

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

論協助農民處理經營風險的農村治理-建始縣「綜合農協」 之個案研究 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 98-2410-H-004-089-
執行期間：98年08月01日至99年07月31日
執行單位：國立政治大學國際關係研究中心

計畫主持人：陳永生

計畫參與人員：大專生-兼任助理人員：楊力宇
博士班研究生-兼任助理人員：詹為元

報告附件：赴大陸地區研究心得報告

公開資訊：本計畫可公開查詢

中華民國 99 年 10 月 31 日

論協助農民處理經營風險的農村治理

— 建始縣「綜合農協」之個案研究

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 98— 2410 —H — 004 —089 —

執行期間： 98 年 8 月 1 日至 99 年 7 月 31 日

計畫主持人：陳永生

共同主持人：

計畫參與人員： 詹為元、楊力宇

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、
列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

執行單位：政大國際關係研究中心

中 華 民 國 99 年 10 月 31 日

一、 中、英文摘要及關鍵詞

1. 中文摘要

農民收入低下造成的貧困，主要的原因是農民在日漸複雜的市場競爭環境中，無法有效驅避所面臨的風險，進而創造滿意的獲利。借用當代財務學的架構，吾人可將農民的風險分為系統性風險和非系統性風險兩種。「系統性風險」通常是指由政治環境、社會制度及景氣波動等因素所造成的一種無法規避的風險而使農業、農民受到影響，必須藉由政府透過正式制度（如公共財政、農村金融、農民保險等）的途徑加以協助解決。「非系統性風險」則是中國大陸獨立小農戶所特別面對的風險，例如：市場調節供需判斷所造成的錯誤、產品種植失敗、自然災害（天災、蟲災）等特殊事件所造成的財務風險，可透過成立經濟合作組織，以互助合作的方式來減低此類風險的損害。

湖北省建始縣在 2008 年四月，由中國社科院等三個團體組成了「綜合農協」的試點，鼓勵農民自辦(1)農業推廣；(2)農業金融；(3)購銷經營；(4)農村文化、醫療衛生、老年福利及救濟事業等。此新生組織的產生，有其原因、特質、預期目標，所能展現的效能，令人好奇。本計畫曾於 2009 年 8 月 2 日至 18 日，展開為期二星期的調研，透過實地拜訪當地政府幹部、企業及小農戶，觀察研究「綜合農協」的運作。調研之後，除了繼續與當地保持良好關係，以期能長期觀察該組織的發展之外，更是透過文獻研究，聚焦於農村金融的議題，觀察經濟合作組織如何在農業金融的領域，幫助農民得以借貸、追求發展同時儘可能規避風險。並於 2010 年 6 月 11-12 日之「兩岸民間社會與公共參與」學術研討會中，將「綜合農協」之運作，與四川儀隴縣、茅于軾教授組織的經濟合作組織相比較，初步完成「民間社會力量在中國農村金融發展過程中的參與」學術研討會論文一篇。

關鍵詞：建始縣、綜合農協、農村治理、經濟合作組織、風險規避

2. 英文摘要

The reason for the poverty of farmers is that they are unable to avoid risks in the complex modern market. In modern finance theory, the risks farmers face can be divided into system risk and non-system risk. System risks are caused by political environment, social regulations, inflation circulation, etc., usually unavoidable in nature. Encounter with this type of risk would require government interference (for example, public finance, agricultural bank system, agricultural insurance, etc.,) in order to resolve it. Non-system risks are directed specifically at small farmers, and they can be resolved by setting-up economical cooperation.

Three organizations have set up experimental site in Hubei in 2008, in which farmers are encouraged to engage in several activities by themselves. The motive, characteristics, and effect of this organization are interesting to observe. This study conducted field studies (2nd - 18th August) by interview local government officials, entrepreneurs, and farmers; observed commune operation and the benefits farmers gain from this organization. This study participated an academic conference and posted one paper which focus on rural finance function of this organization.

Key words: Zhien-Shi County, Agricultural Association, agricultural governance, economic cooperation, risk adverse

二、 報告內容

1. 前言

本研究計畫的初衷，在於以建始縣「綜合農協」為個案，研究此民間社會之組織將如何協助農民處理經營風險。作者認為，在中國大陸現有政經架構的環境下，有效的農村治理，應是國家政府部門、市場機制及民間社會組織共同努力才能達成的目標。市場機制的建立，會提高資源有效的配置，不可或缺；市場失靈之部分，如具外部性的公共事務，必須由政府的行政部門協調、促進及規範；民間社會的合作組織，可以幫助農業克服市場失靈的問題並避免政府失效的問題，亦是加強治理的一支重要的力量。因此，本研究擬從民間社會的角度切入，觀察這個新生的建始縣「綜合農協」，將如何協助農民處理及規避風險，並認為以此形式的農村治理，將對農村的面貌及農民的生活品質，會有明顯的改善。

在執行的過程中，發現此研究架構涵蓋面甚廣，需要較長時間持續地觀察，才能對此新生民間社會組織方方面面的運作，有深刻的體會。透過 2009 年為期二週的實地調研，發現「綜合農協」的運作，在某些方面，已有看得見的績效（如衛生培訓的推動、婦女晚間舞蹈等文化活動），但仍有急需要做卻無法進行的工作，最明顯的就是信用部的成立。事實上，信用部的成立，是農民對資金需求孔急之事，也是需要「綜合農協」大力協助之事，但成立過程卻是困難重重。其中困難所在，正是本計畫所要探討的重心。在執行 98 年度計畫的這一年間，有幸參加政大中國大陸研究中心、國際關係研究中心、中華發展基金會等單位於 2010 年 6 月 11-12 日舉辦之「兩岸民間社會與公共參與」學術研討會，會中與計畫參與者博士生合作，提交本計畫初步的研究成果，從民間社會力量參與中國農村金融發展的角度，討論中國大陸在農村金融領域的治理方式，並以「綜合農協」的運作方式，與四川儀隴縣、及茅于軾先生組織的經濟合作組織相比較，完成了「民間社會力量在中國農村金融發展過程中的參與」的學術研討會論文一篇。目前正在修訂潤飾，擬將此論文向學術期刊投稿。此論文乃是本研究計畫目前之成果，未來將有可能在此研究架構下，繼續觀察「綜合農協」之運作及其治理績效。由於「綜合農協」是一新生組織，其運作績效必須假以時日予以觀察。

2. 研究目的

由於中國的農村金融體系，呈現著正式與非正式金融機構並存的情勢，二者有著長久的歷史淵源關係，也有著互相競爭、互補的關係。中國農村非正式金融機構的產生、發展及其影響力，處處展現出農民為其自利（self-interest）的努力、求取足夠資金追求經濟發展的本能。也有著學者、企業、非營利組織、國際組織的協助，組織農民、形成民間社會的力量，與政府及其轄下正式的金融機構互動，爭取在制度內發展空間的作為。長久以來，民間社會勢力對中國農村金融的改革與發展、及對農民獲得信貸（資金融通）能力的提升，有著不可抹殺的影響力。

在中國農村金融發展過程中，以農民為主的民間社會，嘗試許多不同的運作方式，在正式金融機構不能且不願有效提供信貸資金的場域，爭取貸款的機會。其間與正式金融機構、國家權力結構的互動，關係錯綜複雜，本文的研究旨趣在於探討在中國農村原有金融抑制的現實環境下，民間社會勢力是如何參與農村金融發展的過程？以何種形式出現？有何特質？有何影響力？何種模式是較為有效的模式？如何與國家政府互動、尋求突破？其

民間組織的形式是否能繼續維持？政府以何種態度或政策對待？本文擬從民間社會力量的角度觀察中國農村非正式金融組織之發展。吾人發現，中國在進行農村金融改革時，多從供給面角度以增加正式金融機構的方式著手，忽略了農民的金融需求及其貸款行為多與非正式金融機構互動的事實。透過民間組織進行組織農民，以創新的方式供應農民的金融需求，甚至影響農村正式金融機構的運作、影響農村的金融改革政策，此一民間社會勢力的影響力，不應被忽視。本文透過政治經濟學的視角與解釋，就民間社會勢力在農村金融發展歷程中所扮演的角色、功能及影響力，提出分析意見，並透過文獻的研究及蹲點的調查，將目前正在運作的不同模式進行比較分析，試圖歸納民間力量在農村金融改革與發展的過程中，可以著力、得以存續的途徑，並在中國既有鑲嵌式社會自主性的國家與社會架構的環境中，發揮其更貼切的角色與更合適的功能。

3. 文獻探討

為了幫助農民能貸款求取生存，大陸國內與國際上已有許多的案例，呈現出民間社會力量的參與，有學者以參與式、進入鄉村場域進行實驗，或以私有企業帶頭組織農戶民間組織填補了正式組織無法提供服務的空缺。程恩江、劉西川主編的《中國非政府小額信貸和農村金融》（浙江：浙江大學出版社，2007年出版），其中介紹許多小額信貸的項目與個案，也包括國際組織在中國的項目，對非正規金融也有介紹。主要是以小額信貸的研究為主。文獻中也介紹許多民間借貸的例子，有的是以公司幫助農民借貸，如在廣東省惠東縣的九華農貿有限公司，是以公司+農戶的模式幫助農民，其做法是利用公司信用為農戶提供資金擔保，解決農業生產過程中資金短缺的問題。因此「公司為農戶貸款擔保」模式和公司通過向銀行借貸、對農戶進行間接授信的模式相結合的創新型小額農戶貸款。其他也有許多文獻談到一些做法，如潘朝順（2009，9：80-94）。類似的文獻不計其數。在分析案例之時，總是會有發展策略之建議，學者張杰建議「官方+非政府+非正式」的多元方式，鼓勵不同市場參加者之間的競爭，而非限制這種競爭，就能形成一多樣化的農村金融體系。

民間金融可藉其鄉土社會的特徵，減少風險及減少成本。加上手段靈活、適應市場的變化隨時調整運作方式，並善於運用正式金融機構的關係，強調其合法性以爭取民眾的信任。其有時可發揮示範效果，並與正式金融機構形成競爭關係，帶動正式金融機構的改變、相關行政部門政策的改變。農村金融是市場失靈的部分，必須藉由政府公共服務的制度建構來協助，但亦需農民、農民組織或其他的民間勢力共同參與，才能發揮有效治理。文獻中討論農村金融的發展，多是從金融學的視角，討論其正式或非正式金融機構的功能、角色等，對於試圖幫助貧困農民解決金融渴求的民間組織，其功能、角色、可供發展途徑的討論較少，本文擬從民間社會勢力的參與、透過不同民間組織扮演角色、功能、影響力的比較分析，探尋可供發展之途徑。

4. 研究方法

4.1 文獻研究法：

本計畫之研究者閱讀大量的文獻，明瞭農業現代化途徑、國際上及中國大陸各地農村治理的策略及途徑。瞭解國家及農村經濟合作組織在農業發展的過程中所扮演的角色，也需對湖北省建始縣的發展狀況及綜合農協成立的背景及其運作章程有基本的認識。透過文獻的閱讀，本計畫可瞭解大陸的中央政府、地方政府是如何治理農村，如何協助農民處理

風險，使其能適應市場經濟體制之運作，並有更好的生活。透過文獻研究，瞭解農村金融正式制度與非正式制度運作、角力之歷史沿革。藉由文獻研究法，讓研究者對其他經濟合作組織之發展模式，有深刻瞭解。

4.2 預擬問題進行實地田野調查：

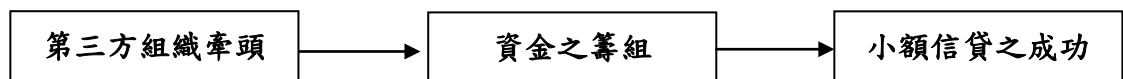
由於綜合農協的試點，選定在建始縣三里鄉的河水坪，本人前往該地，拜訪當地的企業家、鄉村幹部及農民，實際詢問他們對「綜合農協」這個經濟合作組織的觀感，對農民是否產生具體的協助？尤其是否能有效規避系統風險或非系統風險？國家的助益大或是經濟合作組織的助益大？若無國家政策，綜合農協是有那些功能存在？若只靠國家、沒有綜合農協的協助，對農民有何影響？國家、市場與綜合農協各自應扮演何種角色？現有的專業合作社與綜合農協有何不同？各自的角色有何不同？對風險控制孰優孰劣？信用部成立之需要如何？

4.3 比較研究法：

將綜合農協與其他的經濟合作組織相比較，共通性如何？相異性如何？其特殊性有助於有效治理嗎？當市場逐漸完善、政府職能逐漸轉型，其角色及功能是否可有更清楚的定位？相較於其他地區，建始縣綜合農協之模式，有何借鏡之處？綜合農協將有其他地區的試點，該試點與建始縣有何同異之處？這種種議題，均可借用比較研究法來探尋答案。

5. 結果與討論

本計畫透過三種模型之比較，找出了一個共通的模式，型態如下：

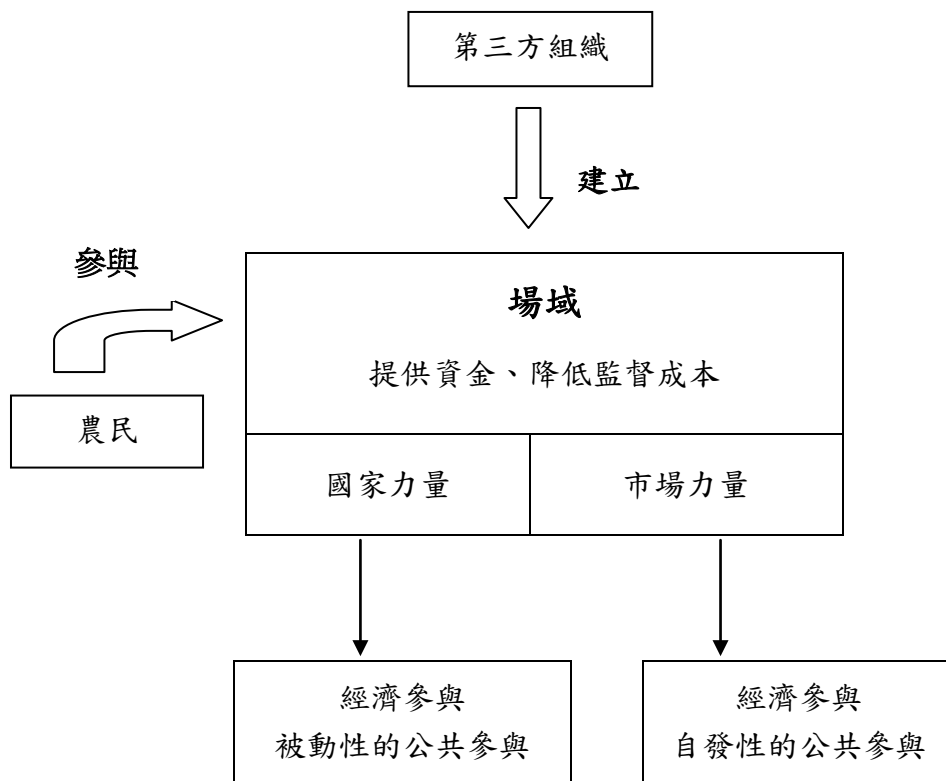


由於小額信貸都不可能憑空出現，若沒有一個第三方組織牽頭，提供資金或者組織來降低監督與運作成本，農民很難自成一樹。正因為有一組織願意成為領頭羊，提供基礎的公共財，農民才因此願意被使動。而資金之籌組分為農民相互入股以及外來力量挹助。農民相互入股在第三方組織監督之下(茅于軾模式)，使得農民之間有借有還，再借不難。建立起了一定的信任基礎，使得小額借貸模式能在農民之間的互相信任下運行更穩固。然而，原本農村便已貧瘠，所以單純農戶之間的入股，其資金規模仍舊不夠，因此為了因應更大型之農業投資與借貸，便需要外來力量之挹助(儀隴模式、河水坪模式)。如儀隴縣便是黨支部伸出援手，而河水坪則是向州、縣人民銀行借貸。向不同機構求助資金以穩定來源，也造成日後第三方組織發展自主性的強化與弱化。

由於有第三方組織提供場域來提供資金與降低成本。場域建立之後，農民自然會加入。但農民加入之後，除了自身之互動力量之外，還有國家與市場力量的衝擊，而農民會受哪種力量之影響取決於一開始第三方組織之角色。如四川儀隴模式由國際組織牽頭，茅于軾模式是藉由黃個人聲望；河水坪的綜合農協則是透過民間之學者、非政府組織及黨組織之合作。在在顯示，農民難以自己自我組織，一定需要一個外來的力量幫助。而這第三方組織決定是國家的介入或是完全的市場化，也決定了農村民間團體未來的發展機會。

中國農村金融領域的結構中，民間社會力量扮演著不可或缺的角色，其與國家的關係，展現出鑲嵌式的國家與社會關係，這些互動展現於下圖：

圖：農民參與發展圖



第三方組織的背景雖然各異，但當這些組織建立起農村借貸組織之後，借貸組織便成為了一個角力場所，原本籌建的第三方組織是想當然爾的組織控制者，但國家力量卻會或多或少的試圖涉入。農民雖然也會進入這個場域之中，但是因控制組織的不同，而農民的自主性也有很大的彈性。若在這場域中是國家力量勝出，雖然能夠促動農民經濟參與，但是借貸組織在國家的控制之下，農民對該組織便失去當家作主的機會，即便有相關社區事務需要討論，農民也被動性的進行參與討論，做為樣板。但若場域之中市場力量較佔上風，則借貸組織基本上便是完全民間自治，雖然以 UNDP 在儀隴模式的發展並未能促進農民的公共參與，但是借貸組織的完全自治仍為未來發展民間公共參與留下一個較佳的環境，預期河水坪模式能成功的利用市場力量造就了一個經濟與公共參與兩相宜之環境。

河水坪模式雖然表面上走正式管道向銀行體系借貸，並且自發性地籌辦許多農村社區活動，但在中國大陸社會主義社會中，綜合農協能做這麼多事情，中共官方在相當程度是呈現默許的態度，即便國外 NGO 所發展之借貸組織也是如此，呈現國家與社會相互鑲嵌。但是，政府默許不插手，這在中國大陸特殊的政治體之中，不啻是提供了十分良好的環境供組織發展。並且，從發展的歷史經驗看來，農民若是單兵奮鬥，只靠政府，勢必難以走出困境。目前看來，透過第三勢力，結合農民，讓其發揮社會之自主性，應是最好的運作方式。它雖有其弊端，但仍將使農民獲益。加強對第三方的監管，將可改善弊端。

在執行 98 年度研究計畫期間，預期「綜合農協」之信用部會在總幹事領導下工作專班之努力之下如期成立，在 2009 年 8 月之訪問期間，也浸淫在領導班子的規畫與理念之中，十分看好此一新生的民間社會團體，並對其寄予厚望。在此預期心理下，並參照文獻，寫成會議論文，論文僅著墨於「綜合農協」參與農村金融、籌組信用部成立的構想與預期，予以分析，並與其他模式相比較。

但由於空間之隔閡，無法長時間近距離觀察「綜合農協」之運作，後來透過側面消息，得知預期成立之信用部遲遲未成立，原本整個之領導班子全部更換，原來招聘之總幹事離職，後由理事會重新徵聘擦擦坡村之村委會書記擔任，並增加鄉政府之試點辦主任，領導班子之治理結構，原本的治理結構，從一較單純的「民間社會團體」角色，轉變為有政府角色之介入。這些觀察及分析，勢必將成為 99 年度研究計畫之核心。之所以能知道綜合農協運作之細節，是因本人在當地已連續蹲點三年，才能對此新生事物之產生與運作，有近距離的觀察。更由於預期的治理結構，在執行過程中，屢有轉變，且因環境變數太多導致型式多變，不是某一模式所能概括，使得持續之蹲點成為研究之必要條件。

6. 參考文獻：

- (1) 詹為元、陳永生，「民間社會力量在中國農村金融發展過程中的參與」，2010 年 6 月 11-12 日之「兩岸民間社會與公共參與」學術研討會張貼論文。
- (2) 王經方，2009，「新農村建設中小額農戶貸款的新突破—小額貸款創新案例研究的啟示和借鑒」，*中外企業家*，總 325 期，頁 24-25。
- (3) 石晶、李卿語，2010，〈孟加拉鄉村銀行模式對發展我國農村小額信貸的啟示〉，《*稅務與經濟*》，169 (2)：38-41。
- (4) 何劍偉，2008，〈中國農村小額信貸發展研究〉，陝西：西北農林科系大學農業經濟管理研究所博士論文。
- (5) 李傳元、陳遠敬、鄧明國，2008，〈村裡人辦起了自己的「銀行」〉，《*中國老區建設*》，10：38-39。
- (6) 杜曉山，2004，〈中國農村小額信貸的實踐嘗試〉，《*現代經濟探討*》，2：7-11。
- (7) 姚遂、汪小勤、陳卓淳，2002，〈信貸扶貧制度的設計與創新—茅于軾扶貧案例的制度經濟學分析〉，《*中國農村觀察*》，5：22-31。
- (8) 高向軍，2010，〈儀隴縣鄉村發展協會農村金融扶貧商業模式與村級扶貧互助合作組織建設模式的探討與實踐〉，載「兩岸鄉村發展與農村治理」會議論文集。
- (9) 張杰，2003，*中國農村金融制度：結構、變遷與政策*，北京：中國人民大學出版社，頁 119。
- (10) 梁勤星、黃盛華、鄧坤、崔如釗，2009，〈關於四川儀隴貧困村「發展互助資金」的調查報告〉，《*中國金融*》，5：76-77。
- (11) 陳志武，2009 年，*金融之邏輯*，北京：國際文化出版公司。
- (12) 喬郁，2006 年，「農村非正式金融：存在根源、經濟績效與政策框架」，王曙光主編，*農村金融與新農村建設*，北京：華夏出版社，頁 132-173。
- (13) 蔡欣怡著、何大明譯，2007，*後街金融—中國的私營企業主*，台北：巨流圖書公司出版，頁 31。
- (14) 鄧英淘、徐笑波等編著，1994，*中國農村金融的變革與發展 1978-1990*，北京：牛津大學出版社，頁 11-13。
- (15) 韓志峰、王凱山、賈麗君、高瑞霞、曹杰，2008，〈茅于軾經濟學家的「小額貸款」夢〉，《*中國合作經濟*》，9：35-38。

- (16) 韓俊，2007，中國農村金融調查，上海：上海遠東出版社，頁 42-44。
- (17) 潘朝順，2009，農村信貸需求與非正規金融供給的耦合—廣東的實證〉，《農業經濟問題》，第 9 期，頁 89-94；
- (18) 中國評論新聞網，2007，〈中國農村的金融不應壟斷〉，<http://gb.chinareviewnews.com/doc/1003/6/8/5/100368558.html?coluid=50&kindid=1075&docid=100368558>，查閱時間：2010/05/14。
- (19) Amartya Sen，沈恩著，劉楚俊譯，2001，經濟發展與自由，台北：先覺出版社。
- (20) McMillan, D.W., & D.M. Chavis. 1986. "Sense of Community: A Definition and Theory." *Journal of Community Psychology*, 14: 6-23.

國科會補助專題研究計畫項下赴國外(或大陸地區)出差或研習心得報告

日期：2010 年 9 月 14 日

計畫編號	NSC 98-2410-H-004-089		
計畫名稱	論協助農民處理經營風險的農村治理-建始縣「綜合農協」之個案研究		
出國人員姓名	陳永生	服務機構及職稱	政治大學 國際關係研究中心
出國時間	2009年8月2日至 2009年8月18日	出國地點	中國湖北省建始縣之河水坪

壹、大陸調查研究之過程

I. 研究議題之背景

借用財務學的觀點，吾人將農民的風險分為系統風險（System Risk）和非系統風險（Non-system Risk）兩種。系統性風險通常是由整體政治、經濟、社會等環境因素造成，如政治環境、社會制度及景氣波動等，使整體農業受到影響，因此系統性風險為無法規避的風險，是無法藉由分散化經營來消除。非系統性風險則是個別農民獨有的風險，農民收入會因生產經營管理，財務或意外狀況影響，例如：市場判斷錯誤、產品種植失敗、自然災害等特殊事件。非系統風險可利用分散經營方式或保險加以規避。由於系統風險與整個社會及市場的波動相聯繫，因此，無論農民如何分散投資，資金都無法消除和避免這一部分風險，必須由政府加以協助解決。而非系統性風險則應透過市場誘因及集體保險加以解決。

由於解決系統性風險是國家之責任，因此當前中國大陸政府在推動經濟發展的同時，更是汲汲營營地以制度及相關政策協助農民規避風險，近年來更是以建立農村金融體制、協助農民建立相關的保險機制，以及在生產佈局方面企圖做好分配、流通的工作，以正式制度幫助農民做好風險分散的工作等等，這些企圖心，可由近期中國政府所推動的「三農」政策略窺一二。2008年，本人曾獲得政大的研究經費、並參與「中國農村」的研究團隊，便著重在「三農」政策執行的面向作更深入的探索與歸納。由於2008年是研究團隊第一次到建始縣，在人生地不熟的情況下，我們大多是在縣城訪問政府幹部，僅從政策面瞭解中央或地方政府如何協助農民處理系統性風險。藉由2008年的調研，豐富了我大陸實地研究的經驗，並順利申請到2009年的國科會專題計畫。

其實，在2008年調研的基礎上，研究議題還應有第二個面向，即要探索農民是如何採理性的行為去排除其所面對之非系統性風險？如何做取捨？在國家的政策協助與農民切身需要之間，是否有任何落差存在？其中，由農民自發組織的經濟合作組織能扮演怎樣的角色？該研究原想藉由蹲點研究，實際觀察比較在正式制度與非正式制度的環境下，政府與農民是如何互動？農民如何做其規避風險的理性選擇？但因2008年的訪談，較少接觸一般真正的農民，所以在調研

行動中，農民理性行為部分的訪談是欠缺的。

II. 2009 年調研之研究問題

由於獲得 2009 年國科會專題研究計畫，本人在 2009 年的暑假再次前去建始縣，此行調研的研究問題，是 2008 年的延續，只是更加聚焦在「綜合農協」這個社會組織。探討綜合農協如何在地方治理的過程中，成為政府協助農民處理風險之中介組織。

今年我們再次到建始縣時，從第一個晚上（8 月 2 日）開始，我們就下到鄉鎮（河水坪地區），透過英語夏令營的進行，我們住進農民家裡，直到 8 月 14 日晚上。英語夏令營的活動，幫助我們拉近與農民的距離，並贏得當地農民的敬重。也讓我們可以在課後走進農民家裡，一方面訪問農民，一方面就近觀察「綜合農協」之實際運作。

綜合農協成立於 2008 年四月，由湖北省建始縣、中國社科院等三個團體在三里鄉河水坪所組成的試點，鼓勵農民自辦(1)農業推廣；(2)農業金融；(3)購銷經營；(4)農村文化、醫療衛生、老年福利及救濟事業等。此新生組織產生的原因、特質及其效能如何？是本次研究的主要重點。本研究計畫擬透過實地拜訪當地政府幹部、企業及小農戶，觀察研究「綜合農協」的運作，探討此合作組織如何協助農民規避風險，尤其是當政府的公共財政、農業金融、農業保險等制度更加完善之後，經濟合作組織可扮演何種角色與功能，以成為農村治理的有效途徑。

另外，並想以比較研究的方法，將三里鄉河水坪之「綜合農協」與建始縣其他不同鄉鎮（如花坪、官店等）、不同村落經濟合作組織做比較，觀察組織運作之不同，是受經濟發展水平因素影響？地區因素影響？產業因素影響？資金因素？人力資本因素？或是與地方政府互動關係的影響？

行前，本人就將本研究訪談的對象及提綱寄給建始縣對口單位的人員，本人預先的計畫如下：

一、訪談地點與對象：

本研究擬訪問建始縣政府及主管農業、財政、金融、保險業務的相關官員、新農村辦公室主任、三里鄉河水坪農民、綜合農協之總幹事及相關人員、以及花坪鄉、官店鎮等不同村落的幹部與農戶

二、訪談提綱

(一) 不同地區之農民（一般農民、村長、村書記）

A. 一般農民

1. 金融危機下生活因應之經驗談（如：家電下鄉政策如何受惠？）
2. 對國家提供的財政支農、基本公共服務均等化、農村義務教育免費、醫療保

險、養老保險等等財政政策的切身感受，何者受惠最多？

3. 是否有過借貸之經驗？為何借貸？向誰借貸（是正式管道或是非正式管道？）如何借貸（有無抵押擔保品？利率？）？成功或失敗？原因為何？人際關係之運用如何？
4. 比較常去的金融單位是國有或私營機構？是去存錢或去貸款？提供的服務是否滿意？
5. 生活中最常面對的風險為何？如何解決？
6. 是否有領過扶貧補貼？數額多少？有多少作用？
7. 是否參加保險？投保的公司是私營的或是國有的？有否多重選擇的機會？
8. 有無出險記錄？是否滿意保險公司的服務？
9. 是否有加入專業合作社的需要？獲得那些幫助？對資金的融通有何幫助？
10. 是否聽過「綜合農協」的名字？是否為其會員？
11. 與「綜合農協」互動的經驗為何？有何特別之處？
12. 是否因參加綜合農協而想退出其他的專業合作社？
13. 是否曾經有過想要創業的念頭？成功或失敗？資金獲得的難易是主要的因素嗎？

B. 村長或村書記

1. 村落的特色（人口、經濟發展水平、只有農業或是多業經營、可耕地、重要資源為何？集體企業比重？私營企業比重？）
2. 村領導產生的途徑：任命或選舉？擔任此職務最重要的原因為何？
3. 村領導出身背景、教育程度、年齡、生活狀況、從事農業或他業
4. 是同一人或是不同人任不同職務？
5. 與地方政府互動的經驗？
6. 是否有集體企業？如何管理？
7. 領導期間執行政府政策之經驗談：最成功的或最困難之處
8. 中央財政撥款經費到位情形：何種項目最準時？何種項目較慢？
9. 該村落繳交稅費之情形（農業稅免徵後之財政狀況）。是否有負債？如何籌資使村務運作？

（二）農民企業家

1. 企業的性質（國有或私營？個體戶或集體企業）？資金來源結構？經營狀況？資金規模？企業家的年齡、教育程度、生活狀況等等
2. 與正式的金融機構來往經驗：如何安排交易（直接或透過中間人）？條件如何（利率、金額、期限、擔保品、償還計畫）。如果沒有，原因如何？
3. 與非正式金融機構來往經驗：何種方式（朋友、親戚、同事、鄰居、高利貸、當舖、信貸互助會）？
4. 資金取得難益的經驗談：提高自己可以獲取信貸額度的策略（登記為集體企業？與相關單位培養關係等等）

5. 從農業轉型為多業經營的過程及經驗分享
6. 企業家本身過去職業的經驗背景(退休幹部?轉業背景?是否有行政幹部認識的交情)?對資金的取得有那些幫助?經營團隊中是否有政府幹部?
7. 在經營企業過程中,曾經面臨那些經營風險?是否曾接受政府官員或政策制度的協助而規避某些經營風險?成功或失敗之經驗?
8. 在所面臨的經營風險中,對投入的資金有何影響?如何解決?
9. 是否有加入專業合作社的需要?可獲得那些幫助?是否有助於資金的融通?
10. 是否聽過「綜合農協」的名字?是否為其會員?
11. 與「綜合農協」互動的經驗為何?有何特別之處?
12. 是否因參加綜合農協而想退出其他的專業合作社?
13. 您認為,國家政策制度對企業經營的幫助大或是經濟合作組織的幫助大?
14. 有那些協助是不能靠國家、只能透過「綜合農協」而獲得?
15. 若只靠國家、沒有綜合農協的協助,對企業經營有何影響?
16. 國家、市場與綜合農協各自應扮演何種角色?
17. 現有的專業合作社與綜合農協有何不同?各自的角色有何不同?對風險控制孰優孰劣?

(三) 金融機構：聚信擔保公司、保險公司等

1. 公司的經營狀況(國有或私營?公司資本額?客戶數目?佔當地企業的比例?獲利情形?)與政府部門的互動?
2. 公司營運項目?如何尋找客源?開發市場?經營策略?
3. 公司營運目標?如何達標?
4. 公司營運績效如何受政策的影響?
5. 公司經營團隊的教育背景、與地方政府的關係?

(四) 三里鄉河水坪「綜合農協」總幹事

1. 綜合農協發展過程與進度
2. 成立以來,理想與現實的差距
3. 將綜合農協與其他的經濟合作組織相比較,共通性如何?相異性如何?其特殊性有助於有效治理嗎?
4. 當市場逐漸完善、政府職能逐漸轉型,綜合農協的角色及功能是否可有更清楚的定位?
5. 相較於其他地區(花坪與官店),河水坪「綜合農協」之模式,有何獨特之處?
6. 綜合農協是否繼續建立其他地區的試點,該試點與建始縣有何同異之處?
7. 與黨組織、新農辦、地方政府的互動關係為何?是否有可能扮演監督政府執行單位的角色?

(五) 訪新農村辦公室主任

1. 農民收入及生活改善程度？
2. 農民外出及回鄉的變化
3. 中央政策執行之甘苦談（如基本公共服務均等化、扶貧、農村義務教育、醫藥衛生、社會保障推動等等）
4. 最能協助農民處理風險之制度政策為何？這些政策是中央主導或是地方自主而形成的？

(六) 訪縣政府官員談財政、金融、保險政策

1. 建始縣的財政狀況？歷史債務處理方式與效果？
2. 近年來，建始縣政府如何循正式制度途徑（如財政支農、基本公共服務均等化、農村金融、農業保險等）協助農民處理風險？各項政策的創新、推動執行、成效與困難為何？
3. 中央財政支農政策是否受到金融海嘯的影響？影響為何？如何解決？
4. 金融海嘯對地方經濟的影響為何？如何因應？因應之成效如何？
5. 原有的基礎建設進度如何？經濟效益如何？
6. 地方上的國有企業、集體企業、私營企業結構比例的變化？是否有扶持私營企業增長的計畫？政策內容為何？
7. 目前，何種產業或是企業可以接受政府政策的補貼？為什麼？
8. 地方政府在制訂政策方面的自主性為何？

貳、 研究成果

1. 中部地區的農民懷念毛澤東勝於鄧小平，在家中懸掛毛澤東肖像，並感覺在毛澤東時代，農民的地位還不差，與城市相比，生活的差距不大。但在鄧小平時代，城鄉差距差異的感覺加大，眼見城市大幅發展躍進，但農村的發展卻是僅達到溫飽水準。因此，對鄧小平的感念，不若毛澤東強烈。
2. 中部地區農民的組織意識較為強烈，在調研訪談過程，大多表示願意支持農協的成立。
3. 出外打工的農民，成為當地經濟發展的人力資本。因為他們見識過城市發展的經驗，領教外地農產品的價格（見過世面、接受外界的刺激），回鄉後經過反思，要求綜合農協扮演組織的角色，領導農民的組織活動，以求達到規模經濟的效應。
4. 當地一般的農民仍在自給自足的階段，一年殺一次豬，並以臘肉的方式保存肉品，故當地居民日常較多吃臘肉少吃新鮮豬肉。
5. 雖見家家戶戶都在整修房子，但整修房子所需之經費，均是將出外打工的錢積攢到一定程度才進行整修房子。由於感覺農信社貸款的利率太高，均不想向農信社貸款來修建房子。只有因遷村政策影響下的農民，因必須迅速搬遷

- 房子，整建房子勢在必行，在急需不得已的情況下，才辦理貸款。
6. 農民企業家因投資需求向農信社貸款。也有農民企業家自組資金互助合作社，自籌資金來源。經訪談得知，由於某專業合作社之總經理曾是供銷社的幹部，任職期間曾因信用問題遭質疑，無法從農信社貸款，故必須自行籌組資金互助合作社。
 7. 據訪談得知，綜合農協擬於 2009 年 9 月與湖北人民銀行合作，將在河水坪成立信用部。但本人認為，如果照當地農民目前甘於自給自足的消費模式，綜合農協的信用部對農民就不會有大的助益，農民並不需要綜合農協的信用部，一般鄉村的農信社已夠農民使用。
 8. 綜合農協成立信用部，是想參照台灣農會的方式，期望以信用部經營的利潤能成為農協收入的來源。農協若要經營信用部，需要引導農民投資的意願、尋找適合投資的項目、建立市場模式
 9. 投資是有風險，不是穩賺不賠，農協本身因投資便面臨風險。其工作專班的同仁需要有金融專業知識，並在湖北人民銀行的指導之下，進行投資規畫。如何籌募投資的資金來源、如何選擇投資項目、投資績效如何、如何說服農民願意進行投資、並有風險意識等等，均將是綜合農協所要面對的課題。
 10. 「綜合農協」的組織發展，與原有的黨部系統、行政系統還在磨合的過程。農協是否能保存其民間組織的性質，是值得觀察的。2009 年時，是由縣試點辦主任參與農協各方面的活動，但從建始縣政府至河水坪地區，畢竟有段距離，所以縣試點辦能發揮多少功能，值得注意。
 11. 此次訪談對我個人研究的意義：一是獲得與大陸中部地區農民、學生相處之經驗，二是這些具體訪談經驗成為日後研究比較的基礎，如城鄉、兩岸、生活品質之比較等等

參、 建議

1. 進入農村的機會，獲得不易，此關係線值得持續建立，日後應妥善利用，鼓勵研究團隊持續帶著議題進入農村，或者繼續以建始為基點，持續追蹤；亦可開拓另外的調查點以供比較之用。
2. 以開放態度面對農村，不預設立場，才能獲得最真實的事實。
3. 禮貌詢問過後就可拿出筆記本做記錄，以免日後忘記訪談記錄。
4. 由於訪問時需要問問題，又需做記錄，常被分心，許多預設的問題按部就班地詢問，下次若有機會再來，爭取帶個學生助理協助做訪談記錄。

無衍生研發成果推廣資料

98 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：陳永生		計畫編號：98-2410-H-004-089-					
計畫名稱：論協助農民處理經營風險的農村治理-建始縣「綜合農協」之個案研究							
成果項目		量化			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）	
		實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數（含實際已達成數）	本計畫實際貢獻百分比			
國內	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	於 2010 年 6 月 12 日參與「兩岸民間社會與公共參與」學術研討會，與參與計畫的博士生共同提交論文一篇「民間社會力量在中國農村金融發展過程中的參與」
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	1	1	100%		
		專書	0	0	100%		
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（本國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	1	1	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		
	國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇
研究報告/技術報告			0	0	100%		
研討會論文			0	0	100%		
專書			0	0	100%		
專利		申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
技術移轉		件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
參與計畫人力（外國籍）		碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		

<p>其他成果 (無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)</p>	<p>藉由本國科會專題計畫田野調查機會，率學生赴湖北省建始縣河水坪地區，舉辦英語夏令營。所獲無法量化的成果如下：第一，對當地注入英語教學資源、贏得當地村民及孩子的尊敬與喜愛；第二，為政大學生提供服務學習的機會，親自感受在資源有限的情況下，如何透過自己的專業能力助人；第三，更多贏得當地人之信任，有助日後對當地金融發展的研究，否則，農民不容易輕易地敘述他們資金的借貸情形。</p>
--	---

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科 教 處 計 畫 加 填 項 目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與(閱聽)人數	0	

國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表 未發表之文稿 撰寫中 無

專利： 已獲得 申請中 無

技轉： 已技轉 洽談中 無

其他：（以 100 字為限）

研究成果已在 2010 年 6 月 12 日由政大中國大陸研究中心等單位主辦的「兩岸民間社會與公共參與」學術研討會中，與參與計畫的博士生詹為元，共同發表論文，題為「民間社會力量在農村金融發展過程中之參與」。現在正在修改潤飾過程，擬投向學術期刊。

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）

所發表之學術研討會論文，是從政治經濟學及民間社會與公共參與的角度，將中國大陸「民間社會力量在農村金融發展過程中之參與」予以分析，不但比較了農村金融發展過程中，正式金融與非正式金融的對照發展，同時也比較不同性質的第三方牽頭組織能產生怎樣的效用，並提出經濟參與不同於公共參與的觀點，自是具有其學術貢獻。在執行 98 年度研究計畫期間，預期「綜合農協」之信用部會在總幹事領導下工作專班之努力之下如期成立，在 2009 年 8 月之訪問期間，也浸淫在領導班子的規畫與理念之中，十分看好此一新生的民間社會團體，並對其寄予厚望。在此預期心理下，並參照文獻，寫成會議論文，論文僅著墨於「綜合農協」參與農村金融、籌組信用部成立的構想與預期，至於農村治理這個更大的架構，仍需較長時間繼續觀察。

由於空間之隔閡，無法長時間近距離觀察「綜合農協」之運作，後來透過側面消息，得知預期成立之信用部遲遲未成立，領導班子全部更換，並增加鄉政府之試點辦主任，領導班子之治理結構，原本的治理結構，從一較單純的「民間社會團體」角色，轉變為有政府角色之介入。這些觀察及分析，勢必將成為 99 年度研究計畫之核心。之所以能知道綜合農協運作之細節，是因本人在當地已連續蹲點三年，才能對此新生事物之產生與運作，有近距離的觀察。也成為進一步觀察研究之可能。