

马彦丽等：我国农民专业合作社的双重委托—代理关系

我国农民专业合作社的双重委托—代理关系*

——兼论存在的问题及改进思路

□ 马彦丽 孟彩英

内容提要：我国以少数人控制为特征的农民专业合作社表现出双重委托—代理关系的特征，其中中小社员与核心社员之间的委托—代理关系成为矛盾的主要方面，在实践中表现出对中小社员利益的侵害与合作社整体价值的损失。笔者认为，问题的症结在于表面健全的治理结构实际上流于形式，并提出相应的改进意见和措施。

关键词：农民专业合作社；双重委托—代理；治理结构；改进

一、引言

投资者所有企业 (Investor-owned firms, 简称为 IOFs) 发展为现代公司制企业之后才出现了较普遍的所有者与经营者分离现象，从而产生了所谓的“委托—代理”问题。与 IOFs 不同，农业合作社的“委托—代理”问题是天然存在的。一方面，合作社是由多个独立的生产者组织起来的共有企业，合作社的社员不可能在所有问题上全部参与合作社的经营与管理决策，必须委托其中的某些社员来代为管理；另一方面，虽然成功的合作会给合作社的各方带来收益，但合作社内部不同社员之间以及社员、理事会成员、经理人员之间的目标函数至少在一定程度上是不一致的。由于上述两个原因，合作社的委托—代理问题与生俱来。

合作社的委托—代理问题一直是合作社理论研究的热点之一。早在 20 世纪 40、50 年代，Emelianoff (1942)、Robotka (1957)、Phillips (1953) 等就把合作社研究的重点放在成员之间的关系上，指出合作社“使谁受益”问题的重要性。之后，公司治理中委托—代理理论研究的进展逐步被反映到农业合作社内委托—代理关系的研究中来。Sexton (1986) 采用一个 N 人博弈的分析框架来分析个人采取集体行动的动机和决策行为。他认为，除非从参与合作社中可以获得更高的收益，否则农民不会参加合作社。库克 (Cook, 1995) 指出，在合作社中，为了防止成员与其代表——董事会以及经理阶层之间出现利益分歧，就会出现相应的代理成本，从而产生控制问题；由于合作社不存在由公开交易的股权工具所造成的外部压力，还由于合作社的规模扩大以及复杂性增强，这一问题会更加严重。同时，成员之间的不同目标也会导致有破坏力的影响活动。Eilers 和 Hanf (1999) 认为合作社中委托人与代理人身份的确定与 IOFs 不同，当合作社的管理者向农民提供合同时，管理者是委托人，农民是代理人；反过来，当农民向合作社提供合同时，农民是委托人，合作社是代理人；对合作社进行研究必须对合作社的组织和机构设置有深刻的了解。

值得注意的是，国际上对农业合作社委托—代理问题的分析一般以不存在少数人控制合作社的情况为假设前提，其研究对象为全体社员 (委托人) 与合作社的经营者 (代理人) 之间的委托—代理问题。原因在于：首先，根据经典的合作原则，合作社实行民主管理，不存在少数人控制的可能性；其次，在实践中，虽

* 本研究获得国家社会科学基金项目“促进农民专业合作社健康发展研究”(07BJY099)资助

然隨着合作社社員間異質性程度增強,越來越多的合作社開始採取“按股分紅與按惠顧額返利”相結合的分配方式,以及“一人一票與一人多票相結合”的投票方式,但西方國家的合作社一般都对股金紅利以及個人和組織的投票權進行限制,不允許絕對控股社員出現,並且防止少數社員合謀控制合作社*。

然而,在我國農業專業合作社發展的過程中却出現了明顯的少數人控制合作社的情況。與西方國家不同,由於我國農業產業化程度低,農戶生產規模小,並且存在普遍的農民兼業現象,導致農業生產在部分家庭中的重要性降低,使許多普通的小農戶缺乏組建合作社的能力或動力。在农村階層分化背景下出現的“農村精英”,憑借自己擁有的資金、銷售渠道、經營能力、社會關係等成為推動農業專業合作社發展的重要力量。在實踐中,我國農業專業合作社通常並不刻意強調社員的生產者性質,絕大多數合作社都是依托供銷社、龍頭企業、政府職能部門、專業種植和養殖大戶或者販銷大戶建立的。2002年,浙江省78%的農業專業合作組織是依托其他企業或部門而建。在筆者調查的39個樣本合作社中**,“依托型”合作社占64%;從社員的生產和投資規模看,合作社最大社員的年產值平均為最小農戶的21.2倍,年淨利潤平均為最小農戶的15倍***。

在這樣的合作社,其經營者(代理人)通常就是由合作社的大股東或其代表出任,他們管理合作社,作出各種決策,構成合作社的“核心”,外圍則是眾多的中小農戶,處於依附和被控制的地位,從而形成具有中國特色的“核心—外圍”結構。本文關心的問題是,由少數人控制的農業專業合作社的委託—代理關係具有怎樣的特徵?這樣的合作社能否為中小農戶(普通的社員)帶來我們所期望的利益改進?合作社應當採取什麼樣的手段降低其代理成本,以增強其凝聚力和吸引力,促進合作社的持續穩定發展?本文以浙江省為例,試圖對上述問題做出回答。

二、少數人控制與合作社的雙重委託—代理關係

當合作社演變為少數人控制的合作社,其核心社員就有可能採取機會主義行為,利用其手中的實際控制權損害中小社員的利益,於是就產生了核心社員與中小社員之間的利益衝突。此時,合作社的委託—代理關係演變為“雙重”的委託—代理關係:一種是傳統的全體社員與經營者之間的委託—代理關係;另一種是中小社員與核心社員之間的委託—代理關係。

在雙重委託—代理關係下,不僅合作社內委託人與代理人的身份變得更加複雜,而且委託人推出的最優契約設計的目标也發生了變化。馮根福(2004)認為雙重委託代理理論的核心是如何設計最優的治理結構和治理機制,既能促使經營者按照全體股東的利益行事,又能有效防止控股股東或大股東惡意損害中小股東利益。本文借用馮文的思想解釋合作社的雙重委託—代理關係。為表述簡單,我們假定合作社完全按照社員擁有股份的多少分配剩餘,這與我國合作社特別注重股份的權利的傾向是一致的。

首先探討全體社員與經營者之間的委託—代理關係。在典型的“中心—外圍”結構的合作社中,在監控經營者問題上,中小社員是弱勢群體,由於監控成本過高,他們不得不採取“搭便車”的行為。所以,合作社全體社員與經營者之間的委託—代理問題,實際上就轉化為合作社的核心社員與經營者之間的委託—代理問題。對於這類委託—代理問題,合作社的核心社員與全體社員首先存在共同的利益,可以預見,核心社員會代表全體社員的利益監督合作社代理人的經營活動。但同時核心社員也會將獲得一定數量的租金(核心社員侵占中小社員利益的數量)納入自己的目标函數。因此,在存在道德風險的條件下,委託人(核心社員)推出的合約就是以下問題的解:

* 美國以及加拿大的合作社立法中均體現了這一點。例如北美“新一代合作社”雖然並不要求每個社員的交易份額都是相等的,但是通常對社員個人的最高份額和最低份額有所限制,以免合作社受個別成員的左右或控制(王震江,2003)

** 筆者於2005年7—8月走訪了浙江省多家合作社,獲得有效問卷39份,是本研究的樣本

*** 雖然早期出台的《浙江省農業專業合作社條例》以及剛生效的《中華人民共和國農業專業合作社法》均有限制少數人控制合作社的條款,但實踐中少數人控制的現象仍然十分普遍

马彦丽等:我国农民专业合作社的双重要托—代理关系

$$\max_{\{e, t | w(x_i) | i=1, \dots, n\}} \sum_{i=1}^n p_i(e) B(t(x_i - w(x_i)) + r) \quad (1)$$

$$s. t. \sum_{i=1}^n p_i(e) u(tw(x_i)) - c(e)^3 \geq \underline{U} \quad (2)$$

$$\arg \max_e \left\{ \sum_{i=1}^n p_i(e) u(tw(x_i)) - c(e) \right\} \quad (3)$$

其中, r 代表租金(核心社员侵占中小社员利益的数量); t 代表核心社员的持股比例; 式(2)表示代理人(经营者)接受合约的条件; 式(3)是激励相容约束, 表示代理人一旦接受合约则会选择最大化其目标函数的努力水平; 式(1)表示在满足参与约束和激励相容约束的情况下, 委托人(核心社员)的目标是使其得到合约及合约之外的剩余最大化。

关于中小社员与核心社员之间的委托—代理关系问题。这种代理问题产生于合作社的社员之间, 需要中小社员能够有效地实施对核心社员的监督。如上所述, 在由核心社员控制的合作社, 主要由核心社员在履行监控经营者的职能, 以降低经营者的代理成本。由于核心社员的监控是有成本的, 所以合作社必须补偿核心社员监控经营者的付出, 即核心社员由于其监督的努力获取一定的报酬是合理的。然而, 由于核心社员有其自身的利益, 他们在运用其掌握的实际控制权的同时, 可能会寻机采用各种方式从中小社员那里掠夺财富, 所以, 中小社员还必须保护自己的利益不受损害或受损最小化, 或者说使核心社员获得的租金趋于合理化。显然, 出于成本和收益的考虑, 对合作社核心社员的监督不可能由全部中小社员分别进行, 他们还必须要寻找代理人来代表他们的利益行事。如果中小社员作为委托人推出的合约目的是实现核心社员获得的租金趋于合理化, 则其推出的合约就是以下问题的解:

$$\max_{\{e, t | w(r_i) | i=1, \dots, n\}} \sum_{i=1}^n p_i(e) B(r - w(r_i)) \quad (4)$$

$$s. t. \sum_{i=1}^n p_i(e) u(w_1(x_i)) - v(e)^3 \geq \underline{W} \quad (5)$$

$$\arg \max_e \left\{ \sum_{i=1}^n p_i(e) u(w_1(r_i)) - v(e) \right\} \quad (6)$$

其中, 式(5)表示中小社员代理人接受合约的条件; 式(6)表示中小社员代理人的激励相容约束, 式(4)表示上述两个约束条件下中小社员愿意对核心社员支付的合理化租金。

显然, 解决合作社的委托—代理问题必须同时满足合作社的核心社员与中小社员的目标, 即同时满足式(1)~(6)的关系式。前面提到, 浙江省农民专业合作社的核心社员与合作社的经营者之间的身份高度一致, 通常合作社的代理人就是在核心社员中选出。因此, 在我国农民专业合作社发展的实践中, 合作社委托—代理关系问题主要体现在中小社员与核心社员之间的委托—代理关系以及产生的问题, 如何防止核心社员对中小社员的利益侵害成为矛盾的主要方面。那么, 现实中浙江省的农民专业合作社能不能有效解决这一问题呢?

三、实践中的问题:对中小社员利益的侵害与合作社整体的价值损失

在浙江省, 合作社的核心社员(又是管理者)往往是关键生产要素(如资金、营销渠道、社会关系、企业家才能等)的所有者, 缺少核心社员的参与, 合作社往往很难组建起来, 从这个角度讲, 合作社的核心社员获得要素回报和一定数量的组织租金均是合理的。同时, 监督合作社代理人的任务主要由合作社的核心社员承担, 因此也应当向其支付一定的报酬。问题的关键是, 当合作社的组织租金的数量可以满足各博弈方的参与约束还有剩余时(即博弈的“核”非空), 合作社也应当将一部分组织租金返还到中小社员手中。社员不仅应当得到农产品作为初级产品的销售收益, 还应当得到加工和销售环节中返还的一部分利润, 这样才能真正实现增进和维护农民利益的目的, 也符合政府扶持和促进农民专业合作社发展的初衷。

目前, 浙江省(乃至我国)农民专业合作社发展实践中普遍存在的问题是, 部分合作社中的经营者(代理人)获取了合作社的绝大多数盈余, 中小农户仅获得一些所谓的“社员层面的回报”, 从合作社直接得到

的股息和惠顾返还很少*。李慧(2004)对温州农民专业合作社的调研报告指出,在实践中,对社员实行二次返利的专业合作社是比较少的,真正实现现金返利的更少。王义伟(2005)的调查发现,在许多案例中,合作社对社员的二次返利实际上只是合作社吸引社员交易的一些价格优惠,并不是遵循了合作社在成本基础上提供服务这一原则。如某生猪合作社规定,社员每出售1头生猪返利4元。据此,该合作社声称2003年对社员的返利额为61708元,而合作社当年的经营利润为-20485.30元。某兔业生产合作社规定,社员兔毛销售比市场收购价高1元/公斤,人工配种优惠服务费1/3,兔料来料配制加工优惠服务费0.02元/公斤等,该社2003年度由于这些项目对社员的“惠顾额返利”共35254元,该年度合作社的利润为8800元。显然,我们不能否认上述合作社的存在对产业发展和农民增收的带动作用,但严格地说即使不是合作社,普通的IOF_s为了增加与农户的交易也会提供一些优惠的交易条件,作为合作社本身究竟有多少好处真正给了农民值得商榷。

退一步讲,即使农民仅从合作社中获得很少的盈余分配,如果这种分配根据的是全体社员共同达成的合同(例如是由章程规定的,大家一致同意),也不能认为合作社的代理人侵害了中小社员的利益。但是,当合作社的代理人隐匿合作社的剩余,或者代理人将一些剩余耗费在据称会改进技术或生产力并为委托人利益服务的项目上,但实际上这些项目却会给代理人自己而不是给委托人带来好处时,则发生了对中小社员利益的侵害。在浙江省农民专业合作社发展的实践中,上述情况是存在的。李慧(2004)的调查发现,温州市的部分农民专业合作社内部财务制度不健全,有的干脆没有建帐,管理者隐匿合作社的盈余是非常方便的。本研究的调查发现,除了分到社员手中的盈余以及按规定提取的公积金、公益金外,有些合作社还留了很大的一部分利润,但对这部分利润的去向无法做出说明。特别是我国的农民专业合作社普遍接受了政府扶持资金,合作社作为扶持资金的接受方,其章程通常规定,合作社接受外部无偿资助时按接收时的现值入账,作为合作社的共有资产等条款。但是,作为这笔资金的实际控制者,既有动机隐匿这笔财产,也有动机将资金投向仅对自己有好处的项目。这就造成了对合作社中小社员利益实质性的侵害。

合作社对中小社员利益的侵害还造成了合作社整体价值的损失。首先,如果合作社不能有效维护中小社员的利益,将导致社员对合作社的认同感降低,社员有可能在与合作社的交易中采取机会主义行为来追求自身的利益,也可能把自己与合作社的交易视作普通的市场交换,只要其他企业提供更好的交易条件,社员会毫不犹豫地转向市场交易,甚至社员会退出合作社以表示自己的不满。这些行为将损害合作社的社员基础,不利于合作社的长期发展,最终将损害所有参与方的利益。本研究的调查发现,在全部39家合作社中,社员的产品平均只有43.2%左右通过合作社进行销售。虽然有51.3%的合作社与社员签订了交易合同,但当市场情况利好时会出现相当部分的社员违约的情况。调研中对普通社员的访谈也印证了笔者这一判断。其次,对中小社员利益的侵害不符合政府部门和理论界对合作社的期望。当合作社不能为广大的中小社员带来更多的收益时,也就不能实现通过促进合作社的发展来推动农业发展和提高农民收入的目标。

四、问题的症结:表面健全的治理结构实际上流于形式

如前所述,在以少数人控制为主要特征的合作社中,与其说要重视合作社的核心社员与经营者之间的委托—代理问题,不如说更需要重视中小社员与核心社员之间的委托—代理问题。从根本上讲,降低后一种代理成本的途径不外乎两种:一是设计有效的激励机制促使核心社员主动兼顾中小社员的利益;二是通过建立完善的治理结构约束核心社员的行为。限于篇幅,此处只讨论合作社治理结构的完善问题。

本文认为,建立健全的治理结构的核心在于保证利益相关者均有有效的表达意愿的渠道。对于目前

* 徐旭初(2005)将社员从合作社获得的收益分为“合作社层面的回报”和“社员层面的回报”,前者指可以准确测量、在合作社的财务平衡表中可以客观体现的收益;后者指社员从合作社获得的其他好处

马彦丽等:我国农民专业合作社的双重委托—代理关系

我国的部分农民专业合作社来讲,在理事会、监事会、社员代表大会三权制衡的治理结构当中,必须确保中小社员可以通过有效的渠道监督核心社员的行为,表达自己的意愿。这种渠道可能是通过进入理事会或监事会的中小社员代表,也可能是通过定期召开的社员代表大会等(其具体的实现形式还有待实践)。若非如此,合作社的表面健全的治理结构实际上只能流于形式。实际上,治理结构不完善正是目前部分合作社普遍存在侵害中小社员利益倾向的主要原因之一。

从表面看,浙江省农民专业合作社普遍建立了较规范的治理结构。在本研究的调查样本中,所有的合作社都设立了理事会、监事会和社员代表大会等组织机构,并且在各个合作社的章程中均较为明确地规定了各种组织机构的权利、责任和义务。但实际上,浙江省农民专业合作社的章程多数是参照浙江省农业厅发布的《浙江省农民专业合作社示范章程》制定,就笔者收集到的合作社章程而言,合作社的治理结构的建设条款大多内容相似*。实践中,部分合作社的理事会和监事会的人选主要由核心社员掌控,社员(或社员代表)大会组织松散,难以表达自己的意愿。

在本研究的调查样本中,整体上看,合作社的社员和监事会均没有对合作社的经营活动表现出足够的关注和兴趣。表1描述了普通社员对合作社事务的兴趣,表2则统计了监事会对理事会的监督情况。

表1 普通社员向理事会和监事会提出意见和建议的情况统计

项目	非常多	较多	一般	较少	非常少
合作社(家)	0	8	15	9	7
百分比(%)	0	20.5	38.4	23.0	17.9

表2 监事会是否经常向理事会提出意见和建议

项目	非常多	较多	一般	较少	非常少
合作社(家)	3	7	16	9	4
比重(%)	7.9	18.4	42.1	23.7	10.5

对一些合作社社员的直接访谈也印证了普通社员在合作社治理结构中处于弱势,作为普通的社员,他们很少关心合作社的经营决策,不了解合作社积累的产权归属,不清楚合作社是否得到过政府的扶持资金,不了解合作社的财务状况,当然也无从保护自己的利益不受侵害。

五、完善农民专业合作社治理结构的对策和建议

针对浙江的实践,本文认为应当从以下几个方面完善合作社的治理结构:

(一) 改善“核心—外围”型的产权结构,培育有效的委托人主体

在“核心—外围”结构的合作社中,合作社的中心是少数持股较多的核心社员,拥有绝大部分股份;外围则是众多的中小农户,他们不仅生产规模小,而且投资规模小。尤其是“小核心—大外围”型的依托型合作社,中小社员仅象征性地出资加入合作社,目前在浙江省,这笔象征性的资金通常在几十到几百元之间。虽然很多研究者认为合作社吸收众多的中小农户入社体现了合作社在农业产业发展中的带动作用,但是,中小社员投资太少却不足以使其成为有效的委托人。因为这么少的资金可能带来的收入流微不足道,这种产权结构也不足以激励中小社员采取行动监督合作社代理人的经营行为。

要使合作社真正发挥提高农业收益、带动农民增收的作用,就应当努力改变目前这种“核心—外围”型的产权结构。虽然《浙江省农民专业合作社条例》以及新出台的《中华人民共和国农民专业合作社法》均对大股东的股权份额有所限制,但另一方面还应当禁止合作社限制中小股东扩大投资额,否则合作社很难改变“中心—外围”的产权结构,中小股东也很难成为合作社真正的所有者。当然,在我国小农户普遍存在的背景下,也不能简单否定这种所有权结构在经济上的合理性,如何在保护核心社员的积极性以及维护中小社员的利益之间进行权衡是一个两难的选择,需要考验政府扶持以及政府规制的艺术。

* 《示范章程》的发布无疑有利于减少制度创新的成本,但也难免导致合作社之间在未曾深入理解章程内涵的情况下简单复制章程

(二) 完善社員代表制度, 明確中小股東代表在理事會和監事會中的席位

合作社的中小社員人數眾多, 集體行動的邏輯使社員難以採取一致的行動監督代理人的行為, 需要尋找某種制度安排來打破集體行動的“囚徒”困境。本文認為, 有效的社員代表制度可以降低在每一個層次需要協調行動者的人數, 有利於集體行動的實現。

除此之外, 可以出臺明確的規定, 保證中小社員的代表在合作社理事會和監事會中的席位。目前, 能夠進入合作社理事會和監事會的均為鄉村精英和機構代表, 這種結構堵塞了中小社員有效監督代理人行為的渠道。中小社員的代表進入合作社的理事會和監事會, 不僅有可能影響合作社的經營決策和分配政策, 而且有利於合作社向全體社員披露信息, 增加透明度, 減少合作社的管理者採取機會主義行為的可能性。

(三) 完善合作社的財務制度和會計核算制度, 財務狀況向社員公開

許多合作社財務制度混亂, 甚至根本沒有建帳, 為合作社的管理者隱匿合作社的財產以及任意支配財產提供了方便。針對這一現象, 浙江省在2005年連續出臺了《浙江省農民專業合作社財務制度》和《浙江省農民專業合作社會計核算辦法》規範合作社的管理和運行。應當說這些制度和辦法的出臺非常及時也非常必要, 這也是浙江省規範合作社發展走出的一步。財務狀況向社員公開的意義則毋庸置疑。當然, 上述《制度》和《辦法》在實踐中效果如何, 遇到了哪些問題又如何修正則是一個需要關注的課題。

(四) 明確合作社重大決策的程序

明確重大決策的程序是規範合作社代理人經營行為的重要手段。所謂重大決策包括: (1) 籌資決策, 主要包括合作社成立初期股本金如何募集, 合作社擴大時新社員的股本金如何確定, 合作社成立以後的融資方式和數額的確定, 是否允許技術和土地入股, 社員退社時入股金的處理辦法等問題。(2) 投資決策, 主要包括合作社投資項目和投資水平的選擇問題。(3) 收益分配決策, 選擇合作社以什麼方式向社員返利, 以及確定兩個重要的比例: 一是合作社留利和盈餘返還的比例, 二是按股分紅和按惠顧額返利的比例。(4) 其他重大事務決策, 主要包括合作社是實行開放的還是封閉的社員資格制度, 合作社在什麼時間以什麼方式吸納新社員, 合作社經理人員薪酬的決定等問題。

由於合作社的日常經營複雜多變, 社員難以界定合作社管理者損害中小社員利益的基本界限與範圍, 通過規範決策程序可以有效緩解合作社採取機會主義行為的可能性。雖然明確的決策程序有可能提高決策成本、降低決策效率, 但可以保證決策的結果不出現大的偏差。考慮到經濟人違規的手段和行為總是層出不窮、不斷創新, 利用規範的決策程序來遏制其採取機會主義行為的可能性才是根本的解決辦法。

參考文獻

1. Cook, M. L. The Future of U. S. Agricultural Cooperatives: A Neo-Institutional Approach. *American Journal of Agricultural Economics*, 1995, 77 (10): 1153 ~ 1159
2. Eliers, C. & Hanf, C. H. Contracts Between Farmers and Farmers Processing Cooperatives: A principal-agent Approach for the Potato Starch Industry. Galizzi, G. & Venturini L. In *Vertical Relationship and Coordination in the Food System*. Heidelberg, Physica, 1999: 267 ~ 284
3. Phillips, R. Economic Nature of the Cooperative Association. *Journal of Farm Economics*, 1953 (35): 74 ~ 87
4. Sexton, R. J. The Formation of Cooperatives: A Game-Theoretic Approach with Implications for Cooperative Finance, Decision Making, and Stability. *American Journal of Agricultural Economics*, 1986, 68(2): 214 ~ 215
5. 馮根福. 雙重委託—代理理論: 上市公司治理的另一種分析框架. *經濟研究*, 2004(12): 16 ~ 25
6. 徐旭初. 中國農民專業合作經濟組織的制度分析. 經濟科學出版社, 2005
7. 王義偉. 合作社內部制度安排: 基於利益分配視角的研究. 碩士學位論文, 浙江大學, 2005
8. 李 慧. 溫州農村專業合作經濟組織發展研究. 溫州市科技局軟科學研究項目課題報告, 2004
9. 曼瑟爾·奧爾森. 集體行動的邏輯. 上海三聯書店, 上海人民出版社, 1995

(作者單位: 河北經貿大學商學院, 石家莊, 050061)

責任編輯: 李玉勤