

□ 杨公朴 朱舟 储立新

## 上海市供销合作社体制问题研究

中共中央、国务院《关于深化供销合作社改革的决定》明确指出：“把供销合作社真正办成农民的经济组织，是深化改革的根本目标。”江泽民总书记更明确要求供销合作社“引导农民进入市场，把千家万户的农民与千变万化的市场紧密地联系起来，推进农业产业化。”具体到上海市供销合作社的发展道路，供销合作社不仅应在配合上海农村产业结构、产品结构调整、农业经济增长方式转变过程中实现其服务功能，还应在城乡一体化、农村城镇化的过程中发挥其重要作用。这一发展目标要求上海市供销合作社结合自身特点及优势，实现内部结构调整和功能转换，本文主要从体制的角度进行有关分析。

### 一、上海市供销社的发展现状

上海市供销社成立于1950年，以“为农服务”为建社宗旨，考虑到上海作为中国第一大城市的特点，成立了五大公司（土产公司、废旧物资回收公司、日用杂品公司、果品公司和农用生产资料公司）。在供销合作社的发展过程中，共经历过三次与国营商业部门的合并，分别发生在“大跃进”及“文化大革命”时期，最近一次是在1972年。其间，土产、废旧物资回收和日用杂品公司并入商业一局，果品公司和农资公司并入商业二局，供销社被取消。1978年，供销社恢复其组织，实行三级管理，包括联社（上海市供销总社）、区县社和基层社（乡、村）三级。上海市供销社在城区主营果品杂货、土产杂品和废旧物资三业，而在各郊县及农村则承担了商品流通主渠道的功能，并形成了资本雄厚、影响广泛的县级商品流通中心。

改革开放以来，上海市供销社努力把握时机，抓住机遇，开拓新市场，进入新产业，实现自身经营规模的扩张和产业结构的优化，表现出旺盛的生命力。目前，整个上海供销社系统有直属经营服务性公司22家（组建“上海市供销综合商社”），5个区供销社，10个郊县（区）供销社，188个基层供销社，经营服务网点11319个，并在体制改革过程中建立了11个企业集团。上海市供销合作总社以“乐做小事、敢创大业”的精神，以“供销社遍布上海城乡，为大众包罗万象”为手段，经过多年奋斗，10个郊县（区）供销社均进入全国百强县供销社行列，其中有7个县进入前15名，浦东新区供销社名列百强之首。在优化经营管理、增强企业实力的同时，供销社不断开拓其经营业务范围，并凭借业已形成的群体优势和经营服务的综合优势，形成了城乡一体、工贸农一体、内外贸一体的经营格局。经营领域涉及商业批发零售、餐旅服务、仓储运输、出租汽车服务、信息咨询、金融保险、工业生产、房地产开发等业务。为适应农村产业化的需要，供销社在从事对农服务活动的同时，还进入第二产业发展，如酿造、食品加工、服装、蜜饯加工等。由于较好地发挥自身经营优势，上海市供销系统发展势头较好，1995年全系统购进总额

281.73 亿元,同比增长 20.4%,销售总额 323.56 亿元,同比增长 16.2%。

但是,供销合作社本身具有的计划和行政功能,改革以来市场渠道、市场主体多元化的出现在一定程度上影响了供销社业务活动的开展。市区供销社的三大行业的经营由于私营经济、个体商贩的加入受到了不同程度的冲击。基层社则因市场开放度的提高在农资供应和农产品收购方面受到影响。上海市供销社如何在市场经济条件下继续实现其为农服务的宗旨,进一步增强实力,真正成为上海实现城乡一体化的功能载体,已成为一个急待思考的问题。

## 二、上海市供销合作社目前发展存在的问题及原因分析

与其他兄弟省市相比,上海市供销社的经营状况较好,各类坑农、害农,以及假农资下乡、农产品收购打白条等违法、违纪行为发生较少。但随着国家政策、市场环境的不不断变化,供销合作社在“重建”过程中留下的历史问题不断暴露出来,引发了一系列问题。

### 1. 产权关系不清引发的问题。

(1)上下级社之间资产关系不清。上海市供销合作社实行“资产一级(总社)所有,分级管理”的资产经营模式,上海供销社系统的资产全部归总社所有。但是,1978 年的“重建”使总社与区县社职能分开,事权(劳动、工资、人事等)下放,总社对区县社主要是服务指导关系,系统内各类企业也多下放到区县社,总社对下级社的资产所有关系名存实亡,上级社不能直接支配下级社的资产,导致前者的资产经营目标很难实现。另外,上海市提出的加强区政府管理职能、实行“两级政府、两级管理”的政策更加剧了这一问题。由于区县供销社的经营直接隶属于区财办、区商委,相应于区县政府职能的加强,必然要求加强区县政府对供销社的管理,总社对下级社的资产管理关系必将进一步削弱。

(2)供销社与国营商业部门之间资产关系不明。这一问题产生于供销社与国营商业部门的三次合并及分离。上海市供销社从 1958 年起,经历了“两放、三统一、一包”的改造,连续三次集体改全民,供销合作社的集体所有制性质和合作经济的特点大打折扣。虽然在 1982 年围绕“全民改集体”进行了一系列重大改革,目前仍存在较多问题。直接表现在国营商业与供销社之间没有明确的产权边界,各级政府能够利用其行政权力平调、摊派、无偿占用供销社的财产。目前,上海有 5 个区(黄浦、南市、卢湾、虹口、静安)的供销社已撤销,归入国营商业统一经营,其原属供销社(合作经济)的财产作为国有资产进行运作。与此同时,上海市 10 个郊县(区)则未建立商业局,县供销社兼任商业局的职能,并将原商业局的国有资产作为合作经济的一部分进行运作。国有资产与集体财产在区县两级混为一谈,是产生经济纠纷的重要原因。由于产权关系不清,供销社无法通过明晰资产关系维护其正当权益和合理收益。总社对区县社的服务功能之一——资产纠纷调解在很大程度上即缘于区县供销社与国营商业部门之间的资产关系不明。

(3)上下级供销社的管理关系不合理。上海市各区级社的直接上级为所在区的商委和财办。总社与区县社之间的上下级关系主要体现在行政职能及服务指导功能等方面,如农资计划安排、人才培养、资产纠纷调解等。供销社系统体现出较强的系统职能,纵向联系紧密,存在密切的合作关系,上级社并按对下级社的服务收取一定的服务费。但由于上下级社之间资产关系不明晰,上下级社之间以行政联系为主,各级供销社下属企业在经营方面的协调、合作较少,供销社系统的整体优势和网络功能的实现受到一定限制。目前,供销社系统共有一个综合商社(由联社直属 22 个企业组成),11 个集团(均由各区县供销社组建),这些集团的发展限于本

区、本县的经济发展和供销社自身的经营规模,集团经营分散。由于总社不能实现统一的资产管理,造成供销社系统的企业规模结构不合理,企业经营的规模经济性不能发挥。以房地产开发为例,目前供销社系统可开发的面积达60多万平方米,这对于任何单个企业都是一笔巨大的资源。但这些土地的使用权目前分属于供销社系统内部20多个房地产公司,资源的过度分散使得供销社系统企业经营规模过小,企业自身实力差、资金少、效益差。

## 2. 供销合作社的主渠道作用及流通服务功能的实现问题。

供销合作社以“为农服务”为宗旨,充当农产品收购、工业品下乡主渠道,为农业发展提供生产资料,为农民生活水平的提高提供物质基础。为此,供销社必须以农村市场、农业发展及广大农民为主要服务对象,提供各类商品流通服务。上海市供销合作社一直坚持为农村服务,农村市场在供销合作社经营份额中保持在2/3左右,基本与改革前持平。1995年上海市供销合作社系统社会商品零售总额达101亿元,其中农村市场零售总额达70多亿元。但是,也应看到,供销社特别是基层社在改革开放初期作为农村唯一的农用物资和日用品流通渠道的地位已不复存在,其传统的“为农服务”功能有所削弱。具体表现在供销社的服务功能与效益目标发生冲突。在供销社改革过程中,一个较为普遍的观点是:供销社要为农服务,就没有经济效益;要获得经济效益,就不可能为农服务。由于把服务工作与效益对立起来,两者不可兼得,服务工作受到削弱。这一问题是因没有认清供销社作为独立商业企业系统的效益功能而产生的。在工作中表现为:在县供销社中将工作重点放在对农村日用百货及工业品的供应上,在基层社则限于农资供应站、代购代销店等传统业务,而市区供销社则与国营商业争市场、争资源,为农业、农村、农民服务的力度不够,深度不够。

## 3. 上海市城市化及产业结构调整过程中的供销社发展问题。

随着上海“大城市、小农村”的发展格局及产业结构“三、二、一”调整规划的实施,上海市供销社的改革必然表现出与其他农业省不同的特点与问题。

首先,上海市供销社的服务对象有所变化。供销社原以农村繁荣、农业发展为服务目标,以农村市场为服务对象,但相应于上海市越来越快的城市化过程,郊区开发引起了城乡结构的变化,供销社所面临的农村市场将逐渐缩小。上海市供销社原有县级供销社10个,其中有4个县(上海、川沙、宝山、嘉定)因改为区建制,农村市场进一步缩小。

其次,上海市供销社系统按行政区划而不是按经济区划进行划分,不适应上海农业内部产品结构调整的需要。根据上海市确立的在郊区建立10个市郊新型农业示范区、10个生态农业试验区和10个绿色食品生产加工基地等都市农业的重大工程,上海市农业将改变目前农户分散经营、小规模盲目无序生产的状况,实现农业的大规模集约化生产。供销社目前一县一社的管理模式不能适应这一变化,其所能提供的农业技术、流通服务及各类信息服务的质量和水平都受到供销社经营规模和经营范围的限制,在当前的体制下难以迅速提高。

此外,农村市场在这一调整过程中也出现了一些新的市场主体。上海国营商业已将农村市场纳入服务范围,并逐步在郊县开办分支机构,国营商业企业自身先进的市场营销技术、雄厚的资金实力及广泛的市场认可,对县级供销社的市场主渠道地位构成威胁。个体商贩、私营经济更是充分发挥其经营灵活的优势上门服务、上门收购,与供销社“坐商”作风形成鲜明对比。

## 4. 供销社经营方式上存在的问题。

在供销社内部,依然保留着旧体制的运行土壤。其典型表现是:在经营方式上,习惯于“坐商”式经营和“层层调拨”,缺乏面向市场的主动性。在经营范围上,一些供销社仍守着过去计划

分工的购销业务,经营阵地越来越小,经营范围日趋狭窄。在机构设置上,基层供销社没有按经济区划建社,组织规模过小,竞争乏力。同时,供销社内部未能形成联合机制,在现行的供销社运行机制下,联社与下级社之间、联社与下属公司之间、公司与基层社之间,不仅没有形成有机的经营整体,还存在相互争业务、争市场、争利益的现象,造成供销社内耗过大与联合对外的能力下降,从而使联社、下属公司以及基层社的发展都受到限制。

由以上分析可以看出,上海市供销社近年来的发展总的来说体现了对农村市场服务的宗旨,并在这一过程中实现了自身规模的发展壮大,但由于体制不顺及市场环境变化等原因,供销社的进一步发展要求其改变自身经营方式及正确选择未来的发展方式。

### 三、上海市供销合作社的发展方式选择

从上海目前确立的“大城市、小农村”的城市发展战略来看,供销社传统的服务领域及服务对象会出现一定程度的萎缩。但“小农村”不等于“无农村”,上海市要发展成为国际经济中心,离不开“大城市、大郊区”的发展模式,即形成具有世界一流水平的设施先进、集约化经营的现代都市型农业。供销社的为农服务功能不是要萎缩,而是相反地要着力提高其服务功能,扩大服务范围,实现供销合作社在这一历史条件下的长足发展。同时,上海供销社系统已基本实现“遍布城乡”、“包罗万象”,在上海产业结构调整及农业现代化过程中,其广泛全面的经营服务体系是联合分散农户,实现农村经济转换必须加以利用的市场力量。

上海市供销合作社已确立了发展城市供销社这一方向。其具体实施步骤包括:

(1)完善农村五大服务体系建设。“农村五大服务体系”是上海市供销社根据本市城郊型农业和农村城市化、城乡一体化发展的特点提出的“九五”发展战略。其内容包括:建立农资供应和农副产品收购服务体系,强化农资商品经营主渠道功能,扩大县基结合、县乡合作、科贸合作,扩大向外省市市场、全国市场的辐射功能,增加出口。建立贯通城乡的为农民提供生活资料的服务体系,并在上海二级市的建设中,发挥供销社的主力军作用。建立为乡镇企业服务体系,大力开展代购、代销、代储、代理等一条龙服务,与乡镇各类经济组织进行多方位的经济合作。建立以供销社为依托的农产品及手工业品的服务体系,组建以骨干商品为龙头、贸工农结合的“种、养、加”联合体。建立为农服务各类信息服务体系,在农民从小生产走向大市场的过程中,发挥信息导向作用,减少农民生产的盲目性。

(2)深化供销社双层改革。按合作制原则理顺组织体制,把供销社真正办成农民的合作经济组织,在供销社的下属企业中全面推行现代企业制度,建立适应社会主义市场经济体制的企业运营机制,积极组建具有多元股权结构的上海供销社大集团。具体表现在:完善供销社组织体制,按合作制原则改组各级供销合作社社员代表大会,确立其作为该级供销社集体资产的所有权代表和管理者的地位;探索一县(区)一社体制改革,为壮大基层社力量,将基层社、县联社由二级社改为一级社;组建上海供销社浦东区社,以浦东新区供销合作总社为核心,把浦东沿江的洋泾、杨思供销社和闵行区三林供销社及已划入浦东新区的市区供销社企业,按城乡一体模式组建浦东区社,参与浦东开发。加快建立体现供销社自身特点的现代企业制度,在坚持集体所有制性质、保持组织体系完整性的前提下,搞好公司制试点,改革劳动用工、干部人事及分配制度,推进股份合作制改革,全面实行小型企业各种类型经营承包责任制,使供销社企业顺利进入市场。

(3)组建消费合作社。消费合作社建在市区及城郊,采用会员制,通过吸收附近居民,以会

员卡方式经营。通过降低经营商品价格吸引会员,还可吸收消费合作社会员投资入股,将城市居民引入供销社系统。这一规划是上海市供销社发展“城市合作社”的一个重要部分,这一形式将合作经济引入城市居民服务体系,利用供销社多年来发展集体经济的丰富经验,为城乡居民服务。

(4)对“边、小、微、亏”店进行抽资承包。目前,供销社针对下属的村级代购代销店及其他形式的小型经济组织中“边、小、微、亏”部分及饮服网点,实行抽资承包,以卖给供销系统职工的方式引入个人产权,提高经营效率,减少供销社系统的亏损面。同时,市供销联社为防止集体财产在这一改革过程中向个人转移,确保为农服务的高质量、高水平,明确规定五大行业不搞抽资承包,这五大行业是:农资供应、医药服务、大型商场(多为县、区级供销社下属)、农副产品收购及批发企业。

#### 四、有关供销社发展的对策建议

经过调查研究,我们认为,供销社的发展还应考虑以下几个问题:

##### 1. 供销社产权改革的方向。

供销社是由农民入股、国家扶持兴办起来的,同国营商业几分几合,存在着复杂的产权关系。供销社系统内部的产权关系不顺是造成系统功能弱化的重要因素,因此,供销社产权改革的方向应是理顺各方面关系,主要包括:

基层供销社与农民社员的关系。供销社是农民出资的合作经济组织,供销社的集体财产存在着真实的产权主体与财产权利的统一性,但目前这种财产权利并未得到社员的认可,主要原因是社员的财产决策权和管理权未得到应有的重视,社员未成为供销社真正的主人,社员的财产收益权体现不明确、不具体。从供销社的集体所有制性质来看,当前对基层社的改革应集中落实社员财产权利,包括:强化社员民主管理,使社员真正行使有关财产权利,如重大问题决策权、干部选举罢免权、业务监督权等;根据供销社特点,积极探索所有权的多种实现形式和利益分配方式,落实财产收益权。供销社是流通服务合作社,社员参加供销社的主要目的是自我服务,其次才是从供销社的经营收益中分取红利。因此,落实农民社员产权,首要的是供销社为其提供综合的优质服务,在经营服务方式上采取同农民利益紧密结合的最佳形式,如代理制、联营制、盈利返还、股金增值等。

上下级社的关系。供销社上下级的关系不顺主要体现在资产关系不清。目前,上海市供销社系统实行“资产一级所有、分级管理”的模式,但在实践中出现了一系列问题。其中,总社的资产所有权与下级社的资产经营权完全分离,资产所有者对资产经营不具备监督管理权和资产收益权,这种资产管理模式事实上造成了“资产多级所有、多级管理”的分散经营格局。为统一协调供销社系统经营管理,必须理顺上下级社之间的产权关系,真正实现所有者对资产的管理及收益,并充分放权给下级社,在建立供销社大集团的过程中,形成上下级社之间、下属各企业之间的资产联系纽带,将总社的资产管理落到实处。

此外,划清国家财产与供销社集团财产的界线也是产权关系改革的重要内容。由于造成这一问题的原因复杂,历时长久,建议在已建立的区供销社下属企业中进行产权登记,对产权关系不清的由市供销联社及区财办、商委进行协调解决,对于未建立区供销社的区不再恢复建立。在县供销社中,将原属于国有资产的部分按国家入股方式进行股权登记,在有条件实行股份合作制的供销社及下属企业首先进行试点转让其股份。

## 2. 供销社的社企分开改革。

供销社社企不分,联合社县、基不联,基层社以乡建社,这些在计划经济模式下形成的供销社经济体制,已不适应大市场、大流通、大贸易的经济发展格局,也缺乏为农民全方位服务的能力与活力。根据中央关于社企分开的精神,应当明确:联社是该社集体财产的所有权代表和管理者,拥有所有权和管理权。各级供销社所属企业是财产经营者,拥有财产经营权。目前的问题是社企之间责任和权利不清。一方面企业不把上级社看作是财产所有者和投资者,而作为单纯的行政管理机构,上级社的权益没有得到应有的尊重。另一方面,企业所使用的资产没有明确的法人财产权,企业不是独立的法人实体,企业没有责任负亏,也没有责任对资产保值增值。因此,应明确上级社与所属企业的权利与责任。企业中的资产所有权属于供销社所有,联社以出资者身份享有对企业主要负责人的聘任和解聘权、企业重大经营和投资活动审批权、企业经营管理监督检查权、财产收益权,但不直接干预企业的经营活动。企业应是独立的企业法人,拥有全部法人财产所有权,享受充分的经营、用工、分配等自主权,成为享受民事权利和承担民事责任的法人实体,对上级社承担资产保值增值的责任。

## 3. 协调好服务与效益的关系。

供销社是兼备服务与效益双重机制的组织。其中,服务是供销社的宗旨和目的,效益则是服务的手段。供销社既要讲服务,也要讲效益,二者不可偏废。具体来说,供销社是农民合作经济组织,又是经营性企业。作为农民的合作经济组织,必须为农民提供服务,否则就不成其为合作社,也没有存在的价值。而作为经营性企业,就要搞好经营,讲求经济效益,降低成本,提高劳动效率,取得良好的经济效益,而且效益越高越好,这样,企业才能生存、发展。在实践中,服务和效益往往是互相促进、相辅相成的。为农服务好,促进了农村经济的发展,供销社也就会取得较好的经济效益。供销社经济效益好,为农服务的实力大大增强,服务功能、质量和水平也会相应增强和提高。供销社对社员的服务可以采用有偿服务的形式,以弥补供销社的费用开支,只要收费合理,并不违背供销社“为农服务”的宗旨。同时,供销社的经营企业尽管以效益为目的,但要明确供销社企业的效益应是为服务创造更好的物质条件,为农民提供优质高效的服务,不是为企业发展而发展,也不是单纯为职工谋福利。因此,在社企分开的基础上,供销社的重心应放在改善服务上,对于某些政策性亏损的项目,国家财政应予负担,有关计划任务所需资金需求也应得到有关部门的支持。

上海市供销社在过去 40 多年上海农业及城市服务业发展中发挥了重要作用,在社会主义市场经济体制建立的过程中,通过其自身调整和完善经营机制,选择正确的发展模式,必将伴随上海市农村城市化的迅速发展走出一条新路。

(作者系上海财经大学工商管理学院博士生导师和博士生,单位邮编为 200433)