

## “部门分立体制”下涉农部门合作的空间 ——以R市农村合作协会为例<sup>①</sup>

◇中国人民大学农业与农村发展学院 全志辉

引言：“部门分立体制”下的涉农部门合作有没有可能？

今天的中国小农日益面临着和大市场对接的压力，发展农民合作经济组织就是要扶助和促成这种对接，使小农尽量多地分享市场利润。政府涉农的行政部门和官办的农村金融和流通企业作为“涉农部门”<sup>②</sup>，在发展农民合作经济组织中扮演着关键角色。但在改革过程中，涉农部门并不必然朝有利于农民合作经济组织发展的方向演进，而是演化出一个部门分立、先求自利的部门化体制。

周其仁在1980年代中期就已看到，在本应“保持并发展一个不断满足农户日益繁杂需求并给予长久激励的环境”的过程中，“各级政府在农村的经济技术部门（包括生产技术、商业、金融等系列在内）”“形成追求多种目标（从完成上级下达任务、扩大商业性服务直到夺得本单位奖金）的复杂动力结构”，从而造就了“半市场化”的农户生产服务体系，无法形成对农户给予有效激励的“环境”。周根据20世纪80年代中期至90年中期粮食购销体制“改革循环”的个案，做出“赢利的官僚部门”在渐进的、两轨长期并存的改革途中“硬化”成为“反市场的既得利益”的判断（周其仁，2002）。涉农部门基于政绩和自身物质利

<sup>①</sup> 本文是温铁军主持的国家社会科学基金重点项目《建设社会主义新农村目标、重点和政策研究》（项目批准号：06AJY003）的阶段性成果。本文利用了2006年7、8月间作者同王张庆、李灵、杨忍、庄沙沙、马乐、赵昕等同学在R市调研时所获的调研资料，感谢他们的工作和当地干部与村民的支持。在“中国乡村问题研讨会”（2007年8月于中国人民大学农业与农村发展学院）上老田、黄宗智、陈林、彭玉生等人对我和王张庆（天津农村信用社工作人员，中国人民大学农业与农村发展学院硕士）合作的初稿《“部门化”农户生产服务体系的“非部门化”》给予了精到的评论，直接促发了本文的写作。本文立意已与前文有很大差异，感谢李杰、董磊明对此稿的讨论。

<sup>②</sup> 这里的“涉农部门”是一个比行政涉农部门范围稍宽一点的概念。

益的考虑，逐步开始兴办和领办农民合作经济组织，但在强大的涉农部门面前，合作经济组织只能和部门利益结合，成为部门的附庸和发展部门利益的“帮凶”。在各涉农部门强调发展农村合作经济组织的过程中，“部门分立、各求势力”的趋势没有逆转，反而更加强化。涉农部门在计划经济时代，抽取农业剩余以支持工业化，并逐步形成其部门利益；市场化改革使涉农部门利益膨胀和复杂化，形成各自利益为先的部门分立体制。

涉农部门的“部门分立体制”导致诸多问题：国家扶持资金多数被耗费在农业行政事业单位的运转，部分直接被化为部门内部福利；国家扶持资金重复在部门间提供，利用效率低；部门凭借行政权力搞垄断，相互之间无序竞争；部门提供的公益性服务不能有效提供，商业性服务因缺乏充分竞争而质次或价高（仝志辉，2007）。当前，这种分立体制对农民专业合作社的发展和农户的社会化服务效率已经造成了很大的负面影响。

对此，早有论者指出部门利益和合作社发展的长远利益有冲突<sup>①</sup>，但是反对者说，部门分别创办也有促进合作事业发展的好处。解决对策拟定为初期由部门扶持合作社，后期则让合作社自主发展，但这基本是一厢情愿，因为在扶持合作社中获利的部门不会自动退出。在这种对合作社的正、负影响并存的效应之外，“部门分立”还有一种影响百害而无一利，即合作社所需要的综合性扶持措施无法落实。针对涉农部门的“部门分立体制”，我们需要一种“部门合作体制”。要推进新农村建设，发展农民合作经济组织，部门合作不可避免。但是实践似乎没有显示实现路径。

在“部门分立体制”下，部门间合作的难度很大。一方面是因为，合作意味着各自要让渡原来的传统垄断利益，谋求一个具有不确定性的未来收益，在日益恶化的部门政治生态中，部门之间缺乏相互信任，缺少承诺进行有效监督的第三方，因此很难走向合作；另一方面，即使有了初期合作，也会遭遇到合作半径有限的制约。农民合作社发展所需要的综合扶持非两部门的志愿合作所能满足。为摆脱“两部门自愿合作”模式的困难，一地方党委往往组织“党委主导下的多部门合作”，但却往往徒具领导小组、协调小组、部门联系会议的形式，无法真正实现多部门的合作，其中原因也在于对于合作收益的长久预期无法建立，未来收益的分配规则不能自主确立。

“部门分立体制”下的部门合作有没有可能？本文以 R 市农村合作协会为案

---

<sup>①</sup> 农业部农业经济研究中心研究员姚监复在 2006 年 9 月 9 日的“新时期农民组织建设”学术研讨会（海口）的发言。

例，分析“两部门自愿合作”之外的另一种部门合作模式。对它何以成立和初步运行的分析，可以帮助理解“部门分立体制”下部门合作需求怎样才能成为现实。从农民合作经济组织的研究来讲，它也提供了一种另类经验，启发人们进一步思考，在中国，综合农协道路的地方化扩展是否可能。如果把地方性的综合农协作为一个目标，“部门分立体制”下涉农部门合作的空间就是一个基本的前提问题。

## “部门分立体制”下农村合作经济组织发展不力

R市为华东一县级市。2000年，R市马屿镇篁社村7名农机、农技人员和种田能手组建了农机合作社。2005年3月23日，该省副省长在R市检查春耕备耕工作时高度评价这一做法，赞其为“7个人干了1000个人的活”。后省政府将其总结为“篁社经验”，并作为“十大种粮模式”之一在全省推广。农业局抓住这一契机，开始大力推进农村合作经济组织的发展。农业局是R市扶持农村合作经济组织的第一个部门。

2001年，R市就成立了最早一批共4家农民专业合作社。农业局为了鼓励成立专业合作社，从农业专项资金中拿出20万，每成立一家给予5万元奖励。除梅屿蔬菜合作社由村书记黄强牵头成立以外，其他三家（顺泰毛芋、高楼杨梅、马屿优质米）都由乡镇农办领办。2002年，在上一年“每成立一家合作社给5万元奖励”的诱惑下，一下子成立了12家合作社。但是，财政的钱没有安排。2002年下半年，市里出了个“农业四十条”，文件规定从2003年开始财政每年安排50万元专项资金用于扶持农民专业合作社。这些资金通过财政局和农业局来扶持。

R市第二个主要扶持合作社成长的部门是供销合作联社。为了贯彻上级“服务三农”的精神，积极引导农民组建专业合作社，促进“农业产业化经营”。各基层社共牵头领办了16家专业合作社。现入社社员1300户，带动农户7074户，联接基地23198亩，并有6个农产品注册了商标。2005年专业合作社共为农民推销农产品7441万元。

到2007年3月，全市共有农民专业合作社96家，社员3220个，带动农户4万多户。特别是2005年以来，合作社数量增加非常快。2005年新增合作社21家，2006年新增40家。但是，在合作社数量快速增加的同时，合作社发展质量却差强人意。全市96家合作社中，有58家社员数不足20个。其实多数合作社发挥的是龙头企业的作用，实现的是大户的利益。这种作用虽然也重要，但并不

符合有关政策的本意。按照 2007 年 7 月开始施行的《农民专业合作社法》，R 市多数合作社并没有贯彻按交易量返还利润的原则，不属于真正的合作社。有些合作社的成立干脆就是为了从科技局、农业局、扶贫办、农办等部门弄一些钱，或为了免税、方便弄一块地等等。这其中各个扶持合作社的部门也从中得到了好处。

但是，R 市多数农民仍然需要发展合作社。现有的合作社多数规模小，功能单一，多数合作社还仅停留在开展技术信息服务等初级合作上，能组织农资统一购买和农产品统一销售的还不多。从农民的需要和生产实际出发，发展多功能的农民合作社，特别是为社员提供产品统一销售、农资统一供应等购销服务，为社员提供资金互助等金融服务，为社员提供技术信息和培训服务，显得尤为缺乏。R 市的合作社从长远看，显然缺乏凝聚力和长远的生命力。

要使合作社具有综合功能，发展壮大，就必须要求相关涉农部门向合作社开放资源。但是其前提是涉农部门的部门合作。要推动农民合作，关键是部门之间实现合作。

### “两部门自愿合作模式”的困难：以供销联社的努力为例

部门在创办和领办合作社的过程中，不是没有发现合作社发展需要多部门扶持和多种资源注入。在部门分立体制下，任何一个部门发展合作社的努力都受到自己部门资源和能力有限的限制，而需要其他部门的支持。但是，他们担心和其他部门合作后被其他部门主导，而自己利益受损。因此寻求部门间合作的努力并不多。出面寻求合作的，只能是在发展合作社中受益最大的部门。

R 市供销合作联社在这方面着力甚多，甚至动员自己的职工去领办合作社。从历史渊源上，它也是涉农部门中扶持合作社发展最有利的部门。这里以供销联社发展合作社时谋求的部门合作为例，分析部门分立体制下部门合作的限度。

2005 年底，R 市地区的 54 家农民专业合作社有 16 个由供销联社领办，将近 30%。这种方式方便了供销社与农民重新建立连接，有助于促进农业生产经营健康发展。但是，专业合作社与供销社始终不是同一体系，仅仅存在领办和参股的经济关系，在政策的导向和实施上难以起到积极作用。如《Z 省农民专业合作社条例》中就有“农业局在宏观推广、政策主导方面要起积极作用”等相关规定。供销社自己办合作社显得势单力薄。

1995 年国务院要求供销社真正办成农民的合作社。但也就在 1995 年 R 市供销社改制时，将职工原始股金 65 万元（占供销社权益 1.1% 左右）一次性清退，

动摇了供销合作社合作制的基础。当后来开始创办领办合作社时，与其他部门合作是一条捷径。

#### ——分别与多个部门合作，为合作社提供金融服务

他们首先与财政局合作，开展农信担保服务。2003年8月，供销社与市财政共同出资成立了农信担保公司。公司注册资本500万元，供销社占51%的股份，以农村合作银行（原信用社）为合作行，可担保额5000万元。至2006年4月底，共为291个单位与个人提供贷款担保，担保金额3688万元。通过担保业务，解决了农民信贷的风险屏障，疏通了银行信贷的渠道，引导了社会资本向农业产业的回流。同时，担保公司变财政支农资金一次性使用为滚动性使用，变单独投入为共同投入，变行政行为为市场行为，变输血式效果为造血式效果。

第二个步骤是参与信用社改造。2004年初，全系统3家基层社、2家市直属企业向新组建的农村合作银行投资465万元，占总股本的23%，占法人股的7.6%。因供销社关联企业累计为第一大股东，供销社得以进入农村合作银行法人治理机构，为进一步扩大融资服务提供了条件。

三是通过上级部门与国家开发银行合作。2005年被全国供销总社与国家开发银行列为融资服务平台试点单位。现已通过融资平台落实马屿社区、梅屿蔬菜专业合作社钢管大棚的改造项目贷款，总投资1000万元，开发行贷款600万元；第二个项目R市农贸城迁扩建贷款9500万元，已由省分行贷委会讨论拟报国开行总行审批。

#### ——与科技局合作，为合作社提供科技服务

在科技局的支持下，创办了供销社庄稼医院，并联合专业合作社组织引进新技术、新品种，提供科技服务。陶山沙洲温莪术专业合作社与有关科研机构签订开发温莪术合作开发协议，对温莪术进行深度开发，并在科技局支持下，向国家申报中药材GAP项目，使社员从发起时的10人增加到308人。马屿金潮铁皮石斛专业合作社引进云南及当地技术人员，成功引种铁皮石斛，开辟了一条高科技、高产出的产业提升之路。这种与科技局的合作保证了对合作社的科技服务的实现。但是这样的部门合作仍然只能是一种外在的合作。当专业合作社遭遇到企业提供的科技产品和服务虚假，需要赔偿时，庄稼医院及其背后的供销社无力承担起替合作社要求赔偿的责任，科技局也爱莫能助。最后庄稼医院也办不下去了。

农村专业合作社需要的部门合作，是真正能够实现部门各自优势的合作，不是成立一个形式上的组织；也是能让合作社分享合作收益大部分的合作收益，而不是仅仅实现了部门利益的扩张。

具体分析，部门间的自愿合作，面临的问题有二：

一是部门合作不能维持。根源在于各部门对于合作事务的认知仍然不一致，这种认知不一致产生于充满了等级和职能区分的部门化体制。

在部门间合作的模式下，由于各部门都在经历着转型，使得部门之间的性质有了很多区别。科技局是政府的科技主管部门，供销社则越来越像个企业，虽然仍然保持着一部分事业编制和职能。这就使得部门化农村社会化服务体系中的各部门之间的地位并不平等，跨越这种不平等进行的合作，在各方认知中并不一致。如庄稼医院，供销社是为了帮助自己扶持起来的合作社更好发展，科技局是拓展自己为农业科技服务的职责。但是，科技局并不便于全力支持，因为庄稼医院是个盈利性的企业性质的组织。这就导致了在出现棘手事情需要调动各部门资源进行帮助时，首先需要界定的还是这是哪一方的事情，而并没有认为是双方的共同利益，需要一致行动。这虽然不属于行政部门之间对于同一件涉及双方职责的公务的推诿，但是即使有共同利益的主动的合作也并不能通力合作。另外，不同部门在部门分立体制下级别、身份的不平等也在增加合作的交易成本。

二是部门合作无法扩展。根源在于需要合作事务本身并不是两个部门就能完全操作，需要涉农的各部门都能加入才行。

如供销社一直在谋求对于专业合作社的金融服务。他们与市财政共同出资成立农信担保公司，虽然有不俗业绩，但是，只是在用活财政资金；他们参与信用社改造，并不是完全为专业合作社进行融资服务的，而且所占信用社股本份额有限；他们与国家开发银行合作，争取的贷款虽然也为一家合作社扩大规模所用，但主要还是用在了扩张部门利益的农贸城建设。其实，如果要加强对于专业合作社的金融服务，以上的财政资源、合作银行、国家政策性信贷应该整合在一起发挥作用，但是由一个部门倡导的与其他部门的合作，没有把所有相关部门和资源整合的权威和力量，因此只能零打碎敲，浅尝辄止。而且这种部门合作，也只能把主要目标放在增进自己的部门利益上，并不全力和真正谋求对合作社发展的促进。

而且，更深一步讲，基于部门利益寻求的部门合作，归根结底还是为了扩张部门利益。R市所在省的供销合作社共争取到财政专项贴息资金1300万元，支持101个专业合作社在信息、技术、产品认证、市场营销服务和质量标准制定、会员培训等方面开展工作。R市供销社的上述部门合作行为都是为了争取类似这样的资金的控制权以及从中寻租的权力，当然这在一定程度上会促进农民合作经济组织的发展。

## R市农村合作协会提供的部门合作框架

R市农村合作协会于2006年3月25日成立，其章程设定其性质是：“本会系由致力于R市农村合作事业的合作社（联社）、专业（区域）团体、农户及其他个人、单位自愿采取多层次联合组成，依法注册为非营利的社会团体法人。”职责是：“旨在团结、组织、协调和引导各级各类会员，规范、扶持和发展多种形式、多种层次的合作事业，维护和增进广大农民和农村合作组织的合法权益，探索社会主义市场经济条件下的新型合作化道路，全面深化农村综合改革，建立健全多元而又统一的农村金融、流通、技术推广体系。”这样的性质宗旨，表明该组织是要在地方层次上，建议一个类似日、韩、台综合农协性质的组织。

章程“业务与活动”的8条规定中具有实质性的是前3条：“本会推动信用合作、保险合作、供销合作、消费合作、技术合作等各项合作事业的培育、规范与发展。”“本会宣传、倡导农村新型合作化，组织会员教育、培训、交流和考察，促进合作事业的理论研究与经验推广，开展合作社之间的合作，特别是核心会员单位之间的合作。”“本会提供合作事业的资金、技术、信息、人才以及法律援助服务。”<sup>①</sup>

R市农村合作协会是把对合作事业的资金、技术、信息、人才以及法律援助的多项服务均作为自己的职责的。这里提及的几个职责，除了法律援助服务以外，其他在原有的农村社会化服务体系中都已经有了，只是在由金融、流通、技术服务部门在承担，而且由于分部门承担，成为部门利益扩张的基础。R市农协致力于提供这些服务，也就是说，它是推动这些部门利用农协这一框架来进行综合性的服务，并且真正使服务惠及农民。

原来承担金融、流通、科技等服务功能的部门，存在于部门化体制之中，相互之间并不构成一个可以有机配合的体系。而R市农村合作协会立足于对“合作事业”的服务，却构建一个力图包括多涉农部门业务的服务体系框架。这个框架相比于原先部门化体制对于合作社发展的压抑和异化来说，确立的是一个部门合作的新框架。章程预示着R市农协发展的现实路径就是搭建部门合作的平台，整合部门资源。

农协促成这种合作无疑需要漫长的道路，但是能否在此方面有所进展却是验证农协设计是否可行的重要机会。农协借以吸引部门合作的内在结构如下：

<sup>①</sup> 更具体的参见《R市农村合作协会章程》。

农协首先是一个合作社的联合组织。R市农村各级各类合作社普遍加入合作协会，并保持原有的法人地位。合作协会以合作社为基本会员，以联合社、专业团体如供销联社、合作银行、科技特派员协会（科技局下属机构）等为核心会员。实行双重、多重会籍制度，合作社、联合社、专业团体的内部成员同时加入合作协会，外围农户也可直接加入作为联系会员。这样的会员分级制度，既尊重现有利益格局，又建立农协直接联系农民的通道，不断巩固和扩大农协的群众基础，这样一个合作社的行业协会，可以发挥组织优势指导、规范和扶持农民专业合作社。反过来它也促进农民专业合作社的规范化建设以及供销社、信用社和其他涉农部门对农协的实质性参与。

它会推动基层供销社开放重组融入合作协会，从根本上保障供销社的回归三农与回归合作制。农协则利用供销社的购销渠道，发挥对合作社和农户的流通服务。

农村合作银行依托农村合作协会、合作社大力开展信用评级、信用联保等业务，拓展业务；农协又积极审慎地引导农户会员发展资金互助组织、担保互助组织、保险互助组织和小额信贷组织。

科技局的科技支农项目向合作社倾斜，科技特派员加入农协并与基层合作社结对，加大农业共性关键技术的攻关力度，确保合作社发展所需要的科技支撑。

合作协会鼓励专业合作纵向延伸，按照农产品类别成立挂靠农协、覆盖全市的各种专业委员会；鼓励社区合作汲取乡土资源，发展综合服务；为基层合作社嫁接金融、流通、科技等功能；在乡镇层级大力培育中心合作社，增强其辐射和带动作用。

总之，农协试图通过对会员（合作社和农户）的合理结构和组织，使得农协设立的信用部、供销部、科技部以及未来想设立的合作指导中心、法律服务中心、信息交流中心、会计核算中心、土地流转中心等职能部门代替部门行使对农服务功能。

### 农协筹建为什么赢得多部门加入：“虚拟利益增量”的吸引力

致力于推动R市农村合作协会的陈副市长通过运作，成功说服农业局支持农协的筹建。

农林局作为政府涉农事务的行政主管部门，掌握大量的组织和资金资源。农林局的产业科，掌握着对合作社发展进行扶持的权力，“谁是合作社，谁应该得到政府的扶持资金”都由农林局的官员定夺。财政局的农财科里面每年掌握大量



扶持资金是分配给各个部门的，农林局的产业科则掌握着财政下达的扶持合作经济发展的资金的配置权。一个合作社的社长说：只要和农林局产业科的官员关系比较熟，通过他们打个招呼，就可以获得一笔资金<sup>①</sup>。

2005年6月农村合作协会开始筹建，R市农业局立足政府部门的职能，进行支持。2005年8月10日，作为业务主管部门，农业局发出R农〔2005〕83号文，批复同意成立R市农村合作协会。

要想使涉农部门进入以部门合作为途径的农协改革，就必须为部门加入这一改革过程创造出收益。农协成立阶段所要解决的正是触动部门利益存量，创造出新的利益增量，从而形成多部门参与农协的格局。农协筹建阶段和成立之初，没有多少实质性运作，不可能产生出实质性的收益，因此必须创造出虚拟的资源增量，以吸引部门进入。“虚拟利益增量”具有两个特征：第一，相对于部门实际享有的利益来讲，它是虚拟的。第二，它必须具有能够成为现实的潜力。展现这种潜力是说服部门加入农协的关键。

### 1. “政治正确”带来的虚拟政治收益增量

进入新世纪以来，中国经济发展从单纯追求经济增长转变实现科学发展。2006年一号文件，提出全力推进社会主义新农村建设，其中非常重视发展农民合作经济组织。R市农协所在省的省委提出，“积极探索建立农民专业合作、供销合作、信用合作‘三位一体’的农村新型合作体系，努力服务于社会主义新农村建设”。农协率先抓住“三位一体”概念，提出农村合作协会就是三位一体的具体组织形式，由此使R市农协具有了一定的“政治正确”。这意味着加入R市农协，就是支持省委决策，这对体制内的各部门领导是一种潜在的资源。当“农村合作协会”具有某种话语正确的时候，农协对政府官僚系统创造出了一种政治资源增量。而这种政治资源增量的分配取决于部门领导参与农协的程度以及部门参与力量的大小。政治资源对于政府官员意味着潜在的收益。通过政治资源的积累以及在政治体制内地位的提升，可以获得更大的资源配置权以及由此引发的经济、社会地位的改善。农协创造的政治资源增量虽然存在不确定性（即“虚拟”），但也存在竞争性。不确定性即政治资源增量的大小是不确定的，随着农协的发展壮大以及社会认可度的提高而增加。竞争性意味着早加入早得到这块增量，晚加入就可能分到的很少或者分不到。

<sup>①</sup> 2006年R市调研资料。

## 2. 部门上级的关注带来的虚拟政策优惠增量

对于有垂直管理体系的部门，农协的制度创新提供了一种潜在的收益。因为各个条条系统也在进行新农村建设的探索。农协给各个条条的部门提供了一个试验场。比如农村供销社，从全国来看，已经大范围的亏损、改制，总社迫切希望探索出一种新的模式，来改善供销社日益窘迫的状况。在这样的背景下，农村供销社作为农协的理事单位就会获得额外的收益，全国供销总社会向地方供销社提供一定的帮扶，包括资金、人员、组织系统。R市农村供销社在农协成立以前就从上级的帮扶中获得一些甜头，垂直的条条部门存在着通过农协的平台获得上级部门政策、资金扶持的预期。因而这也是他们愿意接受农协进行资源整合的原因之一。

## 3. 创设部门交互平台带来的虚拟机会增量

综合农协给政府官僚提供了一个崭新的交互平台，通过农协吸纳、引进了外部政治资源和社会资源。在农协的体制框架下，部门接触外部资源的机会增加，而机会本身意味着潜在的收益。机会收益分为分配型机会收益和生产型机会收益，前者是零和博弈，后者是正和博弈。作为农协的理事单位，他们试图发现一切可以获得收益的潜在的机会。而这些收益既包括部门利益的增加，也包括部门领导和个人的利益。一方面农协的利益调整调动了各个部门参与“二次分配”的积极性，另一方面在综合农协背景下的更大范围的合作产生额外的收益，而这种额外收益的分配也是各个职能部门关注的目标。

这些虚拟的收益，在农协运作中逐步现实化。2006年8月，省委周副书记视察农协，对农协的现实意义给予了高度评价。2006年10月省委书记召集农协负责人到省委汇报农协的进展状况，2006年11月召开全省推广的现场会。北京的一些高层领导和专家学者也高度关注，提升了农协的政治价值。这些都使虚拟的政治收益增量和政策优惠增量一步步现实化。而这些农协创造的利益增量的分配具有竞争性，当部门参与度不够时，很可能就会被其他部门拿走或优先享用。

## 农协的初期运作促成部门竞相参与，进而达成一定的多部门合作

农协具有广大的农户会员和合作社。农协实行会员分类制度，将R市地区的所有合作社及其社员都吸纳为会员，对于任何一家提供为农服务的机构或者企业来说，这个农民会员数量意味着广大的市场，农协则掌握着开启这个市场的钥

匙。这使得农协在与其合作时占据着主动地位，既能够吸引有实力的机构为农民会员服务，也能够在谈判时争取到比较优厚的合作条件，提高为农民服务的质量。

## 1. 会员数量和会员网络的优势，直接牵动部门参与农协活动

科技局和农协的合作。科技局和农林局一样，是涉农部门较为强势的部门，但是因为看中其会员和网络优势，积极介入农协事务。科技局则掌握农业方面先进技术推广的资金，扶持主体也包括合作社。每年就有1000多万元。科技局现有工作人员20人，负责农业科技项目审批的只有一人，其权力很大。但为什么科技局要和农协合作呢？

农业公共技术可以通过农协网络来推广实施。公共技术的社会性和见效慢的特点导致其不能在农户需求中得到反映。但介入农协事务后，可以协助农技推广部门推广，并利用其各中心社，下到村级经济组织来操作，实现凭借社区内部机制来推广。社区内部熟人社会机制以及村内的凝聚力利于推广这类经济效益不明显的公共技术。

供销社通过自身改革已摆脱生存危机，但在与一般农村商贸企业的竞争中，和对手一样，同样遭遇到和小农户打交道交易成本过高的问题。而利用“官办”和部门身份，加入农协，可以享有农协的基层网络优势。如不加入，反而有害：第一，农协把供销合作大旗扛走，供销社凭发展农村经济合作的名义获得的财政支持可能旁落；第二，农协扶持合作社作供销，增加了竞争对手，直接损害供销社经济利益。

而供销社依托农协进行联购联销，依托或者扩展自己的供销渠道与销售网点，把农民专业合作社纳入进来，在农资经营和农村生活资料供应方面继续实行连锁经营的现代流通方式。类似原来供销社做过的农村合作经济联合社这样的联合组织服务平台也将得更完整地构建，有助于加快连锁经营的步伐，并使经营行为更加规范。

农协宣称“三位一体需要全社会共同参与，不是个别部门的专利和特权”。在农协框架里，各部门在农协之外的部门分立体制中的原有级别、身份都不再管用。能否享有农协带来的收益，最主要看你参与农协的深度。于是，早一天开展与农协的实质性合作，就早一天获得其会员优势和网络优势。

## 2. 部门交互平台的虚拟收益的现实化，进一步实现了部门合作

金融、流通和科技部门，在与农协的合作中，都实现了部门间较深入的

合作。

在与农协合作中，农村合作银行是最为积极的。在部门分立体制中，农村合作银行是一个弱势部门。如果进一步剥离其政策性金融业务，它就越来越被边缘化。但它在 R 市金融市场上，具有雄厚实力，辖 12 家支行、67 家分理处（所），营业网点 77 个。有员工 650 名，股金总额 2 亿多元，2005 年实现存款 513 000 万元，实现贷款 383 500 万元。2005 年实现利润 9 934 万元，实现税收上缴 7 500 万元<sup>①</sup>。存款业务在 R 市各金融机构中排第二位，位居农行之后，贷款业务在各金融机构中排第三位，位居农行、工行之后。

农村合作银行在对待农协的问题上，要解决两个问题：一个是如何利用加入农协加大和巩固在农村金融市场的地位；二是如何利用农协吸纳的其他部门，在与其他部门合作中寻找新的市场机会。

对农村合作银行来说，本地市场是生存发展的根基所在，该行的核心竞争力在于本地市场中的农村市场，在于为农民提供金融服务。但是在部门分立体制内部，它不是最靠近它的客户——农户的部门，所以，以前才借助供销社的平台和基层组织推行信用担保。而现在农协具有为农户和合作社提供金融服务之宗旨，会员资源充分，又有基层分会和基本会员作为基层组织，对于合作银行开展业务是求之不得的资源。

根据农协第一次会员代表大会《关于今后一个时期工作方针的决议》的精神，农协与 R 市农村合作银行共同成立 R 市农村信用评级委员会。农村信用评级委员会在 R 市农村合作银行以往“信用村”、“信用农户”评价工作的基础上，进一步将农村基层合作社、农村中小企业乃至 R 市辖内乡镇纳为评价对象。评级结果既可以向农村合作银行提供，也可以在适当安排下为其他金融机构提供服务。这样，借助农协平台，农村信用评级不具有和其他银行竞争的色彩，增加了公正性，而是为所有银行机构共享，但由农村合作银行主导去做，自己无疑获益最多。截至 2006 年底，农民信用评审委员会共评出信用农户 22 191 户，发放联保贷款余额 735 万元，发放小额信用农户贷款余额 8 989 万元。推广农户联保贷款，加入农协前，联保贷款只有 300 多万元，占总体农业贷款的比重非常小，加入后可以利用基层合作社组织迅速扩展；由农协信用部牵头组建的朱岙底扫帚合作社，通过组建联保小组，实现小农户和合作银行资金互动功效，实现农户以充足资金实力联合采购原材料，减低扫帚制造成本的经验目的，帮助该村 2006 年提高年人均收入 3 000 多元。农协还在筹建以资金互助为主要功能的北龙中心合

<sup>①</sup> 农村合作银行董事长的访谈资料，2006 年 7 月 21 日。

作社。此外，由供销联社和市财政共同出资扩大了农信担保公司的注册资本，把资本金从原来的 500 万元扩大到 1 000 万元，提高了农信担保能力，目前已为 394 个单位和人人提供贷款担保 5 633 万元。

同样地，供销联社也在逐步利用农协利用的部门交互平台。利用这一平台，供销社更易于开展同农村合作银行、农业局、科技局的合作。农协以供销联社为主体，成立了供销部积极开拓农村流通渠道，开展农资联合团购。梅屿蔬菜合作社成立了“放心农资连锁店”，整合了梅屿、荆谷、顺泰等三个乡镇 20 多家农资供应点，依托省农资集团惠多利农资连锁体系，为社员提供 300 多种来源可靠、价格实惠的农资。截至 2006 年底，R 市农村增加开设 9 家供销连锁超市，61 家惠多利农资连锁供应点，使生产厂家通过供销超市和农资供应点直接向农户供应所需物资，减少流通环节，降低农民农资购买成本。

科技局利用农协，也使得科技资源更好地与农协的会员资源对接，也更好地与金融部门的资源结合。2006 年 7 月成立了 R 市农村合作协会科技联社（R 市农村科技特派员协会），科技局借此可以更好地发挥下派特派员的作用。2007 年 11 月份，指派 22 名科技特派员，到 22 家重点农协合作社建立科技特派员联络制度，帮助合作社开展现场科技咨询，设计科技项目等服务活动。2007 年，科技局以农协及其会员单位为平台，通过引进与合作的方式，先后组建了省农科院 R 市园艺科技创新服务中心、R 市温莪术研究开发中心、R 市果树引繁科技创新服务中心等科技创新服务中心。另外，农业技术推广的品种在农民中不能普及的一个重要原因就是没有相应的资金配套。对一些重大的农业共性技术项目，因投入资金多、风险大，一般农户不愿意承担，通过农协或专业合作社来承担，不但可以解决这些问题，往往还能取得事半功倍的效果。如梅屿乡今年申报的“大棚番茄病虫害综防新技术的研究”重大课题，2007 年支持科研经费 20 万元，帮助开展这一重大课题的研究，取得良好效果。

### 结语：理解“部门分立体制”下的部门合作

原有对综合农协的讨论并没有触及部门分立的涉农体系是否容纳综合农协的问题，而这在综合农协理念不成为实践障碍的时候，恰是综合农协能否成功的关键。貌似一个弱小的新主体如何取代旧的部门分立的涉农体系的问题，实质上是部门化了的涉农体系在新主体出现后牵动形成的新的话语结构和利益结构能否衍生出部门间的合作体系问题。部门合作的问题是这一实践进程的本质，农协势力的消长也许只是一个表象。

整个事情的逻辑是：多部门间合作是如何可能的？从农协自身的角度来说，是为了实现一个全新的农民合作格局而自封的一个非部门化的新主体，如何推动完成超出自己能力的促动地方部门合作的任务。

对于地方政府内部的部门间政治，既有的政治学、社会学、历史学等的地方研究没有给予过突出的重视，甚至连可以作为研究基础的地方政府的部门构成及其相互关系的规范研究也很少，更遑论相关的实证研究。少量的研究，主要关注部门利益是怎样形成的和部门利益的构成、危害（孙立平，2005a，2006b；沈惠平，2003；周黎安，2004；孙力，2006a，2006b；孙玉娟，2007；周庆智，2004；刘长发，2006；江涌，2007）。

也许是实际中鲜有部门间的真正合作才使得人们在部门政治的研究中集中于研究部门利益的形成和构成。但人所共知，部门间合作对于有些事情的推进具有至关重要的作用。在农民合作体系构建的问题上，部门合作就具有启动意义。因此，我们必须去发现部门合作是否可能？其次，是我们原来看待部门合作的观点可能阻碍了对实际存在的部门合作机会和现实的观察，因此，我们需要从部门间发生的重要人际交往、部门间的非合作的博弈行为等更加微观和微妙之处来理解部门合作。

观察农民合作经济组织发展中的部门行为是理解上述机制的一个机会。现有的关于农民合作经济组织与政府部门之间关系的研究非常丰富，但目前这些研究往往都拘泥于在规范性方面分析政府部门在农民合作经济组织形成与发展中所应该发挥的作用，担任的角色。而从实证的角度出发来研究农民合作经济组织与政府部门之间的关系，往往又陷于将政府作为一个整体来进行考虑，忽略了政府的不同部门之间的行为方式背后的不同逻辑。对于其与政府之间复杂的互动关系，政府行为在其中的不同表达分析，往往有所缺失。

本文发现，部门分立体制下部门合作的客观需求在，但农协成立前，部门合作没有合作的长远框架，而农协则因其框架优势具有扩展部门合作的功能。具体进展应与以下几点相关。

第一，农协架构本身具有包容性。农协构筑的是一个多层次、全方位的合作体系，在这一体系中，各部门都有自己的位置，这些位置较之在“部门分立体制”下的部门位置，有很多不同。在农协中，各涉农部门均为理事，主要部门成为各分理事会的主席，原来部门培育的合作经济联合组织和服务组织均为核心会员，在相应层级上地位平等。在各分理事会和各专门委员会的任职又使得原来部门分立体制下的弱势部门在农协框架中有了发言权，有用武之地。农协虽然意在延揽涉农部门，但姿态是低的，具有很强的开放性和包容性。

第二，农协架构具有话语多义性，可以迎合主流意识形态和话语，也可以被各部门在融入自己部门利益后各自表述。这种既主流又实用的表述策略非常符合部门需要。而这种多义的话语由于转型期不断扩大的话语空间而可以并存。

第三，农协架构具有的系统性使其可以向其他组织结构伸展，给部门合作提供了足够的空间和动力。农协在运作中，充分利用了其初创期的身份模糊，既利用政府资源和主流话语，又接近媒体和学界，还调动志愿者资源，带来了原来部门分立体制下部门实现自己利益未曾有过的新空间。

以上三点讲的是原有部门利益的实现找到了新的场所，部门在新的平台上实现了原来就想但是不能的合作从而得到新收益，客观上部门实现了“合作”。部门争先恐后地加入农协和发挥各自作用，在农协平台上就实现了部门功能的互补。虽然没有部门间直接合作的协议，但是，农协运转起来了。各部门争相与农协的合作等于实现了农协平台上的多部门合作。农协架构本身就是多部门的，于是，农协的运转同时也就成了部门合作的扩展。

农协架构下的多部门合作是否可以持续实现，这种合作是否不可逆转，这种合作是否最终能脱出一个非部门化的农协。目前的进展表现得并不清晰。

到目前为止，R市的农协的运作是在没有动用行政强制的情况下，通过涉农部门的协调以及政府与农民的互动达成的。这说明“三位一体”的综合农协模式有着客观的社会现实基础，其发展路径是可能走通的。这个路径的形成是一系列合作的博弈。这样的过程我们在R市的现有进程中并没有完全发现，R市的历程也不见得能够简单重复。本文是在通过R市的实践，发现走向综合农协的可能路径。这一路径上，类似本文说的部门“合作”是一系列博弈的重要内容，有其相当重要的位置。

农协的发展愿景应该是取代原来的涉农多部门，成为具有综合服务功能的非政府的涉农服务组织。但是，在部门势力强大的中国，这是否还只是个奢望？

## 参考文献

- 周其仁（2002）：《农民、市场与制度创新——包产到户后农村发展面临的深层改革》，载《产权与制度变迁——中国改革的经验研究》，社会科学文献出版社。
- 全志辉（2007）：《论我国农村社会化服务体系的“部门化”》，载《山东社会科学》2007年第7期。
- 孙立平（2005）：《部门利益的逻辑》，载《法治经纬》。

——（2006）《中国进入利益博弈时代——利益博弈时代的来临》，载《经济研究参考》2006年第7期。

陈林：《新“三农”问题之十大关系》，载《太平洋学报》2007年第10期。

沈惠平：《坚持公共政策的公共利益取向》，载《理论探讨》2003年第1期。

周黎安：《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》，载《经济研究》2004年第6期。

孙力（2006a）：《“政治正确”与部门利益——一种泛政治化现象的分析》，载《中国改革》2006年第8期。

——（2006b）：《我国公共利益部门化生成机理与过程分析》，载《经济社会体制比较》2006年第4期。

孙玉娟（2007）：《利益冲突视角下的政府和农民非对称博弈》，载《当代世界与社会主义》2007年第1期。

周庆智（2004）：《中国县级行政机构及其运行——对W县的社会学考察》，贵州人民出版社。

江涌（2007）：《警惕部门利益膨胀》，载《瞭望新闻周刊》2007年第40期。

刘长发（2005）：《关于部门利益的若干理论思考》，载《四川行政学院学报》2005年第6期。

周振超（2006）：《条块关系：政府间关系的一种分析视角》，载《齐鲁学刊》2006年第3期。