

构建新型农业经营体系系列丛书

NONGCUN HEZUO JINGYING ZUZHI
MOSHI CHUANGXIN

农村合作经营组织 模式创新

孟 春◎主编



中国财政经济出版社

构建新型农业经营体系系列丛书

农村合作经营组织模式创新

孟 春 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村合作经营组织模式创新/孟春主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2013. 12

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5024 - 3

I. ①农… II. ①孟… III. ①农业合作组织 - 经济组织 - 研究 - 中国 IV. ①F321.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 313561 号

责任编辑: 胡 博 庄 莉

责任校对: 黄亚青

封面设计: 邹海东

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京联兴盛业印刷股份有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 19 印张 266 000 字

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5 560 定价: 40.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5024 - 3/F · 4074

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

反盗版举报热线: 88190492 88190446

构建新型农业经营体系系列丛书

编委会名单

顾 问

黄守宏 孙文魁

编委会主任

张振国 冀国强

编委会副主任

孟 春 于树民 翟俊武

编委会委员

高 伟	陈昌盛	强兆柱	王风水
张万里	李洪波	朱铁辉	赵彩云
方松海	马 葵		

编委会成员

胡大明	王景森	郭 上	杨雯淇
葛晓军	李 莹	庄 莉	

创新农村合作经营组织 推动都市型现代农业发展

——《农村合作经营组织模式创新》

序

解决好农业、农村、农民问题，事关党和国家事业发展全局，党中央、国务院历来高度重视。35年前，我们党尊重农民首创精神，率先在农村发起改革，废除了人民公社，确立起以家庭经营为基础、统分结合的双层经营体制，并采取了一系列强农惠农富农政策，极大地调动了农民生产积极性，解放和发展了农村生产力，农业、农村、农民的面貌发生了翻天覆地的变化。农村改革发展的巨大成就，有力推动了改革开放和现代化建设，开启了中华民族发展史上一个崭新的时代。随着我国工业化和城镇化的深入发展，青壮年劳动力持续快速转移，农村经济社会结构迅速变化，农业发展面临很多新情况、新问题、新挑战。农业劳动力老龄化趋势明显，未来“谁来种地”的问题日益显现；分散的小规模农户生产经营模式，制约现代生产要素的导入和现代农业的发展，与国内外大市场不相适应的矛盾也不断加剧；城乡二元体制导致资源配置格局严重向城市倾斜，农村资源要素不断流失，耕地减少、农业用水紧缺的问题更加突出。促进经济社会长期平稳较快发展，巩固农业基础地位，迫切需要破解城乡二元结构，创新农业经营模式，发展形式多样的农村合作经营组织，以促进农业生产关系更加适应生产力发展水平，加快我国农业现代化建设进程。



创新农村合作经营组织意义重大

中央在深刻分析世情、国情、农情发展变化态势的基础上，提出要加强农业经营体系建设，创新农业生产经营组织。党的十八大指出，要“坚持和完善农村基本经营制度，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”。2013年中央一号文件指出，农业生产经营组织创新是推进现代农业建设的核心和基础。刚刚结束的党的十八届三中全会在加快构建新型农业经营体系方面提出了一系列重大举措，强调要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；稳定农村土地承包关系并保持长久不变，在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营；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，发展多种形式规模经营；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，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。中央关于发展农村合作组织、创新农业生产经营方式的新战略、新部署、新要求，对于促进农业持续稳定发展具有重大意义。

发展农村合作经营组织，促进农业规模化生产，可以产生多重效益。一是有利于保障粮食安全，提升食品安全水平。推进规模经营，是世界各国农业现代化建设的必由之路和共同选择。目前，我国劳均耕地6.5亩，户均耕地9.6亩，在世界上属于超小规模。通过发展多种形式的合作经营，土地逐步向新型农业经营主体集中，使规模化生产成为可能。这有利于提高农业劳动力生产率和土地产出率，保障国家粮食安全，同时也有利于保障食品安全。与分散的农户相比，农村合作经营组织更加注重农产品品牌和质量安全。实行规模化经营，也便于政府部门加强对农业生产的全程监管，从源



头保障食品安全。二是有利于提高农业生产效率，提升农业科技应用水平。在农户耕地小规模经营的格局下，农业机械化水平的提高和农业科技的推广应用都很困难，农业保险、金融服务等因为成本太高也很难办。要提高农业的生产效率，就必须促使土地要素重新组合。各地适度规模经营的成功经验表明，在农村合作经营组织下，农业科技应用水平和机械化水平可以有较大提升，从而单位土地的生产效益会有较大幅度的提高。三是有利于增加农民收入，缩小城乡收入差距。农民将土地流转给专业的经营组织，一方面可以获得基本的流转收益和部分经营分红，一般来说会高于其自己耕种的收入；另一方面也可以务工经商，获取第二份职业收入，从而更快地实现农民收入倍增目标。四是有利于降低农业生产风险，实现共同富裕和谐发展。一家一户的小生产难以应对自然风险和市场风险，往往导致农业生产周期性的大幅波动，影响国民经济稳定，也给农民自身带来损失。建立农村合作经营组织，通过风险共担的方式，可以有效地化解农业的自然风险和市场风险。此外，与工商企业、专业大户大规模租地模式相比，合作经营可以避免与农民争地、争利的矛盾，更有利于实现农业生产效益的共享，避免产生两极分化，有利于保障公平，促进共同富裕，维护社会和谐稳定。

农村合作经营组织的静海模式创新

静海作为天津市的农业大县，在推进农业现代化进程中，大力支持农村合作经营组织模式创新，探索出了很多有益的模式，取得了农业增产、农民增收的积极成效。我曾专程去静海考察过，对此有很深的感受。

静海在推动农村合作经营组织发展方面，主要有以下几个特点。一是以维护农民根本利益为出发点，充分尊重农民意愿。静海始终坚持依法自愿有偿原则，引导农村土地承包经营权有序流转，守住了“不损害农民权益、不改变土地用途、不破坏农业综合生产能力”底线，确保了农村合作经营的稳定健康发展。二是坚持因地制宜，发展多种模式。静海针对各村实际情况，以“一村一



策”方式进行引导和规范,发展出“农民专业合作社”、“农业协会”、“公司+农民”、“农业产业基地”、“特色农业集约经营”等多种模式。三是加强政府扶持,营造良好环境条件。静海不断加大政府对农业的扶持力度,对发展农民合作社、购买农业机械等进行补贴,强化农业人才和科技培训,支持农村合作经营组织贷款,协助开拓农产品市场销售渠道。这些做法降低了合作经营组织的前期风险,促进了农业合作经营组织的发展壮大。四是注重发挥基层组织优势,密切干群关系。村“两委”班子是我国农村社会治理结构中最基层、最关键的环节。改变农村的面貌,关键要有个能干、会干的好班子。静海大力支持村“两委”班子直接领办合作社,使一批合作社迅速发展壮大。通过这种方式,把干群结成一个利益共同体,有利于取得群众信赖,增强基层组织的凝聚力和战斗力,促进基层政权更加稳固。

以合作组织创新驱动都市型现代农业发展

静海县农村合作经营组织发展较快,与其靠近天津城区、周边工业基础较好、农村剩余劳动力方便就近务工密不可分。尽管农业在天津市的三次产业中比重很小,但农业作为基础产业,仍然在全局中具有极为重要的地位和作用。天津市委、市政府始终重视农业农村农民问题,结合实际出台了一系列扶持政策,取得了明显成效。根据天津的区位特点和城市定位,应在借鉴静海模式的基础上,重点发展都市型现代农业,大力发展高附加值的设施农业、生态农业、休闲观光农业,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,提高农业综合生产能力,确保农民收入增长势头不减弱,进一步增强农村发展活力。在实践中应注意把握好以下几个方面。

首先,要保障农户权利,促进土地流转。在坚持家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营制度的基础上,要顺利推进土地流转,关键在于处理好农村土地所有权、承包权、经营权这三者的关系,维护各个主体的合法权益。同时,选择以何种方式实现家庭承



包土地的经营权，完全应当由农户自主选择，而不能采取任何违背农户意愿、损害农民权益的强制性办法。其次，改善农村金融服务，加大扶持力度。农村合作经营组织的发展离不开金融的支持。要加快农村金融改革创新，大力发展普惠金融，建立健全合作性金融、商业性金融、政策性金融相结合的农村金融服务体系，扩大政策性农业保险覆盖范围，保障合作组织获得便捷高效的金融服务。同时，要在加强金融监管、防范金融风险的基础上，大力支持农村合作金融发展，发展多种形式的农村资金互助社，这是今后金融改革创新的一个方向。最后，要因地制宜加快改革创新步伐，加快都市型现代农业建设。鼓励农民合作社发展壮大、发展适度规模经营是提升农业生产效率的重要途径，但也是个漫长的过程。近年来，天津市工业化和城镇化进程较快，已经具备了加快耕地流转、集中的条件，可以适当提高农村合作经营组织的发展速度，积极扩大合作经营规模，努力推动都市型现代农业发展。

为了总结天津市静海县在创新农村合作经营组织模式方面的成功经验和存在的问题，课题组多次深入静海田间地头，与农民、农民专业合作社负责人、村干部、农业企业家密切交流，系统探讨静海模式的本质和内涵，为推动我国农村合作经营组织的发展献计献策，并将研究成果汇集成《农村合作经营组织模式创新》一书，呈现在读者面前。本书全面系统地介绍了我国农村合作经营组织的发展历程和现状，深刻剖析了静海的多种创新举措及亟待解决的诸多问题，注重借鉴世界各国推动农村合作经营的宝贵经验，提出了适应我国国情、符合我国现阶段发展特点的对策建议，非常值得一读。希望本书的出版，能使广大读者受益，吸引更多社会力量关注支持农业发展，合力推进我国农业现代化进程，为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦添砖加瓦！

黄守宏

2013年12月

目 录



第一章 总 论 /1

- 一、研究背景和意义 /2
- 二、农村合作经营组织的理论分析及发展取向 /3
- 三、我国发展农村合作经营组织的必要性 /13
- 四、土地流转背景下农村合作经营组织的培育 /19

第二章 我国农村合作经营组织总体情况 /36

- 一、我国农村合作经营组织的发展演变 /36
- 二、我国农村合作经营组织发展现状 /80
- 三、我国农村合作经营组织发展亟待解决的难题 /98

第三章 静海农村合作经营组织的模式创新 /111

- 一、静海农村合作经营组织的几种模式 /111
- 二、农村合作经营组织的功能与作用 /136
- 三、静海模式面临的主要困难 /146

第四章 发展农村合作经营组织的国外经验与启示 /148

- 一、日韩农协模式 /148
- 二、欧盟农业合作经济组织 /160

- 三、美国的农业合作社与合同制 /170
- 四、农地金融国际经验 /182
- 五、国外农村合作经营组织模式的启示与借鉴 /190

第五章 促进农村合作经营组织创新发展的政策建议 /201

- 一、加强法律保障，改善外部环境 /201
- 二、注重宣传培训，提高产业化经营程度 /212
- 三、健全农业风险保障体系，建立政策性农业保险制度 /217
- 四、完善农产品价格支持政策，实现产销环节对接 /222
- 五、加大财政、信贷、税收、物价、土地等相关部门的支持力度 /224

参考文献 /249

附 录 /254

- 附录一 /254
- 附录二 /259
- 附录三 /268
- 附录四 /274
- 附录五 /281

后 记 /289



●第一章

总 论



改革开放以来的经验证明，农村改革是推动我国经济社会发展的重要源泉和动力。20 世纪 80 年代初开始的家庭联产承包责任制改革，是农业生产关系的一次重大变革，对推动经济社会发展起到了巨大作用。21 世纪以来，随着我国工业化和城市化的深入发展，农业劳动人口大量向制造业和服务业转移，未来十年“谁来种地”，如何保障粮食安全的问题日益突出。而且农产品与国际市场的联系日益紧密，对农业进一步提高效率也提出了新的挑战。我国千百年来延续的分散式小农户经营模式，已经难以适应新发展阶段的要求。在我国农村土地流转发展迅速的大背景下，如何破解城乡二元结构，创新农业经营模式，发展形式多样的农村合作经营组织^①，推动生产关系同生产力、上层建筑同经济基础相适应，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果，已成为当前迫切需要解决的重大问题。

^① 本书用“合作经营”而不是“合作经济”，是因为在调研中我们深深体会到，合作经营包括合作经济，但比合作经济更为宽泛，更能涵盖我国农民在合作实践中丰富多样的创新。合作经济更强调合作的理念，而合作经营更强调经营在合作方面的多样性，灵活性。合作经营更能被广大农民接受。我们以农村合作经营作为研究对象，是在充分尊重和借鉴以往丰富的研究成果的基础上有所发展，更重视实证研究。

一、研究背景和意义

早在 1990 年，邓小平同志就明确指出我国农业要经过“两次飞跃”才能实现现代化的战略构想：中国社会主义农业的改革和发展，从长远的观点看，要有两个飞跃。第一个飞跃，是废除人民公社，实行家庭联产承包为主的责任制。这是一个很大的前进，要长期坚持不变。第二个飞跃，是适应科学种田和生产社会化的需要，发展适度规模经营，发展集体经济。这又是一个很大的前进，当然也是很长的过程。在充分肯定家庭联产承包责任制历史功绩的基础上，如何发展适度规模经营、实现农业的集约化和专业化，如何逐步推动和实现农业的第二次飞跃，是当前所面临的主要问题。党的“十八大”报告指出，要“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”；要“加快发展现代农业，增强农业综合生产能力”，“坚持和完善农村基本经营制度，依法维护农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权，壮大集体经济实力，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”；要推进农业现代化，构建新型农业经营体系，就必须加快转变农业发展方式，提高农业经营组织化程度。十八届三中全会《决定》明确要求：“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，允许财政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。”邓小平理论、“十八大”报告和十八届三中全会《决定》为我国农村合作经营的发展指明了方向。

我们以天津静海县农村合作经营组织为例，通过实地研究发现，静海各种农村合作经营组织的成立，形成了不同的利益共同体，有的通过合作组织共同对外，有的是合作组织加公司，形成了



统一加工、统一生产、统一价格，促进了农业生产经营专业化、标准化、规模化、集约化，提高了农民参与市场的竞争能力，养殖户、加工户获得了规模养殖和加工的利润。总体来看，静海模式突出表现为四点，即经营现代化、生产规模化、过程标准化、产品品质高端化，主要特色是“以维护农民利益为出发点，尊重农民意愿；以土地流转为基础，因地制宜；发挥村支部组织优势，典型示范；政府大力扶持，成立联合社”。

当然，静海县农村合作经营和全国其他地方的情况相似，总体处于起步阶段，在一定程度上降低了农业经营的交易费用，提高了农户在市场谈判中的地位。但这些农村合作经营组织的地域性、血缘性、封闭性特点比较明显，覆盖面有待进一步扩大，规模有待进一步扩大，各种扶持政策有待进一步落实等。所以，我们有必要以静海县为例，深入研究大城市郊区农村合作经营的形式、功能、作用和面临的主要问题，并在借鉴国际经验的基础上，从宏观层面提出推进大城市郊区农村合作经营发展的政策建议，以期对我国农村合作经营组织的发展有一定借鉴意义。

二、农村合作经营组织的理论分析及发展取向

（一）概念

在学界，比较能被大家接受的想法是，农村合作经济通常指多个经济实体基于合同进行合作，共同从事某项产品的研究、制造或销售，或者某个项目的经营，合作者之间依合同的约定投入资金、技术或设备以及劳务，并依合同的约定分享权益和分担风险。合作经营的特点是合作不组成经济实体，更不组成法律实体，而单纯基于合同活动。与之相对应，农户合作经济是指在农村家庭承包经营基础上，同类农产品的生产者或者同类农业生产经营服务提供者、利用者，自愿组织起来进行农业生产经营，具有互助性的特征。农户合作经济主要以农民专业合作社形式在农户联合经营体内



进行。农户联合经营体以体内的农户为主要服务对象，提供农业生产资料的购买，农产品的销售、加工、运输、贮藏以及与农业生产经营有关的技术、信息等服务。^①

关于农村合作经济组织研究的理论框架问题。黄祖辉^②提出，目前学术界至少存在三种不同的研究农民合作组织的视角：第一种是基于产业发展的视角，第二种是基于农民权益的视角，第三种是基于制度安排的视角。不过，从中国的国情以及农民合作组织作为产业组织的基本性质看，如果在现阶段就偏向于从争取和维护农民权益的角度来研究农民合作组织，甚至于引导农民合作组织的发展，并不利于农民合作组织的健康发展。梁巧等人（2011）的总结是：由于合作社这一组织的功能多样性和组织结构特殊性，对于合作社的研究视角和研究方法也较丰富，既有从古典或新古典经济学框架的价格—产出均衡视角对合作社的研究，又有从新制度经济学中的契约理论、交易成本理论和博弈理论视角对合作社的研究。在新古典经济学框架下，合作社往往被视为一种企业的形式，一种区别于投资者所有企业（简称 IOF）的治理结构，一种在市场中同样从事经济活动并以盈利为目的的企业。在委托代理理论视角下，合作社是一种所有社员共同拥有资产剩余决策权和所有权的治理结构。在交易成本理论视角下，合作社普遍存在于农业而不是工业这一事实并非偶然，它与农业产业和产品特性有关，如同质性、高风险性、季节性、时空局限性、规模局限性等，这些特性使合作社这一组织与制度在农业中成为可能与必要。博弈论主要是用于分析合作社社员异质性条件下的决策过程。

关于农村合作经济组织的本质属性问题。胡振华（2009）认为，纵观国际合作社联盟关于合作社的定义及各国或地区的合作社法，合作社有这样几个共同特征：（1）合作社是社员入股、联合所有、社员控制和社员受益的经济组织；（2）合作社是经济实体，

① 郑适、王志刚：《农民参与专业合作经济组织影响因素的分析》，《管理世界》，2009年第4期。

② 黄祖辉：《中国农民合作组织发展的若干理论与实践问题》，《中国农村经济》，2008年第11期。



有可供支配的财产；（3）合作社是合作社法人，有不同于公司制企业的内在规定性。黄祖辉（2008）比较了合作经济组织与其他农业生产组织形式的区别，指出从交易关系和制度安排的角度看，合作社与社员的关系既不是完全外包的市场交易关系，又不是完全内化的科层治理关系，而是介于两者之间，是一种科层与市场相结合的产业组织。因此，从理论上推论，与家庭式农业组织相比，农民合作组织的内部治理成本也许会高些，但市场交易成本却会明显比家庭式农业组织低。与公司式农业组织或者科层式农业组织相比，农民合作组织的市场交易成本并非会提高，但内部治理成本会明显比公司式农业组织或者科层式农业组织低。苑鹏（2006）认为，在20世纪全球化激烈竞争下，国际合作社联盟制度的七项基本原则、三项核心原则（门户开放、民主管理和按交易额返还）受到了严峻挑战。合作社的本质特征在于合作社的所有者与合作社业务的使用者同一，合作社是以社员服务对象为本，而不是以股东投资者为本。这也是合作社与其他企业组织最大的不同。

关于合作经济组织的分类问题。张晓山、苑鹏（1991）提出，按活动领域及功能，可将合作社粗略分成农业合作社、共享服务合作社、消费合作社、工人（工业）合作社。其中，农业合作社又包括生产合作社、销售合作社、供给（生产资料购买）合作社和服务性合作社。陈林（2006）在阐述其有关合作组织立法建议时提出，按服务范围将合作组织分为专业合作组织和综合合作组织。他认为，合作制作为一种经济组织形式，与特定的专业内容也没有必然联系。如果合作组织立法无须限定成员身份，就更不必限定专业内容了。对于合作组织来说，最本质的特征不在于经营范围（服务的“专业”内容），而是服务对象以组织内部成员为主。杨团、李振刚（2008）从法律界定层面对我国农村合作组织进行了分类。在我国，新型农村合作组织容纳了几种不同的法律实体。专业技术协会按照社会团体法规登记注册，专业合作社按照农民专业合作社法登记注册，股份合作社按照企业法在工商登记注册，前者属于社团法人，后两者属于经济法人，但都无法包括统合经济与社会功能的中间法人。苏昕、路春城（2010）则从营利与非营利角



度对我国农村合作组织进行了分类，指出在我国目前的农村合作组织中，合作社型数量少，协会型数量多。

关于发展新型农村合作经济组织的必要性问题。黄祖辉（2008）分析指出，农业生产的自然性、周期性以及空间的分散性，使得家庭经营成为农业生产最为有效的组织形式。但是，单个的家庭经营自身存在一定的局限性：一是它对经营规模扩张的局限；二是在市场竞争中，尤其是在农产品供给过剩的买方市场情况下，它缺乏市场谈判力和竞争力。克服农业家庭经营的局限性，简单地用其他类型的产业组织去替代家庭经营并不是理想的选择，因为这种替代尽管能克服农业家庭经营的局限性，却要以丧失农业家庭经营的效率为代价。合作组织是既能保持农业家庭经营的效率又能克服农业家庭经营局限性的产业组织。因此，农业中普遍存在合作组织的根本原因在于家庭经营在农业中的普遍性和家庭经营在竞争市场中的局限性。胡振华（2009）分别从经济学、政治学、社会学三个层面论述了农村合作经济组织发展的必要性、合理性。在对农村合作组织的经济学分析中，他全面阐释了农村合作组织所具有的实现规模经济、节约交易费用、创造合作剩余和提供制度激励等作用。在对农村合作组织的政治学分析中，他提出，农村合作组织不是“民主政权”，只是自由结社，是成员为维护共同利益而自愿结合的自治组织。在对农村合作经济组织的社会学分析中，他阐述了农村熟人社会特点与发展合作组织的内在联系，认为农村是个熟人社会，在农村给予农民结社权可以使得农民能形成合作组织来与其他利益群体进行集体谈判，形成比较强大的参与博弈的能力，它的作用比推动乡镇民主直选的意义要大得多。苑鹏（2008）认为，正因为合作社所特有的本质属性，合作社显示出较强的外部社会经济溢出功能，除了人们通常提到的推动现代农业发展、促进农业产业化经营、加快农村科技推广体系建设为当地社区发展创造新的就业等经济功能外，在不完全的市场经济环境下它的存在犹如一把标尺，有效地遏制了相互勾结哄抬物价、价格垄断等不正当竞争行为，为减少营利公司对广大小农的盘剥发挥了积极作用，从而有助于减缓社会的两极分化并且在以人为本的理念下推进道德社会建