

世界银行



中国农民专业协会 回顾与政策建议

China Farmers Professional Associations
Review and Policy Recommendations

 中国农业出版社

世界银行 

Published for the World Bank

中国农民专业协会 回顾与政策建议

China Farmers Professional Associations
Review and Policy Recommendations

中国农业出版社
China Agriculture Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农民专业协会回顾与政策建议/世界银行编.
北京: 中国农业出版社, 2006. 10
ISBN 7-109-11205-5

I. 中... II. 世... III. 农业合作组织-研究-中国
IV. F321.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 114310 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 8.625

字数: 200 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 18.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

致 谢

本报告由 Achim Fock（傅安恒）和 Tim Zachernuk 撰写，其依据是世界银行开展的有关中国农民协会发展情况的研究。该项目由傅安恒〔东亚与太平洋地区农村发展局（EASRD）项目经理〕负责，项目组成员包括李果（EASRD）和林宗成（东亚及太平洋地区环境与社会发展局）。赵宏伟（EASRD）提供协助。本报告的翻译由赵钧负责。本项目应中华人民共和国财政部向世界银行提出的政府援助要求而实施，并得到段应碧先生（中国扶贫协会理事长）和陈锡文先生（中央财经领导小组办公室副主任）的支持。

项目的中方合作机构是国务院发展研究中心（DRC），项目小组谨向发展研究中心参与人员尤其是农村部部长韩俊博士表示谢忱，感谢他们对项目的大力支持和配合。其他提供支持的政府部门包括：农业部农村合作经济经营管理总站，尤其是刘登高先生；四川省人民政府，特别是农村工作办公室和省政府高级顾问赵文欣先生以及四川省仁寿县和天全县人民政府。

许多人士和机构对本项目的有关任务做出了贡献，由于篇幅有限，这里就不一一列出姓名，仅对下列人士和机构作出特别感谢：Abel Projects、中国科学院农业政策研究中心、陈洁博士、封小霖、姜长云、中国农业大学经管学院 MBA 中心、工合国际、四川省社会科学

院农村经济研究所、RAF 农村发展研究所以及杨联芳。这里并不按贡献大小排名。

本项目的资助来自环境与社会可持续发展信托基金 (ESSDTF) 和丹麦咨询信托基金，项目小组对资金援助机构表示感谢。与加拿大国际开发署的合作使本项目获益良多。我们对所有合作伙伴的卓有成效的配合来表示感谢。

本报告也受益于一些政策讨论，包括 2005 年 1 月召开的“中国四川和其他地方的农民协金：中国政策选择研讨会暨四川试点活动启动金”和 2005 年 4 月召开的“农民合作社法立法国际研讨会”。

下列人士对报告的初稿提出了报告意见：Bill Turner、陈洁、Dan Gibson、Derek Baker、Dzung The Nguyen、Garry Storey、Gayane Minasyan、Hans-H. Münkner、刘登高、罗丹、Philippa Kelly、秦中春、Richard Hardiman、Sari Söderström、Stephen Mink、苑鹏、赵钧、张林秀和张云华。对他们所做的贡献表示感谢。

最后，我们感谢下列审阅者：Brian Bedard（加中农业发展项目，项目经理）、Olivier Durand (AFTS4) 和 Stephen Mink (EASRD 首席经济学家)。

缩略语和简写

ACFSMC	中华全国供销合作总社
CAU	中国农业大学
CAUMBA	中国农业大学 MBA 中心
CIDA	加拿大国际开发署
CSO	民间社会团体
DRC	国务院发展研究中心
ESSDTF	环境和社会可持续发展信托基金
FCEO	农民合作经济组织
FPA	农民专业协会
FPC	农民专业合作社
ICT	信息交流技术
ICCIC	中国工合国际委员会
IRE	农村经济研究所
LE	龙头企业
NGO	非政府组织
NPC	全国人民代表大会
MOA	农业部
RCC	农村信用社
SASS	四川省社科院
SMC	供销合作社
SME	中小企业
SWOT	优点、弱点、机遇和威胁
TVE	乡镇企业
WUA	用水户协会

中文术语

合作社	cooperative
农村专业技术协会	rural specialized technical associations
农民合作协会	farmers cooperative associations
专业研究会	specialized research associations
农民协会	farmer association
农民组织	farmer organization
农民专业合作社	farmer professional cooperative
协会	association
专业	‘professional’ or ‘specialized’

目 录

摘要.....	1
I. 引言	7
必要性和依据	7
范围	11
术语和概念	13
报告的目的	14
方法	15
提纲	16
II. 中国农民协会的发展情况	17
农业专业协会发展的简要历史	17
市场性质的变化	18
农业现代化	21
法律框架	23
政策与目标	25
政府的作用	26
III. 农民协会的现状和存在的问题	28
农民协会的产生和类型	28
法律和制度框架	32
支持体系	36
农民协会的活力	39
调动资源	49

农民专业合作社和政府之间的关系	50
IV. 政策建议	59
全国性立法	59
农民专业合作社的组建、会员和组成	60
资金和资源	62
税收	64
注册、管理和监督	64
政府的支持计划	66
推广战略	69
提高公众认识	70
营造良好的商业环境	71
政府与农民专业合作社的合作	72
贫困与性别问题	73
国际援助机构的支持	73
参考文献	76
附件	
附件 1: 农民专业合作社的定义和促进农民专业合作社发展的有关表格	80
附件 2: 农民合作社立法国际研讨会纪要	88
附件 3: 国际合作社联盟 (ICA) 合作社的基本原则	92
附件 4: 培训材料范本	94
附件 5: 有关网站名录	99

表格

表 1 实际运转的正式农民协会	29
表 2 农民协会的主要经济活动	30
表 3 农民专业协会登记注册的部门	34
表 4 成立农民专业协会的动机	40
表 5 农民专业协会领导类型	43
表 6 农民协会的可持续性面临的主要内部阻碍	44

文字框

文字框 1: 农民协会和公司	33
文字框 2: 工作中没有指南	35
文字框 3: 战略规划	37
文字框 4: 对农民协会的多层次培训	38
文字框 5: 监督管理和自治	41
文字框 6: 挑选领导人	45
文字框 7: 定义新的市场关系	46
文字框 8: 农民管理自己的事务	47
文字框 9: 有效的政府支持	52
文字框 10: 政府的过度支持	54
文字框 11: 通过推广者来提供支持	55
文字框 12: 农民组织和公共服务	57

摘 要

本报告是综合一系列关于农民专业协会发展的研究、试点和政策研讨成果编写而成的，目的是总结发展、管理和支持农民专业协会的相关资料和经验，提出政策建议来更好地支持和发展中国真正的农民协会。

中国发展农民专业协会的必要性很强，并且变得越来越强。加入 WTO、整个经济尤其是农业结构调整和市场化、城市收入的提高使消费者需求产生变化以及向一体化市场链的转变等因素正促使农业生产发生快速和深远的变革。对于中国的农业和农村来说，新的情况产生了空前的机遇，但同时，如何使上亿小农户能够有效地参与和受益于这场变革，其挑战是巨大的。

农民们采取行动组建自己的社团和协会来帮助他们克服各种挑战是与市场经济条件下商业化农业生产的普及紧密相连的。事实上，世界上绝大多数农民都通过农民合作社和其他农民协会把自己组织起来，并从中获得巨大的收益。虽然中国向市场经济的转型正进入更成熟的阶段，但是农民专业协会的发展仍然处于起步阶段。2003 年，只有 7% 的中国村庄拥有实际运行的专业协会，大约仅 2% 的中国农民是这些专业协会的会员。

政府已经认识到农民组织是提高市场效率、解决日益扩大的城乡收入差距的关键所在，并对专业组织发展提供了支持，包括出台了新的政策和管理办法以及直接提供培训和财务援助等支持。农业企业也把农民组织视为确保供应链有效运行和产品质量和安全的一种手段。在这种变化的政策和市场环境下，过去几年，许多农民专业协会得以成立。农民们意识到，有必要依靠集

体力量，向小规模农业生产者提供民营部门和政府无法按要求的
质量和成本提供或根本无法提供的服务。农民采取集体行动的一
些主要经济原因包括：（1）供货合同的数额超过单个农户供应能
力情况下获得市场渠道；（2）生产资料采购的经济性；（3）能获
得公共/非公服务部门更多的重视或获得更多的公共/非公服务；
（4）集体投资可以比单个农户投资产生更大的经济规模。

尽管农民专业协会的主要受益者为农民会员，但其运行也可
以大大有益于提高政府自身的效率和效能。例如，通过更好的组
织，作为许多政府项目的主要利益相关方的农民能够有效地参与
其中。此外，政府还可以同农民专业协会签订合同，使它们以经
济有效的服务提供者的身份来提供新技术、培训或技术援助等公
共品或公共服务。

农民专业组织的进一步和可持续发展仍然面临很多问题，成
功的关键是如何赋权于农民，使他们能够实现自助并按这一目标
建立农民组织。这意味着政府在这个自发的活动中要找到自己合
适的位置。最重要的是，政府在创立一个法律、行政和政策框架
以确保所有相关利益人都能实现自己的目标同时保护生产者（农
户）、消费者和投资人的利益上面临着挑战。政府的直接支持应
该着眼于促进实现农民专业协会的自我自立原则。由于可供参考
的国内合作社的发展经验和理论很少，在制定农民组织的法律和
政策时可以借鉴国际惯例和研究国内一些不断发展的合作组织的
经验。同样的，农民组织本身也可以向国外同行学习很多经验，
尤其是学习如何成立团体和贯彻基本合作社原则，如何进行机构
建设，从而实现可持续发展而不是成为政府部门或农业企业的附
属部门。本报告提出了如下主要政策建议：

颁布适当的法律和管理规定。农民协会的发展至今处于一个
法律的真空状态，没有适当的法律来规定如何组建协会，保护协
会成员的利益或规范协会和其他市场实体之间的关系。全国人大
正在起草的农民合作经济组织法可能将成为促进农民专业协会可

持续发展的一项最重要的因素。一旦该法律得以颁布，就需要对政府工作人员和其他相关部门人员开展有效的宣传培训和能力加强工作，以确保对该法律的正确理解和有效执行。

明确和规范相关政策。要增强各部门和各级政府关于农民组织政策的一致性。近年来，最高级别政府的支持农民组织发展的政策发布的频率越来越快，措辞越来越有力，这有可能是农民专业组织数量得以增加的关键因素。但是，各行业部门之间的责任仍然划分不清，地方政府对全国性政策没有一个一致的理解。应对政府不同部门的职责更好地予以明确，制定更具操作性的政策。

提高认识，传播知识和信息。要提高对农民协会和农民合作社的统一认识，包括如何定义，如何运行，如何组建和治理，它们应该实现的目标和不应抱的期望。很明显，这方面与确保全国性法律和政策的的良好实施有密切联系。当前，农民、农民专业协会、企业、地方政府和其他有关机构都存在误解，这主要是由于以前农业集体化这一历史遗留因素的影响。这些误解阻碍了推广有效和具备可持续发展能力的合作（自我服务）组织的推广。

培育良好的商业环境。农民专业协会需要与中小企业和其他民营企业同样的发展环境，如有利与商业发展的规定、法治以及完备的基础设施。应进一步加强司法改革。中国应继续重视农村基础设施建设，新出台的社会主义新农村建设战略明确地体现了这一点。道路和信息技术是农村地区开展商业活动的重要服务设施。如果通过农村投资环境调研等措施对农村商业环境开展认真的监测和评价，将有助于找出阻碍农民专业协会和其他商业实体发展的因素的桎梏，也将有助于基础设施投资计划的制定。

限制对农民专业协会的补贴和直接资金支持。难以获得资金被认为是制约农民协会发展的主要因素之一。要解决这一问题，就要制定有效的法律框架，使农民专业协会能够以其会员为主要来源筹集资金。农民专业协会的法律地位可以使其从金融机构获

得信贷。深化农村金融部门改革应该可以解决信贷供应问题。政府不应鼓励推广向农民专业协会直接提供资金支持，如赠款、贴息、减免税费等。这类补贴已普遍被认为不利于农民组织的健康、独立和可持续发展。如果要提供直接支持，国际经验表明，此类支持应针对与农民专业协会的合作社性质直接相关的活动，如信息宣传、农民专业协会管理层培训或针对筹建阶段团体的商业可行性研究等方面的支持。任何资金支持应该是透明的并进行严格监督。

建立支持体系。尽管直接资金支持并不是公共资源最有效的使用方式，而且如果提供不当，会对农民专业协会的发展产生不利影响，但政府在很多领域都可以通过积极干预来帮助农民专业协会。除了上述的提高认识外，这方面还包括通过协调员对农民、农民专业协会和地方政府官员进行培训、提供商业服务、进行应用研究和提供技术援助等。政府可以部分资助这些活动的实施，但应制定灵活多样的实施机制，涉及研究机构、民营企业、当地咨询机构、非政府组织和现有农民专业协会。尽管目前这些机构的能力还有限，但它们可以利用政府和国际捐赠机构的资助来长期开展能力建设。政府主管部门应该更注重建立有效的监测和评估体系，使这些服务提供机构能够认真履行职责。可以尝试不同的服务提供方式（如凭证制度），以最大限度地提高此类服务对农民和农民专业合作社等服务对象需求的回应能力，并提高其实用性。

鼓励和促进农民自有和自我管理组织的发展。只有所有成员拥有相同利益和目标并一起努力解决共同面临的问题时，致力于维护农民利益的组织才是最有效的。当一些组织的成员之间的利益差异很大甚至有冲突时，组织的宗旨和工作重点就会模糊不清，实力较弱的成员不能从收益中获得公平的份额，这些组织是不可持续的。农民拥有和管理的组织可能从小范围开始发展，但最终会成立合作社联盟在更大范围和更高层次维护成员的利益。

但是，应该允许这种联盟根据成员和各个合作社的需求自下而上发展，而不应自上而下强加给他们。

使农民专业协会的发展具有包容性，但要认清绝对贫困农户参与其中的障碍。加入农民专业协会能使小农户从中受益，他们是中国最贫困的群体之一。如果能认清农民专业协会的首要任务是使农民能够自己帮助自己，而不是实现农业结构调整，这些协会的发展就能够使许多小农户受益，并能够缩小小农户与社会其他群体日益扩大的收入差距。在政府的宣传、培训和技术援助活动中，要特别注意将最贫困地区和农民包括进来。这类组织的本质是赋权于农村贫困人口及其社区。同时，要认识到，注重经营活动的农民专业合作社的成功需要与其他企业一样的环境，如发达的基础设施和受过良好教育的、有经验的、非自给自足的农民。

重视农民专业协会发展中的性别问题。妇女更积极的参与可能是农民专业协会尚未发掘的最大的发展潜力之一。妇女正积极参与农业生产并且是主要的劳动力，尤其是在畜牧和园艺产品等高附加值产品的生产方面。注重性别问题的政策和干预措施在中国和世界其他地方都被证明是有效的。政府在促进妇女参与农民专业协会的发展方面有很多手段，包括提高认识、针对妇女制定专门政策、启用女性教员和推广人员、编写适合妇女的培训材料以及将性别问题纳入政府支持的研究、监测和其他活动。

在中国，全面实施上述农民专业组织发展战略而面临着挑战。这项活动中，最主要的角色是农民，他们生活在很广阔的地域，社会经济情况存在很大差异，受教育程度和技能水平不一，能力和面临的机遇也不同。中国农民与中央决策者之间隔着几级政府，这使得政策的贯彻实施变得很复杂。因此，国家政策既要有足够的普遍性，以适应地方的具体情况，也要有足够的具体性，使各级政府在解读政策时不偏离政策的初衷。

很显然，政府而临的最大挑战是如何转变其职能。农民协会

应由农民拥有和管理，并服务于其成员的利益。同样，农民组织的发展应由农民和农民组织自下而上地主导进行。这需要具备适当的法律和制度框架、良好的商业环境、足够的信息、能获得培训和技术援助以及符合合作社根本原则的良好治理。一方面，政府应提高监管和监测、执法、提供信息、培训和技术援助（但不一定是资金）等方面的能力。另一方面，政府官员应放弃他们已习惯拥有的一些权力。

尽管中国农村改革的实施已超过 25 年，但农村地区还存在着一些计划经济时期的习惯和做法。但是，正如最近批准的“十一五”规划和“社会主义新农村建设”政策所显示的，政府有很强的决心继续推进改革，以提高农民的生活水平，缩小城乡差别。改革战略的重要组成部分之一是发展由会员管理的农民专业协会，使中国农民能够采取集体行动并利用其活力、创造力和资源，在现代化开放市场经济条件下成功地参与竞争，从经济增长中获益，赶上其他富裕人群。

I. 引言

必要性和依据

中国农村地区正经历着深刻而迅速的变化。中国加入世界贸易组织（WTO）、经济结构调整和市场化、城市居民收入提高所引发的消费习惯变化以及一体化供应链的发展等都是推动变化的要素。中国农业和农村地区有很多机会来利用这一新环境而取得发展。

这些变化同时又向拥有约 2 亿个小农户的农业部门提出了挑战。传统的农业生产和营销模式越来越缺乏活力。市场发展要求提高生产规模，而这令只拥有少量土地、分散的农民处于不利地位。同时，满足新的市场需要又对技术服务和支持提出了要求，而这是现有农技推广和服务部门无法满足的。

因此，迫切需要找出组织农业生产和营销的新方法。农业部门应对新挑战的方法之一是扩大农业生产的单位规模。在中国，借助于大量农民工流入城市，单位生产规模在某种程度上正在扩大。然而，如果就市场变化速度和从平均每户只有 0.4 公顷土地的水平上开始增加土地所有量的任务进行比较，很显然，这种方式只能是部分解决办法。另外，土地所有权的不明晰以及缺乏运行正常的农村土地市场等因素都严重阻碍单位生产规模的扩大。个体农民自发扩大规模的速度也缓慢。如果强迫农民扩大生产规模，可能会产生诸多负而社会影响。

对于而临市场高速发展这一挑战的小规模农户来说，最好的解决办法大概就是让他们自己更好地组织起来，开展合作。这方而的发展步伐已然加快，并且势头强劲。Fulton（2005 年，176