

苑鹏：农民专业合作社规范化发展、一石击“四鸟”——密云县的经验

作者： 发布时间： 2007-4-10 7:50:28

近年来，随着政府日益加大了对农民专业合作经济组织的扶持力度，规范化发展再次被提到了议事不可回避的一个敏感话题。规范化，顾名思义，是使其合乎一定的标准。但是在农民专业合作经济组织多，在“要不要规范”、“规范什么”上面都存在着巨大的分歧。典型的代表观点认为，中国农民专业新农村建设的历史新时期，中国农村面临的一个严重问题是农民组织化程度太低，因此目前的核心问题来，共同闯市场。如果过于强调按照国际合作社的基本原则来规范现行各类农民专业合作经济组织的发当中的绝大多数就会被排除在外，从而不利于农民专业合作经济组织的发展。

然而政府面临的一个不可回避的问题是，在缺少立法规定的制度背景下，相当多的地方政府在实际合作社的办法，即，“凡是能把农民组织起来、帮助农民把产品卖出去就是合作经济组织”，“只要与不少“公司+农户”、“农民经纪人+农户”、以及农民合伙企业、股份制企业等多种非合作社经济组织名下，广大农民社员并没有成为合作社的所有者，相应地，也没有获得他们应当获得的利益；相反合组织、个人所利用。这样一来，就向我们提出了一个尖锐的问题：如何保证政府的扶持政策公平地被农受益，避免伪合作社侵犯农民利益？尤其是在《农民专业合作社法》即将颁布、中央和地方各级政府对一个历史新高的背景下，促进农民专业合作社的健康发展已经是当务之急。

密云县政府在推进农民专业合作社的发展实践中，先行一步，从2004年开始推进短短两年的规范有果显著，实现了一石击“四鸟”：农民社员收入提高、龙头企业竞争力增强、基层政府服务功能改善、云开展农民专业合作社规范化实践的基本做法和基本经验。

一、密云开展农民专业合作社规范化的背景

与国内其他地区农民合作经济组织发展的历史阶段相类似，密云的农民专业合作经济组织发展也科协兴办农民专业技术协会，解决农民在调整产业结构、发展经济作物中遇到的新技术、新品种的来源难，开始涉足农业生产流通领域，利用各种社会资源发展农民专业合作社，开展销售农产品、共同购买

进入21世纪以来，随着北京市大力推进都市型现代农业的发展战略，密云的农村和农业发展面临着相应地，农户的生产面临着标准化、专业化、规模化的挑战，农户依靠个体力量显然无法解决这些问题，统计的各类农民专业合作经济组织达到了356家，但是其中绝大多数是农民专业技术协会，没有开展经司、服务中心、养殖场等形式出现，与农民社员的关系基本是一买一卖的商业关系，没有建立起风险同何真正把农民组织起来，让农民通过自己的组织进入市场、增强市场竞争力，密云县委县政府决定从培作经济组织入手。

2003年，县委县政府专门成立了工作领导小组，县委书记和县长担任组长，主管县长委副组长，记和经管站站长任办公室主任，办公室设在经管站，经管站为此专门成立了专业合作指导管理科，由专相应的组织机构。密云县委、县政府审时度势，在主管该项工作的副县长的直接领导下，把密云农民专以农民为主体、社员所有、社员所控、社员所享的、开展营销活动的专业社。

二、规范化发展农民专业合作社的基本做法

2004年初，县委、县政府专门下发了《关于加强农民专业合作经济组织建设的意见》（密发[2004办共同投资、共同经营、共同受益的农产品销售经济实体，发展以国际合作社基本原则为指导、有中国以此为标志，密云的农民合作经济组织发展进入了一个规范化发展的历史新阶段。

在推进农民专业合作社规范化发展建设中，密云采取了农工委和经管站牵头的农民专业合作社工作直接领导，在国际合作社原则的指导下，以试点试验为突破口，试点合作社建设与农民专业合作社制度本做法。

1、确立指导原则

合作社原则是区分合作社与其他组织的试金石。密云借鉴国际合作社联盟制定的合作社七项基本质的发展实际，确立了规范化发展农民专业合作社的宗旨和目标是“为社员服务”，“不以营利为目的原则、民主管理原则、按交易额返还原则、合作教育原则和联合办社的合作原则。以此为指导，统一了些原则贯彻落实到推进合作社规范发展的实践中去，密云开始了自己的试点试验。

2、试点试验为切入点

养殖业是密云农业的主导产业，2005年养殖业收入超过18亿元，占农业收入的73%。密云的板栗面业合作经济组织的发展主要是围绕畜牧、林果业展开的。因此，以当地的主导产业特点和合作组织的发素，密云先后确立了4个合作社开展试点工作。

第一家试点番字牌柴蛋鸡合作社的试验工作历时两个月时间。在试点的规范化试验中，工作办和社社员资格、到社员代表如何产生；从理事会、监事会成员资格、到社员代表大会如何召开；从社员的入等，许多细节上的问题是在操作前预想不到的，而这些往往是事关合作社原则有效贯彻与落实的关键所云是个山区县，农户居住地相对分散，相隔几十里的山路，加之大多数社员的年纪偏大，召开百十人的

而需要建立社员代表大会制度。而选举多少社员代表、社员代表如何产生直接影响合作社的民主决策效率。委员会村民代表产生方式，番字牌柴蛋鸡合作社设计出了几种方法，其中包括村集体推荐和10户以上社员两种方法相结合，全社150户社员共选出了30个代表，结果是每个自然村都推荐、选举出了自己的社员。在试点试验中，除了内部制度建设外，工作办对于合作社所需要的政府支持，以及合作社如何开发之一，因为他们强烈地意识到，合作社的生命力在于最终要给农民带来实惠和利益，而对于以初级加工问题和市场开拓问题是提高农民专业合作社竞争力的关键所在。

合作社启动资金、流动资金紧张是一个普遍问题，在合作社与银行系统无法建立起正常业务联系首要，这也是各国政府普遍采取的一种做法。在我国，历史上遭遇了人民公社的惨痛教训，现实中广大小担投资风险，农民专业合作社在创办之初很难从社员手中收取较大数额的股金。但是政府有限的资金扶持探索，将扶持试点的资金分成了两个部分，一是基本的办公经费支持，在1万元以内，保证合作社有个启动金支持，缓解合作社在与社员交易中缺乏收购资金的燃眉之急，它对于不同的合作社业务类型差别十分大，政府投入了9万元的资金扶持，其中5万用于流动资金，4万元用于购置收蛋车。

在产品开发市场方面，试验内容重点放在合作社采取何种方式进入市场，长期合同还是直销，等等。工作办帮助番字牌柴蛋鸡合作社联系龙头企业购买合作社的产品，合作社经过不懈努力，最后决定自我发展。

番字牌柴蛋鸡合作社规范化建设完成后，密云县政府及时编写了《番字牌柴蛋鸡合作社资料汇编》作为重要参考资料。以后，又陆续将试点扩大到上甸子板栗合作社、穆家峪潮河果业合作社、大城子肉套指导农民专业合作社规范化发展的工作规程和操作规程。目前全县的规范合作社已经达到了34家，覆盖里都有几个合作社的标杆、典型，广大基层农民可以借鉴规范合作社的样板来发展自己的合作社。

3、制度建设与试点试验同步进行

规范化发展农民专业合作社的一个重要标志是建立起良好的促进农民专业合作社发展的制度环境和制度。密云有关规范合作社的各项制度建设与试点建设同步进行，总结试点试验中的基本做法和初步经验，形成文件，包括《密云县组建农民专业合作社程序》、《密云县农民专业合作社建设标准》、《密云县农民专业合作社审计制度》、《密云县农民专业合作社统计报表制度》、《密云县农民专业合作社经济组织管理的实施办法》。在此之前，密云县于2003年8月颁布了《农民专业合作社组建合作社的程序步骤、内部管理制度、财务制度、分配制度、和规范合作社的标准，以及政府扶持规定，社员代表产生由社员民主投票直接选举产生或社员联名推荐；理事会产生办法由筹备领导小组推举以上社员代表联名推荐；又如制度规定合作社的股金返还不超过盈余分配的50%；以及政府试点项目合作社财务核算中，合作社监事会监督、县经管站验收等。从内、外部的制度建设上保证农民专业合作社

这些文件的出台，向全县农民和基层干部回答了“什么是规范的农民专业合作社”、“如何达到规范”，而为什么要发展规范的合作社、以及如何把政府的文件精神让更多的人的了解与掌握，则是通过不断和引导等逐步提高人们的认识、深入人心的。

4、合作培训贯穿始终

2004年以来，县委、县政府利用一切机会宣传、推广合作理念，不厌其烦地围绕什么是农民专业合作社、怎样发展农民专业合作社这三个主题在乡村干部为主体的广大基层干部中间开展合作教育。番字牌柴蛋鸡合作社时，县农委还主持召开了全县的现场会，邀请各乡镇长、农经站长参加，让更多的人关注合作社，了两年多来，县政府先后投入60万元专项资金，培训农民专业合作社负责人和经营管理人员、财会人员、村委会主任近700人次，普及合作经济基本知识，培养合作理念，推广合作社建设的方法和程序，并采取干部和社员进行培训，一批懂得创办和经营专业合作社的人才应运而生。在县委县政府的引导下，许多乡村开展合作培训教育，不仅学习基本知识，而且走出家门外出参观取经，让越来越多的普通农民认识到了

三、规范化的初步效果

密云两年多的规范化建设取得了意想不到的骄人效果，2004年全县出现了9家达到规范化标准的合作社。2006年8月，全县规范的农民专业合作社的数量已经超过了200家，其中标杆合作社34家，带动农户3.3万户。

1、合作社事业在密云初步形成气候，成为推动都市型现代农业的重要载体

目前在密云，“合作社”这种组织形式开始成为农户闯市场的一个重要选择形式。一方面越来越多的村支部、村委会主动参与到带领农民发展合作社的实践中来；另一方面广大专业户要求加入合作社的农户人数迅速提升。

并且，农民专业合作社全面参与到了密云县打造“生态农业、休闲农业”为主体的都市型现代农业产业化工程建设、农业标准化和无公害蔬菜基地建设、生态民俗围绕全县的主导产业和特色产业的发展而建立，据工作办的初步统计，全县目前有肉鸡合作社23家、板栗合作社24家，占据合作社总量的约50%。

合作社不仅促进了现代都市型农业的发展，而且直接推进新兴农业产业的发展，最为典型的是糯玉米。密云糯玉米生产是个空白，北京隆源农嘉禾食品有限公司进入密云后，决定建立万亩糯玉米生产基地的方式，在工作办的发动和指导下，农民以村为单位成立了4个糯玉米合作社，两年发展了3000亩糯玉米，到了万亩。不仅如此，合作社开始进入民俗旅游、休闲农业、农田水利利用与管理等领域，正不断丰富

2、农民受益

农民加入合作社后最突出的效果是收入增加，据密云工作办的初步调查，生产同类农产品的农户，加入合作社社员增收主要来自五个方面：一是通过合作社的联合购买生产资料、统一防疫等使社员的农业生产成本、减少了中介环节，产品销售价格提高。如番字牌柴蛋鸡养殖合作社，成立之初试图为一家配送斤报价合作社无法接受，结果合作社自己开拓市场，选择直销，合作社每公斤8—9元收购，2004年比散斤1.16元/公斤的盈余返还，社员每公斤柴鸡蛋实际增收3.16元。2005年社员获得的销售价格有所降低，1元/斤，加之年终每公斤返还盈余1元/公斤，社员的平均收入水平仍然大大高于非社员。三是采用新品种、的糯玉米合作社，2005年农民种植玉米带来的亩效益平均比原来种植传统玉米收入翻了一番。大力推行四是产品品质提升，农产品价格提高。如奥金达蜂产品合作社，部分社员在合作社的指导下生产绿色蜂蜜普通蜂蜜价格的20%，有机蜂蜜价格则高出一倍以上，达到7.8元。四是对农产品开展初加工，延长产业链。合作社一般都进行产品的分级、包装销售，提高了销售价格。如香水峪板栗合作社的板栗分级销售价格比散斤高。2004年合作社销售板栗120万公斤，收入600万元，社员户均收入达8000元以上，户均增收3000元。

此外，在合作社中，社员有更多的机会系统学习新技术、新方法、获得新信息，参与民主议事和决策，各方面提升。

3、企业受益

企业与合作社对接或直接参与合作社生产的最大好处是找到了能够长期稳定地提供符合质量标准或发展了一个巨大的客户群体。从而降低了企业的市场交易成本，促进了企业市场竞争力的提高。如板栗被偷，板栗不到季节就被“摘青”、板栗质量受到影响的问题迎刃而解，北京家田食品有限公司鉴于合

誉好，与两家合作社签订合同后，从2005年起决定停止与农民经纪人开展业务，只收取合作中还采取了赊销付息的办法，缓解了企业在原料收购季节流动资金紧张问题。

又如奥金达合作社原来是有几个基层供销社入股经营的企业，与蜂农联合发展合作社后，一年了374户，跨越7个乡镇，养蜂超过2万群，合作社通过大力开展技术培训，提高蜂农技术水平、解决蜂群质量达标率高达100%，引来了北京百花蜂产品公司的合作，合作社成为百花公司蜂产品原料供应基地和计划建设标准化蜂产品化验室，建立直接出口基地，开发旅游养蜂观光园，等等，合作社实现了个体养快速扩张。

再如养猪合作社成立后，一些饲料供货商则通过与养猪合作社建立长期而稳定的供货渠道，发展了

4、政府受益

农民专业合作社的快速发展，加速了农业产业化的进程、促进了产业结构优化和主导产业提升，并的社会功效，合作社成为基层政府实现政策目标的重要载体，为实现密云县委、县政府发展国家级生态

贡献。不仅如此，农民专业合作社的崛起为政府的职能转变提供了一个新的契机、新的舞台。农村二轮土地管理型政府向服务型政府转变，已经成为不可回避的一个突出问题，尤其是在目前农村综合改革拉开序幕专业合作社规范化发展中，各级政府深入到农户中间，倾听农民的需求，引导和帮助农民解决在发展专业合认可和尊重，改善了干群关系，县乡基层政府部门在实践中不断树立起以人为本、服务农民的意识。

5、社区受益

密云农民专业合作社的一个突出特点是依托村集体建立，村集体领办占了近60%。与一般普通企业在于它的社区性、它与所在社区的天然联系。合作社成员都是以居住在同一社区的成员为基础，社员的水、环境等天然资源联系在一起，社区自然资源不可迁移的客观属性决定了社员与农村社区的相互依存了本社区经济社会的健康发展，增强了社区的凝聚力。如农民用水合作社，通过把本村的用水户有效地分配、统一定价、节约灌溉，并共同开展水利设施的维护，避免了过去村民在集中用水季节无序抢水、的现象发生，不仅促进了水资源有效的可持续利用，而且提高了村民民主协商、民主管理的意识和能力民俗旅游合作社，以石城镇石塘村为例，成立合作社前，农户各自拉客，争夺客源，无序竞争，旅客投头成立合作社后，社员民主选举社员代表议事，社员大会决定重大事项，合作社统一价格、统一服务标打广告、到北京开展宣传，旅游高峰季节几户农户社员自愿联合、组成小组，集体对外接客，扩大当地此基础上又联合投资开发新旅游项目，合作社发展开始步入良性循环，村集体的威信提高了，村庄的卫意识增强了、村民间的关系和睦了。

四、促进农民专业合作社规范化发展的基本经验

总结密云农民专业合作社规范化发展的基本经验，成功的关键在于政府目标明确、作为第一推动力得合作事业启蒙者、合作事业推动者、以及合作事业实践者这三股社会力量有效地组合在一起，上下互力，齐心协力共同推进合作事业，初步建立起了推进农民专业合作社规范化可持续发展的制度框架和运走上良性、健康的发展轨道。

1、政府：第一推动力的作用至关重要

国际合作运动的经验表明，在发展中国家，合作事业发展初期，政府具有第一推动力的作用，包括服务及财政援助、以及传播技术和管理知识等，以此来弥补农户个人主动性的不足和财力的不足。尤其政府有效发挥作用更是不可或缺。

前面已经提到，密云县委、县政府早在决定农民专业合作社规范化发展伊始，就专门成立了密云县小组，主要领导和主管领导亲自挂帅，相关部门的主要负责人担任成员，整合政府部门力量，保证各部发展农民专业合作社作为基层政府“三级（县乡村）联创（五好党委）”、“两个创新”（经济制度创新标，制定政策、宣传教育、组织发动和党员参与，建立起对基层干部发展合作事业的有效激励和约束机

在政府部门职能分工上，县经管站负责农民专业合作社登记和规范管理，技术监督局负责登记认章，税务部门负责办理税务登记，工商局负责注册登记，各职能部门密切配合，提供服务。不仅如此，中，都鼓励农民发展专业合作社，甚至直接提供资金支持；县供销社为农民经纪人开展培训、一些基层委、科协努力为专业合作社提供科技服务、县妇联也鼓励妇女发展专业合作社、等等，2005年县农委举办了获后期又召开了企业与合作社联合座谈会，促进了农商之间的合作，初步形成了各个部门通力协作、共

县委、县政府还专门制定了对合作社的优惠政策，两年来共安排专项资金190万元，其他支农项目的建设与发展。此外，专项资金的重点也从启动资金、流动资金向合作社的标准化建设和基础设施改善专业合作社评比考核办法》出台，对凡是达到组织制度健全、基础设施完备、初具发展规模、经济效益励。这标志着政府对农民专业合作社的支持开始出现“普惠制”，这将成为未来政府扶持合作社的发展

2、合作事业启蒙者、推广者：点燃合作火炬、指导合作社健康发展

密云农民专业合作社的规范发展在北京市、乃至全国先行一步、得到健康、快速发展，不能不提人献，他就是北京市人大农委前主任徐仁发，密云合作事业的启蒙者和核心推广者。

徐仁发主任长期在北京市郊区县从事农业工作、担任部门领导，对北京郊区的农业发展、农民情况京市主管部门领导曾评价他为北京的现代农业发展做出了重要贡献。90年代后期，他开始接受合作理念社专家。他认为合作社发展严重滞后的一个重要的原因是因为真正懂得合作社的干部太少，真正研究合发现密云早就有一个合作社的示范章程，但是没有人会操作，于是2004年他来到密云推广合作理念，并直接参与、指导了密云农民专业合作社规范化发展的试点方案设计、基层干部的合作宣传发动、以及合建设标准等，成为密云农民专业合作社规范化建设全过程知识供给的第一人，并促成了密云农民专业合