

“政府—市场”双导向扶贫开发机制初探

——以贵州省为例

牟秋菊 潘启龙

（贵州理工学院，贵州）

摘要：在推进扶贫开发的过程中，政府应为市场机制发挥作用提供实现基础，以参与式扶贫赋予贫困人口共谋发展、摆脱贫困的机会和权利，为贫困人口参与市场竞争创造良好的条件，最终通过市场使贫困人口脱贫致富。作者以“政府-市场”扶贫开发的机理分析入手，结合贵州省扶贫开发的实践案例，对“政府-市场”双导向扶贫开发机制进行了初步的探讨。

关键词：“政府-市场”双导向，扶贫开发，市场机制

贫困问题是人类社会面临的一个严峻问题，反贫困是各国政府致力的重要方向。我国政府经过强有力的反贫困行动，走出了一条有中国特色的农村反贫困道路，但是仍然存在政府强势主导、市场机制较为乏力的缺陷。2011年颁布的《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020)》明确提出把扶贫开发作为脱贫致富的主要途径，这将要求政府与市场分别成为扶贫开发工作取得成效的保障，并形成以政府和市场共同主导的双导向扶贫开发机制。作者从“政府-市场”扶贫开发的机理分析入手，结合贵州省扶贫开发的实践案例，对“政府-市场”双导向扶贫开发机制进行初步的探讨。

一、政府主导扶贫的缺陷分析

纵观世界反贫困理论和实践发展，政府主导始终是其中的主线并取得了巨大的成就。无可否认，政府在反贫困工作中政府可以利用其公共权力，运用各种综合措施推动农村反贫困工作，动员和组织党政机关、企事业单位进行定点扶贫。然而，解决贫困问题的内在动力应该主要来自贫困人口这一主体，因此政府主导扶贫的缺陷也显而易见。

一是基层政府对上级政府过于依赖。目前我国扶贫开发工作已经逐步形成全社会共同参与的“大扶贫”格局，但目前上级政府主导的现象非常明显，导致了基层政府对上级政府过于依赖、贫困主体参与积极性低、扶贫资金使用效率不高、扶贫项目缺乏后期跟踪等问题，体现为反贫困效果与设计不相符[1]。

二是贫困主体参与程度低。一些扶贫开发项目的制度设计将贫困主体排除在外，项目实施中没有考虑贫困主体选择扶贫项目的意愿，农户未参与项目的申报、决策、管理等，缺乏主动参与扶贫开发的积极性，政府只能通过拥有的行政权力强行推进扶贫项目的实施，在一定程度上挫伤了贫困主体脱贫创收的积极性。

三是社会参与度不高。在长期扶贫实践中，中国将政府主导的资助式扶贫作为扶贫的主要任务，但这种方式实际上是一种“输血式”扶贫，这种模式无法解决农村贫困的根源问题及内生机制的造血功能，使得农村返贫率较高。扶贫过度依赖政府作为，缺乏社会力量的支持，也让政府扶贫任务艰巨而沉重[2]。

四是资金使用效率低下。在行政主导的体制下，扶贫资金自上而下层层下拨，资金审批环节多、资金量大，扶贫部门很难对每一笔扶贫资金的具体使用情况进行实时有效的监督和管理，存在着部分扶贫资金没有到位或到位时间晚，甚至到位资金被其他项目挤占或挪用的情况。

二、市场在反贫困中的角色扮演

对于政府主导反贫困所存在的问题，理论和实践界都进行了深刻的反思，逐渐强化了市场在反贫困中的角色扮演。强调市场导向并没有消减政府在反贫困中的作用，相反，政府“看得见的手”和市场“无形之手”在反贫困中相互补充，共同促进，形成了“退位-进位”、“缺位-补位”的协作关系。

“政府-市场”双导向扶贫开发机制中，市场在反贫困中的优势主要表现为扶贫效率较高、精确度高，能结合市场的需求及贫困人口的需求并采取相应的扶贫策略。西方国家许多非政府组织参与扶贫的实践证明，市场导向的扶贫开发，在扶贫项目的选择、管理、贫困瞄准及贫困主体的参与度方面远优于政府主导的扶贫项目[3]。将市场的优势与政府的资源动员能力结合在一起，是新形势下扶贫工作有效开展的重要途径。“政府-市场”双导向扶贫开发机制中，市场的角色定位主要包括三个。

（一）扶贫项目的参与者

目前我国农村反贫困的重要扶贫举措之一为产业化扶贫模式，产业化扶贫主要是通过项目的开展带动贫困农户参与其中，从而实现促进农户发展、实现脱贫。在扶贫项目中引入市场主体，至少可以解决两方面的问题：一是引入市场主体后可在一定程度上弥补扶贫项目资金投入不足的问题；二是引入市场主体后可以使项目的规划、管理更为科学，解决项目管理上存在的后续管理薄弱、资金监督薄弱的问题。

（二）扶贫对象的瞄准者

目前，我国贫困人口主要呈现出点多、面广的分布格局，贫困人口零散分布的特征十分明显。以政府为主导的扶贫行动是自上而下的大面积铺开的，难以适应当前扶贫工作精准化的需求。市场主体导向的扶贫能很好地深入贫困人群，充分了解和掌握贫困者的情况，确定贫困原因及脱离贫困的主要障碍等，根据贫困主体的具体情况更好地确定有效的反贫困合作方式。

（三）参与式扶贫的实践者

市场导向的参与式扶贫，能够充分地了解和掌握贫困者的情况，重视贫困群体的意见，对贫困者的需求给予重要的关注，从而能够结合贫困者的能力等情况帮助贫困者寻求脱贫的有效

途径，帮助他们在扶贫资源的竞争中合理的表达参与诉求，争取更多扶贫资源。市场是基于遵循市场规律，进行系列的机制设计来保证贫困者在反贫困中的权利获得和利益保障。

三、“政府-市场”双导向扶贫的贵州案例观察

正如反贫困理论由“侧重政府”向“政府和市场并重”发展，我国的扶贫实践也逐渐向“政府-市场”双导向扶贫开发方式发展。从贵州来看，其扶贫工作长时间在政府主导下进行，取得了很大的成效，但也存在“政府失灵”的问题。近年来，贵州逐渐强化了市场导向，扶贫开发工作打开了新的局面，取得了新的成效。

(一) 贵州扶贫开发总体情况

目前，贵州仍是全国贫困面最大、贫困程度最深的省份。在新划定的国家扶贫开发重点区域“武陵山区”、“乌蒙山区”、“滇黔桂石漠化地区”三个片区中，包括了贵州省 66 个县在内，占贵州省 88 个县(市、区)的 75%。2009-2011 年，贵州省贫困人口发生率(仍)为全国最高(表 1)。

表1 2009-2011年贵州与全国贫困人口及贫困发生率比较

指标		2009年	2010年	2011年
贫困标准(元)		1196	1274	2300
贫困人口(万)	全国	3597.1	2688	12238
	贵州省	555.3	418	1149
	贵州占全国的比重(%)	15.44	15.55	9.39
贫困发生率(%)	全国	3.6	2.8	12.7
	贵州省	16.5	12.1	33.4
	贵州与全国对比	高12.9个百分点	高9.3个百分点	高20.7个百分点

数据来源：主要由2010、2011、2012《贵州统计年鉴》整理计算而得。

表 1 中，2009-2011 年，贵州贫困人口占全国贫困人口的比重分别为 15.44%、15.55%、9.39%，贵州贫困发生率分别比全国高 12.9、9.3、20.7 个百分点，说明贵州扶贫开发形势严峻。

(二) 贵州在扶贫开发中融入市场机制的做法

贵州总体上属于欠发达地区，对扶贫开发的财政投入不足，政府的能力比较有限，这反而为引入市场之“手”，形成“政府-市场”双导向扶贫开发机制创造了条件。目前来看，贵州在扶贫开发中融入市场机制的做法主要有两点。

1、加强产业扶贫，利用产业发展带动民生发展

2012 年，贵州省政府制定了十大扶贫产业，包括草地生态畜牧业、核桃、中药材、精品水果、蔬菜、茶叶、油茶、马铃薯、乡村旅游、烤烟等，并将其纳入“100 个现代高效农业产业园区”重点培育的产业内容，吸纳了大量的社会资本参与发展，在生产、加工、营销等各个环节完全按照市场机制运行，政府仅在专项资金、产业引导方面提供一定支持。

通过现代高效农业产业园区的扶贫建设，促进了贵州省“十大扶贫产业”的转型升级，较

好的发挥了示范带动作用。截至 2013 年上半年，15 个省级重点扶贫产业园区建设效益初步显现，实现总产值 12.77 亿元，总销售收入 99 亿元，总销售利润 3.98 亿元，有力地带动了周边农民的脱贫致富[4]。未来，贵州省级的各专项产业化扶贫资金将进一步向现代高效农业示范园区倾斜，围绕园区主导产业支持建设产业基地，推动产业扶贫开发持续发展。

2、创新金融扶贫，增加资金投入

2012 年，贵州省扶贫办利用扶贫资金建立投融资担保平台，推动金融机构(主要为国开行贵州省分行)不断探索完善贵州扶贫融资机制，采取将信贷资金与扶贫资金结合的方法，通过试点不断总结推广，堪称“金融扶贫的创新模式”。

可概括为：“政府选择产业+农户自主参与+金融助推+企业参与”模式，具体做法为国开行通过各县扶贫部门的引导，将贷款资金“批发”到县融资平台账户，政府通过宣传调动农民积极性，农民或合作社以“三权”(土地使用权、房屋所有权、林权)、第三人工资等方式对融资平台反担保，从而获得不同额度的贷款(最高可获 500 万元)，扶贫部门按照相关政策进行贴息。由此形成集管理、融资、担保、社会公示为一体的平台及信用协会，即“四台一会”的融资管理机制，有效解决了农户或合作社贷款难、贷款额度较低、金融部门贷款风险高的问题。

这种模式的主要特点为：一是利用政府扶贫资金建立投融资担保平台，凡是纳入担保平台的项目，一律予以贷款，发挥扶贫资金引子效用，放大了扶贫资金的作用；二是通过政府牵头，统一“政、银、企、农”认识，建立起四者的利益联结机制，降低了金融机构贷款审批的成本和投资风险，提高了审批时效；三是根据市场需求对不同的农业产业进行分类放贷，产生集群效应和规模效应，促进农业产业化的快速发展。

四、“政府-市场”双导向扶贫开发机制的两点启示

对于贵州来说，目前还不能说完全建立了“政府-市场”双导向扶贫开发机制。事实上，双导向扶贫开发机制无论在理论层面还是在实践层面都需要进一步观察和完善。结合贵州的实践案例，可以带给我们两点思考和启示。

(一)引入市场带来的好处

一是缓解扶贫资金投入不足。目前，我国扶贫开发中资金短缺仍然是最突出的问题，资金投入量严重不足，贫困人口人均占有量少，严重制约了扶贫开发工作的开展和成效。从贵州的实践来看，产业扶贫、金融创新扶贫都吸纳了大量社会资金进入到扶贫开发项目中来，这是由于引入了市场，扶贫开发的过程充满了商业机会，社会资本出于效益最大化的追求，自觉参与了扶贫开发。

二是提高资金使用效率。现实中，扶贫资金使用上往往存在项目规划不科学、论证不够、随意调整项目、改变资金用途、管理不规范、影响效益发挥等问题，甚至有挤占、挪用等现象发生。扶贫资源是经由政府组织系统层层下拨到扶贫对象的手中，而在资源分配过程中，资金的滞留与目标的偏离往往成为各方博弈的自然结果。市场机制引入后，由于增加了政府和贫困

农户外的第三方监督，因此有利于瞄准扶贫对象，强化投资项目论证，建立和完善项目责任制，明确投资方、管理方和实施方的责权利，做到项目计划科学，切实可行，从而有效地提高了资金的使用效率。

三是提升扶贫区域减贫速度。政府主导的反贫困模式主要是外部推动式发展，集中于改善贫困人群所处的外部环境。这种传统的外部推动扶贫模式，对一些贫困地区的发展做作出了重要的贡献，但对于新形势下面临的贫困程度深、范围广、贫困区域分散问题，扶贫开发投入正呈现出边际效应递减的趋势。市场机制的引入可以由外部推动的扶贫向内生自发的扶贫转变，着力提升贫困农户的自我发展能力，巩固既有的扶贫成效，有效解决减贫速度放缓的问题。

(二)政府角色定位的转变

引入市场的“无形之手”后，政府在扶贫开发中的角色定位发生了一定的变化，由原来的主导者变成了与贫困人口、市场共存的三个主体之一。把握自己的角色定位，加强自己的角色转换，有利于推动“政府-市场”双导向扶贫开发机制的建立。

一是当好扶贫政策的制定者及实施者。应针对农村贫困问题的新特征、新形势，不断调整、完善扶贫目标、重点、政策体系。首先，在目标的定位上，要与国家经济社会发展的历史阶段相吻合，在策略重点上，要服从国家新的扶贫区域规划的战略策略；其次，在政策体系上，要跟随反贫困策略重点，在科学发展、和谐发展、关注民生的大背景下，实行对农村低收入人口全面扶持、提升发展能力的政策；在扶贫项目的实施上，应将政府、非政府组织和其他社会力量组织起来，形成真正的“大扶贫”格局[5]。

二是当好公共产品的提供者。实践中，贫困地区由于财力有限，基础设施等农村公共产品普遍短缺，基础设施建设是贫困地区经济社会发展的基础条件，也是对脱贫最具效用的政府投资形式。因此政府应主要侧重于增加贫困地区各种基础设施建设的资金投入，不仅可以使贫困人口受益，还可以惠及项目区全体居民，促进区域内经济发展。政府应努力当好公共产品的提供者[6]。

三是当好贫困人口的权益保护者。权利剥夺、能力缺失和社会排斥是导致贫困的重要原因。贫困群体在市场竞争中处于弱势地位，要提升其竞争能力，需要政府在相关的制度设计上予以保障，如：通过户籍制度、就业制度、社会保障制度等的完善，让贫困人群得到全面的扶持，将教育、卫生等公共资源平等地进行社会安排，让农村广大困难群众基本生活与权利得到有效保障。

基金项目：贵州省教育厅 2014 规划课题“市场参与下农村反贫困问题的贵州实证研究”(14GH036)，贵州省工业发展研究中心 2014 重点课题“贵州省三化协调发展研究”(GZGY20140705)。

参考文献：

[1]华中师范大学 中国反贫困中心.中国反贫困报告[M].华中科技大学出版社,2013 年 9 月

[2]姚迈新.对以政府为主导的扶贫行为的思考—扶贫目标偏离与转换及其制度、行动调整[J].行政论坛.2011(1)

[3]赵敬丹.中国反贫困过程中政府的作用[J].辽宁大学学报,2011(1)

[4]李健.贵州金融扶贫迸发农民生产激情[N].中国经济时报.2014-01-16

[5]张光雄.少数民族地区农村反贫困中市场与政府作用的探讨,云南行政学院学报[J].2004,5

[6]龚晓宽.新时期扶贫思路创新[J].经济学动态.2004(5)