

Shanghai

GONGXIAO HEZUO JINJI

ISSN 1674-2516
CN 31-1620/F

上海供销合作经济



ISSN 1674-2516



02 >

9 771674 251234



2023
总第218期

2023年2月28日版

供销合作社制度变迁、发展和改革的探讨

◎ 孙伟

“

【引言】 供销合作社作为有中国特色的合作经济组织，其历史早于新中国成立之前，如延安南区合作社和河南林县石板岩供销社等。1954年7月，全国合作社第一届社员代表大会召开，将中华全国合作社联合总社改名为中华全国供销合作总社，宣告全国供销社系统的建立。伴随着时代变迁，供销合作社走出了一条独特路径：与国营商业部门的“三合三分”以及产权在集体所有制和全民所有制之间反复；兼具行政部门、事业单位、企业、合作经济组织的属性；由计划经济下在农村的垄断专营，转变为市场经济下参与竞争，但同时存在体制不顺、经营不力、效率偏低等问题。本文将回顾供销合作社的发展历程，分析制度变迁的逻辑，探讨新时代下的改革方向和政策建议。

”

一、供销合作社的制度变迁

（一）供销合作社与国营商业部门的“三合三分”

1958年6月，县及县以上供销合作社与国营商业合并，基层供销社下放为人民公社供销部。1962年5月，全国供销合作总社同商业部分开办公。1970年9月，商业部、粮食部、全国供销合作总社、中央工商行政管理局合并组成新的商业部。1975年2月，中央决定恢复全国供销合作总社。改革开放之后，1982年3月，商业部、全国供销合作总社和粮食部合并。1995年5月，中华全国供销合作总社恢复成立。

（二）改革开放以来供销合作社发展转型的四个时期

在计划经济时期，供销合作社具有典型的“官商”特征，即统购统销、垄断专营。在建立市场经济的进程中，供销合作社不断发展转型。目前供销合作社的性

质不明、产权模糊、体系庞大、负担较重、效率偏低等诸多问题皆与这一转型期紧密相关。

1. 社会主义市场经济探索时期（1978—1992年）：**恢复“三性”，五个突破，六个发展。**1982年中央一号文件提出，恢复和加强供销合作社组织上的群众性、管理上的民主性和经营上的灵活性，即恢复“三性”。1984年2月，国务院副总理田纪云指出供销社要从劳动制度、农民入股、经营范围、内部分配、价格管理五个方面进行突破，即“五个突破”。1985年12月，全国供销社主任会议提出，重点抓好“六个发展”，包括系列化服务、横向联合、农副产品加工、多种经营方式、农村商业网点、科技教育。上述改革可总结为三个特点：一是引入市场竞争意识；二是搞活管理和经营机制；三是吸引农民参与，凸显合作经济组织属性。

2. 社会主义市场经济建立时期（1992—2002年）：**体制改革，连续亏损，股金风波。**1992年，党的

十四大提出建立社会主义市场经济体制。1993年11月,十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出,各级供销合作社要继续深化改革。然而,随着农村日用品、土产、农资和棉花等专营制度的陆续取消,再加之体制不顺、机制不活等,在1992—1999年全系统连续八年亏损。为适应市场经济要求,特别是自1995年总社重新成立之后,供销合作社持续改革:首先,与国企改革大致同步,供销合作社实行了企业改制、资产出售、职工分流等改革。其次,针对供销合作社的政策性亏损,如1994年对棉花的敞开收购和1997年对化肥的保障供应、稳定价格等,中央出台了一系列政策,极大程度减轻了财务挂账负担。再次,“股金风波”对供销社改革发展造成了不利影响。吸收社员股金本意是鼓励农民入股成为社员,扩大群众基础,但由于金融监管不健全、指导政策不完善、实施操作不规范,吸收社员股金演变为无风险的保本分红。另一方面,贷款业务超出供销合作社金融风险把控能力,因此股金风波难以避免。《国务院关于解决当前供销合作社几个突出问题的通知》(国发〔1999〕5号)强调要清理整顿社员股金,防范和化解金融风险。后期在财政强力支持下,股金风波得以解决。

3. 社会主义市场经济完善时期(2002—2012年): 四项改造,设立“新网工程”,参公管理。2002年1月,全国供销合作总社提出“四项改造”,即以参与农业产业化改造基层社,以产权多元化改造社有企业,以社企分开、开放办社改造联合社,以发展现代经营方式改造供销合作社网络。2005年10月,十六届五中全会提出建设社会主义新农村。2006年5月,国务院印发《听取供销合作总社关于建设农村现代流通服务网络等有关工作汇报的会议纪要》,同意启动“新农村现代流通服务网络工程”。2007年12月,中央财政设立“新网工程”专项资金,支持重点包括农资、农副产品、日用消费品和再生资源以及薄弱空白县等。资金规模从2007年3.5亿元增长至2018年25亿元。此外,自2009年开始,国家农业综合开发办公室安排全国供销合作总社农业综合开发部门专项资金。此时期改革有三个特点:一是政府的支持力度不断加大,从出台政

策、设立项目资金,直至《国务院关于加强供销合作社改革发展的若干意见》(国发〔2009〕40号)规定县及县以上供销合作社所需经费列入同级财政预算;二是供销合作社流通业务得到恢复和加强;三是部分发展较好的供销合作社和社有企业确立现代企业制度,抓住市场机遇,经济实力不断增强。

4. 新时代下深化供销合作社综合改革(2012年至今)。2014年4月,国务院批复同意河北、浙江、山东、广东作为供销合作社综合改革试点省份,分别围绕组织体系建设,生产、供销、信用“三位一体”新型合作经济组织,农业社会化服务和社有企业展开改革。2017年6月,综合改革专项试点启动,28个省份的32家单位承担试点任务,包括构建双线运行机制、设立发展基金、强化基层社合作经济组织属性等。

(三) 党中央、国务院出台供销合作社的四个文件

自1995年以来,党中央和国务院针对供销合作社共出台四个权威文件,作为国家政策,指导和推动了供销合作社的改革发展。在农业和农村经济向社会主义市场经济发展,但全国供销合作社体制不顺的背景下,国发〔1999〕5号文件提出:把供销合作社真正办成农民的合作经济组织;按照政社分开、社企分开的原则,各级供销合作社退出政府行政机构序列;各级供销合作社理事会是本社集体财产的所有权代表和管理者;抓紧组建全国供销合作总社等。在农村市场多元化格局显现,国企改革和扭亏脱困持续深入,人员负担和债务包袱沉重、亏损增加以及部分供销合作社大规模吸收社员股金引发挤兑的严峻挑战下,《国务院关于解决当前供销合作社几个突出问题的通知》(国发〔1999〕5号)提出:尽快扭转效益下滑、亏损增加、经营萎缩的被动局面;清理整顿社员股金,防范和化解金融风险;妥善处理供销合作社亏损挂账;按照自主经营、自负盈亏的要求,搞活社办企业等。在推进社会主义新农村建设的背景下,国发〔2009〕40号文件提出:供销合作社是为农服务的合作经济组织,是推动农村经济发展和社会进步的重要力量;加快推进供销合作社现代流通网络建设,强化专业合作和农村综合服务功能;推进社有企业健全现代企业制度;妥善解决历

史遗留问题等。该文件规定了县及县以上供销合作社所需经费列入同级财政预算，这为供销合作社体制奠定了基础。在农业现代化深入推进和农业生产经营方式深刻变化的新形势下，中共中央和国务院《关于深化供销合作社综合改革的决定》（中发〔2015〕11号）提出，供销合作社是党和政府做好“三农”工作的重要载体；推动供销合作社由流通服务向全程农业社会化服务延伸，向全方位城乡社区服务拓展；构建联合社机关主导的行业指导体系和社有企业支撑的经营服务体系的双线运行机制；推进供销合作社基层社改造等。

二、供销合作社改革发展的基本逻辑

（一）行政力量主导的强制性制度变迁

不管是在计划经济还是市场经济时期，供销合作社皆呈现行政力量主导的强制性制度变迁特点。首先，改革是自上而下的。供销合作社制度变迁并不是由名义的所有者——社员，而是政府以及总社发起的，形式为政策文件，这在供销合作社与国营商业部门的“三合三分”中尤其明显。在新时期，虽然基层能够发挥能动性，在实际工作中涌现出很多亮点，如由山东省济宁市汶上县供销社首创土地托管服务，后经总社倡导，推广至全国供销合作社系统，成为现阶段主要任务，这仍视为自上而下的改革。其次，改革动力主要来自政府，市场发挥作用有限。目前来看，供销合作社最合适的改革时期应是同市场经济转轨和国有企业改革同步。然而，受限于历史包袱沉重、财政支持力度偏弱和维持社会稳定等因素，供销合作社改革滞后于国企，如一直未能按照市场经济原则，对大量亏损严重或已无实质业务的社有企业实施破产改制等。

（二）政府对供销合作社大力扶持

在计划经济时期，政府赋予供销合作社很多农产品和商品的统购统销特权，使其成为帮助政府获取城乡剪刀差的工具。在市场经济的探索和建立时期，日用百货、农特产品、农资、棉花等商品逐次放开，供销合作社基本不再有商品专营职能，但这并不意味着供销合作社失去政府扶持，在各个时期政府都对供销合作社

给予较高的扶持力度。首先，在供销社体制的急剧转型期，除国发〔1999〕5号文件之外，还专门针对供销合作社政策性亏损、经营亏损、社员股金等出台《关于研究解决供销社政策性亏损问题的会议纪要》（国阅〔1996〕70号）、《国务院关于供销合作社财务挂账处理等有关问题的批复》（国函〔2001〕136号）、《国务院办公厅转发中国人民银行整顿乱集资乱批设金融机构和乱办金融业务实施方案的通知》（国办发〔1998〕0126号）等文件。同时地方政府也出台了相应的政策。据不完全统计，各级财政对于解决供销合作社问题注入了数十亿元资金。其次，在市场经济完善时期和新时代中，政府对供销合作社继续保持有力支持。如给予化肥淡季储备、棉花储备、防汛物资储备等政府购买服务；在2007年设立“新网工程”项目；国发〔2009〕40号文件规定供销合作社经费列入财政预算；2020年1月上线脱贫地区农副产品网络销售平台，对接各级预算单位的采购需求等。

（三）办成农民的合作经济组织是政府对供销合作社一以贯之的期望

农民合作经济组织是政府对供销合作社的定位和期望。中发〔2015〕11号文件开篇就提出，供销合作社是为农服务的合作经济组织。首先，供销合作社的源头之一是合作经济。在成立之初，吸收社员股金和建立合作社是对全民所有制经济的补充。但实际上（地）拨资金、集体投入和经营积累等极大地扩充了供销合作社资产规模。现社员股金占比已非常小。其次，合作社是乡村振兴的重要力量。我国常住人口城镇化率在2021年末已达64.72%，但农村人口数量多和家庭承包经营的基本国情没有改变。如何引导小农户与现代农业发展有机衔接？供销合作社定位是与“三农”紧密相连的合作经济组织，政府希望其能够在乡村振兴中发挥值得期待的作用。

（四）发展改革结果不如预期理想

供销合作社总体的发展改革结果不如预期理想，与中央提出的目标有较大差距：一是部分供销合作社经济实力不足，社有企业只是依靠房屋、土地、设备等开展资产租赁业务，未能开展足够的为农服务，这在县

级供销合作社及以下的基层社尤其明显；二是社有企业的经营效率有待提升；三是供销社改革亟待进一步深化。目前供销社表现为准行政机关、事业单位、社团组织和企业等多种形态共存的情况；社有企业隶属于本级供销社，在产权上无直接联系，不同层级和区域的企业各自分散经营。这显然无法整合供销社庞大规模的资产，无法实现规模效益，很难与同类企业开展竞争。因此，对于供销社产权的改革需从理论和政策上予以突破，以消除制约广大社有企业兼并重组的制度障碍。

三、供销合作社在乡村振兴中的重要价值

（一）成为党和政府为农服务的有力抓手

随着农村税费等改革的推进，农村治理体系发生重大变化，党和政府亟需寻找介于行政与市场之间的有力抓手。供销合作社下辖社有企业和大量网点，既能贯彻和执行扶农惠农政策，又能抑制逐利倾向，开展各种形式的为农服务。

（二）发展农村经济，助力乡村振兴

供销合作社依托农资公司开展农资供应、土地流转和托管、粮食烘干等农业社会化服务；依托农产品生产企业开展农产品加工、包装设计、打造品牌等延伸业务；依托百货商城、连锁超市、批发市场，畅通农村商贸流通，改善县域消费环境。

（三）促进社有资产的保值增值

经过近七十年的发展，全国供销合作社资产规模已非常庞大。这既是供销合作社助力乡村振兴的基础支撑，也是可持续发展的前提。在新发展格局下，亟须通过深化改革、市场经营、整合盘活等促进保值增值。

四、供销合作社改革方向的探讨

（一）尽快启动深层次的产权改革

供销合作社产权改革有其紧迫性：一是产权改革处于基础性地位，涉及供销社产权的研究和实践都较少。自2014年以来的最新一轮改革也未触及产权层面。中发〔2015〕11号文件对产权做出两点规定：加

强各层级社有企业间的产权、资本和业务联结；各级供销合作社理事会是本级社属资产和所属企事业单位资产的所有权代表和管理者。但均未涉及基础性的产权问题，包括社员的定位、终极产权的归属以及各地和各级供销合作社之间的产权关联等。因此，对供销合作社产权进行合理诠释和界定是下一步改革的关键。二是资产分级所有的属地化管理体制严重阻碍了供销合作社的规模经济。2020年，农业生产资料经营企业的数量是3844个，这相当于每个县及县以上供销社有一家农资企业。换言之，整个供销社系统由成千上万个法人实体组成，处于松散的状态。这就无法与集团化企业进行直接对比。近几年总社重点工作的土地托管和农业社会化服务虽然取得了一定成绩（2020年末，全系统土地全托管面积3701.3万亩），但多是依托各个县社的农资公司或基层社。这种以县为单位的业务模式显然很难跨地区整合和继续拓展。即使有些供销合作社拥有几家业务正常运转、业绩较好的企业，涉及农资、百货商场、批发市场等，但也暴露出业务集中在本地、经济实力有限等问题。另一方面与日趋完善的国企监管相比，供销合作社机关对企业的监管还停留在领导分管、对口部门管理等传统模式，现代企业的委托代理机制较为模糊，监管水平亟待提高。

（二）选择合作化还是企业化

对于供销合作社的改革方向一直以来存在合作化和企业化的争论。如何理解合作化？农民专业合作社这一组织形式最有代表性。《农民专业合作社法》第四条提出遵循下列原则：成员以农民为主体；以服务成员为宗旨，谋求全体成员的共同利益；入社自愿、退社自由；成员地位平等，实行民主管理；盈余主要按照成员与农民专业合作社的交易量（额）比例返还。与之对应，很多研究论证了合作化缺乏可操作性。不可否认，有的县级供销合作社及企业和基层社基于自身和当地资源禀赋，领办农机、农产品种植养殖、休闲旅游等合作社或合作社联合社，在带动“三农”发展的同时也提升了供销合作社经济实力。然而，从整体来说，合作化与供销合作社不相符，以此为目标并不可行。

从历史和现实两个层面阐述：第一，在历史上，剖

析供销合作社通过大规模吸收社员股金来彰显合作化的两个阶段（20世纪50年代和80—90年代），可发现这种合作化或是行政力量主导的集体化，或演变为社会集资、保息分红等不当行为。更为重要的是供销合作社与典型的罗虚代尔合作社原则迥然不同，如入社和退社自愿、民主管理、按照交易量比例返还可分配盈余等。第二，从各个层级的供销合作社来看，部分基层社还存在历史遗留下来的社员和股金，现多为内部工作人员及其特殊时代“正式工”身份的购买费用。严格来说这些股金的资本属性很难定义为所有权，而应是与基层社之间的借贷关系。而且国发〔1999〕5号文件提出，对以“保息分红”方式吸收的股金，根据股金的来源、期限，在三年内分期转退，平稳过渡。目前社员占股已经极少。有的经营比较好的基层社已转变为开展为农服务的企业，还有相当部分的基层社则没有实质业务，而是主要开展房屋租赁进行个体经营。还有很多新成立的基层社多由涉农企业、农村能人等以“开放办社”的名义组建，在产权上与供销合作社基本无关联，当然也就不存在合作化的可能性。县及县以上供销合作社和所属企事业单位占据了最大部分的经济体量，在产权和业务上与农民没有直接联系，除却县级供销合作社领办新的合作社之外，根本不具备合作化的基础。

（三）摆脱集体所有制的思维定式

集体所有制的典型代表是农村集体经济组织：全体村民是本村的耕地、宅基地、公用设施等集体财产的所有者，边界非常清楚。而且完整的产权包括所有权、占有权、使用权、处置权和收益权等。以农村耕地为例：通过土地承包、耕种、流转、入股等，个体农民享有占有、支配、处置和收益等权益。很显然，任何一级供销合作社都不具备上述特征。仅从所有者来讲，按照政策规定，各级理事会是社属资产的所有权代表和管理者，供销合作社社员以及干部职工的所有者角色无从谈起。因此，供销合作社产权应摆脱集体所有制的思维定式。

（四）设定供销合作社产权的“准国有”性质

为解决供销合作社产权困扰，提供进一步改革的

制度保障，同时鉴于界定供销合作社资产的个体所有者脱离实情而且不具备可操作性，把除国有、外资和民营之外的资产设定为“供销社集体资产”，并把其视为更高阶的社会主义实现形式，即全民所有。鉴于难以从现有法律法规和政策中找到依据，可称之为“准国有”，即企业资产和其他资产都属于供销合作社集体所有，只是依据管理权限，分为中央企业（由全国供销总社管理）和地方企业（由地方供销合作社管理），企业之间可按照《公司法》等法律法规进行兼并联合。另一方面，设定为“准国有”并非空穴来风，而是可看作现有实践和政策的延续。首先，虽然属地化管理体制昭示了上级供销合作社对下级社并无直接管理权限，但现实中已涌现若干跨层级联合的案例。如国发〔2009〕40号文件规定，基层社改制后的剩余资产，由县联社代为行使所有权和管理权。这项政策的主要目的在于规范基层社改革和保护社有资产，但同时也让基层社实质成为县级社下辖的“子公司”。在更高层级的实践中，北京市供销社与城区供销社已消除资产分级障碍，组建了京农控股、亿客隆、世欣控股等企业。其次，中发〔2015〕11号文件提出，允许上级社争取的同级财政扶持资金依法以股权形式投入下级社。这既是专项转移支付制度的重大改革，也是通过“新网工程”资金促进了上下级社有企业的产权联结。以中国供销电子商务有限公司为例：在2015年5月注册成立时，其注册资本为自有资金2.55亿元。经过连续三年“新网工程”资金的注入，截至2018年底，公司在22个省份拥有省级子公司，并建设县级运营中心300多个，在20多个地区建立仓储物流基地。同时，其注册资本增加为36.05亿元。

（五）坚持市场化和企业集团化的改革方向

在设定供销合作社产权“准国有”和分级障碍已消除的前提下，应以市场化为导向，以现代企业制度为标杆，加强上下层级、跨地域社有企业的兼并联合和资产的划拨，全面组建“准国有”性质的企业集团，实现社有资本保值增值和发挥为农服务功能的目标。需强调，为保持改革的平稳进行，应保证供销合作社的独立性，即现阶段只能在供销合作社系统内进行资产划拨和企

业兼并联合,社有资产不能被地方政府平调或侵占。

五、做大做强供销合作社的政策建议

(一) 在涉农领域组建企业集团

基于供销合作社的资源禀赋优势,在农资、农产品、日用品、再生资源等行业,打破地域和层级限制,以营业收入和资产总额为标准,组建若干家有较强竞争力的中大型涉农企业集团。在此过程中,要加强业务重组,避免集团及子公司之间的同业竞争。要完善现代企业制度,建立清晰的委托代理链条,健全法人治理机制。

(二) 调整社有资本布局,实现有进有退

以国企改革经验为例:经过改革,多处于关系国家安全、国民经济命脉或具有自然垄断特征的行业。作为设定为“准国有”以及实际运营具备国企特征的供销合作社,同样要划分好政府与市场的界限。建议参照国企改革的双重目标——做强做优做大和履行社会责任,供销合作社应调整社有资本布局,实现有进有退。一是促进横向和纵向联合,打造优势涉农产业。二是坚持为农服务根本宗旨,侧重于政府非做不可、民营企业不愿意做或者投不起、资本金短缺的领域,以期成为党和政府推进乡村振兴的有力抓手。为推进现代农业服务规模化,近年来山东省供销合作社积极申请财政资金,对充分利用乡镇房屋、土地等资产的县级供销合作社和基层社,每建设一处为农服务中心给予50万元的扶持。三是对处于充分竞争而自身又无优势可言的新兴市场领域,如前几年供销社在自主建设电商平台和拓展电商运营模式方面走了一些弯路,供销合作社应尽量避免进入。

(三) 申请政府支持,化解遗留问题和推动低效市场主体退出

首先,在经历向市场经济转轨之后,全国供销合作社系统仍存在许多遗留问题,包括债务、政策性挂账、社员股金兑付、职工工资和社保拖欠等。建议各级政府加大财政资金支持力度,力争在三到五年内全部化解遗留问题。高层级的供销合作社应做好配合工作,指导所辖范围内社有资产的统筹处置。其次,

常被人忽视但却能凸显供销社特点的事实是全系统内有大量低效的企业及其他市场主体。总社统计资料显示,2020年末,共有各类法人企业22739个(不含基层社)和基层社37652个。根据对山东、河北、河南、湖北等省份的数十个县级供销合作社调研,很多下辖的农资、棉麻、果品、土产、再生资源等企业已无实质经营业务,基层社(一般注册为企业或合作社)也是如此。这些企业和基层社保留名义上的“牌子”,与职工还存在法律上的雇佣关系,但已不再开展原有业务,而是主要依靠资产租赁,租金收入则用于房屋修缮、发放负责人员工资、补缴社保、兑付股金等。在20世纪90年代末的改革中,这些企业或基层社因其集体所有制的产权属性,财政不会进行兜底,而其本身则没有能力宣布破产并支付职工经济补偿。另一方面,由于所占用的土地一般为划拨性质,要想进一步开发还需补缴土地出让金和相关税费,则缺乏相应的经济实力。为完全适应市场经济要求,并最大程度发挥供销合作社要素资源潜力,建议采取如下四类措施来推动低效市场主体退出:一是针对转变土地性质,出台允许减免出让费用的政策和配套措施。在供销社资产设定为“准国有”之后,此举不存在国有资产流失的风险。二是坚持社有资产市场化定价原则。依法履行资产评估程序,通过产权、股权、证券市场来确定土地、房屋、设备等固定资产价格。三是健全社有企业和基层社的清算注销和破产制度。首先,对于符合破产条件的,依法转入破产程序,并处理好与职工、债权人、股东以及其他利益相关方的关系。对破产财产不足以支付工资、社保、债务、补偿等费用的,可通过盘活存量资产、系统内跨地域和跨层级调拨等筹措,还无法解决的应由财政提供资金,以维护社会稳定。其次,对于有一定规模资产的,待注销后可把剩余资产归并到相应企业集团中。四是防范社有资产流失。充分吸取之前国企和供销社改革中资产流失的教训,增强财政、审计、国资等部门和社会媒体、公众的监督力度,完善责任认定和追究制度。■

(作者系中国人民大学公共管理学院博士,曾在全国供销合作总社培训中心工作4年)