

# 社会组织发展与农村社会管理主体多元化\*

## ——基于农民合作经济组织发展历程的分析

张翠娥, 万江红

(华中农业大学 社会学系/湖北农村发展研究中心, 湖北 武汉 430070)

**摘要** 从国家与社会的视角出发,通过解读建国以来农民合作经济组织发展历程,探讨农村社会管理主体的演变。研究指出,建国以来,农民合作经济组织逐渐成长为国家意志贯彻和公民自我管理契合的良好平台,自治性不断增强,形式日益多元,在社会管理中的地位与功能也逐渐凸显。农民合作经济组织的发展历程,也是新型农村社会管理体制不断形成和完善,管理理念逐渐以人为本,主体日益多元化、社会化的过程。

**关键词** 农民合作经济组织;组织变迁;社会管理主体

**中图分类号**:G912.82 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2011)02-0014-04

建国以来,我国农村组织体系在调整中转型、在重构中发展,逐渐形成了多元化的组织体系,“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的农村社会管理新格局初现雏形。2008年,党的十七届三中全会在《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中明确提出,“农村社会管理体系进一步完善”是2020年农村改革发展基本目标任务之一。从管理的主体来看,由于政府在社会管理领域的一元核心地位比较突出,农村社会管理体系完善的过程本质上也是社会主体不断发展,从而实现社会管理主体多元化、社会化的过程。

社会组织是农村社会管理的多元主体之一,其发展状况直接反映农村社会管理主体的社会化程度。农民合作经济组织是农村社会组织的主要形式之一,也是近年来农村重点培育的社会组织类型,其发展历程在农村社会组织的发展中具有典型性和代表性。农民合作经济组织的发展历程是透视农村社会管理主体发展演变的一个极好的切入点。

由于农民合作经济组织的概念未形成定论,我们采用一种能够囊括建国以来的多种组织形式,并且体现农民主体性的界定,即农民合作经济组织是农民基于自愿、平等、民主、互利、互助价值,建立的经济领域内的合作组织连续统,包括准组织、草根组

织和正式组织等各种形式。其中,准组织指农民的一种互助联合行动,草根组织指民间的经济互助团体,正式组织主要指政府推动成立的或得到政府承认的合作经济组织。就具体形式而言,农民合作经济组织主要涵盖农民专业合作社、专业技术协会、联合社、生产合作社、社区集体经济组织、互助组、信用合作社和供销合作社等。本研究将建国以来农民合作经济组织的历史分为改革开放以前、改革开放到新农村建设提出、新农村建设以来3个阶段,通过对不同时期农民合作经济组织发展的分析来探讨农村社会管理多元主体的形成过程。

### 一、改革开放以前:依附性组织与单一化主体

从建国到改革开放以前这一时期的典型特征是以政府行政计划为主导资源的配置。此阶段的农民合作经济组织以政府推动建立的互助组、农业生产合作社、供销合作社和信用合作社为主。

互助组是在政府的组织和推动下,农民为协调劳动以解决生产困境的互助团体,是农民互助习惯制度化的一种组织形式,主要包括临时季节性互助组和常年固定性互助组。在政府的农业集体化和社会主义化的导向下,互助组发展极其迅速。据《中国

收稿日期:2011-03-14

\* 国家社会科学基金项目“建国六十年农民合作经济组织变迁研究”(09ASH004);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(2010RW009)。

作者简介:张翠娥(1973-),女,副教授,博士;研究方向:农村社会学。E-mail:zhangcuie@mail.hzau.edu.cn

万江红(1966-),女,教授,中央马克思主义理论研究与建设工程农村社会学项目组、中国社会思想史项目组核心专家;研究方向:农村社会学、中国社会思想。E-mail:wjianghong@mail.hzau.edu.cn

共产党中央委员会关于发展农业生产合作合作决议(草案)》(1951年9月)记载,1950年全国互助组数有272.4万,参加农户1131.4万户,占总农户的10.7%;而到1954年,互助组就增加到993.1万个,参加农户6847.8万户,占总农户的58.4%。

农业生产合作社(简称初级社)是农民在私有财产基础上,基于自愿互利原则,实行土地入股、统一经营、集体劳动的农业生产组织,它比互助组具有更多的社会主义色彩。在1954年中共中央发布《关于发展农业生产合作社的决议》后,农业合作化运动的重心由互助组转向农业生产合作社。就全国范围而言,从1950年春至1956年春,农民入社的比例达到了58.7%。1955年农业合作化运动进入高潮,初级社开始转向高级社。高级社把社员私有的主要生产资料转为合作社集体所有、组织集体劳动,各尽其能、按劳取酬,同工同酬。高级社内部实行民主管理,同时须向国家交纳公粮和交售农产品。到1957年底,高级社增加到75.3万个,参与农户达到11945.0万户,占总农户的95.6%,实现了高级农业生产合作社化,农业的全盘集体化<sup>[1]</sup>。

相比于生产领域的合作社,流通领域的供销合作社和信用合作社发展更快。供销合作社1957年基层社已发展到19402个,参加农户达15745万人,股金规模增至33152万元,设立机构数达29.1万个,从业人员有168万人。信用合作社1956年机构数为10300个,入社农户达10000万户,年末存款余额10.08亿元,年末贷款余额10亿元<sup>[2]</sup>。

改革开放前,各类农民合作经济组织基本上都是在国家制度化的倡导下予以推行,名义上以自愿为基础,实质上是强制性推进,组织高度依附于国家。因此,与政府组织一样,这一时期的农民合作经济组织具有较严密的组织结构和严格的上下层级关系。与其说它是一种社会组织,不如说它是政府行政管理的附属物。这也反映了新中国刚成立时特殊的社会管理理念,即以强制性的措施巩固新政权,改变一穷二白的经济面貌,通过强制性的集体化改造实现社会重塑。这一时期的农民合作经济组织,在国家战略中扮演着改造农业、消除经济部门间矛盾的重要角色;在意识形态领域中成为集体主义的代名词;在农民的视野里实际是摆脱贫困谋求生存的生产方式和庇护伞。但是,此时的农民合作经济组织并未完全实现坚持多重身份角色逻辑而又保持合作原则的独特性,并不是成功的“多元一体”的整体成果,而往往是合作原则被碎化于国家意志、意识形

态和农民的生存理性,农民合作经济组织几乎不具有合作组织性质。整体而言,这一时期的农民合作经济组织就好比一个合作的“瓶子”,里面装满了由国家意志、意识形态和农民生存理性混合的鸡尾酒。

由此可见,在改革开放以前,虽然名义上有各种农民合作组织的存在,但此时的农民合作经济组织高度依附于国家,并不是一个具有民间性的社会管理主体。这一阶段的农村社会管理,实质上是一个完全单一的政府主体。

## 二、改革开放到新农村建设前:自治性组织与多元化主体

20世纪70年代末80年代初,公社体制全面废止、家庭联产承包责任制推行与政社分离开启了中国农村社会转型的新时期。这一时期农民合作经济组织发展的最大特点是打破了由生产合作社、供销合作社、信用合作社等组织形式构成的正式组织一枝独秀的局面,形式日趋多元化,民间性逐渐增强。

正式组织方面,此阶段最大的变革是公社解体。1983年“中央一号”文件颁布后,各地分期分批进行政社分设工作。农村经济组织根据当地生产发展的需要,设立以土地公有为基础的地域性合作经济组织,原三级所有的经济主要有3种处理方式<sup>[2]</sup>:原公社一级经济(也叫社办企业)属于生产队和农民联合举办的企业,政社分设后应该分离出来成为独立的经济管理机构,但实际并未分开,结果形成乡镇集体所有;原大队一级经济在政社分设后随着大队企业的发展相继成立了村农工商联合总公司,并分设农业、工业、商业等公司,大队不再作为基本核算单位;原生产队一级经济实行分户经营,集体土地由村民小组代管,村民委员会成为发包单位,集体土地变为村所有。其次为供销合作社和信用合作社改革,供销社改革方面经历了3个时期,起初主要是关于供销合作社是否继续剥夺农民形成了争议;进而承认供销合作社的集体所有制性质,但总社和各级社仍然属于商业部;最后供销社合作总社和商业部脱钩,成为遍布全国的经济服务网络和完整的组织体系。信用合作社也经历了类似的变迁。在改革初期信用合作社是农业银行的基层机构,1985—1995年成为自我牟利的独立企业法人,自负盈亏、独立经营;1996年,按照国务院《关于农村金融体制改革的决定》要求,农村信用社逐步向农民入股、社员民主管理,主要为入股社员服务的合作性金融组织方向

发展。

在公社解体的同时,多种形式的组织也开始兴起。一方面,在乡镇企业和家庭联产承包责任制的推行之下,农村发展对资金的需求越来越大,原有的农业银行和信用社已经不能满足需要,农村资金的供给渠道逐步多元化,在集体化时期消失的民间金融组织如农村合作基金会开始复兴。农村合作基金会是由集体经济组织和农户根据“自愿互利、有偿使用”的原则建立的互助组织,其资金来源以集体资金为主,也吸收农户资金入股。合作基金会实行股份合作制的民主管理,建立社员代表大会、理事会、监事会制度,实行独立核算、自主经营、自负盈亏,独立承担民事责任。合作基金会在支持农业生产、增加农民收益和促进农村经济发展中起到了一定的积极作用,但由于基金会管理上的制度缺陷,1991年国务院发文在全国范围内正式取消农村合作基金会。另一方面,各种专业性新型合作经济组织获得了较大发展。新型专业合作经济组织具有以下特点<sup>[2]</sup>:第一,非社区性,常常跨乡、跨县、跨省;第二,保留社员的独立经营资格,参加合作组织的农民仍然保留自己的生产资料;第三,真正贯彻自愿互利原则,保证参加或退出的自由;第四,真正体现民主原则;第五,开放性和不具排他性,一个农户可以同时参加多个合作组织;第六,实行股份合作,产权明晰,不搞“归大堆的集体”;第七,不搞平均主义和大锅饭,体现了国际公认的合作社原则。新型专业合作经济组织形式多样,如养牛协会、供销合作公司、蔬菜合作社等。这些组织主要是为农户提供产前、产中、产后服务,同时亦承担了一定的社会管理功能,如调解利益纠纷等。据农业部2000年统计,各类专业合作组织140多万个,供销合作社兴办各类专业社2.6万个,带动农户1220万户;供销社系统发展龙头企业283个,带动农户600多万户,组织农民兴办各种专业合作社17833个,入社农户507.84万户。就农村而言,保守地估计,全国已登记和未登记的乡村两级民间组织至少在300万个以上,占全国民间组织总数的三分之二以上<sup>[3]</sup>。

总之,这一时期农民合作经济组织呈现出多元化特征。这种多元化也反映到社会管理理念之中。从经济上看,市场机制介入,农民合作经济组织愈来愈成为具有自身利益追求的市场主体;从政治上看,乡镇体制改革,村民自治完善,村庄精英多元化使农村合作经济组织获得了一定的生存空间;从意识形态上看,去政治化的趋势和经济话语霸权的确立使

农民合作经济组织不得不考虑农民的功利追求;从农民自身的行动逻辑看,差序格局的利益化和货币化趋势使农民合作经济组织的互惠关系建立存在一定的难度。从某种程度上说,转型时期的农民合作经济组织仍是名不副实的合作组织,但其发展中开始出现了与国家的分离,成为了农村社会管理中社会力量的重要组成。虽然它的力量还非常有限,功利化特征也非常鲜明,但是,它显示了社会管理中社会力量的增强,因而促进了社会管理主体的多元化发展。

### 三、新农村建设以来:合法性组织与社会化主体

2006年中共中央、国务院《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》中提出新农村建设,即按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,协调推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设。新农村建设的提出标志着中国农村发展进入了一个新的历史阶段,也推动着农村社会组织发展迎来了一个新的发展机遇。

这一时期农民合作经济组织的发展继续了多元化的发展趋势。正式组织如专业合作社、股份合作社、专业协会、联合社等不断壮大,供销合作社也逐渐朝着社会服务组织方向发展;草根组织则开始分化:一些开始注册为专业合作社,不断规范化,一些以较松散的中介形式继续存在;准组织的发展呈式微之势,以血缘、亲缘、地缘关系的互助合作行动逐渐为利益化的交换行为取代。

在继续多元化的同时,此阶段农民合作经济组织发展最大的特征是合法性的增强。此阶段,农民合作经济组织在农村社会经济发展中的作用受到了政府的高度重视。2006年国务院颁布的《中华人民共和国农民专业合作社法》明确了农民专业合作社的法律地位,促进了各地合作实践的规范化并掀起了农民合作经济组织发展的新高潮。此后,国家对农民合作经济组织的培育力度不断加大。2007年至2009年的《政府工作报告》和十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中,均明确提出了培育农民新型合作组织,发展各种农业社会化服务组织,着力提高组织化程度的要求,各地也相应出台了配套的措施,大力支持农民合作经济组织的发展,各种农民合作经济组织的发展模式不断涌现。

农民合作经济组织的合法化标志着社会管理理

念逐步重视公民参与和自我管理,这在新型农民专业合作社的组织特征中体现比较明显。首先,集约化的生产模式,产前统购生产物质、产中进行技术培训和疾病防控、产后统销产品;其次,强调农民主体地位的管理模式,会员大会、理事会、监事会等制度设计保障农民民主管理的权益;最后,农民受益的利润分配模式,股金分红与返利相结合。正是在这样的理念指导下,农民合作经济组织在数量迅速增长的同时,功能也不断丰富和增强。

事实上,近年来农民合作经济组织的蓬勃发展具有多重意义。它不仅在配置农村社会资源上扮演着重要角色因而具有较强的经济发展功能,而且因组织的发展推动了农民民主意识和法律素质的提高而蕴含民主政治功能。与此同时,农民合作经济组织在有效协调各方利益关系、促进利益平衡机制的形成方面也发挥着越来越重要的作用,社会管理功能逐渐增强。这不仅充分体现了农民合作经济组织作为社会组织所具有的社会性或公民主体性,而且其社会管理功能的彰显使农村社会管理体制中社会的力量得以增强,使“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的新型农村社会管理体系初现雏形,

农村社会管理的社会化趋势开始凸现。

#### 四、结 语

纵观建国以来农民合作经济组织的变迁可见,农民合作组织已经逐渐发展成为国家意志贯彻和公民自我管理契合的一个良好平台,逐渐成长为农村社会管理的一个重要主体,其社会管理功能日益丰富和增强。随着农民合作组织自治性的增强和合法性的获得,其发展空间也将不断拓展。从社会管理的视角来看,农民合作组织的发展过程,也正是农村社会管理主体多元化,管理理念人本化的过程。可以预见,随着农民合作经济组织的进一步发展,农村社会组织的力量将进一步增强,农村社会管理体制将不断实现社会管理国家化向社会管理社会化的转变。

#### 参 考 文 献

- [1] 国家统计局农业司. 农业合作化和 1955 年农业生产合作社收益分配的统计资料[M]. 北京: 统计出版社, 1957.
- [2] 王贵宸. 中国农村合作经济史[M]. 太原: 山西经济出版社, 2006.
- [3] 俞可平. 中国公民社会的兴起与治理的变迁[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002.

## Development of Social Organization and Diversity of Subjects in Rural Social Management

——Analysis on Development of Farmer's Cooperative Economic Organization

ZHANG Cui-e, WAN Jiang-hong

(College of Humanities and Social Sciences, Huazhong Agricultural University/  
Center of Hubei Rural Development, Wuhan, Hubei, 430070)

**Abstract** From the angle of state and society, this paper analyzes the developmental process of farmer's cooperative economic organization since the founding of new China and discusses the changes of subjects in rural social management. The results show that farmer's cooperative economic organization has gradually become a good platform to carry out the state will and fulfil citizens' self-management. The autonomy of farmer's cooperative economic organization is constantly increasing, its forms are diversified and its status and functions in social management are also highlighting. The developmental process of farmer's cooperative economic organization is the process in which rural social management system is constantly shaping and perfecting, management concept is converting to people-orientation and the subjects are gradually diversified and socialized.

**Key words** farmer's cooperative economic organization; organization change; subjects of social management

(责任编辑:金会平)