

# 农民专业合作社对外投资的法律问题

任大鹏 肖荣荣

**摘要:** 合作社对外投资, 在保持合作社独立人格的基础上与公司等企业握手, 是合作社提升经营能力的有效选择。《合作社法》对合作社对外投资进行规定, 但并不意味着合作社对外投资的理论和实践问题已经得到解决。本文从制度规范和合作社的策略性选择两方面对合作社对外投资进行分析, 研究发现, 合作社对外投资与其自身的财产制度、民主决策制度和盈余分配制度相冲突; 而实践中, 合作社对外投资突破了法律强制性边界, 规避了法律的相关规定, 其合法性遭到质疑。文章从多元业务视角去解释制度规范与实践的偏差, 指出偏差主要是由于合作社制度没有针对当前合作社业务多元的情形及时做出调适导致的。文章认为实现投资回报也是合作社对成员服务的方式, 合作社对外投资是一种凝结出资成员共同需求的业务, 并提出完善合作社财产制度、基于业务类别按分类核算原则调整合作社盈余分配制度和根据成员业务参与的差异性分配表决权的建议。

**关键词:** 合作社 对外投资 多元业务 分类核算

**中图分类号:** D912.4 **文献标识码:** A

## 一、引言

早在 2008 年中央 1 号文件就鼓励农民专业合作社兴办农产品加工企业或参股龙头企业, 其后又有一系列文件提到“扶持农民专业合作社自办农产品加工企业”<sup>①</sup>、“支持农民专业合作社兴办农产品加工企业或参股龙头企业”<sup>②</sup>。2017 年《农民专业合作社法》修订, 新《农民专业合作社法》(以下简称《合作社法》) 第 18 条进一步明确合作社对外投资的倡导性规范及责任承担方式, 规定“农民专业合作社可以依法向公司等企业投资, 以其出资额为限对所投资企业承担责任。”无论合作社兴办加工企业还是参股其他企业, 都是合作社与有关企业形成以股权为纽带的紧密联结的形式, 区别仅在于合作社持有公司股份的多少。前者是合作社基于自身发展需求, 实现以合作社为基础的产业链延伸, 获取更多的收益; 后者则直接借助于他人公司的资本、技术、市场等优势分享收益。

<sup>①</sup> 参见 2010 年中央 1 号文件:《关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》, 网址: [http://www.moa.gov.cn/ztl/jj2020zyyhwy/yhwjhg/201301/t20130129\\_3209962.htm](http://www.moa.gov.cn/ztl/jj2020zyyhwy/yhwjhg/201301/t20130129_3209962.htm)。

<sup>②</sup> 参见 2012 年中央 1 号文件:《关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》, 网址: [http://www.moa.gov.cn/ztl/yhwj/zywj/201202/t20120215\\_2481552.htm](http://www.moa.gov.cn/ztl/yhwj/zywj/201202/t20120215_2481552.htm)。

在中国合作社发展历程中，对外投资的兴起有其特殊的背景。第一，公司引领的合作社发展受限。中国合作社发展镶嵌于农业产业化链条中，“先产业化，后合作化”的农业发展路径决定了合作社先期发展不具备竞争优势。农业龙头企业凭借其农业产业化过程中的优势地位影响着合作社发展。龙头企业出于自身的利益加入或者领办合作社，将原有的农业产业化经营中的“公司+农户”的形式内部化于合作社之中，如面粉加工厂变成小麦合作社，肉联厂变成肉联合作社（张晓山，2009）。在这些合作社中，公司法人社员操控了合作社，与以前的“公司+农户”模式没有区别，公司却通过披上合作社的外衣，试图垄断本地农产品的原料来源，并最大限度地攫取国家的扶持、优惠政策（苑鹏，2009）。即便农民自办合作社与公司对接，由于公司在农业发展上占据制高点，合作社与公司间并不是平等的合作互利关系（张晓山，2017）。依附于公司的合作社发展，很难真正实现自身经营实力的增长。所以，公司领办的合作社没有充分满足合作社的发展需求。第二，合作社适应市场竞争的需要。当前农产品供应链管理态势日益显著，如何减少中间成本，最大限度获得增值收益是市场主体在激烈市场竞争中存活的关键。合作社从“企业+合作社+农户”转向“合作社+企业+农户”模式可以使农产品加工增值大多数甚至全部归农户所有，大幅度提高专业合作社的经营服务实力和专业农户的经济效益（徐旭初，2010）。其次，合作社办公司可以避免合作社在市场上因认知度低受到消费者及交易相对人排斥的现象发生，以及因合作社某些制度特性而导致其主体权利受限的情况发生<sup>①</sup>。此外，合作社投资公司可以利用公司的制度优势提高经营决策的效率，同时也可以吸引外部资金缓解合作社发展的资金压力（Chaddad and Cook, 2004）。第三，合作社发展壮大一直是政府和合作社学者的美好愿景。合作社是实现小农户与现代农业发展有机衔接的理想载体（徐旭初、吴彬，2018），特别符合当前中国“大国小农”的具体国情。随着政府对合作社的扶持力度日益增强，合作社进入快速发展的轨道，但整体实力还比较薄弱，大量集中在农业产业链条的底端，处于被资本支配的状态。有学者指出，要想改变普通农户社员处于被资本支配的现状，让农户社员逐渐获取更多的合作社资产所有权、控制决策权和剩余索取权，唯一的途径是社员通过入股和扩股向农产品销售、加工和流通环节发展，使农户社员逐渐掌控资本，成为企业的所有者或大股东（张晓山，2013）。农户自办合作社，合作社自办加工厂实现了以农户为主体的纵向一体化，农户福利增进的空间达到最大化（苑鹏，2013）。基于以上背景，合作社对外投资，在保持合作社独立人格的基础上与公司等企业握手，是合作社提升经营能力的有效选择。

合作社对外向公司投资从本质上看是想构建“合作制+股份制”的利益联结机制（徐旭初，2019）。众所周知，合作社与股份制企业在产生的直接动因、组织目标、成员制度、所有权安排、治理结构、分配制度、经营战略等方面各不相同（苑鹏，2007）。与一般营利公司相比，农民合作组织的制度安排具有较强的反市场性，处在市场机制失灵的边缘（苑鹏，2001）。那么，在同一组织内构建合作制与股份制间利益联结，会不会存在制度衔接的困扰？有研究指出，在合作社与公司以股权为纽带的合

<sup>①</sup> 如合作社成员退社自由的规定以及不承担对公众披露经营信息的义务等特征会影响合作社财产的稳定性和其财务信息的透明性，进而影响其在金融机构的授信水平。

作模式中，公司与合作社成员可能会发生经营理念冲突的问题（苑鹏，2013），公司面临大量专用性资产投入被敲竹杠（崔宝玉、陈强，2011）。合作社对外投资意味着其作为公司股东之一，依照公司的制度安排行使权利，但合作社制度的特殊性是当前合作社成员角色分离的现实情况决定了在构建“合作社+股份制”利益联结机制过程中，合作社的双重身份所面临的问题要比公司复杂。因此，需要关注的问题是，合作社在公司持股，其在财产制度、决策制度和盈余分配制度等方面，是否存在制度衔接的冲突？现有的合作社制度是否能够满足合作社对外投资的需求？从制度规范和合作社发展实践两方面进行分析，以促进合作社对外投资顺利开展，是本文的研究目的。

## 二、制度冲突：合作社对外投资的制度困境

在合作社投资公司过程中，合作社具有双重身份，其一作为独立的合作社法人，须遵循《合作社法》确立的财产制度、盈余分配制度和民主控制制度；其二作为公司股东，须以《公司法》为依据履行股东义务、享有股东权利。而公司与合作社间制度差异及合作社成员角色分离的现状，导致了合作社对外投资的制度困境。

### （一）合作社对外投资与其财产制度冲突

与公司的财产制度比较，合作社的财产具有特殊性。为了最大限度保护合作社成员的财产权利，《合作社法》给合作社财产制度安排了更多自治权，例如，成员出资不是法定义务而是章程约定义务（《合作社法》第12条第5款）；财政补助形成的财产构成合作社财产，但该财产的处置受到限制（《合作社法》第5条、第44条、第53条、第65条）；成员退社自由原则实质上保留了成员对其成员账户财产的索回权利（《合作社法》第4条）。从学理上看，这是由合作社的组织性质决定的。合作社以服务成员为目的，合作社的发展建立在成员对合作社业务的使用上，资本不是合作社首先要考虑的因素，故合作社对财产的稳定性的要求不高。与合作社不同，公司是具有资合特性的组织<sup>①</sup>。股东出资构成公司的法人财产，基于大陆法国家传统的资本确定、资本维持和资本不变的公司资本原则，不允许股东以退股方式索回出资，而只能将其持有的公司股份转给其他股东。这是因为公司以其注册资本作为其对外承担交易安全保障责任的信用基础，故其对资本的稳定性的要求较高。合作社的财产制度更倾向于保护其成员的财产权利，而公司的财产制度则更倾向于保护交易相对人的利益。合作社投资公司，成为公司的股东之一，应当遵循公司的财产制度，确保公司的财产确定和维持。但缘于成员退社而形成的合作社财产不稳定的特性，导致合作社在公司中维持其出资额不变的能力受损。公司要对合作社不稳定的出资财产承担风险，并且这种不稳定的风险根据合作社出资财产来源不同而产生差异。合作社向公司的出资财产可能来源于成员出资、公积金、国家财政直接补助、他人捐赠等（如图1所示），其中成员出资和公积金要依法量化到成员账户，成员退社可以依法请求返还成员账户中记

<sup>①</sup> 在公司理论中，通常认为有限责任公司是资合加人合公司，股份有限公司是典型的资合公司。有限责任公司兼具人合特性，是因为其财产构成相对封闭，股东直接参与公司经营。但无论有限责任公司还是股份公司都是具有资合特性的组织。

载的出资额和公积金份额（《合作社法》第 28 条）。如果以成员出资或者公积金作为向公司投资的财产基础，成员退社必然会影响到公司财产的不稳定。如果以国家财政补助资金作为向公司投资的财产基础，成员退社不会构成对公司财产稳定性的影响。依照《合作社法》第 5 条，合作社享有对于包括财政补助资金在内所形成财产的占有、使用、处分的权利，但由于法律对财政补助资金使用的限制，可能会导致基于国家财政补助形成的合作社出资与其他股东出资同股不同权。

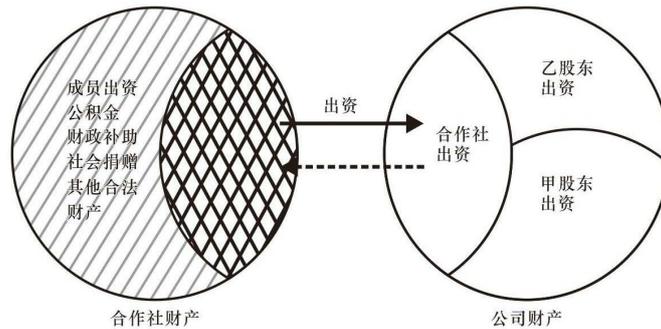


图 1 合作社对公司投资的财产关系

### （二）合作社对外投资与其盈余分配制度冲突

《合作社法》第 44 条规定“可分配盈余按成员与本社的交易量（额）比例返还的返还总额不得低于可分配盈余的百分之六十；返还后的剩余部分，以成员账户中记载的出资额和公积金份额，以及本社接受国家财政直接补助和他人捐赠形成的财产平均量化到成员的份额，按比例分配给本社成员。”第 44 条的学理依据是假定合作社利润主要源自成员的交易贡献和资本贡献。根据成员的出资和交易情况，合作社成员可以分为仅出资成员，仅交易成员，出资且交易成员，并根据自身的贡献方式参与合作社盈余分配。而公司的盈余是基于股东的资本贡献，故股东按照出资数量分享公司收益。具体到合作社办公司，合作社以其在公司中的出资取得股金分红。股金分红成为合作社整体收益的组成部分，按照《合作社法》第 44 条规定，股金分红也应按照交易量返还的原则在全体成员中进行分配。事实上，合作社以不同财产对外投资形成收益的分配与第 44 条确立的分配规则存在冲突程度的差异。如果合作社对外投资取得的股金分红是基于出资成员的资本贡献和经营风险的承担，未出资成员依法享有出资成员的投资收益，有悖于公平原则，也会降低出资成员的出资热情。如果合作社对外投资取得的股金分红是基于公积金的贡献，合作社对外投资收益可在全体成员中分配，但由于公积金量化方式不同，最终反映到成员个体的分红有差异。如果合作社对外投资取得股金分红是基于国家财政补助的贡献，合作社对外投资收益可以平均量化方式分配于成员，不构成明显冲突。

### （三）合作社对外投资与其民主控制制度冲突

《合作社法》第 29 条规定，决定重大财产处置、对外投资、对外担保和生产经营活动中的其他重大事项必须要经由成员（代表）大会表决。即合作社对外投资的决策需要通过一人一票的方式征求全体成员的意见，合作社作为公司股东在公司行使表决权时也应当以成员大会的授权为基础。然而从合作社内部的治理结构看，合作社对外投资决议的形成与合作社成员表决权间存在治理悖论。合作社对

外投资的财产并不是由成员均等出资形成，按照法律规定未出资成员与出资成员、出资多的成员与出资少的成员均享有相同的治理权，合作社的所有权与治理权呈现一种分离状态。未出资成员或者出资较少的成员投票表决是否向公司投资，最终都是由出资较多的成员承担投资风险。通常情形下，未出资成员或出资较少成员对投资收益回报和投资风险的判断能力有限。因此，合作社对外投资决议采用一人一票虽然体现了合作社的自我治理特性，但并不能保证合作社民主决策结果的正确性和合理性，利用民主原则表决合作社是否对外投资将会侵害合作社出资成员的利益。如果合作社对公司的出资是基于公积金和国家财政补助资金形成，合作社内部治理治理权错配问题可以缓解。

综上所述，在合作社对外投资过程中，合作社与公司在财产制度上存在制度衔接冲突，在盈余分配与民主控制上与现有合作社制度存在矛盾。基于合作社对外投资的资本的不同来源，合作社对外投资过程中制度冲突表现程度不同，其中以成员出资为对外投资来源时，制度冲突表现最为强烈；以公积金为对外投资来源时，冲突次之；以国家财政补助资金为对外投资来源时，冲突最小。考虑到当前合作社发展阶段不高，财务管理不规范的现状，以及财政补助资金的非普惠性特点，合作社对外投资的出资财产主要来自成员出资。如何化解合作社对外投资过程中财产制度、盈余分配制度、治理制度等方面的冲突，可能的出路在于合作社需要做出一定的制度调整以适应投资对象的要求，并缓和投资成员与交易成员间利益失衡问题。

### 三、现实突破：合作社对外投资行为的策略性安排

《合作社法》第 18 条规定了对外投资的权利，既源于立法理念上期待通过对外投资延伸产业链并增强合作社的盈利能力，更源于现实中合作社对外投资的强烈诉求。现实中已有大量合作社办公司的实践，这些合作社如何通过策略性制度调适以化解合作社对外投资的制度困境，以及相应的策略性安排是否会导致合作社性质变化，值得讨论。

#### （一）合作社公司化的特征缓和其对外投资的制度冲突

在农业农村部推选的 2019 年度全国农民合作社典型案例（共计 24 个）中，有接近 25% 的合作社（5 个）涉及对外投资业务，合作社对外投资的实践与制度规范分析的结果大相径庭。合作社对外投资的实践与理论的偏差该如何理解？从合作社实践来看，由于农业产业化逻辑和农业市场化逻辑同合作社法定形式冲突，严格遵守《合作社法》可能造成组织非效率和利益错配等问题（黄洁等，2020），合作社制度在适应市场环境过程中进行了组织调适，如“一次让利”、“按股分红”、“保底分红”代替交易量返还制度；社会资源占有量代替一人一票民主决策制度（李琳琳，2017）等。合作社在利益分配、决策机制等方面糅合公司的做法，呈现出公司化的特征。这使合作社向公司投资时制度衔接上的冲突有所缓和。本文以湖北宜昌市晓曦红柑橘合作社（以下简称“晓曦红合作社”）为例，讨论合作社公司化背景下合作社如何在实践中化解制度困境。

晓曦红合作社成立于 2006 年 8 月，主营柑橘产业，并参股晓曦红果业公司等 6 家实体，形成了柑橘种植、销售、深加工的一二三产业融合发展格局。截止到 2019 年，合作社成员达到 1525 户，拥

有柑橘基地 1.7 万亩，联结橘农 2 万余户，辐射面积 10 万亩<sup>①</sup>。在合作社发展的十余年间，晓曦红合作社经历了《合作社法》的设立、修订，较好地诠释了发展中规范，规范中发展；此外，晓曦红合作社位于中国中部地区，合作社发展条件较为居中。因此，以晓曦红合作社为研究案例，能在一定程度上代表中国大部分合作社的特征。本文通过对晓曦红合作社相关报道及研究的整理<sup>②</sup>，以邓军蓉、祁春节（2013）文章中关于晓曦红合作社股权、决策权、盈余分配的分析材料为基础，将晓曦红合作社对外投资制度衔接部分资料总结如表 1。

表 1 晓曦红合作社对外投资制度衔接分析表（2012 年）

	合作社	合作社对外投资
出资结构	含监事会成员在内的普通成员出资占 16.368%；理事会成员及入股合作社的 15 家公司出资占 83.636%	以投资果业公司为例，合作社持股比例为 9.83%，其中理事长持股 4.5%。
决策结构	理事会由 5 个公司代表组成，普通成员不参与合作社重大事项的决策	
盈余分配	除去普通成员每年享有身份股 10%的分红外，其余盈余在大股东间按股分配	

注：作者根据邓军蓉、祁春节（2013）文章材料整理得出。

从整体上看，合作社公司化特征使合作社符合公司对一个适格股东的要求，具体表现在：

首先，核心成员出资构成合作社对外投资的主要资本来源，满足了公司资本稳定性的要求。中国《合作社法》没有强制规定成员的出资义务，成员是否出资及出资数额取决于合作社章程内部规定。有些合作社为增强成员与合作社间的关系，对成员有最低认购股份的要求。有些合作社对成员出资不做规定。成员异质性使合作社组建初期就形成一股独大或者几股独大的资本结构，其中核心资本的提供者往往是在农业产业化经营过程中崭露头角的种植大户、运销大户、农业企业家等农村精英。普通成员限于自身的出资能力以及脆弱的出资风险承担能力，往往倾向于提供“临界资本”，即获得成员资格身份的出资，一般出资额度较低且比较平均。这两类资本在合作社中具有不同的性质并扮演不同的角色，核心成员的出资是合作社组建和运行发展的“主体支撑资本”，一般不允许退出，而普通成员的外围资本是合作社的“边缘资本”，一般可自由退出（崔宝玉、陈强，2011），即便成员退社也不会影响高水平合作组织发展（王鹏等，2015）。在晓曦红合作社中，合作社规定凡是入社成员必须缴纳一定的股金<sup>③</sup>，10 元一股，单个成员认购不得超过 1000 股，可自由退出。晓曦红合作社股权结构

<sup>①</sup> 资料来源于农业农村部《2019 年度全国农民专业合作社典型案例》，网址：[http://www.hzjjs.moa.gov.cn/nchzjj/201908/t20190827\\_6323239.htm](http://www.hzjjs.moa.gov.cn/nchzjj/201908/t20190827_6323239.htm)。

<sup>②</sup> 资料主要来源于中国知网，以“晓曦红”为主题检索词进行精准检索，有关晓曦红合作社相关研究共计 24 篇（统计截止时间为 2020 年 5 月 27 日，14: 00），以“柑橘合作社”为主题检索词，有关晓曦红合作社相关研究共计 6 篇（统计截止时间为 2020 年 5 月 27 日，14: 00），共计 30 篇。

<sup>③</sup> 晓曦红合作社 2006 年成立时是 10 元一股，单个成员最多认购不超过 1000 股；2014 年是 100 元一股，单个成员不超过 1000 股；2016 年是 200 元一股，单个成员最多 500 股。本文引用材料源于 2012 年，故遵照合作社 2006 年的股金规定。

差异较大，大量普通成员出资集中在 100 元的身份股（1105 人），理事会成员及其它团体法人投资构成合作社的主体资本（占 83.636%）。2010 年，宜昌市晓曦红果业公司成立，合作社持股比例为 9.83%，其投资资金将近一半是来自理事长的出资（占 4.5%）。因此，当合作社对外投资时，核心成员的出资构成合作社对外投资资本的主体，在一定程度上可以满足公司资本稳定的要求。

其次，投资收益按股分配，提高了成员出资热情。尽管《合作社法》要求至少 60% 合作社可分配盈余按交易量返还，但实际运营中，合作社剩余并没有严格按照该比例进行分配，甚至也没有按照交易量返还这种形式，而更多通过“一次让利”的方式，即合作社“以低于市场的价格向成员销售生产资料，或者以高于市场的价格收购成员生产的农产品”（任大鹏、于欣慧，2013），将与合作社交易的普通成员排除在剩余索取权之外，合作社盈余在出资成员中分配。这是合作社通过向资本提供者赋权来缓解合作社资本困境的表现（肖荣荣、任大鹏，2020）。虽然“一次让利”阻断了交易成员参与盈余分配，但其也阻断了交易成员面临的市场风险，并且在交易过程中成员自身的效益也得到改进。出资成员在分享合作社剩余的同时，也以其出资承担经营风险。在晓曦红合作社中，合作社大量的先期投入主要来自于理事长及其他法人出资，虽然普通成员也有少量出资，但只是获得成员资格的身份股，不承担风险，也不参与分红。合作社盈余分配在大股东间进行，普通成员除了可以得到稳定的订单外，每年年底还可以获得其身份股 10% 的股息。具体到合作社对外投资中，由于晓曦红合作社对外投资主要来自合作社中大股东出资，合作社对外投资盈余也仅在大股东间分配。因此，当合作社以其成员出资对外投资时，投资取得收益后自然也在出资成员间分配，合作社的对外投资成为合作社中有出资能力的成员获取资本收益的重要通道。

最后，投资决策由精英决定，提升了决策效率。一人一票的民主管理是合作社区别于其他组织的支柱性特征，《合作社法》对此也进行了明确规定。合作社将决策权交给全体成员，试图以民主的方式来获得合作社发展路径选择的普遍认同，但若想达到制度设置的效果，合作社成员至少要满足以下条件：一是参加合作社目标一致；二是成员素质较为平均；三是对决策事项较为了解；四是成员数量不宜过多。很显然，实际中合作社的成员构成很难满足上述条件。一人一票的民主管理制度并不能兼顾民主表达和合作社的有效决策。很多成员加入合作社时，持有一种“搭船出海”的心理，其加入合作社不是因为合作社具有改善弱势群体市场竞争地位的制度优势，更多是被核心成员所具有的社会资本吸引而入社（李琳琳，2017）。相对于普通成员，核心成员在资金、技术、销售上占有优势。在合作社资本短缺背景下，资本配置成为合作社治理的驱动力，核心资本拥有者（核心成员）演变为合作社运行与治理的驱动者（崔宝玉，2010）。合作社大户主导或精英控制，这也不失为一种专家治理（黄祖辉、徐旭初，2005）。晓曦红合作社成员多达 1000 多人，且分布较为分散，如果实行一人一票制，合作社决策成本太高。此外，大量普通成员只关心自己的柑橘卖不卖得出，很少关心合作社的发展。对此，晓曦红合作社用理事会决策代替一人一票制。理事会享有包括对外投资在内的合作社一切事务的表决权，由于理事会成员皆为入股合作社的团体成员的负责人，同质性强，有利于形成共同决策。因此，当合作社对外投资时，精英决策代替一人一票民主表决，有效提升了合作社在公司中的决策效率，同时也保障投资资金的安全性，体现了投资决策、收益与投资风险之间的一致性。

## （二）出资成员主导的对外投资策略缺乏合法性认同

从合作社对外投资实践来看，合作社对外投资较为典型的表现是，以出资成员对合作社的出资为基础，由出资成员决策，收益在出资成员中分配，从一定意义上讲体现了权责利一致的原则。但在现行的合作社制度下，实践中合作社对外投资的策略性安排缺乏合法性认同。具体而言，其合法性缺失源于两个方面，一是突破法律规定的强制性边界，二是扭曲了合作社的价值与特质。

按照《合作社法》的规定，对外投资是合作社的重大事项，全体成员，包括未出资成员，均依法享有合作社对外投资的决策权和收益分配权。所以，当前由出资成员贡献、决策和获取收益的合作社对外投资，充其量只是出资成员的对外投资，而不属于合作社的对外投资，合作社只是为部分成员提供了实现其投资收益回报的机会。2017年《合作社法》修订，取消了同类业务合作的限制，合作社可以进行多元业务经营，合作社对外投资是典型的基于成员出资的投资业务，不同于合作社传统的交易业务。按照法律规定，允许成员对合作社多元业务参与状况存在差异性，该差异性要求在制度设计中要体现不同业务参与与成员间贡献与收益的平衡。但《合作社法》在决策权和盈余分配制度安排上并没有基于差异性业务进行区分，这是导致合作社对外投资的决策过程和收益分配过程丧失合法性依据的制度性原因。

从合作社的价值看，弱者联合，改变弱者地位，是合作社的基本理念和价值追求。学者们对当前合作社发展现状就比较担忧，包括长期以来的合作社真伪问题、空壳化现象的争论，本质是对合作社偏离益贫性特质的容忍度问题。部分学者认为当前的合作社从本质上是公司+农户（邓衡山、王文烂，2014），合作社对外投资将更利于合作社被公司控制，并导致合作社公司化倾向更加凸显。部分学者认为，合作社是环境适应型组织（黄胜忠，2009），当处于对外投资的环境中，自然会对应做出组织调适，但这种组织调适是以不改变合作社性质为前提的。事实上，问题的核心并不在于合作社是否演变为公司，而是披着合作社的外衣获得了很多对合作社的扶持资源，另一方面却只有少数人享受着扶持资源的收益。合作社对外投资，可能会产生同样的结果，合作社的少数出资成员攫取以合作社名义投资于公司的收益回报，但却同时规避了应当承担的税费义务（孔祥智、程泽南，2012）。合作社对公司等企业投资，需要建立联结桥梁以体现两种不同组织制度的结合。从合作社的角度看，对外投资行为意味着需要调整自身的制度来适应公司的运行，但这并不意味着公司制度一定会取代合作社制度。当然，不可否认的是当前合作社发展还有不规范的地方，如果欠缺联结桥梁，合作社对外投资可能会放大这一不规范的后果。

## 四、经验总结：多元业务视角下合作社相关制度的完善

从制度规范推导上，合作社对外投资障碍重重；从现实实践看，合作社对外投资是突破法律规定限制后的合作社的对外投资，其与公司制度衔接较好，但其合法性遭到质疑。这其中一部分的质疑是因为多元业务下合作社制度规定过于笼统，另外一部分是源于对合作社发展现状偏离其固有价值值的担忧。从域外合作社对外投资的成功经验来看，合作社对外投资之所以能保障是全体成员的对外投资，一个重要的制度基础是成员必须出资，出资额度或与其交易量挂钩，或与其收益挂钩，保证了合作社

所有者、使用者、管理者角色一致（陈杉、王平达，2016；苑鹏，2018；张天佐等，2019）。这种做法对于缓解中国合作社对外投资合法性缺失的困扰，有一定借鉴意义。但是，不同的是，成员角色分离是现阶段中国合作社发展的底色且短时间内难以改变。中国合作社成员多是资源有限的小农户，缺乏投资能力，普遍存在一种“搭船出海”的心理。而正是出资成员提供了造船的物质基础，才使得合作社造得成船，合作社成员有船可搭。因此，如何平衡交易成员与出资成员间的利益是中国合作社发展始终面对的难题。结合中国实际，应当从多元业务视角理解中国合作社对外投资存在的实践与制度的偏差。

### （一）合作社对外投资是一项凝结出资成员共同需求的业务

国际合作社联盟章程规定：“合作社是自愿联合起来的人们通过联合所有与民主控制的企业来满足他们共同的经济、社会与文化的需求与抱负的自治联合体”。中国《合作社法》规定合作社以服务成员为宗旨，谋求全体成员的共同利益。简而言之，合作社是构建一套组织资源以提供满足成员共同需求的一个平台。共同需求从狭义概念上理解是指成员基于单一业务产生的一致性组织需求，如单一业务的苹果合作社，其成员的共同需求即通过合作社在购买生产资料、田间管理、产品销售各环节降低生产经营成本，获取更为有利的交易机会，实现成员降本增效的目的。从广义概念上理解，共同需求是指多元业务下成员参与合作社的目的在抽象意义上的一致，如开展多元业务的苹果合作社，不仅有苹果产销，还有林下养殖、资金互助、对外投资和休闲旅游等业务，显然参与这几类业务的成员在具体业务需求上并不完全一致，但总体上每一个成员都可以基于自身的能力、资源和需求，参与到合作社的全部或者部分业务中提升收益。综上，成员的共同需求可以理解为不同业务成员间联合利用合作社平台改善自身情况的需求，合作社作为组织平台提供了满足所有成员需要的广泛服务。因此，当把合作社对外投资看作是一项凝结出资成员的共同需求业务时，合作社为成员服务的目标为帮助有投资回报需求的出资成员实现资本收益最大化，对外投资业务从一定意义上扩大了合作社对成员的服务范围。

根据成员利用合作社服务的形式不同，合作社业务可以分为投资业务和交易业务。其中投资业务完全由出资成员组成，交易业务完全由交易成员组成。根据出资成员和交易成员身份重合度，合作社有三种极端形态：仅由出资成员构成的合作社，即投资导向型合作社（图2中A部分）；仅由交易成员构成的合作社，即传统合作社（图2中B部分）；全部成员出资且交易的合作社，以北美新一代合作社为代表（图2中AB两部分完全重合）。除此之外，更为常见的是处在三种形态间的过渡型合作社，出资成员与交易成员部分重合（如图2）。对于只有投资业务的投资导向型合作社和只有交易业务的产销合作社，二者的成员需求的同质性较高，业务核算相对单一。而当投资业务与交易业务并存时，将各类业务混同核算，事实上会导致参与交易业务的成员分享了投资业务参与成员的收益，参与投资业务的成员也反之分享了交易成员应得的收益，产权不明晰的矛盾比较突出。在广义成员共同需求的理解下，交易业务与投资业务分别是交易成员和出资成员通过合作社平台谋求自身利益的行动。而当前合作社制度设计是基于保障交易成员利益的目的进行规范，忽视了出资成员的需求保障。尽管合作社法在盈余分配过程中对于资本和交易的贡献进行了比例化的制度安排，试图兼顾交易与出资对

合作社盈余形成的贡献，但并没有按业务进行区分，特别是当成员不完全出资或成员出资不均等时，交易成员与出资成员间的利益平衡问题更加突出。因此，基于当前出资成员与交易成员不重合且对合作社提供的多种服务的利用不均等的前提下，合作社制度应从多元业务的视角进行完善。

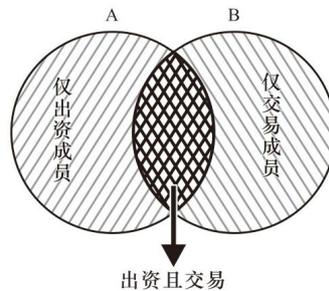


图2 基于成员业务参与划分的合作社类型图

## （二）与对外投资相关的合作社制度完善

1.合作社财产制度的完善。从合作社在公司持股的角度看，合作社财产的不稳定是导致其与公司财产制度难以兼容的主要原因。从合作社对外投资的内部治理来看，合作社成员差异性的资本贡献是导致合作社对外投资只有少数人受益的主要原因。因此，合作社财产制度的完善要从以下两个方面：一方面，需要改变少数成员出资的现状，确保合作社对外投资收益能够为全体成员分享。首先，合作社应当有鼓励成员出资的机制，在有条件的合作社推行与交易量关联的出资制度。其次，应当明确公积金的量化方式。现行法律中仅规定公积金应当量化到成员账户中，但具体的量化方法欠缺统一的法律规则，实践中多数合作社按照成员出资比例量化，少量合作社是按照成员与合作社间的交易量或交易额量化，也有的合作社是按照出资与交易的比例量化。公积金源于合作社盈余，因此应当与盈余分配保持同一规则，使公积金作为财产构成覆盖到全体成员。同时，鼓励通过公积金和盈余转出资等方式，扩大合作社资金池，降低对核心成员对外投资能力的依赖。此外，加强对合作社财政补助资金的监管力度的同时，应当依法保障合作社对财政补助形成财产的处分权能，并确保以财政补助资金形成财产作为合作社对外投资所获投资收益在全体成员间均享。合作社所有成员均为出资者，可以有效改变由少数成员出资对外投资的现状，也才能够使对外投资所获收益惠及到全体成员。另一方面，在坚持成员退社自由的前提下，合作社为打消投资对象对合作社财产不稳定的顾虑，应当建立成员退社抽离资本时对所投资公司的资本稳定性保证义务，即当合作社成员退社影响到合作社在公司中的出资额时，投资财产的空缺应由合作社承担填充义务。

2.合作社剩余分配制度的完善。当前合作社的盈余分配以交易量返还为主，其意在保障交易成员的主体地位，资本被视为辅助交易业务完成的工具。成员利用合作社服务被限制在交易上，但成员向合作社出资并获取收益，这本身也是对合作社服务的利用。回归到合作社发展实践，出资成员与交易成员角色分离，投资业务与交易业务并存是较为普遍的现象。如果仍然按照当前的盈余分配制度分配，这势必会影响出资成员的积极性，进而影响到合作社的对外投资业务，影响到成员通过合作社对外投资实现资本回报的需求，影响到合作社做大做强。在合作社拓展业务类别以实现多种经营目标时，合

作社制度应当最大限度满足不同成员对合作社的交易服务需求和投资服务需求。因此，应根据合作社业务区分合作社收益类型，并采取相应的分配制度。基于前文分析，合作社对外投资，本质上也是成员对合作社服务的利用。据此，在合作社的盈余分配规则中，应当确立分类核算原则，交易业务收益主要按成员对不同类别业务形成的交易量返还；投资业务收益则按照成员出资和公积金比例分红；财政补助财产视同为全体成员的均等出资，由全体成员平均分配投资收益。

3.合作社民主决策制度的完善。当前合作社奉行的是一人一票的民主决策制度，合作社中的重大事项都要经成员（代表）大会进行表决，以期最大范围代表成员的意愿，体现全体成员的共同意志。但从合作社发展实践来看，合作社业务多元化背景下，成员对不同类别的业务存在差异性参与的特征，由该类业务参与成员决策其没有参与的他类业务，必将导致权责利分离。合作社开展对外投资业务时，投资成员与交易成员角色分离，合作社治理若仍按照一人一票的全员表决模式进行表决，会加剧合作社产权不清晰现状，导致决策权错配甚至无效决策。因此，应该根据业务类型采用不同的投票权分配制度。合作社业务为交易业务时，仍然按照一人一票的成员多数决原则表决；在合作社多元业务之间缺乏关联性时，应当按照业务类别由参与成员分别表决；合作社业务为投资业务时，则宜采用资本多数决原则表决。

## 五、结论与讨论

基于企业引领的合作社发展受限，合作社适应市场竞争的需要，合作社发展壮大是政府和合作社学者、合作社及其成员共同的美好愿景的背景，合作社对外投资，在合作社保持独立人格基础上与公司等企业握手，成为合作社提升经营能力的有效选择。《合作社法》对合作社对外投资进行了原则规定，但并不意味着相关的理论和实践问题已经得到解决。本文从制度规范和合作社发展实践两方面对合作社对外投资的制度冲突风险进行分析，研究发现，在制度规范中，合作社对外投资与其自身的财产制度、民主决策制度和盈余分配制度相冲突；实践中，合作社对外投资实质上可以诠释为出资成员的对外投资，虽然体现了权责利的一致性，但是其合法性缺失。合作社对外投资在制度规范和现实运作中形成偏差，是缘于当前合作社制度背景发生变化而合作社制度没能及时做出制度调适导致的。当初，合作社制度设计是出于解决农民“卖难”问题，然而当前成员的需求多元化，合作社业务也随之多元化，成员不仅有不同产品或者不同产业的交易需求，还有资本增值的需求，即合作社不仅有交易业务还有对外投资业务，但合作社制度仍然固守服务成员交易需求的狭义理解，导致成员对资本回报的需求被视为异类，合作社对资本和效率的追求也被视为异类。考虑到当前成员需求和合作社业务的多元化，需要在合作社原则中扩充满足成员共同需求的外延。成员共同需求，是指不同业务成员间联合利用合作社平台改善自身地位的需求。因此，合作社对外投资是一项凝结出资成员共同需求的业务，出资成员通过合作社平台获得增值收益，既是出资成员对合作社的一致期待，也是出资成员利用合作社服务的体现。本文认为，《合作社法》应该根据合作社的业务类型，从财产制度、盈余分配制度和决策制度三个方面调整制度安排，以兼顾合作社成员对交易服务的需求和投资服务的需求，实现合作社对外投资时合作社与公司两种组织制度的兼容。

在多元业务视角下调整合作社制度，有助于解决投资成员与交易成员间利益不均的问题，把成员的投资需求与交易需求放在同样的位置，是一种广义合作社的概念。当合作社业务只剩投资业务时，合作社和公司的界线仍然会模糊，这种模糊界线一方面会影响到对合作社扶持政策的合理依据，另一方面也会影响到合作社益贫性价值的实现。因此，合作社对外投资的问题，仍然需要更加深入研究。但至少从现阶段合作社的发展需求看，将对外投资业务视为成员对合作社服务利用的方式，有其理论基础和现实意义。

#### 参考文献

1. 张晓山，2009：《农民专业合作社的发展趋势探析》，《管理世界》第5期。
2. 苑鹏，2008：《对公司领办的农民专业合作社的探讨——以北京圣泽林梨专业合作社为例》，《管理世界》第7期。
3. 张晓山，2017：《理想与现实的碰撞：〈农民专业合作社法〉修订引发的思考》，《求索》第8期。
4. 徐旭初，2010：《从“企业+合作社+农户”走向“合作社+企业+农户”》，《中国农民合作社》第2期。
5. 徐旭初、吴彬，2018：《合作社是小农户和现代农业发展有机衔接的理想载体吗？》，《中国农村经济》第11期。
6. 张晓山，2013：《农民专业合作社规范化发展及其路径》，《湖南农业大学学报（社会科学版）》第4期。
7. 苑鹏，2013：《“公司+合作社+农户”下的四种农业产业化经营模式探析——从农户福利改善的视角》，《中国农村经济》第4期。
8. 徐旭初，2019：《谈谈合作社办加工企业》，《中国农民合作社》第10期。
9. 苑鹏，2007：《合作社与股份公司的区别与联系》，《教学与研究》第1期。
10. 苑鹏，2001：《中国农村市场化进程中的农民合作组织研究》，《中国社会科学》第6期。
11. 崔宝玉、陈强，2011：《资本控制必然导致农民专业合作社功能弱化吗？》，《农业经济问题》第2期。
12. 黄洁、鲁冰蕊、郭圆，2020：《制度逻辑、制度矛盾与合作社的“公司化”》，《农业经济问题》第1期。
13. 李琳琳，2017：《我国本土合作社的现实图景——对合作社“制度变异说”的反思与讨论》，《农业经济问题》第7期。
14. 邓军蓉、祁春节，2013：《农民专业合作社与团体成员间相互持股思考——基于湖北省x柑橘合作社的调查》，《财会通讯》第12期。
15. 王鹏、于宏、霍学喜，2015：《退社行为对农民合作组织可持续发展的影响分析——基于三个果农合作社典型案例》，《农业经济问题》第7期。
16. 任大鹏、于欣慧，2013：《论合作社惠顾返还原则的价值——对“一次让利”替代二次返利的质疑》，《农业经济问题》第2期。
17. 肖荣荣、任大鹏，2020：《合作社资本化的解释框架及其发展趋势——基于资本短缺视角》，《农业经济问题》第7期。
18. 崔宝玉，2010：《农民专业合作社治理结构与资本控制》，《改革》第10期。
19. 黄祖辉、徐旭初，2005：《中国的农民专业合作社与制度安排》，《山东农业大学学报（社会科学版）》第4期。

20.邓衡山、王文烂, 2014: 《合作社的本质规定与现实检视——中国到底有没有真正的农民合作社?》, 《中国农村经济》第7期。

21.黄胜忠, 2009: 《农业合作社的环境适应性分析》, 《开放时代》第4期。

22.孔祥智、程泽南, 2012: 《农民专业合作社自办企业税收制度分析》, 《中国农民合作社》第11期。

23.陈杉、王平达, 2016: 《美国新一代合作社对我国农民合作社发展的启示》, 《学术交流》第3期。

24.国家奶牛产业技术体系产业经济研究室课题组、苑鹏, 2018: 《农民合作社可持续发展模式探析——以法国最大奶农合作社索迪雅(Sodiaal)为例》, 《农村经济》第5期。

25.张天佐、李琳、李世武、李二超、张照新、王梦颖, 2019: 《法国、芬兰、丹麦农业合作社的考察启示》, 《中国农民合作社》第9期。

26.Fabio, R. C., and M. L. Cook, 2004, "Understanding New Cooperative Models: An Ownership-Control Rights Typology", *Review of Agricultural Economics*, 26(3): 348-360.

(作者单位: 中国农业大学人文与发展学院)

(责任编辑: 光明)

## Legal Issues of External Investment of Farmers' Cooperatives

Ren Dapeng Xiao Rongrong

**Abstract:** It is an inevitable choice for cooperatives to improve their operation ability by shaking hands with companies and other enterprises on the basis of maintaining cooperative independent personality. The Cooperative Law regulates cooperatives' external investment, but it does not mean that the theoretical and practical problems of cooperatives' external investment have been solved. This article analyzes cooperatives' external investment from two aspects, i.e., institutional norms and strategic choices of cooperatives. It finds that the external investment of cooperatives conflicts with their own property system, democratic decision-making system and surplus distribution system. However, in practice, cooperatives' external investment has broken through the mandatory boundary of the Law and circumvented the relevant provisions, and their legality has been questioned. The study explains the deviation between the system norms and practice from the perspective of multi-business, and points out that the deviation is mainly due to the cooperative system's failure to make timely adjustments to the current situation of diversified cooperative business. The study holds that realizing the return on investment is also a way for cooperatives to serve their members. Cooperatives' external investment is a business that consolidates contributing members' common needs. The study puts forward some suggestions, including improving the property system of cooperatives, adjusting the surplus distribution system of cooperatives according to the principle of classified accounting based on business categories, and allocating voting rights according to the difference of members' business participation.

**Key Words:** Cooperative; External Investment; Multi-business; Classified Accounting