

农民合作社在精准扶贫中的作用机制研究

李如春,陈绍军

(河海大学公共管理学院,江苏南京 210098)

摘要:结合世界银行与国家扶贫办合作开展的第六期扶贫项目实践,对项目中形成的农民合作社扶贫结构和逻辑进行了分析和探讨,重点研究了农民合作社实现精准扶贫的作用机制。“政府—市场—社区—合作社”四位一体的扶贫模式,可以促进政府、市场、社区扶贫资源与合作社对接,吸纳和再造贫困农户自有资源;通过发挥合作社这一重要载体的作用,增强贫困农户的自主发展意识和话语权,形成一种贫困农户资产收益长效机制,转变产业链中贫困农户的角色与分工,提高贫困农户的自我发展能力,实现扶贫精准对接,推动长效扶贫机制的形成。

关键词:精准扶贫;农民合作社;扶贫模式;作用机制

中图分类号:C913.7; D632.4

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2017)02-0053-07

一、问题的提出

1978—2007年,我国绝对贫困人口从2.5亿下降到1 479万,贫困发生率从30.7%下降到1.6%,国家主导的扶贫开发工作取得了令人瞩目的成就;然而截至2015年,全国仍有5 575万贫困人口亟须脱贫。当前我国贫困人口数量仍然较多,农村减贫难度增大、成本增高,且贫困人口大多为贫困程度较深、自身发展能力较弱的弱势群体。市场经济的转型和深化推动了全社会生产要素的自由流动,贫困地区、贫困人群既面临经济快速发展带来的机遇,又因人才流失、稀缺资源外流而身陷囹圄,外在社会条件和环境的变化使贫困问题更趋复杂,如何依托于市场机制的经济发展特点开展反贫困工作已成为时代和现实所需。自20世纪80年代农民合作社悄然兴起和蓬勃发展以来,近40年的实践经验表明:这一天然的益贫组织被视为带动贫困农户在市场经济中脱贫的理想载体^[1],是反贫困效率高、效果佳的经济组织。然而,在现实中,农民合作社益贫功能往往因缺乏特殊的制度安排而难以实现,致使合作社在实践中发生异化^[1-2],演变成精英的合作社或空壳合作社,背离了合作社的益贫取向和宗旨。因此,如何创新合作社的益贫体制机制,推动合作社治理

结构的完善,充分发挥其益贫作用,是现阶段实现合作社转型升级、发展市场化扶贫治理模式、落实国家精准扶贫理念亟待解决的现实问题。

为了引进和创新扶贫机制,推进国家扶贫开发战略的实施。自20世纪90年代初期以来,我国开始在扶贫领域与世界银行展开合作,先后共同开展了6期综合扶贫项目。这些项目的实施对中国扶贫政策和机制的完善起到了重要的促进作用和示范效果。新时期《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》中明确将连片特困地区作为扶贫开发的主战场;《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》更是要求创新扶贫工作机制,并指出通过强调精准扶贫,做好贫困片区特色优势产业增收工作,积极培育贫困地区农民合作组织,提高贫困户在产业发展中的组织化程度,促进贫困农户稳步增收。为了探求更有效的精准扶贫机制,发挥农民合作社益贫功能,推动经济社会的可持续性和包容性发展,中国国际扶贫中心与世界银行合作开展了世行贷款贫困片区产业扶贫试点示范项目(以下简称六期项目)。该项目是为了应对我国依然艰巨的扶贫开发任务和新时期扶贫开发面临的机遇和挑战而提出的,一方面,国家将扶贫开发工作提到了前所未有的战略高度,把实现农村贫困人口脱贫确立为我国全

收稿日期:2016-11-21

基金项目:国家社会科学基金项目(15BRK008)

作者简介:李如春(1985—),女,湖南湘乡人,博士研究生,从事移民社会学研究。

面建成小康社会的一个基本标志,各级党委和政府把扶贫开发当作重大政治任务来抓,敦促构建政府、市场、社会协同推进的大扶贫格局,并从政策、资金和人力等多方面加大对贫困地区的扶持力度,为扶贫开发提供了诸多机遇;另一方面,至2015年,虽然《中国农村扶贫开发纲要(2001—2020年)》实施时间过半,但仍有5575万贫困人口需在2020年全部脱贫,我国扶贫开发任务依然艰巨。项目总投资18亿元人民币,其中世界银行贷款9亿元,国内配套资金9亿元,建设周期5年。项目覆盖贵州、四川、甘肃3省所辖的乌蒙山、六盘山片区300多万户,共1200多万人,新的扶贫合作项目将重点关注扶贫的精准性和贫困户的整合、农民合作社的组织建设和能力建设,尤其是农民合作社作为带领农户进入市场的主体、政府资源和服务对接的新型农业经营实体的建设,并就如何通过发展合作社实现精准扶贫及其具体实践进行了新探索。本研究立足于农民合作社扶贫发展项目的经验,以该项目在四川省的实践为例,揭示其在精准扶贫中的运行逻辑和益贫作用,以期探索合作社参与扶贫开发的新机制、新模式。

二、农民合作社扶贫的结构与逻辑

自20世纪80年代开展农村扶贫工作以来,中国农村扶贫方式经历了从救济式扶贫向开发式扶贫的转变,扶贫瞄准对象经历了从“贫困县→贫困村→贫困户/者”的下调,项目设计从最初“以技术为中心”的工程思维,向“把人放在首位”“以人为主”的社会理念转变;农村扶贫治理模式经历了从单一的行政治理向基于市场的发展型治理和基于权利的保护型治理的转变^[3]。从这些转变中可以看出,农村扶贫越来越精准,贫困农户的参与越来越重要。阿恩斯坦的“公众参与阶梯论”指出,公众参与的程度可分为无参与、象征性参与和主导性参与3个层次^[4];目前国内项目实践多停留在象征性参与阶段,极少有主导性参与实践;普通农户参与的不足或缺乏,尤其是深层次参与、自觉的缺失,是导致合作社停滞的重要原因,这些合作社往往不是在市场经济发展中由农民“内生”而来的经济组织,不能应对和适应市场,故难发挥益贫功能。六期项目结合参与式发展理念和实践,重点关注以贫困农户为主体所组成的合作社在项目决策和资源控制中所发挥的主体积极性和全面介入,并通过构建“政府—市场—基层社区—合作社”多元主体参与的组织和扶贫结构,以推动项目潜在利益相关者的参与,把贫困农户整合到合作社中,发挥合作社的合作、授权、资

源控制、自决功能,实现资源到贫困农户“最后一公里”的对接。

首先,政府力量的干预被认为是合作组织发展不可或缺的“第一推动力”^[5],政府主导着扶贫资源的分配和传递。六期项目中涉及的政府力量,由上而下包括中央、省、市、县、乡/镇五级,政府行为动源于职能的要求和对自身合法性的维护。政府在合作社创建和发展过程中发挥着重要的作用,通过制定政策和规划调整与合作社发展密切相关的农业产业,以法规制定、政策引导、扶持参与直接或间接地影响合作社组织结构、目标、功能、经营决策和发展方向。从项目组织和实施结构来看,中国国际扶贫中心是项目的最高执行和协调机构,主要负责项目的总体设计、组织协调和对外联络,如项目实施、财务、采购等规章制度的制定,为项目提供技术支持和咨询服务,指导和监督项目工作计划、实施进展、资金使用、验收评价和经验推广;省市项目办负责协调解决有关事项,协调相关部门配合开展活动,县项目办是项目执行机构,协调和落实合作社投资和资金监管、审批合作社产业发展规划、资金支付申请、招聘和管理合作社辅导员、合作社交流和参观学习等;项目乡/镇扶贫工作站负责协助县项目办和合作社辅导员的相关工作。总体而言,政府在对合作社的政策引导、项目指导监督和扶持干预等方面占据着重要地位。

其次,市场资源组织要素对合作社发展起基础性作用。合作社实践、产业化经营离不开市场的平台和运作,合作社的营利性追求体现了市场的基本逻辑。合作社作为带领农户进入市场的主体,市场是影响其发展的重要一极,市场通过合作社对贫困资源发挥基础性的配置作用,这种作用表现在以下几方面:第一,贫困而弱小的农户联合起来成为力量壮大的市场竞争参与者,不仅提高了贫困农户的谈判能力,而且增强了其市场中获得信息、收益和其他资源的能力。第二,国家扶贫资源以资金直投、税收优惠、政策扶持作用于合作社,扶贫资金通过合作社运作进入市场,实现扶贫资源配置的市场化。从脱贫效果的可持续性来看,直接给钱给物“授人以鱼”的救济式扶贫并不能培养贫困农户的自我发展能力,不利于长期脱贫,还可能造成贫困地区和贫困户“等靠要”思想和返贫的风险。在市场化资源配置过程中,政府通过将扶贫资源以有条件的股本化或小额信贷投融资等“授人以渔”的形式,如第六期扶贫项目中将扶贫资金以贫困户股本化形式注入合作社,贫困农户通过股权分红获得直接收益。第三,整合多元市场主体资源参与扶贫。政府通过政

策引导、鼓励产业发展专家、公私企业、行业协会积极参与产业扶贫,合作社通过与企业、行业中介、产业协会、龙头企业等市场组织建立既合作又竞争的关系,与多方市场力量广泛参与扶贫,形成一个各方“获利”的有效市场机制。因此,合作社通过市场实现扶贫资源的优化配置,提高精准扶贫的有效性。

基层社区包括行政村或自然村,是合作社存续的社会基础。合作社是建立在特定村庄中的组织,与村庄具有天然的内在联系,村庄的生产资源和生产条件、村民的分层和结构以及地方性的传统文化特征都不同程度地内化到合作社组织结构中,促进或制约着组织运转。村委会是基层社区中最重要的—种社会组织,有追求发展和自治的需求,具有整合作用,在组织协调和资源对接中具有优势,为村民谋取扶贫资源和提供社区服务。具体到六期项目中,村委会主要负责组织、动员、宣传项目信息,协助合作社实施村级配套小型基础设施项目,为合作社辅导员工作提供支持。合作社作为一种经济组织和社会互动,嵌入村庄社会结构与关系网络中,在追求自身发展理性的同时也受到其所处村落社会网络的影响和制约,村庄的权力结构、阶层分化、经济发展水平、市场化程度、民主发育程度、地缘文化传统等构成了影响合作社发展的社区因素^[6]。村庄为合作社发展提供了资金、土地、劳动力、社会资本等资源。村委会通过对贫困户的精准识别为合作社推进精准扶贫行动提供了前提和保证,对合作社发展具有整合资源、支持和监督的功能。

在合作社产业扶贫模式的行动结构中,除了以上3种力量外,项目中还有一个特殊的角色,即合作社辅导员。合作社辅导员的职责主要是协助县项目办和合作社开展服务工作,是由县项目办负责招聘的临时工作人员,接受县项目办的培训、监督和考核,贯彻项目的意志并代替政府对合作社建立和管理等开展相关工作。虽然辅导员有职责指导合作社建章立制,提供技术、信息和市场等方面服务,但对合作社的所有决策没有决定权,从而保证合作社有较强的独立自主性;一旦合作社对辅导员不满意,项目办和合作社有权将其解除。

总体而言,合作社是反贫困工作发挥作用的重心,是连接政府、市场、农户资源的关键,既是扶贫主体又是受益对象。贫困农户普遍存在自我发展能力弱、发展动力不足等现象,究其原因在于贫困户自身的物质资本、人力资本和社会资本存量不足^[7]。一方面,在合作社与贫困农户的关系结构中,政府将扶贫发展资金以股份的形式注入合作社,贫困农户通过合作社股份获得分红;利用合作社资源优势实现

生产工具、加工设备等互通有无,通过合作社习得地方主导产业发展的知识、能力和技能,发展和壮大自身人力资本;通过合作社成员间的相互合作、集体互动,利用合作社平台与外来市场力量进行竞争、谈判和合作,获取、巩固与稳定贫困农户社会资本,在产品、信息、技术和资金等方面得以全面提升。另一方面,由贫困农户联合组成的合作社也需要与“政府—市场—社区”构建的外部结构环境形成良性的互动和联系,充分利用外部结构中提供的资源和支持,发挥合作社多元化的益贫作用方式,表达脱贫诉求与意愿,参与脱贫行动。积极参与政府规划和推动的扶贫项目,反馈和监督扶贫项目的实施和资金使用;参与市场竞争与协作,学习和利用市场投融资机制、先进技术理念和资源,提升合作社平等参与、谈判、协商和应对市场风险的能力,监督扶贫资源在组织中的市场运作;与村庄协作,以便获得土地、产业基础设施等条件和资源的支持,通过支持和发展村庄公益事业,监督村庄扶贫实施,回馈村庄。新时期要实现从粗放式扶贫向精准扶贫的转变,需要强调扶贫资源传递的有效性和准确性,客观上要求政府、市场和社区各司其职、协作互补,扶助、支持、监督合作社自治与发展;合作社获取资源和外部力量的扶持,培育、提升和完善内部自治结构和行动能力,推动和完成扶贫治理“最后一公里”任务,从根本上解决农村贫困与发展的—问题。

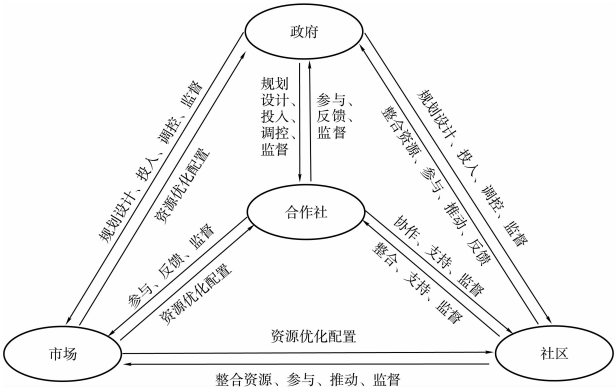


图1 “政府—市场—社区—合作社”扶贫模式

三、农民专业合作社在精准扶贫中的作用机制

世界银行与政府合作的扶贫试点示范项目强调将农民专业合作社发展与精准扶贫工作协同起来,在突破传统的政府强势主导、包揽的扶贫模式中,通过构建“政府—市场—社区—合作社”为一体的合作扶贫结构,充分赋权于合作社和贫困农户,形塑合作社自主发展能力,使合作社成为传递扶贫资源给农户、原始扶贫资金活化的关键主体。那么接下来的问题

是如何发挥农民合作社在精准扶贫中的益贫作用,形成新时期扶贫攻坚开发的新合力,这成为解决问题的关键。精准扶贫的关键性问题涉及“扶持谁”“谁来扶”和“怎么扶”的难题。自2013年11月习近平总书记提出“精准扶贫”思想以来,扶贫对象摸底调查工作陆续在全国遍地开花,各地政府部门和准政府组织——村委会承担了扶贫对象的识别、核查和登记造册工作,确定了精准扶贫对象,重点解决了“扶持谁”的问题。农民合作社是嵌入到熟人社会中的经济社会组织,在扶贫项目中能进一步有效地将贫困资源瞄准真正的贫困农户,提高精准扶贫瞄准精度。对于“谁来扶”的问题,中央扶贫开发工作会议中指明“脱贫致富终究要靠贫困群众用自己的辛勤劳动来实现”,因此可以理解为贫困农户自身既是脱贫的对象,也是参与扶贫的主体,因此依托于贫困农户所建立的农民合作社顺理成章地成为扶贫的主体。2014年中央一号文件明确规定“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给合作社持有和管护”,这表明合作社可以直接承接国家拨付的扶贫资金和相关扶贫资源,开展精准扶贫,在解决“谁来扶”的问题中具有明显优势。合作社在承接扶贫资源、开展扶贫实践的过程中,也间接弥补和解决了合作社发展常面临的资金短缺问题。精准扶贫中确定“扶持谁”和“谁来扶”具有先决性,是研究制定和落实“怎么扶”的前提和基础;但要真正使精准扶贫政策和措施落地并如期实现贫困户脱贫,关键还在于解决“怎么扶”的难题,即合作社如何发挥作用的问题。因此,接下来将重点探讨精准扶贫中农民合作社的作用机制。

1. 通过发动贫困农户参与和主导合作社,增强贫困农户自主发展意识和话语权

(1) 鼓励贫困农户参与合作社,组织和带动贫困人口

组织异化是合作社运行中普遍存在的社会现象,也是中西方合作社发展中面临的主要挑战;合作社异化制约和阻滞了合作社向普通社员尤其是贫困社员传递资源和输送利益,而造成合作社异化的根本原因在于合作社产权制度的不合理,这集中表现在普通社员或贫困社员没有入股或股份占比太低^[8]。前期调查发现,在四川省被抽样的贫困农户中,82%的贫困农户没有参加合作社,实际上90%以上的农户都有加入合作社的意愿,而通过访谈得知,即使是参加合作社的贫困户,其在合作社中没有股份,也没有人是合作社骨干成员,贫困户依旧处于边缘、弱势、参与度低的人群之列。在六期扶贫项目

中,项目办对合作社组织结构进行了特别限定,要求新建或改组的合作社必须保证有60%以上的建档立卡贫困户参加,且妇女占合作社成员的30%以上。在少数民族地区,应确保不少于30%的少数民族人口入社比例。此外,在合作社筹备小组和选定的管理人员中必须保证有贫困户代表、妇女代表和少数民族代表(如有)参加,确保贫困户全过程参与合作社的组建和运行。同时政府还鼓励合作社积极吸纳贫困户入社,并给予有梯度的资金奖励,充分发挥合作社对贫困人口的组织和带动作用。如四川叙永县的彝家养殖专业合作社,于2016年2月成立,注册社员332户,建档立卡贫困户87户,占100%;合作社筹建小组和管理人员中分别都有贫困户代表以确保贫困农户参与合作社治理。

(2) 提高贫困农户对资源和决策的控制权

资源的缺乏、发展机会的丧失和参与选择权利的不足是造成农民贫困的主要原因,也是我国扶贫项目中需重点关注和解决的问题。在合作社产业扶贫治理项目中,合作社是国家和其他社会渠道支农扶贫资源的主要承接者,项目中有60%的资金投入到合作社建设和发展中,除此之外还配套建设部分兼顾合作社生产和村落产业发展需求的公共基础设施。合作社在扶贫治理结构中的核心角色和重要地位决定了该组织在项目资源分配和利用过程中拥有主导权;由于合作社决策和资源分配主要受自身权力结构和社员结构的影响,因此贫困户在组织结构中所处的位置、贫困社员的比例都会影响到扶贫资源的控制和分配。六期项目中明确规定和鼓励提高贫困农户参与规模和比例,解决了贫困农户发展机会缺失或不足的问题,改善了贫困农户在社员结构中的弱势现状。增加贫困农户在合作社筹备小组和领导小组中的参与和决策,避免合作社中精英俘获和大股东控制合作社,提高了贫困农户在关键事项上的话语权以及对合作社资源和决策的控制权,使贫困农户的利益得以体现和保护,有效地弥补了社区主导式发展项目中存在的“部分资源社区内瞄不准贫困人口”的问题^[9],构建贫困农户充分参与和决策的治理结构,不断增强贫困农户的自主发展意识。

2. 依托合作社平台,形成一种贫困农民资产收益长效机制

(1) 解决贫困农户生产和发展资金短缺难题

贫困农户普遍面临生产和发展资金短缺的难题,这也是制约贫困地区合作社和贫困农户发展的关键问题。从实地调查情况来看,项目区贫困农户普遍反映缺乏资金发展生产,如缺乏购买种苗、种畜

禽、化肥、农药、农机农具等生产物资;部分贫困农户买得起便宜、质劣的生产物资,但却无足够的资金购买较好的种苗和种畜禽,配备较好的种养条件,导致农副业生产回报少、生产效率低。如调查中90%以上的农户希望从合作社获得生产资金支援,42.5%的农户从集市购买种苗,部分农户在集市买到劣质种子和假农药。虽然国家在贫困地区每年倾注了大量的资源和人力,但由于存在扶贫资源精英俘获、扶贫项目中政府寻租、扶贫资源转到税收多的产业和企业(而非扶贫效果好的产业和企业)等原因,导致扶贫瞄准方向偏离,政策接受主体模糊和扶贫开发主体的缺位^[3]。在合作社产业扶贫治理项目中,合作社和村庄是扶贫资金的主要使用和分配载体,尤其是合作社,主导着项目中“有条件支持合作社发展资金”的使用、分配和管理权。按照项目规定,合作社中承接的“有条件支持合作社发展资金”必须全部股本化,确保贫困农户有优先股,而且要体现对贫困农户的差异化扶持,这种机制安排使贫困农户获得更多的生产和发展资金,通过增加贫困农户资产促进农户在合作社中收入增长幅度的提升^[10];同时,发展资金股本化到贫困农户家庭或个体,避免直接将扶贫资金以现金或简单的实物发放方式分配给贫困农户,确保发展资金能真正用于贫困农户的生产发展,解决贫困农户家庭生产发展中的资金短缺难题。

(2) 调整贫困农户产权和公平受益机会

产权是合作社制度的核心,决定了合作社的性质和结构。贫困农户没有入股或股份占比太低是导致合作社产权制度不合理、贫困户难以受益的主要原因。实地调查抽样的合作社中62.5%由村干部发起,37.5%由能人大户发起,没有一家是由贫困农户发起成立的;贫困农户参与合作社的主要方式有:免费获得或低价购买生产资料;土地出租获取低租金;土地入股获得股份分红;替合作社生产基地打工获取劳动收入;获得技术指导和培训;通过合作社销售产品等。即使有小部分贫困农户以土地形式入股合作社,但贫困地区廉价的土地作价股份并不能给贫困农户带来多少收益,依靠资金或劳力入股的个人垄断了合作社的产权和话语权。在合作社产业扶贫治理项目中,项目规定合作社中贫困农户比例必须占60%以上,村落中大部分贫困农户不仅能平等参加合作社产业扶贫项目,规避“人为设置入社门槛”或“关闭入社通道”带来的贫困农户社会排斥现象的发生,而且通过在合作社筹备小组、合作社管理层中关键部门中占有合法席位,改善了贫困农户参与决策的能力。通过给合作社注入“有条件支持

合作社发展资金”,使贫困农户拥有合作社股份、产权,获得公平分享收益的机会,保障贫困农户的合作收益。如四川美姑县合作社扶贫试点项目抽样结果表明,项目村80%以上的贫困农户均参加了合作社,每个合作社都有贫困农户成为骨干,参加合作社的每个农户都有1票表决权。

(3) 整合贫困农户的自有资源,推动贫困农户资本的积累

贫困的本质在于缺乏资源,没有足够的资源把财富转化为生存和发展资本。改革开放以后,我国经过农村经济的增长和国家长期开展的扶贫项目的实施,绝对贫困人口大幅度减少,绝对贫困人口温饱问题已得到基本解决,剩下的5000多万人绝大多数为贫困程度深、长期贫困的相对贫困人口,这也是新时期扶贫最难啃的硬骨头^[11]。相对贫困人口由于自有资源的不足,仅能满足家庭的基本生存需求,发展需求因资源和能力有限而无法企及。在合作社产业扶贫项目中,部分劳动力不足的家庭,将土地以流转或折价入股的方式交由合作社经营和管理,这部分特殊的贫困农户不仅可以和其他社员一样获得合作社内部管理和经营方面1户1票的表决权,而且借助土地和发展资金的双份股份获得相对稳定而持续的收益。另外,对大部分有劳动力能力、闲置的剩余劳动力,如农村的4050人员,这部分人群具备丰富的农业生产经验,却因年龄和体力的原因而无力或不愿再流入城市务工,他们依然可以依托合作社资金、技术、管理和销售等平台,充分利用自家的土地、闲置劳力、娴熟的生产技能和熟人社会的关系网络,参与当地特色产业的发展,将自有资源和闲置资本融入产业链发展中,实现财富的资本保值增值,推动贫困农户资本的积累。

3. 以组织化建设和产业化经营为基础,转变产业链中贫困农户角色与分工,提高贫困农户自我发展能力

(1) 提高贫困农户组织化程度

农户没能建立起“内生”的合作社组织是产业化经营失败的关键原因,也就难以解决小农户与大市场之间的矛盾,不利于农户增收。因此,发展农业产业化、增加贫困农户收入,就必须优先提高合作社的组织化程度。从四川省项目区合作社运行状况来看,有自主经营并有盈利的合作社占总体的5%,盈亏平衡的合作社比例占11.9%,剩下83.1%的合作社基本处于停滞状态。合作社组织结构不规范、运行状况较差是中西部贫困地区农民专业合作社发展过程中普遍存在的问题。在六期扶贫项目中,政府通过合作社以社员股份的形式注资,推动农户建立利益

联结的合作社,已建成的合作社通过改组组织结构、满足项目资金支持的条件,形成贫困农户占主导的合作社结构。共同的利益将松散的贫困农户联合起来,构成了合作社的组织基础;尽管社员共同利益是前提,但共同利益的保值增值和可持续获益才是强化合作社认同和促进组织团结的动力。良好的合作社配套条件、农业产业链技术革新、农作物小额保险、专业技术咨询和培训等措施有助于提高农业生产效率,促进合作社共同利益的实现,提高组织化效率;发展资金股份化分配,规范收益分配机制,确保体现对贫困农户的倾斜和优先考虑贫困农户需求,促进贫困农户的可持续获益。合作社项目中通过配套合作社办公用房、办公设备,提供加工、贮藏、销售等产业链延伸服务的配套设施设备,为合作社机构设置和发展优势产业改善硬件基础。通过合作社辅导员的指导,开展合作社管理、运行和销售等技能培训,提供农畜产品小额保险,提高贫困农户参与和互动,改善技能和服务能力,防范生产风险和市场风险,改善合作社组织运行和经济独立,通过合作社与市场、涉农企业合作,促进农业发展和贫困农户增收,从而通过共同利益的实现提高合作社组织化程度和集体行动能力。

(2) 以合作社产业化经营推动贫困农户在产业链中分工角色的转变

农民合作社是引导和组织分散农户进入市场、推动农业产业化经营的重要载体,在激活、延伸和整合农业产业链发展中发挥着重要作用。在以市场为基础的产业扶贫中,扶贫治理困境主要表现在扶贫政策受益群体偏离,出现扶富不扶贫的问题;政府寻租和乡村精英俘获;资源分配不公平,政绩项目和高税收企业获利等方面,究其原因在于扶贫瞄准机制不合理,缺乏连接政府和贫困农户的中间制度载体^[3]。在全国大力发展农民合作社以后,合作社在连接市场和小农家庭之间提供了有效的沟通平台,但由于合作社规模偏小、发展资金与资源不足、规范化程度低、外部制度环境尚不完善等原因,松散的合作社组织难以与企业、工商资本相抗衡,合作社从结构上演变成企业的附属,成为企业主导的产业价值链的底层;合作社虽成为企业和农户的链接,但合作社多参与产品的生产阶段,企业主宰着市场,主导着产品加工、运输、贮藏、技术、信息、市场推广、销售等关键环节,产品标识和品牌、高附加值归大企业所有,这样的合作社难以成长为经济独立、决策自主、竞争力强的市场主体,农民的利益难以得到保护。在新的合作社扶贫项目中,项目规划致力于在村落发展组织良好和独立自主的农民合作社,能与提供

市场渠道的涉农企业平等合作的市场主体。通过合作社配套硬件建设、提升组织管理和运行、提供技术资讯和培训服务等,提升合作社的综合竞争力,帮助贫困农户提高自我发展能力,政府汇集产业发展专家、公私企业和企业家、行业中介、相关产业协会等市场和社会力量组成技术咨询小组,为合作社发展把脉,为投资项目和规划把关,为合作社产业发展提供实时咨询服务。在产业链发展方面,项目不再对产业链条中无关紧要的因素进行扶持,合作社也不再仅仅是简单生产资料的发放平台,而是投入资金全面新建或改造合作社发展所需的加工、仓储、运输和贮藏条件,以合作社为平台,打造生产、加工、物流、市场推广、销售等环节综合发展的全产业链模式,把农产品高附加值留在合作社,使合作社和贫困农户从产业链最底层融入全产业链,通过自身竞争力的提高,转变在产业链中的角色和分工。

(3) 提高贫困农户自我发展能力

习近平在 2015 年中央扶贫开发工作会议上,以“没有比人更高的山,没有比脚更长的路”来强调贫困农户终究要靠自己来实现脱贫致富。阿马蒂亚·森认为贫困的原因不仅仅是经济收入不足,其本质表现在贫困社群可行能力的剥夺;他把“一个人选择有理由珍视的生活的实质自由”定义为可行能力,即人有可能实现、各种可能的功能性活动的组合^[12]。为此,能力恢复和建设成为应对和缓解贫困的可行选择,国内开发式扶贫项目、NGO 发展项目和国际贷款项目中都十分注重受益对象的能力建设,但部分项目受制于政府主导思维或项目情境化的限制,一种强调政府/机构资源、技术、培训的主导性,扶贫资源呈“政府→村委会→农户”单向输送,忽略了贫困农户的主观需求和实用性,出现“漫灌”扶贫、帮扶走过场、技术培训走形式等问题;另一种注重贫困农户的参与和自主,在项目建设期间给农民赋权,创造条件和机会增强农民实现权利的能力,使农民自我管理和发展能力得到提升,但一旦社区建设内容完成、项目组撤离,项目情境不复存在,农民难以学以致用。在合作社产业扶贫项目中,项目对贫困农户自我能力的提升不仅关注农户内力的改善,而且也着眼于外力(资源、条件)的整合,构建稳定的内力和外力互动的合作平台。扶贫先扶志,外部资源为贫困农户发展提供机会和创造条件,通过连续、公开、广泛、无限制的前期知情协商,提高贫困农户参与的主体意识,如对“有条件支持合作社发展资金”的使用范围、额度、管理要求等内容,建档立卡贫困户知晓率必须达到 100%;除此之外,还提供可持续的生产发展资金、改善农业生产条件、提供

农业生产物资和农畜品小额保险及其他硬件设施,通过外部资源的安排为贫困农户发挥内力创造条件。在项目实施过程中,结合农户的需求和意愿开展实用技术、产业管理和商业运行、加工与贮运等技术和培训,将培训内容和方式的管理进一步细化到合作社,这样有利于合作社根据本组织社员的条件和需求、产业化经营和产业链发展的需要开展相应的人力资源培训,提升组织和个体的人力资本。贫困农户在生产耕作、管理、加工、运输、销售等产业链环节的参与和实践,有助于提高自身素养,激发生产活力;贫困农户依托于合作社的发展平台,在地方特色产业发展中获得知识、经验和技能,即使项目完工、项目情境消失,但合作社载体和地方特色产业方式并未发生太大改变,贫困农户在合作社互动和产业链发展中形成和积累的社会资本、人力资本和物质资本,将继续支持贫困农户及其家庭生存和发展条件的改善,最终实现贫困农户的自主脱贫。

四、结 语

随着市场化进程的加深和农村改革的深化,以及扶贫工作向精准化方向的发展,党、政、军、商、娱乐界等纷纷参与,形成了全面动员、全民参与的精准扶贫之路。全民行动的结果必将造成短期内大量的人力、物力和财力资源涌入贫困地区。农民合作社是一种具有天然益贫性的理想载体和制度安排,项目中形成的以合作社为载体、“政府—市场—社区—合作社”四位一体的扶贫模式,可以有效促进各种精准扶贫利益相关主体、扶贫资源与合作社的有效对接,形成一种“上下合作”“内外合作”的反贫困机制;同时改建或新建的以贫困农户为主导的农民合作社通过吸纳和再造贫困农户自有资源,激活贫困农户资本和活力,逐渐形成自我脱贫、自我发展的能力。

农民合作社在精准扶贫开发过程中具有与众不同的优势,一方面,作为市场主体之一的合作社在农业产业化和市场化活动中的延伸和拓展与农村贫困地区市场化发展需要相适应;另一方面,合作社作为贫困农户利益联结的组织载体,可以更好地回应贫困农户的需求,提高扶贫资源响应贫困农户的程度。通过发挥合作社联结作用,增强贫困农户自主发展意识和话语权,形成一种贫困农户资产收益的长效机制,转变产业链中贫困农户的角色与分工,提高贫困农户的自我发展能力,实现扶贫精准对接,推动长效扶贫机制的形成。

正是由于合作社在推动精准扶贫过程中具有极其重要的地位和作用,因此贫困地区合作社运行的好坏也必然会极大地影响精准扶贫的效果和可持续

性。然而现如今农村地区普遍存在的合作社停滞、空壳、翻牌等现象不得不引起人们的深思,这些合作社大部分是政府、企业“外部嫁接”起来的组织,而非市场经济发展中农民内生出的经济组织,这些农民合作社如何适应市场?又如何使其成员认可组织目标?这些都将是值得深入讨论的问题。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 应瑞瑶. 合作社的异化与异化的合作社[J]. 江海学刊,2002(6):69-75.
- [3] 李小龙. 我国农村扶贫战略实施的治理问题[J]. 贵州社会科学,2013(7):101-106.
- [4] SHERRY R A. A ladder of citizen participation[J]. Journal of the American Institute of Planner, 1969, 35(4):216-224.
- [5] 张晓山,苑鹏. 经济合作理论和实践[M]. 北京:中国城市出版社,1991:44.
- [6] 门炜,任大鹏. 外部资源对农民专业合作社发展的介入影响分析[J]. 农业经济问题,2011(12):29-34.
- [7] 刘小珉. 民族视角下的农村居民贫困问题比较研究——以广西、贵州、湖南为例[J]. 民族研究,2013(4):37-49.
- [8] 赵晓峰,邢成举. 农民合作社与精准扶贫协同发展机制构建:理论与实践逻辑[J]. 农业经济问题,2016(4):23-29.
- [9] 陆汉文. 社区主导型发展与合作型反贫困——世界银行在华 CDD 试点项目的调查与思考[J]. 江汉论坛,2008(9):120-125.
- [10] 胡联. 贫困地区农民专业合作社与农户收入增长[J]. 财经科学,2014(12):117-126.
- [11] 人民网. 原扶贫办主任:剩下5千万人是扶贫最难啃骨头[EB/OL]. [2016-03-29]. <http://yn.people.com.cn/news/domestic/n2/2016/0309/c228494-27898874.html>.
- [12] 阿马蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 任贇,于真,译. 北京:中国人民大学出版社,2002:68.

(责任编辑:吴 玲)

