

中国经济论丛·新农村建设专辑

韩俊 主编

# 中国农民 专业合作社调查

SURVEY ON FARMERS' COOPERATIVES IN CHINA


 上海远东出版社

中国经济论丛·新农村建设专辑

韩俊 主编

# 中国农民 专业合作社调查

SURVEY ON FARMERS' COOPERATIVES IN CHINA

 上海远东出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国农民专业合作社调查/韩俊主编. —上海:上海远东出版社,2007

(中国经济论丛. 新农村建设专辑)

ISBN 978-7-80706-558-6

I. 中… II. 韩… III. 农业合作组织—调查—中国  
IV. F321.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 141124 号

本书由上海文化发展基金图书出版专项基金资助出版

策 划: 匡志宏

特约编辑: 施有文

封面设计: 张晶灵

版式设计: 李如琬

## 中国农民专业合作社调查

主 编: 韩 俊

出版: 上海世纪出版股份有限公司远东出版社

地址: 中国上海市仙霞路 357 号

邮编: 200336

网址: [www.ydbook.com](http://www.ydbook.com)

发行: 新华书店上海发行所 上海远东出版社

制版: 南京前锦排版服务有限公司

印刷: 上海长阳印刷厂

装订: 上海长阳印刷厂

版次: 2007 年 11 月第 1 版

印次: 2007 年 11 月第 1 次印刷

开本: 890×1240 1/32

字数: 276 千字

印张: 11 插页 2

印数: 1—3250

ISBN 978-7-80706-558-6/F·304

定价: 32.00 元

版权所有 盗版必究(举报电话:62347733)

如发生质量问题,读者可向工厂调换。

零售、邮购电话:021-62347733-8555

# 序

从传统农业社会向现代工业社会转型的过程，也是一个农民组织化程度不断提高的过程。这个过程的特点是农民从以宗族、乡情为纽带的传统型组织，转向以产业和经济联系为纽带的现代型组织。现代型农民组织可以在很大程度上弥补农民利益型组织的空缺，增加分散化的农民的自组织性，为农民走向市场寻求出路和提供支撑，起到在农户与政府之间的中介者角色。

20世纪70年代末以来，我国农村改革获得了极大的成功，但现代农业经营主体发育不足、新型农民组织发育滞后。建立有效率的新型农民组织，为农民提供多方位的服务，使分散的小农户在生产经营中实现与市场的对接，使农民在面对大资本时有足够的谈判地位而不受到伤害，这已成为新农村建设亟待解决的问题。

农民合作经济组织是农民在依法、自愿基础上形成的以自我服务、自我管理为主要目的的非政府组织。农民合作经济组织作为农民抗拒市场风险、维护自身权益的组织形式，作为有效沟通与协调政府与农民关系的中介，其地位和作用是无法替代的。

从农民利益角度看，西方发达国家农民人数的比重已大幅度下降，农业产值在国民生产总值中只占很小的份额，但农民组织在国家政治生活和农业政策制定方面一直发挥着巨大作用。农民问题的解决归根结底离不开广大农民群众组织化程度的提高。应该相信农民的理性、能力和创造力。在坚持党和政府的正确领导下，在加强基层政权组织改革的同时，农民自组织的发展可以成为代

## 2 中国农民专业合作社调查

表农民利益,维护农民权益,贯彻并进而影响政府决策的值得信赖的力量。

从政府和农民的互动过程看,当前农民自组织力量过于弱小,发挥作用的制度空间狭小。建立各种类型的农民合作经济组织,为农民提供科技、信息、资金、物资和产品销售等服务,逐步形成“利益共享,风险共担”的利益共同体,符合农业发展的内在要求,也符合广大农民的内在需求,代表了我国农业经营体制创新的方向。推进社会主义新农村建设,需要用新的治理范式来理顺农村内外诸多方面的关系,不必什么事情都由政府来操办,要让乡村内部的自主性力量在公共服务供给、社会秩序维系、冲突矛盾化解等多种领域充分发挥应有的作用。

近年来中国政府在倡导和发展农民合作经济组织方面采取了一系列政策行动,取得了显著成果,但总体上农民合作经济组织还存在“难发展”的问题,目前已到需要综合解决农民合作经济组织发展问题的阶段。发展农民合作经济组织,要坚持把农民自愿、农民受益作为出发点。要始终做到以农民为主体,坚持“民办、民管、民受益”的原则,充分尊重农民意愿。发展农民合作组织,只能建立在家庭承包经营的基础上,不能动摇农民家庭承包经营的基础地位,侵犯农民家庭承包经营的自主权。农民专业合作经济组织不同于企业,也不同于公益事业,对合作社这样一种独特的经济组织形式,必须有专门的法律规范。合作社的发展需要政府的支持,但是过多的政府干预可能会削弱合作社的自主和独立。因此,合理界定政府对合作社的职能是合作组织发展中不可忽视的问题。要以市场为导向,加快农村改革,促进基层政府及有关部门转变职能,加强服务意识,参与而不干预,引导而不强迫。从国际经验看,传统的以自我服务为主的合作社,适应市场竞争不断加剧的压力,正在转向开放型的经营服务为主,甚至逐步走向企业化、股份化。在我国农民合作经济组织发展过程中,要充分吸取国际合作社发

展的经验教训,以国际合作社原则为基础,结合中国农村合作经济发展的实际,加以创造性的发展。

近年来,国务院发展研究中心农村经济研究部与加拿大国际发展署“小农项目办”合作,对促进中国农民合作经济组织发展的政策进行了深入研究,对浙江等9个省的农民合作经济组织展开了大规模的问卷调查,进行了农民合作经济组织发展培训和试点推广活动。本书汇集了课题组在这一领域的主要研究成果。我中心农村经济研究部历来重视开展基层调查,注重提出有前瞻性和可操作性的政策建议。本书实证色彩浓厚,资料翔实,政策建议具体,可为研究者和决策者提供可靠的第一手材料,对广大实际工作者也具有重要参考价值。希望本书的出版能够对促进我国农民合作组织的发展增添一份力量。

李剑阁

2007年10月

# 目 录

## 第一篇 中国农民专业合作社发展的历史与现状

1	中国农民专业合作社的发展历程	3
	一、萌发阶段(1978年到1994年)	4
	二、起步阶段(20世纪90年代中期至90年代末)	6
	三、深化和加速阶段(2000年至今)	7
2	中国农民专业合作社的现状和特点	11
	一、成立情况	12
	二、运行情况	17
	三、服务功能	26
	四、利益分配	31
3	相关部门对农民专业合作社发展的推动	34
	一、财政部门	34
	二、农业部门	36
	三、供销社	39
	四、科协	43
4	地方对农民专业合作社发展的推动——基于浙江等九省的调查	46
	一、九省农民专业合作社发展的概况和特点	46
	二、九省对农民专业合作社实施的支持政策	48
	三、政策措施实施效果的总体评价	51

四、九省实践中存在的难点和需要解决的主要问题	53
五、九省下一步完善支持政策的工作思路和重点	56
六、主要结论	58

## 第二篇 典型市县农民专业 合作社发展调查

5 新型合作社的制度创新——台州市农民专业 合作社调查	63
一、建立合作社是依靠农民解决“三农”问题的 制度性途径	63
二、新型合作社的兴起是农村商品经济发展的 必然选择	72
三、新型农民合作社的制度创新	80
6 对农民组织化的探索——井研县发展农民专业 合作社调查	90
一、合作社发展迅速	91
二、合作社为农民提供了系列化的服务,直接促进了 农业发展和农民增收	95
三、发展合作社的成功经验	111
四、相当部分合作社仍然内外交困,影响着发展的持续性	118
7 沿着产业链的合作化——武川县马铃薯行业的 组织化调查	134
一、种薯和商品薯加工环节组织化发展取得重要突破	135
二、马铃薯供应链组织化仍然有很大的发展空间	138
三、推进马铃薯产业链组织化需要进一步解决的问题	149



### 第三篇 农民合作社发展的国际经验

8	可持续发展的加拿大农民合作社	167
	一、合作社具有不可替代的特殊服务价值	167
	二、合作社的持续发展以健全的内部治理结构为基础	172
	三、合作社的发展具有良好的外部环境	176
9	丹麦农民合作社发展的经验	181
	一、丹麦合作社发展概况	181
	二、丹麦合作社制度	183
	三、丹麦合作社发展的特点	185

### 第四篇 中国农民专业合作社发展面临的挑战和整体行动框架

10	中国农民专业合作社发展面临的挑战	191
	一、规模仍然较小,服务带动能力不强	191
	二、相当部分组织内部运行机制不健全,可持续性差	194
	三、外部环境不完善,直接制约了专业合作社的发展	200
11	农民专业合作社发展的指导思想、目标和基本原则	207
	一、推进新农村建设、转变农村经济增长方式的现实要求	207
	二、农民专业合作社面临的良好发展机遇	211
	三、促进农民专业合作社发展的基本思路、目标和基本原则	212
12	扶持和促进农民专业合作社的发展	217
	一、健全符合国情的农民专业合作社的法律法规制度	217

## 4 中国农民专业合作社调查

二、扩大农民专业合作社的覆盖面,拓展发展空间	219
三、加强对农民专业合作社的扶持力度	220
四、加强宣传、教育培训和示范,加强农民专业合作社 的能力建设	224
13 完善农民专业合作社内部治理机制	227
一、确保成员的主体地位	227
二、规范农民专业合作社的机构设置和运行方式	230
三、确保民主决策管理机制	232
四、完善利益分配机制	235
<b>附录 农民专业合作社案例调查</b>	<b>237</b>
<b>案例 1</b> 起步早发展好的浙江临海市洞林果蔬合作社	239
<b>案例 2</b> 跨地域大规模发展的浙江温岭市箬横西瓜合作社	244
<b>案例 3</b> 在规范中发展壮大浙江三门县旗海海产品专业合作社	252
<b>案例 4</b> 在发展中改制的苏州市古尚锦茶叶合作社	256
<b>案例 5</b> 打造产业发展平台的山东丰园池田藕合作社	264
<b>案例 6</b> 迅速发展扩张的四川都江堰市日昇奇异果合作社	269
<b>案例 7</b> 为果农解“四难”的重庆万州区茅谷贡桃协会	276
<b>案例 8</b> 联接龙头企业与农户的哈哥兔业合作社	281
<b>案例 9</b> 经纪人服务带动的四川井研县惠群水产协会	290
<b>案例 10</b> 创品牌拓展的四川井研县周城镇柑橘协会	299
<b>案例 11</b> 尝试信贷服务的四川乐山市五通桥区花木种植协会	305
<b>案例 12</b> 亟待规范运行的内蒙武川县哈尔镇马铃薯种薯协会	312
<b>案例 13</b> 有效而不规范的安徽宁国市青龙乡茶叶协会	319
<b>案例 14</b> 从未盈利的安徽广德县凤桥乡板栗股份合作协会	325
<b>案例 15</b> 陷入困境的浙江长兴县林城镇养鸭协会	332

后 记	339
-----	-----

# 第一篇

---

## 中国农民专业合作社 发展的历史与现状



# 中国农民专业合作社 的发展历程

我国农民专业合作社的发展经历了由人为推动逐步走向自发形成,再到政府引导、自主发展的过程。总体上,农民专业合作社的发展经历了3个阶段:建国前,大部分农民是佃农和雇农,缺乏必要的资产和独立发展的条件,农民专业合作社发展总体上有限。建国后,广大农民成了自耕农,但普遍缺乏役畜、生产工具和日用工业品,具有合作的需求和积极性。在发展合作社的初期,取得的进展是非常明显的,农民对此也比较欢迎。但后来违背发展规律,超越历史阶段,初级社到高级社再到人民公社的过渡过快,“拔苗助长”,不承认个人产权,大大侵害了农民的切身利益,使农民谈“合”色变,合作社发展陷入困境。1978年以来,家庭、集体双层经营体制的出现再度承认了农民的财产权利。随着市场化进程的逐步推进,中国已经出现大批专业化农户,他们从事集约化程度较高的农业生产,包括粮食品、林果业、养殖业、畜牧业、特色农业等。这种生产方式大幅度提高了农民的收入。但是,大多数专业化农户在发展过程中还没有自己的销售服务或民间合作服务组织,农民在流通领域里讨价还价的能力还很弱。农民只有两种选择,要么把农产品按照较低的收购价卖给供销社、

粮棉油经销公司,要么按照市场价与个体商贩和非国营部门进行交易。无论是与国营经销部门还是与非国营部门进行交易,农民总是比较被动。为了摆脱这种地位,在市场机制的作用下,发展合作社就成为一个重要的选择。一批新型农民专业合作社逐步发展和建立起来,在联合农民共同参与市场竞争中起到了积极作用。

这些组织以农民为主体,采取了灵活多样的制度安排。1978年后农民专业合作社的发展,又分为三个阶段:

### 一、萌发阶段(1978年到1994年)

自改革以后,国家对农民合作社的发展一直采取鼓励政策。从1983年开始,在党中央、国务院的有关文件中,多次对鼓励、引导和支持专业技术协会、专业合作社、供销社等形式的合作经济组织进行了规定。《当前农村经济政策的若干问题》(中发[1983]1号)第四条提出,“适应商品生产需要,发展多种多样的合作经济”。同时,还提出要建立农村的技术服务组织。这说明,在实行家庭承包经营制度的初期,党中央、国务院就已经认识到了这一问题的重要性:伴随商品化程度的提高,农民的服务需求也会日益增加,而合作社在满足这些需求方面具有重要作用。

《中共中央、国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策》(中发[1985]1号)第(八)条进一步提出,“按照自愿互利原则和商品经济要求,积极发展和完善农村合作制”,对自愿互利原则进行了强调。当时,一些地方已经出现了“农民联合购销组织”、“专业协会”、“研究会”、“专业合作社”等名称各异的经济组织,针对这一情况,党中央、国务院的态度非常明确。《中共中央、国务院关于1986年农村工作的部署》(中发[1986]1号)第(十)条提出,“近几年出现了一批农民联合购销组织,其中,有乡、村合作组织兴办的农工商

公司或多种经营服务公司,有同行业的专业合作社或协会,……各有关部门均应给予热情支持和帮助”。同时要求,“农村商品生产的发展,要求生产服务社会化。因此,完善合作制要从服务入手”。《把农村改革引向深入》(中发[1987]5号)第五条要求,“发展多种形式的经济联合”。

新型农民专业合作社毕竟是一个新鲜事物,在发展过程中出现了合法权益得不到有效维护,自身经营不规范的现象也时有发生。在这种情况下,《中共中央、国务院关于1991年农业和农村工作的通知》(国发[1991]59号)将农业专业技术协会、专业合作社作为农业社会化服务的形式之一,要求“各级政府对农民自办、联办服务组织要积极支持,保护他们的合法权益,同时要加强管理,引导他们健康发展”。

到1993年,关于农民专业合作社管理和服务的实质性措施开始出台,为促进农民专业合作社的发展提供了条件。《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》(中发[1993]11号)指出,要“建立比较完备的农业社会化服务体系,……要逐步形成社区集体经济组织、国家经济技术部门、各种民办专业技术协会(研究会)等组织相结合的服务网络”。“农村各类民办的专业技术协会(研究会),是农业社会化服务体系的一支新生力量。各级政府要加强指导和扶持,使其在服务过程中,逐步形成技术经济实体,走自我发展、自我服务的道路”。国务院明确规定,农业部是指导和扶持农民专业合作与联合组织的行政主管部门。农业部确定陕西、山西为借鉴日本农协经验的试点省,安徽为农民专业协会示范章程的试点省。在世界银行的指导下,黑龙江、四川等省还结合农业支持项目,开展了农民专业协会或农民合作组织的试点工作。1993年,中国科协开展了“百县千会”试点工作,在全国范围内重点扶持引导1000个农村专业技术协会开展典型示范。

1994年,中共中央4号文件强调“要抓紧制定《农民专业协会章程》,引导农民专业协会真正成为民办、民管、民受益的新型经济组织”。此后不久,农业部就和有关部门协作起草了《农民专业协会示范章程》。1994年,农业部和中国科协联合下发了《关于加强农民专业技术协会指导和扶持工作的通知》,财政部等部门也出台了相关扶持政策,有关部门、部分省市组织的相关试点工作陆续展开。

在国家的鼓励和支持下,一些地方开始出现了与传统社区集体经济组织明显不同的合作社。其根本的不同在于,新型农民专业合作社是农民自己组织起来的,成员是自愿参加的,组织是为成员服务的,经营成果是农民自己的。但总体来看,由于当时农村商品化程度不高,农户生产的商品率不高,政府的具体支持、服务措施也较少。在这一阶段,合作社的数量很少,活动内容以技术合作和交流为主。由于多属于自发形成,组织的稳定性不强,管理也不规范,成员的流动性较大,权利和义务不十分明确,成员间的合作与联合大都局限在社区内部。

## 二、起步阶段(20世纪90年代中期至90年代末)

随着经济作物和养殖业产量的增加和商品率的提高,农产品销售的问题日益重要,农民对合作需求也日益强烈。与此同时,政府也顺势而为,针对合作社的发展提出了专门的要求和鼓励措施。《中共中央、国务院关于做好1995年农业和农村工作的意见》提出,要抓紧筹建全国供销合作总社;供销社系统退出政府序列后,要进一步深化改革,真正办成农民群众的合作社,更好地为农业、农村、农民服务。1997年财政部财商字[1997]156号文件规定,“专业合作社销售农业产品,应当免征增值税”。

《中共中央、国务院关于1998年农业和农村工作的意见》(中



发[1998]2号)提出,要“发展多种形式的联合与合作。农民自主建立的各种专业合作社、专业协会以及其他形式的合作与联合组织,多数是以农民的劳动联合和资本联合为主的集体经济,有利于引导农民进入市场,完善农业社会化服务体系,要加大鼓励和大力支持”。中国共产党第十五届中央委员会第三次全体会议于1998年10月14日通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》明确规定:“农民采取多种多样的股份合作制形式兴办经济实体,是改革中的新事物,要积极扶持,正确引导,逐步完善。以农民的劳动联合和农民的资本联合为主的集体经济,更应鼓励发展。”

到这一阶段,合作社的合作活动内容逐渐拓宽,从主要以技术合作为主,转向共同购买生产资料、销售农产品乃至进行共同使用资金、设施等生产要素方面的合作。合作社的牵头人出现了明显的多元化特征。除能人或专业大户牵头兴办外,一些农业产业化龙头企业也成为组织兴办专业合作社的重要力量。农村集体经济组织、农技、畜牧、水产、农机、供销等部门,也开始利用其资金、人才、技术和设备等方面优势,兴办专业合作社。一些以从事农产品销售为主的专业合作社大量兴起,而原有的很多专业技术协会也把重点转向共同销售农产品方面。在市场主体的带动下,合作社的活动地区、范围打破了传统的社区限制,跨乡、跨县经营的专业合作社开始出现。

### 三、深化和加速阶段(2000年至今)

这一阶段有两个重要背景。背景之一是农业和农村经济结构调整的加快和深入推进,为农民专业合作社的发展提供了良好的土壤。背景之二是“入世”效应的逐步释放,增强了农民组织化发展的重要性和迫切性。为满足农民对合作社的发展要求,提高农