

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2017.02.003

资金资本化、收益定向化与精准扶贫运行模式

李圣军

(国家粮油信息中心 市场分析预测处,北京 100038)

摘要:精准扶贫是“四个全面”战略中全面建成小康社会的重点和难点,核心内容是“六大精准”,主要解决“四大问题”,其中的“两大关键”是“资金资本化”和“收益定向化”,三者共同构成一个完整的精准扶贫理论逻辑架构。从运行模式角度,就“资金资本化”和“收益定向化”而言,主要有资金入股、土地投资、资本积累、公共设施和资金信贷五大模式,各种模式均遵循了“资金资本化”和“收益定向化”的“两步走”战略。在具体实施中,“资金资本化”的主要问题是项目选择不科学、项目监管不到位、项目针对性不强;“收益定向化”的主要问题是项目盈利性较差、收益定向性不足和帮扶协议形同虚设。为此,应引入第三方机构对扶贫全流程进行无缝隙监管,加大动员力度实施贫困户全程参与式精准扶贫,明确项目产权确保贫困户财产权益。

关键词:资金资本化;收益定向化;精准扶贫

中图分类号:F126 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2017)02-0019-08

党的十八大以来,党中央提出了“四个全面”发展战略,其中之一便是全面建成小康社会,而确保到2020年全部农村贫困人口实现脱贫,按现行标准彻底解决绝对贫困问题,是全面建成小康社会的重点和难点。为提高扶贫的精准度、针对性和有效性,党中央提出了“精准扶贫”的扶贫新策略,先精准锁定贫困户、贫困村和贫困区域,然后根据致贫原因分门别类地制定帮扶措施、出台发展规划、确定帮扶单位和责任人等,集全国之力并动员全社会的力量,以确保到期脱贫。而“精准扶贫”能否如期实现预期目标,关键在“资金资本化”和“收益定向化”,先将暂时性的外部资金投入转变为能产生长期收益的资本,然后再让持久的收入流源源不断地流向贫困户,以确保贫困户拥有一个长久并可持续的收入流,从而持久脱贫。为此,本文将围绕“资金资本化”和“收益定向化”分析精准扶贫的理论架构和各种具体的运行模式,明确存在的问题并指出具体的完善对策。

一、相关文献综述

新中国成立以来,由于人口多底子薄、经济基础弱,城乡贫困尤其是农村贫困一直是一个普遍性问题,从1986年国家成立扶贫办开始,政府正式开始行政干预扶贫,经过多年努力取得了巨大成效,但也存在若干问题,而且传统扶贫模式也越来越不适应新时期的扶贫需求。2013年,政府正式提出“精准扶贫”战略,并写入官方文件,精准扶贫正式拉开帷幕。因此,国内有关精准扶贫的研究主要集中在最近三年。从国外角度,精准扶贫研究主要集中于20世纪70—90年代的西方国家,^[1]时间较久,而且借鉴意义不大。有鉴于此,下面将主要从精准扶贫内涵、模式和问题三大方面综述最近三年国内有关精准扶贫的相关研究。

(一)精准扶贫内涵

关于精准扶贫的提出渊源,说法各异。葛志军等认为,精准扶贫政策在很大程度上借鉴了广东省扶贫“双到”工作的经验。^[2]左停等认为,精准扶贫机制

收稿日期:2017-01-13

基金项目:教育部人文社科项目(15YJA790013)

作者简介:李圣军(1981-),男,山东齐河人,国家粮油信息中心高级经济师,管理学博士,主要从事农业产业政策研究。

出台前的政策准备可追溯自2009年国务院扶贫办和民政部等部门为推动农村最低生活保障制度和扶贫开发政策的有效对接而开展的贫困户识别与分类工作。^[13]对于精准扶贫的内涵,陈少强等认为,精准扶贫的本质即实事求是,注重效果。^[14]刘解龙认为,精准扶贫应当从经济、社会大系统到具体项目都体现精准化,从扶贫理念到扶贫行为、扶贫结果,都注重精准度。^[15]汪三贵等认为,精准扶贫基本定义是扶贫政策和措施要针对真正的贫困家庭和人口,通过对贫困人口有针对性的帮扶,从根本上消除导致贫困的各种因素和障碍,达到可持续脱贫的目标。^[16]杜志雄等认为,精准扶贫即通过“靶向疗法”,定位定向扶贫,总攻绝对贫困。^[17]总体上,关于精准扶贫的内涵,重在精准,关键在精准,核心也在精准,既要识别精准、项目精准,还要成效精准,即扶贫全链条精准。

(二)精准扶贫模式

由于贫困地区和贫困户致贫原因各异,实践中精准扶贫的模式也各种各样,部分模式还处于试点阶段。姚成分析了精准扶贫中的数据构建问题,提出要建立《扶贫企业数据库》和《贫困村数据库》两大数据库。^[18]王萍等分析了农民资金扶贫互助社模式。^[19]何得桂等分析了易地扶贫搬迁模式。^[20]余佶分析了资产收益扶持模式。^[21]宫留记分析了政府模式和市场模式之后,认为合作扶贫应当是最优选择。^[22]赵晓峰等分析了农民合作社与精准扶贫协同发展机制,主张由农民合作社来承担扶持主体的角色,化解“谁来扶”的难题。^[23]孙飞宇等从生产“社会”还是社会自我生产的角度分析了NGO扶贫面临的一系列困境。^[24]对于国外的精准扶贫,亚历山大德罗·平莎尼等分析了巴西的“家庭补助金计划”。^[25]总体上,随着精准扶贫各种模式的推广应用和完善,其种类会不断增加,运行机制也会日益完善。

(三)精准扶贫存在问题

精准扶贫从提出到现在仅仅三年时间,经过三年的实践也发现了很多问题。关于精准识别,罗江月等认为政策瞄准存在I类弃真型误差和II类存伪型误差两种;^[26]汪三贵等调查发现,以收入标准判断,民主评议导致的识别错误接近50%;^[27]杜志雄等从识别成本角度,认为目前识别一个贫困户的平均成本约为30元,完成一个乡镇识别需要耗时1个月,总成本约1万元,全国592个连片特殊贫困县,

每年仅此一项支出就接近6000万元。^[28]从精准扶贫过程看,左停等认为存在精英捕获(Elite Capture)问题,并同时指出五大具体问题,分别是规模排斥、特惠扶贫资源普惠化、扶贫开发有效手段不足、精准帮扶难度大、不同村庄贫困户实际识别标准不同;^[29]赵武等认为存在规模排斥、区域排斥和社会排斥;^[30]王剑利等研究发现,“民主的规则”和“市场的竞争原则”两条所谓“合理性”规则容易在分配资源时产生社会排斥和瞄准偏离。^[31]关于扶贫资金使用,张全红实证分析发现,中国农村扶贫资金没有成为促进农村贫困减少的重要因素;^[32]邓维杰研究发现,扶贫资金入贫困村后,直接到达贫困户的资金比例只有16.6%。^[33]从精准扶贫评估角度,徐莉萍等认为传统评价模式偏离引导激发扶贫资金“造血”功能的初衷,演变为考核“输血”任务完成目标,以传统扶贫绩效评价模式为基础的审计也就变成“输血”合规审计,而不是“造血”功能审计。^[34]

总体上,从2013年政府正式提出“精准扶贫”战略,从中央到地方开始大力推进精准扶贫,相关研究也日益增加,但主要围绕精准扶贫内涵、运行模式和存在问题展开,尤其是对问题研究的较多,这与精准扶贫实施时间短、部分模式处于试点阶段有密切关系。现有相关研究总体呈现出系统化不足、整合力不够。下文拟在现有研究基础上,从“资金资本化”和“收益定向化”两大精准扶贫的关键点切入,以实地调查资料为基础,整合并系统分析精准扶贫的内在理论逻辑和具体运行模式。

二、精准扶贫理论逻辑

改革开放后,受长期“二元”经济体制和计划经济的影响,农村贫困问题比较普遍,贫困人口也较多,国家主要采取了“输血式”的救济式扶贫和“大水漫灌”的粗放式扶贫方式,扶贫成效无疑是显著的,但问题也是存在的,以兰考县为例,在焦裕禄精神的鼓励下,经过几十年的扶贫却始终未能脱贫,在一定程度上说明传统的扶贫方式急需改革、完善。同时,随着贫困人口的减少、“插花式”空间分布方式的形成和贫富差距的扩大,为了到2020年彻底解决农村绝对贫困问题,党中央提出了“精准扶贫”的扶贫新模式,确保扶贫到村到户,通过摸清底数,分析原因,一个一个地寻求对策,一个一个地明确责任,一个一个地实现脱贫,核心便是扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、因村派人精

准、措施到户精准、脱贫成效精准等“六大精准”,以解决“扶持谁”、“谁扶持”、“怎么扶”和“如何退”等“四大问题”。具体理论架构如图 1 所示。

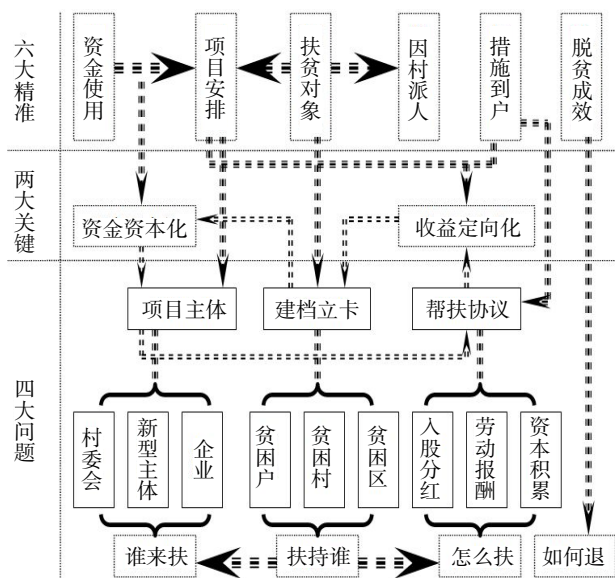


图 1 精准扶贫内在逻辑图

(一)“六大精准”与“四大问题”内在逻辑一致

在“精准扶贫”的战略思路下,“六大精准”是一个相互联系、密不可分的统一体,可谓缺一不可,环环相扣,但在“精准扶贫”的总体框架下,“六大精准”并不是平行关系或者并列关系,与扶贫所要解决的“四大问题”相适应,“六大精准”是一个功能各异、定位各有不同的系统整体,与“四大问题”的内在逻辑是一致的。

1. 扶持谁:对象精准

“精准扶贫”的首要问题是“扶持谁”,以确保扶该扶之人。在贫困户的选择方面,以“收入型贫困”为基础,综合考虑“支出型贫困”,在规模控制下,主要是通过三大方式确保扶贫对象选择精准,分别为外派的驻村工作队、村组织内部民主商议和年度动态调整。贫困村和贫困县的选择则主要通过自上而下统一的识别标准来筛选,关键创新是通过“定时脱贫”的方式来抑制争戴贫困村和贫困县帽子的冲动。在锁定“扶持谁”即贫困户、贫困村和贫困县的同时,为其建档立卡并输入扶贫信息系统,实现信息化和动态化管理。

2. 谁扶持:项目精准+资金精准

在锁定“扶持谁”的基础上,还必须锁定“谁扶持”。首先,根据“以人为本”的扶贫理念,深入分析每个贫困户、贫困县、贫困区的致贫原因,在帮扶

人、驻村工作队、定点扶贫单位及相关行业部门的共同努力下,因地制宜地确定“帮扶项目”,以确保“对症下药”,并明确项目主体,包括村委会、新型经营主体和龙头企业等。然后,将扶贫资金准确投入扶贫项目,划拨到项目主体,不仅确保扶贫资金准确划到项目主体,同时确保扶贫资金准确投向扶贫项目,防止贪污、挪用和截留。

3. 怎么扶:措施到户

精准扶贫中“怎么扶”的问题主要涉及扶贫措施问题,这与“六大精准”中要求的“措施到户精准”是内在一致的。一方面,扶贫措施要从贫困户自身要素禀赋、贫困原因和发展需求出发量身定做,明确要求“到户”而不是“到村”甚至是“到片”;另一方面,作为扶贫措施的合同式文本,“帮扶协议”中必须明确项目主体、村委会和贫困户三方的权利义务,尤其是扶贫措施必须具体到户且明确要求,确保贫困户能得到明确具体且有保障和相对持久的收益,实现“收益到户”。不能“收益到村再到户”,更不能“收益只到村不到户”,而要切实做到扶贫措施来自于贫困户,最后归宿到贫困户。

4. 如何退:脱贫成效精准评估

精准扶贫“如何退”问题主要是如何实现应退尽退且退后不返贫,因为“扶”的最终目的是为了“不扶”,这就涉及脱贫成效的精准评估问题,与“六大精准”中的“脱贫成效精准”是内在一致的。一方面,对脱贫成效必须设计客观实际的评估指标,脱贫标准与识别标准必须保持一致,用多维标准识别。需要指出的是,用单维标准评估显然是不科学的,因为若根据相关学者的调查研究,单纯用收入标准评估脱贫,不用扶贫脱贫率也将接近一半。另一方面,评估过程必须客观公正,必须聘请独立第三方进行全方位的精准评估,防止脱贫评估过程简单化、数字化、行政化,杜绝数字脱贫和行政脱贫。

总体上,在精准扶贫的“六大精准”中,“因村派人精准”属于保障措施,以保障其余五大精准的精准度和“四大问题”的切实解决。因此,“六大精准”和“四大问题”是浑然一体、相辅相成的。以“四大问题”作为问题导向,扎实推进“六大精准”,才能实现扶真贫、真扶贫、真脱贫。

(二)“资金资本化”和“收益定向化”前后有机统一

无论是粗放扶贫还是精准扶贫,无论是财政扶

贫资金还是社会扶贫资金,对于相对持久的贫困户来说都是暂时的,为了实现相对持久的扶贫和永久的脱贫,财政资金和社会资金首先要实现“资金资本化”,从而产生持久的收入流,然后通过“收益定向化”,将持久的收入流转成贫困户的持久收入来源,从而实现持久脱贫。因此,“资金资本化”和“收益定向化”是精准扶贫战略中前后相依的两个关键点和一个系统整体。

1. 资金资本化

无论财政资金还是社会资金,实现资本化的关键是依托合适的扶贫项目实现“资金”向“资本”的“惊险跳跃”,从而使一次性的外部资金投入转变成能产生持久收入流的内部收入源泉。其中“惊险跳跃”的关键是合理、科学、可行的项目载体,只有依托持久盈利的项目载体才能产生持久的利润,进而转化成资本的持久收入流。因此,如果说“资金资本化”是精准扶贫的第一个关键点,那么“扶贫项目精准”则是影响这一“惊险跳跃”的关键环节中的关键点。

2. 收益定向化

“精准扶贫”的落脚点是“扶贫”,而“精准”仅是扶贫的方式、模式或者要求,因此“精准扶贫”的成败关键是能否让贫困户增加收入真正脱贫。而从持久脱贫的角度,贫困户能否依托精准扶贫从而拥有一个相对稳定的收入流便成为关键,这样,通过“资金资本化”产生持久收入流之后,便急需实现“收益定向化”,从而确保收入流流到贫困户手中。在精准扶贫的大战略下,收益定向化的关键在“帮扶措施”,为保证贫困户收益,帮扶原则应是项目主体承担风险、贫困户收益优先保障、村委会监督实施。

总体上,从理论分析角度,“精准扶贫”战略主要包括“六大精准”、“两大关键”和“四大问题”,其中“六大精准”和“四大问题”是内在逻辑一致的,

“六大精准”是解决“四大问题”的保障,能否解决“四大问题”则是是否实现“六大精准”的试金石。而在实现“六大精准”和解决“四大问题”的整个逻辑架构中,“资金资本化”和“收益定向化”则是整个系统架构的关键点,前者将一次性的外部资金投入转变为持久的内部收入流,后者将源源不断的外部收入流转变为贫困户持久的收入来源,从而实现精准扶贫扶真贫、真扶贫、真脱贫的战略目标。

三、精准扶贫运行模式

我国贫困人口分布区域大、涉及人群广,而且要素禀赋不同、致贫原因各异、发展需求不同,根据因地制宜、因人而异的扶贫原则,不同地区、不同人群应该采用不同的扶贫模式,这也是精准扶贫的内在要求。根据对山东省X县的实地调研,以“资金资本化”和“收益定向化”两大关键点作为切入点,精准扶贫目前主要有五大模式(见表1)。

(一) 资金入股模式

精准扶贫资金以投资入股的方式转化为家庭农场、合作社、种植大户等新型农业经营主体的股份,在确定村集体或贫困户所占股份的基础上,村集体或贫困户按股分红,同时通过签订帮扶协议规定贫困户与项目主体之间的用工量,因此其收益定向化均为“分红收入+工资收入”,从而让贫困户获得稳定的收入流。根据资金资本化主体的方式,具体分为三种类型:

1. 企业股份

根据扶贫资金入股企业的类型,主要包括农产品龙头企业和非农企业两种。根据调研情况,农产品龙头企业主要包括仓储企业、流通企业,入股生产企业和社会化服务企业的案例比较少。非农企业方面,随着光伏扶贫项目的大力推进,扶贫资金入股光伏企业的案例越来越多。

表1 精准扶贫五大模式

扶贫模式	运行特点	资金资本化方式	收益定向化方式
资金入股模式	扶贫资金入股新型农业经营主体或企业	资金股份化	按股分红 劳动报酬
土地投资模式	扶贫资金投资农地增值	提升土地资本价值	增加土地收入流
资本积累模式	扶贫资金投资于贫困户生产服务设施	资金生产资本化	提供新的收入流
公共设施模式	扶贫资金投资于村庄公共设施	资金固定资本化	无直接收入流 降低潜在生产成本
资金信贷模式	依托合作社信用合作或扶贫互助社发放信贷扶贫	资金信贷资本化	贫困户定向低息或无偿发放信贷 利息收入再分配

2. 种植大户

种植大户作为农村中的先富群体和农民中的高素质人群,土地经营规模大,经济作物种植比重高。扶贫资金入股种植大户,既解决种植大户的资金难题,又让贫困户增加了一个新的收入来源。根据调研,扶贫资金入股的种植大户主要经营类型包括设施农业、果树种植、水产养殖等。

3. 合作社入股

合作社作为包括贫困户在内的农民自我组织,扶贫资金入股合作社,促进合作社开展土地流转,调整农业产业结构,形成集中连片大规模种植,统一采购果树苗、统一施肥、统一病虫害防治、统一销售,通过合作社的力量提高产品销售价格,压低农资采购价格,并塑造市场品牌,增加村集体和贫困户收入。

(二)土地投资模式

土地是农业生产的基本要素,也是影响农民收入的重要因素。根据实地调研,土地投资模式主要是利用扶贫资金修建水利设施,包括打井、铺水管、拦河坝等,同时统一平整土地,以改造荒山荒滩,改善土地灌溉条件,调整土地产业结构,改种果树、桑树、蔬菜、花生、烟叶等高附加值作物,提高土地价值,增加村集体和贫困户收入,其“收益定向化”方式均为增加土地收入流,但根据投资土地归属的不同,具体分为两种具体类型:

1. 定向投资贫困户自有土地

扶贫资金定向投资于贫困户自有土地,根据调研结果,由于贫困户土地高度分散,单独投资难度大、成本高,具体采用模式大多是通过土地流转、互换等方式将贫困户土地集中到一起,然后集中利用扶贫资金开展土地整治或水利设施修建,无论是贫困户出租还是自己耕种,均能通过提高租金或提高产量的方式,直接且相对持久地增加贫困户收入。

2. 非定向投资村集体土地

扶贫资金非定向投资村集体土地包括村集体所有的四荒地或者是集中连片土地,包括贫困户承包土地、村集体出租土地、非贫困户承包土地,针对性不高。通过土地整治增加土地生产能力,村集体通过提高租金、向非贫困户收费等方式增加村集体收入,然后通过村集体再分配定向增加贫困户收入。

(三)资本积累模式

贫困户致贫的因素很多,但资本缺乏尤其是生

产资本、产业资本缺乏是致贫的一个重要原因。以此为切入点,综合考虑贫困户的劳动力数量、发展内在需求、资金需求状况等因素,为贫困户提供信贷资本,也是精准扶贫的重要方式。根据调研,现实扶贫中主要有生产资本积累和旅游资本积累两种模式,“资金资本化”直接到贫困户,而相应收益也直接定向归贫困户所有,不存在“收益漏损”情况。但此种模式的缺点是单家独户组织实施,无论是实施成本还是扶贫管理成本都较大,难以大面积开展。

1. 生产资本积累

生产资本积累主要是提高贫困户的生产能力和生产效率,不管是贫困户自营还是出租,均能直接增加贫困户现金收入流。根据调研,利用扶贫资金定向为贫困户积累生产资本主要包括投资建设大棚、果园等产业项目,同时为其提供种苗、技术、防疫、销售、耕种等相关社会化服务,解决其致富无门或资金不足的问题,提高贫困户的资本拥有量和致富能力,为其提供一个稳定的收入来源。

2. 旅游资本积累

随着最近几年乡村旅游的迅速发展和“旅游扶贫”工程的大规模启动,通过改造贫困户老旧房屋,包括房屋整修、厨卫改造、下水道铺设、住宿环境改造和观光采摘园建设等,全方位扶持贫困户发展乡村旅游业,包括吃住、游玩、观光、采摘、体验等参与式乡村旅游。改造完成后交由贫困户自营或交由合作社统一经营,交由合作社统一经营的大约30%收入留给合作社,以增加村集体收入;70%收入分配给改造农户,以增加贫困户直接收入。

(四)公共设施模式

无论是贫困村还是贫困户要想脱贫,均需要改善相应的外部公共设施。根据调研结果,精准扶贫资金投资公共设施的模式主要包括利用扶贫资金修建或改造村内生产路、村容村貌和自来水、文化广场等,以改善村民出行条件和饮水条件;还包括推进美丽乡村建设,实施贫困村联治,甚至改造村委会办公条件等,从而为村民致富提供必要的交通支撑、环境支撑和文化支撑。在实践中,这种扶贫模式的扶贫资金资本化难以变现和流转,尤其是村内贫困户无法在扶贫中获得相对稳定的收入流,短期收益不明显,扶贫精准度不高。

(五)资金信贷模式

对于贫困群体中有劳动能力、有致富意愿和有

致富项目的贫困户来说,解决其信贷资金需求是促使其脱贫的有效手段。贫困户由于缺乏抵押物、收入低,难以获得信贷支持。为此,在政策允许的情况下,各地也围绕扶贫资金信贷化进行了一定的探索,试图通过扶贫资金的注入,依托一定的组织载体,引导社会资金投入,从而实现扶贫资金的放大效应。根据定向程度或信贷范围,主要存在贫困户资金互助社和合作社信贷服务两种模式。

1. 贫困户资金互助社

贫困户不仅是弱势群体,而且是同质性较强的群体,通过组建资金互助社可以有效解决其自身抵押物缺乏导致的信贷供给不足问题,依托贫困户自己组建的互助社开展贫困户之间的信贷合作,以实现贫困户之间的“金融自助”和“贫困自扶”。扶贫资金通过注入贫困户资金互助社,既可以壮大资金互助社的资金实力,也可以满足贫困户额度相对较大的信贷需求。

2. 合作社信贷服务

在大型综合合作社内部,部分合作社也开展了信贷服务工作,服务于包括贫困户和非贫困户在内的所有社员。扶贫资金注入综合性合作社,通过转化为集体股或者贫困户个人股的方式,定向为贫困户提供低息、贴息、免息等信贷服务,同时在经营利润中按照股份或事先约定定向优先向贫困户分配,在满足贫困户信贷需求的同时,为其提供一份相对稳定的财产收入流。

总体上,我国精准扶贫战略的“精准”特色决定了扶贫模式的多样性,除上述五种模式外,还包括电子商务、教育培训、小额信贷、异地搬迁等各种模式。本文仅从“资金资本化”和“收益定向化”两个关键点入手分析了上述五种相关模式,这五种模式各有优缺点,适用于不同的区域和贫困户,但总体上都坚持了“两步走”的路子。首先,扶贫资金先资本化,产生稳定且持久的收入流;然后,通过收益定向化,让收益真正流入贫困户,从而实现精准脱贫。

四、精准扶贫存在的问题

精准扶贫从2013年明确提出到现在已经在全国推广,覆盖了14个集中连片特殊困难地区、592个国家扶贫开发工作重点县和12.8万个贫困村,涉及贫困人口更超过七千万,在具体实施中,出现各种问题是难免的,而且要求越“精准”出现的问题也会“越多”,关于精准扶贫存在问题的研究已经很多,指

出的问题也不少,本文将围绕“资金资本化”和“收益定向化”两大精准扶贫的关键点,结合调研结果,梳理调研中发现的各种问题。

(一)资金资本化可持续性差

精准扶贫项目安排是资金资本化的载体,直接影响一次性扶贫资金向持久性收入流的转化。根据调研结果,实际运行的扶贫项目均存在项目选择不科学、项目监管不到位、项目针对性不强等问题。

1. 项目选择不科学

扶贫项目选择程序处于“上面做决策,下面走程序”的状态,与贫困村实际不尽吻合。村级决策程序也乱象丛生,村民代表大会不开、假开现象严重,伪造村民代表签字、贫困户签字现象时有发生,扶贫项目与贫困户实际需求亦不尽吻合。

2. 项目监管不到位

项目实施主体选择程序不合理,招投标比例太低,个别项目招投标过程流于形式走过场。同时,个别项目工程质量监管委员会组长、村委会主任、项目承包主体甚至是同一个人。项目验收报告自查自验,没有引入第三方评估验收,项目全过程监管形同虚设。

3. 项目针对性不强

精准扶贫项目离农倾向严重,个别项目甚至与农村、农业和农民尤其是贫困户毫无关系,从决策、实施到分配均没有让贫困户参与。调研中发现几个乡镇集合覆盖上千贫困户的扶贫资金集中发展光伏发电,贫困户既没有股份也没有直接受益。

(二)定向收益不定向现象严重

精准扶贫的目的是增强贫困户的发展能力,提高贫困户收入水平,从而达到贫困户脱贫的目的,因此收益定向化是保障贫困户利益的关键。但在调研中发现,定向收益不定向现象极其严重,帮扶协议形同虚设。

1. 项目盈利性较差

扶贫项目大多为盖大棚、种果树,甚至是修公路、建设施等,持续盈利性较差,甚至没有任何盈利,难以增加贫困户收入。个别地方为了完成扶贫任务,以扶贫资金入股为条件,不切实际地强制要求项目主体每年拿出固定金额分配给贫困户,以促其达标脱贫。

2. 收益定向性不足

贫困村和贫困户叠加存在的现实决定了项目

收益既要到村也要到户,而实际情况是项目收益到村再到户,贫困户既不占有明确的扶贫项目股份,也无法从扶贫项目中获取相对固定的收益,精准扶贫难以做到真扶贫,扶真贫,间接化、集体化现象严重。

3. 帮扶协议形同虚设

根据扶贫设计,扶贫资金资本化之后,项目主体与贫困户签订帮扶协议,促其脱贫。根据调研,实际情况是村委会要求项目主体根据贫困户实际收入与脱贫标准线的差距给予贫困户相应的补助,定额化现象普遍。同时,帮扶协议签订不规范、不科学、不标准现象严重,个别帮扶协议甚至空缺不填、协议主体不盖章,基本形同虚设。

总体上,精准扶贫具体实施中存在各种各样的问题,但如果在“资金资本化”和“收益定向化”环节出现重大偏离,将导致精准扶贫从根上产生动摇,影响的不是产生多少扶贫效果,而是能不能产生扶贫效果,因此必须高度关注、集中监管,务必保证扶贫资金资本化到能持续盈利的项目载体上,务必保证扶贫收益定向流入贫困户手中,只有实现“两个务必”,才能确保精准扶贫真见效、见真效。

五、精准扶贫的完善对策

精准扶贫是我国扶贫事业进入新阶段的重要战略转型,不仅任务重而且影响大,直接涉及我国“四个全面”战略尤其是全面建成小康社会的完成和实现。精准扶贫作为一种新的扶贫模式,核心内容是“六大精准”,主要解决“四大问题”,其中的关键点便是“资金资本化”和“收益定向化”。从理论逻辑角度,“六大精准”、“四大问题”和“两大关键”构成一个完整的精准扶贫架构,其中“六大精准”和“四大问题”内在逻辑一致,“资金资本化”和“收益定向化”则前后相依。从运行模式角度,根据实际调研结果,从“资金资本化”和“收益定向化”角度,主要有资金入股、土地投资、资本积累、公共设施和资金信贷五大模式,各种模式虽实现“资金资本化”和“收益定向化”的具体方式不同,但在不同程度上均实现了上述两个关键点,具有明显的扶贫成效。但是,在“资金资本化”方面,依然存在项目选择不科学、项目监管不到位、项目针对性不强等三大问题,在“收益定向化”方面,则存在项目盈利性较差、收益定向性不足和帮扶协议形同虚设等三大问题。为此,针对精准扶贫的要求和具体运行中存在的问题,特提出如下对策建议:

(一)引入第三方机构对扶贫全流程进行无缝隙监管

第三方机构相对独立且专业性较强,在监管过程中可以摆脱各种干扰开展相对客观公正的监管。从精准扶贫全流程的角度,适宜引入第三方监管的环节主要包括扶贫项目选择、可行性论证、项目选择程序监督、扶贫资金使用监督、项目进度监督、项目验收评估、扶贫效果评估等,覆盖了从项目立项到效果验收等扶贫整个流程。引入第三方,不仅可保障“资金资本化”和“收益定向化”的顺利实施,同时还能切实解决扶贫决策者、执行者、监督者“三位一体”的不合理局面,有效防止数字脱贫、行政脱贫、一时脱贫等不正常现象的发生。

(二)加大动员力度实施贫困户全程参与式精准扶贫

加大贫困户动员力度,让贫困户充分了解国家扶贫政策、扶贫资金安排和自身的合法权益,从扶贫对象识别开始,全程参与精准扶贫的整个流程,这样既能充分维护贫困户的权益,又能监督扶贫过程不走样、不流于形式。个别地方可以探索成立“贫困户扶贫监督委员会”,监督扶贫对象的识别、扶贫项目的选择、扶贫资金的使用、项目收益的分配和项目绩效的评估验收等,这样既能减少不必要的误会和矛盾冲突,又能真正从贫困户需求出发实现精准扶贫和精准脱贫,提高扶贫的“精准度”。

(三)明确项目产权确保贫困户财产权益

产权尤其是所有权是“剩余索取权”的依据,扶贫资金所投资扶贫项目的产权必须明确,最好以股份的形式明确到贫困户,在缺少监督机制或贫困户缺少监督能力的现实制约下,村集体可以代行监督权,但剩余索取权必须按股份明确给贫困户,村集体可以收取一定的服务费或管理费,但不能代行剩余索取权。目前,针对村委会和贫困户扶贫项目产权分配不合理、不科学的问题,可以探讨乡镇财政所按扶贫项目股份份额统一收缴应分配利润,然后通过“打卡”方式再行直接分配到贫困户的模式。

参考文献:

- [1] 郑瑞强,曹国庆.基于大数据思维的精准扶贫机制研究[J].贵州社会科学,2015,(8):163-168.
- [2] 葛志军,邢成举.精准扶贫:内涵、实践困境及其原因阐释——基于宁夏银川两个村庄的调查[J].贵州社会科学,

- 2015, (5): 157-163.
- [3] 左停, 杨雨鑫, 钟玲. 精准扶贫: 技术靶向、理论解析和现实挑战[J]. 贵州社会科学, 2015, (8): 156-162.
- [4] 陈少强, 朱晓龙. 扶贫要在精准上下功夫[J]. 中国发展观察, 2015, (8): 27-28.
- [5] 刘解龙. 经济新常态中的精准扶贫理论与机制创新[J]. 湖南社会科学, 2015, (4): 156-159.
- [6] 汪三贵, 郭子豪. 论中国的精准扶贫 [J]. 贵州社会科学, 2015, (5): 147-150.
- [7] 杜志雄, 詹琳. 实施精准扶贫新战略的难题和破解之道[J]. 中国发展观察, 2015, (8): 23-26.
- [8] 姚成. 实施“精准扶贫”必须构建两个数据库[J]. 中国发展观察, 2015, (12): 73-74.
- [9] 王萍, 郭晓鸥. 对农民资金扶贫互助社的调查与思考——以通江县梨园坝村为例[J]. 农村经济, 2015, (12): 68-73.
- [10] 何得桂, 党国英. 西部山区易地扶贫搬迁政策执行偏差研究——基于陕南的实地调查[J]. 国家行政学院学报, 2015, (6): 119-123.
- [11] 余佶. 资产收益扶持制度: 精准扶贫新探索[J]. 红旗文稿, 2016, (2): 19-21.
- [12] 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.
- [13] 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.
- [14] 孙飞宇, 储卉娟, 张闫龙. 生产“社会”, 还是社会的自我生产? ——以一个 NGO 的扶贫困境为例 [J]. 社会, 2016, (1): 151-185.
- [15] 亚历山大德罗·平莎尼, 瓦尔基里娅·多米尼克·莱奥·雷戈, 高静宇. 巴西的扶贫政策: 家庭补助金计划对受益者的影响[J]. 国外理论动态, 2015, (8): 88-97.
- [16] 罗江月, 唐丽霞. 扶贫瞄准方法与反思的国际研究成果 [J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2014, (4): 10-17.
- [17] 赵武, 王娇玥. 新常态下“精准扶贫”的包容性创新机制研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2015, (11): 170-173.
- [18] 王剑利, 庄孔韶, 宋雷鸣. 农村扶贫工作中的弱势群体识别问题[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2015, (2): 91-97.
- [19] 张全红. 中国农村扶贫资金投入与贫困减少的经验分析 [J]. 经济评论, 2010, (2): 42-50.
- [20] 邓维杰. 精准扶贫的难点、对策与路径选择[J]. 农村经济, 2014, (6): 78-81.
- [21] 徐莉萍, 凌彬, 谭天瑜. 我国农村扶贫利益共同体综合绩效评价模式研究[J]. 农业经济问题, 2013, (12): 58-64.

(责任编辑: 许桃芳)

Fund Capitalization, Profit Oriented and Precise Poverty Reduction Operation Mode

LI Sheng-Jun

(Department of Market Analysis and Forest, National Grain and Oils Information Center, Beijing 100038, China)

Abstract: Precise poverty reduction is the emphasis and difficulty of comprehensively build a moderately prosperous society, which is one of four comprehensives strategy, the core content is "six precision", mainly to solve the "four problems", two key are "fund capitalization" and "profit oriented", the three together constitute complete theory architecture of precise poverty reduction. From the angle of operation mode, there are mainly five mode, which are fund shares, land investment, capital accumulate, public facilities and credit funds, all the modes follow the "two steps" of fund capitalization and profit oriented. In practice, the main problems of fund capitalization are project selection not scientific, project supervision not in place, project targeted not strong. The main problems of profit oriented are project profitability poor, profit oriented weak, assistance agreement useless. To this end, we should introduce the third party to supervise the whole chain of poverty alleviation, increase mobilization effort to implement the full participation of poor households in precision poverty reduction, definite project rights to ensure property rights of poor households.

Key words: fund capitalization; profit oriented; precise poverty reduction