



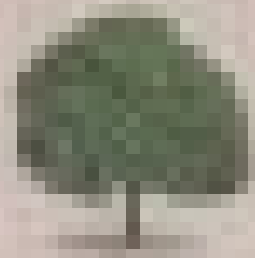
ZHONGGUO NONGMIN HEZUO JINGJI ZUZHI FAZHAN
LILUN SHIJIAN YU ZHENGCE

中国农民合作经济组织发展： 理论、实践与政策

◆ 黄祖辉 赵兴泉 赵铁桥 主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社



中国农村合作经济组织发展
理论、实践与政策

中国农民合作经济组织发展： 理论、实践与政策

■ 傅继周 王仲周 王其成 主编



ZHONGGUO NONGMIN HEZUO JINGJI ZUZHI FAZHAN
LILUN SHIJIAN YU ZHENGCE

中国农民合作经济组织发展： 理论、实践与政策

赵兴泉 赵铁桥 主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农民合作经济组织发展：理论、实践与政策/黄祖辉，
赵兴泉，赵铁桥主编. —杭州：浙江大学出版社，2009.5
ISBN 978-7-308-06776-8

I. 中… II. ①黄…②赵…③赵… III. 农业合作组织—中
国—国际学术会议—文集 IV. F325.12-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 074256 号

中国农民合作经济组织发展：理论、实践与政策

黄祖辉 赵兴泉 赵铁桥 主编

责任编辑 陈丽霞

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州大漠照排印刷有限公司

印 刷 杭州浙大同力教育彩印有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 18.5

字 数 439 千

版 印 次 2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-06776-8

定 价 38.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571) 88925591

序

今年,正值我国农村改革 30 年之际,也是《农民专业合作社法》实施 1 周年之时。为了回顾总结我国农民合作经济组织发展的历程和经验,研究探讨我国当前农民合作经济组织发展的有关理论和实践问题,借鉴交流有关国家和我国各地农民合作经济组织发展的经验和教训,农业部经管司和经管总站、国际劳工组织(ILO)、浙江省农业厅、浙江大学中国农村发展研究院、中国农村合作经济管理学会和《中国农村经济》杂志社于 2008 年 9 月 18 日至 19 日在浙江杭州联合召开了“中国农村改革 30 年:中国农民合作经济组织发展”国际研讨会。

自 20 世纪 80 年代以来,新型农民合作经济组织在广袤的中国农村大地上悄然兴起并迅速发展起来。这些以农民专业合作社为主要代表的新型组织制度形式,既蕴涵着中国农村社会中制度需求的极为复杂的利益机制,又内在于中国农业与农村制度供给的极为特殊的约束条件,更隐现着中国农民社会经济可持续发展的制度前景。实践证明,以农民专业合作社为主要代表的新型农民合作经济组织是完善农村基本经营制度的重要内容,是农业转型升级的重要措施,是农民创业创新的重要载体,是农民增收的重要渠道,是建设高效生态现代农业的主力军,具有旺盛的生命力和广阔的发展前景。

近年来,浙江省以农民专业合作社和村经济合作社为主要形式,大力发展农民合作经济。2004 年,我省率先通过地方立法,颁布实施了《浙江省农民专业合作社条例》,最早把农民专业合作社引入依法发展轨道,不断加大政策支持力度,深入开展生产标准化、管理规范化的经营品牌化、产品安全化、社员知识化“五化”创建活动,使农民专业合作社呈现出多元化、规范化发展的良好态势。目前,全省 7265 家农民专业合作社拥有 39.8 万个社员,带动 317 万户农户,合作领域涉及农业各大产业的生产、加工、营销、服务等环节,已成为我省发展现代农业的骨干力量。与此同时,我省也十分重视村经济合作社建设。早在 1992 年我省就率先颁布了《浙江省村经济合作社组织条例》,2007 年又对条例进行了修订,为我省在市场经济体制下发展农村公有制经济提供了法律保障。按照条例要求,我省积极创新农村集体经济发展方式,稳步推进农村社区股份合作社改革,扎实开展村级财务管理规范化建设、促进农村集体经济又好又快发展。

回顾近年来浙江省发展农民合作经济组织的实践,我认为,发展农民合作经济,一是要坚持依法发展,完善法律法规政策体系,确立其市场经济主体地位,明确发展方向、规范发展行为,实现健康发展。二是要坚持农民主体,始终把增进农民利益放在首位,保护好农民民主决策权,充分尊重和调动农民群众的创造性和积极性。三是要坚持合作制内涵,真

正按照合作制的要求引导农民在生产、加工、营销、服务等环节加强分工与合作,使个人利益和集体利益紧密连接,提高农民合作经济组织的运行质量。

今后,根据十七届三中全会精神,我们既要推进农业经营体制机制创新,加快农业经营方式转变,不仅要使家庭经营向采用先进科技和生产手段的方向转变,着力提高集约化水平;更要使统一经营向发展农民联合与合作,形成多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转变,发展集体经济,增强集体组织服务功能,培养农民新型合作组织,发展各种农业社会化服务组织,鼓励龙头企业与农民建立紧密型利益联结机制,着力提高组织化程度。要按照服务农民、进退自由、权利平等、管理民主的要求,扶持农民专业合作社加快发展,使之成为引领农民参与国内外市场竞争的现代农业经营组织。

在这次国际研讨会上,来自国际组织、高等院校和科研院所的数十位专家和学者,全国六省一市的相关农业部门负责人,以及浙江省许多优秀农民合作经济组织的负责人,围绕发展农民合作经济组织的重大意义、发展农民合作经济组织的实践经验、《农民专业合作社法》实施过程中的经验和问题、农民合作经济组织发展的制度安排与理论创新、农民合作经济组织发展的新形式和新问题、有关国家和国际组织的发展和对中国的项目支持等相关主题,进行了广泛而深入的交流探讨,得出了很多有价值的观点和结论。现在,有关主办单位将部分会议发言、入选论文汇编成册,将会对我国农民合作经济组织的发展起到很好的实践指导与推动作用。

特此为序。

茅临生

2008年10月

CONTENTS

目 录

中国农民合作组织发展的若干理论与实践问题·····	黄祖辉(1)
中国农民专业合作组织发展演变及对策措施·····	孙中华(6)
农民的靠山 企业的基石	
——《农民专业合作社法》效果初现·····	王超英(11)
浙江省农民合作经济组织制度创新的实践与思考·····	赵兴泉(16)
集体所有制下的家庭承包制与家庭承包制基础上的专业合作制·····	童日晖(23)
多主体干预下的合作社发展态势·····	任大鹏(29)
农民专业合作社:中国现代农业企业组织典型形式···	关付新 张建杰 张改清(32)
中国农业合作化与农村工业化·····	王玉玲(40)
信息、博弈与利益:农民合作的一种经济学分析·····	杨文选 孙巧云(50)
农民专业合作经济组织的发展机理	
——模型与解释·····	王 阳 李 君(56)
浙江省农民专业合作组织的发展与启示	
——兼论地方政府在制度创新中的作用·····	徐旭初 黄祖辉 邵 科(67)
新情势下我国农民专业合作社的制度安排·····	徐旭初(77)
农民合作社的全要素合作、自生能力与可持续发展·····	王曙光(83)
成员异质性与农民专业合作社的组织结构分析·····	黄胜忠 徐旭初(89)
农民专业合作组织治理机制研究·····	宋茂华(99)
农民专业合作组织主导型的合作模式个案分析·····	宋汶庭 傅新红 熊德平(107)
社区内“需求的自我供给”式灌溉管理制度改革探讨	
——以山东费县大田庄乡改革为例·····	孔祥智 史冰清(114)
农户参与用水者协会意愿的影响因素分析·····	孔祥智 史冰清(126)
农民专业合作社联合社发展的探析	
——以北京市密云县奶牛合作联社为例·····	苑 鹏(139)

农民专业合作社绩效评价体系初探·····	浙江省农业厅课题组(148)
农民专业合作社对农户收入影响的研究	
——基于浙江省仙居县杨梅合作社的调查·····	李曼琳 郭红东(156)
我国农民专业合作经济组织发展中的政府行为与相关政策法规·····	夏 英(170)
辽宁省农民合作经济组织运行的影响因素分析·····	周 娟 张广胜(179)
社会主义新农村建设背景下农民合作的启动	
——兼论培育农民专业合作组织的一条途径·····	邱梦华(187)
现代化语境中“农民专业合作组织”发展之价值与途径·····	匡和平(194)
三类专业合作社农民政治参与比较分析·····	董进才(202)
农民专业合作社的益贫性及其机制·····	吴 彬 徐旭初(213)
略论农民专业合作社财务管理问题·····	刘广安 操亚龙(218)
基于农民专业合作社治理结构的法律服务·····	任丹丽 陶光辉(224)
论农村市场中介组织的概念与边界·····	刘东英(230)
我国农村社区合作经济组织的产权制度安排·····	傅 晨(239)
中国农村集体经济组织的农业投资行为分析·····	韩东林(249)
农村土地股份合作制的农户收入效应	
——基于江苏省苏南地区的农户调查·····	张笑寒(257)
我国农村金融合作演化路径的模型分析·····	佟光霁 王 威(265)
“国家与社会”视野下的近代农村合作运动·····	刘纪荣(273)
新情势下中国农民合作经济组织的发展与变革	
——“中国农村改革30年：中国农民合作经济组织发展”国际研讨会综述	
·····	徐旭初 邵 科(286)
后 记·····	(292)

中国农民合作组织发展的 若干理论与实践问题

黄祖辉

(浙江大学中国农村发展研究院)

一、研究农民合作组织的切入点：三种不同的研究视角

研究和考察农民合作组织可以有不同的角度。现实中,理论界对农民合作组织问题存在一定的争论,主要是对合作组织的认识存在不同的视角或不同的切入点。实际上,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。为什么要发展农民专业合作组织?可以从市场经济、产业化经营、产业组织发展的角度来研究它。这是因为在市场竞争不断加剧的情况下,小规模、分散的农户面临极大的风险和挑战,而通过建立农民合作组织,可以增强农民在市场的谈判力,帮助农民有效进入市场,解决农产品难卖等问题。因此,合作社的形成与发展,实际上既是农民和农业适应市场化的需要,又是农业组织纵向一体化和现代化的需要。无论从世界各国的农业现状看,还是从农业发展的一般规律来看,农民合作组织都是一个很重要的产业组织形式。这也是尽管我国的农民合作组织发展在历史上经历了很大的曲折,但当前政府对农民专业合作组织依然很重视,予以立法,鼓励其发展的基本原因。

第二种是基于农民权益的视角。这一视角实际上主要是从政治学和社会学有关公平和权益的角度来研究和看待农民合作组织。很多学者认为,农业之所以是弱质产业,关键是农民是弱势群体。只有把农民组织起来,通过农民自身的组织来维护和争取农民在经济社会中应有的权益,才能真正解决农民的弱势性和农业的弱质性问题。由于农民合作社具有组织农民的功能,因而在一定程度上能发挥维护与争取农民权益的作用。这就是不仅仅是经济学家,而且许多社会学家、政治学家对农民合作组织也感兴趣的原因。不过,从中国的国情以及农民专业合作社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,甚至于引导农民专业合作组织的发展,并不利于农民专业合作组织的健康发展。这样的研究视角的对象,应该是农协或农会,尽管这些组织与农民专业合作组织具有联系性,尽管农民专业合作组织也具有争取和维护农民权益的功能。

第三种是基于制度安排的视角。这是一种比较理论的,基于新制度经济学理论和方法基础上的研究农民专业合作组织的视角。在这种视角下,农民合作社被看成是一种组织制度的选择,是一种制度的安排。它从交易费用和制度安排的角度,回答合作组织为什

么在农业中如此普遍存在；揭示合作组织的制度特性与效率、合作组织与其他产业组织（如股份公司、家庭企业等）的区别、合作组织的规模特性与影响因素等。

二、农业合作组织的缘由与本质：与农业的家庭经营制度有关

合作组织在农业领域为什么这么普遍？为什么合作组织在工业领域几乎是凤毛麟角？回答这一问题需要从农业的产业特性出发，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，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，但是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，家庭经营在农业的普遍性和家庭经营在竞争市场中的局限性。从这一意义上讲，农业合作组织与农业家庭经营是互为一体的，没有农业的家庭经营，农业的合作组织就失去了存在的必要。进一步说，农业的合作制如果不以相对独立的家庭经营为基础，那么，这个合作组织就不是真正意义上的合作组织。这是一个非常重要的命题，它是合作组织的本质所在和活力所在，是判断合作组织真伪的基本准则。强调这一点非常重要，因为我们国家的合作社曾走过一段弯路。20世纪50年代初期的我国农业合作社，是遵循合作社基本原则的，但是随后却发生了质的演变，即社员家庭经营农业的自主性和主体性地位逐渐丧失，尽管此时它们仍被称作是合作经济，但实际上这种合作经济已经演变成了“一大二公”、低效率的集体经济。现实中，不少人担心农业合作社重蹈覆辙，这并不足为奇。但只要坚持合作制的基本原则以及社员是相对独立的经营主体这一合作制的本质属性，那么这个合作社就应该是有效率的，反之，就要打个问号。

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，也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，与家庭农业组织相比，农业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较家庭农业组织明显偏低。与公司农业，或者科层式的农业相比，农业合作组织的市场交易成本并非会提高，但内部治理成本会较公司农业，或者科层式的农业明显偏低。

三、关于合作社的类型问题：三种既有联系又有区别的合作社类型

除了从具体产业（产品）和产业环节对合作社进行分类外，还可以从三种角度对合作社进行分类。

第一种是横向合作和纵向合作。从农民合作组织的历史发展角度看，先是横向的合作，然后才是纵向的合作。所谓横向合作，就是相同生产类型农民的合作，或者从生产环

节来讲,是相同生产环节农民的合作。农民横向合作的基本动因是增强市场谈判力,因为分散农户在市场中是缺乏谈判力的。其次,横向合作有助于农户之间的互助和生产设施的规模利用。所谓纵向合作,是产业上下游间的合作。如生产资料供应和生产的合作,生产与营销的合作等。纵向合作的基本动因:一是降低纵向交易成本,二是获取产后增值收益和控制市场。

第二种是社区合作和专业合作。社区合作的一个重要特点是合作成员的社区性,在我国,村经济合作社是属于社区合作的范畴,尽管村经济合作社在实践中还需不断改进和完善。社区合作既可以社区产业的发展作为合作的基础,也可以涉及社区公共事务和社区服务事业。社区性合作组织在亚洲国家比较普遍。专业合作是以某一产业或产品为基础的合作,专业合作不受社区限制,因而更适合市场化和产业化发展要求。专业合作组织在欧美国家较为普遍。

第三种是传统合作和新型合作。传统合作还是新型合作是从合作社的内在制度变化和差异性来区别的。传统合作也可称作经典合作,这种合作组织是完全按照经典的合作制原则来组建和运行的。如:入社中的进出自由原则,决策中的一人一票原则,分配中的社员惠顾原则、公共积累原则,经营中的成员利益最大化原则,等等。新型合作也可称作新一代合作社,是20世纪90年代以来,伴随着农业产业化、市场化和全球化进程中的农业合作社制度的变革。新型合作组织的重要特点是在合作社中引入股权因素,进而在决策和分配过程中融入了股权的参与。对于新型合作还是不是合作制的问题,国内外仍存在争议。但不管怎么说,它是市场竞争和产业发展的结果,是制度的选择与安排,因而具有存在的必然性。在我国目前的农民专业合作社中,类似于这样的合作社也不少,但与欧美国家的新型(新一代)合作组织相比,主要的差异性在于:欧美国家的新型(新一代)合作组织是在传统合作社基础上发展起来的,是农民合作占主导、股份为辅的股份合作制,而我们的新型(新一代)合作组织大多是在公司或农业龙头企业基础上发展起来的,因而基本上是农民合作不占主导,而是企业(股份)控制为主。

四、合作社与农业产业化经营:“三鹿奶粉”事件的反思

农业产业化的实质是农业的纵向一体化,它是当今世界农业发展的趋势,是现代农业的重要特征和竞争农业的必然选择。农业纵向一体化过程中的产业组织建构及其相互关系处理是农业产业化经营的关键。20世纪90年代以来,我国的农业产业化经营开始被政府提到重要议事日程,并且得到了较快的发展,出现了多种形式的农业产业化经营的组织模式,其中最具主导性的是“公司(龙头企业)+农户”,或者说“龙头企业带动农户”的组织模式。但是值得指出的是,我国的农业产业组织发展进程与农业的产业化进程并不是很协调,主要表现在农业的产业组织发展明显滞后于农业产业化发展要求。具体地说,当市场竞争迫切需要农业朝产业化经营的方向发展时,我国的农业组织体系或者说农业经营体系并不完备。主要的问题是,由于村集体经济的普遍弱化与虚化,同时农民专业合作社组织的空缺,以农户家庭经营与村集体经济组织相结合的农业双层经营体制大多是徒有虚名和名存实亡,这使得村集体在“统”的方面的功能,或者说在服务农户方面的功能,

没能得到有效体现,在这样的情况下,我国的农业产业化经营只能是“公司(龙头企业)+农户”成为主导模式。尽管“公司(龙头企业)+农户”的模式对于解决农户农产品难卖问题,对于我国的农业产业化经营发展,发挥了重要的作用,但仍然不能说是一种非常理想的农业产业化经营模式。其主要的局限性:一是公司(龙头企业)与众多分散农户打交道的交易成本非常高;二是在这种模式下,公司(龙头企业)与农户仍称不上是真正的利益共同体,而是两个利益主体,因而两者的关系比较脆弱,一旦政策与市场环境发生不利变化,两者很容易出现分离或不合作行为。近期我国所出现的“三鹿奶粉”事件,尽管主要与食品安全监测、监管不力有关,但从产业化的组织体系分析,也与“公司(龙头企业)+农户”模式的局限性有密切关系。调查情况表明,“三鹿”奶业公司的奶源供应主要来自三个渠道:一是公司自办的奶场,二是中间商奶站,三是分散的奶农。问题奶主要来自中间商奶站和分散的奶农,而不是公司自办的奶场。其原因是:奶场是内化在公司的,与公司是一家人,两者是一个市场主体,是完全一体化的关系,而中间商奶站、分散的奶农与“三鹿”奶业公司是不同的市场主体,充其量是一种龙头企业带动型的、不完全一体化的产业化经营模式,因而在交易过程中往往会存在负外部性的自利行为。

因此,从产业化经营角度解决这一问题的途径,一是奶业公司办更多的直属奶场,即将奶业产业的上游环节内化于奶业公司。二是培育能和分散农户有机结合的产业组织,如专业合作社组织。三是发展行业协会组织,发挥行业协调与自律的作用。合作社参与农业产业经营有两种基本模式:一种欧美模式,一种是亚洲模式。欧美模式的特点是合作社自身向上下游延伸,就奶业产业而言,就是奶牛饲养、牛奶加工和销售等环节都内化在奶业合作社内部。当然这种模式也存在不足之处,主要是合作社的内部治理结构会比较复杂,管理成本较高。亚洲模式的特点是合作社不向下游延伸,尤其是不向深加工领域延伸,而是扮演连接、服务农户(社员)的中介作用,作为农户(社员)的代表,与下游龙头企业(如奶业公司)建立长期稳定的交易关系。亚洲模式实际上就是“公司+合作社+农户”的农业产业化经营模式,这一模式对于农民专业合作社还处在初期发展阶段的中国来说,是比较适合的。

五、合作社与现代农业发展:再谈农业的规模经营和经营体制

从我国的人地关系看,即使随着工业化和城市化的发展,农业劳动力还会继续向非农产业转移,我国农业建立在小规模农户经营基础上的格局恐怕在相当长时期内不会改变。与此同时,我们的农业不能由此而停留在传统农业的阶段,而是要向现代化发展。换言之,我们要探索小规模农户经营基础上的市场化与现代化道路。小规模农户基础上的农业能否实现现代化?答案应该是肯定的。农民专业合作社是开启小规模农业走向现代化之门的一把钥匙。

首先,在合作社框架中,小规模农户经营规模的劣势可以得到有效消除。这里需要对农业规模经营有个重新认识。不能单纯把农户土地经营规模作为农业规模经营的判别标志或唯一途径,而是要从专业化分工、多环节联系、多要素综合的途径来实现或判别农业的规模经营。许多国家现代农业的实践表明,小规模农户生产同样可以实现规模化的

经营和农业的现代化,其中的关键是合作社发挥了作用。在合作社内部,通过分工与合作,农户(社员)可以专心于农业生产或养殖,而将其他的经营活动,如投入品的采购,新技术的选择,信息的获取,产品的分级、包装、加工、运输、营销以及品牌化等分离出去,由合作社统一经营与服务,由此就形成了农户(社员)生产小规模,合作社经营规模化的格局。简言之,通过合作社的制度设计与安排,可以走出一条生产小规模,经营规模化的现代农业发展道路。

其次,我国农民专业合作社的发展还隐含着农业经营体制变革的重大意义。改革开放以来,我国的农业经营体制演变为农户承包经营、村集体统一服务的双层经营体制。但在实践中,大多数村集体对农户经营的服务功能发挥得不是很理想,统分结合的农业双层经营体制流于形式,使农民在市场化 and 全球化进程中处于不利地位。如何改变这一局面?除了不断完善我国农村村级集体经济制度外,重要的途径是加快农民专业合作组织的发展,建立新型的农业双层经营体制。在新型的农业双层经营体制中,农户家庭依然是相对独立的农业生产经营主体,而“统”的功能可以由农民专业合作组织来替代。从传统的农业双层经营体制向新型的农业双层经营体制的转变,无论是对于中国农业产业组织体系的完善与机制创新,还是对于中国农业的转型和现代农业的发展,都具有极为深远的意义,应予以着力推进。

六、 几点结论

(1) 农业的家庭经营是农业合作制度与组织形成的基本前提。没有农业的家庭经营,农业的合作组织也没有存在的必要。在中国,以小规模家庭农业生产为基础的农业,不仅在短期内将存在,而且从长期看也将存在,因此,农民合作组织在中国是必然和正确的选择。

(2) 在当前,农业的水平合作与纵向合作不仅需要同步发展,而且两者还应形成互动与互进。中国新型(新一代)农业合作组织的形成机理与欧美国家的新型(新一代)农业合作组织有所不同,但仍然可视为是一种发展趋势。

(3) 要进一步发挥农民专业合作组织在农业产业化经营中的作用。中国现代农业发展的产业组织体系应该是“农户家庭+农民合作组织+龙头企业+行业协会”的四位一体。合作社与农业产业化的结合方式可以有不同选择,关键取决于合作社的治理结构和产业特性。与此同时,要处理好农民专业合作组织发展与农村村级集体合作经济组织发展的关系,要积极支持与鼓励跨地区、复合型、多功能的农业合作组织的发展。

(4) 中国农民专业合作组织的发展对于在小规模农业生产基础上实现规模化经营,对于创新我国农业经营体制,实现从农业的传统双层经营体制到农业的新型双层经营体制的转变,具有十分重要的意义。

(5) 中国农民合作组织的发展不仅对于中国农民本身,而且对于中国乡村治理、中国农业现代化、中国新农村建设、中国政府体制改革与职能转变以及整个中国经济社会的进一步改革与转型,都将具有极其深远的意义。

中国农民专业合作组织发展 演变及对策措施

孙中华

(农业部农村经济体制与经营管理司)

当前,中国农村改革与发展正站在新的历史起点上,完善有利于农业农村经济发展的体制机制需要取得重大突破,中国农民专业合作组织也需要在应对新的挑战中不断发展。对此,通过深入研讨和交流提出一些可操作性的对策与建议,十分必要。

一、中国的新型农民专业合作组织是广大农民的伟大创造和自愿选择,需要尊重和保护

近一个世纪以来,中国的农民合作社事业历经坎坷,曲折不凡。始于1915年的新文化运动和1919年的“五四”运动,使合作社思想在中国得以传播。20世纪20年代初,以章元善领导的中华慈善总会,以著名的中国乡村建设理论奠基人和平民教育创始者梁漱溟、晏阳初为代表的知识分子,以孙中山为代表的民主革命先行者,以及以陈独秀、李大钊等为代表的中国共产党人,在农村积极倡导和带领农民开展了许多有深远影响的合作社实践。但是,由于封建半封建的社会制度和连年战乱,旧中国的农民合作社事业始终无法顺利发展。

新中国成立前夕,中国共产党人在总结根据地 and 陕甘宁边区引导农民发展合作社经验的基础上,确立了通过开展互助合作,组织农民恢复发展农业生产的基本思路。到1949年,互助组在华北、东北等解放区快速发展。50年代初期,拥有了土地的广大农民在自愿互利原则基础上,大办互助组、初级社等各种形式的合作组织,农业生产迅速恢复,农村生产力迅速发展。但是,1958年开始的“大跃进”和人民公社体制,严重挫伤了农民群众的积极性和创造力,中国的农民合作社事业令人遗憾地受到挫折。

30年前,安徽小岗村18位农民联名签署“生死状”,搞包产到户,悄悄开启了中国农村经营体制改革与制度变迁的序幕。1978年底,具有划时代意义的中国共产党十一届三中全会召开,农村改革全面启动。解放思想、实事求是的大讨论,冲破了人们的思想禁锢。农村多种形式联产承包责任制的迅速推广,为推动农村经营体制改革奠定了坚实基础。1983年,中央关于农村工作的1号文件宣布彻底废除人民公社体制,在中国农村全面确立以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。体制的转变和宽松的政策环境,激发了农民的积极性和创造力,家庭经营潜能得以释放,农村各种专业户大量涌现,一批由这些专业大户牵头,以提供技术信息服务为主的专业技术协会、专业技术研究会等具有合作制萌芽性质的专业合作组织应运而生。80年代末、90年代初,专业合作组织也逐步由

单纯向成员提供技术信息服务,转变为开展技术、信息、仓储、运销等综合服务。90年代中后期开始,各类专业合作组织为解决农产品卖难和农民增收问题,在坚持家庭承包经营基础上,通过开展资金、技术、劳动等多种要素合作,进一步拓展了合作的领域。进入21世纪以来,中国农民专业合作社有了新的发展,各类专业合作社如雨后春笋在各地农村蓬勃兴起,涉及的产业涵盖了种植、养殖、农机、土肥、手工编织等各个领域,业务范围进一步延伸到运输、仓储、初加工、农业投入品供应等各个环节,有的合作社产品已直供城市超市,有的已出口海外,加入到国际市场竞争的大舞台。农民群众通过自发组织兴办专业合作社,探索出了一条把农民群众组织起来发展规模经济、实现增产增收的好路子,受到广大农民的欢迎和拥护。据不完全统计,目前,各类农民专业合作组织已达到15万多个,成员总数已达到近4000万,是2002年的7倍多,其中农户成员3480多万,占全国农户总数的13.8%,比2002年提高了11个百分点,入社成员收入普遍比非成员农户高出20%以上,有的甚至高出50%以上。另据国家工商总局统计,截至2008年6月底,全国依法新登记并领取法人营业执照的农民专业合作社达到58072家,入社成员771850人(户)。

30年来的发展演变历程证明,中国新型农民专业合作组织,是农业生产专业化、规模化、市场化的必然结果,是农民群众在农村改革实践中的又一个伟大创造和自主选择。中国党和政府对农民群众的创造历来高度关注和重视,对农民群众的意愿历来格外尊重和保护。早在1984年,中央在当年的1号文件中明确指出:农民还可不受地区限制,自愿参加或组成不同形式、不同规模的各种专业合作经济组织。2007年开始实施的《农民专业合作社法》,借鉴国际合作社运动的基本原则,立足中国国情,把党的政策进一步上升为法律,赋予专业合作社法人资格,适度规范合作社的组织行为,明确规定国家的扶持政策,从而为促进和保护各类专业合作社加快发展,提供了坚实的法制保障。

二、中国的新型农民专业合作组织适应发展现代农业的客观规律和必然要求,是促进农村经济发展、社会和谐的有效载体和现实途径,需要支持和推动

新型农民专业合作组织的兴起,是继家庭承包经营、发展乡镇企业、农业产业化经营之后,中国农村又一项重大的体制创新。家庭承包经营作为农村的基本经营制度和各项政策的基石,被世界公认为中国农村改革30年取得的最重要的制度性成果,被誉为中国农村改革发展的第一次飞跃。新型农民专业合作组织就是在家庭承包经营基础上,在市场经济的环境下孕育产生的。在农户的土地承包经营权没有改变,生产自主权没有改变的前提下,通过专业合作组织提供一系列社会化服务,解决千家万户生产与千变万化市场的有效对接问题,将原本分散的单个农户组织起来,变成一个由各具独立产权地位、共同市场利益的“一体化组织”,对于这个一体化组织而言,统一面向市场、统一对外经营的专业化生产和集约化经营,使同类产品生产的产量规模扩大、效益提高,实现了另一种方式的规模经济,找到了一条有中国特色的农业规模化经营道路。我们认为,新型农民专业合作组织的发展,是对农村统分结合的双层经营体制的丰富和完善,是我国农村基本经营制度的一个创新,也是实现邓小平同志提出的中国农业“第二次飞跃”的重要突破口,完全符

合发展现代农业的客观规律和必然要求。

建设现代农业,既要靠物质技术装备做支撑,也要靠现代农业制度做保障。国际经验表明,建立现代农业制度的一个重要方面,就是要大力提高农业的组织化程度,积极推进农民的各种联合与合作,创新农业经营方式,培育发展现代农业经营组织。多数发达国家,百分之八九十的农民都加入了合作社,有的农户还同时加入好几个合作社。一些发展中国家,加入合作社的农户也越来越多。合作社的发展,不仅为农户提供产前、产中、产后一系列快捷有效的社会化服务,而且极大地促进了农产品产量增长、品质提升、加工增值和出口贸易,提高了农产品市场竞争能力,使农户获得了更多的增值利润,成为建设现代农业的骨干力量。我国农村改革30年来,特别是近几年来,各类农民专业合作社充分发挥自身优势,引领农民参与国内外市场竞争,有的在推动农业结构调整中施展本领,逐步成为挖掘农业内部增收潜力的重要组织资源;有的在连接农产品产销中崭露头角,逐步成为“农资下乡、农产品进城”的重要桥梁纽带;有的在传播市场信息、传导实用技术中大显身手,逐步成为农村实用人才的培养摇篮;有的在提升农产品质量安全水平中初露锋芒,逐步成为农业标准化生产、产业化经营的生力军。

尤其令人欣喜的是,农民专业合作社的发展,还为推动中国乡村社会经济制度变迁、发展农村基层民主、促进农村社会和谐,产生了更深层次的积极影响。合作社作为一种自治组织,其与生俱来的自助、民主、平等、公平和团结的价值观念,一直被人们称为“民主的学校和摇篮”。在这里,从建立合作社开始,起草制定章程和各项管理制度、盈余分配办法,到选举理事会、监事会等,大家都相互平等磋商,充分讨论,各抒己见。尽管目前农民专业合作社还处在初期发育和成长阶段,规章制度还不健全,作为合作社成员主体的农民平时主要忙于发展生产,对合作社的其他事务表现得并不愿意过多参与。但令人欣慰的是,对凡有损害农民利益的事,农民都会努力行使自身的权利;对凡与农民利益直接相关的事,农民都必定积极参与。在这个过程中,农民的民主意识不断增强,行使民主权利的能力不断得到锻炼和提高,农村基层民主制度建设的基础也越来越坚实。合作社作为一种互助组织,其信奉诚实、公开、社会责任和关心他人的道德观念与和谐理念,不仅有助于增强农民的合作意识,而且在合作实践中,有助于焕发农民自我教育的自觉性和创造性,逐步改变依靠姻缘、族缘或血缘的小农观念,增强互相理解和谅解精神,培育诚信团结、互助友爱、邻里和睦观念。农民专业合作社的发展,还进一步提高了农村妇女的社会地位,改善了乡村社会自治结构,加强了资源的节约和合理开发利用,促进了生态环境的保护和治理,这无疑对中国农村的现代化进程将产生深远的影响。实践表明,农民专业合作社正在逐步成为促进生产发展的助推器,改善干群关系的减压阀,建设和谐社会的稳定剂。

发展新型农民专业合作组织,既是发展现代农业的重要任务,也是建设社会主义新农村的一件大事,更是市场经济条件下政府指导农业和农村工作的重要职责。农民专业合作组织涉及的产业是弱质的农业,成员主体是弱势的农民,覆盖的地区在落后的农村。对农民群众在实践中创造的这种适合现代农业发展规律而又行之有效的新生事物,需要进一步解放思想,需要政府和社会各界大力支持、推动发展,尽快使之成为引领广大农民参与国内外市场竞争的现代农业经营组织。

三、中国的新型农民专业合作社面临新的挑战，任重而道远，需要采取有效措施，加大扶持力度，促进加快发展

当前，我国农民专业合作社特别是专业合作社总体上还处于发展的初级阶段，面临诸多新的挑战。从发展程度看，地区之间、产业之间还很不平衡，东部地区、城郊地区的发展水平和可持续能力相对较强，而中西部地区、边远地区、少数民族地区、贫困地区相对较弱；畜牧水产养殖业、瓜果蔬菜和花卉苗木等高效经济作物种植方面的合作社相对多一些好一些，粮食、油料、棉花等大宗农产品生产方面的合作社相对少一些差一些。从合作社内部看，成员覆盖面还不够广，带动农户的能力还比较弱，经营规模还不够大，经营水平有待提高，内部管理有待规范；虽然合作社都制定了章程，设立了理事会、监事会、成员（代表）大会，但有相当一部分还流于形式，缺乏有效的民主管理与监督机制。有的合作社财务管理等规章制度不健全，尤其是绝大多数都还没有建立起成员账户制度，成员民主管理、民主决策、民主监督的权利有待进一步加强。从发展的外部环境看，有关配套政策措施尚不完善；金融支持政策尚未出台，合作社贷款难的问题在绝大多数地方普遍存在；法律规定国家支持发展农业和农村经济的建设项目，可以委托有条件的有关农民专业合作社实施的具体政策尚未明确；一些已出台的税收优惠政策执行还不到位。

2004年以来，中央连续5个1号文件，都明确提出了支持农民专业合作社发展的一系列政策措施，而且力度一年比一年大。《农民专业合作社法》也专门设了一章“扶持政策”，从项目建设、财政扶持、金融支持、税收优惠等方面做了明确规定。这些措施和规定，既符合国际惯例，也符合农民专业合作社发展的客观需要。尽管这几年中央和地方政府逐步加大了对农民专业合作社的财政扶持力度，但与农民和合作社发展的需要相比还远远不够。因此，要切实贯彻落实好法律的各项规定和中央近年来5个1号文件的政策精神，牢固树立扶持农民专业合作社就是扶持农业和农民的观念，进一步采取有效措施，加大扶持力度，加快促进发展。

一是要加大项目扶持力度。要努力改进支农方式，把合作社作为支农项目建设的实施主体，凡是国家支持发展农业和农村经济的建设项目，都可以委托和安排有条件的有关农民专业合作社实施。

二是要加大财政补助力度。对中西部地区、少数民族地区、边远地区和贫困地区的农民专业合作社，以及生产国家与社会急需的重要农产品的农民专业合作社，如粮食、油料、生猪、奶业等相关产业的农民专业合作社要给予优先扶持。

三是要加快出台金融支持政策。国家政策性金融机构要降低贷款门槛，采取动态授信，产品、销售订单合同抵押等多种形式，为农民专业合作社提供多渠道的资金支持。有关商业性金融机构也要采取多种形式，为农民专业合作社提供有力的金融服务。

四是要落实税收优惠政策。凡是国家规定的对农业生产、加工、流通、服务和其他涉农经济活动的相关税收优惠政策，农民专业合作社都应当享受。同时，还要根据实践需要，抓紧制定支持农民专业合作社发展的其他税收优惠政策。

五是要加大培训力度。加快培养造就一批懂技术、善经营、会管理、有奉献精神、能够