

《神农书系》主编：温铁军 孔祥智



Shennong
Series

转型中的奶农合作社研究 ——基于十余个案例的观察

国家自然科学基金青年项目 (71203227)
国家自然科学基金面上项目 (71273267)
教育部高校博士点基金项目 (20120004120002)
利乐中国有限公司资助项目

钟 真 孔祥智 等 ■ 著

 中国农业出版社

本成果受到中国人民大学“985工程”的支持



转型中的奶农合作社研究

——基于十余个案例的观察

国家自然科学基金青年项目 (71203227)

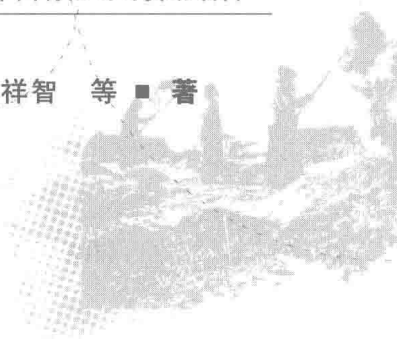
国家自然科学基金面上项目 (71273267)

教育部高校博士点基金项目 (20120004120002)

利乐中国有限公司资助项目

 中国农业出版社
北京

钟 真 孔祥智 等 ■ 著



图书在版编目 (CIP) 数据

转型中的奶农合作社研究：基于十余个案例的观察 /
钟真等著. —北京：中国农业出版社，2014. 4
ISBN 978-7-109-19101-3

I. ①转… II. ①钟… III. ①乳牛-牧业生产合作社
-研究-中国 IV. ①F326.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 076874 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

策划编辑 贾 彬

文字编辑 程 燕

北京中兴印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行

2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月北京第 1 次印刷

开本：700mm×1000mm 1/16 印张：22.75

字数：400 千字

定价：46.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

《神农书系》编委会 ▶

主编

温铁军 孔祥智

编委（以姓名笔画排列）

马九杰 王志刚 孔祥智

朱信凯 刘金龙 汪三贵

张利庠 周立 郑风田

唐忠 唐晓纯 曾寅初

温铁军

Rigoberto Lopez

Scott Rozelle

Thomas Reardon



《神农书系》总序 / / Shennong Series

科学研究与问题意识

温铁军

中国人民大学农业与农村发展学院随自身科研竞争力的提高，从建院第5年之2009年起资助本院教师科研成果出版，是为神农书系。本文针对学术界之时弊而作，引为总序。

一、问题：关于科学的问题意识

1. 科学不必“实技求术”

20世纪80年代中国进入新一轮对外开放的时候，我被公派到美国学习抽样调查和统计分析^①。第一次上课，教师就先质疑社会科学的科学性！问：什么是科学成果？按照自然科学领域公认的实验程序简而言之——只有在给定条件下沿着某个技术路线得出的结果可被后人重复得出，才是科学成果。

亦即，任何后来者在对前人研究的背景条件有比较充分了解的情况

^① 我是1987年在国务院农村发展研究中心工作期间被公派去美国密执安大学进修社会科学研究方法（1980—2000年的20年里先后3次去了以方法论见长的社会调查研究所ISR和ICPSR进修学习）；后续培训则是在世界银行总部直接操作在发展中国家推进制度转轨的援助项目；随后，即被安排在中国政府承接世界银行首次对华政策性贷款的工作班子里，从事“监测评估”和应对世界银行组织的国外专家每年两次的项目考察评估；这就使我在1980—1990年的农口部门有了直接对话世界银行从发达国家聘请的经济专家和从事较高层次的涉外研究项目的机会，因此，当年被人戏称为农村政策领域中的“洋务派”。此外，我在20世纪80年代中期即介入了第一个专业的“中国社会调查所”的早期研究，1988年参与了“中国民意调查中心”的民间创办，1990—1992年实际主持了“中国人民大学社会调查中心”的创办和科研工作；还在国务院农村发展研究中心直接操作过以全国城乡为总体的抽样调查，后来在农业部负责过多个全国农村改革试验区以县级为总体的抽样框设计和调查数据分析。20世纪90年代以来则参与了很多国家级科研项目的立项评估或结项评审。因此，本文实属有感而发，目的在于立此存照。

下，假如还能沿着其既定的技术路线重复得出与前人同样的结果，那么，这个前人的研究，应该是被承认为科学的研究……如此看来，迄今为止的大多数社会科学成果，都因后人难以沿着同样的技术路线重复得出与前人同样的结果，而难以被承认为科学！由此，无论东西方的研究只能转化为对某种或者某些特定经验归纳出的解释性的话语。

由于这些话语的适用性在特定时空条件下的有限，因此，越是无法还原那个时空条件的研究，就越是体现了人们追求书斋学术的“片面的深刻”的偏执。

也许，除了那些“被意识形态化”了的话语因内在地具有政治正确而不应该列入科学性讨论之外，人类文明史上还不可能找到具有普遍意义或者普世价值的社会科学成果……

20世纪90年代以来的社会科学研究强调的科学化虽然在提法上正确，但在比较浮躁的意识形态化的氛围之中，却可能成为普遍化的学术造假的内在动因。因为，很多以“定量分析”为名的课题研究尽管耗资购买模型而且有精确的计算，却由于既缺乏“背景分析”，也没有必须的“技术报告”，而既难以评估，也难以建立统一标准的数据库。更有甚者，有些科研课题甚至连做研究最起码的“基本假设”都提不出来，有些自诩为重大创新的、经院式的理论成果，却需要进一步讨论其理论逻辑与历史起点是否吻合等基本常识……

这些实际上与科学化背道而驰的缺憾，往往使得后人不能了解这种大量开展的课题研究的真实依据。如果科研人员不知道量化分析的基本功，不了解数据采集、编码和再整理、概念重新界定等各个具体操作环节的实际“误差”，就很难保证对该课题研究真正意义上的科学评价。对此，国内外研究方法论的学者多有自省和批评。

再者，由于很多课题结题时没有明确要求提供受国家基金资助所采集的基础数据和模型，不仅客观上出现把国家资金形成的公共财产变成“私人物品”的问题，而且后来者也无法检验该课题是否真实可靠。

何况，定性分析和定量分析作为两种分析方法，本来不是对立的，



更没有必要人为地划线界定，非要偏向某个方面才能证明研究课题的科学性。

可见，科学研究还是得实事求是地强调具体问题具体分析，而不必刻意地“实技求术”，甚至以术代学。方法无优劣，庸人自扰之。如果当代学者的研究仍然不能具备起码的科学常识——理论逻辑的起点与历史经验的起点相一致，则难免在皓首穷经地执着于所谓普遍真理的进程中跌入谬误的陷阱！

2. 农经研究尤须分类

如果说，早期对不同方法的学习和实践仅形成了对“术”的分析；那么，后来得到更多条件从事大量的与“三农”发展有关的国际比较研究之后所形成的认识，就逐渐上升到了“学”的层次。诚然，面对中国小农经济的农业效率低下、农民收入徘徊的困局，任何人都都会学看发达国家的农业现代化经验，但却几乎很少人能看到这枚硬币的另一面——教训。

我们不妨从农经研究的基本常识说起——

如果不讨论未涉及工业化的国家和地区，那么，由于农业自身具有自然过程与经济过程高度结合的特征，使其在世界近代通过殖民化推进资本主义工业化的文明史中没有被根除，因此，工业化条件下的世界农业发展分为三个异质性很强的不同类型：

一是前殖民地国家（美国、加拿大、澳大利亚为代表）的大农场农业——因殖民化造成资源丰富的客观条件而得以实现规模化和资本化，对应的则是公司化和产业化的农业政策。

二是前宗主国（欧盟为代表）的中小农场农业——因欧洲人口增长绝对值大于移出人口绝对值而资源有限，只能实现资本化与生态化相结合，并且60%农场由兼业化中产阶级市民经营，因此，导致一方面其农业普遍没有自由市场体制下的竞争力，另一方面与农业高度相关的绿色运动从欧洲兴起。

三是以未被彻底殖民化的居民为主的东亚传统小农经济国家（日本、韩国为代表）的农户经济——因人地关系高度紧张而唯有在国家战略目标之下的政府介入甚至干预：通过对农村人口全覆盖的普惠

制的综合性合作社体系来实现社会资源资本化，才能维持三农的稳定。

由此看来，中国属于何者，应该借鉴何种模式，本来也是常识问题。

如果做得到“去意识形态化”讨论，那就会愿意借鉴本文作者更具有挑战性的两个观点：

其一，依据这三种类型之中任何一种的经验所形成的理论，都不可能具有全球普适性。

其二，这三种类型之中，也都没有形成足以支撑“农业现代化”成之为国家发展战略的成功典范^①。

中国之于1956年提出“农业现代化”的目标，一方面是那时候在发展模式上全面学习苏联，并为此构建了意识形态化的话语体系和政策体系；另一方面，客观上也是迫于城市工业部门已经制造出来的大量工业产品急需借助国家权力下乡的压力——如果不能完成工农两大部类产品交换，中国人改革之前30年的国家工业化是难以通过从三农获取原始积累来完成的。

时至今日，虽然半个世纪以来都难以找到几个投入产出合理的农业现代化典型，人们却还是在不断的教训之中继续着50多年来对这个照搬于先苏后美的教条化目标的执着，继续着对继承了殖民地资源扩张遗产的发达国家农业现代化经验明显有悖常识的片面性认识。

显然，这绝对不仅仅是农经理论裹足不前的悲哀。

二、学科基础建设只能实事求是^②

以上问题，可能是国家资助大量研究而成果却难以转化为宏观政策

① 参见温铁军，《三农问题与世纪反思》，生活·读书·新知三联书店，2005年第一版。

② 2004年暑假，当我以53岁高龄被“引进”中国人民大学、担任农业与农村发展学院院长之职的时候，曾经有两种选择：其一是随波逐流、颐养天年；其二是最后一搏、力振科研。本能告诉我，只能选择前者；良知却迫使我选择了后者。执鞭至今五年有余。在校领导大力支持和全体教职员共同努力下，本院借国家关注“三农”之机，一跃成为全校最有竞争力的院系之一；教师人均国家级纵向课题1.5个，人均课题经费30万；博士点从1.5增加到4.5个，还新组建了乡村建设中心、合作社研究院、可持续高等研究院、农村金融研究所等4个校属二级科研教学机构。其间，我虽然了解情况仍然不够全面，但对于现行教育体制问题的认识还算比较新鲜；再者，在这几十年来的“三农”研究中，有很多机会在国外著名高校学习交流，或在几十个国家的农村进行考察，也算有条件做些比较分析。于是，便就科研进一步服务于我国“三农”问题的需求提出这些不成熟的意见；仅供参考。



依据、更难以真正实现中国话语权及学术研究走向国际性的内在原因。甚至，令学术界致毁的、脱离实际的形式主义愈演愈烈，真正严肃的学术空气缺乏，也使得这种科研一定程度上演化成为各个学科“小圈子”内部分配——各种各样的人情世故几乎难以避免地导致当今风行的学术造假和教育腐败。

我们需要从以下两个方面入手，实事求是地抓好基础建设。

首先是清晰我们的问题意识，从本土问题出发深入调查研究；敢于挑战没有经过本土实践检验的理论观点。当然，一方面，要放弃我们自己的意识形态化的讨论；另一方面，尤须警惕海内外任何具有意识形态化内涵的话语权争论被学术包装成科研成果；尤其是那些被广泛推介为具有普适性的理论。在农经界，主要是力戒邯郸学步和以术代学等多年来形成的恶劣学风的影响。

其次是改进定量研究。如果我们确实打算“认真”地承认任何一种新兴交叉科学在基础理论上的不足本身就是常态，那么对于新兴学科而言，最好的基本研究方法，其实恰恰是“后实证主义”所强调的试验研究和新近兴起的文化人类学的参与式的直接观察，辅之以采集数据做定量分析。同时，加强深入基层的科学试验和对个案的跟踪观察。近年来，国外比较先进的研究方法讨论，已经不拘泥于老的争论，开始从一般的“个案研究”演变为资料相对完整、定性和定量结合的“故事研究”。我们应该在现阶段仍然坚持定性定量分析并重的原则，至少应该把参与式的试验研究和对不同个案的实地观察形成记录，都作为与定量分析同等重要的科学方法予以强调。否则，那些具有吃苦耐劳精神、深入基层从事调查研究的学者会越来越少。

再次是改进科研评价体系。我们在科研工作中应该修改开题和结题要求，把支持科研的经费综合统筹，从撒胡椒面的投入方式，转变为建立能够容纳所有国家资助课题的数据库和模型的共享数据系统，从而，对研究人员的非商业需求免费开放（个别需要保密的应该在开题前申明），以真正促进社会科学和管理科学的繁荣；同时，要求所有课题报告必须提交能够说明研究过程的所有环节出现的失误或偏差的“技术报

{ 转型中的奶农合作社研究——基于十余个案例的观察 ▶
《神农书系》总 序 ▶

告”（隐瞒不报者应该处罚）；要求任何重大观点或所谓理论“创新”，都必须提供比较全面的相关背景分析。

既然中国人的实事求是传统被确立为中国人民大学的校训，那就从我做起吧。

(2009 年国庆中秋双节于北京后沙峪)



前言 / / Shennong Series

在中国，奶业是一个目标多元化的特殊产业，它不仅承担着改善国民饮食结构、增强国民体质的重要功能，还肩负着繁荣农村经济、促进农民增收的重大使命。因此，发展奶业必须要把保障质量安全和促进农民增收放在首要位置。2008年“三聚氰胺”事件和国际金融危机的发生，使高速成长中的中国奶业付出了沉重的代价。如何保障奶业质量安全、促进奶农稳定增收已经成为政府、行业和学界高度关注的话题。

一、当前奶业形势及潜在问题

五年多来，中国奶业已经走出了“双重危机”的阴影，产业总体形势持续向好。主要表现为：一是乳制品消费回归了旺盛的势头，生产和加工全面复苏；二是生鲜乳价格回升，奶农收入有了较大幅度的增长；三是政府对奶业监管和扶持的力度有了显著加强。然而，在行业整体回暖的表象下，中国奶业仍然存在诸多隐患。

首先，保障奶业质量安全的长效机制，特别是生鲜乳质量安全的保障机制尚未健全。在生鲜乳质量总体偏低、产业自我约束机制还不完善的情况下，尽管有政府的强有力的外部监督，奶业质量安全事故仍时有发生。“三聚氰胺”事件以来陆续发生的奶业质量安全事件证明了这点。其次，奶农风险应对能力依然很弱，养殖收益难以得到有效保证。近年来，随着国家鼓励家庭农场、合作社、农业企业等新型农业经营主体的发展，奶牛养殖规模得到了明显提高，但是家庭经营形式仍然占据主导地位。而奶牛养殖业是一个相对资金密集和技术密集的农业产业，普通奶农常常缺乏必要的技术和资金来源，生产脆弱性强；同时，在买方（寡头）垄断的生鲜乳市场上，缺乏谈判地位，养殖收益难以保证。再

次，市场交易的诚信建设滞后，奶源市场秩序还不成熟。在生鲜乳市场上，交易各方的契约化程度较低，质量安全的可追溯性还不强。随着生产季节和国内外市场变化，奶源市场长期出现“丰拒欠抢”的现象，加剧了奶价和奶农收益的不正常波动，影响了奶业健康发展。

上述问题若不能有效解决，中国奶业还将长期处于低水平发展阶段，难以实现质的跨越。因此，必须要从长远着手，形成一套能够切中问题要害、符合中国国情的奶业促进方案。尽管这是一项十分艰巨的任务，但是任何一种探索和尝试都是有益的。

二、发展规范的奶农合作社的重要意义

当前国际奶业管理的实践和我国各地奶业治理的经验表明，提高奶业的产业组织化程度（横向组织化和纵向组织化）是实现奶业多元化目标的重要途径，而发展规范的奶农合作社是提高奶业组织化程度的关键手段。无论是奶牛的规模养殖、科学管理、统一的技术指导与服务，还是生鲜乳的集中收购、贮运和销售，抑或是质量安全的有效监督还是产业链利益的合理分配，都可以通过奶农专业合作社的内部运行和对外协作来完成。

所谓规范的奶农合作社是指：按照《中华人民共和国农民专业合作社法》的要求，由从事奶牛饲养经营的农民（以下简称“奶农”）自愿联合、民主管理的互助型经济组织。具体来说，发展规范的奶农专业合作社对于保障奶业质量安全、促进奶农增收具有以下重要意义：

（一）发展规范的奶农合作社对保障奶业质量安全的作用

第一，有助于提高生鲜乳产量和品质。受奶农自身养殖技术和养殖条件的限制，小规模散养条件下的生鲜乳产量和质量同规模化养殖相比还存在较大的差距。而奶农专业合作社的发展将加快奶牛养殖的规模化进程。虽然奶农专业合作社总体数量还较少，但相当一部分奶农专业合作社已经实现了养殖小区或规模化牧场的生产模式。这为合作社采取“五统一”（统一技术培训、统一疾病防治、统一配种、统一饲料配送、统一牛舍修建和维护等）提供了极大的便利。

第二，有助于保障生鲜乳质量安全。目前小规模散养条件下的饲养



环境总体较差，人畜混居、畜粪共生等现象比比皆是，且奶农的饲养水平总体较低，生鲜乳收集、贮运等操作环节也欠规范，这都给生鲜乳的质量安全造成了隐患。而奶农专业合作社则可以通过统一的管理有效解决这些难题。此外，由于各户的牛奶一般是通过奶站收集并汇入奶罐后再进行统一销售，所以奶质的“连坐效应”能更有力地约束奶农的机会主义行为。而奶农专业合作社的建立可使奶农间加快形成一种相互监督的内生机制，从而确保生鲜乳的质量安全。

（二）发展规范的奶农合作社对促进奶农增收的作用

第一，有助于提高奶农的经营利润。我们的调查发现，虽然规模化养殖的单位成本略高于小规模散养，但由奶质和产量的提高所带来的收益增加远大于成本的提高。这正是发展奶农专业合作社提高奶农组织化程度、实现规模化养殖首要作用。其次，奶农专业合作社在相对统一管理的过程中实现了规模效益，不仅降低了单个奶农在饲料购买、疾病防治、生鲜乳收贮等过程中与外界交易的搜寻和信息成本、谈判及签订契约的成本以及监督并履行契约的成本等交易费用，从而增加了经营利润。

第二，有助于维护奶农的市场地位。由于奶农在生鲜乳市场上长期处于弱势地位，企业各种压级压价行为时有发生。特别是“三聚氰胺”事件发生以来，许多企业以多种理由拒奶，严重损害了奶农的利益。而发展规范的奶农专业合作社，一方面可以通过统一销售，提高奶农与乳品企业交易时的谈判地位，在定价中获得更多的话语权，提高社员的生产积极性；另一方面通过架起企业与奶农之间信用的桥梁，减少“企业+农户”模式下的双方互相猜疑和不合作行为。实践证明，奶农组织化程度高、奶农专业合作社发展得好的地区，奶农的市场地位就越高，其利益就越能够得到保障。

第三，有助于加强奶农的剩余索取权。《农民专业合作社法》规定，合作社当年盈余在弥补亏损、提取公积金以后，按成员与本社的交易量（额）返还。该条例的意义在于，奶农在加入奶农专业合作社以后，除了日常的奶款收入外，还可以在年终享受到合作社盈余的返还。如果奶农专业合作社通过建立自己的奶厅，将生鲜乳收集、贮运、销售等过程

将纳入合作社运营范围之内，那么利润返还的比例还将进一步提高。这不仅使奶农与合作社结成了经济利益共同体，实现了合作社和奶农的双向激励；还改变了奶农在乳品产业链中不利的收益分配格局，实现了更大的剩余的索取权，进一步保障了成员的利益。

（三）发展规范的奶农合作社对稳定奶源市场的作用

第一，有助于稳定生鲜乳市场秩序。由于牛奶产量的季节性波动与乳制品消费的季节性变化存在刚性矛盾，各乳品加工企业为了稳定生产，抢奶现象时有发生。在供不应求的情况下生鲜乳掺杂使假事件便容易发生。而奶农专业合作社作为独立的经济实体，若和乳品企业签相对固定的购销合同，必然比单个奶农和企业签订购销合同更有约束力，双方均不能轻易违约。所以，当一个地区的养殖散户实现组织化以后，奶源交易市场则会相对稳定，生鲜乳质量安全的可追溯性也将提高。

第二，有助于缓解奶业区域失衡。由于目前我国奶业发展存在明显的区域不均现象，消费和生产还存在结构性失衡，这在奶源季节性波动时十分突出。为此，政府有必要引导奶源区域布局调整，逐步改变北方过度竞争、而南方供不应求的局面。但是，当小规模散养奶农占大多数时，政府宏观调控和微观引导的成本巨大，且效率低下。而农民专业合作社可以充当一个有效的中介，一方面缓解北方奶源重点区域的过渡集中带来的奶农利润低下和生鲜乳质量安全问题频发的问题，另一方面加快南方奶业健康发展而避免重走内方奶业的“老路”。

三、奶农合作社发展中的主要问题

（一）中小规模的家庭养殖仍占主导，奶农组织化进程缓慢

《中国奶业统计资料（2013）》的数据显示，2011年全国平均养殖规模已经从2007年的5.6头增加到7.9头；其中养殖规模在5头以下的场（户）数占比仍高达75.29%，而奶牛存栏量占比仅为24.13%；5~19头的场（户）数约占20.68%，存栏量占比为24.80%；20头及其以上规模的场（户）数占比不到5%，而存栏量占比达到51.07%。可见，平均养殖规模有了明显提高，但小规模的家庭经营仍占主导。并且，近年来养殖规模的提高主要是大量小奶户的退出和企业化经营快速推进的结



果，而非奶业组织化程度提高的表现。所以，促进规范的合作经营仍具有较大的难度。当然，合作经营的空间也同样较大。

（二）现有奶农合作社的社会化服务功能发挥不足

农民专业合作社是集经济实体、中介组织、社会团体三种属性于一体的农民经济组织。因此，一个规范且发展成熟的奶农专业合作社理应具有养殖规模化、服务统一化、监督制度化、社员互助化等功能。但是，目前绝大多数奶农专业合作社普遍存在着议事、监事、财务管理等制度不健全，民主管理尚未真正落实，技术力量也较为薄弱等问题；且多规模小、产业链增值环节少，合作社在利益分配格局中的弱势地位仍不能彻底改变。因此，奶农合作社的社会化服务功能较弱，往往只有一种或少数几种功能，难以有效满足奶农对产前、产中、产后的多样化需求。

（三）政府提高奶业组织化程度的引导措施存在一定的偏误

首先，奶农合作社一度成为多数私人奶站改造过渡的“挡箭牌”。由于《乳品质量监督管理条例》《奶业整顿和振兴规划纲要》和《生鲜乳生产收购管理办法》中都明确规定，只有取得工商登记的乳制品生产企业、奶畜养殖场、奶农专业生产合作社，才有资格开办奶站，所以散户区的私人奶站常常为获取生鲜乳收购许可证而领办奶农专业合作社。但这些合作社多数流于形式，至今没有实现奶农专业合作社应有的功能。

其次，政府提高奶业组织化程度的措施常常偏重于甚至等同于推进养殖规模化。调查发现，各地政府大都正积极发展中大规模的家庭牧场、企业化牧场或大规模的养殖小区模式，以取代小规模家庭养殖模式。但养殖规模的扩大并不代表组织化程度的提高。其结果除了给中小奶户带来“挤压”或“阵痛”之外，并没有很好起到培育产业链合作意识和促进合作行为的作用，甚至反而鼓励了以资本为导向的做大做强，最终不利于奶农收益的稳定和保障。

（四）政府支持奶农合作社发展的力度不足

目前，奶农合作社普遍表现为综合实力不强，自我发展后劲不足。其原因归根到底与缺乏资金支持密切相关。一方面，政府对奶农合作社

的直接资金扶持有限。这使得奶农专业合作社难以在大型设施和设备方面（如园区设施、奶厅设备、检测仪器、运输车辆、饲草种植等）进行改造升级，进一步影响了奶农专业合作社社会化服务功能的发挥。另一方面，政府对奶农专业合作社的金融政策支持不足。这使得奶农专业合作社不仅无法进行社会融资，信用贷款也在银根紧缩情况下大大缩减，进而影响了奶农专业合作社内部经营活动的正常开展。特别是在投资建设奶厅、给成员提供技术和服务方面面临困难。

四、促进奶农合作社规范发展的政策建议

第一，推进奶牛养殖向适度规模的家庭经营、合作经营和企业经营共同发展，逐步提高奶业组织化程度。由于我国生鲜乳生产以散户居多，奶牛养殖已经成为这些散户奶农的主要生计来源，而集约化养殖又受土地、交通、饲草供应等养殖条件的限制较多。因此，强行取消散户将对奶农的生产和生活造成巨大的影响，甚至会引发社会问题，对当前全国奶业的总体形势或将造成负面影响。建议在加强政府指导和监管的同时，尊重奶农养殖意愿，有计划地有条件地推动小规模散养户的集中化和规模化进程，逐步引导奶牛入园、奶农入社，推动以奶农合作社为主导的适度规模的园区化养殖方式，形成家庭经营、合作经营、企业经营等多种生产经营模式共同发展的局面。切忌强行取消农户散养，慎重发展超大规模的养殖场。

第二，完善现有奶农合作社的内部运行机制，促进其社会化服务功能的发挥。一个规范的奶农专业合作社必须要有一套完善的内部运行机制，才能有效发挥其社会化服务功能。因此，必须要健全奶农专业合作社的组织机构和规章制度，切实贯彻奶农专业合作社的“三会”制度，实现民主决策、民主管理。同时，通过对内提供非营利性服务、对外参与市场竞争，实现的盈余与积累归全体社员共同所有，并将年度可分配盈余经留取必要的公共积累后按照交易量（额）返还给社员，不断提升奶农专业合作社的凝聚力，促进其社会化服务功能的发挥。

第三，引导奶农成立规范的奶农合作社，防止“虚假”合作社的大量出现。建议在奶站清理整顿和奶源管理中，引导奶农成立规范的奶农



专业合作社，严格合作社奶站的审批，规范合作社的运作。对于拟向合作社方向转化的个体私营奶站，发证部门要严格审批，宁缺毋滥，防止出现“虚假”合作社的现象。对于已经发放生鲜乳收购许可证的合作社奶站，要加强专业合作社的自身组织建设，扩大奶农在合作社中的管理权力，实现真正的合作社运作方式。对于不符合合作社运作要求的奶站，要限期整改；整改仍未达标的，要坚决撤销合作社奶站的资格，甚至取消生鲜乳收购的资格。

第四，鼓励奶农合作社开办奶站，扩大奶农对生产剩余的控制权。建议在推动奶业组织化进程中鼓励有条件的奶农专业合作社开办奶站，或者引导散养区私人奶站加盟奶农专业合作社，使奶站逐步纳入到奶农专业合作社的运作范围之内。这不仅能大大充实奶农专业合作社的服务功能，更重要的是将生鲜乳中间商的利润纳入到合作社的分配范围之内，逐步改变不利于奶农的产业链利益分配格局，扩大奶农对生产剩余的控制权。

第五，加大对奶农合作社的支持力度，促进奶农合作社发展壮大。一是要进一步增加奶业扶持的专项资金，提高对奶农专业合作社的补贴力度。重点在养殖园区和挤奶厅建设方面给予倾斜，使奶站装备水平和合作社自身建设迈上一个台阶。二是要在税收上给予奶农专业合作社最大限度的优惠，鼓励奶户自发成立专业合作社，并积极参与合作社的管理。三是要为奶农专业合作社提供多渠道的金融服务，鼓励政策性银行、商业银行、农村信用社为奶农专业合作社提供优惠贷款，并加快金融创新，逐步建立起适合奶农专业合作社特点的融资体制。四是，进一步为奶农专业合作社提供信息与技术服务，不断促进奶农专业合作社的发展壮大。

第六，健全相关配套措施，进一步保障奶业质量和维护奶农利益。建议加快进行奶农风险保障体系建设，探索建立由各方参与的生鲜乳价格协调机制，逐步形成按质计价和奶款到户相结合的付款机制，真正从制度上保障奶农利益。同时，加快实现生鲜乳质量安全的第三方检测，逐步缓解畜牧部门的监管压力，有效解决各方因奶质和奶价认定不一的而产生纠纷的问题。另外，建议通过加大对牛奶营养的宣传，加强