我国农民合作社的发展方向

农业部农村经济体制与经营管理司司长　张红宇

农民合作社是构建现代农业经营体系的桥梁和纽带，是建设现代农业、增加农民收入的重要力量。把握农民合作社发展现状、任务和方向，更好调整政府行为，对于走中国特色农民合作社发展道路，为四化同步、全面小康提供有力组织支撑和主体支撑，具有重要意义。

农民合作社发展处于快速增长时期

当前，我国农民合作社方兴未艾，发展速度进入历史上最快阶段。2007 年农民专业合作社法实施，当年底依法登记合作社 2.6 万家。到去年底合作社为 153 万家，今年 7 月底达 169 万家，是 2007 年底的 65 倍，年均增长 59%，平均每个行政村有近 3 家合作社。入社农户占全国农户总数的 42.8%，年均增长 54%，平均每个合作社有 61 户农户。

合作社数量持续快速增长，动因包括三方面。一是生产有需要。随着现代农业发展，必须解决小生产与大市场有效对接问题。合作社应运而生，组织带领分散农户发展农业生产，拓宽产业领域，延伸产业链条，提升农业竞争力，发挥了内连农户、外接市场的桥梁纽带作用。二是农民有意愿。农民群众切实感受到了合作社在提供低成本便利化生产经营服务、解决就业、增加收入等方面的积极作用，自愿办社入社的热情不断高涨。发展合作社成为农民的自觉选择。三是政府有引导。政府对合作社寄予厚望，2004 年以来中央连续发出 13 个 1 号文件，对扶持合作社发展提出明确要求。中央领导多次考察合作社发展并作出重要指示，习近平总书记今年 5 月在黑龙江省考察调研时强调："农业合作社是发展方向，有助于农业现代化路子走得稳、步子迈得开"；"农民专业合作社是带动农户增加收入、发展现代农业的有效组织形式，要总结推广先进经验，把合作社进一步办好。"

农民合作社不断发展壮大，运行质量不断提升，服务领域不断拓宽，在推进农业现代化中发挥着越来越重要的作用。一是推动规模化专业化经营。促进土地的规模化和服务的规模化，推动了生产要素的优化组合。2015 年底全国土地流转面积达 4.47 亿亩，占承包土地的 33.3%，其中 1/5 左右由合作社流转。超过一半的合作社为成员提供产加销一体化服务，实行生产资料供应、农机作业、统防统治、技术信息、加工储藏、产品销售等统一服务，帮助成员克服分散经营不足。推行分工分业，实现区域化布局、专业化生产，促进各地发挥比较优势，提升竞争力。二是推进农业供给侧结构性改革。面对瞬息万变的市场信息，合作社以消费为导向，组织千家万户推行绿色化、标准化生产，发展新产业新业态，积极改善供给结构和质量，提供中高端农产品，有效推进了农业供给侧结构性改革，促进了产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的现代农业发展。三是带动农民就业增收脱贫致富。合作社通过实现规模经营效益、降低生产经营成本、拓宽产业空间，成为带动农民就业增收的重要平台。2015 年，合作社可分配盈余 957 亿元，合作社成员普遍比生产同类产品的非成员增收 20% 以上，有的示范社达到 30%—50%。2015 年 7000 家国家示范社中，有 774 家位于 297 个国家级贫困县，带动 22.8 万户成员脱贫致富。

现代农业发展要求充分释放农民合作社的作用

发展现代农业，不仅需要现代化

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

的物质装备和科学技术，还需要与之相适应的生产经营主体和组织方式。这就需要合作社充分发挥载体和纽带作用，组织带领广大农民群众，共同树立发展新理念，加快构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系。

现代农业发展取得积极进展。近年来，我国农业进入一个发展转折期。从产业发展看，农业综合生产能力显著增强，粮食生产实现十二连增。2015 年粮食生产总量达到 12429 亿斤，达到历史最高点，人均粮食超过 450 公斤，超过世界平均水平 100 公斤左右。2016 年上半年夏粮再获丰收，总产量 13926 万吨，居历史第二高位。从农民收入看，农民收入快速增长，连续六年增幅超过城镇居民。2015 年我国农民人均可支配收入 11422 元，城乡居民可支配收入差距不断缩小，由 2009 年的 1∶3.33 缩小到 2015 年的 1∶2.73。2016 年上半年，农民人均可支配收入 6050 元，实际增长 6.7%，保持与经济增长同步。从农村改革看，各项改革稳步推进，农村活力持续迸发。新型农业经营主体持续发展，家庭农场、农民合作社、龙头企业总量近 270 万家。22 个省开展土地承包经营权确权登记颁证整省试点，确权面积达 6.5 亿亩。农业信贷担保联盟组建运行，农村集体产权制度改革等试点扎实推进。

现代农业发展面临复杂局面。与此同时，我国现代农业发展面临远比过去更加复杂的局面。一是农业竞争力低。高端、个性化、差异化农产品短缺，优质安全的农产品供给不足，部分低端农产品供过于求。粮食产量、进口数量、库存量都达到历史峰值，从总体上看，农业竞争力弱的问题没有根本改善。2015 年大豆进口达 8169 万吨，包括大麦、高粱在内的谷物进口 3218 万吨。2016 年 1–7 月，已累计进口大豆 4632 万吨、谷物 1433 万吨，比 2014 年同期分别增长 11.1% 和 26.4%。二是农民增收面临严峻挑战。农产品价格全面走弱的影响逐步显现，上半年粮食收购价同比下降 8.1%；经济结构调整也使农民外出务工受到冲击。2016 年上半年农民人均可支配收入的增速尽管达到 6.7%，但却是近 13 年以来最低的。三是农业可持续发展基础不牢。农业人力资本呈弱化态势，当前农业从业人员中 50 岁以上的比例已经达到 50%，“70 后不愿种地、80 后不会种地、90 后不提种地”已比较普遍。

存在这些问题，既有农业自身的约束，也有外部因素的制约。第一，农业劳动效率低。人多地少水缺是基本国情、最大国情。我国人均耕地面积和淡水资源分别仅是世界平均水平的 1/3、1/4，中低产田还占到了耕地的 2/3。2015 年农业从业人数占总量的 28.2%，但农业增加值占 GDP 的比重仅为 9%。第二，农业生产组织化程度低。小规模分散经营还没有彻底改变。种植规模在 30 亩以下的农户占 96%，年出栏 500 头以下的生猪养殖户占 57%，各类农业产业化经营组织带动农户的比例不足 50%。第三，农业生产方式传统。粗放式发展普遍存在，农业基础设施建设和生产条件改善总体滞后。化肥农药利用率为 35% 左右，比欧美发达国家低 15–30 个百分点，农膜回收率也不足 2/3，农田灌溉水有效利用系数仅为 0.52。2015 年我国农业全要素生产率为 55.8%，远低于发达国家水平。第四，“人口红利”逐步减少。我国 16~59 岁人口自 2011 年开始减少，劳动力总量下降、成本上升的刚性特征明显。农业劳动力成本高企成为农产品高成本的重要因素。2014 年我国稻谷、小麦、玉米的亩均人工成本已占全部成本的 41.8%，超过物化成本 2 个百分点；稻谷、小麦、玉米、大豆、花生和棉花亩均人工成本是美国的 6~31 倍。与此同时，从外部环境看，在农业高度开放的背景下，如何为农业提供有效的支持保护经验不足，亟需加强顶层设计。

破解中国现代农业发展困境有两条路径。面对瓶颈制约，应着力在转变农业生产方式、提升组织化程度方面取得突破，解决“谁来种地”“地怎么种好”问题。一是发展多种形式适度规模经营。通过土地流转、土地入股、土地托管、代耕代种、联耕联种、合作社统一经营等多种形式，实现土地的规模化；积极发展农业生产性服务业，在产前、产中、产后各环节提供统一服务，促进服务的规模化；大力发展订单农业、会员制农业，通过龙头企业和合作社的统一标准和技术规范要求，实现组织的规模化。二是培育多元化新型农业经营主体。既发展专业大户、家庭农场，也壮大农民合作社、产业化龙头企业，还要培育社会化服务组织和新农民。特别是农民合作社，集生产主体和服务主体为一身，融普通农户和新型主体于一体，具有联系农民、服务自我的独特功能，是现代农业经营体系中的纽带和桥梁。发展合作社，是提高农业组织化程度、改变小规模分散经营的根本性举措。

农民合作社作用仍有待充分发挥。合作社总体仍处于发展的初期阶段，覆盖范围还不够大，功能作用还没有充分发挥。一是数量增长快但质量不高。普遍规模小实力弱，平均每个合作社年经营收入仅为 43 万元、盈余 7.5 万元。对现代农业的引领作

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

用尚未凸显，对农业供给侧结构性改革、一二三产业融合发展的促进作用尚未显现。2015 年全国只有 5.6% 的合作社注册了产品商标，仅有 3% 的合作社获得“三品一标”认证。二是能促农增收但力度不大。从事流通加工、发展二三产业的合作社还是少数，总体处于产业链价值底端，带农增收效果有限。一些合作社由企业领办，与成员之间仍是单纯的契约关系，没能让农民分享农产品加工、流通环节收益。三是有基本制度但规范不够。一些合作社没有及时填报并公示运行情况，一度有 18.4% 的合作社被列入经营异常目录。有些合作社制定了章程，但没有按章程运作；一些合作社成员大会、理事会、监事会流于形式，管理不民主；有的合作社处于休眠状态，甚至是“空壳社”、“挂牌社”，合作社不像合作社。

农民合作社的发展方向

必须顺应我国现代农业发展要求和趋势，借鉴国际合作社发展经验，针对存在的问题，谋划合作社发展的定位、目标和措施。

农民合作社发展定位。合作社在定位上，要与我国农业现代化发展阶段和战略相吻合，与我国大国农业地位相协调，走出一条有中国特色的农民合作社发展道路。

从国际现代农业发展看，发达国家农业一定是发达的。这不仅仅表现在农业资源禀赋丰裕的北美国家，在现有农业资源禀赋相对稀缺的欧洲，农业同样表现出强势产业的特征。第一，农业劳动生产率高。丹麦每年人均生产 5 头猪、2 头牛，每年农业总产出可供全国人口消费 3 年。荷兰农业劳动力占劳动力总量的 2%，农业增加值却占 GDP 的 4%，农业劳均产值 4 万多欧元，第一产业劳动生产率和农民收入均高于第二、三产业。第二，农业国际市场竞争力强。丹麦农业占 GDP 比重为 1.4%，出口额达 227 亿美元，占出口贸易总额的 1/4；生猪、黄油、奶酪出口量分别位居全球第一、第二、第三位，在全球竞争中优势明显。2015 年，荷兰农产品出口额达 824 亿美元，占荷兰出口总额的 25%，自 1989 年以来农业净出口额始终居全球第二位。2014-2015 年度，美国出口的大豆、玉米、棉花占全球同类产品出口量的 39.7%、36.5% 和 31.8%，充分彰显农业在这些发达国家的强势产业地位。

从我国现代农业发展看，必须塑造我国农业强势产业特征，跟上工业化、城镇化和信息化的节奏，实现四化同步发展。现阶段尽管我国重要农产品总量位居全球首位，但农业劳动生产率、国际竞争力都还比较低。实现农业与工业化、信息化和城镇化的同节奏发展，需要走出一条体现合作社原则、符合我国农业农民农村实际、有利于提高农业组织化程度、集成各方面资源要素的中国特色农民合作社发展道路，为我国强势农业作出贡献。

国际农民合作社发展趋势。国际合作社发展的最新实践体现了三个特点和趋势。第一，规模化。合作社做大做强主要依靠市场力量，通过不断兼并重组实现。瑞典农业及林业合作社由 19 世纪初的 3000 多家集中到 40 家，丹麦奶业、生猪和粮食合作社由 1903 年的 1073 家减少到 20 家。两国合作社生产的初级农产品及食品在本国市场的占有率达到 80% 以上，其中牛奶及其制品等接近 100%，集中化趋势明显。第二，企业化。随着成员数量不断增多、涉及范围不断扩大，合作社逐步成为大型、综合农业企业集团。对内是合作社，对外企业化。在坚持合作社办社原则的同时，聘请职业经营人，实行企业化管理。瑞典兰特曼合作社现有成员 2.9 万，雇员 1.05 万人，2015 年销售额约 46 亿美元，经营范围包括农业、机械、食品、生物能源和房地产五大领域，农业生产利润 100% 返还给成员，加工领域利润 40% 返还给成员。第三，国际化。有的合作社成员目前已超越本国国境。丹麦阿拉合作社现有 1.3 万个成员，来自 7 个国家，外国成员比丹麦成员还多。合作社在全球农业竞争中作用凸现，是强势农业的主体和组织支撑。

农民合作社发展的三大目标。合作社的发展，需要明确以下三大目标：一是聚焦于推进农业供给侧结构性改革。在确保农产品产能基础上，着眼于品牌化、高端化农产品生产，延伸产业链条，增加农产品有效供给，满足城乡居民对农产品不断增长的质量需求、安全需求和品质需求。二是聚焦于增加农民收入。把增加入社农民收入作为重要目标，组织带动成员统一购买生产资料、统一发展标准化规模化专业化生产、统一销售产品，实现节本增效；按照合作社原则返还盈余，让成员分享农业产业增值收益；发挥合作社益贫性功能，带动更多农民特别是贫困人口增收，加快全面小康进程。三是聚焦于合作社自身做大做强。致力于成为最重要的新型农业经营主体，代表现代农业发展方向，合作社需要多途径扩大经营规模，广泛运用先进适用科学技术，吸引各方面资金投入，进一步开展联合合作，不断提高经济实力。合作社的联合发展是一个基本走向。总趋势是抑制单纯数量增长，要提升个体合作社的规模化水平，发展联合社，提升

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

竞争力。

促进农民合作社发展的政策选择

从合作社自身看，应既与时俱进，又恪守底线，在发展中坚持创新、融合、共享、规范，始终“像个合作社”。

一是创新发展。这是合作社持续发展的动力。创新组建形式，引导普通农户、新型农业经营主体、各类农业社会化服务组织、与农业相关的企事业单位、城镇居民等领办或加入合作社；鼓励以货币、农机具、土地经营权、劳动力、知识产权等多种形式出资入股，发展主体多元、形式多样的合作社。创新运行机制，在“生产在家、服务在社”基础上，开展多种形式的统一经营和服务，提高标准化规模化水平；鼓励合作社引进职业经理人和专业经营管理团队，提升经营管理效率，由“民办、民管、民受益”转变为“民办、民控、民受益”。创新分配方式，在农民专业合作社法相关要求框架下，合理体现交易量、资金、资源、技术、管理、品牌等各类要素价值，结合实际制定盈余分配方案，允许合作社在收益分配前对要素贡献做出奖励；引导合作社将通过高于市场价收购等方式提前返还给成员的盈余计入最终盈余分配。创新产业业态，鼓励合作社发展工厂化农业、会员制农业、订制农业，社区直销、网络销售、观光休闲、农业体验、认租认养、定时配送、阳台农业等新产业新业态，积极顺应“互联网+”深入推进趋势，发展三次产业融合，拓宽发展空间。

二是融合发展。这是合作社持续发展的要求。加强业务合作。鼓励合作社在生产资料供应、技术推广示范、机械设备运用、产品加工销售等环节，与传统农户、其他新型农业经营主体、农业社会化服务主体发挥各自优势，加强协作和对接，共同构建农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的现代农业经营体系。推进主体融合。引导合作社与其他合作社和经营主体开展长期稳定合作，相互领办、参股，发展各种类型的合作社联合社、产业联盟、产业联合体，形成“你中有我、我中有你、深度融合”的完整产业链条和生产经营格局。

三是共享发展。这是合作社持续发展的基础。合作生产是分享过程，利益分配是共享过程。拓宽盈利渠道。鼓励合作社扩大经营规模，推进节本增效，发展育种育苗、农资配送、农机服务、疫病防控、加工仓储、物流配送、产品销售、休闲观光，通过横向一体化和纵向一体化增加收益，向产业链延伸拓展和新价值创造要效益。收益成员共享。引导合作社吸引成员出资，明晰产权关系，健全成员账户。鼓励合作社在成员自愿基础上，吸引外部投资者入股。指导合作社处理好积累与分配的关系，依据法律章程开展盈余分配，提取公积金、公益金，向成员返还利润，保障成员从合作社获益。体现溢出效应。鼓励合作社在产业业态选择、新品种新技术推广、生产标准运用、销售渠道建设、品牌打造等方面为成员提供服务，并对非成员农户和其他经营主体发挥示范带动作用。引导合作社在脱贫攻坚、农村发展中发挥自身优势，通过发展产业、托管代养、提供就业、扶贫资金入股分红、公益事业建设等途径，促进贫困人口脱贫、农村和谐繁荣。

四是规范发展。这是合作社持续发展的保障。完善章程制度。促进合作社按照法律法规要求，结合自身实际制定完善章程并切实执行。健全财务制度，鼓励合作社通过代理记账等方式，规范财务账目。实行民主管理。指导合作社处理好经营管理决策和保障成员民主权力的关系，重大事项民主决策，向成员公开。鼓励合作社完善内部监督机制，发挥成员监督作用。强化示范引导。推进示范社建设，发挥示范社导向作用，带动合作社规范运行。督促指导合作社按时完成年度报告，提高资信能力。组织各地挖掘有代表性的合作社典型，提炼形成可复制可推广的经验，加强宣传推介，将“盆景”变“风景”。

从政府行为导向看，既要为合作社发展创造宽松外部环境，也要着力提高合作社在市场竞争中的独立性。一是完善和落实支持政策。在项目承担、农业补贴、金融保险、用地用电等方面完善支持措施。加大符合条件的农民合作社承担涉农项目力度，扩大财政项目形成资产转交合作社持有管护规模。农业补贴向合作社聚焦和倾斜。指导各地探索设立发展基金、建立风险补偿基金、发放信用贷款、开展互助联保、实施贷款贴息等方面的做法，缓解合作社融资难融资贵问题。允许合作社开展互助保险。深入开展合作社带头人、普通成员和辅导员培训，引导大中专毕业生、新型职业农民等领办合作社或到合作社工作。在税务登记申报系统中强化合作社财务会计制度使用，落实设施农业用地、农业用电用水等政策。二是加强合作社法律法规建设。广泛深入开展调研，听取合作社带头人和普通成员诉求，积极推动农民专业合作社法修改完善。加强地方立法工作，形成保障合作社发展的法律法规体系，为合作社发展构建良好的法治环境。

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net