

短期效应、生存压力 与农业共营制的长效兼顾^{*}

Short-term Effect, Survival Pressure and Long-term Consideration of Agricultural Co-management Model

尚旭东 韩 洁

内容提要 随着农业共营制深入推进,以保障社员收益为目标的职业经理人绩效考核机制使合作社经营行为向扩大高效作物种植规模、降低粮食经营比重的“共赢”目标嬗变,但嬗变本身偏离了政府扶持其发展的政策目标。从长远看,模式短期效应的边际递减难以维持中长期个体行为契合政府目标的合意政策效应。解决前置不当政策的补救行为,因其先天缺陷,难以实现长期、彻底性政策效应扭转。多数情况下,合意微观主体发展与政府宏观目标的政策逻辑,受外部环境变化影响,个体利己行为可能挫伤公益政策效应,组织创新的可持续发展仍需不断探索和创新脱离财政扶持的长效盈利模式。

关键词 农业共营制 农业组织 “三农”问题

作者单位 农业部党校现代农业研究中心 北京 102208

Shang Xudong Han Jie

Abstract: With the further advance of agricultural co-management model, the performance appraisal mechanism to professional manager aimed at ensuring membership benefits made the management behaviors from cooperation changed to the target of “win-win” for expanding planting scale of efficient crops and reducing the proportion of food crops, but the change deviated from the target to support its development from the local government. In a long run on eyes, it would be difficult to maintain the desirable policy effect that individual behavior could conform to target of local government because of the diminishing marginal from short-term effects of model. And it would be difficult to achieve the long-term and thoroughness policy effect reversed because of remedial actions born with birth defects to solve the previous mistake polices. In most cases, the policy effect for public welfare from favorable policy logic of individual development conforming to targets of local government would be damaged by individual selfish-behavior in the case of the changes from external environment, and the sustainable development of organization innovation would need to constantly explore and innovate the long-term profitable model without financial supports.

Key words: agricultural co-management model, industrial organization, issues of concerning “agriculture, rural areas and farmers”

30多年前开启的以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,使我国农业获得了前所未有的快速发展,但近年来伴随工业化、信息

^{*} 该标题为《改革》编辑部改定标题,作者原标题为《农业共营制能长效兼顾“保粮”“稳收”目标吗?——川省模式短期效应、生存压力与局限隐患》。基金项目:国家软科学研究计划重大项目子课题“农业现代化与新型城镇化之一:新型农业经营体系构建对促进新型城镇化与农业现代化协调发展的作用研究”(批准号:2014GXS1B002-1)。

化、城镇化深入推进,农村劳动力大量转移,农业生产特别是关系国家战略安全的“粮食供给”再次遭遇了“种地无利、增收乏力”的困惑与无奈。为应对这一形势,不少地方政府较为趋同的认识和做法是将农地交予有实力的主体,培育新型经营主体、发展农业规模经营。为实现这一目标,通过市场手段发展和锻造新型经营主体往往时间漫长、过程曲折、成效缓慢,这为政府出台扶持政策培育主体发展提供了既合情又合理的政策依据,而时下通过组织方式创新这种制度内生性变革推进农业规模经营、稳定粮食生产、保障粮食供给能力进而发展现代农业的做法已在全国多地悄然探索,有些已呈现出合意政府目标并能兼顾个体诉求的短期成效,有些已成为典型被更多地方效仿学习。

一、问题的提出:农业共营制的短期效应与目标偏离

产业组织理论的核心要义之一阐释了如何保护市场机制下组织内部主体的竞争活力及其规模经营效益,即产业组织性质怎样创设规制以保持内部主体(如企业)有足够的激励和约束以完善组织结构、协调利益分配、优化经营规模、降低生产成本、形成持续发展。以这样的标准审视城镇化进程加快、劳动力转移加剧背景下创新农业组织经营形式、培育新型经营主体、构建新型经营体系进而发展现代农业,较为合意的代表是四川省崇州市“土地股份合作社+职业经理人+社会化服务”联合经营体。它以三类主体合作开展的农地规模经营,契合了政府培育新型经营主体、发展农业规模经营、增加农民收入等多重目标,并由此引发了学术界和政策层面的关注,他们纷纷运用制度经济学、现代经济学的原理、方法去考察和解读这一模式的成长绩效,将该模式总结提炼为“农业共营制”,并就今后农业组织化的改革方向与愿景发表意见和展望。较为统一的认识是肯定了模式对组织形式创新、委托代理激励、利益分配兼顾、多元主体培育、组织结构发育等方面的成效和积极作用,实际上认可了组织创新的短期效应。不可

否认,在以四川省、成都市、崇州市三级政府十余项政策的合力扶持下,农业共营制取得了可观成效,并成为发展现代农业的典型而被多地效仿。

应该看到,兼顾土地产出率、社员收益、职业经理人预期收益的“共营”背后,有成都市作为改革试验区和巨额财政补贴等特定现实基础和优越条件作为后盾,“农业共营制”的成功有其特殊的地域适用性,非所有地区可效仿复制。而随着2015年以来国家陆续取消菜籽、玉米临储收购政策,小麦最低收购价未实现环比增加,职业经理人连年竞聘承诺增收压力的增大,农业共营制渐进“非粮化”已不可避免,不少合作社正通过逐步缩减种粮面积、扩大经济作物经营规模以满足连年增收的社员要求,对“共营”的盈利能力提出了越来越高的要求。当然,这可理解为顺应农业供给侧结构性改革大势,“补短板、降成本、去库存”下的一次主体主动作为,但作为“西蜀粮仓”、成都大平原重要产粮区的崇州平原,农业共营制的创设,其本身就承载着保障四川省乃至西部地区粮食安全重任,“共营”是手段,“保障区域粮食安全”才是目标。时下,在城镇化深入推进、保障耕地红线日趋严峻、化肥农药高投入致土地边际产出难以再提高的形势下,保证粮食主产区种粮面积不萎缩已成为保障粮食供给安全不得不依赖的直接手段。而在共营模式初现成效过后,为保障社员收益、职业经理人预期收益的“共营”正向“共赢”嬗变。事实上,历经几年探索实践后,合作社经营行为调整与政府扶持政策间出现偏离,有其行为逻辑。这使得探究微观主体行为契合政府宏观目标实现互惠互利、共生共赢,具有农业供给侧结构性改革背景下的时代意义与现实意义。

时下,学术界和政策层面对农业共营制模式绩效给予了较高评价,对其研究也较多围绕组织形式创新绩效、利益分配机制创设、多方主体诉求统筹等领域。罗必良认为,在“土地股份合作社+职业经理人+社会化服务”模式下,职业经理人决策实现了经营的专业化和组织化,组建土地股份合作社促成了农地经营的规模化和

要素集约化,而购买社会化服务则实现了经营的标准化和社会化,完成了多个主体的“共建、共营、共享、多赢”。^[1]程国强、罗必良和郭晓明等肯定了农业共营制的创新价值,认为其最大的贡献在于适应了农村劳动力转移、种粮收益低致无人种粮、农业要素分散低效的大背景、大趋势,土地集聚、先进要素与创新经营方式对接的探索,催生了土地股份合作社制度创新,实现了保障承包户收益、满足经理人预期、推动合作社发展的三方诉求,保障了土地产出率、提高了资源利用率、提升了劳动生产率,促进了经营方式的集约化、专业化、组织化、社会化,增强了农业可持续发展能力。^{[2][3][4][5]}骆明军从源起背景出发,回顾了农业共营制的由来、发展及成效,将其成效提炼为可有效兼顾培育职业经理人和新型农民、保障“农民、职业经理人、土地股份合作社”三方收益、推动农业从土地规模经营向服务规模经营转型等多重成效,实现经营主体的“共建共营”、经营收益的“共营共享”、经营目标的“共营多赢”。^[6]谢琳、钟文晶和罗必良认为农业共营制实现了以“生产要素集聚+经营能力”为基础,社会化服务为依托的农业规模经营,其比较优势在于产权交易装置的交易费用节省、企业家能力交易装置的要素效率发挥、服务交易装置的专业化分工和标准化服务,三大交易装置的联合激励和有效组合促成了交易费用的节约。^[7]肖端指出,农业共营制的实质在于双重“委托-代理”模式带来的成本控制、利益激励与权力约束,在探索保障农民土地收益、经理人决策、合作社监督管理等方面有积极意义,各方权益平衡上也能统筹兼顾。^[8]

从已有文献看,基本的观点肯定了模式无论对实现微观主体诉求还是契合宏观政策目标的短期正效应。然而,随着农业共营制发展的重要保障——财政补贴时限的即将到期(2014~2018),对模式变化(一旦补贴不再延续或力度减弱、范围收窄,则要求合作社经营模式更具盈利性)协调并凸显政府“保障区域粮食安全”、“解决谁来种粮”等宏观目标的长效政策创设上,现有文献尚未涉及。基于此,这里对时下农

业共营制经营模式调整能否长效兼顾保障粮食供给、稳定农民收益目标进行探讨。

二、农业共营制的组织模式

近年来国家普惠性粮食补贴政策支持力度的不断加大并未对西南地区粮食生产特别是粮食适度规模经营产生明显推动效应,除了与土地细碎、不适宜机械化生产、劳动力转出比例大等客观条件外,一个深层次的问题值得关注,即主要依靠外部性制度安排推进小规模农地分散化经营以保障地区粮食安全的中观政策目标显然难以实现,这使得推进组织内生性变革,通过制度创设解决“种粮无效、无人种粮”的难题成为当务之急。^[9]这催生了产业组织的诱致性变革,取得了合意政府目标、兼顾个体诉求的短期效应。短期效应实现的关键,得益于“专业化生产+专业化服务+充分政府扶持”的组织模式,专业化模式取得了专业化产出,保证了各方收益。分解其组织模式,如图一(下页)所示。

(一)专业化生产由“要素集聚+企业家才能+有效分配机制”组织形式实现

专业化生产实现的载体是土地股份合作社,当地政府通过引导承包户以农地经营权入股,设立土地股份合作社,并聘请善经营、精技术、懂政策的种田能手担任职业经理人,负责土地股份合作社的经营与管理,然后通过一整套既能保障社员合理预期收入又能满足职业经理人诉求的利益分配机制,兼顾了合作社两大主体的利益诉求。

(二)专业化服务由“社会化服务超市+备案竞争制度”竞购模式实现

分工能够带来高效的专业化服务,如果加上政府有效的“备案竞争制度”(在全市范围内公示社会化服务主体名称、服务内容、服务标价等)规制,则可以避免因信息不对称导致的社会化服务“柠檬市场”的形成,确保社会化服务的内容可追查、质量可监管、价格可比较,其积极作用在于营造了社会化服务市场的竞争有序,使合作社可以获得“质优价适”的社会化服务。

(三)充分政府扶持由“多项目政策优惠+多部门协调配合”组合实现

组织成效离不开“多项目政策优惠+多部门协调配合”的政府扶持。首先是一系列围绕粮食规模经营、共营制经营体系、经理人队伍建设、经理人担保贷款、经理人资格评定等 10 余项扶持政策的出台和落地。单就种粮规模而言,社员以农地入股设立土地股份合作社开展“大春+小春”(水稻+小麦)规模经营,规模超过 33.3 公顷的,可享受“四川省种粮大户 1500 元/公顷·年规模补贴+成都市 6000 元/公顷·年(两季)规模奖励+崇州市 1050 元/公顷·年配套规模奖励=8550 元/公顷·年”的种粮补贴,如果合作社被评为示范社还会享受 700 元/公顷·年的额外奖励。这与当地土地股份合作社 600 余元的年均收益基本相当,保障了合作社可以没有后顾之忧地从事粮食生产。其次是多部门协调配合,为推进农业共营制的普及与发展,崇州市党委和政府通过统筹协调工商、农业、人社、民政、金融等部门,为土地股份合作社登记、经营所需贷款、经理人培育、经理人社保缴纳等事宜的手续简便营造协调配合的良好环境,“扶持资金+配套项目+部门联动”的要素组合推动了农业共营制的发展壮大。

三、农业共营制的组织优势

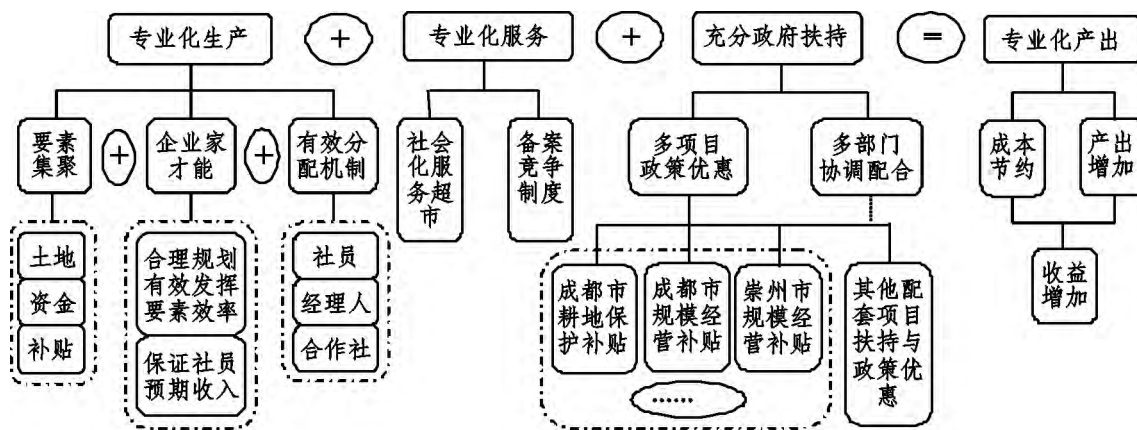
马歇尔将组织定义为可以强化知识作用的

第四类要素,认为其内容包括三块:一是企业内部组织,二是同一产业中各类企业间的组织,三是不同产业间的组织形态及政府组织等。^[10]现有研究中的产业组织多指向第二类组织,即同一产业中各类企业间的组织或其市场关系。共营制下的三方主体合作与联合恰恰诠释了这一定义。显然,组织优势在于交易费用的节约、要素成本的节省、职业经理人才能的发挥与激励。

(一)交易费用的节约

1.将与职业经理人的委托代理关系改变为赋予其“剩余索取权”

农业共营制之所以能够取得合意个体诉求和政府目标的双赢效应,其背后与管理交易成本和配额交易成本大幅降低不无关系。《产权理论探讨》和《生产、信息费用和经济组织》对此有详尽的阐释(Demsetz,1967;Alchian,1972),一致的观点认为要克服合作经营中存在的偷懒、欺骗、搭便车等投机行为,必要的监督是不可或缺的,但监督是有成本的,就连监督人自身也存在因为逐利而投机,对监督人的监督会使原监督成本进一步抬升,而避免这一切的最优产权配置是“赋予监督人剩余索取权”,使其成为利益共同体成员是克服监督人寻租的最佳方式。理论的核心解释了如何保证组织内部成员的高效生产,共营制中职业经理人收入与其经营管理绩效挂钩的利益联结机制体现了赋予其剩余索取权的组织机制设计。



图一 “农业共营制”运作模式

2. 社员全程参与生产相比雇工经营对劳动生产率的保障

组织优势的另一体现在于土地股份合作社生产全程使用社员,而非长期或临时雇工,即尽管相当一部分社员因不参与生产经营成为实际意义上的股东,但少数社员(完全满足生产需要)全程参与生产的劳动要素配置使得雇工生产存在的偷懒、欺骗、搭便车等投机行为得以避免。事实上,以劳动生产率高低考察组织成员与组织外雇工的生产效率,显然较难计量或结果差异不大,这是因为当前以集中农资采购、规范化流程操作为特征的标准化生产越来越成为合作社经营的统一范式,在此基础上可估测的工作量使得雇工在劳动数量或经营面积上难以表现出明显的偷懒行为,这使得衡量雇工与社员生产效率的高低更应聚焦于其“劳动质量”——土地产出率上。为验证这一结论,引入如下假说:

假说 1: 不存在雇工偷懒、欺骗、搭便车情况下,耕种相同规模(面积)农地,所使用的合作社社员与雇工数量相同。

假说 2: 合作社规模经营所带来的标准化生产、多数雇工共同劳动(如插秧、喷药)状态下,单个雇工不太容易表现出明显的偷懒、欺骗、搭便车等投机行为,反倒是雇工间相互仿效、攀比下心领神会、心照不宣、较为默契地以低于自身平均劳动生产率或劳动强度(劳动质量)工作的状态容易形成。

假说 3: 劳动生产率可细分为“显性劳动生产率”和“隐性劳动生产率”。“显性劳动生产率”表现为劳动者劳动数量,即“劳动耕作率”,体现为单一劳动力所能经营的农地规模(种粮面积)。“隐性劳动生产率”表现为劳动者劳动质量,即“土地产出率”。通常情况下,雇工间相互攀比、仿效下心领神会、心照不宣地主动降低劳动生产率(即投机行为已全面出现)行为使得单个雇工的显性劳动生产率表现为相似地接近,即单个雇工的显性劳动生产率很难表现出明显的下降或不易追责,否则他可能面临被解雇的风险。这使得使用雇工和组织成员(社员)两种状态下,雇工和社员表现出来的显性劳动生产

率区别较小或很难分辨。

假说 4: 假说 3 情形下,衡量劳动生产率高或者其实际效能大小更多取决于隐性劳动生产率,即土地产出率,而非显性劳动生产率。

假说 5: 使用合作社社员和雇工两种状态下,技术贡献率保持不变,资本投入维持不变。

根据以上假说,引入劳动生产率计算公式:

$$LP = \frac{Q}{L} = \left(\frac{S}{L}\right) \cdot \left(\frac{Q}{S}\right) \quad (1)$$

(1)式即为粮食种植的劳动生产效率 LP, Q 为粮食总产量, S 为粮食种植规模(即面积), L 为相同经营规模所需劳动力数量。对 Q/L 进行分解, S/L 为显性劳动生产率,即劳动耕作率; Q/S 为隐性劳动生产率,即土地产出率。在假说 2、3、4 情形下,显然组织外雇工和社员的显性劳动生产率 S/L 很难有明显差别,这使得 LP 大小将直接取决于隐性劳动生产率(土地产出率)。而能够获得“剩余索取权”的组织内部成员(社员)隐性劳动生产率显然要高于不能获得“剩余索取权”雇工的隐性劳动生产率。来自职业经理人的亲身感受也印证了这一点,即相比以完成工作量赚取工资为目标的雇工,作为利益共同体的社员,确保“保底收入+额外分红”或“一次性分配”(两种分配方式)不减少甚至有所增加的收益目标使得社员经营相比雇工经营对土地产出率的保障更为充分。

(二)前付租金流动性的避免及其利息成本的节省

1. 避免前付租金筹措,流动性可用于其他要素的购置与服务需求

农业共营制的组织基础是土地股份合作社,农地入股实现了最大成本生产要素的集聚,即二轮承包期截止前,合作社拥有了对入股农地依法占有、使用、收益和处分的权利,其直接效应是避免了农地流转市场内不得不与多个主体签订流转合同及由此可能面临的流转期限难保证、流转价格上涨等要素需求的不确定性和稳定性。而直接效应所引致的间接效应更体现在对土地成本的控制上。农地入股与流转农地的本质区别在于前者为要素的短期可支配及其由此带来的零成本使用,后者则是要素交换所

带来的成本不确定及其前付租金的筹措,即使使用非自有要素不得不支付成本(租金、押金及其可能的贷款)。当前,伴随政府对农地流转市场监管的日趋规范,从保护承包户农地权益角度,越来越多的地区要求流入方需要提前半年或一年支付次年流转费用并向村组集体交纳押金,这使得动用前付租金流动性不可避免,而组建土地股份合作社则可以很好地规避这一问题,避免的流动性可用于其他重要要素的购置与服务的需求。

2. 贷款利率节省与存款利率的获得

土地要素的天然获得使得农地流转不再成为必需,相应的流转费用及可能贷款产生的利息也得以避免。一方面是为前付流转租金不得不动用流动性,流动性所生成的利息不能享有,另一方面是不需要流转农地进而无需动用流动性,流动性生成的利息得以获得,即便流动性不充裕(没有或较少存款),相应利息可以忽略,但也无需因动用流动性而损失利息。考虑到现有技术条件下,通常粮食种植规模效益往往需要较大的面积,流转较大的面积则需要巨额资金,其所产生的利息(年息)不在少数,两份利息“一出一留”间对合作社资金运转影响较大。

(三) 农资和社会化服务规模采购的成本节约

经营权入股实现了土地要素集中连片,集中的农地有助于实现种子、化肥、农药、农膜、农机具等农资的规模采购,规模采购的直接效应是降低了单位面积粮食生产的农资使用成本。同时,通过购买专业化的社会化服务,合作社获得了粮食生产播、种、收全程可公开价格的标准化服务。而政府对社会化服务市场的监管与补贴扶持,使得社会化服务市场价格接近于完全竞争市场价格,农资单位成本的下降与社会化服务的完全竞争市场价格确保了合作社粮食生产成本的节约与上限可控。

(四) 对职业经理人才能的激励与绩效考核

1. 职业经理人对粮食产量和社员收入的保障

舒尔茨指出,“以传统方式、固有理念经营

的农业主体,尽管其拥有丰沛高产的要素,但辛勤的劳作、节俭的经营不足以弥补传统农业的先天劣势。”^[11]而时下种粮收益低引致兼业化(粗放)经营更使得原本对产出效益贡献边际递减的辛勤劳作和节俭经营变得更微不足道。组织的另一大优势在于引入职业经理人,即先进生产要素。相比于普通家庭农场主或者专业大户,职业经理人接受过系统的组织管理培训,很多职业经理人脱胎于种田能手、农机能手、植保能手或“一专多能”手,多数具有常年种粮经验,愿意学习和掌握新技术、新机具,善于捕捉和搜寻农业新动态、新信息,组织和管理生产的能力强,洞察和应对市场变化快。职业经理人的使用,使得原本主要依靠资本 C、农地 S 和劳动力 L 的传统粮食生产函数 $Q=f(C,S,L)$ 加入了先进生产要素 AT,生产函数由此变为 $Q=f(C,S,L,AT)$,这使得“550 公斤水稻+300 公斤小麦”的政府满意亩产得到保障,且正常年份下多数合作社的亩产能够超过这一标准。^[12]从已有文献估测这一产量,即从顺应农村劳动力大量转移、解决今后“谁来种粮”、保障粮食供给安全角度审视这一单产,该产量基本高于两类主体的平均产量:一类是伴随规模经营快速发展所涌现的大规模农地经营家庭农场、专业大户或合作社,另一类则是广泛存在的兼业农户。可控成本与可保障单产确保了种粮收益,为保障社员收益甚至增收夯实了基础。

2. 合理分配机制激励经理人更多付出

合理的分配机制是保障职业经理人工作效能的稳定器。组织优势的重要表现在于对职业经理人分配机制的设计,这体现为赋予职业经理人剩余索取权,但赋予多少是激励的关键。赋予太多势必影响合作社收益进而影响社员收入,也不利于通过逐年提高收入维持经理人的工作激励;赋予太少又很难形成有效激励,也不利于合作社平稳发展。因此,合理的分配机制尤为重要。对此合作社监事会通过查验经理人履历、评估工作效能、参考其他合作社标准(市场工资)等措施,与职业经理人达成双方可接受的收入分配方案。农业经管部门对经理人的备案

审查则约束了经理人很难漫天要价，也促成双方容易达成可接受的分配方案。

3. 监事会对职业经理人行为绩效的考核

除合理分配方案外，“一年一聘”考核机制对职业经理人工作绩效形成监督进而保证其效率，即监事会每年对合作社盈利能力、业务拓展、社员反馈等情况进行审核，以此评估职业经理人工作绩效，并将此作为是否续聘的依据，一旦不续聘，相关信息将通过上报农经部门的方式得以公开公示。这样的制度设计，迫使职业经理人每年都有危机感，为维持其“职业信誉”，职业经理人需要每年都保持高效的工作效力。来自崇州 11 个土地股份合作社调查数据的测度结果显示，由职业经理人经营管理的合作社运营水平总体较高(王茂林, 2015)。

四、农业共营制的局限、生存压力与隐患：典型性、考核机制及“挤出效应”

作为产业组织，农业共营制尽管拥有交易费用节约、要素成本节省、经理人才能激励等比较优势，应该看到，模式的成功也得益于整合多部门协作所形成的良好运行机制，离不开政府多个财政补贴、多个项目优惠等叠加投入，更离不开政府对职业经理人的培育、对合作社资金运用的审查监管等。但组织创新是有成本的，组织净收益大于零是组织创新的必要条件(张曙光, 1992)，以这样的标准评判模式创新，显然模式创新背后的短板也尤为明显，由此诱发的隐患也应引起合作社、相关主管部门的重视，处理不当可能制约模式健康、可持续发展。

(一) 短期效应带有明显的域特殊性及其推广局限性

1. 工商资本租地经营不善退地致无人接盘是其特殊背景

农业共营制的短期效应来自政府鼓励专业大户和工商资本大规模流转农地的不成功经历。特别是 2009 年，成都市鹰马龙罐头食品有限公司因经营失败退租桫泉镇 200 余公顷农地，而承包户拒绝接受退地退租。这样的遭遇倒逼着农业部门必须创新经营方式，并最终探索

出农业共营制的模式。当时承包户之所以不接受退地退租，主要因为 12000 元/公顷·年的土地租金很难有企业可以接盘，即便有企业可以接盘，除需支付 240 万元/年的租金外，平整和重新规划如此大面积农地，也需要企业拥有强大的实力或者流动性更为充裕。高流转价格、大规模流转所内生的“挤出效应”使得那些想通过流转发展规模经营的专业大户、家庭农场望而却步，已转出经营权的承包户也不可能为农地复垦埋单，且 12000 元/公顷的年租金与种地年均纯收入相差无几，回家种地的机会成本显然不及“不劳动就能基本得到一年种地纯收入(租金)+外出务工”划算。正是这样的背景，催生了农业共营制的探索与实践。

2. 农业共营制适宜人多地少、适合机械化生产且财政实力较强的平原地区

农业共营制在崇州的生根发芽，不仅源于政府推动农地流转的不成功经历，还得益于人多地少、适宜机械化(农机具)耕种收的平原地况、农村劳动力转移普遍等客观条件，当然最为重要的是来自各级财政的有力扶持。应该看到，承包户除获得 2100 元/公顷·年固定的粮食直补、良种补贴、农资综合补贴外，还能获得 800 余元的合作社入股收益，而其中来自财政补贴的就有 600 元，实际需要合作社创收的仅 200 元/人·年，按照当地合作社年均 9750 元/公顷·年的平均收益水平，仅就种粮(水稻+小麦)一项，0.08 公顷种粮收益就足以支付一位社员的年收益，如果算上职业经理人收入、合作社运营成本等开支，平均每 0.13 公顷种粮产出即可完成合作社年度收益分配目标。如果合作社还经营其他高效作物，高效作物的平均收益则可以减轻收益来自种粮的贡献。事实上，近年来伴随粮食收益的逐渐稳定甚至有所下降，合作社经营高效作物的尝试已较为普遍，而时下顺应农业供给侧结构性改革，响应政府农业生产“调结构、转方式”，合作社正渐进扩大经济作物种植规模，一定程度上分担了收益来自种粮的压力。但是，应该看到，无论合作社怎样调整种植结构，不可否认的是，至少 71% 的社员收入来自财

政补贴而无需自己创收,实际上减轻了合作社的盈利负担,但这仅仅适用于财政实力较强且愿意投向农业的地区,非多数地区可效仿复制。

(二)合作社创设与利益分配模式选择有待商榷

作为组织创新,土地股份合作社自诞生之日起,便天生带有某些争议。如土地股份合作社的股权属性、合作社设立和登记的合法合规性、收入分配方式等。

1.土地股份合作社创设登记缺少法律支撑

社员以农地经营权作价折资、折股入社,由于农地所有权归属集体,承包权属于社员,社员入股的仅是经营权,属于非实物资产,尽管经营权从承包经营权天然分离出来,并被认为天生具有物权范畴,但按照物权法定原则,物权不能由当事人通过合同任意设定,在“物权设定”问题上,法律规定要优于合同约定;而合作社集聚的农地是基于股份合同产生的,权利内容由当事人自主约定。以此为依据组建的土地股份合作社显然不属于“专业合作社”范畴,其设立与《物权法》《农民专业合作社法》等有关法律规定尚有出入,在设立条件与法律规定不一致的情况下,对土地股份合作社进行登记使得工商部门无法可依。对此,崇州市政府采取了自上而下统筹协调工商、农业、法律等部门,最终推动了土地股份合作社在工商部门的登记。应该看到,在缺少法律支撑、有关条件尚需明确的前提下,土地股份合作社的成立得益于政府行政力量的强势推动。

2.分配模式难以套用经典设计解释

农业共营制利益分配方式有三种形式:除本按比例分红(一次性分配)、“保底+二次分红”、“佣金+超奖短赔”。实际操作中,应用最广泛、最为社员所接受的是第二种,但该模式难以套用土地股份合作社利益分配的经典设计——“按劳分配+按股分红”,无论是“保底分红”还是“二次分红”均与“劳动贡献”无关,股份合作制的“按劳分配+按股分红”也不能解释“保底分红”的设计逻辑。且多数以经营权入股的社员不参与生产经营的情况,更谈不上所谓的“二次分

红”(即“按股分红”)。^[13]

(三)社员劳动获得工资难掩双方雇佣关系
一般而言,粮食等大宗作物生产端的联合,农户间有效需求并不充分,现实中农民粮食生产领域的合作也较多发生社会化服务、流通、粗加工等产业链中后端环节,产业链前端即深度合作,特别是社员入股并直接参与生产劳动的情况相对少见。而土地股份合作社中,参与劳动的社员既是股东,其身份还可以理解为“不签订合同的长期雇工”,这可以理解为合作社经营的“内部家庭化”,但按“内部家庭化”(即家庭经营)的有关界定,内部家庭化是不需要为其成员支付工资的,共同分享最终劳动成果的销售所得才是其收益分配的终极目标。而农业共营制中,社员(股东)劳动取得相应报酬,尽管该报酬不能充分体现劳动者(社员)的要素价值,即合作社给予社员的劳务报酬不完全以当时当地的要素市场价格作为标的,但这种实际间发生的劳务费用支付,其实质更多体现了社员(股东)与合作社间的劳务交易行为,即劳务雇佣关系。

(四)经理人考核机制加剧“非粮化”

一年一聘的用人制度使得职业经理人不得不将保障社员收益作为其“职业声誉”的首要任务,否则,第二年很难续聘。作为股份合作组织,保证股东(社员)收益理所应当是其运营的第一选择,但通过用人制度强化这一保障的结果,必然使合作社所担负的保障地区粮食安全宏观目标让步于微观诉求,落实保障社员当年收入不低于上一年甚至有所增加任务的代价必然带来经营行为的改变,而实现行为改变的最直接、最有效途径是种植结构的调整,即提高能够带来更多利润的经济作物种植比重、压缩利润率较低的粮食种植规模(面积)。从调研情况看,尽管这一过程呈现渐进式调整,但该调整表现出不可逆,同时又带有某些无奈,这是由于脱胎于政府扶持的农业共营制,无论经营形式如何创新,入股社员年终收益不低于自行流转农地的租金收益是起码底线,否则组织形式创新的价值便无从谈起,这一点上满足个体私利永远优先于

服务公众公益,这使得一方面合作社经营需要顾及社员收益,该压力最终传导给负责生产经营重任的职业经理人;另一方面,保障社员收入又驱使职业经理人不得不调整经营结构,否则社员收入难以保障,一旦保障收入的目标不能实现(有些甚至需要增收),经理人连自己的饭碗都难保。但是如果这样,又背离了政府推动组织创新以实现“未来谁来种粮”、“保障粮食安全”的政策逻辑。显然,以考核职业经理人绩效保障社员收益、维系组织运行的机制正逐步使合作社经营行为偏离政府政策目标,“非粮化”在所难免。

(五)对土地股份合作社的过分扶持易对其他主体发展形成“挤出效应”

作为组织创新,农业共营制实现了稳定粮食产出、保障社员收益的政策短期正效应。以这样标准审视其全部政策效应,显然还缺乏对政策“负效应”的考量。从调研情况看,鉴于组织模式较好地契合了宏微观目标,已被当地政府作为政策创新在各方面给予宣传,并将其作为创新农业经营方式、培育新型经营体系的典型代表在更多乡镇推广示范。有些乡镇为贯彻落实政府决定,甚至主动请缨,力争超额完成上级政府下达的指标和任务。但政府行为具有“挤出效应”,对土地股份合作社的过分扶持(补贴+项目+相关配套政策)使得原本由市场力量自发形成的各类主体受政策诱致主动转变组织内涵或组织形式表面称谓,其结果可能带来要素的不合理流动与非自然集聚,这样的流动属于要素受外力干扰下的短期错配,难以保证其流动的长期有效性和稳定性,可能影响要素流出方的配置效率和机会成本。其最终结果是土地、补贴、项目、资金、企业家才能等生产要素向土地股份合作社汇集,而广大的家庭农场、专业大户等新型经营主体因缺少要素流入,难有作为,对土地股份合作社过多政策扶持所带来的“挤出效应”容易妨碍其他经营主体发展,易形成对其他主体发展的“马太效应+墨菲定律”,即过度扶持土地股份合作社挤占其他主体所能享受到的政策资源及发展空间,而一旦这一局面形成,

固有的路径依赖会越发强化资源更多投向土地股份合作社,使得其他经营主体所能享受到的资源和面临的发展空间越来越窄。这一点可以从当地农业经管部门负责同志和其他新型经营主体对“谁能享受更多政策资源”的调查反馈中得到佐证,超过78%的新型经营主体认为当前扶持政策主要流向土地股份合作社。

五、结论与思考

顺应城镇化进程加快、农村劳动力转移加剧背景,为解决谁来种粮、保障区域粮食安全目标应运而生的农业共营制组织形式创新,有其短期正效应,并作为培育新型农业经营主体、创新农业经营体系的范例得到政府宣传、地方学习、学界研究。但得益于政府巨大扶持的组织创新能否长期保持其政策效应?这里从组织创新的比较优势、短期效应、模式特性、生存压力、局限隐患等维度进行了探析,得到如下结论:

第一,以“专业化生产+专业化服务+充分政府扶持”为特征的组织创新,短期内使得资金、土地、劳动力、企业家才能、扶持政策等要素得以整合集聚,赋予职业经理人剩余索取权、社员全程参与生产的组织机制设计,降低了管理交易成本和配额交易成本,避免了雇工偷懒、欺骗、搭便车等投机行为发生,提高了“隐性劳动生产率”(土地产出率)对劳动生产率的贡献,进而保证了粮食供给水平。

第二,社员以农地经营权入股避免了因流转而动用流动性及其利息成本的损失,实现了流转成本的“内化”节约,要素集聚所形成的规模经营实现了农资及社会化服务购买的成本节省,合理的分配机制和有效的绩效考核机制设计确保了对职业经理人的正向激励与绩效问责,兼顾了组织成员利益和保障区域粮食安全的微观目标。

第三,尽管组织创新实现了短期正效应,但源于工商资本租地经营不善退地致无人接盘、得益于政府强大财政扶持、适宜人多地少和机械化生产且财政实力较强地区等特殊的地域性和推广的局限性使得模式天生带有某些争议和

局限,表现在土地股份合作社创设缺少法律支撑、利益分配模式难以套用经典设计解释、社员劳动难掩双方雇佣关系等,非多数地区可以效仿复制。

第四,以保障社员收益为目标的职业经理人绩效考核机制的长期弊端以及生存压力的现实挑战使得职业经理人不得不调整经营行为:扩大高效作物种植规模、降低粮食经营比重,以组织形式创新为标志的“共营制”,在生存压力加大、财政扶持政策即将到期(补贴政策能否延续)、粮食收储政策逐步取消的背景下,渐进向以“共赢”为目标嬗变,但这一嬗变又偏离了政府扶持其发展的政策目标——解决今后谁来种粮、保障区域粮食安全。合作社经营行为的渐进调整,使得宏观公益目标不得不妥协、让步于个体私利诉求。从长远看,模式短期效应的边际递减难以维持中长期微观主体行为契合中观政策目标的合意政策效应。

第五,对土地股份合作社过多政策扶持所带来的“挤出效应”容易妨碍其他经营主体发展,易形成对其他主体发展的“马太效应+墨菲定律”,从长远看,不利于公共政策应最大限度维持其普惠性和公益性的设计初衷。

第六,获益于财政扶持的组织创新,一旦补贴政策取消或扶持力度缩减,所谓的组织创新将难以维持其组织效率并保障利益分配,因而也难以实现可持续发展。

解决受益于政府扶持的组织模式创新的可持续发展问题,应充分考虑如下方面:

第一,以解决前置不当政策为出发点的急救行为,其本身带有某些先天缺陷,难以实现长期和彻底性政策效应扭转。为解决工商资本经营不善退地致农户不接受矛盾,催生了政府组织和推动转出农户成立股份合作社的尝试,由此引出了农业共营制的组织创新及其短期效应。纵观模式的演进,模式源起于政府推动农地流转发展规模经营的酸楚经历。当时的探索更像是前置不当政策的一次“急救”行动,其目标仅是尽快平息工商资本退地所引发的承包户与政府间矛盾纠纷(即国家不允许农地撂荒,但

承包户以合同为由拒绝接受退地),防止矛盾纠纷扩大化,属于对前置政策负效应的补救行为或者可以理解为对前置政策的纠偏。而源于非正常市场环境下的组织形式变革,难以带有其初始客观性,正如任何事物都有两面性,任何手段都可能是柄“双刃剑”一样,源于解决上一问题的尝试可能其本身也带有某些“先天缺陷”,尽管这一缺陷在解决上一问题时是一种“利器”,但其本身可能又会创造出一个或一系列新问题或者对解决新问题毫无帮助甚至可能成为拖累、掣肘。这里认为,时下评价农业供给侧结构性改革是否有效的标准之一是“任何政策不能在解决旧问题的同时又创造出一个或者一系列新问题”,这样的政策是无效的或者有效性不足,即供给侧结构性改革应在最大范围内消除政府“创租”及其负效应。这才是政府推进改革的方向所在。显然,按照这一标准,易带来“挤出效应”、加剧“非粮化”经营的农业共营制,难以实现长期、彻底性政策效应扭转。

第二,政府财政补贴短期内可以保障组织内部各方利益,从长远看,保障各方收益仍需不断创新探索脱离财政扶持的长效盈利模式。以供给侧结构性改革视角审视农业共营制的组织创新,显然其“短板”在于成员收益的70%来自财政补贴。足额的补贴保障了成员收益,稳定了社员预期,很大程度上保障了职业经理人的工作绩效,但也带来了“依赖效应”,即土地股份合作社并不需要充分地考虑其经营效率,特别是在模式起步阶段,粮食收储政策的稳健实施更是为经营收益起到了保驾护航的作用,职业经理人的经营管理只需处理好关键点的调控,具体环节由社员标准化操作即可实现。“依赖效应”的弊端使得生存压力对合作社经营行为的激励效应边际递减。相应的“调结构、转方式”力度也不如市场环境下行为调整的充分和可持续。其结果容易带来经营能力的原地踏步、创新能力的不思进取。长此以往,带来稳定收益的补贴政策,可能成为组织创新可持续发展的掣肘。而随着2018年补贴政策的即将到期,未来补贴政策的不可确定,如何应对政策不确定对收益

乃至整个组织发展的影响,成为时下模式发展应尽快补齐的“短板”。只有积极发展长效盈利模式、不断提升经营能力才能在没有补贴扶持下,有效应对市场变化,实现组织变革的自立、健康与可持续发展。

第三,多数情况下,合意微观主体发展与政府宏观目标的政策逻辑,在外部环境变化后难以同时实现,个体利己行为可能很快将公益目标的政策效应蚕食殆尽。区域粮食安全、农民收入保障、耕地保护等很大程度上属于公共目标。为实现农业公共目标所推动的组织创新,获得相关财政补贴的毕竟是少数(只有农地股份合作社社员),既与广大小规模自营农户无关,也与其他新型经营主体(如家庭农场和专业大户)无关。从这个意义上讲,政策的普惠性有待提升,即便已经受惠的农地股份合作社,当生存压力受外部环境变化增大以后,社员的第一反应是尽量保障个体利益的不受损或损失最小,与之形成对照的是公共目标的让步甚至牺牲。即一旦情况可能危及政策受益人既得利益,受益人会首先抛弃或牺牲为自己带来实际利益(好处)的政策本身。这使得政府在推动兼顾个体诉求和公益目标的组织创新同时,有必要通过适当的规制创设以有效保障外部情况变化后,公益目标或政策效应的尽量少受损或不被牺牲,这也成为当下推进农业供给侧结构性改革时政府应思考的问题。**Reform**

参考文献

- [1]罗必良:《崇州“农业共营制”试验》,《决策》2014年第9期,第60~61页
- [2]程国强:《崇州“农业共营制”具有重要的改革创新意义》,《中国经济时报》2015年2月6日
- [3]程国强 罗必良 郭晓明:《“农业共营制”:我国农业经营体系的新突破》,《农村工作通讯》2014年第12期,第44~47页
- [4]“我国新型农业经营体系研究”课题组:《农业共营制:我国农业经营体系的新突破》,《红旗文稿》2015年第9期,第19~21页
- [5]程国强:《农业共营制是中国农业发展值得关注的制度方向》,《农村工作通讯》2015年第15期,第46页
- [6]骆明军:《崇州农业共营制探索与实践》,《农村经营管理》2015年第8期,第14~15页
- [7]谢琳 钟文晶 罗必良:《“农业共营制”:理论逻辑、实践价值与拓展空间——基于崇州实践的思考》,《农村经济》2014年第11期,第31~36页
- [8]肖端:《土地流转中的双重委托—代理模式研究——基于成都市土地股份合作社的调查》,《农业技术经济》2015年第2期,第33~40页
- [9](12)郭晓鸣 董欢:《西南地区粮食经营的现代化之路——基于崇州经验的现实观察》,《中国农村经济》2014年第7期,第39~47页
- [10](英)马歇尔:《经济学原理》(英汉对照全译本),刘生龙译,中国社会科学出版社,2007年,第777~795页
- [11](美)西奥多·W.舒尔茨:《改造传统农业》,梁小民译,商务印书馆,2010年,第41~46页
- [13]高海:《农地入股合作社的组织属性与立法模式——从土地股份合作社的名实不符谈起》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2014年第1期,第83~92页

(责任编辑:白 静)