

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2019.01.002

欢迎按以下格式引用:吴翔宇,丁云龙.农民合作经济组织的制度演进研究[J].重庆大学学报(社会科学版),[J].重庆大学学报(社会科学版),2019(5):60-70.Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2019.01.002.

Citation Format: WU Xiangyu, DING Yunlong. Research on the institutional evolution process of farmer cooperative economic organization [J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2019(5):60-70. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2019.01.002.

# 农民合作经济组织的制度演进研究

吴翔宇,丁云龙

(哈尔滨工业大学 管理学院,黑龙江 哈尔滨 150001)

**摘要:**文章以新中国成立以来农民合作经济组织为研究对象,以新中国成立到改革开放,改革开放到新农村建设,新农村建设至今为时间划分,系统梳理了农民合作经济组织从规范性制度要素主导,到文化—认知要素主导,再到规制性要素主导的制度演进逻辑。研究认为,单一制度要素主导会带来组织异变、组织发展乏力以及组织规范性不足等问题。因此,文章从规制性、规范性、文化—认知性三个制度要素协调发展层面提出完善农民合作经济组织法律体系,调整政策供给方向,塑造农民合作价值观的政策建议,以期完善农民合作经济组织发展的制度环境。

**关键词:**农民合作经济组织;规制性制度要素;规范性制度要素;文化—认知性制度要素;新农村建设

中图分类号:F321.42

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2019)05-0060-11

中国特色社会主义进入了新时代,中国社会的主要矛盾已转变为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”<sup>[1]</sup>。在此背景下,农民合作经济组织作为“以工促农”和“生产性服务业”发展的有效载体,在解决“三农”问题,实现农业现代化转型,平衡城乡发展中将会发挥更为重要的作用。据工商总局2017年7月统计数据,全国农民专业合作社数量有193.3万家,入社农户超过1亿户,入社农户占全国农户的46.8%。农民合作经济组织在农村经济生活中的地位和作用日益扩大,必将影响到中国农村的治理结构和农业发展的经济走向,因此,为农民合作经济组织构建一个与当前发展状况相适应的、可持续的外部制度环境尤为重要。

农民合作经济组织是农民基于“自愿、平等、民主、互利、互助”原则,建立在农业经济领域内,以

修回日期:2018-10-21

基金项目:国家自然科学基金项目“知识源深度挖掘的政府精准治理研究”(71673068)

作者简介:吴翔宇(1988—),男,黑龙江五常人,哈尔滨工业大学管理学院博士研究生,主要从事农村合作经济研究,Email:15B310011@hit.edu.cn。

通信作者:丁云龙(1963—),男,吉林扶余人,哈尔滨工业大学管理学院教授,博士研究生导师,主要从事科技政策与管理、地方政府治理研究,Email:allending@163.com。

农业经济发展和农民致富为目标,以农民之间的联合为主要形式的组织<sup>[2]</sup>。农民合作经济组织以不同的形式和职能嵌入制度当中,以适应制度对组织发展的不同要求。从1949年开始,农民合作经济组织作为制度的载体,经历了互助合作阶段(1949—1956)、人民公社阶段(1957—1978)、各类农民合作经济组织竞相发展阶段(1978—2006)以及法律规范阶段(2007至今),承载并见证了制度变迁的历程<sup>[3]</sup>。梳理农民合作经济组织演进中的制度变迁逻辑,从“顶层设计”视角不断完善农民合作经济组织发展的制度安排,有助于为农民合作经济组织的良性发展寻求更有效的制度支撑体系。

## 一、农民合作经济组织的制度要素分析框架

农民合作经济组织其本质是被客观拥有但主观创造的组织形式,是人们为了达到共同目标,通过权责分配和层次结构所构成的一个完整的有机体。其要想在社会环境中存在并壮大,除了需要物质资源和技术信息外,还需得到社会的认可、接受和信任<sup>[4]</sup>。即作为一种社会系统,农民合作经济组织进行的行动,在社会构建的规范、价值、信念和身份系统中是有价值的、适当的,以确保在制度性框架内的自身合法性。制度为组织提供了稳定性和意义的支撑,并且其对组织的影响可以通过规制性、规范性和文化—认知三个要素来体现,以维持社会系统的牢固性和稳定性<sup>[5]</sup>。表1给出了支撑制度的三大基础要素及要素假定之间的差异维度。

表1 制度的三大基础要素

	遵守基础	秩序基础	扩散机制	系列指标
规制性要素	权宜性应对	规制性规则	强制	规则、法律
规范性要素	社会责任	约束性期待	规范	资格、资质
文化—认知性要素	公认的理所当然	建构性图式	模仿	共同信念、逻辑

规制性(Regulative)要素强调制度会制约、规制、调节行为,突出特点是规则制定、监督以及奖惩活动。规范性(Normative)要素强调制度存在的说明性、评价性和义务性的维度,其既确定目标,也指定追求这些目标的适当方式。文化—认知性(Cultural-Cognitive)要素强调共同理解的作用,认为认知是外部世界刺激与个人机体反应的中介,是关于世界的、内化于个体的系列符号表象<sup>[6]</sup>。三大基础要素构成一个连续体,以相互独立或相互强化的方式构成一个强有力的社会系统。因此,农民合作经济组织是一种反应被感知到的、与相关规则和法律、规范支持一致的状态,或者与文化—认知性框架相亲和的状态。农民合作经济组织的发展需与一种或多种制度要素相适应,以保证在制度框架内的合法性。表2给出三大制度要素框架下的农民合作经济组织合法性表现形式。

表2 农民合作经济组织的制度合法性表现

	合法性逻辑	组织类型	情感反应
规制性要素	法律制裁	工具性	内疚/清白
规范性要素	道德支配	适当性	羞耻/荣誉
文化—认知性要素	理解、认可的文化	正统性	确定/惶恐

在规制性要素框架内,具有权力的一方会以惩罚为基础,把自己的意志施加于组织,也会通过激励或诱惑的方式,获取别人的遵从。因此,农民合作经济组织需要依法建立,并采取与法律和规制一致的行为,体现出其作为国家强制要求下的工具性属性。在规范性要素框架内,规范系统对组

织行动具有使能作用,对于组织既赋予权利也施加责任,既赋予特权也施加义务,既提供许可也实施命令和操纵。因此,农民合作经济组织需按照规范路径或遵守主流规范完成目标,体现出其作为道德准则要求下的适当性属性。在文化—认知要素框架内,组织的行动不仅涉及客观条件,同时还涉及组织中个体对行动的主观理解,组织可以通过被认可的角色模板或结构模板而获得合法性。因此,农民合作经济组织需要嵌入到个体的理解和认知领域,成为一种被接纳或“理所当然”的文化,体现出其作为惯例式的正统性属性。

制度的三大基础要素为我们提供了一个梳理农民合作经济组织演进的新视角。新中国成立以来,农民合作经济组织在不同时期肩负起不同的时代使命和责任,并经历了一系列的组织变革,其本质是农民合作经济组织与“不同功能背景”中的“各种主要制度模式”相匹配。下面从制度要素框架出发,探讨农民合作经济组织的制度演进过程。

## 二、农民合作经济组织发展中的制度要素转变

新中国成立以后,中国在土地改革和农业集体化改造中逐步实现了资源的再分配,农民合作经济组织在国家战略中扮演着改造农业、凸显意识形态、改进生产方式的重要角色<sup>[7]</sup>。改革开放后以家庭联产承包责任制为主体的农村改革确立了中国农村“小农经济”的发展格局,将农户从内卷于生产队经济中的低效生产和经营分离出来,农业发展开始由传统农业向现代社会转型,农民合作经济也开始朝向多元化发展。2006年《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》确立了新农村建设的发展目标,伴随着《合作社法》的执行,中国农民合作经济组织发展进入了法治新阶段。据此,本文将农民合作经济组织的演进历程分为新中国成立以来到改革开放,改革开放到新农村建设,新农村建设至今三个阶段,来讨论农民合作经济组织的制度演进过程。

### (一) 新中国成立到改革开放的农民合作经济组织的制度变迁

在此时期,中央提出农民生产联合的具体道路是:经过简单共同劳动的临时互助组和在共同劳动基础上施行分工、分业而有某些少量公共财产的常年互助组,到实行土地入股、统一经营而有较多公共财产的农业生产合作社,再到实行完全的社会主义集体农民公有制的更高级的农业生产合作社。制订了“临时互助组—常年互助组—初级农业生产合作社—高级农业生产合作社—人民公社”的农民生产联合组织道路。涉及的主要文件如表3所示。

表3 改革前农业生产合作的相关决议

年份	文件	主要内容
1951	《关于农业生产互助合作的决议(草案)》	把农业互助合作当作一件大事去做,按自愿互助的原则,号召农民组织带有社会主义萌芽性质的、几户或十几户的农业生产互助组。
1953	《关于发展农业生产合作社的决议》	农村实践的重心从互助组转移到更高级的农业生产初级合作社和高级合作社,号召在互助组的基础上,组织以土地入股和统一经营为特点、小型的半社会主义性质的初级农业合作组织。
1955	《关于农业合作化问题的决议》	在初级社的基础上发展高级社,号召农户进一步联合起来,形成大型的完全社会主义性质的农业生产合作社。
1958	《关于农村建设公社的决议》	确立人民公社是完成社会主义向共产主义过渡的基本方针。

在国家号召下,农业生产合作组织得到了空前发展,其发展情况如表4所示。互助组数量在《决议(草案)》发布之后连续翻番,并于1952年激增到802.6万个,参加农户4536万户,占总农户的39.9%;到1954年,互助组已经达到993.1万个,参加农户6847万户,占总农户的58.4%。初级社在《决议》发布后由1953年的1.5万个增加到1954年的11.4万个,参加农户228.5万户,占总农户的1.9%;1955年更是在“冒进”思想的驱动下暴增至190万个,参加农户7000万户,参加比例高达58.7%;在“缩放停”的方针影响下,初级社数大幅减少,到1957年初级社仅3.6万个,参加农户160万户,占总农户1.3%。高级社于1953年被提上日程,1955年《决议》发布后开始迅速发展,1957年高级社增加到75.3万个,参与农户11945万户,占总农户的95.6%。1958年,在短短几个月的时间内,全国70多万个农业生产合作组织改组为23630个人民公社,加入公社的农民达到12861万户,占总数的99%以上。

表4 改革之前农业生产合作组织发展情况

年份	合作数量/万			参与农户/万户		
	互助组	初级社	高级社	互助组	初级社	高级社
1950	272.4			1131.4		
1951	467.5			2100		
1952	802.6	0.36		4536	5.7	
1953	745.0	1.5		4563	27.3	
1954	993.1	11.4	0.02	6847.8	228.5	1.2
1955		190	13.8		7000	400
1956		21.5	54.4		1040.1	10740.2
1957		3.6	75.3		160.2	11945

数据来源:王贵宸,《中国农村合作经济史》,山西经济出版社,2006版,317页

此时期的农民合作经济组织虽然得力于国家意志而大力发展,但没有稳定的组织模式,对组织的定义、权责等并未给出明确的法律界定,组织形式的每一次升级都与国家战略的具体推进密切相关,民间的、非正式的农民合作准组织逐渐被官方的、正式的合作组织取代。在国家的号召下,农民的集体意识空前高涨,破除了以家庭为基础的传统文化,开始寻求组织庇护的依赖感。在生产资料所有权上实现了从私有到部分所有,再到集体所有的过渡;在运行方式上实现了从互助互利到土地分红,再到按劳取酬的集体生产过渡。与此同时,国家还出台《关于整顿和巩固农业生产合作的通告》《关于大力保护耕畜的紧急指示》《关于在少数民族地区进行农业社会主义改造问题的指示》《关于迅速布置粮食购销工作安定农民生产情绪的紧急指示》,以缓解“冒进”的合作运动,在整顿和巩固已有的农业合作成果上起到了重要作用。但随着合作规模的扩大,自愿互利的基本原则逐步被异化,农民合作最终变成国家主导下无奈的集体劳动,进入“一大二公”的人民公社时期<sup>[8]</sup>。

## (二) 改革开放到新农村建设时期的农民合作经济组织的制度变迁

十一届三中全会以及《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》的下发实现了全国农村由“统”到“分”的转变,农田承包到户,以家庭为单位进行分散经营,原有的集体经济逐渐衰落,这为农民合作经济组织的多元化发展提供了空间。1983年《关于实行政社分开,建立乡政府的通知》之后,全国99%以上的人民公社完成了党、政、经分离,建立了9.1万个乡(镇)政府,人民公社于

1985年退出历史舞台。此时,国家不再对农民合作经济组织的发展提供明确的目标和发展路径,而转为一种自发的组织行为。基于国际合作社原则,围绕农业生产和经营的产前、产中和产后的新型专业合作社、专业协会等组织兴起。20世纪80年代前半期的农民合作经济组织处于摸索状态,数量少、规模小,多数没有章程,稳定性差,规范化程度低<sup>[9]</sup>。此时的农民合作经济组织多为为解决农业生产中的技术问题为主的“专业技术协会”或“研究会”<sup>[10]</sup>。

20世纪90年代初期,农民合作经济组织发展进入活跃期。此时的农民合作经济组织既有农民自发的,也有基于传统组织改造的,还有政府引导并参与组建的。到1990年底,全国农村各种专业性合作、联合组织发展到123.1万个,其中,生产经营型74万个,服务型41.4万个,专业技术协会7.7万个。到1998年,各类农民合作经济组织发展到148万多个,其中种植业占63.1%,养殖业占14.4%,加工运输业占6.1%,其他行业占16.4%。但这其中多数为产权关系松散的“群团性组织”,规范运营的少之又少。直到2000年,全国各类规范性农民专业合作社经济组织达到11.7万个,联系农户1161万户,占全国农户总数的5%<sup>[11]</sup>。2003年全国比较规范的农民专业合作社经济组织14万个左右;到2004年底,有一定规模、运行比较规范各类农村专业合作社经济组织有15万个左右,成员人数达到2326万户,占全国农户总数的9.8%;到2005年,农业部发布全国农民合作经济组织140多万个,比较规范的15万家<sup>[12]</sup>。2006年全国规范的农民合作经济组织有15万多个,合作社成员为3878万户,占全国农户总数的15.6%,拥有注册商标约2.6万个,取得无公害产品、绿色食品、有机食品、无公害生产基地认证3200多个<sup>[13]</sup>。

此时政府在合作经济组织中的发起作用逐渐淡出,能人和精英成为组织发展的新力量。农民开始从功利的角度出发,通过参与农民合作经济组织的方式增强市场竞争力,其特点表现如下:其一,农民保留自己的生产资料,实行自愿互利的原则,民主管理,并且参加和退出自由。其二,组织体现了国际公认的合作社原则,组织不再受地域限制,不再搞平均主义。国家也不再对农民合作经济组织发展进行强力干预,转变为以鼓励为主的促进方式。如1994年财政部和国家税务总局对农民专业合作社为农业生产提供技术服务或劳务所得的收入暂免征收所得税;1997年财政部规定对专业合作社销售农产品免征增值税。国家在2002年修订的《中华人民共和国农业法》提出鼓励农民在家庭承包经营的基础上自愿组成各类专业合作社经济组织。财政部于2003年在全国范围内选择100个专业合作社作为试点,并提供2000万元资金,重点扶持以农民领办为主、真正属于农民自己的各种专业协会。2003—2007年中央财政累计安排专项资金5.15亿元,对2700多个农民专业合作社经济组织给予了扶持补助<sup>[14]</sup>。农民合作经济组织的多元化尝试,充分体现了其在农业经济中的积极作用,也为之后的法律体系构建打下了基础。

### (三) 新农村建设时期农民合作经济组织的制度变迁

2007年《中华人民共和国农民专业合作社法》对农民专业合作社的定义、原则、服务对象、成员组成、权利及义务、管理模式等都作了详尽的规定,农民专业合作社成为此时期的首要的组织形式。《中华人民共和国农民专业合作社法》《农民专业合作社登记管理条例》《农民专业合作社示范章程》《农民专业合作社财务会计制度》,为农民专业合作社作了框架设计和基本原则规定,标志着农民合作经济组织进入了依法发展的新阶段<sup>[15]</sup>。此时期的农民专业合作社发展情况如图1所示。

此时期的农民合作经济组织涵盖的产业和经营更为广泛,服务范围更宽,服务能力进一步提升,组织表现出多样化特点,组织管理也更加规范。《合作社法》实施仅一年之后,2008年依法在工

商行政管理部门登记的合作社数量达到 11.09 万家,增长率达到 316%,出资总额达到 880.16 亿元;2009 年合作社数量 24.64 万家,参与农户 2 100 万户,占总农户数的 8.2%;2010 年合作社数量持续增加,达到 37.9 万个;2011 年合作社已经增值 52.17 万家,参与农户 4 100 万户,占总农户的 16.4%,出资额 7 200 亿元;2013 年合作社数量 98.24 万家,参与农户 7 412 万户,占总农户的 28.5%;2015 年底,中国登记注册的农民合作社达 153.1 万家,实际入社农户 10 090 万户,约占农户总数的 42%。在《合作社法》之后,国家大力推进农民专业合作社的建设,相关政策见表 5。

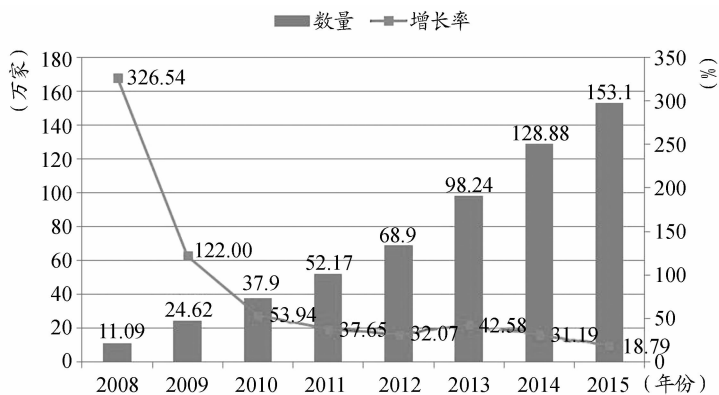


图 1 农民专业合作社发展情况

数据来源:根据农业部、国家工商行政管理总局历年资料整理

表 5 促进农民专业合作社发展相关政策

年份	文件	内容
2008	《关于农民专业合作社有关税收政策的通知》	明确了合作社增值税、印花税的优惠政策。
2009	《关于开展农民专业合作社示范社建设行动的意见》	加快发展农民专业合作社,开展示范社建设行动。
2010	《关于支持有条件的农民专业合作社承担国家有关涉农项目的意见》	支持农民专业合作社承担涉农项目的基本原则、范围、条件、方式及有关要求。
2013	《关于进一步做好农民专业合作社登记和相关管理工作的意见》	提出建立农民合作社年报制度的要求。
2013	《国家农民专业合作社示范社评定及监测暂行办法》	对示范社的申报、评报和监测作了明确的说明,要求示范社评比两年进行一次。
2014	《农民专业合作社年度报告暂行办法》	通过实行年度报告、年报抽查及经营异常名录管理等措施,及时准确监督合作社生产经营、资产状况等信息
2014	《关于引导和促进农民合作社规范发展的意见》	明确了依法登记注册、明晰产权关系、完善组织机构、健全财务管理、坚持诚信经营等规范发展的重点任务。

从政策层面可以看出,国家极力促进和规范农民专业合作社的发展,凸显出其在解决“三农”问题上的重要作用。2007 年“一号文件”首次将合作社定位为“适应现代农业发展要求的经营主体”;2013 年“一号文件”将其上升到“基本主体”“新型实体”和“有效载体”三个方面;2016 进一步将其定位为“新型农业服务主体”<sup>[16]</sup>。此阶段对农民专业合作社的关注主要从两方面进行:一方面,国家大力扶持农民专业合作社。如国家为扶持某些领域的合作社拿出专项资金;农民专业合作社享有税收优惠,其销售农业产品视同农业生产者销售农产品,免征增值税;社员从合作社购买种子、化肥、农机、农药等免征增值税。同时,农民专业合作社还享有土地流转补贴、种粮补贴、农机补贴、退

耕还林补贴等各项政策补贴。另一方面,国家强调农民专业合作社的规范性。为保证农民专业合作社的良性发展,国家不遗余力地开展农民专业合作社的监督管理工作,将规范化作为合作社发展的重中之重。从相关的政策可以看出,国家对合作社的成立、管理、运营多方面进行规范引导,并且大力开展示范社的评比工作,试图寻求规范、有效的合作社发展路径。2017年《关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》中进一步提出:“加强农民专业合作社规范化建设,积极发展生产、供销、信用‘三位一体’综合合作。”法律的支撑和政策的供给,将农民合作经济组织带入了有法可依的规范化发展阶段。

#### (四) 各时期的农民合作经济组织的制度要素比较

农民合作经济组织的演进过程带有鲜明的时代特点,并在不同时期被社会认可、接受和信任。农民合作经济组织的表现形式、功能特性以及发展情况的差异本质上是其在发展过程中制度要素的转变,农民合作经济组织在不同的制度要素下寻求庇护,同时这种庇护又促进了某种形式的组织发展。根据农民合作经济组织与制度要素的关系以及各阶段农民合作经济组织的发展情况,总结建国以来的制度合法性要素转变过程如表6。

表6 农民合作经济组织演进中的制度要素转变

	规制性要素	规范性要素	文化—认知要素
改革开放之前		主导	突出
改革开放到新农村建设			主导
新农村建设至今	主导	突出	

##### 1. 规范性要素主导,文化—认知性要素突出的新中国成立到改革开放时期

在一系列政策推动和空前的集体意识下,中国进行了大刀阔斧的土地改革和农业集体化改造,逐步实现了资源的再分配。从互助组到农业生产合作社,再到人民公社,其根本目的是为国家工业化提供农业积累,并在不断强化的集中体制下迅速完成对个体小农的社会主义改造。但随着组织脱离实际的快速增长和壮大,规范性要素主导的制度问题也开始突显。一是规范性要素的强制性作用突出。在政府垄断状态下,单个农户无法与整个社会系统分离,虽然合作组织一直以“自愿”作为基本准则,但却都“不得不”参与到合作运动中。尤其是到合作运动后期,农业合作组织完全由意识形态下的行政主导,以亲缘、地缘等关系为纽带的多元互助行为已经没有发挥空间。二是文化—认知性要素的引导性作用突出。由于农民对合作经济组织制度设计和实际运行缺乏主动参与,在国家的号召和新中国成立的意识形态下,农民的集体意识空前高涨,体现了当时农民对摆脱苦难的强烈诉求。但农民的集体意识是受国家意识形态的强势宣传后形成的,在经济发展上给予合作社和社员在物质、奖励上的优惠,农民参与合作经济组织往往是出于利害得失,并非源于自身需求。其最终结果是,农民合作经济组织最终被异化成了一种集体化、政治运动的工具,而忽略了其最重要的经济职能。

##### 2. 文化—认知要素主导的改革开放到新农村建设时期

伴随着从分配经济向市场经济的转变,以及双层经营体制中“统”的功能逐渐丧失,农民开始以自身为主体参与市场当中,文化—认知被重新塑造,并在合作经济组织发展中起到支配作用。此时的农民经营方式重新回到了差序格局状态,受市场经济影响,农村人际关系逐渐趋于利益化和理性色彩,人际关系结构由情感型转向理性型,追求经济效益最大化的市场价值逐渐为农民接纳<sup>[17]</sup>。同

时,改革之后的“小农经济”在现代市场体系中已显疲软,在与市场对接中力不从心,“包产到户”的红利已然无法满足当前农户的需求,农户之间开始通过一系列契约关系联结起来,从而降低交易风险。此时的农民合作经济组织转向去政治化的、具有自身利益追求的市场主体,由互助性目标普遍转为功利目标,带有更多的是“自生自发”属性。但在缺乏法律支撑和政府规范化引导情况下,这种自发性的农民合作经济组织显现出发展乏力的局限性,虽然组织形式繁多,呈现出多元化发展的趋势,但多数组织为“群团性组织”,没有规范的注册、管理、章程以及财会制度。前文数据显示,2005年农民合作经济组织有150多万个,但真正规范化运行的只有15万个左右,其对农业经济及解决“三农”问题的贡献可见一斑。可以看出,基于传统认知下的农民合作经济组织虽然是一种理所当然的存在,但其发展规模很难成气候。

### 3. 规制性要素主导,规范性要素突出的新农村建设时期

农民合作经济组织虽然一直受到国家的高度重视,尤其是在合作化阶段,更是实现了“政社合一”的空前盛况,但长期以来,农民合作经济组织被当作一种“适当性”或“正统性”的组织形式来服务于农业,“工具性”功能缺失。在经历了探索与实践之后,《中华人民共和国农民专业合作社法》等一系列法律法规的实施,使得合作社在规制性制度框架内得到界定。从目前的情况看,规制性要素主导下的农民合作经济组织发展同样面临着下列问题:一是法律界定模糊。《合作社法》对合作社的性质、功能、定位模糊,某些规定比较空泛,缺乏可操作性;在合作社成员出资的确定性、盈余分配、审计等方面存在制度缺陷。二是规范性问题突出。自2007年以来,多数合作组织依法进行了登记注册,但很多合作社没有规范有效的组织章程和具体管理制度,运作和管理的随意性较大;在机构设置上经常由领办的大农户或龙头企业主导决策和管理,成员的民主与法律意识淡漠<sup>[18]</sup>。三是相关政策难以真正落实。在促进合作社发展上国家提出了税收、金融、用地、运输等多方面的优惠政策,但对于优惠政策的实施办法缺失,并且政策往往滞后于现实需求。四是投机行为严重。多元复杂的管理体制导致法律与政策的空隙太多,为投机者创造了空间,成立空壳合作社、个体合作社、家族合作社、企业合作社、官办合作社等假合作社以套取政府的优惠政策,都不具备所有者与惠顾者同一的本质规定<sup>[19]</sup>,这不仅会破坏政策目标的实现,也会扰乱市场经济秩序,妨碍市场竞争的正常开展。总体看,依法而行的农民合作经济组织发展效果显著,但在规制、规范和文化—认知要素上仍有很大的提升空间。

## 三、研究结论及政策建议

### (一) 研究结论

本研究基于“制度—组织”分析框架,将农民合作经济组织置于新中国成立以来的特定时空场域,考察制度框架下的组织类型的变迁特点,探索组织变迁的制度合法性逻辑。本文从新中国成立到改革开放、改革开放到新农村建设和新农村建设以来三个时期出发,探讨了农民合作经济组织的演进过程和合法性路径转变,分析了不同制度要素主导下的农民合作经济组织在发展中存在的缺陷。

从农民合作经济组织的制度变迁中可以看出,中国农民合作经济组织的制度安排一直处于在实践中摸索的状态。并且从新农村建设以前的农民合作经济组织发展情况看,强制性或放任性的组织变革都难以为农民合作经济组织发展构建良性的制度保障。政府的强制介入,虽然可以在广



度和深度上迅速实现组织的转型,但其结果是造成组织的经济属性缺失,偏离了农民合作经济组织的本质。而在市场机制下,宽松的制度环境为农民合作经济组织的组织形式、经营模式、治理结构等都提供了广阔的发挥空间,但也造成组织杂乱丛生的混乱局面。并且如果仅通过市场自身的价格机制自行对组织的规范性进行调节,将是一个极为缓慢的过程。以此来看,靠政府的强制规范或市场自发形成的文化—认知的单一要素主导的制度均不利于合作组织的发展。

在经历了一系列尝试之后,合作组织的发展形成了当前政府引导、市场主导的新局面。政府颁布实施《合作社法》,并不断完善相关的管理条例以及扶持政策,也积极引导农民参与合作经济组织,以期为农民合作经济组织营造一个优良、可持续发展的制度环境。规制性、规范性以及文化—认知三要素相协调是完善制度环境的根源,而从目前的情况看,虽然在“有形的手”和“无形的手”共同作用下,三要素均有长足的发展,但无论是在相关的法律、管理条例、扶持政策,还是农民的认知上仍处于探索阶段,并未形成一套完善的体系。并且三要素仍处于不平衡发展的态势,未实现规制性要素、规范性要素及文化—认知要素的协调发展,这种要素不均衡造成的结果是农民合作经济组织发展与外部制度环境的不匹配,这必然形成组织发展壁垒,约束组织可持续发展。

## (二)农民合作经济组织的制度改进实施方案

在当前情况下,三要素协调发展是构建农民合作经济组织稳定发展环境的关键。因此,本文提出如下关于完善农民合作经济组织的制度建议。

### 1.完善规制性制度要素法律体系

法律法规是农民合作经济组织的规制性制度要素合法性的基本支撑,因此,完善的法律法规必须首当其冲。《合作社法》将农民专业合作社这种组织形式上升到了法律层面,虽然体现了合作社的本质规定,但在具体条款上过于宽松。如《合作社法》第三条规定“成员以农民为主体”,但对于农民是户口意义上还是职业意义上的农民并没有界定;第九条要求“县级以上各级人民政府应当组织农业行政主管部门和其他有关部门及有关组织,对农民专业合作社的建设和发展给予指导、扶持和服务”,对“有关部门”及“相关组织”的界定模糊,对于“指导、扶持和服务”的具体内容也没有给出详尽的解释。这些模糊的界定阻碍了法律的有效性,也对监督、管理工作造成麻烦。《合作社法》的内容要与其顶层设计高度相匹配,为农民专业合作社发展提供清晰、充分的法律依据。除此之外,国家通过各种手段鼓励农民合作经济组织的发展,但仅有农民专业合作社被提高到了法律层面,其他与农业相关的农民专业协会、农民合作社协会、农民经济自主组织和以农民为核心成立的其他合作组织都划定在法律之外,因此,法律范围需要进一步扩大。再有,政府在建立健全《合作社法》的同时,还要落实相关法律、法规的现实执行环境。各级政府应加强制定有关农民合作经济组织各项法律法规的具体执行细节和指标,从而保证农民专业合作社是合法、依法、守法的。中国农民合作经济组织能否持续发展壮大,真正成为农民利益的代表,还有待于国家法律法规和管理体制的进一步深化完善。

### 2.调整规范性制度要素引导方向

农民合作经济组织很少能够完全自主形成,尤其是在当前农业作为弱势产业的情况下,政府的支持政策更显重要,尤其是在合作社自身的制度建构上的支持。因此,政府对农民合作经济组织的支持要侧重于组织独立运行的能力的培养,并逐渐切断组织对政府的依赖。但从现实情况看,物质支持的推动力有限,“搭便车”行为和“假合作社”时有发生,“名存实亡”已成为一种普遍现象。政

府需要在充分考虑合作社发展适宜条件的基础上,将政策支持资源用于农户的组织化能力建设上,提升农户对合作社的认知水平,培育农户运营管理合作社的能力。应采取激励和监管并重、支持但不具体干预的方法,从农民的真实需求出发,引导其成立有利于自我服务、自我发展的合作组织,不能放任自流,也不能强制推行。同时,农业生产技术、市场等信息具有纯公共物品或准公共物品的特性,政府要积极为农民合作经济组织打造信息平台,有效协调农业活动中的不同生产环节,帮助农户降低协调成本。政府不能将农民合作经济组织的发展目标仅限于在实现农业产业化、促进农村经济发展方面发挥作用,而是要将其设定为致力于帮助政府解决各种社会和经济问题的组织,并承担公共事务管理方面的职能。

### 3.提高文化—认知制度要素认知水平

认知水平是农民合作经济组织发展的基本保障,在功利主义浓厚的市场经济条件下,塑造农民的民主意识、权利意识、合作意识和集体主义精神,对于农民合作经济组织的良性发展至关重要。农民合作经济组织和政府在西方国家是相互利用与合作的关系,一方面农民将其诉求通过组织反映给政府,另一方面政府将其作为落实国家政策、保持经济平衡、促进社会稳定的工具。而中国的合作社事业还处于起步阶段,根深蒂固的“小农思想”仍在广大农民的认知层面表现突出,农民更愿意接受因血缘、宗亲、地缘等关系的联结,而对于通过契约和利益而产生的现代联结往往有所保留,这在很大程度上阻碍了农民合作经济组织的发展进程。因此,中国迫切需要先进的合作社文化去引导、教育农民,将合作社的价值观念传递给农民。政府要进一步推动示范社的评比工作,并且这种评比工作不能是高高在上的,要使农民认识到自己同样有参与其中赚取经济利益的机会。同时,政府要让农民意识到农民合作经济组织能为农民提出的权益诉求提供庇护,其不仅具有经济功能,也具有行政功能。其目的是通过对农民认知的转变,将合作社事业作为一种内化的自觉行动,而不是政府一厢情愿的强制性推动。

#### 参考文献:

- [1] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.
- [2] 万江红,朱良瑛.新中国六十年农民合作经济组织变迁研究[M].北京:中国社会科学出版社,2015:5-15.
- [3] 闫芳.中国农村合作经济组织的演进逻辑研究[D].上海:上海交通大学,2013:56-74.
- [4] 理查德·斯科特,杰拉尔德·F.戴维斯.组织理论:理性、自然与开放系统的视角[M].高俊山,译.北京:中国人民大学出版社,2011:2-30.
- [5] 理查德·斯科特.制度与组织:思想观念与物质利益[M].姚伟,王黎芳,译.北京:中国人民大学出版社,2010:55-80.
- [6] JEPPEPERSON R L, SWIDLER A. What properties of culture should we measure?[J]. Poetics, 1994, 22(4): 359-371.
- [7] 韩瑜.制度变迁与中国新型农民合作经济组织的发展动力研究[J].经济问题探索,2010(4):35-40.
- [8] 郑军南,黄祖辉,徐旭初.政策网络视域中农民合作经济组织的制度变迁[J].农业经济与管理,2015(5):15-23,30.
- [9] 陈柳钦,胡振华.我国农村合作组织的历史变迁[J].中国农村科技,2010(5):60-63.
- [10] 杜吟棠.我国农民合作组织的历史和现状[J].经济研究参考,2002(25):13-19.
- [11] 姜春云.中国农业实践概论[M].北京:中国农业出版社,2001.
- [12] 侯保疆.我国农民专业合作组织的发展轨迹及其特点[J].农村经济,2007(3):123-126.
- [13] 陈旭升,范德成,慕良群.我国发展现代农业的策略研究[J].统计与决策,2008(13):111-114.
- [14] 张小林.2008 合作社发展展望:我国农民专业合作组织发展将再提速[J].中国合作经济,2008(1):25-26.

- [15] 刘骏,张颖聪,艾靓.农民专业合作社的真伪之争:分歧的焦点与原因[J].农业经济问题,2017,38(7):16-23,110.
- [16] 张连刚,支玲,谢彦明,等.农民合作社发展顶层设计:政策演变与前瞻——基于中央“一号文件”的政策回顾[J].中国农村观察,2016(5):10-21,94.
- [17] 李培林.巨变:村落的终结——都市里的村庄研究[J].中国社会科学,2002(1):168-179.
- [18] 李云新,王晓璇.农民专业合作社行为扭曲现象及其解释[J].农业经济问题,2017,38(4):14-22,110.
- [19] 邓衡山,徐志刚.《农民专业合作社法》需要大改吗?——兼论名实之辨的意义与是否需要发展中国特色合作社理论[J].农业经济问题,2016(11):78-85.

## Research on the institutional evolution process of farmer cooperative economic organization

WU Xiangyu, DING Yunlong

(School of Management, Harbin Institute of Technology, Harbin 150001, P. R. China)

**Abstract:** This paper analyzes the institutional evolution process of farmer cooperative economic organization since the founding of new China. The institutional evolution logic is dominated from regulative factor, to normative factor, to cultural-cognitive factor. The results show that the single institutional factor would lead to the problems of organizational change, the lack of organizational development motivation and the lack of normative. Therefore, this paper presents recommendations about continued perfection of legal system, adjustment of policy supply direction and shaping of cooperative values from the coordinated development level of three factors.

**Key words:** farmer cooperative economic organization; regulative factor; normative factor; cultural-cognitive factor; the construction of new countryside

(责任编辑 傅旭东)