

“十五五”时期中国农业合作经济高质量发展研究

崔宝玉 李虹韦

摘要: 农业合作经济是提高农业生产效率、推进中国农业现代化转型的必由之路。“十五五”时期,中国农业合作经济发展需要充分把握快速变化的国际国内形势,准确认识农业合作经济发展过程中存在的传统生产力要素有待稳定保障、农业新质生产力要素有待持续激活以及农业要素供给有待系统集成等问题。推进中国农业合作经济高质量发展,要以优化合作经济布局、提升要素供给质量、创新合作经营模式、推进系统集成改革、增强组织发展能力和加大扶持监管力度等为重点任务,激发农业合作经济在促农增收、产业升级和乡村治理中的核心效能,为农业农村现代化发展注入强劲动力。

关键词: “十五五”时期;农业合作经济;形势;挑战;重点任务

中图分类号: F321.42 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2025)04-0057-09

我国农业经济基础相对薄弱,大国小农是我国未来很长一段时间内不可回避的基本国情农情。第三次全国农业普查数据显示,全国农业经营户达到20743万户,其中,规模农业经营户仅占不足2%,小农户占比超过98%。虽然近年来国家在推动土地有序流转、促进适度规模经营方面取得显著成效,但小规模分散经营仍然是我国农业发展的基本面。农业合作经济是一种各类农业经营主体为达到共同的经济目的自愿组织起来从事农业生产经营活动的经济形式^[1],在巩固和完善农业基本经营制度、实现小农户与现代农业有效衔接等方面发挥着重要价值。2020年习近平总书记在吉林省考察时指出,要走好农业合作化的道路,在全国不同的地区实施不同的农业合作化道路。2025年中央一号文件再次强调,要引导新型农业经营主体与农户等紧密联合与合作,通过保底分红、入股参股、服务带动等方式,让农民更多分享产业增值收益,这一重要部署为新

时代农业合作经济高质量发展提供了根本遵循。在“十五五”时期,需要构建并完善以生产合作为核心的新型农业合作经营体制,不断提高农民组织化程度,提升农业生产效率和农业规模经济效益,破解我国农业弱势局面,推动农业农村现代化。

一、“十四五”时期中国农业合作经济的发展成效

发展农业合作经济不仅是马克思主义理论的核心议题,也是社会主义农业经济的本质特征。农业合作经营在我国现代农业经营体系中居于重要地位,不可或缺^[2]。中国共产党领导下的农业合作经济发展历经四个阶段,从发展演化看,其政治功能逐渐淡化,经济功能日益凸显。第一阶段是新民主主义革命时期(1921—1949年)。在不改变农地私有制前提下,解放区尝试建立一批规范化的农业合作社,

收稿日期:2025-01-15

基金项目:安徽省哲学社会科学规划青年项目“个体农机手与农机专业合作社的关系重构问题研究”(AHSKQ2022D063)。

作者简介:崔宝玉,男,安徽大学中国乡村振兴研究院教授、博士生导师(安徽合肥 230039)。李虹韦,女,安徽大学创新发展战略研究院讲师(安徽合肥 230039)。

以解决小农户财产性资源不足等问题,恢复和发展农业生产。第二阶段是社会主义革命和建设时期(1949—1978年)。农业合作化运动经历了从初级社到高级社再到人民公社的快速演变,在财产所有制、生产方式和剩余分配等方面实现了革命性转变^[3]。第三阶段是社会主义现代化建设新时期(1978—2012年)。农业合作经济功能被重新定义,尤其是2007年我国颁布了《农民专业合作社法》等法律文件,为农业合作经济发展搭建了重要的制度框架。第四阶段是中国特色社会主义新时代(2012年至今)。农业合作经济发展更加突出“经济性”和“合作性”两大功能要素,尤其是“十四五”以来,各类农业经营主体加快融合发展,农业合作经济组织形式不断创新和丰富,在实现自我发展和带动小农户发展两个层面的能力显著增强。

(一) 农民合作社发展量稳质升

农民合作社是农业合作经济的重要组织载体,也是带动小农户增收、发展农业适度规模经营的重要抓手。“十四五”以来,农民合作社取得了长足发展,数量保持稳定,发展质量显著提高。

第一,发展数量保持高位。农民合作社发展势头维持稳定,合作社数量在高位徘徊。2021—2024年,登记在册的农民合作社稳定在214万到224万家之间^①,较2014年的113.8万家翻了近一番。这一稳定增长态势主要得益于政策支持体系的完善和市场需求的拉动。近年来,国家相继修订了《农民专业合作社法》,出台了《关于实施新型农业经营主体提升行动的通知》等政策文件,为合作社发展提供了制度保障。同时,农业现代化进程加快和乡村振兴战略实施,也为合作社发展创造了广阔空间。

第二,经营结构持续优化。统计数据显示,种养业合作社占比超过七成,其中粮食类合作社保持5%左右的年均增长率,这反映出国家粮食安全战略的深入推进。值得注意的是,新产业、新业态合作社快速崛起,2022年开展电子商务、休闲农业和乡村旅游、民间工艺及制品开发经营的合作社数量同比分别增长8.4%、10%和34.9%^②。这表明,合作社已经逐步从传统产业迈向新兴产业,从生产领域迈向经营领域,这一转变既体现了农业供给侧结构性改革的成效,也反映了消费升级背景下市场需求的深刻变化。

第三,产业链条不断延伸。2022年,全国实现产加销一体化的合作社共104.8万家,占比达50.2%;创办加工、流通、销售等实体的合作社共12.1

万家,同比增长13.4%^③。这种纵向一体化的发展趋势,不仅有利于提升农业附加值,也有利于增强合作社的市场竞争力。

第四,规范化水平不断提高。截至2022年年底,约10%的合作社被评为县级及以上示范社,其中国家级示范社9846家,省级示范社3.7万家。提留“三金”(公积金、公益金、风险金)的合作社占比达11.86%,同比增长4.3%。此外,2024年,全国拥有注册商标的合作社共有10.3万家,通过农产品质量认证的合作社达到了6.3万家,合作社的品牌建设水平不断提升^④。

第五,联农带农能力持续增强。2022年,全国合作社成员达5984.4万个,其中普通农户占比达95.5%。合作社为成员提供的经营服务总值达8773.5亿元,其中统一销售农产品总值占比约为73.1%,合作社成员人均享受统购统销服务1.5万元^⑤,充分发挥了合作社连接小农户和大市场的桥梁纽带作用,有效带动了小农户实现节本增效。

(二) 新型农村集体经济不断壮大

集体经济是合作经济的重要组成部分^[4]。发展壮大新型农村集体经济是巩固和完善农村基本经营制度的必然要求,对推进乡村全面振兴、建设农业强国和促进共同富裕具有重要意义。当前集体经济已突破传统模式,在制度创新与市场驱动下展现出三个维度的深刻变革。

第一,制度突破激活发展动能。2016年中央启动的农村集体产权制度改革通过清产核资、股权量化等制度设计,将集体产权由“虚”转“实”,有效解决了计划经济时期遗留的产权模糊问题,实现了由计划经济向市场经济、单一产权向多元产权、排斥个体经济向与个体经济并存互融的转变,适应了社会主义市场经济。到2022年年底,全国9.2亿农民被确认为集体经济组织成员,这不仅是身份认定,更构建起了“共有共治共享”的治理基础。制度红利的释放直接体现在经济收益上,当年实现分红的行政村达6.2万个,分红总额超过520亿元^⑥,较改革初期增长近5倍,折射出产权明晰带来的经济效率提升。这种制度性变革既回应了农民对集体资产权益的诉求,也为集体经济市场化转型奠定了制度基础。

第二,市场化转型重塑发展模式。新型农村集体经济呈现出从“输血型”向“造血型”转变的显著特征。2022年,全国农村集体经济总收入达6711.4亿元,村均123万元^⑦,农村集体经济总体上已经由兜底式地促进集体经济薄弱村发展进入提质增效、

加快转型发展的新阶段^[5]。这种转型背后是市场机制深度渗透的结果,土地流转、集体经营性建设用地入市等政策突破,使集体经济组织得以通过股份合作、资产租赁等方式对接资本市场。

第三,组织创新催生混合经济形态。农村集体经济组织与农民专业合作社等组织相互渗透,交叉持股,成为一种新的趋势,其实质是集体所有制与市场机制的结合创新。集体经济组织依托土地、固定资产等要素优势、组织优势,合作社发挥市场优势,两者通过股权纽带形成风险共担、利益共享机制。更重要的是,这种创新突破了传统集体经济的封闭性,有效提升了经济效率。

(三) 供销合作社为农服务能力不断增强

供销合作社是党领导下的为农服务的综合性合作经济组织,是党和政府做好“三农”工作的重要平台和载体。2024年,习近平总书记在中华全国供销合作总社成立70周年之际的讲话中强调,要持续深化供销社综合改革,坚持为农服务和政事分开、社企分开,秉持供销合作社“姓农、为农、务农”的根本宗旨,不断拓展服务功能,加快形成综合性、规模化、可持续的为农服务体系。

“十四五”以来,供销合作社组织体系不断完善。2023年,全国基层供销社数量达到3.76万个;供销社系统组织领办的农民合作社超过18.5万家,其中合作社联合社达到10394家;供销社社办企业队伍也在不断壮大,各类法人企业达到26110个。同时,供销合作社服务能力日益增强,在联农惠农方面发挥了积极作用。“十四五”以来,全国供销社系统销售额连年增长,2023年突破7.3万亿元,其中,农产品销售额占比达到43.4%。2024年,全国供销社系统为农村地区提供的各类农业社会化服务规模达到2.6亿亩次,在服务小农户方面发挥了重要作用。此外,供销合作总社还在贫困地区建设并运营了脱贫地区农副产品网络销售平台,助推832个国家脱贫县搭建农副产品供销、仓储、物流等网络体系。截至2024年4月,平台入驻各类农业企业、合作社、家庭农场等市场主体累计超过2.85万个,销售总额突破533.5亿元,带动了超过320万个农户巩固脱贫成果^⑧,在促进小农户增收方面做出了积极贡献。

(四) 农业合作经济组织形态不断创新

随着经济社会发展和制度变迁,农民合作的内容与方式在实践中不断丰富,农业合作经济组织形态也在探索中不断创新,各类农业经营主体相互渗

透、融合发展成为新的趋势。在户户联合成立农民合作社的基础上,还出现了联合社、合作社办企业、供销社领办合作社、党支部领办合作社以及各类农业经营主体交叉持股、混合经营的多元组织形态,在农村场域诞生了中国特色的混合经济形态^[6]。

第一,联合社数量越来越多。单个合作社难以解决“小、散、弱”问题,而联合社能在要素供给、产品销售等方面更好地发挥组织优势,并满足单个合作社多维度、深层次的合作需求。因此,越来越多合作社选择加入联合社,合作社之间联合发展规模效应持续显现。2021、2022和2023年,全国联合社数量分别达到1.36万家、1.4万家和1.5万家^⑨。2022年,全国500强合作社中,53.6%的合作社加入了联合社,全国1.4万家联合社共拥有成员社17.6万家,平均每家联合社拥有13家成员社,成员社社均可分配盈余达到16.6万元,比2021年增长29.1%^⑩。这表明,联合社在共享优势资源、发挥规模效应、促进产业发展等方面具有重要作用。

第二,合作社办企业、供销社领办合作社等组织形态快速发展。2022年,全国创办实体的合作社共有12.1万家,比2021年增长了13.4%。企业牵头领办的合作社有3.4万家,占全国合作社总数的1.6%,比2021年增长了3.8%。2021年以来,全国供销社系统领办的农民合作社数量也呈稳步增长态势,2023年达到了18.5万家,入社成员达到了1413.9万户^⑪。

第三,农村集体经济组织与农民合作社融合发展和混合经营的趋势愈发明显。例如,山东省烟台市探索的村党支部领办合作社模式、安徽省淮南市探索的“龙头企业+村股份经济合作社+农民合作社+农户”的大托管模式等^[6],都是农村集体经济组织与合作社融合发展的典范。农村集体经济组织与合作社融合发展更好地实现了资源整合和要素共享,最大限度利用了土地、资金、技术等要素,既发挥了集体经济的组织优势,又发挥了合作社的市场优势,发展潜力巨大。

二、“十四五”时期中国农业合作经济发展面临的形势

从“十四五”时期中国农业合作经济发展的实践看,以农民合作社、供销合作社和新型农村集体经济组织等为主要载体的农业合作经济发展取得了显著成效,各类促进农业合作经济发展的政策支持体

系也逐步完善。但由于当今世界正经历百年未有之大变局,国际与国内形势加速转变,倒逼中国农业合作经济发展必须及时做出适应性调整和变革,以适应国际国内形势的复杂变化。

(一) 国际形势

“十五五”时期,中国农业合作经济发展面临复杂多变的国际环境。一方面,全球产业链、供应链循环受阻加剧,传统农产品贸易格局亟须调整,叠加地缘政治风险上升,要求中国加快构建更有韧性的农业经营体制;另一方面,国际技术保护主义抬头,核心农业科技领域面临“卡脖子”风险,倒逼我国农业技术体系加快自主创新。这两大国际挑战构成双重倒逼机制,既需要持续优化农业生产关系以释放制度红利,又要求尽快突破生产力瓶颈,共同驱动我国农业合作经济向更高水平发展。

1. 国际循环不畅倒逼中国农业经营体制转型升级

“十五五”时期,国际循环不畅将对全球经济发展产生深远影响,也会给农业经营体制转型升级带来新的挑战。当前中国农业仍以小农户生产为主,面对复杂的国际市场竞争,这种分散化、小规模的生产模式暴露出明显的局限性。与此同时,新冠疫情的“长尾效应”、世界政局动荡、经济贸易战以及难以预料的外部打压等多重因素导致全球农产品供应链受阻、贸易环境不确定性加剧,中国农产品进出口贸易压力陡然增加,一方面需要国内农业生产稳粮扩油,提升产能;另一方面需要农业生产降低成本,提高效益。国际农产品市场风险加剧,进一步放大了我国农业经营体制的脆弱性,亟须完善农业合作经营“统”的功能,通过深化农业合作经济发展,推动农业经营体制从分散化向集约化、标准化转变,提升农业经营体系的韧性和竞争力。

2. 国际技术封锁倒逼中国农业技术体系持续创新

农业技术创新能力是一国农业竞争力的核心要素。国际循环不畅不仅加剧了农产品贸易的不确定性,也凸显了我国农业技术体系在自主创新、技术转化和应用推广等方面的短板。以种业为例,我国种业发展不仅起步较晚,而且面临着“全球垄断加深、跨国种业巨头冲击”的双重挑战^[7-8],发达国家通过技术壁垒、知识产权保护等手段,加强对种业核心技术的垄断,限制技术转移与合作。据农业农村部统计,我国仅有10%的技术处于国际领跑地位,处于并跑和跟跑阶段的技术分别占39%和51%^⑫,中

国农作物种质资源保存量位居世界第二,但优质种质资源较少,70%的重要核心技术被美国控制^[9]。因此,推动农业技术体系持续创新,不仅是应对国际循环不畅的必然选择,也是实现农业高质量发展的内在要求。

然而,农业技术创新体系是一个包括多环节在内的协同创新体系,农业技术的推广、转化、应用与研发同样重要。从宏观层面说,适度规模经营是中国农业未来发展的必然趋势,中国农业现代化发展离不开农业经营主体的现代化,尤其是以农民合作社、联合社、供销合作社等为代表的农业合作经营主体。它们既是未来农业生产的主力军,又可能成为农业技术研发的“发射器”,担负着新品种、新技术等的应用、转化、示范和推广等重要功能。可以说,中国农业合作经济的发展水平,不仅是检验我国未来农业技术水平的重要标尺,也是我国与其他国家农业技术竞赛的重要砝码。

(二) 国内形势

农业合作经济是破除小农经济发展局限性的必然选择。毛泽东同志在20世纪50年代中期就做出了“单干没有出路,农业合作化是农民共同富裕的唯一道路”的前瞻性论断。随着时代变迁,中国农业合作经济的形式、载体和内容不断创新,农业合作经济取得了长足发展,但仍存在不少问题,主要表现为三个方面。

1. 农业合作经济组织发展仍不充分

“十四五”以来,农民合作社、联合社、供销社、新型农村集体经济组织等农业合作经济组织发展质量和效益不断提高,但自身发展并不十分充分,甚至还存在一些发展乱象,亟待规范。以农民合作社为例,“假合作社”“空壳合作社”“翻牌合作社”等普遍存在,真正实质性运营、切实发挥合作功能的合作社还不到三分之一。部分合作社甚至成为完成政府考核指标或套取财政补贴或个别主体参与利益寻租的工具^[10],严重挤占政府资源,导致真正的农民合作社难以获得资金和资源支持,合作社的规范性发展和监管问题亟待解决。此外,虽然我国合作社数量众多,平均每个村有4个左右的合作社,但绝大多数合作社仍处于成长期,单体规模偏小、收益能力偏低,依靠自身实力很难实现产业链延伸和价值链增值,更遑论带动小农户实现共赢发展。

2. 农业合作经济发展韧性仍需增强

近年来,农业合作经济组织的发展环境发生深刻变化。一方面,种、药、肥、雇工等农业生产成本连

年来刚性增长,农业生产的比较效益持续降低,农业合作经营主体利润空间不断被压缩,再加上大多数农业合作经营主体普遍存在保险参与程度低、保险水平和层次不高等问题,农业合作经济组织抵抗风险能力弱,组织发展韧性不足;另一方面,农业合作经济组织还普遍存在产业链发展滞后的问题。以新型农村集体经济组织为例,有研究表明,我国农村集体经济收入主要来源于资源发包和物业租赁收入,高达80%。真正经营性收入占比较低,集体经济收入来源较为单一,高度依赖于财产性收入,也带来了新型农村集体经济发展的脆弱性。

3. 农业合作经济发展政策支持体系仍需完善

从实地调研情况来看,当前对中国农业合作经济组织尤其是农民合作社的政策支持普遍存在“精英俘获”和“大户偏好”现象^[11],农业合作经济组织发展分化效应明显。从政策瞄准和扶持体系来看,无论是税收优惠、土地优惠、财政补贴还是项目发包,政府的政策资源都更易被规模更大、实力更强的精英主体所俘获,尤其是那些与政府有政治关联的经营主体。它们在抓取政治资源、获得政策支持等方面往往表现更为出色,进而可能导致其他经营主体在资源和要素获取、市场获得等方面的空间被严重挤压,使得农业合作经济组织发展整体上呈现出割裂现象。因此,必须进一步优化农业合作经济发展政策支持体系,构建起更精准的政策瞄准和扶持机制。

三、“十五五”时期中国农业合作经济发展面临的挑战

“十五五”时期是我国全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化的重要阶段,对农业合作经济发展也提出了更高要求。当前农业合作经济发展在传统农业生产力要素和新质生产力要素两大方面仍存在诸多现实性挑战,亟须突破瓶颈。

(一) 传统农业生产力要素有待稳定保障

1. 土地要素

土地要素是各类合作经济组织生存与发展的基础性要素。当前土地市场发育主要存在两个问题。

第一,农地流转面临发展瓶颈。全国农地流转率连续多年维持在35%左右,且流转价格不断被推高,制约了农业合作经济组织高质量发展。根据实地调研数据,在湖北和安徽部分近城和沿产业带的农村,土地流转价格普遍达到1000—1200元/亩,而

江苏个别地区的土地流转价格甚至高达1200—1400元/亩。再加上农村集体经济组织和农户为了防范经营主体“跑路”,还会要求经营主体“先付钱后种地”,并要求其向村集体缴纳土地流转风险保障金作为制度性约束。对于农业经营者来说,用地费用成为一大负担。

第二,农村集体建设用地和设施用地供给滞后,难以满足农业合作经济组织用地需求。乡村产业融合发展需要配备办公场所、农机具存放和维修场地、加工车、烘干厂房等各类设施,休闲农业、乡村旅游类合作社也需要建设农业景观、精品民宿等,农村集体建设用地和设施用地的供给问题亟待解决^[12]。尽管2020年中央一号文件明确要求新编县乡级国土空间规划应安排不少于10%的建设用地指标用于保障乡村产业发展,但这一要求始终难以落地,也成为农业合作经济组织负责人口中“想尽办法也解决不了”的刚性约束。

2. 资金要素

资金要素是各类合作经济组织生存和发展的关键性要素。目前大多数农业合作经济组织都存在着融资成本高、固定资产投资规模大、生产资料价格和用工费用上涨等问题,对生产性金融需求普遍较大^[13]。近年来,国家不断完善对各类农业合作经济组织的政策支持,拓宽农业合作经济组织多元化融资渠道,但从实践看,农业合作经济组织仍然普遍存在供给型信贷约束和金融抑制问题。例如,由于合作社资产是由全体社员出资构成,并量化到成员账户,而且社员可以携资退社,合作社本身并不拥有资产,因此难以从银行等正规金融机构获得抵押贷款。于是,部分合作社通过寻求非正规信贷来弥补正规信贷供给不足,这不仅违反了相关法律规定,也提高了合作社的用资成本。因此,有必要提升针对农业合作经济组织金融服务的可得性和便利性,扩大正规信贷的覆盖面,同时通过数字金融普及和监管包容性改革等,逐步推动非正规信贷“阳光化”,持续优化农业信贷融资环境,为促进农业合作经济组织持续健康发展提供更好的支持条件。

3. 人力资本要素

第一,农业从业者老龄化问题加剧。《中国乡村振兴综合调查研究报告2021》显示,我国农村60岁及以上人口比重达到20.04%,全职务农劳动力的平均年龄超过53.4岁,农业从业者老龄化趋势不断蔓延。实地调研发现,农业雇工尤其是技术性雇工缺乏是当前农业生产经营存在的普遍难题。浙江某

农机合作社负责人表示,青年农机手是“稀缺资源”,农忙时期不仅可能面临“无人可雇”的局面,还可能出现因竞争性议价而抬高工资的现象,熟练农机手的工资可以达到400—500元/天,甚至更高。安徽某合作社也面临类似问题,农业雇工几乎都是60岁以上的老人,青年雇工极为稀缺,合作社不仅需要支付老年雇工的工资,还需要为其购买意外保险,这显然增加了用工成本。

第二,新型农业经营主体发展仍不充分。《中国农村统计年鉴2023》显示,我国农业从业人员中,大专及以上学历仅占2.1%,远低于发达国家水平。适度规模经营是中国未来农业发展必由之路,以家庭农场、合作社为代表的新型农业经营主体是农业现代化的主力军。但我国现有新型主体多由普通农户转化而来,他们在掌握先进农业生产技术以及把握市场与政策等方面的能力都相对不足,是制约农业现代化发展进程的重要因素。

(二) 农业新质生产力要素有待持续激活

习近平总书记在2023年提出了“新质生产力”的概念,并强调新质生产力是以科技创新为主导、实现关键性颠覆性技术突破而产生的生产力^[14]。在农业领域,新质生产力要素不仅包括现有农业生产要素在质量上的全面提升,而且包括数字技术、信息、装备、生物技术等在内的创新性技术的研发应用^[15]。当前,农业合作经济发展迫切需要农业新质生产力要素进一步激活。下面以数字技术为例进行分析。

第一,数字技术应用场景不足限制了农业合作经济组织在生产环节的数字化和智能化水平,制约了生产效率的提升。农业合作经济组织对农地流转、种药肥投入、农产品销售、农业生产服务以及金融保险服务等综合性服务信息普遍存在较大需求,尤其是农民专业合作社、农村集体经济组织等资源获取能力较弱的经营主体,更需要通过统一的数字农服平台实现“一网通办”,节约交易成本。然而,各地数字化信息平台建设滞缓。以安徽省为例,超过71.3%的新型经营主体表示迫切需要农业技术指导、产业链延伸等方面的农事服务信息,但县(区)级农服平台建成率仅为14.3%,信息供给严重不足。

第二,数据整合和统筹不足,导致信息孤岛和资源分散,农业合作经济组织运营效率不高。当前各地区、各系统的农业数字化信息服务平台建设基本上处于“各自为战”的状态,数据和信息整合不足。例如,国家层面有中国农业社会化服务平台,部分

省、市或县(区)层面也建有农服平台,但各层级、各地区的数字化信息服务平台之间很难实现互联互通、信息共享,亟待突破“条块”间的信息壁垒难题,建立健全统一的农业农村大数据服务平台^[16],真正实现农业新质生产力跃升。

(三) 各类农业要素供给有待系统集成

长期以来,农业和农民的弱势地位决定了仅依靠农业经营主体自身无法实现合作经济的高质量发展。因此,各部门、各地区的政策支持在很大程度上推动了中国农业合作经济的蓬勃发展,但同时也带来了要素供给集成性不足的必然结果。

第一,农业合作经济组织发展所需资源要素的系统性和集成性供给不足,国土、金融、财税、保险、农担等部门难以实现要素协同供给。虽然个别地区已开展了探索性实践,例如,安徽省郎溪县农友服务有限公司通过与供销合作社、农垦集团、农民专业合作社以及11个村股份经济合作社等共同参股,并借助政府力量与农村信用社联合社、金融机构、保险公司等主体达成合作关系,较好发挥了资源要素整合效应,既解决了农资供应、农机服务、融资服务等供应短缺难题,还通过集体经营性建设用地入市解决了建设用地供给难题。但遗憾的是,绝大多数农业合作经济组织资源整合能力都比较有限,资源要素投入的集成性有待提升。

第二,保障农业合作经济发展的体制机制缺乏联动。无论是在传统生产力要素供给层面的改革,还是新质生产力要素供给层面的改革,任何一项改革都不是单项改革,需要整合多部门、多主体共同发力。但我国行政体系历来存在“条块分割”的结构性壁垒,条线部门上下级之间可能存在利益冲突和资源争夺,农业农村、国土资源以及生态环境等块块部门联动性不足,会导致政策“碎片化”、非连贯性甚至政策冲突,成为制约农业合作经济发展的重要制度因素。

四、“十五五”时期中国农业合作经济发展的重点任务

“十五五”时期,中国农业合作经济发展需聚焦重点领域和关键环节,着力破解制约高质量发展的突出问题。要以优化合作经济布局、提升要素供给质量、创新合作经营模式、推进系统集成改革、增强组织发展能力、加大扶持监管力度等为重点任务,推动农业合作经济组织在农业生产、经营、服务等方面

发挥更大作用。

(一) 优化合作经济布局, 适配产业结构调整

中国国情决定了我国农业尤其是种植业不可能完全走西方的规模化经营道路, 小农户将与新型农业经营主体长期并存。未来, 中国要走农业现代化发展道路, 需要进一步调整产业结构, 粮食等大宗农产品的生产应主要由以农业合作经营主体为主的新型农业经营主体承担, 保障国家粮食安全, 小农户则应主要发展高附加值农业以获得增收, 从而实现共同富裕。因此, 为适应中国未来的农业产业结构变化, 应优化农业合作经济产业布局。

第一, 鼓励并支持以农民合作社为代表的新型农业经营主体从事大宗农产品生产, 积极发挥农村集体经济组织、供销合作社等在稳粮保供中的作用, 以保障粮食安全; 同时分流小农户, 推动规模较小的农业经营主体发展高附加值农业, 促进小农户增收。这既符合国际形势, 也符合国情农情, 是我国未来农业发展的必然趋势。

第二, 进一步强化合作机制, 延伸产业链条, 加强农业合作经济组织之间跨区域、跨行业、跨主体的协同发展, 实现工农互补、优势互补、资源共享。

第三, 引导产业链上下游的各类农业合作经济组织、农业企业等主体向粮食主产区、优势产区、特色产区等区域集中, 形成产业集群, 带动农业合作经济组织可持续发展。

(二) 提升要素供给质量, 引导全产业链发展

提升要素供给质量, 推动农业合作经济组织实现全产业链发展, 是提升农业竞争力、增强农业合作经济组织内生发展动力的根本举措。

第一, 要稳定保障传统要素供给, 为农业合作经济组织发展打牢基础。首先, 优化农业建设用地、设施用地使用制度, 简化审批流程。例如, 村庄整理出来的新增建设用地面积可按比例优先安排本村合作社等经营主体使用。其次, 加快吸引和培养一批懂技术、懂管理的复合型人才, 让“新农人”成为撬动农民合作社、农村集体经济组织等高质量发展的关键资源。特别是, 供销合作社作为“半工半商”的特殊组织, 在市场化改革中人才严重匮乏、经营管理能力落后等问题尤为突出, 亟须补充和积蓄足够的人力资本。最后, 优化农业金融信贷和农业保险服务, 激励信贷机构、保险机构出台符合不同农业经营主体需求的差异化产品, 完善风险保障机制, 助推农业合作经济组织稳健发展。

第二, 充分激活农业新质生产力要素, 重点发展

生物技术、数字信息技术、智能装备等领域的农业科技创新。一方面, 要利用基因编辑、生物育种等前沿技术改良作物品种, 突破国际技术垄断; 另一方面, 要推广数字信息技术在农业生产中的应用, 尽快实现跨区域、跨层级的农业信息服务平台一体化, 提高农业生产决策效率, 实现精准农业生产管理。

第三, 在生产要素供给质量不断提升的基础上, 带动农业合作经济组织产业链向前、向后延伸。一方面, 要向农产品种植环节延伸, 加强新品种、新技术的研发创新, 大力支持种子技术改良、繁育工作, 这也是中国农业在国际竞争中的立足之本; 另一方面, 要以农业生产为基础, 向加工、流通、品牌建设等方面延伸, 并拓展休闲农业、乡村旅游等服务业新业态, 带动农业产业链、供应链、价值链升级以及农产品梯度增值。

第四, 推进资源要素整合, 盘活各类要素资源并优化配置, 建立农业综合性服务中心, 提供全产业链服务, 实现资源要素供给和农业合作经济组织需求的有效对接。

(三) 创新合作经营模式, 推动组织融合发展

中国农业合作经济组织已然呈现出一定程度的联合趋势, 部分合作社联合社、供销合作联合体、农业产业化联合体等发展已初见成效。“十五五”时期, 应当继续整合组织资源, 鼓励合作社、联合社、供销社、农村集体经济组织等农业合作经济组织之间、农业合作经济组织与其他各类主体之间的深度融合和联动发展, 利用资金联合、订单联合、利益联合等方式, 构建互利共生关系。

第一, 鼓励“民办”性质的合作社、合作社联合社等主体与具有“半工半商”特殊性质的供销合作社之间的深度合作, 充分发挥供销社的网络优势, 整合资源要素, 破解诸如农村集体建设用地、设施用地指标等制度性约束难题。

第二, 鼓励新型农村集体经济组织与农民合作社、供销合作社融合发展, 将农村集体经济组织的组织动员能力、农民合作社与供销合作社的市场化资源以及供销合作社的部门资本等优势集于一身, 形成“三社”协同发展的良性互动局面, 带动乡村产业更好发展, 并提高经营性收入在农村集体经济收入中的比例, 赋予农村集体经济组织持续的内生增长动力。

第三, 鼓励农业合作经济组织与大型农业企业之间的合作, 通过合作社办企业、“企业+合作社”“企业+合作社+供销社”等多元化模式, 吸收社会资

本发展多样化的混合经济,带动农业合作经济快速发展。

第四,鼓励农业合作经济组织实现横向和纵向一体化联合。一方面,与同类业务的合作社实现横向一体化联合,把小规模的生产经营者组织起来,大力发展农民合作社联合社,扩大经营规模,提升市场竞争力;另一方面,与产业链条中其他经营主体实现纵向一体化联合,优化利益联结模式,通过“借船出海”,高质量推进延链、补链、强链、固链,带动农业合作经济组织分享产业链增加值。

(四) 推进系统集成改革,完善产业组织结构

农业合作经济的高质量发展需要持续推进系统集成改革,构建“多位一体”的产业组织结构。

第一,构建利益深度联结、多元主体支持、共生共赢的发展共同体。鼓励有条件的地区积极探索农民合作社、供销社、农村集体经济组织等农业合作经济组织与金融机构、保险公司、科研机构等多元主体形成利益共同体,形成完备的产业组织结构,降低组织交易成本,带动农业合作经济组织良性发展。

第二,优化组织资源,增强政府部门间的联动性、协同性,推动扶持举措系统集成,提高政策实施效率。实践中,地方政府科层制越发达、条线部门越独立、依法行政越严格,政府的实际动员能力就相对越弱,容易导致各项政策在实际推行过程中出现职能协作上的张力。因此,要构建“多位一体”的农业合作经济发展支持体系,国土、财政、税收、农机、农技等部门必须打破条块行政的体制障碍,充分整合资源,把握好财政扶持、土地资源配、人才培养、产业发展等方面的战略定位,为农业合作经济发展提供协同高效的政策支持体系。

(五) 增强组织发展能力,提升组织发展韧性

增强农业合作经济组织的发展能力,核心在于提升其产业链增值能力、组织发展韧性和抗风险能力,进而提高农业合作经济组织联农带农能力。

第一,创新组织形式和经营模式,深度挖掘组织化潜在利润。鼓励农业合作经济组织之间及其与其他农业经营主体的联合经营、飞地经营。尤其是,在“三变改革”的背景下,要鼓励合作社与供销社、农村集体经济组织的融合发展,以资金、技术、服务等要素为纽带,促进各主体功能互补、融合发展、深度合作,从而最大限度地整合资源,降低组织化成本。

第二,提升产业链增值能力。鼓励农业合作经济组织通过向前向后延伸产业链条、加强品牌建设、创新经营模式、提升服务能力等路径增强产业链的

附加值创造能力。鼓励农业合作经济组织拓展产业新业态,提高经营性收入。农村集体经济组织尤其需要破解产业业态单一、链条短、高度依赖财产性收入的僵局,提高新型农村集体经济发展的稳定性和可持续性。

第三,增强组织抗风险能力,提升组织发展韧性。一方面,要提高金融服务水平,拓宽农业合作经济组织的多元化融资渠道,扩大正规信贷的覆盖面,帮助农业合作经济组织缓解融资压力,降低融资成本;另一方面,要提高农业保险水平,引导农业保险机构开发多样化保险产品,扩大保险覆盖面,灵活调整保险赔付标准,更好地满足农业生产的多样化风险保障需求,提高农业合作经济组织的抗风险能力,提升其持续发展弹性。

(六) 加大扶持监管力度,促进高质高效发展

国内外实践表明,政府的扶持与监督对于农业合作经济组织在市场竞争环境中的生存和发展至关重要。引导中国农业合作经济高质量发展,政策扶持可从以下几方面着手。

第一,提高政策施行的精准性,进一步完善符合小农户与新型农业经营主体分流趋势的政策支持体系,“扶大”的同时也不能“放小”。对规模较大的农业合作经济组织来说,要通过加大扶持力度继续改善农业生产基础条件,规范农地产权交易平台,建立金融和保险支持体系,完善涵盖全产业链的农业社会化服务体系等,为其发展提供全方位的政策支持。对规模较小的农业合作经济组织和小农户来说,则要进一步完善物流支持、相关金融信贷、农业保险和农业供销保障等体系,重点支持其发展特色种养业和新兴产业。

第二,加大对农业合作经济组织的指导、监督和动态管理力度,引导农业合作经济组织高质量发展。要依法对农业合作经济组织尤其是那些获得政府大额扶持资金的合作社开展财务监督和审计工作,避免“一补了之”。通过“长臂管理”,定期评估财政资金的使用效率,核查资金使用的规范性,提高财政资金的使用效率。定期清理空壳合作社、翻牌合作社,杜绝借此套取国家财政资金的投机行为,防止合作社的过度异化,提升合作社规范化发展水平。

第三,加大对新型农村集体经济组织和供销社的支持力度。一方面,要合理安排建设用地、设施用地指标。例如,村集体每年整理新增的土地交易指标可以预留一定比例优先用于本村产业发展。另一方面,支持农村集体经济组织、供销社与优质经营主

体合作,鼓励构建联营体或发展“飞地经济”,通过“强带弱”“大带小”的方式,创新经营模式。此外,要进一步整合各类支农政策,提升政策推行的协同性和综合效益。

注释

①此处数据由笔者根据浙大卡特-企研中国涉农研究数据库(CCAD)相关数据整理所得。②③⑤此处数据来自农业农村部合作经济指导司编:2019—2022年《中国农村合作经济统计年报》,中国农业出版社2020—2023年版。④此处数据来自农业农村部新闻办公室:《农业经营体系不断完善》,农业农村部网站, https://www.moa.gov.cn/ztzl/2024fzcj/202412/t20241225_6468532.htm, 2024年12月25日。⑥⑦此处数据来自农业农村部政策与改革司编:《中国农村政策与改革(2022年)》,中国农业出版社2023年版。⑧⑩此处数据来自董晓波、刘巍编:《中国供销合作经济发展研究报告(2024年)》,中国商业出版社2024年版。⑨此处数据来自农业农村部新闻办公室:《新型农业经营主体保持良好发展势头》,农业农村部网站, https://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202312/t20231219_6442997.htm, 2023年12月19日。⑪高杨、魏广成、曹斌等:《2023中国新型农业经营主体发展分析报告(一)——基于中国农民专业合作社500强的调查》,《农民日报》2023年12月27日。⑫此处数据来自农业农村部发展规划司:《农业现代化辉煌五年系列宣传之六:加强农业关键核心技术攻关 科技创新支撑引领农业农村现代化》,农业农村部网站, http://www.ghs.moa.gov.cn/ghgl/202105/t20210514_6367690.htm, 2021年5月14日。

参考文献

- [1] 刘晓玲.建党百年来我国农业合作经济的历史、理论和价值逻辑[J].农业经济,2024(5):99-101.
- [2] 王军,李霖,苑鹏.中国共产党领导下的供销合作社百年演进及基

本经验[J].学习与探索,2021(10):106-113.

- [3] 郭于华.心灵的集体化:陕北驢村农业合作化的女性记忆[J].中国社会科学,2003(4):79-92.
- [4] 孔祥智.合作经济与集体经济:形态转换与发展方向[J].政治经济学评论,2021(4):83-108.
- [5] 孙梦洁,陈雪原.中国农村集体经济发展评价[M]//陈雪原,孙梦洁,王洪雨,等编.中国农村集体经济发展报告(2022).北京:社会科学文献出版社,2022:51-93.
- [6] 陈希琳.大力发展新型农村合作经济 访中国人民大学中国合作社研究院院长孔祥智[J].经济,2023(3):38-39.
- [7] 刘辉,杨楠.突破育种技术应对世界种业巨头挑战[J].中国农垦,2021(8):36-38.
- [8] 窦鹏辉.基于创新链视角的中国种业发展困境及破解路径研究[J].农业经济问题,2023(11):17-26.
- [9] 程华,王刚毅.全球种业趋势及中国种业创新发展建议[J].科技导报,2024(12):193-200.
- [10] 徐旭初.农民专业合作社发展辨析:一个基于国内文献的讨论[J].中国农村观察,2012(5):2-12.
- [11] 孙新华.规模经营背景下基层农技服务“垒大户”现象分析[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2017(2):80-86.
- [12] 赵冰,吴政文,丁小明.中国农村产业融合用地现状分析及展望[J].农业展望,2021(1):63-66.
- [13] 刘西川,杨奇明,陈立辉.农户信贷市场的正规部门与非正规部门:替代还是互补?[J].经济研究,2014(11):145-158.
- [14] 周文,许凌云.论新质生产力:内涵特征与重要着力点[J].改革,2023(10):1-13.
- [15] 黄季焜.农业新质生产力:内涵与外延、潜力与挑战和发展思路[J].中国农村观察,2024(5):19-34.
- [16] 黄季焜,苏岚岚,王悦.数字技术促进农业农村发展:机遇、挑战和推进思路[J].中国农村经济,2024(1):21-40.

Study on the High-Quality Development of China's Agricultural Cooperative Economy During the 15th Five-Year Plan Period

Cui Baoyu Li Hongwei

Abstract: Agricultural cooperative economy serves as an essential pathway to enhance agricultural production efficiency and promote the modernization transformation of Chinese agriculture. During the 15th Five-Year Plan period, the development of China's agricultural cooperative economy needs to fully grasp the rapidly evolving international and domestic circumstances, accurately understand the problems that exist in the process of agricultural cooperative economy development, such as the need for stable guarantee of traditional productivity factors, the need for continuous activation of new quality productivity factors in agriculture, and the need for systematic integration of agricultural factor supply. To promote high-quality development of China's agricultural cooperative economy, the key tasks include optimizing cooperative economic layout, upgrading factor supply quality, innovating cooperation operation models, promoting system integration reform, strengthening organizational development capabilities, and intensifying support and supervision. These measures will stimulate the core effectiveness of agricultural cooperative economy in promoting agricultural income growth, industrial upgrading, and rural governance, and inject strong impetus into the modernization of agriculture and rural areas.

Key words: the 15th Five-Year Plan period; agricultural cooperative economy; situation; challenge; key tasks

责任编辑: 澍 文