

中国农村合作组织发展的若干思考

杨 团

摘 要 中国农村社会经济组织为何发育不良?本文以农村社会、经济自治组织为例做了探讨。研究表明,经济类和社会类的资源在农村组织中具有相互补充、相互借重的性质,非经营性的社会活动可以凝聚人心,获得社区团结和社会组织成长的社会资本;提升组织的能力,是组织成长中不可或缺的重要资源。由于当下农合组织缺乏权能分开的制度,导致决策和执行缺乏监督。为此,农村合作组织发展政策需做相应调整。

关键词 农村合作组织 综合农协 三农社会保护政策

近年来,中国社会科学界在三农问题研究上超越了早期关注村民自治与农民维权的主题,把视野更多投向针对农村社会、经济自治组织的聚焦性研究。

中国大陆与日本、韩国、中国台湾一样,都在20世纪初颁发了相关法令,建立了最早的农会(农协)组织。一百多年过去了,日本、韩国、中国台湾地区的农协(农会)发育良好,我们的类似组织却几经断裂,至今还处于艰难跋涉之中。最近十余年来,为推动农村社会、经济自治组织成长,先是农业专业技术协会,后是专业合作社,国家都形成了强有力的动员机制,力度不可谓不大,但是效果一直不显著。

笔者以近年亲历的四个农村社会、经济自治组织发展中的难题为例,试图对此做粗浅的回答。这四个组织是四川仪陇县乡村发展协会(简称仪陇协会)、四川茂县南新特色水果协会(简称茂县果协)、陕西洛川旧县镇农民医疗合作社(简称洛川农医合)、山西永济市蒲州镇农民协会(简称永济农协)。

如果按照农民专业合作社法颁发日期为界划分农村自治组织的生长周期,那么,这四个组织发起的时间都在该法颁发之前。仪陇协会、永济农协、洛川农医合、茂县果协分别成立于1995、1997、2003和2004年,注册年份为1996、2004、2005和2005年。除了仪陇协会具有鲜明的政府背景,成为非营利性的农村金融自治组织外,其他三家都是由农民自行管理的不同类型的自治组织。

仪陇协会原本是一个扶贫性质的小额贷款组织,县协会作为小额贷款的管理机构,在7个镇下设分支机构负责实际操作,贷款资金主要来源于国际组织,机构只贷不存。2005年这个协会在县政府的支持下,帮助17个行政村建立了村级资金互助合作社,以村民入股的资金发放贷款。这就将协会分支

1900年日本政府颁发了产业组合法,这是日本农协建立的法律依据;1906年清政府颁发了简明农会章程。

机构的职业化、专业化操作经验输入了村级社,还借助村社的力量扩大了镇、县小额贷款的资金融通规模。2007年,仪陇协会的资金规模达到了1000万元,17个村社的平均资金盈利率达到17%。

永济农协早期从科技培训起家,涉足农产品联合购销后一度遭遇增产减收的挫折而一蹶不振,后来又从无风险的社区文艺和教育、环境卫生等活动中受益,重新获得了农民尤其是妇女的认同。2004年在县委、县政府的直接关心下正式登记注册。多年来,社会活动有轰动效果,经济项目多但成效不大,持续发展遇到来自乡村派系势力、市场压力和行政干预等诸多阻碍。

洛川农医合是中国社会科学院社会政策研究中心在农村社区卫生服务试点中帮助建立的一个农民健康自治组织。洛川农医合开展了以下活动,设立组织——按照镇、片区、行政村三级组成农民自治组织;筹款——动员农民自愿缴费;宣传培训——组织健康小组,对农民进行健康教育;监督——由农医合代表每月访问农户,收集对于社区卫生站服务的意见建议。不过,由于农村社区卫生服务自试点开始至今仍未纳入国家关于农村卫生服务的战略框架,新型合作医疗只以大病为主,不包括社区卫生服务,因此,仅靠农民自愿缴费或者社会援助难以为继;加之乡镇卫生院机构改革滞后,农村社区卫生服务与其利益相冲突,这导致一些社会公益组织撤消了资助,试点受到来自政策、机构、资金三方面的冲击,不得不进行收缩。试点初期即2003年底覆盖了全镇3200农户,10000多人,目前只有不足2000人了。2007年8月,经县政府同意农医合废除与乡镇卫生院的社区卫生服务合同,改为自办社区卫生服务中心,社员缩减了五分之四。为筹集资金和争取社员,农医合设立了经济组织,当下正向融入经济合作的综合性组织转型。

茂县果协是一个主要做果树品种改良和栽培技术推广的专业技术农会,得到县、州政府大力支持,列入科技示范工作点,将果协带头人——会长张跃勋收编为县科技特派员,由财政发工资。不过,协会组织力较弱,活动的组织性和规范性不强,功能只限于果树栽培技术推广。

从上述四个组织起步的选择看,关键在于是内生还是外生变量占据主导地位。仪陇协会的起点,

是国际组织和中国政府的合作项目——以农村小额信贷和社区参与为本,探索综合性、可持续、可推广、低成本和参与式的脱贫模式。显然,这是在外生变量直接作用下建立的。洛川农医合是社会科学界在农村社区卫生服务试点中扶持的一个农民自治组织,这也是外生变量占主导地位,只是这种力量来自社会而非政府。永济农协和茂县果协的起点,都是农民自发进行的科技培训。

科技培训是人力资本占主导的活动,往往不需要多少资金,只要有人才带领、有人群跟随就可以进行,文化活动也有类似性质,这就是大部分农村自治组织从农业科技或者农村文化起步的原因。而从农村金融或者健康合作起步,不仅需要资金、专业人才,还需要政策、制度以及相关专业机构的协同,如果没有外部力量的支持,完全由农民自行选择,往往很难开展起来,尽管他们对此有很强烈的需求。

从发展的状态看,四个组织目前处于组织生命周期的不同阶段。作为一个乡村小额贷款机构,仪陇协会已经进入成熟期。这与秘书长是政府县级负责干部,衣食无虞全身心投入工作,带领大家探索前进的关联度最大。永济农协明显进入了成长期,除了内部因素——农村小学教师出身的农协会会长全职工作外,北京富平学校以资金和人力投入该组织始终支持也起到了重要作用。茂县果协尽管得到了当地政府的一定支持,会长成为科技特派员由政府直接发工资,不过,由于内部治理和运作缺乏方法,组织力薄弱,所以还处于萌芽期与成长前期的交界处。洛川农医合最特殊,主要源于这个试点是为推动农村卫生向社区预防为主的宏观战略服务的。由于国家政策仍停留在推广以大病为主的农村新型合作医疗制度上,这导致依靠社会支持建立的社区卫生服务机构和农民医疗合作社陷于孤立无援的窘境。

由此可见,农村自治组织起步的选择主要取决于由谁来确定组织目标——是不受外力影响的农民自身,例如永济农协,还是主要由外生变量政府或者社会力量决定,例如仪陇协会或者洛川农医合,与之相关,发展的状况则呈现并非同步的复杂现象。起步时主要由外生变量决定的组织,如仪陇协会和洛川农医合,发展态势的方向相悖,前者走向成熟,后者则趋于倒退,究其原因,外生环境、政策、政府意愿的变化起到了决定性的作用。起步时主要由内生变

量决定的组织,发展的态势相对更复杂些。发展是否顺利,既有组织内部治理的原因,也有外部力量能否与内部协同合作的因素。如茂县果协的状况,显然缺乏来自外部的支持。

从组织结构看,组织的设置差别较大,除了仪陇农协稍好之外,其他组织的功能设置和运行问题都很明显。具体来说,第一,没有权能分开的制度。农协的会长既做决策又负责执行,相当于理事长、总干事一肩挑。结果往往导致决策和执行一人说了算,缺乏民主决策和监督。第二,没有会员入会的正式程序,加入和退出往往随意化,仅靠一本花名册作为入会凭证。第三,茂县果协、永济农协财务制度不健全、不透明。这与经费来源不稳定有关。

近两年,特别是在《中华人民共和国农民专业合作社法》颁发之后,四个组织都存在一个主体多方注册的问题:茂县果协已经注册了专业合作社,永济农协已经改称果品协会,仪陇协会直接催生了17个社团法人登记的村级资金互助社作为自己的业务网络,洛川农医合注册了一个资金互助社,一个生产资料合作社。

二

四个组织成立的时间都超过5年,仪陇协会超过13年,它们的发展历程一定程度上是中国农村合作组织的缩影。从发展趋势看,既有远虑又有近忧。主要原因是没能解决维持农村自治组织成长的资源。

永济农协成立11年,凡是农村自治组织所能进入的领域都尝试了,其经济效益仍不足以负担聘任一个全职工作团队,这导致农协总是在原有水平徘徊,无力走上专业化、职业化的发展坦途。

四个组织中最成熟的仪陇协会成立十余年,金融资产至今约1000万元,组织的主要盈余来自国际组织援助资金的运营利润,虽可维持14个由总部和分支机构聘任的全职工作人员的工资及办公费用,不过所余不多,支持17个资金互助合作社的联合购销和文化活动还有不小的困难。

仪陇协会曾向有关方面提出,若政府再给协会投入一定的资金,放手支持协会发展农村金融的网底——农民资金互助合作社,并将这些网底组织建成可以做存贷业务的村镇银行下设的小组,就能产生更多的积累去支持农业经济、科技发展和农民文化生活。但是,在现行政策框架下,这个愿望无法

实现。

如何解决维持农村社会、经济自治组织成长的资源来源的问题?这先要分清楚不同类别的农村自治组织。因为类别不同,资源的来源也不同。

从规范化角度来看,农村的经济、社会类的自治组织可分为三种,一是社团,即农村专业技术协会;二是合作社,即各种类型的专业合作社;三是公司,目前农村已经产生了大批农业公司。维持农村专业技术协会成长的资源来源,是政府给予的技术推广支持费和自行组织的联合购销手续费,合作社则主要是经营中的成本摊销,公司则是成本摊销和利润支付。比较合作社和公司,即便都是采用股份制,由于公司的决策与运作权更加集中,所以在资源和利润分配上的权力更大,更利于集中资源扩大规模。由此,公司类的农村组织,并不存在我们所说的维持组织成长的资源来源问题。

这类组织属于私人市场组织,其运营目的是单一性质的,仅仅为了公司赢利,即便公司加农户、公司加基地的方式,也是为了给公司建立原料基地,降低原料成本。因此,要为中国几亿小农户谋求解决生计、提升生活质量,依靠公司式的私人经营模式是不可能的。

多年来,政策的取向就是以公司和产业作为利益联结的链条。《中华人民共和国农民专业合作社法》颁布实施之后,公司加农户、公司加基地的方式摇身一变,成为公司经理(大户)加中户的联盟,小农户还是被排斥在外。这样一种以产业为链条的专业合作社,在发展产业经营、带动小农户抵御市场风险方面能力有限,具体表现为“五多五少”:以松散型为主的多,经济实体少;重盈利、轻服务,重分配、轻积累,与农民买断关系的多,可持续的发展少;局限于技术、信息服务的多,农产品加工、销售、投资的少;发展运作依靠大户的多,独立开展有组织的批量采购活动、创建品牌、有市场影响度的少;多产业覆盖、跨区域经营的多,能在主导产业、优势产业上有带动作用的少。最终是大户得到的利益多。

所以,研究农村社会、经济自治组织成长的资源来源问题,也要排除基本上是大户垄断的专业合作社。我们需要换一种视角,按照功能进行组织分类,尝试一下单一功能组织与综合功能组织的比较。

从目前存在的农村非公司类组织的性质来判

断,可以将农村自治组织分为单一功能组织与综合功能组织。前者如茂县果协、早期的仪陇协会和洛川农医合,后者如永济农协和后期的仪陇协会及洛川农医合。单一功能组织的资源来源是单一的,综合功能组织的来源则是多渠道的。

对于农村自治组织而言,农业技术推广、文化与社区服务属于非经营性的社会活动,是需要资金维持的,而联合购销、农村信贷属于经营性的经济活动,是有可能获得利润的。不过,非经营性的社会活动可以凝聚人心,获得社区团结和社会组织成长的社会资本,提升组织的能力,因此也是组织成长中不可或缺的重要资源。经验表明,经济和社会类的资源在农村组织中具有相互补充、相互借重的性质,在一个组织内部可以自然地发挥作用,不过这需要一定的前提条件,一是社会工作所需的经济成本,二是人才。永济农协没能解决好这两个问题,这也是它成立十余年难以发展壮大的重要原因。

近二十年来,人类迈入后工业时代的门槛,人们发现,发达国家和地区的农村现代化的路径似乎有所不同,而这与农民合作组织的类型不同有密切关系。欧美农协与东亚农协不同的组织方式引起了人们的关注。

欧美国家的农民组织大都是专业性协会。欧美国家由于农民人数少,耕地或牧场相对广阔,人均生产资料较之东亚小农要多出几倍甚至几十倍,加之农民只是乡镇人口的一小部分,他们日常的社会需求都可以由所在社区统一解决,因此,单一经济功能的专业协会组织形式较为合适。

日本、韩国、中国台湾农协(农会)与欧美农协不同。日本、韩国、中国台湾的农协(农会)既不是合作社,也不是专业经济协会,它兼具农事(农业经营)、农推(农业技术推广)、农政(农业行政)的功能,集农村信贷、保险、联合购销、社区教育、文化等功能于一身,集农民职业团体、农村合作组织与政府委托机构等特质于一体。这种类型的农民组织在日本和韩国称为农业协同组合,在中国台湾称为农业者公会。据一位资深的日本农协中央会的干部告知笔者,1947年日本制定《农业协同组合法》时,曾经考虑过是否称“合作社法”,最后还是放弃了。原因在于合作社过分强调社员的股权及其按股分配,而农协强调的是农民权利人人平等和提供公共服务。农协并

不像合作社那样只有部分人入社,而是全体农户统统入会。所有的农户都能够从农协的多重特质中平等地得到多重的经济和社会利益。这样的组织体系,其使命自然不是单纯的经济目标或者单一的社会目标,而是自乡村基层直至整个农村社会的稳定治理。

日本、韩国、中国台湾农协(农会)与欧美农协最为显著的不同在于功能的统合性。这种模式将农协(农会)的经济收益向社会事业进行转移支付,通过内部再分配实现了经济功能与社会功能的互补。在政府的扶持下,由农协(农会)做市场供销经营和农村信贷,农会帮助农民赚钱,同时,农会通过各项事业的统一经营,内部微调,实现以盈补亏,支持农民自己的社会事业。而当农民的社会福利、社区教育与农产品经营销售相结合,生产经营与消费、福利相结合,就形成了区域内强大的社会凝聚力,致使农民成为利益共同体。

经验表明,农民组织内部再分配比外部的政府直接转移支付更有效率。同时,农民组织更容易掌握会员资信,只要建立了网络联系,无论市场业务还是公共服务都会更加有效。因为社会约束强于单纯的市场合同约定,整合了经济和社会功能的农协比企业组织更容易得到客户信任。如果使用简称来概括东亚农协模式,那么,没有比综合农协这个历史的称呼更恰当的了。

这里要说明的是,东亚综合农协模式实际上源自东亚小农户经济的自我保护意识。小农户经济获利空间狭小,需要采用多种方式,包括金融、保险、政府委托、消费品推销等方式获利,而且,东亚社会天然具有邻里守望相助的传统,东亚综合农协模式将这种互助发挥到了极致,将互助机制置于现代社会的社区化组织治理结构中。

据笔者考察,日本、韩国、中国台湾的农协在20世纪上半叶就形成了庞大的资产规模。三地农协都有自己的大银行,其基础是各个基层农协的信用部,都有自己的办公大厦、运销公司、超市、培训中心等。三地的各级农协尽管资产庞大,信用事业和保险事业均为市场运作,盈利能力强,不过仍然属于非营利机构。经营的目的是为了以收补支和降低农协的经济运行成本,补助农业技术推广和文化、社会服务事业,实现财务总体平衡,略有盈余。

日本、韩国、中国台湾农协(农会)中还有组织内部的权能划分制度。实行决策权、监督权、执行权由理事会、监事、组合长(中国台湾称总干事)分别掌有。理事会必须聘任组合长(总干事),组合长(总干事)负责经营和管理农协的业务,对上接受理事会任免,对下聘用工作人员,并指挥下属人员执行理事会的决议,发挥组织的运营功能,实行理事会领导下的组合长(总干事)负责制。权能区分的制度将农会的干部区分为选任与聘任两类。由农民直接选举产生的理事、监事都是义工,不拿工资;组合长(总干事)及工作人员系聘任,属于雇员,要量等定薪。这套制度促使农协(农会)真正成为专业化的职业农民团体。这样的农协(农会),在日本、韩国、中国台湾三地都实行单独立法,以表明其在法律上的独立地位。

研习我国近代史,可以发现在清末民初及抗日战争之前,我们曾经遇到过类似日本、韩国、中国台湾那样发展综合农协的历史机会,但是抗战的爆发、民族的危亡使我们丧失了这种机会。1949年新中国建立以来,我们也曾探索过农村经济与社会综合发展的道路,从互助组到初级社、高级社、人民公社,不能不说也是一个兼具经济性、社会性和行政性的组织。但是,大陆的人民公社在体制上实行党政群(农民群体)合一,没有给予农民组织独立、自主的地位。这一体制导致前30年农村组织试验的失败,这才有了1978年以来的农村改革。

改革开放30年来,国家发生了巨变,农村有了巨大的发展,可是分散小农户加上脆弱的农业产业,无论怎样努力,包括近年来专业合作社的试验,都未能阻挡年复一年城乡差距的持续拉开。怎样让农民这个中国最庞大的社会群体与全国人民一起走上可持续发展的道路,成为中国发展的头号难题。

实践出真知,这是一条颠扑不灭的真理。实践也是政策学习最重要的源泉。日本、韩国、中国台湾农协(农会)的百年实践,中国大陆改革开放以来农村社会经济组织的发展实践,证明了综合性的农民合作组织由于内部功能互补,因而具有一种内生的可持续发展机制。而要启动、激发、保护这种内生机制,必须启动外部的社会政策予以导向和全力支持。

目前,中国大陆的各类农村合作组织正在经历广泛且分散的制度创新过程。各地进行着分权式的多种制度试验,甚至可以说正在形成类似市场机制

那样的多元制度创新主体和创新形态的竞争,但是,针对这种竞争态势的政策研究与分析却相当落后。经过多年的探索,其实,我们已经具备了从农民合作组织模式入手调整农村基层治理结构,促其可持续发展的基本条件,这就是从研究大陆综合农协出发,形成系统的三农社会保护政策框架和制度体系。

(本文作者:杨团 中国社会科学院社会政策研究中心副主任、研究员)

责任编辑:钟河

参考文献:

1. 杨团:《移植台湾农会经验,建设大陆综合农协》,《社会科学》2009年第11期。
2. 杨团、孙炳耀、毕天云:《日本农协考察报告》,《社会政策评论》第二辑,2008年7月。
3. 高向军:《农村资金互助社建设与农村资助金融体系的实践与思考》,载杨团、王思斌主编《当代社会政策研究 III》,中国劳动社会保障出版社2008年版。
4. 王景新:《中国乡村新型合作经济组织:现实、问题及政策建议》,载杨团、王思斌主编《当代社会政策研究 III》,中国劳动社会保障出版社2008年版。
5. 贺雪峰:《关于农民合作能力的几个问题》,新浪网,2007年6月15日。
6. 张健:《农民合作组织与乡村公民社会转型》,《江苏社会科学》2006年第6期。

史正富:《我倾向用自主制度创新而不是转轨》,《第一财经日报》2008年7月14日。