

大户领办型农民专业合作社权力结构：失衡与矫正

杨涛

(江南大学法学院, 江苏无锡, 214122)

摘要: 在农民专业合作社的构建和运作中, 资源要素差异导致了合作社的组织权力在大户和小户之间的不平等分配。如果大户所行使的权力缺乏制衡, 那么小户权益和合作社的集体资源将面临被盗窃的风险, 难以发挥合作社的正功能。为应对合作社权力运作的失衡态势, 小户社员必须积极参与合作社运作的集体事务, 保护和争取自身的合法权益; 既要养成非正式的合作规范, 又要构建合作社权力运作的制度规范、监督机制和冲突调解机制。

关键词: 农民专业合作社; 大户; 小户; 资源要素; 集体行动; 权力监督

中图分类号: C912.82

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2014)06-0215-04

我国大多数合作社是一种“大户领办, 小户跟随”组织类型, 因为大户在资源要素上占有优势, 他们有能力也有愿望通过合作社实现自己和集体的目标。资源要素差异有助于合作社的组建, 同时资源要素差异也促使组织权力在社员间不平等分配。如何评析合作社权力行使中可能存在的问题? 如何采取措施应对这些问题? 对这些问题的解答, 对我国农民专业合作社的发展具有重要意义。

一、大户领办型合作社权利结构的失衡态势

合作社运作中资源要素的类型主要有资金、农产品、销售渠道、技术资本、经营能力、社会资本和政府背景。若要采取合作社制度, 就必须获得所需的资源要素。资金投入和农业经营人才是合作社组建中尤为重要的要素。那些拥有关键资源要素的潜在社员, 其参与投入与否对合作社构建以及运作状况会产生重要影响。资源要素差异指的是, 在合作社的构建和运作中, 村社大户和小户在资源要素的类型和存量以及资源要素投资上所存在的差异性。合作社中的“大户”主要是指合作社中生产大户、运销大户、资本大户、股份大户、科技人员、村干部和乡镇精英。相比“小户”, 大户所占有的资源要素较为丰厚和多样。在下述情况下, 资源要素差异对合作社运作是有利的, 即合作社运作所需要的资源要素因资源要素差异而互补,

因差异性而获得所需资源, 而且大户社员因资源要素投入而获得更多的资源回报, 小户社员因跟随大户而获得相应的回报。尽管社员在资源要素上存在差异, 但通过组织和制度设计(比如激励机制), 就可能实现差异性资源要素的互补和整合, 从而推动合作社治理行动向前发展。如果村社大户不愿投入资源, 或者小户不愿跟随大户, 都不利于合作社制度的发展。

一般而言, 资源要素差异对组建合作社和建立管理权威是有利的, 因为由资源要素差异所导致的收益差异可提升大户创建合作社的动力^[1]。实际上, 合作社的建立往往由少数大户提议和努力而完成。根据张晓山对安徽芜湖市已经注册的136个农民专业合作社的调查, 农村大户(能人)兴办型的有125个, 占到了92%^[2]。根据吴泽林对江阴市的调查, 生产大户带动成立合作社是一个主流, 占到所有发起人的74.6%^[3]。大户之所以决定创建合作社, 是因为合作社能为其带来收益^[4], 实现其要素的投资价值。相对而言, 小户在资源要素上较为贫乏, 这就使得他们即使有心也无力为合作社的组建做出较大的贡献。在合作社的组建中, 大户的投资和付出是较多的, 其所发挥的实际影响力也是较大的。可以说, 大户的存在和行动选择往往是组建合作社的关键要素。没有大户领导者, 就没有小户跟随者; 而没有小户的跟随, 大户的带头作用也就难以有令人满意的效益。通过合作社的规范运作以及大户与小户间互惠合作, 大户和小户都可获得与其投入相对应的收益^[5]。

收稿日期: 2014-01-27; 修回日期: 2014-10-14

基金项目: 2013 中央高校基本科研业务专项资金资助(JUSRP11481); 2014 教育部人文社会科学规划基金项目(14YJC840038)

作者简介: 杨涛(1983-), 男, 安徽芜湖人, 法学博士, 江南大学法学院社会学系副教授, 主要研究方向: 公共事业管理, 组织管理与制度设计

合作社的组织权力主要体现为组织职位以及附属于职位的权力。某个社员占有特定的职位,就可以代表组织行使该职位权力。由于大户的资源优势和投入付出,大户往往占有重要的组织职位,而小户往往成为合作社的外围成员。组织权力分配的不平等是组织运作的客观需要,但“权力不平等”不等同于“权力失衡”,前者有其正当性和合理性,而后者是非正当的,是需要避免的。

大户联合小户的“大户领办型合作社”成为合作社发展的主要形式,表现为一种“强者牵头,弱者参与”的行动模式。小户的资源要素决定了他们只能是合作社的普通社员,而大户作为合作社的牵头人,凭借他们的资源调动和组织能力,而成为合作社经营与决策的领导者^[6],组织职位权力往往由大户社员所占有。社员初始的资源要素差异,在很大程度上决定了他们在合作社中的层级位置。社员所投入的资源要素越多,或者所投入的资源要素越紧缺,那么他所占有的层级位置往往就越高,就越靠近权力中心,并且通过资源要素的循环积累而强化了这种差异性。实际上,有些资源要素对合作社运作的重要性高于其他要素,因而资源要素的相对价值是不一样的,那些占有高价值资源的大户往往在交换和竞争中位于中心位置。反过来,大户因其资源优势和层级位置而在收益分配上获得优势。因此,资源要素差异、权力分配与收益分配之间是相互强化的。

职位权力的分配,必须能够激励社员。大户占有较高的层级位置,有其应然性和合理性,但权力行使有其自身的法则,大户必须遵守合作社的章程规定。需要记住的是,职位权力若不受监督和制约,则权力的占有者就可能滥用权力而侵犯其他主体的权益,同时损害组织的整体效益。如果大户权力得不到有效监督和制约,处于弱势的小户将被置于威胁的境地。一旦权力缺乏内外部行动主体的监督制约,大户就可能因私欲而滥用权力,以至于将合作社作为攫取私利的器具,比如利用合作社“圈钱圈地、套取优惠政策、侵犯农民社员的利益”^[2]。

事实上,合作社的权力结构是一种“委托-代理”关系,高层的职位权力由全体社员所赋予,代表全体社员履行合作社的管理和经营职能,对全体社员负责,接受他们的监督和问责。然而,作为委托人的小户与作为代理人的大户,由于双方资源要素的差异性较大,以及信息不对称和契约不完整,代理人有可能隐藏信息、利用契约的不完整性,从而扩大私人裁量权,规避责任,最大化自身利益的效用^[7]。

在我国农民专业合作社的实践中,大户代理人有

滥用权力的可能,但普通社员对代理人的监督往往是不到位的。例如,合作社内部设立的监事会往往形同虚设,社员(代表)大会也流于形式^[7]。我国所制定的合作社法规是比较完善的,对合作社的权力运作提供了比较细致的制度框架。但在合作社的发展实践中,这些制度条款并没有被严格执行。制度条款的效力在于社员如何审视和执行这些条款。如果社员对自己的权益不争取,对集体事宜不过问,那么法规和章程就成了一种摆设。尽管小户对合作社内部事务有所猜测,对大户决策和行动安排有所不满,但很多时候小户只是在心理盘算,而没有采取行动来捍卫自己的权益,从而放弃了法规和章程所赋予的权利。除了内部原因之外,有些地方政府,对大户组建合作社积极扶持,帮助其享受各种政策优势,而事后并没有对其监督和规范。实际上,地方政府和村委会有责任监督合作社遵守法规和章程,必要时,可作为第三方对合作社内部冲突做出调解或裁判。尽管如此,地方政府对合作社的介入是有限度的,既不能放任不管,又不能介入过深、过密,而妨碍合作社的自主自治^[8]。总之,大户作为理性的经济主体,天然地具有机会主义倾向。在监督被虚置、大小户之间资本分化、异质性增强的情况下^[9],合作社的权力结构可能由不平等态势滑向失衡态势,并由权力失衡态势而导致合作社属性的变异。

二、矫正权力结构失衡的举措

(一) 确保权利行使的双向性

合作社中大户与小户之间所发生的权力关系是一个相互作用与双向流动的过程,实质上权力行使的双向性可增加权力行使的正当性^{[10](4)}。权力关系存在于相互依赖的行动主体之间,而不为单一主体所把持。村社社员因相互需要而构建或参与了合作社,而相互需要包含了社员之间价值与目标的差异性、不一致甚至冲突,即社员间相互依赖性包含有相互分离的因素。一旦社员的权益因权力失衡而得不到保障,则他可以选择退出而结束合作关系。合作社的发展需要广大社员的参与和付出,而绝不是退出合作关系。更进一步,大户如何行使职位权力是需要小户社员认可的。小户社员认同大户职权,要符合以下条件:他们理解了所传达的决策要求;在他们做出决策时,他们认为命令与合作社目标是一致的;他们认为从总体来说,这一命令与他们的个人的利益是一致的;他们能够全身心地服从这一命令^{[10](20)}。大户职权之所以被小户所接

受，主要是因为小户能够从服从安排中获益，领导者所做的安排或者命令是符合组织理性的，能够实现个体利益与合作社目标相互协调与融合。

权力行使的双向性，意味着大户和小户是相互依赖的关系。尽管大户占有多种优势，但大户必须认识到，小户的认可是合作社内部稳定和有效运作的必要条件。没有小户的加入和认可，合作社运作会是低效或失败的。只有与小户结成利益共同体，并取得他们的支持和拥护^[1]，大户的职位权力和要素收益才是合法的、有保障的。自我约束、承担责任、规范权力和普惠于广大社员，是大户执行生产和管理活动、吸纳和维系社员、取得合法性和制度支持、取得政府保护和支撑的前提条件。

小户社员在合作意识上必须有所转变，要认识到合作社是所有社员互助合作的组织载体，而不属于任何大户领导者；要摈弃搭便车行为，选择积极参与和争取自己的权益。小户只有积极行动、争取权益，才能促使大户认识到其中的利害关系而不敢懈怠小户的诉求。只有当权力关系中弱者采取行动时，权力的双向性才是真实有力的。小户社员要积极参与理事会和监事会的选举和决策活动，要关注合作社的经营收益和财务账目，还可投资和增持合作社的股份。小户在数量上占据优势，一旦他们的力量释放出来，权力竞争中实力的对比就会发生变化，就可制止因权力失衡而导致的权力异化。

（二）规范权利行使的制度

与农民专业合作社有关的法规和章程构成了合作社权力运作的制度条款。合作社权力行使的制度规范含有制度条款及其执行情况，以规范大小户社员权力行使与监督关系。法规和章程所规定的社员权利主要有参与权、选举权和被选举权、监督和知情权、投资和收益权、表达和决策权、账目查询和获取信息权。我国《农民专业合作社财务会计制度》规定了合作社自设会计账簿和人员，或者委托代理；建立财务公开制度；要求财政部门 and 农村经营管理部门对合作社的会计工作进行指导和监督。我国《农民专业合作社法》还规定了理事会必须组织编制年度业务报告、盈余分配方案、亏损处理方案以及财务会计报告，于社员大会召开的十五日前，置备办公地点，供社员查阅。社员有权查阅本社的章程、成员名册、成员大会或者成员代表大会记录、理事会会议决议、监事会会议决议、财务会计报告和会计账簿。季桥龙认为，年度业务报告、盈余分配方案、亏损处理方案以及财务会计报告可由具有专业执业资格的会计师事务所审计；社员对财务文件的查询权亦应有相应的法律保障，在合作社

拒绝提供查阅时，社员可向人民法院提请救济^[12]。同时，政府扶持政策的享有及扶持资金的发放，应与合作社财务公开的执行情况挂钩，以确保合作社职位权力的规范行使与组织目标的实现。

社员(代表)大会享有制定本社规章制度的权利。只有广大社员和社员代表(尤其是小户社员代表)，积极参与合作社规章制度的制定和修改，才能保证制度本身的正当性与合法性，才能发挥制度对权力行使的规范作用。合作社规章制度是在相互承认的基础上经过反复的沟通与理性的取舍所形成的一种结果，因而制度本身就突显出一种相互承认的价值。值得注意的是，由社员制定的制度应当与当地条件相符合，而且不能违背上位法规，否则将被认为无效甚至非法。然而，如果上位法规不利于合作社的发展，与社员的尊严和利益相违背，社员就会将其束之高阁而遵循其自制的规则。倘若如此，政府机构就应当对不合理的合作社法规进行修订，以规范合作社内部主体之间的权力关系，适应合作社健康发展的客观需要。与此同时，政府机构必须对合作社制度条款的执行情况进行监督，以确保制度条款被有效执行。只有当合作社制度条款是正当的和科学的，且被有效执行，才能发挥制度条款对权力行使的规范作用。

（三）建立权力行使的监督机制

社员根据制度而行使权力，受制度的指导或约束、支持或限制。对合作社的组织权力的监督，实质上是以制度为准绳，对社员、社员行动和制度执行情况进行察看、评析和督促。制度执行中，若监督不足，则制度的效力就会打折扣，制度所规范的权力就可能出现不当。社员对大户职位权力的监督是权力运作中的重要环节。为确保权力运作的规范，必须构建有效的权力监督机制。

第一，为使得监督有效，需要规避社员搭便车行为。监督对于社员来说总要花费一定的成本，而从监督中获取的收益则广泛地分配给了所有社员。因此，在没有外在激励的情况下，社员将缺乏足够的动力为监督付出努力，也不太关心监督的事情，却期待其他社员为监督做出些什么。这就是监督中可能发生的搭便车现象。因此，为激励社员付出监督努力，必须确保其付出与受益是相联的，对不履行监督职责者做出惩罚，还要通过宣传和教育来转变社员的意识和改变其行为作风，让社员意识到监督与否是与其利益直接相关的。权力监督还应当是开放的，任何社员皆可参与监督活动。社员可将监督活动作为一项常规的日常工作，也可作为一项轮流的工作。事实上，由所有社员参与的监督是最有效的，监督成本也是相对最低的。

第二,在合作社中,履行监督责任的正式机构主要是监事会。如果监事会成员都由大户组成,那么其内部将因同质性而难以制衡。很多时候,合作社外围数量众多的小户并没有在监事会中占有相应数量的席位,因而必须增加小户在监事会中的比例^[7]。为增加监事会的异质性,必要时还可设置外部监事。外部监事可对合作社的经营决策进行持续监督、跟踪和评估,起到“监视器”功能,且当大户与小户利益出现冲突时,外部理事还能起到“稳压器”和“协调器”的作用^[12]。由选举产生或聘请的监督员必须对社员负责,倘若不能有效地履行其监督职责,可被合作社撤换。除此之外,政府机构和村社自治机构作为外部监督主体,对合作社权力运作也当发挥监督作用。

第三,为使得监督有效,应当记录和公示信息。滥用权力以及被惩罚的信息应当被记录、公示,以此起到警示的效应,让所有社员相信监督是存在的,对滥用权力的惩罚是实在的、可行的和正当的,由此可增强社员参与监督和遵守规则的信念。

最后,监督与惩罚相辅相成,必要的惩罚可增强监督的效力,并激励社员为监督付出努力。缺乏惩罚或惩罚不到位,则是变相地鼓励违规,纵容违规者,还会打击监督者。无论是什么社员做出了何等性质的违规行为,都应当被及时发现,也无论采用内部惩罚还是外部惩罚,对违规行为的惩罚都应当及时、公正和有效。

参考文献:

- [1] Frederic Gaspart, Jean-Philippe Plateau. Heterogeneity and collective action for effort regulation [J]. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2002, 57: 18-26.
- [2] 张晓山. 农民专业合作社的发展趋势探析[J]. 管理世界, 2009(5): 89-96.
- [3] 吴泽林. 生产大户带动型农民专业合作社利益问题研究——以江阴市为例[J]. 经济界, 2012(1): 48-52.
- [4] Sexton R J. Cooperatives and forces shaping agricultural marketing [J]. *American Journal of Agricultural Economics*, 1986(5): 116-117.
- [5] 杨涛. 成本与收益视角下公共参与的影响因素分析[J]. 理论导刊, 2012(9): 12-16.
- [6] 黄胜忠, 徐旭初. 农民专业合作社的运行机制分析[J]. 商业研究, 2009(10): 122-128.
- [7] 谭智心, 孔祥智. 不完全契约、非对称信息与合作社经营者激励——农民专业合作社“委托—代理”理论模型的构建及其应用[J]. 中国人民大学学报, 2011(5): 39-42.
- [8] 杨涛, 王明生. 论辅助原则与自主自治的理论要旨[J]. 江海学刊, 2013(4): 43-48.
- [9] 崔宝玉. 农民专业合作社中的委托代理关系及其治理[J]. 财经问题研究, 2011(2): 8-12.
- [10] C·I·巴纳德. 经理人员的职能[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1997.
- [11] 任亚爱, 张晓飞. 论合作社法律原则的历史演进[J]. 商场现代化, 2007(10): 6-9.
- [12] 季桥龙. 我国农民专业合作社利益协调机制的法律分析[J]. 南京财经大学学报, 2012(2): 93-97.

Unbalance and rectification—— power operation structure of farmers' professional co-operatives directed by leading members

YANG Tao

(School of Law, Jiangnan University, Wuxi 214122, China)

Abstract: the differences resources endowment and selective excitation lead to inequality of power distribution among the members. But if the fact that the power controlled by the leading members is lack of checks and balances, the power will be transformed from inequality to the situation of imbalance, members with little powers will face the risk of being cheated and stolen. To cope with the power unbalance situation, measurements must be taken. The members should take actions to fight for their rights and interests, and avoid hitchhike. Leading members should exert self-discipline and standardize the power and benefit all members. Also the government and village committees must exert suitable supervision. In addition, rules system, supervision mechanism, mediation mechanism and small organizations system must be founded.

Key Words: farmers' professional co-operatives; large farmers; small farmers; resource elements; collective action; supervision of powers

[编辑: 颜关明]