

农民专业合作社的政府扶持导向

□任梅

农民专业合作社是可以有效提高农民组织化程度的合法组织,为了促使其发挥广泛的正外部效应,政府往往通过市场干预赋予其一定“特权”;而作为一类市场主体,政府又须通过扶持政策引导农民专业合作社的经营。大量扶持政策体现的导向如果是一致的,则可

以发挥政策合力,有助于对合作社的引导;如果存在冲突,则会削弱对合作社的引导效果。从近年出台的大量扶持政策看,虽然实施政策的部门不同,侧重内容不同,但政策具体内容却都呈现出共同导向。

强调提升合作社商业能力

总体上看,政府非常重视引导合作社提升商业能力,直接扶持或倾向于合作社的项目多着眼培养其商业能力,引导和推动其提高市场竞争力。如财政和

农业部门的专项扶持资金,农民专业合作社示范社建设项目,基于产销直通的“农超对接”、“农校对接”、“农企对接”、“社企对接”和“农市对接”等对接项目,农业标准化实施示范(合作组织)项目,农业综合开发、土壤有机质提升试点补贴、一村一品等涉农建设项目,对农机专业合作社和林业专业合作社的专项扶持等等。这些项目对合作社的采购、生产和销售环节的引导,虽然因各项目侧重点不同而略有差别,但都明确指向农业产业化的主要内容:农业生产标准化、专业化、品牌化和规模化。从实施效果看,这些对接项目实现了农产品产销直通,运输成本降低,中间环节减少,



从而附加值得以增加；促使合作社提高产品质量，培养自主品牌；保障农产品市场有效供给；此外，还缓解了合作社成员周转资金短缺的压力。

提高合作社技术水平

扶持项目对合作社设定的条件，以及目前已经出台的规划项目具体内容都显示，就政府合作社经营内容的关注度而言，合作社技术水平的提高也是比较重要的一项。《农民专业合作社示范项目资金管理暂行办法》中示范项目资金重点支持五项内容中的两项、《中央财政农民专业合作社发展资金管理暂行办法》中重点支持七项内容中的三项都指向了提高合作社的技术水平。其中有利于合作社增加技术活动的两个项目值得关注：一是信息化。农业部拟将“中国农民专业合作社网”纳入“金农工程”，搭建及时提供权威的法律法规、政策、技术、贸易、市场供需、产品价格等信息和经验交流服务平台。鼓励各省级和有条件的县级农业行政主管部门尽快建立本区域服务于合作社的专门政府网站，在此基础上，逐步实现各省、市、县合作社信息网与“中国农民专业合作社网”贯通联网，形成服务合作社发展的网站集群。二是人才培养。大力推行“农民专业合作社人才金色证书”计划，建立合作社人才信息库。“金色证书”计划规划用8年时间，培训10万名左右的农民专业合作社经营管理人才、理财能手、种养能人，培养一支高水平的经营管理人才队伍。

规范合作社管理活动

政府对农民专业合作社扶持过程中，促使合作社内部管理规范化的导向非常明确：一是体现在登记注册中。根据工商部门的规定，合作社的成立必须有全体设立人制定并一致通过的章程，其中对各种内部管理制度予以约定，为

其民主管理建章立制。二是体现在财政扶持中。“中央财政农民专业合作社发展资金”项目要求合作社依法登记注册并具备组织章程，有较规范的财务管理、民主决策等制度。预算资金重点支持的内容也包括“改善服务手段和提高管理水平的其他服务”。这意味着享受财政扶持的合作社必须是管理规范的，而且扶持资金也可用于提高管理水平。三是体现在税收优惠中。合作社享受税收优惠，须按照税务部门的要求填报相关财会数据和报表，建立规范的财会制度。这些措施说明，农民专业合作社的建立、运行及获取国家扶持，需要以规范化管理为必要条件。

增强合作社融资能力

政府一方面在制度设计上，已经疏通了合作社通过成员出资、公积金、政府扶持的专项资金等获得资金的渠道，另一方面仍在积极探索如何帮助其通过金融机构和资金互助方式获得资金。相关政策明确体现了政府增强合作社融资能力的导向。一是发挥金融机构的作用。《农民专业合作社法》第五十一条规定：国家政策性金融机构应当采取多种形式，为农民专业合作社提供多渠道的资金支持；国家鼓励商业性金融机构采取多种形式，为农民专业合作社提供金融服务。在当前农村金融体制尚不健全的情况下，政府在逐步推进和改善农村金融服务，并专门针对农民专业合作社出台了金融服务办法，有关金融支持政策密集出台。二是鼓励农村资金互助。基于目前农村金融服务滞后的现状，政府鼓励发展农村资金互助组织。但是，鉴于20世纪90年代农村合作基金发展取得的经验教训，监管部门本着审慎推进原则，逐步开展农村信用合作。银监会《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策，更好支持社会主义新农村建设的若干意见》，提出鼓励支持和

引导“农村地区的农民和农村小企业也可按照自愿原则，发起设立为入股社员服务、实行社员民主管理的社区性信用合作组织”。目前农村资金互助实践多是依托或围绕农民专业合作社迅速发展起来的。一方面，从资金互助合作的实践来看，不论哪种模式，都不约而同地选择了专业合作与资金互助的结合；另一方面，从政策导向来看，农村金融新政乐于支持农民专业合作与资金互助的结合，允许和鼓励专业合作社开展资金互助业务。

规范合作社会计制度

目前，建立和运行规范的会计制度已成为合作社享受各项优惠扶持措施的必要条件。政府各项扶持政策如申请贷款、税收优惠、项目申报和保险等都对社会会计制度的建立与规范实施提出要求。例如，在示范社建设中，要求合作社加强规范化建设，建立健全内部规章制度，建立健全会计账簿、财务管理制度和盈余分配制度，为全体成员建立完整的个人账户等。再如，在申报税收减免的时候，必须提供规范的会计报表，否则税务部门不予受理。

提高合作社抗风险能力

在目前我国农业保险体系框架内，农民专业合作社享有适度倾斜的优惠政策，主要体现在合作社可以享受政策性农业保险补贴，参保后信用等级从高以及免征营业税等规定。虽然受限于国家尚未建立完善的农业保险体系，目前针对农民专业合作社的扶持政策中，多是泛泛地谈及要求各级政府和各部门在保险方面提供支持，但具体如何支持并无具体举措。就已有政策看，政府已表现出鼓励和支持合作社参与农业保险的导向。☐

（作者单位：内蒙古财经大学）

责任编辑 李艳芝