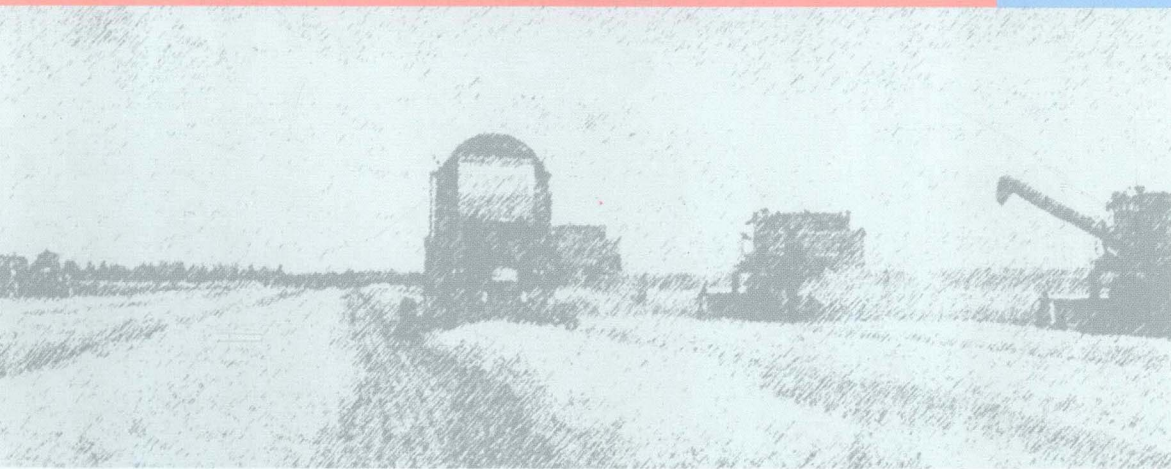


Nongmin Hezuoshe Zhongdian Wenti
Yanjiu Huibian

农民合作社 重点问题研究汇编

中国农村合作经济管理学会 编



 中国农业出版社

农民合作社重点问题研究汇编

中国农村合作经济管理学会 编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农民合作社重点问题研究汇编/中国农村合作经济
管理学会编. —北京: 中国农业出版社, 2016. 3

ISBN 978-7-109-21470-5

I. ①农… II. ①中… III. ①农业合作社—中国—文
集 IV. ①F321.42-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 032869 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)

责任编辑 刘明昌

三河市君旺印务有限公司 新华书店北京发行所发行

2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 889mm×1194mm 1/16 印张: 27

字数: 725 千字

定价: 65.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

《农民合作社重点问题研究汇编》

编辑委员会

主 任：张晓山 张红宇

副主任：王乐君 赵铁桥

委 员：王维友 张照新 于占海 孔祥智 苑 鹏
任大鹏 徐旭初 王玉斌 郭娜英 杨春悦
赵大刚 王邱驰 李二超 李世武 谭智心
贺 潇 张海姣

目 录

运 行 机 制 篇

农民专业合作社联合社调查研究报告	农业部农村经济体制与经营管理司 (3)
农民合作社联合社扶持政策研究	孔祥智 (13)
农村股份合作的实践形态和理论思考	徐旭初 (65)
农民合作社党组织建设研究	王玉斌 (88)

信 用 合 作 篇

农民合作社开展信用合作情况调研报告	农业部农村经济体制与经营管理司 (101)
农民合作社信用合作的理论与实践问题	农业部农村经济体制与经营管理司 (115)
农民合作社内部信用合作：实践困境与发展前景	张照新 (120)
农民专业合作社开展信用合作的研究	苑 鹏 (129)
资金互助信用合作社问题研究	孔祥智 (144)

扶 持 政 策 篇

财政支持农民合作社发展实证绩效分析	苑 鹏 (161)
财政涉农项目与农民合作社对接机制研究	张照新 (177)

能 力 建 设 篇

“农社对接”调查研究报告	农业部农村经济体制与经营管理司 (219)
关于新农人发展情况的调研报告	农业部农村经济体制与经营管理司 (228)
增强农民合作社服务功能研究	王玉斌 (239)
农民合作社农产品营销策略及渠道模式的运用研究	李崇光 (259)
农民合作社发展与农业科技推广研究	孙炜琳 (278)
农民合作社信息化建设研究	夏 英 (299)
农民合作社产地加工与冷链建设政策研究	任大鹏 (310)
农民合作社兴办农产品加工企业研究	徐旭初 邵 科 (323)

法 律 修 订 篇

关于修改农民专业合作社法的几点思考	张红宇 (329)
-------------------------	-----------

合作社法律修法及有关法律问题研究	任大鹏 (334)
农民合作社联合社的发展状况及立法建议	孔祥智 (342)
农民合作社信用合作专题研究及立法建议	张照新 (354)
土地承包经营权作价入股合作社的法律问题	任大鹏 (363)
关于修订《农民专业合作社法》的几点思考	苑 鹏 (370)

国际研究篇

东亚农民合作组织发展趋势及其支持政策研究	周应恒 (377)
欧美农业合作社发展研究	苑 鹏 (404)



运行机制篇

农民专业合作社联合社调查研究报告
农民专业合作社联合社扶持政策研究
农村股份合作的实践形态和理论思考
农民专业合作社党组织建设研究

农民专业合作社联合社调查报告

农业部农村经济体制与经营管理司

近年来，为了适应市场竞争的需要，进一步提升合作社自我发展能力和服务成员的水平，联合社作为我国合作社发展中的新生事物在一些地方应运而生。但现实中，联合社的发展还面临很多障碍和难题，既有思想认识上的问题，也有法律地位上的困惑。对此，中央高度重视，2013年中央1号文件及时提出，要引导农民合作社以产品和产业为纽带开展合作与联合，积极探索合作社联社登记管理办法。为贯彻落实好中央1号文件精神，首先需要摸清基本情况，加强基础研究，统一思想认识，掌握发展规律。为此，我们把联合社问题作为2013年重点调研课题，采取文献研究、实地走访、典型剖析等方式，查阅国内外相关文献资料，先后到湖北、山西、江苏、北京、河北、山东等16个省（份）25个县（市、区）开展专题调研，并走访了42个联合社、136家专业合作社。通过调查研究，我们分析了欧美日韩等发达国家联合社发展情况，阐释了我国发展联合社的重要性、必要性，总结了各地发展联合社的主要做法，梳理了取得的成效与存在的问题，提出了促进农民专业合作社联合社发展的对策建议。

一、国际视角：欧美日韩等发达国家联合社发展成熟，形式多样，经验可鉴

合作社的联合与合作，是国际合作社联盟确定的合作社七项原则之一，是世界各国合作社发展中的普遍做法。欧美日韩等国家联合社的发展相对成熟，形式多样、经验丰富，对我们发展联合社有重要启示。

（一）联合社类型

19世纪中后期以来，合作社在欧美国家得到快速发展，数量急剧增加。但是，随着技术快速变革带来的资本向各领域的渗透，市场竞争日趋激烈，单个合作社生存的压力越来越大，必须寻找新的发展出路。在英、法、德等国家，合作社开始发展纵向合作、横向联合，建立了多种形式的合作社联社。这些联社通过联合、合作等方式不断扩大规模，基层联合社开始组建地区联合社，并由地区联合社发展成全国总联盟。联合社（体）的服务内容已涉及生产、储运、加工、销售、消费、金融、住房、医疗、教育等领域，并向环保、IT等现代产业延伸。一些国家的合作社通过兼并、合并等方式进行重组，组建大型合作社，增强合作社的发展能力。需要说明的是，这些国家的联合社组织形式各异，有的是大型合作社（如美国、荷兰、德国），有的是合作社集团（如英国、法国），有的则以综合农协的形式出现（如日本、韩国）。按照经营范围不同，这些联合社或联合体大致可以分为以下4种。

1. 消费型联合社

这是最早发展起来的联合社类型，发源于英国。自1844年罗虚代尔公平先锋社成立以来，英国的消费合作社不断涌现。1850年英国出现了首个消费合作社联合社——合作社中央代理点。

为解决货源问题,1863年英国300个消费合作社成立了北英格兰批发联合社。1873年,北英格兰批发联合社联合其他消费联合社,成立了英国消费合作社联盟,形成了基层合作社—地区联社—中央联社的三级组织体系。在罗虚代尔公平先锋社基础上发展演变而来的英国合作社集团,由各地80个独立的合作社联合而成,拥有720万个人成员,设有48个地方委员会和7个地区理事会。2011年,其年营业额达到133亿英镑,雇员超过10.2万人,开设各类平价商店5000多家。英国消费联合社业务不断扩大,由最初的联合批发扩展到目前的食品、百货、保险、银行、农业、殡葬、房地产、汽车销售、旅游、医药等与人们生活密切相关的领域,满足了社员的多样化需求,促进了经济社会的发展。随后,消费联合社在法、德等国家也相继发展起来。到1912年,法国消费合作社中央联社的成员组织已多达900个,1914年猛增到3261个,社员达87.6万人,约占当时总人口的2%。

2. 营销型联合社

这种联合社在荷兰、美国等较为典型。荷兰的奶业合作社早在19世纪中后期便建立了市场销售联盟,共同销售奶制品,并在采购、加工和信贷相关环节为合作社提供服务。目前,赛贝科是荷兰最大的合作社集团,由30多个地区级合作社组成,下设100多个公司,生产销售的食糖、牛奶、饲料数量均超过该国产量的60%。美国的Southern States于20世纪60年代兼并了10个区域性合作社成为一个大型合作社,建立了全球最大的合作社育种研究机构(FFR)。1998年,Southern States又兼并了大型饲料企业Gold Kist公司的农资供应系统,合作社的经营范围从美国南部扩展到东南部。2000年,该社又收购了Agway公司的饲料批发系统,增加了10多个州的销售网络和1个客户服务中心,经营实力和服务能力大幅提升。

3. 信用型联合社

这在德国表现比较突出。1872年,莱茵地区出现了第一个农村信用合作联合社——莱茵农业合作银行。1876年,各地的信用合作联合社又联合起来组成了信用合作社的中央机构,成为德国赖夫艾森合作社总联盟。经过100多年的发展和整合,形成了沿用至今的德国赖夫艾森合作银行。目前,已形成了德意志合作银行为龙头、区域性中心合作银行为骨干、赖夫艾森合作银行和其他信用合作社为基础的现代合作金融体系。西班牙蒙德拉贡合作社也是以合作银行为核心的合作社综合体,通过建立合作银行吸收成员社的存款及居民储蓄,向成员社提供贷款服务,解决成员社发展资金不足问题。

4. 综合型联合社

日韩农协是综合型联合社的典型代表。1947年,日本参照美国《农业合作社法》的基本理念,在改组农业会的基础上成立了日本农协。与行政体制相对应,日本农协建立了“中央—都道府县—市町村”三级系统。农协针对农户家庭生产经营开展生产指导、农产品销售、生产生活资料供应、信贷、储蓄、保险以及社员福利等综合型合作与全方位服务。近年来,为应对国内外环境的变化,日本农协通过整合合并、改组、经营与决策分离等措施,进行了自我改革与调整。截至2013年4月,日本农协有703家,比1998年减少了1130家。为适应市场竞争,日本农协不断拓展业务,开始引入“六次产业”理念,构筑一、二、三产业之间的新型合作关系,利用产业融合来振兴农村经济,推动农业可持续发展。

日本农协作为政府行政力量的重要补充,在农业指导与政策执行中扮演着重要角色,相当于农村的“第二行政系统”。从第二次世界大战后长期实施的粮食管制政策到近年来日本政府主导的国内农业结构调整及相关作物减产政策,农协都是重要执行者。农协通过政治活动,凭借农民选票转化而来的政治能量,促使执政党在制定、实施农业政策时比较注意保护农民利益。

参照日本做法，韩国于1961年7月颁布了《农业协同组合法》，构建了覆盖产前、产中、产后的综合性服务体系。此外，农协还承担政府的委托业务、对外贸易以及金融信贷业务。

（二）主要做法和经验

欧美日韩等国家联合社的快速发展，得益于国家在法律、政策、资金、人才等方面的支持和保障，为我们发展联合社提供了重要借鉴。

一是健全的法律法规是联合社健康持续发展的制度保障。通过多层次的立法，一些国家规范了合作社的联合与发展，明确了联合社的合法权利与责任。美国1922年通过的《卡帕—沃尔斯坦德法》规定，农业经营者可以合作社、公司或其他形式组织起来，确定了农业合作社和联合社的合法地位，并从反垄断法中得到豁免。1926年，美国颁布的《合作社销售法》规定农业生产者和它们的合作社可以合法地生产、销售其产品，为合作社的进一步联合经营提供了反托拉斯豁免的条款。1937年的《农业营销协议法》批准了农业合作社联合起来，增强行业自律。日本在1947年制定的《农业协同组合法》，赋予农协合法地位，并对农协的设立、管理、合并与解散等做了详细规定，还明确不受政府行政干预。随着经济环境的变化，日本政府不断对法律进行修正和调整，为农协经营活动提供了法律保障。

二是政府不断完善支持联合社发展的政策措施。国外的实践表明，联合社作为弱者的“再联合”，其发展壮大离不开政府的鼓励与支持。美国以法律形式给予合作社和合作社联社有限豁免待遇、税收优惠、信贷支持，为合作社合并与联合创造了发展空间。英国在1870年成立了合作社中央委员会（后改名为合作社联盟），专门负责合作社及其联合体的行业管理，并协助其处理好与各级政府的关系。1971年英国颁布的《农业与园艺合作法案》规定，政府为农产品和园艺品的合作生产提供补助。此后，英国成立的“农业与园艺合作社联合会”具体负责有关合作社或合作社联合体的补助申请和管理事项，提高了补贴资金的分配和使用效率。日本政府每年近4万亿日元的农业补贴资金，主要通过农协体系发放到农户。同时，政府还给农协比私人企业更优惠的税收政策，如反垄断法不适用于农协经营的农产品和农资，农协的各种税率均比其他法人纳税税率低10%。

三是发展合作金融有助于联合社做大做强。在一些国家，发展合作金融成为促进联合社做大做强的有效手段。日本合作金融尤其发达，几乎涵盖了农村地区的全部金融业务。日本农村合作金融体系是农协的一个子系统，也是一个具有融资功能的独立信用合作体系。合作金融组织归农协会员所有，农户入股参加基层农协成为农协会员，基层农协入股参加信用农业协同组合联合会，信用农业协同组合联合会又入股组成农林中央金库。基层农协的各项存款余额呈逐年递增的趋势，吸收的储蓄由1990年的56万亿日元增加到2010年的87万亿日元，70%以上的涉农贷款都来自于农协的合作金融机构。西班牙的蒙德拉贡联合社不仅建立了全国范围的合作银行，吸收居民存款并为成员提供贷款，还允许成员入股获得股息收入。

四是加强联合社专业人才的培养。很多国家在联合社发展中，都非常注重对人才的教育和培训。英国的合作社联盟专门成立了合作社学院，为成员社提供必要的教育和培训。日本农协发展的一条重要经验就是重视对人才的培养，特别是对农协带头人及核心成员的培养。日本农协建有完整的教育体系，国家设有农协中央学院，各地设有40多所农协大学及各种研修中心。美国的地方农业院校一般都设有农业技术和市场管理人员的相关课程，为联合社提供人才培训。以色列高度重视教育，在联合社发展中也得到了体现。以基布兹联合体为例，每个基布兹无论大小都设有专门的教育委员会，有自己的小学，甚至还开办了职业中学和高等学校。

二、客观使然：我国发展联合社十分必要，意义重大

顾名思义，联合社是合作社之间的联合，是按照自愿、平等、互利的原则组建的经济性组织。农民合作社作为一种联结农户和市场的新型农业经营主体，有效提高了农民的组织化程度，增强了农户进入市场和参与竞争的能力。然而，我国农民合作社作为弱势群体的联合，自身规模较小、实力较弱、合作方式单一，整体竞争力不强，在市场参与中往往处于不利地位，影响了功能作用的发挥。这就要求不断推进合作社组织制度创新，组建多种形式的联合社，扩大合作社的规模，发挥规模效应，增强合作社在市场竞争中的主动权，最大限度地实现农民成员的经济利益。

（一）发展联合社是做大做强农民合作社、应对市场竞争的现实选择

随着改革开放的深入，越来越多的工商资本和跨国企业进入农业领域，合作社面临的竞争日益激烈，单个合作社难以与之相抗衡。面对这种形势，合作社只有走联合之路，才能有效应对激烈的市场竞争。合作社以产品和产业为纽带开展“再合作”，有助于集成整合资源要素，形成规模经济优势，能更好实现规模效应。合作社联合起来，能够增强经济实力，更有条件向包装、储藏、加工、营销等领域延伸，拓宽发展空间，增强抗风险能力。合作社抱团发展，可以提高产品和服务的市场占有率，摆脱单兵突进、各自为战、受制于人的困境，提高谈判地位，维护自身权益，实现持续发展。

（二）发展联合社是提高农业组织化程度、构建新型农业经营体系的内在要求

农业组织化程度低是制约现代农业建设的重要因素。近年来，农民合作社快速发展，加强了农民之间的联合，推动了规模经营。但是，多数农民合作社规模还比较小，合作社之间的协同协作机制还不完善，农业组织化程度低的问题还没有得到有效解决。发展联合社，加强合作社之间的分工协作，提供农业生产、市场信息、产品销售等方面的服务，有助于在农业生产经营中实现更广范围、更大程度、更高层次上的联合与合作，形成运行规范、功能配套、优势互补的合作形态，有效提高农业组织化程度，增强农业社会化服务功能，对于加快构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系具有重要推动作用。

（三）发展联合社是培育壮大主导产业、建设现代农业的有力举措

发展规模经营，壮大主导产业是建设现代农业的基础。合作社的重要特征是“生产在家、服务在社”，能够坚持家庭经营在农业中的基础性地位，实现了分散农户联合生产、共同经营、统一服务，推动了规模经营。联合社依托当地资源禀赋和产业优势，将关联度密切的合作社联合起来，扩大了优势产业的区域规模，推动了主导产业的培育和发展。同时，联合社为了积极应对市场竞争，在扩大经营规模的基础上主动引进推广新品种新技术，推行标准化生产，开展产品质量认证，促进了高产、优质、高效、生态、安全农业的发展。

（四）发展联合社是增强行业自律、维护市场秩序的重要手段

公平的竞争环境、有序的市场秩序是社会主义市场经济健康发展的必要条件。目前合作社发展很快，数量快速增长，在同一区域、同一产业形成了多个合作社并存的状况。由于缺乏相应的

行业规范，一些地方农民合作社存在竞相压价、无序竞争的现象，影响到产业的健康发展和合作社的发展壮大。联合社的成立，能够使原来的合作社之间的相互竞争关系，转变为团结协作、优势互补、合作共赢的利益联合体，共同维护市场秩序、促进公平竞争、保护行业利益、实现行业健康发展。

（五）发展联合社是推进城乡要素良性互动、实现资源均衡配置的有效途径

长期以来，我国资源要素配置整体上向城市和工业倾斜，农村土地、劳动力、资金等要素大量流向工业和城镇，影响了农业农村发展，导致了工农发展失调、城乡发展失衡。联合社在一定程度上突破了乡村的行政区划，打破了行业界限，成为联结合作社与市场、农村与城市的桥梁和纽带，在扩大经营规模、实现范围经济的基础上，增强了经济实力，提高了农业经营效益，有助于吸引城市资金、技术、人才、信息等先进要素进入农业农村，促进城乡之间资源的良性互动。

三、实践探索：各地发展联合社措施有效，类型多样

目前，联合社自下而上、由点到面蓬勃发展。据各地上报统计，全国各类联合社达到6 000多家，涵盖成员专业合作社84 000多个，带动农户达560多万户。

（一）各地发展联合社的主要做法

近年来，各地采取有效措施，积极引导农民专业合作社发展联合社，探索出一些切实可行的做法。

——出台法规制度。不少地方赋予了联合社法律地位，构建了规范联合社发展的制度框架。一是制定法规。北京、重庆、山西、海南、江苏、辽宁等12个省份在制定地方性法规时，对联合社的设立运行做了进一步规范。如重庆市规定，两个或两个以上农民专业合作社可以根据自愿、平等原则组成联合社，并享受农民专业合作社的有关优惠政策。海南省规定，联合社经县级以上工商行政管理部门登记，领取农民专业合作社联合社营业执照。二是明确管理办法。天津、湖北、湖南、浙江、山东、河南等省份出台了联合社登记管理暂行办法或意见，对联合社设立的依据、条件、名称和经营范围、登记管辖、设立分支机构、变更注销、监管与服务等方面做了明确规定。三是出台示范章程。浙江省在总结试点经验、广泛征求意见的基础上，制定了专门的《农民专业合作社联合社示范章程》，对联合社的组成成员、经济性质、业务范围和盈余分配等进行了系统规定。

——制定扶持政策。一些地方在项目资金、技术培训、金融信贷、品牌建设等方面出台了一系列的政策措施，为联合社的组建与发展提供了重要保障。涉农项目方面，湖北省要求市县乡各级政府对联合社进行大力扶持，并规定在示范社评选和涉农项目申报中向联合社倾斜。财政资金方面，浙江省从2013年起将联合社纳入专项资金补助范畴，并优先安排；陕西省在《农民专业合作社提升工程项目指南》中明确要求在专项资金安排上给予联合社倾斜，目前已有20多家联合社得到了资金支持。技术培训方面，山东省将联合社列入财政支农的重点扶持范围，利用阳光工程、新型农民培训等项目把联合社纳入优先培训对象。金融服务方面，四川省指导联合社建立健全风险金保障制度、互助担保机制和政策性保险机制，对联合社设立的风险金给予财政补助，鼓励联合社以互助金为基础建立会员担保制，将联合社成员的农产品全部纳入政策性农业保险范围。

——强化指导服务。一些地方按照循序渐进、分类指导的工作思路，从内部管理、生产技术、农业信息等方面强化对联合社的指导服务。积极帮助联合社完善内部管理机制，建立健全财务管理、市场拓展、利益分配、风险承担等制度。山东省各级经管部门建立健全了农民合作社联合社联系制度，县、乡辅导员包乡包社，对联合社的管理运行进行重点指导，促进联合社规范发展。加强生产技术信息服务，建立健全农业技术服务制度和农业信息服务网络，广东、安徽、山西等地为联合社免费提供生产技术咨询服务，并组织技术人员为联合社社员提供技术培训。

——加强宣传推介。一些地方通过观摩交流、典型推介等多种形式，宣传引导同区域、同行业、同类型农民合作社以产品和产业为纽带，在劳动、技术、产品、资本、品牌等方面开展合作与联合，组建联合社。海南省每年开展合作社巡回宣传，鼓励合作社之间开展横向联合纵向合作，并树立一批典型，通过巡回宣传小组推介到各市县。陕西省成立了全省农民专业合作社联合会，通过《农民专业合作社》杂志和网站，积极开展信息交流和业务联合，为合作社之间交流、联系搭建了平台，对促进联合社发展起到了重要作用。

（二）联合社的主要类型

一些地方根据合作社自身优势，结合实际需要，发展了组织形式多样、合作内容丰富的联合社。既有单一品种联合的，也有多品种联合的；既有沿产业链上下游联合的，也有跨行业跨区域联合的；既有合作社自发联合的，也有农业企业牵头联合的。按照经营特点，联合社大致分为以下四种类型。

1. 生产型联合社

这是基于某一种农产品生产，通过专业合作社的联合，以降低生产成本、提高经济效益为目的的合作社联盟。生产型联合社一般具有以下特点：侧重于同类产品的合作社联合，主要生产本地区的某一种名特优农产品；注重引进先进生产技术，提高生产的集约化标准化水平；进行简单的产后处理和分级包装，多数具有注册商标；销售渠道比较稳定，与加工企业和专业市场联系紧密。这种联合社在农资购买、技术引进、产品销售等方面有规模优势，可以有效降低生产经营成本。江西省上高县汇农种植业合作联社，以“标准化生产、规模化经营、工厂化育秧、机械化操作、现代化管理”为手段，种植优质高产水稻近3万亩^{*}，不仅降低了农资采购价格，还提高了产品销售价格。山东省诸城市北端茗茶叶生产联合社，积极推行标准化生产，对品种的引进、育苗、施肥、采摘、剪枝及越冬管理进行了统一技术指导，对茶叶的分级、烘炒、包装做了统一要求，培育了区域品牌，每亩茶园的产值由原来的2 000元增长到8 000元。

2. 销售型联合社

这是合作社围绕农产品销售，通过联合专业合作社来丰富产品、稳定供给、增加利润的销售联盟。蔬菜、水果专业合作社多采取这种组织形式进行联合，这也是当前联合社发展的主要类型。这种类型的联合社具有以下特点：主要从事鲜活农产品销售，一般是由有固定销售渠道的合作社作为核心发起人，具有冷藏、运输等必要的设施设备，有从事市场营销的专业人员，有的还聘请了职业经理人。这种联合社改变了每个合作社都要跑市场、搞销售的局面，减少了销售环节，摊薄了运营成本，有助于培育品牌、提高效益。相对而言，销售型联合社面临更大的市场风险。江苏省为缓解本地合作社果蔬、水产销售难题，成立了76家“苏合”销售联合社，开设206家直营店，配有专门冷链运输车辆，将1 440多家成员合作社的产品统一销售，2012年全年

^{*} 亩为非法定计量单位，1亩=1/15公顷。——编者注

销售收入 17.3 亿元。

3. 产业链型联合社

这种联合社由于涵盖了生产、加工和销售各环节，也称为一体化联合社。这种类型一般由大型专业合作社牵头，围绕优势产业，将上下游各环节的合作社和农资供应、农产品加工流通等企业整合在一起。产业链型联合社具有以下特点：集生产、加工、销售于一体，抗风险能力较强，成员社之间的交易成本和机会主义风险较低，增值效益最大限度地留在联合社内部并按成员社贡献大小进行分配。这是一种比较理想的合作社联合方式。2012 年 1 月，湖北省天门市天惠农业服务专业合作社、阳新县东风农场种养殖专业合作社和武汉天惠生物工程有限公司牵头，联合 102 家种植、养殖、加工、销售等领域的合作社，成立了湖北省武汉天惠种养殖联合社，建立了“楚合”商城。联合社通过提供农业生产资料、实用农业技术、产品销售等全方位服务，标准化生产能力、品牌化销售能力不断提高，已有上百个品种，年销售额上亿元。

4. 综合型联合社

这是在一定行政区域内，各种类型的合作社的联合组织形式。综合型联合社一般由行政部门推动成立，主要发挥规则制定、利益协调、信息交流、行业自律等功能，与上述三种类型联合社相比较，虽然都是在工商部门登记的经济组织，但具有联合会的某些特征。这类联合社基本涵盖了区域内的所有合作社，根据成员社需要提供相应服务，总体与成员社联系相对松散，很少发生产品交易。河北省灵寿县青同镇农民联合社涵盖了全镇现有的 25 个专业合作社和 6 家龙头企业。联合社指导了成员社开展土地入股、协助制定统一规划、发展农业观光示范园，并推动 5 家养殖专业合作社和养殖企业联合建立沼气设施，实现了养殖废料再利用，改善了社区的生态环境。

四、喜忧参半：联合社发展成效很大，问题不少

从调研情况看，联合社发展取得了明显成效，但也存在一些突出困难和问题，需要认真总结和深入分析。

（一）联合社发展成效显著

联合社的发展，不仅增强了专业合作社的发展能力，更推动了农业的规模化经营，促进了现代农业产业体系构建，加快了现代农业建设步伐。

一是规模经济效益显著增强。从各地情况看，联合社的成员合作社少则五六家，多则上百家，有的还吸纳了专业大户，扩大了农业经营规模，在农资采购、农机作业、统防统治、产品销售等生产经营环节取得了明显的规模效益。湖南省隆平高科种粮合作社联合社由 48 个成员社组成，入社成员发展到 18 651 户，覆盖 7 市 18 县，种粮面积 30.7 万亩，辐射带动面积近 20 万亩。通过使用优良品种和新技术，开展统一耕种、统防统治，亩均增产近 100 千克，降低生产成本 50 多元。江西省彭泽县安泰农机联合社拥有几十台农机具，服务覆盖全县 80% 的地域，通过大面积机耕、育秧、机播、机防、机收等，提高了当地农业经营的规模化、集约化水平。

二是农业产业链条有效延伸。调研发现，一些联合社通过把不同环节的合作社联合起来，促进了产业链上下游的协同整合；很多联合社还积极发展农产品加工、储藏、运输、销售等业务，拓宽了农业生产经营的增值空间。拥有近百家成员社的北京市密云县板栗联社，建设了冷库，购置了分拣设备，为客户提供冷藏和筛选等初加工服务，使当地板栗的销售价格比周边产区每千克高出 0.5 元左右。湖南省汉寿县金琮甲鱼专业联合社成立之后，积极向育种和营销领域延伸，开

展优良品种选育，并在全国设立了 116 个直销点，逐渐形成了繁育、生产、销售为一体的发展模式。

三是服务能力明显提升。联合社在注重发挥各个成员社比较优势的同时，通过资源统筹整合，既为成员社提供更价廉、更有效和“适销对路”的生产服务，还能在更大区域和范围内开展单个合作社难以提供的组织协调、风险预警、信用担保、市场开拓等服务。四川省郫县蜀上锦蔬菜合作社联合社由 12 家成员社和 2 家流通企业组成，跟踪分析市场行情变化，指导成员社及时调整种植品种与面积，有效规避了价格波动带来的市场风险。浙江省吴兴区粮梦粮油合作社联合社开展贷款担保服务，由成员社各出资 15 万元存入嘉兴银行，按照 1:5 放大后贷款规模可达到 1 500 万元，满足了各合作社生产所需资金。

四是先进技术得到推广应用。一些联合社根据自身发展需要，直接与农业科技部门合作推广新品种、新技术，督促成员社大力推行标准化生产，建立农产品质量安全追溯体系。广东省惠州市广博大种植合作联社与省农科院建立合作关系，积极采用新品种新技术，并请专家学者对疫病防控、田间管理等技术进行指导，提升了产品的科技含量。山东省潍坊市丰谷农产品联合社指导成员社建立了从田头到餐桌的质量追溯制度，不允许质检不合格的产品上市销售。

五是农民收入快速增加。与单个合作社相比，联合社拥有更大的市场话语权和主动权，不仅提高了产品销售价格，降低交易成本，还通过延长产业链条增加就业岗位，拓宽了农民增收渠道。山东省潍坊市然中然农产品合作社联合社对成员社生产的山核桃进行统一分级、包装和销售，每千克可以卖到 52~56 元，比单个合作社售价高出 30%~40%。北京兴农鼎力种植合作社联合社为 50 多位农民提供了农机操作、田间管理等工作岗位，人均月工资 2 700 元，还缴纳五项社会保险。

（二）当前联合社面临的突出问题

目前，联合社刚刚起步，组建标准也不统一，发展中还存在一些困难和问题。

一是对联合社的认识不一致。很多专业合作社对什么是联合社、如何组建联合社还不清楚，一些地方的指导部门对发展联合社的重要性缺乏应有认识，也不知道如何指导和规范联合社的建设与发展。有的地方认为联合社就是简单地把专业合作社组织起来开个会、挂个牌，甚至有的地方认为联合社不过是专业合作社的扩大版。个别地方也存在定任务、下指标的问题，极个别地方也存在违背合作社意愿强制联合的现象。这些致使一些地方对发展联合社思路不清、方向不明、措施不具体，影响了联合社的健康发展。

二是缺乏法律政策支持。由于农民专业合作社法主要是促进合作社建设与发展，对联合社没有涉及。尽管一些省市的地方性法规对联合社做了相应规定，但过于笼统，对联合社的法律地位、法律责任以及登记、管理、扶持等缺乏明确具体的规定。致使一些地方存在联合社登记难、监管不到位、发展不规范等问题。同时，支持联合社发展的政策措施还比较缺乏，现有合作社的优惠政策也没有把联合社纳入支持范围，尤其是缺乏财政、税收、金融、用地等方面的政策措施。

三是运行机制不健全。一些联合社没有建立管理制度，已经建立的多数也流于形式。有些联合社没有设立相应的决策监督机构，不少联合社出现管理不民主、决策一言堂的问题，甚至被某一合作社完全控制而随意侵害其他成员社的合法权益。一些联合社没有建立紧密的利益联结机制，没有按交易量或贡献大小返还盈余，有的甚至没有独立的成员账户和交易记录。

四是缺乏实用人才。专业合作社普遍面临人才匮乏的问题，联合社更是如此。相比而言，联

合社更需要懂经营、善管理、能销售的专业人才。尤其是当前信息技术日新月异、市场行情瞬息万变，发展机会稍纵即逝，对联合社的经营管理人员素质提出了更高的要求。目前，绝大多数联合社的管理人员都由成员社的工作人员兼任，这些管理人员本身文化水平偏低，也没有经过专业培训，难以适应联合社发展需要。同时，联合社经济实力不强，工作生活条件相对艰苦，难以吸引和留住大学生等高素质人才。

五、未来抉择：发展联合社的对策建议

发展联合社对建设现代农业、繁荣农村经济、增加农民收入有重要意义，既符合中央精神，也顺应农民期盼和合作社发展趋势，有广阔的发展空间。为引导联合社健康发展，立足联合社发展实践，借鉴国内外经验做法，提出以下对策建议。

一要合理界定联合社的内涵。目前，各地对联合社的认识、标准不尽一致，在实践中做法差异很大，主要参照合作社的组建方式来发展联合社。联合社成员既有合作社，也有企业 and 专业大户，甚至还有基层涉农部门和退休人员、村干部、大学生等个人，存在参与主体多元化带来的泛化现象。从国外经验来看，联合社基本上是基层社联合组建的。我们认为，联合社应是合作社根据发展需要，自愿联合、民主管理的互助性经济组织，是农民及其他农业经营主体在合作社基础上更高层次的再联合、再合作。联合社应是合作社之间的联合，而不应由企业和个人作为成员。确需参加的，可通过参与或领办合作社进入联合社。

二要严格遵循发展联合社的原则。在发展联合社过程中，要处理好市场决定资源配置和更好发挥政府引导作用的关系。要尊重合作社的主体地位，按照平等、自愿、互利原则，自下而上组建联合社。在发展联合社工作中，政府要引导不干预，服务不包办，不得采取自上而下、行政命令的形式下指标、强联合。要坚持联合社的经济性、服务性、民主性的特征，在功能定位上注重经济性，让合作社通过联合取得经济效益，让农民成员得到更多实惠；在价值取向上体现服务性，坚持服务成员的宗旨，提供低成本、便利化的服务，而不是“建庙供菩萨”增加合作社的负担；在内部管理上坚持民主性，坚持成员平等、民主办社，体现合作社和广大农民成员的利益诉求，防止“一社独大”、少数人说了算。

三要赋予联合社法律地位。联合社的发展要有法可依、有章可循。将联合社纳入农民专业合作社法调整范围，赋予联合社法人地位，明确联合社法律责任、设立标准、成员登记、功能定位、运行机制、盈余分配和财务管理等内容。同时修订《农民专业合作社登记管理条例》，对联合社设立、变更、注销及备案登记等事项做出具体规定。指导各地抓紧修订和完善地方性法规。

四要积极引导联合社规范发展。完善规范的运行机制是联合社健康发展、有效运转的制度保障。一是明确产权。联合社是成员社独立生产经营基础上的联合体。在组建联合社的过程中，应确保成员社资产的独立性，避免成员社功能被弱化，坚决防止财产归大堆。二是建立健全规章制度。指导联合社量身打造具有自身特点的章程，完善财务会计、盈余分配、产品质量控制等各项内部管理制度。三是加强民主管理。充分尊重成员社的主体地位，健全成员大会、理事会、监事会等组织机构，充分发挥其职责作用，强化民主监督、社务公开。

五要制定扶持联合社发展的优惠政策。从本质上讲联合社就是大型的合作社，应享受合作社的优惠政策。同时，联合社也有区别于合作社的特性，它们对保障粮食安全贡献更大、资金需求更旺盛、系统风险更集中、配套设施建设需求更强烈，要研究制定针对联合社自身特点的政策措施。在农业补贴、项目资金、财政奖补等方面给予倾斜，减免农产品精深加工所得税、增值税，