

扶持农民专业合作社做大做强

□王瑶

我国农民专业合作社是基于农业基本经营制度的组织制度创新,对推进现代农业建设和城乡发展一体化具有重要意义。通过深入剖析不同内容、不同类型、不同规模、不同层次的合作组织,我们认为,当前应把做大做强合作组织作为解决我国“三农”问题的重要抓手,解决制约合作组织规模化、规范化发展瓶颈,使其真正发挥市场主体作用,促

进现代农业发展和农民增收。

一、合作组织发展现状喜忧参半

近年来,各地合作组织呈现加速发展态势,但总体上仍处于发展的初级阶段。主要表现为:一是发展速度迅猛但总体水平不高,组织规模偏小,运行不够规范,大部分合作组织与农民联结松散,没有成为利益共同体。合作层次不高。拥有自有品牌,实现产加销一体

化的合作组织很少,大部分合作组织还处于产业链的低端。二是发展趋势可喜但规模有待扩大。在调研中我们发现合作组织出现了一些新的发展趋势,特别是类型多元化,涌现出股份合作、土地合作、信用合作,以及合作社联社、跨区域合作等多种类型。但从目前看,这些类型的合作组织数量还不多,大部分合作组织仍以农业产业开发和农产品生产经营为主,仍处于合作组织发展的基础阶段,远远不能满足现代农业发展

农业发展的支持和保障作用必不可少,但在制度设计上应遵循“保障不包揽、扶持不替代、奖勤不养懒”的原则,严密界定作为界限和选择行为方式。一是应对农业风险从成本补偿向农业保险补贴过度。降低农业风险不能一味进行财政补贴,应鼓励开展农业保险的市场化风险防御,无论是选择政府为保险买单,还是政府奖励保险公司,均比单纯的成本补偿更为有效。二是财政农业投入明确区分公益性和非公益性界限。不可否认,当前财政对农业的投入过多过杂,存在越位和缺位并存的情况,省级支农项目多达80多项,导致配套无力、整合无据,所以应当进行必要的界定和清理,对公益性项目应保尽保,比如检验检疫费用应由财政支付,取消农产品的检验检疫收费等,对农业科研机构、农业信贷机构应全面放归市场,不再进行财政保障和

变相的财政供养。三是建立可操作的效率评价和评价应用体系。对农业综合开发,应当将项目管理权限和资金分配权限进行分离,使农业综合开发部门不能“既管钱又管事”。同时,继续健全农业综合开发项目的绩效评价和评价应用。

第三,农业专项资金使用分配应更加科学灵活和高效。农业专项资金的设置分配是否科学直接关系农业引导方向的确定和政府调控的效率,只有灵活且针对性强的专项资金才能达到引导目标。一是农业专项资金设置应更加多样。设置多样不是撒芝麻盐,而是应根据农业发展的主导方向进行阶段性的相对频繁的取舍调整,财政专项资金应当充分考量市场供求,一年到两年进行一次清理和新设,建立适应当前需要的农业专项资金,撤销已不合时宜的专项项目。二是农业专项资金的分配应更加灵活。涉农

资金不宜过多通过设立配套门槛人为设定农业资金分配条件,如果过多设置配套门槛,则会拉大农业发达省份与落后省份的差距,专项资金应更多放入财政分配体制中通过转移支付进行分配,在分配中打破传统的因素法和标准法局限,对经营性投入应更多采用竞争性分配法和财政资金倒配机制提高效益。三是尝试建立国有涉农企业政府出资人监管责任制。参照对国有文化企业的出资人法人治理结构模式,对政府出资建立的农业开发企业、农业投融资集团或者具体开发项目,实行政府出资人监管责任制,财政部门代表政府履行出资人职责,监督财政资金的经营收益情况,及时补充财力培养大型农业国有龙头企业。□

(作者单位:财政部科研所
河北省财政厅科研所 暨南大学经济学院)
责任编辑 李艳芝

的需要,对促进农业转型升级作用还不突出。三是对接要求明确但实际落实有限。为促进合作组织自身发展,完善支农项目建管机制,近年来,中央多次下发文件,明确要求推进合作组织与支农项目对接。但从实际落实情况看,合作组织承担支农项目的主体待遇仍停留在政策层面,缺乏具体、有效的落实措施。从调研情况看,合作组织获得的财政资金主要是补贴和小额补助,真正由合作组织承担农业基础设施建设、扶持产业发展等项目情况少之又少。四是带动作用显现但尚未完全发挥。合作组织在提升小农弱势群体的市场竞争地位,解决小农户与大市场的对接问题,最终缓解城乡之间和工农之间的差距方面有着重要作用。但由于合作组织发展总体水平较低,抵御风险能力差,服务能力弱,大部分合作组织的市场主体地位没有真正体现出来,对农民的引领带动和促进增收作用有待进一步发挥。

二、做大做强面临瓶颈

合作组织发展面临着“老问题”、“新情况”相互交织、相互影响的局面,合作组织的作用没有完全发挥出来。究其原因,主要是目前合作组织没有实现规模化、规范化发展,做大做强还面临着一些问题和困难。

(一)资金缺乏,合作组织发展动力不足。一方面,财政支持合作组织的资金规模相较于合作组织的发展需求只是杯水车薪。另一方面,由于合作社注册资金少、授信等级低,又缺乏有效的抵押物和贷款担保,加之信贷主体对合作组织发展的制度规范性、经营规范性、管理规范性普遍存在疑虑,合作组织很难从银行等金融机构贷到款,即便从农村信用社贷到款,融资成本也很高,严重制约了合作组织的发展。

(二)人才匮乏,合作组织发展后劲不足。这是在农业农村经济发展大背景

下出现的新问题。继村庄“空心化”、人口“老龄化”之后,作为与其他新型农业经营主体一道解决“谁来种地”问题的主体,合作组织本身也面临着人才匮乏的局面。从合作组织宏观发展来讲,合作组织对领办人素质要求很高,既要有知识、有能力,还要有胸怀、有抱负。但目前大多数合作组织由土生土长的农民创办,文化层次普遍偏低,所领导的合作组织发展速度不快、质量不高,导致合作组织总体发展水平难以提升。从微观发展来讲,激烈的市场竞争要求合作组织在市场营销、信息利用、科技服务、财务管理等方面具有专业人才,但现状是相当数量的合作组织领办人、管理人员、技术人员素质不高,社员大多没有经过专业培训,懂科技、善经营、会管理的人才不多,来了也很难留住,制约了合作组织的发展。

(三)配套政策缺失,合作组织发展引导不足。一是法律制度有待完善。《农民专业合作社法》已实施6周年,有力促进了农民专业合作社快速发展。但随着形势发展变化,很多地方反映该法不能满足发展需要。例如,没有规范联社的条文,使得联社登记缺乏法律依据,影响了合作社联合发展;农民专业合作社以外的合作组织也亟需法律保障;在规范治理结构、维护农民的民主权利和经济利益方面仍需完善等。二是税收优惠力度有待加大。现行税收优惠政策对促进合作组织健康快速发展发挥了重要作用,但引导力度仍显不够。例如,对合作社的农产品税收予以减免,联社的农产品则不减免;对农产品初加工予以减免,深加工则不减免。三是农业保险政策有待完善。目前合作组织参加农业保险存在诸多困难,主要是因为农业保险属于高风险险种,加上农户分散、容易骗保等操作层面的问题,使得本性逐利的保险机构在农业保险方面始终踟躇不前。此外,合作组织发展所需的生产、

加工、仓储等用地、用电优惠政策有待进一步明确和落实。

三、政府引导合作组织做大做强大有可为

从我国合作组织发展现状和国外经验来看,小规模、低水平的合作组织对于增强市场竞争力和带动农民增收不具有实质意义。与现代农业发展相适应的是集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。我国合作组织发展是顶层设计自上而下的制度安排和基层创新自下而上的内在需求相结合的产物,目前正处于发展的关键时期,但基层创新有余而政府扶持不足。政府应当从财政、信贷、税收、人才等各方面予以强力扶持引导,真正解决制约合作组织发展壮大的突出问题,为其营造良好的内外部环境,促进合作组织不断做大做强,切实发挥合作组织连接农户和市场的纽带作用和增收带动作用。

(一)多方采取措施解决资金难题。一是完善财政和金融扶持政策。对合作社主体采取“财政无偿补助+市场化金融有偿支持”相结合的方式。一方面,继续优化支出结构,不断加大财政投入力度,扩大扶持范围;另一方面,放宽金融限制,完善金融服务政策,如研究出台政策解决土地承包经营权抵押质押问题,允许合作组织及其成员的资产作为贷款抵押物,完善政策性保险等。在此基础上,建议借鉴美国利用财政资金为符合条件的农业专业合作社创造有效的贷款担保机制的做法,用财政资金牵头搭建融资平台,发挥财政资金撬动作用,吸引更多信贷资金,通过市场化商业化运作模式,缓解合作组织资金紧张局面。具体做法是,由财政出资设立担保基金,参与基金的合作组织缴纳一定比例的互助保证金,合作银行放大比例,增加授信额度。合作组织参加基金



后,不再需要任何其他形式的抵押和担保,即可获得相应的贷款和利率优惠。据了解,山东、江苏已经采取这种模式,并取得显著成效。二是引导社会资本投向合作组织。加快研究修订《农民专业合作社法》,扫除合作组织发展的制度障碍;进一步研究对合作组织的税收优惠政策,明确减免幅度和条件;切实解决合作社的用水、用电、用地、注册等实际困难;进一步规范土地流转程序,强化信息沟通、政策咨询、合同签订和价格评估等流转服务。三是引导合作组织开展资金互助。对具备一定条件的合作组织,可按照“面向社员、规模适度、服务农业、收益合法、风险可控”的原则,在社员内部以入股的方式筹集资金,开展资金互助业务,用于扶持有资金需要的社员扩大再生产。

(二)进一步加大财政支持方式创新力度。在开展财政融资担保的同时,改变过去财政支持方式,切实发挥财政资金引导作用,扶优扶强。一是切实采取措施促进落实支农项目对接。在有关

政策制度规定中进一步明确,要求不少于一定比例的资金项目必须交由合作组织承担,切实将合作组织作为财政支农项目申报和实施主体之一。特别是要让合作组织承担农业社会化服务体系建设和农业机械装备、基础设施建设等项目,集成科学技术、物质装备、经营管理等要素力量,促进加快现代农业发展。同时,积极推动项目资产量化分配,增加合作组织自身发展能力和成员收入,增强合作组织与成员的利益联结,落实支农项目管护责任和经费。二是建立激励奖补机制。重在激发合作组织自我发展的动力和积极性。探索将对合作组织的扶持资金由直接补助转变为以奖代补的方式,积极引导合作组织做大做强。从类型上,对土地合作、股份合作、一体化综合性合作、联社、跨区域合作等新型合作形式予以奖补。从效果上,对经营规模大、质量安全优、品牌效益高、服务设施全、带动农户多、管理规范、社会效果好的合作组织予以奖补。

(三)切实支持合作组织自身能力

建设。可通过财政奖补引导以及有关部门采取措施,加强宣传指导,突出扶持能力建设重点。一是促进提升人员素质水平。整合资源、整合资金对合作组织领导人及其成员进行培训,加强合作组织人才队伍建设,提升合作组织财务能力、运营能力、技术能力和市场营销能力。引导大学、职高农业技术人才和大学生“村官”到合作组织担任指导员,缓解合作社人才匮乏矛盾。二是规范内部管理。引导合作组织健全完善组织管理机制、民主决策机制、内部治理机制、财务管理机制、利益分配机制和风险保障机制,促进提升合作组织规范化管理水平。三是增强生产经营能力。通过引导加强市场能力建设,包括农业生产基础设施建设、机器设备购置、先进技术推广应用、农产品质量标准与认证、品牌培育和营销服务、物流建设和信息网络建设等,支持和鼓励有条件的合作组织逐步走向实体经营。■

(作者单位:财政部农业司)

责任编辑 李艳芝