

“三农”决策要参

2016年第9期（总第135期）

清华大学 中国农村研究院

2016年5月31日

“三位一体”式改革有望成为 供销社提升为农服务职能的有效路径*

内容摘要：浙江省慈溪市以建设市、镇两级农民合作经济组织联合会（简称“农合联”）为主体，并在此基础上深入开展以生产、供销和信用合作为主要内容的“三位一体”式农民合作经济体系改革，探索出一条为农服务实体化有依托、为农服务资源整合得优化的合作经济改革路径，有效提升了供销社的为农服务职能，增强了新型农业经营主体的横向、纵向联合，较好地解决了为农服务需求加总和配置优化等问题。建议在强化改革配套、理顺职能分工等方面，加大对“三位一体”式农民合作经济体系改革的支持力度，使之成为供销社提升为农服务职能的重要实现形式。

关键词：“三位一体” 供销社 为农服务

*本文为清华大学中国农村研究院2015年暑期农村调查研究成果。

一、慈溪市“三位一体”式改革的主要做法

从 2012 年被列为浙江省农村经济改革试验区试点以来，慈溪市以农村合作经济体制改革为主题的试点改革，从最初“一体系、四合作”的改革思路，发展到 2014 年结合供销社改革，提出生产、供销和信用合作“三位一体”式农民合作经济组织体系的改革框架，主要从体系设计、机构设置、治理建设和合作提质四个方面，提升了供销社的为农服务职能。

（一）体系设计方面，以建立市、镇两级农合联为核心，着重做好合作联合及为农服务的载体搭建工作

不论是 2012 年的“一体系、四合作”，还是 2014 年提出的“三位一体”的农合联改革，慈溪市合作经济体制改革实际上均试图通过强化农业经营主体间的合作联合，缓解现阶段统分结合的双层经营体系中“分”的积极性已经得到较好的贯彻和实施，但是“统”的优势和积极意义较少得到有效发挥的问题。发挥“统”的优势，关键是建立起“统”的载体，理顺为农服务的各种体制机制。改革升级版的慈溪市“三位一体”农合联改革，核心解决的是农民合作经济体系运转及为农服务的综合载体缺乏问题。对此，慈溪市的具体做法是通过成立市、镇两级农合联组织，分别对全市和镇一级的合作经济事务进行统合领导，并以此为基础对各类为农服务资源进行优化整合。

具体体系设计方面，市、镇两级农合联均注册为会员制社团型法人组织。市一级农合联建设与供销社改革相结合，会员主要

由镇一级农合联、较大型的农业龙头企业、跨镇农业经营主体和市一级的各种为农服务组织及涉农部门的政府工作人员组成，重点通过设立农合联执委会、合作基金和资产管理公司等机构，实现市一级农业合作经济与为农服务载体的实体化运作。镇一级农合联建设则与镇层面涉农职能转移及为农服务资源整合相结合，依托专业合作社联合社、镇级农事服务中心及镇农业公共服务中心等平台成立镇农合联，会员主要是本镇从事农业生产经营的家庭农场、农民专业合作社、为农服务组织等，负责指导和引领镇一级的农业经济合作，并承担转移整合的各种为农社会化服务。

截至 2015 年 8 月，慈溪市一级农合联共有会员 151 名，其中家庭农场、专业合作社和农业龙头企业会员共 107 名，占会员总数的 70.86%。全市 16 个镇（街道）全部成立了镇一级农合联组织，共有会员近 1400 名，家庭农场、合作社、种植大户与农业企业在会员总数中占近七成；新型农业经营主体以外的普通农户，通过村集体经济股份合作社与镇农合联建立联接。镇农合联会员中，农资、农技、农机、植保、供销、加工、金融等为农服务的会员数接近三成。相比之前的改革思路，以建立市、镇两级农合联为核心的“三位一体”式改革，使得合作经济发展及为农服务不论在组织保障还是资金支持方面，都有更有力的依托和支撑。

（二）机构设置方面，以有利于功能发挥为准则，着重解决合作联合和为农服务的有效运转问题

充分发挥“统”的优势，建立为农社会化服务体系，核心是

解决社会化服务体系的有效运转和功能发挥问题。慈溪市农合联改革以功能发挥为准则，着重探索了市、镇两级农合联有效运转的机构职能保障问题。

具体机构设置方面，市一级农合联以市供销社改革为基础，在机构职能方面做了如下“加减法”优化。执委会以市供销社原班人员为主体，一是分离出供销社原有的资产管理功能，成立独立的资产管理公司，实现供销社资产管理与为农服务职能的分立处置；二是按照“三位一体”的合作内容，在供销社已有供销职能之外，分别成立引导生产和信用合作的职能部门，充实农合联执委会的为农服务内容，提升为农服务的供给能力；三是设立初始总额为 600 万元的为农服务基金，并将资产管理公司每年盈利的 20% 上缴充实该基金，夯实市农合联为农服务功能发挥及可持续运转的资金基础。资产管理职能的分立、为农服务功能的充实以及设立为农服务基金，较好地解决了供销社发展历史上长期存在的生存与发展两大职能之间的内在紧张矛盾，为新时期供销社为农服务功能的有效发挥提供了较为有力的物质条件和机制保障。

与市一级农合联更多做职能“加减法”优化不同，镇一级农合联讲究的是因地制宜地推进职能转移。具体机构设置方面，同样秉承有利于功能发挥的准则，依据镇情，分别以较大的专业合作社联合社、镇级农事服务中心或农业公共服务中心为主体设立镇农合联，并逐步实现传统上以镇农业线（办）为主体的农情调

查、策划、信息、农机、农技、植保等为农服务功能的重新整合并向镇农合联转移。未来，有关政策性为农服务职能，将通过政府向农合联购买服务实现。相比之前，培育镇农合联统合为农服务，至少从两个方面理顺了镇级为农服务的体制机制。一是有助于改善传统行政体制下为农服务人手有限、专业堪虞以及时常受到镇中心工作挤压挤占的问题，有利于提升为农服务的专业化和独立性；二是有助于改善传统体制下公共服务的需求加总困难问题，以市场主体为主要成员的农合联组织，能更有效地集结社会化服务需求信息，更好地解决现阶段及将来需要什么样的社会化服务和怎样提供社会化服务的问题。

（三）治理体系建设方面，以机制设计为依托，着重解决合作联合和社会化服务的为农姓农问题

充分发挥“统”的优势，让合作联合与社会化服务体系建设的创新更有生命力，还需真正做到“统”的为农、姓农和惠农。慈溪市的农合联改革着重从机制设计入手，做了如下几方面的探索。

一是运行机制的设计方面，市农合联实行“议行分立”原则，并设立独立的监事会制度。由会员选举产生的理事会是农合联的最高权力机构，执委会的年度计划、预算方案等重大事项均需要在理事会上通过。市农合联理事会三分之二的理事均为农业从业主体，多数是社会化服务的需求方。监事会同样通过选举产生，成员包括熟悉慈溪市“三农”及在当地农业领域有一定威望的退休干部和市场主体等，可以对理事会和执委会的各种方案及其执

行情况进行监督并提出异议。理事会、监事会和执委会的分立设计，以及以市场主体为主的成员构成，有利于从机制上保障农合联的整体运行，更多从市场需求主体的角度考虑问题，更多照顾并惠及真正农业从业主体的利益，这也有利于改善传统供销社体系下为农服务往往存在以部门为中心的离农倾向问题。

二是上下级农合联的关系处理方面，慈溪市的镇农合联是市农合联的会员单位，但后者对前者仅有业务上的指导关系。而且，作为市农合联最高权力主体的市农合联理事会，31名理事中仅有7名为政府部门工作人员，其余均为农业企业、专业合作社和家庭农场的负责人。另外，按照慈溪市农合联改革方案的设计，未来农合联运行成长起来后，政府工作人员都将从中退出。市、镇两级农合联关系定位摆脱了上下级行政依附，在治理方面更多依赖真正的农业市场主体，这实际上有助于改善传统供销社体制下僵化的上下级行政关系所引发的多目标冲突、低效率及脱离当地农情等问题，最终有利于实现农合联的真正姓农、为农和惠农。

（四）效能发挥方面，以多样化连接和合作社提质增效为抓手，增强合作联合及为农服务的带农促农

发挥“统”的积极作用，提升“统”的效能，就是要让合作联合及社会化服务以需求为导向，切实提升“统”对普通农户的辐射带动作用。慈溪市的农合联改革主要通过推动多样化的合作连接，及专业合作社的提质增效等做法，实现“统”的带农促农。

合作连接方面，慈溪市的农业经营主体开展了包括“产销加

工企业+合作社农户”的土地股份合作模式、“产销加工企业+订单（加盟、股份）家庭农场”、合作社联合社内的品牌合作等在内的多种连接方式与多样化内容的合作联合，加强合作联合与社会化服务对普通农户及其他农业经营主体的辐射带动。统计数据显示，2014年慈溪市实行产加销合作的专业合作社占全市农经管理部门统计合作社总数的62.75%；统一购买生产资料的占比为49.51%，比2013年提高了近10个百分点。立足于各经营主体的比较优势，以产业链合作为基础、以需求为导向的多样化合作连接，有利于打破供销社参办领办合作社模式下较为单一的股份式“形式合作”困局。

专业合作社的提质增效方面，慈溪市的农合联改革主要致力于以下几个方面的工作，以增进农合联的带农促农。一是以联合社或农合联为载体，通过财务代理或会计代理，规范合作社的财务管理，提升合作社的内部治理，增强对普通社员的利益保障；二是有效整合农残检查、农技、植保等多种服务功能，为镇域农户生产提供便利的“一站式”“一条龙式”服务；三是由市农合联和农商行建立战略合作关系，筛选一些运行良好的专业合作社，对试点专业合作社的种子信用基金放大8倍进行封闭式的信用合作贷款，通过新业务拓展提升专业合作社的带农促农职能。

二、“三位一体”式改革存在的问题及挑战

慈溪市的农合联改革，分别从体系设计、机构设置、治理建设及合作提质四个方面，对提升供销社的为农服务职能做了有益

探索。但是，作为一项试点改革，慈溪市的农合联改革在改革配套、主体能力、资源整合和合作基础方面也面临一些问题和挑战。

（一）行政体系的上下配套不明确，使得改革的接续性面临挑战

与所有试点改革均面临宏观环境及上层行政体系的配套挑战类似，慈溪市“三位一体”的农合联改革在行政体系匹配方面也存在困难，这对后续改革的接续性构成挑战。一方面，由于慈溪市的农合联改革是结合市供销社改革开展的，甚至在某种程度上是在改造市域供销社体制，因而在供销社全国及省、市三级体系的资产属性、职能定位等方面没有做出应有调整或进一步明晰的前提下，后续慈溪市的新型供销社如何做到与供销社整个行政体系运转及考核等协调一致，将是一个不小的挑战。另一方面，慈溪市的农合联改革旨在整合市域及镇域为农服务的各种资源，因此在纵向为农服务及相关管理体系没有做出应有规整的前提下，以农合联为主体的新型为农服务体系，如何与更广的农业社会化服务管理体系相适配，同样也是未来政策实施及考核等不容回避的问题。

（二）主体为农服务能力较为欠缺，使得改革的持续动力动能面临挑战

如前所述，虽然相比原有供销社体制，慈溪市农合联执委会治理机制引入了更多的市场经营主体，也对为农服务做了相应扩充，但是依托现有供销社为主体建设的农合联执委会，事实上不

论是为农服务的能力还是声誉都较为欠缺，这对改革动力动能的持续构成现实的挑战。一方面，囿于长期相对单一的资产管理功能，慈溪市现有供销社人员年龄结构较为老化（平均年龄达到45岁），理念及人力资本储备与实践为农服务职能都存在不小适配困难。另一方面，未来扩充职能新引进的人员，如何实现新老编制体系相衔接和过渡也是一个需要妥善考虑的问题。最后，以领办参办为主要形式、以资产保值增值为导向的传统供销社为农服务，亟需切实转变目标并积累相应的为农服务声誉。

（三）为农服务资源整合较为困难，使得改革的落地进程面临挑战

慈溪市农合联改革的一个主要方面是为农服务资源的整合优化。一方面，这不仅涉及到市、镇两级传统为农服务及相关管理职能面上的梳理、分离和调整，背后事实上更多牵涉到市、镇两级农业线上的人员、资源、经费等方方面面的重新安排。如何设计出既与改革目标相一致，又与部门利益相兼容的职能调整方案，是事关改革能否有效落地的关键挑战。另一方面，为农服务资源整合也涉及承接能力不足问题。如何在现有专业合作社普遍较弱、农事服务中心等大多还是依托已有农业线行政人员力量现状的基础上，强化农合联的为农服务能力，是一个值得思考的问题。

（四）合作联合的基础较为羸弱，使得改革的实际效能发挥面临挑战

虽然在会员组成及治理主体方面，慈溪市的农合联在打造真

正农业经营主体的联合方面做了许多设计和设想，也在为农惠农方面取得了一定的效果，但是由于合作经济基础整体仍旧较为羸弱，和产销加工企业相比，合作社及普通农户在合作中依旧处于相对劣势，同时运行规范的合作社占比，以及带动普通农户的数量方面仍旧较为有限，因而总体来看，农合联改革对广大普通农户辐射带动的方式、路径和机制，还有待进一步探索。

三、进一步推进“三位一体”式改革的政策建议

为农服务体系的增效升级是现阶段转变农业生产方式的一个重要环节。要让“三位一体”式改革切实成为供销社提升为农服务职能的有效路径，应着重做好以下三个方面的紧密结合。

（一）要把“三位一体”式改革与供销社改革更加紧密结合起来，强化改革的主体能力建设

慈溪市“三位一体”式改革为供销社提升为农服务职能探索了一条可行路径。建议新一轮供销社改革把慈溪市“三位一体”式改革的有益元素吸收到改革的总体设计中来，在为农服务理念、机制设计和人财物保障等方面，进一步统一思想、坚定方向、强化认识，加大支持力度，提升供销社为农服务的能力和实力。市县一级的供销联合社要积极成为域内为农服务体系和合作经济改革主体任务的承担者，进一步强化为农服务的主体能力建设；基层社的发展要以效率效能为准则，提升实力，切实承接承载好为农服务职能。市县以上的供销社联合社要及时转变工作考核思路，要在进一步明确资产归属及运营管理等方面，为下级社的为农服

务职能的提升与改革提供更多支持。

（二）要把“三位一体”式改革与理顺为农服务管理体系更加紧密结合起来，加快为农服务职能整合转移

理顺为农服务管理体系是“三位一体”式改革提升为农服务效率效能的重要前提。要以“三位一体”式改革推进为契机，鼓励县市一级进一步梳理各项为农服务职能，对经营性职能和管理职能有效分开，引导县市一级为农公共服务的各项资源进行有效整合，从理顺为农服务职能、提升为农服务效率的全局出发，制订好为农服务职能转移的目录、路径和时间表，将职能转移脱钩与承接主体培育及能力建设结合起来，稳步有序加快为农服务职能向农合联等新型农业公共服务主体转移。

（三）要把“三位一体”改革与新型经营主体培育更加紧密结合起来，夯实改革的合作经济基础

为农服务职能的提升，要以厚实的合作经济基础作为支撑。现阶段，要把推进“三位一体”式改革与新型农业经营主体培育更加紧密地结合起来。一是要鼓励专业合作社和家庭农场等加入农合联这类农业主体的合作连接组织，发挥好新型经营主体在合作联合中的中坚作用，通过公共事务参与类培训，增强新型经营主体在合作连接组织中的有效参与，提升合作议事能力。二是要通过推进家庭农场、专业合作社的规范升级，拓展多种形式的基于家庭农场和专业合作社等新型主体的合作联合形式，增强合作经济实力，进一步发挥合作联合对参与农户的辐射带动作用。三

是要加大对基于专业合作社的合作金融发展的支持力度，强化对专业合作社及合作经济发展的金融扶持。

国务院发展研究中心农村经济研究部 陈春良



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）