

借鉴台湾农会经验 建设大陆综合农协

杨 团

摘 要：台湾农会是个百年不衰的巨型农民社会企业集团，现在看来，正是台湾当局的相关政策和制度培植了分散小农户组织起来走向现代社会的重要机制。为了走出三农困境、实现农业和农村现代化，走出乡镇治理困境、重建农民和政府之间关系，大陆有必要认真考虑如何移植台湾经验，建设大陆综合农协。湖北建始县目前正在开展我国第一个综合农协试点，其性质认定、运营准则、资源来源、关系处理、操作路径等政策性问题有待解决。

关键词：台湾农会；综合农协；农民合作组织；社会政策试点

中图分类号：C912.82 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-5833(2009)11-0071-12

作者简介：杨 团，中国社科院社会政策研究中心研究员（北京 100732）

农会是台湾农村基层社会最重要的组织，从日据时期设立以来，历经百年，至今不衰。迄今已经成长为巨型农民社会企业集团。台湾农会有自己的中央农业银行，每个乡镇农会有自己的办公大厦、信用部、运销公司、超市、培训中心等巨额资产，信用事业、保险事业、供销事业均为市场运作。到 2007 年，台湾农会有正式会员 1038569 人，赞助会员 924131 人，会员总数为台湾人口总数约 8.5%。2007 年，台湾农会的净盈余额为 483719 万元新台币，总资产为 790.65 亿元新台币。迄今为止，这个百年老店仍然具有良好的经营效能和工作业绩。这对改革开放 30 年后的大陆农村发展走向无疑是一个重要的分析与借鉴的对象。

一、台湾农会的历史作用

台湾农会和大陆 20 世纪 20—30 年代的农会以及合作社概念完全不同，它既不是政治团体，也不是单一经济功能且只有部分农民参与的专业合作社，而是农业者的公会。它以专业农民为主要会员，兼具农政（农业行政）、农事（农业事业运营）、农推（农民教育推广）三大功能，下设农业推广、农业信用、农业运销机构，为农业谋改良，为农民谋福利，为农村谋繁荣。

在农政方面，重点在于指导农民生产技术，促进农业发展：农会接受政府委托，作粮食代理、土地划分、代发老农津贴；在农事方面，不仅从事农业金融、信贷、保险、供销等经济业务，还在农民养老、健康、文化等方面推进社会事业；在农推方面，既承担农业技术推广教育，又承担妇女和农村青少年教育。

台湾农会在台湾迈向现代化社会中起到了举足轻重的作用，创造了政社合作下的新型小农户可持续经营的新工业化模式。其历史作用和基本经验值得深入探究。

1. 促进传统农业社会向现代社会转变的社会基础工程的锻造者

台湾在 20 世纪 50 年代，是典型的小农社会，人地比例很低，在世界上属于以传统农业谋生的落后地区，自 1949 年以来台湾经历过若干经济和政治危机，例如 1949 年人口剧增、农业凋敝、财政赤字、物价飞涨；1971 年外援断绝，遇到政治和经济双重危机；1973 - 1979 遭遇国际石油危机……但自 20 世纪 80 年代后，台湾一举跨入世界先进地区，1994 年，人均年所得达到 11604 美元，农业、工业与服务业占 GDP 的比重分别为 3.6%、37.3%、59.1%，完成了从传统农业社会向工业社会的转型^①。到 2007 年，人均收入已达 1.3 万美元。台湾之所以能够克服多次危机，以高生产力产业取代低生产力产业，生产力持续增强，技术水准不断提高和产业结构不断改善，其根源在于 20 世纪 50 - 60 年代打下了经济与社会成长的良好基础。其中，台湾农会改组及其农会配合农业政策的执行是导致台湾而后快速成长最重要的社会基础工程。

台湾的农业现代化的模式与欧美国家不同，农民并未必定分化为农业资本家和农村雇佣劳动者，而是长期维持由台湾农会辖下的新型家庭小农经营制度。这不仅成为高速增长的基础，而且成为一种社会规范和行为约束形式、一种历史文化现象。它证实了“社会形态依次演进”即“五种生产方式”之外，还有第六种生产方式，这就是小农独立于其所进入的经济体系的独立现代化道路的方式^②。

1948 到 1963 年间，台湾每公顷稻谷收获量从 1889 公斤上升到 2815 公斤，甘蔗的收获量从每公顷 47877 公斤增长到 69145 公斤，而在同时，1960 年比 1948 年的农民劳动生产率提高了 24%^③。

1966 年，台湾的农业就业人口占总就业人口之比率为 45%，1997 年降为 9.6%^④。

从 50 年代开始，台湾的经济就保持着相当高的增长速度。例如，从 1961 年到 1988 年 28 年间，台湾经济年增长率平均高达 9.3%，不仅比工业发达国家的 3.6% 高 1.6 倍，在“亚洲四小龙”也是增长最快的。1988 年后，台湾的经济增长速度有所放慢，不过，从 1989 到 1999 这 11 年中，台湾的经济平均增长率也高达 6.42%。

一个经济高速增长的社会容易出现贫富差距扩大的现象，而台湾经济却在保持较高的发展速度的同时，使所得分配不致恶化，贫富差距不致过大，这并非容易做到。据台湾有关方面的统计，从 1964 年到 1996 年这 32 年间，基尼系数最高为 0.321，最低的为 0.277。一般来说，基尼系数小于 0.2 的为绝对平均，0.2 到 0.3 为比较平均，0.3 到 0.4 之间的为基本合理。可见，台湾的所得分配都处于“比较平均”和“基本合理”的范围。

2. 增加农民收入、保护农民权益的职业团体

台湾农会作为农民的职业团体，半个多世纪以来，在帮助农民增收、保护农民权益方面发挥了重要的作用。为实现“保障农民权益、提高农民知识技能、促进农业现代化、增加生产收益、改善农民生活、发展农村经济”的宗旨，台湾《农会法》从政治、经济、教育和社会四个方面规定了农会的 21 项任务。而且农会的受益对象并不仅限于会员，所在地域的居民均可受益，服务项目也不仅是经济项目，社会、文化、教育、卫生等所有公共服务都在其中。可以说，农会实属造福农民并由农民享用其经济和社会发展成果的政策性组织。

在 1960 年前后，台湾农民的人均收入与非农民基本持平，之后尽管随现代化进程的深化，农家的收入总体而言比非农家下降，1966 年农家所得占非农家的比例为 94.8%，1975 年为

① 台湾经过 1949 - 1952 年的经济恢复期，1952 - 1960 年的第一次的经济转型期，走向 1961 - 1971 十年的经济起飞期，再经过 1972 - 1983 年第二次的经济转型期，在 1984 - 1994 年迈向经济发展成熟期。形成了农工并重→劳工密集进口代替品工业劳力密集出口工业→资本密集出口工业→技术密集高新产业→服务业的产业转型和经济成长链条。

② [苏] 恰亚诺夫：《农民经济组织》，肖正洪译，中央编译出版社 1996 年版。

③ 蔡洪进：《台湾农业与农村的变迁》，农训协会 1997 年编，第 26 页。

④ 与此同时，台湾 60 岁以上的老年农民占全部农业就业人口的比率逐年上升，由 1966 年的 2.8% 增加到 1997 年的 23.5%，显示台湾农业就业机会相对减少且劳动力老化。

79.6%，1992年最低为63.2%^①，近年来又有所回升。这个形态比其他发达国家要好很多（据资料显示，法国农家所得占非农家的比例约为50%）。

又据台湾的一项家庭收支调查报告显示，农业净收入占农家每户所得之比率逐年降低，从1966年的66%降为1997年的40.0%。同期间农家每人所得占非农家每人所得之比率则稍有增加，由不足70%提高为73.9%。可见台湾农家人均所得相对提高的趋势主要源自农家所得中非农业收入的增加，其中又以薪资所得增加最为重要。这说明在现代社会中，要让农家与非农家的所得差距减小，需要在非农产业的提升上着力^②。

自20世纪70年代以来，台湾以发展高科技、高层次的加工业促使农产品加工从传统工业向现代化工业转变。而且，农产品加工外销值占农产品及其加工品出口值的85%以上，年创汇达30多亿美元。总体上看，当前台湾农产品加工业的技术与市场都已同国际接轨，而且具有独特的自主发展的先进农业技术和丰富的农业管理经验。

3. 农业组织化和产业化的政策执行者

农业从传统走向现代，必须实施产业化，而产业化的前提是农户的组织化。无论大农户还是小农户都需要组织化。只不过大农户的组织化更类似于工业的专业性行业组织，它与大批生产的工业社会类似，也需要大批生产的农产品规模与之相适应。而小农户的组织化则必须解决经济社会效益能否稳定提升的焦点问题。

在农户自有小块土地的条件下上如何形成效益，怎样的合作互助能走出低成本、高效率的现代农业的道路？这是一个困扰世界的难题。台湾农会通过建立产销班、供销部、推广部和信用部，将小农户个体的生产积极性与合作互助的集体经营相结合，形成了小农户无法匹敌的强大的市场竞争力，走出了农民合作组织主导产业化运营的路子，达到了上述目标。

台湾农会的经营功能十分强大，既是农业技术的承接者和推广者、产销公共设施的管理者，还是专业农户共同经营的组织者、农产品大宗进入市场的运销者，发挥了对于小农户的组织、协调、推广教育与合理分配的诸多功能。而且，在实施农业产业化、发展区域性特色产业、研发和推广农业高新技术方面，农会也发挥了良好的组织和政策推进作用。

二、台湾农会的基本经验

台湾农会是集农民职业团体、经济合作组织、社会组织与政府委办机构等性质于一体的特殊的法人团体，无法用一般性法律来界定。所以，台湾在《合作社法》、《财团法人法》和《社团法人法》之外专门设立了《农会法》，用特殊法律来界定具有特质的社会组织。

早在1984年，就有学者对于台湾农会做出了系统总结，指出农会是《农会法》规定的农民“所有、所治、所享”的农民职业团体，而且是农村唯一合法的农民团体（合作社法的主体是合法公民，不仅限于农民）；农会将政治性、社会性、经济性、文化性与技术性功能兼于一身；农会的组织原则为权（代表大会、理事会）能（总干事）区分；以“一乡镇一农会”的政策规定为原则组建，所以是政府农业政策体系的末端，起到了辅助政府执行政策的作用^③。笔者认为，台湾农会的基本经验可以总结为六条。

1. 农会掌握在农民手中

1949-1954年，台湾当局接受了在大陆成立的中国农村复兴委员会（简称农复会）蒋梦麟主任的建议，参照美国顾问安德生教授的意见，由农复会主持，联系省农林厅进行了大规模的农会改组运动。改组的重要内容之一就是净化农会会员的成分，让农会掌握在农民手中。之前的农

① 《台湾2006年农业统计年报》，第250页。

② 黄璋如：《台湾有机农业之产业规划研究》，《农业经营管理年刊》1999年第4期。

③ 郭敏学：《台湾农会发展轨迹》，台湾商务印书馆1984年版。

会成员农民与非农民并存而且混杂，领导者并不是农民。农会改组后，将会员种类划分为正式会员与赞助会员两类。只有直接耕作的农民才能成为正式会员，非农民只能成为赞助会员。赞助会员没有选举权和被选举权。经过改组，农会的决策与监督权都落在真正的农民会员手中。这是朝向维护农民权益的农民自治组织目标迈进的基本条件。

2. 权能区分、权责分明的治理结构

类似公司的董事会和总经理要权能分开一样，农会规定理事会的决策权与总干事的执行职能必须相区分。这也是农会的三权分立的制度：决策权、监督权、执行权分别由理事会、监事、总干事掌有。理事会必须聘任总干事，总干事负责经营和管理农协的业务，上接受理事会任免，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。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；总干事及工作人员都系聘任，属于雇员，要量等定薪。农会实行理事会领导下的总干事负责制，促使农会真正成为专业化的职业农民团体。

3. 社会功能与经济功能内部互补

传统的农村合作组织内部都只有经济功能，社会功能来自合作社的外部，而台湾农会则做到了社会功能与经济功能在组织内部互补。

农会内部功能互补的性质是由农会的经营支撑的。《农会法》规定农会的经营目的要以收补支，盈余的 62% 用来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。在这样的目的指引下，农会兴办联合购销等经济事业并非以赚钱为目的，而是为给农民提供有偿的公共服务，因此对于会员的收费水平较低。而技术推广、文化活动和妇女、青年工作的服务基本上不收费，是用农会经营信用事业和保险事业的赢利来偿付。台湾农会的这种模式既借鉴了日本农业协同组合的做法，又融合了美国的社会教育经验，可以称为综合农协的模式。

综合农协是台湾农民自治组织依法进行农会收入内部再分配的模式，它将农会的经济收益通过一定的分配制度向农民自办的社会事业进行转移支付。在了解需求、适时适量供给以及激发农会成员的热诚、团结、合作精神等方面，显然，由农民组织自己进行内部再分配比政府直接进行转移支付的成本低、效率高。

4. 完善的推广教育体系

台湾农会的推广教育是一个从理念、组织到结构、功能都十分完善的体系，因此成为农会、农户与政府之间的重要纽带。

台湾农会将农业推广教育以及其他生计及生活的推广教育视为达到农会宗旨规定的“保障农民权益、提高农民知识、促进农业现代化、增加生产收益、改善农民生活及发展农村经济”的基本途径。省、县、乡三级农会分别设置了推广组、推广课、推广股。每个推广机构内部，除了主管之外，都设置了农事班（后为产销班）、家政班和“四健会”的推广教育人员，分别指导成年农民、青年农民和农家妇女有关农业经营上以及农村生活上的知识和技能。产销班是注重专业技术推广的专业小农户的互助团体，家政班是农家妇女共同学习的培训班一类的社会团体，“四健会”是致力于农村青少年实现健康的手、脑、心、身发展的青少年组织。据台湾省农会 2006 年的统计资料，当年全省农业推广部门共设置产销班 8739 班，177313 人；四健会 3153 组，84101 人；家政班 7638 班，191387 人。

而且，农会还与政府办的农业实验所和农业改良场、大专院校的农业推广系科形成了全台农业推广体系的组织联盟，这是保障新技术研发、中间试验、大批推广三个功能首尾相接、快速有效的重要机制。

5. 农会与政府形成社会治理伙伴关系

台湾农会改组中确立了“一乡镇一农会”政策，乡镇农会成为农村唯一合法的职业农民团

体，也成为政府推行农业政策体系的末梢，具有辅助政府执行政策的团体功能^①。在农会改组运动完成之后，台湾形成了稳定的省、县市、乡镇三级农会体系。三级农会是各自独立的农会法人，分别与所在层级的政府部门形成了明确治理关系。这种关系下，政府对于农会采取的不是指令性或者主导性的模式，而是辅导模式。政府不仅兴办农会理监事、总干事讲习班，贯彻权能区分的制度，减免农会的课税，还出手续费委托农会经营及代办相关业务，颁发《农会法》，将支持农会的经费列入政府财政预算。政府还给予农会某些特许权力。例如，代办政府粮食部门的稻谷收购、肥料换谷，以及稻谷的检验、接收、加工、储藏等委托业务。“农业委员会”部机关还专设辅导处，各县、乡设辅导科，专门辅导农会的推广教育等工作。

6. 大农委体制

台湾当局将所有涉农部门都统一到“行政院农业委员会”（简称农委会）这个政府机构内，不但事权统一，且组织、经费亦渐臻充实，从而整合了各类涉农部门的部门利益，大大强化了农会的政策执行能力。“农委会”主管全台湾的农、林、渔、牧及粮食行政事务，并对于低一级别政府执行的农政业务实施指令和监督权责。这是20世纪70年代以后，台湾农业能够积极应对整体环境的变化，逐渐转型与成功进行产业升级的根本保证。2006年以后，台湾“农委会”又进一步调整发展策略，提出“新农业运动”，重新定位台湾农业的重要性及永续价值，重建农民的自尊与消费者的信心，提出如产销履历、环境补贴、漂鸟计划、绿色廊道等一系列新措施，建构“创力农业”、“活力农民”、“魅力农村”的台湾农业新境界，并强化国际竞争力。这些事关台湾农业改造升级的重要工作，均给予了台湾农会新的发展机遇与空间。

三、大陆为什么要借鉴台湾经验

1. 是走出三农困境、实现农业和农村现代化的需要

我国大陆农村人多地少，但过剩的农村人口不可能采用欧美工业化模式加以消化，即对社会基层高度放任，任凭市场机制自由运作。因为，这样做不但不能克服大规模贫穷的问题，还会造成社会的不稳定甚至倒退。所以，中国的国情和背景促成了国家对社会需要进行精心设计和实施规模性干预，而对于历史传统的“全能”国家进行控制。中国大陆的背景和体制，与台湾有着较强的相似性。

台湾也曾遇到农业过密化的困境，也曾在工业社会以及后工业时代，维系农业和农民这个与自然生态、涉农产业和人的高质量生活紧密相关的命脉。只是，台湾大约用了30年走出了农业过密化困境，走向了农业现代化。大陆改革开放也已经30年了，时至今日，农村仍然人口过剩，农业仍然过密，大量务农劳动力仍然处于隐性失业状态，农业收入也因此十分低下，不仅城乡差别年复一年地加大，就连农村内部的农民之间的财产和收入差别也在扩大。大陆的基尼系数数据专家推算在4.3-4.5之间，这才导致“三农问题”成为重中之重。

在中国历史上，“男耕女织”曾经是个非常牢固的经济体，而在今天，大陆已经形成了一个同样牢固的半工半耕的经济体。黄宗智把这个状态称为僵化了的“过密型农业经营”。甚至因为它是被政权制度化了的，所以更进一步称它作“制度化了的过密型农业”^②。

它的制度性逻辑是，人多地少的过密型农业因收入不足而迫使农民外出打工，而外出打工的风险又迫使他们依赖乡村的小规模口粮地作为保险。过密型小规模、低报酬的农业制度和恶性的临时工制度紧紧地卷在一起，替代了原来低报酬的集体生产。

它的组织性逻辑是，小农户同时兼有生产单位与消费单位角色。劳动力既定条件下，会愿意为低于市场工资报酬的自家消费种植承包地，也会为了增加家庭收入而半工半耕，以城市打工为

^① 郭敏学：《台湾农会发展轨迹》，台湾商务印书馆1984年版。

^② 黄宗智：《制度化了的“半工半耕”过密型农业》，《读书》2006年第2、3期。

主业，家庭种植为副业。农户同时从事（半就业型）种植业和城镇打工既是出于这种农户经济单位的组织性，也是出于国家政策性抉择的原因。

现在，这种半工半耕的现象被制度化了以后，出现了一系列难解的怪圈。一亿多农村劳动力进入城市打工，但是大部分人却不能在城市安身，成为两栖人，因而被称为农民工。农民工都没有城市户口，做工、买房、孩子上学、出国都比城市人困难很多，他们的职业也很不稳定，一旦风吹草动，首先被裁员的就是他们。他们的收入低，挣了钱也不敢像城市人一样消费，要带回家里养父母和孩子。中国经济的高速成长很大程度上就是依赖于这种剥夺农民工的低成本发展战略。农民工被当作生产力要素使用，而不是当作消费者或庞大的消费市场来培育。这其实是一种生产型社会的制度安排，它的危害在全球性经济危机下暴露了出来^①。中国的危机与欧美发达国家不同，它是一场从生活必需品时代向耐用消费品时代转型转不过去而形成的传统的生产过剩危机。这场危机从根本上说是因为占人口多数的中低阶层消费不足而带来的。要走出这样的危机，就必须改变现行单纯生产型社会的制度安排，尤其要解决农业过剩化和农村剩余劳动力的老问题。

但是，如何解决这个问题呢？目前中国的政策导向与大多数人的一般认识相符，即把美国模式即农业资本主义模式当作中国农业唯一的发展方向。政策支持专门向规模化、专业化、企业型的农业经济组织倾斜，而将小农户及其互助合作组织撇在一边。即便反对美国模式、要求维护土地承包制度的人们，也普遍认为小规模家庭农业发展潜力十分有限，中国农村必得等待更高度的城市化和非农就业，有了充裕的资本，才有可能克服当前农业收入低、农村相对贫穷的问题。因此，在农村各类问题尤其是产权问题、土地问题上经常观点对立的两派，却在走出三农困境上获得共识——中国的农业基本是个绝境，只有等待进一步城镇化和资本积聚了。这种思路是在农村改革否定了毛泽东时代为解决小农经济现代化所采取的社会主义集体化方式，采取市场导向的发展方式并无可避免地出现两极分化之后的无可奈何的选择，即不作为的选择。

而另外一种可能，不实行生产资料集体所有制，不做社会主义集体化农业，而是通过小农户互助合作及其联合的组织制度安排，避免资本主义分化，同时将小农户的小生产转化为效率较高的够规模的农业经营。这是中国必须探索的方向。这也是台湾农会、包括日本和韩国的农协组织一路走来、使农村、农业、农民持续成长的方向。

中国自现在起的 25 年内，是进行这种探索，创新政策和改革组织、制度的时机。因为，中国的人口红利期到 2033 年终止，目前，中国的经济发展还有人口红利的辅助。而且，现在的时机有利于探索。改革开放 30 年在农民非农就业致使过剩劳动力压力减弱、伴随国民收入上升而到来的食物消费转型、以及对农产品的技术含量需求提高等三方面出现了历史性变迁，对于探索农村今后的发展路向是有利的。

此外，自 2008 年爆发的国际金融危机引发了中国潜在的生产过剩危机。而只要我们能够深刻认识我们目前在哪里，要走向哪里，选择好要建立的制度环境，同时以各种方式去探索走向目标的可行之路，那么，危机就有可能变成新的历史性契机。走出这个危机需要产业结构的革命性调整，从外向出口加工型转为满足内需的一、二、三次产业平衡型。而两亿多农户和未能在城市安家的农民工，他们的就业和消费的安排，才是进行产业结构调整的关键。

2. 是走出乡镇治理困境，重建农民和政府之间关系的需要^②

改革开放以来，随着家庭联产承包责任制的实施，大陆农村一家一户的小农生产逐步占据主导地位，许多农村地区尤其是不发达的农村地区，集体经济衰落、公共设施破败、公共服务严重不足、农民与政府之间的关系日渐疏远。

^① 王宁：《中国何以未能走向消费型社会：低成本发展战略与现代化进程中的转型困境》，《社会》2009 年第 1 期。

^② 此部分的观点和意见系与云南师范大学毕天云教授共同讨论，互相启发形成。

首先，人民公社体制解体使农民获得了自由流动的政治权利，农业联产承包责任制使农民有了自由流动的经济权利。农民可以离开祖祖辈辈居住的土地进城打工。其次，农村税费改革之后，基层政府与农民的经济关系减弱甚至被“割断”。一方面是政府对农民的经济控制力下降，对农民的影响力有限；另一方面是农民对政府的依赖性大为下降，与政府的关系日渐疏远。第三，人民公社制度下的生产大队是经济、政治合一的社会实体，对农民具有重要控制力。新建的村民委员会由于没有集体财产或集体经济力量微弱成为“经济空壳”，主要功能成了传达政府指示和分发社会救助的“准公务员”。

在这样的基层社会结构下，农民与村委会和乡镇政府的关系朝向淡化的方向发展。乡镇政府在失掉以往直接向农民索取的手段的同时也失掉了自己的权威。乡村公共服务的平台被瓦解了，资源几乎大部分来自中央和省级政府，县政府和乡镇政府成为向上伸手和向下分配的“过路财神”。而农民自发建立的各种专业合作组织都是单一的经济功能组织，而且只能代表各自的一小部分专业农民，显然没有资格也没有权利承接政府提供的社会化的公共服务。可见，现行的乡村治理结构已经没有了自我发展的任何需求和动力，陷入了一种只能听命于上级的“困境”。走出这种困境，进行乡村治理结构的创新，最重要的是必须建设一种让农民和基层政府都能有能有为的动力机制。

反观台湾农会与基层政府的关系，尽管也有派系之争，也有博弈，不过，正常化的时期还是占主要地位，双方的合作关系是制度性的。作为乡村社会最重要的经济社会实体，乡镇农会成为政府在基层提供公共服务的主要平台，就连老农津贴、健康保险也是农会组操作和执行的。村长只负责一个村的社会事务处理，所需要的资源除了来自农会就是乡镇政府，负责具体事务的村干部也是公务员。

乡镇治理结构必然在乡村社会组织结构的基础上形成。在中国农村的基层社区，将经济职能与社会职能按照组织分工模式由不同的组织担当，而且两类组织还要并举，这种二元的社会组织结构无论在政治、经济还是社会层面都显得不合拍。其实，无论改革前大陆的人民公社制度，还是日韩台的农协或农会制度都以综合性的社会经济组织为主体，且同时并未排斥自然形成的村庄的社会管理。大陆在摆脱了人民公社的集权和命令体制后，在改革 30 年间走向了村委政治、合作社经济的二元并行道路，结果政治、经济各行其是，社会原有的公共服务和公共设施都被大大弱化，旧的机制摒弃了，新的具有激励性的动力机制和监督机制没能成长起来，政府与农民的关系日渐疏远。

从建设基层农村治理结构的长远方向考虑，如果我们摒弃人民公社政社合一、以政代社的体制性弊病，保留其合理的综合服务功能和注重乡镇地域的组织构建，那么，把乡镇建设成一个将经济、社会功能统合起来农民自治组织，并与政府之间形成指导、监督关系，可能是最为合理的一种制度选择。这类农民自治组织就是台湾农会或者日韩的农业协同组合，在大陆，可将其称之为新农村综合发展协会即综合农协^①。

四、大陆综合农协试点必须解决的若干问题

自 1949 年以来，60 年间，大陆农村经历了人民公社制度和小农户联产承包责任制度的两类不同体制和制度，都没有彻底解决三农问题，而且，这个问题在全球化背景下和当前全球经济危机中显得更加沉重。在严峻的历史考验面前，中国政府必须在不太长的时期内，找到解决问题的基本方向和道路。

借鉴台湾农会的经验，培育和支持联合全体小农户的乡镇综合农协，重整乡镇治理结构，是解决中国三农问题的基本方向和道路。按照大陆的一贯做法，重大事情并非先立法而是先作政策

^① 日本将乡镇一级的农业协同组合称为综合农协。

性试验，在一定的地域，由党和政府直接支持这样的政策性试验，取得经验后再做推广。2008 年，湖北省建始县在县委、县政府的支持下进行了这样的试验，成立了湖北省建始县河水坪地区新农村综合发展协会，简称河水坪综合农协。试点一段时期以来，大量理论与实践的种种问题迫使我们不断地深入思考。现将初步的思考简述如下：

1. 大陆综合农协的性质认定

在今天的时代，大陆综合农协的发展背景与条件和台湾农会已经有了很大的不同。如何认定大陆综合农协的性质，在台湾农会多元复合性质^①——职业性、合作性、企业性、行政性中应当选取那些？笔者认为，应该着重其职业性、合作性和企业性。

关于职业性。的确，大陆的专业农民越来越少，兼业越来越多，职业性日渐模糊，不过，正是因为如此，对于专业小农户的扶持就显得更加重要。台湾的专业小农户在多种经营、绿色农业的发展中起到重要作用的事实可以鼓励我们，在广大的大陆腹地，未来需要相当数量的高素质专业小农户为农业现代化和农业产业化作出贡献，他们应该是中国农业的脊梁。当然，以台湾的经验，专业农户和从事一定比例的农业工作的兼业农户为农会的正式会员，这部分人员的确在减少。不过，为他们服务的赞助会员却在增加，这种状况在日韩也有同样的体现。目前，两部分会员的数量差距越来越缩小，未来，也有可能赞助会员超过正式会员，这也许就是农业产业化、现代化的人口结构的一种表现。据台湾省农会 2006 年的会员统计，当年个人会员的总数为 1 812 788 人，其中正式会员为 992 984 人，赞助会员为 819 974 人，已经占到总会员比重的 45.23%，而在 1997 年和 2001 年，这个数据分别为 41.8% 和 43.87%^②。

行政性系指农会为农业行政机关的末端执行机构。以台湾农会的教训，农会具有行政性就会被执政党和地方派系所控制，眼前可能具有有利的一面，但是对于长远发展是不利的。

如何实现人民当家做主，推进地方或乡镇的基层组织治理，是共产党今后长期执政最重大的课题。为此，大陆的综合农协在组建时需要特别突出其独立的农民自治组织性质，严格按照章程和制度的规定组织建设。如果综合农协能够通过党和政府之外的职业性人民团体例如共青团、妇联、科协以及残疾人联合会等组织，还有专业合作社一类的农村组织合作进行农村的民主建设，就有可能为实现大陆关于“一党执政、多党合作、多个人民团体辅助”的政治架构增添新的重要主体和动力，这也许是保持中国长治久安的独特的发展道路。

在湖北建始县试点中，综合农协章程中明确规定了农协理事长不可由任何一级的党、政干部（包括村支书和村长）兼任，就是出于这样的考虑。

大陆综合农协的目标，是帮助农民增收、增权、增能；实现农业可持续和农村社会稳定，连接城乡，促进社会和谐。综合农协存在的意义和价值就在于运用其多种经营事业或者业务的手段，彰显农村和农业繁荣以及整体社会安全、健康和社会福利。大陆综合农协的性质，是经济性、社会性、教育性、政治性。大陆综合农协的特征，是领域属地化，事业经营化，目标多元化，功能兼具性。各类功能中，可以有台湾农会那样的执行政府农业政策的功能。大陆综合农协的定位，不是政府或者准政府组织，而是政府农业政策的主要基层执行单位；不是慈善组织或者纯粹的社会公益社团，是农民的职业团体，或职业农民的人民团体^③；不是单一功能的合作社，

① 台湾农会的性质 = 农民（职业）人民团体 + 多元合作社 + 社会企业 + 农政末端机构
职业性 + 合作性 + 企业性 + 行政性

职业性：全体农民的职业团体；合作性：会员合作不是股份合作，而是指与他人一起工作，大家共同参与推广、运销，采购、信用；企业性：权能区分，工作专班在总干事指挥下提供服务，组织与经营管理企业化，强调效率；行政性：政府农业政策的末端执行机构，基层社会的政策传承机制。

② 台湾省农会编：《2006 年台湾区各级农会年报》，2007 年。

③ 职业团体是由相同的人，基于共同利益和目的，依据法律的规定，所组织而成的一种共益组织。台湾农会有共益社团的性质，会员缴纳会费、服务费，谋求共同利益，但是又不是纯粹的共益社团。因为共益社团不用以经营交易作为组织存在的必要条件，无须承担经营风险，而农会必须经营。

不是公司，是具有多目标功能的社会企业。

大陆综合农协与农业合作社有哪些区别呢？

在法律上：合作社组建根据农民专业合作社法，综合农协组建目前的依据只能是社团法，不过，在试点中可以在社团法中专门开辟一个门类，建始县政府就是这样做的。

参与人身份：农民专业合作社的社员，是经济上有共同需要的人包括公民、企业、事业单位或者社会团体都是其成员。而且实行一人一票制，即非农民的社员有和农民一样的权利。但在同时，出资额或者与本社交易量（额）较大的成员按照章程规定，可以享有20%的附加表决权。这就是说，大户的表决权权力比小户可以大一些（在实际实行中就是大户决策）。而综合农协的正式会员必须是农民，正式会员才有选举权和被选举权，是在农民中实现一人一票制。大户如果是耕作者，肯定可以加入综合农协，如果已经是农业企业主，就只能作为赞助会员，没有选举权和被选举权。

股份认购规定：其他国家地区的合作社法规定社员必须认股，我国农民专业合作社法无此规定。所以尽管交易的性质类似合作社，但是国际合作联盟并不认为台湾农会和我国大陆的合作社是农民合作组织。综合农协不规定会员必须认股，体现会员的平等权利。至于项目，例如信用部和农畜产业开发，可以按照规定认股。

组织目标：专业合作社为单一经济目标，综合农协为多目标组织：增收、增权、增能；协助政府平衡城乡、稳定农村、为农服务等都是综合农协的目标。

组织功能：专业合作社为单一经济功能，综合农协为多目标下的经济（信用、供销）、社会（保险、文化、社会福利、公共服务）、教育（推广）等多功能。这些业务和功能相互连接与互补，具有依存性。

设置区域限制：专业合作社无限制，一地可以有多个合作社，综合农协有限制，一定的区划范围内只能有一个综合农协，这样有利于整合，实现综合农协的经济和社会的多目标。

分配盈余的规定：专业合作社要按照股份和社员与合作社的交易额比率分配，综合农协因为不认股只缴纳会费，所以营运有盈余并非一定要分配给社员，而是将支付农协的人工成本、办公成本之后的盈余主要用于农协的经济、社会、文化建设。专业合作社的规定导致分红利的目标要高于发展目标，因而无法扩大规模。综合农协以经营的盈余来支持组织发展，其中包括针对全体会员的推广教育，还有接受政府委托执行政府的社会政策，所以可以得到全体农民而不只是大户的拥护。综合农协制度下，农民能够公平地获益完全不是分红利，而是综合农协为农民提供的经济与社会服务，包括供销服务、直销服务以及乡村社区的技术、资源、健康、福利等公共服务。服务才是农民公平地获益的基本来源。

在性质认定上，还需要特别注意的是，综合农协不是人民公社，不能将试点的综合农协办成人民公社。的确，在覆盖全体小农户，统揽生产、生活，统一执行政府政策上，综合农协与人民公社有一定的相似性，但是，两者的性质是完全不同的。综合农协的主体是立法保护的农民自治组织而不是政府机构；综合农协的目标是保护会员即全体小农户的社会经济利益而不是牺牲农民利益建设工业国家；综合农协的管理不是由政府控制的而是政府支持下的农民组织自我治理。

2. 大陆综合农协运营的准则与资源来源

综合农协的运营应该以维护农民经济和社会利益为准则。不能经济性功能一项独大，而是必须重在为农户提供的各种所需的经济性和社会性服务。台湾农会总结自己的经验教训中曾经提到，经营主义（指对于有利于农会本身发展的业务经营的考虑优先于农民会员的需求）当道，经济性功能独大，模糊了农会存在的意义和功能。经营主义导致农会的生产者导向，教育、社会、政治三项组织目标及其功能被漠视。特别是金融功能独大，似乎没有农民与农业，综合农协依赖于金融也能单独存在。大陆综合农协在试点中，要尤为关注这个问题。

在现代社会，农协作为农民的经营组织团体，不只是促成农业生产者和农产品产销效益，还

是帮助全体乡民获得高质量生活的代理机构。通过农协，整体社会能从农民那里获得合乎健康水准的消费产品（农产品、农业加工品以及休闲资源），同时，农民能由都市社会获得合乎现代水准的建设资源和社会创新，农协的经营是建立都市社会与乡村社会平衡交流的桥梁。应此，在现代化社会，农协的服务对象不仅仅是自己的会员即小农户，还有在乡村社会的非农人口与都市消费者。

这样来看，现代化程度越高，农协的生产者导向转为消费者导向后，经营主义的弊害可能更大。如果说，在传统农业社会，经营主义打着为农民利益的旗号还有一定理由和空间，那么，现代社会的三农问题已经不再只涉及三农本身而是整个社会，那么，经营主义伤害的就不仅仅是农民还有整个社会。

大陆综合农协推展服务性业务例如供销和金融业务，到底是基于会员的需要还是农协工作机构的需要是一个严峻的考验。的确，综合农协工作机构有自己的需要，工作团队的工资和运营费需要经营的盈余来支撑。但是，这种运营必须通过会员所需要的业务来进行。如果综合农协的经营方向、赚取利润的方式方法脱离了全体会员的需要，仅仅为了盈利而盈利，为了少数农户甚至大农户的利益而盈利，就走偏了方向，就不是服务重于盈利，而是盈利重于服务了。那么，农民就成了被综合农协利用的工具。由此看来，综合农协的工作成本来源是否符合其宗旨，是否取之有道，是一个重要的方向性问题。目前建始县试点中，这部分工作成本完全来自社会的公益援助，政府没有出资，而是采取给予综合农协个别农业开发项目的方式支持其发展经济，希望其今后通过自我盈利逐步自我解决服务成本问题。

不过，从长远的视角考虑，政府需要调整政策给予综合农协以各方面的大力支持。

首先，政府不应以经济效益来考核综合农协也不宜不问效益地支持单一农村经济组织发展。当前，政府对资金互助社、专业合作社、农产品加工企业、商业企业等经济类农村组织给予经济上的大力支持，2008年，中国政府对于三农的支持已经达到5900多亿元，2009年将达到7000多亿元。其中的大笔资金除了支持农村基础建设之外，就是向单纯经济类的农村组织直接投资，而所获充其量只能是经济计量上的等级，而与此同时，农村贫困问题、两极分化问题、治理问题仍旧愈演愈烈，却缺乏化解良策^①。在政府支农只支持经济组织的现行政策下，社会经济组织性质的综合农协不在政府的视野之内，尽管可以为政府团结所有小农户提升经济收入、化解社会问题出力，却很难得到经济项目支持。

借鉴台湾农会的经验，应该说，政府若对综合农协进行经济支持，农村信贷和农村供销这两个方向最为重要。因为这两项事业是全体小农户的共同需要，应该由覆盖全体小农户的综合农协来提供服务。在计划体制时代的早期，这两项事业本来都是由农民自己入股、自己经营和分红的自治性经营事业，当时分别叫做农村信用社和供销社，只在后来的“一大二公”的绝对公有制思想指引下，转为由政府直接操控的经济事业。现在，到了该恢复农民自治组织这两项功能的时代了。政府排除利益集团的干扰，对此做出改革设想和动议并进行有目标有议程的试点，应该是蕴含经济内容的农村社会政策调整的重点^②。

另外，农村的社会事业包括养老、医疗、教育、文化等等，目前都是依赖政府甚至中央政府直接投资，执行者是基层的村支两委，再没有什么社会组织机构可以依托（这一点与城市有显著差异）。这导致社会性服务很差，数量和质量都上不去。还有，乡镇体制改革之后，将七站八所等农业技术推广的事业机构纷纷撤并，人员纷纷裁减，结果发展了几十年，目前中国农村农技推广队伍的数量和质量反而不如计划体制时代。这些重大的公共服务供给的空缺需要社会组织来

^① 陈林提出，目前某些农业龙头企业、农民专业合作社成了某些部门利益集团洗钱的工具，要警惕支农资金向这些不良组织倾斜。这样做的结果是支农资金越多，越会加剧农村的两极分化。

^② 湖北建始县综合农协的试点，得到了恩施州、建始县人民银行，以及湖北省、州、县供销社的大力关注，于2009年4月初做出决定，要支持综合农协建立信贷和供销功能。

弥补，大陆综合农协成立的时代意义可能正基于这个方面。可见，它与台湾 60 年前培育和发展农会的背景是完全不同的。

若以此点作为对于大陆综合农协的基本要求，就不能照搬照套台湾农会的经验了。台湾在 1974 年颁发《农会法》，要求农会盈利的 62% 要全数用于农业推广事业。也就是不以政府转移支付而是经济扶持农会自我盈利进行内部转移支付。据台湾农会的经验总结，这样做的好处是自力更生，激励力强，弱点是促进了差异化难以实现公平化。由于各地经济水平不一，农会经营状况不一，有些农会无盈余就无资金推动农业推广教育。尽管政府也已经给予不足者一定的资源补充，不过，整体制度迄今未变，因而越来越捉襟见肘。

大陆政府最近几年将三农放置到一切政策重中之重的地位。各级政府都有农业推广教育资金，也有支持农村发展的愿望，但是体制受阻、组织力差，缺乏动力机制。所以大陆的重点不应该放在要求综合农协自己赚钱自养，以及自行进行内部分配去推展农业推广教育和各项经营性、社会性事业，而是政府需要充分认识和利用综合农协的多重功能特性，将综合农协视为政府推动基层执行农业政策和改善乡村治理的得力助手，通过政府的体制改革，将涉农的各个部门的资金、机构、人员等多种资源依照新的乡村治理格局进行重新组合与重新配置。

目前，在扶贫与社会服务领域，国务院扶贫办、农业部、财政部、文化部、教育部、卫生部等部门都对农村有大量的投资，政府确实不需要让综合农协自己赚钱来做农业推广、卫生、教育与社会保障服务。只要综合农协能够协助政府把钱花好，提高资金的使用效率和效益，就应该达到了农民、政府双赢的目标。所以，政府若以体制改革来整合各方的资源，包括对于乡镇事业单位的人力资源与财力资源，将各类社会服务项目委托综合农协来执行并检验其执行效率，可能既解决了大陆综合农协服务成本的资源来源，同时也化解了政府各项政策在基层贯彻中经常走样、难以落实的问题。

3. 综合农协与其他主体的关系处理

(1) 与村委会的关系。综合农协是基本上以乡镇社区为地域的社会经济组织，因此会员范围肯定是跨村的。综合农协下设的农事小组设在行政村或者自然村里，所以，综合农协与村庄之间并没有经济性或者社会性关系。村委会依法实行村民自治，主要的任务是民主处理社会事务关系，以及作为农民和政府之间的桥梁。不过，由于村集体缺乏集体经济财产，村委会的自治权很有限，而且村委会的人员不宜于职业化，也无法专业化，当政府把过多的行政任务压给村委会执行时，就导致事实上的行政权下沉，村委会若过度行政化，就脱离了自治的本来意义。

减免农业税以后，在缓解村干部与村民的矛盾的同时，村干部也正式成为领取国家工资的准官员，他们内在的“政绩”冲动比过去大为加强，自治的冲动受到压抑。维持现行的这种村民自治模式，国家与社会之间就出现“你进我退，彼强此弱”式的零和博弈格局。

而改革以来，政府在推动村庄经济转型的各项政策中，一直在非市场化、市场化与保护农民进市场之间不断寻求平衡点。村庄到底是作为社区经济共同体而存在，还是政府推行农村社会保障的平台？综合农协这个新主体的出现，可能为化解这个难题找到了另一种出路。这就是由综合农协扮演社区经济社会共同体的角色，而将村委会的职能简化为村庄内部的社会事务处理机构和村庄内部的社会救助资源发放机构。这样分工，非但不会压缩、减弱村委会和党支部的权力和功能，反而可能更加有利于村庄的建设和发展。

(2) 与地方政府的的关系。在综合农协明确定位之后，与地方政府尤其是乡镇政府的关系就很明晰了。即综合农协是乡镇社区建设与农民组织自我管理的主要载体，是乡镇政府贯彻执行农业政策、社会保障政策的主要助手，是乡镇社区实现共同治理与创造生态农业的主体力量。培育本乡镇的综合农协，将成为乡镇政府的一项重要职能。县政府可对应于县一级的综合农协。县和乡镇的综合农协都应各自独立，县综合农协除了可具有各个乡镇综合农协联合会性质外，还可以自行发展经营和社会服务事业，尤其需要承担各个乡镇综合农协的干部培训工作。目前，湖北省

建始县政府已经成立了综合农协试点办公室，具体指导试点工作。

在处理综合农协与政府的关系中，需要注意的是，综合农协可以承接政府委托的事务，不过不可能承担政府的职能，应当划清政府与农民自治组织的职能界限，凡是应该政府机构做的事情，不应交由综合农协来做^①。

(3) 与专业合作社及农业产业公司的关系。当前大陆的农民专业合作社中，大部分其实是大户办的农业公司或者农业龙头企业换个名称而已，因此，合作的成分和民主的成分较低。而且，大户为了提升经济效率，往往限制小户参加专业合作社，只有具备相当规模的农畜产业的农户才能参与，因此，这种合作社大都是大户和中户的经济合作，在大户看来，专业合作社等于一种专业性质的行业协会。

在农业现代化进程中，无疑，这种专业合作社或者专业性行业协会是非常需要的，提高其效率也是重要的目标之一。只是，一是这种组织既然并不具备或者很少具备合作的性质，不如更名为农业公司，政府也应继续支持他们走向高技术、高附加产值的农业；二是这类机构不可能覆盖全体农民，不可能统筹经济和社会目标，因此，非常需要扶持综合农协，以综合农协的功能整合方式与这类组织共同合作。

台湾农会与日韩农业协同组合，都与其他合作社、农业公司建立了各类关系。其中，较为紧密的关系是请他们做自己的赞助会员或者称准会员，由于政府扶持的力度大，法律又规定一个地区只能有一个农会或农业协同组合，所以，合作社、农业公司等主体都很愿意与综合农协合作。可见，处理这两方关系的关键还在于政府的政策。

4. 综合农协的操作路径

在大陆，试点综合农协的重要目的之一，就是明晰综合农协的操作路径，即如何做好理事、监事的民主选举；如何聘任总干事；如何组建工作团队；如何制定工作目标和规划；如何推展业务、争取项目支持和进行项目管理；如何建立财务账目和进行财务监督；如何将理事长、常务监事、总干事这三个机构（理事会、监事会、工作团队）的代表人团结成一个整体。除了内部业务与工作之外，如何建立与乡镇政府、县政府以及各个政府部门的关系；如何培育市场意识和建立市场经济的网络联系；如何处理和村委会、党支部的关系，以及和其他农村经济、社会组织的关系。湖北建始县正在县委县政府的大力支持下开展中国第一个综合农协的试点，试点正式启动的时间不过一年，组建理事会、监事会、工作团队的时间不过半年，以上的种种问题正在探索之中。

总之，在试点的操作过程中需要探索一种新的农村社区再组织机制，即能够重新激发农村内在组织力的机制。内在组织力的丧失，才是大陆农村建设与改造的最大阻碍。只要在政府和社会的支持和帮助下，农民能够通过综合农协实现再组织化从而成为农村变革和新农村建设的主导力量，那么，大陆农村的变革与进步以及农业现代化、产业化就是可以期待的了。

（责任编辑：薛立勇）

^① 湖北建始试点中，县卫生局要成立社区卫生服务中心，一个社会机构要资助综合农协建立这个机构。经过分析判断，社区卫生服务中心是政府必须承担的基本卫生服务的载体，应当由政府来组织和运作，综合农协只可以配合做监督，不应自行管理，因此，退出了在这个项目中的主体位置。