

# Research on the Causes and Governance of Non-standard Problems of Heterogeneous Agricultural Cooperatives—Based on Realistic Observations from a County in Ganzi Prefecture, China

Cheng Deng Na Li

School of economics and management, Sichuan Minzu College, Kangding, Sichuan, 626001, China

## Abstract

Over the years, the positive effect of the growth of China's agricultural cooperatives on the development of the rural economy is undoubted, but many problems have been exposed in practice, such as shell cooperatives and other non-standard issues. Taking 355 cooperatives in a county of Garze Prefecture as an example, this paper studies the types and causes of non-standard phenomena in the development of heterogeneous cooperatives, and then proposes to construct a cooperative governance mechanism based on principal-agent relationship; promote the new "Cooperative Law", enhance members' awareness of the legal system and other governance suggestions, and send this hope to promote the healthy and high-quality development of agricultural cooperatives.

## Keywords

heterogeneity of members; agricultural cooperatives; non-standard problems

# 异质性农业合作社不规范问题形成原因与治理研究——基于中国甘孜州某县的现实观察

邓成 李娜

四川民族学院经济与管理学院, 中国·四川 康定 626001

## 摘要

多年来, 中国农业合作社成长对农村经济发展的积极作用毋庸置疑, 但是实践运行中也暴露出不少问题, 如空壳合作社等不规范问题。论文以甘孜州某县 355 个合作社为例, 研究异质性合作社发展中不规范现象的类型和原因, 进而提出构建基于委托代理关系的合作社治理机制; 宣传新《合作社法》, 增强社员法制意识等治理建议, 寄此期望推动农业合作社健康高质量发展。

## 关键词

成员异质性; 农业合作社; 不规范问题

## 1 引言

近年来, 随着中国乡村振兴战略的实施, 中国农业合作社实现了快速发展。但迅速发展的农业合作社, 在实践运行中暴露出诸如不规范等问题, 使农业合作社对中国农村地区经济发展的引领示范作用大打折扣, 也降低了中国财政项目资金的使用效率。农业部为规范农业合作社健康良性发展于 2014 年下发了《关于引导和促进农民合作社规范发展的意见》。2017 年 12 月, 中国全国人大常委会通过了新修订的《合作社法》, 于 2018 年 7 月 1 日起开始正式实施, 从法律角度增加了对不规范合作社的约束与惩罚条例。甘孜州某县的农业合作社规模和发展速度在甘孜州地区排名中相对靠前, 自

然资源、人力资本和社会网络等方面的社员要素差异导致甘孜州某县农业合作社大多数属于异质性合作社。而近年来异质性合作社不规范问题频频曝光, 因此结合该县农业合作社现实观察, 对异质性合作社不规范问题展开研究, 可以拓展异质性农业合作社治理的理论研究成果, 为当地农业合作社的健康良好发展提供一定参考指导。

## 2 文献综述

学术界对成员异质性对农业合作社影响作用的研究, 总体上可以划分两大类。其中一类研究(绝大多数研究)认为成员异质性对合作社成员关系的影响是偏负面的。成员异质性会带来合作社产权治理结构不明晰以及成员合作意愿降低

等问题 (Fulton, 1999); 从而导致合作社决策难度加大、协调困难, 成员投资意愿和忠诚度降低<sup>[1]</sup>。从委托代理关系分析, 成员异质性结构会带来委托代理问题, 会导致普通成员缺乏参与民主管理的动力和合作社少数人控制问题<sup>[2]</sup>; 同时也会带来中小社员搭便车行为时有发生, 导致集体统一行动的受阻。异质性合作社内部管理制度不健全和运行不够规范加剧了合作社与成员之间的委托代理关系问题<sup>[3]</sup>。中国政府意识到了合作社不规范问题, 并通过修订完善《农民专业合作社法》等法律法规和指导意见, 来推动农业合作社规范发展<sup>[4]</sup>。另一类关于成员异质性对合作社成员关系的研究, 认为其影响是有积极作用的。成员的短期异质性有利于农业合作社对各种稀缺资源的补充, 不仅可以避免产生成员之间的代理问题, 还可以会促进合作社内在关键要素的激励<sup>[5]</sup>; 成员异质性还可能有助于合作社经济效率的提高和优势互补<sup>[6]</sup>。综上所述, 已有的文献主要从正反两方面探讨了成员异质性对农业合作社的影响, 但是, 前人研究缺乏成员异质性结构对农业合作社不规范问题的深入分析。虽然部分学者认为, 成员异质性结构在农业合作社发展中有正向作用, 但从远来看其负面影响可能更多。因此, 论文试图在已有的研究基础上, 聚焦于异质性农业合作社的不规范问题研究, 以甘孜州某县农业合作社调研情况为现实观察, 分析异质性合作社不规范问题的类型、形成原因, 探讨不规范问题的治理, 补充异质性农民专业合作社治理的理论研究成果。

### 3 异质性农业合作社不规范问题的类型与表现

甘孜州某县位于中国四川省甘孜藏族自治州东南部, 地处青藏高原向四川盆地过渡地带, 辖区内 7 镇 5 乡、145 个行政村, 全县农民专业合作社截止 2020 年底累计发展 355 个, 社

**【基金项目】**甘孜州社科联项目“甘孜州社会主义新三农研究”(项目编号: gzsk202004); 四川民族学院孵化项目(项目编号: KBFHB20019); 四川民族学院人文社科项目“相对贫困视角下甘孜藏区金融发展问题与对策研究”(项目编号: XYZB18040SB); 四川省教育厅科研重点项目“民族地区村级财务管理制度的建立与完善”阶段性成果(项目编号: 18SA0194)。

**【作者简介】**邓成(1989—), 研究生学历, 教师, 从事农村经济与财务治理方向研究。

员 5520 户, 其中种植业 176 个、畜牧业 162 个、种养结合 3 个、林业 10 个、服务业 2 个、旅游业 1 个、手工业 1 个。目前全县有县级示范社 3 个、州级示范农民专业合作社 9 个、省级示范农民专业合作社 11 个、国家级示范农民专业合作社 2 个。该县合作社社员社员之间的资源禀赋、文化程度、收入水平、技术水平等异质性明显, 虽然农业合作社在该县迅速发展, 但在实践运行中也暴露出较多不规范问题。论文以《农民专业合作社法》对合作社规范性的要求, 并借鉴唐丽桂(2019)对农业合作社规范基本标准的界定, 结合甘孜州某县 355 个合作社调研样本, 把农业合作社不规范现象分为: 空壳合作社、“一个人”合作社和主体不明的合作社三类<sup>[7]</sup>。

#### 3.1 空壳合作社

这类合作社既无农民成员实际参与, 也无实质性生产经营活动。这类合作社并非最初成立就是空壳合作社, 而是由于各种因素, 如后续发展不足, 运行时间不长, 最终停止经营业务, 只空留合作社的牌子, 但由于合作社未进行注销, 所以在统计合作社数据时仍然不可避免被计入合作社总量中。该县在政府部门的监督清理下, 现已累计引导注销“空壳社”174 个。经调查发现, 空壳合作社的形成原因可以归纳为以下几方面: 其一, 为争取中国国家优惠政策、取得融资和贷款支持、套取中国国家补助资金等因素盲目建社, 但合作社在政策资金支持期间没有真正运营管理起来而产生现金流, 随着财政利好的消失, 合作社难以为继直至死亡剩下空壳; 其二, 是盲目跟风导致, 主要表现在《合作社法》实施早期, 不少村镇看到合作社的利好政策, 纷纷跟风注册成立合作社, 但经营后期缺少缺乏管理人才和经营经验, 种养的产品无法获得市场认同, 最终合作社组织架构成为摆设, 经营业务萎缩, 社员纷纷退出, 只剩下合作社的“空牌子”。

#### 3.2 “一个人”合作社

按照《农民专业合作社法》合作社成员一般要求有五名以上, 但实践中却存在“一个人”组建农业合作社的现象。在该县调研的 355 个农民专业合作社中, 发现有部分合作社存在此种现象, 这些合作社表面上在登记注册方面, 基本按照农民专业合作社法规定执行, 但实际上, 合作社的所有权与经营权属于一个人独有, 合作社与社员之间不存在合作关系, 其余入社农民只名义上具有社员身份, 对合作社发展运行没有参与权和知情权。调研发现, 此类合作社实际控制者一般是外来投资者或者要素禀赋充足的大户, 其受合作社扶

持政策诱导,为获得国家财政扶持资金而申报合作社资格。合作社本质上是一人独资公司,合作社与社员的主要联系只有简单的雇用被雇用关系和土地流转关系,合作社借用了当地农户花名册,农户对此甚至都不了解。

### 3.3 主体不明的合作社

主体不明的合作社是指同时挂着企业、家庭农场等多个经营主体的农业合作社。合作社的理事长,可能同时兼具有企业法人、家庭农场主等多重身份,导致合作社经营主体不明,管理比较混乱。调研发现,这类合作社名义上不同的主体有自己独立的财务管理制度和核算体系,但实际上仍然是同一批经营管理人员,合作社理事长对合作社经营管理有绝对控制权,合作社社员无法真正参与管理。多主体运行的合作社,普通农民社员只有社员的名义,却无法真正行使社员的权利与履行社员的义务,合作社利益分配被少数人所支配。与此同时,合作社中不同主体,会以不同身份和渠道的申报财政支持项目,造成财政资源被重复占用,资金利用效率较低,分配不公等现象。

## 4 异质性农业合作社不规范问题的形成原因

农业合作社不规范问题产生的原因,一方面是由于合作社自身的存在委托代理问题带来的结果;另一方面,也与外部政策扶持过度和国家监管体系不完善相关。相对较低的不规范行为成本,激发了合作社的不规范行为动机。

### 4.1 合作社委托代理问题

农业合作社是一个许多社员共同拥有所有权的经济组织,合作社发展的基础是社员之间存在共同的经济利益。而合作社存在核心社员与中小社员的委托代理、社员与管理者之间的委托代理等问题,导致不同主体之间行为目标不一致,从而产生矛盾冲突。例如,合作社社员的异质性,特别是当某些核心社员(合作社中的公司法人社员、经营种养大户等)在合作社中的发言权比重较大,存在因影响力差异而产生的非合作性博弈。核心社员由于存在不同于多数中小社员的利益追求,可能在合作社的实际经营管理中不会代表全体社员特别是中小农户的利益行事。核心社员进而控制合作社,形成内部人控制问题。另外,在全体社员与合作社管理者方面,普通社员对管理者由于监督成本过高而多采取“搭便车”行为;此时,核心社员和普通社员对管理者的监督约束具有一致性,所以全体社员与管理者之间的关系就表现为核心社员与管理

者之间的委托代理问题。

### 4.2 内部治理机制缺失

内部治理机制的不健全加速导致农业合作社不规范问题盛行。例如,甘孜州某县羊肚菌合作社占地40余亩,拥有社员30余户,规模在该县农业合作社中相对较大,在发展过程中由于缺乏规范的内部治理机制,合作社内部虽然设置了监事会,但是监事会未有效发挥作用,形同虚设。监事会对于合作社重大经营决策等都没有起到应有的监督作用,没有实现社务公开和财务公开,与此同时,部分农业合作社没有建立规范的财务管理制度,财务制度的欠缺与混乱为经营者侵占和挪用合作社财产提供了可能。中国法律法规中规定了农业合作社应配备专业的会计人员或者聘请代理记账公司,然而调查显示,部分合作社会计人员缺乏,且专业胜任能力不高,从而导致合作社账务管理混乱,会计信息质量失真严重,贪污腐败风气盛行。

### 4.3 政策过度扶持

农业合作社受所国家产业的政策环境影响,不同的国家政策和产业扶持力度,会造就合作社差异化的成长路径,同时可能会衍生出规范性问题。随着国家乡村振兴战略的实施,许多合作社发展扶持政策相继出台,形成了相对宽松的合作社制度环境,从新旧《合作社法》具体规定来说,可以发现“扶持”政策多于“监管”条例。一些基层乡镇,安排政府扶持项目重点支持带动效应好的农业合作社,这种做法诱使合作社形成了依靠国家财政“输血”才能生存的恶习,而无法再市场经济中独立经营有效“造血”,偏离了合作社成立最初目的。因此,外在政策利好推动了合作社的快速发展,但在一定程度上催化了合作社不规范行为的产生。

### 4.4 监管法律体系不健全

中国新旧《合作社法》对于农业合作社运行管理的规定主要偏向于指导合作社发展,对合作社的监管与法律责任规定均不够明确和全面。2018年7月实施的新《合作社法》在旧《合作社法》上基础上增加了对合作社的法律责任规定。但总体而言,新旧合作社法对合作社的违规违法惩处不重。从政府监管角度,对合作社的源头和过程监管还存在漏洞。例如,工商部门本应承担合作社的主要监管责任,但由于地方政府的激进推崇和其他业务主管部门协助的缺乏,工商部门难以从源头上对农业合作社申报材料的真实性进行有效辨

别。另外,由于合作社运营中涉及农业、林业、科技等不同行政管理主体,形成了交叉管理的现状,使农业合作社在运营过程中不规范问题接踵而至。综上,农业合作社有关法律制度体系的不健全,监管主体不明确,处罚力度较轻等问题给合作社提供了“随意操作”的空间,严重影响合作社声誉。

## 5 治理建议

针对当前中国农业合作社发展中不规范现象,其与家庭农场等新型农业经营主体的竞争与合作日趋加强,农业合作社内外部治理机制亟待改善,从而推动合作社的规范健康发展。

### 5.1 构建基于委托代理关系的合作社治理机制

由于甘孜州某县目前大部分农民合作社属于异质性结构的合作社,合作社经营决策权集中于核心社员,普通社员处于弱势地位,无法真正参与合作社运营,良好的治理结构还未形成,因此选择依靠核心社员内部治理为主导的治理模式是不错的选择。所以,解决异质性农民合作社的委托代理关系问题,关键是要充分发挥合作社的监督与激励机制。农村合作社的监督机制可以分为内部监督机制和外部监督机制,内部监督机制主要依靠合作社内部社员大会、理事会与监事会的形成,而外部治理机制主要依靠政府监督。

### 5.2 宣传新《合作社法》,增强社员法制意识

新《合作社法》对规范合作社经营业务范围、界定清楚社员出资形式和保障合作社市场主体地位发挥了积极作用,同时对合作社不规范行为的约束也提供了更多支持。应以新法实施为契机,加强新法的普及宣传,增加新《合作社法》普法课程,加强新法宣传与合作社典型案例讲解,指导合作社建设与发展。开展一次全面合作社普查工作,通过摸底排查,把大量存在的“空壳”合作社予以清除摘牌;对存在其他不规范现象的合作社,应强制合作社法定代表人集中学习《合作社法》,并要求合作社根据法律规定限期整改,对整改后仍难以达到《合作社法》规定的,注销合作社资格,并根据具体情况,允许不规范合作社向企业、大户等其他经营实体转化,增加合作社退出机制。

### 5.3 完善外部监督体制,加大处罚力度

在合作社外部监督体制的完善中,一是强化主管机关对合作社申报登记材料真实性的审核;二是加强对合作社经

营过程的是否合法合规的检查,对提供虚假申报材料套取国家财政资金的合作社要进行整顿,甚至撤销合作社主体资格。通过定期走访和大数据应用,监控合作社经营过程存在的不规范问题与违规违法行为,及时给予整改意见。对合作社获得的财政扶持项目,实施项目绩效考核与项目大数据评估。从违法违规成本角度,加大合作社处罚力度,主管部门和执法机构相互配合,应加强对合作社的监督和执法,情节恶劣的违规违法行为,建议直接取消合作社资格,对于涉嫌违反法律的合作社行为,监管部门应立即向司法机关反馈,依法追究其法律责任。

### 5.4 培养合作文化,将非正式制度引入团队治理

要以培养乡土文化为契机,增强合作社社员的参与意识、合作意识和责任意识,培育新“三农”理念下的农业生产经营理念,提高农民社员对选择加入合作社的忠诚度。文化、道德、习俗等非正式制度融入合作社治理机制,能够显著促进使合作社核心社员与中小社员的互惠互助与诚信合作,缓解委托代理关系中的代理问题,管理者以客观公正的职业道德操守,服务合作社日常经营管理,完善农业合作社治理机制,为解决异质性社员结构下的目标实现提供良好的社会环境。

## 参考文献

- [1] 崔宝玉,李晓明.异质性合作社内源型资本供给约束的实证分析——基于浙江临海丰翼合作社的典型案例[J].财贸研究,2008(40):40-41.
- [2] 韩喜平,李恩.异质性视角下农民专业合作社管理协同研究[J].学习与探索,2011(06):166-167.
- [3] 赵斌.合作社发展与民族文化传承:以新疆昌吉市阿什里哈萨克民族乡刺绣专业合作社为例[J].昌吉学院学报,2016(01):17-23.
- [4] 唐丽桂.农民专业合作社发展中的不规范现象研究[J].重庆社会科学,2019(02):97-101.
- [5] 孔祥智,蒋忱忱.成员异质性对合作社治理机制的影响分析以四川省井研县联合水果合作社为例[J].农村经济,2010(09):8-9.
- [6] 张靖会.同质性与异质性对农民专业合作社的影响——基于俱乐部理论的研究[J].齐鲁学刊,2012(01):86-87.
- [7] 顾庆康,林乐芬.信息传递、家庭养老保险与农户农业规模经营参与决策分析——以农户农地股份合作社入股决策为例[J].农业技术经济,2021(03):121-131.