
农民专业合作社参与乡村治理研究

——以江苏省南通市通州区为例

张洁云

党的十九大报告指出：“加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。”2019年3月8日，习近平总书记在参加河南代表团审议时强调，要夯实乡村治理这个根基，发展多种形式农业适度规模经营，突出抓好家庭农场和农民合作社两类农业经营主体发展。农民专业合作社作为农业经营主体既是农村的重要组织资源，也是乡村治理的有效载体，如何充分发挥其在乡村治理体系中的作用，是实施乡村振兴战略中需要研究探索的重要课题。

一、农民专业合作社参与乡村治理是实现治理有效的重要途径

截至2018年底，南通市通州区登记注册的农民专业合作社已达1041家，成为通州农村数量最多、规模最大的乡村社会组织。农民专业合作社的设立，一方面能充分发挥经济功能作用，带动农民增收，另一方面能增强农民凝聚力，通过让农民通过合作社参与乡村治理，使合作社具备一定的政治及社会功能，助力乡村振兴战略的实施。

（一）有利于加强农村基层党组织建设

随着农民专业合作社的迅速发展，通过在条件成熟的农民专业合作社当中成立党支部的方式，摸索实践“党支部+农民专业合作社”的党建工作方式，吸收优秀的专业合作社社员加入党的队伍，增强党的阶级基础，扩大党的群众基础，壮大党的力量，确保农民专业合作社发展方向正确，不断增强党组织在农村社会治理过程中的领导力、号召力和影响力。

（二）有利于健全农村基层民主制度

我国的《中华人民共和国农民专业合作社法》规定，农民合作组织“实行民主管理”。农民专业合作社入社自愿、退社自由、民主选举合作社领导以及召开商讨大会等民主管理制度为农民实践民主思想提供了一个实践平台，有利于培养农民民主管理的政治意识和行为。农民合作社的发展壮大，能够团结村民，也能维护村民的经济利益和政治权利，调节农村社会出现的各种矛盾，从而增强社员的政治责任感和社会责任感。

（三）有利于构建农村协同治理体系

科学规范治权，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，实现多元主体协同治理，才能实现乡村有效治理。农民专业合作社是自愿联合、民主管理的互助性经济组织，其在经济上具有相对独立性。它能够以经济利益为纽带把农民组织起来，团结最广大农民参与农村社会治理工作，这在一定程度上有利于构建农村协同治理体系。

(四) 有利于创新农村基层管理服务

农村人口基数大,二、三产业发展滞后,导致农村还存在大量的剩余劳动力。如何解决剩余劳动力的就地就近就业以及如何吸引外出务工的农民返乡创业,成为乡村振兴中亟待要解决的难题。农民专业合作社的发展一定程度上为农村剩余劳动力提供了就业岗位,有利于农村人口集聚,也丰富了农村基层管理的服务功能和途径,为创新农村基层管理服务提供了有效平台和载体。

二、农民专业合作社参与乡村治理的困境

近年来,南通市通州区农民专业合作社发展迅速,总量明显扩张,从2008年198家至2018年新增至1041家,基本形成村村覆盖的局面。从调研中发现,目前农民专业合作社普遍存在重视经济职能,忽视社会职能的现象,没有真正把合作社作为乡村治理的有效抓手。一些内外因素阻碍了农民专业合作社参与乡村治理的进程。

(一) 合作社规模普遍偏小、形式单一,市场竞争力不强

目前,大多数合作社目前存在着经营规模总体偏小、经营形式比较单一,缺乏资金、技术和人才,盈利能力不足、抵御市场波动能力较弱等问题,导致市场竞争力不强。虽然,近年来合作社对农户提供的服务趋向多元化,由产前产中服务拓展到产后包装、储藏、加工、流通服务等方面。但对于更高层次的服务如资金互助、信用担保、统一品牌、提供基础设施和大型机械设备等很少涉及。农民专业合作社规模偏小、实力不强、带动能力有限,因而难以在乡村治理过程中发挥应有的作用。

(二) 合作社权责利不够清晰,社员主体意识薄弱,参与治理积极性不高

农民专业合作社是一种新型的合作模式,调动了农民的主动性和积极性。但目前不少农民专业合作社权责利不够清晰,导致社员主体意识薄弱,参与治理积极性不高。由于分配制度的不健全,每个农民都想争取自己的利益最大化,甚至因利益分配不均而解散的现象还普遍存在的。由于重视经济利益,小规模农民专业合作社为了自身的利益,有时牺牲了社会利益,甚至存在不惜破坏环境、社会等而获得利益需求的现象。在资金和技术等缺乏的情况下,合作社没有了经济利益,很难继续维持下去,更谈不上参与社会治理。

(三) 合作社运作不规范,内部治理机制不健全

从通州合作社发展现状来看,由于过去片面注重发展速度和数量,部分合作社出现运作不规范、内部治理机制不健全、发展水平不平衡等问题,从而影响了社员参与乡村治理的主动性和积极性,阻碍了村民自治进程。一是有些合作社运作过程中忽视章程规定,存在违背制度的行为,并缺乏有效的管理,导致个别合作社徒有虚名,没有实际运作。二是部分合作社缺乏规范的社员民主决策机制,内部信息不透明,少数人说了算,民主体管理流于形式。三是部分合作社对社员的组织培训不正常,盈余分配机制不灵活,未能形成“利益共享、风险同担”的经济共同体,合作社在乡村中的吸引力不强,影响农民专业合作社参与乡村治理的社会功能发挥。

(四) 相关法律法规不完善,参与治理外部资源不足

1982年《中华人民共和国宪法》至2018年的《宪法修正案》,虽然有农村集体经济组织相关的条款,但都是重在鼓励其发挥经济功能,未提及促进其参与乡村治理的政治、社会等方面的功能的发挥。2017年新修订的《农民专业合作社法》,对农民专业合作社的性质、职能、业务范围等作出了规定,但也没有增加关于农民专业合作社社会功能尤其社会治理功能的相关条款。相关法律法规不完善,导致合作社参与社会治理缺乏必要的法律依据,地方党委政府及村“两委”对农民专业合作社参与乡村治理积极性、主动性不足,影响了农民专业合作社参与社会治理的有效推进。

三、推进农民专业合作社参与乡村治理的对策

目前,农民专业合作社已经进入了转型发展阶段。我们要坚持以问题和目标为导向,从完善内部治理机制、合理界定组织功能、转变政府职能、健全法律法规等方面入手,着力发挥农民专业合作社的政治和社会治理功能,不断推进农民专业合作社参与乡村治理,使农民专业合作社在乡村治理中发挥最大效能,促进乡村治理现代化进程。

(一)完善内部治理机制,提升组织化程度

加强农民专业合作社自身建设,完善内部治理机制,增强合作社内部社员的凝聚力,提升组织化程度和运行质量,促进合作社健康有序发展。

1. 推进规范化建设。严格按照新修订的《农民专业合作社法》及相关法律法规的规定,完善农民合作社民主管理、组织体制、财务核算、利益分配等各项规章制度。强化内部制度管理,坚持“民办,民管,民受益”原则,实行民主管理。重大事项召开成员代表大会或成员大会,讨论或投票决定。规范成立理事会,监事会,由社员民主选举成员。同时,规定各个职务的工作职责,对全体社员负责。建立健全透明的财务制度和监督制度,按照“共享利益和共担风险”规定进行盈余分配。通过完善内部运行机制,以合作社的规范高效运行,最大限度发挥农民专业合作社作用。

2. 培育优秀经营管理团队。合作社应本着“规范管理、提升效率、激发活力”的目标,优化内部治理结构,完善人才选拔聘用机制,明确人员分工和岗位职责,培育一支业务素养较高、管理能力较强、技能水平过硬的经营管理团队。

3. 组建合作联社。随着市场经济的发展,市场竞争日益激烈。单个合作社势单力薄,而且提供的服务也比较单一,越来越难以满足农民的多样化需求。为了增强自身的竞争力,合作社之间可以通过联合、合并等多种形式实现规模化和集团化发展,实现资源互通有无、实时共享成果,提高其带动小农户参与市场竞争的能力。

4. 打造品牌。合作社要利用各自优势,发展特色农业,促成过去传统类型的农业转变为现代农业,积极申报有机、无公害、绿色产品等相关质量认证,并向农产品收储、加工、流通及三产融合发展升级,打造产品品牌与农民专业合作社品牌,注重品牌宣传,发挥品牌效应,提高农产品市场竞争力和专业化生产水平。

(二)合理界定各类组织功能,促进各主体协同参与治理

乡村治理是一项系统工程,需要整合乡村所有内部资源,需要各种力量的参与,以促进各主体协同参与治理。

1. 明晰各类组织职能。基层党组织是党在基层各项事业中发挥着领导核心作用,党建的龙头和基础作用必须增强,确保乡村治理的正确方向。村民委员会是农村基层自治组织的主体力量,有序推进“民主选举,民主决策,民主管理,民主监督”的实践,逐步去“行政化”,使其工作重点转向公共服务、公共管理和公共安全。农民专业合作社为主的新型治理主体,要在继续充分发挥经济职能的前提下,探索拓展农民专业合作社政治、社会、文化、生态建设功能发挥的有效路径,使其在乡村治理中获得更多话语权。

2. 处理好合作社与时“两委”的关系。合作社与村“两委”在明确了各自的功能职责和组织边界后,要发挥好各自的资源优势,形成合力。村两委组织要站在全局的高度,对合作社给予足够的包容和支持,充分挖掘合作社组织的各种优势特别是经济优势,让社员更好地实现自我管理和自我服务。农民专业合作社也要积极注重对自身治理职能界限的划定,主动补缺,组织社员积极参与社会治理,增强社员的获得感、安全感和幸福感。通过建立一个相互辅助、相互配合的运行机制,最大限度的发挥农民专业合作社作用,逐步推进乡村协同治理。

3. 创新“党建带社建、村社共建”模式。为了更好发挥合作社乡村治理的优势作用,要以农村基层党组织为依托,在组织成员、资源使用、活动空间、活动方式等方面与村两委共享资源要素,保障社员的知情权、参与权、决策权、监督权,拓展两委资源功效,完善合作社提供社会化服务的功能,共同化解矛盾、消除分歧、追求和谐、实现共赢。

(三) 转变政府职能, 引导支持合作社参与乡村治理

各级政府和部门要克服“等、靠、要”思想,积极转变职能,落实各项扶持政策,解决农民专业合作社遇到的实际困难,增强农村自治组织的能力,切实加强公共服务建设。

1. 鼓励合作社多元发展。根据目前农民专业合作社规模普遍偏小,形式单一情况,要促进合作社向规模化、多元化发展,进而提高其参与乡村治理的能力。政府应鼓励能人下乡,推动更多主体参与农民专业合作社,让龙头企业、新型职业农民等一批具有能力的组织和个人在各自所擅长的领域发挥示范带动作用,让他们主持合作社的工作,引导合作社向不同的发展方向。另外,鼓励能人开展农村电子商务、休闲农业、乡村旅游资源的开发经营等,拓展合作社发展领域,从而实现农民专业合作社的多元发展。

2. 简政放权, 释放效率。继续深化行政审批制度改革,对农民合作社的成立、项目审批、评估等活动,把握“宽进严出”的原则,加强事中监督和事后评估,助力其把握市场机遇,提高市场竞争力。基层要充分运用经济、行政、法律等手段进行宏观调控,为农民合作社营造公开、公平的市场环境,促进各类合作社公平有序地发展。

3. 加大财政支持力度。为推动合作社进一步发展,要贯彻落实《农民专业合作社法》规定的建设项目、财政资金、金融扶持、税收优惠、用地用电优惠等扶持措施。在税收上,适当推行如减税或免税的优惠政策。在信贷上,对农民专业合作社给予适当的“特殊照顾”,对发展规模较大、运行较规范且收益较好的农民专业合作社一定的授信额度,在贷款利率上给予适当优惠,并为其建立规范的信誉担保制度。在财政上,加大专项财政支出,为农民专业合作社参与乡村治理提供必要的物质支持。

4. 加强宣传培训。要结合典型案例进行充分的宣传,宣传“合作”的理念,培养其民主意识,让农民能充分认识到合作社在农业生产经营中的积极作用,加深共享新发展理念的理解,吸引更多的农民参与进合作社中。要强化对社员教育培训工作,提高社员的思想道德修养和文化素养,把更多社员培育成有文化、会经营、懂技术的新型农民,不断增加合作社的人力资源储备,促进合作社可持续发展。

(四) 健全法律法规, 创设良好法治环境

在乡村社会治理过程中,农民专业合作社的发展需要有法可依。要尽快制定相关的配套法规,创设合作社参与乡村治理的法治环境,为其参与乡村治理提供法制保障。

1. 完善法律法规。在《宪法》《农民专业合作社法》等法律条文中适当增添推动农民专业合作社参与乡村治理的相关规定。抓紧出台《农民专业合作社法》等相关法律法规的实施细则,实施细则应包括合作社等各类社会组织参与农村社区自治的权限,让合作社参与农村社区事务有法可依、有章可循,从而进一步确立合作社在农村经济和社会事务的角色定位。

2. 强化社会治理与服务功能。在基层党组织的统揽下,增加依据农民专业合作社成员规模、资本总量、经营范围等指标授予其相应社会治理功能的内容。如参与村委会选举、跨村域合作与代表农民谈判等。根据农民专业合作社参与社会治理功能的需要,完善合作社章程、议事规则、变更程序等。探索赋予农民专业合作社与村党支部、村委会、乡镇政府与县级政府协商谈判的权限。设计和明确农民专业合作社与村委会在农村政治和社会治理事务中的权力范围。

3. 提高法治意识。扎扎实实开展法律进乡村宣传教育,加大《村民委员会组织法》《农村土地承包法》《农业法》《土地管

理法》等涉农法律法规学习宣传和贯彻执行,让村(居)民法治观念入脑入心,提高农民群众学法用法、知法守法、依法办事的法治意识。对农村基层干部和合作社负责人强化有法必依、自觉守法的思想教育,促使他们在享受权利、履行义务的同时,勇担责任,主动接受广大农民群众的监督。而对于广大农民群众和社员,通过普法教育,应使其懂得公民应享有的权利,遇事找法,学会用法律武器维护自身的合法权益。

(作者单位:中共南通市通州区委党校)