

文章编号: 2095-0365(2017)04-0051-06

政和县农民合作社推动精准扶贫的实践与思考

孙晓露, 胡玉浪

(福建农林大学 公共管理学院, 福建 福州 350002)

摘 要: 农民合作社是精准扶贫的重要载体, 在政和县精准扶贫中占据重要作用。从政和县的实际出发, 分析政府、合作社和贫困户在精准扶贫过程中的参与目标和参与方式, 总结农民合作社在精准扶贫实践中存在着主体利益关系不协调、合作社脱贫带动有地域性以及政府支持力度弱等问题。建议加快建立参与主体合理的利益联结机制, 推动合作社品牌建设, 强化政府激励机制。

关键词: 农民合作社; 精准扶贫; 利益联结机制

中图分类号: F320 **文献标识码:** A **DOI:** 10.13319/j.cnki.sjztdxbskb.2017.04.09

消除贫困、改善民生、实现共同富裕是中国特色社会主义的本质要求。改革开放30余年, 中国6亿多人摆脱贫困, 世界银行称: 中国实现了“迄今人类历史上最快速度的大规模减贫”。农民合作社作为新型农业经营主体, 是市场经济条件下农村贫困人口脱贫的理想载体, 与精准扶贫的目标具有一致性。^[1] 政和县位于闽北山区, 农民合作社参与精准扶贫、推动贫困户脱贫取得了初步效果, 为当地发展现代农业、增加农民收入提供了新的路径和制度保证, 但实践中也存在合作社、贫困户和政府之间的共赢机制尚未完善, 政府对于合作社参与精准扶贫的支持力度不够, 精准扶贫的资源分配不公, 以及合作社核心成员控制合作社造成利益分配不均等问题。^[2] 农民合作社对贫困人群的脱贫带动作用如何提升, 是一个值得探讨的问题。

一、政和县农民合作社推动于精准扶贫的实践

政和县是省级扶贫重点县和福建省扶贫小额信贷创新试点县。全县共有124个行政村, 其中省、市、县贫困村40个。从2008年成立第1家农

民合作社起, 到2014年底已经发展到269家农民合作社,^[3] 为政和县的农户脱贫和农村经济发展做出了巨大贡献。根据2016年政和县农业局关于脱贫攻坚工作汇报显示: 截止到2016年12月底, 政和县建档立卡贫困人口有3 842户13 765人, 2016年政和县农民人均可支配收入10 559元, 比增9.9%, 实现脱贫962户3 420人(其中国定719户2 484人、省定243户936人), 几年来共脱贫6 295户37 340人。2017年新增及返贫99户346人, 全县仍有1 809户6 060人的贫困人口, 脱贫增收的任务依然艰巨, 农民合作社参与精准扶贫工作还有待深入。

(一) “农民合作社+贫困户”的产业扶贫

政和县依托农民合作社和龙头企业, 在持续提升东涧千亩花卉、外屯千亩莲子、东峰千亩大棚蔬菜、镇前千亩油用牡丹等示范基地扶贫作用的基础上, 进一步发展江上百香果、向前猕猴桃、前村吊瓜等设施农业基地, 同时在镇前镇下园村、梨洋村分别引进高山羊肚菌、山东寿光大棚蔬菜等示范种植项目, 带动贫困村特色产业发展。针对

收稿日期: 2017-06-20

作者简介: 孙晓露(1991-), 女, 硕士研究生, 研究方向: 基层公共治理。

本文信息: 孙晓露, 胡玉浪. 政和县农民合作社推动精准扶贫的实践与思考[J]. 石家庄铁道大学学报: 社会科学版, 2017, 11(4): 51-56.

贫困户生产经营理念差,无有效项目支撑,投入产出效益不高等问题,县政府采取“资金跟着扶贫对象走、扶贫对象跟着能人走、能人跟着产业项目走、产业项目跟着市场走”的“四根四走”产业扶贫办法。同时利用“农民合作社+贫困户”、“农民合作社+风险担保金+贫困户”、“农民合作社+产业基地+贫困户”等产业扶贫模式,推动农民合作社与贫困户通过签订用工协议、帮扶带动协议、入社入股分红协议等形式,引导贫困户到企业和合作社工作,并且引导贫困户通过资金、土地等要素入股合作社。

(二) 通过合作社撬动金融资金扶贫

针对贫困户缺乏发展资金问题,依托县扶贫小额信贷协会,采取“政府牵头、协会担保、农民合作社反担保、银行贷款”的运行模式,建立县、乡、村三级金融管理服务网络,对诚信体系实行网格化分区管理,开展建档立卡贫困户评级授信。其中农民合作社以流转的土地、厂房、大型车辆机械等为农户贷款提供担保。根据政和县扶贫小额信贷协会的调研和相关文件整理可知,全县扶贫小额信贷风险保证金共计1 955万元,撬动银行信贷资金17 040万元。2016年,合作社和协会合作共为475户农户提供小额担保贷款及涉农贷款推介6 100万元,带动贫困户335户,户均增收5 000多元。2017年第1季度,为85户农户提供小额担保贷款1 391万元,其中贫困户自主贷款29户145万元,共有49户农林牧渔业专业大户、家庭农场、农民合作社、农业龙头企业等带动贫困户133户,带动贫困农户增收230多万元。政和县已经形成了小额信贷、农民合作社、精准扶贫三者之间良好的互动关系和利益联结机制。

(三) 深化“院县社合作”,推进科技扶贫

政和县加强同福建省农科院合作,缓解贫困户生产技术难题。省农科院选派10个农业专家到10个贫困村开展科技服务,依托云根茶业、农家人莲子合作社、兴民果蔬专业合作社等12家农业龙头企业和农民合作社,组织实施蔬菜、茶叶等十大产业技术提升工程,引进三星葱、红米等35个新品种农产品,推广福寿螺防治、猕猴桃种植等新技术8项。同时,让贫困劳动力掌握实用技术,

促进农业增效和农民增收。政和县利用科学技术,在精准扶贫的大环境下,充分利用农民合作社这一重要载体,通过雨露计划培训、新型职业农民技术培训等多种形式把先进适用的农业技术,教授给贫困农民,将其转化为新的生产力。全县已完成雨露计划培训863人、新型职业农民技术培训630人。

二、政和县农民合作社推动精准扶贫各主体的参与目标和参与方式

农民合作社推动精准扶贫过程中的参与主体包括各级政府组织、农民合作社和贫困户,在精准扶贫工作的开展中,各参与主体利用土地、资本、技术等多种要素进行合作,建立起合理的各类要素分配制度,逐步形成一种良好的运行机制和作用关系^[4]。贫困户通过在合作社的劳动收入、土地租金、技术培训和年底分红等进行脱贫增收;合作社通过和政府以及贫困户签订带动协议帮助贫困户增收的同时,向政府争取更多的扶贫资源和资金支持;政府对于带动贫困户脱贫的合作社,给予增加授信额度、贷款利率优惠和财政贴息等政策鼓励,以助力完成减贫脱贫任务。政和县农民合作社推动精准扶贫的实践,已经形成了各参与主体之间相互制约、相互促进的利益共赢机制,成为政和县精准扶贫的一大亮点。

(一) 贫困户的参与目标与脱贫方式

在合作社推动精准扶贫过程中,贫困户是精准扶贫活动的主要参与者和受益者。贫困户的主要目标是如何通过合作社获得工资、分红、土地租金、劳动技能和社会尊重等需要,实现自身利益最大化。贫困户通常以雇佣劳动、以土地或(贷款)资金入股合作社和参加技术培训等方式参与到合作社的经营活动,获得较高的收入达到脱贫的目的。例如,政和县外屯乡洋屯村“农家人”莲子专业合作社,于2010年8月成立,至今已种植莲子近3 000亩,发展社员220人,带动本村及周边乡村460余户参与经营合作(其中建档立卡贫困户17户69人)。见表1。参与农户(包括贫困户)围绕莲子特色产业,通过政府和党组织引领、合作社搭台、贫困户参与的精准脱贫新模式,走出了一条特色脱贫之路。

表1 2016年“农家人”莲子合作社帮扶建档立卡贫困户基本情况

姓名	村(场)	家庭人口	致贫原因	贫困标准	帮扶措施	脱贫年份
许某	外屯村	6	因病	国定	资金帮扶	2016
杨某	外屯村	3	缺资金、技术	国定	技术、资金帮扶	2016
朱某	外屯村	4	缺劳动力	省定	资金帮扶	2016
杨某	外屯村	3	因病	省定	资金帮扶	2016
张某	溪头村	5	缺劳动力	国定	资金帮扶	2016
叶某	洋屯村	4	因病	国定	资金帮扶	2016
陆某	洋屯村	5	因病	省定	资金帮扶	2017
杨某	外屯村	6	缺资金、技术	国定	技术、资金帮扶	2016
杨某	外屯村	4	缺资金、技术	国定	技术、资金帮扶	2016
叶某	溪头村	2	因病	省定	资金帮扶	2016
吴某	洋屯村	2	因残	国定	提供就业	2016
郑某	洋屯村	4	因病	国定	提供就业	2016
叶某	洋屯村	3	因病	国定	提供就业	2016
张某	洋屯村	5	因病	省定	提供就业	2017
吴某	洋屯村	6	因学	省定	提供就业	2016
吴某	洋屯村	5	因病	省定	提供就业	2017
叶某	洋屯村	2	缺劳动力	省定	提供就业	2016

(二) 农民合作社的参与目标与带动方式

合作社参与扶贫主要是基于经济理性和价值理性的双重考量。^[5] 首先,农民合作社是农民之间互助性经济组织,在精准扶贫过程中的定位应该是国家和贫困户之间的中介组织,^[6]是带动贫困户脱贫的主要载体,是促进地区发展和贫困户增收的重要力量。同时,农民合作社也是一个追求自身利益最大化的经济组织,在合作社推动精准扶贫过程中,如何通过带动贫困户争取到更多的扶贫资源以及如何实现自身利益最大化是合作社的目标。合作社通过和政府签订帮扶协议来确定帮扶贫困户的数量和帮扶方式,来获得政府在项目、税收、补贴和贷款优惠等扶贫资源,以及通过帮助贫困户脱贫获得良好的口碑和社会影响。农民合作社带动贫困户脱贫的途径有很多,不仅可以在经济上提高贫困户收入,还可以为贫困户提供社交、尊重、自我实现等帮助。以政和县“农家人”莲子专业合作社为例。首先,合作社免费为贫困户提供种莲技术服务指导和垫资代购农

资、垫付田租等帮助,并且承诺以不低于市场莲子价格保底收购建档立卡贫困户的莲子产品;其次,合作社和扶贫小额信贷协会签订协议,为建档立卡贫困户扶贫小额信贷提供担保,鼓励贫困户以信贷资金入股合作社的经营发展,每1万元入股每年分红最低500元;再次,合作社将建档立卡贫困户纳入合作社工会困难职工档案,享受企业困难职工政策福利待遇(困难慰问、子女金秋助学等福利)。

(三) 政府的参与目标与作用

在合作社推动精准扶贫的过程中,政府是精准扶贫中的主导者和决定者,也是扶贫资源的主要提供者。^[7] 政府的目标和使命应该怎样激励合作社参与精准扶贫,以及怎样用有限的扶贫资源帮助更多的贫困户脱贫,最终完成脱贫任务和指标。政府要进行建档立卡贫困户的核定、贫困户具体脱贫路径的设计、扶贫资源的使用和监督管理以及合作社带动贫困户脱贫成效的评估与反馈等工作。例如,政和县农业局面对铁山镇东涧村,在发展花卉产业中贫困户缺乏发展资金问题,

积极引进福建欣和农业专业合作社为贫困户担保贷款发展特色花卉种植,并且帮助合作社建立种植基地搭建起1 000亩的钢架大棚,种植非洲菊、百合、兰花、玫瑰等花卉品种,带动花农42户(其中8户贫困户),安排就业76人,实现贫困户人均增收2.5万元。东涧村在政府的积极引导下,探索“合作社+基地+贫困户”的村社合作发展新道路,带动贫困户脱贫的同时也带动地方特色产业发展。

三、政和县农民专业合作社推动精准扶贫存在的问题

(一) 合作社参与精准扶贫参与主体地位不平等,合作机制不完善

在政和县实地调研的实践中发现,多数贫困户思想观念、经济实力、管理能力等方面薄弱,合作意识不强,对于合作社生产经营的参与意愿和参与程度比较低。在合作社推动精准扶贫中,贫困户处于相对弱势地位,合作社的经营管理和最高收益大部分都掌握在本就富裕的核心成员手中。多数合作社对于贫困户的帮扶和带动只是在政府部门的政策推动下的被动选择,或者是在既得利益驱动下的理性选择,很难在管理中充分考虑到贫困户的利益^[8]。贫困户在利益分配方面缺少公平参与的机会和权利,只能从合作社的盈余中得到少量的股份分红和雇佣工资等收入,这样的收益仍不足以让贫困农户实现脱贫和自我发展。而政府对于贫困户的帮助也存在盲目追求脱贫指标,将精准扶贫的压力转嫁到合作社身上,政府、合作社、贫困户等参与主体之间缺乏完善的合作机制和利益联结形式,互动博弈的关系尚未实现^[9]。

(二) 合作社总体规模偏小,地域性强,对贫困户的脱贫带动力度弱

农民专业合作社的持续健康发展是贫困户持续脱贫的重要保障。政和县位于闽北山区,由于区域经济和地理位置的限制,农民专业合作社的发展往往受到资金困难、管理人才缺乏、交通不便等因素的影响,许多合作社自身规模小,很容易在市场经济竞争中被淘汰,使得参加合作社的贫困户难以顺利脱贫或者脱贫之后又返贫。一般合作社只能辐射本乡镇甚至本村村民,只有少数具有较强实力

的国家级、省级示范合作社可以带动周边乡镇的贫困户加入,合作社总体规模小带动贫困户的能力有限。同时合作社由于生产用地的限制,造成带动贫困户脱贫的地域局限性。政和县许多以土地入股的种养殖类合作社只能吸纳土地在合作社生产用地范围内的贫困户入社,对于土地在合作社生产经营范围之外的贫困户,由于缺乏其他可以入股合作社的条件(资金、技术等),很难加入合作社,从而使合作社对于贫困户的脱贫带动作用减弱。

(三) 政府对合作社参与精准扶贫的支持力度不足

目前,合作社扶贫模式的主要动力来源于政府扶贫资源与合作社资源的共同推动,由财政拨款引导社会资本介入脱贫工作的开展。我国政府一直是精准扶贫的主导力量,在农民专业合作社发展上,各级政府在不同程度上都会出现行政手段介入不当或者制度供给不足的情况^[10]。

政府精准扶贫资源使用不当。一方面,合作社精准扶贫资源供给不足。例如根据2016年政和县农业局《关于下达2016年度中央财政扶贫资金的通知》中:扶持已建档立卡的贫困户(下同)发展特色优势农业和农产品加工、电子商务、“农家乐”、林下经济等农村二、三产业等,项目补助资金单户一般不超过3 000元的规定。政和县政府扶贫资源主要用于乡村基础设施建设和低保、五保户等人员的生活兜底上,对于特色种养殖业等产业扶贫投入力度不够。另一方面,精准扶贫资源在合作社之间分配不公。政府资源倾向于投入那些能够直接带动贫困户增收多或带动整个贫困村的贫困户脱贫致富的生产性重点扶贫项目,而更具益贫性的小合作社难以争取到政府扶贫资源的支持,不利于合作社扶贫作用的充分发挥。

此外,政府缺乏对合作社带动农户脱贫合理的激励机制。目前政和县对于农民专业合作社主动带动贫困户发展生产脱贫致富的主要激励来自于:吸纳了贫困户的合作社可以向相关政府部门争取更多的政策和项目支持。主要激励方式为抵押贷款的财政贴息优惠政策:每带动一户贫困户脱贫的合作社可以增加5万元贴息贷款额度,并且增加总额度不超过30万元。政和县对于合作社的激励力度微弱,激励方式单一,缺乏公平合理的制度保障和优惠政策,很难激发合作社带动贫困户脱贫的积极

性和主动性,亟需建立合理的激励机制。

四、进一步加强政和县农民合作社推动精准扶贫工作的建议

(一) 增强参与精准扶贫各主体的沟通协调,形成良好的创新扶贫模式

世界银行研究指出,减贫的重点应该在贫困人口集中的社区增加他们参与经济、社会和政治的机会。^[11]在农民合作社推动精准扶贫过程中,首先,应该给予基层政府组织、合作社、贫困户更多的自主权,合作社要和基层政府合作,为贫困户创造合适条件加入合作社生产经营(例如,无抵押小额贴息贷款),鼓励一些发展势头良好、带动贫困户脱贫成效明显的脱贫示范社加入精准扶贫队伍,降低或者无门槛让贫困户入社。其次,加大对贫困地区的财政转移支付力度,赋予基层政府组织或者村委会更多的自主权,让它们根据合作社实际发展情况和贫困户不同的致贫原因,量身设计脱贫计划。最后,农村扶贫是一项需要农民、企业、社会组织和政府参与的多元主体的社会活动^[12]。要增强各参与主体之间的沟通,政府需要理顺不同市场主体之间的关系,定期举行例会召集各方代表进行交流和汇报,收集意见和建议及时修正扶贫计划。

(二) 加强扶贫资源使用的监督,处理好合作社内部利益关系

强化对扶贫资源的使用上的监督,以及扶贫项目的后期维护维持的保障,使得扶贫资金真正用于改善贫困户的生活和提高收入^[13]。对合作社扶贫资金进行专款专用等强制规定,加强监督和审核制度建设,防止扶贫资源挪为他用。同时,处理好贫困农户与普通社员、核心社员之间的利益关系,建立明确的产权关系和利益分配机制,强制要求合作社建立社员例会制度,对于贫困户在会议表决权的比例进行规定,防止在合作社的管理上面核心成员控制合作社的所有事物,在涉及贫困户自身利益或者合作社重大发展事物的决定时,充分体现贫困户的话语权和利益需求。

(三) 发展区域经济,加强合作社自身品牌建设

对于政和县合作社发展能力不足因而带动贫

困户能力有限的问题,首先,要从源头上发展区域经济、强化产业扶贫。政和县可以依托品牌示范社的示范效应发展产品深加工,壮大地区龙头产业;培育种养殖基地,推广种养殖技术,鼓励贫困户依托合作社开展种养殖业;利用生态资源、旅游资源发展休闲观光、生态采摘、特色农家乐等产业,延伸旅游产业链,带动贫困户就业。以加强生态保护与建设为主积极引进、鼓励发展与生态建设相促进,与农民增收致富相和谐的绿色生态产业,实现经济效益和脱贫致富的可持续发展。此外,2017年为农业品牌推进年,政和县应该抓住机遇,实施合作社优势品牌带动战略,提升自身带动贫困户的实力。鼓励合作社发展主导产业和拳头产品,积极申请无公害农产品认证和特色商标注册,打造出市场竞争能力强的具有良好知名度、美誉度的本土品牌。打破合作社小规模分散经营,建立一批农民专业合作联社,提升合作社规模化水平和市场竞争力。

(四) 加强政府对合作社推动精准扶贫的政策支持

农民合作社的发展很大程度上依赖于政府发挥关键作用,政府应该加强对合作社的支持让其健康发展^[14]。政和县应该加强下列支持:

第一,要增加对农民合作社参与抵押贷款工作的扶持力度。从政和县调研情况看,金融扶贫在合作社带动农户脱贫中占据重要作用,政府应该加强对合作社抵押贷款的支持力度。通常抵押贷款的实现,在贫困户无有效担保物的情况下,需要合作社充当中介组织,为农户抵押贷款提供担保。农民合作社在联结农村金融机构和贫困户实现抵押贷款、推进精准扶贫过程中发挥着不可替代的作用。政府应该鼓励金融机构在合作社为农户提供抵押担保的情况下,简化抵押贷款手续,指派专门的信贷员对接合作社和农户办理抵押贷款业务,合理扩大授信额度和贷款规模,促进农村经济发展。

第二,创新合作社参与精准扶贫的激励方式,建立风险补偿机制。对合作社的激励由单一的增加合作社抵押贷款的授信额度、财政贴息和税收优惠等财政激励方式,为财政激励和产业项目激励相结合,对于主动带动贫困户脱贫和带动贫困户增收效果好的合作社,在项目选择、产品加工、原料储存、基础设施建设等环节进行产业发展扶

持,建立和贫困户的利益联结机制。同时,建立抵押贷款风险补偿专项资金,建立统一的暂停贷款发放的不良率规定,强化风险保障金管理,合理确

定政府机关、金融机构、合作社的责任区分和代偿比例,减少合作社组织帮助贫困户脱贫的风险系数,提高合作社参与精准扶贫的积极性。

参考文献:

- [1] 赵晓峰,邢成举. 农民合作社与精准扶贫协同发展机制构建: 理论逻辑与实践路径 [J]. 农业经济问题, 2016(4): 23-29.
- [2] 李克锋. 专业合作社参与精准扶贫问题研究 [J]. 经济研究导刊, 2016(23): 18-19.
- [3] 许丽娟. 浅谈政和县农民专业合作社的现状与发展思路 [J]. 福建农业科技, 2015(1): 69-71.
- [4] 李国祥. 农民合作经济组织应成为精准扶贫的重要力量 [J]. 中国合作经济, 2016(4): 8-12.
- [5] 陈琦,何静. 专业合作社参与扶贫开发行动分析——来自 QZB 茶叶合作社的案例 [J]. 中共福建省委党校学报, 2015(3): 46-51.
- [6] 吴彬,徐旭初. 农民专业合作社的益贫性及其机制 [J]. 农村经济, 2009(3): 115-117.
- [7] 唐睿,肖唐镖. 农村扶贫中的政府行为分析 [J]. 中国行政管理, 2009(3): 115-121.
- [8] 宫留记. 政府主导下市场化扶贫机制的构建与创新模式研究——基于精准扶贫视角 [J]. 中国软科学, 2016(5): 154-162.
- [9] 黄文宇. 产业扶贫项目主体行为及其运行机制的优化——基于 P 县“万亩有机茶园”项目的考察 [J]. 湖南农业大学学报: 社会科学版, 2017, 18(1): 56-61.
- [10] 徐旭初, 黄胜忠. 走向新合作——浙江省农民专业合作社发展研究 [M]. 北京: 科学出版社, 2009: 145.
- [11] 桂玉. 农民合作社扶贫机制的构建 [J]. 华北水利水电大学学报, 2017(1): 66-70.
- [12] 黄燕霞. 精准脱贫视阈下社会组织参与农村扶贫的出路 [J]. 石家庄铁道大学学报: 社会科学版, 2016, 10(3): 51-54.
- [13] 许汉泽, 李小云. 精准扶贫背景下农村产业扶贫的实践困境——对华北李村产业扶贫项目的考察 [J]. 西北农林科技大学学报: 社会科学版, 2017, 11(1): 9-16.
- [14] 王艺华, 王树恩. 论农民专业合作社发展中的政府作用 [J]. 中国青年政治学院学报, 2011(4): 74-77.

Practice and Reflection on Promoting Poverty Alleviation by Farmer Cooperative in Zhenghe County

Sun Xiaolu, Hu Yulang

(College of Public Administration, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou, 350002, china)

Abstract: Farmer cooperative is an important carrier to promote targeted poverty alleviation. It plays an important role in poverty alleviation in Zhenghe county. The paper proceeds from the actual situation in Zhenghe county, analyzes the participation goals and ways of government, farmer cooperative, and poverty-stricken family during the course. It summarizes many problems in farmer cooperative's targeted poverty alleviation, for instance, the relationship of interest subjects is not coordinated, the drive of farmer cooperative is regional and the capacity of government support is weak. This paper proposes that the establishment of reasonable benefit linkage mechanism should be accelerated, the brand building of farmer cooperative should be motivated and the government incentive mechanism should be strengthened.

Key words: farmer cooperative; targeted poverty alleviation; benefit linkage mechanism