新华社
XINHUA NEWS AGENCY

新华通讯社

政务智库报告

2019 年 3 月 11 日

陕西丹凤：整县提升合作社质量助力乡村振兴

陕西省商洛市丹凤县是全国农民专业合作社质量提升整县推进单位之一。新华社经济分析师日前调研了解到，该县以农业供给侧改革为主线，对全县农民专业合作社展开质量提升，引导合作社结合当地资源禀赋，发展壮大主导产业和优势特色产业，使合作社成为当地发展产业、脱贫攻坚、引导小农户和现代农业发展有机衔接的中坚力量。与此同时，当地合作社发展还存在着政策支撑力度不够、总体发展水平不高、管理人才匮乏、基层农经机构力量薄弱等问题，这也是全国农民专业合作社发展过程中普遍会遇到的制约因素。本报告总结了丹凤县推进合作社质量提升的经验和难点，并对如何推动合作社持久健康发展提出了针对性意见建议，具有一定参考价值。

中国经济信息社
CHINA ECONOMIC INFORMATION SERVICE

目　录

一、示范引领　产业带动　提升全县合作社发展水平.....2

（一）创建示范　引领县域内合作社高质量发展.....2

（二）产业兴社　推动全县合作社长远发展.....3

（三）整体统筹　推动全县合作社整体质量提升.....5

二、支撑乏力　管理混乱　制约合作社高质量发展.....7

（一）政策支撑力度不够　制约质量提升.....7

（二）总体发展水平不高　服务能力较差.....8

（三）缺乏经营管理人才　运作不规范.....8

（四）基层农经机构力量薄弱　影响工作推进.....9

三、强化支撑　培育联合　激发合作社持久内生动力.....9

（一）构建政策扶持体系　形成支持合力.....10

（二）完善制度加强管理　规范内部行为.....10

（三）培育发展联合社　提升竞争力.....11

（四）提升县域服务指导能力　解决突出问题.....12

（五）围绕重点加强培训　强化人才支撑.....13

陕西丹凤：整县提升合作社质量助力乡村振兴

《农民专业合作社法》实施以来，农民合作社蓬勃发展，已成长为重要的新型农业经营主体和现代农业建设的中坚力量。然而，农民专业合作社的发展也存在整体经济实力、带动能力和可持续发展能力不够强、指导服务体系不健全等问题。为此，农业农村部于 2018 年 9 月确定陕西省丹凤县等 30 个县（市、区）为全国农民专业合作社质量提升整县推进试点单位。试点期限为 2 年，自 2018 年 9 月起至 2020 年底止。

日前，新华社经济分析师对陕西省商洛市丹凤县推进相关工作情况进行了实地调研，了解到，丹凤县以农业供给侧改革为主线，对全县农民专业合作社展开质量提升，引导合作社结合当地资源禀赋，发展壮大主导产业和优势特色产业。合作社以“众人拾柴”之力，推动乡村振兴建设，已成为当地发展产业、脱贫攻坚、引导小农户和现代农业发展有机衔接的中坚力量。

与此同时，当地合作社发展还存在政策支撑力度不够、总体发展水平不高、管理人才匮乏、基层农经机构力量薄弱等问题。建议从财政税收、金融信贷、奖励措施、人才培养等方面，构建符合当地合作社发展需要的支持政策体系，完善合作社发展相关制度，加强内部管理。同时支持引导农民专业合作社合理布局、突出特色、资源互补、横向联合，使合作社运行实现规范化、标准化、品牌化，各种职能作用能

够充分发挥，真正成为农民进入市场的桥梁、农户增收致富的帮手。

一、示范引领　产业带动　提升全县合作社发展水平

（一）创建示范　引领县域内合作社高质量发展

丹凤县武关民乐蔬菜专业合作社成立于 2010 年，是丹凤县的国家级示范社之一。合作社已经发展有一个三产融合的现代农业园区，园区占地 1800 余亩，一年产值达 6000 余万元。

“贫困户在园区的一份土地有四份收入。”该合作社理事长魏万林向新华社经济分析师介绍，第一份是土地流转费用，第二份是园区务工薪水，第三份是用政府下拨的产业扶贫基金入股合作社每年领取分红，第四份是合作社帮助贫困户销售他们自己种植的产品所带来的收入。

据了解，民乐蔬菜专业合作社以“公司 + 合作社 + 基地”的模式，形成了三产融合的产业链条：以种植大棚蔬菜、时令水果为第一产业，以利用核桃皮与山茱萸生产活性炭为第二产业，以采摘园、垂钓园为载体的休闲观光农业为第三产业。“农业企业利润薄、周期长，只有产业链条的完善才能让合作社盈利，让社员共享利益。”魏万林说。

丹凤县农业局副局长曹长峰介绍，丹凤县近年来通过示范社带动作用，促进全县合作社质量整体提升。目前注册登记农民合作社 515 家，其中国家级示范社 4 个，省级示范社

7 个，市级示范社 17 个，县级示范社 33 个。

近年来，丹凤县按照组织机构健全、规章制度完善、运营管理民主、财务管理规范、市场竞争力强、带动农户能力强的专业合作社规范化建设标准，制定完善县级示范社评定监测办法，引导全县合作社规范化建设水平提升。同时指导合作社建立完善的合作社运行机制，全面落实《农民专业合作社法》，建立风险共担、利益共享的利益联结机制。规范经营管理，扩大经营规模，壮大经济实力，增强合作社发展活力。

此外，丹凤县还将建立一般合作社、县级、市级、省级、国家示范合作社五级名录库、信息共享平台及分类体系，加强与土地流转、土地确权、产权交易等网络平台对接，实现网络信息互通、资源共享，全面掌握及监测合作社发展动态和基本情况。建立农民合作社辅导员制度，12 个镇分别确定一名合作社辅导员，加强对合作社的培训指导与服务。建立有效的示范合作社准入、退出机制，简化注销程序，主动清退连续两年未从事经营活动的合作社。

“下一步我们将以抓示范社、推联合社为主要抓手来提升整县合作社质量，争取到 2020 年再培育 2 个国家级、4 个省级、8 个市级、20 个县级示范合作社。”曹长峰说。

（二）产业兴社　推动全县合作社长远发展

近年来，丹凤县以主营业务为基础，引导农民专业合作社从单一业务向产加销多种业务延伸。依托丹凤核桃、山茱萸、香菇、双孢菇、木耳、地道中药材、肉鸡、土鸡蛋、黑

猪等特色农产品开发电商产品，鼓励合作社采取“合作社+基地+网店”模式，开辟营销新渠道。

金银花是丹凤县的优势特色产业之一。然而就在十余年前，全县金银花种植面积还不足百亩，且种植区域相对分散。

1998年，丹凤县东兴药业专业合作社成立。“当时只种植了50亩的金银花，主要是自己家的土地和一些亲戚朋友流转给我们的土地。”丹凤县东兴药业专业合作社理事长王坤回忆道。

吸纳社员、免费发放苗木、提供技术支持……经历了十余年的不懈努力，截至目前，丹凤县东兴药业专业合作社在丹凤全县推广种植金银花面积达7000余亩，同时在丹凤其它区域扶持创建了五家金银花合作社，种植金银花成为丹凤的优势产业之一。

随着合作社的发展壮大，其业务也由金银花种植沿产业链条向纵深扩展。据王坤介绍，目前合作社除了种植大宗药材，还与陕师大濒危药材实验室合作种植濒危药材，同时下设有机花茶厂，加工销售金银花、胎菊等产品。

曹长峰说：“农村专业合作社经营的内容已经从农产品种植向农产品加工转变，实现了农产品就地加工转化增值，将产业链条留在县村乡，合作社负责人也开始逐步有了市场营销及品牌建设的概念。”

据了解，丹凤县围绕县域主导特色产业，鼓励以农民专业合作社为成员通过共同出资、共创品牌、共享利益，实现联合社品牌响、知名度高、影响力大、竞争力强，发挥其引

领功能。吸引其他经营主体共同发展农产品生产、加工储藏、物流服务，增加产业聚集度，发挥品牌优势。

此外，丹凤县还支持合作社与农村集体产权制度改革后的村集体股份经济合作社对接，引导农民以实物、土地经营权、林权、知识产权等各种资源要素作价出资办社入社。引导合作社带动贫困户加入合作社，将贫困户镶嵌在产业链上。建立利益联结机制，支持合作社提供更多就业岗位，吸收贫困户就地务工。鼓励贫困户以土地经营权、林权、劳动等入股合作社，共享产业发展收益。

曹长峰认为，合作社将农村的土地、人等生产要素进行有效的盘活聚集，形成合力，发展壮大优势特色产业，为农业供给侧改革起到了重要作用，为实施乡村产业振兴贡献了力量。

（三）整体统筹　推动全县合作社整体质量提升

丹凤县充分发挥农民专业合作社帮助农民、提高农民、富裕农民的功能作用，不断增强合作社的经济实力、发展活力和带动能力。

曹长峰表示，目前来看，农民合作社经营规模较大，呈现辐射带动效应；盈利能力强，资金来源开始呈现多元化；市场导向明显，销售渠道进一步拓宽；重视品牌建设，产品认证比例较高。下一步还将以农业供给侧改革为主线，围绕乡村振兴，在全县范围内提升农民专业合作社质量。

一是强化组织机构领导，统筹推进相关工作。成立由县长任组长，主管副县长为副组长，农业、财政、发改、市监、

林业、水务、税务、科教、供销社、人行等相关部门为成员的农民专业合作社质量提升整县推进领导小组，领导小组下设办公室于农业局，由农业局局长任办公室主任，具体负责日常事务。建立联席会议制度，定期研究解决推进工作中的矛盾问题。各镇（办）成立相应工作机构，统筹谋划区域内农民专业合作社发展项目，研究解决具体问题，全力推进农民专业合作社质量提升整县推进工作。

二是夯实各部门工作职责，各司其职细化落实。如农业局帮助合作社完善章程、建立健全内部运行机制、完善财务管理和生产经营等制度，指导新型农业经营主体开展农业标准化生产，为申请认证无公害农产品、绿色食品、有机食品、地理标志产品等提供咨询服务；发改局优先安排合作社申报项目；财政局安排一定的涉农资金支持合作社主体发展；供销社负责供销类合作社的技术服务指导工作；公安局严厉打击假借组建、发展农民专业合作社进行非法集资等违法行为；金融部门降低贷款门槛，安排一定的信贷资金支持新型农业经营主体的发展等。

三是加强对农民专业合作社建设情况的检查、指导与考核。把农民专业合作社建设工作纳入对镇级农业考核的重要内容进行年度考核。

四是充分发挥示范带动作用。利用报刊、网络、广播电视等媒体，认真总结合作社质量提升整县推进经验，推广合作社质量提升整县推进好做法、好经验、好典型，充分发挥示范点建设对促进农民专业合作社发展的典型引导和带动

作用。

曹长峰说，丹凤县各镇（办）均将加强对辖区合作社的领导职责，履行组织、指导、协调、服务和支持的职能，推动县域内农民专业合作社运行管理制度健全，组织机构运转有效，民主管理水平不断提高，财务社务管理公开透明，带动能力明显增强，成员权益得到切实保障。

二、支撑乏力　管理混乱　制约合作社高质量发展

虽然丹凤县农民专业合作社建设取得积极成效，但总体仍处于初级阶段，在自身发展和外部发展环境方面还存在着一些亟待解决的问题。

（一）政策支撑力度不够　制约质量提升

丹凤县多位基层干部表示，《农民专业合作社法》虽然制定了合作社金融贷款扶持政策，但却没有具体操作细则，很多合作社很难从金融部门直接取得贷款，只能以理事长或牵头人个人名义得到小额抵押贷款，且利息高、期限短，对贷款的个人来说存在很大的风险。

专家表示，资金短缺一直以来都是制约农民合作社发展的重要障碍之一。尽管各级政府均强调要加强对农村金融机构的扶持力度、改善对新兴农业生产经营主体的信贷支持，但农民合作社面临的融资困境依旧存在，融资这个老大难问题始终难以得到根本性解决。

丹凤县农业局相关负责人表示，一些乡镇对本地合作社

发展的重视程度不够，参与程度不高，存在情况不清、底子不明的问题。合作社在信贷、人才、用电、用水、用地等政策措施上没有享受到应有的优惠政策，一定程度上制约了合作社的发展。

（二）总体发展水平不高　服务能力较差

目前丹凤县注册登记农民合作社 515 家，按现有入社成员计算，入社成员占全县农户总数的比例不足 7%，每个合作社平均登记的成员人数不足 50 人。在已建成的合作社中，近 30%的合作社属于“三无”合作社（无牌子、无经费、无收入），这些合作社的日常办公费用都要由主要发起人或理事长垫支。有的办公场所不是挂靠在村委会里，就是设在理事长家里，有钱租用办公场所的很少。由于没有资金支撑，合作社开展培训、标准化生产、品牌化建设等工作都比较困难。

丹凤县多位基层干部表示，由于发展时间短，大多数合作社的服务和业务还处在技术服务及销售信息层面上，能够真正为成员供应农资、销售产品的很少。由于大部分合作社没有开展经营活动，不产生经营收入，不具备造血功能，合作社与成员的利益联系不紧密，作用发挥微乎其微。

（三）缺乏经营管理人才　运作不规范

丹凤县农业局相关负责人介绍，目前丹凤县农民合作社经营管理人才奇缺，合作社成员缺乏办社知识和经验。一些合作社与成员之间缺乏实实在在的合作内容，组织松散、凝聚力差。有的成员只想利益共享，不愿风险共担，参与内部

事务少，积极性不高。大部分合作社经营管理人员文化基础知识、经营管理能力、专业技术水平等都比较低，难以适应合作社发展要求。

此外，虽然丹凤县农民合作社均制定了章程，但很多合作社的民主管理、民主决策流于形式。部分合作社的注册资本与实际出资不符，有名无实。有些合作社把成员的个人家庭财产与合作社的财产混为一谈，产权不清。有些合作社没有建立会计账目，即使建立的普遍也存在账目不完善的问题。

（四）基层农经机构力量薄弱　影响工作推进

曹长峰表示，发展农民专业合作社，需要一支高素质的业务工作队伍，但在实际工作中，农经部门作为指导合作社发展的主要业务部门，在县乡两级的配置还比较弱，普遍存在人员少、一人多岗、学非所长、培训不够、工作经费严重不足等问题，影响指导工作顺利开展。

三、强化支撑　培育联合　激发合作社持久内生动力

专家表示，要遵循规范与发展并重的原则，构建系统的政策支撑体系，完善合作社发展相关制度，加强内部管理，同时充分发挥示范带动作用，支持引导农民专业合作社合理布局、突出特色、资源互补、横向联合，使合作社运行实现规范化、标准化、品牌化。

（一）构建政策扶持体系　形成支持合力

建议从财政税收、金融信贷、奖励措施、人才培养等方面，构建符合当地合作社发展需要的支持政策体系。一是加大财政资金扶持力度。在合作社的资金扶持上，要把重点扶持和一般扶持结合起来，对符合规范化建设标准的合作社给予普惠式的扶持，各类示范合作社给予重点扶持。二是加强信贷方面的支持。金融部门应放宽信贷条件，对制度健全，经营业绩良好的合作社给予一定的信贷支持和利率优惠，帮助合作社解决资金不足的困境。三是实行奖励补助政策。政府要制定奖励措施，对注册农产品商标、获得无公害产地及绿色、有机食品认证的合作社给予一定的资金奖励和补助，激励合作社提高农产品质量。四是出台人才帮扶政策，鼓励大中专毕业生和农技推广人员到合作社工作和任职，为合作社提供人才支撑。此外，水利、电力、国土资源等部门要出台扶持农民专业合作社发展的具体优惠措施，工商部门要做好合作社注册、变更登记等服务工作，提高合作社办社质量。

（二）完善制度加强管理　规范内部行为

一是要完善合作社章程和各项管理制度。合作社要本着精简、实用的原则，以《农民专业合作社示范章程》为范本，制定出符合自身发展的本社章程；同时要健全成员（代表）大会、理事会、监事会制度，保障全体成员对合作社内部事务的知情权、决策权、参与权和监督权。二是要强化民主管理。合作社要坚持“民办、民管、民受益”的原则，实行民主选举、民主决策和民主监督。合作社成员（代表）大会选

举和表决，要严格实行一人一票制。三是要加强财务管理。合作社要配备必要的会计人员，进行会计核算，要明确财务审批人和经办人的权限、程序、责任和相关控制措施，防止财务不清和资产流失。四是要健全收益分配制度。合作社可分配盈余要以交易量（额）分配为主，按资分红为辅。五是要实行社务公开。要充分发挥监事会和成员的监督作用，定期公开社务。

（三）培育发展联合社　提升竞争力

支持发展农民合作社联合社是整县提升农民合作社质量的有效途径，建议推动合作社和农业龙头企业及家庭农场以土地、资金、劳动、服务等为纽带，开展多种形式的合作与联合。鼓励家庭农场组建合作社，支持发展农民合作社联合社和联合会。引导发展综合合作，构建集生产、加工、销售、信息、科技、劳务、信用等功能于一体的综合性实体。

农业农村部副部长韩俊在全国农民专业合作社质量提升整县推进试点工作现场会上曾表示，要强化合作社联合与合作。密切产销衔接，实现合作社行业性、区域性纵横联合，建设发展一批产品服务市场占有率高、品牌知名度大、市场谈判地位高、有一定国际竞争力的合作社联合社。

一是努力推进区域性联合。组建区域性联合社，以农民专业合作社为成员，发展当地主导产业，实行行业自律。二是大力推进行业性联合。鼓励合作社自愿组建若干家行业性农民专业合作社联合社，通过共同出资、共创品牌、共享利益，实现联合社品牌响、知名度高、影响力大、竞争力强。

需要注意的是，无论是行业性还是区域性联合社，根据法律要求，联合社是专业合作社自愿设立或加入的组织，只有专业合作社才能成为联合社的成员。三是积极推进多主体融合。促进各类新型农业经营主体融合发展，加强社会化服务，带动农户发展规模经营，增强服务能力，引导小农实现与现代农业的有机衔接。

（四）提升县域服务指导能力　解决突出问题

注重制度创新，建立合作社市场准入前信息共享、事中协同监管、市场退出机制，着力解决制约合作社发展的突出问题。

一是继续加强示范社引领带动作用。深入推进示范社建设行动，制定完善县级示范社评定监测办法，开展示范社评定和动态监测，建立示范社名录，把示范社作为政策支持重点。

要立足长远，制定出切合实际的合作社示范社建设指导标准，为合作社发展指明方向。指导标准要采取量化打分制，对符合标准的合作社分别授予县级、市级、省级“合作社示范社”称号，并落实有关优惠政策。

二是探索准入退出机制。结合本地实际，有效建立合作社准入、退出机制。在准入上，建立部门间合作社登记信息通报机制，登记机关依法将合作社登记信息通报给农业农村部门。在退出时，畅通合作社退出机制，针对合作社“准入零成本与退出高成本”，简化注销程序，依法主动清退连续两年未从事经营活动的合作社。

三是搭建合作社服务平台。通过共同打造农业种植综合服务平台，帮助合作社实现农业技术标准的数据化、栽培管理的精准化和生产基地运营的智能化；打造农产品物流销售平台，为合作社提供线上线下快捷便利的物流销售服务；打造金融服务平台，为合作社提供专门的信贷保险服务。

四是帮助合作社跨越“五个门槛”。第一是跨越出资的门槛。合作社的出资是合作社经营的本钱，也是成员与合作社经济利益关系紧密与否的重要因素。合作社的出资一定要实实在在，严格到位，出资数额与经营规模相适应。第二是跨越收入的门槛。合作社要有服务，但更主要的还是要开展经营活动，要解决合作社经营收入的产生机制，收入问题不解决，合作社的营运过程，也就是合作社吃老本的过程。第三是跨越统一组织生产的门槛。只有实行统一组织生产，才能更好的提高农产品的质量，保障农产品的安全，为合作社产品品牌化打好基础。第四是跨越统一销售的门槛。没有统一销售，合作社的合作将是一盘散沙。第五是跨越统一品牌的门槛。商标是合作社的无形资产，是塑造形象和知名度的基石。

（五）围绕重点加强培训　强化人才支撑

重点围绕合作社理事长、带头人和合作社辅导员，组织开展多形式、多层次、多渠道的培训，培训要做到县域范围内所有合作社全覆盖，让所有合作社理事长全面了解掌握合作社法的相关规定和要求，自觉做到依法办社，提高合作社发展质量和水平。采取“引进来、走出去”的办法，支持合

作社采取多种形式培养带头人，聘用职业经理人。

为提高培训针对性、有效性，建议对合作社负责人的培训，要把重点放在经营理念、经营模式、经营管理、法律法规和政策制度上；对合作社经营管理人员的培训，要把重点放在市场营销、财务管理和内部管理上；对合作社成员的培训，要把重点放在生产技能、标准化操作及参与合作社民主管理上；对县乡两级合作社业务辅导员的培训，要把重点放在合作社基础知识、法律法规、政策制度和成功案例上。通过理论和实践两个方面系统培训，建立起懂理论、会干事、有责任心的辅导员队伍和合作社经营管理人才。

执笔：

新华社中国经济信息社经济分析师　　崔明明

新华社陕西分社　　雷肖霄

编辑：

新华社中国经济信息社　　毛　娜

编审：

新华社中国经济信息社　　杨　光　邱华民　申　郑

主　编：申　郑　　联系电话：（010）88052733