

协同治理视域下农民专业合作社的运行机理与效能分析 ——基于苏州市上林村的实地调研

曹梦杰

苏州大学 苏州 215123

摘要：党的十九大报告中提出实施乡村振兴战略，巩固和完善农村基本经营制度，深化农村土地改革。苏南地区作为诸多改革的发源地，在几十年的发展中形成了独具特色的合作经济模式。本篇文章选择位于江苏省苏州市横泾街道的上林村作为研究对象，其于2006年成立了全国第一家进行工商注册的土地股份合作社，后又相继建立资金合作社、劳务合作社、民房合作社，在十几年的合作社实践中发展结合自身特点的乡村旅游，不仅在村民中逐步打出了知名度，村集体收入也得到了显著提高。通过政策背景介绍、发展历程简述、运行机制分析、系统优势评价这四大大部分探讨上林村是如何通过四个农村专业合作社打通生产要素流动壁垒，盘活农村闲置资源，促使农民得到幸福感、参与感与获得感，推动基础设施和乡村旅游的长足发展，希望为苏南地区，甚至全国范围内的专业合作发展模式及乡村振兴新路径提供参考性经验。

关键词：合作社；村民；村两委；社会资本

一、引言

自改革开放以来，随着经济与社会的持续和快速发展，城乡一体化进程已成为无可阻挡的大趋势。然而在城市化进程突飞猛进的同时，城乡二元结构在我国依旧存在，大量农村青壮年外出务工，乡村呈现空心化和老龄化的现象。农村里剩余了大量的土地、劳动力、房屋、生态等难以转化为切实收益的资源，这些资源中蕴藏着的推进农业农村农民发展的巨大潜力也就被浪费了。

此外，农民一家一户小规模经营，势单力薄，进入市场的组织化程度低，一些农业生产经营服务单家独户“办不了”或“不划算”。那到底如何组织小农户“抱团”闯市场？如何帮助小农户克服分散经营的不足？如何提高农业的经营效率？在多年的实践中，农民合作社给了我们答案。

截止到2021年1月，全国共有224.1万家农民专业合作社，比较典型的专业合作社类型有9种，具体案例有24个，如党支部领办扶贫类农民专业合作社、粮食规模经营类农民专业合作社、农产品加工销售类农民专业合作社^①。但是在各种合作社发展的进程中往往会遇到各合作社独立作战、同区域合作社毫无合作，无法形成合力效应等问题，虽然情况好于之前农户势单力薄的情况，但对于当地农

村的发展贡献还是很有限。

苏州市上林村便属于其中的两种专业合作社类型的综合，即“村党支部领办合作社+三产融合类农民合作社”，十几年来，上林村在村两委的带领下打通了生产要素的流动壁垒，盘活农村闲置资源，走出了一条有成效的乡村全面振兴之路。

二、发展历程

（一）土地合作社

2006年初，上林村3个村民小组的117户农户与村经济合作社自发组成了“上林村土地股份合作社”，遵循“依法、有偿、自愿”的原则以240亩土地为股本，经估价入股土地每亩折合一股，每股作价5000元，注册资本120万元。合作社依法申请工商注册登记，领取了全国第一张土地股份工商营业执照^②，取得了法人资格，经济性质属集体所有制（股份合作制），经营范围是农产品自产自销，营业期限以第二轮土地承包剩余期限为准，即自登记机关签发《营业执照》之日起至2028年止，共22年。另外，根据中共中央国务院的意见^③及相关试点同意函^④可知，第二轮土地承包到期后会继续延长30年，农民的承包权会维持到2058年。

上林村在2006年3月把三个组分散土地先集中起来后，便成立“三会”组织制度，即理事会、监事会、社员代表大会，引导全体农户以土地经营权入股，并通过选举产生推荐本村本组的社员代表，以加强沟通协商，

项目基金：苏州大学“国家级大学生创新创业训练计划”项目（编号：202110285010Z）阶段性成果

共同对1998年所有确权的农田进行“统一入股、统一规划、统一管理、统一分红”发展现代农业。

(二) 资金合作社

在非农收入占农民收入比重日趋上升的情况下，土地入股得分红对村民的吸引力显现出减弱的趋势，如何让一亩地实现更大的价值成为了村两委亟待解决的问题。2006年8月，席月心书记带头成立了资金合作社，以巩固壮大村级集体经济、实现共同富裕为终极目标。资金合作社把农民的闲散资金整合，在街道的统一领导下，异地建设标准厂房，继续沿用土地合作社的模式——统一经营、统一管理、统一分红，长期增加农民的闲散资金的收入。

最终共有105户农户自愿入股，投入资金390万元，建造标准厂房7200平方米。这些厂房如今均已出租，每月每平方米租金10至12元，异地所建厂房在2010年就已为每个股东派送10%的收益回报了。作为村民闲散资金的整合平台，资金合作社不仅把村民放在银行沉睡的资金变成自由流动的股金，还让村民真正地参与到乡村建设中来。由村集体牵头、村民自愿加入、街道统一指挥，来建造标准厂房，厂房能出租，这样政府就能拿税金，村集体就能拿租金，老百姓就能拿股金。

(三) 劳务合作社

随着土地股份合作社的建立和发展，村里的土地逐渐集中到土地股份合作社中。这一方面带来了土地经济的集约化发展，另一方面也诞生了许多的“失地农民”。这里的“失地农民”是指将土地的经营权集中在土地合作社统一外包或是自身将经营权租借给他人而导致自身没有土地可以耕种，但可以享受到一定土地收益的农民。他们虽然享受到了土地合作社带来的福利，但自身的劳动能力无处可施，年轻一点的可以进城务工，年纪大一些的就很难找到合适的工作，这在一定程度上造成了劳动力资源的浪费。

于是，时任村支书的席月心书记就大力倡导建立劳务合作社。基于土地股份合作社建立起来的信任，村民们对于席月心书记的提议十分支持、踊跃参与。最终劳务合作社成立于2009年3月，注册于2012年7月，是吴中区工商局注册的具有独立法人资格的专业合作社，合作社以促进就业，服务村民为宗旨，实行企业化经营、市场化运作、规范化管理、法制化轨道的模式。经过村民大会的讨论和决定劳务合作社正式成立，分为四个工作小组：卫生保洁组、绿化养护组、民生设施组、农业生产组。

(四) 民房合作社

近两年来，村两委看到了上林村在乡村旅游业方面的空白和发展潜力，希望通过民房整合吸引更多的社会资本进入，为民宿的建设提供基础。于是，在农村存有大量闲置房屋的基础上，村支部副书记陆英书记等人当时就做动员，“村民的房子想要往外租的就在村里的这个民房合作社来做一个登记，民房合作社帮他们去找一些符合村里融合发展方向的对象，帮助村民把这房子租出去，村民实际上就不用管理，还能得到相应的租金。上林村要发展农旅产业，抓住自己的特色搞农业旅游这一方面，就要以民房合作社为中介吸引外来企业投资民宿。”^⑤

然而最初村里都没有做旅游的经验，因此，席月心书记找到了曾为苏州市政府做过规划咨询工作的奥彤，请他帮忙活化这个空心的村落。最终民宿建设选址在东林渡，并将东林渡作为民宿发展的试点。民房合作社在整合村民闲置房屋的基础上与北京颐生投资有限公司、北京航空航天大学人文学院晏阳初研究中心对接，北京颐生投资有限公司投资了2000万元以发展经营民宿，历时半年打造了“乡根书院·东林渡”这一民宿品牌。上林村民宿的老宅子虽旧，但里面各种生活用品都是精心布置过的，虽然看起来朴素，但是充满人情味。

三、运行机制

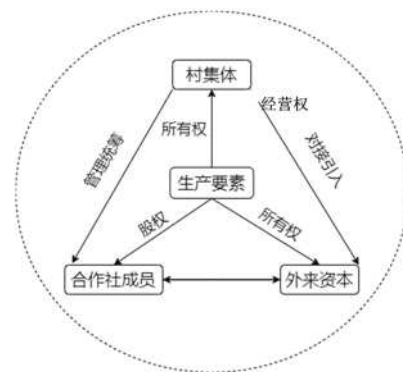


图1 上林村农村专业合作社产权关系图

(一) 产权关系

在西方产权理论下，产权是一种通过社会强制而实现的对某种经济物品的多种用途进行选择的权利，产权理论通过研究如何通过界定、安排产权结构，降低或消除市场机制运行的社会费用，提高运行效率，改善资源配置，促进经济增长。

上林村通过让村民入股的方式整合农村闲置资源从而成立四个专业合作社。这种股份合作制方式，实行所有权、股权、经营权分离，集体资产所有权归集体，集

体资产股权确认到个人、集体资产收益权由集体和个人共享。这一结构模式在坚持生产资料集体所有的基础上，通过合作社的制度安排创造出股权这概念，安排产权结构，较好地解决了传统集体所有制经济所有权虚化、个人所有没有在集体经济中体现的问题，从而解决了农村资产流动性问题，有效整合了乡村闲置资源，符合当代我国农村经济社会发展的客观实际。

(二) 协同治理（治理主体及地位）

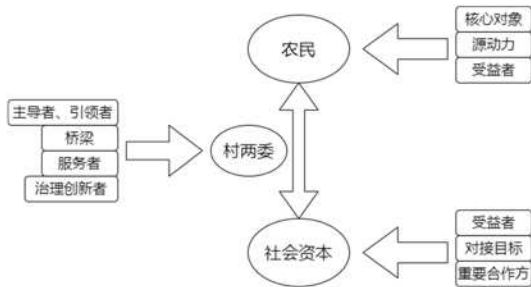


图2 上林村农村专业合作社协同治理主体及角色图

在协同治理理论下，“协同”是“相互协调、共同作用”，它反映构成整体的各个部分之间如何互动以发挥系统的整体功能。“治理”倡导多元主体通过多种方式协同对公共事务进行管理。^⑥协同治理理论对于解释社会系统协同发展有着较强的解释力，其强调治理主体的多元化、各子系统的协同性、自组织间的协同、共同规则的制定。^⑦协同治理对提高基层政府权能满意度具有促进作用，政府权能中的服务职能是协同治理最需补齐的短板。^⑧

在上林村通过整合闲置资源成立四个专业合作社对接外来资本这一过程中，主要有三个参与者：村两委，村民，外来资本。村两委作为主导者也是治理创新者，发挥了引导和推动作用，是合作社的引领者，在村民与外来资本的合作沟通中担任桥梁；村民作为核心对象，是合作社的参与者、受益者也是政策的落实者，唯有村民树立主人翁意识，自发、自愿、自觉参与合作社才能真正整合闲置资源，发挥集体经济力量；外来资本是合作社的对接目标，在与合作社的对接中不断向合作社与乡村建设提出了与时俱进的市场的要求。

上林村的四个合作社既是村两委主动担责的体现，也是其提高乡村治理能力、梳理与市场的关系的过程。同时四个专业合作社从市场需求端探索乡村资源盘活模式，并以农民的利益为出发点，与市场进行有效对接，可以平衡好经济利益与社会利益，从而保证农民的参与感，获得感与幸福感。

(三) 运行模式

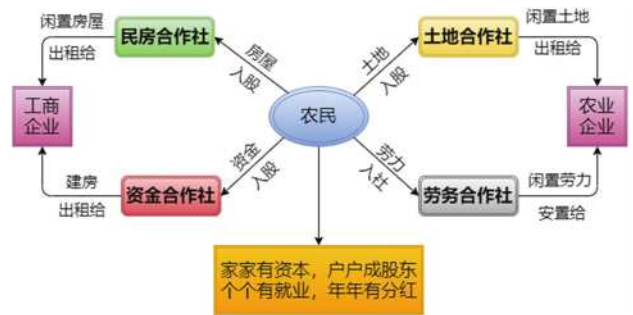


图3 上林村四大专业合作社运行模式图

整个运行模式以农民为核心对象，以房屋、土地、资金、劳力这四个生产要素为参与组织化的根本。从局部来说，我们可以将四个专业合作社的功能及盈利模式简要阐述如下：首先，民房合作社通过与工商企业的合作对闲置房屋进行了出租和民宿品牌的建设为村民及村集体获取利益；其次，土地合作社通过整合村民们大量闲置、分散的土地进行集约化处理，用于与企业合作、生产农副产品以及最终获取利润；再次，资金合作社集合了村民手上闲置的资金用于异地房屋的建设，进而取得房屋出租收益；最后，劳务合作社通过整合上林村闲置的劳动力资源形成较为专业化的工作团队，承包一些小型的外来业务和村内建设业务以获得收益。从整体来说，房屋合作社处理了闲置的房屋资源，为村民带来了房屋出租收益，土地合作社集合了土地资源，解放了劳动力，带来了部分年老的闲置劳动资源，为劳务合作社的形成打下了基础；同时土地合作社与房屋合作社为村民带来的分红、村民劳务获得的收益以及平时闲置的资金共同导致了资金合作社的形成。至此，四个合作社形成了一个良好的循环。虽然现实四个专业合作社建立、发展的过程并不与理论分析的结果完全相符，建立顺序上有些出入，但目前所形成的良好的循环系统已经可以按照这一特色专业合作社模式继续发展和更深入的完善了。

四、系统效能分析

(一) 保障初级行动团体利益

根据新制度主义的制度变迁理论，上林村专业合作社的制度演进可以说是在城乡一体化新发展阶段下当地供需追求均衡的产物。第七次全国人口普查结果显示，我国城镇人口占比已经达到63.89%，意味着城镇化程度进一步加深，反映在上林村就是青壮年劳动力进城务工数量居高不下，农民闲置房屋不断增多，乡村整体结构逐渐空心化，亟需一种全新的发展模式和制度为珍贵而沉寂的乡土资源灌注活力。然而留守农民文化素质低，交通闭塞，信息接受量少，引致其在市场博弈过程中常

处于信息弱势地位，需要一个统一且专业的平台作为其利益代表进入市场。上林村的四大合作社正扮演这样的角色，其为村民与社会资本对接建立了广阔的流通网络和信息渠道，通过民间资本的有效运作，农户闲置房年租金均收入达3万元，村内剩余劳动力也被项目合作方优先雇用。伴随初级行动者村民的广泛参与，上林村制度创新促进农民增收、企业发展、乡村进步的规模效益明显。

上林村并不是个例，整个苏州太湖湾农村地区在城乡融合发展的过程中都面临该困境，在我国农村地区个个资源禀赋却振兴无措的背景下，上林村的合作社制度可称之为破局良方。

1、巩固土地产权制度，强化农民集体意识

农村土地制度作为我国的一项基础性制度安排，直接影响农民利益的保障程度、农村乃至全社会的稳定。农村土地制度的核心是农村土地产权制度问题，产权清晰、权能完整、流转顺畅的农村土地产权对于农村经济的发展至关重要。因此创新实践的第一步就是要巩固土地产权制度，上林村确立农民是农村集体土地所有权主体的观念，双管齐下为农民土地权益提供长期有效的制度保障。

2、严格遵循法律法规，大力践行村规民约

土地产权得到立法强化后，农村合作社的发展逐渐成为乡村振兴战略和农村治理的重要抓手。而在实施乡村振兴战略、推进乡村治理的同时，新型农村合作社发展迅速，新的《农民专业合作社法》也随之出台。在此正式法律保障下，上林村大力弘扬践行村规民约，切实解决实践需求。

（二）次级行动者精准发力

乡村建设和乡村振兴是一个长期的奋斗过程，需要勇于创新、敢于担当的农村基层党组织带头人引领群众共同推进。席月心自2001年担任上林村村支书，始终坚持从实际出发，在屡次尝试中推陈出新，逐步创建了上林村如今的合作社模式。村民是这样评价他的：“席书记是一个敢于第一个吃螃蟹的人，他在我们村做了十几年书记了，有什么事情找他反映他都积极帮我们解决，我们村的合作社就是他建起来的，是一个特别有魄力的人。”在组建以及运营四大合作社的过程中，村干部同步担任着号召者、组织者、经营者的角色。

1、引领制度创新

诺斯提出的“路径依赖”理论可知，制度变迁具有报酬递增和自我强化的机制。这种机制使制度变迁一旦

走上了某一条路径，它的既定方向会在以后的发展中得到自我强化。通俗地讲，“路径依赖”类似于物理学中的“惯性”，一旦进入某一路径（无论是好是坏）就可能对这种路径产生依赖。上林村基层党组织及村民自治组织在土地经营权可流转的基础上开创了土地股份合作社的模式，走上了合作社经济的道路，并在这条道路上不断进行制度强化和创新，建立了劳务合作社、资金合作社以及民房合作社，产生了四大合作社一体化发展的加强版机制，为农村适应现代化的农业新发展提供了宝贵经验。

2、亲力亲为，主动担责

从2006年建立土地股份合作社开始，村两委及相关干部在席月心书记的带领下，经常前往各个农户家中与村民沟通，向他们传递一些先进的农业发展理念和合作社的优势。在村民们对土地股份合作社的盈利能力怀疑的时候，村两委便以600元每亩的土地价格作为对村民的保底；在村民害怕以后收不回土地的时候，村两委便将国家法律条文用大众所熟知的民间语言讲给他们听；当村民们不愿叨扰祖宗而拒绝迁坟时，村集体就出资以5000元每坟的价格补偿迁坟农户。在建立资金合作社、劳务合作社、民房合作社的过程中，村集体依旧秉持着原先热情、真诚的态度，借助严格的章程、持续双向的沟通形成了村集体和分散的各家农户之间相互信任的良好氛围，促成了四大合作社的建立。

（三）盘活农村闲置资源，打通生产要素壁垒

在我国农村土地产权制度的四次历史性变迁中，围绕的中心都是土地的所有权归属，现如今土地的所有权归集体，农民享有经营权，即实际上的财产权，农民可以对土地进行转包、出租、互换、转让、股份合作等经济行为。在此基础上，上林村等全国各地农村逐步建立了土地股份合作社，解决了土地分散化经营、无法形成规模效应、不适应现代农业发展等问题。可是解决了土地的问题，又迎来了劳动力、资金、民房等资源的闲置问题，并且各个生产要素间无法联系在一起促进农村经济的发展。上邻村正是针对这两大问题提出了自己的解决办法，通过四大合作社紧密联系、相互贯通、相互促进的发展模式，形成了合作社合力经济，全方位解决农村农民所拥有的各种生产要素无处可去的问题，并为他们带来了越来越高的经济回报，也让他们在付出自己的生产要素中获得了参与感、幸福感、满足感。

五、结语

本篇文章转变了学界长期以来重点关注单一合作社

发展的早期思想,将研究的重心放置在现代各种新型合作社如何合作产生合力效应的问题上,以苏州市上林村的四大合作社之间的互利发展模式为实际案例进行实践向理论的分析,归纳总结出适应新时代中国农村发展的宝贵经验。

本文中四大合作社的建立是从土地股份合作社为源头开始的,土地经营权的流转是整个体系机制建立起来的根本。因此,全国各个地区的农村合作社的合力发展必须从解决好土地流转问题开始,一步一步进行机制的优化,顺应当地的具体情况,切勿急功近利。

截至目前,上林村四大合作社发展带来的经济效应较为显著,但后期是否能维持现有经济成果,更进一步助力乡村农文旅融合发展,还需看初次级行动者是否能保持建立四大合作社的态度与理念以及政府能否提供足够的政策支持。

注释:

①农业农村部办公厅关于推介全国农民合作社典型案例的通知.农经办〔2019〕7号

②江苏颁土地股份合作社执照,农民承包地作价入股.中央政府门户网站:www.gov.cn

③中共中央国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见.2019-11-2617:59 来源:新华社

④国务院办公厅关于同意建立第二轮土地承包到期后再延长三十年试点部际联席会议制度的函.国办函〔2020〕104号

⑤引用访谈记录

⑥王莹,王义保.基于协同治理理论视角的城市应急

管理模式创新[J].理论与现代化,2016(03):121-125.

⑦李汉卿.协同治理理论探析[J].理论月刊,2014(01):138-142.

⑧黄建伟,董冠宇,张兆亮.闲置宅基地流转的协同治理能提高基层政府权能满意度吗?——基于南京高淳区的实证研究[J/OL].农林经济管理学报:1-12[2021-02-08].

参考文献:

[1]高海.农村集体经济组织与农民专业合作社融合发展——以党支部领办合作社为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(05):75-85.DOI:10.19714/j.cnki.1671-7465.2021.0074.

[2]于福波,张应良.基层党组织领办型合作社运行机理与治理效应[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021,21(05):54-64.DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2021.05.07.

[3]梁巧,白荣荣.农民合作社组织规模与绩效的关系探究[J].经济学家,2021(08):119-128.DOI:10.16158/j.cnki.51-1312/f.2021.08.014.

[4]罗明忠,刘子玉,郭如良.合作参与、社会资本积累与农户相对贫困缓解——以农民专业合作社参与为例[J].农业现代化研究,2021,42(05):930-940.DOI:10.13872/j.1000-0275.2021.0070.

[5]王勇.村党支部领办合作社:理论探索和实践分析[J].农村经济,2021(06):96-103.

[6]罗倩.基于培训有效性下企业员工培训的问题与对策[J].中国管理信息化,2018,21(19):94-95.