

农村社会治理丛书



A series on the governance of rural society

农村经济合作组织发展研究

战建华 张海霞 著

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

农村社会治理丛书
A series on the governance of rural society



农村经济合作组织发展研究

战建华 张海霞 著

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

农村经济合作组织发展研究/战建华, 张海霞著.
—济南: 山东人民出版社, 2014. 12
ISBN 978-7-209-06879-6

I. ①农… II. ①战… ②张… III. ①农业合作组织
—研究—中国 IV. ①F321.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 200811 号

责任编辑: 崔 萌



农村经济合作组织发展研究
战建华 张海霞 著

山东出版传媒股份有限公司
山东人民出版社出版发行
社 址: 济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编: 250001
网 址: <http://www.sd-book.com.cn>
发行部: (0531) 82098027 82098028

新华书店经销

莱芜市华立印务有限公司印装

规 格 16 开(169mm×239mm)

印 张 13.25

字 数 195 千字

版 次 2014 年 12 月第 1 版

印 次 2014 年 12 月第 1 次

ISBN 978-7-209-06879-6

定 价 34.00 元

如有质量问题, 请与印刷厂调换。 电话: (0634) 6216033

《农村社会治理丛书》总序

改革开放以来，中国农业与农村发展取得了巨大成就。

农业经济持续增长。1978—2012年，农业生产总值由0.10万亿元增加到5.24万亿元。2004—2012年，粮食生产实现“九连增”；2012年，全国粮食总产量达到5.90亿吨，农业综合生产能力迈上新台阶。

农民收入快速增长。1978—2012年，农民人均纯收入由133.60元增加到7917元，按可比价格计算，增长了10.77倍。2010—2013年，农民人均纯收入增幅连续四年超过城镇居民人均增幅。

农民福利日益改善。随着国民经济综合实力的日益增强，政府先后实施了新型农村合作医疗、农村免费义务教育、农村社会养老保险、农村居民最低生活保障、农业和农村基础设施供给均等化等制度，极大地促进了农村社会建设事业的大发展和农民生计的持续改善。

农村社会管（治）理持续创新。随着乡镇机构改革的深入推进，村民自治组织功能强化，农民合作社等多种农村新型经济和社会组织发育并日益发挥作用，农村社会管（治）理发生了重大的制度化转型和创新。

这些成就的取得，得益于国家与农民关系的重大调整以及政府制定和实施的多予少取放活、工业反哺农业、城市支持农村的重大强农、惠农、富农政策，得益于国家所构建的农业生产经营、农业支持保护、农村社会保障、城乡协调发展的制度框架。特别是2004—2013年中央连续十年发布的“一号文件”，对于促进农业与农村的快速健康发展起到了至关重要的推动作用。

尽管如此，中国农业和农村发展中仍然存在许多问题，例如：农产品供求结构性矛盾突出，人多地少水缺的矛盾加剧，农业资源要素流失加快，农业竞争力下降，传统农村社区急剧分化，农村社会保障体系尚不健全，政府对农村社会的管理体制以及农村社会内部的治理机制尚不完善，老人、妇女、儿童等最需要得到关注的弱势群体已成为农村的常住居民和农业生产及农村建设的主力军，农村发展后继乏人，等等。此外，一些地方剥夺农民土地等财产权利的情况时有发生，群体性事件在一些地方的农村还很严重。

当前，伴随工业化、城镇化的深入推进，中国农业和农村发展正在进入新的阶段。保障国家粮食安全、食物安全、重要农产品有效供给的任务仍然很艰巨，缩小城乡区域发展差距和居民收入分配差距仍然任重道远；农村社会结构加速转型，城乡发展加快融合，农民利益诉求日益多元。党的十八大报告指出，“解决好农业农村农民问题是全党工作重中之重”，要“让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”。

因此，中国农业和农村的进一步和可持续发展，必须顺应阶段变化，遵循发展规律，加大强农、惠农、富农政策力度，加强和创新农村社会管理和内部治理。为此，党的十八大报告提出，“要围绕构建中国特色社会主义管理体系，加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”，“加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制”，“加强社会管理法律、体制机制、能力、人才队伍和信息化建设”，这对加强农村社会管理体制建设提出了明确的任务和要求。

党的十八届三中全会进一步指出，“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，“要创新社会治理体制，改进社会治理方式，激发社会组织活力，创新有效预防和化解社会矛盾体制”。从社会管理到社会治理，体现了党治国理政理念和思路的重大转变。这为加强和创新农村社会治理方式，提高农村社会

治理科学化水平，加快形成科学有效的农村社会治理体制，提供了战略上的思想指导、政策上的调整纲要、科学研究上的学科视角。

山东师范大学公共管理学院成立时间不长（成立于2011年4月）。他们在深入研究和分析“三农”学科发展进展的基础上，本着服务大局、前沿切入的学科发展思路和定位，成立之初即将农村社会治理问题研究作为重点，积极探索中国农村社会治理理论和现实问题。循着这样的学科定位，全院教职工紧紧围绕党的十八大报告、十八届三中全会公报精神开展研究，并在农村社会治理相关研究领域取得了一些初步研究成果。《农村社会治理丛书》是该院老师们近年研究成果的集中展现。

这套丛书选择的十个研究主题涵盖了农村社会治理的主要方面，从不同视角对中国农村社会治理领域中的制度化转型、社会管理体制创新、村干部领导力等问题进行了深入探讨。

《中国乡村治理的制度化转型研究》重点阐述了中国乡村制度化治理的当代内涵，分析了中国乡村制度化治理的现实可能性，设计了中国乡村制度化治理的可行模式，提出了中国乡村制度化治理的基本路径。

在中国乡村治理呈现制度化转型的态势和现实背景下，《中国乡村治理模式研究》则基于对历史进程中乡村治理模式的梳理归纳、对当前实践中乡村治理模式的系统与比较分析，前瞻了未来中国乡村治理的三种有效模式，即压力与机遇并存的“乡政村治”模式、勃然兴起的社区化管理模式和全面城市化模式，并对未来中国乡村治理模式可能的选择路径进行了分析和探讨。

在中国乡村治理制度化转型的过程中，农村社会保障和乡村文化建设取得了明显进步；包括农民专业合作社在内的农村经济合作组织发展势头强劲，覆盖范围扩大，已经成为农业产业化经营和农村社会发展中的重要组织形态，体现了鲜明的时代特色。《农村社会保障制度建设与发展研究》通过深入剖析中国农村社会保障制度建设和发展过程中的重点、难点问题，探讨了一种可持续的适合城镇化、城乡一体化发展要求的农村社会保障制

度体系和框架。《当代中国乡村文化建设问题研究》重点分析了当代中国乡村精神文明建设、乡村政治文化建设、乡村法律文化建设、乡村教育、乡村习俗等问题，并提出了当代乡村文化的建设路径。《农村经济合作组织发展研究》从国家与社会互动关系的研究视角，深入考察了政府在农村经济合作组织发展中的权力配置与角色变迁，探究了农村经济合作组织拓展行动空间的行为方式和策略选择，提出了促进农村经济合作组织可持续发展的政策路径。

国际货币基金组织（IMF）的统计数据显示，2012年，世界国内生产总值71.28万亿美元，其中，美国国内生产总值15.65万亿美元。中国的国内生产总值8.25万亿美元，占世界国内生产总值的11.57%，跻身于世界经济大国行列，也为“中国梦”的实现奠定了坚实基础。同时，这也表明，当前中国经济发展正处于“黄金时期”，但也是一个“社会转型期”、“利益调整期”和“矛盾凸显期”。这要求在农村治理的制度化转型过程中，要进一步创新农村社会治理体制机制。

由此，《农村社会管理体制创新研究》重点探讨了公共服务型政府建设、农村社会矛盾治理、农村社会组织发展、农村精神文明建设、农村弱势群体保护、农村公共安全体系建设等问题。《县乡财政问题研究》以财政分权理论以及其他国家财政分权经验为依据，重点分析了中国县乡财政问题的原因与解决途径和制度变革。《中国乡镇政府与村委会关系研究》借鉴国内外实践经验，构建了乡镇政府管理与村委会治理关系的分析框架，探讨了乡镇政府与村委会之间协调运行机制的思路和措施。《新生代农民工问题研究》以新生代农民工介于城市和农村的双重身份为切入点，以新公共服务理论和包容性发展理论为研究思路，重点研究了新生代农民工在农村与城市两方面的权益维护问题。《社会转型时期村干部领导力问题研究》以农村社会的领导力需求为逻辑出发点，重点研究了村干部的组织角色与生存状态、村干部的领导力状态及其形成机制、村干部领导力提升的技术空间等问题。

《农村社会治理丛书》的立意明确、材料丰富、论证有力、分析有理、方法科学、结论得当，对于“三农”问题的解决，对于政府部门的相关决策以及其他方面的深入研究必将有所裨益。但是，从发展的眼光看，农村社会治理涉及诸多领域，丛书所涉研究主题，从体系上讲还不很全面、不够系统，需要今后不断完善和补充；丛书的选题和研究内容本身也可能存在诸多方面的不足。

但瑕不掩瑜。我个人认为，这套丛书的出版将能促进农村治理问题研究同行的学术交流，同时也能呼唤更多关于农村社会治理方面的优秀成果的问世。

是为序。

中国社会科学院农村发展研究所副所长
博士生导师



2014年8月

目 录

《农村社会治理丛书》总序 / 1

第一章 绪 论 / 1

第一节 研究意义 / 3

第二节 研究视角 / 6

第三节 研究框架 / 12

第二章 农村经济合作组织的研究基础 / 17

第一节 农村经济合作组织的概念界定 / 19

第二节 农村经济合作组织的分类 / 21

第三章 我国农村经济合作组织的发展历程 / 29

第一节 农村经济合作组织在新中国的初步发展阶段 (1951 年到 1956 年) / 30

第二节 农村合作社运动曲折发展时期 (1957 年到 1978 年) / 38

第三节 改革开放后我国农村经济合作组织的发展现状 (1978 年至今) / 42

第四章 我国农村经济合作组织的运行机制 / 51

第一节 农村经济合作组织的发展模式和基本特点 / 52

第二节 农村经济合作组织发展中的国家形塑与角色变迁 / 65

第三节 农村经济合作组织的发展策略 / 78

第五章 我国农村经济合作组织的基本功能 / 83

第一节 农村经济合作组织的经济功能 / 84

第二节 农村经济合作组织的政治功能 / 91

第三节 农村经济合作组织的社会功能——以合作社参与
农业科技推广为例 / 108

第六章 我国农村经济合作组织的发展困境 / 129

第一节 农村经济合作组织发展中的基本问题 / 130

第二节 农村经济合作组织发展问题的原因分析 / 137

第七章 国外农村经济合作组织的经验考察 / 153

第一节 国外农村经济合作组织发展概述 / 154

第二节 国外农村经济合作组织发展模式考察 / 158

第三节 国外农村经济合作组织发展的主要经验借鉴和启示 / 167

第八章 我国农村经济合作组织持续发展的思考 / 177

第一节 农村经济合作组织与政府关系的基本特征 / 178

第二节 农村经济合作组织持续发展的基本原则和制度建设 / 182

参考文献 / 190

后 记 / 202

第一节 研究意义



第一章

CHAPTER 1

绪 论

◇ 研究意义

◇ 研究视角

◇ 研究框架

农村经济合作组织是改革开放后，农民在家庭联产承包责任制基础上形成的互助性合作组织。这种基于生产和自我利益发展的需要而以独立身份进行的自愿联合，体现了国家与村社退出农村生产领域后农民的互助与合作。在国家与社会分殊的制度背景之下，农村经济合作组织兼具政治化、市场化与社会化等多重功能，为农村社会化服务组织的改革和发展探出了新路，是解决“三农”发展难题、谋求未来长期发展的一个新体制基础。

农村经济合作组织发展历程的梳理可以看到自下而上和自上而下双重力量的互动：一方面，合作组织的发展要顺应农业产业化经营和降低交易成本的农民自我利益发展的需要；另一方面，农村经济合作组织的制度安排常常处在市场机制失灵的边缘，它对政府的扶持具有某种天然的依附性。农民自我组织的合作与政府组织农民的合作互相影响、互相形塑，促成农村经济合作组织的蓬勃发展。

我国农村经济合作组织的发展呈现出非常典型的阶段性、异质性、多源性等特点，这在很大程度上反映出我国农村经济社会文化条件差异大、农村经济社会发展水平分化等状况。但是从中外农村经济合作组织发展的比较中可以看出，我国农村经济合作组织的发展更多是政府主导下的内生需求的诱导型制度变迁，表现出较为明显的行政主导趋向及发展态势^①，通常是政府而不是农民自己提出要成立农民组织^②。农村经济合作组织与组织农民合作、合作组织的异化与异化的合作组织等发展困境，在一定程度上折射出地方治理中农村经济合作组织发展的制度建设瓶颈。

① 郭晓鸣、曾旭晖：《农民合作组织发展与地方政府的角色》，载《中国农村经济》2005年第6期。

② 世界银行：《中国农民专业协会回顾与政策建议》，中国农业出版社2006年版，第27页。

第一节 研究意义

2009年12月18日,联合国大会第64届会议通过决议,宣布2012年为国际合作社年,这是联合国成立近70年来首次确定的有关合作社的国际年。国际合作社年的确定,肯定了合作社在全球范围的可持续发展以及为世界各国人民创造幸福生活方面的重要作用,肯定了合作社在消除贫困、促进就业、应对危机方面的基础性作用,充分体现了以联合国为代表的国际社会和世界各国政府对合作社事业的重视和支持。大会决议呼吁各国要采取措施为合作社创造一个良好的发展环境,提高对合作社创造就业机会和促进社会经济发展的认识。^①联合国将2012年定为国际合作社年,目的在于宣传合作社理念,推广合作社模式,并帮助合作社企业增强发展能力。

2013年中央一号文件《中共中央国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》强调,为“稳步提高农民组织化程度”,要“大力支持发展多种形式的新型农村经济合作组织。农民合作社是带动农户进入市场的基本主体,是发展农村集体经济的新型实体,是创新农村社会管理的有效载体。按照积极发展、逐步规范、强化扶持、提升素质的要求,加大力度、加快步伐发展农民合作社,切实提高引领带动能力和市场竞争能力。鼓励农民兴办专业合作和股份合作等多元化、多类型合作社。实行部门联合评定示范社机制,分级建立示范社名录,把示范社作为政策扶持重点。安排部分财政投资项目直接投向符合条件的合作社,引导国家补助项目形成的资产移交合作社管护,指导合作社建立健全项目资产管护机制。增加农民合作社发展资金,支持合作社改善生产经营条件、增强发展能力。逐步扩大农村土地整理、农业综合开发、农田水利建设、农技推广等涉农项目由合作社承担的规模。对示范社建设鲜活农产品仓储物流设施、兴办农产品加工业给予补助。在信用评定基础上对示范社开展联合授信,有条件的地方予以贷款贴息,规范合作社开展信用合作。完善合作社税收优惠政策,把合作社纳

^① <http://www.chinacoop.gov.cn:81/Item/72427.aspx>.

入国民经济统计并作为单独纳税主体列入税务登记，做好合作社发票领用等工作。创新适合合作社生产经营特点的保险产品和服务。建立合作社带头人人才库和培训基地，广泛开展合作社带头人、经营管理人员和辅导员培训，引导高校毕业生到合作社工作。落实设施农用地政策，合作社生产设施用地和附属设施用地按农用地管理。引导农民合作社以产品和产业为纽带开展合作与联合，积极探索合作社联社登记管理办法。抓紧研究修订农民专业合作社法”。

在这样的背景下研究农村经济合作组织具有重要的意义：

第一，探究改革开放以来我国农村经济合作组织的发展路径和运行机制。改革开放以来，随着家庭联产承包责任制和市场经济的推进，以及农村税费改革、村民自治等改革，国家越来越多地退出农村的传统治理范围。农村经济合作组织是在家庭承包责任制基础上的农民以独立的身份进行的自愿联合，体现了国家与村社退出农村生产领域后农民自我联合形成的合作。

由国家主导的改革模式决定了改革开放以来农村经济合作组织的发展具有双重特征，即一方面国家放开部分社会空间，鼓励农村经济合作组织的发展，另一方面国家维持在部分领域中的垄断权力，使农村经济合作组织的发展受到一定程度的制约。与此同时，在中国社会转型的大背景下，农村经济合作组织功能的发挥涵盖到政治、经济和社会的多元领域：其作为利益团体在经济领域的全功能发挥，促进了国家和社会的结构分化；而其作为功能团体在政治和社会领域的作用发挥，又强调国家与社会的相互连接。由此引发的对农村经济合作组织政策变迁和功能发挥的探讨，既可以看到推动农民合作运动自下而上发展的蓬勃民间力量，也可以看到国家对农民合作运动的肯定、推动与扶持，体现了国家与社会互相影响和互相形塑的新型关系。农民基于自我利益需要进行的联合并不意味着它是对国家力量的否定。相反，它是国家与社会之间进行重新整合的过程，表明国家与社会以新的方式进入对方，建立国家与社会之间新的连接渠道。^① 这对于中国国家与经济、社会关系的重构有重要启发。

^① 李姿姿：《改革开放以来中国农民合作组织政策变迁研究》，载《中国国际共运史学会2008年年会暨中国改革开放三十年与世界社会主义研讨会论文集》，2008年。

第二,拓宽和深化对农村经济合作组织研究的视野和思路。虽然农村经济合作组织出现之初仅是基于经济利益结成的共同体,但随着它的不断巩固、发展,必然成为农村社会政治生态中重要的一环,逐渐萌生出第三部门的一些特质,并对现有的农村社会结构——由村委会、县乡政府以及各类公司构成的社会基本组织结构产生着影响。^①

作为一种现实的民间力量,农村经济合作组织的变革是观察中国国家与社会关系的重要视角:在从全能主义国家向国家与社会分殊的制度转型的背景之下,农村经济合作组织的发展既见证了农民从被组织者到自主组织者角色的转换,又体现了税费改革后国家权力对社会的再进入过程。但既有的研究多从经济学视角探究其发展背景和经济功能,没有将其置入更大的社会环境来讨论,至于从国家与社会关系进行的研究则更不多见。所以,以国家与社会的互动关系为视野,对于这样一种具有普遍意义和复杂特性的新的社会事实的探究,能够为其动态演进及其制度支持提供多元的分析视角与思考路径。

第三,探究农村经济合作组织可持续发展的框架设计和制度建设。我国农村经济合作组织的发展,是政府主导下的内生需求诱导型制度变迁。正因为如此,制度环境对于合作组织的创建和发展是至关重要的。^②但是我国现阶段的农村经济合作组织发展表现出较为明显的行政主导趋向及发展态势^③,通常是政府而不是农民自己提出要成立农民组织^④。农村经济合作组织与组织农民合作、合作组织的异化与异化的合作组织等发展困境,在一定程度上折射出我国当前农村经济合作组织发展的制度建设瓶颈。

农村经济合作组织提高了农民的组织化程度,为农村社会化服务组织的改革和发展探出了新路,是解决“三农”发展难题、谋求未来长期发展的一个

① 侯小伏:《农村专业合作社与乡村治理》,中国—欧盟村务管理项目2005年征文,见 <http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=95598>, 2006年9月15日。

② 农业部农村经济体制与经营管理司、农业部农村合作经济经营管理总站:《农民专业合作社案例评析》,中国农业出版社2009年版,第185页。

③ 郭晓鸣、曾旭晖:《农民合作组织发展与地方政府的角色》,载《中国农村经济》2005年第6期。

④ 世界银行:《中国农民专业协会回顾与政策建议》,中国农业出版社2006年版,第27页。

新体制基础^①。基于此,本研究将主要通过对山东省农村经济合作组织发展的实践解析和理论探讨,初步建立一个中观维度的分析框架,从而对农村合作组织的发展和创新达成更多共识,促进有益于其可持续发展的合理制度建设。

第二节 研究视角

农村经济合作组织是国家与村社退出农村生产领域后农民自我联合形成的合作。当前,学界对农村经济合作组织的研究主要体现在从经济学领域研究合作组织的组织类型、产权安排和制度绩效;从社会学领域分析以集体经济为基础的乡村再组织问题;从公共管理学领域关注合作组织的功能与作用。但在这些研究中,农村经济合作组织都被看做一个相对独立的个体,没有将其置入更大的社会环境来讨论,至于从国家与社会互动关系进行的研究则更不多见。由此,超越国家与社会的零和博弈,以共同利益基础上的合作与互相形塑为基础对农村经济合作组织的形成轨迹、效能作用、发展路径等方面的研究需要进一步深入和强化。

国家与社会关系是学术研究中一个由来已久的话题。在有关国家与社会关系的理论中,对中国既有的研究主要从市民社会(civil society)^②和法团主义(Corporatism)^③两种研究视角上进行分析的,而国家与社会互动理论是在这两种研究取向的基础上发展起来的。

一、市民社会与法团主义的研究视角

市民社会研究在西方有良好的传统,它着眼于社会组织的蓬勃发展,以及随之而来的公共领域的开放和对国家权力的制约。对中国市民社会研究的代表人物是戈登·怀特(Gordon White)。他通过对浙江萧山民间社团的考察,认为一种非官方、非正式的民间经济和组织正在出现,它们与国家体制的界限日

① 韩康:《关于新型农业合作化问题》,《学习时报》2006年7月27日。

② civil society 的中文译法较多。本研究采用“市民社会”的译法。

③ Corporatism 也被译为统和主义、社团主义、组合主义等。

益明显，基层社会出现了向“市民社会”过渡的标志，一种新的权力平衡开始显现。^①当然，持市民社会研究取向的学者一般都承认中国的市民社会不同于西方，最多只能称为“准”市民社会（semi-civil society）、“国家引导的”市民社会（state-led civil society）。但是，这些学者们大多相信这种“初级的”市民社会（nascent civil society）组织是通往民主的必要条件。市民社会组织通过各种权宜的策略，不断发展自身力量，最终能够获得更大的自主性。

在国内，有学者以较为宽泛的视角将市民社会描述为“一种由民间组织充分发展所带来的社会状态”，即“自发自主结社；公民和群体多渠道的表达、沟通、对话、协商和博弈；公共部门的资源支持；社会资本增加；企业富有社会责任；公共部门更加民主高效和拥有更高的问责能力；社会富有和谐性、包容性、多样性和承受力”^②。其他学者的研究也与此相关，他们通过实证研究认为中国正在走向市民社会，市民社会正在形成之中，但也有学者认为中国已经迈进市民社会的门槛里^③。

法团主义是用来解释社会结构与国家社会关系的重要理论分析框架。学界通常认为，法团主义思想是由菲利普·斯密特（Philippe C. Schmitter）在1970年代末概括提出。他认为法团主义作为一个“利益代表系统由一些组织化的功能单位构成，他们被组合进一个有明确责任（义务）的、非竞争性的、有层级秩序的、功能分化的结构安排中。它得到国家认可（如果不是由国家建立的话），并被授权给予本领域内的绝对代表地位。作为交换，它们在需求表达、领袖选择、组织支持等方面，受到国家的相对控制”^④。

法团主义强调国家控制和自上而下的垂直结构，一些学者因此认为，法团主义与强调社会自主性和横向联系的市民社会相比较更适用于对中国的研究。奥

① White, Gordon. Prospects for Civil Society in China: A Case Study of Xiaoshan City. *The Australian Journal of Chinese Affairs*, 1993 (29), pp: 63-87.

② 王名：《中国民间组织30年》，社会科学文献出版社2008年版，第30页。

③ 高丙中、袁瑞军：《迈进公民社会》，载高丙中、袁瑞军：《中国公民社会蓝皮书》，北京大学出版社2008年版，第1页。

④ P. C. Schmitter. Still the Century of Corporatism? In P. C. Schmitter and G. Lehmbruch, eds., *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills: Sage, 1979, p13. 转引自张静：《法团主义》，中国社会科学出版社2005年版，第25-26页。