



农村专业经济协会个案调研

许昀

2004年8月

一、 相关背景介绍

近年来，随着我国社会主义市场经济的建立和不断完善，农村改革的逐步深入，作为农民进入市场重要组织形式的农村专业经济协会应运而生，对繁荣农村经济、增加农民收入、全面建设小康社会，发挥了重要作用。党中央、国务院对此高度重视，2003年底民政部制定了《关于加强农村专业经济协会培育发展和登记管理工作的指导意见》。各地依据民政部的意见，结合各自实际制定了相应的实施办法，推进农村专业经济协会良性发展。

江西省在这方面做了大量工作，取得了一定成效，遂川县是江西省农村专业经济协会培育发展和登记管理工作示范点之一，笔者利用在遂川县泉江镇挂职锻炼的机会，对“泉江镇蔬菜产业化协会”进行了个案调研。

遂川县位于江西省西南边境，人口52万，面积3144平方公里，其中平原少，山区多，各项基础设施薄弱，经济落后，是国定贫困县。由于人均耕地稀少，不少村民根据自身条件发展多种经营。随着农村产业结构的调整，为解决独户经营难以应对市场变化的问题，几年前，就出现了互助性质的农村专业化组织，后经民政部门和相关业务部门的引导和规范，发展成为农村专业经济组织。根据县民政局提供的数字，目前，遂川县共有金桔、板鸭、茶叶、花卉、运输、蔬菜等各类协会80多个，协会会员5000多人，带动农户5000多户，直接受益人口2.5万人。其中，遂川县泉江镇蔬菜产业化协会是较为规范，发展势头较好，有一定规模和影响的一个农村专业经济协会，因此选取该协会进行个案研究。

二、 协会基本情况

遂川县泉江镇蔬菜产业化协会是由泉江镇螺溪村部分村民自发组织起来的，协会成立于2001年，2003年8月在县民政局登记为社会团体法人。

成立该协会的最初动机是，当时村委会响应农业产业结构调整的政策，在该村建立一个蔬菜种植基地，需要一个机构来管理，村委会直接管理多有不便，于是成立了一个名为“螺溪村蔬菜协会”的组织来管理蔬菜基地。蔬菜协会最初有会员20多户，蔬菜种植面积30多亩，经费只有每户30元的会费，大部分支出由村委会解决。最初的活动主要是管理蔬菜基地和产前服务，比如提供种子、肥料，培训菜农等。最初成立时协会负责人并没有意识到需要到民政部门登记，直到2003年，该村打算申请无公害蔬菜生产基地，需要一个具有法人资格的机构管理基地，同时协会发展到了一定规模，会员发展到了50多户，资金、人员等方面也基本具备了登记条件，于是到县民政局登记，民政局很支持，登记工作很顺利，协会注册为乡镇级农村专业经济协会，定名“遂川县泉江镇蔬菜产业化协会”，注册资金2万元。

协会设会长、秘书长各一名；下设理事会，理事会是日常办公机构，由会员大会选举产生，共设7名理事，理事无报酬；理事会无权决定重大事项，协会重大事项由会员大会决定。经费主要是靠会员会费和争取政府支持，从去年的情况来看，政府支持的资金占经费总数的70%左右，主要是农业部门的支持，总地来说经费很短缺。

目前协会有会员70多户，其中包括10多户外村会员，种植面积达到300多亩，每户会费为50元，活动内容也己有所拓展。协会的理事会分为技术组和营销组两个小组，技术组负责提供技术服务，组织培训、参观、学习等；营销组负责购买肥料、农药等材料，以优惠价格卖给会员，此外还负责引进客户，向会员介绍市场行情等，所有服务都是无偿的。

三、 协会的特点和组织形式

（一）从性质上来看，遂川县泉江镇蔬菜产业化协会主要具有以下五个方面的特点：

一是自愿性。农户按照自愿互利、自主决策、民主管理的原则，依据共同利益制定协会章程，做到风险共担、利益共享。农户根据自己生产经营活动的需要，自愿入会，自由退会，不受约束和限制。遂川县泉江镇蔬菜产业化协会在章程中明确规定该协会是从事蔬菜生产新技术推广、经营及管理自愿组成的群众团体，并在会员权利中明确了入会自愿、退会自由的原则。

二是专业性。遂川县泉江镇蔬菜产业化协会是从事蔬菜生产新技术推广、经营及管理方面的专业性组织，其宗旨是团结和带领广大菜农引进新技术，提供信息，发挥协调和指导作用，提高蔬菜种植的产业化水平，推动蔬菜产业持续稳定和协调健康发展，为发展地方经济、增加农民收入做贡献。根据协会章程规定，其业务范围紧紧围绕无公害蔬菜的组织、发动、宣传、生产、销售、培训、科研、行业交流等方面的工作以及无公害蔬菜基地的管理。

三是服务性。遂川县泉江镇蔬菜产业化协会有针对性地提供产、供、销过程中的服务，组织会员在产前、产中、产后等环节进行合作，帮助农户解决了一家一户做不了、做不好的事情。协会的技术组常年向会员提供技术服务、组织培训、参观、学习等；营销组帮助会员集体购买肥料、农药等材料，以优惠价格卖给会员，此外还开展联系客户、向会员介绍市场行情等服务项目。

四是互助性。遂川县泉江镇蔬菜产业化协会采用会员制，广泛吸纳合格会员，并在会员中开展互利合作，通过协会的集体活动解决农户个人难以解决的技术、资金、管理、信息等方面的难题。协会章程规定“对生产技术和经营管理方面带有一定共性的问题，有权要求协会组织调查研究，共同提高栽种技术和完善经营管理”。协会中有专业技术人员四人，有专业技术证书，一般技术问题自己都能解决，如果是比较突出的问题就请专家解决。

五是民间性。遂川县泉江镇蔬菜产业化协会从成立到其发展，没有其它外来的干预，会员们按照章程实现自我管理。协会的权利机构是会员大会（或会员代表大会），会员通过该机构共同管理协会。协会还设有理事会作为会员大会的执行机构，在闭会期间主持日常工作，对会员大会（或会员代表大会）负责。协会章程还通过民主决策的规定实现“民办、民管、民受益”的原则。

六是非营利性。遂川县泉江镇蔬菜产业化协会是在民政部门登记得社团法人，这就意味着该组织是非营利性质的组织，协会的章程中也明确规定了协会的非营利性。从目前开展的活动来看，协会主要进行对内无偿服务，尚未进行对外的营利性活动，因此活动经费除会员会费外主要靠政府支持。

（二）从组织形式来看，遂川县泉江镇蔬菜产业化协会属于农民自发组合型。

总地来说，目前出现的农村专业经济协会在组织形式上主要有这样几种：一是龙头企业（公司）带动型。即龙头企业（公司）带动发起，建立“企业（公司）+协会+基地+农户”的合作模式。二是政府涉农部门牵头型。即由政府有关部门发起，建立“部门+协会+基地+农户”的合作模式。三是能人大户互助型。即由能人大户发起，建立“能人大户+协会+基地+农户”的互助模式。四是农民自发组合型。即由若干志趣相投、爱好一致的农民，围绕某一产业或产品，自发建立“农户+协会+基地”的合作模式。

遂川县泉江镇蔬菜产业化协会属于第四种类型，这类协会通过简单的组合，达到了资产联结、技术联手、生产联动的目的。该协会在成立之初的动机就是为管理该村的蔬菜基地，也是随着基地的发展而发展的。在这一过程中，村里并没有种菜大户的发起，没有政府的牵头，也没有企业的带动，而是由村委会的部分成员和村民自发的一个想法而组建的。直到目前，也还只是菜农自发组合，没有其他力量介入。不过，协会管理者认为目前的形式难以长久，更难以发展壮大，以后打算朝“公司+协会+基地+农户”的方向发展，搞农业招商。今年有山东的公司来联系大葱种植项目，以订单农业的方式，带动农户，公司包技术、种子、销售，农户只负责生产，目前还没谈妥。

四、 协会发挥的作用

农村专业经济协会一出现就显示了强大的生命力，在服务“三农”，做大产业，激活市场，搞活经济，增加农民收入，发展农村经济，维护农村稳定，促进城乡统筹发展方面发挥了积极而重要的作用。归纳起来有以下几个方面：

1、有利于加快农业科技的推广应用。泉江镇蔬菜产业化协会从自身职能出发，帮助农民发展新项目、推广新品种，组织农民进行培训，提高了农民学科技、用科技的水平。协会成立以来，会员在蔬菜种植技术上有了整体提高，比如番茄种植中的“茄早熟技术”，目前会员都已采用，再比如目前会员都已按照无公害蔬菜生产标准种植，去年被省农业厅认证为无公害蔬菜生产基地，目前正在进行农业部的无公害蔬菜生产基地认证，另外蔬菜大棚的结构也从简易到规范。在旧的农业科技网络受到冲击，新的网络还没有形成的情况下，协会为农业科技的推广提供了有效载体。

2、有利于促进农村产业链的形成和发展。农村专业经济协会具有很强的示范带动作用，泉江镇蔬菜产业化协会成立以来短短三年，当地蔬菜种植规模迅速扩大，蔬菜基地从最初的30多亩到目前的300多亩，并且带动邻村卜村的基地从30多亩发展到110多亩。本村蔬菜种植户从最初的7、8户到目前的80多户，邻村的种植户从最初的4、5户到目前的20多户。蔬菜种植结构也得到优化，一些当地原来少有的种类和反季节种类已经成为了目前蔬菜种植的主要品种，比如该村以前没有番茄和大蒜，现在基地生产的番茄已经占领了全县的市场。在协会的带动下，蔬菜生产，特别是无公害蔬菜生产已经发展成为该村的主导产业之一，并且已经在全县范围内产生了良性影响，为当地农业产业结构调整做出了很大的贡献。

3、有利于促进农业资源的优化配置。泉江镇蔬菜产业化协会所在的螺溪村，全村人口1700多

人，耕地900多亩，人均耕地半亩，人地矛盾尖锐，如何有效利用稀缺的耕地资源是一个大问题，蔬菜协会的成立，使分散的耕地组织成一个初具规模的生产基地，加上采用大棚技术等先进的种植和管理技术，有效地提高了单位面积土地的收益。另外，协会将原先分散经营的农户组织起来，有效地将农村的人力资源、货币资源等要素组织起来，克服了缺资金、少技术等困难。协会扩大了农业生产的专业化程度，促进了土地、资金和技术等生产要素的流动和重组，为优化配置农业资源提供了渠道。

4、有利于协调、规范市场管理。虽然目前在遂川县蔬菜产业还未能形成一个全行业的协会，对当地蔬菜生产和流通行业加以规范，但泉江镇蔬菜产业化协会已经在协会内部形成了自律，会员全部严格按照无公害蔬菜标准生产，并由协会严把质量关，销售中也统一标准，有力地防止了非理性竞争和不诚信行为。协会通过规范会员的经营活动，维护了正常的市场秩序。

5、有利于增加农民收入。蔬菜协会成立以前，该村菜农的年收入是2500元/亩，现在达到了4000/亩。该村村民主要从事三项产业：一是砖瓦窑生产，该产业解决了大部分的劳力；二是生猪养殖，这是目前收入最高的产业，但是由于投入多，风险大，从事的人不多；三是蔬菜种植，这是目前收入最稳定的产业，蔬菜协会成立以后，从业人数逐年增长，菜农收入也逐步提高，2003年全村人均收入3500多元，菜农仅蔬菜种植一项的收入为4000多元/亩，由此可见蔬菜协会为村民增收起到了巨大作用。

6、有利于提高农民的组织化程度。我国农村实行家庭联产承包责任制以来，农户分散经营的弊端逐渐显现。农村专业经济协会完全是由农民自发组织的，不但在生产中很好的组织起分散的劳动力从而提高了效率，并且在销售中整合了分散的经济资源从而增强了应对市场风险的能力，更重要的是将从事同一专业的农民的利益组织起来，通过有效渠道加以表达，从而增强了抵御利益侵害的能力。比如，泉江镇蔬菜产业化协会今年曾就菜农争取经营场所的要求向有关部门反映情况，相互协调，虽然目前仍未得到解决，但比起分散农户的申诉，协会的行动显然有力得多。

五、协会存在的主要问题

遂川县泉江镇蔬菜产业化协会在当地农村经济发展中发挥了积极的作用，但由于这类组织刚刚起步，各方面都还很很不健全，因此还存在着一些问题，概括起来，主要有以下几类问题：

1、协会规模小，缺乏带动和辐射能力。

遂川县泉江镇蔬菜产业化协会虽然登记为乡镇一级的社团，实际上其会员基本上在泉江镇螺溪村范围内，外村会员还很少，客观地说应该是村一级的协会。协会目前还处于发展初期，会员总共70多户，外村会员只有10户，蔬菜种植面积300多亩，稳定的经费也就是每户50元的会费，其它融资渠道不畅，协会工作人员共7人，从会员范围、种植规模、资金实力，人力资源等各方面来看，协会的规模还很小，对该村农业产业化的带动能力和对周边村镇蔬菜种植业的辐射能力都还很有限。有两件事可以反映这一点，一是协会在与相关公司联系蔬菜供应业务时常因客户怀疑其生产能力以及承担相应民事责任的能力而失去订单，二是从该村的产业结构来看，蔬菜种植既不是从业人员最多的产业（从事砖瓦窑产业的人员最多），也不是收益率最大的产业（收益率最大的是生猪饲养），由此可见蔬菜协会的规模还较小，这成为制约其活动能力的重要因素。

2、协会定位模糊，发展前景不明。

农村专业经济协会从法律性质上讲是社团法人，属于民间非营利组织，但是在实践中，协会自身和相关部门并未产生相应认知，基本上只是将协会作为农业产业化的组织形式。

对协会而言，其生命力的来源是为农民增收，农民加入协会的需求源于亲眼目睹组织起来可以产生单个劳动力所不可企及的规模效益。协会的自我发展要依靠农民的这种组织化需求的强烈程度，而这种需求程度强烈与否，取决于在市场上能否得到看得见的经济利益。

另外，任何组织本身都需要花费一定的组织成本，而这种成本一般源于组织成员的缴费或组织的规模经营可能产生的收益。第一种来源是困难的，就蔬菜协会的情况来看，少量的会费难以维持协会的成本，组织的成本需要源于组织通过规模经营所产生的收益，因此，协会自成立之日起就有强烈的经营冲动。并且，把握非营利这一性质在实践上是困难的。协会的活动大多都与生产、销售直接关联，如以自己的名义销售产品，以自己的名义签订各类经济合同，以自己的名义为农产品申请注册商标，然后向使用商标者收取费用，等等。这些活动，哪些是营利性经营活动，哪些是非营利性经营活动，有时确实很难界定。虽然目前来看，泉江镇蔬菜产业化协会仍然坚持非营利性，但是协会管理者认为这一点已经成为协会继续发展的一个障碍，认为这种模式只能在协会发展初期有效，要得到进一步发展就难免突破这一身份限制。

3、政府职能部门培育发展协会的工作有所欠缺。

农村专业经济协会是农村改革中产生的新事物，政府职能部门应统一思想，提高认识，加大培育力度，积极引导协会依法自我管理、自我完善。但是，从遂川县泉江镇蔬菜产业化协会的情况来看，政府相关部门培育发展协会的工作还存在着很多不足。

这首先表现在对相关法律法规的宣传不到位，协会管理者表示对相关政策缺乏了解，对此民政部门也表示宣传工作还有欠缺。民政部门对于有些政策还没有向协会公开，协会由于缺乏政策方面的知识，执行和运用相关法规、政策不是主动自觉的，而是被动接受政府职能部门的安排，对于政府部门的某些不合规范的行为也不能给予监督和抵制。

其次是对协会管理者的培训力度不足，蔬菜协会管理人员和县民政局主管农村专业经济协会业务的工作人员均提出应对协会从业人员进行相关知识的培训，比如政策法规、管理知识、实用技术、市场信息等，但目前为止除了农技部门有过技术方面的培训外，缺乏更多的培训，协会工作人员的素质还有待提高。

第三，农村专业经济协会作为民间组织在基层出现的新生事物，需要许多方面的优惠和扶持，但目前遂川县在这方面还有很大不足，由于这项工作需要政府各部门相互协调，因此目前尚有很多困难。比如：蔬菜协会曾向政府部门反映应根据其非营利性质，在销售场地的费用方面给予一定优惠，或建立专门市场，这一问题未经工商行政部门批准，民政部门正在与之协调。

4、管理机关对协会规范管理的力度不足。

就规范管理来看，遂川县相关职能部门对泉江镇蔬菜产业化协会的管理还存在一些漏洞，双重管理体制在贯彻中存在一些混乱。

首先是业务主管单位不明确，造成协会缺乏业务主管单位的管理。按照民政部制定的《关于加强农村专业经济协会培育发展和登记管理工作的指导意见》，县（市、区）区域内农村专业经济协会的业务主管单位为相应的县级人民政府有关部门；乡（镇）、村区域内农村专业经济协会的业务主管单位为相应的县级人民政府有关部门或县级人民政府委托的乡（镇）人民政府。但是，遂川县泉江镇蔬菜产业化协会登记的业务主管单位既不是泉江镇政府，也不是相应的县级人民政府有关部门，而是一个名为“遂川县农村民间流通协会”的社会团体。据了解，这是一个属于县政府农村工作办公室的县级社团，从法律上讲是不具备担当农村专业经济协会业务主管单位主体资格的，并且，该社团自身力量空虚，根本无法履行业务主管单位的职责。对于这种情况，县民政局的解释是，最初允许蔬菜协会活动时是备案为遂川县农村民间流通协会的分支机构的，后来单独登记为社团法人时就将其登记为业务主管单位。实际上从登记材料来看，蔬菜协会登记时是泉江镇政府履行了业务主管单位的相关职责，但不知为何登记的业务主管却不是泉江镇政府，并且各方对于业务主管单位都不清楚，可见管理中存在很大漏洞。

其次是登记管理机关仍未改变重登记轻管理的局面。登记管理机关的职责不仅在于通过登记赋予符合相关条件的农村专业经济协会社团法人资格，更在于登记后依法对协会的管理，监督其在法律法规允许的范围内开展活动，对于违规活动的协会予以查处，从而为农村专业经济协会健康发展创造良好的环境。但是，从遂川县泉江镇蔬菜产业化协会的情况来看，登记管理机关在协会登记后很少过问相关事项，对协会自身的规范化缺乏监督和指导，也缺乏与协会的联系和沟通，这对协会的健康发展很不利。

六、对问题的分析

造成这些问题的原因是多方面的，这里只讨论相关体制方面存在的缺陷，希望能够在今后的政策制定和实施中加以改进。概括起来，体制方面的原因主要有以下几点：

1、法规建设相对滞后。

农村专业经济协会目前发展速度很快，然而对于这一新生事物，相关管理法规的制定相对滞后，如何有效规范这一农村新兴的民间组织还需要进行深入研究。

首先，农村专业经济协会的定位还缺乏明确的法律法规依据。虽然民政部制定的《关于加强农村专业经济协会培育发展和登记管理工作的指导意见》中将农村专业经济协会界定为县、乡、村三级的社团组织，但是任何一个组织必须依照法律、法规的规定才能取得法人地位。目前，农村专业经济协会取得法人地位的法规只有《社会团体登记管理条例》。然而，这个条例对农村专业经济协会这一类社团没有明确的规定。按照一般的理解，这个条例调整的对象是在县以上区域内活动的社团，仅在乡镇、村区域内活动的社团不属调整范围。实践中，过去各级民政部门基本上没有登记过在乡镇、村区域内活动的社会团体。

其次，农村专业经济协会与一般社团相比有十分独特之处，目前有关社团管理的法规对此难以规范，针对性的法规尚未出台。与一般互益性社团不同，这类协会不但组织会员在产前、产中、产后等环节上进行合作，而且直接以自己的名义销售产品，以自己的名义签订各类经济合同，以自己的名义为农产品申请注册商标，也就是说协会本身代替农户或自然人充当市场活动的主体。这种情况下，如何厘清协会的法人财产与会员的私人收益，如何有效监督其经营行为和分配行为，就成为难题，而这是区分农村专业经济协会与合作经济组织以及企业组织，界定其非营利性身份从而给予相应主体资格和优惠待遇的重要因素。另外，在协会的服务和经营活动中，确定工作人员与一般会员的利益关系，建立针对协会工作人员的合理报酬机制也比一般互益性社团困难，而这又是关系到协会能否持续健康发展的普遍性问题，仅靠协会章程约定难以解决。这些方面都有待于登记管理机

关进一步总结实践经验，尽早研究制定具有针对性的法规加以规范。

2、登记管理工作机制存在缺陷。

农村专业经济协会的登记管理机关是县级民政部门，随着这类新兴民间组织的迅速发展，县级民政部门由于自身力量薄弱，越来越不能适应相关业务发展的需要。究其原因，主要是登记管理机关在人员编制、业务经费等方面与业务发展不相适应。

就江西省遂川县的情况来看，目前全县有农村专业经济协会80多个，会员5000多户，而此项业务甚至所有民间组织管理业务在县民政局尚无专人负责。在业务分工中，婚姻登记、社会福利、殡葬管理、区划地名、村民自治、社区建设以及民间组织管理等多项业务同属社会事务股，工作人员只有三名。因此各项民政业务的开展只能采取运动式的手段，即一定时期内集中力量办理上级下达的重点任务，待上级检查结束后再转为另一项，业务开展缺乏地方自主规划的空间，只是被动应付上级任务就已经很吃力了。这种情况并非民政部门特有，目前县级行政部门普遍编制紧张。这一问题的解决还有待于整个行政体制改革的深化。

与编制紧张同时存在的困难是业务经费的短缺。与大多数民政业务一样，民间组织管理没有相应的业务经费，基层民政部门这种财权事权不一致的情况极大地限制了民政业务的开展。当前县级财政普遍困难，遂川县的财政就属于典型的吃饭财政，指望地方政府对民政业务提供资金支持是不现实的。与很多行政部门一样，民政局的工作经费捉襟见肘，工作自然围绕省钱和找钱两个重点，一些业务就难免疏忽了。这一问题也不是靠民政部门自己能够解决的，还需要中央与地方关系的调整以及整个财政体制的改革。

3、政府相关部门缺乏协调机制。

首先是登记管理机关与业务主管单位之间缺乏有效的分工合作。在民间组织的双重管理体制中，业务主管单位和登记管理机关各负其责，条例对两者的职责也作了明确规定，但是在实际工作中，一方面是各自的职责很难分清，有的业务主管单位不履行职责，有的只履行登记前的职责；另一方面双方缺乏必要的沟通与协调，各自为政。在遂川县泉江镇蔬菜产业化协会个案中，登记管理机关工作人员甚至不清楚该协会的业务主管单位。对此县民政局表示与业务主管单位协调很困难，好像求他们办事，因此相互沟通很少。这种情况下双重管理体制的优势没能得到应有的发挥。

其次，民政部门与其他职能部门之间也缺乏协调配合。农村专业经济协会的培育发展和规范管理工作涉及多个行政部门和服务机构的业务，除民政部门 and 乡镇政府外，还涉及农业、科技、财政、税务、工商、城管、质监、卫生、国土资源等政府职能部门以及金融机构的业务，需要各相关部门协调配合，密切合作。但是，目前这一点还很难做到，各职能部门之间缺乏协调机制。各部门之间缺乏协调一致是个普遍现象，工作各自为政，政出多门；问题相互推委，相互指责；利益争先恐后，互不相让。由于缺乏制度性协调机制，任何需要多部门协调合作的事项，若非主要职能部门或其领导能量巨大，则需要由县委县政府成立专门协调机构或专门下文，县领导牵头，方能完成。但是，只有得到县委县政府主要领导重视的事项才会采用这种方式，而民政业务往往得不到这种重视。这一问题不是民政部门自身的问题，而是整个政府管理体制的弊端，在各级政府中都有所体现，只有期待进一步深化政府体制改革方可解决。

以上体制性缺陷有的是民政部门通过政策制定和实施可以改进的，有的则需要政府全面深化改革加以统筹解决，民政部门可以结合自身职能深入调研，认真总结，为中央决策提供建议。

◀ 上一篇 下一篇 ▶