集体领办合作社 让扶贫行稳致远探索与创新

2020年是脱贫攻坚决战决胜之年。在脱贫攻坚任务全面完成后，扶贫工作将由集中作战转为常态化推进与解决相对贫困。针对脱贫攻坚中的困惑和扶贫工作转型带来的问题，建议充分发挥村集体经济组织作用，通过其领办多类型多形式合作社，搭建好解决相对贫困的载体和平台，拓宽贫困户多元化多形式增收渠道，建立起“龙头企业+合作社+贫困户”长效扶贫机制，推动减贫战略和工作体系平稳转型，让脱贫攻坚与实施乡村振兴战略有机衔接，让扶贫之路行稳致远。本文根据当前扶贫工作中存在的问题与现象，在思考中厘清推进常态化扶贫的思路，阐述集体领办合作社的类型与具体做法，提出了开展集体领办合作社工作的对策与建议。

一、问题与困惑

找准问题才能解决问题。通过调研发现，基层干部、企业老板、农民群众特别是贫困户对脱贫攻坚工作总体上是非常满意的，也有部分人对当前及今后扶贫工作有一些困惑与担心。

干部困惑。一是担心扶贫干部走，扶贫产业丢。很多地方是扶贫干部引领着产业发展，对他们离开后持续发展好产业信心不足。二是对通过发展壮大村集体经济来解决相对贫困心里没招没底。有的地方企业、集体、农户之间的利益联接机制尚未建立；有的干部出现产业项目选择恐惧症，认为“种什么脑壳都肿，栽什么都是栽（指亏损）”；有的地方没有发挥集体职能与优势，把全村人、地、钱等农村资源要素有效整合激活；有的地方对让农民特别是贫困户“有事干、有钱赚”办法不多，干部们感觉不知所措、无从下手。

老板迷惑。经过前期大棚房整治专项活动，下乡企业对怎样取得合法的建设用地和成规模可长期使用的耕地；在农村空心化、农民老龄化的情况下，怎样在当地雇佣到所需的适宜的农民工；在一些农民吃大户、仇富的心态下，怎样营造和谐的民商环境等问题，老板们感到迷惑失措、难以下乡。

农民疑惑。一些地方发挥农民的主体作用不够，存在“干部干、农民看”现象，个别农民爱说：“看你们干部搞个什么样儿”；个别农民特别是贫困户对自己“干什么、怎么干、怎么受益”心中无数，选择等待观望，贫困户感到茫然无措、难以脱贫。

二、思考与思路

（一）推进常态化扶贫的思考

针对上面“三惑”现象，在扶贫工作由战时常态转入常态化后，需要思考和解决三个问题。

1.**谁来推进常态化扶贫？**脱贫攻坚时，县、镇干部充当突击力量，但这不可能长期持续。转为常态化后，应该以村组为主牵头推进扶贫工作。

2.**用什么来推进常态化扶贫？**脱贫攻坚时，国家投入了很多资金，这同样不可能长期持续。常态化扶贫时，应该以激活农村资源、要素为主，以本地投入为主。

3.**怎么推进常态化扶贫？**主要是要建立健全常态化扶贫的平台与机制，实现“三让三有”，即让干部搞扶贫工作有抓手，让企业参与扶贫有载体，让贫困户脱贫有门路、有事干、有收入。

（二）推进常态化扶贫思路

坚持问题导向、目标导向，厘清常态化扶贫思路。

1.**针对“三惑”现象和“怎么推进”的问题，建立常态化扶贫的载体、平台与机制。**部分地方存在的干部困惑、老板迷惑、农民疑惑“三惑”现象，究其原因主要是在基层缺乏发展乡村经济、解决贫困的载体、平台与抓手。这就需要由当地村级集体经济组织来有效整合人、地、钱等农村资源要素，建立企业、集体、农户之间的利益联接机制，搭建农户充分参与充分收益的平台，让村民各展其能“有事干、有钱赚”，持续有效地解决扶贫问题。

2.**针对“用什么来推进、怎么建立载体平台与机制”的问题，组建农民合作社。**农民合作社是广大农民群众自愿联合、民主管理的互助性经济组织和引领农民参与国内外市场竞争的现代农业经营组织。习近平总书记高度重视农民合作社的发展，7月22日在吉林省考察调研时强调，要鼓励全国各地因地制宜发展合作社，探索更多专业合作社发展的路子来。《农业法》规定：国家鼓励农民在家庭承包经营的基础上自愿组成各类专业合作经济组织。组建合作社，是当前农村建立常态化扶贫载体、平台与机制的重要形式，是干部推进常态化扶贫的重要抓手，是农民脱贫增收的重要举措。

3.**针对“谁来推进、如何组建合作社”问题，由村集体牵头领办合作社。**现时社会上农民合作社本已很多，但其发挥作用有限，究其原因在于多数是空壳社，经营管理不规范，群众难受益。而由村集体领办合作社优势独特好处众多。一是由于农村土地、宅基地属集体所有，集体领办更容易整合内部人、地、钱资源，激发内生动力；二是村干部是“能人+好人”式合作社领头人的适宜人选；三是合作社红利留存村集体经济组织，由全体村民均分，群众更有归属感、认同感，有利于调动农民的主动性和积极性；四是有利于建立“先富带后富、同心助脱贫”的良性机制。

三、领办合作社类型与做法

聚焦“地从何来”“钱从何来”“如何增加村民就近就业”“产业如何发展”“农文旅如何融合”“村民消费如何省钱”等问题，由村集体经济组织因地制宜，领办多类型多形式合作社，充分发挥集体经济组织功能，助力村民特别是贫困户增收节支，现列举六类。

一是土地（含宅基地）股份合作社。采取按承包人口均分股份，按合作社成员股份均分保底租金，按集体经济组织成员股份均分红利的办法组建农村土地股份合作社。解决因“流转前漫天要价、流转后坐地起价”引起的土地流转不畅、不稳问题。有利于发展家庭适度规模经营，破解城市资本下乡“地从何来”和现代农业“谁来种地、怎么种地”问题。采取入股的方式组建宅基地（含闲置农房）股份合作社，合理布局科学规划集约节约建设用地，破解城市资本下乡“无建设用地”问题。合作社通过收取土地（宅基地）流转服务费和整治后再流转的溢价等方面获得收入。

二是综合服务合作社。合作社实行统一管理，承接国家投入项目、农业生产、物业管理、绿化保洁、红白喜事一条龙等各种服务。村民根据自己的就业意愿、技能加入到合作社的各个服务队中，经过统一培训后，就地就近就业。让当地农民特别是贫困人口各显其能、各尽其才、充分就业。合作社获取中介费、组织费等合理收入。

三是产业融合发展合作社。采取“龙头企业+合作社+家庭农场”的模式，提供“共享农庄”和私人订制服务，满足中产阶层、高端人群的多元化、个性化、高端化的消费升级需求，从过去卖初级农产品转变为卖生产过程、深加工产品、田园风光、新鲜空气等。采取电商（直播带货）、三产融合，带动贫困户通过土地房屋出租、帮工等多种产业扶贫形式实现脱贫。合作社通过提取组织服务费等方式获得收入。

四是乡村旅游合作社。实行“培训、建设标准、服务质量与收费标准”四统一。游客在合作社运营平台下单后，合作社按顺序派单。解决餐饮、住宿点或民宿互相拆台、抬价宰客等经营不规范问题，推动农文旅融合发展。合作社通过收取组织服务费等方式获得收入。

五是资金互助合作社。村级以集体资金入股，村民自愿入社，建立村级融资担保基金。基金存入银行，银行放大5至10倍授信，为本村农民特别是贫困户、市场主体贷款，解决其融资难、融资贵问题。若出现坏账损失，由合作社、银行按比例分担。合作社取得协议存款利息与担保费等收入。

六是消费合作社。针对村民常用消费品、消耗品，由合作社统一购买和分发，降低农民村民采购成本，节约生产生活费用。合作社通过收取服务费获得收入。

四、对策与建议

（一）深化认识，营造集体领办合作社的良好氛围。村集体经济组织应充分认识其发展壮大集体经济的职能作用，通过领办合作社来激活主体、要素、市场，发挥“政府、龙头企业、集体经济组织、农户”各自功能特长，充分调动各方积极性，形成共同发展、共享利益的机制，让群众充分参与乡村经济发展和受益，让贫困户在全村经济发展过程中实现稳定、持续脱贫。各级政府和有关部门要认识到，集体领办的合作社是实现小农户和现代农业有机衔接的有效形式，是农民、集体、企业联合与合作的主要平台，是“三变”改革、发展壮大农村集体经济的重要载体，是干部振兴乡村的抓手，老板资本下乡的帮手和村民主体作用发挥的助手。

（二）广泛宣传，调动村民加入合作社的积极性。集体领办各类合作社，就能因户施策，让村民各展其长、各取所需，既可办家庭农场发展适度规模经营，也可就近就地务工，让村民从乡村振兴、扶贫工作的旁观者变成参与者，增加农民创业或就业机会，实现家家有事干有钱赚、户户能增收能节支，获得农产品销售、土地租金、合作社务工、资金入股分红、集体经济组织与合作社收益分红等多项收入，降低生产生活开支。

（三）培养人才，破解“谁来领办”的问题。人才是集体领办合作社和扶贫事业可持续发展的关键。要结合乡村人才振兴，坚持能人导向，大力培育本地化合作社领头人，防止“扶贫干部走、扶贫无人干”现象发生。一是把村组干部培养成合作社领头人，村组干部是当地的能人，在整合当地土地、人力、资金等要素资源方面最具优势。二是打好乡情乡愁牌，搭建“市民下乡、能人回乡、企业兴乡”平台和载体，鼓励和引导城市市民、企业家、党政干部、技能人才、大学生、退伍军人、社会贤达等返乡、下乡，并在集体股份经济合作社的统一管理下领办合作社。

（四）政策扶持，促进集体领办合作社行稳致远。一是规范有序推进农村集体产权制度改革，成立村级股份经济合作社，为其领办各类专业合作社打好基础。二是正向激励。一些干部认为多干事不但不增加收入、反而增加出错和被追责的机会，故抱“多一事不如少一事”的心态不愿做事、不愿领办合作社。建议出台集体领办合作社的具体办法与操作细则，对领办合作社的村组干部、股份经济合作社理事与监事等经营管理人员出台奖励措施和绩效考核办法。三是健全容错纠错制度与澄清保护措施，对在领办过程中，出于发展壮大合作社目的，不是因为故意或违法违纪行为造成合作社损失等过错行为要宽容失败、予以容错纠错；对受到诽谤、诬告、严重失实举报的领办人员要及时为其澄清和正名。四是多方支持。财政支农项目优先交给集体领办的合作社实施；允许扶贫资金入股集体领办的合作社，产生收益主要对贫困户分红；对集体领办的合作社在贷款、贴息等方面予以支持、扶持，在税收方面享受优惠。

（五）加强考评，总结提炼可复制可推广经验。一是严防形式主义、弄虚作假，防止出现只挂合作社牌子不运转的现象，杜绝产生新的空壳合作社。二是及时收集集体领办合作社中出现的问题，及时撰写集体领办合作社的典型案例，及时总结提炼形成可复制可推广的经验。