

农村合作制研究·法律规制

FARMER COOPERATIVES

农民合作社 联合社的法律规制

LAW AND POLICY IN THE DEVELOPMENT
OF FARMER COOPERATIVES ASSOCIATION

全志辉 主编

农村合作制研究·法律规制

农民合作社 联合社的法律规制

LAW AND POLICY IN THE DEVELOPMENT
OF FARMER COOPERATIVES ASSOCIATION

仝志辉 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

农民合作社联合社的法律规制 / 仝志辉主编. -- 北京 : 社会科学文献出版社, 2016. 12

(农村合作制研究. 法律规制)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 9566 - 8

I. ①农… II. ①仝… III. ①农业合作社 - 合作社法 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 193292 号

农村合作制研究·法律规制

农民合作社联合社的法律规制

主 编 / 仝志辉

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 芮素平

责任编辑 / 芮素平

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 10.5 字 数: 160 千字

版 次 / 2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 9566 - 8

定 价 / 49.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

感谢乐施会提供出版支持

本书内容不必然代表乐施会立场

总 序

以农民为主体的合作制作为农业和农村经济发展的基本形式，并以合作制为依托，实现农村社会发展，这是农村发展在市场经济之下一再呈现的“母题”。自中国近代以来，这一命题一直被仁人志士用各种方式进行着探索实践。新中国成立后，农村合作制的探索一波三折。

在中国特色社会主义市场经济之下，农村合作制因城乡一体化、农地三权分置、村集体经济产权制度改革、农地规模经营、资本下乡、农村治理转型等多种情境交织，其发展路向、组织形式、立法支持、促进政策、社会效应等问题，为多学科所关注。对其中的重大问题要有清醒的认识和建设性的意见，这是实践对学界提出的迫切要求，但能采众家之长，成一家之言，又殊为不易。

目前，农村合作制研究面临以下迫切需求。第一，因应科学修订《中华人民共和国农民专业合作社法》的需要，应对立法中的关键问题、重大争论及时进行深入研究。第二，对我国的合作制探索进行新一轮的历史研究，对其中的重要思想和实践形式进行科学研究。第三，对世界范围内的合作社运动、合作社组织、合作社法律、合作社文化等进行系统研究。第四，对我国农村合作制发展的关键问题，组织学者以专著形式开展原创性研究。

以上这些工作必须聚精会神，团结一批学者进行深入研究，不间断地推出研究成果，方能形成真正的学术对话氛围，达成深化学理、启迪实践的目标。本人不揣自身在这方面研究的浅陋，考虑到中国自己的合作社研究对于农村发展和构筑中国经济社会新秩序的极端重要性，出面来编选这套丛书。丛书以不同系列方式平行推出，每一系列集齐2~3本

后推出。

首批推出的是“法律规制”系列。“法律规制”系列主要服务于当前复杂的立法任务，试图深化有关研究，也探讨在中国情境下社会科学参与立法的有效形式。现在不同学科对于合作社立法的研究还不能展开充分的交流，不同学科对于其他学科的相关研究缺乏关注，更没有展开必要和充分的对话。同时，学者和立法者的交流也不顺畅。我们尝试通过文献整理、评述，厘清其中的重要问题，推动学界合作社法研究水平的提升，帮助立法者更加深入地研判有关问题，从而做出审慎决定。

“法律规制”系列的编辑和出版得到了多方支持。在中国人民大学国家发展与战略研究院的支持下，笔者作为该院社会转型与法治研究中心副主任，先后组织了两次专家内部讨论会。这一系列的首批三本书就是在这两次会议前后编选而成的。编选的初稿对于会议的成功举行起到了很好的作用，也坚定了笔者通过相对独立的研究参与立法讨论的初衷。这里对支持会议召开的国家发展与战略研究院表示感谢，对参加内部研讨会的各位专家表示感谢。他们的论文和部分发言记录已经被收入各册书中。立法讨论是公共事务，社会科学研究理应介入。介入应基于学理，凸显争论焦点，建立学术与实践的深层联系，恢复学术的公共性。本系列的编选就是基于这种认识而进行的。

丛书还将推出“案例研究”“研究专著”等系列。“案例研究”系列将关注具有创新意义的农村合作制试验，这种试验可以是国家农村改革试验区的试验，也可以是地方政府、NGO 或农民自己从事的合作制试验，其致力于通过更加真实的记录以及融入各方视角的分析为当下的合作社发展留下可供讨论的文本。针对同一经验的不同讨论，我们的研究将得以深化。我们将约请有关研究者作为“案例研究”系列供稿，也欢迎学者自荐投稿。

“研究专著”系列试图对中外各类关涉农村合作制和一般合作制的历史、理论问题进行深入研究。尤其注重对中青年学者的博士论文、博士后出站报告和课题成果的反映。这方面，丛书将建立规范的审稿机制，举凡投稿的学者都将得到两份专家审稿意见，遵照专家意见进行修改的书稿将列入丛书出版。

本丛书旨在营造农村合作制研究的学术氛围，期待各位专家学者的支持。欢迎您提供已经完成的书稿，也欢迎提出相关著述计划，各界读者对丛书的评论和意见我们也乐于听取。邮件请发至 tongzhihui@ruc.edu.cn。让我们协力推动农村合作制研究的繁荣。

仝志辉

2016 年 12 月 18 日

农民合作社联合社发展存在的问题及其法律应对：以有限修订为视角

（代序）

目前，整个农民合作社的发展出现了不规范和难以壮大的困境。这在联合社发展上也有体现。本册的编选就是要立足于反映联合社的发展情况，探讨如何通过立法途径规范和加快联合社发展。

2013 年中央 1 号文件明确提出“积极探索合作社联社登记管理办法”，2014 年中央 1 号文件指出，要引导农民发展农民专业合作社联合社。这使得各地在发展合作社过程中，越来越多地利用联合社方式。联合社发展的动力一方面来自合作社自发的需要，另一方面和政府试图通过联合社来更好推动合作社的发展有关。从合作社自发需要来说，农民专业合作社发展到一定阶段，为了扩大经营规模，寻求通过横向一体化和纵向一体化扩大经营规模，很自然就会寻求合作社的联合。而政府也很快发现，联合社形式可以帮助合作社降低市场风险，提高市场谈判地位，发展对社员的多种服务，延长产业链条，因此，也积极推动联合社发展。而且，在中央层面肯定联合社作用后，各地也在财政扶持和法规促进上，突出对联合社的支持，从而推动了联合社的迅速成长。但是，和合作社发展存在的问题一样，联合社发展也存在诸多不规范问题，制约了其带动和帮助成员社发展的目标。

一 当前联合社发展面临的问题

从法律修订所要关注的问题来看，联合社发展存在的主要问题有两个方面。

一是法律支持不足、法律地位不明。虽然国内已有不少省份出台了联合社的登记管理办法，如湖北、山东、天津、河南等。但是中央层面还没

有出台相应的联合社登记管理办法，尤其是《农民专业合作社法》中还未涉及支持联合社发展的法律法规，联合社的发展面临“无法可依”的窘境。在很多地方，联合社仍面临着登记难、注册难的问题。很多合作社联合组织不得不注册为协会。在发展联合社方面，仅有2013年由国家工商总局和农业部联合发出的《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》，效力有限，其他就是部分省份的零星规定。

二是运行机制不规范。联合社是合作社的“联合”，理应按照民主决策的方式进行日常工作的管理，但是许多联合社还尚未建立合作社之间的民主管理机制，不少联合社在管理中出现了某一个核心合作社控制的问题。这在本书收集的案例中都有不同程度的反映。各合作社之间也缺乏紧密的利益联结机制，内部缺乏“收益共享、风险共担”的利益联结机制。部分省份出现了联合社的加速发展，发展起来的联合社中只有部分源于弱小的合作社抱团取暖、提升发展水平的正当需要，相当一部分仍是“假”、“空”的合作社搭建新平台继续寻求政府支持和扩大自身不正当利益。

二 通过立法规范联合社发展

联合社是推动合作社规范发展的重要方式，国际合作社联盟将“合作社之间的联合”作为合作社的基本原则。《农民专业合作社法》在立法时由于缺少实践经验，没有将联合社写入，现在合作社联合社发展的实践趋势已经存在，但不规范现象严重，迫切需要增加有关联合社的法律规定。既然不规范已经成为合作社发展的最大问题，联合社的规定就要立足规范合作社和壮大合作社的双重目标，以求收到倒逼合作社规范发展的作用。

作为法理问题，联合社法条订立的必要性不难确定，但是，如果将其作为合作社健康发展的一个关键制度措施，就需要和辨明合作社发展目前碰到的主要问题结合起来，科学地设定有关条文。不仅使得联合社成为一种必要的合作社发展形式，同时还能使其收到规范现有不规范的合作社、四两拨千斤的制度创新效应。

三 联合社立法的两个层次

1. 基础层次

基础层次就是要明确设立联合社的目的。基于实践发展的需求，需要

将联合社问题在一定程度上和合作社的整体发展问题联结起来考虑。

目前合作社的发展空间需要和基层组织架构相匹配。合作社的发展和部门、资本有冲突，但是，由于合作社弱小、国家不出手，导致合作社走偏。合作社的健康发展不仅和部门、资本利益有冲突，而且和假合作社、地方政府部门有冲突。

联合社的立法目的要紧扣合作社自身联合，不能给其他主体利用联合社形式扩展利益服务。联合社作为一种特殊的合作社必须体现合作社性质，最基本的就是所有者和惠顾者同一。联合社立法要兼顾发展成员社和规范成员社的两重目标，联合社对成员社的不规范发展要能发挥纠偏功能。联合社功能设定上有两个向度，即合作社本位和联合社本位，这两个向度要有机结合。

在确立这些基础问题的过程中，必须要有一个基点，就是实现合作制的宗旨。所有者和惠顾者指的是以成员社为主体，但同时也应该理解为所有者活动和惠顾者活动的同一。惠顾行为会加强所有层面的紧密联系，而所有层面的紧密联系也必须减少惠顾问题上的交易成本。这样，合作社才是一个在运行中逐步巩固、不断加强的经营组织。

2. 技术层次

法人性质。在解决基础问题后，就要解决联合社的法人类型是合作社法人，还是不同于合作社法人的问题。法律应该只对合作社法人的联合社进行规范，而不对协会性质的合作社联合体进行规范。

业务范围。是否包括合作金融，如何在法律上进行规范？联合社能否承担对成员社的资金调剂业务？除了正常的经营业务范围外，要规定其对成员社的业务辅导，起码应包括进行业务能力培训和合规经营培训。

联合社和成员社的业务是否可以存在竞争关系，涉及联合社是否纯粹是成员社的组织，还是联合社可以有自己的独立意志，联合社扩大经营业绩的目标是为了成员社还是可以有自己独立的经营目标。

成员社标准。联合社是否接受非农民合作社的企业以及个人会员（农户或者非农户），如果接受，和成员社地位是否相等。是规定只要是合作社就可以加入，还是要规定达到规范要求的合作社才可以成立联合社。

联合社的出资方式。出资方式包括几种？联合社对成员社破产承担什

么责任？

联合社的治理结构。是依照合作社的三会进行规定，还是简化或另行设置治理结构？议事规则是否具有特殊性？

四、关于联合社的具体立法建议

第一，严格联合社成员社的准入条件，将名为合作社实为公司的假合作社拒之门外。联合社作为合作社的联合社，是一类特殊的合作社。它有其成员社，成员社依靠其成员社资格使用由联合社提供的服务和拥有其他成员权利，并且享受国家给予联合社发展的各种优惠条件。联合社必须让真正的合作社加入其中。如果让那些实为公司的假合作社加入其中，借由联合社的平台继续满足资本的利益，一方面会保护假合作社继续生存，另一方面会挤占联合社里真合作社的获利和发展空间。为此，立法就必须严格联合社成员社的准入条件，坚决不能将实际是公司的假合作社吸收为联合社成员。这样，可以挤压假合作社的政策套利空间，增强真合作社的发展实力，逐步形成真合作社不断发展壮大的局面。建议有关法律条文为：“达到国家有关部门规定的规范发展要求的农民合作社可以联合发起成立合作社联合社，成员社不少于5个。联合社负责对成立以后后续加入的成员社进行资格审查和入社辅导，并接受有关部门对成员社资格的监督检查。”

第二，赋予联合社规范成员社发展的责任，提升其能力。有关联合社的法律规定，要在促使联合社实现成员社利益的同时，更多发挥其规范成员社发展的提供公共品作用。规范成员社发展是既有利于联合社自身发展，也有利于为整个农民合作社事业提供公共品。联合社就可以成为政府和全社会规范合作社发展的有力推手。建议有关法律条文为：“合作社联合社负责对成员社进行业务培训、财务指导、资金调剂和品牌建设辅导。”

第三，科学设定联合社内部决策制度，实行民主决策。联合社成员社在经营规模、产业类型和管理能力上都可能存在巨大的差别，在联合社的成员社之间实行民主决策，较之一般的合作社更有难度。建议有关法律条文为：“农民合作社联合社成员大会选举和表决，实行一人一票制，成员社各享有一票的基本表决权。在联合社成员出资中出资额较多的成员社，

或与本联合社交易量（额）较大的成员社，按照章程规定，可以享有附加表决权。附加表决权总票数，不得超过本社成员基本表决权总票数的百分之二十。章程可以根据不同的成员大会表决事务，设定不同的附加表决权总票数占基本表决权总票数的比例。享有附加表决权的成员及其享有的附加表决权数，应当在每次成员大会召开时告知出席会议的成员。”

第四，设立较合作社更为严格的联合社年检制度。由于联合社的规范发展兼有加强成员社发展和规范成员社发展的两方面功能，影响面大，应该对其适用年检制度，而且比对一般的合作社年检制度更为严格，以倒逼合作社规范发展。建议有关法律条文为：“政府有关主管部门对合作社联合社应每年进行不少于两次的人社检查，合作社联合社应编制详细的半年报告并公示，报告包括经营状况和履行对成员社进行业务培训、财务指导、资金调剂和品牌建设辅导等服务的状况。”

全志辉

2016年12月20日

目 录

第一部分 联合社发展的案例研究

农民专业合作社联合社发展的探析

- 以北京市密云县奶牛合作联社为例 苑 鹏 / 003
 - 一 奶牛合作联社的诞生及其运作 / 004
 - 二 奶牛合作联社初显的优越性与潜在的问题 / 008
 - 三 前景展望与启示 / 010

农民专业合作社的再合作研究

- 山东省临朐县志合奶牛专业合作社联合社案例
 - 分析 周 振 孔祥智 穆娜娜 / 017
 - 一 问题的提出 / 017
 - 二 理论框架 / 019
 - 三 案例分析 / 021
 - 四 结论与启示 / 025

利益一致性、供销社推动与农民专业合作社的联合

- 基于河北省灵寿县青同镇农民专业合作社联合社的案例
 - 分析 周 振 谭玥琳 孔祥智 / 026
 - 一 农民专业合作社联合的动因分析 / 027

二 农民专业合作社联合社的运行机制	/ 029
三 农民专业合作社联合社的经营绩效	/ 032
四 结论与启示	/ 036

农民专业合作社联合社的运行机制与实践效果

——以武汉市荆地养蜂专业合作社联合社为例	牛立腾 周 振 / 038
一 荆地养蜂专业合作社联合社成立的动因	/ 039
二 荆地养蜂专业合作社联合社的运行机制	/ 039
三 荆地养蜂专业合作社联合社的实践效果	/ 040
四 荆地养蜂专业合作社联合社健康发展的思考	/ 043

联合社的作用远非经济

——以黑龙江省讷河市大豆合作社联合社为例	朱启臻 / 045
一 实施四项工作机制	/ 045
二 克服了分散弊端	/ 046
三 作用不止在经济方面	/ 048

第二部分 联合社法律规制的基本问题

农民专业合作社联合社法律制度探析	林 滢 任大鹏 / 053
一 研究农民专业合作社联合社法律制度的必要性	/ 053
二 市场主体类联合社的法律人格独立性探讨	/ 054
三 农民专业合作社联合社法律制度的思考	/ 055

农民专业合作社联合社的设立	尹腾腾 / 057
一 农民专业合作社联合社的设立原则	/ 057
二 农民专业合作社联合社的设立条件	/ 060
三 “入社自愿、退社自由”原则的坚守与创新	/ 062

农民专业合作社联合社法律地位与法律关系浅探	蔡晓琪 / 064
一 我国农民专业合作社联合社的发展阻力及其原因	/ 064
二 我国农民专业合作社联合社的立法现状	/ 065
三 境外农民专业合作社联合社的法律界定	/ 067
四 我国农民专业合作社联合社的法律地位	/ 068
五 我国农民专业合作社联合社的法律关系	/ 069
六 结语	/ 069
农业合作社联合行为豁免适用反垄断法问题研究	许 英 / 071
一 问题的缘起	/ 071
二 农业领域反垄断适用除外制度的正当性	/ 073
三 国外农业反垄断豁免制度的经验	/ 076
四 完善我国农业反垄断适用除外制度	/ 078

第三部分 联合社发展需要的法律支持和有关立法建议

农民专业合作社联合社调查研究报告

..... 农民专业合作社联合社发展研究课题组 / 085	
一 国际视角：欧、美、日、韩等发达国家和地区联合社发展成熟， 形式多样，经验可鉴	/ 085
二 客观使然：我国发展联合社十分必要，意义重大	/ 089
三 实践探索：各地发展联合社措施有效、类型多样，目前联合社 自下而上、由点到面蓬勃发展	/ 091
四 喜忧参半：联合社发展成效很大，问题也不少	/ 095
五 未来抉择：发展联合社的对策建议	/ 098

合作社联合组织四大问题待解

一 法人身份需明确	/ 102
二 资金来源需扩大	/ 103

三 扶持力度需适当	104
四 联合之后路在何方	104
创新农民专业合作社联合社登记制度	方云中 王 祥 / 106
一 农民专业合作社发展中的主体联合需求与法律限制间的 矛盾	106
二 农民专业合作社联社出资主体范畴的合理延伸及理由	108
三 农民专业合作社联合社登记模式探讨	109
修改《农民专业合作社法》要注意几个问题	张晓山 / 111
一 修改《农民专业合作社法》是实践发展的迫切需要	111
二 修改《农民专业合作社法》是中央的明确要求	111
三 修改《农民专业合作社法》是社会各方面的强烈呼吁	112
四 关于主管部门	117
完善《合作社法》的相关建议	孔祥智 / 118
一 盈余分配问题	118
二 联合社问题	119
三 土地股份合作社问题	120
四 范围问题	120
五 主管部门问题	121

附 录

联合社如何发挥“航母效应”?	卢 松 / 125
一 合作社再联合	125
二 联合社发展遇“瓶颈”	126
三 完善服务赢未来	126

联合社能否拯救农民专业合作社	江宜航 刘帅杰 / 128
一 逼出来的奶牛养殖联合社	/ 128
二 联合社遭遇工商注册难题	/ 130
各地扶持联合社发展法律政策概览	/ 132
“《农民专业合作社法》修订中的联合社问题专家内部研讨会” 发言摘编	全志辉 / 135