

【农民合作组织】



政府规制、政府俘获与合作社发展

崔宝玉

(1. 南京大学 经济学院,江苏 南京 210093;2. 合肥工业大学 经济学院,安徽 合肥 230009)

摘 要:在我国现阶段农民专业合作社发展的实践中,政府规制与政府俘获是并行不悖的。不同层级政府出现了规制行为的分化,中央政府和地方政府分别侧重于立法规制与执行规制,地方政府规制的选择性激励赋予了功能型合作社通过构建政治性社会资本和实施政治策略,从而进行政府俘获的制度操作空间,政府规制与政府俘获的夹杂共同造就了合作社的“二元化”发展格局与分化路径,把以小农为主体的合作社排挤出我国的财政扶持体系之中,催生出大量的大农控制型合作社,同时加剧了合作社对政府规制资源的依赖,导致政权软化,削弱政府合法性,陷入了政府权力与合作社发展低效率的“锁定”。

关键词:合作社;政府规制;政府俘获;行为逻辑;发展效应

中图分类号:F321.42;F306.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2014)05-0026-08

一、引言

农民专业合作社作为提高农民组织化程度的组织形式载体,其产生之初,就由于其游离于市场机制失灵边缘的制度设计从而对政府规制具有天然的依赖性,对政府扶持具有天然的倾向性。在合作社发展实践中,作为一种“防卫性”应激机制的合作社,其发展依赖于内部治理与政府供给的外部制度环境的耦合与匹配,深受其赖以建立的外部组织环境的制约与影响。而伴随着我国农民专业合作社兴起与蓬勃发展,合作社的经济与社会资源性已明显凸显,作为一种特殊的制度资源,其在农村市场资源配置失败或不完全有效的领域可以产生超越市场的潜在积极作用,这让政府窥视到了对其规制的经济价值空间。作为一种特殊的组织资源,在农村自治组织体系弱化的当下其还具备一定的社会管理和政府支持功能,虽然这种隐性功能是作为经济型组织定位的农民专业合作社发展的意外后果,但显然,这会使政府更具动力推动合作社发

展并使其深刻嵌入于政府的政策结构与制度结构之中。从我国农民合作运动历史演进看,政府对合作社从来也都不是自由放任的,而是一直扮演农民合作运动的建构者与规制者角色,只是政府介入合作社组织环境而对其发展路径进行规制的作用方式、作用空间在不同时期有所差异而已。

制度环境决定着—项制度变迁所带来的外部利润的存在空间,同时也决定着制度创新将外部利润内部化的可能路径。作为一种诱致性制度变迁和强制性制度变迁相结合的产物,目前,农民专业合作社快速发展、分化已是不争的事实,虽然在《农民专业合作社法》颁布实施以来,政府更加侧重与关注合作社发展的外部环境完善,合作社也获得了宽松的宏观发展环境,但与之相伴随的地方政府角色转型,却也让合作社所面临的外部制度环境更为复杂,其与地方政府的关系处理也更为纷杂。地方政府兼具代理人、自利者双重角色,这就决定了其既代理中央政府指令,又要执行地方公共事务并追求自身的政治与经济利益^[1],当前政府所建构的其与合作社关系早已摆脱了计划经济时

收稿日期:2014-06-29

基金项目:国家自然科学基金青年基金项目(71103056);中国博士后基金面上项目一等资助项目(2014M550285);安徽省自然科学基金青年基金项目(1308085QG126);安徽大学农村改革与经济社会发展研究院资助项目

作者简介:崔宝玉,男,合肥工业大学经济学院副教授,南京大学应用经济学博士后,研究方向为农业经济学。

期那种政府单向主导、绝对控制的关系模式,业已形成了政府“有限、有序”赋权下的政府与合作社双向互动、博弈的新型关系。政府需要对合作社规制与调控,优化合作社外部组织环境,拓展或限制其行为边界,还需要让渡某些经济或社会职能,以获取合作社拥护支持。作为社会组织管理体制中的准法团主义范式,合作社对政府也非仅是单向依赖,它也可以把脉政府需求并对其施加俘获与反向影响,从而造就了合作社与政府之间内在的复杂联系,这种联系既赋予了政府选择规制方式、规制范围和规制程度的作用空间,同时也构建了合作社对政府规制的反作用空间。

政府和合作社双向互动的背后机制是什么?这种双向互动博弈关系对我国合作社发展有怎样的影响?在合作社快速发展、分化和地方政府角色转型的现实语境下,这些问题都值得关注与深思。关于政府与合作社的关系,既有文献已有研究,然而,限于合作社的发展阶段,早期文献大都用“委托庇护关系”的传统国家主义(或全能主义)来解读政府与合作社之间的关系框架^[2-3],鲜有强调合作社的“准法团主义”特征,缺少将农民专业合作社的组织化利益联结、嵌入与维系到政府政策与制度结构的理性解读,这难以深刻分析政府规制背后的利益导向、行为逻辑与影响效应,也忽略和漠视了合作社俘获政府从而影响公共政策制定与执行的既有事实。作为矫正,徐旭初(2014)从“双向赋权”的视角揭示了合作社发展中政府行为的动因维度及作用机制,并研判合作社发展中政府赋权行为特征^[4],但他只是把合作社作为整体性概念来对待,没有区分不同类型合作社的反作用空间和强度,也就等于没有正视合作社组织形式与治理模式快速分化甚至是异化的现实。本文拟对既有研究进行改善与补充,将政府和合作社的行为选择纳入统一分析框架,来解读“政—合”双向互动的背后机制及其效应,期望我们的分析能够为深入理解目前广泛存在的政府规制、政府俘获所存在的重大问题提供相对系统和不同视角的思考。

二、农民专业合作社发展中的政府规制:不同层级政府的规制分化

政府规制是在市场经济条件下,以矫正与改善市场失灵、实现某种公共政策为目的,对微观经济主体进行规范与制约的行为,是宏观调控中政府管

理经济的重要手段^[5]。鉴于农民专业合作社种种现实或潜在的经济、社会与政治功能,又资于20世纪50年代发端的农民合作运动的经验借鉴,中央政府试图将其纳入公共治理与政府规制范畴的政策性考量不失为一种合理选择。确实,合作社经过近些年的较快发展,虽出现了诸如合作社资本控制、名实分离、泛化与异化等现实问题^[6],但不可否认,合作社本身具有某种天然的“益贫性”,可以成为中央政府实施各项三农扶持政策措施的有效组织媒介^[7],也可以成为承载党和中央政府发展农村事业相关战略和政策的有效组织载体。首先,农民专业合作社由于特殊的组织规则与制度设置,可以有效联结农户与市场,提高生产效率与交易效率,其在促进农民增收、农业增效方面显然具有重要作用。其次,合作社在推动农村产业发展、落实农业产业化政策方面也具有独特作用。限于规模与运作规范性,在推动农业产业化经营上,其不如农业龙头企业,但比营利性企业无疑具有优势,更能体现国家政策导向,且合作社是社员所有的企业,其发展意味着人数众多的社员成为主要受惠者,社会效益更加突出。再次,对合作社进行扶持还可以赢取某种民众信任以及对政府绩效的肯定,这种“民众信任”机制可以化解政府处理公共事务的复杂性和不确定性,进而提高政府的农村治理能力。

作为在推动农民增收、产业化经营并承载政府改善农村治理效能的组织形式,几乎所有合作社发展都被给予了某些法律豁免和政策支持,合作社实践被赋予了更大的“制度空间”。

合作社实践制度空间的扩大与拓展,实际上,根本归结于中央政府的规制加强。当然,中央政府对合作社的规制主要集中在立法规制层面,突出体现在法律与政策的制定与设计上,从《农民专业合作社法》《农民专业合作社财务管理制度》到《农民专业合作社示范社创建标准(试行)》《中央财政农民专业合作社组织发展资金管理办法》,短短几年间基本搭建起了中央政府促进合作社发展的法律、政策规制体系,与此相对应,也配套了各类诸如税收减免、资金拨付、项目支持、信息服务等各项政策。中央政府法律、政策规制的政策意图是尽快弥补20世纪90年代合作社发展的历史欠账,尽快优化合作社发展的外部制度环境,尽快提高合作社的生存、发展能力,提升其市场竞争力,这种更多侧重于政府扶持特征的政府规制与现阶段中央政府促进

农民专业合作社发展的战略选择是一致的^[8]。

公共政策就是对社会价值的重新分配^[9]。政策的制定和执行过程也就是政府利益选择和博弈的过程^[10]。在现实社会中,中央政府、地方政府之间利益并不是完全一致的,政策制定与执行过程中存在着“上有政策、下有对策”的广泛现象。中央与地方政府往往会基于利益得失而进行博弈,中央政府有关政策可能会被地方政府基于利益需要很好地贯彻或者重新解读甚至是刻意歪曲。地方政府在农民专业合作社的发展中有自己的利益导向与行为逻辑。关于地方政府的角色理论,有两种基本观点,姚洋(2009)认为,政府是一个利益中性政府,政府对待社会各个集团采取不偏不倚的态度,不和任何一个集团结盟,并采取有利于整体经济增长的行为^[11],地方政府行为函数是社会整体利益最大化;寻租理论则认为,地方政府基于逐利性在市场中通过政府规制来寻取租金,政府的行为函数是政府利益最大化。然而,地方政府在合作社发展中绝不仅仅是扮演着中立型或自利型政府的单一角色,而是兼具自利者与代理人的双重角色,并在角色定位的动态选择中找寻与探求中立与自利之间的均衡。否则很难理解,为什么发展基础近似、区位接近的地方政府所选择的合作社发展战略与发展路径却迥然有异,并促成不同的合作社治理与发展绩效。

地方政府作为中央政府的行政延伸,既要传达和执行来自中央政府的有关合作社发展政策,还要作为地方公共事务的代理人,权衡实践,解决合作社发展中的现实矛盾,更要综合考虑经济、政治利益的选择,做出政策执行层面的具体规制行为。而中央政府的立法规制层面由于相对宽松,也间接抑或直接地给予了地方政府规制的很多辗转的空间,因为,中央政府的立法层面的规制大都仅对地方政府的角色和功能进行了方向性把握,即从合作社外部给予大力支持、引导与服务,但并没有细化地方政府规制与支持合作社发展的具体责任,也没有制定相应的政府推动合作社发展绩效的考核指标与标准,造成了部分地方政府规制与支持合作社不力甚至是态度消极,也间接地给予了农民专业合作社领办人充分利用政策优惠的空间。根据合作社发展中地方政府所扮演的自利者和代理人角色及其相应程度,可以把地方政府分为计划型政府、分利型政府、发展型政府和竞争型政府四种类型,如图 1 所示。



图 1 合作社发展中的地方政府角色类型

(1) 计划型政府仅把自己看做是中央政府在地方上的触角,仅倾向于将自己视为中央政府的代理者,仅追求完成上级的政策指令,地方政府强调与突出对上代理,往往就容易出现规制要素失衡与规制缺位,地方政府承担规制职能的部门与机构虽然繁多,但令出多门、沟通协调困难,造成规制机构自身的利益冲突与部门机会主义行为,并引发诸如登记审查流于形式、疏于监管审查等规制缺位问题,政府对合作社发展战略与路径缺乏设计,也缺乏强有力的财税实力,这样的政府多出现于经济欠发达、合作社数量较少、单体规模较小的地区。

(2) 如果在服从中央政府政策指令的同时,利用地方政府政策执行的相机权利,通过促进当地合作社竞争来获取直接经济、政治利益,如登记注册时违反规定为部门收费创收,农业项目资金被截留或挪用,通过财政资源分配和涉农资金管理来进行设租寻租,通过项目方案评估与分配的选择性偏向来进行合谋等,此时,地方政府就会由计划型政府演化为分利型政府,政府的自利性明显增强,政府规制就会越位,同时,政府行政规制也会明显不足,政府内部缺乏监管,主要依赖于对中央政策灵活的自利性的解读与运用。

(3) 当地区经济发展实力较强的情境下,地方政府希冀主导相关农业发展战略甚至是相关农业政策,谋取农民专业合作社发展的自主性。这样的地方政府突出对下代理,地方政府对合作社发展有独立思考与规划设计,其不仅会贯彻执行中央政府有关合作社的相关政策指令,还会根据本地合作社的发展现实对政策指令进行变通、配套与完善,比如对中央政府项目进行资金配套,积极组建合作社联盟,树立合作社典型,对合作社产品进行区域品牌推广以及对合作社所在重点产业进行扶持甚至是保护,那么该政府就成为“发展型政府”,其规制特征为规制强化,积极为合作社跨越发展创造制度环境,这样的地方政府多出现于经济发达、特色产业鲜明、合作社发展基础较好的地区。

(4) 如果政府在促进合作社发展的同时又要

求合作社去承载政府的某些经济或社会管理职能,以作为政府竞赛的“政治锦标”,政府部门就会设置合作社可资争取的一些项目并附加相应的条件,比如合作社规模、合作社带动农户数量、合作社的社会影响力等,以此来限制或推进合作社的发展,政府所提供给合作社的项目和资金、资源往往就成为了合作社承担某种经济或社会义务的对等交换条件。这样的政府就会由发展型政府演化为竞争型政府,规制特征凸显为规制俘虏,合作社经营被政府过度介入,难以完全基于自己意愿进行发展,而被政府的规制政策所俘虏。

实践中,每种类型的地方政府都能在现实中找到基本“角色”对照,不同类型政府对对应着不同的规制政策,并凸显出不同的规制绩效。在现实情境中,地方政府可能会同时具备上述角色,并在上述角色的内驱下行事,当然,基于代理人与自利者特征的各个角色的侧重点是差异的,进而表现出执行层面上政府规制行为模式的异化性。

三、农民专业合作社发展中的政府规制侧重:政府规制的选择性激励

地方政府代理人角色要求政府纠正合作社运行与发展中的市场失灵,消除外部效应,创造合作社运行与发展的良好市场与政策、制度环境,协调合作社内部社员之间利益关系,维护农村社会的公平与稳定等。然而,除代理人角色特征外,地方政府还具有自利性特征,政府角色具有双重性,政府规制目标就会相互掺杂,规制对象与手段的选择就会有所侧重,在规制目标的权衡选择时就会发生偏差。目前,随着农民专业合作社的迅猛发展,合作社在很多地区呈现出遍地开花的发展态势,不管是计划型政府、分利型政府、竞争型政府抑或是发展型政府,政府公共资源的有限性都决定了政府不可能采取“撒胡椒面”的资源配置方式来分配政府的规制要素与规制资源,比如预算资金、财政项目等,尤其,在传统“压力型体制”未得到根本动摇情况下,凸显政府经济与政治自利的针对合作社规制的选择性激励会普遍存在于我国的政治体系之中。

目前,行政体系内普遍存在的“晋升锦标赛”模式就是一种典型的选择性激励机制。晋升锦标赛模式下,由于农民专业合作社所能承载的特殊经济、社会与政治功能,其本身就可以作为地方政府

的政绩“显示器”,成为竞赛锦标的一种工具,政治体系内的选择性激励自然也会传导至政府与合作社的关系之中。在奥尔森看来,具有选择性激励的组织者具有两个主要特征,一是具有行使强制性措施的权威和能力;二是具有向潜在集团中的个人提供积极诱导能力的源泉。地方政府在与合作社“相互赋权”的复杂关系中更多地承担着主导者与建构者的角色,一旦有关农民专业合作社的组织生成、职能发挥与战略规划等一连串事件程序启动之后,政府往往会倾向于介入这些过程并主导公共权力的运用^[4],而且,中央政府对农民专业合作社的财政和项目扶持多数通过地方政府的农业公共部门下达,地方政府掌握着财政和项目资源分配权、政策解释权,自然具有施行规制的权威和能力。为了凸显政绩,实现政治晋升,地方政府也需要合作社相应支持与配合,需要合作社承载某些政府指定的功能,也具有向合作社提供规制的动力。

政府规制的选择性激励意味着政府规制资源不可能平均分配,政府规制资源投放会有所侧重,政府规制的选择性激励机制会自动筛选出那些“功能型”合作社^①,这些合作社构成了政府规制的重点侧重,它们都直接或间接地承担着政府期冀的某些显性或隐性的功能,这些功能型合作社或者是政府主办或主导的,或者是与政府或政府官员有较多的“交易”关系的规模与发展实力突出的大农控制的合作社,而占绝大部分比例的相对弱小的非功能型合作社则很难获取规制资源的扶助,其需求往往被忽略和漠视。

无论是上文言及的何种类型的地方政府,由于其自利性或代理人的角色定位不同,虽然会凸显规制要素失衡、规制缺位、规制越位、行政规制不足、规制俘虏等不同的规制行为特征,但最终都会映射到政府的选择性激励上,规制侧重都会自然地指向那些“功能性”合作社。选择性激励机制可能会造成政府规制资源的投放偏差,但不置可否,这显然更为符合政府的政策理性。一方面,基于政府的自利性,选择性激励的选择成本无疑是更低的,“扶优、扶强”比建立普惠制的扶持机制或建立一个更严密的遴选机制,其行政成本要低很多^[8]。而被选择的功能型合作社往往资本更加充盈,社员数量

① 功能型合作社一般是承担着政府经济发展和社会管理的某些功能,并能凸显政府政绩的合作社,这类合作社一般规模较大,资本充盈,与政府关系密切,通常是政府支农资金和政府财政项目的获得者与受益者。

更多,社会影响力更强,合作社发展指标更容易获取,合作社也更容易被树立为典型,体现政绩。此外,对功能型合作社政府规制资源的投放偏好更容易为政府部门及其工作人员创造更多寻租机会,也有助于寻租行为的避险。这些都影响到了政府及其工作人员的规制行为选择偏好。另一方面,基于中央政府的代理人角色特征,无论是哪种类型的地方政府,其规制合作社发展一般都具有一定的公益性目标:第一,在目前我国总体的农业产业发展政策下,政府冀望功能型合作社可以像农业企业一样发挥推动当地农业产业化发展、带动农户增收和推动农业增效的效应,政府就会投放更多的资金与政策资源,在扶持功能性合作社的市场竞争力上多下功夫^[8];第二,合作社的发展历程在客观上使农村内生成了新的公共空间并提供了公共空间得以维系的条件,它所体现的社会功能、文化功能满足了人们交往、参与社区公共生活的需求,对乡村社会的整合具有正向促进作用,可能成为乡村社会整合的一种实践性策略^[12];第三,功能型合作社的领头人不仅是经济精英,也有很多是政治精英与社会精英,政府对功能型合作社进行更多的规制资源投放可以传递某种信任机制,这种信任机制在村委会自治职能弱化、农村集体经济虚化、劳动力外流致使农村“空心化”的当下非常稀缺,其可以作为政府处理农村突发公共事件时的一种制度外的机制补充,在某些特别情境下可能会化解政府处理公共事务的复杂性和不确定性,提高政府的农村治理能力。

四、农民专业合作社发展中的政府俘获:“功能型”合作社的政治性社会资本与政治策略

虽然,功能型合作社为了获得规制资源就必须付出相应的代价,但从合作社的角度看,获得政府的支持应该说是其最现实“低成本的”可期待的资源,政府需求、规制资源投放偏好与合作社获取资源的低成本和高收益性共同塑建了合作社对政府规制的反作用空间,严重时,甚至是建构了政府俘获这种体制内与制度外杂糅的影响模式。

施蒂格勒认为,政府俘获是“立法者和管制机构为追求自身利益的最大化,某些特殊利益集团能够通过“俘获”立法者和管制者,从而使政府提供

有利于他们的管制”。为何会出现政府俘获?考夫曼给出了重要解释,他认为,高激励强度的规制合同是政府俘获出现的最重要的原因,哪怕是在政府监管严格情况下的政府俘获也会照样存在,只要利益集团对政府俘获的激励足够高。由于现阶段合作社单体规模都比较小,还没有组建起全国性或区域性的合作社联盟或合作社协会,尚未形成农业生产经营领域的利益集团,难以影响农业政策的生成过程,而既有的合作社经营的协调、管理与指导部门隶属于政治体系内,因而,至少在目前,农民专业合作社是难以构成对中央政府立法规制层面的政府俘获,而更多表现为对地方政府政策执行与操作层面的影响与俘获。

对功能性农民专业合作社而言,由于农村市场、农业技术拓展的相对有限性,其政府俘获所带来的政治与经济收益往往要远高于合作社的市场创新与技术创新,同时,合作社在与地方政府的互动、交往与合作中还会形成具有生产性的特殊关系,建立在这种特殊生产性关系上的路径会使合作社拥有影响地方政府执行农业政策的能力,因而,合作社具有强烈的对政府实施俘获的内在驱动力。大量实践表明,部分合作社之所以能够优先获得政府项目扶持与政策优惠,重要原因就是合作社的大农与政府官员的良好公共关系甚至是私人关系,即以合作社业务为主要维系纽带的大农着力构建的“政治性社会资本”以及合作社政治策略。这一过程的形成不仅会避免合作社的资产被侵占,还会形成政府官员与合作社大农之间的私人合约,在某种情况下,还会建构长期合作承诺,形成互惠互利。

Emerson(1962)认为组织网络中的权力分布是不平衡的^[13]。政府与功能型合作社的关系类似于权力—依赖关系,在关系结构中处于权力弱势地位的合作社可以采取“平衡性运作”的方式来改善其在网络中的地位,从而实现其结构自主性优势,而这种结构自主性会带来显著的控制收益^[14]。那么,合作社是如何实现俘获政府的呢?或者说政府俘获的机制到底是什么?实际上,能否实现政府俘获取决于合作社领头人所具有的政治性社会资本的数量和质量以及内生于合作社政治性社会资本的合作社政治策略。一般来说,合作社的政治性社会资本主要取决于三个方面:(1)合作社与地方政府之间的联系强度与广度。与地方政府关系强弱的程度不同其在获取政府支持方面的作用是迥异的,网络联系的强度越强(强联系)、网络联系越广

泛、网络结构中成员的质量越高、合作社的政治性社会资本就会越强,合作社就越容易获得来自政府公共政策的影响,也越能够影响到地方政府的政策行为与后果。(2)合作社与地方政府之间的关系紧密程度。关系紧密程度主要影响合作社大农与政府官员之间的信任与理解程度,关系越紧密,合作社与政府之间越有可能建立信任和规范等良好的关系基础,有助于合作社获得来自于政府的资金与资源,Granovetter(1973)认为,市场体制下仅仅依靠价格机制的市场治理结构只能提供短期经济激励,但无法提供通过合作改善长期战略地位的激励和有效控制风险与机会主义行为^[15]。因而,合作社不得不在市场机制之外谋求与政府或政府官员之间的“制度性信任”模式作为非正式交换的机制。(3)合作社与政府之间的认同程度。地方政府作为农业政策的执行者,必然存在着私利性的追求,合作社与政府及官员之间是否相似的价值观也影响双方能否形成利益、资源与信息的交换与共享。而且,基于合作社与政府互动中的相对弱势地位,其在与政府官员形成共同认知的过程中,也能够减少或者避免给政府官员带来的心理失调。

是不是合作社有了政治性社会资本就可以自然而然的俘获政府了呢?合作社除了要拥有政治性社会资本外,还要拥有与之相契合的具有强操作性的政治策略^[16]。一般而言,合作社积极主动地配合地方政府执行政策、做政府鼓励的事情以及投入固定的资源和精力都可以建立与改善地方政府与合作社的关系^[17]。具体来说,从合作社的策略行为层面,合作社的政治策略可以区分为信息支持策略、利益输送策略和政绩支持策略。(1)信息支持策略。功能型合作社积极主动地通过为政府提供合作社经营与发展方面的信息来影响公共政策的制定、执行并影响政府官员的资源投放偏好,包括参与调查研究、参与合作社发展的座谈会、向政府提交合作社的发展报告、提出合作社的发展建议等。由于政府规制过程中存在着广泛的信息不对称,政府在立法和政策执行中不可避免地需要功能型合作社为其提供相关信息,而一些合作社借此机会就成了政府的重要信息渠道,影响政府立法或政策的制定与执行。(2)利益输送策略。如果说信息支持是一种体制内的、正常的信息交流与共享机制,那么,利益输送则显然是一种制度外的政府和合作社之间的联系通道。利益输送策略具体包括向政府官员及其亲属赠送礼品、邀请参加合作社

的重大活动、官员退休后的聘用等。经过调查研究发现,功能型合作社与政府的关系是在合作社向地方政府官员及其亲属利益输送的基础上发展起来的。(3)政绩支持策略。功能型合作社往往主动地把合作社的活动与地方政府政绩以及官员偏好之间的联系搭建起来,包括增强合作社的社会影响力,扩大合作社的规模,推动合作社联盟建设、带动农业产业发展和农民增收、成立合作社党支部等。当前政治体系下的竞争机制使得政府官员之间的合作空间和通道都会变得狭窄,政府官员进而转向与提供政绩支持的功能型合作社之间的合谋,而政绩支持策略又使得这种合谋具有了一定的合理性基础。要说明的是,不同的合作社其政治性社会资本的数量与质量以及所采取的具体政治策略会有差异,就会凸显为不同的合作社政治绩效。这就可以解释,为什么同样是功能型合作社,其在与地方政府的网络结构中的地位角色、公共政策影响能力会有很大不同,政府期冀其承担的功能也会有较大差异的原因。

五、农民专业合作社的发展效应： 以政府规制与政府俘获夹杂为背景

政府规制的选择性激励是符合地方政府政策理性的,同样,政府俘获也是符合合作社的行为逻辑的,这就是为什么有很大比例的“合作社”是出于追求“政策性收益”目标而成立的原因。地方政府一旦被特殊利益集团所俘获,就丧失了公共性,实质上变成了与合作社争利的营利性组织。政府规制的选择性激励与合作社对政府的俘获共同造就了合作社的“二元化”格局与分化的发展路径:一方面,功能型合作社受到地方政府的“特殊关爱”,在获得大量政府规制资源的同时,也隐藏着大量的潜在风险;另一方面,较大比例的弱小的非功能型合作社由于既缺乏自我发展机制,也缺少“政府扶助”机制而会陷入难以存续与持续发展的尴尬境地,农业产业的弱质性、合作社组织的弱竞争性、政府规制的弱扶助性同时并存。从我国农业产业政策体系上看,对功能型合作社的扶持与规制资源投放实际上把我国广泛存在的以小农为主体的合作社排挤出了我国农业政策的财政扶持体系当中了,这也是广大农村的合作社出现“假、空、死”的重要原因之一。

除了会形成合作社的二元发展路径和格局外,

政府俘获所带来的经济效益,还会对其他合作社产生巨大的示范效应,使得更多潜在俘获者将“俘获政府”作为确立合作社核心竞争力的战略手段,使得合作社陷入依靠政府规制与政府资源的路径依赖,而扼杀合作社大农的企业家精神和农村所亟需的市场创新与技术创新。要说明的是,功能型合作社对政府俘获的程度到底如何,不仅取决于功能型合作社自身的能力和影响力,还取决于其他合作社的能力与影响力。不可否认的是,功能型合作社对政府规制资源的竞争与争夺在某种程度上也会提高地方政府政策执行的运行效率,但农业政策的利益偏向,通常会使得地方政府实施“钟摆”式的平衡运作,这又造成了政策操作与政策实施的不稳定性与不连贯性,也无法使合作社形成合理的政策预期。

此外,政府规制与政府俘获的夹杂会促使和催生大量的大农控制型合作社,这类合作社的大农具有“社会活动家”的角色,他们会积极积累与利用合作社的政治性社会资本对政府官员、市场交易伙伴施加影响,合作社经常能够得到政府的项目资助和资金扶持,合作社在市场交易中也能更多地参与分工而获得附加收益,合作社为摄取更多政府规制资源和形成对地方政府的持续影响力会大量吸纳社员参与,扩大合作社的规模,推动合作社的横向发展,但这类合作社往往采取公司化运作经营和治理方式,强调规则的运用和奖惩,合作社内部社会资本匮乏,农户经营组织化程度并没有出现由松散到紧密、从初级到高级的变化过程^[18]。合作社的组织运作过度依赖合作社领导者的政治性社会资本存量、政治资源和政治策略等,合作社面临着较大的不确定性,一旦政治性社会资本丧失、政治策略失当或合作社之间的过度竞争,可能会动摇合作社持续存在与发展的根基。

政府规制与政府俘获的夹杂会弱化甚至是瓦解政府企图通过“功能型合作社”所建构的信任机制,农村治理能力不仅不会强化,反而可能弱化。从理论上说,政府规制的目标是实现社会总福利效应的最大化,具体实施方式则为纠正市场失灵,培育和发展竞争市场,规范市场主体、客体与载体,创造一个公平竞争的市场环境,维护社会公平正义等。而合作社作为一种特殊的市场组织,需要政府基于其组织特征,给予适度的规制与干预,对合作社进行政府规制是内置于培育与规范市场“维护社会公平”的政府规制的要义之中的^[8]。但地方

政府选择性规制侧重和资源的投放偏好不仅不会起到维护社会公平、优化政府规制资源配置的效应价值,还会导致政权软化,弱化政府的合法性,并导致社会冲突的风险加剧。

政府规制与政府俘获的夹杂容易造就一个真正掌握政策执行权和行政操作权的地方政府官员特殊群体,“被高度俘获”的地方政府官员更多关注功能型合作社的利益,刻意曲解和扭曲中央政府针对农民专业合作社的各项政策,对合作社规制的整体宏观经济管理政策效果却比较差,造就和固化了这个特殊群体的利益,同时,地方政府和功能型合作社必然有维持现有制度和体系的动力,在外部压力不足的情形下,他们会反对对既有制度与体系做出实质性的变革与调整,陷入政府权力与合作社发展低效率的“锁定”。

六、主要研究结论

在我国现阶段,农民专业合作社分化甚至异化是贯穿于合作社的快速发展实践之中的,合作社发展形态的分化塑建了其于地方政府更为复杂的政治经济联系:一方面,不同层级的政府出现了规制行为的分化,中央政府和地方政府分别侧重于立法规制与执行规制;另一方面,地方政府规制的选择性激励赋予了功能型合作社通过构建政治性社会资本和实施政治策略从而进行政府俘获的制度操作空间。政府规制与政府俘获同时并存,构建和造就了我国现阶段“有限、有序”赋权下的政府与合作社双向互动、博弈的新型关系。当然,政府规制与政府俘获都具有相应的政策理性或组织行为逻辑,但政府规制与政府俘获的夹杂与并存会影响我国农民专业合作社的发展,造成合作社的“二元化”发展格局与分化路径,把以小农为主体的合作社排挤出我国的财政扶持体系之中,催生出大量的大农控制型合作社,同时加剧了合作社对政府规制资源的依赖,并且导致政权软化,弱化政府合法性,使得陷入政府权力与合作社发展低效率的“锁定”。

参考文献:

- [1] 赵静,陈玲,薛澜. 地方政府的角色原型、利益选择和行为差异[J]. 管理世界,2013(02):90-106.
- [2] 任大鹏,郭海霞. 合作社制度的理想主义与现实主义[J]. 农业经济问题,2008(03):90-94.

[3]夏英. 政府扶持农民合作社的理论依据与政策要点[J]. 农村经营管理,2004(06):4-6.

[4]徐旭初. 农民合作社发展中政府行为逻辑:基于赋权理论视角的讨论[J]. 农业经济问题,2014(01):19-29.

[5]曹会勤,储小平. 地方政府规制、企业家能力与地区经济发展[J]. 制度经济学研究,2009(04):88-108.

[6]任梅. 农民专业合作社政府规制体系:基于法约尔企业管理理论的探讨[J]. 中国行政管理,2012(03):52-56.

[7]吴彬,徐旭初. 合作社治理结构:一个新的分析框架[J]. 经济学家,2013(10):79-88.

[8]崔宝玉,刘峰. 快速发展战略选择下的合作社政府规制及其改进[J]. 农业经济问题,2013(02):49-55.

[9]托马斯·戴伊. 理解公共政策[M]. 北京:北京大学出版社,2008.

[10]戴维·杜鲁门. 政治过程:政治利益与公共舆论[M]. 陈尧,译. 天津:天津人民出版社,2005.

[11]姚洋. 中性政府:对转型期中国经济成功的一个解[J]. 经济评论,2009(03):5-13.

[12]张纯刚,贾莉平,齐顾波. 乡村公共空间:作为合作社发展的意外后果[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2014(02):8-14.

[13]Emerson R M. Power Dependence Relations[J]. American Sociological Review, 1962, 27(02):31-41.

[14]Bert S R. Structural Holes: The Social Structure of Competition[M]. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

[15]Granovetter M. The Strength of Weak Ties[J]. The American of Sociology, 1978(06):1360-1380.

[16]张建君,张志学. 中国民营企业家的政治战略[J]. 管理世界,2005(07):94-105.

[17]李健. 企业政治战略、政治性社会资本与政治资源获取[J]. 公共行政评论,2013(04):108-129.

[18]樊红敏. 新型农民专业合作社经济组织内卷化及其制度逻辑[J]. 中国农村观察,2011(06):12-21.

(责任编辑:宋雪飞)

Government Regulation, Government Capture and Cooperative Development

CUI Baoyu

(1. School of Economics, Nanjing University, Nanjing 210093, China;
2. School of Economics, Hefei University of Technology, Hefei 230009, China)

Abstract: In the practice development of farmer specialized cooperatives in China at the present stage, government regulation and capture are compatible. There is a regulation behavior divergence between different levels of government, and the central government and the local governments focus on legislation and enforcement regulations, respectively. The selective incentives of local government regulation provide the functional cooperatives system with an operation space through building the political social capital and implementing the political strategy to realize government capture. The inclusion of government regulation and capture together creates a dualistic development pattern and a differentiation path of cooperative, drives out the cooperatives consisting of small farmers out of the national government financial support system, induces a large number of big farm control type cooperatives, aggravates the cooperative reliance on government regulation resources, and at the same time leads to regime softening, weakens the government legitimacy, and gets into the "locked" situation of low efficiency government power and development of cooperatives.

Key words: Cooperative; Government Regulation; Government Capture; Behavior Logic; Development Effect