

北京新农村建设研究基地项目资助

中国农村合作社 法律制度发展研究

蒋颖 著

中国农业科学技术出版社

北京新农村建设研究基地项目资助 |

中国农村合作社 法律制度发展研究

蒋颖 著

中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村合作社法律制度发展研究/蒋颖著. —北京:
中国农业科学技术出版社, 2009. 5
ISBN 978 - 7 - 80233 - 870 - 8

I. 中… II. 蒋… III. 农业合作组织 - 研究 - 中国
IV. D922. 44 F325. 12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 057599 号

责任编辑 李 华 莫小曼
责任校对 贾晓红

出 版 者 中国农业科学技术出版社
北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081
电 话 (010) 82106631 (编辑室) (010) 82109704 (发行部)
(010) 82109703 (读者服务部)
传 真 (010) 82106636
网 址 <http://www.castp.cn>
经 销 者 新华书店北京发行所
印 刷 者 北京华忠兴业印刷有限公司
开 本 850 mm × 1 168 mm 1/32
印 张 9. 25
字 数 250 千字
版 次 2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷
定 价 22. 00 元

前 言

社会主义新农村建设是当前热议的话题。农村合作社也是较受关注的市场经济主体。然而从总体上看，对于新农村建设的研究和实践多集中在目标、形式及政府的资金投入，对合作社的研究与期待也多看重的是其经济功能。似乎新农村仅靠资金投入就可以堆砌起来，农民们赚了点钱就可以过上“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的美好生活。恰恰相反，历史和现实都表明，公共财政对农村的垂直投入，往往会被地方当成对农民的施舍，很容易成为搞“形象工程”的资源 and 催生腐败的温床；即便农民依靠自己赚了钱，生活富裕了起来，也并没有当然地增加幸福感，农村也并没有因此就真正文明、现代，农民的不满足感依旧普遍存在。

什么才是新农村建设的根基？如何才能实现农民的真正富裕？作者认为恰恰是农民自己才是自己的救世主，唯有依照自身（集合起来）的力量，才能够建成并可持续地发展新农村。本书作者试图以合作社为切入点，探讨如何在中国农村进行基层组织创新，将现有的农村集体用合作社的形式进行改造（绝非以新瓶装旧酒的形式），构建一个确保农民有知情权、参与权、管理权和监督权的多层次的多功能的，集合专业合作、金融合作、土地合作、生活互助等为一体的综合性的社区合作社。这样一个体系的建立，需要政府为其创建和发展提供完备的法律和政策支持，提供宽松的生存环境，并利用市场的机制、灵活的手段将扶持资金真正用到农民身上。作者认为，只有用合作的理念和原则去组织农民，激发农民自身的能动性，发挥其新农村建设的主力军作用，才能真正实现政治

权利的取得、经济利益的合作以及农村自身建设的协同规划，共同创建美好生活。

合作社法律制度是规范合作社的内部组织及其外部行为，保障合作社自身及其社员权益的制度性规范。作者站在法律人的视角，既面对现实更面向未来，对我国农村合作社法律制度的发展提出设想和建议。第一章，从合作社的内涵与意义入手，对比其他经济组织形式，参考国外合作社发展经验，探讨合作社如何能够将农民组织起来，组织起来的农民如何能够实现发展；第二章，将视野拉回我国，对我国农村合作社法律制度的发展历史和现实状况进行梳理，从发展的角度指出我国现有合作社法律制度的缺陷和不足，找出问题和原因，指出发展方向；第三章，立足现有法律和实践，针对农民专业合作社法律制度的发展提出建议；第四章，提出金融合作问题的重要性，对资金互助合作法律制度的构建提出设想；第五章，从农村社区股份合作社改革入手论述集体产权制度改革，从对集体所有权法律性质的界定出发论述社区合作社法律制度的构建；第六章，论及联合社、综合社，设想建立一个多层次的复合的综合社区合作社；第七章，为了实现以上的设想，探讨对合作社法律制度的构建起重要作用的政府的功能和作用，对政府如何实现对合作社的扶持提出了一些建议。

是农业、农民，还是农村？这是本书关于合作社的前缀需要说明的一个问题。我国刚刚出台的《中华人民共和国农民专业合作社法》使用了“农民专业合作社”，而世界各国多用“农业合作社”，缘何这部书要取用“农村合作社”一词，而不用“农民”或“农业”？

农业、农民、农村简称“三农”，作为一个“问题”存在于中国社会，这三个词各有其所表达的含义与适用范围。本书作者选用“农村”一词的原因如下：

首先，关于“农民”。在当代发达国家，农民（farmer）完全

是个职业概念，是指从事农业生产的人；而在许多不发达社会，农民一般不被称为 farmer，而被视作 peasant。人们谈到的“农民”并不仅是指一种职业，而且也是一种社会等级，一种身份或准身份，一种生存状态。在我国“农民”一词通常上即表达的是这个层面上的含义。从事农业生产的人不一定就是农民，农民也未必都从事农业生产；农民可能居住在城市，而城里人也可能在农村购买或租住房屋。例如，进城打工不再返乡的农民，农村的合作社与他何干？希望居住在农村的“城里人”是否就被排斥在合作社之外？从合作社命名的角度上看，农民身份的确认在操作上是困难的，在效果上更是有限的，户籍管理上的“农业户口”并不能等同于职业意义上的农民。我国目前农民职业已呈现多元趋势，农民组建的合作社并不一定是从事农业经营的组织，如果将合作社的名称限定为“农民”是个很不确定的说法。建议使用“农民合作社”说法的学者认为，无论如何这种合作社都应当是以农民为主体，并以此来强调对农民主体性的确认和尊重。这似乎是为农民着想，却恰恰强化了对于农民的由来已久的身份烙印，仍然是把农民当作“二等公民”。

其次，关于“农业”。农业为通过培育动植物生产食品及工业原料的产业，是指种植业、林业、畜牧业和渔业等产业，包括与其直接相关的产前、产中、产后服务。农业是相对于工业、服务业而言的所谓第一产业。可见，“农业”一词是从产业本身定义的，那么农业合作社即以产业为特征，有别于“住宅合作社”、“金融合作社”等。尽管农业产业的弱势地位正是农业合作社区别于其他合作社而需要法律特别定义、特别保护的原因，当今各国也将合作社视为促进农业产业发展的有效手段和途径。但是从事农业生产的农民才是更需要特别保护的對象，而且作为农民除了其“职业”以外，依然存在多种生活和社会需求，农村可以有住宅合作社，农民可以组建金融合作社。谁能说这些合作社的出现不是为了使农民

能够更好地从事农业生产呢？

因此，农民未必从事农业，以“农民”作为限定词表达不确定，而且有碍于农民的流动；农业生产也绝非农村发展的唯一途径，以“农业”为限定词过于狭隘，不利于全方位发展。相对“农民”、“农业”而言，“农村”更能表达本书所确立的研究对象的基本属性。“农村”是个地理性的概念。农村是对应于城市的称谓，是指具有特定的自然景观和社会经济条件的区域。尽管都市农业有“五个圈层”（北京提出建设都市农业五个发展圈层，即由城区和部分近郊区组成的城市发展圈；由六环路以内城乡接合地区组成的近郊农业发展圈；由远郊平原地区及浅山区组成的平原农业发展圈；由北部、西部和西南部山区组成的山区生态涵养发展圈；将北京周边津、冀部分地区纳入环京外埠合作农业发展圈），但农业生产多发生在农村是不争的事实；尽管现代社会的沟通使得农民进城，“城里人下乡”并不少见，但传统的农民多居住在农村，也恰恰是这些农民最需要组织起来发展生产美化生活。况且住在农村的非农民也需要利用农村的合作设施，而这种利用恰恰也成就了农民的合作事业。因此，以“农村”为基点的合作社制度建设才是发展农业，富裕农民，建设新农村的核心所在。本书也正是基于此，立足于多层次综合性的农村社区合作社法律制度的研究。

著 者

2009年2月

目 录

第一章 合作社法律制度概述	(1)
第一节 合作社的内涵与意义	(1)
第二节 合作社与其他相关经济组织形态的比较研究	(17)
第三节 域外合作社法律和法规制度的启示	(31)
第二章 我国农村合作社法律制度发展的历史与现实	(48)
第一节 我国农村合作社法律制度发展历史	(48)
第二节 我国农村现有合作社法律体系的缺憾与 原因分析	(58)
第三节 我国农村合作社法律制度完善的基本构想	(60)
第三章 我国农民专业合作社立法的发展与完善	(68)
第一节 农民专业合作社运行过程中存在的主要 问题	(68)
第二节 产权制度问题	(72)
第三节 合作社的出资问题	(79)
第四节 登记注册相关问题	(85)
第五节 合作社成员问题	(87)
第六节 合作社的内部治理问题	(94)
第七节 合作社的分配制度	(105)
第八节 成员权利的救济	(109)
第四章 我国农村资金互助合作法律制度构建	(112)
第一节 我国农村金融发展存在的问题	(112)
第二节 农村资金互助社的内涵和种类	(116)
第三节 资金互助社的功能与作用	(121)

第四节	我国农村资金互助社的发展历史与现实	(125)
第五节	我国农村资金互助社发展中存在的问题	(132)
第六节	日本、韩国、中国台湾农村资金互助的发展 与借鉴	(139)
第七节	我国农村资金互助合作法律制度的构建	(141)
第五章	社区合作社法律制度的构建与完善	(149)
第一节	社区股份合作社的起源、发展与我国农村集体 产权制度改革的实践	(150)
第二节	我国社区股份合作社发展中存在的问题	(159)
第三节	我国农村集体所有权制度的现状与历史分析	(169)
第四节	农村集体所有权性质的理论研究综述	(186)
第五节	农村集体所有权的法律性质分析	(193)
第六节	建立我国农村社区合作社法人制度, 重构集体 所有权的具体设想	(207)
第六章	多层次、综合性的社区合作社法律制度构建	(225)
第一节	合作社联合社法律制度的建立	(225)
第二节	全方位服务的综合性社区合作社构建	(232)
第七章	我国农村合作社法律制度发展中的政府作用 分析	(250)
第一节	政府扶持农村合作社发展的必要性分析	(250)
第二节	国内外政府在农村合作社发展中的作用分析	(255)
第三节	政府扶持农村合作社发展的基本原则	(263)
第四节	政府扶持合作社发展的具体措施	(269)
后记		(286)

第一章 合作社法律制度概述

第一节 合作社的内涵与意义

一、合作社的起源

何谓合作社？合作社从何而来？1844年英国罗虚代尔公平先锋社（Rochdale Society of Equitable Pioneers）诞生，以此为标志，合作组织、合作制度开始建立，至今合作社在世间已经存在160多年。自中国共产党1922年7月创办第一个工人消费合作社“安源路矿工人消费合作社”至今，合作社在中国也有了80余年的历史。到20世纪初，合作社已遍布全球各地。如今，受合作社惠泽的人口占全球总人口一半以上，因此有人赞叹说“合作社滋润了半个地球”。甚至有人说合作社“征服”了世界。从20世纪90年代以来，伴随着我国社会主义市场经济的发展、农村改革的逐步深入和对外开放的不断扩大，一些地区的农民自愿组成的农村专业合作组织也雨后春笋般地发展起来。这些合作组织符合合作社的基本原则，涉及农、林、牧、渔等产品的种植、养殖和加工，并扩大到农村流通运输、销售、信息服务等诸多领域，以面向市场、连接农商、提高农产品竞争力的鲜明特色，活跃在农村，为农民架起了通向大市场的桥梁。除了专业合作以外，由于法律 and 政策的限制，在我国农村还小范围地存在着资金互助形式的金融合作，以及在一些城郊农村地区出现的土地股份合作社和社区股份合作社。

合作经济起源于个体劳动力经济联合的需要，最初是劳动者、小生产者为了摆脱和抵抗资本的剥削而组织起来的。在激烈而又残酷的市场竞争中，合作社是小人物在大世界中的机会，是市场竞争中弱者的联合。现代合作社——罗虚代尔公平先锋社是工人为抵制商业资本的高利润盘剥而建立的消费合作组织，德国早期的面包合作社、贫农救济合作社、福利合作社和节俭信贷合作社等也是因工业革命而负债累累或失去财产的农民为躲避粮食危机而走上互助合作道路的结果。尽管当今许多发达国家合作社中有的社员已经不再是市场竞争中的弱者，如美国大型农场主。但从合作社主要成员来看，它仍然属于市场竞争中弱者的联合。“一个农业合作社，就是许多农民为了给他们自己提供某种服务而建立起来的一种商业形式。”^①作为一种平民的组织和制度形式，合作社是商品经济发展到一定历史阶段的产物，是市场经济中不可缺少的活跃主体，具有广泛的适应性，对于发展本国经济、应对经济全球化挑战发挥着日益重要的作用。

二、合作社的内涵

合作社是一个来自西方的词汇，在英语中为 cooperative，意为共同、一起、联合实施、操作某件事，日本将其翻译为“协同组合”；德语中合作社为“genossenschaft”，是指为了共同的利益大家结合在一起的经济组织。有关国家或地区在立法时对合作社进行了定义。

《越南社会主义共和国合作社法》规定：“合作社是指具有共同需要和利益的劳动者，根据法律规定，自愿提供资金或劳动，在互助的形式下，以将来有效地进行生产、经营、服务活动和提高生活水平以及促进国家的社会经济发展为目的，谋求集体和个人实力

^① 李长健，王悦. 关于农村合作社的认识及立法保护研究. 广西社会科学, 2006, 5

的增强而组建的自治经济实体。”我国台湾地区 2002 年修正的“合作社法”第一条就开宗明义地规定：“本法所称合作社，谓依平等原则，在互助组织之基础上，以共同经营方法谋社员经济之利益与生活之改善，而其社员人数及股金总额均可变动之团体。”德国《合作社法》第一条规定：“合作社的含义是成员具有可变性，通过共同拥有合作社的方式来促进成员在贸易和工业领域的活动。”1972 年法国《合作社法》对农业合作社的定义是：“农业合作社及其合作社联盟是不同于民事企业和贸易企业的一类特殊企业。它具有独立法人权利和完全民事权利。”“农业合作社的目的是，农民共同利用便于发展其经济活动的相关手段，以扩大该经济活动的效益。”《荷兰农业合作社法》规定：“合作社是长期从事经营活动的农民组织，共同核算，共同承担风险，同时保持农业活动的独立性以及使有关的经济活动尽可能多地获得利润的组织。”美国的农业合作社则是农业劳动者的集体组织，其成员必须与农事活动紧密相关。按 1922 年的《卡帕—沃尔斯坦德法》规定，凡从事于农产品生产的农场主、种植业主、牧场主、奶农、坚果或水果生产者皆有资格成为农业合作社的社员。

2007 年 7 月 1 日正式施行的《中华人民共和国农民专业合作社法》（以下简称《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。”由于这部法律的调整范围仅限于农民专业合作社，因此无法得出农业合作社的总体定义。但是，从对专业合作社的定义中可以得出，至少我国法律承认合作社是某种经营或服务的提供者和利用者的联合，强调自愿性，强调民主管理，强调互助，强调自我服务，并认为是一种经济

组织。

通过上述合作社法律概念的比较，可以看出，各国家和地区合作社法对合作社的表述各有不同，但基本上维护并体现了合作社组织的一些共同特性，这也是合作社概念具有世界性的原因。不过从这些法律定义中我们也可以发现一些差异。例如，越南法律认为合作社具有促进国家社会经济发展的目的，这是社会主义国家对合作社经常存在的一种认识，这种认识如果在实践中加以强化，往往会喧宾夺主，导致合作社保护弱势群体的作用虚化，使其成为政府的附庸；中国台湾“《合作社法》”除了强调合作社为谋求社员经济之利益之外，亦强调生活之改善，称其为“团体”，而并不强调“经济组织”。我国立法明确提出合作社是经济组织，这与当前我国农业合作社的发展现状吻合，也符合大部分学者的看法。关于合作社，我国学者多从其经济属性或组织形态进行定义。如有人认为“合作社是一种特殊的经济组织形式”，“合作社是由社员组织成立的一种经济组织”；有人认为合作社是“广大劳动者为了共同利益，依据合作社原则、章程和法规建立和联合起来共同经营的合作经济组织”；有的将合作社定义为合作经济。《农民专业合作社法》在起草阶段的名称即为《农民专业合作经济组织法》，可见我国普遍认同合作社是经济组织。诚然，合作社首先必然是一个经济组织，其主要目的是为了谋求成员的经济利益，其次合作社还有更为深远的功用，它对于社员的精神利益，对合作社所在社区的建设亦起到极大的作用，将其限定在经济组织实属大材小用。

以上这些差异体现了各国对合作社的不同认识，这些不完全相同的认识源于各国合作社发展的不同历史，也促成了各国政府对合作社不同的扶持措施，从而导致了各国不同合作社发展面貌。由于各国对合作社的认识不尽相同，法律对合作社的定义也各有侧重，为了统一对合作社的认识，国际合作社联盟（International Cooperative Alliance，简称ICA）1995年代表大会通过的《关于合作社界

定的声明》(Statement on the Cooperative Identity)将合作社定义为：“合作社是自愿联合起来的人们通过共同所有与民主管理的组织以实现其共同的经济、社会与文化目标及需求的自治联合体。”^①这是一个关于合作社的国际标准概念，表明国际合作社联盟试图容纳各种环境下各种类型合作社的努力。联合国大会2001年批准的《旨在为合作社创造发展环境的准则草案》(合作社立法的指导原则)要求使用国际合作社联盟使用的合作社定义。《关于合作社界定的声明》关于合作社定义、合作社价值和合作社原则的内容，得到了2002年6月20日第九十届国际劳工组织(ILO)大会通过的《合作社促进建议书》(Promotion of Cooperatives Recommendation, 2002)的认可。该建议书在国际劳工组织大会上获得175个成员国的全面确认和通过，这表明，上述合作社的定义取得国际社会的共同认同。中国是国际合作社联盟的成员，对该定义也是完全认可的。

三、合作社的法律特征

根据国际合作社联盟对合作社的定义，1995年国际合作社联盟大会通过的关于合作社特征的声明以及各国对合作社的立法，可以得出合作社具有下列特点。

(一) 合作社是社员管理的，自治、自助的组织

合作社独立于政府部门和任何其他组织。合作社要与其他组织，包括与政府达成协议或从外部筹集资金，也必须以确保社员的民主管理和维护合作社自主权的方式进行。

(二) 合作社是“人的联合”

合作社是建立在“平等”的“人”的基础上的，与强调“资

^① 原文为：A cooperative is an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social, and cultural needs and aspirations through a jointly - owned and democratically controlled enterprise

合”的公司企业不同，合作社强调的是“人的联合”。关于“人”的界定，一般在基层合作社仅允许单个“自然人”加入，而联合社的社员则更多是其他合作社。

（三）合作社是自愿和开放的

合作社是自愿的组织，对所有能利用其服务和愿意承担社员义务的人开放，无性别、社会、种族、政治和宗教信仰的限制。社员根据自己生产经营活动的需要，自愿入会，自由退会，不受约束和限制。

（四）合作社实施民主管理和经济参与

合作社是由社员管理的民主的组织，合作社的方针和重大事项由社员积极参与决定。在基层合作社，社员享有平等的投票权（一人一票），其他层次的合作社也要实行民主管理。合作社实施社员的经济参与。社员要公平地入股并民主管理合作社的资金。社员按照自愿互利、自主决策、民主管理的原则，依据共同利益制定章程，做到风险共担、利益共享。

（五）合作社以满足社员共同的经济和社会需求为目的

合作社由其社员组织而成，并着眼于社员，合作社是以“满足社员共同的经济和社会需求”为存在目的的。合作社通过在地方的、全国的、区域的或世界的合作社间的合作，最有效地服务于社员和促进合作社发展。而且合作社在满足社员需求的同时，也要推动所在社区的可持续发展。

四、合作社的分类

由于分类的标准不同，合作社所分类型也不尽一致，国际合作社联盟对合作社的分类往往以业务、职责或组成分子为标准，各国都有自己的分类方法。这些分类方法各有各的特点，也各有各的缺陷。综合国内外关于合作社分类的常用标准如下。

(一) 以生产、再生产环节为标准

按照功能划分,可将合作社分为四类^①。

1. 生产合作社

生产合作社即从事种植、采集、养殖、渔猎、牧养、加工、建筑等生产活动的各类合作社。如农业生产合作社、手工业生产合作社、建筑合作社等。

2. 流通合作社

流通合作社即从事推销、购买、运输等流通领域服务业务的合作社。如消费合作社、供销合作社、运输合作社、购买合作社等。

(1) 消费合作社。消费合作社是指由消费者共同出资组成,主要通过经营生活消费品为社员自身服务的合作组织。消费领域的合作社是合作社运动最先涉及的领域,世界上第一个成功的合作社——罗虚代尔公平先锋社即属于消费合作社。

(2) 供销合作社。供销合作社是指购进各种生产资料出售给社员,以满足其生产上各种需要的合作社,是当前世界上较为流行的一种合作组织。在美国,全部出口农产品的大约70%是由农产品销售合作社经办的。

3. 信用合作社

信用合作社即接受社员存款,贷款给社员的合作社,如农村信用合作社等,这种合作社属于金融领域。

4. 服务合作社

服务合作社即通过各种劳务、服务等方式,提供给社员生产生活一定便利条件的合作社。如保险合作社、利用合作社、医疗合作社、公用合作社、劳务合作社等。

(1) 保险合作社。保险合作社是指个体劳动者、业主、职工联合起来,按照保险法的规定,采取互助方式,以社员为保险对

^① 谭启平. 论合作社的法律地位. 现代法学, 2005, 7

象而经营保险事业的合作社。这种保险组织，由社员交纳保险费，社员自己经营与管理，共同负担灾害损失，维护社员的自身利益。

(2) 利用合作社。利用合作社是由合作社置办各种与生产有关的公共设备或生产资料，以供社员分别使用的一种合作社。目前，在世界各国比较普遍的利用合作社有：农业机械利用合作社、种畜利用合作社（利用良种、繁殖家畜）、电气利用合作社、仓库利用合作社、水利利用合作社、土地利用合作社等。

(3) 医疗合作社。医疗合作社是公用合作社的一种形式。通过置办医疗设备，聘请医务人员，对社会提供医疗保健服务的合作社。由于服务的范围不同，具体形式也有区别：有的创设独立的医院，有的只设简单的诊所，有的只设为社员提供廉价药品的药房。我国农村存在的医疗合作及养老保险合作社即属此类。这类合作社属于社会保障领域。

(4) 公用合作社。公用合作社是置办各种与日常生活有关的设备以供社员使用的合作社。它与消费合作社不同的是，它所置办的设备为合作社所有，仅供社员使用，而非向社员出售；它与利用合作社不同，它所置办的设备为生活所需，而非为生产所需。公用合作社的业务种类很多，比较普遍的有食堂、理发厅、浴池、洗衣、托儿所、图书馆、茶馆、剧场等。

(5) 劳务合作社。劳务合作社是由合作社承包业务，社员使用集体或个人所有的劳动工具并提供劳动力，共同进行劳动的合作社。社员除得到应得工资外，对年终盈余，有权再按社员提供的劳务参与分配。劳务合作社经营的业务，大多属于劳动工具比较简单，工作时间相对较短而工作场所分散或易变的各种劳务，如建筑、运输、装卸、修理、采伐等方面的工作。

(二) 以合作社的经营范围为依据

合作社可分为专业型合作社与综合型合作社两类。