

基层供销合作社建设： 何以可能，何以可为

赵晓峰

[摘要] 新时代供销合作社要沿着建成党领导下为农服务的综合性合作经济组织的目标,将基层供销合作社建设作为关键,解决服务“三农”发展和乡村振兴的“最后一公里”难题,让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。基层供销合作社建设需要由县和县级以上供销合作社负责,或直接动员农民重建,或通过整合、“借道”农民合作社等多元利益主体实现跨越发展。但是,无论选择哪条路径,基层供销合作社建设都需要坚持人民至上和问题导向,在维护好全体社员共同利益和持续有效化解新的实践难题的基础上,不断争取发展的主动权,拓展发展的自主空间。结合当前农村经济社会发展的新形势,供销合作社要在改革中将基层供销合作社建设成为以生产、销售和信用“三位一体”为基础的综合性合作经济组织,成为引领小农户发展现代农业的有效组织载体,成为真正以农民为主体的现代合作组织。而在这个建设过程中,县和县级以上供销合作社要对基层供销合作社让利,真正还利于民。

[关键词] 供销社;供销合作社;基层供销合作社;综合性合作经济组织

[作者简介] 赵晓峰,西北农林科技大学人文社会发展学院院长,教授,博士生导师,陕西 杨凌 712100

[中图分类号] F321;C912.83 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-4434(2023)01- 0016 -11

一、供销社发展的时代议题:重建基层社

2020年9月,习近平总书记在对供销合作社工作作出重要指示时指出:“供销合作社是党领导下的为农服务的综合性合作经济组织,有着悠久的历史、光荣的传统,是推动我国农业农村发展的一支重要力量。”^①这为我们正确认识和把握供销合作社的历史与未来指明了方向,一方面,供销合作社作为中国共产党推进农业农村工作的重要组织载体,从无到有、从弱到强,逐渐发展起来,在党的百年发展历程中扮演着关键角色,为完成不同历史时期党的农村政策目标作出了巨大贡献;另一方面,供销合作社的发展不能改变为农服务的本质属性,必须走综合性合作的发展道路,才能在农业农村现代化建设中继续发挥重要作用,完成历史赋予的新的时代重任。

[基金项目] 研究阐释党的十九届六中全会精神国家社会科学基金重大项目“建设共建共治共享的社会治理制度研究”(22ZDA101)

^①新华社.牢记为农服务根本宗旨 持续深化综合改革 努力为推进乡村振兴贡献力量[N].人民日报,2020-09-25(01).

党的二十大报告指出：“全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。”^①中国式现代化的实现，离不开农业农村的现代化，供销合作社作为为农服务的综合性合作经济组织，应该成为实现农业农村现代化的主要抓手。但是，经过改革开放40多年的发展，供销合作社呈现出行政化和市场化并重的演变趋势。行政化表现在全国供销合作社系统覆盖网络广泛，经费来源主要来自财政拨款，人员编制有保障。根据《全国供销合作社系统2020年基本情况统计公报》，全系统共有县及县以上供销合作社机关2789个，财政全额拨款2517个，占比90.2%，财政差额拨款的是93个，定额补贴的是44个，而实行自收自支的是135个，仅占4.8%。全系统县及县以上供销合作社机关人员编制4.9万个。同时，市场化的一个重要表现为，全系统共有各类法人企业22739个（不含基层供销合作社），其中，全资企业8872个，控股企业3729个，参股企业4302个，开放办社吸纳的有业务指导但无资产关系的企业5836个^②。从中可见，供销合作社的行政化主要集中在县及县以上的层次，有助于保障组织的覆盖范围和运行能力；而供销合作社的市场化运作则有助于增强组织的市场竞争能力，使其成为农村市场化的有效载体，帮助其在2021年实现销售总额6.26万亿元，同比增长18.9%^③。

然而，供销合作社在发展中仍然饱受争议，尤其是在实践中呈现出旨趣盈利化、业务非农化、产权“悬浮化”和治理非农化等特征，被人认为其偏离了党和中央政府的政策设计目标^④。虽然国家多次对供销合作社提出改革要求，但却始终收效甚微，并未能使其回归为农服务的发展初衷。党的二十大明确提出，要以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化，需要坚持以人民为中心的发展思想，让现代化建设的成果更多更公平惠及全体人民。同时，随着城市工商资本和金融资本下乡步伐的持续加快，资本无序扩展的现象已经有所显现，下乡资本领办的企业和合作社等新型农业经营主体在地方政府的支持下，过度追求农地流转规模，挤压普通小农户发展权益的现象时有发生^⑤。这都在客观上要求在农村基层打造一支强大的为农服务组织，并使其成为党和政府推动“三农”工作的有力助手，成为农民减支增收致富的得力帮手。而供销合作社拥有庞大的组织网络和销售能力，又被党和政府视为一种为农服务的综合性合作经济组织，具有承担双重职责的潜力。但是，县和县级以上的供销社系统，由于远离农民的生产生活，不具备直接承担类似功能的条件。一些专家通过对供销合作社发展历史的轨迹考察，提出当前供销社改革的重点是要发展基层供销合作社^{⑥⑦}。笔者也认为新时代供销社改革的关键是重建基层供销合作社，使基层供销合作社成为助力乡村振兴和引领小农户发展现代农业的有效组织载体，成为党和政府的助手、农民的帮手。

①习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022:30-31.

②全国供销合作社系统2020年基本情况统计公报[EB/OL].(2021-06-11)[2022-12-10].<http://www.chinacoop.gov.cn/news.html?aid=1711930>.

③任妍.中华全国供销合作总社:2021年实现销售总额6.26万亿元 同比增长18.9%[EB/OL].(2022-01-21)[2022-12-10].<http://www.chinacoop.gov.cn/news.html?aid=1735960>.

④徐旭初,李艳艳,金建东.供销社“去内卷化”路径探析——浙江“三位一体”改革之路[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020(3):68-75.

⑤赵晓峰,赵祥云.农地规模经营与农村社会阶层结构重塑——兼论新型农业经营主体培育的社会学命题[J].中国农村观察,2016(6):55-66,85.

⑥王军,李霖,苑鹏.中国共产党领导下的供销合作社百年演进及基本经验[J].学习与探索,2021(10):106-113.

⑦孔祥智,何欣玮.中国式现代化目标下供销合作社改革的方向和路径[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2023(3):129-140.

二、基层供销合作社建设：缘何重要

2015年出台的《中共中央 国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》指出,基层供销合作社是供销合作社在县以下直接面向农民的综合经营服务组织,是供销合作社服务“三农”的主要载体,也是直接体现农民合作经济组织性质和实现为农服务宗旨的基本环节。经过改革开放40多年的发展,中国的农业农村现代化取得重大进展。与之同时,现代性的入侵也使乡村社会正处于“千年未有之大变”的发展阶段,正在重构中酝酿质变。新形势下加强农业、服务农民、发展农村,迫切需要打造中国特色为农服务的综合性组织,基层供销合作社建设显得尤其重要。

第一,建立农产品全国统一大市场的客观需要。随着市场经济的发展,农产品价格波动的频率加快,波动的幅度加大,“多收了三五斗”的增产不增收现象时有发生,不利于农民收入的稳定增长。为此,国家对稻谷和小麦等主要粮食作物实施最低收购价政策,避免了大宗粮食作物的价格过度波动,稳定了农民的种粮预期和种粮收入。但是,猪周期、羊周期等周期性价格波动的农产品依然有很多,蔬菜、水果等也不例外。因此,为维持农产品价格的适度稳定,保护农民的发展权益,客观需要建立农产品全国统一大市场。农产品全国统一大市场的建立,可以实现需求端和供给端的有效对接,甚至可以将农产品国际大市场的外部变量纳入进行综合考量,从而全面掌握国际国内市场的基本情况。全国供销合作社可以凭借覆盖各地的组织网络,通过基层供销合作社了解各地农户的生产情况,建立统一的农产品生产与需求数据系统,及时汇总掌握全面信息,进而可以实时发布信息,向地方政府和农户进行反馈,帮助调整生产计划。这项工作,离开基层供销合作社的支持,很难实现。同时,建立农产品全国统一大市场,可以提高农产品质量,保护消费者权益,其中的关键是建立农产品质量可追溯制度。基层供销合作社扎根乡村,遍及各地,可以深入生产一线,帮助农民提升品牌意识,督促建立农产品可追溯的实践机制。从理论上讲,建立农产品统一大市场的任务也可以由其他市场主体来完成。但是在当下中国,无论是农民自发成立的合作社与合作联社,还是已经建立起的农业产业化龙头企业与企业联盟,与供销社相比,都不具备遍及城乡的组织网络优势,难以承担相应的组织任务。

第二,变迁中的乡村社会的发展需要。学界达成的基本共识是“中国乡土社区的单位是村落”^①。但是,在快速的社会变迁中,传统的村落正在走向终结。2000年,全国共有801483个行政村,5556701个自然村。到2021年,全国行政村的数量下降到502057个,自然村的数量下降到1580874个。在这21年间,共有299426个行政村消失,3975827个自然村走向历史的终结^{②③}。从中可见,农民生活的基本单位的数量下降很快,很多自然村均已消失。村落的终结,既与市场经济的快速发展有关,又与政府的决策和国家政策的实施有关。取消农业税费以后,全国各地纷纷推行村并组的乡村体制改革,一批行政村被撤销或被合并。随着易地扶贫搬迁政策的实施,更大批数量的自然村由于不适宜人居住而被放弃,村民被动员搬迁到城镇或集中居住点安置。留下来的村落,在社会存在形态上也陷入究竟是“空心化”还是“空巢化”的争论中。“空心化”论者认为在现代化的过程中,村落社会必然会伴随城镇化和市场化的发展陷入主体缺失、人口递减、资源衰竭、组织衰败和社会解组的困境,从而走向终结。“空巢化”论者认为农村人口流动呈现出周期性“离巢”与“回巢”的双重特征,大

①费孝通.乡土中国[M].上海人民出版社,2006:7.

②民政部财务和机关事务司.中国民政统计年鉴2000[M].北京:中国统计出版社,2001:165.

③中华人民共和国民政部.中国民政统计年鉴2021[M].北京:中国统计出版社,2022:446,451.

多数村庄非但不会消亡,而且会以新的形态存续,从而为乡村振兴提供社会基础^①。然而,无论是“空心化”还是“空巢化”,不争的事实是,随着农业专业化经营程度的提升,农民的合作能力持续下降,村落社会秩序的内生能力近乎缺失而更多依靠国家等外部力量来维系^②。然而,随着行政村的持续合并和数量下降,现有行政村村干部数量不增反减,其管辖范围不断扩增,降低了村干部为村民提供公共服务和维持社会秩序的能力,使农民的需求难以得到有效满足。在这样的形势下,基层供销合作社的重建,有助于增强农民的合作能力,提升农民的组织化程度,为构建和谐稳定的乡村社会秩序提供组织保障。

第三,提升为农便农服务能力的需要。当前中国村落的社会结构正在发生巨变,农民正在分化为不同的社会阶层,利益诉求的异质性特征愈加明显。随着城镇化和工业化的发展,大批农村劳动力向外流动,留守村庄的村民大多是老人、妇女和孩子。近些年来,教育城镇化的发展,将教育资源集中到城镇尤其是县城,又把一部分中青年农村女性以“陪读妈妈”的身份吸纳到城镇,导致留守农民的年龄结构和性别结构进一步失衡。从农民与农业的关系以及农户专业化经营的程度出发,当前农民以家庭为单位可以被划分为五个不同的社会阶层:脱农农民阶层、亦工亦农阶层、在村兼业农民阶层、规模化经营的大户阶层和一般的农业经营者阶层^③。其中,规模化经营的大户阶层的农户数量并不多,亦工亦农阶层的农户数量相对偏多。不同阶层的农户的资源禀赋不同,收入来源和收入结构差异很大,在生产生活中需要的社会化服务类型也迥然不同。亦工亦农阶层和一般农业经营者阶层的农户,因为自我购买农业机械的能力和动力均不足,对农业生产方面的社会化服务需求相对较强。在村兼业阶层的农户在身份上主要是农民企业家、农业经纪人和农资经营者,他们是乡村社会的精英群体。同时,他们和规模化经营的大户阶层一样,都是领办合作社和家庭农场的核心力量,也是社会化服务的主要提供者。从上可见,不同社会阶层的农户对农业社会化服务的需求有差异。对于家中以老人和妇女为主要劳动力从事农业生产的亦工亦农阶层的农户来说,他们对农业社会化服务的市场需求最为强烈,迫切需要农机化等社会化服务来降低劳动强度。这在客观上为基层供销合作社的重建创造了有利的社会基础。基层供销合作社可以利用自身的组织网络优势,以较低的组织成本为不同阶层的农户提供他们需要的社会化服务,如深翻耕地、播种收割、农药农技等,从而帮助农户持续经营农业生产,并从中获得一份稳定的务农收入。对于现阶段绝大多数留守村庄的农户而言,这份收入依然是维持家庭开支的重要来源或必要补充,具有不可或缺的价值。

三、基层供销合作社建设:何以可能

基层供销合作社指的是县以下供销合作社直接面向农民成立的综合性经营服务组织,是供销合作社直接服务“三农”发展的主要载体。《中共中央 国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》提出要强化合作、农民参与、为农服务的要求,因地制宜推进基层供销合作社改革,逐步办成规范的、以农民社员为主体的合作社,以实现基层供销合作社发展和农民得实惠的双赢目标。但是,基层供销合作社的改革效果始终难以令人满意,表现在:一方面,在数量上没能覆盖所有涉农乡镇和村落社

^①马良灿,康玉兰.是“空心化”还是“空巢化”?——当前中国村落社会存在形态及其演化过程辨析[J].中国农村观察,2022(5):123-139.

^②桂华.农业专业化背景下乡村治理基础秩序的重塑[J].学术论坛,2022(4):59-67.

^③赵晓峰,何慧丽.农村社会阶层分化对农民专业合作社发展的影响机制分析[J].农业经济问题,2012(12):38-43.

区,质量上存在僵化、异化、空壳化等现象,甚至还存在少数无资产、无业务、无人员的“三无”基层供销合作社;另一方面,合作经济属性无法得到保障,农民所有、民主管理、公平分配等体制机制难以得到充分体现^①。因此,基层供销合作社建设仍需创新体制机制,回归为农服务的合作经济属性,从而解决供销社服务“三农”发展“最后一公里”问题。

在基层供销合作社的重建中,县级供销合作社扮演着领导和组织的角色。基层供销合作社负责依靠自身力量从无到有直接重建基层供销合作社具有比较显著的优劣势。其中优势在于,基层供销合作社重建的起点可以很高,能够按照中共中央和国务院的要求,在产权结构、管理制度和治理机制等方面提出明确的要求,直接构建起科学合理的制度体系。在产权结构方面,县级供销合作社可以动员农民入社,按照土地或资金入股数量和份额赋予农户相应的股权,同时限制企业、专业合作社和家庭农场等新型农业经营主体的入社数量和出资比例,有效保证自身的农民合作经济属性;在管理制度方面,按照一人(户)一票的原则赋予农民相应的投票权,限定资本可额外享有投票权的比例,保护社员的民主管理权限;在治理机制方面,建立科学合理的按照惠顾额返还和资本报酬有限的组织剩余分配方案,使合作收益能够最大限度地惠及普通社员。劣势在于,县级供销合作社的资源和能力有限,是否具备直接组织农户入社的条件存疑。部分地区的基层供销合作社取消时间已久,县级供销合作社的经营管理也与普通农户脱节,由县级供销合作社负责统筹基层供销合作社的重建工作,意味着县级供销合作社要与成千上万的分散农户建立起直接联系的工作机制,依靠其自身的人力、物力和财力,很难承担起这样的历史使命。20世纪50年代,国家为完成从小农经济剩余中提取有限农业剩余支援工业化和城市发展,不仅建立起了以户籍制度和统购统销制度为核心的计划经济体制,而且还在农村基层建立起“队为基础,三级所有”的人民公社制度,才实现了将农民组织起来对接国家战略的目标。改革开放初期,供销社自上而下推动改革,试图恢复基层供销合作社,却因难以与正在蓬勃发展的乡镇企业和私营经济竞争,无法承担基层供销合作社运行所需的以职工工资为核心的过高的组织成本而很快走向失败。显然,当前农户的分化情况已经更加明显,计划经济体制基本上被社会主义市场经济体制所替代,在这样的时代背景下,县级供销社已经不太可能直接承担将分散农户组织起来的任务。

鉴于此,笔者认为基层供销合作社建设的关键是处理好与农民合作社的关系,构建科学合理的基层供销合作社与合作社协同发展的体制机制。具体来讲,有两条现实路径可供选择,可帮助使基层供销合作社的重建成为现实可能。

第一,由县级供销社负责整合农民合作社。2019年,中华全国供销合作总社下发《关于进一步做好开放办社工作的指导意见》提出,要广泛吸纳小农户、各类合作经济组织、新型农业经营主体加入基层供销合作社。截至2021年4月底,全国依法登记的农民合作社数量达到225.9万家^②,是现有行政村数量的4倍多。县级供销合作社负责整合农民合作社,指的是县级供销合作社通过出资创办、入股参办等方式,在农产品生产经营、农资经营服务、涉农综合服务领域,引领带动一批农民专业合作社加入供销合作社的组织体系。这意味着农民合作社从农产品的生产经营者或者农业生产经营

^①孔祥智,何欣玮.中国式现代化目标下供销社改革的方向和路径[J/OL].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2022:1-12 [2022-12-30]. https://kns.cnki.net/kcms2/article/abstract?v=3uoqIhG8C45S0n9fL2suRadTyEVl2pW9UrhTDCdPD64krJhKwE0iPqus-FUZv_W44ECxIodF0qARzu9O4K9MWRiYF0_bzf83N&uniplatform=NZKPT.

^②农业农村部农村合作经济指导司.对十三届全国人大四次会议第1004建议的答复[EB/OL].(2021-06-15)[2022-12-10]. http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/202106/t20210615_6369582.htm.

服务的提供者、利用者而自愿联合建立的互助性经济组织转变为基层供销合作社,从而达到两方面的效果:一是县级供销合作社可以在较短的时间内,以较低的组织成本实现基层供销合作社重建的任务;二是农民合作社可以借助供销社系统的体制性力量获得新的发展资源,拓展新的发展空间。当前农民合作社的发展在实践中备受争议,其中的关键是“空壳”合作社、“僵尸”合作社广泛存在,使人们对合作社的本质规定性产生了极大的疑惑,甚至还延伸到对合作社是否有存在价值的争论。“空壳”合作社已经影响到农民合作社的健康发展和良性运转,不仅会浪费大量的国家资源,而且可能会侵农害农,影响乡村振兴战略的有效实施^①。因此,县级供销合作社整合现有农民合作社与发起组建新的农民合作社建立基层供销合作社的路径值得探索。但是,其中也潜藏着较大的隐忧。农民合作社一旦被纳入供销合作社的组织体系,变成基层供销合作社,自然就会对供销社产生依赖,进而丧失一定的自主权和主动权,使其发展陷入新的困境。

第二,县级供销社“借道”农民合作社。这里的“借道”蕴藏着丰富的理论和实践内涵。“借道”不是整合,不是要将农民合作社纳入体制,而是要让农民合作社直接扮演基层供销合作社的角色,承担起基层供销合作社的组织功能,但不一定要放弃发展的自主权和主动权。“借道”的目标是要实现县级供销社和农民合作社的协同发展,县级供销社可以依托农民合作社开展标准化生产、品牌化经营、规模化服务等运营活动,而农民合作社凭此能够以基层供销合作社的身份为社员提供便捷的综合化服务。这在一定程度上释放县级供销社重建基层供销合作社的压力,降低其将农民组织起来的交易成本,在实践中更具可行性。同时,县级供销社可以遴选优质的农民合作社,并为其授予基层供销合作社的牌子,从而将自身的组织信誉授予被选中的农民合作社。由于中华供销合作社具有“准政府”的性质,如双方形成合作关系,农民合作社在无形中就获得“政府授信”的资格,将巩固自身的行政合法性基础。这就可以帮助农民合作社扎根乡村社区,使自身的经营行为更容易获得社员及周边非社员身份村民的信任,从而使合作社赢得一批稳定的追随者。并且,农民合作社凭借“政府授信”,一则更便于开展新的合作业务,如信用合作等一般的合作社难以获得经营资格或很难独立经营好的专项业务,二则更容易获得地方政府的扶持,得到政府各部门的支持,从而拓展自主发展的空间。因此,农民合作社与县级供销合作社建立起的良性合作关系本质上是一种社会权利和行政权力的有机衔接关系,更有利于通过优化农民合作社的产权结构、管理制度和治理机制,使基层供销合作社成为政府放心、农民欢迎且运行高效的综合性合作经济组织。

然而,2007年以来,农民合作社的发展实践证明,现代合作经济组织的发展并非一帆风顺,合作制度也并非万能的,客观需要在持续推进合作制度变迁的过程中构建起有效运转的产权结构、管理制度和治理机制。为此,基层供销合作社建设要处理好和农民合作社的衔接关系,既需要与时俱进持续推进体制机制改革,又需要坚持必要的原则,运用好马克思主义基本立场观点方法。党的二十大报告指出,“只有把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合,坚持运用辩证唯物主义和历史唯物主义,才能正确回答时代和实践提出的重大问题”^②。当前供销合作社的发展需要做到“两个坚持”,按照党的要求,把握好新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论,坚持好、运用好贯穿其中的立场观点方法,不断推进合作制度的变迁,才能在解决好发展不平

^①吕德文.“空壳”合作社的形成机理及纠偏路径[J].人民论坛,2021(7):62-64.

^②习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022:17.

衡不充分问题的同时,更好地满足人民群众对美好生活的新期待,从而持续拓展新的发展空间。结合最近10多年农民合作社和供销合作社的发展经验,笔者认为基层供销合作社建设要想在实践中成为可能,既要坚持人民至上,也要坚持问题导向。

第一,基层供销合作社建设要坚持人民至上的发展原则,在维护好全体社员共同利益的基础上拓展发展的主动权。基层供销合作社扎根中国乡村,离人民群众的生产生活很近,是为农服务的一面旗帜。基层供销合作社建设的好与坏,关系着党和国家在人民群众心目中的地位和形象,关系着人民群众获得感、安全感和幸福感是提升还是下降,具有重要的实践价值。从基层供销合作社发展的基本路径来看,其与农民合作社的发展具有非常强的关联性。2007年《中华人民共和国农民专业合作社法》(以下简称《农民专业合作社法》)正式生效以来,农民合作社的数量快速增加,质量不断提升。但是,农民合作社的组织属性经常遭到质疑,其中的关键是:传统农民合作社理论认为,社员同质性是农民合作社发展的基础,而中国的农民合作社却往往建立在社员异质性的基础上。因此,在2017年修订的《农民专业合作社法》中,关于合作对象的表述正式取消了“同类”的限制,扩大了合作社社员的法定范畴。社员异质性意味着不同社员的资源禀赋差异很大,甚至分属不同的社会阶层,自然会出现合作利益分化的问题,而这又会使不同阶层的社员对合作社秉持不同的合作态度。他们加入合作社,或是为追求政策性收益,或是为追求组织起来带来的真实合作收益,甚或兼而有之。合作目标的多元化,会使不同阶层的社员遵循不同的合作行为逻辑,进而加重合作制度的负荷^①。由此,占据资源优势的乡村精英,会在合作社产权结构、管理制度和治理机制的构建过程中掌握主导权,并趁机掌控合作社的剩余控制权。因而在合作收益总额相对稳定的情况下,乡村精英分享到更多的合作收益,意味着普通社员享有的合作收益相应减少。这使合作社在发展中背离了制度益贫性的组织原则,在实践中出现精英俘获或“大农吃小农”^②的制度异化现象。基层供销合作社的发展,要坚持人民至上,将农民社员的利益放到首位,要充分吸收农民合作社发展的经验和教训,不管是重建,还是“整合”或“借道”农民合作社,都要沿着建设成为为农服务的综合性经济组织的目标,使合作的成果能够真正更多地惠及全体社员。县级供销合作社要加强对乡村精英的培训和指导,既要重视将他们培养成为带领基层供销合作社可持续发展的企业家,又要重视培养他们的公共精神,将他们培养成为乡村权威或新乡贤,真正成为带领普通农民共同致富的“领头羊”,否则,基层供销合作社就有可能重蹈农民合作社异化发展的老路,背离改革的初衷。

第二,基层供销合作社建设要坚持问题导向,在持续解决新问题的过程中开拓广阔的发展空间。问题是时代的声音,回答并指导解决问题是理论的根本任务。基层供销合作社的发展需要持续不懈推进理论创新和方法创新,通过回答人民之问和时代之问,寻找可持续的发展道路。改革开放以来,农民合作社呈现出典型的嵌入式发展的特征。农民合作社通过嵌入乡村社会吸纳并整合内外部资源,不断推进合作制度创新,才获得了广阔的发展空间。但是,农民合作社在发展中也面临着诸多实践难题,突出表现在“专业合作”方面。一是专业合作限定了合作对象的范围,不利于合作社社员规模的扩增和盈利能力的稳定提升,容易陷入“第一年开张高高兴兴,第二年发展红红火火,第三年失败销声匿迹”的困境。因为农民合作社具有显著的地域性特征,合作对象主要来自某一区域,如村和

^①赵晓峰,何慧丽.农村社会阶层分化对农民专业合作社发展的影响机制分析[J].农业经济问题,2012(12):38-43.

^②全志辉,温铁军.资本和部门下乡与小农户经济的组织化道路——兼对专业合作社道路提出质疑[J].开放时代,2009(4):5-26.

镇(乡),专业合作意味着合作对象的共同利益是单一的,如有机稻米生产者合作社,合作的对象基本局限于生产有机稻米的农民,即便是当地所有的有机稻米种植户共同合作,看似提升了农民的组织化程度,但在大米市场价格全国化乃至国际化的大环境影响下,单一的、区域性的农民合作社根本不可能对有机稻米的市场价格构成影响。如此一来,专业合作社形成的合作收益就会产生波动,甚至会出现亏损。而合作社一旦陷入亏损,社员就自然会流失,农民的自发合作就会走向失败。二是专业合作不利于社员对合作社信任关系的建立。一方面,合作社中不同社员的信任具有差异化、非等距、类型化的特征,组织信任的建立需要时间,社员对合作社认同感的培养是一个缓慢的过程;另一方面,不同社员的信任特征并不是一成不变的,社员之间的信任、社员对组织的认同都会在时间的流逝和频繁的交往中不断地演化^①。信任是对既往交往关系的确认,频繁的交往和稳定可持续的盈利是组织信任不断增强的保障。专业合作限定了社员共同利益的来源,减少了社员与合作社往来关系的频次,并会在合作社经营危机来临的时候快速消解社员已经建立起的尚显薄弱的认同关系。因此,基层供销合作社在发展中要彻底走出“专业合作”的陷阱,切实以人民的真实需求为导向,构建起综合性合作的经营与服务体系。综合性合作组织相比专业性合作组织具有明显的优势,如社员共同利益的来源比较多元,合作领域分布广泛,社员与合作组织交往的频率更高,更能满足利益分化的社员群体的多元化需求,更易于建立社员对合作组织的信任关系,从而有助于持续巩固和强化合作组织发展的社会基础。

四、基层供销合作社建设:何以可为?

综上所述,基层供销合作社在新时代供销合作社体制改革中占据着关键位置,在为农服务中发挥着不可替代的重要作用。就当前中国农村经济社会发展的实际情况来看,基层供销合作社是大有可为的,关键要抓好以下四个方面的工作。

第一,要将基层供销合作社建设成为以“三位一体”为基础的综合合作经济组织。基层供销合作社要扎根乡村,链接农民的多元化服务需求,在为农服务中拓展发展空间。近年来,全国供销合作社非常重视探索开展生产、供销、信用“三位一体”综合合作,致力为乡村振兴和农业农村现代化作出更大的贡献。基层供销合作社是党和国家推进乡村振兴和农业农村现代化的重要组织载体,自然需要承担时代赋予的历史重任。首先,要持之以恒发展生产合作。基层供销合作社参与发展生产合作,不是要直接介入农业生产的种植领域,从事直接的农业生产活动。虽然当前中国农村出现了“空心化”抑或“空巢化”的现象,农村大量的青壮年劳动力持续向城镇迁移,但是家庭依然是从事农业生产的基本单位,家庭经营依然显示出较高的效率^②,农民的家庭务农收入水平和单位劳动报酬还在持续增长^③。同时,务农收入对于“半城市化”^④的农民工群体来说,还具有非常重要的价值,是留守农村的“父代”支援进城的“子代”的重要收入来源。因此,生产合作的关键是要为老人和妇女从事农业生产活动提供方便,减轻劳动的强度,缓解他们的苦痛。基层供销合作社从事农业生产合作应是通过发展土地托管、农技推广、农机服务等方式,增强农民社员从事农业生产的能力,而不是利用自身占

①赵晓峰.信任建构、制度变迁与农民合作组织发展——一个农民合作社规范化发展的策略与实践[J].中国农村观察,2018(1):14-27.

②陈义媛.资本下乡的社会困境与化解策略——资本对村庄社会资源的动员[J].中国农村经济,2019(8):128-144.

③张建雷.发展型小农家庭的兴起:中国农村“半工半耕”结构再认识[J].中国农村观察,2018(4):32-43.

④王春光.农村流动人口的“半城市化”问题研究[J].社会学研究,2006(5):107-122.

优势的资本资源禀赋将农民挤出农业生产环节。其次,要创新性开展销售合作。温铁军在总结21世纪早期的农民合作实践经验时指出,“统购统销,风险最小”^①。传统的统购统销指的是在农业生活环节中由合作社统一购买农资分销给社员,在农产品销售环节中由合作社分别收购社员家庭生产出的农产品再统一面向市场以较高的价格销售,以此增强农民家庭的市场竞争力。随着合作社实践探索的有序展开,日常消费品的销售合作也显示出旺盛的生命力。无论是农民的家庭成员结构如何,是否还从事农业生产经营活动,只要他们还在村庄居住,就必然会进行消费,就会产生消费合作需求。基层供销合作社不仅要发展农产品的销售合作,而且可以创新性探索开展日用消费品的销售合作,从而将更多农民的利益绑定在一起,在为他们提供生产生活方便的同时,增加社员和组织交往的频次,有利于增强社员对组织的信任关系。最后,要不断完善信用合作制度。自党的十七届三中全会首次提出“允许有条件的农民专业合作社开展信用合作”以来,合作社信用合作已经成为现阶段新型农村合作金融发展的主要形态,为满足农民生产生活的资金需求提供了有效的来源渠道。虽然信用合作具有封闭性强、贷款额度小、对外不吸储等特征,但是在实践中依然存在管理者“跑路”等风险,容易影响地方社会秩序的稳定。因此,基层供销合作社在发展信用合作时,需要不断完善信用合作制度,以为组织发展提供可靠的制度保障。此外,基层供销合作社还可以探索开展互助养老合作、文化娱乐合作等业务内容,增强自身适应农村经济社会形势变迁的能力。同时,业务的增多,有助于基层供销合作社构建业务交叉和业务联合的合作网络,增强对农户的吸引力和向心力,从而帮助基层供销合作社稳定社员队伍,扩增社员规模,更好地发挥规模经济优势。

第二,要将基层供销合作社建设成为引领小农户发展现代农业的有效组织载体。根据第三次全国农业普查数据,2016年末,全国共有31422万农业生产经营人员,20743万农业经营户,其中,规模农业经营户为398万^②。从中可见,小农户在全国农业经营户中所占的比例高达98%,这意味着小农户依然是农业经营的基本主体。立足这样的现实,基层供销合作社具备成为引领小农户发展现代农业的有效组织载体的实力和潜力。在农业现代化的中国实践中,服务规模化相比生产规模化显示出较强的比较优势,突出表现在服务规模化建立在农民家庭经营的基础上,将农业种植环节留给小农户,将农业产前、产中和产后的社会化服务领域交给新型农业经营主体去经营,而不是将小农户挤出农业经营领域损害他们正当的发展权益。基层供销合作社拥有供销系统自上而下的体制性力量的支持,能够整合凝聚分散小农户的共同利益,并通过土地入股、土地托管等方式,引领小农户发展现代农业。从《全国供销合作社系统2020年基本情况统计公报》来看,到2020年末,全系统土地全托管面积3701.3万亩,土地流转面积3923.2万亩,配方施肥服务12350.4万亩次,统防统治服务11448.9万亩次,农机作业服务8454.3万亩次;同时,全系统共建立农村综合服务社44.8万个^③。由此来看,供销合作社已经在农业农村现代化中发挥了重要作用。但是,由于基层供销合作社建设成效不够显著,导致其引领小农户发展现代农业的潜力难以真正发挥。以土地托管现象为例,经过多年的探索,土地托管作为供销社综合改革试点的关键突破口已经成为全国发展的典范。然而在实践中,部分县级供销社内生动力不足,存在着“仅想维持部门运转,不想替农民种地”的消极心态,再加上无力整合参

①温铁军.合作社实践中形成的三个基本经验[J].人民论坛,2006(17):41.

②蒋琪.第三次全国农业普查结果出炉 去年农业经营户逾2亿[EB/OL].(2017-12-14)[2022-12-10].http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201712/14/t20171214_27272470.shtml.

③全国供销合作社系统2020年基本情况统计公报[EB/OL].(2021-06-11)[2022-12-10].<http://www.chinacoop.gov.cn/news.html?aid=1711930>.

与土地托管的地方政府部门(县农业局、县农机局、县规划局、县国土局、县发改局、县财政局等)和非政府主体(村委会、专业合作社、农业公司等),容易陷入“碎片化治理”失效的困境,导致其不得不逐渐退出土地托管经营领域^①。因此,供销合作社改革的关键是持续发展壮大基层供销合作社,将资源向基层供销合作社进行倾斜,使基层供销合作社肩负起为农民提供内容和形式多样的社会化服务的重任,使其成为通过发展服务规模化引领小农户迈进现代农业发展轨道的基本主体。

第三,要将基层供销合作社建设成为真正以农民为主体的现代合作组织。基层供销合作社建设关乎供销合作社能否真正成为为农服务的综合性经济组织,客观需要建立符合现代合作社运行规律的制度体系。结合供销社发展的历史经验和农民合作社发展的最新实践表明,基层供销合作社要以农民为主体,构建科学合理的产权结构、管理制度和治理机制,避免陷入“会员制”^②的运行困境。首先,基层供销合作社要切实保障普通农民社员的各项民主权利。基层供销合作社在重建中会吸纳农民专业合作社、家庭农场、涉农企业、乡村精英和普通农户共同参与。但是,这些利益主体的资源禀赋不同,对基层供销合作社的影响能力差异很大,需要通过构建现代合作制度保障相对弱势的普通农民社员的权益。具体来讲,可以参照《农民专业合作社法》的相关规定,基层供销合作社在成员大会选举和重要事项的表决中实行一人一票制,每个成员都享有一票的基本表决权。虽然可以根据出资额和交易额的情况不同设置附加表决权,但是附加表决权不能超过基本表决权总票数的20%,以防止少数核心社员垄断基层供销合作社的决策权和管理权。其次,基层供销合作社要建立按照惠顾额返还的合作盈余分配制度。按照惠顾额进行“二次返利”,是现代合作制度的核心内容,旨在平衡劳动和资本关系、保护弱势社员的基本权利。基层供销合作社如果在重建中放弃按照惠顾额进行“二次返利”的合作制度安排,就会背离为农服务和益贫性的组织宗旨,就有可能成为少数精英群体谋取私利的手段,就会背离改制与重建的初衷。再次,基层供销合作社要为社员建立规范的成员账户。为社员设立成员账户是保障每个社员合法权利的重要措施,也是现代合作组织的显著特征之一。通过设立成员账户,明晰每个成员的出资额、公积金份额、交易额和返利信息,可以保护社员的合法财产,明确社员在合作组织中的位置和权益,增强社员对基层供销合作社的认同,从而强化基层供销合作社的凝聚力。最后,基层供销合作社要保证普通社员享有组织起来的政策性收益和合作收益。政策性收益既包括政府以资金、实物或项目建设等形式对基层供销合作社的补助,又包括基层供销合作社因为享有税收减免等优惠政策而变相增加的那部分收益^③。国家扶持供销合作社重建基层供销合作社,不单是为了在乡村基层供销合作社建设一个新的涉农利益主体,更多的是为了保护普通农民的生存和发展权益,使他们能够分享改革的红利。但是,基层供销合作社要想获得政策性收益,尤其是带有竞争性质的专项财政项目资源,需要依靠农民专业合作社、家庭农场、涉农企业或乡村精英的“跑项目”能力。这些利益主体具有良好的资源禀赋、丰富的政治社会网络资源和高度的政策信息敏感性,能够帮助基层供销合作社更方便地获取各类国家财政专项扶持项目,争取到税收减免等优惠政策。普通农民社员缺乏相应的资源禀赋和竞争能力,单靠自身力量无法与上述利益群体进行谈判,难以争取到政策性收益。同时,基层供销合作社要严格执行现代合作制度,避免参与

①豆书龙,萧子扬,胡卫卫.供销部门土地托管的复合型碎片化困境及治理——基于山东省平安县的案例分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2022(3):117-127.

②赵晓峰.农民专业合作社制度演变中的“会员制”困境及其超越[J].农业经济问题,2015(2):27-33.

③潘劲.中国农民专业合作社:数据背后的解读[J].中国农村观察,2011(6):2-11.

合作的优势群体和个人利用自身资源优势,在推进合作的过程中,通过更多要素或资源的持续投入,不合理地增加对组织的控制权,并占有更多的合作收益,从而使普通农民社员的合作权益变相受损。

第四,县和县级以上供销合作社要对基层供销合作社让权让利。当前县和县级以上供销合作社具有行政化和市场化的双重属性,而基层供销合作社作为一种综合性合作经济组织则具有市场化和社会化的双重属性,这使县和县以上的供销合作社与基层供销合作社显示出上下分治的特征,在自上而下贯通的市场化属性之外,行政化属性与社会化属性如何对接成为理解供销合作社改革的关键。这里面蕴藏着的时代命题是行政权力与社会权利何以对接的问题。从市场化属性来看,供销合作社主要存在于流通领域,发挥的重要作用一是将农民分散经营收获的农产品统一收购,再通过整个供销系统的营运能力,将其分散销售给城乡消费者;二是将自造或统一购买到的农资销售给分散的农业经营者。因此,供销合作社利润的一个主要来源是流通领域,而这个领域关乎农民的切实利益。根据相关研究发现,1999—2010年,农民获得的利润占农产品所获总利润的比例从56%下降到43%,而中间环节获得的纯利润则在稳定增加^①。因此,新时代的基层供销合作社建设,不是要让供销社继续更好地扮演从农业剩余中汲取有限资本以支援城市化和工业化发展的角色,而是要适应“工业反哺农业、城市支持农村”的国家经济社会变迁的宏观环境,将农产品和农资流通等领域的利润更多地向农民倾斜,使农民获得更大比例的利润实现让利于民的改革目标。县和县以上的供销合作社既然具有行政化的属性,经费来源和人员编制享有类似政府的准权利,就应该让利于民,将社有企业等下属单位的利润以合法合理的方式还给基层供销合作社,帮助基层供销合作社成为真正为农服务的综合性合作经济组织。同时,县和县级以上供销合作社要支持基层供销合作社根据各地农村实际不断拓展合作的权利边界,因时因地探索开展新的合作业务,提升为农服务的能力。并且,国家可以根据国际国内经济形势的发展变化,结合城乡社会发展的客观需要,依托基层供销合作社推出具有新时代特征的统购统销政策,如提高农产品收购价、以财政补贴降低农资销售价等方式增加农民的收益。

[责任编辑:戴庆瑄]

^①武广汉.“中间商+农民”模式与农民的半无产化[J].开放时代,2012(3):100-111.