

## 合作社成员准入门槛设置与目标指向

### ——作为平衡机制的合作社扶持政策

曲承乐 任大鹏\*

**摘要** 农民专业合作社设置成员入社准入门槛和收敛人数规模的行为体现了对扶持政策的阶段性、差异化的利用方式。这种主动放弃现有制度设计中开放性原则的做法,既来自经营绩效的压力,也与益贫性在现实中的掌控力不足有关。这种状况的改变主要依赖于基于弥补合作社广泛的正外部效应成本而设立的扶持政策。本文以两个合作社为案例说明准入门槛设置的成因不在于成员异质性,而是与合作社的益贫性目标和产业发展目标之间的冲突相关,即有的扶持政策的平衡性之所以没有得到有效发挥,主要原因在于承担着多元目标的扶持政策在实践交互的层面上出现了与目标设置偏离的情况。平衡机制要真正发挥形塑作用,除了在序列上采用重点让位的方法外,政策制定者应从受众的角度在不同的目标之间寻求一种目标交集,并把这种交集强调执行到具体的地方情境之中。

**关键词** 准入门槛 益贫性 扶持政策 平衡机制

#### 一 引言

农民专业合作社(以下简称“合作社”)尽管作为一种游离于市场机制

---

\* 曲承乐,中国农业大学人文与发展学院博士研究生,主要研究方向为农村发展与管理;任大鹏,中国农业大学人文与发展学院教授、博士生导师,主要研究方向为农业与农村法制、合作经济。

失灵边缘的制度设计对扶持政策具有天然的倾向性（崔宝玉，2014），可是在《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》）实施的这十年间，随着合作社数量的快速增加和质量的逐渐稳定，作为政府规制、扶持对象的合作社在实际运营过程中对这种外部诱导与规制不再是一味地马首是瞻，而是表现出一定的自主性反思。基于弥补广泛的正外部效应成本而设立的扶持政策（任梅，2013）难以长期弥补合作社的竞争劣势。所以在实践中，合作社便出现了对扶持政策、示范社评审条件、农业项目申报条件等法律规制和政策诱导的阶段性、差异化利用。比如，《农民专业合作社法》一直以来在对合作社内部事务方面都给予合作社充分的自治权限，然而，现实中绝大多数合作社成立初期却往往不经成员大会讨论而直接套用主管部门所拟的示范章程（徐旭初、吴彬，2017）。随着合作社自身经营水平与能力的不断提高，合作社内部在一定程度上开始显现出自治需求，已有成员逐渐意识到运用章程等自治规范对合作社实施民主控制。这一过程中的一个具体表现是合作社将成员门槛问题纳入议事日程之中，合作社出现设置入社准入门槛和收敛人数规模的需求。

基于合作社成员异质性的研究发现，在合作社的成立初期，成员异质性的低准入门槛有利于激励相关行为主体的积极性（徐旭初、吴彬，2017）。即便是在资金要素得以满足的情况下，合作社仍然会借助较为宽泛的入社条件，实现规模扩张，以匹配其配置的专用性资产的要求（孔祥智、周振，2017）。除自身需求之外，政策的刺激、示范社的评审要求与导向作用也是合作社在初期急速扩张的重要缘由。关于合作社扶持与规制必要性的研究素来将异质性现实下低门槛的入社制度设计视为重要的理由。随着合作社的发展，大多数的研究将视角集中在合作社成员参与问题上。而土地“三权分置”等新情况的出现，一些合作社已经试图在生产资料上摆脱对小规模农户的依赖，通过逐步剥离小规模农户的方式将大农户和小农户形成的合作社逐渐变成一种大农户间日趋成熟的合作（任大鹏，2015）。在成员退社的问题上，现有关于成员退出的研究往往把视角放在农户的身上（崔宝玉等，2008；孙亚范，2010），或者是政策应激上（任智超，2011）。在合作社内部管理层面上，现有研究则主要倾向于运用优势群体的优势利用来解释，较少研究合作社出于经营考虑而进行收敛人数规模的策略。这

种视角的产生既与受访合作社的发展水平和阶段有关,也与研究者和合作社都受制于合作社制度设计上的退社自由原则有关。除此之外,合作社设置入社准入门槛的策略往往对既有成员的效力有限,而对新成员则具有隐蔽性,这也是这种现象产生的重要原因。

更多的先前讨论没有将成员异质性和合作社发展的阶段性特征纳入分析之中,而是以结果呈现的方式将合作社宽容的准入条件视为合作社发展的阻力。比如,团队生产不完备的监督和高昂考核成本引发的众多“搭便车”现象(奥尔森,1995)与激励不足(Binswanger & Rosenzweig, 1986)常常被用于解释中国面临的合作社发展的难题与困境。大量借用产权与制度经济学、公共选择理论、集体行动理论对当前合作社生产无效率症结的讨论背后都影射着合作社入社的低门槛和成员同质这一前提。从已有文献来看,合作社内部成员是否异质并不影响合作社出于经营效率的考虑做出抬高入社门槛与收敛人数规模的决定。<sup>①</sup>

现有文献为研究合作社的成员门槛问题提供了可借鉴的视角,但本文认为仍有一些问题值得深入探讨:第一,实践中合作社为什么会主动放弃现有制度设计中的开放性原则、包容性态度,出现设置或者抬高成员准入门槛的需求?门槛设置的积极意义与负面作用又是什么?第二,影响合作社做出这种选择的因素既与合作社的目标指向有关,又与外力相关,这就需要扶持政策在其中起到平衡的作用,而承担着多元目标的扶持政策在实践交互的层面上则可能出现与目标设置偏离的情况,对此的探讨有助于进一步认清抬高门槛背后隐含的逻辑。为了将“能人治社”中“能人”个人的意愿尽可能地排除在讨论之外,本文选取了成员异质与成员同质两种不同的现实合作社样态,分析说明了合作社高门槛和收敛人数规模需求产生的逻辑及承载着综合效应的扶持政策对合作社成员规模的形塑。

---

① 目前,关于成员退出权问题的理论性研究(林毅夫,1990、1993; Dong & Dow, 1993; 罗必良,2007、2009、2015)逐步淡出对农民专业合作社研究的视野。一方面是由合作化运动中合作社和现行的农民专业合作社在成员进出权的制度设计上的差异造成的;另一方面则是由合作社发展的实际决定的。即便是成员一方生产结构发生重大变化,成员一般也不会主动行使退出权,不管是基于制度设计还是运行实际。合作社一方主动开除成员有不小的难度,因而只能通过将其边缘化或其他变通的方式进行。

## 二 门槛设置的现实需求与背后逻辑

合作社成员入社准入门槛是指成员为享受合作社某项产品收益或服务而加入合作社所必须达到的最低标准。这种合作社出于自身经营绩效考量而设置的门槛与合作社为了保持成员稳定性而设置的退出障碍不同，不是政府出于规制目的而在制度设计上为合作社设置的市场准入门槛（罗玉峰等，2017），而是类似于企业这一组织形态对于股东出资条件和员工能力的要求。合作社的成员入社准入门槛常常表现在对成员在出资、是否同业、经营业绩、人员身份、技能等多方面的要求。入社准入门槛的设置所反映的不仅是一个合作社基于未来发展的评判与预估而对自身规模大小的调整，更多的还是折射出农业产业组织形式受制于行业特征，而非政策的诱导与规制。合作社准入门槛设置不同于法律的强制性规定，合作社借助自主经营可以实现政策目标导向之外的目标偏好，在尊重农业生产小团队、家庭生产的优越性的基础上，实现合作社的效率型目标导向。

从经济学的视角看，合作社设置门槛的动因往往与组织效率的高低有关。已有研究已表明，小团队生产是高效的农业合作组织应当具备的必要条件（罗必良，2007），过于庞大的组织规模使得内部化监督很难实施。而随着劳动力成本的不断上升，规模化的土地流转释放了机械化应用和人工替代在更多的生产环节出现的可能，因而合作社发展的成员规模需求即便是从专用性资产的角度而言也并不会呈现出持续增加的状态。一方面，出于经营效率的考虑，合作社的发展规模在成立一段时间后便会显现出一定的限制性倾向。这反映到合作社自身就是在没有外力条件干预的情况下，合作社为追求效率和收益会倾向于抬高准入门槛，控制新入者的数量与质量。另一方面，合作社在发展到一定水平之后出于对稳定性、专用性资产的有效利用的考量，对特定成员的退出也会倾向于设置较高水平的门槛，以保证合作社对成员的控制能力和谈判能力。

合作社设置门槛的现实诱因较为复杂多样。一些成员对合作社的决议消极抵制，以决策一致性来影响合作社的决策效率。合作社保留其成员权无疑会加大合作社的道德成本和监督成本（任大鹏，2017）。在特定阶段，

合作社配置的专用性资产服务能力和自身业务能力有限, 扩大规模又会使边际效益递减, 加上获得的扶持性资产和捐赠资产的刺激, 当“挤公交心态”<sup>①</sup>成为合作社内部的主流情绪时, 保护既得利益的考虑就会促使现有成员选择抬高合作社的门槛。另外, 合作社成员之间的关系往往比公司内部员工之间的关系更为复杂。由于合作社往往根植于具体的乡土环境之中, 村治的权力网络常常会与合作社的社会关系网络纠缠在一起。合作社承担着一定的非经济功能, 这种功能的展开常常会演变成为一种基于地缘的变异的社会福利, 当关心社区的行动被解读成为一种区域性的“俱乐部产品”, 成员所处的地域性排他要求就会出现。再加上合作社在发展过程中常常需要借助当地有限的资源, 最终往往不会演变为一个单纯的基于业缘的开放性组织, 而是在亲缘、地缘的裹挟中, 逐渐倾向于设置封闭性高门槛。虽然合作社可以在不同的层次上存有不同的圈层结构的合作点要素组合(于欣慧、任大鹏, 2017), 但从合作社自身的角度来看, 当初始规模或政策匹配规模实现之后, 通过高门槛加大对成员合作能力的考察, 合作社就可以实现在效率层面更多高水平的合作点和合作机会。

合作社本身不是一个经济组织, 所以高门槛的衡量标准并不局限在资金的维度, 与地缘、人际网络等现实合作社的自身需求息息相关。这种门槛既可以表现为明确的自治制度设计, 也可以以一种隐性的方式呈现, 但在最终的区隔效果上则是一致的, 即通过特定区域、特定成员的强强联合实现合作社的蜕变。尽管基于现实诱因而采取的门槛设置方法在现实中并不会发挥“一劳永逸”的作用, 在解决“搭便车”、降低交易成本和考核成本、解决监督的不完备性等方面的作用最终可能也不如设想的那样显著, 可是在一定时间段内通过设置较高的进出门槛合作社可以达到维护内部稳定、追求更高治理效率、实现相对公平的风险分担与灵活应对市场变化的目的。

### 三 合作社的现实选择：强弱同盟抑或是强强联合

在制度设计上, 较其他经营组织而言, 合作社通常是以弱者联合体的

---

<sup>①</sup> “挤公交心态”本意为在公车车容量有限、乘客较多的情况下, 先上车的乘客由于不愿意降低自己的舒适度而通常倾向于拒绝与车下的人分享有限的空间和设施。引申到合作社则是意指合作社的内部利益集团分化, 在增量有限的情况下, 既有成员对于意图加入者的阻拦。

姿态出现的，对于成员资格的要求是开放的。现实起步阶段的合作社多受资金、土地、劳力、农业资产专用性等要素的掣肘，所以此时的合作社更倾向于采用自愿、开放的人社条件，在章程上不设防。这个过程的典型表现就是成员数量的迅速扩张与合作社业务范围的扩展。

尽管在现实中很难排除合作社内部成员的异质性，可是整体弱势的合作社也并不是绝对的弱弱联合，即便这样也不能把合作社出现入社准入门槛和规模收敛状况的原因完全归结到成员内部“大欺小”“强压弱”的身上。为此，本文在描述合作社在成员资格门槛上的变化时，选用了成员基本同质和成员异质两种不同的现实存在的合作社，一方面借以说明门槛变化和背后的逻辑；另一方面引出对合作社目标指向和作为平衡机制的扶持政策之间关系问题的讨论。

### （一）成员异质前提下的门槛设置

北京市门头沟区特种茶种植专业合作社于2007年10月成立。在合作社成立之前，理事长已经拥有一个茶加工厂，雇用的12名员工来自本村或省外。2007年，茶加工厂为了保障原料充足供应、平稳地区原料采购价格、谋求更高生产收益，理事长开始积极鼓励周边种植户加入合作社。为了争取成员，合作社采取了一系列价格让利与利益引导措施：将加工厂的设备、厂房等折价记入合作社的账目之中；为入社成员垫出资款，甚至允许成员预支未来分红当作出资款；合作社对成员是否同业也不严格要求，同时允许成员以劳力出资的方式加入；鼓励低保户、残疾人加入合作社；对流转土地的成员实行保底分红；对从事种植的农户实行保护价收购。作为一个在当地长期经营的精英式人物，理事长要获得周围农户的认同并不困难。从发起到设立短短一两个月，合作社很快达到甚至是超过了预期的配套规模，这种成员的急速扩张方式在合作社实践中也并不少见。当合作社成立时，成员数迅速达到153户，辐射范围为方圆20公里以内的4个村。

随着业务活动的展开和业绩的提升，合作社逐渐收紧了成员的准入门径，抬高了合作社的加入门槛。一改过去开放式的人社条件，原则上不再接纳新成员，在实践中将与之新发生业务往来的农户吸收为合作社的“类成员”。类成员在业务往来上可以与合作社成员享受同等的权利，但不享有

分红和将国家扶持资金及捐赠财产量化至自己名下的权利。近年来由于有限的市场需求和缺乏有效的营销手段,合作社只能以相对较薄的利润维持营收状况的相对稳定,所以入社禁令的原则又有所松动,逐步演变出一套对成员资格的隐性要求。<sup>①</sup>比如,对于有生产能力的加入者而言,合作社在其供货能力、供货忠诚度、供应产品的规格与等级等方面均提出了专门性的要求。一方面,由于成员自身种植结构的调整,这种专门性的要求在收紧意图加入者的准入口径的同时,也逐渐将供应能力有限的成员边缘化;另一方面,合作社对于有加入意愿的农户也有了较为严格的出资要求,标准也逐渐向公司式的出资模式靠拢,不再接受以劳务出资的新成员。除隐性要求外,政策干预直接导致了部分成员退社。2011年,随着地方民政部门提出的加入农民专业合作社的农户不再具备农村居民最低生活保障金申请资格政策的实施,合作社同意了5户成员的退社申请。(任智超,2011)因为章程中并没有强制退社的规定,所以尽管合作社提高了门槛,可是只要成员一方不主动退社,仍然是合作社的成员。只不过此类成员在业务上与合作社实现了脱钩,在合作社决策中也逐渐被边缘化,逐渐蜕变为类似股东的角色,不再参与合作社的事务,但成员名册难以反映这种变化。截至2016年底,合作社有在册成员148户,在种植、收购、加工等环节有实际经营业务往来的登记成员为70余户。

合作社逐步通过使成员接受风险收益理念的方式,从对成员的风险保障承诺之中解放出来。在经营过程中,合作社对于成员的吸纳已经形成了一个较为清晰的认识,即只发展与自身加工规模相适应或略少于加工规模需求的高质成员。在完成示范社政策导向性要求的人数下限之后,合作社基于各方考虑,逐步以“类成员”和成员分类的方式,形成了内部成员的分层,逐步以雇用外地人的方式,通过不同地域的劳动分工降低了合作社的治理和人工成本。

## (二) 成员同质前提下的门槛设置

为了解决各个合作社发展过程所遇到的贷款困难、市场波动和突发状

---

<sup>①</sup> 隐性要求是指在合作社章程中没有体现的要求。

况应对能力有限的难题，11家合作社于2013年7月成立了北京市门头沟区某联合社。联合社起初以服务各社为宗旨，在信贷互保、技术交流和资源共享上团结发力，意图聚集本地区的优势农业资源，达到规模效应的目的。为此，联合社获得了100万元的政府扶持资金和2000万元的银行授信。11个成员社之间在股权结构上是不均等的出资，但在决策上仍然实行一人一票，也没有设置附加表决权。联合社的章程规定了合作社的重大事项须经联合社全体成员一致同意，但未涉及有关成员入社、退社的程序性与实质性规定。

多年来，联合社在经营上一直没有起色，业务上也没有突破，联合社理事长希望能够通过吸收新成员的方式改善内部人员和业务构成相对单一的问题，借以扩大联合社的规模和区域影响力，有9个左右的合作社表达了加入该社的意愿。2016年底，联合社就此事已召开数次成员大会，对此却迟迟无法达成共识。倾向于严格控制成员数的一方希望能够在准入的程序性门槛和实质性门槛上均做出较为严格的限定，对新入成员社在实际资本额、成员人数、经营绩效、地理位置等方面提出详细的要求，对于符合条件的申请者再进行投票表决，并反对对章程中关于重大事项须经全体成员一致同意条款的修改，认为即便是大幅增加新入者的进入成本，也要先满足所有成员社的门槛要求以后，才可成为成员社。对于已获得的100万元政府扶持资金，所有成员社均不同意将自己的部分量化稀释到新入者的成员账户上，而是希望新入者能够对其进行补偿。

### （三）成员准入门槛设置的动因

#### 1. 成本压力

通常认为，小型的、灵活的和非等级制度的组织非常适合小批量的生产（Joan, 1980），合作社同样有着“船小好掉头”的战略优势，再加上理事长个人对产品的市场眼光和经验判断，合作社是有其市场优势的。由于市场的稀缺性造成合作社在新产品成本控制方面的压力并不大，合作社利用好既有的资源禀赋要素，就可以在一定程度上实现资源的优势组合。然而，农产品的特性与农业的生产特点决定了大量的潜在竞争者会随时出现。追随者和模仿者低廉的模仿成本迫使合作社要从品质管控入手，提高产品



的质量与标识度。在市场认可程度不足的情况下,农产品的易复制性也使合作社不得不更多地考虑如何降低成本。例如,在北京市门头沟区特种茶种植专业合作社中,人力资本支出在总支出中的占比达到2/3还要多,减员增效就成为合作社的首选出路。

## 2. 均衡的合作点

虽然多点合作有利于合作社组织的壮大和持续稳定发展(于欣慧、任大鹏,2017),但棘手的问题是合作社如何处理新旧成员之间的关系。合作社对于新的合作点的开拓往往意味着开拓新的业务领域,而这又与合作社的人力资本储备有关。合作社自然希望在经营过程中可以实现精英循环,但自身所面对的成员或者围绕在合作社周围的潜在成员在很大程度上难以符合经营精英的定义。广大的潜在进入者仅仅是以资源共享者的姿态出现时,就必然会遭到现有成员的反对。当合作社的力量不强,服务能力不足以覆盖到所有成员的主要业务领域时,成员与合作社之间的互动关系就显得尤为微妙。在北京市门头沟区某联合社的例子中,虽然联合社的初始目的是服务成员社,但由于联合社的服务能力不足以涵盖所有成员社,成员社之间的合作点是否均衡就成为各个成员社在利用联合社时的重要考量,对于申请加入者而言也同样如此。现有成员会考虑与新入者的合作点和竞争关系,而联合社自身想要聚集的资源则被置于次要位置。只有当合作点布局妥当,竞争与合作的博弈与互惠才会开始,“抱团取暖”才会成为其衡量加入的因素。在这一系列的互动关系中,联合社发起者的本位主义倾向所引发的成员社与联合社的关系问题也是门槛设置的重要动因,当为成员社服务的联合社表现为发起成员社聚集资源的一种渠道,则门槛的设置将更具主观性,结构则可能更为松散。

## 3. 道德经济

合作社的发展过程中确实存在优势资源的拥有者对于弱者的盘剥现象(仝志辉,2016),但受产业特性和地理位置的影响,成员退社在一定程度上对于合作社的发展仍有牵制力。理性人假设认为交易双方能够理性地寻求最好的价格。而在合作社的实践中,成员出于对风险规避的需求,仰仗合作社对其原料供应的依赖,可以谋求到一个不景气年份的相对高价。而合作社愿意支付这一高价,一方面在于难以承受全面的内部监督费用;另

一方面，则是远在物质刺激之外的借由村落的地缘政治和宗族势力形成的地域道德标准对于双方的约束。道德经济作为一种双向制约，不仅仅涉及农民的交易成本和监管成本，也表现为合作社为了谋取一个稳定发展的社区环境而进行的关系专用性投资。由于合作社所处的家庭承包经营的社区环境起到了信息传递的作用，非正式的乡土性规则有助于打破合作社内部长期的信息不对称和完全的隐蔽利益输送，这就迫使合作社提供满足地区一般社会认同的道德标准的经济活动。这种符合相应规范性标准的值得信任的行为的存在，使得成员能够抛弃机会主义的做法，使合作社之外更高的收购价格在一定时间内丧失吸引力。这种资源对整个合作社成员而言是排他的。一方面打开保护圈使得合作社成员丧失了与未加入合作社农户的比较优势；另一方面脱离现有成员网络会造成合作社监管成本的上升，在原料产地、产量上更容易受到供应者的欺骗。所以，即便是北京市门头沟区特种茶种植专业合作社在经营过程中，现有成员与合作社在卖出和买入之间出现了分歧，合作社仍要顾虑成员的诉求，阻挡低价原料提供者的进入。

#### 4. 治理目标

学界对于合作社的治理目标一直存有争议，这也是合作社的落脚点究竟是通过联合以解决小规模农业生产与大市场对接过程中的矛盾，提高广大成员应对市场风险的能力、追求其益贫性和问题，还是侧重于从农业结构转型中提高农业产业竞争力、追求农业产出的效率与收益的问题。实践中的合作社对自身目标问题的处理往往具有阶段性，在成立之初，成员彼此之间往往认同协同协作的理念，以人合性的标准自我组建或者是以政府诱导的方式产生。而随着业务活动的开展和政策福利的消失，合作社面临自主扩大的选择时，便会出于对经营效率的考虑接纳“适格”的新成员，而不是充当弱者联合的组织形态。毕竟合作社作为一个独立的市场主体，通过经营来维系生存是大多数面临的主要出路。联合社的问题同样如此。发展联合社的目的是加强合作社之间的协同协作机制，实现在农业生产经营中更广范围、更大程度、更高层次上的联合与合作，使原本相互竞争的合作社转变为团结协作、优势互补、合作共赢的利益联合体（孔祥智，2016），因而联合社成立初期对于益贫性价值的追求与倡导还是非常明显

的。联合社门槛的提出同样是有其阶段性的，成员社在成立初期往往对此抱有很强的包容性，因而章程中规定的准入条件也较为简单。但正是由于联合社的体量庞大，其经营、关系协调方面所面临的压力更大，较一般的合作社更容易尽早抛弃对于弱者联合姿态的固守。合作社面临自主扩大成员社数量的选择时，已有均势体系的保持成为各成员社的重要任务，而不再是保持自觉的高水平合作。实质性门槛的设置就是为了确保新入者在经济实力上达到与现有成员社的均势。新入者还要顾及原有成员社能否基于合作预期而保持原有的合作状态，而不至于使自己陷入“囚徒困境”的重复博弈之中，徒增自己的协调成本。而对于成员社而言，其出于均势被打破、权力格局倾斜的顾虑，在接纳谁的问题上也存在竞争关系。联合社借助抬高门槛的方式选择新成员的加入，意图实现所谓的强强联合，在合作空间上对竞争者和弱者加以排挤。

#### 5. 扶持政策与其他政府行为

国家财政扶持资金和相关优惠政策、各级示范社评审等硬性指标要求是促使合作社在创立阶段通过低门槛等手段迅速扩大规模的重要原因。合作社利用亲缘与地缘优势可以在较短的时间笼络足量的成员人数以满足带动更多农户的政策目标。合作社所处的地缘环境决定了其不可避免要与政府发生各种联系，甚至政府政策的倾向性对合作社的发展方向有着决定性的影响。在对合作社的各种考评指标中，成员人数往往是基础性要求。由于满足该要求的难度较低，成员人数指标在合作社运营当中的指向性往往并不明确。而因为各种评价指标中关于业绩和营收的考核实现的难度较大，再佐以贷款的资信要求、扶持资金和项目申报对于经营能力的看重，对于合作社而言具有极强的诱导性。对于产业规模和自身实力的扩大而言，成员人数的扩大不是必要条件。合作社同样可以利用科层式的组织架构，以雇工的方式实现效率的提高。

北京市门头沟区特种茶种植专业合作社的实例中，实际成员的减少不仅与合作社提高收购标准有关，更重要的原因是成员丧失了原材料的供应能力。为了开发旅游资源，政府要求村里将原有发包土地收回，统一进行一村一品的旅游资源整合，于是农民不再有承包土地的自主经营权。由于农业生产多为兼业，一村一品目标的实施又需要用工，再加上公益性岗位

的安排等，村集体的土地收回工作在农户方面并没有遇到太多阻力，但合作社的原材料供应受到了严重影响；具有社会保障功能的村集体雇工推高了整个地区对当地人的用工价格。最终，该地区在多因素的共同作用下，合作社选择在别村自建基地，通过雇工的方式解决了原材料的供应等问题。

政策安排可以加剧合作社内部与潜在进入者的竞争预期，进而诱使合作社抬高准入门槛。北京市门头沟区某联合社的实例中，尽管现有成员对规模扩大后各成员社可以借助于联合社平台吸引更多的地方政府关注抱有积极看法，但由于农业项目与扶持政策常常带有地域数量的限定，在特定区域内的合作社彼此之间就会因稀缺的扶持资源而陷入竞争的预期之中，尤其是目前项目审批多由基层部门推荐，在举荐名额有限的情况之下竞争更加激烈。这种体现在对未来特定区域内的政策扶持上的预期的忧虑还涉及联合社既有的奖励资金和未分配盈余及各种公积。联合社中持异议的成员社恰恰是与想要加入的合作社处于同一村庄范围。

扭曲市场价格的政策安排不仅不利于实现保护农民利益、培育经营主体的预设目标，还容易抬高合作社业务内容的经营风险，诱使合作社通过承担政府职能的方式将风险向政府部门转嫁。北京市门头沟区某联合社的实例中，地方政府要求合作社按照政府公布的土地流转基准价流转一定面积的山地以配合地区产业转型。虽然政府指导的土地流转基准价已经考虑了地域差异，但定价仍不能合理反映土地的资本收益。由于基准价严重背离当地荒地的流转价格，再加上政府扶持资金数额的不确定及对景观品种市场前景的悲观预期，各成员社在是否承接此政府项目上出现分歧，最终全体成员社同意5个支持此项目的成员社以联合社的名义通过项目制的方式单独就该项目入股承接此项目，损益由5个成员社独立承担。政府高额项目资金的注入除了变相地补贴了流转基准价与当地流转价格的差额之外，还涵盖了前期基础设施建设、劳务投入等大量的费用。由于承揽此项目的理事长和成员社在当年就通过固定资产投入和劳务的方式获得了不菲的回报，所以联合社第二年再次召开成员大会时，除两个成员社不愿加入该项目之外，剩余成员纷纷受到政策诱惑转投该项目，而不再顾虑产品的市场前景。

#### 四 形塑与扭曲：作为平衡机制的扶持政策

农民专业合作社作为一个独立的市场主体，自然在地位上与其他经济组织是平等的。为了能在市场上与强势的工商资本进行竞争，合作社不可避免地就被裹挟到利润最大化的追求之中，在治理上通过抬高门槛的方式强化组织的封闭性，提高效率与收益。但是，合作社本是由弱势农民群体组成的一种经济组织，是一个引导农民致富的发展平台，所要解决的是小规模农业生产与大市场对接过程中的矛盾和问题，在经济目标的追求背后更重要的是其对益贫性的践行。因此，合作社要实现自己创设理念和发展目标就必须要在抬高门槛和联合弱者之间寻求一种平衡机制来补偿广泛的正外部效应所付出的成本。

这两者之间的平衡机制不但要通过合作社内部的自我完善实现，而且必须借助于外部的制度安排，即通过政策扶持来实现合作社的社会性功能，避免其走向效率追求的极端。这种平衡机制并不是委托—代理模型（Meckling & Jensen, 1976）中的激励机制。因为激励机制的前提是委托方和代理方之间存在清晰的目标差异。激励机制的主要作用在于弥合这种差异，使代理方的最终行动与委托方的目标保持一致。而在平衡机制之中，双方的目标差异主要不是内容之分，而是序列差异，更何况激励机制往往在实践中更具诱导性，容易造成目标之间的替换而不是共存。农民专业合作社享受增值税与印花税优惠政策，业务上的反垄断豁免以及对所有合作社而言的普惠政策所体现的就是这种单一目标扶持政策的平衡机制。普惠政策的指向是成员的自产、自用和自销。合作社对于弱势方的带动作用，背后隐含的要求是农户之间的合作。根据财政部、国家税务总局《关于农民专业合作社有关税收政策的通知》的规定，合作社成员依托合作社对自身农产品进行的销售视同于农业生产者自产自销，合作社享受的税收优惠实际上是农业生产者的税收优惠，如果不是，那合作社的存在形式就最可能沦为工商资本进行税收筹划的渠道。

政府政策常常面临多个委托方和多重任务（Dixit, 1998），因此除了单一目标的扶持政策之外，一项公共政策的出台背后往往承载着更为多元的

层级性地方场域和自身的多属性特征（贺东航、孔繁斌，2011），实践中对于合作社的扶持政策就是如此。另外，相较于单一绩效，政府更希望以多管齐下、综合治理的方式达到预期的综合效应。虽然多元目标的综合效应终极指向是明确的，但中央政策在具体的地方环境中执行时实际上已经转变为一次再规划的过程。只要出台的地方政策能够完成上级任务，扶持政策的序列调整空间还是大量存在的（贺东航、孔繁斌，2011），更何况政府在顶层制度设计时，本就对效率和公平的目标序列预留了左右的空间。在政策实施阶段多元化的诸如农户脱贫、社区发展、合作社发展、地区产业转型、经营绩效考核等目标都可能成为一项地方扶持政策出台的主要所指。混合的多目标关系所反映的更是社会公平发展理念与经济现实之间的冲突。合作社这一制度设计所追求的是处于市场交易中不对等地位的农民的整体利益，但扶持政策在与合作社制度设计配套时则会出现“地方性”“部门化”的“变异”，甚至在价值取向上出现偏差（任梅，2013）。

扶持政策往往伴随相应的指标性要求，而由于混合的多目标关系的存在，各个政策之间不仅指标多元，而且排序各异。每种指标性要求对于合作社自身实现的难易程度是不同的，因而其对合作社的诱导效果也是不同的。处在农村之中的合作社通过对亲缘、地缘的利用很容易实现人数上的指标性要求，所谓大量合作社存在的“虚胖”问题就在于人数指标的诱导性要求和其较容易实现所致。无论是出于资金安全、项目执行能力，还是出于对扶持对象的怀疑而在扶持政策中设定的经济指标要求，这些对于合作社而言均是一个较难达到的指标，因而其在实践之中的诱导性更强。通过这种诱导作用，即便是清楚的政策目标也会在认知上被扭曲，从而合作社在追求效率的道路上越走越远，更何况现阶段政府扶持与规制资源常常被功能型合作社所俘获（崔宝玉，2014），常常是以“扶强扶大”为原则，鼓励龙头企业和有实力的农业大户来领办合作社，集中优势力量进行产业优化的发展（苑鹏，2011）。这种宁肯“锦上添花”也不“雪中送炭”的扶持政策，只能迫使“弱弱联合”的农民专业合作社着眼于组建具有更大规模的联合社或委身于有实力的农民专业合作社（苑鹏，2011），而随着这些合作社门槛的提高，合作点供应能力有限的合作社本就是被排挤的对象，即便加入新的组织也难有话语权。

因此,平衡机制要真正发挥形塑作用,实现合作社的制度初衷。除了在序列上采用重点让位的办法外,政策制定者不能仅仅从生产性效率的视野出发,而是应该将效率问题拓展到分配领域(王春福,2014),从受众的角度在不同的目标之间寻求一种目标交集,尤其是在益贫性目标 and 合作社发展目标两者之间,并要把对这种交集的强调执行到具体的地方环境之中。从指标设计的角度,过于突出其中一个目标就会使另外一个目标被淡化甚至是掩盖。一味地强调政策的综合效应,反而会使某些绩效最终从综合效应中分离出去。

## 五 结论

农民专业合作社的发展难以离开它所附着的乡土环境。在发展初期,需要急速扩张的合作社可以利用现有的亲缘、地缘关系实现短期大量的成员聚集,同时这也为合作社的初始发展提供了资金、技术、劳动乃至资源。而随着经营活动的展开,亲缘、地缘的社区代入感就会加大合作社的道德成本和治理成本。为了减轻平等分享生产剩余和民主控制对合作社经济效益和组织结构的限制,形成一个等级结构并且拥有给成员分配不同奖励的能力,业缘属性相较亲缘和地缘的作用开始凸显。出于经营效率的考虑,合作社逐步出现“公司化”治理的倾向,通过抬高成员门槛的方式控制成员人数,增加雇员和股东在合作社当中的比例。

成员准入门槛设置并不仅是合作社内部的人力资源管理问题,而是暗含着合作社治理目标的指向性。作为一种人合性组织,合作社理应特别看重在发展过程中成员之间良好的意愿。但这种意愿如果背离了合作社的设立原则,使其仅仅以独立的市场主体面貌出现的话,那政府就应该尽可能地减少参与,让合作社自然经历市场优胜劣汰的筛选,或只在农产品供给等特定业务上基于产业化的考量给予和其他市场主体同样的扶持。然而,合作社所承载的功能恰恰不止于此,它更肩负着减缓贫困、增强社会凝聚力等方面的特殊作用。所以过高门槛设置的利益驱动如果不加以引导,目标之间的平衡就势必会被打破,也正因如此,扶持政策才有了平衡的空间,在门槛设置的两个端点之间发挥协调作用。

出于对综合效应的追求，再加上制度预留的目标序列空间，使得作为平衡机制的扶持政策在实施过程中容易被认知扭曲。在扶持指标制定上，如果政策扶持的导向趋向于或者被解读为注重效率时，合作社很容易通过门槛设定的方式演变为一种强强联合，甚至不同政策制定者在目标序列上的不同见解就足以使政策自身变成一种门槛。因而，不同的政策制定者之间应当从受众的角度在不同的目标之间寻求一种目标交集，并把这种交集的强调执行到具体的地方环境之中。

### 参考文献

- 崔宝玉，2014，《政府规制、政府俘获与合作社发展》，《南京农业大学学报》第5期。
- 崔宝玉、张忠根、李晓明，2008，《资本控制型合作社合作演进中的均衡——基于农户合作程度与退出的研究视角》，《中国农村经济》第9期。
- 丹尼尔·F. 史普博，2014，《企业理论：企业家、企业、市场与组织内生化的微观经济学》，陈昕译，格致出版社、上海三联出版社、上海人民出版社。
- 贺东航、孔繁斌，2011，《公共政策执行的中国经验》，《中国社会科学》第5期。
- 孔祥智，2016，《农民合作社联合社扶持政策研究》，载中国农村合作经济管理学学会著《农民合作社重点问题研究汇编》，中国农业出版社。
- 孔祥智、周振，2017，《规模扩张、要素匹配与合作社演进》，《东岳论丛》第1期。
- 林毅夫，1990，《集体化与中国1959~1961年的农业危机》，载林毅夫著《制度、技术与中国农业发展》，格致出版社、上海人民出版社。
- 林毅夫，1993，《农业生产合作社中的退出权、退出成本和偷懒：一个答复》，载林毅夫著《再论制度、技术与中国农业发展》，北京大学出版社。
- 罗必良，2007，《农民合作组织：偷懒、监督及其保障机制》，《中国农村观察》第2期。
- 罗必良，2009，《村庄环境条件下的组织特性、声誉机制与关联博弈》，《改革》第2期。
- 罗必良，2015，《罗必良自选集》，中山大学出版社。
- 罗纳德·H. 科斯等，2014，《财产权利与制度变迁：产权学派与新制度学派译文集》，刘守英译，格致出版社、上海三联出版社、上海人民出版社。
- 罗玉峰、邓衡山、陈菲菲、徐志刚，2017，《农民专业合作社的农户参与：自选择还是被参与》，《农业现代化研究》第1期。
- 曼瑟尔·奥尔森，1995，《集体行动的逻辑》，陈郁等译，格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社。
- 帕特里克·麦克纳特，2008，《公共选择经济学》，长春出版社。



- 任大鹏, 2015, 《合作社应体现“利贫”特性》, 《农村经营管理》第4期。
- 任大鹏, 2017, 《〈农民专业合作社法〉的基本理论问题反思——兼议〈农民专业合作社法〉的修改》, 《东岳论丛》第1期。
- 任梅, 2013, 《农民专业合作社政府规制的价值取向: 偏差与矫正》, 《中国行政管理》第10期。
- 任智超, 2011, 《要“低保”还是要“合作”》, 《中华合作时报》, 8月23日第1版。
- 孙亚范, 2010, 《农民专业合作社社员退出意愿的影响因素分析——基于江苏省的调查数据》, 《南京农业大学学报》(社会科学版)第4期。
- 仝志辉, 2016, 《农民合作新路: 构建“三位一体”综合合作体系》, 中国社会科学出版社。
- 王春福, 2014, 《公共政策论: 社会转型与政府公共政策》, 北京大学出版社。
- 徐旭初、吴彬, 2017, 《〈农民专业合作社法〉的规范化效应检视》, 《东岳论丛》第1期。
- 于欣慧、任大鹏, 2017, 《农民专业合作社的“圈层结构”——从单点合作到多点合作》, 《农村经济》第5期。
- 苑鹏, 2011, 《农民专业合作社与农业社会化服务体系建设》, 《农村经济》第1期。
- Alchian, A. A., Demsetz, H. 1972. "Production, Information Costs, and Economic Organization." *The American Economic Review*, 62 (5): 777 - 795.
- Binswanger, H. P., Rosenzweig, M. R. 1986. "Behavioural and Material Determinants of Production Relations in Agriculture." *The Journal of Development Studies*, 22 (3): 503 - 539.
- Blomberg, Jensen, M., Meckling, W. 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure." *Social Science Electronic Publishing*, 3 (4): 305 - 360.
- Dixit, A., K. 1998. *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*. The MIT Press.
- Dong, X., Dow, G. K. 1993. "Does Free Exit Reduce Shirking in Production Teams?" *Journal of Comparative Economics*, 17 (2): 472 - 484.
- Joan, Woodward. 1980. *Industrial Organization: Theory and Practice*. Oxford University Press.
- Michael, C., Jensen, William, H., Meckling. 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure." *Journal of Financial Economics*, 3 (4): 305 - 360.

# The Entry Threshold of the Cooperative and Its Goal Orientation

—As a Balance Mechanism for the Cooperative Support Policy

Qu Chengle Ren Dapeng

**Abstract:** The practice of setting up the entry threshold and downsizing of the specialized farmers' cooperatives reflects the phased and differential utilization of support policies. The reason why dropping the open principles of the current system is both from the pressure of the profits and pro-poor growth in reality. The change in this situation depends mainly on the supportive policies established on the basis of the widespread positive external costs of cooperatives. In this paper, two cooperatives cases are used to show that the reasons for the establishment of the entry threshold are not because of the heterogeneity of the members, but the conflicts between the pro-poor growth and the development of the cooperatives. The current cooperatives support policies are not effective, due to the multiple objectives. The cooperatives support policies carried multivariant goals deviate from its original aims at the level of practical interaction. In order to making the balance mechanism work, the policy makers must make room for the Important traits and provide a kind of intersection where different goals converge from the receivers' points.

**Key words:** entry threshold; pro-poor growth; cooperative support policy; balance mechanism