

《农民专业合作社法》实施的实证调查与法律建议

一 以四川省农民专业合作社发展实际为例

宇龙

【摘要】我国《农民专业合作社法》自 2007 年生效实施起，在我国农村地区充分发挥了其调动农户发展农村新型经济，提高生产力，整合优势资源及扩大生产规模的重要作用。四川省在《农民专业合作社法》颁布之后，相继出台各项地方性法规，地方行政规章，并根据四川省实际发展要求做出了政策调整和保障工作。通过对四川省农民专业合作社发展的实证调研，诸如立法目的跑偏、法律调整对象范围过窄、农民专业合作社联合社法律地位缺失等问题逐渐凸显，对《农民专业合作社法》提出具体的法律建议，针对性地补充与修改势在必行。

【关键词】 农民专业 合作社法 农民专业合作社登记管理条例 实证调查 法律建议

【中图分类号】 F321 . 42 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003 - 7470(2016) - 06 - 0107 (06)

【作者】 宇龙 博士研究生 四川大学法学院 四川成都 610064

2006 年 10 月 31 日，十届全国人大常委会第二十四次会议，经过三次审议，以解决农民专业合作社的立法缺位，明确市场主体地位，保护农民专业合作社及成员利益的《农民专业合作社法》获得通过。该法自 2007 年 1 月 1 日起施行。我们将目光追溯到 20 年前，我国农村确立了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，农民获得了生产经营自主权，成为了独立的财产主体和市场主体，然而随着市场经济的飞速发展，小规模分散化的农业生产已经不能满足国内国际实际需求，我国农村广大农民开始探索一种以家庭承包经营为基础的多种形式的农民专业合作社。合作社在建立之初按照合作制原则自愿联合组成，坚持“民办、民管、民受益”，促进农业产业结构调整和农民增收。随着 1983 年中央一号文件、1984 年中央发布的农村工作通知，农民可以不受地区限制，自愿参加或组成不同形式和规模的各种专业合作组织。1985 年《关于进一步活跃农村经济的十项政策》提出了立法的迫切要求。随后在 2002 年九届全国人大常委会第三十一次会议修订的农业法以及 2004 年一号文件中、2005 年党的十六届五中全会通过的“十一五”规划及 2006 年中央一号文件中、2006 年党的十六届六中全会上政府都不断地鼓励和引导支持农民发展各类专业合作经济组织，并明确要求加快立法工作的展开。在 2006 年该法制定通过之前，浙江省已经通过地方性法规的形式制定了《浙江省农民专业合作社条例》。农民专业合作社的制定在于解决三个农村发展中深层次的问题：第一，千家万户的小生产与千变万化的大市场之间的矛盾；第二，粗放式、分散式家庭经营与专业化、集约化市场之间的矛盾；第三，集体所有、分户经营与产权明晰、管理科学、分配合理的现代企业制度之间的矛盾。全国人大在制定本法时充分考虑到历史与市场发展的现实要求，着力解决以上矛盾和问题。

一、农民专业合作社法实施的现状与初步的成效

1 . 四川省农民专业合作社数量、规模、发展的具体情况

《农民专业合作社法》自 2007 年颁布实施以来，我国相继出台一系列相关政策法规补充调控农民专业合作社的发展。2008 年中共十七届中央委员会第三次全体会议通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，同年中央一号文件总结了上一轮搞好优势农产品区域布局规划和建设要求，提出了 2008 年—2015 年的布局规划。2007 年国务院公布行政法规

《农民专业合作社登记管理条例》、2007 年 6 月农业部发布《农民专业合作社示范章程》等。四川省人大常委会于 2010 年通过了《四川省〈中华人民共和国农民专业合作社法〉实施办法》，四川省的此项地方性法规从制定颁布至今已经历 5 年有余，在此项具体的地方性法规中对《农村专业合作社法》进行了不违背法律规定的有效补充，这些补充是通过自 2007 年《农民专业合作社法》颁布之后，四川省农民专业合作社实施的实际情况制定产生的，具有较强的指导价值。

通过实地调查及对四川省农口部门的访谈了解到，截止目前四川省工商注册的农民合作社达 58000 个。按照《农民专业合作社法》规定登记注册的农民专业合作社在具体的操作与实施过程中有诸多复杂而繁琐的情况。根据近几年国家政策的不断更新和调整，四川省农村专业合作社主要呈现如下特点：一是项目拉动发展。四川省、市（州）、县（市、区）均以项目资金支持农民合作社发展，不但解决了合作社的资金需求，而且推进了合作社急需的设施建设。例如四川省宣汉县庙安水果专业合作社建设的集配项目，总投资 230 万元，省上支持 60 万元，县上配套了 40 万元，合作社成员集资入股 58 万元，其他资金由合作社自己筹集。二是农业企业带动发展。形成了“农业企业+合作社+基地+农户”和“合作社+农业企业+基地+农户”的发展模式。例如，四川省开江县门坎坡油橄榄专业合作社依托四川天源油橄榄有限公司发展，合作社成员不但在公司里获得劳务收入，而且能获得合作社从油橄榄果量四成收入中提取 10 % 的分成。三是“两个带动”能力不断增强。带动农民发展特色产业，带动农民持续稳定增收，是合作社的重要作用。当前，合作社在带动农民发展中，呈现出跨村跨乡（镇）甚至跨县（市、区）带动特点，带动面不断扩大。

目前农村专业合作社具体的发展中还包括了一些新的形态例如农民合作社联合社、协会与供销社领办的农民合作社，以及试点开展的资金互助合作社。联合社试点仅在国内少数省市进行，其中四川省在其列，因此四川省通过地方性法规做出了“鼓励和支持农民专业合作社自愿联合组建农民专业合作社联合社”的规定。但是《农民专业合作社法》在实际的发展过程中已经出现了某些方面的法律空白函待补充和完善。

2. 《农民专业合作社法》在四川省实施的主要成效

《农民专业合作社法》在颁布八年以来，在四川省内实施运行的状态较为稳定，排除开具体操作过程中出现的一些函待解决的问题外，它主要呈现出了以下积极成效：第一，注册登记促进农民专业合作社规模性发展。农民专业合作社法通过规定“五人以上即可通过工商注册登记成立合作社”，实现了从上世纪 80 年代就开始产生的形式上的合作社的合法的市场主体地位，在提高农产品竞争力方面发挥了巨大的积极效用。第二，社员账户规范化强化社员权利义务，保护了农民专业合作社及其成员的合法权益。农民专业合作社成立以后，依法开展活动，需要与其他市场主体进行交易，产生权利义务关系，社员通过参与合作社事务管理，依法享有各类权利并承担相应义务，该法的实施保障了农业专业合作社及其成员在市场经济活动中的合法权益。第三，地方性法规、行政规章及相关扶持政策，保障组织机构系统化运作。《农民专业合作社法》对扶持政策进行了专章规定，通过建设项目的支持和财政资金的支持，及政策睦金融机构和商业性金融机构的支持和税收优惠政策的专项规定扶持，多方面实现“农民”自建的农民专业合作社得到稳定发展。第四，《农民专业合作社法》引导督促合作社内部构建民主管理模式，促进其可持续发展。《农民专业合作社法》对组织机构建立、成员权利义务、合作社权利义务等方面进行了规定，通过对机构设置章程的规范化指导，实现民主法治化的治理形态，通过规定成员的权利义务，对分配收益、财产处分、责任承担等做出了较为细化的指导，在宏观上为初级形态下的农民专业合作社的民主化管理提供了有力的制度支撑。

目前四川省内的合作社基本按照《农民专业合作社法》以及 2010 年四川省出台的具体的实施办法及相关政策进行经营，在经营的过程中也出现了各种形态和形式上的创新。规模化的发展应运而生的联合社、农民入股出资参与经营农民专业合作社、土地流转缺乏法律依据、专业合作社实践发展与合作社立法目的不相符等方面的新状况也一一凸现。农民专业合作社作为一个新型的农民集体经济主体在当下的农村集体经济发展中已经不是一个可以单独进行调控和规制的对象，它牵扯的法律问题也不仅仅是《农村专业合作社法》的修订，还包括了相关的例如《土地承包法》等法律的补充与完善。

二、《农民专业合作社法》实施过程中凸显的问题

四川省农民专业合作社在具体的举办和实践的操作过程中出现了诸多问题，这些问题也从另一个层面体现了《农民专业合作社法》自身在立法过程中的缺漏，主要问题包括以下几点：

1．农民专业合作社法的立法目的走偏

《农民专业合作社法》在第一章第一条便明确指出：以支持引导农民专业合作社的发展为基础；以规范农民专业合作社的组织和行为为重点；以保护农民专业合作社及其成员的合法权益为核心；以促进农业和农村经济的发展为目标。这四个要求可以视作农民专业合作社法的立法目的。通过研究本法法定名时经历的多次修订可以看到，本法立法所要实现的是将农户经营分散化向规模化发展，实现现代农业的发展目标。近几年，四川省内关于农民专业合作社相关的法律、地方性法规以及优惠政策的实施吸引了众多的社会资本和经营精英领办参与到农民专业合作社中，但是在宏观引导之下的对于农民专业合作社组织行为规范的原则性规定似乎并没有呈现其应有的基础性地位。《农民专业合作社法》第三条中的基本原则并没有更为具体的法律约束，农户个人的利益得失无论是基于自身还是更为强大的外部资本、精英企业，都显得无足轻重。通过调查可知：四川省内农民专业合作社存在注册后没有经营，或者经营不善而停止经营的问题。四川省M市S县工__镇经工商部门注册的农民合作社有21家，只有8家在经营，只占38%。^①同时省内农户通过某知名牛奶企业领办农民专业合作社后，该企业通过提高土地租金，变相挤压农户，低价收购牛奶，降低农户收益（低收益失去二次分红的可能性）。此类情况比比皆是，农民专业合作社在这样的状态下发展无法实现其立法目的，合作社农户成为了实际意义上的“兼户农户”，^{〔1〕}农民专业合作社也无法实现保障农民发展的、促使农村专业化发展的目标。

2．农民专业合作社法调整对象过于狭窄

《农民专业合作社法》第一章第二条对调整对象进行专门的规定，该条规定中有三个核心关键点：一是以农村家庭承包经营为基础，也就是享有家庭承包经营权的农民组成；二是必须围绕某类农产品或者某类服务而组织起来的，实现成员共同的经济目的；三是遵循合作社一般原则成立的互助性组织。从法律意义上来看，本法调整对象仅仅只是包括了由农民自办的合作社，排除了各种各样其他形式的合作组织，例如协会或者供销社领办的农民专业合作社，可谓是最为纯粹意义上的农民专业合作社，但是在近几年的实践发展过程中，农民通过自我探索兴起了类型丰富种类繁多的合作社，这些合作社突破了第一产业的限制，出现了旅游服务类的合作社，及准金融服务类的合作社，如四川省正在部分贫困地区开展的资金互助合作社。这类创新必然会带来一些制度上法律上的障碍，由于没有法律的明确规定，因此某些省通过地方性法规的形式肯定了其合法性，在法律有效性上讲，下位法突破上位法，抵触了法律，其无效性毋庸置疑。2016年中央一号文件中明文规定“积极扶持农民发展休闲旅游业合作社”，这项政策要求无疑是为目前农民专业合作社发展的实际需要提出明确的政策引导。当然，政策不能代替法律，因此农民专业合作社法的调整对象亚需进行补充和修订。

3．农民专业合作社联合社法律规定缺位

目前，国内各省的农民专业合作社逐步出现了以联合的形式举办的农民专业合作社。四川省2010年出台的《（农民专业合作社法）的具体实施管理办法》中对联合社作出了概括性规定。该法三十三条：“鼓励和支持农民专业合作社自愿联合组建农民专业合作社联合社，并享受相关扶持和优惠政策”。这项规定在一定意义上旨在促进四川省联合社的发展。根据对四川省内农民专业合作社的调研结果可以分析到，四川省内农民专业合作社联合社扩大发展已经势不可挡。但是，《农民专业合作社法》中并没对联合社进行相关规定，仅仅可以从工商部门和农业部门的相关文件《关于进一步做好农民专业合作社登记与相关管理工作的意见》中发现涉及对联合社进行的管理，然而却并未对具体的登记管理进行进一步规定。^{〔2〕}通过北大法宝搜索，可以发现目前有某些省份颁布了联合社登记管理办法，但在法律层面并未出台相应的联合社登记管理办法，同时在地方性法规

¹ ① 数据全部出于2015年四川省农口部门农民专业合作社实践调研数据。

中，关于联合社的规定也是极其笼统而且缺乏操作性。因此加强对联合社法律地位的确认，出台相应的法律规范弥补其联合社法人地位、登记管理、联合社内部民主管理、法律责任等方面的内容是促进当前《农民专业合作社法》完善的重中之重。

4. 关于农民专业合作社成员出资形式及相关责任法律规定尚不明确

（1）农民专业合作社成立没有相关出资限额及验资年审制度。通过对四川省农民专业合作社实际情况的调查研究，可以发现四川省农民专业合作社存在注册后没有经营，或者经营不善而停止经营的问题。究其原因主要有：合作社和家庭农场双重注册；有流转土地组建合作社经营不善停业经营的；有人在外地经商回家组建合作社无人管理的；还有合作社法人违法判刑无人接管等等。抛开诸多原因，其背后都有一个关键性问题即法律没有对出资额进行限制以及没有验资年审等相关法律制度。我们可以看到《农民专业合作社法》第十条规定了设立农民专业合作社的条件，其中对成员数量及其出资进行了规定，但是规定的内容只是从原则上要求符合章程规定的成员出资即可。《农民专业合作社登记管理条例》第七条规定了成员出资的形式和表达方法，并未对出资的最低限进行规定。通过对四川省农口部门工作人员的访谈中可以了解到，在实际操作过程中，《农民专业合作社法》未对出资设立最低限的目的主要是考虑到这项法律旨在鼓励和扶持农民发展规模化经营，充分提高农业生产，因此设立出资最低限额一方面不具备实际的可操作性，例如按照土地出资，对于其价值的评估就无法统一一个具体的数额，另一方面如果设立最低限额，又会存在设立多少才能够既不打击农民的积极性，又能够实现设立门槛的问题。因此在实际操作过程中设立最低限额出资可能存在一种不可操作性，但是对于出资年审，会员账户规范化等相关问题确实可以通过相关法规或者政府规章进行补充。

（2）以土地承包经营权形式出资的相关政策与法律规定矛盾。我国《农民专业合作社法》中对于出资没有做具体类别上的规定，只是通过《农民专业合作社登记管理条例》第八条作出了“农民专业合作社成员可以用货币出资，也可以用实物、知识产权等能够用货币估价并可以依法转让的非货币财产作价”的规定。实际发展过程中，农民专业合作社社员通过土地承包经营权出资的情况非常多，以家庭承包经营的土地为基础的土地承包经营权转让根据《土地承包法》规定必须符合三项基本条件：第一是转让土地的农户必须是有稳定的非农业职业或者说有稳定的收入来源的才可转让；第二是必须经过集体同意；第三是接受转让的一方必须为从事农业生产经营的农户。^[3]那么农民专业合作社中以土地承包经营权出资的农户在实际操作中并不能符合土地承包法中三项基本条件。参与转让经营权的农户大多都是没有稳定职业和收入来源的，并且强制性要求集体同意转让在一定程度上会限制农户自由处分其土地承包经营权，为集体肆意干涉提供借口，再者农民专业合作社作为转让接受方并非是从事农业生产的农户而是经济组织体。以上三点从法律层面阻碍了以土地承包经营权出资作价创办和参与农民专业合作社。然而目前国家政策在这些方面已经做出了调整。从目前政策看，土地流转坚持的基本原则是：落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权。即农村社区范围内的土地归集体所有，也只有本社区的农户才能有承包权，但承包土地的农户可以把土地的经营权转让出去。所以，政策规定及实践中，经营权流转对象一是可以超出本社区范围的，二是也不局限于农户个人，三是农户流转土地经营权也不需集体同意，只需土地管理部门备案，集体往往是推动土地流转。

土地承包经营权出资作价涉及到的评估作价问题、设立抵押权问题、清算过程中土地承包经营权处置的问题，只有部分通过行政法规《农民专业合作社登记管理条例》得以解决。首先，《条例》第八条中规定成员以非货币财产出资的，由全体成员评估作价。该项规定对《农民专业合作社法》出资部分做出了有力补充，但是该项规定在实际操作中容易出现诸多问题，成员个人素质能力有限，是否能够合理的对土地承包经营权作出估价存在可商榷的地方。因此中央及各省市通过政策性文件加强农村土地确权颁证工作建立土地流转交易平台，其目的对于土地承包经营权估价有着基础性意义。因此法律及行政法规需要在此部分作出合理调整。其次，我国物权法中对于土地承包经营权是否可做抵押做出了相关规定，内容主要是涉及到家庭承包经营权不可进行抵押，此项法律规定对农民专业合作社实际操作带来诸多不便，最为突出的一点即农民专业合作社抵押贷款能力的限制。目前国家政策规定允许农民专业合作社中家庭承包经营权出资的部分可以进行抵押，但是法律规定与政策有矛盾之处。再者，土地承包经营权流转到农民专业合作社之后，其是否能作为农民专业合作社的财产对外承担责任也是法律尚未解决的问题。《农民专业合作社法》第四条规定农民专业合作社对由成员出资、公积金、国家财政直接补助、他人捐赠以及合法取得的其他资产形成的财产，享有占有、使用和处分的权力，并以上述财产对债务承担责任。该项规定即暗示土地承包经营权

流转至农民专业合作社之后，合作社享有处分它的权利，但实际情况是一旦涉及到农民专业合作社清算，该项土地承包经营权被转移至债权人，一旦债权人非农村集体组织成员，则此项流转将与现行法律法规相斥。

5. 供销社领办的农民专业合作社外部法律地位与内部产权分配问题

首先，《农民专业合作社法》第十四条对合作社成员资格进行了规定，其中提到“从事与农民专业合作社业务直接相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，履行章程规定的人社手续的，可以成为农民专业合作社成员。但是，具有管理公共事务职能的单位不得加入农民专业合作社。”该条规定最后部分对成员资格进行了限制。根据我国对供销社性质的规定可以看出，供销社是属于具有公共管理职能的社会团体，属于政府直属的经济组织，但是其自身产生的特点及发展的内容与“三农”密切相关，因此同时属于能够在宏观意义上服务农民、农业发展的综合性组织，因此国务院于2009年颁布《关于加快供销合作社改革发展的若干意见》，明确提出鼓励供销社协助专业合作社发展，2016年中央一号文件再次提出支持供销合作社创办领办农民合作社。一系列政策文件的颁布确认了供销社参与或者领办农民专业合作社的合格地位，但是相关法律属性方面尚没有对供销社的成员合法地位进行标示。

2015年，中共中央、国务院出台了《关于深化供销合作社综合改革的决定》，对于供销社改革发展提出了新的要求。由于目前供销社发展滞后，没有充分激发其公共管理与服务职能，没有很好地实现与农户之间的合作关系，因此在互相促进的层面，供销社领办或者参与农民专业合作社，能够实现供销社的发展，同时也能够为农民专业合作社提供更为全面的服务与支持，但是这种新型的专业合作社内部管理制度应该与一般的专业合作社有一定区别。因为供销社内部有政府工作人员，供销社在参与服务或者领办的过程中势必也要涉及入股或者产权收益等相关问题，如果单纯地采用现行《专业合作社法》的规定进行分配处分，尚不能完全解决细节问题，会在一定程度上带来分配的混乱，不利于双方的发展。因此加快《供销社管理条例》的立法工作以及对《农民专业合作社法》中财务管理、合并、分立等问题的补充也是势在必行。^[4]根据实践调研，四川省内供销社领办的农民专业合作社主要突显的问题是供销社基层社与其母社在产权上没有厘清关系，同时农户与供销社之间没有任何产权利益关系等，这些都是函待明确的关键性问题。

以上五点并未穷尽目前《农民专业合作社法》实施过程中突显的问题，其仅仅是对具有典型特点的法律障碍进行了归纳。

三、解决农民专业合作社法实施的问题的法律建议

针对《农民专业合作社法》实施过程中出现的问题，主要可以通过以下几个方面完善法律相关规定。首先从立法目的的角度，应该调整多目标的立法设计到单目标，《农民专业合作社法》的发展应该将关注重点转移到合作社农户，提高农户自身的市场竞争能力，真正实现合作社法的立法需要。其次，关注《农民专业合作社法》的调整对象过于狭窄的问题，针对现实已经出现的问题，可以在法律中扩大调整范围至第二、第三产业的经营。当然第二第三产业主要集中在旅游和服务类别的农民专业合作社，针对金融类别的专业合作社，首先资金融通主要在合作社内部，资金主要投入在合作社所涉及到的领域，通过更为专业的调控，减小风险。第三，针对农民专业合作社联合社的法律规定问题。首先，我们从问题中发现目前《农民专业合作社法》对联合社相关法律地位未做明确规定。其二，《农民专业合作社登记管理办法》中对联合社的规范仅作了笼统规定，未对其具体管理办法做更为细致的表述。第三，在地方性法规中对于联合社的登记管理等相关规定也过于原则性，未能解决其外部风险控制、内部民主管理、登记法律地位等相关问题。第四点，关于农民专业合作社成员出资形式及相关责任法律规定尚不明确的问题，可以通过在《农民专业合作社法》中设定资金年审制度，按照法律规宁严格成吊账户，对合作社资金年审问题做细致规定，分层设计、管理。针对省级示范或者具有良好标榜作用的合作社进行全面的审查，可按年度、季度进行审查并将结果公开，针对一般普通农民专业合作社提倡区域内抽查式年审制度，通过在登记管理力、法和地方性法规中完善具体的年审办法实现农民专业合作社的健康成长。第五，土地承包经营权出资作价涉及到的评估作价问题、设立抵押权问题、清算过程中土地承包经营权处置的问题可以通过以下方法进行调整。首先，《农民专业合作社法》中对于出资部分尤其是具有特殊性的“土地承包经营权”作出明确规定，并对其确权办法进行规定，明确农村土地确权平台的法律地位。其次，对于家庭承包经

营权可进行抵押的政策性规定，在实际试点之后应在法律中明确其可抵押性质，实现合作社中土地经营权抵押贷款。最后对于农民专业合作社内部以土地承包经营权出资的这部分权力应该在《农民专业合作社法》中明确合作社对土地经营权的部分控制权，合作社在处分了该项权力之后，充分确保该经营权不可流转至非农户手中。最后，针对供销社领办或者参与的农民专业合作社问题，应该在《农民专业合作社法》中确定这种类型的专业合作社的法律地位，同时应该加决《供销社管理条例》的立法工作，在《农民专业合作社法》中专章规定供销社与农户在财务管理、合并分立、产权关系等方面的内容。

参考文献：

- （ 1 ） 苑鹏．关于修订农民专业合作社法的几点思考[J]．湖南农业大学学报，2003 ．（ 08 ） ．
- （ 2 ） 杨夏丽．农民专业合作社联合社发展研究[D]．河北农业大学，2015 ．
- （ 3 ） 文杰，李显东．土地承包经营权作价出资农民专业合作社的法律思考[J]．法学杂志，2010 ，（ 04 ） ．
- （ 4 ） 朱莹莹．供销社领办农民专业合作社法律问题研究[D]．郑州大学．2015 ．