

PPP 模式在贵州扶贫项目中的应用探析

——以丹寨县“特色小镇”为例

杜闪 李颖颖¹

(贵州财经大学, 贵州 贵阳 550025)

【摘要】: PPP 模式开辟了新的扶贫路径, 在扶贫工作中具有至关重要的作用, 本文在简述 PPP 模式的基础上, 试图分析 PPP 模式在贵州省扶贫过程中的应用。首先介绍 PPP 模式的概况, 然后剖析贵州省在扶贫工作中所存在的问题, 尤其是资金管理方面的相关问题, 并阐述 PPP 模式对扶贫工作的影响, 给予相应的对策建议。以贵州省丹寨县“特色小镇”为例, 试图为 PPP 模式在贵州省扶贫工作中的应用出谋划策, 衔接政府和社会资本之间的合作关系, 加强 PPP 模式与脱贫攻坚的有机结合、优化 PPP 模式在贫困地区的推进速度和深度, 为决胜脱贫攻坚战奠定基础。

【关键词】: PPP 模式 精准扶贫 地区发展

【中图分类号】 F323.8 **【文献标识码】** A

1 引言

贫困是阻碍贵州省经济发展的关键问题, 作为全国脱贫攻坚主战场之一的贵州省, 扶贫工作面临着种种困难, 攻克脱贫攻坚战是全面建成小康社会的必要前提, 也是贵州省到 2020 年首当其冲的目标。扶贫资金是脱贫攻坚任务中至关重要的一环, 解决扶贫资金的问题是助力贫困地区脱贫的基础。采用 PPP 模式参与贵州省的扶贫工作, 可以缓解贵州省扶贫工作中的资金压力, 健全扶贫模式, 开拓新的扶贫路径, 为贵州省打赢脱贫攻坚战贡献力量。PPP 模式在贵州省脱贫攻坚工作中发挥了一定的作用, 但与此同时也涌现出了如何衔接政府和社会资本之间的合作关系、如何实现 PPP 模式与脱贫攻坚的有机结合、如何加快 PPP 模式在贫困地区的推进速度和推广深度等问题。由此可见, 对 PPP 模式在贵州省扶贫项目中的应用探析意义重大。

2 相关的理论定义

2.1 PPP 模式

关于 PPP 模式的定义, 不同的机构、不同的专家、探析 PPP 模式的视角不同, 自然就会产生不同的理解和定义。但迄今为止, 在相关研究领域内关于 PPP 模式的定义尚未统一。通过文献查阅可知, 学术界对 PPP 模式的定义还未完全达成一致, 但以往所阐述的定义及讲解中都针对合作、目标、利益共享等关键词, 即 PPP 模式是通过提供公共产品或服务, 加强政府部门与社会资本之间的一种合作, 是政府和企业间利益共享、风险共担和合作共赢的共同体关系。鉴于此, 文章认为 PPP 模式是指社会和政府组织通过签订协议等形式组建两者的合作关系, 达成特许权协议, 在项目合作中, 两者各司其职, 全面施展自身优势, 确保项目顺利进展, 把提供产品和服务作为主要合作动机, 利益共享、风险共担、合作共赢则是合作的意义所在。

作者简介: 杜闪(1986-), 女, 河南夏邑人, 管理学博士, 副教授, 研究方向: 收入分配和社会稳定。

基金项目: 贵州省哲学社会科学规划课题“新时代贵州收入分配变化趋势及社会稳定机制研究”(编号: 20GZYB42)

2.2 精准扶贫

精准扶贫伴随于我国扶贫工作的全面展开，结合我国贫困现状和特色制度背景，国家组织部门吸取以往脱贫攻坚经验开始有针对性的、因地制宜的扶贫策略，目的在于把握不同区域特点，有针对性的精准脱贫。简单概括，精准扶贫就是首先要进行识真贫，进而扶真贫，最终实现真扶贫。换言之，精准扶贫就是抓住贫困地区的特点，活用扶贫政策，对症下药，针对性地对贫困群体进行有效帮扶，努力从根源上消除贫困，探寻可持续脱贫路径，达到脱贫目标，实现脱贫之梦。

3 贵州省扶贫工作中的困难

众所周知，贵州省坐落于云贵高原，具有突出的喀斯特地貌，地形蜿蜒曲折、地势复杂多变，由此致使耕地质量低劣，农业生产率不足。贵州省的特殊地形地势一直以来都是阻碍交通发展的要害，山峰高峻、行途陡峭，给我省造成了修路难度大，修路成本高的局面，交通方面存在诸多不便，进而也制约着贵州省的经济发展。此外，贵州省是我国西部典型的欠发达省份，又具有鲜明的多民族聚居特征，连片贫困现象十分严重，贫困的根源在于农村的贫穷，贫困群体庞大，贫困涉面广、程度深，资源匮乏、自身发展能力不足，社会资本紧缺。另外，贵州省生态环境脆弱，基础设施落后，自然灾害频发等现实局面，导致返贫情况时有发生，给扶贫工作带来了一系列的影响，显而易见，贵州省是我国脱贫攻坚战中的一大难关，贵州省的扶贫工作面临着种种困难，本文主要侧重于贵州省扶贫资金的角度，从以下几个方面，试图分析贵州省扶贫工作中所存在的问题。

3.1 扶贫资金中存在的问题

(1) 扶贫资金短缺，财政压力大。

贵州省因山地较多、自然生态资源匮乏，导致贫困人口数量较大，但就贵州省而言，扶贫资金供不应求，在扶贫工作中资金严重短缺，政府的财政资金压力相当重，给脱贫攻坚工作带来了巨大阻碍。资金不足造就扶贫项目就无法顺利完工，资金短缺是扶贫项目停滞不前的致命因素，为了扶贫工作的顺利开展，脱贫攻坚目标如期实现，应当引入社会资本，以此获得更多的帮扶资金，缓解财政压力，为贫困群体挖掘出新的经济增长路径。

(2) 扶贫资金投入缺乏合理性。

纵观各地区长时间的精准扶贫可以总结出很多脱贫心得和经验，但科学精准地识别出真正的贫困户实属不易，而且实际推出的扶贫项目是有限的，往往会伴随着不规范项目竞争等现象的出现，譬如，扶贫项目申请材料缺乏真实性，甚至出现弄虚作假等情况，致使扶贫资金投入到了不合理的项目上，而真正的扶贫项目却因缺乏资金等原因无法正常开展，这就制约了扶贫工作的合理性，影响着扶贫项目的实质开展。在实践中，针对整个贫困地区的整体发展战略不足，零散帮扶、重复扶贫等不良现象在部分贫困地区时有发生，这显现出了贫困地区的脱贫措施缺乏针对性等系列问题。

3.2 扶贫项目风险问题

在扶贫项目的建设过程中，面临着很多潜在问题，风险问题无疑是不可避免的，政府是扶贫项目的建设主体，也是主要的风险承担者，众多的扶贫项目所带来的风险落在了政府之身，可见，政府所承担的扶贫项目风险非常之大。此外，扶贫资金缺乏科学的管理体系，许多扶贫资金未能及时地发放到贫困群体之手，有时还会出现扶贫需求与供给不匹配，扶贫资金使用情况未能及时公开公布等情况，这都体现了在扶贫资金监督上责任追究不够鲜明，未能充分利用扶贫资源等状况。

3.3 扶贫中人员存在的问题

(1) 帮扶方。

在精准扶贫大业中，贵州省的帮扶方主要以政府机构为主，对于庞大的贫困群体以及严峻的贫困形势而言，贵州省在产业扶贫、教育扶贫等方面所引入的龙头企业、社会资本还远远不足。贫困群体庞大，而帮扶方单一，必然致使扶贫效率低，脱贫速度迟缓。在贵州省的扶贫工作中，不仅面临帮扶方单一的问题，而且社会资本参与公共服务建设的积极性不足，目前参与公共服务建设的企业大多为国有企业，民营企业的积极性极其不足，

(2) 贫困群体。

由于贵州省贫困群体的教育水平低下，思想意识落后，脱贫意识薄弱等原因，仍存在部分贫困户脱贫意识浅薄，积极性不足，缺乏主动脱贫等情况。

4 PPP 模式对贵州省扶贫工作的优化

通过梳理国内外学者有关 PPP 模式应用及脱贫攻坚相关文献后发现，PPP 模式对扶贫事业有着积极影响，让 PPP 模式参与到精准扶贫当中，在扶贫资金匹配及贫困地区公共设备建设方面具有重要作用，发挥出市场的积极效应，惠及多个领域，促进扶贫工作的实际开展。PPP 模式的引入，在一定程度上优化了贵州省的扶贫工作，本文将从贵州省在扶贫项目中引入 PPP 模式对扶贫资金、项目风险、人员上的影响进行简述。

4.1 PPP 模式对扶贫资金的影响

(1) 减轻政府的财政资金压力。

由于扶贫工作路程坎坷，精准扶贫工作繁杂，脱贫任务十分艰巨，扶贫资金又是脱贫攻坚任务中至关重要的一环，政府帮扶资金短缺是重大难题，如果仅仅依靠政府的力量是很难解决这些难题。所以采用 PPP 模式推动贵州省精准扶贫事业的发展，一方面给 PPP 模式的引入提供了平台。另一方面，满足了扶贫项目对资金的需求现状，减轻政府的财政资金压力。也就是说，在采用 PPP 模式助力贵州省扶贫工作开展过程中，实质上是政府与企业联合探索实施精准扶贫的过程，可以充分利用起企业的管理运营模式，加快项目的周转运行，提高项目的效益，很大程度上也减轻了政府的工作压力。

(2) 开拓新的扶贫路径，落实扶贫的精准性。

采用 PPP 模式助推扶贫工作实质上是开拓新的扶贫路径。在 PPP 模式下，实现了扶贫项目资金的多渠道融资，项目需要经过准备、建设、运营、移交等阶段，在该过程中，扶贫项目经过了科学识别，正规申报批准环节，并且进行对外公示，最终才得以建设运营，所以，PPP 模式有利于落实我省扶贫工作的精准性，实现扶贫资金合理化运用，完善精准扶贫体系。

4.2 PPP 模式对项目风险的影响

PPP 模式增加了项目合作方，可以多方承担风险，对于风险分担具有明显作用，进而推进合作者对扶贫资金的有效利用。因为 PPP 模式下扶贫项目的实施涉及到诸多参与方，政府和企业通过签订合同明确自身的权责，保障合作双方全面施展自身优势，确保项目顺利进展，把提供产品和服务作为主要合作动机，利益共享、风险共担、合作共赢则是合作的意义所在，这也是新时期中，精准扶贫工作改进的体现。此外，在 PPP 模式下，扶贫资金的监督管理能够得到进一步完善，有助资金的精准管理，使得扶贫资金落实到位，活用资金，更充分地发挥扶贫资金的作用，提高扶贫资金的效用。

4.3 PPP 模式对扶贫人员的影响

(1) 帮扶人员多元化。

突破了原来帮扶方单一的局面，使得帮扶人员多元化，扶贫资金投入多元化，也调动了全社会的扶贫积极性。以往，扶贫项目的资金来源仅仅是依靠政府财政专项和部门扶贫专项，帮扶方单一，扶贫资金的来源单一，而帮扶对象庞大，致使扶贫效率低，脱贫速度迂缓。但通过让 PPP 模式参与到扶贫工作中来，能够伴随着更多社会资本的投入，让政府和社会资本共同开发扶贫项目，吸引各界的社会资本参与其中，融资主体就会随之增多，帮扶人员更加多元。同时也能发挥财政资金对社会资本的引导作用，有利于统筹社会各方为扶贫事业献力，是实现企业社会价值的良机，有助于调动社会资本加入到扶贫事业中。

(2) 提高贫困群体的积极性。

另一方面，在贵州省扶贫工作中引进 PPP 模式，这一举措将改善贫困地区的生产生活水平，加强贫困地区居民生活水平提升，拓展脱贫攻坚新渠道。为贫困地区挖掘出新的融资路径，改善民生，有利调动贫困群体的主观能动性，贫困群体也将更加积极地置身到脱贫事业当中。

5 对策建议

5.1 强化 PPP 模式下的相关法律法规

为优化 PPP 模式在扶贫项目中的应用，应当对 PPP 模式下的相关法律法规体系进行完善。要明确政府和社会资本在 PPP 项目建设中应承担的法律责任和义务，明晰两者所享有的权利，明确政府定位，加强处理政府和社会资本之间的合作关系，实现共赢的目标。也要有效衔接和有力协调 PPP 模式现有的法律体系，避免与其他法律法规发生不必要的冲突，加快我国 PPP 项目立法进程，对贫困地区推广 PPP 项目的法律体系更要给予高度重视，加强 PPP 项目文件和内容的合规性，规范管理制度和优惠政策，特别是有关税收方面的政策制度。另外要极力培养 PPP 模式下的相关项目法律人才，发展更加专业的 PPP 项目法律专家，提供更加系统的法律服务。

5.2 端正各扶贫主体的态度

脱贫攻坚非一人之力，这是所有社会成员的共同责任，需要社会各方一起参与其中，共同贡献力量。因此政府需时刻明确自身的职责，坚定决胜脱贫攻坚战的决心，加强 PPP 模式助力扶贫项目的宣传力度，提升其社会认可度，吸引更多社会资本参与其中，充分调动贫困群体的积极性，使得精准扶贫工作进行有效推进，PPP 模式在扶贫项目上的应用步伐得以加快。社会资本也应当尽己所能，积极响应脱贫攻坚战，发挥企业自身的社会价值。另外，贫困群体更要摆正自身的态度，积极配合精准扶贫相关工作。只有各扶贫主体思想意识到位，PPP 模式才能更快的在贫困地区得以推进，进而渗入贫困地区的各个领域，扩大 PPP 模式的推广范围和推广深度，加快推广速度，更有力地推动贫困地区的发展，助力脱贫工作。

5.3 加强扶贫项目与社会资本的衔接

实现利益共享、风险共担、合作共赢是政府和企业合作的意义所在。贫困地区的基础设施薄弱，经济发展水平依旧较为落后，只有打造 PPP 扶贫项目共同体，以贫困群体为核心，政府和社会资本及各方社会力量为重要组成部分，充分发挥各自的主观能动性，才能共同助力脱贫工作。在扶贫地区引入 PPP 模式，并非一味的进行模仿，而应当考虑贫困地区的条件状况，结合贫困地区自身特点，因地制宜，制定符合自身的脱贫策略，采取有效的脱贫举措，完善精准扶贫信息平台以及 PPP 模式综合信息平台的相关数据，加强扶贫项目与社会资本的衔接，使 PPP 模式更加顺畅地在贫困地区开展，深入推动精准扶贫，攻克脱贫

攻坚战，完成脱贫目标，实现小康之梦。

参考文献:

- [1]左焱. 做好精准识贫推进精准扶贫[J]. 中国市场, 2016(47).
- [2]刘海英, 王晓烨. PPP 模式支持精准扶贫工作的问题与对策[J]. 经济论坛, 2018(08).
- [3]郑梦君, 王明吉. 新时代运用 PPP 模式支持精准扶贫的路径选择[J]. 现代商贸工业, 2018(25).
- [4]樊敏, 高佳薪. PPP 模式参与精准扶贫现状及相关建议[J]. 北京印刷学院学报, 2019(06).
- [5]卢云姝. 应用 PPP 模式助力精准扶贫[J]. 现代经济信息, 2017(05).
- [6]张璐晶. PPP 模式助力脱贫攻坚战[J]. 中国经济周刊, 2016(20).
- [7]王鹏. PPP 模式在助推精准扶贫中的应用性分析[J]. 北方经济, 2018(08).
- [8]Elisabetta I. David M. The Simple Micro-Economics of public-private Partnerships[J]. Journal of Public Economic Theory, 2015(01).