

农民专业合作社的社会企业定位及其实现路径

王佳蕊 (西安财经大学, 陕西西安 710000)

摘要 农民专业合作社是农村市场发展的重要主体。但一直以来,套取资金、虚假经营的空壳社以及盈利分配乱象而导致的治理混乱等问题制约着我国农民专业合作社的发展。应对农民专业合作社重新定位,为其提供新的发展路径。农民专业合作社和社会企业在发展背景、功能的社会性、发展的经济性、组织的相似性等方面耦合,可将农民专业合作社认定为社会企业发展的某种初级形态,并为其提供社会企业路径选择。对农民专业合作社在界定、准入、治理、监管等方面进行分析并提出相应的法律制度建议,以期推进农村合作社向社会企业的进一步发展,优化乡村经济结构,推动乡村治理的新格局。

关键词 农民专业合作社;社会企业;社会功能;法律规制

中图分类号 F321.42 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2021)21-0252-07

doi:10.3969/j.issn.0517-6611.2021.21.064



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

Positioning of Social Enterprises and Its Realization Way of Farmers' Professional Cooperatives

WANG Jia-rui (Xi'an University of Finance and Economics, Xi'an, Shaanxi 710000)

Abstract Farmers cooperatives are an important subject of rural market development. However, all the time, taking funds, false shell agencies and the chaos of profit distribution and other problems have restricted the development of professional farmers' cooperatives in China. We should reposition farmers' professional cooperatives and provide a new development path for them. Specialized farmer cooperatives and social enterprises in the development background, social function, development economy, organizational similarity and other aspects of coupling, can identify specialized farmer cooperatives as a certain primary form of the development of social enterprises, and provide them with the path choice of social enterprises. The definition, access, governance, supervision of farmers professional cooperative were analyzed, and the corresponding legal system suggestions were put forward, in order to promote the further development of rural cooperatives to social enterprises, optimize the rural economic structure, and promote the new pattern of rural governance.

Key words Farmer professional cooperative; Social enterprise; Social function; Legal regulation

2021年年初以来,不论是在中央一号文件还是两会热点中都能看到将农村主体发展与社会企业联系结合起来的提法,有学者在针对乡村振兴的观点中也提到了社会组织应该转型为社会企业^[1-2]。农民专业合作社作为乡村发展中的重要主体,在近年来的发展过程中不断暴露出许多问题。在此背景下,对农民专业合作社提出新的发展路径,将其定义为社会企业的某种初级形态,解决农民专业合作社在农村经济发展、环境资源冲突以及就业养老等具体问题的困境,强调实现农民专业合作社的社会功能,并构建出配套的法律制度框架以供农民专业合作社社会企业在未来的发展。

1 农民专业合作社与社会企业的基本界定

该研究以农民专业合作社社会企业定位为论点,就我国目前农民专业合作社社会企业化的发展现状及其基本问题进行论述。在展开讨论之前,需要明确目前我国农民专业合作社的基本概念与定位特征,以及社会企业这一新生事物在国际和我国某些地区对其概念的界定及准入的规定。

1.1 农民专业合作社的相关界定

1.1.1 农民专业合作社的法律定义。基于《农民专业合作社法》第2条的规定,农民专业合作社是指在农村家庭联产承包责任制的基础上,农产品的生产经营者或者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^[3]。

据此剖析可知:第一,农民专业合作社须建立在农村家庭承包经营的基础上,以确保国家政策的稳定性和连续性;

第二,农民专业合作社须遵循自愿原则,即农民群众有自由加入和退出专业合作社的选择权;第三,农民专业合作社面向的主体是农产品的生产经营者或农业生产经营服务的提供者、利用者^[4];第四,农民专业合作社在性质上属于互助性经济组织,具有市场主体地位。

1.1.2 农民专业合作社的功能定位。首先,农民专业合作社具备独特的经济功能。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、贮藏等,同时还为农民提供与农业生产经营有关的技术、信息等服务,为农民的农业生产提供便利^[5]。其次,农民专业合作社还具备一定的社会功能。主要表现为:第一,义务性地开展知识普及与宣传教育,在服务于社员的同时,也将社员之间的关系不断拉近。第二,促进乡村精神文明建设。农民专业合作社的形式多种多样,在乡村发展的各个层面都展现着多重社会意义,部分合作社立足于乡村文化,在实现一定商业利益的同时也助力于乡村精神文明的建设。第三,促进乡村环境资源建设。部分合作社立足于乡村环境资源建设,发展一系列的生态旅游产业,为农民创造经济收益的同时又实现农村生态环境的保护和改善。

1.1.3 农民专业合作社的运营模式。农民专业合作社发展模式多样,基于不同标准可做不同分类。典型分类标准有两种,一是根据牵头主体的不同分为能人牵头型“合作社+农户”、企业带动型“公司+合作社+农户”、股份合作型农民专业合作社、农技部门牵头型“技术部门+合作社+农户”4类;二是根据合作的内容分为土地合作模式、土地托管型合作社模式、“生产在家,服务在社”的模式及其他类型的合作社(如资金互助社、合作社联合社等)。

基金项目 国家社科基金年度项目(15BFX168)。

作者简介 王佳蕊(1997—),女,山西运城人,硕士研究生,研究方向:农村法治。

收稿日期 2021-06-06;修回日期 2021-07-04

对基于牵头主体所划分的农民专业合作社而言,由于牵头主体的不同而容易出现以大吃小的局面,使真正的弱势群体利益受损。对于我国目前通用的“生产在家,服务在社”的模式(这也是法律意义上的一般模式)而言,也存在诸如因设立目的异化而套用国有资产的合作社、空壳社等问题,急需寻求一种新的模式或路径来摆脱发展困境。

据调研可知,发展较好的合作社多采用股份合作型,如陕西的袁家村股份合作制经济组织,该组织以合作社的形式发展多种类型生态农业产业,结合自身特点通过合作社+全村众筹+分红的方式,尽量减少收入差距以实现共同致富。此外,其他地区也有很多类似的发展模式较好的合作社,基于篇幅所限不再赘述。

1.2 社会企业的相关界定

1.2.1 社会企业的定义。尽管法律规范层面和理论层面对社会企业界定并不明晰,但实践中已经有《中国社会企业认证手册》《成都市人民政府办公厅关于培育社会企业促进社区发展治理的意见》《北京市社会企业认证办法(试行)》等规范性文件出台。中国社会企业服务平台(CSESC)发布的《中国社会企业认证手册》对社会企业定义为:社会企业是以解决社会问题为首要目标且不漂移、以符合社会企业家精神的方式创新性解决社会问题的企业或者社会组织,同时成果是清晰的、可测量的。成都市相关文件对于社会企业的定义为:社会企业是经企业登记机关登记注册,以协助解决社会问题、改善社会治理、服务于弱势和特殊群体或社区利益为宗旨和首要目标,以创新商业模式、市场化运作为主要手段,所得盈利按照其社会标准再投入自身业务、所在社区公益事业,且社会目标持续稳定的特定企业类型^[6]。北京市相关文件中对社会企业的定义为:社会企业是指以优先追求社会效益为根本目标,持续用商业手段提供产品或服务,解决社会问题、创新公共服务供给,并取得可测量的社会成果的法人单位^[7]。因此,可将上述文件中的具体表述作为界定标准,对社会企业进行适当的界定,并结合理论中各个学者的观点加以优化,加持其实践性和理论性的双重意义,使社会企业的界定更加明确,更加具有权威性。

在理论界,各个学者对于社会企业的定义尚未形成统一界定。余晓敏等^[8]认为,社会企业是受社会目标驱动的商务事业或经济活动。于晓静^[9]认为,社会企业泛指借助市场机制来解决社会问题的一类组织。潘小娟^[10]认为,它是介于传统的以营利为目的的企业和民间非营利组织之间的,以社会责任感而非利润驱动的,为实现既定的社会、环境目标和可持续发展而进行商业交易的组织。何慧丽等^[11]认为,社会企业是一种“运用商业盈利手段、建立科学的治理结构、实现社会效益”的新型组织形态。该研究基于理论与实践的综合考量,将社会企业界定为运用自身创新的商业模式获取收益,兼顾企业的商业效益和社会效益双重属性的一种可持续发展的组织形态。

1.2.2 社会企业的特征。针对上述对社会企业的界定,可以阐发出社会企业所具有的3个特征:第一,运用创新商业

模式来获取收益;第二,收益能够满足企业有效运营;第三,能够在某一领域实现自身社会效益,取得经济与社会双赢的局面。

运用自身创新的商业模式特征是指社会企业的发展模式具有组织优势、价值优势、资源优势、市场优势与精神优势。社会企业的组织优势体现在它采用独特的组织机构,如权力机关由成员大会产生理事和监事等机构;而价值优势体现在社会企业定位于社会问题的解决而非企业盈利优先的价值选择,将其提升至另一服务等级;资源优势是指社会企业与政府、其他各类非营利组织和个人存在更多的关联,这些关联主体都能够给与社会企业更多资源上的便利,使其在竞争中优势凸显;市场优势体现在社会企业的产品能够满足社会某种需求,具有靶向性和产品优势等,为企业增添市场优势;精神优势的体现是因为社会企业的发展离不开一批有企业家精神的社会企业家,还有更多的精英人士给予社会企业的精神加持。

收益能够满足企业的自我运营的特征将其与非营利组织区别开来。社会企业与非营利组织最大的区别点就在于是否具有营利性。社会企业能够通过创新性的商业运营实现自负盈亏,使其收益满足于自身的可持续性发展,而非营利组织不以营利为目的,服务依靠志愿性,有的依靠资助或捐款来维持,财务一般不依赖于客户的需求,寄希望于通过非营利组织实现某种精神价值的传播。社会企业更倾向于自身实现营利,给予员工平等的劳动报酬,具备足够的盈余资本实现自身有效运转,财务对于客户有依赖性,传播社会价值的同时实现其经济职能。

能够在某一领域实现自身社会效益的特征可以使社会企业取得经济与社会双赢的局面,这是社会企业同一般市场主体的显著区别。社会企业的本质目标在于社会功能的实现,体现在从根本上解决一些社会问题,如促进就业、关爱扶助弱势群体、扶贫治理、环境保护、医疗卫生服务、公共产品的服务等社会亟待解决的问题,满足特定人群的需要,改善社会现状,增加社会福祉,实现社会价值。

1.2.3 社会企业的发展类别。我国目前没有社会企业的明确分类。理论中根据不同的分类标准,各个专家学者给予了不同的分类标准。部分学者按照西方社会企业的标准,对我国社会企业的类别做出以下界定:从组织动机导向角度,将社会企业划分为使命中心型、使命相关型和使命无类型;以发展形式为标准看,目前我国社会企业分为合作社、福利社会企业、社区服务中心、民间组织4类;以社会使命为标准来看,将中国社会企业划分为就业促进类社会企业(如社会福利企业、“社区就业实体”等)、社会照料类社会企业、扶贫类社会企业、提供医疗服务类社会企业和教育服务类社会企业等^[12]。该研究的侧重点在于研究中国农村社会发展中的农民专业合作社这类形式的社会企业。

2 农民专业合作社应定位为社会企业的初级形态

该研究讨论了关于农民专业合作社以及社会企业的基本概念等问题,基于此,从这两者在主体、治理模式、盈余分

配方面的差异以及在背景、组织、发展、功能结构等共通之处入手,对二者进行分析比较并得出相应的结论——农民专业合作社应定位为社会企业的初级形态。

2.1 农民专业合作社与社会企业的差异

2.1.1 面向主体的差异。目前我国的农民专业合作社所面向的受益主体有一定的局限性,仅限于其社员,而无法实现社会利益的共享。基于主体的局限性,导致其价值实现存在局限,加剧农民专业合作社在解决农村具体问题时个人与合作社、合作社与村集体等多方的利益失衡问题。与此同时,我国实践中的合作社多为“生产在家,服务在社”型合作社,这种类型的农民专业合作社一般比较松散,社员与合作社关系并不紧密,导致其服务主体并不能真正的享受到服务,丧失合作社的社会意义。

而社会企业所面向的主体是不特定的多数人,没有区域、人群等的限制,能够最大程度地调动社会积极性,同时能够解决某种社会问题,目标明确。且其内部组织结构相对稳定,人员联系较为密切,组织协调能力更强,可以吸纳更多的高素质人才,提升其整体素质和产品性能,具有更高的市场价值。

2.1.2 治理模式的差异。农民专业合作社的治理模式具有内部治理的特点,农民成员占多数,成员较稳定。传统的合作社制度局限于财产共同所有,股份不得随意流转,社员权力稳定,一人一票表决。外部环境较为稳定,市场竞争性不强,成员性质一致,缺乏多样性,治理存在滞后性。以上特点导致农民专业合作社的发展也出现了许多问题,不能够及时应对市场经济所发生的巨大变化,甚至导致社员财产权益的损失。

社会企业所具有的创新性商业运营模式,能够及时应对市场的变化发展,成员之间具有明确的专业分工,专业性更强,治理结构稳定,产品具有针对性,背后又有一定的投资支持和政策支持,能够紧随市场的变化,将社会资本与商业资本相混合,通过有效商业活动实现自身盈利运转并实现社会价值目标。

2.1.3 盈余分配的差异。农民专业合作社的盈余分配,是指根据其入股结构和劳动力投入结构的简易性,按交易量(额)返还的盈余分配方式能够对成员的贡献做出公平的评价^[13]。惠顾返还原则是国际社会通用的一种合作社盈余分配模式,也是我国目前所通用的。但随着合作社的进一步深化发展,仅仅通过简单的出资要素集合来进行分配不适应时代发展,并且简单的惠顾返还容易将权力异化,使合作社成为少数人为谋取个人利益的手段,而应更深层次地集合农业发展中的各种人力、物力、财力、知识力量等各种要素的竞合,来实现更高层次的合作社发展,为各方谋取福利。

社会企业的盈余分配,是要将收益首先投入到企业的可持续运营中,然后进行有限度的红利分配。商业企业的盈余分配是出于对股东利益的最大化需求,因此社会企业的收益分配则需要兼具社会性与营利性的双重价值导向。社会企业通过多种渠道来获取盈利,在社会企业发展初期,将一部

分利润分配给股东,使其从中受益并看到社会企业发展的前景,从而激发投资者更多的投资潜力。这种利润的处理方式存在先后顺序,且盈余分配也存在着分配与留存的适当比例,从而遏制想要通过社会企业获得不当之利的少数人,有效地实现企业运营,给予员工基本工资福利的同时也能够实现社会价值,解决社会问题。

2.2 农民专业合作社与社会企业的共通之处

2.2.1 背景的相似性。农民专业合作社和社会企业都源于经济和社会共同发展的需求,都能够享受某种政府政策的引导和鼓励。对于二者的发展,政府和社会都表现出更多的支持态度,给予很多财政上的优惠和扶持。不论是合作社规范提升行动,还是成都和北京出台的社会企业相关文件,都是顺应新发展理念,加强和创新社会治理,深入推进城乡区域协调发展的重要表现。

2.2.2 功能的社会性。通过对农民专业合作社和社会企业的相关界定,不难看出农民专业合作社与社会企业都有其社会优势,他们都致力于其发挥社会功能,以解决市场与政府在某些领域中“双失灵”的情况下引发的社会问题。发展活跃的农民专业合作社形式多样,在社会建设的各个层面发挥作用,如文化发展合作社,助力于实现乡村精神文明建设;特色乡村旅游合作社,能够实现青山绿水下的乡村经济发展,推动生态环境的保护等。社会企业很关键的一个标准概念就是实现社会功能,在发展过程中,始终保持这一目标价值取向,尤其近些年来社会企业在解决弱势群体关注、就业促进、生态建设、普惠金融等实践方面,卓有成效。

2.2.3 发展的经济性。农民专业合作社与社会企业都具有经营性,二者皆通过正常的生产经营活动产生相应的收益,推动其有效运转。首先,农民专业合作社从法律上具有市场主体的定位。它所强调的业务主体为农村生产经营主体,主营的业务范围多为农产品的生产销售加工等各个环节以及相关农业的各类产业合作经济组织,以其独有的合作产品优势面向市场,更具市场优势,经济职能非常强大,对于农村经济的发展起着非常重要的推动作用。其次,农民专业合作社随着市场经济的不断变化发展,形式也日趋多元,也出现越来越多的综合联社等,凸显其产业性、一体性、综合性等,市场主体地位越发显著。

社会企业作为一种特殊企业形态,其所具有的商业营利性,是其与商业企业的相似之处。社会企业作为一种积极适应市场经济的企业,主要通过其自身的商业活动来获取收益,以解决社会问题的同时实现财务自由。投资者在进行前期的必要投资后,可不必参与分红或者进行有限性的分红,而能将更多的盈余投入生产中,产品更具市场优势。

2.2.4 组织结构的相似性。农民专业合作社与社会企业在组织结构上也具有一定的相似性,如采用成员大会一人一票表决的形式,进行决策发展,而非一般的企业按照出资额为标准实行的资本决策权。农民专业合作社设置成员大会为其权力机关,并由成员大会按照平等的选举产生理事和监事,体现合作社组织的民主决策性和平等性。

社会企业的权力机构也是成员大会,同合作社在本质上是一致的,执行机构监督机构也是不同于一般企业,执行机构可能以理事会为主,而不是一般意义上的董事会,监督机构多采用相对性的体系制度面向社会大众,如企业信息的公示披露、企业信用展示制度等。

2.3 农民专业合作社是社会企业的初级形态 综合以上谈到的关于农民专业合作社与社会企业的差异和共通点,不难看出合作社在营利性、组织结构、社会性这几方面甚至可以直接称之为社会企业的一种表现形态。但根据二者之间存在的某些差异性又能看到现有的农民专业合作社发展中的一些弊端,如组织不严密,成员并不能真正参与到合作社的发展中,面向主体的局限性无法使更多的惠宜举措落实普及到更多的农村群体,盈余分配的惠顾返还原则的滞后性和隐秘性导致盈余无法公开透明地使成员知悉,从而造成“以大吃小”“空壳社”等问题。而社会企业的出现恰恰能够有效解决合作社发展中出现的某些弊端问题,加快合作社经济的转型发展。

但同时不可否认的是我国目前存在许多发展模式较好的合作社,如上文提到的陕西省典型的袁家村农业合作社等,基于这些合作社的发展,更是要将他们纳入合作社社会企业的考量范围之内,并将其重点考量。因为就目前这类农民专业合作社发展的经济效益与社会效益来讲,它们能够最大程度地因地制宜,调动农民的生产积极性,并通过建立相应的产地品牌效应、不断增容各类销售渠道、完善内部组织结构等方面增强其农业专业合作社的竞争力以实现经济效益的快速实现;与此同时,它们也在办社理念、合作文化等方面入手,实现村集体内部的团结协作、民主决策、共同致富等合作社精神文化方面的进一步提升,实现合作社在扶贫助弱、提升教育实力、维护当地生态平衡等方面的社会效益。甚至可以将它们作为合作社社会企业的先头兵,为其他合作社社会企业的定位发展提供一定程度的表率与借鉴。

综上,可对目前农民专业合作社和社会企业的发展做出一种判断,农民专业合作社目前的发展状况还不能完全直接将其称之为真正意义上的社会企业,农民专业合作社可以作为我国农村社会企业的一种初级形态来看待,农民专业合作社所具有的有效营利性、组织民主性、功能的社会性可以作为农村社会企业发展的资源基础,推动社会企业在农村的发展和壮大,实现更多的社会价值,解决农村的社会问题,构建新的乡村治理形态。

3 农民专业合作社社会企业的规制必要性

我国目前对于农民专业合作社社会企业的发展并无明确的界定及规制,该研究主要围绕笔者所理解的农民专业合作社社会企业进行界定及规制进行阐述。

3.1 农民专业合作社社会企业的界定不清 目前学界和实践中对于社会企业的认定众说纷纭,并无专门的文件对其进行界定释义。目前在实践中,尤其是在成都和北京社会企业较为发达的地区已有不少的社会企业出现运营,但也仅仅只是地方政府出台的相关办法,并无严格意义上法律的明确界

定。这将使社会企业无法得到明确的形态界定,使其游走在法律的边缘,既无保护又无规制。而作为想要在农村地区发展的社会企业而言,尤其是农民专业合作社社会企业就更缺乏相应的法律基础,农民专业合作社想要进一步发展为社会企业更是难上加难,没有界定,便没有改革发展的政策标准,使农民无法迈步发展,甚至可能会阻碍农村经济的发展。

理论上关于合作社社会企业的发展有一些界定,但因为社会企业这一概念是基于国外相关资料经验引进,文献资料大都从国外的发展和界定进行阐释。再深入到农民专业合作社社会企业这一概念,有些学者偏向于将合作社直接定义为社会企业,还有一些学者认为社会企业可以作为合作社发展的一种方向。该研究偏向于将农民专业合作社定义为中国社会企业发展的雏形阶段或者前行者,需要进一步发展才能真正成为社会企业,或者可以将某些现有的发展良好的农民专业合作社直接进行界定,将其纳入农民专业合作社社会企业的首轮名单,以此来推动农村经济发展和社会进步。因此,亟待对农民专业合作社社会企业进行相关法律上的界定。

3.2 农民专业合作社社会企业的准入不明 农民专业合作社社会企业如何进行认定是现在所面对的一个重要问题,既然说农民专业合作社是社会企业发展的初级形态,那么究竟发展到哪种程度的合作社才能算得上是农民专业合作社社会企业,这个有待深究。

从实践中来看,北京市社会企业发展促进会出台了《北京市社会企业认定办法》,从原则、条件、程序、分级评星、认定标识等几方面进行系统化的规定,给北京市的社会企业设立相应的标准办法,成都市政府关于培育社会企业促进社区发展治理意见中提到要建立社会企业评审认定制度,通过和第三方加强协作,制定《成都市社会企业评审认定标准和办法》,这无疑是一个好的趋势和状态。

从理论上来看,社会企业的评审认定标准主要也是吸收国外立法经验进行总结概括,主要从组织目标、收入来源、利润分配、资产处置、治理结构5个维度对社会企业进行认定,这种认定标准是相对全面的。我国目前在法律层面缺乏关于社会企业的认定标准,给予社会企业的官方认定标准是社会企业登记的必备条件,它与官方定义和法律定位相一致,是官方定义的操作化和具体化。如果一个组织符合官方认定标准,就有资格成为法定的社会企业^[14]。

符合评审认定标准之后还有关键的一步就是登记准入,只有经过登记准入赋予其法律的主体地位,才能从源头对社会企业进行规制和保护。目前对于农民专业合作社社会企业的登记准入缺乏明确的法律规制,仅仅是从上述的一些管理办法中得出一些趋势和动态,并无官方的等级准入制度。那么如果农民专业合作社想要进一步发展为社会企业或者直接对其农民专业合作社社会企业的身份进行认定登记,登记机关、登记程序、登记条件、与普通企业的登记准入制度的差异等都是目前农民专业合作社社会企业发展所面临的亟待解决的现实问题。

3.3 农民专业合作社社会企业的治理困境 农民专业合作社在发展过程中不断暴露出许多问题,如“套取资金”型合作社,只为了拿到政府扶持资金、政策红利等;“资源匮乏”型合作社,缺乏特色以及合作社必备的人力物力资源,发展前景并不明朗;“完成指标”型合作社,某些地区为了完成指标,宣传合作社发展而成立的空壳社等,2019年4月农业农村部联合11个部委开展了“空壳社”专项清理活动,针对各种问题的农民专业合作社均有所行动,所以这也加快了农民专业合作社向社会企业进一步的转型发展^[15]。

那么农民专业合作社社会企业的发展中也必然会遇到类似的问题,甚至更多的发展困境,既要维持企业的正常运营又要解决某些社会问题,实现社会功能。既要坚持合作社发展中的民主决策管理与农民的积极参与,又要以企业的视角对其进行资本的管理和监管,为企业提供一定的自由度,引入企业管理中急需的人才资源、资本资源、优势特色资源等等。在这个过程中就要不断平衡农民专业合作社社会企业资本盈利功能和社会功能。

3.4 农民专业合作社社会企业的监管机制不健全 农民专业合作社在快速发展的同时,资金不足、管理缺失、监管缺失成为关键制约因素。由于社员风险防范意识缺乏等,农民专业合作社内存在资金风险、信用风险和管理风险等法律监管上的诸多不足。同理之下,农民专业合作社社会企业的发展也存在法律监管的缺失以及利益分配机制的不明朗等诸多风险性问题。

农民专业合作社社会企业作为市场经济的产物,缺少与市场经济相适应的配套的监管制度,将会在运行过程中出现寻租、搭便车行为等治理失灵问题^[16]。同时农民专业合作社社会企业又留有农民专业合作社熟人社会和相关基层治理的问题,过多的内部和外部干预也会阻碍农民专业合作社社会企业的发展。

目前在这一领域,农民专业合作社社会企业的内外监管缺位。内部监督机制不完善,靠自觉自省明显落后。外部政府部门缺乏严格监管框架与监管制度,使得农民专业合作社社会企业在运营项目时面临诸多风险,如组织形象风险等。怎样监管农民专业合作社社会企业以防其免受质疑与非议,同时警惕那些打着社会企业的旗子,享受各类政府政策支持和市场优势资源却榨取政策资源为私人牟利的行为,已然成为一个亟待规范的问题^[17]。

4 农民专业合作社社会企业的法律规制路径

通过上文的分析论证已经看到了关于农民专业合作社在现有发展中面临的某些困境以及对该研究所探寻的农民专业合作社社会企业在未来发展过程可能出现的问题进行一定程度的预判,并根据这些暂时性的预判提出相应的法律建议,并在此基础之上构建整个农民专业合作社社会企业发展相应的法律框架。

4.1 明确农民专业合作社社会企业的法律界定 首先要明确农民专业合作社社会企业的界定,可以基于上文中对社会企业的界定出发,将农民专业合作社社会企业界定为它是运

用自身创新的商业模式获取收益,兼顾企业的商业效益和社会效益双重属性的一种可持续发展的组织形态。

以上是在理论和实践的基础上做出的界定,但目前更需要的是法律给予其明确的官方定义和阐述,这样方能加快农民专业合作社社会企业的转型发展。提高产品面向商品市场的竞争力,更好地实现经济职能和社会职能的共赢发展,以期推动构建新的社会治理格局。可以期待相关部门出台关于社会企业发展的相关办法。

法律给予其官方界定后,要进一步建立农民专业合作社社会企业的相关的法律规制体系,要始终坚持从实践出发,因地制宜,结合我国目前农民专业合作社的发展现状,以及历史上关于农民专业合作社改革发展的经验教训,提出有国家特色、地区特色、各类优势特色的农民专业合作社社会企业。可以以现有的北京、成都社会企业的相关界定为基础,从国家法律层面进行基础性界定,又要允许地区层面的特色界定。

而对于农民专业合作社社会企业的法律地位也是有待深究的,据2020年发布的《民法典》中可以得到的一些信息,总则中关于特别法人的表述中第九十六条明确提到本节规定的机关法人、农村集体经济组织法人、城镇农村的合作经济组织法人、基层群众性自治组织法人,为特别法人。这对于合作社社会企业的界定也是一个重要的标准,也可以此作为对于农民专业合作社社会企业的法人地位的表述,同时第一百条也提到了法律、行政法规对城镇农村的合作经济组织有规定的,依照其规定。那依照前述《民法典》的规定,对合作社社会企业先进行一个特殊法人的法律界定,再通过制定相关的社会企业促进法或者直接在现有的《农民专业合作社法》的法人资格部分增加其合作社社会企业的法人资格界定,并将其与一般的农民专业合作社加以区分,以便明确其法律地位。

4.2 明确合作社社会企业的准入法律制度 目前我国关于社会企业的准入制度并无明确规定,北京采用北京社会企业发展促进会评审认定的标准推进社会企业的评审准入,成都市采用政府部门联合相关机关共同促进社会企业的准入。该研究认为应当从两方面共同努力促进农民专业合作社社会企业的发展,先由政府构建相关评审认定标准,由专业的第三方评审组织按照评审认定标准对于农民专业合作社社会企业进行评审认定,符合评审标准后出具界定文件,再将相关材料提交给主管机关,由相关主管机关材料进行审核,最终确定农民专业合作社社会企业的准入。在目前阶段,可以先实现由地区出台明确的《农民专业合作社社会企业认定管理办法》,各地区依照其进行界定和准入农民专业合作社社会企业。

4.2.1 建立农民专业合作社社会企业评审认定标准。 农民专业合作社社会企业应建立农民专业合作社社会企业评审认定标准,必须同时兼有市场、社会和公共政策三重底线,将其同其他商业企业与非盈利性组织加以区分。再次,藉由其认定标准,明确社会企业的法律主体地位^[18]。最后,将认定

标准贯穿于农民专业合作社社会企业认定申请、评审认定、公示、服务、复审、退出等全过程管理。

4.2.2 明确农民专业合作社社会企业准入法律制度。明确评审认定标准后,就是其准入制度。首先,农民专业合作社转型符合社会企业标准后,可以向其主管机关申请批准,提供相应的认定标准鉴定书加之合作社原有的相关资料文书,由其主管部门进行审核。其次,审核通过后,在其营业执照上对社会企业这一特性进行标明;再向其他相关机关更改相关的备注文书材料。最后,在其组织章程上表明,完善相应的组织制度等。管理机制健全;组织结构清晰,权责分明;企业相关信息(非隐私信息)公开透明,便于社会公众查阅监管。企业运营状况可持续发展,具有健全且独立的财务及审核制度。

4.3 完善农民专业合作社社会企业治理法律规制

4.3.1 坚持农民专业合作社社会企业社会功能优先原则。在农民专业合作社社会企业的整个运营过程中,要始终将服务“三农”的这一社会目标、价值实现放在第一位,社会功能优先于经济功能的原则。应以强制性法律规范确立社会目的在合作社社会企业目的中的优先地位,并对社会目的采“相对具体化”的要求。将之定位于解决乡村就业、养老、扶贫治理、医疗卫生、教育服务等具体方向的特殊企业,以期以此缩小城乡贫富差距,优化乡村产业结构。培育合作社社会企业并促进其在创新社会管理、参与乡村治理、改善社会服务等方面发挥重要作用。

可以通过在现有的《农民专业合作社法》和《公司法》进行必要的阐述。如对公司章程中的必备事项进行填补,彰显其具有的社会功能的优越性。同时也可以从合作社社会企业创设之初的具体要求中对其进行相应的规制,从源头处规避某些目的不纯的合作社社会企业,对于其功能的审核也能够更具有权威性。

4.3.2 阐明农民专业合作社社会企业组织结构法律制度。农村社会企业不同于普通商事企业。其组织机构有所不同,在管理过程中不会因为出资额的多少而影响其表决权的大小等。因此,不能照搬现有的企业法中的组织机构,应当设立与社会企业相配套的企业组织结构,如权力机构、实施机构、监管机构等。

可以在原有的合作社组织机构的基础上进行,如保留“一人一票”的会员大会决策机制;在会员大会的基础上选任或者外聘高级管理人才和技术人才,设置具体的管理机制,提高企业的管理水平和生产水平,在市场竞争中把握整体优势;同时社企业内部设置监管理事会,对企业的人员和资本输入和流向做到有效监管。

4.3.3 制定农民专业合作社社会企业盈余分配法律标准。由于合作社向社会企业的转型发展后,其盈余分配能力也有所转向,成员将按照按劳分配原则获取应得收益。设立红利分配限度,设置多重的红利限制,如从个人分红盈利到企业整体盈利,进行阶段性适当的限制,既保留一定的盈利分配空间,保证人有所出,又保证对资金的合理限度控制。资本

的合理控制之后便能够将剩余资本投入社会企业的自身运营中,不论是产品的开发还是市场的投资,终将实现服务“三农”的社会功能,使农民得到更多益处,同时也能够促进农村就业、环境保护、养老等。实现合作社质量型的转变。提高农民在企业发展中的积极性,合理有效的盈余分配能够实现合作社社会企业利益共享的宗旨原则,同时也是扶贫助弱,实现共同致富和乡村振兴等社会功能的必然选择。

4.4 构建农民专业合作社社会企业监管体系 农民专业合作社社会企业必须保证社会功能的实现以及企业的可持续运营,那么就必须要保证内部和外部的多方监管,尤其是在盈余的分配、创新性的商业模式、保证社会功能的实现等方面,而且必须将监管贯穿于企业的准入、治理、退出的全过程,这就要求法律层面必须建立相对完善的监管制度体系。

4.4.1 建立农民专业合作社社会企业相应的监管制度。可以通过建立企业信息系统和信用信息公示平台,将企业的信息相对透明化,方便公众查看监管,增强企业可信任度;建立企业信息公开披露制度,制定公益报告,供有关单位和受众查看,以规范企业自身的正常运营和依章程履行社会功能,同时将红利分配和资本出入置于大众视野,防范空壳企业套取政策资金等不良现象。也可以参考当前某些发展较好的合作社所采取的将部分企业运营中关乎社会发展的重要信息进行挂牌公示公告制度,以便公众知悉。

4.4.2 明确农民专业合作社社会企业监管责任机构及范围。建立相应的监管体系,就要求明确实施监管的责任主体即监管机构或者是第三方;同时,也要将监管控制在合理的范围内,那么这个监管的维度要如何把握也是需要解决的问题。监管的具体机关可以由其认证机关如工商管理部门担任,由第三方的认证机构进行具体的工作,这是基于其对于社会企业认证的具体流程以及操作标准的知悉。

对农民专业合作社社会企业的监管主要包括人事管理、盈利管理与资金管理等方面,内部监管主要是对成员进行日常监管。外部监管主要是对合作社社会企业相关信息管理,包括企业属性、企业信用等方面。以上部分在监管的同时又要给予企业相对自由的运营空间^[19]。

4.4.3 设立农民专业合作社社会企业退出风险防范机制。根据《农民专业合作社法》的相关规定,农民专业合作社解散时不能办理社员退社手续,以保护清算程序以及其他成员、债权人的利益。加之社会企业的特殊性,农民专业合作社社会企业在退出时,也要明确进行公示,并建立退出审核机制,对于退出社会企业的合作社进行资产审查,并将剩余资产进行合理转移,或投入社会公益,或投入新的农民专业合作社社会企业继续运营。总之,要将资产适当清理,并保持社会目的之用途,同时又不被少数人从中获取不当之利。

4.4.4 加强合作社社会企业多方监管机制。对于农民专业合作社社会企业的监管,不能仅仅从企业内部和相关机关责任主体的监管,要发动更多的社会力量。如现有的社会企业促进委员会的行业监管,农民专业合作社社会企业面向的村民大众监管,若诉之法院的相关司法监管,发挥相关专业事

务所的专业监管,现今网络媒体的多媒体监管等。以上各种途径的监管形成合力,共同促进农民专业合作社社会企业自觉规范自身行为,致力于社会功能和经济功能的“双赢”。

5 结语

通过对我国现有的农民专业合作社以及社会企业相关基本概念的厘清,能够清晰看到农民专业合作社与社会企业在众多视角中的相似性以及差异之处,得出农民专业合作社作为社会企业的初级形态。社会企业的出现恰恰能够有效解决农民专业合作社发展中出现的某些弊端问题,加快农民专业合作社经济的转型发展。该研究对农民专业合作社社会企业这一名词也进行了相应的阐述,以分析论证其发展的必要性。利用社会企业的优势弥补农民专业合作社在发展过程中的某些不足,丰富乡村市场主体形式,推动乡村经济的不断繁荣发展。

同时,繁荣的背后也需要依靠强有力的政策制度支撑,需要开放包容的市场环境指引。通过分析现有的农民专业合作社在发展中存在的问题以及我国社会企业发展的现状,对未来农民专业合作社社会企业发展过程中可能存在的某些问题进行适当的预判,并针对其问题建构出一整套的法律制度框架,为未来农民专业合作社社会企业的发展提供制度和理论的保障。该框架囊括了农民专业合作社社会企业从概念界定、准入到运营再到监管、退出等一系列发展进程,为其发展保驾护航。

参考文献

[1] 王阳亮. 乡村振兴背景下乡村企业社会属性之解码[J]. 行政与法, 2021

(上接第 235 页)

- [7] 刘德祥,董安祥,邓振镛. 中国西北地区气候变暖对农业的影响[J]. 自然资源学报, 2005, 20(1): 119-125.
- [8] 周广胜,张新时,高素华,等. 中国植被对全球变化反应的研究[J]. Acta botanica sinica, 1997, 39(9): 879-888.
- [9] 江学顶,刘育,夏北成. 全球气候变化及其对生态系统的影响[J]. 中山大学学报论丛, 2003, 23(5): 258-260.
- [10] 张玉书,班显秀,纪瑞鹏,等. 辽宁省气候资源分析[J]. 气象科技, 2004, 32(1): 39-43.
- [11] 石剑,杜春英,王育光,等. 黑龙江省热量资源及其分布[J]. 黑龙江气象, 2005(4): 29-32.
- [12] 蔡福,张玉书,陈鹏狮,等. 近 50 年辽宁热量资源时空演变特征分析[J]. 自然资源学报, 2009, 24(9): 1635-1646.

(4): 47-53.

- [2] 杨齐,王昭娟. 社会企业助力返乡人员参与乡村振兴研究[J]. 安顺学院学报, 2021, 23(1): 23-28.
- [3] 《中华人民共和国农民专业合作社法》十问(上)[J]. 河南农业, 2007(1): 6-8.
- [4] 施春风. 农民专业合作社的定义及其基本原则[J]. 中国农民合作社, 2018(3): 49-51.
- [5] 《农民专业合作社法》50 问(一)[J]. 农村经营管理, 2007(2): 35-39.
- [6] 成都市人民政府办公厅. 成都市人民政府办公厅关于培育社会企业促进社区发展治理的意见[J]. 成都市人民政府公报, 2018(5): 14-18.
- [7] 田雪莹,赵春阳. 国际比较视野下中国社会企业的发展现状及实践启示[J]. 社会政策研究, 2020(4): 121-136.
- [8] 余晓敏,张强,赖佐夫. 国际比较视野下的中国社会企业[J]. 经济社会体制比较, 2011(1): 157-165.
- [9] 于晓静. 放大社会企业的价值与效应[J]. 前线, 2011(12): 36-37.
- [10] 潘小娟. 社会企业初探[J]. 中国行政管理, 2011(7): 20-23.
- [11] 何慧丽,杨光耀. 农民专业合作社:一种典型的本土化社会企业[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2019, 36(3): 127-136.
- [12] 黄承伟,覃志敏. 我国社会企业发展研究述评[J]. 学习与实践, 2013(5): 103-110.
- [13] 曲承乐,任大鹏. 农民专业合作社利益分配困境及对策分析:惠顾返还与资本报酬有限原则本土化的思考[J]. 农业经济问题, 2019, 40(3): 100-107.
- [14] 王世强. 社会企业的官方定义及其认定标准[J]. 社团管理研究, 2012(6): 38-41.
- [15] 魏广成,李洁琼. 增量转向提质的十字路口:如何规范引导合作社发展[J]. 中国农民合作社, 2020(6): 65-66.
- [16] 汪世虎,陈素华. 社会企业制度视角下我国商会的监管路径探析[J]. 重庆社会科学, 2018(11): 47-60.
- [17] 王萌萌. 社会企业参与扶贫的现实价值、实践困境与路径优化[J]. 兵团党校学报, 2016(3): 56-59.
- [18] 武静. 社会企业如何兼顾公益与商业:基于制度逻辑的分析[J]. 北京社会科学, 2018(10): 119-128.
- [19] 姚瑶. 公司型社会企业的中国化:法律定位与监管逻辑[J]. 河北法学, 2019, 37(7): 78-88.

- [13] 李宏伟,李秀华,王林海,等. 包头地区近 46 年农业热量资源的时空变化特征[J]. 安徽农业科学, 2018, 46(35): 149-154.
- [14] 冯秀藻,陶炳炎. 农业气象学原理[M]. 北京:气象出版社, 1991: 72-127.
- [15] 高绍凤,陈万隆,朱超群,等. 应用气候学[M]. 北京:气象出版社, 2004: 40-46.
- [16] 云南大学生物系. 植物生态学[M]. 北京:人民教育出版社, 1980.
- [17] 陆志波,陆雍森. Surfer8.0 在环境评价和规划中的应用[J]. 同济大学学报(自然科学版), 2005, 33(2): 191-195.
- [18] 魏凤英. 现代气候统计诊断与预测技术[M]. 2 版. 北京:气象出版社, 2007: 13-204.
- [19] 段若溪,姜会飞. 农业气象学[M]. 北京:气象出版社, 2006: 5-35.
- [20] 安维默. 用 Excel 管理和分析数据[M]. 北京:人民邮电出版社, 2003: 208-263.