

·农村经济与发展研究·

改革开放40年我国农业合作经济政策演进研究

马桂萍 曲晓云

(辽宁师范大学马克思主义学院 辽宁 大连 116029)

【摘要】 农业合作经济是劳动者、生产经营单位在自愿联合的基础上,为达到共同的经济目的而从事农业生产经营活动的经济形式。我国农业合作经济政策是党和政府在一定历史时期内为达到农业合作经济在农业生产各环节与重要方面的阶段性发展目标,以及总的政策目标而制定的政策内容。农业合作经济政策具有完善农村基本经营制度,规范和促进农业合作经济发展,以及提升农民素质与组织化程度的功能。密切农业合作经济政策系统要素的联结,加强农业合作经济政策实际运行各环节的联系,提升农业合作经济政策的民主决策与科学决策水平,是提高农业合作经济政策体系化水平的重要步骤。农业合作经济政策是通过相应的政策激励,促进农业合作经济的发展。从农业方面看,正确的农业合作经济政策有助于加速农业现代化的实现;从农村方面看,科学的农业合作经济政策有利于增强农村社会经济发展活力;从农民方面看,稳定的农业合作经济政策有助于增加农民收入。

【关键词】 改革开放40年; 农业农村农民问题; 农业合作经济政策

【中图分类号】F321 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-4145 [2020]01-0120-06

DOI:10.14112/j.cnki.37-1053/c.2020.01.015

农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题。坚持农业农村优先发展,有助于“构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系,完善农业支持保护制度,发展多种形式适度规模经营,培育新型农业经营主体,健全农业社会化服务体系,实现小农户和现代农业发展有机衔接。”^①农业合作经济是劳动者、生产经营单位在自愿联合的基础上,为达到共同的经济目的而从事农业生产经营活动的经济形式。农业合作经济政策对实现农业现代化、实现乡村振兴、增加农民收入以及促进农业合作经济的发展起到了巨大的推动作用。对改革开放40年以来我国农业合作经济政策进行深入解读和理论探讨具有重要的现实意义和理论价值。

一、我国农业合作经济政策的内涵及其功能

(一) 农业合作经济政策的内涵

农业合作经济政策是党和政府在一定历史时期内为达到农业合作经济在农业生产各环节与重要方面的阶段性发展目标,以及总的政策目标而制定的政策内容。主要在于:一是将促进农业合作经济的发展作为制定农业合作经济政策的出发点及主要目标。二是政策内容中多为支持与提倡性政策,从财政扶持政策、金融支持政策、税收优惠政策三个方面着手,辅之以教育人才培养及科技推广等支持政策。除此之外,还有对农业合作经济组织的规范管理及法律法规,在这些政策中,也多是鼓励支持的角度考虑。三是政策富有演进性。农业合作经济政策是在一定时期内党和政府制定的整体农业政策的具体化,因此动态地看,农业合作经济政策在不同时期也具有不同的政策内容和发展倾向,是一个不断发展演进的过程。

(二) 农业合作经济政策的功能

收稿日期:2019-08-28

作者简介:马桂萍,女,辽宁师范大学马克思主义学院教授,博士生导师。

曲晓云,女,辽宁师范大学马克思主义学院博士研究生。

^①习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《中国政协》2017年第20期。

1. 巩固和完善农村基本经营制度。农村基本经营制度是党和政府制定农业农村政策的基石。随着经济社会发展的微观基础和宏观环境发生了深刻变化,我国农村基本经营制度在其运行中也面临一些挑战,如集体经济组织“统”的职能发挥不足,家庭经营过于分散等。因此,与时俱进地完善农村基本经营制度,对于维护农民切身利益,推进农业现代化就成为了当务之急。农业合作经济在一定程度上能够克服农村家庭经营规模小、过于分散和难以与大市场对接等问题。农业合作经济政策的实施有利于维护农村家庭经营的基础性地位,进而有利于农村基本经营制度的完善。1983年中共中央一号文件提出,分户承包的家庭经营只不过是合作经济中一个经营层次。^①这是党和政府将家庭经营与农业合作经济联系在一起,提出农业合作经济的发展要维护家庭经营基础地位的政策规定。巩固和维护家庭经营的基础性地位是农村基本经营制度的重要内容,农业合作经济的发展有利于促进家庭经营的进一步发展。从农村基本经营制度上讲,农业合作经济弥补了家庭经营的不足,巩固和完善了农村“统分”结合的双层经营体制。具体而言,农业合作经济有利于解决小规模分散的家庭经营存在的获取信息难、采用新技术新装备交易成本高等问题,巩固了家庭经营,从而起到稳定农村基本经营制度的目的。

农业合作经济政策的实施,有利于丰富农村基本经营制度中“统分”结合的“统一经营”内涵。通过实施农业合作经济政策,引导农业合作经济发展,完善农业社会化服务,强化了双层经营中“统”的职能。1984年,中共中央一号文件提出,为了完善统一经营和分散经营相结合的体制,一般应设置以土地公有为基础的地区性合作经济组织。而且,要将为农户服务作为地区性合作经济组织发展的工作重点。这是我们党和政府通过政策,引导农业合作经济组织发挥“统”的职能的政策性规定。此外,农业合作经济政策把增强统一经营“统”的职能,作为引导农业合作经济发展的政策内容和发展农业社会化服务的目标。1990年中共中央、国务院《关于一九九一年农业和农村工作的通知》中提出,要将农业合作经济组织、国家经济技术部门和其他各种服务性经济实体,确定为农业社会化服务主体。由于农业合作经济组织在发展中涉及服务内容广泛,如技术互助、信息传播、资金、劳动等多个方面,并从生产领域扩展到销售、流通、加工等各个领域。因此,农业合作经济组织的蓬勃发展不仅可以丰富农业社会化服务的内容,而且可以很好地发挥了“统”的功能,成为稳定农村基本经营制度的基础之一。

2010年中共中央一号文件提出,推动统一经营向发展农户联合与合作,形成多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转变。2011年《中国农业发展道路》中也提出,从统分结合的层次看,现在“统”的发展更需要农业合作经济等多元化农业经营服务体系的发展。^②2012年中共中央一号文件指出,要通过政府订购等方式手段,支持农业合作经济组织参与到更多的为农民服务中。^③这表明,农业合作经济组织具有服务内容多样、服务经营形式灵活的特点,从而农业合作经济组织在农业社会化服务体系中扮演着重要角色,对完善农村基本经营制度起到重要作用。

2. 规范和促进农业合作经济健康有序发展。农业合作经济政策的重要功能之一,即规范农业合作经济组织健康发展。实践中,2006年《中华人民共和国农民专业合作社法》颁布前,农民从事农业生产主要是以农户为组织依托,也有极少部分是以从事农业生产经营的企业形式存在的。由于从事农业生产经营的企业需要投入的资本较多,所以农业合作经济多以“公司+农户”的模式存在和发展。《中华人民共和国农民专业合作社法》的颁布与实施,为农业合作经济的运行提供了良好的制度环境,农业合作经济组织越来越规范,农民专业合作社的规范化水平也得到了极大的提高。

作为国民经济的基础,与其他产业相比,农业是一个具有天然弱质性的产业,如果没有党和政府制定的引导政策,农业合作经济的发展很难走向健康高效。农业合作经济其组织载体是在自愿互利的基础上,将农民组织起来的自我服务性质的经济组织,它为农民生产经营提供各项服务。然而,农业合作经济组织在资金、技术和管理方面相较于其他涉农企业存在天然的劣势,这就需要农业合作经济政策作为外部支持力量给予其政策上的扶持。如针对农业合作经济组织的经济活动,制定出台了诸如税收减免、种养补贴、贴息贷款、财政扶持等相关支持政策。这些政策的实施,对于降低农业合作经济组织在谋求更大发展中的高昂成本起

①《中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编(1982-2014)》,人民出版社2014年版,第24页。

②《十七大以来重要文献选编》(下),中央文献出版社2009年版,第714页。

③《中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编(1982-2014)》,人民出版社2014年版,第245页。

到了积极作用。

3. 提升农民素质和组织化程度。随着现代农业的发展, 农业合作经济组织的生产经营管理得到了逐步规范, 农业合作经济政策提高农民素质和组织化程度的基本功能凸显了出来。一方面农业合作经济政策的实施有利于提升农民的素质。2012 年中共中央一号文件提出, 要促进农业农村生产经营的人才发展, 就要注重对农业合作经济组织载体负责人的培养。这表明, 党和政府十分重视对现代农业职业技能和农村科技人才的培育。同时, 坚持“民办、民管、民受益”的取向, 农业合作经济政策引导农业合作经济组织重视组织负责人的选拔与培养, 通过提高农业合作组织管理人员的管理能力、自我服务和参与市场竞争的能力, 进而推动农民素质的全面提升。在农业合作经济发展中, 提高农民素质可以使越来越多的农民意识到合作的重要性, 使农民由对农业合作经济心存顾虑转换到主动合作。更重要的是, 农业合作经济政策的实施有助于增强农民的契约精神、共同体意识、民主意识和市场竞争意识。另一方面, 农业合作经济政策的实施有助于提升农民的组织化程度。以往农民组织化程度低的原因主要是农业生产地域分散, 以及农民以家庭为单位形成的小农经济。农业合作经济组织的出现, 将农民按照生产分工组织起来, 并遵循农业合作经济组织的生产交易规则, 签订经济合同, 从而单个家庭市场经营的农产品就可以纳入组织进行统一加工、收购和销售, 农民组织化程度提高的优势得到了体现。

积极的农业合作经济政策在充分尊重农民主体地位的同时, 可以较好的发挥农业合作经济组织的资源整合作用, 使农民在组织化的各项农业生产经营中增加收益。农业合作经济政策的实施, 不仅有助于农业合作经济组织将分散进行农业生产经营的农民组织起来, 根据市场的供需变化, 及时准确地调整农业生产经营活动, 降低产生经营的盲目性, 而且可以抵御生产经营的市场风险, 通过组织化渠道理性地表达利益诉求, 维护自身的合法利益。此外, 农业合作经济政策通过提升农民的组织化程度, 也增强了农民参与组织决策、行使民主权利的意识。

二、改革开放 40 年我国农业合作经济政策的主要内容

通过对改革开放以来我国关于农业合作经济的相关政策文献进行梳理, 我们认为, 农业合作经济的组织政策、发展管理政策和农业合作经济的财政金融政策是我国农业合作经济政策三大主要内容。

(一) 农业合作经济的组织政策

为统一规范农民专业合作社的发展, 2006 年《中华人民共和国农民专业合作社法》的颁布, 标志着我国农业合作经济政策进入了法制化轨道。2007 年, 依据我国《农民专业合作社法》中的相关内容, 出台了《农民专业合作社登记管理条例》, 该条例进一步规范了农业合作经济组织的政策主张。2013 年, 按照“积极发展、逐步规范、强化扶持、提升素质”的要求, 国家工商总局、农业部出台了《关于进一步做好农民专业合作社登记与相关管理工作的意见》, 该意见明确了做好农民专业合作社登记与相关管理工作的具体步骤, 对农民专业合作社的健康发展起到了组织保障作用。2017 年 12 月 27 日, 第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议对《中华人民共和国农民专业合作社法》进行修订。本次修订对于进一步支持、引导农民专业合作社的发展, 规范农民专业合作社的组织和行为, 保护农民专业合作社及其成员的合法权益, 促进农业和农村经济的发展提供了法律保障。此外, 《中华人民共和国农民专业合作社法》《农民专业合作社示范章程》《农民专业合作社登记管理条例》以及财政部印发的《农民专业合作社财务会计制度(试行)》, 都在不同的时期对农民专业合作社的财务管理与法律责任进行了规范。

(二) 农业合作经济发展的管理政策

随着农业农村的不断发展, 许多农业产业部门的内部机构, 如产前、产中、产后的服务性机构, 从农业产业中脱离出来。农业合作经济作为涉及农业产前、产中和产后服务的经济形态, 农业合作经济政策也对它们作出相应的政策规定并加以引导。

1. 农业生产的产前阶段。2009 年中共中央一号文件提出, 支持供销合作社、邮政、商贸企业和农民专业合作社等加快发展农资连锁经营, 推行农资信用销售。^① 这是党和政府将农业合作经济组织作为发展农资连锁经营的组织载体, 加快农资连锁经营发展。在农业生产的产前阶段, 引导农业合作经济组织开展农业生产技术培训和农业科技推广。2013 年中共中央一号文件提出, 增加农业合作经济组织的涉农项目建设, 并

^①《中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编(1982-2014)》, 人民出版社 2014 年版, 第 196 页。

要逐步扩大农业合作经济组织的发展规模。^① 这表明,在农业生产问题上,相关政策已经不再以传统农耕经验为基调,而是以农业高等院校和农业科研院所的专门机构对农业科技研究与开发为来源,提出要通过农业合作经济组织承担农技推广,转化农业科技成果。

2. 农业生产的产中阶段。2008 年中共中央一号文件提出,继续实施农业标准化示范项目,扶持龙头企业、农民专业合作社、科技示范户和种养大户率先实行标准化生产。^② 这表明,农业合作经济的产中管理政策,通过支持农业合作经济组织,在产中环节将要制定一系列的生产技术规范、农产品生产标准并组织标准化生产。2009 年中共中央一号文件也提出,要发挥农业合作经济组织在实行标准化生产中的示范带头作用,通过农业合作经济组织的发展推进建设农业标准化示范区。^③ 这是党和政府通过农业合作经济组织,深化农业标准化示范区建设的政策指引。

3. 农业生产的产后阶段。扶持农民专业合作社和种养大户建设产地仓储保鲜设施,加快发展鲜活农产品连锁配送物流中心,支持建立一体化冷链物流体系。^④ 一直政府相关部门是加快推进生产与消费对接,有效降低流通成本的政策导向。2015 年中共中央一号文件提出,推进合作社与超市、学校、企业、社区对接。^⑤ 这是党和政府在发展农超对接的基础上,进一步提倡农业合作经济组织与更多销售部门对接,扩大农产品销售渠道,形成多元化销售体系。随着农业合作经济组织的产后服务能力的逐步提升,农业合作经济组织也越来越有活力,组织成员的发展诉求也得到了较好的满足。2016 年中共中央一号文件提出,加强农民合作社示范社建设,支持合作社发展农产品加工流通和直供直销。^⑥ 这体现出党和政府从组织载体方面,对农业合作经济组织的产后服务提出新的政策要求。

(三) 农业合作经济的财政金融政策

1. 农业合作经济的财政扶持政策。2010 年《关于支持有条件的农民专业合作社承担国家有关涉农项目的意见》提出,对农民专业合作社的申报条件、申报范围,提出具体的政策规定。这是党和政府将农业合作经济组织作为承担涉农项目载体,从财政扶持层面提出以财政项目资金方式给予扶持。2013 年中共中央一号文件提出,符合条件规定的农业合作经济组织可以直接承担财政投资项目,并强调财政补助项目资金及形成的资产,可以由农业合作经济组织管理。这是党和政府对财政投资项目投向农业合作经济组织做出的政策引导,明确了补助项目形成的资产由农业合作经济组织作为管护主体。2014 年中共中央一号文件进一步提出,支持农业合作经济发展的财政项目资金可转交给条件符合规定的农业合作经济组织,并且支持相关部门建立管理制度对其进行规范管理。这体现党和政府重视财政对农业合作经济组织的扶持,并支持通过财政投资项目投向农业合作经济组织的方式,促进农业合作经济的发展。

2. 农业合作经济的金融政策。从金融支持模式上看,主要有信贷、担保、信用合作的金融政策支持,以及建立农村资金互助社、农村合作金融等新型农业金融机构的政策支持模式。2009 年《关于做好农民专业合作社金融服务工作的意见》提出,要把农业合作经济组织纳入到农村信用评定的范围内,同时对信用记录好、生产经营规模大及服务能力突出的农业合作经济组织加大信贷力度。采取信贷的金融方式,支持农业合作经济发展。2012 年中共中央一号文件提出,继续发展农户小额信贷业务,加大对种养大户、农民专业合作社、县域小型微型企业的信贷投放力度。这是党和政府从金融信贷的政策角度,提出加大信贷支持农业合作经济组织发展的力度。2015 年 8 月,农业部、银监会和财政部三部委联合发布《关于财政支持建立农业信贷担保体系的指导意见》,提出要逐步构建全国性农业信贷担保体系。面对现行的农村金融服务体系滞后,城乡金融资源配置不平衡,涉农贷款比例低,涉农抵押担保机制不健全等问题,在政策上明确了健全金融风险防范机制,构建农村诚信体系和金融生态环境建设等重点领域。

三、改革开放 40 年我国农业合作经济政策的不足与优化

改革开放 40 年,我国农业合作经济政策在农业合作经济的发展与生产经营的产前、产中和产后等各环

①《中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编(1982-2014)》,人民出版社 2014 年版,第 262 页。

②《中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编(1982-2014)》,人民出版社 2014 年版,第 162 页。

③《中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编(1982-2014)》,人民出版社 2014 年版,第 186 页。

④《十七大以来重要文献选编》(下),中央文献出版社 2009 年版,第 721 页。

⑤《中共中央国务院关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》,《农村工作通讯》2015 年第 1 期。

⑥《中共中央国务院关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》,《农村工作通讯》2016 年第 3 期。

节都发挥着积极的推动作用,但在实践中也存在一些不足之处。

(一) 农业合作经济政策系统要素之间的联结不够密切,致使政策体系化水平不高

1. 政策体系化水平不高。同其他政策体系一样,农业合作经济政策体系不仅要求政策系统要素之间紧密结合、相互作用,而且还要求政策系统内的各个运行环节须环环相扣。目前,我国农业合作经济政策存在政策体系化水平不高的问题,从而农业合作经济政策功能效用难以最大化。

农业合作经济政策系统与其他政策系统一样,是系统要素之间相互作用的多元复合体,具有多样性、相关性、整体性。由于农民参与农业合作经济政策制定的渠道极其有限,从而制约和影响了农民向农业合作经济政策表达意见、传输信息的可能。因此,农业合作经济政策的主体与农业合作经济政策的客体之间缺乏联结性。农业合作经济政策的制定应当以本地区社会经济实际情况为出发点,社会经济发展水平是农业合作经济政策制定和实施的基本物质条件。但是,由于农业合作经济政策的主体与农业合作经济政策的环境之间没有建立起一个良性、稳定的依存关系,从而导致农业合作经济政策体系化水平不高。

农业合作经济政策在实际运行中,由于缺乏各环节之间的有效沟通,而导致农业合作经济政策体系化水平不高。农业合作经济政策的实际运行是由政策制定、执行、评估、监控和终结等五个环节构成的,农业合作经济政策若欲呈现良性健康的运行,则需要各个部门和环节在实际运行中保持有效顺畅的沟通。然而,农业合作经济政策的执行在实际过程中常常会因为政策对象的变化而更改执行方法或手段,以适应变化了的实际。另外,农业生产经营的各个环节是随着农时季节的变化而变化的,所以农业合作经济政策的制定与执行之间要根据变化了的实践,保持必要的沟通。也就是农业合作经济政策的制定与政策的执行要及时交换信息,在系统内加强联系。但是,在农业合作经济政策的实际运行中,政策制定与执行部门常常各自为政,缺乏沟通,致使农业合作经济政策体系化水平不高。

农业合作经济政策的执行具有有序性的特征。然而,从农业合作经济政策存在的滞后性也表明,农业合作经济政策的执行与农业合作经济政策的终结之间还没有达到充分的沟通。另外,农业合作经济政策的执行与对农业合作经济政策的管控也存在沟通不足。农业合作经济政策的管控是对农业合作经济政策在制定、执行、评估和终结等环节进行监督与控制的过程。对农业合作经济政策的管控尤其是对农业合作经济政策的执行加以监督和控制,是保证政策得以贯彻落实的重要手段。但是在政策的实际运行中,由于执行与管控之间沟通不足,容易导致农业合作经济政策管控不能及时发现与纠正农业合作经济政策执行中出现的偏差,从而降低了农业合作经济政策的绩效。

2. 政策内容协调性不足。政策本身是一个内在统一的整体,但就我国农业合作经济政策而言,同一项农业合作经济政策由于递进度、协调性不足,政策内容多有重复。例如,从农业合作经济的财政扶持政策内容看,2011年《政府工作报告》提出,继续增加对农民的生产补贴,新增补贴重点向主产区、重点品种、专业大户、农民专业合作社倾斜。^①2011年《中共中央、国务院关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》也提出,按照增加总量、扩大范围、完善机制的要求,继续加大农业补贴强度,新增补贴向主产区、种养大户、农民专业合作社倾斜。^②在同一年里,农业合作经济的财政扶持政策中重复出现相同的财政扶持政策内容,都强调要通过新增补贴倾斜这种财政扶持形式促进农业合作经济发展,而没有从内容上体现政策的协调性。这势必影响政策功能的充分发挥,进而影响农业合作经济政策运行的效率。

从农业合作经济税收优惠政策内容看,2004年《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》提出,支持农民专业合作社发展,对专业合作社及其所办加工、流通实体适当减免有关税费。^③这是党和政府支持农业合作经济组织发展加工流通方面的税收优惠政策。2014年中共中央一号文件再提出,落实和完善相关税收优惠政策,支持农民专业合作社发展农产品加工流通。^④2004年提出的农业合作经济税收优惠政策内容是否得到了完善落实?政策效率如何?2014年相同的农业合作经济税收优惠政策,在内容上再次被提及,由于内容中政策递进关系体现的不明显,从而同一项农业合作经济政

①《十七大以来重要文献选编》(下),中央文献出版社2009年版,第238页。

②《中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编(1982-2014)》,人民出版社2014年版,第238页。

③《中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编(1982-2014)》,人民出版社2014年版,第108页。

④《中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编(1982-2014)》,人民出版社2014年版,第284页。

策重复出现在其他部门发布的相关政策内容中,政策效应难以彰显。

(二) 农业合作经济政策的进一步优化

1. 密切农业合作经济政策系统要素联结,需要提升农业合作经济政策民主决策水平。农业合作经济政策的民主决策主要是要确保作为农业合作经济主体的农民的参与,需要健全和完善农业合作经济政策的民主参与机制,鼓励农民充分表达自身利益诉求,鼓励农民积极参与到农业合作经济决策中。要建立完善农民的听证制,高度关注农业合作经济政策系统要素之间的融合,形成民主决策与科学决策的良性互动。农业合作经济政策决策程序的科学合理与机制完善是保证决策科学的前提所在。提升农业合作经济政策的科学决策水平,要通过科学决策方法、操作手段及流程,按照科学的程序,依靠健全的机制制定农业合作经济政策。按照科学的程序制定农业合作经济政策,是实现农业合作经济政策科学决策的根本保障。同时,对农业合作经济政策造成失误的要建立问责制,实行权责一致,推动农业合作经济政策科学决策、谨慎决策、减少失误。时刻关注农业合作经济发展中出现的新情况新问题,及时准确地获取第一手信息,对农业合作经济政策的制定要以农业合作经济发展的目标为基准。决策方案拟定后,要经过充分的分析评估,择优选取决策方案,在农业合作经济决策规则和程序规范化的框架内,制定出科学民主的农业合作经济政策,逐步健全农业合作经济的协商制度。密切农业合作经济政策系统要素的联结,加强农业合作经济政策实际运行各环节的联系,提升农业合作经济政策的民主决策与科学决策水平,是提高农业合作经济政策体系化水平的重要内容。

2. 要有针对性地强化政策内容的横向与纵向耦合。基于某些农业合作经济政策存在的政策内容缺乏协调性的问题,在贯彻农业合作经济政策的过程中要有针对性地强化政策内容的横向与纵向耦合,这是加强农业合作经济政策内容耦合性的重要实现途径。重视农业合作经济政策内容纵向间的耦合,可以有效地保证农业合作经济政策在内容上的连贯性和一致性,能够使农业合作经济政策在纵向上获得较好的政策衔接与支撑。同时,农业合作经济政策要强调与各项相关政策文件的对接,保证相关政策之间的有效衔接与统一。相关政策内容之间的耦合还要明确各项农业合作经济政策文件之间各自的职能权限,表明农业合作经济政策内容在纵向上所具有的层次性。

农业合作经济政策作为农业政策的重要内容之一,一方面它对整个农业政策具有很强的依存性,另一方面农业合作经济政策也具有其自身的独特性。因此,科学的农业合作经济政策应当以整个农业政策体系为基础载体,在该体系内运行相对独立的农业合作经济政策。然而,由于农业合作经济的发展涉及到农业生产经营的各个环节,因而农业合作经济政策也相应的会涉及到其他的农业政策内容。因此,农业合作经济政策除了要保持相对的独立存在,也要考虑与整体农业政策体系的兼容,在宏观上体现农业政策的完整性,在农业合作经济政策内容上注重横向与纵向之间的耦合。在重视农业合作经济政策内容纵向耦合方面,可以借助已有理论,结合农业合作经济发展的具体情况,确定适合农业合作经济政策制定的理论基础,避免同一项农业合作经济政策内容重复出现,这是加强农业合作经济政策纵向耦合的重要措施,也是农业合作经济政策内容具有耦合性的重要保障。

要以统一的农业合作经济政策目标为基准,重视农业合作经济政策的横向耦合,在政策制定实施方面强调农业合作经济政策内容之间具有相互依存性和关联性。农业合作经济政策是通过相应的政策激励,促进农业合作经济的发展。从农业方面看,正确的农业合作经济政策有助于加速农业现代化的实现;从农村方面看,科学的农业合作经济政策有利于农村社会经济发展活力的增强;从农民方面看,稳定的农业合作经济政策有助于增加农民收入。农业合作经济的发展涉及农业、林业、畜牧、财政、税务、工商、劳动等多个部门和行业,因此,要注重农业合作经济涉及部门之间的横向联系与沟通,重视农业合作经济政策内容的横向耦合。农业合作经济政策在横向上是否具有耦合性,关键是拟定的农业合作经济政策是否具有科学性。科学的农业合作经济政策需要经过严谨的科学分析与评估,只有充分运用科学民主的决策程序和方法,才能实现农业合作经济政策横向间的耦合,从而避免相关部门在落实执行农业合作经济政策时出现政策重复叠加、文件相互“打架”的现象。这也是发展农业经济,提高农村社会治理水平,提升农业合作经济政策效率的本质要求。

(责任编辑:栾晓平)