2016 年第 5 期
（第 15 卷）
华南农业大学学报（社会科学版）
JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
（SOCIAL SCIENCE EDITION）

基于内生交易费用的农村集体资产股份制改革

张　建，诸培新，王　敏

（南京农业大学 公共管理学院，江苏 南京 210095）

摘　要：以内生交易费用的视角考察现阶段集体资产股份合作制改革，发现股权集体股的设置导致部分资产产权不清晰，股权封闭和政经不分带来合作社的内部监督失效和激励机制不足，从而引起村干部管理者寻租、偷懒等机会主义行为，增加了合作社治理的内生交易费用。苏州市通过集体股确权到户和股权固化，实施合作社“代理记账”，建立村集体财务监管平台和资产交易平台，实现“政经分离”及开放治理等一系列改革措施，明晰了集体资产产权主体，建立了有效的激励约束机制，有利于减少合作社代理人机会主义行为，降低了合作社治理的内生交易费用。苏州经验表明，在农村集体资产股份合作制改革过程中，政府主导力量的恰当发挥是改革的成功前提，同时也要尊重合作社治理的内生动力；通过赋予农民清晰完整的股权，建立顺畅的股权流转体系，有利于合作社内部治理体制的完善；合作社管理者的行为规范还有赖于政府实施的外部监督机制。

关键词：农村集体股份合作制；内生交易费用；集体经济；合作社

中图分类号：F321.42　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2016)05－0011－09

一、引言

随着我国城镇化、工业化的快速推进，部分城郊地区和沿海经济发达地区的村集体经济资产大量增加。如何实现集体资产的保值增值，保护农民分享集体资产收益的权利，成为新一轮农村集体经济组织制度改革的重要目标。十八届三中全会提出要“保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权”，明确了农村集体经济组织以股份合作制为主的改革方向。农村集体资产股权合作制改革是在保留集体所有权和不改变集体经营权的前提下，通过股权量化将农村集体资产产权由集体共同共有变为农民按份共有，以股份合作社形式经营管理集体资产，从而明晰集体资产的产权归属，完善产权占有、使用、收益、处分等相关权能及行使主体的责权利，实现村集体资产保值增值，农民共享集体资产收益，建立符合社会主义市场经济要求的农村集体经济运营体制。

目前，农村集体资产股份合作制改革的研究多集中在改革的动因、内容及存在的问题上[1－4]。赵家如[1]认为集体资产股权制是农民、集体和政府共同作用的结果，是以农民为“初级行动团体”的诱致型制度变迁。关于农村集体资产股份制改革的内容，包括集体资产量化、成员权界定、股权设置、合作社治理等[2－3]，实质上是要建立归属清晰的集体资产产权结构，集体资产所有权和经营权归集体，股权归农民，收益权由集体和农民共享，监管权归国家，全面梳理“国家—集体—个人”之间的财产权关系[1,4]。现阶段集体资产股份合作制改革面临的问题有集体经济组织、自治组织

收稿日期：2016－06－18　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2016.05.002

基金项目：国家自然科学基金项目(71373128)；高等学校博士学科点专项科研基金项目(20130097110037)

作者简介：张　建(1989—)，男，江苏徐州人，南京农业大学公共管理学院博士研究生，主要研究方向为土地经济与政策。E-mail：2015209027@njau.edu.cn

的关系尚未理顺,合作社治理政经不分、政社不分,股权设置不合理,产权不清晰,股权权能不充分等[1-2,5]。这些问题导致合作社效率损失,降低了农村集体产权制度改革的制度绩效。

集体资产股份合作制改革的重要目标是提高合作社组织治理效率,而交易费用是理解组织治理效率的重要衡量标准,因此,从交易费用的视角研究股份合作制改革具有重要意义。交易费用的内涵和外延很广,学者们从不同角度对其进行划分。Coase[6]根据市场交易过程将交易费用划分为寻找潜在的交易对象、谈判签约、监督合约履行等成本。弗鲁博顿和芮内特[7]按照交易发生的情景将交易费用划分为市场型交易费用、管理型交易费用和政治型交易费用。我国学者杨小凯[8]首次对内生交易费用和外生性交易费用进行了区分,他指出外生的交易费用是指交易过程中直接或间接发生的费用,是在交易之前可以预测到的,如运输费用、管理费用和员工工资等;而内生交易费用是指交易中人们争夺分工合作的好处时产生的机会主义对策行为,这种行为使得分工合作的好处不能被充分利用或资源分配产生背离帕累托最优的歪曲。Williamson[9]认为机会主义行为是在交易中行为主体为了个人利益而发生的欺诈、不可信等行为,它会增加议价过程中的内生交易费用。North[10]指出道德风险、逆向选择等机会主义行为是引起内生交易费用的主要原因。基于中国的现实场景,学者们运用内生交易费用理论解释农业产业化经营组织结构的演进[11]、家庭农场的组织边界[12]以及产业集群的制度优势[13]等,内生交易费用的理论和实际内涵得到丰富。然而,尚未有文献运用该理论研究集体资产股份合作制改革与治理问题。此外,现有文献对组织治理内生交易费用的分析多是静态的,忽视外部因素和组织治理结构变化对其动态的影响,苏州市农村集体资产股份合作制改革为本文研究政府干预下的股份合作制内生交易费用动态变化提供了可能。

股份合作制改革以前,集体资产的剩余及其分配很大程度上由少数村干部掌握,村干部腐败、寻租等机会主义行为导致的内生交易费用是集体资产消耗的重要原因[5]。因此,农村集体资产股份合作制改革的首要目的是减少资产管理人(村干部)的机会主义行为,降低合作社治理的内生交易费用,提高合作组织治理效率。本文基于内生交易费用理论,首先分析农村集体资产股份合作制改革过程中存在的内生交易费用,并透过苏州市集体资产股份合作制改革在减少合作社治理内生交易费用上的成功经验,提出合作社治理内生交易费用的政策建议。

二、股份合作制改革与合作社治理内生交易费用

(一)集体资产股份制改革与合作社治理

农村集体资产股份制改革的主要内容包括集体资产量化、股权设置、股权权能等[2-3],其中,直接影响合作社内生交易费用的改革包括股权设置和股权权能。股权可以设置为集体股、个人股、农龄股等多种形式,并以集体股和个人股为主。其中,集体股的股份所有权由全体个人股东集体行使,目的是用于集体经济组织各项公共事业经费的开支;个人股带有很强的福利性质,拥有集体成员权的农户都有资格分享集体资产股份红利;农龄股是按照村民为村集体工作的时间长短和贡献而设置的奖励股[2]。现阶段,多数地区股份合作制改革过程中集体股占总资产比例很大,如北京市股份合作社集体股的比例一般占到量化资产的30%到40%,广东省东莞市的股份合作制改造中只设置集体股[14]。关于集体资产的股权权能,各地在改革之初都采取相对保守的政策,只允许股份在内部继承、转让、馈赠,而不允许抵押、担保以及向股东以外的人转移股权,股东不能从合作社撤资变现,集体资产股权相对封闭,不对外开放,一些地区允许农民以现金入股合作社。集体资产股份合作制改革借鉴了股份公司的组织制度和治理结构,普遍成立董事会、监事会和股东代表大会的"三会制度"[1,5],其中,普通社员股东和监事会拥有对董事会的监管职责,董事会成员是合

作社的资产管理和经营者。集体资产股份合作社脱胎于传统的农村集体经济组织，从成立之初就面临着政、社、经不分的治理体制，村两委领导干部和合作社负责人交叉任职，集体经济组织、自治组织的关系尚未理顺，合作社治理面临着“内部人控制”、农民权利被架空等问题[1-2,5]。

（二）股份合作制改革与合作社治理内生交易费用

股份合作制改革进程中，合作社有效的民主管理体系并未建立，村干部等合作社管理者仍然处于合作社治理中的核心地位。因此，合作社治理中更容易发生村干部管理者对普通村民的机会主义行为，表现为合作社管理者利用其信息优势侵蚀集体资产，合作社经营者的偷懒、规避责任等行为，这些机会主义行为引起合作社治理的内生性交易费用，造成合作社资产的流失，不利于集体资产的保值增值。

1. 集体股设置与村干部寻租行为

集体股产权主体虚置，具有较强的“共有所有权”的属性[15]。“共有所有权”的产权没有被充分界定，部分集体资源的经济价值就留在了公共领域，这些遗留在公共领域内的资源价值称为租。当一部分经济主体处于特殊的地理、信息、技术等优势攫取租值的边际收益高于边际成本时，就会产生寻租的动机，占有这部分资源价值[16]。村集体成员对集体股收益租值攫取的多少取决于主体的博弈能力。首先，由于集体股资产收益的控制权和剩余分配权仍掌握在以村干部为主的资产管理者手上，村干部在合作社治理中较普通社员具有绝对的优势；其次，股份合作制实行的是“民主管理、民主监督”的治理形式，每个社员都有合作社治理的投票权，合作社治理的权利过于分散时，每个社员的投票权所代表的权利和承担的义务就很小，合作社民主治理陷入“集体行动困境”，实际运行中合作社决策权为少数经营者控制，形成“内部人”控制的局面[15,17]。因此，村干部对集体股收益寻租的边际成本要小于普通社员，对普通社员的机会主义行为使得他们能够攫取大部分的集体资产租值，最终会导致集体资产分配不公，普通社员仅分享到集体股资产收益的小部分。

2. 股权封闭与合作社内部监督难题

股份合作社在股权权能上表现出一定程度的封闭性，股权设置排斥外村人，股权权能行使有限。股份合作社对本集体内的资产进行量化折股，并不对外界开放。股权持有资格以本村户籍人口为准，只能在社员内部转让，不能对外转让，支配权和处置权受到严格限制。社员不能从合作社撤资变现，即使对合作社治理不满意也无法行使“以脚投票”的权利。现代股份制企业的典型特征是股权的开放性和流动性，这样，普通股民虽然难以直接参与公司经营和监管，只需要根据手中股权分红的多少就可以判断经营者的业绩，而不需要具体了解公司代理人的个人品德、能力以及代理人是否存在机会主义行为等，可以通过行使“以脚投票”的权利选择合适的资产管理者，间接对公司管理者进行监督，迫使管理者降低个人机会主义行为并努力经营公司，以最大化股民利益。集体资产股权权能的封闭性限制了普通社员通过行使“以脚投票”的权利对合作社进行监督的内在机制，合作社管理者缺少努力运营集体资产的动力，容易利用其信息优势产生不利于普通社员的机会主义行为，增加了合作社治理的内生交易费用。

3. “政经不分”与合作社治理激励难题

集体资产股份合作社“政经不分”表现在两个方面：一方面，股份合作社难以摆脱村委会行政机构而真正独立运作，在组织机构上与基层行政组织相互交叉，其社员代表、董事会和监事会仍然会由村干部兼任[1-2]；另一方面，合作社很大程度上承担了基层行政管理费用、农村公共物品的供给和村民社会福利保障等功能[17]。“政经不分”带来合作社治理的激励难题。合作社实际由村两委控制，村两委不完全是自由市场经济主体，其绩效由上级政府制定的一系列经济、政治、社会等评价指标进行考核。合作社经营目标和国有企业相似，既要实现经济利益最大化和股东利益，又

要兼顾社会责任。合作社管理者承担的责任和社员股权收益最大化的目标并不一致,难以根据合作社的盈利情况客观评价管理者的治理绩效。因此,股权激励、绩效奖励等现代企业经理人激励措施无法用在合作社经营管理者的激励上。合作社激励机制的缺失,导致经营者缺乏最大化集体资产收益和股权收益的动力,在合作社经营管理中客观上存在偷懒行为,从而增加合作社治理的内生交易费用。

集体股设置使得合作社管理者拥有集体公共资产的控制权和剩余分配权,在合作社内部监督失效的情况下,管理者对普通社员的机会主义行为很难被发现,其寻租的边际收益大于边际成本,造成其会最大限度地攫取村集体资产。近期,我国农村地区频频出现的"小官巨腐"现象就是由于村集体资产缺乏有效的监督,从而给一些管理者创造寻租的空间;合作社内部激励不足的情况下,管理者缺乏最大化合作社经济效益和股民利益的动力,客观上存在偷懒、规避责任等机会主义行为。管理者的寻租、不努力等机会主义行为增加了合作社治理的内生交易费用,不利于集体资产保值增值以及农民分享集体资产收益。Akerlof[18]在研究"柠檬市场"现象时指出,不诚实的成本不仅体现在买主被欺骗的金额上,还包括因合理的交易不复存在而导致的社会福利损失。因此,内生交易费用对合作社治理的损害不仅表现为普通社员利益受损,它还会削弱组织运行中的可信承诺,不利于合作社的长期可持续存在。内生交易费用起初并不能有效预见,但由于它的内生性,客观上可以通过治理方式的改变、制度创新来减少[8]。因此,通过集体股份合作制改革减少内生交易费用,保证股份合作制健康发展,具有可行性和现实性。

三、苏州市集体资产股份合作制改革对合作社治理内生交易费用的影响

苏州市集体资产的主要来源有三个部分:第一部分是20世纪90年代末苏南乡镇企业改制后的集体金融[19];第二部分是村集体管理土地的发包收益,包括村集体预留地和二次承包期间农民退回到村里的承包地,还有村集体所有的林地、水面等资源对外发包时的收益;第三部分是土地非农化过程中的增值收益。随着苏州市工业化和城镇化的快速推进,村集体获得大量的征地和拆迁补偿收入,集体建设留用地政策、工业用地补偿政策也以城市反哺农村的方式将土地增值收益返还给农村,村集体获得一笔可观的集体资产收益。2014年,苏州市农村集体经济总资产为1490亿元,村均集体经济收入达到718万元。村级资产作为村里的"共有财产",如何让农民分享财产收益是苏州市股份合作制改革面临的重要课题。

21世纪初,苏州市在上海、广东等地实践经验的基础上,开启了农村集体资产股权制探索。2001,吴中区木渎镇金星村成立了苏州市第一家社区股份合作社。2002年苏州市出台《关于农村社区股份合作制改革的实施意见(试行)》。2006年,吴中区上林村农地股份合作社经工商部门注册登记后成为全国首例拥有合法身份的股份合作社。截至2014年,苏州市成立社区股份合作社1288家。为了规范股份合作制的运行,苏州市不断完善合作社股权设置、股金分配、财务管理和内部治理等制度,其改革措施对股份合作社治理内生交易费用的影响主要表现在以下4个方面:

(一)股权制度改革对合作社内生交易费用的影响

苏州市的股权制度改革分为集体股确权到户和股权固化。股份制改革之初,合作社将土地和村集体资产量化为集体股,股份收益为合作社集体财产。除了一部分集体股收益分配给普通社员,其余主要用于合作社行政开支、村集体公益事业建设、干部奖励等支出。为了规范集体资产的收益分配,2005年苏州市股份合作制改革意见提出村级在股权设置上,"尽可能减少集体股比例,甚至不设集体股"。2015年则明确要求村级股份合作社调整取消集体股,将集体股权量化到社员。在取消集体股的同时,苏州市还进行新一轮的股权固化改革,在集体资产清查、核资、确权的基础

上，将股权量化到人、固化到户，发放股权证，以户为单位“生不增、死不减”，不再因家庭成员户籍、人口发生变化而调整股权。2014 年，全市 35% 的社区股份合作社完成了股权固化工作[17]。

集体股确权到户和股权固化创造了清晰、稳定的集体产权，有利于减少内生交易费用。首先，集体股确权到户后，集体股以人口股、农龄股、干部股等形式存在，产权主体清晰，农民可以直接分享到集体股确权后的额外收益，杜绝了村干部等资产管理者对公共领域资产寻租的可能。此外，个人股的比例份额上升，社员股份分红的数量增加，监督股份合作社的积极性增加，有利于缓解合作社治理中普通社员的“搭便车”行为。股权固化稳定了社员与合作社的股权关系及拥有的股权份额，减少了股权动态调整过程中的资源消耗，削弱了集体负责人在股权分配中的权利寻租行为，降低了合作社治理的内生交易费用，为股权的转让、抵押等权利实现创造了条件。

（二）财务制度改革对合作社内生交易费用的影响

Williamson[9] 认为组织治理中引入外部监督机制，如合理的绩效评价制度和审计制度可以减少信息不对称和代理人机会主义行为，进而降低组织治理的内生交易费用。在合作社内部监督机制失效的情况下，引入外部力量的监督机制，减少管理者“道德风险”引发的寻租、腐败行为就成为苏州市合作社制度改革的现实目标。苏州市通过创新合作社财务管理制度，引入第三方力量对合作社进行监督；同时，建设现代网络信息管理平台公开农村集体资产信息，减少资产监管的信息不对称问题。具体来看，苏州市首先实行合作社“代理记账”，加强对合作社的财务管理。苏州市 2011 年颁布的《关于加快股份合作经济转型升级的若干意见》规定社区股份合作社要“全面推行委托代理记帐”。“代理记账”是村集体经济组织的财务管理方法。合作社委托代理记账是由镇经营管理部门或第三方独立机构承担委托代理记账服务，即代理记账机构建立出纳驻社、会计驻镇的财务管理体制。这种财务管理方法引入外部力量对合作社进行监督，合作社非生产性开支受到严格约束。委托代理的费用由镇财务支付，所以并不会加重合作社的负担。第二，建立村集体财务监督管理平台和资产交易管理平台，加强对村集体资产、资源和资本管理。2014 年，太仓市在城厢镇进行农村集体财务监督管理平台和资产交易管理平台试点。“两个平台”建设完成后，合作社财务管理和资产管理活动要在平台上发布，并接受上级政府和第三方机构的监督。集体资产管理中信息不对称问题是管理者利用其信息优势损害农民利益的重要原因，在村集体事务公开过程中，仅依靠传统的干部宣传、公示等方式难以解决村民分散化带来的信息传播难题。因此，借助于新型网络媒体加强集体资产管理中的信息公示和监督可以让农民、政府和第三方快捷掌握村集体经济合作社治理信息，方便对合作社管理者的监督，增加管理者的机会主义违法成本，减少合作社治理的内生交易费用。

（三）“政经分离”对合作社内生交易费用的影响

尽管早在 2005 年苏州市股份合作社指导意见中就曾提出合作社机构必须与村行政组织脱钩，但是据一些学者的观察，即使名义上合作社与村行政脱钩，村委会仍然通过各种方式干涉合作社经营管理[20]，原因是村级组织的运转经费主要由村集体经济保障，并未实现村委会经济和合作社经济分账管理、分账使用[2]。因此，集体资产产权制度改革需要将合作社承担的社会公共服务职能剥离，还原合作社经济管理职能。2006 年，苏州市枫桥街道率先进行了“政经分离”的探索，在撤村建居统筹城乡一体化社区公共服务的基础上，枫桥街道将基层自治组织和集体经济组织的职能分开，由社区街道承担村级社会管理职能和各项开支，股份合作社只负责村集体经济管理[21]。2013 年，枫桥街道承担了社区行政经费支出 2480 万元，各类农民福利保障支出 3000 万元，大大减少了村集体经济负担。股份合作社将节省的公共服务支出用于生产投资，缓解了集体经济发展中的资金不足约束，增强了股份合作社市场竞争力。2013 年枫桥街道 24 个社区股份合作社实现净

收入5468万元,股金分红5099万元,农户家庭每户分红达4860元[21]。

"政经分离"弱化了农村集体资产股份合作社的社会管理职能,从体制上保证股份经济组织成为独立的市场经济主体,明确了合作社经营管理以经济效益最大化为目标,有利于合作社建立起现代企业制度的绩效评价体系,形成对合作社代理人有效的激励机制,防止代理人努力程度不足和以社区管理为由过度消耗集体资产等机会主义行为,从而减少合作社治理的内生交易费用。

(四)开放治理对合作社内生交易费用的影响

随着苏州地区普遍推行"小村并大村""撤村建居"等政策,以亲缘和地缘联系的村落关系正在逐步瓦解,取而代之的是相对陌生、多元与融合的城镇社区关系。以亲缘地缘为纽带形成的合作制关系具有一定的可信承诺基础,在治理主体充分信任和诚实的环境中,内生交易费用是很低的[22]。随着这种合作制关系可信承诺的解体,基于信任和诚实的治理环境的可信承诺不复存在,人们之间的合作交易需要设计更加详细的合约关系和保证机制。同时,传统的合作社民主治理模式将会随着村庄民主自治环境的变化面临巨大的挑战。以村干部为主的合作社治理主体既不能满足集体经济组织发展对专业化、高素质经营人才的需求,也因为可信承诺和民主治理的困境而降低了自身遵守契约、努力经营合作社的动力,从而增加治理的内生交易费用。此时,通过引入职业经理人制度,可以消除村两委"内部人控制"的局面,建立权责清晰的经营管理体制,有利于吸引经营人才和社会资本,增强合作社的市场竞争力。苏州市集体资产股份合作制改革的目标是实现社区型向企业型、封闭型向开放型、传统集体经济组织向现代企业制度转变。在一些乡镇社区,已经先行试点组建富民集团、联合公司等现代企业形式[19],建立经济责任制、成本核算制以及职业经理人等现代企业制度,完善对合作社管理者的激励约束机制,减少了管理者寻租、偷懒等行为的内生交易费用。

四、苏州经验的政策启示

苏州市农村集体资产股份合作制改革是基于集体经济组织发展的内生动力,由政府进行顶层设计主导完成的,改革的实质是赋予农民集体资产完整和充分的权能,完善合作社治理的内部管理体制,增强农民合作社治理和分享收益的博弈能力。同时,政府将农村行政管理和公共服务纳入财政支出范畴,并建立合作社监督管理的外部机制,是以外生交易费用的增加来减少合作社治理的内生交易费用,实现经济发展向农村的转移支付和收益共享。总结苏州市股份合作制改革的经验,有以下政策启示:

(一)恰当处理股份合作制改革的内生动力和政府主导力量

传统集体经济组织资产管理不善和分配不公带来的干群矛盾、群体上访等问题是农村集体资产股份合作制改革的原因,农民群体是制度改革的直接利益诉求者和初级行动集团。然而,由于农民群体的组织化和信息化程度较低,缺乏主导集体资产股份制改革的能力,此时,需要政府充当次级行动集团角色,进行改革的顶层设计,合理引导农村集体经济组织改革,完成制度改革的强制性变迁过程。然而,政府干预的最大问题是"政府失效",表现为政府干预的高成本、决策偏差、主观性、寻租等[23]。制度改革的效率依赖于其他相关制度安排的存在,制度改革要实现其功能要做更大的适应性调整,否则人们将无法接受制度带来的变化[24],而政府主导的最大问题可能是片面追求改革的效率,违背改革的客观规律,相关制度的供给无法满足农村内部环境差异对股份合作制运行的要求,从而导致改革的失败。在苏州市集体资产股份合作制改革过程中,政府积极地充当了次级行动集团的角色,也恰当地考虑了合作制改革的内生动力,基于农村内部治理环境的特殊性有序地推进各项改革。

第一，尊重地区实际情况和农村内部差异性。苏州市在股权制改革过程中给出一般化的指导意见，并未做“一刀切”的处理，改革措施综合考虑村集体经济资产资源情况、农民意愿等因素。如在股权量化分配上，苏州市 85% 以上的行政村都实施了存量折股、股金分配，然而，也有一些村庄经济基础薄弱、收益不高，迫切需要资金投入来发展壮大。此时，若片面强调股份分红及分红大小可能会阻碍合作社长期可持续发展。因此，苏州市允许这些村庄采取资产保护型的改革措施，不分红或适当降低分红比例。又如在一些经济实力薄弱的乡镇，政府财政难以承担农村社区的公共服务开支，这些社区的股份合作社仍然保留一定比例的集体股，用于村级公共事务的治理。

第二，注重改革的渐进性，试点先行，逐步完善。制度改革的绩效需要相关配套制度的完善才能发挥更好的作用，因此，在缺乏相关制度供给时，改革要渐进执行，先行试点，待配套制度完善时再进行彻底变革。如股权流转问题，尽管股权的自由流转有利于优化资源配置，但股权流转范围还依赖于改革的市场环境。当股权流转市场不健全时，市场信息不完善、价格机制尚未形成，个人机会主义行为可能会操控股权价格并从中获利。现有的股权制安排具有一定的福利性和保障性色彩[2]，一旦社会资本入股合作社，形成对集体经济的控股优势，资本逐利的动机和外部投资者的机会主义行为将会损害村集体社员的利益。此时，将股权流转范围限定在合作社内部有利于保护信息劣势农民的利益。以熟人社会为主的村社内部在信息流的共享上较为充分，交易主体之间也不存在较大的专业程度差异，可以避免交易一方对另一方形成信息垄断优势，减少信息优势一方的机会主义行为。因此，苏州市在股份合作制改革初期严格禁止村集体资产福利配股的继承、转让、买卖、抵押等，随着股权固化和产权交易市场建设的完善，才逐步放开集体股权的内部流转，并试点现金股权的外部流转。

（二）赋予农民集体资产完整和充分的权能，增强农民参与合作社监管的能力

集体资产股权的权利行使决定了农民参与合作社民主共治的可行性和能力，最终会影响合作社内部管理的交易费用。股份合作制改革过程中集体股的设置、股权调整、股权封闭、流转不畅等问题导致集体资产股权不清晰，农民股权权能不完整，行使股权时不充分。产权归属不清晰的集体股侵占了农民的收益权，降低了农民参与合作社监督管理的积极性，不利于合作社民主治理环境的形成；股权动态调整降低了农民股权稳定性和安全性，不利于股权自由流转；股权封闭、限制流动阻碍了农民在合作社监督中“以脚投票”权利的行使，农民没有能力对合作社形成实质的监管。最终，村干部管理者寻租等机会主义成本极低，增加了合作社治理的内生交易费用。

现代产权理论认为，产权越完整，权利实现越充分，经济主体资源管理的激励越强，资源配置效率越高[25]。苏州市股权制度改革过程中，通过集体股确权到户和股权固化、股权流转交易等改革建立起清晰、完整、充分的产权体系，对农民集体资产股权充分界定和实施，赋予农民对村集体资产排他的使用权、独享的收益权及自由的转让权，激励农民参与合作社监督管理的积极性，有效地遏制了合作社民主管理“搭便车”行为，实现了真正意义上的合作社“民主管理、民主监督”，降低了村干部管理者机会主义行为倾向。

（三）完善外部监管机制，规范合作社管理者行为

通过完善内部管理体系降低合作社治理的内生交易费用固然是最好的选择，但尚处于探索阶段的股份合作社总存在着内部管理的缺陷，因此，政府要加强外部机制对合作社的监督作用，以弥补内部监管的不足。政府建立绩效评价和审计制度等措施实质上是以外生交易费用减少合作社治理内生交易费用，这部分外生交易费用由政府财政负担，在提高合作社的治理效率的同时，并不增加合作社的管理成本。

第一，苏州市政府借助于新兴的网络媒体技术建立以区（县）为单位的农村资产交易管理平

台,为集体资产的流转交易、市场竞价提供条件,防止集体资产私下流转时的不规范操作,提高了股权流转交易的透明度和市场信息完备度,避免处于信息优势的个人机会主义行为侵犯农民利益。第二,苏州市乡镇政府代理合作社记账,加强对合作社财务支出的审批监管,合作社支出超过一定额度的审批权限上升到乡镇政府层次,有利于清理合作社支出中严重超标及不合理的部分开支。第三,苏州市实施"政经分离"的实践中,政府承担了农村管理的公共财政支出,弱化股份合作社的社会管理职能,从体制上保证合作社成为独立的市场主体,合作社绩效目标考核不再取决于村集体承担的多元化社会任务,而是直接与合作社经济绩效挂钩,形成对管理者更有效的监督激励。

当然,政府对合作的外部监管是有一定条件的,需要基层政府具备一定的财政实力,苏州市发达的乡镇经济为城市向农村的转移支付提供了条件。当外部监督的费用很高时,这种监督机制反而会带来效率损失。此时,完善合作社治理的内部民主监督机制,激发普通社员合作社共治、监督的热情,从内部减少合作社治理的内生交易费用才是好的选择。

参考文献:

[1]赵家如. 集体资产股权的形成、内涵及产权建设——以北京市农村社区股份合作制改革为例[J]. 农业经济问题, 2014, (4): 15 - 20.

[2]方志权. 农村集体经济组织产权制度改革若干问题[J]. 中国农村经济, 2014, (7): 4 - 14.

[3]黄延信,余葵,师高康,等. 对农村集体产权制度改革若干问题的思考[J]. 农业经济问题, 2014, (4): 8 - 14.

[4]李宽,熊万胜. 农村集体资产产权改革何以稳妥进行——以上海松江农村集体资产产权改革为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2015, (2): 8 - 16, 124.

[5]傅晨. 农村社区型股份合作制的治理结构——一个交易费用经济学的透视[J]. 农业经济问题, 1999, (6): 16 - 20.

[6]COASE R H, Problem of social cost[J]. Journal of Law and Economics,1960,3(10): 1 - 44.

[7]埃里克·弗鲁博顿, 鲁道夫·芮切特. 新制度经济学:一个交易费用分析范式[M]. 姜建强,罗长远,译. 上海: 上海人民出版社, 2010:59.

[8]杨小凯, 黄有光. 专业化与经济组织——一种新古典微观经济学框架[M]. 北京: 经济科学出版社, 1999: 88 - 174.

[9]WILLIAMSON O E. Markets and hierarchies: some elementary considerations[J]. The American Economic Review, 1973, 63(2): 316 - 325.

[10]NORTH D C, THOMAS R P. An economic theory of the growth of the western world[J]. The Economic History Review, 1970. 23(1): 1 - 17.

[11]杨明洪. 农业产业化经营组织形式演进:一种基于内生交易费用的理论解释[J]. 中国农村经济, 2002, (10): 11 - 15, 20.

[12]潘纬. 家庭农场的制度优势与组织边界——基于交易费用的分析视角[J]. 当代经济管理, 2015, (10): 38 - 42.

[13]吴德进. 企业间专业化分工与产业集群组织发展——基于交易费用的分析视角[J]. 经济学家, 2006, (6): 89 - 95.

[14]农村集体产权制度改革和政策问题研究课题组,夏英,袁崇法. 农村集体产权制度改革中的股权设置与管理分析——基于北京、上海、广东的调研[J]. 农业经济问题, 2014, (8): 40 - 44, 111.

[15]刘承礼. 农地股份合作制的过渡性质:一种基于内生交易费用理论的评说与前瞻[J]. 农业经济问题, 2003, (11): 31 - 35, 79.

[16]汪丁丁. 从"交易费用"到博弈均衡[J]. 经济研究, 1995, (9): 72 - 80.

[17]王小映. 土地股份合作制的经济学分析[J]. 中国农村观察, 2003, (6): 31 - 39.

[18]AKERLOF G V. The market for lemons: Qualitative uncertainty and the market mechanism[J]. Quarterly Journal of

Economics，1970：84.
[19]顾建平，钱晓红. 苏南乡镇企业改制：启示、问题与趋势[J]. 中国农村观察，1999，(5)：62－66.
[20]张笑寒. 农村土地股份合作社：运行特征、现实困境和出路选择——以苏南上林村为个案[J]. 中国土地科学，2009，(2)：38－42.
[21]韩俊. "政经分开"是农村集体产权制度改革的重要方向[J]. 农村实用技术，2014，(9)：9－10.
[22]埃莉诺·奥斯特罗姆，拉里·施罗德，苏珊·温. 制度激励与可持续发展：基础设施政策透视[M]. 上海：三联书店上海分店，2000：75.
[23]王俊豪. 新自由主义的政府干预理论及其启示[J]. 经济评论，1994，(3)：35－38.
[24]LIN J Y. Economic theory of institutional change：Induced and imposed change[J]. Cato Journal，1989，9(1)：1－33.
[25]冀县卿，钱忠好. 农地股份合作社农地产权结构创新——基于江苏渌洋湖土地股份合作社的案例研究[J]. 农业经济问题，2010，(5)：77－83，111－112.

Research on Rural Collective Assets Stock Reform from the Perspective of Endogenous Transaction Cost

ZHANG Jian，ZHU Pei-xin，WANG Min
(*College of Public Administration*，*Nanjing Agricultural University*，*Nanjing* 210095，*China*)

Abstract：Rural collective cooperation assets stock reform is characterized by quantitative distribution of capital stock and democratic participation of members. It has explored an effective mechanism with regard to co-governance of collective economy and assets revenue sharing，which is beneficial to village collective economy development and farmers' property income growth. This paper studies collective assets stock cooperation reform from the perspective of endogenous transaction cost. The results show that，setting in collective stock rights makes it unclear in certain asset property rights. Also，the closed equality and inspiration of governance may lead to the failure in inner inspection and motivation mechanism，and subsequently may arise several opportunities cost such as rent-seeking and lacking work motivation of village cadres，which will subsequently increase the inner transaction cost of cooperative. Suzhou city has made reform on collective assets stock cooperation reform such as distributing collective share to every household，solidifying the stock，constructing agency account system of cooperative asset，building village collective financial regulatory platform as well as asset trading platform，and realizing the separation of politics and economy during cooperative governance. Through these reforms，Suzhou has gradually clarified property rights of collective assets，also built effective incentive and restraint mechanism，which are beneficial to reducing both the opportunity cost of cooperative agents and the inner transaction cost of cooperative governance. Reform experience us some inspiration：First，proper government intervention is essential for the success in rural collective assets stock cooperation reform，while internal motive of cooperative governance should also be fully respected. Second，it's available to complete the inner governance mechanism of cooperative through empowering farmers' full and clear stake right，and building a smooth equality transfer system. Third，whether cooperative's manager could perform well relies on the external supervision system that carried out by government.

Key Words：rural collective asset stock cooperation；endogenous transaction cost；collective economics；cooperative