

# “三农”决策要参

2018年第4期（总第222期）

清华大学 中国农村研究院

2018年3月16日

## 以治理优化为重点 促进农民合作社规范健康发展\*

**内容摘要：**合作社治理问题决定组织益贫属性，深刻影响组织发展水平和财务绩效。推进治理优化是合作社规范化建设的迫切要求，是提高盈利能力的内在需求，也是发展水平评价的客观需要。当前我国农民合作社发展既嵌入于相对不完善的法律和政策环境，也嵌入于日益竞争激烈的市场环境，还嵌入于日渐明显的成员异质性环境。要实现合作社治理优化，需要在公平和效率之间谋求某种制度平衡，构建以权力制衡为核心的静态治理结构，建立以科学决策为导向的动态治理机制，引导成员进行业务、资本和管理参与。建议政府部门进一步完善优化法律法规、工商登记、财务管理、财政审计和培训教育等方面的政策举措。

**关键词：**农民合作社 治理结构 治理机制 成员参与

\*本文为国家社科青年基金项目（编号：14CJY042）和农业部软科学课题（编号：D201748）的研究成果。

党的十九大提出实施乡村振兴战略，实现小农户和现代农业发展有机衔接，2017年12月第十二届全国人大常委会第三十一次会议表决通过新修订的《农民专业合作社法》，这些都为农民合作社发展提供了新的重大契机。但当前我国农民合作社仍处于发展初期，合作社质量参差不齐、规范化水平不高，制约了合作社功能作用的充分发挥，也影响了社会各界对合作社价值的准确认知，迫切需要以治理优化为重点促进农民合作社规范健康发展。

## 一、优化农民合作社治理的必要性

农民合作社治理内容既包括由成员大会、理事会、监事会、经理层等组成的静态治理结构，也包括由决策、激励、监督等规则构成的动态治理机制。合作社治理问题非常重要，它决定合作社的益贫属性，深刻影响组织发展水平和财务绩效。

1. **合作社规范化建设的迫切要求。**过去几年，农业部等有关部门出台了合作社规范发展意见，有力促进了合作社规范化发展。但必须看到，占相当比重的合作社仍然存在民主治理失序、少数能人控制等问题，影响了合作社的整体形象和质量。部分社会媒体和一些学者也表达了对合作社存有“虚、假、空”情况的担忧，合作社治理方面的问题亟待解决。

2. **合作社提高盈利能力的内在需求。**在当前农业产业链条加速整合、社会资本加速进入农业以及国外农产品不断涌入的环境下，大量合作社组织制度不完善、治理结构不合理，不仅影响合作社的规范健康发展，也深刻影响合作社盈利能力的提高和合作社成员收

入水平的提升。

**3. 合作社发展水平评价的客观需要。**在合作社财务指标数据存在一定程度缺失或失真的情况下，用财务数据评价合作社发展绩效存在缺陷。同时，一些合作社虽然能够盈利，却缺乏对小农户的带动能力；也有些合作社运作规范，但市场竞争能力不足。因此，如何准确研判合作社治理状态，并科学评价合作社的绩效水平，需要不断创新方法和思路。

## **二、优化农民合作社治理面临的挑战**

合作社治理优化的难点在于：其既嵌入于相对不完善的法律和政策环境，又嵌入于日益竞争激烈的市场环境，还嵌入于日渐明显的成员异质性环境，治理优化面临多重因素干扰。

**1. 嵌入于相对不完善的法律和政策环境，使合作社治理优化面临工作任务繁重、外部监管困难难题。**当前合作社的设立登记，坚持了低门槛、包容性原则。设立合作社的发起者人数最低只要五名，没有明确每家农户只能有一个代表加入合作社，也没有规定成员必须入股。这使一些以获得政策支持为目的的个体（组织），很容易借用家族成员（员工）身份证注册登记合作社，从中获取本不该享受的公共政策资源。同时，由于现有成员变更等工商备案程序相对繁琐，很多合作社不及时变更成员，导致这些合作社的工商登记成员数与实际成员数不相符，工商登记数据和实际情况“两张皮”。此外，农业部门合作社管理专职人员少，兼职工作多，经费保障不够，信息化保障条件配置相对滞后，对工商等相关职能部门也缺乏协调能

力。这使得农业部门面对数量持续增长的合作社，任务日渐繁重，方法不多、抓手不足，心有余而力不足，外部动态监管难度不断增大。

**2. 嵌入于日益竞争激烈的市场环境，使合作社治理优化不得不妥协于组织生存发展难题。**近年来，农业产业领域尤其是农产品零售端，在消费者需求升级、互联网技术革新和工商资本大规模进入的背景下，正在发生剧烈变化，农产品销售市场竞争愈发激烈，大型渠道商、零售商日趋掌控定价话语权。而合作社由于起步较晚、能人欠缺，合作社间联合与合作不够，因而在品牌打造和渠道推广等方面的能力偏弱，缺乏产品定价权和利润空间。在此背景下，合作社治理优化的紧迫性远不如农产品销售渠道开拓，组织发展焦点转移到了市场经营方面，这也削弱了合作社内部治理优化的自觉性，容易忽略民主管理等相对隐性的制度建设。

**3. 嵌入于日渐明显的成员异质性环境，使合作社治理优化面临内部民主监督能力不足难题。**多数农民缺乏合作社思想的熏陶，他们加入合作社往往看重的是顺利销售农产品，获得即时的销售溢价，但这种业务参与并不稳定，更像市场买卖关系；很多农民成员不愿意拿现金入股、进行资本参与，认为入股合作社风险大于机会；多数农民成员的管理参与流于形式，对合作社重大事项决策的影响力可以忽略不计。再考虑到传统农户专业知识技能普遍不足，最多围绕个人的生产经营活动向合作社发发牢骚、提点意见，很难助力合作社经营决策。这容易使少数能人在合作社中拥有优势话语权，民

主治理特征弱化，组织容易丧失“人合”属性，日渐趋向“资合”与公司化发展。

### 三、优化农民合作社治理的基本思路

要实现农民合作社治理优化，既需要构建以权力制衡为核心的静态治理结构，也需要建立以科学决策为导向的动态治理机制，还需要引导成员进行业务、资本和管理三个维度的全面参与。

**1. 在惠顾结构上，通过开展订单收购和提供优质服务，增加成员业务参与稳定性。**依托订单收购、保底价格、年底分红等方式，稳定与成员间的交易关系，力所能及地为农户提供优惠农资供应，为其提供土地代耕、代种、代收等方面的专业化服务，用优质的服务赢得成员信任，提高成员业务参与的稳定性。

**2. 在股份结构上，通过人人持股和限定上限的方式，增加成员资本参与均衡性。**明确每位入社成员都要出资入股合作社，强化成员人人入股，限定单个成员持股上限（如 20%）等，确保资本参与的均衡性。

**3. 在民主管理上，通过完善成员入社和成员大会制度，改进成员管理参与。**建立“一户一人”制度，即明确每个家庭只允许一名代表参加同一合作社，提高设立成员最低数量（如最低 10 户成员）；降低成员代表大会设立门槛（如超过 100 人就可设立），消除规模扩大带来的普通成员管理参与难度提高、管理参与流于形式的问题。

**4. 在治理结构上，通过完善理事会、监事会和经理层，构建权力静态制衡状态。**着力在合作社中培养出一批核心业务骨干，协助

理事长做好重大事项决策；在成员中寻找出德高望重、有责任心的能人牵头组成监事会，监督组织重要决策；聘请有闯劲、有创意的年轻人与合作社内的精英成员共同承担日常业务运营工作。

**5. 在治理机制上，通过建构决策、激励、监督规则，增强动态治理的科学性。**科学的动态治理机制的建构，既需要一整套的规则制定，又需要合作社持续的自我实践。政府部门可以通过发布决策、激励、监督规则的示范性规定，帮助合作社少走弯路；还可以通过阶段性的典型案例讲解示范，以及年度性的先进典型总结评选等方式，为合作社提供现实模板参考。

#### **四、优化农民合作社治理的政策建议**

必须认识到，合作社在组织治理问题上需要在公平和效率之间谋求某种制度的平衡，设计出更为合理的治理机制，形成优化的治理结构，这就需要政府部门进一步创新有关政策举措。

**1. 改进配套法规和管理规定，完善合作社治理优化的制度框架。**在合作社设立登记低门槛、包容性原则下，应考虑通过修订国家农民专业合作社示范社评定及监测办法等配套文件，为合作社治理优化提供更切实可行的制度依据和保障。同时，积极寻求全国人大支持，争取后续修法释法方面的制度和工作的改进。

**2. 完善工商登记办法，调整合作社治理优化的门槛条件。**借力互联网信息化的技术红利，探索便捷化的成员变更登记手续；允许合作社在驻地远程申报和提交基础性登记、备案、变更等方面的证明材料，提高合作社依法报备简便性，借此提高工商数据的真实性。

**3. 开发财务管理系统，创造合作社治理优化的数据基础。**鼓励各地农业部门与财务软件领域的专业公司合作，开发推广更加适合合作社特点的财务管理云端软件。鼓励合作社填报形成的财务数据，既能转化为农业部门监测合作社治理状态的基础数据，又能成为金融保险公司开发相关产品的支撑数据，更好地监管和服务合作社的规范持续发展。

**4. 强化财政资金审计，用好合作社治理优化的外部抓手。**建议财政、发改等项目支持部门以及政府审计部门，强化对合作社使用的财政资金的专项审计，形成稳定有序的审计作业流程和审计结果通报处理机制，通过强化外部监管，督促合作社加强内部治理规范。

**5. 创新培训教育方式，奠定合作社治理优化的群众基础。**建议教育、人社等部门拓宽合作社受训群体，围绕财会人员、营销人员等农村实用人才展开专题性知识技能培训；面向普通成员展开专题科普教育，提高全体成员的民主参与意识和专业参与技能。借助公众号、头条号、短视频、声媒体等平台媒介，创新方式开展农民群众喜闻乐见的（移动）互联网在线教育和现场示范教学；支持高等院校、科研院所专家团队不定期到合作社现场指导服务，提高教育培训针对性。

	邵 科
农业部管理干部学院	于占海
杭州电子科技大学	吴 彬



## 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 612 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>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

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）