

财政创新支持农合组织发展 部门协作须加强

【政策动态】

全国首个国家级都市农业研究所将落户辽宁大连

中国农科院都市农业研究所是国家层面拟规划建设的第一个都市农业研究所，项目将不仅填补国家在该领域的一项空白，并将通过“世界一流、国际通用、协同创新”的发展模式在全国起到引领示范作用，建设成为中国农科院在辽宁、东北乃至东北亚的一个平台与窗口。日前，国家农业部、中国农科院与大连市政府、大连普湾新区管委会（普兰店市政府）在京就共建中国农科院都市农业研究所相关事宜进行商洽，达成了在大连普湾新区（普兰店市）共建都市农业研究所的一致共识，标志着全国首个国家级都市农业研究所将落户普湾新区（普兰店市），将对加快这一区域都市农业产业发展与提高全域城市化质量水平起到重要的拉动作用。

中国农科院都市农业研究所和试验基地两个重要组成部分，其中农业研究所占地面积300亩，拟选址于普湾新区（普兰店市）丰荣街道；研究所试验基地占地面积1500亩，拟选址于普湾新区（普兰店市）大谭街道。经商定，项目将于近期在大连签署协议，并全面启动相关建设工作。

专家呼吁推动建设“三位一体”的农民合作社

日前，由农民日报社主办，中央党校“三农”问题研究课题组协办，河北农合公司承办的“‘三位一体’农民合作社模式研讨会暨‘三位一体’合作社研究会筹备会”在北京召开。会议以“创新农村体制机制，推进农村综合改革”为主题，以河北农合公司的实践为蓝本，全面剖析了我国农民合作社发展存在的问题，探讨了当前我国农民合作社发展的有效模式。与会专家一致认为，中国农村需要发展社区性的合作组织。

信用合作、供销合作、生产合作“三位一体”的农民合作组织形式在我国早有探索，因为这种综合性的合作服务是农民需要的。改革开放以来，各地在创新农民合作组织上也都积累了新的经验。河北农合公司总经理潘峻岳在会上介绍了他们推进“三位一体”模式的具体做法，就是通过公司探索一套农民合作社发展模式和运行机制，帮助农民合作社尽快走上规范发展轨道。这个模式就是通过组建信用合作、供销合作、生产合作“三位一体”加“社会管理”的“3+1”综合性农民合作社，以农民合作社为载体，以信用合作（资金互助）为基础，以土地制度改革（土地流转）为核心，以创建“经营乡村”市场化机制为目标，创建农村社会信用评价机制，创新农村社会管理。公司通过组织实施河北农合工程，探索建立省、市、县、乡、村、队、组七级农民合作社组织管理运营体系，总体目标是“乡乡建立农合社、村村建立分社、合作队互助组全覆盖”。

与会专家认为，虽然目前的“三位一体”还不能成为模式，但可以形成共识，即中国的农民更需要综合性的合作服务。专家认为，我国的农民合作组织必须是在政府支持下发展的合作组织，而“三位一体”的合作，有利于完善农村经营体制的缺失，有利于推进现代农业建设，有利于完善农村社会化服务体系，有利于推进四化同步。

财政部近日印发的《中央财政农民专业合作组织发展资金管理办法》（以下简称《管理办法》）已正式施行，与现行2004年印发的管理暂行办法相比，《管理办法》明确了财政资金对农民专业合作组织的扶持主体和条件、资金分配和管理方式以及监督检查机制。专家指出，《管理办法》多处创新、更趋完善，有利于推动农民合作组织功能创新和可持续发展，但仍需加强与农口等相关部门的合作，更好地实现财政支农功能。

扶持主体和条件更加明确

《管理办法》对农民专业合作组织扶持主体更加明确化，指出“农民专业合作组织包括农民专业合作社、股份合作社、农民用水合作组织、专业技术协会等。”

“办法明确扶持主体，一方面是由2007年《农民专业合作社法》实施，农民专业合作组织的法律地位得以明确。另一方面也是财政部门落实中央一号文件的体现，无论是农民专业合作组织，还是股份合作、农村水利和农业科技都是一号文件中强调的重点。”中国农业大学农业与农村法制研究中心主任任大鹏表示，《管理办法》明确这些主体，既符合目前农民合作社的发展现实，也符合中央一号文件的要求和精神。

在符合财政资金支持的农民专业合作组织的条件上，《管理办法》要求更加“苛刻”，要求合作组织“具备管护能力，能确保项目形成的资产长期发挥作用”。

青岛农业大学合作社学院院长李中华指出，之所以要求合作组织具备“管护能力”，是因为之前一些项目资金管理存在主体不清晰、资产闲置、资金缺乏监管等问题，一些财政投资建设的基础设施无法得到充分有效地使用，财政资金没有发挥到应有的作用。任大鹏也表示，此项要求表明财政资金更加关注农民合作组织的可持续发展，随着合作组织的数量增多，更加强调合作组织的规范性和运行前景。

与此同时，《管理办法》在资金重点支持的范围上，创新提出“推动农民专业合作组织创新发展”。任大鹏指出，《农民专业合作社法》中本来赋予合作社很多自治的空间，比如合作社的机构设置、盈余分配的比例、提取公积金的比例、成员出资额、土地股与资本股比例空间等未作出具体要求。李中华表示，中央一号文件要求探索发展多类型、多元化的合作社，加强合作社组织内容、合作形式、经营能力等方面探索，调动人才、资金、技术等要素实现机制创新，有利于充分挖掘发挥合作社的多种功能。

创新资金分配和管理方式

《管理办法》规定，合作组织发展资金考虑粮食产量（产区）、地方财力、农业产值比重、农民专业合作组织发展情况、各地工作水平和其他相关因素进行分配。

浙江大学中国农村发展研究院教授徐旭初



认为，这些指标有助于更好地发挥财政资金分配的效能，是经过实践检验多因素综合的结果。今后粮食主产区、地方配套资金、农业主产区、合作社的规范程度等都将作为财政支持的考量系数。“农民合作组织的发展一直存在区域、产业差异，将这些指标作为衡量系数，有利于财政资金更合理地分配。比如粮食产量关系着农业生产与粮食安全，但比较效益偏低，财政倾斜会更好地调动农民种粮的积极性。”任大鹏说。

《管理办法》在资金的管理方式上，提出“财政部将合作组织发展资金切块下达各地财政部门”“合作组织发展资金由各地财政部门实行项目管理”。

“项目管理是财政支持的方向，有利于明确财政资金使用用途、提高资金的使用效率，有利于相关部门更好地通过项目对资金效用进行监管和评估。”任大鹏认为，合作社要更多从自身实际需求出发，合理地申请项目财政支持。“财政资金切块到各地财政部门，有利于地方政府更好地切合当地实际，发挥财政扶持作用。但也要注意防止‘权力寻租’的现象。”

李中华指出，项目管理是发展趋势，但在项目的运行过程中，财政部门应多与农口、工商、税务等部门沟通协作，充分借鉴前不久成立的

部际联合会议制度，在地方政府一层，也能加大部门相互之间的沟通、交流与合作。

监查更加实际和严厉

为使财政资金真正地发挥作用和落到实处，《管理办法》对监督检查工作提出的要求更加实际，并指出“特别是要充分发挥乡镇财政就近就地监管优势，切实加大巡查检查力度”。

“发挥乡镇财政的作用，是因为其位置比较好，更容易与基层接触、交流、合作与指导，项目跟踪效果也更好。”李中华说，但相对而言，基层乡镇财政的人力还是比较有限，建议还是加大与其他部门的合作，发挥好“点、线、面”的关系。

与之相应，《管理办法》对违反相关规定的处罚力度进一步加大，指出“对违反本办法及相关法律法规规定，虚报、冒领、截留、挤占、挪用资金的，依照《财政违法行为处罚处分条例》（国务院令第427号）等有关规定追究法律责任”。

徐旭初指出，《管理办法》之所以强调这一点，是因为长期以来，财政支农的使用效能不尽如人意，虚报、冒领、截留、挤占、挪用资金的现象时有发生，因此要加大问责和惩罚力度，使财政支持项目资金能真正落到实处和发挥效能。

吴霞



本书抓住了关系合作社发展的重点人物，体现了依法指导的鲜明特色，系统介绍了农民专业合作社的基本知识。

农业部农村经济体制与经营管理司
农业部农村合作经济经营管理总站
农业部管理干部学院

经营决策 (选载二)

(2)按照决策发生的重复率和解决问题的经验成熟程度分类。
①程序性决策。指那些经常重复出现的决策，已经积累了解决这些问题的经验，有必要也有可能预先规定处理此种决策的程序和规则，故称为程序性决策。如库存储备决策、生产方案决策。
②非程序性决策。是对不重复的或很少重复发生的问题所作出的决策。由于所要解决问题具有偶发性，对解决这种问题没有经验，或者非常缺乏经验，事先

农民专业合作社经营管理涵盖市场调研、经营决策、市场营销、品牌建设、风险管理、绩效评价等内容，对于合作社了解、认识和把握市场，引领合作社根据市场需求开展经营活动，创建合作社品牌，推动合作社发展具有重要意义。

难以确定此种决策的程序和规则，故称为非程序性决策。如投资决策、市场开发决策等。
③程序性决策，由于决策程序可以标准化，因此可以授权业务部门进行，高层决策人员一般不必躬亲，只按例外原则处理一些例外情况。非程序性决策的决策程序不能标准化，往往需要高级决策人员亲自参与，并发挥其经验与判断分析能力。

(3)按照决策问题所处的条件和决策方法分类。
①确定型决策。当决策事件未来的各种自然状态非常明确而又比较固定时，各种方案的分析都会得到一个明确的结果，从中选择一个最优方案付诸实施，必将得到预期效果，这种决策就是确定型决策。确定型决策一般均可用数学模式求得最优解。如设备更新决策、库存储备量决策等。
②风险型决策。当决策事件未来的各种自然状态是随机性的，不能预先肯定，存在不可控制的因素。然而，各种自然状态的发生可以从以往的统计资料或分析判断得到一个概率值，有了概率值，就可以求得这个事件的期望值。在这种条件下，任何决策方案都有一定的风险，故称之为风险型决策。如产品决策、横向联合决策等，往往都是风险型的。
③非确定型决策。当决策事件的各种自然状态发生的概率无法预料，每个方案的结果也很难

确定，这种决策就是非确定型决策。对未来事件的信息知道得越少，决策的非确定性也就越大。

(4)按照决策者所处地位分类。
①基层决策。即由合作社企业基层组织、基层领导进行的决策。这种决策多属于业务决策。
②中层决策。即由合作社企业中层组织、中层领导进行的决策。这种决策多属于管理性决策。
③高层决策。由合作社企业最高领导层所进行的决策。主要是合作社战略性决策，它往往是非程序性的、非确定型的或风险型决策。

(5)按决策性质分类。
①定性决策。指从性质上进行决策。如技术改造决策，是否进行技术改造？技术改造重点项目是什么？这些是属于性质上的决策。
②定量决策。指通过定量计算，以计算结果为依据进行决策。如运用净现值法，计算两个投资方案的净现值率，选取净现值率大的方案作为备选方案。当然，定性决策与定量决策并不能截然分开，两者相辅相成，相互渗透。定量决策为定性决策提供依据，定性决策为定量决策提出课题，并以定量决策为其具体实施的条件。没有定性决策，定量决策就没有前提，没有定量决策，定性决策既失去科学依据，也无法组织实施。

(未完待续)