华南农业大学学报(社会科学版)
2010年第3期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 3 2010
(第9卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 9)

整村推进项目与农民合作组织的互动关系
——耐海塔村奶牛养殖协会调查

韩国明, 张 帆

(兰州大学 管理学院,甘肃 兰州 730000)

摘 要: 在整村推进扶贫项目带动下成立的青海省共和县沙朱玉乡耐海塔村奶牛养殖协会是"支部+协会"模式的农民合作组织在欠发达地区生成与发展的一个典型案例。基于对耐海塔村整村推进项目与养殖协会的实地调查,分析了整村推进项目与协会发展的互动关系,研究表明:欠发达地区的县乡政府往往以官僚化的方式运作扶贫项目,整村推进中缺乏村民参与;村组织仍然主要是政府权威在乡村的延伸,支部主导下的协会未能将村民的参与组织化、制度化,并为村庄农业产业化提供系统服务,农民组织也未能与扶贫项目有效衔接和建立良性互动关系。

关键词: 整村推进扶贫项目; "支部+协会"; 参与; 互动关系

中图分类号: F306.4 **文献标识码**: A **文章编号**:1672-0202(2010)03-0023-05

"参与式整村推进"扶贫模式是甘肃省扶贫工作者借鉴国际反贫困经验创立的一种扶贫模式,但由于村民的参与缺乏一个持久的平台和载体,加之这个模式在推广中村民的参与受到削弱,该模式的实施效果逐渐减弱。"支部+协会"是四川省创立的农民合作组织发展模式,但在推广中由于没有突出农民的主体地位,村支部的权威领导在一定程度上替代了农民合作组织的自主经营,这一模式的效果同样被削弱。

本课题组在对青海省共和县沙朱玉乡耐海塔村奶牛养殖协会的调研中发现,耐海塔村借整村推进扶贫项目实施的机遇由支部主导成立了奶牛养殖协会,协会作为村民持久参与的一个平台,成为解决整村推进项目村民参与度不足的一个新途径。目前,国内的学术界对这种将整村推进扶贫项目的实施与农民合作组织的发展相结合的新模式仍缺乏深入的研究。作者利用耐海塔村奶牛养殖协会的案例具体分析整村推进项目与农民合作组织发展的互动关系,研究这种模式中扶贫项目的实施与农民合作组织发展之间存在的突出问题,并提出相关的政策建议。

一、"参与式整村推进"扶贫与"支部+协会"模式的演变和出现的问题

(一)"参与式整村推进"扶贫模式的演变

1998年6月,甘肃省扶贫工作会议提出把项目管理和到村到户结合起来,实行整村推进,并于当年年底在10个地州市试点运行了该模式。2000年对试点村的调查表明,整村推进模式的减贫成效显著,但由于"没有充分注意到贫困群众在扶贫开发工作中的主体地位,在模式运行中群众的积极性、主动性、创造性发挥不够,外界的援助与内部的努力缺乏紧密结合的平台和空间,从而在一定程度上弱化了整村推进扶贫模式的效果与影响"[1]96。据此,在借鉴、吸收世界银行和其他国际组织倡导的参与式农村评估方法(PRA)的基础上,提出并推行了"参与式整村推进"扶贫模

收稿日期:2009-05-04

基金项目:中国科协重大政策研究项目(2009ZCYJ20-A)

作者简介:韩国明(1963—),男,甘肃靖远人,兰州大学管理学院教授,主要研究方向为公共政策.

式[1]96。该模式的特点是由贫困户全程参与项目的选择、实施、管理和监督,政府则以政策引导和技术支持为主。从此,“参与式整村推进”扶贫模式在我国创立,不仅有效地改善了示范村的贫困状况,而且产生了广泛的影响,逐渐在西部贫困地区推广。但在推广过程中,“由于受传统观念、生活习俗等因素的影响,相关部门的政府人员、扶贫人员及群众在工作中仍然不能完全践行让群众参与、让群众管理、让群众受益的扶贫理念,具体表现为许多地方的群众参与程度不够,往往只停留在项目选择阶段,而项目的实施与管理则还是传统的以干部为主的管理方式。同时,在规划实施完项目后,缺乏有效的后续管理方法与机制”[1]96。

可以看出,“参与式整村推进”扶贫的宗旨是通过村民对扶贫项目的全程参与来实现农民的教育和组织化,提高农民能力,从根本上解决贫困问题。但在这一模式的推广过程中,逐渐以一种官僚化的程式来运作,淡化了对农民参与的动员和组织。由于这种项目实施方式是在一个县选若干个乡,在一个乡中选几个村,将扶贫资金比较集中地投入到这几个村里,可以在较短时期内使一个村的村容村貌或农业产业发生显著变化,将扶贫资金投入的效果集中表现出来,让上级政府看得见,摸得着,因而这一模式得到地方政府官员的认可,得以迅速推广。但由于缺乏了农民参与这一内核,扶贫过程中农民的能力没有得到根本改善。也就是说,“参与式整村推进”只剩下扶贫项目和项目整村同时实施推进,而削弱了农民的参与。

(二)“支部+协会”模式的演变

2000年,四川省三台县花园镇党委通过“花园麦冬专业技术协会”在全省率先探索建立产业党支部,形成了“支部+协会”的基层党组织运行模式,这也是在四川省农村专业技术协会中建立的第一个党支部。随后,“支部+协会”模式在三台县乃至四川省广泛推广,大多数合作社都采取了这种模式。2003年,中央组织部组织局、中央办公厅调研室、中央政策研究室党建局联合到四川调研并且撰写了调研报告,宣传并推广这种模式[2]。“党支部+合作社”模式的原貌是村支部引导、保障、协调、服务于合作社,发挥党支部的核心作用,把合作社经济做大做强。推行“支部+协会”,重点是把党组织的政治领导、政策引导、发动群众等优势,同合作社在技术、信息、市场、资金上的优势有机结合起来,从而推动合作社发展,实现“党建”与“富民”相融互进[3]。

但是,这个模式在推广中也发生了变化:《农民专业合作社法》颁布后,各省、市、自治区将推动农民合作社的发展作为县乡政府的重要职责。许多县乡政府为了完成这一政治任务,采用了比较简单化的推广方式,由村支部领导成立协会或合作社。也就是说,推广的“支部+协会”模式是以村支部主导成立农民合作组织,与农民自发成立,再在其中建立党支部的四川省原创模式已经成为两种事物。按照这种做法,协会对村支部的依附性较强,协会行政色彩重,协会事实上往往只是以村支部成员为主体或骨干搭起的“架子”,协会自主经营的程度不高,村民参与度低,协会没有活力,作用不明显。

二、耐海塔村奶牛养殖协会与扶贫项目的互动关系

2009年10月,作者对青海省海南州共和县沙朱玉乡耐海塔村整村推进扶贫开发与成立奶牛养殖协会的情况进行了深入调研。2005年是共和县实施整村推进扶贫开发项目的第一年,耐海塔村是共和县首批实施项目的村子。由于耐海塔村村民有利用农作主、副产品养殖生猪、土牛、奶牛以供自食或在本地出售以补贴家庭收入的长期传统,养殖经验比较丰富,所以该村将整村推进扶贫项目定为奶牛养殖,第一批扶持资金为60万元。借此机会,耐海塔村奶牛养殖户在村长的牵头下组织起来,修建标准畜棚120座,简易畜棚203座,注册登记成立了耐海塔村奶牛养殖协会。养殖协会成立后,为村里的养殖户提供了新品种奶牛引进、购买饲料、搭建牛棚、奶牛防疫和配种、牛

奶出售、技术培训等方面的服务。

然而，协会发展与整村推进扶贫项目在互动过程中也存在一些问题：

（一）整村推进项目在实施过程中对村民参与的动员不够

耐海塔村整村推进扶贫项目实施时，没有对村民进行细致的宣传动员，县扶贫办直接定好项目之后，由村组织领导实施。项目实施以来，共引进了两批奶牛：2006 年，耐海塔村组织各社社长挑选奶牛，这一批奶牛基本上是大牛，买回来就可以产奶，日产牛奶 30 斤左右；2008 年引进的奶牛以小牛为主，在饲养半年后大部分还未产奶，而且有奶牛死亡事件发生。这使得许多奶牛养殖户将这些奶牛用于产犊、出售，而不是产奶。可以看出，村民的参与基本上只限于各社的社长（人民公社时代的生产队长）一级，而且只参与了第一批奶牛的挑选引进，第二批奶牛的挑选则没有机会参加。普通村民更没有参与项目的规划与决策，实施过程的各个环节也没有得到有效的监督，村民对项目实施的效果颇为失望。

（二）协会沿用村组织权威，官僚化运作，偏离了农民合作组织的宗旨

耐海塔村奶牛养殖协会于 2005 年以个人注册的方式成立，业务主管单位是共和县科协。协会设理事长（兼协会会长）一名，秘书长一名，理事五名。协会运行模式是典型的“支部 + 协会”模式，耐海塔村村长刘万山任理事长，村会计任秘书长，其他职位都由村干部担任。在整村推进项目的实施中，协会与村组织两套班子、一套人马，基本延续了村组织以往组织实施项目的方式。

协会成立后，在有些方面也给村民提供了良好的服务。作者通过入户访谈了解到，协会组织对奶牛进行集体防疫，主要是春防和秋防两次，免费注射常规疫苗。村里有专门的防疫员两名，是乡兽医站培训的本村村民。奶牛出现病症后，可以得到及时的救治，可以做到随叫随到。除春秋两次防疫外，其他奶牛救治的费用由养殖户自理。村里的防疫员同时负责采用冷冻试管配种技术为所有的奶牛配种，每头收费 50 元。

但是协会在维护养殖户权益方面的工作则与村民的期望有较大的差距。协会配合整村推进项目为养殖户搭建的牛棚（主要分为标准牛棚和简易牛棚两种，简易牛棚修建费用为 5000 元左右，国家补贴 1000 元；标准牛棚修建费用为 1.5 万元左右，国家补贴 7600 元）已经全部投入使用，但政府的补助款仍没有发放到养殖户的手里。这让村民对协会的信任大大降低。

分析这些情况后不难发现：在整村推进项目实施后成立协会，这对于整村推进扶贫开发项目实施中缺乏村民参与的偏差本来是一个很好的弥补机会。如果县乡政府能够通过耐心细致的宣传和动员，使得村庄内的养殖户自主成立协会，协会就可以成为表达养殖户利益诉求、监督扶贫项目实施的载体，也可以为全村的奶牛养殖产业提供服务。然而，以“支部 + 协会”的模式成立的合作组织，协会的管理沿用了村组织的工作方式，使协会名不副实，没有产生以上的功能。

三、结论与相关的政策建议

经过对耐海塔村奶牛养殖协会的调查和分析，作者得出以下结论，并提出相关的政策建议：

（一）利用扶贫项目的实施成立农民合作组织能够实现二者的良性互动

“参与式整村推进”扶贫模式由于借鉴了国际组织的反贫困经验，注重村民参与的教育、动员和组织，是一种通过提高农民能力从根本上解决农民贫困的扶贫模式。但在我国的现实情况下，项目实施完毕后，对农民参与的组织也随之结束，没有通过农民的组织化来保持农民的参与。

甘肃省定西市是我国最主要的贫困地区，也是最早采用“参与式整村推进”扶贫模式的地区之一。结合当地的气候、土壤等自然条件，定西市安定区将马铃薯产业作为扶贫的支柱产业来抓，马铃薯的种植面积迅速扩大，农民的收入得到改善。在马铃薯产业有了一定基础后，由区内外马铃

薯经销大户在2003年自发成立了安定区马铃薯经销协会。此后,定西市的许多乡村成立了马铃薯协会,为种植户提供引进良种、种植技术和产品营销方面的服务,有效地动员和组织农户参与扶贫项目,带动了马铃薯产业在整个定西市以及周边地区的发展。目前,定西已经成为全国最著名的马铃薯产区,扶贫效果明显,协会也在发展中不断壮大,与扶贫项目形成了良好的互动。

可以看出,利用整村推进项目的实施,成立农业技术协会等农民合作组织,协会可以作为村民参与的载体,保障村民的持久参与。一方面,协会能够有效地整合村民的需求和利益表达,维护专业户的利益,支持整村推进项目的实施,也可以成为整村推进项目的后续管理者;另一方面,以实施项目为契机,协会能够为专业户提供新品种引进、种植技术、动物防疫与配种、产品销售以及争取政府的政策支持等服务,这些有价值的服务,可以吸引专业户加入协会,壮大农民合作组织。也就是说,利用"参与式整村推进"扶贫项目的实施成立农民合作组织,如果能够扎实认真地落实各个环节的工作,就能够在扶贫项目的实施和农民合作组织的发展之间形成良性互动关系。

(二)扶贫项目实施时淡化村民的参与降低了反贫困的效果

在"八七"扶贫攻坚计划实施的后期,甘肃等地探索提出了"参与式整村推进扶贫"模式。最初,这一模式的实施有一套完整的程序:第一,县扶贫办成立工作组下村入户访谈,进行村情调查,宣传和动员农民参与:召开村民大会,民主选举村民代表;分析贫困原因,讨论发展项目,自主选择项目内容;成立村民代表组成的项目实施小组,确定项目参加农户。第二,编制项目规划:确定项目目标,编制项目内容细则,明确相关利益主体的权、责、利。村民参与的项目规划是由村民大会或村民代表大会总结项目要求,由乡(镇)报县(市)扶贫开发领导小组,由专家分析项目的可行性,提出反馈意见,通过自下而上和自上而下的双向沟通,完善规划。第三,项目实施与管理:公开进行项目招标;对项目资金进行专项管理;对项目实施做好技术指导;扎实做好项目验收。

这种模式的特点是以村为单位整体推进扶贫项目,核心是贫困户全程参与项目的选择、实施、管理和监督,政府则以政策引导和技术支持为主。最初的推广示范表明,参与式扶贫项目能够激发扶贫对象的积极性,项目规划符合贫困人口的具体发展需求,项目开展顺利。

但是,"参与式整村推进"扶贫模式在推广后,将最初的科学程序大大简化,淡化了村民参与,恢复了原来的政府主导模式。据作者调查,现在的整村推进扶贫有两种做法:一种是村支部决定项目,向上级部门层层上报,审批下来以后,由支部领导完成项目;另一种是县级扶贫办直接制订项目,下达到村,支部执行完成。这种简化版的"参与式整村推进",其宣传动员主要依靠村支部的"大喇叭",广播通知的形式,没有细致的入户访谈,也不组织项目的选择讨论,村民代表的选举和村民大会往往走过场。项目的实施过程中,由政府或支部主持招标、管理和资金的使用,缺乏监督。

长期以来,我国欠发达地区的乡村居民的自主发展意识就比较薄弱,形成了"等"、"靠"、"要"的心态。在村庄精英大量外出就业的背景下,这种由县乡政府和村支部主导的形式化的"参与式整村推进"扶贫得以普遍实施,扶贫项目在很大程度上是村支部在完成上级的任务,其代价则是反贫困效果受到削弱,返贫现象难以克服。

(三)"支部+协会"抑制了村民参与和自主管理

农民合作组织作为整村推进的村民参与平台,与整村推进的科学程序结合,既可以提高扶贫项目的实施效果,又能够在项目的推进中壮大农民组织。但由于在整村推进中削弱了农民参与的动员和组织,农民没有机会学习参与和自主管理。在这种情况下,以"支部+协会"的模式成立农民合作组织,协会的管理沿用了支部权威,官僚化运作,于是往往就使协会名实分离,成了空架子。

在对陕西、甘肃、青海、宁夏的许多"支部+协会"模式的农民合作组织进行调查时,作者发现,

村支部、扶贫项目和协会的作用混在一起，一些地方政府总结的农民合作组织的作用和成绩，也同时是村组织建设和扶贫项目的成绩。在进入村庄访谈时，除了村干部，普通村民往往对协会没有起码的认知。农户的利益表达、利益维护，都不是通过农户的主动参与实现的，而仍然是由村支部和村干部向各级政府反映。

如上所述，利用“参与式整村推进”扶贫项目的实施成立农民合作组织，能够实现二者的良性互动。但前提条件是，实施扶贫项目时，应当通过耐心、扎实、细致的宣传、动员和组织，使村民全程参与到项目中，学会自主管理。在此基础上，引导农民自发成立合作组织，才能够为参与项目的农户提供有价值的服务，支持扶贫项目的开展。

参考文献：

[1] 任燕顺. 对整村推进扶贫开发模式的实践探索与理论思考——以甘肃省为例[J]. 农业经济问题，2007，(8).
[2] 张　翔. 四川探索“支部 + 协会”模式的状况[J]. 科协论坛，2004，(5)：34 - 35.
[3] 刘小平. 开创党建工作新模式搭建党员服务新平台——对桂阳县“支部 + 协会”工作情况的调查[J]. 消费导刊，2005，(15)：249 - 250.
[4] 胡纹菘，马索伟. 基于公共选择理论视角的公民参与分析[J]. 经济理论研究，2009，(12)：140 - 142.
[5] FAMA E. Agency Problems and the Theory of the Firm[J]. Journal of Political Economy，1980，(88)：288 - 307.

An Analysis of Interaction between the Village Project and the Farmers Co-operation ——An Investigation of Dairy Cattle Breeding Association in Naihaita Village

HAN Guo-ming, ZHANG Fan
(*School of Management*, *Lanzhou University*, *Lanzhou* 730000, *China*)

Abstract: Dairy Cattle Breeding Association of Naihaita Village is a typical case of farmers co-operation in less developed regions. Based on the field survey of the village project of Naihaita village and the Breeding Association, the interaction between the village project and association development is analyzed. The research shows: in less developed regions, county and township governments manipulate poverty alleviation projects in bureaucratic approaches; there is a lack of villagers' participation; village organization is still largely the extension of government authority in rural areas; association under the guidance of Village Party Branch fails to organize and institutionalize villagers' participation; the farmer organizations also could not effectively link with the poverty alleviation project and build positive interactions.

Key Words: Village Projects; “village branch + association”; participation; interactive relationship