崔新宇,潘仲尼,刘艳萍. 资产收益扶贫的机制和实施过程——以山西省典型模式为例[J]. 江苏农业科学,2018,46(2):315 – 320.
doi:10.15889/j. issn. 1002 – 1302. 2018. 02. 077

资产收益扶贫的机制和实施过程
——以山西省典型模式为例

崔新宇, 潘仲尼, 刘艳萍
(山西农业大学经济管理学院,山西太谷 030801)

摘要:资产收益扶贫是在实践中探索的精准脱贫新路径,尚处于不断摸索的时期,亟需加强理论研究和实践探索。资产收益扶贫机制包括动力机制、决策机制和利益分配机制,最核心的内容就是利益分配机制,优化和完善利益分配机制有助于资产收益扶贫的进行。资产收益扶贫实施的过程一般要经过识别、规划、帮扶、管理、考核等 5 个阶段。山西省资产收益扶贫机制的典型模式主要有龙头企业主导型和合作社主导型,对这 2 种类型的绩效进行比较,得出增强实施主体和贫困户之间的利益联结,对增加贫困户的股份收益、增强新型经营主体规模、实现山西省脱贫攻坚任务的顺利完成和现代农业发展具有重要意义。

关键词:山西省;资产收益扶贫;利益分配;保底分红;新型农业经营主体;扶贫模式;创新模式;经验借鉴
中图分类号: F323.8　　**文献标志码**: A　　**文章编号**:1002 – 1302(2018)02 – 0315 – 06

中共十八大以来,面对新形势和新挑战,习近平总书记提出了精准扶贫战略思想,倡导“六个精准”“五个一批”等精准扶贫精准脱贫的要求与路径。除了产业扶贫、教育扶贫、救济式扶贫等传统扶贫方式外,还逐步形成了资产收益扶贫的新路径。资产收益扶贫是基于贫困村集体经济薄弱与贫困人口机构的变化,及财政支农资金与专项资金扶贫效果欠佳,经党和国家长期的酝酿而产生。

20 世纪中期以来,山西省有计划、有组织、大规模地开展了扶贫工作,并取得了较好的成绩。但山西省贫困面积大、贫困人口多、贫困程度深,目前仍有 58 个贫困县、329 万贫困人口,是全国扶贫攻坚的主战场之一。为找到一种有效的扶贫方式,推进精准扶贫、精准脱贫,不断增加贫困人口的工资性收入和财产性收入,以精准扶贫促共享发展,山西省开展了资产收益扶贫试点,将财政资金转化为贫困户的财产权,为其提供持续稳定的增收渠道,从而提高财政资金使用效率和持续效果,进而破解精准扶贫战略在山西省实践中面临的难点问题。本研究通过对资产收益扶贫机制的基本框架和实施过程进行研究,梳理山西省资产收益扶贫机制的典型模式和特点,希望挖掘山西省资产收益扶贫中的亮点和创新模式,为全面推进资产收益扶贫提供实践基础和经验借鉴,推动全国扶贫攻坚工作的顺利完成。

1　资产收益扶贫机制基本框架

1.1　资产收益扶贫的动力机制

从经济学角度来说,动力能够将经济形态与生产力要素两者建立一种有效的联系,从而反映出整个社会经济的发展速度。资产收益扶贫的动力就是影响资产收益扶贫开发速度相对应的变量。若使资产收益扶贫可持续地健康发展,就必须对影响其运行机制、作用渠道及扶贫效应的关键因子进行充分挖掘和分析[1]。这些因子在资产收益扶贫的进程中对全面深化农村改革,激活农村各类资源要素的潜能,创新财政扶持资金使用方式等目标的实现有重要作用。资产收益扶贫动力机制主要由资产要素、政府、实施主体、贫困户等动力因子相互影响、相互制约推动形成。

1.1.1　资产要素　资产要素作为资产收益扶贫开发的前提和基础,是联系政府、实施主体、贫困户的重要载体。

作为资产收益扶贫的主要对象,资产要素主要包括以下 4 种:(1)社会自然资源:包括光伏资源、水电资源、旅游资源、矿产资源等。(2)农户和村集体自有资源或权益:一是土地资源,主要指农户的土地使用权和村集体的土地所有权,通过农户土地流转和土地入股、村集体荒山荒坡入股等;二是林权,村集体和农户的林权流转和入股。(3)扶贫或其他资金直接投资:扶贫或其他资金以入股、借贷等形式直接进行投资,不涉及购买或建设等环节,可以通过整合县域扶贫资金,支持优势企业利用扶贫小额信贷作为失能、弱能贫困人口的股金,享受分红,同时与解决这些家庭的劳动力就业挂钩。(4)扶贫或其他资金投资生产设施和不动产:扶贫或其他资金投资生产设施和不动产建设,并以其入股或出借给经营主体。

资产收益扶贫按照市场机制把财政资金及村集体和农户手中分散的土地、资金、劳动力等要素整合起来,既能增加贫困户的股份收益,又能增强实施主体(新型经营主体)的适度规模经营,实现农业现代化和利润最大化。

1.1.2　政府　政府在资产收益扶贫开发中处于核心领导地位,山西省主要采取省级统筹、市负总责、县抓落实的工作机

收稿日期:2017 – 05 – 22
基金项目:山西省哲学社会科学项目(编号:201512)。
作者简介:崔新宇(1991—),男,河北邯郸人,硕士研究生,研究方向为农业经济管理。E – mail:373317352@ qq. com。
通信作者:刘艳萍,博士,副教授,硕士生导师,研究方向为农业经济管理。E – mail:15235471686@ 163. com。

制。资产收益扶贫是解决贫困地区经济落后、基础薄弱的有效方案,可以促进地方的经济社会发展、有效利用资源要素、农民脱贫致富等,是一种新的扶贫脱贫路径。目前看来,资产收益扶贫具有其他传统扶贫方式所没有的优势,政府通过资产收益扶贫可以获得如下利益:进一步完善财政支农资金使用和农村集体产权制度改革,有助于重构农村产权制度,有助于增加农民财产性和工资性收入,有助于以精准扶贫促共享发展。因此,政府会努力实施资产收益扶贫,政府的积极参与在这个过程中起到了极为重要的支持作用。

1.1.3 实施主体 资产收益扶贫的开发是多元主体参与和协作的过程,其实施主体包括有经验、有意愿进行资产合作的村集体经济组织;有社会责任和担当,管理规范、运行良好、能够按章程保障贫困户收益的农民合作社和龙头企业,尤其是省属国有企业;党组织健全、管理民主、制度完善、产权清晰、运作规范、以农民社员为主体的供销合作社基层社等新型经营主体。实施主体一般须运行 3 年以上,信誉良好、实力雄厚、产业达到一定的规模、有一定的盈利能力。其中,农民合作社为省级示范社及以上标准,贫困户社员占有适当比例;基层供销合作社一般应为符合条件的农民合作社和基层社。

开展资产收益扶贫实施主体是关键,作为直接参与者实施主体对资产收益扶贫开发起着间接的推动作用。只有保证实施主体的健康发展,才能保证政府政策的贯彻实施及贫困劳动力就业增收能力的提高。

1.1.4 贫困户 贫困户作为扶贫脱贫的对象,他们是直接利益相关者。他们在资产收益扶贫过程中大多数时候是助力的主要利益相关者,但有时他们也有可能因看问题的角度与立场不同对资产收益扶贫的实施造成一些阻碍,从而成为阻力利益相关者。贫困户和其他利益相关者的收益分配情况是资产收益扶贫可持续发展的重要影响因素。

1.1.5 动力系统的形成 资产收益扶贫开发就是一个由不同子系统构成的系统。如上所述,资产收益扶贫的动力主要由资产、政府、实施主体、贫困户等因子构成,虽然不同的主体之间有着不同的目标和需求,但他们在资产收益扶贫活动中相辅相成、相互促进,共同推动资产收益扶贫工作的运行。这些动力因子以科学合理地利用资产要素为目标,追求扶贫效益最大化,在此基础上逐步形成了一个完整的供给系统、需求系统和支持系统。

资产收益扶贫的供给来源于农村中细碎、分散、沉睡的各种资源要素的总和。它是各实施主体在追求自身利益的过程中形成的,是由系统内部的组成、结构与功能所决定的[2],通过将各种资源要素转化为资产,整合到优势产业平台上,扩展贫困人口生产生存的空间,让贫困户享受到优质资源,实现脱贫致富,有效保证了该系统的稳定。

贫困户是社会政策的目标群体,这种现实的需求形成了资产收益扶贫开发最根本的需求动力。而资产收益扶贫开发的绩效评价从本质上来源于贫困户的需求所实现的效果,正是这种需求的满足可以对该地区产业的发展、经济的振兴起到推波助澜的作用。

政府在资产收益扶贫开发过程中起着重要的支持作用,作为资产收益扶贫的主体,政府提供扶贫开发所须要的基础设施的建设、资金、人才、技术、政策的保障,这些软硬件设施的提供可以更好地带动扶贫开发的运作。政府的行为是一种扶持行为,在资产收益扶贫中起着绝对的支持作用,是支持动力系统的核心。

在上述分析中可以看出,资产收益扶贫的动力机制由各动力因子构成。因此,为了保证资产收益扶贫开发能健康、有序的开展,必须确保各因子能够实现紧密结合,形成良性的循环发展体系,从而推动资产收益扶贫开发的有效进行。

1.2 资产收益扶贫的决策机制

资产收益扶贫决策机制是指参与资产收益扶贫开发的决策者们在精准扶贫规划、管理等活动中制定出多个可供选择的行动方案,经过科学分析判断后做出抉择并进行执行的机制。该机制包括决策参与者及其决策权、决策制度、决策过程 3 个重要组成部分。

1.2.1 决策参与者及其决策权 决策参与者作为资产收益扶贫开发的组织或个人,对精准扶贫规划质量、效益和利益起着决定性作用。决策参与者主要包括政府、实施主体、贫困户、第三方组织机构等。这里的政府包括政府办公室、财政厅、扶贫办公室等有关部门,政府作为公共利益的代表,是整个扶贫项目的政策制定者和实施者[3],同时也是整个扶贫项目的管理者和调控者,对资产收益扶贫开发的各类资金、项目等扶贫资源等决策制定起着主导的作用。

实施主体由企业、农民合作社、种养大户等新型经营主体构成。作为资产收益扶贫开发中最重要的市场参与者,实施主体对市场运作、经营管理及资金筹措等方面有着丰富的经验,离开他们,资产收益扶贫开发就不能有效实施。因此,把实施主体纳入资产收益扶贫的决策中,对扶贫开发可以起到有力的推动作用。

贫困户是资产收益扶贫的目标对象,他们对当地资源、环境等较为熟悉,且是直接利益相关者,他们能为资产收益扶贫规划提供有益的意见与建议。让贫困户参与项目评选和建设管理,可对资产收益扶贫决策的制定及实施产生积极的作用。

第三方组织机构作为资产收益扶贫的外部机构,主要由社会团体、中介评估机构等非政府组织构成。他们能够在资产收益扶贫规划上提供政策法规、产业规划、公共治理等方面的咨询与建议,对决策的制定起到参考作用[4]。因此,这些机构也应成为资产收益扶贫项目的决策参与者。

通过上述分析可知,政府及其下属职能部门在资产收益扶贫项目中起着主导和决定性作用,是核心决策主体,各实施主体、贫困户及第三方组织机构为次要决策主体,对核心决策主体起着辅助作用,而核心决策主体能够决定是否让次要决策主体参与到决策中去。因此,核心决策主体决定着次要决策主体,次要决策主体影响着核心决策主体。

1.2.2 决策制度 资产收益扶贫决策制度主要由决策民主制度、决策公开制度、决策责任制度 3 个部分组成。

(1)决策民主制度。政府在资产收益扶贫开发中应引入参与机制,多方面了解和准确掌握贫困户的意愿和需求,有效解决项目实施过程中决策主体对利益表达不平等的问题;当弱势群体的权益受到公权的不公正侵犯时,能获得进行申诉的有效途径和赔偿。

(2)决策公开制度。资产收益扶贫开发由于涉及当地经济、社会、环境等多个方面,与地区经济发展和当地人民的生

活息息相关。因此,有必要举行听证,向社会公示。使政府部门能够在阳光下进行决策,从而获得老百姓的支持和认可,确保决策迅速有效地执行和实施。

(3)主要是对决策者的决策行为进行约束和控制,避免决策主体在决策的过程中出现随意性,增强决策者的风险意识和责任意识,实现决策的科学化。决策过程应该实行严格的责任制度,按照"谁决策、谁负责"的原则,进一步明确决策者的权力和责任[5],建立一套完善的考评、奖惩制度,全面提升决策的综合质量。

1.2.3　决策过程　资产收益扶贫决策过程可分为决策准备、决策选择、决策实施 3 个阶段(图 1)。

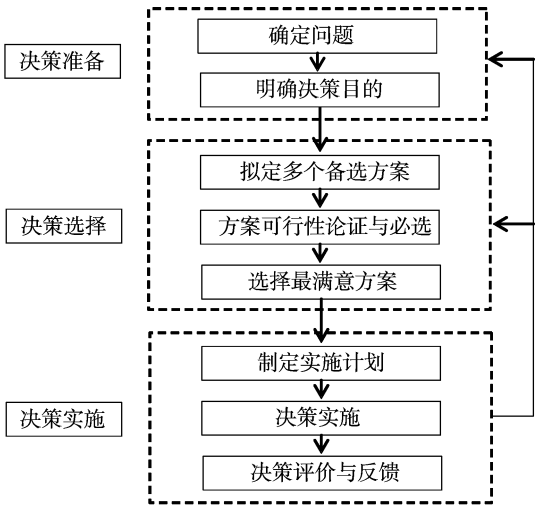


图1　资产收益扶贫决策程序

决策过程中会提出多个备选方案,经过讨论筛选后,如若没有选出合适的备选方案,则回到决策的初始阶段重新拟定新的备选方案。以此类推,如果在决策过程中出现比较严重的问题,同样须要进入初始环节对整个方案进行必要的修改和完善,或者对整个方案进行重新编写,确保整个决策系统时刻保持强大的生命力。

从决策的实质上来看,整个决策过程其实就是一个主观判断的过程,由于决策参与者观点、立场和知识构成不同,对同一个问题可能给出不同的决策结果。因此,作为决策的管理者,必须努力提升自身的决策能力,确保决策结果更加科学合理。

1.3　资产收益扶贫的利益分配机制

由于资产收益扶贫的相关利益主体不同,对扶贫开发的利益主张也不相同,这就须要建立合理可行的机制进行利益分配,以激发各利益主体的积极性和参与性,满足各利益主体的利益分配要求。因此,探究资产收益扶贫利益分配问题,对实现各方互利共赢、拓宽农民增收渠道、促进当地经济发展具有十分重要的意义。

1.3.1　利益分配原则　首先,实施主体要改革收益分配制度,建立新型收益分配机制,严格按成员持有股权比例进行收益分配。要建立健全收益保底机制,明确扶贫股保底分红标准,保障贫困户在项目持续期内拥有稳定的收益。

其次,原则上对收入稳定和易于核算的项目,可采用低保底 + 高浮动收益的方式进行分配。对风险大和不易于核算的项目,可采用高保底 + 低浮动收益的方式进行分配。

最后,要坚持不能动摇农村土地集体所有制,不能动摇家庭经营基础地位,不能动摇土地承包关系,不能损害集体经济组织和其他农民群众的利益。协调好利益相关者之间的关系。

1.3.2　利益联结模式　山西省各地资产收益扶贫利益联结机制采取的主要模式有龙头企业 + 村集体 + 贫困户、龙头企业 + 合作社 + 贫困户、合作社(龙头企业) + 贫困户、村集体经济组织 + 贫困户、文化旅游企业 + 村集体 + 贫困户等模式。通过资产收益扶贫开发,在生产链条中增强利益联结,使贫困户在参与中增收,在增收中提升自我发展能力。

在利益分配方面,山西省各地的普遍做法是将贫困户作为优先股股东,首先享受保底分红,并要求无论经营主体是否盈利,都要按照不低于银行同期利率的存款利息给予贫困户保底分红,自贫困户脱贫后终止并重新确定收益分配方式。通过优先股固定分红,保证贫困户能够获得稳定而持续的收益。在扣除优先股红利后,剩余收益根据合作社或公司章程进行分配。除优先股红利外,作为股东的贫困者与其他股东共同参与二次分红,分红金额根据组织盈利情况确定。

以上几种利益联结模式,各利益相关主体利益主张有所不同,所以要选择合适的利益分配方式,兼顾各方利益,才能保证资产收益扶贫开发的有效进行。

1.3.3　利益分配途径　资产收益扶贫开发与利益分配的形式如表 1 所示。资产收益扶贫将涉农资金、财政扶贫资金、农村集体资产、贫困户资产等作为投资收益股份,使贫困户享受分红、就业、技术指导、产品回购等多种收益,其中包括贫困村与贫困农户按照股份或特定比例获得的分红收益属于经济利益;就业机会、技术培训、决策参与权等属于非经济利益。

表 1　资产收益扶贫利益相关者及其利益分配途径

利益相关者	利益分配形式
政府	税收
实施主体	经营性收入、财产性收入
贫困户	财产性收入、工资性收入、经营性收入

1.3.3　利益分配的保障措施　资产收益扶贫开发是一个十分复杂的系统工程,利益主体的多元化、利益需要的多样性、利益实现的多途径构成了资产收益扶贫开发的复杂网络[4]。为了实现贫困户脱贫致富和多利益主体相容的问题,须要有以下保障措施。

(1)建立协调机制。在省脱贫攻坚领导小组的领导下,建立由省财政厅、省扶贫办、农业厅等有关部门参加的联席会议制度,定期研究,密切配合,加强关键环节指导,协同推进财政涉农资金资产收益扶贫工作。市、县等有关部门要做好组织实施、协调服务和督促检查指导工作,防止非法侵占、挪用、私分、损坏或低价变卖集体资产,虚报、隐瞒资产,篡改账目、利益输送、骗取套取财政资金等违法违规行为发生。

(2)加大支持力度。省级财政对资产性收益扶贫工作开展较好的县给予资金政策倾斜,并给予适当奖励;将资产收益扶贫项目的实施主体纳入扶贫贴息贷款的发放对象和农业信贷担保支持对象;利用互联网 + 现代农业平台,为实施主体提供免费的网上展示平台和涉农产业方面的技术指导。县(市、区)政府应统筹整合财政资金,加大对资产收益扶贫项目成效显著的实施主体的支持力度。

(3)提高风险防范能力。进一步完善政策性保险、信用担保、财政补贴等风险防范体系,抵御防范农业产业因生产周期长、生产成本高,受自然灾害、市场波动双重影响程度深所带来的风险。指导实施主体加强对自然风险、市场风险、企业经营风险、企业道德风险的研判和防范。鼓励农民合作社建立市场风险调节基金,增强市场风险抵御能力。

(4)完善监督机制。实施主体股权量化要严格财务手续,确保财政资金和集体资金安全完整,严禁借农村产权制度改革和股权量化损公肥私,化国家、集体资金归个人所有。要按照民主管理的原则,强化资金管理,严格审批程序,规范财务核算,完善财务公开,接受主管部门和乡(镇)人民政府的监督。县级主管部门要加强项目资金使用的监管,建立资金投入风险评估机制和资金退出机制,实施专项资金财务监管,确保资金安全、发挥效能。

2　资产收益扶贫实施的过程

资产收益扶贫实施的过程一般包括 5 个阶段,即资产收益扶贫的识别、资产收益扶贫的规划、资产收益扶贫的帮扶、资产收益扶贫的管理、资产收益扶贫的考核。

2.1　精准识别

精准识别,即通过行之有效的程序对贫困户进行辨别,把需要资产收益扶贫的群众找出来,准确摸清贫困人口的底子,为后续工作奠定前提和基础,解决“扶真贫”的问题。

资产收益扶贫对象适用于所有类型的贫困户,倾向于失能贫困户和弱能贫困户。失能贫困户是指完全丧失劳动能力、不能参与生产和创收活动的建档立卡贫困户;弱能贫困户是指劳动能力有限、只能从事轻体力劳动的贫困户,主要包括劳动人口年龄超过 60 岁和主要劳动力健康状况不佳的建档立卡贫困户。

2.2　精准规划

精准规划,就是要以问题为导向,针对贫困地区和贫困对象的实际情况,以脱贫需求为第一信号,找准脱贫门路,制定契合实际的脱贫规划。

首先,资产收益扶贫的规划应考虑农村实际,做出合理的规划。要突出因地制宜、扬长避短、分类指导的思想,要深入实地、加强调研、充分论证后制定出可行的资产收益方案。另外,资产收益扶贫须建立与之相适应的配套服务体系。应充分发挥政府的政策引导作用,集中社会各界力量,加大资源整合力度,搭好扶贫开发平台,提供相应的政策和管理支持;要加大对人才的培训,为扶贫对象建立健全的教育培训机制,主要包括教育的形式和质量控制以及贫困人口劳动培训和培训后就业方面的保障等内容,有劳动能力的贫困户不仅要投入资产,也要让他们到龙头企业、合作社投工投劳。

总之,资产收益扶贫的规划应立足当下、放眼未来,充分体现规划的引领作用,对部分地区可进行大胆创新,采取先行先试的方法进行示范推广,为全面推进资产收益扶贫提供实践基础和经验借鉴。

2.3　精准帮扶

精准帮扶,就是解决“真扶贫”的问题,创新资产收益扶贫方式及利益分配机制,以资产收益扶贫对象为依据循序渐进协调发展,主要包括以下 2 个方面。

首先,资产收益扶贫方式。一是项目资产折股量化给贫困户。在不改变用途的情况下,财政专项扶贫资金和其他涉农资金投入设施农业、养殖、光伏、水电、乡村旅游等项目形成的资产,具备条件的可折股量化给贫困村和贫困户,尤其是丧失劳动能力的贫困户。资产可由村集体、合作社或其他经营主体统一经营。二是资产托管或入股。支持农民合作社和其他经营主体通过土地托管、牲畜托养和吸收农民土地经营权入股等方式,带动贫困户增收。三是分享资源开发收益。贫困地区水电、矿产等资源开发,赋予土地被占用的村集体一定股权,让贫困人口分享资源开发收益[6]。

其次,资产收益扶贫利益分配机制。产权、股权和收益分配机制直接影响到贫困村和贫困户的直接利益。目前,各地采取的利益联结模式主要有龙头企业 + 村集体 + 贫困户、龙头企业 + 合作社 + 贫困户、合作社(龙头企业) + 贫困户、村集体经济组织 + 贫困户等;实施主体采取的收益分配方式主要有入股分红、保底收益、按盈余返还等,收益率为 7% ~20%。

总之,要提升资产收益扶贫的效果,必须考虑资产收益扶贫方式及利益分配机制,使既有资源、资产得到充分利用,贫困人口获取分红或租金,从而享受到资产收益扶贫的成果。

2.4　精准管理

精准管理即解决资产收益扶贫效率的问题,通过行之有效的统计和监测制度,规范信息的收集、整理和反馈,实现对扶贫项目全方位、全过程的监测;及时掌握资产收益扶贫开发中出现的情况,实现全方位动态管理,根据人员变动、收入变化定期合理调整。

资产收益扶贫的管理是一个系统工程,须建立一个完备的管理系统,即信息管理系统、资金管理系统和组织管理系统(图 2)。这 3 个子系统相互联系、相互补充、相互作用,信息管理系统为资金管理系统和组织管理系统提供了信息化平台,资金管理系统为信息管理系统和组织管理系统提供了资金保障,组织管理管理系统又为信息管理系统和资金管理系统提供组织保障,三者均为资产收益扶贫管理提供了支撑。

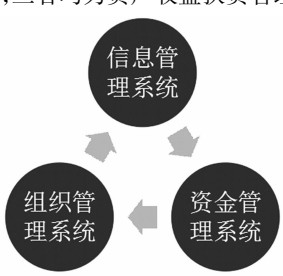


图2　资产收益扶贫管理系统示意

信息管理、资金管理和组织管理构成的资产收益扶贫系统,须要建立健全机制作为支撑,包括准确界定量化资产、科学设置股权、合理确定受益对象、完善收益分配机制、建立退出机制、规范会计核算。以建立建全的机制推进资产收益扶贫工作,同时辅以相应的政策弥补制度的不足,可保障资产收益扶贫的顺利实施。

2.5　精准考核

精准考核,就是要解决准确衡量资产收益扶贫效果的问题,对贫困村和贫困户的脱贫工作成效进行全面细致的量化考核,奖优罚劣,保证各项资产收益扶贫的政策落实到实处。

资产收益扶贫绩效的考核由 3 部分内容组成,即经济绩效、社会绩效和生态绩效。其中,经济绩效考核主要考核资产收益扶贫对扶贫当地经济方面(如财政收入、资产收益等)产生的作用及影响;社会绩效考核主要是考核资产收益扶贫对贫困地区社会、文化等方面(如政府成效、社会治安、劳动者素质等)产生的作用及影响;资产收益扶贫生态考核主要是考核资产收益扶贫在利用、改善和保护当地生态环境方面(如资源要素转化为资产效率、环境污染等)的作用及影响。

资产收益扶贫绩效考核应坚持公开、公平、公正的原则,省级统筹、市负总责、县抓落实的工作机制,要求实行分级考核的办法,国家对省级进行考核,省级对市级和县级进行考核,乡镇、村级及帮扶单位进行自我考核[7]。此外,可在政府的领导下,把非政府组织作为资产收益扶贫考核的主要参与者,作为第三方机构进行评估,通过直接或间接、正式或非正式的方式对资产收益扶贫项目的实施成效和政策的实施效果进行考核。资产收益扶贫绩效考核对象主要包括当地政府、实施主体和贫困户代表等,即对扶贫项目实施情况、资金使用情况和项目资金监管等情况进行评估。

资产收益扶贫绩效考核工作的实施流程如图 3 所示。

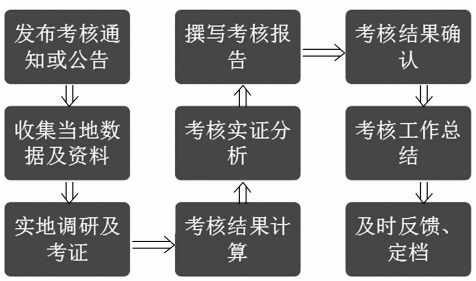


图3　资产收益扶贫绩效考核工作实施流程

要使资产收益扶贫考核工作更加科学、精准、易于操作,须要以建立一套科学合理的考核指标体系和评估模型,务必实现考核目标精准、考核方法精准及考核尺度精准。此外,对支持贫困户增加资产收益工作开展好的地区,要在财政专项扶贫资金和其他财政涉农资金安排上予以倾斜。政府要统筹安排补助资金,加大对资产扶贫考核成效显著的实施主体的支持力度。

3　山西省资产收益扶贫典型模式及比较

资产收益扶贫是扶贫开发的新模式,各地在实践中零星探索,还没有固定的模式。为更好地推进精准扶贫和精准脱贫,不断增加贫困人口的工资性收入和财产性收入,实现利益共享,山西省开展资产收益扶贫试点。结合山西省资产收益扶贫模式的实践探索,大致可以分为龙头企业主导型、合作社主导型、村集体经济组织主导型和种养大户主导型等模式。其中,龙头企业主导型和合作社主导型模式在资产收益扶贫中具有较好的扶贫效果,并且应用范围较广。

3.1　龙头企业主导型及其绩效

龙头企业主导型是指在政府相关扶贫政策的引导下,由大型龙头企业投资参与资产收益扶贫开发,换取当地资源、资产的使用权,龙头企业利用这类资产产生经济收益后[8],相关主体按照股份或特定比例获得收益的模式。该模式主要包括龙头企业 + 村集体 + 贫困户、龙头企业 + 合作社 + 贫困户、龙头企业 + 贫困户等。如山西省长治市平顺县北社乡广武村将县扶贫办提供的 200 万元产业扶贫资金建成的 191 座食用菌大棚作为股权投入给平顺县今和农业有限公司经营,村集体年固定收益 8 万元,村集体会再将固定收益的 30% 分配给贫困户,70% 留作村集体用于公益事业建设。

该模式具备以下 2 个特点。第一,资产的所有权和经营权分离,国家掌握资产的所有权,政府可将经营权授权给可靠、有实力、有社会责任感的龙头企业[9],该企业可以有选择地与当地村集体经济组织、合作社等经营主体合作参与资产收益扶贫开发。第二,龙头企业在生产经营过程中以实现经济效益的最大化为目标,须自主承担企业的盈利和亏损,因此,龙头企业主导型模式的最显著特征就是经济效益的最大化。

该模式产生的绩效有利的一面:龙头企业利用自身优势,可以有效地把当地的资源、资产优势转化为经济优势,并且在扶贫开发的过程中让相关主体参与其中,使贫困户享受扶贫开发带来的利益。不利的一面:龙头企业以追求经济效益最大化为目标,可能会导致生产经营过程中出现逆向选择或违反道德等问题,逆向选择是指企业为实现经营目的而隐藏或虚报信息来进行欺骗,违反道德是指企业在生产经营过程中会采取机会主义行为进行投机取巧。再者,企业与实施主体、贫困户之间的利益分配存在矛盾。

3.2　合作社主导型及其绩效

合作社主导型是由当地农户或村集体等主体组建合作社为主导的模式,强调在资产收益扶贫开发过程中的各个有机组成部分积极参与配合。合作社是农民自发组织、自愿联合,通过民主管理方式运营的经济组织,能够让贫困户最大限度地获得收益[10]。合作社 + 贫困户是其主要模式。如山西省长治市武乡县梅丽扶贫攻坚造林合作社,首先,在章程中制定好具体的盈余返还分配方案,分配方案由理事会提出,经过成员大会通过;其次,按《农民专业合作社法》依法设立成员账户,并进行分配,具体步骤为公积金一般按本年盈余弥补亏损后的 15% ~20% 提取,公益金一般按 5% ~10% 的比例提取;从当年提取的公积公益金中按不低于 20% ~30% 的比例设立贫困户优先股专门用于贫困户收益分配;根据交易量或交易额的比例按不低于可分配盈余的 60% 对成员进行盈余返还;剩余盈余返还按成员账户中记载的出资额和公积金份额,以及本社接受国家财政直接补助和他人捐赠形成的财产平均量化到成员的份额,按比例分配给本社成员。

该模式具备以下 2 个特点。第一,资产收益扶贫目标更加明确,其目标是带动当地贫困户摆脱贫困、走上共同富裕的道路,从而实现经济、社会、环境的和谐统一,并将分散闲置的生产要素整合起来,既能增加贫困户的股份收益,也能增强新型经营主体的适度规模经营。第二,合作社通过将资产要素资本化,可以保证当地贫困户真正参与资产收益扶贫开发之中并成为受益者,既能促进贫困户稳定增收脱贫,也能增强合作社扶贫的责任感和荣誉感。

该模式产生的绩效有利的一面:可培养和形成贫困户的自我造血、自我发展能力,将贫困户从狭隘的生产空间、生存空间和发展空间中解放出来;扶贫资源的管理权及使用权掌握在当地农户和村集体的手中,可使利益分配公平、公正。不利的一面:一方面由于贫困地区农户经济能力有限,非政府投

入涉农资金、财政扶贫资金，自主开发将很难实现规模化发展；另一方面是合作社发展过程中可能出现建立容易运行难的问题，受传统文化、知识经验、社会文化等因素的限制，贫困户参与能力及参与程度不够[4]，与合作社的利益联结松散。

3.3　资产收益扶贫模式的比较

由表 2 可知，与合作社主导型模式相比，龙头企业主导型模式具有资金充足、稳定性高、辐射范围广等特点，但合作社在贫困户的参与度和收益方面则高于龙头企业带动模式[11]。

通过研究可以发现，不同主体的资产收益扶贫模式在利益表现上均更倾向于主导者，即龙头企业主导型倾向于企业，合作社主导型则倾向于合作社；贫困地区选择何种模式是由各主体相互竞争、相互作用、相互协调后的结果，没有特定的地区或资源限定；无论哪种模式均离不开贫困户的参与，他们既是资产收益扶贫的参与者也是受益者。

表 2　资产收益扶贫龙头企业带动模式和合作社带动模式比较

模式	典型模式	内源资金	外源融资	稳定性	前提条件	发展空间	贫困户参与度	贫困户收益
龙头企业带动型	龙头企业+贫困户	主要来源于企业（资金雄厚）	政府支持、银行贷款、股权融资	关系较稳定，但容易出现道德风险和违约风险	由大型龙头企业带动	有动力，有能力，产业链易延伸	参与程度低	获得劳动收益、分红收益等
合作社带动型	合作社+贫困户	主要来源于农户（资金相对分散）	政府支持、专业大户联保贷款	与合作社利益联结松散，一旦出现亏损或风险，易出现退社现象	由能人或大户带动	有动力，易受资金限制，产业链条延伸不够	参与度程高，容易参与合作社管理	获得劳动收益、入股分红收益和惠顾额返收益

4　结论及展望

4.1　结论

资产收益扶贫是基于贫困村集体经济薄弱与贫困人口结构的变化，以及财政支农资金与专项扶贫资金收益效果欠佳，经党和国家的长期酝酿而产生的。

资产收益扶贫机制的基本框架包括动力机制、决策机制和利益分配机制。这 3 种机制存在着明显的逻辑递进关系，其中动力是各机制联结的起点，它产生于各利益主体的不同利益需求；动力对决策过程中的决策参与者的决策地位和决策权的分配起着决定作用；决策权的分配又在一定程度上决定和影响着最终利益的分配。而资产收益扶贫机制中最核心的内容就是利益分配机制，优化和完善利益分配机制有利于资产收益扶贫开发的进行。

资产收益扶贫的一般包括 5 个阶段，即资产收益扶贫的识别、资产收益扶贫的规划、资产收益扶贫的帮扶、资产收益扶贫的管理、资产收益扶贫的考核等阶段。资产收益扶贫的目的在于减少贫困人口和消除贫困，因此，资产收益扶贫实施，5 个过程阶段相辅相成，缺一不可，使扶贫资源真正瞄准贫困人群。

山西省资产收益扶贫实践中应用范围较广、具有较好扶贫效果的是龙头企业主导型和合作社主导型模式，每种模式均有各自的内涵和特点，并且在利益表现上都更倾向于主导者。所以，资产收益扶贫工作中应注重公平与效益，确保资产收益及时回馈持股贫困户，让农民有更多的话语权，促进贫困户稳定增收脱贫。通过此过程让贫困户与新型经营主体形成利益共同体，使新型经营主体带领贫困户早日致富。

4.2　展望

资产收益扶贫是一种新的扶贫开发方式，尽管山西省资产收益扶贫试点工作不断推进，但问题和矛盾也不断显现。

首先，从资产收益扶贫的背景来看，以往部门资金管理的条块化矛盾突出，涉农资金和财政扶贫资金的碎片化使得资金整合难度大。如何统筹使用涉农资金和财政扶贫资金，须要在实践中不断深入研究建立多元的投资机制和投资担保体系，以期解决资产收益扶贫中资金来源问题。

其次，目前我国农村确权登记颁证和清产核资工作正处在实施阶段，尚未全面完成。各类资产的性质和产权归属若不能明确，就不能确保贫困户享受各类资产带来的收益。因此，如何构建归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代农村产权体系，有待于在实践中不断探索[12]。

然后，资产收益扶贫中利益相关者的利益冲突和资产收益扶贫导致的公司化倾向，对村庄结构和治理机制产生一定的冲击和影响。因此，如何激发各主体的积极性和参与性，如何在产业链条中增强利益联结机制，须要在实践中去解决。

参考文献：

[1]王　丽. 喀斯特地区旅游扶贫的动力机制研究[D]. 贵阳：贵州大学，2009.

[2]徐　平. 喀斯特地区旅游扶贫动力模型的构建——以贵州省农村社区旅游发展为例[J]. 贵州财经学院学报，2009(5)：107－112.

[3]谷　峪，姚树伟，王　冰. 公平视野下职业教育发展的环境建设与关系考量[J]. 教育研究，2013(9)：78－83.

[4]王　晴. 民族地区旅游扶贫机制选择与绩效评价[D]. 成都：西南财经大学，2013.

[5]潘贵清. 完善决策机制推进决策的科学化与民主化[J]. 新东方，2006(11)：20－21.

[6]中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定[EB/OL]. (2015－12－07)[2017－05－20]. http://www.gov.cn/zhengce/2015－12/07/content_5020963.htm.

[7]陈　明，丁　健，牟　凯，等. 农村公里养护考核体系研究[J]. 公路交通科技(应用技术版)，2015(9)：7－9.

[8]廖添土. 国有资本经营预算：历史考察与制度建构[D]. 福州：福建师范大学，2010.

[9]潘雪阳. 基于利益相关者理论的四川古镇旅游经营管理模式研究[D]. 成都：西南交通大学，2011.

[10]文　雷. 中国农民专业合作社治理机制与绩效[D]. 杨凌：西北农林科技大学，2013.

[11]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，2015，35(4)：158－162.

[12]张　昊. 南京试点推进农村宅基地有偿退出与利用办法[N]. 南京日报，2015－02－15.