

产业扶贫基金的运行机制与效果

刘明月^{1,2}, 陈菲菲^{1,2}, 汪三贵^{1,2}, 仇焕广^{1,2}

(1. 中国人民大学 农业与农村发展学院, 北京 100872; 2. 中国人民大学 中国扶贫研究院, 北京 100872)

摘要: 产业扶贫是精准扶贫的重要方式, 但政府主导的产业扶贫存在资金使用效率低、可持续性差等问题, 引起了社会各界的广泛关注。通过产业扶贫基金, 引入市场机制和市场力量参与产业扶贫, 是提高扶贫精准性和效率的有效途径。本文在阐述产业扶贫基金运行机制的基础上, 利用 5 省 10 家企业的典型案例数据分析产业扶贫基金的带动方式及实施成效, 进而探究产业扶贫基金模式的优势和面临的困境。研究表明: 产业扶贫基金模式以基金的形式为贫困地区具有发展前景和带动能力的龙头企业注入资本, 通过产业资本和贫困地区资源的结合, 形成“产业基金 + 企业 + 贫困地区资源 + 农村人口”的运行模式。产业扶贫基金通过直接生产带动、就业带动和资产收益带动显著提高当地农户的家庭收入水平, 还明显增加贫困地区财政收入、改善当地生态环境等。与政府主导的产业扶贫相比, 产业扶贫基金具有资金使用效率高、产业扶贫精准度高、可持续性较强等优势。但产业扶贫基金仍处于探索阶段, 实施中还面临被投资企业经济利益与扶贫责任较难平衡等困境。

关键词: 精准扶贫; 产业扶贫基金; 运行机制; 带动方式; 扶贫效果

中图分类号: F320.3 文献标识码: A 文章编号: 1005-0566(2019)07-0025-10

Mechanism and Effect of Industry Investment Fund

LIU Ming-yue^{1,2}, CHEN Fei-fei^{1,2}, WANG San-gui^{1,2}, QIU Huan-guang^{1,2}

(1. School of Agricultural Economics and Rural Development;

2. China Anti-Poverty Research Institute, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Reducing poverty by industrial development is one of the important ways of targeted poverty alleviation, but industrial development dominated by government has some problems that include lower service efficiency of funds and so on, which arouses widespread concern of the public. Introducing market mechanism and market forces into industrial development through industry investment fund is an effective way to improve the efficiency of fund of targeted poverty alleviation. This paper reveals the mechanism of industry investment fund, evaluates its effect for poverty alleviation and puts forward relevant suggestions toward existing problems in the implementation process based on the survey data from 10 typical enterprises in 5 provinces. The results show that: first, by relying on the conditions of natural resource and the development foundation of special industries in poor areas, industrial fund for poverty alleviation has invested funds in leading enterprises in poor areas and forms a new model of industrial poverty alleviation with the participation of multiple subjects, including industrial fund, leading enterprises, local government and rural population. Second, these subjects use capital, services, technology, information, land, labor and other productive factors to promote the development of

收稿日期: 2018-12-02 修回日期: 2019-05-30

基金项目: 西北农林科技大学西部发展研究院项目(2016XBYD005); 国家自然科学基金国际(地区)合作与交流项目(71861147002); 中国博士后科学基金项目(2017M620996)。

作者简介: 刘明月(1986-), 女, 河南平顶山人, 中国人民大学中国扶贫研究院博士后, 研究方向: 农村发展与反贫困研究。通讯作者: 仇焕广。

industrial development in poor areas. Third, industrial investment fund for poverty alleviation can significantly improve the household income level of local farmers through direct production, work employment and asset return. In addition, industrial investment fund also is beneficial to increase local fiscal revenue and improve local ecological environment. Forth, Industrial investment fund for poverty alleviation has the advantages of high efficiency of fund utilization, high precision for industrial poverty alleviation, high social participation and strong sustainability, etc. However, this model is still faced with difficulties, such as balancing the economic profit and poverty alleviation responsibilities for leading enterprises invested and so on.

Key words: targeted poverty alleviation; industry investment fund for poverty alleviation; operating mechanism; anti-poverty effect

一、引言

产业扶贫是我国精准扶贫的重要举措,在推动贫困人口脱贫增收、带动贫困村整体发展方面发挥着显著作用^[1]。2015 年 11 月,习近平总书记在减贫与发展高层论坛上强调,要按照贫困地区和贫困人口的具体情况,实施“发展生产脱贫一批、易地搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批”的“五个一批”精准扶贫模式。其中,产业扶贫涉及对象最广、涵盖面最大,是打赢脱贫攻坚战的重要保障,也是其他扶贫措施取得成效的重要基础。通过产业扶贫项目的开展,贫困户主观能动性得到提高^[2-3],收入迅速增加,贫困人口明显减少^[4-5]。此外,产业扶贫能有效缓解贫困地区脆弱的生态环境,有利于产业与生态系统的可持续发展^[6]。

但我国以往的产业扶贫主要由政府主导或推动,更多地是一种政府行为,存在资金使用效率较低、可持续性差等问题^[7-10]。政府主导的产业扶贫过度依赖行政路径,产业扶贫资金多以贴息、补助、奖励等形式发放,未形成内生重复循环和发挥财政扶贫资金的杠杆作用^[8];产业扶贫资金自上而下层层下拨,资金审批环节多,扶贫部门很难进行有效的监督和管理,容易产生骗取资金和腐败问题^[9]。此外,依赖行政手段选择的产业扶贫项目,容易形成同质化竞争的局面,贫困户的长远利益无法得到保障^[11];由政府主导的产业扶贫只注重前期的投入而忽视了后期对于技术、管理、资金等方面的扶持,导致一些产业所投入的项目半途而废,效果欠佳,可持续性差^[10]。

同样,单纯依靠市场机制也不能解决中国的贫困问题^[12]。尽管市场机制大多数时候是有效

的,可以实现资源的有效配置,但在扶贫领域仅依靠市场机制很容易出现“市场失灵”现象。首先,贫困的减少可避免社会动荡,带来社会秩序的好转,这种良好的社会秩序是具有非竞争性和非排他性的“公共产品”,而纯粹的市场机制在公共产品提供方面很容易出现“失灵”^[13]。其次,市场有效需要基于经济信息完全和对称的基本假设,然而贫困地区因其落后的通讯设施和信息传播渠道很难满足这一假设^[12,14]。此外,市场机制强调充分竞争和利益最大化目标,人力资源等总是流向经济回报率较高的非贫困地区,导致非贫困与贫困地区的发展呈现两极分化的“马太效应”,阻碍贫困人口脱贫目标的实现^[15]。

因此,在坚持政府推动的前提下,引入市场机制和市场力量参与扶贫,是提高扶贫精准性和效率的有效途径^[16]。政府主导的优势主要体现在其可以通过一系列具有一定程度强制性的政治机制和程序,开展不追求短期收益的扶贫项目,从而实现资源配置的公平性。然而,过度的政府干预会造成资源配置失当,产生“政府失效”的现象^[17]。而市场机制通过市场主体分散的竞争和创新行为,可有效提升资源配置效率,具有可持续性,但面对非排他性和非竞争性的公共服务时又容易产生“市场失灵”。因而,重视政府与市场各自的优势,在政府推动的前提下引入市场机制,共同促进生产要素综合作用的发挥,是促进贫困户稳定脱贫致富的创新模式。目前,我国已初步探索形成兼具市场化和政策性的产业扶贫基金模式,该产业扶贫基金遵循市场经济规律,但只要求实现保本微利,不以利益最大化为目标,整个模式兼顾扶贫目标和市场原则。

产业扶贫基金结合政府和市场机制,遵循市场经济规律和基金运营规律,是我国产业扶贫的创新模式。产业扶贫基金模式以基金的形式为贫困地区具有发展前景和带动能力的龙头企业注入资本,通过产业资本和贫困地区资源的结合,促进贫困地区产业发展。截止2018年10月,产业扶贫基金已在贫困地区投资共计95个项目,投资金额140亿元,投资项目分布于全国27个省(自治区、直辖市),实现14个集中连片特殊困难地区全覆盖^[18]。那么,产业扶贫基金的运行机制是怎样的?通过哪些渠道带动农户?带动效果如何?具体实施过程中还存在哪些制约因素?回答以上问题对于完善产业扶贫基金的运行机制,提高产业扶贫基金的实施效果,推动产业扶贫模式创新具有重要意义。基于此,本研究通过对5省10家企业深入的典型调查分析,阐述产业扶贫基金的运行机制,总结凝练不同带动方式及其效果,在此基础上深入探讨产业扶贫基金的优势及其制约因素,以期为我国产业扶贫模式的优化提供决策支持。

二、产业扶贫基金的运行机制

(一) 产业扶贫基金模式的理论依据

产业扶贫是以市场为导向,以经济效益为中心,以产业发展为杠杆的扶贫开发过程,是促进贫困地区发展、增加贫困户收入的有效途径^[7]。目前,中国的产业扶贫模式主要是政府主导的产业扶贫模式,即政府运用产业扶贫资金的投入扶持贫困地区、贫困人口发展产业,通过项目制形式实现产业发展促进贫困地区贫困人口脱贫^[7]。在这种模式中,政府引入市场力量,发挥市场“无形之手”在生产要素配置等方面的基础作用,推动贫困户参与市场,从而提高农户的经济收益。首先,在该种产业扶贫模式中,政府仍然占主导地位,其他市场主体参与较少,产业扶贫的实施过程遵从政治性逻辑,导致产业扶贫资金的使用效率较低,出现“政府失灵”问题^[7-8]。其次,政府“看得见的手”对产业选择的行政干预过多,缺乏市场对产业发展的引导,容易形成产业的同质化竞争,不遵循产业发展的市场化规律,弱化了市场力量的作用,

导致贫困户的长远利益无法得到保障。

如何解决政府主导的产业扶贫模式存在的诸多问题?理论界认为产业扶贫应遵循市场导向、政府参与的发展模式,作为基础的政府“看得见的手”和作为主导的市场“无形之手”相互补充,共同促进,形成“退位—进位”、“缺位—补位”的协作机制^[9,12]。随着产业扶贫工作的不断深入,中国产业扶贫出现了一种以市场主导、政府参与的新型模式——产业扶贫基金模式。这种新的产业扶贫模式将市场和政府有机结合,使市场机制的优越性和政府干预相互补充,即遵循市场的有效资源配置规律,同时注重政府对“市场失灵”的干预。政府的角色从主导者转变为参与者,主要为企业、新型经营主体等市场力量创造良好的制度与政策环境、提供准确及时的信息,吸引更多市场主体参与产业扶贫,同时监督企业等市场主体对贫困户的带动成效。在政府的资金、政策支持和监督下,企业、新型经营主体等与贫困户建立稳定的利益联结机制,通过不同带动方式帮助贫困户发展产业,发挥市场在产业扶贫中要素配置的主导性,提高其经济活动的效率,使更多的贫困户的收入增长具有可持续性。

(二) 产业扶贫基金模式的参与主体及其作用

产业扶贫基金模式是以基金的形式,依托贫困地区的自然资源禀赋和特色产业发展基础,为具有发展前景和带动能力的龙头企业注入资本,通过产业资本和贫困地区资源的结合,促进贫困地区产业发展,形成了“产业基金+企业+贫困地区资源(政策、自然资源禀赋)+农村人口”的产业扶贫新模式。产业扶贫基金模式涉及的参与主体主要包括基金管理公司、政府、企业、被帮扶农户(贫困户和非贫困户)。不同参与主体因参与目的和动机不同,其行为特征表现出差异性,进而投入的生产要素也不同,通过资源的整合使产业扶贫基金发挥最大的效益(见图1)。

基金管理公司是产业扶贫基金的管理人,是市场化的运作主体,既要把基金投资出去,还要保证基金投资能实现保本微利的经济目标和精准脱贫的政策目标。产业扶贫基金运行过程中,基金

管理公司主要负责项目的选择、投资及后续管理等事宜。首先,基金管理公司通过项目策划、现场调研、投资立项、签署投资意向书等一系列投资决策流程,将产业基金投资于贫困地区具有发展潜力的企业,投资方式包括股权投资、债权投资、设立子基金等法律法规允许的方式。最后,基金管理公司除对企业投入资金外,还提供财务预算、市场营销、法律实务、资本运作等专业培训,改进企业的治理结构和管理水平。再次,基金管理公司设定灵活有效的退出机制,基金投资项目可通过股权回购、股权转让、并购重组、首发上市等市场通行方式退出,也可采用目前国家专项建设基金采取的协议转让方式直接转让给原股东。此外,基金管理公司监督被投企业对资金的使用情况和对当地农户的带动情况,但不干涉被投企业的日常经营活动。

政府在产业扶贫基金运行中不再起主导作用,而是主要发挥杠杆和中介作用。首先,中央政府在产业扶贫基金的运行中充分发挥杠杆作用,引导其他社会资本进入,有效增加资本供给。地方政府在产业扶贫基金运行过程中发挥协调和服

务功能,其主要目的是通过引进基金投资,促进当地经济发展,帮助更多贫困人口实现本质脱贫。在项目选择阶段,为基金管理公司提供本地区的自然资源禀赋、产业发展情况、贫困状况等信息,便于基金管理公司选择投资对象;在项目运行阶段,为产业扶贫基金进入企业提供相应的税收优惠和支持政策,并营造良好的政策环境,同时对农户进行引导,为其提供资金、信息等服务,便于其积极参与到产业扶贫基金项目中;在基金扶贫效益评估阶段,对企业提供的相关贫困职工名单、贫困户收入支付凭证等进行认定,便于对产业扶贫基金的税收贡献、资金撬动作用、扶贫带动进行评价。

企业在产业扶贫基金运行中处于核心地位,是连接产业扶贫基金和贫困户的纽带,直接影响产业扶贫基金的经济目标 and 政策目标的实现。企业参与产业扶贫基金主要是为了利用产业扶贫基金满足企业发展的资金需求,兼顾发挥企业在扶贫中的社会责任。被投企业要正确利用产业扶贫基金,保证产业扶贫基金的资金安全;同时接受和配合基金管理公司的监督,定期汇报基金的运行

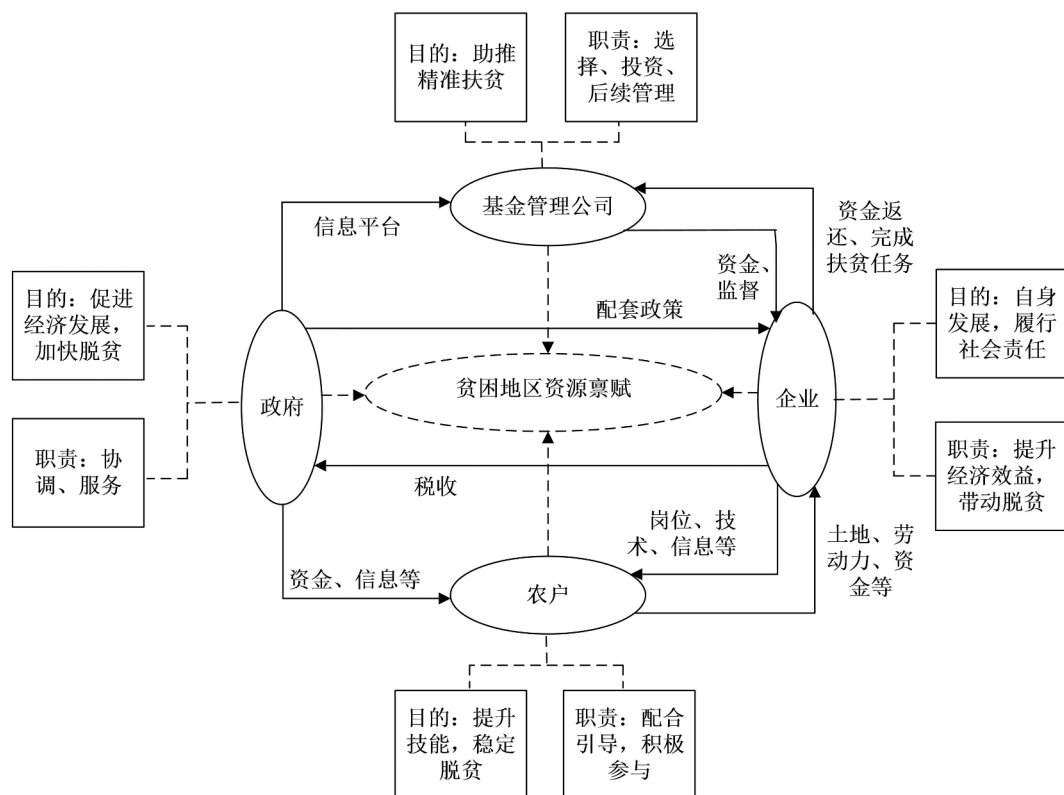


图1 产业扶贫基金模式参与主体投入要素及其关系

情况,并保证项目结束时基金及时清算退出。在追求经济效益的同时,要根据扶贫基金的要求和目标探索适宜的带动方式,为农户提供农业生产资料、生产技术、就业岗位等;通过合同、合作、股份合作、资产收益等方式,与被帮扶农户之间建立稳定的利益联结机制;搭建农户和市场之间的桥梁,使更多的贫困户参与市场,分享市场分工的便利,提高经济活动的效率。

被帮扶农户是产业扶贫基金的作用对象,其参与人数和参与程度是影响产业扶贫基金效果的关键。被帮扶农户参与产业扶贫基金是为了提高收入,增加自发展能力,缓解贫困状况。被帮扶农户在基金运行中一般通过提供劳动力、土地、资金等生产要素,与产业扶贫基金投资的企业实现对接,参与到被投资企业不同的带动方式中。有劳动能力的农户,可参与到被投资企业提供的生产带动或就业带动中,增加其家庭的经营性和工资性收入;缺乏劳动能力的农户,可利用自有资产等投入到被投资企业的生产经营中,增加其家庭财产性收入。此外,农户持续稳定的脱贫离不开自身能力的提高,被帮扶农户也要积极参与被投资企业和政府组织的技术和技能培训,增强自我发展能力,依靠自身能力实现稳定持久脱贫。

三、产业扶贫基金的带动方式与效果

为深入分析产业扶贫基金的带动方式及其效果,本文采用案例调查的方法,对产业扶贫基金的不同参与主体进行深度访谈。产业扶贫基金的带动方式包括对当地农户的带动和除农户之外的社会经济带动,其中对当地农户的带动方式可分为直接生产带动、就业带动和资产收益带动三种。

(一) 调研案例基本情况

课题组于2017年8月对产业扶贫基金投资的5省10家企业进行案例调查,了解产业扶贫基金的投资情况、被投资企业所在地的政策环境、被投资企业对资金的利用情况、被投资企业创造的经济效益和社会效益等。案例中的企业涉及农业、工业、旅游业等不同行业,其经营范围包括中药材种植、有机肥生产、养殖销售、环保产品研发、休闲养生等。被投资企业所在区域主要为秦巴山区、吕梁山区、滇西边境山区、太行山区和武陵山区等集中连片特殊困难地区。产业扶贫基金对企业的投资方式包括股权投资、债券投资、债券投资+可转债三种类型,投资额度区间处于3000-50000万元。具体的调研案例企业的基本情况见表1。

(二) 直接生产带动方式及其效果

直接生产带动是指位于农业产业链上下游的被投资企业,通过在生产、销售等环节为农户提供优良品种、生产技术、销售方式、销售渠道、服务指导等,帮助农户增加生产经营性收入。直接生产带动包括订单农业带动型和农业生产服务带动型两类。

第一类为订单农业型,即在农业生产之前,被投资企业与当地农户签订具有法律效应的供销合同,农户根据合同组织生产,被投资企业则按照合同收购农产品。在这种带动方式中,被投资企业向农户提供生产所需的原材料、生产设备、技术等,并对农户进行技术培训,帮助农户进行农业生产;农户投入劳动力、土地等,以合同约定的价格出售给被投资企业,从中获得收益。农户和被投资企业之间的利益通过合同来连接,收益机制较为稳定。例

表1 调研案例企业基本情况

| 行业 | 企业 | 主营业务 | 投资区域 | 投资方式 |
|------|----|--------------------------|--------|----------------|
| 农业企业 | 1 | 中药材种植、加工、销售等 | 秦巴山区 | 股权投资 |
| | 2 | 有机肥料研发、生产和销售 | 秦巴山区 | 股权投资 |
| | 3 | 休闲食品的加工生产及相关的电商营销 | 吕梁山区 | 股权投资 |
| | 4 | 饲料、兽药的加工与销售、养殖及养殖服务 | 吕梁山区 | 附有转股条件的债权 |
| | 5 | 丝绸高端原料收购、加工 | 滇西边境山区 | 债权投资+附有转股条件的债权 |
| 工业企业 | 6 | 电力、热力项目建设和运营等 | 吕梁山区 | 债权投资+附有转股条件的债权 |
| | 7 | CL建筑体系的生产与销售 | 太行山区 | 股权投资 |
| | 8 | 污水处理和大气治理领域相关产品的研发、生产和销售 | 太行山区 | 股权投资 |
| 旅游企业 | 9 | 生态文化旅游产业的开发建设和经营管理 | 武陵山区 | 股权投资 |
| | 10 | 香草种植、加工和薰衣草旅游度假、香草休闲养生 | 武陵山区 | 股权投资 |

如,企业 1 是一家集中药材种植、研发、加工、销售于一体的现代化生产经营企业,通过开展当地开展订单农业,向农户提供种苗、技术支持、产品收购等服务,农户自家管理,药材收割后以合同约定的最低保护价卖给被投企业,不仅解决了农户没有致富门路的难题,使农户有了稳定的收入来源,也为企业提供了可靠的原料基地。该企业通过订单农业的方式带动 1573 户农户种植中药材,户均增收 3500 元/年。

第二类为生产服务型,即被投企业以免费或低价的方式为农户提供农机制造、种子、肥料、农药等农业生产资料,降低农户的农业生产成本,增加农户的农业产品产出,进而提高其农业生产效益。在这种带动方式下,通过被投企业免费或低价提供生产资料,农户投入的种苗、化肥、农药等生产资料成本下降;通过被投企业免费或低价提供的生产技术等服务,农户的生产技术提高,进而使其农产品产出增加。例如,企业 2 是一家有机肥的研发、生产、销售企业。该企业通过免费发放有机肥料给柑橘、核桃种植户,不仅降低农户的生产资料投入,还引导农户施用有机肥,提高其农产品品质,提升当地的产业竞争力。此外,该企业还自费为柑橘种植户举办科学施用有机肥的技术培训,免费提供技术指导,带动柑橘种植户科学管理,提高其种植收入。2016 年,该企业免费发放有机肥料 11 吨,惠及 200 多户柑橘种植户。

(三) 就业带动方式及其效果

就业带动是指被投企业在生产经营过程中为农户提供一定的就业岗位,帮助其增加工资性收入。根据就业岗位稳定性可分为三种类型:正式工作型、合作厂工作型和临时工作型。

第一类为正式工作型,即被投企业根据农户劳动力的特征,在企业内部为其提供适宜的就业岗位。这种带动方式下,被投企业和农户之间的利益关系较为密切且稳定,即农户为企业提供劳动,被投企业为农户发放工资。在调研的所有案例企业中都存在这类带动方式,但因企业岗位有限,带动的农户数量相对较小。例如,企业 8 是一家集环保材料、设备研发、生产、销售为一体的高

新技术企业,在招聘企业员工时在同等条件下优先考虑贫困人口,并根据其自身特征安排合适的工作岗位。对资质较好的年轻劳动力进行培训,安排到生产车间等技术含量较高的岗位,而对资质一般的年龄较大的劳动力,则安排到后勤等技术含量较低的工作岗位。2016 年,该企业为 60 个贫困户提供固定就业岗位,工资为 2500 元/月。

第二类为合作厂工作型,即被投企业通过在乡村建设合作厂(加工厂)的形式,为农村劳动力提供稳定的就业岗位。与正式工作型相比,此类带动方式更为灵活。被投企业通过合作厂(加工厂)与农户连接,形成稳定的合作关系。这种带动方式不仅降低了企业的厂房投资,也降低了企业与农户直接联结的交易成本和工资成本,有利于企业长远发展;对于农户来说,不仅方便其务农、照顾孩子和老人,还能凭借自己的劳动获得工资收入,且由于是多劳多得,有利于缓解其贫困程度和提高其劳动的积极性。例如,企业 8 合理利用农村中闲置房屋,免费提供生产设备、技术培训等服务,帮助农村剩余劳动力就业。2016 年,该企业在当地农村建立 20 家加工厂(合作厂),带动就业 624 人,其中贫困户 100 余人,平均每月收入 2000 元。

第三类为临时工作型,即被投企业在建立生产基地、收购产品等过程中为农户提供季节性岗位,农户可依靠劳动获得收入,缓解家庭贫困状况。与前两类就业带动方式相比,临时工作型具有明显的季节性,农户的工资性收入不固定。例如,企业 1 在中药材播种、除草和施肥期,采用按天计价方式向农户发放用工票,凭用工票累计额结算月工资。农户日工资为 60-70 元,工作时间灵活,满足农户家庭经营与基地干活同时兼顾的需求。在收割中药材时,工资采用按劳动量计价的方式发放工资。截至 2017 年 6 月,该企业在基地所在村带动近 200 人参与就业,其中贫困人口比例占 70%,户均就业收入突破 1.5 万元,人均增收 3500 元以上。

(四) 资产收益带动方式及其效果

资产收益带动是指贫困村或农户将自有资产

以入股等形式加入到企业的产业发展过程中,待企业利用此类资产实现经济效益后,贫困村与农户获得相应比例的收益,进而增加农户的财产性收入。根据资产类型的不同,可以分为自有资源型和自有资金型。

自有资源型是指贫困村或农户将自有资源(土地、房屋等)以入股等形式投入到被投企业的生产经营中,从而获得相应比例的收益。例如,企业9是一家生态文化旅游产业的开发建设和经营管理公司,在旅游项目建设过程中,流转部分农户的土地进行景区建设,租用周边农户的闲置房屋作为企业员工和施工单位宿舍,不仅降低企业的生产成本,同时也增加了农户的财产性收益,帮助其摆脱贫困。该旅游项目征地2500余亩,每亩按照2.4万元的价格进行流转,房屋征收涉及156户,以每平米35元的价格给予现金补贴。

第二类为自有资金型,即贫困村或农户将自有资金(财政扶贫资金、小额扶贫信贷资金等)投入到企业的生产经营中,获得相应比例的收益,缓解贫困户家庭贫困状况。对于劳动能力不足、市场意识差的农户来说,将其自有资金以入股等形式投入到企业,通过市场主体参与并发挥其经营管理特长,弥补农户的能力短板,为这部分农户提供稳定持久的收益,同时也满足企业发展的资金需求,实现双赢局面。例如,丧失劳动能力且贷款人年龄在62周岁及以下的贫困户,可参加扶贫小额信贷,将5万元的资金入股到企业1中,年均分红3000元,连续3年获得分红;当地贫困村将扶贫专项资金入股到企业中,每个贫困户每年可享受200-300元的分红。

(五) 其他经济社会效益

产业扶贫基金除对当地农户的带动外,还带动了当地的经济和社会发展。产业扶贫基金对当地经济的带动包括对被投企业的带动和对国家或地区的经济带动。对被投企业的带动可通过被投企业的资本金净利润率和财务内部收益率等财务指标来反映。对国家或地区的经济带动可通过税收贡献和资本撬动情况来反映。例如,在税收贡献方面,企业1在未进入产业扶贫基金之前,缴纳

所得税47.4万元,而进入之后企业各项税收增至154万,相比增长224.89%。这意味着产业扶贫基金进入企业,可通过税收有效增加当地财政收入,增强地方投资扶贫的能力。在资本撬动方面,产业扶贫基金进入以后,企业6的原股东进行了追加投资,并陆续与商业银行签订项目贷款协议,产业扶贫基金较好地促进了该企业的资金整合能力,提高被投企业的自身发展能力。

产业扶贫基金对当地社会的带动主要是指产业扶贫基金对当地环境保护、基础设施、上下游产业发展等方面的带动。在环境保护方面,部分企业通过引导农户采用环境友好型种植技术,对当地生态环境改善有积极作用;部分企业致力于环保产品的研发、生产和销售,为缓解当地环境污染做出巨大贡献。例如,企业1通过订单农业形式引导当地农户种植中药材,注重生态种植技术,使用有机肥替代化肥,减少化肥施用量,且减少农药施用量70%以上,对当地的土壤环境有较大改善。在基础设施建设方面,30%的调研企业对当地的水、电、路等基础设施建设做出显著贡献。例如,企业10为满足生产用电电压380V的需求,对当地电网进行了改造,进而为民用电提供了保障。在上下游产业带动方面,产业扶贫基金进入企业,会在一定程度上扩大其生产经营规模,这将带动上下游企业的发展。例如,企业9的旅游景区开业后,每年客流量300-500万人次,累计带动地方消费将达1.5亿元,带动效益明显。

四、产业扶贫基金模式的优势与困境

与政府主导的产业扶贫相比,产业扶贫基金模式按照市场经济原则充分发挥市场机制,增加市场配置资源的功能,将政府干预的“决定性作用”变为“基础性作用”,具有资金使用效率高、产业扶贫精准度高、社会参与度高和可持续性强等优势,具有一定的推广价值。但这种扶贫模式还处于探索阶段,实施中面临着经济效益和社会效益难以平衡等问题,影响产业扶贫基金效果的发挥。剖析产业扶贫基金模式存在的困境,完善其实施的外部环境,将进一步提高产业扶贫基金模式的实用性和推广性。

(一) 产业扶贫基金模式的优势

一是提高精准扶贫资金的使用效率。政府主导的产业扶贫资金多以贴息、补助、奖励等形式发放,未形成内生重复循环和发挥财政扶贫资金的杠杆作用^[8];产业扶贫资金自上而下层层下拨,资金审批环节多,扶贫部门很难进行有效的监督和管理,容易产生骗取资金和腐败问题^[9]。产业扶贫基金模式将扶贫资金“改补为投”,到期收回,增加资金的融通功效,同时引导社会资本投入,发挥资金的杠杆放大效应和撬动效益;简化行政审批,提高扶贫资金的投放运行效率,降低制度性交易成本,从源头上预防贪腐发生,增加资金的公正性^[8]。

二是增加产业扶贫的精准性。政府主导的产业扶贫选择产业过度依靠行政手段,缺乏市场引导,以至于产业扶贫资金难以对接到较好的产业和企业上,影响产业扶贫的效果和可持续性。另一方面,产业扶贫中容易产生“精英捕获”现象,在村庄层面表现为扶贫资源向经济基础好、容易出政绩的村倾斜,在村庄内部表现为“扶富不扶贫”^[19]。产业扶贫基金模式则是根据贫困地区自然资源禀赋,将扶贫资金投向贫困地区的特色农业产业和高附加值农业服务业,实现农业产业结构化调整和规模化升级;另一方面,产业扶贫基金能精准对接被投资企业的发展需求,将资金用在刀刃上,真正实现扶贫资金在贫困地区产业发展中的正确引导和精准投放^[8]。

三是提高社会力量参与度。政府主导的产业扶贫无论是在产业扶贫项目申请前的社会需求评估环节,还是在产业扶贫项目的申请、执行和验收评估环节,社会力量的参与都严重不足^[20-21]。产业扶贫基金模式能发挥中介作用和杠杆作用,引导社会资本投入贫困地区优势产业和具有发展潜力的企业,促成政策扶贫资金和社会主体的资金联手推进精准扶贫开发的局面,从而提高社会主体参与扶贫的程度,构成政府、市场、社会主体共同参与的扶贫大格局。

四是产业扶贫的可持续性增强。依赖行政手段选择的产业扶贫项目,容易形成同质化竞争的

局面,贫困户的长远利益无法得到保障^[11];产业扶贫只注重前期的投入而忽视了后期对于技术、管理、资金等方面的扶持,导致一些产业所投入的项目半途而废,效果欠佳,可持续性差^[10]。产业扶贫基金模式通过市场化手段,选择贫困地区具有区域特色、发展潜力和盈利能力的企业进行投资,帮其建立健全各项规章制度、标准和流程,开展财务预算、市场营销、法律务实、资本运作等专业培训,为企业培育优秀企业家,提升企业整体管理水平,增强企业造血能力,提高企业对贫困户的带动能力,可持续地带动当地产业发展,促使贫困户脱贫致富^[22]。

(二) 产业扶贫基金模式面临的困境

虽然产业扶贫基金模式相比于政府主导的产业扶贫具有明显的优势,也取得了初步成效,但是它在运行过程中仍然面临两方面的困境:一是,部分产业扶贫基金投资企业的经济利益与扶贫责任较难平衡。被投资企业作为市场经济主体,以利润最大化为目标,同时它也是产业扶贫基金的核心,需要按照产业扶贫基金的要求带动贫困地区和贫困人口脱贫致富,但企业需要拿出多大的经济利润用来扶贫较难确定。如果企业让利较少,忽略扶贫责任,就会导致产业扶贫基金政策目标难以实现;如果企业承担过多的扶贫责任,就会增加企业的运行成本,影响产业基金的资金安全。虽然在产业扶贫基金运行过程中,基金管理公司会对企业需承担的社会责任进行监督,但因企业所属行业不同,经营范围不同,对贫困户的带动方式和带动能力差异较大,同时不同地区的贫困状况也各有不同,基金管理公司无法确定企业需要承担多少社会责任,导致部分企业没有充分发挥自己的带动效用,进而影响产业扶贫基金的扶贫效果。

二是,地方政府与基金投资企业的合作程度不高,贫困地区基础设施条件落后,限制了产业扶贫基金模式的扶贫效果。当地政府在产业扶贫基金运行中不占主导地位,只起协调、服务功能,为产业扶贫基金的运行创造有利的政策环境。在实际中发现,部分政府未与产业扶贫基金充分对接,

以至于投资企业不了解当地具体的贫困情况,不清楚贫困户的真实诉求,使得对贫困户的瞄准不够精准。其次,部分地方政府为产业扶贫基金提供的配套政策较少,影响产业扶贫基金的后期运行,进而使产业扶贫基金的覆盖面和扶贫效果受限。再次,贫困地区基础设施落后,限制被投资企业帮扶效果的发挥。例如,部分案例企业反映当地水利灌溉设施不健全,影响部分特色经济作物的产量,进而影响农业企业对农户的带动效益;部分贫困山区通村道路没有硬化,降低企业对加工品和产品的运输效率,进而影响企业的扶贫力度;部分贫困村没有通数字网络,使得借助网络平台带动贫困户销售产品和当地特色农产品的想法很难实现,从而导致贫困村被排除在外。

五、研究结论与政策建议

(一) 研究结论

本文在阐述产业扶贫基金运行机制的基础上,利用5省10家企业的典型案例数据分析产业扶贫基金的带动方式及实施成效,进而探究产业扶贫基金模式的优势和面临的困境。研究结果表明:(1)产业扶贫基金模式以基金的形式,依托贫困地区的自然资源禀赋和特色产业发展基础,为具有发展前景和带动能力的龙头企业注入资本,促进贫困地区产业发展,形成了“产业基金+企业+贫困地区资源+农村人口”的产业扶贫新模式。(2)产业扶贫基金模式的参与主体包括基金管理公司、地方政府、企业和农户,这些主体将其拥有的资金、服务、技术、信息、土地、劳动力等生产要素投入产业发展,共同促进生产要素综合作用的发挥,以实现贫困地区脱贫致富的目标。(3)产业扶贫基金通过直接生产带动、就业带动和资产收益带动显著提高当地农户的家庭收入水平。此外,产业扶贫基金还具有增加当地的财政收入、改善当地生态环境、完善基础设施建设等其他经济社会效益。(4)产业扶贫基金模式具有资金使用效率高、产业扶贫精准度高、社会参与度高和可持续性强等优势,但该模式仍处于探索阶段,实施中还面临被投资企业经济利益与扶贫责任较难平衡等困境。

(二) 政策建议

为更好地完善产业扶贫基金的运行机制,充分发挥产业扶贫基金的潜力,提高其扶贫覆盖面和扶贫效果,本文针对产业扶贫基金模式面临的困境提出以下建议:

第一,加强基金管理公司对被投企业的监督,保证扶贫目标的实现。在产业扶贫基金投资前,基金管理公司应要求投资企业根据自身情况制定详细的扶贫计划,并提出明确可量化的考核指标。基金管理公司依据企业的业务范围、盈利能力和当地的贫困状况等对投资企业提供的扶贫计划书进行审核,审核通过后投入产业扶贫基金。在产业扶贫基金进入后,基金管理公司要监督并定期审核投资企业扶贫任务的完成情况;在产业扶贫基金退出前,委托外部第三方机构对投资企业的实施效应进行全面评估,建立明确的赏罚机制。

第二,地方政府积极搭建平台,加强与产业扶贫基金的合作。一方面,地方政府要积极与产业扶贫基金对接,使其能顺利进入贫困地区企业,了解当地具体的贫困情况,精确瞄准贫困户制定多元化扶贫带动计划;其次,地方政府积极搭建平台,完善政策支持体系,为产业扶贫基金营造一个良好的政策环境,便于其扶贫带动能力的发挥,使更多贫困地区的农户受益。另一方面,被投资企业也要积极利用政府搭建的扶贫平台,充分发挥自身扶贫带动作用,带动贫困户脱贫致富。

第三,加大贫困地区基础设施投资力度,增加产业扶贫基金实施效果。水利、道路和数字网络建设是众多贫困项目开展的基石,精准扶贫在强调精准到户的同时,也不应忽视地区建设的综合带动作用。但这些基础设施建设的投入较大,且具有明显的公益性,企业较难承担,建议各级政府根据地区资源禀赋、特色经济活动和被投资企业特征,加大相应基础设施建设。如在农业主导区,完善水利灌溉设施;在旅游业主导区,完善道路和数字网络建设等。

参考文献:

- [1] 黄承伟,邹英,刘杰.产业精准扶贫:实践困境和深化路径——兼论产业精准扶贫的印江经验[J].贵州社会科学,2017(9):125-131.

- [2] 王淑彬, 黄国勤. 参与式扶贫及其绩效分析——基于江西的实践[J]. 农林经济管理学报, 2010(4): 47-52.
- [3] 白 丽, 赵邦宏. 产业化扶贫模式选择与利益联结机制研究——以河北省易县食用菌产业发展为例[J]. 河北学刊, 2015(4): 158-162.
- [4] 苟关玉. 云南乌蒙山片区农业产业化扶贫绩效探析[J]. 中国农业资源与区划, 2017, 38(1): 193-198.
- [5] 胡 晗, 司亚飞, 王立剑. 产业扶贫政策对贫困户生计策略和收入的影响——来自陕西省的经验证据[J]. 中国农村经济, 2018(1): 1-12.
- [6] 韩 斌. 我国农村扶贫开发的模式总结和反思[J]. 技术经济与管理研究, 2014(6): 119-122.
- [7] 蒋永甫, 龚丽华, 疏春晓. 产业扶贫: 在政府行为与市场逻辑之间[J]. 贵州社会科学, 2018(2): 148-154.
- [8] 张维康. 设立产业扶贫引导基金助推精准扶贫[J]. 银行家, 2016(6): 103-106.
- [9] 牟秋菊, 潘启龙. “政府—市场”双导向扶贫开发机制初探——以贵州省为例[J]. 农业经济, 2015(9): 45-47.
- [10] 李 博, 左 停. 精准扶贫视角下农村产业化扶贫政策执行逻辑的探讨——以 Y 村大棚蔬菜产业扶贫为例[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2016, 42(4): 66-73.
- [11] 李爱国. 基于市场效率与社会效益均衡的精准扶贫模式优化研究[J]. 贵州社会科学, 2017(9): 138-144.
- [12] 刘冬梅. 对中国农村反贫困中市场与政府作用的探讨[J]. 中国软科学, 2003(8): 20-24.
- [13] 曲延春. 农村公共产品的非政府组织供给: 理论逻辑、现实困境与路径选择[J]. 农村经济, 2015(12): 21-24.
- [14] McKague K, and Christine O. Enhanced market practices: Poverty alleviation for poor producers in developing countries[J]. California Management Review, 2012, 55(1): 98-129.
- [15] 张车伟. 人力资本回报率变化与收入差距 “马太效应”及其政策含义[J]. 经济研究, 2006(12): 59-70.
- [16] 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.
- [17] 贾 康, 冯俏彬. 从替代走向合作: 论公共产品提供中政府、市场、志愿部门之间的新型关系[J]. 财贸经济, 2012(8): 28-35.
- [18] 国投创益. 聚焦深度贫困地区, 建立“搬不走的银行”——央企扶贫基金设立两周年回顾[EB/OL]. <http://www.yangqifupin.com.cn/gtcy/yw/webinfo/2018/10/1525042612613400.htm>, 2018-10-19/2018-11-10.
- [19] 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.
- [20] 马良灿, 哈洪颖. 项目扶贫的基层遭遇: 结构化困境与治理图景[J]. 中国农村观察, 2017(1): 2-13.
- [21] 王春萍, 郑 烨. 21 世纪以来中国产业扶贫研究脉络与主题谱系[J]. 中国人口·资源与环境, 2017, 27(6): 145-154.
- [22] 文 炜, 张 江. 依托扶贫基金助力本质脱贫——国家开发投资公司产业投资倾力脱贫攻坚侧记[J]. 中国扶贫, 2017(10): 60-63.

(本文责编: 王延芳)