



新疆师范大学学报(哲学社会科学版)

Journal of Xinjiang Normal University (Edition of Philosophy and Social Sciences)

ISSN 1005-9245, CN 65-1039/G4

## 《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》网络首发论文

题目： 供销社改革发展再审视：组织特征、发展机制与若干思考  
作者： 徐旭初，金建东  
DOI： 10.14100/j.cnki.65-1039/g4.20230817.001  
收稿日期： 2023-07-03  
网络首发日期： 2023-08-18  
引用格式： 徐旭初，金建东. 供销社改革发展再审视：组织特征、发展机制与若干思考[J/OL]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版).  
<https://doi.org/10.14100/j.cnki.65-1039/g4.20230817.001>



**网络首发：**在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认：**纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

## 供销社综改研究(二)

# 供销社改革发展再审视： 组织特征、发展机制与若干思考

徐旭初<sup>1,2</sup> 金建东<sup>3</sup>

(1. 浙江大学中国农村发展研究院, 浙江 杭州 310000; 2. 杭州电子科技大学法学院, 浙江 杭州 310018;  
3. 浙江经贸职业技术学院合作经济学院, 浙江 杭州 310018)

**摘要:** 面对持续活跃于城乡商贸等领域且关注度较高的供销社, 文本以回归组织的视角进行审视, 从环境、社会结构、目标、技术、参与者五个方面分析供销社的组织特征, 阐释了供销社运行和发展的合法性机制、效率性机制和合宜性机制, 考察了供销社改革实践中新型合作经济、农业生产服务、完善基层组织和数字技术赋能等典型发展路径, 并对供销社的组织质性界定、发展方向研判、综合改革重点、持续发展动能等关键议题进行辨析, 以期为我国供销社未来的改革发展提供有益启示。

**关键词:** 供销社; 组织特征; 发展机制; 实践检视; 钻石组织模型

**中图分类号:** F721.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-9245(2024)03-0000-00

## 一、问题的提出

供销合作社(以下简称供销社)发展至今, 始终与我国农业农村发展进程交织共生。社会主义革命和建设时期, 供销社作为服务我国工业化进程的重要组织载体, 承担农业、手工业和农村私营商业的社会主义改造以及农产品统购统销的重要任务。改革开放和市场化进程的开启, 改变了供销社运行发展的外部环境, 因路径依赖和组织惯性, 供销社呈现与市场经济不适的发展态势, 并在日益激烈的市场竞争中几近式微, 进而开启改革发展进程。当前, 我国供销社的发展呈现复杂图景。一方面, 供销社远离社会视野, 学术界对供销社的存在和发展存在不同观点; 另一方面, 党中央多次对继续办好供销社提出要求, 2020年7月24日, 习近平总书记

记在中华全国供销合作总社第七次代表大会召开之际对供销社工作作出指示, 指出“供销合作社是党领导下的为农服务的综合性合作经济组织, 有着悠久的历史、光荣的传统, 是推动我国农业农村发展的一支重要力量。近年来, 全国供销合作社系统深化综合改革, 在促进现代农业建设、农民增收致富、城乡融合发展等方面做了大量工作”。同时强调, “各级党委和政府要围绕加快推进农业农村现代化、巩固党在农村执政基础, 继续办好供销合作社。供销合作社要坚持从‘三农’工作大局出发, 牢记为农服务根本宗旨, 持续深化综合改革, 完善体制机制, 拓展服务领域, 加快成为服务农民生产生活的综合平台, 成为党和政府密切联系农民群众的桥梁纽带, 努力为推进乡村振兴贡献力量, 开创我国供销合作事业新局面”。2023年, 中央一号文件提出:

收稿日期: 2023-07-03

基金项目: 本文系国家社科基金重大项目“加快数字乡村建设的理论创新与实践探索研究”(21ZDA031)、杭州市哲学社会科学规划项目“农业产业数字化转型的机制与路径研究——以杭州市为例”(M22JC098)的阶段性成果。

作者简介: 徐旭初, 浙江大学中国农村发展研究院教授、博士生导师, 杭州电子科技大学法学院教授; 通讯作者: 金建东, 浙江经贸职业技术学院合作经济学院副教授。

“坚持为农服务和政事分开、社企分开，持续深化供销合作社综合改革”。供销社积极推进自身改革的同时，在农业农村领域持续活跃发展。

回顾已有研究，学术界对供销社的研究主要包括五个方面。一是供销社改革历程研究，以历史总结检视当下和展望未来<sup>①②</sup>。二是供销社产权归属问题研究，以对集体所有制产权归属的学理分析，阐述供销社“悬浮式”产权的现实问题，并提出供销社产权改革的方案和路径<sup>③</sup>。三是供销社存在的合理性研究，引入嵌入式组织等理论视角剖析供销社存在的制度合理性和内在机制<sup>④⑤</sup>。四是供销社综合改革研究，探讨面向乡村振兴等重大战略需求，以系统性和综合性视角分析供销社继续推进改革发展的方向和路径<sup>⑥⑦</sup>。五是供销社在特定领域的作用研究，包括土地托管<sup>⑧</sup>、农产品流通<sup>⑨</sup>、乡村治理<sup>⑩</sup>、电商发展<sup>⑪</sup>，等等。

上述研究视角和理论实践成果对认识供销社具有鲜明的理论和应用价值，为进一步打开供销社这一“理论灰箱”奠定了重要基础。但在加快推进农业农村现代化背景下，面对供销社存在的现实问题，已有研究仍存在不足：一是作为“四不像”<sup>⑫</sup>组织的供销社，该如何系统性地认识、厘清并阐释其组织特征；二是虽几经曲折发展但积极活跃于农业

农村领域，并在政策层面受到诸多期许的供销社，其内在发展机制究竟是什么。有鉴于此，笔者将供销社回归到组织视角，引入利维特(Leavitt)钻石组织模型，旨在厘清供销社的组织特征，揭示供销社发展的内在机制，考察供销社改革实践的典型路径，并对供销社发展的若干关键问题进行理性思考，以期为更客观、清晰和深入地认识供销社提供理论参考，为供销社的改革发展提供实践参照。

## 二、组织特征：一种回归组织模型的分析

面对复杂的供销社组织体系、职责定位、功能领域等，要厘清供销社的组织特征，奥卡姆(Occam)的“剃刀理论”可提供有益启发。“剃刀理论”强调面对复杂的社会现象时，应采取简约的视角，即“如无必要，勿增实体”<sup>⑬</sup>。基于此，笔者将供销社回归到组织视角，以利维特钻石组织模型分析供销社的组织特征。面对复杂多样的组织，利维特从简单处着手关注组织的主要特性，并总结为环境、社会结构、目标、技术、参与者五大要素<sup>⑭</sup>，为组织分析提供了系统且简约的分析框架。

### (一) 供销社的组织环境

每个组织都存在某一特定的且必须适应的物

- ① 王军、王真、刘纪荣：《赋能中国式农业农村现代化：新时代深化供销合作社综合改革的三重逻辑》，《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》，2023年第4期。
- ② 苑鹏：《供销合作社在推进中国农村合作事业中的作用研究》，《学习与探索》，2020年第5期。
- ③ 许建明：《作为全部社会关系的所有制问题——马克思主义视野里的供销合作社集体资产产权性质问题研究》，《中国农村经济》，2017年第6期。
- ④ 徐旭初、黄祖辉：《转型中的供销社——问题、产权与演变趋势》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》，2006年第3期。
- ⑤ 孟庆国、董玄、孔祥智：《嵌入性组织为何存在？供销合作社农业生产托管的案例研究》，《管理世界》，2021年第2期。
- ⑥ 孙伟、许光建：《终极产权视角下深化供销社改革的思考》，《中国农业资源与区划》，2018年第8期。
- ⑦ 徐旭初、李艳艳、金建东：《供销社“去内卷化”路径探析——浙江“三位一体”改革之路》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》，2020年第20期。
- ⑧ 孔祥智：《农民合作、土地托管与乡村振兴——山东省供销社综合改革再探索》，《东岳论丛》，2018年第10期。
- ⑨ 杨志华、张希：《供销社系统农产品批发市场效率研究》，《管理评论》，2023年第1期。
- ⑩ 张瑞、高天、韩艺：《乡村治理中的供销社嵌入：学理分析、现实考量与优化路径》，《农林经济管理学报》，2023年第5期。
- ⑪ 冯亚伟：《供销社综合改革视角下农产品电子商务模式研究》，《商业研究》，2016年第12期。
- ⑫ “四不像”是对市场化改革后供销社特征含混不清的归纳，指供销社具有行政机关、事业单位、群团、企业的特征，难以纯粹归类到其中一类的特征状态。
- ⑬ 董皓、詹志华：《论奥卡姆的“剃刀原则”在科学实践中的运用》，《合肥工业大学学报（社会科学版）》，2014年第6期。
- ⑭ 利维特仅区分组织内部的四个要素，并未把“环境”包括在内。斯科特(Scott)和戴维斯(Davis)鉴于环境对组织的重要性，将环境要素纳入组织模式。本文采用包括环境要素在内的钻石组织模型。

质、科技、文化和社会环境中，没有一个组织是自给自足的，所有组织的存在都有赖于与其所处的更大体系的关系，并与环境体系进行互动和互构<sup>①</sup>。供销社自创建以来，深深嵌入我国经济社会结构中，在职能定位、组织结构、功能体系等方面受到规定和规范，并与经济社会结构的动态发展呈现互动、调适和演进的发展态势。

作为一种嵌入型组织，供销社具有商业制度逻辑、政策制度逻辑、政治制度逻辑和社会制度逻辑<sup>②</sup>。换言之，供销社在与环境的互动过程中呈现鲜明的市场嵌入、政治嵌入、政策嵌入和社会嵌入。中华人民共和国成立初期，供销社承载了农村社会主义改造的政治使命以及支持我国工业化发展的政策使命，发挥了计划经济制度下农产品统购统销的商贸流通主渠道作用<sup>③</sup>，呈现显著的政治嵌入和政策嵌入。市场化改革的开启与深入，急剧改变了供销社发展的原有经济和社会环境，一方面，供销社

受制于原有的组织结构、制度安排和价值认知；另一方面，供销社进行与经济环境和社会需求适配发展的变革努力，其组织发展呈现鲜明的市场嵌入和社会嵌入。这一时期要求供销社恢复组织的群众性、恢复合作商业性质、深化体制机制改革、推进市场化改革等<sup>④</sup>，是供销社在该阶段发展境况的体现。同时，供销社越来越呈现“四不像”的组织特征。现阶段，随着农业农村现代化进程的加快，尤其是乡村振兴战略的提出，供销社的职责定位和发展方向得以重塑。一方面，供销社在坚守商贸流通主渠道作用的同时，党中央要求其有效发挥助力乡村振兴战略实施的重要作用，并持续围绕乡村生产生活需求拓展服务功能、完善服务体系<sup>⑤</sup>。另一方面，面对服务乡村振兴体系和能力的不足，供销社围绕服务农业全产业链发展和满足农民生活需求，持续推进组织体制改革、组织体系完善、组织功能拓展，等等<sup>⑥</sup>。

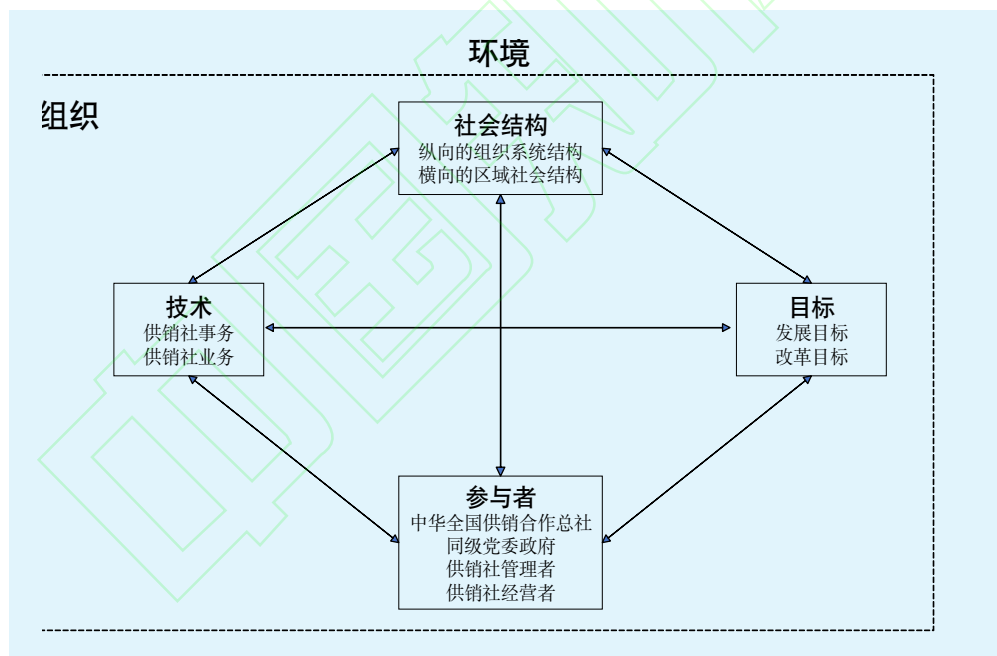


图1 基于利维特 (Leavitt) 钻石模型的供销社组织特征框架图

- ① [美]W·理查德·斯科特、杰拉尔德·F·戴维斯：《组织理论：理性、自然与开放系统的视角》，高俊山译，北京：中国人民大学出版社，2011年版，第19-20页。
- ② 孟庆国、董玄、孔祥智：《嵌入性组织为何存在？供销合作社农业生产托管的案例研究》，《管理世界》，2021年第2期。
- ③ 常明明：《农村供销合作社与农业社会主义改造关系述论》，《中国农史》，2023年第1期。
- ④ 王军、王真、刘纪荣：《赋能中国式农业农村现代化：新时代深化供销合作社综合改革的三重逻辑》，《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》，2023年第4期。
- ⑤ 唐任伍、叶天希、孟娜：《供销合作社助力乡村振兴的历史演变、内在逻辑与实现路径》，《中国流通经济》，2023年第1期。
- ⑥ 苑鹏：《深化供销合作社综合改革的进展与挑战初探》，《重庆社会科学》，2017年第9期。



从总体看,在供销社的发展进程中,不同发展阶段的历史背景<sup>①</sup>以及政治、政策、市场、社会等结构性维度,对其改革发展产生深刻影响,同时,供销社的策略性回应行动驱动了自身动态调适和持续发展。

## (二) 供销社的社会结构

社会结构指组织参与者关系的模式化和规范化,包括规范结构和行为结构。规范结构是一种应然性秩序,为组织行动者的行为提供期待、规范和评价功能。行为结构是一种实然性秩序,包括活动、互动和感知,表现为个体的反复行动或一类个体的相似行动,与更大的行动模式和网络发生实质性联系<sup>②</sup>。

供销社的社会结构包括组织层面和个体层面的社会结构。供销社组织层面的社会结构是供销社与更大的环境结构互动,包括在政治、政策、社会、市场等方面形成的横向和纵向关系、位置和状态,主要表现为供销社组织的规范结构,即供销社组织层面社会结构的概要表征,包括组织定位、旨趣、章程、职权体系等,并对个人层面的社会结构产生影响。供销社组织层面的社会结构,还可分为横向、纵向的社会结构。纵向的社会结构是由中华全国供销合作总社、省社、市社、县社、基层社的机关组织、社有企业等形成的关系和网络结构系统,即垂直组织系统。该垂直组织系统因供销社行政职权的缺乏以及纵向业务性联系的薄弱,上下级供销社之间的影响和规制能力通常较弱,更多以指导性关系存在,呈现较弱的垂直组织系统嵌入性。横向的社会结构主要是供销社与同级党委和政府以及同区域内的社员、服务对象等互动发展的在地性社会结构关系<sup>③</sup>。由于同级党委和政府决定供销社人事任免、提供财政支持等,同区域内的社员、服务对象等是供销社绩效评价的主要对象和内容,供销社必然将更多注意力分配到对同级党委和政府以及在

地的农业生产和农民生活需求的回应方面,使供销社呈现较强的在地社会结构嵌入性。

供销社个人层面的社会结构是供销社组织内各类主体在组织规范结构影响下,基于个人价值、目标和利益实际发生的活动、互动和感知的行为结构。由于历史沿革(主要是市场化改革之后)形成的农民退出供销社以及供销社社企分开的发展态势,使供销社内部职工(主要是经营者<sup>④</sup>)实际掌握社有资产的剩余控制权和剩余索取权,造成供销社的规范结构对行为结构(主要是经营者)的影响大幅减弱,并呈现供销社行为结构的分化。一方面,供销社管理者逐渐从社有企业退股,其行为动机和注意力更多在于回应上级供销社和同级党委和政府的政策要求,例如,开展供销社综合改革等,并发挥对经营者的监督作用。另一方面,供销社经营者更多将注意力分配在对市场环境的回应方面,并形成供销社资产<sup>⑤</sup>的“内部人控制”状态和业务非农化取向。

概言之,供销社深深嵌入由垂直组织体系构建的社会结构以及由同级党委、政府和区域经济社会构建的在地社会结构中,呈现垂直组织体系的弱嵌入性和在地社会结构的强嵌入性。个人层面的社会结构既受组织层面社会结构的型塑,又基于个体利益动机,对组织层面的社会结构进行回应、偏移,乃至分离等的理性实践。

## (三) 供销社的组织目标

组织目标受组织环境影响,接受并体现环境希望其具备的功能和价值<sup>⑥</sup>。对组织而言,目标是组织认知和动因的来源,并构建组织从可选择的行为方向中进行创造和选择的标准<sup>⑦</sup>。

供销社的组织目标,包括发展目标和改革目标。供销社的发展目标可分为生存目标和扩张目标。中华人民共和国成立初期,供销社的发展目标在于贯彻推动我国社会主义革命和建设的政治和政

① 回顾已有研究,学者们大都注意到供销社作为一种嵌入型组织呈现鲜明的历史演化特性,并据此视角检视供销社的过去和当下,力图呈现供销社的发展机制和内在逻辑,并尝试研判供销社的未来。

② [美]W·理查德·斯科特、杰拉尔德·F·戴维斯:《组织理论:理性、自然与开放系统的视角》,高俊山译,北京:中国人民大学出版社,2011年版,第16页。

③ 在地性社会结构关系指供销社在供销事业和业务开展过程中,与同级行政区域内各类主体等发生的结构性关系。

④ 笔者将供销社参与者中的供销社职工分为管理者和经营者,管理者主要指供销社中有参公身份的职工,经营者主要指社有企业中的职工。

⑤ 从历史和法理看,供销社的资产不属于供销社,供销社职工只是供销社资产的受托管理经营者。

⑥⑦ [美]W·理查德·斯科特、杰拉尔德·F·戴维斯:《组织理论:理性、自然与开放系统的视角》,高俊山译,北京:中国人民大学出版社,2011年版,第19、271页。

策要求，推动供销社组织体系、组织功能等的拓展，并广泛地将农民生产生活资料的供销纳入供销社的功能领域，助力国家工业化发展进程。随着市场化改革的开启和深入，供销社的发展目标经历了以生存目标为主，到生存目标和扩张目标并存的发展历程。市场化改革初期，由于对市场环境的不适和组织体系的快速解体（尤其是基层组织的快速消亡），生存目标成为供销社的主要目标，并开启供销社的改革发展进程。随着供销社改革的深入、对市场环境的逐渐适应和乡村振兴战略等的提出，供销社逐渐将发展目标聚焦到提升市场竞争能力和政策回应能力的扩张目标方面。

供销社的改革目标是为实现供销社发展目标设立的策略性、措施性目标，具体包括创新体制机制、拓展为农服务领域、优化为农服务手段、强化基层组织建设、增强社有企业发展活力、提升为农服务能力等内容<sup>①</sup>，旨在通过改革，不仅实现供销社在市场环境中的有效生存和扩张，而且在于提升供销社对农业农村发展需求和政策动态要求的回应能力。

现阶段，改革已成为供销社的主旋律，服务乡村振兴战略、农业农村现代化发展等已成为当前供销社组织目标的根本指向，呈现政策文件引领、省域试点示范、各地借鉴探索的改革发展图景。

#### （四）供销社的组织技术

组织技术指组织完成的工作，狭义上涵盖完成工作的硬件、工作人员的技能知识、工作对象的特征；广义上指将某种形式的原料转化为产品的、与智力或知识过程相结合的物质过程。除包括狭义上的技术内容外，组织技术还包括与投入供应和产出支配相关的环境特征以及组织必须于其中进行交换的权力依附关系，等等<sup>②</sup>。

人们通常会忽视组织技术，但实际上的组织属性、特点一般具体体现在组织技术方面。应明确指出，供销社的组织技术，具体体现在供销社事务和供销社业务两方面。供销社事务是供销社在环境嵌入下，对其所处的垂直组织系统以及同级党委、政府等提出的超经济期待回应从事的领域，并构建相应的组织体系和组织功能等系统性技术状态，进而让供销社呈现鲜明的“类行政”组织特征。概言

之，供销社事务具有非营利性价值取向，受到政治期许、社会期待和政策支持，可分为垂直的供销社事务和在地的供销社事务。垂直的供销社事务通常紧跟党中央的政策要求，由中华全国供销合作总社组织实施，并体现在其政策文件中，包括领办、创办和指导农民专业合作社，开展农技推广等事务。在地的供销社事务源于同级党委、政府的政策要求，通过行政指令、委托购买等方式驱动供销社回应同级党委、政府和在地经济社会提出的需求，包括发展合作经济联盟、农事服务中心及其他阶段性和临时性的在地委托性事务。从内容看，垂直的供销社事务与在地的供销社事务具有重合性，也有差异性。重合性源于中国“条”“块”结合的政治体制，党中央的政策要求既面向各地党委政府，也面向垂直部门（组织）。差异性不仅源于“条”“块”职责的边界不同以及垂直性和在地性的嵌入强弱程度不同导致的回应态度不同，而且源于供销社回应策略的不同。

供销社业务由供销社计划经济时期商业性功能延伸，并在市场化改革进程中转型发展形成并从事的领域。供销社业务主要由供销社社有企业实施，使供销社呈现“类市场”的组织特征。概言之，供销社业务既源自供销社的商贸业务传统，也来源于市场化改革之后的适应性转型，可分为传统性供销社业务和创新性供销社业务。传统性供销社业务源于供销社计划经济时期以商贸流通为主业主责的业务领域，并在市场经济背景下延伸和转型发展形成的市场性业务，表现为农资供应服务、农产品加工和物流服务，等等。创新型业务是供销社依据自身现实基础、能力优势、技术态势和发展需要等拓展的新领域，以期构建供销社在市场经济环境中的竞争优势和发展能力，进而满足农业农村消费市场的需求和趋势，例如，发展农村电商业务、实行大田托管，等等。

总而言之，当前供销社的组织技术呈现为由供销社事务和供销社业务共同构成的技术体系。值得注意的是，供销社事务和供销社业务并非完全独立运行且互不关联的，而是呈现供销社业务支撑供销社事务、供销社事务规制供销社业务的互联关系。原因在于供销社市场化改革的深化，除具有参公身

① 苑鹏：《深化供销合作社综合改革的进展与挑战初探》，《重庆社会科学》，2017年第9期。

② [美]W·理查德·斯科特、杰拉尔德·F·戴维斯：《组织理论：理性、自然与开放系统的视角》，高俊山译，北京：中国人民大学出版社，2011年版，第213页。



份<sup>①</sup>的供销社职工的薪资和办公费用等由同级政府财政支出外,供销社事务和供销社业务的开展,受到的“行政性庇护”越来越弱,相应所需的组织体系建设、建设资金投入、人才队伍组建、组织功能拓展等更多要由供销社通过供销社业务的持续性盈利提供支撑。

### (五) 供销社的参与者

组织的参与者指出于各种原因该组织作出贡献的个体,正是他们的努力、遵循和行动,构建和决定了组织的结构,并保证组织结构的持续性,即结构的再生产带来组织结构的创新和改革<sup>②</sup>。

供销社的组织参与者包括中华全国供销合作总社、同级党委和政府以及供销社的管理者和经营者<sup>③</sup>。中华全国供销合作总社是供销社垂直组织系统的组织者,不仅驱动从上至下供销社组织系统的组建,而且影响、指导、规范供销社垂直组织系统的供销社事务的内容和方向,是供销社弱垂直组织系统嵌入的影响力来源。

同级党委、政府是供销社在地性社会结构的主要构建者。通过掌握的人事任免、政策规制、财政激励等方面的权力,引导供销社围绕同级党委、政府的政策方向,发挥购买政府的委托服务、满足城乡协同发展需求、助力乡村产业发展、推动农民增收致富等作用。因此,同级党委、政府是供销社强在地性社会结构嵌入的影响力来源,规定供销社在地的供销社事务。

供销社的管理者指供销社中具有参公身份的职工,作为供销社资产的受托管理者和干部型职业中间人群体<sup>④</sup>存在。作为供销社资产的受托管理者,在供销社理事会是本级社属资产和所属企事业单位资产的所有权代表和管理者的政策规定下<sup>⑤</sup>,供销社的管理者(主要是理事会主任、副主任等群

体)实际行使社有企业主要负责人的任免权以及社有资产经营活动的审批权、监督检查权等,但不干预企业的具体业务活动。作为干部型职业中间人,供销社一方面与上级供销社及同级党委、政府发生联系,主要接受同级党委、政府的任命、规制和支持,呈现聚焦完成党委、政府期许的供销社事务以及回应上级供销社政策导向的行为动机;另一方面,供销社与农民群体发生联系,并发挥党委、政府与农民群众联系的桥梁和纽带作用。

供销社的经营者主要存在于社有企业中,是供销社资产使用、运营的实际掌控者。一方面,供销社经营者接受供销社管理者的任命<sup>⑥</sup>和监督,为供销社事务提供技术、资金、人才、组织等支撑;另一方面,供销社经营者参与市场竞争,以盈利性目标发展供销社业务,并基于市场理性逐渐拓展诸多新业态,倾向驱动供销社业务的非农化发展。

由此可见,中华全国供销合作总社、同级党委和政府共同发挥建构供销社的非市场性组织环境和社会结构的作用,供销社的管理者和经营者受环境规范并构建供销社的组织目标和组织技术。同时,参与者不断影响供销社社会结构的再生产。

## 三、机制分析:供销社发展逻辑的阐释

面对依然活跃在农业农村诸多领域的供销社发展实践,在阐明供销社组织特征的同时,还应回答驱动供销社持续发展的内在机制。从供销社组织特征观照,供销社是典型的嵌入型组织,呈现兼具政府、企业、非营利组织等性质但又不是其中任何一类组织的混合型组织(Hybrid Organization)特征<sup>⑦</sup>。因此,供销社的改革发展,既受政治、政策规制以及社会期待,呈现“合法性”逻辑,又参与

① 供销社参公身份的职工指具有事业编制,但管理、待遇、晋升参照公务员的人员。这些职工主要来源于公务员招考招录、其他行政机关等调任以及军官退伍安置,等等。

② P.Bourdieu.Outline of a Theory of Practice,Asa Review of Books,1977(2)。

③ 如果从利益相关者视角看,供销社事务和业务的服务对象(主要表现为农民合作社、家庭农场以及普通农民)也是组织参与者。但从当前看,这些服务对象仅是供销社服务的单向接受者,对供销社运行和发展的影响较弱,因此,笔者未将其列入供销社的组织参与者。

④ 毛丹、陈佳俊在研究妇联时,借鉴“干部经营者”“政权经营者”“代理型政权经营者”“谋利型政权经营者”等概念,提出干部型职业中间人的概念,指职业性的、处于官民之间的干部群体,并呈现特定的角色期待。

⑤ 例如,《中共中央 国务院关于深化供销合作社改革的决定》(中发〔1995〕5号)、《中共中央国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》(中发〔2015〕11号)都有明确要求。

⑥ 各地情况存在差异,部分供销社社有企业的主要领导由供销社管理者中的领导层任命,而有些供销社社有企业只有部分管理层由管理者中的领导层任命。

⑦ 孟庆国、董玄、孔祥智:《嵌入性组织为何存在?供销社合作社农业生产托管的案例研究》,《管理世界》,2021年第2期。

市场化业务发展，呈现“效率性”逻辑。此外，供销社动态发展的历史进程以及强在地社会结构嵌入性，还呈现时间和空间维度的“合宜性”逻辑。

### （一）合法性机制

如前文所述，组织并非封闭系统，而是受组织环境影响的有机体。因此，作为组织环境重要部分的制度环境，包括为法律制度、文化期待、社会规范、观念制度等，不断为组织中的参与者接受，并对组织社会结构、目标和技术等形成约束力。这种约束力在强意义层面和弱意义层面对组织产生作用。从强意义层面看，在社会关系越来越密集以及组织和组织环境越来越复杂的过程中，社会倾向通过范畴化、分类化、概念化的社会事实赋予个人身份，塑造个性行为习惯，打造群体记忆，形成为社会接受的、认可的、毋庸置疑的组织共享观念和思维<sup>①</sup>。从弱意义层面看，社会通过影响个体行为绩效评价，触发强迫性机制（Coercive）和模仿性机制（Mimetic），进而塑造个体行为，即个人基于理性，对外部刺激的策略性反应产生遵从制度环境的组织实践<sup>②</sup>。

供销社在发展过程中，逐渐形成为社会普遍接受的共享观念<sup>③</sup>。这些共享观念可以追溯到党中央的指示批示、有关指导性文件，体现在诸多研究成果的表述中，包括“服务农民生产生活的综合平台”“农民的合作经济组织”“联系农民群众的桥梁纽带”“助力乡村振兴的重要力量”，等等。这些共享观念已成为衡量供销社存在价值和发展成效的根本标准，为供销社应然性改革发展提供方向指引，并在一定程度上规定了供销社事务的内容和边界。共享观念通过供销社的社会结构产生实质影响。中华全国供销社总社作为供销社组织体系的组织者，通过制定和出台全国性的供销社政策文件，将这些共享观念加以体现，并发挥文件执行成效的督导作用，影响各级供销社的目标制定、技术选择和行为表现，等等。对于同级党委和政府，这些共享观念与其实施乡村振兴、促进农业农村现代化发展等施

政需要一致，并通过人事任免、资金分配、绩效考核等实际性权力结构，对供销社的供销社事务开展产生影响。至此，以中华全国供销总社和同级党委、政府为主要实施者，通过影响各级供销社行动者职级升迁等收益函数，提供了各级供销社围绕供销社事务开展策略性行动的选择集合，促进各级供销社围绕提升组织绩效而开展相互考察和学习等的模仿性行为，进而在供销社社会结构系统的横向和纵向层面，形成围绕共享观念、相对一致的供销社事务发展方向。此外，或隐或显的社会期待通过中华全国供销总社、党委和政府等的回应性行动，间接对供销社事务产生影响。即合法性机制始终体现在供销社的社会结构及其事务中<sup>④</sup>，在此意义上，就供销社的组织特性和行动策略而言，与其说供销社是单纯的经济组织，毋宁说其是特殊的社会经济组织。

### （二）效率性机制

追求利益最大化是经济组织的价值旨趣。经济学以效率机制解释经济行为，新古典经济学以生产函数及资本投入决策解释经济组织行为，认为实现投入资本边际收益最大化的业务领域和生产规模是组织的最优选择。制度经济学关注组织存在的价值和边界，并从交易成本（协调成本和激励成本）最小化进行解释<sup>⑤</sup>。组织理论进一步关注组织动员的理性过程，认为个人基于理性寻求成员资格获取的收益，组织基于物质性激励、团结性激励、目的性激励等实现组织动员<sup>⑥</sup>。

效率性机制更多显现在市场化改革之后的供销社。因历史沿革和发展，供销社组织内部形成了特殊的共生关系。在市场化背景下，为避免供销社科层制组织特性对业务经营效率的不利影响，政策要求推进供销社社企分开改革，分别形成供销社管理者群体和经营者群体，构建了社有企业与供销社机关的责权边界。供销社管理者基于职务晋升等利益诉求，通常积极回应政策、政治等环境要求，推进供销社组织系统投身农业农村领域，服务乡村振兴

① [英]玛丽·道格拉斯：《制度如何思考》，张晨曲译，北京：经济管理出版社，2013年版，第121页。

② 周雪光：《组织社会学十讲》，北京：社会科学文献出版社，2003年版，第87页。

③ 事实上，由于供销社长期远离公众视野，社会公众对供销社的共享观念认识普遍滞后于供销社改革发展的现实实践。这也正是2022年年底因个别地区提出全面恢复基层供销社引发社会舆情的根源所在。

④ 事实上，合法性机制也体现在供销社的业务方面。但供销社业务的合法性影响力，本质上来源于供销社事务的需要，由供销社管理者对供销社经营者的监督和动员产生。因此，本文更多聚焦供销社事务谈合法性机制。

⑤ 周雪光：《组织社会学十讲》，北京：社会科学文献出版社，2003年版，第70页。

⑥ 陈剩勇、马斌：《温州民间商会：一个制度分析学的视角》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》，2003年第7期。



战略等重大战略。供销社经营者通常追求盈利性利益诉求,推进其管理的供销社业务的发展和壮大,包括积极发展非农业务以实现资本边际收益最大化。同时,供销社管理者为经营者提供社会资本(尤其是政府社会资本),经营者为管理者提供积极回应政策、政治等环境要求的资源和能力。在组织内部的共生关系中,供销社管理者通过掌握(或部分掌握)社有企业管理层的任免权,协调经营者将资源投入农业农村领域,支撑供销社事务的开展。在供销社业务的开展方面,供销社管理者通过授权激发供销社经营者的积极性,表现为通过强物质性激励以及弱团结性激励和弱目的性激励,实现对供销社经营者支撑供销社事务开展的有效动员。

鉴于供销社业务对供销社事务的重要性,供销社经营者不仅基于效率性逻辑开展市场化的供销社业务,而且供销社管理者基于内部协调成本和激励成本兼顾的效率性选择,为供销社经营者的非农业发展提供权变性的决策和实践空间。

### (三) 合宜性机制

组织的发展和改革不仅是静态问题,而且是动态发展过程和差异发展事实。回顾中国“三农”问题,正是中国改革深化、经济社会转型和现代化发展视域中的问题<sup>①</sup>。审视与中国“三农”问题交织互动和回应实践的供销社改革发展,无疑应将其置于历时和共时的系统视角,以历史合宜性、制度合宜性、区域合宜性和主体合宜性进行解析。

历史发展过程中形成的供销社既制约了供销社当前的改革空间,又规定了供销社的改革方向。长期形成的供销社组织现状、资源能力和利益结构等,呈现供销社发展的组织惯性和路径依赖,在一定程度上制约了供销社改革发展进程。供销社发展改革,在社会主义革命和建设时期聚焦服务重工业优先战略,在改革开放和社会主义现代化建设新时期聚焦市场化导向,在中国特色社会主义新时代聚焦综合改革<sup>②</sup>。因此,供销社的发展和改革是基于历史传统、历史阶段和历史延续的演变过程。

供销社的发展具有鲜明的制度合宜性。制度合宜性不仅意味着供销社的改革发展具有合法性逻辑,而且在于制度影响供销社的发展环境,渗透乃

至形塑了供销社的组织价值、组织结构、组织体系、组织能力,等等。例如,计划经济体制和城乡二元制度等,向市场化体制和家庭联产承包经营制度的变迁,都对供销社的曲折发展和价值漂移产生重大影响。

区域合宜性不仅在于供销社的弱垂直组织系统嵌入性和强在地社会结构嵌入性,而且在于供销社的发展受不同区域内自然条件、产业结构、发展路径、诸多非经济因素以及农业生产的区域性特征的直接影响,驱动各地供销社在事务、业务发展和改革方面的差异性。

主体合宜性主要指供销社的事务业务是否满足农民需要,是供销社发展和改革的根本评价标准和核心驱动来源。这不仅因为中国农业与农村问题在一定程度上是农民问题的派生,而且是我国以人为本发展理念和“三农”问题重中之重的价值导向。对供销社发展和改革的应然性要求和实然性实践,直接和间接地受农民的改造发展、结构特征、现实需求等影响,呈现不断调整的动态性和过程性。

## 四、实践路径:基于全国典型实践的考察<sup>③</sup>

从现实看,近年来,我国各地供销社的改革实践既有共性也有差异。加强为农服务和推进体制机制改革是各地供销社改革的共性方向,是党中央和社会赋予以供销社的“合法性”期许,供销社积极回应并进行有益的改革探索。在实践中,参与者基于组织发展现状和运行环境要求的效率性机制和合宜性机制,在改革突破重点上有所差异,形成若干较为典型的发展路径,取得具有一定启示价值的经验,可以归类为新型合作经济发展路径、农业生产服务发展路径、完善基层组织发展路径和数字技术赋能发展路径,等等。

### (一) 新型合作经济发展路径

合作经济是供销社系统始终坚持的组织属性。新型合作经济发展路径主要指浙江省以农合联为组织形态的“三位一体”改革路径。面向浙江省市场化蓬勃发展带来的农产品买方市场情境以及农业基本生产经营体制“分”有余而“统”不足的现实问

① 黄祖辉、徐旭初、蒋文华:《中国“三农”问题:分析框架、现实研判和解决思路》,《中国农村经济》,2009年第7期。

② 王军、王真、刘纪荣:《赋能中国式农业农村现代化:新时代深化供销合作社综合改革的三重逻辑》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》,2023年第4期。

③ 本部分未注明出处的数据,均来自调研中访谈记录及调研单位提供的介绍材料整理而成。

题，如何加强农业生产经营体制“统”的层面，提升农民的组织化程度，改善农民的市场生态位，成为当时亟待回答和探索的问题。2006年，在时任浙江省委书记习近平同志的部署和推动下，浙江省开展了“三位一体”综合合作的实践探索。

自2006年以来，浙江省委省政府高度重视并有力推动，浙江省供销社积极回应，并将“三位一体”综合合作与供销社改革发展相结合，逐渐打造了整合供销社、信用社、农民专业合作社等在内的农民合作经济组织联合会（以下简称农合联），形成“一体两翼”的运行结构。“一体”指农合联平台，其治理结构由会员代表大会、监事会、理事会、理事会执行委员会构成。其中，农合联的会员由农民合作经济组织、家庭农场、协会、涉农企业、专家学者等组织成员和个人成员等组成。理事会和监事会的成员原则上应有2/3以上是农民合作经济组织代表。理事会执行委员会设在供销社，在不改变供销社原有组织属性和运行机制的基础上，由供销社承担农合联日常运营管理职责。“两翼”指农民合作基金和资产经营公司两项制度。农民合作基金的主要资金来源包括原始基金、政府财政扶持资金、社会捐赠以及资产经营公司的部分年度收益（要求不低于20%），还有其他合法收入，其用途主要用作信用合作方面（合作金融）的风险补偿金。资产经营公司原则上应由农合联内部同级供销社或涉农国有企事业单位以及其他会员合股组建，同时，也可由供销社部门单独组建<sup>①</sup>。截至2022年年底，浙江省组建了1个省级、11个市级、85个县级、961个乡镇级的区域农合联<sup>②</sup>体系，其中，省市县三级供销社为同级区域农合联理事会执委会。此外，还组建了产业农合联313家，其中，水果产业农合联85家、蔬菜产业农合联59家、粮油产业农合联42家、茶叶产业农合联26家、中药材产业农合联14家。共6.61万个农民合作经济组织和各类为农服务组织、涉农企业加入农合联。供销社以农合联为平台，发挥整合生产服务资源、信用服务资源作用，并通过商品契约、要素契约、社会关系等制度安排，依托311家为农服务中心、94

家农资连锁企业、6678个经营网点开展农资保供服务，2022年上半年帮助农民实现农产品市场交易额761.4亿元，向4.3万个农合联会员授信，实现贷款户数2.9万户，贷款余额161.41亿元。

## （二）农业生产服务发展路径

农业现代化的本质是生产过程的现代化<sup>③</sup>，农业生产服务既是解决“谁来种地”“怎么种地”的现实性议题，也是促进农业生产过程现代化的有力举措。近年来，部分地区的供销社积极参与农业社会化服务体系打造，通过引导农户土地经营权流转、领办土地股份合作社、推行代耕代种、土地托管等多种方式，努力构建综合性的农业生产服务体系。

山东省的改革实践是农业生产服务发展路径的典型代表。山东省供销社聚焦解决“谁来种地”“怎么种地”的问题，依托社属企业山东供销现代农业发展集团有限公司和山东供销农业服务集团股份有限公司，由省、市、县三级供销社参股成立县域农业社会化服务龙头企业，以村党支部领办农民合作社为基础，在全省范围内全面推广“土地股份合作+全程托管服务”模式。在实践中，供销社发挥集体经济组织的中介作用，降低供销社与分散小农户的交易成本，充分发挥地权整合作用，扩大农业服务的需求规模，实现农业服务规模化，形成“小农户+集体+供销社”的农业经营模式。

此外，其他省份也进行了农业生产服务发展路径的有益探索。例如，河北省供销社以浅埋滴灌技术为突破口，围绕节水增粮的目标，大力发展“节水农业+全产业链托管”服务，推广新模式、新技术、新品种、新装备、新农人“五新”机制，大力推广小麦、玉米两季浅埋滴灌节水技术和“水肥一体化”技术，取得了省水30%、省肥30%、省电30%、省工80%、增地5%、增产10%的六大效果<sup>④</sup>。

## （三）完善基层组织发展路径

加强供销社基层组织建设，既是供销社系统和同级党委、政府的要求，也是供销社服务区域农业农村发展的现实需要和重要载体。例如，2013年，

① 徐旭初、金建东、吴彬：《“三位一体”综合合作的浙江实践及思考》，《农业经济问题》，2018年第6期。

② 区域农合联指服务功能边界限定于行政区域范围内，提供多产业需要的通用性服务；产业农合联指服务功能边界依据所服务的产业而定，可以在某一行政区域内，也可以跨行政区域，一般提供单产业需要的专业性服务。

③ 在《第三届中国农业农村服务业发展论坛暨研讨会》上，张天佐指出，“农业现代化的本质就是生产过程的现代化”。

④ 于璐娜、吉宝飞：《土地规模化与农业社会化服务的路径选择》，《中国合作经济》，2023年第3期。



中华全国供销合作总社印发《关于进一步加强基层工作的指导意见》;2016年,江苏省政府办公厅印发《关于加强基层供销合作社建设的意见》,等等。更为重要的是,一般认为基层社是供销合作社直接提供为农服务的前沿阵地和主要载体,也是供销合作社发展的根基所在<sup>①</sup>。

完善基层组织发展路径较为典型的有广东省供销社和湖北省供销社的实践。广东省供销社聚焦如何加强联农带农能力,重点加强镇级供销社和村级供销社的创新发展。一是镇级供销社的创新发展。在县级供销社主导下,分类实施基层社改造,强化合作经济组织属性,多形式多渠道密切与农民的利益联结,通过五种方式推进镇级供销社创新发展,包括盘活存量资源提升业务经营水平、建设重点项目拓展为农综合能力、通过建强带弱促进组织恢复、依托社有龙头企业延伸牵引组织恢复、引入社会有能力者激发组织发展活力,等等。二是村级供销社的创新发展。因地制宜在有一定人口规模的中心村采取股权合作、资产合作、人才合作、服务合作等多种合作形式共建村级供销社,吸纳农民和各类新型农业经营主体入社,可归结为三种发展模式,即“村社共建”模式、“社企共建”模式、“社社共建”模式。

湖北省供销社坚持问题导向,通过“空白抓重组、薄弱抓改造、较强抓提升”,分类改造薄弱基层社。一是广泛吸纳农民合作社和农村劳动力参与基层社建设,加快基层社数量提升。二是按照有“三农”服务中心、有领办农民合作社、有便民超市、有再生资源回收站的“四有”标准,完善基层社服务功能<sup>②</sup>。截至2021年年底,全省基层社总数达1373个,基本实现乡镇全覆盖<sup>③</sup>。

#### (四) 数字技术赋能发展路径

供销社的数字技术赋能发展路径,是商贸流通主业在数字经济时代顺应市场需求发展的新业务形态。一方面,通过发展以电子商务为代表的新业态,能有力促进乡村服务对象的产品销售,也能满足市场的电子商务消费习惯,提升供销社助农销售的能力和效能。另一方面,以数字技术穿透广阔的农业农村地理空间,能够高效、精准地链接农业产

业和消费市场,实现线上化和全方位的为农服务,提升供销社为农服务的能力和对党委、政府重大政策需要的承载力。

供销社的数字技术赋能发展路径较为典型的有重庆市供销社和浙江省供销社的实践。重庆市供销社打造“村村旺”电商服务平台,该平台充分发挥供销社扎根农村的优势,以大数据、互联网、交易结算为核心驱动,运用云计算、大数据、交易结算等技术手段,有力推动农产品上行和日用品下行。一是建立稳定的大宗生鲜农产品上行订单模式,截至2022年12月,已整合60余个生鲜品类按订单模式进行常态化种植收购,与市内30余家下游销售渠道形成每日稳定供应的合作关系,让农产品拥有稳定的去处。二是依托供销社的组织体系,通过将市场订单分配至生产基地的方式,链接12个区县的20余家基层社、300余家村集体经济、100余家专业合作社,共17.5万亩基地,建立全流程培训服务、利润分配、信息化、多品类订单套种轮种等配套体系,为农户带来约1.7亿元的收入<sup>④</sup>。

浙江省供销社打造数字农合联(浙农服)平台,横向联结农业农村、农业科研、气象、财政、供销、农信、保险等20余个部门和单位,纵向贯通省、市、县、镇、村5级,集成生产服务、流通服务、金融服务和政府服务等8大系统,构建数据仓16个,整理数据目录2032项,协同解决种什么、怎么种、卖给谁、找资金、办保险、领补贴等问题,实现惠农政策“一屏智治”、为农服务“一键直达”、农业产业“一网集聚”、农产品安全“一码溯源”,形成全面、广覆、精准、高效的生产、供销、信用“三位一体”的数字化服务。截至2022年年初,浙农服在浙江省内已推广到10个市81个县(市、区),全省覆盖率达96.8%。目前,全国已有90个市县共享应用、3个省市试点试用、8.3万个农业主体和服务主体注册使用,在率先应用地区带动农业增效10%以上。

## 五、对若干问题的思考

论及至此,在对供销社组织特征和发展机制进

① 苑鹏:《深化供销合作社综合改革的进展与挑战初探》,《重庆社会科学》,2017年第9期。

② 《湖北省社:大力实施“四大工程”建设惠农骨干力量》,https://www.chinacoop.gov.cn/news.html?aid=1492845。

③ 《湖北基层供销社恢复重建至1373个 基本覆盖全省乡镇,农民社员5年增5倍》,http://news.cnhubei.com/content/2022-10/17/content\_15153928.html。

④ 《“村村旺”为农村电商加装新引擎》,http://www.liangjiang.gov.cn/Content/2023-02/03/content\_10483818.htm。



行深入的学理性解析以及对全国实践进行系统性经验考察后，还需对部分争议性议题作出回应：一是供销社的性质该如何界定，是农民合作经济组织，还是其他；二是继续存在和发展的供销社，未来方向在哪里；三是面向当前的供销社，改革重点在哪里；四是面向未来的供销社，持续动能是什么。

### （一）组织质性界定

作为组织系统的供销社，从不同侧面看其有不同的组织特性表现，原因在于供销社是抽象的、系统的和具体的。抽象的供销社是理念上的、原则上的和理想类型的以及在理念和样式设定上“纯粹”的供销社。这种抽象的供销社源于供销社的思想缘起和初始组织旨趣。供销社的成立旨在通过合作社的形态将农业生产者和农村消费者组织起来，实现农民剩余产品的销售并向农民供应所需的生活生产资料<sup>①</sup>，直接体现在供销社的名称上。供销社是否具有存在价值的评判标准，更多源于合作社的理念性、原则性和价值性。系统的供销社，是受政治、政策、市场、社会嵌入影响，并在历史发展中形成的供销社。供销社成立之初体现合作社特征。在集体化运动时期，供销社体现集体经济组织特征。市场化改革后，供销社体现类企业特征和类行政特征，并被描绘为“四不像”组织。具体的供销社，是通过功能实施直接展现于社会的供销社。由于供销社事务业务的开展，更多以社有企业为载体，并以市场化的逻辑运行，因此，从公众视角看，具体的供销社更像一个企业。

作为具有企业特性和行政组织特性的混合型组织，该如何界定其组织质性？事实上，当前的供销社是具有中国特色的混合型组织。中国特色的各类制度性环境和安排，由于制度的不可化约性（制度之间存在协调成本）和产出的通用性（具有多元服务领域和功能），供销社作为混合型组织，具有提供正当性和降低交易成本的优势<sup>②</sup>。因此，观照当

前供销社已有的典型实践路径等，供销社的质性是在中国特色社会主义制度下，具有合作经济传统的、类行政性的、为农服务的混合型组织。未来的供销社是什么质性的组织，关键要看供销社面临的发展态势。如果未来供销社的“合法性”发展逻辑弱化，即党中央的各类重大政策需求能通过市场主体得到满足以及供销社在保障和应对经济社会重大危机的潜在功能需求和期许逐渐弱化，供销社可以转型为市场化运作的国有企业。如果未来供销社能将社有企业和供销社机关完全分离，可以将从事供销社事务的供销社机关组织转型打造成农民合作经济组织的联盟性机构，甚至改造成类似工会和妇联的群团性组织，发挥联结农民、组织农民、服务农民的作用。

### （二）改革发展方向

市场化改革后，供销社的发展方向处于应然性和实然性、外部期许和内部理性的张力性状态，可归为将供销社办成农民合作经济组织、社企分开“双线运行”、回归“三农”三类方向<sup>③</sup>。一是办成农民合作经济组织方向。党中央和社会（尤其是学术界）期望将供销社办成真正的农民合作经济组织，让供销社回归合作经济范畴。供销社改革发展方向的关键节点直指供销社产权改革。让发展壮大的农民合作组织通过赎买供销社资产<sup>④</sup>，或将集体资产价值量化后分配给“身份农民”<sup>⑤</sup>等，是近年来较为典型的观点。但供销社具有参公管理（主要是供销社管理者）的体制机制以及供销社已经形成的“自我授权”和“自我管理”的“内部人控制”现实性改革阻碍，使该类观点未被有效采纳并产生影响。社会（尤其是学术界）将供销社办成农民合作经济组织的呼声逐渐减弱，且随着供销社传统功能逐渐被市场经济组织取代，供销社日益远离社会（尤其是学术界）视野。二是社企分开“双线运行”。面对供销社资产的“内部人控制”状态，党

① 《建国以来重要文献选编》（第2册），北京：中央文献出版社，1992年版，第565页。

② 孟庆国、董玄、孔祥智：《嵌入性组织为何存在？供销社合作社农业生产托管的案例研究》，《管理世界》，2021年第2期。

③ 需要指出，已有研究中存在不同视角的方向划分。本文的划分基本能涵盖已有的划分类别，且与政策和实践基本相符，例如，2015年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《中共中央 国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》，指出供销社是为农服务的合作经济组织以及要求逐步探索联合社社企分开的途径。

④ 张晓山、中国社会科学院农村发展研究所：《改造传统的组织资源——供销社近期改革措施的实证研究》，《管理世界》，2001年第4期。

⑤ 许建明：《作为全部社会关系的所有制问题——马克思主义视野里的供销合作社集体资产产权性质问题研究》，《中国农村经济》，2017年第6期。

中央要求推动“社企分开”改革<sup>①</sup>，促进供销社管理者从社有企业退股，实现供销社事务和供销社业务的“双线运行”，提升供销社运行效率，避免供销社集体资产流失。应当指出，社企分开“双线运行”改革发展必要且重要，但在当前越发要求供销社发挥为农服务重要作用的趋势下，社企分开“双线运行”将产生一定的负面效应，表现为供销社管理者对供销社经营者控制和动员能力的弱化，扩大了供销社经营者的非农业务倾向，弱化了供销社业务对供销社事务的支持力度。三是回归“三农”方向。随着乡村振兴战略的提出，助力农业农村现代化发展的任务加重，党中央对供销社改革发展方向的注意力发生转变，在继续要求推进供销社社企分开“双线运行”改革的同时，重点将注意力聚焦供销社为农服务功能的提升方面，突出将供销社打造成为农服务综合平台的强调，以期凸显通过供销社事务和业务的开展服务农民、让利农民、增益农民。

在此背景下，应如何聚焦供销社的发展方向？对此，除理论上的梳理和分析外，还应将视角聚焦已有的实践经验领域。事实上，已有的实践已给出具有一定启示价值的回答。以浙江省供销社实践为典型代表的新型合作经济发展路径，在面对实现供销社内部合作化<sup>②</sup>努力困难重重的难题时，通过吸纳广大农业经营主体进入农合联，在农合联构建以农民为主体的合作化机制，并将农合联理事会执委会设在供销社，在弱化对供销社办成农民合作经济组织要求的同时，促进了供销社在为农服务上的“借船回家”。以山东省供销社实践为典型代表的农业生产服务路径，面向“谁来种田”的区域性农业农村现实问题和需求，通过“托管服务”等方式，走出一条供销社农业生产服务的发展路径。以上两条路径都在一定程度兼顾了供销社的“合法性”“效率性”和“合宜性”发展逻辑。

因此，站在我国全面实施乡村振兴战略的大背景下，面向2035年远景目标，供销社的发展方向应高举为农服务旗帜，坚持合作经济属性，发挥商贸流通传统优势，强化为农服务功能，重点在农民不会干、不愿干、干了不合算的“市场失灵”领

域，发挥必要的市场“补位”作用，成为党和政府可信、可控、可用的服务乡村振兴和农业农村现代化的骨干力量。

### (三) 发展改革重点

毋庸置疑，供销社的发展改革重点应与国家农业农村发展战略方向（例如，乡村振兴战略、农业农村现代化等）紧密联系、协同变迁。但当前供销社的改革重点，具体地与办成农民合作经济组织、社企分开“双线运行”、回归“三农”三类方向相对应，可进一步归类为存量改革和增量改革。供销社存量改革聚焦体制机制改革，主要包括旨在与办成农民合作经济组织和社企分开“双线运行”相应的改革。增量改革聚焦提升承载供销社系统和同级党委、政府重大政策需求能力与其他为农服务能力的改革，以促进供销社回归“三农”。

从本质上看，供销社改革是制度变迁的过程。基于环境嵌入影响，呈现弱纵向组织系统嵌入和强在地社会结构嵌入的各地供销社，面临的制度变迁选择集合有相似，也有不同。因此，供销社改革重点应在于回答“改革的必要性”“改革的内容”和“改革的可能性”三个问题。当前，期许的改革和现实的改革都是必要的改革，也是必须重视的改革，但诸多现实中的改革却面临成效不显著的问题。美国学者诺斯（North）认为，制度变迁中存在自我强化机制，会导致非效率、路径依赖乃至闭锁问题<sup>③</sup>。据此，供销社改革成效不显著问题的根源在于供销社在改革发展过程中既有制度创立和运行形成的自我强化机制，表现为供销社的高制度变迁成本。

因此，从“合宜性”视角看，当前供销社的改革，一是与其纠结于办成农民合作经济组织，不如将注意力聚焦加强供销社的资产管理方面。实际上，将供销社办成农民合作经济组织，是基于历史的、抽象的和设定的供销社的研判，核心直指供销社“产权悬浮化”和“资产内部人控制”的症结，但面临极高的制度变迁成本。因此，当前聚焦将供销社办成农民合作经济组织的努力，不如重点将注意力聚焦加强供销社资产的监管方面。二是与其纠结于社企分开“双线运行”改革，不如将注意力聚

① 1995年，中共中央、国务院出台《关于深化供销合作社改革的决定》，指出按照社企分开的原则，理顺各级供销合作社理事会与其所属企业的关系。

② 所谓内部合作化，是试图将供销社资产回归农民，让农民掌握资产的“剩余索取权”和“剩余控制权”。

③ [美]道格拉斯·C.诺思：《经济史中的结构与变迁》，陈郁、罗华平译，上海：上海人民出版社，1994年版，第125页。



焦提升供销社的市场生态位方面。社企分开“双线运行”改革对于防止市场组织和科层组织相互干扰、提升组织运行效率有重要价值。但如前文所述，鉴于供销社业务对供销社事务的重要性以及社企分开“双线运行”带来供销社为农服务能力相对弱化的负面效应，当前既应继续要求推进社企分开“双线运行”探索，还应将注意力聚焦提升供销社市场生态位的改革。市场化改革以来，供销社一直处于自负盈亏的发展状态，呈现“效率性”逻辑的非农化动机和实践趋势与“合法性”逻辑的为农服务期许之间的张力和摇摆。因此，期许供销社更好地回归并服务“三农”（例如，通过制度安排），通过紧跟技术发展态势（例如，数字化技术），发展新业态新模式，提升组织发展能力，实现供销社市场生态位跃升，进而更好满足市场需求，最终提升供销社的生存能力和发展能力，虽不会是促进供销社回归“三农”的充分条件，但一定是必要条件。三是与其纠结于如何促进供销社回归“三农”，不如将注意力聚焦加强供销社基层组织建设方面。无论健全乡村商业服务体系建设，开展现代农业生产服务，还是领办、指导、促进农民合作经济组织建设等，供销社基层组织都已成为“堵点”。从改革空间看，供销社基层组织的改革不存在参公管理等的体制机制障碍。因此，应重点按照农民合作经济组织原则，注重农民主体性和运营民主性，围绕健全乡村商业服务体系建设，开展现代农业生产服务以及领办、指导、促进农民合作经济组织的功能要求，加强供销社基层组织建设。同时，县级及以上供销社应注重供销社基层组织建设的内生性，通过发展指导、业务协调和资源支撑等方式，引导供销社基层组织建设，坚决避免搞“一刀切”“拉郎配”和形式主义。

#### （四）持续发展动能

当前，供销社的持续发展既要考虑供销社运行发展的动态环境，还要考虑供销社对环境的回应能力。换言之，供销社应面向运行环境，通过业务事务价值创造、动态匹配发展和体制机制创新优化等构建持续发展动能。

首先，供销社业务事务的价值创造。无论带动农民共同发展、满足农业农村现实需求，还是承载党中央、供销社系统和同级党委、政府的重大政策需求，归根结底在于供销社的价值创造能力。面向农民实现价值创造，能够提升农民参与供销社的意

愿，解决农民“用脚投票”的问题。面向农业农村现实需求实现价值创造，能够让供销社在“市场失灵”领域提供有效服务，在市场化业务领域提供更好的服务。面向党委政府实现价值创造，能够提升供销社在党委、政府“政策工具”偏好序列中的地位，进而优化和提升供销社的政治和政策运行环境。如何推进以及在哪些方面进行价值创造，首要和基础在于打造和构建有效的农业社会化服务体系。这是我国2035年远景目标对农业现代化发展的政策目标使然，也是当前提升农民收入水平、促进农业提质发展的现实需求和有效路径。此外，供销社还应在其他直接性服务以及协同性服务、对接性服务和拓展性服务方面进行价值创造。包括根据区域内自然条件、产业结构、发展路径以及诸多非经济因素，直接提供社员和农民所需的服务，协同提供社员发展需要的各类政策、制度环境，对接提供各类社员和农民需要的技术、资金、市场等资源以及依据政策、市场和技术发展趋势，拓展提供电商等各类创新型服务。

其次，与环境动态匹配发展。供销社的发展不仅是静态的结果，而且是动态的过程，呈现历史阶段、在地社会结构等的“合宜性”。换言之，供销社的生命力在于是否与政治、经济、社会、文化、生态、地理等多维环境的互动、匹配、融合、共进。因此，供销社应紧跟政策发展导向、农业农村需求趋势和技术发展态势，构建精准捕捉和快速反应的发展能力，实现与供销社发展环境的有效匹配。在此基础上，积极投身和参与农业农村相关的政治、经济、社会、文化、生态业务和事务，引入供销社所需的各类技术、人才、资源等，输出环境所需的各类功能，实现供销社与环境的有效融入和共进发展。

最后，持续优化供销社内外部体制机制。供销社是具有中国特色的混合型组织，既有历史沿革形成的内部体制机制，又有基于价值研判的外部体制规制。供销社现有的内外部体制机制既规定了供销社的作用空间，也影响其事务业务的价值创造能力及与环境动态匹配的发展能力。因此，供销社的持续发展应以发展思维和创新思维指向提升供销社事务业务的价值创造能力及与环境动态匹配的发展能力，进行内外部体制优化，尤其应鼓励各地供销社根据区域性社会结构开展差异性的体制优化和创新。



[责任编辑：王文秋]

[责任校对：曹晶晶]

中国知网