

Hezuoshe
Zhuti
Fali Zhidu Yanjiu

欧阳仁根 陈 岷 等著

合作社主体 法律制度研究

 人民出版社

Hezuoshe
Zhuti
Falu Zhidu Yanjiu

欧阳仁根 陈 岷 等著

合作社主体 法律制度研究



人民教育出版社

策划编辑:吴熠东
责任编辑:吴熠东等
封面设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

合作社主体法律制度研究/欧阳仁根 陈岷 等著.

-北京:人民出版社,2008.11

ISBN 978-7-01-007411-5

I. 合… II. 欧… III. 合作社经济-经济法-研究-中国
IV. D922.290.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 161847 号

合作社主体法律制度研究

HEZUOSHE ZHUTI FALÜ ZHIDU YANJIU

欧阳仁根 陈 岷 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京集惠印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:8.625

字数:230 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-007411-5 定价:23.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

教育部人文社会科学项目(05JD820056)、
教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 (06JZD0019) 、
国家社会科学基金项目 (06BFX0031) 成果之一

本书得到安徽财经大学著作出版基金资助



目 录

导论 加快中国合作社法律体系的构建	1
一、构建中国合作社法律体系的必要性分析	1
二、中国合作社立法现状简析	7
三、中国合作社立法的体系	8
四、促进合作经济发展的法律制度的构建	10
第一章 合作社的主体法律地位	13
一、合作社的定义	13
二、合作社的属性	24
三、合作社的法律特性	26
四、合作社的法人地位	35
五、合作社的产权制度	44
六、合作社的盈余分配制度	47
第二章 合作社法的法律属性与体系	55
一、法律属性概述	55
二、合作社法的特征	66
三、合作社法的法律属性	69
四、合作社法的立法模式与体系	83
第三章 国外合作社立法经验及其借鉴	99
一、国外合作社与合作社法发展和作用的基础分析 ——以农业合作社为例	100



二、各国合作社立法的总体构建·····	110
三、各国合作社内部具体制度设计分析·····	118
四、各国合作社的政府协调·····	136
第四章 合作社社员权益的保护 ·····	150
一、合作社社员权保护的基础·····	150
二、合作社社员的资格条件·····	155
三、社员身份的取得与终止·····	162
四、社员共益权的保护·····	170
五、社员自益权的保护·····	176
六、社员的义务·····	180
第五章 合作社的设立与终止法律制度 ·····	183
一、合作社设立法律制度·····	183
二、合作社解散与清算法律制度·····	195
三、合作社破产相关法律制度·····	209
第六章 合作社的治理结构研究 ·····	221
一、合作社治理结构的价值·····	221
二、合作社治理结构模式之选择·····	230
三、合作社的权力机关——社员(代表)大会 ·····	235
四、合作社的执行机关——理事会·····	244
五、合作社的经理·····	256
六、合作社的监督机构——监事会·····	262
后记 ·····	273



导论 加快中国合作社法律体系的构建

中国的合作运动已有近 90 年的历史,其间虽经磨难而不衰,充分显示出其旺盛的生命力。中华人民共和国成立后尤其是改革开放以来,中国合作事业取得了进一步发展,为社会主义事业建设做出了重要贡献。然而,几十年来,我们的合作社立法仍然薄弱,尤其是在建设社会主义市场经济的今天,合作社作为重要的市场主体之一,若不及时用完善的法律来规范其行为、保障其权益、促进其发展,对合作经济的健康成长及它赖以生存的主要环境和农村经济的发展极为不利。

一、构建中国合作社法律体系的必要性分析

(一)促进农业及农村经济发展的重要性

从各国合作社发展的实践来看,合作社这一组织形式主要是在农业领域得到发展。随着社会经济的发展,合作社与各国实际结合,形成规模、种类、程度都有自己特色的各类合作社,它已逐渐成为世界经济中不可忽视的一支组织力量。据有关资料表明,当今世界发达国家的农产品 80% 由合作社加工、销售,其他商业组织只占 15% 至 20%。并且在世界一体化的潮流中,合作社也有规模化、国际化的趋势。例如“蓝宝石生产者”合作社,是世界上最大的杏仁生产厂家,产品向 90 多个国家出口。^① 在美国、法国、联邦德国等发达国

^① 贾生华:《欧盟国家农业产业化的若干经验及启示》,载《浙江社会科学》1999 年第 1 期。



家,合作社在国民经济中扮演着重要的角色,合作社经济成为仅次于私营经济、国有经济的第三种经济力量。

从总体来说,较成熟的与农业有关的合作社服务系统包括了生产、分配、交换、消费的各个环节,形成了一个部门齐全,囊括农业再生产全过程的经济系统,各国合作社不仅在数量上占较大比重,而且经营范围和规模也在不断扩大。可以说,农业生产的前前后后任何一道环节上都能找到合作社的踪影,整个农业经济就是合作社编织的一张生产网络。

农业生产领域合作社实质上是农民共同经营的实体,是代表农民利益、为之服务的特殊经济组织。合作社的经营活动已成为农民社员经济活动不可分割的组成部分。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组织起来的一种商业形式。因此,要有效地解决“小农户”与“大市场”的对接和适应,使农民以较低的交易成本进入市场,增强合作社与其他社会利益集团的竞争力,对合作社而言,限制竞争比实行自由竞争更明智、更可取。全国性、大规模的合作社联合发展,一方面有利于在市场中的谈判,使农产品获得相对有利的价格,降低交易成本;另一方面,通过合作社联合,有利于参与全国和国际性的合作组织活动,进一步稳定经营,使经济一体化得到发展。

合作经济在农村经济领域发挥作用的另一个重要方面是合作金融。当前的农村合作金融体制不仅适应中国农村经济发展的实际,而且也是中国农村金融体系正确市场定位的要求。首先,农村信用社的市场定位是“三农”,即为农民、农业和农村经济服务。现阶段农村经济是个体经济、家庭经济和乡镇企业占主导地位的经济,作为弱质经济群体的“三农”经济,是难以得到以追求利润最大化为目标的商业金融的支持,而政策性金融(如农发行)由于受机构设置和业务范围的限制,其作用也十分有限。在这种情况下,农村各种经济成分更加迫切需要在资金方面联合起来,通过信用合作,取得互助,这是合作金融在农村生存和发展的土壤和基础。其次,在日益激烈的



金融竞争中,农村信用社要得以生存和发展,也只有走合作制道路。众所周知,因为信用社定位在农村,其在社会地位、行业形象、经营机制、人员素质、结算周转、网点硬件等方面均落后于商业银行,在竞争中难免会处于劣势。只有通过走合作制的道路,在支持“三农”的过程中履行部分政策性职能,赢得农民、农村、经济组织的支持,再加上国家给予相应政策扶持,信用社才能在金融市场中立稳脚跟,占有自己的一席之地。

正是由于合作经济在农业经济及农村经济中能够发挥其重要的应有作用,因此应从法律角度建立相应的规范,以促进其发展。

(二)发挥合作社功能的多重性

长期以来,中国国内对合作经济的研究和实践主要集中在其经济功能上,即合作社如何在生产、流通、消费等领域发挥个体联合、服务互助的作用。然而就合作组织的真实面貌来说,其另外的三个重要功能——社会功能、民主政治功能和文化教育功能却被忽视了。

就合作社的社会功能而言,由于合作社具有社员间的互助性及公平性、追寻内部服务最大化而非营利性、主要从事经济活动的经济性等特征,使得合作经济在解决就业问题及提供社会保障尤其是农村社会保障等方面能够充分发挥其社会职能。农村医疗合作社及养老保险合作等合作组织可以成为农村社会保障的主体形式,同时在城镇的社会保障制度建设合作组织可以作为补充形式。而在解决就业问题方面,合作制原则和其特点是比较符合当前迫切需要解决就业问题的中国国情的。第一,合作制实行自愿原则,尊重劳动者的自主选择权利;第二,合作制一人一票的民主管理原则,能够激发劳动者的主人翁精神和责任意识;第三,合作制以劳动为纽带的互助协作,能够解决个人势单力薄、抵御风险能力弱的问题;第四,合作组织基本以服务为主体的劳动密集型活动方式,能充分发挥多吸纳劳动力的功能;第五,合作制以其为成员服务的宗旨,使组织成员受益最大,从而增强其吸引力和凝聚力;第六,合作组织经营服务具有很强



的灵活性,使其比较适应经济结构调整的剧烈变化;第七,合作组织的劳动分红和工资基本依据成员对组织的贡献来确定,能刺激其成员的工作积极性,同时灵活的分配能适当调节劳动力的供求;第八,合作制的教育原则,要求不断培训其成员适应新工作的能力,增加了成员再就业的技能;第九,合作制具有互助合作的社会保障功能,能解决成员的后顾之忧;第十,合作组织在服务产业上向新的领域发展,能刺激产生新的消费,从而刺激新的经济增长点,为社会经济发展做出贡献。

就合作社的民主政治功能而言,由于合作社实行的是社员民主而不是股份民主,能够充分体现社员的主人翁精神,实现经济民主化的目的。对于社区合作社,实行社员民主有利于培养社会民主意识,使社员能够平等地参与合作社所涉及的公共事务,进而促进中国政治民主的进程和发展。同时,合作社尤其是合作社的全国性联合社在国家制定相关政策或者进行相关立法的过程中,能够作为特定利益群体的代表与国家机关进行沟通,发挥其应有的政治功能。

同时,合作社所具有的合作文化、合作精神、技能培训等文化教育功能也应当充分地发挥和挖掘。正是由于合作社具有经济功能之外的多重功能性,通过对合作经济立法可以对其功能进行更好的发挥。

(三) 保护合作社的相对弱者地位性

合作社是市场经济中社会矛盾的产物。市场竞争越是激烈,就越有可能形成一定规模的弱势群体,这些弱势群体有很强的动因形成经济上的联合,以共同抵御市场风险,实现其社会、经济正义的夙愿,这种联合的理想形式就是合作社。国外及中国经济社会的实践表明,合作社不仅有农业合作社、流通合作社、信用合作社、农业保险合作社、住宅合作社、消费合作社等从事经济活动的合作社,而且还有合作医疗、养老保险、保健、社区服务、公益事业等方面的社会合作社,合作社能够发挥其经济、社会、教育、民主政治等多方面的功能。



合作社与其他经济组织尤其是大型公司相比,在经济地位方面往往处于相对弱者的地位。这种弱者地位,一方面是合作社本身在经营规模及经济实力上大多数处于同行业中的中小企业状况;另一方面更是体现在合作社往往是由在市场竞争中处于弱者地位的社员所组成。因此,为了维护公平的市场竞争秩序,追求法律的实质公平,有必要通过法律规范的形式,明确国家对合作经济的鼓励和支持,以有利于合作经济以及合作经济所媒介的特定行业或区域经济的发展。

(四)构造企业法律形态的完整性

传统的企业法律形态是从资本要素、成员要素、企业人格要素和责任承担要素等方面将企业分为独资企业、合伙企业和公司等三种企业形式。这三种企业法律形态基本上是“资本的联合体”而不是“人的联合体”。规范的合作社与其他社会经济组织相比,无论是在组织性质上,还是在财产关系、内部管理形式上,都有自己鲜明的特点。(1)组织性质的两重性。一方面它是一种特殊的劳动组织方式,即经济组织,与社会再生产相联系;另一方面,它又是群众性的社会经济组织,即社会团体。(2)财产关系的特殊性。合作社的财产所有权为社员个人所有与社员集体所有相结合,社员分红并不是依据社员股金多寡而是主要依据社员在合作社中的交易额或贡献进行,社员利益的实现并不主要表现为财产权益而是获取服务。(3)内部管理的民主性。合作社内部管理权力的分配,不以社员股金多少和交易额大小决定,而是实行平等的一人一票制,充分体现合作社不是“资本的联合体”而是“人的联合体”,注重劳动者平等价值观的实现。因此,为构筑完整的企业法律形态,有必要对合作社进行立法。

(五)采用法律手段促进合作经济发展的必然性

几十年的合作经济曲折发展,留下了丰富的正反两方面经验,



为合作经济立法提供了许多有价值的实践材料。从革命战争年代到社会主义建设时代,中国的合作经济事业蓬勃发展、日益成熟和壮大,但其间也经历了曲折坎坷的道路。在这样一个历史过程中,我们既有继承人类文明、遵循合作原则,把马克思主义合作制理论与中国实践相结合,创造性地发展合作事业的有益经验,但同时也有不顾客观规律,不讲合作原则、脱离实际、忽视群众利益的错误做法。尤其是在经济建设指导思想上一存在着一些倾向,如处理城乡关系是重城市、轻农村,在所有制问题上重全民、轻合作,在社会再生产诸环节上是重生产、轻流通,其结果是把合作经济作为一种低级的、短暂的过渡形式,任意调整、撤并、升级,直接干预合作组织内部事务,这样不仅使合作事业受到损失,而且影响到国民经济的发展。同样,合作社本身在发展过程中也有许多成功的经验与失误的教训。

我们认为,合作社法具有商事主体法和经济法的双重属性而且主要属于经济法。合作社是兼具企业法人和社团法人特征的具有独立法人地位的一类社会组织,从事经济活动的合作社是与集体所有制企业、职工持股公司、合伙企业、股份合作企业有区别的一种独立的企业法律形态。合作社的社员应承担有限责任或保证责任,合作社应以服务社员为宗旨并可适当开展对非社员的业务,合作社实行以社员“一人一票”为主的社员民主管理体制,合作社的利益分配主要以社员对合作社的贡献(交易额)为依据。合作社特别是农村经济领域的供销合作社和信用合作社的联合社可以受托行使部分行政经济职能,国家对合作社应在财政、税收、信贷、信息等方面进行支持。反垄断法对合作社之间的联合应全部进行豁免并对合作社的部分限制竞争行为进行豁免。从事社会公益活动的合作社是非营利组织的一个重要组成部分。

中国现有的供销合作社、信用合作社、农民专业合作社、住宅合作社、农村医疗合作社等主要类型合作社产权不够明晰、组织经营管理机制比较僵化、合作社服务宗旨面临较大挑战,应按照合作社的本



质、宗旨和原则进行改制。“民办官助”是中国合作社运动领导人及合作社工作者对中国合作经济发展的经验总结,应按时代的要求予以借鉴和发展。

因此,应进一步加快合作社立法的步伐。通过立法,一方面具体落实《宪法》中关于“国家保护城乡集体经济组织的合法权利和利益,鼓励、指导和帮助集体经济的发展”的规定;另一方面引导和规范合作经济的健康发展,使市场主体法律体系更趋完善。

二、中国合作社立法现状简析

在社会主义新中国成立前后合作运动的各历史阶段都曾制定过一些合作社示范章程,如1933年中华苏维埃共和国临时中央政府颁发的《消费合作社章程》,1939年中共中央财政经济部颁布的《各抗日根据地(简称本边区)合作社暂行条例示范草案》,新中国建立后,数次颁布、修订有关农业生产合作社、供销合作社、信用合作社、手工业生产合作社等各类各级合作社的示范章程。同时,在1950年全国合作社工作者第一届代表会议上讨论了《中华人民共和国合作社法(草案)》,该草案共六章36条。虽然这一法律草案后来并没有经过中央人民政府公布实施,但在以后的合作社工作中基本作为一种规范化条例被考虑使用。历史上的这些合作社章程和合作社法草案,为当前的合作立法提供了大量的历史依据,奠定了较为丰厚的历史基础。全国人大常委会2006年10月31日制定并于2007年7月1日开始实施的《农民专业合作社法》,为构建中国合作社法律体系迈出了重要的一步。此外,针对不同类型的合作社,有关主管部门或地方机关也制定了一些部门规章或地方性法规,例如中国人民银行近几年来制定的一系列关于合作金融方面的规章,包括《农村信用合作社管理规定》、《农村信用合作社县级联合社管理规定》、《城市信用合作社联合社管理规定》、《农村信用合作社机构管理暂行办法》、《农村信用合作社市(地)联合社管理规定(暂行)》等。



三、中国合作社立法的体系

(一) 合作社立法的应有体系

对于中国的合作社立法,应该遵循的基本原则是:既要考虑合作经济的现实基础,又要注重历史传统和未来发展;既要符合中国国情,又要借鉴国外同类立法经验。依据这一基本原则并根据中国合作社多样性的基本特点,中国的合作社立法应该采取单独综合立法的模式建立一个完整的合作经济法律体系,其中规范各种类型合作社共性的《合作社法》,应是合作经济法律体系的基础。通过制定《合作社法》,使合作制度这一人类的共同财富和文明成果体现于法律形式,用法律使之规范并不断完善。

中国合作经济虽取得了很大发展,但呈现出不平衡性。这种不平衡性在城乡之间、地区之间、不同产业和行业之间和不同类型合作社的联合程度等方面均有表现。同时,不同类型的合作社有其自身的组织和经营特点。首先,其业务经营特点不同。这就要求组成合作社的社员人数、合作社的最低经营资本及合作社承担责任的形式都不同。例如信用、供销、保险、住宅、消费等合作社要求社员较多才易于发挥其优势。信用、保险、住宅等合作社其最低注册资本的起点应提高并承担有限责任。其次,国家的经济政策尤其是产业政策对不同类型合作社的影响不同。为了实现产业结构的优化,促进国民经济健康、持续和稳定地发展,国家对经济的宏观调控,必将更多采用产业政策,对基础产业、支柱产业和高科技产业将提供更多的支持和保护。因此,国家对不同行业的合作社支持、保护政策必然存在一定差异。再次,不同类型合作社在相关行业的重要性也存在差异。如供销合作社已成为国家联系农村和农民的桥梁,国家委托该类合作社进行特定业务的经营。因此,不同合作社的权利义务关系以及国家相应的责任也有所不同。

正是由于不同类型合作社既存在共性的一面,又有其自身的特



殊性,在进行合作社立法时,不必针对各不同类型合作社单独制定法律以免内容重复,无谓增大立法工作量,又不可能在一部法律中详细规范各类合作社。这就决定着应制定不同层次的合作社法律法规体系。(1)由全国人大常委会制定一部内容适度的《中华人民共和国合作社法》(简称《合作社法》),以对不同合作社的共性进行规范,并为制定相关的法规提供法律依据。(2)由全国人大常委会根据不同行业或类型的合作社发展实际制定合作社专门法,除目前已经制定的《农民专业合作社法》之外,还需制定《信用合作社法》、《社会合作社法》等。(3)由国务院及有关主管部门、地方人大及其常委会根据不同行业合作社发展实际制定相关条例或实施细则,在相应区域内实施。目前应抓紧制定的有供销合作社条例、农业保险合作社条例、农业生产合作社条例等。(4)由政府或有关部门根据经济发展要求和相应的产业政策制定鼓励相关合作社发展的办法、通知等规章。如对农业保险合作社、科技服务合作社、信息服务合作社、住宅合作社等进行鼓励。(5)由有关主管部门或现有合作社联合社依法制定合作社示范章程,以供相关合作社参照。

(二)合作社法的配套规范

国家对经济运行过程中所发生的经济关系进行法律调整主要体现在市场主体、市场运行和宏观调控等方面。所要制定的合作社法律法规体系,不必也不可能对合作经济运行中所发生的全部经济关系作出详细规范,而只需对其特定的经济关系作出规范,其余相关内容可由相关的专门法律法规加以调整。这样,合作社法律法规与其他经济法律法规必然存在密切的联系,同时又应有相当的区别。

合作社法律法规与国家对经济进行宏观调控的法律法规的关系表现为:(1)宏观调控法的基本原则和法律制度适用于各类合作社,如计划与统计法律制度、固定资产投资法律制度、银行法律制度、价格法律制度、审计法律制度、计量和标准法律制度等均适用于合作社。(2)《合作社法》应有单独条款体现国家支持原则,如税收优惠、



资金支持等。(3)为体现合作经济的特殊性和扶持合作经济健康发展,有关部门应制定对合作社进行宏观调控的单行法规。如合作社税收减免办法、信贷支持、管理规定、在符合产业政策的前提下制定促进特定类型合作社发展办法等。

四、促进合作经济发展的法律制度的构建

(一) 产业政策的倾斜

合作经济所发挥作用的领域主要集中在农业生产、农产品流通、农村金融、消费领域、农村社会保障等方面。而这些领域所涉及的产业在国民经济中占有重要地位而且往往又是属于弱质产业。因此,国家在进行产业立法及制定产业政策时,应当从产业结构、产业组织、产业技术、产业布局等方面体现出对合作经济发展的支持,相应政策应向合作经济倾斜。在产业结构政策方面应突出农村合作金融在农村金融中的主体地位、流通合作在农产品流通中的主导地位。在产业组织政策方面,应允许合作社形成区域性乃至全国性的合作社联合组织以增强其竞争实力,同时规定合作社应当适用《中小企业促进法》的相关规范。

(二) 财税、信贷政策的支持

政府对合作经济的财政支持主要体现在对其税收减免和当合作社担负政策性业务时的财政补贴两个方面。首先是税收减免。国家对合作社实行不同程度的税收减免是各国合作经济发展实践中的普遍做法。针对规范后的合作社,国家对其执行免缴所得税、附加税和减缴营业税的政策。待国家财政好转后,再向免缴一切税赋的国际惯例靠拢。其次是实施财政补贴。农村合作社地处农村,服务农业、农民,是农村经济的基础和农民联结市场的桥梁,同时担负着许多政策性支农任务。对合作社因执行国家宏观调控以及落实国家扶持农业政策而带来的亏损,国家财政应予贴补。



合作社在发展业务过程中,资金短缺是比较普遍的现象,为支持合作经济的发展,国家应给予相应的信贷支持。特别是对农村信用社,央行的政策支持对农村信用社来说是最大、最直接、最有效的支持。这种金融信贷政策支持体系主要包括:(1)降低存款准备金比率;(2)央行要开展对农村信用社的再贷款、再贴现业务;(3)央行要为农村信用社提供结算和现金服务;(4)重新构建农村政策性金融循环系统,拓宽农村信用社信贷资金运用领域,提高资金运用率;(5)帮助农村信用社开展国际融资;(6)政府对农村合作金融存款保险制度的支持。

(三)合作社反垄断的豁免

对合作社进行豁免,允许垄断的存在具有合理性。正如德国联邦卡特尔局指出的:竞争虽是配制资源的最佳方式,但是有些市场因其特殊的条件,优化资源的配置只有在限制竞争条件下才能实现。在这种情况下,通过合作实现合理化就比自由竞争更可取。例如,对合作社所作出的限制竞争的协议合同、联合等特定的合法的垄断行为,给予反垄断法的豁免,更有利于提高农民自愿联合组建合作社的积极性,更有利于促进大规模区域性、专业性乃至全国性的联合社,这必然大提高农业的生产效率,从而促进农业的发展、实现农业现代化。对于中国本来就弱小和尚不具规模的合作社给予保护和反垄断法上的豁免,将会促进合作社之间经营和服务的联合和有关出于进步和经济发展的协议的达成。加入 WTO 以后,合作经济发展面临更大的压力和挑战,给予合作社反垄断法上的豁免对鼓励和促进合作社发展,增强抵御市场的竞争力,将越显重要。

从世界各国合作社的发展来看,不少国家对合作社都给予了有限豁免待遇的政策支持。从豁免规定的方式看,大致有以下四种:第一,制定单行的对合作社豁免的法规,独立地作为与反垄断法相伴而生的“适用例外法”;第二,在已有的反垄断法律中用专章或专条对合作社的豁免加以规定;第三,在反垄断法之外的其他法律、法规尤