

王勇：提高农民组织化程度与转变政府职能(2008-05-09)

作者： 发布时间： 2008-5-9 8:29:43

摘要：农民组织起来的目的在于拓展生产经营空间、组织有效营运、协调成员间的决策、行为和运作方式，谋求更大的组织化利益。政府的公共服务框架包括服务的结构、服务的融资和服务质量的监督等主要环节。

关键词：公共管理；农民组织化；政府职能

农业的市场化实质上是农业生产的有序化和农民的组织化，而农业生产的有序化有赖于农民的组织化。农民组织起来的目的在于拓展生产经营空间、组织有效营运、协调成员间的决策、行为和运作方式，谋求更大的组织化利益。加入WTO以后，发展规模经济是农民适应农业国际化发展的需要。目前，我国“小而全”、“大而全”的农业与农村经济组织结构难以面对激烈的市场竞争。而把农民组织起来进行规模生产，对于实现农业与农村经济区域化布局、专业化和规模化生产、集约化经营，最终实现农业与农村经济结构优化与升级都具有重要的战略意义与现实意义。

一、强制性制度变迁与政府的农村公共服务职能

(一)对已有农民组织化模式的简要评析

在实践中，主要有四种农民组织化模式。由于组织主体的目标、利益联结机制等方面存在着较大的差异，所以，农民在组织化进入市场的过程中获得的合作效益有很大的差别。

企业带动农户由于合同制是通过契约约束降低了农户生产与经营的不确定性，在一定程度上降低了交易的市场风险。另一方面，使买方也获得了相对稳定的货源，保持生产与经营活动的稳定性和连续性。从运行状况良好的龙头企业发展来看，其与农户之间的利益联结方式多采取合同制方式，并且采取了超出合同约定的保护价让利的分配方式与农户建成了“风险共担、利益共享”的经济利益共同体。但是，“企业+农户”组织模式中，由于企业和农民都是“理性经济人”，所以双方都有违约的现象。概括而言，有四种情形。第一种情况是农户经常因利益驱动而违约。当原料的市场价格高于合同价格时，有的农户就不按照合同规定的价格将产品卖给合约企业。第二种情况是企业经常因利益驱动而违约。当原料的市场价格低于合同价格时，有的企业就不按照合同规定的价格收购合约农户的产品。第三种情况是有的公司通过与农户签订产销合同进行欺诈。第四种情况是公司压等压价收购合约农户的农产品，或者向农户提供高价服务。

“政府+农户”组织化模式中，政府和农户都想长久坚持满意原则。这一原则诉诸的主体有两个：一是作为公共品制度供给主体的政府应该实现政治安全、经济发展和稳定的目标，即政府满意；二是作为市场经济主体的农户在政府有效的制度安排下组织化生产和经营，从而获取更高的合作收益，消除在社会经济生活中与其他阶层不平等的现象，即农民满意。这种决策原则的基础是决策者（政府）掌握有效的、经济的、能够科学决策的所有信息。但是现实中上述条件往往得不到满足。这是因为，农民组织内部和外部主体的活动对农民组织化程度的提高都会产生一定的影响，但是决策者很难准确掌握这些信息。

对于收集到的信息，由于信息庞杂，甚至有限，所以政府只能制定数量有限的备选方案，对于备选方案，农民和政府对方案的预期效果很难做出准确的预测，所以政府的某些决策与行为的结果可能是政府和农民双方的不满意，进一步增大了农民进一步组织起来从事经济活动的阻力。

农村专业批发市场带动农户仍然具有很多的局限性，主要是农村专业批发的货物流动性明显，而商务流性质比较淡漠。其结果是增加了流通成本，延缓了流通效率，减少了流通效益。

与以上三种农民组织化模式相比较，农村合作性经济组织行为具有明显的内部非赢利性，采取合约博弈的形式与外部组织发生经济联系。实践中，这种组织发挥了强大的经济功能，不仅凝聚了农民社员为共同合作目标而努力，减少由于不公平竞争带来的失落感，也在促进农业生产资料供应和农产品销售活动中，为社员创造的是一个友谊、经济、认同和合作的外部环境。当这种合作模式形成一种惯性时，农民合作秩序就会慢慢建立并逐渐得以扩展，于是合作性质的竞争格局将会在社会形成，农民在竞争中将得到有利的竞争结果。这种共同知识得以普及，才不至于出现无知的贫困和“致命的自负”的结局。所以，由农民合作经济组织带领农民闯市场具有比其他主体更为明显的组织意义。

(二)政府组织农民进入市场的职能定位

从发达国家或发展中国家的发达地区农业制度变迁路径依赖的经验来看，诱致性的、微观的制度供给在一定程度上能够促进农业的发展，但是无法克服农业发展的根本性的制度障碍。只有政府凭借国家机器的力量将局部的诱致性制度变迁在一个国家或地区内进行强制性制度变迁，才有可能将诱致性制度变迁的绩效逐步外部化。

许多发达国家都把农业和农村发展问题作为公共产品问题，所以政府始终积极支持农业。以农业科技投资为例，日本和英国农业科技公共投资强度已经达到3.4%和2.29%，比全国总科技投资强度高出0.5和0.24个百分点，而我国农业科技公共投资强度仅为0.2%，仅为全国总科技投资强度的1/3（黄季焜，2000），难以满足农民对科技服务的需求，在这种情况下，农民当然也难以有组织地进入更大市场。在发达国家，政府对提高农民生产经营组织化程度的主体也进行业务上的干预。发达国家侧重于经济手段和法律手段的应用，而发展中国家行政干预较多。结果是前者农民组织化程度在“有限政府”和市场规则双重效应下得到提高，而后者因干预过度、服务滞后等因素提高幅度较小。

在20世纪80年代初，中国农民自发地组织起来，创立了一种全新的农村经营组织制度。作为一种制度安排的家庭联产承包责任制经历了近30年的演变，至今已经释放了巨大能量。正是依靠这种制度变迁，才使得大多数农民告别了饥饿，步入全面建设小康社会和构建和谐社会的道路。但是由于改革的配套，同时也遗留了不少问题，如农业生产规模过于狭小导致生产经营成本过高、农民收入水平有所下降、农民就业不充分、农产品流通不畅、农民负担沉重问题屡禁不止、农村社会化服务体系建设和改革后农民的组织化程度过低有着密切的关联。农户家庭经营构成的“小农经济”在开放的农业环境中难以抵抗巨大的自然风险、市场风险和社会风险。相对落后的农业生产方式又必须在“谁来养活中国”的疑问中寻求新的突破口。这是促进中国乃至世界全面实现现代化的必然要求。

因为正如美国农民学家丹尼尔·托尼所说,即使在当代发达工业国家,农民与农民的子孙仍然构成人口的多数,而在中国,可以说构成了人口的全部。农民通过经济上的联合形成自己的组织,有利于在经济全球化、贸易自由化的进程中更好地捍卫自身的权益,增强我国农业的竞争力。而这些目标的实现都离不开政府科学的职能定位和制度设计。

二、提高农民组织化程度过程中的政府职能

在社会主义市场经济条件下,提高农民组织化程度离不开政府的宏观调控。当前,迫切需要政府加快体制创新,为农民组织化程度的提高创造良好的政策环境。

(一) 构建风险防范机制

政府是以提供公共产品为原则与农民进行合作的。政府构建自然风险、市场风险和信用风险防范机制来强化“合同意识”,减少违约现象,有效降低农村市场的交易费用,从而提高农民组织化程度。尽管政府经济技术部门在提高农民组织化程度方面发挥了重要作用,但是,在引导农民拓展更大的农业生产资料和农产品市场领域仍有“政府失灵”现象的发生。特别是行业分割、贸工农脱节、产加销分离的农业管理体制不适应结构调整、组织化发展农业和农业国际化的需要。这种体制的弊端主要是:职能、资金、项目分散,形不成组织合力;决策随意性大,法制化、规范化程度低。政府对于多种风险必须防范,而机制构建的措施主要有以下四个方面:一是提供纯粹的公共服务产品,包括动植物检疫、基础科研、气象预报、信息服务和基础设施建设等;二是制定市场准入制度规则;三是支持准公共服务主体为农民提供良好的服务;四是合理调控市场主体的服务行为。

(二) 推进农业行政管理体制改革

农业行政管理体制改革的总体指导思想是,以中共十六大和十六届三中全会以及中共中央、国务院2004年和2005年1号文件的精神为指导,以增加农民收入为核心,按照统一、效能和责任和权利一致的原则,整合农业管理部门职能、强化服务,灵活运用WTO规则保护农业、农民和农村,促进农村经济社会全面发展。在具体推进时,重点是将农业和农村政策研究、制定与实施、农产品贸易、农业生产资料、检疫检测认证和农产品质量安全、农产品加工与运销、农产品储备、农产品批发市场建设等与农业发展相关的职能统一划归一个部门负责,实行统一管理,逐步建立起一体化、高效的农业管理体制。统一后的农业管理部门可以参照法国的做法将农业部及其各省农业厅改为“农业与农村发展部”、“农业与农村发展厅”,这是科学发展观的内在要求,也是我国全面实现小康目标的战略选择。在履行职能时,应该重点加强依法行政体系建设,增强农业执法机构的公正性和权威性,解决执法主体不清、“裁判员”与“运动员”交错、执法效果低下等问题。

(三) 强化政府支持行为,营造一个有利于农村合作社顺利发展的外部环境

世界合作社运动史表明,合作社要保证健康发展离不开政府的支持。但必须指出,政府支持必须适当、适度,否则会阻滞农村合作社的发展。政府的支持主要体现在经济、法律、文教等方面。

经济上,要通过税收优惠政策、增拨农村合作社发展专项农贷资金以及允许合作社经营农业生产资料等手段予以支持。特别是供销社系统,要充分发挥点多面广、存量资产潜力大以及国家优惠政策多等优势,把发展农村合作社作为实现自我发展的一次历史性机遇,在落实国家农业政策的过程中发挥组织农民的作用。

文化教育方面,要加大对合作社文化教育事业投资、人才配备力度,以此弘扬“合作社文化”。加强合作社教育与培训工作。具体而言,要做到以下两点:一是针对不同对象,确定不同的合作社教育与培训内容。对合作社员进行教育,应以合作社基本知识为主要内容。使他们充分认识到,要想在WTO框架下保证自己的收入水平有所提高,就必须适应现代农业的专业化、社会化、商品化需要,组建能够体现自身利益的组织。近几年“买难”、“卖难”问题的出现,使农民的一部分经济利益未得到实现。痛定思痛,农民有所感悟:市场农业离不开合作。因此,合作社理论工作者与实践者应该抓住这个有利时机,向那些在市场农业大潮中竭力寻求保护的农民进行合作社宣传、教育与培训,重点对他们进行农村合作社的性质、宗旨、作用、社员权利与义务、自己在合作社可得到的利益等方面的教育。对农村合作社管理者要加强农村合作社基本知识、其他经济业务知识以及世界和我国合作社历史、现状和发展对策等方面的教育。对农村合作社职工的教育与培训内容主要包括基本理论教育和操作技能训练。对其他农民群众主要进行示范教育,以增强农村合作社对他们的吸引力,从而达到增强农村合作社整体实力的目的。对涉及到农村合作社事务的公务员,应该以合作社基本知识为主要教育内容,使他们能够运用适当适度的手段,按照合作社特有的规律办事,正确处理好政府与农村合作社的关系。二是运用不同方法进行合作社教育与培训。要从全国各地选拔农村合作经济教育的师资集中到中国农村合作经济经营管理总站等单位进行宣讲前的培训。选派一些合作经济理论扎实或者实践经验丰富的人才到高等农业院校或合作社系统中去,进行教学、科研或管理工作。要在有条件的高等农业院校开创农村合作经济专业,培养从事农村合作经济理论与政策研究的高级专门人才。充分利用各种新闻媒体、国际合作等方式开展农村合作社教育与培训。

法律上,要通过一定的立法程序,制定出一部既符合国际惯例又符合我国国情的《农村合作社法》,用以指导农村合作社的发展。在内容上,应对合作社的性质、宗旨、原则、地位与作用、权利和义务、设立、变更和终止、管理制度、与政府的关系、政策优惠等予以明确规定。在制定合作社法的过程中,应调动法学界、农业经济界和合作社社员等多方面的积极性。合作社法颁布之后,应该大力宣扬,保证其有效执行。目的只有一个:通过明确合作社法人地位来保障合作社及其社员的合法权益不受侵犯,以此促进农村合作经济事业长足发展,从而提高农业发展水平,农民组织化水平,为增强国民经济整体实力做出应有的贡献。

(四) 加强农村土地制度和社会保障制度改革

制定和完善有利于农业和农村发展的土地制度和社会保障制度是当前农民组织化事业中最需要解决的紧迫性问题。土地使用制度改革,一方面要从保护耕地特别是种粮耕地出发,制定农村非农用地规划。小城镇发展时要尽量少占耕地,对城镇发展确实需要占用耕地的,要从动态平衡出发,给予保证,并且按照规定给农民合理的补偿;另一方面要积极探索农民进入小城镇以后原有承包地和宅基地的流转制度,明确土地流转的途径和管理办法。对已办理城镇居民户口的农民应退出原有承包地和自留地,由集体经济组织统一安排转包,发展土地适度规模经营。对异地新建村民住宅或已在城镇购买商品房的,应退出原宅基地,由镇统一规划使用。同时,为使农民组织化生产经营持续、有效,还必须改革农村社会保障制度,建立符合社会主义市场经济体制要求的新型农村社会保障机制,重点应建立健全社会统筹和个人账户相结合的个人储蓄积累式的农村社会养老保险制度;建立个人出资为主、集体补助为辅、政府适量投入的农村合作医疗保险制度;建立社会救济福利体系,逐步按最低生活保障线标准对贫困农民提供基本的生活保障。

(五) 加大投融资体制改革,为农民组织化主体提供及时、充足的资金

生产投入要素特别是资金不足是制约我国农民组织化效果的主要因素之一。龙头企业、农村合作经济组织、农民经纪人等农民组织主体都面临着资金短缺问题,而且“扶富不扶贫”的现象也十分严重。为改变这种状况,要尽快建立起国家、集体、个人等多元投入机制,广泛吸引社会资金投入农民组织化事业上来。国家要继续加大对农业基础设施建设和粮食主产区的投入力度,不断改善农业生产条件,提高农业综合生产能力和农民生产水平。发挥国家投入的导向作用,吸引社会资金投入农业基础设施、农村科教等领域。金融部门应该立足于服务农户和企业两个重点,一是扩大项目贷款特别是小额信贷,支持农户进行农村经济结构调整;二是积极拓宽农业融资渠道,对农民带动能力强、并且符合上市条件的农业产业化龙头企业,要积极帮助其尽早上市。同时应该发挥农村民间借贷在农村融资方面的作用,将农村闲散资金引导到农民组织化生产与经营事业上来。

(六) 加快户籍制度和就业制度改革,为农民组织化提供更加广阔的发展空间

按照科学发展观的要求,促进城乡经济社会协调发展的重点在于加快户籍制度改革和就业制度改革。长期的城乡分割体制是造成我国产业结构和就业结构失衡的直接原因之一。这降低了我国社会资源的配置效率,阻塞了城镇化发展道路,影响了农民组织化,也阻碍了和谐社会的建设进程。

为给农民提供更加广阔的发展空间,必须从制度上着手,依法保护农民工的合法权益。政府必须建立一套规范的管理程序、管理办法和管理机制。重点是逐步改革城乡二元化的户籍管理制度,渐进地实现户籍统一化,即逐步取消农业户口和非农业户口的差别,统一登记为居民户口。在就业制度改革方面,应树立“农民就业”的观念,在农村内部,通过调整和优化农村经济结构,特别是发展有特色的农业、农村二、三产业,以及扩大非农部门向农业部门供给现代要素等途径促进农民充分就业;在农民到城市就业的过程中,政府管理部门应坚决

取消对农民就业进行歧视性限制的有关规定。

三、简短的结论

政府作为公共产品的提供者，在促进农业发展、农民增收和农村富强等方面负有不可推卸的责任。政府组织农民进入市场的职能定位应该是为农民组织提供良好的政策背景、责成政府各个职能部门履行好组织农民的职责、对农民组织化进行宏观调控，即供给农民组织化所需要的公共品制度。

参考文献：

- [1][美]曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 上海：上海三联书店、上海人民出版社，1995：15-18.
- [2]徐小青. 中国农村公共服务[M]. 北京：中国发展出版社，2002：110-112.
- [3]中国社会科学院农村发展研究所组织与制度研究室. 大变革中的乡土中国——农村组织与制度变迁问题研究[M]. 北京：社会科学文献出版社，1999：78-83.
- [4]张晓山. 联结农户与市场——中国农民中介组织探究[M]. 北京：中国社会科学出版社，2002：145-146.
- [5]王勇. 发展经营型农业 促进社会主义新农村建设[J]. 经济研究参考，2006-42D-2：20-25.
- [6]胡继连、西爱琴. 产业组织制度与中国农业发展研究[M]. 北京：中国农业出版社，2002：79-85.

作者简介：王勇，中国社会科学院农村发展研究所博士后，东北农业大学经济管理学院农林经济管理系主任、副教授、硕士研究生导师。兼任中国国外农业经济研究会常务理事等学术职务。

文章出处：《学习与探索》，2007（2）

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

您是第 访客 - - 招聘信息 - - 投稿热线 - - 意见反馈 - - 联系我们

中国社会科学院农村发展研究所版权所有, 请勿侵权

地址：北京建国门内大街5号 邮政编码：100732 联系电话：85195663

农村发展研究所网络室维护