

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20190424

· 问题研究 ·

农民专业合作社在乡村治理体系中的 定位与实践角色*

黄佳民¹, 张照新²*

(1. 中央财经大学, 北京 100081; 2. 农业农村部农村经济研究中心, 北京 100810)

摘要 [目的] 构建德治、法治与自治相结合的有中国特色的乡村治理体系促进乡村振兴。[方法] 文章分别从历史视角和组织视角研究了改革开放以来我国乡村社会治理体系变革和农村各类组织构成, 从农民专业合作社的社区属性探讨了其在乡村治理体系中的功能和作用, 从制度视角分析了农民专业合作社参与乡村治理面临的体制机制障碍。[结果] 农民合作社在乡村治理体系中具有多项功能和价值, 可以教育和引导农民, 提高农民的组织化水平; 能代表农民发声, 成为农村公共事务协商决策的重要主体; 可以承担乡村基础设施建设和公共服务, 成为乡村社会建设的重要承载主体; 可以调节农民之间、农民与其他各类组织之间的冲突和矛盾, 成为乡村社会重要的纠纷调处主体。[结论] 推动农民专业合作社参与乡村治理, 要从转变观念、完善体制、创新方式、完善法律等方面, 加快推动合作社参与乡村公共事务的协商决策, 承担更多公共服务。(1) 要转变观念和意识, 重视合作社在乡村治理体系中的作用。(2) 完善乡村管理体制, 细化县乡政府与村级自治的职责和界限。(3) 推动合作社规范发展, 健全合作社民主管理。(4) 推动购买服务方式, 让合作社承担更多乡村公共事务。(5) 完善法律法规, 为合作社参与乡村治理提供法制保障。

关键词 农民专业合作社 合作社规范发展 乡村管理体制 合作社民主管理 乡村振兴

中图分类号:S9 **文献标识码**:A **文章编号**:1005-9121[2019]04188-08

0 引言

乡村振兴, 治理有效是基础。构建德治、法治与自治相结合, 有中国特色的乡村治理体系是乡村振兴战略的重要内容。农民专业合作社作为农村重要组织资源, 是乡村治理体系不可或缺的组成部分。2013年“中央一号文件”明确指出: 农民专业合作社是乡村治理的有效载体。当前在工商登记注册的农民专业合作社数量超过200万家, 成为农村数量规模最大的乡村组织。如何充分发挥数量庞大的农民专业合作社在乡村治理体系中的作用, 是乡村治理体系建设所面临的重要课题。讨论农民专业合作社在农村中的社会属性, 探究其在乡村治理中所承担的具体功能定位, 分析当前合作社状况与困境所带来的制约, 对于构建乡村治理体系具有重要的现实意义和价值。

1 我国乡村治理体系内涵及历史演变

建设有中国特色的乡村治理体系是促进农村和谐发展的内在要求, 也是国家推进社会治理现代化的重要组成部分。在不同时期, 受国家经济社会体制的影响, 我国乡村治理体系也呈现不同的特征和组织架构。

收稿日期: 2018-12-10

作者简介: 黄佳民(1977—), 男, 博士研究生, 研究方向: 财政理论与政策

*通讯作者: 张照新(1969—), 男, 博士、研究员, 研究方向: 农业体制机制。Email: Z_zhaoxin@163.com

*资助项目: “香港乐施会委托——乡村振兴视野下农民专业合作社多为多维功能与发展定位” 课题研究阶段性成果

1.1 乡村治理体系的内涵与特征

从公共行政学角度看,治理理论强调一种多元、民主、合作的公共行政。乡村治理的本质是乡村社会公共资源的配置^[1]。公共资源包括社会文化习俗、政治经济制度、自然资源及财富、政府及各类公共机构的财政和服务能力等。保障经济高效运行、社会权利平等以及社会关系和谐,是社会治理的基本目标,具体到乡村治理体系,则主要指农村以多元主体参与、民主协商、共同决策的农村社区公共事务管理系统。

综合现有研究,乡村治理体系具有3个特征:一是乡村治理体系是农村社区多元主体参与的自治模式。与传统的乡村管理模式相比,乡村治理强调多种组织的参与,通过各类农村组织的协商协同,共同决定农村的各类公共事务^[2]。具体来说,就是在农村党组织的领导下,以村民委员会为基础,农村各类协会、理事会等社会组织和经济组织和部分农村权威和精英共同参与的协商协作体系^[3]。二是乡村治理体系是一套正式规则与非正式规则相结合的系统^[4]。一方面,乡村治理体系要遵守国家的法律法规,另一方面,乡村社会存在大量的村规民约,成为乡村治理体系中的非正式规则。由于各地社会组织、经济组织的发育程度不同,加上传统习俗的差异,不同地区的乡村治理体系的运行机制也有较大差异。三是乡村治理机制是一个动态过程^[5]。乡村治理体系作为一个多组织参与的协作协同体系,无论是参与主体,还是运行模式,实际上都随着外部体制环境、社区人口结构、组织形态因素的变化而不断的调整。从农村公共事务决策机制看,乡村治理是各类主体沟通协商,反映不同群体的利益诉求,并最终达成一致的互动过程。尤其是在当前我国农村处在多重变革叠加期,乡村治理体系也不断调整 and 变化,与农村社区发展变化相适应。

1.2 我国农村治理体系的演变

尽管在我国国家治理概念是2013年提出来的,但作为农村公共事务管理体系,一直以来是存在的,只不过在不同时期受制度环境的影响,呈现不同的特征^[6]。自改革开放以来,我国农村治理体系大体可以划分为基层组织重建、强化民主管理和监督、完善公共服务职能、健全治理体系4个阶段^[7]。

1.2.1 农村基层组织重建

20世纪70年代末至90年代初期,随着人民公社的逐步解体,乡村组织开始重建。1982年12月第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》明确规定:农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。1988年第九届全国人民代表大会常务委员第五次通过《中华人民共和国村民委员会组织法》,明确村级组织是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。村民委员会办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求并提出建议。按照法律框架,各地陆续建立了村级组织,与党组织共同成为农村社会管理的主要组织载体。

1.2.2 强化农村组织民主管理

20世纪90年代中后期,随着村级组织的逐步健全,如何完善村级组织的监督管理,使村级组织真正实现村民自治成为乡村社会治理的首要任务。在这个时期,政府积极推动农民对村级组织的参与和监督,村委会组织直接选举,推动村社账务公开和社务公开,强化乡镇政府对村级组织的监管,有的地方还推行了村财乡管等改革举措。

1.2.3 完善乡村组织服务功能

2004—2012年,在“以工补农、以城带乡”基本方针指导下,国家推出了免除农业税等多项改革举措,其中包括财政支出对村级组织实行转移支付,村级组织与农民之间的关系有了大幅改善,原有的乡村组织征粮征税、计划生育等职能大幅度弱化,更多转向农村基础设施建设和公共服务。

1.2.4 乡村治理体系构建时期

党的十八届三中全会提出国家治理能力现代化,标志着我国社会治理理念发生根本性转变,更加强调

社会组织的参与。农村治理模式也由此发生转变,开始推动构建有中国特色的乡村治理体系。2014年“中央一号文件”明确提出:“要完善乡村治理机制”,2017年党的十九大提出乡村振兴战略,进一步明确了要构建德治、法治与自治相结合的善治体系,实现治理有效的目标。由此,乡村治理体系建设步入了一个新时期。

1.3 乡村治理体系的组织架构

党的十八大之前,乡村治理上的重点是完善农村党支部和村委会的职能,强化基层民主和监督。十八大以来,如何发挥多元主体作用,成为乡村治理体系构建的重要课题。由此,乡村治理体系的组织架构也由以往的村两委为主,转向更加开放和多元化。2013年“中央一号文件”提出,农民专业合作社是乡村治理的有效载体。2015年“中央一号文件”指出,创新和完善乡村治理机制,激发农村社会组织活力,重点培育和优先发展农村专业协会类、公益慈善类、社区服务类等社会组织。2018年“中央一号文件”明确,建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制,要依托村民会议、村民代表会议、村民议事会、村民理事会、村民监事会等,形成民事民议、民事民办、民事民管的多层次基层协商格局,积极发挥新乡贤作用,大力培育服务性、公益性、互助性农村社会组织,积极发展农村社会工作和志愿服务。以上文件清晰地勾勒出未来乡村治理体系的组织架构。

一是党组织。村党支部作为基层党组织,是党在农村的战斗堡垒,把握着农村发展大局和发展方向,是乡村治理体系的核心。坚持党的全面领导,是中国特色社会主义制度的重要特征。构建有中国特色的乡村治理体系,首先坚持农村党组织的领导地位,强化农村党组织建设。

二是基层自治组织。我国在农村实行村民自治,基层自治组织是农民实现自治的基本组织形式,是由村民选举出来的,代表村民承担各种农村公共事务,是乡村治理体系的主要承载主体。目前,基层自治组织包括村民委员会、村民小组、村民(代表)会议、村民理事会、村务监督委员会等组织形态。

三是各类社会组织。目前我国农村社会组织主要包括农村红白理事会、各类专业协会和互助性组织。社会组织在不同领域发挥着各自独特的作用,是乡村治理体系中不可或缺的组成部分。受多种因素的影响,我国农村社会组织发育相对比较滞后,这是我国乡村治理体系构建的一个重要制约因素。

四是各类经济组织,主要包括农民专业合作社、农业企业等。尽管各类经济组织主要从事经济活动,但由于这些经济组织的生产经营活动与农业、农村和农民都有密切关系,必然也会不同程度参与农村公共事务,成为乡村治理体系中的重要组成部分。

五是农村精英。改革开放以来,农村涌现出一大批专业技术人才,有的成为企业家,有的成为各行业技术精英,一些出身农村的政府官员及技术人员在退休后也返回家乡贡献余热。这些人由于视野开阔并且社会联系广泛,在当地农村具有较大的影响,成为农村的新“乡贤”。构建乡村治理体系,需要充分发挥这些新“乡贤”作用。

2 农民专业合作社在乡村治理体系中的功能与作用

推动合作社参与乡村社会治理体系,既是乡村治理体系建设的现实选择,又是推动农民专业合作社提升发展质量的内在需要。合作社在乡村治理体系中具有多重功能和价值,但其作用的发挥与乡村治理体系架构、合作社自身的特性有着密切关系。

2.1 农民专业合作社是构建乡村治理机制的有效载体

构建乡村治理体系,是我国农村社会治理模式的转型,即由过去以党支部村委会为主体的管理模式向以党支部为核心、村委会为基础,多元主体共同参与的农村社会治理模式转变。但长期以来我国农村自上而下的管理模式,特别是人民公社时期,农村各项事务都纳入了人民公社体系,农村社会组织既没有发育环境和条件,也没有发挥作用的空间,导致农村社会组织发育严重不足。而构建乡村治理体系,恰恰需要各种社会组织的参与。由此,社会组织发育不足成为制约乡村治理体系构建的重要难题,数量庞大的农民

专业合作社组织成为乡村治理体系构建的现实选择。

2007年《农民专业合作社法》颁布实施,农民专业合作社进入高速发展时期。2018年农民专业合作社数量超过210万个,每个行政村平均超过3个^[8]。由此,农民专业合作社成为农村社会中重要的组织资源,超过包括农村基层行政组织内在其他各类组织的数量(不包括普通农户)。尽管农民专业合作社是经济组织,但农村社区是农民专业合作社的母体和摇篮,合作社对农村社区有很强的依附性^[9]。合作社成立与运行都根植于所在农村社区和地域环境之中,其成长和发展既有赖于与区域环境之间的资源交换与支撑,又同时被区域环境所制约与建构。此外,农民专业合作社社员基本上来自于农村社区,要服从社区自治组织的管理,合作社发展所需要的水电路气等基础设施,也多由村里来协调和管理。所以,作为农民自发组织起来的互助组织,农民专业合作社在为其成员提供生产性服务的同时,也必然会代表其成员参与农村社区各种公共事务的协商和讨论,成为乡村治理体系中的核心要素。因此,推动合作社参与乡村治理,可以破解乡村治理体系构建面临的社会组织发育不足、农村公共服务缺位等难题。

2.2 农民专业合作社在乡村治理体系中的多项功能和价值

农民专业合作社在乡村治理体系中的功能定位,受到诸多因素的影响。首先,农村社区治理体系的架构特点是影响合作社作用发挥的首要因素。一般来说,农村社区治理体系越开放,合作社发挥作用空间也就越大,相反若农村治理体系相对封闭,则合作社也就难以发挥作用。其次,合作社与社区的互动关系对其在乡村治理体系中的作用有很大影响。合作社与社区关系越密切,则参与农村社区公共事务的积极性就越高。比如,为小农户提供综合性服务的合作社,对社区依附程度比较高,必然会深度参与农村社区的公共事务。而专业化程度比较高的合作社,尤其是面向规模化经营主体的专业性合作社,与社区联系较少,参与农村社区公共事务的积极性就相对较弱。具体来说,农民专业合作社在乡村治理体系中的功能主要体现在以下4个方面。

2.2.1 重要农村公共事务的协商决策主体

随着农民分工分业,农村社区成员也不断分层分化。不同类型的农民由于就业收入、自身观念的不同,对农村公共事务中的认知和利益诉求必然会有较大差别。农民专业合作社作为由农民组成集体组织,能够代表其成员尤其是代表纯农户,在农村各项公共事务决策中发表意见和建议,反映成员在农村社区事务中的利益诉求,为成员争取合法权益^[10]。

2.2.2 乡村公共事务的重要承载主体

乡村基础设施建设和公共服务提供,是乡村治理体系所涵盖的重要内容,这些具体工作的执行,都需要专门的组织载体来承担,而农民专业合作社作为经济组织,具有承担设施建设、公共服务提供的能力和条件^[5]。随着乡村振兴战略的实施,农村公共设施和公共服务的任务必然大量增加,由此传统的村委会难以负荷,这也是当前农村基层组织面临的重要难题。让合作社作为承载主题,承担部分社区公共资源管理、基础设施建设和公共服务,既可以大幅度减少党支部和村委会的工作压力,同时也可以拓宽合作社的业务范围,增加合作社收入,促进其持续发展,同时增强合作社与社区之间的关联度。

2.2.3 调节农民矛盾和纠纷的重要力量

农村社区内部,农民成员之间、农民和社区组织之间必然会遇到经济、社会等方面纠纷和矛盾,特别是由于农民分层分化,带来农民之间观念、行为等方面的差异,加剧产生一些纠纷和冲突,成为影响农村和谐稳定的重要问题。在推进产业发展、基础设施建设、人居环境整治等方面,社区自治组织与个别村民之间的冲突成为影响农村稳定的重要因素,需要各级组织的参与来调节农民成员之间、农户与社区自治组织之间的纠纷和矛盾,实现农村社区的和谐有序。

2.2.4 教育农民的重要渠道

乡风文明是乡村振兴的重要内容。要实现乡风文明,需要对农民进行教育和培训。农民个体素质的提高,由传统农民转变为具有一定科学素养和理性的现代农民,是我国农村现代化的基础和根本保障。20

世纪初梁漱溟发起乡村建设运动,将农民教育和培训作为重要内容,其目的在于推动农民素质的提高。尽管各级政府对部分农村家庭农场、专业大户、合作社理事长等开展培训,但对于广大普通农民还没有建立起对农民进行培训的体系。合作社作为农民的集体组织,一方面可以唤醒农民的互助合作意识,一方面还可以利用产业的联系,对农民开展现代理念培训,提高农民科学素养。目前,合作社覆盖农户数量已经超过50%,在农民中间大范围开展教育和培训具备了基础条件。

2.3 参与乡村治理是促进合作社持续发展的有效方式

积极参与乡村治理,对于当前合作社发展具有重要意义。首先,可以为众多中小合作社拓展生存空间。大多数中小型合作社自身实力比较弱,难以依靠向成员收取更多的服务费而存在。承担乡村的公共事务,并由此获取政府或者村组织给予的一定补贴,可以增加合作社的收入来源,支付合作社骨干的劳务费用,从而为中小型合作社生存与发展创造条件。其次,有助于增强合作社的凝聚力。当前,由于多数小农户生产经营规模很小,家庭收入主要依靠非农就业收入,对于合作社提供的农业服务不够重视,导致合作社对于普通农户吸引力下降。合作社参与村社区公共事务决策,既可以代表农户成员反映利益诉求,又可增加合作社对于农户的吸引力,从而增强合作社自身的凝聚力和向心力。第三,有助于增强合作社与社区之间良性互动。通过把合作社引入乡村治理体系,参与乡村公共事务决策,既可反映合作社自身发展诉求,也可以增强合作社与农村社区之间的联系,使合作社充分融入农村社区。目前,一些合作社管理还不够规范,民主化程度、透明度均显不足,如通过参与乡村公共事务,可以让农民成员更多参与讨论,进而推动合作社的事务公开,推动民主管理,提高规范办社水平。

3 合作社参与乡村治理面临的障碍和挑战

合作社参与农村社区公共事务是乡村治理模式的深刻转型,在现实中必然会面临意识观念、法律法规、现行乡村管理制度以及各类组织自身特性等多方面的挑战。

3.1 长期存在的自上而下管理理念和意识

首先是乡村干部的观念和认识。20世纪60、70年代初,我国农村处于人民公社组织体制下,农村的人、财、物纳入大一统的人民公社管理之下,由此大大强化了这种自上而下的管理意识。20世纪80年代改革初期,虽然推动了乡村基层政权组织的重建,但自上而下的管理理念并未改变。进入21世纪,随着以工补农、以城带乡等政策的推行,乡村组织在政府各类补贴和补助项目下推动农村各项公共服务的建设和完善,其实又强化了这种意识和理念。其次是合作社管理人员的参与意识。由于农民专业合作社成立之初定位为经济组织,侧重于开展规模经营,虽为农民提供了诸多农业生产服务,但客观上导致大多数合作社理事长和骨干成员更关注发展产业,对农村社区公共服务参与度不高。推动相关人员的观念转变,尤其是乡村干部能够接受各类社会组织参与乡村公共事务,是一个相对比较缓慢的过程。再有是很多农民对农村社会组织的构成、作用及动作形式等了解甚少,有学者做过专项调查,抽样结果显示不了解合作社组织的人占比较高^[11]。

3.2 合作社自身发展不规范

合作社参与乡村治理,要求合作社自身真正成为农民成员的代表,能够真实反映农户的利益和诉求。但从我国合作社发展现状来看,数量已超过210万家,由于发展速度过快,出现了发展水平参差不齐、部分合作社业务开展不规范等问题。比如,有些合作社实际是家庭农场或者农业企业,通过租赁农民土地开展规模经营,即使为其他农户提供农产品购销等服务,也停留在市场化的范畴,并没有与农户建立真正的利益联结机制。还有些合作社尽管是农民互助组织,带领农户发展生产并组织开展一些相关服务,但多存在理事长“一言堂”的问题,农民参与经营和管理的程度普遍较低。当然也有的行政村没有单独成立合作社,村民自治组织与村集体经济组织职能不明确^[12]。上述问题导致合作社难以代表农民参与乡村事务协商,真实反映多数农民成员的利益诉求。

3.3 现行乡村管理体制发展不适宜

德治、法治和自治相结合的农村善治体系,本质上是农村各类组织相互协作协同的自治体系,需要县乡级政府充分放权,由代表不同利益的各类组织通过民主协商和民主决策,管理社区内的公共事务。现行的乡村管理体制,与农村村级自治发展要求明显不相适应。一方面体现在县乡级政府层面,尤其是乡镇政府仍然较多参与农村各项公共事务,甚至直接干预村级两委的人事安排。比如,在各项补贴补助政策的带动下,乡镇政府为了完成各项任务和发展指标,较倾向于下指标、定任务,对农村社区的生产发展、基础设施和公共服务建设等直接干预,使得农村社区组织在很多公共事务上缺少发言权。

3.4 法律法规有待完善

乡村治理体系作为农村自治管理模式,需要相关法律法规予以保障。我国现行的《村民组织法》《村民委员会组织法》等法律法规明确了村级组织的自治地位,规定由村民委员会办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,依照法律规定管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产,引导村民合理利用自然资源,保护和改善生态环境。对于村民自治组织与县乡政府之间的职能界限,相关法规没有给予明确界定。关于合作社参与乡村治理,目前仅有《农民专业合作社法》对农民专业合作社的职能、业务范围等作出规定。比如,明确农民专业合作社是指在农村家庭承包经营基础上,农产品的生产者或农业生产经营服务的提供者、利用者,自愿联合、民主管理的互助性经济组织,其业务范围主要包括农业生产资料的购买使用、农产品的生产、加工和销售、农村民间工艺及制品、休闲农业和乡村旅游资源的开发经营、与农业生产经营有关的技术信息和设施建设运营服务等经济职能。对于合作社如何参与乡村治理,亟需相关法规或实施条例予以明确。

4 推进合作社参与乡村治理的思路和建议

实施乡村振兴战略,已经写入中国共产党党章^[13]。合作社参与乡村治理体系,是构建德治、法治和自治相结合的农村善治体系的现实需要,对于激发农民参与乡村发展的内生动力,实现以农民为中心的乡村振兴战略具有重要意义。因此,要从转变观念、完善体制、创新方式、完善法律等方面,加快推动合作社参与乡村公共事务的协商决策,承担更多公共服务,促进乡村治理体系的完善。

4.1 转变观念和意识,重视合作社在乡村治理体系中的作用

一是重视农村社会建设和组织建设。社会建设是中国特色社会主义“五位一体”建设的重要组成部分,组织建设是乡村振兴战略的五大重点任务之一,目前各级政府在乡村振兴战略中存在明显的重经济轻社会、重发展轻治理倾向,需充分重视对农村各类社会组织的培育和乡村治理体系建设,科学把握乡村组织振兴的实现路径^[14],把推动各类组织协同参与农村社区公共事务治理作为农村社会建设和组织振兴的重要抓手。二是重视农民专业合作社在农村社区公共事务治理中的作用。转变对农民专业合作社的认识,既要看到合作社的经济组织属性,也要重视合作社在农村社区中的社会组织作用发挥,牢牢把握农民专业合作社的自助性组织特性,充分发挥合作社反映农民成员利益诉求、教育引导农民的作用,推动农村社区公共事务民主管理、民主决策水平,实现德治、法治与自治的有机结合。

4.2 完善乡村管理体制,细化县乡政府与村级自治的职责和界限

一是推进县乡行政管理体制改革,细化基层政府职能,明确政府与农村社区组织边界。借鉴负面清单制度,对农村社区自治划定边界,为乡镇政府指导农村社区事务提供指导,减少行政干预,为乡村治理体系构建创造发展的制度空间。在当前乡村振兴战略实施大背景下,需对农业农村发展和建设的各项事务进行分类明确,包括哪些事项由村民社区自主决策、民主管理,哪些工作需要县乡政府进行指导,真正体现农民的主体地位,体现农民的意愿。二是推动基层村组织改革,把经济职能从村民委员会中剥离出来,实行政社分开,通过成立专门的集体经济组织盘活农村集体资源要素,为农民专业合作社发展创造空间,让农民专业合作社能够充分融入农村社区。

4.3 推动合作社规范发展,健全合作社民主管理

合作社自身的民主管理和民主决策,既是合作社自身健康发展的关键,也是合作社参与乡村治理体系的前提和基础。需进一步加大推进力度,促进合作社规范发展。一是完善现有合作社支持政策,调整支持环节和条件,重点支持规范化水平高、真正在为农民服务的合作社。二是加快整县提升行动,分区片逐步推进合作社规范化水平。三是对现有合作社进行普查和清理,把一些空壳社、休眠社,以及为套取补贴政策的合作社清理出去,从而提升合作社发展的整体水准。

4.4 推动购买服务方式改革,让合作社承担更多乡村公共事务

改革农村社区基础设施、公益服务的供给方式,在农村社区实施购买服务方式改革。借助财政补贴经费或农民自筹经费,由村自治组织制定标准,对实施过程和事后效益进行监督和验收,由合作社作为建设主体或管护运营主体,承担农村基础设施、人居环境、公益服务等方面的工作和服务,从而增强与农村社区的联系,逐步提高对乡村治理的参与水平。

4.5 完善法律法规,为合作社参与乡村治理提供法制保障

抓紧出台《村民组织法》《村民委员会组织法》等有关法律的实施细则,明确规定包括合作社等各类社会组织和农村经济组织参与农村社区自治的权力和责任,让合作社参与农村社区事务有法可依。在有关解释条例中划定合作社的农村社区属性,规定合作社可以参与乡村公共事务,承接乡村社会建设的相关工作,从而进一步确立合作社在农村经济和社会事务的角色定位。

参考文献

- [1] 党国英. 中国乡村社会治理现状与展望. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2017(3): 2-7.
- [2] 赵泉民. 合作社组织嵌入与乡村社会治理结构转型. 社会科学, 2015(3): 59-71.
- [3] 孔德斌. 农村社区治理——从硬治理向软治理的转变. 南京: 南京农业大学, 2014.
- [4] 朱余斌. 建国以来乡村治理体制的演变与发展研究. 上海: 上海社会科学院, 2017.
- [5] 阎占定. 新型农民合作经济组织参与乡村社会建设分析. 理论月刊, 2014(8): 6-9.
- [6] 刘守英. 中国乡村治理的制度与秩序演变. 农业经济问题, 2018(9): 10-23.
- [7] 张照新, 吴天龙. 培育农村社会组织, 推进以农民为中心的乡村振兴. 经济纵横, 2019(1): 29-35.
- [8] 孔祥智. 中国农民合作经济组织的发展与创新: 1978-2018. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018, 18(6): 1-10.
- [9] 高强, 孔祥智. 农民专业合作社与村庄社区间依附逻辑与互动关系研究. 农业经济与管理, 2015(5): 7-14.
- [10] 蔺雪春. 新型农民组织发展对乡村治理的影响: 山东个案评估. 中国农村观察, 2012(1): 89-96.
- [11] 赵碧倩. 当前我国农村社会组织的现状、问题与对策分析. 中国发展观察, 2016(8): 54-56.
- [12] 袁成芳, 杨灿. 从分治到整合融合: 中国乡村治理体系之变. 中央社会主义学院学报, 2018(5): 135-141.
- [13] 韩俊. 实施乡村振兴战略的目标要求. 中国乡村发现, 2018(6): 6-10.
- [14] 张逸芳, 陈国申. 乡村振兴背景下农村组织建设研究的新趋势. 社会治理现代化, 2018(19): 13-16.

POSITIONING AND PRACTICAL ROLE OF FARMERS' SPECIALIZED COOPERATIVES IN RURAL GOVERNANCE SYSTEM*

Huang Jiamin¹, Zhang Zhaoxin^{2**}

(1. Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China;

2. Research Center for Rural Economy of Ministry of Agricultural and Rural Affairs, Beijing 100810, China)

Abstract This study aims to construct a rural governance system with Chinese characteristics by combining the rule of virtue, rule of law and autonomy, so as to promote the revitalization of rural areas. This study researched China's reform of rural social governance system and the composition of various rural organizations since the reform and opening-up respectively from a historical perspective and an organizational perspective. Moreover, it discussed

the function and role of farmers' specialized cooperatives in rural governance system according to its attribute. In addition, it analyzed the obstacles faced by farmers' specialized cooperatives in participating in rural governance from the perspective of system. The research revealed that farmers' specialized cooperatives provided a lot of functions and value in rural governance system, such as educating and guiding farmers to enhance their organizational level, speaking for farmers and functioning as the main body conducting consultation and making decisions about rural public affairs, undertaking rural infrastructure construction and public services and functioning as the main body of rural social construction, mediating the conflicts and contradictions between farmers, between farmers and other organizations. To encourage farmers' specialized cooperatives to participate in rural governance, we should accelerate the cooperatives' participation in the consultation and decision-making of rural public affairs to make it assume more public services through ideology transformation, system perfection, approach innovation and law improvement. First, we should transforming our concept and ideology, valuing the role of cooperatives in rural governance system. Second, we should perfect rural governance system, further clarifying the responsibilities and boundaries of country and township governments and village-level autonomy. Third, we should promote the standardized development of cooperatives and improve its democratic management. Fourth, we should promote the purchase of services and enable cooperatives to undertake more rural public affairs. Finally, we should improve laws and regulations to provide legal guarantees for cooperatives to participate in rural governance.

Keywords farmers specialized cooperatives; standardized development of cooperatives; rural governance; democratic management of cooperatives; revitalization of rural areas

欢迎订阅《农业科研经济管理》杂志

《农业科研经济管理》(季刊)是一本以农业科研单位、农业院校、农业政策、咨询部门的管理、科研、开发等人员为主要读者对象的综合性专业刊物。

本刊坚持以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导,以宣传、交流科技体制改革,特别是农业科研经济管理体制及运行机制改革的理论、思路、措施、方法与经验为重点,着重刊登农业科研经济管理理论的最新研究成果,报导农业科研经济管理建设的实践与经验。

《农业科研经济管理》杂志为国内外公开发行的刊物,大16开本,48页。每册定价15.00元,全年每套60.00元。

地址:北京市海淀区中关村南大街12号中国农科院资源所区划楼318

邮编:100081

订阅款只接受银行汇款

开户行:农行北京北下关支行

行号:103100005063

账号:11050601040011896

单位名称:中国农业科学院农业资源与农业区划研究所

请在附言中标注“订刊款+单位名称”

汇款后请尽快与编辑部联系登记发票抬头、纳税人识别号、发票邮寄等信息。

联系电话:010-82108697,陈老师

传真:(010)82108697

Email:kyglbjb@caas.cn

邮发代号:80-301

投稿网址:www.cjarrp.com