关于《中华人民共和国农民专业合作经济组织法（草案）》的说明

　　——2006年6月24日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上　　全国人大农业与农村委员会副主任委员李春亭　　全国人民代表大会常务委员会：　　根据十届全国人大常委会立法规划的安排，由全国人大农业与农村委员会牵头组织“农民专业合作经济组织法”的起草工作。2003年12月起，农委组织中央有关部门、一些专家学者，着手起草工作。经过多次基层调研、反复研讨，在总结我国农民专业合作经济组织发展经验的基础上，结合借鉴国外有关合作社立法和发展的经验，先后多次征求中央和国务院有关部门、各省级人大农委和一些院校、专家学者的意见，并认真研究了本届以来全国人大代表提出的相关议案，征求了这些议案领衔代表的意见，农委还4次召开全体会议研究、审议起草工作。经过反复论证、多次修改，形成了《中华人民共和国农民专业合作经济组织法（草案）》（以下简称草案）。2006年3月1日农委第十五次全体会议审议并原则通过了草案。现对草案说明如下。　　一、关于本法的立法必要性　　20世纪80年代，我国农村确立了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，农民获得了生产经营自主权，成为独立的财产主体和市场主体，极大地解放了农村生产力。但是，随着经济社会快速发展、市场竞争日趋激烈，小规模家庭经营的弱点也逐渐显现。如何提高家庭经营抗御自然风险和市场风险的能力，将小规模的分散经营与国内、国际大市场对接，是我国加快农业与农村经济发展的重要问题。面对这个问题，广大农民群众在家庭承包经营的基础上，创办了多种形式的农民专业合作经济组织，并使其成为农业产业化经营的重要组织载体。党和国家从农民专业合作经济组织一出现，就为其发展提供了宽松的政策环境，各级党委、政府也为支持其发展，组织各有关部门和单位做了大量的指导、扶持、服务工作。　　二十多年的发展实践证明，农民专业合作经济组织是解决“三农”问题的一个重要途径，它可以提高农业生产和农民进入市场的组织化程度，有利于推进农业产业化经营和农业结构调整，稳定地增加农民收入，也为落实国家对农业的支持保护政策提供了一个崭新的渠道。　　由于没有统一的法律制度规范，又由于各地方经济社会发展水平的差异，农民专业合作经济组织在发展中呈现出组织形式、运行机制、发展模式的多样性。尽管如此，从它出现时起，就一直鲜明地体现着“民办、民管、民受益”的原则特征，成为城乡市场上一个非常活跃的新型的经济组织。随着农民专业合作经济组织的不断发展，实践中也暴露出一些问题和困难，迫切需要国家采取法律和政策措施，加以解决。一是，农民专业合作经济组织的法律地位不明确。目前，没有一部法律、行政法规明确农民专业合作经济组织可以获得法人地位，直接导致这种组织无法登记，已经在一定程度上影响了这种组织正常经营活动的进行。二是，由于没有基本的法律规范，许多组织内部运行机制不健全，不能真正实行民主管理，不利于保护农民成员的民主权利和经济利益。　　十六届三中全会指出：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。2006年中央“一号文件”也明确提出，要“积极引导和支持农民发展各类专业合作组织，加快立法进程”。因此，通过立法，明确农民专业合作经济组织的市场主体地位，保护农民的利益，支持和引导其健康发展，是非常必要的。　　二、关于立法的指导思想和基本原则　　起草农民专业合作经济组织法的指导思想是，坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想和党的十六大、十六届三中、四中、五中全会精神为指导，从维护广大农民的根本利益出发，从农民专业合作经济组织发展的实际情况和需要出发，支持农民按照自愿、民主的原则，成立多种形式的专业合作经济组织，从而提高农业生产和农民进入市场的组织化程度，提高农业产业化经营的水平，增加农民收入，促进农村经济社会和谐发展，推进社会主义新农村建设。　　根据上述指导思想，起草工作遵循的基本原则是：首先，要以党和国家有关“三农”问题的基本方针和政策为指导，保证农民专业合作经济组织沿着正确的方向发展。第二，要符合建立社会主义市场经济体制的改革方向，遵循市场经济规律发展农民专业合作经济组织。第三，要尊重农民的自主权，坚持以农民为主体发展专业合作经济组织。政府在农民专业合作经济组织的发展中的职责主要是指导、扶持、服务。第四，要立足于中国的实际，借鉴国际经验和合作社理论，但是不照搬。第五，要考虑农民专业合作经济组织发展的阶段性，规范要适度，在发展中规范，有利于促进发展。　　三、几个主要问题的说明　　（一）关于本法的调整对象和名称　　我国的农民专业合作经济组织形式多样，发展程度不一，这是起步阶段的特点。立法要促进其发展，就要有包容性，要承认现实存在的多种形式的农民专业合作经济组织，并进行适度规范、有效引导。本法的调整对象应当体现：第一，主要由享有农村土地承包经营权的农民组成；第二，围绕某类农产品或者某类服务而组织起来，实现成员共同的经济目的；第三，是遵循合作社的一般原则而成立的互助性经济组织。因此，草案规定，“农民专业合作经济组织是在家庭承包经营基础上，同类农产品的生产经营者、同类农业生产经营服务的提供者和利用者，自愿联合、民主管理的互助性经济组织”。这个规定，充分考虑了近年来农民专业合作经济组织在农业产业化经营中发展的现实情况，强调要以农产品或者生产服务为纽带；同时，借鉴了国际上关于合作社的定义和原则的主流论述。为了进一步说明本法的调整范围不包括农村集体经济组织和农村合作金融组织，草案又规定了农民专业合作经济组织的服务内容，“农民专业合作经济组织以成员为主要服务对象，提供产前、产中、产后的技术、信息、生产资料购买和农产品的销售、加工、运输、贮藏等服务”。　　在党和国家现行政策中所指的农民合作组织，除属于草案规定的农民专业合作经济组织以外，还包括社会团体法人类型的组织，如只从事专业的技术、信息等服务活动，不从事营利性经营活动的农业生产技术协会和农产品行业协会。但是，本法调整的是只限于符合本法设定条件的农民专业合作经济组织，对于社会团体法人类型的农民合作组织，仍应依据其他相关法律、行政法规进行调整。　　关于本法的名称。在中央批准的本届全国人大的立法规划中本法原称“农民合作经济组织法”。草案起草过程中，对本法名称的确定一直有多种意见，主要有“农民专业合作组织法”、“农民专业合作经济组织法”、“农村合作经济组织法”、“农民专业合作社法”、“农产品合作社法”等。农委认为，法律名称应当与调整对象一致，因此，将本法名称确定为“农民专业合作经济组织法”。　　（二）关于农民专业合作经济组织的法人地位　　农民专业合作经济组织是农村实行家庭承包经营体制后出现的一种农业生产经营组织，从其组织特征看，既不同于以公司为代表的企业法人，也不同于社会团体法人，也不是个人合伙或者合伙企业，是一种全新的经济组织形态。为保证农民专业合作经济组织生产经营活动的顺利进行，合法权益得到更有力的保护，基层干部群众迫切希望法律明确赋予农民专业合作经济组织法人地位。　　按照本法的规定，现实中大多数农民专业合作经济组织可以符合《民法通则》规定的法人的四个基本要件，即①依法成立；②有必要的财产或者经费；③有自己的名称、组织机构和场所；④能够独立承担民事责任。因此，草案规定，“农民专业合作经济组织依照本法登记，取得法人资格。”　　需要说明的是，草案起草之初曾设想将农民专业合作经济组织的法人类型规定为“合作社法人”，以期使农民专业合作经济组织取得独特的区别于其他组织的法人地位。在征求意见过程中，有关部门提出，设立专门的合作社法人需要修改《民法通则》有关法人的规定，建议还是在《民法通则》现有法人规定的框架内解决问题。经过组织专家论证，草案作了第4条第1款的规定。　　（三）关于财产权制度　　完善的财产权制度是农民专业合作经济组织持续、健康发展的关键，是农民专业合作经济组织及其成员合法权益的重要保障。为调动广大农民组织起来的积极性，维护农民成员的合法权益，促进社会资本投入农民专业合作经济组织，草案作了一系列的规定。主要是：农民专业合作经济组织对成员出资、公积金、国家财政直接补助、社会捐赠及其他合法收益，享有占有、使用和处分的权利，并以前述财产对债务承担责任。同时，农民专业合作经济组织应当通过为每个成员设立成员账户的方式，明确成员的财产权利，并以此作为成员参与分配、承担责任和成员资格终止时财产处理的依据。　　盈余分配方式的不同是农民专业合作经济组织与其他经济组织的重要区别。为了体现合作社盈余按交易量返还的基本原则，又保护一般成员和出资较多成员两个方面的积极性，草案规定，“经成员（代表）大会决议，可分配盈余按照下列顺序返还给成员：（一）按成员与本组织的交易量（额）比例返还，返还总额不得低于可分配盈余的百分之五十；（二）按交易量（额）返还后的剩余部分，以成员账户中记载的出资和公积金份额比例返还给本组织成员。本组织接受国家财政直接补助和社会捐赠形成的财产，应当按照成员数量平均，作为比例返还的依据。”　　由于合作社独特的财产权制度和分配制度，为了加强合作社的筹资能力，各国合作社法都非常重视社员对合作社的出资以及追加出资的义务。但是，由于我国各地经济发展的不平衡，以及农民专业合作经济组织的业务特点和现阶段出资成员与非出资成员并存的实际情况，一律要求农民加入专业合作经济组织时必须出资或者必须出法定数额的资金，不符合目前发展的现实。所以，草案未规定农民专业合作经济组织的法定最低出资额及出资方式，而是将决定权交由章程规定。　　为了提高农民专业合作经济组织承担债务的能力，借鉴一些国家和地区合作社法的规定，以及我国一些农民专业合作经济组织的做法，草案规定，农民专业合作经济组织除以其全部资产对债务承担责任外，还可以根据章程约定承诺承担保证责任。　　（四）关于保证农民成员的主体地位　　社会各方面力量的积极参与使农民专业合作经济组织获得了较快的发展。在允许多种力量参与兴办的同时，要保证农民成员真正成为本组织的主人，有效地表达自己的意愿，防止他人利用、操纵农民专业合作经济组织。草案从保证农民成员的数量和保证农民成员对组织的民主管理两个方面作了规定。　　首先，保证农民成员的数量。设立农民专业合作经济组织，“成员不少于五人，其中依法享有农村土地承包经营权或者从事捕捞生产经营的农村集体经济组织的成员至少占成员总数的百分之八十”。“成员总数二十人以下的，法人成员不得超过一人；成员总数超过二十人的，法人成员不得超过成员总数的百分之五”。　　其次，保证农民成员对组织的民主管理。农民专业合作经济组织实行民主管理的实质是，由成员通过民主程序，直接控制本组织的生产经营活动。草案规定，“农民专业合作经济组织实行一人一票制，成员各享有一票的基本表决权”。为更好地保护农民成员的权利，草案还规定，设立成员代表大会的农民专业合作经济组织，代表以受成员书面委托的表决意见和表决权数行使表决权。同时，为了保护贡献较大的成员的积极性，草案规定，出资额或者交易量（额）较大的成员可以依据章程享有受限制的附加表决权。　　（五）合并、分立、解散、破产和清算　　为维护市场交易秩序稳定，保障农民专业合作经济组织成员及其交易对象的合法权益，草案专门设置了合并、分立、解散、破产、清算一章。根据农民专业合作经济组织的自身特点和发展初期的情况，本着便捷、迅速、有效的原则，对其合并、分立的条件、程序和责任承担，解散、破产和清算的条件、程序和责任承担作了相应的规定。另外，农民专业合作经济组织作为民事法律主体的一种，关于其破产的有关规定，草案未规定的，仍适用民事诉讼法以及有关企业破产的法律规定。　　（六）关于政府的扶持　　为了明确国家扶持农民专业合作经济组织的基本政策，为其发展创造良好的政策环境，草案规定，“国家通过财政支持、税收优惠、金融扶持以及产业政策引导、科技和人才支撑等措施，促进农民专业合作经济组织的发展”。草案专门设置了“扶持政策”一章，就产业政策、财政扶持、税收优惠等问题作出专门规定。　　我国的农民专业合作经济组织还处于发展的初始阶段，政策、法律和各项制度还不完善，需要政府的相关行政主管部门，在充分尊重农民专业合作经济组织经营自主权的基础上，做好引导兴办、扶持发展、保护权益等方面的工作，采取多种方式为农民专业合作经济组织发展做好服务。目前，农业部、财政部、国家发改委、国家税务总局等多个部门，以及中华全国供销合作总社、中国科学技术协会，通过多种渠道、采取多种方式参与到引导、扶持农民专业合作经济组织发展的工作中，取得了良好的效果。为了充分利用现有的组织资源，调动各方面的积极性，草案规定，“各级人民政府应当组织有关部门依照本法规定及各自职责，对农民专业合作经济组织进行指导、扶持和服务。”　　除上述几个主要问题外，草案还对农民专业合作经济组织的设立和登记、成员、组织机构、财务等问题作出了具体规定。　　四、关于本法实施前的准备工作　　考虑到本法是在农民专业合作经济组织发展的初始阶段起草制定，调整对象的规定体现了最大的包容性，遵循的是适度规范的原则，所以本法的顺利实施还需要大量的配套工作。为了保证本法能够达到预期的目的，促进农民专业合作经济组织发展，规范其内部运行机制，保护成员利益，农委建议国务院应当组织有关部门尽早开始着手为本法的实施抓紧做好准备工作，如有关示范章程的修改，有关登记规则和财务会计制度的起草制定，有关扶持政策的落实措施，有关农民专业合作经济组织的组织与制度建设的宣传与培训等。中华全国供销合作总社与中国科学技术协会也应当在自己的系统内部做好与本法实施有关的相应准备工作。　　《中华人民共和国农民专业合作经济组织法（草案）》和以上说明是否妥当，请审议。