

江苏农民专业合作社发展研究

包宗顺 周春芳 金高峰 高珊

内容提要：农民专业合作社是解决小生产与大市场对接难题的重要途径。近年来,在各项政策的支持和引导下,江苏农民专业合作社发展较快,但总体仍处于初级阶段,整体素质不高,内部运作机制不完善,发展环境有待优化。为促进江苏农民专业合作社事业的健康快速发展,当前一要合理界定政府角色,防止拔苗助长;二要着力规范农民专业合作社内部运行机制;三要从税收优惠、信贷支持、人才培养等方面加大政策扶持力度,提高政策“含金量”,逐步优化合作社发展的外部环境。

关键词：农民专业合作社 领办主体 合作环节 产业链

改革开放以来,我国农业走上了市场化与国际化的道路。家庭联产承包责任制克服了人民公社体制下吃大锅饭的弊端,赋予了农民完全的种植自主权,充分调动了农户的生产积极性。但另一方面,一家一户小规模、分散化的生产组织方式与大市场对接困难的制度性缺陷也日益显现。大力发展农民专业合作社,则成为我国在农业生产领域扬长避短、提高国际竞争力的一种理想应对策略和制度安排。2007年7月1日起实施的《中华人民共和国农民专业合作社法》(以下简称《合作社法》),进一步确立了农民专业合作社的市场主体地位,为促进其规范发展提供了有力的法律保障。作为全国农村经济发展较好的省份,近年来江苏农民专业合作社发展也走在全国前列。深入研究并总结江苏农民专业合作社发展中存在的问题和面临的矛盾,对于促进农村经济又好又快发展具有重要意义。笔者在对江苏各地农民专业合作社进行深入细致调查的基础上总结了江苏农民专业合作社发展的现状及特点,深入分析了其所面临的矛盾与问题,并有针对性地探讨了其进一步壮大发展的路径选择。

江苏农民专业合作社发展的现状及特点

近年来,江苏依据“自身发展活力”和“带动农户能力”两项关键性衡量指标,率先在全省范围内提出了农民专业合作组织的“四有”^①创建活动,以促进农民专业合作社的快速发展。据江苏省农林厅统计,截至2007年10月,江苏共有农民专业合作经济组织6862个,成员220万人,带动农户330万户,占全省农户总数的22%。其中,“四有”农民专业合作组织已达到1000多个。虽然,从统计数字来看,江苏农民专业合作社的发展已取得了不错的成绩,但从总体判断,江苏农民专业合作社的发展仍处于初级阶段,呈现出如下三个主要特点。

(一) 领办主体以大户和农技服务部门人员为主

农民专业合作组织的领办主体有三种形式:第一种,由生产或营销大户、技术能手等骨干发起成立。这已经成为最主要的领办方式,所占比例超过3/5。第二种,由供销社、科协、农技站等服务部门推动形成。它们充分利用所掌握的资源、技术、管理等优势促进农民专业合作社成长,所占比例约为1/5左右。第三种,由农业龙头企业牵头领办。它们在农产品加工企业和农户之间架设桥梁,是农业产业化过程中采用较多的一种生产组织方式,所占比例约为1/10左右。

表 1 江苏省农民专业合作社经济组织组建主体统计表

领办人身份	2005 年底数 (个)	占比 (%)	2006 年数 (个)	占比 (%)
大 户	3728	62.03	4020	62.71
服务部门	1106	18.40	1206	18.81
龙头企业	597	9.93	673	10.50
其 他	579	9.64	511	7.98
合 计	6010	100	6410	100

资料来源:根据《江苏“十一五”农民合作经济组织发展规划》整理。表 2、表 3、表 4 同。

(二) 以特色产业为基础,合作环节以流通销售和技术信息服务为主

截至 2007 年,江苏涉农特色产业已遍布种植和养殖等各个行业,尤以蔬菜、园艺和畜牧等高效种养业为主。调查显示,从事蔬菜、林果、食用菌等园艺业的农民专业合作社经济组织占 40%,家禽、生猪等畜牧业占 30%,水产占 11%,粮棉油大宗农作物占 9%,农机服务等占 10%。另据统计,截至 2006 年底,江苏省农民专业合作社在生产与流通环节的合作仍占 90%左右。近年来,合作领域正在逐步拓宽,已从起步时的技术与信息互助,向资金、技术、加工、运销等多方面的合作扩展;从简单的购销环节服务向产前、产中、产后的系列配套服务扩展。

(三) 区域发展不均衡现象较为明显

经验表明,农民专业合作社的发展与当地的农业人口总量、农业在区域经济中的重要性,具有较强的正相关性。②江苏由南到北,农业经济在地区经济中的重要性逐步提高,农民专业合作社的数量呈现出北多南少的现象。据统计,自《合作社法》正式实施以来,江苏省内到工商部门注册的合作社已有 1200 家,其中,苏北 678 家,占总数的 56.5%;苏中 396 家,占总数的 33%;苏南 126 家,占总数的 10.5%。③同时,农民专业合作社对农户的带动作用也由北到南依次增强。苏北参加专业合作社的农户所占比例为 18.5%,带动农户所占比例为 24.2%,在三大区域中最高;苏南参加农户所占比例、带动农户所占比例分别为 7.8%、17.4%,带动力最弱。

表 2 江苏三大区域农民专业合作社发展情况

地区	参加农户数 (万户)	比率 (%)	带动农户数 (万户)	比率 (%)
苏南	32.3	7.8	71.8	17.4
苏中	47.4	11.5	75.8	18.4
苏北	120.3	18.5	156.4	24.2

江苏农民专业合作社发展中存在的问题

尽管近年来江苏农民专业合作社发展较快,但总体来讲,江苏农民专业合作社整体素质不高,内部运作机制不完善,发展环境有待进一步优化。同时,《合作社法》的颁布与实施明确了农民专业合作社的法人地位,但某些条款的规定也使合作社发展面临新的矛盾。

(一) 覆盖面较小,带动力不强

尽管江苏农民专业合作社的种类很多,数量不少,但与发达国家相比,整体发展水平不高,带动力不强。据统计,1994 年法国有 1.3 万个农业合作社,3800 家农业合作企业,90%的农民都参加了合作社,50%的加工农产品出自农业合作社。④德国几乎所有农户、加拿大近 50%的农民都加入了合作社。合作社已经成为这些国家农村经济发展的重要支柱。与之相比,江苏农民专业合作社覆盖

面不大,带动力有限。2006年,江苏全省仅13.2%的农户加入了合作社,带动农户的比例为20.2%,盐城农民专业合作社参加比例和带动比例在全省最高,但也仅为27.7%和35.2%,如果去掉诸多松散型社员,实际比例可能会更低。

（二）合作环节以产销为主,产业链相对较短

进入21世纪,西方许多国家的合作社迫于自身制度的缺陷和竞争压力,纷纷转向农产品深加工和精加工领域,致力于提高农产品附加值,通过延长产业链,实现外部利润内部化,从而增加合作社的收入,提高自身竞争力。由此,被称为“新一代合作社”或“增值合作社”^⑤。

表3 2006年江苏农民专业合作社发展情况

市 别	参加农户数 (万户)	比率 (%)	带动农户数 (万户)	比率 (%)
南 京	5.6	8.2	14.3	20.9
无 锡	7.6	8.3	15.0	16.4
徐 州	30.2	16.9	35.0	19.6
常 州	6.9	8.7	15.6	19.5
苏 州	7.5	6.5	17.2	15.2
南 通	27.8	12.9	42.3	19.6
连云港	16.5	18.5	20.4	26.1
淮 安	9.9	10.0	17.7	17.8
盐 城	51.0	27.7	64.9	35.2
扬 州	11.4	11.4	15.4	20.3
镇 江	4.7	7.9	9.8	16.4
泰 州	8.2	8.6	18.1	15.1
宿 迁	12.7	12.8	18.4	17.5
全省合计	200	13.2	304	20.2

与之相比,江苏农民专业合作社服务内容较为单一,产业链较短,竞争力有限。目前,江苏大多数专业合作社的服务和业务停留在信息、技术咨询以及初级产品销售层面上,生产与流通环节的合作较多,而以加工服务为主的合作所占比例极少。据对已注册的1200家农民专业合作社的调查发现,从事农业生产资料购买、农产品销售以及与农业生产经营有关的技术、信息等服务的占95%以上,从事农产品加工的仅20家,为成员运输农产品的也只有6家,提供农产品贮藏服务的有17家。即使提供农产品加工服务的合作社,也仅仅停留在产品初级加工阶段,真正能进行深加工、精加工,提高农产品附加值的很少,缺乏适应和开拓市场的能力,抵御自然风险和市场风险的能力较弱。

表4 2006年底江苏省农民专业合作社服务情况

服务内容	产、加、销 综合服务	加工服 务为主	仓储服 务为主	运销服 务为主	技术信息 服务为主	其 他
数量(个)	2413	614	80	1056	993	854
占比(%)	40.15	10.22	1.33	17.57	16.52	14.21

（三）内部运作不规范,管理欠民主

从理论上讲,农民专业合作社的产生与发展会受到内外成本的制约,而良好的运行机制会显著降低合作社的内部成本,从而保证其竞争力的逐步提高。然而,从江苏的实际来看,农民专业合作社的运作还很不规范,真正运转正常、发挥作用的只有2/5左右。这主要表现在以下几个方面:

一是成立初衷背离《合作社法》的基本要求。近年来,江苏实施了一系列旨在促进农民专业合作社发展的政策措施,但一些个人、企业或部门出于迎合政策的需求,把成立农民专业合作社看做获得政府政策扶持和信贷支持的手段,而对于合作社成立以后如何发展、怎样走向市场则缺乏全面的考虑。还有一些农民专业合作社中的龙头企业成员把成立专业合作社作为保证自身企业货源供应、扩大企业生产经营规模的途径,对于如何提高合作社竞争力缺乏通盘考虑。

二是内部管理不民主。尽管大部分农民专业合作社制定了规范的章程,但多流于形式。尤其是在股份制合作社中,真正对合作社章程比较关注的往往是在出资中占优势的投资者,普通成员对章程内容的关注度较低。在合作社股份化倾向较为明显的情况下,“一人一票”制度在实际中往往让位于“一股一票”制度。相当部分合作社缺乏科学民主的管理与监督机制,日常运作由少数大股东说了算。部分合作社实际上被外部人控制,社员反而处于从属地位,不能参与民主管理,合作社及其成员的利益难以得到全面保障。

三是利益分配机制不够合理。就江苏实际来看,合作社收益盈余的分配在总体上仍然不尽合理。部分专业合作社对成员二次分配比例较小,有的甚至没有二次分配。这种现象在股份制合作社中尤为突出。

（四）资金短缺,融资困难

现阶段,江苏农民专业合作社尚处于发展初期,经济实力薄弱,但合作社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。另外,部分发展势头良好的合作社,扩大生产规模的需求较为迫切,有的甚至打算涉足农产品加工领域。但资金短缺、融资困难成为制约其发展的重要因素。一方面,农户资金实力有限,加上不敢冒险的心理,靠吸纳社员入股筹措所需大额资金的可能性较小;另一方面,农民专业合作社通常缺少可用作抵押的资产,很难得到金融部门的信贷支持,即使能得到银行贷款,处在起步阶段的农民合作社也难以承受高额的利息负担。

（五）缺乏管理技术人才

农民专业合作社特别是已经开展农产品加工业务的合作社,需要专门的管理人才和技术人才,随着合作社规模的不断扩大,这种需求必然更加强烈。然而,我国农民科技文化素质普遍较低,缺少系统的教育培训机制,从而造成了农民专业合作社的带头人有一部分对专业合作社缺乏全面认识,也缺乏现代管理知识,农民的自我组织、自我管理的能力相对缺乏,懂技术、会经营、善管理、能凝聚和带领农民共同闯市场的具有合作精神的企业家人才稀少。另一方面,由于合作社的发展处于初级阶段,农业院校毕业生不愿意到农业专业合作社就业,合作社自己培养的少数“土专家”、“田博士”虽有丰富的实践经验,但不具备新产品、新技术的研发能力。如何培养、吸引、留住致力于合作社事业的管理、技术等开发方面的人才,成为江苏农民专业合作社进一步发展的关键。

（六）扶持政策滞后

首先,财政部和国家税务总局在《合作社法》出台一年后才出台农民专业合作社税收优惠政策(2008年7月1日起执行)。其具体内容主要包括:合作社销售农业产品与个体农户享有同样免税待遇,收购合作社农产品的企业可按比例抵扣增值税进项税额,合作社与其内部社员间农业生产资料购销免税。从中不难看出,迟迟出台的税收优惠政策的“含金量”非常低。其次,一些地方农民专业合作社用地、用电、用水政策落实到位。如用地问题,农民没有加入合作社前,一般可以利用自家房屋作为生产、仓储等用房,而农民联合起来成立合作社,势必要建设一些临时用房,用作仓储、加工和生产,却往往受土地使用和建设规划的制约,即使能征到土地,也要按照工业用地的标准征用,价格偏高,难以承受。第三,农产品销售绿色通道尚未惠及农民专业合作社。目前各地都建立了农产品绿色通道制度,以方便鲜活农产品运销,降低农产品交易成本。问题是现有的“绿色通道”几乎全掌握在从事农产品生产销售的龙头企业手中,尚未惠及农民专业合作社,导致过收费站、轮渡等,不仅需要花费很长时间,而且还要收费,进入大中城市市场也要受到严格限制,从而提高了合作社的运行成本,降低了效益。

农民专业合作社发展壮大的路径选择

（一）坚持“三民”原则,合理界定政府的角色

农民专业合作社的发展,必须因地制宜,循序渐进,坚持“民办、民管、民受益”的原则。政府的作用主要是宣传、教育和引导农民走合作化道路,而绝不能以行政手段和下达指令性计划的方法强行推进,对合作社内部管理更要尽量减少不必要的行政干预。首先,政府职能要从人治型向法治型转变,从管理型向服务型转变,从直接管理型向间接管理型转变,更多地运用经济手段和优惠政策为农民专业合作社服务。其次,政府制定实施的政策措施应以既能促进合作社的正常发展,又不改变合作社的组织原则和组织性质为出发点。再次,支持的对象重点应是那些按照《合作社法》的要求和规范运作的合作社。最后,对于合作社的政策倾斜应该以不损害市场竞争的公平、公正为标准,不应该以损害市场经济秩序和其他经济组织的发展为代价来促进合作社发展。

（二）本着“边发展、边规范”的原则,逐步规范合作社内部运行机制

如上所述,农民专业合作社的利益分配、民主管理等内部运作机制不够完善,但在合作社发展的初级阶段,这种运行机制却有其存在的合理性。一方面,在广大的农村地区,资本相对于劳动力更为稀缺,较为稀缺的生产要素具有较高的边际产出率,必然追求较高的投资回报率。从这个意义上讲,农民专业合作社的利润分配结构是市场经济作用的结果。另一方面,在农产品供过于求的情况下,作为理性经济人,农户参加合作社最重要的目的是为了以较高的价格销售农产品和获得合作社提供的各项近似于免费的服务,以节约成本,提高收入,对于民主管理、二次分红的关心放在其次。然而,随着合作社的发展,民主意识的提高,社员对公平的诉求将会日益显现。而当这种需求得不到满足时,他们则可能会选择“以脚投票”。当大股东意识到社员流失将对合作社的发展构成威胁时,要保持和扩大既得利益,就必须与农户结成利益共同体,民主管理水平也会随之提高。就目前来讲,对于已经存在的大量运作不规范的合作社,应允许其继续发展,在发展中加强政策引导,促使其逐步走上规范运作的道路。

（三）拓宽筹资渠道,化解融资困难

对于合作社自身来讲,首先,要正确处理积累与分配的关系,坚持公共积累提取的制度化;其次,允许合作社享有募集投资股金的权利,在资金不足的情况下,经社员大会讨论决定,可在成员中筹措所需的投资建设资金;第三,对外搞好经营,加强成本管理。由于农户自有资金有限,合作社资金短缺问题的解决要大量依靠外力,即借助国家财税、金融等宏观调控手段以及农民合作经济组织以外的其他市场投资主体的参与等外力的扶持。政府及相关部门应对那些内部运作规范的农民专业合作社加大财政支持和信贷扶持力度,通过财政贴息、政策性信贷等手段,帮助合作社化解资金不足困难。同时,还应加快发展农村正规和非正规金融机构,集中社会零散资金支持农民专业合作社的发展。

（四）提供人才培养支持,鼓励农技人员加盟

要将数量众多、缺少合作传统和组织管理经验、科技文化素质普遍较低的农户组织起来,政府必须加强对农民的教育与技能培训。应结合农村职业技术教育和高等农林类教育,努力培养农民专业合作社发展的各类后备人才。在农业院校设立合作经济系(专业),或开设合作经济方面的课程,加强合作经济方面的理论研究和专门人才的培养。在加大教育培训的同时,建立鼓励各类人才积极参与兴办农民专业合作社的长效机制。鼓励农业技术人员牵头组建农民专业合作社,发挥技术优势。农业技术人员经组织人事部门批准到专业合作社任职、兼职、担任技术顾问或从事技术开发、服务等,允许其按贡献大小取得相应报酬。

（五）加大扶持力度,提高政策“含金量”

虽然财政部和国家税务总局已出台了农民专业合作社的相关税收优惠政策,但正如前所述,税收优惠扶持政策的“含金量”太低。尤其是现有的税收优惠政策,并未在鼓励和促进农民专业合作社提高农产品附加价值,拉长产业链,实现产、加、销一体化经营等方面,体现出政策的激励作用。在期待国家相关部门进一步加大政策扶持力度的同时,江苏作为沿海经济发达地区,不妨率

先出台相应的地方性措施,加大政策扶持力度。从沿海经济发达地区的地方财力来说,这完全有能力做到。同时,各地在农民专业合作社的用电、用水、仓储用地方面的优惠扶持政策以及在农产品运销过程中“绿色通行证”的发放等政策优惠,也应尽快落实到位。

- ①“四有”指有组织制度、有合作手段、有较大规模、有明显效益。
- ②全国人大农业与农村委员会课题组:《农民合作经济组织立法专题研究报告(一)》,《农村经营管理》2004年第9期。
- ③方方、杜颖梅:《江苏省新增1200家农民专业合作社》,《江苏经济报》2007年10月25日。
- ④李先德:《法国农业合作社》,《世界农业》1999年第3期。
- ⑤张开华:《农民合作经济组织发展的国际比较及其启示》,《中南财经政法大学学报》2005年第2期。

作者简介:包宗顺,1956年生,江苏社会科学院农村发展研究所所长、研究员;周春芳,1981年生,江苏社会科学院农村发展研究所助理研究员;金高峰,1977年生,江苏社会科学院农村发展研究所助理研究员;高珊,1978年生,江苏社会科学院农村发展研究所助理研究员。