

对中国农民专业合作社发展质量 三大争议问题的回应*

——基于“浙大卡特—企研中国涉农研究数据库”的评估

马彦丽^{1,2} 李子皓^{1,2} 贾玉丛^{1,2} 孙天合^{2,3}

摘要：本文基于“浙大卡特—企研中国涉农研究数据库”提供的中国农民专业合作社数据，回应有关“空壳社”、合作社经营和服务能力以及合作社“异化”三个方面的争论。研究发现：第一，根据合作社报送年报情况和活跃度得分情况，尚在运行的合作社约60%为“空壳社”。第二，合作社经营和服务能力整体偏弱，分布很不均衡。近90%的合作社社员数量不足10人；合作社平均注册资金为218万元，但有虚增可能；2013—2020年，仅有15%左右的合作社公示了资产状况，其中，35%~47%的合作社所报告的营业收入为0，44%~57%的合作社盈余小于或等于0，90%以上的合作社纳税金额为0，而且，以上各项指标在合作社之间差异很大。第三，合作社“异化”问题尚未解决。实地调研发现，合作社盈余分配以按股分红为主，股权集中度与按股分红的比例正相关。另外，对合作社股权集中度的测算表明，多数合作社的股权集中度很高，随着时间的推移还在进一步上升。基于以上情况，政府和学术界应进一步反思合作社相关法律和政策，提升中国农民专业合作社的发展质量。

关键词：农民专业合作社 “空壳社” 经营能力 股权集中度

中图分类号：F321.42 **文献标识码：**A

一、引言

在中国农村土地家庭承包经营的大背景下，农民专业合作社被看作完善农村双层经营体制的有效途径，是推动小农户和现代农业有机衔接的重要载体和实施乡村振兴战略的重要力量（徐旭初和吴彬，2018；苑鹏和丁忠兵，2018）。基于积极的经济和社会目标，中国大力支持农民专业合作社发展。2004年的中央“一号文件”明确指出：“中央和地方要安排专门资金，支持农民专业合作社组织开展信息、

*本文研究获得国家社会科学基金一般项目“政府支持对农民专业合作社发展的影响与政策调适研究”（编号：20BJY134）的资助。感谢匿名审稿人的宝贵建议，文责自负。本文通讯作者：孙天合。

技术、培训、质量标准与认证、市场营销等服务。”^①之后，历年的中央“一号文件”几乎都会提到支持农民专业合作社的发展。2007年，《中华人民共和国农民专业合作社法》（以下简称“《农民专业合作社法》”）正式实施。该法赋予农民专业合作社（以下简称“合作社”）法人身份，使其可以依法成立并开展经营活动。中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》专门提到鼓励农村发展合作经济，提出“允许财政项目资金直接投向符合条件的合作社，允许财政补助形成的资产转交合作社持有和管护，允许合作社开展信用合作”^②。

在政府大力扶持下，合作社快速发展。根据“浙大卡特一企研中国涉农研究数据库”，截至2021年底，在市场监督管理局注册登记的合作社共计241.9万家，平均每个行政村拥有5家以上的合作社。登记在册的合作社社员数为6682.8万，占全国农户总数的50%左右。然而，在合作社数量激增的同时，学术界对合作社的发展质量也提出了质疑。批评者认为：实践中有很大比例的“合作社”出于追求“政策性收益”目标而成立，“一块牌子、一个章子、一张桌子”的空壳社大量出现（苑鹏和曹斌，2020）；合作社呈现“大群体、小规模”特征，服务能力不强，市场竞争力不足^③；合作社质的规定性（自我服务和民主控制）正在发生漂移（黄祖辉和邵科，2009），“名实分离”现象广泛存在（熊万胜，2009）；普通社员经济参与不足（邵科和徐旭初，2013），对合作社表现出“茫然和漠然”的态度；大股东控股普遍存在，普通社员则受益不多（潘劲，2011）；绝大多数社员仅具有合作社成员身份，却无法享受组织成员理应享有的权利，背离了合作社的发展宗旨（赵晓峰，2015；肖荣荣和任大鹏，2020）。

学术界对合作社发展质量的质疑，是对合作社发展成效的审视，关乎对以往合作社政策有效性的评价和今后对合作社的政策支持方式的调整（Iliopoulos, 2013；秦愚，2017；乔慧等，2023）。遗憾的是，由于缺乏合作社发展情况的整体数据，多数研究只能基于案例、小样本调查或局部区域数据展开分析，缺乏对合作社发展整体趋势的把握，甚至陷入价值观分歧的窘境，以此为基础的学理性分析也就失去了依据。本文基于“浙大卡特一企研中国涉农研究数据库”中的中国农民专业合作社数据库，回应当前学术界普遍关心的有关合作社发展质量的三个问题：一是现实中的“空壳社”在全部合作社中所占比重究竟是多少，二是合作社的服务能力和经营能力到底处于怎样的水平，三是合作社的“异化”程度以及这种“异化”趋势是在继续还是有所缓和。

二、有关合作社发展质量的三大关切问题

（一）对“空壳社”所占比例的估计

所谓“空壳社”，是指虽然具备法律规定的形式要件，但没有实质性业务活动的合作社，表现为

^①参见《中共中央 国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》，https://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_63144.htm。

^②参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinzhuan/xxgcsbjzqjhs/2013-11/27/content_1814720.htm。

^③资料来源：《农民合作社呈现“大群体、小规模”特征》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1631222832658743849&wfi=spider&for=pc>。

没运行、没收入、没分配（何慧丽，2019）。“空壳社”的形成原因有很多，包括合作社发起人的政策投机、地方政府政绩考核、涉农经营主体套取税收优惠、精准扶贫政策催生^①、业务停止后未及时注销等（苑鹏和曹斌，2020）。何慧丽（2019）认为，合作社“空壳”的外因在于政府失位，包括政策“诱变”以及政府的“缺位”“越位”，内因则在于合作社内生动力的缺失。

李雄鹰和陆华东（2018）发表在《半月谈》上的《80%以上合作社沦为空壳？乡村振兴莫让形式主义带歪》一文将学术界长期关注的“空壳社”问题凸显在公众面前。2019年，中央农办、农业农村部等印发《开展农民专业合作社“空壳社”专项清理工作方案》，要求集中整顿合作社发展中的六类问题^②。实践中，不同部门对“空壳社”所占比例的判断存在分歧，有三成、四成、七成甚至九成等不同说法（“促进农民专业合作社健康发展研究”课题组等，2019）。认识的分歧既由于对“空壳社”认定标准的差异，也由于缺乏数据的支撑，对“空壳社”比例的估计需要基于全面数据的进一步研判。

（二）对合作社经营和服务能力的判断

合作社的经营和服务能力事关合作社的可持续发展，也会影响对社员的带动能力。有观点认为，合作社“小、散、弱”，社员不多，盈利能力和带动能力不足（潘劲，2011；张晓山，2013；罗千峰和罗增海，2022；Liang et al., 2023）。农业农村部发布的《农民合作社发展情况报告》则指出，合作社的带动能力显著提升、产业类型逐步拓展、服务功能持续增强（农业农村部，2020），合作社在组织带动小农户、激活资源要素、引领乡村产业发展、维护农民权益等方面发挥了重要作用（杨久栋等，2019）。那么，合作社的运营水平到底如何？具体讲，合作社有多少社员？注册资金有多少？主要涉足哪些业务？合作社的营业收入和盈利水平到底怎么样？有多少合作社参与了政府鼓励的经营活动，例如农产品认证、专利申请、网店和网站建设等，这些均需要通过翔实的数据进行更准确的判断。

（三）关于合作社“异化”的争议

所谓“异化”，是指合作社往往由发起企业或大股东控制，普通社员的利益不能得到改善，偏离合作社为成员服务的本质（马彦丽和黄胜忠，2013）。“异化”的合作社难以成为农民组织化的有效载体，合作社处于“有增长而无发展”的状态（樊红敏，2011）。这引发了学术界对合作社发展成效的质疑，也是对合作社发展质量的重要争议点之一。

研究者普遍承认合作社存在“异化”现象，但是对合作社“异化”程度的判断有所不同，分歧在于判断“异化”的标准不同。最宽泛的判断标准是“合法注册论”，该观点认为，只要按照合作社注册条例依法注册成立的就都是合作社，无所谓规范不规范（刘老石，2010）。最严格的标准是“经典的合作社原则论”。该观点认为，应该遵守合作社的核心原则，如成员资格开放、“一人一票”、按惠顾额分

^①鉴于合作社在理论上的“益贫性”，一些地方在脱贫攻坚工作中要求每个村都要建立合作社。

^②这六类问题包括：无农民成员实际参与，无实质性生产经营活动，因经营不善停止运行，涉嫌以合作社名义骗取套取国家财政奖补和项目扶持资金，群众举报的违法违规线索，从事非法金融活动。第一类可以归为“异化”问题，第二类 and 第三类是“空壳社”问题，其余属于违法问题。具体可参见《关于印发〈开展农民专业合作社“空壳社”专项清理工作方案〉的通知》，https://www.moa.gov.cn/nybg/2019/02/201903/201905/t20190525_6315400.htm?ivk_sa=1024320u。

配盈余、资本报酬有限等，只有这样，才能实现合作社为成员服务的目标，避免合作社“异化”（应瑞瑶，2002）。实际上，前者相当于直接无视合作社存在的“异化”现象，后者则不免保守，对世界范围内合作社的各项核心原则都在不同程度上被突破的现实重视不够。在上述两极之间，有学者认为，合作社的本质规定是“所有者与惠顾者同一”（苑鹏，2006；邓衡山等，2016；国家工商总局个体司促进农民专业合作社健康发展研究课题组，2018）。“盈余按惠顾额返还”、“成员民主控制”与“所有者与惠顾者同一”有内在的一致性，因而可以作为判断合作社是否“异化”的标准（邓衡山和王文烂，2014）。在之后的研究中，邓衡山等（2022）进一步指出，“成员民主控制”是有弹性的，没有必要非得坚持“一人一票”，合作社最不可突破的原则是“盈余按惠顾额返还”。他们认为，当一个组织将盈余按惠顾额返还时，就可以说这个组织具有了合作社元素。盈余按惠顾额返还的比例越高，这个组织的合作社元素就越多。反之，这个组织就会向投资者所有的企业演变。但是这个比例到底应该是多少则有一定的主观性。例如，《农民专业合作社法》规定的“盈余按惠顾额返还”的比例是60%，那么，如果该比例在某合作社为59%，它还是不是合作社？这一点可谓见仁见智。邓衡山等（2022）采取的标准是，把盈余按惠顾额返还的比例大于50%视为判断真正意义上的合作社的标准。

在企业制度中，剩余索取权的分配不是孤立的，而是与出资、剩余控制权的分配等多项设计紧密联系的。秦愚和苗彤彤（2017）认为，剩余分配不仅是事后的结果分配，也是一种事前的激励制度。所有者在获得企业剩余的同时，有责任承担经营风险，因而要为企业提供权益资本。反过来讲，只有权益资本的提供者才能承担经营风险，并获得企业剩余。从这个角度看，资本化和股份化的合作社很难实现“盈余按惠顾额返还”和“资本报酬有限”（秦愚，2017）。应瑞瑶等（2016）建立了具有不同资源禀赋的成员（合作社的主要投资者和惠顾者）参与合作社盈余分配的博弈模型，结果表明，“如果合作社发起人所占股份比例高于其交易量所占比例，则合作社更倾向于按股分红”，而且，“发起人的股份比例越大于其交易量比例，按股分红的比例也就越大”。一些经验研究在一定程度上支持上述结论（刘洁和陈新华，2015；王真，2016）。综上所述，从所有权安排角度看，可以将合作社的股权集中度作为判定合作社是否“异化”的代理指标。

根据《农民专业合作社法》，合作社在社员出资制度和盈余分配制度间存在明显的张力。一方面，少数人出资的情况是被允许的，而且其持股比例没有限定；另一方面，法律又规定，合作社的可分配盈余要按成员与本社的交易量（额）比例返还，而且，返还总额不得低于可分配盈余的60%。那么，在投资者“领办”合作社的背景下，合作社的盈余是怎样分配的？成员间的出资差异处在怎样的水平？随着时间推移，社员的出资差异是在扩大还是缩小？这些观察有助于了解合作社的“异化”程度和变化趋势。

三、数据来源与样本说明

（一）数据来源

本文研究使用的数据由“浙大卡特一企研中国涉农研究数据库”提供。该数据库涵盖2007年以来在国家市场监督管理总局注册的全部农民专业合作社以及联合社的注册和变更信息、2013—2020年合

作社年报数据、地理位置、专利申请和商标注册、认证认可，以及主要管理者是否是失信被执行人、参与政府招投标、获得的荣誉等各类信息（详见表1）。

表1 合作社各项数据的来源以及说明

信息类型	内容	来源
注册和变更	基本信息（名称、地址、注册资本、业务范围）、社员出资清单、投资分支机构	国家企业信用信息公示系统
年度报告	成员增减、资产状况、分支机构、行政许可、网站网店建设、对外股权投资、接受股权投资、行政处罚信息、经营异常信息	国家企业信用信息公示系统
地理位置	GIS 坐标信息	高德地图 API
专利和商标	专利申请、商标注册	国家知识产权局专利局和商标局网站
认证认可	食品农产品认证（有机产品、绿色食品、良好农业规范、食品安全管理体系、危害分析与关键控制点）	全国认证认可信息公共服务平台
其他	失信被执行人信息、参与招投标信息、荣誉信息	中国执行信息公开网、中国政府采购网、国家税务总局公开的国家 A 级纳税人信息

信息来源不同、采集方式不同，对数据质量会产生不同的影响。全部信息可以大致分为不够精准和相对精准两类。不够精准的信息包括合作社的注册信息、年报信息等。例如，当前合作社的注册实行“登记制”，而不是“审批制”。市场监管部门主要审核登记资料的完备性，不对材料的真实性设前置审查，这可能会使合作社的注册信息出现一些问题（例如：合作社冒用他人身份注册社员，虚增注册资金）。又如，合作社年报是由合作社自主填报的，由主管部门对合作社年报信息的真实性进行抽查。但是，由于主管部门行政资源不足，抽查力度不够，合作社年报信息的真实性不能被有效甄别。相对精准的信息包括合作社的地理位置、专利和商标、认证认可信息等。合作社地理坐标数据来自高德地图 API，可以根据这一数据准确对应每个合作社所在的地理位置。专利、商标信息来自国家知识产权局专利局和商标局网站，产品认证认可信息来自国家市场监督管理总局主办的全国认证认可信息公共服务平台，可以精准地对应每个合作社。鉴于数据质量的差异，在利用不同数据时，本文会进行针对性讨论。

（二）样本说明

根据研究需要，本文在不同的场合采用不同的样本框，具体如表2所示。

表2 合作社样本说明

	样本一	样本二	样本三
范围	到2021年底登记注册过的合作社	2013—2021年各年年底仍然在册的合作社	2013—2020年每年按时报送年报的合作社
合作社数量（万家）	286.74	[102.47, 241.90]（各年度有变化）	[37.91, 176.10]（各年度有变化）

注：①截至2021年底，样本一中有44.84万家合作社被注销。②样本二中，某年年底仍然在册的合作社数=上一年存量+当年注册数量-当年注销数量，表中给出的是2013—2021年合作社数量的变化区间。③样本三中给出的是2013—2020年按时报送年报的合作社数量区间，2021年的年报数据尚未更新。

根据合作社注册信息，截至2021年12月底，在主管部门登记注册的合作社共有286.74万家，本文将其定义为样本一。由于注册、注销情况的变化，年底仍然在册的合作社数量也在变化，本文将其定义为样本二。从2013年起，合作社开始执行年报制度，本文将2013—2020年每年按时报送年报的合作社定义为样本三。本文在不同的场合将使用不同的样本，具体情况会在相关部分予以说明。

四、对三大争议问题的回应

如前文所述，学术界有关合作社发展质量的争论主要集中在对“空壳社”所占比重、合作社经营和服务能力、合作社“异化”倾向以及演进趋势的判断方面，本部分将对这些问题分别予以回应。

（一）六成左右的合作社是“空壳社”

本文首先分析合作社年度报告提交情况，然后构建活跃度指标体系。在报送年度报告的合作社中，通过识别合作社是否存在各种业务活动反映其是否“空壳”。

1. 每年均有大量合作社未按时报送年度报告，且被列入经营异常名录。合作社年度报告报送比例及其信息质量是反映合作社是否“空壳”的重要依据。在《农民专业合作社法》颁布时，为减轻合作社负担，未对合作社规定与企业类似的“年检”制度。2013年12月，原国家工商行政管理总局、原农业部联合印发《关于进一步做好农民专业合作社登记与相关管理工作的意见》，首次提出合作社年报制度^①。之后，配合《中华人民共和国公司法》（以下简称“《公司法》”）的第三次修正（2013年12月）和国务院发布的《企业信息公示暂行条例》^②（2014年10月1日起施行），原国家工商行政管理总局颁布《农民专业合作社年度报告公示暂行办法》（2014年10月1日起施行），要求农民专业合作社应于每年上半年通过企业信用信息公示系统向工商行政管理部门报送上年年度报告，并向社会公示。未按照该办法规定的期限报送年度报告并公示的，工商行政管理部门应当将其列入经营异常名录，并向社会公示。2017年修订的《农民专业合作社法》规定，农民专业合作社连续两年未从事经营活动的（主要看其是否报送年度报告），吊销营业执照。按时报送合作社年度报告成为正常运营的合作社必须履行的义务，是否按时报送年报和年报质量很大程度上可以反映合作社是否为“空壳社”。

2014年是实施年报制度的第一年，当年只有3.7%的合作社提交了2013年的年报信息。之后，报送年报的合作社比例大幅上升（见表3）。2014—2020年，有年度报告的合作社比例在60%和90%之间。特别值得注意的是，经过2019年的“空壳社”专项清理工作之后，按时报送年度报告的合作社比例出现下降，2019年的年报率为77.4%，2020年进一步下降到63.6%。这与规范合作社发展过程中逐步推动合作社自主年报有关（“促进农民专业合作社健康发展研究”课题组，2019）。

^①参见《工商总局 农业部关于进一步做好农民专业合作社登记与相关管理工作的意见》，https://www.moa.gov.cn/nybgb/2014/dyq/201712/t20171219_6104224.htm

^②相关背景是：伴随注册资本认缴制改革，《企业信息公示暂行条例》要求企业主动披露相关经营信息，在公司资本问题上形成了“工商登记认缴资本、企业公示实收资本”的二元资本公示格局。

表3 2013—2020年按时报送年度报告的合作社分布情况

年份(年)	当年合作社存量 (万家)	按时报送年度报告的 合作社比例(%)	年份(年)	当年合作社存量 (万家)	按时报送年度报告的 合作社比例(%)
2013	102.47	3.7	2017	203.55	83.3
2014	131.65	86.9	2018	219.57	80.2
2015	154.64	87.1	2019	223.35	77.4
2016	181.62	72.6	2020	229.61	63.6

注：①按时报送年度报告的合作社比例等于样本三中报送年报的合作社数量除以样本二中相应年份的合作社存量。

②根据《农民专业合作社年度报告公示暂行办法》，合作社在本年度报送上一年的年报。

2020年底，合作社存量为229.6万家（样本二）。被列入经营异常名录的合作社约有49.8万家^①，占合作社总数的21.7%。这些合作社中的绝大部分（96.9%）是因未按时报送年报而被列入的，因其他原因被列入的（“无法取得联系”“信息造假”等），也与“未按时报送年度报告”相关^②。

2.在报送年报的合作社中，活跃度得分为0的合作社占比接近40%。即使按时报送年报也不一定是活跃的合作社。由于一些地方将合作社按时报送年报的比例与政绩考核挂钩，出现了人为提升年报率的现象（苑鹏和曹斌，2020）。因此，需要根据年报质量和其他情况捕捉更多信息。为此，本文构建了合作社活跃度指标，综合观察合作社是否为“空壳社”。这个指标体系是收集合作社可能的业务活动信息的网格，合作社越活跃，越有可能在相关领域留下记录，留下记录越多，合作社就越活跃。

合作社业务活动信息的来源主要有以下几类。其一，按照《农民专业合作社登记管理条例》^③，农民专业合作社的名称、住所、成员出资总额、业务范围、法定代表人姓名发生变更的，应当自做出变更决定之日起30天内向原登记机关申请变更登记，并提交相应文件。其二，根据《农民专业合作社年度报告公示暂行办法》，合作社年度报告内容包括成员增减、资产状况信息是否公示^④、是否新设分支机构、是否有行政许可、是否建设网站、是否开办网店、是否进行对外股权投资、是否接受股权投资、是否获得政府财政补贴、是否获得金融贷款。其三，除年报信息外，还有来自国家知识产权局、全国认证认可信息公共服务平台、中国政府采购网、国家税务总局等单位的信息，包括合作社的专利申请、商标注册、有机产品认证、绿色食品认证、其他食品农产品认证、参与招投标、获得荣誉等情况，都可以反映合作社的活跃程度。基于以上分析，本文构建了包含6类数据来源、16种经营活动的合作社活跃度指标。如果任意一项经营活动在该合作社发生了一次及以上，则记为1，未发生则记为0，将这些数字的总和作为合作社的活跃度得分，满分为16分^⑤。

^①由于办事流程滞后，这一数量小于当年未报送年报的合作社数量。

^②篇幅所限，正文中未展示2020年合作社被列入经营异常名录的情况。

^③2022年3月1日起，《中华人民共和国市场主体登记管理条例》施行，《农民专业合作社登记管理条例》废止。

^④信息公示是重要的信号传递机制，有利于彰显自身实力，取得各方信任。在一定程度上，可以认为选择不公示资产状况信息的合作社倾向于不活跃。

^⑤篇幅所限，正文未展示合作社活跃度的指标体系，感兴趣的读者可通过编辑部向作者索取。

考虑到研究的时效性，本文在这里仅考察到 2020 年底仍然在册的合作社中报送年报的合作社（约 145.9 万家，来自样本三），这些合作社在运行期间发生的所有业务活动都在观测范围内。表 4 是根据相关指标体系计算的合作社活跃度的得分情况。统计发现，截至 2020 年底，在报送年报的合作社中，活跃度得分为 0 的合作社大约占四成，活跃度得分为 1 的合作社占比约为 35%，活跃度得分为 2 的合作社占比约为 13.6%，活跃度得分在 3 分及以上的合作社占比仅为 9.9%。将 2020 年的年报报送率（63.6%，见表 3）与合作社活跃度得分（41.5%的合作社得分为 0）相结合，本文认为，保守估计，在 2020 年底仍在册的合作社中，约六成（ $1-63.6\%+63.6\%\times 41.5\%$ ）属于“空壳社”。

表 4 2020 年度报送年报的合作社的活跃度得分情况

活跃度（分）	数量（万家）	占比（%）	活跃度（分）	数量（万家）	占比（%）
0	60.53	41.5	4	3.54	2.4
1	51.09	35.0	5	1.30	0.9
2	19.81	13.6	≥6	0.67	0.5
3	8.93	6.1	合计	145.86	100

注：2020 年底在册的合作社共计 229.6 万家，剔除没有年报信息的合作社后，样本量为 145.9 万。

（二）经营和服务能力整体偏弱，且很不均衡

本文用社员人数、注册资金、业务范围、经营状况（包括营业收入、盈余总额、纳税金额）、注册商标、申请专利、设立网站和成立网店、农产品认证情况等反映合作社经营和服务能力。结果表明：合作社注册资金数额较大，涉及业务内容非常丰富，但是，社员人数很少，经营和服务能力整体偏弱。

1. 社员数量在 10 人以下的合作社约占 87%。《农民专业合作社法》规定，合作社应当有 5 名以上的成员。统计结果表明，合作社社员数量均值为 11，中位数为 5，标准差为 32，少量社员数较多的合作社拉大了合作社社员数量的均值。从分布看，63.5%的合作社在注册时社员不超过 5 人，86.0%的合作社在注册时社员数小于 10^①。在理解合作社社员的特征时还需注意两点。第一，与其他来源的数据相比，本文研究所用数据库中的合作社社员数量偏少。由农业农村部编纂的《中国农村经营管理统计年报（2018 年）》显示，2018 年，中国农民专业合作社的平均社员数约为 38 个^②。原国家工商行政管理总局个体司课题组对东、中、西 8 省 12 县的 614 家农民专业合作社的调研则显示，合作社的平均社员数为 25 人（国家工商总局个体司促进农民专业合作社健康发展研究课题组，2018）。前者主要由农业农村部门填报，后者的样本选择则偏好比较有影响力的合作社，据此可以理解为什么这两套数据中合作社社员数量高于本文研究所用数据库的统计结果。综合考虑信息来源和信息覆盖的广度，本文倾向于认为本文研究所用数据库具有更强的代表性。尽管如此，还是应该注意，由于合作社登记时需要提供全体社员的主体资格证明，并要求本人到场，手续烦琐。因此，少数地方出现了限制社员

^①篇幅所限，正文未展示合作社社员数量的分布情况，感兴趣的读者可通过编辑部向作者索取。

^②资料来源：农业农村部农村合作经济指导司、农业农村部政策与改革司，2019：《中国农村经营管理统计年报（2018 年）》，北京：中国农业出版社，第 32 页。

登记人数的情况。这可能是社员仅有 5 人的合作社占比高的原因之一。但是，这一情况发生的概率在不同的地方不尽相同。并且，以下机制使上述情况有所改善。其一，专业化和无纸化办公。越来越多的合作社将注册、变更以及年报等业务委托会计公司代理，专业人员可以通过全程电子化方式申请登记注册，利用数字证书进行身份认证、数字签名和无纸化操作，大大减少了监管部门的工作量。合作社还可以在每年的 1—3 月办理信息变更，增减合作社成员。其二，各级示范社评比和某些业务的开展（例如资金互助）都有社员人数的要求，这会激励合作社悉数登记社员信息。其三，各类营商环境评比活动要求主管部门为企业做好服务，即使服务事项烦琐，市场监管部门也会提供较为周到的服务。

第二，根据图 1（a），在社员人数大于 10 的合作社中，在社员数为 20 人、50 人、100 人处的概率密度要明显高于其左右两侧的数值。这一现象可能与政府设定的合作社示范社评定标准有关。根据《国家农民专业合作社示范社评定及监测办法》，要评选国家级示范社，从事一般种养业合作社成员数量达到 100 人以上^①，其他各级示范社的评定也有社员人数要求，只是相对较少。例如，河北省省级示范社评定要求种养业合作社成员数量要达到 100 人以上（与国家级评定相同），石家庄市要求参评市级示范社的合作社成员数量要达到 80 人以上^②，石家庄市下属的行唐县则要求参评县级示范社成员数量要达到 50 人以上^③。除了对整数的特殊偏好外，有理由推测，社员数量在关键整数位置出现的高概率密度的现象在一定程度上体现了扶持政策对合作社经营行为的影响。

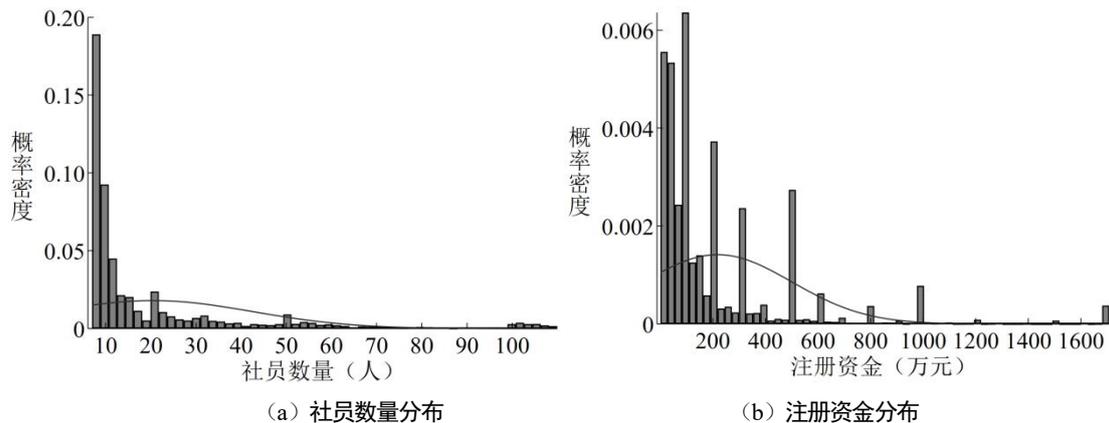


图 1 合作社社员数量与注册资金分布情况（截至 2021 年底）

注：①（a）图中，为了显示效果，只显示 $7 \leq \text{社员数} \leq 110$ 的部分。②（b）图中，样本二包括 241.9 万家合作社，其中的 1.87 万家合作社没有注册资金信息，故此处样本量为 240.1 万。

^①参见《关于印发〈国家农民专业合作社示范社评定及监测办法〉的通知》，http://www.moa.gov.cn/nybg/2019/201912/202004/t20200410_6341161.htm。

^②参见《石家庄市农业农村局关于开展市级农民专业合作社示范社申报工作的通知》，<http://www.luancheng.gov.cn/col/1490691778310/2022/02/10/1644456929232.html>。

^③参见《行唐县行唐农业农村局关于开展县级农民专业合作社示范社申报工作的通知（要求）》，<http://www.xingtang.gov.cn/col/1586228490166/2022/01/17/1642398630284.html>。

2.注册资金数额较大,但有虚增的可能性。注册资金是合作社章程规定的全体发起人认缴的出资额,是测度合作社规模的指标之一。图1(b)描绘了合作社注册资金的分布情况。结果表明,合作社的平均注册资金为218万元,标准差为282。这说明,合作社间注册资金差别较大,少量注册资金数额较大的合作社拉高了合作社的平均注册资金规模^①。

解读合作社的注册资金数额需注意两点。第一,合作社非货币出资和资本认缴制度不完善,存在注册资金虚增的可能性。从非货币出资制度看,《农民专业合作社法》规定成员可以用货币出资,也可以用实物、知识产权等能够用货币估价并可以依法转让的非货币财产作价出资^②。允许非货币出资,拓展了合作社的筹资途径,但《农民专业合作社法》没有参照当时的《公司法》(2005年修订)对非货币出资的评估作价、财产核实、财产权的转移手续进行明确规定。这使得高估非货币资产更加容易^③。从合作社注册资金认缴制度看,《农民专业合作社法》为了鼓励合作社发展,规定其注册资金数额可由章程自治,且无强制验资程序。这些规定比普通企业更加宽松^④,给合作社虚增资本提供了可能。第二,由于政府更愿意支持实力较强的合作社,为显示规模和实力,合作社存在虚增注册资金的动机。从图1(b)可以看到,在注册资金为50万元、100万元、200万元、300万元、500万元、1000万元处,概率密度都明显更高。这一现象可能和社员数在整数位的高概率类似,与示范社评比中对注册资金的要求有关^⑤。不过,二者究竟是否存在因果关系,还有待进一步探讨。

3.合作社涉及的业务领域非常广泛,多元化经营特征明显。按照《农民专业合作社法》,合作社业务范围包括农业生产资料购买,农产品加工、运输、贮藏,与农业生产经营有关的技术、信息等服务。合作社在市场监督管理部门登记时,通常用一段话来描述其业务内容,这些内容体现的是其计划进入的经营领域^⑥。本文使用R软件提取合作社业务关键词,共提取出15类业务(见表5)。同时,将不包含这15类业务的合作社归为其他类。由于其他类合作社占比仅为0.4%,表明提取的效果可以接受。

^①本文对数据进行了缩尾处理,将前1%和后1%合作社的注册资金分别替换为1万元和1708万元,以删除极端值的影响。

^②2017年修订《农民专业合作社法》时,在非货币出资形式中增加了土地经营权、林权以及章程规定的其他出资方式。

^③还应注意,由于实践中土地所有权和林权的不完整,社员以土地经营权、林权以及附着其上的设施等作为非货币出资形式,然而,这会存在资产变现难度大的现实问题。

^④按照2005年修订的《公司法》,中国实行企业注册资金实缴(可分期)和强制验收制度,并且规定了注册资金的最低限额。2013年修订的《公司法》将注册资金实缴登记制修改为认缴登记制,取消法定注册资金最低限额,废除强制验资程序,全面认可企业注册资金的章程自治。但是,《公司法》规定,公司股东应当按期足额缴纳公司章程中规定的所认缴出资额。这一点在《农民专业合作社法》中则没有强调。

^⑤根据《国家农民合作社示范社评定及监测办法》(2019年),国家示范社合作社成员出资总额应在100万元以上;东、中、西部地区合作社固定资产分别为150万元、100万元和50万元以上,年经营收入分别为400万元、300万元、150万元以上,对联合社要求更高。

^⑥合作社在登记注册时写明的业务范围只能反映其应在此范围内经营,不意味着全部业务都会涉及,因此本文称为“计划涉足”的业务领域。

表5 合作社业务内容分布情况

业务	数量（万家）	占比（%）	业务	数量（万家）	占比（%）
农业生产	216.7	89.5	其他生产服务业	21.2	8.8
农产品销售	204.0	84.3	休闲旅游	14.3	2.9
技术和信息服务	175.4	72.5	土地流转	7.7	3.2
生产资料采购和销售	137.7	56.9	场地设备租赁	3.6	1.5
农产品加工	65.3	27.0	劳务输出	1.6	0.7
农产品贮藏	52.3	21.6	手工艺制品	1.5	0.6
农产品运输	40.7	16.8	光伏发电	0.7	0.3
农机服务	38.4	15.9	其他	1.0	0.4

注：“其他”主要包括业务描述不规范从而难以提取关键词，以及涉及某业务的合作社非常少因此占比很低的业务。例如，“毛竹低改”“生态农业综合研究开发”“学生作业本、材料纸印刷”“建筑用砂、砂石露天开采”。

从统计数据看，合作社的业务主要集中在传统业务领域，但三产融合发展倾向明显，业务类型非常丰富。传统的业务领域包括农业生产、农产品销售、技术和信息服务、生产资料采购和销售，这些仍然是合作社最主要的业务。此外，超过 1/4（约 65.3 万家）的合作社计划涉足农产品加工业务。计划从事农产品贮藏、农产品运输、农机服务的合作社占比在 14%和 22%之间。“其他生产服务业”主要指育种、育苗、试种、种畜、繁育、推广等技术含量较高的领域，8.8%的合作社计划涉足这一领域，体现了合作社对高附加值环节的重视。合作社三产融合发展的意愿明显，除了数量巨大的合作社计划从事加工业外，休闲旅游和手工艺制品等业务均有不少合作社计划涉足。有趣的发现还包括：有 1.6 万家合作社涉足劳务输出业务；有 3.6 万家合作社计划开展场地和设备出租业务；特别地，有大约 7000 家合作社从事光伏发电业务，这类合作社集中出现在 2017—2019 年，通常与政府的扶贫项目有关。

合作社所登记业务包含的类别多少可以反映合作社多元化经营的情况。数据显示：多数合作社涉及 2~7 类业务，占比分别为 16.6%、18.9%、28.6%、11.9%、8.8%和 7.5%；仅经营 1 类业务的合作社仅占 5.3%；同时经营超过 7 类业务的合作社比例共计 4.8%^①。

4.营业收入、盈余总额、纳税额均值均较低，且差异较大。营业收入、盈余总额、纳税金额既是合作社年度报告的核心内容，也是评价其经营与服务能力的重要指标。按照国家企业信用信息公示系统的要求，合作社在报送年报时可以选择是否公示相关信息。虽然选择公示与否的原因很复杂，但是，考虑到公示带来的好处（例如，通过公示可以取信于交易伙伴，部分地方政府也将其列为评选示范社的前置条件），可以推断选择公示上述指标的合作社的经营水平在整体上要优于不公示的合作社。

2013—2020 年，在所有报送年报的合作社中（样本三），选择公示相关信息的合作社占比在 10%和 21%之间。根据表 6，在选择公示上述指标的合作社中，所报告营业收入为 0 的合作社占比在 35%和 47%之间，所报告盈余总额小于等于 0 的合作社占比在 44%和 57%之间，所报告纳税金额为 0 的合

^①篇幅所限，正文未展示合作社所涉及业务类型的分布情况，感兴趣的读者可通过编辑部向作者索取。

作社占比在 93%和 97%之间^①。

表 6 合作社营业收入、盈余总额与纳税金额统计

年份 (年)	年报提交率 (%)	营业收入 (%)			盈余总额 (%)				纳税金额 (%)		
		公示率 (%)	=0	>0	公示率 (%)	<0	=0	>0	公示率 (%)	=0	>0
2013	3.7	20.8	44.0	56.0	20.6	4.4	50.1	45.5	20.5	93.5	6.5
2014	86.9	14.6	35.2	64.8	14.3	3.3	41.1	55.6	14.0	93.6	6.4
2015	87.1	12.1	39.9	60.1	12.0	3.7	45.7	50.6	11.9	94.8	5.2
2016	72.6	15.6	45.9	54.1	15.5	3.3	52.4	44.3	15.5	96.1	3.9
2017	83.3	17.3	42.1	57.9	17.3	2.8	48.5	48.7	17.3	96.2	3.8
2018	80.2	16.5	46.2	53.8	16.5	2.8	54.4	43.8	16.5	96.4	3.6
2019	77.4	14.2	46.5	53.5	14.2	3.1	53.0	43.9	14.2	96.2	3.8
2020	63.6	12.9	44.2	55.8	12.8	2.9	50.8	46.3	12.8	96.2	3.8

在所公示的营业收入、盈余总额与纳税金额均为正的合作社中（从 2014 年起，每年有 9 万~16 万家合作社报告的营业收入为正，8 万~14 万家合作社报告的盈余总额为正，约 1 万家合作社报告的纳税金额为正），以上指标的统计特征如表 7 所示。整体上看，合作社的营业收入不高，盈利能力不强，纳税额很小。三个指标的均值远大于中位数，标准差则几倍于均值。这说明，合作社的经营水平差别很大，少数经营能力强的合作社拉高了平均值。需要注意的是，2013—2020 年，以上各项指标的均值呈下降趋势，背后的原因有待进一步探索。

表 7 合作社资产状况数据特征

年份 (年)	营业收入 (万元)			盈余总额 (万元)			纳税金额 (万元)		
	中位数	均值	标准差	中位数	均值	标准差	中位数	均值	标准差
2013	26	124.1	379.6	8	51.8	374.1	0.5	32.1	120.2
2014	30	135.4	405.8	7.2	42.5	269.1	0.5	16.9	84.2
2015	20	109.5	360.3	5.5	38.3	272.7	0.45	19.2	89.9
2016	20	91.1	322.5	5	34.0	266.5	0.5	22.3	97.3
2017	20	85.0	314.0	5	33.6	269.3	0.6	22.0	97.1
2018	15	75.7	307.8	5	33.2	280.3	0.7	19.6	90.8
2019	15	76.3	309.3	5	33.1	274.1	0.6	16.8	82.8
2020	15	74.9	301.7	5	31.8	267.7	0.6	16.9	84.1

5. 涉及网店、网站、专利、商标和食品农产品认证活动的合作社占比很低。网站建设、网店创办情况是合作社年报中的内容，专利、商标、食品农产品认证等有利于合作社提升价值链，以上内容可在一定程度上反映合作社的服务能力（见表 8）。

^①需要注意的是，年度报告由合作社在国家企业信用信息公示系统自行填报提交，且市场监督管理局的抽检力度非常有限。合作社将上述指标填成 0，除了确实为 0 外，也有可能是“空壳社”或嫌麻烦而不认真填写。在调研中，以上情况都存在，各种情况所占比例还需要全面评估年报数据的质量才能知道。

表8 合作社网店、网站、专利、商标和食品农产品认证活动（样本二）

活动	合作社（万家）	在全部合作社中的比例（%）	累计数量（万家）
网站建设	2.57	1.1	3.97
网店创办	1.71	0.7	2.58
专利申请	0.62	0.3	3.51
商标注册	16.38	6.8	3.75
食品农产品认证	1.87	0.8	3.98

注：①此处分析的是到2021年底仍然在册的合作社（样本二）。②以网站建设为例，累计数量指2.57万家合作社累计建设了3.97万个网站。

第一，网店和网站建设。合作社网店和网站建设信息来自合作社年报。根据年报信息，2013—2020年，共有2.57万家（约占总数的1.1%）合作社创办了3.97万个网站，1.71万家（约占总数的0.7%）合作社创办了2.58万家网店。

第二，专利申请。《中华人民共和国专利法》（2008年修正）将专利分为发明、实用新型和外观设计三种，专利申请是合作社创新能力的重要体现。截至2021年底，共有0.62万家合作社（占合作社总数的0.3%）的3.51万项专利得到批准，其中，59.2%的专利类型为发明专利，29.8%为实用新型，11%为外观设计。

第三，商标注册。农产品商标注册被认为有利于促进特色农产品发展。《中华人民共和国商标法》（2019年修正）将商标划分为商品商标、服务商标、集体商标与证明商标。共有16.3万家合作社（接近合作社总数的10%）申请过34.1万个商标，其中，商品和服务商标（亦称“一般商标”）占98.5%，集体商标和证明商标占1%左右。

第四，食品农产品认证。目前，中国的食品农产品认证主要包括绿色食品认证和有机食品认证^①，另外还有良好农业操作规范（good agricultural practices，简称GAP）、危害分析与关键控制点（hazard analysis critical control point，简称HACCP）体系认证等。《国家农民专业合作社示范社评定及监测暂行办法》将获得质量标准认证作为合作社产品（服务）质量安全的重要指标^②。共有1.87万家合作社（占合作社总数的0.7%）进行了3.98万项农产品认证，其中，绿色食品、有机食品认证占比分别为47.9%、49.1%，GAP认证占2.4%，其他类别认证的占比不足1%。

（三）合作社“异化”问题尚未扭转

1. 盈余按惠顾额返还的比例不高。由于合作社的年报数据中没有盈余分配方案，本文采用微观调查数据予以补充。受新冠疫情影响，研究团队采用本校学生和现存合作社匹配抽样方法确定调查样本，抽样步骤如下。第一步，基于“浙大卡特—企研中国涉农研究数据库”，将河北省现存的约12万家农民专业合作社地址与本校家庭住址为本省农村的本科生家庭所在村庄匹配，共匹配到河北省11个地级

^①2018年以前，食品农产品认证还包括无公害农产品认证。此后，停止无公害农产品认证，代之以农产品合格证制度。

^②参见《关于印发〈国家农民专业合作社示范社评定及监测暂行办法〉的通知》，https://www.moa.gov.cn/nybgb/2014/dyq/201712/t20171219_6104119.htm。

市 47 个县（市、区）的 2322 家合作社。第二步，根据 2021 年底各地级市合作社数量比例，采用分层随机抽样方法抽取 11 个地级市、30 个县（市、区）的 1002 家合作社，共有 92 名学生的家庭位于样本合作社所在区域。第三步，通过征询学生意愿，最终招募 83 名调查员，对应 946 家合作社，由调查员在其家庭所在村庄进行实地调查。调查于 2022 年 12 月至 2023 年 1 月进行，经过逐个排查，排除“空壳社”、联系不到的合作社、不愿配合调研的合作社，最终收集到有效样本（有实际运营且关键变量不缺失）167 个。下面的数据分析便是基于这些合作社展开的。

第一，盈余分配以按股分红为主。一方面，不是所有的合作社都能进行盈余分配。根据表 9，在样本合作社中，在成立的第二年，66.1%的合作社有可分配盈余，可分配盈余均值为 11.8 万元。到 2022 年，这一比例上升到 73.7%，平均金额为 21.3 万元。另一方面，大部分合作社的盈余按惠顾额返还的比例达不到《农民专业合作社法》的要求。在成立的第二年，在有盈余分配的合作社中，仅按股分红的合作社占比最高，达到 71.8%。完全按惠顾额返还盈余的合作社仅占 6.4%。有 21.8%的合作社采用按股分红和按惠顾额返还相结合的方式，其中，按惠顾额返还的比例在 10%和 80%之间，平均比例为 45.4%。以上数据在合作社成立的第二年和 2022 年没有明显变化。

表 9 样本合作社盈余分配情况

	章程规定		成立第二年分配情况		2022 年分配情况	
	均值	区间	均值	区间	均值	区间
有可分配盈余的合作社比例 (%)			66.1		73.7	
可分配盈余额 (万元)			11.8	[0.5, 160]	21.3	[0.5, 160]
仅按惠顾额返还的合作社比例 (%)	5.1		6.4		4.6	
仅按股分红的合作社比例 (%)	69.5		71.8		65.5	
两种方式结合的合作社比例 (%)	25.4		21.8		29.9	
其中，按惠顾额返还的比例 (%)	43.4	[10, 80]	45.4	[10, 80]	41.6	[0.9, 80]

第二，股权集中度越高，合作社按股分红的比例也越高。从图 2 可以看到，无论是全样本的拟合线还是两种分配方式相结合的样本的拟合线，股权集中度与按股分红的比例均为正相关关系。

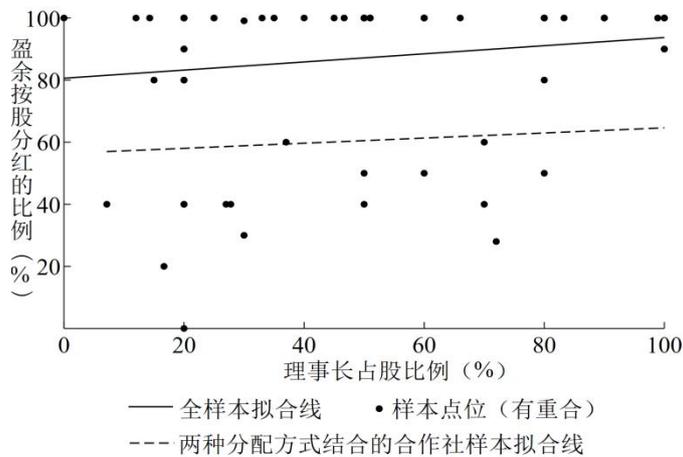


图 2 股权结构与盈余分配关系

第三，获得政府支持没有稀释理事长的股权。按照《农民专业合作社法》，合作社每年提取的公积金要按照章程规定量化为每个成员的份额，合作社接受国家财政直接补助和他人捐赠所形成的财产要根据成员份额按比例分配给本社成员。按上述要求，假以时日，合作社理事长的股权应该逐渐降低，获得政府支持的合作社更是如此。然而，从调研样本看，与成立当年相比较，成为示范社或者获得政府补贴并没有降低合作社理事长的持股比例，此类合作社理事长的持股比例较高（见表 10）。在有盈余分配的样本中，33 个合作社获得过政府的扶持资金，26 个合作社入选县级及以上示范社（获得过政府扶持资金和入选示范社有交叉）。由表 10 可知，理事长持股比例越高，合作社越容易成为示范社，也越容易获得政府扶持资金（二者有一定重合，这与政府扶持资金主要投向示范社有关）。此外，在示范社和获得政府扶持资金的合作社，盈余按股分红的比例更高。这与政府所希望的合作社与社员之间建立紧密利益联结机制的政策导向不一致。由于本文样本中获得政府支持的合作社占比较低，因而，上述结论的可靠性有待通过对更大容量样本的考察进一步验证。

表 10 政府支持下合作社理事长的持股比例变化及其与盈余分配的关系

	理事长的持股比例 (%)		盈余按股分红的比例 (%)		理事长的持股比例 (%)	
	成立当年	2022 年	均值	标准差	均值	标准差
总样本	44.6	48.7	82.9	29.7	48.7	29.0
示范社	51.4	52.1	91.1	22.9	56.9	38.7
非示范社	42.9	47.9	80.8	30.9	47.9	28.0
获得政府扶持资金的合作社	49.9	50.4	86.0	29.1	50.4	30.1
未获得政府扶持资金的合作社	42.8	48.2	81.8	30.0	48.1	28.8

2. 高度集中的股权结构未见扭转。如前文所述，成员出资是所有权分配的基础，股权结构是判断合作社由谁控制的重要依据。中国政府很早就意识到股权结构高度集中带来的系列后果，一直在鼓励社员出资，做实成员账户。考虑到部分社员货币出资能力不足，2017 年修订的《农民专业合作社法》增加了第十三条指出：“农民专业合作社成员可以用货币出资，也可以用实物、知识产权、土地经营权、林权等可以用货币估价并可以依法转让的非货币财产，以及章程规定的其他方式作价出资。”^①《农业农村部办公厅关于开展 2021 年农民合作社质量提升整县推进试点工作的通知》指出，要把“丰富出资方式”作为质量提升工作的重要内容，提出要扩大货币出资面，积极引导全体成员以货币出资入社，增强成员对社内事务的关注度、参与度。同时，提出要挖掘资源要素价值，允许将扶持农村集体经济发展财政资金量化到农村集体经济组织和农户后，以自愿出资的方式投入合作社等具体措施^②，其目的是改变合作社高度集中的股权结构，在普通农户与合作社之间建立紧密的利益联结。那么，合作社股权高度集中的趋势有没有改变？

^①参见《中华人民共和国农民专业合作社法》，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2017-12/27/content_2035707.htm。

^②参见《农业农村部办公厅关于开展 2021 年农民合作社质量提升整县推进试点工作的通知》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-03/08/content_5591475.htm。

“浙大卡特一企研中国涉农研究数据库”中的合作社注册信息包含社员清单和每个社员的入股金额，可以据此观察合作社的股权集中度及其演进趋势，粗略判断合作社的“异化”程度。本文在这里使用样本二，在删去社员信息表缺失的合作社、社员数量小于5人（不符合法律规定）和大于1万人（异常值）的合作社（共226.8万家）后，剩下219.3万家合作社。本文对合作社股权集中度的测量选取了两类指标：绝对集中度指标选取了CR指数（concentration ratio index）和赫芬达尔-赫希曼指数，相对集中度指标选取了基尼系数。除考察静态的股权集中度外，本文还考察了2007—2021年合作社股权集中度的变化趋势。测算结果表明，合作社的股权集中度很高，而且有进一步上升的趋势。

第一，绝对集中度指标。①股权集中度（CR指数），计算公式如下：

$$CR_i = \sum_{i=1}^n s_i \quad (1)$$

(1)式中： CR_i 指持股最多的前*i*个社员的持股比例之和， s_i 指第*i*个社员的持股比例。计算 CR_1 、 CR_2 和 CR_3 并做概率密度图（如图3所示）。可以看到： CR_1 主要集中在30%和40%之间， CR_2 主要集中在55%和65%之间， CR_3 主要集中在75%和85%之间。据此可以认为，合作社的股权集中度很高。

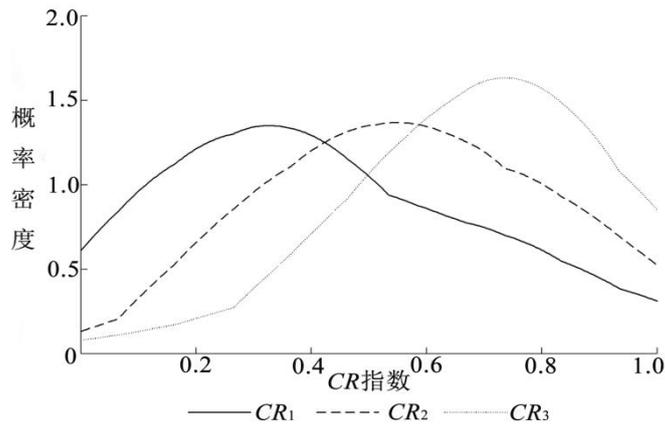


图3 合作社股权绝对集中度分布情况

②赫芬达尔-赫希曼指数（Herfindahl-Hirschman Index, HHI）。CR指数简单直观，但是受社员数量的影响较大，因此引进HHI。HHI给每个社员的股权份额一个权重，这个权重就是其股权份额，可以综合反映合作社的社员数目和相对规模。HHI的具体计算公式如下：

$$HHI = \sum_{i=1}^n s_i^2 \quad (2)$$

(2)式中， s_i 指第*i*个社员的持股比例。当合作社的社员人数为1^①时， $HHI = 1$ 。当每个合作社社员占有的股份份额相同时， $HHI = \frac{1}{n}$ ， n 值越大， HHI 越小。因此， HHI 的取值范围为0~1。

^①这仅是一种理论设想。现实中，合作社的成员数量至少应为5人。

美国司法部将 HHI 作为评估产业集中度的指标，并将 $HHI \geq 0.3$ 定义为高度寡占 I 型， $0.18 \leq HHI < 0.3$ 为高度寡占 II 型， $0.1 \leq HHI < 0.18$ 为低寡占型， $HHI < 0.1$ 为竞争型。本文借鉴这一分类标准，将股权集中度分为四类：高度集中 I 型、高度集中 II 型、低度集中型和分散型。表 11 的结果显示，高度集中 I 型的合作社占比达 44.6%，说明合作社的股权集中度依然很高。

表 11 合作社股权集中度——HHI 指数

类型	HHI	合作社数量（万家）	占比（%）
高度集中 I 型	[0.3, 1)	97.86	44.6
高度集中 II 型	[0.18, 0.3)	84.30	38.4
低度集中型	[0.1, 0.18)	25.43	11.6
分散型	[0, 0.1)	11.68	5.4

第二，相对集中度指标——基尼系数。上述两种绝对集中度的测算方式都有一定缺点：CR 指数无法反映合作社股东规模的差异，股东规模差异极大的两个合作社的 CR 指数可能会相等；HHI 尽管可以弥补这一缺点，但结果并不直观。因此，在测算绝对集中度的基础上，本文引入一个相对集中度指标——基尼系数。基尼系数是一种相对不均等指数，用来刻画组内的相对差异。本文用其衡量合作社股权集中程度。具体计算公式如下：

$$gini = 1 + \frac{1}{n} - \frac{2}{m \times n^2} \left[\sum_{i=1}^n (n-i+1)y_i \right] \quad (3)$$

(3) 式中： n 为合作社股东数量， y_i 为第 i 个股东出资额， m 为合作社股东出资额均值。

对基尼系数高低的理解在不同领域有所不同。以收入分配为例，联合国开发计划署规定：基尼系数低于 0.2，表示收入高度平均；在 0.2 和 0.29 之间，表示比较平均；在 0.3 和 0.39 之间，表示相对合理；在 0.4 和 0.59 之间，表示差距较大；在 0.6 以上，表示差距悬殊（国家发改委社会发展研究所课题组，2012）。如表 12 所示，股权集中度基尼系数大于等于 0.4 的合作社累计占比为 42.6%，属于差距较大和差距悬殊的部分。

表 12 合作社股权集中度基尼系数区间分布 单位：%

基尼系数区间	社员人数					总计
	5	[6, 10)	[10, 100)	[100, 200)	200 及以上	
[0, 0.2)	38.9	40.1	31.9	22.9	45.5	38.1
[0.2, 0.3)	7.8	11.2	9.0	6.6	9.8	8.7
[0.3, 0.4)	10.3	13.1	8.4	6.1	5.4	10.6
[0.4, 0.5)	16.7	8.4	8.6	6.7	5.5	13.6
[0.5, 1]	26.4	27.1	42.2	57.7	33.8	29.0

另外，与绝对集中度相比，合作社股权的相对集中度有所下降。值得注意的是，随着合作社社员人数的增加，合作社的股权集中度基尼系数的均值呈倒 U 型变化，合作社内部股权分布的不均等程度先是上升，在合作社人数超过 200 人以后则开始下降（见表 13）。

表 13 合作社股权集中度基尼系数区间分布及统计描述

基尼系数	社员人数					总计
	5	[6, 10)	[10, 100)	[100, 200)	200 及以上	
均值	0.31	0.32	0.42	0.55	0.36	0.33
中位数	0.30	0.28	0.41	0.56	0.24	0.31
标准差	0.26	0.26	0.32	0.35	0.36	0.27
合作社数量(万家)	139.27	49.24	27.19	2.94	0.69	219.27

第三，合作社股权集中度的变化趋势。从 2007 年开始，每 3 年为一个时间节点^①，比较不同时间注册的合作社的股权集中度差异，观察其均值变化趋势，结果如表 14 所示。可以看到，越是新近成立的合作社，股权集中度越高。这说明，仅靠政策引导未能遏制合作社股权集中度的上升趋势，政府要求做实成员账户、建立更加合理的利益联结机制的政策意图并未得到贯彻。

表 14 2007—2021 年合作社股权集中度指数对比

年份(年)	CR ₁	CR ₂	CR ₃	HHI	基尼系数
2007	0.36	0.51	0.62	0.28	0.31
2010	0.40	0.55	0.67	0.30	0.30
2013	0.43	0.57	0.70	0.33	0.30
2016	0.46	0.60	0.71	0.36	0.34
2019	0.48	0.62	0.73	0.39	0.34
2021	0.52	0.66	0.77	0.43	0.37

注：针对每一个集中度指标，对注册时间不同的六组样本进行单因素方差分析。结果显示，所有 p 值均小于 0.05。因此，可以认为对每一个股权集中度指标，注册时间不同的各组样本间的股权集中度有显著差异。

五、主要结论与研究展望

（一）结论与讨论

本文基于“浙大卡特—企研中国涉农研究数据库”，回应了学术界关于合作社“空壳社”的比例、经营和服务能力以及“异化”三个方面的争议问题，得出以下结论。

第一，现存的合作社约六成为“空壳社”。2014 年以来，每年有 13%~37%不等的合作社未能按时报送年报。其中，2020 年未按时报送年报的合作社达到 36.4%，21.7%的合作社由于未报送年报、年报信息造假等被列入经营异常名录。在按时报送年报的合作社中，将近四成的合作社自注册以来没有任何业务活动信息在各类信息源中体现。因此，保守估计，现存的合作社仍有约六成为“空壳社”。

如前文所述，“空壳社”的出现在很大程度上与政府的政策引导、发起人的政策投机、地方政府的政绩考核有关，只有相对中立、普惠的合作社政策才能在长期抑制投资者企业通过假扮成合作社进行套利的动机，从根本上遏制“空壳社”现象。从实践层面看，对“空壳社”的清理整顿存在两个方

^①由于数据截止时间限制，最后两期截面数据的时间间隔为两年。

面的问题：一方面，由农业主管部门牵头进行清理整顿，相当于自查自纠，既缺乏动力，也缺乏必要的人、财、物等的投入；另一方面，从合作社看，只要花费一些时间按时报送年报（指标不多，审查力度有限），就可以继续维持合作社资格，此时就容易出现政府和合作社相互配合从而提升年报率的现象。未来，政府应该摒弃将合作社数量作为考核指标的做法，继续完善合作社年报信息表，加强对年报信息质量的审核力度，不断将“空壳社”从合作社队伍中剔除，进而使真正的合作社获得更多发展空间。

第二，合作社经营和服务能力整体偏弱，发展很不均衡。仅从数据看，合作社的注册资金数额较大，计划涉足的业务领域非常丰富，多元化经营倾向明显。但是，由于注册资金有很大的虚增可能性，业务范围也只是表明了合作社计划涉足的领域，不能充分反映合作社的经营水平。与此同时，86%的合作社成员数在10人以下（不含10人），合作社社员规模很小。2013—2020年，在所有报送年报的合作社中，仅有15%左右的合作社公示了资产状况。在公示资产状况的合作社中，35%~47%的合作社报告的营业收入为0，44%~57%的合作社报告的盈余总额小于等于0，93%~97%的合作社报告的纳税金额为0。有网店、网站、专利、商标和食品认证活动的合作社占比很低。整体上看，合作社经营和服务能力较差，合作社之间的差异也很大。

合作社的“小、散、弱”问题如此普遍，需要调整对合作社的期望值，客观认识合作社的发展空间。兼业小农入社的有效需求到底有多大？合作社是不是在所有农业领域和市场结构下都是有效的组织形式？理论上讲，作为经济组织的农民专业合作社，更可能建立在专业大农的基础上。而且，合作社更容易出现在产品同质性高、对产品质量要求高的领域。社会各界要避免“一合就灵”的认识误区，对合作社的发展前景形成合理预期。

第三，合作社“异化”倾向未见扭转。补充调研的数据说明，从盈余分配角度看，2022年完全按惠顾额返还盈余的合作社占比仅为4.6%。29.9%的合作社采用了按股分红和按惠顾额返还相结合的方式，按惠顾额返还的比例介于0.9%和80%之间，平均水平为41.6%，符合《农民专业合作社法》规定的盈余分配方式的合作社比例比较低。社员出资是扭转合作社“异化”倾向的前提。通过利用CR指数、HHI、基尼系数对合作社股权集中度的测算发现，多数合作社的股权集中度很高。而且，这一现象并没有随着时间的推移有所扭转，甚至有进一步加强的倾向。大股东控制的合作社仍然是主流，很难建立起合作社与社员间的紧密联结机制。

合作社“异化”会侵害合作社存在的合法性和正当性。《农民专业合作社法》规定，农业生产经营服务的提供者、利用者可以共同组建合作社，提倡他们之间建立紧密的利益联结。然而，在异质性如此鲜明的社员之间，这一点能不能实现？仅从实践看，由于大股东对合作社的控制程度有增无减，所以，合作社与社员能否建立紧密利益联结是值得怀疑的。因此，需要进一步从法律层面和制度建构层面探讨上述制度安排的合理性和实现路径。

（二）研究不足与展望

本文研究存在三点不足。首先，完整的合作社质量评价应该建立在综合的指标体系之上，基于数据的有限性，本文只回应了学术界争议较多的三个问题。其次，即使是对这三个问题的回答，如果能

获得更详尽的数据，也有进一步改进的空间。例如，如果能获得合作社盈余返还比例方面的信息，就可以更好地评估合作社的“异化”问题。本文虽然通过分层抽样方式对这一问题进行了补充调研，但是受时间和资金限制，本文分析的样本仅局限在河北省范围内。如果能够扩大抽样范围，就可以得到更可靠的结论。最后，由于目前的年报数据体现合作社资产状况的指标较少，选择公示年报信息的合作社比例也比较低，这可能会影响对以上问题评价的精确度。

未来，可以在以下三方面继续展开研究：首先，基于“浙大卡特一企研中国涉农研究数据库”，结合抽样调研数据，更全面评估合作社发展质量。其次，合作社的注册和注销、合作社注册资金、社员数量、空间分布特征等都受到政策的影响。因此，在政府掌握大量资源并直接影响资源配置方向的背景下，要进一步探索中国政府的合作社扶持政策与合作社的相对独立间的关系，特别是政府扶持对合作社经营绩效和投资水平影响。最后，要将基础数据与必要的案例研究相结合，继续深入探讨本文涉及的各部分研究议题。

参考文献

1. “促进农民专业合作社健康发展研究”课题组：《空壳农民专业合作社的形成原因、负面效应与应对策略》，《改革》第4期，第39-47页。
2. 邓衡山、孔丽萍、廖小静，2022：《合作社的本质规定与政策反思》，《中国农村观察》第3期，第32-48页。
3. 邓衡山、王文烂，2014：《合作社的本质规定与现实检视——中国到底有没有真正的农民合作社？》，《中国农村经济》第7期，第15-26页。
4. 邓衡山、徐志刚、应瑞瑶、廖小静，2016：《真正的农民专业合作社为何在中国难寻？——一个框架性解释与经验事实》，《中国农村观察》第4期，第72-83页。
5. 樊红敏，2011：《新型农民专业合作经济组织内卷化及其制度逻辑——基于对河南省A县和B市的调查》，《中国农村观察》第6期，第12-21页。
6. 国家发改委社会发展研究所课题组、常兴华、李伟，2012：《我国国民收入分配格局研究》，《经济研究参考》第21期，第34-82页。
7. 国家工商总局个体司促进农民专业合作社健康发展研究课题组，2018：《创新与规范：促进农民专业合作社健康发展研究》，《中国市场监管研究》第4期，第59-64页。
8. 何慧丽，2019：《合作社如何“不空壳”》，《人民论坛》第4期，第67-69页。
9. 黄祖辉、邵科，2009：《合作社的本质规定性及其漂移》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》第4期，第11-16页。
10. 李雄鹰、陆华东，2018：《乡村振兴莫让形式主义带歪》，《农村·农业·农民（B版）》第12期，第13-14页。
11. 刘洁、陈新华，2015：《制度结构、交易环境与农民专业合作社的绩效——基于江西省102家农民专业合作社的实证分析》，《农村经济》第10期，第106-111页。
12. 刘老石，2010：《合作社实践与本土评价标准》，《开放时代》第12期，第53-67页。

13. 罗千峰、罗增海, 2022: 《合作社再组织化的实现路径与增效机制——基于青海省三家生态畜牧业合作社的案例分析》, 《中国农村观察》第1期, 第91-106页。
14. 马彦丽、黄胜忠, 2013: 《农民专业合作社: 理论研究中的泛化和实践中的异化》, 《新疆农垦经济》第8期, 第7-12页。
15. 农业农村部, 2020: 《农业农村部: 2019年农民合作社发展情况报告》, 《农业机械》第8期, 第66页。
16. 潘劲, 2011: 《中国农民专业合作社: 数据背后的解读》, 《中国农村观察》第6期, 第2-11页。
17. 乔慧、刘爽、郑风田, 2023: 《信贷支持能否促进农民专业合作社实现纵向一体化发展——基于1222个农民专业合作社的调查》, 《经济与管理》第4期, 第1-9页。
18. 秦愚, 2017: 《中国实用主义合作社理论是创新还是臆想》, 《农业经济问题》第7期, 第4-16页。
19. 秦愚、苗彤彤, 2017: 《合作社的本质规定性》, 《农业经济问题》第4期, 第4-13页。
20. 邵科、徐旭初, 2013: 《合作社社员参与: 概念、角色与行为特征》, 《经济学家》第1期, 第85-92页。
21. 王真, 2016: 《合作社治理机制对社员增收效果的影响分析》, 《中国农村经济》第6期, 第39-50页。
22. 肖荣荣、任大鹏, 2020: 《合作社资本化的解释框架及其发展趋势——基于资本短缺视角》, 《农业经济问题》第7期, 第108-117页。
23. 熊万胜, 2009: 《合作社: 作为制度化进程的意外后果》, 《社会学研究》第5期, 第83-109页。
24. 徐旭初、吴彬, 2018: 《合作社是小农户和现代农业发展有机衔接的理想载体吗?》, 《中国农村经济》第11期, 第80-95页。
25. 杨久栋、马彪、彭超, 2019: 《新型农业经营主体从事融合型产业的影响因素分析——基于全国农村固定观察点的调查数据》, 《农业技术经济》第9期, 第105-113页。
26. 应瑞瑶, 2002: 《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》, 《江海学刊》第6期, 第69-75页。
27. 应瑞瑶、唐春燕、邓衡山、徐志刚, 2016: 《成员异质性、合作博弈与利益分配——一个对农民专业合作社盈余分配机制安排的经济解释》, 《财贸研究》第3期, 第72-79页。
28. 苑鹏, 2006: 《试论合作社的本质属性及中国农民专业合作经济组织发展的基本条件》, 《农村经营管理》第8期, 第16-21页。
29. 苑鹏、曹斌, 2020: 《“空壳社”的解题思路》, 《决策》第Z1期, 第30-32页。
30. 苑鹏、丁忠兵, 2018: 《小农户与现代农业发展的衔接模式: 重庆梁平例证》, 《改革》第6期, 第106-114页。
31. 张晓山, 2013: 《农民专业合作社规范化发展及其路径》, 《湖南农业大学学报(社会科学版)》第4期, 第1-4页。
32. 赵晓峰, 2015: 《合作社中骨干社员与普通社员的关系研究——以新型农民合作社的生命周期为视角》, 《中共天津市委党校学报》第6期, 第99-106页。
33. Iliopoulos, C., 2013, "Public Policy Support for Agricultural Cooperatives: An Organizational Economics Approach", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 84(3): 241-252.

34.Liang, Q., R. Bai, Z. Jin, and L. Fu, 2023, "Big and Strong Or Small and Beautiful: Effects of Organization Size On the Performance of Farmer Cooperatives in China", *Agribusiness*, 39(1): 196-213.

(作者单位: ¹河北经贸大学商学院;

²河北经贸大学城乡融合发展协同创新中心;

³河北经贸大学京津冀协同发展河北省协同创新中心)

(责任编辑: 马太超)

Response to the Three Controversial Issues About the Development Quality of China's Farmer Cooperatives: An Assessment Based on the China Academy for Rural Development - Qiyang China Agri-research Database of Zhejiang University

MA Yanli LI Zihao JIA Yucong SUN Tianhe

Abstract: Based on the China Academy for Rural Development - Qiyang China Agri-research Database of Zhejiang University, this study responds to the controversies about the "shell cooperatives", the operation and service capacity of cooperatives, and the "alienation" of cooperatives. The findings are as follows. First, according to the annual reports submitted by cooperatives and their activity scores, it is estimated that approximately 60% of the cooperatives in operation are "shell cooperatives". Second, the overall management and service capacity of cooperatives are weak and unevenly developed. Specifically, nearly 90% of the cooperatives only have less than 10 members; the mean of register capital of the cooperatives rises to 2.18 million *yuan*, while it still have a possibility of taking inflated capital. Moreover, there are only about 15% of cooperatives that publicized their asset status from 2013 to 2020, of which 35%-47% reported operating income of 0, 44%-57% reported surplus less than or equal to 0, and 90% reported tax amount of 0. Third, the problem of "alienation" of cooperatives has not yet been settled. The filed survey finds that the allocation of cooperatives' surplus is mainly based on dividends per share, and the ownership concentration is positively correlated with the proportion of dividends per share. In addition, the measurement of the ownership concentration of cooperatives shows that the equity concentration of most cooperatives is relatively high, and it is further rising as time goes on. Based on the above findings, the government and academia should further reflect on the laws and policies related to cooperatives, and improve the development quality of China's farmer cooperatives.

Keywords: Farmer Cooperatives; Shell Cooperatives; Management Capacity; Ownership Concentration Level