

引用格式:

陈俊志,曹斌.农民专业合作社注册登记中存在的突出问题和对策建议[J].新疆农垦经济,2021(3):48-53.

# 农民专业合作社注册登记中存在的突出问题和对策建议

○ <sup>1</sup>陈俊志 <sup>2</sup>曹斌

<sup>1</sup>中国社会科学院大学,北京 102488;

<sup>2</sup>中国社会科学院农村发展研究所,北京 100732)

**摘要:**文章通过实地调研和资料梳理相结合的方法,深入探讨了当前我国农民专业合作社注册登记中面临的问题。认为农民专业合作社虽然取得了长足发展,但在注册登记中存在新型农民专业合作社注册难、成员代理登记制度不健全、成员的农民身份难以鉴别和基层政府部门缺乏专业知识等问题,建议从推进农民专业合作社高品质发展的视角出发,加快施行《农民专业合作社登记管理条例》,完善申请人委托代理制度,使用农村集体经济组织股份证认定成员农民身份和加强基层行政部门业务培训。

**关键词:**农民专业合作社;注册登记;成员身份;委托代理

## 一、引言

促进农民专业合作社(简称“合作社”)发展是以习近平同志为核心的党中央从战略和全局高度做出的重大决策。“十三五”以来中央一号文多次提出:“重点培育农民合作社等新型农业经营主体,培育农业产业化联合体”。2020年党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景规划》进一步提出“加快培育农民合作社、家庭农场等新型农业经营主体,健全农业专业化社会化服务体系,发展多种形式适度规模经营,实现小农户与现代农业有机衔接”。目前,在各级政府的大力扶持和社会力量的积极参与之下,我国合作社数

量突破220.1万家,在组织带动小农户、激活资源要素、引领乡村产业发展、维护农民权益等方面发挥了重要作用,成为未来承载现代农业经营的重要载体。但由于我国合作社还处于发展的初级阶段,“真正能够代表农民利益,完全由农民组成的合作组织仍然不多,功能也相对薄弱”<sup>[1]</sup>,亟需在法律与制度层面上解决其管理体制、运行机制、外部监管等问题。随着修订后的《农民专业合作社法》施行以及合作社向服务内容综合化、服务水平专业化、服务方式一体化的方向发展<sup>[2]</sup>,合作社发展环境日益复杂,面临的问题日益突出,如何在注册登记环节严格管理、保障合作社规范发展显得愈发重要。

**[基金项目]**国家社会科学基金项目(项目编号:16BSH14);中国社会科学院创新工程项目(项目编号:2021NFSB02);中国社会科学院—日本学术振兴会国际合作研究项目。

**[作者简介]**陈俊志(1997-),男,海南临高人,硕士研究生,研究方向:合作经济;曹斌(1975-),男,陕西西安人,副研究员,硕士生导师,研究方向:合作经济。

合作社注册登记研究是合作社研究中的重要组成部分,但相关研究成果相对较少。周勤和张正恩<sup>[3]</sup>指出,如果执法人员不能亲自去往申请合作社的所在地,就难以对合作社成员的身份进行甄别。但考虑到现实中工商部门负责合作社注册的人员较少,工作人员更没有时间去进行现场考察。”揭示了合作社注册登记中长期存在申请人身份审查难的问题。之后,蒋颖<sup>[4]</sup>对合作社的登记手续问题进行了分析,认为合作社登记实行备案制,而不是审批制,给了一些不符合合作社标准的企业按合作社进行注册登记以可乘之机。加之登记机关只是形式审核,致使出现了租借农民身份证办理合作社的非法现象。总体而言,现有研究虽然从法学视角注意到了合作社注册登记时普遍存在问题,但都未能进行深入探讨。近年来,随着我国合作社数量的快速增加,如何完善注册登记制度保障合作社高质量发展显得愈发重要。本文在对海南省、陕西省、四川省基层市场监管部门访谈基础之上,结合相关文献和法律法规,深入探讨了当前合作社注册登记现状和问题,并提出对策建议。

## 二、我国农民专业合作社的发展现状

### (一)发展速度不断加快

据市场监管部门数据显示(见表1),2007—2019年,我国合作社数量从2.6万家增加到220.1万家,数量上增长了84倍,年均增长率高达58.0%。合作社带动能力不断提升,2019年注册登记的合作社成员数量达到4 626.1万户,较2007年增长了132倍,年均增长率高达66.9%。另外,合作社的社

均成员数量显著增加,虽然2015年之后出现了社均成员数量减少的趋势,但与2007年的13.5户/社相比,2019年达到21.03户/社,增加了55.6%。

### (二)带动效果越发显著

随着合作社出资金额增加,政府扶持力度加大,合作社服务能力得到进一步提升。据农业农村部资料显示,2019年,合作社统一组织销售农产品总值6 945.05亿元,平均帮助每位成员销售农产品约1万元。统一组织购买生产投入品总值达到2 656.68亿元,平均帮助每位成员购买生产投入品0.4万元。其中,统一购买比例达80%以上的合作社为32.99万家,占全国合作社总数的17%。可分配盈余按交易量返还给成员的有26.95万家,占19.1%。其中交易量返还超过可分配盈余60%的合作社有28.62万家,占总数的14.79%。另外,合作社在扶贫攻坚中发挥了重要作用,截至2019年,已加入合作社的贫困农户数达51.2万户,同比上年大幅增长了86.7%。合作社户均可分配盈余为4万元,平均每个成员当年分配盈余近1 257元<sup>①</sup>。

### (三)为农服务功能增强

随着我国经济快速增长,农民对于合作社的合作内容、合作领域、合作方式的需求日益多样化,出现了由单一生产经营逐步转向多种经营和服务的发展趋势。各地不仅涌现出农机合作社、资金互助社、消费合作社、用水合作社、乡村旅游合作社等新型合作组织。一些地方还出现了土地流转后富余劳动力组建的劳务合作社、农民以房屋、厂房入股组建的物业合作社,以及以精准扶贫为目标,以财

表1 我国农民专业合作社发展现状

年份	合作社总数 (万家)	较上年度 增长率(%)	成员总数量 (万户)	较上年度 增长率(%)	社均成员数量 (户)	较上年度 增长率(%)
2007	2.6	-	35.0	-	13.5	-
2010	37.9	53.9	715.6	82.7	18.9	18.7
2015	153.0	18.7	4 159.5	11.0	27.2	-6.5
2016	179.4	17.2	4 485.9	7.8	25.0	-8.0
2017	201.7	12.4	4 730.0	5.5	23.5	-6.0
2018	217.0	7.6	4 849.5	2.5	22.3	-5.1
2019	220.1	1.4	4 626.1	-4.6	21.0	-5.8

资料来源:根据国家市场监督管理总局历年资料整理。

<sup>①</sup>数据来源:2019年农民专业合作社发展研究报告,http://www.webns.cn/hygc/31197.html.

政资金为支撑的扶贫合作社。这些合作社的形态都是探索土地、资金、劳动力、技术等要素的合作。2017年12月颁布的修订后《农民专业合作社法》重新界定了法律调整范围,取消了有关“同类”农产品或者“同类”农业生产经营服务中的“同类”限制,以列举方式扩大了合作社的服务类型,将农村民间工艺品、休闲农业、乡村旅游等新型合作社,以及农机、植保、水利等专业合作社纳入调整范围。根据国家市场监管总局相关统计数据显示,2019年各类农民专业合作社都出现了不同幅度的增长,其中农产品加工类合作社增长90.9%、农产品运输增长84.8%、农产品储藏类合作社增长73.2%,显示出农民专业合作社对于流通环节的重视。

#### (四)引领作用持续发挥

合作社积极调整经营方向,根据市场需求组织农产品标准化、品牌化生产,加强质量安全管控,注重产销对接,促进了农业种养结构调整优化,推动了农村一二三产业融合发展,带动了农业劳动生产率不断提升。据农业农村部统计数据显示,2019年,全国拥有注册商标的合作社10.6万家,比前年增加了21.7%,占农民专业合作社总数的5.5%。通过农产品质量认证的合作社5.0万家,占合作社总数的2.5%。另外,通过合作社经营方向的调整,提高了农业土地经营的规模化和专业化水平,有效提升了农业服务质量。截至2019年,以土地经营权作价出资的合作社8.9万家,占合作社总数的4.6%;作价出资土地面积达到3696.7万亩,较前年增加了17.2%。

### 三、农民专业合作社注册登记中出现的突出问题

#### (一)新型农民专业合作社注册难

近年来,随着农业农村的快速发展,内在需求变化对合作社注册登记提出了新的要求。2017年新修订的《农民专业合作社法》顺应实践发展需求,以列举方式扩大合作社的服务类型,将各类新型合作社纳入调整范围。但在实践中,仍然存在新型合作社难以注册登记的问题。究其原因,一是因为配套制度不健全。在2019年7月10日,国家市场监管总局印发了《农民专业合作社登记管理条例》(简

称“《管理条例》”)修订草案征求意见,但因为迟迟不能成为正式文件,基层市场监管部门目前只能按照2007年版《管理条例》执法,对新型合作社的注册登记造成阻碍。二是部分地方行政规定存在表述不清、概念不明的问题。例如在2011年海南两会后,出台了《海南经济特区农民专业合作社条例》,其中第六条明确规定允许合作社从事“农业休闲观光和乡村民俗旅游”。但是,2013年海南省工商部门下发的《海南省企业登记制度改革十六条意见》(琼府办[2013]180号)中没有提及合作社办理“旅游观光”业务,而是在第六条中使用了十分笼统的“农家乐”一词,前后用语存不同,在实际业务操作中给基层工作人员造成了一定困难。调研中了解到,海南一些农民希望成立“旅游观光合作社”,但遭到部分市场监管部门的否决。原因是基层市场监管部门认为“旅游观光不是农家乐,因此不符合注册规定”。然而,基层市场监管部门的部分工作人员对此也存有疑惑,他们表示自己也搞不清究竟是“在休闲观光和民俗旅游之中,只允许办农家乐”,还是“农家乐等同于休闲观光和民俗旅游”?如果按照第一种理解,显然旅游观光合作社的注册登记申请无法通过当地审查。另外,海南不同市县对该条规定的理解、执行上存在显著差异,某些市县已经注册了一些名为“旅游观光”、从事“旅游观光”业务的合作社,而不仅仅是农家乐。显然这些市县采取了第二种理解,即“农家乐等同于休闲观光和民俗旅游”。可见由于政府文件用语的表述不清,导致各地基层市场监管部门在执行过程中采取了截然不同的做法,确实给该地区新型合作社注册登记造成了阻碍。

#### (二)成员代理登记制度还不健全

《管理条例》第十一条规定,申请设立合作社,应当由全体设立人指定的代表或者委托的代理人向登记机关提交8种文件,其中包含“全体设立人指定代表或者委托人的证明”。目前,我国为了便于农民注册登记,规定委托代理人仅需要提交一份《指定代表或者委托代理人的证明》,且只要委托人签字或盖章即可生效,授权的环节相对简单。但对于代理行为如何监管,虚假代理如何处罚缺乏明确

的规定,导致实践中出现不少虚假代理他人申请合作社注册登记的问题。然而,当前合作社注册登记实行“登记制”,而不是“审批制”,原则上申请人只要提供相关申请材料,并对证据的真实有效性自己保证即可,市场监管部门只负责审核书面材料,没有要求本人确认。因此,很难从委托人持有的成员同意声明中验证其可信度,即便发现问题,市场监管部门也只能拒绝办理注册登记手续,没有办法进行处罚,导致监管的缺位。据某地基层市场监管部门的工作人员反映:“在大部分合作社注册登记中,普遍是由一名委托代理人拿着几人甚至几十人的材料前来注册登记。本着认真仔细的态度,他尝试拨打了其中一位成员的电话,结果该名成员明确表示自己长期在珠三角地区打工,对申请注册登记合作社一事毫不知情,推测可能是村民或者村干部冒用了他的身份证件。”调查发现,虚假借用他人名义注册登记合作社问题比较普遍,尤其是在村干部领办的合作社中尤为突出。

### (三)成员的农民身份难以鉴别

在合作社的注册登记中,根据《农民专业合作社登记管理条例》第十五条规定:“成员身份证明为农业人口户口簿;无农业人口户口簿的,成员身份证明为居民身份证和土地承包经营权证或者村民委员会(居民委员会)出具的身份证明。”但是调研发现,随着我国户籍制度改革的不深入,农民身份甄别难问题愈发突出。

1. 户口簿难以成为农民的身份证明。2014年国务院发布《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》提出“建立城乡统一的户口登记制度”“建立居住证制度”。近年来随着户籍制度改革的快速推进,部分地区户口簿上已经不再注明“农业户口”或“非农业户口”,因此市场监管部门已很难依靠户口簿作为判断农民身份的证明文件,户籍制度被居民制度替代已经是发展的必然方向。据了解,一些地区的公安部门明确表示“户籍制度已经进行了改革,再也无法再提供户口信息”。因此“如何甄别农民身份”的问题,已经成为困扰合作社注册登记的现实问题。市场监管部门表示:“如果合作社注册登记

申请人使用的是新户口簿,那么就要求同时提交村委会出具的《农业人口证明》。”但是,村委会是基层群众性自治组织,出具的证明既不具备公信力,同时还存在出具程序不规范、载明内容可能与客观事实不符的情况。特别是在缺乏有效审核和监管的情况下,甄别农民身份对行政部门来说是一个不小的难题。

2. 村委会对农民身份的甄别方法存在一定争议。调研发现,在地方村委会开具农民身份证明的过程中,村干部之间对于什么样的人“是农民”也存在不小的争论,一些村干部认为持有本村户口的人就是农民,一些认为在农村居住的是农民,还有一些认为从事农业生产的才是农民,但是如何根据是否从事农业生产来具体判定农民,又会遇到新的问题。在我们看来,这与现今我国特殊的“农情”紧密相关。一是如何判定农业劳动,仅仅限于种养殖户?还是也包括在农业企业打工的农户?还是说与农业有关的零售、批发行业的从业人员也可以算为“农民”?以农业劳动判定农民存在巨大的争议和难以量化的困难。二是农业与土地息息相关,拥有农地的承包经营权也是农民的一个基本要素,但是由于中国农村土地属于村集体产权,而农村的集体产权制度不论是过去还是当下都和户籍紧密相关,进而出现“有地的农村人口不务农,务农的职业农民没有地”的现象,这对以职业化甄别农民身份产生了一定影响。三是从整体环境来看,中国存在显著的城乡二元结构,现行的很多基本制度如养老、医疗、就业、福祉条件等都与户籍紧密相关,城市与农村居民享受的待遇截然不同,导致农民职业对农村人口失去吸引力,但还存在自给自足型农业生产,生活依靠城里工资的情况,是否也可以算作农民?急需回答。

### (四)基层干部专业知识匮乏

调研了解到,行政部门对合作社及《农民专业合作社法》的重视度不够,缺乏合作社相关教育及培训,导致很多基层市场监管部门对《农民专业合作社法》和合作社缺乏基本了解,给注册登记带来一些困难。具体表现为,一是部分基层市场监管部

门,因为对合作社的运作方式并不清楚,误认为办合作社不如办公司,甚至出现建议申请人把“合作社”改为“公司”的情况。二是部分基层工作人员,因为对合作社的制度规定缺乏了解,只能用事先准备好的标准合作社章程,要求前来注册登记合作社的申请人填写。虽然《农民专业合作社法》赋予了成员自己制定章程的权利,但如果申请人自己制定好章程,或者想要根据自身情况对标准合作社章程中盈余分配、股权、投票权做出适当调整,由于基层市场监管部门不能判定这种行为能否“符合规定”以及是否“合法”,担心这种调整万一不合法会导致“担责”,因此往往会要求合作社注册登记申请人使用标准合作社章程。对于有其他调整的部分,则要求合作社注册登记申请人与成员另行约定,或者由他们和成员签署补充协议,但不允许修改所提供的标准合作社章程。部分想调整合作社章程的申请人都进行了妥协,但是也引发了一些合作社申请人的不满,认为这样容易导致产生法律纠纷,会对合作社的发展造成不良影响。

#### 四、解决农民专业合作社注册登记问题的对策建议

##### (一) 加快修订《农民专业合作社登记管理条例》

2017年我国颁布了修订后的《农民专业合作社法》,2019年《农民专业合作社登记管理条例》修订草案也对外公开征求意见,但是至今还没有正式颁布施行。因此,建议相关部门应尽快完成对《农民专业合作社登记管理条例》的修订工作,尽快施行,以取代目前基层仍在应用的旧管理条例,防止旧条例阻碍新型合作社的发展,切实发挥出修订后的《农民专业合作社法》在促进合作经济事业发展、促进农民增收等方面的作用。同时,要注意各项法律法规的用语规范,不能随意扩大或缩小范围,同时应辅以必要的司法解释,尽量详细地说明用语内涵,防止由于用语的表述不清,给基层工作人员带来困难,提高为广大农民创办合作社的服务水平。

##### (二) 健全申请人委托代理行为制度

采取申请人代理制度是各国提高合作社登记效率的有效方式,同时为了杜绝假借他人身份的

为发生,往往都有相关监管制度配套。例如:日本《户籍法》(1947年法律第224号)第133条规定“以虚假或者不正当手段盗用他人户籍的,处以30万日元罚款”;日本《刑法》(1907年法律45号)第159条规定“伪造他人印章、签名,伪造权利义务关系、事实证明的,处以三个月以上五年以下徒刑”。建议可参考国外相关经验,一是健全申请代理人制度,修订《管理条例》,明确虚假借用他人身份需要承担的法律 responsibility,并印刷在合作社注册登记的申报文件上,以此起到宣传和警示作用。二是加强登记管理审核和市场行为监管。注册登记不应仅仅限于文件审核,建议增加“本人核实”环节。对于注册登记合作社的发起人本人不能到场的,可以通过“远程视频”“电话审核”“远程自助”等方式确认身份和意愿。三是赋予市场监督管理部门对虚假注册做出行政处罚的权力。对于那些虚假办理合作社,弄虚作假的合作社申请人,一经查实,应允许市场监管部门可以根据其行为的严重程度,对其做出相应行政处罚,情节严重的,可以移送司法机关。这将有助于提高虚假申请者的违法成本,塑造公正合法的市场环境。

##### (三) 健全合作社成员资格的认定制度

户籍曾是我国认定农民主体资格的唯一标准,但是目前户籍制度已逐渐失去了原有的甄别功能,现行《管理条例》已不具备实操性,建议把“集体经济组织成员股权证”作为农民身份的认定依据。理由,一是我国绝大部分的农村集体资产股份权能改革试点地区对原始取得、政策性取得的成员资格认定都严格绑定户籍<sup>[5]</sup>。户籍与农村集体经济组织成员资格有着天然的关联性,从户籍证明的角度来看,两者在甄别农业人口问题上的作用几乎等同。二是从农民职业的角度来看,目前几乎所有集体经济组织判断成员资格都采用复合标准,除了户籍之外,还要求本人在集体经济组织所在地生产、生活,明确规定“空挂户、挂靠户”“纳入进入国家公务员序列、事业单位编制或者取得城镇企业职工社会保障体系的人员,丧失集体经济组织成员资格”。这也意味着只有农业户口而实际“不涉农”的人员,将不

会是农村集体经济组织成员,这有助于解决原先仅依靠户口簿无法解决的“假农民”问题,有利于甄别农民身份,有利于发挥出合作社真正为农、务农的作用。三是集体经济组织成员是基于以地缘关系为纽带,相互之间情况非常熟悉,有利于相互监督,精准甄别出农民身份。当然,对于返乡工人、个别出生农村的工人在退休后返乡落户农村生活以及新农人承包土地开展农业生产的,可采取提供法人登记证件、租赁合同等材料作为补充的方式进行证明。

#### (四)加强基层行政部门业务培训

基层市场监管部门的工作人员作为合作社的注册登记的负责人,应该具备合作原则以及合作社运作方式的等相关知识,才能更好地发挥出政府监管的职能。一是在《中华人民共和国农民专业合作社法》精神的指导要求下,政府部门应对基层市场监管部门的工作人员开展合作社教育培训,其中内容可包括:普及《农民专业合作社法》,宣传合作社精神,了解合作社的运作方式,掌握合作社的章程内容等。二是定期开展指导、注册合作社的业务培训,加强政府基层农民专业合作社辅导员队伍建

设,面向社会公开招聘,提升辅导员队伍整体实力<sup>⑥</sup>,提高办理合作社业务的专业水平和办事效率,为广大想注册登记合作社、想依托合作社平台发展的农民朋友们提供切实、可靠、高效的服务。

#### 参考文献:

- [1]曹斌.小农生产的出路:日本推动现代农业发展的经验与启示[J].农村经济,2017(12):121-128.  
 [2]苑鹏.中国特色的农民专业合作社发展探析[J].东岳论丛,2014(7):106-112.  
 [3]周勤,张正恩.浅析农民专业合作社注册登记中值得探讨和规范的几个问题[J].中国商界,2012(8):148.  
 [4]蒋颖.农民专业合作社注册登记相关问题探讨[J].中国农民合作社,2009(4):53-55.  
 [5]马翠萍.农村集体经济组织成员资格认定的地方实践及启示[J].中国发展观察,2018(14):50-52.  
 [6]苑鹏,曹斌.“空壳社”的解题思路[J].决策,2020(1):30-32.

责任编辑:李亚利

## Prominent Problems and Countermeasures in the Registration of Farmers' Professional Cooperatives

<sup>1</sup>Junzhi Chen <sup>2</sup>Bin Cao

<sup>1</sup>University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China;

<sup>2</sup>Rural Development Institute Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

**Abstract:** Through the method of combining field investigation and data sorting, we studied the problems faced in the registration of Farmer Professional Cooperatives in China. Although Farmer Professional Cooperatives have made considerable progress in many aspects, there are also problems in the registration of Farmer Professional Cooperatives, such as difficulties in registration for Farmer Professional Cooperatives, incomplete agency registration system of Farmer Professional Cooperatives, difficulty in identifying farmers' identities and the lack of professional knowledge among junior civil servants. From the perspective of promoting the development quality of Farmer Professional Cooperatives, it is necessary to speed up the revision of the Administrative Regulation on the Registration of Farmers' Professional Cooperatives. We should improve the principal-agent system of applicants, use the share certificates of rural collective economic organizations to identify the farmer's membership, and strengthen the skills training for grass-root government officials in cooperative business.

**Key words:** farmer professional cooperatives; registration; membership; agency