

# 农村合作经济组织的发展现状及政策建议

□ 李 妍

改革开放后，包括各种形式的专业协会、专业合作社和股份合作社在内的新型农村合作经济组织发展迅速，数量规模不断扩大，覆盖面日益拓展，新型农民专业合作经济组织已逐渐成为农民参与市场经济的基本组织形式，也是农民增收的重要载体。统计显示，截至目前，全国农民专业合作经济组织共计15万余个，成员总数达到3870余万户，其中农民成员3480万户，占全国农户总数的13.8%，带动非成员农户5512万户。综合有关数据，每个农民专业合作经济组织平均吸纳农户250多个，加入专业合作经济组织的农户年均增收20%左右，增幅比普通农户高出一倍。

我国农民专业合作经济组织已具备了一定的发展规模，适应了我国新农村建设与农业现代化的发展需要，促进了农村新的生产力的形成。但与发达国家相比，整体发展仍处于初级阶段，还面临着一系列困难和问题。

(一) 覆盖面偏窄，合作紧密性不强，功能及作用有限。我国农村改革开放以来，农民专业合作经济组织已有一定程度的发展，但数量仍相对较少、整体覆盖面窄、规模不大、入社农户比例依然较低。此外，不同地区合作社发展极不平衡，尤其是在一些重点产业和优势区域发展不足。一是大部分合作组织起步晚，起点低，商业规模小。目前我国的农民专业合作经济组织相对于农业产业规模来说，数量依然较少，且大多由专业大户或技术能手发起，也有一些由地方农技推广部门和村委会发起设立的，总体来讲经营农业商务的实力有限，经营起点低，很难发挥出专业合作组织开展商业经营的规模效益。二是带动能力弱，市场竞争不力。目前各地农民合作经济组织多以松散

型为主，尚处于初级阶段，重盈利、轻服务，重分配、轻积累，在发展产业经营、带动农户抵御市场风险等方面的能力十分有限。在合作内容上也局限于技术、信息等方面的服务，属于农产品加工、销售环节的合作社及新一代投资型合作社还比较少。此外，合作社的发展运作主要依靠企业、经营大户，依赖政府支持较多，能够独立拥有加工销售企业、开展产供销一体化服务、开展有组织的批量采购活动、创建自身品牌且产品在市场上占有率高、有市场影响度的较少。三是合作组织机构较为简单，合作水平较低。多数合作经济组织基本属于孤立的基层组织，区域性的合作联盟较为少见。四是对农民利益的保护不够。

(二) 规范性发展不足。目前我国的农民专业合作经济组织只是把农民“组织起来”，合作起点较低、组织任务定位不明确、合作事业还不发达，合作经济组织还缺乏强有力的生存、发展和服务能力。

(三) 内部治理不健全，制度创新任重道远。现阶段我国相当多的合作经济组织的组建和发展在制度上还存在许多问题，合作基础比较薄弱，产权不清，内部治理结构残缺不全，管理运作也不够规范。

随着社会主义新农村建设的不断推进，我国农村市场化、专业化不断发展，农村合作经济组织日益成为农民参与市场，获得专业化、系统化生产经营服务的依靠。因此，我国应切实解决好农民专业合作经济组织在发展中遇到的问题，促进农村合作经济健康发展。

(一) 加大政策扶持力度。农民专业合作经济组织尽管是自助自治的经济组织，但依然离不开政府的支持。世界各国对农村合作经济组织都在财政、税收、信贷等方面给予扶

持。如德国对合作社的管理费用，第一年补贴60%，第二年补贴40%，第三年补贴20%。日本农协农产品加工项目的厂房、设备所需投资，50%由政府提供。意大利国有能源部门向合作社提供的农业用油价格比城市低50%，农业用电价比非农电价低1/3。我国应积极运用财政手段，引导专业合作组织健康发展，具体来讲包括产业政策倾斜、财政扶持、金融支持、税收优惠等多个方面。一是要为创办农民专业合作社经济组织提供必要的启动资金。每年安排一定数额的财政资金作为贷款贴息或低息贷款，扶持农民专业合作社经济组织发展。农业行政主管部门要求农民专业合作社经济组织承担落实某项政策具体任务的，要给予相应的物质（如技术设备等）支持或资金支持。二是积极落实财政补贴补助政策。可通过直接补贴的形式低价供应农民专业合作社经济组织生产资料，以引导其健康发展。同时，中央和地方各级政府应对农民专业合作社开展的信息、培训、农产品质量标准与认证、农业生产基础设施建设、市场营销和技术推广等服务予以补助，对民族地区、边远地区和贫困地区的农民专业合作社和生产国家与社会急需的重要农产品的农民专业合作社优先予以扶持。在合作组织购买大型设备、兴办农产品批发市场和加工企业时，应给予补助或贷款贴息的优惠。三是金融支持。基于农民专业合作社在发展过程中普遍遇到的资金困难，国家政策性金融机构和商业性金融机构应向农民专业合作社提供金融服务，积极安排专项贷款，为农民专业合作社经济组织提供更多的信贷支持。四是税收优惠。目前，我国已经出台了一系列促进农村新型合作经济组织发展的税收优惠政策，主要包括：农民专业合作社经济组织从事农业机耕、排灌、病虫害防治、植保、农牧保险以及相关技术培训业务，家禽、牲畜、水生动物的配种和疾病防治所取得的收入免征营业税；农村合作经济组织从事农林牧渔业项目的所得，可按规定减免企业所得税；农民从农民专业合作社取得的盈余返还，为农民销售自产农产品所得的，免征个人所得税；对农副产品收购合

同、农牧业保险合同以及农民专业合作社与本社成员签订的农业产品和农业生产资料购销合同，免征印花税；对农民合作经济组织用于农林牧渔业的生产土地，免征城镇土地使用税，用于临时性生产用房的城镇土地使用税和房产税，可申请困难性减免；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；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、农机等，免征增值税。今后我国应继续实施并逐步扩大对农村合作经济组织成员的自助性生产经营活动及合作社农业生产、加工、流通、服务和其他涉农经济活动的相应税收优惠政策。

（二）加快制定和完善政策法规。我国应进一步完善《农民专业合作社法》，并在合作经济组织登记注册、业务指导等方面，做好相关服务、指导、协调工作。此外，应加强执法，切实保障合作组织成员的合法权益。有关合作经济组织的立法、执法滞后，已使得其正常的经营活动和合法权益长期得不到保障，导致农民在销售产品、签订合同、解决贷款等方面困难重重。因此，我国应加大执法力度，切实保障合作经济组织和成员的合法权益和资产，任何部门、个人不得以任何形式侵占、挪用、平调合作组织的资产。

（三）规范运行机制和内部管理。一方面要建立规范的运行机制，重点抓好合作经济组织的建章立制工作，进一步规范运作程序，用灵活的经营机制、科学的管理机制和有效的管理约束机制，最大限度地保护农民的利益，促进合作经济组织的健康规范发展。另一方面，要加强龙头企业管理、合作经济组织与农户之间的契约管理，充分运用政治、经济、法律手段，确保合同的履行，采取股份合作、保护价格、利润返还等形式，真正形成风险共担、利益均沾的共同体。此外，还要明晰产权，在股金设置、社员的财产权利等方面进行规范化管理。

（作者单位：中国人民大学）

责任编辑 李 杰