

由乡村基层治理到国家治理

——韩国农协结构性市场化改革的根源与中国启示^①

□杨 团

内容摘要 韩国曾经经历国家管控农协到农协独立治理的历史进程,2012年以来实行结构性市场化改革,直面市场竞争,以农协设立全资控股的金融和经济两大公司及对原属农协所有大小实业公司,进行股权改造,规划流通布局,倡导农协理念教育,力图打造农协法团与工商公司密切合作的新型集团。这场改革的意义已经超越了农协本身,向着农协协同国家治理的方向行进。其在处理农协与公司、公益与商业的目标冲突;持续打造既不同于行政控制、又不同于市场放任、可持续成长的第三条道路;持续增进基层综合农协的能力;通过农协教育的软实力引领乡村事业发展等方面,为中共十九大以后中国的乡村振兴提供了一种参照系。

关键词 韩国农协 结构性市场化改革 第三条道路 乡村基层治理 国家治理

作者 杨团,中国社会科学院社会学所研究员、社会政策研究中心顾问,中国社会学会社会政策研究专业委员会专家组长,北京农禾之家咨询服务中心理事长。(北京 100732)

关于韩国农协的研究,自上个世纪80年代至今已有30多年,经历了从经验介绍到模式和政策探究的阶段。早期大部分的研究关注韩国70年代的新村运动^②,有学者甚至认为,它启迪了中国的新农村建设政策。不过,当时的关注焦点在政府而不是韩国农协,其经验介绍甚至有意无意地忽略新村运动中韩国农协在政府支持下发动和组织农民的重要作用。2005年以来,鉴于中国开展农民专业合作社法的研究并于2006年立法,境外农民合作的组织化经验,尤其是东亚农协即日本、韩国和中国台湾地区农会大半个世纪的发展经验,引起了广泛关注。其中,研究韩国农协的论文颇多,也有专著出版。但是,大部分研究缺乏综观韩国农协发展历程的历史视角,更未及考察本世纪以来,在贸易、生态、城市化诸要素影响下韩国农协为何和如何强力改革的现实。此外,研究者常以东亚农协即三地一统的概念出现,致使研究难以区别化、精细化和深化。个中原因一部分源自材料的匮乏,懂韩文且做农协研究的国内学

者很少;其次是研究方法单一化,大部分只做文献研究缺乏实地调查和案例研究,也未能与韩国同行共同研究,从而难以发现韩国农协不同于日本农协、中国台湾农会的特征,特别是背后的历史和文化根源。

笔者研究东亚农协已有十年,为探索中国综合性农民合作组织的可行道路,曾多次赴三地农协直接考察,试图不仅从文献中,更从实地调查,与当地学者合作研究,以及三地的比较研究中发现真知。韩国农协顺应不同历史发展阶段的需求,从国家管控走向共同治理,尤其是2012年以来的结构性市场化改革极大区别于日本和中国台湾。它的经验已经不限于农协组织,而是从乡村治理进入国家治理的政策选择,应引起中国政界和学界的高度重视。

韩国农协的改革与创新

进入20世纪90年代的韩国,已经实现了农业现代化,尤其是有机农业达到世界先进水平^③。但是国



家工业化、城镇化后的城乡格局改变、乡村人口锐减、粮食耕作农户转型、城乡居民收入水平的比率,却从几乎相等到差距逐渐拉大。1980年两者的比率是1:0.96,2015年则为1:0.64。^[1]加之贸易全球化下一国农业优势不再,农业自治结束,韩国进口农产品替代国内农产品的压力越来越大,农政资源从农协“一口进出”的格局随之瓦解,政府的支持减少了,由农协法规定的农协高于一般市场企业的法定地位摇摇欲坠,韩国农协面临与国内外公司激烈竞争的新局面。新形势下要求农协自身的生产和发展,就必须依靠自身的改革与创新提升竞争力。与此同时,重塑农协形象、满足会员的需求,维护农民利益,都成为农协实现战略转型之需。为此,自2000年以来,韩国农协开始全力推进改革与创新。

2000—2012年为改革的第一阶段。2000年,韩国农协将分离出去的畜产协会和人参协会重新并入农协中央会,以壮大规模,出台改善农协事业的相关法律以形成激励机制。农协事业均以会员实际利益为中心,以共同计算制、联合事业团等措施,努力提高农协的市场占有率,这些努力被称为基层农协再立基础结构的新农协运动。

自2012年至今,改革进入深水区。基层农协的改革与创新激发了新的需求,对中央会营销组织化的需求尤为强烈。这凸显了中央会营销功能的停滞不前。农协信用事业安于现状,经济事业未能专门化,也没能以中央会组织化带动的高效率化解基层农协间的无序竞争。这使得农协作为一个整体,在各类市场新型组合竞争中陷于被动。会员和职员也都面临从理念到实践的换代教育的问题。在以往的改革中,韩国农协尽管适应激烈竞争的市场态势提出加强营销功能、打造销售型农协,但是金融功能为主的组织惯性难以摆脱,经济事业的专门化和再组织化受阻,结构决定功能,必须痛下决心对组织结构进行大刀阔斧的改革,以结构改革带动机制性要素,进而重新焕发活力。因此,改革的深化主要体现在重新设计和构建新的组织架构、规划大流通布局和倡导理念教育上。

(一)一分为三的大鹏鸟式组织架构

韩国农协的结构历经几次大的变革。

早在日据时代的朝鲜,就曾经经历按照郡、道、

中央三层级的农会体系统合各类产业团体的第一次整合。韩国独立后,1957年将日据时期的农会与产业组合(合作社)合并为农协,算第二次整合。1961年重立农协法,将农业银行并入农协,农协兼营信用事业与经济事业,算第三次整合。1961年也被视为综合农协体系设计完成的标志。^[2]可见,当代韩国农协自设立之日起,便不同于日本农协和中国台湾农会,是国家将公组织——农业银行作为政策性资本赠给了另一个公组织——农协。至此,农协法定团体中,不仅有基层农民的综合合作组织,还有与农民合作组织性质完全不同的金融公司的商业组织和法定社团合作,这是韩国农协早期的创造。所以,农协中央会从来就有组织集团内部以商业支持农业、以公司支持农协的理念和做法。之后,成立了很多加工类独立法人的经济公司,所有的公司都隶属中央会,构成农协一统天下的格局。

2012年3月的改革,其基本点是将农协这个商业和协会混合、以协会为本的巨型集团实现商社分立,为各方发展腾出更大的空间。农协中央会出资17兆1846亿韩元和1兆7551亿韩元,分别设立了农协金融控股公司和农协经济控股公司两大农协公司巨头,从而形成农协中央会与两个控股公司三大法人合组的农协集团的新组织格局,这等于再造了韩国农协。不过,一分为三的新体系并非三足鼎立,而是以中央会为头脑和中间体、以金融控股公司 and 经济控股公司为两翼的大鹏鸟式新型社群。这一改革规划时间段为2012—2017年。农协金融控股公司当年到位,经济控股公司需5年到位,改革有整体规划。原属中央会的经济企业需经清产核资、人员调整以及与基层农协关系调整,才能成为经济控股总公司的控股或参股的子公司。农协中央会作为三大统分结合新社群的龙头,也要对其组织结构进行大规模改革和调整。两大公司没有分离出去的改革前,农协系统职员约10万人,其中中央会系统1.8万多人。经过几年的改革,到2016年上半年,中央会系统的职员降到2473人,加上地域农协职员62373人,共64846人;金融控股和经济控股公司的职员分别为17946人和5318人,再算上中央会直属子公司(教育支援有关子公司)717人,共有23949人。全农协系统共88792人,^[4]精简人员11%。

图1 韩国农协组织及事业结构图^⑤

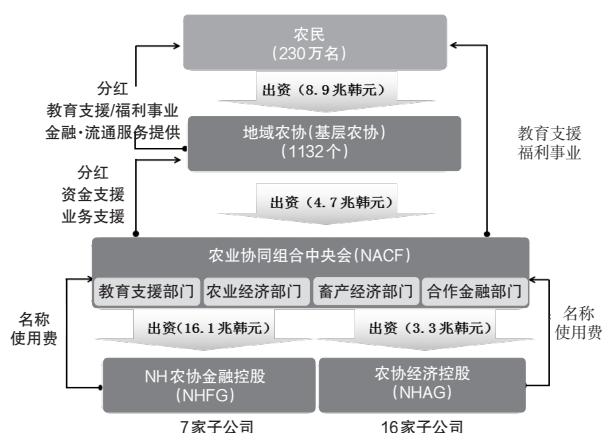


图1简要勾勒了韩国农协目前的组织结构及出资结构。1132个基层农协是由230万名农民在所在的邑面（相当于中国乡镇一级）出资设立的，总出资额达8.9兆韩元。韩国农协中央会由1132个基层农协出资设立，总出资额达4.7兆韩元。农协中央会内部分为教育支援、农业经济、畜产经济和合作金融四大部门，外部设有100%控股的金融和经济两大控股公司，这两大公司下设多家子公司。农协中央会与两大控股公司签订合同，均需缴纳名称（品牌）使用费，缴纳额度是公司营业收入或者营业额的25‰内，以中央会大会决定为准。公司无论亏损与否，均须缴；同时，规定该使用费只能用于支援基层农协的各种事业项目，不可用于其他。至2015年末，韩国农协中央会总资产为1257万亿韩元（折人民币74316亿元），中央会税后利润2797亿韩元（折人民币16.54亿元）。^⑥农业支援事业费的规模，在2013、2014、2015和2016年，分别是4692亿、3489亿、3762亿和4146亿韩元。

（二）农产品流通领域的改革与创新

在贸易自由化、全球化的大势下，韩国农协越来越感受到，农民合作事业可持续的核心不在于金融，而在于农产品和涉农事业的营销，于是他们将流通体制改革列入重大日程，主要在组织体系调整、规划布局和提升基层农协能力三个方向上着力。

1. 流通组织体系调整

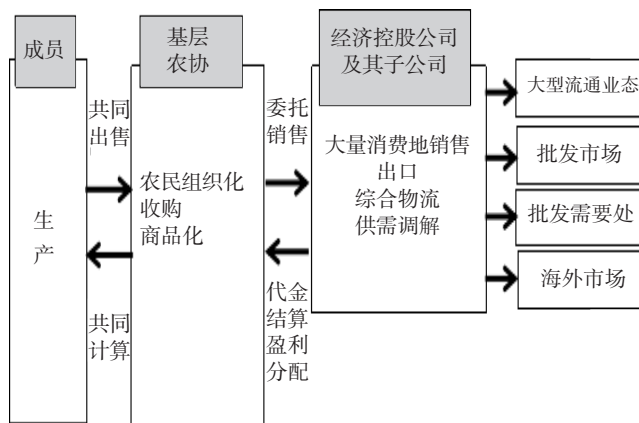
韩国的农产品销售长期受到进口农产品和国内资本农产品营销两头的挤压，农协从而痛下决心成立农协经济控股公司，自设系统化农畜产品流通体系。农协经济控股公司下设16个子公司，其中在各地的农产品流通公司共6个，分别是农协HANARO

流通、农协流通、农协忠北流通、农协大田流通、农协釜山庆南流通和农协粮食，2017年计划将前5家流通公司合并为一家。5个农资公司，分别是南海化学、农协Chemical、农协Agro、农协土爱、农友BIO。3个制造业，分别是农协红参、农协饲料、农协牧牛村。2个贸易物流，分别是农协物流和NH贸易。其中，农协HANARO流通和农协粮食都是2015年新建的大规模流通企业，由农协经济控股公司分别投资6125亿韩元和200亿韩元全资控股。^⑦

2. 大流通的规划布局

本世纪以来，韩国农协就开始进行农畜产品大流通体系的全面规划布局，建成了统一的综合物流，改革了批发市场，将大型流通业态结构分设产地流通和消费地流通，用以节约农产品流通费用，实现基层农协农产品的规模化销售。

图2 农畜产品大流通体系^⑧



从图2可知，韩国农协构建的农畜产品流通体系中，基层农协是农民与农协经济控股公司的中间主体，而农协经济控股公司是基层农协与市场间的中间主体。贸易自由化后的农协与私人资本在流通市场上展开竞争，以农协的批发市场支持基层农协小规模流通中心的模式已经明显落后，不仅量产不足，产品化率也低，加上物流成本高，致使农协流通缺乏竞争力。为此，韩国农协明确提出要建成“销售农协”的口号，并组建了农协经济控股公司，对大中小型的流通业态进行规划和布局。农协中央会建设大规模的流通中心，农协市郡支部建立中等规模的流通中心，并与基层农协的小规模流通中心联网，由基层农协选择农产品运销途径。

韩国农协不仅分层级建设流通体系，而且按照

产地流通、消费地流通、批发等不同功能区整合各类流通业态主体。

在产地流通方面,农协创造了共选发货会这一新型的产地生产者组织。基层农协与农户签订合同,自生产至出售都由农协主导,进行共同计算。共选发货这一新组织方式的成效,一是通过农产品生产的规模化和专业化节约了流通费用,推动了联合销售。2015年,59个市郡联合事业团、47个地域农协共同事业法人等106个机构的联合市场销售额高达2.0927万亿韩元。二是通过联合发货、联合甄选、联合计算节约流通费用,创造了附加价值,推动了产地流通中心的效率提升。至2015年,韩国农协共设有347个产地流通中心。农协中央会还支持各基层农协设立粮食综合处理场,就地解决大米加工问题,不仅节约了劳动力成本,而且因减少粮食损耗节约生产费用,也对缓解大米生产农户劳动力短缺起到一定作用。在消费地流通方面,主要是以农协直营卖场和网络购物中心(农协e超市)的直接交易方式压缩流通费用,形成零售流通市场。在批发事业方面,农协在全国布局,构建了农产品物流的全方位、网络化体系。新建的安城农食品物流中心,不仅有物流和储藏功能,还有小包装和预加工,面向便利店、餐饮企业、生鲜超市和外部流通企业拓展销路。为引领农产品的大规模销售和公平交易,农协经济控股公司与基层农协还分别经营了12个和70个农产品联合市场,通过拍卖、招标、定价买卖等多种交易方式,在2015年末实现了3.928万亿韩元的销售业绩,在打造“销售农协”形象上走在了前列。在安全食品供应方面,韩国农协以预防和先发性安全管理为主,致力于打造从农场到餐桌的食品安全生态管理环境。农协食品安全研究院在全国五地设立食品安全中心,构建食品安全监督系统,从生产阶段就开始严格把关,并对农协销售市场发货的农产品进行残留农药监测和原产地审查,努力防止食品安全事故的发生。农协还通过家庭、学校、部队等各种渠道供餐,培育代表性品牌,进行优质农产品的加工和销售。在海外出口方面,农协把农畜产品出口到美国、中国、日本、中国香港等地,其中果蔬、花卉、蘑菇等新鲜农产品占出口额的80%之多。^[4]

3. 基层农协的能力提升

2012年以来,为提升基层农协能力,开展以现场革新为目标的新农协运动。基层农协与农民就农产品销售问题持续讨论、充分沟通,建立创新的直营与加工机构以及联合事业团、联合销售业,其在2013年达到1兆5943亿韩元体量,比12年前增长了138倍。通过农户的共同讨论,各地农协还设立了合作金融存款者保护基金,这是农协会员自愿增资支持农协的举动,致使会员资金占基层农协总资本的比例,从2001年的4.20%提升到2010年的8.12%。

为加速农畜产品产地流通和基层农协的农业竞争力,韩国农协还创建了跨地域、跨层级的农协共同事业法人的组织模式。韩国农协法以专章规定,两个以上的基层农协作为发起人,可联合农协中央会、营农合作法人、农业公司法人共同出资,还可与其他协同组合法人合作设立共同事业法人,而无需到工商或民政登记注册。这帮助基层农协扩大了融资范围和拓展了产业和市场,形成了以基层农协为首的联合型社会企业。截至2015年底,韩国的农协共同事业法人共97个。其中,园艺42个、粮食38个、畜产8个、加工2个、园艺和粮食统合的法人7个。

2015年,韩国京畿道金浦市的一个基层农协自行创造了将产地和消费地直接连通的零售直销店,这一新经验经中央会的肯定迅速推广到全国。这种零售直销店设在城乡结合部交通方便处,小规模、货品全、成本低、保质量、自主管理、主卖生鲜。每件产品都有生态标签、价格和生产者的照片、地址、电话等基本信息;店内和生产者家庭通过摄像头信息同步,随时可知货品售出状况,农协会员不用看摊,在家即知货品售出状况随时自动补货,价格由生产者自定、自调。农协只需派一人负责收钱,执行生鲜产品当日销售规定(未卖出的由货主当晚拉走或委托农协做慈善捐赠),也负责支持现场简易包装。农协为支持会员,不收摊位租金,还负责直营店的场地、培训、管理、售卖和给农民转账等工作,只抽取销售额的1%作为管理费。金浦市的直营店100多摊位可服务于几百农户(依农产品出产季节更换农民),每个摊位的月销售额达到3.5万~5.9万人民币,远高于未参加直营店销售的农户月收入,获得农民的衷心支持。韩国基层农协的规模不大,每个农协1000多户,且大部分是中小农户,收入少,去大批发市场路

途遥远。这种小规模的城市周边农协直营店,正好解决了中小农户的营销难题,促成了农协与农民和消费者的共同合作。

(三)教育支援事业的改革

教育支援事业与金融事业、经济事业是韩国农协的三大支柱。当后两项事业作为大鹏鸟的两翼从中央会分离之后,教育支援事业在农协中央会总部的地位更加提升。

韩国农协的教育支援事业涵盖极为广泛,培育指导农业人及地域农协的发展、提供农业咨询和信用保证服务、归农归村综合中心运营、爱农村“一社一村”运动、“爱农爱食”运动^⑥、农民福利事业、农家乐和农家妇女社团,以及农政活动与教育宣传事业、社会贡献与国际交流活动等都在其中。中国台湾地区农会将这一类事业统称为推广,农技、农机推广以及社区教育、社会福利推广等,虽与韩国的同类事业名称不同,内涵其实相去不远。只是,较之日本农协和台湾农会,韩国农协的农业和农民教育规模更大、更加正规和完备。这与韩国农业和农民教育体系以农协教育体系为核心直接相关。

韩国涉农教育分为市场与农协两大体系,都具有学历教育、非学历专业教育和社会普及教育三个部分。而作为最大涉农利益群体,韩国农协无可非议地成为领军者。

1961年,韩国农协成立之初,就建立了农协任职人员的研修院,后更名为农协中央教育院,专门培训农协理事长、总干事等经营管理人才和骨干。1962年,农协初级大学成立,1998年更名为农协大学,成为独立法人,主要进行农业经营学大专和本科学位的学历教育,并可培养硕士和博士,同时兼顾农民培训。2006年,为配合农协中央会发起的市民和农民共同参与的“爱农村运动”,又在1970年代“新村运动”发源地——“笃农家(模范农民之意)研修院”的原址上,建立了爱农村指导者研修院,定位于搭建城乡价值认同的桥梁,以城乡互动共融的社会教育为重点。

韩国农协设立早期,农协法曾规定中央会会长和基层农协组合长要由政府直接任命,直到1988年修改农协法,农协步入民主化,才实现了中央会会长和基层组合长的直选。2016年3月,韩国农协换届选举,几百名基层农协的组合长(理事长)联合提名的

基层组合长金炳沅当选农协中央会会长。金炳沅上任伊始就提出农协能否可持续地健康发展,取决于实质上掌握农协资产配置的中央会职员与农协事业利用者的农民之间,能否建立互相理解、互相信任、齐心协力、共同参与的良好关系。而这种关系的建立,必须从职员和农民两个不同群体系统性的理念和价值观教育做起。教育的重点需放在职员群体上。作为授薪人员的农协职员是农协的各项具体业务和事务的直接办理者,要针对农民的需求提供连续性的服务,就必须突出农协会员的主体性,树立“农协会员至上”“一切为农协会员服务”的理念和价值观;否则,不仅难以服务好农民,也无法协助农民树立“我的农协”的主人翁观念,从而积极参与农协事业。

金炳沅带领韩国农协中央会勾画了2020农协发展蓝图,提出新的发展目标:“农协不仅要生产具有高附加值的安全农产品,改善农畜产品的流通结构,还要以顾客感动为基础,为打造最具竞争力的农协金融不断进行创新和改革”;“农协作为农业、农村的坚强后盾,为了农民和消费者的共生发展以及农村和城市的均衡成长而不懈努力。”他还提出了新的口号:打造“令300万农民开心”的农业、“受到5000万国民信赖的”的农协,实现“作为国民的农协,向农民的幸福迈进”的使命,“怀着农心、走近农民、接近国民”的实践路线,“农心(开朗的农协人)、现场(欢笑的农民)、共鸣(共享的国民)”的核心价值观。

2016年6月,金炳沅提出了改善教育部门的政策。原直属农协中央会的农协中央教育院更名为农协理念中央教育院;爱农村研修院更名为都(市)农协同研修院;在继续保持农协大学的独立法人身份外,特别设置了新的农协人才开发院。这个开发院是中央会的人才库,下设教育育人小组、教育计划小组,还授权专管农协在各地设立8所教育(研修)院,另设农协创造农业支持中心作为支持创新农业的专门教育机构。

农协理念中央教育院全面开发和开展了理念教育课程。学习分三段:第一阶段的课程三天两夜集中教育,先接受理念请农民来到课堂讲问题和批评农协职员的服务态度。第二阶段直接到农村24小时跟农民一起生活、一起务农,到现场去了解问题的解决方法,大约3个月。第三阶段再回到课堂做三天两

夜的集中培训。大家先报告在第一阶段和第二阶段课程中,尤其在农村生活和劳动中的收获和启发,而后与农民一起讨论解决方案和立项设想,以及如何实现这个项目的规划。课程鼓励职员放手设计和进行自己的项目,最后还要进行一一评价,选拔优秀者给予奖励。理念教育课程的学员一半是中央会职员,另一半为基层农协的职员。

按照现行计划,自2016年起,理念教育课程每年都要培育1300~1500名农协职员,通过理念教育点燃农协职员的热情,树立他们为农民服务、紧密联系农民的价值观,以及从实践中来、到实践中去,以解决问题为本的方法论,推动各级农协职员以理念带动行动,回到工作岗位充分发挥才干。显然,这种培训已经超越了一般的参与式方式,而是以农民为主体、以实践为导师、以满足需求为目标的社会创新行动。受访的中央会职员说:“理念教育让我们明白了农协公司 and 市场公司大不同,农协的公司经营好、多赚钱是为了服务和支撑弱势的农民,不为老板干而是为农民干,我们干起活来就有劲头了。”可见,教育创新是推动农协事业不断创新的动力。

农协人才开发院管辖的8个地方教育(研修)院,5个针对职员,3个针对会员即农民教育,其内容有农业科技、农产品流通,还有帮助农民学写各项事业记录的课程。在短短两年间,针对农民的网络教育普及到全国,这种新型教育方式不仅节省了不少经费,还推动了知识的传播和扩散,大大提升了教育效率。

韩国农协结构性市场化改革的路向探索及其对中国的启示

现代社会的目标是走向工业化、城市化,在此走向下形成的全球贸易自由化,势必挤压所有国家的农业产出和农民的农业收入,各国的农民都不得进城,从事非农行业赚取收入以解家用。在这种状态下,从农业社会向工业社会转型的早期走来的农协,在新形势下如何可持续,如何保障农民群体的权益,都面临前所未有的巨大挑战。面对普世性挑战,韩国农协交出了自己独特的答卷。

在日韩台三地农协农会中,韩国农协曾经受国家管控最强,而今的结构性市场化改革也最具创新

性。笔者认为,对其的研究不应局限于农协组织,而应拓展为国家三农治理的政策选择。下文即从治理的视角提出韩国农协路向探索的重要命题。

(一)制度化创新处理农协与公司、公益与商业的目标冲突

农协作为法定社团,与工商业公司性质不同、目标不同、制度不同,如何化解农协成员利益最大化与工商利润最大化之间的目标冲突呢?以往的做法是将公司与法定社团放在同一体系,突出农协“成本经营”^⑨和“共同行动”^⑩方面的经济优势。这在农协受到国家政策强力保护的时期是可行的,但是用于全球贸易自由化的竞争市场就捉襟见肘了。2012年以来的韩国农协改革正是试图面对新形势、新挑战进行的新的路径探索,即农协与公司这两类不同性质的组织如何在目标、方法和利益分配上实现分立又统合。其主要做法是:

1. 股权结构制。农协中央会是两个公司的唯一股东。这就保障了公司的目的和目标必须完全服从于农协法团的目标。两大控股公司对原属中央会的企业经清产核资和根据其市场地位进行股权结构的改造,成为或控股或参股的子公司独立法人。
2. 农业支持事业费制。所有独立于农协体系的公司法人,均需缴纳使用农协品牌的年度使用费,无论盈亏。借鉴市场下的品牌缴费制,农协中央会既给全资控股的独立公司提供了自我发展的空间,也通过保障农协经济利益实现了农协为基层农协和农户服务的目的。这与我国国企产权改革类似,交够了给农协的,剩下全是自己的,从而激发公司在市场上拼搏的动力。
3. 灵活运用合作制。农协中央会要求独立公司时刻牢记自己是农协投资的公司,以支持基层农协和农民会员为本。经济控股公司及其子公司的部分利润则要按照基层农协的利用额,进行惠顾分配。金融公司要优先帮助基层农协信用部放款助其获益,以强化改革后的新组织格局在维护基层农协利益、增强其实力等方面的能力。

(二)结构性市场化改革及修法实践,持续打造农协的第三条道路

韩国农协作为东亚农协的重要组成部分,和东亚农协一起,成为国内外农民合作组织研究中受到广泛关注的热点。国际研究界近年开始承认,日韩

台的农协农会,不同于欧美的农民合作社和农业协会,而是走出了在国家行政模式与放任的市场模式之间的第三条道路。著名美籍华人学者黄宗智近两年发表多篇论文,屡屡提出中国农民合作之路的选择,不是欧美合作社而是东亚农协。东亚农协与欧美合作社的本质区别何在呢?

欧美合作社是单纯的经济组织,而且无论大小,即便是合作社联合的协会,大都从事相对单一的农产品生产、加工和销售。东亚农协则是综合了经济、金融、保险、农技推广、社区福利与文化教育等多功能的综合性农民合作组织,其基层组织都是以乡镇社区为服务范围的综合农协。欧美农协是根据各国的合作社法(均非农民专业合作社法)和社团法自由登记注册的非企业类经济组织或经济管理组织,入会没有任何限制。而东亚三地的农协都依据特定的农协法或农会法登记注册,且须一地一会,一人入一会,因全体农民均入会,故成为覆盖全地域范围的农民合作组织。东亚三地的政府都对农协(农会)予以长期持续的政策支持,将其视为政府涉农政策一口落地的主要助手。

日韩台三地农协(农会)的组织定性大体类同,既不宜归入合作社类型的私法法人,也不宜归入国家序列的公法法人,它实际是介于私法与公法中间的特定法人,属于法定机构。^⑩至于其法律性质更偏于私法还是公法,要视特定法或特别法的法条规定而定。^⑪而且,依特别法确立其特定法律性质的组织,完全可能因法律的修订而改变其性质和地位。近年来,在贸易自由化和境内外日益激烈的市场竞争下,三地都在寻求以改革解困的新路。2015年日本农协法作出重大修订,国家不再给予农协特殊政策,其与别的农民合作组织在市场上同等竞争,但仍被界定为公益性的社团。韩国农协法也于2011年和2015年作出修订,将上述农协中央会的重大组织结构变革即设立独立法人的经济控股公司和金融控股公司进入法条,从而形成韩国农协中央会(特定法人)+两大集团公司(工商法人)的新型治理结构。

韩国农协这种组织体系的革命性创举,显然是为了应对国内外农产品市场竞争日益激烈和农民群体利益日趋弱化的态势,希冀利用其法定机构的优势,以大幅度、大跨步参与市场竞争为手段,实现以

商制商的新战略。为明确产权,这两大公司均由韩国农协中央会全额投资,并以新修订的《韩国农协法》法条,明确规定这两大公司需“支持农协的经济活动,促进他们经济地位的提升”,“谋求农民和农协利益”,并规定除农协法特别规定的事项外,两大公司的一切业务均要按照商法、银行法实施。^⑫这一修订是将农协法的法律定位向私法方向前进的一次重大调整,以往的法律地位更偏于公法人,而现在则更加居中。这让韩国农协与国家公法人,与一般工商企业私法人的区分更为明显,成为一个同时兼有公共性和市场性、在国家与私企之间的特殊的公益商业或公益企业集团。这就更加凸显了韩国农协所走的第三条道路——既非国家行政控制又非放任市场的自由竞争的特征。

韩国农协的这一改革特征对于中国有重要启发。

2015年,我国发布了关于深化供销社改革的11号文件,试图以深化基层供销社改革、建构“姓农、为农、务农”的综合性合作社,以及建构“联合社机关主导的行业指导体系和社有企业支撑的经营服务体系”的双线运行机制双头并进的改革,来解决供销社体系基层薄弱、上层强大的倒三角形体系问题,还提出未来要为供销社立法的“特定法人”方向。改革的总思路是公益商业集团的居间法人,颇具前瞻性。不过,上述两个方向上的改革成效都不理想,关键在于未理清这两项改革的内在联系,培育推动改革的动力机制。目前过于囿于现实基础,以为县社及其以上的供销社机构有队伍、有实力,能为上层改革提供动力,而基层供销社大都散了架,要想恢复谈何容易,于是只顾上不顾下,只顾后不顾前,只在如何服务上下功夫,却很少考虑服务的对象——农户及其合作组织的需求,这就将方法视作了方向。

再看韩国农协。他们之所以进行结构性改革,将金融和经济业务从中央会分离出去独立为法人控股公司,其目的很明确,就是为给弱势的基层农协及其会员以巨大支持,使其在市场竞争中得到来自农协上层可持续的保护和援助。上层为底层服务,才有最大动力,以基层农协为本,以农协会员为本,是这场结构性市场化改革的动力所在。而这一动力是建构在农协中央会与基层农协产权独立、价值统一的一体化体系之上的。中央会不仅只做基层农协办

不了、办不好的销售、金融、培训等事业,并且利用与之分立的上层商业公司的优势,加强对基层农协利益的维护和能力的提升,这等于多出一只商业之手来支持基层。这种将市场化与社会化两类机制通过组织相互嵌入的新型做法,增加了与单纯私人商业市场及单纯行政化市场的比拼中获胜的砝码。

我国的供销社改革要想获得成功,关键在于树立基层社以“姓农、为农、务农”至上的理念和价值观,从而根据组织的内在机理重新厘定改革的逻辑次序。首先启动基层社改革,将其改造成全体农户自愿参加的综合性农民合作组织,从而激发县及以上的各级供销社及其社有企业,以服务基层社即服务农户社员,作为前行的动力和方向。

“基层社改革—县级联合社改革—社有企业改革—基层社改革”,应该形成首尾相接、利益相连的改革生态链。为基层服务才能给县及以上的供销社社有企业改革带来强大的合法性动力。基层社的需求会倒逼社有企业进行供给侧结构性改革,提升其经营效率,从而带动其资产规模、种类和配置方式在改革中出现正向效益。反之,如果基层社改革走过场、盲目建立联合社、大举扩张社有企业,以为农服务名义争资源、争利益,则会让改革走入歧途。最终的走向不是公益商业的法定机构,而是试图垄断商业资源的行政法人。

(三)基层综合农协是农村可持续发展和乡村治理的基础

韩国农协和日本农协、中国台湾地区农会一样,都在乡村类似中国乡镇的地域建立起综合性的基层农协。基层农协是农协中央会在乡村的基层组织、独立法人,以购销、信贷、农技推广、社会福利和教育文化的综合性事业服务于地域的会员。截至2016年6月底,韩国基层农协共有230万农民会员,占农民总数的90%,占韩国国民总人数的4.5%,再加上1694万加入基层农协成为准会员的非农人,农协会员为1924万人,占韩国国民总人数的38%。准会员除不能参与农协理监事选举外,其他的各项权利都与农民会员相同,可以享受合作金融、超市等事业的便利和优惠。这样的组织原则吸引了在乡的非农居民和城乡结合部乃至城市居民的踊跃参加。韩国农协准会员是正式会员(农民)的7倍,其规模远超日本农协和台湾农会。这种组织结构的变化,使得基层农协

不仅代表农民利益,也成为城乡社区中低阶层居民的利益代表。

韩国基层农协这种地域性、全覆盖和城乡融合的特征,致使基层农协的任何设施都具有了社区公共设施的涵义。自1961年韩国农协成立至今已57年,在农协中央会的统一规划和支持下,基层农协一直在持续建设和不断完善中,不仅通过不断合并扩大了规模,还通过新设施的不断建设提高了服务农民、服务社区的能力。这些设施的建设资金主要由基层农协承担,不足部分可以申请中央会支持,政府也会择项予以一定支持。尤其在城镇化和贸易自由化导致农业衰退的最近十余年,农协中央会更加强了基层农协基本设施的建设指导。截至2016年6月底,韩国1132个基层农协在全国建有1132个本部、3445家分部、4602个金融网点、2095个超市、635个农机维修中心、668个加油站、348个产地流通中心、153个大米处理中心、101个农产品加工厂、11个人参加工厂、75个地区食品直销场。这些遍布韩国各地的基层农协产权所有的设施,支持了乡镇地域的为民服务,也成为与乡村衰退景象博弈的主要社会力量。

这些经验对我国乡村如何实现农民的组织化、合作化有重要启迪。在工业化、城镇化、贸易自由化的现实背景下,乡镇农协完全可能突破原有局限与时俱进,但前提是农协组织实现对社区人口的全覆盖,树立为其生产生活服务的全局性思维。结构决定功能,功能体现服务,服务制度的构想和安排是全局性思维的成果而不是来源。产生于农业社会向工业社会过渡期的东亚农协,由于有全局性思维,设立了覆盖全体人口的综合农协,构建了生产生活方便、交易成本最低的乡村群体性社会,才为今天工业社会向后工业社会转型中的乡村乃至城乡一体化社区,打下了公共服务的组织和制度基础。韩国农协中央会近期提出打造“国民的农协”以及城乡居民一体的理念教育与结构性市场化改革,正在指引农协走向城乡融合、城乡联动的新型社群协会方向。可见,在社会大转型进程中保有乡村地区大半世纪安定团结的乡镇综合农协,不啻是乡村治理乃至国家治理的社会基础工程。

对中国而言,建构这个基础工程已经错过了最好的历史时机。1978年农村包产到户之后,中央曾

提出“统分结合”的思路,1987年中央政治局发布“将农村改革引向深入”的文件,提出要构建“社区性、综合性”的“乡村合作组织”^⑥。但是这些正确的思路并没有发展成为框架性的制度构想和制度安排,这导致30多年后的今天,迄今还有六七亿农民的中国,仍然在农村和农民问题上徘徊和踟蹰不前。其间,最大的思想障碍是将复杂问题简单化的单纯经济思想,以及将手段视为目的的二元性的技术化思维,片面以农业产业经济视角理解社会、经济、政治混杂的三农问题,将社区性、人文性这类非经济的涉猎广博、具有真正可持续发展意义的因素从农民合作中剔除。^⑦而正是“这些社区为纠正市场和国家失败,进而支持现代经济发展,提供了极为需要的组织原则”^⑧。当前中央文件所倡导的农村集体经济产权改革政策^⑨,主要适用于已经城市化了的村庄,而且重点是将集体经营性资产确权到户以保有其分配权的秩序化,而非完全适合不同类型村庄的改革制度安排。

党的十九大报告提出,我国的社会主要矛盾已经发生“关系全局的历史性变化”,“更加突出的问题是发展不平衡不充分,这已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素”,“从现在到2020年,是全面建成小康社会决胜期”,从而将明显短板的“乡村振兴”、“绿色发展”、“实现小农户与现代农业发展有机衔接”摆上战略位置。这意味着,中国共产党和中国政府一定要将不仅现在存在、未来也将长期存在的中国上亿小农户带上与全国人民共富共荣的道路。显然,这是意义重大的历史性考验。

因此,总结我国30多年的各类相关经验,同时借鉴东亚模式,以带动小农户走乡村振兴、绿色发展的之路为目标,提出从战略到策略、从政策到方法的制度性设计,并整合资源先行试点,厘清各类不同条件的乡村地区达到共同目标的可行路径,在此基础上再对全国范围内的系统性改革作出决定适逢其时。

(四)农协教育是引领农协事业的软实力

韩国农协教育是全国农业和农民教育体系的核心,这在世界上独具一格。

韩国农协教育突出人文精神,将农协中央会与基层农协在理念和思想上结为一体,从而成为农协事业的引领力量。自上世纪70年代以来,韩国农协发起诸多农民合作运动,从“新村运动”、“爱农村运

动”到“爱食爱农运动”、“都农协同运动”,每次运动都以培育和传播农协理念为本。2016年以来,更是将重新确立“农协会员至上”的理念和价值观,作为农协职员的必修课纳入理念教育课程。当农协公司的职员懂得了公司的赢利是用于支持基层农协的会员,这样的理念教育就成为职员与会员合作精神的人文启蒙。当农协的职员、正会员还有准会员都因教育、文化和福利事业而受益,从而以饱满的热情投入农协的各项事业中时,教育支援事业就当之无愧地成为农协可持续发展的引领性事业。

半个多世纪的实践证明,农协教育就是农协的软实力,为振兴韩国农村、支持综合农协长大、培育现代农民、实现城乡共融起到了重大作用。例如,农协的大学毕业生100%从事农业,85%以上到农协的各类机构就业。相形之下,韩国政府投资给国立农业院校和职业教育的部分,没能发挥应有的作用。毕业生从事农业的只占5%。教育供需脱节的问题,不仅韩国,中国和世界上的很多国家也面临这种制度性困惑。教育是一种具有明显文化特质的公共产品,其文化特质往往蕴含在生产性和经济特质之中。当政府对教育机构进行产权界定,以减少投资效益的不确定性,降低学校产生机会主义行为可能性的时候,往往容易滑向另一极端,即过分强调教育的经济性,导致教育成为市场赢利的工具。韩国农协却以独特的制度创新避开了这个两难命题。

根据韩国农协法,农协本身就是将经济活动、金融活动、农业技术推广活动和社区教育、文化、福利活动融为一体的综合性、服务型的农村社会组织体系,农协中央会和基层农协都是各自独立的法人机构。依据农协法,法人机构拥有独立产权,教育与支持、福利保障、医疗、文化等均为农协机构的事业成本,其盈余的20%须依法转为下一年度教育与支持事业的成本,10%转为法定积累金,农协另有自定的任意积累金可用于福利、医疗文化等事业。盈余的相当部分用于会员分配,即利用事业的份额惠顾分配及股金分红。^⑩这意味着,经营得好、合作金融、购销等服务事业盈余较多的基层农协,就能有较多的资金用于教育、文化与福利事业。而农协中央会的事业赢利中的大部分,都分配给基层农协由其自行决定使用方向。例如2016年,农协中央会税后纯利润

为1731亿韩元,其中1001亿韩元分配给了基层农协。^⑤关于政府对农协非经济事业的支持,主要是通过经济政策包括低息和无息贷款帮助农协赢利,以及全国统一的居民社会保障和社会福利给付,并无特别给予的教育或福利投资。例如农协大学因获得政府评优的业绩,可得约占10%的教育资助金。^⑥

可见,农协能够担当起韩国农业教育的重要角色,主因并非来自政府财政倾斜,而是自身的制度化收益。制度是一种公共物品,本身极易产生正或负的外部性。出现负的制度外部性的原因,往往是社会责任与权利的不对称。农协法规定下的韩国农协因明确界定农协与国家、农民的产权关系和分配关系,致使农协的社会责任与权利完全对等,从而遏制了产生负的制度外部性的可能。而国立农业院校制度由于难以界定国家公权力与院校权利之间的关系,院校得到国家资源却没能承担这个资源要求承担的社会责任,甚至还缺乏责任履行的监督制度和罚则,导致制度负外部性长期存在。

韩国农协改革中 待解决的问题及其对中国的警示

东亚三地农协中,资历最浅的韩国农协,反而是最有勇气、最敢创新、最能坚持改革的组织,而且取得了可观的成效。

不过,在复杂的外部环境变迁和全球不确定性风险面前,在日益增进的城乡融合、跨地域和跨国融合的新态势下,无论综合农协模式还是农民合作社模式都面临严峻挑战。要生存就必须改革,几乎成为所有农民组织的共识。韩国农协以组织结构改革带动供给侧功能改革,创造多种产权、多种功能、多类法律性质的组织如何共处的新社群。尽管现在评价这项创新还为时过早,如何化解这个新社群的内外冲突仍需探索。但是,厘清问题类别,分别处置还是十分必要的。

有些问题是在体制重大变革中只能逐步消化的,有些是需根据形势变化调整决策的,还有些则是根本性、长期性的探索在当下阶段的表现。

第一类主要是原属中央会的公司,需清理整顿后进入两大控股公司。

第二类有些复杂,主要表现在农协流通布局的

决策上。3年建成5个大型综合物流中心,是2012年中央会提出的计划,迄今为止,只在2015年建成了一个安城中心,经济控股公司为该中心的建设花费巨额投资,现在还得承担其亏损。这导致其他中心的建设计划只能停止。同时据市场调查,韩国全国的流通供给已经超过了需求,且网络购物、电视购物的成长占据了部分市场份额。可见,打造“销售型”农协主要依靠投资大型流通设施的这一昔日的决策受到严峻挑战,而2015年以来,由基层农协创造的小型直营店在各地自发推开。流通市场的竞争加剧了工业社会向服务社会转型,相当一批工业企业转而经营农产品销售;加之生态农食品需求热涨和互联网技术革新的原因,这使韩国各地域农产品流通似乎都在发生转折,从价格维持、大宗批量、大卖场向更注重品质和销售经营能力的方向转化。为此,韩国农协已经在考虑战略转型,扬优汰劣、改变主要依赖自己做流通的策略,打造多做农产品供养商、少做流通商的新策略,以自身控制产地农商,50%以上的优势,并与其他市场流通企业合作。

第三类是长远问题。在农业地位降低、生态地位提升、城乡融合度提升的新时期,农协面临如何可持续地维护会员即农民的利益,提升农协职员队伍的素质,处理好金融和流通两大业务之间的关系,强化基层农协经营效率,扩大农民的经济权和社会权,扩大农协的社会影响力等问题。

现阶段,韩国农协新任会长以理念教育和结构调整两方面为抓手。而在处理两大控股公司结构性关系,以及它们与基层农协的生产与分配关系时都遇到难题。农协的营销与金融的关系就像水源和水池,但是在市场环境中的盈利能力相反。要化解农协长期依赖金融收益的结构性风险,就要加强流通实业。韩国农协为此已经不遗余力,不过收效尚不明显。在互联网和人工智能革命的今天,营销和品牌建设已经成为各行各业走向创新、创业的重要通道,韩国农协显然需要抓住时机开拓自己的未来。

另外,金融事业经营本身也存在风险。目前金融控股公司的商业金融和农协中央会与基层农协一体化的合作金融,兼有水源(商业金融)和水池(合作金融)两利,也已经采取两个金融体系既分立又联合的多样化配置手段用于抵御风险,这是很智慧的资源

配置。不过,当基层农协的农户资金储蓄已经常年大于资金需求,需要借助商业金融放贷时,如何处理风险和两者的利益分配,成为新形势下的新难题。

此外,农协内部经营管理效率有待提升。据金斗年教授提供的资料,90%以上的韩国基层农协效率不高,平均费用减少45%依然可以保持生产和提供够质量的服务。由于农协不以利润为唯一或主要目标,能保持平衡就行,这导致需要有一定的压力才能推动农协干部降低成本、提高效率、增加服务。这不仅对于韩国农协,对于日本农协和中国台湾农会,也是一项艰巨的考验。

注释:

① 本文素材来自作者2012年、2014年、2016年三次访问韩国农协的研究报告。尤为感谢韩国协同组合学会会长、中源大学副校长金斗年教授、韩国农协中央会海外部李旭先生、韩国农协大学朴昌植教授的支持和帮助。

② 维普网查到韩国新村运动的文献534篇,其中,李水山曾以连载方式全面介绍韩国新村运动。

③④⑤⑦ 参见韩国农协中央会海外部李旭先生提供的韩国农协ppt简介,2016年11月11日。

⑥ 该利润额尚未计入两大控股公司上交的名称使用费,名称使用费远高于税后利润额。

⑧ 农协组织城市女性消费者成立主妇农产品直接交易购买团,到农村试吃后再购买,体验型消费拉近城乡距离,截至2015年,参加这个购买团的主妇人数达3.2万人。另有一村一社运动,企业与农协结对,CEO做名誉村长,下属做名誉村民。

⑨ 成本经营指的是为给成员最优价格,农协的服务价格按照平均费用的基准来设定,它低于公司高出平均费用的垄断价格。

⑩ 共同行动指的是为抗衡大公司行使市场支配力,农协成员集体的努力,包括成员积极的经济参与、民主管理,对搭便车成员的监管等。韩国农协原经济研究所的研究指出,农协的比较优势在于成员制度。身兼投资者和利用者身份的成员利益一致时,农协可获得成员的忠诚、献身、知识公有、参与支持等。

⑪ 法定机构(Statutory Board),依据特别法或专门法设立,具有由国家特别法律规定的任务和功能及组织

独立的法人格,兼具国家使命和市场精神。由特别法规定了其设立、变更和撤销、职责、经费来源、主要负责人产生办法和任免、管理架构、监督机制、与相关政府部门关系边界等内容,以及规定议会或受托的政府机构对其的监督方式。法定机构的人员不纳入政府公务员体系,机构享有法定事权,独立承担法律责任,不受相关政府部门的干涉和制约。法定机构的经费来源多样化,除了政府之外,也可依法通过社会筹募和市场收费等方式筹集。人员招募、薪酬决定等事项采用市场机制。

⑫ 参见《中共中央关于把农村改革引向深入的通知》,1987年1月22日。

⑬ 参见“稳步推进农村集体产权制度改革”,2016年12月29日。

⑭ 参见大韩民国农业协同组合法,2011年3月31日,第66至70条。

⑮ 参见韩国农协2017年报。

⑯ 农协大学每年运营需经费81亿韩元,折合人民币约4455万元,其中,农协中央会补助约占一半,不足部分要农协大学自己通过产业合作团的运营及学生缴费补足。学费一学期200万韩元,仅为一般学校的40%。政府给农协大学的援助是8亿元韩币,不过这需要通过政府对优秀大学的评估,两年评一次,2014年,农协大学通过了评审,拿到了资助。

参考文献:

- [1][3][6] 申龙均.农业产业化主体组织:韩国农业协同组合论.杭州:浙江人民出版社,2016:136、65、186.
- [2] 金斗年.韩国农协的历史与方向.东亚农协的发展历程与新经验论坛,2015.11.12.
- [4] 韩国的农协.韩国农协中央会出品,2015:31、34.
- [5] 杨团、孙炳耀.公法社团:中国三农改革的“顶层设计”路径——基于韩国农协的考察.探索与争鸣,2012(9).
- [7] 杨团.此集体非彼集体——为社区性、综合性乡村合作组织探路.中国乡村研究(第十四辑).福州:福建教育出版社,2017.
- [8] 速水佑次郎.贫困发展经济学:从贫困到富裕.北京:社会科学文献出版社,2003.

编辑 李 梅

Regional China: The Mixture and Remission of Homesickness and Urban Psychic Anxiety **——A Discussion with Li Changping, He Xuefeng and Xiong Wansheng**

Tang Yalin

Abstract: The institutional dilemma of high mobility society and the value dilemma of rootless society make "where to live" and "how to live" to be the "Achilles heel" of urban and rural governance in Contemporary China. Due to the differences of the four dimensions of the level of public service, community spirit, development opportunities and the attraction, the connotations and mechanisms of homesickness and urban psychic anxiety are mixed interacted processes, and will be relieved by the platform of New-style Urbanization. From the perspective of rural construction, Li Changping, He Xuefeng and Xiong Wansheng put forward some development suggestions on rural construction, which lack of the perspective from urban agglomeration/ Regional China. In the New Era, we will implement the strategy of rural revitalization, promote rural construction, and effectively solve the problem of the interaction between homesickness and urban psychic anxiety. We should never forget the basic laws of national strategy in contemporary China, the better choice of cities prior to the countrysides and the desire for improving the quality of daily life of 500-600 million peasants who will have to stay in the countrysides in future. The effective path of rural revitalization is to promote the process of integration between urban and rural China, and let the vast rural areas benefit from the strategy of urban agglomeration/ Regional China.

Key word: new-style urbanization; homesickness; urban psychic anxiety; urban agglomeration of China; debate

From Rural Grassroots Governance to National Governance

——The Origin of the Market-oriented Structural Reform of Korean NACF and Its Revelation to China

Yang Tuan

Abstract: Korea's National Agricultural Cooperative Federation(NACF) has witnessed a development history from the government regulation to the self-independent management. After the market-oriented structural reform in 2012, NACF separated into two wholly owned holdings companies, i.e. NongHyup Agribusiness Goup and NongHyup Financial Group, and restructured the ownerships of the old industrial corporations which attached to NACF before. NACF has made new business plannings and advocated NACF ideology promotion in new periods, striving for a new NACF Corporation mechanism of cooperations among governmental organizations and business corporations. The restructuring impacts of NACF have gone much beyond NACF itself. New forms of NACF's cooperation with government agencies in governance emerge, happening in conciliation of the goals conflicts among NACF and business corporations, and among public welfare and business interests; happening also in a sustainable development third way different to the governmental strict regulation and the market of laissez faire; which are also beneficial for the capacity-building of the NACF grassroots cooperatives, and the leaderships and soft powers of NACF in social and cultural development in rural areas. All these developmental experiences provide references for China's Rural Revitalization Strategy in the new era after the 19th Congress of CPC in China.

Key word: NACF; the market-oriented structural reform; reform of China supply & marketing cooperatives (CSMC); rural grassroots governance; national governance

Accurate Poverty-alleviation: Theoretical Basis, Practical Difficulties and Choice of Its Paths

——An Investigation of Two Poverty-stricken Counties in Yunnan

Xu Hanze & Li Xiaoyun

Abstract: After entering the poverty-alleviation stage where both "developmental poverty-alleviation" and "protective poverty-alleviation" play their roles, the requirements for aiming at poverty-alleviation keeps increasing, "accurate poverty-alleviation" policy was proposed. The theory of social refinement, the theory of participatory development and the theory of social mutual-construction comprise the theoretical foundations of the accurate poverty-alleviation policies. Through investigation of the two state-level poor counties in Yunnan, it was found out that in the specific processes of executing accurate poverty-alleviation policies, contradictions between precision and fragmentation, social poverty-alleviation and economic development, as well as systematic management and mobilized management are prone to occur. Finally, it is proposed that reforms and adjustments should be carried out in areas of systematic level, thinking mode and specific way of work for the effective implementation and execution of accurate poverty-alleviation policies.

Key word: accurate poverty-alleviation; theoretical basis; practical difficulties; coordinative management