

# 公法社团：中国三农改革的“顶层设计”路径

——基于韩国农协的考察<sup>①</sup>

□ 杨团<sup>1</sup> 孙炳耀<sup>2</sup>

**内容摘要** 通过对韩国农协的考察，结合其发展状况和特点，探索我国农民组织化及三农改革的新思路，发现韩国农协与日本农协和中国台湾地区农会有所不同，在金融、流通方面更能体现农协这个特殊组织“法定机构”、“公法社团”的性质。因此，大陆应借鉴其经验，突破多年来农民组织化局限于私法领域的状况，尽快启动公法社团性质的综合农协战略研究，并纳入国家层面的综合改革配套试点。

**关键词** 农民组织 韩国农协 东亚农协 公法社团 三农改革

**作者** 1 杨团，中国社会科学院社会政策研究中心副主任、研究员，中国社会学会社会政策研究专业委员会理事长，北京农禾之家咨询中心理事长；2 孙炳耀，中国社会科学院社会学研究所副研究员、北京农禾之家咨询中心理事。（北京：100872）

我国农村经济体制改革以来，在农民组织化问题上，出现过不同的形式，但从未突破私法领域的思路。农民组织最初是朝社团方向发展，以专业技术协会形式为主，当时认为这是农村继家庭联产承包制后的第二次革命。然而，由于社团的性质与经营功能相矛盾，小农户走向大市场，协会的道路行不通，不得不依附于公司。但“公司加农户”并非农民的组织化，而是私人企业掌持小农户的经营。2006年农村专业合作社法颁布，突破了社团的限制，使农民组织成为具有自主权的经营实体，不过，专业合作社的草根性和分散性仍妨碍其功能的发挥。近年一些地方开始出现新的趋势，建立起社团性质的联合会，形成“农民草根经营组织加联合性社团”的双层结构组织形态。只是，无论是社团、公司还是合作社，都是私法领域的组织。

为了寻找解决中国“三农”问题的有效途径，近年来，越来越多的学者、专家开始关注同属小农经济的邻近经济体——日本、韩国、我国台湾地区的农民组织。综合农协是日本、韩国及台湾地区的农村，历经数代至今仍发挥着重要作用的特定的农民团体。它是以专业农户和兼业农户为基本成员，以互助合作为基础，以乡镇为覆盖地域，为农户会员提供购销、信用、加工、商业、农技推广、文化教育与福利事业等多类型的综合服务的基层农民组织。大家知道20世纪七八十年代韩国有个“新村运动”，却往往不知这个运动的基础工作就是韩国农协的基

层组织即综合农协做的。

最近笔者对韩国农协进行了系统考察，结合前几年对日本、中国台湾地区农协的考察，得出：日韩以及中国台湾地区综合农协不是一般社团法领域里的私法人，而是一个公法人社团。

## 韩国农协的发展

韩国是一个人多地少的小农户国家，合作运动的历史很悠久。早在公元前30年，就有许多由农户组成的以相扶相助为目的的“契”、“乡约”等互助组织。日据时代的1907年，韩国建立了农民入股的金融协会，这是一种帮助小农的农村信贷联盟，<sup>[1]</sup>后来重构为金融股份公司，它是1957年再次重组的农业银行的前身。

1955年，美国驻韩经济使团先后邀请了E·C·Johnson和J.L.Cooper两位专家赴韩，他们提出的建议奠定了日后韩国农协的基础。其中最重要的意见：一是建立农业协同组合的全国层级框架：农协中央会、市郡农协联合会和基层综合农协。二是农协要经营信用、购销、共济等事业，办成综合性农协。三是国家的农业银行要给综合农协的信用组合贷放资金，助其成长。<sup>[2]</sup>

韩国当局以这两位专家的建议为基础，决定先立法，自上而下地组建综合性的全国农业协同组合。1957年，韩

国独立后的第一部《农业协同组合法》(以下简称为《农协法》)颁布。韩国第一个全国性的农协组织即全国农协中央会于1958年依法成立。1961年,朴正熙政府颁布了新的《农协法》。韩国建立农协的目的是:“通过提高农业生产力 and 通过农业人的独立的合作组织,提高农业人的经济社会地位,确保国家经济的均衡发展。”而且,在《农协法》“之外的其他组织不得使用地域组合、专业组合,以及国家农协中央会之类的名称”(1961年《农协法》)。至2010年年底,韩国农协有1171个基层组合,代表了2447765个农民组合员,几乎覆盖了全体农民。<sup>②</sup>

目前,韩国农协的组织结构分上下两层,上层为农协中央会,下层为设在乡镇的基层农协,并整体采用“一元化的综合农协体制经营”<sup>[3]</sup>。农协的业务为金融事业、经济事业和社会事业三个大类。

第一大类,韩国农协的金融事业是农协的中坚,是盈利能力最强的部门,支撑着农协的组织运行,并为社会事业和流通事业提供资金。农协中央会如此,基层农协亦如此。金融事业又分为两个部分:

一是农协银行,以城市为中心,向下延伸在各地包括乡镇建立分支机构。目前,农协银行在韩国排名第四,2010年末存款规模达123万亿韩元。与其他大银行不同,农协金融没有外资持股,因此自称“纯民族资本银行”。同时,农协也是唯一将营业网点布置到农村地区和偏远地区的金融机构。农协的金融网点覆盖面最广,因此成为政府收缴地方税的重要平台。全国95%以上的政府委托农协银行收缴地方税。<sup>[4]</sup>农协银行的金融服务与商业银行并无两样,提供一站式、多样化金融服务。

二是农协合作机制的“合作金融”,以基层农协信用部为重心。2010年末合作金融存款余额195万亿韩元,贷款余额134万亿韩元,存贷比为68.7%<sup>[5]</sup>,基层农协信用部剩余的资金,由中央会合作金融部运营。2010年末,中央会合作金融资产有65万亿韩元。信用部是基层农协各项服务的枢纽,为农民提供生产资料购买、产品销售、在合作社内的分配等服务,还为不务农的普通居民提供服务。由于农协信用部的存款大多来自会员,资金与组织相统一,合作金融的业务更强化了农民对组织的认同。

第二大类,韩国农协的流通事业所提供的服务面涵盖广泛,从农业生产资料供应、农产品交易场所,到农产品加工、储藏、运输和农产品与食品品牌等。农协中央会经济事业部全面负责流通事业的规划和管理,下设13家独立经营的农产品经营公司,指导和支持基层农协开展流通服务。

经过50年发展,农协从早年简单的农资供应扩大到无所不包的流通服务,服务内容不断深化和精细化,尤其在农产品流通系统建设与管理方面已经占据世界领先地位。

农协中央会在一级批发上成为政府与商业公司的主要合作伙伴。全国31个农产品一级批发市场,主要由政府

投资兴办,农协进驻开展服务。早在1985年,农协中央会就在韩国最大的批发市场——政府兴建的可乐洞设立了青果(蔬菜与水果)销售分公司,在卖家(基层农协或农民)和买家(批发商)同场交易中,通过电子拍卖方式为交易双方合理定价,提供价格拍卖公平定价、货款收讫和发出等中介服务。尽管农协设立的公司租赁场地的面积不及其他5家私人公司,但在交易服务中,由于农协秉承非营利的理念,为供需双方提供最好的服务,20多年来成为政府指定的唯一一家不变的交易中介公司。即便韩国的机关单位、学校、大型超市不通过农协直接到生产地购买蔬菜水果,也以这里的定价为基准。

农协还高度重视维护农民利益,促进供需双方互利双赢。以农协设在可乐洞的销售分公司为例,按照法律规定,交易中介公司收取卖家(基层农协或农民)的费用不能超过拍卖价格的7%,其他5家私人公司按7%收取,而农协为了向农民让利,只收4%。仅这一笔,农协就放弃了超过500万美金的年利润。农协的公司对农民服务周到,基层农协的产品在这里拍卖,在网站上当即可看到拍卖价格和销售收入,销售款也在当天就汇给基层农协。2011年,可乐洞的农协公司总收入为1500万美金,除去返还给农民的利润和奖励给买家(批发商)的部分,再扣除市场使用费,最后只剩下130万美金利润。显然,农协的公司提供交易服务不是为了自己盈利。

另一个良才农产品综合流通中心是农协直营的大卖场,面积达6000平米,主要售卖新鲜蔬菜、水果和肉类,24小时连续营业,全年无休。这里日营业收入高达10亿韩元,一年能收入4000亿韩元,而卖场的利润率始终维持在2%左右。良才因高质量、低价格和优质管理,连续多年多次获得首尔消费者评选的大型廉价商店最高品牌大奖。之所以能长期保持高品质,一要归功于供货的基层农协,他们提供了青果和肉类总量的64%;二要归功于农协中央会在流通手段和经营方式等方面的不断创新。类似良才这样的由农协中央会自建自管的大超市,全韩国大约有20个。强大的农协中央会打造了生产者与消费者直接挂钩的流通新系统,将复杂的流通渠道由五六个阶段压缩到两个,从而大大减少了中间费用,因流通渠道和物流体系的精简及改善而节省下的费用,则全数交还给生产者与消费者。

第三大类,韩国农协的社会事业分为两个层次:一是政府通过农协给予组合员福利,二是农协的各项经营事业要给组合员返利。

前一层次包括营农指导资金、农机购买的低息贷款、免50%的汽油价、农产品流通、加工设施的支持等;后一层次通过超市、共同运销带给农民方便的渠道和优惠的价格。此外,基层农协设立了会员子女奖学金及农民教育培训专项经费,有的基层农协还根据本地的需要,开发社区性的福利服务。

20世纪70年代,农协在政府主导下,开展新村运动,自2003年起,又倡导“身土不二”、“城乡共生”,开展“爱农村”运动。农协中央会设立了“一社一村”社会贡献企业认证,颁发城乡交流爱农村大奖,建立爱农村领导者进修院,培训公务员和银行职员、乡村领导者、多文化家庭成员等,设置了爱食品爱农村指导员、农渔村体验指导员和乡村导游等多种职业。

## 韩国农协的特征

(一) 韩国农协是依据《农协法》这一特别法设立的法定机构

法定机构是指根据特定法律设立,依法实现自治化管理的独立公法实体。它在政府权力之外行使社会公共权力,最大特点是将公共性、自治性和效率性比较理想地结合起来,建立起决策、执行、监督相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。

依据《农协法》,韩国农协是受国家委托,在政府权力之外行使保障和维护农民权益和收入的公共权力。它可以超越金融、保险等专业法的规定(但运营的监督权需依据金融法管理)。且自1961年起,农协中央会的农业税和附加金就依法免税。作为公法机构,韩国农协是政府所有涉农政策的履行者。农业财政资金、农产品价格安定基金、优惠利率的政策贷款、化肥等农业生产资料的专营权,统统通过农协组织下达,甚至以国家担保方式协助农协向国外借贷,解决资金不足的问题。

韩国农协的干部虽然不是公务员,但属于公法机构的职员,若犯罪要等同于公务员依据特定经济处罚法判罪。韩国不仅设立了《农协法》,还制定了100多部涉农法律,内容涉及三农事业发展和乡村建设管理的各个方面,形成了较完善的法律体系,对于保护农村、保持农村组织的稳定性和农业政策的连续性起到了奠基和固本的作用。

(二) 作为公法社团,韩国农协是韩国最大的农民合作组织

早期的韩国农协只从事农产品销售及肥料、农药的购买事业,不能做金融,无足够的资本举办各种经济事业。1961年,朴正熙政府颁布新《农协法》,将农业银行这个以日据时代的金融组合为基础设立并重组的国家银行,并入了农协中央会,成为韩国农协的信贷部门。至此,形成了延续至今的韩国农协。这也是在正式出版物中,韩国农协将成立年份设为1961年的原因。

韩国农协系统的工作网络遍布全国,大小机构共有5663个。其中,中央会在市、郡(县)设立了160个办事处,办事处下设的一级和次级网点分别为691个和298个;基层会员组合1171个,下设网点共3237个。<sup>[6]</sup>这么庞大的事业自然需要很多专职工作人员。根据《农协

法》,农协理事会设受薪的常务理事,专职负责日常工作,常务理事再聘用工作人员形成业务团队。基层农协的雇员总数约7万人,其中70%~80%从事金融业务。农协中央会的雇员2万多人,约1.5万人从事金融,5000人从事经济事业,行政办公人员约500人。

由于城市化进程加快,韩国农民人数锐减,农协组合员也随之减少。但是,利用农协信用事业申请加入的准组合员即市民逐年扩大,到2010年末,已经高达1448万人,是农民组合员的六倍。可见,只要农协的事业与社区居民利益相连,就可以长盛不衰。

(三) 韩国农协是自负盈亏的社会企业集团,拥有巨额公共资产,以经济盈余自办社会事业

韩国农协中央会依法以设立公司的方式运行金融和经济事业,共设立了21家子公司。其中,4家金融子公司;4家农产品流通中心;4家农业加工公司;3家专营饲料畜产品和人参加工的制造厂;还有贸易公司、物流公司、信息公司、开发公司、农协资产管理公司和农协经济研究所。<sup>[7]</sup>至2010年底,韩国农协的总资产为286.97万亿韩元,税后利润为7047.27亿韩元。<sup>[8]</sup>农协以自己的经营利润从事社会事业,支援各种福利文化生活,推进农畜产业新技术和新品种的研发、实践,进行城乡交流、农民福利、文化艺术和公益活动等。

(四) 韩国农协借力金融资本推动农民组织发展

1961年,韩国将农业银行并入农协,其资产认定为全体农协组合员的共同财产,并在法律上加以明确。《农协法》还授权农协中央会开展各种金融业务,依法成为特殊的金融机构。农协银行的利润缴给农协中央会,基层农协信用部的利润缴给所在基层农协。50年来,韩国农协的发展,很大程度上依赖的是金融资本的盈利能力。而且,韩国农协的金融资本由于有一个全国第四大银行做支撑,其资本实力和盈利能力远大于日本和台湾地区的农协。

为适应未来金融市场越来越激烈的竞争态势,2012年3月2日,农协银行从农协中央会正式分离,成为农协中央会控股、保留农协标识的独立银行。新的银行在股权结构上,总资本达15万亿韩元,其中政府出资5万亿,农协中央会出资10万亿。中央会每年的股权收益约5000亿,还有1000亿品牌使用费来自银行赚取的毛利再上浮2%。中央会每年可以使用从银行得到的约6000亿韩元(折人民币35亿)资金,用于支付成本和投资经济事业。

(五) 韩国农协全力打造现代流通产业

为了摆脱农协金融资本一家独大的局面,规避今后可能产生的风险,更是为了产业创新和发展,韩国农协中央会瞄准了21世纪新兴的物流产业集群这个大目标,以坚固“销售农协”的地位。

其计划主要是:第一,构建覆盖全国的农产品基础物流设施,这种新型的物流中心不仅具有物流储藏功能,还

有超市和加工功能，能经过小包装和前期处理过程，向便利店、餐饮业、新鲜便利食品市场以及外部流通企业供给农产品，拓宽农产品销售渠道。第二，在近年设置的批发事业团<sup>③</sup>年均增长率40%以上的基础上，进一步加大农产品批发事业的投资。

#### （六）农协中央会支持基层综合农协

农协中央会对基层农协给予了很大的支持。尤其是为了解决基层农协农产品销售难的问题，韩国基本实现了流通产业的一体化运营，将研发成功的实时连销总部系统，标准化地复制到大型超市和包括基层农协设立的全国两千多个农协专卖店，帮助基层农协降低运营成本，及时获得信息，将他们的农产品销售到城市。

#### （七）韩国政府鼎力支持农协发展

##### 1. 政府对农协金融事业提供各种支持

1960至1980年代，韩国政府财政能力不强，重点是支持农协利用金融市场的资金。例如，当时外资的利率较低，政府为农协提供信用担保，从国外引进资金。面对国内商业金融利率较高的情况，政府为农协提供贴息。由于农协的网点深入到基层，承担农村金融政策性业务，是其他金融机构所不能替代的，借助服务平台开展政策金融，其效果要比借助基层行政机构更好。因此，政府与农协结成伙伴关系，共同运作政策性资金。政府负责规划和监督，运营、管理则交给农协。政策性金融还可借助农协的资金。对符合政策资金支持的对象，农协用自己的资金，按政策资金的利率提供贷款，利差部分由政府贴补。政府的信用保证基金为贷款提供担保，保证农协贷出的资金不存在风险。目前政府在农村的政策性金融，有60%是采取这种办法，即利用农协的资金实现的。

##### 2. 政府采取多种形式支持农协做好流通事业

农协中央会兴建的大型流通设施，一半以上的资金由国库支持。地方政府举办的流通设施，往往全部出资，委托农协经营。如良才大型超市和批发市场结合在一起，国家投资70%，农协30%。政府还采取多种税费政策支持农协的销售。如大米销售的物流费，泡菜销售的快递和设施改善费，政府均有支持。此外，政府还减收农民的财产税、农特税、地契税、教育税；农协办的超市，若完全符合农协宗旨，百分百免税；农协的制造企业全免税。

##### 3. 政府支持农协开展新村运动

韩国的新村运动是由政府、农协、农业指导所三驾马车共同推进的。政府负责预算支持和成果评价，农业振兴厅设在基层的农业指导所负责技术开发，农协组织农民共同生产销售、开发基础设施。整个运动是政府通过基层综合农协实施的，当年的青年部、妇女部的骨干都是农协选拔和培训的组合员。正因为有政府的政策导向和资金支持，又有农协强大的农村基层组织做具体工作，并与职能部门共同合作，新村运动才取得了显著成效。

（八）韩国农协不断进行组织改革与创新以提升竞争力，适应时代发展

根据1961年《农协法》建立的韩国农协，最初的组织结构为三层：中央会—市、郡（县）组合—里洞（镇、村）。下层组织由中央会自上而下逐步创建，任命负责人。基层农协的组长都由中央会直接任命，实际上是执政党派出的党员干部。对于经营不善的基层农协，中央会直接派经营开拓员担任常任理事、专务理事或者骨干职员，工资由中央会出具，以加强基层农协的经营管理能力。

早期的韩国农协有2万多个基层组合，每个组合的成员平均105户，作用主要是受政府委托供应化肥。当时里洞组合的业务是肥料专营，没有合作金融业务，组长在发放肥料中出现坏账问题，中央会也无法控制。

自1969年始，中央会开始改革，一方面，将里洞（行政村）组合向邑面（乡镇）层级上合并，等于将村组合扩大为乡镇组合，从而增加多项政府委托业务，提高农协的手续费。另一方面，支持基层农协开发新业务，建立信用部，引进合作金融业务和生活用品连锁供应体系，基层农协由此有了可持续的经营和盈利基础，事业发展逐渐稳定。这时的韩国基层农协被正式称为综合农协。

1981年韩国农协进行组织结构改造，撤消市、郡（县）组合的法人资格，改组为中央会下派的办事机构。原来的三级管理改为二级，效率提高，成本降低。

1989年，根据新修订的《农协法》，韩国农协要员从任命制改成直选制。农户直接选举基层组合的农民组合长和理事会成员，再由农民组合长选举代表，组成中央会的农民组合长代表会议，直选中央会的会长。至此，各届农协中央会的会长均出身自基层选举上来的农民。农协真正成为农民的协同合作组织。<sup>[9]</sup>

2002年，农协、畜协、人参协中央会合并为韩国农协中央会。

2012年3月2日，韩国农协在成立50周年之际做出战略调整：将农协银行从中央会完全分离出去，设为独立的商业银行，中央会保留合作金融部分。至此，中央更加重视农协的经济事业和社会事业，力图更好地为农民服务。

## 韩国农协对我国的启示

1961年之后设立的韩国农协，借鉴并创造性地发挥了日本、中国台湾地区设置统一、独立的农协体系的经验。与日本、中国台湾地区农协经验相近的是，韩国的基层农协也是综合农协，将合作金融、共同运销和教育、福利等事业整合为一体；而在上层大规模地做合作金融之外的商业金融和全国统一的农产品流通体系方面，则与日本、中国台湾地区经验有明显区别。由于韩国农协中央会的实力、地位远大于日本、中国台湾地区农协的中央层，才有农协的高层强势地

向基层输送资金、设施乃至制度、组织和人才的可能。

韩国农协之所以形成与日本、中国台湾地区不同的高层强势，源自 20 世纪 60 年代至 90 年代将近 40 年的国家主导。60 年代的韩国，民贫国穷，农协的战略作用在于开发农村基础设施、解决粮食生产问题。90 年代后加入 WTO，农协要与国外农产品竞争，生产高质量、高附加值的农产品以保障国家安全和人民生活质量。这两项都是国家战略需要，所以韩国以国家立法，通过政府直接支持农协的资金和规模化经营的各种需要。

我国提出三农是重中之重的战略思想、颁发实施专业合作社法已近 10 年。但迄今为止，虽然国家投入三农的资金已达万亿元人民币，仍未能走出困境，新问题反而层出不穷，尤其是基层的乡村治理困难多多，干群矛盾突出。在党的十八大将要召开之际，我们需要认真反省以往的思路和政策，重新进行三农事业的战略性设计。

第一，将农协设为公法社团是一种战略性思考。

在中国，三农事业事关国家粮食安全、生态安全、土地安全，是所有重要的国家资源的来源和基础，可称之为国家安全战略的底盘。而这个战略底盘的建设与维护绝非三年五载、十年八载，而是国家千秋万代生存下去和与时俱进的必须。而农民作为三农事业的生产者和守护者，相当于是国家战略棋局中具有动能和势能的活棋子。若没有一个完整、系统、科学、统一的事关三农的国家战略思路和方案，没有一个能够将国家的战略意图与农民的个体需求以及广大消费者需求联系起来的统一的组织系统，怎能有效地实现国家的安全战略？

韩国以及日本、中国台湾地区均以立法设立一元化的综合农协体系，即公法社团作为承载三农战略的组织化平台，而且都成功地经历了从农业社会转型到工业社会、再转型到信息社会的两次大转型，这样的经验不能不引起我们的重视。

我国在提出三农是重中之重后，之所以三农事业仍久推不动甚至越推越出现歧路，原因有三：一是中央政府无法协调各个涉农部门的利益，无力贯彻国家的意图，三农战略被割裂，分门别类下发的政策各行其是，甚至互相抵触。二是地方政府仅从经济增长和社会维稳两个极端的角度对待农民和农民组织，没有战略思维和政策措施养成农民的自主性和合作意识。三是三农资金由各级政府、政府部门直至村支两委统一派发执行，绝对权力必然导致腐败，且资金量越大腐败越趋严重。

现在看来，我国的三农事业要走出困境，不重新进行顶层设计是没有希望的。而韩国经验启示我们，以特别法设立统一的综合农协公法社团，或许是顶层设计的可选方向。

第二，设立公法社团的农协可整合三大部门优势，处理好政府、市场和农民三者关系。

从韩国经验看，农协这个公法社团兼具三重性质，既是直接代表农民利益的自主性社团；又是受国家委托、协

助政府实施三农公共服务的经济、社会机构；还是驰骋于国内外市场兼具金融、流通、加工的巨型企业，是横跨政府、市场、社会三大部门的跨界机构。

这种跨界机构能整合三大部门的优势，依托国家授权、政策支持和农民信任建立强大的公共资产，在资源禀赋、资源配置、组织制度、人事调配、运营机制诸方面集政府、企业、非营利组织之所长，具备一般企业和社团都无法比拟的市场竞争力。加之这样的公法社团是一个统一的独立体，既能贯彻国家意图又有自己的独立意志，有利于处理好政府、市场和农民三者间的关系。

从经济学角度看，设立农协这个公法社团，属发展经济学中的结构主义观点，即强调市场失灵，经济结构外生决定，政府在改变经济结构、促进经济发展中具有重要作用。当然实施这套主张的前提是必须有一个强有力的政府，而这在发展中国家普遍不存在，因此失败者居多；而韩国以及日台的成功显然与强势政府直接相关。上世纪 70 年代以后，发展经济学又转向以华盛顿共识为主流，强调政府失灵，片面侧重市场的作用，忽视了对结构及其变迁问题的研究。我国受这种思潮的影响甚巨。

当下的中国，需要超越各种主义，不盲目追随任何一种国际共识，重在发挥政府和市场的协同作用。政策与制度安排必须兼顾现实和长远，必须考虑受到我国当下经济体结构及其市场力量所内生决定的发展水平的特征<sup>[10]</sup>，特别是经济发展水平总是一条从低收入农业经济到高收入工业化经济的连续频谱，要推动其中的结构性变化较快地发生，设立公法社团的农协是切实可以考虑的选择。

韩国经验证明，以立法推动一元化的综合农协组织的体制建设，有助于通过农协系统将政府投资的所有农村基础设施和农产品流通设施，转为由农协管理和运营的公共资产，这比起我国目前不知有多少万亿投给农村的公共投资，要么化公为私成了私人资产，要么成为产权不明、无人管理的无主公共资产而日渐贬值，不知要高明多少倍。

第三，设立公法社团的农协须以遏制腐败、大力推动基层的民主养成为条件。

韩国经验证明，强势政府立法推进综合农协，建制度、建组织，给资源、给政策、给投资、给人力，均要以政府和农协系统的清正廉洁为前提。同时，通过农协加强对农民的教育和培训，让农民认识到组织综合农协的必要性，产生自主、自立、自治的动力，也非常重要。这种教育和培训不能讲空话，而要将教育贯彻到农民组合员相互担保贷款、共同运销、社区教育等各种活动中去。

民主的意识和氛围就是在农民之间互相认识、互相鼓励、互相教育、互相监督的过程中养成的，但农民自主、自治意识和基层民主的养成需要一个相当长的时间。韩国对于农协从开始的直接统治方式到后来的放开治理，经历了约 40 年时间。如果我国要做公法社团的农协，采取怎

样的方式还需深入研究。即便开始阶段以政府主导，政府将各类涉农资源、农协组织框架和基本制度进行链接，也无需经过 40 年才放开治理。

需要强调的是，尽管政府主导可能是一个比较快速的路径，不过如果各级政府做不到保持清正廉洁，还要进入农协做支持，那么对农民而言不啻于雪上加霜。设立公法社团的农协，关键不在基层，而在上层，在于党中央和国务院能否真正下决心整肃腐败、励精图治。

第四，设立公法社团的农协宜纳入国家综合改革配套试点。

韩国农协经济研究所的研究员告诉我们，做综合农协的首要条件是农民具有同质性，实现了土地改革，没有地主和农民的阶级制度。其次是小农户众多，难以形成单一农产品的大面积农场化经营。就这两点而言，中国和日韩相近，而与欧美国家相距甚远，中国做综合农协具备基础条件。只是韩国农协由政府主导了近 40 年，中国可以尝试以更民主的协同组合形式解决规模化和农业资金的问题。当我们谈及目前中国农村农民大户与小户之间的收入和财产差距日益扩大，政府依靠专业合作社却一筹莫展时，韩国同行说这正是综合农协成立的理由和机会。现在中国的情况更适合于做综合农协，如果大家都有足够的资金和收入、比较公平，也就没有多大必要组织农协了。正是由于弱者、没有实力的中小农户无力与大户抗争，才需要综合农协来组织中小农户共同行动。

韩国同行还告知，在上个世纪五六十年代，准备设立韩国农协时曾有三点重要争论：一是靠农民自愿由下而上地组织，还是由政府主导自上而下地组织？二是利用原有农民组合，还是成立新的组织？三是设立专业的农业协会组织体系，还是多业的综合农协组织体系？争论的结果是，全部采取了后者的策略。当时，农林部和财政部在农业合作组织的信用业务问题上也存在分歧。最后是将农业银行并入农协中央会，从中央到基层设立综合农协信用体系且兼做农村县乡政府的金库业务。

韩国的这些经验启发我们，我国如果真的要按照公法社团模式设置综合农协体系，一定会有一场大争论，尤其是如果以立法的方式将原始资产本属于农民的农村信用社和供销社系统连资产带人统统归入新设置的中国农协，一定会刮起狂风巨浪。显然这就需要长期、艰苦的工作，甚至需要一场思想政治革命。尽管很快实现这样的改革与创新是不现实的，不过再拖下去，迟迟不启动改革规划、改革试点，或者速度过慢，也会导致现存问题继续恶化甚至失去改革时机。目前，民众的忍耐度已经接近极限，不仅贫富差距日渐扩大，而且群体事件不断爆发。

在改革的试点推进工作中通常有两种做法：一是摸着石头过河，通过搞试点探索积累经验，再以点带面进行推广；二是先做顶层设计，实施中牵动全身、形成改革系统

工程。日本、韩国、中国台湾地区设立农协都属后种做法，而我国 1978 年自小岗村开始发动的农村改革属前一种。

采用第一种方法试点存在两个问题：一是谁来支付改革所需要的代价和成本，当支付者不是政府而是社会的某些机构甚至个人的时候，一旦现有条件不许可而无法支付，改革就只能放慢进程甚至不得不放弃。二是当试点取得一定经验，能否及时获得政府的支持并在扩展中改进。由于局部试点往往牵涉重大制度的调整的观念、利益和冲突，在关键时候若得不到必须的政策支持，试点就阻力重重，无法突破甚至难以持续。中国社科院社会政策研究中心和北京农禾之家咨询中心在湖北建始县接力进行的“河水坪地区新农村综合发展与乡村治理试点”，就同时遇到了第一种试点方式的两类问题。这个试点是在建始县委、县政府主导下进行的，2007 年调研，2008 年启动，曾经有过不错的成绩，但是目前进展缓慢甚至有所倒退。

在考察了韩国农协之后，我们认为，中国三农事业的改革应该是顶层设计、重大决策与基层试点和探索相结合。所以，尽快启动顶层设计的战略研究，同时争取在两三年内将设立公法社团的综合农协列入国家层面的综合改革配套试点，形成对基层政府既有约束又有激励的乡村治理新机制，可能是一条可行且必走的道路。

注释：

- ①2012 年 3 月 5 日~3 月 11 日，在香港施永青基金支持下，笔者一行考察了韩国农业协同组合中央会、农协经济研究所、农协大学、可乐洞农产品批发市场、良才农产品综合流通中心、基层的农协机构等。北京农禾之家咨询中心工作人员参与资料整理，石远成参与写作，韩国农协北京办事处主任申五星担任翻译并参与讨论，特此致谢。
- ②据农协经济研究所提供的数据，韩国农民为 310 万人左右，有的农民夫妇只报 1 个组合员，所以推算组合员为 244 万人。
- ③批发事业团是让产地农民专注于生产，为零售企业提供交易的便利性和供货的稳定性，促进产销双方的共赢。

参考文献：

- [1] 强百发.韩国农协的发展、问题与方向.天津农业科学, 2009 (2) .
- [2] 李相文.南朝鲜的合作经济.秦柳方、陆文龙.国外各种经济合作社.北京: 社会科学文献出版社, 1989: 164-182.
- [3][4][7] 韩国农协介绍(中文版).2011: 8、36-37、42.
- [5][6][8] 韩国农协中央会 2010 年报.2010: 55、47、49.
- [9] 许欣欣.韩国农协的形成与发展及其对中国的启示.当代社会政策(4).北京: 劳动社会保障出版社, 2009.
- [10] 林毅夫.超越“凯恩斯主义”和“华盛顿共识”.财经杂志, 2011.11.8.

编辑 李梅