

# 合作社的本质规定与政策反思\*

邓衡山<sup>1</sup> 孔丽萍<sup>1</sup> 廖小静<sup>2</sup>

**摘要：**围绕农民专业合作社的真假之争，本文审慎地讨论了合作社的本质规定，并基于此探讨了农民专业合作社在现实发展中存在的主要问题。本文梳理了学界关于合作社本质规定的主流看法，指出了既有观点在论证方式上的缺陷，继而认为如果要给一个组织冠以合作社的名称，并使该组织名副其实，就必须考虑合作社原则的历史传承性。一个名为“合作社”的组织，其实际类型可能有四种，而中国现实中的农民专业合作社绝大多数都不属于经典意义上的合作社，要判断它们是否是新型合作社，需要探讨合作社演化的边界。基于企业产权理论，本文分别讨论了“盈余按惠顾额返还”“成员民主控制”两大原则是否可以突破，以及突破的底线。本文还分析了“合作社的本质规定是什么”与“判定现实中的合作社是不是一个真正的合作社”这两个问题的联系和区别。在此基础上，本文用“只要盈余按惠顾额返还的比例超过50%就算是真正意义上的合作社”这一标准，重新检视了中国现实中农民专业合作社的性质，得出“中国现实中绝大多数农民专业合作社的合作社元素都较弱甚至缺失”的结论。本文认为，现有政策扶持以物资支持为主是合作社名不副实的根本成因；解决合作社名不副实问题的有效途径，既不是加强对合作社的监管，也不是放宽合作社的定义域以迎合现实，而是要从根本上调整对合作社的支持政策，即由物资支持转向制度建构。

**关键词：**合作社 合作社原则 所有权

**中图分类号：**F321.42 **文献标识码：**A

## 一、引言

2007年《中华人民共和国农民专业合作社法》施行以来，中国农民专业合作社（后文简称“农民合作社”）数量飞速增长<sup>①</sup>，但学界对于如何看待农民合作社的发展存在很大争议。争议的一方以肯定农民合作社的成就为主，认为中国农民合作社蓬勃发展，在组织带动小农户、激活乡村资源要素、

---

\*本文研究获得国家自然科学基金面上项目“合作社的‘准公共品属性’与政策支持的边界：理论与基于追踪调查的实证”（编号：71673047）、国家自然科学基金青年科学基金项目“精准扶贫背景下合作社益贫作用与机制优化研究——基于成员异质性视角”（编号：71803070）的资助。

<sup>①</sup>截至2021年4月底，全国依法登记的农民合作社达到225.9万家。数据来源：《对十三届全国人大四次会议第1004号建议的答复》，[http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/202106/t20210615\\_6369582.htm](http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/202106/t20210615_6369582.htm)。

引领乡村产业发展、维护农民权益等方面发挥了重要作用<sup>①</sup>；争议的另一方则认为，对农民合作社的发展数据应有理性判断，不要放大合作社对农民的实际带动能力（潘劲，2011），甚至有学者判断，中国几乎没有真正意义上的农民专业合作社（邓衡山和王文烂，2014；邓衡山等，2016）。

“中国几乎没有真正意义上的农民专业合作社”这一判断在学界引起了较大的反响<sup>②</sup>，也引发了较大的争议。对于这一判断所依赖的案例材料的真实性和样本数据的代表性，学界并无太多质疑；争议主要围绕判断合作社真假的的标准——合作社的本质规定而展开。刘西川和徐建奎（2017）在《再论“中国到底有没有真正的农民专业合作社”——对〈合作社的本质规定与现实检视〉一文的评论》中，对“中国几乎没有真正意义上的农民专业合作社”这一判断及其所依据的标准——合作社的本质规定进行了系统的批判，认为中国存在真正的农民专业合作社，但也认为目前大部分农民专业合作社都名不副实。徐旭初和吴彬（2017）则认为应该放宽合作社的定义域，并推断当前中国大多数农民专业合作社是具有合作制属性、产业化和制度性色彩鲜明、股份合作性质的改进型（且为过渡型）中间组织，这些合作社并非异化的或者伪形的合作社，而是富有中国本土特色的创新形态。但秦愚（2017）认为，将这种名不副实的合作社称为“合作社的创新形态”是一种臆想。上述学者虽看法不一致，但都主张将某些稳态特征作为合作社的本质规定。还有一些学者认为合作社应该与时俱进，因此也就否认了合作社应当具备某些稳态特征。例如，吴志雄（2004）认为，“一人一票”“盈余按惠顾额返还”“资本报酬受限”等合作社原则虽然具有合理性，但合作社是经济组织，其原则归根结底应与其组织结构、经营机制及成员的经济利益而不是某种政治理念来决定。刘老石（2010）则秉持“实用主义”的态度，认为真假合作社的争论没有意义，应该留给合作社更多的实践空间，人们要能够从合作社的实践中寻找到中国本土的评价标准。在这种观点之下，合作社的真假问题更无从谈起了。

“中国几乎没有真正意义上的农民专业合作社”这一判断能够引起学界的较大反响和激烈争论，缘于这个判断具有牵一发而动全身的重要性。理论上，合作社所有相关问题的讨论都始于合作社的定义，即合作社的本质规定。现实中，如果上述判断为真，就必须对相关的支持政策进行系统的反思和大幅度的调整。相关政策支持的目标和初衷必然是促进真正的合作社而不是名不副实的“空合作社”和“伪合作社”的产生与发展。因此，审慎地讨论合作社的本质规定和现实中合作社的实际性质，不仅具有重大的理论意义，也因问题的广覆盖性而具有重要的现实意义。

<sup>①</sup> 《农业农村部就联手推动农民专业合作社高质量发展等情况举行发布会》，[http://www.hzjjs.moa.gov.cn/nchzjj/201905/t20190521\\_6313329.htm](http://www.hzjjs.moa.gov.cn/nchzjj/201905/t20190521_6313329.htm)。

<sup>②</sup> 《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？》（邓衡山和王文烂，2014）一文基于合作社本质规定的理论辨析和大量案例研究，提出了“中国到底有没有真正的农民专业合作社”的质疑。《新华文摘》2014年第20期、复印报刊资料《农业经济研究》2014年第10期对该文进行了全文转载。而后，《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》（邓衡山等，2016）一文基于随机调查的大样本数据得出了“中国几乎没有真正意义上的农民专业合作社”的结论，并基于交易成本理论和国际比较剖析了原因。复印报刊资料《管理科学》《体制改革》均在2016年第10期对该文进行了全文转载。这两篇论文也是学界高被引论文。

## 二、合作社的本质规定：学界的主流看法与争议

### （一）基于合作社原则演进趋势的论证

目前，国内多数学者通过总结合作社原则的演进趋势来归纳与论证合作社的本质规定。通过对合作社原则演化过程的分析发现，虽然合作社的基本原则处在不断发展变化之中，但“盈余按惠顾额返还”“资本报酬受限”“成员民主控制”等原则是基本不变的。因此，大多数学者认为，“盈余按惠顾额返还”“资本报酬受限”“成员民主控制”这些原则体现了合作社的本质规定（应瑞瑶，2002；徐旭初，2005；林坚和马彦丽，2006；黄祖辉和邵科，2009；潘劲，2011）。徐旭初（2005）进一步指出，“盈余按惠顾额返还”和“资本报酬受限”是一枚硬币的两面，因而上述三项原则可以归结为“盈余按惠顾额返还”与“成员民主控制”两大原则。

但上述主流看法也饱受质疑。因为既有文献仅仅基于合作社演化过程中上述原则未被突破这一事实来判定，却未能从学理上说明为何上述原则是突破不了的。徐旭初和吴彬（2017）认为，只需坚守“成员民主控制”，就足以将合作社与公司区分开来，因此，中国的农民合作社并不是异化的合作社，而是一种新型合作社。秦愚和苗彤彤（2017）则认为，企业制度中剩余索取权和控制权并非同等重要，剩余索取权更为核心，而控制权是引致的，因此，合作社的本质规定是“盈余按惠顾额返还”，“成员民主控制”是富有弹性空间的制度，“一人一票”的民主制度<sup>①</sup>是可以突破的。另外，基于合作社原则演进趋势的论证方式无法反驳“合作社的基本原则可以与时俱进”这一观点。简言之，这一论证方式存在逻辑上的硬伤：假如投资者所有的公司假冒成合作社，人们如何分辨出这是突破了既有原则的“新型合作社”，还是名不副实的“伪合作社”？

### （二）基于合作社边界无法突破的论证

还有相当一部分学者认为，合作社的本质规定是“所有者与惠顾者同一”（国鲁来，2001；苑鹏，2006；邓衡山和王文烂，2014）。邓衡山和王文烂（2014）认为，“所有者与惠顾者同一”既是合作社最基本的特征，也划定了合作社的边界，因而可以被认为是合作社的本质规定。一方面，“所有者与惠顾者同一”将合作社与其他形式的组织区别开来。例如，公司通过为他人服务赚取利润，其所有者不必是公司服务的惠顾者。另一方面，合作社也必须坚守这一规定。合作社的同一性发生错位将导致两种后果：一种是，如果合作社出于营利目的而开展非社员业务，以致社员应得的扶持越来越难以实现，从而公平供给下降，社员与组织的关系不断疏远，逐渐等同于一般的顾客或者业务伙伴，则合作社就转向以营利为目的的投资者所有的公司<sup>②</sup>；另一种是，如果合作社的非社员业务不以营利为目的，公平的供给对社员与非社员一视同仁，那么公平就不再是集体物品，而成为公共物品，合作社也

<sup>①</sup>在本文中，“盈余按惠顾额返还”原则与“盈余按惠顾额返还”制度同义，“成员民主控制”原则与“成员民主控制”制度同义，“一人一票”原则与“一人一票”制度同义，根据语境的需要交替使用。

<sup>②</sup>笔者的理解是，如果非社员业务产生的利润不在一般社员间分配，那么，一般社员就逐渐等同于非社员；反之，如果一般社员也参与非社员业务所产生利润的分配，那么，一般社员也就与公司的投资者无异。

就转变为公益企业了。所以，发生任一朝向的同一性错位都将导致合作社组织性质的改变（转引自国鲁来，2001）。

上述论证方式比基于合作社原则演进趋势的论证方式前进了一步，试图界定合作社不可突破的边界，从而论证合作社的本质规定。但是，上述论证并未指出“所有者与惠顾者同一”的精确含义，以及合作社原则与“所有者与惠顾者同一”之间的对应关系。毕竟，在实际中，归根结底需要根据合作社原则判断某个组织是不是符合“所有者与惠顾者同一”的性质。邓衡山和王文烂（2014）认为，“盈余按惠顾额返还”和“成员民主控制”原则与“所有者与惠顾者同一”有内在的一致性，因为一旦合作社不能坚持这两项原则，“所有者与惠顾者同一”就会被破坏。后文中笔者将指出这一观点在逻辑上存在的漏洞。

此外，“惠顾”一词的含义也引发了争议。汉斯曼（2001）认为，投资者的投资也可以看成是对公司的惠顾，并据此将投资者所有的公司看成是合作社的一种特殊表现形式——债权人合作社或者资本合作社，或者说是一种极端的要素惠顾型合作社。徐旭初和吴彬（2017）援引了上述观点，并据此认为“成员民主控制”才是合作社与公司的根本区别；而秦愚和苗彤彤（2017）认为，“惠顾”是更偏重社会运动的术语，容易引起歧义<sup>①</sup>。

### 三、合作社原则的历史传承与合作社实际可能类型

当人们就合作社这一概念进行交流时，必须明确定义合作社。如果对合作社的定义有争议，那么，在论述合作社时必须先指出所采用的是哪一种定义。如果每个人的定义都与其他人不同，知识的交流和积累就会非常困难。此外，如果在对合作社进行理论分析时采用较为公认的定义，而在实证分析时又不检视合作社的实际性质，在合作社名不副实的背景下，就会导致理论与实证研究严重脱节。

虽然不同时期的合作社各具特色，但是合作社这一概念被沿用，原因在于某些合作社原则在不同时期的合作社之间被传承。因此，如果要给一个组织冠以合作社的名称，并使该组织名副其实，就必须考虑合作社原则的历史传承性。根据合作社原则的历史传承情况，一个名为“合作社”的组织，其实际类型主要有以下三种：

第一种是经典合作社。它是一个坚持“盈余按惠顾额返还”<sup>②</sup>和“成员民主控制”原则的组织。

之所以用是否坚持“盈余按惠顾额返还”和“成员民主控制”原则来考察合作社原则的传承情况，是因为合作社一直坚守这两项原则。这两项原则将合作社与其他组织区分开来。更重要的是，现在几

<sup>①</sup>需要指出的是，上述三篇文献并非否认合作社的本质规定是“所有者与惠顾者同一”，只是认为“所有者与惠顾者同一”这一表述不够精确。

<sup>②</sup>这里的惠顾额与交易额同义。需要指出的是，合作社有两类交易，这里的“惠顾”是指成员与合作社之间的交易，另一类交易则是合作社与外部交易伙伴之间的交易。例如，农户将农产品卖给合作社，合作社再将产品（可包装或者加工）卖给批发商等市场主体，惠顾额指的就是农户卖给合作社的农产品数额；又如，农户通过合作社从市场采购农资，惠顾额指的就是农户向合作社订购的农资量。如果是消费者合作社，惠顾额指的就是向合作社购买产品的数额。

乎所有文献在谈到合作社的功能、合作社为什么值得政策支持等问题时，都会谈到合作社“盈余按惠顾额返还”和“成员民主控制”原则（张晓山和苑鹏，2009），也即大家默认理论上合作社是一个奉行“盈余按惠顾额返还”和“成员民主控制”原则的组织。

第二种是新型合作社。这种合作社既传承了部分合作社原则，又有自己鲜明的特色。举例来说，北美新一代合作社<sup>①</sup>就是新型合作社。如果中国的合作社传承了国际上既有合作社的部分原则，但又区别于经典合作社和北美新一代合作社，那么，就只能命名为“中国新一代合作社”。

新型合作社这一概念意味着新的合作社既传承了以往合作社的部分原则，又具有自己的特色，也即这一概念允许合作社原则随着时空变化而演进。合作社原则可能随着时空变化而演进，是因为合作社原则本就是实践中总结出来的。因此，在新时代中国，演变出新的合作社原则完全是有可能的。但这并不意味着，合作社的演进可以没有边界。一个组织被称为“合作社”，要达到最起码的要求，那就是要有合作社原则的传承。正是这些传承的合作社原则，将合作社与既有的其他组织区分开来。在现实中，一家合作社完全可能演变成一家公司，但不能再将这家公司称为“合作社”。正是在这个意义上，笔者不认同刘老石（2010）提出的从合作社实践中寻找中国本土评价标准的观点，因为根据这一观点，合作社将没有明确的边界，以致于无法识别以公司之实冒合作社之名的“伪合作社”。至于什么样的合作社可以被称为“新型合作社”，还需要详细论证。后文笔者将就徐旭初和吴彬（2017）、秦愚和苗彤彤（2017）的观点进行讨论。

第三种是公司等其他既有的组织或者模式。这类组织虽名为“合作社”，但实际上其典型特征与公司等既有的其他组织无异，与合作社原则几乎没有传承关系。例如，完全按股分红的投资者所有的公司就是这一类型，学界对此早已有了公认。另外，还有一些从事市场交易活动的模式（例如个体户）冒充合作社。如果仅仅因为这类组织或者模式挂名为“合作社”（或者一个组织，两块牌子），就将其认定为合作社，只会引起混乱。

当然，还有一种潜在的可能，即现实中的合作社不属于上述三种组织中的任何一种，而是一种新型组织，这类组织的典型特征与合作社有本质的区别，也有别于公司等既有的其他组织，只能被称为“新型组织”。需要说明的是，这并不是说现实中已经存在这种新型组织，而是说存在这种潜在可能。

根据上述分类，中国现实中的农民合作社大多不属于经典合作社（邓衡山等，2016）<sup>②</sup>，但是否

---

<sup>①</sup>北美新一代合作社最早产生于20世纪90年代，大部分出现在美国中西部靠北的一些州，如北达科他州。与传统合作社相比，新一代合作社是适应现代农业纵向一体化要求而出现的组织创新，它们将农产品原材料加工后再销售，以提高农民收入。合作社成员资格不开放。北美新一代合作社也坚守“盈余按惠顾额返还”和“成员民主控制”原则，但同时强调社员交易比例与股金比例高度匹配（尼尔森，2000）。

<sup>②</sup>邓衡山等（2016）认为，一个组织的盈余以惠顾额返还的比例应至少达到60%，且大部分惠顾者都拥有合作社的决策权，这个组织才算得上真正的合作社。基于这一标准，他们对吉林、江苏、四川三省随机调查的500家农民合作社进行了现实检视，结果发现，500家农民合作社中没有一家能称得上真正的合作社；以此推论，他们认为中国的农民合作社绝大多数都不是真正的合作社。以此文的数据来对标经典合作社，很显然，现实中的农民合作社大多不属于经典合作社。

属于新型合作社取决于合作社演化的边界。

#### 四、新型合作社？——合作社演化的边界

根据上述讨论，一个组织若能被称为“合作社”，必须与已有的合作社原则有传承关系。从合作社原则演进趋势看，“盈余按惠顾额返还”“成员民主控制”是合作社一直以来坚守的原则，其中，“盈余按惠顾额返还”对应合作社的剩余索取权，“成员民主控制”对应合作社的剩余控制权。对合作社的所有者来说，剩余索取权和剩余控制权是最重要的权利。因此，一个组织能否被称为“合作社”或者“新型合作社”，取决于其对“盈余按惠顾额返还”“成员民主控制”原则的传承。

关于企业的所有权应该由剩余索取权还是由剩余控制权来定义，主要存在三种不同的认识。传统经济学派根据所有权的法律意义，将所有权定义为剩余索取权（Alchian and Demsetz, 1972）。但是，产权学派的Hart（1988）批判了这一观点，他认为剩余收入可能不是一个非常核心或者重要的理论概念，他主张将企业所有权定义为剩余控制权，因为只有企业的所有者才可以拥有完全的控制权。表面上看，传统经济学派和产权学派对企业所有权的认识存在较大分歧。但是，Alchian and Demsetz（1972）认为剩余索取权应该赋予专门进行生产监督的“监督者”，即赋予拥有剩余控制权的人；同时，Hart（1988）认为拥有剩余控制权的目的在于获得企业剩余收入。也就是说，传统经济学派和产权学派都同意将两种权利配置给同一缔约方，因为剩余索取权和剩余控制权是具有高度互补性的权利。有控制权而无收益权，代理人就会缺乏实现最优产出的激励，同时可能只顾实现私利最大化而不关心资产的损耗。Milgrom and Roberts（1992）则主张用剩余索取权和剩余控制权的统一来定义企业所有权。可见，三种认识一致认为剩余索取权和剩余控制权应该匹配，而且都认同获取企业剩余收入是目的，获得剩余控制权是手段。争议之处只在于哪项权利是更为根本的权利。

综上所述，社员要拥有合作社的完整产权，必须既拥有剩余索取权，又拥有剩余控制权。而且，效率最大化要求剩余索取权和剩余控制权匹配，即配置给同一缔约方。

##### （一）剩余索取权如何演化：“盈余按惠顾额返还”原则可以突破吗？

徐旭初和吴彬（2017）在《异化抑或创新？——对中国农民合作社特殊性的理论思考》一文中提出了一种新观点：“盈余按惠顾额返还”原则是可以突破的，只要坚持“成员民主控制”原则，哪怕盈余按股分红，也是合作社——中国新一代合作社。他们认为，合作社可分为业务惠顾型合作社和要素惠顾型合作社，前者是直接惠顾者（直接生产者）拥有并控制的组织，后者是间接惠顾者（要素拥有者）拥有并控制的组织。要素惠顾型合作社与股份公司的根本区别在于民主控制：前者体现的是“人本”的民主，而后者体现的是“资本”的民主。

从合作社原则的历史传承看，只奉行“成员民主控制”原则的经济组织与以往合作社的传承性如何？答案是有一定程度的传承，但传承性很弱。有传承，是因为“成员民主控制”一直是合作社坚守的原则之一，这一原则明显有别于公司基于资本份额的控制权分配；传承性很弱，是因为只奉行“成员民主控制”原则而舍弃“盈余按惠顾额返还”原则，合作社的盈余就可以完全按股分红，这就使得在剩余索取权上与合作社一直坚守“盈余按惠顾额返还”和“资本报酬受限”原则的传统相悖。

徐旭初和吴彬（2017）也没有论证合作社舍弃“盈余按惠顾额返还”原则而只坚守“成员民主控制”原则的意义何在。而且，舍弃“盈余按惠顾额返还”原则而只坚守“成员民主控制”原则难以避免企业产权理论所指出的将剩余索取权配置给一方而将剩余控制权配置给另一方所造成的激励扭曲、引发“敲竹杠”的问题（Williamson, 1983; Hart and Moore, 1990）。具体而言，合作社的“成员民主控制”制度将与“按股分红”制度严重冲突：“按股分红”与“一人一票”制度使得社员股金份额相差较大时剩余索取权与剩余控制权高度不匹配。相较而言，在投资者所有的公司中，盈余分配制度和决策制度通常是匹配的，即按股分红、按股投票。尤其是在惠顾者社员和股东社员并存的情况下，两类社员的利益存在激烈的冲突。这是因为，对于合作社向社员提供的服务，股东社员希望价格尽可能高，而惠顾者社员则希望价格尽可能低甚至免费。如果只有惠顾者社员，合作社就因缺乏资金而难以运转；而如果只有股东社员，剩余索取权和剩余控制权就都完全由投资者掌控，要素惠顾型合作社就完全是投资者所有的公司——只不过是民主治理的公司而已。此时，称其为“新型股份公司”也许更为合适。

从现实看，也并没有大量出现坚持“成员民主控制”但按股分红的合作社。在笔者2014年调查的500家农民合作社中，没有一家这样的合作社。徐旭初和吴彬（2017）重点提到的是土地股份合作社，但未提及土地股份合作社的具体案例以及治理方式。他们也注意到了这类合作社通常是由少数核心成员进行决策，但他们认为，合作社由少数成员决策更多的是在成员异质性的前提下普通成员的一种策略性授权，而不是合作社的治理结构被虚置。而根据笔者的调查，土地股份合作社只是土地流转中介，出租土地的农户只领取固定租金，既不分享盈余，也谈不上拥有民主控制权。至于社员以土地入股、不拿租金而分享红利、平均享有剩余控制权的土地股份合作社，不管是在笔者的大规模随机调查中，还是在已有的文献中，都较少见到。而且，对于这种土地股份合作社，如果将土地视为一种类似于农产品的惠顾，社员不拿租金而分享红利就没有突破“盈余按惠顾额返还”原则；反之，如果将土地看成是一种资本，剩余索取权和剩余控制权都由投资者掌控，就只能将其认定为投资者所有的公司。因此，无论将土地视作“惠顾”还是视作“资本”，都谈不上是突破了“盈余按惠顾额返还”原则的新型合作社。

## （二）剩余控制权如何演化：“成员民主控制”原则可以突破吗？

秦愚和苗彤彤（2017）在《合作社的本质规定性》一文中也提出了一种新观点：合作社的本质规定是“盈余按惠顾额返还”，“成员民主控制”制度是可以突破的。该文认为，企业所有权包括剩余索取权、控制权和产权，但这三种权利并非同等重要，剩余索取权是最根本的，而控制权和产权都是引致的。其原因在于，企业必须追求效率，而剩余索取权安排对企业效率的影响最大，因而体现了企业的本质规定性。该文还梳理了投资者所有的发展历程，发现按股分红的制度始终没有改变，而控制权如何分配、资本如何筹集等则随着环境的变化而不断创新。在此基础上，该文认为，合作社的本质规定性是“盈余按惠顾额返还”，“成员民主控制”则是富有弹性空间的制度，“一人一票”的民主制度是可以突破的。

从合作社原则的历史传承看，只坚守“盈余按惠顾额返还”毫无疑问也大大突破了既有的合作社

原则。因为作为一种社会运动，“成员民主控制”一直是合作社最鲜明的原则之一，也被认为是合作社凝聚社员的必要手段。

如果将合作社看成纯粹的经济组织，并从效率的视角看待合作社的制度演化，笔者部分认同秦愚和苗彤彤（2017）的观点——“盈余按惠顾额返还”是合作社难以突破的原则，而“成员民主控制”有一定的突破空间。笔者支持这一观点的理由与他们稍有不同：并不是因为剩余索取权比剩余控制权更为重要——虽然获取剩余收入是目的，但如果失去了剩余控制权，获取剩余收入也就失去了保障；而是因为“盈余按惠顾额返还”突破为“按股分红”后，惠顾者社员将彻底失去剩余索取权，导致惠顾者社员对合作社的所有权严重缺失，而且剩余索取权与剩余控制权的错配会造成效率的极大损失。

“成员民主控制”则不同，即便不实行“一人一票”制度，只要不沦为“按股分配决策权”，在剩余控制权方面，合作社与投资者所有的公司依然有重大区别。例如，合作社可以按惠顾额分配剩余控制权，此时，剩余索取权与剩余控制权是完全匹配的，即都配置给了惠顾者。“按惠顾额分配盈余和控制权”制度甚至比“盈余按惠顾额返还”和“成员民主控制”制度更符合剩余索取权与剩余控制权相匹配的要求，这么说是因为，“盈余按惠顾额返还”和以“一人一票”为基础的“成员民主控制”制度是有内在冲突的。不过，实现剩余索取权与剩余控制权相匹配本身也需要成本，因为社员的惠顾额是动态变化的，如果控制权也随之而变化，多少会有一些不便利。在社员间惠顾额差异不大的情况下，基于惠顾额分配决策权和“一人一票”的民主治理制度就没有实质性差异，此时“一人一票”制度还具有操作上更为便捷的优点。如果个别社员的惠顾额远大于其他人，也可以通过赋予他以一定的附加控制权来进行调整，未必非要按惠顾额分配决策权。这也很可能是现实中没有演化出“基于惠顾额分配决策权”制度的原因。

“成员民主控制”制度富有弹性空间，“一人一票”制度在一定程度上可以突破，但这并不意味着突破可以没有底线，底线就是惠顾者必须拥有剩余控制权。一方面，非惠顾者（纯投资者）不能享有剩余控制权；另一方面，每一个惠顾者都必须拥有一定的剩余控制权，可突破的只是剩余控制权在惠顾者之间分配时没有必要非得坚持“一人一票”。这是因为，如果惠顾者只有剩余索取权而没有剩余控制权，或者纯投资者享有了剩余控制权，合作社也就不能再被称为“所有者与惠顾者同一”<sup>①</sup>的组织了，而是部分归惠顾者所有、部分归投资者所有的混合型组织，而且又回到了将剩余索取权与剩余控制权配置给不同签约方从而导致激励扭曲的情形。

不过，需要说明的是，坚守“盈余按惠顾额返还”而对“一人一票”的“成员民主控制”原则有所突破的经济组织，只能暂时被称为“新型合作社”，尚不能被称为“中国新一代合作社”，因为这一类型的合作社是基于理论的推演得到的，而不是来自中国的现实。

### （三）合作社演化的边界：需要坚守哪些合作社原则？

从合作社原则的传承看，一旦舍弃“盈余按惠顾额返还”原则而采取“按股分红”制度，合作社的传承性就会变得很弱，同时，把剩余索取权和剩余控制权分配给不同的签约方将产生严重的激励扭

<sup>①</sup>虽然学界认为“惠顾”一词的含义不够精确，但普遍接受“所有者与惠顾者同一”是合作社的本质规定。

曲问题。因此，“盈余按惠顾额返还”是合作社最不可突破的原则；而以“一人一票”为基础的“成员民主控制”制度是富有弹性空间的，底线就是惠顾者都享有剩余控制权，而非惠顾者不能享有剩余控制权，也即剩余控制权由惠顾者共享，但没有必要非得坚持“一人一票”，或者完全基于惠顾额分配决策权。

有很多学者认为，合作社的本质规定是“所有者与惠顾者同一”（国鲁来，2001；苑鹏，2006；邓衡山和王文烂，2014）。邓衡山和王文烂（2014）认为，“所有者与惠顾者同一”与“盈余按惠顾额返还”和“成员民主控制”原则有内在的一致性。但这个说法并不准确，“所有者与惠顾者同一”并不要求合作社坚守“成员民主控制”原则，甚至“一人一票”的民主制度也不是最符合“所有者与惠顾者同一”要求的制度。这是因为，“一人一票”制度与“盈余按惠顾额返还”制度并不完全匹配。合作社在坚持“盈余按惠顾额返还”原则的同时基于惠顾额分配决策权，才更符合“所有者与惠顾者同一”的要求，因为此时惠顾额更多的社员享有的决策权更大。

## 五、现实中农民专业合作社组织属性的认定

### （一）理论参照：现实中农民专业合作社组织属性如何认定？

要考察现实中农民专业合作社的组织属性，毫无疑问得先确定合作社的本质规定，但“合作社的本质规定是什么”与“判定现实中的合作社是不是一个真正的合作社”是两个既紧密联系又有所区别的问题。前者作为理论参照点而存在，后者以前者为依据；前者必须非常明确，后者则富有弹性空间。学界对此多有混淆。在论及合作社的本质规定时，很多学者主张适当放宽合作社的定义域。例如，应瑞瑶和何军（2002）认为，社员民主管理和经济参与两项原则是必要的，但民主管理可以不局限于传统上的“一人一票”制度。徐旭初等（2014）认为，“所有者与惠顾者同一”只是理想型合作社才具有的特征。上述观点实际上是将“合作社的本质规定”与“现实中合作社的性质判定”混为一谈了。

在判定现实中合作社的性质时，合作社的本质规定是作为一个理论参照点而存在的。因为只有这样，人们才能判断现实中的合作社到底在多大程度上体现了合作社的本质规定。对于现实中的合作社，人们在是否认定它们为合作社、是否给它们政策支持等问题上可能存在争议，并且针对合作社的具体政策可能会因时因地而异，但如果没有合作社的本质规定作为参照点，这些问题就无从讨论。刘西川和徐建奎（2017）认为投资者所有的公司是实行要素契约治理的组织，而合作社是要素契约与商品契约相互治理的一种混合组织（特别强调了商品契约的反向治理作用）；他们将社员入股视为要素契约的内容，将“盈余按惠顾额返还”视为商品契约的内容。对于该文所讲的商品契约的反向治理作用，笔者的理解是，只要要素契约和商品契约同时存在，商品契约就必然会有反向治理作用，只是作用强弱程度因具体的契约规定而异。因此，刘西川和徐建奎（2017）实际上也是将兼具公司特征和合作社特征的混合型组织认定为真正的合作社，混淆了“合作社的本质规定”和“现实中合作社的性质判定”。

合作社最不可突破的原则是“盈余按惠顾额返还”，那么，当一个组织将盈余部分按惠顾额返还时，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，至于高到什么程度才算一个真正的合作社，这是一个现实认定问题。例如，一个将盈余的80%

按惠顾额分配、20%按股分红的组织，是否是一个真正的合作社？是否值得政策支持？假如这个组织被认定为真正的合作社，到底是该组织的哪些特征使得它被当成真正的合作社？是有80%的盈余按惠顾额分配，还是有20%的盈余按股分红？毫无疑问，答案是前者。实际上，随着一个组织的盈余按惠顾额返还的比例越来越低，而按股分红的比例越来越高，人们可能会越来越倾向于将它当成一家投资者所有的公司，而不是当成一家合作社。又如，一家合作社有50%的业务面向社员，且盈余按社员的惠顾额进行返还，但还有50%的业务面向非社员，非社员不享受盈余返还，也不享有剩余控制权。此时，如果将这家合作社当成真正的合作社，显然是因为它的社员业务的存在，而随着社员业务占比越来越低，合作社元素越来越弱。当社员业务占比低到一定程度时，这家合作社也就等同于投资者所有的公司了。也就是说，形塑合作社成为自我服务的组织，使得合作社区别于投资者所有的公司等其他组织的关键所在，是盈余按惠顾额返还，而不是部分盈余按惠顾额返还、部分盈余按股分红。

**（二）现实难题：如何判定具有合作社元素的混合型组织的性质？**

诚如徐旭初等（2014）所言，如果只有所有者与惠顾者完全同一时，才能将一个组织认定为真正的合作社，这无疑是一个非常严苛的标准。事实上，以往的消费者合作社也普遍提供非社员服务。而盈余部分地按股分红，在国际合作社中也有出现。因此，这就提出了一个现实问题：如何判定现实中具有合作社元素的混合型组织的性质？

事实上，投资者所有的公司和合作社作为企业的两种典型形态，它们之间是可以互相演变的（如图1所示）。随着合作社中盈余按股分红的比例越来越高，该组织治理结构中的公司元素越来越多，合作社就最终演变为公司；反之，当公司中盈余按股分红的比例越来越低、按惠顾额返还的比例越来越高，该组织治理结构中的合作社元素越来越多，公司就最终演变为合作社。因此，在典型的合作社与典型的公司之间，存在着一种混合形态，即在该组织的治理结构中，合作社元素与公司元素没有哪一种占据压倒性优势。此时，在将该组织认定为哪一种组织的问题上，就会存在很大的争议。

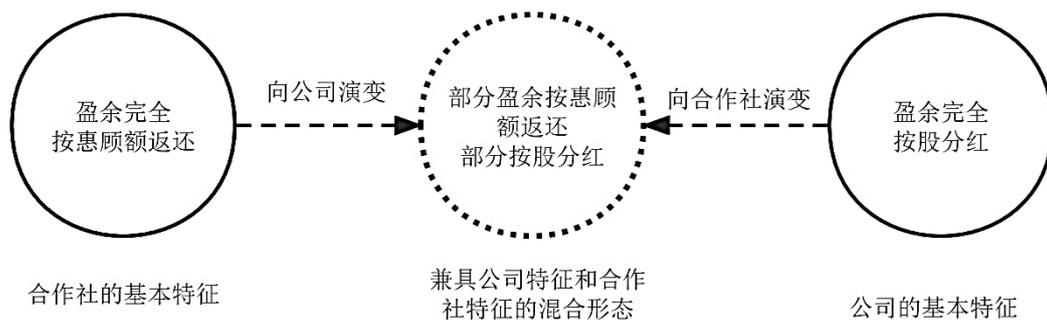


图1 合作社与公司之间的相互演变

2007年7月1日实施的《中华人民共和国农民专业合作社法》和2018年7月1日起开始实施的修订后的《中华人民共和国农民专业合作社法》均规定，合作社盈余按惠顾额返还的比例不低于60%。但是，盈余按惠顾额返还的比例是60%还是59%又有什么实质区别呢？如果59%也可以，那么，58%为什么不可以？因此，也有学者建议进一步放松盈余按惠顾额返还的比例，并认为盈余按惠顾额返还

的比例超过 50%的组织即可被认定为合作社（邓衡山和王文烂，2014）。不同于法律规定，纯粹的理论探讨是无法给出明确的界限的。但有一点应该是无争议的，那就是盈余按惠顾额返还的比例越低，一个组织的合作社元素就越弱。另外，如果盈余按惠顾额返还的比例和按股分红的比例都接近 50%，那么，这个组织是非常不稳定的。这是因为，作为股东的社员希望向社员收取的服务费越高越好，而作为惠顾者的社员则希望服务费越低越好。

### （三）性质再判定：现实中的农民合作社是真正的合作社吗？

依据前文的分析，“盈余按惠顾额返还”是合作社不可突破的原则，“一人一票”制度虽然有突破空间，但是必须有底线，即惠顾者都享有剩余控制权，而非惠顾者不能享有剩余控制权。在检视现实中的农民合作社是否是新型合作社时，考虑到中国的实际情况，很多理事长都是自我任命或者是由几个发起人推举产生的，理事会也在发起之初就成立了，社员大多分批次加入，很难要求合作社的理事长和理事会成员由全体社员选举产生。因此，不要求合作社实行社员“一人一票”的“成员民主控制”制度，也不要要求盈余完全按惠顾额返还，而只要盈余按惠顾额返还的比例超过 50%，就算是真正意义上的合作社。

基于课题组 20 位调查员于 2014 年 9~11 月对江苏、吉林、四川 3 省 9 县 18 个乡镇 331 个村庄中 500 家农民合作社的调查数据，笔者发现，只有 63 家农民合作社有盈余返还机制，其中，盈余按惠顾额返还的农民合作社只有 23 家，而且按惠顾额返还的盈余总额占可分配盈余的平均比例仅为 13.4%，而按股分红的盈余总额占可分配盈余的平均比例高达 86.6%<sup>①</sup>。在这 23 家农民合作社中，盈余按惠顾额返还比例超过 50%的合作社仅有两家。这两家农民合作社由于没有实行“一人一票”的“成员民主控制”制度，因此可以说是新型合作社。这两家农民合作社都是水产专业合作社，治理结构高度类似，现介绍其中一家的情况。

典型案例：高邮市农惠水产专业合作社。合作社理事长曾是某饲料厂的业务员，他发现成立合作社有助于稳定与农户之间的关系，加之政府提倡成立合作社，就成立了这家合作社。该合作社以低于市场价 10%的价格从厂家购买饲料，并以市场价卖给社员。合作社共有股金 120 万元，其中，理事长出资 36 万元，占 30%。合作社股金主要用于日常管理开支和购买生产资料垫资。合作社盈余的 60%按惠顾额返还，40%按股分红。在该合作社，理事长是自我任命的，由于他拥有农资采购渠道方面的优势，也具有不可替代的地位，很难要求合作社实行“一人一票”的民主治理制度。但是，在盈余返

<sup>①</sup>在本文写作过程中，笔者又仔细审视了 2014 年调查中的原始数据，对部分数据进行了修订。在笔者基于相同调查数据撰写并发表的文章中，报告有盈余返还机制的合作社有 66 家，其中，将部分盈余按照惠顾额返还的合作社有 26 家，按照惠顾额返还的盈余所占比例平均为 23.4%（详见应瑞瑶等，2016）。修订数据涉及三家农民合作社，这三家合作社均为农机合作社，皆是农机服务商为了享受农机购买补贴而成立。他们成立合作社后，仍然独自为农户提供农机服务，所谓的 100%按惠顾额返还的盈余其实就是农机服务费，惠顾额就是农机服务量。社员仍然是个体户，盈余返还其实就是农机服务商直接向农户收取服务费，而且，也根本没有由合作社统一收取再二次返还的过程。因此，经修订后，笔者认定这三家合作社没有盈余返还机制。

还制度确定等事项上，合作社成员都有一定的决策权。由于盈余的 60%按交易量返还，故将其认定为新型合作社<sup>①</sup>。

放松了合作社的判定标准后，笔者对所调查的 500 家农民专业合作社重新进行了检视，分析结果见表 1。在 500 家农民专业合作社中，99.6%的合作社都不是真正意义上的合作社，这与邓衡山等（2016）一文所得结论并无实质性差异。不过，值得指出的是，邓衡山和王文烂（2014）、邓衡山等（2016）在文中称“所调查的农民专业合作社都不具备合作社的本质规定”这一说法是不妥当的，准确的说法是，中国现实中绝大多数农民专业合作社的合作社元素都比较弱甚至缺失，难以称其为真正的合作社。

表 1 现实中农民专业合作社的性质与分布

	数量（家）	比例（%）
调查的农民专业合作社	500	100.0
空组织 <sup>a</sup>	252	50.4
市场模式	214	42.8
无订单的市场模式	192	38.4
订单农业	6	1.2
农资订购	5	1.0
土地合作社 <sup>b</sup>	11	2.2
公司	32	6.4
真正意义上的合作社	2	0.4

注：a 空组织指没有实际运转，即没有为社员提供任何服务的名义合作社。b 土地合作社本质上是资本所有者的联合（相对于人格化的劳动而言，土地和资金都是物质资本）。联合的方式主要有两种：一种是农户不享有合作社的决策权，不共享产权，只获得土地租金，农户与合作社之间仅仅是一种纯粹的市场交易关系；另一种是农户享有合作社的决策权，共享产权，其性质是公司，农户是公司的股东。受调查的土地合作社都是前一种模式，因此将其归为市场模式。

## 六、从现实中农民专业合作社的实际性质看现行政策的支持效果

很多学者拒绝讨论合作社的本质规定，可能是担心如果用合作社的本质规定去衡量现实中的农民专业合作社，很可能一家真正的合作社都没有，这将导致农民得不到足够的政策支持或者导致对农民自主经营决策权的强行干预。刘老石（2010）认为，真假合作社的争论没有意义，应该留给合作社更多实践的空间，合作社真假之争必然会将部分合作社认定为假合作社，这会扼杀合作社的制度创新，从而阻碍合作社发展。而政府有关部门则可能担心讨论合作社真假问题会导致对现行支持政策的否定。这两种担忧其实涉及的都是政策是否需要调整以及政策的调整方向问题。

“真假合作社的争论没有意义，应该留给合作社更多实践的空间”这句话从肯定农民自主经营决策权的角度看是对的，但非常不利于反思现行的支持政策。一方面，有理由相信，农民比任何人都了

<sup>①</sup>在《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》（邓衡山等，2016）一文中，有两家这样的合作社被认定为不是真正意义上的（经典）合作社，而是市场模式（农资订购）。

解自己的目标和所面临的约束，进而也最清楚自己应该怎样经营农业。如果认为农民可能由于不了解合作社而错失了更好的经营方式，那么，也只需向农民宣传合作社并对他们进行培训。最后要不要办合作社以及怎么办合作社，肯定还是农民说了算。

另一方面，“应该留给合作社更多实践的空间”并不意味着无论现实中的合作社怎么操作，人们都得无条件地承认它们是真正的合作社。政策之所以支持农民创办合作社，是因为合作社的特殊性质值得政策支持。政策支持的基本目标是促进这种具有特殊性质的合作社的产生和发展，而政策的支持方式必须服务于这一目标<sup>①</sup>。在检视政策的支持效果时，也就必须检视现实中农民合作社的性质，看看是否符合政策支持的初衷。而要回答这个问题，就需要首先检视现实中农民合作社的性质是否与合作社的本质规定相符。对其他诸如合作社的优点、缺陷、适宜的发展条件等问题的探讨，也都起始于合作社的本质规定这个基础性问题。如果无论现实中的农民合作社怎么操作，人们都得无条件地承认它们是真正的合作社，那还怎么反思政策呢？或许有人会说，虽然农民办的不是真正的合作社（例如公司），但也一样值得政策支持。如果是这样，那就应该以别的名义（例如公司）去享受政策优惠。如果政府对合作社有政策优惠，对公司却没有政策优惠，同时公司也值得政府给予政策支持，以致于公司只能假冒合作社来获取政策优惠，那么，政策就需要进行相应的调整，使得公司和合作社都能够获得相应的政策支持。毕竟，政策支持公司的理由和支持合作社的理由并不相同，支持方式也因此有必要加以区分。

笔者认同这一看法：当现实中的农民合作社很不规范时，要调整的并不是现实中的农民合作社，而应该是政策<sup>②</sup>。有理由相信，现实中的农民合作社很不规范或者干脆名不副实，但却很可能更适合现实。本文指出现实中绝大多数农民合作社不是真正的合作社，并不是要将它们改造成真正的合作社，而只是希望它们与实际做法相符的名称出现。这与刘老石（2010）的观点不同，他认为真假合作社的争论没有意义，但同时又强调现实中的合作社需要规范化。当然，要促成农民合作社名副其实，只有调整现行的合作社政策才能做到。相关研究表明，给予合作社以物资激励的政策是合作社名不副实的根本原因（仝志辉和温铁军，2009；Deng et al., 2010；邓衡山和王文烂，2014；冯小，2014）。要扭转这一局面，政策支持应由物资支持转向制度建构——营造有利于合作社制度规范性的政策环境（许建明和李文溥，2015）。

调整政策的起点首先是承认中国现实中绝大多数农民合作社不是真正意义上的合作社，政策支持未能完全实现其初衷。但最新政策文件表明，政府有关部门强调的依然是现实中农民合作社自身需要调整，并没有从根本上调整政策<sup>③</sup>。而学界所建议的加强对农民合作社的监管也是基于同样的思路。

<sup>①</sup>至于合作社到底具有什么性质才值得政策支持，换言之，政策支持合作社是否具有正当性理由，或者说，政策支持合作社的初衷是否合宜，这是另一个问题，需要另外专文讨论。

<sup>②</sup>安徽农业大学的王士海教授在第五届中国合作经济中青年学者工作坊上表达了这个观点。

<sup>③</sup>参见中央农办、农业农村部等 11 部门于 2019 年 9 月 4 日联合印发的《关于开展农民合作社规范提升行动的若干意见》，[http://www.moa.gov.cn/nybg/2019/201909/202001/t20200109\\_6334652.htm](http://www.moa.gov.cn/nybg/2019/201909/202001/t20200109_6334652.htm)。

例如，许建明和李文溥（2015）主张政府对合作社的运营规范性进行监督、引导和奖励。虽然从理论上讲，加强对农民合作社的监管也可以消除合作社名不副实现象，但学界和政府部门似乎都没有意识到，监管农民合作社是一件成本极为高昂的事。在农民合作社数量多达 200 多万家、约三倍于中国的行政村数量的情况下，要政府对所有的农民合作社进行全面监管是不具备现实可操作性的。以现实中农民合作社的国家示范社评比为例，中央政府无力对合作社材料的真实性进行检验，更不可能去现场一一考察，只能逐级委托，最后由各乡镇相关部门验证材料的真实性，而有的乡镇相关部门常常与农民合作社联合撰写相关材料，要么以分享补贴为目标，要么以获取政绩为目标，相关材料的真实性可能难以得到保证（邓衡山等，2016）。政府以合作社的制度规范性为评价依据对符合条件的合作社进行奖励，除了监督成本高昂，还可能引发农户为了获取政府奖励而不顾实际需求去刻意组建规范的合作社的情形，这可能也同样非政府所愿。

## 七、结语

自 2007 年《中华人民共和国农民专业合作社法》实施以来，中国的农民合作社数量增长迅猛，但也乱象纷呈。最为学界所诟病的是大量的合作社名不副实。本文重新审慎地讨论了合作社的本质规定，并以此再次检视了现实中农民合作社的性质，结论依然是中国绝大多数农民合作社都不是真正意义上的合作社。

使农民合作社名副其实的有效途径既不是加强对合作社的监管，也不是放宽合作社的定义域，而是要从根本上调整合作社的支持政策——由物资支持转向制度建构。学理上，当政府制定政策支持农民合作社时，必须厘清以下问题：首先，政策支持合作社的正当理由是什么？而要回答这个问题，就必须先讨论清楚合作社的本质规定；其次，什么样的政策支持方式有利于促使真正的合作社产生和发展？如果政策支持未能促使真正的合作社产生和发展，而是造成了大量的组织张冠李戴，那毫无疑问应该进行政策反思；最后，政策支持是否能获得正的社会净收益？什么样的政策支持方式能获得更高的社会净收益？制定政策时必须进行成本与收益的考量，加强对合作社监管的建议显然没有充分考虑到这一点。

如何进行制度建构？稳妥的制度建构的办法也许就是向（潜在的）社员提供人力资本培训——告诉农户合作社的优势、合作社适宜发展的条件、如何进行规范化管理等。还有很多学者主张采用外部代理人的方式帮助合作社进行制度建构（例如 Fairbairn, 1984; Harris et al., 1995; Stefanson, 2002; Fulton, 2005）。外部代理人是指协助组建合作社但与合作社没有直接联系的个人，他们必须置身于合作社之外。外部代理人在最基础的层面上帮助合作社解决合作社比较突出的问题——“搭便车”等问题，外部代理人通过了解成员之间的共同特点，并协助成员认识到他们之间存在的相互依赖关系，从而降低合作社的制度成本。

对（潜在的）社员进行培训、告诉社员如何规范化管理，这与现行的培训支持政策有什么本质的区别呢？区别主要有两点。一是现有的培训是在相关政策扶持以物资支持为主的政策背景下进行的，很多社员并不关心如何进行规范化管理，他们更关心如何拿到示范社等项目支持。由于物资支持正是

目前空合作社、伪合作社大行其道的根本原因，因此，一边通过给予物资支持促使他们大办空合作社、伪合作社，一边又告诉他们应该如何规范化管理，这显然是十分矛盾的；而制度建构中的培训则以取消物资支持为前提。二是现有的合作社培训更多地强调合作社的优势，忽略了合作社的缺陷。以制度建构的办法支持农户办合作社，必须去除“为了办合作社而办合作社”的做法，即不仅要告诉农户合作社有哪些优势，还必须说清楚合作社内在的缺陷，同时告知农户合作社的产生发展有其特定的适宜条件（邓衡山等，2016）<sup>①</sup>。

将合作社的支持政策由物资支持转向制度建构，会产生什么结果？现有的农民合作社能变成真正的合作社吗？可能只有一部分能，大部分可能会换成别的组织名称而存在，还有相当一部分可能会注销。不管如何，制度建构的办法至少会使农民合作社名副其实。而这起码有三大好处：一是容易检验政策支持的效果，二是避免学术研究中理论研究 with 实证研究脱节的问题，三是避免在基层工作中因物资激励而出现大量弄虚作假现象。

#### 参考文献

- 1.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、第38页。
- 2.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、第96-97页。
- 3.冯小，2014：《农民专业合作社制度异化的乡土逻辑——以“合作社包装下乡资本”为例》，《中国农村观察》第2期，第2-8页、第17页、第92页。
- 4.国鲁来，2001：《合作社制度及专业协会实践的制度经济学分析》，《中国农村观察》第4期，第36-48页。
- 5.汉斯曼，2001：《企业所有权论》，于静译，北京：中国政法大学出版社，第15页。
- 6.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。
- 7.林坚、马彦丽，2006：《农业合作社和投资者所有企业的边界——基于交易费用和组织成本角度的分析》，《农业经济问题》第3期，第16-20页、第79页。
- 8.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。
- 9.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。
- 10.尼尔森，2000：《农民的新一代合作社》，杜吟棠译，《中国农村经济》第2期，第77-79页。
- 11.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、第94页。
- 12.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、第110页。
- 13.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、第110页。
- 14.仝志辉、温铁军，2009：《资本和部门下乡与小农户经济的组织化道路——兼对专业合作社道路提出质疑》，《开

<sup>①</sup>现有的培训人员不一定知道合作社的适宜条件究竟有哪些，毕竟这还属于学界讨论的前沿话题。

放时代》第4期,第5-26页。

15.吴志雄,2004:《对农产品合作社一些问题的思考》,《中国农村经济》第11期,第11-16页。

16.许建明、李文溥,2015:《合作社与政府——制度性建构优于物资性支持》,《制度经济学研究》第1期,第21-40页。

17.徐旭初,2005:《中国农民专业合作经济组织的制度分析》,北京:经济科学出版社,第65页。

18.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。

19.徐旭初、吴彬、高钰玲,2014:《合作社的质性与现实——一个基于理想类型的类型学研究》,《东岳论丛》第4期,第86-92页。

20.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。

21.应瑞瑶、何军,2002:《中国农业合作社立法若干理论问题研究》,《农业经济问题》第7期,第2-7页。

22.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。

23.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、第15页。

24.张晓山、苑鹏,2009:《合作经济理论与中国农民合作社的实践》,北京:首都经济贸易大学出版社,第10-14页。

25.Alchian, A. A., and H. Demsetz, 1972, "Production, Information Costs, and Economic Organization", *The American Economic Review*, 62(5): 777-795.

26.Deng, H. S.; J. K. Huang, Z. G. Xu, and S. Rozelle, 2010, "Policy Support and Emerging Farmers' Professional Cooperatives in Rural China", *China Economic Review*, 21(4): 495-507.

27.Fairbairn, G. L., 1984, *From Prairie Roots: The Remarkable Story of Saskatchewan Wheat Pool*, Saskatoon: Western Producer Prairie Books, 233-242.

28.Fulton, M., 2005, "Producer Associations: International Experience", in B. H. Sonntag, J. Huang, S. Rozelle, and J. H. Skerritt (eds.) *China's Agricultural and Rural Development in the Early 21st Century*, Canberra: Food Distribution Research Society, 174-196.

29.Harris, A., M. E. Fulton, B. Stefanson, and D. Lysyshyn, 1995, "Working Together: The Role of External Agents in the Development of Agriculture-based Industries", University of Saskatchewan. Centre for the Study of Co-operatives Working Paper 31773, <https://econpapers.repec.org/paper/agsuscomp/31773.htm>.

30.Hart, O., 1988, "Incomplete Contracts and the Theory of the Firm", *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 4(1): 119-139.

31.Hart, O., and J. Moore, 1990, "Property Rights and the Nature of the Firm", *Journal of Political Economy*, 98(6): 1119-1158.

32.Milgrom, P., and J. Roberts, 1992, *Economics, Organization and Management*, New York: Prentice Hall, 289-292.

33.Stefanson, B., 2002, "Adult Educators in Co-operative Development: Agents of Change", University of Saskatchewan. Centre for the Study of Co-operatives Working Paper 31777, <https://ageconsearch.umn.edu/record/31777>.

34.Williamson, O., 1983, "Credible Commitments: Using Hostages to Support Exchange", *American Economic Review*, 73(4): 519-540.

(作者单位: <sup>1</sup>福建农林大学经济管理学院;

<sup>2</sup>江苏省农业科学院农业经济与发展研究所)

(责任编辑: 张丽娟 )

## The Essence of Cooperatives and Policy Reflection

DENG Hengshan KONG Liping LIAO Xiaojing

**Abstract:** Focusing on the dispute between the true and false of farmer's specialized cooperatives, this study carefully discusses the essential characteristics of cooperatives and the major problems existing in the development of cooperatives. This study sorts out the mainstream views on the essence of cooperatives, points out the weaknesses of the existing views in the way of argumentation, and then argues that in order to give an organization the name of a cooperative, and to make the organization live up to its name, the historical inheritance of cooperative principles must be considered. There may be four actual types of an organization called a "cooperative". However, the vast majority of farmers' cooperatives in China are not cooperatives in a classic sense. And it is necessary to explore the boundaries of cooperative evolution to judge whether they are new types of cooperatives. Based on the theory of enterprise property rights, this study discusses whether the two principles of "return of surplus according to patronage" and "democratic control of members" can be broken through, and the bottom line of the breakthrough. It also analyzes the relationship and difference between "what is the essence of cooperatives" and "whether a cooperative is a true cooperative". On this basis, the study re-examines the essence of cooperatives in China's reality with the standard being stated "as long as the proportion of surplus returned according to patronage exceeds 50%, it is a true cooperative". It is concluded that the cooperative elements of most cooperatives in China are weak or even missing. This study argues that the existing policy support is mainly in the form of material incentives, which is the fundamental reason why cooperatives do not live up to their name. As an effective way to solve this problem, it is not advisable to strengthen the supervision of cooperatives, nor to broaden the definition of cooperatives to meet the reality. Instead, it is necessary to fundamentally adjust the policies for cooperatives from material support to institutional construction.

**Keywords:** Cooperative; Cooperative Principle; Ownership