

农村集体经济组织与农民专业合作社

协同扶贫模式创新：重庆例证

丁忠兵¹

【摘要】农村集体经济组织和农民专业合作社是与农民联系较为紧密的两类经济组织，是贫困地区打赢脱贫攻坚战的重要内生性力量。但在实践中，受农村集体经济组织市场主体地位不明确、承担市场经营风险能力弱及农民专业合作社总体规模偏小、脱贫带动力不强等因素影响，两类主体的扶贫作用都未能得到充分发挥。重庆市城口县是国家扶贫开发工作重点县，在近年来的脱贫攻坚中，一方面普遍性地成立了新型农村集体经济组织，作为承接相关政府部门扶贫资源、开展村集体资产运营管理的平台；另一方面通过平等协商将村集体经济组织承接的扶贫资源以入股方式投入当地运行规范、实力较强的农民专业合作社，以获取相对稳定的分红收益，并优先用于增加贫困户收入。该模式既为村“两委”参与市场活动和承接政府扶贫资源提供了有效载体，又较好地保证了农民专业合作社等市场主体的经营自主权，有利于构建激励兼容、多方共赢的长效扶贫机制，是有镜鉴价值的扶贫模式创新。

【关键词】农村集体经济组织 农民专业合作社 协同扶贫

【中图分类号】 F323.8 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-7543 (2020) 05-0150-10

农村集体经济组织和农民专业合作社是与农民联系较为紧密的两类经济组织，是贫困地区打赢脱贫攻坚战的重要内生性力量，也是政府组织开展产业扶贫的重要载体。2018年6月发布的《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》明确提出：“制定实施贫困地区集体经济薄弱村发展提升计划，通过盘活集体资源、入股或参股、量化资产收益等渠道增加集体经济收入”，“完善新型农业经营主体与贫困户联动发展的利益联结机制，推广股份合作、订单帮扶、生产托管等有效做法，实现贫困户与现代农业发展有机衔接”。

一些学者也鲜明指出，去组织化的农民在充满激烈竞争的市场上单打独斗很难获得成功，只有把农民重新组织起来，发展壮大集体经济，才能彻底摆脱贫困^[1]。农民专业合作社作为弱势群体联合成立的互助经济组织，与精准扶贫具有目标的一致性，是市场经济条件下农村贫困人口脱贫的理想载体^[2]。但从实践层面看，当前无论是农村集体经济组织还是农民专业合作社，在脱贫攻坚战中的作用发挥都还不够充分。

一些地方农村集体经济组织的市场主体地位不明确，治理机制不健全，承担市场经营风险能力弱，难以在市场竞争中获得稳定收益。一些地方农民专业合作社总体规模偏小、对贫困户的脱贫带动力弱^[3]，“空壳社”问题突出^[4]，运行不规范、经营资金普遍缺乏、专业人才短缺^[5]，政策依赖性过强、贫困农户惠顾少、扶贫工作效率偏低^[6]。如何破解这些难题，值得学术界和实务界深入探讨。

一、相关文献综述

近年来，学者们围绕农村集体经济组织、农民专业合作社参与扶贫开展了大量研究，相关研究成果主要集中在三个方面。

¹基金项目：国家社会科学基金项目“大数据背景下西南山区信息贫困的定量测评与破解机制研究”（18XMZ077）。

作者简介：丁忠兵，重庆社会科学院研究员。

一是关于农村集体经济组织在扶贫中的作用及面临困境的研究。梁春梅、李晓楠结合当前我国正在推进的农村集体产权制度改革实践指出，农村集体产权制度改革深刻反映了产权明晰—要素流动—包容性增长—贫困消除的理论逻辑，具有显著的减贫效应^[7]。张慧鹏针对扶贫开发实践中普遍存在的“精英俘获”问题提出，走出“精英俘获”困境的关键不在于贫困治理技术的改革，而在于社会治理结构的改革，即借鉴贵州塘约经验，发展壮大农村集体经济，再造一个结构扁平化、成员平等、利益紧密捆绑的村社共同体，把分散的农民重新组织起来^[8]。

赵春雨在总结实践经验的基础上，提出了一种农村集体经济组织发展新模式——“土地承包经营权流转入股+扶贫资金和集体资产评估入股”的混合所有制合作社，认为该类集体经济组织产权清晰、管理科学、权责利分明，能充分调动村“两委”与村民的劳动参与积极性，激发脱贫致富内生动力，实现“内生性”扶贫^[9]。郑有贵针对我国农村集体经济扶贫面临的诸多困境指出，我国农村社区集体经济难以实现预期发展目标的根源在于法人地位缺失，突出表现在：不能在工商部门登记取得经营资格，不能取得组织机构代码证，不能在银行开账号，不能在税务部门申请购买税票等，导致其无法独立在市场上开展经营活动，只能将其资产以入股、承包、租赁等方式参与其他经营主体的经济活动^[10]。

二是关于农民专业合作社参与扶贫的主要做法与模式的研究。有学者从提升贫困户参与市场竞争能力的视角分析总结了农民专业合作社参与精准扶贫的做法与模式。如龚榆指出，可通过发展地区特色产业扶贫实现农业产业化经营，创新信用合作实施金融扶贫，推广农业技术实现科技扶贫^[11]。有学者从盘活贫困户要素资源、增加要素收入视角分析总结了农民专业合作社参与精准扶贫的做法与模式。如孔祥智认为，合作社通过土地托管增加贫困户收入，对接电商平台增加就业，通过产业链金融帮助贫困农户脱贫^[12]；廖文梅等提出，应利用产业扶持资金实现贫困户的固定红利扶贫，推广农业技术实现对贫困户的科技帮扶，依托资产入股实现资产收益托底扶贫^[13]；孙晓露建议，贫困户通过信贷资金、劳动力、雇用劳动、农产品等要素加入农民专业合作社的生产经营，农民专业合作社通过工资发放、土地租金、技术培训、年底分红等途径带动贫困户增收^[3]。

另有学者从扶贫前、扶贫中、扶贫后三个阶段较为系统地总结了农民专业合作社参与精准扶贫的做法与模式。如郭新平、赵瑞宁提出，农民专业合作社扶贫前通过与政府互动解决贫困户识别与匹配问题，扶贫中通过资金、土地、劳动力等要素与贫困户互动，通过与龙头企业、科研院所互动实现产销合作、技术合作，扶贫后通过土地租金、务工收入、分红等方式增加贫困户收入^[14]。

三是关于农民专业合作社参与扶贫面临的主要问题的相关研究。一些学者主要从贫困户自身不足方面分析了农民专业合作社扶贫面临的问题。如吴彬、徐旭初认为，现实中农民专业合作社实现益贫功能面临基于成员异质性的内部结构矛盾和基于农业产业化的外部市场压力两大约束，只有那些有共同需要，有一定特长、守纪律和在集体行动中相互信任、有能力管理自己事务的人，才能通过组建自助和互助的合作社形式来达到大大改善自己处境的目的^[15]。

也有学者从农民专业合作社自身发展不足方面分析了农民专业合作社扶贫面临的问题。代表性观点包括：政府对合作社支持不够，农民专业合作社内部管理混乱^[16]；农民专业合作社总体规模偏小，对贫困户的脱贫带动力有待提升，办社质量参差不齐，农民专业合作社引领人的能力整体不高，贫困户主动对接意愿不强，要素整合不优，部分农民专业合作社依赖政府心理较强^[13]；农民专业合作社内部运行管理不够规范、经营资金普遍缺乏、专业人才短缺^[5]。另有一些学者从农民专业合作社与贫困户的对接方面分析了其面临的问题。如某地农民专业合作社扶贫存在贫困户增收机制不完善，农民专业合作社承包的土地经营权抵押贷款配套措施不完善等问题^[3]。

总的来看，学者们对农村集体经济组织的扶贫作用、农民专业合作社参与扶贫的理论逻辑进行了较为深入的分析，阐明了农村集体经济组织、农民专业合作社参与扶贫的合理性、可行性，并结合一些案例研究总结了国内农村集体经济组织、农民专业合作社参与扶贫的主要做法与模式，如通过股份制农村集体经济组织将农民组织起来对接市场和国家政策，通过农民专业合作社将贫困户联合起来提升参与市场竞争的能力，通过扶贫项目资金入股、土地入股、分红等方式增加贫困户要素收入，通过技术培训、金融支持、产品销售等提升贫困户经营水平，通过带动就业增加贫困户工资性收入等。相关研究也指出了农村集体

经济组织法人地位缺失，农民专业合作社实力弱、带动力不强、利益联接机制不紧、政策依赖性强等突出问题。

但这些研究也存在不足，主要表现在：对农村集体经济组织如何在脱贫攻坚中发挥应有作用缺乏探索总结，对农民专业合作社参与扶贫的市场经济背景未能给予足够关注，对目前的农民专业合作社扶贫做法与模式是否会影响公平竞争的市场秩序、是否会有损合作社的市场竞争力、是否会扭曲农民专业合作社行为、是否会导致政府扶贫资源的低效利用等问题研究不够深入，对既能维护公平竞争的市场秩序、又能保证政府扶贫资源有效利用的扶贫模式缺乏探索。

二、农村集体经济组织与农民专业合作社参与扶贫面临的现实困境

近年来，农村集体经济组织扶贫与农民专业合作社扶贫受到了各级政府的高度重视，也取得了一定成效。中共中央、国务院发布《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，将维护农民合法权益、增加农民财产性收入、引领农民逐步实现共同富裕作为深化改革的重要目标。2018年，甘肃省人民政府办公厅出台《关于全面消除贫困村村级集体经济“空壳村”的意见》。甘肃省11个市州50个贫困县累计投入扶持资金7.68亿元，全面消除3594个集体经济“空壳村”，村均年收入达到了2.03万元^[17]。

宁夏回族自治区决定，每年扶持300—500个行政村开展培育壮大集体经济试点示范，力争到2022年实现全区行政村项目全覆盖，消除集体经济“空壳村”^[18]。江西省万载县提出，按照“村集体经济+建档立卡贫困户身份股”的方式成立产业扶贫合作社，对全县10038户贫困户做到产业全覆盖^[19]。据相关报道显示，截至2018年底，全国有超过13万个农村集体经济组织完成改革，确认集体成员2亿多人，量化资产6664.7亿元，累计向农民股金分红3251亿元^[20]。

据中国社会科学院农村发展研究所课题组完成的《农民专业合作社参与精准扶贫研究》课题成果显示，农民专业合作社已成为政府产业扶贫资金投向贫困户、带领贫困户发展新产业、为贫困户提供农业社会化服务、促进贫困户资源变资产、改善贫困户资金短缺、向贫困户提供就业岗位、引导贫困农户产品进市场的重要载体。

但不容忽视的是，当前我国集体经济组织扶贫与农民专业合作社扶贫离预期目标还存在较大差距，在扶贫实践中还面临不少困难。特别是我国农村集体经济组织建设及农村集体经济发展存在较大的区域差异，东部地区、城郊地区农村集体经济规模大、收益好，而中西部地区、偏远贫困地区的农村集体经济规模小、收益差。据《经济日报》2017年6月10日的相关报道，农村集体产权制度改革已在部分发达地区探索近20年，特别是北京、长三角、珠三角等地已经完成95%以上。

但在广大中西部地区，很多地方还从未搞过经营性资产改革。目前全国农村集体经济组织账面资产总额（不含西藏）达2.86万亿元，其中东部地区资产总额2.16万亿元，占资产总额的75.5%，广大中西部地区的农村集体经济组织资产份额仅占24.5%^[21]。截至2018年底，全国农村集体经济组织虽累计向成员分红3000多亿元，但按2亿多集体成员分摊下来，人均累计分红仅有1000多元。如果再考虑到东西部差距、城郊农村与偏远农村的差距，贫困地区农民获得的村集体经济分红收益较为有限，农村集体经济组织的扶贫功能还有很大的提升空间^[21]。

另据笔者在四川、重庆、贵州等地开展的实地调研情况来看，当前贫困地区农村集体经济组织扶贫与农民专业合作社扶贫普遍存在以下困难和问题：一是当地缺少可赢利的产业项目，农村集体经济组织主要靠收租金、利息简单维持；二是责权利不明确，农村集体经济组织不敢承担市场经营风险及农业生产的自然风险，无法参与竞争性产业项目发展；三是农村集体经济组织凝聚力弱，村民参与度低，治理机制不健全，民主决策机制难以有效发挥作用；四是村“两委”代管农村集体经济组织现象普遍，但相关干部又缺乏企业管理经验和市场开拓能力，农村集体经济组织的经营管理难以适应市场竞争需要；五是农民专业合作社自身规模小、经营能力弱，带动作用有限；六是农民专业合作社运行不规范，没有与贫困户形成有机的利益联结机制，贫困户参与度低；七是政府干预过多，政策设计不合理，农民专业合作社参与扶贫的责权利不对等，缺失参与扶贫的内在动力。

总的来看，我国农村集体经济组织扶贫和农民专业合作社扶贫虽得到各级政府的高度重视，也取得了一定成效，但离期望

目标还存在较大差距，在扶贫实践中还面临不少困难和问题，迫切需要进一步创新体制机制，优化扶贫模式。

三、农村集体经济组织与农民专业合作社协同扶贫的内在逻辑

农村集体经济组织与农民专业合作社是当下我国农村普遍存在且得到国家大力支持发展的两类经济组织，也是组织农民参与市场竞争、增加农民收入的重要组织载体。两类经济组织在益贫目标上具有共同的价值基础，在参与扶贫中具有较强的功能互补性。充分发挥两类经济组织的功能优势，加强扶贫协同，可以实现“1+1>2”的扶贫效果。

（一）农村集体经济组织与农民专业合作社具有开展协同扶贫的共同价值基础

在我国，农村集体经济组织与农民专业合作社之间有着很深的渊源。一方面，我国的农村集体经济组织与农民专业合作社都是对 20 世纪 50 年代我国合作化运动的批判、继承和发展，也吸收了国际合作运动的有益成分，在提高农民组织化程度、提升农民能力素质、推动农业规模化经营、增加农民收入等方面有着共同的价值追求。

另一方面，在马克思、恩格斯有关所有制和合作制理论的经典文献中，合作制的意义在于在全社会确立劳动雇佣资本的基本社会制度，实现“劳动的政治经济学”，即全社会劳动者直接的合作生产。合作制与最终实现生产资料全社会所有制具有内在的一致性。

集体所有制与社会所有制、国家所有制的概念是相同的，且是交叉使用的^[22]。在中国特色社会主义时代背景下，虽然我们主要强调发展农民专业合作社的经济功能，不再强调其社会功能、政治功能，但毋庸讳言，农民专业合作社“劳动雇佣资本”的价值追求与社会主义的价值目标是内在契合的，与农村集体经济组织的发展方向是殊途同归的。

（二）农村集体经济组织与农民专业合作社在扶贫方面具有较强的功能互补性

尽管农村集体经济组织与农民专业合作社有着很深的渊源，也曾出现过概念使用上的交叉，但发展到今天，它们基本上可视为两类不同的经济组织。二者之间的区别主要体现在四个方面：一是市场地位不同。根据 2017 年新修订的《农民专业合作社法》的相关规定，农民专业合作社享有与其他市场主体平等的法律地位，以其财产对债务承担有限责任，可以解散。但农村集体经济组织是不能破产也不能倒闭的特别法人。

二是成员权设置不同。农村集体经济组织的成员资格是一种身份权，不需要个人额外申请或出资，只要被认定具有该村、社集体成员身份就自然获得相应权利。而农民专业合作社的成员需要符合相关业务要求，承认并遵守农民专业合作社章程，履行章程规定的入社手续，且社员范围不限于某一特定村集体。

三是产权设置不同。农村集体经济组织股权量化到人时以平均为主，适当考虑承包地面积、劳龄、贡献等因素，且股权只能在内部流转，集体资产不能由少数人控制。农民专业合作社对成员的出资额通常没有比例限制，股权可以集中在少数人手中，出资额较高或者与农民专业合作社交易量（额）较大的成员还可以获得限定比例的附加表决权。

四是注册登记程序不同。根据《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，现阶段可由县级以上地方政府主管部门负责向农村集体经济组织发放组织登记证书，农村集体经济组织可据此向有关部门申请办理银行开户等相关事项。而根据《农民专业合作社法》，农民专业合作社的登记机关是工商行政管理部门（现在的市场监管部门，下同），同时登记机关需将农民专业合作社的登记信息通报同级农业等有关部门。

农村集体经济组织与农民专业合作社在法律地位、组织结构、治理机制等方面存在显著差异，导致二者在参与扶贫中各有

优势劣势，功能互补性很强。就农村集体经济组织而言，其参与扶贫的优势在于容易得到相关政府部门的支持和获取相应的扶贫资源，容易得到村民的信任和贫困户的认可；劣势在于适应市场竞争的能力差，难以持续性增加贫困户收入，难以直接带动提升贫困户的经营能力。

农民专业合作社参与扶贫的优势在于参与市场竞争的动力和压力较强，能直接带动提升入社贫困户的市场参与能力和生产经营能力，持续性增加贫困户收入的能力较强；劣势在于经营风险较大，运行成本较高，针对特定贫困开展精准扶贫的内在动力不足，不容易争取到相关部门的扶贫资源，难以得到村民及贫困户的信任。

（三）农村集体经济组织与农民专业合作社开展协同扶贫的关键环节

农村集体经济组织与农民专业合作社具有互助、益贫等共同价值基础，在参与扶贫过程中又具有很强的功能互补性，这就决定了农村集体经济组织与农民专业合作社在扶贫领域开展合作、强化协同的潜力巨大。

针对农村集体经济组织与农民专业合作社在参与扶贫中面临的困难和问题，结合各自的优势和劣势，笔者认为，可以通过三个方面的协同、合作来提升扶贫成效：一是通过股份合作，将农村集体经济组织获取的扶贫资源入股到农民专业合作社，既能解决农村集体经济组织市场风险承担能力弱、持续增加贫困户收入难等问题，又能解决农民专业合作社自身经济实力弱、获取扶贫资源难等问题。

二是通过组织合作，农村集体经济组织向参股合作社派出监事会成员或财会人员，推动农民专业合作社规范化运行，加强与普通社员、入社贫困户的利益联系，增强村民、贫困户对农民专业合作社的信任。

三是通过事业协同，农村集体经济组织入股农民专业合作社的资金（或其他扶贫物资）重点用于基础设施建设、固定资产投资，农民专业合作社的自有资金则主要用于流动资金，既在较大程度上保障集体入股资金的安全性和资产的可核查性，又能较大程度上改善农民专业合作社的生产经营条件，增强市场竞争和盈利能力。

四、农村集体经济组织与农民专业合作社协同扶贫的实践探索

近年来，在脱贫攻坚和推进农村集体产权制度改革的大背景下，通过发展壮大农村集体经济带动贫困户增收脱贫是全国各地普遍开展的扶贫模式探索，贵州塘约村是其中的典型代表。也有不少地方为了发展壮大农村集体经济组织，在集体经济的实现形式、经营方式上进行探索创新，农村集体经济与农民专业合作社进行股份合作就是其中比较普遍、比较成功的做法。相较而言，国内较少有地方从扶贫视角推动农村集体经济组织与农民专业合作社的合作与协同，重庆市城口县在这方面进行了有价值的实践探索。

重庆市城口县地处陕、川、渝三省市交界处，是国家扶贫开发工作重点县，也是农村集体产权制度改革全国试点县。近年来，城口县围绕贫困群众“两不愁三保障”目标要求，制定出台了产业扶持、扶贫搬迁、教育资助、医疗救助、就业转移、低保兜底“六个一批”到户到人特惠政策，创新增加了精神扶贫和村容户貌两个方面的特殊措施，形成了“6+2”到户到人精准扶贫政策体系。

其中，在产业扶贫方面，城口县将发展扶贫产业与深化农村集体产权制度改革、农村“三变”改革紧密结合，构建了农村集体经济组织与农民专业合作社协同扶贫模式：各村成立农村集体经济组织，一方面对接相关部门、单位的扶贫项目和开展村集体资产管理，另一方面通过资金入股等方式支持农民专业合作社等市场主体发展扶贫产业，所获得的投资收益、资产收益主要用于增加贫困户收入，较好地实现了贫困户持续增收、村集体经济发展壮大、农民专业合作社竞争力显著提升的多重目标。从具体操作层面来看，城口县农村集体经济组织与农民专业合作社协同扶贫模式主要包括两个方面的核心内容。

（一）自上而下组建农村集体经济组织

为解决无集体经济收入的“空壳村”发展问题，城口县自 2017 年 8 月开始启动实施资源变资产、资金变股金、农民变股东的农村“三变”改革，制定了《农村“三变”改革方案》《农村集体经济组织成员界定“九进九不进”》《股份经济合作社财务管理暂行办法（试行）》等文件，首批在 36 个基础较好的村开展农村“三变”改革试点。截至 2018 年 9 月，全县共确定 44 个“三变”改革试点村，组建了 34 个新型农村集体经济组织，政府为每个改革试点村投入股权化改革专项资金 100 万元。

县农委（现称县农业农村委，下同）对每个农村集体经济组织进行登记，组织名称通常为某某村股份经济联合社，登记类型为村集体经济组织，组织形式为股份合作制，法人代表通常为村支部书记，业务范围通常为集体资产经营与管理、集体资源开发与利用、农业生产发展与服务等。每个村集体经济组织都可以凭登记证申请刻公章和开设银行账户，但不能在工商行政部门注册登记和取得营业执照。农村集体经济组织的成立，为盘活农村集体资源、资产创造了条件，也为承接扶贫资源搭建了一个较好的组织平台。

如在城口县厚坪乡熊竹村，近年来在上级部门指导下成立了村集体经济组织——城口县厚坪乡熊竹村股份经济联合社，并于 2018 年 8 月取得了县农委颁发的农村集体经济组织登记证。登记的组织类型为村集体经济组织，组织形式为股份合作制，资本总额为零元整，法人代表为村党支部书记。村集体经济组织成员按照相关标准要求确定，共有 227 户 665 人，比户籍人口 658 人略多，实行每人一股、每户一个股本证。

熊竹村集体经济组织在成立后的较短时期内就获得了上级部门拨付的 50 万元扶贫专项资金和县水利局给予的 20 万元对口帮扶资金。在城口县鸡鸣乡祝乐村，近年来在上级部门指导下成立了名为“城口县鸡鸣乡祝乐村股份经济联合社”的村集体经济组织，村集体经济组织成员实行每人一股。目前，祝乐村集体经济组织已获得中国人民银行重庆营管部 100 万元无偿援助款、乡政府 100 万元配套款和重庆市农商行 200 万元党费帮扶款。

（二）构建权责利较为均衡的合作协同机制

一是明确各自的责任分工。村集体经济组织主要代表村集体与上级政府部门对接，承接相关发展项目、扶贫资金，并入股到当地运行较好、实力较强的农民专业合作社。农民专业合作社则将接受的资金投入建设和生产经营活动中，获得投资收益。

二是力争做到合作双方责任与权利对等、风险与收益对等。在合作过程中，村集体经济组织通常只入股，不参与具体的经营管理，不承担经营风险，只按协商的固定比例分红（通常为 6%—12%），并要求投入的资金只能用于购建固定资产，不能作为流动资金。农民专业合作社享有较大的经营决策权，也承担几乎全部经营风险。

三是兼顾扶贫目标和市场竞争要求。在合作过程中，农村集体经济组织的扶贫功能主要体现在将通过扶贫资源投资获得的分红收益优先用于贫困户，农民专业合作社的扶贫功能主要体现在带动入社贫困户提升经营能力、增加经营收入。

政府及村集体经济组织通常只是鼓励农民专业合作社更多地吸纳贫困户入社和更多地吸收贫困户劳动力就业，但并不硬性要求这些农民专业合作社在产权设置、入社条件、代购农资、代销产品、服务收费、收益分配等方面对贫困农户进行特殊照顾，不让农民专业合作社因为扶贫而削弱市场竞争力，不破坏各类市场主体公平竞争的市场秩序。

如在熊竹村，为实现扶持项目资金的保值增值和村集体经济组织的收益稳定，城口县厚坪乡熊竹村股份经济联合社将承接的扶持资金投入城口县厚坪乡阳辉养猪农民专业合作社，主要用于迁建养猪场（该农民专业合作社社员原有的养猪场在场镇及河流边，不符合环保要求，需要全部拆除搬迁到更偏远的山上重新建场）。该农民专业合作社则按保底分红方式给村集体经济组织提供回报。经实地调查了解，在村集体经济组织和阳辉农民专业合作社协同带领下，熊竹村生猪产业发展已初具规模，形成

了相对完整的产业链，有多位贫困户通过养猪实现了脱贫。

在祝乐村，村集体经济组织投入 300 万元扶持资金与当地一龙头企业合股成立了城口县鲲鹏食用菌种植股份合作社（系农民专业合作社）。该农民专业合作社总股本为 500 万元，其中村集体经济组织 300 万元，龙头企业 200 万元。农民专业合作社理事长为龙头企业负责人。根据约定，农民专业合作社每年固定给村集体经济组织 6 万元资金使用费。此外，如果农民专业合作社还有收益，其中 80% 归村集体经济组织，20% 归龙头企业。如果农民专业合作社亏损，责任全部由龙头企业承担。村集体经济组织将收益的 40% 计提公积金和公益金，剩余部分的 20% 分配给建卡贫困人口。

五、农村集体经济组织与农民专业合作社协同扶贫实践探索的经验启示

脱贫攻坚是具有重大现实意义的国家战略，是当前贫困地区经济社会发展各项工作的重中之重。与此同时，中国特色社会主义进入了新时代，中国特色社会主义市场经济体制不断完善，市场在资源配置中的决定性作用显著增强。在此背景下，脱贫攻坚既需要更好发挥政府作用，又需要充分尊重市场规律，发挥市场机制的作用，调动市场主体的力量，构建激励兼容、多方共赢、可持续的扶贫模式。重庆市城口县对此进行了有益探索，取得了一些有推广价值的经验。

（一）成立村集体经济组织为村“两委”对接市场与政府提供了有效载体

在脱贫攻坚、集体产权制度改革、“三变”改革深入推进的大背景下，村“两委”有越来越强烈的发展生产、增加经营收入的意愿和要求。但与此同时，村“两委”作为地方自治组织，掌握大量公共资源，也承担着大量公共管理职能，如果让村“两委”直接从事经营活动，很容易出现以权谋利、不公平竞争、预算约束软化等问题，会破坏当地公平竞争的市场秩序。

城口县通过成立村集体经济组织（股份经济联合社）参与市场经营与扶贫活动，较好地解决了上述问题。第一，村集体经济组织拥有的资产、资源有着清晰的边界，资产的收益及保值增值情况可核实、可量化，能在一定程度上解决预算约束软化问题，并避免村“两委”为其经营活动承担无限责任。

第二，村集体经济组织有明确的经营范围，与村“两委”承担的公共管理职能有清晰边界，可在较大程度上避免以权谋利和不公平竞争问题。

第三，与传统的村办企业等集体经济组织形态相比较，村股份经济联合社的产权更清晰，其收益权更是明确到了每一个集体经济组织成员，可在较大程度上避免传统集体经济组织常出现的内部人控制、普通成员利益得不到保障等问题。另外，在承接各级政府部门扶持项目资金时，村集体经济组织相比一般市场主体具有显著体制优势，它在项目资金使用上的安全性、合规性更易得到保证，它所承诺的扶贫功能、公益功能更易得到政府部门认可。

（二）农民专业合作社在协同扶贫过程中拥有较充分的经营自主权

在城口县，农民专业合作社在协同扶贫过程中虽得到了村集体经济组织提供的项目经费支持，一些农民专业合作社也对当地贫困户给予了特殊照顾，但从总体来看，这些农民专业合作社仍拥有较充分的经营自主权，仍是公平参与市场竞争的市场主体。

第一，农民专业合作社在参与扶贫过程中获得的这些项目经费通常都不是无偿的，而是有偿的，一般都需要按约定的比例给村集体经济组织分红。

第二，农民专业合作社获得的扶持项目资金的产权是清晰的，资金用途是受限的，形成的资产是可核查的，能在较大程度

上避免扶贫资金被市场主体恶意侵占。

第三，村集体经济组织将承接的项目经费投资到农民专业合作社所形成的股权通常是受限的股权，一般只享有收益权和有限处置权，不享有经营决策权，农民专业合作社的经营决策权仍主要掌握在合作社的理事会手中，并承担着市场经营风险。

第四，政府部门及村“两委”虽然普遍鼓励农民专业合作社更多地带动贫困户增收致富，但通常没有强制性的制度安排，农民专业合作社的扶贫作用主要体现在给扶贫资金持续创造收益、带动当地产业发展、增加就业，其市场竞争力不会因为参与扶贫而明显受损。

（三）农村集体经济组织与农民专业合作社协同扶贫是双方基于市场竞争环境下的自愿选择

在城口县，村集体经济组织与农民专业合作社协同扶贫虽是一种较为常见的扶贫模式，但也不是唯一模式。也有一些村集体经济组织将承接的扶持资金投入龙头企业来获得稳定收益，有一些村集体经济组织则将承接的扶持资金既投入专业合作社，又投入龙头企业。在竞争市场环境和有替代市场主体的背景下，农民专业合作社是否参与扶贫、是否与村集体经济组织协同扶贫都是一种自愿选择行为，双方在合作中的责权利关系需要通过公平协商达成共识，能较好地保证合作中的激励兼容、多方共赢，所实现的扶贫成效也具有较强的稳定性和可持续性。

六、结语及进一步思考

就理论层面而言，重庆市城口县在扶贫实践中通过建立村集体经济组织承接相关政府部门扶贫资源，再将这些资源用入股方式投入农民专业合作社等市场主体获取收益回报的扶贫模式，既为政府、村“两委”在脱贫攻坚中发挥重要作用提供了平台，又较好地维护了当地公平竞争的市场秩序，调动了农民专业合作社等市场主体参与扶贫的积极性，有值得推广借鉴之处。

但从实际成效来看，城口县通过村集体经济组织与农民专业合作社协同开展扶贫的时间还不长，农民专业合作社承诺给村集体经济组织的分红尚未到兑现期，农民专业合作社的经费使用绩效还不确定，扶贫的实际成效尚未充分显现。加之城口县运行较规范、实力较强的农民专业合作社较少，有条件开展村集体经济组织与农民专业合作社协同扶贫的行政村不多，导致村集体经济组织与农民专业合作社协同扶贫模式尚未在实践中得到充分检验。

另外，在实地调研中也发现，城口县在推进村集体经济组织与农民专业合作社协同扶贫实践中也面临一些困难、困惑。如村集体经济组织在工商注册方面还面临困难，难以在市场上自主经营、自负盈亏；村集体经济组织在与专业合作社等市场主体进行合作时完全不承担市场风险，在一定程度上影响了市场主体的参与积极性；一些村参与扶贫的村集体经济组织、农民专业合作社核心成员与村“两委”成员高度叠加，面临较高的内部人控制风险；当地运行规范、有实力的农民专业合作社少，村集体经济组织协同扶贫的可选择对象空间较小，等等。

对此，有必要从如下方面着手：一是加快制定《农村集体经济组织法》《合作社法》等上位法，尽快明确农村集体经济组织的市场主体地位。二是进一步完善农村集体经济组织的治理机制，增强其风险控制与风险承担能力。三是优化农村集体经济组织、农民专业合作社的核心人员构成，尽可能与村“两委”形成既分工协作又相互监督的权力运行格局。四是支持农民专业合作社等市场主体加快发展，夯实协同扶贫的基础。

参考文献：

[1] 闫旭. 农村集体经济助力精准扶贫的现实困境与纾解[J]. 农业经济, 2019(12):62-63.

-
- [2]朱鹏华,刘学侠.乡村振兴背景下的农民合作组织发展:现实价值与策略选择[J].改革,2019(10):108-118.
- [3]孙晓露.政和县农民专业合作社推动精准扶贫对策研究[D].福州:福建农林大学,2018:32-39.
- [4]“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[J].改革,2019(4):39-47.
- [5]董红梅.陇西县农民专业合作社助力精准扶贫提升发展能力情况调研[J].农业科技与信息,2017(22):10-12.
- [6]钟真,黄斌.要素禀赋、入社门槛与社员增收:基于三家农民专业合作社的案例分析[J].改革,2018(9):126-134.
- [7]梁春梅,李晓楠.农村集体产权制度改革的减贫机制研究[J].理论学刊,2018(4):55-61.
- [8]张慧鹏.集体经济与精准扶贫:兼论塘约道路的启示[J].马克思主义研究,2017(6):63-71.
- [9]赵春雨.贫困地区土地流转与扶贫中集体经济组织发展——山西省余化乡扶贫实践探索[J].农业经济问题,2017(8):11-16.
- [10]郑有贵.农村社区集体经济组织法人地位研究[J].农业经济问题,2012(5):22-28.
- [11]龚榆.农民专业合作社在精准扶贫中的作用机制研究[J].农村经济与科技,2018(7):57-58.
- [12]孔祥智.合作社的益贫性[J].中国农民专业合作社,2016(7):38.
- [13]廖文梅,曹国庆,孔凡斌.农民专业合作社助力于产业化精准扶贫的创新模式研究——以江西省石城县为例[J].农业考古,2016(6):263-267.
- [14]郭新平,赵瑞宁.农民专业合作社参与精准扶贫的运行方式——基于山西省L县Y乡的实证研究[J].山西农业大学学报(社会科学版),2018(2):31-37.
- [15]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.
- [16]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.
- [17]庄俊康.我省投入7.68亿元全面消除3594个集体经济“空壳村”[N].甘肃经济日报,2019-02-14(002).
- [18]张国凤.宁夏力争消除集体经济“空壳村”[N].农民日报,2019-11-22(003).
- [19]宋振平.扶贫合作社推动有效脱贫攻坚工作[N].光明日报,2018-04-27(10).
- [20]龙新.农村集体产权制度改革实现突破性进展[N].农民日报,2018-12-8(001).
- [21]乔金亮.农村集体产权制度改革试点扩容[N].经济日报,2017-06-10(006).

[22] 苑鹏. 对马克思恩格斯有关合作制与集体所有制关系的再认识[J]. 中国农村观察, 2015(5):2-10.