

新形势下中国农民合作经济组织的发展与变革^{*}

——“中国农村改革 30 年：中国农民合作经济组织发展”

国际研讨会综述

徐旭初 邵 科

农民合作经济组织的新一轮发展，是中国当前农业经营体制的重大发展，特别是农民专业合作社组织的发展，正日益成为中国开拓中国特色农业现代化道路的重要组织载体。在中国农村改革 30 年之际，也即《农民专业合作社法》实施 1 周年之际，浙江大学中国农村发展研究院（CARD）与农业部经管司和经管总站、国际劳工组织（ILO）、浙江省农业厅、中国农村合作经济管理学会、《中国农村经济》杂志社于 2008 年 9 月 18 日至 19 日在浙江杭州联合召开了“中国农村改革 30 年：中国农民合作经济组织发展”国际研讨会。本次会议的宗旨是：回顾和总结中国农民合作经济组织发展的历程和经验，研究和探讨中国当前农民合作经济组织发展的有关理论和实践，借鉴和交流有关国家和中国各地农民合作经济组织发展的经验和教训。来自全国人大、农业部、人力资源和社会保障部、国际劳工组织和国际合作社联盟等国际组织、高等院校和科研院所的 60 多位专家和学者，部分省、市农业部门负责人，以及浙江省一些优秀农民合作经济组织的负责人，围绕农民合作经济组织的本质和功能、发展环境与制度安排、《农民专业合作社法》实施以来的经验和问题、各类农民合作经济组织的发展实践，以及有关国家与国际组织在中国的相关项目的进展等主题，进行了广泛而深入的交流和探讨，提出了很多颇有见地的学术观点和政策建议。现将本次研讨会与会者的主要观点综述如下。

一、农民合作经济组织的本质规定性和功能定位

1. 农民合作经济组织的概念。农民合作经济组织是一个广义的概念，根据不同的标准，可以划分为不同的类别，但无论如何划分，其主要成员应该是农民，它基本上分布在农村或城郊，也大致对应于国外所称的农民合作社或农业合作社。对于中国而言，当前农民合作经济组织主要包括正在蓬勃发展的专业型的农民专业合作社和起源于上世纪 50 年代合作化运动的、但已发生变异且面临严重发展困境的社区型的村合作经济组织（当然，其中还有一种充满发展希望但仍有待考察的土地股份合作社），在更广泛意义上，还可能包括农民互助金融组织（小额信贷机构），已明显发生变异但

^{*}本次会议同时得到国家“985 工程”二期项目“中国农村发展研究创新平台”和国家社科基金重大项目“解决中国‘三农’问题的理论、思路与对策研究”（项目编号：04ZD012）的支持。

还在理论上残存合作经济组织属性的供销社和信用社,以及当前同样在经历着变革和重构的、实际上可能更远离合作社属性的农村合作医疗组织。本次研讨会上,与会者主要聚焦农民专业合作社,同时也关注到当前村合作经济组织的发展情况。有学者指出,在农民合作经济组织的诸多类别中,农民专业合作社最为符合国外所谓的“farmer cooperatives”和“agricultural cooperatives”的定义,同时也更符合市场经济的发展规律和要求。

2.农民合作经济组织的本质规定性。正因为农民合作经济组织有着如此繁多的类别,以至于会上有国外专家提到难以搞清楚中国合作社类别的划分标准。如果以国际合作经济界公认的合作社原则及其演变为研究主线,通过对罗虚代尔原则和其后国际合作社联盟诸次提出的原则以及进入 20 世纪 90 年代以来“新一代合作社”发展态势的考察,合作社的本质规定性大致可以归结为两条:自我服务和民主控制,其它则是一些派生规定性。有学者鲜明地指出,这两条本质规定性又都围绕着合作社的根本宗旨展开,这一根本宗旨就是经典合作社鲜明体现的制度益贫性。不过,随着西方经济、社会、文化的演进,特别是伴随着各国社会保障制度的全面建立和逐步完善,人们的生活水平特别是底层劳动者的生存境遇有了很大提升,从而经典合作社的这一本质性的组织宗旨也就不再鲜明。相应地,合作社的本质规定性也正经历着深刻的挑战和嬗变。

3.农民合作经济组织的功能定位。就中国农民专业合作社而言,当前主要体现出其显著的经济功能,即带领社员通过农产品销售、农业投入品采购或是农业服务的统一运营和规模扩展,以获得更多的交易机会和较高的市场地位,从而实现合作社成员收益最大化。有专家详细列举了农民专业合作社 8 个方面的功能,包括:①规模集成功能,②技术传递功能,③智慧共享功能,④信息整合功能,⑤诚信培育功能,⑥作业协同功能,⑦成员能力互补功能,⑧产业开发功能。然而,由于政府干预的客观存在以及政府对合作社社会功能的要求,目前,中国很多农民合作经济组织承载了政府所要求的许多非经济功能,这种情况在农村社区合作经济组织上表现得尤为明显。有学者指出,实际上,农村社区合作经济组织之所以陷入多重发展困境,其重要原因就在于过多地承载了非经济功能,而目前农村社区合作经济组织则已经基本丧失了实现经济功能的能力。也有学者认为,在农民专业合作社发展过程中也有这种问题。从合作社角度来看,政府的支持可能是其当前最现实的、低成本的、可期待的资源,因此,政府对合作社的支持资源往往就成为要求合作社承担政府某些经济或社会功能的交换条件。还有学者指出,对于农民专业合作社进一步发展而言,还需要政府允许其拓展金融、保险等方面的功能。而且,随着合作社的发展壮大,其政治功能也必将逐渐体现出来,虽然这对于中国现行体制而言是一种挑战,但并不可怕。

二、农民合作经济组织的发展环境和制度安排

与会者普遍认为,近些年来,农民合作经济组织的发展被嵌入深刻变化的发展环境中,从而对其内部治理和制度安排形成了显著的挑战。世界上许多国家这样,中国更是如此。

首先,与会者普遍注意到农民合作经济组织正面临着前所未有的发展环境。在市场经济环境中,合作社从一开始就是一个“防卫性”应激机制,现在,它依然具有这样的特征。在经典合作社时代,成员利益是比较同质的,市场环境是比较清晰的,因而,合作社的内部结构也是相对稳定的,其组织战略也是相对明确的。问题在于,近二三十年来,农业产业正处于具有深远意义的结构变革中。这种结构变革集中体现在以下两个方面:一是日益向上游生产者(农民)和终端用户(消费者)延展的产品供应链(或价值链)发展趋势;二是在农业经营过程中生产控制技术的采用,以及整个产品供应链特别是农业生产方面的智能化。这些变革的影响是普遍且深刻的,在农业产业中很少有参

与者不被波及,而且这些变革会挑战一些参与者长期习惯或坚持的基本价值或前提。一些学者指出,对于农民合作经济组织而言,不仅是其外部环境面临以纵向协调为主要特征的农业纵向一体化与供应链管理的发展趋势,迫使以成员利益为导向的合作社必须尽快适应以市场需求为导向,而且就其内部环境而言,随着社会经济发展和合作社规模扩大,社员的异质性显著增大,从而社员在经营战略偏好上的差异日益凸显,合作社的信任基础受到冲击。实际上,这些既是世界性问题,更是本土性问题。

在中国,农民合作经济组织还面临一些中国特色的发展环境。由于上世纪五六十年代合作化、人民公社运动的发展误区,中国不但遗留了村合作经济组织的历史问题,而且长期以来农民专业合作社的发展并没有受到足够的重视。改革开放以来,正是由于广大农民群众积极利用发展社会主义市场经济的良好环境,新型农民合作经济组织才在中国发展壮大起来,特别是2000年以来,以浙江为代表的东部沿海省份,更是成为农民专业合作社迅速发展的典型。有学者提出,中国农民专业合作社的发展有两个基本背景:一是处于市场化、工业化、城市化、现代化、全球化的复合进程中;二是处于主体异质性、村社传统、供应链时代、社会政治结构等多重嵌入之中。一些学者认为,如果没有各级政府的推动和介入,中国农民专业合作社是很难快速发展起来的。2007年7月1日开始实施的《农民专业合作社法》便是政府有效作为的一个鲜明体现。但是,也有学者明确指出,政府和有关部门对合作社要多做引导、支持和服务的事,不要过度热情,不要过多干扰,不要盲目给合作社附加难以承受的某些经济或社会职能。

其次,与会者深入研讨了农民合作经济组织(特别是中国农民专业合作社以及村经济合作社)的内部治理与制度安排。当农业合作社被嵌入这样一种新的内部和外部组织环境中,农业合作社应如何面对、适应和调整?中国刚刚起步的农民专业合作社应如何面对、适应和调整?不少专家学者都认为,合作社必须进行组织创新和结构调整以适应组织内部和外部环境的变化。这些调整和创新意味着:其一,尽管组织的宗旨一直未发生根本改变,但组织的关注点已越来越转向市场和合作社自身,而非社员;其二,合作社的经营战略必然是走向供应链,参与供应链,融入供应链。而这些又必然要求农业合作社的产权安排、治理结构等做出相应且深刻的变革。这种情势在欧美发达国家已比较普遍,在中国也已初显端倪。

有学者指出,应该在理论上和实践上重视这样几个问题:①经典合作社的制度益贫性,可能因为社会保障制度的普遍建立和合作社成员社会经济地位的提升而不再显著。②经典合作社可能因为成员的社会分化而呈现多元异质性,进而导致其组织宗旨异化和经营战略改变。③发展中国家可能“先天”缺失经典合作社所要求的市民社会基础,从而导致这些国家合作社发展的实用性倾向。④经典合作社的自我服务宗旨,可能因为外部市场环境的变化和挤压而不得不逐渐淡化。因此,中国农民专业合作社的制度安排呈现出这样几个特点:①益贫性不再显著;②更多地具有要素合作的性质,而且是多要素合作;③目标逐步从“共同脱贫”走向“合作共赢”;④合作社经营战略逐步从成员导向走向市场导向。

从本质上讲,合作社可以被视为一种特殊的治理结构。与会者普遍注意到中国农民专业合作社内部民主治理亟待加强和完善。目前,虽然农民专业合作社几乎都制订了章程,设立了理事会、监事会、成员大会,但实际上大多被大户、能人或者龙头企业所控制。大户、能人或者龙头企业积极参与合作社的管理和决策,虽有利于提高合作社的决策效率和经营绩效,但也往往使普通社员或者社员大会难以起到监督作用,而且客观上很多普通社员都有“搭便车”的心理,有时不太愿意积极参与合作社治理,从而可能使一些合作社异化到被某一个或几个成员或企业所控制的程度。如果这

种局面长期存在,就会使合作社内部治理和制度安排出现与预期目标相差甚远的结果,进而有可能影响合作社的长期可持续发展,甚至最终走向解体。但是,可以想见,在较长一段时间里,这种制度状态难以发生根本性的改变。未来可能的改变将取决于纯农户博弈能力的提高、合作组织之间以及与其它经营主体之间的竞争、政府的规制和导向、农村民主政治进程等。有学者预计,一部分合作社将会在市场导向下呈现越来越显著的公司化趋势,一部分合作社将在政府干预下承载越来越多的社会功能,而大多数合作社将在市场竞争中面临越来越大的市场压力。

有学者讨论了目前中国尚属鲜见的农民专业合作社联合社,认为中国农民专业合作社联合社的发展,一是需要成员间相互信任和共享,二是需要政府的支持和推动,三是在鼓励自下而上的同时,也需要重视自上而下的作用。

也有些专家学者聚焦于中国农村社区合作经济组织的制度安排。有关专家以浙江省农村改革 30 年的历程为例,说明浙江省的农村改革在坚持市场化取向下,贯穿的主线之一就是,坚持和发展农业合作制,稳定和完善家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营机制。一方面,与时俱进地加强以社区土地股份合作制为标志的村经济合作社建设,先后颁布和修订了《浙江省村经济合作社组织条例》,明确其法律地位,完善其治理结构,赋予村经济合作社新的内涵。另一方面,适应农业发展新要求,大力培育和发展农民专业合作社,率先于全国制订了《浙江省农民专业合作社条例》,出台了支持农民专业合作社的扶持政策,将农民专业合作社引进到农业各产业发展中,运用到农业各生产经营环节上,不断提高农业生产经营组织化程度和农业现代化水平。也有专家明确指出,目前,社区型股份合作制的产权制度还不完善,存在一定程度的“路径依赖”,产权仍不明晰,社区福利主义蔓延。所以,在今后的发展过程中,一要取消集体股,二要让人拥有完备的产权,三要规范社区内部和外部股东的产权权利,四要组建社区产权流转市场,五要积极开展社区集体企业的股份合作制改革。

三、农民合作经济组织的发展经验与立法实践

就全国范围而言,改革开放以来中国农民合作经济组织的发展历程表明,其发展是中国农业生产专业化、规模化、市场化的必然结果,是广大农民群众在农村改革实践中的又一伟大创造和自主选择,也是党和政府尊重农民群众首创精神的结果。特别是以农民专业合作社为主流形式的农民专业合作社经济组织,既有与国际合作社运动基本规律相一致的地方,也具有与中国国情相适应的自身特色,是对农村统分结合的双层经营体制的丰富和完善,是中国农村经营制度的发展和创新,也是实现邓小平同志提出的中国农业“第二次飞跃”的重要突破口。

聚焦到省级层面,以浙江省为代表,浙江作为农民专业合作经济组织发展的领军省份,其发展历程大致可分为自发发展、推动发展和规范与持续发展三个阶段。浙江省农民专业合作经济组织的成功发展,除了坚持以家庭承包经营为办社基础,以“民办、民管、民受益”为办社原则,以增加农民收入为办社宗旨,更是得益于其良好的生产集群基础、出色的多元组织主体、显著的市场需求导向、宽松的社会文化氛围和恰当的地方政府作用等。有学者指出,作为中国最早颁布农民专业合作社地方法规的省份,浙江省地方政府在其农民专业合作社发展中的角色表明,地方政府有可能通过其行政范围内的制度创新试验而发挥特殊作用。实际上,这种作用不仅体现在农民专业合作社经济组织发展的问题上,而且对于制度变革已经进入“深水区”、区域发展异质性不断增强的中国而言,可能具有更为深远的启示价值。

当然,中国农民专业合作经济组织特别是农民专业合作社还处于发展的初级阶段,面临诸多新

的挑战。所以,为了更好促进农民专业合作社的发展,与会者也在会上提出了相关的政策建议:①要加大项目扶持力度,把合作社作为支农项目建设的实施主体;②要加大财政补助力度,对中西部地区、民族地区、边远地区和贫困地区的农民专业合作社,以及生产国家和社会急需的重要农产品的农民专业合作社给予优先扶持;③要加快出台金融支持政策,为农民专业合作社提供多渠道的资金支持和经营服务;④要落实税收优惠政策,同时,加快制订支持农民专业合作社发展的特殊税收政策;⑤要加大培训力度,加快培养、造就一批合作社带头人和一支辅导员队伍;⑥要加强示范指导和典型宣传,营造支持农民合作社发展的良好舆论环境和氛围;等等。

同时,与会者还深入研讨了《农民专业合作社法》的立法实践和实施效果。有专家认为,《农民专业合作社法》实施1年来的实践证明,其立法期望目标已经实现:①通过赋予农民专业合作社法人地位,确立了新型的市场经济主体;②通过在发展中规范,促进了农民专业合作社的发展;③通过法律化规范,确立了国家对农民专业合作社的支持体系,扶持和促进了农民专业合作社的健康发展。同时,实践也证明,《农民专业合作社法》提供了宽松的法律环境,促进了农民专业合作社的多元化发展,体现了丰富的中国特色。与会者普遍认为,《农民专业合作社法》是一部符合中国农村经济社会发展实际,符合中国农业生产发展实际,符合农民专业合作社发展要求,能够促进农民专业合作社在中国农业和农村经济发展中充分发挥作用的法律。

当然,《农民专业合作社法》的实施目前还有一些问题需要解决:一是区域发展和地区发展不平衡;二是合作社成员之间缺乏紧密的联接机制,特别是依托龙头企业和专业大户的合作社,如何建立龙头企业成员和专业大户成员与普通农民成员之间真正紧密的利益联接机制,是这类合作社巩固与发展的重要问题;三是进一步简化登记手续;四是进一步完善农民专业合作社发展的外部环境,比如税务登记、法人代码证发放、合作社生产设施用地审批、扩大税收优惠、金融扶持、扶持资金下达、承担产业项目等。

(作者单位:浙江大学中国农村发展研究院)(责任编辑:小林)

社科书店推荐社会学新书

《社会理论的基础》(上、下)

[美]詹姆斯·S·科尔曼著,邓方译,2008年8月出版。

本书是社会学领域理性选择学派主将詹姆斯·科尔曼的代表作,回应了社会系统是如何行动的这一核心问题。书中从最基本的人的行动和关系谈起,一直论述到复杂的社会行动的数学分析。内容详尽,由浅入深,理论性强,是理性选择学派的经典著作。

《原则政治,而非利益政治:通向非歧视性民主》

[美]詹姆斯·M·布坎南、罗杰·D·康格尔顿著,张定淮、何志平译,2008年6月出版。

本书在理论构建上适时引入了罗尔斯的“无知之幕”和海萨尼的“不确定性”两个技术元素。前者消除了制定政治正义原则时为已谋私的利益博弈格局;后者则消除了由于信息不对称带来的利益不对称。本书认为,普遍性原则应该成为立宪的根本原则,唯有在宪政层面上贯彻这一原则,才能避免多数人通过合法的民主程序,剥夺少数人的利益。

联系方式:北京社科书店 经理:黄德志 联系人:郑东利

地址:北京建国门内大街5号社科院4号楼(邮编:100732)

购书热线:(010) 85195957,(010) 85195949;传真:(010) 65133190