

中央政府干预下农民专业合作社的异化与博弈分析

谭银清^{1,2}, 王钊¹, 陈益芳²

(1. 西南大学 经济管理学院, 重庆 400715;
2. 重庆邮电大学 移通学院, 重庆 405120)

摘要:随着中国农民专业合作社的快速发展,农民专业合作社出现了异化现象,采用动态博弈方法研究了地方政府、合作社负责人与中央政府三方的博弈过程,认为合作社异化在很大程度上是地方政府与合作社负责人“合谋”的结果。研究认为,合作社的异化引起了中央政府的高度关注,在中央政府的强势干预下合作社负责人与地方政府之间的“合谋”必将演变为中央政府、地方政府、农民专业合作社的三方博弈。

关键词:农民专业合作社;异化;“二者合谋”;三方博弈

中图分类号:F321.23

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2016)02-0074-05

中国农民专业合作社近年来获得了快速发展。据中华人民共和国农业部统计,截至2013年12月底,全国依法登记注册的农民专业合作社达98.24万家,同比增长42.6%;实际入社农户7412万户,约占农户总数的28.5%,同比增长39.8%。农民专业合作社不但在一定程度上缓解了小农户与大市场对接的矛盾,同时还丰富和完善了统分结合的双层经营体制^[1],对提高农民组织化程度、带动农民增收、促进现代农业发展发挥了重要作用;不过也有学者对此表示质疑,强调由于中国农民专业合作社在实践中的异化,导致农民专业合作社不但没有真正带动小农、改变小农的社会市场地位,反而还强化了小农的弱势地位^[2]。

农民专业合作社异化是指农民专业合作社在发展过程中偏离甚至背离合作社基本原则,导致大多数社员利益或者国家利益受到损害的一种现象。中国农民专业合作社的异化主要体现在两个方面。第

一,“假合作社”。“假合作社”即合作社在运行过程中名实分离^[3]，“假合作社”与“真合作社”争夺国家的扶持资源并挤压“真合作社”^[4]，“假合作社”数量之大几乎占到合作社总量的80%^[5]。第二,精英俘获。精英俘获主要体现为合作社在运营过程中“一股独大”^[6-9],少数核心社员通过占有主要的剩余控制权侵犯普通成员的利益^[10]。

农民专业合作社的异化引起了学界的广泛关注^[11-12]。有研究指出“假合作社”的产生有着特定的乡土逻辑^[13-14],地方政府在目前以“一窝蜂、搞摊派、分任务、下指标”为特征的“压力型行政体制”条件下,为了完成任务指标追求短期政绩收益,对合作社的发展自然会只重数量而不求质量,由此产生了大量的“皮包合作社”^[15]。同时,在现阶段中央政府大力支持农民专业合作社发展的语境下,地方政府除了能从“假合作社”中获取短期政绩利益外,还可以获取“租金”收益^[16-18]。

收稿日期:2015-09-10

基金项目:国家自然科学基金项目(71473205)

作者简介:谭银清(1978-),男,重庆石柱人,重庆邮电大学讲师,西南大学经济学博士研究生。

“精英俘获”指合作社的控制权被少数核心成员把控,合作社“一人一票,民主管理”的基本原则遭到破坏。从理论上讲,普通社员本应是代表核心成员利益的管理者进行博弈的重要力量,但实践中由于核心成员生产规模较大,或者出资额较多,负责合作社日常事务的理事往往会由其控制^[19],相对富裕的核心成员利用手中的相对控制权进行内部寻租活动^[20],因此在普通成员与核心成员的博弈过程中,代表核心成员利益的管理者无论是否“谋私”,普通社员的占优策略都是“不参与决策”或者“忍气吞声”,这明显是一个对普通社员不利的结局^[21]。而地方政府同样出于短期政绩和“租金”收益的考虑,对合作社由少数核心成员控制的情况通常持默许态度,由于制度和机制保障缺失,普通社员在维护自身利益的过程中,有可能沦为“待宰的羔羊”^[22]。

通过文献梳理不难发现,中国农民专业合作社的异化实质上是由于地方政府在短期政绩利益和“租金”收益的驱动下,与合作社负责人“合谋”的结果。农民专业合作社的异化同时也引起了中央政府的强烈关注,2014年8月,中华人民共和国农业部、财政部等九部委联合颁布了《关于引导和促进农民专业合作社规范发展的意见》(以下简称《意见》)。《意见》的颁布不但体现了中央政府规范和引导农民专业合作社健康发展的态度和决心,同时也表明了中央政府对农民专业合作社的思路从“先发展后规范”转向了“边发展边规范”^[23]。面对中央政府规范合作社发展的决心,地方政府跟合作社负责人是继续“合谋”还是对合作社进行监管?合作社负责人是寻求与地方政府“合谋”还是对合作社进行整改?在中央政府强势干预下,中央政府、地方政府、合作社负责人三者之间势必会呈现出一个新的三方博弈关系。那么中央政府的介入能否有效遏制中国农民专业合作社的异化呢?其中的影响条件和作用机理又是怎样的呢?本文拟构建一个完全信息条件下,对中央政府、地方政府以及合作社负责人三方博弈模型进行分析。

一、完全信息动态博弈模型

(一) 问题假设

第一,博弈参与方中央政府、地方政府、合作社

负责人均为追求利益最大化的理性“经济人”。

第二,中央政府代表广大合作社社员的根本利益,与地方政府构成委托代理关系,中央政府代表广大合作社社员敦促地方政府对合作社进行监管;地方政府作为中央政府的代理人,对中央政府负责,地方政府同时也是合作社的资源提供者和监管者;合作社负责人通常是合作社中出资最多或者是控制合作社发展关键资源的人,他们通常只代表少数核心成员的利益。

第三,假设合作社负责人与地方政府“合谋”成功,合作社负责人就可以继续从合作社发展中谋取非法利益 w ,但此时合作社负责人须向地方政府支付“贿金” λ ($0 < \lambda < 1$);如果地方政府拒绝与合作社负责人“合谋”,合作社负责人不但不能谋取非法收益,还必须对合作社进行整改,整改成本为 c_1 。

第四,假设地方政府选择与合作社负责人“合谋”且未被中央政府发现,此时地方政府不但可以得到“租金” λw ,还可以获得政绩收益 r_d ;但是地方政府的“合谋”行为一旦被发现,地方政府不但政绩收益为0,还会面临 $\beta \lambda w$ (β 为中央政府对地方政府的处罚系数, $\beta > 1$)的处罚,合作社负责人此时也将支付罚金 $\alpha(1 - \lambda)w$ (α 为对合作社负责人的罚金系数, $\alpha > 1$)。假设地方政府选择对合作社进行监管,地方政府获得政绩收益 r_d ,但地方政府需要支付监管成本 c_2 。

第五,假设中央政府的稽查成本为 c_3 ,中央政府通过加强对农民专业合作社的监督有利于规范和引导合作社健康发展,有助于创新农业经营方式,培育新型农业经营主体,因此中央政府加强对合作社的干预可以产生政绩收益 r 。

根据以上假设,中央政府对地方政府的稽查以及地方政府对合作社的监管就形成了一个三方动态博弈过程,其中中央政府在稽查与不稽查之间选择;地方政府在监管与“合谋”之间选择;合作社负责人在“合谋”与整改之间选择。

(二) 三方博弈模型的建立

采用完全信息博弈,对合作社负责人与其他利益相关者的动态博弈过程进行分析,这一博弈涉及到合作社负责人、地方政府、中央政府三方,合作社负责人与地方政府两者合作博弈,通过两者协商可以形成利益均衡,中央政府的引入在于监督二者是

否履行责任。假定中央政府稽查与不稽查的概率分别为 p_c 与 $1 - p_c$,在稽查的情况下,查实地方政府违规和未查出地方政府违规的概率分别为 p_a 与 $1 - p_a$;地方政府与合作社负责人“合谋”与不“合谋”的概率分别为 p_v 与 $1 - p_v$ 。根据所述条件,地方政府、合作社负责人、中央政府三方的博弈及收益矩阵如表 1 所示。

表 1 地方政府、合作社负责人、中央政府博弈及收益矩阵

概率	证实违规 概率(p_a)	未查出违规 概率($1 - p_a$)	不稽查 概率($1 - p_c$)
合谋 概率(p_v)	$-\beta w$ $-\alpha(1 - \lambda)w$ $\beta w + \alpha(1 - \lambda)w - c_3$	$\beta w + r_d$ $(1 - \lambda)w$ $-c_3$	$\beta w + r_d$ $(1 - \lambda)w$ 0
各行其责 概率($1 - p_v$)	$r_d - c_2$ $-c_1$ $r - c_3$	$r_d - c_2$ $-c_1$ $r - c_3$	$r_d - c_2$ $-c_1$ r

(三) 模型求解

(1)在给定地方政府参与“合谋”的概率为 p_v 的情况下,中央政府选择稽查与不稽查的预期收益 π_1 、 π_2 分别为:

$$\pi_1 = p_v p_a [\beta w + \alpha(1 - \lambda)w - c_3] - p_v(1 - p_a)c_3 + (1 - p_v)p_a(r - c_3) + (1 - p_v)(1 - p_a)(r - c_3) \quad (1)$$

$$\pi_2 = p_v \times 0 + (1 - p_v)r \quad (2)$$

当中央政府进行稽查与不稽查的预期收益无差异时,就得到中央政府在博弈均衡时地方政府和合作社负责人进行“合谋”的最优概率 p_v^* 。

因此令 $\pi_1 = \pi_2$

$$-c_3 + p_a p_v w(\alpha + \beta - \alpha\lambda) = 0 \quad (3)$$

$$p_v^* = \frac{c_3}{p_a[\beta w + \alpha(1 - \lambda)w]} \quad (4)$$

(2)在给定中央政府稽查的概率为 p_c 的情况下,地方政府选择跟合作社负责人“合谋”与监管的预期收益 π_3 、 π_4 分别为:

$$\pi_3 = -p_c p_a \beta w + p_c(1 - p_a)(\beta w + r_d) + (1 - p_c)(\beta w + r_d) \quad (5)$$

$$\pi_4 = p_c p_a(r_d - c_2) + p_c(1 - p_a)(r_d - c_2) + (1 - p_c)(r_d - c_2) \quad (6)$$

当地方政府选择跟合作社负责人“合谋”与对其进行监管的收益无差异时,就可得到地方政府在博弈均衡时中央政府进行稽查的最优概率 p_c^* 。

令 $\pi_3 = \pi_4$

$$c_2 + w\beta + p_c(-p_a r_d - 2p_a w\beta) = 0 \quad (7)$$

$$p_c^* = \frac{c_2 + w\beta}{p_a(r_d + 2w\beta)} \quad (8)$$

(3)在给定中央政府稽查的概率为 p_c 的情况下,合作社负责人寻求“合谋”与进行整改的预期收益 π_5 、 π_6 为:

$$\pi_5 = -p_c p_a \alpha(1 - \lambda)w + p_c(1 - p_a)(1 - \lambda)w + (1 - p_c)(1 - \lambda)w \quad (9)$$

$$\pi_6 = p_c p_a c_1 - p_c(1 - p_a)c_1 - (1 - p_c)c_1 \quad (10)$$

当合作社负责人寻求跟地方政府“合谋”与主动整改的预期收益无差异时,就可得到合作社负责人在博弈均衡时,中央政府进行稽查的最优概率 p_c^* 。

$$p_c^* = \frac{1}{p_a(1 + \alpha)} + \frac{c_1}{p_a + p_a \alpha(1 - \lambda)w} \quad (11)$$

由此,以上三方博弈模型的混合战略纳什均衡为:

$$p_v^* = \frac{c_3}{p_a[\beta w + \alpha(1 - \lambda)w]}, p_c^* = \frac{c_2 + w\beta}{p_a(r_d + 2w\beta)} \quad (12)$$

或者是:

$$p_v^* = \frac{c_3}{p_a[\beta w + \alpha(1 - \lambda)w]}, p_c^* = \frac{1}{p_a(1 + \alpha)} + \frac{c_1}{p_a + p_a \alpha(1 - \lambda)w} \quad (13)$$

二、均衡解的理论指导意义

(一) 地方政府和合作社负责人选择“合谋”时均衡概率的指导意义

模型的均衡表示地方政府和合作社负责人将以最优概率 p_v^* 进行“合谋”,以从合作社中谋取不当利益。如果地方政府和合作社负责人进行“合谋”的概率 $p_v > p_v^*$,那么此时中央政府的最优选择就是稽查,反之就不进行稽查;如果地方政府和合作社负责人进行“合谋”的概率 $p_v = p_v^*$,此时中央政府可以随机选择稽查与不稽查的概率。

博弈模型的混合战略纳什均衡条件中,地方政府与合作社负责人进行“合谋”的最优概率为

$$p_v^* = \frac{c_3}{p_a[\beta w + \alpha(1 - \lambda)w]} \quad (14)$$

据此可以看出,二者进行“合谋”以谋取不当得利的概率取决于 c_3 、 p_a 、 βw ,以及 α 等几个变量相关:

其中与 c_3 成正比,与 $p_a, \beta w, \alpha(1-\lambda)w$ 等成反比。由此表明,如果中央政府能够降低稽查成本,提高查证准确率,同时加大对地方政府行政不作为以及合作社负责人违规的处罚力度,就能有效降低地方政府和合作社负责人“合谋”的概率。

(二) 中央政府进行监督稽查均衡概率的指导意义

对中央政府而言,选择稽查的最优概率取决于地方政府或合作社负责人的价值取向。

1. 地方政府利益最大化倾向的情况

在地方政府与合作社负责人的“合谋”活动中,如果把地方政府利益放在第一位,合作社负责人利益放在第二位,则 $p_c^* = c_2 + w\beta/p_a(r_d + 2w\beta)$ 就是中央政府选择稽查的最优概率。如果中央政府以 $p_c > p_c^*$ 的概率进行稽查,那么地方政府就倾向于对合作社负责人进行监管;反之,地方政府就倾向于选择与合作社负责人“合谋”。如果中央政府以 $p_c = p_c^*$ 的概率进行稽查,那么地方政府就会在“合谋”与监管之间随机选择。根据 $p_c^* = c_2 + w\beta/p_a(r_d + 2w\beta)$ 可得出中央政府的最优稽查概率与 c_2 成正比,表明如果地方政府的监管成本越高,中央政府的稽查概率也会随之增加,意即地方政府如果监管成本越高,就越倾向于放松对合作社负责人的监管,那么降低地方政府的监管成本就可以有效降低中央政府稽查概率; p_c^* 同时与 $p_a, r_d, w\beta$ (虽然分子也含 $w\beta$, 但分母是 $2w\beta$) 成反比,表明如果中央政府提高稽查的准确度,改善对地方政府的政绩考核方式,以及加大对地方政府行政不作为的处罚力度就能有效降低最优稽查概率。

2. 合作社负责人利益最大化倾向的情况

在合作社负责人与地方政府的“合谋”行为中,如果将合作社负责人利益放在第一位,把地方政府利益放在第二位,则中央政府将以最优概率 $p_c^* = 1/p_a(1+\alpha) + c_1/p_a + p_a\alpha(1-\lambda)w$ 选择稽查。如果中央政府以 $p_c > p_c^*$ 的概率进行稽查,合作社负责人则倾向于不寻求跟地方政府进行“合谋”,主动对合作社进行整改;反之合作社负责人就倾向于寻求地方政府“合谋”。如果中央政府的稽查概率 $p_c = p_c^*$, 合作社负责人就会在整改与“合谋”之间随机选择。根据 $p_c^* = 1/p_a(1+\alpha) + c_1/p_a + p_a\alpha(1-\lambda)w$ 不难发现,中央政府的最优稽查概率与 c_1 成正比,与 $p_a, \alpha,$

$\alpha(1-\lambda)w$ 成反比。由此得出,只要能降低合作社的整改成本,提高稽查准确率以及加大对违规合作社负责人的处罚力度,就能有效降低中央政府的最优稽查概率。

三、结语

实践表明,大力发展农民专业合作社确实是转变农业生产经营方式,培育新型农业经营主体的有效方式。不过我们必须看到合作社异化问题已经发展到了不容忽视的地步,任其发展必将损害国家和广大农户的根本利益,引导和规范农民专业合作社的健康发展已经到了刻不容缓的地步。要规范和引导合作社健康发展,第一,要建立独立的以外部审计制度为核心的外部监管机制。外部监管是指政府及有关部门对合作社的某种限制或规定以及合作社联社的同行业自律,农民专业合作社在税收、建设项目、财政、金融等方面享有比其他经济组织更为优惠的政策,按照权利义务对等的理念,必须加强合作社的外部监管^[24]。第二,要对异化的合作社进行分类监管,对于那些以合作社之名套取国家政策支持“空壳合作社”可以依法取缔,对于那些一股独大,“精英俘获”的农民专业合作社,关键是要建立健全其内部民主管理制度。第三,要完善对地方政府的政绩考核机制,从数量考核转向质量考核。

参考文献:

- [1] 楼栋,孔祥智. 农民专业合作社成员异质性研究回顾与展望[J]. 华中农业大学学报:社会科学版,2014(3): 75-81.
- [2] 马彦丽,黄胜忠. 农民专业合作社:理论研究中的泛化和实践中的异化[J]. 新疆农垦经济,2013(8):7-12.
- [3] 熊万胜. 合作社:作为制度化进程的意外后果[J]. 社会科学研究,2009(5):83-109.
- [4] 张颖,任大鹏. 论农民专业合作社的规范化——从合作社的真伪之辩谈起[J]. 农业经济问题,2010(4): 41-45.
- [5] 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.
- [6] 张晓山. 农民专业合作社规范化发展及其路径[J]. 湖南农业大学学报:社会科学版,2013,14(4):1-4.
- [7] 张晓山. 农民专业合作社的发展趋势探析[J]. 管理

- 世界,2009(5):89-96.
- [8] 张晓山. 促进以农产品生产专业户为主体的合作社的发展——从浙江农民专业合作社的兴起再看中国农业经营方式的走向[J]. 农村经营管理,2005(4):11-14.
- [9] 张晓山. 有关中国农民专业合作社发展的几个问题[J]. 农村经济,2005(1):4-7.
- [10] 邵科,徐旭初. 成员异质性对农民专业合作社治理结构的影响——基于浙江省88家合作社的分析[J]. 西北农林科技大学学报:社会科学版,2008,8(2):5-9.
- [11] 应瑞瑶. 合作社的异化与异化的合作社——兼论中国农业合作社的定位[J]. 江海学刊,2002(6):69-75.
- [12] 林坚,黄胜忠. 成员异质性与农民专业合作社的所有权分析[J]. 农业经济问题,2007(10):12-17.
- [13] 冯小. 中国合作社异化的乡土逻辑[J]. 中国农村观察,2012(2):55-61.
- [14] 冯小. 农民专业合作社制度异化的乡土逻辑——以“合作社包装下乡资本”为例[J]. 中国农村观察,2014(2):2-8,17.
- [15] 张德元. “皮包合作社”折射出的基层官民关系——对农民合作社的所见所思的调查感悟[J]. 人民论坛,2011(9):58-59.
- [16] 黄祖辉,徐旭初. 基于能力和关系的合作治理——对浙江省农民专业合作社治理结构的解释[J]. 浙江社会科学,2006(1):60-66.
- [17] 黄祖辉,徐旭初,冯冠胜. 农村专业合作组织发展的影响因素分析——对浙江省农民专业合作组织发展现状的探讨[J]. 中国农村经济,2002(3):13-21.
- [18] 黄祖辉,徐旭初. 大力发展农民专业合作流经组织[J]. 农业流经问题,2003(5):41-45.
- [19] 苑鹏. 发展农民专业合作组织推进农村小康社会建设——对供销社领办的两家农民专业合作社的个案分析[J]. 经济研究参考,2003(43):25-32.
- [20] 杨军. 农民合作社异化的成因及趋势[J]. 农村经济,2012(7):118-121.
- [21] 张雪莲,冯开文. 农民专业合作社决策权分割的博弈分析[J]. 中国农村经济,2008(8):61-69.
- [22] 陈炜,任梅. 中国农民专业合作社政府规制的影响因素——基于博弈论和政府规制理论的视角[J]. 内蒙古社会科学:汉文版,2013,34(2):8-10.
- [23] 张晓山,苑鹏. 通过立法和扶持政策促进农民合作社快速发展——中央文件有关农民合作社相关政策的评述[J]. 中国农民合作社,2014(1):54-57.
- [24] 辛德树,熊伟,李敬锁,等. 构建以政府为主导以审计机制为核心的农民专业合作社外部监管体系[J]. 中国农民合作社,2012(12):44-46.

Heterization and game analysis of China's agricultural cooperatives under the intervention of central government

TAN Yin-qing^{1,2}, WANG Zhao¹, CHEN Yi-fang²

(1. School of Economics and Management, Southwest University, Chongqing 400715, China;

2. School of Mobile Telecommunication, Chongqing University of Posts and Telecommunications, Chongqing 405120, China)

Abstract: With the rapid development of China's agricultural cooperatives in recent years, the heterization of cooperatives becomes more and more serious. This paper adopted dynamic game theory method to study the game process among local government, the cooperatives' general manager, and central government. It is thought that the heterization results from the “collusion” between local government and the cooperatives' general manager to a large extent. The research results show that the heterization of agricultural cooperatives attracts strong attention of central government. Therefore, under the intervention of central government, the “collusion” between local government and the cooperatives' general manager will evolve to be a game among three parties including local government, the cooperatives' general manager, and central government.

Key words: agricultural cooperatives; heterization; “collusion”; game among three parties