

中国农户运行中的微观组织机制分析^{*}

霍 学 喜

(西北农林科技大学 经济管理学院, 陕西 杨凌 712100)

[摘 要] 以农户与村级合作经济组织、村民自治组织、乡村党政组织之间相互联系的原则、方式、机理为主线,从四个方面分析了中国农户运行中的微观组织机制。结果表明:(1)农户与现行村级组织之间联系的机理,同时受行政管理机制、村民自治机制、市场经济机制调节,这也是村级合作经济组织发育程度较低、服务功能较弱的根本原因。(2)新形势下村级党支部与村民委员会之间的行为存在差别,其根源在于农村经济体制方面;与此相对应,农户一直在计划经济与市场经济之间的体制性摩擦的微观环境中生存发展,因而农户自组织化程度难以提高。(3)村级组织的功能之所以错位,关键是村级组织和乡镇组织之间存在着组织人事和经济利益关系,而这种内在的关系环境又与农户的要求和利益之间存在差异。基于这些判断,建议政府采取以下措施:(1)通过乡村微观组织改革和加快农村合作经济组织培育等方式,建立能够独立表达农户自己愿望和要求的农民组织;(2)通过完善村民自治制度等方式,规范农户与村级党组织、村民自治组织之间的关系;(3)通过改革乡镇政府管理农户的经济体制,保障以农户为基本单元的民主化村民自治组织建设。

[关键词] 农户;微观组织;村民自治组织

[中图分类号] F302.2

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-9387(2004)12-0131-06

农户运行中的微观组织机制是指在一定的农村经济体制、政治体制框架下,农户与村级合作经济组织、村民自治组织、乡村党政组织之间相互联系的原则、方式与机理。就本质与功能而言,微观组织机制是决定农户及其相关产业组织运作效率的核心机制,也是各级政府对农业及其相关产业、农村经济运行状况进行宏观调控的微观基础。从形式上看,经过 20 多年的农村经济体制改革,支撑中国农户经济运行的微观组织机制已经实现了转型,即在农村改革过程中,逐步形成了多种类型的农业合作经济组织和其他微观组织,主要包括村民自治组织、合作经济组织、村级党组织和直接介入村级经济、非经济事务管理的乡镇政府^[1]。但从实际运行的过程及效果看,旧的微观组织机制依然存在,其作用在某些方面甚至居于主导地位。另一方面,由于农村资源配置和农户经营决策的市场化程度不断提高,农户与微观党政组织、村民自治组织、合作经济组织之间的利益格局趋于多元化,各类组织运行的制度环境及其目标趋向、行为模式差异也日益突出^[2]。具体表现为:一是微观组织在支持农户经济及其相关产业组织发展、维护和实现农民利益方面的功能较弱;二

是微观组织体系内部的制度性摩擦增加,明显地不利于提高农户的自组织化程度和农业产业化程度,也不利于促进农业及其相关产业的发展。

因此,从农户与主要的微观组织之间相互关联的机理着手,分析中国农户运行中的微观组织机制,对规范农村非经济组织的行为,完善经济组织特别是各类合作经济组织的发展与运行环境,提高农户的自组织程度和农业产业化水平,促进农户经济及其相关产业组织的发展等,均具有重要意义。

1 农户与村级合作经济组织间的组织机理分析

在分户经营及农户组织化、农业产业化程度较低条件下,中国农户最需要的就是在生产和经营过程中能为其提供高效率 and 低成本公共服务的经济组织,并通过合作经济组织、相关行业组织等市场中介组织,将小规模农户与复杂多变的市场连接起来,以实现商品化生产。近 20 多年来,在农村经济体制改革的管理体制与经营模式设计中,扶持和培育合作经济组织也始终是各级政府农村经济工作的重要内容。例如,在 90 年代中期历时 6 年的农村党支部

^{*} [收稿日期] 2004-06-02

[基金项目] 陕西省软科学基金资助项目“构筑陕西现代农业体系战略研究”(2002KR31)

[作者简介] 霍学喜(1960-),男,陕西绥德人,教授,博士生导师,主要从事农业产业工程、物流工程与农产品贸易、农村金融业经营与管理等研究。

整顿^[3]和 2004 年一号文件等党的一系列重要文件中,中央政府都反复强调合作经济组织建设的重要性及其经济意义。特别是在 1995 年以来的农业产业化及农业产业结构战略性调整过程中,许多地区都以农村合作经济组织建设为中介,探索加快农户改造的途径和涉农龙头企业培育的模式,在这种背景下,农民专业协会等农村合作经济组织得到了快速发展。

但截止目前,农村合作经济组织的建设与发展还远不尽人意。例如,据陕西省农业厅调查,目前陕西全省共有各类农业专业协会 370 多个,但普遍存在组织机制缺乏规范性、服务功能辐射范围小、与农户结合极为松散等突出问题,而且全省尚未形成一个具有跨县域组织能力和服务功能的专业协会。其中的主要原因是,在经济后进地区的绝大多数乡村,合作经济组织只是有名无实。有些乡村依托村级组织,建立了合作经济组织,但大多数情况下只有“合作社”或者“经济联合体”这样的牌子,并没有农户所期望的公共服务功能;多数乡村连牌子都没有,即根本不存在农户所期望的合作经济组织;还有些乡村在种植和养殖大户、农产品运销及经营企业、农产品加工厂商、民营科技实体等主导下,以契约式合作、会员制联合等方式,组建起了多种形式的农业专业协会,但其组织体制、运行模式、利益机制等都是围绕这些大户或厂商展开的,农户在其中的权力和利益并不能得到保障。

另一方面,即使在合作经济较为发达的东南沿海地区,农村合作经济组织运作中存在的问题也非常明显。一是合作经济组织的属性和社员的资格界定不清晰。从理论方面分析,农村合作经济组织主要应当是农产品与相关产品的生产者、加工者、运销者的组织,即是农户及其相关产业组织之间的自愿合作或联合。但在实际中,由于乡镇企业和村办企业较为发达,合作经济组织与村民委员会通常是重合的,而且在领导干部任免、一般人事安排和经济利益调整等方面,两者之间存在着非常密切的联系。由于村民委员会属于村域范围内全体村民的自治组织,将村民委员会与合作经济组织融为一体,并硬性将其确定为合作经济组织^[4],村民委员会在事实上就会以合作经济组织的身份对农村社区的农户及其相关产业组织进行领导、指挥和控制,而农户或村民又无法自由选择进入或退出该组织。因此,这实际上是一种行政与合作社结合的行政化经济组织,而不是真正意义上的合作经济组织,这种组织缺乏持

久的生命力。二是由于缺乏宏观性的农村合作经济组织法及专业性的管理条例,加之许多地区现行的农村合作经济组织是在地方政府(主要是县乡政府)或部门(主要是农业局、科技局、经贸局等行政管理部门)的主导下,根据形势发展的需要而建立起来的,虽然在一定程度上反映了市场经济发展的需要,也符合地方政府的调控偏好,但其管理及运作过程具有浓厚的行政色彩。在这种条件下,农村合作经济组织本身既没有法律地位和法律保障,又缺乏其成员都能接受的章程和管理规范,因而很难按照农户的愿望和要求,自主、独立、合法的发挥其服务职能。

可见,农户与现行的合作经济组织之间相互联系的机理,同时受行政管理机制、村民自治机制、市场经济机制调节,这也是其中的联系机理发生扭曲和合作经济组织服务功能较弱的根本原因。而导致多重调节机制同时并存的根源,又在于政府长期以来农村经济政策调整和经济体制改革的思路。从经营活动看,农户确实需要某种社区组织为其提供经济服务。在农村改革初期,农户就抱怨基层政府只向其收费,却不为其提供高效率、低成本和符合需要的服务,而且这种呼声在 20 世纪 90 年代不断升级^[5]。进入新世纪以后,农户层次的高效率、低成本和符合需要的服务供给短缺局面并未得到根本改变。中央及各级政府一直高度重视这个问题,但实际效果和进程很不理想,其主要原因是村级组织在生产和经营方面的公共服务功能尚未充分发育,在行政管理方面的统一程度也未得到强化。另一方面,在人民公社的制度框架中,生产队是基本的组织单位和核算单位,也是基本的生产和经营单位,但实行家庭联产经营制度之后,村民小组基本丧失了原来的生产队功能。根据《中华人民共和国村民委员会组织法》,村民小组也不再是农村微观组织的独立层次,而独立管理层次是行政村。但与村民小组相比,行政村在集体土地等基础性经济资源方面是更为集权的管理层次。

村级微观组织的独立层次由村民小组转变为村民委员会,其职能也同时发生了重大转变。其中的主要变化为:一是土地的发包权由村民小组向村民委员会集中。实行家庭联产承包责任制的初期,土地发包权主要属于生产队(即等同于村民小组)。目前《村民委员会组织法》中明确规定,土地的发包权只属于村民委员会(等同于原生产大队)。从农村社区公共管理角度分析,土地承包管理权上升有助于

提高土地资源分配的公正性和使用的效率^[6],也符合乡村社区公共资产、公共事业管理发展的特点和方向。但另一方面,由于村民委员会的行为不够规范,土地管理中的权属关系以族缘关系、地缘关系、情缘关系为基础,结果导致自然经济色彩和传统文化色彩浓厚的各种组群之间的集体性冲突与摩擦不断出现。二是其他集体财产管理权也向村民委员会集中。按照政府的改革思路,集体财产主要由村级合作经济组织来经营管理,但在绝大多数地区,由于农村合作经济组织缺位,村党支部和村民委员会直接取代了合作经济组织,即由党支部控制下的村民委员会直接支配集体财产。结果是村民委员会与合作经济组织完全重合,并形成一种新的政社合一的组织结构——行政村,行政村既直接管理土地和集体财产,又直接管理农户及其相关产业组织。三是行政村的公共服务组织发育滞后,村民自治组织的经济服务功能尚未形成。在东南沿海地区,合作经济组织虽然比较发达,但又常常替代了村民自治组织,有的地区村民委员会只是村级合作经济组织的一个部门,从而形成了另一种形式的政社合一的村级组织结构。

2 农户与村党支部和村民自治组织间的组织机理分析

由于上级党组织在直接任命村级干部时,赋予了党支部书记以最高权力,因而通常而言,在村级组织体系与权力结构中,党支部居于核心地位,其中党支部书记又是决策中心,并对村域内的事务负总责。村民委员会居于次要位置,村民委员会主任只是党支部书记的配角,并对党支部书记负责。但当民主选举机制直接介入村级层次以后,即当政府按照《村民委员会组织法》的规定,通过选举来重新配置村党支部和村民委员会的经济管理权力结构时,这种由村民民主选举所形成的、自下而上的新的管理结构(村民委员会,其代表为村民委员会主任),必然与党的组织体制中由上级任命的、自上而下的管理结构(村党支部,其代表为党支部书记)发生冲突。

在正常条件下,不存在上级指定或变相任命村民委员会主任,也不存在族缘型、情缘型和经济型等“大户”非法操纵村民委员会选举等现象,由于村民委员会以民主选举的形式产生,其管理经济的合法性和权威性具有更为广泛的民意基础,其运作与管理也更能反映和体现农户及其相关微观组织的愿望,因而原来以党支部为核心的管理结构受到直接

挑战。其中的核心问题是:村民委员会及其主要成员要求依法拥有属于自己的经济管理权,而且这些权力是实在而具体的,主要包括集体财产管理权、集体土地和村办企业发包权、村级财务管理权、相关人事安排权。在过去的体制中,这些权利通常集中在党支部及其书记手里,现在则要求向村委会及其主任手里过渡。但实现了权力过渡以后,村党支部和村民委员会之间的利益矛盾进一步表面化。例如,2003年初,陕西省户县县委组织部对263名村党支部书记进行了问卷调查,结果其中71%的村党支部书记认为,目前村党支部和村民委员会之间的权力矛盾较为突出,两者之间的行为关系也是扭曲的;同时要求县委组织部以“村民委员会如何围绕村党支部这个核心开展工作”为主题,对全县的村民委员会主任及其成员进行培训。为解决由于权利过渡而造成的经济纷争,一些县(区、市)政府不得不按照传统体制模式,并明文规定必须是支部书记和村民委员会主任共同拥有这些经济管理权。

更为重要的是,党支部和村民委员会之间经济管理权过渡导致的利益矛盾虽表现在村级层面,但正在逐步向经济体制的深处延伸。于是,在上级政府指导村级经济发展的具体工作中,也出现了明显不同的倾向和反差较大的做法,有的地方政府从维护村级经济集权管理的角度出发,规定村民委员会的重要活动必须向党支部请示和汇报,没有党支部同意不得单独召开村民会议,重大事情必须经过村党支部书记主持的党支部和村民委员会联席会议研究;个别地方政府从转换村级组织职能出发,依法支持村民委员会推进村民自治,并同时加强村民委员会的公共服务功能;还有的地方政府通过强化党支部的民意基础或以党支部书记兼任村民委员会主任等方式,来强化村民自治。但这些探索和模式的运作效果都不够理想。

上述分析表明,新形势下村级党支部与村民委员会之间存在的行为偏差,根源在于农村管理体制和经济体制,这些问题只能通过深化体制改革来解决。同时也说明,农村经济体制改革以来,农户及其相关产业组织一直在一种介于计划经济与市场经济之间的微观组织环境中发展,而这种微观组织环境中存在着突出的体制性摩擦,即农户经济运行过程同时受到市场经济机制调节、行政组织机制干预和村民自治机制约束。由于这三种机制赖以存在的基础和调节目标、出发点、方式及强度等差异很大,因而严重制约了农户自组织化程度的提高和农村合作经济的发展。

3 农户与乡镇政府间的组织机理分析

从 1985 年全国完成政社分设改革算起,人民公社制度被废止已经有 19 年。但当前农村微观组织的运作方式仍带有浓厚的人民公社色彩,即直接行政干预和控制仍然是调节农户及其他微观主体行为的重要方式。农村改革使农户成为经营主体,而且农户经营活动的市场化程度不断提高,经营与决策中的自主性也不断完善。从微观组织的变革目标看,改革的基本方向应该是从“行政管理”转换为“服务支持”。例如,改革初期提出的双层经营模式、90 年代初强调的农村社会化服务体系建设、WTO 背景下相关农业法规与政策调整等,目的就是强调应围绕农户等微观主体的服务需求来建设农村组织体系。但就目前而言,该目标还远未达到,这是因为村级组织(即村党支部及其领导下的村民委员会)仍然是集党务管理、政务管理、事务管理等于一身的混合体。主要表现是:村级组织本质上是隶属于乡镇等上级政府的行政工具,其主要精力仍然是完成乡镇政府指派的各项经济和非经济任务,更多地不是为农户而是为乡镇政府(即乡镇党委及其领导下的乡镇政府)负责;另一方面,由于村级组织的经济和服务功能发育明显不足,许多应该由村级组织承担的事情要么根本没有做,要么没有做好,因而难以得到农户及相关产业组织的信任和支持。

村级组织的功能之所以错位,关键在于村级组织和乡镇组织之间存在着内在的组织和利益关系。在组织方面,乡镇政府通过直接掌握村级党员干部的任免、间接干预村民委员会及其主任的选举、直接控制村干部的工资待遇等措施,实现对村级组织的有效控制,使村级组织及村干部成为贯彻乡镇政府政策的工具。在具体工作方面,乡镇政府通过分配和下达农村经济社会发展指标、计划生育指标等方式,弱化村民自治管理。在经济方面,乡村干部之间实际上存在一种共同的利益关系,即村干部服从乡镇政府,乡镇政府则在一定程度上放纵村干部的不规范行为,如目前普遍存在的村民庄基地的不合理划定、各种财政转移支付资金的不公平分配、对农户正常经营行为的非经济性干预等。另一方面,某些乡镇干部直接控制村级组织,特别是村民委员会的主要原因是乡镇政府的农村工作难度逐步加大。具体包括:一是完成财税任务,完成情况关系到政府机构能否正常运转;二是完成上级政府下达的经济社会发展指标,这关系到乡镇领导的政绩和前途;三是

完成计划生育指标,上级政府在考核该指标中都实行一票否决制^[7,8]。

乡镇政府完成这些任务和指标,都需要村级组织的密切配合,并要运用行政强制和直接控制等办法。结果是乡镇政府按照自己的行为偏好与政策目标,调节和控制村级组织(主要是党支部和村民委员会)的行为;村级组织则以乡镇政府的行为偏好与政策目标为准则,调节和控制农户及其相关产业组织行为。由于乡镇政府的政策目标和村级组织的行为准则,与农户和涉农工商企业的经营原则以及农业合作经济组织的运行准则之间存在明显反差,因而也严重制约了农户自组织化程度的提高和农村合作经济的发展。

4 结论与启示

从经济体制方面分析,农村微观组织应该扎根于农户及其相关产业组织之中,但现实状况却是这些农村微观组织的权力根植于上级部门。这种权力配置结构,决定了村级组织必然主要是上级权力部门的代理者,而不是全心全意的农户利益代表者和农村公共服务提供者。同时也说明,农户及其相关产业组织的愿望表达机制和利益保护机制出现了带有深刻经济体制背景的问题,这一问题的根源在于:作为农业及其相关产业中最基本的微观经济组织,农户虽然通过改革获得了包括土地使用权在内的财产占有权和使用权、产业项目经营决策自主权、自有劳动力和一定范围内的雇佣劳动力支配权、经营成果享有和处置权,但在通过具有法律和制度保障等渠道和切实可行的自组织等方式来表达自身的愿望和保护自己的利益方面,还没有建立起一种符合市场经济规律的有效体制,即在组织化的愿望表达和利益保障方面还缺乏相应的微观制度安排。在这种背景下,面对来自村级组织、乡镇组织的各种违背农户愿望、违反经济规律甚至国家农村经济政策的压力和干预,农户只能逆来顺受。

导致这种状况的原因在于,改革以来农村市场经济发展很快,但农村经济管理体制变革的深度明显不够,微观党政组织在某种程度上仍然沿袭的是人民公社时期的管理方式。因而解决问题的基本思路与模式应该是:推进农户利益表达和保障机制的组织化进程,使农户自己不仅以单个微观组织的角色出现在乡村经济舞台上,而且以一种独立的自组织形态与乡村各种微观组织间发生互动和关联,在乡村党政组织、村民自治组织和农户自己的合作经

济组织之间,建立相互分工与协作、相互激励和促进、相互制衡与约束的制度平台,使微观组织与农户之间的权力、义务和利益可在一种公平的制度框架内得到保障,并在组织化和程序化的谈判和交易中得到实现。为此,进行如下变革和调整,就显得特别重要。

1) 对乡村微观党政组织的经济管理权力和利益结构进行重新界定,加快培育农村合作经济组织,将乡村微观组织代表和体现农户及其相关产业组织利益的制度安排进一步具体化和可操作化。其中最为重要的是培育能够独立表达农户自己愿望和需要的农民自组织,这种组织不仅应该是农村社区范围内的自组织,而且应该是以合作制和会员制为基础的,具有行业自律特征的更大范围内的经济组织。因为只有通过并借助较大范围的合作经济组织,农户才能与其他市场主体(如农产品生产、加工、包装、贮藏、运输、营销、贸易等农业及其相关产业领域的市场组织)之间开展公平谈判,才能与微观党政组织之间进行有效博弈,才能在与这些经济组织和非经济组织的互动中获得权利保障和利益保护。

2) 通过完善村民自治制度等方式,规范农户与村级组织之间的关系。当前,在关于村级组织建设等问题的探索中,各级政府普遍关注村务公开、干部廉洁、负担减轻、制度公平、政策绩效等,而忽略了农户及其相关产业组织对高效、廉价公共服务的需求。其实,农户更关注村级组织能否帮助其解决生产装

备技术水平低、单家独户经营及其规模不经济、就业机会及收入增长缓慢、主要农产品在国内外市场竞争乏力等问题。因此,如果从农户需要及其他相关产业组织发展的角度考察和认识村级组织建设,政府必须充分考虑农村社区范围内的民主选举和自治管理问题,以便按照村民自治制度的框架,矫正村民委员会的建设思路、发展方向和基本功能,满足农户在经济上对公共服务的需要。这就要求在村级层次必须实现党政彻底分开,村级经济等事务应该明确地划归村民委员会管理,村党支部在村级组织中应当发挥指导、监督和保证作用。

3) 通过深化乡镇政府管理农村经济体制的改革,保障以农户为基本单元的民主化村级组织建设。前文分析表明,仅仅停留在村级层次的民主化村民自治制度建设是不切实际的,因为在当前的干部管理体制下,村级党支部书记及其成员是由乡镇党委直接任命和直接控制的,这就导致村级干部主要对上级政府及其领导负责,而不是为农户及其相关产业组织发展负责。在日常的决策、管理和服务活动中,农户既缺乏表达其愿望和维护其利益的渠道,又没有直接参与管理村级事务的制度保障,并且无法直接监督村级干部的行为。因此,可以考虑在撤乡并镇的基础上,按照乡镇党委和政府作为县(区、市)级党委和政府派出机构的模式,对乡镇政府的组织机制进行较大的调整和改革,以便从根本上转变其职能。

[参考文献]

- [1] 周立群,曹利群.农村经济组织形态的演变与创新[J].经济研究,2001,(1):69-75.
- [2] 罗必良.经济组织的制度逻辑——一个理论框架及其对中国农民经济组织的应用研究[M].山西太原:山西经济出版社,2000.
- [3] 赵树凯.农村微观组织:运行机制与内部冲突[J].农村经济文稿,2001,(4):13-24.
- [4] 郭晓鸣,吴永红.我国农村专业合作经济组织的现实分析[J].经济学家,2004,(1):122-124.
- [5] 霍学喜.我国西部农业开发中的问题与对策[J].科技导报,2000,(6):27-31.
- [6] 胡海林.农村合作经济组织:发展与创新[J].农业经济问题,2004,(6):61-65.
- [7] 霍学喜.西北地区农业产业化过程中值得重视和研究的主要问题[J].经济问题,1997,(10):26-29.
- [8] 刘军彦,霍学喜.“公司+农户”模式中农户融资瓶颈的个案分析及一般政策建议[J].科技导报,2004,(7):59-61.

On the mechanism of the micro-organizations in the operation of farmer household in China

HUO Xue-xi

(College of Economics and Management, Northwest A & F University, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract :Based on the co-relationships between farmer households and villages' cooperative organizations, and the CCP branches and administrative bodies in the village areas, the paper analyses the mechanism of the

micro-organizations under the operation of farmer households from four aspects. The analysis shows that : (1) the co-relating mechanism between farmer households and the village cooperative organizations is regulated simultaneously by three different kinds of mechanism from the village administrative organizations ,villager self-administrative organizations ,and the market system respectively ; (2) under the market economy ,the source of contradictions between the CCP branches and the villager committee of rural areas lies in rural economic system. Correspondingly,house holds try to survive and develop in the conflicting systems of planned economy and market economy. So the orgnizational efficiency of households could hardly be improved ; (3) the origin of the function disturbance among the organizations of cooperative ,branches of CCP ,and the committee village in the village areas is from the complex leading and benefiting relationships between the CCP branches and the administrative organizations at the village level ,and the CCP branches and the governments at the village and town level. According to the above conclusion ,the paper suggested that governments take following major countermeasures (1) by readjusting the power structure and the benefit relationships among the different micro-organizations in village areas to speed up the establishment of the cooperative organizations of farmer households , which can represent the benefits of farmer households themselves ; (2) by perfecting the village self-administrative system to standardize the relationships between the farmer households and their cooperative organizations ,and the CCP branches and villager committee at the village level ; (3) by reforming the regulating system of the CCP branches and governments at the village and town level to guarantee the democratic construction of the villager self - administrative system.

Key words farmer households ;micro-organization ;rural residents self-governing organization

(上接第 130 页)

Essential factors restricting peasants income growth and probing into the marco-policies

QU Xiao-bo, HUO Xue-xi

(College of Economics and Management, Northwest A & F University, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract: Chinese peasants' income remains an increasing trend in general. However, there is a higher income gap between cities and countries. Moreover, peasants' income had hardly increased in succession. Their essential reasons are the basic change of agricultural products' supply-demand situation, diminishing function of non-agriculture development on peasants' income growth, difficulty for the transfer of the surplus rural labor force, and peasants' lower education degree and skill level, etc. According to the above reasons, macro-policies to be followed are to adjust agricultural and rural economic structure from traditional agriculture to modern agriculture, reconstruct agriculture protection policies in the guidance of WTO, speed up urbanization, develop agricultural distance education.

Key words increase of peasants' income ;essential reasons ;macro policies