

对我国农民专业合作社产权制度的思考

——透视《中华人民共和国农民专业合作社法》

张淑英 王征兵 (西北农林科技大学经济管理学院, 陕西杨凌 712100)

摘要 阐述了产权理论和产权制度的含义, 分析了《合作社法》所反映的产权制度, 并对其不足之处提出相关建议。

关键词 农民专业合作社; 合作社法; 产权制度; 不足及建议

中图分类号 F321.42 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)36-12114-02

20世纪90年代后期, 我国农业和农村发展进入新阶段以后, 市场成为制约农业结构调整的主要因素。面对农业市场化、国际化的新形势, 分散经营的农民如何规避自然风险和市场风险, 更好地走向市场, 成为我国农业和农村经济持续发展的一个重大课题。国内外经验表明, 要解决这个问题, 必须建设和发展以农民专业合作社为主要形式的农民专业合作经济组织, 提高农民进入市场的组织化程度。随着《中华人民共和国农民专业合作社法》(以下简称《合作社法》)的颁布实施, 农民专业合作社将进入依法发展的新阶段, 该法为农民专业合作社的发展提供了重要的法律保障。农民专业合作社在我国已进入实质性的推进阶段, 在该阶段, 对农民专业合作社的研究必须深入到内部制度安排层面, 尤其是合作社的产权制度, 从而提高合作社的运行效率。

1 产权制度浅析

1.1 产权理论 产权是财产权利的简称, 阿尔钦把产权定义为: “它是一个社会所实施的选择一种经济品的使用的权利。”德姆塞茨认为, 产权的一个主要功能就是“引导人们实现将外部性较大地内在化的激励。”产权被普遍使用的定义为: “产权不是指人和物之间的关系, 而是指由于物的存在, 以及关于它们的使用所引起的人们之间相互认可的行为关系。”现代经济学, 尤其是以产权为研究重点的新制度经济学产权理论的要点是: 产权是对经济品的权利, 包括使用、获得收益、处置的权利, 经济品的交换, 即商品或生产要素的交换是一组权利的交换。

1.2 产权制度 诺思把产权制度看作一种经济体制中激励个人或集体行为的最基本的制度安排。产权制度被普遍使用的定义是指一定的产权关系和产权规则相结合而存在, 并且能对产权关系实行有效保护、调节和组合的制度安排。产权经济学表明, 制度的效率可以用交易成本来衡量, 能够更好地降低交易成本的制度是更有效的, 这也同样适用于产权制度, 产权制度能在一定程度上促进经济效率。

2 农民专业合作社的产权制度分析

2.1 农民专业合作社的外部法人财产权

2.1.1 农民专业合作社法人地位的确立。在《合作社法》颁布之前, 合作组织没有独立明确的法人地位, 有的农民合作经济组织在农业部门登记, 有的在民政部门登记为社会团

体, 有的在工商部门登记为企业法人。《合作社法》明确规定了设立农民专业合作社应具备的条件以及设立农民专业合作社时应向工商行政管理部门申请设立登记, 给农民专业合作社以合理的法人地位。

2.1.2 农民专业合作社外部法人财产权的体现。《合作社法》“第一章 总则”中第四条规定, 农民专业合作社依法登记, 取得法人资格。农民专业合作社对由成员出资、公积金、国家财政直接补助、他人捐赠以及合法取得的其他资产所形成的财产, 享有占有、使用和处分的权利, 并以这些财产对债务承担责任。体现了农民专业合作社作为法人, 享有其财产权。在“第七章 扶持政策”中第四十九条规定, 国家支持发展农业和农村经济的建设项目, 可以委托和安排有条件的有关的农民专业合作社实施。说明《合作社法》实施后国家将承认农民专业合作社的合理法人地位, 农民专业合作社有权享有国家和地方各种形式的政策支持。在“第六章 合并、分立、解散和清算”中, 明确规定了法人地位的农民专业合作社应如何解决合并、分立、解散和清算事宜, 表明农民专业合作社在发展的同时要受国家相应产权制度的约束, 这对农民专业合作社中社员的权利也起到了保护作用。

总的来看, 《合作社法》明确了农民专业合作社法人财产权地位, 降低了农民专业合作社成立的“门槛”, 减少了农民专业合作社发展过程中的交易成本, 将会促使农民专业合作社更加有效地发展。

2.2 农民专业合作社的内部产权分析

2.2.1 社员的出资额。

2.2.1.1 出资额的含义。指农民专业合作社成立之初, 社员的出资多少。《合作社法》“第二章 设立和登记”第十二条规定了农民专业合作社章程应载明成员的出资方式, 出资额。

2.2.1.2 出资额的多少。出资额又称“摊派股”, 在以往成立的以农业大户、龙头企业、供销社等为主导的农民合作经济组织中, 股金的集中度普遍较高, 他们是合作社名副其实的所有者; 那些只持有合作社小部分股份的多数社员入股合作社只是为了获得“社员”的身份, 他们所持有的股份也被称为“身份股”。传统合作社的出资额方式与此相反, 它们为实现平等互助的宗旨制定了均等入股原则, 并由此产生了一人一票的决策方式, 这样的出资方式导致了对个人大量投资的软约束。合作社要发展需要资金, 而对资金的需求会导致合作社社员所缴纳股金上的差异, 客观上要求突破“一人一票”的框框。

2.2.1.3 《合作社法》对出资额的影响。农民专业合作社既要兼顾合作的性质, 防止出现“一股独大”或“几股独大”, 同

基金项目 教育部新世纪优秀人才支持计划项目(NCET-05-0859)。

作者简介 张淑英(1984-), 女, 河南新乡人, 硕士研究生, 研究方向: 现代企业管理。

收稿日期 2007-08-27

时也要避免因出资额的过度均等所带来的合作社成立资金软约束。《合作社法》规定,农民专业合作社成员大会选举和表决,实行一人一票制,成员各享有一票的基本表决权。出资额或者与本社交易量(额)较大的成员按照章程规定,可以享有附加表决权。这样的规定既保证了合作社平等合作的性质,也为合作社的资金来源开放了更多的门户;既延续了传统合作社的原则,又融合了北美新一代合作社的“元素”。

2.2.2 社员对产权的管理。《合作社法》规定了规范化的农民专业合作社对产权管理的原则为“成员地位平等,实行民主管理。”社员对产权管理应遵循对内以服务为宗旨,对外以获取最大利润为目标的原则。合作社对社员开展技术培训,信息咨询,农资供应,提供产前、产中、产后服务,不以盈利为目的;对外按市场经济规律参与市场竞争,以获取最大利润为目的。要满足该原则,就要求社员在选举或聘请合作社的经营管理人员时严格把关,认真对待自己的“一人一票”。

2.2.3 社员的利益分配。合作社的利益分配包括三个部分:资本报酬、按惠顾额返还部分盈余以及公共积累部分。一般来说,不同的利益分割方式对社员的激励不一样,不同的激励会导致不同的行为。如果合作社实行的是按惠顾额返利为主,则鼓励社员多使用合作社;如果按出资额分红占很大比例,则鼓励社员为合作社提供较多的资金。

2.2.3.1 按惠顾额返还部分盈余。《合作社法》“第五章 财务管理”第三十七条规定,农民专业合作社在分配盈余时,要按成员与本社的交易量(额)比例返还,返还总额不得低于可分配盈余的60%。由此可以看出,按交易额返还是农民专业合作社利益分配的主要形式,这样可确保合作社合作的性质,也是其与一般股份制企业的区别。

2.2.3.2 资本报酬。《合作社法》“第三章 成员”第十五条就农民专业合作社的成员进行了规定,农民至少应当占成员总数的80%,成员总数在20人以下的,可以有一个企业、事业单位或者社会团体;总数超过20人的,企业、事业单位和社会团体成员不得超过成员总数的5%。在对合作社成员进行盈余分配时,与合作社进行交易的农民可得到按惠顾额返还的盈余,相应的企业、事业单位和社会团体成员的利益分配则可按资本报酬来进行。但前者和后者间的利益相互冲突,资本报酬多,按惠顾额分配的盈余就少。两者应在成立农民专业合作社之初就达成一致意见,企业、事业单位和社会团体成员应照顾农民利益,设定一个资本报酬的限度。

2.2.3.3 公共积累。新规范的农民专业合作社的公积金已不属于公共产权,其已被量化到成员个人的账户中,为各自的私有产权,社员在退社或成员资格中止前,记载在账户内的出资额和公积金份额也应被退还。对公共积累中公积金的安排体现了农民专业合作社产权制度中的产权明晰原则,公积金均被记载在农民专业合作社成员各自的账户中,这样可减少合作社在进行盈余分配时因决定积累与分配的比例所带来的交易成本,从而使合作社的运转更有效率。

总体来看,《合作社法》在对农民专业合作社进行利益分配时,不仅考虑到社员的公平,也兼顾到了资金的效率。

3 《合作社法》的不足及建议

3.1 农民专业合作社中“专业”规定不明确 《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。”在这里,“专业”一词是有特定法律含义的,它主要是在“农村家庭承包经营基础上”的同类“农产品”或同类“农业生产领域”,是指农、林、牧、渔业的大农业生产经营活动和其产出的各类“农产品”,对是否包括农村经济中的“副业”多种经营,没有进行明确的规定。

在农民专业合作社的建立过程中,应对“专业”所指的经营领域、范围进行产业目录的界定,由国务院在制定登记办法时,发布产业目录。同时总结各地的实践,根据国民经济的行业、项目分类制定农业合作社经营范围的项目目录,规范用语以及核定经营范围的工作规程,以提高执照审批工作的科学性、严密性。

3.2 进行盈余分配时“按资本报酬”分配不够灵活 《合作社法》第三十七条对可分配盈余规定了分配原则:“按成员与本社的交易量(额)比例返还,返还总额不得低于可分配盈余的60%。”其一方面规定了按“合作型”企业分配原则是分红的比例不低于60%,同时也为投入资本参与分红留了很大空间,即最大不超过40%。这样的规定在坚持“人合”为主的同时,也考虑了“资合”的优势。但对需要吸收更多资金的农民专业合作社来说,限制性过强。由于传统农业是弱质产业,农业产业的盈利能力很低,要用现代科技改造传统产业,实现高产出、高回报,首先要有较高的投入;另外,从产业链条来看,农民专业合作社不仅发展农业产业,还要逐步向农产品加工业、农产品商贸流通业进军,在向产业链条的中、高端发展过程中,资本的需求量和作用很大。从农民专业合作社目前的组建形式及发展趋势来看,今后仍将是能以能人、大户牵头领办为主体,兼有龙头企业领头。在这种格局下,能人、大户、龙头企业与入社大多数农户相比是“少数”,但他们拥有资本、市场、技术等优势,为了鼓励这部分牵头领办人的积极性,也为了使多数入社农民从合作社的发展中获得长久的收益,“资本的报酬”不能局限在“可分配盈余的40%”。

因此,农民专业合作社在组织好农民进行互助合作的同时,应该有较强的资本吸纳能力,“按资本报酬”占盈余分配的百分比应有一定的弹性,在特殊情况下可大于40%。总之,《合作社法》应从制度设计上鼓励那些有资本、技术、市场优势的能人把优质要素投入到合作社中来,以形成较强的盈利能力,在坚持“人合”时,尽量把“资合”优势叠加进来。

3.3 关于土地能否作价折股投资入社 对于农民土地承包经营权能否作价折股投资入社,《合作社法》未作明确规定。按《土地承包法》的规定,农民承包土地的经营使用权可以有偿转让。近年来各地已涌现出不少土地入社的实例,如龙头企业或农村能人、专业大户为建立优质农产品生产基地,对成片土地进行转租承包,农民则把土地作价折股投资入社,交由合作社与龙头企业进行合作经营;或者是合作社的经营项目涉及成片土地综合开发,或者是乡村观光旅游业的开发

(下转第12118页)

县城和大、中城市边缘区域部分基础条件较好、区位优势和发展潜力明显的建制镇,使其成为当地的先进地区,进而带动周边区域空间的均衡发展。

4.2 加快产业结构调整与升级 必须打破地区壁垒,建立统一开放的市场,实现资源和要素在产业间和城乡间的重新配置和组合;同时,产业结构的调整应以当地的资源为基础,以生态环境的改善、农村剩余劳动力的有效吸纳及农民的脱贫为目标,将该地区的资源优势转化为经济优势。具体而言,西部地区的小城镇要以农业产业化经营和乡镇企业的发展为契机,根据自身优势,突出特色,科学地选择和确立主导产业,并结合主导产业,重点扶持与引导规模较大、起点较高、产品较新、能带动农业发展和小城镇建设的龙头企业,组建企业集团,强化其产业带动功能和市场创新功能,推动工业化和农业产业化发展,进而增强小城镇的要素聚集功能和扩散效应。

4.3 建立健全西北贫困地区小城镇发展的政策体系 加快户籍制度改革,实现农村剩余劳动力向小城镇的集中。新的户籍制度是要取消户籍限制,以居住地和职业为主要确定依据,彻底切断户籍与福利待遇的联系,消除户籍制度背后的种种权利不公,实行城乡户口统一。逐步形成户籍管理由以行政调控为主转为以经济调控为主,国家立法规范、社会经济调控、个人自主选择相结合的户籍管理新机制,降低农民进入小城镇的交易费用,也使进入城镇的居民获得城镇的永久居住权,同时对申请入居城镇的农村居民,允许在一定时期内保持原有的土地承包经营权。加快土地流转制度创新,实现土地收益留成的合理化。可考虑在小城镇率先建立区域农地市场,实现农业用地集中,逐步放开小城镇建设用地一级市场,彻底放开二级市场,提高城镇土地利用效率,减少政府工作人员在小城镇建设中的寻租行为,降低企业进城门槛;完善社会保障制度。要逐步建立适应小城镇发展的

(上接第12115页)

等。《合作社法》对此没有进行明确的规定,就不能从制度设计上保证承包土地的安全。

笔者认为,《合作社法》应允许农民把土地作价折股投资入社,农民用土地承包经营权入社应获得土地原发包方(村民委员会)的书面认可,并将此作为合作社设立时土地投资入股须提供的证明文件,交登记机关备案。同时对入社的土地进行限制约束:一是合作社不得用入社的土地搞债务性抵押、融资;二是严格限制把土地用于非农业经营项目需要的开发,严禁用入社土地搞商品房地产开发经营;三是不得毁坏耕地,尤其是基本农田的保护必须严之又严。同时,合作社发生经营风险时,不能剥夺农民的土地承包经营权,可允许农民用其他资产把土地置换出来,不能把入社农民变成失地农民,应从制度设计上保证承包土地的安全。

4 小结

《合作社法》的颁布实施,为我国以农民专业合作社为主要形式的农民合作经济组织提供了法律保障,并注入了新的

社会保障制度,包括社会养老保障制度、社会医疗制度和社会福利救济制度,为农村人口入城提供保障。建立多元化投资体制。鼓励企业、居民参与小城镇的建设,以优惠的政策与宽松的环境,吸引民间资本和外资,缓解小城镇建设的资金不足。

5 结语

发展小城镇是西部大开发中一项复杂的社会系统工程,须以中国21世纪区域协调发展的宏观战略为背景,以发展生产力、塑造社会主义市场经济体制、建立集约化经营方式、坚持可持续发展和实现社会主义现代化为主题,遵循城市化的客观规律,以有选择地扶持建设一批有发展潜力的小城镇作为生长点,加强其基础设施建设,扩大其人口规模,带动农村工业和服务业的发展,增强其对农村剩余劳动力的吸纳能力,把小城镇建设成为具有西部特色的社会主义文明小城镇。同时,西部小城镇的建设和发展必须突出重点、搞好试点,因地制宜地采取综合措施,彻底贯彻西部大开发的伟大战略部署。

参考文献

- [1] 李赶顺. 试论中国小城镇建设发展的战略抉择[J]. 湘潭大学社会科学学报,2001(5):31-34.
- [2] 卢静. 小城镇建设中土地利用优化研究[J]. 城市问题,2001(6):60-62,75.
- [3] 吴小渝,吴海东. 中国城市化与西部小城镇发展[M]. 重庆:重庆出版社,2002.
- [4] 郭振宗. 突破农村小城镇发展的体制与制度瓶颈[J]. 湖南农业大学学报,2003(1):5-7.
- [5] 杨文祥,赖景生. 中国西部地区农村城市化的道路选择[J]. 湖南农业大学学报,2003(1):8-10.
- [6] 韩晓宇,赵德芳. 西部地区小城镇发展的战略研究[J]. 西安联合大学学报,2003(1):27-30.
- [7] 王吉明,傅鸿源. 我国西部地区城镇化进程的区位布局问题[J]. 重庆建筑大学学报:社科版,2001(3):53-56.
- [8] 石忆邵. 市场、企业与城镇的协同发展[M]. 上海:同济大学出版社,2003.

活力。《合作社法》所体现的产权制度,为目前国内现存的农民专业合作社的产权安排起了指导示范作用,将减少农民专业合作社这一微观经济组织发展过程中的交易成本,促进我国农民专业合作社更加有效地运行发展。但是,《合作社法》也存在不足之处,农民专业合作社在建立发展的过程中,既要遵守《合作社法》的相关规定,也要根据各地农民专业合作社的具体情况,做有益于农民专业合作社发展的变通。

参考文献

- [1] JENSEN, MECKLING. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs, and capital structure[J]. Journal of Financial Economics, 1973, 3:305-360.
- [2] 钱长根. 农民专业合作社发展中的问题与对策研究——以浙江嘉兴为例[J]. 农业经济,2006(8):63-65.
- [3] 梁灿云. 试论我国农村合作经济组织的组织结构缺陷及制度创新[J]. 农业经济,2004(10):23-24.
- [4] 袁庆明. 新制度经济学[M]. 北京:中国发展出版社,2005.
- [5] 中华人民共和国农民专业合作社法[M]. 北京:法律出版社,2006.
- [6] 王义伟. 合作社内部制度安排:基于利益分配视角的研究——以浙江省农民专业合作社为例[D]. 杭州:浙江大学,2004.
- [7] 郝小宝. 农民合作经济组织的利益机制与治理结构分析[J]. 理论导刊,2005(4):51-54.