

政府治理 评论

黄其松◎主 编
段忠贤◎执行主编

(第二卷)

知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

政府治理评论

(第二卷)

黄其松 主 编

段忠贤 执行主编



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

政府治理评论. 第二卷 / 黄其松主编. — 北京: 知识产权出版社, 2017.11
ISBN 978-7-5130-5257-3

I. ①政… II. ①黄… III. ①地方政府—行政管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 271029 号

内容提要

本书秉持推动中国地方政府治理研究,助力实现国家治理体系和治理能力现代化的学术宗旨;倡导规范严谨的研究方法,鼓励理论创新,注重经验研究;回应地方治理实践,构建本土化地方政府治理理论;跟踪国际理论前沿,开展建设性学术对话;弘扬公共精神,服务我国地方政府治理实践。

责任编辑:王 辉

责任出版:孙婷婷

政府治理评论(第二卷)

ZHENGFU ZHILI PINGLUN(DI'ERJUAN)

黄其松 主编

段忠贤 执行主编

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司	网 址: http://www.ipph.cn
电 话: 010-82004826	http://www.laichushu.com
社 址: 北京市海淀区气象路50号院	邮 编: 100081
责编电话: 010-82000860 转 8381	责编邮箱: wanghui@cnipr.com
发行电话: 010-82000860 转 8101	发行传真: 010-82000893
印 刷: 北京中献拓方科技发展有限公司	经 销: 新华书店及相关销售网点
开 本: 787 mm×1092 mm 1/16	印 张: 8.25
版 次: 2017年11月第1版	印 次: 2017年11月第1次印刷
字 数: 170千字	定 价: 28.00元

ISBN 978-7-5130-5257-3

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

目 录

贫困治理专题

“后扶贫时代”乡村旅游扶贫价值与开发机制创新研究	… 靳永翥 王 颖	3
黔东南生态旅游扶贫模式研究	…… 向生丽 朱本旗	15
精准扶贫中的人情现象与规避对策	…… 张清云 罗 筠	24
贫困农村社区建设中因村派人(第一书记)绩效评价研究		
——以贵州集中连片特困区为典型	…… 陈 长	33

社会政策专题

贵州省吸引农民工回乡就业的对策研究	…… 潘怀明 李 扬	49
落实教育供给侧结构性改革是最好的扶贫扶智		
——基于对贵州省毕节地区农村中小学考察	…… 廖煜娟 林 丽	62
基于政策工具视角的贵州省职业教育扶贫政策研究	…… 季 飞 吴水叶	74
海峡两岸医疗保险制度的比较研究	…… 洪影秋 王 媛 张团聚	84

政府治理创新专题

政府治理视角下网约车管理的“四方协议”创新模式探析	…… 刘 郁 李双飞	97
地方治理过程中的社会资本作用机制研究		
——以环境治理案例为观察对象	…… 刘强强	104
基于中国经验的县级政府绩效公共治理的理论拓展	…… 段忠贤 喻文静	118

贫困治理专题

“后扶贫时代”乡村旅游扶贫价值与 开发机制创新研究^{*}

靳永翥 王 颖

【摘 要】“后扶贫时代”扶贫工作面临贫困治理边际效益递减、扶贫措施收尾后脱贫人口返贫的新挑战,现有的乡村旅游扶贫呈现出资金短缺、人才不足、资源整合差、品牌竞争力弱的局限性,需要依靠开发机制的创新才能得以改善。将 PPP 模式与乡村旅游开发相结合,政府与企业在扶贫项目中进行合作,构建优势资源互补的共赢机制、主客体意识明确的长效机制、权责关系清晰的稳定机制,对人、财、物、技术、政策资源进行整合,最终形成持续性强、返贫率低、内外层面机制创新的扶贫开发方式。

【关键词】“后扶贫时代” 乡村旅游扶贫 开发机制创新

一、研究背景与问题提出

“十三五”期间,随着扶贫工作的深入开展,我国扶贫开发已进入“啃硬骨头、攻坚拔寨”的“后扶贫时代”。

自改革开放至今,我国的扶贫政策和扶贫实践按照先“解决温饱”后“全面小康”、先“区域整体”后“精准突破”的逻辑思路部署,主要经历了五个阶段:①1978—1985年:农村体制改革和小规模区域扶贫阶段,这一阶段扶贫政策的特点主要是以制度变革为主、相关扶贫活动辅助和社会发展政策跟进;②1986—1993年:大规模有针对性的开发式扶贫阶段,以贫困地区为主要对象进行有计划、有组

^{*} 本研究属于贵州省哲学社会科学规划办重大委托项目“贵州省地方政府治理能力研究”(黔社科规划[2015]14号)的阶段性成果。

作者简介:靳永翥(1968—),湖北巴东人,管理学博士,教授。研究方向:地方治理与公共服务。王颖(1993—),贵州安顺人,在读硕士,研究方向:精准扶贫与农村公共服务。

织的大规模开发式扶贫;③1994—2000年:国家“八七计划”扶贫阶段,以解决贫困人口的温饱问题为扶贫目标;④2001—2010年:第一个农村扶贫开发纲要阶段,以改善贫困地区基本生活条件、巩固温饱成果为扶贫目标;⑤2011—2020年:“后扶贫时代”第二个农村扶贫开发纲要阶段,以巩固脱贫成果、实现全面小康为主要目标开展精准扶贫。

经历前四个阶段扶贫工作的有力推进,我国农村的扶贫事业取得巨大成就,农村绝对贫困人口大幅减少,农民的收入水平稳步提高,贫困地区的基础设施得到明显改善,但随着“后扶贫时代”新阶段来临,我国的扶贫工作仍然面临着一系列“历史遗留问题”。中西部一些省(自治区、直辖市)贫困人口规模依然较大,根据国家统计局抽样统计调查显示,截至2015年年底,全国农村贫困人口4335万人,同时还存在部分群众初脱贫又返贫的情况。新阶段的扶贫工作既要巩固已有的脱贫成果,又要整合政府、社会和市场资源。怎样创新扶贫工作机制,能否寻求到一条持续性强、返贫率低的扶贫道路实现既定的脱贫目标,是我们在“后扶贫时代”要啃下的“硬骨头”。

二、“后扶贫时代”:扶贫工作的新阶段与新挑战

新形势、新背景对“后扶贫时代”开展扶贫工作的思路 and 方式提出了新的要求。从2001年组织实施的第一个《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010)》到2011年制定的第二个《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》,农村扶贫开发的政策背景和实践环境已经发生了本质性的改变。新阶段的脱贫攻坚应该从解决温饱问题、改善生活条件转入到巩固脱贫成果、形成长效脱贫机、以确保全面小康为主要目标的工作阶段。在这一阶段,贫困人口脱贫是全面建成小康社会的底线目标,脱贫攻坚要服务服从于全面建成小康社会的需要。“不留锅底”是新时期扶贫工作的新要求,即便至2020年不能通过扶贫措施如期完成7000万贫困人口的脱贫脱困,也要通过低保措施进行兜底,让农村人民共享经济社会发展成果。

同时,我们还要注意到新时期扶贫工作本身具有的新挑战。扶贫工作开展到现阶段,剩下的贫困人口的贫困程度较深,多是因病、因残、因灾致贫,自身发展能力较弱,越往后扶贫工作的开展难度就越大、上升空间越小;贫困主体分散的区域主要是自然地理条件比较复杂的地方,社会经济状况也比较落后,农业发展潜力不足,劳动力文化水平低;贫困治理的边际效益在逐渐递减;过去粗放式扶贫虽然达

到了总体上脱贫的效果,但是在新一轮扶贫措施收尾后出现了脱贫人口“再返贫”的问题。这些与以往不同的挑战都是我们在“后扶贫时代”开展扶贫工作要克服的难题。

三、“后扶贫时代”乡村旅游扶贫开发价值及其对扶贫绩效提升的作用

(一)乡村旅游在扶贫开发新阶段的价值

随着“十三五”布局的展开,《“十三五”脱贫攻坚规划》(以下简称《规划》)的印发标志着全国的脱贫攻坚工作进入了新阶段。在《规划》中明确指出,目前我国扶贫工作开展仍然面临重重困难,新常态下的经济稳步发展给贫困地区缩小与全国发展的差距带来了一定挑战;贫困地区县级财政实力薄弱,基础设施建设落后,公共服务供给能力不足;产业发展活力不强,产业结构脆弱,受资源和环境约束较大,粗放式的扶贫开发模式难以为继;贫困人口就业渠道狭窄,自主脱贫能力不足,增收难度大。

对此,党中央提出了坚持精准扶贫、精准脱贫,坚持全面落实主体责任,坚持统筹推进改革创新,坚持绿色协调可持续发展,坚持激发群众内生动力活力的五大原则,鼓励不断创新体制机制,充分发挥政府、市场和社会的协同作用,并立足贫困地区资源优势,以市场为导向,充分发挥农民合作组织、龙头企业等市场主体的作用,形成各具特色、各有优势,包括农林产业、旅游产业、电商产业等在内的脱贫致富新产业。

在一众脱贫产业中,旅游产业具有综合性强、关联度高、产业链长等特点,乡村旅游产业的发展恰好能充分利用自身的资源特色,最低限度地打破原有的农村生态环境,解决农村劳动力就业难题,并最大限度地覆盖农村剩余劳动力,带动农村基础设施建设,加快产业结构复合发展,充分调动贫困地区群众的积极性、主动性,同时还能丰富农村贫困人口的精神文化生活。在一定程度上,通过大力发展乡村旅游业实现贫困群众、贫困地区的脱贫脱困,十分契合目前“后扶贫时代”扶贫工作开展的特征和诉求。

在近几年我国扶贫政策大力推广下,乡村旅游扶贫发展得十分迅速,并且拥有很大发展空间和增长潜力。数据显示,仅在2014年,全国共有乡村旅游经营户超过200万家,乡村旅游特色村10万个,接待游客12亿人次,约占全国旅游接待总人数的1/3。乡村旅游营业收入达3200亿元,同比增长15%,带动超过3300万农

民受益。“十二五”期间(不含2015年),全国通过发展乡村旅游带动了10%以上贫困人口脱贫,旅游脱贫人数达1000万人以上。

(二)乡村旅游开发对扶贫效果的提升作用(见图1)

旅游扶贫作为带动性、受益性最广泛的扶贫方式,具有持续性强、反贫率低的特点,尤其在以下四个方面对推进产业扶贫、实现贫困群众增收致富具有其他扶贫方式不可替代的重大作用。

其一,维护环境平衡的前提下带动农村就业。乡村旅游的扶贫对象是贫困地区的贫困人口,参与主体是以政府为主导的社会各界力量,帮扶方式是依托乡村现有的良好自然资源与人文资源,借助旅游内涵的主题,以生态无破坏、人文无干扰为前提进行旅游开发,并以乡村旅游观光、生态采摘、农家乐为主要模式,有针对性地让贫困人口以各种形式参与到乡村旅游中增加收入,从而脱贫致富。

其二,乡村旅游扶贫带动产业结构调整升级。对于贫困地区来说,实现大面积持续性的产业结构升级是不现实的。真正意义上的依托传统产业发展形成的结构升级并不能带来明显的产业结构变化,较多的还是依靠产业创新带来。最富有成效的途径是对生态环境资源进行新型的开发利用,乡村旅游的发展恰恰就是利用旅游产业活力强、带动大的特点实现产业调整和扶贫开发,实现“既要金山银山又要绿水青山”的双赢。

其三,乡村旅游扶贫带动农村基础设施建设。贫困地区基础设施建设落后、公共服务供给能力不足一直是制约贫困地区脱贫致富的一大因素。“要致富先修路”这个老口号用在今天同样不过时,发展乡村旅游产业加大旅游配套设施的建设,势必会带动农村基础设施的完善,给贫困农村带来焕然一新的面貌。

其四,乡村旅游扶贫带来了贫困群众的“双脱贫”。乡村旅游发展打开了贫困地区与外界交流沟通的大门,也有力地推进了农村现代化进程。为了适应市场经济、满足顾客需求,农民学习掌握现代思想文化理念成为自觉行动,不仅能够有效带动农民增收、农村繁荣,而且能够推动农民思想观念、行为方式、生产组织方式的转变,农民只有提升自身能力才可以从根本上实现真脱贫、不返贫。因此,旅游扶贫给贫困人口带来的不仅是经济上的脱贫,更是精神上的脱贫。

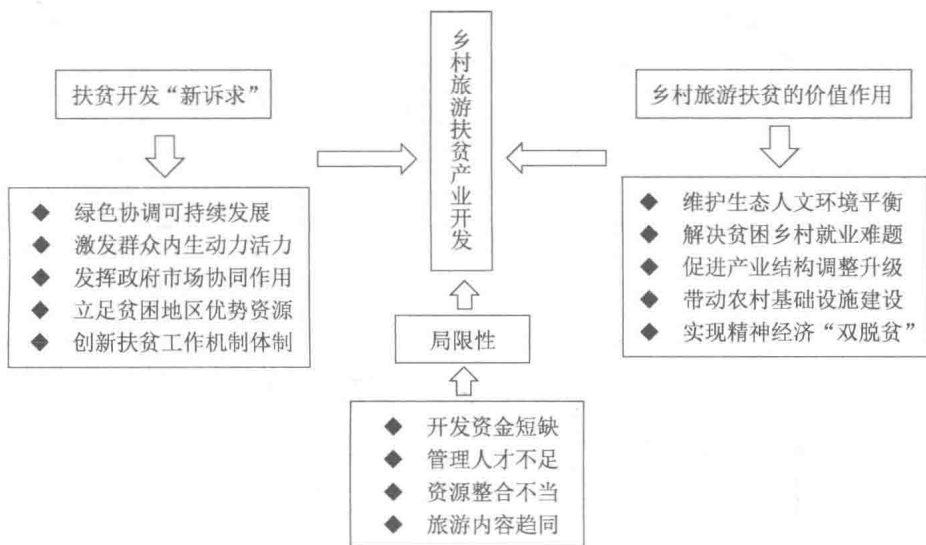


图1 乡村旅游开发对扶贫效果的提升作用

四、现阶段贫困地区乡村旅游扶贫开发机制的局限性

尽管乡村旅游扶贫经过近十多年的发展已获得巨大成效,但是在贫困程度深重的中西部地区,资金和政策难以完全覆盖到相对贫困的人口,面对复杂的自然地理条件、落后的社会经济状况,以及文化水平低、自身发展能力较弱的贫困群众,现有的乡村旅游扶贫开发机制仍显得后力不足,在扶贫开发的实践中逐渐暴露出自身的局限性。

(一)项目开发资金短缺

贫困地区开发旅游项目,本身就存在建设初始成本大、资金后期流动性低等困难。再加上在发展旅游产业之前要对贫困地区的交通、通信、水电、医疗等基础配套设施状况进行改善,纵然有政府财政上划拨的乡村旅游扶贫资金的支撑,但项目的开发资金来源单一且投入有限,难以满足实际的需求,当地政府难免在开发旅游项目时出现捉襟见肘的情况。从而缺乏资金的乡村旅游也难以达到理想的开发状态。

(二)服务管理人才不足

贫困地区的农村青壮年大部分都外流到就业机会多、劳动收入较高的沿海发达城市务工,外出接受高等教育的农村学子因为农村缺乏合适的就业机会而放弃

返乡,而高学历、高素质的人才也不愿意到贫困的乡村工作。最终导致在乡村旅游中从事服务、管理工作的人员都是缺乏服务意识、文化素质较低的普通农民,使乡村旅游普遍存在服务质量差、管理手段落后的问题,给旅游扶贫项目实施带来了不利的影响。

(三)资源整合缺乏科学性

对于乡村旅游开发中的政策资源、财政资源、生态资源和人力资源,现阶段的乡村旅游扶贫普遍存在资源僵硬结合的问题。政策资源和财政资源的利用效率低,开发旅游资源时没有突出环境特色,对人力资源进行利用时不注重提升贫困群众自我发展和承担风险的能力。这使乡村旅游扶贫开发缺乏可持续性,易造成返贫现象,不能称为成功的产业扶贫开发。

(四)旅游产品缺乏竞争力

乡村旅游扶贫开发大多数是以“农家乐”等休闲游览为主,内容形式单一,游客游览过后便缺乏了新鲜感。尤其是在市场化背景下,乡村旅游趋于同质化、商业化,乡村文化传承和本土特色塑造被忽略。现阶段乡村旅游开发项目,普遍缺乏将乡村本土特色塑造与乡村旅游内容创新糅合在一起的能力,使乡村旅游在众多旅游产品中缺乏核心竞争力,通常表现为乡村旅游火热一时便失去了对消费群体的吸引力。

五、基于 PPP 模式的乡村旅游扶贫开发与机制创新

突破乡村旅游扶贫发展的困境,实现乡村旅游扶贫开发机制的创新,要从内外两个层面双管齐下。就内部层面而言,着重于包括人力、财力、物力资源的内部资源整合,重构扶贫开发中参与主体的角色关系和权责关系,培养贫困地区群众的参与能力和参与意识,重塑乡村旅游项目的品牌形象,以提升乡村旅游在市场竞争中的核心能力。就外部层面而言,通过开发机制的创新获得更多的资金支持、更多的技术合作、更多的市场需求及寻求相应的政策支持,为乡村旅游扶贫开发项目争取一个更好的发展平台,从而更好地适应激烈的市场竞争。因此,我们可以在乡村旅游扶贫开发中尝试性引入 PPP 模式,以实现开发机制的创新。

(一)PPP 模式的内涵、特征、功能及应用

PPP(Public-Private Partnership)是公共部门和私人部门为提供公共产品或服

务、实现特定公共项目的公共效益而建立的项目全生命期关系性契约的合作伙伴、融资、建设和经营管理模式,包括委托运营(O&M)、管理合同(MC)、建设—运营—移交(BOT)、建设—拥有一运营(BOO)、转让—运营—移交(TOT)等多种经营方式。这种模式鼓励和引导社会资本参与公共服务建设,起到有效调节社会公共产品供给的作用,为广大人民群众提供更加优质的公共服务。在财政资金紧缩、社会资本快速发展的大环境下,运用PPP模式,在我国语境下即“政府与社会资本合作”,是解决公共服务供给困境的一条新路径。当前,PPP模式已经被提高到国家战略高度,运用PPP模式,不仅是鼓励市场、社会参与提供公共服务,而且能降低财政负担、提高公共物品供给效率和改善供给质量,更重要的是能贯穿公共治理的理念,推动全社会走向共建、共治和共享。可以说,PPP模式将是未来公共服务提供的常态化模式。

与传统模式相比,PPP模式拥有顶层设计和框架设计的优势,具备较为完善的PPP项目操作制度规范,是一种更为规范化的基础设施投资模式,有利于项目有效率的运营,提升政府提供公共物品和公共服务的质量。在已颁布的PPP政策中,除了中央从宏观层面对PPP模式的推广应用做出顶层设计之外,财政部、发改委等PPP推广责任部门还在财税、金融、流程方面为PPP模式的应用提供了综合指导和政策保障。各专职部门针对PPP模式在各具体领域的操作,也相继出台政策给出较为系统的操作指引。目前,PPP模式已经被大量推广应用于我国的交通运输、市政工程、农业、水利、环境保护、医疗卫生、养老、文化、旅游等领域。

2015年8月,国务院办公厅出台的《关于进一步促进旅游投资和消费的若干意见》中提到:“支持企业通过政府和社会资本合作(PPP)模式投资、建设、运营旅游项目。各级人民政府要加大对国家重点旅游景区、集中连片特困地区生态旅游开发和乡村旅游扶贫村等旅游基础设施和公共服务设施的支持力度。”但在全国范围内,仍然极少有政府在乡村旅游扶贫开发中引入社会资本与私营企业进行扶贫项目合作开发。目前,对政府与私营企业合作进行乡村旅游扶贫开发也缺乏相应的理论研究、实践研究。

(二)PPP模式与乡村旅游扶贫的结合

为了实现开发机制的创新,我们将PPP模式运用到乡村旅游扶贫开发中,政府与私营部门在合作开发乡村旅游项目的过程中实现双赢局面(见图2)。

在将PPP模式与乡村旅游扶贫相结合时,我们必须明确的是政府与私人部门

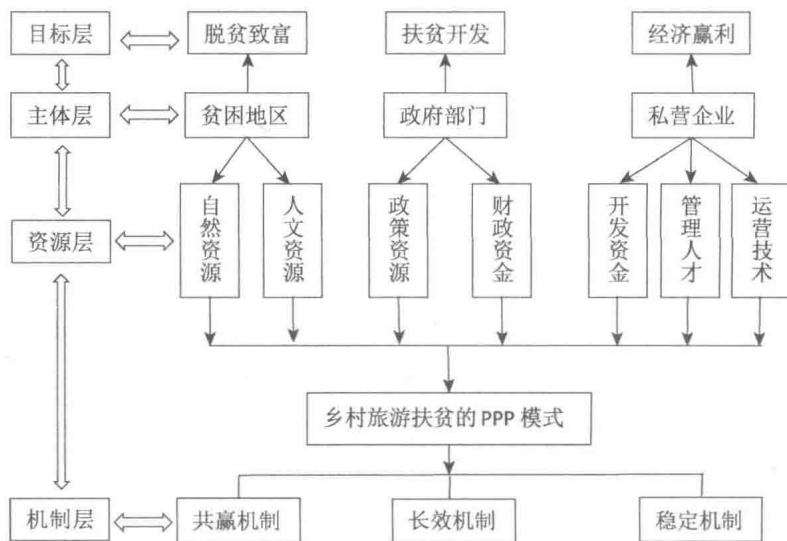


图2 PPP模式与乡村旅游扶贫的结合

之间达成的“公私合作伙伴关系”是建立在合作期间产权关系共有、资源利益共享、经营风险共担的合作基础之上,通过政府与企业签订相关的协议或合同文本来实现的。因此,区别于其他的项目融资模式或是单纯的商业利益关系,公共部门之所以和民营部门合作并形成伙伴关系,核心是伙伴关系中存在一个共同的目标:在某个具体项目上,以最少的资源,实现最多的产品或服务。民营部门以此目标实现自身利益的追求,而公共部门则以此目标实现公共福利和利益的追求。政府和私人部门在伙伴关系的存续期间,秉持彼此信任、成果共享、风险共担的合作理念,在乡村旅游扶贫开发中充分发挥各自优势共同致力于实现公共项目的理想目标。

通过采用政府与社会资本合作的方式,政府引导企业参与到贫困地区的扶贫开发项目中来,不仅可以为扶贫项目带来资金、技术和人才,还能学习和借鉴优质企业的管理理念和市场运作方式,给乡村旅游扶贫项目注入新鲜血液,提升品牌质量,增加乡村旅游在市场中的竞争实力。从而解决传统的乡村旅游扶贫项目资金短缺、服务管理人才短缺、资源整合不足和缺乏市场竞争力的困境。

同时,私营企业参与到乡村旅游扶贫的PPP项目中来,不仅可以解决转型发展期投资渠道偏窄、经营模式单一的问题,而且可以抓住扶贫开发的机遇,享受扶贫大趋势下的政策利好,与政府共同开发贫困地区的旅游资源,利用乡村旅游市场巨大的发展空间和增长潜力实现企业经营目标,同时还能树立一个积极承担社会

责任的企业形象。

在这种互利互惠的条件下,在乡村旅游扶贫开发中引入 PPP 模式,探寻政府与私人部门互利共赢的长效合作机制是有可行性的。

(三)乡村旅游扶贫开发 PPP 模式的机制创新

1. 优势资源共享构建乡村旅游扶贫的共赢机制

乡村旅游扶贫 PPP 项目中,财政性资金的投入比例会低于社会投资资金,政府不再独立承担乡村旅游扶贫开发资本投入,更多的是为扶贫项目的开发建设进行政策供给。政府可以从土地、税收、投资、信用贷款、审批手续等方面对合作开发项目给予政策上的支持,也可以结合本地实情出台相关的指导意见、规章制度推动项目的发展,促进扶贫项目制度环境的完善,为社会资本参与 PPP 扶贫项目建设营造一个良好的政策环境。私人部门在乡村旅游扶贫开发中,投入的开发资金缓解了贫困地区的财政压力,将先进的组织、管理、协调技术和旅游产业运营模式运用在扶贫项目中促进贫困地区的乡村旅游向专业化发展,利用成熟的营销推广手段和宣传平台帮助贫困地区打造乡村旅游品牌和知名度,同时带来的高层次管理人才和旅游服务行业培训理念更是能解决贫困地区劳动力素质普遍较低的难题。发展乡村旅游最重要的还是不让市场化气息掩盖乡村的“乡土价值”。当地群众在日常生活中展现出来的乡村民俗、农忙节气、乡土菜肴是一种宝贵的人文资源,再加上得天独厚的生态资源,乡村生活的慢节奏和怡人的自然环境是乡村旅游吸引游客的一大亮点,旅游资源的利用程度及当地居民的期望值对项目开发的效果起着至关重要的作用。在合作开发旅游项目过程中,只有充分发挥各自的资源优势,才能使项目开发达到理想效果,形成乡村旅游扶贫的共赢机制。

2. 主客体意识强化构建乡村旅游扶贫的长效机制

政府部门在公私合作开发乡村旅游扶贫项目的过程中,既要强化参与者意识也要强化监管者的意识。首先,政府部门是开展精准扶贫的主体,在产业扶贫进驻之前对贫困地区的贫困户进行精准识别,区分不同贫困户的致贫原因、贫困表现、贫困特点和扶贫需求,确定适合通过乡村旅游扶贫开发脱贫的贫困人口,以便在乡村旅游产业进行开发后,对有实际需求的贫困群众提供有针对性的帮扶措施。同时,政府部门要对 PPP 项目按照标准化的项目审批程序进行开发布局、资金使用、项目执行、项目质量、收费定价等方面的监督管理。私人部门作为经营主体,运用企业化管理的手段提升了乡村旅游的品牌效应、在旅游产品的策划、推广、营销方

面起到了极大作用,但是,私人部门同样也承担着扶贫开发帮扶主体的角色,不能只抱着“淘金者”的心态经营乡村旅游项目,更应该将扶贫开发项目作为一个既获取经济效益又实现社会效益的长期产业。贫困群众是乡村旅游扶贫开发的帮扶客体,政府部门与私人部门为贫困户创造脱贫机遇,贫困户自己应该增强参与意识,不安于贫困现状、不以贫困为由坐等扶持,主动参加技能培训,接受先进的知识和理念,主动提升自身素质和经营技能,用开放的心态去迎接市场,在市场条件下自主发展,增强造血功能与内生能力,从而实现真脱贫、不返贫。

3. 权责明晰构建乡村旅游扶贫的稳定机制

政府是公私合作的参与者、契约方,又是社会公共利益的代表者、社会不同利益的协调人;私人部门是合作的参与者、契约方,又是具体服务的提供者,这种服务的依据是与政府签订的契约,服务对象却是社会公众。政府部门与私人部门在乡村旅游开发中确立了合作伙伴关系,对双方享有的权利和义务加以明确,有利于契约关系的稳定长存。

政府在引入 PPP 模式合作开发乡村旅游时,需要承担三大“识别”责任。首先,要对贫困地区是否适合发展乡村旅游项目进行识别,因地制宜,不能违背贫困地区的实际情况而盲目地开发乡村旅游。其次,要对精准扶贫的对象进行识别,在原建档立卡基础上,区分不同贫困户的贫困特点,将旅游扶贫目标人群集中在有能力并且主动表示愿意参与扶贫项目、可以通过扶贫项目得到实际扶持的贫困人口。最后,要对参与旅游扶贫 PPP 项目的合作企业进行识别,选择合作的私人部门时既要考虑企业的经济实力、经营能力及在旅游行业中的资质,又要考虑合作企业的形象信誉等因素。企业在合作过程中除了要承担项目的策划、开发、运营、宣传,还要对乡村传统文化加以传承、保护和弘扬,并结合当地特色打造具有市场竞争力的乡村旅游品牌形象,为乡村旅游搭建宣传营销的平台,拓宽其市场渠道。同时,围绕旅游业的吃、住、行、游、购、娱来安排定期或不定期的培训班,为贫困地区群众提供必要的技能培训,提高农民自主经营的能力,或者是在企业能力范围内为贫困地区群众提供就业岗位,积极承担社会责任。

风险和利益的并存,要求合作双方对 PPP 模式运行过程中可能出现的风险,根据承担风险的能力加以分配:政府对于政策变化的把握和掌控能力强,应承担政策风险;而私人部门具有较强的经营管理能力,则应承担运营风险;对于不可抗力的风险,则根据风险发生的实际情况由政府 and 私人部门共同承担。在进行利益分

配时,PPP 模式所参与建设的项目都具有公益性质的,作为参与者的私人部门取得投资的回报会相对平和、稳定,政府在力保企业赢利的前提下,争取实现乡村旅游扶贫项目的公共价值——实现贫困地区农村群众的脱贫脱困。在利益共享这一层面,私人部门获取经济效益,而政府部门更多是实现扶贫目标,各取所需并保证这种合作关系的长期稳定。

六、结语

乡村旅游扶贫作为一种兼具“滴灌”和“造血”功能的扶贫方式,为我国贫困人口提供了诸多脱贫的机会,也创造了极大的经济效益、社会效益。按照“十三五”的乡村旅游扶贫规划,预计到 2020 年将在全国打造乡村旅游特色村 15 万个,乡村旅游经营户 300 万家,实现年接待游客 20 亿人次,收入 1 万亿元,5000 万贫困人口收益,每年带动 200 万贫困农民脱贫致富,不难看出我国乡村旅游的发展空间和增长潜力还很大。牢牢把握这一发展契机,政府部门加强引导,吸引更多有实力的企业投入到乡村旅游扶贫开发中来,利用 PPP 模式实现政府与社会资本的有效合作,充分发挥贫困地区生态环境和自然资源优势,动员社会各方面力量共同向贫困宣战,继续打好扶贫攻坚战。

尽管 PPP 模式的研究和应用在我国起步较晚,仍然在风险分担、回报分配、项目管理与政府监管等方面有待完善,但将其引入扶贫项目,实现贫困地区的资源整合、产业升级、脱贫致富,是具有一定的创新意义和实践价值的。政府与私人部门利用 PPP 模式合作开发乡村旅游资源,各展所长,各取所需,形成共赢、长效、稳定的乡村旅游扶贫开发机制,帮助贫困地区群众脱贫脱困、培养贫困群众形成自我发展的能力,最大限度地避免脱贫群众返贫,最终向“后扶贫时代”不留锅底、全面实现小康的扶贫目标迈进一大步。

参考文献

- [1]王介勇,陈玉福,严茂超.我国精准扶贫政策及其创新路径研究[J].中国科学院院刊,2016(3):290.
- [2]国家统计局.中华人民共和国 2016 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].(2017-02-28).http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201702/t20170228_1467424.html.
- [3]国务院扶贫办.国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知[EB/OL].(2016-12-04).ht-