

乡村振兴视野下的扶贫资产管理

——基于在南方贫困县 Y 县的调研

杨思敏 陈奕山¹

【摘要】如何确保扶贫资产在脱贫攻坚任务完成后继续发挥促进乡村振兴的作用，是当前一个重大政策问题。在南方贫困县 Y 县的扶贫资产调研显示，脱贫攻坚期间形成的各类扶贫资产基本属于公共财政或帮扶单位对贫困村和贫困户进行资源转移的范畴，资产本身所发挥的就业带动作用较弱。贫困村和贫困户虽受益于外部资源转移，但其自身的内生发展动力并没有因之得到显著增强。脱贫攻坚和乡村振兴有着不一样的实践逻辑要求，完成脱贫任务的紧迫性催生了对贫困村和贫困户的短期、超常规资源转移，乡村振兴战略更强调要实现落后地区和农户的长远、自主发展。脱贫攻坚任务完成后推进乡村振兴，发展落后地区更需要破除“思路贫困”，坚持自主发展，探寻立足于本地资源环境基础和农户生产实际的扶贫资产管理路径。

【关键词】脱贫攻坚 乡村振兴 扶贫资产管理 “思路贫困”

【中图分类号】F320.3 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-7470(2022)-06-0047(11)

一、问题的提出

中国的脱贫攻坚战已经取得胜利，这无疑已成为中国历史发展的一个重要里程碑。如何从打赢脱贫攻坚战转向深入推进实施乡村振兴战略，帮助乡村人民群众创造更美好的生活，是亟需全面、客观回答的重大现实问题。有关这个问题的一个重要方面是：自实施精准扶贫和全面打响脱贫攻坚最后阶段战役以来，各地投入大量扶贫资金所形成的扶贫资产^{①②}发挥了巨大的助贫益贫作用，这些扶贫资产如何在推进实施乡村振兴战略中进一步发挥作用？

2021 年，国家乡村振兴局等部门在《关于加强扶贫项目资产后续管理的指导意见》中要求“确保扶贫项目在巩固拓展脱贫攻坚成果、接续全面推进乡村振兴中持续发挥效益”。^③但由于扶贫资产管理是一项有待探索总结的政策实践，因而指导意见只是原则性地提出一些程序措施，指出：“各地区要加强对扶贫项目资产后续管理工作的总结，积极探索并不断完善扶贫项目资产后续管理办法，及时解决发现的问题。”因此，实地开展调研，探究扶贫资产如何在脱贫攻坚后更好地发挥促进乡村全面振兴的作用，可为进一步的政策制定和完善提供参考。

已有文献重点关注脱贫攻坚中的扶贫资产管理实践，如施海波梳理了精准扶贫背景下安徽、四川的扶贫资产管理程序；^④张延龙分析了扶贫资产管理中企业和合作社之间的合作机制；^⑤杨青贵分析了精准扶贫背景下资产收益扶贫的制度安排；^⑥戴旭宏调查研究了精准扶贫背景下四川省资产收益扶贫的模式路径。^⑦但是，脱贫攻坚和乡村振兴的实践逻辑要求是不同的，尚无研究

¹**作者简介：**杨思敏 博士研究生 中山大学哲学系暨马克思主义哲学与中国现代化研究所 广东广州 510275
陈奕山 副教授 中山大学马克思主义学院 广东广州 510275

基金项目：本文系研究阐释党的十九大精神国家社会科学基金专项“新时代乡村振兴战略研究一从农民合作入手构建以乡村为主体的新型发展模式”（编号：18VSI019）的阶段性研究成果。陈奕山系本文通讯作者。

^②①在实践中，“扶贫项目资产”经常被简称为“扶贫资产”，这体现在大量已发布的地方政府公文中。为简约起见，本文同样用“扶贫资产”指称“扶贫项目资产”。

^③①资料来源：中国政府网，2021-06-04。

基于具体的实地调研案例，分析扶贫资产管理应如何适应从脱贫攻坚到乡村振兴的实践逻辑转变。李书奎^[5]和魏后凯^[6]虽有论及脱贫攻坚和乡村振兴衔接过程中的扶贫资产管理，但他们只是简略地提出扶贫资产管理的规范程序，并没有分析脱贫攻坚和乡村振兴有何不同，似乎认为脱贫攻坚中的扶贫资产管理方式同样适用于乡村振兴。为此，本文基于对典型南方贫困县 Y 县的扶贫资产管理情况的实地调研，对比脱贫攻坚和乡村振兴前后两个历史阶段的实践逻辑要求的异同，进而分析扶贫资产管理在实践逻辑转换过程中出现的问题，以此补充扶贫资产管理领域的研究文献，并为后续政策讨论和政策制定提供参考。

二、Y 县扶贫资产管理情况概览

Y 县地处南方丘陵山区，在脱贫攻坚任务完成前是所在省重点帮扶的贫困县，2019 年农村居民人均可支配收入在该省全部县（区）中排在后 20% 的位置。和全国多数贫困县一样，Y 县乡村务农人口占比较高，是不折不扣的农业县，且以小规模农业为主：2019 年乡村劳动力总数中第一产业人数占比高达 64.31%，第一产业劳均耕地面积仅有 1.7 亩。自 2016 年开展精准扶贫和脱贫攻坚战以来，国家、省市县各级财政、帮扶单位和社会各界面向 Y 县累计投入扶贫资金 4.22 亿元，其中投入产业扶贫资金 2.38 亿元，占比达 56.4%，形成了规模较为庞大的扶贫资产。按照 2016 年以来被带动的贫困户达 3405 户的规模计算，每户贫困户平均分摊了 12.39 万元的扶贫帮扶资金和 6.99 万元的产业扶贫资金。国家财政和社会对脱贫攻坚事业的关注和真金白银投入规模之大，由此可见一斑。在 2016 年以来的扶贫过程中，Y 县不同村所得到的帮扶资金以及由此形成的扶贫资产规模存在巨大差异。Y 县共有行政村 177 个，在 2016 年以来的精准脱贫中列入省相对贫困村（即重点帮扶对象）的有 25 个，其余 152 个为“分散村”。相对贫困村和“分散村”的扶贫资产规模差异显著，例如，扶贫资产规模最小的一个“分散村”只有约 2 万元的扶贫资产，而资产规模最大的一个相对贫困村则有超过 900 万元的扶贫资产，两者规模相差达数百倍。

和全国大多数地区一样，Y 县把扶贫资产划分为经营性扶贫资产、公益类扶贫资产、到户类扶贫资产三大类。根据 Y 县《扶贫资产管理办法》的定义，经营性扶贫资产指：“具有经营性质的产业类固定资产，开展资产收益扶贫中形成的权益性资产等，主要包括用于经营的房屋（含商铺）、厂房、机器设备、工具器具、农业基础设施、旅游电商服务设施、光伏电站、村集体兴办的企业（产业基地），以及扶贫资金直接入股市场经营主体的经营性资产，如产业扶贫综合体、购买的各种加工设备、种植业、养殖业所形成的资产。同时还包括入股市场经营主体但不参与经营、管理以及其他任何业务，根据合同约定获得固定收益分红形成的资产（含返还入股本金）。”公益类扶贫资产指：“公益性基础设施、公共服务类固定资产，主要包括用于公共服务的教育、科技、文化、卫生、体育、电力以及道路交通、农田水利等方面所形成的资产，如投入形成的农家书屋、村级文化服务站、健身广场、道路、水利设施，以及捐赠的办公设备设施和交通工具等。”到户类扶贫资产指直接发放到户的扶贫物资，如鸡苗、树苗、小型生产或生活工具。

由于到户类资产发放到户且数量众多、单项资产金额较小，某些资产也只有较短的存续时间（如鸡苗经过短暂几个月喂养后就会被出售或食用），难以集中跟踪记录和管理，因此，实践中 Y 县对该类资产只实行村级层面的简单备案，不进行确权登记。对经营性扶贫资产、公益类扶贫资产，Y 县根据统一流程进行了确权登记，明确资产权属并在县镇村各级公示。Y 县《扶贫资产管理办法》明确规定：“扶贫资金到村集体实施扶贫项目形成的扶贫资产，所有权归属村集体，跨村投入形成的扶贫资产，所有权按投资比例确定到村。”根据这一规定，Y 县的大部分扶贫资产被确权到了村集体这一层级。需要指出的是，Y 县各村并没有获得扶贫资产的“产权证”，“确权登记”实际上是执行“查清资产、登记资产权属并公示”的流程。以下归纳各类扶贫资产助贫益贫的基本模式和资产管理情况。

1. 经营性扶贫资产

从 2020 年的确权登记台账来看，按资产金额计算，Y 县 75.52% 的确权登记资产属于经营性扶贫资产，24.48% 属于公益类扶贫资产。可见，Y 县的绝大部分扶贫资产属于经营性扶贫资产。这些经营性扶贫资产的形成来源基本可以归入三个类型：第一个类型是扶贫资金入股比较成规模的农业种养项目，这一类型的资产项目总金额最大；第二个类型是扶贫资金入股光伏发电项目；第三个类型是扶贫资金入股工商业项目或购置商铺等。虽然项目具体内容存在差异，但这三个类型的扶贫资产的助贫益贫模式

基本可以概括为：村集体、农户、贫困户不参与扶贫项目的经营和管理，按照项目合同约定获取分红收益。更直接地说，为村集体和贫困户创造增加分红和收入的机会，就是这些项目设立的基本目的，村集体经过确权登记和公示程序后所掌握的“资产所有权”实则代表获得收益分红的权利。在实地调研过程中，我们基本看不到有村集体、贫困户参与其中、共同开展合作管理的经营性扶贫项目。事实上，大量经营性扶贫项目的实体也并没有在被帮扶的贫困村内落地，而是位于村外，这些项目和被帮扶村庄的关联仅限于收益分红。有些经营性扶贫项目如规模化、高附加值种养项目所需的资金投入规模较大，因而无法通过单独投入某一个村的有限扶贫资金来推动形成，而是需要扩大利用不同村的扶贫资金，在这种情况下，多个村庄同时利用各自的扶贫资金入股项目，但同样的，各个村集体也只是按照出资比例和项目合同的约定获取分红收益并分配给贫困户，不参与具体项目的经营管理。

为了降低项目风险、保障贫困户的分红收益，这些经营性扶贫项目全部要求签订规范的书面合同，并要求合作方提供抵押担保，同时规定了比较高的按入股金额计算的分红收益率。根据 2020 年登记台账来看，按资产投入金额计算，只有不到 4% 的经营性资产的约定收益率低于 6%，同时只有不到 1% 的经营性资产的约定收益率在 6%~8% 之间，但有高达 95% 的经营性资产的约定收益率高于 8%。可见，这些经营性扶贫资产的收益率显著高于银行一般贷款利率。除了规定较高的分红收益率，为了尽可能长期维持分红收益，经营性扶贫项目的协议期也被规定得较长：按资产金额计算，只有 21% 的项目协议在 2025 年以前到期，但有高达 79% 的项目协议在 2025 年或以后才到期。

表 1 列出了一个典型相对贫困村 GX 村经营性扶贫项目的情况，根据实际调研结果，该村经营性扶贫项目的情况在 Y 县具有较强的代表性。从项目形成时间来看，该村的经营性扶贫项目都形成于 2016 年以来的精准扶贫和脱贫攻坚期；从项目位置来看，一半的项目位于村外，且从项目规模来看，村庄投入扶贫资金入股村外的项目都是成规模的项目，而位于本村的项目是小规模项目；从项目协议期和收益率来看，绝大部分项目的约定协议期都很长，而且收益率高达 10% 以上；从与贫困户的联系来看，绝大多数贫困户仅限于参与项目收益的分红，根据实地调查结果，虽然很多项目的协议和宣传介绍材料中都声明能够充分创造就业机会并“优先雇用”本地贫困户，但这些项目或是对一般体力劳动者的需求不高，或是要求从业者掌握一定的现代技术和设备，并不贴合贫困户和大多数村民的资源禀赋和实际能力，因此，这些项目对贫困户和大多数村民的就业带动作用实际很微弱。

表 1 Y 县 GX 村经营性扶贫项目的情况

项目类型	项目建设时间	项目位置	项目规模或规格	投入金额和来源	项目协议期和收益率
入股肉鸡养殖项目	2017 年	村外	养殖两万只鸡	75 万元，省财政资金和对口地区帮扶资金	2020 年到期，每批次养殖每只鸡出栏分配收益 1 元，年收益率大于 10%。
入股光伏发电项目	2018 年	本村	50KW 发电机组	50 万元，对口地区帮扶资金	2043 年到期，第 1~4 年保底 12% 收益率，第 5~8 年 11.5% 收益率，第 9~13 年 11% 收益率，第 14~18 年 10% 收益率，第 19~25 年 9%-9.5% 收益率。

入股肉蛇养殖项目	2019 年	本村	12.22 亩项目用地	100 万元, 省级财政资金	2038 年到期, 前 3 年按不少于入股资金 100 万元的 11% 分红, 第 4 年开始按不少于入股资金 100 万元的 10% 分红。2020 年初新冠疫情爆发, 禁食野生动物规控加强, 肉蛇养殖项目中止。
入股花卉种植项目	2018 年	村外	1000 亩项目用地	60 万元, 省级财政资金	2028 年到期, 每年收益分红按入股资金 10% 计算。

数据来源: 2020 年 3 月至 2021 年 1 月 Y 县实地调研。除非特别注明, 其他数据来源同。

2. 公益类扶贫资产

相比经营性扶贫资产, 公益类扶贫资产的金额占比较低, 而且无法直接为村集体和贫困户创造分红收益, 其主要意义在于便利包括贫困户在内的所有村民的生产和生活。根据登记台账来看, 公益类扶贫资产主要包括三个类型: 第一个类型是机耕道、水利排灌设施、农田整理、供电、农机、运输车辆、农产品收购加工场等为村民开展生产提供设施便利的资产; 第二个类型是饮水工程、硬底化道路、安全设施、路灯、厕所、文化室、体育设施、垃圾池、遮雨棚等便利村民日常生活需要的资产, 这两类资产构成了公益类扶贫资产的最主要部分; 第三个类型是村委办公楼、办公设施、党建活动室、宣传栏等村集体日常办公资产。根据实际调研情况, Y 县的各个村庄都形成了若干能用管用的公益类扶贫资产, 这些资产实实在在地便利了包括贫困户在内的村民的生产生活, 而且, 部分公益类资产实际发挥了带动村民增加就业、实现增收的作用。例如, 一些村庄的盘山机耕道的修建便利了村民及时采收、运输并出售林产品, 这提升了林产品销售收入; 绝大多数公益类资产都位于村内, 其正常运行需要适量人员参与维护, 这有助于为村内的低收入群体创造公益岗位。

表 2 Y 县 GX 村公益类扶贫资产情况

资产类型	形成时间	资产位置	资产规模或规格	投入金额和来源
自然村道路灯工程	2017 年	本村	50 盏	17 万元, 对口地区帮扶资金
行政村道路灯工程	2017 年	本村	69 盏	22 万元, 对口地区帮扶资金
自然村道路灯工程	2018 年	本村	66 盏	22 万元, 对口地区帮扶资金
太阳能路灯增补工程	2019 年	本村	83 盏	25 万元, 对口地区帮扶资金
文化健身广场工程	2016 年	本村	1 个	27 万元, 对口地区帮扶资金
村道改建延长工程	2016 年	本村	1 公里	35 万元, 对口地区帮扶资金
党建室改造工程	2017 年	本村	1 个	3 万元, 对口地区帮扶资金
自然村文化楼工程	2017 年	本村	1 座	28 万元, 对口地区帮扶资金
自然村道路硬底化工程	2018 年	本村	1.3 公里	35 万元, 对口地区帮扶资金

表 2 列出了 GX 村的公益类扶贫资产的情况：同样的，所有资产都形成于 2016 年以来的精准扶贫和脱贫攻坚期；所有资产都位于本村内，与本村内的经营性扶贫资产的情形一样，资产规模和支出金额显示，所有公益类扶贫资产都是小型资产（单项资产金额都小于经营性扶贫项目的投入金额）。村干部和村民表示，道路、路灯、健身广场、文化楼等设施确实便利了村民的生产生活，同时为本村贫困户创造了 4 个清洁维护的兼职岗位，相比该村确权登记的 4 个经营性扶贫资产，公益类扶贫资产的实际就业拉动作用更显著。

3. 到户类扶贫资产

到户类扶贫资产的单项金额微小，不纳入确权登记范围，只在村级作简单的备案，但各村都存在不少此类资产。根据实地调研结果来看，这些资产同样发挥了带贫益贫的作用，它们实际发挥的就业拉动作用更为明显。以 Y 县 YT 村为例，该村有位于本村旧小学的分布式光伏发电项目、与其他村一起入股县级投资发展公司、入股县级光伏项目、入股高花卉种植项目等 4 个经营性扶贫项目。这 4 个经营性项目都没法直接带动本村贫困户和村民就业，即使位于本村的分布式光伏发电项目也不需要聘请贫困户或村民来协助维护，贫困户和这些项目的关联仅体现在收益分红。YT 村有大量到户类扶贫资产，包括向贫困户提供的番石榴苗、玉桂苗、鸡苗等，实地调研可看到村里的成片番石榴园，其中的苗木事实上分属于各家各户。相比于实物资产的可见性，到户类资产在账面上是化整为零、分散到各家各户的，并没有表现出足够的可见性。但是，这些资产给贫困户提供了触手可及的生产就业机会和增收机会，尤其是贫困户家中的老人或残疾人可以利用闲余时间从事小规模种养业，如养鸡。Y 县在面向贫困户提供鸡苗等到户类资产方面探索了一些有益经验，例如，面向每户贫困户一年分两批共发放 100 只鸡苗，每批发放 50 只，贫困户领到鸡苗自养 90 天后可以出售，每批 50 只的鸡苗供给能够确保贫困户有足够劳力来喂养，其自家的剩菜剩饭也恰好可以通过喂养鸡苗而有效利用起来。

总体上，各项到户类资产的规模虽都很微小，但实际发挥的带贫益贫尤其是就业带动作用不容忽视。根据实地调研，表 3 列出了 YT 村某有劳力建档立卡贫困户在 2019-2020 年期间的受帮扶情况，可看出：能够带动该户家庭增加就业的措施是发放鸡苗、饲料、玉桂苗、化肥等到户类扶贫资产，肉鸡养殖培训是为了配合鸡苗发放；其他措施实质上是对该户家庭进行收入转移，并没有起到就业带动作用。

表 3 Y 县 YT 村某有劳力建档立卡贫困户受帮扶情况

家庭状况		家庭因残、因学致贫。家庭人口 4 人；劳动力 1 人，为户主；户主配偶轻度智力残疾；两个子女有智力残疾且正接受 9 年义务教育
帮扶措施	生产帮扶	2019-2020 年发放鸡苗 180 只、饲料 11 包；玉桂苗 1100 棵，化肥 5 包
	扶贫资产收益分红	参与入股村光伏发电项目，获得分红 515.96 元；参与入股县投资发展公司，获得分红 1192.04 元；参与入股县光伏项目，获得分红 878.16 元；参与入股县高效花卉种植项目，获得分红 231.28 元。共计 2817.44 元
	政策帮扶	落实 2019-2020 学年学生生活费补助 3000 元/人；落实 2019 年度城乡居民养老保险 120 元/人；落实 2020 年医疗保险 250 元/人；落实残疾人生活津贴 175 元/月及重度残疾人护理补贴 235 元/月

技能 培训	肉鸡养殖培训
----------	--------

三、扶贫资产在脱贫攻坚和乡村振兴中的作用定位及呈现出的问题

1. 扶贫资产在脱贫攻坚和乡村振兴中的作用定位比较

脱贫攻坚和乡村振兴这两项重大任务分属于前后两个历史阶段,有着不同的主导和实践逻辑要求。坚决彻底地消除中国的绝对贫困现象,是党对全体人民的庄严承诺。实现这一庄严承诺没有丝毫讨价还价的余地。但是,在当前的市场化环境下,不同地区、不同主体的资源、要素占有差异趋向于不断扩大,导致不同地区、不同主体发展不平衡,加剧了收入分化和部分地区的贫困化现象。因此,要尽快消除绝对贫困,必然要求党和政府面向深度贫困地区和未脱贫群众进行持续不断的资源转移,加强收入支持措施。事实上,脱贫攻坚任务完成以前,国家通过财政转移对贫困地区农村居民收入的支持力度不断加大。这体现在:1999 年国定贫困县居民全年人均纯收入中转移性收入仅占 2.07%;^①而到 2018 年,贫困地区农村常住居民全年人均可支配收入中转移性收入占比提升至 26.2%,同年全国农村常住居民全年人均可支配收入中转移性收入占 20%,^②明显低于前者。这反映党和政府对贫困地区和未脱贫群众的收入支持力度不断加大。特别的,自 2016 年实施精准扶贫和推进全面决胜脱贫攻坚以来,党和政府对贫困地区和未脱贫群众的资源转移和收入支持力度更是超出常规,千方百计调动一切资源,高强度地向贫困地区和未脱贫群众的脱贫进程压实人力、物力和财力保障。

正是基于大量超常规的扶贫资金投入,脱贫攻坚阶段才形成了大量扶贫资产。与脱贫攻坚的总体目标一致,扶贫资产的作用必然是尽快帮助贫困户将收入水平提升到贫困线(无论是国家统一划定的线,还是各地根据自身经济发展水平划定的线)以上,完成 2020 年全部贫困人口摆脱绝对贫困的既定目标。特别是在脱贫攻坚阶段最后阶段,只要能够依法依规地帮助贫困人口特别是其中的最低收入者尽快提升收入水平(即“啃最难的骨头”),扶贫资产的作用就在一定程度上得到了体现。

实施乡村振兴战略是习近平总书记在党的十九大报告中,基于对我国社会主要矛盾转化和城乡区域发展不平衡的深刻判断而提出的一项关乎全局、影响深远的重大战略。脱贫攻坚和乡村振兴这两大历史任务有着显著共性,即都要求党和政府有意识地将资源往乡村尤其是发展相对落后地区的乡村倾斜,支持乡村发展,缩小城乡发展和居民收入分配差距,促进实现全体人民共同富裕的社会主义奋斗目标。同时,这两大历史任务存在明显的差异,这必然导致其实践逻辑要求也存在差异。本文认为,两大历史任务及实践逻辑要求的差异至少体现在三个方面:第一,脱贫攻坚的核心是消除绝对贫困现象,通过广泛调动资源和转移资源,千方百计提升贫困人口的收入水平;实施乡村振兴战略则涵盖了振兴产业、维护生态、提升村庄治理水平、营造文明乡风、提高居民生活水平等全方位、多方面内容,习近平总书记明确强调,要从“产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴”五大方面扎实推进实施乡村振兴战略^[7]。乡村振兴的涵盖面远比脱贫攻坚宽广,推进实施乡村振兴战略需要更加宽广的视野。第二,坚决打赢脱贫攻坚战是一项有着紧迫时限的重大政治任务,实施乡村振兴战略则更着眼于促进乡村长远发展,改变乡村资源单一外流至城镇、城乡发展不平衡的局面,为此更加需要久久为功,持续不断地推进各方面工作,夯实乡村长远发展的根基。第三,为了如期打赢脱贫攻坚战,大量超常规资源在短期内的集中投入是必要的保障,但是,长远来看,乡村能否守住脱贫攻坚期后不出现规模性返贫的底线,各项事业能否实现长远发展,城乡发展差距能否真正缩小,乡村自身和有劳动能力的低收入群体是否增强了内生发展动力是最为关键的决定因素。因此,脱贫攻坚阶段面向贫困地区和贫困户的短期性、高强度、超常规资源转移和收入支持举措不可能被简单移植到后续的实施乡村振兴战略工作中,而且,在乡村振兴视野下,外部资源的引入要有利于增强乡村自身的发展动力,增强乡村的内生性发展资源和资产的广度及深度,而非相反,削弱乡村的原有资源和资产的作用,造成乡村尤其是落后地区乡村和低收入群体对于外界资源支持的长久依赖。

^①①数据来源:《中国农村贫困监测报告 2000》。

^②②数据来源:《中国农村贫困监测报告 2019》。

由于乡村振兴和脱贫攻坚有着显著不同的实践逻辑要求，扶贫资产在其中的作用定位也必须相应进行调整。脱贫攻坚任务完成后，扶贫资产应在实现保值增值的基础上，为低收入户提供支持，守住不发生规模性返贫的底线、防止出现新增贫困人口，也要为乡村的整体发展提供支持，帮助乡村持续增强内生发展动力。要发挥这种作用，扶贫资产不能仅仅停留在为乡村低收入人口提供转移收入的层面，而更应为乡村持续自主地拓展产业发展空间、扩大生产就业机会提供助力，服务于包括低收入人口在内的全体乡村居民，帮助全体乡村居民提升劳动和经营收入。具体的，对某一在脱贫攻坚阶段大量接受了帮扶资源的村庄而言，应明确确权到村的扶贫资产就已是本村的内生发展资源，集体应结合本村居民生产生活实际，统一管好用好已有资产、发挥资产效益，利用资产真正带动村民就业增收，合理统筹分配资产收益，促进村庄整体发展；不宜再将这些资产视为来自外部的资源转移，也不宜再期待继续有高强度、超常规的帮扶资源转移到本村并再度形成大量资产，像帮扶本村脱贫一样帮助本村实现“振兴”。对已摘帽的贫困县而言，应结合本县实际情况探索建立有效制度，真正将利益相关者纳入到对已有资产的运营、管理、监督等工作中，共同协作发展产业，以扶贫资产管理为契机强化各村自身的产业基础和发展自主性，而不是再继续让各个村集体和低收入村民当只拿分红收益的“旁观者”。

2. Y 县扶贫资产管理调研所呈现出的问题

扶贫资产能否在脱贫攻坚任务结束后的乡村振兴进程中发挥更大作用，在很大程度上取决于扶贫资产管理能否适应从脱贫攻坚到乡村振兴的实践逻辑要求转变。从在 Y 县的实际调研结果来看，归属于各村集体的各类扶贫资产总体都能够创造正向效益，其中，经营性资产显著增加了贫困户的收入，公益类资产便利了村民的生产生活，到户类资产特别是鸡苗、树苗等“生物性资产”也有效促进了若干贫困户就业和增收。但结合上述资产管理情况梳理和实践逻辑转变分析，现有扶贫资产管理还呈现出无法适应从脱贫攻坚到乡村振兴的历史阶段转变的特征和问题：

（1）就扶贫资产所发挥的现实作用来看，已有资产管理方式仍比较局限于增加贫困村和贫困户的转移性收入这一方面，没能考虑如何发挥扶贫资产对于真正促进乡村“产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴”的作用。此处我们重点讨论“产业振兴”和“组织振兴”两方面。从不同资产类型来看：资产金额占比最大的经营性扶贫资产和村集体产业发展、贫困户家庭生产之间的关联薄弱，资产作用仅限于收益分红。贫困户拿到了收益分红，但甚至都不知道所得分红来自于哪个项目，实际上，他们在各个项目上更多是“被参与”的：表现在被要求在各个经营性扶贫项目的合同上签字、按手印，但实际从未参与各个项目的生产、运营或管理。这些资产实际上作为公共财政、帮扶单位向村集体和贫困户进行收入转移的中介，远谈不上发挥促进实现“产业振兴”的作用。公益类扶贫资产虽然在一定程度上改善了村庄的生产和生活环境条件，但公益设施项目的施工大多并非由本村组织完成，事实上，本村群众基本只是享受了便利、但没有相应的费用分担或劳动付出，更没有因为这些项目的施工而加强了村庄的组织凝聚力。这些项目的施工更多是因为上级政府或帮扶单位认为村庄需要相关设施，并将相关项目外包给了市场施工队，而非村民基于自身的实际生产生活需求（同时在上级政府或帮扶单位的必要支持下）自主选择项目和组织施工，因此，这些公益类资产也只是作为收入转移的一种特别的形式，对于促进村庄自主自发开展建设、实现由内而外的“组织振兴”的意义并不显著。到户类资产零散地分配到各家各户贫困户中，意义限于零星地带动若干贫困户增加就业、实现增收，也无法从整体上促进村庄实现“产业振兴”“组织振兴”。

（2）就扶贫资产和村庄长远发展的关联来看，已有的扶贫资产管理方式缺乏长远眼光，仍将依靠外界的超常规资源转移和输送视作理所当然的村庄和低收入农户的长远发展之道，对于如何利用扶贫资产推进村庄长远自主发展缺乏思路和抓手。这突出表现在，虽然长远来看大多数经营性扶贫资产并不能真正促进各村实现产业振兴，其意义仅限于在短期内快速增加村集体和贫困户的分红收入，但 Y 县政府和帮扶单位投入扶贫资金与相关企业签订的经营性扶贫项目却多是长期性的，项目协议期远远超出脱贫攻坚期，甚至也远远超出脱贫攻坚任务完成后的 5 年过渡期。这反映 Y 县对于如何在脱贫攻坚期结束后，进一步利用扶贫资产推进乡村产业振兴缺乏长远谋划，似乎假定了已签订的经营性扶贫项目永远不会亏损或中止，村庄或贫困户（以及脱贫攻坚结束后的低收入户）可以长久地获得分红收益，在脱贫攻坚期结束后，他们继续拿资产项目分红收益就可以了，不需要考虑如何自主发展产业。事实上，任何项目都是有风险的，一旦合作企业中途亏损甚至破产，扶贫项目的“长期协议”也会受影响甚至作废，严重情况下，甚至会出现资产减损和流失情况。例如，GX 村的肉蛇养殖项目在协议到期前就早已中止，原投入大量资金

建设的养殖设施也很难转做其他用途，这已经造成资产减损。更重要的，这些签订了长期合同的经营性扶贫项目并不能带动贫困户和其他村民增加就业，而在脱贫攻坚任务完成后的较长时期内（许多项目期限超过了 5 年过渡期）仍要为村集体提供收益分红，长期下去可能造成相关受益者的“等靠要”心理，导致村集体对外部资源支持的长期依赖，弱化了长远自主发展能力。

（3）就扶贫资产的类型选择来看，已有的扶贫资产管理方式追求项目的规模效应或“可视化”效应，^⑤没能真正结合村庄实际条件发展产业，没能真正增加村庄的内生发展资源，大量经营性扶贫资产的实体并没有在被帮扶的村庄落地。如上所述，多数经营性扶贫项目的实际作用在于为贫困户或村集体提供收益分红，在这一前提下，一些扶贫干部更喜欢突出扶贫项目的高收益率和高分红率，甚至将高收益率和高分红率作为筛选扶贫项目的根本准则。Y 县的大多数经营性扶贫项目的入股资金收益率都高于 8%。设定这么高的收益率标准导致出现如下问题：

第一，除非拥有特殊资源或市场优势，否则任何企业都很难长期向入股资金提供这么高的收益率，因此，设定高收益率标准的结果是扶贫项目偏向于选择和占有特殊资源或市场优势的大企业合作，其他潜在合作主体被排除在外，根据在 Y 县的调研结果，经营性扶贫项目的合作企业多是在当地甚至所在省份都有名的大企业，可见扶贫项目选择的强偏向性。

第二，即使是大企业，也无法保证能够长期支付高收益分红，为了让这些企业在合同中承诺长期支付高收益分红，地方政府甚至需要通过多种形式（例如税收优惠、用地优先）给合作企业“让利”，从这个角度看，所谓的“高收益分红”在某种程度上是利用其他公共资源“交换”而来的。

第三，最重要的是，农业作为一个具有弱质性的产业，面临着很强的自然风险和市场风险，^⑥农业产值在社会总产值中的占比也较低，而且，Y 县的农业仍以小规模、附加值不高的产品的生产经营为主，不可能普遍取得高于 8% 的投资收益率，因此，高收益率被设定为筛选帮扶项目的长期固定准则的结果必然是大量更贴合乡村和农户实际的农业种养项目被排除在外。但是，农业尤其是小规模、地方传统种养业始终是大部分发展落后地区（包括 Y 县）的根本产业，不帮助村集体和低收入户发展农业生产，就不可能真正长远的带动低收入户持续增加就业，也不可能真正增强村庄的内生发展动力。

（4）就扶贫资产管理的程序和实质内容的关系来看，已有的扶贫资产管理有程序而缺少实质内容，如何在扶贫资产管理程序中充实内容仍有待艰苦探索。扶贫资产管理流程涵盖扶贫资产形成、登记（或确权）、运营、收益分配、监督及处置等环节，这已是众所周知，全国各地（包括 Y 县）出台的扶贫资产管理办法也多是对这些环节进行界定和说明，提出相关的程序性要求，内容大同小异。从实际调研结果来看，Y 县已经针对这些管理环节出台了一系列制度文件，提出了一系列程序性要求，但程序要求和实质内容之间到底如何相互适应，Y 县出台的文件和已有实践还没有给出答案，程序要求和实质内容之间在某些方面甚至存在脱节。例如，在资产确权方面，Y 县文件明确要求对经营性扶贫资产进行确权，资产所有权按照投入扶贫资金比例归属于各村，但实际上各村并没有获得产权证，村干部和村民对于哪些扶贫资产归属本村也模糊不清，只知道有收益分红可以拿，所谓的“确权”只是执行对扶贫资产的统一清点摸查、登记造册的程序。

在资产监督方面，虽然 Y 县出台了在各村设立“扶贫资产管理委员会”^⑦的规定，试图实行利益相关成员对扶贫资产进行共同监督管理的模式，各村村委会办公处也都挂起了“扶贫资产管理委员会”的牌子，但由于多数经营性扶贫资产远离低收入户的实际生产领域，而登记在册的少量公益类扶贫资产也并不是村民日常生活所主要依赖的对象，到户类扶贫资产则没法也没必要实行共同监督管理，因此村集体和低收入户不可能真正关注并参与到对这些资产的管理之中，所谓的“召开资产管理委员会会议”更多是走过场，目的在于拍照留痕、应付考核，形式重于实际。

^⑤①有些项目强调“可视化”和视觉冲击，部分原因是为了便于迎接上级领导检查，存在形式主义倾向。

②在 Y 县调研过程中，扶贫干部多次提到种养业项目的风险比较高。风险还包括政策性风险，例如，由于疫情爆发后禁食野生动物的政策管控加强，GX 村的肉蛇养殖项目只能完全中止。

^⑦①Y 县《扶贫资产监管制度》规定：“扶贫资产管理委员会主任由村党支部书记兼任，副主任由驻村第一书记和村委会副主任兼任，成员由村两委会成员兼任和 2 名以上（含 2 名）本村有劳力贫困户代表担任。”

从Y县调研可见，当前村集体和低收入户在扶贫资产管理中的主体性发挥并不充分。在资产处置方面，Y县同样出台了制度文件，但实际上各项资产应如何估价，估价主体是谁，是第三方公司还是县自己成立扶贫资产估价中心？根据什么样的标准估价，是按照投入资金还是在资产处置时点重新进行估价？对于这些问题，Y县相关部门都没有形成共识。Y县现已形成的扶贫资产台账是根据投入的扶贫资金金额汇总而成的，并没有对各项资产进行“估价”，而事实上有些资产项目早已经中止了，若真按照制度文件的要求，就应估价后进行处置。在脱贫攻坚结束后的收益分配方面，Y县出台的文件和各村诉求不相匹配。

自2016年开展精准扶贫以来，扶贫资产在村与村之间的配置不平均，大量资产归属于开展精准扶贫以来确定的相对贫困村，“分散村”所分配到的扶贫资金很少，归属于“分散村”的资产也就很少。相对贫困村承接了来自于财政、社会、定点帮扶单位的超常规资源转移，大量贫困人口得以顺利脱贫并获得一定的兜底保障；“分散村”得到的资源转移较少，反而在此过程中出现了一些新增贫困现象。据Y县干部介绍，临近脱贫攻坚期结束的一两年，新增贫困人口主要出现在“分散村”。

Y县制定了在脱贫攻坚期结束后，按照一定的比例在县、镇、村三级统筹分配经营性扶贫资产收益的方案，试图实现对资产收益的规模化利用，同时更有针对性地帮助“分散村”的最低收入户或可能返贫的边缘户。但是，Y县现有的经营性扶贫项目的协议期都远远超过了脱贫攻坚期的界限，甚至也远远超过了5年过渡期，且各个项目的合同都已明确载明了收益分配方案，在这种情况下，各村认为资产收益应按照资产权属和原项目合同的协议分配到村，不应该实行统筹。这就导致县出台的文件和各村诉求之间存在明显脱节，如何在脱贫攻坚期结束后统筹利用和分配经营性扶贫资产的收益，促进各个村庄均衡发展，仍有待破题。

四、思考和经验启示

1. 思考

Y县调研结果反映，以形成扶贫资产为契机，强化各村自身的产业基础和发展自主性在很大程度上被忽略，已有扶贫资产管理工作重形式轻实质性内容。之所以出现这种局面，既有客观环境因素的影响，也有各村内部组织弱化等因素的影响。从客观环境因素来看，在当前的市场化环境下，发展相对落后地区的村庄人物大量外流是既成事实，且外流的多是村庄的优质资源如受过更好教育的青壮年，这一事实在短期内难以迅速改变。

在缺乏足够资源支撑尤其是缺乏优质资源支撑的条件下，落后地区大部分村庄的产业基础和自主发展能力无疑会受到削弱，而事实上，在发展具有更高收益率的非农产业方面，乡村相对于城镇也有着明显的整体劣势，落后地区的单个村庄的劣势更为明显。如果将形成扶贫资产的目标定位在市场上具有高收益率的资产，那么，落后地区利用帮扶资金的主要思路必然不是结合本地实际情况发展“收益率较低”的本地种养业，或是帮助低收入农户发展力所能及的小规模生产，而是集中起大量帮扶资金，投资高收益、规模化，同时“可视化”、便于检查的项目，这样的项目实体多位于村外，被帮扶的群众与其之间的关联仅限于收益分红，而且，许多干部习惯性地将这种帮扶模式挪用和延续到脱贫攻坚任务完成后的乡村振兴工作中。这不只是一个逻辑推理，更是Y县扶贫资产管理调研所呈现出来的客观事实。客观环境无法决定一切。

从内部因素来看，发展落后地区和村庄在一定程度上仍存在的开展群众组织工作的“思路贫困”，^[8]是群众主体性欠缺、村庄缺乏内生发展动力的根本原因所在。在当前的市场化环境下，单靠单家独户的力量，任何低收入农户都很难开展具有竞争力的生产。在Y县调研过程中，各村干部和群众反映，事实上群众非常希望有人来进行引领示范，带领大家自主发展产业和其他事业，但合适的人似乎迟迟未出现。群众的这一诉求反映了村庄组织的弱化和一些干部的“思路贫困”：一些干部和基层组织者还没有充分认识到村庄自身的产业发展规律和优势所在，人云亦云地认为外部的一切都比本村好，过度依赖外部帮助，不注重夯实村庄自身的长远发展基础，不注重因地制宜地加强组织领导，使得自己所带领的村庄发展不能占据牢固的根据地。

有必要看到，一方面，落后地区村庄的根本生产类型即农业生产有自身规律，不能将农业生产和城镇的非农生产进行简单比较，更不能以“短平快”的收益标准来要求落后地区的农业生产，落后地区村庄需要找到适合自身人口和资源环境条件的生产

种类,帮助村民开展力所能及的生产,否则不仅会低估村庄的产业发展潜力,也会造成所拟定的发展方向和村庄基础条件南辕北辙,甚至可能使得发展突破了村庄人口、资源、环境的承受能力。另一方面,乡村相对于城镇的发展优势不在于产值及其增速的大小,而在于不可替代的生态、环境、文化遗产、优良民风等方面的巨大价值,长远来看,只有维护并提升这些价值,乡村相对于城镇的独特优势才能进一步显现,乡村也才可能在消除绝对贫困现象后进一步实现全面振兴。这一切的实现无法寄希望于完全依靠外部的资源转移和帮助,最根本的保障在于各个村庄的群众紧密团结和有效合作,一步一个脚印地推进村庄家园的建设事业。

2. 经验启示

为更好发挥扶贫资产对于促进乡村全面振兴的作用,结合以上调研总结和分析,本文认为以下经验启示值得提出:

(1) 相比通过资源转移措施帮助贫困地区和贫困户快速实现脱贫,从根本上激发低收入地区和低收入户的内生发展动力的难度更大,但单一依赖外部资源转移绝非乡村和任何村庄的长远发展之道。在实施乡村振兴战略工作过程中,扶贫资产不宜再单一地作为面向被帮扶者的收入转移中介,要坚决避免养成被帮扶者的“等靠要”心理。即使在脱贫攻坚任务完成后的5年过渡期内,扶贫资产也应真正发挥带动乡村居民就业和产业发展的作用,为此应设置必要的硬性要求。相关部门要面向被帮扶者和被帮扶村进行耐心宣传,说明除了到户类之外的公共扶贫资产都不是属于被帮扶者的私有资产,资产收益也并非某一被帮扶者可长期享有的利益,最重要的,参与扶贫资产收益分配必须有相应的劳动付出。至于某些亟需通过收入转移帮扶的特殊返贫户、边缘户、五保户等,应划归民政部门统一进行兜底帮扶,对此乡村振兴工作部门和民政部门应有合理分工。

(2) 鉴于协议期较长的扶贫资产项目数量较多,应强化对于这些资产的审计监督,严格管控风险,坚决避免出现大规模扶贫资产流失的情况,如发现有违法情形应坚决查清处理,对相关单位、企业利用扶贫资产从事违法活动“零容忍”。

(3) 扶贫资产管理应尊重经济发展相对落后地区村庄的小农业生产实际,不宜长期地以打造高收益、“可视化”、远离村庄群众实际需要的规模化项目作为促进乡村发展的目标和手段,更不能为了让项目合作企业承诺“高收益”而拿当地公共发展资源与之交易。对于经济发展相对落后地区而言,收益率较低的小型种养业仍然是重要支柱,因此,在已有扶贫项目协议到期后回收本金、重新选择项目、形成帮扶资产时,不宜硬性规定收益率标准,应更加注重帮助作为大多数村庄成员主体的小农户适度合理地发展生产。

(4) 扶贫资产管理应追求实质而非形式,重点应让利益相关方真正参与到资产监督管理工作中而不是简单的拍照走过场。例如,归属于村集体的扶贫资产,应明确真正由村集体开展合作运营和民主管理,让村民知晓本村有多少扶贫资产,明确规定资产类型、数量、经营状况等都要在村内显著位置的公开栏长期公示,不能只在偏僻角落作短时间公示;评估考核扶贫资产管理工作的重点应在于实地评估资产对乡村就业和产业发展的带动效果,而不是看材料留痕工作做得有多好。

(5) 正如Y县的扶贫资产管理工有其特殊情况和特殊难题一样,全国各地的扶贫资产管理工也各有特殊情况和难题,各地在实际工作开展过程中都有大量现实问题亟待廓清,例如资产权属如何更好地界定和分配,资产收益如何进一步合理统筹分配,已有资产项目到期后回收本金重新选择什么项目。长期管好用好扶贫资产是一项艰巨任务,各地都需要坚持从人民群众的实际需求出发,找到立足于本地资源环境基础和农户生产实际的扶贫资产管理路径。

参考文献:

(1) 施海波,李芸,张姝等.精准扶贫背景下产业扶贫资产管理与收益分配优化研究[J].农业经济问题,2019,(03).

(2) 张延龙.信任困境、合作机制与“资产收益扶贫”产业组织发展个农业龙头企业垂直解体过程中的策略与实践[J].中

国农村经济, 2019, (10).

- (3) 杨青贵. 精准扶贫背景下资产收益扶贫的现实表达与制度回应[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2018, (02).
- (4) 戴旭宏. 精准扶贫: 资产收益扶贫模式路径选择——基于四川实践探索[J]. 农村经济, 2016, (11).
- (5) 李书奎, 任金政. 脱贫攻坚与乡村振兴的融合发展扶贫资产管理视角[J]. 农村金融, 2021, (02).
- (6) 魏后凯. 全面加强扶贫资产的管理和监督[J]. 中国发展观察, 2020, (23).
- (7) 中共中央党史和文献研究院编. 习近平关于“三农”工作论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2019.
- (8) 习近平. 摆脱贫困[M]. 福州: 福建人民出版社, 2014.