

# 关于《农民专业合作社法》 修订若干问题研究的文献述评<sup>\*</sup>

苑 鹏, 宫哲元

(中国社会科学院农村发展研究所合作经济研究中心, 北京 100732)

**摘 要:** 借助CNKI期刊论文数据库, 对2007年1月至2015年4月在经济学和法学门类下发表的关于农民专业合作社法修订的相关研究文献进行梳理。学术界主流在充分肯定《农民专业合作社法》里程碑意义的同时, 对若干重点焦点问题产生争鸣。将其归为五个方面: 以土地股份合作社为焦点的法律覆盖范围问题, 以强调明晰成员边界和细化成员权责为重点的成员资格及权利义务问题, 以完善合作社独立法人财产权为重点的财产权属性问题, 以完善公积金制度和建立按要素分配的收益分配原则为重点的盈余分配问题, 以及与《反垄断法》等其他相关法律有效衔接问题。文章对相关问题进行主要观点介绍、归纳与评述, 并提出作者的看法。最后指出《农民专业合作社法》的修订应从完善社会主义市场经济法律体系的战略高度, 秉承其立法的精神实质和所要体现的社会价值。

**关键词:** 《农民专业合作社法》; 合作社法; 农民专业合作社; 农民合作社

**中图分类号:** F321.42   **文献标志码:** A   **文章编号:** 1674-9189(2015)05-0024-07

2007年7月1日起正式施行的《农民专业合作社法》, 首次以立法形式明确农民经济合作组织的市场主体地位, 为农民经济合作提供基本法律框架和制度保障。这部法律的颁布实施, 顺应中国农村经济改革和发展的迫切需要, 得到普遍肯定。但是, 随着合作社实践的展开和深入, 法律与现实间的摩擦和不适应日益凸显, 修法之声日趋高涨。2013年中央1号文件(《中共中央国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》)中, 首次明确提出要“抓紧研究修订农民专业合作社法”; 2015年中央1号文件(《中共中央国务院关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》), 再次提出要“逐步完善覆盖农村各类生产经营主体方面的法律法规, 适时修改农民专业合作社法。”

《农民专业合作社法》自通过之日起即引发广泛关注和讨论, 至今仍在持续。为了对农民专业合作社法律修订的各家基本观点有一概观, 本文对《农民专业合作社法》的国内相关文献进行整体梳理。借助CNKI期刊论文全文数据库, 以“合作社法”为关键词, 在法学和经济学两门学科大类下, 对2007年1月至2015年4月期间发表的相关文献进行搜索, 共检索出3 520篇相关文献, 其中关于合作社法律修订问题的研究文献约300篇。总体看, 学术界主流充分肯定《农民专业合作社法》的里程碑意义。马跃进等(2008)指出, 作为我国第一部专门规范和发展农民专业合作经济组织的

<sup>\*</sup>项目来源: 国家自然科学基金项目(71333011); 中国社会科学院创新工程项目。

作者简介: 苑鹏(1962-), 女, 博士, 研究员, 博士生导师, 研究方向: 合作经济。

法律,《农民专业合作社法》确立合作社的市场主体地位,其对合作社的定义、运行规则、治理结构、财产管理等规定,与国际公认的合作社原则基本一致。因此,该法标志着我国合作社立法开始沿着正确的方向前进,将引领我国合作社的回归。景富生(2008)、刘小红(2009)认为,法律通过对合作社治理结构、分配制度、责任制度等方面的规定,体现了国家的管理型干预;通过政府扶持责任法定,体现了国家的促进型干预。《农民专业合作社法》的多处规定体现着这部法律的中国特色以及背后的政府考量。杜吟棠(2008)归纳《农民专业合作社法》具有四大基本特色:(1)覆盖范围窄;(2)合作社标准宽松;(3)合作社设立门槛低,债务责任小;(4)政府扶持责任法定。与此同时,学术界对《农民专业合作社法》若干问题展开激烈的讨论与争鸣,本文将其归为法律覆盖范围、财产权属性、成员资格及权利义务、盈余分配以及与其他法律的衔接五个方面,并就每个方面的问题进行观点介绍、归纳与评述,以期对修订《农民专业合作社法》提供参考。

## 一、法律覆盖范围问题

关于《农民专业合作社法》覆盖范围的一个分歧明显、争论激烈的问题是,“土地股份合作社”的主体身份认定及其能否适用于《农民专业合作社法》。吴义茂(2011)持明确反对意见,他认为,实践中号称的土地承包经营权“入股”农民专业合作社与法理明显难符。如要“硬给其贴上一个‘入股农民专业合作社’的标签,只能导致法律与实践的渐行渐远和法律关系的紊乱”。第一,(土地承包经营权)入股农民专业合作社究其实质而言,名为入股,实为租赁形式的流转,其根本目的是获取土地流转收益,而不是享受合作社提供的服务,可视为土地承包经营权“资本化”的形式之一。土地承包经营权入股的资本化本质上与农民专业合作社的法律特性难以兼容。第二,入股是一种具有风险性的投资行为,其回报中包含有风险收益。而实践中的入股农民专业合作社,均有保证入股农民收益的“保底条款”,此种“旱涝保收”的保底流转费与入股的法律特性明显冲突。第三,农民专业合作社破产解散时,关于入股农民能否收回其土地承包经营权的问题,《农民专业合作社法》与《农村集体土地流转管理办法》存在明显冲突。事实上,法律仅规定退社时退回成员的“出资额”而非其原始“出资”,由于农民专业合作社对其财产“处分权”的存在,“退社自由”难以保证入股农民随时收回入股的土地承包经营权。

高海(2014)指出,实践中绝大多数土地承包经营权入股的合作社虽然冠名为土地股份合作社,却名不副实,背离了国内股份合作制企业和国际股份合作社的典型特征。农地入股的合作社仅仅是基于土地承包经营权的特殊社会功能,在出资与产权性质、利益分配和亏损承担等方面不得已突破《农民专业合作社法》的一种农民专业合作社变异,并没有超出传统合作制的基本范畴。但是,他认为,基于专业服务的共性,《农民专业合作社法》一定程度的开放性以及节约立法成本、提高立法效率的考虑,农地入股合作社的立法可以而且应当纳入《农民专业合作社法》的框架,没有必要单独制定《农地股份合作社法》。

本文认为,这一争论的背后反映出灵活的政策导向与严谨的法律规定之间的矛盾。政府鼓励土地经营权入股合作社,有助于土地要素的流转,促进土地的规模经营,提高土地的使用效率,进而是有利于增加农民收入的政策导向;但是一旦土地经营权作为“股份”形式出资,其产权性质需要明确,是用益物权还是债权,难以回避。如果是后者,出资的合法性何在;如果是前者,其与承包权的用益物权性质关系如何。并且,在生产要素投入遵循“风险同担、利益共享”基本法则的条件下,土地经营权要素参与市场经营的风险如何承担,如何解决与现行相关法律的冲突。

另外,按照国内外较为流行的合作社分类标准,主要是基于成员的身份或合作社的经济活动和

业务范围。前者将合作社分为使用者合作社和员工合作社(如工人合作社、合作农场等);后者将合作社分为生产、销售、信用(及保险)、消费(服务)合作社以及多功能综合合作社(如日本农协、以色列的莫沙夫)和单一功能合作社。此外,按照合作社的筹资方式,合作社分为发行股票的股份合作社和不发行股票的非股份合作社。其中股份合作社的普通股只能社员购买,一人一股。另外,可以出售和转让的优先股面向社会,社员与非社员均有资格购买,但是优先股股东没有选举和被选举权,只有优先分红权(唐宗焜,2012;张晓山等,2010)。

我国建国后将合作社分为农业合作社、工业合作社、供销合作社和信用合作社等四类。改革开放以来,将农业合作社分为按照改造传统人民公社体制、以集体成员为基础建立起来的社区股份合作社和农民按照自愿原则自我兴办的专业合作社<sup>①</sup>。因此,从合作社分类的技术视角看,土地股份合作社也难以成为单独的一类合作社。

## 二、成员资格及权利问题

对合作社的成员资格,一些观点从增强合作社自身经济实力的角度出发,提出应当放低合作社成员资格的“准入门槛”。宋刚等(2007)、李继生(2010)等认为,不仅仅只有“从事与农民专业合作社业务直接有关的生产经营活动”并且“能够利用农民专业合作社提供的服务”的企业或者团体才可以成为合作社成员,那些未必从事与合作社有关的生产经营活动,但有资金或者技术并愿意投资于合作社的企业或团体社员,也应当获得法律认可的合作社成员资格。此举将有助于缓解合作社普遍面临的资金和技术上的短缺压力。此外,针对《农民专业合作社法》“具有民事行为能力人”才可称为合作社社员的有关规定,李继生(2010)提出,对农民社员,法律上应增加特殊情况下的例外规定,允许非完全民事行为能力人成为合作社社员。

曾文革等(2010)详细列举《农民专业合作社法》在合作社成员权利方面存在的不足。指出《农民专业合作社法》赋予合作社章程以宽泛的成员权利规定空间,虽然彰显法律对于合作社意思自治的尊重,并有利于实践中的制度创新,但对于实践中可能发生的纠纷以及社员和合作社权利的救济却未必妥当。在社员权取得方面,《农民专业合作社法》缺乏关于合作社不得拒绝符合条件的公民入社、社员权转让和出资的规定、社员死亡时其继承人入社的规定。在社员权丧失方面,《农民专业合作社法》缺乏关于法定退社、社员除名的规定,而关于社员资格终止后“一刀切”的利益安排也有不妥之处。此外,关于社员权利的行使和救济,现行《农民专业合作社法》也无明确规定。

本文认为,关于成员资格中的农民概念应予明确界定,这也是农民专业合作社法中最重要的基本概念。农民概念的界定应置于我国城乡一体化的社会转型期大背景下,置于现代农业进程中,体现时代性、前瞻性与包容性特征。

长期以来,我国农民一词始终不是职业概念,而是身份概念,这种状况并不是中国特色,在发达国家也曾经经历过此阶段。随着中国现代化进程的推进,农民一词将在注入职业概念的同时,继续保留其身份概念的含义,职业与身份概念并存,应是转型期中国农民概念的一个基本特征。农民概念在今后较长时期将体现多元化特征。

首先,农民是“原住民”概念,即作为农村集体经济组织的成员,拥有土地承包经营权,不论其是否从事农业生产经营活动。其中,承包经营集体土地、从事家庭农业生产经营、农业收入是

<sup>①</sup>如美国将合作社分为农业、信用及保险和其他合作社三大类;其中农业合作社分为(农产品)运销合作社、(农资)供给合作社和(农机设备利用、仓储、水利、电气等)服务合作社。日本将合作社分为农业合作社、水产合作社、中小企业合作社和消费合作社等四类。其中农业合作社包括购买、贩卖、利用及信用和保险等综合业务。

家庭经营收入的主要或重要来源的农民群体，应是本法“农民”的核心群体和政府将重点支持的群体。其次，农民是“职业农民”概念。是指通过租赁农民土地，拥有土地经营权、直接从事初级农产品生产的农业生产经营者。此外，“农业小微企业”<sup>②</sup>应视同农民对待。它们以生产法人的形式拥有土地经营权，直接开展农业生产活动。但是大中型规模化农业龙头企业不应包含，因为其组织属性已经改变，本质是工商资本。向农民专业合作社提供技术、资金、营销等社会化服务的人员可以入社，作为成员，但是应保持生产者成员的主体地位。

合作社成员的权利与义务，笔者认为应继续坚持合作社独立、自治的基本立法精神，法律只作出原则性的一般规定。如，可以考虑增设经营类型的合作社强制成员出资，并且生产者成员的出资额应占合作社成员总出资额一半以上的相关条款。而具体的规定，如每个成员的最低出资额、债务承担方式、退社时间及退资方式等，应体现在合作社的章程中。

### 三、合作社财产权属性质及其衍生问题

向勇(2008)认为，《农民专业合作社法》未规定合作社的法人所有权，并且合作社的合作性质决定合作社财产不属于合作社。《农民专业合作社法》赋予合作社法人资格的目的是为了树立合作社的市场主体地位，并非规定合作社法人所有权。

任大鹏等(2009)提出，农民专业合作社并不具有独立的财产所有权，其拥有的是包括成员出资等在内的财产支配权。在现行的法律框架下，合作社支配的财产均具有虚无倾向，对农民专业合作社而言，只是获得支配成员出资、公积金、国家财政直接补助形成的财产、社会捐赠等合法财产的可能性，而不是一种现实的可以行使的财产权利。因此，合作社债权人直接面对合作社的经营风险。建议：(1)参照《公司法》的有关规定，实施出资额为基础的责任制度；(2)以合作社的财政补助财产为核心承担责任；(3)构建成员承诺责任制度。即：合作社通过章程规定或者成员大会决议，规定成员对合作社债务进行承诺，农民专业合作社成员以其承诺的数额对合作社债务承担责任，农民专业合作社以其全体成员承诺承担责任的总和对其债务承担责任。

高海等(2011)特别分析《农民专业合作社法》中缺失的合作社社会责任条款，其认为，农民专业合作社相关制度的设计中存在对农民社员利益过度倾斜，忽视其他债权人利益的情形。为协调享有惠顾权的农民社员与其他债权人之间的利益冲突，强化对其他债权人的社会责任，应当完善以下法律制度：(1)规定农民成员惠顾债权优先受偿的限额，避免农民的惠顾债权过分挤占或排斥其他债权人的利益。(2)健全政府对合作社的财政补贴、税收优惠、金融支持等，促进合作社的可持续发展、增强合作社的财力和偿债能力。此外，还要协调土地承包经营权出资的农民社员与债权人的利益冲突；完善合作社解散时对债权人社会责任的立法规定。

本文认为，当前农民专业合作社的主流形态是开展农产品营销活动的经营实体，法人财产权不完备已经成为合作社融资难、发展后劲不足的重要原因，直接后果是银行贷款发放基本是面向合作社的社员、而不是合作社自身，结果是助推合作社所有权的私人股份化倾向，银监会、农业部《关于做好农民专业合作社金融服务工作的意见》(2009)多年难以有效落实，与合作社财产权不健全有一定关系。因此，从促进农民专业合作社健康可持续发展看，在修订法律中，完善经营型合作社的法人财产权相关条款应成为一个重点内容<sup>③</sup>。建议可以从完善成员出资及退社退资要求

<sup>②</sup>如按照工信部发布的最新企业分类标准，非工业企业类的小微企业，其资产总额不超过1000万元，从业人数不超过80人。

<sup>③</sup>少量农民专业合作社业务仅仅是代表成员开展集体谈判或为成员提供中介服务，这类农民专业合作社不存在法人财产所有权问题。

(如必须在一个生产经营周期完成以后),以及建立至少5%以上的公积金提取制度等方面着手,保障合作社拥有稳定、可支配的自有运营资本,稳定合作社的法人财产权。

#### 四、盈余分配问题

郭富青(2007)认为,我国的《农民专业合作社法》承认农民专业合作社的营利性,这一点明显不同于欧洲传统经典合作社强调的合作社的非营利性。之所以抛弃合作社非营利性的传统观念,一方面是为了克服传统合作社效率低下、难以为继的困境,另一方面也是对北美新一代合作社奉行“投资-利润”取向的市场化潮流的迎合。

米新丽(2008)认为,《农民专业合作社法》在公共积累分割问题上,还有需要完善之处,即要区分合作社存续期间社员退社与合作社终止时不同的公共积累分割原则。其认为,合作社存续期间的社员自愿退社,除程序限制外还应限制其对账户内公积金的分割,以保证合作社资本处于相对稳定状态。而合作社终止时,公共积累中由社员出资及社员与合作社交易形成的部分应允许在社员中进行完全分割。因为由社员出资及社员与合作社交易形成的部分属于社员权益,应归社员享有;并且,合作社公共积累的最主要目的在于弥补亏损和转增资本,以维持合作社持续发展的能力。在合作社终止之时,这种持续发展能力已经不需要继续存在,合作社终止时,公共积累可以分配给社员。

孔祥智等(2014)认为,合作社的盈余分配首先应提取公积金,并强调合作社公积金中至少有一部分是不可分割的,并将合作社的分配依据——“交易量(额)”扩大至除资本以外的一切能对合作社起贡献作用的要素,如土地要素、技术要素、信息要素等,充分体现各要素贡献。

本文认为,完善合作社的盈余分配制度应纳入修法当中。一是完善合作社的分配原则,按照合作社为成员服务的根本宗旨,坚持盈余“从哪里产生、就回到哪里”,风险与收益对等的基本分配原则,根据成员对合作社盈余的贡献份额分配,具体比例由合作社章程规定。二是完善公积金制度。在合作社存续期间,可以考虑遵循经济组织通行的一般法则,规定公积金的最低提取比例,如5%,并且提取的公积金不分割到成员账户,以充分体现公积金的原本意义,通过扩大再生产,增强合作社的实力。

#### 五、与其他法律的衔接问题

李胜利(2007)指出,《农民专业合作社法》与《反垄断法》存在共同的目标和价值观,现行合作社法几乎没有涉及合作社的反垄断豁免,而《反垄断法》第56、28条的相关规定也过于简略,应对适用于反垄断豁免合作社的范围界定和如何豁免等问题作进一步研究。赵新龙(2008)认为,需要形成合作社法律支持体系,具体包括合作社的产业法律规范、金融法律规范、财税法律规范、以及科技、社会化服务等相关法律规范,形成“政府-法律规范-合作社”的双向互动、自足循环的系统。使政府干预合作经济的职权法律化,通过支持性法律规范发挥功能。

刘水林(2010)认为,《农民专业合作社法》存在法律创新与宪法、社团法相关条款的不协调问题,对“合作经济”和“集体经济”的界限没有做出明确法律规定。

本文认为,《农民专业合作社法》作为市场主体法之一,赋予农民专业合作社法人地位,填补我国关于市场主体法律体系的一项空白,为建立健全我国社会主义市场经济的法律体系做出重要贡献。在修订《农民专业合作社法》中,其基本指导思想应继续坚持完善农民专业合作社市场法人地位的基本准则,不能赋予一部市场主体法去实现更高层次或更多功能的目标。但是应充分协调

与其相关的其他市场相关法律的衔接问题，如《反垄断法》《企业破产法》等，特别是当前合作社联合社在工商部门获得注册登记资格、取得合法地位后，应增加关于合作社及合作社联合社在反垄断豁免及破产方面的相关条款，以更好发挥《农民专业合作社法》的作用，维护农民专业合作社及相关债权人的合法权益。

## 六、结束语

《农民专业合作社法》颁布实施已近8年，其间农民专业合作社的发展实践向现行法律提出了诸多挑战，《农民专业合作社法》的修订已经列入十二届全国人大立法计划中。在修法过程中，解决现实需求的技术性问题是重要方面，但更加重要的值得思考的问题是，“我们的立足点在于合作社法要实现的立法目标，包括制度目标和价值目标是不是已经得到体现，以及这些目标实现的障碍是不是制度本身导致的(任大鹏，2014)。”只有不忘立法初心，从完善社会主义市场经济法律体系的战略高度，秉承《农民专业合作社法》的立法精神实质和所要体现的社会价值，才能促进《农民专业合作社法》的修订顺利推进。

### 参考文献

- [1] 杜吟棠.《农民专业合作社法》的立法背景、基本特色及其实施问题[J].青岛农业大学学报(社会科学版),2008,20(2):33-38.
- [2] 高海.农地入股合作社的组织属性与立法模式——从土地股份合作社的名实不符谈起[J].南京农业大学学报(社会科学版),2014,14(1):83-92.
- [3] 郭富青.西方国家合作社公司化趋向与我国农民专业合作社法的回应[J].农业经济问题,2007(6):4-11.
- [4] 马跃进,孙晓红.中国合作社立法——向着本来意义的合作社回归[J].法学家,2008(6):53-60.
- [5] 景富生.略论农民专业合作社法的经济法属性[J].现代财经,2008,28(8):79-82.
- [6] 刘小红.论《农民专业合作社法》的立法完善——以经济法的干预方式为进路[J].农业经济问题,2009(7):31-37.
- [7] 刘水林.农民组织法律问题研究[J].法商研究,2010(3):101-110.
- [8] 李继生.论中国农民专业合作社的社员主体资格——以《农民专业合作社法》的相关规定为分析对象[J].中南财经政法大学学报,2010(1):146-150.
- [9] 李胜利.合作社反垄断豁免制度研究[J].财贸经济,2007(12):112-116.
- [10] 孔祥智,周振.分配理论与农民专业合作社盈余分配原则——兼谈《中华人民共和国农民专业合作社法》的修改[J].东岳论丛,2014,35(4):79-85.
- [11] 米新丽.论农民专业合作社的盈余分配制度——兼评我国《农民专业合作社法》相关规定[J].法律科学,2008(6):89-96.
- [12] 任大鹏,张颖.农民专业合作社责任制度的完善——合作社成员承诺责任的引入[J].河北法学,2009,27(7):2-5.
- [13] 任大鹏.合作社法修订的几个问题[J].农村经营管理,2014(4):28-30.
- [14] 宋刚,马俊驹.农业专业合作社若干问题研究——兼评我国《农民专业合作社法》[J].浙江社会科学,2007(9):59-65.
- [15] 唐宗焜.合作社真谛[M].北京:知识产权出版社,2012.
- [16] 吴义茂.土地承包经营权入股与农民专业合作社的法律兼容性[J].中国土地科学,2011,25(7):31-36.
- [17] 向勇.驳合作社法人所有权[J].政治与法律,2008(9):115-118.
- [18] 曾文革,王热.《农民专业合作社法》关于社员权相关规定的缺失及其完善[J].法治研究,2010(6):21-25.
- [19] 赵新龙.法理与机理:合作社法律支持体系的机制分析[J].财贸研究,2008(4):72-77.
- [20] 张晓山,苑鹏.合作经济理论与中国农民合作社的实践[M].北京:首都经贸大学出版社,2009.

## Literature Review and Preliminary Study on Key Issues of *Farmers Specialized Cooperative Law Revision*

YUAN Peng, GONG Zheyuan

(Center for Cooperative Economic Research Institute of Rural Development Research Institute of  
Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

**Abstract:** With the help of CNKI retrieval tools, during April 2015 to January 2007, we carried on a review of the relevant research literatures on the revision of the *Farmers' Professional Cooperatives Law* under the category of economics and law. The academic mainstream fully affirmed the farmers' specialized cooperatives law of landmark, at the same time, some key issues in the schools of thought contended. The paper classified them into the following five aspects, the legal coverage rounding land stock cooperatives, the boundary of the and refine members' rights and obligations, independent legal property right of farmer cooperatives, the improvement of the accumulation fund system and establishing new principle of surplus distribution emphasizing on the "factor contribution" and the effective connection with the anti-monopoly law as well as other relevant legal problems. Main academic view points and views of the above problems were summarized and reviewed. Finally, the paper pointed out that the farmers' professional cooperatives law revision should adhere to the strategic height of perfecting legal system of socialist market economy and uphold its legislative spirit and social value.

**Key words:** *Farmer Specialized Cooperative Law*; cooperative law; farmer specialized cooperative; farmer cooperatives

---

(上接第23页)

## Institutional Change of Farmer Cooperative Economic Organization in the Perspective of Policy Network

ZHENG Junnan, HUANG Zuhui, XU Xuchu

(China Academy for Rural Development, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

**Abstract:** In this paper, the institutional change of farmer cooperative economic organization was regarded as a kind of public governance process by multi-subject participates. So we established the framework of the policy network analysis based on the "power-interests", and combed the the institutional change process of the development of farmer cooperated economic organization in China, and analyzed the evolution of public governance structure, after that, we pointed out that it was necessary to build a perfect network governance structure to effectively promote the sustainable and healthy development of farmers' cooperative economic organizations.

**Key words:** farmer cooperative economic organization; policy network; public governance structure; institutional change