

综合农协：中国三农改革的突破口

杨 团

(中国社会科学院 社会政策研究中心, 北京 100732)

[摘要] 中国农民合作组织运动进入历史第三波的同时, 适逢城乡结构性大变局、三农政策方向调整的转型时期。面对这样的现实, 实现中国三农现代化的任务更为迫切。如何实现中国三农的现代化, 一直存在两种思路的争论。中国三农改革的现代化, 应该从中国城乡大变局出发, 结合现代社会的转型, 分析中国农村走向现代化的不同路径。以此来看, 走综合农协的道路是中国三农改革的突破口, 正在成长中的中国案例可以对此予以证明。

[关键词] 综合农协; 三农改革; 三农现代化; 农禾之家

[中图分类号] C 916

[文献标识码] A

[文章编号] 1001-9162(2017)03-0005-09

[DOI] 10.16783/j.cnki.nwnus.2017.03.001

中国在 20 世纪八十年代初人民公社解体后, 在实行家庭承包责任制并向市场经济转型的全新背景下, 探索农民合作组织的行动又重新开始了。在集体经济大多瓦解、供销社和信用社难为农民提供服务的情况下, 农民陆续起来发展自己的组织。随着 2007 年《农民专业合作社法》的颁布, 中国农民合作组织发展进入新的阶段。

从历史上看, 这是我国农民合作组织的第三波。第一波在 20 世纪二、三十年代, 国共两党或合作或分别组织农村合作社, 在民间则由知识分子主导了乡村建设运动。第二波在五十年代, 中国大陆土地改革之后实现合作化, 深刻地改变了农民、农村的传统面貌, 在农民生产合作、农村供销合作及信用合作等方面颇有建树。然而, 这一努力在人民公社运动中偏离了方向: 农民失去家庭生产经营自主权, 供销社、信用社也脱离了农民, 留下了深刻的教训。

以往的探索无论成功或失败都给我们留下了宝贵的历史遗产, 其中最重要的经验是: 农民组织化不宜限于专业合作, 而应从生产合作、供销合作、金融合作、社区合作等多个角度, 探索综合解决方案。第三波农民合作组织的发展, 理应继承这一遗

产。

关于综合性农民合作组织, 日本、韩国农协及我国台湾农会有着较为成功的经验, 可供我们借鉴。第二次世界大战后, 这些国家或地区一方面进行土地改革, 形成自耕小农户; 另一方面建立庞大的农民组织, 提供全面的服务, 以化解小农户与现代化的矛盾。在高度工业化、城市化的今天, 依靠合作组织的服务, 小农户不仅没有消亡, 反而实现了较高的土地生产率, 农产品质量优异, 收入水平近乎城市, 走出了一条与西方完全不同的道路。

本文拟从观察中国的现状出发, 结合现代社会的转型, 分析中国农村走向现代化的不同路径, 从而提出综合农协的道路是中国三农改革的突破口。

一、中国城乡大变局

据国家统计局 2015 年统计公报显示, 截至 2015 年底, 中国城市化率达到 56.1%, 农村居民人均可支配收入 11422 元, 比上年增长 8.9%, 扣除价格因素实际增长 7.5%, 全年农村居民人均纯收入为 10772 元。城乡居民人均收入倍差 2.73 倍。

农民的收入主要依赖到城市打工。截至 2015 年底, 中国农民到县和县以上的城市打工者约有

[收稿日期] 2017-02-22

[基金项目] 教育部重大社会科学项目“社会养老服务体系研究”(12JZD035)

[作者简介] 杨团(1949—), 女, 北京人, 中国社会科学院研究员, 社会政策研究中心副主任, 从事综合性农民合作组织、慈善公益、社区公共服务、长期照护等领域的社会政策研究

2.8亿人。他们中很大部分是半边户——只是在城市打工，他们的耕地、孩子和老人都在农村。据统计，农村留守儿童超过6000万人，留守独居老人超过5000万人。^①由于农民离土离农离乡，致使农村老龄化率超过城市。而且，中国最需要长期照料的失能老年人，主要在农村。全国老龄办《全国城乡失能老年人状况专题研究》统计显示，截至2010年底，中国城乡部分失能和完全失能老人合计数量约为3300万，占总体老年人口的19.0%，其中完全失能老人1080万，占总体老年人口6.23%。而城市和乡村完全失能老人占老年人的比例，分别为5.0%和6.9%，农村高于城市。^②据全国第六次人口普查数据显示，2010年全国农村身体健康老人所占比重为40.4%，比城市低9.5个百分点；身体不健康及生活不能自理的老人所占比重为20.3%，比城市高9.7个百分点，农村老人的健康问题尤为突出。^③

除城乡社会结构改变导致的新社会问题外，乡村生态资源环境也出现前所未有的快速恶化状况。水土流失日趋严重，因水土流失而毁掉的耕地达270万 km^2 ，年均损失约6万 km^2 ；土地荒漠化加速发展，以每年2460 km^2 的速度发展，因此而造成的草场退化达8418.8万 km^2 ，耕地退化283.8万 km^2 ，扬尘天气迅速增加，造成了巨大的经济损失和严重的生态后果。淡水资源严重短缺，同时水利效率低，水资源浪费严重。目前，我国农业灌溉水的利用系数仅为0.3—0.4，水的粮食生产效率为0.8 kg/m^3 ，不及发达国的一半。^④

环境污染不断加深，因环境损失造成的经济损失估计每年达千亿元左右，并且呈逐年增长趋势。中国国土资源部统计表明，目前全国耕种土地面积的10%以上已受重金属污染，华南部分城市约有一半的耕地遭受镉、砷、汞等有毒重金属和石油类有机物污染；长三角有的城市连片的农田受多种重金属污染，致使10%的土壤基本丧失生产力，成为“毒土”。目前，农药制剂年使用量达130万吨，是世界平均水平的2.5倍。据测算，每年大量使用的农药仅有0.1%左右可以作用于目标病虫，99.9%的农药则进入生态系统，造成大量土壤重金属、激素的有机污染。^⑤环境污染还出现了有毒化工和重金属污染由工业向农业转移、由城区向农村转移、由地表向地下转移、由上游向下游转移、由水土污染向食品链转移的趋势。^⑥逐步积累的污染正在演变成污染事故的频繁爆发，环境污染的加

剧，已成为制约农村经济健康发展的重要因素之一。

不仅资源环境条件约束着中国农业生产的发展，农业产业结构性矛盾也日益突出。粮食、经济作物、饲养业的合理比例，种植业与养殖业的结合与循环，一、二、三产业如何融合，提升农产品加工水平和转化增值率，以及适应居民消费快速升级的优质化、多样化的农产品品种品质结构的发展等等问题都不能不提上议事日程。可以说，中国农业已经进入转型升级的关键时期，进一步调整优化农业结构已成为提高农业发展质量和效益的现实选择。^⑦

中国的改革自乡村改革，实行联产承包责任制开始。在中国城乡大变局的时代，中国政府采取了一系列三农政策，其中最重要的，是在2006年废除了农业税，以财政转移支付的方式，支持农民和推行新农村建设。同时，在2007年颁发实施了农民专业合作社法，截至2016年6月，全国在工商局注册的农民专业合作社达到166.9万家，占农户总数的42.7%。但是，这些合作社大部分是几户或十几户的小微合作社，较大的合作社也就是几百户，好一点的合作社大都是翻牌公司，大户领办，决策与分配没有遵循合作原则，而是向极少数人倾斜。加上劳动力外流，土地撂荒，相当一部分农村村落出现衰败境况。政府为夯实乡村基层，采取了对村级基层组织负责人、村两委（村委会和党支部）班子的主要负责人发月补贴和年度考核的制度，使其逐渐转化为政府在村庄的代理人。三农政策通过他们去执行，所有的涉农项目包括土地流转、托管、社会福利和公共设施等，都要经过他们的手，而监管是很松弛的，这让相当一部分基层组织有了从“代理型”向“谋利型”蜕变的条件。这样，农村基层的治理危机已经显现。

纵观自1978年中国推进改革开放以来的农业、农村和农民的事业，可以说，中国目前正处于城乡大变局的重要转型期，以往的三农政策即农业要增产、农民要增收和农村要发展，正在向着农业要生态和安全，农民要合作和权益，农村要环保和可持续的新三农的政策方向发展。同时，在乡村的制度与管理层面，传统的村治、乡治、县治正在向着新三治的方向变化。最突出的治理领域一是土地治理，二是基层政权治理，三是乡村社会和社区的治理。^⑧新三农和新三治问题的凸显，正是中国城乡结构性变化的反映，它将中国的三农改革与国家可

持续发展更加紧密地结合起来。

二、第二次现代化与三农的现代化

世界现代化进程始于 18 世纪产业革命，至 20 世纪 70 年代，主要资本主义国家基本上完成了农业经济向工业经济、农业社会向工业社会的转变，实现了工业化、城市化、福利化、民主化、世俗化等，学界将这一历史阶段称为第一次现代化。第一次现代化是农业经济向工业经济、农业社会向工业社会、农业文明向工业文明转变的历史进程。第一次现代化所创造的生产力固然超过过去一切世代所创造的全部生产力，但它所付出的代价也超过了过去一切世代的总和，全球性的贫富分化和资源环境生态危机已经危及到地球和人类的持续存在和发展。这些问题引起学界、政界、民间团体、社会组织的广泛关注和深刻反思，并开始思考集约发展、经济增长的生态限度。环境保护、可持续发展等生态理念相继产生，生态现代化理论与实践应运而生，生态化成为第二次现代化的重大特征。^⑨

第二次现代化是全球从工业文明向生态文明转变的新一轮现代化，它以信息化、知识化为支撑，是发展中国家广泛参与的全球性现代化。1972 年，《增长的极限》这一国际性报告发表，指出工业革命以来的粗放型经济增长模式给人类和地球带来了毁灭性的灾难，人类社会陷入了前所未有的困境，走出困境的唯一途径就是“改变这种增长趋势和建立稳定的生态和经济的条件”。生态环境恶化是一种人类社会生存危机或现代文明危机，是自由市场经济制度在环境问题上的失败，现代经济生产生活方式和社会组织形式应该对此承担责任，必须对之进行根本性变革，以实现一种“没有破坏的发展”，否则现代类型的经济增长和发展模式将不可避免地导致生态崩溃。1992 年，联合国在里约热内卢召开人类环境与发展大会，寻求人类代内之间、代际之间需求平衡和可持续发展，将地球的自然生态环境作为人类经济社会发展的物质基础和生态前提。

显然，第二次现代化是人类在反思基础上自觉走向生态文明的现代化，是促进人类与自然之间和谐的现代化，人类的生产和消费要被限定在自然生态系统的可承载的范围之内。那么，这样的现代化势必和农业、农村、农民紧密相连。三农其实就是生产物、自然环境和人共同构成的相互依存、相互制约的生态和经济社会系统，在人类走向生态文明的第二次现代化的进程中，它是最能体现生态对人

类限制条件的系统，从而也成为最基础的系统。

中国是全球各国中人口最多、三农的场域最为广大的国家，中国的三农如何迈入现代化，不仅对于中国，更对于全球的发展中国家具有重要意义。

关于中国三农现代化的实现路径，学术界一直存在着两种不同思路的争论。

第一种思路是走资本扩张和规模化经营的道路，以农业机械化、标准化、企业化的方式直接融入现代化。这种农业现代化的结果，就是小农大农化，乡村只保留少数农业企业的劳动力和专业化的职业农民，其他都转为城镇居民。为了实现这样的现代化，农村必须城镇化，土地流转，农民上楼。显然，这样的三农现代化是资本带领农业、农业带领农民和农村的道路，国家资本如果不足以投入，就必须动员私人工商资本的大量投入，其过程，不啻于将工业革命的方式直接纳入农业。

第二种思路，是以农民的组织化实现农业服务、乡村服务的规模化，以服务的规模化（生产、流通、互助金融、社区服务等领域互联互通的服务规模化）实现服务的效率和效能化，仍然保留相当一部分小农户的生存空间，通过工作兼业化、职业多样化实现收入多元化和就地市民化。这条路径不需要将土地全部流转或者托管，也不需要对于种什么作物以及如何发展涉农的一、二、三产业做硬性规定（粮食产区除外），而是根据各地生态环境和地理格局、劳力状况，以生态维持、资源保护、农民共富、城乡平等、互补共荣为基本目标，自选动作，多中心、多样化实现大农业在当地的结构优质化发展。这也必然带动农村朝向城乡统筹发展的道路，在公共服务、社区教育、社会福利与保障等事业上，乡村与邻近的城镇应当实现基本无差别。这就是三农就地现代化之路。

目前，这两种思路都在中国实践着，而第一种思路是政策和实践的主流。显然，这其实就是少数早发达资本主义国家多年前曾经实施过的第一次现代化的路径。可是，照猫画虎地以资本为导向、以农业现代化带动农村和农民现代化的路径在中国实施的后果，不仅发生了和这些早发国家类似的生态资源危机，还发生了在这些国家未能见到的中国独有的乡村基层治理危机。而以农民综合性合作的社会经济组织为导向，以农民现代化带动农业和农村现代化的路径，由于城乡利益、生产者和消费者利益的紧密连接，与生态文明的理路天然融合，从而欣然接受第二次现代化的思维和探索。

不过，新观点、新思想、新实践总是在与旧观念、旧思想、旧实践的博弈中成长的，第二种思路和实践尽管已经探索多年，在中国目前还是处于边缘的状态。

三、三农改革的突破口

中国三农改革的突破口到底在哪里？

走农业资本扩张和规模化经营的道路，是试图从投资上取得突破，这条路中国已经走了多年。最近五年，国家每年投入农村的资金都超万亿元。

走农业种籽、肥料还有互联网电商的道路，可以归入技术突破的道路，这条路在早期和目前都有尝试，但在实践中常常难以独木支撑。

走巩固乡村现有基层组织，加强对乡镇和村两级管理的道路，是试图加强基层治理之路，这条路在最近几年已经用上，但存量改革十分困难，效果不大。

在中国农村，目前还有两亿户小农户，并且高度分散，合作基础薄弱的小农经济基础条件下，需要寻找真正能给农民带来共富效益和城乡平等利益的突破口。从中国已有的经验和境外尤其东亚日、韩、台三地的经验出发，建设乡镇社区化的基层合作组织，即综合性农民协会或者农村综合发展合作协会，是寻求组织突破的新的道路。它以人为本，“低成本”重构农村组织和制度，带动农村和农业的就地现代化，同时实现城乡统筹。这条路径已经有了不少成功的实践。下面以三个案例做些证明。

案例一 山西运城永济蒲韩社区的综合农协

山西永济市蒲韩乡村社区是覆盖蒲州、韩阳两镇 27 个行政村、3 千多户、1 万多人口的综合性农民合作组织。2004 年，在永济市委市政府支持下在市民政局正式登记注册为“蒲韩农民协会”。2007 年，按照政府兴办农民专业合作社的要求，将会员组合成 18 家合作社和一个有机种植联合社，农民协会也变更为蒲州镇果品协会。不过，他们一直没有打乱 2004 年登记时的农民协会的核算体制和组织方式，且在原有组织的基础上，以有机联合社为依托创建资金互助部、城乡互助中心、农民技术学校、红娘手工艺中心、青年有机农场、高龄老年人照顾中心、蒙学堂等各类经济、社会组织，形成了多功能综合农协的组织网络，并按照所在乡镇的地名，取名为“蒲韩乡村社区”。

经过多年探索，蒲韩乡村社区在带头人郑冰的带领下，走出了一条完全依靠农民自组织的可持续

发展之路。全网络 3865 户农户会员，占所在区域农户总数的 62%。2015 年销售收入超过 5000 万元，净盈利超过 300 万元。由当地居民组成的专职受薪团队 113 人，其中大中专学生占 60% 多，平均年龄不足 30 岁，形成了一支本土化、年轻化、专业化的职业团队。自 2012 年始，这里成为非营利社会组织——北京农禾之家咨询服务中心贯彻“禾力计划”的农民培训基地，已为全国培养几百名禾力乡村社区工作者和几十名禾力乡土培训师。

在这个组织的综合服务下，自 2012 年起，3000 多农户连续 5 年、每年在农业上的增收幅度都超过 10%。这主要归功于这个农协组织在流通上形成了三条通路，为农户提供了较为完整的农产品销售渠道：一是通过城乡互动中心和消费合作社，在永济市（县）和运城市（地级市）发展了 8000 多户城市居民，为他们提供的各类农产品就占到农产品销售总量的 20% 多；二是与永济和运城的超市签订了合同，大批农产品进入城市的大中型超市；三是将农户视为消费者，为他们进行农产品内部市场交换，在玉米的外部市场价格低迷的时候，通过内部市场，将种植户的玉米卖给农协内部的养殖户，从而实现了保价流通。

这个组织凭借合作团队的努力和十多年来坚持服务农户会员的基础，形成了组织内部的信用机制。他们通过 18 个辅导员包户的方式，建立了所有会员农户的家庭档案，从而为开展小额贷款的合作金融服务奠定了很好的基础。目前，每年的贷款余额达到两千多万且没有坏账，合作金融不仅满足了小农户的贷款需求，还给协会带来了一定的经济收益。

自 2013 以来，该组织设立的 75 岁以上健康老人的不倒翁学堂、为 2 岁以上学龄前儿童设立的蒙学堂、为小学和初中儿童设立的夏令营等项目都已经推广到十多个村。此外，专为失能和半失能老人的服务、垃圾分类处理和制作有机堆肥的活动等等，都既配备了本地农民出身的专职工作人员，又有几百名以妇女为主导的庞大的志愿者队伍。如今的蒲韩乡村社区，尊老、敬老和为老服务的社区志愿文化，推动了邻里之间、村庄之间、村民和外来者之间重建信任，自然形成了和谐乡村的社会文化氛围。

蒲韩乡村社区的成功证明了综合性农民合作组织可以发展出单个村庄所不具备的规模化的服务效能。农民合作组织不仅可以实现经济合作，还可以

实现社会合作，而经济与社会合作的联结，正符合农村居民生产和生活一体化的客观规律。

案例二 河南南马庄合作社

河南省兰考县南马庄生态农产品专业合作社成立于2004年，原名为兰考县南马庄农民发展合作社。合作社下辖大米加工厂、资金互助部、植保部、销售部、老年人协会和文艺队。合作社成立近12年来，一直在村庄层面探索生产合作、供销合作、信用合作的“三位一体”的动作模式，这其实就是中国式的发展综合农协的路子，习近平曾经在2006年视察温州瑞安时予以肯定。

南马庄合作社是村支书张砚斌从带动村民种植无公害大米开始的，十几年来，他们在生态农业的可持续发展和销售模式上坚持探索，将传统技术和现代技术结合起来，进行多样化和循环农业的生产。先后建造了150座沼气池，用发酵床养猪法饲养“快乐猪”，猪粪和沼渣用来做水稻、小杂粮、莲藕等农作物的肥料，农作物下脚料做猪的饲料，形成农产品生态生产循环链。目前已发展成员579户，运用统一供种、统一供肥、统一施药、统一加工、统一品牌、统一销售的“六统一方”式托管土地4050亩，涉及到水稻、莲藕、黑花生、黑绿豆、黑芝麻等19个种植品种，产品先后获得了“全国休闲农业包装创意银奖”、“大别山区农产品博览会金奖”、“中国具有影响力合作社产品品牌”等奖，合作社的资金互助部获得了“2014年中国银行业协会（花旗集团）微型创业奖”，合作社加工厂2015年获得了农业部颁发的“全国农民合作社加工业示范社”等奖项。

南马庄还在全国较早探索“社区支持农业”这类城乡互助型生态农业。2006年，合作社和北京“市民文明消费合作社”合作，开展“购米包地”活动。销量增加后，合作社开始组建自己的大米加工厂，2006年底建成了日加工能力为80吨的大米加工厂。2007年的大米年销量达到了1750吨。2007年合作社进行了土地入股试验，将各户零碎的地块以入股的形式集中起来，进行适度规模化种植。2009年发展“快乐猪”养殖，不使用工业饲料、添加剂，通过“购猪认养”将快乐猪送到开封、郑州、北京等地市民手中。2010年开始试验有机耕作水稻，使南马庄原生态大米逐渐向有机耕作大米生产转变，从而为市民提供更加健康和放心的食品。从2009年开始，每年举办生态文化旅游节，累计吸引游客2000余人到南马庄认知农业、体验

农业。2012年合作社开始尝试“粮食信托”式资金互助。成员交到合作社的大米、杂粮等农作物，拆款以后有息存入合作社，合作社的其他成员若需要用款可随时有偿借用。粮食信托的运作让合作社看到了更大的希望，给留守在家的妇女创业提供了资金支持，为合作社的经济发展提供了支撑。2013年在“粮食信托互助社”的基础上正式成立了“南马庄合作社资金互助部”，互助部的宗旨是：集千家之毫厘，解一家之为难，帮留守妇女创业，助返乡青年发展；坚持共同富裕路线，共享发展成功之果。现在已经发展成员509户，资金总额1350.6万元。从粮食信托到今天这近4年里为留守妇女提供借款570多笔次，为返乡青年提供创业借款累计330多万元，无一笔坏账，为合作社成员的发展提供了资金支持，强有力地推进了合作社大米、杂粮、快乐猪的生产。

随着南马庄合作组织建设的成效引发诸多媒体的关注，南马庄系列农产品成为当地的知名品牌，不少地方的农民纷纷来学习合作社的发展经验。国家主席习近平，河南省委、开封市委和兰考县的各级党政主要领导以及社会知名人士都曾来过南马庄视察和指导工作。

案例三 河北内丘金店新农协试验

2015年3月，党中央国务院颁发的关于深化供销社综合改革的11号文件要求，将基层供销社改制为直接面向农民、以农民为主体、以合作制为原则，以选任和聘任相结合为组织方式，以民主选举、民主管理、民主监督为治理规范，将生产合作、供销合作、消费合作、信用合作以及社区综合服务整合为一体的综合性农民合作组织，成为支撑当地乡镇社区经济、社会、文化、生态可持续发展和治理的骨干力量。要求推进供销社综合改革试点，使供销社成为生产合作、供销合作、消费合作、信用合作以及社区综合服务一体化的综合性农民合作组织，成为党和政府抓得住、用得上的为农服务骨干力量。其中，特别提出基层供销社要改革成为“姓农、为农、务农”、以农民为主体、密切与农民的利益联系的组织。

河北省内丘县金店镇新农村综合发展合作协会（简称新农协）试点就是在这种背景下推进的。2015年9月，中国社会科学院社会政策研究中心和北京农禾之家咨询服务中心综合农协研究组与河北省供销社就“河北省基层供销社综合改革试点”签署了咨询服务合同，负责在充分调研基础上提出

试点方案、帮助和支持试点单位解决各类难题，并作出评估和总结。

内丘县县委、县政府于当年 11 月下发推进基层供销社综改方案，成立了试点领导小组和试点镇——金店镇新农协筹备组，由县供销社副主任吴庆丰担任组长。12 月在金店镇选择了 6 个村开始试点，每个村选拔了一名妇女骨干做组织员，在为农户提供团购团销消费品和社区服务的基础上动员农户入会。到 2016 年 4 月，6 个试点村八成农民入了会，召开了新农协第一次会员代表大会暨成立大会，选出 5 名理事和 3 名监事，组建理事会和监事会，两名农民被推上理事长和监事长的领导岗位。新任理事会聘任吴庆丰为新农协总干事。在吴庆丰的带领下，由原乡镇供销社职工、受聘大学生，以及试点村的妇女组织员组成的总干事团队全力推动试点工作，试点从 6 个村扩大到 21 个村，再扩展到全镇 33 个村。其间，他们组织了为农户购买种子和化肥、小飞机喷洒农药、小麦收购、留守儿童兴趣营以及“美农金店空间”建设等多项经济社会文化活动，新农协巡讲会在 33 个村宣讲了 40 余场。这样的活动红红火火，让农民找到了久违的群体中的快乐，感受合作的好处，接受了新农协的综合合作方向，积极踊跃地加入新农协。到 2016 年 9 月下旬，全镇入会农户达到 5507 户，入会率达 57%。金店镇新农协也在县委县政府的支持下，于内丘县民政局正式登记注册为社团。

金店镇新农协是在党和政府领导下，由供销社领办的中国第一个综合性农民合作组织。它是乡镇地域的特殊性农民社团，特殊性在于“一身二任”，兼备农民自治团体和国家农业、农村政策的委托，以农民合作推动三农改革和乡村治理创新。这个新型社会组织，以合作制为原则，以选任和聘任相结合为组织方式，以民主选举、民主管理、民主监督为治理规范，是一个真正“姓农”的组织。同时，具有跨一、二、三产业的“为农”、“务农”的经济功能和社会服务、文化服务的功能，是“服务农民生产生活的生力军和综合平台”，是“党和政府密切联系农民群众的桥梁纽带”。

它的创新之处，一在利益共享，即参会农户和新农协的组织共享了服务规模化的利益；二在机制，即以合作机制为主导，以调整政府与社会的关系，重建信任为目标，以社会组织动员的社会工作方法做好各类活动和传播引导，以权能分立、选聘分开，农民所有、专业管理为基本组织方式。

尽管试点时间只有一年，却已经显示出综合农协模式的雏形——以乡镇为地域的、社会价值与经济价值共举的、承载全体农户和各类涉农组织的综合功能的新型农民合作主体。

金店镇新农协的经验证明，农民群体中蕴含着极大的合作热忱。他们不是不能合作，而是多年来没有机会尝试合作。合作要从利益攸关、简单易行的事情开始，在实践中不断学习才能提高合作的能力。

三十多年来，中国经济改革的主线是政府与市场的关系，供销社改革走社企分开“双线运行”的道路，还是围绕政府与市场关系打转。而新农协是乡镇基层组织再造，不再沿着调整政府与市场关系的老路，而是着力培育合作机制。合作机制属于社会机制。很明显，新农协之所以初见成效是因为社会机制在起着主导作用。从建立社会合作机制入手，体察农民需要，尊重农民意志，想农民之所想，急农民之所急，彻底改变强迫命令行政作风，让农民自愿选择加入新农协，这本身就是乡村自治治理的一种实践。

综上所述，这三个农民合作组织在综合方向上的尝试反映了农民的需求，获得了一定的成效。不过，就全国范围而言，自觉走向综合的组织还很少，而且它们中的大部分也开始不久，距离成功还远。讨论这些并非成熟的尝试（尤其是内丘试点），是为了探索这些实践中是否存在组织或制度创新的要素？这些要素如能具备，是否有利于以组织方式推进三农改革？以下的四个要素就是围绕综合农协寻找中国三农改革突破口所做的几点思考。

第一，农村社区本身就是一种自组织要素

农村社区有最丰富的资源，生态资源、文化资源还有社会互信的社会网络资源和可以不断生成的经济资源、天然传承下来的伦理道德、文化礼仪和节日习俗的秩序自动地互相联结，形成各种资源之间自组合关系。就此而言，社区本身就是一种宝贵的特殊的组织要素，它将各种主体、各种资源组合起来，安排在适当的位置。这样的自然社区在城市是没有的，它的确是农村和农民的天然优势。农民合作组织只要将这种天然优势激发出来，增进社区内部农民的认同感与信任感、分享与保护共有资源信念，就完全可能以社区的社会、文化合作助力经济合作，用天然优势补偿天然劣势。

第二，经济社会统筹与民主要素的生长最适宜以社区为土壤

综合性农民组织都是社区型组织，发展成员以社区而非产业为界，组织发展常用覆盖社区一定比例的农户为标准。发展新成员也就在扩展新社区。从原理上讲，社区所有的农户都可纳入组织范围，甚至社区非农户愿意加入者也可以参加，这可能对于城市周边的城乡结合部的社区尤有意义。成员覆盖全社区的这类综合性农民组织类似于社会企业，即以经济为手段实现为社区成员提供公益服务的目标。正是社区性让组织的成员有了边界，有边界的成员就对社区有“家”的感觉。而社区也像大家长一样，不仅重视成员的经济利益，也重视其社会的和文化的利益，并且为所有的成员提供低门槛、低成本、包容性强的公共服务。这自然对那些兼业小农户、老弱病残户帮助最大，也让以经济实力支持社会公益的综合性组织经常面临涉及大多数社区成员实际利益的决策。而组织的公益目标和成员团体的形式决定了必须以民主的方式决策。要秉承合作社的基本精神，选举理监事、决策重大事项都一人一票，而不是按照投入股金的多少认定成员投票的含金量，所以是“以人为本”而非“以资为本”，是组织所处的社区环境影响了组织的性质和治理结构，决定了组织必须履行民主原则，在成员间倡导自主、自治和互帮互助的民主精神。当这类组织的规模超过村庄，扩展到连片地域时，其民主的要素就会在超越村庄的乡里空间自然生长。

第三，规模性要素对综合性农民组织有重要意义

目前，大多数专业合作社的经营范围都限于本村，规模小到5、6户一个合作社，一个村就有多个合作社的比比皆是。而联合社以产业为纽带，纵向联合，与村庄以及乡镇社区基本不发生关系。这样的合作社就连发展自身单一的经济产业都有很大问题，合作金融、联合购销等经济事业的综合毋庸提起，经济、社会服务的社区统合就更加提不上日程了。而我们发现，目前，做得好的综合性农民组织，规模化是非常重要的元素，他们或在连片村或在相邻镇以社区化的方式组织农民入社或者入会，而且以经济服务和社会服务两个轮子一起带动，综合合作社（或综合性农民协会）与社员（会员）都从中得到实实在在的可计量的利益。生态技术、联合购销、农机耕作、土地合作和资金互助等合作事业的确因规模化运营而得到普及，地域的农业现代化进程因规模化、组织化的服务有着实明显的推进；同时，社区公共服务也呈现规模化扩展之势，

乡里空间因经济社会的规模化合作生成了合作氛围和新的合作议题，人际关系得以改善，乡村文化得以传承。总之，实践经验证明，规模化的综合性农民组织可以推动农业和小农户走上就地实现现代化的路子，而无需走小农户上楼进城、土地连片承包给企业家，标准化生产经销这种当下主流话语下的现代化之路。

第四，“官民共治”——中国语境下的乡村治理要素

在中国乡村，村委会是法定的“群众自治组织”，提供公共服务是其法定职责。可是近十年来，随着农业税取消、撤乡并镇，社会保障下村，管理量成倍增大，村委会已经日益脱离自治性质而成为疲于应付上级任务的“准行政性机构”。大多数村委会除了使用上级政府部门的专项经费完成上级布置的任务外，没有经济资源来满足社区农户自认为最为需要的公共服务项目。有了综合性的社区农民合作组织以后，村委会留下的社区公共服务空间正可以由这种综合性质的农民合作组织填补。

客观地说，较之村委会，综合性农民合作组织之所以能做好社区公共服务，一是合作组织的头是民不是官，只对农民负责而不需要照应上下两头，二是有大多力使多大力，百姓理解，没有压力，所以在农村社区服务上做得有声有色。不过，从职能上讲，的确与村委会有重叠，有时也会产生矛盾。问题的关键在于合理划分村委会与农民组织在社区公共服务领域中的分工，实现二者各有所侧重，建立良性互补机制。

其实，综合性农民合作组织进入农村社区公共服务领域正反映了我国乡村治理结构在静悄悄地发生改变。综合性农民合作组织和城市社会组织一样，是可以从事公共服务的新的民间主体。在我国，各种民间组织的社会服务与影响力正在日益扩大，而这也正是当今的世界潮流。只是，在中国语境下，社会服务与社会治理是走社会组织独立承担责任的公民社会之路，还是走社会组织与政府或准政府组织共担责任、共赴时艰、共享收获的“官民共治共享”之路，是带有方向性的探索。有些综合性农民合作组织解决这个问题的方式和当年国企改革厂长、书记一肩挑类似，以村支书兼任合作社理事长，或者夫妻分工，一个做村长一个做理事长。但是，如果综合性组织的规模超越了村庄，这种方式就受限了。究其日韩台综合农协之所以采取特别立法、大农委体制，可能也与有意识推动“官

民共治”有关。况且，乡村的“官民共治”较之城市，更具必要性与可行性。

当前，中国的三农改革挑战与机遇并存。尤其党中央、国务院已经将农业现代化目标与国情更好结合兼容的新型经营主体和农民合作组织形式的任务提上了日程。从本土经验和境外经验看，我国农民合作组织完全有条件在专业合作社的基础上再向前走，应该尝试有利于我国经济结构与社会结构转型的、更为系统的综合性农民合作组织的组织创新与制度创新。

只是，综合性农民合作组织试验牵涉面广，涉农服务事业涉及几十个部委，而农业具有弱质产业特点，十分需要政府给予扶持。也就是说，政府对于多层次综合农协组织可能出现的利润不足应提前给予补贴。这种补贴可以采取财政直接支持方式，财政购买农协骨干工作岗位或部分项目的方式，也可以给予某种事业在农村地区乃至全国的特许经营权，应该在多层次综合农协合作体系与国家的关系上有一种特别制度安排。为确保乡镇、县级综合农协和区域综合农协的试点，需要在试点地区专门制定财政扶持政策 and 各个涉农部门之间的协调政策，必要时可启动试点地区的地方立法。

四、北京农禾之家：走向综合农协的推手

2005年11月，全国七家农民合作组织在中国社会科学院社会政策研究中心的支持下，在北京发起成立了名为农禾之家的草根农民组织联盟。截至2016年9月，组织联盟已发展210家会员单位，覆盖全国24个省份地区。

“农禾之家”联盟成员组织的起点与发展路径各不相同，出身于迥然不同的“专业背景”。例如，缘起于农业技术推广和农村社区文化的山西永济蒲韩乡村社区；农村金融合作的仪陇县乡村发展协会；农业专业协会的四川南江县秦巴山新农村建设发展联合会；农业公司的内蒙赤峰克旗新农村综合发展协会，以及肇始于综合农协制度试点、以官民共治共享为特点的湖北建始河水坪地区新农村综合发展协会等等。这些组织虽然起点不同，业务侧重也有差异，但在各自曲折的发展过程中，都朝向合作金融、合作供销、社区教育、农业技术推广等综合性的业务功能发展。目前，带有一定综合性业务功能的合作组织已占会员总量的四成以上，建立资金互助业务的占到六成。

2011年，农禾之家联盟的支持性组织——由

中国社会科学院社会政策研究中心的学者们发起设立的北京农禾之家咨询服务中心注册，并组建了专职工作团队，开展了培养农民组织职业领导人才的“农禾CEO”项目，以及专门培养合作社的本土专职人才的“禾力计划”——乡村社区工作者（乡工）和乡土培训师（乡师）的培训。同时，也关注对于返乡青年和涉农非营利组织的人才培育。截至2016年11月，已经培育出禾力乡工344名，其中品牌乡工79名，乡师28名。

此外，北京农禾之家咨询服务中心还推出了以建立生产者合作社与消费者群体之间的信任和互惠互助为目标的农禾众信计划。该计划要求生产者合作社，需按照农禾众信标准和规范要求，培训、督导、监察农户，从技术、管理、生产投入入手降低成本和控制风险；需做好自身的管理文档、完善生产记录，接受农禾众信随时探访；根据服务农户在生产、销售各方面的需求，发挥规模效益；需配合农禾众信的营销平台工作，包括人员安排、物流、包装储存等。对于消费者，该计划要帮助他们了解各个合作社的农产品信息，包含农产品品类、品质、销售状况，以及合作社对农户的管理。而农禾众信项目组，要制定并搜集众信农产品经验性识别模板，以及组织专家和义工以参与式方式，实地考察、走访、评价，通过产品溯源查询众信审核报告等等。众信计划其实就是帮助合作社落实从生态种植和农产品生产到营销全过程质量管理的计划，是科学化种田的计划。在此基础上，农禾众信正在开发农产品的销售渠道。

为了推动科学种田和推广农业实用技术，促进农民合作社走向一、二、三产融合发展的方向，夯实农民合作社综合性发展的技术基础，农禾之家还组织了农业技术专业委员会，设立了种植、养殖、农产品加工、标准认证、品牌与市场推广、休闲农业等多方面的专家组。

2012年，北京农禾之家咨询服务中心还组建了由近30位社会科学的专家、学者组成的综合农协研究组，开展各类研究项目和综合农协试点工作，组织境内外综合农协考察以及综合性和专题性研讨会，以要报等形式向各级政府机构提供政策建议，每年还出版一卷“综合农协：中国三农改革突破口”研究报告和论文集。

正是多种方式和多样化的工作，让北京农禾之家咨询服务中心这个非营利组织，成为中国式的综合农协的主要推手。

[注 释]

- ① 据 2014 年统计公报，中国人户分离的人口（是指居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年以上的人口）为 2.98 亿人，其中流动人口为 2.53 亿人。2010 年第六次全国人口普查主要数据公报显示，人户分离的人口总量 2014 年比 2000 年增加 1.94 亿人，年平均增长率高达 20%。而在我国，农民造成的人户分离占比高达 80% 以上。这既是城镇化加速的反映，也是青壮年农民进城，让老人留守的根源。
- ② 《2010 年全国老龄办和中国老龄科学研究中心开展了全国失能老年人状况专题研究》，<http://www.cncaprc.gov.cn/info/13085.html>，2011 年 3 月 2 日。
- ③ 第六次全国人口普查数据，国家统计局，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/rkpc/6rp/indexch.htm>。
- ④ 方敬忠：《关于我国农村生态环境退化的问题与治理对策的思考》，中国乡村发现网 2011 年 6 月 9 日。
- ⑤ 2011 年统计，25 万吨以上的化学农药原药每年被加工成 100 万吨以上的制剂加以施用，其中 10%—20% 附在植物体上，80%—90% 散落在土壤和 waters 里，漂浮在大气中。
- ⑥ 孙彬等：《我国 10% 耕地遭重金属污染 东北黑土地或消失》，《经济参考报》，2012 年 6 月 11 日。
- ⑦ 农业部：《关于进一步调整优化农业结构的指导意见》。
- ⑧ 参阅温铁军等：《居安思危——国家安全与乡村治理》，东方出版社 2016 年。
- ⑨ 杜明娥：《试论生态文明与现代化的耦合关系》，《马克思主义与现实》，2012 年第 1 期。

The Breakthrough of Innovation of Three Rural Issues: Integrated Cooperation of the Farmers

YANG Tuan

(Center for Public Policy Research, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100732, PEC)

[Abstract] When Chinese farmer cooperative organization movement enters the Third Wave of Chinese history, it coincides with both the structural changes in urban and rural areas and the transitional period of policy directions concerning the three rural issues—Farmers, Rural, and Agriculture. There have been two debates about realizing modernization of Chinese three rural issues. This paper analyzes the different pathways that could lead to the rural Chinese moderation. It starts with a discussion of Chinese current situation. It also incorporates the perspective of the transformation of modern society. It ends with the proposition that “reforms of the three rural issues should take advantage of the integrated cooperation of the farmers”.

[Key words] integrated cooperation of farmers; innovation of the three rural issues; modernization of the three rural issues; consultation center of farmers' association

(责任编辑 岳天明/校对 正圭)