

农村合作制研究·法律规制

FARMER COOPERATIVES

农民合作社发展中的 问题与法律规制

ISSUES IN THE DEVELOPMENT OF FARMER
COOPERATIVES AND ITS LEGAL REGULATION

全志辉 主编



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

农村合作制研究·法律规制

农民合作社发展中的 问题与法律规制

ISSUES IN THE DEVELOPMENT OF FARMER
COOPERATIVES AND ITS LEGAL REGULATION

全志辉 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

农民合作社发展中的问题与法律规制 / 全志辉主编

—— 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 978-7-5097-9870-6

I. ①农… II. ①全… 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254825号

农村合作制研究·法律规制

农民合作社发展中的问题与法律规制

主 编 / 全志辉

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 芮素平

责任编辑 / 郭瑞萍 李 晨

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：18.5 字 数：288千字

版 次 / 2016年12月第1版 2016年12月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-9870-6

定 价 / 79.00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

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

我国合作社发展不规范的现状与 合作社法修订的有限目标

（代序）

仝志辉

本丛书第一册聚焦合作社的本质问题，集中反映了合作社立法前后对于合作社本质问题的争论以及合作社法对于合作社本质问题的处理。作为本丛书的第二册，本册集中反映的是立法如何面对现在合作社发展的不规范以及与此有关联的合作形式多元化的局面。这一册选编的文章为我们讨论如何认识合作社发展的不规范，如何通过立法改善发展不规范的局面提供了很好的背景。

本册选编的主要是对合作社发展不规范状况的原因分析以及与此相关的法律、政策规制的讨论。本书具体分为三编：第一编的论文从不同角度呈现合作社发展不规范的现状；第二编梳理发展不规范在经营主体发展、法律和扶持政策等多方面的原因，尤其是法律和政策方面的原因；第三编展示学者在立法和政策改进上提出的方向性和具体化的建议。以上现状、原因和对策的三方面内容在一篇论文中可能同时涉及，一篇论文被编在哪一编，主要是根据论文的贡献和论述的重点而定。

今天合作社法修订面对的形势和当初进行合作社立法时不同，当时立法面对的是各类合作组织已经成立且各有特点，组织需求非常多样化的情况，法律订立的重点是明确合作社的性质，即明确界定“什么是成员拥有、以自助为原则和宗旨的合作社”。当时的立法考虑到了各类合作组织形式的多样性，仅就应该重点发展的专业合作社进行规定，并且在成员资格和数量、出资方式、内部管理制度、盈余分配上给予低门槛和包容性的制度安排，并规定多种扶持政策以鼓励其发展。

而今天的立法修订面对的主要形势是：专业合作社数量激增，但发展不规范情况也更加突出，而对于不规范现象各方认识又不一致；在发展不规范的同时，另外一个突出的现象是合作社发展的多元样态更加明显。大家对于什么是合作社有了基本共识，因而合作社发展的不规范态势自然引起了学界和政界极大的关注。通过修订法律是否可以遏制和改善这种不规范发展的局面逐步成为合作社研究的中心议题之一。同时，不可避免的是，在立法阶段已经呈现出来但当时在立法中未能澄清的基本观念的分歧，在今天表现得更加明显了。

作为主编，笔者在这里结合对各编主旨的陈述，对合作社发展不规范的主要问题进行了评述，并在评述之后，提出自己对合作社法修订的观点。本序言既是对全书内容的提要总结，也是基于这些汇集起来的研究，讨论合作社法修订对于改变发展不规范的现状能起到什么作用，对此我们应持何种目标。

一 合作社不规范发展的现状

在2007年《中华人民共和国农民专业合作社法》通过并实施之后，合作社加速发展，到2015年12月底，全国登记注册的农民合作社达153.1万家，比上年底增长18.8%，实际入社农户10090万户，约占农户总数的42%，较上年提高6.5个百分点。“十二五”期间，合作社数量增长近3倍，农户入社率提高近31个百分点。

但在高速发展的同时，“假、空、小、弱、散”问题突出。合作社发展存在的规范现象主要有：社员民主权利没有落实，合作社民主管理制度形同虚设，多数合作社的重大决策是由社长或少数几个大户社员说了算；合作社内部盈余分配不能遵照法律规定按交易量返还，这限制了普通社员从合作社发展中获利的机会；合作社与外部经济主体的交易关系不规范，很多时候，合作社只是大户、农业企业的翻牌；大户、家庭农场、农业企业挂着合作社的牌子，套取国家对合作社发展的扶持资金；不规范的专业合作社为了扩大经营规模或者套取政策扶持，纷纷成立农民专业合作社联合社，这使得合作社发展不规范的现象在联合社层面继续发展，在更大程度上侵犯普通社员的权益，消减国家政策扶持的效果。

合作社法通过之后，对于合作社发展方向和态势的评价也成为学术热点。这与在合作社立法前后对于合作社立法目的、调整范围和合作社定义方面的激烈争论是紧密相关的。合作社法对于合作社本质问题的处理，基本上接受了国际合作社联盟对合作社原则的界定，这表现出希望中国农民合作社规范发展的立法宗旨。但是，实践的发展似乎并没有落实立法者的宏愿。在法律通过的短短一两年时间内，大量不合法律要求的合作社注册成立。合作社的数量及其覆盖乡村、农户的范围迅速增长，合作社的形式越来越多样化，或者说，合作社被各种经济主体加以利用的范围越来越广、程度越来越深。这种发展趋势到底对农业现代化和保护农民利益起到怎样的作用，学者们的意见并不一致。

第一编的四篇论文都注意到一些共同的事实，即非普通农户的大户和外来资本创立的企业已经成为合作社的领办者，并且领办型合作社已经成为合作社的主要形式，而且，它引发了进一步的结果，就是大户和企业合作社的出资额和盈余分配中占大头，在合作社的控制权中占优势。张晓山、苑鹏基于现实中的农户异质和资本、农户实力不对等的情况，认为由资本和大户领办合作社不可避免，且目前这对普通农户是有利的。刘老石、苑鹏甚至认为这可能就是有中国特色的合作社的发展形式。对于这种合作社的发展导致的普通农户获利占比不高的情况，四位学者都有共识。但对于发展不规范的原因及性质的判断，学者之间发生了分歧。

张晓山从他一直认为的“多样化、混合型的农业现代化发展模式 and 经营形态在中国农村将长期存在”的观点出发，认为作为农业现代化重要载体的农民专业合作社也将长期呈现异质性和多样性的特点，而资本和大户领办成为农民专业合作社的一种形式甚至在部分地区成为主要形式，正是这种异质性和多样性发展格局中的正常表现。从他关注的农业发展的角度，他认为专业农户能不能成为合作社的主体并发展壮大，是衡量合作社发展质量的重要指标。而潘劲认为，这一现实已经违背了合作社资本报酬有限的原则。

刘老石试图站在整个合作社运动发展的全过程和全局来看待合作社发展不规范的问题。他认为所谓合作社的真假问题是个伪问题，真正的问题应该是符合中国实际的合作社标准是什么的问题，而解决问题的方式也应

该是让农民更多地创造合作社的多种形式，在制度竞争中让真假合作社自现，在能够发现什么是符合实际的合作社标准的时候，再通过法律修改的方式加以规范。刘文的贡献是十分坚定地将合作社发展中的问题定位为不规范问题，这使得我们按照法律上的合作社标准来衡量现实中的合作社时不能简单地按真假区分，而是应认真思考为什么会存在不规范，不规范从合作社运动发展的大局看是利大于弊还是弊大于利。同时，他也直接指出，合作社法规定的关于合作社的五条原则并不具有可操作性，进而提出应以“一人一权”而不是“一人一票”来作为合作社的根本原则，这样可以确保合作社由初期的资本更多获利逐步演化到资本和劳动平等获利的运作模式。刘老石特殊的人生际遇使他无法再为自己这些独到的见解贡献进一步的智慧，但中国的农民合作社运动中永远留下了他热忱、冷静和睿智的思考。

苑鹏的文章明确点出了农民专业合作社法在成员法政方面的宽泛规定是合作社发展出现多种形态的重要原因。她的表述是：“中国《农民专业合作社法》的一大突破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，还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共同联合，组成合作社。即农民专业合作社不仅是农产品生产经营者的同质者的组织，也是服务利用者和提供服务者共同组成的异质者的组织。”也就是说，法律主动适应了异质性的农民成员的合作需求，并很可能放大了这样的合作需求，从而使得异质性成员的合作社成为合作社发展的主流形式。这也就是她说的“作为合作社利用者的农民生产者和作为合作社业务服务提供者的非农产品生产者共同组成的合作社”。这种合作社区别于“作为合作社利用者的农民生产者组成的合作社”，具有明显的中国印记。这也使得中国的农民合作社出现了相对经典合作社性质的组织性质变异，中国的合作社“由利用者组成的组织、‘所有者-利用者’同一的成员共同体，走向‘所有者-业务相关者’同一、相关利益群体共同组成的联盟”。变异不仅体现在成员关系、决策原则、收益分配规则和经营规则等方面，而且表现在合作文化、合作哲学等方面。这种变异被苑鹏认为是一种组织创新。不论领办人是哪种类型，其都实现了领办人和农户的帕累托改进。但

是，她也承认，领办人与农户的帕累托改进程度明显不同。“这将造成农户群体在市场竞争中更加处于相对弱势的地位，与领办人群体的经营实力、收入差距进一步拉大。并且，由非农民生产者领办的各类合作社产生的一个共性问题是：他们的出现使得小农发展自我合作社的机会更小。”

二 合作社不规范发展的主体原因和环境原因

虽然合作社的不规范发展具有多种成因，但基于本套丛书的编辑意图和本册的主题，本书第二部分突出反映合作社发展的不规范与合作社法本身的不完善之间的关联。合作社法的立法本意就是规范合作社的发展，但在合作社立法之后，合作社发展的不规范现象又进一步恶化。这不能不引起人们的深思。

学者们在立法前讨论合作社法的立法意义时，普遍认为合作社法将规范合作社的发展。在合作社法的立法讨论过程中，各方也十分注意合作社应拥有规范的治理结构。党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确指出：支持农民按照自愿、民主的原则，发展多种形式的农村专业合作组织。其中，民主的原则被明确提出。合作社法规定合作社实行民主管理，并规定了一系列权力结构和管理制度。

合作社法为了保证合作社成员参与民主管理，以及规范合作社成员之间的权力义务关系，设定了一系列的法律制度：如农民成员比例，成员大会选举和表决制度，成员退社权利，成员参与合作社内部事务管理制度，成员分享盈余权利，成员账户制度，等等。

对于以上制度为何无法得到有效执行从而导致合作社发展的不规范现象，学者的分析主要从两方面入手：一种是从发展合作社的各种力量上找原因，一种是从法律自身找原因。前文已经提及苑鹏在分析合作社发展不规范的现状时已经明确指出，合作社法对于合作社多种性质成员的开放态度给合作社内部治理的不规范埋下了伏笔。这种对合作社法律自身缺陷的分析和各种力量行为的分析，是本编对发展不规范成因的理解。

在这部分文献中，全志辉和熊万胜贡献了两种分析思路，并影响了其后加入的学者的分析。全志辉将解释的重心放在为什么大量专业合作社成

为“大农吃小农”的合作社，或者说，合作社发展如何背离了合作社“使成员平等受益”的价值目标。他首先分析了三类主体，农户、涉农部门和下乡资本的状况，并具体呈现了三类不同主体在合作社发展中的相互关系状况，指出涉农部门和下乡资本相互勾结，且和分化了的农户中的大户相结合，这共同促成了这类合作社的出现和壮大。全文是在农业经营体制和农业政策演进的大背景中分析这一实践机制的，其认为上述机制是一个宏观结构的产物，因此，解决合作社发展不规范的问题就不仅仅是一个严格执行合作社法和调整合作社促进政策的问题，而是整个农业经营体系和农业政策的系统调整。全文的目标是为合作社问题的讨论提供大的结构背景，并直接进入对关键的实践运作机制的分析。

熊万胜解释的现象和仝志辉类似，但是他的概括紧扣合作社发展实践和合作社原则之间的背离，即“名实分离”。熊万胜认为，“名实分离”是合作社这一组织在制度化过程中产生的意外后果，他给出的解释方向在于新制度主义论及的制度环境和组织行动者两个方面：在制度环境层次上，国家在市场经济条件下强化了有选择的再分配体系以及法律体系，建立了政府对于企业和能人的非科层性集权关系。这种集权关系在纵向上是多层级的，横向上是多条线的，运作方式是人格化的，这给农民专业合作社经济组织的“名实分离”行为提供了自主性空间与合法性。在行动者层次上，选择性再分配体系中的制度行动者将农民专业合作社经济组织的制度形式作为最基本的甄别依据，诱使作为组织行动者的农民专业合作社经济组织积极嵌入制度环境，并将制度建设与选择作为获取政府资源的“门道”，从而使得这类组织在技术性结构之外，分化出了一个“资源性结构”。这种“资源性结构”可以理解为一个持续性的资源运作和获取的流程，熊文提示我们注意这个流程的存在。相比法律上的合作社，熊万胜的论文给出了实践形态的合作社的生成过程。

仝志辉和熊万胜的文章分别为行动主体和制度环境做了具体分析，为进一步对合作社发展不规范的过程机制进行分析奠定了基础。从他们的角度来看后续研究，可以对后续的相关文章做如下的定位。

崔宝玉的文章以合作社规制的全面加强为背景，对合作社发展的制度环境做了充分描述，分析了中央政府、地方政府在发展合作社中的不同目

标，分析了在地方行政场域中，功能性合作社俘获政府的过程，说明了功能性合作社异化的本质，也解释了非功能性合作社在政府扶持政策中被边缘化的机制。

冯小分析了多种乡村政治权力主体如何接纳合作社制度并进行自主性策略运作的过程，即合作社的“被包装”过程。冯小把全志辉提及的农户分化和部门、资本下乡进一步描述为：国家相关惠农政策和鼓励乡村产业发展措施的频度与力度会持续增强，合作社制度处在农民分化与基层治理结构的双重变动中难免出现异化现象，农民社会分化与基层治理成为合作社异化的基础。这篇文章的贡献是具体描述了“合作社包装下乡资本”的现象，即合作社被政府作为招商引资的政策优惠包，会成为下乡资本谋利经营的策略及乡村少数精英包装投机资本的牟利工具。

何慧丽、赵晓峰的文章，可以视为对全志辉一文的重新叙述，其更为简洁地分析了部门和资本下乡如何在减少同农户的交易成本的同时也加剧了合作社的异化，并进一步提出了更具体的对策建议。

三 合作社法修订的价值取向和具体方向

第二部分中对于合作社发展不规范的原因的探讨主要涉及合作社发展过程中客观的利益结构的作用，因此，法律和政策规则就必须打破现有的利益结构或者说超脱这一结构。在这方面，我国需要有的放矢地制定一些相应的法条和政策。这就涉及本册第三部分的内容。

首先涉及的是立法规制的价值取向问题。价值取向是法律规制的基础，合作社的法律和政策规制应体现促进社区发展、公平、益贫性等价值取向，从而更好地促进合作社向规范的方向发展。

任梅的文章认为，现有法律对于农民主体地位的保障不足，先发展后规范、重效率轻公平是政府规制（广义上的法律规制）上的偏差，应该予以纠正。要大力保障弱势小农户的主体地位，要“先规范，再发展”，清晰规制边界，提高规制效率，“重公平，促效率”，使合作社回归公平性前提，提高运行效率和市场竞争力。

任大鹏、王敬培的文章认为，复杂的内外部环境使农民专业合作社体现着趋利性和服务性的双重属性，法律和政策应强化其服务社区的益贫性

导向，使农民专业合作社发挥其带动弱势农民参与市场竞争及促进整个农村社区发展的作用。他们通过实例研究发现，合作社核心成员为了达到“套取政策支持”的目的，在必须满足一些硬性指标的同时就要有一些带动小规模农业生产者甚至是其所在农村社区发展的行为，因此建议，我们应完善法律和政策设计，防范政策实施中的寻租行为，实现对合作社领办人过度追求自身利益而损害弱小农户利益取向的矫正。

上述价值取向，应在制度层面上予以落实。学者们探讨了制度落实的具体方向。申龙均认为，我国和韩日的农业有许多相似之处，因此韩、日的综合农协，即既从事产品购销等经济事业，又从事信用保险等金融事业以及卫生、养老等社会事业的综合性组织，对我国有借鉴意义。他提出我国应发展农民综合合作社，并在法律中做出相关规定。杨团以近年亲历的四个农村社会、经济自治组织发展中的难题为例，说明农民组织内部再分配比外部的政府直接转移支付更有效率，同时，农民组织更容易掌握会员资信，只要建立起网络联系，无论市场业务还是公共服务都会更加有效。这种制度试验实际上契合了日本、韩国、中国台湾地区农协（农会）的历史经验。他认为综合性的农民合作组织由于内部功能互补，因而具有一种内生的可持续发展机制。为了启动、激发、保护这种内生机制，必须启动外部的社会政策框架和制度体系予以引导和全力支持。

最后两篇文章涉及法律规制的具体方向，分别是合作社法通过之前和通过之后的两篇政策类论文。徐旭初的文章写于农民专业合作社通过之前，是对《浙江省农民专业合作社条例》制度取向的解析。该文把法律的制度导向分为法律导向、知识导向、文化导向三个部分，客观地描述了制度导向的重要作用。该文对浙江条例在企业性质和法人性质方面的定位，对非生产性投资者加入合作社、合作社自我规制等问题的处理，既让我们看到了当时立法者的考虑，也让我们对于农民专业合作社法表现的制度导向增加了理解。这篇文章可以作为我们反思合作社法制度导向问题的一篇历史文献。根据本书以及对本书之外的合作社实践发展的分析，我们可以更容易地鉴别合作社立法对制度导向考虑的得与失。

杨春悦的论文直面突出的合作社发展不规范的现状，提出了完善法律应该重视的方面：首先，对立法如何调整合作社的范围、规范合作社的主

体、明确监管部门和严格奖惩等提出了明确的立法建议；其次，对加强宣传、落实扶持政策、突出示范引领作用、加强执法队伍建设等提出了建议；最后对严格执法的几个重要方面提出了建议。

妇女参与合作社发展符合合作社原则，但是，实践中也有很多障碍。本书选编了苑鹏的一篇文章，该文针对妇女参与合作社发展并不顺畅，还存在很多障碍的现状分析了现行制度、传统观念，妇女自身条件等多种因素是如何影响妇女对合作社的有效参与的，并提出了相关对策。

四 合作社法修订应持有限目标

当前农民专业合作社发展的不规范现象已经严重影响了通过合作社来加强农业社会化服务体系、建设现代农业的“三农”战略部署。仅仅通过加强示范社建设和提升行政扶持的精准度不足以解决大面积的合作社不规范问题。在当下全国人大正在进行的《农民专业合作社法》的修订中，我国应尽快订立某些法律条款，促进合作社的规范发展，并有效推动相关规范合作社发展的政策出台。为此，我们必须很好地设定合作社法修订的目标。

笔者的观点是：合作社法修订应该持有限修订的目标。一些大问题，如农业现代化中的农业经营体系构建乃至农业发展方式的转变，农村改革中的农业经营方式、农业社会化服务体系乃至统分结合的基本经济制度，以及农村发展中的农民福利、社区服务都和合作社的规范发展有关。但是，最为迫切的是，思考合作社在以上方面可以现实地发挥多少作用，以及立法在促进这些作用的发挥时应起多大作用。

同时，合作社法面临着与相关法律的复杂关系（供销社立法、农村金融立法、集体经济组织立法），短期内很难扩大其调整的经济（社会）主体的范围。因此，我们应该立足于原有《农民专业合作社法》适用的经济主体的范围，将符合合作社原则、以农民为主体的经济主体纳入在内。这是一种有限扩大调整范围的思路。

有限修订的更重要含义是，只管法律可以管的。比如，虽然合作社法的执行需要现有涉农部门的全力参与，但是由于涉农部门体制仍然存在缺陷，不宜在法律中对各涉农部门的具体职责做出规定，相反，还要对有关

扶持合作社发展的规定进行检讨。

1. 确立有限修订是基于对合作社作用的合理定位

我们有必要对合作社在农村经济发展中应起的作用做一个恰当的共识以作为讨论的底线，以防对合作社的不正当期待干扰对合作社立法问题的讨论。

在欧洲合作社的发展过程中，有一个非常重要的观察家米瑟斯，他曾经因为批评计划经济而出名。其认为当时欧洲的合作社运动被作为一种政治工具，是一种政治运动，合作社运动寻求国家对于合作社的税收减免和维持农产品高价格的特权，这势必损害其它社会阶层和整个经济的利益。从合作社运动的角度看，他对合作社的批评是一种偏见。但其批评实际上包含了一种可贵的对于合作社作用的务实态度。合作社可以为弱势群体带来合理的利益，但是不应该天然地认为合作社的利益就凌驾于其它经济主体之上，凌驾于合作社社员之外的其它社会成员之上。国家需要通过立法做的是，给予合作社这一类特殊的企业组织以合法性，为其内部治理结构设立基本规则，为其它经济主体以及国家和合作社发生关系时设定基本的行为规则。对合作社立法，不意味着贬低其它经济主体。在现阶段，也不能导致对合作社之外的其它经营主体的限制或损害。这样一种对于合作社作用（功能）的有限期待，将有利于更好地讨论合作社法修法涉及的具体问题。

在改革开放之后，中国新时期的合作社兴起直至今天，人们基于不同的立场、知识视野乃至利益，对农民合作社对于农村经济和社会发展的作用给予了不同的期待。时至今日，合作社名义的经济组织的成长已经数量众多，我们对于合作社可以起到的基本作用可以有一个更为客观的评价了。随着农业的专业化和市场化过程，农业经营主体已经多样化。合作社并不能包打天下，基于其对农业经营的适应性以及促进农户和社区发展的特有功能，要通过更加有效的立法安排，扩大其生存空间，更主要地是提高其组织效力和经营业绩，以进一步发挥合作社制度的优势。适宜的法律是使其充分发挥优势的必要条件。除此之外，合作社法或是合作社法背后的立法思想，都不能先验地证明合作社是更加适宜农民、农业的经济组织形式。

2. 有限修订要果断拆除对于合作社发展以物质为主的政府扶持政策的合法性基础

目前法律对于合作社注册采取低门槛、包容性原则，对于合作社内部管理也规定得较为宽松，这说明法律期待给合作社发展留足空间，将内部规范管理的希望寄托在合作社自治上。同时，在促进其发展方面，各级政府采取了以物质资源扶持为主的政策。法律上的宽松和行政上的财政扶持一定程度上加剧了合作社发展不规范的局面。

特别在财政扶持上。物质扶持绝大多数是无偿给予，法律对扶持效果也缺乏特别有效的监督。在决定扶持对象时，各级政府只重视合作社的社员规模、资金规模和业务数量，这无形中助长了申请材料造假，也导致了合作社发展一味注重带动农户数量和业务规模等数量指标，而不重视其带动农业产业结构调整、长效推动农民收入增长、确保社员参与民主决策等质量型指标。物质扶持为主的扶持方式导致涉农部门竞逐扶持资金，农民大户、外来资本只管申报、不管切实发展。法律的疏漏和行政的强力支持两相结合，形成了“假”、“空”合作社占有相当比例的发展格局，挤压了真正合作社发展的空间，“小”、“弱”、“散”的现象也就随之蔓延。

对于合作社发展存在的不规范问题，国家已经提出了建立成员账户和管理档案、进行年度报告、完善盈余分配制度等要求，但各部门仍然希望通过加强财政税收扶持、给予用水用电支持等物质性举措进行诱导。但合作社发展基数已经十分庞大，这些政策即使精准实施，也会因僧多粥少而无法显效，监督落实更难实施。甄别优质合作社进行示范社扶持的成本也正在大大增加，人才培养体制也跟不上规范化的要求。目前，基于涉农部门政绩导向和物质扶持为主的惯性，要想改变新注册合作社主要是为了套取政策扶持以及合作社后续发展乏力的局面，行政措施已无显著效力。

3. 有限修订要规范合作社准入条件

要实现有限修订，首先要适度修改有关合作社准入条件的规定。现有法律基本体现了“所有者与惠顾者同一”的合作社本质，是合作社规范发展的重要基础。比如《合作社法》第3条规定，合作社应遵循下列原则：1. 成员以农民为主体；2. 以服务成员为宗旨，谋求全体成员的共同利益；