

衔接过渡期扶贫资产差异化治理研究*

杜志雄 (中国社会科学院农村发展研究所,北京,100732)

崔超 (山东师范大学公共管理学院,济南,250014)

摘要: 扶贫资产的衍生主要与扶贫行为和扶贫资金投入相关。根据资金投入领域的不同,扶贫资产进一步分化为政府资产、村集体资产、贫困户家庭资产及组合型资产等。由于资产类型的多样化,“差异化治理”成为实现扶贫资产有效治理的重要保障。应从明晰产权主体、细化责任主体、优化管理方式、活化资产使用、具化收益分配入手,推进扶贫资产差异化治理,确保治理有效。

关键词: 扶贫资产; 差异化; 管理; 治理

DOI:10.13246/j.cnki.iae.2022.01.002

2021年2月25日,习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上庄严宣告“我国脱贫攻坚战取得了全面胜利”(习近平,2021)。这标志着我国已进入脱贫攻坚后的新的历史时期,而实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接则成为当前时期的主要目标任务之一。为此,2021年《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》提出“设立衔接过渡期”^①,并将“加强扶贫项目资金资产管理和监督”作为“实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”的重要内容写入《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,这意味着扶贫资产管理问题已成为脱贫攻坚后的新时期亟待解决的重要问题^{**}。过去几十年来,特别是

实施脱贫攻坚战略以来,随着国家的经济实力不断提高,扶贫资金的规模不断扩大。1980—2010年,中央财政扶贫资金累计达2203.22亿元。2010—2020年,中央财政专项扶贫资金更是由每年222.7亿元增加到1461亿元(于树一等,2020)。2021年中央财政预算安排衔接推进乡村振兴补助资金1561亿元(财政部等,2021)^②,用于支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。但由于扶贫资金来源渠道和投入方式的多样化,扶贫资产形成的路径和性质的差异性,以及在资产运营中所存在的项目规划、主体选择、收益分配等问题,导致扶贫资产管理陷入困境(施海波等,2019)。

从关于扶贫资金资产管理的已有研究来看,有关扶贫资金管理的研究较多,主要集中在扶贫资金

* 项目来源:国家社会科学基金项目“农业高质量发展的理论创新与路径研究”(编号:21ZDA054),文化名家暨“四个一批”人才自主选题资助项目“中国特色农业农村现代化研究”

** 扶贫资金在政府系统内运行属于“管理”,扶贫资金使用后形成新的类型的资产后,对资金使用监督及效果评估等则属于比“管理”范畴更宽泛的“治理”。本文正是从这个意义上运用“治理”的概念

① “衔接过渡期”一词出自2021年《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,其专指从脱贫之日起的5年过渡期。根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中的表述,加强扶贫项目资金资产管理和监督,不仅是实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的重要举措,更是全面推进乡村振兴的重要内容,故而本文所探讨的是起自“衔接过渡期”,在未来较长时期内都值得重视的扶贫资产差异化治理问题

② 2021年《中央财政衔接推进乡村振兴补助资金管理办法》提出,为支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,原“中央财政专项扶贫资金”调整优化为“中央财政衔接推进乡村振兴补助资金”

的绩效(黄林秀等,2019)、审计(王善平等,2013)、监管(杨志银,2017)等方面,而对于扶贫资产的研究相对较少,且多是从经济学的角度出发,关注于扶贫资产的账务处理(王义坤,2017)、会计核算(朱孟香,2020)、收益分配(徐丽红等,2017)等内容。然而,很少从治理的角度,关注扶贫资产作为利益相关者众多的公共事务,其有效管理的实现,

是否应当以各利益相关者的权利有效划分和运行作为前提。鉴于此,本文在扶贫资金资产管理的已有研究基础上,结合当前的实践,试图从差异化治理的视角,对扶贫资产管理的基本框架和发展方向进行分析和建构,以期为提高扶贫资产管理水平,巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,乃至全面推进乡村振兴提供参考。

一、扶贫资产的衍生与分化逻辑

1. 扶贫资产的衍生逻辑。资产是作为一种法律或对等的权利,为某个或某些人所拥有的,处于货币形态的,或可转换为货币的所有未来有助于实现利益的服务或收益(坎宁,2014)。这表明了资产具有四个主要特征:一是资产表现为货币形态或非货币形态,也就是说既可以是货币资金,也可以是自然资产、实物资产、金融资产、人力资产、社会资本等(邹薇等,2017)有形或无形的非货币形态;二是资产之所以称之为资产,是因为其是有用的,这种作用体现在其有助于实现利益的服务或能够产生货币形态的收益;三是获得这种收益需要拥有对资产的所有权,而所有权作为所有制的法律形式,其涉及和反映着许多派生权利,例如占有权、使用权、收益权和处分权;四是所有权主体既可以是个人也可以是集体,也就是说既存在个人资产,也存在集体资产。因此,个体或集体享有货币形态或非货币形态所产生的货币形态收益,可以从法律意义上理解为对其享有收益权,或者更准地理解为享有支配收益权的权利——所有权。可见,资产是在法律和经济行为共同作用下的产物。

通过扶贫行为而形成的资产也同样具有以下特征。一是表现为货币形态和非货币形态,一方面是由扶贫资金以及由扶贫资金投入形成的资产构成,例如政府资金,以及包括县域结对帮扶资金、定点扶贫资金、社会捐赠资金等在内的社会扶贫资金^{*};另一方面是由与扶贫相关的非货币形态资源要素带来的效益转化而成的新的收入流,以及这些收入流转化为的资产构成,如通过扶贫行为引进人才并由此带来的收入,以及通过扶贫资金投入激活

闲置集体资产而产生的收入所形成的资产。二是扶贫资产的所有权主体是既可以是政府或贫困村,也可以是贫困户^{**},也就是说既可以表现为政府资产或村集体资产,也可以表现为贫困户家庭资产。三是扶贫资产的作用体现在为其所有者带来货币形态或非货币形态的收益。四是获得这种收益的前提是对其拥有和控制,即掌握所有权,由于所有权者只可能是政府、贫困村或贫困户,而扶贫行为的最终受益方明确指向贫困村或贫困户,因而能够获得收益的主体就只包括贫困村和贫困户。

概言之,扶贫资产可理解为由扶贫资金或非货币形态的扶贫行为在未来可以为拥有其所有权的贫困村或贫困户创造出货币或非货币形态的收益所形成的资产。

2. 扶贫资产的分化逻辑。扶贫资产的衍生主要通过扶贫行为和扶贫资金投入,根据扶贫资金投入不同领域,扶贫资产结构又进一步分化。除一次性投入消耗未形成资产的扶贫资金外,从权属上来看,投入到私人领域的扶贫资金形成了产权属于个人的贫困户家庭资产;投入到公共领域的扶贫资金根据依托平台公司的不同,分别形成了产权属于政府的政府资产,产权属于村集体的集体资产,以及产权分属于政府、村集体和个人的组合型资产。

第一,私人领域的扶贫资产是由货币形态和非货币形态构成,具有贫困户家庭资产性质的资产。贫困户家庭资产性质的扶贫资产有着货币形态和非货币形态之分。就货币形态的扶贫资产而言,这种资产一般是以发放现金或以补贴形式发放给农户。而非货币形态的扶贫资产主要包括有形资产

* 社会扶贫资金也以形成政府资产、集体资产和贫困户家庭资产等资产的形式存在,统一纳入衔接过渡期扶贫资金资产管理的内容

** 本文中的贫困村和贫困户是指脱贫攻坚时期被识别为贫困村和贫困户的村庄和农户

和无形资产两类,是通过扶贫资金投入产业或公益项目而形成的,例如资金投入产业项目获得的工具、设备等,或是投入到教育项目,获得的知识、技能等收益。

第二,公共领域的扶贫资产是依托于政府或非政府平台公司形成的,其结构主要由政府资产、村集体资产和组合型资产共同构成。

首先,依托政府平台公司形成的,具有政府资产性质的扶贫资产。作为政府资产的扶贫资产,是由扶贫资金通过政府组建的平台公司等形成的扶贫项目,并由此产生的资产。因为在这个产权关系中,扶贫资金所形成的资产的所有权归各级财政或国资管理部门,而使用权则属于政府组建的带有企业性质的平台公司,因而由其转化而来的资产便属于政府资产的范畴。同时,因使用者可以是行政单位、事业单位、国有企业等,故而政府资产所有权与使用权表现为分离状态。因此,如果平台公司将其拥有的扶贫资产以贷款等形式交给村集体使用,就意味着将使用权和部分收益权转交给村集体,但资产的所有权始终归属于各级财政或国资管理部门。

其次,依托政府或非政府平台公司形成的,具有村集体资产性质的扶贫资产。作为集体资产的扶贫资产,其形成主要依托于政府所设的平台公司或非政府性质的公司企业,形成途径主要有三种:一是货币形式的资产,即各级财政直接下拨的用于

发展村级集体经济的扶贫资金,如农村集体经济发展资金等;二是由扶贫资金转化而成的资产,如通过财政下拨资金依托于政府平台公司、集体企业、龙头企业等发展产业项目或参与入股分红等所形成的资产;三是以贷款等形式,从政府平台公司获得扶贫资金并由此产生的资产,或是通过金融机构的扶贫贷款形成的资产等。

最后,依托政府平台公司形成的,具有政府资产、村集体资产和贫困户家庭资产组合性质的扶贫资产。就扶贫资产的组合来看,主要有三种类型。一是“政府+贫困户”型扶贫资产。这种扶贫资产的形成源于政府平台公司将利用扶贫资金购买的生产物品等交给贫困户使用,贫困户则利用扶贫资金投入教育项目而所学的知识和技术,用于使用生产物品,从而产生收益。二是“村集体+贫困户”型扶贫资产。这种扶贫资产是通过将贫困户的扶贫贷款所获得的扶贫资金入股到农村集体经济组织的产业发展项目中而形成的。三是“政府+村集体+贫困户”型扶贫资产。这种扶贫资产的形成则是农村集体经济组织通过利用农村集体经济发展资金等扶贫资金,以及以贷款等形式经政府平台公司获得的扶贫资金来发展乡村项目,并由此产生的收益。这部分收益中的一部分以股权等形式返还给贫困户,一部分以利息等形式支付给政府平台公司,剩下的部分形成集体资产。

二、扶贫资产的管理与治理

1. 扶贫资产的管理与治理之差异。所谓的管理是支配在日常生活中的运用和执行,而支配则意指“一群人会服从某些特定的(或所有的)命令的可能性”(韦伯,2004)。同时,管理的产生是由于委托代理关系,这种委托代理关系的确立需要合乎法律规范的契约制度,因而管理也是一个制度性的概念(程杞国,2001)。因此,扶贫资产的管理体现了通过合乎法律规范的契约制度确立的委托代理关系,进而对扶贫资产形成支配的行为。治理则不同。一是治理反对“支配”,强调“调和”,并以此为基础。二是治理不是一个静态的规则系统,而是一种动态的活动(玛丽-克劳德·斯莫茨,1999)。在这种活动过程中,不同的利益能够得到调和并以此实现合作(俞可平,2015)。三是“治理确实属于制

度的范畴,但其性质较为一般化”。同时,在治理中,通过行使权威,对秩序以及经济与社会进行管控和调节的主体是多元的(彼埃尔·德·塞纳克伦斯,1999)。可见,与管理相比,治理是一个内容更为丰富,包容性更强的概念(周晓菲,2013),起到对经济与社会秩序的调和功能,而这种调和是由多元主体,通过民主、参与和互动的方式予以实现。

就扶贫资产而言,由投入到公共领域的扶贫资金所形成的政府资产、村集体资产以及组合型资产,一是本身即为公共领域事务,具有公共性;二是由于所有权主体各异,因而所涉及的利益相关者众多,即包括政府平台公司、贫困户以及农村集体经济组织等在内的多元主体;三是现有的制度在推动政府职能转变的同时,也强化了农村集体经济组织

成员、贫困户的民主权利,确保其参与和互动性。就每个主体而言,具体来看:

关于政府的权利,就政府资产本身而言,其最终所有者是全体人民,形式意义上的所有者是国家,而实际操作意义上的所有者是以各级财政或国资管理部门为代表的政府,监督管理者是政府资产的主管部门,使用者则是行政单位、事业单位、国有企业等,也就是说政府代表全体人民拥有政府资产的所有权,并获得所有权利益(张国清等,2017)。在集体资产管理方面,对于政府的权利也有着明确的规定,例如我国《宪法》规定“国家保护城乡集体经济组织的合法的权利和利益,鼓励、指导和帮助集体经济的发展”;2021年《乡村振兴促进法》规定,各级人民政府应当引导和支持农村集体经济组织发挥依法管理集体资产、开发集体资源、服务集体成员等方面的作用,保障农村集体经济组织的独立运营和发展壮大。在法规方面,《农村集体经济组织财务公开规定》规定,政府对于农村集体经济组织财务公开的实行和制度的建立健全行使指导和监督职责,并对其中存在的问题进行查处。在政策方面,2016年《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》指出“对集体财务管理混乱的村,县级党委和政府要及时组织力量进行整顿,防止和纠正发生在群众身边的腐败行为。”

关于农村集体经济组织的权利,在集体资产管理上,我国法律法规及政策中对于农村集体经济组织所应享有的权利有着明确规定,例如《宪法》规定,农村集体经济组织应享有自主权,自主决定经营管理中的重大问题;《物权法》规定,农村集体经济组织应代表农民集体对土地等属于集体所有的资产行使所有权,也承担向成员公布集体资产状况的职责;《农业法》规定,农村集体经济组织承担“为其成员提供生产、技术、信息等服务”的职责;2017年《民法总则》及2020年《民法典》规定,农村集体经济组织作为特别法人,享有独立的法人地位;2021年《乡村振兴促进法》规定,农村集体经济组织依法享有管理集体资产、开发集体资源以及独立运营等权利。此外,《民法通则》《乡村集体所有制企业条例》《农村集体经济组织财务公开规定》《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》等现有法律法规及政策对农村集

体经济组织的权责也都有明确的规定。

关于农村集体经济组织成员的权利,就农户家庭资产而言,我国《宪法》明确规定“公民的合法的私有财产不受侵犯”。“国家依照法律规定保护公民的私有财产和继承权”。因此,农户享有对家庭资产的所有权,也就意味着贫困户同样享有作为家庭资产一部分的扶贫资产的所有权。在集体资产管理方面,现有法律对于集体成员在其中的权利也有明确规定,例如我国《宪法》规定,“集体经济组织实行民主管理,依照法律规定选举和罢免管理人员,决定经营管理的重大问题”;《农民专业合作社法》规定,合作社成员“享有表决权、选举权和被选举权,按照规定对本社实行民主管理”,并享有“利用本社提供的服务和生产经营设施”的权利以及参与分配合作社盈余的权利;《土地管理法》对于组织成员在征收土地的补偿费用的收支状况等方面的监督权也有明确的规定;《乡镇企业法》规定“农村集体经济组织投资设立的乡镇企业,其企业财产权属于设立该企业的全体农民集体所有”。此外,在《物权法》等法律中也都明确规定,土地发包、所有权变动、费用的使用和分配以及承包方案等事项都需要经本组织成员同意决定。这表明,农村集体经济组织成员的权利主要涉及民主管理和财产管理两个方面。

同时,随着农村集体经营性资产股份制改革的推进,包括扶贫资产在内的集体经营性资产以股份的形式量化到农村集体经济组织成员,每位成员也由此转变成为农村集体经济组织的股东。这一新的身份也将赋予其更加具体的权利。按照《中华人民共和国公司法》规定“股东依法享有资产收益、参与重大决策和选择管理者等权利”。故而农村集体经济组织成员除享有表决权、召集权、知情权、选举权等共益权外,还享有股份分红权等自益权(臧之页等,2018),从而使农民的财产权利得以明晰(仇叶,2018)。

2. 扶贫资产的管理与治理之统一。通过对管理与治理的分析可以看出,两者有着众多的差异,但同时两者的目标趋于一致,即实现社会共同利益(罗焯,2014)。并且,两者间的差异也具有互补性。

第一,空间性与聚焦性的互补。管理的对象,

既可以是具体的事务,也可以是具象的空间。所以,管理的对象总是聚焦于某个具体的事务或事物,而治理的对象则是整个公共领域。由于公共领域是“一种介于市民社会中日常生活的私人利益与国家权力领域之间的机构空间和实践”(汪民安,2007),因而治理的对象往往具有空间性,并且这种空间既可以是具象的,也可以是抽象的,如网络空间。但是两者虽然有差异,却互不排斥。治理对于空间领域的调和效果,只能通过对具体事务或事物的处理效果来体现,而对具体事务或事物的处理,则是管理的分内之事。同时,接受管理的众多事务或事物,又都是存在于接受治理的空间之中。因此,治理的空间性与管理的聚焦性构成互为依补的关系。

第二,制定者与执行者的互补。治理活动的进行需要依靠制度手段,治理主体的行为也是依靠制度来规范。因此,制度贯穿于动态的治理活动之中。正是制度功能作用的发挥,确保了治理活动的规范有序,因而一个治理活动过程,也可以理解为一个制度运行过程。而管理的起始点是合法的契约制度所形成的委托代理关系,也就是说这种关系是在制度运行下所形成的。因此,支配关系应当建立在制度运行合法的前提之下。而有效的治理也就意味着制度运行的合理、合法化。这表明,治理是管理的前提。就像在一个公司中,治理决定着公

司的决策,而管理则决定着公司的运营(李维安,2009)。所以,治理是对管理做出安排的前提,既决定着管理者是谁,例如管理者是一元的,而决定管理者的对象是多元的,管理者是谁就要通过治理来决定,也决定着管理如何进行,即管理是对对象的完全支配,而用什么方式来支配,则由治理决定,是多元的治理主体通过运用制度赋予的权利,进而赋予管理者对管理对象的支配权力。

可见,完全的管理行为是自上而下的一元支配,而治理与管理的统一则体现了由多元治理到一元管理的合法转化,体现的是多元调和下的一元支配。所以,管理应当建立在治理的基础之上,通过多元治理主体行使自身的权利,对管理做出安排,因而只有治理完善,各主体权利得到规范与保障,管理的安排才能合理,进而才能避免管理中的问题,管理才能有效。同时,也只有通过管理产生的效果,才能直观地反应治理的效果。扶贫资产作为一个具体的事务,需要运用管理的方式。但对于公共领域的扶贫资产而言,其本身既存在委托代理关系,又属于公共事务范畴,还涉及众多利益相关者。这就决定了这一类扶贫资产的管理需要建立在其利益相关者通过运用制度赋予的权利,进而赋予管理者对扶贫资产的支配权力。也就是说,需要建立在对于其所处的公共领域的有效治理的基础之上(见图1)。

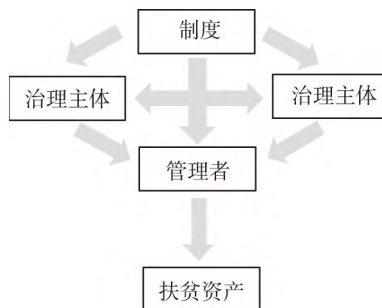


图1 扶贫资产管理与治理结构

综上,本文将公共领域的扶贫资产纳入衔接过渡期扶贫资产治理范畴,同时还考虑到为加强政府资产的管理,2014年财政部党组组建资产管理司,承担行政、事业单位国有资产管理,国有企业资产和产权管理,国有资本经营预算管理,以及国资国企改革及资产评估管理等工作(陆庆平,2015)。

这意味着政府资产已有专业的机构作为权利行使主体参与到相关治理活动之中,因而资产本身在保值增值和有效利用等方面已经得到相应的保障。故而本文所探讨的内容仅涉及扶贫资产中的村集体资产和组合型资产的差异化治理问题(见图2)。

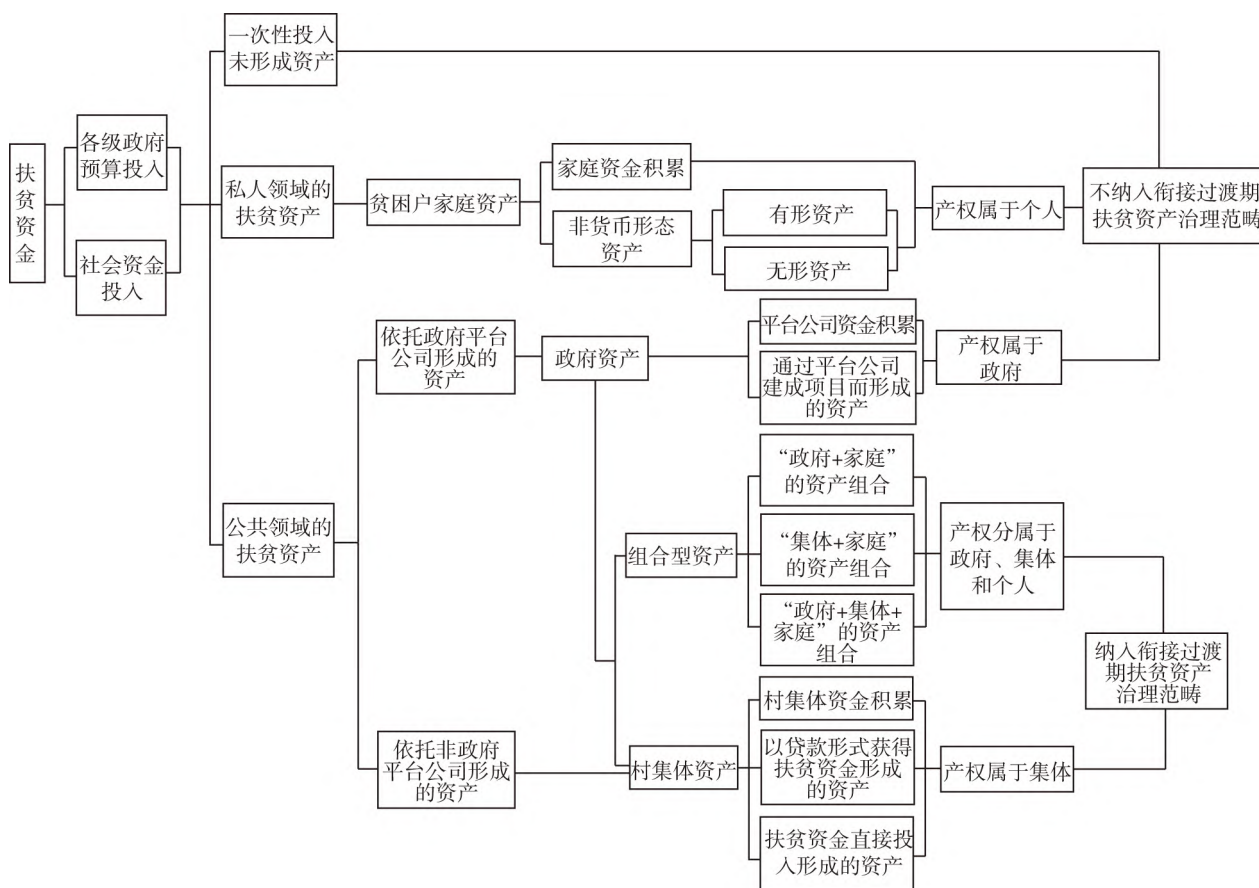


图2 扶贫资产的衍生—分化—治理逻辑

三、扶贫资产的“差异化治理”趋向

管理与治理的关系决定了,管理中出现的问 题,除究其自身原因外,还必须通过改善治理才能 从根本上使之得到解决。这就对如何进行有效治 理提出了要求。而随着社会由功能“泛化”向“分 化”转变,治理方式也随之发生相应转变,在转变 过程中,“个人和组织的社会功能趋于单一、整个 社会的分工和专业化水平大幅提高、各社会子领域 的边界日益清晰、社会治理规则的规范性、稳定性和 可预期性不断增强”。在公共领域表现为,各子 领域均遵循各自规则运行,个人的角色和功能呈现 单一化且遵循各子领域的规则行事(宣晓伟, 2018),从而体现出差异化特征,一是治理领域的差 异化,意味着政治、经济、文化等领域遵循本领域内 的规则进行治理,且各领域间互不干预;二是治理 权责的差异化,意味着各治理领域中的主体依据本

领域内的规则所赋予的权利参与治理活动。

1. 治理领域的差异化。扶贫资产隶属于经济 领域事务,这就意味着应由经济领域主体行使权 利参与治理,或者说应由经济领域主体进行“赋 权”。我国农村经历了由“政社合一”的人民公社 体制向政经分开的“乡政村治”的重大转变(徐勇, 1997),进而形成了以土地集体所有为基础的,由农 村集体经济组织制度与村民自治组织制度交织构 成的农村治理基本框架(中共中央办公厅等, 2015),从而使得农村集体经济组织在我国农村治 理中的独立主体地位得以凸显。随着2015年《农 村改革综合性实施方案》以及2016年《关于稳步 推进农村集体产权制度改革的意见》两个关于农 村改革的重要文件同时提出了“政经分开”的政策 主张。农村集体经济组织及其成员在农村经济领

域的主体地位进一步得到明确。在此基础上,我国还先后颁布了一系列法律法规,用以巩固农村集体经济组织在农村经济领域治理中的绝对地位。例如2017年《民法总则》、2020年《民法典》以及2021年《乡村振兴促进法》中都明确规定,农村集体经济组织依法享有特别法人地位和独立运营地位。这表明,农村集体经济组织具有与村委会同等的法人地位,一经设立,其职能不能任意由村委会代替行使。同时,虽然也规定了在未设立集体经济组织的村庄,村委会可以依法代替集体经济组织行使其职责。即便如此,凡是涉及到集体经济相关事项的办理,也需要经过村民会议的讨论后决定。但只要设有集体经济组织,村委会就应当尊重集体经济组织依法独立进行经济活动的自主经营权。可见,现有制度无疑将农村经济领域事务从其他领域事务中剥离,从而为扶贫资产差异化治理的开展提供了有利条件。

2. 治理主体权责的差异化。在2017年3月颁布的《中央财政专项扶贫资金管理办法》中,对政府在扶贫资产管理中的权责进行了明确的规定,一是中央财政专项扶贫资金项目审批权限下放到县级,二是扶贫资金各支出方向资金的分配方案、预算安排和资金下达,三是资金和项目具体使用管理、绩效评价、监督检查,四是通过政务公开的形式,接受社会监督,并配合审计、纪检监察、检察机关做好资金和项目的审计、检查等。2021年5月颁布的《关于加强扶贫项目资产后续管理的指导意见》又进一步围绕“摸清扶贫项目资产底数”“有序推进确权登记”“落实后续管理责任”“规范后续管护运营”“规范收益分配使用”“严格项目资产处置”等内容,提出了具体措施。实际上,2019—2021年,各地已经分别制定了关于扶贫资产的管理办法、意见,以及扶贫项目资产后续管理办法、实施意见等,对扶贫资产的权责主体和管理方法等进行了明确规定。

首先,关于扶贫资产的权属及管理,在各地的管理办法和意见中主要采取以确权为基础,按产权归属分级管理的方式。一是明确扶贫资产的所有权。主要有单主体分层确权以及多主体确权的形式,单主体分层确权主要包括:确权到村集体,例如江苏省、山西省等;到村、户两层,例如安徽省;到政

府、村集体、农户三层,例如广东省、广西壮族自治区、贵州省、重庆市等,而多主体确权是将扶贫资产所有权确权到不同的主体,例如内蒙古自治区。同时还规定,难以确权到个人的扶贫项目资产,原则上确权到村集体经济组织。二是采取分级管理。主要规定了确权到户的扶贫资产由农户自行管理;确权到县的扶贫资产,要符合国有资产管理的有关规定要求;确权到镇、村的扶贫资产,要符合农村集体“三资”管理有关规定要求。个别地区还提出建立分级管理台账,如江西省规定建立县级扶贫项目资产台账、行业部门分类台账和乡村明细台账。

其次,关于扶贫资产的所有权派生权利的转移,在各地的管理办法和意见中主要涉及使用权、收益权、监督管理权三个方面。一是使用权。例如内蒙古自治区规定,所有权与经营权相分离,通过经营合同确定权责;安徽省规定,扶贫资产的使用权发生转移后,所有权人不得干涉使用。二是收益权。例如广东省规定,收益归所有权人分配;广西壮族自治区规定,收益分配方案由产权所有者集体研究,而江苏省则更加明确地规定了收益权属于集体经济组织和全体成员。同时,还存在收益权与所有权分离的特殊情况,例如精准帮扶项目所形成的扶贫资产其所有权归属于村集体,但收益权在约定时间内属于建档立卡低收入农户。三是监督管理权。主要规定了所有权人和政府部门同时享有对扶贫资产使用情况监督管理的权利。甘肃省还提出建立扶贫项目资产全程跟踪监测机制和风险预警机制,对长期闲置和低效利用的扶贫资产进行及早预警和及时介入。四是处置权。各地均提出要根据产权归属明确处置方式,如对分别属于国有资产和集体资产的扶贫项目资产,严格按照国有资产和村集体资产的管理规定进行处置,并明确以个人、村集体经济组织名义入股或参股企业等经营主体的扶贫项目资产的股权处置方式。

最后,关于扶贫资产的责任主体认定,在各地的管理办法和意见中主要涉及产权认定、合同认定、购买服务认定三种形式。一是产权认定。按所有权分层管理落实责任主体,资产产权属于县、乡(镇)人民政府的,应落实具体单位、具体责任人负责管护。同时,各政府部门在监督管理上同样负有责任。二是合同认定。将经营主体作为责任主体,

并以合同条款明确扶贫资产的责任主体。三是通过购买服务形式明确责任主体。还有多地着重强调贫困群众在扶贫资产管理中的主体地位,要确保贫困群众对扶贫资产的知情权、决策权、管理权、监督权。

除制定相关制度以外,各地在明晰扶贫资产权属主体、加强扶贫资产管理方面也进行了实践探索,其中以山东省临沂市沂水县、甘肃省酒泉市瓜州县、内蒙古自治区赤峰市林西县等地的“四权分置”模式最具代表性。这种模式的特征主要体现在,扶贫资产的所有权、经营权、收益权和监管权分属于不同的主体。一是所有权归属于村集体。除明确到建档立卡贫困户的扶贫资产外,全部划归村集体所有,并将经营性资产分为公益类资产、经营类资产、金融类资产等类型。二是经营权归属于承

接经营主体。承接经营主体主要包括合作社、龙头企业、专业大户等。经营主体的确立需经村“两委”班子、扶贫理事会共同研究,村民代表会议讨论决定,以及乡镇脱贫攻坚领导小组审核把关,再由经营主体通过契约的形式从村集体手中获得扶贫资产的经营权。经营管理采取入股分红、委托经营、出租合作等方式。三是收益权归属于贫困户和村集体。扶贫资产产生的收益,按一定比例分配给村集体与贫困户使用,通过保底收益、分红退出、扶贫基金、按股分红、劳务收入等方式维护贫困户收益权。四是监管权归属于政府机构。乡镇政府根据村财乡管等相关规定,将扶贫资产纳入乡镇农村集体资产管理平台,采取分级管理或统一管理的形式,对扶贫资金使用,扶贫资产运营管理和收益分配进行日常监管。

四、扶贫资产转向“差异化治理”的现实困境

1. 扶贫资产所有权的“错位”与“虚化”。为了实现扶贫资产的统一管理和科学使用,多地成立了由当地政府组建的平台公司,但平台公司的介入,一方面抢占了农村集体经济组织作为独立法人的经济主体地位;另一方面也将本应属集体所有的扶贫资产,通过平台公司的介入转变成为政府资产,由政府全权管理,从一定程度上“合法”的剥夺了集体经济组织及成员对扶贫资产的所有权。从而导致了扶贫资产所有权的“错位”,即本应属于村集体和贫困户所有的扶贫资产,反而成为了政府资产,这就使政府享有相关的一切权利,进而成为了扶贫资产的“合法”主导者。

同时,在相关制度规定中,扶贫资产的使用、收益分配及监督管理由所有权人决定,但政府也同时享有监督管理的权利,而在实际运行中,资金的使用也需要经政府的批准,扶贫资产收益的分配也有明确指向性,从而导致政府部门实际享有扶贫资产使用、收益分配的最终决定权和监督管理权。这就意味着即便村集体享有扶贫资产的所有权,也无法自行决定资产的使用与收益分配。或者说,所有权即便清晰,在权利运行中实际上也被逐级虚化了。当然,这种方式的初衷是为了提高扶贫资产的使用效率,确保扶贫资产保值增值,也着实获得了一定的成效,但却无形中削弱了村集体与贫困户的主体

作用。

2. 扶贫资产确权“泛化”。现有规定虽然明确了政府、村集体、贫困户各自凭借所有权人身份分别享有扶贫资产的所有权,但是在多元产权主体共存的扶贫资产组合中,产权归属仍显泛化,如以贫困户贷款形式获得的扶贫资金是否属于贫困户所有,如果属于,那么脱贫攻坚后转为集体资产其合法性如何保障,贫困户的所有权权益又如何保障。这就导致在现实中难以确定扶贫资产所有权主体,例如村集体用贫困户的扶贫资产入股发展产业,但所获收益由集体成员共同分配,或是脱贫攻坚时期被认定为贫困户所有的收益,在任务完成后则被默认为集体资产,由集体成员共同分配。产权主体的不确定性,极易引发利益相关者的一拥而上和一拍而散。同时,当农村集体经济组织成员或贫困户缺失拥有扶贫资产所有权的意识,也就缺乏参与扶贫资产治理的意识和积极性。此外,确权泛化也极易导致责任主体不明,一旦存在投资失败等风险,贫困户的损失又将由谁来承担。

3. 扶贫资产的“超常规”形成与“常态化”管理之间的矛盾。脱贫攻坚之所以能够取得巨大成果,在很大程度上是依靠中国特色社会主义制度优势下“超常规”的社会动员力度,而随着脱贫攻坚任务目标的完成,这种动员方式将逐步转向常态

化,以集体行动能力为基础(涂圣伟,2020),因而“超常规”组织动员下形成的扶贫资产,也将主要交由村集体来管理,从而引发一系列的潜在问题:一是土地或集体资产租赁关系如何维持,例如在政府接洽下农村集体经济组织与龙头企业等建立合作关系,在任务完成后,如若政府选择退出,该如何维持。二是如何确保设备设施的后期维护,如扶贫项目所形成的设备和设施的维护需要专门的技术人员和后续资金,但在现有规定中,管护费用主要依靠经营收益,管护人员优先选择脱贫人口^①,然而经营收益一旦减少,管护费用如何保障,以及脱贫人口的技术水平能否胜任,又如何提高都将成为隐患,这些因素一旦缺失,极易造成资产闲置(卢正学,2018)。三是扶贫资金投资项目运营如何保障,如在“第一书记”帮扶下建设的项目,在其离开后,将面临项目如何管理的问题。此外,形成的大量固定资产如何管理也将成为脱贫攻坚后亟需面对的问题。

4. 扶贫资产使用的稳定性与灵活性难以兼顾。对于扶贫资产的管理与治理旨在坚持保值增值,防止闲置浪费,因而在扶贫资产的使用问题上,就会存在稳定性与灵活性的矛盾问题。在村集体经济空壳化严重的时期,许多村干部即便有能力和想法,但因缺乏资金支持,心有余而力不足。通过脱贫攻坚形成的巨大扶贫资金资产无疑为村集体经济的发展提供了可能。然而,如果将资金用于发展产业,又存在极大的不确定性,也需要承担相应的风险,这又与政策中的确保扶贫资产保值增值相矛盾,从而导致村集体不敢随意使用扶贫资金,但又不能闲置浪费,因而就会选择最为稳妥的方式,如

将村集体经济发展资金或贫困户扶贫资金入股大型企业,从而在降低资金使用风险的同时,也能够以利息的方式定期获得稳定收入,在一定程度上实现扶贫资产的保值增值,但是这种方式一是回报率较低,二是收入渠道单一,难以激发农户的积极性,也难以推动农村集体经济的发展,因而无法带给村集体和贫困户以实质性改变。因此,如何平衡扶贫资产使用的稳定性与灵活性,也是在扶贫资产管理与治理中需要面临的问题。

5. 贫困户的收益权缺乏合法性保障。现有政策规定,扶贫资金只能用于扶贫工作,但所有权属于政府的扶贫资产,其收益权也就相应的归属于政府,这也就意味着政府能够合法支配所得收益,既可以将收益分配给贫困户,也可以另作他用。就应然的受益方——贫困户而言,其享有收益的结果并不受法律保护,而只是作为政府对所得收益行使使用的一个对象。因此,贫困户的权益实际上无法得到合法保障,随时面临失去扶贫资产收益权的风险。另一方面在组合型扶贫资产中,收益权如何来界定,如在个别地区所采用的“平台公司+龙头企业+合作社+农户”的产业组织模式中,采取各参与主体按比例分红的方式,也就意味着扶贫资产收益方不仅限于贫困户,还包括龙头企业、政府平台公司、合作社等不同经济实体,这与政策规定的贫困户应享有扶贫资产收益权是否相悖。同样的,如果收益主体只限于贫困户,龙头企业、合作社等新型经营主体也就很难产生参与动力,从而导致扶贫资产转变为单一的收租经济,扶贫资产的多样化增值也就难以实现。这些问题都反映了在扶贫资产收益权方面的政策与法律间的矛盾。

五、扶贫资产转向“差异化治理”的路径选择

1. 明晰化产权主体。根据扶贫资金、资源对接主体明确产权。扶贫资产如若通过政府平台公司形成,其所有权应明确到平台公司;如若通过村集体经济组织形成,其所有权应明确到村集体经济组织;如若直接对接贫困户形成,其所有权应明确到贫困户。就组合型扶贫资产而言,为维护政府、村

集体、贫困户三方权益,应明确规定扶贫资产的使用方只享有资产的使用权,不应以使用权转移而转移所有权。但扶贫资产如若以股权形式投入企业或其他经济主体统筹运营,应按照《公司法》中的有关规定落实产权归属。同时,就所有权行使的角度来看,对于以政府平台公司为使用权主体的组合

^① 《关于加强扶贫项目资产后续管理的指导意见》规定,对于经营性资产,“管护经费根据运营方案原则上从经营收益中列支”“优先聘请符合条件的脱贫人口参与管护”

型扶贫资产而言,应当定期向村集体经济组织及贫困户公示资金使用情况及收益情况,及时回复并解答村集体经济组织及贫困户关于资金使用的疑惑。对于以村集体经济组织为使用权主体的组合型扶贫资产而言,政府不得干涉扶贫资产的使用、收益分配等,但可以发挥监督、指导和服务等功能。村集体经济组织成员及贫困户可以通过直接参与到集体资产的管理,或是通过民主形式选举代理人代为管理的方式行使所有权。

2. 细化责任主体。由于扶贫资产既包括政府资产、村集体资产、贫困户家庭资产,又包括各种形式的组合型扶贫资产,因而应当根据不同的扶贫资产形式和管理模式细化责任主体。一是明确责任主体的一元性或多元性。无论是集体资产性质的扶贫资产还是组合型扶贫资产都涉及到多主体权益,而各主体在享有权益的同时,又需要承担相应的责任义务,因而需要明确承担责任主体划分,是只根据所有权主体来确认责任主体,还是根据利益相关者来分别确认责任主体。二是需要分类确认责任主体。如若责任主体为一元,就应明确责任主体是行使所有权主体,行使使用权主体,还是行使监督权主体。如若责任主体为多元,则需明确作为资产的所有权主体、使用权主体、监督权主体,分别所应承担的具体责任。

3. 优化管理方式。扶贫资产应采取静态和动态相结合的管理方式。就静态管理而言,扶贫资产的管理人员要保持相对稳定的状态,尤其是核心管理人员。在此基础上,管理岗位的职责要保持相对稳定,这一方面能够使管理人员充分发挥管理作用;另一方面也能在扶贫资产使用、管理等方面出现问题之时,能够及时准确追责,进而形成对管理人员的制约。就动态管理而言,应建立动态扶贫资产管理系统,全面且真实地呈现出扶贫资产情况,为农村集体经济组织成员及贫困户及时获取扶贫资产数据变化的情况提供有效渠道,在最大限度地防范财务风险的同时,有效提高扶贫资产的利用率。此外,为加强扶贫资产管理,确保扶贫资产保值增值,一是政府应设立专门扶贫项目管理机构,负责扶贫项目的后续协调、技术、维护等工作,将政府的服务功能进一步细化并明确,从而有针对性地发挥效用。二是农村集体经济组织应进一步完善

制度章程,细化组织内部决策机构、监督机构、执行机构的职责,在为组织成员参与扶贫资产的管理提供有效路径的同时,实现与政府扶贫项目管理机构的有效对接,在借助外力的同时,逐步强化独立运营项目的能力。

4. 活化资产使用。扶贫资产既可以用于发展集体经营,也可以用于发展家庭经营。打赢脱贫攻坚战意在使每个人都摆脱绝对贫困,也只有每个人都摆脱贫困,才能最终实现共同富裕这一伟大理想。并且发展农村集体经济也旨在实现共同富裕,因而与个人富裕并不冲突。因此,在扶贫资产使用上,应采取灵活的方式,既不能忽视集体,也不能忽视个人。在集体积累较多、初始禀赋较好、适合发展产业的地区,应鼓励农村集体经济组织进行独立运营,将扶贫资产投入到产业发展之中,依托“一二三产”的集体经济实现保值增值;在无集体经营性资产的、不适合发展产业的地区,应发挥政府的指导、服务等功能,引导农村集体经济组织或贫困户以扶贫资产入股龙头企业、农民专业合作社等新型经营主体;在居住较为分散、适合发展家庭经营的地区,可将扶贫资产分别用于强化农村集体经济组织的服务功能和农户家庭经营,使农户能够更好地依托农业生产经营合作社、劳务合作社等经济实体,实现小农户与大市场的衔接。

5. 具化收益分配。从激发多元主体积极性的角度来看,通过合理分配扶贫资产收益,使利益相关者能够合法、合规、合理的获得收益,既能实现多方共赢,也能实现扶贫资产的保值增值。为此,一方面应当从制度上明确扶贫资产的收益权主体,即明确扶贫资产的收益权应由多个主体共同享有,还是只限于贫困村或贫困户,以及收益的归属是由所有权人来决定,还是由其他主体来决定;另一方面也应当明确收益权变更的标准,如以贫困户实现脱贫为标准,在这一标准实现后,收益权将进行合法变更。在此基础上,还要进一步明确脱贫攻坚任务目标完成后,收益权主体能否变更及变更条件,如以入股村集体经济组织形式享有收益权的贫困户,在实现脱贫后,收益权由集体经济组织收回,使原贫困户能够以集体成员的身份继续参与分红,从而既能够防止返贫,又能够壮大集体经济,进而实现多方共赢。因此,只有在制度上明确收益权归属问

题,才能确保收益分配合法化,从而维护各方权益。

参考文献

1. 习近平. 在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话. 人民日报, 2021-2-26
2. 于树一, 李木子, 黄潇. 我国贫困治理现代化“精准”取向下的财政扶贫资金发展. 山东社会科学, 2020(11): 144~149
3. 财政部等六部门联合印发《中央财政衔接推进乡村振兴补助资金管理办法》. 2021-03-31, http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/31/content_5596928.htm
4. 施海波, 李芸, 张妹, 吕开宇. 精准扶贫背景下产业扶贫资产管理与收益分配优化研究. 农业经济问题, 2019(3): 92~99
5. 黄林秀, 邹冬寒, 陈祥, 吕子尧. 财政扶贫政策精准减贫绩效研究. 西南大学学报(社会科学版), 2019(5): 59~66+198
6. 王善平, 谢妙, 唐红. 财政扶贫资金审计监管的“无影灯效应”改进研究. 湖南师范大学社会科学学报, 2013(4): 89~95
7. 杨志银. 扶贫资金安全运行与监管研究——以贵州省为例. 上海经济研究, 2017(4): 52~57
8. 王义坤. 财政专项扶贫资金资产账务处理. 农村财务会计, 2017(6): 4~7
9. 朱孟香. 财政扶贫资金形成资产会计核算研究. 财会学习, 2020(27): 96~97
10. 徐丽红, 刁国栋. 加强扶贫资产及收益管理的思考. 中国财政, 2017(22): 43~45
11. 坎宁. 会计中的经济学. 立信会计出版社, 2014
12. 邹薇, 屈广玉. “资产贫困”与“资产扶贫”——基于精准扶贫的新视角. 宏观经济研究, 2017(5): 69~73
13. 韦伯. 经济与历史: 支配的类型. 广西师范大学出版社, 2004
14. 程祀国. 从管理到治理: 观念、逻辑、方法. 南京社会科学, 2001(9): 47~50
15. 玛丽-克劳德·斯莫茨, 肖孝毛. 治理在国际关系中的正确运用. 国际社会科学杂志(中文版), 1999(1): 81~89
16. 俞可平. 论国家治理现代化. 社会科学文献出版社, 2015
17. 彼埃尔·德·塞纳克伦斯, 冯炳昆. 治理与国际调节机制的危机. 国际社会科学杂志(中文版), 1999(1): 91~103
18. 周晓菲. 治理体系和治理能力如何实现现代化. 光明日报, 2013-12-4
19. 张国清, 白澎. 公共产权导向的政府资产分类管理与财务报告问题研究. 会计与经济研究, 2017(2): 26~40
20. 臧之页, 孙永军. 农村集体经济组织成员权的构建: 基于“股东权”视角分析. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018(3): 65~74+154
21. 仇叶. 集体资产管理的市场化路径与实践悖论——兼论集体资产及其管理制度的基本性质. 农业经济问题, 2018(8): 17~27
22. 罗炬. 从“管理”到“治理”: 执政理念的战略转型. 吉首大学学报(社会科学版), 2014(S2): 4~7
23. 汪民安. 文化研究关键词. 江苏人民出版社, 2007
24. 李维安. 治理与管理: 如何实现和谐运转. 南开管理评论, 2009(3): 2
25. 陆庆平. 服务国家治理 全面加强政府资产管理. 中国财政, 2015(23): 53~54
26. 宣晓伟. 治理现代化视角下的中国中央和地方关系——从泛化治理到分化治理. 管理世界, 2018(11): 52~64
27. 徐勇. 论中国农村“乡政村治”治理格局的稳定与完善. 社会科学研究, 1997(5): 33~37
28. 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 深化农村改革综合性实施方案. 人民日报, 2015-11-3
29. 涂圣伟. 脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接: 目标导向、重点领域与关键举措. 中国农村经济, 2020(8): 2~12
30. 卢正学. 扶贫资产管理中存在的问题及解决对策. 中国审计报, 2018-6-27

Research on the Differential Governance of Poverty Alleviation Assets in the Transitional Period

DU Zhixiong ,CUI Chao

Abstract: The derivation of poverty alleviation assets is mainly related to poverty alleviation behaviors and investment in poverty alleviation funds. Poverty alleviation assets are further divided into government assets ,village collective assets ,poor household assets ,and combined assets due to different areas of capital investment. “Differentiated governance” has naturally become an important guarantee for effective governance of poverty alleviation assets due to the diversification of asset types. We should start with clarifying the main body of property rights ,detailing the main body of responsibility ,optimizing management methods ,specializing in the use of assets ,and realizing the distribution of income to promote the differentiated governance of poverty alleviation assets to ensure effective governance.

Keywords: Poverty alleviation assets; Differentiation; Management; Governance

责任编辑: 吕新业