

乡村精英参与与合作社治理法治化的建议

◇王生斌

一、乡村精英参与合作社治理法治化的作用与贡献

(一)治理主体:经济分化推动乡村精英承担起合作社治理的主体

一方面,改革开放以来,乡村经济社会逐渐出现分化,其中经济分化最为明显。另一方面,乡村精英作为经济能人是那些在乡村社会经济交换关系中掌握主动权的村民,是在乡村经济社会分化过程中崛起的领军人物。他们活跃在乡村社会中,发挥生产资料、劳动力、社会资源等优势,对乡村社会的发展起到重要影响作用,成为乡村治理的主体。

(二)利益理性:乡村精英为合作社治理法治化提供“善治”环境和经济基础

农村社会化已冲破“非利益化”限制,变得更富于“经济理性化”。农村生产社会化、农业产业化、农民组织化,都是以货币为媒介、以利益为目标的社会化。首先,从组织功能方面来看,合作社治理的出发点和落脚点必然定位于“农民自己完成不了的事情,通过合作组织来完成”。其次,从组织运行实践来看,农民合作社成功运行需要一定的条件,除了组织、机制、管理者、资金技术等人力物力资源外,更需要基于信任的社会关系作基础。良好的合作、协商、互动关系夯实了稳定的社会信用平台基础,以平台效应招引乡村精英参与治理,从而为乡村实现“善治”和合作社治理法治化提供了可能。

(三)民主协商:乡村精英为合作社治理法治化夯实民主基础

乡村精英是由广大村民通过民主方式产生的,

其权力来源于乡村群众并受其监督;在乡村治理的过程中,凡涉及乡村事务的重要决策必须通过民主协商解决。从这个角度看,乡村精英参与乡村治理具有较好的民主基础。这是合作社治理机制发挥作用的充分且必要条件。

(四)社会资本:乡村精英为合作治理法治化不断增强社会关系张力

相比而言,乡村精英的社会资本更丰裕、群体间组织动员策略更多样化,因而扩张能力更强、回报率更高,这就注定乡村精英的社会资本可以在合作社发展中具有更多的操作空间、腾挪余地。

二、乡村精英参与合作社治理法治化存在的问题

合作社基本原则的核心是“民有、民管、民受益”,即社员对合作社拥有资产的所有权、对业务活动的控制权和最终的受益权。合作社能否坚持“核心原则”,是其能否持续发展的试金石,也是其治理法治化的基石。

(一)从“民有”角度来看,股权过于集中

产权明晰是农民合作社取得竞争优势和高效运行的制度保障。“民有”,是指社员投入到合作社的资产,不改变其财产所有权,这是合作社发展和成员权益得以保障的制度基础。就合作社成员出资部分来说,由于中小成员的要素禀赋处于劣势,往往其实力有限,出资额很小,在合作社股份占比太低。中国农民合作社组织的发展,在很大程度上也是依赖于“带头人”,如龙头企业、经济能人、专业大户以及供销社、农业科技人员等。现实中,具备一定资本实力的合作社的发起者和领导者正是这些精英分子,他们

有资本投入,占有绝大部分的股份。尽管合作社利益分配不以“出资为限”,也不全然凭股份设置“投票权”,但是股份过于集中造成广大社员误认为乡村精英“一股独大”情况下喜欢搞“一言堂”。总之,乡村精英在合作社创立之初,不得不实施控制计划、以托起大家对未来的“希望之星”,到了实质性运作期间,特别是实施乡村振兴战略的时代背景下,股权还过于集中极不利于收拢民心 and 提振老百姓紧跟党的政策不掉队的信心。

(二)从“民管”角度来看,内部控制严重

由于很多合作社成立时依托龙头企业、农业大户发起设立,这样合作社诞生之时就掩埋了内部人控制的基因。农民合作社基本都制订了章程,设立了理事会、监事会、社员大会,但实际上经常被大户、能人所控制。必须承认,这些人积极参与合作社的管理和决策,极大地提高了合作社的效率和效益,但也往往使普通社员难以发挥监督作用,而且客观上很多普通社员都有“搭便车”的心理,参与合作社治理积极性很低,从而使一些合作社异化到被某少数人所控制的程度。在这种情境下,合作社的组织体系和规章制度不完善,即便有,也纯粹由“控制人”的话语体系所建构,造成组织内责、权、利不清晰,治理涣散,社员无法行使相应的权利,同时也不会严格履行应承担的义务。在内部决策方面,大部分农民合作社的章程、制度,只是写在纸上,流于形式,内部决策仍然由个别“内控人”说了算,内控机制缺失,未能发挥制度作用。

(三)从“民受益”角度来看,存在“精英贪吃”现象

在合作社的嬗变历程中,不清晰的产权关系导致合作社的收益不能准确地分割,即收益权、分配权得不到明确。法律规定,农民合作社以交易额返还为主,股金分红为辅,成员可以享受盈余分配,并约定交易额返还盈余比例不得低于60%,体现出为惠顾者服务而不为投资者谋取最大利益的合作宗旨,凸显了农民合作社的“人合”而非“资合”的根本特性。农民因内在利益需求组建了合作社。“民受益”,是农民合作社产生“诱因”的根本出发点。但是,少数精英控制着合作社,谋取私利,普通成员的合法权

益受到侵害,进一步拉大了收入差距,出现了强者越强、弱者更弱的不希望和不愿意的结果,背离了合作社弱者联合谋利益的初衷,阻碍了合作社的成长,甚至使合作社面临价值存续的困境。

三、乡村精英参与视域下的合作社治理法治化建议

依据《农民专业合作社法》,合作社的本质规定性可以概括为两项:自我服务和民主控制,其它的则是一些衍生的规定性。实践证明,《农民专业合作社法》是一部符合我国农村经济社会发展实际、农业生产现状和合作社内在发展要求的法律,它体现了丰富的中国本土文化内涵,提供了宽松的法律环境,促进农民合作社在农村农业现代化建设中发挥着积极作用。但毕竟该法颁布实施十余载,在农民合作社的多元化发展过程中也产生了诸多问题,亟需通过法治化的路径和办法加以解决。合作社的治理法治化既要借鉴公司治理结构的理论和经验,更要结合其自身特点,不断完善我国农民合作社的治理结构、治理机制。

(一)完善合作社法人治理结构

提升农民合作社的高质量发展,必须克服合作社治理中的“精英独裁”问题,引导合作社内部治理结构、治理机制及外部监督制度的建立与完善,促进合作社的健康发展。法律规定,合作社须设立社员代表大会、理事会和监事会等治理机构,分别承担决策、执行、监督职能。现实运行中,却存在社员大会虚置化,监事会可有可无,理事会职责内定的现象。“三会”若不全,则“三权”(所有权、经营权、监督权)就不能有效地制衡,权力机构配置上的短缺,造成合作社责、权、利“结构混乱”,利益联结机制失控。对此,应当修订《农民专业合作社法》,进一步明确社员大会的权力边界,强制设立监事会、明确职权,保护全体社员在理事会和监事会中的合法席位,以避免乡村精英们的利益掠夺和贪吃行为。除此之外,还应从合作社资金稳定性、关系契约化治理和决策权有条件限制等方面着手,深化改革与实践,总结经验,为未来修订合作社法提供实证和理论依据。

(二)改善合作社的治理机制

现实中,我国农民合作社治理结构与治理机制均出现了不同程度的缺失或紊乱,已严重影响到合作社的凝聚力、合力,威胁到合作社的持续健康发展。首当其冲是科学民主决策,正确的决策是农民合作社做大做强的前提。科学决策是一种符合最优化原则的理性选择过程,须进一步规范合作社内部体制机制,切实建立起以社员理事会为最高决策权力机关的决策机构。其次,构建合理的激励机制。激发全体社员的积极性是激励机制的目标,以追求合作社的长远发展来统一全体社员思想,共同为组织目标服务。第三,完善监督约束机制。为维护农民合作社全体成员利益、体现公平与效率、促进合作社健康发展,建立起内外部监督体系至关重要。第四,建立公平合理的利益分配机制。作为以“民受益”为己任的农民合作社,社员理应公平分享因合作而带来的经济效益。

(三)促进合作社企业家的成长

成功的合作社企业家应该具有公益思想、志愿理念、担当意识和奉献精神,更要具备创新与冒险精神、经营管理才能的企业家胜任特质。我国农民合作社企业家胜任力还比较低,这也是造成精英治理出现“乱象丛生”的重要原因之一。但是,毋庸置疑,乡村精英带头领办合作社,既体现出精英内在资本扩张和利润诉求的利益冲动,又凸显了市场规则的无形力量,还助力于新时代的乡村振兴战略特别是产业兴旺的推进。当前,实施乡村振兴的大形势下,合作社企业家这一核心资源更显得稀缺和宝贵,已成为制约农民合作社发生和高质量发展的决定性因素之一。合作社企业家作为集物质资本、人力资本和社会资本于一身的多资本综合体,对合作社的创立、核心竞争能力培育与提升都起到重要作用。因此,还要加大合作社企业家人才培育力度,促进企业家的成长。

(四)优化合作社发展的外部环境和相关制度

我国农民合作社发展普遍面临市场竞争力弱、环境适应能力差、政策支持力度小的困境,亟需建构有利于农民合作社治理的外部环境和相关制度等破

解策略与方案。其一,从财政扶持来看,应该基于合作社可持续发展能力择优扶持,从财政直接给付手段上逐步淡出;在县级以上财政部门设立农民合作社专项扶持资金,设立项目细类及规制,以约束专款专用;除了国家、省级的专项扶持资金外,各市县也要安排相应的扶持资金规模。其二,在税收方面,对合作社开展深加工的项目实施税收优惠,扩大增值税优惠范围,给予用地用电等方面的扶持政策。其三,在金融方面,政府应当出台相关金融信贷政策,支持合作社开展内部资金互助和信用合作联动,拓宽融资渠道和担保方式,加大金融支农惠农强农力度。

(五)加强合作社培训和社员素质教育,提升农民法治观念

依据新时代的要求,法治化是合作社治理的必然趋势,但也要清醒地认识到从“人治”到“法治”的差距大小、路径不同,正视这些差异,才会从体制机制上根本性解决问题,避免生硬地、强制性地推进乡村治理法治化,引发抵触心理和执行难的问题。合作社治理“法治化”是个庞大的系统性工程,必须以全新的知识体系、科学的制度设计、完善的治理框架作基础,需要循序渐进、缓慢推行,要让农村基层组织和农民逐渐接受民主化制度的思想、理念,不断增强法律知识和识别能力,进而充分理解法治和人治的利弊,才能扎实有效地推动乡村治理法治化顺理成章的实施。因此,必须加强合作社全员培训力度,提高社员的综合素质和法治观念,推动合作社规范化运营、高质量发展,提升合作社治理法治化水平,促使合作社从“精英管理型”向“自治治理型”、“多元共治型”转变,以保障农民合作社更好地服务于农村农民。

作者简介:王生斌,信阳师范学院中国农村综合改革研究中心研究员、管理学博士。

(摘自《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2020年第8期,原标题《乡村精英参与合作社治理法治化研究》)