

咨询报告



中国农业科学院

中国农业发展战略研究院

第 54 期

2020 年 8 月 27 日

加快合作本位功能回归 推进农民合作社高质量发展

摘要：农民合作社是我国新型经营主体之一。盘点农民合作社家底：我国注册登记农民专业合作社突破 220 万家，辐射带动农户达 50% 左右，发挥了带动农户增加收入、发展现代农业的组织作用。但也面临合作本位功能缺失，以及由此引发的“空壳社”普遍存在、合作社民主控制规则受到破坏、合作社无法发展壮大等三大问题，严重阻碍了合作社的高质量发展。建议尽快创新发展理念推动合作本位功能回归，健全制度设计实现合作多元发展，优化合作社运行规制机制，简化退出机制，强化政策支持推动合作“破壳”而出，推进农民合作社实现高质量发展。

农民专业合作社作是现代农业经营体系的重要组成部分。习近平总书记高度重视农民合作社的发展，今年7月在吉林省考察时指出，鼓励各地因地制宜探索不同的专业合作社模式，把合作社办得更加红火。近年来，在党中央、国务院及相关部委系列政策支持下，农民合作社发展取得了巨大成绩。**合作社登记数量呈快速增长态势。**2020年我国注册登记农民专业合作社突破220万家，辐射带动农户1.2亿户，占农户总数一半以上，成立联合社1万多家。**合作社发展带动能力稳步提升。**合作社产业链条不断延伸，快速向加工、信用、旅游等二三产业拓展，带动农户增收能力提高，有1.16亿亩家庭承包耕地流转入合作社，1.6万家合作社发展农村电商，6000多家进军休闲农业和乡村旅游。**服务能力持续增强。**服务业合作社达23.4万家，创办加工实体3.3万家，合作社为成员提供经营服务总值达到1.17万亿元，为每个成员平均分配1644元，有效带动了农户增收。成绩取得的同时，问题也不容忽视，当前存在规范运行水平不高、创新发展能力不足、指导扶持服务体系不健全等问题。更为重要的是，农民专业合作社的本位功能为“合作”“互助”，但在实践过程中，部分合作社逐渐丢失合作本位功能，导致“空壳社”大量存在、合作社民主控制规则受到破坏、合作社无法发展壮大等一系列连锁反应问题，需要高度重视。

一、合作本位功能缺失引发三大问题

（一）如何合作成难题，“空壳社”大量存在

“空壳社”是指即没有开展任何业务活动又没有注销的合作社，目前全国约有五分之一的合作社属于“空壳社”，很多人形容一块牌子、一个章子、一张桌子就可以成立一个合作社。“空壳社”的普遍存在导致合作社的社会形象和社会声誉受到严重损害，政府的公信力也受到不利影响。2019年农业农村部等部门要求在全国范围内集中清理“空壳社”，加强合作社规范管理和提升合作社的发展质量。但清理过程仍存在“甄别难、退出难、防范难、根治难”等问题。

（二）民主控制规则受到破坏，合作社决策“集权化”

根据《中华人民共和国农民专业合作社法》，农民专业合作社成员地位平等，实行民主管理。中国农业大学任大鹏教授指出，尽管法律要求一人一票，法律要求可以成立成员代表大会，而且代表的人数不少于51人，但这些制度通常在实践中被否定。部分合作社的控制权实际上集中在少数核心成员手里，他们充当了合作社的资本家和企业家的双重角色，同时占有剩余索取权和剩余控制权，破坏了合作社的民主控制规则。

（三）合作社规模小，难以发展壮大

我国农民专业合作社数量增长较快，但社均规模相对较小，且呈下降趋势，呈现明显的“大群体小规模”特征。根据统计数

据，2016年我国农民专业合作社179.4万家，实有成员1.08亿户，平均每个合作社60户；2018年我国农民专业合作社217.3万家，实有成员1.2亿户，社均户数降至55户。合作社的小规模实力弱，难以形成自身品牌，市场竞争力和抗风险能力也就难以提升，这也是当前合作社发展难以壮大的症结所在。

二、三大原因引发农民合作社“合作”难

（一）“换块牌子就是合作社”——成立动机不纯，偏离合作本位

“空壳社”普遍存在的重要原因之一是成立动机不纯，即合作社的成立之处并非为了实现“合作”的本位功能。一些合作社成立甚至是为了套取国家补贴资金和税收优惠，或者根据部分地方政府的指标考核要求为了成立合作社而成立。一些合作社其实就是一个公司或者是一个龙头企业，换块牌子就是合作社，再换块牌子就是某某农业公司，没有真正的合作功能。据参加农经观察会商的合作社理事长讲述，当地有部分人为了拿到政府补贴找了几个户口本成立了合作社，没有补贴之后，合作社也就成了“空壳社”。

（二）“有福可以同享，有难不能同当”——风险高度集中，影响民主决策

利益在合作社内可以共享，但风险往往由少数出资成员或者是核心成员承担，没有真正体现合作本应有的风险分担机制。合

作社要求所有者与惠顾者统一，但在现实更普遍的情况是所有者是出资成员，惠顾者是利用合作社服务的成员，两者存在明显分离。目前很多合作社贷款只能是理事长把个人的房产、汽车作为抵押，一旦无法偿还就意味着风险由理事长个人承担，而不是由合作社集体承担。少部分人承担了更大风险，在集体决策时必然要求更多决策权，以维护自身利益。这必然导致“架空”合作社民主控制规则，出现一股独大、空壳合作社等乱象。

（三）“此合作非彼合作”——发展模式多样化，与传统合作 规制不适应

与国外合作社发展中成员高度同质性不同，我国合作社成员的异质性是现实存在的、无法消除的，其参与动机、财产关系、治理结构、分配机制乃至文化取向有明显差异。此外，农民为了满足自身多元需求，发展出很多新类型的合作社，其特征已与合作社法出台时“生产在家、服务在社”的特征发生质的差别。随着模式日趋多样，合作社设立目的、成员关系、盈利属性、盈余分配方式、表决权分配也存在显著差异。成员的异质性将直接导致成员利益诉求差异，影响合作社组织结构、民主表决制度和盈余分配机制。经营模式的差异凸显合作社发展实践与现行合作社法律法规的不适应性，新类型的合作社面临更多制度困境，制约合作社进一步发展壮大。

三、推动合作本位功能回归的对策建议

瞄准负面连锁反应难题，破除合作本位缺失痼疾，须从发展理念、制度设计、规制机制、政策支持四个方面解决合作动机不纯、法律规制不强、风险机制不全等带来的不利影响，推动合作社实现高质量发展。

一是推动合作社发展从扩量导向转向量质双导向。放活合作发展新路子，不拿经典合作社、规范合作社要求合作社都朝着一条路子发展，积极鼓励中国合作社在走错路、碰过头中不断探索、不断成长。注重农民主体地位，推进还权于民，让合作本位功能得到充分发挥，推动农民专业合作社回归农民、服务农民、增益农民。

二是健全制度设计实现多元合作发展。瞄准合作社成员异质特征，聚焦合作目的、成员关系、盈利属性、权力分配等的多样性，以不同合作社发展模式和制度需求为出发点，进一步强化合作社发展法律法规建设，夯实多元合作发展的制度保障。

三是优化合作社运行规制机制。创新合作层级赋权制度，确保控制权归合作社、决策权归理事会，强化对理事会决策权行使的监督。建立风险与权利相当的制度体系，赋予承担较多风险的成员更多的话语权和收益权。

四是简化合作社注销退出机制。依托互联网等手段，简化补照手续、降低补照成本。工商部门拟定常规问题解决流程，制成

模板，简化注销流程，选取固定时段作为合作社注销办理的“绿色通道”。

五是强化政策支持推动合作“破壳”而出。建立健全长期稳定的合作社发展政策支持体系，完善财政投入支持机制，加大支持力度。优化现行政策“篮子”，考虑将农民专业合作社纳入小微企业政策扶持体系中，从源头上消除“空壳社”投机行为。依靠公共财政资金投入，积极撬动市场力量，推动商业银行、保险公司等探索信贷担保、贴息等方式，强化合作社发展的资本和信贷支持力度，引导相关支持多向高质量合作社倾斜。

供稿人：韩昕儒 普冀喆 石自忠 张琳 王国刚

单 位：中国农业科学院农业经济与发展研究所

中央农办 农业农村部乡村振兴软科学研究基地

中国农业科学院战略研究中心

(欢迎引用、摘编、全文刊载, 请注明出处, 尊重著作者知识产权。)

责任编辑: 梅旭荣

通讯地址: 北京市海淀区中关村南大街 12 号

联系电话: 82106717

中国农业科学院战略研究中心

电子信箱: icads@caas.cn

邮 编: 100081

本期印数: 份

中国农业科学院战略研究中心 印发