

New 新农村建设中的 组织创新

● 路明/主编

新



民主与建设出版社

新农村建设中的组织创新

路 明 主编

民主与建设出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新农村建设中的组织创新/路明主编. - 北京: 民主与建设出版社, 2007. 6

ISBN 978 - 7 - 80112 - 779 - 2

I. 新... II. 路... III. 农村 - 生产组织 - 研究 - 中国
IV. F325.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 072761 号

©民主与建设出版社, 2007

责任编辑	高志敏
封面设计	柏平工作室
出版发行	民主与建设出版社
电 话	(010) 85698040 85698062
社 址	北京市朝外大街吉祥里 208 号
邮 编	100020
印 刷	北京中印联印务有限公司
成品尺寸	210mm × 148mm
印 张	10
字 数	221 千字
版 次	2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 80112 - 779 - 2/F · 355
定 价	25.00 元

注: 如有印装质量问题, 请与出版社联系。

新农村组织创新课题组名单

- 路 明** 全国人大常委、全国人大农业与农村委员会副主任、民建中央副主席、中国作物学会理事长，研究员、博士生导师
- 张冬平** 河南农业大学国际教育学院院长，教授、博士生导师
- 谷树忠** 中国科学院地理科学与资源研究所研究员，博士生导师
- 王 名** 清华大学公共管理学院副院长，博士生导师
- 伍建平** 中国农业大学经济管理学院公共管理系副教授，硕士生导师
- 陈 巳** 吉林省农业委员会副主任
- 熊大方** 民建中央调研部部长
- 郭群峰** 民建中央调研部副巡视员

主 编：路 明

副主编：熊大方

编 辑：郭群峰

序 言

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》提出了按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”建设社会主义新农村的要求，并强调在深化农村改革中要“鼓励和引导农民发展专业合作经济组织，提高农业的组织化程度”。为此，民建中央将“推动新农村的组织创新，实现管理民主，保证新农村建设事业健康发展”确定为2006年的一个重点调研课题，并成立了以专家学者为主要成员的课题组。

课题组先后到江西省赣州市的安远县、寻乌县和宁都县、抚州市的资溪县、宜春市的万载县，对农民专业合作社和农民专业经济协会的情况进行了实地考察调研；到河北省保定市的雄县、衡水市的桃城区、沧州市的东光县和天津市的宝坻区、静海县、宁河县，对农民用水者协会情况进行了专项调研；专家学者还各自就课题相关问题分别在黑龙江、吉林、山西、河南、浙江等地进行了调查。

经过深入调查，课题组根据社区自治理论和参与式管理理论，在对获得的大量第一手资料进行分析的基础上，形成了一个研究总报告、6个专题报告和若干个案例报告，就搞好社会主义新农村建设中的组织创新做了比较深入的研究，分析了当前新农村建设中的组织创新重点和存在的主要问题，提出了推动新农村建设组织创新的建议。据我们收集的资料显示，对我国农村问题

从农村组织创新角度分析研究的较少，我们则着重对目前我国农村中的基层政治组织、自治组织、经济组织、社会公益事业组织进行了分析研究，以通过推动新农村的组织创新，加快推进社会主义新农村建设的进程。正如毛泽东在著名的《湖南农民运动考察报告》中所指出的：“农民既已有了广大的组织，便开始行动起来。”因此，充分发挥好农村基层组织的作用，将广大农民群众组织起来，是解决我国农村问题、实现我国农业现代化的有效途径。为此，我们将这些调研成果编辑成书，供大家在研究我国农村问题时参考。

在此，我们对给予课题调研大力支持的农业部和水利部的有关部门表示衷心地感谢！

课题组

2007年4月

目 录

序 言	课题组 (1)
-----------	---------

综合篇

推动新农村的组织创新 实现管理民主	
保证新农村建设事业健康发展	课题组 (1)

专题篇

农村基层党组织的创新	郭群峰 (26)
农村社区的管理民主	路 明 (34)
构建我国农村合作经济体制	路 明 (49)
农村金融合作社的探索与创新	张冬平 (83)
公益性农村合作组织的组织创新和发展路径	
.....	王 名 吴国挺 (105)

案例篇

关于农民用水者协会的调研报告	谷树忠 (225)
农民专业技术协会向合作社转型	伍建平 (251)
农机生产合作社：发展农机化的最佳组织形式	
.....	陈已 (260)
充分发挥农机作业合作社作用	
促进农业增产增收	(267)
发挥农机作业合作社优势	

促进农村各项产业大发展	(271)
以农机合作社为依托走共同致富之路	(276)
依托优势产业 创办农机合作社	(281)
农机化示范区建设带动地方经济发展	(285)
立足创新求发展 努力提高农机化	
示范村建设水平	(289)
实行多方合作 实现农业高产高效	(294)
农民自愿、部门扶持是组建农机合作社的	
有效方式	(297)
办好农机合作社 推动农村经济快速发展	(301)
加快机制和技术创新步伐	
推进农业机械化发展进程	(305)
依托农机合作社 促进农村经济发展	(309)

推动新农村的组织创新 实现管理民主 保证新农村建设事业健康发展

课题组

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》提出了按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”建设社会主义新农村的要求，并强调在深化农村改革中要“鼓励和引导农民发展专业合作经济组织，提高农业的组织化程度”。为此，民建中央将“深化改革，促进农村经济组织发展”作为2006年全会的重点调研专题之一，成立了专题调研组，赴江西、河北和天津就农村经济组织发展的情况进行了实地考察与调研，还对农民用水者协会做了专项调查，听取了地方政府的情况介绍，与当地农民专业合作社、农民专业经济协会的领导和成员及乡村干部进行了座谈，并走访水利部了解了相关情况。民建浙江、河南、甘肃、江西、陕西、山东等省委会也向民建中央提交了有关调研报告。专题调研组综合研究分析后认为，实现农村社会管理民主的关键在于通过推动新农村的组织创新，使农村社会生产关系与生产力发展水平相适应，使农村组织形式与农村社会发展相适应，才能保证社会主义新农村建设健康发展。现报告如下：

新农村建设中的组织创新

一、我国农村社会组织形态的发展过程

我国农村社会组织形态是随着农村社会生产关系与生产力的发展状况而变化的，经历了传统的乡村自治组织形态——农村基层党组织与集体经济组织并存——“政社合一”的人民公社体制——多种农村组织形态并存的发展阶段。

（一）传统的乡村自治组织形态

在中华民族几千年的社会发展史上，农村社会发展史占有重要的地位，它在传统的社会组织形态上得以维系。中国传统的农村社会组织形态主要是由保甲制度、宗族制度及乡绅治理结合在一起的一种乡村自治的组织形态，国家政权并不过多干预乡村事务，“皇权止于县政”，乡村事务主要由族长和乡绅进行管理，他们的作用主要是向下对民众公布和推行国家的政令，向上反映民众对国家政令实施的态度和意见，并做一些调解民事纠纷的事宜，保证乡村的安宁。由于这种自治组织形态与自给自足低水平的农村社会小农经济相适应，因而对农村社会具有一定的控制力，在一定程度上比国家政权更具有稳定性和持久性。但是，随着全国解放和新中国的建立，这种相对稳定的传统乡村自治组织形态便逐渐解体，除个别地方还保留有宗族组织和传承下来的农民自治组织，如江西万载县的鲤陂农民用水者协会成立于清道光年间，距今已有 170 多年的历史，其余基本消亡了。

（二）农村基层党组织与集体经济组织并存

全国解放前夕，中国共产党在解放区的农村中建立了党领导的乡级（行政村）基层政权组织，实行了土地改革，根据农村生产发展的需要组织了生产互助组。在建国初期，曾在村一级设

立了政权组织（村人民代表会议和村人民政府），1954年宪法取消了村级政府的建制，把乡镇作为国家在农村的基层政权单位，乡镇以下工作单位为自然村、选区或行政村，由乡人民代表互选产生的主任协助乡镇政府管理乡村事务。1955年，在全面实行了农业社会主义改造后，农村建立了生产合作社（初级合作社、高级合作社），使农村社会生产关系与生产力发展水平相适应，促进了生产力的发展，赢得了广大农民的热烈拥护。这个时期的农村社会组织形态主要是党的农村基层党组织和集体经济组织并存。

（三）“政社合一”的人民公社体制

20世纪50年代末，由于左的思想指导，中国共产党在中国的社会主义建设高潮中掀起了一场席卷全国的“人民公社化运动”。这场运动后，农村基层形成了稳固的党组织体系（公社党委、村党支部）和行政组织体系（人民公社、生产大队、生产队），成为维系我国农村社会管理的基本组织形态。这种农村社会组织形态的特点：在组织上实行“政社合一”，高度集权，党支部对农村的生产生活实行统一领导，重大事项由支委会讨论、支部书记决定；在经济上实行集体经济，土地和财产归集体所有，财务实行统一管理，生产队具体组织生产活动，集体共同劳作；在分配上实行“按劳分配”，劳动成果按劳动力所挣工分和家庭人口多少计算，年终以实物和少量现金形式分配。这种组织形态的效果：一方面，确立了执政党在农村的绝对领导权威和集体经济的地位，对提高农业的组织化程度、搞好农业基础设施建设、提高农业机械化水平、实行农业规模化生产和保障国家粮食安全起到了积极的作用；但另一方面，也违背了农业发展的客观规律，使农村社会生产关系超越了当时的生产力水平，强制性地提高农业的组织化程度，抑制了农民群众对生产生活的意愿和需

新农村建设中的组织创新

求，挫伤了农民群众从事生产的积极性，损害了农民群众的利益。

中共十一届三中全会后，中国共产党拨乱反正，实现了工作重点的转移，领导全国人民进入了改革开放和社会主义现代化建设的新时期。在农村改革中，遵循农业发展的客观规律，尊重农民群众的意愿，实行了以“农村家庭联产承包责任制”为主的农业发展政策，因而大大解放了农村的生产力，极大地调动了广大农民群众的积极性，对促进农业生产发展起到了决定性作用，但同时农村的党政组织体系也显现出与实行农村家庭联产承包责任制后不相适应的情况。1983年10月，中共中央向全国下发了《关于实行政社分开，建立乡政府的通知》，当年就有12702个人民公社宣布解体，1984年又有39830个人民公社宣布解体。至此，标志着人民公社及其下属生产队不复存在。但农村社会的组织形态仍然维系了农村的党组织体系，行政组织体系则以村民委员会替代了生产队，其主要职能是办理农村中的公共事务和公益事业。

（四）多种农村社会组织形态并存

20世纪90年代初，在总结前苏联和东欧社会主义国家演变的经验教训中，执政党对社会主义的本质有了深刻认识，在邓小平理论的指引下，中共十四大确定了建立社会主义市场经济体制的改革目标，中共十四届三中全会作出了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，掀开了中国社会主义市场经济体制改革的新篇章。随着社会主义市场经济的发展、农村改革的深化和对外开放的不断扩大，我国农村生产力出现了十分活跃的局面，广大农民从个体农业生产中切身体验到了缺乏生产资金形成不了生产规模、缺乏农业科学技术指导无法保证农产品质量、缺乏市场信息生产的农产品难以顺利销售的苦衷，认识到

了必须组织起来走市场化生产经营发展道路的重要性，于是孕育出了新的农村社会组织形态。近 10 多年来，各地农民纷纷自愿组成了种类繁多的农民专业合作经济组织，涉及农、林、牧、渔等农业产品的种植、养殖和加工，并扩大到了农产品的运输、销售、信息服务等方面，据国家农业部统计，目前较规范的农民专业合作经济组织已超过 15 万个，其中农民专业合作社占 35%、农民专业协会占 65%。

农民专业合作经济组织是由农民自愿组织起来，以农业生产者为主体，以专业化生产技术和生产经营服务为纽带，以增加会员收入为目的，在农户自主经营的基础上，实行资金、技术、生产、销售等互助合作的民办经济技术服务组织，包括专业协会、专业合作社。这些新的农村社会组织形态与农村社会生产力的发展水平相适应，显示出了强大的活力，对提高农业的组织化程度起到了积极的促进作用。因此，目前我国农村社会呈现出多种农村组织形态并存的局面。

二、新农村建设的组织创新研究

社会主义新农村建设是一个系统工程，应遵循“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，以社区自治理论和参与式管理理论为指导，对目前我国农村的多种组织形态进行整合规范，推动新农村的组织创新，才能实现农村社会的管理民主，真正使农民成为新农村建设的主体。

（一）新农村建设组织创新的必要性和紧迫性

中共十六大以来，执政党在建设中国特色社会主义的理论与实践上取得了新的发展，因而落实科学发展观，推进社会主义新农村建设，实现我国农村社会的和谐发展，是当前我国广大农民

新农村建设中的组织创新

的迫切愿望。

1. 发展现代农业要求实现农村经济组织的创新

发展现代农业加快了我国农业结构调整和推进农业产业化、专业化、市场化的进程,要求大力提高农业的组织化程度,促进农村经济的发展,增强分散小农户抵御市场风险的能力,提高农民与农业产业化龙头企业的谈判能力,推广运用新的农业科技,实现农业生产的规模经营,提高农产品质量,增加农民收入。因此,广大农民迫切要实现农村经济组织的创新,建立各类生产合作社和合作金融组织。

2. 推进社会主义新农村建设要求实现农村社区组织的创新

从社会结构的角度看,农村是社区组织,具备社区的基本要素:有一定的地域、一定的人群、一定的组织形式、满足成员物质生活与精神生活需求的服务设施。农村社区是以自然村或中心村落范围内的人群组成的社会生活共同体,构成农村社区的人际关系主要是血缘关系与地缘近邻关系;农村社区的农民具有较强的协作精神,在生产生活方面进行互帮互助;农村社区具有集体土地和集体财产,社区成员之间形成了更为紧密的经济关系;农村社区以家庭为基础,家庭既是生活单位又是生产经营单位;由于大量农村劳动力的转移,当前中国农民具有兼业化的特征,留守农村的农民多是50岁以上的老年、妇女和儿童。农村有大量的公益事业需要有人兴建、有人管理。因此,广大农民迫切要实现农村社区组织的创新,为他们提供多种的社会公益性服务,不断改善生产和生活条件,提高生活质量。

(二) 新农村建设组织创新的理论基础

新农村建设的组织创新以社区自治理论和参与式管理理论为基础,社区的性质决定了社区必须实行管理民主,民主选举、民主决策和自我管理、自我教育、自我服务、自我监督是社区管理

的基本特征。为此，农村社区管理应坚持的基本原则是：一是自愿参与。村民加入和退出农村社区组织必须是自愿的，开展社区建设各项活动和兴办公益事业需要村民参加和捐款出力的，都应广泛征求村民的意见，尊重大多数村民的意愿；二是量力而行。组织开展的互助救济、公益事业服务、卫生环境监督、民间纠纷调解、群众文化活动等，应尽量做到少花钱或不花钱；三是服务村民。应以人为本，坚持以不断满足社区居民的合理需求、提高村民素质和生活质量为宗旨，积极为广大村民服务好；四是互帮互助。发扬中华民族扶弱济贫、乐善好施的传统美德，互帮互助，重塑农村的新风尚；五是形成合力。充分利用农村社区的资源，发动社会各方面力量积极参与新农村建设，形成社区建设的合力；六是公道正派。社区组织的领导应办事公道正派，清正廉洁，不以权谋私，不搞宗族派性。

参与式管理理论是美国学者彼得斯提出的。参与式管理是指组织中低级别的成员参与决策的过程。参与式管理的对立面是层级管理。在层级管理中，组织的上层领导通常缺乏足够的信息解决基层遇到的问题，所以要吸纳低级别的成员参与决策的过程，实现管理的扁平化。

（三）新农村建设组织创新的研究

根据新农村建设的需要和我国农民的实践，按照社区自治理论和参与式管理理论进行分类，形成了以下四种新农村社区的主要组织形态：

1. 新农村建设事业的领导者——农村基层党组织

《中国共产党农村基层组织工作条例》明确规定：“乡镇党的委员会和村党支部（含总支、党委）是党在农村的基层组织，是党在农村全部工作和战斗力的基础，是乡镇、村各种组织和各项工作的领导核心。”同时还对农村基层党组织的职责任务做出

新农村建设中的组织创新

了规定。因此，在社会主义新农村建设中，中国共产党的农村基层组织是实施新农村建设的组织领导者。

2. 新农村社区的管理者——村民委员会

《中华人民共和国村民委员会组织法》明确规定：“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。村民委员会办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。”因此，村民委员会是新农村社区事业的管理者。

3. 新农村经济发展的主力军——农民专业合作社、农村社区合作社

农民专业合作社是以营利为目的的农村社会生产经营性组织，具有社会经济属性，它是农业发展到一定阶段，小规模经营的农户为增强市场交易的地位而自主设立、自愿出资、自我服务、民主管理的新型农业产业组织。在世界上，农业合作社经济已有 150 多年的历史，是现代农业的重要组织形态，全国人大常委会已经审议通过了《农民专业合作社法》，从而为农民专业合作社的发展提供了可靠法律保障。因此，农民专业合作社是新农村经济发展的主力军。

4. 新农村公益事业服务组织——各种公益事业协会、理事会

新农村公益事业服务组织是非营利的公益性组织，具有社会属性。它以农民志愿者为主体组成，不以营利为目的，以便民、助民、利民、安民、富民为宗旨，有为农村社会提供公共产品和服务的组织，如市场信息服务协会、农民用水者协会等；有为农村社区提供公益性服务的组织，如农村互助救助协会、农村环境卫生协会、农村民事纠纷调解协会等；有为农村提供文化生活服务的组织，如农民读书协会、农民戏剧协会、农民养老协会等；

有为农民提供权益保障服务的组织，如农村妇女协会、农民工协会及农村慈善组织等。因此，新农村公益事业服务组织是农村社会事业发展的重要补充和完善。

（四）新农村建设组织创新的意义和作用

农村基层党组织、村民委员会、农民专业合作社和新农村公益事业服务组织，构成了社会主义新农村社区民主管理“四轮驱动”式的组织形态架构。因此，推动“四轮驱动”建设社会主义新农村的组织创新，将对我国农村经济社会的发展产生积极而深远的影响，有利于提高农业的组织化程度，有利于提高农村社会的民主化程度，进而推动全社会的民主进程。特别应当强调的是，农民专业合作社和新农村公益事业服务组织是发展农村经济和公益事业的主力军，在新农村建设中具有不可替代的功能和作用，主要表现在：

一是提高了农业产业化、规模化程度。近年来，在推进农业产业化、规模化中，一些地方探索出了“公司+农户”的经济模式，但运行效果不十分理想，还带来一些相互间的利益矛盾，需要在企业与农户之间增加一个合作社组织，即“公司+合作社+农户”的产业化组织模式。浙江省温州的“瑞安农村合作协会”有效地解决了这些问题。该协会是集农村金融、农产品生产流通和农业技术推广为一体的综合性农村合作组织，将各类专业合作社、供销合作社和信用合作社的组织整合起来，形成了统一而又多元、全方位多层次的综合性农村合作体系，使合作覆盖了农业生产资料购买、农产品生产与销售、农村土地流转、资金合作等多方面，统筹城乡发展，服务“三农”，大大促进了农业产业化、规模化程度的提高。如瑞安的上郑村，通过协会的支持成为了全国闻名的花椰菜制种专业村，年产花椰菜种子占全国市场的30%以上，其中延迟型花椰菜种子产量占全国80%以上，年产