

我国农民专业合作社享有的反垄断豁免权,依据是《反垄断法》第五十六条规定的“农业生产者及农村经济组织在农产品生产、加工、销售、运输、储存等经营活动中实施的联合或者协同行为,不适用本法。”从总体上看,我国的农民专业合作社通过十年发展,在市场竞争能力上有了长足进步,但规模小、市场谈判能力低,仍然是一个普遍的现象,单个合作社依据市场优势地位滥用豁免权并损害正常农产品市场秩序的条件难以形成,如果对豁免权的享有设定过于苛刻的条件,会影响到小规模农户通过合作社平台进入市场的能力,导致农产品市场竞争的实质性不公平。另外,我国的农业产业化水平较低,作为农产品生产者的普通农户处于产业链条中最为脆弱的环节,其经济利益受到产业链条上下游的双重挤压,分散性生产仍然是我国农产品生产的主要方式。农业的弱质性、农民的弱势性都决定了对小规模农业生产经营者的利益保护的重要性,通过反垄断法限制农业产业链条中具

有市场控制地位的大型农业流通企业、加工企业和农业要素供给企业对市场优势地位的滥用,是对农民利益必要的保护措施。但同时需要注意的是,《农民专业合作社法》的修改可能会增加联合社的规定,单个合作社不具有的市场支配地位将可以通过组建联合社而获得,足够强大的农民合作社联合社具有支配市场的可能性,进而对农产品竞争秩序构成威胁。所以,应当对农民专业合作社联合社享有反垄断豁免权设定必要条件。同时,笔者赞同由现行反垄断法规定的除外制度修改为豁免制度,一是因为是国际通行惯例,二是可以区分不同类别的合作社的市场优势地位区别对待,三是更有利于保护小规模生产者的利益。

当然,从法律部门划分和立法体系看,这个问题应当通过修改《反垄断法》进行规范,无需在《农民专业合作社法》中做出具体规定。

[责任编辑:王成利]

关于修订《农民专业合作社法》 若干问题的再思考

苑 鹏

(中国社会科学院农村发展研究所,北京 100732)

[摘要]本文围绕修法指导思想与修法目标、法律名称与调整范围、以及联合社成员制度规定等若干焦点、热点问题,对《农民专业合作社法》的修订提出初步的意见。文章认为,法律修订应以提升农户进入市场的组织化程度、增加农民收入,和促进现代农业经营主体创新、提升农业市场竞争力的双重重任为目标。法律名称建议修订为《农民合作社法》,拓展法律的调整范围,解决当前农民专业合作社发展中出现的名实不符和无法可依等两大突出问题。联合社成员制度的法律规定应实行开放式成员制度,允许非合作社成员加入,以更好地服务合作社成员社,同时应防止联合社可能出现的区域性市场垄断问题。

[关键词]《农民专业合作社法》;农民合作社;联合社成员制度;现代农业;农业经营体系;农业经营主体

[中图分类号]F321.42

[文献标识码]A

[文章编号]1003-8353(2017)01-0072-06

DOI:10.15981/j.cnki.dongyueluncong.2017.01.029

在党中央文件精神和国家政策的指导和引导下,2006年10月31日,新中国成立以来第一部关于合作社的法律——《农民专业合作社法》颁布,给予了农民专业

合作社市场法人地位,并明确了国家引导和扶持农民专业合作社发展的政策措施。农民专业合作社终于有了“身份证”,获得了合法身份,结束了长期以来经营无法可

[基金项目]本文为国家自然科学基金农林经济管理学科群重点项目“农业产业组织体系与农民合作社发展”(项目批准号:71333011)阶段性成果。

[作者简介]苑鹏(1965-),女,中国社会科学院农村发展研究所研究员。

依的尴尬境地,并且受到了国家法律的保护和政策支持。《农民专业合作社法》的颁布,也填补了市场主体法的一项空白,对于健全社会主义的市场主体法体系、进一步完善我国社会主义市场经济的法律体系具有重大意义。

《农民专业合作社法》实施的十余年间,在工商部门依法注册登记的农民专业合作社总量持续保持着强劲快速扩张态势,截止2016年8月底,全国农民专业合作社的总量突破170万家,成员总量突破1亿大关,覆盖了全国40%以上的农户,平均每个行政村有3家农民专业合作社。农民专业合作社已经成为政府组织广大农户参与现代农业建设、促进农业生产和服务的适度规模经营、强化农产品质量安全和农产品品牌化建设、促进农民增收等方面的重要载体。农民专业合作社总量规模持续扩张、发挥的作用不断增强与落实《农民专业合作社法》的基本精神,合作社政策导向日益向好密不可分。党的十七届三中全会、十八大、十八届三中、五中全会文件精神以及连续多年中央1号文件从生产、流通、社会化服务、新型农业经营体系建设等多个方面对促进农民专业合作社的健康发展提出具体的指导性意见和具体的政策举措。今年5月习近平总书记在黑龙江省考察调研时指出,“农业合作社是发展方向,有助于农业现代化路子走得稳、步子迈得开”,“农民专业合作社是带动农户增加收入、发展现代农业的有效组织形式,要总结推广先进经验,把合作社进一步办好。”可以预计,在落实“十三五”规划的五大发展理念、建设现代农业、构建新型农业经营体系中,农民专业合作社发展前景将更加广阔。

为推进农民专业合作社健康可持续发展,2013年,中央1号文件首次提出要“抓紧研究修订农民专业合作社法”。2015年中央1号文件进一步指出要“适时修改农民专业合作社法”。2015年6月,全国人大正式启动了《农民专业合作社法》的修订工作。从对近些年来学术界关于《农民专业合作社法》的文献综述发现,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,对这部法律的特色、合作社法律定义、成员制度安排、治理结构、政府与合作社的关系等问题展开了持久而深入的探究与争鸣^{①②③}。本文将围绕修法指导思想与修法目标、法律名称与调整范围、以及联合社成员制度规定等若干焦点热点问题,对《农民专业合作社法》的修订提出初步的思考。

一、关于修法的指导思想与修法目标

合作社制度是市场经济的产物,是市场经济条件下弱势群体改善自我境遇、维护经济利益、提升社会经济地位的自卫武器。时过境迁,经过170余年的发展演化,农业合作运动正在发生着较大的转型,突出表现在农业生产经营者的分化日益严重,成员主体从以同质性的小农和小微农场主为主,转向维持生计的兼业小农与面向市场经营的专业农户并存,小规模农场主与中大型农场主并存,成员群体的异质性取代同质性已经成为世界农业合作社的主流。尤其是在发达国家,农业合作社的主体已经不再是社会的弱势群体,而是上升至中产阶层的小微企业家群体,并为适应外部市场环境的变化,农业合作社逐步走向公司化、股份化、国际化。农业合作社政策也从给予农业合作社特殊的财政补贴和税收优惠待遇向着合作社与其他市场主体同等对待、视同合作社为一般性市场经营主体的方向回归^④。但不管怎样演变,为初级农产品的生产者服务、而不是为食利的投资者群体服务始终是农业合作社的组织目标宗旨。

在进入全球化时代、中国经济进入新常态、农产品市场国际化的宏观背景下,我国现代农业建设面临着前所未有的挑战。面对我国耕地细碎化、农户超小规模、分散经营的现状,党的十八大报告首次提出了构建新型农业经营体系,指出“发展农民专业合作和股份合作,培育新型经营主体,发展多种形式规模经营,构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系”。2013年党的十八届三中全会决定进一步明确要“加快构建新型农业经营体系。坚持家庭经营在农业中的基础性地位,推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式创新”。2015年党的十八届五中全会通过的“十三五”规划纲要全面提出“着力构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系”,并明确提出要“构建培育新型农业经营主体的政策体系”。2015年11月中办、国办印发“深化农村改革综合性实施方案”,具体提出了“构建符合国情和发展阶段的以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式、复合型现代农业经营体系”。中央文件的精神表明,现代农业经营体系的构建是建设现代农业的核心和基础,《农民专业合

①苑鹏,宫哲元《关于〈农民专业合作社法〉修订若干问题研究的文献述评》,《农业经济与管理》2015年第10期。

②李琳,任大鹏《不稳定的边界——合作社成员边界游移现象的研究》,《东岳论丛》2014年第4期。

③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》,《东岳论丛》2014年第4期。

④苑鹏《部分发达国家政府与合作社关系的历史演变及其对中国的启示》,《中国农村经济》2009年第8期。

作社法》的修订应该围绕建设与现代农业产业体系、生产体系相适应的农业经营体系而展开。

随着我国工业化、城镇化、信息化进程的加速,农村劳动力大批向外转移,城市工商资本大量进入农业、农村,农产品市场竞争加剧,农业科技成果的转化应用步伐加快,带动农业生产组织形式和经营方式发生了深刻变化。据全国农村观察点调查的数据,1993年至2013年,我国纯农户比重由49.90%下降到39.65%、非农户和兼农户比重已经达到60.05%^①。东部沿海发达地区和大城市郊区家庭经营走向企业化、专业化生产农户的同时,中西部地区的大量农户经营仍以兼业农户为主体,而欠发达贫困地区则存在着众多维护生计的传统农户。从全国水平看,农业生产经营基本主体农户在不断分化的同时,专业大户、家庭农场、农业企业、农业专业服务组织以及农民专业合作社等各种新型农业经营主体和服务主体群体快速崛起,总量达到了270万家^②。农业生产经营组织全面进入多层次、多类型长期存在的发展新阶段。构建新型农业经营体系,农户家庭经营是基础、也是主体力量,专业大户、家庭农场、职业农民、农业企业和各类农业社会化市场服务组织是带动农户进入市场、创新农业经营组织方式的主导力量和骨干力量。因此,修订《农民专业合作社法》需要从农村基本经营主体发展变化的新特点出发,兼顾公平与效率理念,以户家庭经营的主体地位、促进提升农户进入市场的组织化程度、加快广大兼业小农向专业农户的转型升级,以及加速新型农业经营主体创新步伐、助推农业竞争力提升的双重重任为基本目标。

二、关于法律名称与调整范围

按照《农民专业合作社法》第二条规定,“农民专业合作社是在农村家庭承包经营基础上,同类农产品的生产经营者或者同类农业生产经营服务的提供者、利用者,自愿联合、民主管理的互助性经济组织。农民专业合作社以其成员为主要服务对象,提供农业生产资料的购买,农产品的销售、加工、运输、贮藏以及与农业生产经营有关的技术、信息等服务。”从实践情况看,丰富多彩的农民专业合作社创新实践,已经突破了法律的规定。首先,农民专业合作社的成员主体从“同类”走向“同类”与“多元”并存,为提升合作社的市场竞争力,沿着农产品价值链条、不同类型生产经营者之间相互合作,甚至是家庭经营农户与资本、技术、土地等稀缺要素所有者之间的合作成为大

量存在的一种现象,成员构成的多元化成为新常态。因此,坚持家庭经营农民成员为主体的开放性成员制度将是未来农民专业合作社一种发展的大趋势;其次,大量农民专业合作社经营范围走向综合化,除了生产服务、经营服务外,还增加了金融服务,特别是党的十八届三中全会提出“允许有条件的农民专业合作社开展信用合作”,以及党的十八届三中全会提出“允许农民专业合作社开展信用合作”后,大量农民专业合作社开展以资金互助为主的信用合作,但是它们仍以“专业合作社”冠名,出现名实不符问题。而名实相符、实现法规名称的规范化是完善我国社会主义法制建设的基本要求,因此农民专业合作社的实践发展需要修订法律名称,去掉“专业”一词;第三,随着城市化进程和现代农业建设的深入发展,涌现出大批依托本地资源优势发展农村二、三产业的新型农民专业合作社,经营业务范围完全跳出了法律所规定围绕农产品生产开展产前、产中、产后服务。比较普遍的如依托当地自然环境或人文环境或区位优势等成立的乡村旅游、休闲观光合作社;依托当地传统产业、非物质文化遗产成立的各类手工业合作社,以及以土地流转为纽带的土地股份合作社等等。对于这类合作社的注册登记,个别省份在制定本省农民专业合作社实施办法中突破上位法的规定,给予了法律认可,但是这种做法的合法性受到质疑。按照2015年3月15日起实施《立法法》第九十六条规定,对于超越权限的,“应予以改变或者撤销”。为此,需要修订《农民专业合作社法》法律名称,拓展该法的调整范围,以促进多样化、多类型的农民专业合作社的发展。

关于法律名称修订,目前主要有两种观点。一种是主流观点,建议去掉“专业”,改为《农民合作社法》,为合作社发展提供更为广阔的空间。另一种观点建议更名为《农业合作社法》,突出合作社的产业特性,并遵循国际惯例。同时避免因农民概念不规范造成新的混乱。

笔者认为,这两种不同观点背后折射着的是我们修法的出发点是以家庭经营的农户为主体,从侧重于提升农户市场竞争力、改善市场竞争环境的公平理念出发,兼顾效率;还是以家庭农场、专业大户、职业农民等为主体,从侧重于加速农业结构转型、提升农业产业竞争力的效率理念出发,兼顾公平?笔者认为,从前者出发,将两者有机结合起来,通过后者带动前者,更符合当前我国的基本国情和农村、农业发展阶段特点,同时也符合修法宗旨。因此如果更名,建议选择《农民合作社法》方案,扩大该法的调整范围,更好地发挥合作社引领农户参与市场

①张红宇,李伟毅《新型农业经营主体:现状与发展》,《中国农民合作社》2014年第10期。

②国务院新闻办:国新办举行关于完善农村土地“三权分置”办法发布会,2016年11月3日。

竞争、加速兼业农户向专业农户转型,推进新型农业经营主体创新、促进农户增收的载体作用。

事实上,党中央的文件已经在合作社的称谓上做了调整。2013年,中央1号文件首次全面使用“农民合作社”概念,指出“农民合作社是带动农户进入市场的基本主体,是发展农村集体经济的新型实体,是创新农村社会管理的有效载体”。之后党的重要文件多次继续沿用了“农民合作社”概念,为《农民专业合作社法》名称修订提供了重要依据。同时必须看到,如果修订法律名称,将会出现新的情况和挑战,需要未雨绸缪,从立法理论、历史遗产、现实需要和国际经验等多方面对法律更名开展充分的论证。

一是《农民专业合作社法》在社会主义法律体系建设中的位置。党的十八届四中全会提出要完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。《宪法》第八条将我国农村合作经济分为“生产、供销、信用、消费”四大类型,如果法律修订为《农民合作社法》,理论上讲,其业务范围可以包括这四大类型的合作。但笔者认为现阶段我国农民合作社法调整范围不宜生产、生活综合化,仍应定位在商法中,法律调整范围继续限定在生产经营领域。因为它更符合问题导向、通过促进农户组织化程度提高,加速构建现代农业经营体系,适应现代农业建设需要的初衷,也符合合作社立法走向专门化立法的国际大趋势。

二是强化对“农民”概念的内涵与外延的界定。何为农民、农民的标准为何,修订后的《农民专业合作社法》应当给予基本的说明。随着我国建立城乡统一的户口登记制度,农民将逐步从身份概念转向职业概念,但是它这是一个漫长的历史演进过程,在城乡一体化的体制机制没有建立健全、农村社会保障水平有限的转型时期,我们应该有历史的耐心。建议从实际出发,以体现时代性、包容性和前瞻性,而不是学术性、理论性的基本原则来界定农民标准,农民不仅包括拥有土地承包权的“身份农民”原住民,而且包括城市下乡、承包农户土地并直接从事农业生产经营活动的个人创业者或个体私营业主等“职业农民”或新农人,即农民包括拥有土地承包权的农民和拥有土地经营权的实际经营者等两大基本类型。这样既有利于鼓励离农的承包农户通过合作社平台加速土地要素的流转,增加财产性收入;也有利于调动各种新型农业生产经营主体的积极性,发挥领头羊作用,带领广大小农户一起闯市场,促进农业生产经营主体向着职业农民的方向加速转化。国营农场从事初级农产品生产经营的职工等应视同于本法所称的农民。

三是明晰《农民专业合作社法》与供销合作社及农村(股份)经济合作社的关系。供销合作社是计划经济时代的产物,早在1982年中央1号文件就明确要求供销合作社

恢复组织上的群众性、经营上的灵活性和管理上的民主性等“三性”,但是几十年来,供销合作社的改革始终没有取得实质性的突破,距合作组织属性越来越远。2015年,中央和国务院再次颁布“关于深化供销合作社综合改革的决定”(中发[2015]11号)的文件,提出供销合作社要按照“改造自我、服务农民”的总体要求,实现“为农、务农、姓农”的改革目标宗旨,并明确要抓紧制定供销合作社条例,适时启动供销合作社立法工作。同年,国务院将供销合作社条例列入2015年立法工作计划,目前供销合作社总社、国务院法制办牵头的《供销合作社条例》制定工作正在进行中,因此,它不应在《农民专业合作社法》的调整范围内。

目前,我国部分农村行政村一级大量存在的农村(股份)经济合作社是在人民公社体制基础上翻牌而来的,其成员以上世纪80年代初期实施土地承包制时间节点的原集体经济组织成员为主体,以所在社区集体土地为核心的集体资源性资产为合作纽带,成员身份具有天生的地缘性属性,与《农民专业合作社法》的自愿入社制度不一致。个别省份曾出台专门的地方法规调节这类特殊经营主体,如《广东农村社区合作经济组织暂行规定》(2004)、《浙江省村经济合作社组织条例》(2007)等。近年来部分省份如浙江、江苏、吉林、湖南等专门出台了关于促进村级农村集体经济组织的意见,其中村组织带领农民发展合作社是发展壮大新型集体经济组织的一个重要途径,因此村经济合作社不同于农民合作社。农村(股份)经济合作社作为我国计划经济时代的制度遗产,随着农村集体产权制度改革的深化,那些经过改制、符合农民合作社登记成立条件要求的,可以按照《农民专业合作社法》进行注册登记。如果继续保留原有的非自愿入社原则的社区(股份)经济合作社,不应在本法的调整范围内,应单独设立条例进行规范。

鉴于农民合作社、基层供销合作社和农村(股份)经济合作社之间存在一定的渗透和交叉关系,需要进一步强化彼此相互关系的研究,以推动我国农村合作经济组织多元化、多样化的健康发展。

四是土地股份合作社是否包括进来。这也是修法中分歧较大的一个问题。从农村实践看,土地股份合作社已经大量存在,并且大多在工商部门进行了注册登记,中办、国办印发的《深化农村改革综合性实施方案》(2015.11)中提出“加强农民专业合作社和土地股份合作社规范化建设”,现实中土地股份合作社存在着与农民专业合作社有交叉、有重合、又有不同的复杂关系。土地股份合作社大体可以分为两大类。一类是农户作为土地的承包经营者身份联合起来,将彼此的承包土地化零为整,统一平整、共同经营,以实现规模经济、按照成员的土地产出进行盈余返还,这一类型本质上与农民专业合作社并无二

样,可以视为“生产在社、服务也在社”的共同生产型农民专业合作社。另一类则是农户作为土地的承包者身份联合在一起,将细碎化的土地连片后,共同对外出租,以实现承包土地的财产性价值收入的最大化。现实中大量存在的是后一种类型,它的成员属性与农民专业合作社不同,不再是“自耕农”,而变成了“地主”。截至2015年底,耕地流转占全国家庭承包经营耕地的33.3%,发生流转的农户超过6600万户,占承包农户总数的近29%^①。农业部的最新数字显示,到2016年6月,土地流转农户已经超过7000万户,比例超过30%,其中东部沿海地区农户转移的比例超过50%^②。针对新的情况,2016年11月中央办公厅、国务院办公厅新近出台的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》明确要严格保护农民承包权。“不论经营权如何流转,集体土地承包权都属于农民家庭”。农户“有权通过转让、互换、出租(转包)、入股或其他方式流转承包地并获得收益”,同时也提出要加快放活土地经营权,“引导土地经营权流向种田能手和新型经营主体”。“鼓励采用土地股份合作、土地托管、代耕代种等多种经营方式,探索更多放活土地经营权的有效途径”。因此,今后土地股份合作社中成员入股土地的产权性质既可以用益物权(承包权入股),也可以是债权(经营权入股)。不管是哪一种什么形式,《土地承包法》、《土地管理法》迫切需要进一步地修订与完善,以适应土地流转变化的新形势,合法地保护土地承包者和土地经营者的合法权益。

此外需要指出的是,从农民专业合作社内部开展的资金互助业务看,通常是停留在解决部分成员季节性生产经营的流动资金短缺,它在成员构成多元化(生产户、经营户并存)的合作社内部效果较为显著,可以通过不同类型成员资金使用高峰期的错开,相互合作,提高资金利用率;但是对于那些以专业同质农户为主体的合作社内部,因存在资金需求高峰期的重叠性问题,其功效有限。因此,对于这类农民专业合作社,开展信用合作的重点应放在中介服务功能上,即作为农户成员与正规金融机构的联系纽带与桥梁,通过为其提供成员信用等级、或贷款担保帮助成员获得贷款,或直接从正规金融机构批发贷款向农户放贷等。必须看到,金融业务专业性和复杂性强,天然地要求资金业务的大规模性,同时需要有农业保险兜底,

而我国绝大多数农民专业合作社不具备这样的条件。此外,尽管合作金融属于非审慎监管,但是在我国农村金融环境不健全,普惠金融体系没有建立起来,以及资本的强流动性、趋利性属性,在现阶段仍然需要外部监管,因此法律修订应明确,对于开展金融服务的合作社,应当在市县金融办进行备案,以防止出现目前在农村一些地区以农民专业合作社名义运作的“山寨版银行”。并且从长远看,对合作金融进行单独立法,加快建设与全面建成小康社会相适应的农村普惠金融服务和保障体系,形成政策性金融、商业性金融和合作金融三足鼎立的良好金融生态格局,是解决广大农户金融需求的根本途径。

三、关于合作社联合社成员制度规定

合作社联合社是合作社发展到一定阶段的产物。合作社之间通过横向一体化或纵向一体化的联合,可以在更高层面实现规模经济、范围经济,提升合作社的市场竞争力,延伸合作社的产业链条。《农民专业合作社法》没有涉及联合社问题,针对近年来农民专业合作社联合社的快速发展态势,2013年底,国家工商总局和农业部联合发文明确了合作社联合社的法人地位,并要求参照《农民专业合作社法》《农民专业合作社登记管理条例》相关规定办理农民专业合作社联合社设立、变更、注销及备案登记,联合社领取《农民专业合作社法人营业执照》。因此,给予合作社联合社法人地位是修订《农民专业合作社法》的一项重要内容,也是很多农民专业合作社理事长最为关注的内容^③。

修法中对于联合社的相关规定中,学界争议大、关注度高的一个问题是成员的资格规定,是应采取只允许合作社加入的封闭式成员制度,还是采取允许非合作社成员加入的开放式制度?那些认为应当采取封闭制的学者,主要是出于规范合作社健康发展、防止异化、保护合作社成员的利益考虑。而坚持应采取开放式观点的学者,从目前已经有7省关于联合社登记管理办法中采取了开放式资格成员规定,以及从有利于合作社的要素优化配置以及符合农民专业合作社的自身需求等多个方面论证了其合理性与必要性^④。

①中新网: <http://www.chinanews.com/cj/2016/08-10/7967918.shtml>。

②国务院新闻办:国新办举行关于完善农村土地“三权分置”办法发布会,2016年11月3日。

③2015年春,笔者参与的国家自然科学基金“农民专业合作社和农业产业化课题”选取了山东、江西和四川3省9个县市的109家农民专业合作社开展问卷调查,关于《农民专业合作社法》存在问题,在109个理事长样本中有54个理事长回答此问题,占总样本的近50%。其中选取比例最高的是联合社的登记注册问题,高达75.9%;大大高于位列第二、第三的“政府对合作社的优惠政策不够明确”(占33.3%)、“盈余的60%按照交易额返还”(占24.1%)。

④孔祥智《农民专业合作社联合社主体应该多元化》,《中国经济时报》,2016年8月12日。

从农民专业合作社发展联合社的实践经验出发,笔者认为应该采取开放式的成员制度。笔者近年的调研发现,当前国内选取开放式成员制度的合作社联合社主要源于以下几个原因。一是增强市场谈判力。农产品的一个重要特点是区域产地特征显著,产品内在品质与其具有不可复制的气候、土壤、水质条件等自然因素紧密相联,表现出产地唯一性特征,它意味着在某个地理区域范围内(通常是县乡范围),合作社拥有的农产品比例越高,其潜在的市场谈判力越强,也越有可能给农户生产经营带来更大的利益。现阶段,一些专业大户、家庭农场因自我经营初步实现了规模经济而没有加入或领办合作社^①。联合社通过吸引这些大户加入,可以增加与原料采购方龙头企业或大型超市等的谈判砝码,实现成员合作社与非成员合作社的互利共赢。二是为了更大范围内实现规模经济,降低经营成本。如联合社统一购买果袋、饲料、农药等农资投入品,购买数量规模越大,联合社获得的折扣价也越优惠,因此他们会积极吸收没有加入合作社的专业大户、家庭农场加入联合社,以降低生产成本。三是为了更好地实现资源优势互补,拓展营销渠道。它在水果、蔬菜等联合社中较为普遍。目前农超对接、农校(企)对接等直销方式较为流行,但是受到农产品生产季节性影响,面对一些大型连锁超市的高门槛,单个农民专业合作社难以满足其对于农产品供给的“大规模、多品种、供货量稳、供货期长”等的基本要求,为此,一些农民专业合作社合作成立联合社,对少量无法自我解决的个别品种货源,通过吸引家庭农场或专业大户或农业(生产)公司加入的形式来化解难题,避免了自我在批发市场采购品质无法保障的风险。四是品牌建设。为了改变当地合作社成员产品品牌多而杂、走不出区域、更叫不响全国的状况,一些以本地特色产品为纽带的联合社成立后,努力打造自己具有区域特色的品牌。但是基于一些没有加入合作社的大户通常也有自己的小品牌,如果他们游离在联合社之外,会降低使用联合社产品品牌的潜在数量规模,不利于联合社扩大品牌的市场影响力。为形成一个拳头对外、扩大品牌效应,联合社实行开放式成员制度,吸引这些生产大户加入。成员产品凡是满足联合社品牌标准规定要求的,都可以使用联合社的品牌。同时,

允许成员保留继续使用个人自有品牌的权利。联合社试图通过引导成员统一品种、改善生产管理技术和销售渠道,不断地提升自有品牌含金量,来吸引更多的成员使用联社品牌,并利用市场优胜劣汰机制逐步整合成员品牌,最终形成一个区域的权威品牌。

因此,合作社联合社成立动因与农民专业合作社的成立动因相类似,进一步的联合是要解决合作社规模小、经营实力弱,单个合作社无力做、做不好、做不大的事情,最终是为了进一步提升合作社的市场竞争力。必须看到,经过170年国际合作社运动的演化,合作社已经走下理想主义的神坛而实用主义化,成为是农业生产经营主体改善市场境遇的一个工具,但不是唯一的工具。顺应大趋势,联合社成员制度应坚持开放、不封闭的基本原则,通过完善相关法律规定,合理规范股权结构、坚持合作社成员的主体地位(如至少占成员总量的80%,股份必须占到60%以上),同时控制单个成员的占股比例(如不允许超过20%),坚持成员平等,一成员社一票,不设置附加表决权的民主决策机制等,来维护联合社的合作属性。此外,在我国目前合作社的发展环境下,如果硬性规定封闭式成员制度,其结果可能并不能阻碍非合作社成员的加入,反倒是造成出现新的挂牌合作社的风险。因此疏导、防范风险为主,比直接封路可能更有利于保护和促进合作社的健康发展。

如果允许非合作社成员加入联合社,那么必须对农民合作社联合社可能出现的区域性市场垄断给予充分的防范,特别是目前资本市场放开,小品种农产品被金融产品化的背景下。近年来,农产品市场上“将(姜)你军”、“算(蒜)你狠”、“逗(豆)你玩”等现象的出现,背后有金融大资本的推波助澜。因此,法律修订需要明确农民专业合作社联合社的业务范围,使其既能服务于成员合作社,避免与成员合作社发生同业竞争,又应防止形成新的垄断力量。目前《反垄断法》关于农民合作组织的豁免的相关规定偏于简略,需要对适用于反垄断豁免联合社的范围界定和如何豁免等问题给予深入的研究,以适应形势的新变化。

[责任编辑:王成利]

^①从笔者接触到的案例看,这些专业大户、家庭农场的产出规模通常大于周边合作社的平均产出规模。