

探索中国式现代化的供销合作社改革路径

◎ 周莹

近年来,国家出台一系列深化供销合作社改革的政策文件,旨在发挥供销合作社在为农服务实践中的骨干力量和优势。2015年,《中共中央、国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》强调,供销合作社要围绕“为农、务农、姓农”宗旨,开展为农服务工作,在促进农民增收、提升粮食产量等方面发挥积极作用。党的二十大强调“中国式现代化是中国共产党领导的社会主义现代化”“把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来,增强国内大循环内生动力和可靠性”。供销合作社作为推进农业强国战略中的重要一环,要参照中国式现代化发展要求,深刻领会中国式农业农村现代化的内涵与精神要义,抓住机遇,勇担使命。供销合作社是党领导下的为农服务综合性合作经济组织,要牢记“为农服务”根本宗旨,积极参与到新农村建设和乡村振兴等战略中去,发扬供销精神,展现供销形象,不忘初心,支撑新型工农城乡关系和新发展格局的构建,通过持续、深化综合改革,统筹整合城乡资源要素,助力共同富裕,促进经济社会高质量全面发展。

一、供销合作社改革的三个阶段及经验总结

供销合作社始于合作社思想的传入,推动合作主义运动的全面兴起。中国共产党领导下的供销合作社,最初以农民为主体,体现国家对国民经济、市场的宏观调控,并不具备一般意义的市场组织。随着家庭联产承包责任制在全国范围的普及,供销合作社逐步走向商业化之路。

(一) 三个发展阶段

从1982年供销合作社“三性”改革至1994年为第一阶段。该阶段主要特点是由国营商业向合作经济组织回归。“群众性、民主性、灵活性”作为供销合作社改革的方向,配合相关文件精神,“五个突破”“三会”制度等均强调农民所有的合作经济性质。第二阶段从1995年至2013年,该阶段表现为供销合作社市场化运作的探索期。供销合作社迎来新的市场化发展机遇,供销社实施独立运营,基层社开展

自负盈亏改造探索;2002年中华全国供销合作总社提出“四项改造”,2006年提出“新网工程”,逐步对农村现代流通体系进行优化;2009年积极拓展农业社会化服务,拓宽农副产品购销渠道,为农民提供生产服务等。第三阶段从2014年至今,供销合作社走向综合改革。在河北、浙江、山东、广东开展综合改革试点,明确提出“服务农民生产生活的生力军和综合平台”“党和政府密切联系农民群众的桥梁纽带”发展定位,细化经营服务领域、基层社改造、联合社治理机制三个改革方向,对改革经验进行推广实施。

(二) 主要改革经验

从1982年改革至今的改革实践中积累了一定的经验:一是坚定落实“为农服务”。根据《中共中央国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》(2015年)要求,“为农服务”是深化供销社综合改革的首要任务和工作核心。在综合改革前因行政属性导致难以发展壮大,而只有强调与农业、农村、农民的紧密结合,落实“为农服务”,才能发挥其合作经济组织优势。二是坚决践行“服务党和国家政策方针”。供销合作社是党和政府密切联系农民群众的桥梁和纽带,是落实国家相关政策、方针的关键性力量。改革开放以来,“统分”结合运营模式,助力农业提高生产效率,供销合作社依托“生产、供销、信用”,顺应党和国家相关政策要求,成为为农服务生力军和综合平台。三是持续加大基层社建设。深化供销合作社综合改革,重点在基层社,难点也在基层社。需要充分发挥基层社贴近农民的优势,通过市场化改革,担当起服务农民的功能。如:通过基层社改造、拓宽为农服务领域和范围;引入市场化运营模式,提升管理方式灵活性和有效性;聚焦农村、农业、农民需求,充分发挥其服务功能。

二、中国式现代化背景下供销合作社改革中需要解决的问题

供销合作社在推进中国式农业农村现代化实践中,要

找准问题,深化改革,强调供销合作社的为民服务功能,推进农业生产高质高效,乡村建设宜居宜业,农民生活富裕富足。

(一) 在“为农服务”功能上亟待进一步强化

中国式现代化背景下,供销合作社综合改革工作仍待深化,尤其是在充分发挥“为农服务”功能上仍显不够。围绕中国式农业农村现代化建设任务,供销合作社的基本任务在于落实“为农服务”。现阶段,生产、供销、信用“三位一体”建设不够充分,尽管各地供销合作社也在积极面向为农服务展开深化改革,但在生产领域、信用服务领域仍是短板。据中国供销合作社统计公报(2023年)相关数据显示,销售总额总体呈现增长态势,生产资料销售总额占比下降,在社会化服务面积领域,占总面积比重较小,说明在生产服务领域仍有较大提升空间;在信用服务领域,营业额出现下降趋势,仍有较大提升空间。另外,在供销合作社各类服务中,组织趋于盈利化、业务取向非农化问题值得关注。

(二) 在管理体制机制方面存在低效、不充分问题

供销合作社作为体量较大的综合性合作经济组织,但管理效能偏低,社会影响力不够,尤其是在农村资源整合、推动农民致富、提升农业农村现代化方面,其功能未能有效发挥,这与其自身管理机制体制有较大关系。从管理机制看,供销合作社系统实施“双线”运营,即行业指导管理与经营管理分属不同的两条线。指导管理隶属于县级供销合作社联合社,具有政府直属事业单位;经营管理隶属基层社、各级社有企业。按照《供销合作社条例》相关规程,应该建立联合社主导的行业指导体系、社有企业为支撑的经营服务体系。但在很多地方县级以上联合社的行业指导功能做得不够,各级社有企业未能获得充分放权、未能引入现代企业管理制度,未能拥有对经营、收益的充分决策权和所有权,导致“双线”运行机制低效,组织体系松散,人员、条块分割,甚至不同层级社有企业之间相互竞争,影响供销合作社整体规模效益的提升。另外,相关法律法规不健全,对供销合作社管理机制、运营体系中的涉及权益等问题难以明确和划分。

(三) 在基层社主阵地建设优势不明显

纵观供销合作社改革发展历程,基层社建设应是主阵地,依托基层社才能更好地服务“三农”工作,夯实中国式现代化之基。但实际上基层社建设存在两方面问题:一是

基层社整体质量不佳,一些地方基层社基础设施建设落后,甚至存在“空壳”现象。据相关数据显示,2020年全社系统内基层社有37652个,而到2022年基层社数量超过46000个。在所有基层社群体中,采用承包方式经营的约占18.5%,采用租赁经营的约占14.8%,而停业、歇业的约占15.2%。对于采用租赁、承包经营方式的基层社,以追求经济利润为目标,与服务“三农”、追求社会效益的初衷不尽相符;另外尚存在停业、歇业的基层社,说明“空壳”问题亟待解决。二是基层社合作经济属性未能得到充分发挥。习近平对供销合作社工作作出重要指示,强调供销合作社是党领导下的为农服务的综合性合作经济组织,要发挥其在现代农业、农民增收、城乡融合等领域的推动作用。新修订的《中华全国供销合作社章程》也强调要坚持为农服务,以农民社员为主体,坚持合作经济属性。由于种种原因,基层社资金弱、效率低,在管理上存在“三会”缺位问题,在剩余分配方式上难以做到公平,难以体现合作经济属性。

三、中国式现代化背景下供销合作社改革方向

按照《关于深化供销合作社综合改革的决定》要求,供销合作社综合改革,要对接社会主义市场经济,要立足中国特色农业现代化发展实际,顺应城乡一体化发展需要,着力实现与农民联结更紧密、为农服务功能更完备、市场化运行更高效目标,打造供销合作社新质生产力。

(一) 深化“三位一体”,强化为民服务功能

“三位一体”,即实现生产、供销、信用等服务功能一体化建设,具有代表性的是浙江省通过建设新型农民合作组织联合会(农合联),将区域内的涉农金融机构、为农服务单位、新型农业经营主体等组织进行联合,打造服务“三农”联合体。该模式由省供销合作社联合总社牵头,涵盖各级涉农类组织单位,尤其是在县域层级,通过“农合联”与县域供销合作社联合社相互补充,增强为农服务功能,实现对原有供销合作社产业链的延长。其优势一是打造为农服务大平台。立足“农合联”,更好地服务涉农组织和农民,降低交易成本,提高为农服务资源配置效率。二是开展大合作。各县域供销合作社联合社可以快速整合产业链,共建社有企业服务平台,保障各经营主体的共同利益。三是创建大服务。调动各主体的积极性,提升生产、供销、信用综合服务能力。如:成立涉农庄稼医院,专门解决农业种植养殖中的各类病虫害问题;成立农副产品配送公司,负责农副

产品及物资的快速配送;成立农村资金互助社,解决农业生产、经营中的资金难题。四是实现共赢。“农合联”执委会与县域供销合作社合署办公,降低运营成本。

(二) 优化“双线”运营机制,提高管理效能

在深化供销合作社综合改革工作中,“双线”运营机制要做好顶层设计,增进沟通与协作,提高管理效能。从制度设计上,处理好行业指导与经营服务间的信息沟通与组织协同。一是立足供销合作社组织管理实际,理顺社企关系。供销合作社具有公益性、经营性双重属性,在组织管理机制上要贯彻好对基层社的指导、协调、监督与管理,通过社有企业参与市场化运营,提高社有企业市场竞争力。县级联合社,经费由财政支出,但社有企业要面对市场,必须做到社企分开运行。社有企业作为独立市场主体,要接受县级联合社的行业指导,还要主动融入市场运营。二是注重系统内的联合与合作。在经营服务中,基层社、社有企业各负其责,按照供销系统整体要求,做好各级供销合作社、社有企业间的协同与联系,提升整个系统的运营效能。“双线”管理机制,要满足政企分开、政事分开,既要保持独立性,还要强调系统内的协作性。因此,做好供销合作社治理结构的优化,才能激活各主体的内生动力。

(三) 将基层社作为综合改革重点,密切与农民利益联结

供销合作社综合改革要将基层社改革作为重点。基层社承担为农服务功能,与农民关系最近,必须提升基层社的服务能力。基层社必须从改革入手,整合基层社现有资源,推进基层社提质扩面。同时聚焦合作经济组织属性,必须确保农民与各类新型涉农经营主体对基层社的所有权、决策权和剩余索取权,才能充分发挥基层社的职能和服务功能。为此,在吸纳社员方面,要坚持自愿、平等、民主、互利原则,提高基层社的经济实力;要发挥联结城乡、联系工农、密切党和政府与农民关系的纽带作用,打造利益共同体,激活供销合作社的活力。

四、中国式现代化背景下供销合作社深化改革发展路径

以中国式现代化为指向,推进中国式农业农村现代化,要全面总结供销合作社改革的积极经验,对接需要解决的问题,从强化“为农服务”功能、深化管理体制机制改革、增强基层社的全面建设实践中,更好发挥供销合作社助推乡村振兴战略的优势,走出一条中国特色供销合作社

发展之路。

(一) 锚定“为农服务”功能,打造供销合作社综合性服务经济组织

“为农服务”是供销合作社的立业之本,也是推进中国式农业农村现代化的基本任务。在深化供销合作社全面改革实践中,“为农服务”功能要一以贯之地执行到位。

1. 打造县级联合社综合性为农服务组织,推进“三位一体”改革落实。结合供销合作社改革实践,要学习和借鉴浙江模式,立足县级供销合作社联合社,推进生产、供销、信用等服务协同开展,打造“三位一体”综合性为农服务组织。各县级联合社要激活改革的主动性、创造性,深入区域内整合各类为农服务资源和主体,以基层社为重点为农服务窗口,全面整合物流配送、信用合作、劳务服务等,更好地践行为农服务功能。同时,县级供销合作社要根据当地农业生产现状及特点,既要抓好利益共享,还要兼顾风险共担,以打造“利益共同体”方式,整合生产、加工、流通、销售、品牌等产业链。针对经济条件相对落后的县域供销合作社联合社,要结合当地农业生产、农民需求,逐步建立区域性为农服务合作平台,作为过渡来整合当地农业合作组织、农业企业等主体。在条件、时机成熟后,再扩充为农服务功能,最终形成综合性为农服务组织。

2. 以土地托管为抓手,推进农业规模化经营。在一些地区存在农村劳动力外流、土地撂荒的问题,县域供销合作社联合社要抓好土地托管这一核心任务,逐步推进农地规模化运营,既解决撂荒问题,又增加农民收入。一是要深入各农业大户、农业企业、农民专业合作社了解情况,开展土地托管服务业务。如引入土地托管签约模式,坚持“农民出资、农民参与、农民受益”原则,提升为农服务经营效率。二是重视人才、资金、政策支持,确保为农服务落实到位。要协调好相关部门,从政策宣传,资金安排、人才配置等方面,保障基层社开展土地托管业务。

3. 搭建供销合作社数字化服务平台,延长为农服务链。要聚焦农民需求,如农资供销服务、农产品营销、生活用品流通、配送等方面延长服务链。一是做好物流、仓储等市场建设。各地社有企业通过投资农贸市场、仓储物流园、零售超市等,实现农资、农副产品等高效流通,对接上游经销商及涉农企业,提升供销合作社物流配送效率。二是基层社要实现供销服务与生活服务相统合。开办综合性供销超市,便于农民购买日用品、农产品,还能拓展网购、惠农

便农支付、巡诊医疗等综合性服务,打造供销合作社数字化服务平台,将生产链、供销链、物流链、生活链、金融链等实现精准对接。

(二) 聚焦体制机制运行难点,推进深层次改革

坚定不移地推进供销合作社综合改革,尤其是体制机制中的矛盾点要通过深化改革来化解。

1. 贯彻“双线”机制,优化社企关系。“双线”机制管理的难点是厘清联合社与社有企业间的职责分工与边界,将行政管理与市场化运营协同起来。一是联合社机关要发挥其行政功能。从政策制定、规划指导、监督调研、培训等方面,要依托双向考评机制,密切联合社与成员社、各层级间的合作关系,落实自上而下的行业指导职责。二是对社有企业要给予足够的自主权、决策权和运营权。鼓励社有企业探索多种经营、管理、服务模式,提升运营效率和综合实力;做到社企分开,依托资产管理平台,做好社有资产的监督和管控;从产权、资本、业务合作等方面,深化各层级社有企业、基层社运营改革,确保行业指导体系与运用体系上下协同、高效运转。

2. 优化联合社机构管理职责,提升行业指导有效性。联合社机构的监督管理工作要强调灵活性、针对性、有效性。联合社机构在部门设置、职能分工上,要围绕“为农服务”功能,重视宏观调控,强化行业指导。通过健全治理机制,提高行业指导水平;深入推进“三会”制度建设,调动各参与主体的能动性;建议各级联合社设置农民理事或监事岗位,保障农民权益;联合社机构改革,要慎重、全面,深入调研,把控管理漏洞,强调岗位、职责分工制约。

3. 借鉴国企改革成功经验,推进社有企业制改革。要学习和借鉴国企改革成功经验,引入现代企业制度,提升社有企业市场竞争力。社有企业是“为农服务”中的重要力量,要遵循市场化规律,提高独立自主运营能力,防范社有资产流失,加大对涉农板块相关资产的有效监督,通过引入内控制度,遏制权力滥用和腐败问题。社有企业要立足区域、自身规模实际,逐步完善法人治理结构,将党组织嵌入法人治理结构中,明确其地位;引入董事会、监事会、经理层管理模式,厘清党组织与各治理主体间的关系与权责边界,提高社有企业运营独立性。

(三) 加强基层社综合性改革,增进供销合作社与农民的利益联结

基层社的建设与发展,要全面践行“为农服务”宗旨。

基层社在整个供销系统中承担着服务农民的重要职责。要加强基层社综合性改革和建设,密切与农民的利益联结关系。

1. 确立基层社合作经济属性,优化多种组织模式。基层社在服务农民工作中,要明确其合作经济属性,充分吸纳广大农民、集体性经济组织、新型农业经营主体等入社,积极探索多种合作模式,强化基层社与各参与主体间的利益联结。如:基层社与涉农龙头企业、种植户按照协议、分工,构建“基层社+龙头企业+农户”组织模式;基层社与农民专业合作社、农户按照出资比例成立“基层社+合作社+农户”组织模式;基层社与农村综合服务社、农户共建、共享实体性合作经济组织等。在不同组织联结模式中,基层社要坚持“不盈利”这一目标,通过股权分红、盈余返还等方式,让入社成员获得收益,通过构建利益共同体,让更多的农民增收致富。基层社要发挥桥头堡作用,拓宽为农业务范围,切实让农民获益,践行“为农、务农、姓农”初心。

2. 全面深化基层社改革,推进基层社改造、重建。基层社要深入对接农民需求,要拓宽各类为农业务覆盖面,尤其是对于偏远乡村,要整合资源,引入市场化方式,鼓励供销合作社、农村个体户、其他社会法人出资,重建基层社。县域联合社要做好各级基层社的规划、管理工作,从资源统筹上恢复基层社供销服务网点,更好地服务偏远地区农户。对于处于停业、或“空壳”的基层社,县域联合社要积极探索多种整合模式,利用帮扶、专业合作社带动、服务平台带动等方式,逐步改造、升级基层社的服务功能。县域联合社作为行政机关,要从资金、人才、管理、技术等方面给予政策倾斜和有力支持,切实发挥基层社的服务功能。如通过盘活资产、项目带动等方式,实现助农、为农、惠农服务。

3. 拓宽基层社为农服务产业链,提升为农服务综合实力。基层社在践行“为农服务”工作中,要转变观念,拓宽视野,既要抓好传统业务,更要延伸新兴业务。如:参与农技培训与推广服务,开展测土配方业务,供应文娱、生活、教育、家政等综合性服务,让更多农民足不出村获得多样、便捷、放心的生产生活服务。基层社要注重服务创新,聚焦本地资源、农业特色产业,深入到特色产业,衔接好产与销。基层社要注重多方位合作,依托强社,从土地、设施、资本、技术等领域,带动周边基层社的协同发展。■

(作者单位:江苏商贸职业学院)