

# 服务权能与农民专业合作社综合化发展

赵晓峰 褚庆宜

(西北农林科技大学, 陕西 杨凌 712100)

**摘要:**发展农民专业合作社是推进农村市场化进程的有效途径,是推动实现农业农村现代化的重要举措。考察一些地方农民专业合作社二十多年来服务功能拓展的动态历程可以发现,合作社需要兼顾地方政府和服务对象的双重服务目标。结合中国党政体制下以服务为导向的治理特性,提出服务权能的分析概念,似可解释当前合作社迈向综合化发展所面临的困境及可行路径。农民专业合作社的服务权能包括权利和能力两个向度:服务权利是指组织具备的向社员提供某种服务的资格,服务能力则意指组织拥有的满足服务对象多元需求的能力。地方政府的风险评估、组织信任则是影响组织服务权利获取和服务能力提升的关键性影响因素,此两大因素的影响使得组织服务权利与服务能力处于动态调整。只有在服务能力与服务权利相匹配的情况下,合作社才能稳定地迈向综合化发展。

**关键词:**农民专业合作社;服务权能;组织信任;风险评估;综合化发展

**中图分类号:**D251.F321.42 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-6924(2024)01-0062-11

DOI:10.13713/j.cnki.cssci.2024.01.003

## 一、引言

农民专业合作社是推进农村市场化进程的有效载体,同时也成为当前发展农村集体经济的重要组织模式,在农业农村现代化过程中发挥关键性作用。<sup>[1]</sup>20世纪80年代起,农民专业合作社顺应农村经济社会形势的发展需要,如雨后春笋般快速发展起来。为了推动农民专业合作社稳定化发展,国家于2006年正式出台《中华人民共和国农民专业合作社法》(以下简称“《合作社法》”),赋予农民合作组织以合法性,使其为社员提供农业生产服务的权利得到制度保障。经过近20年的发展,在基层实践中,各地农民专业合作社根据发展需求进行了非常丰富的业务创新,形成了各种类型的合作社,如消费合作社、农业社会化服务合作社、资金互助合作社等。随着

经济社会的发展,这些合作社实力不断提升并以组建联社的形式走上了综合化发展的道路。中央亦出台了相关政策给予肯定与支持,如2017年的中央“一号文件”<sup>①</sup>提出要加强农民专业合作社规范化建设,积极发展生产、供销、信用“三位一体”综合合作;2021年中央明确提出要推动合作社高质量发展<sup>②</sup>。紧接着,农业农村部出台了相关政策文件鼓励各种类型的农民专业合作社联社建立,提升合作社服务能力,拓展服务业务<sup>③</sup>。但是,相关法律法规的制定仍落后于农民专业合作社发展的现实需求,基层实践探索走在了政策制定的前面,超前于相关法律法规的修订。2018年修订通过的《合作社法》对农民专业合作社的综合发展依然未能给予明确规定,而是以“等”的形式对其服务边界进行了相对模糊的界定。

**基金项目:**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)。

**作者简介:**赵晓峰,西北农林科技大学人文社会发展学院教授,博士生导师,主要研究方向:农业转型与乡村治理;褚庆宜,西北农林科技大学乡村振兴研究与评估中心博士研究生,主要研究方向:农业转型与乡村治理。

①《中共中央 国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革 加快培育农业农村发展新动能的若干意见》,参见中华人民共和国中央人民政府网站 [https://www.gov.cn/xinwen/2017-02/05/content\\_5165613.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2017-02/05/content_5165613.htm)。

②《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,参见中华人民共和国中央人民政府网站 [https://www.gov.cn/zhengce/2021-02/21/content\\_5588098.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2021-02/21/content_5588098.htm)。

③《农业农村部办公厅关于开展2021年农民专业合作社质量提升整县推进试点工作的通知》,参见中华人民共和国中央人民政府网站 [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-03/08/content\\_5591475.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-03/08/content_5591475.htm)。

在此情况下,农民合作社的综合化发展由于缺乏强有力的制度支撑而面临较大的不稳定性与不确定性。加之在执行过程中一些地方政府往往会根据对政策的把握进行选择性和灵活性地执行<sup>[2]</sup>,并会根据政策变动、政绩打造、风险规避等情况进行态度的反复调整,进而造成农户合作社缺乏稳定的外部制度环境,而难以实现综合化发展。

有研究指出,在当前的基层环境中,农民合作社的发展很大程度上是依靠于政府的扶持<sup>[1]</sup>,并依赖于地方政府的赋权<sup>[3]</sup>,其与政府的关系一直都是引人注目的焦点问题<sup>[4]</sup>。同时,有部分学者关注到了合作社与地方社会中多元利益主体的互动关系对其发展带来的影响,指出,中国农民合作社出现的“名实分离”<sup>[5]</sup>“真假合作社”问题主要是受到基层社会中多重制度逻辑的影响,即政府政绩打造逻辑下的“扶强不扶弱”、能人与大户控制、村庄社会阶层分化、村庄社会关系网络等多方因素作用于农民合作社的发展历程,促生了具有本土特征的中国农民合作组织<sup>[6][7]</sup>。而且,随着经济社会的快速发展,国家更多地采用间接治理替代直接治理的方式为农民提供便捷的社会化服务。农民合作社正是作为一种间接治理的组织载体得到国家政权的认可与支持。在此角色定位下,农民合作社的发展深受政府所配置的资源 and 权利授予情况的影响。沿此思路,本文尝试通过考察一个农民合作社长达二十多年的发展历程,关注农民合作社迈向综合化发展过程中与地方政府、社员以及多方利益主体的互动情况,从而管窥合作社在当前基层社会中的发展处境,进而,从组织与地方社会环境互动的视角出发,反思合作社迈向综合化发展为何会面临困境,进而探讨农民合作社实现综合化发展的可行路径。

研究发现农民合作社若要不断拓展功能边界,提升服务社员的能力,必须处理好两对关系:一是与社员或服务对象的关系,二是与地方政府的关系。一方面,农民合作组织需要持续拓展组织的服务功能边界,为服务对象提供便捷高效和低成本的服务,提升社员对组织的满意度,巩固其发展的社会基础;另一方面,农民合作社需要得到政府的支持,获得政府增信,获取提供相关业务的服务权利,为其发展打造总体合法性基础。质言之,农民合作社既要满足人民群众对美好生活的追求,又要服务于地方政府保障社会稳定发展的目标。为此,本文

提出服务权能的分析概念,旨在考察合作社为何会出现综合化发展的困境,又是如何在我国的社会建设历程中实现服务功能边界的扩张,进而为农民合作社迈向综合化发展的的问题提供更为全面的解释和新的视角。

## 二、文献回顾与分析框架

截至2022年底,我国依法登记注册的农民合作社数量达到224.36万家<sup>①</sup>。农民合作社已经成为基层社会中非常重要的社会服务组织类型。结合对当代中国党政体制下以服务为导向的治理体系所塑造的政治社会环境,农民合作社的发展需要反思兼顾地方政府和社会大众服务需求的双重角色定位中所面临的角色张力问题。

### (一) 以服务为导向的社会体系建设路径

在中国的党政体制下所塑造的治理体系具有直接面向广大民众差异性、多元性需求而提供服务的鲜明特性,以满足群众期待、服务需求的责任伦理一直存在于党政领导的治理体系中。<sup>[8][9]</sup>这在我国的法律法规条文中始终被不断强调与坚持,如在1954年通过的《中华人民共和国宪法》和2018年新修订通过的《宪法》中,都明确指出一切国家机关都要努力为人民服务。2017年修订通过的《中国共产党党章》指出,党的建设必须坚决坚持全心全意为人民服务的基本要求,坚持权为民所用、情为民所系、利为民所谋。有相关研究指出,自1949年新中国成立以来,我国经历了由改革开放前以政党为核心的组织化社会建构体系转变为以个体化社会为核心的社会组织化建构的历程。<sup>[10]</sup>在单位制治理体制下,国家实现了对整个社会的政治统治和经济统治,构造了一个社会与国家高度同构的总体性社会结构。<sup>[11]</sup>随着改革开放的推进,国家与社会的关系发生转变,市场经济体制改革使各类企业获得了独立地位,非营利性组织开始出现,并进入到国家退出的各个领域发挥服务社会的功能。<sup>[12]</sup>因此,在中国的社会治理情境中,政党和地方政府推动社会领域中各类专业服务组织的产生与发展,都是以更好地为人民群众提供服务为基本目标指向,各类社会组织的基本功能定位便是向社会提供服务。<sup>[13]</sup>有学者进一步指出,政府主要是通过资源的分配和服务权的授予让各类社会组织成为提供

<sup>①</sup>数据来源:《2022中国新型农业经营主体发展分析报告(二)——基于中国农民合作社的调查》,参见:中国农网 <https://www.farmer.com.cn/2022/12/27/99904362.html>。

公共物品与服务的辅助性力量。<sup>[14]</sup>为此,在中国的党政体制环境下,社会治理体系的建设直接面向广大群众的生活需求,其背后蕴含着由统治转向服务的政治文明。<sup>[8]</sup>

## (二) 组织服务权能拓展的一个解释框架

综上可知,农民专业合作社组建与发展的基本目标指向是配合政府完成为社会服务的工作,满足基层民众的多元化需求。换言之,农民专业合作社需要兼顾地方政府和社员的需求,处理好与地方政府及服务对象的关系,进而实现组织功能边界的拓展。为此,本文提出了服务权能的概念来分析农民专业合作社在基层社会制度环境中的发展策略。在本文中服务权能主要指,合作社需要获得地方政府和服务对象共同的认可与支持,进而获得服务权利和提升服务能力,并在服务权利与服务能力相匹配的基础上实现组织服务功能边界的拓展。为便于阐释,我们将服务权能分为服务权利与服务能力两个方面:服务权利旨在强调对农民专业合作社而言,向社员提供何种业务的服务内容不单是一项业务,亦是一种需要得到地方政府授权才具有的权利;服务能力指的是农民专业合作社在获得服务对象信任与支持下凭借资源禀赋为其提供多元化服务的能力。为进一步理清概念内涵,需要对几个关键性问题进行探讨:

### 1. 信任关系建立与组织服务能力提升

信任是一种多元结构,是一方当事人愿意对另一方表现脆弱,并选择相信后一方是能胜任的、公开的、关切的、可信赖的。<sup>[15]</sup>简言之,信任是一种相互依赖关系,是互动双方对未来合作可能性的预测<sup>[16]</sup>,其对于组织的稳定发展至关重要。同时信任是促进合作的关键因素<sup>[17]</sup>,其有助于降低合作过程中的组织交易成本。信任关系的建立意味着组织在各主体心中形成了稳定的行为预期和社会期待,让组织能够获得其他群体的普遍认可,进而推动组织与其他群体合作行为的产生<sup>[18]</sup>。信任行为与社会环境紧密相连,会随着社会环境的变化而变化。一方面,危机时刻,组织的表现对于建立信任关系相当重要,危机大小与信任的重要性之间是一种正相关关系。另一方面,信任度与对信任的使用次数成正比,即人们基于信任的合作互动越多,信任关系就会愈发牢固。<sup>[19]</sup>为此,组织能力的大小与其他主体对组织决策的信任高度相关<sup>[20]</sup>,尤其是服务对象对于组织的信任是组织服务能力建设的关键性影响因素。

一般而言,农民专业合作社所提供的服务项目需要

在获得社员的认可与支持的前提下才能顺利开展,取得服务对象的信任是合作组织提升服务能力并获得发展空间的基础。<sup>[21]</sup>农民专业合作社在不断拓展业务的过程中,服务对象难以确定业务风险性,前期建立的信任关系往往是服务对象决定是否参与和支持组织业务的关键影响因素。与此同时,组织在为服务对象提供服务项目过程中,通过良好的组织绩效表现,反过来也会促使信任度的不断提升。也就是说,组织服务能力的建设与信任关系的构建之间呈正相关的关系,二者相互支持。

### 2. 风险评估与政府授权

与来自社员信任支持的组织服务能力不同,服务权利则需要获得地方政府部门所赋予的权利资源与合法性认证。在宏观政策相对模糊的情况下,地方政府向各主体分配服务权利资源的过程中拥有很强的自主性和灵活性。而在“压力型体制”“锦标赛”竞争体制下,基层政府在向各类组织分配权利资源时,面临着如何打造政绩与维持社会稳定的双重压力。随着以问责为导向的监督下乡,基层政府对政治风险、社会风险越发敏感,稳定高于一切成为他们的重要行动理念<sup>[22]</sup>。为避免社会不稳定风险的出现,基层政府官员由“邀功”转为“避责”<sup>[23]</sup>,将大部分精力投入社会稳定的事务中<sup>[24]</sup>。

同时,“家国同构”的儒家思想传统和计划经济体制下的“父爱主义”传统<sup>[25]</sup>,形塑了民众对特有的“官民”关系的“文化-认知”,即认为政府应当担负起各项责任。在此背景下,社会中出现的经济风险、社会风险会在特定条件下转化为政治风险,政府不可能置身事外<sup>[26]</sup>。因此,维护基层社会的稳定一直以来都是地方政府的基本目标,潜在风险评估是其为各类社会组织赋权的重要依据。<sup>[27]</sup>在此背景下,风险评估成为影响基层政府与合作社互动以及配置各类服务权利资源的重要因素。

### 3. 服务能力与服务权利间的内在关联

农民专业合作社具备向社员提供某种服务内容的能力,并不意味着其就具备了相应的权利,即便是这项服务内容已经得到社员的普遍认可。服务能力关乎农民专业合作社的发展绩效,而服务权利则关乎农民专业合作社是否拥有提供某种服务内容的资格。农民专业合作社只有推动服务能力与服务权利间的匹配,才能不断提升自身的服务权能,在基层社会环境中实现稳定化发展并不断拓宽自身的服务边界。<sup>[28]</sup>如图 1 所示,合作社服务能力提升与服务权利资源获取之间存在着紧密关联,服务权利的争取

可以为组织的发展营造有利的外部制度环境,而服务能力的打造则为组织在地方社会发展奠定社会基础。同时,服务权利资源的获取是其服务能力提升的前提。在地方社会中,代表国家力量的基层政府对合作社的支持是社会大众信任合作组织的基本前提。一旦丧失基层政府部门的合法性认证,合作社的服务能力也会受到影响。因此,风险评估、组织信任都会对组织的服务权利获取和服务能力提升产生影响,一方面风险评估直接影响到地方政府对合作社服务权利的授予,并作用于组织信任关系的构建,进而影响到合作社的服务能力;另一方面服务对象对组织信任的生成推动了合作社服务能力的提升,同时会影响到地方政府对合作组织风险评估的判断,进而也会间接作用于组织服务权利的争取。

需要进一步说明的是,在合作社持续发展的过程中,其与地方政府之间的信任关系,会受到行政体制因素和地方社会相关利益群体的影响。如地方社会中的同业群体、村干部、能人等利益相关方,为了保持对某一领域的控制而选择与合作组织展开竞争。当各相关利益主体强烈反对时,合作社扩展服务边界的业务风险所会引发社会风险的可能性便会增大,地方政府对其拓展服务边界的态度也会发生变化。同时,在上级政府对基层政府加强监督与问责时,则可能会直接引发地方政府对社会风险的敏感性。作为风险规避者,地方政府宁愿选择一个相对保守的、预期收益更低的行动策略<sup>[23]</sup>,而不是以服务能力的大小来进行服务权利资源的配置。因此,地方政府与合作社之间的信任关系由于受到内外部因素的影响而产生变化,导致组织服务权能的拓展处于动态调整中。从中可见,组织服务权利获取与服务能力提升之间紧密关联,二者相互作用,使合作社在拓展自身服务功能边界的过程中呈现多元的发展状态。

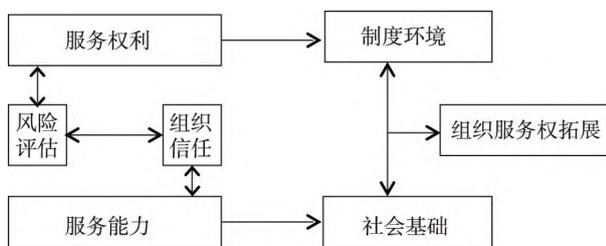


图 1 服务能力与服务权利内在关联图  
(本文图表均为作者自制)

(三)组织服务权能拓展的类型划分与发展动态

总体而言,合作社的服务权能会随其与政府、社员以及其他利益主体互动的情况而发生变化,进而导致合作社出现不同的发展动态。根据不同状态下合作社服务权利与服务能力的匹配情况,本文尝试划分出如图 2 所示的四类组织服务权能拓展类型:第 I 类是农民合作社服务权能较弱的状态,其服务能力弱、服务权利资源较少。组织虽实现了服务能力与服务权利间的匹配,但是低水平的匹配,如现实中的空壳合作社便是此类型的组织。第 II 类则是农民合作社处于强依附于地方政府组织的状态,此时期其拥有的服务权利资源超过了其自身的服务能力水平。这种类型的组织在现实中多对应那些“假合作社”“挂名社会组织”,其建立目的主要是利用合作社的身份来套取国家资源。第 III 类则是农民合作社的服务能力较强,其所能够提供的服务项目要超过政府给其配置的服务权利资源,此时期农民合作社拥有较强的独立性与自主性,下文所考察的先锋联社在很长一段时间内便是在此状态下发展。第 II 类、第 III 类代表了农民合作社由第 I 状态可能会出现两种方向,即其中涉及了组织选择追求自身独立性或依附于地方政府的两大发展方向。二者均处于组织服务权能发展的不稳定状态,都需要通过进一步发展以推动服务能力与服务权利的匹配。第 IV 类型则是农民合作社服务权能实现有效拓展的稳定发展状态,此时期其服务能力与服务权利相对匹配,在一定程度上依附于地方政府的同时也充分保留着自身的独立性与自主性以实现可持续发展,这亦是当前农民合作社迈向综合化发展相对理想的发展状态。需要点明的是,本文建构此四类组织状态的理想类型,主要是尝试将合作社、地方政府以及其他相关主体都假定为理性行动主体,并结合当前的政治社会环境,进而对农民合作社在拓展自身服务权能过程中所面临的困境和实践策略进行深入考察。



图 2 农民合作社服务权能拓展路径

### 三、先锋农民合作联社：一个可以剖析的深度个案

先锋农民合作联社<sup>①</sup>成立于晋西南地区,覆盖两个乡镇,拥有社员 3865 户。联社的发展历史最早可追溯到 1998 年现任理事长郑艺创办的寨子村科技服务中心。从 1998 年到 2006 年,郑艺带领当地农民成立协会,尝试组织社员开展各类经济与文化活动。2007 年,郑艺借《合作社法》的东风,组织农民成立了先锋农民合作联社,之后逐渐成长成为在当地乃至全国都相当有名气的农民专业合作社。

2006 年春节,笔者首次到寨子村调研,开始跟踪观察当地的农民合作组织培育和发展状况,对合作社的发展史和演进轨迹有较为深入了解,使之成为一个可以剖析的深度个案。案例分析的目标不是讲故事,而是遵循认识活动共享的一般逻辑和原则,通过系统展现现象背后的因果机制和过程,产生知识。<sup>[29]</sup> 案例研究旨在通过对某一专业领域典型案例的“过程—事件分析和结构—制度分析”发现案例背后潜藏的理论。<sup>[30]</sup> 长期的参与式观察和跟踪调研,既可以使研究者熟悉跌宕起伏的故事情节,便于做“过程—事件分析”,又能够使研究者融入被研究者的生活世界,感知被研究者所身处的“结构与制度”,辩证认识被研究者的所感所思以及他们的行动策略。

为了突出研究主题和便于对服务权能概念进行深入分析,本研究将先锋合作联社的发展简单分为三个阶段:从 1998 年到 2007 年为第一阶段,这是农民合作组织通过开展各项业务逐步积累声誉以提升服务能力的时期;从 2008 年到 2017 年为第二阶段,这是先锋联社在获取社员充分信任的情况下快速拓展业务边界的时期,已明确提出要保持组织独立性,走综合化的发展道路;从 2018 年至今是第三阶段,这是先锋联社的调适期,其开始尝试调整与地方政府及其他利益主体之间的关系,以提升自身服务权能。在这个过程中,农民合作组织提供的服务项目不断调整,大致经历了一个先增加后减少,再到相对固定和组织服务功能范围日益清晰的发展周期。

(一) 农民合作社信任关系构建与服务能力建设

社员的信任与支持是农民合作社服务能力不

断提升的重要基础。而社员的信任产生来自组织长期实践中的良好绩效表现和组织声誉的积累。组织声誉是组织在发展过程中逐步形成的一种无形资产<sup>[31]</sup>,让组织获得来自社员、地方政府、关键群体以及其他多元主体的信任与支持,为组织服务能力提升奠定基础。联社在发展初期主要从文化服务、“业务集”设计以及寻求外部资源等方面累积声誉,并推动与社员以及其他主体信任关系的建立,进而逐步提升服务能力。

首先,以公益文化服务起步,获取服务对象的前期认可。联社在 2007 年正式注册成立前一直以农民自治组织的形式在地方社会开展活动。此时期的联社被社员们称为“农民协会”。在 1998 年到 2007 年,联社发展主要经历了两个阶段:1998—2003 年间,培训利用其经营的农资店创办了农业科技服务中心,邀请高校的农业技术专家每年为农户免费进行 4—6 次的农业技术培训。郑艺坚持为农民服务的出发点,讲课过程不掺杂任何推销环节,并完全由其个人承担邀请专家的费用,使其获得当地农民广泛的认可。2001 年,郑艺深感农村妇女的文化生活过于单调,开始带领本村 24 名妇女开展文艺活动。经过一个冬季的动员,交际舞、秧歌舞等文娱活动迅速向周边推广,逐步覆盖 40 多个自然村。随后,郑艺带领一批妇女骨干成立了妇女协会,并获得当地妇联的持续关注与支持。2004 年,在市民政局的支持下,该妇女协会正式注册为农民协会,获得了正式身份。可见,通过各类公益文化服务活动的开展,组织不仅获得了当地群众的广泛认可,而且还争取到相关政府部门的支持,这让组织在当地的声誉逐步积累,夯实了组织发展的社会基础。

其次,设立关联式合作的“业务集”,提升服务对象的组织信任度。由于在有限的地域空间内,部分专业合作社能够拓展的社员数量和“专业”资源非常有限,而其经营项目受制于变化莫测的市场环境等结构性因素影响难以保证持续盈利。这些合作社一旦遭遇“专业”运营的项目失败,就会产生社员纷纷退社或是不按合作协议履行合约等现象,使组织陷入发展困境。郑艺带领农民合作组织通过将不同的业务相互嵌套起来,以关联式合作的方式缓解了社员规模不稳定的难题。关联式合作是农民合作组织将不同的服务项目相互嵌套在一起形

<sup>①</sup>下文简称为“先锋联社”“联社”。依照学术惯例,对文中涉及的所有地名、人名均进行了匿名化处理。

成“业务集”,使单个服务项目成为“业务集”的子集。比如,联社将有机土壤改良项目、农机服务项目和信用合作项目关联起来,社员要享受联社提供的免费农机服务需要事先参加土壤改良项目。同时,社员要从合作社申请贷款必须先以土地参股,每亩土地折算一股,一股折算 500 元,并要以自家一定数量的土地参与土壤改良项目。由此,农机服务、资金互助服务和有机土壤改良项目就构成一个“业务集”,形成一个利益关系网络。农民合作组织借助关联式合作构建起的“业务集”,降低了社员的自由退社意愿,减少了社员的投机行为,维持了组织的平稳发展。如表 1 所示,联社正式注册成立

后,还陆续设立了生态农园、涂料厂、手工蒸馍坊等 6 个经济合作组织以及一个专注妇女文化活动的合作组织。由于缺乏管理经验,生态农园、涂料厂以及手工蒸馍坊接连失败,但这几次失败的探索并未给联社造成较大负面影响,社员人数仍旧得以保持。而且,2007 年,郑艺还在协会的基础上成立了 28 家负责不同业务的专业合作社。随着联社盈利能力的持续提升和社员获益增多,地方社会多元主体对于联社的信任感稳步提升,让联社获得了快速发展。据联社工作人员介绍,自 2008 年开始,联社的社员数量便逐步稳定在 3800 户左右,并拓展到周边几个乡镇。

表 1 1998—2007 年期间联社开展项目情况

项目名称	项目类别	项目内容	项目运营情况	起止时间(年)
科技服务中心	公益性公共服务项目	为农户提供免费的技术培训与指导	运行良好,在 2007 年注册为农民技术培训学校	1998—至今
农资供销合作社	经济性创收项目	组织社员进行农资统购	运行良好,一直为联社重要收入来源	1998—至今
文化活动中心	公益性公共服务项目	组织妇女开展跳舞、读书学习活动	运营良好,之后有男性加入,2004 年注册为农民协会	2001—2015
涂料加工厂	经济性创收项目	组织社员以劳力和资金入股建厂	管理经验欠缺,运营成本高,最终失败	2004—2006
手工馍作坊	经济性创收项目	组织社员以劳力和资金入股建厂	运营成本高,难与家庭生产模式竞争,最终失败	2004—2006
千亩生态园计划	公益性与经济性兼具项目	社员以土地、劳力、资金入股等形式参与打造生态产业园	规模化种植的运营成本高,收益见效慢,最终失败	2005—2007
红娘手工艺	经济性创收项目	组织有手工艺的妇女制作手工艺,并向外出售	运营良好,2006 年便实现创收。2018 年由于合作社业务调整而停止	2004—2018
资金互助	公益性与经济性兼具项目	为农户提供小额资金借贷	2012 年后联社与小额信贷公司分离	2006—2012

资料来源:根据田野调研材料整理所得。此时期的联社所开展的资金互助业务是与专业的小额信贷公司合作开展,联社作为中介让社员能够以相对较低的利息获得小额的资金借贷。

第三,吸纳外部资源,积累组织声誉。随着联社规模的扩大,地方政府开始注意到联社的发展,多次开展现场调研与观摩。2007 年,市委书记直接到联社进行现场考察,表示愿意给联社提供各方面的支持。联社获得了政府的背书,进一步增强了社员对联社的信任度。与此同时,联社在发展中积极寻求外部力量支持。自 2006 年起,中国社会科学院的专家学者开始长期关注和指导合作社的发展。

中国人民大学、中国农业大学等高校的专家学者也对联社的工作人员进行培训,这对联社的发展起到了很大支持作用。通过这些专家学者的宣传推广,联社还获得了各类媒体的宣传,一些官方媒体也对其发展经验进行推广。通过这些外部群体的支持,联社获得了良好的社会声誉,社员对于联社的认同感不断提升,为其进一步开展新业务和拓展服务边界打下了较好基础。

由此可见,联社此时的发展样态恰好对应了服务权能分析框架中第Ⅰ种类型向第Ⅲ种类型方向发展的阶段。在第Ⅰ状态中,联社正处于业务开展的开拓期和试错期。此时,联社与服务对象之间处于相互认识与适应的磨合期,社员对联社的信任度不高,进而导致其在此阶段对社员的服务能力相对较弱。联社所开展业务内容基本属于农民专业合作社的正常经营范畴,其能够获得基本的服务权利资源的保障,并不存在向地方政府额外争取服务权利资源的问题。

## (二) 农民专业合作社功能拓展与服务权利争取困境

在经历了一段时间的持续互动合作后,联社逐步与多元主体建立起信任关系,尤其是社员对联社的信任度大幅提升。在高信任度的支持下,面对新

项目的风险不确定性,社员也愿意参与其中,进而使得联社的组织功能得以进一步拓展。如表 2 所示,自 2008 年开始,联社便尝试从农资服务拓展到资金互助服务、生活用品供销服务、农业生产产前、产中和产后各环节的全方位的经济业务项目。同时,管理团队明确提出,联社还要保持公益性,发挥社会服务功能,为社区提供各类公共服务。在此理念的指引下,联社还陆续开展了改善社区卫生环境的生态家园项目、关爱老年群体的康乐中心项目、保护妇女权益的文化中心项目、关注小孩教育的社区学校项目以及旨在提升生产技术的农民培训学校项目等,而且这些项目在试运行后都陆续推广到了社员所在的村庄社区。如图 3 所示,在 2008 至 2017 年间,联社逐步为社员提供了系统的生产、生活服务,走上了综合化发展的道路。

表 2 2008—2017 年联社发展项目情况

项目名称	项目类别	项目内容	项目运营情况	起止时(年)
有机产品联社	经济性创收项目	组织社员发展生态农业,并进行统销	2010 年与城市社区进行对接,尝试建立农户与市民间的直接联结	2008—2012
生态家园	公益性公共服务项目	以联合社社员为主体发动村民共同维护村庄环境,进行垃圾分类	2006 年开始进行初步尝试,2008 年全面铺开,2010 年覆盖了周边 30 多个村庄	2008—2017
青年有机农场	经济性创收项目	主要由联社的年轻人经营,探索有机农业	2017—2018 年期间,因合作社管理团队大量流失,项目失败	2008—2017
生产和生活用品统购	经济性创收项目	利用联社的会员规模优势直接与相应的经销商谈判,以低价购入生活用品	此项目一直运营良好,亦是联社重要的收入来源之一	2008—至今
老年人康乐服务	公益性公共服务项目	为周边社区的老人提供“多对一”和“一对多”的养老服务	此项目深受欢迎,联社的养老服务曾经涉及周边的 43 个村庄	2009—2017
儿童教育发展中心	公益性公共服务项目	为社区儿童开展夏令营,并建立儿童私塾,探索自然教育	此项目获得社员的广泛支持,服务范围涉及周边的 30 多个村庄	2011—2017
小额信贷业务(信用合作业务)	经济性与公益性项目	为农户提供金融信贷服务	经过多年发展 2017 年停办前,已实现跨市服务,并一直保持良好的还款率	2012—2017

注:之所以称小额信贷业务具有公益性,主要是从其低利息角度来进行分析。2012 年联社将贷款利率降到月息 1.5% (年息 18%)。2014 年又大幅度降低利率,对 2 万至 3 万元的贷款,利率继续执行原来的月息 1 分 5 厘(年息 18%),1 万至 2 万元贷款的利率下调到月息 1 分 3 厘(年息 15.6%),5000 元到 1 万元贷款的利率下调到月息 8 厘(年息 9.6%),2000 元到 5000 元贷款的利率下调到月息 5 厘(年息 6%),对 2000 元以下的贷款免息,由联社贴息。资料来源:根据田野调研材料整理所得。

此阶段与 2007 年之前不同的是,当合作社开始涉足小额信贷、老人养老、儿童教育等业务后,其已经涉及《合作社法》中所指的“等”的部分,远超出了法律法规明确支持的范围。<sup>①</sup>联社进入Ⅲ发展形态,出现服务能力与地方政府所赋予的服务权利资源不匹配的现象。同时,先锋联社在获得社员充分信任的基础上,强调要坚持自身的独立性与自主性,而不愿意承接地方政府所提供的各类项目资源。然而,资源的交换背后体现的是一种权威性服从关系,<sup>[32]</sup>组织接受政府项目资源的本质是出让组织自身部分的自主权,允许行政力量的进入,并与政府建立起利益关联。联社在拒绝项目资源进入的情况下,与地方政府始终未能建立有效的互动合作关系,这使得其在争取更多服务权利资源时面临困境。随着联社服务范围不断扩大,地方政府逐渐由信任转向怀疑,再加上对社会不稳定风险的考虑及不同利益主体的强烈反对,其对联社的态度发生了极大转变,联社陷入发展危机。

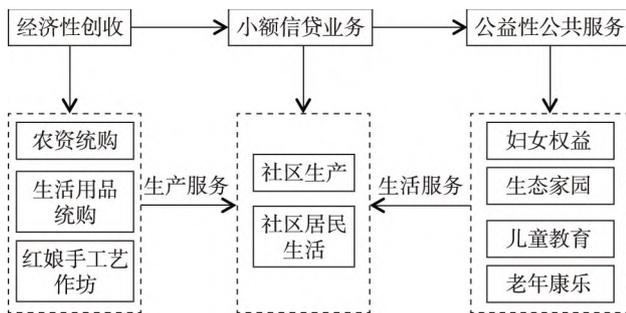


图 3 联社组织功能拓展示意图

首先,村干部及同业群体间的竞争导致联社的外部发展环境逐渐恶化。在联社迈向综合化发展的过程中出现了非常突出的同业竞争问题,一些不同利益主体为了向地方政府争取服务权利资源,以散播谣言、恶意中伤等方式来打压联社,给联社带来了很大的负面影响。而联社基于庞大的社员基础而采取零和博弈的策略又导致其与多元主体的关系处于对立状态。例如在开展垃圾分类、老人养老等服务时,郑艺一直认为“村干部干不了实事”而不愿意与村“两委”合作,直接导致村干部对联社产生不满,开始不断向地方政府反映联社的问题。

又如,联社于 2012 年独立开展信用合作业务也令曾与其合作的小额信贷公司十分不满。

其次,地方政府风险敏感度提升下的态度转变导致联社遭遇发展“巨震”。2017 年,民政部印发关于《社会组织抽查暂行办法》的通知,规范社会组织的管理工作,要求地方政府摸排社会组织与境外资金的往来情况。当时,上级有关部门接到反映称联社之前接受过境外公益组织资金的支持,并下发文件要求地方政府对联社的资金情况进行核查。经过调查,证实联社所使用资金并不存在违法、违规情况。但经过此事件后,地方政府认为联社开展的信用合作业务涉及的范围太广,存在较大的社会风险,再加上各类利益主体对联社的长期不满,使得地方政府对联社的信任度逐步下降,进而担心追求独立自主发展的联社有引发政治风险的危险。由此,地方政府对联社的态度由默许转变为反对。在此过程中,地方政府首先对联社资金互助业务进行了严格管控,要求联社提供开展此业务的相关资质凭证,并提出了附加要求,联社信用合作业务被叫停。紧接着,地方政府还加强了对联社养老业务和儿童私塾业务的监管,以手续不全、基础设施不完善、卫生安全不达标等理由要求联社停办这些业务,并进行内部整顿。由此导致许多社员对联社的信任感大大降低,在 2017 年 11 月出现了大规模的社员挤兑股金和退社的情况。一些借款的社员出于贪便宜的心理开始赖账,直接导致联社资金流出现断裂。不少骨干则出于对联社合法性问题和未来发展前景的担忧而选择退社。到 2018 年初,联社的员工数量由原先的上百人锐减到十多人。联社陷入前所未有的发展困境。

联社理事长郑艺在谈及此事时指出:“我觉得,当时我们做了很多不该做的事情,比如公共服务到底是不是合作社的服务范围,法律没有明确,所以政府一要规范,这些业务就需要全停掉。这些业务停掉后,带来的反弹效应很大。资金互助我们做了十年,当时就立马发生了挤兑。地方政府查我们的时候,关于合作社和我的谣言到处都是,我正在办公室坐着,那些人却声称我跑路了。这种谣言杀伤

<sup>①</sup>在 2006 年出台的《合作社法》和 2018 年所修订的《合作社法》中对于农民合作社的综合性发展都未给予明确的规定,而是以“等”的形式对农民合作社的服务边界进行相对模糊化的界定。

力是非常大的,非法集资的帽子一扣的话我们就永远翻不了身。本来我们合作社就是依靠和社员建立信任关系才能生存,这对我们的信任关系影响很大”。(访谈记录 ZB2021.5.8)

联社工作人员也表达了类似的观点,“我们做这些项目并不是为了从里面赚很多钱,我们只是想为社员服务好,就这么简单。而在政府看来……你一个合作社做这些本应该由政府或者其他组织去提供的公共服务,是不是在背地里搞其他事情。我觉得地方政府的担心是正常的,我们服务范围横跨了两个乡镇,范围很大。我们只是一个社会组织,一旦出问题就会有很大影响……出于对社会稳定的考虑,政府让我们把资金互助停了也能理解。”(访谈记录 YMH2021.5.13)

从联社此次危机的发展过程可以看到,地方政府态度对联社的发展有着至为重要的影响,其是否给予联社相应的服务权利资源直接关涉联社的整体发展。当合作社在拥有较强的服务能力而尝试拓宽自身服务边界时,其面对的是专业划分程度相当高的市场环境,需要以与相关行业主体进行竞争的方式向地方政府争取相应的服务权利资源。而在宏观政策法规相对模糊的情况下,对合作社拓宽服务边界的行为,地方政府的态度则会根据上级政府压力、政绩竞争、风险防控等多方面因素的考量而进行策略性调整。如当联社的工作可以转化为地方政府工作政绩时,地方政府对于联社的拓宽业务范围的行为表现出比较大的宽容。当上级政府部门监督、问责不断地增强时,联社拓宽业务所带来的社会不稳定性便会引起地方政府的高度警惕,进而出于对自身利益的追求倾向于选择强控制的简单化处理措施,<sup>[33]</sup>将合作社拓宽业务边界的权利收回,进一步压缩农民合作社的自主发展空间。

(三) 双重角色定位调适与农民合作社服务权能拓展

在经历由于未能向地方政府争取到拓展业务的服务权利资源而导致组织陷入巨大发展困境后,联社开始重新调整自身角色定位力求满足地方政府和服务对象服务双重需求,以缓和双重目标追求与组织发展之间的张力。在此阶段,联社主要从与地方政府关系处理、业务边界调整这两大方面展

开,将联社的服务能力与拥有的服务权利资源进行再次匹配,进而让联社从第Ⅲ类型的组织状态迈向第Ⅳ类型的发展状态。

其一,积极建立与地方政府的合作关系以争取更多服务权利资源。主要采取了两方面的方法:一是采取“前台”合作的策略,建立与地方政府的合作关系。一方面积极开展党建活动,着重树立联社的政治形象。在此阶段合作社重新修建了办公大楼,并专门设置了党建活动室,在合作社内部开展各类党建组织活动等。另一方面,积极承接一些政府项目,在保持自身独立性的情况下,适当迎合地方政府的政绩工作需求。2021年,联社已经承接了鱼宴餐厅、民宿打造、农民培训、示范田、病虫害测报网等方面的项目。总体来看,联社开始承接政府项目,也是一种策略性妥协,借此缓和与地方政府的的关系,以帮助政府落实项目的形式来建立起与地方政府间的利益关联,并改变自身在地方政府眼中的印象。二是积极争取地方政府部门的信任与支持。2018年后,联社积极邀请地方政府干部适当地参与合作社的事务,如邀请一些政府工作人员担任联社的监事会成员,同时还主动向地方政府的主职干部汇报联社的发展情况等。

其二,调整联社业务范围以增强对社员经济性业务的服务能力。基于之前的教训,联社开始收缩业务范围,专注经营性业务,暂停了公益性的服务业务。2018年后,联社开始尝试进行发展战略的转移,将发展的重心放在合作社经济业务上,把农业生产的产前、产中、产后的配套服务做好,突出联社的经济主体角色。郑艺指出,“为农户服务好是联社在当地社会长久发展的根本,只有做好对小农户的服务,做好产前、产中、产后的配套服务,才能重建联社与社员之间的信任关系,才能让联社的服务能力得到稳定提升。公共服务板块也需要建立在一定的经济基础之上才能发展起来,不能操之过急”。(访谈记录 ZB2021.5.9)

综上所述,2018年后,联社通过建立与地方政府正式和非正式的合作关系,让地方政府的力量进入到联社内部,形成了一定程度上的依附性自主发展样态<sup>[34]</sup>。联社以失去一部分的独立性为代价,换取地方政府的进一步信任,争取到更多的服务权

利资源。如通过与地方政府合作,联社的业务范围已经拓展至三产化的服务业领域。同时,虽然联社最终回到了经济领域的业务中,但并不意味着农民合作社的社会公共服务功能被完全否定。农民合作社是否可以拓展到社会公共服务领域中,与地方政府的需求和意志高度相关。其背后体现的逻辑是,农民合作社要实现服务权能的拓展,需要在兼顾地方政府与服务对象需求的基础上,推动自身服务能力的提升和服务权利资源的增多,并实现二者间的匹配,最终才能顺利推动组织服务功能边界的拓展。最后,需要进一步说明的是,在现实中农民合作社能否实现不同发展状态下的顺利转换,面临着自身发展韧性以及地方政府能否转变对其的不信任态度等客观现实问题的挑战。先锋联社能否顺利从政府不信任所带来的发展危机中迈向第Ⅳ的组织发展状态,并实现稳定化运营,其背后还涉及合作社发展资金保障、内部管理制度能否建立以及地方政府政策支持等方面客观现实因素的影响。目前先锋联社仍处于调整期,其能否进一步获取地方政府的信任与重建合作社的服务能力,进而实现服务权能的稳定扩展亦有待更长时间的持续观察。

#### 四、结论与讨论

通过对先锋联社二十多年的动态发展历程考察可以发现,在讨论转型期政府与农民合作社之间多元的互动关系时,除了关注政府为保障社会的不稳定而采取控制策略外,还需要考察基层政府始终倡导的服务理念对二者关系所带来的影响。服务权能分析概念的提出,呈现出我国党政体制以服务为中心的基本导向,并进一步明晰了合作社对于政府和社会的双重角色定位。从案例中合作社不同时期的组织功能拓展历程可见,政府与合作社之间的信任关系与互动策略都处于动态发展的历程中。同时,面临复杂的地方社会环境,合作社既需要保持自身服务能力,又要争取相应的服务权利资源,在服务能力与服务权利能够相互匹配的情况下才能够实现相对稳定的发展。本文尝试提出服务权能的分析概念,也意在厘清合作社迈向综合化发展所面临的挑战与发展路径。

合作社的服务权能拓展强调组织在发展过程

中需要获得来自服务对象和地方政府的认可与支持,实现组织服务能力与服务权利间的匹配,以充分发挥合作社为广大农民群体提供服务的功能。服务权能概念的提出,有助于我们理解以下三种现象:(1)一些合作社在地域社会享有较高声誉,并对社员有很强的服务能力,但在未与地方政府间建立起合作信任关系时可能陷入服务能力与合法化认证的服务权利不相匹配的困境;(2)在合作社拓展服务功能边界的综合化发展面临着国家正式法律法规对其经营范围的模糊化定位的问题,进而导致其能否迈向综合化发展和实现何种程度的综合化发展深受地方政府行为的影响;(3)地方政府如何配置和优化服务权利是决定合作社功能拓展成败的关键。地方政府在配置服务权利时,通常不只是单纯考虑农民合作组织的服务能力和服务提供的成本、功效高低等问题,而会更多考虑自身利益,将降低潜在的社会不稳定风险放在首位。同业竞争、政策环境变化等情况会激发地方政府的警惕。因此,农民合作社只有合作在实现服务能力与服务权利间的匹配与融合的情况下,才能在基层社会不断提升服务权能,稳步走向综合化发展。

综上,本文认为在当前的基层社会治理环境中推动农民合作社综合化发展需要自上而下和自下而上的努力。具体而言可从以下三大方面进行推动:首先是在法律法规体系建设方面,需要在法律层面进一步明确农民合作社的综合化服务功能角色,结合当前基层社会中普遍开展的各类业务创新情况,进一步修订相应的条款。其次是需要进一步明确农民合作社服务社会与政府需求的双重角色定位,构建地方政府与农民合作社之间的稳定互动关系,进而增强双方的互信。同时,还需要地方政府转变思维,即一方面需要对地方社会的创新保有更大的宽容,另一方面还需要转变以管控为主的思维模式,为合作社综合化发展探索提供更多支持与服务。最后是在合作社自身方面,需要不断提升业务能力,积极回应当前乡村社会多元化、差异化的服务需求,并因地制宜发展适合当地实际需求的服务项目。同时,合作社要主动向地方政府进行汇报、加强沟通,增强风险防控能力,在把控好社会风险、市场风险的基础上创新。

## 参考文献:

- [1]苑鹏. 中国农村市场化进程中的农民合作组织研究[J]. 中国社会科学, 2001(6): 63-73+205-206.
- [2]周雪光, 练宏. 政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例[J]. 中国社会科学, 2011(5): 80-96+221.
- [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, 35(1): 19-29.
- [4]邓衡山, 王文烂. 合作社的本质规定与现实检视——中国到底有没有真正的农民合作社? [J]. 中国农村经济, 2014(7): 15-26+38.
- [5]熊万胜. 合作社: 作为制度化进程的意外后果[J]. 社会学研究, 2009(5): 83-109+244.
- [6]赵晓峰, 付少平. 多元主体、庇护关系与合作社制度变迁——以府城县农民专业合作社的实践为例[J]. 中国农村观察, 2015(2): 2-12+94.
- [7]邓衡山, 孔丽萍, 廖小静. 合作社的本质规定与政策反思[J]. 中国农村观察, 2022(3): 32-48.
- [8]熊万胜. 江山与人民: 中国治理创新体系解析[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2022: 422.
- [9]赵晓峰, 曹聪敏. 党民同心与当代中国社会治理共同体建设[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2023(5): 43-54.
- [10]林尚立. 两种社会建构: 中国共产党与非政府组织[J]. 中国非营利评论, 2007(1): 1-14.
- [11]孙立平, 王汉生, 王思斌, 等. 改革以来中国社会结构的变迁[J]. 中国社会科学, 1994(2): 47-62.
- [12]李路路, 李汉林. 中国的单位组织: 资源、权力与交换[M]. 北京: 生活书店出版有限公司, 2019: 1-46.
- [13]张静. 法团主义[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1998: 118.
- [14]康晓光, 韩恒. 行政吸纳社会: 当前中国大陆国家与社会关系再研究[J]. Social Sciences in China, 2007(2): 116-128.
- [15]Barber, B. The logic and limits of trust. New Brunswick. [M]. NJ: Rutgers University Press, 1983: 5-40.
- [16]Williamson O. E. Calculativeness, trust, and economic organization. [J]. Journal of Law and Economics, 1993(34): 453-502.
- [17]Thomas K. Organizational conflict. In Steven Kerr (Ed.), Organization behavior. [M]. New York: John Wiley, 1979: 217.
- [18]罗家德, 李智超. 乡村社区自组织治理的信任机制初探——以一个村民经济合作组织为例[J]. 管理世界, 2012(10): 83-93+106.
- [19](美)汤姆·R. 泰勒, 罗德里克·M. 克雷默. 信任往何处去[M]//罗德里克·M. 克雷默, 等, 编. 组织中的信任. 管兵, 等, 译. 北京: 中国城市出版社, 2003: 11.
- [20](美)沃尔特 W. 鲍威尔. 基于信任的管理形式[M]//罗德里克·M. 克雷默, 等, 编. 组织中的信任. 管兵, 等, 译. 北京: 中国城市出版社, 2003: 62.
- [21]张怀英, 原丹奇, 周忠丽. 企业家精神、社员自身能力与合作社绩效[J]. 贵州社会科学, 2019(5): 123-129.
- [22]贺雪峰. 基层治理合规化与制度成本[J]. 理论月刊, 2023(1): 111-117.
- [23]倪星, 王锐. 从邀功到避责: 基层政府官员行为变化研究[J]. 政治学研究, 2017(2): 42-51+126.
- [24]田先红. 督查悖论: 监督下乡中的基层避责行为[J]. 求索, 2023(5): 159-166.
- [25]丘海雄, 徐建牛. 市场转型过程中地方政府角色研究述评[J]. 社会学研究, 2004(4): 24-30.
- [26]向静林. 市场纠纷与政府介入——一个风险转化的解释框架[J]. 社会学研究, 2016(4): 27-51+242-243.
- [27]康晓光, 韩恒. 分类控制: 当前中国大陆国家与社会关系研究[J]. 社会学研究, 2005(6): 73-89+243-244.
- [28]赵晓峰. 基层供销合作社建设: 何以可能, 何以可为[J]. 学术论坛, 2023(1): 16-26.
- [29]张静. 案例分析的目标: 从故事到知识[J]. 中国社会科学, 2018(8): 126-142+207.
- [30]赵晓峰. 认识乡村中国: 农村社会学调查研究的理想与现实[J]. 中国农村观察, 2021(2): 131-144.
- [31]周雪光. 2003. 组织社会学十讲[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003: 251-276.
- [32](美)彼得·布劳. 社会生活中的交换与权力[M]. 孙非, 张黎勤, 译. 北京: 华夏出版社, 1987.
- [33](美)詹姆斯·C. 斯科特. 国家的视角: 那些试图改善人类状况的项目如何失败的[M]. 王晓毅, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2019: 1-10.
- [34]王诗宗, 宋程成. 独立抑或自主: 中国社会组织特征问题重思[J]. 中国社会科学, 2013(5): 50-66+205.

[责任编辑: 李桃王付]