华南农业大学学报(社会科学版)
2007年第3期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 3 2007
(第6卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 6)

农民利益集团重塑与社会财富公平分配
——现代农业合作社立法之思考

穆伯祥

(天津财经大学 法学院, 天津 300222)

摘 要: 市场化改革使我国开始步入利益集团博弈的时代。传统农民利益集团的虚设,是我国农民群体在社会财富分配中处于劣势的重要因素之一。组建现代农业合作社及其联合社使农民利益集团得以重塑,并能在与其他利益集团博弈中有效维护农民群体社会财富公平分配权。现代农业合作社立法应当体现农民利益集团公平分配社会财富的诉求,并使之制度化。

关键词: 农业合作社;利益集团;立法

中图分类号: F304.8 **文献标识码**: A **文章编号**:1672-0202(2007)03-0127-05

目前学界许多学者认为:我国在历史上就存在巨大的城乡差别,是一个典型的"二元"结构社会,建国后许多制度和政策的实施未能消除这种"二元"结构,恰恰强化了这一结构。这是"三农"问题产生的根源。这种分析具有一定的合理性与针对性。但是,笔者认为,社会财富的不公平分配才是我国"三农"问题产生的最直接的根源。随着利益集团博弈的时代到来,社会财富能否公平分配将在很大程度上取决于这种博弈的结果。

一、农民利益集团虚设与社会财富不公平分配

"利益集团是任何建立在享有一个或更多共同看法基础上,并且向社会其他集团或组织提出某种要求的组织。"[1]作为具有共同利益的人为了寻求某种目标而集合在一起的组织,利益集团通常是一种不以取得政权为目的的非政府组织体。随着市场经济改革的进行,计划经济体制下那种利益一致的神话已被打破,代之而起的是多元利益主体。有学者甚至明确指出,改革的深化推动了我国利益关系的变动和利益结构的重组,从工人和农民两个基本阶层以及知识分子这个特殊阶层中逐步分化并形成了10种不同的社会利益集团[2]。

当今我国农民也不乏自己的利益集团,比如农民协会和各种专业协会等,它们在维护农民利益,争取社会财富公平分配方面所起的积极作用应当予以肯定。但是,这些农民利益集团确实存在不少问题,主要体现为组织上缺乏自立性,对政府机构依附性强。正因如此,这些农民利益集团没能改变社会财富对农民分配不公平的问题,没能让农民摆脱长期以来在社会财富分配中的劣势地位。目前,社会财富对农民分配不公平主要反映在两个方面:一方面是初次分配中的不公平。另一方面是再次分配中的不公平。由于现有的农民利益集团自立性差,在长期的实践中,没能真正维护、发展农民利益,没能改变农民在社会财富分配中的弱势地位,广大农民对它们已失去信任感,因此,随着利益集团博弈的时代到来,如何引导农民重新建立真正属于自己的利益集团,以维

收稿日期:2007-04-20

作者简介:穆伯祥(1972—),男,山东单县人,天津财经大学法学院讲师,主要研究方向为宏观调控法、经济犯罪学.

护农民群体社会财富公平分配权,乃当务之急。

二、现代农业合作社与农民利益集团重塑

重建农民利益集团,是市场经济发展的客观要求,也是实现社会财富公平分配迫切需要。现代农业合作社就是能满足这种需求的组织形态。

(一)现代农业合作社是农民自己的组织

我国现代农业合作社的界定,必须满足如下条件:其一,与国际合作社联盟对合作社的定义相一致。1995年,国际合作社联盟第31届代表大会通过的《关于合作社特征的声明》指出:"合作社是由自愿联合的人们,通过联合所有和民主控制的企业,满足他们共同的经济、社会和文化需求及理想的自治联合体"。现代农业合作社应当体现合作社制度的共性特征,现代农业合作社的界定应当以国际公认的合作社定义为基础。其二,反映高度市场化、商品化的现代农业对农业合作社的要求,体现农业合作社的现代性,突出效率理念,重视社员经济利益的满足。其三,体现中国国情,明确现代农业合作社与农村家庭承包经营制度的关系。根据这些简要分析,笔者从法学角度将我国现代农业合作社界定为:直接从事农业经营的农民,在家庭承包经营的基础上,通过自愿联合和民主控制,满足他们共同从事现代农业经营需求的自治性的经营组织。

现代农业合作社属于农民自己的组织,主要体现在:其一,农民身份是成为社员的基本条件。农业合作社是为农民服务的组织,通常只有具备农民身份的人才有资格利用该组织。许多国家或地区的农业合作社立法对此均有明确规定。日本是亚洲现代农业合作社立法最为完善的国家。在战后初期,日本的农业萧条,粮食奇缺,农民的生产、销售渠道狭窄,深受中间销售商的盘剥,经济利益得不到有效保障。为改变此状况,日本于1947年制定了《农业协同组合法》①。依据该法,社员分为正式社员与准社员。正式社员必须是符合下列条件的农民:生产性土地面积必须在0.1公顷以上(包括0.1公顷);拥有1头以上耕牛(包括1头);全年从事农业劳动时间在90天以上(包括90天);在农村社区内拥有长期稳定的住所。若达不到这些条件,即便生活在农村,也只能以准社员的身份加入农业合作社[3]。在美国,农业合作社社员必须是从事农产品生产者,如农场主、种植者、牧养者、奶品生产者、水果或者坚果生产者等[4]。依据我国2006年所颁布的《农民专业合作社法》第14条第1款的规定,"具有民事行为能力的公民,以及从事与公民专业合作社业务直接有关的生产经营活动的企业、事业单位或者社会团体,能够利用农民专业合作者提供的服务,承认并遵守农民专业合作者章程、履行章程规定的入社手续的,可以成为农民专业合作社的成员",但是依据该法第15条之规定,"农民专业合作社的成员中,农民至少应当占成员总数的80%。"由此,强调了农民专业合作社中农民的身份要件。其二,现代农业合作社是农民的自治组织。"自治"是一种广义上的概念,包含着自愿组建、自愿参加、民主管理、民主决策、自立自助的内容。总之,现代农业合作社是农民所有、农民控制和农民受益,能代表农民利益,属于农民自己的组织形态。

(二)现代农业合作社是满足农民市场竞争需要的组织

农村家庭承包经营制度确立了农户的市场主体地位,使其成为我国农业经济的微观组织基

---

① 满达人在其《现代日本经济法律制度》中认为:"战后日本农业政策之所以顺利推行,有效地实现了农业现代化,主要是通过法律手段管理农业,从而保证了农业改革的有步骤阶段性的发展。……战后40年来,日本实施的农业法规不下20多种,已成为了日本经济法中的主要的组成部分。"见该书第79页,该书由兰州大学1998年2月出版。《农业协同组合法》为日本1947年法第132号,是日本农业组织管理方面的重要法律。

础。随着市场化改革的深入，集体统一经营的功能普遍被弱化，各自为战的家庭承包经营的不足之处逐渐暴露出来，势单力薄的“小农户”难以有效地参与市场竞争，在市场中普遍处于弱势地位，导致农民应得利益流向其他利益主体，初次分配显失公平。

尽管我国当前一家一户分散经营的“小农户”与“大市场”之间的矛盾与不和谐是导致初次分配对农民显失公平的重要原因，但是，决不能因此而否定农村家庭经营的正确性和有效性。这恰恰反映了对家庭经营制度创新的迫切需求。组建现代农业合作社，一方面能保持家庭经营的优势，另一方面，能把分散经营的“小农户”组织起来参与市场竞争，使“小农户”与“大市场”相接轨，从而能提高农民市场竞争地位，防止农民应得利益流入其他利益主体。现代农业合作社这些制度优势是一般企业组织模式所无法比拟的，也是无法替代的，它是满足我国农民参与市场竞争需要的组织形态，对改善农民在社会财富初次分配中的不利地位具有积极意义。

（三）现代农业合作社通过联合使农民利益集团得以重塑

现代农业合作社是从事经营活动的互助性组织，一般而言，互助力量越大，合作事业越成功。增强合作社互助力量的途径主要有两种：一是自身“积蓄”互助力量，即单位合作社通过增加社员或扩大其业务区域来增强互助力量，促进单位合作社事业的发展。但是，这种方式“积蓄”互助力量不仅时间长，而且，根据交易费用理论，其本身的扩张也要受到一定规模限制。二是外部“积聚”互助力量，就是通过合作社之间的合作，也即通过联合的方式，从外部“积聚”互助力量。这种方式可以迅速扩大互助力量，弥补单位合作社互助力量不足的缺点。“为了充分发挥互助合作的精神，只有实行合作社的联合。合作社的联合体，是由于这种需要而产生”[5]。国际合作联盟在《关于合作社特征的声明》中已明确地将合作社之间的合作列为合作社的基本原则之一，指出：合作社通过在地方、全国、地区和国际组织中的合作，能最有效地服务于社员和加强合作社。可见，通过合作社之间的联合，从外部“积聚”互助力量，更能促进合作事业的发展。

现代农业合作社之间的联合过程，既是互助力量增强的过程，又是农民利益集团最终形成的过程。合作社之间的联合使得更大范围内农民社员一致性利益得以增强，农民社员具备了向其他利益集团主张正当利益的能力。通过合作社之间的联合，能强化农民利益集团，已被各国合作社实践所证明。在日本，农业合作社的网络结构是：市町村级单位农业合作社、都道府县和全国农业合作社联合会、农业合作社中央联盟，中央联盟分为都道府县农业合作社中央联盟（KENCHU）和全国农业合作社中央联盟（ZENCHU）两种。都道府县和全国农业合作社联合会的职能主要是帮助基层农业合作社的经营活动，使整个合作运动更加有效率，而中央联盟的职能包括向农业合作社及其联合会提供全面的指导与协调，并向行政管理机构提交建议书[6]。德国农业合作社分为三级，即初级社、二级社和三级社，其中二级社为地区性合作社，三级社为全国性合作社，二级社与三级社设立的目的在于促进初级社社员的利益，增强合作社的互助力[6]。不论是日本还是德国，这些通过合作社之间的联合，形成网络组织的过程，就是农民利益集团的最终形成过程。

现代农业合作社通过联合，形成农民利益集团，能从两方面改善农民在社会财富分配中的不利地位，实现社会财富的公平分配。一方面，现代农业合作社通过联合，在增强互助力量的同时，进一步提升了合作社在市场中的竞争地位，成为地区、全国乃至全球具有相当竞争力的经营组织，从而能有效杜绝农民群体应得正当利益的流失，并能有效改变农民群体在社会财富初次分配中的不利地位。另一方面，地方与全国合作社联合社作为农民利益集团的组织载体，在与其他利益集团博弈中，能够有效地向政府提出符合农民利益的社会财富再分配主张，影响社会财富再分配政策的制定与实施，实现再分配公平。

总之，从现代农业合作社的组建，到现代农业合作社之间的联合，最终使农民利益集团得以重

塑。这在满足了农民群体参与市场竞争需要的同时,能够极大地改变他们在社会财富分配中的不利地位。

三、现代农业合作社立法与农民利益集团公平分配社会财富制度化

现代农业合作社的组建及其联合有助于农民利益集团的形成,这对改善农民群体在社会财富分配中的弱势地位将起到积极作用。作为规范现代农业合作社组建及其联合的现代农业合作社立法,应当体现农民利益集团公平分配社会财富的诉求,并使之制度化。为此,现代农业合作社立法必须突出以下两项制度:

(一)合作社联合制度

在利益主体多元化的市场经济体制下,社会财富的分配往往是利益集团之间相互博弈的结果。农民群体为了在社会财富分配中获取最大利益,通过农业合作社之间的联合,形成农民利益集团,增强博弈能力,是一种务实的选择,这已成为农民群体实现社会财富公平分配诉求的重要途径。因此,我国现代农业合作社立法应当对通过合作社联合方式实现社会财富公平分配的具体制度予以规定。该制度安排主要包括三项内容:其一,联合社的网络结构制度。合作社是一种自愿组织,合作社与合作社之间也可以通过出资的方式自愿组建具有法人资格的合作社联合社。笔者建议,我国现代农业合作社联合社分为县、市、省和中央四级。有两点理由:一是这四级政府各自享有相应财政支配权,便于对合作社予以扶持;二是与我国现行企业登记机关的设立体系相对应,便于工商行政部门行使审核权与监督权。同时,现代农业合作社立法应对各级合作社之间的合作关系予以明确规定,以形成组织稳定的农民利益集团,为农民群体争取社会财富公平分配权奠定组织基础。其二,社会财富再次分配建议制度。各级联合社可以从自身利益出发向政府提出相应的建议,从而影响公共政策的方向。其三,垄断除外制度。农业合作社通过联合,在增强自助力量的同时,也往往转变为占据市场支配地位的经营组织,并控制某些农产品的生产与销售。由于农业属于政府扶持的对象,竞争过度可能会损害农民利益,故各国反垄断法均将农业作为特定行业,一般允许其豁免反垄断法的适用。我国现代农业合作社立法应对农业合作社垄断除外制度予以明确规定。

(二)国家财税扶持制度

无论发达国家还是发展中国家,给予农业合作社财税扶持已成为通例。我国农村落后,农民贫困、文化水平较低、市场意识薄弱,这使得尚处于发展初期的我国现代农业合作社尤其需要国家财税的扶持。但是,我国于2007年7月施行的《农业专业合作社法》在此方面的规定却过于抽象、粗陋,操作性不强。各国和地区在农业合作社财税扶持方面的立法实践值得我国借鉴:

第一,税收优惠。税收优惠是社会财富分配的一种策略。由于农业合作社是一种不以营利为目的、互助性组织,许多国家或地区往往采用减税、低税或免税的制度来扶持其发展。比如,在美国,农业合作社平均只有工商企业纳税的1/3左右。我国台湾的《合作社法》第7条规定:"合作社得免征所得税及营业税。"由于我国农民群体在社会财富分配中长期处于弱势地位,缺乏资本积累,故可以仿效台湾地区,在现代农业合作社立法中明确规定:农业合作社免征所得税和营业税。

第二、直接财政扶持。各国或地区政府为了促进农业合作社的发展,往往进行直接财政扶持。比如,在德国,农业合作社第一年管理费用的60%、第二年管理费用的40%、第三年管理费用的20%,均有财政予以补贴。日本农业合作社从事获得政府同意的农产品加工项目,其厂房、设备所需投资的50%由政府提供[7]。英国政府也提供赠款帮助合作社启动,条件是它们必须提交商务计划书。由于我国财力有限,不可能对所有农业合作社直接进行财政扶持。但可以在农民专业合作

社法实施细则中明确规定，政府对发展前景较好并符合一定条件的农产品生产与加工合作社，给予一定额度的低息或者免息贷款扶持，但必须设定严格的担保条件。

第三、间接财政扶持。从各国或地区的实践来看，主要有：政府在采购过程中，优先与农业合作社签订订购合同；政府出资参与农业合作社的教育与培训计划，为合作社培养专业化管理人才；政府出资聘请专业人员，帮助农业合作社制定业务计划或组建合作社；等等。处于起步阶段的我国现代农业合作社迫切需要国家多方面的扶持，我国农民专业合作社立法的实施细则应对可以由间接财政支持的相关项目予以明确规定。

当然，国家财税扶持的最终目的是实现现代农业合作社自立，财税扶持的度与具体方式的选择，应当符合合作社自立原则。在市场中，若现代农业合作社已经足够强大，并能与竞争对手进行公平竞争，仍执行国家财税特别扶持制度就会受到责难。

致谢：文章在撰写过程中，得到了西南政法大学博士研究生徐小平先生的帮助，深表谢意。

参考文献：

[1] 谭　融. 美国利益集团政治研究[M]. 北京：中国社会科学出版社，2002：139.
[2] 袁惠民，李锦浩. 当代中国经济利益结构矛盾新论[M]. 广州：广东高等教育出版社，1997：9.
[3] 章　政. 现代日本农协[M]. 北京：中国农业出版社，1998.
[4] 陈德军. 美国的农业合作社：特征、类型与功能[J]. 世界经济与政治，1997，(9).
[5] 李锡勋. 合作社法论[M]. 台北：三民书局，1982：110.
[6] 联合国粮食及农业组织、中华人民共和国农业部. 合作社法国际研讨会论文集[M]. 北京：中国农业出版社，1996. 3.
[7] 应瑞瑶. 合作社的异化与异化的合作社——兼论中国农业合作社的定位[J]. 江海学刊，2002，(6).

Remolded Farms Interest Group and Partial Distribution of Social Wealth ——About the System of Modern Cooperative Agriculture Association

MU Bo-xiang
(*Law School of the Tianjin University of Finance and Economics*, *Tianjin* 300222, *China*)

Abstract: Market-oriented reform steers China into the time of game between interest-groups. Nominally traditional agriculture interest group is one of the important factors which put farmers into an inferior position in the distribution of social wealth. Modern cooperative agriculture association, remolds farmers into a real agriculture interest group, and protects farmers' rights to the partial distribution of social wealth against other interest groups. Apart from being functional on modern agriculture interest group, legislation on modern agriculture association shall embody farmers' claim for partial distribution of social wealth in a form of legal systems.

Key Words: modern cooperative agriculture association; interest group; legislation