

中国特色的农民专业合作社制度的变异现象研究^{*}

苑鹏

(中国社会科学院农村发展研究所)

内容提要: 本文实证分析了中国特色的农民专业合作社的变异现象。研究表明,变异已经成为中国农民专业合作社发展初级阶段的突出特征。合作社的主流形态呈现所有者和业务相关者同一的特征,成员关系从具有共同信仰、联合行动的有机体走向非零和博弈的业务相关者的联盟。相应地,合作社内部治理也由民主控制走向大股东控制;合作社领办人则由自利的农村精英取代具有合作精神的企业家;合作文化由互助走向互惠。

关键词: 合作社制度安排 异质性合作社变异

一、导言

随着农民专业合作社数量、规模的迅速扩张,学术界和社会各部门的争鸣也日益激烈,争论的焦点在于:在这些已经注册登记的合法合作社中,有多少是按照法律规定的条款运作的?又有多少是为了套取国家财政扶持、税收优惠的“假合作社”或“空壳合作社”?有学者认为,大约80%以上的合作社徒有虚名,或出于政绩需要,或为从中牟利而设¹。也有学者针锋相对地指出,那些认为虚假合作社泛滥的言论言过其实。合作社只要依法注册,就没真假之分,只有规范和不规范之分。不能用抽象的概念来框定合作社的实践,农民受益是关键(韩俊、曹杰,2009)。

学术界之所以产生如此大的争议,在很大程度上与中国特色的合作社制度安排的法律规定有关。公司制度与合作社制度最大的区别是所有者身份不同。企业所有者指对企业的控制权和对企业利润或剩余收益的索取权这两项权利分享收益(汉斯曼,2001)。公司是投资者所有,投资者按照其投入股份对企业行使控制权,并获得相应的利润或剩余收益索取权。而合作社是使用者所有,使用者与所有者同一。使用者按照平等原则分享组织的控制权,并按照其贡献大小获得组织的收益权。

与遵循国际合作社联盟七项基本原则的经典合作社理论相比,中国《农民专业合作社法》的一大突破是成员构成不再局限于具有相同市场地位、从事相同生产经营活动的同业生产者的联合,而是在此基础上,还允许那些处在同一农产品产业链条上具有上游、下游业务关联的相关利益群体共同联合,组成合作社。即农民专业合作社不仅是农产品生产经营者的同质者的组织,也是服务利用者和提供者共同组成的异质者的组织。反映在农民专业合作社的工商注册登记中,从笔者这些年对合作社的调研发现,合作社“登记注册类型”一栏涵盖了集体企业、股份合作企业、有限责任公司、个人合伙、私营合伙企业、社团组织以及其他企业(或组织)等多种类型。它从一个侧面反映出农民专业合作社的异质性特征及变异问题,包括产权制度、内部治理、所有者责任制度,等等。

针对农民专业合作社的异质性现象,运用制度经济学、产业经济学、新古典经济学等理论,国内学界研究取得了大量兼具学术价值和政策价值的研究成果。张晓山(2004)最早提出要发展以专业农户为主体的农民专业合作社,并指出 大户和龙头企业领办的合作社是当

^{*}本文系清华大学中国农村研究院课题“关于农村合作组织的问题研究”(CIRS2012-5)以及中国社会科学院重大课题“农民专业合作社与现代农业经营组织创新研究”(YZDA2009)的阶段性研究成果。本文在写作中,张晓山同志提出了中肯的修改建议,特此致谢,笔者文责自负。

¹《八成农合社被指“空壳”农业部设槛推示范社》,《中国合作经济学会会刊》2010年第6期。

前中国合作社发展的现实选择（2009）。徐旭初（2005）率先应用制度经济学理论，对农民专业合作社的产权制度进行了系统分析。黄祖辉、徐旭初（2006）从能力和关系的视角，建立了一个分析成员异质性的合作社治理结构的理论框架，指出最具环境合用性、特别是市场合用性的要素所有者将成为合作社的实际控制者。林坚、黄胜忠（2007）则进一步明确，从能力、要素贡献以及选择的角度看，核心成员将拥有合作社的主要剩余控制权。马彦丽、孟彩英（2008）提出了由成员异质性产生的合作社成员“核心—外围”型的产权结构，以及农民专业合作社中的双重委托—代理问题。邵科、徐旭初（2008）根据浙江省 88 家合作社的数据做实证分析，得出成员异质性会对合作社治理结构产生重要影响的结论。王军（2009）集中探讨了合作社中公司与农户之间的关系，指出二者之间始终存在合作与竞争两种力量，哪种力量占据主导地位取决于双方的谈判力量和谈判地位。Fulton and Zhao（2009）深入比较了合作制度与“公司+农户”制度的区别，提出公司领办合作社的非合作社性质。任大鹏、郭海霞（2009）从合作社运营外部多主体干预的视角，提出了合作社内部治理变革和制度创新的问题。孔祥智、蒋忱忱（2010）通过典型案例分析，解释了非农户领办合作社的主流制度形式，指出从“帕累托改进”和“激励相容”的角度来讲，这是一种合理并且有效率的制度安排。仝志辉、楼栋（2010）则运用专业化分工理论，诠释了专业大户领办的合作社内“大农”盘剥“小农”的逻辑机理。而崔宝玉、陈强（2011）认为，保证普通社员的退出权以及合理的股权结构对约束核心社员具有根本性的作用；并且合作社的资本控制具有现实性和必然性，它不一定会导致合作社功能的弱化。潘劲（2011）则明确提出，持有股份应成为合作社成员的重要标志，因为成员以其出资额在合作社中承担有限责任；出资也是合作社成员行使民主权利的基础。

本文试图借鉴国内已有研究成果，以近些年来笔者对全国各地合作社的案例调研积累为素材，运用制度经济学和合作经济学的相关理论，从合作社领办人的身份入手，对合作社的制度安排特色以及由此产生的变异问题进行初步的研究和解释。

二、背景：中国农民专业合作社的两大基本类型

从合作社的本质属性出发，农民专业合作社按照所有者成员构成的特点，可以划分为以下两大基本类型：作为合作社利用者的农民生产者组成的合作社；作为合作社利用者的农民生产者和作为合作社业务服务提供者的非农产品生产者共同组成的合作社。前者是符合经典合作社理念、与国际接轨的农民合作社；后者可以称为中国特色的农民合作社，因为它与国际主流农业合作社的成员制度安排不同，非农业生产者可以成为正式的成员，从而具有明显的中国印记。在中国农村大量存在的、具有典型代表性的合作社是第二类合作社。这也是引起争议最多的合作社类型，它们的一个共同特点是，合作社的发起人不是农业生产经营者，而是与农业生产经营者有着紧密的业务联系的，为其提供产前、产中、产后多个环节或单环节服务的服务提供者；或者虽然发起人是农业生产经营者并从事农业生产活动，但他们同时也从事农产品经营活动，并且以后者为主，在合作社中所扮演的角色是农产品生产者的服务供应商。本文的研究对象将锁定于第二类合作社。

三、非农产品生产者领办的农民合作社的制度安排特色

由合作社服务的提供（所有）者领办的合作社，按照领办人的身份，可以分为四大类：第一类是农产品加工企业与企业组成的合作社；第二类是商人（企）与农户组成的合作社；第三类是投资商与农户组成的合作社；第四类是社区领袖带领农户组建的合作社。

（一）以农产品加工企业为代表的实业资本家领办的农民合作社：保障原料供应

以农产品加工企业为代表的实业资本家与农户组成的合作社，通常是在“公司+农户”的基础上发展起来的，形成“公司+合作社+农户”的新模式，通过合作社的产权纽带，不

仅可以强化公司与农户的联结机制，而且可以获得更多的政府财政补贴、税收优惠等资源。这类公司领办人的一个共同特点是：农产品原料对于公司的核心竞争力至关重要，并且通过简单的市场交易无法获取或获取成本较高。

这类公司领办合作社的基本特征是：公司以合作社的组织方式建立起公司与农户纵向供应的长期合约。合作社本质上是公司的原料基地、第一生产车间。合作社按照公司下达的生产计划生产，包括产品品种、规格、规模、交货时间以及交货价格。而公司为其提供品种选择、生产技术、流动资金、产品回收以及生产性基础设施改善等多方面的服务。公司控制了合作社的决策，并承担了诸如产品市场、生产管理、投入品采购、销售等各个环节的经营风险以及农户经营的收益水平。实质上，这种模式是“公司+农户”制度的完善，公司和农户的关系本质上是劳务外包关系。农户在合作社中蜕变为可以获得稳定预期收入的公司“打工仔”，而非合作社的所有者。但是，与个人经营相比，农户的经济收益增加，因此，他们愿意加入合作社。

（二）商人（企）领办的农民合作社：巩固、扩大客户群体

商人（企）包括农产品销售商（中介人、代理商、经销商、批发商）、农资供应商（供销社、个体户）、技术推广服务商（农技推广站、农技人员、个体户）。这类商人以小微企业为主体，经营规模不大，资本实力有限，处在企业生命周期中的成长期，在扩大经营的过程中面临激烈的同业竞争，通过带领农民发展合作社，可以培植出一个稳定的客户群体，稳固并扩大自己的经营业务量。

合作社对于商人而言，本质上是其经营业务扩张或发展战略中的一个“棋子”，是市场营销战略的应用。而对农户而言，他们也需要这样一个社会化的服务载体。这是因为现代农业的复杂性使得个体农户既无精力、也无能力关注购销活动，作为世代代与土地打交道的农户，其购销经验明显少于生产经验。如果让农户自我从事生产经营中的购销活动，他们只能任凭市场宰割、随行就市。如果有服务商在为农户提供农资、技术的同时，还能够帮助他们销售农产品；或者在帮助农户销售农产品的同时，还能够为他们提供技术指导、农资服务；那么，这种行为不仅能够全面满足农户生产经营的需求，降低农户的生产经营成本，帮助他们规避风险，保障其经营收益，而且也能够为服务商自身带来潜在的市场发展空间，助其实现销售增值和业务经营范围的扩张。

作为投入回报，农户将成为服务商更加忠实的客户，并且会以自身的示范效果，带动周边更多的农户参与进来；而服务商则进一步稳固了自己的经营地位。因此，商人领办的合作社通常对入社农户都有一种承诺，保证其农资和其他服务的购买成本、产品销售的收益优于农户个体经营，在他们承诺承担所有经营风险的同时，实际上也把经营的潜在利润收于囊中。这是因为风险与收益对等、权利与义务对等是任何企业制度安排所遵循的铁律，否则，经济组织就无法维持下去。

商人与农户之间的经济关系本质上是两个市场交易主体之间的买卖关系，而非利益共享、风险共担的共同体，尽管他们在不同程度上存在一荣俱荣、一损俱损的正向相关关系。农户是商人的客户，双方通过合作社的产权纽带形成稳定的长期契约关系。在合作社中，农户负责生产，因为缺乏合作社运行的核心性、专用性资产，个体农户缺少话语权，只能用脚投票，民主决策原则和按交易额返还原则难以落实。但是，鉴于外部市场的竞争压力，商人至少要保证农户入社后新增利益大于其成本付出。因此，只要对农户有利，合作社就能较好地发展下去。

（三）投资商领办的农民合作社：获取土地资源、实现投资利润率最大化

近年来，“投资农业”日益成为金融资本关注的一个重要领域。与其他非农产业相比，农业产业具有天然的弱质性，自然风险不可控制、市场风险变幻莫测。这些年受到社会广泛关注的食品安全风险，更加剧了农业的不确定性。在那些通过市场化方式进驻农业的投资者

视农业项目为“毒品”、提出“远离毒品、远离中国农业项目”²的环境下，为何嗅觉灵敏、追逐利润最大化的金融资本，仍然跃跃欲试，投资农业？其中很重要的一个原因就是获取土地资源，获取政府的扶持资金，通过实现农地经营的非农化或非粮化以实现投资利润的最大化。在产业定位上，他们的瞄准点通常不是农业第一产业，而是以农产品加工业为代表的第二产业和旅游观光、休闲农业等第三产业。这一点在投资者领办的农民专业合作社中也反映了出来。

但是，投资商面临的最大问题是土地资源从何而来。如果简单租用农户的土地，他们将面临高额的交易成本和生产经营成本，尤其在一些发达地区，农户等待土地被征用、升值，而不愿出租土地。于是，他们借助合作社的平台组织农户发展股份合作社，农户以其承包经营的土地入股，投资者以现金等入股，同时承诺入股农户优先获得合作社的就业机会或（略）高于市场价的产品收购权，并保证不低于农户自我经营时的土地租金。通过合作社载体，解决了投资者有资本没资源、农户有资源却无法以市场化的资本定价的问题。并且，只要公司能够使农户的经济福利得到持续改善，这类合作社经营的稳定性就有保障。

（四）社区领袖领办的农民专业合作社：获取社区选票、巩固政治地位

社区政治领袖以村书记、村长为代表。尽管村书记或村长的个人身份也是农民，并且不少是经营成功的专业大户、农民企业家，但是在这里，他们是以社区领袖的身份领办合作社³，所扮演的是一种准政治企业家的角色，即通过合作社发展，巩固自己在村社中的政治地位，并为自己带来更大的经济利益。他们个人追求的目标首先是政治上的，即获得村民更多的选票。因此，在发展合作社时，他们更多地是从全村的产业发展出发，从让更大范围的村民受益出发。这类合作社发展有着非常好的制度环境。早在2004年，中央就对四川省推行村党支部带领农户发展合作组织即“支部+协会，农民得实惠”的做法给予肯定。这些年来，随着合作社数量的快速增长，越来越多的地方党委鼓励村两委参与领办合作社。并且，随着农村民主化进程的加快推进，村两委干部领办农民专业合作社的内在动力也日益增强，特别是在近几年的村两委班子换届中，出现了一些合作社领办人进入村两委班子的情况，给现任村两委干部无疑形成了较大的竞争压力。从笔者调研的情况看，社区领袖领办合作社通常集中在村两委组织凝聚力较强的村庄，他们领办合作社强调“以服务全村农民社员利益”为目标，甚至不惜使用村集体的资源来支持合作社运行，例如免费提供办公和活动场所、办公设备，争取上级各种项目扶持⁴，等等；作为回报，村两委在村民中的社会动员力和凝聚力进一步增强。与上述其他类型的合作社相比，该类合作社兼具地缘优势和政治资源优势，有利于“一村一品”的产业发展和农村社会管理的创新。

但是，从合作社内部治理看，此类合作社仍然采用权威治理，家长式统治，民主原则难以贯彻。相应地，社员在合作社中的剩余索取权水平也取决于发起人的意愿和企业家的能力。然而，农户新增收益的底线是明确的，即至少高出其自我经营时的收益水平，保证他们从合作社中得到福利改善；否则，在成员自愿的原则下，农户将退出合作社。

（五）小结

可以说，不论哪种形式的合作社，都实现了领办人和农户的帕累托改进。从农户的视角看，他们获得了家庭经营无法或难以克服的制度缺陷，例如农产品生产的规模化、标准化，农产品销售的合同化、品牌化，以及农产品生产经营中的不确定性、风险性，等等，这也是当前中国各类农民合作社生命力旺盛的一个重要原因。尽管在合作社内部治理中，民主原则、收益分配原则已经被领办人所控制，但是，由于成员入社自愿、退社自由原则得到了较好贯

²某农业产业化龙头企业老总接受笔者访谈时总结的一句话。

³需要指出的是，不少村干部领办合作社是以个人所拥有的经济身份（例如农产品经纪人、专业生产大户或私营企业主等）出现，这类合作社不包括在本类型中。

⁴这种状况导致在一些地方出现了非社员村民对村领导人不满意的现象。但是，由于他们通常是村中的少数弱势群体，无法影响村庄的政治格局，因此，村领导人从理性出发，选择“丢卒保车”。

彻，从而保障了农户的入社收益。并且，外部农资市场、农产品市场、土地市场竞争越充分，村庄政治民主建设越深入，农户社员可能获得的收益也将越有保障。这是因为只有让农户群体获益，合作社的成员基础才能巩固，领办人的自利动机才能实现。

然而，不管怎样，在合作社中，领办人与农户的帕累托改进程度是明显不同的。鉴于领办人拥有了合作社经营成功所需的核心稀缺资源，并承担了经营风险，这种制度安排决定了合作社的剩余收益权归属领办人。这也将造成农户群体在市场竞争中更加处于相对弱势的地位，与领办人群体的经营实力、收入差距进一步拉大。并且，由非农民生产者领办的各类合作社产生的一个共性问题是：他们的出现使得小农发展自我合作社的机会更小。这是因为无论从自身的风险态度、创新精神、资本实力、技术、经营管理才能、捕捉市场机会的嗅觉等方面，还是从外部的社会资本网络资源方面，小农都无法与他们相比；他们具有或掌握了小农缺乏的、市场竞争所必需的各种稀缺性资源。在当今农产品市场竞争白热化的条件下，这意味着小农成为合作社企业家的可能性日趋渺茫，意味着农民生产者自我组成的同质性的经典合作社的发展前景黯淡。

四、合作社制度安排变异的理论解释

尽管成员“所有者—利用者”同一的经典合作社在中国仍然存在，并有不少成功的案例（张晓山、苑鹏，2009），但是，这种形式被边缘化，成为非主流。变异已经成为中国农民合作社发展初级阶段组织创新最突出的特征。变异不仅体现在成员关系、决策原则、收益分配规则和经营规则等方面，而且表现在合作文化、合作哲学等方面，其结果是合作社的组织性质变异：由利用者组成的组织、“所有者—利用者”同一的成员共同体，走向“所有者—业务相关者”同一、相关利益群体共同组成的联盟。

中国农民合作社制度安排变异的理论解释如下：

经典合作社发展的制度环境不复存在。合作社制度是西方的舶来品，自从上世纪初引入中国以来，合作社在中国的发展始终面临“先天不足、后天失调”（赵泉民，2007）的尴尬局面。从制度环境看，合作运动起源于工业革命初期，法国启蒙运动反对“君权神授”，主张“天赋人权”、平等、民主、自由下形成的自由结社制度，奠定了合作运动的社会制度基础；而英、法通过土地革命分别确立起的资本主义农场制度和农民土地的私有财产制度，奠定了合作运动的经济制度基础。两者的结合，出现了使用者共同体的组织形式——合作社。作为一种精神共同体，合作社建立在成员共同的事业、共同的信仰之上（腾尼斯，2010）。而当前中国农民专业合作社的发育，一方面缺乏平等、民主、自治的市民社会环境；另一方面，农民专业合作社要直接参与国内国际两个市场、承担跨国公司和国内工商资本双重竞争的压力。为求得自我生存，小农单凭自己的力量已经不足以形成有效的市场竞争力，特别是在产品市场竞争环境已经从个别产品之间的竞争转向不同产品供应链之间的竞争的条件下。面对新挑战，农户参与合作社的理念、信仰不是为了对抗工商、金融资本，而是实用主义价值观指导下的工具论，即怎样利用小资本或工商、金融资本之间的竞争，为我服务。而随着成员构成从同质成员转化为农产品供应链上的相关利益群体，合作社制度安排由此产生了种种变异。

首先，在成员关系上，从联合集体行动的有机体走向非零和博弈的联盟。在企业间竞争的焦点从上游、下游之间的竞争转化为不同产品供应链链条之间的竞争的市场条件下，农户群体与上游、下游强势群体之间的关系从零和博弈走向非零和博弈。即从合作之前强调个人理性、个人最优结果的“你赢（输）我输（赢）”的竞争关系，通过合作社长期多次重复博弈，走向团体理性，强调效率、公平、公正，互利互惠的合作关系。双向的“回报原则”成为双方合作关系的基础，它强调相互回报使得双方利益兼容，一个人的成功是靠从其他人那里引出合作而不是背叛，做得好的关键不在于征服对方而在于引导合作（阿克塞尔罗德，

2005)。

其次，在内部治理上，决策权安排由民主控制走向大股东控制。民主控制一直是合作社最核心的原则。160多年来，尽管国际合作运动从理想主义走向实用主义，但民主控制原则在发达国家始终得到了较好贯彻。其中一个重要的原因在于它是保护弱者利益的武器。回顾民主的起源，它始于雅典富有的地产主和贫穷的家庭之间的斗争，但它最终能够成为一种制度，不是来自于穷人对富人斗争的胜利，而是来自于一系列的政治创新，赋予雅典人作为一个共同体自我统治的体制（邓肯，2010）。然而，因为中国农民合作社的组织基础不是成员共同体而是业务相关者的群体，这就动摇了民主的根基，民主原则不复存在成为必然的结果。进一步地，决策民主的核心是利益分配。民主与人们的素质无关，只与利益有关（蔡定剑，2010）。由于合作社的大股东承担了合作社的经营风险，相应地，剩余控制权、剩余索取权自然也会落入大股东手中。

第三，在合作社企业家主流群体构成上，自利的精英分子取代具有合作精神的企业家。从合作运动的历史看，合作社的成功在很大程度上是由于有一批具有合作精神的企业家人才。他们放弃了作为企业家的人力资本市场定价，而奉献于合作事业⁵。而目前中国农民专业合作社的领办者来自社会各路精英，他们领办合作社的直接动机是要借助农户、利用农户来实现自身利益最大化，例如前面提到的加工商解决原料来源问题、商人解决客户来源问题、投资商解决土地生产要素问题、社区领袖解决政治选票问题等。甚至不乏其中一些人是借助合作社的外壳获得政府的税收优惠和财政扶持（张颖、任大鹏，2010）。农户是这些精英分子利用的工具，而不是帮扶的对象。而农户也是要利用强者“借船出海”、规避风险、保障收益，而不是经典合作社制度下的共担风险、共享收益。

最后，合作社的哲学基础由集体主义走向个人主义；合作文化由互助走向互惠。经典合作社作为成员的共同体，其组织的哲学基础是集体主义，即组织成员相信，个人之间有着超越自我利益的共同利益、共同信仰和共同追求。而个人主义的哲学观是除了每个人自己的利益之外，社会没有自我独有的利益。

中国农民专业合作社成员之间的合作，是个体基于对自身利益的追求，而非处于个体地位的弱势群体的共同利益的追求；它是建立在个人主义基础上的合作，而非建立在集体主义基础上的合作。因此，“有利则来、无利则走”是个人主义的必然表现，而非原因。

在合作文化方面，“我为人人、人人为我”、互相帮助的合作精神始终是其集中体现。帮助，即“替人出力、出主意或给以物质上、精神上的支援”⁶，它强调的是一种付出、一种不图回报的贡献。而互惠的动机恰恰相反，是基于回报的行动。它是使受惠者承担起某种义务，而不在于改善受惠者的福利。中国农民专业合作社的合作不只是建立在互惠制度基础上的合作，更是经济学意义上通力协作的“合作”，是相关利益群体的联盟，而不再是合作社制度所特指的、建立在超越个人的、一致性的共同理念、信仰基础上的合作。

参考文献（略）（原载于《中国农村观察》2013年第3期）

⁵在制度经济学看来，生意场上的利他主义，并不是道德说教的胜利，而是基于经济原则。个人效用函数里既有利他主义，也有利己主义，人们最终的行为倾向受制度因素的影响（卢现祥、朱巧玲，2007）。

⁶见中国社会科学院语言研究所词典编辑室（编）：《现代汉语词典》（第五版），商务印书馆，2005年。