

# 农民专业合作社规范发展问题及对策建议

赵梦丽, 刘守贞\* (中国农业大学烟台研究院, 山东烟台 264670)

**摘要** 在培育新型农业经营主体的大背景下, 农民专业合作社是新型农业经营主体的重要组成部分, 是带动农户进入市场的基本主体。目前合作社正在快速发展, 但依然存在大量的不规范问题。该研究基于对烟台市农民专业合作社发展现状和特点的分析, 指出农民专业合作社发展过程中存在的规范问题, 如成立及发展过程不够规范、组织管理制度不规范、分配机制不够合理、财务管理系统不够规范、风险规避机制不健全、政府对合作社规范发展的支持不足等。结合案例分析及实际情况提出了7点对策建议, 以促进农民专业合作社的规范化发展。

**关键词** 新型农业主体; 农民合作社; 问题; 发展对策

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)32-11521-03

## Problems and Countermeasures of the Development of Farmers Professional Cooperative

ZHAO Meng-li, LIU Shou-zhen\* (Yantai Research Institute, China Agricultural University, Yantai, Shandong 264670)

**Abstract** Under the background of cultivation model of agricultural management, professional farmers cooperatives is an important part of the new agricultural management main body, is the basic main body to drive the farmers to enter the market. At present the cooperative is developing rapidly, but the problem still exists a lot of non-standard. The present situation and characteristics of the development of farmers' professional cooperatives in Yantai City were analyzed, several problems were pointed out, such as the process of establishment and development is not standard, organization and management system is not standard, distribution mechanism is not reasonable, financial management system is not standard, risk avoidance mechanism is not perfect, insufficient support of government to cooperatives development. According to the actual situation, seven point proposals were put forward, so as to promote standard development of farmers professional cooperatives.

**Key words** New agricultural subject; Farmers cooperatives; Problems; Development countermeasure

农民合作社是带动农户进入市场的基本主体, 是发展农村集体经济的新型实体, 是创新农村社会管理的有效载体。2014年中央一号文件中提出: 扶持发展新型农业经营主体。鼓励发展专业合作、股份合作等多种形式的农民合作社, 引导规范运行, 着力加强能力建设。笔者基于烟台市农民专业合作社发展现状与特点, 分析了其规范化发展中存在的问题, 并结合具体案例分析, 提出了加强农业专业合作社规范发展的对策建议。

## 1 农民专业合作社发展现状与特点

**1.1 农民专业合作社发展现状** 新型农业经营主体包括: 农民专业合作社、龙头企业、家庭农场、专业大户等, 农民专业合作社是新型农业经营主体的重要组成部分。截至2014年7月底, 全国农民专业合作社119.29万户, 同比增长39.28%, 出资总额2.46万亿元, 增长42.33%。截至2014年8月, 烟台市全市合作社注册已达7551家, 带动60多万户。在全市认定了143家市级示范社, 其中83家被认定为省级示范社, 24家被列为国家级示范社。124家合作社已注册自有品牌, 236家合作社通过无公害农产品、绿色食品或有机食品认证。有300多家合作社与大型超市、卖场建立了“农超对接”关系, 沃尔玛超市在蓬莱和栖霞分别建立了农超对接基地。莱山、福山、开发区已有近20家合作社在社区建立专营店。可以看出, 随着现代农业的进程发展, 农民专业合作社数量增长迅速, 涉及的经营类型越来越广泛, 规范化的趋

势越来越明显。

## 1.2 农民专业合作社的发展特点

**1.2.1 发展速度快, 但地区分布不均匀。** 虽然近几年农民专业合作社发展迅速, 数量增长较快, 但是全国各地发展情况不均衡。目前, 农民专业合作社发展最好的地区为江浙浙江地区, 其次是山东、陕西、黑龙江地区。西北地区农民专业合作社起步晚, 数量少, 发展缓慢。

**1.2.2 涉及领域广, 但以种植、养殖业为主。** 农民专业合作社涉及种植业、林业、畜牧业、渔业、农机等多个行业, 合作社业务逐步向种植业、养殖业、农资技术综合服务多个方面发展。以烟台市为例, 截至2014年, 农民专业合作社涉及的行业从起步阶段的种植、养殖类等, 扩展到供销、农机、水产等多个方面。其中: 农业种植3890家, 占51.5%; 林业种植1162家, 占15.4%; 水产养殖363家, 占4.8%; 畜牧养殖1093家, 占14.5%; 农机服务418家, 占5.5%; 供销合作625家, 占8.3%。

**1.2.3 跨度范围小, 辐射能力有一定局限性。** 我国的合作社规模平均在80户左右, 服务范围基本上局限于本乡、本村范围内, 服务内容大都停留在信息、技术咨询、市场销售服务等较低层次上<sup>[1]</sup>。多数为出资规模不足万元的小型合作社, 少数有龙头企业参与、农户跨区联合的大型合作社。

**1.2.4 农民自发合办已成为农民专业合作社发展的主要形式。** 现行农民专业合作社主要有4种类型: 农民自发合办型、农村基层组织兴办型、涉农服务机构领办型、龙头企业主办型<sup>[2]</sup>。以烟台市为例, 截至2014年8月, 经济能人、种养户自发领办5965家, 占79.0%; 龙头企业领办的有853家, 占11.3%; 农技推广部门、科研站所领办的有189家, 占2.5%; 农资经营部门领办的有128家, 占1.7%; 村集体经济组织领办的有416家, 占5.6%。可见, 农民自发合办型已成

**基金项目** 中国农业大学(烟台)2014年本科生科研训练计划(URP)项目“在培育新型农业经营主体大背景下, 加快推进农民专业合作社规范发展”(076)。

**作者简介** 赵梦丽(1992-), 女, 山东莱州人, 本科生, 专业: 市场营销。  
\* 通讯作者, 教授, 从事农业经济、现代农业生产技术与农村经济发展研究。

**收稿日期** 2014-10-08

为农民专业合作社发展的主要形式。

## 2 农民专业合作社发展过程中存在的规范问题

**2.1 成立及发展过程不够规范** 目前大多数不规范合作社存在3种现象:①企业化倾向。形式上注册为农民专业合作社,实际上完全按公司运作。向个体化倾向,其他社员没有盈余返还。②私人化倾向。带头人私人经营生产资料和从事农产品销售,帮助普通成员发展生产,分别参股农户经营,合作社没有积累,极其缺乏合作特性。③休眠型倾向。为了争取国家项目扶持而设立,实际没有经营活动。此外,入社会员的出资方式各异,可以以资金入社,也可以以土地、劳动力、经营场所入社,缺乏统一标准。

需要说明的是,一些伪合作社虽然在某些方面不符合合作社特征,但在提高农民进入市场的组织化程度、解决农民的农产品销售困难问题、促进农业和农村经济的繁荣和发展中,也发挥着一定程度的作用<sup>[3]</sup>。

**2.2 组织管理制度不够规范** 大部分合作社都成立了自己的农民专业合作社章程,但极少严格按照章程管理执行。社内决策不民主,多数合作社由龙头企业和生产能人牵头建立,重大决策事件普通社员话语权很少,权力集中在合作社核心人物手里。合作社成员只关心合作社领班人能否帮助其销售产品、提供技术<sup>[4]</sup>,对合作社的管理运作不够重视。

**2.3 分配机制不够合理** 建立的股份结构不合理,中心利益过于集中,合作社的管理主要基于股份的比例,大多数农民被排除在组织管理者之外<sup>[5]</sup>。普通社员持股比例少,存在主要“核心成员”持股现象。

大部分合作社分配机制不够规范,表现在两方面:一是对管理者激励不够,致使管理者动力缺乏影响合作社健康发展;二是不规范合作社大多为农村能人牵头设立,成员分化明显,少数能人掌控合作社,普通成员与合作社紧密程度不够,核心成员获得了多数利益<sup>[6]</sup>。

**2.4 财务管理系统不够规范** 农民专业合作社在发展过程中信用等级低,筹集资金困难。由于《农民专业合作社法》及《农民专业合作社登记管理条例》规定农民专业合作社登记注册不验资、不参加年度检验、不收取任何费用、对违法行为不处罚的“四不”原则,导致监管部门获取企业信用通道不畅,社会信誉度偏低<sup>[7]</sup>。农民专业合作社对自有资产的管理能力不强,财务人员素质不高,专业技能较缺乏,账目系统不规范。大部分合作社缺乏审计部门、监管部门。

**2.5 风险规避机制不健全** 农业生产的风险主要来自于自然风险和市场风险,即使建立农民专业合作社,对这两方面的风险规避依然不能完善,没有建立起相应的风险规避体系。现行的农业保险仅涉及到小麦、母猪、玉米、奶牛4个方面,并且保险办理落实相当有限,风险规避能力很弱。

**2.6 政府对合作社规范发展的支持不足** ①存在对《农民专业合作社法》曲解,政府没有指定相关配套性政策加以限制。目前主要依靠《农民专业合作社法》、《农民专业合作社登记管理条例》指导合作社的建设及保护其利益,法律法规建设相对缺乏,地方上缺乏对相关政策的详细解读。②注册

登记门槛低,手续繁多,办公效率低,运行极不规范。③政府行政规制不足,监督机制不完善,对不规范管理不能进行有效的监督<sup>[8]</sup>。④政府对农民专业合作社管理人员的培训有待进一步加强。⑤政府部门没有完全落实《农民专业合作社法》规定的农民专业合作社享有的税收优惠、金融扶持政策<sup>[9]</sup>。

## 3 烟台市农民专业合作社案例分析

烟台市招远富凯果品专业合作社成立于2010年2月,注册资金300万元。现有成员683户,合作社有果品示范基地7.2 hm<sup>2</sup>,流转土地178.4 hm<sup>2</sup>。带动果农1450户,带动面积400 hm<sup>2</sup>。

合作社注册了“果之星”商标,并通过了“绿色食品”认证。合作社农产品统一购买率达到90%,主要产品统一销售率达到82%,社员收入高于当地同行业非成员农户收入31.6%。2013年合作社共实现销售额超过1000万元,先后被评为市级、省级和国家级示范合作社。目前合作社已建农民大课堂、2500 t冷风库、农业化学品投入连锁超市等基础设施。先后承担了农业部、山东省、烟台市农民合作社示范社示范项目建设任务,并作为全国测土配方施肥现场观摩点迎接了各级领导专家的视察指导。2013年合作社注册了进出口权证,具备了进出口的经营权,可独立进行进出口贸易,成为省内第一家拥有进出口经营权的农民专业合作社,将合作社产品推向了国际市场。

富凯果品专业合作社属于烟台发展较规范的合作社之一,其发展大致有如下几个特点:一是严格标准化。近年来,合作社大力推广标准化发展,将相关标准送到果农手中,按照绿色食品生产规程指导生产,并提供技术培训。二是对基地产品实行产前、产中、产后标准化管理,实行“统一农资供应、统一技术指导、统一包装销售”,为会员提供产前、中、后一条龙服务,并用自备的检测仪检测、二维码标识溯源。三是建立完善的质量安全追溯制度。①通过农户填写《绿色食品生产管理手册》,将实时生产操作情况、用药和施肥灌溉情况进行详细记录,并将这些信息记入农产品质量安全追溯管理系统。②农产品实行合作社统一销售,以户为生产单位,对生产的农产品对应编码输入系统。③在生产企业已建立各项生产制度的基础上,完善了绿色食品生产技术操作规程和质量控制措施,制定了农产品质量安全追溯制度、问题农产品召回制度、责任追究制度等农产品质量追溯配套制度。

## 4 加快农民专业合作社规范发展的对策建议

规范的农民专业合作社需要包含以下几条构成条件:遵循《农业专业合作社法》规定的5项基本原则;制定完善的章程和各项规章制度;召开设立大会;向工商部门申请设立登记,向当地农业经管部门备案;完善组织机构;加强合作社内部管理(包括民主管理、财务管理等)<sup>[10]</sup>。

**4.1 建立统一的农民合作社规范化评判标准和治理结构** 规范农民专业合作社的立社审核登记制度,加强政府职能监督,减少不规范合作社的产生。建立统一规范化评判标准,并严格执行,合理化出资形式。完善农民专业合作社治

理结构,包括社员代表大会制度、理事会制度、监督机制和法人结构的责任体系。

**4.2 加强示范化建设,发挥典型的示范带动作用** 大力培育一批规模大、实力强、辐射面广、带动力强的农业产业龙头企业<sup>[12]</sup>。对发展良好,规范化程度较高的农民专业合作社进行“评先树优”,不断提高其管理水平和带动能力。在继续给予龙头企业项目支持的同时,应加大对农民专业合作社的项目支持力度,鼓励和支持农民专业合作社特别是示范社承担支农建设项目<sup>[13]</sup>。烟台各县市区也树立了各自的发展典型,蓬莱市开展的“五化示范社”建设及授牌活动,龙口市开展的“四有”规范化建设,栖霞市开展的示范社建设评定等,都在当地树立起了一个农民专业合作社发展的标杆,成为烟台市农民专业合作社规范发展的一批样板。

**4.3 建立健全财务管理制度** 依法建立财务管理体系,加强会计核算制度,加强内部管理,使合作社的财务工作人员从整体上提升业务能力与职业素质,除了能够深入了解会计制度外,还要适应农民专业合作社的实际情况,熟悉合作社特有的生产经营模式,对不同的特殊要求都能够处理的得心应手,这必须要从在农民专业合作社从事财务管理和会计工作的人员身上下功夫。

**4.4 健全农民专业合作社的分配机制** 依照章程的规定或社员大会决议确定根据成员的分配比例,返还总额不得低于可分配盈余的60%。在农民专业合作社中存在着劳动回报和资本回报两种情形,交易量作为首要的分配标准,同时考虑对资本的回报,兼顾劳动和资本的收益。因此,在可分配盈余按社员与农业专业合作社的交易量比例返还后,要以社员账户中记载的出资额和公积金份额,以及本农民专业合作社接受国家财政直接补助和他们捐赠形成的财产平均量化到社员的份额,按比例再进行分配<sup>[14]</sup>。同时,合作社也应该建立风险基金,以防范市场风险

**4.5 注重人才培养,提高社员素质** 为社员提供有效的专业技术服务,是农民专业合作社的重要职能。政府应深入农民专业合作社基地开展现场针对性技术培训<sup>[15]</sup>,加大培训力度,培养技术骨干,增加农民专业合作社的科技力量,并应注重培育规范化意识和品牌意识。也应该出台一些优惠政策,鼓励大中专毕业生、大学生村官等知识青年,参加到农民专业合作社的建设中。重视后备人才库的建设,为农民专业合作社的规范发展充实人才力量。

**4.6 完善并落实各项扶持政策,加大扶持力度** 政府需要对合作社加强干预指导,规范和监督其经营运行,提升合作社的经营发展能力,使其沿着正确的方向发展。完善政府部门体系,提高效率。加强对农民专业合作社的审批考察,减少不规范合作社的数量。①加大财政支持力度,加强金融支

持服务,在政府扶持资金有限的情况下,提供针对性的扶持政策,这样有利于扶持政策的效率。②落实用地用电政策。在安排年度新增建设用地计划时,合理安排好新型农业经营主体的扩建、新建项目用地,各项费用执行最低价,对合作社生产设施用地和附属设施用地按农用地管理<sup>[16]</sup>。③帮助农民办理农业保险业务,工商部门帮助培育和发展农民经纪人<sup>[17]</sup>,并鼓励农民通过电子商务平台,进行农产品供求信息的发布<sup>[18]</sup>,直接面对市场。

**4.7 推动专业合作社的协作与联合** 鼓励合作组织之间再合作,以期积小成大,在同国外的农民专业合作社的竞争中占据有利地位<sup>[19]</sup>。在继续鼓励“农超对接”的同时开展“农企对接”,倡导农民专业合作社与龙头企业进行合作,加速农村土地流转和剩余劳动力的转移<sup>[20]</sup>,为专业合作社的联合提供场所便利和人员支持。

#### 参考文献

- [1] 潘天鹏,巩颖慧,王猛.新农村建设视角下农民专业合作社规范发展模式研究[J].山西农业大学学报,2011,10(9):940-944.
- [2] 孔庆乐.日照市新型农业经营主体发展的特点、问题与对策[J].青岛农业大学学报,2013,25(1):15-20.
- [3] 张颖,任大鹏.论农民专业合作社的规范化[J].农业经济问题,2010(4):41-45.
- [4] 张开华,张清林.农民专业合作社成长的困惑于思考[J].农业经济问题,2007(5):62-66.
- [5] 焦必方,吴海鸥.农民专业合作社中农民管理缺位问题[J].开放导报,2013(2):75-78.
- [6] 邵科,朱守银.农民专业合作社发展的不良类型、成因与应对思路[J].农业经济与管理,2014(1):35-41.
- [7] 周建福.农民专业合作社规范发展探析[J].中国工商管理研究,2013(7):65-68.
- [8] 崔宝玉,刘峰.快速发展战略选择下的合作社政府规制及其改进[J].中国农经信息,2013(3):1-12.
- [9] 汪雷,胡联.论农民专业合作社规范发展的制约因素及其对策[J].铜陵学院学报,2009(6):7-9.
- [10] 王于武.如何推进农民专业合作社规范化建设[J].荆州农业信息,2012(1):5-7.
- [11] 吴舰航.发展农民专业合作社 推进现代农业体系建设[J].学理论,2013(1):86-87.
- [12] 戴云峰,吴玲.地方政府在农民专业合作社发展中的职能作用[J].理论观察,2013(6):66-67.
- [13] 万宝瑞.关于农民专业合作社当前急需关注的几个问题[J].农业经济问题,2010(10):9-11.
- [14] 黄晓波,李慧,申江丽.农民专业合作社盈余分配问题与对策[J].商业会计,2011,3(9):65-66.
- [15] 贾自立,张瑞.当前农民专业合作社存在的问题和建议[J].河南畜牧兽医,2013,34(6):29-30.
- [16] 宿爱梅.培育新型农业经营主体 推进现代农业发展[J].青岛行政学院学报,2013(3):40-44.
- [17] 罗辅林.国务院和国家有关部门近期出台的农民专业合作社相关政策及解读(上)[J].云南农业,2013(7):5-8.
- [18] 陈均,娄国升.农民专业合作社发展现状探析与路径选择[J].中国工商管理研究,2013(6):75-77.
- [19] 杨丽艳.国外农民专业合作社发展模式与经验借鉴[J].现代农业科技,2007(13):230-232.
- [20] 孙亚范,王凯.农民生产服务合作社的发展和运行机制分析[J].农业经济问题,2010(11):28-33.