

“三农”决策要参

2013年第44期(总第44期)

清华大学中国农村研究院

2013年12月5日

中央10个一号文件 农民合作社扶持政策“回头看”

内容摘要: 2004年至2013年中央发布的10个一号文件对农民合作社的发展提出了系统的政策指导意见。2006年《农民专业合作社法》的颁布初步形成了扶持合作社的完整政策体系,党的十七届三中全会以来,合作社政策成为政府“三农”政策体系的重要组成部分。近几年,农民专业合作社快速发展,各级政府对农民合作社的财政扶持力度不断加大,对农民合作社税收与信贷的扶持政策不断具体化。未来应尽快解决合作社联社的登记注册问题;尽快出台具体政策,促进农村合作金融规范有序发展;出台相关条例鼓励和规范各类农民合作社的发展;进一步明确政府职责,理清政府与农民合作社之间的关系;尽快将修订农民专业合作社法的工作提上日程。

关键词: 中央一号文件 农民合作社 政府扶持政策

一、中央一号文件一系列相关政策促进了农民专业合作社的发展

2004年,首个新世纪的中央一号文件中明确提出,“积极推进有关农民专业合作社的立法工作”。并提出:“从2004年起,中央和地方要安排专门资金,支持农民专业合作社开展信息、技术、培训、质量标准与认证、市场营销等服务。有关金融机构支持农民专业合作社建设标准化生产基地、兴办仓储设施和加工企业、购置农产品运销设备,财政可适当给予贴息。”该文件提出了建立合作社的财政扶持政策,并将财政扶持的目标锁定在农业生产与经营领域。2006年的中央一号文件又指出,“积极引导和支持农民发展各类专业合作经济组织,加快立法进程,加大扶持力度,建立有利于农民合作经济组织发展的信贷、财税和登记等制度。”从而初步确立了从财政、信贷、税收三大方面扶持合作社的基本政策框架。

在中央精神的指导下,2006年10月,《农民专业合作社法》颁布。法律专门设立“扶持政策”一章,提出了从产业、财政、金融和税收政策全面扶持合作社的法律条款,为政府扶持合作社发展提供了法律依据。

2007年的中央一号文件提出,要认真贯彻农民专业合作社法,支持农民专业合作社加快发展。各地要加快制定推动农民专业合作社发展的实施细则,有关部门要抓紧出台具体登记办法、财务会计制度和配套支持措施。要采取有利于农民专业合作社发展的税收和金融政策,增大农民专业合作社建设示

范项目资金规模，着力支持农民专业合作组织开展市场营销、信息服务、技术培训、农产品加工储藏和农资采购经营。各省、自治区、直辖市积极贯彻落实中央一号文件精神，截至2007年底，全国29个省、自治区、直辖市出台了支持农民合作经济组织发展的专门文件和扶持政策。陕西、湖北还于2007年率先出台了本省实施《农民专业合作社法》办法。此外，关于农民专业合作社的登记条例、财务会计制度、税务规定等也于2008年前后先后出台，从而为农民专业合作社发展提供了强有力的法律保障。

2008年，党的十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出，要“按照服务农民、进退自由、权利平等、管理民主的要求，扶持农民专业合作社加快发展，使之成为引领农民参与国内外市场竞争的现代农业经营组织”。全文多处提到要在完善农村基本经营制度、建立健全农村金融体系、创建新型农业社会化服务体系、加快农业科技创新体系建设、创新农村社会管理等多个领域发挥农民专业合作社的作用，标志着政府的合作社政策已经成为政府“三农”政策的重要组成部分，成为实现政府“三农”政策总体目标、促进农民增收、农业增效、农村和谐的一个重要工具。

2013年的中央一号文件，进一步将合作社的地位和作用提到了前所未有的高度，并指出，“农民专业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。”要更好地发挥农民合作社在现代农业经营体系中引领广大农户的组织带动作用；改革传统集体经济组织产权、实现集体资产保值增值，实现农民受益的重要载体作用；以及成为完善村民自治、形成良好乡风民风，维护农村社会和谐稳定的有效工具。

二、农民合作社扶持政策具体落实情况

（一）农民专业合作社快速发展

2006年《农民专业合作社法》颁布以来，农民专业合作社快速发展，近年来，每月以新增万家的速度递增。据国家工商总局的初步统计显示，截至2013年3月底，全国取得工商注册登记的农民专业合作社达到73.06万家（表1），注册资本达到1.21万亿元。比2011年底分别增长15.04%、25.12%，比2012年底分别增长6.04%、10.06%。农业部经管司估算合作社实有入社社员突破5450万户，占全国农户总量的20%以上，平均覆盖了几乎全部的行政村。

表1 中国农民专业合作社发展概况(2008年~2013年3月)

| | 数量(万户) | 注册资本(万亿元) |
|--------|--------|-----------|
| 2008 | 11. 09 | 0.09 |
| 2009 | 24. 64 | 0.25 |
| 2010 | 37. 91 | 0.45 |
| 2011 | 52.17 | 0.72 |
| 2012 | 68.90 | 0.91 |
| 2013.3 | 73.06 | 1.21 |

数据来源：依据国家工商总局网站资料整理。

（二）各级政府对农民合作社的财政扶持力度不断加大

自 2003 年起，财政部开始安排资金，专门用于财政扶持农民专业合作经济组织的试点工作。当年共安排资金 2000 万元。2004 年，财政部正式启动了“中央财政农民专业合作组织发展资金”项目，大幅度提高财政扶持力度，安排农民专业合作组织的专项资金 7000 万元，同时制定了《中央财政农民专业合作组织发展资金管理暂行办法》。该办法规定，中央财政农民专业合作组织发展资金是指中央财政为支持农民专业合作组织发展而安排的预算支出，并明确了该资金支持农民专业合作组织应当符合的基本条件^①以及重点支持的范围。主要用于合作组织开展技术推广服务、标准化生产、农产品初加工、品牌认证等服务。截至到 2006 年，累计达到了 2.7 亿元。其中自 2005 年起，财政部的“农民专业合作组织发展资金”改为以财政转移支付的方式，直接分配各个省级财政。

2007 年《农民专业合作社法》实施后，中央财政扶持农民专业合作社的发展又迈上一个新台阶，当年财政专项扶持资金就达到 2.25 亿元，接近前 4 年财政扶持资金的总和。并且开始成为带动地方财政增加投入、吸引社会资本投资合作社的重要杠杆。

^①具体包括，“1.依据有关规定注册，具有符合‘民办、民管、民享’原则的农民合作组织章程；2.有比较规范的财务管理制度，符合民主管理决策等规范要求；3.有比较健全的服务网络，能有效地为合作组织成员提供农业专业服务；4.合作组织成员原则上不少于 100 户，同时具有一定的产业基础”。

2010年,农业部与国家发展与改革委员会等7部门联合发布《关于支持有条件的合作社承担国家涉农项目的具体办法》,明确将符合条件的农民专业合作社作为涉农项目的建设承担主体之一,而且同等条件下优先安排。截至当年底,中央财政的农民专业合作社扶持资金达到11.31亿元,并带动省级财政27.02亿元,以及地市县财政57.8亿元。其中中央财政扶持资金仅占10%,其余主要是地方财政的投入(见表2)。

2012年,党的十八大提出要“四化”同步,构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。到2012年底,从中央到地方,支持农民专业合作社的扶持资金规模达到历史最高点。其中,财政部当年扶持资金安排8.5亿元,2007~2012年财政扶持资金的增幅达到33.6%,累计31.5亿元。地方各级财政也从重点加强农民专业合作社的示范社建设入手,加大对农民专业合作社的扶持力度。2013年的中央一号文件更具体地提出:“安排部分财政投资项目直接投向符合条件的合作社,引导国家补助项目形成的资产移交合作社管护,指导合作社建立健

表2 农民专业合作社财政扶持资金(截至2010年)(单位:%,亿元)

| | 中央财政 | 省级财政 | 地市县财政 | 其他 | 总额 |
|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 财政扶持金 | 11.31 | 27.02 | 57.80 | 12.20 | 108.33 |
| 占比 | 10.43 | 24.94 | 53.36 | 11.26 | 100.00 |

资料来源:农业部农村经济体制与经营管理司等编著,《中国农民专业合作社发展报告(2006~2010)》,第37页,中国农业出版社,2011年。

全项目资产管护机制。增加农民合作社发展资金，支持合作社改善生产经营条件、增强发展能力。逐步扩大农村土地整理、农业综合开发、农田水利建设、农技推广等涉农项目由合作社承担的规模。对示范社建设鲜活农产品仓储物流设施、兴办农产品加工业给予补助。”

（三）对农民合作社税收与信贷的扶持政策不断具体化

2009年的中央一号文件提出：“加快发展农民专业合作社，开展示范社建设行动。加强合作社人员培训，各级财政给予经费支持。将合作社纳入税务登记系统，免收税务登记工本费。尽快制定金融支持合作社、有条件的合作社承担国家涉农项目的具体办法。”

2012年的中央一号文件进一步提出：“有序发展农村资金互助组织，引导农民专业合作社规范开展信用合作。完善符合农村银行业金融机构和业务特点的差别化监管政策，适当提高涉农贷款风险容忍度，实行适度宽松的市场准入、弹性存贷比政策。继续发展农户小额信贷业务，加大对种养大户、农民专业合作社、县域小型微型企业的信贷投放力度。”以及“扶持产地农产品收集、加工、包装、贮存等配套设施建设，重点对农民专业合作社建设初加工和贮藏设施予以补助。”针对现实中出现的问题，2013年的中央一号文件更具体地提出：“在信用评定基础上对示范社开展联合授信，有条件的地方予以贷款贴息，规范合作社开展信用合作。完善合作社税收优惠政策，把合作社纳入国民经

济统计并作为单独纳税主体列入税务登记,做好合作社发票领用等工作。创新适合合作社生产经营特点的保险产品和服务。”

三、进一步促进农民合作社发展的政策建议

近几年农民合作社得到了快速发展,但仍存在一些亟待解决的问题,需要通过创新制度和完善政策加以解决。

(一)尽快解决合作社联社的登记注册问题

2013年中央一号文件提出:“积极探索合作社联社登记管理办法”。建立合作社的垂直组织系统是保持合作社自治、减少政府干预的重要一步。合作社在地区及全国一级的联合会可接管政府的一部分职能,有效地完成监督、审计、指导、技术援助、教育、培训等任务。这些任务都要求有专业化的人员及设施,只有有一定规模的组织形式才能经济合理地、有效地行使这些职能。应加快贯彻2013年中央一号文件精神,出台试点方案,解决合作社联社的登记注册问题,为合作社增强实力,改变目前小、散、弱的现状,快速提升市场竞争力,创造最便捷的途径。

(二)尽快出台具体政策,促进农村合作金融规范有序发展

党的十七届三中全会《决定》提出:“允许有条件的农民专业合作社开展信用合作”。此后的几个中央一号文件中都提到发展农民的信用合作。根据银监会的数据,截至2013年5月底,银监会批准组建的农村资金互助社仅49家,资产总额15.3亿元。此外是各类型的民间信用合作组织。如各级扶贫办组建的以财政扶贫资金为引导的村级扶贫互助社,覆盖了全国1.6万个贫困

村；全国扶贫基金会组建的农户自立服务社，全国约70余家；部分省份试点组建农民资金互助社，其中多数没有注册登记。由于专业合作社不需要验资，注册准入的门槛又很低，一些以资金赢利为目的的公司或放款人，也以合作社资金互助部门的名义吸收股金和农民闲散资金，用于对外投资或放贷赢利，混淆了合作金融与民间借贷的界限，扰乱了金融秩序。也使农户与农村企业难以获取贷款的局面无法得到根本改观。

建议国务院尽快出台发展农民信用合作的具体指导意见，进一步明确合作金融的基本性质，有效防止合作金融的异化。应该以社区为依托发展农民的资金互助组织，专业合作社开展资金互助，应首选以专业农户社员为主体、地缘性强、相对封闭的合作社，以熟人社会为基础，充分利用邻里亲友间的信用作为无形的抵押资产，保证资金的安全运营。

（三）出台相关条例鼓励和规范各类农民合作社的发展

中国目前只有一部《农民专业合作社法》，但现实是农村各类合作组织在出现和发展，却没有相应的法律法规作为发展的依据。2013年中央一号文件提出：“大力支持发展多种形式的新型农民合作组织”。农村改革至今，对村组社区合作组织、村组集体经济组织、村组社区组织这几个概念尚未界定清楚，农村合作金融组织和农村社区综合性合作组织的发展也受到政策和法规缺失的制约。在综合性农民专业合作社法的制定条件尚不具备的情况下，应由国务院出台农村社区合作组织等其他类型农民合

作社的具体指导条例,以促进各种类型农民合作社的发展。

(四)进一步明确政府职责,理清政府与农民合作社之间的关系

《农民专业合作社法》规定,“农业行政主管部门和其他有关部门及有关组织,依照本法规定,依据各自职责,对农民专业合作社的建设和发展给予指导、扶持和服务”。该法律没有明确对合作社监管的职责。监管与合作社的自治并不矛盾。监管并不意味着行政干预。政府有关部门对各类企业及社会团体开展财务监督、审计、年检等,是政府职能的体现,如果不对合作社进行这些工作,是政府的失职。应加强对获得政府扶持资金合作社的监管力度。建议政府规定,凡是获得政府项目扶持资金补助的示范社,其财务管理应当受到政府农经部门和乡财政的监督,包括资金的使用情况,资金收益的分配情况。以保障政府扶持资金不被个别人所利用,而是让全体成员受益。在有条件的地方,可以考虑通过政府买单的方式,委托专门的有资质的部门进行示范社财务的统一管理,以帮助合作社解决存在的财务人员普通短缺的问题。

(五)尽快将修订农民专业合作社法的工作提上日程

《农民专业合作社法》颁布7年来,在促进农民专业合作社快速发展、提升农民的组织化程度、缓解农产品卖难问题,提升农产品的市场竞争力,完善农业产业化的经营模式和经营水平,加强农产品质量安全,增加农民收入,促进农村社区建设等方面发

挥出了不可替代的积极作用。但是经过6年多的运行,《农民专业合作社法》也暴露出了一些问题和缺陷,无法适应农民专业合作社发展的新形势和创新实践。有鉴于此,2013年中央一号文件明确提出要“抓紧研究修订农民专业合作社法”,应尽快将这项工作提上议事日程并加以落实。

中国社会科学院农村发展研究所 张晓山

中国社会科学院农村发展研究所 苑 鹏



清华大学中国农村研究院

地址: 北京·清华大学公共管理学院 301 室(邮编 100084)

电话: 86-10-6277 3526

传真: 86-10-6279 6949

电子邮箱: cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址: <http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号: TH-T-1021

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)