发挥好市场和政府作用 构筑完备食物保障体系

——我国粮食安全问题回顾与展望

□□ 柯炳生

粮食安全问题，极端重要。改革开放以来，我国在保障粮食安全上，取得了巨大成就。在全面实现小康之后，我国现在和未来的粮食安全问题，呈现出新特征、新挑战。落实好习近平总书记提出的粮食安全战略，需要更好地发挥好市场与政府的作用，更好地做好技术创新、组织创新、政策创新和现代农业业态创新。

如何理解粮食安全问题

准确地认识和把握粮食安全问题，可有多个不同的角度和维度。

粮食安全问题，是一个重大问题。对于个人和家庭来说，关乎生存和健康；对于社会和国家来说，关乎稳乱和盛衰。

粮食安全问题，是一个全球问题。1996年联合国粮农组织召开世界粮食首脑大会时，全球饥饿人口有8.4亿人。大会提出的目标是，到2015年，把饥饿人口减少一半。而到2012年，全球饥饿人口为8.7亿人，相比1996年不减反增。在2020年上半年，全球仍有近6.9亿人处于饥饿状态。

粮食安全问题，是一个生产问题。要实现粮食安全，必须有足够的生产数量。1974年召开的世界粮食大会，首次定义了粮食安全，重点强调生产问题：在任何时间，世界都有足够的基本食物供给，以维系粮食消费的不断增长，并平抑生产与价格波动。

粮食安全问题，是一个分配问题。从全球的角度看，粮食的生产数量是充足的，但具体到消费者个体和家庭上，分配很不平衡，大量饥饿人口是因为没钱买粮。因此，1996年世界粮食首脑大会上，补充完善了粮食安全定义：所有的人，在所有的时间，都能够买得到买得起足够的、安全的、营养的食物，以满足他们的饮食需要和食品消费偏好，实现活跃健康的生活。

粮食安全问题，是一个多层次需要问题。首先是口粮，也就是稻谷和小麦。这是我国现在实际上的主食/主粮，是粮食安全的底线。改革开放前，在贫困人口中，口粮具有关键性意义。谷物，这是国际通行的分类方法，包括稻谷、小麦、玉米以及其他各种粗粮。粮食，是我国的传统分类方法，包括谷物、豆类、薯类。同改革开放初期比较，我国粮食中的口粮比重，已经从63%降低到52%；而稻谷、小麦和玉米三大作物的比重，已经从81%上升到91%。

食物(food)，包括所有可以食用的东西。除粮食之外，还包括肉禽蛋奶水产、瓜果蔬菜等。我们现在常说的粮食安全，是从英文Food Security翻译过来的，翻译得并不准确。准确的翻译，应该是食物保障，也就是吃饭问题的保障。解决吃饭问题，首先当然要解决好粮食问题。但是，粮食问题不是吃饭问题的全部。除了粮食之外，还有肉禽蛋奶水产、瓜果蔬菜等，同样是吃饭问题的重要组成部分，并且是日益重要的部分。因此，当我们说粮食安全问题时，应该清楚，这里的“粮食”，应该是“食物”，是所有能吃的好东西，包括粮食，但不仅仅是粮食。

随着人民收入水平的不断提高，直接的粮食消费逐渐减少，而肉禽蛋奶水产、瓜果蔬菜等产品的消费需要越高。在“吃得饱”实现之后，人民日益要求“吃得更好”“吃得安全”“吃得健康”乃至“吃得愉悦”。习近平总书记高度重视粮食安全问题，多场合强调“确保重要农产品特别是粮食供给，是实施乡村振兴战略的首要任务”“解决好吃饭问题，始终是治国理政的头等大事”等等。

我国粮食安全发展成就

新中国成立以来，党和国家一直高度重视解决吃饭问题，不断探索和采取各种措施。但是，由于宏观经济体制原因、人口政策失误和农业农村政策失误，使得我国的粮食安全发展道路充满了曲折。一直到改革开放前夕，尽管总体有所改善，人均粮食生产水平从1949年的209公斤，增长到1977年的298公斤，但粮食安全并没有得到根本性的保障。

改革开放以来，我国的粮食生产取得了巨大成就，粮食保障水平获得了根本性的提高。1978-2020年间，我国的粮食生产从30477万吨，增长到66949万吨，增长了120%。同期，人均粮食生产水平从317公斤，增加到477公斤，增长了50%。这是我国粮食安全获得了较高水平保障的关键基础。与此同时，我国人均肉类生产从9公斤增加到54公斤；人均水产品生产从5公斤增加到46公斤；人均水果生产，从7公斤增加到136公斤，分别增加了5倍、8倍和18倍。

从国际比较看，我国人均谷物生产水平，1978年仅仅相当于世界平均水平的四分之三，而2018年就超过世界平均水平13%。1978年，我国用占世界10%的耕地面积，生产了世界17%的谷物、8%的肉类和4%的水果，养活着世界22%的人口；2018年，我国用占世界10%的耕地面积，生产了世界21%的谷物、25%的肉类、30%的水果，养活着世界18%的人口。

从以上比较中，既可以看出我国粮食安全状况的重大提升改善，也可以看出我国农业改革开放以来的发展速度，远远高于世界平均发展速度，成就突出，举世公认。对比联合国的粮食安全标准，我国可以说已经很好地解决了“吃得饱”的问题。现在和将来所面临的粮食安全问题，主要是“吃得更好”的问题，即更好地解决国际粮食安全定义中的“食品消费偏好”(food preference)问题。

新阶段粮食安全的新挑战

在国内生产快速增长的同时，我国的农产品进出口速度也大幅度增长。尤其是在加入世贸组织之后，从2001年到2020年，农产品的出口从161亿美元增加到760亿美元，而进口从124亿美元增加到1708亿美元。我国成为世界上最大的农产品净进口国。

在大宗农产品中，蔬菜是最主要的净出口产品，水产品大进大出，出口略大于进口。其余大宗农产品，包括大米、小麦、玉米、大麦和高粱等谷物，大豆，棉花，食糖，油料和食用油，猪肉，牛肉，羊肉，禽肉，以及水果等，均为净进口。2020年，我国的大豆进口超过1亿吨，自给率为16%；谷物进口达到了4000万吨，自给率为94%；肉类进口为991万吨，自给率为89%。

我国大量进口农产品，有多种原因。其中最主要的原因，是耕地资源严重不足。我国人均耕地面积只有1.4亩，仅仅为世界平均水平(人均2.7亩)的一半多一点。并且耕地的质量较差，坡度在2度以下的耕地占57%，2-6度占16%，6度以上占27%。另外，地块细碎化明显。

耕地不足，直接加大了土地密集型农产品的进口。例如，如果进口的1亿吨大豆用国内土地生产，需要7.7亿亩耕地，比东北和华北地区的全部耕地之和还多。另外，由于土地成本和劳动力成本的不断提高，抬高了我国农产品的价格。这使得很多进口农产品具有很强的价格竞争力。例如，2019年我国进口产品每斤的平均价格是，大米1.76元、大豆1.38元、小麦0.99元、玉米0.77元、猪肉7.80元，均显著低于国内产品价格。

我国每个农业经营户的规模也很小，平均仅为9.8亩(约0.65公顷)，不到欧盟农场平均规模(14公顷)的5%，不到美国农场平均规模(170公顷)的0.4%。另外，我国农业经营者的文化程度仍然较低，在3亿农业劳动力中，高中以上文化约占8%，初中占48%，小学及以下占43%。

我国粮食的单产水平，同世界先进水平仍然有较大差距。尤其是我国进口需求较多的大豆和玉米，均显著低于世界最大的生产国美国。其中，我国大豆的亩产不到130公斤，而美国约为230公斤；我国玉米的亩产为410公斤，而美国为740公斤。

展望未来，随着人口的增加、人均收入的增加和城市化发展，对农产品的需求总量会不断继续增长，对质量和安全的要求也更高。其中，对口粮的需求大体稳定，但质量要求不断提高(优质、专用)；对畜禽水产品的需求会继续增长，质量要求也不断提高。饲料粮(玉米和大豆)需求压力将不断增大。高质量瓜果蔬菜产品的需求也将继续增长。

在生产方面，则是面临着种种挑战，其中最突出的，就是资源约束。耕地资源、水资源和劳动力资源，数量只减不增。而农业劳动力的成本，会继续快速提升。

因此，未来我国粮食安全的挑战，用一句话概括起来：如何用越来越少的土地，越来越少的水资源，越来越少并越来越贵的劳动力，生产出更多、更好、更安全的农产品。

未来粮食安全战略展望

习近平总书记指出：“要坚持以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略”“做到谷物基本自给、口粮绝对安全，把饭碗牢牢端在自己手上”。在“以我为主、立足国内”方面，我的判断是：口粮绝对安全，可以实现确保；而谷物基本自给，需要很大努力。

在口粮方面，根据国家统计局调查，2018年全国城乡人均谷物消费数量为116公斤，而我国当年人均稻麦生产合计为246公斤，超过人均谷物消费量的两倍。2013-2018年间，全国人均谷物消费数量呈减少趋势，从139公斤降低到116公斤。未来，人均口粮消费会继续下降，能够抵消人口数量增长所产生的口粮消费增长。我国口粮总体消费数量会大体稳定乃至有所下降。而我国的口粮生产能力，还会不断增长，足以满足口粮的消费需要。

在谷物中，除了稻谷和小麦，主要就是玉米。根据国家统计局调查，2013-2018年间，我国人均动物源食品消费从63公斤增加到72公斤。未来，这个发展趋势还会继续下去。这意味着，对玉米的需求会不断增长。在2009-2019年间，我国玉米生产增加了8752万吨，增幅为51%。其中，玉米面积增加了25%，玉米亩产提高了20%。而目前，玉米仍然呈现短缺态势。未来，要实现谷物基本自给，关键要看国内玉米生产的发展情况。无论是扩大面积还是提高单产，都面临着一些约束和挑战。要实现谷物的基本自给，必须在增加玉米生产上，做出更大努力。

在确保产能方面，主要有三个决定性因素：耕地，科技和生产组织创新。耕地方面，数量要保，质量要好。要采取长牙齿的硬措施，落实最严格的耕地保护制度。同时，还要通过养猪养鸡楼房化和丘林山区化，减少畜牧养殖对平原地区耕地的占用。要加大高标准农田建设的财政投入，保证高标准农田的高标准，满足农业机械化作业和应用先进技术的需要。

在农业科技方面，不仅要重视应用研究，更要重视基础研究，尤其是通过现代生物技术进行品种创新；要加快加强饲料作物的研究；要加强现代畜牧养殖技术创新等。农业科技创新，是提高产能的根本希望所在。

在生产组织方面，主要是通过组织创新，解决小生产与大市场的矛盾，更有利于采用先进农业科技。通过农业生产的企业化、公司+农户/养殖场、合作社等方式，促进高质高效农业，实现农业现代化。

在科技支撑方面，除了要强化农业科技创新本身，更要重视把科技创新的成果，用于到支撑现代农业业态的发展，实现大田种植机械化、园艺业生产设施化、养殖业集约化等现代农业业态。

在适度进口方面，要有开放的视野，通过适度进口，来缓解我国耕地资源不足的制约。总体上，应继续保持当前的农业贸易结构特点，即：出口产品以劳动密集型产品为主，进口以土地密集型产品为主。

保障我国的粮食安全，需要使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用。其中，市场作用，主要是解决短期生产结构调整问题；而政府作用，主要是解决长期生产能力提升问题。在政府作用方面，既要更好发挥中央政府在宏观机制体制改革、强化支农惠农政策方面的主导作用，也要发挥好地方政府在县域产业发展规划、科技推广、市场营销、财政投入和生产组织建设等方面的积极作用。

（作者系中央农办、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会委员、中国农业大学原校长）

『软硬兼修』合力推动乡村建设行动

□□ 曲颂 周慧 韩昕儒 王国刚 胡向东

党的十九届五中全会首次提出“实施乡村建设行动”，把乡村建设作为“十四五”时期全面推进乡村振兴的重点任务进行部署。2020年中央农村工作会议上，习近平总书记强调“继续把公共基础设施建设的重点放在农村，在推进城乡基本公共服务均等化上持续发力，注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设”，这为新时期做好乡村建设工作指明了方向。

近期，由中国农业科学院主办的《农“经”观察》第十七期聚焦“乡村建设行动”，广邀各方学者专家，从不同视角畅谈“乡村建设行动”，以期为下一步更好地全面推进乡村振兴提供决策参考。

牵住县域城乡协调发展这个“牛鼻子”。“郡县治，天下安”。一是提升乡镇公共服务中心能级水平，促进县域内公共资源优化配置。中国科学院地理科学与资源研究所副研究员李裕瑞表示，县城是乡村发展的重要节点，教育、医疗、交通等基本公共服务能力强的县城，更能有效地留住人才、聚拢民心、带动乡村，因而强化县城的综合服务能力尤为必要且有效。中国农业科学院党组书记张合成指出，乡镇作为服务农民的区域中心，必须以农业、农村和农民的实际需求为导向，为农民的生产生活提供县乡功能衔接互补的公共服务。二是加快县域城乡普惠性、基础性、兜底性民生建设。与城乡一体化融合发展的要求相比，农村教育、就业、社保、医疗、文化等公共服务保障能力都还存在差距，这也是农民群众的民生痛点。国家发改委产业经济与技术经济研究所副所长姜长云指出，目前公共服务仍然是乡村发展明显的短板，要重视县城在公共服务提供上的纽带作用，发挥中心镇、特色小镇作为县城网络的重要节点功能，增强公共服务在城市、县城、小城镇和乡村之间的同步性。中国社科院农村发展研究所研究员党国英认为，公共服务要讲究效率，那么，基本公共服务最有效率的居民点最小人口规模是多少，是一个有待深入研究的课题。

基础设施建设在村覆盖、户延伸上下足功夫。进一步完善农村基础设施，缩小城乡基础设施建设差距，是当前乡村建设迫切需要解决的现实问题。中国社会科学院农村发展研究所研究员李国祥认为，加强基础设施建设既要对原有设施提质升级，也要结合人居环境整治对物流、天然气、污水处理等设施重点“补缺”。一方面，持续改善农村水电路气房讯等传统的基础设施条件，在往村覆盖、往户延伸上下功夫。以乡村道路建设为例，中国农科院农经所副研究员王晓君指出，目前从全国范围来看，乡村道路硬化率不足50%，乡村道路仍有很大的改善需求。另一方面，推进新型基础设施建设向农村覆盖延伸，满足农民对高质量生产、高品质生活的现实需要。中国农科院农经所党委书记李思经提出，要充分运用互联网、数字农业等现代信息技术，支持 5G、物联网等新基建向农村覆盖，促进城乡新要素的流动、共享。

重视农民主体地位，鼓励引导多主体参与。乡村建设既包括政府自上而下的供给过程，也包括地方自下而上的响应过程。重视农民主体地位、尊重农民意愿，尊重基层的首创经验，让广大农民参与乡村建设，激发农民的主体能动性，对成功实施乡村建设行动至关重要。李裕瑞表示，一些地方在推进乡村建设时出现政府大包干，甚至出现了“干部在干、群众在看”等现象，本来作为建设主体的农民却变成了“旁观者”，导致建设的供给和需求缺乏有效对接。中国农业大学教授朱启臻指出，一些乡村建设项目之所以失败就是因为忽视了农民的实际需求，建设者以自己的好恶代替农民需要。事实上，农民是乡村建设行动的主体，也是受益主体，外来力量不能越俎代庖。但同时，姜长云也指出，重视农民主体地位，绝不是要排除其他主体的参与，相反地，应重视工商资本、龙头企业等参与主体的引领作用，统筹调动各方面积极性，达到共商、共建、共享，让农民分享发展成果的目的。

切忌“一刀切”、大拆大建式乡村建设搞得“村不像村”。坚持因地制宜和注重城乡差别是实施乡村建设行动的重要前提。实施乡村建设行动，加快推动城乡协调发展，并不是把农村变成城市，而是把农村建得更像农村，尤其是注重对农村特色风貌、乡土文化、自然山水的留存保护，谨防“一刀切”，杜绝盲目大拆大建，让村民望得见山、看得见水、记得住乡愁。相较于城市，乡村具有完全不可替代的生态、经济、社会和文化价值，因而城乡发展并不是一个同质性的过程，需要采取一种异质性眼光，不能把乡村看作城市来建设。中央农办秘书局相关负责人对此表示，应把乡村建设放在大的国民经济、大的国家建设战略构架中去考虑，解决好城里人的乡愁与村里人的生活如何兼顾的问题。李国祥提出，要全面总结社会主义新农村建设的经验教训，避免不切实际地撤村并居，要按照中华优秀文化在乡村传承的要求，保护好传统村落和乡村风貌。

村庄规划短板亟待补齐。统筹县域城镇和村庄规划建设是实施乡村振兴行动的重要组成部分。乡村生态规划应延续乡村独特的空间地域文化特色和社会组织体系，应因地制宜、一村一制。要密切关注村民当下的生活生产需求，以村民易接受好操作为基本原则，既要结合当地村民的实际需求与接受能力，又要尊重其生活习惯和传统习俗。农业农村部发展规划司相关负责人表示，规划缺失是乡村建设的一个突出短板和堵点，目前全国仅有不足五成的村庄编制了相关规划，下一步应提速村庄规划编制进度。中国农业科学院院办副主任王济民进一步指出，必须根据村庄发展变迁规律，分类编制规划。随着乡村形态快速演变，部分中心村庄会聚集更多的人和产业，逐步走向城镇融合，部分偏远村庄不可避免走向衰落，如果不加区别地都去搞建设，将会造成混乱无序和巨大浪费。李裕瑞提出，以县乡的乡村振兴规划为引领，衔接多规合一的实用性村庄规划，在“三线一附加”刚性控制线体系内建设乡村。

生态为本、村为主体、共建共享的安吉模式可总结推广。安吉县是“两山”理论的诞生地、美丽乡村的发源地、绿色发展的先行地，在经济发展、生态文明、城乡统筹协调发展等方面取得的经验值得各地借鉴和学习。据安吉县原农办副主任任强军研究员介绍，美丽乡村“安吉模式”的三大要点：一是坚持内外兼修、全面发展；二是加强村级组织建设；三是注重整合各种资源和各方力量共建共享，特别是统筹好资金与土地两大要素资源，协调村民、村集体和工商资本各方利益。主要经验体现在五个方面：一是坚持标准引领，规划先行，树立样板，循序推进；二是以县域为单位，通盘谋划城乡和产业布局，把保护生态和整治人居环境作为重要基础；三是以政府为主导，整合各方资源投入乡村建设，各级支农项目以“以奖代补”方式下达为主；四是发挥村集体的主体作用，始终把村民利益放在第一位，坚持量力而行和公开民主；五是村集体经济依托“资源”和“资产”，发展“资源型、资产型、垄断型、服务型”四大集体产业。与会专家一致认为安吉县树立了美丽乡村建设“标杆”，对推进全国乡村建设行动具有重要的引领示范作用，应对其经验做法深入总结，积极推广。

城乡等值化的德国经验值得借鉴。德国乡村建设是欧洲乃至全球乡村发展的典范。中德农业中心主任周裕耕博士介绍，德国57%的人口居住在乡村地区，80%的国土用于农业和林业。在乡村建设过程中，德国同样面临人口老龄化、城市化进程，并带来人口从农村向城市大规模迁移、地区之间和城乡之间发展存在较大差异等问题和挑战。为缩小城乡发展差距，扭转乡村衰落局面，德国提出了以城乡等值化为理念的乡村建设思路。一是创造与城市等值化的乡村生产生活条件。在欧盟共同农业发展和区域整合政策框架下，于2014-2020年间投入大量资金和技术，通过城乡空间规划设计、基础设施建设、土地整治、产业升级等措施，使城乡居民具有同等的生活、工作及交通条件；二是注重生态和景观环境改善。将乡村生态景观建设融入乡村建设中，挖掘乡村地域性资源优势，发挥乡村作为人类生存环境的经济、生态和美学综合价值；三是引导公众全过程参与。注重为乡村振兴营造氛围，通过村庄自发组织开展“我们的村庄有未来”竞赛，引导村民提出自己的建议和利益要求，激发公众全方位参与村庄建设。张合成指出，德国的乡村建设体现了均等性、绿色化和合作制三个核心要素，这与我国乡村振兴“四个优先”的总方针具有高度一致性，为促进我国城乡融合发展提供了有效借鉴。

（作者单位：中国农业科学院农业经济与发展研究所）

提升合作社发展质量 促进小农户融入现代农业

□□ 王蔷 郭晓鸣

中国现代农业的快速发展不意味要排斥小农户，相反，小农户在相当时期内依然具有顽强生命力。与此同时，合作社在弥补农业市场运行机制和政府调控机制的缺陷方面具有重要作用。基于此，当前应当立足小农户主体，依托合作社高质量发展，破解小农户融入现代农业发展的诸多困境，促进小农户与现代农业发展有机衔接。

重构组织载体，引导小农户融入现代农业发展。随着城镇化进程推进，乡村中青壮年劳动力大量外出，劳动力老龄化加剧不仅带来农业兼业化和粗放化的日益严重，使“谁来种地”成为普遍性的突出矛盾。与此同时，多数留守土地的老年农民组织管理水平相对薄弱，达成自发性互助协作的可行性日趋降低。因此，现实条件下通过小农户自发行动实现农业生产经营组织化程度提高是十分困难的，这便需要借助合作社的集体性力量加以推动。

正因如此，重构组织载体是实现小农户向现代农业转型发展的关键选择。当务之急是应对大量低水平发展的合作社进行规范性改造和优化，以系统化制度创新为基础凝聚一批真正认同合作社经营理念、且发展目标高度趋同的合作社社员。通过有效建立合作社治理机制，促使合作社成员为共同利益采取统一的生产经营行动。与此同时，还要通过重构农村集体经济组织，将过去的“空壳”组织转变为真正具有集体行动能力的组织平台，实现合作社与集体经济组织协同发展，切实提高小农户的集体行动力和组织化程度。

导入市场竞争，促进小农户融入现代农业发展。单个小农户与大市场在资源和产品交换过程中存在着诸多困境，信息不对称导致外部提供的服务支持与小农户实际需求脱节，造成资源要素错配和低效使用。

促进小农户摆脱现代化转轨的现实困境，必须锁定交易成本核心因素，降低小农户的市场交易成本。一是探索生产同类农产品的农户实现全部或部分生产经营环节的合作，以深度利益联接方式锁定优质农产品供给主体，倒逼小农户转变经营发展理念，推动农业生产经营逐步实现专业化、标准化和统一化，降低交易成本，实现规模经济。二是拓展农业产业链。通过线上打通电商平台，线下对接商超渠道，实现小农户与销售环节的有效衔接，有效降低小农户参与市场各个环节的交易成本。

构建利益联结，保障小农户融入现代农业发展。现代农业发展的根本目标是增加经济收益，提高农户收入水平。因此，在通过合作社发展促进小农户融入现代农业过程中，如何构建合理的利益分配机制成为关键。

在社员与合作社之间构建新型利益联结机制，应当从两个重要方面予以突破。一是通过对社员生产的优质产品以高于市场价格收购，保障小农户的溢价收益；同时按收购社员产品比例实行二次返利，履行合作社以惠顾额形式返利社员的利益分配形式。二是积极引导低收入农户参与产业发展，合作社创造的就业岗位优先吸纳相对贫困户成员，充分发挥合作社的益贫带贫功能。总之，通过多元利益联结机制提升小农户生产积极性，是促进小农户有效融入现代农业发展的重要路径。

完善多元服务，助推小农户融入现代农业发展。实践表明，单一推进农地大规模流转可能压缩小农户发展空间，损害小农户长期利益，而通过加强合作社的社会化服务能力，不仅可以以社会分工深化方式发挥合作社的带动作用，直接保障小农户的经济利益，而且可以破除束缚小农户劳动力不足和生产经营成本高的外部约束，将小农户纳入现代农业发展轨道。

因此，依托合作社为小农户提供全方位的农业社会化服务，是促进小农户与现代农业有效衔接的重要选择，主要应从两个方面重点拓展：一是生产性服务。合作社统一为社员供应化肥农药等生产资料，组建技术服务队和农机服务队，为社员提供多元化生产性服务。此外，加强供应链建设，为社员提供洗选、分级、包装、发货等服务，增加农产品附加值，促进小农户收入提高。二是销售性服务。合作社统一为社员提供销售服务，提高小农户市场议价能力，分摊销售中产生的运营成本。同时，引导合作社通过以销定产促进农产品标准化生产，提高农产品品质，增加农产品附加值，有效提高小农户经济收益。

优化治理机制，吸引小农户融入现代农业发展。合作社是带动小农户发展的重要组织载体，但合作社治理存在特殊性：对外需要实现经济收益，合作社运行应符合市场规律，履行契约精神，凸显重要的经济属性。对内需要实行民主管理，合作社应当融入乡土、文化、社会等非经济要素，体现本土化社会属性。就当前现实看，合作社发展中主要存在社员参与度低、监督机制缺失、决策能力弱等突出问题，需要进一步优化治理机制，强化合作社对小农户的凝聚力和带动性。

因此，重视合作社的治理机制创新，对实现合作社自身高质量发展和吸引小农户进入现代农业发展轨道至关重要。一是通过熟人社会的非正式制度降低劳动监督成本。合作社与社员之间的交易行为大都存在于相互信任的交往关系中，从而能够有效约束社员“搭便车”行为，降低监督成本，最大化保证社员共同利益。二是通过培育本土精英强化合作社发展的价值认同。以制度激励充分发挥乡村精英的引领示范作用。

（作者单位：王蔷，长安大学马克思主义学院；郭晓鸣，四川省社会科学院）