

新中国农民专业合作社 70 年：政策、功能及演进^{*}

刘后平 张荣莉 王丽英

〔摘要〕新中国成立 70 年来，农民专业合作社在政策、功能与机制上不断与时俱进，在我国社会主义建设和农业农村发展上发挥了重要作用。在新时期，农民专业合作社作为新型经营主体之一，是实施乡村振兴战略的重要抓手。在回顾新中国成立以来农民专业合作社实践及政策演进基础上，分析了三个不同历史时期农民专业合作社的功能与作用，剖析了我国当前松散型、半松散型、紧密型合作社的特点和一般功能，揭示了乡村振兴战略背景下农业合作社的演进趋势及功能转变。研究发现：农民专业合作社是实现社会化大生产的有效组织形式；松散型、半松散型和紧密型合作社适应于我国不同地区发展水平的差异；随着乡村振兴战略的推进，农民专业合作社在组织形态和功能上需要不断变革和完善。

〔关键词〕农民专业合作社 政策 功能 利益联结 演进趋势

〔中图分类号〕C913 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1003—7470（2020）—04—00（09）

〔作者〕刘后平 教授 成都理工大学商学院 四川成都 610059

张荣莉 硕士研究生 成都理工大学商学院 四川成都 610059

王丽英 教授 成都理工大学管理科学学院 四川成都 610059

一、引言

中国农民专业合作社经历了 70 年的制度变迁，从建国初期基于政权稳固的需要，国家将土地所有权赋予农民，极大地调动了广大农民投身于社会主义建设的积极性。但是，分散的小农经济劳动效率低下，无法满足社会化大生产和国家建设发展的需

要，由此开启了建国初期的农业合作化运动，从最初的生产互助合作社逐渐走上人民公社化道路，为计划经济时期国家实施重工业化发展战略做出了重要贡献。改革开放以后，农民专业合作社在市场经济中不断建立、健全和完善，获得了长足发展，为繁荣农村经济和带动农民增收发挥了重要作用。党的十

^{*} 本文系教育部 2020 年度人文社会科学研究规划基金项目“乡村振兴战略背景下的城乡深度融合发展体制机制研究”（编号：20YJA790044）、四川省科技计划（软科学研究）项目“创新农业发展方式驱动四川省乡村产业振兴的体制机制与政策研究”（编号：2019JDR0136）、四川矿产资源研究中心 2017 年度一般项目“四川省民族地区资源环境与发展协调研究”（编号：SCKCZY2017—YB02）、成都理工大学哲学社会科学重点研究基地项目“乡村产业振兴研究中心”（编号：YJ2017—JD005）及 2019 年度研究生课程建设项目“中国经济问题研究”的阶段性研究成果。

九大报告提出乡村振兴战略,2018~2020年的“中央一号文件”进一步明确要抓好新型农业经营主体,壮大乡村产业。在新的历史时期,农民合作社不仅是实现乡村振兴的切入点,也是推动乡村产业发展的重要主体。全面回顾总结70年来中国农民合作社的历程,探究农民合作社在政策、功能上的演进,有助于进一步健全完善我国农民合作经济组织,有效推动农业农村现代化发展,实现乡村振兴。

既有研究表明,我国现在仍然具有明显的“大国小农”特征,数量众多的小农户将长期存在。这种因人多地少等禀赋而产生的以家庭为单位、集生产与消费于一体的小农户,^[1]是可以进行独立经济核算的合成单元。^[2]现代农业的基本特征体现在要素集约化、生产规模化、功能多样化、人工智能化。^[3]“大国小农”国情下,需要有一种组织来实现小农户和现代农业的有机衔接,突破小农户的生产弱势、组织弱势和市场弱势。以土地规模化、组织规模化和服务规模化的方式将小农户引入现代农业发展的轨道,^{[4][5]}是实现中国农业现代化和服务规模化的重要前提,而发展农民专业合作社是提高农民组织化水平的关键措施。^[6]小农户与现代农业的有机衔接需要生产性服务、经营性服务和金融性服务为小农户助力,无论是哪个环节,农民合作社都扮演着重要角色。^[7]实践证明,通过发展农民合作社这一组织形式,能够使小农户获得长远发展,^[8]提高农民组织化水平,实现适度规模化经营,^[9]有效提高生产投入的利用率。^[10]因此,农民合作社是发展现代农业的主体和载体。^[11]从农民合作社的演进来看,目前大多数学者主要关注于合作社的治理与绩效,^[12~15]也有学者从规模扩张驱动力角度分析了我国合作社的演化路径,^[16]从不同历史时期分析了我国合作社的演进历程,^[17]从历年“中央一号文件”的视角分析了合作社的政策走向。^[18]

综上所述,相关学者的研究证明了农民合作社存在的必要性,以及合作社在衔接小农户和现代农业发展中的重要作用,对我国合作社的演进进行了不同视角的分析,形成了一些重要共识。但是,现有研究也存在以下两个方面的不足:一是研究缺乏

连续性,未将改革开放前30年和后40年作为一个整体进行系统观察;二是对农民合作社功能缺乏全景式演进视角的分析。学者们主要关注于《农民专业合作社法》颁布以后合作社的作用,对改革开放前后不同时期、不同制度环境下合作社的定位、功能和作用机制的分析不够完整。基于此,本文做出以下改进:围绕建国以来合作社的发展历程,运用制度变迁理论和演化经济学方法,结合政策制度背景对农民合作社的发展历程进行剖析,从实践创新与政策演变的角度解析农民合作社在不同历史阶段的定位与功能,进一步揭示乡村振兴战略背景下我国农民合作社的演进趋势和功能转化。

二、我国农民合作社实践及政策演进历程

1. 1949~1978年:从生产经营组织转变为国家战略工具

建国初期,百废待举,土地细碎化和大量分散的小农经营,农业生产效率极为低下。出于发展生产力和提高农业生产经营效率的需要,各地先后开展了农业合作化运动,基于农民自愿的各种类型互助组 and 合作社组织大量成立,以联合小农户发展生产。1951~1953年,供销合作社和信用合作社得到快速发展,二者在农村基本形成一定规模,为国民经济的快速恢复发挥了重要作用。然而,在从初级社向高级社的过渡时期,农业合作化道路逐渐演变为农业集体化运动,随着农产品和农业生产资料统购统销体制的建立,农村供销合作社和信用合作社成为政府调控资源配置的政策性工具,以服务于优先发展重工业的国家战略,最终确立的人民公社体制标志着农业合作化进程的终结。

由表1可知,自1950年确立农民在合作社中的主体地位开始,农民合作社发展迅速。1951年批准建立更大的合作社,进一步丰富了合作社的业务,加速了物资交流,参与合作社的社员和资金大幅度增加。1953年开始的社会主义改造,明确了农业合作社的发展路径为“互助组—初级农业生产合作社—高级农业生产合作社”这几个阶段,中国农业合作社进入了快速发展时期。1956年三大改

造完成之际,加入合作社的农户达到全国农户总数的96.3%。^①然而,在全面借鉴“原苏联”经验的背景下,1958年中央正式通过《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》,标志着我国进入人民公社化时期,农业合作化道路就此终结。

表1 新中国成立至改革开放前有关合作社的政策

时间	政策演进
1950	全国合作社工作者第一次代表会议确立了农民在合作社中的“主人翁”地位。
1951	中央批准以集镇或更大的村庄建立供销合作社或供销分社。
1953	中央提出过渡时期总路线,拉开了社会主义改造的序幕。
1958	《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》。

综上所述,这一时期合作社的主要功能是为发展集体经济服务,为国家发展重工业提供粮食和财力支持,合作社的优点在于能够促进建国后国民经济的恢复和发展,避免了贫富分化。相关资料表明,在土地改革完成的当年,播种总面积比抗日战争前增加了44.4%,全国粮食产量比抗日战争前增长了44.8%。^[19]与此同时,农村的文化、教育、医疗等基础设施也逐渐建立起来,保障了农村生产生活的稳定。然而,在20世纪50年代后期到70年代末盲目追求“一大二公”,建立并不断巩固“政社合一”的人民公社体制,严重脱离了我国当时的生产力发展水平,缺乏有效的激励机制,导致农业农村生产力水平增长缓慢,成为形成我国城乡“二元经济”的制度根源。

2. 1979~2006年:从恢复商业职能转向全面市场化服务

建国以来所建立的高度集中的计划经济体制,不仅造成了我国农业农村发展缓慢,而且使得国民经济走向崩溃的边缘。以安徽小岗村为开端,1978年党的十一届三中全会提出“走出一条适合我国国情的农业现代化道路”,拉开了我国农村改革的序

幕,全国逐渐从包产到户过渡到包干到户、家庭联产承包责任制,人民公社体制就此退出历史舞台。1982年关于“三农”问题的第一个“中央一号文件”颁布,重新恢复了农村供销合作社的商业服务功能。随着改革的不断深入,各种以市场服务为宗旨的农业合作经济组织逐渐建立和发展起来。

表2 改革开放至《农民专业合作社法》实施前有关合作社的政策

时间	政策演进
1982	中央“一号文件”指出农村供销合作社是城乡经济交流的一条主要渠道,同时也是促进农村经济联合的纽带。
1983	中央“一号文件”提出基层供销合作社应恢复合作商业性质,并扩大经营范围和服务领域。
1986	中央“一号文件”指出地区性合作经济组织,应当进一步完善统一经营与分散经营相结合的双层经营体制;要将供销合作社转变为农民群众自发合作且具有商业性质的合作社。
1992	社会主义市场经济下应减少政府对合作社的干预,促进合作社走向市场,推动农业市场化。
1993	中央提出农业产业化政策,各种形式的农业专业合作社逐渐增多。
2004	中央“一号文件”指出中央和地方要安排专门资金,支持农民专业合作组织开展信息、技术、培训、质量标准与认证、市场营销等服务;推动金融机构对农民专业合作组织给予支持。
2005	中央“一号文件”提出要积极探索龙头企业和专业合作组织为农户承贷承还、提供贷款担保等;支持农民专业合作组织发展,适当减免有关税费。
2006	积极引导和支持农民发展各类专业合作经济组织,加快立法进程,加大扶持力度,建立有利于农民合作经济组织发展的信贷、财税和登记等制度。

从表2可知,1982~1986年连续五年颁布了关于“三农”问题的“中央一号文件”,在这期间,

^①社会主义改造完成(壮丽70年·奋斗新时代·新中国峥嵘岁月),《人民日报》,2019年9月16日。

合作社被称作“地区性合作经济组织”，它的发展增强了农村活力，农业生产和农村经济重新焕发出生机与活力。1987～2003 年中央没有出台有关“三农”问题的一号文件，合作社经历了一段较长时期的自我发展并走上市场化道路。为稳固农业农村发展，1993 年国家明确提出土地承包期 30 年不变，有利于解决我国农村的“人地矛盾”，为合作社的市场化发展提供了良好的外部条件，且中央的农业产业化政策助推了各种形式的农业专业合作社的产生。在国家大力推进工业化、城镇化的进程中，城乡差距不断拉大，“三农”问题日益凸显。2004～2006 年连续三年的中央“一号文件”将农民合作社界定为“农民专业合作组织”，主要强调了对农民的专业培训以及各项资金的投入，提出要加大对农民专业合作组织的扶持力度，减免税费，挖掘农民专业合作组织的多种功能，加快合作社的立法进程。

在这一阶段，受益于国家的各项政策，农民专业合作社迎来了发展的机遇。农民专业合作社的功能主要是通过市场化运行为农民家庭经营和农村经济发展服务，带动农民增收。从实践来看，农村改革和政府推出的各种合作社支持政策，重新激发了农民合作社的活力，促进了多种类型农民合作社的产生，为农村适度规模化经营奠定了基础。但是，这一时期合作社发展中也存在一些问题，如合作社缺乏法律约束、内部管理机制不健全、运行不规范等，限制了合作社市场化服务功能的发挥。

3. 2007～2020 年：从农民专业合作组织演变为新型农业经营主体和服务主体

随着 2007 年《中华人民共和国农民专业合作社法》的正式颁布和实施，开启了政府通过法律手段监管农民专业合作社的新篇章。由于合作社法对合作社的出资方式、社员的责任和义务等内容进行了规定，对我国农民专业合作社的管理更加规范，农民专业合作社进入了快速发展的轨道。随着农村改革的不断深入，农民合作社逐渐从农业专业合作组织演变为新型农业经营主体和新型农业服务主体，合作社功能走向综合化，在实施乡村振兴战略和将小农户融入现代农业产业链中发挥了重要作用。

表 3 《农民专业合作社法》实施后有关合作社的政策演进

时间	政策演进
2007	中央“一号文件”提出要培育现代农业经营主体。积极发展农民专业合作组织等适应现代农业发展要求的经营主体。
2009	中央“一号文件”提出加快发展农民专业合作社，开展示范社建设行动。加强合作社人员培训，各级财政给予经费支持并减免税费。
2013	中央“一号文件”中明确了农民合作社是带动农户进入市场的基本主体，是发展农村集体经济的新型实体，是创新农村社会管理的有效载体。
2014	中央“一号文件”进一步将合作社定位于“新型农业经营主体”，在继续规范合作社运行的同时，着力加强合作社的能力建设。
2016	中央“一号文件”赋予合作社“新型农业经营主体”和“新型农业服务主体”的地位。
2017	中央“一号文件”指出加强农民合作社规范化建设，积极发展生产、供销、信用“三位一体”综合合作社。
2018	中央“一号文件”提出“实施乡村振兴战略”，并在 7 月 1 日起正式实施《农民专业合作社法》（修订版）。
2019	中央“一号文件”提出要抓好家庭农场和农民合作社两类新型农业经营主体，启动家庭农场培育计划，开展农民合作社规范提升行动，深入推进示范合作社建设。
2020	中央“一号文件”提出重点培育家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体，培育农业产业化联合体，将小农户融入农业产业链。

从 2007 年开始，中央把合作社定位于“现代农业经营主体”，促进合作社的民主管理并为现代农业发展服务。2009 年“一号文件”把“农民专业合作组织”称为“农民专业合作社”，从名称上对合作社进行了规范。此外，2009～2013 年均提

出要建设农业产业示范社,规范农民合作社运行,建设农业产业化示范区。2013 年的中央“一号文件”首次使用“农民合作社”并给予了很高的定位,明确了合作社的作用和功能。2014 年中央“一号文件”进一步将合作社定位于“新型农业经营主体”,提出要加强合作社的能力建设,通过推进合作社创新试点,引导建立农民专业合作联合社。2016 年,合作社被赋予了“新型农业经营主体”和“新型农业服务主体”的定位,确立了其经营与服务的双重职能,增强了合作社发展的内生动力。2017~2020 年的中央“一号文件”继续以“新型农业经营主体和服务主体”来定位农民合作社,以此推进现代农业发展。《农民合作社法(修订版)》在 2018 年 7 月 1 日起正式实施,指出建设规范合作社和建立联合社的必要性。随着“乡村振兴战略”的实施,在培养新型职业农民的同时,促进培育新型农业经营主体和农业产业化联合体,实现小农户与现代农业的有机衔接,延展农业产业链和价值链。

这一阶段合作社的功能主要在于通过衔接小农户和现代农业,促进农业的适度规模化经营,推动农村一二三产业融合,大力发展现代农业,提高农民收入。从实践来看,农民合作社在增强信息流通、建立农户与市场的联系、避免农户生产盲目性、延长农业产业链、农户增收等方面起到了重要作用。

三、当前我国农民合作社的组织形式及功能分析

1. 当前我国农民合作社的组织形式

人类社会的发展正在从竞争走向合作,建立在亚当·斯密“经济人”思想基础上的自由竞争经济学逐渐向“合作博弈”的经济学转变。^[20]从某种意义上讲,竞争是“经济人”的本能或理性,“经济人”追求最大化利益的动机和行为也有利于整个社会利益的增进,^[21]但是,“经济人”之间缺乏合作的竞争也有可能无法实现帕累托最优的结果。因此,在现代市场经济中,“经济人”基于利益的合作成了一种必然趋势。农民合作社作为现代经济生活中的一种新型经营主体,由过去的非盈利组织向盈

利组织转变,既有自身的利益诉求,又兼具一定的社会功能,是参与多方“合作博弈”的主体与载体。

当前,我国农民合作社发展迅速,在生产经营类型上有种植业合作社、养殖业合作社、农机服务合作社等,在合作形式上有土地股份合作社、农产品供销合作社、资金互助合作社等,多种形式的合作社有力地推进了我国农业农村现代化进程。从组织管理形式上观察,当前我国农民合作社有“松散型合作社”、“半松散型合作社”和“紧密型合作社”三种类型的组织形式(表 4)。

表 4 农民合作社组织形式及特点

农民合作社类型	组织特点		
	社员与合作社关系	内部治理	服务能力
松散型合作社	松散	欠规范	弱
半松散型合作社	松散和紧密兼具	基本规范	一般
紧密型合作社	紧密	规范	强

2. 三种类型农民合作社的特点及一般功能

(1) 松散型合作社。松散型合作社是以农民为主体的形式,合作社与其社员之间关系松散。其特点是农民有很强的自主性,合作社只是一种辅助性组织,帮助农民开展生产经营。松散型合作社在内部治理上欠规范,主要体现在缺乏完善的利益分配机制、科学民主的管理和一体化经营的理念,服务能力弱。

从一般功能上看,松散型合作社有利于将农民组织起来,提高生产经营效率。在合作社成立初期,农户对合作社的运作不够熟悉,合作社管理和内部治理机制难以在短时间内完善,通过建立一定的利益联结机制建立松散型合作社将农民调动和组织起来,通过合作互助实现农业生产经营效率的提升。需要注意的是,长期松散型合作社容易造成农户只是在名义上加入了合作社,但并没有在合作社中受益,从而使得合作社空有其名。从实践来看,“空壳合作社”、“精英俘获”、骗取补贴等不合理现象大量存在。有资料表明,约有 52.8% 的合作社没有以合作社名义专门为社员提供社会化服务,有

35.6%没有开展任何生产经营活动。^[22]

(2) 半松散型合作社。半松散型合作社与其社员的关系兼具松散和紧密的特点,往往是与普通农户关系松散,与主要社员关系紧密。半松散型合作社的内部治理基本规范,利益分配机制相对健全,有一定的民主管理和一体化经营理念。半松散型合作社基本建立起了完善的运营体系,生产经营基本稳定,但服务能力一般。

从功能上看,半松散型合作社提高了农业生产的组织化程度。随着农业生产商品化程度的提高,农村社会分工的多元化,农业生产经营组织化是社会大生产的必然要求。在这一过程中,农民合作社组织管理和内部治理机制逐渐完善,有一部分社员与合作社建立了紧密的关系,形成了基本规范的内部治理体系,且具有了一定的服务能力,此时采用半松散型合作社能够促进合作社主动拓展生产经营空间,通过提供服务开展合作社运营和实现盈利,有利于合作社稳定发展。但是,半松散型合作社在经营目标上不够明确,与农户和产业的合作在利益联结机制上不够紧密,一定程度上也削弱了合作社经营的稳定性和服务功能的发挥。

(3) 紧密型合作社。紧密型合作社与其社员的关系密切,参与合作社的农户都能够积极参与到合作社的经营和管理中。紧密型合作社的内部治理的规范程度最高,具有完善的利益联结机制、科学民主管理和一体化经营理念,能够采用先进技术并实现自主创新。紧密型合作社的运营贯穿于农业生产的“产前—产中—产后”每一环节,合作社负责人能够充分发挥核心领导作用,充分协调合作社与小农户的利益,有效实现农民合作社在保障农业生产经营稳定性、食品安全、农户增收、延长农业产业链等方面的作用,因此,该类型的农民合作社的稳定性和服务能力最强。

从一般功能上看,紧密型合作社有利于完善社会分工体系和内部治理,能有效协调社会再生产各个环节。随着传统农业逐渐向现代农业转变,农业生产水平会逐渐提高,合作社开始融入社会化分工体系,甚至形成了跨行业、跨地域、跨产业的经

济联合体,这就需建立紧密型合作社来进行管理。紧密型合作社有利于提高农业生产的效率与效益,快速推进农业农村现代化进程。需要注意的是,紧密型合作社随着业务范围的扩大,管理难度也会增大,需建立现代治理体系,实现合作社治理水平和治理能力现代化。

四、乡村振兴战略背景下农民合作社的演进趋势及功能转化

1. 农民合作社的演进趋势

党的“十九”大报告提出乡村振兴战略,力图以“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求推进我国农业农村现代化进程,弥补我国现代化建设的短板。完全以农民世代使用的各种生产要素为基础的农业可以称之为传统农业,^[23]把弱小的农业转变为科技化、产业化、市场化以及可持续化的农业即为现代农业,我国正处于从传统农业向现代农业转变的重要时期。现代农业需实现高度的组织化,农民合作社作为新型农业经营主体和新型农业服务主体承担着历史重任,需进一步完善内部治理,发挥示范和引领作用,在功能上从专业化走向综合化。

我国地形地貌复杂,各地区生产力发展水平差异巨大,大量小农户分散经营、家庭农场、专业大户、农业企业、农民专业合作社等多种经营方式将长期并存。从土地资源来看,中国人地矛盾突出,地块分散、土地细碎,当前大约有2.3亿农户,户均经营规模仅为7.8亩,约91%的农户所经营的耕地在10亩以下,^②揭示了我国“大国小农”的现实。近年来,我国农民合作社的数量逐年递增,现有农民专业合作社数量约193.3万家,入社农户超过1亿户,合作社覆盖面进一步扩大,合作水平提升,逐步向一二三产业融合,2016年超过半数的合作社提供产加销一体化服务,服务总值达到11044亿元。^③

^②《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》发布会,新华网,2019年3月1日。

^③新华社:全国农民专业合作社数量达193万多家,2017年9月4日。

当前我国农民专业合作社组织形式主要是松散型合作社和半松散型合作社,紧密型合作社较少。因此,实施乡村振兴战略,在农民专业合作社的演进趋势上,松散型合作社会逐渐向半松散型合作社转化,半松散型合作社会向紧密型合作社转化。紧密型合作社的数量会不断增加,作为新型农业经营主体和新型农业服务主体的地位会不断巩固。在合作社组织形态变迁的基础上,随着“乡村振兴战略”的实施与推进,大量的小农户必将借助于合作社载体融入到现代经济体系中,更多的“示范社”和“综合社”会不断涌现,必将加快实现我国从传统农业向现代农业的转变。

2. 农民专业合作社功能的转化

随着乡村振兴战略的推进和农村改革的深化,农民专业合作社、家庭农场和龙头企业成为新型农业经营主体的重要组成部分。家庭农场主要依靠家庭成员从事生产经营活动以实现经济利益。相较于合作社,家庭农场对于小农户的吸纳、组织作用较小。龙头企业引入了现代企业经营模式,往往经营规模较大、经济实力较强、经营理念先进,是具有法人资格的经济组织,但龙头企业具有盈利性,当切身利益与小农户利益不一致时,容易为了实现本单位的利益而忽视或损害小农户的利益。农民专业合作社与前两种新型农业经营主体相比,主要有以下两点特殊之处:其一,合作社以农民为主体,成员地位平等,实行民主管理,基本体现了“民办、民管、民受益”的性质,具有较强的凝聚力,能够将小农户组织起来;其二,合作社以其社员为主要服务对象,能够更好的为小农户提供服务,对外追求盈利,对内不以盈利为目的,谋求全体成员的共同利益。农民专业合作社在实现小农户联合的基础上,增强了小农户生产经营的能力,保持小农户独立的经济地位,不改变小农户家庭承包经营方式,还能促进农村双层经营体制得到进一步巩固和完善。

实施乡村振兴战略主要目标是农业农村现代化,这就要求农民专业合作社实现功能转化。

(1) 组织功能:从服务型组织向经营性组织转化。农民专业合作社作为自愿联合、民主管理的互助性

经济组织,在稳定家庭承包经营的基础上,将农民联合起来,破解小农户分散经营的困境,提高农民组织化程度,适应农业规模化、专业化的要求。当前中国农民专业合作社出资形式多样,有利于提高小农户投资的积极性参与到合作社中。

合作社将小农户组织起来后,有助于带动小农户进入市场,培养小农户的市场意识,锻炼自身参与市场的能力,增强农户抵抗市场风险的能力。合作社依据当地生产条件,结合国家产业政策和市场信息组织生产,并且合作社组织的交易规模比单个小农户更大,增强农户市场交易力量,交易次数低于单个农户自产自销的形式,减少搜寻、谈判、监督等交易成本。

(2) 服务功能:从单一型服务向专业化综合服务转化。贯穿农业产业链的生产性服务基本都属于合作社的业务范围,涉及农业产前、产中、产后各环节,农民专业合作社能够将小农户生产融入到农业现代化的大生产之中,将先进适用的品种、技术、装备等要素导入农业生产,改变粗放、生产效率低下的传统经营方式;通过建立具有公司性质的专业化农机合作社专门为农户提供农机社会化服务,从而降低农产品生产成本,提高农业经营效益;采用新品种和标准化生产,提高农产品产量和品质,最后建立稳定的供销关系,线下以农超对接、农社对接,线上发展网上购销对接的农产品电子商务,减少中间环节,降低单位运输成本、销售成本,促进小农户增收。同时在整个生产链中,合作社直接赊销农资,开展内部信用合作,资金互助,以及提供贷款担保,为小农户提供信贷支持的金融服务,缓解小农户融资困境。

在农业现代化的理念和先进技术的推广、运用,最终都是要落实在“人”身上,农民专业合作社提供教育培训,带动小农户快速掌握和使用新技术,将农业科技转化为生产力,提高小农户发展现代农业的能力。

(3) 合作功能:从经济合作向利益联合体转化。在实现农业产业化的利益联结中,“公司+农户”以订单农业的形式由企业与小农户建立购销关系,企业

处于优势地位,为农产品价格操纵等不公平交易提供了机会,农户在农业产业价值链的利益分配中被边缘化,^[24]在市场价格变化较大时,由于信息不对称和契约的不完全性,农户和企业都容易发生违约行为。如果以“龙头企业+合作社+农户”模式合作,合作社作为中介有利于实现龙头企业和小农户的有机联结,起到协调作用。龙头企业与合作社签订合同,合作社再组织社员进行生产,保证龙头企业所需订单,既克服企业交易成本过高,又能保障农户利益,防范双方毁约,稳固各方的长期合作关系。另外,日益兴起的股份合作还能够吸纳小农户投资,增强农业产业化各主体的利益联结关系,有利于合作各方向“风险共担、利益共享”转变。

五、结论与政策建议

1. 基本结论

建国70年来,我国农民合作社随着时代的变化,在组织形态、功能上不断地与时俱进,在我国不同发展时期的现代化建设中发挥了重要作用。回顾70年来的农民合作社的制度变迁,形成以下基本结论:

(1) 农民合作社是实现社会化大生产的有效组织形式。社会再生产是生产、流通、交换、消费各环节的有机统一和协调过程,现代农业已从单一的保障粮食生产向全产业链和价值链延伸,农民合作社作为一种组织形态,能够有效组织千百万小农融入社会再生产的各环节,创造和分享全产业链的利益。

(2) 在组织形态上,松散型、半松散型和紧密型合作社适应于我国不同地区发展水平的差异。尽管各种组织形式在利益联结、内部治理上存在较大不同,但是,基于我国各个地区在农业农村生产力发展水平上的差异客观存在,农民的合作意识的提高和合作社功能的完善需要一个长期的过程。

(3) 乡村振兴战略的实施,农民合作社在组织形态和功能上也需要不断变革和完善。乡村振兴战略是全面改造和提升我国农业农村面貌的重大举措,面对“大国小农”的基本国情,农民合作社作

为联结“小农户”和现代农业发展的重要纽带,通过组织创新和功能完善,有助于加快我国农业农村现代化进程。

2. 政策建议

(1) 加强合作社的规范建设与管理,有效避免“空壳社”存在。松散型、半松散型、紧密型合作社适用于我国不同地区的生产力发展水平,存在即具有合理性。在各种类型合作社组织的发展上,首先,无论是哪一种类型的合作社均需要建立利益联结机制,有效调动合作社及内部成员的积极性,实现农户收益和合作社效益的全面提升;其次,合作社内部要建立有组织、有系统、有层次的科学管理体系,完善合作社文化,提高农户参与合作社管理的意识;再次,政府要加强对合作社的管理和监督,有效避免“空壳社”的存在。

(2) 着力推进示范社建设,发挥示范性合作社的引领带动作用。在示范社建设上,首先要加强合作社管理,采用先进的管理模式和管理技术,提高合作社的管理效率;其次要延伸合作社生产经营的产业链,通过农产品的深加工与包装,提高农产品的附加值,从而增强合作社的生命力;最后要进一步拓展合作社的业务范围,在科学管理的前提下,通过横向拓展农产品附加值与纵向连接各个产业,加强产业间的联系,实现一二三产业融合发展。

(3) 大力发展综合性合作社,着力提升农业农村现代化水平。随着农业生产力水平的提高和农村社会分工体系的形成,农民合作社的功能也需要从专业化走向综合化。在综合性合作社发展上,要与时俱进,生产经营上谋求创新驱动,将互联网、大数据、云计算等先进技术运用于合作社的生产经营和管理中,为农业农村发展形成新动力,提升农业农村现代化水平。

(4) 健全完善利益联结机制,保障农民合作社长期稳定发展。基于我国“大国小农”的基本国情,将数量众多的“小农户”有效组织起来实现从传统农业向现代农业转变是一个长期的过程。利益是合作的基础,农民合作社能否实现小农户与现代农业的有机衔接,合作各方利益联结机制的健全完

善是关键。在合作社发展机制上要充分利用市场,通过利益诱导和市场机制实现“小农户”与现代农业经营主体之间开展多种方式合作,实现“合作共赢”;政策层面上,农民合作社具有一定的“公共产品”属性和社会功能,国家要加大对农民合作社的支持力度并加强对合作社的指导与监管,有效保障各方利益,实现农民合作社的长期稳定发展。

参考文献:

- [1] 张红宇. 实现小农户和现代农业发展的有机衔接 [N]. 农民日报, 2017-11-21.
- [2] [5] 叶敬忠, 张明皓. “小农户”与“小农”之辩——基于“小农户”的生产力振兴和“小农”的生产关系振兴 [J]. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2019, (01).
- [3] 王定祥, 谭进鹏. 论现代农业特征与新型农业经营体系构建 [J]. 农村经济, 2015, (09).
- [4] 郭庆海. 小农户: 属性、类型、经营状态及其与现代农业衔接 [J]. 农业经济问题, 2018, (06).
- [6] [9] 孔祥智, 穆娜娜. 实现小农户与现代农业发展的有机衔接 [J]. 农村经济, 2018, (02).
- [7] [11] 徐旭初, 吴彬. 合作社是小农户和现代农业发展有机衔接的理想载体吗? [J]. 中国农村经济, 2018, (11).
- [8] 郭晓鸣, 曾旭晖, 王 蔷, 骆 希. 中国小农的结构性分化: 一个分析框架——基于四川省的问卷调查数据 [J]. 中国农村经济, 2018, (10).
- [10] Ma W et. al. Agricultural cooperative membership and technical efficiency of apple farmers in China: An analysis accounting for selectivity bias [J]. Food Policy, 2018, (81).
- [12] 冯娟娟, 田祥宇, 霍学喜. 改善经济环境有助于提高农民合作社治理效率吗?——基于三阶段 DEA 模型的实证分析 [J]. 农村经济, 2019, (08).
- [13] 周慧颖, 王 杰, 张 辉. 农民专业合作
- 社必须从精英治理向合意治理变革 [J]. 农业经济问题, 2019, (06).
- [14] 张 琛, 孔祥智. 组织嵌入性对农民合作社绩效的影响研究——基于多案例的实证分析 [J]. 财贸研究, 2019, (02).
- [15] 姚宗东, 付 榕, 杨 斐. 供给侧结构性改革背景下烟农合作社绩效评价与政策取向——以陕西烟农合作社为例 [J]. 管理评论, 2019, (04).
- [16] 孔祥智, 周 振. 规模扩张、要素匹配与合作社演进 [J]. 东岳论丛, 2017, (01).
- [17] 杜静元. 中国农业合作社的演进历程及发生机制 [J]. 求索, 2019, (02).
- [18] 张连刚, 支 玲, 谢彦明, 张 静. 农民合作社发展顶层设计: 政策演变与前瞻——基于中央“一号文件”的政策回顾 [J]. 中国农村观察, 2016, (05).
- [19] 赵意焕. 中国农村集体经济 70 年的成就与经验 [J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2019, (07).
- [20] (美) 何维·莫林著, 童乙伦, 梁 碧译. 合作的微观经济学——一种博弈论的阐释 [M]. 上海: 格致出版社, 上海三联书店, 上海人民出版社, 2011.
- [21] (英) 亚当·斯密著, 郭大力, 王亚南译. 国民财富的性质和原因的研究 (上卷) [M]. 北京: 商务印书馆, 2005.
- [22] 钟 真. 改革开放以来中国新型农业经营主体: 成长、演化与走向 [J]. 中国人民大学学报, 2018, (04).
- [23] (美) 西奥多·W·舒尔茨著, 梁小民译. 改造传统农业 [M]. 北京: 商务印书馆, 2018.
- [24] 姜长云. 龙头企业与农民合作社、家庭农场发展关系研究 [J]. 社会科学战线, 2018, (02).

责任编辑: 秋 音
校 对: