

农民用水合作组织与农民专业合作社对比研究

陈华堂¹, 周学军², 姚云浩², 吴丹郅²

(1. 中国灌溉排水发展中心, 北京 100054; 2. 中国农业大学, 北京 100083)

摘要: 随着农业生产和服务(包括含主要为灌排服务的水利类服务)的日渐专业化和社会化,农民用水合作组织和农民专业合作社作为目前我国农村农民的主要自组织形态在政策法规层面和实践层面各有什么特点,各有何优势和劣势,各面临哪些问题,政策制定者和实践者迫切需要了解。在厘清二者概念,梳理相关研究成果和通过实地调研,在法规基础、组织特征、服务内容和特点、运营方式、运营效果和存在问题等几个方面对二者进行系统比较分析,以期能为政策制定者和实践者提供参考。

关键词: 农民用水合作组织; 农民专业合作社; 对比分析

中图分类号: TV93; S27 **文献标识码:** A

A Comparative Study on Farmer's Water User Cooperation Organization and Farmer's Specialized Cooperatives

CHEN Hua-tang¹, ZHOU Xue-jun², YAO Yun-hao², WU Dan-dan²

(1. China Irrigation and Drainage Development Center, Beijing 100054, China;

2. China Agricultural University, Beijing 100083, China)

Abstract: Along with the increasing specialization and commercialization of agricultural production and services (including irrigation and drainage service), there is also an increasing demand for both of practitioners and policy makers to clearly understand the characteristics, advantages and disadvantages, and challenges faced of farmer's water user cooperation organization (mainly including water user's association and water conservation service specialized cooperatives) and farmer's specialized cooperatives. Based on literature review, field studies, and defining the concept of these two farmers' self-organizations, this paper presents the comparative studies of these two kinds of organizations systematically in terms of its legal status and foundation, organizational characteristics, service contents and characteristics, operational models and results, and existing problems and challenges, in order to provide points of view for practitioners and policy makers in relevant areas.

Key words: farmer's water user cooperation organization; farmer's specialized cooperatives, cooperative studies.

1 问题的提出

水利是农业的命脉。2017年中央一号文件强调要“把农田水利作为农业基础设施建设的重点,大规模推进农田水利建设”。完善和合理使用农田水利设施一方面要抓建设,另一方面更要抓维护和管理,有组织的用水户和农村社区对农田水利设施的维护和管理在现阶段则主要由各类农民用水合作组织

来实施。

农民用水合作组织主要包括了各类用水户/者协会、水利合作社、农业用水/灌溉合作社组织,其中用水户/者协会则是目前主要的组织形式(在我国许多地区民间还广泛存在着一些没有注册的、非正式的、名称各异的用水合作组织,这些民间用水合作组织不仅不能获得正式的法人“身份”,在水利设施的权属登记中也不能作为所有人,更难成为未来的一个发展方向,因此,本文将不予讨论)。根据2014年《全国水利发展统计公报》,截至2014年,全国成立的以农民用水户协会为主要形式的农民用水合作组织累计达到8.34万家,其中254个农民用水合作组织被评定为第一批国家农民用水合作示范组织。目前,农民用水合作组织管理的灌溉面积约0.189亿hm²(2.84亿

收稿日期: 2017-12-12

作者简介: 陈华堂(1967-),男,高级工程师,处长,主要从事农田水利和农村水利管理体制方面的研究。E-mail: chenhuatang@mwr.gov.cn。

亩),占全国耕地灌溉面积的29.2%。农民专业合作社的发展也十分迅猛,截至2014年底,全国已有各类在册农民专业合作社128.88万户,出资总额达2.73万亿元。考虑管理的方便和需要,其中许多农民专业合作社将其业务范围扩大到农田水利设施的维护和管理,有的甚至将其业务重点放在用水管理上。而以上现存于我国农业生产和服务领域的各种不同形式的农业生产者和经营者的自组织形式,哪一种或几种更能满足和适应这些不断变化的社会经济条件所提出的相应新要求?在不同方面各有哪些利弊?这些都是现阶段需要尽快厘清的问题,以便为政策制定者和实践者提供指导。

2 相关概念界定

本文主要涉及两个概念,即“农民用水合作组织”(主要包括了农民用水协会和各类水利类专业合作社)和“农民专业合作社”(也包括了各类水利类专业合作社)。首先,农民用水合作组织是为了解决传统灌溉管理中的“管理失灵”与“市场失灵”的问题应运而生的。目前农民用水合作组织主要包括各类农民用水户/者协会(以下简称为用水户协会)、水利类专业合作社、农业用水/灌溉合作社以及非法人服务灌溉组织等几种类型,其中用水户协会是农业用水合作组织主要的组织形式。

(1) 农民用水户协会是农民自愿组织起来、互助合作、承担直接受益的水利工程的建设、管理和维护责任的组织,组建方式上突破了传统的以乡、村、组的行政方式划分的方式(尽管仍然有相当数量的以行政单元为主而组建的协会),是按照水源单元组建的农民自己的管水组织。

(2) 水利类专业合作社既是农民用水合作组织的一种形式,也属于专业合作社类别,多采用合作社的组织方式和运营方式。水利类专业合作社一般由理事长、理事、执行监事和监事组成,即围绕水利设施成立或提供水利服务的合作社。相比于用水户协会,水利类专业合作社除了管理与协调功能外,还有经营的功能,即利用所管辖的水利设施和合作社资产从事盈利性的经营活动。

(3) 农业用水/灌溉合作社也是具有独立法人资格的经济合作组织,农民自愿缴纳股金即可入社,从性质上讲亦可视为水利类专业合作社的不同形式,因而也可被视为农民用水合作组织的一种。其主要目的类似于用水户协会的职能,管理和协调一个灌排系统,而自负盈亏,主要通过使用原始积累以及后续的费用收取来实现,而缺乏真正的水利类专业合作社的经营,因此很容易陷入亏损运营。

(4) 非法人服务灌溉组织指的是不在有关部门注册不具备法人资格的群众性服务灌溉组织。组织一般包括三方人员:村集体、灌区管理单位、用水户;主要负责灌溉用水调度和水费收取;在当下不断市场化的环境下,非法人服务灌溉组织与其他农民用水合作组织相比存在诸多弊端,缺乏竞争力。

3 比较分析

3.1 法规基础及适用条件

就机构的法规属性而言,三种主要的农民自组织形态是属于两类的,即:农民用水协会和农民专业合作社。水利类专业

业合作社虽具有二者的共同属性,但更侧重于农民专业合作社的法规范畴。①农民用水户协会作为行业协会,是依据国务院于1998年10月25日发布的《社会团体登记管理条例》在相应民政部门进行申请、登记、注册的。作为社会团体公益性的法人,其运作缺乏充分的立法保护,法律基础薄弱,同时也会因各地政策不同存在很大差异,导致地区之间的协会发展差距较大。②农民专业合作社成立和注册是由所在地工商行政管理部门,对全体设立人召开设立大会通过的申请文件进行审查,经过批准后再进行登记,在拥有其颁发的营业执照后,合作社就有了从事经营的法人地位。可见,其属于经济组织的范畴,其法人地位是由相关专门制定的法律加以确定的,并且明确其核心工作始终都要是围绕着农业生产和服务来展开。

就适用条件而言:①农民用水合作组织成员涉及的范围,主要是某一个水利设施所服务的范围,居住在该范围内的农户按照自愿的原则自行组织起来,根据民主管理和互相协助的原则对于水利设施涉及的诸多事项进行管理,对于水权进行统一的管理。其中的农民用水协会所进行的一系列活动都是自发形成的,不具有盈利性质。水利类专业合作社则可以有一定的盈利活动。②农业生产类农民专业合作社服务的对象主要就是合作社内部的社员,即对农产品进行产前、产中和产后的加工运输等处理,以满足和服务成员与市场需求为目标。社员共同遵守制定的章程,自愿联合、民主管理。

3.2 组织特征对比

在组织性质方面:①农民用水户协会从本质上来讲是一个社会团体,其主要目的是建设、维护和管理农田水利设施及灌溉管理,由于不能从事盈利性活动,维持日常运营的经费主要来源于内部成员缴纳的会费以及政府部门或其他单位的资助或项目资助,还有一小部分来源于提供有偿服务带来的收入,但缺乏法律保障。②农民专业合作社,其本质便属于经济组织的范畴,对内以服务成员为宗旨,需要盈利。此外,从组织化程度来看,合作社因为有明确的经济利益驱动,比协会要更加密切。

在组建方式方面:①农民用水户协会一是由同一个灌区或渠系管理单位牵头;二是由基层水利部门或其他部门(如农业综合开发)牵头;三是由村民按行政单元自发组建。原则上组建主体是渠系或水利工程服务的地区,体现了水利工程的公共性、专业性和用水户协会自我服务、对内经营的特点。跨行政疆界由同一个灌区用水户自己发动组建的在实践中很罕见。②农民用水合作社或水利类专业合作社,主要是按《合作社法》组建。其组建方式包括:一是由地方相关政府部门、农户和专业户组建;二是由某一农产品的生产大户或经营大户牵头组建。由于农民专业合作社是对农村现有的农业生产、经营和管理体制的革新和创新,促进了专业化、社会化和规模化经营,增强了农产品在市场中的竞争力,因而其成立和发展得到了地方政府和相关部门的大力支持。

3.3 服务特点对比

就服务对象而言,农民用水合作组织,包括用水户协会和合作社,其服务对象是多元化的,即农户、家庭农场、专业大户等各类用水者均可参加,但主要是一个渠系的农户。农业生产

类农民专业合作社,则主要是同类农产品的生产者和经营者,既包括生产农户,也包括了流通领域的参与者,侧重于商品生产和流通,以满足市场需求和盈利为目的。

在实践中,大多数农民用水户协会组织比较松散和简单,在日常工作中只管收费放水,作为自我服务组织和社团性质,不能对外从事盈利性的经营活动,很多仅在亏损边缘简单维持。水利类农民专业合作社相比协会专业化程度更高、成员之间利益关系更紧密、盈利愿望更强烈,在有市场需求的地方,可以对外提供专业化的市场服务并盈利。但与生产类农民专业合作社相比较而言,这两者都具有较强的公益性和公共性,盈利相对困难。政府可采取向水利专业合作社购买服务(提供设备或资金)等优惠方式鼓励其向经济上有困难成员或合作社外部提供服务,会有助于其生存和发展。生产类的农民专业合作社则情况完全不同,它们一般有明确的产品,以满足市场需求和提高经济效益并盈利为目的,公益性和公共性要求不高,经济上更可持续。

3.4 运营方式对比

农民用水户协会运营管理规范属于《社团管理条例》管理范畴;水利类农民合作社虽然受《合作社法》指导,但在实践中也以地方政策为主,相对农业生产类专业合作社仍缺乏政策引导。农业生产类农民专业合作社,则有从中央、地方各级政府采取不同形式的政策介入方式,多层面的政策扶持,比如提供金融、土地、人才、税收等扶持政策。正因为如此,协会的组织化程度最低;水利类农民合作社运营不够规范,能力有待提高;而农业生产类农民专业合作社组织能力较强,但各个农民专业合作社间组织能力差异大。农业生产类的农民专业合作社,拥有诸多不同的运营模式,包括“合作社+农户”、“合作社+基地+农户”、“政府/企业/大户+合作社+农户”、“合作联社+农户”等。

3.5 运营效果对比

农民用水合作组织及其管水员对辖区内水利设施进行管理和收费,减少了水管单位同千家万户农民用水户的水交易成本,也能很好地激发农民的主人翁意识,吸引他们真正参与到水利管理的具体事务中,提高农民的自我管理水平。运营效果包括:用水户的观念和地位发生了变化,弱势群体灌溉权利得到维护;灌溉服务质量提高,节水效果显著;明确了水利设施界权,水利设施管理得到加强;能从整体上对灌区或相关水管理部门的管理工作起到改革促进作用。

农业生产类的农民专业合作社的建立和发展给农村发展、农业经济和农民收入带来的好处十分明显:其一,将以往旧有的农业发展模式转变为现代化规模化经营;其二,农业生产有了更加明晰和严格的标准,有利于提高农产品品牌效应;其三,农民的收入和地位因此得到很大提高,在市场中拥有了更高的谈判资本;其四,农民自身的素质有了很大提升,有利于和谐乡村的建设。

3.6 存在问题对比

农民用水户协会存在参与工程建设难、水费收缴难、运行及工程维护经费保障难、缺乏相应政策法规的支持等。有些协会章程制订很不规范,实际运作中会员大会制度、民主决策制

度、运行监督制度、财务管理制度等大多流于形式。协会往往缺乏自我积累的能力,自身经营实力不强,会员联系不紧密。

水利类农民专业合作社:运营不够规范,能力有待提高。例如,基层水利人员和水利合作社管理人员对水利合作社的性质、定位、功能认识不足,有的地区的水利合作社仅仅只是将原来的农机合作社改名而来;有的在日常的管理中丝毫不顾法律的规定,规范性亟待提高;还有将个人的资产与合作社的资产混淆在一起,账目无法做到清晰规范。

农业生产类农民专业合作社:无论是从产业的发展还是不同地区的发展来看都是非常不平衡的,总体规模偏小,功能偏弱,服务层次偏低,承担涉农项目的能力不足;内部利益联结机制不紧密,许多尚未实行盈余返还;有些专业合作社存在“大户欺负小户”的现象,产业化的程度非常有限。

4 结论与讨论

(1) 农民用水户协会是农民用水合作组织的主要形式,在目前全国各地的农民参与式用水管水实践中起着主要作用。农民用水户协会在一些地区之所以能快速的发展,主要得益于:地方政府的大力支持;许多协会成立是直接或间接得益于水利项目的推动;各主要利益相关方(包括农民、水管部门、地方政府和供水部门)在协会成立和运作中实现共赢;许多运转良好的协会通常协会负责人有能力有威望能管理好协会;协会有清晰明确的管理边界,多以灌区为主。农民用水者协会也面临一些问题和挑战:①部分地区相关支持政策不完善,有的地方因注册费和年检费过高甚至导致注册困难或无法通过年检;②注册为社团法人,而非经济组织,限制了协会自身经济上的自我发展能力;③水价一般由当地物价局确定,经常不能覆盖管护成本,地方政府不能提供财务支持,协会受限制不能从事创收的经济活动,使得许多协会财务上无法持续运作;④许多所谓的协会不过是地方水利部门的派出机构,主要承担收水费和组织投劳,会员或农户基本上不能或很少能真正参与协会的管理和重大事项决策过程;⑤许多协会缺乏自身的可持续发展能力,一旦失去政府或水利部门的项目支持,即完全无法生存;⑥协会的组织运作缺乏普通会员的全面参与,时常是少数几个“能人”运作和控制的协会,缺乏独立的制度性的监管,为协会的运作和发展埋下了隐患。

(2) 农民专业合作社在我国目前主要为(农副产品)销售、(产前产中产后)包括了灌排水利服务合作社)服务和(农资)购买三种类型,综合性的农民专业合作社还十分缺乏。由于有明确的政策支持和清晰的利益驱动,加上各地地方政府在项目、资金和优惠政策上的大力支持和鼓励,自2007年《农民专业合作社法》颁布以来,各类农民专业合作社如雨后春笋般涌现,得到了迅速的发展,但也面临一系列的问题:①合作社规模普遍较小,业务偏窄,多集中于农副产品的销售,缺乏整个产前产中和产后过程的合作和为社会提供包括金融、保险、加工、运输等在内综合性服务;②很多合作社成立和运作都很不规范,容易出现忽视甚至牺牲小农利益的强者的“利益共谋”,“一人一票”的民主组织机制和决策机制失灵,缺乏(下转第9页)

农户普遍关心的个人收益问题。目前农户对农田水利设施改善带来的效益认知不够全面,政府应不仅要宣传农田水利设施带来的经济效益增长,还要培养农户对农田水利设施生态功能的认知。在调研中,我们发现部分农户对水利设施建成后的分水问题、水价问题存在一定的疑虑,因此农田水利设施的完善需要后续公共政策提供相应的保障,提高农户对水利设施投资收益的认知。②发挥基层政府对农户的引导作用,并提供信息、技术等方面的支持,通过积极的示范效应,带动农户参与到农田水利建设中。村民在建设农田水利中达成共识的一种默契环境,是影响意愿的关键。因此基层政府需要营造出农田水利建设的积极环境,通过建立农田水利协会开展试点工作,从而增强农户参与小型农田水利设施建设的信心。③在增强政府投入的同时,建立水利资源使用的利益协调机制,如付费机制和股份合作机制,减少建设过程中的“搭便车”心理。通过有效的制度约束,消除农户在水利设施建设中的后顾之忧,形成水利建设资金投入和回报的良性互动。 □

参考文献:

- [1] 刘石成. 我国农田水利设施建设中存在的问题及对策研究[J]. 宏观经济研究, 2011 (8): 40-44.
- [2] 董宏纪, 张宁. 小型水利工程农户参与式管理的激励机制设计—理论模型与实证分析[J]. 中国农村水利水电, 2008 (10): 50-53.
- [3] 刘力, 谭向勇. 粮食主产区县乡政府及农户对小型农田水利设施建设的投资意愿分析[J]. 中国农村经济, 2006 (12): 32-36.
- [4] 吴加宁, 吕天伟. 小型农田水利建设主体及相关问题的探讨[J]. 中国农村水利水电, 2008 (9): 5-7.
- [5] 董海峰, 何志锋, 王浩. 农户对农田水利工程的需求和投资的影响因素分析——基于博罗县 120 户农户调查[J]. 广东农业科

- 学, 2013 40(5).
- [6] Rosegrant M W, Ringler C. Impact on food security and rural development of transferring water out of agriculture[J]. Water Policy, 2000, 1(6): 567-586.
- [7] 贺雪峰, 郭亮. 农田水利的利益主体及其成本收益分析——以湖北省沙洋县农田水利调查为基础[J]. 管理世界, 2010 (7): 011.
- [8] 孔祥智, 涂胜伟. 新农村建设中农户对公共物品的需求偏好及影响因素研究——以农田水利设施为例[J]. 农业经济问题, 2006, 10
- [9] 夏莲, 石晓平, 冯淑怡, 等. 涉农企业介入对农户参与小型农田水利设施投资的影响分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2013, 13(4).
- [10] 唐忠, 李众敏. 改革后农田水利建设投入主体缺失的经济学分析[J]. 农业经济问题, 2005 (2): 34-40.
- [11] 张宁. 农村小型水利工程农户参与式管理及效率研究[D]. 杭州: 浙江大学, 2007.
- [12] 王玮. 信息系统采用模型的比较研究[J]. 现代图书情报技术, 2006 (12): 17-21.
- [13] 王广深, 吴心翔, 廖小梅, 等. 农民对农田水利建设的投资意愿及其影响因素——基于对广东 303 户农户的调查[J]. 水利经济, 2013, 31(2).
- [14] 朱红根, 翁贞林, 康兰媛. 农户参与农田水利建设意愿影响因素的理论及实证分析[J]. 自然资源学报, 2010, 25(4): 539-546.
- [15] 张建伟, 杨丽, 刘朝, 等. 农户参与小型农田水利设施投资意愿影响因素的实证分析: 基于陕西省乾县农户的调查数据[J]. 河南科技, 2013 (18).
- [16] 段文婷, 江光荣. 计划行为理论述评[J]. 心理科学进展, 2008, 16(2): 315-320.

(上接第 3 页) 独立的监管机构和纠错机制; ③缺乏合作社文化, 农民合作意愿低, 缺乏合适的有意愿和能力的领头人和组织者, 存在许多由地方政府为了政绩而勉强成立的“假合作社”或“翻牌合作社”, 合作社本身组织和管理合作社的能力十分欠缺; ④《农民专业合作社法》宣传不够, 该法本身在实践中也暴露出一些问题和缺陷, 在强调合作社的农户目标导向和广大农户生产者的权益、明确业务范围、明确政府的支持力度和与政府的关系上还有待改进。

(3) 用水者协会与水利类合作社进行比较, 存在下面一些差异: ①二者的成立和发展都离不开政府和政策法规的支持。在这方面, 水利类合作社有明确的法律(《农民专业合作社法》)支持, 在工商部门注册, 是可以从事盈利性经济活动的“经济组织”, 这在一定程度上明确了水利服务可以是“市场行为”, 因而会鼓励水利服务走向专业化并保证能提供高质量服务和满足市场需求的水利类农民专业合作社的可持续发展; 而用水者协会目前还没有全国性的明确的法律支撑, 只能注册为“社团法人”, 为非盈利性组织, 在水价由政府物价部门确定并不能覆盖运营成本的情况下, 其财务上的生存和发展严重依赖外来水利项目的支持, 在许多地方政策提供宽松环境的情况下, 协会能通过经营“水”获利, 尚能维持持续运作, 而有些地方因禁止任何经济行为并收取一定的注册费和年检费而导致生存困难。②在服务范围上, 协会只能为会员提供服务(尽管也

有个别协会为其他用水部门提供服务), 水利类农民专业合作社尽管名义上只能为合作社成员提供服务, 实际上则依据市场行为可以为任何潜在客户提供服务。③在组织管理上, 协会因为其“非盈利”属性, 缺乏对大资本的足够吸引力, 实现参与式民主管理的可能性更大; 而水利类农民专业合作社因其“经济”属性, 会吸引大资本逐利而来, 更容易被资本控制, 小农户的利益可能被忽视。也因此, 两者在各地的发展主要取决于各地的政策环境和地方政府的支持力度。 □

参考文献:

- [1] 沈振邦. 行业协会与专业合作社的区别和联系[J]. 中国合作经济, 2007 (8): 5.
- [2] 闫冠宇, 徐成波. 农民用水合作组织如何创新发展[J]. 中国农民合作社, 2015 (3): 25-28.
- [3] 吉文丽, 鲜文新. 新疆农民专业合作社不同发展模式的对比分析[J]. 中国集体经济, 2011, 28: 12-13.
- [4] 李玖颖. 黑龙江省农民用水合作组织调研分析[J]. 黑龙江水利科技, 2006 (1): 70-74.
- [5] 万江红, 管珊. 农村专业技术协会的实践形态与发展定位——基于与农民专业合作社的比较[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2013 (4): 7-12.
- [6] 傅朝荣, 张传新. 我国农民专业合作组织发展存在的问题及对策[J]. 安徽农业科学, 2007, 35(34): 11 270-11 272.