



Woguo Nongye Hezuoshe
Falü Wenti Yanjiu

我国农业合作社 法律问题研究

米新丽 等/著



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press

当代法律科学文库

国家社会科学基金项目

项目批准号：05CFX012

我国农业合作社 法律问题研究

米新丽 等著

对外经济贸易大学出版社

中国·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

我国农业合作社法律问题研究 / 米新丽等著. —北京: 对外经济贸易大学出版社, 2013
(当代法律科学文库)
ISBN 978-7-5663-0588-6

I. ①我… II. ①米… III. ①农业合作社 - 法律 - 研究 - 中国 IV. ①D922.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 265489 号

© 2013 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

我国农业合作社法律问题研究

米新丽 等著

责任编辑: 王文君 毛飞琴

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

北京市山华苑印刷有限责任公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸: 155mm × 230mm 18 印张 243 千字

2013 年 1 月北京第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5663-0588-6

印数: 0 001 - 1 000 册 定价: 38.00 元

课题组成员

课题负责人：米新丽

课题组成员：谢海霞 张 兴 周 平
刘润仙 高燕凌 杨东霞
戴 晨

序

伴随着 2013 年新春脚步的到来，中国法学研究的园地又有一批新的研究成果破土而出，带给人们崭新的法律理念，产生了新的影响。法学新著《我国农业合作社法律问题研究》就是其中的一个代表。这部著作是以米新丽教授为负责人的课题组承担的国家社科基金项目的最终成果。

农业合作社是在家庭承包经营的基础上发展起来的新型合作经济组织。自 20 世纪 80 年代以来，经历了从产生到蓬勃发展的历程，并在实践中彰显了强大的生命力。其在克服农村分户经营的弊端、缓解小生产与大市场之间的矛盾以及促进农村经济发展等方面起到了重要作用。虽然我国已经制定了专门的法律规范，但在理论上和实践中仍有诸多问题需要进一步深入研究。经济学界对这方面的研究先行一步，已有不少研究成果。法学界进行全面、深入、系统研究的成果还不多。所以，从法律层面对农业合作社进行专题研究具有重要的现实意义和理论价值。

《我国农业合作社法律问题研究》采用历史研究、比较研究和实证研究等方法，对农业合作社的法律问题进行了比较系统的研究。体系完整、内容丰富。特别值得一提的是，作者虽然着眼于合作社的法律问题，但在有些方面融合了经济学的研究成果，研究视野更为开阔。我认为，《我国农业合作社法律问题研究》主要有以下突出特色和主要建树：

第一，对农业合作社法律地位进行了较为准确的分析和界定。作者认为农业合作社作为一类独立的经济组织，是合作社的

一种，应符合合作社的本质属性。农业合作社以取得法人地位为宜，在法人类型归属上，可纳入非营利法人之列；从自身性质定位上，可定位为中间法人；从名称上宜叫作合作社法人。认为在未来的民法典的民事主体部分应为合作社预留位置。这对丰富和发展民事主体制度的研究是非常有益的。

第二，对反映农业合作社特点的法律问题进行了深入、系统地研究。包括合作社的法人所有权、社员权、盈余分配等。有些观点比较独到，如作者认为社员与合作社的交易不应该是义务、而应该是权利；认为农业合作社公共积累的分割应该分层考虑，区分情况予以对待。这些观点有一定的理论建树和创新，不仅有利于发展合作社理论，还对丰富民商法关于财产关系的理论有较高价值。

第三，对政府与合作社的关系进行了深入探讨。作者认为政府应该支持合作社，合作社也需要政府的支持。对此我同样表示赞同。农业合作社是弱者的联合，并且在某种程度上分担了政府发展农业的义务。尽管我国政府对合作社的扶持原则已经通过法律确定了下来。但是，合作社在发展中存在一些问题，要解决这些问题，需要进一步完善政府对合作社的扶持制度，同时也要避免政府对合作社微观运行的不当干预。

第四，对完善《农民专业合作社法》提出了建议。我国《农民专业合作社法》对促进和规范农民专业合作社的发展意义重大，但同时该法也有一些尚待完善之处。作者分析了该法的局限与不足，并提出了完善建议，如：明确规定合作社法人所有权；修改有关社员权利义务的规定；增加社员权的程序性救济措施；对合作社公共积累的分配进行分层考虑等。这些建议对于完善我国《农民专业合作社法》具有较高参考价值。

农业合作社源于农民的首创精神，具有很强的实践性。以米新丽教授为负责人的课题组，本着务实的精神，走出书斋，分赴北京郊区、山东、河北、内蒙古、福建以及浙江等地，广泛进行

了实地调研，获取了大量第一手资料，使研究成果更为扎实，结论更为可靠，提出的建议更具有参考价值。

我衷心地期望，《我国农业合作社法律问题研究》这部著作的作者们以本书的出版作为一个新的契机，把对农业合作社的研究推向一个新的阶段，力求在理论上有新的突破，为完善我国的农业合作社法律制度作出更大贡献！



2013年1月于北京

目 录

导论	(1)
一、合作社与农业合作社	(1)
二、我国农村经济发展对农业合作社的需求	(4)
三、我国农业合作社发展概况	(8)
四、农业合作社的作用	(12)
五、小结	(19)
第一章 合作社理论的产生和发展	(21)
一、国际合作社理论的产生和发展	(21)
二、国内合作社理论研究及评述	(32)
第二章 主要发达国家和地区农业合作社法律制度	(47)
一、美国农业合作社法律制度	(47)
二、德国的合作社法律制度	(56)
三、荷兰的合作社法律制度	(62)
四、日本和韩国的农业合作社法律制度	(64)
五、我国台湾地区农业合作社法律制度	(78)
六、对我们的启示	(83)
第三章 农业合作社的法律地位	(86)
一、农业合作社的法律性质	(86)
二、农业合作社与相邻经济组织的区别	(97)
三、农业合作社的法人地位	(101)
四、本章小结	(116)
第四章 农业合作社的所有权	(118)
一、产权、所有权概念辨析	(118)

二、农业合作社的财产来源	(123)
三、农业合作社的财产归属	(138)
四、本章小结	(149)
第五章 农业合作社的社员权	(151)
一、农业合作社的社员	(151)
二、关于社员权的一般理论	(156)
三、具有合作社特点的社员权	(161)
四、农业合作社社员权的救济	(176)
五、本章小结	(179)
第六章 农业合作社的盈余分配	(181)
一、合作社盈余的性质及分配顺序	(181)
二、合作社的盈余分配原则	(185)
三、合作社公共积累的分配	(194)
四、本章小结	(203)
第七章 政府对农业合作社的扶持	(205)
一、政府扶持农业合作社的理由	(205)
二、我国政府对农业合作社的扶持	(209)
三、完善政府对合作社的扶持制度	(218)
四、本章小结	(229)
结语	(231)
附录	(234)
附录一 北京市大兴区农业合作社调研报告	(234)
附录二 内蒙古自治区巴彦淖尔盟农业合作社 调研报告	(244)
附录三 北京京东某蔬菜产销专业合作社调研报告	(253)
参考文献	(262)
后记	(272)

导 论

一、合作社与农业合作社

(一) 合作社

许多国家和地区的立法对合作社的概念进行了界定。

德国《合作社法》第1条将合作社定义为：没有人数限制的，以促进社员经营活动为目的，以共同的业务活动为手段的联合组织。^{〔1〕}

泰国《合作社法》第4条规定：合作社是联合起来从事互助事务，并按本法登记的团体。

美国威斯康星大学合作社研究中心（UWCC）将合作社定义为：合作社是一个建立在非营利或成本基础上，由入股的会员自主拥有、控制和运营的事业，它是由使用者拥有的。^{〔2〕}

合作社学者指出，合作社是为了共同利益而组建起来共同劳动的组织。经济合作社是一种企业形式，由具有共同需要的成员惠顾者民主所有和控制，在非营利的基础上为自己服务，并根据参与比例获得利益。^{〔3〕}

美国农业部农村商业与合作社发展中心（The Rural Business-Cooperative Service（RBS））在确定一个社团是否为农业合作社时

〔1〕 郭国庆《德国合作社法评介》，载《河北法学》，1999年第1期，第100页。

〔2〕 Schaars, Cooperatives, Principles and Practices. University of Wisconsin Extension, Madsin, 1973.

〔3〕 Fetrow, w. w. and Elsworth R. H. Agricultural Cooperation in United States. Farm Credit Admin. Bul. 54. 1947: 214.

有四项标准：成员限于农产品和水产养殖的生产者和这些生产者的协会；合作社的成员限于一个投票权而不论其拥有多少股份额或者资本额，或者合作社对股本或成员资本支付红利不超过每年8%，或者不超过其所在州规定的比率；与非成员的业务不超过与成员的业务；合作社运营是为成员的相互利益并在惠顾的基础上向成员提供利益。^{〔1〕}

我国台湾地区“合作社法”第1条将合作社定义为：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。合作社为法人。

根据1995年国际合作社联盟（ICA）第31届大会最新确定的合作社定义，合作社是人们自愿联合，通过联合所有和民主控制的企业来满足共同的经济和社会需求的自治组织。该定义被国际劳工组织（ILO）《合作社促进建议书》（2002年6月20日第90届国际劳工大会通过）完全认可，这是一个关于合作社概念的国际性标准。

（二）农业合作社

农业合作社属于合作社的一种，又可分为综合性农业合作社与专业合作社。综合性农业合作社以某一个地区为依托，由该地区从事农业生产经营的农户组成，其经营范围很广，几乎涉及农业生产生活的各领域。专业合作社是由生产特定农产品的农业生产者组成的合作社，其业务范围主要是采购和销售，并提供指导、信息咨询等服务。专业合作社只限于特定的农业部门或农产品，不受地域限制。从主要发达国家和地区的农业合作社来看，这两种农业合作社呈并存状态，但是各有侧重。

在以日本、韩国为代表的一些亚洲国家，综合性农业协同组

〔1〕 <http://www.rurdev.usda.gov/rbs/pub/sr62.pdf>.

合^{〔1〕}（简称“农协”）是主流，其网络遍布全国各地。其业务除涵盖农业生产外，还设有金融机构和商店等，面向当地农民提供服务。当然也有专业性农协，只是规模和经营范围都比不上综合性农协。^{〔2〕}

在以法国、德国、荷兰等国为代表的欧洲大陆国家，则是专业性合作社占主流，往往以某一产品或某一功能为对象组建合作社，如销售合作社、农机合作社、奶牛合作社以及小麦合作社等。合作社目的单一，被作为“抵抗力量”的手段和方法，主要针对某一特定市场，是高度专业化的单一目的的合作社。^{〔3〕}

在美国和加拿大，农业合作社也呈现出专业性特点。根据美国农业部公布的材料来看，美国将农业合作社分为营销合作社（Farmer Marketing Cooperative）、供应合作社（Farmer Supply Cooperative）以及服务合作社（Related-Service Cooperative）三大类。^{〔4〕}产生于20世纪70年代的北美“新一代合作社”可以称得上是专业合作社的典范。“新一代合作社”通常只经营一种农产品，只接受事先与社员商定的特定数量和种类的农产品，然后进行加工和销售，并让社员分享增值的收益。^{〔5〕}需要指出的是，这些国家或地区未从名称上对综合性农业合作社和专业合作社进行区分，而统称为农业合作社（Agricultural Cooperative）或农民合作社（Farmers' Cooperative）。

我国农业合作事业历经曲折，合作社的含义与作用前后也发

〔1〕 在日本、韩国，农业合作社被叫做“农业协同组合”。

〔2〕 [日] 坂下明彦 《日本农协的组织、机能及其运营》，载《农业经济问题》，2000年第9期，第58页。

〔3〕 骆蓝 《荷兰农业合作社和农民组织体系》，载《中国合作社经济》2004年第1期，第59页。

〔4〕 Cooperative Historical Statistics. Cooperative Information Report 1. Section 26, Revised April 1998.

〔5〕 傅晨 《新一代合作社，合作社制度创新的源泉》，载《中国农村经济》，2003年第6期，第74页。

生了很大的变化。改革开放以来,尤其近20年以来,农民合作的热情越来越高涨,各地的农民合作经济组织也不断涌现。但名称各不相同,有的叫“合作社”,有的叫“协会”,有的叫“公司”等。再加上传统的农村供销合作社与农村信用合作社,在概念的理解和使用上带来了一定的偏差和混淆。上述组织中,有的有合作社之名却无合作社之实,有的无合作社之名却有合作社之实。作为本课题研究对象的农业合作社,至少应具备以下特征:第一,成员入社必须遵循自愿平等原则,不能采用行政手段;第二,合作社实行民主控制,以服务社员为宗旨;第三,合作社是一种经济实体,但又有别于普通营利性企业;第四,合作社的盈余主要按惠顾额进行分配。

我国于2006年10月31日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过的《中华人民共和国农民专业合作社法》,以法律的形式统一了我国目前农业合作社的名称,界定了该法的适用范围为农民专业合作社,并在第2条明确规定了农民专业合作社的含义: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。由于主要发达国家和地区未在名称上就综合性农业合作社与专业合作社予以区分,所以在引用这些国家和地区的文献时,以及对合作社理论做一般性研究时仍采“农业合作社”的概念。在引用《中华人民共和国农民专业合作社法》时,以及引用调研内容时,则尊重法律规定和合作社的固有名称。

二、我国农村经济发展对农业合作社的需求

农业是一国的基础产业,在我国尤其具有特殊重要的地位。我国有9亿多农民,是个农业大国,但却不是一个农业现代化的大国,也不是一个农业产业化程度高的大国。我国农业基础地位较为薄弱,抵御各种风险的能力较差,农民增收相当缓慢。1997

年至2000年,我国农民收入的年增长率分别为4.6%、3.8%、2.1%,2001年达到4.2%,⁽¹⁾但农民来自农业的收入连年减少。不仅如此,截止到2003年,农村尚未解决温饱的贫困人口仍有3000万左右,初步解决温饱问题的低收入人口有6000万左右,⁽²⁾还有一大批基本解决温饱的贫困人口,其温饱的标准还很低。当然,这其中原因很多,比如有农业自身的风险,有我国人多地少的现状,有政府对农业投入的不足等,同时还有一个非常重要的因素,就是我国农民组织化程度过低。

毋庸置疑,中国共产党十一届三中全会确立的农村家庭联产承包责任制,把中国农民从人民公社的束缚中解放出来,大大提高了农民的生产积极性,极大促进了生产力的发展,在我国二十多年的改革开放进程中,发挥了重要作用,作出了巨大贡献。对此,中国共产党十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》给予了明确的肯定。“实行家庭承包经营,符合生产关系要适应生产力发展要求的规律,使农户获得充分的经营自主权,能够极大地调动农民的积极性,解放和发展农村生产力;符合农业生产自身的特点,可以使农户根据市场、气候、环境和农作物生长情况及时作出决策,保证生产顺利进行,也有利于农户自主安排剩余劳动力和剩余劳动时间,增加收入。这种经营方式,不仅适应以手工劳动为主的传统农业,也能适应采用先进科学技术和生产手段的现代农业,具有广泛的适应性和旺盛的生命力,必须长期坚持。”

但随着时间的推移,各种要素的变化,以家庭为基本生产经营单位的制度逐渐暴露其自身无法克服的种种弊端。著名经济学家林毅夫先生用计量经济学的方法检验农业改革对农业增长的效

(1) 董少广:《减负:不只是叫农民少出钱》,载《人民法院报》,2003年8月6日。

(2) 韩俊:《解决“三农”问题的重大战略——统筹城乡经济社会发展》,载《人民日报》,2003年2月20日。

果,结果表明:1978-1984年期间,农业增长42%归功于家庭联产承包责任制;而农产品价格的提高,对农业增长作了约16%的贡献。但1984年以后,家庭联产承包责任制不再对农业增长作出贡献,而市场价格对农业增长起到了重大的推动作用。^{〔1〕}

米格代尔在《农民、政治与革命》一书中表达了这样的观点:从政治利益上讲,只要农民是分散的,不论农民的数量有多大,在社会上都不会获得平等的对话能力。^{〔2〕}这个道理同样适用于农民的经济利益。具体而言,以家庭作为基本生产经营单位的制度面临着如下挑战:(1)农户在市场竞争中作为交易一方,明显处于劣势地位。在农产品销售过程中,个体的农户难以与力量强大的中间商(一般为公司)抗衡,极易受中间商的盘剥,以至于在农产品流通中“两头叫,中间笑”的现象相当普遍。(2)分散的农户生产经营带有很大的盲目性。由于农户和市场间缺乏有效的桥梁,导致了农户在选择生产什么、生产多少的问题上都带有很大的盲目性,这种盲目性会导致其生产经营风险加剧,其结果不是一哄而上,就是一哄而下,买难与卖难交替出现。(3)分户经营不易增加农产品的附加值。农产品季节性强的特点,导致同一时间某一种农产品大量上市,形成买方市场,价格就不可能高,出现了销售难;农产品的易腐蚀性,使得其不能长时间储存。但个体的农户是无力投资储存设施或进行深加工的。因此在一些地方出现了农民丰收但未增收的局面。(4)分户经营使得劳动生产率低下,农产品成本偏高,从我国主要粮食价格成本情况来看,在农产品总成本中占据比重最大的是生产成本,其次为流通成本。在农产品生产成本结构中,活劳动占生产

〔1〕 转引自蒋慕东《国际农业合作经济组织成功经验与启示》,载《淮阴工学院学报》,2002年第6期。

〔2〕 J·米格代尔著《农民、政治与革命——第三世界政治与社会变革的压力》,李玉琪、袁宁译,北京,中央编译局出版社,1996年。

成本的比重最大,远远超过美国、法国、加拿大等国家。如小麦的生产成本中,活劳动所占的比重美国为6.3%,法国为14.3%,加拿大为10.7%,我国小麦的生产成本中活劳动占35.1%,是美国的5.6倍,法国的2.5倍,加拿大的3.3倍,玉米、大豆等主要农作物的生产成本也都偏高。从生产成本分项费用形成的原因来看,我国农业生产中,化肥、农药使用量居世界前茅,单位农作物的化肥、农药费用是世界上最高的国家之一。但施肥结构不合理及配套措施跟不上,造成化肥利用率只有30%左右。^{〔1〕}

(5) 在分户经营制度下,农户难以得到定期、及时的技术培训和技术指导,不敢或者无力投入较大的成本采用新技术、新品种,改善生产条件,从而难以提高农产品的品质,也就难以提高农产品的市场竞争力。(6) 加入WTO以后,我国农民分户经营制度面临着更为严重的挑战。由于家庭承包经营的分散性限制了补贴机制的建立和运行,尤其限制了补贴机制的效率,使我们根据WTO《农业协定》的“绿箱政策”不能很好地到位。同时,当进口产品冲击国内市场时,由于缺乏诉讼主体,使得反倾销、反补贴诉讼申请等维权的法律手段难以实施。^{〔2〕}

以上现象反映了小生产与大市场的矛盾,这个矛盾如果得不到很好的解决,作为基础产业的农业就无法得到又好又快的发展。而建立合作社就是解决此种矛盾的重要途径之一。纵观世界各国,在市场经济占有支配地位的国家,合作社在其农业经济发展中起着举足轻重的作用。根据美国农业部发表的统计,在2002年底美国有3 140个农场主拥有的合作社,分为三种类型:市场销售、农业供应和相关服务合作社。合作社总的经营额为\$111.6 billion,合作社销售的农产品总价值达到\$76.6 billion;合作社

〔1〕 翁鸣、陈劲松等《中国农业竞争力研究》,北京,中国农业出版社,2003年,第48页。

〔2〕 按照WTO协议的有关规定,反倾销、反补贴诉讼申请应当得到产品产量占国内同类产品总产量25%以上的国内生产者的支持方可进行。

处理的农业供应总价值 \$31.5 billion。⁽¹⁾ 芬兰自 1899 年成立第一个合作社 (Pellervo Society) 后, 合作社迅速发展。自 20 世纪初以来, 合作社在农产品加工和销售方面扮演了重要角色, 对大部分农产品的市场占有率超过 50%。⁽²⁾ 不仅如此, 在欧美、日本等国的农用物品和农产品市场上, 农民合作社与其他非合作社企业相比, 其市场份额也一直占据相对优势。“在美国由合作社加工的农产品占农产品总量的 80%, 合作社提供的化肥、石油占 44%, 贷款占 40%。在法国, 由合作社收购的农产品, 牛奶占 50% 以上, 谷物占 71%。法国食品出口中, 通过合作社出口的谷物占 45%, 鲜果占 80%, 肉类占 35%, 家禽占 80%, 畜产品占 51%, 提供生产资料, 化肥为 92%, 饲料为 40%, 农机为 47%, 农药为 70%。合作社在金融和保险以及社会服务等领域也占有重要地位, 发挥重要作用。”⁽³⁾ 由此可见, 在市场经济发达国家, 合作社在促进农业发展方面发挥了重要作用。

三、我国农业合作社发展概况

从 20 世纪 80 年代到 90 年代初, 我国开始出现了一些合作经济组织的雏形, 发展的类型以农民专业技术协会为主, 比如主要一些地区科协部门兴办的“专业技术协会”或“研究会”。发展的目标主要是通过技术指导、技术合作、技术交流为农民提供技术服务。据中国科协统计, 1986 年全国农村各种专业技术协会已有 6 万个, 到 1992 年则发展到 12 万。农民得到了技术帮助, 增加了收入。但这些技术协会发展并不十分规范, 当时没有专门的

(1) FARMER COOPERATIVE STATISTICS, 2002, <http://www.rurdev.usda.gov/rbs/pub/sr62.pdf>. 美国农业部有对合作社的定义, 该定义也是统计合作社的标准, 因此其数据可能与其他机构或者州的数字不同。

(2) 杜吟棠 《合作社: 农业中的现代企业制度》, 南昌, 江西人民出版社, 2002 年, 第 174 页。

(3) 农业部农业产业化办公室 《借鉴国外合作社的经验, 应对 WTO 的挑战》, 载《农业经济导刊》, 2002 年第 4 期。