

主题研究:中国新农村建设问题探讨

# 转型中的供销社

## ——问题、产权与演变趋势

徐旭初<sup>1</sup>, 黄祖辉<sup>2</sup>

(1. 杭州电子科技大学 人文学院, 浙江 杭州 310018; 2. 浙江大学 农业现代化与农村发展研究中心, 浙江 杭州 310029)

**[摘要]** 供销社正处在制度变迁的关键时期,其演变趋势关系到供销社独特的制度安排的存在合理性。目前,供销社面临着组织定位模糊、组织功能萎缩、组织基础涣散以及经营绩效不理想等诸多问题,而这些问题的深层原因在于其产权制度的复杂性和独特性。就整体而言,在供销社现存的行政化取向、企业化取向和回归“三农”取向中,供销社回归“三农”是唯一现实可取的取向。但是,选择这种取向并不简单,它需要供销社进一步进行深刻的改革,这也意味着供销社深化改革的中心环节应是安排恰当的最终所有者和构建科学的治理结构。

**[关键词]** 供销社; 产权制度; 治理结构; 制度变迁

**[中图分类号]** F3

**[文献标志码]** A

**[文章编号]** 1008-942X(2006)03-0117-08

中国的供销合作社是一种独特的经济主体,也是一种特殊的制度安排。改革开放以前,作为计划经济体制的重要组成部分,供销社遍布农村,垄断农产品、农业生产资料和农村生活用品经营三十余年,成为政府控制农业、农村和农民的重要工具之一,在当时中国农业与农村社会经济生活中扮演过极为重要的角色。改革开放以后,随着我国市场化进程的迅猛发展和农业与农村经济格局发生巨大变化,供销社在体制上、机制上和业务上日益面临严峻挑战,传统职能日渐弱化,传统优势逐步丧失,在农业与农村经济发展中呈现出明显的式微趋势,近年来似乎也远离我国学界、政界和商界的话语中心。然而,一直以来,中央政府并未完全放弃这种制度安排(如让中华全国供销合作总社在国际合作社联盟中代表中国的合作经济组织),并不时推动其体制改革,以图在解决中国“三农”问题方面起到一定的作用。同时,近年来全国供销社系统自身也在积极推进“四项改造”(即专业合作社、基层供销社、村级综合服务社、农村经营连锁化),积极寻求体制创新的有效途径。不过毋庸讳言,这种实践远未达到让各级政府和广大农民普遍认同、信服的程度。可以认为,作为一种组织制度,供销社正处在其制度变迁的“战略转折点”上,供销社现在和未来一段时期的改革和发展,将直接关系到供销社作为一种独特的制度安排的存在合理性。为此,本文试图对供销社目前问题、产权安排及其演变趋势进行初步的探讨。

**[收稿日期]** 2005-12-07

**[本刊网址·在线杂志]** <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

**[基金项目]** 国家社会科学基金重大项目(04ZD012)

**[作者简介]** 1. 徐旭初(1966-),男,江苏扬州人,杭州电子科技大学人文学院副教授,浙江大学管理学院博士后,主要从事农业经济理论与政策、农民组织与农村制度等方面的研究; 2. 黄祖辉(1952-),男,上海人,浙江大学农业现代化与农村发展研究中心教授,博士生导师,主要从事农业经济理论与政策、产业组织与制度等方面的研究。

## 一、供销社目前面临的问题

目前,我国供销社系统以中华全国供销合作总社为核心,有省级供销合作社联合社 31 个,地市级供销合作社联合社 337 个,县级供销合作社联合社 2 365 个,基层供销合作社 2.6 万个。有社员 1.8 亿户,职工 430 万,54 035 个独立核算企业,经营网点 50 多万个。2003 年度,供销社利润总额达到 42.3 亿元,截至 2003 年年末,全系统资产总额为 4 991.1 亿元,社员股金为 70.2 亿元<sup>[1]</sup>。因此,供销社系统可谓我国最大的非政府经济组织。

然而,在看到供销社的庞大组织规模和改革发展成绩的同时,我们更应该清醒地认识到目前供销社在改革发展进程中还存在着不少问题:

1. 全系统虽已扭亏为盈,但经营绩效仍不理想。毋庸讳言,虽然自 2000 年以来供销社全系统已连续 5 年盈利,但亏损面仍然较大,发展很不平衡,扭亏为盈任务依然沉重。仅就 2004 年盈利 49.24 亿元而言,在全国 31 个省市社中,上海盈利 5.64 亿元,浙江 8.46 亿元,山东 18.99 亿元,这 3 个省市加起来就是 33.09 亿元,占整个系统盈利的 67%。再进一步分析,山东省 18.99 亿元的盈利中,一个棉纺厂就盈利了几个亿。事实上,31 个省市中还有两个省汇总仍是亏损的,有 4 个省盈利在 300 万元以下,仅处于盈亏临界点上。

2. 组织定位模糊,各相关主体思想纷杂。一方面,部分地方政府(主要是一些市、县政府)对于供销社的组织性质和功能定位认识混乱。他们认为,随着农业和农村经济发展日益市场化,供销社的传统职能大为弱化,传统优势已然丧失,基层供销社和社办企业改革改制也已基本完成,所以不再需要什么供销社了,或者也不指望供销社发挥什么作用了,更多的人则对供销社应否或能否组织农民发展专业合作组织多颇感疑虑。产生这些混乱认识的原因很多,但从根本上说,这与我国目前对供销社缺少明确的组织定位及相关制度安排有关。而在实际中,部分地方政府将供销社一卖了事的有之,将社有资产改为国有资产的有之,平调社有资产的有之,更多的则是将供销社边缘化,使之在激烈的市场竞争中自生自灭,在一定程度上形成了不利供销社改革发展的制度环境。另一方面,一些联社、基层社以及部分职工对供销合作事业以及发展农村专业合作组织认识不深、信心不足,或只想着如何“进财政”、“吃皇粮”,而不思供销社的改革和发展,或只顾抓本级企业,而不思供销社组织基础建设,或只沉醉于眼前的优势和成绩,存在自满情绪,缺乏忧患意识,更有甚者,个别供销社的领导和职工不仅缺乏干供销合作事业、为“三农”服务的起码的事业心和责任心,而且假改革之名行谋私之实,实际上已成为阻碍供销社深化改革、体制创新的既得利益者或集团。

3. 组织功能萎缩,亟待开拓新的作用空间。目前迅速的市场化进程和滞后的政府体制改革,使得供销社系统的作用空间日渐缩小,组织功能日趋萎缩。一方面,供销社开展扭亏增盈以来没有特殊的赚钱机会,也没有得到特别的政策支持,相反,化肥、棉花等传统业务完全市场化,政策性信贷减少,很多地方的农业银行停止了对供销社的商业贷款。另一方面,由于部分地方政府(主要是一些市、县政府)对于供销社的组织性质和功能定位存在模糊认识,比较普遍地在当地各项工作中将供销社边缘化,甚至意欲取消之,造成供销社无人管,无会开,无事做。

4. 组织基础涣散,组织体系受到严重削弱。供销社的主要特点之一就是其组织系统性。而基层社以及参加基层社的社员是供销合作事业的组织基础,不仅事关供销社(联社)体制问题,也事关供销社在农业和农村经济发展中的作用发挥问题,更事关供销社的存在合理性问题。然而,从供销社近年来改革发展的实践来看,基层社的建设和改造无疑是其最为薄弱的环节。当前,在疾风暴雨式的企业改制改革后,虽然基层社的历史包袱明显减轻,冗员减少,机制趋活,但基层社数量锐减,其中以基层社名义开展经营运作(商品经营、资产经营等)大部分也主要靠收取门店、设施的租赁费

为主,不再直接开展商品经营,基层社实现销售更只占全系统的很小部分,从而使其组织体系受到严重削弱,为农服务功能大为萎缩,重组改造步伐十分缓慢,整体状况不容乐观。以浙江省为例,至2004年底,全省乡镇总数为1281个,基层供销社为492个,其中包括208个仅保留牌子、没有社有资产的基层供销社,扣除后,全省乡镇总数与基层供销社之比为4.5:1,全省88个县级建制已有16个没有基层供销社。

5. 产权制度积重难返,成为供销社深化改革的“瓶颈”。产权制度问题是供销社改革发展中最深、最为本质、最为关键的问题,既无法回避,解决也有相当的难度。可以认为,供销社诸多问题的深层原因在于其产权制度的复杂性和独特性。

## 二、供销社的产权安排和治理结构

供销社诸多问题的深层原因在于其产权制度的复杂性和独特性,而其产权制度的复杂性和独特性就源于其制度路径的复杂性和独特性。自1950年成立中华供销合作联社以来,供销社系统先后经历了如下过程:1958年供销社与国营企业合并,1962年恢复农村供销社,1970年供销社再次与国营企业合并,1982年中央再次宣布要把供销社办成农民群众集体所有的合作性商业组织,1995年至今力图恢复其农民合作经济组织的性质。其间,供销社体制经历了由民办到官办,由集体改全民,再由官办改民办,由全民改集体的多次反复,从而使供销社的产权关系变得极其复杂,已远非20世纪50年代创建初期农民合作产权占主体的状态。可以认为供销社现有资产是在漫长的制度变迁过程中由诸多相关利益主体经过复杂而独特的制度路径共同创造和积累出来的。

那么,供销社现有资产究竟应该由谁所有呢?首先,供销社现有资产不能认为是国有资产。这是因为中央政府在改革开放以来的数次关于深化供销合作社改革的文件(特别是国务院1995年5号文件)中明确指出,“必须坚持供销合作社集体所有制性质”,也因为数十年制度变迁过程中,由于种种缘由划归供销社所有的国有资产很难明确地界定是政府投资性质,还是政府对供销社服从政府计划体制安排的报偿。其次,供销社现有资产(特别是联社的资产)也不能再笼统地认定属于原始股东的。这不仅由于现有资产中最初创建时农民投入部分已被稀释得十分微薄,而且客观上原始股东早与供销社失去了原有的组织联系,即使还有联系,也早已异化为类似借贷性质的关系。再次,现有资产既不可能属于供销社职工,更不可能仅仅属于供销社改制改革后尚在编制中的一些干部职工。虽然供销社职工为供销社的发展壮大以及资产保值增值做出了不可磨灭的贡献,但毕竟他们不是供销社现有资产的投资者。如果说在供销社改制和深化改革过程中有必要对供销社职工进行某种形式的“优先”或“优惠”,实质上这既有对其过去贡献的“补偿”成分,更有对其实际拥有的资产控制权的“赎买”色彩。因此,从整体上讲,供销社现有资产既非国家的,又非原始股东的,也非现有职工的。

目前,各地关于供销社资产所有的说法大致有三种:说法一,各级供销社(及直属企、事业单位)的集体财产属各级供销社所有,并享有占有、使用、收益和处置的权利。那么,各级供销社又归谁所有呢?说法二,各级供销社理事会是供销社集体财产(包括所属企、事业单位资产)所有权的代表和资产的管理者。那么,同样的问题是,理事会代表谁?即谁又是理事会的委托人呢?说法三,供销社财产属供销社社员集体所有。但这些社员又在哪里?显然,以目前供销社模糊不清的资产归属状况,这种貌似有所有者的说法往往等于没有所有者。实际上供销社资产的法人所有权始终是明确的:“各级供销合作社理事会是本级社集体资产(包括所属企事业资产)所有权的代表和资产的管理者。”换言之,供销社资产是由供销社理事会掌控的。而供销社资产的最终所有权似乎至少在名义上是明确的,“各级供销合作社及其所属企、事业单位中下列资产归供销合作社集体所有”。然

而,由于供销社产权关系极其复杂,委托代理关系相对薄弱,加之基层社在近些年企业化改革中消失殆尽,组织基础(特别是社员基础)严重缺失,所以,名义上似乎是明确的最终所有权,实际上根本无法落实。因而,所谓供销社产权不清主要是指最终所有权不清晰,或者说最终所有者(即投资者主体)缺位。笔者认为,目前供销社的根本问题就在于最终所有者缺位。

产权制度的缺失必然导致治理结构的不当。供销社治理结构的问题集中反映在供销社的剩余控制权(或资产控制权)配置上。一方面,由于供销社资产的最终所有者缺位,只有代理人,没有委托人,因而在一定意义上,供销社(理事会)的剩余控制权(或资产控制权)的授权缺乏“合法性”,供销社(理事会)存在着一定程度的“自我授权”,进而也近乎必然地存在一定程度的对缺位最终所有者利益的侵碍。另一方面,随着供销社近年来企业化改革及改制的进行和完成,供销社正式职工也所剩不多,目前各级供销社资产实际上是由几个或一群拥有控制权而缺乏收益权的内部人(主要是各级供销社的中高级管理人员)控制的。其实,在所有权与经营权分离的现代企业制度中,内部人控制并不少见。而供销社的内部人控制问题关键在于在现行供销社体制中缺乏基本的针对内部人控制问题的利益制衡机制,进一步说,这种“自我授权”或内部人控制没有真正经过供销社出资者的公共选择过程。之所以没有经过供销社出资人的公共选择过程,是因为在现行供销社体制中没有这种公共选择过程,或者名义上虽有此类程序,但实际上形同虚设。从理论上讲,完整的产权应是剩余控制权与剩余索取权结合在一起并着落于同一主体上,关键是让决策者或控制者承担决策或控制的全部财务后果。其他情况有二,一是有收益权而无控制权的人往往可能会不计资源损耗的代价去追求收益;二是有控制权而无收益权的人往往可能会不思改进控制方法或滥用控制权<sup>[2]99</sup>。显然,目前供销社的治理结构基本属于后者。

问题还不止于此,供销社除存在内部人控制问题,还存在着外部人控制问题。在供销社现行管理制度中,各级供销社中实际拥有剩余控制权(资产控制权)的内部人(主要是各级供销社的中高级管理人员)非但不是由供销社出资者授权的,反而受命于一层又一层的上级领导(外部人)。这种外部人控制的情况必然导致代理人目标函数中的“上级满意程度”居于优先位置,特别是当县市供销社领导者由当地政府任命,三五年后不免流动时,“让领导满意”优于“对供销社负责”就在所难免了。又由于是外部的“非所有者”委托,事实上的委托人(上级)往往比理当的委托人(社员)缺乏监督激励。因此,供销社治理结构不当(主要体现为内部人控制问题)的根本原因恰恰在于由于产权制度缺失,有外部人(领导)控制而无内部人(出资者)监督。

### 三、供销社深化改革的演变趋势

随着近几年供销社系统企业化改革基本完成,全国各地供销社在深化改革方面基本出现三种制度演变态势:(1)行政化取向,即力图将供销社机关人员纳入行政体系,经费列入财政预算,从而使供销社成为地方政府的一部分。(2)企业化取向,即力图将供销社彻底改造成股份制公司,或者即使联社机关吃着“皇粮”,但主要精力还放在本级企业上。(3)回归“三农”取向,即力图将供销社逐步改造成为真正的农民合作经济组织。

在制度变迁理论视野中,当存在若干个可以实现潜在收益的制度安排时,行动团体决策者会通过比较选择一个净收益现值最大(即从新制度中获得的预期报酬减去预期成本的贴现值最大)的制度安排。不同制度安排的行动团体不一样,不仅预期报酬不一样,更重要的是变迁成本也不一样。自然,影响净现值的因素最后都可能影响制度选择。如收入和成本支出的时间结构、贴现率、筹资方式、制度发展阶段等<sup>[3]295-305</sup>。据此理论,尽管供销社行政化取向的诉求普遍存在于各地供销社中,但这种诉求能否实现则主要取决于当地政府的态度和决断。事实上,当地政府对供销社行政化

取向的“净现值”判断并不同于供销社。对政府而言,建立起不再亏损、亏了也不找政府的供销社机制比什么都重要<sup>[4]58</sup>。因此,地方政府大多只是将供销社等同于一般的商贸企业,认为它根本不属于行政机关。而且,即使少数供销社经费进财政,供销社与政府机关也存在本质区别:供销社既无行政执法权,也无依法管理社会的行政职能。因此,将此取向作为主要诉求既不合理,也不现实。

各地供销社以企业化为取向的比例不小。特别是一些经营实力强大的供销社,其资产经营者通常偏好于将企业做大做强,并不十分关心供销社系统工作,尤其当预期到制度创新将导致其对供销社资产的实际控制权削弱,他们就更倾向于对供销社进行股份制改造。应该说,这些供销社的企业化取向也有其合理性。但是深入思量,做大做强本级企业又为了什么呢?如果说做大做强本级企业是为了最终将供销社改造成为与一般商贸企业并无二致的公司,那么,这就意味着供销社将放弃其独特的存在基础和政治合法性,从而也就放弃了其根本的竞争优势和独特的发展天地。可以想见,如果以此为基本取向,则全国供销社系统将迅速瓦解,这既非中央政府所愿,也非供销社系统所愿,因而也就少有普遍实现的可能。

不难看出,供销社的存在基础、根本优势和独特天地只可能回归“三农”,换言之,就整体而言,供销社回归“三农”是唯一现实可取的取向。在回归“三农”取向上,浙江省几个县级供销社的改革实践或许能够对制度创新路径有所启发和提示。

如新昌县供销社主要的是走一条以发展专业合作社改造基层社的新路子。该社围绕当地主导产业,积极联合各类主体(如专业大户、龙头企业、涉农部门)共同组建专业合作社。近年来,该社先后创建了兔业、名茶、农资、出口蔬菜、“小京生”花生、茭白、天姥山高山蔬菜、烟叶、花卉等十余家专业合作社,这些合作社主营产品几乎都是当地面广量大、富有特色的名特土优产品,其销售额已占全县农业总产值的29.5%。同时,该供销社把领办、创办专业合作社作为改造基层社的一个切入点来抓,全县12家基层社有7家已被专业合作社所取代,基层社原有的网络、场地、功能等在专业社中充分发挥了作用。该供销社通过发展专业合作社,为销售农产品、农民增收做出了很大的贡献,得到农民的大力支持和政府的充分肯定,被誉为“新昌经验”。

再如瑞安市供销社于2003年在浙江省率先发起组织了瑞安市农村合作经济联合社。“农联社”现有成员单位33家。一类是投资股成员社19家,作为经营实体共同承担盈亏;另一类是身份股成员社14家,作为合作互助单位,享受联合社服务,但不承担风险。由所有成员单位推荐64名代表组成社员代表大会作为最高权力机构,其中农民代表占32名;再通过社员代表大会选举产生了第一届理事会、监事会。理事会主任是法定代表人,由市供销社主任兼任,由农民代表担任监事会副主任或常务理事。“农联社”主要从信息互通、科技引导、贷款担保、购销服务、政策协调等五个方面开展服务工作。根据计划,在较好地运作“农联社”的基础上,该供销社将在组织结构、基层管理、信息网络、技术服务、主导企业、农业保障、资产投资等七个方面与农联社实行融合,进而通过农联社对市供销联社的替代以及提高自身功能,最终实现把供销社办成真正的农民合作经济组织的目标。

还有绍兴县供销社。该供销社与华通集团“两块牌子、一套班子”。华通集团是县供销社社有独资企业,参股、控股县供销超市、华通医药、华通房产、市场公司、供销大厦、农资、土特产、华通食品厂、棉花收购公司、资产经营公司等10家成员企业。近三年来,县供销社的利润总额年均增长45%,连续三年超历史;净资产年均增长28%,创历史最高水平。2004年,该供销社作为全省县级供销社联合社体制创新的试点进行了改制。其体制创新的总体思路是“本级股份化、联社社团化、退出资产基金化”。所谓本级股份化,就是以县社本级的10家股份制企业为基础,在社有资本部分退出的同时,由省社、县社和经营者以及干部职工共同出资,组建规范的华通集团有限公司,使股份

制成为社有资产的主要实现形式,把集体利益和经营者利益紧紧联系起来。所谓“联社社团化”,就是县社转变职能,重新定位,按照“自愿、互利、服务”的原则,逐步改造成为由各种专业合作社、基层供销社和供销社本级控股、参股企业参加的合作经济组织的联合组织。联社以社团组织的形式办理民政注册登记,实行民主管管理,民主决策,民主监督,社团化运作,真正体现合作制性质。所谓“部分社有资产基金化”,是指县社本级净资产中,由干部职工和上级社入股购买而退出的部分社有资产和其他未进入华通集团公司的社有资产,通过建立县供销合作基金,明确由改造后的县联社负责管理,本金不动,增值部分主要用于联合社所承担的社务,包括兴办专业合作经济组织、建立健全农村连锁配送网络、改造重组基层社及联合社召开社员代表大会、理事会、监事会及其办事机构工作经费等的支出。严格规范基金的管理、使用及监督,保证这块资产的完整和不流失。

显然,在以上三个案例中,新昌县供销社和瑞安市供销社比较集中地反映了浙江省供销社系统回归“三农”取向的典型路径,只不过后者比较直接地走到联社这一步,而前者则更多地把精力放在再造供销社的组织基础上。这种典型路径的特点大约有:(1)首先,通常将精力更多地放在大力发展农民专业合作社上,以再造组织基础;(2)然后,根据当地的实际情况,在具有广泛性的组织基础上建立合作社联社;(3)合作社联社开放办社,吸收基层社、社办企业、专业合作社、专业协会、龙头企业、涉农主体等各类主体,构建组织平台和服务平台;(4)合作社联社民主办社,充分重视发挥农民的主体作用;(5)合作社联社的各项服务功能均有相应载体承担,有实际内容,有实际作用。当然,这种典型路径最终能否实现供销社在组织上、资产上、功能上向合作社联社的顺利转移(特别是在合作社联社正常运作后将供销社资产向供销合作基金的转变),尚有待时日,难下断语,但前景可期。而绍兴县供销社则有一定的特殊性。这类供销社通常经济实力比较雄厚(一般都有相当数量的优质资产),他们的发展倾向常常在于企业化而不在合作化。在这种路径中,其体制创新的关键往往体现在以下几点:(1)如何对经济实力比较雄厚的本级企业建立多元投资主体的现代企业制度,从而既使供销社资产保值增值,又能充分激励公司员工(特别是现在供销社领导班子和经营骨干);(2)如何在再造供销社组织基础与积极发展本级企业之间求得合理的均衡和共通之处;(3)如何建立合理的治理结构以确保较大数额的供销社合作基金的合理使用;(4)如何防止供销社资产在改制过程中流失;等等。比较明显的倾向是,此类供销社今后发展的重点可能在于通过依托社办企业的优势和特点,建立和完善社会化服务体系,为“三农”提供综合服务。上述这三个案例都表明:如何有效地重组县供销社联合社(或合作社联社),是今后能否真正实现供销社的农民合作经济组织的性质、能否真正保证供销社资产(特别是供销合作基金)服务“三农”的关键。

从以上案例不难看出,供销社回归“三农”并不是一种简单的回归。多年来供销社回归“三农”的实践之所以远未使各级政府和广大农民普遍认同、信服,主要就在于供销社一直未能在产权制度以及治理结构上进行有效的改革和创新。所以,供销社要在回归“三农”取向上有所作为,就必须在产权制度以及治理结构上真正有所作为。换言之,供销社深化改革、体制创新的中心环节就在于安排恰当的最终所有者和构建科学的治理结构。

首先,必须安排恰当的最终所有者。针对供销社产权关系颇为复杂这一现实,人们常应对的办法是明确企业现有产权的归属。近年来比较有影响的一种理论观点是张晓山等提出的“两种组织资源对接”的思路。该理论认为:“供销社领办的农民专业合作社或专业协会发展壮大之后,赎买供销社的资产或股份,雇佣供销社的干部职工,从而以专业合作社或专业协会为主体,改造、融合和‘吃掉’供销社。”<sup>[5]43</sup>坦率地说,这种观点过于理想化了。还有一种办法是对企业现有资产进行一次彻底的清算、评估,对净资产部分根据起源不同理顺产权关系,明确其归属。此办法粗看起来很彻底,实际上费用太大,也不一定有利于供销社进一步发展。其实,从根本上来讲,重要的并不是要如何彻底明晰供销社产权关系,而是要如何通过明晰供销社产权关系,有利于供销社的发展,有利于

供销社在新形势下更好地为“三农”服务。因此,既然供销社现有资产在计划经济体制下的形成和积累过程十分复杂和独特,那么,一种比较合理的思路便是如何创设相对有利于供销社今后健康发展的财产制度安排,创设一种新的财产“初始状态”。据此,比较可行的方案就是除了有明确的个人所有者的资产外,供销社现有资产作为合作社联社或联盟的不可分配资产,归属于具有广泛组织基础的该级区域合作社联社或联盟所有,并由合作组织章程乃至相关法规规定用于当地农村合作事业。当然,这又回到讨论的原点上,即谁为该级区域合作社联社或联盟的“主人”。我们说,所谓安排恰当的最终所有者,就是通过开放办社,大力发展农村专业合作组织,广泛吸收类似农业大户、农业企业等涉农主体加入供销社组织,并使他们成为新时期新的供销社的新组织基础和“主人”,将供销社重新回归“三农”,重新还给农民(农业从业者)。

其次,必须构建科学的治理结构。如果我们将供销社现有资产(除有明确的个人所有者之外)视为合作组织不可分配资产,让它归属于具有广泛组织基础的该级区域合作社联社或联盟所有,那么,供销社现有资产的治理结构,无疑应根源于具有广泛组织基础的该级区域合作社联社或联盟的科学而合法的公共选择过程。在此意义上,我们可以认为,也许只有当供销社具有了相当广泛的组织基础时,也就是供销社集合了具有相当覆盖面和代表性的基层社、专业合作社及其社员时,才会有真正意义上的联社或联盟。因此,对于供销社而言,大力发展农村专业合作组织不仅是必需的,更是迫切的,因为它对于供销社的意义。不仅在于扩展其组织功能,更在于重新建构其组织基础。总之,要构建一种我们认同的供销社治理结构(在一定意义上也即供销社资产管理体制),最终还将具体地落实到剩余控制权(即资产控制权)的优化配置问题上。由于供销社资产在法权形式上是一种共有资产,属于集体资产范畴,因此,我们对剩余控制权的监控最终可能只落实到基于公共选择过程的集体监督和基于行政管理体制的对代理人领袖的行政监督上。如何才能使集体监督得力呢?一般认为,决定集体监控力度的主要因素有二:一是监控费用,二是成员间相互依赖程度。在作为合作组织联盟的供销社联社的公共选择过程中,就意味着供销社的组织基础必须是更多的具有一定的生产经营规模、一定的产业影响力和一定的组织关注度的合作组织、农业大户和农业企业,而不是一个个普通的分散农户。只有具备这样的组织基础,才有可能产生具有实质意义的委托代理关系和真正得力的集体监督。至于对代理人领袖的行政监督问题,则更类似于对国有资产经营者的监控问题。因此,社企分开是必要的,换言之,在现行行政管理体制下,让联社或联盟领导列入行政编制或事业编制,从而接受行政监管,也就不失为一个比较合理的选择了。

总之,在回归“三农”的取向上,供销社深化改革、体制创新的实质就是:在新形势新阶段,努力构建一个既与农民结成真正的利益共同体,同时又实行开放办社的合作经济新体系,切实为解决我国“三农”问题做出重要贡献。供销社深化改革、体制创新的基本思路应为:以农民合作经济组织作为供销社的组织定位,通过大力发展农民专业合作社、专业协会、农产品行业协会和广泛吸收社会各类为农服务组织再造供销社的组织基础,通过积极构建农业社会化服务体系重塑供销社的组织功能,进而完成以产权制度和治理结构转型为核心的体制创新。换言之,也就是要明确组织定位,明晰组织产权,再造组织基础,重塑组织功能。无论如何,我们最为希冀的是供销社通过凤凰涅槃般的制度创新,把自己办成真正的农民合作经济组织,最终使自己成为中国农民的利益代表者。

#### [参 考 文 献]

- [1] 编者. 被淡忘的供销社系统[N]. 南方周末, 2004-03-18(20).
- [2] 陈国富. 契约的演进与制度变迁[M]. 北京: 经济科学出版社, 2002.

- [ 3 ] 科斯. 财产权利与制度变迁[M]. 上海:三联书店,1991.
- [ 4 ] 杨占科. 供销社改革目标模式的几点思考[J]. 农业经济问题,2003,(6):56—60.
- [ 5 ] 张晓山. 联结农户与市场——中国农民中介组织探究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2002.

## Supply and Marketing Cooperatives in Institutional Transition

——Problems, Property Rights and Tendencies

XU Xu-chu<sup>1</sup>, HUANG Zu-hui<sup>2</sup>

(1. College of Humanities, Hangzhou Dianzi University, Hangzhou 310018, China;

2. Center of Agricultural and Rural Development, Zhejiang University, Hangzhou 310029, China)

**Abstract :** The supply and marketing cooperatives in China , as an important component part of the planned economy system , are known as a unique economic entity. Before China 's reform and opening-up , they served as an important tool with which the government controlled agriculture , rural areas and farmers. In a sense , this kind of organization once played an essential role in the Chinese agriculture and social and economic life in the countryside. After the reform and opening-up , however , it has been faced with rigorous challenges and then gradually lost its traditional superiority due to the dramatic development of the country's market economy.

Recent years have witnessed the strategic turning point of its institutional transition , and its trend of evolution will have a bearing on the rationality of its existence as a distinct institutional arrangement. Undoubtedly , the supply and marketing cooperative as an organization is currently being faced with many problems , such as its complex property rights , vague positioning , shrinking functions , loosed basis and weak performance of the organization. In the above-mentioned problems of the cooperative , the most fundamental one is the absence of the ultimate owners , which will certainly lead to the inappropriate governance structure that normally appears to be the insiders' domination over the residual claim. On the whole , the cooperative has three options at the moment : being oriented to agriculture , rural areas and farmers , to an administrative institution , or to an enterprise , among which the first orientation is the most realistic and feasible , compared with the other two. But it is no easy job at all to choose the first orientation , as it is required that the cooperative should undergo a further and deeper reform aiming at coping with the fundamental problems that the cooperative faces. In other words , the key link of the reform is how to identify the proper ultimate owners and to establish a scientific governance structure.

**Key words :** supply and marketing cooperatives ; property right system ; governance structure ; institutional transition