重庆工商大学学报 (西部论坛) 第 19卷第 5期 2009年 9月
J Chongqing Technol Business Univ. (West Forum) Vol 19 No. 5 Sep. 2009

doi: 10. 3969/j issn. 1008-6439. 2009. 05. 008

农民合作组织行政科层化的新制度经济学分析*
——以用水者协会的行政科层化为例

刘 芳

(浙江大学 经济学院,杭州 310027)

摘 要:在农民合作组织的构建和发展中,政府组织与农民合作组织节约和降低各自交易及制度成本的组织行为激励是导致后者行政科层化的根本原因,这使得农民合作组织行政科层化存在强制性、授权性和诱致性三类。因此,在农民合作组织行政科层化中,应尽量避免规定政府组织在农民合作组织构建方面的绩效职责,政府组织应着力于提高各项扶持政策的公开、公平和公正性,并提供宽松的政策环境以激励农民合作组织的自我发展等。

关键词:农民合作组织;行政科层化;政府组织;新制度经济学;用水者协会

中图分类号: F306. 4 **文献标志码**: A **文章编号**: 1008-6439 (2009) 05-0047-08

A Study of the Administrative Hierarchy of Farmer Cooperation Organization from New Institutional Economics
— Based on the Administrative Hierarchy of Water Users Association

LIU Fang

(School of Economics, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

Abstract: In the construction and development of farmer cooperation organization, organization behavior incentive which governmental organization and farmer cooperation organization save and reduce its own transaction and institutional cost is the basic reason for the latter administrative hierarchy, which cause farmer cooperation organization administrative hierarchy to have such three types as mandatory, authorized and induced. Thus, in the administrative hierarchy of farmer cooperation organization, stipulating the performance responsibility of local government in constructing and developing farmer cooperation organization should try to be avoided, government should enhance the openness, fairness and impartiality of every support policies, and provide relaxed policy environments for inspiring self-development of farmer cooperation.

Key words: farmer cooperative organization; administrative hierarchy; governmental organization; new institutional economics; water user association

引 言

农民合作组织有助于提高农民的组织化程度,推进农业产业化经营,促进村级公共领域内的集体合作和提高农民在各类交易中的谈判地位[1],所以自 20世纪 80年代以来,培育和发展农民合作组织一直是我国解决部分农业和农村经济问题的一种

* **收稿日期**: 2009-05-22
基金项目:国家自然基金项目 (70663010)"干旱地区小型农田水利工程的管理模式及效率"
作者简介:刘芳 (1977—),女,四川绵阳人,博士研究生,在浙江大学经济学院学习,主要从事制度经济学研究。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

有效政策工具,学术界也一直关注于农民合作组织的研究。

在众多的研究中,"农民合作组织行政色彩浓厚,共同管理和自我管理机制缺乏"这一现象被普遍提及[2-5],其成因则主要被归为两类:一是政府定位失误、扶持不当和外部制度环境不完善;二是农民根深蒂固的小农观念、家庭和家族观念以及狭隘的利益观念[1][5-7]。虽然这两类成因不乏合理之处,然而,成因一有待深入探究政府定位失误与扶持不当的原因及其具体表现以及为什么其会造成农民合作组织行政色彩浓厚等问题;成因二涉及农民的"理性"争议,本文暂不对其予以讨论。

根据新制度经济学的研究范式,组织问题的分析有两个视角:一是组织外部的制度环境对组织发展的影响;二是组织内部各种秩序的内在生成过程。本文主要采用第一类视角,以用水者协会(WUA)的构建和发展为例,重点分析农民合作组织行政色彩浓厚问题的成因和类别,并借以探讨解决这一问题的可选择途径。所采用的研究方法是制度分析经常采用的案例分析法,即在描述我国部分地区WUA构建和发展过程的基础上,对其中所蕴含的农民合作组织行政色彩浓厚的成因等问题进行理论抽象。

一、农民合作组织行政科层化的内涵及其成因

1. 农民合作组织行政科层化的内涵

"农民合作组织行政色彩浓厚"是一个建构性不足、偏向描述性的表述,其指出了问题是什么,即农民合作组织具备了某些隶属于行政科层组织而非其自身的组织特征,并因此而相似于行政科层组织,却不能阐明问题的性质,即上述的某些特征是什么?相似于行政科层组织意味着什么?因此,需要对"农民合作组织行政色彩浓厚"所描述的现象进行建构性的概念表述,以便有利于问题分析。

农民合作组织首先是一种社员共同体,[8-9]成员民主管理、按惠顾额返还盈余以及资本报酬有限等是它的本质属性,[10]这两点决定了在组织形式上农民合作组织有平等主义的本质规定性,决策方式和决策执行则相应表现为共同决定和协商执行。行政科层组织是公共组织,是一种借助"行政权威"强制解决不情愿参与者之间决策冲突的制度选择,[11]等级制的组织形式、集中决策和层级分解的决策方式以及决策执行时的普遍强制性是其最为显著的特征。

既然在组织性质、组织形式等方面,农民合作组织与行政科层组织有着显著的异质性,那么,前者相似于后者则意味着前者偏离了其组织性质的本质规定性,在组织形式具备了后者的等级制,决策方式则以集中决策和层级分解为主,并由此使得协商执行的执行成本被提高,决策执行相应的偏向强制性。农民合作组织发生了上述转变后,表征性特征是其"行政色彩浓厚",实质则是其在组织性质、组织形式等方面具备了行政科层组织的特征,而当这些特征在农民合作组织内部实现了制度化后,则意味着发生了农民合作组织行政科层化(为便于阐述,以下简称行政科层化)。①

新制度经济学认为,一个组织必须考虑的一个重要因素是那些与该组织有着直接或间接关系的其他组织的存在。因为,组织之间存在竞争、合作等多种关系,这些关系反映了组织的行动,也构成了影响组织构建和发展的外部环境。由此,行政科层化可以被看做是一个限制性过程,其意味着在某些外部因素的影响下,农民合作组织的组织特征被逐渐修正和调整,而引致修正和调整的那些外部因素则蕴含在农民合作组织和政府组织的关系中。

2. 农民合作组织与政府组织的关系:以塔河流域WUA的构建和发展为例

农民合作组织的某些特征使其在构建和发展过程中必然地需要政府扶持,[2]在这方面,西方国家多采取提供宽松的政策环境,而我国则多以政府的直接介入为主,其决定了政府在农民合作组织的构建和发展中兼备多项职责,两类组织之间的关系也由此而决定。以新疆塔里木河流域(以下简称塔河流域)各灌区WUA的构建和发展过程为例,政府在这一过程中所兼备的职能包括:

(1)组织:1996年,经新疆各级政府组织,世行

①作为一种组织,农民合作组织内部需要建立层级结构、设置管理人员,这并不意味着其发生了行政科层化。是否发生行政科层化需要从组织性质、组织形式、决策方式等多个维度进行定性和定量的判断和实证,这方面的研究拟另文开展,本文先从定性角度对其进行定义。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

WUA咨询专家组对阿克苏、和田等五地州拟成立的WUA的骨干进行培训,讲解WUA的目的、意义及优越性等;

(2)筹备:1997年,新疆自治区、各地(州)及县(市)成立了各自的WUA建设执行办公室,负责WUA的准备、宣传和推广;

(3)构建:1998年,经新疆各级政府和塔河流域管理委员会组织,各灌区所在县(市)分管农业的副县(市)长及水利局、灌区管理局和有关乡镇的领导组成了各灌区的WUA领导小组,负责WUA的各项构建工作;

(4)制度供给:制定支持WUA发展的各项政策规则,例如,2001年、2002年自治区政府分别制定了《关于在全疆灌区推行"供水到户"的意见的通知》、《供水公司和农民用水者协会经营的供水及相关业务涉及到地方性税费在自治区职权范围内予以免收》等;

(5)扶持:培训农民骨干,以开会和发材料等形式对农民进行宣传和动员,提供资金和技术支持等;

(6)授权:WUA筹建完成后,需向当地县级民政部门和WUA领导小组提交申请报告,经注册登记和验收评估后获得合法性认可;

(7)倡导和推广:2004年塔河流域WUA试点完成后,自治区水利厅制定了从2005年开始在全区范围内斗渠以下田间用水管理推行WUA的发展规划。

新疆塔河流域WUA的上述构建和发展过程以及政府组织在其中所兼备的多项职责并不是其所独有的。根据全国人大农业与农村委员会课题组发布的《农民合作经济组织立法专题研究报告》,我国农民合作组织中,35.18%是由政府职能部门牵头组建的,[2]"培训—宣传—试点—推广"是我国部分农民合作组织构建和发展的基本流程。

而以该流程中的"试点"和流程本身为界,结合政府组织在流程中所兼备的多项职责,政府组织与农民合作组织的关系主要表现为:"试点"结束前,以组织、构建与被组织、被构建为主;"试点"结束后,以扶持、推广与被扶持、被推广为主;流程结束后,二者的关系则包括了管理和被管理、平等合作等多元关系。例如,根据课题组调研,在新疆塔河流域和北疆部分地区,由政府(水管行政部门)下达的各自灌区(村)的修渠指标有两种完成方式:一是灌区管理组织(村委会)将修渠指标作为任务下达给本灌区(村)的WUA,规定后者组织农民进行渠系维修;二是灌区管理组织(村委会)与本灌区(村)的WUA协商合作,共同组织农民进行渠系维修。

根据上述政府组织与农民合作组织的关系,①前者对后者的直接影响主要体现在流程"试点"结束前,因为在这一期间政府组织是农民合作组织的构建者或参与构建者,其组织行为直接影响着后者的组织性质和组织形式。在"试点"结束后,农民合作组织自身的组织行为则是其组织性质和组织形式的主要影响因素。因此,应分别分析政府组织与农民合作组织在后者构建和发展过程中的组织行为选择,以探究行政科层化的成因。

3.农民合作组织行政科层化的成因

(1)政府组织在农民合作组织构建和发展过程中的组织行为选择

在农民合作组织的构建和发展过程中,当政府组织承担的职责主要是构建时,其面临着两个制度选择问题:一是如何执行所承担的职责,是采用行政机制,还是创建一种符合农民合作组织特点的工作机制;二是农民合作组织的组织性质及形式的构建与选择。② 这里以WUA的构建为例来分析上述两个政府组织的选择:

一方面,在执行构建WUA的各项职责时,虽然创建一种符合WUA特点的工作机制具备长期效益,但这是一个长期的试错过程,收益不确定,所需要支付的制度成本却较为高昂——放弃采用行政机制所能带来的构建绩效,[13]所以政府组织会倾向于选择采用行政机制来推动WUA的构建,而其结果则是影响了农民参与WUA,并进而影响了WUA引导农户参与灌溉管理的作用。例如,WUA的一项

①这种关系划分并不是绝对的,"试点"结束前,政府组织同样会提供扶持等职能服务,"推广"期间,政府组织也可能会参与构建,文中的划分主要是为了便于分析。同时,根据课题组的调研,在各县、乡(镇)及村委会的年终总结报告中,各级政府对WUA所做的工作、关注程度等会随着"培训—宣传—试点—推广"的流程而改变。因此,这种划分也符合事实。

②通常存在三类组织:(1)独立的、与政府组织完全不同的组织,(2)隶属于政府组织的组织,(3)介于上述两类组织之间的组织。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

重要职责是制定用水和灌溉设施维护等方面的秩序,制定依据是灌区内的耕地面积、作物分布、灌排工程现状等情况。从长期看,组织、培训 WUA 农民骨干参与上述情况的调查,将有助于引导农民参与 WUA 内部制度的创建及其他事项。但是,因这样做的成本偏高,在塔河流域 WUA 的构建中,灌区情况的调研是由政府通过行政机制组织相关单位和人员完成的,农户在不了解基本情况的条件下,也就很难参与 WUA 的各项管理和工作制度的制定。1998年到 2004年塔河流域建立的 WUA 共计 1 548 个,参与 WUA 管理人员选举的农民平均不到 10%,了解 WUA 各项制度的平均不到 7%和 8%。

另一方面,就 WUA 的组织性质及形式选择来说,构建 WUA 的目的是将灌溉管理权从政府部门转移给用水户组织,[9]引入农民参与灌溉管理,所以"隶属于政府组织的组织"的组织模式不会被选择;在"独立的、与政府组织完全不同的组织"和"介于独立于和隶属于政府组织之间的组织"中,政府会倾向于后者。因为,就一个流域而言,各灌区之间、各灌区与整体流域之间存在利益分歧,在交易成本过高的情况下,利益分歧会导致"公地悲剧"的发生。[12]为避免上述情况,政府组织或流域管理组织会倾向于构建 WUA 与政府组织之间的隶属关系,保留有效的管理权,在配水、调水的利益分歧较为显著时,使用行政机制来降低交易成本。

政府组织的上述倾向直接影响了 WUA 管理人员的组成及其工作方式,前者基本由政府组织的工作人员构成,后者则偏向于行政科层体系的工作方式。例如,塔河流域各灌区 WUA 的会长、副会长分别是灌区水管所的所长、副所长,WUA 执委会的委员分别是灌区各乡(镇)的乡长(镇长),其他主要成员是各乡(镇)水管站的站长及其他工作人员,WUA 下设的管理委员会成员基本由村委会成员构成。同时,WUA 只设代表大会,不设会员大会,代表在地方行政官员、水务管理官员及工作人员内产生,几乎没有农户参与用水户代表的选举。李鹤[14]对我国其他地区村干部与村民参与村级水资源管理情况的调查说明上述现象并非塔河流域所独有。从表 1可以看出,WUA 各项工作任务中,村干部的参与率远高于村民的参与率,前者基本在 41.7%～61.5%之间,而后者则在 11.3%～21.1%之间。

表 1　干部和普通村民对村水资源管理的参与情况统计 /%

调查内容	调查项目	是否是村干部	参与	没参与
关键决策和监督环节的参与情况	是否参与村级用水管理(决策)	是	61.5	38.5
		否	18.3	81.7
	是否参与 WUA 资金使用的决策	是	41.7	58.3
		否	12.7	87.3
	是否参与 WUA 财务监督	是	46.2	53.8
		否	11.3	88.7
WUA 日常管理的参与情况	是否参与 WUA 日常管理	是	53.8	46.2
		否	15.5	84.5
	是否参与 WUA 规章制度的制定	是	53.8	46.2
		否	12.7	87.3
需要农民出资出劳决策的参与情况	是否参与水价制定	是	53.8	46.2
		否	14.1	85.9
	是否参与投资投劳决策	是	46.2	53.8
		否	21.1	78.9

(2)农民合作组织在其自身构建和发展过程中的组织行为选择

与政府组织相同,制度成本和交易成本的约束以及降低这两类成本的组织行为激励同样存在于农民合作组织的组织行为选择中,并且是引致行政科层化的主要原因。为便于阐述,仍以 WUA 为例来分析上述因果关系:

首先,分析农民合作组织降低制度成本的组织行为激励对其决策及其执行方式的影响。组织是一种协调个体行动以实现群体效率的制度选

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

择,集体行动权威是组织运行所必需的制度性资源,[11]其来自于社会和组织成员对组织合法性的认可,依赖于组织内部的制度化建设。WUA因其管理人员基本由政府组织的工作人员组成,在进行组织内部制度化建设之前,就具备了集体行动权威这一制度性资源——行政权威。① 较之放弃这一资源,构建新的集体行动权威,WUA管理人员更倾向于使用和通过内部的制度化建设巩固这一资源,以节约和降低制度成本。这一选择的结果是农民的参与程度被进一步降低,由此导致组织的决策偏离共同决定转向集中决策和层级分解,协商执行的成本因此而提高,决策执行方式也就相应的偏向于强制执行模式。

表2是李鹤[14]对我国部分地区所做的"普通村民对村用水管理、协会运作制度的知情情况"的调查,从中可以看出很了解村级用水管理制度、WUA相关情况和水事决策的村民在20%～32%之间。其中,直接关系到农户是否参与到村级水资源管理的三类指标,"WUA管理人员的考核"、"WUA管理人员选举"和"WUA决策过程",很了解比例的分别只占到11.6%、20.3%和32.1%。也就是说,在地方层级的灌溉管理上,农民基本仍处于不参与、不知情的状况,WUA未能实现其引入农民参与灌溉管理的职能,其所建立的是自上而下的管理机制和集中决策制度。在这种管理制度下,协商执行的可行性也被相应降低。

表2　普通村民对于村用水管理、协会运作制度的知情情况/%

	没有此项制度	不知道此项制度	有此制度,但不了解	有此制度,知道一点	有此制度,很了解
村级用水管理	7.2	29.1	17.4	21.7	24.6
水价定价制度	11.6	39.1	8.7	20.3	20.3
投资投劳规定	4.3	42.0	11.6	18.8	23.2
村级水利设施管护	2.7	18.8	7.2	36.2	29.0
WUA管理人员工资制定	8.7	47.8	13.0	17.4	13.0
WUA管理人员考核	8.7	50.7	13.0	15.9	11.6
WUA管理人员选举	7.2	34.8	10.1	27.5	20.3
WUA决策过程	3.7	39.5	0.0	24.7	32.1

资料来源:同表1

其次,分析农民合作组织降低交易成本的组织行为激励对其组织性质及形式的影响。WUA的职责使其主要面临着与政府组织、供水单位和农民(协会成员)三者之间的利益关系,其所需要降低的交易成本也主要与这些利益关系相关,所以阐述WUA与上述三者之间的利益关系是分析其如何降低交易成本的基础。

其一,WUA与政府组织间的利益关系主要有三类:一是完成政府所指派的各项任务。例如,塔河流域各灌区(村)的WUA均与乡政府签订了"农民义务工投劳协议"。根据协议,WUA负有自发组织农民和接受政府组织指令维护渠系的职责。二是争取政府的政策、资金和技术等各方面的扶持。其中,政策扶持一般具有普遍对等性,资金和技术扶持则属竞争性资源。三是政府组织是WUA的赋权者和规约者,也是WUA内部和外部利益分歧的协调者。

其二,WUA与供水单位的关系较为复杂。一则,二者之间是供需关系,通过"供用水合同"进行水权交易;二则,大部分供水单位都是由原县、乡水管站改组而成的,其组织的半事业性质和原灌溉管理者的身份使其在与WUA的交易中仍具备管理者的权威和权力。

其三,WUA与农民(协会成员)之间的关系,一

①科层组织的重要特征之一是不同组织层级的权限范围以及由此而决定的中心—边缘位置分布,因为一定的组织层级或个人职位意味着一定的行政权力和权威。WUA的管理人员基本由政府组织的工作人员兼任,虽然这些工作人员的行政权力不会随着他们的就任而进入到WUA,但他们的职位及所在单位赋予他们的行政权威却会进入WUA。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

方面涉及组织的集体行动权威,因为 WUA 需要组织农民进行渠系和用水秩序的维护;另一方面涉及组织的合法性,①因为其要代表农民与供水单位进行水权交易。

从上述的利益关系中可以看出,提高组织的合法性和谈判地位是 WUA 赢得利益关系中的获利机会的基本保障,相应的,其也是 WUA 降低交易成本的主要途径。其原因基于如下两方面的约束:一是 WUA 所面临的组织主要是政府组织;二是农民较为依赖于政府组织,聘任本 WUA 辖区内相关政府部门的领导加入成为 WUA 提高组织合法性和谈判地位的主要选择。例如,根据课题组的调研,新疆昌吉市三工镇的 7个村相继在 2005年、2006年成立了各自的 WUA,此时 WUA 的构建和发展已进入了推广期,政府不再直接介入其中,然而三工镇 7个村的 WUA 均各自聘请了头屯河水管处处长 (副处长)、三工镇镇长 (副镇长)、镇水管所所长 (副所长) 等担任各自的名誉会长。

政府组织成员,特别是相关政府部门领导的聘任,使得 WUA 需要在组织形式上设置权威的管理者和负责人,等级制的组织形式因此而被选择,并进而作为一种制度在 WUA 内部运行,最终引致 WUA 偏离其作为农民合作组织对平等主义的本质性要求,发生行政科层化。

据上所述,在农民合作组织的构建和发展过程中,行政科层化的根本原因是政府组织和农民合作组织节约和降低各自制度成本及交易成本的组织行为激励,在这一激励下两类组织的组织行为选择则是其直接原因,而根据这些直接原因,行政科层化可划分为不同的类别。

二、农民合作组织行政科层化的类别

根据前文对政府组织和农民合作组织各自组织行为选择的分析,行政科层化可以划分为强制性、授权性和诱致性三类。

1. 强制性行政科层化

林毅夫曾提出,[15]由政府法令所引起的制度变迁为强制性制度变迁,其可以被理解为这样一种过程:由政治家、专家设计的某种制度,沿行政科层体系自上而下地被传递和实施到体系中的相关机构,并由后者承担和完成该项制度的推行和监督等。在这一过程中,所推行的制度其自身所包含的激励相容机制是引起制度变迁的动力,政府的公共权威性和合法强制力也是,后者的作用不仅是不容忽视的,而且也使得制度的变迁具备了强制性的含义。由此,因政府的公共权威性和合法强制力而引致的行政科层化即为强制性行政科层化。

强制性行政科层化既可能源于政府的公共权威,也可能源于政府的合法强制力。以前文所介绍的塔河流域 WUA 的构建和发展过程为例,政府对公共权威性的运用主要是指 WUA 所进行的各类宣传和培训等,在这一过程中,政府的公共权威性增强了 WUA 作用的可信度,从而降低了 WUA 及其各项知识被接受的协调成本。[12]而政府对合法强制力的运用则主要体现在:(1)干涉 WUA 的构建进程,例如,选定某地区作为试点区,试点结束后限定 WUA 的推广时限;(2)规定下属各级政府构建 WUA 的绩效责任。②

政府公共权威性的影响主要在于,其会促成构建者对 WUA 组织模式的单一认识,对其根据本地情况进行因地制宜的构建可能造成负面影响。而在合法强制力的作用下,构建者则会于直接采用政府组织所介绍的单一组织模式,特别是在推广时期,试点区 WUA 的构建经验、组织模式等基本会被完全模仿,模仿构建的过程则完全以行政机制予以推进,以完成限定时期内的绩效责任。

由此,较之公共权威性而言,合法强制力的使用更容易引致农民合作组织的行政科层化。因为,公共权威性主要是降低了接受和认知农民合作组织的协调成本,虽然所学习的组织模式等是单一的,但并不一定会影响构建者因地制宜地修正所学习的模式;而合法强制力则影响了构建者因地制宜的创造性动机,激励其采用行政机制,按照所学到的或者试点区的单一组织模式,自上而下地进行本地 WUA 的构建,农民的参与程度也就因此而被大

①这里所说的合法性并不仅限于赋权机构依法对组织合法地位的认可,还包括其他组织、群体、个人对组织身份、权威性、公信力等各方面的认可。

②在 WUA 的构建和发展中,并不会出现关于绩效责任的明文规定。但是,行政机制的运行基本特征,例如长官意志、决策的层级分解等决定了源自于上级政府的各项规定通常意味着对下级政府绩效的考核。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

大地降低,引致行政科层化的发生。

2. 授权性行政科层化

在农民合作组织的构建和发展中,政府的授权有两类:(1)根据国家法律规定,农民合作组织需要民政部门予以审核、批准,以获得合法性;(2)因制度变迁,部分原属于政府部门的权限由政府部门转移给农民合作组织,例如,WUA的灌溉管理权原属县乡水管部门或灌区管理机构。从新制度学视角看,授权本身包含着赋权与限权两层含义:一是,当A组织需B组织的授权才能得到某些权限时,B组织在赋权的同时,会对A组织进行权限规约,以确保A组织能适当地运用权限;二是当授权可能会给B组织带来利益损失时,B组织会通过规约A组织的权限,维护自身的既得利益。这两类授权过程中的限权过程同样会发生在农民合作组织的构建和发展中,而由其所引致的行政科层化即为授权性行政科层化。

虽然,在农民合作组织的构建和发展中,政府组织的限权动机是不同的,但是政府组织因此而采取的组织行为是基本一致的,即倾向于控制农民合作组织的独立性,构建二者的隶属关系。具体表现为对农民合作组织工作方式和管理人员构成的影响等,这些具体表现如何引致行政科层化已在上文有所阐述,不再赘述。

3. 诱致性行政科层化

与前两类行政科层化不同,诱致性行政科层化是由农民合作组织自身的组织行为所引致的。借鉴林毅夫对诱致性制度变迁的定义[16],此类行政科层化是指,农民合作组织因响应行政科层化的诱致性因素或其所蕴含的获利机会而进行的自发性的组织转变。

诱致性因素与获利机会的区别在于,前者并不包含利益的可获得性,但却能引致农民合作组织做出导致行政科层化的组织行为。例如,前文所提及的由于管理人员基本为政府组织工作人员,其提供了管理人员依赖行政权威并创建所熟悉的科层管理制度以节约制度成本的激励,从而引致行政科层化的发生,但其本身并不意味着行政科层化后能够获得利益,因此该因素属诱致性因素。而因降低交易成本引致的行政科层化,则是因为存在着获利机会,例如合法地位和谈判地位的提高,提高了农民合作组织获得政府资金、技术扶持的可能性,也降低了其组织农民的组织成本等。

在实践中上述三类行政科层化并不是截然相分的,而是相互融合的。例如,政府组织可以通过优惠政策鼓励和引导某地区进行某类农民合作组织的建设,同时明确规定当地政府在构建方面的绩效责任,由此引发的行政科层化就融合了诱致性和强制性两类。另外,因政府组织的影响,农民合作组织的管理人员基本以政府组织工人作员为主,其既是授权过程中的限权,也是政府权威和权力的强制性输入。当其激励了农民合作组织在后续发展中对行政权威的依赖,并引致行政科层化的发生,则融合了强制性、授权性和诱致性三种类别。本文所做的区分,是为了通过行政科层化问题的细化分析来探究解决该问题的可选择途径。

三、主要研究结论与政策启示

1. 主要结论

因外部制度环境的影响,农民合作组织会逐渐修正和调整组织自身的特征,在这一过程中,其可能偏离社员共同体的本质规定性,在组织形式、决策方式、决策机制上分别表现出等级制、集中决策和层级分解、强制性等行政科层组织的特征,当这些特征作为一种制度形式运行于组织内部时,就会引致行政科层化的发生,从而使得农民合作组织功能的实现和发挥受到影响。而从新制度经济学的视角分析,政府组织、农民合作组织降低制度成本和交易成本的组织行为动机是导致行政科层化的根本原因,而上述动机所激励的两类组织的组织行为选择则是行政科层化的直接原因,行政科层化的分类也由此而决定。

(1)政府组织节约制度成本和交易成本的组织行为激励,使其会倾向于选择采用行政机制推动农民合作组织的构建,并倾向于构建农民合作组织与自身的隶属关系,这些组织行为倾向影响了农民的参与,并使得农民合作组织的管理人员多以政府组织工作人员为主,工作方式也倾向于行政科层组织的工作方式。

(2)降低制度成本的组织行为动机,激励农民合作组织的管理人员采用行政权威进行组织的运行和内部制度构建,引致组织决策方式以集中决策和层级分解为主,决策执行偏向于强制执行;降低交易成本的动机,激励农民合作组织聘任政府部门的领导担任组织的领导,导致等级制组织形式的形

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

成。当改变的组织形式、决策及其执行方式作为制度运行于组织内部时,农民合作组织的组织性质也就相应的发生了行政科层化的改变。

(3)行政科层化有强制性、授权性和诱致性三类,导致三者发生的具体因素分别为:规定下级政府构建农民合作组织的绩效责任、农民合作组织的管理人员多为政府组织的工作人员、农民合作组织聘任政府部门的领导担任本组织的领导。

基于上述结论,本文对引言部分所提的问题做出如下的解答:降低制度成本和交易成本的组织行为动机是引致政府定位失误与扶持不当的原因之一;而其具体表现则是政府组织通过对其合法强制力和赋权权限的运用,规定了下级政府构建农民合作组织的绩效责任,并影响了农民合作管理人员的构成等;上述两点之所以会造成行政科层化问题,是因为他们影响了农民的参与和农民合作组织组织行为的成本/收益结构。而对于上述问题的回答,则提供了解决行政科层化问题的政策启示。

2. 政策启示

政府在农民合作组织的构建和发展中,(1)应以公共权威的使用为主,或尽量采用公共权威的影响性,即加大宣传、培训力度,积极引导农民参与农民合作或创造吸引其参与的激励动因;(2)应尽量避免采用合法强制力,尤其需要避免将农民合作组织的构建与下级政府的绩效责任相联,给下级政府以更多的自主权选择权;(3)应以长期利益为目标,避免政府工作人员兼任农民合作组织的管理人员,或限定兼任的政府工作人员不得超过农民合作组织管理人员的一定比例,激励农民合作组织管理人员自行创立制度;(4)要提高各项资金、技术扶持政策的公开、公平和公正度,避免农民合作组织以聘任政府部门领导来降低交易成本。

在本文的分析中选择了WUA的构建和发展过程作为实证案例,其原因在于,WUA属非经济合作组织,可以不考虑市场因素对其的影响,并且其主要负责灌溉设施和水资源等公共资源的管理,与政府组织的关系更为密切,也更多地涉及自我管理机制的构建问题,所以其行政科层化的原因、过程、类别以及由此而带来的负面影响也就更为显著。这一选择的不足之处在于,WUA的构建和发展遵循了"培训—宣传—试点—推广"流程,是由政府组织牵头构建的。然而,并非所有的农民合作组织都是按上述流程、由政府组织牵头构建的,对于这一类的组织是否存在行政科层化问题以及导致问题的成因是否与本文的分析完全一致,则有待继续调查研究。

参考文献:

[1] 黄祖辉,徐旭初,冯冠胜. 农民专业合作组织发展的影响因素分析——对浙江省农民专业合作组织发展现状的探讨[J]. 中国农村经济, 2002(3): 56-62.

[2] 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.

[3] 任大鹏,郭海霞. 合作社制度的理想主义与现实主义——基于集体行动理论视角的思考[J]. 农业经济问题, 2008(3): 90-94.

[4] 马彦丽,孟彩英. 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[J]. 农业经济问题, 2008(5): 55-60.

[5] 黄胜忠,林坚,徐旭初. 农民专业合作社治理机制及其绩效实证分析[J]. 中国农村经济, 2008(3): 65-73.

[6] 许家林,曾令香,朱忠贵. 农业微观基础组织创新的运行现状与推进条件——湖北省108个村调查结果的实证分析[J]. 中国农村经济, 1999(4): 39-43, 75.

[7] 程同顺,黄晓燕. 中国农民组织化问题研究:共识与分歧[J]. 教学与研究, 2003(3): 42-47.

[8] Hendrikse G W J, Veerman C P. Marketing Cooperatives: An Incomplete Contracting Perspective[J]. Journal of Agricultural Economics, 2001, 52(1): 53-64.

[9] Vermillion D. Impact of irrigation management transfer: a review of the evidence[C]//IIMI Research Report No. 11. International Irrigation Management Institute, Sri Lanka, Colombo, 1997.

[10] 孙亚范. 农民专业合作经济组织利益机制及影响因素分析——基于江苏省的实证研究[J]. 农业经济问题, 2008(9): 48-56.

[11] 盖瑞·J. 米勒. 管理困境——科层的政治经济学[M]. 上海:上海人民出版社, 2006.

[12] 汪丁丁. 从"交易费用"到博弈均衡[J]. 经济研究, 1995(9): 72-80.

[13] 埃瑞克·G·菲吕博顿, 鲁道夫·瑞切特. 新制度经济学[M]. 上海:上海财经大学出版社, 2003.

[14] 李鹤. 权利视角下农村社区参与水资源管理研究[M]. 北京:知识产权出版社, 2007.

[15] 陈昕. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集[M]. 上海:上海人民出版社, 2005.

(编辑:夏　东;校对:段文娟)

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net