

“农民专业合作社”笔谈

摘要:当前,农民专业合作社已成为中国农业经营组织体制创新的一个新亮点。基于此,本刊特邀国内权威专家张晓山、温铁军、苑鹏、黄祖辉教授就农民专业合作社展开笔谈。**张晓山教授**认为,农民专业合作社存在经营实力弱、承担风险能力差、不规范等突出问题,呈现异质性、多样性的特点。因此,政府政策的着力点是强化对政府扶持资金使用和收益分配的监管,保障扶持资金最大可能地让广大普通农户受益;引导农民社员通过入股和扩股向农产品销售、加工和流通环节发展,逐渐获取更多的合作社资产所有权、控制决策权和剩余索取权,分享初级农产品进入二三产业的增值收益。**温铁军教授**认为,当下多数农民专业合作社是在农户分化、部门和资本“下乡”的格局下由强势主体“利益共谋”形成的,“大农吃小农”的合作社越来越多。只有向综合性农民专业合作社转型,才能真正成为承接财政“普惠制”投入的主要载体。同时,业务范围涉及生产、加工、流通、金融、保险以及文化建设等众多领域的农民专业合作社通过多样化的业务节约交易费用,并强化农村双层经营体制“统”的功能;增强合作社自身的实力和吸引力,进而推动新型农民培育和提高农民组织化程度。**苑鹏教授**指出,《农民专业合作社法》在实践中暴露出一些问题和缺陷,应在立法目的、调整对象及适用范围、联合社问题、政府与合作社关系等四个方面深刻反思和完善。立法目的应当突出合作社的农户目标导向,强调合作社作为维护广大农户生产经营者的经济权益、提升农户市场竞争力的组织载体,是农户自我互助、为农户所利用的组织属性;在坚持已有法律名称的前提下,扩大法律的调整范围;明确合作社联合社的法人地位视同农民专业合作社法人,将联合社的金融服务功能严格限定在中介服务和成员内部资金融通;增加政府监督的法律条款,重点监管获得财政扶持资金、金融优惠服务和税收优惠的合作社。**黄祖辉教授**认为,传统的“公司+农户”的农业产业化经营模式存在交易成本高、公司与农户关系脆弱、产业链不对称等局限性。为此,应当“嵌入”农民专业合作社这一新型主体,形成“公司+合作社+农户(基地)”的新模式,以降低市场交易成本,扩大公司(企业)和农户连接空间,形成“生产在户、服务在社”、“生产小规模、服务规模化”的新型农业规模经营形态和新型农业双层经营体制。

关键词:农民;专业合作社;规范化;发展困境;专业合作社法;立法目的;农业产业化;经营模式

中图分类号:F325

文献标志码:A

文章编号:1009-2013(2013)04-0001-09

Pen talk on the farmer professional cooperatives

Editorial comment: Currently, farmer professional cooperatives have become a new bright system innovation of China's agricultural management organization. For this reason, we invited some authoritative experts like Zhang Xiaoshan, Wen Tiejun, Yuan Peng, Huang Zuhui to discuss the issue. **Professor Zhang Xiaoshan** thought that the present cooperatives had such problems as the weak operating strength, poor risk resistance capacity and lack of standardization, and he believed the farmer professional cooperatives nowadays were of heterogeneity and diversity. He then suggested:(a) the focus of government policy was to enhance the supervision on the use of government support funds and income distribution so as to guarantee the maximum benefit of the vast number of ordinary farmers;(b)To guide farmers members to take part in the marketing, processing and distribution of agricultural products through investment and enlarge the numbers of their share, and gradually get more ownership for cooperative assets, decision-making authority and residual claims, and share the value-added benefits of primary agricultural products into two or three industries. **Professor Wen Tiejun** held the point of view that majority farmers professional cooperatives was formed by mighty principals with pattern of collusion of interests under the circumstance of household differentiation, sectors and capital going to countryside, and the cooperatives number featured with “big eat small” was growing. He then proposed that the cooperatives would truly become the main carrier of the system of generalized preferential treatment only by transforming from professional cooperatives into comprehensive cooperatives. At the same time, the business transaction cost could be cut as business becoming diversified, and the function of integration of rural dual operation system would

also be strengthened. He believed the cultivation of new farmers and degree of farmer organization would be improved through increasing attractiveness of the farmers cooperatives. **Professor Yuan Peng** pointed out that the Law of Farmers Professional Cooperatives revealed some problems and deficiencies in practice, and improvement should be made in legislation purpose, controlled member and sphere of application, association, the relationship between governments and the cooperative. He advised that legislation purpose should aim to highlight the farmers' goal-oriented of cooperative, emphasize its organizational attribution, expand the scope of legal adjustments on the premise of existing legal name, clearly define the status of legal person of unions equal to that of farmers professional cooperatives, limit strictly the financial service of unions for members of the intermediary services and financial intermediation, increase legal provisions for government supervision. **Professor Huang Zuhui** said the traditional agricultural industrialization model "company+farmers" had high transaction costs, the relations between companies and farmers was fragile, industry chain was asymmetric. He hence suggested farmers professional cooperatives be "embedded" into the traditional agricultural model in order to reduced market trading cost, expanded company (enterprise)and farmers connection space, thus a new mode "company + cooperatives + farmers(base)" was formed, and new agricultural double operating institution of "production in households, and service in social" and "production small scale, and service scale " formed.

Key words: farmers; farmers professional cooperatives; standardization; development difficulty; the law of farmers professional cooperatives; legislative purpose; industrialized agriculture; management mode

农民专业合作社规范化发展及其路径

张晓山

一、中国农民专业合作社发展面临的突出问题

2013年的中央1号文件提出：“大力支持发展多种形式的新型农民合作组织”，并强调：“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”。随着中央和地方政府日益加大对农民专业合作社的扶持力度，中国农村合作事业的发展进入快速增长轨道，以农民专业合作社为代表的农民合作经济组织发展呈现加速态势，成为中国农业经营组织体制创新的一个新亮点。

虽然农民专业合作社发展迅速，但也应清醒地看到其发展中存在一系列亟待解决的问题。其中一个突出的问题是合作社自身实力弱、运行不规范，合作社的发展呈现异质性、多样性的特点，水平参差不齐。中国农民专业合作社的发展仍处在起步阶段，从总体水平看，普遍存在经营规模小、经营实力弱、承担风险能力差，停留在微型企业行列。带动农户入社的能力弱、农民通过合作社销售的农产品、购买的农资等的市场份额很低。

中国农民专业合作社发展走的是“先发展，后规范，在发展中规范”的路子，现在看来是发展有余，规范不足。登记注册的合作社中，一部分仍是

松散型的，虽然在工商局注册登记，但没有办公场所，有的连牌子也没有挂；有一部分合作社只是从事技术服务和流通服务活动的中介性组织，没有经济实力来从事经营性活动；也有一些具有一定经济实力的合作社，有的是由涉农公司领办，有的是由专业大户或大股东领办，其中一些合作社甚至很少具有合作性质。

随着农民专业合作社数量、规模的迅速扩张，学术界和社会各部门的争鸣日益激烈，争论的焦点在于：在这些已经注册登记的合法合作社中，有多少是按照法律规定的条款运作的？又有多少是为了套取国家财政扶持、税收优惠的“假合作社”、“贴牌合作社”或“空壳合作社”？有学者认为，大约80%以上的合作社徒有虚名，或出于政绩需要，或为从中牟利而设（《八成农合社被指“空壳”农业部设槛推示范社》，《中国合作经济学会会刊》2010年第6期）。也有学者针锋相对地指出，那些认为虚假合作社泛滥的言论言过其实。合作社只要依法注册，就没真假之分，只有规范和不规范之分。不能用抽象的概念来框定合作社的实践，农民受益是关键。^[1]但是不管怎样，在经营实力相对较强的合作社中，较为普遍的现象是民主机制不健全，领办人控制合作社，成员账户没有建立或形同虚设，财务管理不规范，普通农民社员的参与度低，普通成员与组织没有建立起利益共享、风险同担的激励

和约束机制。一些农民专业合作社甚至不过是“公司+农户”的翻牌。

究竟什么样的合作社是规范的合作社？规范的合作社在中国有没有发展的空间？有没有生命力？如何促进规范的合作社的发展？令人深思。

二、农民专业合作社发展多样化、异质性的必然性

第一，混合型多样化的农业经营模式为农民专业合作社的异质性发展提供了现实可能。在现实的中国农业现代化进程中，我们在各地看到的往往是社会主义初级阶段的一种混合型、多样化的新模式，走的是一条兼容性较强的道路。农业现代化的主要形态一是出现对家庭经营的扩展和延伸，通过各种形式的土地承包经营权流转，专业种植、养殖和营销大户开展规模经营；二是当地的公司或合伙企业，或本地的外出创业的企业家回到地方上承包经营和进行产业化经营；三是工商外来资本或大企业进入农业，连片开发，反租倒包。这样的农业现代化发展模式必然影响到农村土地制度变革的方向和乡村治理结构的演进，同时也影响到农民专业合作社的发展和现阶段的特点。如果多样化、混合型的农业现代化发展模式和经营形态在中国农村长期存在，而对公司等其他新型农业经营主体又缺乏制度规范和政策指导，那么，作为政府倡导发展的农民专业合作社将不可避免地呈现异质性和多样性的特点。

第二，《农民专业合作社法》的相关条款为农民专业合作社的异质性发展提供了法理依据。《农民专业合作社法》规定，合作社是“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”。《农民专业合作社法》第十四条规定，“……从事与农民专业合作社业务直接有关的生产经营活动的企业、事业单位或者社会团体，能够利用农民专业合作社提供的服务，承认并遵守农民专业合作社章程，履行章程规定的入社手续的，可以成为农民专业合作社的成员”。按照这项规定，涉农企业也可以成为合作社的团体会员。与遵循国际合作社联盟七项基本原则的经典合作社理论相比，中国《农

民专业合作社法》的一大区别是成员构成不再局限于具有相同市场地位、从事相同生产经营活动的同业生产者的联合，而是在此基础上允许那些处在同一农产品产业链条上具有上游、下游业务关联的相关利益群体也能组成或进入合作社。在现实经济生活中，服务的提供者和服务的使用者在很多情况下是利益交换的两方，如果提供农产品销售、加工服务的是龙头企业，利用服务的是农产品的生产者(农户)，农户社员希望初级产品能卖个好价钱，并能分享加工、销售的增值利润；而公司社员则希望农产品的价格越低越好，公司的利润越大越好。这部法令本身已经为可能存在利益冲突的两方共生在一个组织内提供了依据。农民专业合作社不仅是农产品生产经营者的同质性的组织，也有可能成为服务利用者和提供者共同组成的异质性的组织。

三、农民专业合作社规范发展的难点是龙头企业与农民社员之间建立公平合理的利益联结机制

在农业产业化经营中，工商及金融资本以龙头企业的形式进入农业，是剥夺小农呢？还是实现双赢，龙头企业和小农户成为利益共同体？这是一个不可回避的问题。同样的问题也出现在农民专业合作社的发展之中。龙头企业内部化于合作社中，外部矛盾转化为内部矛盾究竟是利大还是弊大？一些地方的实践表明，开展初加工、深加工和营销服务的合作社多数是依托龙头企业创办；农民自主创办的合作社基本以技术信息服务和对产品进行简单包装为主。在合作社内部，龙头企业与农民社员如何建立紧密型利益联结机制？这种机制应该是公平合理的利益联结机制，它能否建立就要看合作社内部的所有权、控制决策权和剩余索取权在农户社员与龙头企业之间怎么划分。

实践证明，龙头企业领办的合作社中，龙头企业与普通农户社员对合作社行使的权利差异很大。鉴于龙头企业拥有了合作社经营成功所需的资本、技术、营销渠道、品牌等核心稀缺资源，并承担了经营风险，这种制度安排决定了龙头企业成为合作社资产的主要所有者，控制决策权和剩余索取权的主要掌握者。这也将造成普通农户社员在合作社的决策以及剩余分配中更加处于相对弱势的地位，从

而与龙头企业的经营实力、收入差距进一步拉大。

四、农民专业合作社规范化发展的路径选择

没有合作社的企业家,就不可能有成功的合作社。目前,发展得好的农民专业合作社,一种是大户主导,设立门槛,排斥小农,另一种是龙头企业领办,资本占据主导地位。在中国农民专业合作社事业发展的初期,专业大户领办或资本所有者领办合作社有其现实的合理性。政府政策的着力点应当顺应合作社的发展趋势,在继续鼓励、引导各类社会精英带领农民发展合作社的同时,强化对政府扶持资金使用的用途和收益分配的监督力度,以保障扶持资金最大可能地让广大普通农户受益,而非被个别领办人或企业占有。

北美新一代合作社的特点是合作社办企业。中国农民专业合作社当前的特点是企业进入并领办合作社。要想改变资本对普通农户社员处于支配地位的现状,让农户社员逐渐获取更多的合作社资产所有权、控制决策权和剩余索取权,唯一的途径是社员通过入股和扩股向农产品销售、加工和流通环节发展,使农户社员逐渐掌控资本,成为企业的所有者或大股东。持有股份应成为合作社成员的重要标志,因为成员以其出资额在合作社中承担相应的责任,也享有相应的权利;出资也是合作社成员行使民主权利的基础。由股东社员为主组成的合作社自身成为龙头企业,将经济活动向农产品流通和加工领域拓展,使从事第一产业的农民社员能分享初级农产品进入二三产业的增值收益,最终实现服务利用者和提供者身份的同一。这是发展现代农业、增加农民收入的最佳途径,是应该鼓励和倡导的发展方向。通过这条途径可使合作社成为社员具有同质性的组织,也就促进了合作社的规范化。

参考文献:

- [1] 韩俊,曹杰.将农民受益作为评判农村制度建设的关键[J].中国合作经济,2009(12):34-35.

(作者系中国社会科学院学部委员、农村发展研究所研究员)

农民专业合作社发展的困境与出路

温铁军

新农村建设必须通过提高农民组织化程度来体现农民的主体地位。如果过多强调以业务单一的专业性合作为主,往往会出现普遍性的“精英俘获”,不利于“农民主体”地位的实现,因为在当前新农村建设资源分配中,大多数政府主导实际上已经沦为部门代表的利益集团主导,它们追求的并不是公共利益最大化。这必然导致普惠性政策变质为精英农户得益多,而大多数小农被“客体化”和边缘化。基于此,笔者认为,政府应该将综合性、多功能的农民合作组织作为新农村建设的主体,改变条块分割的复杂格局。

一、农民专业合作社效能的局限性

当前大多数农民专业合作社是在农户分化、部门和资本“下乡”的格局下生发和运行的,因而形成了特殊的面貌。从合作激励来看,农民合作有利于帮助部门和资本克服“下乡”的交易成本;外部的“下乡”资本也乐于为组织农户支付一定成本,因为除节约交易费用外,还可以获得政府的财政补贴;部门把握着公共财政对合作组织的分配渠道,一般也会选择和其经营领域相关的产品或服务去组织合作社,以利于部门经营职能的扩展。显然,如果农户以降低交易成本、实现和不断提高组织化程度作为合作宗旨,那么,从理论逻辑上推演,农民合作组织的规模扩大、实力增强,将与资本和部门垄断性经营形成竞争,压缩资本和部门的利益空间。由于农民专业合作社对于资本和部门的获利(寻租)具有双重效应,资本和部门的现实选择就是扶持大农(精英农户),压制小农(普通农户),通过组建大农主导的合作社实现其既节约交易成本又相对保证垄断收益的目的。

这样由强势主体“利益共谋”形成的合作社,一般不会真正完善合作社内部的合作关系,对外交易成本的节约也只会止于汇集社员的购销需求;对内执行的往往是“大农吃小农”的逻辑——几个大户联合起来,在最终购销方和农户之间充当一个中间商,低价买进农户产品而高价卖给部门和资本,

或者低价买进部门和资本的生产资料和技术，再高价卖给农户。

实质上，这样的合作社只是在部门和资本因与高度分散小农交易成本过高而无法“下乡”的情况下，在部门、资本与小农中间增加了一个类似于合伙制企业的中间商，其并不能解决小农在市场上的弱势地位，也不能帮助小农参与分享社会平均收益。这势必造成合作社发展的虚假繁荣局面，在本来已经注水的政绩体系中增加一个试图使弱势群体得以自圆其说的依据，并且改变财政专项扶持资金维护公平的公益性质。

二、农民专业合作社发展的困境

随着中央对合作社工作的重视，各部门追求各自政绩、一政多门的问题更加突出。虽然各部门乐于见到真正的合作社，但由于扶持资金有限，而基于大农事实上已经成长起来了，扶持大农主导的合作社比建立普惠制的扶持机制或建立一个更严密的遴选机制，行政成本要低很多，况且还可以和大农共谋获得回扣或远期收益，于是，使用财政资金扶持合作社的部门就倾向于“知假扶假”。

同理，资本主导农户合作一般情况下也仅限于由大农组织市场需求，其与合作社仅发展合同购销关系，并不会投入很多资本、人力和技术来帮助提高合作社的谈判能力和经营实力，更不会帮助专业合作社朝“规范化”方向发展。

没有属于农民自己的合作社直接或间接地支撑，农民就容易沦为各类垄断性力量的盘剥对象。合作社作为一种农民可以信赖的组织，除了帮助农民维护权益外，还是扭转乡村失序、建设农村文化等方面的重要组织载体。但是，能够促进公平、保障弱势农民群体权益的合作社，在当前条块分割的行政生态下却难以形成。笔者认为，中国农民合作的主要障碍是如何破除涉农部门利益和“下乡”资本相对于小农的优势地位问题。

2007年7月1日，《中华人民共和国农民专业合作社法》的正式实施，不仅没有改变、反而加强了上述“假合作社”的发展态势，这是因为，政府部门的约束条件没变，扶持资金优先、符号可见性优先的政绩追求未变，营利性目标没变；资本的约束条件没变，和部门结盟的逻辑没变，短期营利目

标未变；政府部门和资本的强势地位没变，优势资源禀赋(人际关系资源、信息资源)没变；大农的约束条件没变；小农的约束条件，如生产规模小、资源劣势(技术水平、信息资源等)也没有变。

鉴于这种“大农吃小农”的合作社会越来越多，如果政府强力按照法律精神规范合作社的话，大农的利益将会受到限制。若其由于经营能力和贡献不能科学折股而参与合作组织的积极性下降，农民仍然无法解决与外部主体交易成本过高的问题。表面看起来这是合作社治理结构的规范问题，但实质上是合作化进程中各种利益主体的资源禀赋、利益结构的对比和连接方式问题。由于部门、资本与“大农”相结合的农民专业合作社几乎必然地内含着“精英俘获”机制，因此，真正重要的是中央政府提出的新农村建设战略及其相关投资如何调整，才能扭转本文揭示的基于部门、资本、大农、小农的资源禀赋和利益结构而内生的合作社组织变异的实际逻辑。

三、农民专业合作社发展的出路

当前迫切需要反思农民专业合作社实践，推动以广大农民为本位的农民合作运动，将综合性农民合作社作为承接财政“普惠制”投入的主要载体。这样才能提高农民组织化程度，从制度上维护外部主体与2亿多兼业小农户之间的契约关系。也只有农民组织化程度提高，形成集体“谈判”条件而产生制度成本较低的“可维护契约”，正常市场经济需要的信用社会基础才能逐渐形成。

综合性农民专业合作社是指业务范围涉及生产、加工、流通、金融、保险以及文化建设等众多领域的农民合作经济组织，其最大优势在于通过多样化业务节约交易费用——既有生产和销售领域的合作，以解决农产品供给问题；又有金融、保险领域的合作，以解决农民资金短缺的问题；还有文化领域的合作，以解决文化建设、培养新型农民问题。综合性农民专业合作社甚至可以吸纳城市消费者加入，形成生产者与消费者直接对接的机制，彻底降低农产品流通成本，实现提高农民收入、保障质量安全、增加消费者福利的多重目标。但应该强调的是，综合性农民专业合作社不是“政社合一”，更不是要取代村民自治组织的地位，而是在深化农

业多功能性、生态文明建设等新理念的基础上,注重多元化、综合化发展的农民合作经济组织。

发展综合性农民专业合作社,也有助于充分发挥农民专业合作社这一制度提高农民的组织化程度的作用。第一,强化家庭承包经营为基础、统分结合双层经营体制的“统”的功能。自从人民公社制度解体以来,农民“原子化”趋势明显,农民组织化程度低成为我国农业生产的基本国情。发展多功能性的现代农业,需要符合现代农业经营特征的经营主体,在不改变现有土地制度的情况下,通过农民之间的合作形成的经营主体,能有效发挥统一经营的优势,促进农业生产。第二,农民专业合作社进入生产、流通、加工等多种领域,能增强自身的实力和吸引力。只有切实提高农民的组织化程度才能建立与外部经济主体相应的谈判地位,形成可以维护的契约关系。如果农民专业合作社仅仅停留在生产层面,也能通过提高谈判能力和为成员提供技术服务进而在一定程度上带动农民增收,但无法根本改变成员的经营规模,无法影响市场价格,因此带动农民增收的幅度不会太大,增收的时效不会太长。只有进入金融、流通和加工等附加值高、利润率高的领域,才能从根本上改变农民在利润分配链条上的不利地位,有效增加农民收入,让农民通过合作得到更多实惠,增强农民专业合作社的实力和吸引力,提高农民的组织化程度。第三,农民专业合作社进行文化建设,能提高成员的合作意识、培养新型农民,为解决“三农”问题提供人才保障。重视和加强合作社的文化建设,既能提高成员的合作意识、培养新型农民,为建设现代农业发展和社会主义新农村提供人力保障;也能培养成员的民主管理意识,进而促进乡村自治。

发展综合性农民专业合作社,需要在政策上更为积极。农民通过合作能够办好的事,就放手让农民办;适合农民进入的领域,都放手让农民通过合作进入;能够减免的税费,都尽量减免。农民专业合作社自身建设也需要更为规范,切实发挥带动作用,保障成员应有权益,努力摸索建立适合自身发展实际情况的制度和发展战略,积极稳妥地开展各项业务。

(作者系中国人民大学农业与农村发展学院教授)

关于修订《农民专业合作社法》的几点思考

苑 鹏

《农民专业合作社法》颁布6年多来,在促进农民专业合作社快速发展、提升农民的组织化程度、缓解农产品卖难问题,提升农产品的市场竞争力,完善农业产业化的经营模式和经营水平,加强农产品质量安全,增加农民收入,促进农村社区建设等方面发挥出了不可替代的积极作用。但是在运行中,《农民专业合作社法》也暴露出了一些问题和缺陷,无法适应农民专业合作社发展的新形势和创新实践。有鉴于此,2013年中央1号文件明确提出要“抓紧研究修订农民专业合作社法”。从农民专业合作社在发展实践中对法律制度的需求入手,今后修订《农民专业合作社法》中,需要重点研究以下四大基本方面。

第一,立法目的。《农民专业合作社法》第一章第一条明确规定,“为了支持、引导农民专业合作社的发展,规范农民专业合作社的组织和行为,保护农民专业合作社及其成员的合法权益,促进农业和农村经济的发展,制定本法”。它包括了立法的四层含义,首先明确国家对于合作社发展的基本态度是“支持、引导”;其次,如同任何其他市场主体法一样,要规范其组织行为,以便与其他市场主体区分开来;再次要保护该组织及其成员的合法权益;最后是要通过农民专业合作社的发展,促进农业和农村经济的发展。

从这几年的实践看,引导和扶持农民专业合作社健康发展已经纳入从中央到省市县各级政府和相关部门农村农业工作的重要议事日程上来,政府出台的各种优惠政策和财政扶持,成功地吸引了一批农村各路精英、涉农企业和社会企业家等积极参与到领办、参办农民专业合作社的事业中来,并撬动了大批的社会资本投入农业,为改善广大农户的市场竞争地位、提升农户的生产经营水平发挥了积极的作用。但是如何规范农民专业合作社的组织和行为,使之真正成为一种农民为主体的新型市场主体,并保护成员的基本权益,相比之下,法律的约束作用显得苍白,相应的核心条款如关于合作社的

基本原则规定等在大量合作社中形同虚设。合作社与农村中大量存在的私营个体企业、合伙企业的区分边界模糊,成为学界、政府部门乃至社会争论的一个焦点问题。这在农民专业合作社的税务登记证中得到充分的反映。笔者收集到的关于农民专业合作社税务登记注册类型中,涵盖了集体企业、股份合作企业、有限责任公司、个人合伙、私营合伙企业、社团组织以及其他企业、其他组织等多种类型,可谓是五花八门,几乎覆盖了所有工商注册登记企业类型。缺乏合作社制度安排的独特属性,是其背后的直接原因。并且,立法的最终目的存在着绕不开的核心问题,即发展合作社的直接目标到底是指向农民、农户还是农业、农村?尽管两者之间关系紧密,相互交织、相互影响,但是以农产品初级生产者为导向,还是以农业产业、农村区域为导向发展合作社,对于农民生产者的福利影响相差较大。前者紧紧围绕农民的福利增进,以提升农户市场竞争力为核心,增进农民利益;而后者则是围绕提升农产品的市场竞争力,农业产业的可持续发展和农村区域的和谐稳定,在某种程度上与增进农户利益有冲突,合作社的组织基础强调的是专业化、规模化农户,而不是兼业农户。因为这是提升农产品竞争力的基本前提。

2013年中央1号文件明确农民合作社的基本定位“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”。这将组织农户、提升广大农户进入市场的组织化程度提到核心位置,并强调合作社的多功能性。从几年来合作社的发展情况看,合作社存在着被非农民工具性发展倾向,主要表现在农民生产经营者、特别是兼业农民在合作社的主体地位没有得到充分体现,成为合作社领办人控制下的雇佣工具,虽然初步解决了农产品的出路问题,并获得了更多的就业机会,收入稳定性得到保障,但是从缩小收入差距的视角看,没有明显的改善。

第二,法律名称、调整对象和适用范围。《农民专业合作社法》在2003年中央最早批复的立法规划和起草阶段中,法律的名称一直使用的是《农民合作经济组织法》,但是对于法律名称的争议始终不断,焦点是“宪法”——农村合作经济组织法,

包括社区合作组织、农村合作金融组织等其他类型的合作组织;还是“窄法”——“农民专业合作社法”,仅包括以农民为主体、自发形成的合作社。按照《农民专业合作社法》第二条的规定,“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”。从法律定义上,法律的调整对象排除了传统体制下转型而来的社区合作组织、供销合作组织,也排除了改革开放中出现的农村金融组织和农村专业技术协会,仅仅锁定在农民自我兴办、并且开展经营活动的合作社。但是从目前农民专业合作社的发展现状看,即使是农民自我兴办的合作社,类型也十分丰富,早已突破了法律的界定范围,出现了农村沼气、劳务、乡村旅游、传统工艺品等覆盖农村二、三产业的经营类和服务类合作社,而这些类型的合作社在注册登记中遇到了法律障碍,并诱发了一些地方法律法规的“创新”,即突破《农民专业合作社法》上位法,在地方制定的《农民专业合作社法》实施办法或条例中,给予其合法性。但是按照《立法法》第六十三条,地方性法规的制定的前提是“不同宪法、法律、行政法规相抵触”,因而其法律法规的有效性受到质疑。

第三,联合社问题。农民专业合作社发展起来后,横向联合和纵向一体化是必然趋势。但是关于合作社的联合社,法律没有规定。一些省份在出台《农民专业合作社法》实施办法或条例时,都突破了《农民专业合作社法》的限制,明确赋予联合社与农民专业合作社同等法律地位。目前,我国已有16个省、市、自治区和直辖市在出台的《农民专业合作社法》实施办法或条例中,明确了联合社的合法身份。但是从全国范围看,联合社的工商注册登记问题并没有解决。今年的中央一号文件,明确提出要“引导农民合作社以产品和产业为纽带开展合作与联合,积极探索合作社联社登记管理办法”。

在现行法律下,合作社联合体只能设立社团法人,以协会方式取得法律地位;但协会不具备经营

资格,因而无法代表合作社利益直接参与经营活动。因此,只有为实体性联合社提供法律地位,才为合作社所需要。因此,完善《农民专业合作社登记管理条例》势在必行。

第四,政府与合作社关系。法律第九条规定,“县级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”。该规定吸取了人民公社体制的经验教训,重点集中在加强政府的服务功能上。但是运行中暴露出两大问题,一是由于缺乏政府的专门监管,很多的合作社扶持资金、税收优惠被冒名合作社所占用,影响了合作社的健康发展,抑制了真正的农民专业合作社的发展;二是由于政府指导部门不明确,在一些地方出现相关利益部门互争指导权,增加了行政成本。

综上,从未来完善法律的方面看,《农民专业合作社法》的立法目的应当向着少目标、单一目标转型,突出合作社的农户目标导向,强调合作社作为维护广大农户生产经营者的经济权益,提升农户的市场竞争力的组织载体,是农户自我互助、为农户所利用的组织属性。

在法律调整范围方面,在坚持已有法律名称的前提下,扩大法律的调整范围,不仅包括第一产业的经营,而且包括二、三产业。但是鉴于金融业务的独特性,如果合作社开展融资,应当仅限于成员内部。并且资金的使用用途应当限定在合作社的经营业务范围内。同时成员可以从合作社中获得的互助资金总量需要与个人的入股金总额挂钩,以便有效控制风险。

关于合作社联合社,首先应明确联合社的法人地位视同农民专业合作社法人。并参照农民专业合作社的相关设立制度进行登记注册,其注册资金、最低成员数量应当有明确规定,成员以合作社法人为基本成员;其次在业务范围上,鉴于中国共产党十七届三中全会明确鼓励有条件的农民专业合作社开展信用合作,可以允许联社的业务范围拓展到金融服务,但是为防止利用联社从事民间高利贷,联社的服务功能应严格限定在中介服务和成员内部资金融通,不能开展直接的金融活动;最后,应

当明确联合社与成员社的关系。成员社以其入股金为限,对联合社承担有限责任。联合社以成员社的入股金总额为限,对外承担有限法律责任。成员社的入股金额应当与其在联社中的交易额挂钩。

在政府与合作社关系上,应当考虑增加政府行政监督的法律条款。行政监督的重点是对获得政府财政扶持资金、金融优惠服务和税收优惠的合作社,发挥政府的监管职能,重点是合作社的成员账户建立、“三会”会议记录以及年终财务报表等,促进合作社健康发展。

(作者系中国社会科学院农村发展研究所研究员)

发展农民专业合作社, 创新农业产业化经营模式

黄祖辉

在推进农业产业化经营的过程中,应当通过农民专业合作社的发展,创新农业产业化经营模式,尤其要鼓励“公司+合作社+农户(基地)”的农业产业化经营模式发展。

一、“公司(龙头企业)+农户”的局限性

20世纪90年代,我国的农业产业化经营开始被政府提到重要议事日程。在实践中,出现了多种形式的农业产业化经营模式,其中影响较大、具有主导性的模式是“公司(龙头企业)+农户”模式。“公司(龙头企业)+农户”模式在当时成为我国农业产业化经营的主导模式具有必然性。这是因为:从总体上来看,我国农业产业组织的发展进程与农业产业化的发展要求很不协调,主要表现为农业产业组织的发展明显滞后于农业产业化发展的要求。具体地说,当市场竞争迫切需要农业朝产业化经营的方向发展时,我国的农业产业组织体系,或者说农业经营体系并不完备。主要原因是,改革开放以后,我国村集体经济普遍弱化与虚化。与此同时,农民专业合作社组织的发展基本处于空白状态,而以农户家庭分散经营与村集体经济组织统一经营相结合的农业双层经营体制在大多数地方几乎又是徒有虚名或名存实亡。这使得许多村集体在“统”的方面的功能,或者说在服务农户方面的功能,难以得到

有效的体现。在这样的背景下，中国的农业产业化经营只能是“公司(龙头企业)+农户”成为主导模式。

应该说，“公司(龙头企业)+农户”的农业产业化经营模式对于解决农户农产品“卖难”问题，对于促进中国农业产业化经营的发展，发挥了积极的作用。但它并不是一种十分理想的农业产业化经营模式。它的局限性主要表现在三个方面。首先，公司(龙头企业)与众多分散农户打交道的交易成本非常高。其次，在这种模式下，公司(龙头企业)与农户仍称不上是真正的利益共同体，而是两个利益主体。因此，两者的关系比较脆弱，一旦政策与市场环境发生不利变化，两者就容易出现不合作行为，导致市场非正常波动。第三，这种模式是以工商资本为主导的农业产业化经营模式。以工商资本为主的农业龙头企业一方面发挥着为分散的农户家庭经营提供产前、产中、产后服务，提高农产品加工、流通水平的作用，但另一方面，它与农户的利益结合并不紧密，与农户之间还是简单的农产品买卖关系，强势的企业资本和弱势的生产农户之间在产业链中存在着不对称性的问题。

目前，我国正处于经济转型发展的关键期，如何在“公司(龙头企业)+农户”这一传统的农业产业化经营模式的基础上，进一步创新农业产业化经营的机制与模式，已成为我国农业产业化经营水平提升和现代农业发展的一项十分紧迫的任务。

三、“公司+合作社+农户(基地)”模式及其优势

创新我国农业产业化经营机制与模式的基本思路是，以市场为导向，以企业为龙头，以农户(基地)为基础，以农民专业合作社为载体，通过集成创新，最终形成家庭经营、合作经营、公司经营、产业化经营和行业协调“五位一体”，农户、农民专业合作社、企业共赢的局面。这就需要在传统的“公

司+农户”的农业产业化经营模式中加入“农民专业合作社”这一重要的主体和载体，形成一种新模式，即“公司+合作社+农户(基地)”的农业产业化经营模式。这是现阶段我国农业产业化经营的理想模式，按照这种模式运作，可以有机整合农户经营、合作经营、公司经营的机制，充分发挥这三大经营机制与制度的优势。

与传统的“公司+农户”的农业产业化经营模式相比，“公司+合作社+农户(基地)”的农业产业化经营模式具有明显的优越性。首先，公司(企业)通过农民专业合作社这一主体来管理或衔接广大农户(社员)，可以大大降低公司(企业)直接与分散农户打交道的成本，市场交易成本会大大降低。其次，通过农民专业合作社这一载体，公司(企业)和农户的连接空间很大。比如，公司(企业)和农户可以共同入股合作社，这样既可以使公司(企业)通过购销合同或技术扶持等机制来稳定上下游关系，又可以通过股权这一利益纽带，深化公司(企业)与农户之间的关系。再次，通过农民专业合作社这一载体和平台，可以为农户(社员)提供的多种专业化的服务，进而形成“生产在户、服务在社”，“生产小规模、服务规模化”的新型农业规模经营形态和新型农业双层经营体制。简单来说，这一新模式突破了传统的“公司+农户”的农业产业化经营模式的局限性，使农业产业化经营过程中的公司(企业)与农户的利益关系更为紧密，产业化经营中的农户经营、合作经营和公司经营这三种经营制度实现有机结合，制度优势得到充分发挥。

(作者系浙江大学中国农村发展研究院教授)

责任编辑：陈向科