

# 农民专业合作社制度的规范分析与实证考量<sup>\*</sup>

钱 森 李中华

[摘要] 合作社制度是与时俱进的，理念也经历了革新与调整，而社员身份的同一性、成员民主控制、按惠顾额分配盈余和资本报酬有限的特征却从未改变，这些原则构成了合作社的制度内核，在现今我国农民专业合作社的实践中表现为“民办、民管、民受益”的核心原则。我国合作社法实行至今的十年中，农民专业合作社在经济环境变迁中不断地适应与进化，却也出现背离核心原则的异化。异化问题表面看起来是合作社治理结构的规范问题，但实质是市场竞争背景下，在合作社追求规模与经济效率的目标下，偏离合作原则的必然行为选择。只有改变合作社发展的导向与环境才能减少这样的行为选择，使合作社回归本源，发挥功效。

[关键词] 农民专业合作社 制度 规范分析 异化

[中图分类号] F321.42 [文献标识码] A [文章编号] 1003—7470(2016)—09—0008(05)

[作者] 钱 森 讲师 青岛农业大学合作社学院 山东青岛 266109

李中华 教授 青岛农业大学合作社学院 山东青岛 266109

合作社制度随着时代发展和历史变迁在不断演进，在全球的发展道路、先后顺序都有所不同，但基本的原则和作用赢得了人们共识。<sup>[1]</sup>我国的农民专业合作社制度既是在市场经济下引入的一种制度补偿，又是本土新型农业经营体系构建中的重要内容，因而这项制度应体现合作原则，又必须能够适合中国农村实际而自我革新。回顾近十年的发展，合作社制度变化诸多，而这些变化又将这项制度的适用性和实效性带入了理论界讨论的热点。如果采用规范分析的视角，大部分学者通常会将参照物设

定为经典的合作原则、合作社法以及示范章程，以此来树立一个理想化的合作社制度的模板，当用这个模板来和现实中的合作社作比较，却发现合作社的组织形态已经发生了变化，遂提出合作社的真伪论断。如果采用实证考察的视角，学者们则会审视这些变化，发现有的是在合作原则范围内做出的改良，可看作是制度本身适应环境做出的创新；有的则是背离原则的异化，却是很多个体在特定环境下的必然选择。合作社的变化一直在持续，然而恪守原则与包容创新并非悖论，合作社制度之变数，其逻辑被

<sup>\*</sup> 本文系山东省高校人文社科研究项目“山东省农民专业合作社评价体系研究”（编号：J16WF63）、青岛农业大学人文社科重点项目“农民专业合作社的无序发展与规制路径”（编号：1115738）的部分研究成果。

楼桐孙归纳为：“察时变”，不必“削足适履”。<sup>[2]</sup>因而，合作社制度需要重新被审视，不变的是原则，依赖于对这种制度内核的规范分析，变化的是政策，要基于合作社角色定位与作用机理的实证考量。

### 一、农民合作社制度的规范分析：“民办、民管、民受益”原则

合作社制度是在不断发展的，而核心原则是不变的。从罗虚代尔公平先锋社到现在，经历了百余年经济社会的变迁，资本主义已从自由竞争过渡到了帝国主义阶段，合作社制度在这些变迁中不断地适应与进化，现今合作社制度与罗虚代尔比较，在制度特征上存在差异，这些差异源于合作社虽然在发展过程中吸收了现代企业制度的一些做法，但合作社的变革并没有使它演化为企业，依然保持着合作社的本性。与企业相比较，至少合作社的顾客往往也是它的所有者，而资本企业的顾客与企业的投资者是分离的，合作社的目标是使其既是所有者也是顾客的社员受益，而企业的目标只是使其所有者受益。<sup>[3]</sup>与之对应，合作社的原则经历了多次调整，出现了各种版本，但仔细分析合作社原则和实践的演变，不难发现，在合作原则的变迁中，尽管它们千差万别，但社员身份的统一性、成员民主控制、按惠顾额分配盈余和资本报酬有限仍然是合作社的核心，<sup>[4]</sup>实际归纳起来就是“民办、民管、民受益”。

“民办”原则体现在社员身份的统一性。作为一种经济组织，合作社区别于其他组织形态的本质就在于其不仅仅是投资者所有的组织，而且是客户（惠顾者）所有的组织，所为“同一性”既是“投资者与客户（惠顾者）的身份同一”，是合作社的本质属性。在传统的合作社制度中，合作社只是社员经济的执行机构，它不从事或很少从事非社员业务，<sup>[5]</sup>其生存与发展也依赖社员对它的需要程度和对它所提供的服务的需求程度，社员身份具有绝对的同质性。但是在现代的合作社制度中，社员对于合作社的依赖大大降低，他们也与合作社的竞争对手建立业务关系，而合作社除了与社员保持业务关系，也开展非社员业务和其他以营利为目标的业

务，但是现代合作社仍必须坚持同一性，即合作社的财产所有者和惠顾者（业务伙伴或顾客）同一。如果二者出现错位，并且错位达到一定程度，则合作社或者演化为营利企业，或者演化为公益性组织。<sup>[6]</sup>在合作社的而发展实践中，这种社员身份的统一性的分配意义则必须体现在“资本报酬有限”和“按惠顾额分配盈余”上，其治理意义则必须体现在“成员民主控制”上。<sup>[7]</sup>

“民管”原则要求合作社的民主控制。合作社对公平的追求应是其存在的终极目的之一，不管是从合作社制度还是现代企业制度的角度来探讨，一个成员具有高度同一性的组织，都必然会实现成员的民主控制，合作社制度的理想状态就应该就是这样一种追求公平的组织。这里的公平不仅是形式意义上的公平，而且应是结果意义上的公平，是实质意义上的公平。<sup>[8]</sup>在实践中合作社为了要真正做到公平，实现“民受益”，就必须严格的遵守“民管”，也就是民主控制，以确保社员的主体地位和权利，关键就是要建立有效的或最终的民主控制权。

“民受益”原则实现于按惠顾额分配盈余和严格限定资本报酬。合作社对盈余的分配完全不同于公司制企业，分配依据不是服从于所有者（投资者），而是服从于惠顾者（使用者）的。盈余分配的差异表明公司实际上代表原有资本提供者（股东）的利益，而合作社则真正代表内部交易对（社员）的利益，能使交易的合作剩余充分内部化，从而真正保护交易对象（社员）利益。所以，“按惠顾额分配盈余”是合作社制度的核心。<sup>[9]</sup>此外，“资本报酬有限”实际上是“按惠顾额分配盈余”的另一面。既然“按惠顾额分配盈余”，股金不支付红利，而社员为合作社未来发展提供的额外（除缴纳股金外）资本，可以获得相当于银行利率的利息，但不能分红。由此可见，合作社的盈余按惠顾额分配给了社员，而资本的投入只能是一种生息资本，并不能变成公司制中的股权。

### 二、农民合作社制度的实证考量：市场竞争中的自适应变化

“民办、民管、民受益”既是合作社独有的特殊属性更是判定其性质的标准，具体到我国的农民

合作社来说就是要坚持成员以农民为主体, 谋求全体成员的共同利益, 充分发挥合作社服务农民的功能和作用, 把农民组织起来, 改变分散经营农户的市场弱势地位, 引导和带领他们参与市场竞争。<sup>[10]</sup> 基于这种属性, 支持合作社就是支持农民, 这就构成了扶持合作社发展的政策基础。但在现实中考察, 现实中合作社的组织形态随着市场经济的发展也在不断变化, 放宽了“民办、民管、民受益”标准的实体确实存在, 回头审视受到扶持的合作社, 却不一定都能够真正实现初衷, “民办”受到了成员异质性的制约, “民管”让位于要素控制, 而“民受益”却由于资本报酬的开放而无法完全实现。

### 1. 成员异质性的组织结构是组建合作社的必要条件

长久以来, 合作原则和法规的制定总是基于一种假设, 合作社的绝大部分社员的身份都是具有同一性的, 因而在这种假设条件下组建的合作社, 特征非常明显, 社员之间的差别不会太大, 能够实现一人一票所带来的公平。但是从参与市场竞争来看, 一个完全由弱小农户组成的经济组织, 不论是从规模还是经营效率都难以经受住市场竞争的考验。新制度经济学认为, 组建协调和领导经济组织的人, 往往是成为增长瓶颈的生产要素的所有者, 在农村资金人力资本等生产要素稀缺的情况下, 农户的小额资金和较低的人力资本无法满足需求。在这种情况下, 合作社的发起者和组建者往往不是普通农户, 而是具有技术、资本、信息等要素的大户、企业或是其他团体, 纯粹的“民办”难以实现。基于此, 现实中合作社的社员分成了两个层次, 即核心社员和普通社员, 这两类社员的身份具有明显的异质性, 当这种异质性足够大的时候, 全体社员的投资与惠顾行为将被改变。比如普通社员的出资与核心社员的出资差别巨大, 其出资与否对于合作社的经营以及自身的收益不会产生太大影响(或者核心社员希望一股独大来控制合作社), 普通社员往往会减少甚至不实际出资, 而只是采用“搭便车”的方式跟随核心社员出售产品, 此时普通社员作为合作社投资者的身份已经丢失。又比如一些

龙头企业领办的合作社中, 核心社员只是希望通过合作社收购普通社员的产品, 而并不向合作社出售产品, 这些核心社员的惠顾者身份也不存在了。基于此, 现实中不可避免的成员异质性也改变了理想状态下合作社的投资结构与惠顾方式, 也因此破坏了社员身份的统一性, 合作社的民办特质可能会因此而改变, 更有甚者, 合作社异化成为少数核心社员谋利益的企业。

### 2. 要素控制下的出资结构难以实现民主控制

“民管”原则诉求公平, 它要求赋予每个成员平等的机会和权利, 强调社员联合所有, 民主控制。因此, “一人一票”成为合作社的核心特征, 但由于普通成员的异质性和商业判断能力普遍较低, 集体决策的成本上升, 决策效率下降, 因而不少合作社突破“一人一票”的民主管理原则, 实施有限制的一人多票制度, 实现了公平与效率的有机结合,<sup>[11]</sup> 但却往往走得太远。产权安排是所有制度的核心, 当“成员异质性”成为了合作社组建的必要条件, 合作社组建的出资结构必然会异化, 合作社的治理机制就容易受到要素控制。现实中, 普通社员在生产规模、技术水平、市场信息获得渠道等方面, 与核心社员相比具有较大差异, 在合作过程中, 掌握合作社发展所需要关键生产要素的核心社员, 往往会产生让普通社员受益的正外部性, 普通社员对于这种正外部性的依赖迫使其做出一种选择——放权力(表决权)而换取收益。因此, 对现实中的合作社而言, 对稀缺要素的依赖, 使得核心社员与普通社员难以做到完全的公平与平等, 核心社员组成了合作社的经营管理层, 控制合作社的现象较为普遍。这种逻辑这也可以解释一种现象, 有的合作社设立了理事会、监事会和社员代表大会等组织机构, 完善了合作社的章程, 明确了各种组织机构的权利、责任和义务, 建立了较规范的治理结构, 但是还是会有“选举不过是确认, 讨论不过是告知, 监督不过是附议”的情况出现,<sup>[12]</sup> 法律和章程规定的民主管理则流于形式, 而这也是普通社员对比维护民主管理和保持核心成员的积极性两种治理方式带来的短期收益后做出的选择。

### 3. 解决融资难题的方法是开放资本报酬

自从合作社产生之日起，劳动对资本的控制就一直是它的基本原则，按惠顾额返还盈余和资本报酬有限成为它与企业最大的区别，由于合作社盈利产生的根源主要来自于成员与合作社之间交易量（额），盈余分配以按交易量返还为主，充分体现了合作社“民受益”的基本原则，符合合作社的本质要求。<sup>[13]</sup>但是在现实中往往不是这样，合作社成立初期由于资金的缺乏，许多农民专业合作社不得不依托龙头企业、大户等组建，如果限制资本报酬，资本所有者则不会有积极性投资合作社，而造成合作社由于缺乏规模而缺乏市场竞争力，处于吸纳资本的考虑，资本的报酬保持了开放状态。同时资本所有者为了保障资金的安全和收益，则会要求投资额与权利对等的治理机制，合作社开始凸显股份化倾向，因而会出现合作社盈余分配上必然会倾向于按股分红方式进行，普通社员按惠顾额返还的比例较低的现象。虽然开放资本报酬而换取投资是无奈之举，但对于普通社员来说能够在资本上“搭便车”却也能够提高其短期收益。而现今最严重的问题则在于异化的合作社，难以将政府项目扶持资金、优惠政策普惠普通社员。对于处在自由竞争市场中的合作社来说，如何广泛吸纳社会资本，又不受其制约，是尚未破解的难题。

### 三、农民合作社制度的引导方向：回归本质与功能实现

上述问题实质上是市场竞争背景下，在合作社追求规模与经济效益的目标下，合作社内部的利益主体间在股权结构、权力配置、剩余索取上的博弈后，稳态下的，却是偏离合作原则的行为选择。只有改变合作社发展的导向与环境才能减少这样的行为选择，因此政策导向、经营目标、评判标准、发展环境都应作出一些调整，旨在使合作社回归本源，发挥功效。

#### 1. 政策导向从扶优扶强转变为适度规模发展

新型农业经营体系中，合作社作为农产品的生产经营者自发聚合的团体，其在产业链条中的角色就是农业生产经营的组织者。政策对于合作社发展的鼓励和扶持不遗余力，因为支持合作社就相当于

支持农户，合作社能够吸引更多农户入社，带动更多农户致富正是政策效果之所期。然而一个问题被提出，即政策的重心是否可以放在鼓励合作社提升规模和开拓市场？如果合作社都按照这种思路发展，这个群体就偏移了自身的角色定位。在产业链条中，具有更高效率的龙头企业才应该是产业链条的带动者，而合作社的定位应处在龙头企业的上游，作为一种生产环节的高效组织形态，在经营体系中发挥其应有作用。还有，合作社如果要独立参与市场竞争，需要各种要素和资本，而这些却是普通农户所不具备的，要引入这些要素和资本则难免陷入资本和要素控制的困境。基于此，未来的政策导向并不急于引导合作社做大做强，其重心应该放在引导合作社在适度规模基础上稳健发展，并处理好合作社和龙头企业等其他经营主体的利益连接问题。

#### 2. 经营目标从强调经济效率回归普惠社员

在市场经济条件下，追求经济效率的初衷是谋求全体成员共同利益之最大化，旨在让全体社员获取更高收益。合作社参与市场竞争往往面临一些不可回避的问题，如合作社的生产经营规模与工商资本介入下的龙头企业相比没有任何优势可言，合作社的“一人一票”决策机制与现代企业制度的“权责对等”相比显得效率低下，合作社的社员组织化程度与企业的组织管理相比显得松散。这些问题源于合作社制度设计对于“公平”的强调，而在市场经济中，合作社对公平与效率的双重追求并不能同时被完全实现，如果要追求经济效率则需要打破维护公平之限制条件，经济效率提高的最大受益者则有可能仅为少数的核心社员而非大多数的中小社员。因此，追求经济效率有利有弊，合作社经济目标的追求与实现方式应该是在充分反映每一个社员利益诉求的“成员民主控制”基础之上的，适度地降低经济效率来实现社员普惠则应该是大多数合作社的道路选择。

#### 3. 组织形态既要严守原则，也要包容自适应革新

为了使合作社这种组织形态能更紧密的结合国情和因地制宜的发展，政府采用了“先发展后规

范”或者“在发展中规范”的引导思路，对于合作社的监管也执行“不收费、不处罚、不年检”的政策，旨在探索中国特色的合作社体系。在政策利好和监管疏松的环境下，合作社在取得营业执照之后对于合作原则的坚持，章程的规范执行等信息没有被披露出来，难以保证所有合作社都是规范的、真实的，最严重的就是组织形态过度异化，甚至“有合作社之名而无其实”。如若合作社群体中存留这些虚假合作社，则会对政策引导的实效性产生干扰，扰乱真正合作社群体的发育。因此，合作社需要鉴别真假，将那些组织形态已经完全偏离了“民办、民管、民受益”原则的干扰项排除，政策对合作社群体的扶持才能更具有效力。在甄别合作社真假的过程中也要包容合作社适应社会经济形势而做出的合理创新。在实践中，合作社在自身发展过程中不断创新，出现了农民专业合作社之外的多种合作社形式，并逐步得到了社会的认可。当前发展农民合作社，是将合作社涵义宽泛化，包括信用合作、社区合作、土地股份合作等，法规政策应根据合作社群体的发展实际，在必要的时候对相关条款作相应的修改，宽泛其调整对象。

#### 4. 扶持方式从物质激励转为发展环境塑造

与企业相比，合作社的制度安排具有较强的反市场性，在一个完全遵从自由竞争机制的市场环境下，其制度安排处在市场机制失灵的边缘，对政府的扶持具有某种天然的倾向性。<sup>[14]</sup>而这种倾向性是必然的，也是必需的，尤其是在合作社的发展初期，没有政策扶持的合作社在市场竞争中依然是弱势群体，难以生发。从数量来看，十年扶植，成果卓著，合作社已有百余万家，已超出预期目标。倘若合作社皆能发挥既定之功效，则整个农村的经营体系将会被重新理顺，绝大多数农民收入亦随之大幅提升。而在现实中考量，不免发现合作社依然没有扎稳根基，并且对于政策的倾向性过度，变成了依赖性。只是在这个过程中，政府要转变角色定位，扶持方式从物质激励转为合作社发展环境的塑造，更多的精力投入到合作社的辅导、教育和规范，用政策弥补固有短板，而不去干预经营，为合

作社提供一个宽松有序的制度环境，让市场机制充分发挥作用去检验、去甄别、去选择，使合作社在竞争中优胜劣汰，健康成长，发挥功效。

#### 参考文献：

- [1] 陈晓华. 农民专业合作社发展的重大问题与推进措施 [J]. 青岛农业大学学报 (社会科学版), 2011, (03).
- [2] 楼桐孙. 变与不变——论今日的罗虚代尔原则 [A]. 楼桐孙先生合作学术论著选集 [C]. 台北: 中国合作学社, 1985.
- [3] 应瑞瑶. 合作社的异化与异化的合作社——兼论中国农业合作社的定位 [J]. 江海学刊, 2002, (06).
- [4] 徐旭初. 合作社的本质规定性及其它 [J]. 农村经济, 2003, (06).
- [5] 国鲁来. 合作社制度及专业协会实践的制度经济学分析 [J]. 中国农村观察, 2001, (03).
- [6] 王 阳. 中国农民专业合作经济组织发展研究 [D]. 西南财经大学博士论文, 2009.
- [7] 徐旭初. 农民合作社发展研究: 一个国内文献的综述 [J]. 农业部管理干部学院学报, 2012, (01).
- [8] 张艳芳. 论合作社价值追求的传承与超越——兼论合作社的制度构建 [J]. 企业经济, 2011, (04).
- [9] 王礼力. 农村合作经济理论与组织变迁研究 [D]. 西北农林科技大学博士论文, 2003.
- [10] 孙政才. 深入贯彻《农民专业合作社法》大力发展农民专业合作社 [J]. 中国农民合作社, 2009, (01).
- [11] 周春芳. 我国农民专业合作社规范发展中的矛盾及其思考 [J]. 农村经济, 2009, (10).
- [12] 黄祖辉, 徐旭初. 中国的农民专业合作社与制度安排 [J]. 山东农业大学学报 (社会科学版), 2005, (04).
- [13] 吴 彬. 农民专业合作社治理结构: 理论与实证研究 [D]. 浙江大学博士论文, 2014.
- [14] 苑 鹏. 中国农村市场化进程中的农民合作组织研究 [J]. 中国社会科学, 2001, (06).

责任编辑: 付姗姗  
校 对: