

我国农民专业合作经济组织发展的完善与创新

——基于对浙江省实践的分析

郭红东,徐旭初,邵雪伟,陆宏强

(浙江大学 农业现代化与农村发展研究中心,浙江 杭州 310029)

摘要:本文结合浙江省的具体实践,首先把农民专业合作经济组织分为专业协会、传统专业合作社和股份合作社三大类,分别对其发展特点和趋势进行了揭示。其次,对农民专业合作经济组织的发展模式进行了总结,认为在不久的将来会呈现出以农户为主导,多部门、多层次推动发展的格局。最后,结合浙江省农民专业合作经济组织目前发展过程中存在的问题,提出了进一步发展我国农民专业合作经济组织的对策建议。

关键词:农民专业合作经济组织;农民合作社;农业组织创新

中图分类号:F321.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-9753(2004)12-0001-09

The Development and Innovation of Professional Farmer Cooperative Organization in China

——Based on the Analysis of Zhejiang Province's Development

GUO Hong-dong, XU Xu-chu, SHAO Xue-wei, LU Hong-qiang

(Center for Agricultural and Rural Development, Zhejiang University, Hangzhou 310029, China)

Abstract: Based on the development of Zhejiang province, the authors firstly classify the professional farmer cooperative organization into three types, including professional association, traditional professional cooperation, and share co-operation, and the paper also summarizes their development patterns and trends respectively. Secondly, after summarizing the modes of farmer cooperative organization development, the paper indicates the farmer leading multi-sectional and multitiered putting development pattern will be presented in the future. Finally, aiming at the problems the farmer cooperative organization confronting with, some policy suggestions are proposed.

Key words: professional farmer cooperative organization; farmer cooperation; agricultural organization innovation

随着农村改革的不断深入,我国农村除原有的社区合作经济组织之外,各类农民专业合作经济组织(包括专业合作社、专业协会及股份合作社)在20世纪80年代中期开始在全国各地出现。这些农民专业合作经济组织围绕当地农业主导产业的发展,为广大农户提供农资供应、产品加工与销售、市场信息、技术交流与培训、生产指导等服务,有效地解决了农户分散小生产与大市场的联接问题,在农业结构调整、农民增收、农业增效方面发挥了很好的作用。但到目前为止,我国有一定规模、运行比较规范各类农民专业合作经济组织才发展到14万个左右,参加农户400多万户^[1],不到全国农户总数的2%,农民的组织化程度还很低,难以适应农业市场化与国际化的要求。如何加快发展农民专业合作经济组织,进一步提高农民的组织化程度,已成为

目前我国农业经济发展亟待解决的重要问题。浙江省作为农业部的专业合作经济组织发展唯一试点省,近几年来在发展农民专业合作经济组织方面进行了许多有益的探索。到2003年底,全省已发展各类农村专业合作经济组织2718家,加入农户25万户,约占总户数的2.3%,带动农户135万,占到全省总农户的12.4%左右^[2]。对浙江省农民专业合作经济组织的发展类型、模式及存在的问题进行研究,对于我国制定有关发展农民专业合作经济组织的政策具有前瞻意义。

一、浙江省农民专业合作经济组织的主要类型

目前在浙江省农村中出现的各种形式的农民专业合作经济组织,按其运行机制来看,主要可分为专业协会、传统性质的专业合作社和股份合作社三大类,其特征如表1所示。

收稿日期:2004-09-20

基金项目:国家自然科学基金项目资助(70101002)

作者简介:郭红东(1968-),男,浙江浦江人,浙江大学农业现代化与农村发展研究中心副教授。

表 1 浙江省不同类型农民专业合作经济组织的特征比较

类 型 特 征	专业协会	传统性质的专业合作社	股份合作社
组织性质	非营利性组织。	营利性组织。	营利性组织。
登记性质	少部分作为社团法人在民政部门登记为主,大部分没有登记。	部分以有限责任公司、股份合作制以及合伙制等形式进行工商登记。	部分以有限责任公司、股份合作制以及合伙制等形式进行工商登记。
主管部门	以科协为主。	以农业行政部门管理为主。	农业行政部门与工商部门等多部门管理。
数量分布	较多。	不多。	较多。
组织功能	主要提供技术、信息服务。	对内服务,对外追求盈利。	对内服务,对外追求盈利。
组织成员	可自愿参加和自愿退出,成员主要由本区域部分农户组成,也有少数团体会员参加。	可自愿参加和自愿退出,主要由本区域部分农户组成,也有少数团体会员参加。	在自愿参加的基础上,参加和退出有一定的条件,成员主要由本区域大户和少数团体成员组成。
民主管理制度	一般实行“一人一票”制。	完全实行“一人一票”制。	按股、按交易量与按人投票制度相结合。
经费来源	主要来自实体和政府的经费支持。	主要来自社员股金及政府的经费支持。	主要来自成员股金与自身积累等。
组织财产权关系	比较模糊。	比较清晰。	清晰。
综合实力	很弱。	比较弱。	较强。
服务内容	主要提供技术指导和信息服务。	提供技术服务、实施标准、供应生产资料和销售产品等综合服务。	提供技术服务、实施标准、供应生产资料、加工和销售产品等综合服务。
服务性质	无偿为主。	对内无偿为主,对外有偿为主。	对内无偿、低偿为主,对外有偿为主。
与成员关系	松散。	比较紧密。	很紧密。
利益分配	无。	主要按交易额分配为主,按股份分配为辅。	以按股份分配为主,交易额分配为辅。
稳定性	很不稳定。	较稳定。	很稳定。
适宜领域	大宗农产品。	蔬菜、水果等商品性强的农产品。	增值空间比较大的农产品(如畜产品等)。

(一)专业协会

也被称为“专业技术协会”,是科协系统通常使用的称谓,属于我国农村改革开放以来最早出现的、在农民自愿基础上建立的专业服务组织。它是由从事同一专业生产的农民按照统一章程缴纳会费而组成的自助性组织。多数专业协会在民政部门登记,注册为社团法人。目前专业协会约占全国农民专业合作经济组织总数的 85%^[1],在浙江约占了总数的 42.4%^[2]。由于社团组织受到经营范围的限制,大多数专业协会不直接为社员销售产品,没有销售收入,因此没有利润分配。它们一般没有什么经济实体,实力较弱,只开展一些简单的技术服务和信息交流工作,一般没有专职的工作人员,由政府部门或职能部门负责人或某些有能力的人兼任任负责人开展工作,这类合作组织容易组建,也很容易瓦解,表现出很大的不稳定性。从目前浙江省的发展情况看,专业协会有向以下几个方向演变的趋势:一是向农产品行业协会发展。随着政府职能的转变,一些条件较好

的农民专业协会逐步承担政府原来行使的行业管理职能,有可能发展成为区域性的行业协会。二是向专业合作社转变。一些农民专业协会发展到一定时期,不能满足部分会员对服务和权益的各种要求,为了实现会员的利益最大化,这种组织会在会员的推动下转化为专业合作社。如绍兴县王坛镇丹家鸡协会创建于 1999 年 7 月,后改名为绍兴县王坛镇丹家鸡合作社,重新登记注册。三是向股份制企业转化。随着专业协会的发展,协会所推广的技术和所推进的产业越来越兴旺,但是一些协会却无力兴办实体来从事这些产业的经营,这样,一些会员便会同外来资金在协会的协调下建立起股份制企业(协会股份很小或无)。在利益驱动下,股份制企业越来越大,实力越来越强,而协会普及科学技术、推广产业发展的作用越来越小,最终被股份制企业取代。四是解散或名存实亡。许多专业协会是在个别能人或地方领导的支持下发展起来的,随着能人热情的消退或领导岗位的调动,不少协会就会自动解散或开展不了

活动,名存实亡。

(二)传统性质的专业合作社

这是一类基本上按照传统的罗虚代尔合作制原则来组织的农民专业合作经济组织,是一类管理比较规范,与社员联系比较紧密的合作经济组织形式,也是各级政府部门比较欣赏和竭力推崇的组织形式。这类专业合作社多数在工商管理部门登记为企业法人,约占全国专业合作经济组织总数的10%^[1],目前主要分布在农产品加工企业比较多的东部地区。专业合作社的主要特点是与农产品加工企业相联接,作为企业的原料生产基地,形成“公司+专业合作社+农户”的农业产业化经营模式,实现了产、加、销一体化。在这类组织中,农民一般要根据自己的能力缴纳一定的股金后才能成为社员,享受合作社所提供的各种服务;实行“一人一票”制,社员入退社自由;利益分配一般以两种方式在社员间进行,一种是按股份分红(但受限制,一般不超过同期银行利息),一种是按交易额返还。在这类合作经济组织中,由于社员既是合作社的客户,又是合作社的所有者,对于提高合作社的凝聚力有很大作用。但这类专业合作经济组织也有不少局限性,这主要表现在:(1)“一人一票”原则,不能体现股份多的社员的利益,这样不利于吸收资金,而资金正是目前合作社发展所缺乏的;(2)退股自由,不利于保持合作社的稳定,因为合作社经营总免不了有好有坏的波动,如遇不利情况就退股,遇好的情况就入股,不利于合作社的稳定。此外,随着合作社规模的扩大,合作社内部会员“搭便车”现象会越来越严重,从而不利于合作社的发展。从浙江省的发展情况看,这类合作社理想色彩过浓,生命力不强,发展很缓慢。

(三)股份合作社

这是指由农民以及其它有关部门或单位共同出资成立的股份合作制性质的合作社,股份合作社是股份制与合作制的结合,股份合作社多数在工商管理部门登记为企业法人,股份合作社约占全国农民专业合作经济组织总数的5%^[1]。这类合作社与传统合作社在性质上既有相同之处,又有不同之处。相同之处,它是生产者的联合,并在较大程度上实行了企业客户与企业所有者身份的统一。出资的个人和集体,既是合作社的股东,又是合作社企业的客户,合作社董事会由合

作社成员(股东)选举产生,合作社决策较大程度上反映合作社(客户)的意志,因此合作社的利益与合作社成员的利益基本一致,这一点上它具备了传统合作社的部分特征。不同之处,它实行身份股和投资股相结合的股权结构,即部分股金是不能退还的,这保证了合作社的稳定性;同时投票也不完全实行一人一票制,还根据交易额和入股额的大小设置投票权;盈余的分配主要按股份分配为主,同时辅以按交易额返还。从浙江情况看,按股份分红一般占合作社盈余的35%左右,而按投售数量、质量返还的一般占合作社盈余的20%左右。合作社成员分为紧密型和松散型,不同身份的成员权利和责任不同,同时为了避免股份和投票权的过分集中,对单个社员的入股额和表决权数进行了限定,最高不允许超过20%。这类组织形式较好地解决了合作社股份过于细化或过于集中而带来的问题。浙江省的实践表明,股份过于集中在个别大户或个别组织手里甚至达到控股地位的合作社实质是股份公司或是私有企业,小股东社员是很难成为主人的,他们的利益也难以得到保障。同样,如果股份过于分散,合作社很难调动生产大户和经营管理人员的积极性,形不成核心,而占股份极小的众多社员与合作社利益很难紧密结合,也无法调动他们的积极性。浙江省不少地方合作社发展的实践表明,在合作社股份、股权的设置方面实行“四个限制”、“一个按照”、“一个突破”,即在社员数量、产品生产中社员的股金占有比例、单个社员的股金占有比例和表决权上进行严格限制;实行以按照产品规模规定股份、以股份定表决权的股份、股权设置方式;突破一人一票的限制。这种组织创新较好地体现了利益与风险、公平和效益的关系,有效地解决了传统合作社的弊端,表现出了很强的适应能力和生命力,发展很快,目前浙江省的许多合作社是以这种性质存在和运作的。

二、浙江省农民专业合作经济组织发展的典型模式

按照农民在专业合作经济组织发展过程中的地位和作用不同,浙江的农民专业合作经济组织发展模式主要可分为以农民为主导和非农民主导的两大类发展模式。

(一)以农民为主导的发展模式

以农民为主导的发展模式,是指在农民专业

合作经济组织的发展过程中,农民是主要的发起人和创办人,在组织的创建过程中起主要作用。具体地说,主要有以下几种:

1. 能人依托型 主要是由农村能人(如生产大户、销售大户)利用他们的技术或销售渠道牵头兴办,农户参与的发展模式。这种发展模式大都是在“能人”效应下成长起来的,在组建和运行过程中具有较强的自发性和独立性,但这种发展模式下成长起来的合作经济组织一般运行比较不规范,规模也比较小,组织的实际运作往往由能人一手包办,一些组织甚至连章程也没有,主要依靠能人的个人权威来维系组织与成员之间的关系,而且组织的产权往往比较模糊,能人个人的财产与合作组织的公共财产所属不清。这类模式的发展,很大程度上取决于具有“菩萨心肠、商人头脑”的合作社企业家性质的农村能人。从浙江省各地的实践看,依托农村专业大户、经营能人,利用其生产、经营、购销等优势组建的合作组织约占 40%^[2],是最主要的一类发展模式。目前领办农民专业合作经济组织的农村能人主要来自以下几类人员:(1)通过非农领域(即务工经商)起家,又返转回来投资农业的;(2)长期从事农业生产经营,并已达到一定规模的;(3)长期从事涉农服务,拥有农业技术特长的;(4)虽无资本、技术、规模等优势,但长期在乡村拥有传统权威或组织资源的;(5)长期在供销社工作等。

2. 村社区集体经济组织依托型 主要由村社区集体经济组织围绕当地的主导产业,把一部分专业农户组织起来,开展服务,促进主导产业进一步发展的一种发展模式。在我国农村大部分地区,由于基本上还处于依靠家庭,利用血缘、地域、邻里等初级关系来完成相互之间的合作的阶段,缺乏与陌生人或外部组织的合作意识。村社区集体经济组织尽管总体上存在服务功能不强、积累功能弱化、封闭性等问题,但不能否认它在发展农民专业合作经济组织中的有利条件,因为这种组织在目前我国农村中具有许多别的组织和部门所不能替代的作用。如,农村土地集体所有的性质,决定了社区集体经济作为集体土地的所有者主体和集体土地的管理者,有其不可替代的作用;社区集体经济组织作为其它集体财产的所有者代表是不可替代的;社区集体经济组织作为社区内公共产品的主要提供者,其作用不可替代;社区集

体经济组织作为国家基层政权机构的延伸和补充,对沟通政府与农民的关系,其作用不可替代;同时作为社区集体经济组织实际权利控制者的村支部和村委会班子人员,一般是由本村农民选出来的农村能人组成,这些人一般是当地的精英分子,不仅在当地有较高的威望,容易调动当地的各种资源,而且他们往往又与政府部门具有良好的关系,可以争取到政府的资源来发展本村经济,在当地他们的作用是一般人所不能替代的^[3]。

从浙江的实践看,虽然以这种模式发展的农民专业合作经济组织只占了总数的 2%^[2],并不是很多,但从已有的发展情况看,社区集体经济组织与专业合作经济组织的发展并不矛盾,还是可以利用的经济组织资源,是发展专业合作经济组织的一种重要组织依托。这种发展模式一般出现在“一村一品”发展较好的地区。但在这种发展模式中,合作社的产权往往比较不清楚,村集体经济组织与专业合作经济组织之间以及村委会班子与合作经济组织班子之间,如关系处理不好,容易造成矛盾,不利于专业合作经济组织的发展。

(二)非农民主导的发展模式

非农民主导的发展道路,是指在农民专业合作经济组织的创建过程中,农民起配角作用,主要由非农民组织发起的发展模式。这种发展模式目前主要有以下几种典型发展形式:

1. 基层农技部门依托型 是指在当地农技服务站等涉农服务部门的牵头下组建专业合作经济组织的发展模式。这些服务部门利用其人才、技术、场地、信息和设备的优势,吸收有关部门和农民参与组建专业合作经济组织。从浙江省的实践来看,依托基层农技部门,利用其技术、服务等优势组建的专业合作经济组织约占了总数的 30%^[2],是主要的发展模式。农技部门领办专业合作经济组织一般有以下几个特点:一是主要围绕当地的主导产业;二是靠自己的技术及服务优势,吸引农户加入;三是形式多样,既有专业技术协会性质,也有专业合作社性质;四是以农民自愿为基础,对加入的农户有一定的限定条件,只有那些提出加入申请又符合条件的农民或相关行业人员方被吸收为成员。理事会由成员选举产生,其中,农民理事占据相当比重。在这类组织中其骨干与核心工作人员往往是农技部门选派,如果运行不当,有可能使专业合作经济组织最终演变成

为这些农技部门的附属机构或向外获得政策资源的“帽子”。

从浙江的实践来看,农技部门利用自己信息、技术及设施的优势,发展农民专业合作经济组织能形成一种多方共赢的结果。对农技部门来说,不仅使自己的生存和发展有了保证,而且推动了当地农业主导产业的发展,提高了农民的收入,在农民中重新获得了自己的地位;对政府部门来说,发展农业有了新的组织载体,对解决“三农”问题大有帮助;对农民来说,可以得到技术指导,提高产品的销售额,大大降低了生产的后顾之忧。

2. 供销社依托型 是指依托供销社的人员、机构、固定资产或设施而组建专业合作经济组织的发展模式。由于有供销社庞大的机构和物质基础做后盾,以它为依托而建立起来的专业合作经济组织一般比较稳固。供销社依托型组织具体又可分挂靠型和一体型两种。挂靠型指供销社在组建和运行时只起指导和牵头作用,供销社委托有关人员筹建专业合作经济组织或在理事会中任职,并且利用其所拥有的机构或设施为会员提供服务,但彼此在财产方面保持相对独立性。多数以供销社为依托单位的专业合作经济组织都属于这种类型。一体型指供销社以入股形式加入专业合作经济组织,同会员结为利益共同体。从浙江省的情况来看,依托基层供销部门,利用其场地、经营等优势组建的合作社约占了总数的 15%^[2],是一种很重要的发展模式。

从浙江的实践看,这类发展模式有很大的发展潜力。这是因为供销社本身就是农民自我服务的合作经济组织,服务“三农”是供销社的宗旨,“三农”是供销社生存与发展的基础,发展农民合作经济组织是其题中之义。特别是,在目前供销社本身体制改革基本完成的情况下,供销社保留了一大块优质资产,有为农服务的经营设施,有经营、管理的人才优势,有经营渠道的优势,供销社有基础、有能力、有实力在创办专业合作经济组织、参与农业产业化经营中发挥自己的作用。

但从浙江的经验看,供销社参与领办农民专业合作经济组织要注意以下几个方面:首先,必须明晰产权,实行民主管理,实现机制创新。产权清晰和民主管理是专业合作经济组织发展的基础。供销社提供的场地、房屋、设施和资金应以参股的形式注入其中,使专业合作经济组织产权清晰。

供销社与专业合作经济组织财务要分开,各自单独核算。在创办过程中,要始终坚持“以农民为主体”这一指导思想,在理事会、监事会成员中,农民社(会)员要占一定比例,合作社重大问题均提交监事会联席会议讨论,把社(会)员拥护不拥护、愿意不愿意作为决策的主要依据。在利益分配上,要使农民在生产过程中增收,在盈利中分红;在财务上,则强调透明度,让社(会)员放心。其次,供销社参与领办专业合作经济组织,必须实行开放办社。

3. 公司依托型 是以从事农产品加工或销售等业务为主的公司为依托,吸收相关农户组建专业合作经济组织(主要是专业合作社),以专业合作经济组织为载体,实行“公司+专业合作经济组织+农户”的产业化经营的发展模式。在浙江省,目前以这类组织形式发展起来的合作组织约占 10%^[2],也是一类很重要的发展模式。从浙江省的实践看,公司领办合作社的主要目的是为了获得稳定的原料来源。由于目前农产品的市场竞争越来越激烈,同时消费者对食品的质量要求越来越高,农产品的竞争已不仅仅是终端产品的竞争,而是从田头到餐桌的整个产业链的竞争。对于从事农产品加工的企业来说,如何稳定地获得高质量的原料供应,已是提高其竞争力的关键所在。而在目前我国一家一户分散经营的体制下,公司不可能与农户一家一户发生交易,因为这样做交易成本很大,而且质量难以得到保证,同时自己购买或租用大量的土地又要付出很高的成本。在这种情况下,公司非常需要有一个中间载体,它一方面能代表农户与公司发生关系,另一方面能代表公司与农户发生关系,能把公司对生产的质量要求等传递给农户,并得到好的执行和监督。从国外来看,这个中间载体的理想形式是农民专业合作社。但我国由于农民专业合作社发展滞后,在目前条件下公司很难找到现成的合作社来做为中间载体。在这种情况下公司在自己的主要原料产品基地,吸收生产规模比较大的农户参与,办起了专业合作社。公司以合作社为载体提供一些优惠的服务(如提供生产资料、技术指导和产品销售服务等)以吸引农户参加,而合作社的主要资金及平时的主要运转费用都由公司承担。专业合作社实际是被公司控制,农民社员在其中其实是没有发言权的,但社员有退出权利,如果合作社对农民没

有真正好处,农民社员会选择退出,这也使得公司领办的合作社必须在一定程度上考虑社员利益。从浙江省的实践看,尽管公司在合作社中起实际的控制作用(从大多数合作社章程股本构成比例可看出,公司入的股份在合作社总股份中占绝大部分),但对农民社员提供了许多好处,还是受到了农民的欢迎。在现阶段,我国农民专业合作经济组织发展滞后的背景下,对公司领办合作社,政府还是应该对其持鼓励的态度,因为它不仅对农民有利,而且也培养了农民的合作意识。从这种模式的发展趋势看,一种可能的走向是公司向合作社农户出售股份,逐步变成由合作社社员参股办的公司,到合作社的社员一定程度控制了公司的股份,这样就可演变为“合作社+公司+农户”这种真正代表合作社社员利益的组织形式。另一种可能的走向是社员离公司越来越远,合作社蜕变为公司收购农产品的一个门市部和争取上级合作社优惠政策的一个“面具”。

从浙江省的发展情况看,目前我国发展农民专业合作经济组织还存在许多制约因素,单靠农民内部的自发力量来推动农民专业合作经济组织的发展,面临的困难还很大,这就需要借助外部的力量(如企业、供销社等),特别是各级政府的组织引导和支持。从浙江省的情况看,非农民主导的发展模式将在很长一段时间内发挥重要作用,但随着外部发展环境的逐步改善和农民自身素质的提高,将会逐步形成以农民主导的发展模式为主,多部门推进、多主体参与、多类型组建、多层次发展的格局。

三、目前浙江省农民专业合作经济组织发展过程中存在的主要问题

浙江省的农民专业合作经济组织发展较快,并在发展农村经济、推进农业产业化进程中发挥了积极作用。但从总体来看,目前发展的情况还不是很理想,还存在许多问题,主要表现在如下几个方面:

(一)思想认识不到位

主要表现在:一是部分领导和基层干部对发展农民专业合作经济组织的重要性认识不够,有的认为解决“三农”问题关键在于发展非农产业,而不在农业本身,只要把工业搞上去了,“三农问题”就解决了,没有必要花精力去发展农民专业合作经济组织;有的认为农民已经是市场主体,龙头

企业的带动力也逐步显现,再搞专业合作经济组织没有实质意义。二是部分地区的领导和干部也已认识到了发展农民专业合作经济组织的作用,但对其发展有政治上的顾虑,担心搞专业合作会走向农业合作化运动的老路,有的担心把农民组织起来容易与政府唱对台戏,从而对发展农民专业合作经济组织处于一种消极等待的态度。三是部分地区的领导和干部对专业合作经济组织期望过高,以为“一合就灵”,急于求成,没有认识到发展农民专业合作经济组织的长期性和内在规律性,行政干预过多,结果只重数量,不求质量,农民真正得到的实惠不多。

(二)覆盖面不广,带动力不大,发展质量有待提高

目前浙江省农民专业合作经济组织发展还处于起步阶段,农户覆盖面不大,参加的农户仅占农户总数的 2.3%,带动农户只占到全省总农户的 12.4% 左右。目前尽管浙江省农民专业合作经济组织的种类很多,数量不少,但总体质量不高。对于许多专业协会来说,会员联系非常松散,缺乏凝聚力。对于专业合作社来说,普遍“小而散”,服务层次低。如最近对浙江省 22 家省级试点合作社的调查表明,平均会(社)员数只有 383 个,平均注册资金只有 22 万元。大多数专业合作组织的服务和业务停留在信息、技术咨询以及初级产品销售的层面上,而真正能进行深加工、精加工的,提高农产品附加值的则很少,缺乏适应和开拓市场的能力,在市场竞争中大部分专业合作组织生存较困难,如没有相应扶持极易在市场竞争中淘汰。从专业合作经济组织的内部运作机制看也不够规范。一是尽管目前大部分农民专业合作经济组织制定了规范的章程,但许多流于形式。二是组织机构不健全,相当部分的合作经济组织没有设理事会、监事会等必要的机构,或流于形式。三是缺乏科学民主的管理与监督机制,日常运作由少数人说了算。四是与成员的利益关系还不够紧密。虽然服务收益不同程度上得到体现,但合作组织受益盈余在总体上仍然不足,大部分专业合作经济组织对成员二次分配比例较小,有的甚至没有二次分配。

(三)农民专业合作经济组织之间缺乏有效的联合

目前浙江省农民专业合作经济组织数量很

多,有的在一个县,甚至是一乡镇区域范围内就成立了几家同类的合作社或专业协会,各自为战,缺乏联合,不能获得规模效益,反而造成不必要的低级竞争。

(四)发展环境仍然不理想

尽管近年来,浙江省各级政府开始重视农民专业合作社经济组织的发展,制定了一些扶持措施,但仍然存在许多不利于其发展的制约因素,主要表现在:

1. 法律地位不明确 目前浙江省的农民专业合作社经济组织主要是通过两种途径登记注册的,一种是作为社团法人在民政部门登记,另一种是通过工商部门登记。由于在我国的工商登记中尚未设立单独的合作社法人地位,致使合作社在工商部门注册登记时出现了难题。为了解决合作社的登记问题,浙江省不少地方的工商部门采取了变通的办法,允许合作社以有限责任公司、股份合作制以及合伙制等形式登记,但要求合作社必须按照有关登记性质提供章程,形成了一个合作社有两个章程的情况,而且一旦登记往往容易按照一般工商企业来进行管理,加重了合作社的税费负担。如果注册为社团法人,只能从事非营利性社会服务活动,无法开展经营业务。目前,浙江省的农民专业合作社经济组织,实行工商登记的只占24%,实行社团法人登记的占19%,还有57%的农村专业合作社经济组织没有登记。由于在法律上没有明确的定论,法人资格、法定地位也不确定,在很大程度上制约了农民专业合作社经济组织公平参与市场活动的积极性和竞争力,也不利于农民专业合作社组织的健康、快速和可持续发展。

2. 政府扶持力度不够大 主要表现在:一是免税难。税法规定农户自产自销是免税的,但农户联合起来销售就要按企业要求纳税。这不仅增加了农民的负担,而且严重挫伤了农民入社建社的积极性,阻碍了合作经济组织的发展。二是贷款难。目前大部分地区的农民专业合作社经济组织尚处于发展初期,经济实力薄弱,但合作经济组织兴办收贮服务设施需要资金投入,特别是在农产品收购季节,需要大量的流动资金来周转,但由于没有什么资产可抵押,很难得到金融部门的信贷支持。在日常经营过程中资金非常困难,组织运行不畅,难以发挥较大的作用。三是运输难。目前各地农民专业合作社经济组织生产的大多是鲜销

农产品,大多数销往国内各地市场,鲜销农产品由于不耐贮藏,所以加快其物流速度,缩短运输时间,对合作经济组织的发展至关重要。由于我国还没有建立农产品绿色通道制度,过收费站、过轮渡,不仅需要花费很长时间,而且还要收费,进入大中城市市场还要受到严格限制,造成了合作经济组织运行成本提高,效益降低。

3. 管理体制不顺畅 尽管浙江省已明确农业厅作为指导、管理和服务农民专业合作社经济组织的行政主管部门,但从调查情况看,在基层,有的地方至今尚未明确主管部门,有的则政出多门,多头管理,部门之间错位、缺位和不到位现象屡见不鲜,审批、登记五花八门,使得下面的专业合作社经济组织无所适从,影响了当地各种农民专业合作社经济组织的有序发展。

四、加快农民专业合作社经济组织发展的对策建议

(一)统一思想,提高认识

首先,各级党委和政府要从落实党的十六届三中全会精神,从统筹城乡发展、全面实现小康的角度,充分认识农民专业合作社经济组织的重要地位和作用,明确指导思想和发展思路。其次,要加强对基层干部的组织培训,普及合作经济组织知识。农民专业合作社经济组织作为市场经济发展过程中的新生事物,对其认识是一个不断深化的过程,而培训则是深化认识的重要手段之一。可对各市、县、乡的农业部门主管领导和乡镇干部及合作组织的负责人分期分批进行有计划的培训。这样既培养了一大批有合作思想、懂得如何指导合作经济组织发展的领导干部,又培养了一大批具体管理合作经济组织的负责人,通过他们的亲身体验和传播,使更多的基层干部和农民了解什么是专业合作社经济组织,为什么要办专业合作社经济组织以及怎样把专业合作社经济组织办好。

(二)夯实基础,提高质量

一是夯实产业基础。专业合作社的建设必须因地制宜,选择有一定产业基础、生产规模和发展前景的产品或产业作为发展的基础。作为政府来说目前要着力做好农业发展的产业规划,引导农业向专业化、区域化方向发展,形成有特色有优势的产业带,从而为专业合作社的发展夯实产业基础。二是夯实农户基础。发展农民专业合作社经济组织离不开广大农户的参与。从实践看,只

有专业化生产发展到一定程度,农民才有合作的愿望和要求,农民专业合作经济组织才能得以建立并健康发展^[4]。为此,必须把培养专业农户作为发展农民专业合作经济组织的重要基础性工作来抓。培养专业农户,一是应深化土地制度改革,推进农业双层经营创新。在保持现有土地所有制和农村承包制基本制度不变的框架下,加快促进农村土地使用权的高效流转和土地资源的优化配置,为规模经营农户创造制度环境。二是应突破城乡二元社会经济结构,加快户籍制度、劳动力就业制度的一系列改革,加快农业劳动力转移,减少农户数量,促进农户向规模经营和企业化经营的家庭农场转变。三是夯实社会基础。要突破所有制、社区、地域及城乡的限制,鼓励多部门、多层次参与领办专业合作社,鼓励各种不同类型的民间资本,甚至是国外资本参与领办或参股各种农民专业合作经济组织,提高合作层次。四是夯实管理基础。对于各类农民专业合作经济组织的发展要注重规范管理,目前来说,主要应抓好以下几点:(1)制度管理。政府应指导和帮助各种不同类型合作经济组织建立和完善各项管理制度,包括民主管理制度、资产管理制度、教育培训制度、劳动人事管理制度、工资和保险制度等等,并负责监督各项制度的执行情况。(2)财务管理。通过对合作经济组织的财务监督,重点掌握合作经济组织的经营情况、分配情况、债权债务情况等,以此指导和完善合作经济组织的经营。(3)民主管理。民主管理是合作经济组织的一条重要基本原则,政府通过对合作经济组织的民主管理监督,促使合作经济组织按照合作经济组织章程组织社员充分发挥自己的权利,参与民主管理。社员参与合作经济组织民主管理的权利发挥好了,就能对合作经济组织的经营产生积极的促进和保障作用。

(三)重视专业合作经济组织之间的联合和合作

要克服目前各种农民专业合作经济组织“小而散”的状况,就必须重视合作经济组织之间的联合与合作。合作社之间的合作是合作社的基本原则。在世界上合作社运动发达的国家,合作社联社或联盟是屡见不鲜的,在我国也是一种发展的必然要求。目前发展合作的途径主要有两条:一是发展专业联合社,即基层专业社之间通过共同经营项目、共同投资等方式形成跨区域性的联合

社。联合社在经营上以专业社为主,联合社为辅。联合社主要协调解决各专业社不能独自解决的问题。之所以要发展联合社,其基本原因是在激烈的市场竞争下,单个合作社往往实力有限,势单力薄,或难以有效地抵御市场压力,或难以有效地开展纵向一体化。联合社可以是一种行业性的、松散的联合体,类似于行业协会,也可以是基于资本联合的、比较紧密的联合体,类似于企业。二是发展综合性的联合社,是指在一个区域内不同类型的合作社联合形成的联社。从目前浙江省各地的发展情况看,在主导产业明确的县(市,)可围绕当地的主导产业发展专业联合社。对于主导产业不明确的地区,适合发展综合联社,因为同一类型的专业合作社数量小,通过加入综合社,有助于通过综合社的内部互补机制,促进专业社的发展,但由于各合作社之间差异大,协调比较困难,目前发展这类综合社还很困难。

(四)加快制定有关的法律法规和相关扶持政策,为其发展创造良好的环境

农民专业合作经济组织是农民自己的经济组织,扶持其发展,就是扶持农民和农业。当前来说,要重点做好以下几个方面工作:

1. 要加快立法进程 对农民专业合作经济组织的宗旨与原则,业务活动范围,成立的条件,注册登记、变更、解散与清算等基本内容从法律的角度加以明确规范,为专业合作经济组织的发展提供法律保障。由于目前我国农民专业合作经济组织类型多样,而且各地发展也很不平衡,要制定一个总括一切的法律是不可行的。目前可首先就农民专业合作社的发展制定法律,因为合作社的发展相对规范就容易与国际接轨。由于合作经济组织的理论与实践是与时俱进的,我国发展也还处于起步阶段,对于专业合作社的规定,应在不违背传统合作社基本原则的前提下,采取更为灵活的态度。根据我国农民专业合作经济组织股份化发展特点明显的趋势,在制定专业合作社的原则时,既要体现股份制的特点,又要体现合作制的特点。我们认为专业合作社的性质界定应坚持“多方投资、农民控制和农民收益”的原则。所谓“多方投资”,是指允许和鼓励社会各种组织和个人参股合作社,这样可以解决合作社发展资金不足问题;“农民控制”是指从事农产品生产的农民社员所占股份不能低于总股本的 50%,这样可以避免合作

社被外来组织或非农民社员控制的问题;“农民收益”是指合作社的盈余分配按股份与交易额分配结合,但按交易额分配的比例应不低于按股份分配的比例,这是合作制与股份制的主要区别。合作社应进行工商登记,统一注册为合作社法人。当前在国家范围内出台合作社法有难度的情况下,可鼓励各省市根据自己当地的实际情况出台相应的地方发展条例。目前浙江省人大已根据浙江农民专业合作社发展的实际情况,通过了“浙江省农民专业合作社条例”,将在2005年1月1日实行。

2. 要制定相关的扶持政策 在工商登记上,应放宽注册登记条件,降低注册门槛;在税收上,应对农民专业合作经济组织实行税收优惠,对已登记注册成立的专业合作经济组织通过向农户提供产前、产中、产后技术服务和劳务所得的收入免征所得税,对专业合作经济组织销售自产农产品及其经分级、整理包装、加贴品牌等简单加工的自产农产品,可免征增值税;在资金上,各级财政应在支农资金中安排一定比例,用于支持农民专业合作经济组织的发展,扶持重点应放在扶持其发展能力,主要是扶持其技术研发、设施投入、标准制定、人员培训、信息服务、基地建设及建立风险基金等方面。扶持方式主要为项目申请和以奖代补,谁符合条件就扶持谁,对所有符合条件的合作

经济组织要一视同仁,创造一个公平竞争的发展环境。银行、信用社等金融部门要积极给予信贷支持,提供各种低息贷款,帮助解决农民专业合作经济组织发展资金和农产品的收购流动资金的不足。同时对农民专业合作经济组织的农产品运输,实施“绿色通道”政策,凭有关部门核发的有效“绿色通道”通行证在各地免费通行。

3. 理顺管理体制 根据农业部、中国科协的有关通知精神,本着上下对口和“农业部门管,其它部门办”的原则,建议明确由各级政府的农业行政主管部门主管。各级农业主管部门必须承担起农民专业合作经济组织的情况调研、政策制订、发展规划、组织建设、监督检查等工作。各级涉农部门要各司其职,积极配合、支持行政主管部门的工作,同心协力扶持农民专业合作经济组织的发展。

参考文献:

- [1]陈晓华.农村专业合作经济组织的建设[N].农民日报,2003-02-14(6).
- [2]浙江省人民政府.浙江省农民专业合作经济组织发展的汇报材料[Z].2004-06-07.
- [3]韩俊.关于农村集体经济与合作经济的若干理论与政策问题[J].中国农村经济,1998,(12):16-17.
- [4]郭红东,蒋文华.影响农户参与专业合作经济组织行为的因素分析[J].中国农村经济,2004,(5):10-16.

(本文责编:白露)