

FARMERS INTEGRATED COOPERATIVE

2016年卷

综合农协

中国“三农”改革突破口

FARMERS INTEGRATED COOPERATIVE:
A BREAKTHROUGH IN CHINA RURAL REFORM

杨 团 孙炳耀 等/著

中国社会科学出版社

FARMERS INTEGRATED
COOPERATIVE.

2016年卷

综合农协

中国“三农”改革突破口

FARMERS INTEGRATED COOPERATIVE:
A BREAKTHROUGH IN CHINA RURAL REFORM

杨 团 孙炳耀 等/著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

综合农协：中国“三农”改革突破口. 2016年卷 / 杨团等著.
—北京：中国社会科学出版社，2016.9

ISBN 978-7-5161-8820-0

I. ①综… II. ①杨… III. ①农业合作组织—研究—
中国 IV. ①F321.42

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第205135号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲158号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016年9月第1版
印 次 2016年9月第1次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 26.75
插 页 2
字 数 425千字
定 价 78.00元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010-84083683

版权所有 侵权必究

目 录

河北“新农协”试点

探索“新农协”，破解基层供销社综合改革难题	/ 3
内丘县金店镇新农村综合发展合作协会章程（试行）	/ 40
“新农协”：农村经济社会发展的一支重要力量	/ 52
河北省基层供销社综合改革试点阶段报告	/ 60
河北省基层供销社综合改革试点进展报告	/ 70
关于基层供销社综合改革试点的报告	/ 80
河北省基层供销社综合改革试点方案与框架	/ 86
河北省基层供销社综合改革试点纪事	/ 99

供销社综合改革

创新供销合作社 打造新型农业经营体系中坚力量

胡正堦 孙炳耀 窦 勇 艾永梅 / 133

从供销社“双线运行”谈开去

——试论供销合作社的未来走向和战略重点

杨 团 / 150

河北省供销总社的综合改革探索

郭志江 / 172

关于供销社深化综合改革的几个问题

杨 团 / 175

关于供销社深化“综合改革”现状的研究

——以河北省曲周、邯郸、武安三地供销社为例 曹 斌 李小萍 / 181

山东省供销社综合改革考察报告 赴山东省供销社合作社调研组 / 203

对湖北省供销社改革发展的几点看法 宋亚平 / 211

我国供销合作社的前身：涉县合作社 / 218

农民合作组织发展

2015 年中国农民组织化进程报告 许欣欣 / 229

“去部门化”：中国农业社会化服务体系构建的关键 仝志辉 / 243

河南濮阳市农村贷款互助合作社调研报告 兰世辉 / 256

乡村民间组织在农村民主政治建设中的作用 毕天云 / 265

农村人才发展

大力推进农村社会工作人才队伍建设 孙炳耀 / 277

乡村社区工作者培训：“禾力计划”项目终期评估报告 瑞森德 / 287

调查与研究

论抵抗中的小农（牧） 达林太 郑易生 / 345

应重视丘陵浅山的现代技术高标准生态农业综合开发利用

孙炳耀 杨 团 / 368

高地租的形成机制及相关问题 姜斯栋 / 375

我国农村的长期照护制度创新

——山西永济蒲韩社区失能老年人照料研究 杨 团 / 384

国际借鉴

日本农业协同组合改革现状与“综合农协”存在的实践意义

——以日本青森县相马村农业协同组合为例

金红兰 曹 斌 神田健策 / 403

后记

/ 422

河北“新农协”试点



探索“新农协”，破解基层 供销社综合改革难题^{*}

中国社会科学院社会政策研究中心

北京农禾之家咨询服务中心

河北省基层供销社综合改革试点研究组

供销社综合改革的关键点和难点在于基层，河北省供销合作总社迎难而上，按照《中共中央国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》（中发〔2015〕11号）指出的方向，积极进行探索。2015年6月，河北省供销总社领导开始布局基层社综合改革试点，与中国社会科学院社会政策研究中心、北京农禾之家咨询服务中心组成试点研究组（简称试点研究组）开展调研、咨询和指导服务。

在省、市、县及基层各级供销社干部职工努力下，特别是在内丘县及金店镇领导的大力支持下，经过数月研究论证和组织协调的方案，形成了关于建立新农村综合发展合作协会（简称“新农协”）的共识。通过近半年的宣传传播、组织发动等筹建工作，获得了农民的拥护和支持，于2016年4月8日在金店镇正式挂牌成立“新农协”，在中央11号文件颁发一周年之际，交出了一份新的答卷。

“新农协”是基层供销社综合改革走出的重要一步，对农村基层治理有

^{*} 该文为中国社会科学院社会政策研究中心、北京农禾之家咨询服务中心、河北省基层供销社综合改革试点研究组交给河北省供销合作总社的试点总结报告，2016年8月10日提交。该文由杨团、孙炳耀、姜斯栋、刘建进、全志辉执笔，李人庆、吕学静、孙同全、王小鲁、许欣欣、郑易生、刘闯等参与了讨论。

着积极影响。它体现了供销社系统背靠政府，主动与智库结盟，深耕基层的成效。我们受河北省供销合作总社的委托，在一年来调查研究及改革实践的基础上，进行初步总结，展现其中的新做法，思考其中的新经验，研究其中的新问题，以求持续改进，走出探索基层供销社综合改革的新路。

一 “新农协”及基层供销社改革的背景

提出基层供销社改革试点的任务，明确“新农协”探索的内容和目标，基本的考虑在于以下五个方面的背景情况：

（一）中央要求把供销社办成综合性农民合作组织

2015年3月，《中共中央、国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》颁发，指明了供销社改革的方向，明确要求发展综合性的农民合作组织。《决定》指出在“农村经济社会发展进入新阶段”的背景下，“迫切要求发展覆盖全程、综合配套、便捷高效的农业社会化服务”，“新形势下加强农业、服务农民，迫切需要打造中国特色为农服务的综合性组织。”

《决定》指出供销社担当这一重任的有利条件：“长期以来，供销合作社扎根农村、贴近农民，组织体系比较完整，经营网络比较健全，服务功能比较完备，完全有条件成为党和政府抓得住、用得上的为农服务骨干力量，要充分用好这支力量。”

《决定》明确了供销社改革的目标：“到2020年，把供销合作社系统打造成为与农民联结更紧密、为农服务功能更完备、市场化运行更高效的合作经济组织体系，成为服务农民生产生活的生力军和综合平台，成为党和政府密切联系人民群众的桥梁纽带。”

为实现上述目标，《决定》特别强调基层供销社改革，指出“基层社是供销合作社在县以下直接面向农民的综合性的经营服务组织，是供销合作社服务‘三农’的主要载体。”要求“要按照强化合作、农民参与、为农服务的要求，因地制宜推进基层社改造，逐步办成规范的、以农民社员为主体的合作社，实现农民得实惠、基层社得发展的双赢。”

（二）农村基层治理需要有创新性的探索

改革开放以来农村基层经济社会主体发生了很大变化。家庭承包经营强化了农民的主体地位，改变了村集体与个人的关系。随着城市化的发展，2.7亿多农民在外打工，1亿多老人、儿童和妇女在家留守，农民家庭经济和生活面临新的问题。村民委员会作为法定组织，与村党组织一起，被党和政府赋予农村基层治理核心的职责，但多数村庄集体经济实力不佳，无法给村级组织提供支持。计划经济时期建立的农技、农机、兽医、水利、文化服务等“七站八所”机构逐渐从公共服务主体演变为市场主体；曾经一统农村市场天下的基层供销社被边缘化。农村新组织迅速成长：农村专业技术协会、农民专业合作社的作用日益明显；农业企业实力扩大；家庭农场增强了农民的主体能力；农村社区服务中心等社会公益组织也在成长。

农村基层经济社会主体的变化，需要基层治理结构有相应的变化。人民公社时期大统一的基层治理结构解体，农村“原子化”的主体逐渐组成新的结构，形成多元化、分散化、模糊化、松散化的网状治理结构。在村范围内，村民与经济合作社、村民委员会、村党组织建立经济、社会、政治权利关系，三者的职能和权力相互重叠。农民专业合作社与农业企业边界模糊，供销社领办合作社，力图建立各类经济主体的联系，并通过县、乡（镇）的“农村合作经济联合会”及其分会，加大了联络面，但其作用有限。公共权力机构与村集体、村民自治组织以及各种经济组织的关系，缺乏稳定的框架。各地做法差异很大。

农村基层经济社会主体的变化，需要有基层治理机制的相应变化。人民公社时期简单依靠行政机制进行管理。改革之后，行政机制大为弱化，政府公共服务难以单靠行政力量下沉到基层，需要借助社会机制甚至市场机制。在改革过程中调整村“两委”的关系、乡镇公共权力机构对基层选举的影响以及政府委托村委会的公共服务职能，都表现为基层治理机制的调整。而基层治理机制调整需要有能代表农民利益、获得农民信任的有担当、有能力的新型组织主体。曾在计划体制下的农村基层治理结构中承担重要角色的基层供销社究竟能不能指望？基层供销社能不能通过改革和重建形成新型组织

主体，通过合作机制甚至借助一些必要的行政机制来承担政府委托的公共服务，以发挥在新形势下的基层治理中的作用，是我们此次供销社改革组建“新农协”试点要探索的核心问题。

（三）基层供销社面临诸多问题，在基层治理体系中严重缺位

试点研究组围绕供销社改革问题在河北多地以及山东开展调研，了解改革的背景和基础情况，发现基层供销社普遍存在以下问题：

第一，基层供销社离与农民建立紧密关系、与农民成为一体的目标尚有很大距离。基层供销社与农户之间大抵是市场关系而非合作关系，有的地方基层供销社状况好，但农民不一定同步获利。农户入社的原始股金大部分退完，尚存的部分成了呆账，没有股息和分红。较好的基层供销社也只是服务商之一，远不是农户的经济社会利益代表，农民只是客户，不是主人。

第二，基层供销社为农服务的能力十分薄弱，服务职能很窄。流通领域的传统优势几近丧失。尽管在农地托管服务上有所前进，不过，抽离了与农民密切联系的这种服务，本质上与“公司加农户”模式差别不大，只是争夺客户的一种竞争手段。尤其是基层社及下属网点已经演变为员工或员工家属的个体租赁经营，基本丧失了供销社的集体性质，进货渠道也主要不是供销社系统。

第三，尽管基层供销社按照中央精神领办了一批农民专业合作社并组建联合社，但作用有限。大部分合作社只吸收了少数农户，而且核心社员主要是大户、富户。联合社发挥功能较好的，与成员合作社之间大多数是市场关系，社有企业与之签订单，成员合作社照单生产。成员社少有横向联合，也没有分享各环节利润，还缺乏参与管理的动力。总之，基层供销社不管领办专业社还是建立联合社，其做法都更接近私人企业，这距离合作经济制度越来越遥远。

（四）来自基层的综合性农民合作组织发展经验

我国农民专业合作社近年出现综合化趋向。《专业合作社法》规定的组织范围及功能过于单一，近年在实践中被突破。例如资金互助，就是动员社区内部资金通过合作社信用部的信贷业务满足生产、流通服务的需要。中央

重视实践中的变化，提出鼓励专业合作社开展信用合作。一些合作组织在经济功能基础上，增加了社会服务功能。因此，近年中央一号文件更多的是使用“农民合作社”概念，不再强调“专业”二字。

综合性的农民合作组织开始走向联合，扩大组织规模，扩大成员的覆盖范围，拓宽服务的空间范围。虽然《农民专业合作社法》未提及联合社，但多数地方已允许联合社注册，并将其纳入制度化框架之内。专业合作社通常在村的范围内开展服务；而联合社则多在乡镇范围开展服务，甚至出现不少县级联合社。

农民合作社向综合化、联合化方向发展，涌现很多成功的经验。山西永济蒲韩农民种植、养殖专业合作社联合社就是一个典型例子。它有社员三千多户，服务范围跨蒲州镇和韩阳镇43个村，故称为“蒲韩社区”。联合社开展的服务包括唱歌跳舞，体育活动，传统手工艺，环境治理，社区养老服务，妇女、儿童服务，农业技术推广，社区教育，社区文化，农资销售，小额信贷，消费品团购，农产品销售，等等。

“蒲韩社区”农民合作组织的经验受到北京农禾之家咨询服务中心的重视，共同建设培训基地，培养乡村社区工作者和农民合作社管理人才。这些相对成熟的实践经验可以为探索“新农协”提供借鉴。在启动改革之前，经试点研究组介绍，内丘县、涉县供销社组织试点人员前往“蒲韩社区”考察调研，从中得到了许多有益的启发。

（五）来自日本、韩国及我国台湾基层农民合作组织的经验

试点研究组对日本、韩国和我国台湾的经验有多年的研究，并多次前往进行实地考察。三地农协（农会）的基层组织即乡镇农协（农会）提供农业推广、地方金融、农资购销和农产品营销、消费品零售、青少年服务、家庭服务、老年人服务、妇女服务、医疗服务、乡村旅游、农地流转等综合性服务，在农村治理中起到重要作用，被称为“综合农协”。日本、韩国和我国台湾地区的乡村并没有“村民委员会”这样的自治组织，只有村长一人，因此农协（农会）在农村社区治理中发挥重要作用。韩国兴起的“新村建设运动”，就是借助乡镇综合农协的组织平台实现了农村社区建设。台湾农会自五十年代即在乡村开展青少年健脑、健手、健心、健身“四健”服务。

日本、韩国和我国台湾的经验与西方不同，有很多值得我们借鉴的地方，其中包括：

——在人多地少、就业压力大的地域，不适合采用大型家庭农场或农业公司模式实现农业现代化，可从小规模家庭经营过渡为适度家庭规模经营。过渡期间，乡镇一级规模化的综合农协与县以上各级农协组织构成完整体系，是很有效的制度选择。

——综合农协是吸引农民自愿参加的法定机构。由于能提供农户所需的经济、社会、生态、文化的综合性服务，所以具有超越农业企业和一般专业合作社的功能和社会地位，成为经济和公益双强的乡村基层组织，进而获得国家法律和政府长期稳定的支持。

——这个组织通过理事会和总干事权能分立、经营利润支持社会服务形成社区生态链循环、增长和保有农协自有资产等3个规则，自我国构建了长期稳定的内部治理和激励机制，即便在市场化、全球化竞争惨烈的今天，仍可保持其重要的社会经济地位。这种模式通过综合服务的规模化和在地社区的农户合作组织规模化，形成了农户的在地集聚效应，从而带来经济上的集聚效应和规模效应。

二 “新农协”治理结构及组织性质

“新农协”在农村治理体系中的位置，首先表现在它的组织和内部治理结构上，体现农民所有、农民管理。在这个基础上，才能保证农民受益。这样的治理结构根植于合作与互惠原理，从而决定了“新农协”的组织动力机制。在这方面，金店镇试点的主要做法是：

（一）农民所有，会员低门槛、广覆盖

为了吸引农民广泛参与，“新农协”几乎没设门槛。内丘金店镇“新农协”章程规定的农民会员资格为：凡中华人民共和国公民，年满十八岁，在本会组织所在的区域内居住、有居住地农业户口，实际从事农业，并符合于下款之一，经资格审查合格者，可加入本会为个人正式会员：（1）有本

地土地或者林地的承包经营权证；(2)农业学校毕业或有农业专著或发明，从事农业推广工作；(3)在本会组织区域内居住，没有居住地的农业户口，但从事农业已满三年的。农民以户为单位加入协会，因此即使是外出打工、上学的家庭成员，也在“新农协”的服务范围。经过论证，在试点期间，对农民会员不收取会费。

2015 年 12 月，内丘金店镇“新农协”的试点先在 6 个村展开。2016 年 4 月“新农协”正式挂牌后，开始扩展到金店镇的其他村。截至 2016 年 9 月 2 日，全镇会员已发展到 5007 户，覆盖农户 51%；其中 6 个试点村的 1908 户，几乎实现全覆盖（见表 1）。

表 1 河北内丘金店镇“新农协”会员发展情况

	统计 总户数	扣除外出 总户数	入会日期	入会户数	入会率（%）
6 个试点村	2052	1989	2015. 12—2016. 6	1908	95. 9
试点扩展村	8278	7828	2016. 4—2016. 8	3099	39. 5
金店镇	10330	9817	2015. 12—2016. 9. 2	5007	51

协会会员的广覆盖与服务的综合性有直接关联。多年来专业合作社覆盖农户的比例不高，在很大程度上是因为其服务内容局限于某种专业；供销社过去在改革过程中也曾经尝试扩大社员范围，但未能巩固下来，原因之一也在于服务内容不足。“新农协”全方位的综合服务涉及每个农户，不仅是生产技术、农资和农产品销售，还有与农民生活密切相关的社区服务。试点经验表明，在试点初期开展的服务中，消费合作、儿童服务和社区文化活动对农户入会具有普遍的吸引力。

（二）农民管理，权能分设

金店镇“新农协”试点的筹划和组织一开始表现为自上而下的过程，农民是从开始的被动参与逐渐变为主动参与的。不过，试点工作有意识地在协会章程的组织设计上，秉承中央文件关于供销社改革要“姓农”的精神。章程规定“新农协”理事会 5—9 人当中，以及监事会 3 人当中，理、监事

应有2/3以上为实际从事农业者，这保证了农民在组织中的最高决策权。试点的目标之一，就是发现和培育农民人才，提高他们的组织管理能力。

内丘金店镇“新农协”会员代表大会的60位农民代表，是6个试点村的1541户入会农户推选的。在会员代表大会上，先由农户中的理事、监事候选人陈述参选理由，再按照差额选举方式，划票、投票、唱票、计票，选出5名理事、3名监事。现场召开理事会和监事会，选出理事长和监事长。接着召开“新农协”成立大会，新当选的农协理事长当场向全体会员和政府有关部门领导承诺，表示将带领会员做好“新农协”工作。

农民参与治理的目的是保证“新农协”的组织性质和最高决策权力。但“新农协”的经营服务，并不是由农民直接进行管理，而要交给专职人员承担，实行决策权、监督权与经营权的分立。协会章程分别对理事会、监事会及总干事的职权进行了界定，规定实行理事会领导下的总干事负责制，总干事由理事会公开招聘。这样的权力结构有利于相互制约，并保证协会发展的目标符合农民利益，有效防止权力滥用。

在试点中，“新农协”总干事由县供销社提名，由理事会过半数通过后聘任。县供销社提名的金店镇“新农协”总干事是内丘县供销社副主任吴庆丰。按照章程，吴庆丰受聘于理事会，任期三年，可以连选连任，如不胜任工作，或出现严重错误，即使任期未满，理事会也有权罢免。吴庆丰得到来自县社、市社和省社给予人、财、物和市场购销渠道的大力支持，全职负责“新农协”的运营工作。

（三）密切联系农民群众，充分发挥农民“组织员”的作用

“新农协”怎样保证从组织上密切联系农民群众？怎样保持为农民群众服务的性质呢？在这方面，试点过程中吸收了“蒲韩社区”农民辅导员的有益的经验。在试点村尝试选拔农民充当“新农协”在该村的代表和办事人，这个人就叫“组织员”。意思是让农民自己来组织农民、组织活动、组织业务、组织与“新农协”的信息对接，等等。

“新农协”从首批试点的6个村农民中每村选拔了一个组织员。从发动农民入会这一工作开始，这些组织员就深入农户，向农户做宣传动员工作，此后还负责及时了解农户对“新农协”所提供的服务的需求，向农户宣讲

和推介“新农协”的知识和所提供的服务，并动员农户参加“新农协”组织的各项活动。

这些从农民中来的组织员，一开始对“新农协”的宗旨尚不清楚，也不善于在群众中开展工作，工作并不主动。但随着“新农协”经济服务和社会服务活动的开展，组织员们逐渐进入了角色，越来越主动地反映农民的要求，不断地给“新农协”提出各种建议。有些事情尽管一时做不到，不过大家信心满满，自己拉出了今后开展工作的清单，已经从“要我做”向“我要做”转变了。

试点以来，“新农协”组织员的精神面貌发生了明显的变化，工作能力明显提高。2016年5月中旬，“新农协”从6个试点村扩到21个村，6月又将全镇33个村划成6个片区，由“新农协”干事刘志强和5名村级组织员分别负责。自试点起就参加工作的5位组织员，负责发展自己片区所有村的新组织员，俨然成为“新农协”的带队骨干。

（四）“新农协”的组织性质和法律地位问题

“新农协”从本质上说是属于社会企业，即为了实现既定的社会目标的合作制企业。这个社会目标，简而言之就是承担乡村基层经济与社会、文化综合性服务的可执行的、可持续的基层社区治理功能。所谓“企业”，指的是合作性质的经营实体，要以多种性质合作经济服务为主线，进行市场化运作。未来的“新农协”要在国家和政府的支持下，成为自负盈亏的合作经济实体，其经济收益应当主要用于支持和满足本社区的社会和文化的需要，同时以满足社区各种需求为动力，通过为农村产业和农村社区的规模化服务创造更多的经济收益。

对于统揽乡村经济、社会功能的这类农民组织，日本、韩国、我国台湾三地都采取单独设立专门法的方式。日、韩称“农业协同组合法人”，我国台湾称“农会法人”，其本质都属于特别法律规定下的法定机构、靠近公法的特殊社团法人。与目前《农民专业合作社法》规定的合作社法人以及公司法人都有明确区别。

在我国的现行法律框架下，我们选择“新农协”由民政局登记为社团法人而不是在工商局登记为企业法人，是期望端正“新农协”的大方向，