

东阿县供销合作社综合改革与农民合作社 联合社运行机制调研报告*

赵昶 钟真 孔祥智**

摘要 通过供销合作社综合改革,山东省聊城市东阿县供销合作社建立起了县乡两级供销系统与联合社系统并存的运营体系。前者强化了县乡供销合作社相互之间的协调合作与指导关系,巩固了改革后的新架构;后者则形成“两条线、一大片”的运营机制,落实了供销合作社改革要求的社会化服务、现代化流通、创新性金融工程等实际业务内容。从若干乡镇联合社的案例看,改革背景下东阿县供销合作社的农民合作社联合社发展呈现出现代化服务规模化、特色业务创新化、架构体系清晰化等特点。当然,供销合作社综合改革与农民合作社联合社运营中也存在着各级供销合作社力量薄弱、乡镇联合社发展差异大、联合社内部激励与服务能力不足等问题。这些问题需要在后续的改革中进一步完善。

关键词 供销合作社改革 农民专业合作社联合社 农业现代化 服务体系 东阿县

* 本文得到国家自然科学基金“社会化服务对农业经营主体生产效率的影响机制与政策选择研究”(批准号71773134)、“成员异质性、合作社理论创新与农民专业合作社发展政策体系构建”(批准号71273267)、国家自然科学基金国际合作与交流项目“变化市场中农产品价值链转型及价格、食品安全的互动关系——以蔬菜、渔产品和乳制品为例”(批准号71361140369)和教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“我国新型农业经营体系构建与实践案例研究”(批准号14JJD790030)资助。

** 赵昶,中国人民大学农业与农村发展学院硕士研究生,主要研究方向为农业政策、合作经济;钟真,中国人民大学农业与农村发展学院副教授,主要研究方向为农户经营行为、农业社会化服务、农业机械化;孔祥智,中国人民大学中国合作社研究院院长,农业与农村发展学院二级教授、博士生导师,主要研究方向为农业政策分析、合作经济。

一 引言

供销合作社(以下简称“供销社”)拥有庞大的各级分支机关和从业人员。我国经济进入新常态以后,随着城镇化和工业化的进一步发展,农业现代化也得以深入推进,农村经济发展进入了新的阶段。一方面,随着大量新型经营主体如雨后春笋般涌现,农业生产方式的转变对覆盖全程、便捷高效的农业社会化服务有着迫切的需求;另一方面,农民生活水平的提高也需要提高多样化、多层次的生产生活服务。为了适应这一发展的需要,打造中国特色的为农服务综合性组织成了新形势下的必然选择。历史悠久的供销社长期扎根基层,拥有广泛的群众基础与公信力,组织体系与经营网络相对健全、完整,拥有肩负这一重任的先天性基础。但也正是由于多年不变的组织体制,供销社也暴露出各方面存在的问题,比如与农民的合作关系不够紧密、层级之间联系松散、体制还未理顺以及综合服务能力欠缺等,这些问题直接影响了供销社未来潜力的激发,供销社如何突破其自身发展瓶颈成为亟待研究的问题。

供销社因其参公管理性质而具备“政府信用”,并且原本就是一个经济实体,具有人力、组织、渠道、技术、品牌等优势,可以在整合上述各类服务机构中发挥核心作用(孔祥智,2014)。但也正是因为这种隶属政府的身份,供销社无法开展实体性的经营活动。而现代化服务的提供、现代流通网络的建设都离不开经济业务本身,这就需要一个经济组织来协调运营。与此同时,各类新型经营主体发展速度加快,服务提供能力不断增强,走向规模化也是各经营主体追求的主要目标。但是,新型经营主体之间的联合也是有交易成本存在的,一个外在组织者的推动会大大降低这种搜寻与协商成本。基于上述两方面原因,农民专业合作社等新型经营主体走向联合正是形势所需。供销社作为一个具有公信力的公共部门,组织成立联合社是最有效的选择。

供销社的综合试点工作自从2014年被写入中央一号文件和《政府工作报告》以后,便先后在河北、浙江、山东、广东四个省份逐步展开。为了总结供销社改革背景下联合社的发展成效与经验,理顺各级供销社、联合

社的运营体制机制，我们选取山东省作为目标开展专题调研，采取座谈研讨、问卷访谈、实地调查、个案剖析等方法，对山东省的10个县进行深入调研，总结规律。其中东阿县在自然条件、人文经济条件上都有充足的农业发展优势，特色阿胶产业的发展为该县农业发展提供了一定的经济支撑。东阿县供销社早在1949年已成立，一路历经兴衰沧桑至今，各级供销社都在摸索一条适合自身的复兴之路，东阿县良好的农业发展条件为县镇供销社进一步改革打下了坚实的基础，改革过程中形成的体系架构与运营模式十分值得我们借鉴学习。

东阿县地处鲁西平原，位于泰山脚下，黄河岸边，隶属山东省聊城市，土地总面积达729平方公里，下辖2个街道、7个乡镇、1个乡和1个省级经济开发区。从自然条件来看，东阿县沿黄河滩区地形多为洼地，属于聊城分布最广、面积最大的一种地貌类型。由于地势平缓，排水不畅，东阿县雨季容易形成涝灾，陈集镇、高集镇均有大面积洼地分布。但低洼的地势土质却相对肥沃，适宜多种农作物生长。东阿县四季分明，年平均气温和降水量适中。水资源总量460亿立方米，可利用水量2.8亿立方米，各种自然资源丰富，条件适宜，对发展农业生产十分有利。从人文条件来看，全县2016年生产总值201亿元，城镇居民可支配收入19541元，农村居民人均可支配收入11306元。交通便利，毗邻京九、京沪、济邯、济馆等交通动脉，同时105国道和两条省道贯穿全境，交通区位优势为开拓农业市场提供了硬件保障。全县总人口42万人，其中非农业人口7.96万人。东阿县又是“千年阿胶福寿乡”，阿胶的产量和出口量分别占全国的75%和90%以上，充分带动了该县工业经济的发展。农业发展方面，东阿县耕地面积60万亩，土地流转面积14.92万亩，占耕地总面积的24.9%。小麦种植面积60万亩，粮食总产量11亿斤，无公害蔬菜面积18万亩，大牲畜存栏14万头，肉蛋奶总产量5万吨，是全国绿色食品原料标准化生产基地。

在目前供销社改革的大背景下，联合社功能的发挥主要体现在以下四个方面：一是现代化农业社会化服务模式的创新；二是农产品流通体系的建立；三是农村合作金融业务的开展；四是城乡综合服务平台窗口的打造。其中，东阿县在体系构建与业务开展方面脉络较为清晰，本文对其改革开展的几个方面与各级联合社的发展模式进行详细介绍与案例分析，在总结

成果经验的基础上,找出目前存在的问题,并给出对应的政策建议。

二 东阿县供销社综合改革与农民合作社联合社发展现状

(一) 东阿县供销社改革前运营架构

东阿县供销社下设新城、陈集、杨柳、高集、牛店、大李、姚寨、大桥、姜楼、刘集、关山、单庄、黄屯13个基层供销社,负责各个乡镇的基层工作。虽然东阿县内部已经进行了行政区重新划分,现有乡镇已合并为10个,但是仍保留了原来的基层社。县社下属3个行业协会分别为农资流通协会、再生资源协会、农村合作经济协会,它们对13个基层社进行直接的行政干预指导。10个县社直属公司包括利群农资公司、盛佳物流公司、绿丰源农产品公司、盛佳电子商务有限公司等(见图1),为下属基层社提供实体性经营服务。其中,盛佳物流公司于2007年11月11日成立,成立时间最早,当时还未进行供销社改革,所以盛佳物流公司完全由未参公的县社参股300万元资本成立,后来受改革影响,变为县社与两个自然人共同持有股份。相同情况的还有利群农资公司,其成立之初也是县社控股的企业,由县社领导领办,但是改革后县社便以盛佳物流公司的名义对该公司进行控股。2015年,县社又以盛佳物流公司的名义成立了盛佳电子商务有限公司,其中盛佳物流公司控股56%,社会私人资本占比44%。通过这些直属实体公司建立起日用消费品、农产品、农资、再生资源四大营销网络,加强了县社与基层社的实体性联结。东阿县供销合作社暂未被批复编制,现有职工653人(不包括原破产企业职工),按时发放工资的员工有56人,正在上班的员工34人。整个聊城市参公的县供销社只有东阿和茌平,每个月可以拿到一小部分车险等保险补助。目前,东阿县供销社系统上下正在围绕一个为农服务目标,用活合作制、开放办社两种手段,聚焦村社共建、为农服务中心建设、电商平台建设三大重点,落实党建带社建、争取土地扶持政策、加快电商综合服务网点建设、强化督导考核四项措施,为实现与农民密切合作力,实体性合作经济组织活力,为农服务能力,供销合作社感召力、运行力、竞争力、供销实力、形象魅力五个能力的提升而不断改进工作中。

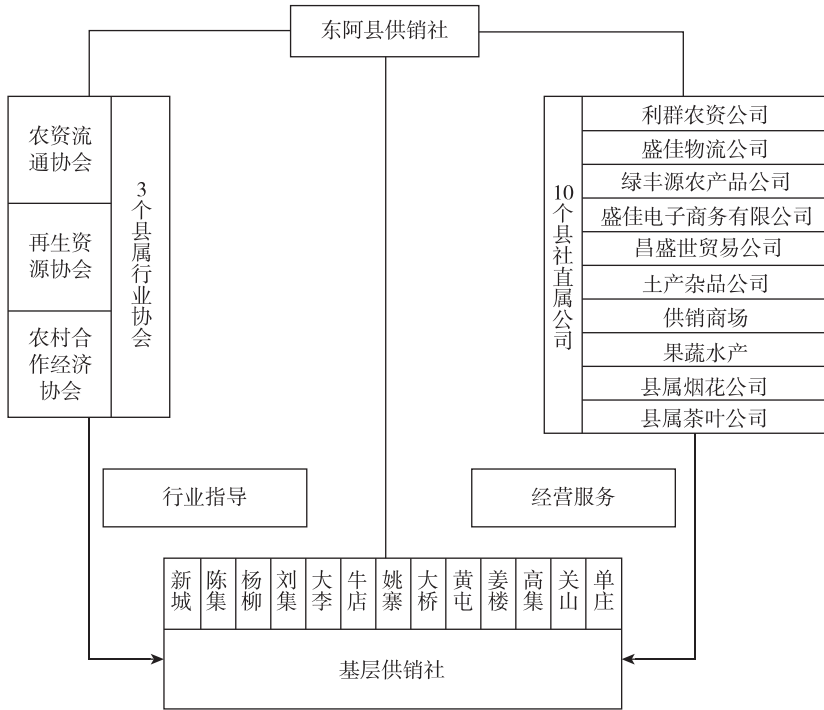


图1 东阿县供销合作社改革前运营架构

(二) 东阿县供销社改革开展情况

1. 建立十个乡镇级联合社

组建乡镇级联合社是东阿县供销社迈出的改革第一步。乡镇级联合社成立的原因中，以往各县所见的政策驱动只占了很小的一部分比例，极大一部分是水平参差不齐的众多合作社自身发展的需求。这些合作社主动要求走向联合。因此，实现镇域联合已经成为东阿县供销社改革的首要任务。东阿县供销社自成立至今已有近70年的历史，供销社下属基层社13个，而该县内部的农民专业合作社已经达到970家，平均每个行政村有约2个合作社，其中有120家合作社是供销社领办的，42家合作社有供销社参股。虽然近年来东阿县合作社的数量呈膨胀式增加，但是大部分合作社都是有名无实，规模小、实力弱，鲜少有实际业务开展较为丰富的合作社。合作社长期空壳运营的同时也并没有给自身带来收益，资不抵债使得这些数目繁

多的“小弱”合作社开始有了走向联合的意愿，而能在其中肩负协调重任的当属在各村各镇有着常年威望与信任的县供销社。2015年，国务院关于供销社改革的文件一经下发，便得到了各乡镇各个合作社积极响应。县供销社也借此时机通过市社与省社取得联系，在向山东省其他市县认真学习改革经验的基础上，一年之内在下属的10个乡镇相继注册建立了乡镇级农民合作社联合社，实现了联合社在镇域范围内的全覆盖。

2. 改造现有基层供销社

改造各乡镇基层社是东阿县供销社改革的第二个重要环节，这是实现镇域联合后的必然要求，也是使改革发挥效用的关键步骤。各乡镇级联合社虽已成立，但是联合之后谁来统一管理运营成了阻碍联合社高效运行的一大障碍。无人负责、无人监督的联合势必松散低效。各个基层供销社如果能发挥实际作用，挑起管理各自乡镇联合社运营的重任，那么便能实现同上对接、同下统筹。同上与县社对接，一方面，以基层社的身份获得县社的行政指导；另一方面，以基层社领导下的联合社的名义获得县社下属企业的实体性服务；同下与各个合作社成员统筹，一方面，下达县一级的指挥管理要求与监督；另一方面，作为县级服务提供的渠道，发挥好服务传递的媒介作用，同时统筹好领域内为农服务中心自主提供的现代化服务管理工作，这也是乡镇级供销社改革在整个改革体系中应该扮演的角色。

但是，基层社目前还存在各种各样的问题，东阿县中的13个基层社都是特困企业，全县有职工653人，在岗的不足100人，其余全部为下岗职工，每个基层社现在有十多个职工，月工资只有1000元，工资全部来自固定资产的租赁收入。基层社的老资产房大都处于地理位置优越的街道边缘，正是拆迁的重头之处，现有职工的收入也面临着不保的风险。例如，刘集镇供销社目前在刘集镇只剩下一块供销社的牌子以及下岗的38名职工，供销社主任空有一人之职，同样情况还发生在牛店镇供销社、大李镇供销社、杨柳镇供销社、大桥镇供销社。这些基层社多数包括：1个主任兼出纳，1个副主任兼会计，几十名下岗职工，几名老党员，为数不多的两三个在职职工。总体年龄结构偏高，教育程度偏低，固定资产也几近没有。基层社要想承担领导联合社这一重任，在承上启下的过程中拥有话语权，势必要进行改革，拥有真正的管理能力，否则联合也只是徒有其名。基层社目前

的唯一优势是广泛的号召力与群众基础，可以利用与基层群众长久建立起来的信任关系，通过整合劳动力、资本、土地、农机等多种资源，采取合作制、股份制等多种合作形式，鼓励村民加入合作社，组织合作社走向联合，强化基层社与农民在组织上和经济上的联结。

对基层社的具体改造工作可以从以下几个方面进行：（1）为“原牌子”注入新鲜血液。在现有乡镇供销社牌子的基础上，成立乡镇级联合社，对《联合社章程》进行修改。除了农民专业合作社外，积极鼓励农民社员、家庭农场、种田大户、涉农企业、已承包或租赁的原基层社网点使用者入社，重新完成工商注册。同时，对于所有入社的社员及其入社资产都要登记入册。一方面，社员之间的合作方式可以采取股份合作制等方式，通过明确股权比例关系，签订劳动合同协议确定合作关系；另一方面，对于不想形成股权依附关系的主体，只要严格遵守《联合社章程》，便可以在保持独立经营的同时加入联合社实现抱团发展，但是其不享有股权分红等权利。（2）完善内部治理机构。现阶段基层社内部治理结构一片混乱，人员权责不明晰，效率低下。为了与县级供销社进行良好的工作对接，基层社必须对现有员工进行明确的分工。在落实理事会、监事会、成员代表大会三会制度的基础上，建立服务指导组、现代流通组、合作金融组等专项管理部门。同时，为了保证基层社员工激励效应，还应该建立健全按交易额返利和按股分红相结合的分配制度，切实提高基层社员工的工资，使得利益与工作绩效挂钩，而非仅仅靠遗留的老固定资产获得为数不多的固定工资。实现民主管理，民主监督，建立起长效管理运营机制。（3）村社共建，把支部建在合作社上。为了加强基层社、联合社与农民专业合作社的纽带关系，基层社要大力组织村社共建，鼓励乡镇各联合社与各村两委共建合作社，共建为农服务中心。在每个合作社都设有党支部，同时在基层社与联合社设立总支部，拉动“党建带社建”，在村社共建实现村集体发展壮大的同时巩固党在该村的执政基础，达到双赢。（4）提高基层社人员素质。基层社残存的劳动力多为中老年干部，他们虽然对基层社有着深刻的认识与管理经验，但基层社仍然需要大量人才来完成各部门小组的具体工作。一方面，需要有较强的学习能力和创新能力的人才；另一方面，需要有丰富实践经验的农村能人。因此，基层社在完善治理机构的同时还应逐步形成

进得来人、留得住人、养得起人、人尽其才的人才管理机制。

基层社改造的试点工作已经展开。按照因地制宜的原则,发挥不同基层社的特色作用,进行分类指导。先选择牛店、大桥、刘集、关山4个乡镇基层社开展试点,边试边改,总结经验之后普遍推行。虽然各地都存在人才、资金、技术等难题,但是也都找到了各自改革的重点与方向。牛店镇以为农服务公司为发展重点对象,凭借飞翔为农服务公司多年的创办经验和政策倾斜,为各个乡镇为农服务公司做好了示范。刘集镇以村社共建为主要工作。关山镇以订单农业为发展方向,依靠县社的电子流通服务平台,将优势做大做强。大桥镇以示范带动、引领农业发展方向为突破口。优势基层社充分整合各自的社会资源,从而为后续其他基层社改造带来经验与业务帮助。

3. 搭建各级为农服务平台

在筹备各乡镇级联社的同时,为迎合规模化服务体系建立的需要,各乡镇级联社的为农服务中心都在工商局挂牌成立了自己的为农服务公司,以为农服务公司的身份开展运营各项服务经营工作。从其他市县的的经验来看,为农服务公司的成立必须要有一定的服务提供基础,有相当规模的经营业务才可以。如果是基于扩大规模的需求而硬性成立为农服务公司,那么这笔投入便像“无底洞”般无法获得相应收益。据县供销社负责人反映,为农服务中心是公益性的组织,而东阿县供销合作社致力于建立营利性的现代化服务体系,所以县社各位负责人一致认同将各乡镇原有的为农服务中心都改为为农服务公司。目前,10个乡镇联社已全部挂牌成立了为农服务公司。

从各个乡镇为农服务公司的股权构成来看,基层供销社认缴51%的股份,其余49%的股份由社会上有资本的企业、个人进行出资入股,县级为农服务公司并未出资。大部分基层供销社存在资金困难,所以起初大多注资20%,该部分来源于社会筹资,剩余认缴股份可以在20~50年之内付清,这部分主要靠省社、市社批复的资助金来填补。以牛店镇飞翔为农服务公司为例,成立之初两位供销社职工出资占比49%,基层社认缴的51%中只有20%是实际注入资金。飞翔为农服务公司挂牌成立后,2016年省社批复了100万元资金予以支持,现阶段该笔资金还在农业开发办公室,等待

验收之后才能拨款给牛店镇供销社，市社也拨款 20 万元作为村社共建项目金，届时一并作为基层社股权注入剩余股份中。

东阿县供销社于 2015 年 12 月组织成立了县级为农服务公司——东阿县联创农业服务有限公司（以下简称“联创”），统领全县各个乡镇的为农服务公司。联创是县供销社实质领办而非入股的企业，这是由于县社出于事业单位的身份无法经营实体资本性的业务。从股本构成来看，联创成立之初是将利群农资公司进行资产评估后，整体注入公司股份的，而利群农资公司是县供销社的直属公司，所以实质上联创 34% 的股份依然是县社控制。除此之外，下级各乡镇的为农服务公司都必须参股 5%，当时只有 5 个乡镇建立了为农服务公司，它们总共参股 25%，最后还有 31% 的股份是来自山东省开元农资有限公司的股本投入。值得注意的是，东阿县的为农服务体系中，股份参与是自下向上的，联创并没有参股乡镇级为农服务公司，但是乡镇级为农服务公司参股了联创（见图 2）。从公司成员构成来看，联创的经理是供销社的一名副主任，其余大部分员工也都是供销社的人。目前联创主要为下属各个乡镇为农服务公司提供统一的农资购买服务和农机统防作业服务。但这部分服务占比非常少，各乡镇为农服务公司的绝大部分服务都是自己独立提供的，只有少部分特殊农资（如高毒农药）通过联创购买。联创会承接一些政府项目或公益项目。2017 年 5 月，联创刚刚中标了东阿县粮食高产创建项目。由于涉及业务较少，联创还未涉及利润分配，但是供销社主任已经对联创的分配机制有了充分的规划，未来联创利润分配将按照股权和参与量三七分成，其中纯利润按股权占比一一分配给各个股东。联创通过服务量、经营量、销售量这些硬性参与指标的衡量对下属参股乡镇为农服务公司进行激励分红。这种统分结合的方式可以更好地密切乡镇为农服务公司和县级为农服务公司之间的关系，进一步增强各级联合社、供销社之间的实体性联结。

4. 组建县级联合社

改革的第四个重要环节是建立东阿县农民合作社联合社。镇域联合已经初步实现，各级为农服务公司也已经筹备完成，走向县级联合不仅是乡镇级联合社进一步大联合的需要，更是县供销社经营实体性业务的要求。东供粮食种植农民合作社联合社作为东阿县唯一的县级联合社，于 2014 年

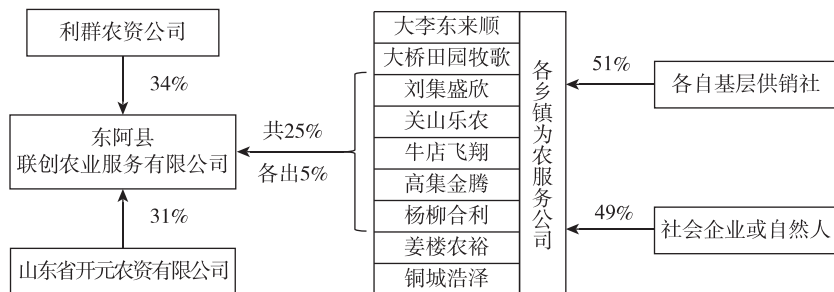


图2 东阿县供销社各级为农服务公司股份结构

的在工商局挂牌成立。县供销社领办的东阿县联合社已经筹备完成，截至2017年10月，县编办正在向市编办上报等待批复。在此之前，所有县级联合社的业务都先交由东供粮食种植农民专业合作社联合社办理。东供粮食种植农民专业合作社联合社理事长刘建新是县供销社的副主任，同时也兼任牛店镇供销社的基层社主任。章程规定的联合社成员是10个乡镇级联合社，名义上既不包括13个基层社，也不包括乡镇联合社中比较出色的合作社成员。东阿县联合社批复下来后，将成为县社工作开展的主要抓手，东供粮食种植专业合作社联合社的所有业务也将合并到县联合社中。

东阿县联合社将10个乡镇联合社、10个县社直属公司、3个县下协会都纳入到同一个体系下，充分整合了供销社原有资源，与改革后的新鲜血液充分融合在了一起，是该县供销社改革并形成体系化、网络化的一步。但是县社在资本运作方面没有想到很好的解决办法，目前没有将各项拨款资金投入县联合社的打算，资本运营公司也暂未建立。

（三）东阿县供销社改革后运营架构

东阿县供销社形成了如图3所示的全方位多层次改革架构。一方面，形成了由上级到县级再到乡镇级，由乡镇级到村级再到村民个人的多层次垂直运作体系。东阿县供销社作为行政事业单位，上接市社、省社、总社的各项行政指导，内部分化给县社对应组织部门，向乡镇基层社对应小组传递，进一步到达村属社区综合服务社的负责小组。另一方面，形成了以供销社为主导的行政指导路线、以联合社为依托的实体经营路线、以服务公司为主体的现代服务路线、以资金互助社为载体的资本通融路线的全方位改

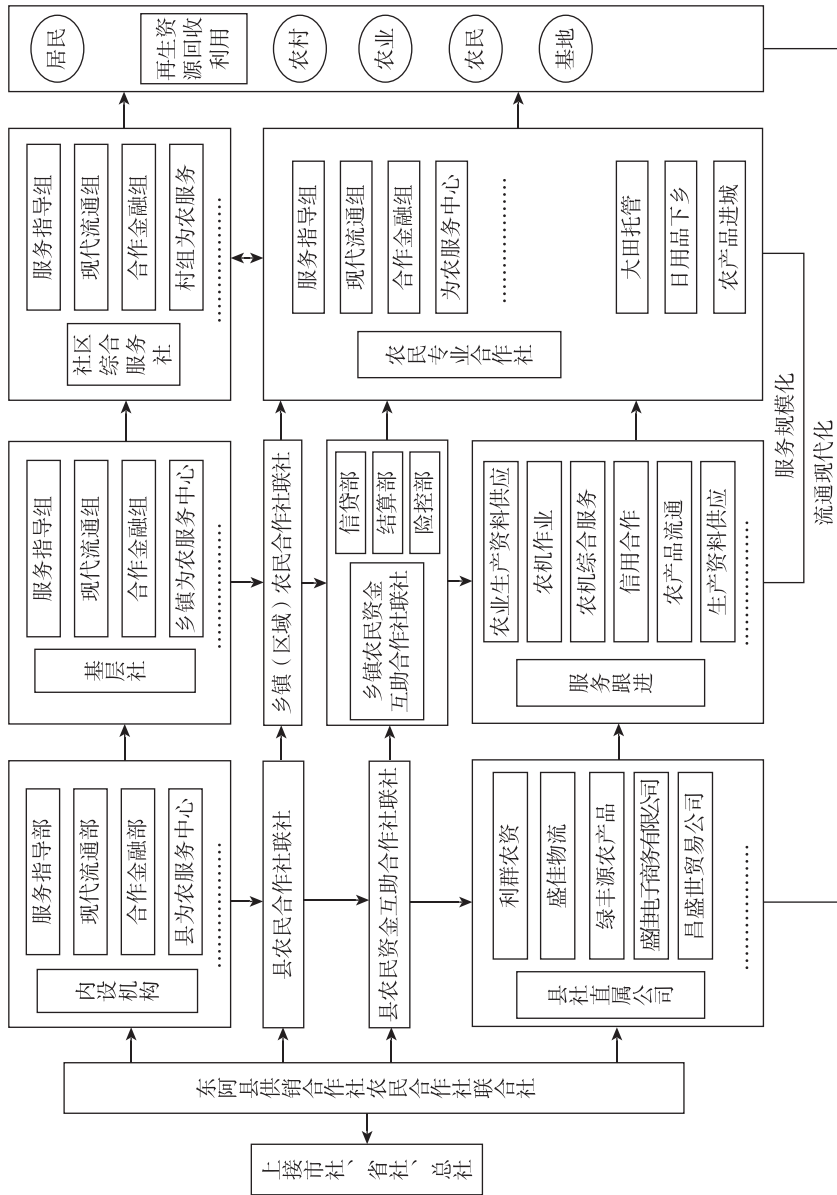


图 3 东阿县供销社改革后运营架构

革路径。乡镇级联合社作为中间枢纽，利用自己的为农服务公司承接县服务公司的统一农资服务，同时对下属专业合作社开展农机作业等服务，在县社现代化流通体系下形成了规模化的服务架构。

(四) 县级联合社运行情况

1. 基本情况

东阿县农民专业合作社联合社目前由 10 个乡镇级联合社组成，主要职能是承接上级行政指示，对下属联合社成员进行指导、协调与监督，同时为它们提供以农资供应、技术培训为主的农业社会化服务。县联合社主要设服务指导部、现代流通部、合作金融部、县为农服务中心来负责各相关的业务。东供粮食种植农民专业合作社联合社注册资本金 5000 万元，其成员全部为东阿县各个乡镇经营出色的专业合作社，股份占比较多的东阿县永鑫粮食种植专业合作社占 17.20%，东阿县乐民核桃种植专业合作社与东阿县单庄腌制蔬菜专业合作社各占 16.00%，其余 15 个专业合作社出资额占比均在 10% 以下。东阿县联合社与东阿县供销合作社是同属一套班子两块牌子的关系，二者合署办公。资金运营业务暂时由县供销社早期成立的盛佳物流公司、利群农资公司两家直属企业接管执行，暂时未成立专门的资产运营公司。2015 年 12 月成立的县级农业服务公司——东阿联创服务公司的经理是供销社员工，联合社跟县级为农服务公司联创之间是协作与监督关系，暂未实际入股。乡镇联合社统一接受县级联合社的监督与指导，各乡镇级为农服务公司通过向上入股的方式与联创进行资本联结，与县联合社产生间接指导与被指导关系。

表 1 东阿县农民专业合作社联合社情况统计

性质	事业单位
构成	10 个乡镇级联合社 (已实现镇域全覆盖)
职能	指导、协调、监督、服务、教育培训
股份构成	待批复, 暂无股份构成
主要制度设计	服务指导部、现代流通部、合作金融部、县为农服务中心, 与县社相关机构合署办公

续表

已开展主要工作	协调各乡镇联合社出资成立县为农服务公司，同时指导联合社成员建立各自的为农服务公司
与县供销社关系	合署办公
与县资产运营公司关系	暂无资产运营公司
与县级农业服务公司关系	协作与监督关系，暂无实际入股
是否有人股下级联合社	尚未
与乡镇联合社关系	指导镇级供销社与农民合作社联合社融合发展，强化镇级农民合作社联合社规范管理
与乡镇为农服务中心关系	间接指导

2. “两条线、一大片”的服务运营机制

待批复的东阿县合作社联合社由东阿县联创农业服务有限公司和东阿县盛佳电子商务有限公司两大公司参股支持，由10个乡镇级农民合作社联合社共同参与组成。其中两参股公司分别引领农业全程社会化服务体系与农村现代化流通服务体系两大线路，为下属“一大片”的10个乡镇联合社成员提供服务，联合社再进一步服务下属专业合作社，最终实现惠农利农。具体的业务开展情况如图4所示。

(1) 农业全程社会化服务体系

农业全程社会化服务体系由县级为农服务公司联创公司引领下属乡镇为农服务公司组成，乡镇为农服务公司由下向上参股。农业全程社会化服务体系以为农服务公司为运作枢纽，联创作为龙头企业，承接各项政府购买服务和公益性活动。各乡镇以各自为农服务公司为依托，以大田土地托管为切入点，在耕、种、管、收、储、售等主要环节提供全程社会化一条龙服务，开拓农业社会化服务的主渠道，打造既能为农民生产生活提供综合性、规模化服务，又能体现政策导向的服务队伍。

在联创的领导下，各乡镇为农服务公司旨在打造农资直供、农机服务、农民培训、测土配方与智能配肥、庄稼医院、统防统治、烘干仓储、综合服务 etc 全方位一条龙服务。开拓3~5公里托管服务圈，托管服务面积3万~5万亩，以达到助农增收、助村集体壮大、助合作社得发展的显著效果。2015年以来，东阿县供销合作社已先后建成了大李东来顺、大桥田园牧歌、刘集盛欣、关山乐农、牛店飞翔5处为农服务公司，高集金腾、杨柳

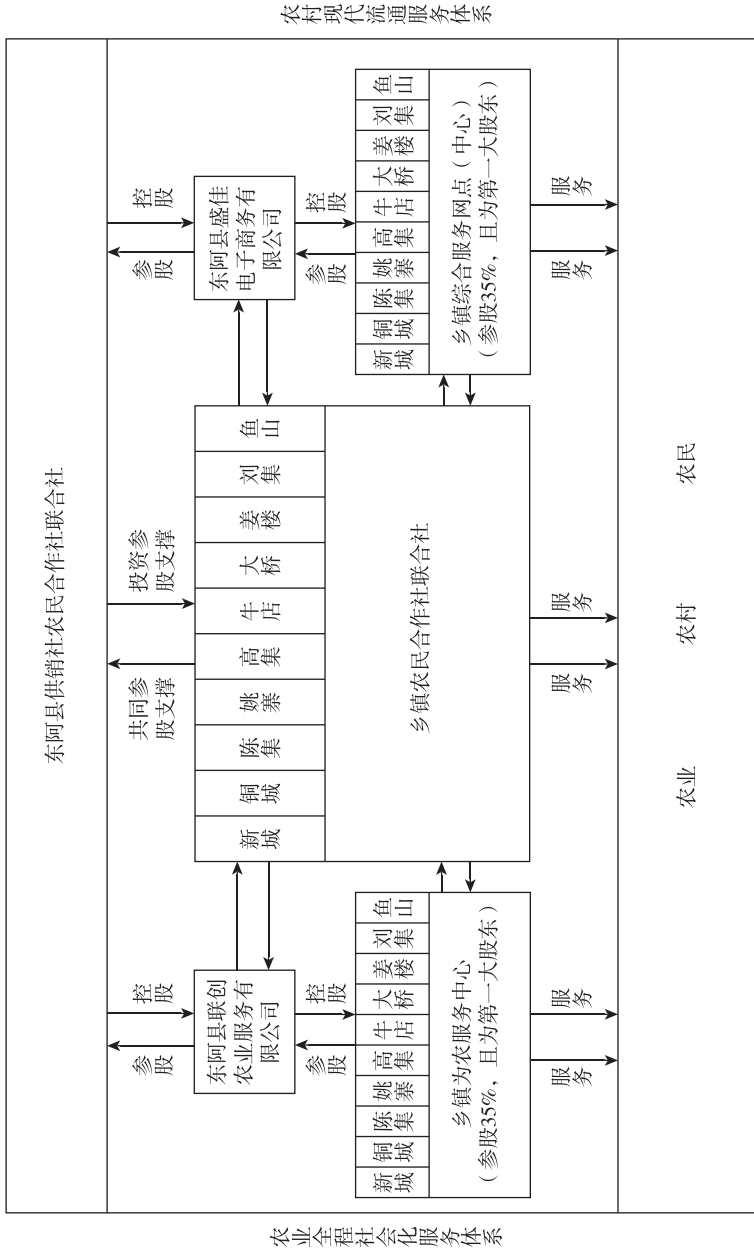


图 4 东阿县供销社农民合作社联合社双线运营机制

合利、姜楼农裕、铜城浩泽 4 处为农服务公司正在建设过程中。按照省社 2020 年实现为农服务中心镇域全覆盖的要求，县社制定了到 2018 年实现为农服务公司（占地 20 亩左右）乡镇全覆盖的发展目标，拟在陈集、单庄、黄屯、大桥 4 乡镇再建设 4 处为农服务中心。目前已完成选址工作，正等待土地规划调整批复，努力争取政府的扶持政策，最大限度地解决为农服务中心建设中的土地手续、资金困难等问题。截至 2016 年，全县已实现土地托管服务面积 30 亩，同比增长 25%，增加智能配肥设备 5 套，配肥面积 7 万亩，测土配方面积 5 万亩，增加植保飞机 17 架，飞防面积达到 10 万亩。

（2）农村现代化流通服务体系

农村现代化流通服务体系是以东阿县盛佳电子商务有限公司为依托，以乡镇综合服务网点为各自的分平台构建的现代化流通服务体系。将传统网络信息化，并建立县社主导、盛佳电子商务有限公司企业化运营下的“供销 e 家东阿运营中心 + 10 个乡镇、一个园区综合服务网点”运营模式。融合东阿县内外资源，东阿县将已租赁或已承包的原基层社网点中属于流通类的一并纳入现代流通服务体系中，强化供销 e 家东阿运营中心的创新孵化能力。目前，县级供销 4 家电商平台正在建设中，10 个乡镇供销社传统网络信息化改造和电商网络中心预计在 2018 年年底完成并实现对接工作。依靠已租赁承包的基层社网点和现有的盛佳电商平台，东阿县 2016 年实现电子交易额 3000 万元，建设农村服务社共计 715 个，城乡社区服务中心 2 处，农产品批发市场 2 处，填补了以往在实体性流通方面的空缺。东阿县供销合作社发挥流通网络覆盖城乡的优势，加快推进新农村现代流通服务网络建设，改善农村消费环境，开拓农村市场，促进了城乡经济社会统筹发展。

（3）各项创新工程辅助穿插

首先是资金互助工程逐步开展。由基层社控股，设立农民信用互助社，规范发展农民信用互助业务。东阿县供销合作社尝试在系统内坚持社员制、封闭性原则，开展农民合作社、农民合作社联合社信用互助业务，融资担保业务，农业互助保险业务，解决农民融资难题。其中，牛店镇鑫博蔬菜种植专业合作社内部的资金互助业务开展得较好，规模不大但很稳妥，通过信用互助使得内部的资金紧张问题有所缓解。2016 年，东阿县总共开展

信用互助的合作社有 2 家, 互助金额在 1300 万元以内, 同比增长 3.17%, 规范化办理并获得证件的只有 1 家互助社。目前, 正在按照“两头封死、封闭运行”的要求推进, 不对外吸储放贷, 不支付固定回报。但这实际上就是让合作社内部富裕社员拿出钱来给贫困社员用, 现阶段农民社员的觉悟并没有普遍达到这种程度, 所以开展的规模很小。

其次是形成了协同体系下的窗口联合。各乡镇为农服务公司与农村集体经济组织、基层农机推广机构、涉农服务窗口、龙头企业等开展合作, 形成了服务农民协同机制, 在服务农民生产生活方面形成新动能。飞翔、东来顺、浩泽、农裕、乐农等为农服务中心都设有综合服务窗口。农民在生产生活中遇到的困难通过窗口服务甚至电话服务就可以得到解决。

最后是村社共建工程也有了一定的效果。通常各乡镇为农服务公司都会让利两分钱给村两委, 村两委组织号召村民购买服务, 联合的村民越多, 村两委获利越多, 服务规模化越大, 是一个双赢的过程。2016 年, 东阿县共计开展村社共建村 100 个, 共建项目以及合作社 103 个, 帮助农民增收 1500 万元, 村集体增收 200 万元。同时培训社员 12500 人次, 一定程度上提高了农民社员的素质。

(五) 乡镇级联合社运行情况

东阿县各乡镇级联合社是下属合作社成员自主走向联合的, 县供销社联合社在其中发挥的是搭桥引线的作用。所以, 供销改革体系下的乡镇级联合社在实际运营中呈现出了极大的自主性特点, 主要表现为: 县级联合社、为农服务公司对乡镇级联合社的作用不太明显; 个别乡镇级联合社发展优势明显、业务丰富, 大多数乡镇级联合社刚刚起步, 服务能力较弱, 但运行架构清晰, 未来工作开展方向明确。其中, 姚寨镇农民专业合作社联合社依托东阿县东来顺为农服务有限公司 (以下简称“东来顺”), 形成了集农资供应、农机作业、植保飞防、粮食烘干、粮食银行为一体的特色现代化农业服务体系。其本身存在极大的发展优势, 辐射能力强, 与县联合社、联创之间的联系并没有很紧密, 但是仍会通过联创购买固定农资, 并能接手联创承接的一些项目。牛店镇农民专业合作社联合社也形成了自己的规模化服务, 虽不及姚寨镇的东来顺富有特色, 但却便于效仿学习,

故以案例形式具体展现。同时，牛店镇专注村社共建工程的开展，并优先创立了自己的特色服务业务。最后，以高集镇联合社为例，说明大部分刚刚起步的联合社在发展初期的战略重点应该放在构建体系上。

1. 构建区域现代化农业服务体系：姚寨镇农民专业合作社联合社

东阿县姚寨镇农民专业合作社联合社成立于2016年12月，由姚寨镇供销社领办，其下有6个成员合作社，分别是东阿县鑫森粮棉种植专业合作社、东阿县鑫科粮棉种植专业合作社、东阿县庆丰粮食种植专业合作社、东阿县富康果蔬种植专业合作社、东阿县海山粮食种植专业合作社、东阿县俊岭粮食种植专业合作社。联合社注册资本金860万元，每个合作社实际出资40万元。联合社理事长题召洋不仅是东阿县姚寨镇农民专业合作社联合社负责人，还是鑫森粮棉种植专业合作社、鑫森粮食银行的理事长，东阿县海山粮食种植专业合作社、东阿县东来顺为农服务有限公司的股东。

东来顺是姚寨镇联合社下的为农服务公司，姚寨联合社下属成员社的所有社会化服务都是由东来顺提供。东来顺成立于2015年8月，注册资本500万元，是通过鑫博蔬菜合作社的信用互助业务实现的。其中供销社持股51%，题召洋持股10%，法人代表刘善仑出资5%，其余由社会人士出资剩余部分。题召洋担任东来顺董事长，总经理是出资人之一的张明芳。2016年，东来顺实现销售收入1800万元，纯利润85万元，用于分配的利润只有10万元，按照入股量和交易量六四开的比例进行分红。

从运行架构来看，东来顺由姚寨供销社、鑫博蔬菜种植专业合作社、鑫科粮棉种植专业合作社、鑫森粮食银行组成（见图5），每个单位负责不同的业务，姚寨供销社主要负责协调指导工作，鑫博蔬菜种植专业合作社主要负责资金户主业务，鑫科粮棉种植专业合作社主要负责订单农业，鑫森粮食银行负责以粮食储存为基础的资金业务周转。各单位的发展情况一定程度上也反映出了东来顺的现代化农业服务的提供框架。

姚寨供销社现有职工20人，主任、副主任和会计在供销社是兼职，月工资分别为2000元、600元和200元不等。姚寨供销社作为基层社发挥组织与监督的作用，充分协调东来顺公司与联合社的业务与关系。

鑫博蔬菜种植专业合作社是联合社成员社中发展规模最大的合作社，同时也是东来顺的资金依托。2009年5月，鑫博蔬菜种植专业合作社由题

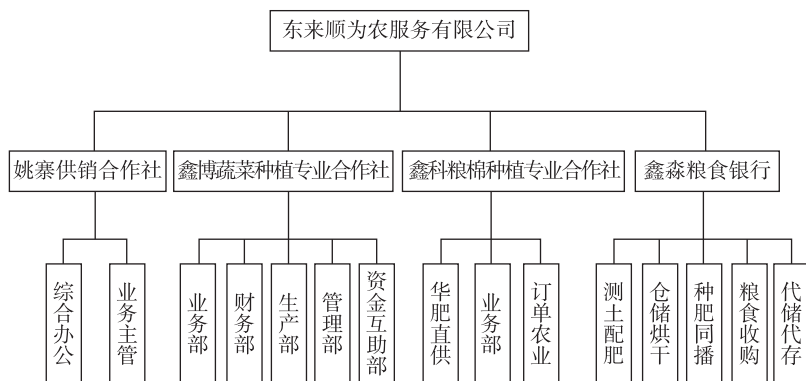


图5 东来顺为农服务有限公司运行架构

召洋以及其他7位县供销社员工发起成立，注册资本金118万元，社员由最初的68户发展到现在的460户，入社股金增加到400万元，带动农民1200余户。鑫博蔬菜种植专业合作社目前拥有自己的注册商标“鑫博士”“题博士”“洋糯香”，蔬菜示范棚10个，育苗基地1处。鑫博蔬菜种植专业合作社大力发展订单农业，仅糯玉米订单就达3000亩，回收价格每斤高于市场价格0.1元。2014年秋季又发展了订单优质麦6000亩，同年10月开工新建2000平方米仓储粮仓1处，这降低了农民粮耗，增加了社会效益，也为鑫森粮食银行的成立奠定了硬件基础。丰富的运营经验、规模化的订单农业、特色化的商标产品为鑫博蔬菜种植专业合作社提供了坚实的资金基础，其累计投放小额社员互助金500万余元，解决了社员扩大生产经营的“资金瓶颈”问题，取得了良好的经济效益和社会效益。2016年，在县金融办指导下，鑫森粮食银行与农商银行签订合作托管协议，为东来顺提供资金互助业务与最直接、最基础的金融服务。

鑫科粮棉种植专业合作社主要为东来顺提供直供化肥，合作社主要种植玉米和优质麦，采用订单农业的销售模式，两个月内不收取粮食的储存费用。这种“先找市场、再抓生产、产销挂钩、以销定产”的模式很好地适应了市场需要，给农民的收入带来保障。该合作社订单农业的发展模式也被引进到了东来顺服务体系中，鑫科粮棉种植专业合作社也因此成为东来顺订单服务的依托对象。

鑫森粮食银行于2015年5月成立，占地面积16000平方米。对于没有

仓库进行粮食储存的农户个体或其他经营主体，存粮以防损失是十分迫切的需求，鑫森粮食银行便很好地解决了这个问题。鑫森粮食银行与村组签订协议，农民将粮食存到鑫森粮食银行，鑫森粮食银行验收粮食后为储户发放粮食储存折，储户凭存折兑粮，农户凭粮食存折可在粮食银行签约的粮油超市兑换成品粮或其他日用消费品。一方面，储户无须承担风险，落价保底、涨价顺价，跌价保底结算，涨价利益分成，规避了市场风险；另一方面存粮期间储户随用随取，还可以获得利息分红。定期存粮每斤每月可获得6分钱利息，存期有一年、半年、三个月。随用随取便属于活期存粮，每斤每月利息便有2分钱。粮食银行每月可以获取3分钱的利息分红。自2015年运作以来，已有90余户农民存粮100万斤。“粮食银行”这种新型的粮食流通业态，很好地解决了农户日常储粮不科学、不安全和占地费时的问题，大大减少了农民晾晒、用工问题。有利于为种粮大户、家庭农场、合作社提供保障。为农业现代化、适度规模化发展做出积极贡献。

东来顺利用供销合作社系统的优势和社会资源，建成了占地21亩的为农服务中心，集种植、加工、仓储、销售服务于一体，为联合社提供信息咨询、综合服务、订单农业、土地流转、农业保险、烘干仓储、信用互助、测土施肥、庄稼医院等服务。几个主要的服务项目包括：（1）粮食烘干。东来顺拥有耕、种、收、保设备30余台（套），2016年耗资300万元构建烘干塔1套，日烘干量达400吨以上，让农民像收小麦一样收玉米，玉米鲜穗脱粒后进入烘干塔，烘干入仓。截至2016年10月，东来顺已收购小麦4600余吨，收购玉米穗4300余吨，烘干小麦和玉米共1万吨，使小麦和玉米两种作物的产量提高15%，减去农民承担的烘干费用后每亩仍增收120元。（2）粮食仓储。鑫博蔬菜种植专业合作社现有的2000平方米标准化粮仓，储粮能力达7000斤，向成员、种粮大户及社会各界提供仓储服务，按储存时间每月每斤收取存费0.004元，在价格合适时进行价格结算，提高了对方的收入。同时还承接国家储粮项目，每吨每月收费60元。2016年，累计储存粮食150万斤。（3）测土配方。新上智能配肥机一台，测土化验后配出高含量、低成本玉米肥2000余袋，经种粮大户试用，使每亩成本同比降低10%，产量增长10%以上，同时形成了自己特有的配肥流程体系（见图6）。截至2016年，已经累计配置玉米用肥和小麦用肥200吨。（4）订单农业。依托鑫科粮棉种植专业合作社、鑫

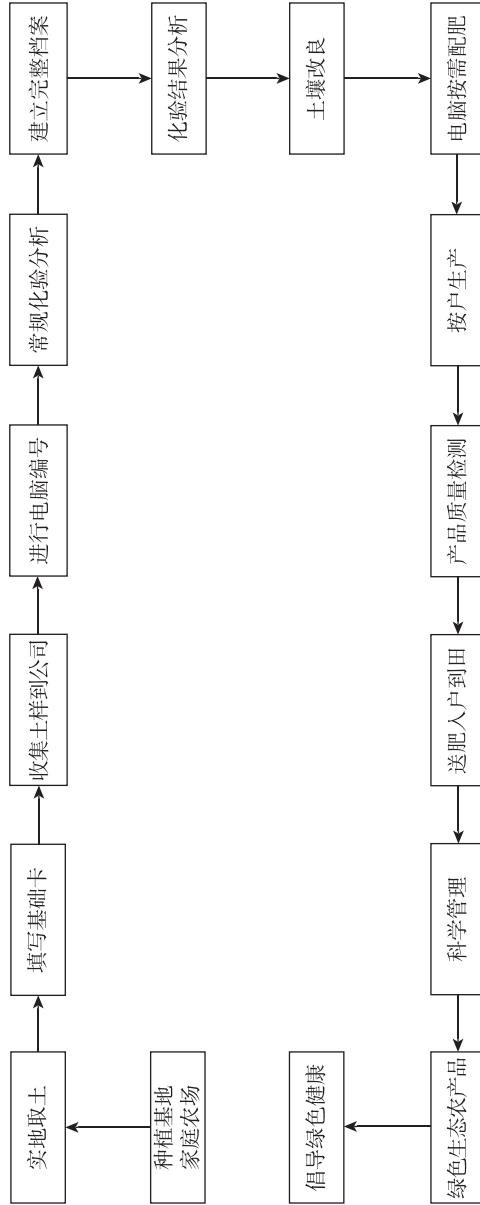


图6 东来顺为农服务有限公司测土配肥流程

森粮食银行发展订单农业，凭借鑫森粮食银行仓储设备的优势，保证订单在两个月之内不收取粮食存储费用，与美国国民淀粉厂签订优质麦订单 5000 亩，订单种植糯玉米 5000 亩，其中与法国罗盖特公司签订 2000 亩，与保龄宝公司签订订单 3000 亩。全程机械化规模种植订单小麦、玉米比农户自己种植每亩增收达到 987 元。成本减少主要包括两个方面，一方面是提高机械化使用效率，另一方面是减少肥药投入成本。截至 2016 年 10 月，销售优质小麦 100 吨，实现收入 1300 余万元。（5）土地托管。目前承接菜单式托管大田面积 20000 余亩，在南陈村、牛东村、付五村、黄启元村、前王村、旗杆刘村组织了 6 支 40 余人的托管服务队，全部实行机械耕种、种肥同播、统防统治。通过土地托管给农民带来便利和收益，具体收益对比情况如表 2 所示，通过对比发现，托管后无论是小麦还是玉米最终都实现了纯利润增加。

表 2 农户自己种植与托管规模种植投入产出对比

项目	小麦	玉米
农户自己种植一亩投入	犁地 60 元，播种 20 元，种子 60 元，底肥 120 元，追肥 50 元，打药二至三次（除草剂一次，治虫一至两次）40 元，浇水两次 80 元，收割 60 元，用工 5 个 400 元（用工指打埂、往家拉麦、晾晒、入仓、防虫、销售），共计投入 890 元	播种加播肥 25 元，种子 50 元，底肥 120 元，追肥 50 元，打药三次（治虫两次加除草剂一次）45 元，浇水两次 80 元，收获 70 元，秸秆还田每亩 70 元，用工 4 个 320 元（含运粮、晾晒、销售等环节），共计投入 830 元
托管规模种植一亩地投入	犁地 50 元，播种 15 元，种子 50 元（专业合作社补贴一部分），二次包衣 20 元，肥料 130 元（控释肥，春季不再追肥），打药两次（治虫、除草各一次）25 元，浇水两次 80 元，收割 50 元，用工 1.5 个 120 元，共计投入 540 元	灭茬旋耕深松播种施肥 35 元，种子 35 元（订单种子），两次包衣 8 元，肥料 130 元（缓控释肥），打药两次（治虫、除草各一次）25 元，浇水两次 80 元，收获 50 元，秸秆还田 50 元，用工 1.5 个 120 元，共计投入 533 元
综合效益比较	农户自己种植一亩小麦产量按 1100 斤计算，每斤小麦收获下来 1.158 元，产值 1273.8 元，减去投入 890 元，每亩地收入 383.8 元； 托管规模化订单种植一亩小麦按 1100 斤计算，其优质麦价格比普通小麦每斤高出 0.10 元，每亩地增加收入 110 元，每亩地纯收入 1383.8 元 - 540 元 = 843.8 元，比农户自己种植收入提高 843.8 元 - 383.8 元 = 460 元	按平均产量 1100 斤计算，农户自己种植一亩玉米产值 1100 斤 × 1.02 元/斤 = 1122 元，减去投入 830 元，纯收入 292 元； 全程机械化规模种植一亩订单玉米产量按 1100 斤计算，每斤价格比普通玉米高 0.10 元，每亩地增加收入 110 元，每亩地纯收入 1232 元 - 533 元 = 699 元，比普通玉米每亩地提高收入 699 元 - 292 元 = 407 元

资料来源：山东省聊城市东阿县东来顺为农服务有限公司。

2. 推进村社共建与特色业务开展：牛店镇农民专业合作社联合社

东阿县牛店镇农民专业合作社联合社成立于2016年12月，由8家合作社发起，并于2016年12月在东阿县工商局注册，注册资本260万元。成立之初有成员将近1000人，现有13家合作社，成员1600余人。联合社现有固定资产260万元、流动资产100万元，无负债。联合社的13家成员社发展水平有较大差异，拥有两家省级农民专业合作社，以新意粮棉专业合作社为代表的几家合作社发展程度较高。新意粮棉专业合作社成立于2010年，是联合社各成员社中最早成立的，提供从种到收的一条龙服务，并拥有粮食烘干机，日烘干能力可达300吨。鑫博蔬菜种植专业合作社主要经营大棚蔬菜种植，并向合作社内部成员提供资金互助服务，在合作社内部进行资金的调剂，由内部成员进行担保，利息与银行贷款相似，可解决农户贷款难的问题。

牛店镇农民专业合作社联合社在村社共建方面做了比较多的工作，成立了专门的领导小组，设立村社共建办公室，根据县级政府的相关指示，对具体共建工作予以开展。针对县委县政府提出“村社共建”意见，立刻设立了专项扶持基金。紧接着根据县社下发的“村社共建”实施方案，将任务分解落实到镇、街道，制定共建项目的验收标准与考核办法。收到上级办公室的考核方案之后，迅速将其纳入本镇各街道科学发展考核中，确定每年开展两次村社共建推进会，纳入镇街党委书记工作考核的标准中。目前，全镇83个村已经实施共建项目26个，实现交叉任职人数60余人，累计带动村集体收入增加70万元。

牛店镇农民专业合作社联合社于2015年4月控股成立的飞翔为农服务公司，除了提供土地托管、智能配肥、农机服务、烘干储存、统防统治、农民培训等常规性的社会化服务外，还率先成立了综合服务窗口作为当地的特色服务业务。2015年中央一号文件要求供销合作社为农民提供的“综合性服务”，既包括生产性服务，又包括生活性服务。综合服务窗口的成立正是很好地落实了这一政策呼吁，为农民提供了快捷服务的平台。飞翔为农服务公司有固定的服务大厅承接快速服务，同时也有固定电话随时接受成员电话资讯与业务处理。主要承办的快捷业务有信息咨询、订单农业承接、农资直供购买、农机服务预订、农民培训资讯、代理缴费购物、社员

内部小额借贷服务等。快捷窗口可办理各种快速业务，免去了成员四处奔波无处获取信息的困扰，提高了联合社整体的信息利用率和服务公司的资源配置效率。这种经验值得其余乡镇的为农服务公司效仿学习。

案例 飞翔为农服务中心规模化运营案例

飞翔为农服务中心是由东阿县牛店镇农民专业合作社联合社控股的飞翔为农服务公司建立的，项目总投资580万元，总占地面积22亩，建有粮食仓储库430平方米、农机仓库460平方米、晾晒场820平方米、综合服务大厅560平方米，配置和整合大型农业机械设备30余台套，投资200余万元购置安装了先进低温粮食烘干设备4组12台及其配套设施，日烘干能力达300余吨。2016年，新增智能配肥机1台、无人植保飞机3架，服务半径5公里，可为周边30余个村庄2万余农民提供耕、种、管、收、加、储、销等系列化服务。

产前服务主要包括统一采购化肥、农药、农膜、种子，飞翔为农服务中心采购农资，能比合作社单独采购节省5%，但是为非联合社成员提供服务时会收取一定的费用。产中服务包括统一协调、组织、安排各专业合作社进行培训，主要是协调各合作社的培训工作。除此之外，依托新意粮棉种植和义松农机两个专业合作社，以“保姆式”全托管、“菜单式”半托管和流转方式服务农民耕地面积2.6万亩，土地托管服务使农民群众每亩地降低种植成本10%、增加粮食产量10%、订单增加10%左右。2016年，共为种粮大户、家庭农场、农业企业及周边农民烘干粮食达3万余吨，较好地帮助他们解决了粮食晾晒困难问题。产后销售服务主要是帮助农民联系厂家进行小麦的销售。以玉米为例，2016年玉米最低收购价为0.7元/斤，飞翔为农服务中心联系玉米销售商（包括饲料厂、淀粉厂），可以比当地市场价高100元/吨。目前除传统渠道外，还通过“供销e家”、京东等电商平台进行销售。

3. 发展初期完善联合社运行架构：高集镇农民专业合作社联合社

除了上述两个发展比较快、有自己特色的乡镇联合社及其为农服务公

司外,东阿县大部分乡镇联合社的发展水平相当,其中也有一些起步阶段实力较弱、存在很多问题的联合社。高集镇农民专业合作社联合社作为一个刚刚起步的乡镇级联合社,虽然在业务开展上并没有上述两个乡镇的联合社那么充实,但是由于县级改革路线目标明晰,再加上榜样乡镇联合社示范带头,其自身的运营架构也是相对清晰的。运行架构勾勒出之后,乡镇联合社本身对于自身定位也会准确许多,有利于找准未来主要发展方向,并充分利用现有架构内已有资源,少走弯路。

东阿县高集镇农民专业合作社联合社成立于2016年11月,由3家合作社发起,联合社成立时间不长,所以现仅有3家成员社。联合社在县工商局登记注册,注册资本为500万元,其中供销社出资33%,成员社出资67%,均为认缴而非实际出资。联合社的3个成员社分别为乐民核桃种植专业合作社,主要种植核桃、牡丹;富民甜叶菊种植专业合作社,主要种植甜叶菊、玉米、小麦;金科粮食种植专业合作社,该合作社理事长是联合社理事长,也是乡镇供销社主任——李鹏,合作社成立于2009年,目前有成员100人左右,主要业务除了种植粮、棉、油之外还有100亩推动托管的业务,帮助托管对象提供化肥、施肥、喷药,以及耕种、收机械化服务,理事长李鹏占出资额的51%。2016年,通过合作社分红获得收入10万余元。

基层社领办了该联合社,并占联合社注册资本的33%,基层社主任担任联合社理事长。联合社3个成员社中的金科粮食种植专业合作社理事长又是联合社理事长也是基层社主任。为农服务中心由基层社领办,为联合社以及其他农业生产经营主体提供农机、农资、技术培训、统防统治以及粮食烘干等社会化服务。该为农服务中心占地20亩,建设花费300万元,其中50万元为省里下拨的财政支持资金,250万元中基层出资33%,中粮集团投资60%,其余部分为贷款所得。

联合社不为成员社提供农资采购服务,但是3个成员社农资服务一般以该乡镇为农服务中心提供为主。目前联合社没有注册商标,也没有自己的销售平台。此外,联合社目前还没有能力为成员社提供运输、加工、储藏以及资金服务。该联合社没有实际性的业务,所以目前没有盈利和分红,但是已经形成了清晰的运行架构。未来该联合社想要发展,在现有架构的

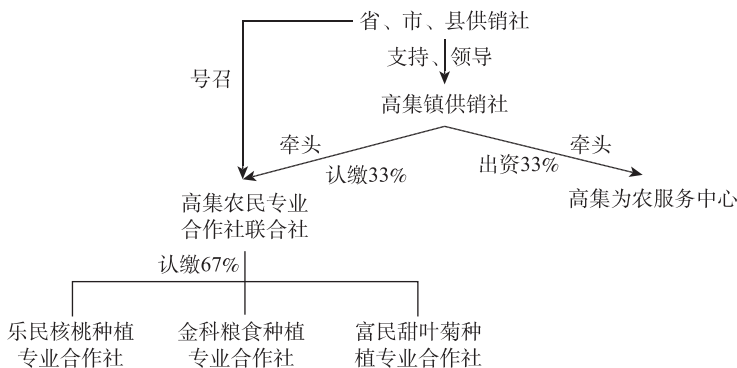


图7 高集镇联合社、基层社、成员合作社以及为农服务中心的关系

基础上必须要通过提供社会化服务来增加联合社收入，从而增强各个成员社的凝聚力，规模化的服务提供仍然是未来努力的方向。

三 主要成效和存在问题

（一）联合社发展取得的主要成效

在供销社改革的大背景下，东阿县对现有供销体系进行改革，改革后的东阿县供销合作社走在了聊城市同行业的前列，2016年，供销系统内实现了销售总额18.7661亿元，同比增长81.67%，利润总额850万元，同比增长29.57%，所有者权益3.52亿元，同比增长12.46%^①，在此基础上形成了特有的“两条线、一大片”的联合社运营体系，推动了当地的农业现代化建设进程。具体来看，东阿县各级联合社所取得的成效如下。

1. 落实了东阿县供销合作社改革的基本框架

东阿县供销合作社全方位多层次的改革框架为各级联合社的建立与发展指明了道路，各级联合社的进一步壮大更是落实了已经建立的基本框架。东阿县供销合作社联合社下属的10个乡镇联合社涵盖了县下所有乡镇与基层社，联合范围比较广。县级联合社成员全部为乡镇级联合社，便于制定公平统一的运营规则，降低县社的协调管理成本，提高运营效率。在县联合社的指导下，协调各平等的乡镇联合社统一制度，即统一品牌谈判、统

^① 数据来源为山东省聊城市东阿县供销合作社办公室。

一订单种植、统一技术指导、统一购置农资、统一生产品种、统一整地播种、统一收获储存、统一银行借贷、统一产品销售。这种高效统一的管理体制进一步巩固了供销社改革的成果,有助于加强各级供销社之间的联系。

东阿县的各乡镇级联合社,虽然也是在政策号召的契机下走向联合的,但大部分专业合作社早就有了合作的需求,这些合作社的诉求同时也带动了能力较弱的合作社寻求帮助的信心,因此乡镇级联合是在众多水平各异的合作社普遍需求下实现的。为农服务中心的建设也是如此,乡镇联合已经实现的基础上,规模化的运营载体就是各乡镇的为农服务公司,于是在镇域联合实现后紧接着各乡镇的为农服务中心也建立起来。最后,这些众多的实体运营主体的协调工作、上级资金拨款的投入工作等都需要有一个负责实体资金业务的县级组织来指导监督,县级联合社的成立也最终慢慢实现。这一步步形成体系的过程是始于基层的,是自下而上的变革过程,这与自上而下的行政干预下形成的体系虽然看似没有区别,但主动性与积极性却相差很大。也正是这种联合社体系的形成模式,才使得各级供销社之间的归属感和信任感比较强,从而稳固了供销社改革的成果。

2. 整合了全县范围内的为农服务资源

充分发挥供销合作社的资源优势和政府信用优势,组建各级合作社联合社,把合作社、龙头企业以及包括村两委成员在内的农村能人组织起来,既能够实现农村各项资源的优化配置,也可以实现供销合作社基层社的重建(孔祥智,2014)。东阿县各级联合社的成立,促进了各个乡镇为农服务公司之间的业务交流,加强了县级、乡镇级为农服务公司之间的联系。据统计,各个乡镇联合社的农资购买服务有近20%来自县级为农服务公司,而各村农民专业合作社的农机作业服务有近50%购买自本乡镇的为农服务公司,有利于农业资源在全县范围内的合理流动,极大地降低了交易成本。

3. 形成了全产业链的现代化服务体系

山东省供销社改革探索的实质就是在小规模农户的限制条件下通过服务实现了规模经济,这个过程就是建设现代农业的过程(孔祥智,2015)。东阿县供销合作社改革创新思路,各级联合社立足于自身需求,从全程社会化服务、现代化流通服务“两条线”着手,为“一大片”的10个乡镇联合社提供全方位的体系化服务,整个过程中始终保持思路清晰和目标明确,

使得从县到镇再到每一个合作社内部，都有着清晰的服务、流通双线运营轨道。尤其是社会化服务的规模化方面有着显著成就，2015年中央一号文件明确指出：“重点支持为农户提供代耕代收、统防统治、烘干储藏等服务”，这是农业社会化服务体系建设的重点，也是各个乡镇耕、种、管、收、加、储、销一体化服务的出发点与落脚点，部分乡镇已经实现了全环节的规模化服务。从服务情况来看，农机服务方面，各乡镇的农机作业服务有一半来自为农服务公司，剩余部分由合作社自己联系社会上其他专业大户、农机合作社等进行购买服务。农资服务方面，全县的农资供应覆盖率达80%。在规模化服务的同时也进行了村社共建工作的开展，各乡镇为农服务公司购买服务主体中有50%都是规模比较大的，其中就不乏村两委来签订的整村订单。从各乡镇联合社的服务效果来看，姚寨镇农民合作社联合社联合庆丰粮食、鑫科粮棉、俊岭粮食、鑫森粮棉、富康果蔬、海山粮食6家农民专业合作社，在联合社内部实行统一测土配肥3000吨，统一储存小麦400万斤、玉米350万斤。牛店镇农民专业合作社联合社联合华涛粮食、新意粮棉、鑫博蔬菜、义松农机、昆泰粮食、新梦粮食、新垚粮食、国栋粮食8家农民专业合作社，在联合社内部实行统一播种1万亩，统一储存小麦600万斤、玉米400万斤。刘集镇农民专业合作社联合社联合同心葡萄、同心桃果树、同心圆果树、道强果树、裕丰粮食、美丰粮食6家农民专业合作社，在联合社内部实行统一购肥3000吨，统一购置树苗5000株，统一技术指导、产品销售等，美丰粮食订单种植糯玉米10万亩、销售40000吨。通过为农民生产经营提供便捷高效的服务，合作社把千家万户的分散生产经营变为相互联结、共同行动的合作生产、联合经营，实现小规模经营与大市场的有效对接，提高我国农业的整体素质和市场竞争力（钟真，2013）。

4. 带动了县乡层面农业生产效益提高

2015年中央11号文件明确要求供销合作社改革要“坚持为农服务根本宗旨”，要“做到为农、务农、姓农”。东阿县在供销社改革的背景下，实现了县乡各级的联合，虽然联合的出发点是各个合作社自身发展的需求，但是落脚点却在促进农民收益的增加。以姚寨镇农民专业合作社联合社为例，在其现代化服务运营体系内部，有作为资金支柱的鑫博蔬菜种植专业

合作社,有以订单农业作为主要业务支撑的鑫科粮棉种植专业合作社提供大量统一订单客户,有为粮食仓储开创新出路的鑫森粮食银行,一根资金支柱,两种特色业务成为东来顺现代服务体系的有力支撑。尤其是鑫森粮食银行有很大的借鉴意义,为农民代储粮食,解决了农民卖粮难、储粮难、加工难的后顾之忧,同时又减少了粮食损失,确保储藏品质,提高了粮食利用率,合理周转规避粮价波动风险,增加了农民收入,有利于农民种粮积极性的提高,促进国家“藏粮于民”战略的实施。有效率的镇域联合可以指导各类合作社更好地组织农民,从而把更多的农民吸引到合作社中来,实现规模效益,反过来促进更多的合作社走向联合,进一步扩大自身联合的规模,最终实现乡镇级联合社组织能力、管理水平的提高,服务功能的完善,与农民联系的紧密性大大增加。

(二) 存在的主要问题

1. 各级供销社力量薄弱,缺乏专业性创新人才

县供销社是事业单位,无法涉足与资本相关的实体性业务,成立县社直属的资本运营公司似乎成了县供销社的不二选择。但是东阿县供销合作社目前运营能力不如从前,并没有自己的资本运营公司,这导致省社、市社批复的资金无法作为自身股权予以投放,也阻碍了对乡镇级联合社及为农服务公司的参股入股、资金业务往来。同时,县直属的实体公司较多,仅是承接县社股权投入的就有利群农资、盛佳物流、盛佳电商3个企业,供销社没有专业的资金管理人员进行梳理,交错的股权关系难免会产生矛盾及摩擦,不利于县社对控股情况详细掌握,更不利于县社从利润分配中获取分红。

基层社在县级供销社体系中发挥着承上启下的作用,但无论是从资产拥有还是人员构成方面来看,基层社力量都太过薄弱。从资产方面来看,13个基层社都被上级批为特困单位,仅有的老租赁资本也在面临着被一一拆除的风险。同时,小额固定工资也只有少数人拥有,没有经济来源与盈利空间的基层社在协调整个乡镇合作社联合的话语权力度上有所欠缺。从人员构成来看,一方面,基层社职工太少,无法对其进行明确的权责划分,从而无法有效地上传下达相应部门的信息与指示;另一方面,供销社人员

偏向老龄化，对先进的农业知识与专业技能了解甚少，学习起来也困难，所以仅有人员素质提高空间不大，缺乏年轻职工。从人员积极性看，固有问题难以解决，上级对于供销社批复编制太少，很多科长到现在还是工人身份，一直无法提升，导致无法提高工作的积极性。

2. 乡镇联合社差异较大，存在一家独大的现象

各个联合社之间发展水平参差不齐，发展比较好的联合社已经完全实现了服务的规模化，收益可观，发展较弱的联合社仍不能独立提供各项具体业务。差异化过大的乡镇联合社成员不利于县级联合社的统一管理，像姚寨镇农民专业合作社联合社、牛店镇农民专业合作社联合社这种业务较为全面的联合社，就占据了县内部绝大部分的服务份额。垄断的趋势更不利于其他联合社发展，也有可能降低它们自身的积极性。同时，东阿县目前有近 200 家农民专业合作社，其中有不少发展十分成熟的，但也存在很多有名无实的。虽然联合社的目的是发挥以优带劣，减少差距，实现规模化，但是没有实际业务的合作社在联合社中的存在意义很小。这类合作社的存在无疑会降低联合社内部的凝聚力与向心力，不利于良性竞争与良性合作的发展。联合社对于成员合作社目前还没有加入门槛限制，无法杜绝这种“搭便车”现象的发生。

3. 联合社内部激励不足，缺乏完备的利润分配机制

按照制度变迁理论，制度创新的动力基础是外部利润（一种在已有制度安排下无法实现的利润，能通过内部环境的改善获得），外部利润的不断累积使当事人不断进行制度创新（刘芳等，2006）。成熟的利润分配机制还未建立，联合社虽然有一定的利润来源，但是涉及利润二次分配的联合社少之又少，内部尚未建立起股权合作机制，激励机制更是缺乏。没有利润分配，就无法反过来对统一的指导关系进一步加强，导致各级联合社之间的关系较为松散，县级联合社对乡镇及联合社的统一领导关系不十分紧密，这与其对应的实体性为农服务公司自下而上的参股方式有关。县级为农服务公司未参股下级为农服务公司，自然缺乏一定程度的领导力，直接或间接对联合社的统一工作产生影响。除此之外，由于没有利益共担机制，县级为农服务公司与乡镇为农服务公司之间的服务联结也不够密切。

4. 联合社服务能力不够，不能满足多数合作社要求

虽然存在发展非常好的乡镇联合社，但是大部分联合社的服务能力还

是远远不够。为农服务中心虽已建成9处,但是服务提供比较完备的只有一半左右,提升服务功能仍然是联合社要解决的一大难题。虽然对于联合社来说“村社共建”是个很好的抓手,但是如果服务能力不足,即使与村两委合作获得全村定点杆,成立的合作社集合了全村人,也还是没有底气去承接项目、扩大规模。

四 政策建议

1. 改造基层社,加强队伍建设

基于基层社在改革中的桥梁作用,如何壮大基层社是东阿县供销合作社改革所面临的核心问题。要改革基层社的内部管理机制,为基层社注入新的活力,注重加强基层社人才和干部队伍建设。一是坚持开放办社,广泛吸纳农村各类优秀人才入社,参与管理和运营工作,将各类优秀人才纳入供销合作社人才和干部选拔任用培养体系,基层社、村两委、社会各界带头人可以交差任职,引导他们来基层供销合作社干事创业;二是拓宽基层社负责人选任渠道,鼓励村两委负责人、农村能人等入社参选,公开基层社管理人员招应聘选拔任用渠道,实行考试考核或竞争上岗,采用试用或末位淘汰等制度;三是营造引人引智的环境和氛围,转变系统用人观念;四是建立基层社人才干部孵化器,借大众创业万众创新大好形势,与系统内外高等院校联系,鼓励大学生到基层社开展调查研究,实习体验、撰写毕业论文,为基层社改造出谋划策。引导热爱供销事业的大中专毕业生到基层社来干事创业,鼓励社会就业大军到基层社创业就业,为基层社孵化出更多的优秀人才;五是完善人才和干部管理体系,建立健全基层社人才和干部管理制度、录用考核制度、升迁管理制度、交流合作制度、子女入学就业优先制度、参加社会医疗保险和养老等社会保障制度,提高基层供销人的幸福指数,消除其后顾之忧。

2. 适度提高成员联合社、合作社的准入门槛

对于各联合社成员来说,实现相互之间的统一性要做到:一是保持农民合作社联合社的为农服务属性;二是保证农民合作社联合社内部能够实现农民组织的民主控制(谭智心、张照新,2016)。对于加入联合社的成员

合作社，联合社考虑对其进行交易量、服务量等实体业务的量化评估，彻底排查有名无实的空壳合作社。但是对于那些确实有规模化需求、确实想实现发展却没有太多实体性业务的合作社，可以考虑让其入社，要有明确的试用期限制，在规定期限内如果没有改变的话，联合社有权规劝退社。

3. 完善基层社与联合社内部的利润分配机制和激励机制

建立健全联合社内部按股权和交易量共同决定利润的分配机制，进一步细化按交易量衡量的具体指标，增强可行性。在此基础上增加交易量占比，有效增强激励。严格执行“一人一票、按交易量返还”的基本原则，坚持民主管理与民主决策。除了联合社外，基层供销社的工资机制也要改革创新。利用基层社与联合社一套班子、两块牌子的关系，在联合社系统下增加员工的工资和奖金，提高基层社员工的工作积极性。

4. 提供资金支持，促进服务能力的提升

联合社服务能力的提升离不开各项业务的开展，服务规模的扩大，而这都是需要资金支持的。目前各个乡镇为农服务中心尚未完善的主要原因也是资金问题。所以建立长效的资金扶持机制是十分有必要的。在地方政府加大对联合社财政扶持力度的同时，鼓励积极开展资金互助业务，用于服务设施的建设与完善。除此之外，还要建立健全联合社与成员社的信用档案，在信用评定基础上对联合社开展授信（刘同山等，2014）。只有解决了资金的问题，薄弱乡镇的服务能力才有提升的硬件资本，在建立规模化服务的进程中还要向已经实现规模化的乡镇积极学习探索，总结经验。

参考文献

- 孔祥智，2014，《供销合作社要整合资源才更能有所作为》，《中国合作经济》第7期。
<http://www.zlzx.org/zghzjjpl/index.html>。
- 孔祥智，2015，《把供销合作社打造成为农服务的骨干力量》，《中国合作经济》第1期。
<http://www.zlzx.org/zghzjjpl/index.html>。
- 孔祥智、钟真、谭智心，2013，《加快建立新型农业社会化服务体系》，《农机科技推广》第10期。
- 刘芳、钱忠好、郭忠兴，2006，《外部利润、同意一致性与昆山富民合作社制度创新——昆山富民合作社制度创新的制度经济学解析》，《农业经济问题》第12期。
- 刘同山、周振、孔祥智，2014，《实证分析农民合作社联合社成立动因、发展类型及问

题》，《农村经济》第4期。

谭智心、张照新，2016，《关于农民合作社联合社成员资格立法问题的思考》，《农村工作通讯》第14期。

Report about the Comprehensive Reform of Supply and Marketing Cooperatives and the Operating Mechanism of Farmers' Cooperative Association in Dong'e County

Zhao Chang Zhong Zhen Kong Xiangzhi

Abstract: Through the comprehensive reform of supply and marketing cooperatives, the coexisted operating system including supply and marketing system as well as joint society system has been established in Dong'e county. The system strengthened the the cooperation and guidance between county-township supply and marketing cooperatives, consolidated the new structure after reformation. The "two lines, a large area" operating mechanism has been formed. The system also implemented social services, modern circulation, innovative financial engineering and other projects. From the case analysis of the township association, the development of farmer cooperatives has shown the characteristics of modernized service, characteristic business innovation and clear structure system under the background of Dong'e county supply and marketing cooperatives. There are still some problems in the reform process, the system of supply and marketing cooperatives is powerless, township union development in huge difference, cooperatives association is not enough incentive, and lack of service capacity. These issues need to be further refined in subsequent reforms.

Key words: reform of the supply and marketing cooperatives; famers' cooperatives association; agricultural modernization; service system; Dong'e county