

● 经济学与经济管理

# 我国农民专业合作社未来发展模式的 应然路向 :基于目标与环境的考量

孔凡宏<sup>1,2</sup> 张继平<sup>2</sup>

(1. 复旦大学 公共管理博士后流动站,上海 200433; 2. 上海海洋大学 人文学院,上海 201306)

[摘要] 由于以前开放式发展形成的路径依赖,我国当前农民专业合作社发展出了多样化的模式,每一种模式都内含深层次的生成机理并存在一定的缺陷。其中小农合作型一般是民主管理的互助性经济组织,符合经典合作社的罗虚代尔原则。但通过对益贫和农业产业化这双重目标的达成度及城市化、耕地碎片化、市场化、经济全球化等国内外环境的适应性考量后发现,龙头企业领办型和大农领办型具有显著的优势。只要保证落实小农的退出权以倒逼龙头企业和大农不过度剥削小农,以及加强小农的社会保障,龙头企业领办型和大农领办型合作社以及以此为基础发展出来的股份制合作社及联合社就是一种前瞻性的发展路向,能够加速完成我国的农业发展战略。

[关键词] 农民专业合作社 发展模式 目标 环境

[作者简介] 孔凡宏(1974-),男,安徽霍邱县人,复旦大学公共管理博士后,上海海洋大学人文学院副教授,硕士生导师,院长助理,研究方向:民主治理、涉海(渔)类非政府组织;张继平(1957-),男,浙江诸暨人,上海海洋大学人文学院院长、教授,硕士生导师,研究方向:渔业环境保护与治理。

[中图分类号] F306.4 [文献标识码] A [文章编号] 1008-767X(2015)02-0067-09

农民专业合作社是在农村家庭承包经营的基础上,同类农产品的生产经营者或者同类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。我国的农民专业合作社与西方国家,如欧美、日韩,在组织模式上有较大差异。欧美的农民专业合作社纯粹是农业小企业或农场主的联合,同质性高。<sup>①</sup>日本、韩国等亚洲国家的农民专业合作社走的是综合农协道路,履行社区的综合服务与管理功能。<sup>②</sup>我国的农民专业合作社成员异质性高,履行的功能相对单一,与

欧美、日韩都迥然不同,形成了多种结构模式。对于我国究竟应该助推何种发展模式的问题,由于分析视角的差异,学者们并没有达成一致意见。

Ortmann, G.F. & King, R.P., "Agricultural Cooperatives: History, Theory and Problems", *Agrekon*, Vol.46, No. 1, 2007, pp.40-68.

张斌:《日本、韩国农业专业化组织调研报告》,《世界农业》2011年第2期,第20-24页。

我国农民专业合作社未来发展模式的应然选择,必须慎重考量合作社的发展目标与合作社所处的国内外环境两个维度。

### 一、我国农民专业合作社现有发展模式及生成机理

我国政府对待农民专业合作社这种组织形式的政策路向是先发展,后规范。在2007年之前基本是任其发展,放任自流,在是否登记、在什么机关登记、登记名称方面不做统一规定。“与东欧国家在改革过程的早期就对合作社进行立法规范不同。中国的方法是关注试点、试验,鼓励下面的首创精神,发展政府与农民之间更加富有弹性的关系。这种宽松的自下而上的变革方法,鼓励发展模式的多样化以适应地方情境,目的是在推行合作社的标准化、规范化方面采用渐进式道路。”2007年7月《中华人民共和国农民专业合作社法》实施以后,农民专业合作社的管理逐渐规范起来,必须统一在工商行政管理部门登记,在登记名称上末尾必须带“专业合作社”字样。

由于2007年以前开放式发展形成的路径依赖,而《农民专业合作社法》出台后也只是规定了“农民至少应当占成员总数的百分之八十”,并未对成员的具体构成过多地规范,当前的农民专业合作社发展出了多样化模式,具体包括小农合作型、涉农部门领办型、基层组织领办型、龙头企业领办型以及大农领办型,每一种模式都蕴含着深层次的生成机理。

小农合作型:“互助合作”的逻辑。小农合作型是一种“小农+小农”的合作社模式,由小规模土地的分散经营者们自愿联合对接大市场的合作经济组织。在我国农村,小农占绝大多数。在实行家庭联产承包责任制后,“分”的功能强化而“统”的功能弱化乃至失却的矛盾凸显,在自我意识与政府宣传和诱导的相互强化作用之下,小农们依靠地缘和亲缘关系组织成立合作社。这类合作社是真正的自我服务型组织,符合我国《农民专业合作社法》所界定的“自愿联合”、“民主管理”、“互助”等基本精神,是一种真正的民办、民有、民管、民享的互助性经济组织。民办是指农民

自愿组建、进退社自由、排斥外部资本介入;民有是指合作社的宗旨是自我服务,对内不营利,每个成员对合作社都拥有控制权和所有权;民管是指合作社由成员自己管理,成员大会的选举和重大事务的表决实行一人一票;民享是指收益按交易(量)额返还。小农联合组建此类合作社一方面确实是为了获得政府的扶持资金与优惠政策,但更多的是为了互助合作、降低市场风险和交易成本,基本符合经典合作社的罗虚代尔原则。

涉农部门领办型:“营利存续”的逻辑。涉农部门领办型包括:(1)县、乡(镇)农业技术推广服务部门领办,农业技术推广服务部门为公益性事业单位;(2)县、乡(镇)供销社领办,基层供销社属于特殊的合作经济组织,一般为事业单位编制;(3)农产品行业协会领办,农产品行业协会属于社会团体范畴,民政部门登记。基层农业技术推广部门和基层供销社履行公共管理和公共服务功能,依赖政府财政运作。地方的农产品行业协会,虽然从性质上来说属于非营利性的社会团体范畴,但由于当前我国国家与社会关系的法团主义特征,这些涉农社会团体严重依附于政府,在政府部门寻求挂靠单位,也依赖政府财政运作,有些政府农业部门的领导人甚至在其中担任荣誉性职务。政府对农民专业合作社的扶持大多数通过这些涉农部门承接并下达。“涉农部门在中央和地方政府财政困难的情况下,一般被默许通过开展营利性涉农服务,增加部门收入,补贴公益性服务,减少对各级政府财政投入的依赖。”这对于上级政府和涉农部门来说,都是一种双赢的选择。在中央大力发展农民专业合作社的大背景

Clegg, J., "Rural Cooperatives in China: Policy and Practice", *Journal of Small Business and Enterprise Development*, Vol.13, No.2, 2006, PP.219-234.

顾昕:《公民社会发展的法团主义之道——能促型国家与国家和社会的相互增权》,《浙江学刊》2004年第6期,第64-70页。

全志辉、温铁军:《资本和部门下乡与小农户经济的组织化道路》,《开放时代》2009年第4期,第5-26页。

下,除了单纯开展营利性涉农服务以外,涉农部门也有动力领办合作社,为开展营利性服务积累资金以扩展公益性服务提供合法化平台。另外,辖区内农民专业合作社的广泛发展会对涉农部门的长远营利目标构成威胁,与其形成竞争态势。而它们自己领办合作社就可以把不确定性内在化,避免这一潜在威胁。最后,由于各类涉农部门分割、壁垒严重(农业技术推广服务部门由地方农业委员会领导;基层供销社由地方供销社领导,最高机构为中华全国供销合作总社;地方农产品行业协会则由地方民政部门登记,农业部门负责管理),为了争夺财政支农资源、体现本部门存在的价值合理性,也有动力领办合作社。

基层组织领办型:“自强自立”的逻辑。基层组织领办型合作社是由村干部牵头创办。村主任或村党支部书记与合作社社长(或理事长)身份交叠,“双向进入、交叉任职”,村主任或村党支部书记既是村级组织的负责人,也是合作社的社长或理事长。村“两委”委员一般也在合作社任职。从组织维度考察,根据《中华人民共和国村民委员会自治法》的规定,村民委员会只是基层群众性自治组织,却承担着村民的许多生产、生活方面的管理和公益服务等工作,所需经费主要由村集体经济收益解决。政府有关部门委托村民委员会开展工作需要经费的,由委托部门承担,经费确有困难的,才由乡、镇人民政府给予适当支持。村党支部是中国共产党在农村的基层组织,所开展的组织、领导、宣传等工作所需经费也主要是靠村集体经济收益解决。随着家庭联产承包责任制的推行,村两委对农村集体土地收益权的管控相对弱化,运作资金来源有限并且不确定,激励着一些村两委不遗余力领办合作社,以解决资金问题。从个体维度审视,基层组织领办实质是村民委员会主任或村党支部书记领办。村民委员会主任和村党支部书记一般是由村民或党员村民直接选举产生,为了再次当选,他们有动力领办合作社带领农民致富以赢得选票。另外,他们不是公务员或事业单位编制,不拿国家工资,收入来源主要是村集体经济收益以及乡、镇政府的适当补贴。通过领办合作社,他们就可以另外获得领办合作社

的那一份薪资。不论从组织维度还是从个体维度考察,基层组织领办合作社都受到激励。

龙头企业领办型:“公司吃农户”的逻辑。龙头企业领办型是一种“公司+农户”的合作社模式,是以资金雄厚的农产品加工和流通企业为龙头,通过与农户订立一定的契约关系,指导农户集中发展农业产业,由公司组织协调技术指导、资金支持、技术支持等配套的方式,利用农村的劳动力来实现产出,再通过公司的经营销售,实现一体化经营的综合合作利润增长模式。任何一项政策或制度的出台都涉及到利益的权威性分配,个人或组织会竞相从中谋取好处。“龙头企业加入或领办合作社就是出于自身利益的驱动”。龙头企业为了套取国家财政扶持资金和相关优惠政策,抢占制高点,积极领办合作社,实现组织和体制的嵌入,间接获得政府本应扶持普通农户的那一部分支农资金。另外,由于公司与农户交易时,双方的谈判地位是不对等的,公司处于强势地位,分散的农户处于弱势地位,所以领办合作社的龙头企业除了获得政府的优惠政策外,还可以攫取农户的一部分利益,演变成“公司吃农户”的逻辑。不过也不排除极少数龙头企业为了实现纵向一体化,减少市场交易成本,降低市场风险,联合农户领办合作社的情况。不过这种情形极少出现,因为龙头企业本身在市场上就处于强者地位。

大农领办型:“大农吃小农”的逻辑。大农领办型是一种“大农+小农”的合作社模式,由几个农村能人、种养大户牵头众多小农创办。这里大农和小农的区分,主要是揭示市场经济条件下由于农民资源禀赋差异而出现的农户分化,所指的大农户,其绝对经营规模也并不是很大。几个大

全志辉、温铁军:《资本和部门下乡与小农户经济的组织化道路》,《开放时代》2009年第4期,第5-26页。

张晓山:《大户和龙头企业领办的合作社是当前中国合作社发展的现实选择》,《中国合作经济》2009年第10期,第45页。

全志辉、谷莘、董筱丹等:《部门和资本“下乡”与农民专业合作社组织的发展》,《经济理论与经济管理》2009年第7期,第5-12页。

农联合小农创办合作社,其初始动机与龙头企业一样,主要也是为了获得政府的扶持资金和政策优惠。除此之外,几个大农的联合就像是合伙制企业,充当一个中间商的角色,进行倒买倒卖,向小农低价买进农产品和高价卖出生产资料,剥削小农,形成“大农吃小农”的逻辑。仅仅由数量有限的几个大农联合起来组建合作社的情形是极少的,因为成员在数量上形不成规模,而国家对于示范社的评选硬条件之一是合作社成员必须达到一定的数量标准,具有辐射、带动作用。比如农业部明确规定,“示范社必须经营规模大,服务能力强,入社成员数量高于本省同行业农民专业合作社成员平均水平,其中,种养业专业合作社成员数量达到150人”。示范社评出以后,配套的是政府更多的扶持资金和政策优惠。由于不论是按出资额还是按交易(额)量分割扶持资金和其他收益,大农都占据优势地位,政府的大部分扶持资金最终还是落入大农的腰包,大农攫取了政府本应扶持小农的一部分资金,仍然形成“大农吃小农”的逻辑。

## 二、我国农民专业合作社的发展目标与环境

### 1. 发展农民专业合作社的目标分析——益贫与农业产业化

按照国际合作社联盟章程的定义,“合作社是一些人为了满足自己在经济、社会和文化等方面的共同需求和愿望,通过自愿联合的方式组建财产共有和民主管理的企业而实现自治的协会”。通过定义不难看出,互助益贫是当时组建合作社的目标,奉为圭臬。当前,国外组建合作社的益贫性特征也是非常明显的,例如何那汉(Henehan)等人认为,“对一些特定群体和市场经常失灵的地域,包括低收入群体,人口稀少、基础设施较差的偏远地区,或市场信息受限的地区,组建合作社更有吸引力”。同国外一样,我国发展农民专业合作社,益贫也是一个重要的目标考量。在国务院发布的扶贫纲领性文件中就提出“加强农、林、牧、渔产业指导,发展各类专业合作组织,完善农村社会化服务体系”,“通过扶贫龙头企业、

农民专业合作社和互助资金组织,带动和帮助贫困农户发展生产”。

除了益贫以外,农业产业化同样是我国发展农民专业合作社的重要目标。所谓农业产业化是指“以市场为导向,以效益为中心,依靠龙头带动和科技进步,对农业和农村经济实行区域化布局、专业化生产、一体化经营、社会化服务和企业管理,形成贸工农一体化、产加销一条龙的农村经济的经营方式和产业组织形式,具有市场化、专业化、集约化、社会化、一体化、企业化等特征”。在中央的一些重要农业文件中一般都把发展农民专业合作社和农业产业化联系在一起,如2009年中央一号文件谈到发展农民专业合作社和龙头企业时,就提出“扶持农业产业化经营,鼓励发展农产品加工”。

益贫和农业产业化这两个目标之间既相互促进,又存在一定的张力。通过农民的互助合作和政府的政策倾斜提高低收入农民群体的收入水平,将全体农民的收入水平拉近到社会平均利润水平,有利于提高农民的受教育机会和文化层次,提高农民的专业化生产和管理水平,促进农业产业化发展。而农业产业化的发展,又可以

全志辉、楼栋:《农民专业合作社“大农吃小农”逻辑的形成与延续》,《中国合作经济》2010年第4期,第60-61页。

农业部《农业部关于印发“农民专业合作社示范社创建标准(试行)”的通知》,中国农民专业合作社网 [http://www.cfc.agri.gov.cn/cfc/html/83/2010/20100613084031412573651/20100613084031412573651\\_.html](http://www.cfc.agri.gov.cn/cfc/html/83/2010/20100613084031412573651/20100613084031412573651_.html).

The International Cooperative Alliance: Co-operative Identity, Values & Principles, <http://ica.coop/en/whats-co-op/co-operative-identity-values-principles>.

Henehan, B.M., Hardesty, S., Shultz, M., and Wells, J., “New Cooperative Development Issues”, *The Magazine of Food, Farm and Resource Issues*, Vol.26, No.3, 2011, <http://ageconsearch.umn.edu/handle/117412>.

国务院:《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)》,人民网, <http://politics.people.com.cn/GB/16475567.html>.

琚兆成:《对农业产业化的思考》,《农村经济与科技》2000年第12期,第8页。

国务院:《中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》,新华网, [http://news.xinhuanet.com/newscenter/2009-02/01/content\\_10746024\\_1.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2009-02/01/content_10746024_1.htm).

让农民分享规模化生产和加工流通领域的更多增值收益,加速农民致富,增强农民互助合作的能力。近年来不少中央和地方政策文件在谈到发展农民专业合作社时都同时提到互助益贫和农业产业化这两个目标。不过,过度关注益贫,扶弱不扶强,只进行生产要素的低层次组合、小规模生产经营,会延缓农业产业化的进程和水平,反而阻碍农民增收致富的长远发展势头;而农业产业化发展,也会进一步拉大贫富差距,增大基尼系数,挑战农民互助合作的信心和公平感,影响社会稳定,反而延缓农业产业化的进程,两者之间存在着一定的张力。

## 2. 农民专业合作社发展所处的国内外环境

**城市化:**随着科技进步,工业和服务业的快速发展,城市化正成为当前我国社会变迁的最重要特征之一。城市化包括人口城市化、土地城市化、经济城市化、社会城市化、环境和空间城市化等多个维度,并且区域发展不平衡。我国官方测量的一般是人口的城市化。根据国家统计局的数据,到2012年底,我国的城市化率达到了52.6%。在我国城市化的进程中,产生了独特的农民工现象,大量农民涌入城市务工,户籍却留在农村。国家统计局统计的城镇人口有一部分就是农民工。

**耕地碎片化:**目前我国农民数量众多,人均耕地少,根据国家统计局的统计数据,2012年我国农村居民家庭经营耕地面积人均只有2.34亩,耕地碎片化现象严重。随着农业科技的进步,大型农机具被生产出来并投入使用,形成了机械化大面积耕种与现有家庭耕地碎片化的矛盾。这需要土地的大规模流转和整合。另外,人均耕地面积少,农民单纯依靠经营土地仅能勉强维持温饱,农户兼业现象普遍。相当一部分农村家庭中老弱病残留守农村务农,主要劳动力外出打工谋生,农忙季节返乡耕种、抢收或雇人完成劳作,成为“以工为主”的兼业农户。一部分农村家庭“离土不离乡”,在农忙季节投入农业劳动,农闲季节就在乡村附近的城镇打短工补贴家用,成为“以农为主”的兼业农户。还有的农户在经营农业的同时,兼职从事手工制作、农副产品加工等第二、

第三产业,形成不同程度的另类兼业农户。农户兼业现象,是拥有零星土地承包权的农民的理性选择。真正纯粹从事农业的农户极少,多为专业大户,即我们所称的大农。例如,一些学者通过对浙江省农村家庭户的调查研究发现,非农产业收入占家庭总收入比重小于10%的“纯”农户只占13.2%,比重在10%至50%的农户占51.13%,比重超过50%的农户占35.67%。随着科技的进步,耕地碎片化及由此造成的农户兼业现象,改变了土地原来的经营方式及在家庭经济收入中扮演的角色。

**市场化:**市场化既是国内重要的行政体制环境也是重要的经济体制环境。中共十八大报告明确了完善社会主义市场经济体制,走市场化道路的目标,明确了政府在经济中所处地位和扮演角色的要求。十八大报告在提到全面深化经济体制改革时指出,“经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系,必须更加尊重市场规律,更好发挥政府作用”。在提到深化行政体制改革时指出,“要按照建立中国特色社会主义行政体制目标,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”。从十八大报告对市场化改革的目标可以看出,政企分开、政社分开,是我国当前和未来处理政企关系、政社关系的战略选择。所以,在我国,不论是把农民专业合作社看作一个实体企业,还是看作一个市场中介组织,其与政府的关系都有待进一步厘清和重构。

**经济全球化:**除了以上特殊的国内环境以外,我国还面临经济全球化的国际环境的冲击。我国

任跃文、蒋国洲:《城市化水平综合测度与空间格局分析》,《商业时代》2014年第9期,第48-49页。

国家统计局:《中国统计摘要-2013》,中国统计出版社2013年版,第38页。

国家统计局:《中国统计年鉴(2013)》,中国统计出版社2013年版,第179页。

张志明、钱文荣:《不同兼业程度下的农户土地流转意愿研究》,《农业经济问题》2014年第3期,第19-24页。

于2001年加入世界贸易组织以后,国内规则尝试与国际规则体系对接,以融入国际环境。对于我国农业来说,一方面正面临着更加激烈的国际市场竞争,具体包括价格竞争、质量竞争、服务竞争、人才竞争,另一方面政府对于农业的市场准入、国内支持、出口竞争的保护空间大大缩小,保护成本急剧上升。在这样一种态势之下,我国政府必须用有限的资源大力发展龙头企业、跨国公司,参与国际市场竞争,以求在国际市场上争得一席之地。

### 三、我国农民专业合作社各种发展模式的目标达成度与环境适应性分析

从农民专业合作社的当前模式看,小农合作型较能体现经典合作社的民主管理、互助合作的精髓,“亲”益贫性。比如江苏省通州区诚昌特种水产养殖专业合作社,是典型的小农合作型合作社,在提高渔民组织化程度,强化渔民之间的信息交流,产品规模营销,统一物质供应,降低生产成本等方面发挥重要作用,实现了渔民的增收致富。但这并不是我国应该大力发展小农合作型合作社的充分理由。其一,小农合作型合作社一般是小农依靠地缘、亲缘关系建立,由于耕地碎片化现象严重,合作社规模偏小,一般几个、十几个农民就组建了一个合作社,形不成规模效应。比如江西省铜鼓县有107家合作社,登记社员900人,平均每个合作社只有不到10人。其二,小农一般文化程度不高,缺乏从事生产、经营的先进知识和技能,很难进行专业化的生产、科学化的经营管理,组建的合作社一般发展速度缓慢,举步维艰,更不用说创立品牌,参与国际市场竞争。其三,小农合作型合作社由小农集体出资建立,法律上对其出资额设定的门槛低,一般注册资金较少,融资难度大,运作和拓展的资金匮乏,发展遇到资金瓶颈。其四,受到传统文化的深刻影响,“小农对于改变自身境况表现出消极被动、自由散漫、无组织纪律性、等靠要等思想严重,组建合作社虽然可以帮助这些弱势群体通过互助的方式达到自助的目的,但由于非主体性意识的存在,他们对这种自组织所应表现出来的主

体性明显不足”,更容易产生波特和斯库利(Porter & Scully)所说的视界问题(Horizon Problem)或称短视行为,即社员对投资所产生的净收益的剩余索取的期限短于该投资的生产周期。综上所述,小农合作型合作社不是加速实现我国农业产业化目标的理想选择,不适应经济全球化的国际环境,长期发展下去,其益贫性的作用也会逐渐式微。

与小农合作型相比,涉农部门领办型合作社也具有一定的益贫功能。涉农部门通过把一些分散的个体农民组织起来成立合作社,统一采购农业生产资料,统一销售农产品,在提高农产品科技含量、降低农业生产成本、增强销售议价能力等方面具有一定的优势,在带领农民致富方面能够起到一定的作用。但涉农部门在履行公共管理和公共服务职能时具有二重性,既追求管理和服务的公共性,又谋求自我利益和自身存续的价值,出现经济学上的萨伊定律,即供给本身会创造对自己的需求。它们倾向于通过扩大自己的职能权限,彰显自己的重要性,增加个人或机构的行政级别提升的可能性。涉农部门领办合作社后,它们就成为既是对辖区内所有合作社的监管与服务者,也是对自己所领办的合作社的管理与服务者,管理主体交叠,集裁判员与运动员于一身,干预市场就成为堂而皇之的借口,影响市场公平竞争环境,不利于政企关系的重塑,不利于

乔海曙、邓琼:《加入WTO后的中国农业:成本、收益分析及政策选择》,《宁夏大学学报(人文社会科学版)》2001年第2期,第82-88页。

蒋建斌、许锦泉:《科技带动,合作致富——记诚昌特种水产养殖专业合作社》,《渔业致富指南》2013年第23期,第22-23页。

刘学松:《加快农民专业合作社建设努力推进农民增收致富——关于江西省铜鼓县发展农民专业合作社的调查与思考》,《老区建设》2013年第11期,第27-29页。

杨雅如、杨亚梅:《对我国农村合作经济研究前提的界定与分析》,《农业经济导刊》2007年第12期,第92-96页。

Porter, P., and Scully, G., “Economic Efficiency in Cooperatives”, *Journal of Law and Economics*, Vol.30, No.2, 1987, PP.489-512.

市场化改革的推进。另外,由它们领办合作社,还会带来严重的产权问题,模糊公共产权和私人产权的边界,既影响合作社运行的效率,也容易滋生腐败,弱化其益贫功能。最后,涉农部门是公共部门,涉农部门负责人一般比较熟悉公共部门管理的逻辑,疏于了解市场主体运作的逻辑,领办的合作社市场竞争力不强,不利于农业产业化发展,也很难培育具有实力的国际市场主体。所以,从长远来看,涉农部门领办型合作社既不利于农业产业化的健康发展,其加剧的异化现象也会使益贫性大打折扣。

农村基层组织与涉农部门类似,也具有公共管理的职能属性。根据《中华人民共和国村民委员会自治法》的规定,村从性质上来说农村自治组织,最低一级的行政单位是乡镇,村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作,而乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助,但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。其实这只是从法律制度上这么规定,而从“乡镇对村委会人事、财务及其他事务的实际干预和控制能力及干预程度上看,当前我国乡镇与村委会之间总体上依然保持着明显而强烈的上下级行政命令关系,或者说是一种行政化的乡村关系”。基层组织领办型合作社在整合、调动村级集体组织资源,自上而下加速实现统一的生产和经营,带领农民致富方面,具备一定的优势,具有一定的益贫性。但在村两委的自治权与行政权的关系以及村两委与乡镇政府的正当关系没有理清的国情下,基层领办合作社,会导致同涉农部门领办型同样的政企不分的问题,扰乱市场公平竞争的环境。另外,作为乡村精英的村领导一旦和社长的权力交叠,他们的权力异化后,农民的自主权很容易遭到剥夺且难以获得救济。即使农民拥有自由退出权,他们的权益仍然会遭受损失,因为退出后就不能享受到村级集体组织的收益,以及丧失上级政府对合作社的财政补贴和相关优惠政策。库克(Michael L. Cook)认为,由于信息收集与监督手段的不健全,会产生社员对管理层的控制问题(control problem)。与库克所述的客观原因造成的控制弱

化不同,基层领办型合作社更容易形成一种顺从、依附文化,社员由于担心退出合作社后遭受损失,倾向于主动放弃部分乃至全部控制权,盲从基层组织精英的领导,造成控制权的弱化乃至失却。频频爆出的村领导对农民权益的侵犯,是强村与富民相互背离的例证。作为乡镇政府权力延伸的村级组织,同涉农部门一样,也是事实上的官僚组织,不是纯粹的市场主体,遵循政治的逻辑甚于市场的逻辑。由于基层组织浓郁的官僚化色彩和封闭性,其领办合作社对于益贫的作用有限,且非常不利于农业产业化的健康发展。

与基层组织领办型和涉农部门领办型不同的是,龙头企业领办型和大农领办型完全是作为独立的、纯粹的市场主体出现的,其组织化、规模化程度又比小农领办型高。龙头企业领办型和大农领办型合作社多数情况下是一回事,因为“合作社中大户领办和企业领办在界限上很难划清,许多所说的龙头企业往往就是当地大户自己牵头搞起的小公司或合伙企业”。这两类合作社的特征与经典合作社相去甚远,争议颇多,在缺乏民主管理和盘剥小农这两个问题上更是饱受诟病。不过,目前这两类合作社的生长却出现了旺盛的态势,具有深层次的发生机理:其一,对益贫目标的达成度高以及契合城市化、耕地碎片化的国内环境而受到小农青睐。小农们在生产、经营方面是理性的个体,他们明明知道会受到龙头企业和大农的盘剥,却选择加入这两类合作社或者加入后不愿退出,说明他们的选择是经过理性的计算。因为他们加入这两类合作社后可以依靠企业以前的品牌优势、专业优势、科学管理优势从事

项继权:《乡村关系行政化的根源与调解对策》,《北京行政学院学报》2002年第4期,第1-8页。

Cook, M.L., "The Future of U.S. Agricultural Cooperatives: A Neo-Institutional Approach", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 77, No. 5, 1995, PP.1153-1159.

张晓山:《农民专业合作社的发展趋势探析》,《管理世界》2009年第5期,第89-96页。

徐旭初:《新形势下我国农民专业合作社的制度安排》,《农村经营管理》2008年第11期,第13-16页。

生产和经营,实现价值增值;城市化和小农兼业导致的土地经营投入不足,小农们却可以通过土地流转等方式加入这两类合作社加以弥补,保证土地收入略有增长或至少维持在以前个体生产和经营的水平,同时又可以获得非农兼业的另一份收入,实现总体收益的增长。其二,对农业产业化目标的达成度高以及符合市场化改革的方向而受到中央政府的认可。由于这两类合作社一般实现了横向的联合或纵向的一体化,规模大、效益好、管理科学,具有一定的辐射和带动优势,有利于农业产业化的快速发展,其品质进一步提升后能够参与国际市场竞争,符合经济全球化的发展趋势;这两类合作社完全作为市场主体的面目出现,有利于政企关系的理清。所以这两类合作社尽管存在一定民主管理、盈余分配方面的异化现象,仍然获得中央政府的认可。其三,对于益贫和农业产业化目标达成度高及适应耕地碎片化的国内环境而得到地方政府的支持。中央政府对农业的扶持资金和项目都要通过地方政府的相关部门来下达,这里涉及到收益和成本考量的问题。由于耕地的碎片化特征,如果对所有的合作社的扶持实行普惠制,撒胡椒面,由于扶持资金有限,合作社数量众多,扶持效果事倍功半;如果完全遵照合作社法的精神建立一套详尽的诸如社员构成、民主管理、规模效益、产权安排、盈余分配等方面的评价指标作为遴选示范社的标准体系,则又程序繁琐复杂,遴选成本高昂。但是如果以规模、效益等显性指标作为硬条件,而对于民主管理等抽象指标做象征性考评,则遴选成本大幅度降低。所以,地方政府重点扶持规模庞大、效益较好的龙头企业领办型和大农领办型合作社就成为理性的选择,即“知假扶假”。所以,通过扶持这些“明星”合作社,既可以充分利用他们的优势资源,发挥他们的辐射带动作用,引领农民致富,以凸显地方政绩,又可以简化遴选程序,大幅度减少遴选成本,提高扶持效率和成本收益。而且,这些合作社的充分发展,能够加速地方农业产业化的进程,对于提高地方经济竞争力具有重要作用,得到地方政府的大力支持。所以不难看出,这两类合作社在各个层面都有生存的根基,具有顽强的生

命力和现实的合理性。在不少地区,这两种类型的合作社已经或者正在发展成主流模式。比如,在山东莘县,企业牵头创办合作社占35.62%,大户牵头创办合作社占19.18%,两者合计占到近55%。

#### 四、结论与展望

综上所述,每一种模式的农民专业合作社都有自己的生成机理,都存在缺陷,我们的选择只能是在各种不完善中进行选择,以发展的眼光进行选择。通过综合考量益贫和农业产业化的达成度以及国内、国际环境的适应性后发现,龙头企业领办型和大农领办型合作社具有显著的优势。我国还是发展中国家,人均GDP远远低于西方发达国家,农业是弱势产业,农民是弱势群体。龙头企业和大农在农村处于优势地位,理应充分利用他们的资本、市场和人力资源优势,激发他们的热情来创建、运营和发展合作社。在此基础上,一旦条件成熟,一些地方可以进一步打破区域壁垒发展合作社的联合,成立跨行政区域的联合社或者成立股份制合作社,带动农民致富,推进农业产业化的快速发展,培育参与国际竞争的市场主体,迎接经济全球化的挑战。

尽管如此,这两种类型的合作社仍然存在着“大户大股东掌控合作社,损害普通社员利益,假借合作社获得优惠政策”等问题没有解决。我国农村经营方式,经历了从建国初期的合作化运动、家庭联产承包责任制、农民专业合作经济组织到农民专业合作社的演化。从历时性考察获得的经验可知,凡是尊重农民意愿,能够激发农民自主性的经营方式,都能够解放生产力,促进农民增收、农业进步、农村发展。凡是违背农民意愿,剥夺农民创造性的经营方式,都会阻碍生产

熊万胜:《合作社:作为制度化进程的意外后果》,《社会学研究》2009年第5期,第83-110页。

潘凤广、孟英超:《充分发挥农民专业合作社引领作用的对策研究》,《聊城大学学报(社会科学版)》2014年第2期,第112-117页。

李尚勇:《农民专业合作社的制度逻辑》,《农业经济问题》2011年第7期,第73-81页。

力的发展,造成农民减收、农业退步、农村凋敝。所以,对于这两类合作社的管理,应遵从自由选择的市场思维。针对小农来说,他们经过理性考量后加入龙头企业领办型和大农领办型合作社的选择,应予尊重。政府所要做的只是落实小农的自由退出权以倒逼龙头企业或大农不过度剥夺小农权益,使得小农从合作社获得收益的同时可以另外获得非农兼业的收入以增加总体收益,同时加强小农的社会保障,保证他们的基本生存权和行业自由选择权,促进劳动力的自由流动和合理配置;针对龙头企业和大农来说,他们的自由选择权也应该受到尊重,允许其带领小农组建合作社以享受政府的财政补贴和优惠政策,以及自由退出合作社后转化为农业资本所有权公司。政府所要做的只是在示范社遴选时严格执

行合作社的规模和辐射标准,以及对那些由于小农退出后导致社员结构不符合法定条件的合作社实施强制性的退出机制,剥夺其合作社的身份。

随着政府规范的引导与宣传、农村民主政治进程的有序演进、农村其他经营主体的激烈竞争,龙头企业领办型和大农领办型合作社的存在合理性及发展优势会日益彰显,成为加速完成我国农业发展战略的前瞻性选择。

(责任编辑:余风)

---

合作社法规定,农民专业合作社的成员中农民至少应当占成员总数的百分之八十,企业、事业单位和社会团体成员不得超过成员总数的百分之五。由于担心农民退出导致合作社解体,使得龙头企业和大农在侵占农民利益时也会有所顾忌,维持在农民的心理承受范围之内。

## The Ought-to-be Development Patterns of Farmers' Specialized Cooperatives in the Future in China Based on Goals and Environment

KONG Fanhong<sup>1,2</sup>, ZHANG Jiping<sup>2</sup>

(1. Post-doctoral Station of Public Administration, Fudan University, Shanghai, China, 200433;

2. College of Humanities, Shanghai Ocean University, Shanghai, 201306)

**Abstract:** The present Farmers' Specialized Cooperatives in China develops diversified patterns because of the path dependence formed by previous open development. Each pattern has its own inner generation mechanism and defects respectively. In general, Smallholders' Cooperation Type is mutual-aid economic organization characterized by democratic management, which conforms to the classical cooperatives' principles of Rochdale. After consideration of the two goals of pro-poor and agricultural industrialization achieved, and the adaptation to the domestic and international environment of urbanization, farmlands fragmented, marketization and economic globalization, Leading Enterprises' Establishment Type and Professional Farmers' Establishment Type show their significant strengths.

**Key words:** farmers' specialized cooperatives; development patterns; goals; environment