

# 我国农民专业合作社发展的里程碑

## ——解读《农民专业合作社法》

夏 英

中国农业科学院农业经济与发展研究所

---

自 20 世纪 80 年代,各类蔬菜专业合作经济组织不断涌现,对我国蔬菜产业的发展起到了主要的推动作用。《农民专业合作社法》将于 2007 年 7 月 1 日起实施,这是我国首次以立法的形式推进农民的经济互助与合作,其对引导和促进农民专业合作社发展具有重大的现实意义和深远的历史意义。

---

在我国农村改革发展实践中,各地已创办了十万多个农民专业合作社、农民专业技术协会等农民专业合作经济组织,它们在组织农民进入市场、发展产业集约化经营、提高农业竞争力、增加农民收入等方面发挥了重要的作用,农民参加合作社的积极性非常高,发展这一组织无疑将成为解决我国“三农”问题的一条好途径。国家在政策方向上也一直鼓励和支持农民专业合作经济组织的发展,《中华人民共和国农业法》和有关政策文件都明确提出,要“积极引导和支持农民发展各类专业合作经济组织”(2006 年中央“一号文件”)。不过,作为我国社会主义市场经济中的新事物,农民专业合作社在实践中长期存在着法律地位不明确、发展能力不足、运行机制不规范,以及外部干预和内部人为控制等诸多影响其发展的问题,需要国家以法律的形式予以解决。值得高兴的是,十届全国人大常委会经过三次审议后,于 2006 年 10 月 31 日第二十四次会议表决通过了《农民专业合作社法》,并自 2007 年 7 月 1 日起施行。《农民专业合作社法》(以下简称《合作社法》)的颁布实

施,是我国首次以立法形式推进农民的经济互助与合作,其对引导和促进农民专业合作社发展具有重大的现实意义和深远的历史意义,必将产生积极影响。

1 《合作社法》是一部关系广大农民切身利益的法律,适应我国农民专业合作社发展现实,并为其营造了进一步发展的空间

《合作社法》的立法与调节对象是农民专业合作社,之所以强调“农民”<sup>[1]</sup>在合作社中的主体地位,与现实中我国农村农民专业合作社的发展往往以外部力量带动为特点、缺少自主性有关。为此,《合作社法》第十五条给出量化概念,农民专业合作社 80% 以上的成员应是农民,同时规定其他非农民身份的成员或团体社员的比例最高不得超过成员总数(20 人以上)的 5%。可见,《合作社法》就是一部关系广大农民切身利益的法律。

《合作社法》明确了农民专业合作社的市场主体地位,依照这部法律在工商部门注册登记,农民专业合作社便可取得法人资格,且农民专业合作社的法人类型与普通企业法人、社团法人是有区别的,依照《合作社法》,农民专业合作社工商登记的具体办法将随后制定出台<sup>[2]</sup>。也就是说,该法律的出台完善了我国关于市场主体的法律制度,使《合作社法》

---

夏 英,女,研究员,中国农业科学院农业经济与发展研究所,北京市海淀区中关村南大街 12 号,100081, E-mail: xiaying@mail.caas.net.cn

收稿日期:2007-03-14

成为继公司法、合伙企业法、个人独资企业法之后,又一部维护市场主体的法律。

农民专业合作社统一注册登记后便可以依照《合作社法》正常开展法律认可的、章程规定的经营活动。

就农民专业合作社的业务内容或经营活动而言,对《合作社法》第二条“农民专业合作社以其成员为主要对象,提供农业生产资料购买,农产品的销售、加工、运输、贮藏及与农业生产经营有关的技术、信息等服务”的规定,我们需要理解的是,尽管法律条文没有明确提出金融服务,但也没有明确不可以从事金融服务。这就为农民合作金融的发展预留了较大的空间。第二条还对农民专业合作社的成员对象做出界定,即“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”。也就是说,农民专业合作社既可以是专门提供服务者,也可以是专门利用服务者,更可能是服务提供者与利用者一体化。这一点也较大地适应了目前我国农村农民专业合作经济组织发展多样性的现实,而区别于传统的经典合作社范式——其成员必须既是服务的利用者,又是服务的提供者。

这部法律还鼓励为发展农民专业合作社提供支持。法律规定,国家通过财政支持、税收优惠和金融、科技、人才的扶持以及产业政策引导等措施,促进农民专业合作社的发展。国家鼓励和支持社会各方面力量为农民专业合作社提供服务。

## 2 《合作社法》对农民专业合作社的规范发展将起保障作用

### 2.1 依法创立农民专业合作社,有助于农村组织有序健康发展

农民专业合作经济组织是在家庭承包经营基础上,由从事同类农产品生产经营和服务的农民,以提高市场竞争力和增加成员收入为目的,自愿联合、自我管理、自我服务、自我发展的互助性经济组织。这就表明发展农民专业合作社与稳定农村基本经营制度并不矛盾,两者是相辅相承的关系:农村基本经营制度是农民专业合作社发展的基础和前提,农民专业合作经济组织是农业经营机制的一种创新和发展。创立农民专业合作社不仅丰富了我国农村组织结构,更重要的是引入一种新制度资源,有利于活跃农村经济,为构建和谐农村注入新活力。

### 2.2 依法规范农民专业合作社的组织行为,加强内部管理,有助于提高农民专业合作社自我发展能力和发展质量

外部力量带动一直是我国农民专业合作社发展的重要特征,在为合作社发展带来机遇和能量的同时,也带来一些问题,主要是导致合作社发展过多依赖外部力量,不能真正自治,不能真正成为农民自己的组织。《合作社法》对此予以了内、外部约束。外部约束是从追究法律责任而言,体现在第五十三条,对侵犯农民专业合作社及其成员的合法财产,非法干预农民专业合作社及其成员生产经营活动,如摊派、强迫接受有偿服务等予以追究法律责任;内部约束是从成员权力和义务、组织机构与运行的内部管理方面而言,主要包括:实行一人一票的民主管理制度、可设执行监事、实行内部审计、建立法律认可的合作社章程、建立成员个人账户、采用适合农民专业合作社的财务制度和会计制度等,第二十九和三十条还对农民专业合作社的理事长、理事和经理的不当行为做出专门约束。《合作社法》意在通过建立这些有效的内部管理机制,使农民专业合作社真正成为提高农民组织化程度、改变农民弱势地位、增强农业市场竞争力、促进农民持续增收的重要途径和重要载体,真正成为农民欢迎的、生命力强的高质量合作经济组织。

### 2.3 依法加强政府对农民专业合作社的支持和服务,有助于保护农民专业合作社及其成员的合法权益

就农民专业合作社发展的外部环境而言,《合作社法》第八、九、五十三及四十九至五十二条等内容都是具体体现。一是明确了政府部门的职责,“县以上各级人民政府应当组织农业行政主管部门和其他有关部门及有关组织,依照本法规定,依据各自职责,对农民专业合作社的建设和发展给予指导、扶持和服务”,包括登记指导、业务培训等;二是规定政府要在财政、税收、信贷、土地、项目、经营等方面加大对农民专业合作经济组织的支持;三是强调合作社的财产要受到保护,对外部不正当行为给合作社造成损失的追究法律责任。这些规定传达出政府与农民专业合作社的关系不是从属性的、行政管理性的,不能以行政手段干预农民专业合作社的设立和运行,更不能以行政手段拔苗助长;各级人民政府、农业行政主管部门及其他有关部门和组织与农民专业合作社是一种伙伴关系,政府应坚持在

“引导不强迫,支持不包办,服务不干预”的原则下,为农民专业合作社的规范发展创造良好条件,营造适宜环境,为把农民专业合作社真正办成“民有、民管、民受益”的自治组织提供有力保障。

### 3 法律实施前有待进一步做好的配套工作

《合作社法》是农民们期盼已久的法律,它的制定顺国情、符民意。但要使这样一部好的法律发挥其应有的作用,必须有与之相配套的规章制度。从《合作社法》颁布到正式实施,有8个月之久的过渡期,在此期间,有关方面正抓紧制定相关配套办法<sup>[3]</sup>,以搞好各项规章制度的衔接,确保与法律同步实施。据悉,农业部、国家工商总局和财政部已着手修订《农民专业合作社示范章程》,同时抓紧制定的还有农民专业合作社登记办法、农民专业合作社财务制度和会计制度,以及扶持政策、财政支持政策等配套法规制度。

就制定《农民专业合作社示范章程》来看,通过示范章程的制定将《合作社法》的某些条文具体化,以起到进一步补充、明确法律和规范、指导农民专业合作社运行的现实作用,实际上《农民专业合作社示范章程》可视同法律条规执行。笔者认为,《合作社法》中需要由《农民专业合作社示范章程》加以补充、明确的内容主要有:如何量化合作社对非成员服务的边界?合作社如何提取公积金?所提公积金如何量化到个人账户?对于可分配盈余按交易额返还后的剩余部分,如何按社员个人账户的出资额和公积金份额,以及合作社接受国家财政直接补助和他人捐赠形成的资产平均量化到成员份额,按比例分配给本社成员?等等。例如,《合作社法》第三十五条规定“农民专业合作社可以按照章程规定或者成员大会决议从当年盈余中提取公积金”,就是说由每个合作社内部章程决定是否提取公积金。对这一条款内容,示范章程将有可能从指导要求出发,规定提取公积金及公积金提取的具体比例或幅度。

从制定农民专业合作社登记办法来看,下一步工作是按法律要求形成一揽子具体操作办法,以解决目前农民专业合作社登记注册各有其主、名称五花八门的问题。当前各级农业行政主管部门应在尊重农民专业合作社意愿的前提下,抓紧做好注册登记的衔接工作。对已经办理工商登记的,要积极、主动配合工商行政主管部门按照农民专业合作社登记办法的有关规定进行梳理;对拟登记为农民专业合

作社的,要按照法律的规定和要求进行规范;对暂不具备法律规定的条件但具有合作性质和基础的,要依法加强业务辅导,一旦条件成熟,要适时引导登记为农民专业合作社;对新设立的农民专业合作社,要依法做好章程的制定、内部各项规章制度的完善、登记申请文件的准备等有关事项的辅导和指导工作。

从农民专业合作社财务制度和会计制度来看,目前各地农民专业合作社尚没有统一的会计核算办法,做法也各不相同,由于农民专业合作社是不以赢利为目的的一种特殊市场经济主体,其性质为“自愿联合,民主管理的互助性经济组织”(《合作社法》第二条),那么,会计制度也应该与一般企业会计制度有所区别。新颁布的《合作社法》第五章第三十二条规定,国务院财政部门依照国家有关法律、行政法规,制定合作社财务会计制度。农民专业合作社应当按照国务院财政部门制定的财务会计制度进行核算。可以肯定地说,这种会计制度在资产构成、收益分配、财产处置等方面将与企业会计制度有所区别,会计科目的设置也有所不同,如合作社有公积金、盈余返还等科目,而一般企业则没有。《合作社法》第四十六条规定,农民专业合作社接受国家财政直接补助形成的财产,在解散、破产清算时,不得作为可分配剩余资产分配给社员,那么如何处置这部分财产,也应由合作社专门会计制度加以规定。

总之,《合作社法》的颁布实施,填补了我国法律制度建设的一项空白,是农民专业合作社发展史上新的里程碑,标志着农民专业合作社将进入依法发展的新阶段。但也应该意识到,任何一部法律(包含相关配套实施规章)都不可能一劳永逸地解决所有问题,何况对于正处于社会急速变迁、发展日新月异的中国农村、农业和农民!《合作社法》开启了新阶段,其生命力也必将日益强大。

注释:

- [1] 《合作社法》中的农民并非以户籍或从事以土地为基础的生产活动为界定标准,《合作社法》第二条对此做出界定。
- [2] 在我国工商登记中,股份有限公司、有限责任公司和合作社都有具有法人性质的企业法人,有限责任制的独资企业及合伙企业属于非法人性质的自然人企业。合作社作为特殊的企业法人,国家对其实行相应的支持政策。
- [3] 《合作社法》中有四处明确指出需要由国务院有关部门进一步制定详细实施办法的内容。此外,第二章第十条第二款关于设立农民专业合作社的条件,指出需“有符合本法规定的章程”,实际上隐含着出台《农民专业合作社示范章程》之意。