

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农民组织建设 中国 (海南) 改革发展研究院编 北京: 中国经济出版社, 2005
ISBN 7-5017-0411-1

I 鄞中... II 鄞中... III 鄞农民组织—组织建设—研究—中国 IV 鄞鄞鄞鄞

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 041111 号

出版发行: 中国经济出版社 (地址: 北京市西城区百万庄北街 2 号)

网 址: <http://www.cepp.com.cn>

责任编辑: 苏耀彬 电话 (传真): 010-68554111

个人主页: <http://www.cepp.com.cn>

电子邮箱: cepp@cepp.com.cn cepp@163.com

责任印制: 张江虹 封面设计: 陈所华

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京中印

开 本: 787mm×1092mm 1/16 印 张: 10 字 数: 200 千字

版 次: 2005 年 1 月 第 1 版 印 次: 2005 年 1 月 第 1 次印刷

印 数: 10000 册

书 号: ISBN 7-5017-0411-1 定 价: 20.00 元

版权所有 盗版必究 举报电话: 010-68554111

服务热线: 010-68554111

序言：关注和研究农民组织建设问题^①

国务院西部开发办公室副主任摇段应碧

随着农村改革的深入和经济社会的发展，我国农村在常规的体制之外出现了多种形式的农民组织，它们对农村的影响越来越大，这是农村出现的一个新情况。从总体上看，各种形式农民组织的出现，有客观的必然性，反映了农村经济社会发展的客观要求，不仅有重要的现实意义，而且有深远的历史意义。

从农民组织发展的实践看，它有利于推进农业产业化，有利于推进农村的经济发展，有利于推进农村的基层民主政治建设，建立和谐社会。同时，它也有利于扩大公共品的供给。因此，这是一件值得称赞的好事，我们应该对此抱欢迎态度。可以肯定的是，随着农村经济的发展，各种形式的农民组织还会有进一步的发展，而且数量会越来越多，规模会越来越大，覆盖面会越来越广。农民组织的发展不仅对农村，而且对整个国家的经济生活，甚至政治生活的影响也会越来越大。所以，我们今天关注和讨论农民组织建设问题是非常必要的，也是很有意义的。

我认为，目前农村最需要发展的农民组织有两种类型：一种是农民联合起来进入市场的那种经济组织，再一种是村民自治组织。我一直认为，农民组织形式应该多样化，各种各样的农民组织都应该发展。但是，我说的这两种类型的组织应该重点发展，应该成为我们关注的重点。

现在，我国农业的市场化水平越来越高，但是，农民怎么进入市场是个极大的问题。通过发展各类合作经济组织能够比较好地解决这个问题。在我国这种小规模的生产条件下，如何推进农业的现代化是我们面临的一个重大问题。我认为，农业的现代化不在于农业经济规模的大小，而在于它和市场的联接程度，在于它采用现代科技装备的程度。在小规模农业的基础上推进农业现代化，两个最大障碍就是农民与市场的联接问题和农民如何采用现代科技装备的问题。发展农民的各种中间组织，能够比较好地解决这两个问题。因此，发展农民组织对推进我国农业的现代化是有利的。

村民自治组织是具有普遍性的组织，是我们现在最重要的组织资源，全国六十多万个村，每个村都有这类组织，而且比较健全。村民组织在社区管理这方面发挥着不可替代的作用，它们和农民的关系最为密切，建设好村民自治组织对农民来说是一个很有必要的事

^① 本文系作者在“中国农民组织建设国际论坛”上的讲话摘要。tongbook.com

情。因此，我认为，在各种农民组织中，当前要重点研究怎么发展农民自治组织。

至于会议中讨论的农民的维权组织，我还没有想好。从理论上讲，社会矛盾的存在总是客观的，有组织的维权、抗争，比那种一盘散沙、一哄而起的可能更具理性，并且现在已经出现了一些维权组织，像于建嵘教授反映的那样，总体上还是在法制的框架下进行的。

但是，农民的维权组织毕竟不只是一个理论问题，更是一个实际问题。有两点值得注意：一是谁能保证它的理性。现在零零星星出现的维权组织，有的章程写得非常漂亮，第一条就是拥护共产党的领导，其行为基本上也是在法律框架之内。但如果全国六十多万个村，有一半的村建立了这类组织还会这么理性吗？谁能保证它是理性的？现在村这一级，十几人、二十几人，或者一百人的组织，还是可以控制的。假定说从上到下建立起一个组织体系，那情况又会怎么样？对此，我们应该采取什么态度？所以，我回答不了这个问题。

二是一些体制性问题。有组织的对话，可能确实可行，效率可能更高一点。现在农村的矛盾，农民反映的问题有一些是能够在基层解决的，但是也有一些是国家的体制问题，很难在基层解决。比如，发生农民因负担问题上访的群体性事件，单靠县、乡两级政府就解决不了，要靠国家进行税费改革才能解决。如果农民组织和基层政府通过对话也解决不了怎么办？所以，我基本的想法是要对这种组织的发展持慎重态度。但是，我非常赞赏对这个问题的关注和研究，不能视而不见。既然它客观地存在着，我们就应该研究它，就应该关注它，以便使之能够得到正确地引导进而健康地发展。

乡村各种形式的农民合作经济组织的发展和村民自治组织的完善，我们既要研究它们的背景、运作方式和发生规律，更要关注它面临的障碍，特别是体制性的障碍。我始终相信，无论是发展合作经济组织，还是完善村民自治，在没有外来力量干预的前提下，它的内部问题会解决的比较理性，因为它有一个平等协商的机制。阻碍它们发展的主要是外部因素，特别是体制性的障碍。

农民合作经济组织发展最大的障碍是什么？或者说最需要解决的问题是什么？我认为这是两个问题：一是法律地位问题；二是政府支持和社会服务问题。直到现在，农民合作经济组织都没有法律地位，因此，就不能独立地从事很多活动。一些协会、合作社只是挂了一块牌子，有的还刻了一个章，有的章是不合法的，那是自己在街上刻的。我看过他们的贷款，都不是贷给合作社的，而是贷给社长的。因为社长是一个大户，对外的经济交往，全部都是以社长个人的身份来进行，这就是没有法律地位的结果。

世界各国的经验表明，农民合作经济组织的发展，必须要有政府的扶持。但是，我们缺乏扶持政策 and 措施，这和第一个问题有密切的联系，因为它没有法律地位，没有被确认，怎么可能得到政府的财政支持呢？所以，我觉得要促进合作经济组织的发展，当务之急就是立法。

在立法过程中，肯定会有许许多多的问题，我感觉最大的难点就是“定义”什么叫合作社？我国现在的合作社情况千差万别，而且还有一个特点，很多人包括各级领导的脑子里都有一个“合作社”的概念。所以，提出“合作社”的概念，一讨论，有人说不对，

还要加。我最担心的就是这里加一条，那里加一条，最后，一百多万个合作社都排斥在外，都不符合这个条件。果真如此，这个法律有什么用处呢？可是，人们讲的也有道理。既然是合作社，就要符合一定的条件，要有这个原则、那个原则，不能不定性。界定得太宽不行，因为有税收优惠政策和财政扶持政策；界定太严也不行，不能把大部分合作组织排斥在外。浙江已经出台农民合作经济组织的地方条款，可以供国家立法参考。

村民自治组织，现在的主要问题是什么？在这次讨论中，大家意见比较一致——就是村民自治组织的行政化倾向。减少行政化倾向，让它更多地代表农民利益，管理农村村民事务，事实上这几年也在往这个方向推进。但是实事求是地讲，推进的进度很慢。为什么？最主要的问题就是我们基层特别是县、乡两级的很多同志，不愿意让它往这个方向走。有人为此做过调查，发现大多数地方的乡、镇党委书记对村民自治不大理解。我认为，这恐怕不是个别现象，应该是普遍现象。

但是，这种情况不能埋怨乡镇干部，他有他的难处。如果每个村都自治，县、市、省布置给乡的那么多任务怎么办？面对两三万人口的乡，假如你是乡党委书记，你怎么办？直接面对一家一户是不行的。所以说不是乡镇的同志舍不得放权，乡镇的同志有难度。在上面体制没有变化之前，在政府职能没有转换之前，要完全实现村民自治很难。我们必须认识到这一点，但并不等于说不坚持这个方向，我们要往这个方向走，但是只能逐步地推进。这个过程要多少年？现在还很难说，但是这个方向是必须坚持的。

我们可以形成一种“倒逼”机制，比如说，村干部实行直接选举，海选，或者有专家讲的“组合选”，这个“组合选”是很管用的。乡这一级总希望村成为他的下级，执行他的任务。因此，他选择村干部必须是听话的，必须是努力奉命完成任务的，必须是镇得住的。而农民选就是要办事公道，能够带领他们致富的。这两个要求是不一样的。这就把我们的村干部夹在了中间。我觉得这可能会产生“倒逼”机制。如果村民自己选，乡政府就有退路了，在“抵制”上级领导的任务时就有退路。这是要逐渐进行的，想快快不起来，只能慢慢往前推进。

导论：我国改革发展新阶段的农民组织建设

中国（海南）改革发展研究院执行院长 摇迟福林

当前，深入研究和讨论农民组织建设问题是及时的。一方面，“三农”问题凸显，新时期解决“三农”问题同农民组织建设有着越来越重要和密切的联系。无论是城乡利益关系调整，还是建立和完善农村的治理结构，都对农民组织建设提出现实而迫切的要求。另一方面，当前我国农村的改革和发展正处在一个较好的时期，政府把解决“三农”问题、实现城乡的协调发展作为工作的重中之重，并采取减免农业税、粮食直接补贴、实行严格的耕地保护等措施，加大了解决“三农”问题的力度。这为农民组织发展提供了一个好的环境。在这样一个背景下，深入研讨并积极稳妥地推进农民组织建设，既有很强的客观要求，又有现实的可能性。

一、当前，我国的农民组织建设到了关键时期

近些年来，我国的农民组织建设有了一定的进展。村民自治组织、农村经济合作组织、农民维权组织和农村社会公益组织等四类农民组织在全国或局部地区都有一定的发展，并发挥着各自的作用。目前需要我们研究的实际问题是：在城乡差距、贫富差距比较严重，社会利益矛盾比较突出的情况下，如何客观地分析和判断发展农民组织在维护农民具体利益中的作用；如何通过体制改革、政策调整和立法保障，引导和规范农民组织的健康发展。

在城市化进程中，农民组织在维护农民土地权益中的作用。由于城乡改革不同步，城市化进程中对农民利益的侵害，尤其是对农民土地权益的侵占已成为一个相当严重的问题。这些年来，因为农民土地问题而引发的各种社会矛盾和冲突，严重影响到农村的社会稳定和经济发展。我国要实行最严格的耕地保护制度，这个“严格”除了中央政府实行严格的土地管理外，最根本的还在于土地产权制度的创新。这包括两个重要的方面：第一，切实赋予农民长期而有保障的土地使用权；第二，提高农民及农民组织在土地交易中的谈判地位。未来几年，加快农村土地制度改革，使农民真正成为土地的主人，同时使农民组织成为维护农民土地权益的主体，不仅对农村的经济发展和社会稳定有关键作用，而且对我国宏观经济的稳定也有着重要的意义。

现实的情况说明，在现行体制的约束下，农村基层政权组织在维护农民土地权益中的作用很有限。事实上，一些地方的农村基层政权组织还不时地侵占农民的土地使用权。在这种情况下，个体农户难以维护自己的土地权益。谈判也好，协商也好，需要农民组织起来反映和维护自己的土地权益。因此，在现实背景下，发展农民组织，支持农民组织在保护农民的土地权益中发挥积极作用，既有现实性，又有迫切性。

农民组织在反映和表达农民利益诉求中的作用。由于城乡二元体制的约束和现行某些政策规定的不合理，农村基层政权常常陷入对上级负责或者对农民负责两难之中。例如，现行的财政体制使相当多的乡、镇政府“捉襟见肘”，难以维护正常的运行和开展农村的基本公共事务。在这种情况下，农村基层组织侵害农民利益的事件时有发生，有的地方情况更为突出。农民在缺乏利益诉求的情况下，某些过激行为难以避免。这说明，在体制转轨的过程中，如果农民的各种利益诉求没有适当的表达渠道，得不到合理的解决，农民的不满情绪就会逐步积累，非理性行为就会逐步增多，由此就有可能加大农村的社会矛盾和社会问题。因此，使农民有合理、合法和正常的渠道表达利益诉求，维护自身权益，已成为农民组织发展的客观基础。

农民组织在提供某些公共服务中的作用。在城乡分治的二元制度框架内，农村的公共产品和公共服务极其匮乏，并已成为制约农村经济社会发展的重要因素。当前，在强调政府为农民提供最基本的公共产品和公共服务的同时，还要考虑如何通过农民组织这个渠道形成农民的互助、互救机制，以缓解农村经济社会发展滞后的矛盾。现在看来，这个问题越来越具有迫切性。

因此，我们讨论的中心问题不是要不要发展农民组织，而是如何从这样一种现实情况出发，客观地分析农民组织发展的现实基础，准确地判断农民组织在我国改革发展新阶段的特定作用，积极稳妥地推进农民组织的发展。

二、在现实压力下，积极稳妥地发展农民组织

这里讲的积极稳妥地发展农民组织，主要是指在现实的各种矛盾冲突中，如何使农民组织在维护农村长期稳定与解决短期矛盾、冲突之间取得平衡。从这个考虑出发，提出以下四点建议：

在不断扩大农村基层民主中，发挥村民自治组织的重要作用。从现实情况看，村民自治组织仍然是广大农民反映和维护自身利益的主要依托，也是现阶段农民组织的主体。在我国农村民间社会不发达的情况下，要注重发挥村民自治组织的作用，使其真正成为反映和代表农民利益的主体，有非常重要的现实意义。

目前的问题在于，村民自治组织具有相当程度的行政化倾向。例如，村委会主要职责是完成乡、镇政府下达的行政任务，其负责对象偏重于上级政府。从我院前不久的专家改革调查问卷看，有的专家认为，村民自治组织对农村基层民主建设没有起到应有的作用，另有专家认为这个作用目前还不突出。因此，需要从农村社会内部推进基层

民主，增加村民自治组织的“草根性”。我院课题组专家对湖北省广水市和曾都区推行的村级选举“两票制”（指村支部书记选举由全体村民的信任票和党员的选举票决定的制度）和村级决策的“两会制”（指凡涉及村民切身利益的重大事务都由党员大会和村民代表大会决定的制度）进行了调研，结果表明，改善村民自治组织，增强其“草根性”，既有利于充分发挥自治组织的作用，也有利于缓解农村的经济社会矛盾。

采取各种措施，支持农业专业合作经济组织的发展。目前，在我国出现的新型合作经济组织是当前中国乡村专业合作社、社区性合作社、专业协会、各类经济联合体、合作社之间的联合社等总称。目前，我国的农业专业合作经济组织存在的问题主要是，覆盖面狭、规模小、缺乏对农民的吸引力和凝聚力。例如，全国目前运行较规范各类农业专业合作组织只有 1 万多；从农户参与农业专业合作组织的比例上说，浙江省是全国最高的，也只有 10%。

当前，我国农村经济面临着从小市场到大市场的转变。农业专业合作组织是维护农民经济利益的主要渠道，也是协助农民降低市场风险的主要方式。据农业部最新资料显示，参加合作经济组织的农户比一般农户的人均年纯收入，通常要高 10% 到 20%。因此，应当积极采取包括组织上、财政上、法律上的各种措施，加快农业专业经济组织的发展，提高其覆盖面和层次；有条件的专业组织应该大力扶持，鼓励其发展成为全国性的组织。

建立农民工组织，维护农民工合法权益。目前，上亿的农民工已成为我国产业工人的重要组成部分。但是，农民工的合法权益远没有得到有效的保护，其中最突出的是劳资矛盾没有缓冲机制。此外，没有对农民工建立最基本的社会保障制度，即使在有条件的地区，如广东、上海也没有为农民工提供最基本的社会保障。这说明，到目前为止，尽管农民工规模庞大，但尚未形成代表和反映农民工合法利益的机制。已有的实践说明，工会组织在现实情况下，很难反映和代表农民工的具体利益。从我院专家改革调查问卷看，只有 10% 的专家认为应该吸收农民工加入工会，通过工会保护农民工合法权益，而 90% 的专家认为应该成立农民工组织，让农民工通过自己的组织来维护自己的合法权益。

稳妥地发展基层农民协会。我院课题组的调查案例表明，有些地方农民要求成立基层农会的呼声非常大，政府面对成立农会的压力大大增加。从我院的改革调查问卷看，90% 的专家认为，目前在农村成立基层农民协会的条件与时机较为成熟。从现实一些地区的情况分析，在县、乡两级成立基层农会很可能是今后农民组织发展的一个趋势。目前需要我们讨论的是：在现实压力日益增强的情况下，如何稳妥发展、规范发展基层农会。例如：第一，在有条件的地方，如湖南和安徽等地，进行建立基层农会的试点；第二，要抓紧出台关于建立农村基层农会的相关政策和法律。

三、发挥政府在农民组织建设中的有效作用

从我国的实际情况看，在农民组织建设的过程中，政府既不能简单地退出，也不能采取传统方法，强化对农民组织的行政领导和行政控制，而是要在政府自身转型的过程中，

积极地支持、规范、引导农民组织的发展。只有观念、体制转型，政府才能积极、主动地支持农民组织建设，形成与农民组织平等对话的协商关系和合作伙伴关系。

要支持农民组织发挥在农村治理中的作用。例如，鼓励和支持农民组织参与农村治理，有效地改善农村治理结构，政府与农民组织共同解决和处理农村的某些社会矛盾和问题。要鼓励和支持农民组织参与农村的某些公共服务。农村基层政府除了将自身主要精力用来提供农村公共服务外，也要支持农民组织参与提供农村公共服务，例如参与农村公共卫生、养老、农村治安及道德教育等。

善于处理农村发生的各类冲突，降低农村社会风险。在我国利益关系调整的关键时期，由于农民的利益表达和诉求越来越强烈，如果这个利益诉求得不到基本满足的话，农村社会暂时的利益冲突不可避免，局部地区甚至会产生某些过激行为。在这种情况下，政府要从广大农民利益出发，主动与冲突方进行沟通和交流，并依靠农民组织缓解社会矛盾、减少社会冲突。

当前，要制订和完善关于农民组织建设的相关政策法律。建议尽快出台《农村合作经济组织法》，根据新的情况，进一步修改完善《村民委员会组织法》及相关法律，使农民组织从注册、登记到管理做到有法可依。

总摇摇论

积极稳妥地推进农民组织建设的建议（五条）

中国（海南）改革发展研究院

二〇〇四年 八月 九日

中国（海南）改革发展研究院从二〇〇四年初启动了“中国农民组织建设”研究项目。经过近一年的调查和研究，于八月九日，在海口举办了“中国农民组织建设国际论坛”。论坛就我国“农村基层自治组织建设”、“乡村新型合作经济组织建设”、“农民维权组织的发展趋势”、“农民组织建设与制度创新”等重大理论和现实问题进行了热烈而深入的讨论。根据中改院的调查研究，并结合与会专家的观点，提出此建议。

一、我国的农民组织建设已经到了关键时期，摇摇充分估计发展农民组织在解决“三农”问题、建设和和谐社会中的重要作用摇摇摇摇摇摇摇摇

随着农村改革的深入和农村经济社会的发展，我国农村在常规的体制之外出现了多种形式的农民组织，且数量逐步增多，覆盖面也逐步增大。从总体上看，各种形式农民组织的出现，有客观的必然性，反映了农村经济社会发展的客观要求。

解决“三农”问题同农民组织建设有着越来越重要和密切的联系

无论是城乡利益关系调整，还是建立和完善农村的治理结构，都对农民组织建设提出了现实而迫切的要求：

（一）城市化进程中，农民组织在维护农民土地权益中的作用。由于城乡改革不同步，城市化进程中对农民利益的侵害，尤其是对农民土地权益的侵占已成为一个相当严重的问题。要彻底地解决这一问题，根本的在于土地产权制度的创新。这包括两个重要的方面：第一，切实赋予农民长期而有保障的土地使用权；第二，提高农民及农民组织在土地交易中的谈判地位。现实的情况说明，在现行体制的约束下，农村基层政权组织在维护农民土地权益中的作用很有限。事实上，一些地方的农村基层政权组织还不时地侵占农民的土地使用权。在这种情况下，个体农户难以维护自己的土地权益。谈判也好，协商也好，需要农民组织起来反映和维护自己的土地权益。

（二）发展农民组织有利于推进农业现代化进程，有利于提高农业市场化水平。在我国小规模的生产条件下，如何推进农业的现代化，如何使农民进入市场，是我国农业面临的重大问题。农业的现代化不在于农业经济规模的大小，而在于与市场的联接程度，在于采用现代科技装备的程度。在小规模农业的基础上推进农业现代化，两个最大障碍就是

农民与市场的联接问题和农民如何采用现代科技装备的问题。发展农民的各种中间组织，能够比较好地解决这两个问题。

（獭）发展农民组织有利于形成农民的互助、互济机制，缓解农村公共产品严重匮乏的矛盾。当前，在强调政府为农民提供最基本的公共产品和公共服务的同时，还要考虑如何通过农民组织这个渠道形成农民的互助、互救机制，以缓解农村经济社会发展滞后的矛盾。现在看来，这个问题越来越具有迫切性。要鼓励和支持农民组织参与农村的某些公共服务。农村基层政府除了将自身主要精力用来提供农村公共服务外，也要支持农民组织参与提供农村公共服务，例如参与农村公共卫生、养老、农村治安及道德教育等。

獮推进农民组织建设有助于化解农村社会矛盾，有利于建设和谐社会

我国改革发展的现阶段，由于利益关系发生了新的变化，某些社会矛盾和社会问题不断增加，尤其是经济利益、土地利益引发的农村社会矛盾和社会冲突比以往任何一个时期都更加突出。此外，由于一些基层政府执行中央政策和国家法律的偏差，以及腐败问题、乡村恶势力抬头等多种因素的干扰，极大地激起了农民有组织、依法抗争和无组织、不合法甚至非法反抗的情绪，迫使一些地方的农民走向“维权”之路。

在这样的背景下，我们应当清楚地看到，让农民组织起来，改变一盘散沙的状态，既有利于农民维护自己的权益，又有利于农村社会的稳定。因此，亟需建立社会对话机制和建立社会伙伴关系，使农民有合理、合法和正常的渠道表达利益诉求，由此化解社会矛盾和社会问题，保持农村社会的稳定。

獯现在不是要不要发展农民组织的问题，而是如何积极稳妥地推进农民组织建设

现实中的社会矛盾和社会冲突，促成了农村和农民工聚居地多种形式的农民组织的出现，因此已经不是要不要发展农民组织的问题，而是如何从这样一种现实情况出发，客观地分析农民组织发展的现实基础，准确地判断农民组织在我国改革发展新阶段的特定作用，积极稳妥地推进农民组织的发展。很多情况表明，靠打击或取缔是不能解决问题的，最好的选择应该是引导和规范农民组织发展。台湾通过政策引导和法律规范，突出农会的经济性、教育性和社会性，而弱化它的政治性的经验值得借鉴。

二、当前，完善村民自治组织是发展农民组织的重点

獯附村民自治组织是基层农民组织的主要形式，在保持农村经济社会稳定发展中扮演着重要角色

人民公社体制废除后，我国在农村地区建构了“乡政村治”的治理格局，即恢复建立乡镇政府，国家在农村的基层政权建立在乡镇一级，在乡镇以下建立村民委员会，由村民对本村事务进行自我管理。在“乡政村治”的制度架构下，国家体制性权力逐渐退出乡村社会，乡村社会存在着的许多公共事务转由村一级来承担，村成为具有较强公共功能的微型社会，成为农民生产生活的基本组织单位。村的治理状况对于农村社会的发展，以及国家实现对农村的有效治理等具有基础性作用。

村民自治组织是国家制度规范认可的体制性基层组织，成为整个国家体制内组织的重要组成部分。村民自治组织目前仍是广大农民表达和维护自身利益的主要组织依托，在保持农村社会稳定、促进农村社会经济全面发展中，扮演着十分重要的作用。

努力改变村民自治组织的“行政化”倾向

目前农村基层组织行政化倾向比较明显，这不利于其有效地发挥作用。村级组织是最接近于村民的组织，它的成员来自于农民，应该具有天生的“草根性”。但是从实际运作状况看，在村级治理中处于主导地位的党组织和村委会组织具有比较浓厚的行政化倾向，与制度赋予的“草根性”严重背离。主要表现在：村级组织的工作主要是完成自上而下的各级政府的任务；村级组织更多的是对上级政府负责，而不是对本村村民负责；村级组织按政府的模式设置机构和职位，成为一个微型政府；村干部的工作报酬固定化，主要按其完成任务的情况而定，而不是由本村村民所定。

村级组织的行政化倾向是多种原因造成的。其中最主要的：一是传统权力运行机制的沿袭；二是制度构造的内在矛盾；三是压力型体制加剧行政化。

村级组织的行政化有助于国家力量进入乡村社会，加快乡村社会的改造。但是，社会的改造必须遵循一定的规律，充分考虑到农村的实际和农民的意愿。在村级组织的行政化过程中，弱化了村级组织的“草根性”，甚至背离了村级组织的民众属性，并会带来影响农村稳定与发展的后果。从调查情况看，主要表现为：干群关系紧张，以致发生恶性事件；基层组织缺乏权威，上访事件不断；失去政治信任，农民消极抗拒政府任务；行政成本加大，农民负担增加。

采用“两票制”和“组合竞选制”等有效措施，增强村级组织的“草根性”

1998年《中华人民共和国村民委员会组织法》修订并颁布后，是农村基层民主政治建设全面深入向农村社会铺开的时期。在这一时期，一些地方尝试运用基层民主建设的方式解决矛盾，客观上增强了村级组织的“草根性”。以湖北省广水市和曾都区为典型推进的村级选举“两票制”、村级决策“两会制”，以及安徽省乡村建设研究院院长辛秋水研究员十多年来试验的“组合竞选制”，具有制度创新的示范和先导意义。

“两票制”是指村支部书记选举由全体村民的信任票和党员的选举票决定的制度，具体做法是先由群众投信任票推荐党支部书记候选人，再由党员投选举票选举村支部书记；村级决策的“两会制”是指凡涉及村民切身利益的重大事务都由党员大会和村民代表大会决定的制度，具体做法是凡是涉及到村民切身利益的重大村务，“两委会”都以议题的形式，先交党员大会讨论形成预案，再交村民代表会议表决形成决议，最后由村务监督小组监督“两委”执行。“两票制”和“两会制”不仅为解决当前农村存在的一些突出问题提供了有效的方式，而且增强了农村基层组织的“草根性”，加强了民主选举后的村级民主决策、民主管理和民主监督问题，使之赢得村民的拥护和支持。

“组合竞选制”是村民小组首先推选若干村民委员会主任候选人，并同时推荐众多的村委会委员候选人名单。每个主任候选人都可以在委员候选人中自主选择形成自己的村委会竞选班子参与竞选。第一轮选举村民委员会主任，在几个候选人里面，经过差额选举推选出主任。第二轮对当选的村委会主任所提名的委员，也就是组合的成员进行选举，最终

的结果组成了新一届的村民委员会。“海选”容易出现有权势的（宗族）集团或个人操纵选举结果的不理想局面。“组合竞选制”较“海选”有着更高的参与度、合理度和抗干预度，并容易得到广大农民的认可。

三、以完善规范为重点，加快发展新型合作经济组织

科学地界定新型合作经济组织的内涵

新型合作经济组织是建立在家庭承包经营基础之上，依照加入自愿、退出自由、民主管理、盈余返还的原则组建的按章程进行共同生产经营活动的经济组织，是当前我国乡村的专业合作社、社区合作社、专业协会、各类经济联合体、合作社的联合体等组织的总称。

我国现在的合作社情况千差万别，而且还有一个特点，很多人包括各级领导的脑子里都有一个“合作社”的概念。所以，要科学地界定合作社的内涵。既然是合作社，就要符合一定的条件，界定得太宽不行，因为有税收优惠和财政扶持政策；界定得太严也不行，不能把大部分合作组织排斥在外。

促进新型合作经济组织发展，当务之急是立法

农民合作经济组织发展的最大障碍，一是法律地位问题；二是政府支持和社会服务问题。直到现在，农民合作经济组织还没有法律地位，也就不能独立地从事很多活动。因此，促进新型合作经济组织发展，当务之急是立法，确认其法律地位。

应尽快制定《农民合作经济组织法》而不是出台《农民专业合作社经济组织法》。目前，正在起草的《农民专业合作社经济组织法》的调整范围过小，势必将大量本应该获得法律调整、支持和保护以及应该享有税收优惠政策和财政扶持政策的新型合作经济组织排斥在法律调整以外。为此建议，起草和制定《农民合作经济组织法》，将立法目标和调整对象由“支持和促进农民发展专业合作经济组织”扩大到“支持和促进农民发展各种类型的合作经济组织”。

建议立法中还要解决以下问题：（员）将农民合作经济组织界定为合作社法人而不是企业法人；（圆）界定农民合作经济组织与关联公司的关系；（猿）规范农民合作经济组织的内部制度安排，尤其是规范发起人或者团体成员的利益关系；（源）进一步明确和改善国家对农民合作经济组织的基本政策；（缘）统一管理体制，理顺各种关系，改善新型合作经济组织发展的体制环境；（远）支持和鼓励合作经济组织之间的联合与合作。

浙江省已经出台的农民合作经济组织的地方条款，建议国家立法时参考。

提高新型合作经济组织的覆盖面

目前，我国传统的农业专业合作经济组织存在的问题主要是，覆盖面窄、规模小、缺乏对农民的吸引力和凝聚力。例如，全国目前运行较规范各类农业专业经济合作组织只有员缘万多。从农户参与农业专业经济合作组织的比例上说，浙江省是全国最高的，也只有员缘。

我国农村经济面临着从小市场到大市场的转变。农业专业合作组织是维护农民经济利益的主要渠道，也是协助农民降低市场风险的主要方式。据农业部最新资料显示，参加合作经济组织的农户比一般农户的人均年纯收入，通常要高 1 倍到 1.5 倍。因此，应当积极采取包括组织上、财政上、法律上的各种措施，加快新型农业专业合作经济组织的发展，提高其覆盖面和层次；有条件的专业组织应该大力扶持，鼓励其发展成为全国性的组织。

四、从解决农村经济社会发展的现实矛盾出发，采取因势利导和规范并重的策略，积极稳妥地发展基层农民协会

高度组织化的社会才是容易稳定的社会

农民组织与社会稳定存在密切的相关关系。信息越不充分，越容易引发冲突。如果农民组织是从上到下构建的控制型组织，很可能导致基层的实际情况在向上传导的过程中失真，最终不利于矛盾的解决，反而导致社会不稳定；如果农民组织是从下到上构建的自发型组织，这种组织倾向于发散信息，使各方更充分地了解信息，冲突让步可能越大，这容易保持社会稳定。因此，农村社会要保持稳定，必须让农民组织起来。当然，这涉及一系列的配套措施，但是，允许农民自己组织自己，是保持农村稳定的重要条件。

公民社会的一个主要特点就是要把包括农民组织在内的各种组织在人民和政府之间发挥着重要的中介作用。加快农民组织建设，对于形成有序的政治参与机制非常重要。有组织的农民不仅有助于维护农民的权益、表达农民的利益诉求，而且可以大大减少不确定因素，降低社会对话和市场交易成本。有组织的维权、抗争，比一盘散沙、一哄而起更具理性。在我国当前的特定背景下，无组织的抗争比有组织的抗争更危险，无序的力量更容易失控。

目前，在农村成立基层农民协会的条件与时机已较为成熟

中改院课题组的调查案例表明，有些地方农民要求成立基层农会的呼声非常大，政府面对成立农会的压力大大增加。从中改院的改革调查问卷看，许多专家的专家认为，目前在农村成立基层农民协会的条件与时机较为成熟。从现实一些地区的情况分析，在县、乡两级成立基层农会很可能是今后农民组织发展的一个趋势。

积极稳妥地进行建立基层农会的试点

全国各地都存在各种形式的农民维权组织，其中以湖南衡阳、安徽阜阳、江苏沭阳等地的诸如“代表队伍”、“农民维权协会”、“农民发展协会”组织最为典型，尤其值得关注。中改院课题组成员、中国社会科学院农村发展研究所于建嵘教授在对湖南衡阳地区的农民维权组织跟踪调研的基础上，阐述了农民维权组织的发展趋势。农民维权组织正在逐步由“代表队伍”（初级组织形态）走向“联网”（组织间横向联合）进而正式向地方政府提出申请，要求正式组建“农民协会”。在这个演绎发展过程中有一批维权精英脱颖而出，农民组织化程度也越来越高，目标越来越明确。农民提出“还民四权”（民众自主权、产销经营权、农民自治权、财务管理权）以及“与政府合作”（宣传政策不走样，贯

彻政策要坚强，一人有难大家帮，铲除腐败和黑帮，团结一致奔小康，永远忠实共产党）等口号。

目前，这些组织的绝大多数维权活动基本保持在法律框架之内，而且提出的口号是宣传中央政策，保护中央赋予而被基层政府侵占了的某些权益。湖南衡阳自从农民组织起来以后再没有发生大规模的事件，因为他们互相约束，有问题找政府谈，政府也知道与农民代表沟通。农民维权组织的形成及他们所进行的理性维权活动正在影响改变基层政府的施政行为，在许多有农民维权组织的地方，县乡政府开始把农民维权代表作为协商对话的对象。

当前农民维权组织存在的主要问题是，它们没有得到政府民政部门在程序上的认可，大都还是没有取得“正式组织”资格的“非正式”组织，甚至被称为“非法”组织；由于政府部门放弃了管理责任，不能对农民进行必要的法律和组织管理的培训，这样使少数本来文化素质较低的“上访代表”缺乏必要的法律保护意识，对自己行为目标和方式也缺乏系统的思考；某些具有激进的主张者，试图利用目前农民维权组织不能纳入到正常体制管理这一状况，进行一些非正常的活动（如宗教性的），企图将农民“以法抗争”引向“非法抗争”。

在上述情势下，单靠限制和取缔的办法，只能激化矛盾。比较妥当的办法是通过教育疏导、政策引导、法律规范，将现实乡村和农民工聚居地的农民组织纳入到社会管理的制度框架之内，从而化解矛盾，达到稳定农村社会和促进经济发展的双重效果。目前，建议在有条件的地方，如湖南和安徽等地，进行建立基层农会的试点。

尽快建立农民工组织，维护农民工合法权益

目前，上亿的农民工已成为我国产业工人的重要组成部分。但是，农民工的合法权益远没有得到有效的保护，其中最突出的是劳资矛盾没有缓冲机制。此外，没有对农民工建立最基本的社会保障制度，即使在有条件的地区，如广东、上海也没有为农民工提供最基本的社会保障。这说明，到目前为止，尽管农民工规模庞大，但尚未形成代表和反映农民工合法利益的机制。已有的实践说明，工会组织在现实情况下，很难反映和代表农民工的具体利益。从中改院的改革调查问卷看，只有猿~~猿~~猿的专家认为应该吸收农民工加入工会，通过工会保护农民工合法权益，而缘~~缘~~缘的专家认为应该成立农民工组织，让农民工通过自己的组织来维护自己的合法权益。

尽快抓紧关于保护农民权益的法律法规建设

抓住《农民权益保护法》起草和立法的机遇，开辟专章，规范农民（包括农民工）维权活动和维权组织的发展。我国《农民权益保护法》已经正式列入立法计划并进入起草阶段，这是规范农民维权活动和维权组织发展的一次机遇，建议在该法中开辟专章，对农民维权活动和维权组织的发展进行法律规范。

与此同时，在扩大进行建立基层农会的试点基础上，着手考虑制订关于建立基层农会的相关管理条例，或者允许试点的省先行出台暂行办法。

五、在政府转型中加快推进农民组织建设

推进农民组织建设，政府的作用举足轻重。从我国的实际情况看，在农民组织建设的过程中，政府既不能简单地退出，也不能采取传统方法，强化对农民组织的行政领导和行政控制，而是要在政府自身转型的过程中，积极地支持、规范、引导农民组织的发展。只有观念、体制转型，政府才能积极、主动地支持农民组织建设，形成与农民组织平等对话的协商关系和合作伙伴关系。

支持农民组织在农村治理、建设和谐社会中发挥作用

政府直接在农村进行全能式的管理，不仅成本高，而且效率低。政府从管理型转向服务型，有利于农村治理结构的优化。由于城乡二元体制的约束和现行制度的某些不合理，农村基层政权常常陷入对上级负责和对农民负责的两难之中。例如，现行的乡一级财政体制已捉襟见肘，乡镇政府难以开展正常的事务，在这种情况下，农村基层组织侵害农民利益的事情经常发生，有的地方情况更为突出。

要支持农民组织在农村治理、建设和谐社会中发挥作用。例如，鼓励和支持农民组织参与农村治理，有效地改善农村治理结构，政府与农民组织共同解决和处理农村的某些社会矛盾和问题。农村基层政府除了将自身主要精力用来提供农村公共服务外，要鼓励和支持农民组织参与农村的某些公共服务。

加强基层民主政治建设，建立协商对话机制，降低农村社会风险

在我国利益关系调整的关键时期，农民的具体利益表达和诉求越来越强烈。如果这个利益诉求得不到基本满足的话，农村社会暂时的利益冲突不可避免，局部地区甚至会产生某些过激行为。在这种情况下，政府要从广大农民利益出发，建立协商对话机制，主动与冲突方进行沟通和交流，并依靠农民组织缓解社会矛盾，减少社会冲突。

加快乡镇管理体制变革

我国的农村改革和农民的权利都是下放权力的结果，村级组织的“草根性”在相当程度上取决地方党政所下放权力的实际进展。因此，县、乡两级政府改变以往的传统治理方式，共同促使地方治理的民主化、法治化非常重要。尤其是农业税减免后，更应该加快乡镇管理体制变革。

当前，要制订和完善关于农民组织建设的相关政策法律

建议尽快出台《农村合作经济组织法》，根据新的情况，进一步修改完善《村民委员会组织法》及相关法律，深入研究和试行基层农会组织的相关立法，使农民组织从注册、登记到管理做到有法可依。

(苗树彬执笔)