

第一章

概 述



一、研究背景、目的和意义

(一) 背景

近年来，市场取向的改革不断深化，导致经济关系、经济格局和城乡新秩序的内外环境因素日益复杂，我国农业发展急需加快构建新型农业生产经营体系，提高农业组织化程度。而农民专业合作社^①作为一种能够有效提高农民组织化程度的合法经济组织，可带来“正外部效应”（减少风险、提高收益和促进社会公平），成为政府重点扶持的新型农业经营主体之一。政府政策扶持力度逐年加大，对农民合作社扶持政策导向更加明确，有关农民合作社的扶持政策框架逐渐清晰、任务更加明确（见表1-1、1-2、1-3）。尤其是2007年出台的《农民专业合作社法》，第七章中提出了对促进农民合作社发展的产业政策倾斜、财政扶持、金融支持、税收优惠等四个方面的扶持政策；

^① 2007年《农民专业合作社法》所定义的“农民专业合作社”目前存在较大争议，因为，随着我国农民专业合作社的发展，经营组织所涵盖的内容不断丰富，此概念不能全面反映我国农业经营制度的特征，因此，本书统一简写成“农民合作社”。

表 1-1 2007 年以来我国有关农民专业合作社扶持政策的文件出台情况

		文 件
1	产业项目倾斜	关于支持有条件的农民专业合作社承担国家有关涉农项目的意见（农经发〔2010〕6号）； 商务部、农业部关于开展农超对接试点工作的通知（商建发〔2008〕487号）
2	财政扶持	财政部办公厅关于中央财政支持农民专业合作社组织试点工作的通知（财办农〔2003〕91号）； 财政部《中央财政农民专业合作社发展资金管理暂行办法》（财农〔2004〕87号）； 关于印发《中央财政农民专业合作社发展资金管理办法》的通知（财农〔2013〕156号）； 农业部办公厅关于印发 2012 年财政项目指南的通知（农办财〔2011〕130号）； 财政部关于支持农民合作组织发展促进农业生产经营体制创新的意见（财农〔2013〕7号）； 财政部关于印发《中央财政农民专业合作社发展资金管理办法》的通知（财农〔2013〕156号）； 农业部办公厅关于印发《农业部农民专业合作社人才培养实训基地管理办法（试行）》通知（农办经〔2010〕20号）
3	金融支持	中国银行业监督管理委员会、农业部《关于做好农民专业合作社金融服务工作的意见》（银监发〔2009〕13号）； 中国人民银行《关于做好家庭农场等新型农业经营主体金融服务的指导意见》（2014-03-20）； 国务院办公厅《关于金融服务“三农”发展的若干意见》（国办发〔2014〕17号）
4	税收优惠	关于印发《税收减免管理办法（试行）》的通知（国税发〔2005〕129号）； 财政部国家税务总局关于农民专业合作社有关税收政策的通知（财税〔2008〕81号）； 《增值税暂行条例》（2009年）； 国家税务总局《关于粕类产品征免增值税问题的通知》（国税函〔2010〕75号）； 财政部、国家税务总局《关于免征蔬菜流通环节增值税有关问题的通知》（财税〔2011〕137号）

资料来源：根据农业部、中国农民专业合作社网、中国农民合作组织研究中心、中国农民合作社研究网的政策法规文件汇总。

表 1-2 2007 年以来各地有关农民专业合作社的政策文件出台情况

	地 区	扶持政策
1	北 京	金融支持—京政农函〔2011〕70 号
2	河 北	扶持指导—冀政〔2007〕132 号
3	山 西	金融服务—晋农（经）发〔2007〕1 号
4	湖 北	项目资金管理办法—鄂财农发〔2006〕74 号
5	浙 江	金融信贷—浙信联发〔2006〕32 号； 产业政策、测土配方—浙农专发〔2007〕70 号； 税收优惠—浙地税函〔2006〕466 号； 资金互助—杭政办函〔2014〕107 号（杭州市）； 农村合作金融机构贷款办法—浙信联发〔2006〕32 号； 资金互助—浙江商企〔2009〕16 号； 财政扶持—甬农发〔2012〕35 号、甬财政农〔2012〕189 号
6	陕 西	陕农业发〔2009〕88 号
7	山 东	信用合作—鲁政办字〔2014〕107 号
8	吉 林	财政扶持—吉农经字〔2011〕259 号
9	福 建	资金互助—闽政办〔2012〕152 号
10	海 南	项目申请—琼农办〔2012〕94 号
11	黑龙江	资金互助—黑政办发〔2014〕32 号
12	辽 宁	资金互助—辽宁〔2010〕336 号
13	江 苏	税收优惠—苏国税发〔2011〕182 号； 苏地税发〔2011〕90 号； 苏农社〔2011〕5 号
14	安 徽	信息化—皖农合〔2009〕51 号
15	重 庆	健康发展—渝办发〔2008〕364 号； 渝农发〔2009〕120 号； 新型股份合作社发展实施方案—渝办发〔2011〕335 号； 新型股份合作社发展的实施意见—渝工商发〔2012〕4 号
16	广 东	粤府办〔2007〕104 号； 财政扶持—穗农〔2015〕162 号
17	甘 肃	金融—甘农牧经〔2008〕411 号； 财政项目—甘财农〔2012〕80 号
18	新 疆	财政专项—新财预〔2005〕10 号

续表

	地 区	扶持政策
19	贵 州	财政专项—黔农发〔2011〕212号
20	云 南	财政扶持—云政办发〔2008〕25号

资料来源：根据各地方农业厅网站、农业部、中国农民专业合作社网、中国农民合作组织研究中心、中国农民合作社研究网的政策法规文件汇总。

表 1-3 各地区与农民合作社相关的条例、政策、意见情况

	地区	条例、登记及相关管理工作、示范章程	加快发展农民专业合作社意见	相关政策
1	北京	办法：2009-11-20	京政农发〔2006〕55号	
2	河北		冀农管发〔2009〕13号	冀政〔2007〕132号
3	湖南	办法：2010-1-1	湘政发〔2013〕34号	
4	湖北	办法：2008-2-1	示范建设：鄂农发〔2012〕5号； 发展意见：鄂发〔2007〕12号； 联社登记与管理：鄂工商注〔2013〕62号	
5	浙江	条例：2007-9-28； 土地出资作价登记：2009-2-19； 示范章程：浙农经发〔2007〕17号	浙政发〔2010〕48号； 规范化建设：浙农经发〔2007〕15号； 五化建设：浙农经发〔2007〕3号； 经营主体：浙政办发〔2012〕73号； 信用体系：浙农经发〔2013〕2号； 年度备案：浙工商个〔2013〕7号	粮食专业合作社2008-6-16； 产业政策、测土配方：浙农专发〔2007〕70号
6	河南			辅导员工作规程：豫农经管〔2011〕1号

续表

	地区	条例、登记及相关管理工作、示范章程	加快发展农民专业合作社意见	相关政策
7	天津		加快发展：津政办发〔2013〕13号； 津政办发〔2013〕13号	示范创建：津农委〔2014〕46号；津财农联〔2014〕219号
8	安徽		皖政：〔2012〕124号	
9	福建			资金互助：闽政办〔2012〕152号
10	江苏	条例：2011-11-23； 登记：苏农经〔2008〕14号； 登记：苏农经〔2007〕14号		苏国税发〔2011〕182号； 苏地税发〔2011〕90号； 苏农社〔2011〕5号； 苏农社〔2011〕4号
11	江西	条例：2011-12-1	规范化建设：赣农字〔2007〕95号； 发展若干意见：赣农字〔2007〕49号	
12	海南	条例：2011-11-30		
13	山西	条例：2011-9-23	晋组发：〔2010〕15号； 示范：晋农（经）发〔2009〕7号； 规范化建设：晋农经发〔2014〕10号	金融服务：晋农（经）发〔2007〕1号
14	重庆	条例：2011-3-25	渝办发〔2008〕364号	渝农发〔2009〕120号
15	上海		沪府发〔2008〕54号	
16	福建			发展专项规划：闽政〔2011〕65号
17	厦门		厦府办〔2010〕108号	厦财农〔2010〕17号
18	四川	实施办法：第49号	川府发〔2008〕5号	

续表

	地区	条例、登记及相关管理工作、示范章程	加快发展农民专业合作社意见	相关政策
19	陕西	办法: 2008-1-1; 示范章程: 陕农发〔2008〕8号	陕政发〔2009〕19号; 陕工商字〔2009〕1号; 规范化建设: 陕农业发〔2011〕84号	陕农业发〔2009〕88号
20	辽宁	办法: 2010-1-8		资金互助: 辽农〔2010〕336号
21	安徽	办法: 2010-4	皖农合〔2009〕260号	信息化: 皖农合〔2009〕51号
22	山东	条例: 2010-3-31	青农委发〔2009〕43号	
23	广东	办法: 河源市 2007-12-4		粤府办〔2007〕104号
24	甘肃		甘农牧〔2009〕464号; 甘南州 2009年9月7日; 平凉市委办发〔2007〕96号; 示范建设: 甘农牧经〔2007〕311号	金融: 甘农牧经〔2008〕411号; 组织建设实施方案: 甘农牧〔2008〕228号
25	黑龙江	条例: 2010-3-1		
26	青海		青政办〔2009〕105号	
27	新疆	登记: 新工商企登〔2013〕130号	新政发〔2011〕19号	

2008~2014年共6年(除2011年外)陆续出台的中央一号文件,也重点强调了尽快制定合作社的相关扶持政策的意见和具体办法。这些都为促进我国农民合作社的发展,提供了很好的外部制度环境。

一是把合作经营、合作经济和农民合作社作为构建新型农业经营体系、创新农业经营方式和完善农村基本经营制度的未来农业发展方

向的重要内容。十八大报告提出,“坚持和完善农村基本经营制度……发展农民专业合作和股份合作,培育新型经营主体,发展多种形式规模经营,构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系”。同时,十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)强调,“坚持家庭经营在农业中的基础性地位,推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式创新”,“鼓励农村发展合作经济,扶持发展规模化、专业化、现代化经营”,这为坚持和完善农村基本经营制度、创新农业经营组织指明了方向。以农民合作社为主体的合作经营制度已成为激发我国农村基本经营制度改革潜力的关键制度安排。

二是合作社是以农民为主体的利益共享、风险共担的农业经营组织。一方面,从实际发展情况看,以农民为核心成员的合作经营、合作经济已经表现出较强的制度优势,农民生产经营规模不断扩大,市场竞争力不断提升,农民收益不断增加;另一方面,从内部运行机制来看,农民合作社之所以能迅速发展、成长和壮大,得益于其内部运行机制是以农民为主体的利益共享、风险共担的农业经营组织。我国农业产业化进程中集体经济组织“统不起来”、技术部门“包不下来”、农民单家独户“办不起来”的困难,使小规模分散农户与市场之间、农业与市场之间,难以形成一种以经济联系为纽带的组织网络。从交易成本角度来说,农民合作社作为新型农业经营主体之一,在增加农民收益、降低交易成本方面具有重要的作用,同时,在降低农业生产和经营风险、提高农业组织化程度方面表现出较强的生命力。从规模经济角度来说,农户相对于中间商、市场等交易对象,有生产规模小、谈判能力低等劣势。为此,可以通过合作社获得大量的经营业务来实现规模经济,即通过集中买卖来降低生产和交易成本,通过集

体谈判来改变交易中的弱势地位。

三是农民合作社成为赋予农民更多财产权等制度安排的政策执行主体之一。政府扶持政策可以减少合作过程中产生的决策成本,降低生产经营风险。从制度功能来说,农民合作社制度充分发挥了政策制度在分配和激励机制方面的功能。《决定》“鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转”,这意味着农民合作社可以通过参与承包经营权流转的过程,尝试进行集体经济股份制改造,扩大农业生产规模经营,完善和创新农村基本经营制度,从而有效突破农业发展中规模小、收益低等瓶颈。

四是农民合作社成为深入推进和落实政府支农政策的重要突破口。《决定》指出,“允许财政项目资金直接投向符合条件的合作社,允许财政补助形成的资产转交合作社持有和管护,允许合作社开展信用合作”。这表明农民合作社将承担部分政策扶持项目,从实践来看,这可以充分发挥农民合作社的正外部性,解决政府扶持政策落实难、扶持局限等问题,提高政策效率。

总之,政府制定有关农民合作社的扶持政策时,一方面通过市场干预赋予其一定“特权”,另一方面考虑其市场主体的身份,又须留出市场规律发挥作用的空間,使其在竞争中焕发生机。因此,“如何合理平衡农民合作社自治与政府规制之间的关系”是当前我国制定促进农民合作社发展、提高支农政策效率和增加制度供给等一系列制度安排的急需解决的问题。

(二) 研究视角和目的

通过文献综述可知,对有关农民合作社运行机制、产权和内部治理制度问题的研究已较为深入,但对与农民合作社发展阶段相适应的

外部制度环境的研究还比较少，只有少量文献对中央和各地方出台的相关指导意见和扶持政策进行了梳理。随着我国农民专业合作社发展不断规范，农民专业合作社对政府制度供给的需求已经从内部的治理制度逐步转为外部的治理环境的制度安排（如财政、金融、税收）。因此，本书以此转变为切入点，利用产权理论、生产、信息费用和组织、新制度经济学，对有关农民专业合作社的扶持政策制定、采纳和执行等几个阶段进行研究，试图构建农民专业合作社的扶持政策体系，来解决农业中市场失灵等问题，完善我国农民专业合作社内部运行机制，促进农民专业合作社规范发展。

因此，“政府为什么扶持农民专业合作社发展？”“如何落实和完善有关扶持政策？”“政府制定合作社发展的扶持政策导向如何？”“农民专业合作社与政府如何构建扶持政策框架？”对这些问题的探究和研究，是本书探讨的基本出发点。

（三）研究意义

一是有利于促进农民专业合作社规范、健康地发展。相对于其他经营主体来讲，农民专业合作社的发展还处于不断摸索的过程当中，其内在运行机制和外部制度环境方面也在逐渐完善。一方面，依据法律、法规对其组建的基本原则、成员、组织机构和章程、利润分配等要素做了规定，农民专业合作社成为农民平等参与市场竞争的重要农民合作经济组织；另一方面，通过前期的探索和研究，在充分保障社员产权制度和治理机制等扶持政策的制度安排上力度不断加大、内容也不断完善丰富，为促进农民专业合作社规范健康发展提供了外部制度环境。

二是有利于完善农民专业合作社的扶持政策体系。与推进新型农业经营体系建设和更好地发挥政府作用的要求相比，农民专业合作社扶持政策

的力度与效率仍有较大提升空间。当前和今后一段时间,扶持政策更应着眼于提高支持农民合作社扶持政策的精准性和有效性,提升农民合作社的市场竞争能力和可持续发展能力,针对扶持政策指向性不明确、持续性差、可操作性低和落实不到位等问题,进一步明确扶持政策的环节、重点、手段、协调和服务等任务,加大对农民合作社的政策保护力度,不断完善农民合作社的扶持政策体系。

二、文献综述和创新之处

我国农民合作社的制度形态更多地体现着中国特色农业发展制度需求的复杂利益机制,同时,又内蕴着中国农业发展制度供给的特殊约束机制,更隐现着中国农业发展制度均衡的多元激励机制。因此,关注并深入研究我国农民合作社规范发展、内在制度安排和外部制度环境建立等问题,成为我国农业经济领域尤其是构建新型农业基本经营制度的核心内容。

需要说明的是:首先,本书不涉及国外相关农民合作社扶持政策的研究;其次,本书是对2007年颁布《合作社法》以来尤其是十八大以来的相关扶持政策的研究成果的梳理与综述;最后,本书仅对农民合作社的扶持政策进行研究,未涉及其他经营主体的研究综述。本书以研究主题为核心,分别从规范农民合作社运行机制和构建外部制度环境两个方面,对农民合作社扶持政策的研究成果进行了梳理。

(一) 国内研究文献

2007年以来,以完善法律为核心,规范农民合作社内在运行机制

的研究成果较多，其未来发展重点也日益清晰。而有关构建农民合作社外部制度环境的扶持政策研究则刚刚起步，其框架与未来政策导向还有待进一步明确。考虑到农民合作社的发展规律，以及我国农业发展所面临问题的复杂性和长期性，目前和今后相当长一段时间里，都应持续关注和研究农民合作社发展的规范问题，并加强对构建促进农民合作社持续、健康发展的外部制度政策体系的研究。

1. 规范发展问题

张晓山（2007、2012、2014）通过对农民合作社面临的挑战、可持续与健康发展等几个问题的全面研究，指出：中国农民合作组织有一个自然发展的过程，不可超越或跨越式地发展，既要坚持市场导向又要保持合作社质的规定性，区分和界定经营主体的性质。同时，张晓山（2014）、徐旭初（2014）也指出，要正确处理政府扶持与合作社内生发展之间的关系，淡化、削弱政府行政色彩，这是合作社可持续发展的关键所在。徐旭初（2014、2015）强调，加强合作社规范化建设是其组织化的核心，也就是说，要在保持合作社生命力和活力的前提下，在符合法律基本要求和体现合作社基本思想两个层面上，加强合作社的规范化建设。

2. 完善相关法律和法规制度安排

张晓山（2014）指出，充分保障农民社员利益的产权制度和有效的激励机制是农民合作社可持续发展的重要条件。从发展现状来看，有效、合理的制度安排与农民合作社的发展现状之间还存在一定的可调整空间，如孔祥智（2014）指出，盈余分配问题、联合社问题、土地股份合作社问题、规范化问题和范围问题都是需要在修改法律过程中认真研究的重大问题。张晓山（2015）在修订《农民专业合作社法》议案中提出，《合作社法》已实施了7年，一些方面已难以适应

实践发展的需要,如入社主体、承包土地经营权作价出资入股合作社、联合社注册登记、开展信用合作等方面,均需修订法律,做出相应规定。孔祥智(2015)通过分析村集体经济组织、企事业单位职工领办的农民合作社等各类资产权属关系的事例指出,部分合作社之所以发展不规范,产权关系模糊是根本原因。

3. 完善外部制度扶持政策体系

农民合作社的发展离不开政府政策的扶持。如苑鹏(2009)指出,早在2001年,合作经济组织就与龙头企业等其他市场主体享有相同的扶持政策优惠;2002年,政府安排了财政扶持试点。张晓山、苑鹏(2014)通过对2004~2013年中央一号文件对农民合作社扶持政策的系统研究提出,中央和地方均要安排专项资金,支持农民合作社发展,不断提高财政扶持力度。从财政专项资金的效果看,虽然扶持规模有限,但东、中、西部试点的生产性和服务经营性基础设施均有所改善,带动了相关优势产业的发展,吸收了更多农民入社,稳定了农产品市场价格。

从财政扶持政策的内容和程度看,徐旭初(2014)指出了存在的行政介入不当、制度供给不足等问题。从政策执行角度看,苑鹏(2009、2014)和任梅(2014)认为,存在体系不完备、缺乏具体实施细则、扶持资金的目标群体瞄准过窄、财政资金的公平性难以体现等问题,财政如何科学有效地支持农民合作社发展,则成为一个关键和急迫的问题。张晓山(2014)、徐旭初(2014)认为,政府的政策导向要有利于合作社内部治理结构向合作制导向演变,政府的政策要使农民清楚合作社具有什么样的产权结构、组织架构和制度安排才能得到政府的支持和保护,这样才能避免“合作社是个筐,什么都能往里装”的局面出现,中国的农民合作组织才能走上健康、可持续的发展轨道。

（二）理论依据文献

在新制度经济学中，市场、组织（尤其是企业）和制度一直是非常重要的范畴，制度是整个社会的“游戏规则”（North, 1991），市场、组织是具体的制度形态。合作社作为一种制度化的经济组织，其性质与所有权形式与其他企业相比，既存在相同的产权安排也有不同之处。因此，为了研究与深入理解合作社的产权安排、产权结构及其性质，本书对相关交易费用理论、产权理论、制度变迁理论进行了梳理，找出了解释合作社内在机制的理论依据。

1. 交易费用理论

交易费用是新制度经济学最基本的概念。交易费用思想是科斯在1937年的《企业的性质》一文中提出的。由于经济学是研究稀缺资源配置的，交易费用理论表明交易活动是稀缺的，市场的不确定性导致交易也是有风险和代价的，因而出现了资源如何配置的问题。资源配置问题就是经济效率问题，所以，一定的制度必须提高经济效率，否则旧的制度将会被新的制度所取代。这样，制度分析才被认为真正纳入了经济学分析之中。科斯认为，交易费用应包括度量、界定和保障产权的费用，发现交易对象和交易价格的费用，讨价还价、订立合同的费用，督促契约条款严格履行的费用等。

在科斯看来，若交易费用为零，则无论权利如何界定，都可以通过市场交易达到资源的最佳配置。换言之，在交易费用为零的条件下，产权界定格局与资源配置效率无关。科斯定理的理论意义是指明了无论产权归属如何，只要产权界定清楚，自由的市场机制就能导出最有效率的结果^①。

^① 罗纳德·科斯等著，刘守英等译，《财产权利与制度变迁》，格致出版社2014年版。徐旭初，《中国农民专业合作社经济组织的制度分析》，中国经济科学出版社2005年版。

2. 产权理论

产权理论的一个重要应用领域是对企业制度的分析。阿尔钦对“产权”的定义是，“它是一个社会所实施的选择，一种经济品的使用的权利”。产权的基本内容包括一个行动团体对资源的使用权与转让权，以及收入的享用权。从经济学意义来讲，判断一种产权结构是否有效率，主要看它是否能为在它支配下的人们提供将外部性较大地内在化的激励。

正如科斯的理论所说，由于市场上交易费用的存在，就产生了企业这种可以大大节约这些费用的制度。绝对的个人私有产权，只有与其他的私产拥有者进行权利的组合与交换后，才能更好地发挥产权对人们的激励功能。但是，尽管企业已经成为支配现代经济增长的一种主要组织形式，可由于它所带来的权利结构的变化，尤其是作为追求规模经济结果的现代股份公司的创新，仍使许多人产生了对资本主义制度的争论。

阿尔钦、登姆塞茨《生产、信息费用与经济组织》一文主要解释那些决定“通过专业化与合作生产的所得是否比在一个组织内或是通过市场更高”的条件，以及这种组织的结构。经分析得出，企业并没有比普通市场更优越的命令、强制和纪律约束等权力，它本质上仍是一种合约结构。企业之所以会产生，主要是由于单个的私产所有者为了更好地利用他们的比较优势，必须进行合作生产，合作生产的总产品要大于他们分别进行生产所得出的产出之和，这样，每个参与合作生产的人的报酬也比分别生产时更高。但是，由此也带来一个致命的问题，即在合作生产过程中，需要对每个成员的生产努力程度及应得的报酬进行监察和计量。由于成员之间对行为的监察是需要费用的，这就导致合作成员中的某些人可能偷懒，或选择更多的休闲，

因为他偷懒带来的费用可能有一部分会被强加给其他人。这样会降低合作组织的效率。所以，为了减少偷懒，合作成员之间宁愿达成一个协议，即由某人专门作为监督者来检查成员的投入绩效。而且为了使监督者施行更有效的监督，合作成员会同意他获取高于规定数额的剩余产品，并授予他对合作成员的净收入和其他投入支付报偿的权利。

而对组织结构的不同类型（非营利、利润分享、公司、雇员联盟、合作社以及合伙制）的分析，并通过对不同投入形式的分析表明，他们倾向于由企业所有，而不是由企业所雇用。因此，企业的权利结构是：由拥有私产的单个所有者所组成的合作生产和一个专门监察合作成员行为的团体所构成，这个团体拥有获取剩余的权利，并有权在独立于其他合作成员的情况下，与其中某些合作成员进行再谈判，它也可以将这些权利出售给其他团体或个人。

3. 制度变迁理论

在影响人的行为决定、资源配置和经济绩效的制度变量中，产权是较为重要的变量之一，除产权外的其他一些变量也会对上述方面产生影响，需在更广的制度内涵中来考虑。如新制度学派将制度纳入经济模型后的分析，其基本思想是：制度是内生的，它对经济增长的影响重大。舒尔茨的《制度与人的经济价值的不断提高》一文在用现代经济方法来分析制度问题方面做出了较早的尝试。诺思对制度变迁理论有比较深刻的理解。诺思与戴维斯在《制度变迁与美国经济增长》一书中，为了探讨美国经济制度结构的变化历程，构建了一个比较成型的制度变迁理论框架。为了陈述方便，他们区分了制度环境与制度安排：制度环境被定义为“一系列用来确立生产、交换与分配的基本的政治、社会与法律规则”，如支配选举、产权与合约权利的规则；

而制度安排则被定义为“支配经济单位之间可能合作与竞争方式的规则”。制度安排的创新到底会选择哪一种形式，取决于每一形式的成本与收益，以及受影响团体的相对市场和非市场优势。拉坦的《诱致性制度变迁理论》一文将舒尔茨和诺思等的理论推进了一步，他认为制度变迁不仅是由对更为有效的制度绩效的需求所引致，也是关于社会与经济行为以及组织与变迁的知识供给进步的结果，其中尤其关注了官僚主义行为和集体行动的问题。林毅夫的《关于制度变迁的经济学理论：诱致性变迁^①与强制性变迁》一文研究了制度的功能和制度不均衡的原因。他认为，人之所以需要制度，是因为一个理性人的能力有限，他在做决策时要支付信息费用，以应对生活环境与生产中的不确定性。因而，一方面，人需要用制度确保其生命周期的安全；另一方面，又需要用制度来促进他与其他人的合作，将外部效应内在化。

综上所述，这些理论对合作社发展具有重要的支撑作用，主要表现在三个方面。

一是产权制度。合作社与社员之间是提供服务与被服务的合约关系，但又不同于分成制、固定租约和所有者几种。合作社在以下几类产权关系上的界定应更加明确。①农民合作社应明确各类资产的权属关系；②村集体经济组织、企事业单位、种养大户等领办农民合作社的，应严格区分其与农民合作社之间的产权；③农民合作

① 罗纳德·科斯等著，刘守英等译，《财产权利与制度变迁》，格致出版社2014年版。诱致性制度变迁是指一群（个）人在响应由制度不均衡引致的获利机会时所进行的自发性变迁。诱致性制度变迁又可分为正式的制度安排和非正式的制度安排。正式的制度安排中规则的变动和修改需要得到受它所管束的一群（个）人的准许；非正式的制度安排中规则的变动与修改完全由个人完成，如价值观、伦理规范、道德、习惯、意识形态等。其中，意识形成也是一种常被用来减少费用的重要制度安排。

社公积金、财政补助资金形成的财产、捐赠财产应依法量化到每个成员；④社员以其账户内记载的出资额和公积金份额为限对农民合作社承担责任；⑤财政补助形成的资产转交农民合作社持有和管护的，应明确资产权属，建立健全管护机制；⑥农民合作社接受国家财政直接补助形成的财产，在解散、破产清算时，不得作为剩余资产分配给社员。

二是合作中监督和报酬的计量。合作社社员之间的合作更多的是技术性 or 专业性技能的团队生产，合作关系更多是发生在村级或乡级之间，社员之间或是亲戚关系或是邻里关系，彼此能更好地知道其他人的工作特征和偷懒倾向，因此，由相熟的农民之间组成的合作社经济组织可以形成有效监督，减少监督费用，降低交易成本，保证生产效率。

三是合作中的资源配置效率。合作社社员之间不仅是提供服务与被服务的关系，更深层的关系是利用社员与合作社之间的托管、流转、入股的合作方式进行盘活土地、劳动力、资金等资源的活动行为，也是不断完善土地等资源变股权、社员变股民、资金变股金等产权制度的过程。应不断明确界定其产权范围，从而促进合作社与社员之间按双方认可的方式进行合作，实现资源的最优配置。

（三）国务院发展研究中心研究文献

从国务院发展研究中心（以下简称“中心”）有关农民合作社发展的调研报告及研究成果来看，主要可分为两个方面。

1. 针对农民合作社发展过程中遇到的重点和难点问题的案例研究

一是金融融资方面。程郁、王宾（2014）在对“两权一房”抵押（质）押贷款、拓宽农民融资渠道进行相关分析中得知，以股份经济