

《农民专业合作社法》的正负效应分析*

王士海,刘俊浩

(石河子大学经贸学院,新疆石河子832000)

摘要:目前,我国各种不规范的农民专业合作经济组织发展模式是对农民制度创新的一种替代,同时也是对政府制度供给缺位的自发填补,这在一定程度上解决了农民进入市场的问题。《农民专业合作社法》促进条款会降低农民发展专业合作社的交易成本,但其有关规范农民专业合作社的条款可能在短期内会产生一定的负面效应,应该引起足够的重视。

关键词:《农民专业合作社法》;交易成本;制度供给

中图分类号:F306.4

文献标识码:A

文章编号:1008-6439(2007)06-0018-04

Analysis of positive and negative effects of Farmers' Cooperatives Law

WANG Shi-hai, LIU Jun-hao,

(School of Economics and Trade, Shihezi University, Xinjiang Shihezi 83200, China)

Abstract: At present, China's all kinds of nonstandard development modes of farmer's cooperatives are a kind of replacement of the farmers' institutional innovation and are also the spontaneous complement to the insufficient supply of the institution and the defect of governmental institutional supply, which can solve the problems of farmers' entry into the market to some extent. The promoting provisions in Farmers' Cooperatives Law can reduce the transaction cost to develop cooperatives, but some provisions related to standardizing farmers' cooperatives may cause certain negative effects in short-term, which should be paid attention to.

Key words: Farmers' Cooperatives Law of the People's Republic of China; transaction cost; institutional supply

《中华人民共和国农民专业合作社法》(以下简称《农民专业合作社法》)的颁布,适应了现阶段农民专业合作经济组织发展的客观需要,对于规范和促进农民专业合作社建设,推进农村经营体制的创新都具有重要意义。同时也应该看到,《农民专业合作社法》可能在短期内会产生一定的负面效应,这一点应当引起重视。

一、《农民专业合作社法》出台的背景

《农民专业合作社法》的出台有特殊的社会背景。首先是中国的农民专业合作经济组织发展相对滞后,难以满足社会主义市场经济发展的需要;

其次是尽管中国的农民专业合作经济组织已经出现了二十多年,但一直没有专门的立法,阻碍了农民专业合作社的健康发展。

(一)农民专业合作经济组织发展滞后

农民专业合作经济组织发展滞后主要表现在发展缓慢和发展不规范两个方面。

1. 发展缓慢

现有国家统计年鉴没有对农民专业合作经济组织的数量进行统计,无法找到具体的权威数据。2005年农业部宣布,中国农民专业合作组织总数已超过15万个,成员数量达到2363万人,占全国农

* 收稿日期:2007-09-06

基金项目:石河子大学重点项目(RWSK2006-Z03)

作者简介:王士海(1982—),男,新疆石河子大学经贸学院,研究生,从事农业经济学、制度经济学研究。

刘俊浩(1963—),男,新疆石河子人,新疆石河子大学经贸学院,院长,教授,博士,博士生导师,中国农垦经济学会理事,新疆农经学会副会长,从事农业经济学、制度经济学研究。

户总数9.8%。从现有研究看,山东是各种农民专业合作社发展较多的省,农户覆盖率约16%(潘劲,2001);到2000年底,浙江省共有各类农民专业合作社2667个,社(会)员20.18万,占全省农户1.88%(黄祖辉等,2002);到2000年底,江苏省共有农民专业合作社965个,专业协会3586个,共有社员146.35万,占全部农户的9.8%(孙亚范,2003);截至2002年底,四川省有各类农民专业合作社8500多个,社(会)员90多万,占总农户的4%(丁一,2004)。不过需要说明的是,这里所指的农民专业合作社应该要少得多。

2. 发展不规范

(1)关于创建主体。农民合作经济组织是农民自建、自营、自享的组织,但是现实的情况是现有大部分合作经济组织是由包括基层政府、农业部门、供销社、科协和涉农企业等多元主体组建的。根据全国人大农业与农村委员会课题组(2004)调查统计的全国17个省市自治区的农民专业合作社经济组织中,由农民创建的有46.8%。闫玉科(2006)对广东省101家试点农民专业合作社的调查发现,其中由农民大户牵头创建的占56.72%,如果样本数量扩大,这个比例应该不会这么高。黄祖辉等(2002)调查的浙江2667家农民专业合作社经济组织中真正由农民牵头创办的只占19.84%。敖毅和许鸣(2004)调查的湖北的62家农民专业合作社经济组织中单独由科技示范户和专业大户发起没有挂靠单位的只有2家,占总量的3.2%。郭红东(2006)对云南元谋县的调查显示,在他们调查的29家单位中只有4家由农民自己创办,占总量的14.8%。总的来说尽管不同的人得出的结果不尽相同,但是都能反映出中国农民专业合作社创建主体的多元化是一个事实,而且由农民创建的只占少部分,甚至是很少一部分。

(2)关于产权安排、组织治理和盈余分配。在产权安排上,现有的农民合作经济组织没有建立社员所有的产权制度,大部分社员与合作经济组织的利益相关性不强,一股独大或股权集中的现象相当严重。根据黄祖辉、徐旭初等人的调查,在浙江的合作社中有57.58%的合作社社员入股比例不超过3成,63.64%的合作社的前十大股东的股本占总股本的一半以上。从组织治理的角度看,理论上讲农民专业合作社经济组织的决策原则应该是“一人一票”,然而由于实践中合作经济组织已经出现了明

显的股份化倾向,“一人一票”让位于“一股一票”,造成普通社员参与度低,内部人控制现象严重。从盈余分配的角度看,大部分合作经济组织不能实现盈余分配,特别是合作社基本上不能体现惠顾者优先的原则。应瑞瑞(2002)综合江苏省47家农民专业合作社和山东莱阳10个专业合作社的情况,发现他们当中大多数实行股金分红,少数实行分红和返利相结合。总的来说,中国农民合作经济组织,尤其是合作社发展极不规范,还不能很好地体现社员利益。

(二)专门法律的缺位

从20世纪80年代到现在,中国的农民合作经济组织已经出现了二十多年,但是中国始终没有与其有关的专门立法,法律的缺位严重制约了合作经济组织的存在和发展。首先,由于法律缺位,难以对合作经济组织的法律地位、性质等加以明确规定,从而其与政府及相关部门的关系不明晰。其次,由于法律缺位,导致农民合作组织在法人登记方面缺乏必要的法律依据,农民合作经济组织分别在工商、民政、农业等部门注册登记的都有,这给合作组织的经营活动带来种种不便。最后,由于法律缺位,致使农民合作经济组织的建立和发展得不到必要的支持与保护,而且使其合作权益难以得到有效保护,等等。因此,学术界以及社会各界人士纷纷呼吁相关法律法规的出台。

二、《农民专业合作社法》促进条款会降低农民发展专业合作社的交易成本

20世纪80年代起,中国农民合作经济组织开始出现,但是发展相对缓慢,90年代甚至曾经一度停滞不前。针对这个问题,一些学者给出了自己的解释。杜吟棠(2002)、孙亚范(2006)、傅晨(2006)、郭红东(2004)等都认为农业商品化和专业化水平低、农民意识问题和外部环境等是十分重要的原因;傅晨(2006)、喻国华(2006)等认为合作社自身的一些不足导致了它发展滞后;程同顺(2003)还认为新中国农业合作化运动失败的影响和政府的不当干预也是重要原因。各位专家的分析都能从不同的方面说明问题,但是都没有形成一个系统的分析框架。笔者认为,中国合作经济组织发展滞后的根本原因是农民自身的约束条件使其发展合作经济组织的交易成本过大,并且政府有关制度供给缺位,致使制度创新难以进行。

目前,中国农民在农业生产中受到三大约束:(1)经营规模小。目前中国农业人均劳动力耕地面

积是0.43公顷,这个数值不但远低于美国的59.4公顷和法国的21.5公顷,也低于日本的1.7公顷和韩国的0.7公顷。(2)农村社区成员的异质性大。随着农村市场经济的发展,农村社会结构日趋分散,农民利益异化加强。目前农民职业越来越多元,从事农业生产的人已经由1985年的81.89%降为2005年的59.49%,相应的,农业在农民总收入的比重也已经降到50%以下。(3)农村社区成员的人均人力资本存量少。虽然进入21世纪以来农村社区劳动力小学文化程度以下的人已经降到40%以下,但这主要是由于改革后新一代劳动力的出现和老一代劳动者的退出造成的。然而这些新增加的劳动力大多不再从事农业生产,现实的农业劳动力的文化程度要远比这差。

这三个约束条件导致了农民发展合作经济组织的交易成本过大:

首先,农民经营规模过小导致了发展合作经济组织的交易成本过大。其机制有两个:(1)对农户而言,过小的经营规模限制了农业经营收益的绝对额,制度创新所带来的“额外利润”就相当有限。加之制度创新会增加自己的经营成本,这样合作经济组织对农民的吸引力就会大大降低。(2)对合作经济组织而言,要想增加自己的市场实力就需要扩大规模。而在现有的小农格局下,要扩大规模就要意味着增加成员数量,这势必会增加组织在组建和管理上的成本,这一问题使合作社的发展面临一个矛盾:要想降低外部交易成本、增强合作经济组织的市场实力就要扩大组织规模;要扩大组织规模就要吸纳更多的小农户加入,从而增加组织的内部交易成本。简而言之,过小的经营规模使得制度创新的成本过高。

其次,农村社区成员的异质性使得成员之间的相互依赖程度不对称,激化了人们的机会主义倾向,使得集体行动的不确定性增强。在比较效益的诱使下农民会进一步减少在农业经营中的专用性投资(比如组建合作经济组织),而且这种趋势分布是不均匀的。可以想象,一般来说,农民合作经济组织对一个以农为主的农民和一个以商为主的农民不可能是同样重要的。

最后,农村社区成员的人均人力资本存量过低,一方面使得人们对于农民合作经济组织的认识不一致,难以形成共同的认识以遏制机会主义行为;另一方面,使其难以承担起运营农民合作经济组织的责任。农村社区成员的人均人力资本存量

过低不但会增加农民合作经济组织的事前交易成本,还会增加事后交易成本,从而抑制了人们发展合作经济组织的热情。

除了上述三个约束,农民专业合作经济组织发展缓慢还与政府的制度供给缺位有关。20世纪80年代我国小农户与大市场之间的矛盾开始显现,与西方国家和日、韩等国不一样,政府在制度供给上并没有给农民专业合作社以足够的扶持,这也使得农民专业合作社缺乏降低交易成本的制度环境。

总之,中国农民专业合作经济组织发展缓慢的根本原因是交易成本过大,而交易成本过大是由农民的约束和政府制度供给缺位造成的。《农民专业合作社法》中有关保护、扶持合作社发展的条款无疑会从外部降低农民发展合作社的交易成本,从而有利于农民专业合作社的发展。

三、《农民专业合作社法》规范条款会产生短期负面效应

《农民专业合作社法》既是一部“促进法”,又是一部“规范法”,立法的意图应该是希望中国的农民合作社边发展边规范,以规范促发展。该法对农民专业合作社的特征和运作规则作了严格的界定,有利于农民专业合作社的长期发展。但是正是由于这些严格的界定可能会在短期内产生一定的负面效应。

本文第一部分分析了农民专业合作社发展不规范的现状,这与涉农企业等非农民主体的参与有直接关系。如何看待农民专业合作社发展缓慢和发展不规范之间的关系将决定如何看待发展不规范这一现象。事实上,农民专业合作社发展缓慢是其发展不规范的直接原因,本文第二部分已经分析了中国农民合作经济组织发展缓慢的原因,根本一点就是交易成本过大。从创建主体看,涉农企业、供销社等其他经济实体等拥有比较显著的资本、市场和社会关系等资源,更有利于使合作经济组织得到更高的市场地位和更快的组织发展;从产权安排看,农民规模的普遍偏小和经济能力的有限使他们不愿意投资于合作经济组织,因此涉农企业等经济实体和农业大户在股份中占主导也是必然的;从治理结构和盈余分配上看,经济主体投资于合作经济组织就是出于利益的考虑,大股东控制合作经济组织并以股份为依据进行盈余分配是股份集中的必然结果;从农民的角度看,由于绝大部分农民参与合作经济组织的目的是为了低风险地进入市场并获取服务,因而并不重视对合作经济组织进行投

资,也不在意合作经济组织的管理和盈余分配。在这种情况下,那些看似不规范的产权安排、治理结构和盈余分配方式实际上是农民节约交易成本的手段。也可以说,各种不规范的农民专业合作社发展模式是对农民制度创新的一种替代,同时也是对政府制度供给缺位造成的制度供给不足的自发填补。

自从合作社产生起,劳动对资本的控制就一直是它的道德原则,限制资本成为它与投资者导向型组织最大的区别。《农民专业合作社法》有关组织治理和盈余分配的规定也体现了限制资本的原则。该法第十七条规定:“农民专业合作社成员大会选举和表决,实行一人一票制,成员各享有一票的基本表决权。出资额或者与本社交易量(额)较大的成员按照章程规定,可以享有附加表决权。本社の附加表决权总票数,不得超过本社成员基本表决权总票数的百分之二十。享有附加表决权的成员及其享有的附加表决权数,应当在每次成员大会召开时告知出席会议的成员。”同时,该法第三十七条在盈余分配问题上规定可分配盈余“按成员与本社の交易量(额)比例返还,返还总额不得低于可分配盈余的百分之六十”。这就意味着无论农民专业合作经济组织的出资人出资额在总股本中的比重多大,他最多也只能获取盈余中的40%和17.5%的控制权(当社员超过100人时)。在这种约束下,原有农民合作经济组织的大股东就失去了投资合作经济组织的动力,农民也就是去了这个降低交易成本的手段。在这种情况下农民降低交易成本的唯一有效手段就是政府的扶持,但是在近期内政府扶持在多大程度上可以弥补该法带来的消极效应还是不确定的。

四、结论

《农民专业合作社法》第一次承认了农民专业合作社的法人地位,明确规定了国家对合作社的扶持政策,这些都会大大降低农民组建和发展合作社的交易成本,势必会促进农民专业合作经济组织的发展。同时该法对合作社这种经济组织有了较为规范的界定,从长远来看,这些界定有利于合作经济组织的健康发展。但是,从短期来看,也会使农民失去一种降低易成本的手段,可能会阻碍合作经

济组织的发展。因此笔者认为,对农民专业合作社的规范不但要参考国际合作经济组织的一般原则,更要结合中国实际。起码在近期,在该法的执行中应该注意它所带来的短期负面效应,采取相应措施以实现长期绩效和短期绩效的平衡。

参考文献:

- [1] 科斯. 论生产的制度结构[M]. 上海:上海三联书店,1994.
- [2] 科斯,等. 财产权利与制度变迁——从新制度经济学角度透视[M]. 北京:经济科学出版社,2003.
- [3] 程同顺. 中国农民组织化研究初探[M]. 天津:天津人民出版社,2003.
- [4] 段文斌,等. 制度经济学——制度主义与经济分析[M]. 天津:南开大学出版社,2003.
- [5] 杜吟堂. 合作社:农业中的现代企业制度[M]. 南昌:江西人民出版社,2002.
- [6] 傅晨. 中国农村合作经济:组织形式与制度变迁[M]. 北京:中国经济出版社,2006.
- [7] 孙亚范. 新型农民专业合作经济组织发展研究[M]. 北京:社会科学文献出版社,2006.
- [8] 徐旭初. 中国农民专业合作经济组织的制度分析[M]. 北京:经济科学出版社,2005.
- [9] 王文献,刘金石. 中国农村合作经济组织发展的难点与对策[J]. 重庆工商大学学报(西部论坛),2005,15(6): 66-58.
- [10] 张晓山. 联结农户与市场:中国农民中介组织探究[M]. 上海:生活·读书·新知三联书店,1998.
- [11] 丁一. 发展农村专合经济组织 推进农业产业化经营[J]. 西南民族大学学报(社科版),2004(10).
- [12] 郭红东,等. 影响农户参与专业合作经济组织行为的因素分析——基于对浙江省农户的实证研究[J]. 中国农村经济,2004(5).
- [13] 潘劲. 流通领域农民专业合作组织发展研究[J]. 农业经济问题,2001(11).
- [14] 黄祖辉,等. 农民专业合作组织发展的影响因素分析[J]. 中国农村经济,2002(3).
- [15] 喻国华. 农村专业合作经济组织发展的限制因素及对策[J]. 农业经济,2006(1).
- [16] 张晓山. 合作社的基本原则与中国实践[J]. 农村合作经济经营管理,1999(6).

(责任编辑:夏 冬)