

## 推动资产收益扶贫可持续发展

张延龙

近年来，河北、贵州、山西、陕西、广西、云南等12个省相继开展了“资产收益扶贫”新模式探索，取得了显著的扶贫效果。通过地方政府对扶贫资金的有效整合，购入项目前期所需资产，注入集体经济组织（合作社、基地、农场等），折股量化覆盖“建档立卡”贫困户，使其获得股金收入，逐步脱贫。更进一步依托龙头企业产业链，发挥龙头企业的品牌、市场和产业链管理优势，实现稳定资产收益，构筑起“政府+龙头企业+集体经济组织+贫困户”四维一体市场化运作扶贫产业平台，实现扶贫从输血型到造血型转变。当前，针对新模式运行中所反映出的保障与激励困境、效率与公平等问题，需要由表及里聚焦治理方向，使资产收益扶贫新模式以一种更加制度化、正式化、可持续的方式发展下去。

### 适当展开兜底型贫困户动态调整

在资产收益扶贫新模式下，政府与市场主体联袂登场，福利导向与市场导向所带来的内在博弈，使得其在实践初期便产生了“保障与激励”问题。日益增长的脱贫压力使地方政府产生了对于新模式减贫的刚性需求，以“高保底”为主要特征、覆盖贫困人口的利益分配方式得到了广泛采用，甚至出现了“泛福利化”。从福利经济学角度看，泛福利化最终带来的是贫困户不愿意通过自身努力脱贫。“等、靠、要”思维会降低集体经济组织活力，反向影响整个扶贫产业链的效率。与其相对应的是“泛经济化”，这源于企业的呼声，因为他们坚信采用市场化运作，以“低保底+高浮动收益”的利益分配方式将会激励贫困人口在新模式下的努力意愿。这种制度福利化与市场经济化的交织带来了新模式下的保障与激励困境。因此，如何有效解决该困境，平衡由此引发的深层次博弈，是探索资产收益扶贫新模式治理的一个重要落脚点。

资产收益扶贫新模式中产生激励与保障困境的根源在于没有对贫困户中的不同人群进行有效甄别。尽管地方政府及村委会能够全面掌握贫困户的个人信息，但由于“制度刚性运作”的需要，即以一定经济标准，按照一种看似符合“精准”的程序，将一批具有劳动能力且精神正常的贫困户吸纳到集体经济组织内进行兜底保障，产生了激励与保障范围的弹性空间。在当前的实际情况下，可适当展开兜底型贫困户动态调整，鼓励具有劳动能力的贫困户劳务参股。动态调整和劳务参股的做法具有制度保障和激励的双重意涵。制度保障体现为对集体经济中的老弱病残要坚决进行兜底，而制度激励表现为让集体经济中具有劳动能力的贫困户动态退出，鼓励通过劳务方式参股集体经济组织。这与对不少试点地区的观察相吻合。这种治理运作仍需具有弹性，应是具有劳动能力的个体对于成本与收益的双层考量后做出的理性选择，而不是被迫、强制执行。现阶段这更应体现出一种治理的探索尝试。

### 防范“杠杆过热”

在资产收益扶贫新模式下，企业是追求效率的，包括技术效率、管理效率和规模效率。规模效率更多的体现在企业期望更加有效地利用政府扶贫资金，实现企业自身网络化，即“一个企业+众多集体经济组织”。这种逻辑也恰好满足地方政府的内在需求。加快扩大产业规模，一方面解决了内在的减贫压力，另一方面提高了当地的经济活力，“高杠杆性”特征明显。而企业网络化的组织模式也带来了因地区资源禀赋不同、特别是覆盖贫困人口数量所引发的保底收益的差异。据调研了解，某省一个试点贫困县，在覆盖贫困人口较少的集体经济组织中，贫困户的平均保底收入是覆盖贫困人口较多的集体经济组织的十倍。甚至，不少贫困户的保底收入超过了非贫困人口的平均收入，内在的公平问题值得深思。

经济学理论早已证实：对权利的过多限制会导致过剩或短缺现象。在政府对企业权利进行限制的研究中，阿沃克与约翰逊提出，当政府对资本得到过高收益率的行为进行限制时，企业就会增加投资或利用金融杠杆扩大企业规模，使资本收益率获得最大化。在资产收益扶贫中，“公平”这一概念的核心是对企业高收益的权利加以限制，将企业剩余的大部分转移给集体经济组织中的贫困户。学界对于权利限制的研究，揭示了资产收益扶贫制度中独特且重要的运行逻辑，即当政府对资产收益扶贫中带动主体企业的收益权设置更多的“要求”，在项目运行中，必然会萌生一种现象，“加大杠杆，扩大项目规模”。这一判断对当前资产收益扶贫试点内项目的扩张性具有很强的解释力。以养殖类资产收益扶贫项目为例，企业会利用扶贫资金或金融杠杆在广大的贫困村内构建起与上百家集体经济组织的合作，凸显扩张性。而政府注入集体经济组织的前期资产却具有较高的资产专用性，存在严重的资产套牢风险。由此，防范“杠杆过热”成为资产收益扶贫项目治理中的重要方向。

如前所述，在新模式下产生了贫困户之间和贫困户与非贫困户之间收入的较大差别。导致这一现象的原因有很多，其中最为重要的是集体经济组织覆盖贫困人口数量的大小。有些集体经济组织覆盖的贫困人口很少，但也采用了资产收益扶贫新模式。由于新模式的内在增收能力，使经济组织内的平均保底收入或平均劳务收入显著提高，产生了贫富差距问题。这就需要在增值收益的分配上，构建起兼顾政府、企业、集体和贫困户的增值收益分配体系。

### **逐步构建兼顾多元主体的增值收益分配体系**

资产收益扶贫新模式是一个包括政府、企业、村集体经济组织、贫困人口的多元利益联结体，具有集体理性部分，也有个体理性部分，两者之间存在一定冲突。政府出政策和资金，企业出技术和市场，集体经济组织负责经营管理，贫困人口出劳动，每一个体都可以分享合作带来的红利，是社会最优结果，是集体理性。但是当“蛋糕”出现后，如何分配“蛋糕”是具有个体理性的。按照个体理性追求“自我兴趣”会挤占利益联结体上其他主体的收益，导致个体理性与集体理性的冲突，无法趋近帕累托最优。当下，如何平衡多元主体间的利益分配问题是新模式治理需要面对的问题。

从整体来看，各省试点都依据自己的情况构建起多元利益分配方案，但还存在不少问题。有的地方政府对企业租赁前期资产的租金规定较高，一般是银行贷款利率的两倍，给企业带来了沉重负担，并引发潜在撤资危险。有的地方政府并没有考虑到集体经济组织的长远发展，过度地强调对贫困户的“高保底”，使集体

经济组织的收入微薄，组织活力下降。有效的合作要求个体理性与集体理性趋于一致，则蛋糕的分配问题将成为这一过程协调有序的关键。

首先，明确资产收益分配机制。当前实施的资产收益扶贫制度中，没有对项目运作中的增值收益分配做出相应规定。对此的正式提法只出现在 2017 年财政部、农业部、国务院扶贫办《关于做好财政支农资金支持资产收益扶贫工作的通知》中，强调“各方可在法律和现有制度框架下，积极探索，自主创新，因地制宜确定具体的收益分配方案，健全农户参与机制和利益分享机制”。其次，加强集体经济组织分享增值收益的力度，详细规定贫困户与集体经济之间的收益分配比例。增值收益在突出优先保障贫困户的同时，也要在集体经济组织留存一部分用于集体经济的长远发展。只有集体经济做大做强后，才能保障扶贫产业的可持续发展。同时，加强对于集体分享收益的监管，要专款专户管理，对于资金的使用用途及比例做出详尽规定。最后，要适当考虑不同集体经济组织之间、贫困户与非贫困户之间的收入差距，防止出现“非贫困村不如深度贫困村，深度贫困村不如贫困村”的逻辑错位现象。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）