

# 农民专业合作社的发展机遇与挑战

□ 张忠根 王玉琳

**摘要:**改革开放确立了我国农业的家庭经营体制,但这一体制与农业的市场化、国际化、现代化存在着矛盾。农民专业合作社是适应新形势的农业微观组织制度创新,但在发展中既面临着宏观经济环境和政策环境的挑战,也面临着合作社内部成员异质性和治理结构不完善等问题。发展农业专业合作社,法律上不能拘泥于传统的合作社准则,政府要加大扶持力度,合作社自身要完善制度和规范管理,并拓展服务领域和提升能力能力。

**关键词:**合作社;机遇与挑战;对策思考

**中图分类号:**F221.22

**文献标识码:**A

**文章编号:**1671-8402(2009)09-0019-03

## 一、农民专业合作社的发展机遇

### 1、农业市场化、国际化、现代化需要农业组织制度的再创新

改革开放确立了我国农业的基本微观组织制度即家庭经营体制。但是随着农业市场化、国际化、现代化的推进,这种分散的小规模家庭经营越来越显示出其局限性。主要表现在:农户的小生产与大市场存在矛盾(农户的市场信息不灵、谈判能力弱、交易成本高、农产品无法进行远距离运销等);农产品缺乏国际竞争力(农艺流程不统一,产品标准化程度低,产品质量安全无法保证等);不利于实现农业现代化(不利于采用先进的农业生产技术和设施,不利于实现农业机械化等)。

### 2、社区性合作经济组织无力担当为农户服务的职责

我国的社区性合作经济组织是过去“人民公社体制”的继承者,其合法性是通过中央文件的形式确定的。中发[1984]1号文件指出:为了完善统一经营和分散经营相结合的体制,一般应设置以土地公有为基础的社区性合作经济组织。这种组织,可以叫农业合作社、经济联合社或群众选定的其它名

称,可以以村、队或联队)为范围设置,也可以以生产队为单位设置;可以同村民委员会分立,也可以实行一套班子两块牌子。”

但这种合作经济组织存在产权不清、组织封闭等弊端,社员没有积极性,也不能吸引更多的生产要素,在现实中大多处于名存实亡的状态。目前,除了少数城郊村和原先非农产业基础较好的村以外,绝大多数社区性合作经济组织几乎没有非土地性经营资产,而土地等资源性资产都已承包到户,因此所谓的集体资产的经营职能无从谈起,对分散经营的农户也提供不了服务。

### 3、农民专业合作社是新形势下农民的现实选择

我国的农民专业合作社是农民在实践中摸索出来的新型合作经济组织。之所以说是新型的合作经济组织,是因为它不同于20世纪50年代完全由政府主导创办的农业生产合作社。改革开放后,一些地区的农户为了解决生产过程中的技术问题,在政府技术部门的支持下,成立了农民专业技术协会。后来,为解决农户在生产经营中遇到的市场信息、产品销售等经营问题,农民专业技术协会扩展成农民专业协会。但专业协会不是经济主体,只能对内服务,不能对外经营,而农户需要的是能够代表他

\* 本研究是国家教育部人文社科重点项目“新农村建设的实践模式、制度创新与绩效评价研究”(批准号:06JJD810005)的研究成果之一。

**作者简介:**张忠根(1962~),男,浙江大学中国农村发展研究院教授、博士生导师,主要研究方向:农业经济理论与政策;王玉琳(1984~),女,浙江大学管理学院农业经济管理专业硕士研究生。

们的利益,能直接参与市场经济活动的经济组织。在这种情况下,农民专业合作社应运而生,取代了农民专业协会。

农民专业合作社的出现,使我国原来的集体统一经营和农户家庭经营相结合的“双层经营体制”发生了变革,形成了新型的双层经营体制,即农民专业合作社经营与农户家庭经营的结合。这是中国农民适应农业市场化、国际化和现代化的现实选择。

4、政策法律体系的完善为农民专业合作社的发展创造了良好的条件

2006年10月十届全国人大常委会第二十四次会议通过了《中华人民共和国农民专业合作社法》,并于2007年7月1日实施。与此配套,国务院公布了《农民专业合作社登记管理条例》,农业部公布了《农民专业合作社示范章程》,财政部发布了《农民专业合作社财务会计制度(试行)》。“法律、一条例、一章程、一制度”的颁布实施,标志着农民专业合作社的政策法律体系框架已基本建立。

另外,财政部、国家税务总局联合下发了《关于农民专业合作社有关税收政策的通知》,明确规定为农民专业合作社免除4项税收负担<sup>①</sup>。这四项免税政策赋予了合作更好的发展机遇。

上述法律和政策的出台,大大促进了农民专业合作社的发展。2007年底,全国工商机关共登记注册农民专业合作社法人2.64万个,至2008年6月底增加到了5.8万家,一年时间增加了1.2倍。目前,我国农民专业合作社的规模虽然不大,覆盖面也不广,但已表现出良好的发展势头。

## 二、农民专业合作社面临的挑战

1、合作社发展的市场环境使合作社在市场交易中仍处于弱势地位

与分散的农户比较起来,合作社具有较强的市场谈判能力。但是,我国农民专业合作社的发展环境已不同于当时日本、韩国、台湾等国家和地区发展农协的年代。目前,世界农业已进入纵向一体化的时代,而我国农民专业合作社刚刚起步,规模很小,但合作社的交易对象却是已经发展壮大了的农资供应商和农产品加工经销企业。从产业链看,目前,农业生产上游的农资生产与供应和农业生产下游的农产品收购与加工在相当程度上已为垄断性的大企业所控制,居于农业生产领域的合作社仍摆脱不了市场交易中的弱势地位。另外,我国相当数

量的农民专业合作社是由农产品加工领域中的“龙头企业”牵头组织起来的。这类合作社的核心社员本身就是“龙头企业”的所有者,组建合作社的主要目的就是为了让“龙头企业”能保质保量地收购到加工所需的农产品。有些地方的合作社实际上是几个龙头企业老板联合起来控制农产品收购的垄断组织。在这样的市场环境中,农民专业合作社的发展和壮大无疑处于不利的地位。

2、合作社发展的政策环境也有不利合作社多样性发展的局限

我国的《农民专业合作社法》从维护广大普通社员利益的愿望出发,遵循传统合作社的基本原则,对合作社社员的治理结构和利益分配作了严格的规定。如第十七条规定“农民专业合作社成员大会选举和表决,实行一人一票制,出资额或交易量(额)较大的成员可以享有附加表决权,但附加表决权总票数不得超过基本表决权总票数的20%。第三十七条规定“农民专业合作社的可分配盈余按成员与本社的交易量(额)比例返还,返还总额不得低于可分配盈余的60%。这种“一刀切”的严格规定其实不符合现实中合作社发展的多样性。从沿海发达地区的实际来看,相当一部分合作社的社员经营规模大小不一,投入到合作社中的股金相差悬殊。如果严格执行《农民专业合作社法》的相关规定,将不利于合作社吸引更多的生产要素,特别是不利于调动合作社核心成员投资入股和经营管理的积极性。同时,也不符合合作社发展中的产权结构股份化趋势。

3、合作社成员的异质性使合作社社员的目标难以一致

合作社社员的同质性对于传统合作社至关重要,在农民专业合作社的发展实践中,社员之间的异质性日益显现。主要表现在:成员之间的年龄、文化程度等个人特性以及经营规模、资本实力、社会关系等资源禀赋不同,成员处于农业产业链的不同环节,不同成员在合作社创建和发展过程中的角色不同等。成员的异质导致成员参与合作社的动机、成员的地位作用、利益偏好、风险承担能力以及由此决定的生产经营策略不同。如果合作社不能处理好合作社社员之间的关系,社员对合作社的忠诚度会降低,合作社的决策难度会加大,从而影响合作社的运营效率和发展。

4、合作社的治理结构和内部制度不完善可能使合作社异化为少数人获利的工具

农民专业合作社是农民自发的组织创新。虽然组建合作社能给社员带来或多或少的利益,但由于集体行动中不可避免的机会主义。现实中,合作社一般都是由能从合作社获取较大利益并具有较多组织资源的农村“能人”牵头领办。这些创办者在合作社中往往具有较大的股份,在决策中具有较大的权力,在利益分配中占有较大的份额。由此形成了合作社社员的“核心社员”、“骨干社员”、“普通社员”的区别。这种治理结构虽然有利于合作社的组建和运营中的效率,但也极有可能使合作社异化为少数人的获利工具,从而影响合作社的凝聚力。

### 三、关于农民专业合作社发展的几点思考

1、适应社会经济的发展趋势,不拘泥于传统原则,与时俱进

无论从国际上看,还是从沿海发达地区的实践看,目前,农民专业合作社有股份化和公司化的趋势。这是市场经济发展的必然。我国的《农民专业合作社法》对合作社社员的治理结构和利益分配作了严格的规定,这是基于传统合作社的基本原则而做出的规定,在实践中很可能被突破。笔者认为,《农民专业合作社法》的出台是对农民专业合作社的肯定,这无疑是一大进步,但《农民专业合作社法》并不完善,应根据农民专业合作社的发展实际,在必要的时候对相关条款作相应的修改。作为法律,只需要对合作社的基本原则做出规定,并规定合作社要有明确的决策程序和分配原则,至于具体的决策程序和分配原则可由合作社自己决定。目前,政府有关部门在考核验收合作社时,不必拘泥于几个具体的数量比例。

2、政府要在合作社的发展中摆正自己的位置

农民专业合作社的发展离不开政府的支持,政府的作用应当是立法规范、政策促进、服务监管。政策促进是从财政、税收、金融等方面加大对农民专业合作社的支持力度。例如,国家财政支农项目要允许甚至提倡农民专业合作社作为项目申报和承担主体,对新办的专业合作社进一步减免税收,开展对农民专业合作社的贷款担保等。服务监管方面,主要是简化合作社的登记手续,为合作社提供相关信息,建立合作社的辅导员队伍,为合作社提供外部审计等。

3、合作社要在发展中逐步完善制度和规范管理

合作社虽然可以根据自身的产权结构特点来

确定自身的治理结构和利益分配原则,但合作社必须要建立并严格执行相关的规章和制度。这里,关键的问题不是谁拥有多少投票权和谁享有多少利益,关键的是权力与义务、利益与风险要对称。谁的投资多、与合作社的交易份额大,谁拥有的决策权和享受的利益就大,同时也要承担相应的风险。避免只享受利益不承担风险的“搭便车者”。同时,对于普通社员,要保留其“用脚投票”的权力,以避免核心社员利用合作社的组织资源为自己或小集体谋利益而侵犯普通社员的情况出现。

4、合作社要拓展服务领域,提升服务能力

合作社要发展壮大,关键是要为社员提供各种服务,充分发挥合作社的优势,为农民解决产前、产中、产后中的各种问题。农民专业合作社的发展目标应当是实行农业生产综向一体化,即合作社不但要从事农产品的生产,而且还要从事农业生产资料的销售,以及创办农产品的加工、物流、销售企业。从某种意义上说,农民专业合作社发展壮大的标志就是消灭现在独立于合作社之外的“农业龙头企业”,使“农业龙头企业”成为农民专业合作社创办的下属企业。

注释:

[1]《关于农民专业合作社有关税收政策的通知》的主要精神:对农民专业合作社销售本社成员生产的农产品,视同农业生产者销售自产农产品免征增值税;增值税一般纳税人从农民专业合作社购进的免税农产品,可按13%的扣除率计算抵扣增值税进项税额;对农民专业合作社向本社成员销售的农膜、种子、种苗、化肥、农药、农机,免征增值税;对农民专业合作社与本社成员签订的农产品和农业生产资料购销合同,免征印花税。

参考文献:

- [1]崔宝玉、张忠根、李晓明:《资本控制合作社合作演进中的均衡》,《中国农村经济》,2008年第9期。
- [2]林坚、黄胜忠:《成员异质性与农民专业合作社的所有权分析》,《农业经济问题》2007年第10期。
- [3]任大鹏、郭海霞:《合作制度的理想主义与现实主义》,《农业经济问题》,2008年第3期。
- [4]徐旭初:《农民专业合作社:基于组织能力的产权安排》,《浙江学刊》2006年第3期。
- [5]苑鹏:《农民专业合作社联合社发展的探析》,《中国农村经济》,2008年第8期。

(作者单位:浙江大学中国农村发展研究院,浙江 杭州 310029)

(责任编辑:陈 燕)