

# 新时代中国供销合作社综合改革研究： 变迁逻辑与共时场域

张冉 张瑞

（华东师范大学公共管理学院，上海 200062）

**摘要：**当前，以为农服务为宗旨的供销社面临重新定位和再发展问题。文本立足“新时代供销社何去何从”主题，基于注意力变迁视角及制度分析与发展（IAD）框架的整合，在系统梳理供销社演化脉络和变迁逻辑的基础上，分析现阶段供销社的综合改革场域。研究认为：鉴于不同时期国家对乡村建设中供销社的角色呼唤有其时态语境，新时代的供销社应遵循注意力变迁逻辑并由此呈现渐变特征。从长期看，供销社要把握历时演化的内在逻辑，释放作为“四不像”组织的灵活性，服务党和国家战略；从短期看，要以治理注意力为导向，从国家层面与供销系统两大角度探索改革方向与举措，助力供销社综合改革有效服务乡村振兴战略。

**关键词：**新时代；供销合作社；综合改革；注意力变迁；IAD 框架

**中图分类号：**F721.2 **文献标识码：**A **文章编号：**1005-9245（2024）02-0094-12

## 一、问题的提出

党的二十大报告强调，要全面推进乡村振兴，坚持农业农村优先发展，加快建设农业强国。作为为农服务的农村合作经济组织，供销合作社（以下简称供销社）在我国已有近百年的发展历史，在乡村发展中作出积极贡献。虽然几经改制并在市场化浪潮中一度淡出农村，但其健全的组织体系、丰富的农务经验、专业的市场经营及在长期社农互动中积淀的信誉基础，使其成为新时代党和政府做好“三农”工作的重要抓手。2015年，《中共中央 国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》（以下简称《决定》）提出要把供销社打造成“服务农民生产生活的生力军和综合平台，

成为党和政府密切联系农民群众的桥梁纽带”；此后，深化供销社综合改革成为我国农村改革的重要构成，连续7年被写进中央一号文件。2020年，习近平总书记作出重要指示：“要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。”2022年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《乡村振兴责任制实施办法》，强调“持续深化供销合作社等重点领域改革，推动农村改革扩面、提速、集成”。通过重塑供销合作事业以稳步推进乡村振兴战略，是党和政府做好“三农”工作的重要部署。2022年年底，关于供销社“回来了”的新闻引发公众广泛关注<sup>①</sup>。对于供销系统而言，国家层面的关注以及广泛的社会热议是其改革发展过程中的重要机遇。为回应“如何服务

收稿日期：2022-12-13

基金项目：本文系国家社科基金一般项目“社会组织参与社区治理的模式与优化路径研究”（20BGL242）、国家自然科学基金青年基金项目“面向膳食需求转型的南方山区耕地果树‘非粮化’扩张机制与适应性管控研究”（42201280）的阶段性成果。

作者简介：张冉，华东师范大学公共管理学院教授、博士生导师；张瑞，华东师范大学公共管理学院博士研究生。

①《供销社“回来了”？解析供销社走红背后的深意》，<http://www.chinanews.com.cn/cj/shipin/cns/2022/11-02/news941948.shtml>。

乡村振兴战略”这一现实议题，我国各级各地供销社进行了一系列改革探索，其有益经验与教训需要在学理层面给予总结与反思。

近年来，我国学术界围绕供销社改革展开了针对性探讨，其中，代表性话题聚焦三个方面。一是发展历程回溯。例如，供销社百年发展史回顾<sup>①</sup>、顶层设计与制度变迁探究<sup>②</sup>、早期领导人供销思想研究<sup>③</sup>。二是地方经验引介。例如，浙江省、福建省龙岩市“三位一体”改革<sup>④</sup>、助推农民合作事业的地方做法<sup>⑤</sup>、农业规模化<sup>⑥</sup>、金融服务<sup>⑦</sup>及“村社共建”<sup>⑧</sup>等地方实践。三是特定服务板块研究。例如，农副产品流通销售<sup>⑨</sup>与电子商务模式<sup>⑩</sup>、以供销社生产托管服务论证嵌入性组织何以存在<sup>⑪</sup>、领办农民专业社的发展状况分析<sup>⑫</sup>、金融合作的立论基础和

现实依据<sup>⑬</sup>，等等。鉴于供销社改革是有关道路取向的学术议题，其组织走向研究吸引诸多学者重点关注，主要论点包括：一是合作化，有学者指出，供销社应回归建立伊始的合作状态<sup>⑭</sup>，供销联社应转化为专业合作社的联合<sup>⑮</sup>或发展农民合作组织<sup>⑯</sup>。二是企业化，持该观点的学者强调供销社的市场属性和市场运作逻辑，例如，逐步撤销供销社机关并进行企业制改革<sup>⑰</sup>。三是个体化，这一观点倡导放弃供销社集体产权与企业化路径，例如，供销社集体资产量化到每一个身份农民及其继承者个人身上，使供销社成为“自由人联合体”<sup>⑱</sup>。四是混合化，有学者认为，这是一种相对包容的改革策略，例如，改革旧组织（社办企业与基层社公司化）、发展新组织（专业合作社与行业协会）、联系系统

- ① 王军、李霖、苑鹏：《中国共产党领导下的供销合作社百年演进及基本经验》，《学习与探索》，2021年第10期；黄道新：《供销合作社史话》，北京：社会科学文献出版社，2016年版。
- ② 唐敏、吴本银：《路径依赖、路径替代与基层供销社演进——关于基层供销社制度创新的制度主义分析》，《经济问题探索》，2008年第5期；汤益诚：《供销合作社改革的顶层设计与政策匹配》，《改革》，2017年第8期。
- ③ 李海红：《建国前后张闻天的供销合作社思想探究》，《学术交流》，2013年第7期；李学桃：《中华人民共和国成立初期邓子恢对发展供销合作社的思考》，《南京师大学报（社会科学版）》，2021年第6期。
- ④ 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3期；中国社会科学院农村发展研究所课题组、张晓山：《“三位一体”综合合作与中国特色农业农村现代化——供销合作社综合改革的龙岩探索》，《农村经济》，2021年第7期。
- ⑤ 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；潘劲：《供销社系统专业合作社的组建与运作——以河北省武安市为例》，《中国农村经济》，2002年第6期。
- ⑥ 江丽：《农业服务规模化推动农业现代化的理论与实践研究——以山东省供销社系统为例》，《改革与战略》，2015年第12期。
- ⑦ 王艺华：《农民互助的农村金融服务体系创新探析——以山东省供销合作社的实践为例》，《农业现代化研究》，2011年第6期。
- ⑧ 钟真、苏鹏：《供销合作社综合改革与农村基层治理模式创新——山东莒南“村社共建”的经验与启示》，《科学社会主义》，2019年第4期。
- ⑨ 钱昭英、徐大佑：《供销合作社农产品流通模式优化路径探讨》，《商业经济研究》，2020年第24期；李红、尚永华：《基于供销社的农产品流通体系创新研究——以山西为例》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》，2012年第2期。
- ⑩ 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。
- ⑪ 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。
- ⑫ 王军：《供销社领办农民专业合作社的相关问题分析》，《中国农村观察》，2012年第5期。
- ⑬ 赵科源、魏丽莉：《以合作金融为着力点 推进供销社改革》，《理论视野》，2016年第12期。
- ⑭ 闫芳：《新时期供销合作社改革的路径探析》，《河南社会科学》，2013年第4期。
- ⑮ 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。
- ⑯ 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。
- ⑰ 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。
- ⑱ 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。

外组织（开放办社）的多元思路<sup>①</sup>，或将供销社发展为多种所有形式的组织改革取向<sup>②</sup>。

总体而言，既有研究从不同视角探索了供销社发展的“黑箱”，价值不言而喻，但仍存些许未尽之处。第一，研究视角偏于焦点化，就供销社改革开展政策解读、属性探析、样板再现、发展梳理等针对性研究。聚焦化主题虽有利于实现对某一改革领域的深入阐释，但难以廓清供销社综合改革的全貌。第二，部分研究重实务探讨，但疏于实践与理论的结合，故事性有余而学理性不足。第三，既有研究存有学术脱节趋向，有远离学术界、特别是远离乡村治理议题的趋势，供销合作理论严重滞后于实践，针对新时代供销社综合改革路向尚未有理论回应。鉴于此，笔者以“新时代供销社何去何从”为主线，整合注意力变迁视角和制度分析与发展框架，结合纵向“历时态”改革逻辑与横向“共时态”治理场域，探寻新时代供销社“向何处变”以及“如何变”的问题。

## 二、历时态与共时态：一个双向整合视角

治理制度的发展轨迹既受当前环境中诸多因素的影响，还在某种程度上被过往发展历程的演化逻辑形塑，呈现变迁的模糊性与不确定性。因此，笔者整合注意力变迁视角及制度分析和发展（Institutional Analysis and Development, IAD）框架，以期更好地探究新时代供销社改革何去何从。一方面，历史性回溯供销社发展历程，提炼纵向宏观变迁逻辑，以探寻中国供销社改革“向何处变”的问题；另一方面，现实性梳理当前改革全景场域并把脉生存样态，回答中国供销社改革“如何变”的问题。

### （一）历时演化——上层注意力变迁视角

美国经济学家赫伯特·西蒙认为，注意力是引导决策者有选择地关注某些议题而忽视其他议题的过程，具有典型的稀缺性特征<sup>③</sup>。在此基础上，美国学者奥卡西奥确认了外部情境变迁对管理者注意力分配及行为选择的决定作用<sup>④</sup>。此后，注意力这一概念频繁出现在政策议程研究中。其中，鲍姆加特纳和琼斯重点关注注意力变迁对特定时期政府行为选择的影响，并将其作为政策间断—均衡理论的重要阐释点<sup>⑤</sup>。总体而言，作为一种研究视角，注意力变迁已被国内学者普遍应用于本土研究，有助于解读相关制度与治理现象的衍化脉络。有研究指出，作为连接特定情境和政策抉择的中间变量，国家层面的注意力通常伴随外部情境的变动而持续调整<sup>⑥</sup>，表明具体情境对注意力变迁的重要性。事实上，国家的各项制度安排与战略调整均与特定时期发展的内外情境紧密相关。从这一视角看，供销社的发展历程是党和政府战略规划与道路选择在不同时期的留影。换言之，党和政府层面注意力的变动形塑了不同时期供销社的生存样态。因此，从注意力变迁视角阐述供销社的历时演化，对于理解供销社改革的内在逻辑，进而推演后续改革路径具有重要意义。

### （二）共时场域——IAD 框架整合

供销社参与乡村治理是政策方针、社会背景、资源汲取、组织策略、关系构建等多要素耦合的结果，与 IAD 框架具有内在契合性。美国经济学家奥斯特罗姆搭建的旨在分析社会科学治理现象的普适性工具——IAD 框架，其重要优势在于能够清晰确认制度分析中需要考虑的关键要素及相互间的关系<sup>⑦</sup>。该框架高度关注行动场域，强调特定情境中的行为主体需要基于外部变量与行动舞台开展自身行为及互动策略的选择。在 IAD 框架

① 杨占科：《供销社改革目标模式的几点思考》，《农业经济问题》，2003年第6期。

② 李涛、张富春：《体制机制改革：供销社综合改革的方向与实践路径选择》，《经济问题》，2016年第8期。

③ H.A.Simon. Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization, Free Press, 1947.

④ W.Ocasio. Towards an Attention-based View of the Firm, Strategic Management Journal, 1997( S1).

⑤ [美]布赖恩·琼斯：《再思民主政治中的决策制定：注意力、选择和公共政策》，李丹阳译，北京：北京大学出版社，2010年版，第56-60页。

⑥ 曹海军、侯甜甜：《我国城市网格化管理的注意力变迁及逻辑演绎——基于2005—2021年中央政策文本的共词与聚类分析》，《南通大学学报（社会科学版）》，2022年第2期。

⑦ T.Heikkila, Andersson. Policy Design and the Added-value of the Institutional Analysis Development Framework, Policy & Politics, 2018( 2).

下，影响个体行为场域的因素有五类，即通用制度规则、社群属性、自然/物质条件、行动情景和行动者。其中，前三类要素为外部变量，后两类要素构成行动舞台<sup>①</sup>。IAD作为宏大分析框架，被应用于灌溉系统<sup>②</sup>、农村基础设施<sup>③</sup>、俱乐部物品<sup>④</sup>等特定公共物治理研究，其在情景化制度过程分析方面<sup>⑤</sup>，既有整体应用，也有框架的部分提取。一般而言，IAD的适用情境为准公共物品分析。供销社在参与乡村治理过程中，村域公共品供给、农业现代化推进、新网工程建设及专业社领办等方面均具备较高的产出通用性，但也面临供给与占有两大准公共品难题，具备准公共物品的显著特征。与此同时，供销社的改革场域呈现涵盖政策导引、上层关注、社群交互、组织重构、策略整合等内外要素特征以及嵌套化的行动舞台特征，进而与IAD框架相契合。

笔者局部应用IAD框架的一层次变量，与注意力变迁视角进行整合，以系统把握特定场域中外变量与行动舞台诸变量对供销社改革效能的影响，回应供销社综合改革何去何从问题（见图1）。其中，注意力变迁视角将顺从宏观历史逻辑，通过回溯供销社发展沿革与上层注意力变迁，有助于清晰识别供销社的发展规律与基本态势；IAD框架顺从微观行动逻辑，通过将供销社运作与多层次外部变量和多元化行动舞台相链接，实现对供销社具体行动问题与关系特征的客观考量。

一方面，从纵向历时态角度看，不同注意力导向赋予供销社异质化的阶段使命，使供销社在职能范围、经营方式、组织结构、治理手段等方面呈现渐变特征。从总体看，中华人民共和国成立以来，党和政府对乡村建设的注意力先后历经

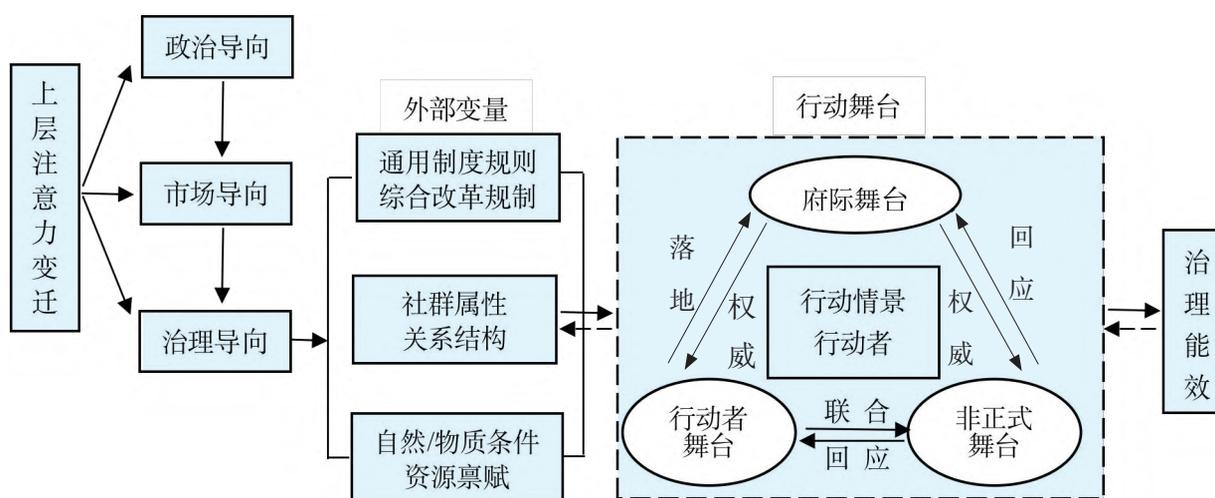


图1 供销社演化的双向整合视角图

- ① E.Ostrom.Beyond Markets and States:Polycentric Governance of Complex Economic Systems,The American Economic Review, 2010( 3 ).
- ② Y.H.Wang, et al.The Effects of Migration on Collective Action in the Commons:Evidence from Rural China,World Development, 2016( 1 ).
- ③ 何凌霄、张忠根、南永清等：《制度规则与干群关系：破解农村基础设施管护行动的困境——基于IAD框架的农户管护意愿研究》，《农业经济问题》，2017年第1期。
- ④ B.K.Bushouse. Governance Structures:Using IAD to Understand Variation in Service Delivery for Club Goods with Information Asymmetry,Policy Studies Journal, 2011( 1 ).
- ⑤ P.Z.Grossman,Howlett.Utilizing Ostrom’s Institutional Analysis and Development Framework Toward an Understanding of Crisis-driven Policy,Policy,Sciences, 2019( 1 )；李根、葛新斌：《农民工随迁子女异地高考政策制定过程透析——从制度分析与发展框架的视角出发》，《高等教育研究》，2014年第4期；袁方成、靳永广：《封闭性公共池塘资源的多层级治理——一个情景化拓展的IAD框架》，《公共行政评论》，2020年第1期；姜秀敏、王丹杨、卢治江：《政治势能下休渔制度参与者行为选择的IAD分析——以Q市N码头为例》，《海南大学学报(人文社会科学版)》，2022年第6期。

以政治导向、市场导向和治理导向为核心特征的三次重要变迁,决定了不同时期供销社承载差异化的责任使命并呈现不同的发展规律与特征。另一方面,从横向共时场域角度看,行动舞台与外部变量的交互将形塑当前供销社的改革实践,为供销社改革困难境遇的识别提供有益线索。一是行动舞台。即行动者之间相互作用、支配斗争、博弈合作并解决问题的社会空间,包括府际舞台、行动者舞台、非正式舞台三类,是分析、解释和预测主体行为与结果时首先需确定的概念层级<sup>①</sup>。通常的行动舞台分析主要指向行动者和行动情景。其中,行动者为特定政策过程中的个体或组织,鉴于差异化的身份、偏好、资源、信息等要素特征,呈现不同的行为逻辑,对政策结果施以不同影响。行动情景是行动者采取的行动或策略空间<sup>②</sup>,是影响作为研究对象行为过程的结构<sup>③</sup>,包括行动者设定、行动者身份、参与者控制程度等变量。二是外部变量。主要包括通用制度规则、社群属性与自然/物质条件三方面。针对供销社改革情境,上述三类外部变量分别体现了供销社改革面临的规制建设、共同体联结与资源禀赋,能够系统化解构供销社综合改革过程中面临的外部场域及情境因素。

综上所述,双向整合视角为探索“新时代供销社何去何从”问题提供了有力分析框架。作为一项源自中国治理情境的制度变革,供销社改革并无先例可循,在“摸着石头过河”的过程中,既需回溯变迁历程并具备历史意识,及时总结历次改革的规律与逻辑,又要立足当下并具有问题意识,认真审视当前改革的难点、痛点与堵点。因此,双重视角的整合,既可以基于历时态,清晰识别供销社的演化逻辑并诠释宏观发展环境对供销社角色转型的形塑,又可以立足共时态,厘清当前供销社综合改革中的各项疏漏,进而准确把握历史坐标轴中供销社的改革与发展定位。简言之,注意力变迁为供销社改革提供了宏观方向,IAD理论聚焦供销社改革过程中的微观落地,双向视角相辅相成,能够为解读中国供销社改革实践提供有益的分析工具。

### 三、供销社综合改革的变迁逻辑与场域分析

#### (一) 上层注意力变迁视角下供销社的演化逻辑

总体而言,中国供销社的历时演化可分为三个典型阶段,即政治动员导向的注意力变迁(中华人民共和国成立至改革开放初),市场发展导向的注意力变迁(改革开放至综合改革前),治理多元导向的注意力变迁(综合改革至今)。

##### 1. 政治动员导向的注意力变迁(中华人民共和国成立至改革开放初)

中华人民共和国成立初期,国家内部面临巩固新生政权、维护工农联盟、探索新的社会生产关系等紧迫任务,外部面临西方国家的政治干预与武力威胁。为快速提升我国综合国力,党和政府将注意力集中于社会主义改造、国家统筹计划、巩固工农联盟、打造统一的城乡商品流通体系、助力工业化建设的政治动员。在此背景下,如何在广大农村地区打造一支既能做好农商品计划配给,又能积极宣传落实党和国家政策的代理人队伍,成为以农业农村为主体的中华人民共和国亟须解决的问题。因此,萌生于民主革命时期,曾在根据地助推农民联合、发展地区生产、保障人民需求、支持革命等方面发挥重要作用的供销社成为党和政府做好农村工作的不二选择。自1950年起,党和政府逐步在全国范围内建立起横纵一体的供销系统雏形。这一时期,供销社的基本职能主要包括促进城乡产品流通、改造个体手工业与农村私商、保障国家农产品统购统销,等等。鉴于供销社在国家社会经济发展中的重要作用,国家同步向供销社让渡部分农村经济垄断权与部分行政权,供销社由此几乎掌握农村商品流通的命脉。在这一阶段,供销社拥有健全的组织机构、强大的服务能力与良好的品牌形象。据统计,1955年,供销社覆盖超过80%的乡镇;1957年,有95%的农户入股供销社。1952-1981年间,供销社在农村的商品零售额占比基本保持在六成以上,茶棉烟麻等作物收购量占比基本保持在九成以上,个别年份达100%<sup>④</sup>。

① E.Ostrom. Background on the Institutional Analysis and Development Framework, Policy Studies Journal, 2011(1).

② 王亚华:《公共事物治理概论》,北京:清华大学出版社,2022年版,第42页。

③ 王雨蓉、龙开胜:《基于IAD框架的政府付费生态补偿利益关系及协调》,《南京农业大学学报(社会科学版)》,2016年第5期。

④ 肖俊彦:《供销社体制:历史和改革》,《管理世界》,1988年第3期。

## 2. 市场发展导向的注意力变迁（改革开放至综合改革前）

随着改革开放和农村土地制度改革，集体主义思潮被打破，市场的作用逐步显现，党和政府在乡村建设中的政策关注转向农业增长与农民增收。1982年，《全国农村工作会议纪要》提出“增加农民收入……团结和带领农民进行农村经济的调整 and 改革”；1992年，党的十四大报告提出“全面振兴农村经济”，“深化农村经济体制和经营机制的改革”。在大力推进社会主义市场经济体制建设过程中，党和政府逐渐放开搞活农村市场，各种力量开始进入农村，特别是乡镇企业的异军突起，使供销社不再居于垄断经营地位。在市场发展导向下，我国供销社先后进行“三性”“五个突破”“六个发展”等改革，由“官办”转为“民办”，运营体制逐步走向自主经营、自负盈亏。由于农村市场瞬息万变，原有的政策优待与补贴持续减少，加之部分地区供销社自身因路径依赖出现决策失误，错失改革良机，部分地区的供销社在财政脱钩和市场化竞争的双重压力下陷入生存危机<sup>①</sup>。基于此，考虑到国家“政社分开”的要求，部分地区的供销社进行改革改制。部分地区放弃合作制属性，实行“抽资经营”；部分地区贱卖资产，推行内部承包；还有的基层社沦为“空壳”、仅有虚牌一张，更有供销社破产倒闭。据统计，自1992年起，供销社系统陷入长达8年的连续亏损<sup>②</sup>。1999年年末，全国仅有基层社2.7万余个，平均每2.3名员工就要承担1名离退休职员的供养费用，系统包袱愈加沉重，与农民的联系也逐渐淡化<sup>③</sup>。此外，也有少数干部经不起改革开放、市场经济的考验思想涣散、腐化堕落，在农村失去群众基础，供销社发展举步维艰。进入21世纪，部分地区的供销社及时进行策略调整，通过产权改制、承包出售闲置资产、关停边小微亏门店、分化减员提效、吸收农民入股等方法，实现扭亏为盈，缓解了人员和债务包袱。在这一阶段，尽管各地供销社仍面临资产流失、农户

联系淡化、产权关系复杂及职工安置等“后遗症”，但凭借多年积淀的组织网络体系、专业技术人才及场地设施资源，依然在广大农村市场占有一席之地。总体而言，这一时期国家注意力逐渐聚焦市场发展，因经营不当，供销社整体浮于乡村治理表面，虽然在后期及时调整策略，但在市场化改革中仍步履维艰。

## 3. 治理多元导向的注意力变迁（综合改革至今）

中国特色社会主义进入新时代，国家层面的注意力逐渐由追求经济增长转向推动社会全方位发展。以习近平同志为核心的党中央确立了“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，先后提出乡村治理现代化、脱贫攻坚及乡村振兴战略，乡村治理呈现目标多维、主体多元、策略多样等特征。除传统主体外，社会组织、群众自组织、各类合作社、新乡贤等新生力量逐步进入农村场域，释放各自能量，乡村建设呈现多元主体协同参与态势。与此同时，乡村治理策略与手段逐渐多样化，公私合作、政府购买、创投托管、招投标等成为常态策略选择。在乡村治理多元导向背景下，供销社再度进入国家视野，成为国家在广大乡村服务好农民生产生活的得力助手。2015年，党和政府作出供销社综合改革的部署，《决定》提出涉及流通网络、系统改造、社区服务、金融合作等多方面改革举措。2017年，党的十九大提出乡村振兴战略，要求加快推进农业农村现代化。2021年出台的《中华人民共和国乡村振兴促进法》分别从产业、人才、文化、生态、组织以及城乡融合等方面提出多维工作要求。在国家层面注意力向多元治理逻辑变迁的导向下，供销社扮演的角色愈加丰富：既从事传统的农产品流通，又紧跟时代探索大田托管业务；既从事生产服务，又响应农民多元需求，提供信息、金融、保险、就业、文化等生活服务，探索“供销社+”<sup>④</sup>联动模式。经过多年改革，供销社“重归”乡村取得较大成效。2020年，全国供销社系统销售

① 管兵、罗俊：《政府购买服务与事业单位社会化改革：以广州市供销社兴办社工机构为例》，《江海学刊》，2022年第6期。

② 数据来源：《中国供销合作通讯》（总第259期），2000年12月25日；《社务动态》（第16期），全国供销合作总社合作指导部，2000年8月23日。

③ 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；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。

④ 涉及供销社与联合社、社有企业、专业社、行业协会、大户、农业经纪人、农户等主体的联合与合作。

表1 上层注意力变迁中供销社的治理逻辑演化表

注意力导向	政治动员导向	市场发展导向	治理多元导向
时间节点	中华人民共和国成立—改革开放初	改革开放—综合改革	综合改革以来
组织使命	服务社会主义建设与发展	服务社会主义市场经济体制	服务乡村振兴
职能范围	生产关系变革、城乡产品流通、缩小工农业剪刀差、计划配给、巩固工农联盟、私营工商业改造等	产权与经营体制改革、适应并服务于农村经济转型等	基层社改造、生产生活服务、“三位一体”合作、对接小农户与大市场等
经营地位	计划垄断	市场竞争	市场竞争
治理主体	供销社	供销社	供销社+
治理结构	按合作社原则民主管理	市场为主、科层为辅	多元治理结构
组织形式	自上而下	改革改制	上下联动
治理手段	行政指令	市场工具+行政指令	市场工具为主、行政指令为辅

资料来源：笔者自制。

总额达 5.3 万亿元，自综合改革以来年均增长近 6 个百分点，共有基层社 37652 个，累积领办创办各类专业合作社 192460 个<sup>①</sup>。这一时期，国家层面的注意力逐步从发展经济向推动农村治理现代化变迁，乡村治理的焦点不再局限于某一方面，而是向涵盖生产生活生态等多领域转变，供销社凭借灵活多样的组织优势再次嵌入中国乡村振兴战略。

综上所述，注意力变迁视角清晰勾勒出中国供销社改革的演化谱系，即不同时期党和政府面临的内外部情境差异使对乡村建设的宏观规划与战略目标呈现渐变特征。与之相对，国家层面的注意力变迁反映到组织发展之中，由此表现为供销社在身份定位、组织使命、职能安排、治理结构、组织形式、治理手段等诸多方面的适应性调整。换言之，供销社“嵌入”或“脱嵌”<sup>②</sup>状态取决于其能否匹配乡村建设中上层注意力的变迁导向。因此，乡村建设场域中供销社的角色演化将呈现自上而下的强制性变迁特征，不同注意力导向下供销社的治理逻辑也具有差异化特征（见表 1）。在今后的发展中，供销社应遵循动态化变迁逻辑，深刻理解并主动对标国家对乡村发展的宏观导向，及时调整改革方向、系统结构与行动策略，使其牢牢嵌入乡村振兴战略。

## （二）IAD 视角下供销社改革的困境与挑战分析

### 在以治理多元为导向的国家层面注意力变迁背

景下，各地供销社紧抓综合改革契机，适时整合资源、优化结构、调整策略，重返乡村治理场域。但作为极具中国特色的制度首创，供销社改革注定无成功模式可复制，在摸索前进中既有成功经验，也有藩篱桎梏。仔细找寻改革中的难点、痛点与堵点，是探索新时代供销社改革何去何从的必要前提。笔者认为，IAD 框架为改革场域分析提供了有益视角。

#### 1. 行动舞台：供销社改革的主体空间

供销社综合改革的行动舞台是各主体间相互作用、博弈、妥协的社会空间。从主体层面看，涉及六类参与者：中央政府、地方政府、各级供销社机构、社办企业、专业社、专家学者及农户。从舞台结构看，不同主体的行为逻辑形塑了综合改革的三重嵌套舞台：一是府际舞台，包括中央及地方政府，扮演供销社角色定位、改革边界界定以及注意力分配的政治权威角色。二是行动者舞台，涵盖供销社机构、社办企业与专业社。其根据上级舞台的改革指示并结合地方实际进行策略创新与执行。三是非正式舞台，由专家学者与相关农营主体构成，通过改革发声与合作参与策略影响综合改革的信任水平与推行阻力，鉴于其小而散的特质，难以发出实质“声音”，多以边缘化的利益相关者集合身份出现。三大舞台相互嵌套、联动，共同形塑综合改

① 《全国供销合作社系统 2020 年基本情况统计公报》，<http://www.chinacoop.gov.cn/news.html?aid=1711930>；2021 年统计公报尚未公布。

② 根据供销社在乡村治理中的角色扮演与效能发挥程度，“嵌入”即密切参与乡村治理并发挥重要作用，供销社自身也得到快速发展；“脱嵌”即供销社的发展策略不适应国家乡村治理战略，难以切实在乡村发展中发挥效能，供销社自身发展陷入停滞或缓慢增长状态。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 3 期。

革的活动场域。但综合改革也暴露出各舞台策略互动不足等问题。

首先，府际舞台注意力投放不足。一是地方政府重视程度不够。乡村振兴是国家重点战略，受到党中央高度重视，但作为子环节之一的供销社改革未得到国家层面的持续关照。自2015年《决定》出台以来，国家层面未再次出台供销社改革的指导文件与配套措施，综合改革成效未纳入各地官员考核指标体系，直接导致地方对供销社改革的重视程度不够。在供销社改革的具体实践中，存在地方领导对中央精神理解不到位的问题，其对上级决定的配套措施执行滞后，对供销社的职能认知存在偏差，仅将诸如农技推广、农民培训类服务委以供销社，对后者参与乡村治理的有益探索关注不足。供销社在党政联席会议中被边缘化，“（供销社）有点像是‘四不像’组织，目前，在政府序列中处于弱势地位”（S20200710JM）<sup>①</sup>。二是供销社定位不明。供销社在长期变迁中形成覆盖官商民社的角色特征，既可以成为服务“三农”的组织优势，但又在某种程度上沦为改革的桎梏。党中央在《决定》中对其作出“为农服务的合作经济组织”的界定，但关于供销社在新时代的角色定位仍未廓清。地方政府面对供销社多重角色潜藏的风险持谨慎态度，不敢让其放手大干。三是供销社产权界定不清。20世纪的“合作—集体制”变革使供销社在资产构成上融合社员股金、职工认购与国家拨付。复杂的产权成分未及时得到国家层面澄清，催生供销社的“三个不承认”<sup>②</sup>，对部分地区基层社的重组改造进程产生重要影响。

其次，行动者舞台策略回应滞后。府际舞台精力有限，政府部门无法将综合改革规划到点、做到事必躬亲，嵌套逻辑下对改革的策略回应与落地任务落到行动者舞台，涉及三层主体。

第一，供销社联社与基层社层面。一是现代化治理结构建设迟滞。截至2020年年底，全国尚有近15%的县联社未设立理事会，近23%的县联社未设立监事会<sup>③</sup>。此外，长期不召开部分基层社员代

表大会，本应由社代会民主选举的治理结构，实际经常由上级社委派地方企业家或大户兼任管理层，在实际运行中更多依赖“领头人”的个人权威。不可否认，此举有通过利用地方精英个人资本提高为农服务水平的初衷，但经济利益与回馈桑梓存在冲突，如何确保供销社为农属性不漂移是后续改革的必答题。二是改革策略单一导致服务广度深度不够。新时代的乡村振兴是一幅包含产业、生态、乡风、精神文明的多维画卷，《决定》提出将供销社打造成服务农民生产生活的生力军和综合平台。当前，各地供销社的改革策略基本集中于耕牧指导、土地托管、领创合作社等生产面向，农民亟须的生态建设、幼托养老、休闲文娱、数字乡村等生活服务明显滞后。此外，服务层次偏低表现为产中服务多、产前产后服务少，市场化项目多、公益性项目少，传统服务多、现代化服务少，实体服务多、信息服务少，信用合作滞后“三位一体”<sup>④</sup>合作事业。

第二，专业社层面<sup>⑤</sup>。一是领办创办专业社面临合法性困境。《中华人民共和国农民专业合作社法》规定，“具有公共事务职能的单位不得加入农民专业合作社”<sup>⑥</sup>。作为参公单位，供销社（县以上）的职能之一是领办创办农民专业合作社。由此带来领办创办专业社的合法性问题以及负责人代表组织参与管理引发的责任划分两大难题。二是专业社的行政化与空壳化。在基层社重建中，地方的普遍做法是让农合联与供销社、村两委与专业社“一套人马，两块牌子”。这种做法在一定程度上可将合作社与村两委的地缘优势与供销社的经营优势相结合，但也会促使供销社的组织逻辑向专业社渗透，导致后者逐渐行政化。此外，部分地区的供销社为响应上级关于鼓励领办创办农民专业合作社的政策倡导，出现“拉郎配”现象，表现为重成立、轻管理，关注有形而非有效，使专业社在后期沦为“空壳社”的风险骤增。

第三，社办企业层面。主要表现为旨趣营利化与业务非农化趋势。通常情况下，供销社多通过创办社有企业进行农业生产资料与农产品的产供销以

① 访谈编码规则：机构层级+日期+地区+受访者，下同。

② 即农民不承认是自己的，职工不承认是农民的，国家不承认是集体的。也有说法认为，社员不承认是自己的，职工不承认是农民的，政府不承认是农民的。

③ 《全国供销合作社系统2020年基本情况统计公报》，<http://www.chinacoop.gov.cn/news.html?aid=1711930>。

④ 即生产合作、供销合作、信用合作。

⑤ 此处的“专业社”特指由供销社系统（供销联社、社办企业、基层供销社等）领办创办的农民专业合作社。

⑥ 详见《中华人民共和国农民专业合作社法》第三章第十九条。

及农村流通网络建设。但在具体实践中,社办企业多涉足政策支持与经济奔头兼优的领域,较少基于农户真实渴求<sup>①</sup>,难以形成社农利益共享机制。此外,供销社的业务渐有非农化趋势。2020年,总社系统实现销售额5.3万亿元,其中,农业生产资料和农产品类销售额合计占比不到六成,其余消费品与再生资源同比销售增长率均高于总销售额增长率<sup>②</sup>。值得注意的是,部分地区的供销社开始涉足房地产、石油、汽车销售、服装加工、工业品制造等典型非农行业<sup>③</sup>。

第四,非正式舞台有效参与不够。综合改革的非正式舞台由专家学者与农户等难以直接参与改革决策但受行动舞台影响的利益相关者构成,存在参与不足问题。从专家学者的角度看,其对“三农”问题的长期研讨,加之智库角色,能够在改革中拥有一定的“发声”优势。但因“三农”主题具有多面性,且供销社长期“悬浮”于乡村治理,相关主题研究不足。与专家学者不同,农户非正式舞台参与不足体现在两方面:一是农户合作意愿不足,对大田托管及加入合作社存在一定抵触情绪。当代农村青壮年多进城务工,留守人员认知水平与变革意识滞后。要让这些世代长在田埂、劳于田间的农民放下锄具、流转农田,会受守成惯习阻碍,“家里几辈子农民了,交(流转)不出去”(C20200717LY)。此外,由于供销社历次改制中出现强制农民入社以及本级政府对社有集体财产的平调侵占,导致部分年老农户对入社持抵触态度。二是缺乏发声渠道。虽然拥有优先发展的“政策符”,但农户在社会资本上并不占优,加之成员分散且流动性强,少有机会参与互动。即使入社,也多是挂空名,实际完全脱离社内运营,成为“缄默的多数”。

## 2. 外部变量:供销社改革的客观情境

首先,应用规则不健全。作为形塑组织场域内主体行为与认知的规范与准则<sup>④</sup>,供销社规制建设

面临三重困境。一是上位法缺失。目前,我国尚未出台针对供销社的专门法律或条例,各地多在《决定》指引下摸索推进。一方面,中央层面的法律配套缺失使地方层面的部分创新思路因缺乏相应人财物支持、政策合法性以及部门协作而受阻;另一方面,由于专门法的缺失,地方改革常无章可循,出现五花八门的改革举措<sup>⑤</sup>。二是部分规定与现实不适。例如,“按照社员制、封闭性原则,不对外吸储放贷”的金融合作规定,表明国家对非法集资的谨慎防范;但农民合作社多以产业形式成立,社员资金需求呈现强季节性与同质性,在封闭运作下难以实现资金的余缺互补,导致信用合作滞后于“三位一体”综合改革进程。三是政策缺乏衔接。《决定》将综合改革各项目标实现期定为2020年,各地相应出台“三年行动计划”,对综合改革的指导思想、阶段任务、实施策略、保障机制等作出规定。但是,《决定》有关供销社的立法部署尚未落地,各地将陷入无所适从的境地。

其次,共同体联结不紧密。除制度保障外,合同的履行有赖于社会关系<sup>⑥</sup>。当前,供销社共同体内部主体间异质化偏好互斥,难以形成共享的改革价值与标准,致使改革联动不足。一是社农偏好难合一。供销社与农户来自不同的行动舞台,在改革中呈现不同的利益逻辑。受科层逻辑影响,部分地区供销社带有明显“唯上”不“唯下”的行为倾向与留痕主义,改革策略不接地气,与农户的发展取向逐渐背离,甚至出现与民争利的现象,导致农户对供销社不信任与不合作。笔者调研发现,部分社有企业凭借信息优势对农户形成利益挤压。例如,在X县G村的脐橙产销对接中,社办企业以不足3元的价格从农户手中大量批发脐橙,在简单包装加工后以近6元的价格流入市场,如此大的购销差价严重损害了农户利益。二是部门藩篱滞阻。以涉农部门为例,“条条”逻辑下各部门运作相对封闭,呈现自上而下的纵向令行逻辑,“块块”整合困难

① 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。

② 《全国供销合作社系统2020年基本情况统计公报》,http://www.chinacoop.gov.cn/news.html?aid=1711930。

③ 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3期。

④ M.L.Besharov, Smith. Multiple Institutional Logics in Organizations: Explaining Their Varied Nature and Implications, Academy of Management Review, 2014(3)。

⑤ 李涛、张富春:《体制机制改革:供销社综合改革的方向与实践路径选择》,《经济问题》,2016年第8期。

⑥ I.R.Macneil. The Many Futures of Contracts, Southern California Law Review, 1974(1)。

重重。同时，各部门存在职能重叠，例如，涉及农技服务的有农业局、农机站、农技站、科技局特派员、供销社等，极易引发重复劳动与推诿塞责问题。在部分需要多部门协调治理的项目中，缺乏共识达成，特别是在部分“无利可图”的项目中，畏难情绪较为明显。

最后，资源禀赋不充裕。尽管受到国家层面关注，但供销社综合改革仍面临资源窘境。一是资产资金匮乏。这在一定程度上属于历史遗留问题。一方面，各级供销社在20世纪经历了与国营商业的“三分三合”、所有制变革以及分包改制等改革过程，导致大量资产（特别是房屋土地）归属不清。有的资产在改制时期被贱卖承包、有的被无偿平调、有的现破败闲置，“市本级与各县、基层社资产都偏少，影响了发展后劲”（S20200527JL）。另一方面，在市场化改制时期，部分地区供销社遗留的职工下岗安置、社保缴纳、股金兑现、银行挂债等问题依然掣肘系统发展。二是人才资源短缺。当前的乡村治理正面临贤能外流状况，对综合改革的人力支撑产生重要影响。相关调查显示，四成受访者将队伍老化、缺乏企业家人才作为掣肘供销社发展的第二大问题<sup>①</sup>。各级供销社、特别是基层社，对于市场经营、农业技术、网络信息、金融法务类人才的需求尤为急切，随着项目的持续下沉，人才流失与老化问题日益凸显。某区联社主任谈到，“三定方案把编制都卡死了，我们（区）有14个编制，刨过借调学习挂职临退休，目前，有9个工作人员，落实上面政策肯定是很吃力了”（Q20200721ZR）。

#### 四、新时代供销社改革何去何从

在以治理为导向的上层注意力变迁情境中，供销社应牢牢把握时代召唤，重归乡村建设场域。与党和政府对其在乡村建设中的角色期望相比，供销社在外部变量与行动舞台各维度面临诸多难题。供销社向何处去？基于前文分析，笔者认为，供销社应紧随国家层面需要，在组织职能、治理策略、产权结构等方面呈现渐变特征。从长期看，供销社要把握历时演化的内在逻辑，将自身发展寓于国家层

面注意力变迁中，释放作为“四不像”组织的灵活性，服务党和国家战略。在短期内，供销社应以治理注意力为导向，主动对接乡村振兴战略。笔者认为，对供销社的综改工作探索应从国家层面与供销系统两方面进行回应。

##### （一）国家上层视角的改革举措

###### 1. 协助解决历史遗留问题

各地政府要继续协助做好供销社历史遗留问题的解决工作，全面梳理供销社遗留账目，厘清问题性质、原因及责任主体。根在地方政府侵占平调的，由地方财政进行补偿；根在供销社内部抽资承包、架空资产的，由本级社及社办企业进行补缺；根在国企改革“后遗症”的，由财政、税务、上级联社配合供销社多方解决。针对部分地区供销社在银行的长期挂账，应由政府出面协调相关主体与供销社达成赔付比例与期限约定，尽快清除坏账，解决供销社的后顾之忧。

###### 2. 健全有关规制

加强法治建设应尽快形成具有中国特色的供销法律体系。健全规制可分两步走：短期内先出台《供销合作社条例》，作为指引改革的上层规范，并做好相关配套。未来适时启动立法工作，制定《供销合作社法》。在具体条文规定上，可考虑取缔或修正前述与实际不相适应的规定，鼓励各类农营主体进行自下而上的制度创新，利用好基层智慧。在综合改革中，所有制归属是生产关系的基础，但无法解释生产关系的一切问题，不同时代对供销社治理角色的呼唤有其时态语境。因此，在产权规范上无需纠结供销社是“官办”“集体”还是“民办”。关键在于其能否通过调整生产关系的实现形式，让供销社产权富有时代弹性，避免资产流失，不再“悬浮化”。

##### （二）立足供销系统的发展举措

###### 1. 坚持组织定位

供销社要长期延续作为党和政府做好“三农”工作重要抓手的定位，进一步聚焦服务党和国家战略，将为农服务视为组织立身之本<sup>②</sup>。一是坚持服务“三农”使命。在不同时期，供销社面临的治理环境不同，但扎根农村、服务“三农”始终是其不变的历史底色。因此，供销社应始终秉持“为农、

<sup>①</sup> 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。

<sup>②</sup> 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。

务农、姓农”原则,大力发扬“扁担精神”“背篓精神”等事业发展中涌现的“供销精神”,建立与“三农”的命运共同体,永葆为农底色。二是持续推进农业现代化目标。一方面,积极扩大生产规模。正确识别不同农营主体的需求点与利益点,因户施策,例如,针对弃耕农户、兼业农户、纯农户等灵活应用“全托”与“半托”策略;另一方面,推进流通网络建设。延伸供销社在基层的“毛细血管”,打造购销各种农产品的综合平台。三是坚持合作化原则。合作经济属性是供销社有别于其他组织的本质特征<sup>①</sup>。从农业的分散性以及处于产业链初端而言,必须坚持开放办社,推动多种形式的联合与合作,组织“原子化”的农户对接市场,进而探索联合基础上的再联合,发起区域类、行业类农合联组织,进一步提高规模效应。

### 2. 深化基层组织建设

将加强供销社基层组织建设与赋能乡村治理作为常态工作。一方面,抓好基层社改革。通过设立发展基金、龙头公司带动、社会力量参与、上级社领办创办等方法,扎实推进基层社恢复重建工作,持续盘活“休眠社”,实现“镇镇有基社,村村有站点”。在基本实现量的覆盖条件下,应转向对质的深化考量。供销社可以成立社有资产管理委员会,摸清家底、确产确权、规范管理,充分发挥供销社的历史积淀优势。同时,扎实推进“三会”治理结构及章程建设,坚持管理层是“选”的而不是“定”的,扩大“三会”中农民的占比。另一方面,推进农民专业社建设以及赋能基层治理。各级供销社、特别是县联社与基层社要充分发挥联合优势,通过“小社并大社”,将地域散、会员少、服务差的专业社合并以发挥更大的规模效益。此外,基层社要密切与村两委的联系,通过共同开发、共办项目、共商经营、共育队伍建立集党务、社务、村务“三务一体”的新景象,积极赋能乡村治理。

### 3. 协同主体关系

协同主体关系包括社农联系与部门联动两方面。在与农营主体交往过程中,供销社要统筹好经济效益与社会效益,淡化营利旨趣,与农民形成利益共享、风险同担的关系。换言之,经济运作只

是手段,帮助农民增收致富进而助推乡村振兴是其使命。为此,要推动供销系统(各级联社、社有企业、基层社)业务重心向为农服务主业及当下农户关切的领域集中,逐步退出非农化领域(例如,汽车制造、房地产)。同时,做好市场信息服务,提高小农户与大市场的对接能力。此外,在涉农部门联动方面,可逐步剥离各部门中诸如农机服务、统防统治、农技培训等经营性服务职能。在农村市场流通领域,特别是农产品产供购销中形成以供销社为中心的服务体系,将各部门与之相关的职能并至供销社系统,相关部门可入驻为农服务中心窗口,一方面可以避免部门间在农产品生产流通中的功能重叠与重复劳动,另一方面以专业化分工提高生产效率。

### 4. 推进服务增能

打造符合现代化农业农村发展需要的能力支撑。一方面,大力推进“人才兴社”策略。通过“请进来”与“走出去”、探索校社合作、推广组织间的人事流动等,培养一批懂政策、懂农技、懂农村、懂市场的人才,探索适应乡村振兴的人才储备。另一方面,拓展合作的广度与深度。除组织联合、生产合作、流通合作外,供销社应重视生活服务、信用合作与品牌合作。例如,借“社村共建”契机打造集体休闲观光、文娱汇演、民俗村史、幼托医养等于一体的生活服务平台。在信用合作方面,未来可通过领办农信担保公司或信用联社,推动异质合作社再联合,避免资金供需季节性失调;可借鉴福建省龙岩市的做法<sup>②</sup>,探索风险补偿金与社银风险共担机制,消解贷款难、贷款贵及风控难题。在品牌合作方面,供销社应整合产业链上中下游,生成更多增量创新举措;利用地方土特产品资源进行深加工,提升产品附加值,做好周边开发,并适时进行品牌注册。

## 五、结语与讨论

作为萌生于中国治理情境的组织创制,供销社是集行政、市场、社会三大治理逻辑为一体的独特系统。这种亦官亦商亦民亦社的组织特征使供销社在乡村治理中扮演不可替代的角色。历次改革改制

<sup>①</sup> 王军、李霖、苑鹏:《中国共产党领导下的供销合作社百年演进及基本经验》,《学习与探索》,2021年第10期。

<sup>②</sup> 中国社会科学院农村发展研究所课题组、张晓山:《“三位一体”综合合作与中国特色农业农村现代化——供销合作社综合改革的龙岩探索》,《农村经济》,2021年第7期。

经历不仅凸显供销社角色的时代演化，而且在乡村治理场域中沉淀诸多“供销智慧”。“供销社是干什么的以及未来该干什么”问题无法通过历时变迁作出解答，因为其组织策略随不同导向的国家层面注意力变迁而适时调整。无论走向何处，供销社使命都要始终秉持扎根乡村，为“三农”服务，让农民满意的原则。当前，要从过往改革中汲取养分，总结规律，纠错纠偏，让供销社实质性地、牢牢地重归乡村治理场域。正如访谈中所言，“如果农民在以后无论是生产还是生活中，遇到无论是大是小的难题，能第一时间想起供销社，那么就能说供销社真正成为了党和政府抓得住用得上的生力军了”（S20200710JL）。

本研究的边际贡献在于：在研究视角上，作为学术界首次以“新时代供销社何去何从”为主题的研究，笔者在丰富已有供销社研究视角上作出有益尝试；在理论贡献上，笔者整合注意力变迁与IAD视角，对供销社的变迁逻辑与改革场域展开分析，进一步拓展了该主题的理论外延；在实践指导上，笔者从国家与供销系统两个层面提出未来供销社改革的朝向举措，以期为改革实践提供些许借鉴。当然，研究还存在一定不足，例如，主要立足宏观治理场景，未能实现对供销社不同改革策略的聚焦；缺乏多地区改革的横向对比，一定程度上限制了理论对策的推广性。因此，未来有必要针对上述议题作出更为深入、全面的讨论。

## Research on the Comprehensive Reform of China's Supply and Marketing Cooperatives in the New Era: The Logic of Change and the Synchronous Field

ZHANG Ran ZHANG Rui

(School of Public Administration, East China Normal University, Shanghai 200062)

**Abstract:** Currently, China's Supply and Marketing Cooperatives (SMC) that prioritize agricultural services are facing issues of repositioning and redevelopment. Based on the theme of "Where should SMCs go in the New Era", and by integrating the perspective of attention change and institutional analysis and development (IAD) framework, the article carries out a systematic review on SMCs' evolving path and change logic, followed by the analysis of SMCs' comprehensive reform field at the present stage. The research indicates that, the SMCs in the new era shall follow the logic of attention change and thus exhibit the characteristic of a gradual change, given the temporal context in which the state calls for different roles of SMCs in rural construction in different periods. In the long run, SMCs shall grasp the internal logic of historical evolution, release the flexibility of being "four different" organizations, and serve the Party and national strategies. In the short term, under the guidance of governance attention, reform directions and measures could be explored from the perspectives of the national level as well as the supply and marketing system, with the aim to booster SMCs' comprehensive reform and their effective service to the rural revitalization strategy.

**Key words:** the New Era ; Supply and Marketing Cooperatives ; Comprehensive Reform ; Attention Change ; IAD Framework

[责任编辑: 王文秋]

[责任校对: 曹晶晶]