

郑子松,王伟明,沈贵银,等. 基层政府领办合作社中的多重委托代理关系:绩效与困境——以常熟市横塘蔬菜专业合作社为例[J]. 江苏农业科学,2018,46(23):412-415.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2018.23.101

基层政府领办合作社中的多重委托代理关系:绩效与困境 ——以常熟市横塘蔬菜专业合作社为例

郑子松¹, 王伟明¹, 沈贵银², 廖小静²

(1. 江苏省农业科学院蔬菜研究所/江苏省高效园艺作物遗传改良重点实验室, 江苏南京 210014;

2. 江苏省农业科学院农业经济与发展研究所/江苏农业科技创新决策咨询研究基地, 江苏南京 210014)

摘要:随着城市化进程不断加快,土地利用和生鲜蔬菜供应对都市农业的发展提出了新要求。在苏南地区,通常由基层政府主导成立蔬菜专业合作社来实现规模经营和生鲜蔬菜的供应,由此形成了多方主体与合作社之间的委托代理关系。以江苏省常熟市碧溪新区横塘蔬菜专业合作社为例,对基层政府主导成立合作社中的多重委托代理关系、运行绩效和存在问题进行研究,并得出结论和对策建议。

关键词:基层政府;领办机制;合作社;委托代理关系;运行绩效;问题;对策建议

中图分类号: F321.42 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2018)23-0412-04

随着城市化进程的不断加快,劳动力流失引起的耕地闲置和土地利用效率不高的问题,须要通过土地流转和规模经

收稿日期:2018-05-15

基金项目:江苏省农业科技自主创新资金[编号:CX(15)1050]。

作者简介:郑子松(1973—),男,江苏东海人,硕士,研究员,主要从事蔬菜工厂化育苗技术与科技服务工作。E-mail:jaaszhs@126.com。

通信作者:王伟明,博士,研究员,主要从事蔬菜成果转化与科技服务工作。Tel:(025)84390623;E-mail:wangwm@jaas.ac.cn。

鉴定与监督、共享平台数据安全等方面法律法规的制定,以加强市场公平竞争、安全有序的保护,确保共享农业有法可依,进而促进农业要素的自由流动,农业经济的可持续发展,生成农业供给侧结构性改革的内生动能。

农业供给侧种种问题经年累积所生成的系列矛盾,阻碍了农业产业内生动能的培育及动力的接续,矛盾生成的关键问题在于农业要素配置效率的“失活”。因此,农业供给侧结构性改革内生动能的培育急需改革传统资源配置方式,全域适配并激活农业生产、经营、销售、管理与决策各环节所需的要素资源。基于此,共享农业应时而生,成为现阶段农业产业“去库存、降成本、补短板”的有效方式,被视为农业供给侧结构性调整内生动能培育的重要抓手,对引导农业生产提质增效,加快推进农业现代化生态化进程,根本上实现农业产业由低水平供需平衡向高水平供需平衡发展,将发挥巨大作用。

参考文献:

- [1] 刘奕,夏杰长. 共享经济理论与政策研究动态[J]. 理论参考, 2016(9):34-40.
- [2] 罗必良. 农业家庭经营:走向分工经济[M]. 北京:中国农业出

营加以解决。同时,城市所需的生鲜蔬菜须要通过集约化生产来保证。在此背景下,经济发达地区的基层政府往往通过牵头甚至直接主导成立合作社的方式来实现生鲜蔬菜的规模化经营,保证对周边城市的蔬菜供应。然而,现有研究对于政府应介入合作社的形成和发展的结论却不尽相同。有的研究认为,农民合作社在产生和发展初期对政府有较强依赖性,与政府之间存着复杂的内在关联^[1],基层政府适时介入并通过某个中介性机构或代理人充当大户角色,能促使同质性农户在政府代理人引导的情况下有效地缔结合作经济组织^[2];农

版社,2017:25.

- [3] 罗必良. 农业供给侧改革的关键、难点与方向[J]. 社会观察, 2017(4):53-55.
- [4] 谢琳,钟文晶,罗必良. 农业生产服务的自主供给与市场供给:相互关系与政策思路[J]. 江海学刊,2017(3):55-62,238.
- [5] 赵芝俊,张社梅. 近20年中国农业技术进步贡献率的变动趋势[J]. 中国农村经济,2006(3):4-12,22.
- [6] 张莉侠,张睿,林建永. 1990—2009年三大都市农业科技进步贡献率的测算及比较[J]. 中国科技论坛,2012(11):104-109.
- [7] 兰肇华,代莉莉. 农业技术推广效率对湖北水稻产量影响研究[J]. 理论月刊,2015(2):129-134.
- [8] Rosegrant M W, Paisner M S, Meijer S, et al. Global food projections to 2020: emerging trends and alternative futures[M]. Washington: International Food Policy Institute, 2001.
- [9] 李平. 现代农业产业技术体系运行绩效及提升策略研究[D]. 武汉:华中农业大学,2012.
- [10] 熊大红,戴小鹏,沈岳,等. 农业知识共享及其激励机制研究[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版),2008,9(3):106-108.
- [11] 马强. 共享经济在我国的发展现状、瓶颈及对策[J]. 现代经济探讨,2016(10):20-24.

民合作社与政府之间存在着不对称的相互赋权关系,政府拥有较大的干预优势和作用空间^[3]。但也有研究认为,政府不应过多干预合作社的经营,对合作社应主要发挥规制和监管作用,政府规制和外部条件改善是合作社健康和规范发展的根本^[4-5];从乡村治理来看,政府的支持和优惠政策应向综合型合作社倾斜^[6]。

现有文献为本研究提供了丰富的基础,但就基层政府领办合作社的机制、绩效问题的研究较为缺乏。关于基层政府与合作社之间的关系仍有以下问题值得关注:基层政府领办的农民专业合作社中存在着怎样的委托代理关系?治理机制和运行绩效如何?要实现可持续发展又将面临哪些困境?江苏省常熟市碧溪新区的横塘专业合作社由基层政府主导成立,同时又具有农技推广背景,无论在组织形式、内部治理还是服务功能方面,都具有较强的代表性。本研究以横塘蔬菜专业合作社为例,以委托代理理论为基础,分析基层政府与农民专业合作社之间的委托代理关系以及合作社的治理、绩效和面临的困境,为促进相关主体合作、提高农民收入和实现都市农业的长足发展提供依据。

1 案例简介

横塘蔬菜专业合作社成立于 1998 年,成立之初由横塘农产品产销公司以 258 万元全额注资。随着碧溪新区农业园区的建立,合作社的基础设施投资(办公生产用房、水利设施包括泵房等、道路、水电等、大棚等)全部来自于农业园区下属的滨江农业科技有限公司,投资共计 8 000 多万元,其中

2 000 多万元用于合作社大棚建造。合作社主营业务为蔬菜种植和销售,也有少量水果、稻米种植;为成员提供农业生产资料的购买服务,提供农业生产经营相关的技术、信息服务。目前,合作社种植大棚蔬菜约 46.7 hm²,露地蔬菜约 153.3 hm²,优质水稻 26.7 hm²,露地蔬菜以叶菜类为主,大棚则包括叶菜与茄果类蔬菜。合作社每年总产值为 2 000 万元左右,净利润为 100 万元左右。合作社注册时有社员 8 户,包括理事长、合作社党支部书记,4 名村干部、还有 2 户农民,注册成员均没有实际出资。8 名合作社股东均不参加分红,2 名农技服务中心工作人员工资和奖金等均由农技服务中心支付,4 名村干部和 2 名农民均参加合作社劳动与管理,获得工资与奖金。目前,合作社成员为 52 名员工和周边 3 个村共数百名土地流转农户。员工由管理人员、物流中心驾驶员和蔬菜直营店营业员组成。

2 合作社中的多重委托代理关系

委托代理理论中,多个委托人委托单一代理人的方式属于“共同代理”的范畴^[7]。代理人同时完成委托人委托的多项任务,则属于“多任务代理”的范畴^[8]。本案例中,横塘蔬菜专业合作社既是代理人,又是委托人。作为代理人,它接受来自碧溪新区政府、镇农技服务中心和土地转出农户三方委托人的共同代理。作为委托人,合作社委托职业经理人即理事长进行经营管理。多重委托代理关系下,形成了多个委托人与代理人之间即形成了“共同代理”下的“多任务代理”关系(图 1)。

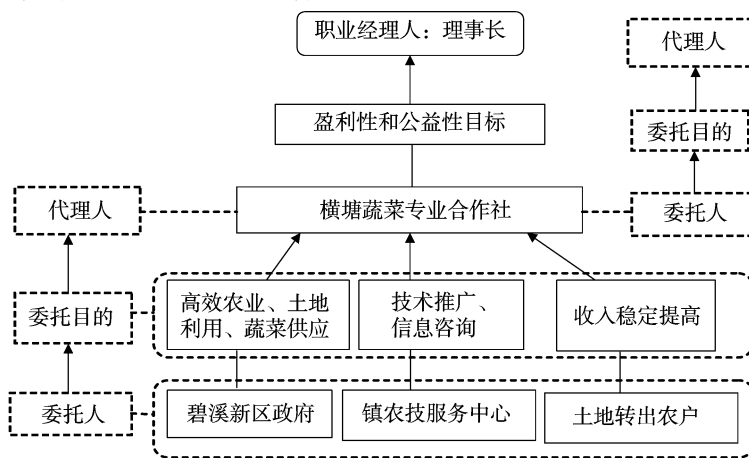


图1 横塘蔬菜合作社中的多重委托代理关系

一是合作社与职业经理人之间的委托代理关系。职业经理人是合作社聘用的经营者,其作用通过内部治理、经营管理以实现合作经济组织所应提供的服务功能、非盈利性目标和盈利目标。作为基层政府政策目标的实施载体,合作社须要实现高效农业、生鲜蔬菜的供应和国有资产保值功能;作为农业技术服务中心组建的合作社,有必须实现农业科技转化与扩散的功能;作为土地入股农民的代理人,合作社又要具备保证农民收入稳定的功能。由此形成了合作社与职业经理人之间以盈利和公益性双重目标的委托代理关系。

二是碧溪新区政府与合作社的委托代理关系。碧溪新区政府打造了碧溪新区农业园区,并全资成立了滨江农业科技有限公司。公司投资办公以及生产经营用房、大棚等,建成后

无偿提供给合作社使用,合作社只须要支付日常运转的水电费、维修费以及耗材费用等。碧溪新区政府通过滨江农业科技有限公司对合作社进行投资的目的在于实现高效农业、有效利用土地和保证蔬菜供应。碧溪新区政府与合作社之间形成了以实现高效农业、土地利用和蔬菜供应为目的的委托代理关系。

三是横塘镇农业技术服务中心与合作社的委托代理关系。横塘蔬菜合作社前身为镇农业技术服务中心成立的横塘镇无公害蔬菜生产基地,之后为适应基地市场化经营的需要又成立了横塘镇农产品产销公司,1998 年在常熟市政府农村工作办公室(简称农办)的支持下,由横塘镇农产品产销公司全资成立了横塘蔬菜专业合作社,无论是发起时还是现在,合

作社都具有农业技术推广部门背景,也赋予了农技推广的功能。与此同时,合作社的核心成员为理事长(过去是农技推广中心主任)。基于以上多种因素,横塘农业技术服务中心与合作社之间形成了以技术应用与推广为目的的委托代理关系。

四是土地入股农民与合作社之间的委托代理关系。滨江农业科技有限公司对合作社进行注资后,与合作社成立之初相比,成员结构也发生了较大的变化。目前合作社的成员包括合作社直营店的营业员、注册合作社时的名义成员以及通过土地入股合作社的农民。就土地入社农户与合作社之间的委托代理关系而言,农户是承包土地经营权的所有者,其收益来自于承包期内利用土地经营权所得。最初土地转出户只是拿固定租金,通过基层政府引导,土地入股农户以承包地经营权作为资产入股方式,以合作社成员身份加入合作社。农户委托合作社的目的是有效利用土地资源,保护成员土地权益,增加农户的土地增值收入,由此形成了以增加农民收入为目的的委托代理关系。

3 委托代理关系下合作社的运营、治理和绩效

多重委托代理关系下,合作社必须要实现多重功能。在合作社理事长的带领下,合作社采用了“片区生产+产量包干+统一销售”的运营模式,并通过能人治理的方式,实现了既定的委托代理目标,取得了一定的绩效。

3.1 运营模式

一是片区生产。生产共分 8 个区片,蔬菜种植品种、农资供应、技术指导实行“五统一”,由合作社统一调配与安排。1 个区片由 2~3 名管理人员(分别负责总体管理、技术指导与来往账目管理等),主要是附近村离开岗位的村干部或农技服务中心退休职工。

二是产量包干。每片区独立进行生产管理,单独结账,每年确定 1 hm² 的净利润指标,超额完成指标给予适当奖励,未完成者则相应扣发奖金。

三是创建品牌,统一销售。合作社注册了“滨江绿”蔬菜品牌,目前有 3 个经过认证的绿色产品。合作社将各片区生产的蔬菜进行统一销售,销售渠道共有 7 个:一是拥有 5 个直销店,价格低于普通农贸市场,常熟市发改委给予每店每年补贴 2 万~3 万元。二是供应市内外配送公司(中心),销售价格高于市场价格的 20%。三是定点供应常熟市机关食堂等集团客户,配送价格高于市场价的 20%。四是供应江苏省苏州市场的农贸市场,按市场批发价出售。五是供应常熟常客隆超市。在常客隆超市开设销售柜台出售合作社蔬菜,价格一般高于市场批发价的 20%。六是供应常熟市教育局后勤保障公司。此外还有少量礼品蔬菜,售价在一般市场价格的 50% 以上。七是少量蔬菜出口。

3.2 能人治理

由于委托人和代理人之间的目标函数不一致,委托人追求的是自身利益的最大化,而代理人追求的是工资津贴和闲暇时间的最大化,加上委托人和代理人之间存在非对称信息,使得委托-代理契约执行在事前容易发生逆向选择,事后容易发生道德风险等情况。如何在利益冲突和信息不对称情形下实现对代理人的激励,是委托代理理论须要解决的核心问题。为了解决该问题,须在激励相容约束和参与约束 2 个条

件下寻找委托人设计的最优契约,让代理人的努力水平符合委托人的利益^[9-10]。然而,由于现实中农村人力资本的缺乏以及基层政府主导合作社的特殊性,难以搜寻到合适的代理人,横塘蔬菜合作社并未通过正式契约对代理人的行为进行约束,而是建立在社会网络和社会信任基础上的能人治理方式,短期内亦取得了一定的治理效果。

作为多重委托代理关系的最终代理人,横塘蔬菜合作社的张祖学理事长是兼具政治性社会资本和商业性社会资本的企业家能人。退休前张祖学是横塘镇农机推广服务中心的主任,长期从事农业技术推广的工作;张祖学在合作社管理和市场渠道开拓方面具有丰富的经验,保证了横塘蔬菜合作社最重要的技术和销售 2 个生产经营环节的良性运转;同时,张祖学理事长之所以倾尽全力来管理合作社,原因在于多年的农技中心工作经历使其具有不同于一般职业经理人的使命感和责任感。

从张祖学理事长对横塘蔬菜合作社的内部治理和经营方式来看,主要利用了嵌套于各种网络关系的非正式制度安排,合作社的内部治理是建立在社会网络和社会信任基础上的能人治理。合作社中的生产者为周边村的村干部和农技服务中心退休职工,运行和管理是建立在熟人社会和工作网络上的监督考核机制和激励机制。生产管理人员出于对理事长的信任,在生产管理和蔬菜销售方面,完全听从事长的意见和建议。

3.3 运行绩效

一是保证了高效农业的发展,实现了向周边都市供应生鲜蔬菜的目标。蔬菜产业具有较高附加值,合作社先进的生产技术为设施蔬菜和露地蔬菜的生产效率和生产质量提供了保障。合作社生产的生鲜蔬菜通过多元化的流通渠道覆盖了常熟市和苏州市的集团客户、配送中心、批发市场、后勤保障公司和超市,在保证都市生鲜蔬菜供应方面发挥了重要的作用。

二是实现了农业技术应用和推广的目标。合作社在农业科技成果转化、应用和推广中扮演了重要的作用。横塘蔬菜合作社具有农技推广中心的背景,与江苏省农业科学院、南京农业大学、苏州职业技术学院、江苏太湖地区农业科学研究所等科研院所建立密切合作关系。由于张祖学是前农业技术推广中心的主任,同时农业技术推广中心有 4 位工作人员也参与合作社的运营。多渠道多来源的农业技术通过横塘蔬菜合作社的示范和推广,对合作社及周边大棚种植户的技术采纳发挥了重要的作用。

三是实现了提高成员收入的目标。合作社涉及到的土地由 3 个村流转而来,流转期限一直到 2028 年。最初土地租金为 7 500~9 000 元/hm²,随着时间的推移,土地转出户希望能够从土地上获得更多的价值增值,提高其收入。因此,在碧溪区政府的协调下实现了土地入股合作社,土地转出户从过去的固定租金的形式转变成固定租金+股份的形式,固定租金为 9 000 元/hm²,股金为 3 787.5 元/hm²。

4 委托代理关系下合作社可持续发展的潜在风险

基层政府主导的合作社通过能人治理,在一定程度上实现了规模经济,促进了技术扩散,提高了成员收入。然而,由

于基层政府和农技推广部门全额注资合作社的特殊性,以及合作社本身固有的制度缺陷和内部治理机制的缺失,横塘蔬菜合作社的可持续发展也面临着较大的潜在风险。

合作社本身的制度缺陷不利于国有资产的委托和管理。国有资产的委托代理如果出现机会主义行为,必将导致国有资产的流失。因此,代理人所依托的组织形式必须有清晰的产权和完善的治理结构。但作为一种不同于公司和市场的组织模式,合作社具有产权模糊、组织成本高的特点,如果要以规范合作社的形式管理国有资产,就须要按照合作社的组织结构、利益分配机制和服务功能来进行内部治理。然而,合作社是“成员共有”的治理结构,为生产者提供服务是其组建的根本目的,这样的制度安排和服务功能是与基层政府领办合作社的公益性目的可能无法实现激励相容。从横塘蔬菜合作社的现实选择来看也证明了这一点,其虽然有合作社之名,但实际运行却无合作社之实。

合作社运营完全依赖于职业经理人的领导和经营能力,但又缺乏对职业经理人的激励和内部治理。基层政府领办的合作社聘用的职业经理人不仅要具备企业家才能,既要懂管理、会经营、有组织能力和执行能力,还须要懂技术、懂政府政策。张祖学理事长则完全符合以上要求,对于合作社的形成和发展起到了至关重要的作用,合作社内部基于熟人关系的非正式治理亦是建立在张祖学理事长的企业家才能的基础上的。但是,一旦职业经理人不具备复合型的能力,合作社的管理和生产经营都会受到影响,建立在熟人社会上的激励机制和监督考核机制都将失效。

合作社缺乏有效的生产管理方式。虽然合作社选择了聘用离休的村干部对各个基地进行管理,但是由于离休村干部年龄较大,技术水平和管理才能相对有限,加上缺乏严格的数量和质量的考核机制,导致生产管理松散,缺乏激励。作为劳动密集型的农产品,蔬菜的生产注定要实现“单元化生产”,但即使是“单元化生产”,如果不通过相应的考核机制激励单元管理人员提高农产品的产量和质量,那么合作社的可持续发展就缺乏相应动力,农产品质量也无法得到保证;同时,如果不通过生产管理机制促使种植户与组织之间建立较为紧密的利益连接关系,无论是雇工还是种植户,其生产和收益都会面临较大的风险。

5 结论与建议

由于碧溪新区横塘蔬菜专业合作社中的多重委托代理关系对合作社的运营提出了要求。合作社理事长通过采用“片区生产+产量包干+统一销售”的运营模式,采用能人治理基础上的关系治理,基本实现了合作社的目标。但同时,由于基层政府和农技推广部门主导合作社的特殊性,加之合作社本身的制度缺陷,横塘蔬菜合作社要实现进一步可持续发展,须要从以下 3 个方面进行转变。

其一,政府委托组织管理国有资产,既可采取委托代理方式,也可采用发包方式。第 1 种方式是通过委托职业经理人对组织进行管理,但更适合采用公司而不是合作社的组织形式;第 2 种方式是把土地租给有能力的企业家,在保证企业作为城市蔬菜供应基地的用途不变的情况下,由企业家自主经营。如为了保证基层政府目标的实现,与企业家签订合同时

注明必须种植蔬菜。不过无论是采取哪种路径,土地转出农民可以通过村集体牵头组建的土地合作社进行土地流转,获得的土地溢价可以通过土地合作社进行分配,但不能参与到组织的股权结构和成员构成中来。

其二,国有资产管理组织要实现可持续发展,必须进行经营管理制度创新。管理国有资产组织模式更宜采用“公司+农户”的模式,通过单元式生产,最大限度地提高种植户的生产积极性。“单元式管理”既能实现蔬菜种植环节的相对独立经营,又能在销售环节对单元式生产的农产品进行出售。中层管理人才的引进和培育对于蔬菜产业组织的可持续发展具有重要的作用。未来可以通过引进大学生或者其他具备管理素质的新型职业农民对蔬菜产业组织中的“生产单元”进行管理。

其三,要设计相应指标实现对于企业家的考核,并给予相应的激励。在采用委托代理的方式管理国有资产时,必须完善对职业经理人的考核。首先,国有资产的管理不同于一般性资产,通常要考核蔬菜市场供应量、利润指标、国有资产的保值增值、技术示范的次数等多重指标,既有公益性质的,也有利润的,如技术示范方面,新品种示范进行的次数等。其次,要有意识地培养职业经理人,给予职业经理人足够的激励。未来可在将乡镇农业技术中心的、具有一定管理才能的农技人员安排到合作社中进行技术服务的同时,有意识地加强其管理才能的培育,同时要设计出具有经济目标和政策目标的绩效考核制度,通过与代理人签订契约,减少机会主义行为,做到风险和利润共担。

参考文献:

- [1] 赵玉石,刘亚娜. 新型农村合作社发展中的乡镇政府角色与行为困境[J]. 社会科学战线,2018(3):198-201.
- [2] 邓宏图,鹿媛媛. 同质性农户、异质性大户、基层政府与合作社——经济解释与案例观察[J]. 中国经济问题,2014(4):88-97.
- [3] 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(1):19-29.
- [4] 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(2):49-55.
- [5] 崔宝玉,刘峰,杨模荣. 内部人控制下的农民专业合作社治理——现实图景、政府规制与制度选择[J]. 经济学家,2012(6):85-92.
- [6] 李云峰,李如意,李录堂. 农民专业合作社与基层政府承担乡村建设的进化博弈分析——基于乡村治理视角[J]. 新疆农垦经济,2016(4):40-45.
- [7] Holmstrom B. Moral hazard and observability[J]. Bell Journal of Economics,1979,10(1):74-91.
- [8] Holmstrom B, Paul M. Multi-task principal-agent analyses: incentives contracts, asset ownership and job design[J]. Journal of Law, Economics and organization,1991,(7):24-52.
- [9] 刘有贵,蒋年云. 委托代理理论评述[J]. 学术界,2006(1):69-78.
- [10] 程瑜. 政府预算的契约经济学分析——委托代理理论的研究视角[J]. 财贸研究,2008(6):62-68.