

台湾地区农会、农业合作社和产销班之间的联系与区别

苑 鹏

(中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100020)

【摘要】台湾农业组织主要有农会、农业合作社和产销班，它们都是农民的组织，遵循自愿加入原则，组织目标均为改善农民经济利益，但是组织性质、创设的法律依据、产生背景和演化轨迹、成员联结纽带、治理机制以及与政府的关系等多个方面均存在不同程度的差异。分析三者之间的联系与区别的政策含义是，在农户异质性增强，但小农仍占农业生产经营基本面的发展阶段，政府应进一步营造宽松的制度环境，鼓励民间创新与发展综合与专业并重的多类型农业组织，以满足不同类型农户的需要。

【关键词】台湾；农会；农业合作社；产销班；农业组织

在台湾农村，农民参加的农业组织主要包括农会、农业合作社、农业产销班等三种组织形式^[1]。它们三者之间相互关联又相互区别。从已有的文献看，存在将三者一定程度混淆的问题。本文根据笔者 1999 年和 2017 年两次赴台湾地区农会、农业合作社和产销班的实地调研，以及国内学术界的相关文献，对此进行梳理，以期为大陆深入研究台湾各类农业组织提供案头参考，并为借鉴台湾经验，推进大陆农业组织的发育提供有益参考。

一、都是农民的组织，但组织性质和创设法律依据不同，覆盖面差异大

台湾农会是农业者的同业公会，具有农政（农业行政）、农事（农业事业运营）、农推（农业推广教育）三大基本功能^[2]，兼具准公共组织、合作社和非营利组织等功能属性，集政治性、经济性、社会性于一身，因此，台湾所谓“农会法”将其定位为“公益社团”法人，用特殊法律来界定农会这一特定的社会组织，明确规定“农会以保障农民权益，提高农民知识技能，促进农业现代化，增加生产收益，改善农民生活，发展农村经济为宗旨”。按照台湾当局的定位，农会是农民的代言人，也是保障农民权益的压力团体，是农民与台湾当局沟通的重要媒介，并传播农事法令，接受台湾当局农业行政相关部门的委托任务。台湾农会覆盖了台湾地区所有的行政区域，在基层村一级设有农事小组，基本实现了农户的全覆盖。台湾共有农业人口 400 多万，其中 99% 的农户都加入了农会^[3]。

台湾农会的组织体系经过调整后，依照行政区域设置设立省、县（市）、乡镇三级组织。每一级组织都由推广、供销、保险、会计、总务部门组成，省农会增加了一个督导组。

农业合作社是依照台湾所谓“合作社法”而设立的农民经济互助组织。农业合作社通常是指专业经营性的农业合作社，包括生产合作社、运销合作社、信用合作社、供给合作社、合

作经营农机具、种子、化肥、农药、饲料等购买业务，利用合作社，开展农业生产所需要的农机、仓储、加工、批发市场等设施共同利用业务。另外，保险合作社开展人身火灾风险、自然风险、动植物病虫害、农产品运销风险、渔船风险等保险业务。此外，还包括少量的兼业性的农业合作社（场），它是以不改变土地所有权为原则，成员为扩大经营规模，共同开展农业生产及其农产品加工制造，同时兼营运销、消费、供给、农业设施共同利用。

台湾农业合作社的组织体系由合作社、合作社组成的联合社以及联合社组成的联合社组成。按照业务种类，联合社分为经营业务性联合社与非经营性的社务联合会。经营性联合社主要开展联合销售产品、购买供应品等；而非经营性的联合会宣传合作思想、培养合作人才，辅助不同类型的合作社建立合作社联合社等社务性活动，提供服务，并代表合作社与台湾当局交涉，维护合作社权益。按照台湾所谓“合作社法”规定，“同一区域或同一区域内的同一业务之合作事业，不得同时有两个联合社”。

进入 21 世纪以来，台湾农业合作社规模稳步增长，据台湾当局“内政部”的最新统计，截至 2016 年底，农业合作社达到 1119 家，入社成员 15.1 万人，其中，以农业生产合作社为主，共 753 家，占比 68%，成员 6.3 万人，占比 42%；其次是农业运销合作社，共 345 家、8.7 万人，占比分别是 31%和 58%。另外合作农场 223 家，成员 1.8 万人。

产销班是在农会、农业合作社（或合作农场）层级下面一个基层的非法人组织，它是由生产经营相同农产品的专业农户自愿组成的互助组。产销班没有专门的法律，农户向农会和有关部门申请成立产销班，台湾当局制定了产销班的组织纲领，规定同一产业的农民只能参加一个班，以乡镇为组班范围，以同类农产品为纽带，组成一个产销班。产销班为农民提供定期技术交流、企业化经营培训指导、政策贯宣、共同采购、设施利用、产品运销、产品分级、储存与初加工等多种服务，为农户提升经营效率创造了有利的条件。全台湾各类产销班大约在 6 000 余班，参加人数达 12 万余人。

值得指出的是，台湾合作界对于农会的组织性质有两种不同的认识。一种观点认为，农会是农村合作组织的一种类型，因为它具有农业信用、保险、农产品供销、农用生产资料供应等合作社的经营功能^[4]。另一种观点，也是主流观点认为，农会是农民社会性的职业团体，它应是经济组织，并主张将农会有关农业生产、农产品加工、运销等经营业务剥离出来，由合作社经营。在台湾农业合作社的统计中，不包括农会组织。

二、组织目标均为改善农民经济利益，但产生背景和演化轨迹不同，业务重点有差异

台湾农会起源于 20 世纪初，是佃农反抗地主的产物^[5]。1908 年，台湾总督府公布“台湾农会规则”，将农会由农民自愿、自由结合的团体变为政府依法强制组织、为政府办理农政业务的会社。并规定每县只设一个农会。凡辖区内的农业生产者必须加入，乡镇一级设支会

及农事小组，在县农会之上建立台湾农会。农会除完成台湾当局“主管部门”委托的任务，如征购谷物，配销肥料、农药等农料以及推广农业技术等外，还开展农机具共同利用、农用物资购买、农产品仓储与加工运销等服务。可见，农会成立之初就涵盖了合作社的部分经济业务。

1944年二战结束前，日本殖民当局公布了所谓“台湾农业会令”，将原有的农会、渔会及400余家农业信用合作社合并为一元性的农业会，并将该组织改为省、县、乡三级制。1946年国民党接管台湾后，按照祖国大陆合作社与农会分立的体制，将农业合作社从农业会中分离出来，恢复原有组织体系，使其独立存在，开展农用品供给、农产品运销和信用等农事经营业务，而农会主要履行农事推广、农民教育、农民服务、农业行政等农业推广业务与农业行政业务的职能。

1952年，台湾当局“主管部门”制定所谓“改进台湾省各级农会暂行办法”，规定农村中有关农业性业务由各乡镇农会统一经营，不得另设农业合作社，以免重复并妨碍农会事业的发展。同时还规定在农林特产经营中已经依法取得产销经营权的合作社，当地农会不得再经营，从而巩固了台湾已有的青果合作社及其他花卉、茶叶等少量农业合作社的地位。这种状况一直持续到20世纪70年代中期。

1974年，台湾当局大力推行“加速农村建设”政策，颁布实施《现阶段农村经济建设纲领》《农业发展条例》，在此新的政策背景下，台湾当局颁布了所谓“新农会法”，同时废止了所谓“改进台湾省各级农会暂行办法”。台湾当局“主管部门”认识到推行农业合作社有助于扩大农场经济规模，加速农业机械化进程，提高农业生产力，将农业合作社作为重要的施政措施，予以鼓励与提倡，同时取消在乡镇设立合作社的限制，从此，农业合作社再度复兴起来，农会的部分农业经营业务开始被农业合作社所取代。农业合作社主要业务集中在经济作物和畜禽产品生产、运销和加工，如青果、蔬菜、花卉、茶叶、渔产品、家禽、家畜、奶制品等，以及农用物资供应，农业机械、仓库、水利设备等的共同利用。按照台湾所谓“合作社法”，合作社不得经营非社员产品。

20世纪90年代中期，台湾当局发表“农业政策白皮书”，加强了对农渔民组织的设立与辅导，1999年台湾当局撤销“合作事业管理处”，仅在所谓的“社会司”下设置“合作行政管理与合作事业辅导”两个科室，行政层面对合作社的重视程度下降。2006年，台湾当局“内政部”提出“推动合作事业结合社区营造计划”，重视发展有社会价值的经济事业，以推进社区的可持续发展。

而台湾农会借鉴日本综合农协经验，更侧重信用、保险、农产品运销和农业推广业务，并主要以信用保险业务的盈余，贴补技术推广、文化生活服务的无偿服务带来的费用支出。

其中信贷收入形成的财产收入占农会财产总额的 90%以上。按照“农会法”，盈余分配中首先要扣除 15%的法定公积金和 5%的公益金，用于补助农业技术推广和文化、社会服务事业的费用，不得低于 62%，理、监事会及工作人员酬劳金不得高于 10%，剩余的 8%是各级农会间有关推广、互助和训练经费 8%，分配方案充分体现了农会组织的服务属性。

此外，台湾还有一种合作组织单独存在，即合作农场。合作农场产生的背景是 1946 年台湾颁布所谓“台湾省公有耕地放租办法”，规定放租的 10 万余公顷公有耕地（约占当时台湾总耕地的 10%）一律放租给合作农场使用。围绕这部分土地的耕作，国民党“主管部门”1946 年颁布所谓“建立合作农场办法”。当时它是效仿苏联集体农庄制度，该办法第一条规定：“合作农场以发展农业合作实行集体生产为宗旨”；实行“合耕合营制”，农民按工分取酬。该办法公布后，基本没有推行开来。经过数年的演化，台湾的合耕合营制农场全部改为农民分耕制，所谓的合作农场已徒有虚名，蜕变为农业供销合作社或农业生产设备或设施利用合作社。

台湾地区农业产销班的雏形产生于 1970 年、大发展于 20 世纪 90 年代。其前身是一些小农户围绕某个特定的生产经营环节，自发组织的共同经营班。发展初期，有不同的组织名称，如产销班、共同经营班、共同运销班、代耕班、共同作业队、共同采购班。1993 年，台湾“行政农业委员会”整合各种互助班队，统称为“产销班”，并确立以“产销班”作为接受政府施政及补助的主要对象，促进小农向大农的转型升级。

组建产销班的目的在于推动农户共同经营和产销一体化，实现规模经营，降低农业生产成本，提高农产品质量、创品牌，增加农民收入。1992 年 10 月，台湾当局农委会颁发《农业产销经营组织整合实施要点》，将蔬菜、花卉、果树、毛猪、肉鸡、蛋鸡、养殖水产品等产品作为整合农业产销班的重点，由各县、乡农会或合作社、合作农场指导，并统一打出广告词：“农业产销班——台湾农业的新希望”。并对不同类型农业产销班的组织规模做出了特殊规定。如蔬菜产销班，面积至少 10 公顷以上；果树产销班中同种类果园面积至少 10~20 公顷；花卉产销班的班员人至少 5 人以上、栽培面积 1 公顷以上^[6]，产销班成为台湾当局提高农业经营效率、推动农业专业化、品牌化、一体化发展的重要基石。

产销班通常采取统一采购、产品集中包装、商标、品牌，运输以及统一销售的共同运销方式。产销班将在产地经过分级包装处理的产品交给农会、合作社以及其他运输机构，由他们直接送到事先指定的产品销售市场。经销商把农民和产销班的产品销售以后，根据产品包装上标号以及市场登记的信息，便能及时准确查询知道产品的来源于哪个产销班，并将货款打入产销班在农会系统的账号上^[7]。这样不仅便于农民直接获得货款，而且也便于农产品的质量追溯，保障农产品的安全^[8]。

三、成员制度坚持自愿原则，但农民选择的自由度和成员联结纽带有差异

农民无论是加入农会、合作社或产销班，都是以进退自愿为基本原则，但是在自愿程度上存在差异。

农会会员以户为单位，每户以一人为代表，农会服务会员依《农会法施行细则》规定，需包括其同户家属。农民加入农会，实际上没有选择权，因为台湾当局的农村农业政策通过农会体系贯穿到基层，农政业务是农会的一项重要功能，农民如果不加入农会，无法获得普惠和优惠待遇。但是农民是否加入合作社，是自我选择的结果，是农民的经济行为，尤其是产销班，它是那些同质性强的专业农户自愿组成的组织。

农会以地缘为纽带将农民联结在一起，成员构成体现区域性。农业合作社以产品为纽带，合作农场以连片土地为纽带，产销班以生产相同农产品的同质性专业农户为纽带。合作社、合作农场成员同时也是农会成员，农业产销班成员更是在农会、合作社或合作农场组织下的一个基层组织成员。

四、治理结构相似，但治理机制有差异

效仿公司治理结构，台湾农会实行理事会领导下的总干事负责制，最高权力机构是会员代表大会。农会决策实行三权分立制度：决策权由理事会控制，监督权由监事会负责，执行权由总干事负责。其中，总干事由理事会聘任，负责经营和管理农会业务。其中，理事、监事在农民中间产生，公开竞争、差额民主选举产生，理事、监事不拿工资，属义务性质，但开例会通常有误工补贴，一些经营好的农会还每年组织理事和监事外出考察参观学习，包括来大陆访问，理事和监事信息通畅、更容易从农会中获得贷款或其他经营益处，因此在那些经营好的农会中，理事和监事人选竞争激烈。但农会的总干事和下面的工作人员是外聘雇员，均要求为专职人员。

农业合作社的治理机制与农会相类似，但是有创新。治理架构包括社员大会、理事会、监事会及社务会。其中，社员大会是最高权力机构，每个社员或代表只有一票表决权。理事会是合作社的执行机构，理事主席对外代表合作社。由理事会聘请的经理负责合作社业务。监事会代表社员监督理事会。理事和监事共同组成社务会，作为合作社的协商机构，共同商讨合作社的重大事项。至于合作社联合社，与合作社的治理相类似，可采取有限责任制或保证责任制。合作社联合社或联合社之联合社的最高权利机构是社员代表大会，社员代表的产生可有以下三种形式：按照合作社社员或合作社联合社所属合作社的社员人数的比例而定；按照合作社股金总额或合作社联合社所属合作社股金总额的比例而定；按照合作社或合作社联合社对联合社的出资比例而定。

产销班的最高权力机构是班会，分定期班会和临时班会。一般定期班会2个月一次，临时班会由班长或者副班长召集。产销班召开班会时，可以邀请所属农渔会、农业合作社和其

他农业团体派人列席指导。必要时也可邀请台湾当局“主管部门”、农业实验改良场所或农学、海洋学校派人列席。产销班订有公约，作为行为准则，主要包括遵守用药规定，安全采收、确保品质等，产销班要制定生产经营计划，并报所属农渔会、合作社或者相关农业团体，经过他们向主管部门申请补助和辅导^[1]。

但不管何种治理机制，与许多小农国家相类似，由于一般农户经济资源薄弱，加之缺乏民主自觉意识，农会治理非农民化严重、官员成为农会的实际掌控人合作社被商贩为主体的发起人把持和掌控的现象突出。普通农民无论在农会中、还是在合作社中，均没有真正的话语权。

五、与政府的关系不同，有官办、民办之分

台湾农会系统的政府色彩浓厚，是台湾当局执行农业政策的代理机构。可以说没有台湾当局的扶持，农会就不会有今天的发展^[8]。所谓“农会法”专门规定，支持农会的经费列入政府财政预算，并赋予农会一些特许权。如代办粮食收购、土地划分以及代发老农津贴等委托业务。台湾“农委会”下设辅导处，专门辅导农会的推广教育工作等。总干事聘任要经政府资格审查，合格后理事会方可聘任。经历百余年的历史沿革，台湾农会与农民利益渐行渐远，特别是农会被政治选票绑定后，农会非农化、政治化的倾向严重^[9]，组织的变异问题突出。

而农业合作社、产销班是农民自我的互助组织，与台湾当局“主管部门”保持距离。台湾当局“主管部门”扶持农民自助组织的发展，并保护其独立运行、自主经营。在经济国际化、自由化、全球化的大背景下，台湾当局对农业合作社、产销班的支持力度在下降。农业合作社、产销班的发展更强调以市场为导向、以消费者为导向的现代化经营模式。

六、结语

小农户经营在今后较长的时期内，仍将是我国大陆农业生产经营的基本方式，如何引导小农户与现代农业对接，从对台湾农会、农业合作社和产销班的比较中，可以得到如下启示：第一，政府应营造良好的制度环境，鼓励民间创新与发展多类型的农业组织，满足不同类型小农户的多重需要。大陆现行政策的着力点是构建新型农业经营体系，发展新型服务主体，通过培育专业化的市场服务主体，提升对小农户的市场带动能力和农业社会化服务水平。从发展看，还需要加强区域综合性农民合作组织的建设，以兼业化小农户为主要对象，提供生产、生活综合性服务；第二，各种农民组织要有效发挥其作用，需形成一个自下而上与自上而下相结合的完整组织体系，以及全产业链服务模式，以便彻底扭转小农户单打独斗的局面，加速兼业小农向专业大农的转型升级；第三，农民组织蜕变为少数人谋利的工具，是发展中国家和地区面临共性的问题与挑战，在政府不当干预、大力扶持的地方尤为严重，如何摆正政府与市场的关系，需要从历史的经验中深刻反思，政府不应凌驾于市场之上，在促进农民

组织化的进程中，政府的作用更应是营造宽松的创新空间，保护农民的产权，改善农民的人力资本和基础设施条件，发挥企业家的创新精神，促进不同市场主体间的充分竞争。

参考文献：

- [1]吴越.台湾农民合作组织概况[J].台湾农业探索,2005,(4):41-43.
- [2]杨团.借鉴台湾农会经验 建设大陆综合农协[J].社会科学,2009,(11):71-82.
- [3]张忠宇.我国农业专业合作组织可持续发展研究——基于台湾农会经验[J].地方财政研究, 2015,(11):71-77.
- [4]邵科.台湾农民合作组织的发展变迁与经验启示[J].农村工作通讯,2017,(3):34-36.
- [5]苑鹏.台湾农业合作社的历史演进与发展现状[J].中国农村经济,1999,(4):63-69.
- [6]段小力,蒋峰.台湾农业产销班的管理模式及启示[J].热带农业科学, 2012 年.(1): 69-73.
- [7]郑少红,张春霞.台湾地区农业产销班经营模式对福建农民合作组织的启示[J].福建农林大学学报(哲学社会科学版),2007,10(1):21-25.
- [8]杨正位.台湾农会的成功经验与启示[J].中国延安干部学院学报,2012 年,(9): 92-107.
- [9]黄祖辉,邵科,徐旭初.台湾农会的发展经验与启示——兼议大陆农民合作组织的发展方向[J].台湾研究,2010,(5):43-48.

原文载于《新疆农垦经济杂志》