高鸣，于世捷. 城乡融合促进合作社高质量发展：历史方位、关键问题与优化路径［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2025，24（6）：52-61.
GAO Ming，YU Shijie. Urban-rural integration for high-quality development of cooperatives：historical orientation，key issues and optimization paths［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2025，24（6）：52-61.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2025.06.006

城乡融合促进合作社高质量发展：历史方位、关键问题与优化路径

高鸣[1]，于世捷[2]
（1.农业农村部 农村经济研究中心，北京 100810；2.中央民族大学 经济学院，北京 100081）

摘 要：发展合作经济是巩固和完善农村基本经营制度的有效方式。新时代以来我国加快构建和完善现代农业经营体系，农民合作社等合作经济组织的数量规模不断扩大、行业分布不断优化、对小农户的带动能力不断增强，取得显著的发展成效，但也面临外部竞争加剧、组织运营有待规范和农民参与合作经营的能动性有待提升等问题。合作社的发展与城乡关系演进密切相关，在城乡融合的背景下，资金、土地、人才等要素加快流动和交换，给合作社发展带来机遇。为推动合作社高质量发展，提出要加强支持合作社发展的政策保障、提升合作社的运营水平、鼓励和促进农民参与合作经营。

关键词：城乡融合；合作经济；农民合作社；高质量发展；现代农业经营体系
中图分类号：F325 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2025）06-0052-10

发展合作经济是巩固和完善农村基本经营制度的有效方式。党的二十届三中全会提出“促进农民合作经营”[①]。2025年1月，中共中央、国务院印发的《乡村全面振兴规划（2024—2027年）》[②]和2025年中央一号文件[③]均对此作出重要部署安排。“大国小农”是我国的基本国情农情，农民合作社等合作经济组织是小农户对接大市场的桥梁和纽带。推动合作社高质量发展既是我国构建和完善现代农业经营体系的现实需要，也符合亿万农民增产丰收的需求。2024年，全国214万家依法登记的农民合作社中，普通农户成员占成员总数的95.6%，成员人均获得盈余返还1471.4元、享受合作社统购统销服务1.5万元[④]。农民合作社等合作经济组织与小农户的利益联结更加紧密，在带动小农户增收致富方面发挥积极作用。

合作社是合作经济最重要的实现载体，其发展既要满足市场竞争需要，又要实现成员共同利

① 资料来源：中华人民共和国中央人民政府.中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[EB/OL](2024-07-21)[2025-03-30].https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm?jump=true.

② 资料来源：中华人民共和国中央人民政府.中共中央、国务院印发《乡村全面振兴规划（2024—2027年）》[EB/OL](2025-01-22)[2025-03-30].https://www.gov.cn/zhengce/202501/content_7000499.htm.

③ 资料来源：中华人民共和国中央人民政府.中共中央 国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见[EB/OL](2025-01-01)[2025-03-30].https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11906/202503/content_7011166.html.

④ 资料来源：中华人民共和国农业农村部.农业经营体系不断完善[EB/OL](2024-12-25)[2025-03-30].https://www.moa.gov.cn/ztzl/2024fzcj/202412/t20241225_6468532.htm.

收稿日期：2025-03-30 **修回日期：**2025-06-11
基金项目：国家社会科学基金重大专项“巩固和完善农村基本经营制度的理论和实践研究”（24ZDA052）
作者简介：高鸣，研究方向：粮食安全与农业农村发展。

益。习近平总书记指出：“合作社的路子怎么走，我们一直在探索。”[①]目前学者们已围绕合作社的自身发展质量以及带动小农户和乡村特色产业发展等方面的作用展开大量研究[1-3]，具有重要的理论参考价值。但值得思考的是，在城乡加快融合发展的背景下，城乡要素平等交换、双向流动会对合作社的发展产生什么影响？合作社应当如何应对挑战并抓住机遇？已有研究对此的讨论尚不充分。基于此，本研究首先回顾合作社的理论渊源并辨析其内涵，归纳合作社在不同城乡关系演进阶段所展现的发展特征。在剖析合作社发展存在问题的基础上，提出在城乡融合背景下推进合作社高质量发展的路径。

一、合作社的理论渊源与内涵辨析

我国对合作社这一概念的使用和表述长期以来存在不同程度的争议，对此，本部分通过回顾合作社的理论渊源和政策实践，剖析相关认识存在的误区，在此基础上辨析当前阶段合作社所应具备的科学内涵。

（一）合作社的理论渊源

单个生产者的力量通常比较弱小，很可能在市场竞争中处于不利地位，因此有联合的需要，这反映出合作社的出现具有一定的历史必然性[4]。一般认为，罗伯特·欧文（Robert Owen）是早期对合作社思想作出系统阐释的重要人物。欧文看到当时社会的生产和分配存在严重的不公平，工人等群体受到沉重的剥削，提出要建立一个合作社区。在这个社区中，资本和劳动以适当的比例结合起来，确保生产和分配的公平。合作社对生产者进行培养和教育，以实现整体的共同利益[5]。欧文的追随者们积极宣扬合作社思想，并开展合作社实践。1844年，在英国出现的“罗虚代尔公平先锋社”（the Rochdale Equitable Pioneers Society）被认为是全世界第一个成功的合作社。该合作社倡导的“罗虚代尔原则”产生极大的社会影响力，并在指导合作社实践的过程中得到修正和完善。

随着社会主义运动的发展，合作社思想也经历一次重大分野。一方面，遵循“罗虚代尔原则”的合作社实践仍然在不断推进和发展。另一方面，马克思、恩格斯等人在欧文合作社思想的影响下，意识到合作社是一种改造社会的有效工具，并完成从“空想社会主义的合作社思想”到“科学社会主义的合作社思想”的改造[6]。但马克思、恩格斯等人的合作社思想在指导苏联等国家开展社会改革与改造的过程中发生一些新变化。合作社作为一种生产组织形式服务于生产资料的集中，并最终形成一种新的经济形态，即集体经济。

（二）合作社的内涵辨析

目前，合作社这一概念在国内的使用和表述比较混乱，农民专业合作社和股份经济合作社等都冠以“合作社”的名称，但实际上，不论是功能定位还是管理规定，不同合作社可能存在相当大的差别，甚至是本质不同的事物。而造成这种混乱的深层次原因是我国长期以来对合作社所归属的经济形态存在争议。

从理论层面看，合作经济和集体经济这一对上位概念边界不清，直接影响对“合作社”这一下位概念的正确认知。就二者的关系而言，当前存在“过渡（阶段）论”、“一致论”和“本源论”三类主要观点。主张“过渡论”的学者认为合作经济是在土地私有制向集体所有制过渡过程中相对独立的一种经济形态，这种认识主要来源于马克思等经典理论作家的论述。主张“一致论”的学者认为合作经济就是集体经济，形成这种认识的主要原因是自我国农业合作化以来，《中华人民共和国宪法》等法律以及相关政策文件经常对这两个概念进行替换使用。主张“本源论”的学者认为，合作经济是一种经历长期发展而比较完善和独立的经济形态，其内部构造与集体经济存在显著差异，因此要用是否符合“罗虚代尔原则”对二者进行区分[6]。

从实践层面看，改革开放至今我国主要存在两种性质的合作社。第一类是出于产销需要，农民自发、自愿合作形成的合作社，受《农民专业合作社法》的规范和制约。而《农民专业合作社法》明确规定“可分配盈余主要按照成员与本社

① 资料来源：中华人民共和国中央人民政府.习近平：发展合作社要因地制宜[EB/OL](2020-07-23)[2025-03-30].https://www.gov.cn/xinwen/2020-07/23/content_5529335.htm.

的交易量（额）比例返还”①，符合国际通行的合作社规则。这意味着从法律层面来看，我国的农民专业合作社是“罗虚代尔式”的。第二类是农村改革后作为集体经济组织成立的合作社，通常的挂牌名称是“村合作经济社”，承担土地发包等经济职能[7]。2016年我国开始新一轮集体产权制度改革后，各地又相继成立股份经济合作社，具有资源发包、物业出租、居间服务、资产参股等职能。这一类合作社实质上是集体经济的实现形式。目前我国已经施行的《农村集体经济组织法》对这一类合作社的运营作出明确的规定和要求。从当前相关政策文件的内容安排来看，第一类合作社通常和家庭农场、龙头企业等主体在农业经营体系部分并列出现，第二类合作社的规定要求通常出现在发展新型农村集体经济部分。

结合前述理论观点和我国的经济社会实践，本文认为要以“本源论”廓清合作经济和集体经济的界限，再来回应有关合作社的相关争议。这是因为：第一，“本源论”揭示合作经济的本质是交易的联合，而非财产的合并[7]，清楚地反映农村改革后农民参与合作经营的动机。第二，“本源论”没有否认马克思主义经典作家的合作社思想。承认“本源论”与承认合作社是改造社会的有效工具之间并不矛盾，因为二者看问题的视角并不一致。第三，现阶段我国的政策实践事实上也反映出合作经济和集体经济确实是侧重点不同的两种经济形态。在此基础上，根据所归属的不同经济范畴，再对合作社的发展问题作具体讨论。需要明确的是，本研究的对象是合作经济范畴下的合作社，其具有以下鲜明特征：第一，承认成员对生产资料的占有是有差别的；第二，符合国际合作社运动的一般原则，如入社自愿、民主管理、盈余分配等。此外还需说明的是，虽然供销合作社也具有合作经济组织属性，但由于其目前正处于综合改革中，与农民合作社之间还存在较大差异，故对其不作讨论。

二、新中国城乡关系视角下合作社的发展历程

新中国成立至今，城乡关系经历二元体制的形成与松动，再到转向融合发展等多个阶段，不论是对微观层面的生产要素流动还是宏观层面的经济体制改革，都产生深刻的影响。从城乡关系透视合作社的发展，有助于明晰其所处的历史方位。

（一）1949—1978年：城乡二元体制形成，合作社形态发生转变

新中国土地改革的完成代表着封建土地所有制正式终结，真正实现“耕者有其田”的目标[8]。除了土地之外，农民还被分配到不同的生产资料。在实际的农业生产经营中，小农户往往需要使用多种生产资料，但一家一户既不可能也不必要占有全部的生产资料，通过换工等形式可以满足一定的生产需求。国家也意识到分散化小农经营的低效率，积极引导成立互助组，鼓励农民合作。但互助组发展的过程中也出现一些问题：一方面，农民需要赶农时，而互助组的成员都想把自家的生产活动安排在最合适的时令，这引起成员间的争议。另一方面，互助组一般强调劳力、畜力、农具等的“平等交换”，而不同成员因为自身资源禀赋状况不同，对各类生产资料的评价也不同，造成互助组在评工算账时极易出现纠纷[9]。针对这些情况，我国进一步提出发展初级社。在初级社中，生产资料仍归农民所有，但由初级社集体使用、经营，农民可以获得股份分红[10]。虽然初级社在组建过程中存在一定的强迫行为，但整体上还是具有比较明显的“罗虚代尔”特征。

这一时期也是中国工农城乡关系深刻调整的阶段。计划经济体制下粮食统购统销政策的实施和户籍制度的建立让农产品市场和生产要素市场发生根本性的变化，城乡二元体制逐步形成并不断强化，农民实际上不再具备合作经营的基础。而为了支持工业发展和城市建设，需要从农业部门获取剩余，这要求加快变革农业部门的生产组织形式，以便于实现农业剩余的顺利转移[11]。但在当时看来，初级社无法满足这个要求，因此提出加快向高级社过渡。在高级社中，农民的生产资料被转化为合作社集体所有。1958年，又进一

① 资料来源：中华人民共和国中央人民政府.中华人民共和国农民专业合作社法[EB/OL](2017-12-28)[2025-03-30].https://www.gov.cn/xinwen/2017-12/28/content_5251064.htm.

步提出高级社的联合重组，成立人民公社，生产资料所有制也经历相应的调整，直到20世纪60年代调整为“三级所有，队为基础”，并一直持续到农村改革前。在从初级社向高级社和人民公社过渡的过程中，生产资料所有制经历重要的变革，合作社的“罗虚代尔”特征逐渐消失，原有的合作经济组织事实上转变为集体经济组织[6]。

（二）1978—2012年：城乡二元体制松动，合作社迎来发展机遇

传统的集体经济通过获取和转移农业剩余，在我国建国初期的工业化进程中发挥重大作用，但同时由于没有保护好农民的财产权利，压制了农民生产的积极性，使得整个农业事实上处于一种低效率水平。从20世纪70年代末起，农村地区率先开始探索“包干到户”“包产到户”等生产经营方式变革，这些实践后来以家庭联产承包责任制的形式确立下来。在坚持土地集体所有的前提下，农民重新获得一部分相对独立的生产经营权利和财产权利，有效调动农民的生产积极性，农业也得到快速发展[12]。这一时期部分农民在种植经济作物、经营畜牧业等专业生产的过程中，为应对生产技术缺乏等不利条件，开始重新联合、互助。另一方面，农村改革启动后，城市改革也随之跟进，城乡二元体制开始松动。产品和生产要素可以比以前更加自由地在城乡间流动，小农户面临着对接大市场的问题。为了在市场竞争中维护自身利益，农民在购买农资、销售农产品等方面也出现合作的需求[13]。综合这些因素，农民自发形成合作经济组织，例如各类研究会、协会、合作社等。这些合作经济组织是农民自愿加入的，承认成员的财产权利，因此是具有“罗虚代尔”特征的。随着各项改革的深入推进，农机合作社等各类合作社快速发展，不断满足着我国广大农民日益丰富的合作需求。可以说，改革开放后合作社的快速发展得益于城乡二元体制的松动以及社会主义市场经济体制的构建与完善。

以上主要是围绕农民自发参与形成的合作社展开的。而在人民公社被撤销后，各地开始建设“村合作经济组织”，继续发挥“统”的作用。这些村合作经济组织最重要的职能是发包土地，但也有一些地区的村合作经济组织面向农民开展服务，客观上满足一部分农民的合作需求。从运作形态来看，这类经济组织主要是作为集体财产的所有者代表而存在。经济组织的成员身份是自然取得的，无法体现自愿性原则，并且在一般情况下，成员也不会出现新的联合。因此这一类经济组织实质上是集体经济的实现形态[7]。但也要看到，这些经济组织在某些方面也具有一定的合作色彩，例如一般采取一人一票原则、具有益贫属性等，使其后续与合作经济融合发展成为可能。

（三）2012年至今：城乡加快融合发展，合作社面临深刻调整

党的十八大以来，为全面推动经济社会更高质量地发展，一系列重大改革举措相继推行。在城乡关系方面，我国先后提出要加快推动城乡发展一体化、城乡融合发展，根本上就是要协调好城乡关系，为推进中国式现代化提供坚实支撑。具体来看，户籍制度改革、城乡基本公共服务并轨等取得显著成效，城乡间的要素流动更加顺畅[14]，这对合作社带来深刻影响：一方面，受人口结构变动等因素的影响，农民合作的基础正面临严峻挑战；另一方面，新产业、新业态也给合作社带来发展机遇。

这一阶段也是合作社探索与其他经济形态融合发展的关键时期。贵州等地较早以农民专业合作社为载体探索实施农村集体产权制度改革[15]，部分地区跟进这一做法。与前一阶段集体经济组织只是具有一些合作色彩不同，这些实践探索真实地勾勒出合作经济和集体经济融合发展的简明图景，具有重要的理论和实践意义。但也要看到，此类融合往往会突破《农民专业合作社法》的规定，因此这一类经济形态的合理性受到质疑。新一轮集体产权制度改革充分吸取前述探索的经验，提出成立股份经济合作社来作为新型农村集体经济的实现载体。这并非是对合作经济融合发展的否定，相反，是为了更清晰地界定合作经济和集体经济的边界，以便更科学地实现两类经济形态的发展，甚至在更高的阶段实现二者的有机融合。

总之，不论是从自身的发展条件看，还是从外部的发展环境看，合作社当前都处于深刻的调整过程中。改革开放后的农民合作社是为适应统分结合的双层经营体制而出现的，对巩固和完善

农村基本经营制度具有重要意义，事实上我国一直认可农民合作社在现代农业经营体系中的重要作用，也一直强调要大力支持农民合作社发展。这些基本定位在可预期的将来是稳定的，因此关键问题是合作社应如何变革才能真正适应城乡融合发展所带来的变化，充分发挥好自身的作用。

三、合作社发展的现实基础与问题挑战

农村改革以来我国合作经济有了长足发展，特别是进入新时代后，我国加快构建和完善现代农业经营体系，农民合作社等合作经济组织的数量规模不断扩大、行业分布不断优化，对小农户的带动能力不断增强，取得明显的发展成效。但当前农民合作社也面临外部竞争加剧、自身发展有待完善以及农民参与合作经营的能动性有待提升等现实问题。

（一）合作社发展的现实基础

新时代以来，我国合作社进入新的发展阶段。从2012年到2023年，农民专业合作社从63.4万家增长到209.6万家，带动的普通农户成员从3812.7万个增长到5676.6万个，统一组织销售农产品总值从5290.1亿元增长到6451.4亿元，统一组织购买农业生产投入品总值从1938.2亿元增长到2363.0亿元，是合作经济最重要的实现载体。农民专业合作社联合社从2322家增长到14 768家，农民专业合作社联合会从549家增长到1884家，合作社“再联合”的趋势也在不断增强。从合作社的分布行业来看，2023年从事种植业相关行业的合作社有114.9万家，占据主体地位，此外还有11.3万个合作社从事林业相关行业，41.0万个合作社从事畜牧业相关行业，6.2万个合作社从事渔业相关行业，16.3万个合作社从事服务业相关行业，合作社的行业分布结构正在不断优化调整。从合作社的发展成效来看，2023年社均营业收入29.8万元，社均盈余5.8万元，有21.8万个合作社获评各级示范性合作社称号，占合作社总数的10.4%，合作社的发展效能持续向好①。

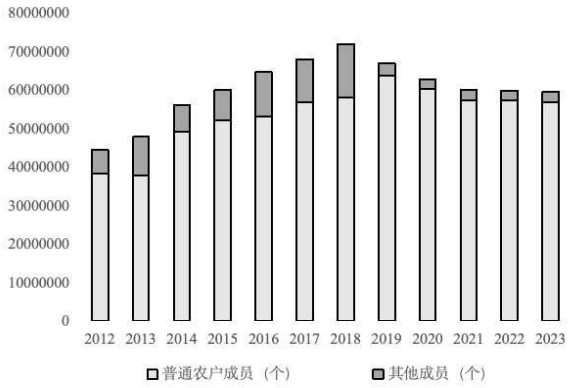


图1 2012－2023年农民专业合作社成员构成情况

数据来源：《中国农村经营管理统计年报》（2012—2018年）、《中国农村合作经济统计年报》（2019—2023年）

（二）合作社发展的问题挑战

1. 合作社面临严峻的外部竞争环境

合作经济的本质是交易的联合，这清楚地揭示合作社等合作经济组织出现的原因。如果有其他的经济组织或经济形态也可以实现交易的联合，那么这些经济组织或经济形态就会对合作社形成替代，合作经济的基础也会因此动摇。

合作社过去在组织生产资料的优化配置、开展标准化生产服务等方面存在明显优势[16]，在整个农业经营体系中具有重要地位。新时代以来，我国加快构建现代农业经营体系。除了农民合作社外，家庭农场和龙头企业等新型农业经营主体快速发展，在某些领域和合作社形成竞争。例如家庭农场一般是从家庭农户演变形成的，与同村村民间的关系也比较紧密，可以直接和村民流转土地，合作社过去在集中土地方面的优势被削弱[17]。一些龙头企业直接面向小农户发展订单农业，部分替代合作社统一销售农产品的功能。除了其他主体带来的竞争外，数字经济等新的经济形态也对现有的合作社产生冲击。特别是电商平台的发展和直播带货的兴起，便利农资购买和农产品销售，一定程度上满足了农民在产销两端的合作需求，对合作社等合作经济组织形成挑战[18]。

2. 合作社的自身发展水平有待提高

新时代以来，我国多次强调要突出抓好家庭

① 数据来源：2012－2018年的相关数据来源于历年《中国农村经营管理统计年报》，2019－2023年的相关数据来源于历年《中国农村合作经济统计年报》。2019年后《中国农村经营管理统计年报》拆分为《中国农村政策与改革统计年报》和《中国农村合作经济统计年报》分别发行，统计口径具有可比性。

农场和农民合作社两类新型农业经营主体。借助扶持政策的春风，我国农民合作社的数量快速增长，但质量提升的速度却滞后于规模扩张的速度。实践中出现相当数量的“挂牌社”和“空壳社”，引起主管部门的高度重视[19]。这些“空壳社”的形成原因比较复杂，一些是因为设立不规范，内部没有农民成员实际参与，不符合《农民专业合作社法》的规定；一些是为了完成某些任务指标，只挂牌成立，但未开展实质性运营。2019年中央农办牵头多个部门开展“空壳社”专项清理工作，通过健全市场退出机制，不断规范农民专业合作社的发展。

盈余分配方面，2023年以全国普通农户成员为基数计算的合作社账面平均盈余分配金额为1539.9元，实际进行盈余分配的金额更低。35.3万个合作社将超过60%的可分配盈余按交易量返还给成员，占合作社总数的16.8%。这说明现阶段我国农民合作社自身的积累能力不够强，并且没有很好地遵循按交易量（额）比例返还的原则，在推动益贫增长等方面所发挥的作用还不够充分，容易引起社会对合作社“异化”的担忧[20]，因此我国还要继续引导合作社不断完善自身的发展。

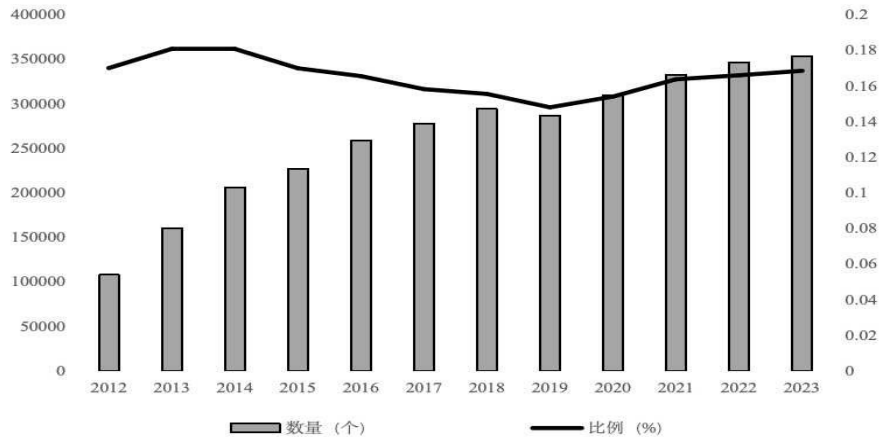


图2 2012—2023年60%以上可分配盈余按交易量返还成员的合作社情况

数据来源：《中国农村经营管理统计年报》（2012—2018年）、《中国农村合作经济统计年报》（2019—2023年）

3. 小农户合作经营的动能仍需提升

农民参与合作经营需要具备一定的经济动机，正如前文所述，在城乡要素分割十分明显的情况下，农民出于增收的需要，选择专业生产的道路。在这个过程中，农民为了克服生产技术缺失、市场竞争力不足等不利条件，自发形成合作需求。而经历四十余年的经济社会变迁，农村经济发展正面临新形势，这对农民参与合作经营产生挑战。

现阶段我国农业部门的收入回报相比于非农部门的收入回报还存在相当的差距，直观地表现为城乡居民的收入差距。农户的兼业比例大幅提升，农业生产对家庭的相对重要性有所下降。大量农村青年进城工作，参与合作经营的积极性不高。农村家庭的留守人员多为老年人和青少年，欠缺有效参与合作经营的能力。此外，部分农村集体经济组织也开展社会化服务，本地农民不需要单独加入农民合作社就可以享受到便捷高效的社会化服务，这也对农民参与合作经营的主观能动性产生影响。

四、城乡融合促进合作社高质量发展的机遇和路径

城乡要素平等交换、双向流动为合作社发展带来新的机遇。本部分剖析城乡融合推动资金、土地、人才等要素优化配置对合作社发展产生的影响，在此基础上提出合作社高质量发展的路径选择。

（一）城乡融合为合作社高质量发展带来的机遇

1. 城乡融合推动资金要素优化配置

合作社等合作经济组织在生产经营中具有较

强的融资需求，但受到资产抵押担保受限、金融产品供给不足等因素的影响，面临“融资难”“融资贵”等问题，对财政扶持的依赖性比较强[21]。城乡融合加快资金要素在城乡间的流动，可以有效满足合作社的融资需求。

一方面，我国加快进行制度改革和创新，不断健全农村金融市场，保障资金要素在城乡间顺利的流动和交换[22]。通过组建国家农业信贷担保联盟有限责任公司，弥补过去农业信贷担保体系的缺位，优化融资环境。从探索扩大抵押物范围、引导金融机构提升金融产品和服务的供给水平以及鼓励发展合作金融等方面入手，加速资金在城乡间的流动，有效缓解合作社的融资约束。

另一方面，城市工商资本下乡也为合作社等合作经济组织的发展带来了机遇。城市工商资本的资金实力比较雄厚，但在与农业生产相结合的过程中容易出现由信息不对称引起的监管难题。而合作社在农业生产方面具有明显的组织优势，是城市工商资本理想的联合对象。合作社通过与企业合作，或者直接吸引企业入股，可以借力企业的资金优势，顺势推进“产加销”一体化发展，获得更多的附加值。

2. 城乡融合推动土地要素优化配置

在我国，城市土地属于国家所有，广大农村地区的土地除法律另有规定外，属于集体所有。土地管理制度不同导致我国城乡土地要素配置受到明显约束。新时代以来，我国持续推动城乡融合发展，这要求加快对城乡间分割的土地管理制度进行改革，特别是要做好农村土地制度改革，以有效盘活数量庞大的农村土地资源，这对合作社等主体的发展产生深远的影响。

我国农民合作社主要走的是专业合作道路，但实践中，相当数量的合作社早已不再局限于提供某项专业服务，而是开展实质化经营。例如我国最早一批以提供专业农机服务起家的农机合作社，在2008年后开始大量参与土地流转，开展集约化经营[23]。因此，承包地“三权分置”等改革既适应城乡融合背景下人口变动的需要，也有效稳定农民合作社等主体的生产经营预期。

宅基地方面，我国提出允许农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用。农民合作社发展业态的选择更加丰富，除传统的种植、养殖、加工外，还可以发展庭院经济、观光旅游等。此外，盘活集体经营性建设用地也可以有效满足合作社的用地需求。

3. 城乡融合推动人才要素优化配置

随着我国城镇化率不断提升，大量农村人口进入城市，农村地区的老龄化和空心化程度加剧。农民合作社的经营管理队伍面临“后继无人”的困境。现阶段我国以县域为载体，协同推进新型城镇化和乡村振兴[24]，可以效仿和借鉴改革开放初期上海带动苏南等长三角地区发展时所形成的“星期天工程师”模式[25]，吸引一批优秀人才“居住在县域、工作在乡村”。这样既能发挥优秀人才的经营管理才能，也能满足人才群体享受优质公共服务和基础设施的需求，切实提升合作社经营管理队伍的素质。

在城乡加快融合的背景下，以三农为题材的直播、短视频等的影响力也在不断扩大，吸引大批新农人返乡。这些优秀的人才不仅可以直接为合作社带来先进的管理经验，还有助于引导合作社应用新技术、参与新业态。青年人才在操作植保无人机等新农具方面具有优势，可以减轻合作社对劳动力和传统农业机械的需求，增强合作社农时安排的灵活性、降低人工费用等的支出。返乡新农人利用直播带货等新的业态模式完成农产品的销售，以较低的成本促进产销两端顺畅对接，推动合作社经营降本增效。

（二）城乡融合促进合作社高质量发展的路径

1. 加强合作社发展的政策保障

农民合作社主要是我国广大农民为满足生产经营需要，在实践中自发形成的合作经济组织。在我国以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制中，可以发挥一部分“统”的功能和作用。“大国小农”是我国的基本国情农情，提升支持合作社发展的政策保障水平既是巩固和完善农村基本经营制度的要求，也符合我国亿万农民的需要。

做好政策保障的前提是厘清政策支持的边界。我国合作经济和集体经济的融合发展趋势增强是造成现有政策支持对象模糊的重要原因[26]。因此，要严格按照《农民专业合作社法》和《农村集体经济组织法》的相关要求，对农民专业合

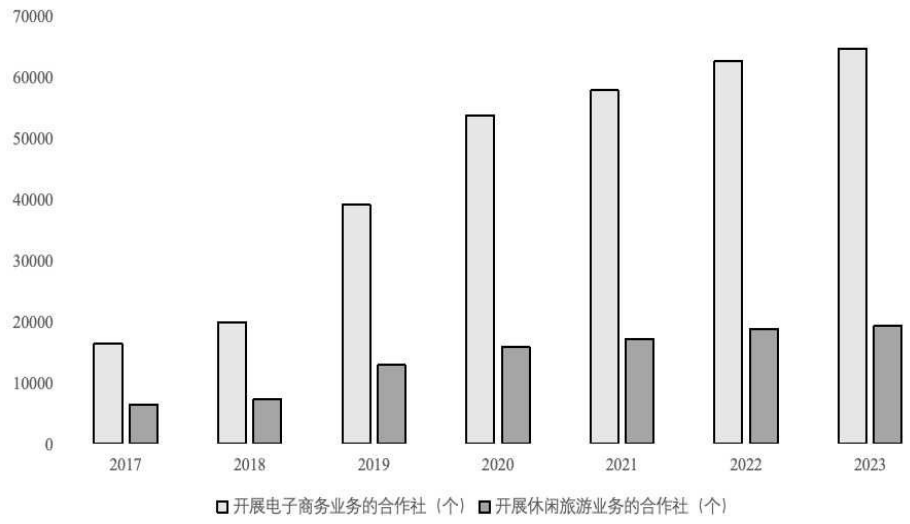


图3　2017—2023年合作社开展电子商务和休闲旅游业务的情况

数据来源：《中国农村经营管理统计年报》（2017—2018年）、《中国农村合作经济统计年报》（2019—2023年）

作社和股份经济合作社两类合作社进行区分。特别是要引导和规范新一轮集体产权制度改革实施前部分地区选取农民合作社作为发展集体经济载体的情况，避免这些合作社在合作经济和集体经济两方面重复享受扶持政策，对农民专业合作社的发展形成“挤出”。

要抓住城乡融合为合作社发展带来的机遇，以政策措施有力保障资金、土地、人才等要素的流动和交换。加快推动各类支持政策衔接，形成支持合作社高质量发展的全方位政策保障体系[27]。同时不断提升支持政策的精准度，把合作社的联农带农成效作为政策倾斜的重要依据，确保相关政策真正用于支持那些带动能力强、带动成效好的合作社发展，以充分释放合作经济的红利[28]。

2. 提升合作社的运营管理水平

合作社是重要的市场参与主体，其整体的运行和经营情况将最终表现为合作经济的全局发展水平。面对合作社普遍存在的决策管理不够民主、财务管理不够清晰等问题，要重点提升决策议事和财务管理的规范性水平，开好成员大会并做好监督。避免出现合作社被少数人控制的“精英俘获”现象[29]，维护好合作社成员的合法权益，真正彰显互助性经济组织的特征和优势。

在合作社的业务开展方面，要顺应产业融合发展的趋势。依靠合作与联合稳定供应链、开展“三品一标”认证提升价值链，推动“产加销”一体化发展延伸产业链，做好“粮头食尾”“畜头肉尾”“农头工尾”增值大文章。让合作社参与更多的市场分工，不断提升产品和服务的附加值，形成“积累—扩大”的正向激励。通过市场竞争力的提升来保障成员共同利益的实现。

3. 鼓励和促进小农户合作经营

农民参与合作经营积极性的高低直接关系到合作社的发展基础是否稳固。实践证明，农民合作的需求主要来源于其丰收增产的目标，因此促进农民参与合作经营的关键在于要回应好农民增收的现实需求。

经济发展变迁会引起合作需求变化。在推进乡村全面振兴的过程中，农民需要实现更充分的财产权益，而统一的生产技术推广、农资购买、社会化服务和农产品销售等只是农民合作需求中的一部分。推动合作社高质量发展要充分发挥合作方式高度灵活的优势，以充分满足农民客观存在的各类合作需求，例如通过合作盘活农民闲置的农房等资源。

合作社还要强化与成员间的利益联结。由于我国合作社成员具有较强的异质性，成员的出资情况和风险分担情况存在很大差异，致使大部分合作社选择按股分红。农民成员的出资额通常较低，所获得的分红偏少，甚至一些农民成员事实上只能获得类似于土地流转租金的固定要素报酬。对此，合作社应当加强与农民成员的利益联结，通过完善经济激励来提升农民参与合作经营

的积极性。

五、研究结论和政策建议

合作经营是统一经营的一种形式，合作社可以发挥一部分“统”的功能和作用，推动合作社高质量发展是巩固和完善农村基本经营制度的有效方式。从历史实践来看，城乡关系变迁与合作社发展密切相关。而在当今城乡加快融合发展的背景下，资金、土地、人才等要素在城乡间的流动和交换更为充分，为合作社的发展带来挑战和机遇。今后推动合作社高质量发展需要做好如下方面的工作：

第一，加强支持合作社发展的政策保障。在厘清政策支持边界的基础上提升各类政策的协同水平，形成支持合作社发展的全方位政策保障体系。不断提升各类支持政策的精准度，增强合作社的惠农实效。

第二，引导合作社不断完善自身发展。规范提升合作社的决策议事和财务管理水平，彰显互助性经济组织的特征和优势。引导合作社积极参与产业融合发展，提升产品和服务的附加值，增强市场竞争能力。

第三，促进农民参与合作经营。引导合作社依法进行合作形式、合作内容的创新，不断满足广大农民的合作需求。推动合作社与成员建立紧密的利益联结机制，提振农民参与合作经营的内生动力。

参 考 文 献

[1] 马彦丽，李子皓，贾玉丛，等. 对中国农民专业合作社发展质量三大争议问题的回应——基于“浙大卡特—企研中国涉农研究数据库”的评估[J]. 中国农村经济，2024（2）：90-111.

[2] 刘晨冉，耿伟栋，刘冲，等. 小农户与现代农业衔接的机制和关键因素研究——基于合作社和供应链金融的视角[J]. 管理世界，2024，40（10）：103-120.

[3] 仝志辉，杨润峰，罗建章. 乡村特色产业的嵌入式内源发展路径——以四川省石棉县坪阳合作社黄果柑产业为例[J]. 农业经济问题，2023（8）：31-43.

[4] 苑鹏. 中国农村市场化进程中的农民合作组织研究[J]. 中国社会科学，2001（6）：63-73，205-206.

[5] 李威. 19世纪上半叶英国早期合作社运动[J]. 经济社会史评论，2025（1）：79-99，127-128.

[6] 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，2021，12（4）：83-108.

[7] 韩俊. 关于农村集体经济与合作经济的若干理论与政策问题[J]. 中国农村经济，1998（12）：11-19.

[8] 曲福田，马贤磊，郭贯成. 从政治秩序、经济发展到国家治理：百年土地政策的制度逻辑和基本经验[J]. 管理世界，2021，37（12）：1-15.

[9] 吴淑丽. 论劳动互助组织向初级农业生产合作社的发展[J]. 党的文献，2024（1）：95-104.

[10] 周振，孔祥智. 新中国70年农业经营体制的历史变迁与政策启示[J]. 管理世界，2019，35（10）：24-38.

[11] 张露，罗必良. 中国工农城乡关系：历史演进、基本经验与调整策略[J]. 中国农村经济，2023（6）：2-21.

[12] 刘守英. 农村土地制度改革：从家庭联产承包责任制到三权分置[J]. 经济研究，2022，57（2）：18-26.

[13] 唐宗焜. 合作社功能和社会主义市场经济[J]. 经济研究，2007（12）：11-23.

[14] 张海鹏. 中国城乡关系演变70年：从分割到融合[J]. 中国农村经济，2019（3）：2-18.

[15] 谢治菊，黄美仪. 新型农村集体经济何以有效运行？——基于三种实践模式的探索性分析[J]. 中国农村观察，2025（2）：3-25.

[16] 芦千文. 农村一二三产业融合发展的运行机理和理论阐释：例证皖省现代农业产业化联合体[J]. 山西农业大学学报(社会科学版)，2017，16（4）：24-29.

[17] 高强，刘同山，孔祥智. 家庭农场的制度解析：特征、发生机制与效应[J]. 经济学家，2013（6）：48-56.

[18] 何秀荣. 农业合作社的起源、发展和变革[J]. 社会科学战线，2022（10）：66-75.

[19] 蒋和平，詹琳，何亚萍，等. 新时期我国农业生产性服务业的创新路径与策略[J]. 山西农业大学学报(社会科学版)，2024，23（1）：12-22，133.

[20] 邓衡山，王文烂. 合作社的本质规定与现实检视——中国到底有没有真正的农民合作社？[J]. 中国农村经济，2014（7）：15-26，38.

[21] 宋洪远，石宝峰，吴比. 新型农业经营主体基本特征、融资需求和政策含义[J]. 农村经济，2020（10）：73-80.

[22] 高鸣，宋洪远，江帆. 金融支撑农村集体经济发展的路径选择和政策优化[J]. 农村金融研究，2022（2）：3-12.

[23] 孔祥智. 中国农民合作经济组织的发展与创新(1978—2018)[J]. 南京农业大学学报(社会科学

版），2018，18（6）：1-10，157.
[24] 杜志雄，高鸣.从“十四五”到“十五五”：农村改革的成效经验、关键问题与路径选择[J].社会科学辑刊，2025（1）：104-115，241.
[25] 洪银兴.人文与经济相互促进共同繁荣的人文经济学[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)，2025，62（1）：5-18.
[26] 高鸣，芦千文.中国农村集体经济：70年发展历程与启示[J].中国农村经济，2019（10）：19-39.
[27] 郭晓鸣，骆希.农民合作社：发展逻辑、现实挑战及优化路径[J].社会科学战线，2023（2）：58-65.
[28] 高鸣，于世捷.新型农业经营主体扶持政策同带动农户增收挂钩：关键问题与推进策略[J].贵州大学学报(社会科学版)，2025，43（2）：41-50.
[29] 佘小宁.农村土地承包经营权入股流转法律问题研究[J].山西农业大学学报(社会科学版)，2012，11(5)：474-479.

Urban-rural integration for high-quality development of cooperatives: historical orientation, key issues and optimization paths

GAO Ming[1], YU Shijie[2]

(1. *Research Center for Rural Economy, Ministry of Agriculture and Rural Affairs, Beijing* 100810, *China*; 2. *School of Economics, Minzu University of China, Beijing* 100081, *China*)

Abstract: The development of the cooperative economy is an effective way to consolidate and improve the basic rural operation system. Since the new era, China has accelerated the construction and improvement of the modern agricultural management system, and the scale of farmers′ cooperatives has continued to expand, the distribution of industries has continued to be optimized, and the ability to drive small farmers has continued to increase with remarkable development results, but it also faces the problems in intensifying external competition, the operation of organizations that hasn′t been standardized, and the motivation of farmers to participate in cooperative management that hasn′t been improved. The development of cooperatives is closely related to the evolution of urban-rural relations, and in the context of urban-rural integration, the accelerated flow and exchange of factors such as capital, land and talent has brought opportunities for the development of cooperatives. In order to promote the high-quality development of cooperatives, it is proposed that policy guarantees to support the development of cooperatives should be strengthened, the operational level of cooperatives should be improved, and farmers′ participation in cooperative management should be encouraged and promoted.

Keywords: Urban-rural integration; Cooperative economy; Farmers′ cooperatives; High-quality development; Modern agricultural management system

（编辑：武云侠）