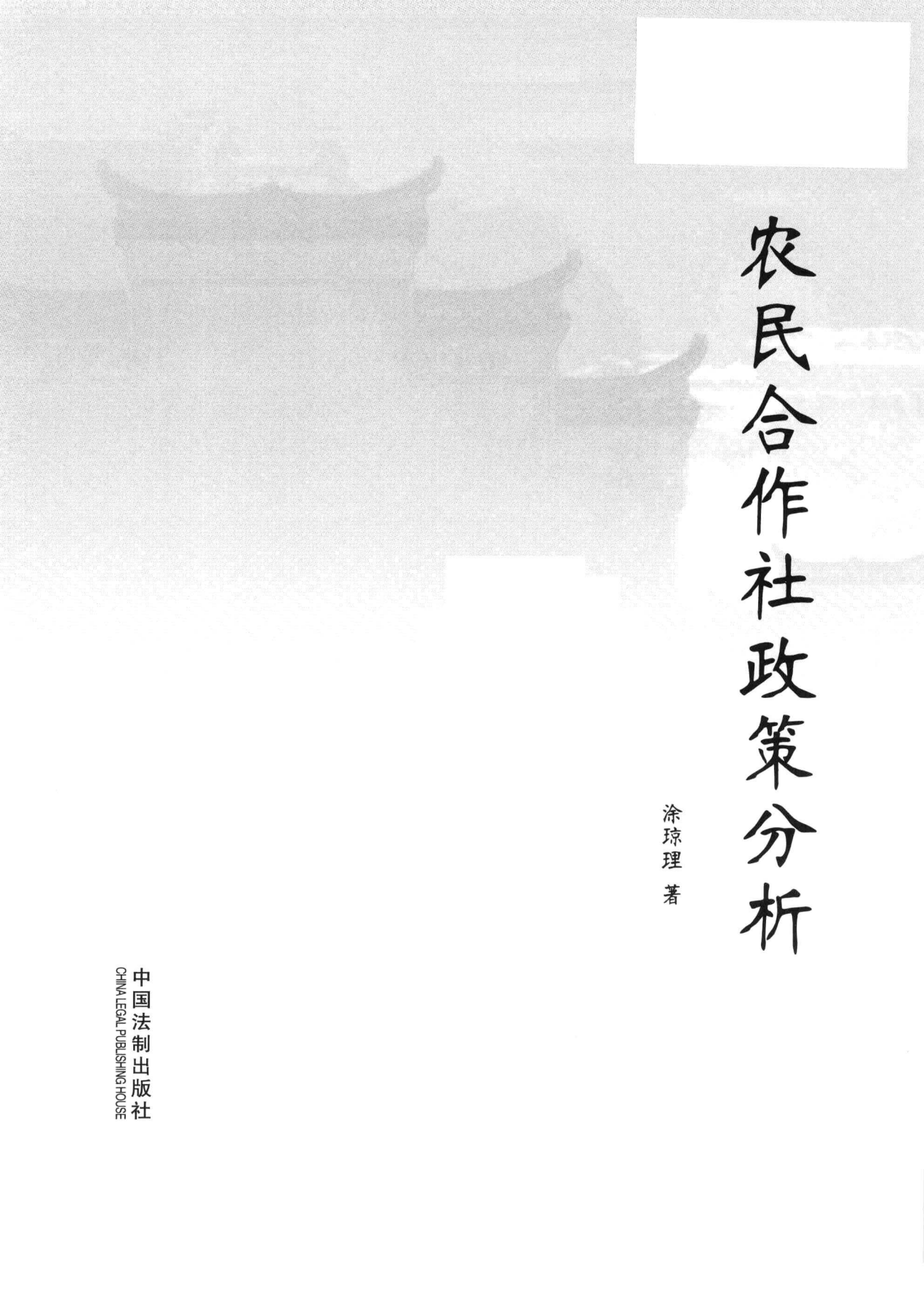


农民合作社政策分析

涂琼理 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



农民合作社政策分析

涂琼理 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

农民合作社政策分析 / 涂琼理著. —北京: 中国法制出版社, 2013. 12

ISBN 978 - 7 - 5093 - 4984 - 7

I. ①农… II. ①涂… III. ①农业合作组织 - 政策分析 - 中国 IV. ①F321. 42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 287628 号

责任编辑: 谢 雯

农民合作社政策分析

NONGMIN HEZUOSHE ZHENGCE FENXI

著者/涂琼理

经销/新华书店

印刷/北京中科印刷有限公司

开本/710 × 1000 毫米 16

版次/2013 年 12 月第 1 版

印张/12.5 字数/138 千

2013 年 12 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 4984 - 7

定价: 52.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 010 - 66010493

市场营销部电话: 010 - 66033296

邮购部电话: 010 - 66077371

前 言

这本小书是今年中央 1 号文件出台以后，我结合基层调研的所感所思，于工作之余写成的。我的想法是给政府和相关单位的同志，从事与农民合作社有关工作时一些参考，也给农民朋友提点建议。

本书付印前，承邓秀新院士、钟涨宝教授和邹秀清教授惠予审阅，多作指正，谨致深切感谢。

涂琼理
2013 年 12 月

目 录

绪论 宏观背景下的中国农业	1
第一节 中国经济的四种选择	1
一、改革成本与改革红利	1
二、出口导向与消费带动	4
三、量化宽松与币值稳定	6
四、社会福利与社会投资	7
第二节 城镇化的误区与思路	8
一、城镇化的误区	9
二、城镇化的发展思路	12
第三节 现代农业的新型经营主体	13
一、新型经营主体代表现代农业发展方向	14
二、新型农业经营主体面临的难题	14
三、加快培育新型农业经营主体	16

农民合作社政策分析

第一章 研究的理论基础	19
第一节 政策分析的理论基础	19
一、公共政策理论	19
二、市场失灵和政府失灵理论	20
三、新制度经济学理论	21
第二节 合作社的理论基础	22
一、农民专业合作社的性质	22
二、农民专业合作社的运行机制和治理结构	26
第三节 国内外研究综述	32
一、国外研究综述	32
二、国内研究综述	34
三、国内外研究述评	36
第四节 研究方法	37
一、研究目的	37
二、研究思路	39
三、分析方法	41
四、研究内容	42
五、技术路线	44

第二章 中外农民专业合作社发展比较	45
第一节 我国农民专业合作社发展的历程	45
一、萌发阶段	45
二、起步阶段	46
三、发展阶段	46
四、深化阶段	47
第二节 我国农民专业合作社发展的现状	48
一、农民专业合作社发挥的作用	48
二、有关农民专业合作社法的法律规定	49
三、对农民专业合作社的政府支持	50
第三节 国际经验及启示	51
一、美国农业合作社	51
二、法国农业合作社	53
三、德国农业合作社	54
四、日本农协	54
五、国外政府扶持政策对我国的启示	56
第三章 分析框架：基于政策需求与政策供给的视角	58
第一节 制度需求与制度供给的理论分析	59
一、制度	59

农民合作社政策分析

二、制度需求	60
三、制度供给	61
四、制度行为人	62
五、制度均衡与制度变迁	62
第二节 研究的前提设定	65
一、制度变迁的诱致因素是追求效用最大化	65
二、有限理性	65
三、政策供需的分析逻辑遵循制度供需分析的基 本理论	66
第三节 基于政策需求与政策供给视角的分析框架	67
一、农民专业合作社发展的政策需求	67
二、中央及地方政府促进农民专业合作社发展的 政策供给	68
三、扶持政策的优化：政策均衡及动态变化	69
第四章 政策需求：实证分析	71
第一节 农民专业合作社发展的政策需求内涵	71
第二节 合作社发展的政策需求对合作社发展的影响	72
第三节 农民专业合作社的政策需求：实证分析	74
一、调查方式和数据来源的说明	74

二、被调查地区基本情况	75
三、受访者个人基本情况	77
四、农民专业合作社发展现状分析	80
五、现有政府扶持政策基本情况分析	82
六、农民专业合作社政府扶持政策需求分析	86
七、影响农民专业合作社农民收入增加的政策因素实证分析	97
第五章 政策供给：考察与评价	106
第一节 全国农民专业合作社扶持政策供给的考察	106
一、农民专业合作社示范社建设行动	106
二、财政金融扶持政策	107
三、税收优惠政策	110
第二节 部分省市农民专业合作社扶持政策供给的考察	111
一、黑龙江省农民专业合作社扶持政策供给	112
二、广东省农民专业合作社扶持政策供给	114
三、上海市农民专业合作社扶持政策供给	120
四、江西省农民专业合作社扶持政策供给	123
五、四川省农民专业合作社扶持政策供给	127

农民合作社政策分析

第三节 扶持政策实施评价	131
第六章 政策需求与政策供给的均衡	134
第一节 农民专业合作社政策需求与供给的均衡现状	134
第二节 影响农民专业合作社政策需求与政策供给均 衡的障碍分析	139
一、影响政策需求与政策供给均衡的内部障碍因素	140
二、影响政策需求与政策供给均衡的外部障碍因素	142
第七章 政策扶持的优化设计	149
第一节 完善内部治理机制	151
一、确保社内成员的主体地位	151
二、规范机构设置和运行方式	151
三、完善利益分配机制	152
四、确保民主决策管理机制	153
第二节 教育人才政策	154
一、增加农村教育人力资本积累	154
二、加大法制普及力度	155
三、培育示范典型社	155
四、创新科技人才带动方式	156

第三节 财政扶持政策	157
一、设立发展专项基金	158
二、安排启动专项资金	158
三、加大财政配套支持	159
四、建立风险化解机制	159
五、完善税收减免机制	160
第四节 金融服务政策	160
一、加大信贷支持力度	161
二、创新金融产品	161
三、改进金融服务方式	161
四、鼓励发展信用合作	162
第五节 土地使用政策	162
一、长期稳定土地承包制	163
二、科学界定农村土地产权	163
三、丰富农地经营权流转方式	164
第六节 公共服务政策	164
一、制定政府指导的发展规划	165
二、引导扩大群体规模	165
三、完善农资和产品供销体系	166

农民合作社政策分析

四、优化发展环境 167

第八章 结论与讨论 168

参考文献 172

附录 农民专业合作社发展政策扶持调查问卷 181

绪 论

宏观背景下的中国农业

第一节 中国经济的四种选择

根据世界银行发布的经济数据，当前世界经济复苏动力仍然不足甚至有可能减弱。国家统计局发布的数据也表明，中国经济走势错综复杂，在稳中有进的同时，经济下行压力始终存在。以什么样的思维，以什么样的智慧，以什么样的方法破解中国经济的难题，决定中国经济未来十年甚至更长时间的走向。需要始终对复杂问题，有清醒认识；对模糊问题，有深入分析；对关键问题，有科学判断。

中国经济的走向当前面临着多种新的选择：

一、改革成本与改革红利

纵观我国改革开放进程，取得成功的关键离不开对几个问题的清醒把握。包括：统一开放和竞争有序的市场体系，这是市场经济体制的基本特征；多样和自负盈亏的市场主体，这是市场经

农民合作社政策分析

济的活力所在；国家对财税、货币政策以及产业发展方向的调控，这是社会主义市场经济健康运行的必要条件；完善的法律体系以及建立其上的有序竞争，这是市场经济的制度保障。作为发展中的大国，中国决不能在根本性问题上出现重大错误。

当前，改革已进入攻坚期和深水区。随着利益格局深刻调整，利益关系日益错综复杂，形成改革共识的难度在增大。改革进程中，既有利益的藩篱盘根错节，也有体制机制的顽瘴痼疾。应对当前我国发展面临的一系列矛盾和挑战，关键在于全面深化改革。改革中的问题，只能用改革的办法来解决，这一点已是基本共识。但深化改革的路怎么走，答案可能会千差万别。

（一）必须控制改革成本

改革需要付出代价，这个代价就是成本。改革成本是改革过程中投入的财力、物力和社会所付出的代价之和。改革成本分为经济成本和社会成本，二者又分别包括两部分：必要成本和过度成本。例如，在一部分地区先发展、一部分人先富起来的情况下，出现行业间、地区间、城乡间、人群间贫富差距拉大，是不可避免的代价和必要成本；但如果差距过大又长期得不到解决，超出了必要成本，就是过度成本。再如，工业化、城镇化建设的征地拆迁和生态环境受影响等的付出是必要成本；但如果出于“形象工程”、“政绩工程”的需要而大手大脚、大拆大建、大破大废地妄为所造成的糟蹋和浪费，就成了过度成本。只要把这类过度成本控制住，改革红利就会等比例增加。

（二）必须扩大改革红利

改革的红利空间有多大，还有多大的改革红利空间可开掘？这是一个值得研究的重大问题。改革的实质是制度变迁或制度创新，是一个由制度均衡到制度不均衡再到制度均衡的过程。改革红利是由制度变迁或制度创新所带来的收益。从我国实际情况看，当前应围绕政府职能转变、城镇化和科技体制等重点，通过深化改革加快释放新的制度红利、人口红利、资源红利和科技红利。一是实行政府职能转变。政府可以减少承担过多经济职能的压力，集中力量“管住、管好它应该管的事”，服务型政府和公共财政建设也可以更快更好地推进。凡是市场能办的，多放给市场，凡是社会可以做好的，就交给社会。惠及民生、增进和谐，社会矛盾就会随着经济社会发展而逐步减少，达到改革成本最小化、红利最大化的理想境界。二是坚持推进以人为核心的城镇化。既要重视城镇人口规模的扩张，更要关注进城人群的社会保障；既要发挥中心城市的要素集聚、产业发展、就业吸纳等作用，又要加快县城和中心镇发展，着力构建城镇体系。城镇化要坚持镇村联动促进城乡一体化，着力在城乡规划、公共服务、社会管理等方面取得新突破。要按照有利于实现城乡要素平等交换的原则改革征地制度，进一步提高农民在土地增值收益中的分配比例。要加快推进差别化的户籍制度改革，对进入特大型、大中型城市和小城市、小城镇的农民分别制定不同的政策，通过多种模式推进农业转移人口市民化，提高城镇化质量，释放城镇化扩大内需的潜力，提高人口素质，提高生产效率。三是协同创新机

制。科技创新是创新的关键。要依据产业推动协同创新，打造产业升级版，着力构建以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系；要做好顶层设计，配置政府科技资源，完善知识创新体系，强化基础研究、前沿技术研究、社会公益技术研究，提高科技研发水平和成果转化能力，抢占科技发展战略制高点；要构建院校院所与企业的合作平台，实施国家科技重大专项，突破重大技术瓶颈；要实现技术快速对接，推进科技与资源开发的深度融合，提高资源开发和二次加工能力，加快在能源、材料等领域开发和生产新的替代资源，进一步提高资源节约集约利用能力。改革的红利空间还很大，需要我们与时俱进，不断挖掘。

（三）成本最小化就是红利最大化

考量改革是否必要、评价改革是否成功，要看利得与成本的比较。我国经济经过三十多年的持续快速增长，经济总量基数扩大之后，增长速度减缓是必然的，也是正常的。今后若以年均7%左右的速度实实在在、没有水分地增长，我国经济增长就仍将位居世界经济大国前列。但受国际金融危机爆发以来发达国家经济普遍陷入“黑洞”的影响，我国经济下行的压力也仍然存在。在这种情况下，改革成本的控制和降低问题就更加突出和迫切。

二、出口导向与消费带动

改革开放三十多年来，中国国内生产总值（GDP）年均增长

率约为 10%，GDP 总量从 1978 年 3410 亿美元增至 2012 年 8.3 万亿美元，5 亿多中国人在这一过程中摆脱了贫困。这主要得益于以出口为导向的工业化和城镇化战略在迅速扩张的各个城市中创造的新机遇。中国的劳动力、资本、技术和基础设施等共同形成了针对全球市场的供给能力。但这一以城市为基础、以出口为导向的增长模式同样带来了更多他如今难以应对的挑战，如房地产泡沫、交通拥堵、环境污染、不可持续的地方政府债务、与土地交易有关的贪污腐败问题，以及由社会福利分配不均引发的社会动荡等。当前经济增长模式考虑的是土地、劳动力、资本和全要素生产率等关键生产要素的组合。但这种关注产出的模式却忽视了经济发展中人的因素，也就是说，增长应该为中国老百姓带来财富，增长应该惠及普通中国民众的生活。

以消费为基础的新型增长模式转变是中国经济发展的重要任务。这一模式更强调稳定性、包容性和可持续性。中国要为其不断发展的城市寻找一种新的“增长秩序”。通过鼓励国内消费和避免过度投资进行经济调整需要开展重大的财政和货币改革，也需要开展结构性改革以更加清晰地划定土地使用权。中央政府和地方政府的收入分配框架也需要做出修改，应该提高财政透明度。这些改革成为中国有关政府与市场关系的讨论的中心问题。由于中央和地方权力共享的复杂相互作用，企业和个人会很容易遭到排挤。因此，打造新的增长秩序需要中央政府协调体制结构和激励机制，使地方政府和市场都能够发挥各自的长处。必须为市场提供创新的空间，政府必须实施必要的制度和程序改革。