

本文认为,农民专业合作社呈现多元主体兴办的特点,外部力量的介入及其程度成为其发展快慢的一个重要原因,这也使相当一部分农民专业合作社具有官办色彩,制度安排不规范,农民主体地位不明显。由于普遍缺乏有效的法律和政策扶持和内部制度缺陷,相当一部分农民专业合作社经济组织活力不足。

关键词:合作经济 农民专业合作社 发展

中图分类号:F306 文献标识码:A 文章编号:1003—5656(2004)05—0101—09

# 农民专业合作社经济组织的现状及问题<sup>\*</sup>

傅 晨

(华南农业大学 广东 广州 510642)

## 一、发展状况

1. 20 世纪 90 年代上期增长活跃,此后发展缓慢,农户覆盖率低。

我国农民专业合作社经济组织最早的雏形是农村专业户基础上产生的联合体。改革后,实行家庭承包经营的农户在完成国家粮食合同订购任务的前提下获得了发展经济的自主权。随着社会主义市场经济体制的确立,在市场机制的诱导下,一些农户进行专业化生产。据统计资料,1988 年我国农村各种联合体的数量已达 47 万个,从业人员 433.97 万<sup>①</sup>。进入 20 世纪 90 年代,随着农业市场化程度的提高,以专业技术协会、研究会、专业合作社、联合体、服务中心、甚至公司等称谓出现的农民专业合作社经济组织越来越多。90 年代上期是农民专业合作社经济组织发展最活跃的时期。据农业部统计,1990 年全国各类农民专业合作社组织与联合组织有 123.1 万个,其中生产经营型 74 万个,占 60%,服务型 41.4 万个,占 33.6%,专业技术协会 7.7 万个,占 6.3%。1996 年底,全国农村的专业合作社已发展到 150 万个<sup>②</sup>。到 1999 年底,全国农村的专业合作社有 140 万个,其中河北和山东两省分别达到 28 万个和 23 万个,占全国专业合作社的三分之一以上<sup>③</sup>。在这些专业合作社中,初步形成规模,运行规范的约

<sup>\*</sup> 本文是华南农业大学国家重点学科“农业经济管理”标志性成果研究项目“中国农村合作经济的理论、政策与实践”的阶段性成果。

<sup>①</sup> 编辑委员会. 当代中国的农业合作制(下)[M]. 北京:当代中国出版社,2002. 175.

<sup>②</sup> 魏道南,张晓山主编. 中国农村新型合作组织探析[M]. 北京:经济管理出版社,1998. 106—107.

<sup>③</sup> 李惠安主编. 99 农村专业合作社经济组织国际研讨会论文集[M]. 北京:中国农业出版社,2000. 47.

有 14 万个,带动农户 4000 多万<sup>①</sup>。需要说明,由于农民专业合作组织形式多样,规范性差,不同时期的统计口径存在差异,不同年份的统计数据一定程度缺乏可比性,但是由此我们依然可以发现,90 年代中后期以来,我国农民专业合作组织的发展数量基本处于停滞。

农民专业合作经济组织在农业商品率高的地方发展较快,但农户的总体覆盖率并不高。目前没有全国农户覆盖率的准确数据,估计大约在 2.5—3.5% 之间。各省的情况也大致如此。山东是各种农民专业合作组织发展较多的省,农户覆盖率约 16%<sup>②</sup>。浙江省是近年来农民专业合作经济组织发展较快的省之一,到 2000 年底,浙江省共有各类农民专业合作组织 2667 家,社(会)员 20.18 万,占全省农户 1.88%,平均每个农民专业合作组织会员规模 75.6 人(黄祖辉等,2002)。2000 年底,江苏省共有农民专业合作社 965 个,专业协会 3586 个,共有社员 146.35 万,占全部农户的 9.8%(孙亚范,2003)。四川是农民专业技术协会发展的大省,截止 2002 年底,四川省有各类农民专业合作组织 8500 多个,社(会)员 90 多万,其中专业协会的数量在全国居第二位,加入协会的农户占全部农户约 4%<sup>③</sup>。据傅晨(2000)主持的一项研究,1998 年底广东省有农村专业技术协会(研究会)6303 个,会员人数 202297 人,平均会员规模 32.1 人。

2. 多元主体领办,农民自己兴办的少,外部力量介入多。

与国外农民合作组织不同,我国农民专业合作组织并非完全由农民自己创建,而是呈现多元主体兴办的特点。除农民以外,农村专业合作组织的创办主体主要有基层政府、农业部门、供销社、科协、企业或其他经济实体。相对而言,农民专业合作经济组织真正由农民自己兴办的少,而由农民以外力量“领办”的多,外部力量的介入及其程度,事实上成为农民专业合作组织发展快慢

的一个重要原因。

如何解释农民专业合作社在创建过程中农民以外的力量介入及其作用?虽然农民专业合作经济组织产生的客观原因是合作可能产生的“潜在利润”,但是,建立合作社的可能性不会自发地转变为现实性。对于单个农户而言,出头创建专业合作组织并不符合个人理性,因为个人难以承担集体行动的组织成本,而且集体行动是公共物品,个人可以“免费搭车”,除非这个组织的成员数目很小,个别成员可以得到集体行动总收益的相当大的一部分,或者给予集团中某些成员特殊的“选择性激励”<sup>④</sup>。此时,具有合作精神的合作社企业家是农民专业合作组织产生的必要条件。正是他们意识到合作的优越性,并身体力行,带动农民组织起来创办合作社,以平等互利的方式推动合作,在个人获得发展的同时,也为他的伙伴贡献了自己的才能等资源。但是,我国农村合作社企业家供给短缺。在这种情况下,政府及有关部门的主动介入则可弥补这一短缺。由此,也就形成了农民专业合作组织官办民随、官民合办的特点。

3. 行业分布广,但在商品率高的种植业和养殖业最多。

农民专业合作组织的发展与农业的市场化和专业化程度紧密相关,主要分布在种植业和养殖业,尤其是蔬菜、水果、家禽、水产等商品率高的行业。据农业部经营管理总站的统计,1999 年农民专业合作经济组织中种植业占 63.1%,养殖业占 19.4%,加工业占 2.4%,运输业占 3.7%,食用菌占 2.4%,其他占 9%<sup>⑤</sup>。各省的情况也大致如此。

① 中国农业年鉴(2000)[M]. 北京:中国农业出版社,2000. 123.

② 潘劲. 流通领域农民专业合作组织发展研究[J]. 农业经济问题,2001,(11).

③ 中华全国供销合作总社信息[J]. 2003,(16):14.

④ 奥尔森(Olson, M.),1965,《集体行动的逻辑》,上海三联书店、上海人民出版社 1995 年出版。

⑤ 李惠安主编. 99 农村专业合作经济组织国际研讨会论文集[M]. 北京:中国农业出版社,2000. 47.

黄祖辉等(2002)对浙江省农民专业合作经济组织的调查显示,2000年底,在2667个农民专业合作组织中,种植业占35.66%,养殖业占16.50%,加工业占7.68%,运输业占4.54%,其他占35.62%。据我们对广东省湛江市的调查,截止2003年7月,该市58个农民专业合作经济组织中,种植业29个,养殖业16个,加工运输业6个,其他7个。农民专业合作在粮食生产和经营的极少,这除了国家长期对粮食购销垄断经营,使专业合作组织缺乏产生的政策空间,粮食生产技术已经普及、粮食生产缺乏比较效益,是重要的原因。

#### 4. 服务功能单一,以技术信息服务为主。

农民专业合作经济组织围绕当地农业的发展,为广大农户提供技术交流、市场信息、农资供应、农产品销售和农产品加工等服务,有的还起到了统一品牌、调控价格的作用,在解决农户分散小生产与大市场的对接问题,在农业结构调整、农民增收、农业增效等方面,发挥了很好的作用。但是,并不是所有农民专业合作经济组织都同等地发挥了上述作用。根据主要功能,目前的农民专业合作经济组织可以分为技术服务型、采购型、销售型、加工型、综合型等五种基本类型,其中技术服务型是农民专业合作经济组织的主要形式。据黄祖辉等(2002)对浙江省的调查,2000年底,2667个农民专业合作经济组织中,服务内容以技术信息为主的专业合作组织占65.24%,以生产加工为主的占11.51%,以供销为主的占11.21%,其他占12.04%。在技术服务型农民专业合作组织中,技术交流和培训服务占绝大多数。据中国科协的统计资料,1998年全国农民专业协会11.56万,其中提供技术交流和培训服务的占53%,能够提供产前、产中和产后综合服务的占38%,拥有技术经济实体、对农产品进行加工增值的仅占总数的9%<sup>①</sup>。各地的情况也大致如此。据傅晨(2000)对广东省农村专业技术协会的一项研究,截止1998年底,广东省有农村专业技

术协会(研究会)6303个,会员人数202297人,77.6%的农村专业技术协会属于技术交流型,15.2%属于技术服务型,拥有经济技术实体的仅占7.2%。据广东省湛江市科协统计,1998年底320个农村专业技术协会中,从事技术交流的285个,占总数的89%,从事技术和经济服务的26个,占8%,拥有经济和技术实体9个,占3%。

农民专业合作经济组织以提供技术信息和技术服务为主,显示农民专业合作经济组织的服务功能还比较单一和薄弱。究其原因,一方面,农业生产尤其是专业化水平还低,以技术信息为主的服务适应了农民发展专业化生产的需要;另一方面,农产品的营销和加工服务涉及的内容和条件要复杂得多,农民专业合作经济组织受自身经济实力、经营水平和政策环境等多种因素的制约,还无力开展。因此,目前农民专业合作经济组织以技术信息交流和推广服务为主是一个符合实际的明智选择。

#### 5. 地域跨度小,以乡村范围为主。

现阶段大多数农民专业合作组织是以村为基础,在乡(镇)的范围内组建和运行的。据农业部统计,1996年底全国150万个农民专业合作组织中,跨区域的只有2000多个<sup>②</sup>。中国科协统计的农民专业技术协会也显示了基本相同的情形,1998年全国11.56万个农民专业技术协会中,地市县级的12974个,占10%,省级和跨省区的30多个,其余都是以村为基础,在乡(镇)的范围内组建和运行。据我们掌握的资料,一些代表省的情况也大致如此。黄祖辉等(2002)对浙江省2000年底2667家农民专业合作组织的调查,在乡镇范围内的有2230个,占83.61%,跨乡的412个,占15.45%,跨县的25个,占0.94%。傅晨(2000)对

①中国科协普及部:《全国农村专业技术资料选编》(1998年7月)

②魏道南,张晓山主编:《中国农村新型合作组织探析》[M].北京:经济管理出版社,1998.107.

广东省农村专业技术协会的调查显示,1998年镇村一级的占94%,地市县级占6%,省级的只有3个。这种情况说明,目前以乡村为重点发展农民专业合作经济组织最能满足农民群众的需求,效果明显,而大区域范围的专业合作由于缺少实质性的内容和组织管理上的困难,不具备大力发展的条件和可能。

## 二、运行机制

### 1. 组织机制

按照经典的合作社理论,合作社的组织机制是自愿加入和自由退出。国际合作社联盟规定的合作社的基本原则中第一条就是自愿与开放的社员制,任何人只要能够利用合作社提供的服务并承担社员义务,均可以入社,不受政治、宗教、种族和性别的歧视;同时,合作社社员拥有自由退出的权利。现实中,我国农村的各种专业合作组织,无论是以农民为主体兴办的,还是非农民力量“领办”的,都普遍较好地实行了这一制度,而且相对于合作社制度的其他基本规定,自愿原则家喻户晓,成为农民专业合作组织的第一要义。综合国内现有案例调查的情况来看,几乎所有的农民专业合作组织都较好地执行了自愿加入和自愿退出的制度,没有强迫入社和退社的现象发生。

但是,这并不意味着农民群众在这个问题上“墨守成规”。虽然大多数农民专业合作组织在章程上对社(会)员资格并无限定,但在实际操作上仍然有所选择,它们往往倾向于接受有一定生产规模或是有一定经营特长的农户入社。而且,由于目前大多数农民专业合作组织只是在乡村区域范围内活动,对成员的资格认定往往隐含必须是本社区的农户。据黄祖辉等(2002)对浙江省农民专业合作组织的调查,有的农民专业合作组织对社员专业生产的规模作了最低限定,只有达到规定的标准才能接纳为社(会)员<sup>①</sup>。绝大多数的农民专业合作组织都实行退出自由。不过,也有一部

分专业合作组织对退出有所限制,主要是限制合作社骨干成员的退出。例如,浙江省仙居县广度高山蔬菜专业合作社就规定合作社理事会成员及工作人员在职或在任期间不能退社,合作社的发起人不能退社。我们在广东省西部调查了一个农民荔枝专业协会,这个协会的章程规定,荔枝协会的会员分为团体会员和个人会员,团体会员是镇农业管理部门的有关领导,个人会员是有技术专长的能人和有较大规模的专业户,团体会员和个人会员原则上由镇农业管理部门和村委会推荐,由协会办公室批准。还有一些农民专业合作组织实行正式会员和非正式会员制度,正式会员和非正式会员在权利和义务上有所差异,既保证了协会的核心成员从而组织的稳定,又最大限度调动了农民群众的普遍参与。

### 2. 决策机制

按照经典的合作社理论,合作社的决策机制是社员代表大会的民主管理,一人一票。现实中,我国大多数农民专业合作组织实行了这一制度,但存在向“一股一票”发展的趋向。据国鲁来(2001)对31个农民专业协会的调查,有26个协会实行了一人一票,5个实行“一股一票”。“一人一票”与“一股一票”之间的最大区别,就是前者强调的是社员的权利,体现的是公平的原则(社员收益最大化的原则),而后者则强调的是资本的权利,体现了效率的原则(资本收益最大化的原则)。现实中,由于资金不足是农民专业合作组织面临的一个突出的问题,因而普遍对社员入股数量采取鼓励的态度,这也就使出资多的会员拥有资本带来的投票优势,从而可以顺理成章地要求突出资本的权利。于是,就难免在重大决策时产生按股投票或一人多票的情形,并形成有利于资本

<sup>①</sup>衢县优质稻米产销协会就明确规定,凡承认协会章程的粮食购销、加工企业、粮食科研、农技服务单位和年粮食商品量100吨以上的产粮大村的村经济合作社、承包粮食耕地面积10亩以上的种粮大户,均可申请加入协会。



优势会员的决策和制度安排。

在农民专业合作社的决策运行机制中, 一个重要的特点是能人效应。“能人”是农民专业合作社经济组织的关键成员, 通常也是农民合作组织的发起者、领导者或大股东。他们在协会的领导地位来自靠个人人力资本, 主要指技术知识、管理能力和社会关系网, 而不是行政权威。与普通成员相比, 他们无论是在最初的组织发起、制度订立, 还是日常的管理决策, 甚至农民专业合作社的兴衰与成败, 都拥有着突出的影响力。正是在此意义上, 有学者认为, 没有合作社企业家就不会有合作社。由此可以推论, 一个缺少核心人物或骨干队伍的农民专业合作社经济组织其组建将是困难的, 建成了也会因缺少核心, 凝聚力不足, 而困难重重, 夭折或名存实亡。

### 3. 利益机制

合作社的利益机制是合作社谋取社员利益最大化宗旨的体现。按照经典的合作社理论, 合作社的利益机制主要是为社员提供的服务和盈余按交易额返还。会员利用合作社的服务越多, 不仅可以通过合作社的组织效应实现和分享规模收益, 而且能够较多地分享合作社的经营利润。由于合作社社员与合作者的顾客是同一的, 因此, 为社员提供服务和按交易额返还盈余实现了公平与效率的统一。但是, 案例调查显示, 目前我国农民专业合作社经济组织的利益机制主要体现在向会员提供服务, 而惠顾返还原则鲜有实行。据应瑞瑶(2002)综合七省市 14 个农民专业合作社、江苏省 47 家农民专业合作社和山东省莱阳市 10 个农民专业合作社执行合作社基本原则的情况, 它们当中的大多数是实行股金分红, 少数实行分红与返利相结合。调查显示, 目前大多数农民专业合作社主要是对农户开展技术培训、信息交流、采购种禽种苗和生产资料等服务, 有些也帮助农户运销农产品。这类组织一般自身经济实力较弱, 也没有什么经济实体, 它们的活动经费主要依靠当

地政府或职能部门或某个龙头企业的有限资助, 以及向农户收取一点中介费, 入会农户只要缴纳少量会费和遵守章程, 就可享受协会提供的服务。这类组织没有什么经营利润, 对农户既无太多要求, 也无太多责任, 也就不存在分红或返利的问题。这是目前我国大多数农民专业合作社的情况。但是, 在应瑞瑶调查的江苏省 13 家拥有经济实体的农民专业合作社中, 也没有一家实行按交易额返还盈余的做法, 而是仅仅实行股金分红。

对于所谓“合作社的股份制倾向”应当如何看待? 第一, 目前许多农民专业合作社对社员实行免费或廉价的服务, 这也可以视为盈余返还的一种形式。第二, 农民充分意识到资金的稀缺性, 对以高回报吸引资本拥有者持认同的态度。第三, 农民对按交易额返还盈利的制度不甚了解, 而突出的问题是农产品卖难, 合作组织只要能解决产品的销路, 也就解决了农民的头等大事, 所以农民很少想到在卖出产品后还要参与“二次分配”。

## 三、主要问题

### 1. 法律地位混乱

按照经典的合作社理论, 合作经济组织具有公益性, 有别于一般意义上的企业法人。因此, 世界上大多数国家专门制定《合作社法》, 把合作组织作为合作社法人, 在注册、税收等方面给予一定的优惠。我国迄今尚无合作社法。实践中, 农民专业合作社的登记注册五花八门, 一部分在工商部门注册登记为企业法人, 一部分在民政部门注册登记为社会团体(或民办非企业单位), 一部分在科协或农业管理部门登记, 还有一部分则没有进行注册登记。据国鲁来(2001)对四川省 31 个农民专业合作社的调查, 它们当中有 29 个进行了登记, 其登记单位 5 个在工商局, 10 个在民政局, 13 个在科协, 1 个在农业局。应瑞瑶(2002)对江苏省 13 个市 75 个农民专业合作社的调查, 有 7 家在工商局登记为企业, 42 家在民政局登记为社会

团体,22家分别在科协或农业管理部门登记,其余的4家则没有进行登记。黄祖辉等(2002)的调查,2000年底浙江省2667个农民专业合作社中45.9%是作为企业法人工商部门登记的,一部分作为社团法人在民政部门登记的,其余大部分没有进行登记,不具有合法的法律地位。农民专业合作社登记注册的混乱,不仅使对农民专业合作社经济组织“身份”(性质)的认定产生歧义,享受不到应有的优惠扶持政策,而且使农民专业合作社经济组织的规范性受到破坏,导致一些农民专业合作社经济组织去寻求政府或其他社会力量的庇护,独立性受到影响。

## 2. 制度安排失范

判断农民专业合作社经济组织的规范性,主要看它是否遵循合作社的基本原则及其程度。长期以来,由于国家和地方没有适时地出台农民专业合作社的示范章程进行指导,而民间又普遍存在合作社基本知识的供给短缺,使得实践中的农民专业合作社无论在组织名称还是基本制度安排五花八门,存在许多不规范的地方。如果说在农民专业合作社经济发展的初期“不规范”可能是一种创造,但如果长期如此不加以规范,势必影响合作经济组织的健康发展。

首先,组织名称不规范。目前我国农民专业合作社经济组织在名称上极不统一,有的叫农民专业合作社,有的叫农民技术协会或研究会,有的叫股份合作社,还有的叫服务中心或服务公司,有的甚至叫公司或企业集团。不规范的名称首先就使人们对这些组织性质的认定产生了困惑。

其次,制度安排不规范。按照经典合作社理论以及国外新一代合作社的实践,合作社的基本制度安排至少应当包含以下内容:入社自愿,民主管理,服务社员,利润返还。以此衡量我国目前的农民专业合作社,它们当中大多数只是具有合作社的一些因素,一些农民专业合作社的制度

规定甚至不符合合作社基本原则。例如,关于入社自愿,虽然几乎所有的农民专业合作社都实行自愿加入和自愿退出,没有强迫入社和强迫退社的现象发生,但是,也有一些农民专业合作社对社员资格进行限定,使一些农民群众被拒之门外,一些农民专业合作社对社员主体资格的认定偏离了以农民为主体的基本原则。我们在广东省西部调查的一个农民荔枝专业协会,这个协会的章程规定:“荔枝协会的会员分为团体会员和个人会员,团体会员是镇农业管理部门的有关领导,个人会员是有技术专长的能人和有较大规模的专业户,团体会员和个人会员原则上由镇农业管理部门和村委会推荐,由协会办公室批准”。我们认为,这个协会的规定尤其是农民个人入会“原则上由镇农业管理部门和村委会推荐”与合作社的基本原则明显不符,可能排斥普通农民群众。再如,一些农民专业合作社不实行“一人一票”的原则,经营管理和决策完全由领导者(他们或者是政府行政部门的领导或者是大股东),普通社员只是摆设。此外,不少农民专业合作社不对社员进行利润惠顾返还,完全实行股份分红。一些实行利润返还与股金分红相结合的农民专业合作社,股金分红比例偏大,没有坚持合作社资本报酬有限的原则。应瑞瑶(2002)调查的江苏省13个拥有经济实体的农民专业协会中,没有一家按交易额返还盈余,而是实行股金分红。

## 3. 官办色彩浓厚

虽然实践中农民专业合作社普遍坚持了入社自愿的原则,普遍制定了合作的章程,成立了社员代表大会,一些还设立了监事会,但在很多农民专业合作社中农民社员的主体地位并不明显。如前所述,现阶段我国大多数农民专业合作社是由基层政府或相关部门“领办”的,依托于这些部门,因此,这些部门往往不仅在名义上,而且在事实上充当了农民专业合作社的领导人,或者指派领导人,导致不少农民专业合作社具有浓

厚的官办色彩。一些农民专业合作社严重政社不分,政府或者职能部门成为农民专业合作社的“上级”,农民主体虚置,农民社员参与管理和监督写在章程中,但形同虚设。一些农民专业合作社严重违背“民办、民管、民受益”的基本原则,偏离为农民服务的方向,成为基层政府或部门甚至某些个人的致富工具。由于农民群众没有参与决策和监督的权力,一些农民专业合作社甚至被搞垮。我们调查了一个镇的畜禽专业技术协会,该协会成立于1987年,该协会挂靠在镇兽医防疫检疫站,协会的会长由镇党委书记担任,常务副会长是镇兽医站站长,曾因为积极举办经济实体,开展“五包一帮”(包供应良种、包提供饲养技术、包禽畜防疫治病、包供应饲料,包解决生产资金,帮助会员推销出栏禽畜)活动卓有成效,于1992年被评为广东省十佳农村专业技术研究会之一,并出席全国专业技术协会经验交流会,受到表彰。但是,随着协会的壮大,基层政府和部门把协会看成是自己的实体,政社不分,产权不清,机制退化,行为目标偏离为农民服务的本来方向。由于组织制度不健全,管理人员素质不高,缺乏决策的民主程序和监督机制,致使贷款使用失误,使协会处于瘫痪状态。

#### 4. 运行活力不足

相对于农民专业合作社经济组织“挂牌”的数量,真正运行得好的是少数,大量的农民专业合作社内部关系十分松散,很少开展实质性的活动,一些甚至名存实亡。我们在调查中发现,相当数量的农民专业合作社由于很少开展实质性的活动,对农民群众没有什么吸引力和凝聚力,奄奄一息,处于自生自灭的状态。为什么农民专业合作社不能开展有效的活动呢?如前所述,目前我国大多数的农民专业合作社主要是开展技术信息交流、普及和推广服务,一些向农民提供生产资料服务,只是价格有些优惠,真正进行农产品加工和营销的极少。由于不是一个经济实体,没有什

么可经营的,也没有资金开展活动。农民入会一般是缴纳少量会费,入股金额也不高,致使农民专业合作社普遍资本规模过小,经费短缺,无力开展更多的服务。据国鲁来(2001)调查的25个农民专业合作社,有19个是缴纳一次性会费或同等数量股金,最多的200元,最少的1元,有14个协会会员缴费不超过20元。由于农民专业合作社没有经济实体,服务功能单一,内部联合松散,甚至缺少开展基本活动的经费,这样的农民专业合作社也就成了摆设,在农民群众心目中处于可有可无的位置。我们在广东省西部调查了一个农民荔枝专业协会,这个协会成立于1991年,会长由镇政府的一个副镇长担任,日常工作由镇水果办公室和农技站负责。协会成立初期主要是扩大荔枝种植面积,推广新品种,普及种植技术,请技术人员帮助农民自己无法解决的生产技术问题。但技术普及后,协会不能开展更多的服务工作,农民掌握了新技术后觉得协会可有可无,连协会每月一次的例会都不愿意参加,协会死气沉沉。荔枝在本地市场卖不起价,农民通过荔枝生产大户介绍外地收购商,利益流失相当严重。

#### 5. 组织发展停滞

农民专业合作社发展停滞的原因比较复杂,主要有三:第一,农民专业合作社经济组织缺少适宜的发展环境和政策扶持。如前所述,目前农民专业合作社经济组织的法律地位不明确,农民专业合作社或是注册为工商企业,或是注册为社会团体,相当一部分甚至不进行注册登记,因而得不到正确的法律保护和政策扶持。农民专业合作社不具有法人地位,不能开展正常的经营活动。目前各级政府部门对农民专业合作社经济组织的政策扶持许诺多,落实少,在一些地方优惠政策甚至是一纸空文。第二,现有农民专业合作社经济组织服务功能单一,绩效不显著。如前所述,目前我国大多数农民专业合作社经济组织是技术交流型的,其活动主要是技术信息的交流,只有少数可以进行技



术推广和技术服务。其他类型的农民专业合作社不仅数量少,而且开展的服务十分有限,不能满足农民群众的迫切需要。一些农民专业合作社经济组织活力不足,死气沉沉。加之不少农民专业合作社经济组织存在政社不分的问题,无法吸引农民群众加入。第三,合作意识扭曲和合作意愿不足。在我国,从理论界、决策界,到普通民众,对合作经济作用和性质的认识,至今还相当模糊和混乱。建国初期,我国通过农业社会主义合作化运动改造个体小农,在合作化运动的后期,由于采取了行政命令和财产“归大堆”的错误做法,伤害了农民群众的切身利益,败坏了合作经济的名声,相当一部分人至今还“谈合色变”。人民公社扭曲了合作经济的本来面目,很多人不明白集体经济与合作经济的本质区别,自觉或不自觉地把集体经济等同于合作经济,以为发展农民专业合作社又要搞集体统一经营。可以想象,在合作意识被严重扭曲甚至“谈合色变”的地方,又缺少正确合作知识的有效供给,农民群众的合作意愿受到阻碍,一些人即使有合作意愿,也很难成为具体行动。

#### 四、政策建议

##### 1. 宣传合作社知识,培育合作社企业家。

目前切忌以行政手段推动农民专业合作社经济组织的发展,而主要是进行宣传教育,解决认识问题。宣传教育的对象应当分层次,宣传内容应当有所侧重。对各级政府及其相关部门的主要领导进行发展农民专业合作社经济组织意义和合作经济基本知识的宣传教育,使其明确政府部门在推动农民专业合作社发展中的作用。在拟开展农民专业合作社建设的地区,对农民群众进行合作社基本知识的宣传,使其明白合作社的性质和作用,以达到唤起或增强农民群众的合作社意识的目的。对已经开展农民专业合作社的地方,则主要是对合作社成员特别是管理人员进行合作社基本制度和经营管理技能的教育,以提高现有农民专

业合作组织的规范性和经营水平。在合作社基本知识宣传教育的过程中,要注意合作社骨干和合作社企业家的发现和培育,通过他们带动农民专业合作社的建设和发展。过去一段时期,在农民专业合作社的发展过程中,政府的积极介入在一定程度上弥补了合作社企业家不足的缺陷。今后,农民专业合作社的发展,包括现有农民专业合作社的完善,要更加注重农民合作社企业家的作用。

##### 2. 精心试点,抓好示范。

在合作社知识和合作社企业家有效供给不足的情况下,政府有必要介入,以推动农民专业合作社的发展。但是,现阶段我国农民专业合作社的发展不能追求数量,大面积推开,而必须是精心试点,注重成效,通过成功个案的示范作用,帮助农民群众认识合作经济,带动农民群众开展专业合作。具体到某一个地方,农民专业合作社的试点要注意产业种类、服务领域和领办主体的多样性。要从实际出发,选择合作的切入点。一般来说,应当针对农民群众的意愿,把重点放在技术服务、生产资料供应和农产品销售。可以首先重点开展某一个方面的合作,取得经验后逐渐扩大合作领域。农民专业合作社的试点还应当包括组织制度规范性的建设,主要是坚持自愿、民主、互助、平等以及民办、民管、民受益的基本原则,突出农民专业合作的民间性和服务性。

##### 3. 多形式、多主体发展农民专业合作社。

由于目前我国农民合作意愿不足,合作社知识和合作社企业家短缺,外部力量介入,从而导致农民专业合作社经济组织多元主体领办的特点。应当继续发挥基层政府以及农业局、供销社、科协等涉农部门的积极性,加强多方协调,多主体领办农民专业合作社。目前,各个部门都有领办农民专业合作社的积极性,国家也没有明确规定哪一个部门专门负责农民专业合作社的发展,但出台了一些部门性的指导文件。例如,农业部印发的



《农民专业合作社示范章程(试行)》第四条规定,农民专业合作社接受农业主管部门的指导和监督。2003年6月,中华供销合作总社第27号文制定了《农村专业合作社示范章程(试行)》和《农村专业合作社指导办法(试行)》。据称,目前全国有部分省、市明确供销社是农村专业合作经济组织的领导、组织和管理部门。我们认为,目前提哪一个部门是农民专业合作经济组织的主管部门为时过早,不利于调动各方面的积极性。

#### 4. 坚持民办原则,减少行政干预。

农民专业合作是农民群众的组织,政府和相关部门,应坚持“引导不领导,扶持不干预”的基本原则。针对目前不少农民专业合作经济组织政社不分,官办色彩深厚的特点,政府要减少对农民专业合作组织的行政干预,逐渐退出对农民专业合作组织的经营管理。为了突出农民专业合作的民间性质,政府官员不要在农民专业合作组织中任职,农民专业合作组织也不要挂靠政府部门。这恐怕是检验现有的农民专业合作组织是否真正符合农民群众意愿、真正满足农民群众需要的一把尺子。对于那些完全是行政推动的产物,不符合农民群众需要的专业合作组织,该撤的就撤,该散的就散。对那些农民群众确实需要,但官办色彩深厚的农民专业合作组织,政府要把经营和管理权利完全交给农民。

#### 5. 制定政策 积极扶持。

政府不参与农民专业合作组织的内部运行,并不是政府撒手不管。政府以及相关部门应给予必要的经济和政策扶持,帮助农民专业合作组织克服和解决实际困难。在全国性的合作社立法和扶持政策尚不能在短期出台的情况下,各地要积极研究和制定地方性的扶持政策,在资金、税收、利率、技术、经营范围和项目等方面,给予农民专业合作组织切实可行的支持。这里,需要强调一

个认识问题,即政府为什么要扶持农民专业合作组织?合作经济组织是社会弱势群体的组织,有助于实现社会公平,缓解社会矛盾,因而扶持合作社成为世界各国的通则。中国是一个农业人口弱势群体大国,不仅如此,中国农民为国家的工业化作出过巨大的历史贡献。因此,扶持农民合作组织,不仅通过提高农民的组织化程度,改善农民弱势群体的社会地位,推动农业和农村的发展,而且是对农民和农业对国家工业化历史贡献的回报。

#### 参考文献:

- [1] 傅晨. 广东农村专业技术协会发展研究[J]. 农村研究 2000(4)
- [2] 傅晨. 发展农技协,推进产业化[J]. 南方农村, 2000(4)
- [3] 国鲁来. 合作社制度及专业协会实践的制度经济学分析[J]. 中国农村观察 2001(4)
- [4] 黄祖辉,徐旭初,冯冠胜. 农民专业合作组织发展的影响因素分析——对浙江省农民专业合作组织发展现状的探讨[J]. 中国农村经济 2002(3)
- [5] 孙亚范. 现阶段我国农民合作需求与意愿的实证研究和启示[J]. 江苏社会科学 2003(1)
- [6] 魏道南,张晓山主编. 中国农村新型合作组织解析[M]. 北京:经济管理出版社,1998.
- [7] 应瑞瑶. 合作社的异化与异化的合作社[J]. 江海学刊 2002(6)
- [8] 杨文志. 农村专业技术协会及其相关问题探讨[J]. 中国农村经济 2002(3)
- [9] 浙江大学农业现代化与农村发展研究中心、浙江省农村发展研究中心. 大力发展农民专业合作经济组织[J]. 农业经济问题 2003(5)
- [10] 张晓山. 走向市场:农村的制度变迁与组织创新[M]. 北京:经济管理出版社,1996.
- [11] 张晓山等. 联结农户与市场——中国农民中介组织探究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2002.

(收稿日期 2004—04—15 责任编辑 蒋少龙)