

上海供销合作经济

ISSN 1674-2516

CN 31-1620/F



SHANGHAI

SUPPLY AND MARKETING COOPERATIVE ECONOMY



ISSN 1674-2516



02>

9 771674 251241

2024年2月28日版

2024
总第224期

关于合作经济组织高质量发展的思考

◎ 葛志华

我国农业农村现代化取得重大进展，实现了从贫穷到温饱、再到全面小康的历史性跨越，为站起来、富起来、强起来提供了基础支撑。党的二十大又在新的历史起点上作出了“加快建设农业强国”的战略部署。建设农业强国既有国外农业强国一般特征，又有基于自己国情农情的中国特色。所谓一般特征，就是遵循农业现代化的一般规律，建设供给保障强、科技装备强、经营体系强、产业韧性强、竞争能力强的农业强国；所谓中国特色，就是立足我国基本国情与农情、立足人多地少的资源特征、农耕文明的历史底蕴、人与自然和谐共生的时代要求，不简单照抄照搬国外现代化农业强国的模式，走自己的路。

加快建设农业强国是党中央基于国内外发展环境和全面建设社会主义现代化目标任务作出的重大战略部署，为当前和今后一个时期的“三农”工作指明了方向。我国是农业大国，但不是农业强国。大国与强国只是一字之差，却有本质的区别。“大”主要指规模与数量，我国农民数量、农地规模、农产品产量均居世界前列，言其“大”恰如其分；而“强”则强调效率与质量，我国农地经营规模狭小、农业劳动生产率低下、农业

发展方式落后，与世界农业强国存有距离。

一、建设农业强国需要契合农业的经济组织

实现农业大国向农业强国的转变，既有有利条件，也存在诸多不足，更面临严峻的挑战。就有利条件而言，主要表现为：工业化与城市化的深入推进，为农业发展创造了十分有利的外部条件，新型农业经营主体的成长又为现代农业的发展提供了关键支撑，这就是非农化与职业化。就诸多问题而言：主要表现为土地碎片化、农业经营规模狭小、小农户与大市场矛盾、农业社会化服务体系不全、农民利益双向流失等。就严峻挑战而言：主要是农业分散经营的内源性困境、生产要素自由流动的体制性障碍、农产品国际贸易对保障农产品安全的外部冲击等。这些不知与挑战使“谁来种地”“怎样种地”等问题日渐突出，使“三农”问题成为现代化建设的“难中之难”，并在国际上引发了多轮“谁来养活中国”的争论。

农业现代化滞后的原因是多方面的，既有生产力的因素，又有农业本身固有弱点，也有生产关系方面的原因。建设农业强国固然离不开土地、资金、劳动力、技术、数字等要素

资源，否则建设农业强国就会成为一句空话，但仅有这些资源也是不够的，离开了契合农业产业特点的经济组织，现代农业也搞不起来。只有契合农业的经济组织才能激发农民活力，更有效地配置资源，解放和发展农业生产力。

二、合作经济组织的价值与功能

合作制是制度上的说法，而形式与内容叫合作经济组织或合作社。与资本联合的公司制不同，合作制作为一种劳动的联合，旨在满足自愿联合人们的共同需求，“谁的”和“为谁”是合作社的核心要义。合作社既为入社农民所有，又为农民社员所用，所有者、控制者、受益者三位一体，统一于合作社服务使用者。合作社作为一种特殊法人，既有经济功能，又有社会功能，有的还有政治功能，具有分散农户无可比拟的优势：一是经济上的互补性，这种互补性可体现在物质、劳动力、机械或者技术等多方面；二是经济力量的整合，也叫抱团取暖，形成规模优势、成本控制优势、技术利用优势、谈判议价能力等；三是政治力量的整合，即通过影响政府的农业政策来保护农民利益，实现税收减免、获取财政补贴、信贷优惠等；

四是获取外部支持，争取特惠权与豁免权；五是规模化与专业分工等。

把合作制引入“三农”领域，让农民按合作制原则组织起来，就会给“三农”带来四个变化：一是有效改变传统农户的经济社会地位，不再是单个自然人的形象出现在市场经济舞台上，而转变为新型农业经营主体，拥有一定的组织资源与服务供给；二是有效降低农民的生产成本与交易成本，通过加、减两个办法增加农民收入；三是增强“统”的功能，合作社并不取代家庭经营，也不改变财产关系，而是把农民家庭经营的积极性与合作社统一经营的优越性有机地结合起来；四是降低政府管理成本，优化乡村治理机制。

合作社不是万能的，也有自身的局限性。在农业生产环节，家庭农场具有独特优势，契合了农业生产特点，契合了以血缘关系为纽带的家庭特点，契合了农业管理特点。合作社只是做农户“干不了、干不好、干得不经济”的事情，构建统分结合的双层经营体制。基于合作社的这些价值与功能，世界上许多国家，无论资源禀赋如何，无论人多地少，还是地多人少，都把合作社作为推进农业农村化的重要抓手与关键环节。

三、我国合作经济组织的种类与特点

合作社虽是舶来品，但在中国已有百年历史，大致经历了新中国成立前、新中国成立后、改革开放后三个不同的时期，不同时期又有不同的特点。

20世纪初，清王朝在“预备立宪”期间颁布了《钦定农会章程》，1909

年又成立了全国农会。国民党主导的国民政府制订了《中华民国合作社法》。共产党也在其控制区推行了《苏区合作社条例》。

新中国成立后，党和政府在土地改革的基础上发动了农业合作化运动，经互助组到初级农业生产合作社、再到高级农业生产合作社，完成了对农业的社会主义改造，后又在合作化运动的基础上建立了政社合一的人民公社制度。与此同时，又成立了供销合作社与信用合作社，建立了计划经济体制下的三位一体农业经营制度。

改革开放以来，尤其是《农民专业合作社法》颁布以来，合作经济组织发展进入了第三阶段。农村改革以后，废除了人民公社，生产大队改为行政村，并在村级层面普遍建立了村民委员会与经济合作社。21世纪初，国家又颁布了《农民专业合作社法》，这个法律首次明确合作社市场主体的法律地位，规定了内部运行机制及其相关扶持政策，2018年又对这个法律进行了修订。在农民专业合作社快速发展的同时，国家又出台了多个文件，推进供销合作社与信用合作社改革。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》正式下发，把供销合作社定位为农服务的合作经济组织，并把坚持合作制原则贯穿综合改革全过程，要求把供销合作社建设成为与农民利益联结更紧密、为农服务功能更完备、市场化运作更有效的合作经济组织。与供销合作社改革方向相反，信用合作社实施了“去合作化”的商业化改革，大多已转制为农村商业银行。

我国目前冠名为合作社的组织名目繁多、功能各异，这些合作社与国际上通行的合作制原则有大小不等的差距，暂且可定义为中国特色。其中主要有供销合作社、信用合作社、农民专业合作社、村级经济合作社、资金互助合作社、土地股份合作社等。这些合作社在各自领域发挥独特优势，服务于农民生产生活，但又有明显的局限与不足。以供销合作社为例：供销合作社是国际合作社联盟的重要成员，自成体系，点多面广，具有为农服务的深厚基础与独特优势，初步具备了综合性合作经济组织的基本特征。经过近几年的综合改革，经济实力有所增强，为农服务功能有所完善，市场化运作水平有所提高。与内生的农民专业合作社相比，供销合作社具有系统性、综合性、规模性、经营性等特征，但其所有制形式、法人治理结构、合作经济组织目标、收益分配等都与合作制原则有明显差异。供销合作社缺乏农民社员以及由此而来的土地与农产品，与农民缺少利益连结，只有买卖关系、服务与被服务的关系。加之各地供销社综合改革成效不一、分化严重，缺少活力与服务能力，难以承担国家队的责任。这不仅影响自身的生存发展，又影响乡村振兴的进程与质量。以农民专业合作社为例：农民专业合作社是农民自愿联合起来的合作经济组织，有《农民专业合作社法》的法律保障，有为数不等的农民社员以及由此而来的承包经营土地及农产品，基本具备了合作经济组织的基本特征，但存在规模偏小、治理机制不完善、发展质量不高、带动能力不强等问题，又有数量不等的“伪合作”。

社”“空壳合作社”等问题，加之农民专业社不成系统，缺乏横向联系，供应链产业链延伸滞后，自身生存都有问题，更谈不上带领农民致富。以村级经济合作社为例：村级经济合作社只是挂了牌子，大多与村委会合在一起，多数有集体无资产，自身又缺乏市场主体资格，发挥不了多大作用，削弱了“统”的功能，多数小农处于自生自灭状态。其他类型的合作社也存在这样那样的问题。这些发育不全的合作社，有的名不副实，有的徒有虚名，有的功能单一，有的改革滞后，内部缺乏活力，外部没有竞争力，而且合作经济组织之间也存在体制障碍，协调配合难，所谓合作社不合作、联合社不联合。时至今日，虽然合作经济组织有了一定的发展，但市场经济条件下的三位一体合作经济组织体系仍未完全建立，引发了这样那样的问题。

四、整合资源，优化环境，推进合作经济组织高质量发展

合作经济组织的高质量发展，关系到农村基本经营制度的稳定与完善，关系到农村的经济发展与社会发展，关系到农民的收入与转型发展。因此，推进合作经济组织高质量发展就成为新发展阶段的时代主题，成为建设农业强国的关键环节。

推进合作经济组织的高质量发展要紧紧围绕建设农业强国的目标，从我国基本国情农情出发，顺应中国式现代化的发展趋势，整合资源，优化环境，融合发展，为乡村振兴注入动力。**一要发挥农民的主体作用。**农民的主体作用是组织的灵魂。根据现代农民发展的趋势，可参照日本农

协的做法，合理界定合作社的成员资格，由户籍意义上的农民修改为职业意义上的农民，增强农民的职业归属感，增强合作社成员的“共同需求”；充分尊重农民的自主选择，坚持入社自愿、退社自由的原则，坚持民主管理的方针，让农民真正成为合作社的主人；帮助农民摒弃封闭、保守的小农意识，确立市场观念、法制观念、权利义务观念，强化契约精神，不断增强农民的自主性。**二要发挥政府的引导作用。**政府要从坚持与完善农村基本经营制度，加快建设农业强国，促进乡村振兴的高度，综合运用行政、法律与经济手段，引导与规范合作社发展，适时修改法律法规，简化审批程序，降低登记门槛，放宽经营范围，清理僵尸合作社，完善扶持政策，不断优化合作社发展的外部环境与法制环境。**三要发挥供销合作社的“国家队”作用。**在计划经济的背景下，供销合作社肩负着发展经济、保障供给的重任，行使统购统销的职能，具有呼风唤雨的巨大能量。改革开放以后，随着经济体制的变化，经历了“去行政化”“去垄断化”改革，供销合作社坠入了风雨飘摇的境地。21世纪以来，特别是实施综合改革以来，供销合作社在新农村建设和乡村振兴中再度崛起，进入了风生水起的新阶段，内生活力有所增强，为农服务功能有所完善，市场化运作水平有所提高，逐渐成为党领导下的综合性的合作经济组织。要按照三位一体改革的要求，继续推进综合改革，推动供销合作社由流通服务向全程农业社会化服务延伸、向城乡社区服务拓展、向一、二、三产业融合渗透。在做强做优国家队的基础上，

通过双向参股、双向兼职、共同出资、共创品牌、共享利益等形式，强化供销合作社与农村集体经济组织、与其他合作经济组织、与新型农业经营主体、与传统农户的联合合作，促进产业交叉渗透，功能相互补充，把合作社的经营服务优势、村两委的组织优势、家庭经营的积极性有机地结合起来，全面提升农村经济社会发展水平与乡村治理水平，促进乡村振兴。**四是优化治理机制。**合作制不同于公司制，有自身独特的治理机制，要通过合作制原则，把分散小农吸纳到合作经济组织体系中来，与之结成利益共同体，使分散小农因组织优势获得服务供给，分享盈余与利益，把小农户纳入现代农业发展轨道；要按照合作制原则完善合作社章程，坚持民主管理原则，规范各类管理制度，提升治理水平。**五要加快融合发展。**顺应城乡融合与产业融合的趋势，推进多形式、多层次的融合，形成规模优势与组织优势；不同类别的合作经济组织要以资本、品牌、业务为纽带开展联合合作，构建上下贯通的经营服务体系；要以产业项目为依托，以产业化经营为纽带，按照分工协作的要求，在产业链的不同环节发挥优势，共同分享经济利益，拉长产业链，打造价值链，推动一、二、三产业融合、线上线下融合，壮大合作经济实力，提升经营服务水平；加快党建与社建融合，以党建引领社建，以社建丰富党建，把党支部建在项目上，建在产业链上，打造服务发展新优势。■

（作者系江苏商贸职业学院合作学院院长兼合作经济研究所所长、南通市人大常委会委员、二级巡视员）