

我国资产收益扶贫的实践与机制创新^{*,*}

□ 汪三贵 梁晓敏

内容提要: 作为实现“十三五”扶贫目标的重要手段,资产收益型扶贫已经在我国贫困地区展开多种形式的尝试,并获得了一定成效。本文基于我国资产收益扶贫的典型案例研究,从该项目的构成要素入手,深入分析我国资产收益扶贫的已有实践、主要机制和存在的难点,并在此基础上提出相应的政策建议。

关键词: 资产建设;反贫困;运行机制

一、引言

中国作为世界上最大的发展中国家,长期致力于经济增长、社会发展和人民生活福利的改善。新中国成立后,伴随我国农村各类制度的建立、大规模减贫行动的开展以及经济发展的溢出效应,中国贫困人口大规模减少。减贫成绩斐然的同时,剩余贫困人口的脱贫任务愈发艰巨。随着社会不平等程度提高,经济发展自然减贫的作用逐步降低,原有的区域性瞄准策略难以完成脱贫的任务。现存的贫困人口在我国 30 多年的大规模减贫行动中受益有限,是未来脱贫攻坚中的“硬骨头”。根据对国务院扶贫办建档立卡农户数据分析,我国现有贫困人口中,因病、因残以及缺少劳动能力致贫人口超过 60%。这部分贫困人口发展能力弱,在传统扶贫项目中难以实现增收致富,需要开展有针对性的帮扶,以实现我国“十三五”规划中“现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困”的任务。

资产收益扶贫是新时期我国精准扶贫政策的重要抓手。在中国经济发展新阶段、贫困问题的新形势下,“十三五”规划中明确提出“探索资产收益扶持制度,通过土地托管、扶持资金折股量化、农村

土地经营权入股等方式,让贫困人口分享更多资产收益”的全新帮扶措施。资产收益扶贫是指在精准识别的基础上,以稳定增加贫困人口的财产性收入为目的,为贫困人口创造资产、撬动贫困地区资源,充分运用市场化因素,提高贫困人口生产参与度,为其创造财产性收入。这类帮扶方式一方面照顾了现有贫困人口劳动能力不足、市场意识差的问题,一方面贯彻了精准扶贫方针,实现了措施到户,提高扶贫效率。

从理论研究方面看,资产与贫困在近 20 年得到了学者的广泛关注,我国资产收益扶贫政策是该理论在实践层面的一次尝试。从现实意义看,资产收益扶贫项目为农村无劳动能力或弱劳动能力的贫困农户提供了稳定持久的收入来源,激发了农户参与劳动的积极性,成为我国“十三五”期间的脱贫工作的重要抓手之一。本文基于对我国 13 个县资产收益扶贫项目的调研,从资产建设相关理论、我国资产收益扶贫的机制及实践案例入手,梳理这一新型扶贫方式的理论渊源和实践经验,发掘此类扶贫项目的机制创新点,在此基础上提出对资产收益扶贫的政策建议。

* 项目来源:国家社会科学基金重大项目“实施精准扶贫、精准脱贫的机制与政策研究”(编号:15ZDC026)

二、从“收入转支”到资产建设

1991年美国学者迈克尔·谢若登出版《穷人与资产——一项新的美国福利政策》一书,引起了学术界对福利政策的深入思考,并由此逐步衍生出了资产与贫困相关主题的研究。

谢若登认为美国以收入转支为主要方式的福利政策并没有帮助穷人摆脱贫困,“虽然收入转支有助于暂时减轻贫困,但没有根本解决贫困问题”。在当时的政策视野中,贫困仅限于收入一个维度,普遍认为贫困产生的原因是针对穷人的资源供应量有限,因此需要不断增加供给,以缓解贫困状况。与主流观点相悖,谢若登认为“收入只能维持消费,而资产则能改变人们的思维和互动方式”,主张为穷人积累资产。在资产增加的过程中,穷人开始从长计议,资产开始“改变人们的头脑”。这一观念与中国古语“有恒产者有恒心”一脉相承。从收益角度看,财产性收益在国民经济中占比逐步提高。正如皮凯蒂在《21世纪资本论》中揭示的一样,劳动在国民收入中所占份额逐年缩小,而资产的份额逐年上升,这是为什么存在大量“劳动穷人”的原因。

总体来看,资产建设一方面改变了穷人的思维方式,解决了发展的内源性问题;另一方面,在迅速发展的市场经济中,提高财产性收益份额是增加收入、改善生活水平的重要手段。

20世纪80年代中期,我国由“输血式”扶贫转向开发式扶贫,注重发展生产、激发农户内生动力,并对农村贫困地区给予了大量资金支持,直接补贴类收入转支性政策在相当长的时间内是我国贫困帮扶的重要手段。政府有针对性的减贫政策和经济发展的溢出效应相结合,促进了我国扶贫事业的发展,贫困县基础设施建设、经济增长速度、贫困人

口收入和消费的增长速度均高于全国平均水平,但与此同时,这一阶段的部分扶贫政策也暴露出问题。对于收入转支性政策的福利效果,学术界充满了争议。转移性支付可以有效提高家庭收入、减少不平等、降低童工数量,进而减轻贫困(de Hoop等2014; Haitaow等2015)。我国转移性支付对福利产生的正向影响主要包括:社会保障本身作为一种收入,直接促进了消费,降低了预防性储蓄,改善了家庭健康状况,减少了贫困(王非等2010; 齐良书2011; 张川川等2015; 胡兵等2014)。但与此同时,转移性支付也造成了劳动参与率下降、挤出私人转移支付、加剧不平等负面效应(黄祖辉等2003; 陈华帅等2013; 梁晓敏等2015)。

与收入转支性帮扶政策不同,资产收益扶贫项目旨在利用各类资产,借助市场力量为农户获得财产性收入,以帮助其摆脱贫困。虽然资产收益扶贫项目也是以收入增加为目的的帮扶政策,但与直接收入转支型政策不同,这一新的扶贫政策呈现以下特征:(1)以资产建设为前提,充分利用农户自有资源或政策资金,将资本收益权赋予农户,赋权过程中注重培育农户的市场意识,引导其生产决策思路的转变;(2)农户出让资金或资产,以股东或债权人的身份,而非转移支付接受者,获得收益。而转移性收入和财产性收入不同的消费倾向会造成不同的福利影响;(3)资产收益扶贫项目中农户收益度与参与度并重,在保障资产收益的基础上,能在多大程度上参与劳动也是项目的重要评价指标,避免了单纯转移支付可能造成的劳动参与率下降。因此,从帮扶手段看,资产收益扶贫有别于传统扶贫项目,尤其是收入转支性帮扶政策的扶贫方式,是我国扶贫手段的一次重要创新。

三、我国资产收益扶贫的要素与实践

本文在我国多地资产收益扶贫案例的基础上,按照我国资产收益扶贫实践中主要要素对这一扶贫新政进行分析,包括资产类型、收益模式和分配模式等,并辅以典型案例说明。

资产收益扶贫是指将自然资源、公共资产(资金)或农户权益资本化或股权化,相关经营主体利

用这类资产产生经济收益后,贫困村与贫困农户按照股份或特定比例获得收益的扶贫项目。

1. 资产类型。从资产类型看,参与资产收益扶贫的资产主要包括:自然资源、农户和村集体自有资源或权益、扶贫资金直接投资、扶贫资金投资不动产等。

以光伏扶贫为代表的自然资源参与资产收益扶贫项目已经广泛发展。该类项目充分利用当地光伏资源,与扶贫资金、企业投资、农户自筹资金等对接,形成集中或分散式光伏电站,上网发电后,农户可按照发电量获得资产收益。自然资源作为资产收益扶贫项目的资本投入具有成本低、收益稳定的特点。但自然资源的开发需要大的企业或政策带动,开发成本高,配套设施的建设需要大量资金投入。如光伏扶贫项目中,除了私人投资,光伏电站建设成本还应当考虑各级政府部门投入,包括:电力部门电网改造,以配合光伏电站并网发电的成本;扶贫资金对贫困户电站建设的补贴资金投入;国家能源局对光伏项目的补贴。

资产收益扶贫项目中,土地权益是农户或村集体投入的最重要资源,包括村民个人耕地经营权、林地和宅基地使用权,以及村集体自留地、荒山荒坡等。土地参与资产收益扶贫的具体方式包括传统土地流转和土地入股两种方式。近年来我国土地流转形式发展迅速,日臻成熟,本文不再赘述。土地入股是指以土地使用权作为股本投入合作社或企业生产,按照固定或浮动方式进行分红。农户以土地入股后,其经营决策权也交给了合作社或企业,个体不再参与生产决策过程。值得注意的是,以土地入股参与企业经营的方式需要在土地估值和分红比例方面仍存在争议。土地入股时股本金是以每年的流转费累加还是按照市场交易价格计算对农户分红收益影响很大。从市场规律看,按照土地市场交易价格入股是更加符合资本估值的方式,但受制于我国土地赋权工作滞后和土地交易市场不完善,农户以土地入股往往面临着价值被低估的困境。

扶贫资金以入股、借贷等形式直接进行投资,不涉及购买或建设等环节,产生收益向贫困农户和贫困村进行分配是资产收益扶贫项目的另一种模式。在这一模式下,原本应当“资金到户”的扶贫资源整合使用,实现效益到户。如四川某村将财政资金统一投资当地的猕猴桃产业园建设中,企业使用政府资金建设,并按照相应比例分红,贫困农户按照持有的股份获得分红。重庆某县集中将贫困农户“旅游产业发展补贴”以借贷的方式交由当地农家乐经营企业使用,企业以其资产作为抵押,贫

困农户一方面获得固定的“利息”,另一方面通过参与企业生产获得工资收入。以扶贫资金直接投入资产收益扶贫项目可以压缩项目投资周期,基本实现当年收益,且适应产业范围广。扶贫资金直接投资将“资金到人”的扶贫理念升华为“效益到人”,传统的扶贫资金到户后效益受到农户自身能力制约,对于缺乏劳动能力的贫困户,直接资金到户容易“打水漂”,无法实现帮扶效果。资产收益扶贫项目则通过市场主体参与并发挥其经营管理特长,弥补农户能力短板,为这部分贫困户提供了稳定持久的收益。扶贫资金直接投资可以面向当地农业产业,有效带动农户当地就业。而对于资源禀赋差、产业基础薄弱的地区,异地投资也是可取的资产收益扶贫方式。

扶贫资金可以投资生产设施和不动产建设,并以其入股或借给经营主体,获得相应股权分红或租金收入后进行分配。投资形成的资产包括农业机械、生产厂房、商铺、农业配套设施(如田间道路、灌溉设施、储藏和风干设施、大棚等)。扶贫资金投向农业生产设施的优势在于资产再利用不存在障碍,企业退出或项目结束后,资产可以继续产生收益;而投资于不动产的项目,尤其是投向专项基础设施、商铺等,可能面临资产专用性过强造成的转移性差,一旦发生风险,扶贫资产很难撤回或继续产生收益。此外,投资到商铺、厂房等方向的资金在出租时受宏观经济形势、市场行情波动影响较大,对资产的稳定收益产生不利影响。如我国西部某县将扶贫资金投入县内商业街开发当中,以商铺租金作为资产收益向贫困村、贫困户分配。但受到我国实体经济扩张速度减慢、县内商业发展水平低的影响,商铺租赁困难、租金收益有限,造成扶贫资金收益水平较低。

在资产收益扶贫项目中,财政资金是各类资产中体量较大的部分,也是较为敏感的部分。财政资金投资在此类项目中有两类角色:一是直接投资,以股息或利息向贫困人口分配;二是撬动企业资金,发挥杠杆作用。与以往直接补贴企业或农户不同,财政资金在资产收益扶贫项目中发挥了“造血功能”——以稳定的收益向贫困农户分配,而财政资金本身实现了保值。在政府资金投资过程中,政府一方面应当发挥引导作用,积极与符合地方发展

模式的企业合作,鼓励新兴产业在贫困地区扎根投资,积极与带动性强、外部性强的企业合作;另一方面也要落实市场机制,保证市场在资源配置中的基础作用。在案例调查中发现,个别地方政府投资企业运作过程中,并没有完全按照市场化运作机制,而是要求部分入股资金承诺最低收益率。短期来看,这样的模式可以保障收益率,但从合规性和长远角度看,这样的模式下,企业无法完全市场化运营,无法充分利用价格杠杆调节融资和生产,在未来的市场中一旦失败,财政资金损失的不仅仅是收益,也难以实现保值。

2. 收益模式。从收益模式来看,资产收益扶贫可以给农户带来直接和间接两部分收益,其中间接收益部分对于其能力建设十分重要。直接收益是指经营主体直接利用自然资源、公共资产和扶贫资金取得受益后按照约定进行的收益分配,一般包括入股分红和利息两类。根据资产参与经营方式和合同约定的不同,直接受益可以分为固定收益和浮动收益。间接收益是指,通过扶贫资金投资与当地产业发展,带动贫困农户增加生产和就业,从而间接提高收入水平的收益模式。要实现间接收益,项目需要满足在当地投资和广泛用工两个条件。对于当地贫困农户带动作用较大的产业往往在用工条件上较宽松,可以尽可能多吸纳劳动能力较弱的贫困群体,如老年贫困人口等。

在我国经济下行、实体行业利润空间有限的条件下,项目通过直接受益很难同时兼顾贫困户脱贫目标和企业发展两个目标。如果可以引入用工量较大的产业,一方面企业获得了低成本的劳动力,另一方面间接收益促进了贫困农户增收,实现了双赢目标。同时,相比于直接受益,间接收益,尤其是工资性收入可以促进农户自身能力提高,激发其发展动力,提高贫困人口的参与度,避免了贫困户产生等、靠、要的消极思想,促进项目的可持续发展,是更为有益的帮扶方式,也是资产收益扶贫与收入转支性扶贫方式的重要区别。

上文提到的四川省某村产业园项目中,财政扶贫资金的直接投资回报,即分红部分,并不高,尤其是在未挂果的项目建设期,农户只能按照当期银行存款利率进行分红,但是项目带来的间接收益不可忽视。由于项目建设规模大,对劳动力技术要求

低,因此村内全部农户,尤其是弱能贫困人口,均可在园区务工获得工资性收入。园区中主要劳动力为本村60~70岁的老年人口,每天工作8~9小时,主要从事除草、套袋、包装等轻体力劳动。每天工资为60元,年均工作100天,可获得6000元/年的务工收入,本村农户一年劳务收入可达到300万元。

3. 收益分配。目前资产收益扶贫项目的分配对象包括贫困农户、一般农户、村集体和村民小组。将村集体纳入资产收益的分配对象可以有效增加村集体收益、壮大基层组织、解决贫困村脱贫问题。2016年4月,国务院办公厅发布了《关于建立贫困退出机制的意见》,其中贫困村退出标准中,集体经济成为重要的考察指标。通过资产收益扶贫,贫困村进行资本建设,以资本入股和出借,增加村集体收入,自由支配用于村内建设或贫困人口帮扶,改善了“空壳村”的问题,增强村级组织凝聚力。

作为扶贫项目,资产收益的收益对象应当包含贫困农户,但是否对一般农户进行分配、如何体现项目“益贫性”需在收益分配环节重点关注。自有资源参与项目的收益分配十分清晰,应当归属于资产所有人。村集体资产参与生产经营的收益应当由全村农户享有,在收益分配环节应当适当向贫困农户倾斜。扶贫资金的资产收益分配则存在矛盾。按照使用要求,扶贫资金产生的收益应当用于贫困人口,但如果扶贫资金产生的收益仅对村内贫困农户进行分配,很容易激发村内社会矛盾,而全覆盖式的分配则违背了扶贫资金精准使用的要求,这对基层组织的统筹协调能力提出了很高的要求。

广泛受益与有倾斜分配相结合是较合理的选择。村内按照人口分配的全覆盖分配政策可以减少社会矛盾,利于项目的稳定推进。同时,可以按照多种指标对贫困人口进行有倾斜的分配,同时在贫困户内部可以按照如务工参与量、产品交售量等多重指标进行二次分配,以提高项目参与度。这种分配方式一方面要求基层干部具有扎实的群众基础,积极开展宣传动员,在贫困识别时进行深入的民主评议制度,保障项目到户过程中一般农户不会产生不满情绪,另一方面也要求扶贫资金加大投入力度,将资产收益这块“蛋糕”做大,给失能贫困人口以更多的利益。

四、我国资产收益扶贫的机制创新

我国资产收益扶贫作为资产建设理论在我国的初次实践,构建了扶贫工作的新机制,在项目主体、参与度实现、政府职能、农户决策等多个方面创新了我国的扶贫方式。

1. 拓展了扶贫项目受益主体和产业类型。资产收益扶贫项目为扶贫项目的发展开拓了更广阔的空间。资产收益扶贫项目拓宽了项目参与主体。在传统扶贫项目中,村集体作为基层组织很难作为受益者参与到贫困帮扶中,大部分收益形式是修建村级公共基础设施等普惠形式,对村集体这一基层政治和经济组织经济力量薄弱这一事实重视不足,“空壳村”屡见不鲜,基层组织能力差,公信力不断下降,影响了扶贫工作的开展。在资产收益扶贫项目中,村集体作为重要的出资人,可以以村内土地、已建成基础设施等参与企业经营,直接获得资金回报,短时间内迅速壮大实体经济,改变了贫困村集体经济困境,为后续“脱贫摘帽”奠定了坚实基础。

资产收益扶贫项目涉及资产类型更广泛。在市场经济框架下,只要是产权明确、符合法律相关规定的资产均可以进入资产收益扶贫项目中,如农户土地经营权、农业机械、农户自有资金、村集体自留地、村集体已建成基础设施等,甚至是太阳能、水电等自然资源,只要市场主体愿意接纳,可以被量化产生收益的资产均可参与项目。这就大大增加了农户和村集体增收的可能性,为部分发展能力差、劳动能力弱的贫困农户提供了新的收入来源。

资产收益扶贫项目投资对象更广泛。相比传统扶贫项目局限于村内产业和农业产业的情况,资产收益扶贫项目可以不受地域限制、不受产业限制,只要保障“效益到户”即可。对于可移动的资产,如资金、农业机械等,资产收益扶贫可以进行异地投资,跨村、跨县甚至是城市投资,资产产生收益重新回到农村、回到农户手中。资产收益扶贫项目也不仅仅局限于农业产业,可以投资于商业、旅游业等高收益行业。这一机制对我国扶贫效率的提升有巨大帮助。

2. 强调农户受益度和参与度的结合。资产收益扶贫项目不仅重视改善农户的资产和收益状况,也强调参与度的重要性。农户受益度是指农户可

以从项目中获得的现金回报,参与度则考察农户在项目中的参与劳动、销售产品、技能增长等情况。参与度是对资产建设理论的重要实践,在项目参与中,农户与市场接轨、习得新技能、获得新信息,逐步改善原有的思维方式,形成了市场化的生产思维,这一点对贫困农户的脱贫十分重要。

资产收益扶贫项目,一方面强调通过动员各类资金资产投入市场,获得收益,帮助农户增收致富,另一方面强调企业和合作社将农户纳入生产经营体系,帮助劳动能力较弱的贫困农户参与劳动,获得工资性收入,改善农户的技能水平;发挥企业的带动作用,培育地方性产业,促进区域经济发展。资产收益扶贫如果仅仅依靠资产带来回报实现减贫,与传统的收入转支式帮扶差异不大。如果在资产收益的同时能够充分利用失能和弱能劳动力参与劳动,可以有效改善其收入状况,增加工资性收益,激发其发展的内生动力,最终实现减贫致富、思想脱贫的目标。

值得注意的是,资产收益扶贫的项目选择与资产收益形式息息相关,异地投资和非农业投资可能带来更高的直接收益,但农户缺少参与度、没有工资收入、产业带动功能有限也是相应的代价。

3. 政府职能转变,社会扶贫模式创新。资产收益扶贫中政府角色职能发生转变,社会力量参与扶贫形式进一步创新。传统的扶贫项目多是在“政府——贫困农户”之间形成联结机制,政府出台扶贫政策,农户作为扶持对象接受以及配合政策的实施,最终达到农户稳定增收的目的。在资产收益类扶贫项目中,市场力量被纳入这一体系中,农户或村集体直接与市场对接,形成利益联结机制。

政府不再是资产收益扶贫工作的主导力量,而是充当了“中间人”的角色。其主要任务包括两个方面:一是在众多市场主体中进行筛选,选择经营状况好、企业利润稳定、发展前景乐观的企业或合作社参与项目,在市场主体和贫困农户间搭建合作平台;二是扶贫部门作为贫困农户这一弱势群体的代言人,在两者利益谈判过程中,合法合理利用各项政策,提高农户议价能力,尽最大可能增加农户收益。如政府以优先为参与项目企业提供贴息贷

款、低价出租村内土地等形式为参与项目的市场主体提供便利性,提高项目吸引力,鼓励市场主体参与项目并在利润分配环节为农户争得更大利益。

“中间人”角色对政府能力要求进一步提高。由项目主体转向“中间人”并不意味着政府的责任减轻或重要性下降,反而,资产收益类项目对政府的市场敏感度、工作创新力提出了更高的要求。在引入项目时,政府不单要了解传统的农业产业,也要在更加广泛的市场中寻找可增值、有潜力的稳定发展产业;政府不单要对产业的发展前景进行分析,对于企业或合作社的经营也要深入了解,从财务状况、经营情况、人事状况等多个维度选择可以承接资产收益扶贫项目的市场主体,深刻认识和把握市场未来发展动向。在项目设计环节,扶贫部门要充分了解现代企业经营制度和法律,在合法前提下,在企业利益的框架内,为贫困农户争取更多的资产收益。在项目运行环节,政府应当对企业进行及时监督,避免企业经营困难给农户利益带来的损失;同时,政府有能力通过基层组织与单个农户进行协商谈判,加大政策宣传力度,有效降低企业的交易成本,吸引市场主体参与项目。由此看来,政府在

传统项目中是项目执行者,对项目的设计、监督、实施具有绝对发言权和控制权,承担相对简单的角色;而在资产收益扶贫项目中,政府扶贫职能的实现要依靠企业或合作社,而市场主体的发展与整个经济走向息息相关,如何层层递进地把握项目收益、如何权衡企业积极性和农户收益、如何在市场经济框架内保障弱势群体利益,这些都对政府部门提出了更高的要求。

资产收益扶贫项目中,社会力量参与扶贫的方式也发生了重要转变。在传统的扶贫项目中,社会力量往往是以技术、信息、培训等提供者的身份参与扶贫,或是资助扶贫部门资金,由政府实施传统的扶贫项目,从核心环节的主体职能看,仍然是政府制定政策,农户作为接纳者配合政策实施。作为扶贫机制创新,资产收益项目将市场力量与农户直接对接,农户或村集体以资产参与企业经营,企业以利润或利息回馈农户,帮助其脱贫。市场机制被完整纳入贫困帮扶系统,改变了政府大包大揽的局面,以市场契约保障了扶贫效果,培养了农户的市场意识,提高了贫困人口参与度。

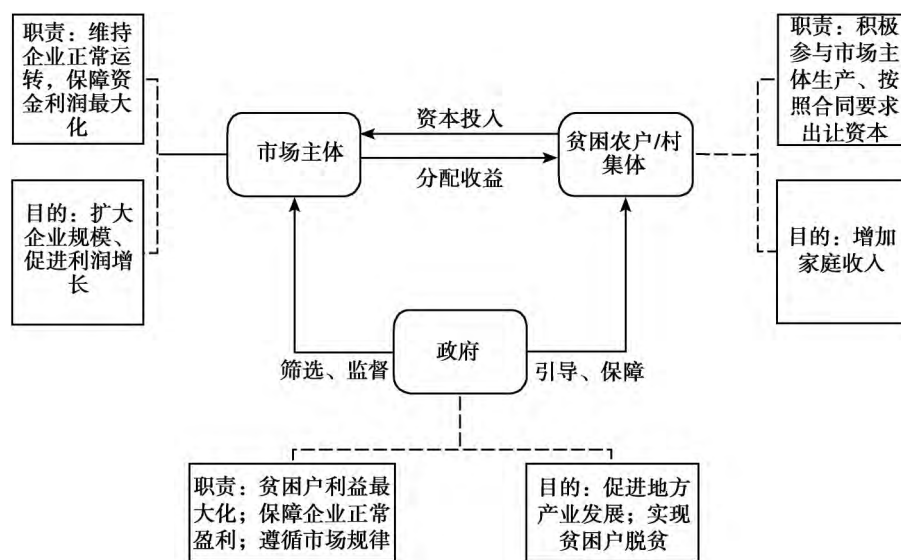


图1 资产收益扶贫中主体关系

4. 农户决策地位转变,福利实现路径创新。资产收益扶贫中,农户决策地位发生变化,不再进行生产决策。资产收益扶贫项目中,农户只需要根据政府引导,将自己的资本或资金注入企业,而无

需参与企业的生产经营决策。在传统扶贫项目中,政府有四种基本帮扶方式:发放生产资料、生产基础设施建设、生活条件改善和直接转移支付。后两种帮扶方式可以直接作用于农户福利,而前两类帮

扶方式在福利实现过程中要依靠农户生产决策实现最终的收入福利。即农户获得生产资料后在家庭资源禀赋、当地基础设施情况的基础上进行判断,并独立完成生产决策。但贫困农户往往存在能力“短板”,受制于小规模分散经营、家庭劳动力不足、信息渠道窄、基础设施差等因素,贫困人口很难紧跟变化多端的现代市场步伐,做出合理的生产经营决策,进而扶贫政策的福利效果也大打折扣。

在资产收益扶贫项目中,农户不再进行生产决策,这一内容交由企业完成,农户只需要将资本或资金投入,就能通过资产性收益实现福利改善。企业融资能力强、销售门路广、管理水平高,无疑是更适合进行生产决策的主体。同时,通过参与资产收益扶贫项目,企业可以获得政府的政策性优惠、低价的劳动力、宽松的信贷条件,对生产经营产生的积极影响。企业和农户间的重新分工发挥了各自的优势,一方面降低了企业的成本,拓展了利润空

间,另一方面保障了农户受益,改善了贫困人口福利。

在资产收益扶贫项目中,农户福利实现方式发生转变。传统的扶贫项目中农户福利实现包括三种方式:(1) 承担生产者的角色,进行生产、销售,实现经济利润;(2) 通过享用政府创造的生活条件,提升效用,获得福利;(3) 直接获得转移性支付,以消费增加福利。与之不同,资产收益扶贫项目注重农户与市场主体对接,农户不是在产品销售环节实现利润,而是以资本获得财产性收入。农户不再是企业产业链上获取利润中间环节,不再是分散的销售者角色,而是参与市场主体生产经营的重要主体,提供资金流、劳动力、资本等重要投入品,并参与市场主体全产业链的利润分配。资产收益扶贫项目从为贫困农户积累资产出发,借助市场经济力量,引入能人、合作社和企业带动,为贫困农户增加财产性收益,创造长期稳定的收益来源。

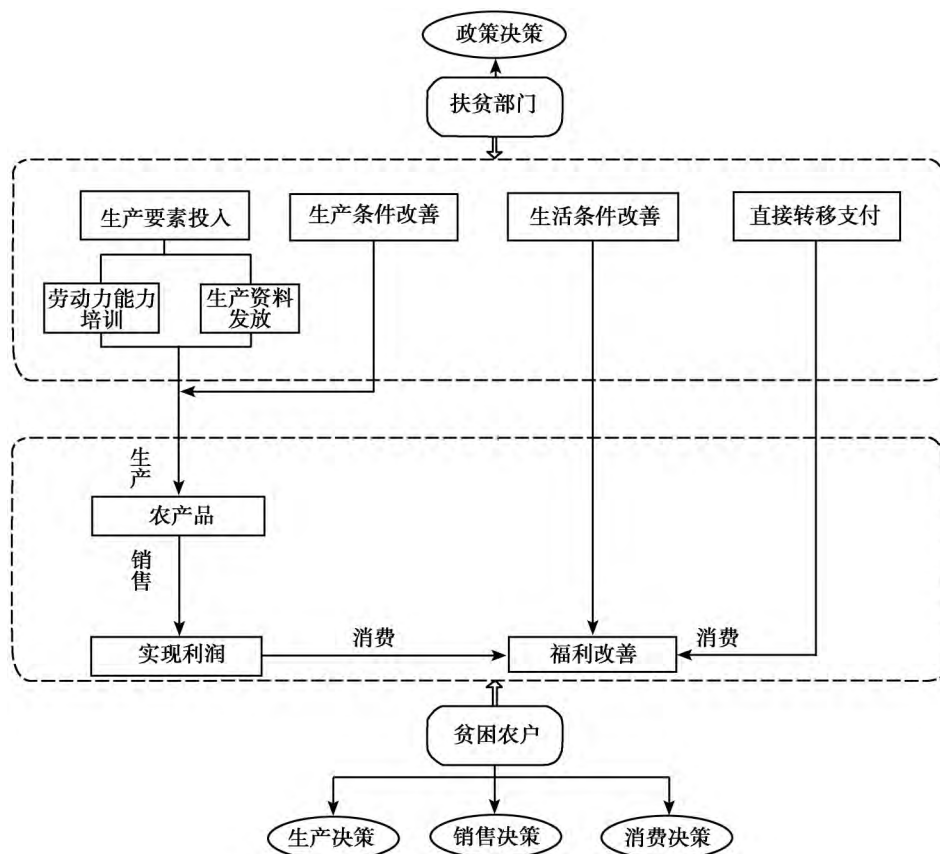


图2 传统扶贫方式中各个主体决策范围及福利实现

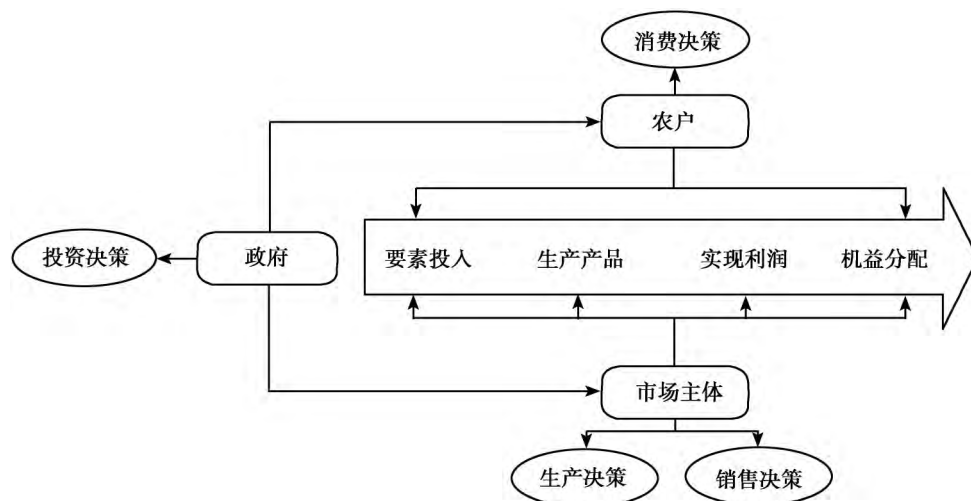


图3 资产收益扶贫项目主体决策范围

五、我国资产收益扶贫的难点

1. 资产收益模式持续性存疑,法律风险值得警惕。从资产收益扶贫的实践来看,资产入股分红已经成为主流的收益模式。股权合作本应遵循“共负盈亏、共担风险”的原则,但在实际运作中,政府与参与资产收益扶贫的经济实体往往达成“负赢不负亏”的约定。这样的分配机制看似有利于扶贫资金获取稳定收益,实际上项目的可持续性却不一定能够保障,且暗藏法律风险。扶贫资金投入时,投资对象多处于经营发展情况较好的阶段,有能力按照政府要求的分配方式分红。但若后续经营出现问题,其自身利润水平降低,甚至出现亏损时,经营主体可能无力分红。强制分红会损害企业的可持续发展能力。“负赢不负亏”的约定和受益分配方式也没有经过严格的法律程序,也未必能获得司法机关的认可,导致这一约定从长远看不一定能得到落实。

2. 经济下行压力加大,资产回报普遍较低。资产收益扶贫作为我国2020年脱贫目标实现的重要手段,只有保障收益率,项目效果才能真正显现,并帮助贫困户实现脱贫。2014年我国贫困人口人均家庭纯收入为2561元,而脱贫标准为2736元。按照现有项目8%的平均收益率,每人每年增收175元的标准,每人需投入2187.5元资金或等值

资产。伴随我国经济下行压力,实体经济投资回报率逐步降低,对于参与各种产业的扶贫资产收益也不可避免会下跌。在资产收益扶贫项目中,如何寻找到发展良好、前景稳定且愿意承接扶贫资产的产业和企业成为最重要和最关键的问题。

3. 资产收益扶贫项目能否全国推开,仍需进一步考证。虽然资产类型多样、投资对象多种,但对于部分资源贫乏、企业发展薄弱地区,全面推开资产收益扶贫项目仍然难度较大。在试点调研中,不少地区由于当地产业种类有限、发展前景不乐观、缺少合适的经营主体而面临着项目实施中的困难,如甘肃省某县,县内水资源缺乏、土地较贫瘠,农户主导产业是马铃薯种植、肉牛养殖和牧草种植。虽然产业发展历史悠久,但受制于自然资源限制,始终没有成长壮大,县内相关产业的龙头企业数量有限。当地政府部门在项目设计环节很难找到可承接资产收益扶贫项目中巨大的资产和资金的市场主体,导致项目推进困难。虽然资产收益扶贫项目在地试点,创新多种模式,已经获得了一定成效,但在考虑到我国贫困地区条件差异大,项目的全面推开仍然需要进一步斟酌考证。

六、政策建议

(一) 项目发展需要因地制宜、因人而异

资产收益扶贫项目虽然在参与主体、项目选择等多个方面具有广泛性,但不同地区的发展程度、产业基础不同决定了在不同地区实施项目时应因地制宜,结合实际情况进行项目设计。对于自然资源丰富的地区,可以发展光伏产业和旅游业,将贫困户和贫困村资产纳入其中,实现保值增值;对于商业发达地区,可以考虑易地投资置业,重点帮扶失去劳动能力的贫困人口;对于具备特色产业基础的地区,可以积极发展高端农业,发挥企业和合作社带动作用,壮大产业优势,鼓励弱能贫困户参与生产。对于产业基础薄弱、市场主体发育不健全的地区,资产收益扶贫可以作为一种扶贫尝试,但不能将重心放在这类项目中。

对于不同类型的贫困农户,在资产收益项目帮扶中应各有侧重,实现“精准帮扶”。对于因病、因残致贫的无劳动能力贫困户,着重考虑项目的受益度,以政策兜底的方式改善其生活条件;对于具备劳动能力或劳动能力较弱的农户,应首先发挥项目的参与带动作用,在资产收益的基础上,充分发挥贫困户主观能动性,参与生产活动,并在生产中学习技能,加强内生发展动力,真正实现精准帮扶。在一个地区可以尝试多种资产收益扶贫方式,以适应不同群体的发展需要。

(二) 进一步完善各项配套政策改革

资产收益扶贫项目的创新性与政策挑战并存。在现有案例中,土地入股的政策风险、经营主体获得贴息贷款等障碍可能制约资产收益扶贫项目的进一步发展。土地入股最大的障碍是农户没有土地所有权而只有使用权,使用权如何入股以及在企业破产清算时如何处理没有明确的法律依据。采用入股分红的模式则意味“利益共享、风险共担”。在资产收益扶贫项目中投入的扶贫资金如果没有形成可处理和转换的实物资产并且明确所有权,相关的经济实体一旦出现经营风险,资金的安全便没有保证。这些问题都需要政策和法律层面的配套改革措施。目前财政扶贫资金管理办法中规定的资金使用方式和用途与资产收益扶贫也存在矛盾(如直接利用财政扶贫资金入股,将财政扶贫资金

变为信贷资金出借给企业等),有一定的法律风险,需要通过资金管理体制改革加以解决。参与资产收益扶贫的经营主体普遍存在融资难和融资成本高的问题,应该将参与资产收益扶贫项目的经济实体纳入扶贫贴息贷款的发放对象,降低融资成本。为了增加对资产收益扶贫项目的信贷供给,应该放宽参与资产收益扶贫的农村金融实体(如小贷公司)的融资限制,增加资金供给。

(三) 进一步落实财政资金参与市场运作的相关规定

2015年12月财政部下发《关于财政资金注资政府投资基金支持产业发展的指导意见》提出在财政资金注资设立政府投资基金的过程中,应当遵守以下基本原则,包括聚焦重点产业、坚持市场化运作和切实履行出资人职责。虽然资产收益扶贫项目并不是全部以投资基金的模式进行,但以上财政资金参与市场运作的基本原则应当是一致的。在企业和产业选择中,强调项目的带动性,保证农户参与度;结合企业和产业的发展阶段,适时进入项目。在分配环节,对于“市场失灵”突出的领域,财政资金让渡部分分红等让利措施,但必须控制财政风险,并确保市场机制充分发挥作用;在法律框架内,有效利用政策红利吸引企业在贫困地区投资。

(四) 借力金融扶贫政策,进一步扩大项目投入

借助金融杠杆,撬动更多资金参与资产收益类扶贫项目。资产收益扶贫中,以农户耕地经营权、林权以及宅基地使用权或村集体土地、基础设施等入股有效推动农村确权工作的开展,深入挖掘农户资产潜力,但是受到产业类型、地理位置等限制,不可移动的资产在这类扶贫项目中受到的限制较多,一旦缺少合适的企业承接,很可能造成项目无法推进。资金作为适用范围最广泛的资产类型,对农户参与资产收益类扶贫项目有着积极的推动作用。伴随着我国金融扶贫的力度不断加大,农户贷款便利性提高,以金融资产产生资产收益,帮助农户在短期内增收脱贫,学习产业技能,促进自身能力建设。以金融为杠杆,撬动更多资金参与资产收益类扶贫项目,把“蛋糕”做大,有效保障资产收益水平,以确保项目的减贫效果。

农村居民生态消费意识与行为的一致性研究^{* *}

——基于江西生态文明先行示范区的调查

□ 刘文兴 汪兴东 陈昭玖

内容提要: 基于江西省生态文明先行示范区的调查,本文利用扎根理论构建了农村居民生态消费意识与行为缺口理论模型,并通过调研数据进行了实证检验。研究结果表明:(1) 尽管积极的生态消费意识能转化为积极的消费行为,但这种转化并不十分有效;(2) 农村居民的生态消费意识在转化为消费行为的过程中,会受到实施成本、参照规范、情景要素等外在因素的影响,从而导致了二者之间缺口的发生;(3) 农村居民的生活方式在生态消费意识到行为的转化过程中起着阻碍作用,而社会文化及政府政策在二者的转化过程中则起着推进作用。以上研究发现为政府采取有效措施提升农村居民生态消费意识到行为之间的转化率提供了理论基础及政策启示。

关键词: 生态消费意识; 生活方式; 社会文化; 政府政策; 消费行为

参 考 文 献

1. de Hoop J. and F. C. Rosati, Cash Transfers and Child Labor. World Bank Research Observer 2014, 2(29) : 202 ~ 235
2. Haitao W., D. Shijun and W. Guanghua, Income Inequality and Rural Poverty in China: Focusing on the Role of Government Transfer Payments. China Agricultural Economic Review 2015, 1(7) : 65 ~ 86
3. 汪三贵. 在发展中战胜贫困——对中国 30 年大规模减贫经验的总结与评价. 管理世界 2008, 182(11) : 78 ~ 88
4. 王 非, 洪银兴, 戴 蕾. 耐用消费品价格补贴政策及其福利效应研究——基于农村家庭的考察. 中国工业经济 2010(1) : 24 ~ 33
5. 齐良书. 新型农村合作医疗的减贫、增收和再分配效果研究. 数量经济技术经济研究 2011(8) : 35 ~ 52
6. 张川川 J. Giles, 赵耀辉. 新型农村社会养老保险政策效果评估——收入、贫困、消费、主观福利和劳动供给. 经济学(季刊) 2015(1) : 203 ~ 230
7. 胡 兵, 涂先进, 胡宝娣. 转移性收入对农村消费影响的门槛效应研究. 财贸研究 2014(1) : 55 ~ 60
8. 黄祖辉, 王 敏, 万广华. 我国居民收入不平等: 基于转移性收入角度的分析. 管理世界 2003(3) : 70 ~ 75
9. 陈华帅, 曾 毅. “新农保”使谁受益: 老人还是子女? 经济研究 2013(8) : 55 ~ 67
10. 梁晓敏, 汪三贵. 农村低保对农户家庭支出的影响分析. 农业技术经济 2015(11) : 24 ~ 36

(作者单位: 汪三贵: 中国人民大学农业与农村发展学院, 北京, 100872;

梁晓敏: 中国人民大学中国扶贫研究院, 北京, 100872) 责任编辑: 吕新业

^{*} 项目来源: 国家自然科学基金项目“农村居民低碳能源消费行为形成机制及引导政策研究——以鄱阳湖生态经济区为例”(编号: 71363028), 国家自然科学基金项目“规模经营、分工深化与农村劳动资源配置效率研究——以江西为例”(编号: 71563019), 国家自然科学基金项目“自恋型领导对工作场所越轨行为的影响机制研究”(编号: 71502175), 江西省普通本科高校中青年教师发展计划访问学者专项资金项目

MAIN CONTENTS

Division of the Three Powers: Major Innovation in the Rural Land System *YIN Chengjie*(4)

Stock Cooperation Is An Effective Organization Form to Develop Grassland Ecological Animal

Husbandry *HUANG Yanxin and LI Yang*(7)

Connotation and Implementation Mechanism of “Same Right and Same Price” between

Collective and State-owned Construction Land *JIN Xiangmu*(12)

The Defection and Improvement of the Land Management Right Registration System under

“Three Rights Division”: on the Path of Information Regulation *XU Chao*(19)

Agricultural land information is not only the source of the country's decision to intervene in the public resources ,but also the core elements of the market mechanism for resource allocation. Under the “three rights division” ,the land management right registration system shall be on the path of information regulation as the land information system platform connecting between market horizontal level and the national longitudinal level ,to achieve the orderly flow of farmland information of horizontal and vertical level. However ,after analyzing the current the contracting right of land management registration system ,it is found that there are some defects ,which lead to the failure of the agricultural land information. Therefore ,our country should be updated from the system concept ,get rid of the shackles of identity attributes ,clear the rights of property ,registration and entry into force model ,registration effective mode ,the type of registration ,registration content and other aspects of the land management right registration system to be improved.

The Mechanism and Practice of Anti-poverty Project through Returns on Asset Investments in

China *WANG Sangui and LIANG Xiaomin*(28)

The anti-poverty project ,which supports the poor through returns on asset investments ,is one of the most critical poverty alleviation strategies in the 13th Five-Year Plan. It has been carried out in many provinces and made some achievements. Based on these multiple practices ,this paper analyses the elements and mechanism of this newly implemented project. We promote some noteworthy issues in the future and put forward several propose.

The Consistency of Rural Residents' Ecological Consumption Awareness and Behavior: Based on the Investigation of Eco-civilization Demonstration Areas in Jiangxi Province

..... *LIU Wenxing ,WANG Xingdong and CHEN Zhaojiu*(37)

Based on the survey in the Jiangxi Eco-civilization Demonstration Areas ,this article developed a theoretical model of the gap between rural residents' ecological consumption consciousness and behavior. The research results show that: first ,although the positive ecological awareness can be transformed into positive behavior ,but this transformation is not very effective; second ,rural residents' ecological awareness was the driving force (Internal) of consumption behavior ,but the power of this drive force