

# “空壳社”形成之谜：政府补贴视角的分析

黄 斌 刘宇婷 钟 真

**摘要：**中国农民专业合作社何以出现大量“空壳社”是构建新型农业经营体系要探索的重要理论与实践问题。本文利用2014—2020年农民专业合作社面板数据，以时段法建构“空壳社”识别策略，从政府补贴视角探讨“空壳社”的形成原因。研究表明：第一，政府补贴总体降低了“空壳社”形成的可能性，避免了合作社存续状态的“空壳化”，对合作社发展有正向激励效应；第二，政府补贴激励效应的显现伴随着激励扭曲效应，包括合作社为寻补贴而“去实向空”的诱导效应，以及因“空壳社”获得补贴使无补贴合作社因“模仿”而趋向“空壳化”的误导效应，两种效应是“空壳社”形成的内在作用机制；第三，作为全域性、普惠性政府扶持手段的农民专业合作社质量提升整县推进试点，对政府补贴的激励扭曲效应具有矫正作用。本文的研究结论为建立“空壳社”治理长效机制提供了政策启示。

**关键词：**政府补贴 农民专业合作社 “空壳社” 整县推进试点

**中图分类号：**F321.4; F812.4 **文献标识码：**A

## 一、引言

农民专业合作社在农业组织体系中处于重要地位，其外部性特征决定了国家扶持的天然倾向性（苑鹏，2001；孔祥智和陈丹梅，2007）。2017年修订的《中华人民共和国农民专业合作社法》突出了中央和地方财政在支持合作社发展上的重要作用。《中国农村合作经济统计年报（2023年）》的数据显示，2023年，中国农民专业合作社获得的财政专项扶持资金总额达到53.14亿元，获得财政扶持的合作社的平均扶持资金额达到14.66万元（农业农村部农村合作经济指导司，2024）。在政府的大力扶持下，截至2024年10月底，全国依法登记的农民专业合作社达214万家，其中粮食类合作社有55.1万家<sup>①</sup>，农民专业合作社已经成为新型农业经营主体的主力军。合作社数量的快速增长伴随着质量的不断提升，有40.2%

**【资助项目】** 马克思主义理论研究和建设工程重大项目“完善城乡融合发展体制机制研究”（编号：2024MZD019）；国家自然科学基金面上项目“基于所有者与惠顾者同一性程度的中国农民专业合作社演化机理与政策设计研究”（编号：72073135）；国家自然科学基金青年项目“农业生产托管对粮食生产韧性的影响机制与效应研究”（编号：72403178）。

**【作者信息】** 黄斌，四川农业大学管理学院、四川农业大学国家粮食安全与天府粮仓重点实验室；刘宇婷、钟真（通讯作者），中国人民大学农业与农村发展学院，电子邮箱：zhzruc@126.com。

<sup>①</sup>资料来源：《农业经营体系不断完善》，[http://www.moa.gov.cn/ztl/2024fzcyj/202412/t20241225\\_6468532.htm](http://www.moa.gov.cn/ztl/2024fzcyj/202412/t20241225_6468532.htm)。

的合作社使入社农户户均增收 2000~4000 元（杨久栋等，2019）。不过，“促进农民专业合作社健康发展研究”课题组（2019）通过实地调查发现，随着国家扶持合作社力度的加大，部分农民合作社产生了套取政策红利的倾向，而且，市场监管部门认为套取国家项目资金是“空壳社”形成主要原因的比例高达 90.8%。当前，农民合作社转型升级正处于由数量增长向量质并举转变的关键阶段，而“空壳社”是农民合作社转型升级过程中需要破解的难题。

关于中国农民专业合作社发展道路的讨论主要集中在合作社的真伪与规范性方面（邓衡山和王文烂，2014；刘西川和徐建奎，2017；徐旭初和吴彬，2017；孔祥智，2019），少有研究着眼于合作社存续状态的空与实。事实上，“空壳社”大量出现的判断已成为学术界的共识。2018 年 11 月，《半月谈》关于“80%以上合作社沦为空壳”的报道引起了学术界和政策界的高度重视<sup>①</sup>。孔祥智（2019）提出“三个三分之一”的判断，即基本没有发挥作用或者已经趋于倒闭的“空壳社”占三分之一，发挥带动作用的合作社占三分之一，介于趋于倒闭和发挥带动作用之间的合作社占三分之一；“促进农民专业合作社健康发展研究”课题组（2019）基于对基层市场监管部门的调研，认为“空壳社”比例超过 40%；梁巧等（2024）测算得到的“空壳社”比例为 43.38%；马彦丽等（2024）基于合作社报送年报情况和活跃度得分情况，认为“空壳社”比例约为 60%。特别地，“空壳社”的存在会对正常运营的合作社产生负面影响，不利于农民专业合作社的高质量发展（梁巧等，2024）。

深入探索“空壳社”的形成机制，对“空壳社”的识别是核心。已有研究主要着眼于合作社的时点表现，以当年是否开展实际经营活动判断合作社的存续状态。例如，《半月谈》的调查以合作社当时是否在运营为依据，何慧丽（2019）以“没运行、没收入、没分配”为判断依据，梁巧等（2024）将当年是否运营（经营收入是否为零）作为关键识别条件，马彦丽等（2024）基于合作社 16 种经营活动的活跃度进行识别并将活跃得分为零的合作社视为“空壳社”。观点较为一致的是，合作社是否产生经营效益是“空壳社”识别的核心维度，但合作社的存续状态并非一成不变，从时点角度无法准确识别合作社是暂时性空壳还是持续性空壳，将进行季节性、短期性业务休整的合作社视为“空壳社”也脱离了农业生产经营活动的调整规律。

在“空壳社”形成问题上，何慧丽（2019）认为，由于对政府补贴资金的落实难以实现全面监管，部分存在侥幸心理的合作社产生了寻补贴的动机而逐步“空壳化”。为优化政府补贴资源的配置、推动合作社高质量发展，必须明确政府补贴与“空壳社”形成的关系。然而，少有研究分析政府补贴与“空壳社”形成的关系。相关研究主要探讨政府补贴对合作社发展的“双刃剑”作用，但未能得出一致结论。一方面，政府补贴对合作社发展起到关键推动作用，推动低效率合作社（包括“空壳社”）向高效率合作社转变。考虑到合作社的正外部性和融资约束，合作社的发展离不开政府的扶持（Hendrikse and Veerman, 2001；Meador et al., 2016）。特别地，中国农民专业合作社发展周期短、实力弱，农业弱质性和农户弱质性决定了政府支持的必要性（孔祥智和陈丹梅，2007）。另一方面，政府

<sup>①</sup>资料来源：《80%以上合作社沦为空壳？乡村振兴莫让形式主义带歪》，[http://www.banyuetan.org/dyp/detail/20181129/1000200033134991543455274824406536\\_1.html](http://www.banyuetan.org/dyp/detail/20181129/1000200033134991543455274824406536_1.html)。

补贴的选择性偏向不利于合作社长期发展。财政补贴合作社的普惠性特征并不明显（马惊鸿，2016），部分地区具有“扶强”“扶大户”倾向（任大鹏等，2012；徐志刚等，2017），不利于真正需要帮扶的“小”“弱”合作社，会产生市场竞争能力弱、套取政策红利的“空壳社”“伪合作社”（廖小静等，2016）。在市场化水平低、政府和市场关系健康程度低的地区，政府扶持存在向不适合的领域倾斜的情形，加剧了“空壳社”的形成（王忠林，2019），此时合作社的组建并非以农民内生合作动力为基础（吕德文，2021）。

基于此，本文主要探究的问题是：中国农民合作社何以出现大量“空壳社”？政府补贴与“空壳社”形成是什么关系？政府补贴对合作社整体发展有何影响？从文献梳理看，现有研究主要基于逻辑经验、局部案例和小样本横截面数据开展分析，不仅未能有效识别“空壳社”，而且难以有效识别其形成机制。有效识别政府补贴对“空壳社”形成的影响需要具备两个基本条件：一是数据条件，需要有长期观察的合作社信息，尤其是反映合作社是否在实际运营的经营效益信息；二是识别条件，需要充分考虑政府补贴的外部性干扰，尤其是政府补贴对未获得补贴的合作社的可能影响。基于此，本文利用2014—2020年近似全样本的农民合作社面板数据，以时段方法建构“空壳社”识别策略，从激励效应与激励扭曲两个角度综合探讨政府补贴对“空壳社”形成的影响。

本文的贡献主要有以下三个方面。首先，本文利用近似全样本数据的多期追踪特性有效克服了“空壳社”识别中观察期过短的问题，通过观察农民合作社在给定时段的运营状态综合判断合作社在这一时段是否属于“空壳社”，既避免了从某一时点识别的片面性，也避免了从合作社成立以来总体判断的单一性，能够反映合作社在空壳存续状态与运营存续状态之间的变换，展示政府补贴对“空壳社”形成的动态影响。其次，本文将聚焦适用于定量分析的政府补贴，探索在政府补贴普惠性有限的条件下，得到补贴支持与未得到补贴支持的合作社的“空壳化”表现，回应已有的合作社理论争议，而现有文献对“空壳社”成因的探讨主要从政府和市场角度进行定性分析和小规模调查分析。最后，本文基于合作社质量提升整县推进试点，构建“普惠性—选择性”的分析框架，分析普惠性政策配套下政府补贴对“空壳社”形成的差异化影响，尤其是整县推进试点在矫正政府补贴负外部性（激励扭曲）方面的作用，有助于全面理解不同现实情境下政府补贴对“空壳社”形成的影响。

## 二、理论分析

### （一）动因：政府补贴合作社的必要性

关于农业领域的政府补贴，已有研究主要从农户（尤其是种粮农户）视角关注农机具购置补贴、“三项补贴”对农业生产效率、农业收入的影响（周振等，2016；盖庆恩等，2022；高鸣和魏佳朔，2022；杨青等，2023），较少从微观组织视角分析政府补贴的影响。Stiglitz（1989）的政府干预理论认为，合理运用政府补贴等经济手段有利于微观组织调整要素投入结构，加大创新投入力度，实现帕累托改进。与强干预的行政手段相比，政府补贴属于弱干预但较为有效的经济手段和政策工具（Schwartz and Clements, 1999），能够促进“有为政府”和“有效市场”的共同发展（林毅夫，2017）。

从政府补贴合作社的合理性看，农民合作社在缓解市场失灵、解决服务外部性问题、促进有效竞争三个方面能够发挥一定作用，政府补贴有利于这些作用的发挥。一是缓解市场失灵。在许多情况下，解决市场失灵正是合作社存在与发展的重要条件（Rhodes, 1983）。合作社对市场失灵的应对受治理成本的约束，政府补贴能够弥补治理成本，避免成员因处于信息劣势而出现利益损失。二是解决服务外部性问题。合作社对成员提供的服务具有明显的正外部性，但合作社提供服务存在“搭便车”和集体决策困境，与其他组织相比，合作社需要承担额外的惠顾承诺成本（Hart and Moore, 1996; Dow and Skillman, 2007），通过政府补贴可以弥补相关成本。三是促进有效竞争。合作社能够通过反市场垄断促进有效竞争，确保生产者价格处于公平和有效的水平（Sexton, 1990; Liang and Hendrikse, 2016）。如果市场无法开展有效竞争，农户和部分厂商会因生产者价格不公而利益受损，甚至会出现“劣币驱逐良币”等现象，不利于市场的发育。基于此，向合作社提供政府补贴，尤其是向处于市场竞争力小、市场份额低阶段的合作社提供补贴，有利于促进有效竞争。

### （二）激励效应：政府补贴减少“空壳社”形成

政府补贴的灵活性是其最显著的优点（Galai and Wiener, 2003; Edgerton, 2010）。广义看，政府补贴不仅包括财政补贴资金直接支持，还包括税收减免、贷款优惠等，可以减轻市场组织在市场竞争中需要承担的成本压力。对政府补贴合作社的激励效应的探讨最早可追溯到 20 世纪 20 年代。庇古对合作社免征税收的合理性进行辩护，认为合作社有利于实现边际社会福利最优，应该通过政府补贴给予免税支持（Pigou, 1920）。有学者认为，合作社的社会福利最优是以其低下的经济效率为代价的（Enke, 1945），而政府补贴能够通过弥补这一不足而形成激励效应，避免合作社因承担额外社会成本而陷入“空壳”的低效存续状态。

对农民合作社而言，政府补贴还能提升合作社的示范带动与拓宽市场的作用，支持合作社实现更高水平的运营，进而降低合作社“空壳化”概率。杜吟棠（2005）认为，政府补贴等扶持手段需要倾向于农民合作社，充分支持农民合作社以更高的组织化程度提升农业商品化程度，带动合作社成员增收致富。黄胜忠和刘洋洋（2013）发现，获得政府补贴的合作社在各项绩效指标上都明显更优，此类合作社可以利用补贴资源改善生产经营条件、增强品牌效应、提高社会认知度，发挥更明显的示范带动作用。郭锦墉等（2019）在分析了 195 家合作社的数据之后发现，政府补贴有助于合作社通过“农超对接”模式拓宽销售渠道，推动合作社进入更高水平的存续状态。崔宝玉等（2023）发现，政府扶持能够优化合作社资源配置，显著提升农民合作社的运营能力。基于以上分析，本文提出研究假说 H1。

H1：政府补贴总体上对合作社运营具有激励效应，能够降低“空壳社”形成的可能性。

### （三）激励扭曲：政府补贴加剧“空壳社”形成

尽管政府补贴整体上对合作社运营具有激励效应，但补贴资源在实施中的局部错配将使激励效应产生扭曲，政府补贴也可能会对“空壳社”的形成产生“激励”。米塞斯在 1947 年撰写了《对合作社运动的观察》，认为如果没有免税和廉价信贷，农民合作社难以与私营企业竞争，合作社最终将退出市场竞争。米塞斯以此为理由反对向合作社提供各种形式的政府补贴，认为应平等对待各类市场组

织，避免自由的市场资源配置过程受到干预。阿尔钦和德姆塞茨认为，合作社的产权结构决定了其无法实现对监督的有效激励（Alchian and Demsetz, 1972），而政府补贴资源的配置由于缺乏监督会使部分合作社产生寻补贴动机，扭曲激励机制，甚至会形成“劣币驱逐良币”现象。农民合作社的寻补贴动机主要受诱导效应和误导效应的影响。一是诱导效应，表现为“过之不及”。获得政府补贴的合作社数量的增加将释放出补贴门槛低、获得补贴可能性大的信号，使更多农民合作社产生寻补贴动机，降低合作社通过改善经营效益提升市场竞争能力的积极性。二是误导效应，是诱导效应的子集。获得政府补贴的“空壳社”数量的增多将使农民合作社误认为正在运营、运营良好并非获得政府补贴的必要条件，从而产生更多的寻补贴行为，加剧“空壳社”的形成。

农民合作社的寻补贴行为会使政府补贴从激励合作社存续转变为加剧“空壳社”的形成。一方面，寻补贴行为使合作社的竞争能力降低，合作社难以在市场竞争中存续。政府补贴本身并不会对市场组织的全要素生产率产生影响（Criscuolo et al., 2019），而是主要通过调整成本收益结构影响其竞争能力。然而，寻补贴行为实际上使市场组织的成本结构失调（Kalouptsi, 2018），会增加与地方政府建立政治联系的成本（余明桂等，2010），最终削弱组织的成长能力和市场竞争力（许家云和毛其淋，2016；Chen and Yu, 2019）。另一方面，寻补贴行为使农民合作社内部监督力度下降，政府补贴难以真正投入合作社实际运营。寻补贴的成本使农民合作社更可能将补贴资源用于偿还成本，增加了补贴资金被挪用、转为个人使用的风险（Zhang and Xu, 2019），甚至会增加合作社“空壳化”“僵尸化”的概率（范子英和王倩，2019；Chang et al., 2021）。少数研究通过小规模调查初步发现了政府补贴导致“空壳社”形成的证据（邓衡山等，2011；钟真和李琦，2021）。由于不同市场主体存在较大认知差异，政府补贴在执行过程中可能存在诱导甚至误导的可能，部分合作社经营者会形成“组建合作社就可能享受政府补贴”的错误观念，使政府补贴加剧“空壳社”的形成。基于以上分析，本文提出研究假说 H2。

H2：当合作社存在寻补贴动机时，政府补贴将引发激励扭曲问题，产生加剧“空壳社”形成的“诱导效应”和“误导效应”。

#### （四）政策矫正：农民合作社质量提升整县推进试点的作用

政府补贴的激励扭曲效应表现为政府补贴会导致“空壳社”的形成，政府补贴资源受寻租的影响而配置不合理是激励扭曲效应形成的实质原因。为降低政府补贴的负面效应，提高促进合作社高质量发展的效能，需要探索矫正激励扭曲效应的举措。为贯彻落实党中央、国务院关于突出抓好农民合作社发展的有关精神，2018年10月农业农村部启动了全国农民合作社质量提升整县推进试点工作（下文简称“整县推进试点”），在2018年和2019年先后确定了2批158个试点地区，试点期为两年。试点工作坚持以农民为主体，探索整县提升农民合作社发展质量的路径，是全域性、普惠性的产业政策，与选择性产业政策相比能更好地发挥政府与市场功能的互补性（戴小勇和成力为，2019）。具体而言，整县推进试点政策的实施将对合作社寻补贴的行为产生调节作用。第一，通过整合财政资金降低监督难度。试点工作提出，要“统筹相关涉农项目资金，在试点县（市、区）相对集中、整体推进，

形成政策支持效应”<sup>①</sup>，推动政府补贴围绕县域合作社的实际需求提供针对性奖补。第二，通过规范合作社的内部制度来提高其自我监督能力。试点工作提出的完善章程制度、健全组织机构、规范财务管理等，有助于推动合作社管理制度、财务制度等的规范化，确保合作社获得的政府补贴资金能够最大化满足成员的需求。第三，通过强化外部监督技术提升监督效率。试点工作提出探索建立农民合作社信息管理平台，从而可以增加合作社寻补贴行为的实施成本，提升监督效能。基于以上分析，本文提出研究假说 H3。

H3：整县推进试点政策的实施通过提高政府补贴利用的监督效能，提高了合作社寻补贴行为的实施成本，能够矫正政府补贴加剧“空壳社”形成的激励扭曲现象。

政府补贴影响“空壳社”形成的理论机制具体如图 1 所示。

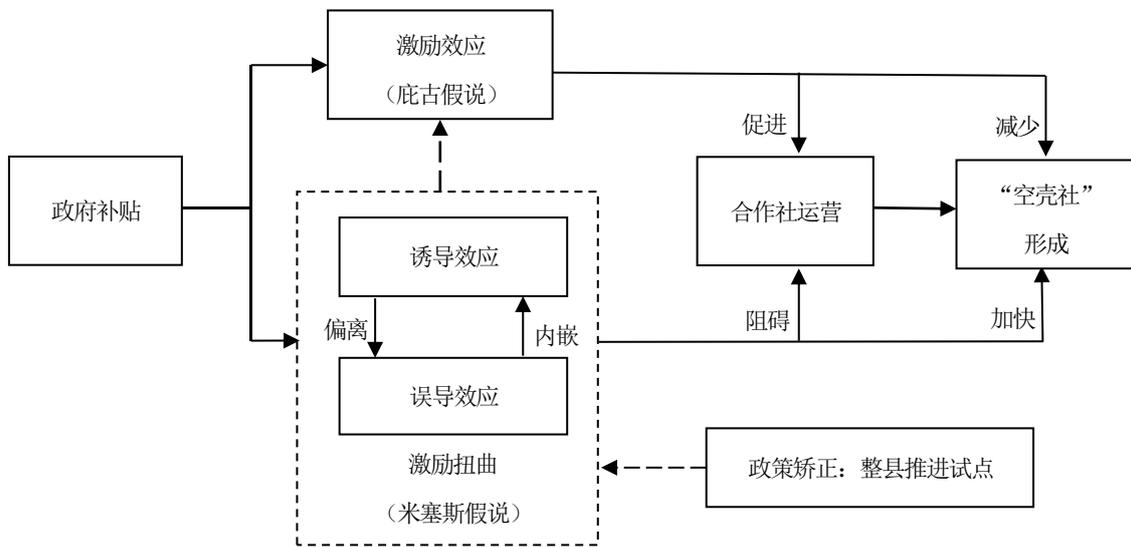


图 1 政府补贴影响“空壳社”形成的理论机制

### 三、研究设计

#### （一）数据来源

本文实证分析使用的微观数据来自浙大卡特-企研中国涉农研究数据库（CCAD）中的农民合作社子专题数据库。为了实现研究目的，本文将农民合作社年报基本信息表与农民合作社工商登记信息、商标信息表、网站网点信息表等反映合作社经营活动的表格进行匹配，得到符合本文研究需要的面板数据。本文使用的合作社年报相关数据始于 2014 年（年报制度于该年在全国推行），截至 2020 年，数据时间跨度为 7 年。

本文对数据进行如下处理：第一，2014 年（年报统计第一年）之前，合作社的政府补贴获得状况

<sup>①</sup>参见《农业农村部办公厅关于开展 2019 年农民合作社质量提升整县推进试点工作的通知》，[http://www.moa.gov.cn/nybg/b/2019/201909/202001/t20200109\\_6334632.htm](http://www.moa.gov.cn/nybg/b/2019/201909/202001/t20200109_6334632.htm)。

无从得知，本文只保留 2014 年以后成立的农民专业合作社样本，观察获得政府补贴情况与合作社存续时间的关系。第二，“空壳社”研究对数据连续性有要求，本文只保留合作社年报数据连续上报、财务变量连续、不存在缺失的样本<sup>①</sup>。第三，为避免不合理极端值的干扰，本文对政府补贴、销售收入、盈余总额的 99.9%分位进行右侧缩尾处理。通过以上处理，最终得到 2014—2020 年的非平衡面板数据，有效观测值 311541 个，涉及合作社 169001 家。

经过整合后的农民专业合作社数据集在分析本文的研究问题时具备以下优势：第一，以大样本数据分析选择性事件。本文的样本范围是 2014 年以后成立、年报数据完整连续的所有农民专业合作社，所用数据是分析政府补贴与“空壳社”形成之间关系的近似全样本数据。根据《中国农村合作经济统计年报（2020 年）》的数据，全国 2020 年当年获得财政扶持资金的合作社数量为 38679 家，约占全国合作社总数的 1.71%，说明合作社获得补贴是小概率事件，对补贴效果的科学评估要以大样本分析为支撑。第二，以多期面板数据准确识别“空壳社”。“空壳社”的准确识别并非基于某个时点，而是建立在时段基础上，只有采用多期数据（至少三年）才能科学判断合作社当年是否属于“空壳社”。第三，通过与 CCAD 中的其他数据集（如商标信息表）匹配，丰富农民专业合作社的经营信息。农民专业合作社是否开展运营还受合作社其他经营特征的影响，通过匹配包含农民专业合作社经营信息的其他数据集，可以尽可能地控制其他经营特征的干扰。

## （二）“空壳社”识别方法

在对“空壳社”存续状态进行识别的过程中，本文借鉴了农业农村部对“空壳社”清理范围的界定方法以及同样备受关注的“僵尸企业”的判别方法。关于清理范围的界定，《开展农民专业合作社“空壳社”专项清理工作方案》界定了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（如变相高息揽储、高利放贷和冒用银行名义运营等）六类情形。这六类情形实际上包括两大部分：一部分是合作社与农民成员之间没有交易活动，未能产生实际经营效益，此时可以将合作社界定为“空壳社”；另一部分是从事违法违规活动的合作社。本文最终关注的合作社信息来自农民专业合作社经营年报，年报不合格合作社的相关信息无法上报，因此本文着重关注第一部分的情况，即合作社是否开展实际运营。

那么，如何判断合作社是否开展运营业务？已有研究主要以调查时点或调查年份合作社是否开展实际运营活动来判断，忽视了季节性、短期性业务休整等农业生产经营行为对合作社的影响。根据《中华人民共和国市场主体登记管理条例》第三十条，市场主体可以自主决定在一定时期内歇业，歇业期限最长不得超过 3 年。因此，简单将当年未开展实际运营活动的合作社视为“空壳社”，显然不符合市场主体的运行规律。本文以经营效益作为合作社是否开展实际运营业务的基本判断，同时结合农民

<sup>①</sup>本文曾考虑用插值法处理缺失值。然而，本文通过数据检验发现，在合作社当期的上一期和当期的下一期经营效益为 0 的情况下，15%的合作社在当期仍存在经营效益大于 0 的情况，即存在本文识别部分提到的歇业现象。采用插值法将混淆“空壳社”和歇业的边界，使实证估计存在偏误。因此，本文只保留数据连续的合作社样本。

合作社的歇业需求，提出较为全面的“空壳社”识别方法。本文将从当年是否开展实际运营业务和歇业的持续时间长度两个方面进行考虑。

由于合作社成立时间长短不一，本文将同时运用两个定义识别“空壳社”。对成立时间大于或等于三年的合作社，若经营效益等于零（未开展运营活动）的持续时间大于或等于三年，则在持续时间内将其认定为“空壳社”。之所以将持续时间设定为三年，除考虑歇业期的上限外，还借鉴了僵尸企业的普遍定义。如果仅用当年数据进行判断，会无法捕捉未开展运营的持续状态而使估计不准确。对成立时间小于三年的合作社，若经营效益在存续期内一直为零，则将其认定为空壳存续状态。对同一家合作社而言，陷入空壳存续状态后仍可通过状态转换回到运营存续状态，不是永久的“空壳社”。

本文构建的“空壳社”识别方法如图2所示。第一类情形为合作社歇业。此类合作社不是“空壳社”，但由于缺乏足够的观察期而常被视为“空壳社”。在这一情形中，合作社的存续时间大于或等于三年，但未运营的持续时间小于三年，符合市场主体自主决定的歇业期限。第二类情形为短期“空壳社”。此类合作社是完全“空壳社”的特殊情形，存续时间小于三年且从未开展实际运营。第三类情形为不完全“空壳社”。此类合作社的存续时间大于或等于三年，成立以来经历了“空壳社”“非空壳社”的状态转换。第四类情形为完全“空壳社”。此类合作社的存续时间大于或等于三年，成立以来从未开展实际运营。本文将后三类情形纳入“空壳社”范畴，将第一类情形排除在外，以纠正采用时点方法识别“空壳社”的偏误。本文的观察期跨度达七年，能够满足用时段方法识别“空壳社”的要求。

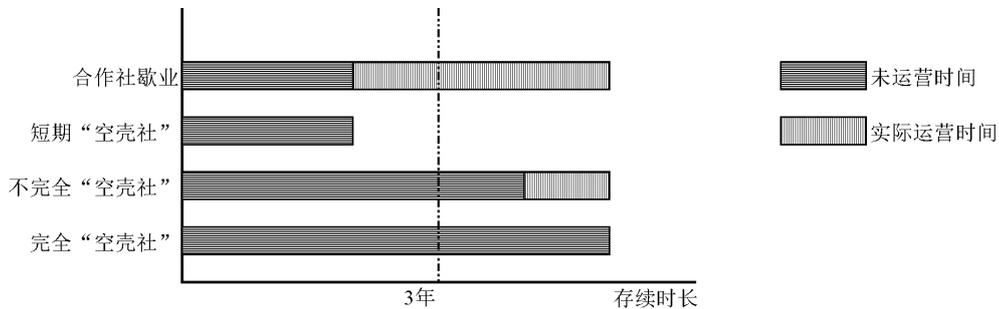


图2 “空壳社” 典型情形判断

注：条块总长为合作社总存续时长，每一类情形的横线条块代表合作社未运营时长，竖线条块代表合作社实际运营时长。

基于这一识别方法，“空壳社”形成的现实原因主要有以下几个：第一，初期准备不足。合作社刚刚组建，人员不稳定、经营计划不固定等使合作社在组建三年后仍未投入实际运营。第二，中途经营不善。合作社因中途经营不善而进入超过三年的歇业期。第三，套取政府补贴。此类合作社的“空壳”由套取政府补贴资金而形成。第四，其他违法违规情况。由于本文所用数据为年报数据，需要经过审查，因此不需考虑第四类情形。前两个原因产生的“空壳社”属于“有心无力”，政府补贴能缓解资金链断裂、外部融资难等难题，改善合作社运营状况，发挥激励效应，推动合作社远离空壳存续风险。第三个原因产生的“空壳社”属于“无心无力”，可能会导致政府补贴资源的低效利用，出现“劣币驱逐劣币”现象，加快“空壳社”的形成。尽管最终获得补贴的合作社占比不高，但政府补贴

低效配置的“诱导效应”和“误导效应”将促发更多的寻补贴行为，放大政府补贴对合作社的激励扭曲效应。

### （三）变量说明

1. 变量选取。第一，被解释变量：是否为“空壳社”。是否为“空壳社”变量可以反映合作社当年是否处于空壳存续状态，为二元变量，识别方法上文已详细介绍。同时，本文还采用了空壳存续程度变量，以合作社存续期间内空壳存续时间的占比衡量，取值在0和1之间，取值越靠近1，说明合作社存续期间内空壳存续状态的占比越高。在实证分析中，在对被解释变量的衡量方面，本文除使用是否处于空壳存续状态变量外，还使用了空壳存续程度变量。之所以采用这两种衡量方式，主要是考虑了存续状态的累积效应，以充分反映合作社此时是否处于空壳存续状态以及存续状态的变化，从而较为全面地反映合作社的状态。

第二，核心解释变量：政府补贴。本文讨论的政府补贴指合作社是否获得政府补贴和获得政府补贴的金额。在对企业问题的研究中，已有研究主要以公司年度报告中政府补贴金额是否大于零作为补贴获得情况的判断依据，本文同样使用合作社年度报告中的政府补贴金额作为判断依据。此外，由于政府补贴存在累积效应，本文同时使用当年获得的补贴金额数值反映政府补贴强度的差异化影响。

本文所说合作社的政府补贴指合作社专门性补贴，不包括其他一般性农业补贴。具体而言，可以将合作社专门性补贴划分为竞争性专项补贴和一般性专项补贴。竞争性专项补贴包括中央政府财政专项资金和地方政府财政专项资金，尤其是中央和地方农业农村部门的专项支持。这些专项补贴选择性强、数额大，主要通过公开竞争、专业评审形式获得。一般性专项补贴主要由当地政府根据合作社的主导产业、优势品种等因素提供。这类专项补贴辐射范围广、支持力度小。由于获得政府补贴（包括竞争性专项补贴和一般性专项补贴）的样本合作社比例为4.7%（如表1所示），超过95%的合作社获得的政府补贴水平为0，说明局域性、选择性是合作社获得政府补贴的重要特征。

第三，控制变量。为更准确地判断政府补贴与“空壳社”形成的关系，本文沿用梁巧等（2024）的做法，以成员规模、金融机构贷款为控制变量。成员规模可以反映合作社规模，金融机构贷款可以反映合作社的外部资金支持。由于共线性问题，本文并未将经营收入作为控制变量。此外，本文还匹配了全国合作社商标数据和合作社网站网店数据，将其作为合作社的经营特征变量。同时，本文控制了个体固定效应、时间固定效应和行业固定效应，以控制不随时间变化的变量和不同行业的特征差异。

2. 主要变量的描述性统计。如表1所示，样本合作社中“空壳社”比例达到39.6%。在本文的样本中，2014—2020年空壳存续状态的样本合作社占比分别为39.7%、40.6%、42.1%、39.6%、39.0%、38.1%和38.3%，说明“空壳社”在各年份仍然占相当比例，并且长期保持在高位，是推进合作社高质量发展不可忽视的对象。需要说明的是，本文数据主要用于分析政府补贴与“空壳社”形成之间的关系，精确估计“空壳社”比例并非本文的重点。此外，从合作社的政府补贴获得情况看，2014—2020年4.7%的样本合作社获得了政府补贴，政府补贴平均水平为0.91万元。获得补贴的合作社得到补贴的平均水平为19.22万元，与《中国农村合作经济统计年报（2020年）》的平均值（16.97万元）相近，说明本文的合作社样本具有较高代表性，能够准确反映全国合作社获得的平均补贴水平。

表 1 变量定义与描述性统计分析

变量	度量方法	均值	标准差	观测值
是否为“空壳社”	合作社当年是否为“空壳社”：是=1，否=0	0.396	0.489	311541
空壳存续程度	空壳存续时间与总存续时间的比值	0.394	0.485	311541
是否获得政府补贴	合作社获得补贴=1，未获得补贴=0	0.047	0.212	311541
政府补贴强度	合作社接受补贴金额（万元）	0.911	8.383	311541
成员规模	合作社成员数量（户）	12.454	41.702	311541
金融机构贷款	合作社获得金融机构贷款=1，未获得金融机构贷款=0	0.045	0.208	311541
互联网采纳	合作社有网站或网店=1，无网站或网店=0	0.028	0.164	311541
商标注册	合作社已注册商标=1，未注册商标=0	0.024	0.154	311541

(四) 计量模型设置

本文使用面板固定效应模型分析政府补贴对“空壳社”形成的影响。面板固定效应模型能通过控制不随时间变化的变量，较为有效地克服由遗漏变量导致的内生性问题。基于此，本文构建如下模型：

$$Y_{it} = \alpha + \beta Subsidy_{it} + \sum_{j=1}^n \gamma_j X_{j, it} + \theta_i + \eta_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

(1) 式中： $i$  表示合作社， $t$  表示时间， $Y_{it}$  表示是否为“空壳社”。由于合作社的存续状态并非一成不变，本文还在识别合作社是否为“空壳社”的基础上，分别用是否“空壳社”和空壳存续程度变量衡量空壳存续状态。空壳存续程度变量取值越靠近 1，说明合作社存续期间空壳存续状态占比越高，形成“空壳社”的可能性越大。 $Subsidy_{it}$  表示合作社是否获得政府补贴， $X_{j, it}$  和  $\gamma_j$  分别表示其他影响“空壳社”形成的因素及其估计系数， $j$  表示第  $j$  个控制变量。基于已有理论分析，本文分别用是否获得政府补贴和政府补贴强度衡量政府补贴。 $\theta_i$  表示个体固定效应， $\eta_t$  表示时间固定效应。

在本文采用的面板固定效应模型中，除了对个体固定效应进行控制，还对时间固定效应进行控制，以最大程度提升回归结果的稳健性。需要说明的是：第一，本文的回归方程将标准误差聚类到合作社层面，以尽可能消除估计偏误。第二，在回归方程中，本文对成员规模和政府补贴强度两个变量进行了取对数处理，以避免部分样本数值较大引起的异方差对结果的干扰。第三，由于粮食类、蔬菜类、水果类、畜牧类、水产类等不同行业农民合作社的经营特征存在一定差异，本文将同时控制行业固定效应，以最大程度降低不同行业特征对估计结果的干扰，提升回归结果的稳健性。

四、政府补贴的激励效应分析

(一) 基准回归结果

表 2 展示了政府补贴影响“空壳社”形成的基准回归结果。表 2 (1) ~ (3) 列在控制个体固定效应的基础上分别展示了未加入控制变量、加入控制变量、控制其他固定效应的回归结果，均以是否获得政府补贴为核心解释变量、以是否为“空壳社”为被解释变量。回归结果显示，是否获得政府补贴对“空壳社”形成有显著负向影响。上述结果表明，获得政府补贴能使合作社避免成为“空壳社”，显著降低“空壳社”形成的概率。表 2 (4) ~ (6) 列展示了以空壳存续程度为被解释变量的估计结

果，回归结果同样支持政府补贴减少“空壳社”形成的基准结论。导致这一结果的可能原因是：政府补贴在缓解融资约束和释放信号效应两个维度具有一定的激励效应，可以降低“空壳社”形成的概率。获得政府补贴有助于缓解合作社的融资约束，使合作社避免因缺乏资金而停止经营进而走向空壳存续状态。同时，合作社获得补贴相当于向外部市场释放积极的信号，能够为自身运营、与外部市场协作提供更有利的竞争优势。

表2 政府补贴对“空壳社”形成的影响：基准回归

变量	是否为“空壳社”			空壳存续程度		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
是否获得政府补贴	-0.018*** (-7.239)	-0.015*** (-5.945)	-0.015*** (-6.026)	-0.009*** (-7.704)	-0.007*** (-6.419)	-0.006*** (-5.680)
控制变量	未控制	已控制	已控制	未控制	已控制	已控制
个体固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
时间固定效应	未控制	未控制	已控制	未控制	未控制	已控制
行业固定效应	未控制	未控制	已控制	未控制	未控制	已控制
观测值	311541	311541	311541	311541	311541	311541

注：①括号内为t值。②\*\*\*表示1%的显著性水平。

虽然政府补贴对合作社发展的正面效应大于负面效应，但政府补贴的局部负面效应仍不能忽视。鉴于此，本文将北京国民经济研究所授权发布的中国分省份市场化指数数据库与本文的农民合作社数据进行匹配。本文以地区市场化指数均值为分组依据展开对比，发现高市场化指数地区的“空壳化”程度比低市场化指数地区低4%<sup>①</sup>。这一结果表明，低市场化指数地区很大程度上是合作社相关激励扭曲的地区。此外，根据将政府补贴强度作为核心解释变量的回归结果<sup>②</sup>，政府补贴强度与“空壳社”形成存在“U型”关系。当政府补贴强度较低时，尽管补贴资金规模较小，但对激励合作社走向良好存续状态是有效的；当补贴规模过大时，合作社自生发展能力降低，反而走向“空壳化”。根据实证结果，“过度补贴”的门槛值为68.42万元。在获得补贴的合作社样本中，仅有6.4%的合作社能达到这一数值。这一结果反映了激励扭曲的局部性。

### (二) 稳健性检验

为验证基准回归结果的可靠性，本文通过替换被解释变量、将核心解释变量滞后一期、剔除样本的方式进行稳健性检验<sup>③</sup>。本文附录的附表3(1)~(2)列分别将因变量替换为转为“空壳社”(是否由上期空壳转变为当期运营)或转为“运营社”(由上期运营转向当期空壳)。取值1表示转变，取值0表示未转变。结果表明，政府补贴能显著推动“空壳社”成功转型，从空壳存续状态转向正常运营状态。正常运营的合作社在政府补贴的支持下转入空壳存续状态的风险显著降低。附表3(3)~

<sup>①</sup>篇幅所限，该结果未体现在正文中。具体分析结果见《中国农村经济》网站或中国知网本文附录的附表1。

<sup>②</sup>篇幅所限，该结果未体现在正文中。具体分析结果见《中国农村经济》网站或中国知网本文附录的附表2。

<sup>③</sup>篇幅所限，该结果未体现在正文中。具体分析结果见《中国农村经济》网站或中国知网本文附录的附表3。

(4) 列用是否获得政府补贴的滞后一期替代当期变量, 以便考虑财政补贴下发与经营预算调整的时间间隔的影响。结果表明, 即使考虑可能存在的滞后效应, 获得政府补贴依然能有效避免合作社转变为“空壳社”。附表 3 (5) ~ (6) 列剔除了观察期内成立时间不足三年的合作社。采用这一稳健性检验方法主要出于两方面考虑: 一方面, 根据本文对“空壳社”的定义, “空壳社”除了包括成立时间大于三年且连续三年未产生经济效益的情形外, 也包括成立时间小于三年且一直未产生经营效益的情形。集中分析成立时间在三年及以上的“空壳社”, 能够强化估计结果的稳健性。另一方面, 成立时间不超过三年的合作社观察期较短, 新成立的合作社通常需要经历一定时间的探索才有获得政府补贴的可能。结果表明, 政府补贴依然可以降低“空壳社”形成的可能性。附表 3 (1) ~ (6) 列的回归结果均显示, 获得政府补贴显著降低了“空壳社”形成的可能性。附表 3 (7) ~ (8) 列加入了县域层面的控制变量, 以控制不同区县在气候冲击、政策变化等方面的因素。结果表明, 在加入县域层面的控制变量后, 并未改变基准分析结果。

### (三) 内生性检验

由于可能存在由互为因果导致的内生性问题, 本文用基于面板固定效应模型的工具变量法进行估计。附表 4<sup>④</sup>展示了采用工具变量法估计政府补贴影响“空壳社”形成的回归结果。本文参考范子英和王倩(2019)的做法, 以当年本县范围内所有合作社中获得补贴的合作社所占比例(下文简称“本县补贴比例”)为政府补贴的工具变量。选择这一工具变量的原因是: 本县补贴比例与自身补贴可获得性相关, 但不会对合作社存续状态(是否为“空壳社”)产生影响。因此, 这一工具变量能缓解互为因果导致的内生性问题, 而遗漏变量导致的内生性问题已通过面板固定效应模型得到缓解。同时, 本文还参考 Chen and Yu (2019)的做法, 将地方财政能力与农民合作社数量的比值(下文简称“财政能力”)作为政府补贴的工具变量。地方财政能力反映了政府向合作社提供补贴的能力, 但与某一家合作社的存续状态不存在直接关系, 符合工具变量的相关性和外生性假定。

附表 4 (1) ~ (2) 列分别展示了两种工具变量的回归结果。在工具变量有效性方面, LM 检验对应的 p 值分别为 0.000 和 0.055, 均通过识别不足检验。弱工具变量检验中 Wald F 值分别超过 10% 和 15% 显著性水平下的临界值, 说明工具变量是有效的。引入两种工具变量后的回归结果显示, 经过内生性处理后, 是否获得政府补贴对“空壳社”形成仍有负向影响, 支持基准回归的结论。

## 五、政府补贴的激励扭曲效应分析

本部分着重对政府补贴的激励扭曲效应进行具体探讨。基于基准回归的结果, 尽管政府补贴总体对合作社运营具有激励效应, 但对市场化指数低的地区的合作社和存在过度补贴的合作社存在激励扭曲, 反而会加快“空壳社”的形成。本文从诱导效应和误导效应两个视角对激励扭曲效应进行检验, 分析政府补贴产生激励扭曲效应的作用机制。一是诱导效应。诱导效应指在当年本县获得补贴的合作社的影响下, 合作社是否会被诱导产生寻补贴动机, 进而形成“空壳社”。二是误导效应。误导效应

<sup>④</sup>篇幅所限, 该结果未体现在正文中。具体分析结果见《中国农村经济》网站或中国知网本文附录的附表 4。

指在当年本县获得补贴的未运营合作社（“空壳社”）的影响下，未获得补贴的合作社是否会因受到“误导”（即便未运营或空壳也能获得补贴）而形成“空壳社”。

对政府补贴的诱导效应和误导效应的结果验证如表 3 所示。诱导效应较难进行直接检验，但是，由于未获得补贴的合作社对政府补贴的反应程度不同，故可以据此进行间接检验。本文的检验方式为：构造本县获得补贴的合作社比例与合作社是否获得补贴的交互项，分析在本县已获得政府补贴的合作社的影响下，某一家合作社是否获得政府补贴将如何影响“空壳社”的形成。回归结果显示，本县已获得政府补贴的合作社比例越高，合作社获得补贴后形成“空壳社”的可能性越大。并且，政府补贴强度对“空壳社”形成的非线性影响受本县已获得补贴合作社比例的调节，即在获得政府补贴的合作社比例高的县域，同一强度的政府补贴产生的整体激励效应更小。

表 3 政府补贴对“空壳社”形成的激励扭曲

	(1)	(2)	(3)	(4)
	是否为“空壳社”	空壳存续程度	是否为“空壳社”	空壳存续程度
激励扭曲效应I：诱导效应				
是否获得政府补贴	-0.018*** (-5.440)	-0.008*** (-5.503)		
政府补贴强度			-0.001*** (-2.930)	-0.000*** (-2.791)
政府补贴强度平方			0.000*** (3.504)	0.000*** (3.285)
本县补贴比例	-0.003 (-0.431)	-0.001 (-0.253)	-0.011* (-1.664)	-0.003 (-0.981)
是否获得政府补贴×本县补贴比例	0.020 (1.605)	0.012** (2.122)		
政府补贴强度×本县补贴比例			0.002*** (3.116)	0.001* (2.522)
政府补贴强度平方×本县补贴比例			-0.000*** (-3.486)	-0.000*** (-2.873)
观测值数	311541	311541	311541	311541
激励扭曲效应II：误导效应				
本县获得补贴的“空壳社”比例	0.063*** (3.520)	0.017** (2.203)		
本县获得补贴的未运营合作社比例			0.042*** (3.066)	0.011* (1.779)
观测值	296783	296783	296783	296783

注：①括号内为t值。②\*\*\*、\*\*和\*分别表示1%、5%和10%的显著性水平。③已加入控制变量、个体固定效应、时间固定效应和行业固定效应。

误导效应实际上是诱导效应的子集，由政府补贴的错配引起，会释放错误的市场信号。具体而言，本文的检验方式为：在本县获得补贴的未运营合作社（或“空壳社”）的影响下，未获得补贴的合作社是否会形成“空壳社”，以此反映未获得补贴的合作社是否因受到零成本寻补贴信号的误导而产生转为“空壳社”的动机。本县获得补贴的“空壳社”比例为本县获得补贴的“空壳社”数量与本县合作社总数的比值，本县获得补贴的未运营合作社比例为本县获得补贴的未运营合作社（当年经营收入为零）数量与本县合作社总数的比值。回归结果显示，本县补贴“空壳社”比例和本县未运营合作社比例越高，“空壳社”形成的可能性越大。而且，本县补贴“空壳社”比例对形成“空壳社”的负面影响更大。这一结果表明，本县“空壳社”获得补贴的现象的确释放了错误的市场信号，使其他无补贴合作社产生了模仿动机而趋于“空壳化”。

## 六、政府补贴激励扭曲效应的矫正：以整县推进试点政策实施为例

上文研究了政府补贴的激励扭曲效应，揭示了政府补贴的“双刃剑”效应。需要说明的是，无论是市场化差异还是过度补贴导致的负面效应，背后的关键均是监督水平不足引发的政府补贴资源低效配置，具体表现是上文分析的诱导效应和误导效应。但是，上述分析无法从政府视角提供可行的政策建议，现实意义相对薄弱。与此同时，为贯彻落实党中央、国务院关于突出抓好农民专业合作社发展的有关精神，2018年，农业农村部启动了全国农民合作社质量提升整县推进试点工作，在2018年和2019年先后确定2批158个试点单位<sup>①</sup>，试点期为两年，是推动农民合作社高质量发展的有力探索。本文保留基于2014—2020年观察期计算得到的“空壳社”信息，并把样本集中在2018—2020年，实证分析整县推进试点能否矫正政府补贴的激励扭曲效应。

整县推进试点的主要作用是解决监督水平不足问题，矫正激励扭曲效应。为验证这种矫正效应，本文仅聚焦整县推进试点样本，实证分析这一政策如何影响政府补贴对“空壳社”形成的诱导效应与误导效应。附表5<sup>②</sup>的回归结果表明，本县获得政府补贴的合作社比例对政府补贴与“空壳社”形成的关系无显著影响，说明为寻补贴而“去实向空”的诱导效应已经失效。同时，本县获得补贴的“空壳社”比例和获得补贴的未运营合作社比例都未显著影响“空壳社”的形成，说明由模仿引起的误导效应已经失效。总体而言，政府补贴资源的错配不可避免，而整县推进试点能够及时止住政府补贴资源错配的“惯性”，降低合作社通过机会主义行为获利的预期，进而使诱导效应和误导效应失效。

特别地，本文发现，整县推进试点推动“空壳社”实现“去空向实”转型发展是激励扭曲效应失效的原因（见表4）。由于试点工作显著推动了全域“空壳社”经营目标的转型，政府补贴对合作社的影响将建立在如何发展的“实”上，而不是寻补贴的“空”上。具体而言，表4（1）列聚焦

<sup>①</sup>参见《农业农村部办公厅关于全国农民合作社质量提升整县推进试点单位的批复》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1612845399076130558&wfr=spider&for=pc>；《农业农村部办公厅关于农民合作社质量提升整县推进试点方案的批复》，[http://www.moa.gov.cn/gk/tzgg\\_1/tfw/201912/t20191211\\_6333095.htm](http://www.moa.gov.cn/gk/tzgg_1/tfw/201912/t20191211_6333095.htm)。

<sup>②</sup>篇幅所限，该结果未体现在正文中。具体分析结果见《中国农村经济》网站或中国知网本文附录的附表5。

2018 年（试点首年）至 2020 年的样本，将上一期是否为“空壳社”和是否位于整县推进试点县两个变量进行交互，以“空壳社”转型（当期是否从“空壳社”转为运营合作社）为被解释变量。结果表明，交互项显著且系数为正，说明整县推进试点政策的实施促进了“空壳社”的转型发展。表 4（2）列将核心解释变量从上一期是否“空壳社”替换为上一期是否未获得补贴的“空壳社”，并对上一期是否未获得补贴的“空壳社”和是否在整县推进试点所在县两个变量进行交互。结果表明，整县推进试点政策对“空壳社”转型的促进作用能够覆盖尚未获得补贴的合作社，强化了本文实证结果的稳健性。

表 4 政府补贴激励扭曲的矫正机制：“空壳社”转型发展

变量	“空壳社”转型					
	总体		东部地区		西部地区	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
上一期是否为“空壳社”	0.246*** (17.994)		0.305*** (5.846)		0.316*** (15.122)	
上一期是否为未获得补贴的“空壳社”		0.181*** (15.366)		0.227*** (5.344)		0.208*** (12.240)
是否位于整县推进试点县	-0.022*** (-7.002)	-0.020*** (-5.343)	-0.015*** (-2.816)	-0.005 (-0.571)	-0.017*** (-7.721)	-0.012*** (-3.160)
上一期是否为“空壳社”×是否位于整县推进试点县	0.070*** (5.925)		0.079* (1.765)		0.057*** (4.093)	
上一期是否为未获得补贴的“空壳社”×是否位于整县推进试点		0.066*** (5.452)		0.062 (1.295)		0.049*** (3.381)
观测值	90620	90620	6565	6565	38252	38252

注：①括号内为 t 值。②\*\*\*和\*分别表示 1%和 10%的显著性水平。③已加入控制变量、个体固定效应、时间固定效应、行业固定效应。

从已有实践看，整县推进试点工作主要通过整合财政资金、规范内部制度、强化外部监督三个方面提升监督水平，从而提高政府补贴资金的利用效率。第一，整合财政资金，加强对具有示范带动效应的合作社的奖补。例如，陕西省榆林市横山区财政每年整合安排奖补资金 3000 万元，对从事苹果、绿豆、中药材、稻鱼共生等特色优势产业以及在品牌建设、科技创新等方面成效显著的农民合作社进行全方位奖补扶持。第二，规范内部制度，提升合作社规范化建设水平。截至 2020 年，首批试点地区共有各级示范社 3630 个，县均 121 个，是全国县均水平的 2.2 倍（张天佐，2021）。第三，强化外部监督，提升合作社数字化管理水平。例如，安徽省宿州市砀山县合作社享受财务规范化建设补贴，合作社的财务数据被纳入砀山县合作社财务监管平台，提升对政府补贴资金利用的监督水平。特别地，在市场化水平较低、政府和市场关系更需改善的地区，提高监督水平的紧迫性更强。表 4（3）～（6）列的异质性分析显示，整县推进试点政策实施对政府补贴产生的激励扭曲效应的矫正市场化水平高的东部地区不够显著，在市场化水平低的西部地区更显著。这一结果表明，整县推进试点政策更适合

在市场化水平较低的地区推行，可以提高政府补贴支持合作社高质量发展的整体效能。

## 七、结论和政策建议

### （一）结论与讨论

本文基于 2014—2020 年的大样本农民合作社面板数据，提出了用时段方法识别“空壳社”的框架，从政府补贴的激励效应与激励扭曲角度探讨了“空壳社”形成的内在机制，探索了矫正政府补贴激励扭曲效应的方式。

结果显示：第一，政府补贴总体上降低了“空壳社”形成的可能性，具有明显的激励效应。政府补贴既能促使合作社转出空壳存续状态，也能使合作社避免转入空壳存续状态。上述结论在各类稳健性检验和内生性处理后仍然成立。第二，政府补贴的激励扭曲效应是政府补贴促使“空壳社”形成的内在原因，表现为合作社为寻补贴而“去实向空”的诱导效应，以及“空壳社”获得补贴使无补贴合作社因模仿而趋向“空壳化”的误导效应。第三，农民合作社质量提升整县推进试点工作是矫正政府补贴激励扭曲效应的有效举措。在试点地区，获得政府补贴的合作社比例、获得补贴的“空壳社”比例对“空壳社”形成的影响并不显著。因此，整县推进试点能够优化政府补贴配置效率，使“空壳社”形成的诱导效应与误导效应失效。

本文的研究解答了“空壳社”形成的相关谜题。第一，中国农民合作社是否存在大量“空壳社”。回答这一问题，首先需要回答什么是“空壳社”。由于观察时间短、样本量少、对“空壳社”缺乏明确定义等原因，已有研究普遍高估了全国的“空壳社”比例。而本文构建的“空壳社”识别框架将短期“歇业”的合作社排除在“空壳社”定义之外。尽管如此，本文的分析仍然支持中国农民合作社存在大量“空壳社”的事实。需要说明的是，本文的重点并非准确估计“空壳社”的比例，而是界定清楚“空壳社”的认识误区，构建反映合作社实际情形的识别框架。第二，政府补贴是否导致了“空壳社”的形成。本文研究发现，政府补贴的局部激励扭曲会导致“空壳社”的形成。背后的逻辑是，部分合作社的寻补贴行为干扰了政府补贴资源的有效配置。第三，政府补贴对合作社的激励是否有效。政府补贴总体对合作社运营具有显著激励效应。同时，全域性、普惠性政府扶持（如整县推进试点政策）通过提高监督水平矫正了不合理补贴导致的激励扭曲效应，进一步提升政府补贴的有效性。

### （二）政策建议

农民合作社的外部性决定了政府补贴的必要性，提高政府补贴资源利用效率关乎中国农民合作社的高质量发展。本文从治理策略分类与扶持方式优化两个方面提出相关政策建议，以充分发挥“有为政府”的作用，建立“空壳社”治理长效机制。

第一，“空壳社”治理要分类施策，切忌“一刀切”。“空壳社”的存在是市场运作的结果，政府补贴的局部低效配置对“空壳社”形成也会产生影响，因此，治理“空壳社”要根据其形成的具体原因综合判断。具体而言：对在初期准备阶段和中期运营不畅的合作社，选择暂停运营属于市场运作的自然过程，理应允许其自由选择歇业或退出；对有发展潜力但资金链断裂的“空壳社”，要强化政

府补贴支持力度；对因套取补贴而形成的“空壳社”，需准确识别而非全面清理。关键是要通过强化监管效能，从源头控制合作社的寻补贴动机。

第二，优化政府扶持方式，提升政府补贴精准度。通过扩大扶持范围、整合扶持对象两个方式提升政府补贴的精准度，矫正政府扶持的激励扭曲效应。一方面，要在更大范围推广农民合作社质量提升整县推进试点等全域性、普惠性扶持政策，扩大政府补贴对合作社的覆盖广度，推动政府补贴强度从边界模糊的“适度”原则向降低补贴强度、扩大覆盖范围的“扩散”原则转变，提升政府补贴效能。另一方面，通过组建农民合作社联合社等方式，优化农民合作社组织体系，以合理集中补贴对象、降低政府补贴的随机性。目前，中国农民合作社主要是小规模、地方性的，成员大多来自当地乡镇，经营规模小、市场竞争力低。组建农民合作社联合社，不仅能通过农民合作社之间的互助推动“空壳社”“起死回生”，还能通过推动补贴的集中利用，建立更加健康有序的新型“政府—合作社”关系。

#### 参考文献

1. “促进农民专业合作社健康发展研究”课题组，2019：《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. 崔宝玉、马康伟、刘艳，2023：《政府扶持能增进农民专业合作社的绩效吗？——来自皖省395家国家级示范社的证据》，《农村经济》第7期，第113-122页。
3. 戴小勇、成力为，2019：《产业政策如何更有效：中国制造业生产率与加成率的证据》，《世界经济》第3期，第69-93页。
4. 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专业合作社？》，《中国农村经济》第7期，第15-26页。
5. 邓衡山、徐志刚、黄季焜、宋一青，2011：《组织化潜在利润对农民专业合作社形成发展的影响》，《经济学（季刊）》第4期，第1515-1532页。
6. 杜吟棠，2005：《农业产业化经营和农民组织创新对农民收入的影响》，《中国农村观察》第3期，第9-18页。
7. 范子英、王倩，2019：《转移支付的公共池效应、补贴与僵尸企业》，《世界经济》第7期，第120-144页。
8. 高鸣、魏佳朔，2022：《收入性补贴与粮食全要素生产率增长》，《经济研究》第12期，第143-161页。
9. 盖庆恩、王美知、石宝峰、史清华，2022：《土地比较优势、农户行为与农业生产效率——来自种植结构调整的考察》，《经济研究》第10期，第138-155页。
10. 郭锦塘、徐磊、黄强，2019：《政府补贴、生产能力与合作社“农超对接”存续时间》，《农业技术经济》第3期，第87-95页。
11. 何慧丽，2019：《合作社如何“不空壳”》，《人民论坛》第4期，第67-69页。
12. 黄胜忠、刘洋洋，2013：《促进农民专业合作社发展的财政支持政策》，《农村经济》第12期，第64-68页。
13. 孔祥智，2019：《对农民专业合作社的非议从何而起》，《人民论坛》第4期，第64-68页。
14. 孔祥智、陈丹梅，2007：《政府支持与农民专业合作社的发展》，《教学与研究》第1期，第17-20页。

- 15.梁巧、白荣荣、邵科, 2024: 《顺其自然还是引导退出——基于空壳社对正常合作社发展的影响研究》, 《农业技术经济》第7期, 第26-42页。
- 16.廖小静、应瑞瑶、邓衡山、徐志刚, 2016: 《收入效应与利益分配: 农民合作效果研究——基于农民专业合作社不同角色农户受益差异的实证研究》, 《中国软科学》第5期, 第30-42页。
- 17.林毅夫, 2017: 《产业政策与我国经济的发展: 新结构经济学的视角》, 《复旦学报(社会科学版)》第2期, 第148-153页。
- 18.刘西川、徐建奎, 2017: 《再论“中国到底有没有真正的农民合作社”——对〈合作社的本质规定与现实检视〉一文的评论》, 《中国农村经济》第7期, 第72-84页。
- 19.吕德文, 2021: 《“空壳”合作社的形成机理及纠偏路径》, 《人民论坛》第7期, 第62-64页。
- 20.马惊鸿, 2016: 《农民专业合作社组织属性反思及法律制度创新》, 《政法论丛》第2期, 第80-87页。
- 21.马彦丽、李子皓、贾玉丛、孙天合, 2024: 《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》, 《中国农村经济》第2期, 第90-111页。
- 22.农业农村部农村合作经济指导司, 2024: 《中国农村合作经济统计年报(2023年)》, 北京: 中国农业出版社, 第17页。
- 23.任大鹏、李琳琳、张颖, 2012: 《有关农民专业合作社的凝聚力和离散力分析》, 《中国农村观察》第5期, 第13-20页。
- 24.王忠林, 2019: 《以“空壳社”清理行动为契机 促进农民专业合作社规范化发展》, 《农业经济与管理》第4期, 第5-9页。
- 25.徐旭初、吴彬, 2017: 《异化抑或创新? ——对中国农民合作社特殊性的理论思考》, 《中国农村经济》第12期, 第2-17页。
- 26.徐志刚、谭鑫、廖小静, 2017: 《农民合作社核心成员社会资本与政策资源获取及成员受益差异》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第6期, 第82-91页。
- 27.许家云、毛其淋, 2016: 《政府补贴、治理环境与中国企业生存》, 《世界经济》第2期, 第75-99页。
- 28.杨久栋、纪安、彭超、饶静, 2019: 《2019年中国新型农业经营主体发展分析报告(二)——基于农民合作社的调查和数据》, 《农民日报》2月23日07版。
- 29.杨青、贾杰斐、刘进、许庆, 2023: 《农机购置补贴何以影响粮食综合生产能力? ——基于农机社会化服务的视角》, 《管理世界》第12期, 第106-123页。
- 30.余明桂、回雅甫、潘红波, 2010: 《政治联系、寻租与地方政府财政补贴有效性》, 《经济研究》第3期, 第65-77页。
- 31.苑鹏, 2001: 《中国农村市场化进程中的农民合作组织研究》, 《中国社会科学》第6期, 第63-73页。
- 32.张天佐, 2021: 《持之以恒把农民合作社质量提升整县推进工作引向深入》, 《农村经营管理》第1期, 第11-15页。
- 33.钟真、李琦, 2021: 《新型农业经营主体的异化: 程度、效应及根源》, 《经济与管理研究》第5期, 第98-111页。
- 34.周振、张琛、彭超、孔祥智, 2016: 《农业机械化与农民收入: 来自农机具购置补贴政策的证据》, 《中国农村经济》第2期, 第68-82页。

35. Alchian, A., and H. Demsetz, 1972, "Production, Information Costs, and Economic Organization", *The American Economic Review*, 62(5): 777-795.
36. Chang, Q., Y. Zhou, G. Liu, D. Wang, and X. Zhang, 2021, "How Does Government Intervention Affect the Formation of Zombie Firms?", *Economic Modelling*, Vol.94: 768-779.
37. Chen, Y., and X. Yu, 2019, "Do Subsidies Cause a Less Competitive Milk Market in China?", *Agricultural Economics*, 50(3): 303-314.
38. Criscuolo, C., R. Martin, H. Overman, and J. Reenen, 2019, "Some Causal Effects of An Industrial Policy", *The American Economic Review*, 109(1): 48-85.
39. Dow, G., and G. Skillman, 2007, "Collective Choice and Control Rights in Firms", *Journal of Public Economic Theory*, 9(1): 107-125.
40. Edgerton, J., 2010, "Investment Incentives and Corporate Tax Asymmetries", *Journal of Public Economics*, 94(11-12): 936-952.
41. Enke, S., 1945, "Consumer Cooperatives and Economic Efficiency", *The American Economic Review*, 35(1): 148-155.
42. Galai, D., and Z. Wiener, 2003, "Government Support of Investment Projects in the Private Sector: A Microeconomic Approach", *Financial Management*, 32(3): 33-50.
43. Hart, O., and J. Moore, 1996, "The Governance of Exchanges: Members' Cooperatives Versus Outside Ownership", *Oxford Review of Economic Policy*, 12(4): 53-69.
44. Hendrikse, G., and C. Veerman, 2001, "Marketing Cooperatives and Financial Structure: A Transaction Costs Economics Analysis", *Agricultural Economics*, 26(3): 205-216.
45. Kalouptsi, M., 2018, "Detection and Impact of Industrial Subsidies: The Case of Chinese Shipbuilding", *The Review of Economic Studies*, 85(2): 1111-1158.
46. Liang, Q., and G. Hendrikse, 2016, "Pooling and the Yardstick Effect of Cooperatives", *Agricultural Systems*, Vol.143: 97-105.
47. Meador, J., D. O'Brien, M. Cook, G. Grothe, L. Werner, D. Diang'a, and R. Savoie, 2016, "Building Sustainable Smallholder Cooperatives in Emerging Market Economies: Findings from a Five-Year Project in Kenya", *Sustainability*, 8(7): 656.
48. Pigou, A., 1920, "Co-operative Societies and Income Tax", *The Economic Journal*, 30(118): 156-162.
49. Rhodes, V., 1983, "The Large Agricultural Cooperative as A Competitor", *American Journal of Agricultural Economics*, 65(5): 1090-1095.
50. Schwartz, G., and B. Clements, 1999, "Government Subsidies", *Journal of Economic Surveys*, 13(2): 119-148.
51. Sexton, R., 1990, "Imperfect Competition in Agricultural Markets and the Role of Cooperatives: A Spatial Analysis", *American Journal of Agricultural Economics*, 72(3): 709-720.
52. Stiglitz, J., 1989, "Markets, Market Failures, and Development", *The American Economic Review*, 79(2): 197-203.
53. Zhang, D., and G. Xu, 2019, "Does Government Subsidy Affect Firm Survival? Evidence from Chinese Manufacturing Firms", *Emerging Markets Finance and Trade*, 55(11): 2628-2651.

## The Paradox of the Formation of Shell Cooperatives: From the Perspective of Government Subsidies

HUANG Bin<sup>1,2</sup> LIU Yuting<sup>3</sup> ZHONG Zhen<sup>3</sup>

(1. College of Management, Sichuan Agricultural University;

2. National Key Laboratory of Food Security and Tianfu Granary, Sichuan Agricultural University;

3. School of Agricultural Economics and Rural Development, Renmin University of China)

**Summary:** The phenomenon of shell cooperatives among Chinese farmer cooperatives poses a significant theoretical and practical challenge in the current construction of a new agricultural management system. This study utilizes a large sample of panel data from farmer cooperatives from 2014 to 2020, employing a time-period method to develop a strategy for identifying shell cooperatives. It explores the paradox of the formation of shell cooperatives from the perspective of government subsidies. The findings are as follows. Firstly, government subsidies generally reduce the likelihood of the formation of shell cooperatives, exerting a positive incentive effect. Secondly, the manifestation of the incentive effect of government subsidies is accompanied by incentive distortion effects, including the inducement effect of cooperatives becoming shell ones in pursuit of subsidies, and the misleading effect of shell cooperatives receiving subsidies prompting non-subsidized cooperatives to trend towards shelling, which are the intrinsic mechanisms leading to the formation of shell cooperatives. Thirdly, the county-wide promotion pilot, as a comprehensive and inclusive government support measure, renders the inducement and misleading effects ineffective by reducing the expected benefits of opportunistic behavior among cooperatives, thereby significantly correcting the incentive distortion effects of government subsidies.

This study provides policy insights into establishing a long-term mechanism for the governance of shell cooperatives. Firstly, the governance of shell cooperatives should be categorized and addressed based on the specific reasons for their formation. Cooperatives in the initial preparation stage or experiencing operational difficulties should be allowed to choose to suspend or exit operations; for shell cooperatives with development potential but broken capital chains, government subsidies should be strengthened; for shell cooperatives formed to exploit subsidies, accurate identification rather than comprehensive cleanup is necessary. Secondly, the county-wide promotion pilot for improving the quality of farmer cooperatives should be expanded on a larger scale, optimizing government support methods and enhancing the precision of government subsidies. By expanding the scope of government support to correct the incentive distortion effects and optimizing the organizational system of farmer cooperatives, the randomness of government subsidies can be reduced by reasonably concentrating on subsidy targets.

The contributions of this study are as follows. Firstly, the multi-period tracking feature of the large sample data effectively overcomes the problem of short observation periods in the identification of shell cooperatives. By comprehensively judging whether a cooperative is a shell cooperative during a given period based on its operational status, it avoids the identification from a single point in time and the singularity of overall judgment since the cooperative's establishment. Secondly, the study focuses on government subsidies suitable for quantitative analysis, exploring the performance of shell cooperatives that receive subsidy support versus those without subsidies, under the condition of limited universality of government subsidies. Thirdly, based on the county-wide promotion pilot for improving cooperative quality, the study constructs a universality-selectivity analytical framework to analyze the role of the county-wide promotion pilot in correcting the incentive distortions of government subsidies.

**Keywords:** Government Subsidy; Farmer Cooperatives; “Shell Cooperatives”; County-Wide Promotion

**JEL Classification:** D23; L0; Q13

(责任编辑：马太超)