

《中华人民共和国农民专业合作社法》实施十年提供坚强法制保障 全国近半数农户加入农民专业合作社



《施行》
填补法律空白，
扶持农民专业合作社发展

《贯彻》
农民专业合作社成为
现代农业建设的中坚力量

《引导》
支持农民专业合作社
在规范基础上健康发展

9月4日,《中华人民共和国农民专业合作社法》实施十周年座谈会在京召开。全国人大常委会副委员长张宝文出席座谈会并讲话。

《农民专业合作社法》由十届全国人大常委会第二十四次会议于2006年10月31日审议通过,自2007年7月1日起施行。这部法律赋予了农民专业合作社法人地位,填补了我国市场主体法律的一项空白,进一步完善了我国社会主义市场经济法律体系。

法律的实施为农民专业合作社发展提供了坚强的法制保障。十年来,农民专业合作社数量和入社农户稳步增长。截至2017年7月底,在工商部门登记的农民专业合作社达到193.3万家,是2007年底的74倍,年均增长60%;实有入社农户超过1亿户,约占全国农户总数的46.8%,合作社农户的收入普遍比非成员农户高出20%以上。

农民专业合作社已经成为重要的新型农业经营主体和现代农业建设的中坚力量,在完善农村基本经营制度、推动农业经营体制机制创新、构建现代农业产业体系、发展现代农业、培育新型农民、改善乡村基层治理机制、建设社会主义新农村等方面作出了重要贡献。

农业部日前表示,将指导各地加快构建支持政策体系,重点在金融、保险、用地等方面加大政策创设力度。下一步,农业部门将继续加大法律宣传贯彻力度,落实法律规定的各项扶持措施,配合全国人大常委会加快推进农民专业合作社法修订,与有关部门一起更好地促进农民专业合作社健康发展。

扶持农民专业合作社发展壮大是党中央的一贯要求。党中央高度重视农民专业合作社发展,坚持把合作社作为带动农户进入市场的基本主体,发展农村集体经济的新型实体,创新农村社会管理的有效载体。

2004年以来,连续14个中央一号文件,对扶持发展农民专业合作社都作出了明确要求。

2016年5月,习近平总书记在黑龙江省玫成水稻种植合作社视察时指出:农民专业合作社是带动农户增加收入、发展现代农业的有效组织形式,要总结推广先进经验,把合作社进一步办好。

2007年施行的《中华人民共和国农民专业合作社法》,是我国首部专门规范和发展农民专业合作社的法律,也是1978年实行家庭联产承包责任制后,国家首次以立法来推进农民经济合作组织的发展。

这部法律赋予了农民专业合作社法人地位,填补了我国市场主体法律的一项空白,进一步完善了我国社会主义市场经济法律体系。这部法律立足适度规范,在规范中促进发展,在发展中逐步规范,对农民专业合作社的设立、民主管理、财务制度、支持保障措施等做出了符合当时我国农民专业合作社发展阶段的相应规定。

全国人大常委会副委员长张宝文在座谈会上说,十年来,各级人大、政府及其有关部门认真贯彻落实,广大农民群众积极参与实践,开创了依法办社、治社、兴社的新局面,成效显著。

全面开展宣传教育,法律精神深入人心

全国各地各部门通过举办会议集中宣讲、开展系列培训专题讲解、编写辅导资料深入解读、组织新闻媒体广泛宣传等形式,重点加强对基层干部、合作社成员和农民群众的普及教育,积极营造了

全社会了解农民专业合作社法、支持合作社发展的良好舆论环境和工作氛围。

安徽、重庆等省市通过开展法律宣传周、宣传月等活动,广泛持续地将法律内容传播到基层。海南省十年来印制法律等学习资料35万册,组织法律专题培训班560多期,培训基层干部、合作社成员20多万人次。

我国有关合作社的理论研究在这十年间也取得了重大进步,为农民专业合作社发展提供了有益的智力支撑。

多层次制定配套法规,法律体系日趋完善

按照法律有关规定,国务院制定了农民专业合作社登记管理条例,农业部、财政部、工商总局等有关部门制订了合作社示范章程、财务会计、登记办法等规章制度,19个省份出台了地方性法规,15个省份制定了推动合作社规范发展的具体意见,以农民专业合作社法为核心,地方性法规为支撑、规章制度相配套的法律法规体系逐步形成。农民专业合作社法律制度不断健全,为相关部门履行法定职责、广大人民群众守法用法奠定了坚实的法制基础。

全方位落实法律规定,法律贯彻实施有力

国务院批准建立了农民专业合作社发展部际联席会议制度,形成了依法推进合作社发展的强大合力。部际联席会议成员单位联合出台了促进农民专业合作社规范发展、示范创建的意见。农业部、工商总局、税务总局等部门,依法为农民专业合作社的组织建设、登记注册、税务管理提供指导服务。发展改革委、财政部、税务总局、银监会等部门充分发挥职能作用,在项目支持、财政扶持、税收优惠、金融信贷等方面制订了支持政策,充分调动了农民办社入社的积极性。供销合作总社、中国科协等单位积极发挥自身优势,为农民专业合作社发展提供政策、技术、信息、市场营销等服务。广大农民专业合作社按照法律要求,规范组织行为、明晰产权关系、科学分配盈余,促进了合作社持续健康发展。

农民专业合作社是亿万农民在农村改革发展中的伟大创举。我国国情决定了小农户仍将大量、长期存在,合作社是组织、引领、带动广大小农户衔接现代农业、进入国内外大市场不可或缺的通道,是广大农户包括贫困农户提高生产经营效益、实现增收脱贫致富的重要途径,也是保持农村基本经营制度活力的重要组织形式。

2007年实施的《中华人民共和国农民专业合作社法》,意义何在?该法开宗明义,第一条就指出“为了支持、引导农民专业合作社的发展,规范农民专业合作社的组织和行为,保护农民专业合作社的合法权益,促进农业和农村经济的发展,制定本法。”

应该说,十年来,上述四个方面的目标已经基本实现。

首先,确立了新的农业经营主体。本法出台前,农民面对市场,可以以个体经营户的形式出现,也可以联合起来组建农业企业,但后者需要的条件较高,如资本、从业者素质等,绝大多数农民难以满足这样的要求。本法出台后,农民第一次拥有了“结社”的自由和权利,对于提高农民的市场地位、调节农民(合作社)和龙头企业之间的利益关系、解决小生产和大市场之间的矛盾具有划时代意义。

其次,农民专业合作社在农业农村经济发展中的地位越来越重要。2007年底,全国注册登记的农民专业合作社2.64万家;截至今年7月底,全国依法登记的农民专业合作社达193.3万家,是2007年底的74倍,年均增长60%。这些数据,足以说明法律实施后所起的重要推动作用。另据农业部部门提供的数据,截至今年7月底,全国实有加入合作社的农户超过1亿户,占全国农户总数的46.8%。据大样本资料估算,加入合作社农户的收入普遍比不加入合作社农户的收入高

五分之一以上(产业内部比较),这就是专业化和规模经济的效应。

再次,农民专业合作社的“再联合”促进了农民合作水平的进一步提升。联合社的“再联合”已经成为近三年来中国合作社发展的重要趋势。尽管本法没有对合作社联合社作出规定,但仍有部分省市在本法的基础上制定了促进农民专业合作社联合社发展的办法或条例。目前,全国农民专业合作社联合社有1万家以上,尽管大部分还停留在低层次联合上,但对于提升农民的总体合作水平,解决小生产和大市场之间的矛盾,尤其是小规模合作社和大龙头企业之间实力不对等的矛盾,起到了相当突出的作用。

最后,改变了农民的传统观念,提升了合作理念。十年前,农民不知道合作为何物;十年后,业内人士在农村调研发现,不管是否加入了合作社,几乎每一个受访农民都知道合作社及其作用。法律出台十年来,广大农民合作的理念和合作水平都大幅提升,同时带动了整个农村社会管理水平、村民自治水平的大幅提升,这对于农村现代化水平的提高是大有裨益的。在这一大背景下,农民专业合作社的规范水平也不断提高。2015年12月,农业部公布了3000家经监测后确定为比较规范的合作社,尽管所占比例较小,但对于合作社规范化水平的提高仍然具有较大的带动和示范作用。

**《引导》
支持农民专业合作社
在规范基础上健康发展**

农民专业合作社法已经实施十年,但仍有少数地方没有将发展合作社摆到应有位置上,存在求形式不究实质、看数量轻质量、管建立不服务等粗放发展的倾向。随着农民专业合作社规模的扩大,一方面,融资难、

用地难、留人难等仍是普遍难题;另一方面,自然风险、市场风险、质量安全风险等系统性风险显著增加。

多年来,中国农民专业合作社发展迅速,一些专业合作社已成为引领农民参与国内外市场竞争的现代农业经营组织。中国农民专业合作社创立和发展的实践必然会丰富合作社的理论与政策,促进相关法律法规的不断完善,但正在发展的农民专业合作社也面临挑战。在社会主义发展初级阶段的中国农村,家庭经营基础上多元并存、混合型的农业现代化经营形态将长期存在,作为发展现代农业重要载体的农民专业合作社在实践中也呈现出了异质性和多样性的特点,要在发展中逐步规范。

一次立法不能解决所有问题。

全国人大农业与农村委员会副主任委员刘振伟认为,要准确把握农民专业合作社的本质特征。农民专业合作社规定了国家支持和引导农民专业合作社发展的措施,体现了国家的政策导向。但农民专业合作社能否可持续发展,最终靠自己,由市场决定命运。要激发合作社自主发展的活力,下力气规范名不符实的合作社,过去是先发展再规范,成立合作社不设门槛,农民入社不设门槛,目的是先引导发展。现在的思路略有调整,就是在规范中发展,在发展中提高,防止无序发展。另一方面,也要防止对农民专业合作社的非法行政干预和赋予过多社会功能。

中国社会科学院学部委员张晓山认为,首先,要明确农民专业合作社质的规定性(本质属性)及清晰界定合作社与其他类型市场经济主体的不同点。其次,在明确合作社质的规定性前提下,让农民自由选择。农民在家庭经营基础上可以选择合作社,也可以选择其他经济组织形式,或者仍以家庭经营形式参与农业的全产业链活动。但每种组织类型有各自的质的规定性及相关规章制度,必须对号入座。第三,在守住底线(底线就是与其他类型经济组织相区别的合作社质的规定性)的前提下,农民专业合作社的发展要在理想和现实之间寻找平衡点,保持和增强农民专业合作社的灵活性和包容性,尊重农民社员的制度创新,给予基层合作社更大的弹性活动空间。

中国社科院农村发展研究所宏观室副主任李国祥表示,要根据形势变化,加快专业合作社法律修改的进程,更好的发挥专业合作社在现代农业、增加农民收入、繁荣农村方面发挥更大的作用,特别是在合作社的联合社,发挥积极作用,农民专业合作社必须要有财政支持,现在也有,但力度有限,更重要的是这些惠农资金不能让多数的农民来享受,很多时候农民没能充分享受,所以以后一方面加大财政力度,另一方面让农民得到更多实惠,分享到合作社的发展。

引导农民专业合作社健康发展是深化农业供给侧结构性改革的迫切需要。

农业部副部长叶贞琴向媒体介绍说,下一步,农业部将着重落实法律规定的各项扶持措施,指导各地加快构建支持政策体系,重点在金融、保险、用地等方面加大政策创设力度。

据悉,农业部将配合全国人大常委会加快推进农民专业合作社法修订,坚持问题导向,重点围绕合作社联合与合作、信用合作、土地股份合作、兴办加工流通等,及时总结、积极推动把各地的好经验好做法上升为法律条文,推动解决影响合作社生根的重大问题。促进政策红利落地生根,加强合作社规范化建设,提升合作社发展能力和水平;认真贯彻落实党的农村政策和各项法律法规,坚持政策支农、法律护农,推动我国农民专业合作社事业健康发展。

解读

农民专业合作社法修订草案亮点

农民专业合作社作为重要的新型农业经营主体,既涉及农民的经济利益,又关系到农业现代化建设、农村经济发展和社会稳定,此次修法具有十分重要的意义。全国人大农业与农村委员会于2015年着手牵头农民专业合作社法的修改工作。在修改过程中,已多次征求中央和国务院有关部门,全国31个省、自治区、直辖市人大农业,有关科研院所和高等院校,以及有关专业合作社和专家学者的意见,在认真总结实践经验、深入调查研究、反复论证的基础上,形成了《中华人民共和国农民专业合作社法(修订草案)》(以下简称草案)。

2017年6月22日上午,全国人大农业与农村委员会副主任委员陈光国在十二届全国人大常委会二十八次会议的全体会议上,受全国人大农业与农村委员会委托作了关于草案的说明,施行十年的农民专业合作社法迎来了首次修改。

亮点一:取消同类限制 明确业务范围

为顺应实践发展需要,草案取消有关“同类”农产品或者“同类”农业生产经营服务中“同类”限制,扩大法律调整范围。同时以列举方式扩大农民专业合作社的服务类型,将农村民间工艺及制品、休闲农业和乡村旅游资源的开发经营等新型农民专业合作社,以及农机、植保、水利等专业合作社纳入调整范围。

常委会组成人员在审议农民专业合作社法修订草案时,有委员

解

农民专业合作社法修订草案亮点

提出,应明确农民专业合作社和社区性的经济合作社的区别。调研结果显示,近年来随着农村集体产权制度改革深入推进,一些地方将改革后的农村集体经济组织称为经济合作社或股份经济合作社。股份经济合作社作为我国农村集体经济的组织载体,在农村集体产权制度改革和发展壮大农村集体经济过程中发挥着重要作用,中央已明确提出,抓紧研究制定农村集体经济组织相关法律。同时,在认真总结实践经验、深入调查研究、反复论证的基础上,形成了《中华人民共和国农民专业合作社法(修订草案)》(以下简称草案)。

2017年6月22日上午,全国人大农业与农村委员会副主任委员陈光国在十二届全国人大常委会二十八次会议的全体会议上,受全国人大农业与农村委员会委托作了关于草案的说明,施行十年的农民专业合作社法迎来了首次修改。

亮点二:允许农民专业合作社内部开展信用合作

全国已有14个省(区、市)的地方性法规明确规定合作社可以开展信用合作业务,辽宁、安徽等地制定了专门指导意见或管理办法。经国务院同意,山东省开展了合作社信用合作试点。目前,全国2000多家合作社开展信用合作。鉴于信用合作风险较高、专业性较强,法律应当对此作出统一规范,加强制度约束,强化风险防控。在借鉴地方立法经验基础上,草案明确农民专业合作社内部开展信用合作,须依托于农民专业合作社,以成员信用为基础,以产业为纽带,由全部或部分成员自愿出资,目的是为成员在合作社内部发展生产提供资金互助业务活动,不是

实践

江苏:依法兴社强社 合作强农富民

江苏省认真贯彻落实农民专业合作社法,合作社运行机制逐步规范,综合实力显著增强。截至2017年6月底,全省各类合作社达8.15万家,入社农户1104万户,农户入社比重77.8%。

在合作社发展中,江苏省做到了“四个坚持”。一是坚持依法依规,构建支持政策体系。省相关部门在财政资金等方面给予专项政策支持,构建了以“一法一

解

农民专业合作社法修订草案亮点

条例》为基础、职责部门配套政策为支撑的支持体系。二是坚持因社施策,引导规范运行。引导合作社规范设立登记等内容,推广以财务核算为主的代理服务做法。三是坚持典型示范,促进创新发展。开展“四有”“五好”示范合作社示范创建,建立示范社四级联动创建体系。开展“党建强社、合作富民”活动,建有党组织的合作社7300家。省农委

解

农民专业合作社法修订草案亮点

注册“苏合”公共服务商标,免费提供“苏合”销售合作联社使用。连续十年举办省农民合作社产品展销会。四是坚持多方协调,集聚扶持合力。省农委设立农民专业合作社指导处,市县设职能处室,乡(镇)普遍配备辅导员,构建了四级指导服务体系。协调相关部门,落实工商登记、税收、用地用水用电等扶持政策。

解

农民专业合作社法修订草案亮点

程化等“七化”建设。四是加大支持力度。省财政每年预算安排合作社发展专项,设立融资风险补偿基金,引导金融普惠支持合作社,率先成立了全国首家省级政策性农业担保公司。五是持续创新发展。率先开展农民专业合作社信息化建设,成立全国首家省级农民专业合作社联合社,培育以龙头企业为核心、农民合作社为纽带、家庭农场为基础的现代农业产业化联合体,推进农民合作社信用合作和土地股份合作试点。

