

产业精准扶贫作用机制研究

刘建生^{1,2} 陈鑫^{1,2} 曹佳慧^{1,2}

(1. 南昌大学公共管理学院, 江西 南昌 330031; 2. 南昌大学江西扶贫发展研究院, 江西 南昌 330031)

摘要 在精准扶贫的国家战略下,产业扶贫被赋予了新的内涵,承担起贫困户的“造血”功能,成为精准扶贫的核心,本文将其概括为“产业精准扶贫”。与已有研究不同,文章以产业精准扶贫与传统产业扶贫的区别以及产业精准扶贫怎样发挥作用这一科学问题为研究对象,综合运用了实地观察法、问卷调查法和深度访谈法,从微观尺度研究产业精准扶贫的作用机制。研究表明:①与传统产业扶贫停留在村一级或者大户层面不同,产业精准扶贫将产业透过村庄到农户,而且与贫困户的土地、资本和劳动力等生产要素有机地结合起来。②产业精准扶贫作用机制是通过利益相关方共同对土地、资本和劳动力等生产要素进行匹配的过程。产业精准扶贫突显了贫困户的主体性作用,着重强调贫困户自身拥有的土地、劳动力要素的参与,真正建构了多主体、多要素参与的长效机制。③产业精准扶贫是一个共同参与的过程。农户或是入股、务工或是自己发展产业,积极参与到农业生产中,通过政府引导、企业管理、村两委参与,促进贫困户参与在生产过程中,就产业过程中的事项达成共识,促进了贫困户的公民精神培育、实用技术掌握和思想观念转变。④产业精准扶贫是实现贫困人口增收发展的有效路径,但仍需注意风险防范。扶贫信息发布、帮扶单位责任人等扶贫利益相关者的组织和传播,为企业和社会资本进入贫困村奠定基础,但是,也相应地增加了产品销售问题和产业自然灾害的风险,产业补贴和金融扶持政策的稳定性也会影响产业精准扶贫的运行和成效。因此,要相应地加强对扶贫产业风险的预警,规避和降低产业扶贫风险。

关键词 产业扶贫;作用机制;精准扶贫

中图分类号 F321.1 文献标识码 A 文章编号 1002-2104(2017)06-0127-09 DOI: 10.12062/cpre.20170348

消除贫困,改善民生,实现共同富裕,是社会主义的本质要求^[1]。我国的农村扶贫工作从20世纪80年代开始至今大致经历了四个阶段,每个阶段产业扶贫的政策和重点各有不同,扶贫战略从区域扶贫逐渐向精准扶贫转变:第一个阶段从1978到1985年,这个阶段称之为体制改革推动扶贫阶段;第二个阶段从1986年到2000年,可以称之为大规模的农村开发式扶贫阶段,1986年国家正式成立了国务院扶贫开发领导小组,确定了592个贫困县,安排了专项扶贫资金,1994年制定和实施了《国家八七扶贫攻坚计划》,这些制度安排标志着国家主导的农村开发式扶贫的形成;第三阶段从2000年到2012年,农村扶贫战略开始进入到“开发式扶贫”和“保护式扶贫”共同发挥作用的阶段^[2];第四阶段,2013年至今,精准扶贫形成与发展阶段,以习近平总书记2013年11月在湘西、2015年1月在云南、2015年6月在贵州、2016年7月在银川视察和发表的重要讲话和中央的系列办法、措施为标志,精准扶贫已经上升为国家战略,成为各级党委、政府的工作重

心。而发展产业是解决农村增收致富的一项根本性和长远性的重要举措,是“从短期效益到长期效益”,“从输血到造血”的主要抓手和平台^[3]。产业扶贫作为扶贫工作的核心日益成为了社会关注的焦点^[4-5]。中央政府在颁布《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》中明确提出产业扶贫是扶贫开发工作的重点。发展阶段和扶贫方式的变化促进了“产业扶贫”方式变化和重心转移。从第一阶段到第四阶段,从粗放型扶贫转变为精准扶贫(“漫灌式”转变为“滴灌式”),产业扶贫也相应地从初步概念逐步细化到县、到村、到户,成为“产业精准扶贫”。

国内外学术界对扶贫工作的研究为扶贫事业的发展奠定了坚实的理论基础。国外的研究主要集中在三方面:贫困户的权利、资格与能力^[6-8];贫困户的评估方法^[9-11];贫困的脆弱性和动态性^[12-13]。随着中国政府对精准扶贫的重视,国内学者对扶贫工作的研究也相应地增加^[1-5],在产业扶贫方面的研究主要集中在宏观和中观两个尺度:宏观方面,针对产业发展过程中的目标偏离、实践变形等问

收稿日期:2016-11-13

作者简介:刘建生,博士,教授,主要研究方向为扶贫发展与评估、土地资源管理和空心村治理研究。E-mail: 825746947@qq.com。

基金项目:国家自然科学基金项目“多中心理论视域下中国空心村治理结构及其影响机理”(批准号:41561041);江西省高校人文社会科学重点研究基地招标项目(批准号:JD1502)。

题,有学者从产业扶贫政策着手提出转变帮扶思路,创新机制体制^[14-15],有学者从扶贫产业本身提出要创新发展模式^[16-17],还有学者针对产业扶贫对象提出要强化主体参与^[18-19]等方面的对策建议^[20-21];中观方面,基于地方特色资源,有学者从典型县市^[22-23]、贫困集中连片^[17-24]和经济区域^[25]进行了产业发展的案例研究。这两种尺度研究表明“传统产业扶贫”将大量财政等公共资源投向“大户”和“龙头企业”,贫困农户被产业扶贫项目边缘化^[19],贫困人口未能直接受益的主要原因是扶贫项目停留在村层面,未能精准到户^[5]。但是,产业精准到户(产业精准扶贫)的实质是什么?产业怎么作用于贫困户、实现贫困户的精准脱贫?这个现实的科学问题鲜有文献论及。

因此,本研究从江西省25个贫困县中随机抽样选取了遂川县、兴国县、寻乌县、瑞金市和余干县5个县为观察点,并以遂川县为重点,同时另外选取吉安县为补充参照,综合运用了实地观察法、问卷调查法和深度访谈法,从微观尺度研究产业精准扶贫的作用机制,具体分为以下阶段:第一,抽取样本,2016年5月中旬整理江西省25个国家级贫困县,随机抽取5个样本县;在每个样本县中再随机抽取5个样本村,加上吉安县的2个村作为补充参照点,一共27个样本村,了解调研县域和村域产业扶贫的基本情况;第二,2016年5月下旬在样本村的基础上按照等距抽样的原则,按照4:1的比例抽取贫困户与脱贫户,每个村抽取三十到四十户,了解贫困户对产业扶贫的感知、受惠情况和脱贫致富的原因;第三,在普遍了解调查县域的产业发展情况下,深度访谈5个抽样县的县、乡、村三级领导干部,了解他们对产业精准扶贫的认知和建议,并实地观摩走访当地典型扶贫产业,充分了解产业精准扶贫发展的详细情况和产业扶贫的作用机制;第四,召开座谈会:2016年7月下旬与江西省扶贫办相关负责人进行座谈,了解国家和省级产业精准扶贫的具体情况。通过以上方法获得了大量的关于产业精准扶贫的第一手资料。

1 江西省产业扶贫的地方实践

1.1 研究区产业扶贫基本情况

江西省是著名革命老区,面临着贫困面广、贫困程度深的情况,共有国定和省定25个特困片区县,其中国家级扶贫开发工作重点县有21个。基于特殊的省情,江西省加大力度实施产业扶贫,对25个贫困县,每年各专项安排 1.0×10^7 元财政专项扶贫资金,将25个贫困县以外的贫困村和贫困户新增每年安排 1.0×10^8 元产业扶贫资金。全省专项产业扶贫资金达到 9.3×10^8 元用于扶贫产业发展。

遂川县位于江西省西南部,是新时期国家扶贫开发工作重点县、国家罗霄山区特殊困难地区连片开发县。全县有86个“十三五”规划扶持贫困村,2015年以来,遂川县全力推进精准扶贫、精准脱贫,取得了显著成效。在产业精准扶贫方面县财政近年来投入产业扶贫奖补资金超过 4.0×10^7 万元,在着重发展六大优势富民传统产业(茶叶、金桔、板鸭、高产油茶、井冈蜜柚、毛竹)的同时还积极探索发展电子商务、光伏发电两大现代新型产业。截止到2016年上半年全县茶园面积20万亩,年产量 5.0×10^3 t,产值13亿元;金桔面积13万亩,产值5亿元;板鸭年加工 1.0×10^3 只,产值5亿元;油茶面积63万亩,产值3亿元;毛竹38万亩,井冈蜜柚2.9万亩。目前,全县市级以上农业龙头企业达48家(其中省级8家),总产值达22亿元,以订单和合同形式带动农户9.55万户;注册成立农民专业合作社462家,家庭农场248家,专业大户856家。遂川县产业精准扶贫项目辐射了全县80%的农户,辐射带动贫困户达3.5万余户,建档立卡贫困户基本实现全覆盖,带动社员人均增收 1.5×10^3 余元。“十二五”期间,全县有4.8万户、20多万人,通过发展产业精准扶贫实现了增收脱贫。

1.2 案例区产业扶贫的参与主体:多主体协同

(1) 传统产业扶贫主体:政府、企业、村两委职能转变。精准扶贫思想提出以后,案例区政府开始转变扶贫思路,将精准扶贫思想融入到产业扶贫当中。例如:遂川县政府制定了《遂川县产业扶贫实施意见(2016—2020年)》(遂川办字[2016]45号),明确提出要在尊重贫困户自身意愿的情况下,优先发展当地六大传统富民产业(茶叶、金桔、井冈蜜柚等)项目,根据产业规划积极安排专项资金。在产业扶贫奖补资金上,遂川县每年投入产业奖补资金达 4.0×10^7 元;在扶贫产业贷款上,制定了《遂川县扶贫产业贷款工作方案》(遂川扶移字[2015]29号),在全县10个试点贫困村中,每村安排20万元风险补偿金,并力争撬动银行贷款规模 1.6×10^7 元,专项用于贫困户产业贷款,贷款利率按照银行基准利率执行,其中贫困户社员还可享受年利4%的扶贫贴息;在金融产业扶贫资金方面,近两年,对450家新型经营主体发放“财政惠农信贷通”贷款近2亿元。此外积极做好监管,贫困人口方面,镇村干部对贫困人口申请的产业项目进行监管,规定只有达到一定的存活率才能获得下一批产业扶持资金;对扶贫企业和合作社方面,监督企业和合作社是否履行了与贫困户签订合同内容,只有履行了合同才能在政策上予以倾斜,确保企业真正带动贫困户参与。

在政府大力推动产业扶贫的契机下,兴国县通过招商或招标形式确定油茶基地托管公司或能人,采取“公司+基地+贫困户”、“能人+基地+贫困户”的托管模式,由



托管公司和能人按照“五统三包”的要求进行托管,即统一土地流转、清山除杂、打穴整带、苗木供应、定植苗木,包生产、技术、销售,并以3:7的比例进行分红;寻乌县飞龙村三黄鸡养殖合作社通过致富能手一托二(一位致富能手带两户贫困户)形式,手把手教学,学习三黄鸡养殖、销售等经验。

遂川县汤湖村两委根据该县产业扶贫的政策,在召开村民代表大会积极宣传政府政策后,要求各村小组长实地入户了解贫困人口实际需求,根据他们的意愿和能力,帮助他们选择适合的产业项目,落实产业贴补资金发放,并核实产业发展情况,实现了产业项目真正到户;寻乌县南桥村两委作为村民代表积极发挥桥梁作用,引进绿博有限责任公司,并在2015年以村委会牵头成立绿博专业葡萄种植合作社,制定了企业与贫困户的利益联结机制,确定贫困户以土地、劳动力参与的模式,并以村委会名义担保,鼓励农户入社并与企业签订合同。

案例区政府在产业扶贫方面转变职能,重点做好规划、资金安排和监管方面的工作,不再大包大揽,根据地方特色资源做好产业规划,将产业资金安排到户,并实施精准监管。企业参与更多的承担起社会责任,通过建立了一套合理的利益联结机制,在着重吸纳贫困户参与产业项目的同时,精准解决了贫困户发展产业项目的资金、技术、销售等问题,破除了贫困户发展产业困境。村两委则在引进企业后更多的注重将产业精准对接到每一户贫困户。6市县产业扶贫情况见表1。

(2) 产业精准扶贫的主体引入: 扶贫工作队和第一书记

记、贫困户参与。王某在2015年3月,受市里委派担任了兴国县枫林村第一书记,自上任以来在产业扶贫方面,她积极走访贫困户,了解该村贫困户致贫的主要原因,利用原有单位优势,引入外地企业在该村建设食用菌产业基地。在基地建设过程中,她积极争取市里“菜篮子”项目资金,协助土地流转并协助贫困户与企业建立利益联结机制,研究贫困户以土地、资本(来源于政府产业贷款)入股和分红的细节,优先贫困户务工或加盟,促进企业按保护价收购等。通过宣传产业扶贫政策,落实产业补贴、申请产业贷款等,该村贫困户根据自身情况或是土地入股、基地务工或是加盟发展产业,提高了他们的主动性和积极性,也实现了增收发展。

扶贫工作队、第一书记是在中央创新帮扶机制的情况下产生的,他们作为政府主体的延伸,通过实地入户工作,在了解贫困户实际需要、宣传政策等方面具有明显优势,同时又能利用原有单位的资源争取产业项目和资金,并且将贫困户与企业或者产业项目精准对接。贫困人口是产业精准扶贫的对象,产业精准扶贫的目的就是为了实现贫困人口的增收脱贫。只有充分吸纳贫困户参与,让他们以土地入股、独立发展或是在企业务工等形式积极主动参与其中,发挥他们的主体性作用,产业扶贫才能真正发挥作用。

在江西省6市县的实地调研中,我们发现产业精准扶贫与传统的产业扶贫已然有诸多的不同之处,他们不但强调政府、社会、贫困户的良性互动,更突出了贫困户的主体性。

表1 调研市县产业扶贫情况一览表
Tab.1 List of counties of the precision for industrial poverty alleviation

调查县	基本情况	主要扶贫产业	组织形式	贫困户参与程度	参与的生产资料	扶贫效果
遂川县	产业规划科学,力度大,效果明显	茶叶、蜜柚、金桔、毛竹等	(电商)+合作社+基地+农户	较高	信息、资金、技术、土地、劳动力	脱贫效果较明显,农户自我发展能力较强,农村经济得到较快发展
余干县	产业规划落后,资金投入较少	光伏、养鱼	合作社+农户	较低	资金、技术	农户产业参与少,脱贫效果一般
兴国县	产业基地多,上级项目、资金投入较多,企业带动明显	蔬菜、烟叶、油茶	龙头企业(合作社)+基地+贫困户	较高	信息、资金、技术、土地、劳动力	农户自我发展能力提升,脱贫效果较好,县域经济发展
瑞金市	产业项目多,上级项目、资金投入较多	蔬菜、旅游、脐橙、白莲等	公司+合作社+农户、合作社+电商+贫困户	较高	信息、资金、技术、土地、劳动力	农户自我发展能力提升,脱贫效果较好
寻乌县	产业转型,规划项目较多,扶贫力度大	三黄鸡、养蜂、葡萄、罗汉果、猕猴桃等	公司+基地+合作社+农户	较高	信息、资金、技术、劳动力	部分产业项目脱贫效果较好,规划产业项目效果有待考证
吉安县	有成熟的产业项目,扶贫效果明显	葡萄、蜜柚	(公司)+合作社+农户	较高	信息、资金、技术、土地、劳动力	农户自我发展能力提升,脱贫效果较好

1.3 案例区产业扶贫的效果实现:生产要素综合作用

通过在案例区的实地调研我们了解到,遂川县土地流转以山地为主,以汤湖村为例,山地流转租金为每年200—300元/亩,同时贫困户自家种植茶叶的年收入大约在3000元/亩,远高于水稻种植收益,并利用空余时间在合作社或者茶叶公司基地采摘,单采摘收入大约5000元/年(春茶15d左右,平均150元/d,夏茶50d左右,平均60元/d)。此外,该村新民茶叶生产合作社每年举办培训班,目前入社贫困户内有10多户(社员共180户,贫困户共62户)得到了茶叶加工员中级资格证,而且江西省人保厅在该合作社设定了一个国家职业技能鉴定中心,便于技术人员的培训和资格认定。据统计,遂川县六大富民传统产业辐射了全县80%的农户,辐射带动贫困户达3.5万余户,建档立卡贫困户基本实现全覆盖,带动社员人均增收 1.5×10^3 元。“十二五”期间,全县有 2.2×10^3 多人得到劳动技能和农业实用技术培训,4.8万户、20多万人,通过发展产业实现了增收。寻乌县土地流转类型较多包括农田、山地、旱地等,在南桥村中,农田流转租金为每年 1.0×10^3 元/亩,葡萄种植年收入大约为 1.0×10^4 元/亩,合作社签订协议对周围村镇贫困户轮流安排务工,务工收入大约 3.0×10^3 元/a(务工期一年30d左右),此外合作社还专门派出技术人员对贫困户葡萄种植进行培训。据统计,寻乌县2015年通过发展产业实现脱贫 1.3×10^4 人,占总脱贫人数的46.32%。吉安县江南村在发展蜜柚种植的过程中,土地流转租金为当年100kg稻谷的折算价,并雇佣贫困户在合作社务工(男工100元/d,女工80元/d),要求入社贫困户每年在基地7—15d的时间培训,政府提供技术、信息支持和一定的劳务补贴。此外为了打消贫困户疑虑,村两委还带领贫困户前往邻县示范村井冈蜜柚种植合作社现场观摩,详细了解井冈蜜柚种植的技术、成本、销售和利润等情况并请顺利脱贫的农户现场介绍经验。

与以往的产业扶贫不同,案例区产业扶贫着重将贫困户生产要素吸纳进来,实现精准增收,通过发展产业,将贫困户的土地、劳动力等生产要素有机结合起来,不仅实现了贫困户增收,还与当地特色产业发展紧密集合起来,加强贫困人口技能培训,让贫困户掌握劳动技能,学会农业实用技术,懂得致富办法。通过政府提供的技术培训,企业的运行平台和技术优势以及村两委的村级平台促进了贫困户实用技能掌握和思想观念转变,实现了贫困户自我发展能力的提升,在此过程中贫困户还就产业的各项事宜达成协议促进了公民精神的培育。

遂川县大力发展茶产业,茶叶通过积极招商,引进了吉贡茶业、文山茶业、台湾德昌等外资企业,并建设了茶产

业加工科技园、文化创意园、茶博园、现代农业科技园,直接推动了茶叶产业的发展。目前,茶叶销售收入超15亿元,茶旅游年收入达1.2亿元;与茶叶相关的茶楼、茶店等休闲产业发展迅速。与此同时,近年来茶文化创意产业得到长足发展,与茶文化相关的衍生产业如:广告、摄影及茶具、茶桌、茶小品等销售额也接近亿元大关。

案例区产业扶贫充分发挥了龙头企业和合作社的作用,在产业扶贫的一系列优惠政策支持下,企业利用自己的运行平台、技术和管理要素积极参与产业项目,在企业快速发展的同时推动地方经济发展。

在精准扶贫的思想指导下,产业扶贫改变扶贫项目的实施方式,以使贫困人口得到更多的受益^[15],将各扶贫主体的优势生产要素投入到产业中,吸纳贫困户的土地、资本、劳动力等生产要素,不仅实现了贫困户增收脱贫,而且促进了致富能力与公民精神的培育,也推动了地方经济发展。在新时期精准扶贫工作中应当加大力度重点推进。

不仅在遂川县,在对吉安县的葡萄产业,兴国县的学生营养餐配送中心及蔬菜种植基地,寻乌县的光伏扶贫,瑞金市的大棚蔬菜、电商扶贫和乡村旅游扶贫相结合的产业扶贫模式,余干县的光伏扶贫、养鱼基地等的调查发现:政府、企业、扶贫工作队、第一书记及贫困户这些主体以各自的优势要素共同作用于精准扶贫,在重点实现贫困户增收发展的同时实现了企业盈利及发展、政府扶贫任务和目标的完成,实现了多方共赢,而且,产业精准扶贫有着一种内在的机制在发挥作用。

2 产业精准扶贫作用机制

通过实践中的逻辑来看,产业精准扶贫的作用机制是政府、企业、村两委、扶贫工作队和第一书记以及贫困户等主体立足于他们各自的行为动机,将其各自的土地、资本、劳动力、信息、服务等生产要素共同参与到产业中,扶贫主体利用各自优势共同促进生产要素综合作用的发挥,以促进贫困户脱贫致富,提升其自我发展能力,实现各主体的目标,最终促进社会经济的可持续发展和实现共同富裕的总体目标,产业精准扶贫作用机制具体如图1所示。

产业精准扶贫是作用主体A根据他们的行为动机B配置生产要素C共同致力于扶贫路径E的作用过程D,它们之间密不可分、融为一体。产业精准到户,贫困户与其他扶贫主体共同作用于产业精准扶贫。传统的产业扶贫注重自上而下(且未到户)的资源输入,忽视其他社会主体在扶贫当中的参与、合作和分享,缺乏社会根基,导致项目偏离扶贫目标乃至损害社会团结^[25]。只有将产业扶贫渗透到贫困户,实现产业精准到户,如图1中L线下的F

部分,才能有效解决贫困治理“最后一公里”问题,精准扶贫方能取得好的成效。

2.1 作用主体及行为动机

产业精准扶贫将包括贫困户在内的五个主体及其行为动机有机统一起来,并突出贫困户的主体性,通过公共治理方式,推进精准扶贫工作。

(1) 政府在产业精准扶贫中起主导作用。政府在产业精准扶贫中通过制定规划、安排资金、提供服务等方式,动员社会力量和贫困人口积极参与。对中央政府而言,实现共同富裕作为党和国家的奋斗目标,只有解决我国的贫困问题,全面建成小康社会和中华民族伟大复兴的“中国梦”才能实现,国家长治久安的政治局面才能实现,也只有解决好我国的贫困问题,才能在国际上赢得良好声誉,因此,精准扶贫是一项国家任务,需要政府牵头,做好各项扶贫调控和衔接工作,推进产业精准扶贫。地方各级政府主导扶贫工作,主要是落实中央政策,实现地方政府的脱贫任务;服务于地方经济和辖区人民,推动贫困户有效脱贫,实现地方经济社会可持续发展,体现地方政府的政绩与绩效。在地方实践中,政府一是明确规划并实现精准考核,在引领、保障产业发展的同时也确保产业精准到户的扎实推进;二是资金扶持和监管精准:第一,对贫困户,按不同

产业项目和种植面积提供不同额度贴息贷款和产业奖补资金;提供市场信息,帮助农户解决销路问题;第二,积极引进企业参与扶贫开发,明确只有在吸纳贫困人口入社或是就业达到一定标准以上才予以企业贷款和税收方面予以政策倾斜,对产业项目进行监管,将产业奖补资金分成多次发放,只有贫困人口发展的产业达到一定存活率要求才能获得下一批资金。对扶贫企业只有履行了合同,才能继续获得政府政策倾斜;第三,做好土地流转和完善基础设施等基础服务。

(2) 企业参与产业精准扶贫,与政府和贫困户建立良好的联结机制。企业是产业精准扶贫的重要环节,尽管企业参与产业扶贫最主要的就是为了实现盈利但在实现盈利的同时也兼顾了社会责任。产业精准扶贫关键是要解决贫困人口发展产业的市场、资金、技术问题,以此来获得持续稳定的增收实现脱贫致富。企业利用地方特色资源和其具备的运行平台、市场、技术等方面的优势经营产业,既能对接政府产业发展规划,又能将贫困人口与市场联系起来。通过合同或订单形式在贫困农户发展产业过程中采取统一培训、统一技术指导、统一收购的形式并确定最低收购价和各方分红比例。切实解决贫困人口发展产业经常遇到的市场、资金、技术方面的问题,完善了利

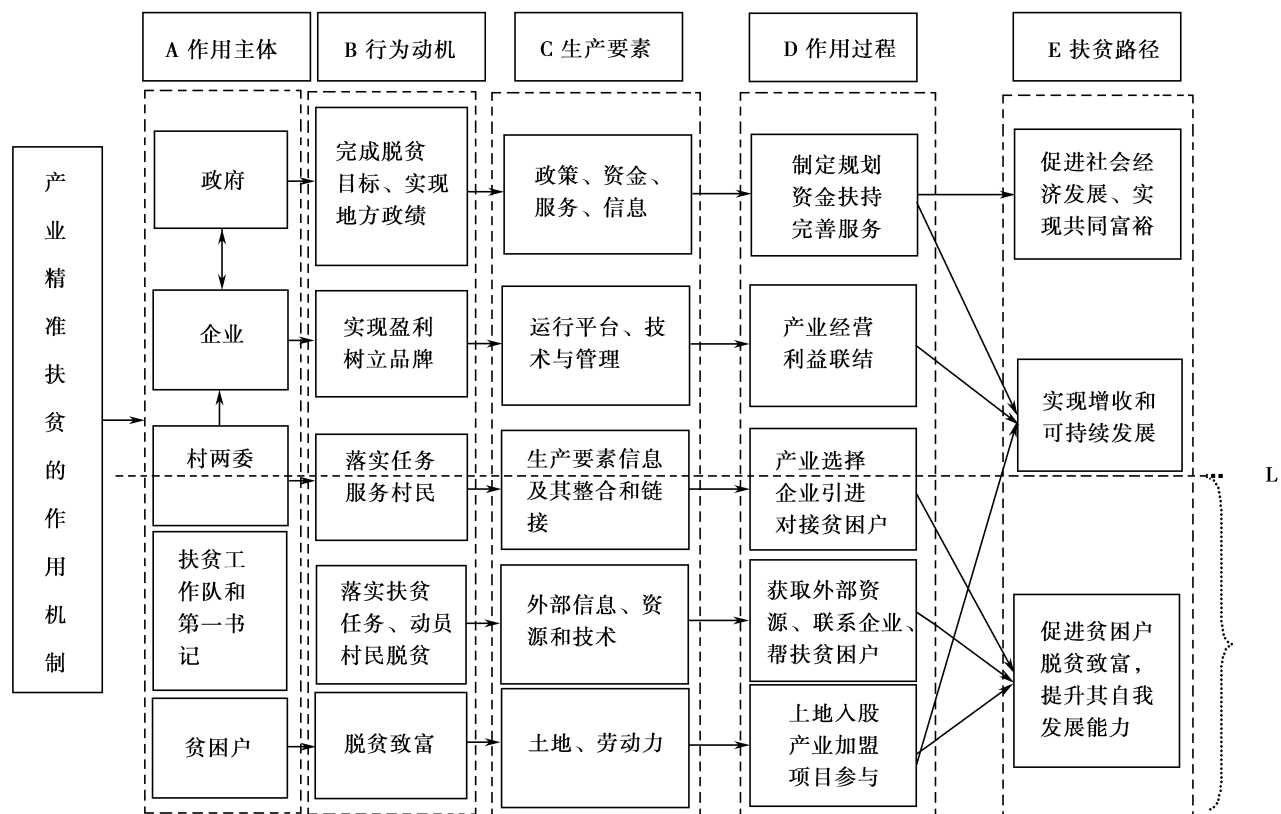


图1 产业扶贫的作用机制

Fig. 1 Mechanism of industrial poverty alleviation

益联结机制。企业一方面肩负着社会责任和义务,重要的是,通过承担扶贫社会责任可以提升企业形象,树立企业品牌,间接性提高企业利润;另一方面,企业通过参与扶贫项目扩大了市场和经营范围,能获得政府各种优惠政策的支持,有利于实现盈利目标。作为市场组织,企业的参与促进了资源配置效率的提高,较好地弥补政府扶贫缺陷。

(3) 村两委与群众有着天然的联系,基层的扶贫信息最齐全,在产业精准扶贫中起着关键作用。他们参与精准扶贫,在将产业项目精准落实到户的过程中,能够充分利用自身在基层协调和资源对接方面的优势,整合和链接生产要素,服务村民;同时又落实上级扶贫攻坚任务,为村民带来更多扶贫资源,提供更好的基本服务,促进贫困群众脱贫致富。

(4) 扶贫工作队和第一书记是社会动员机制。中央要求确保每个贫困村都有驻村工作队(组),每个贫困户都有帮扶责任人。根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》,把驻村入户扶贫作为培养锻炼干部特别是青年干部的重要渠道。实践中,驻村工作组和第一书记协助基层组织(重点是村组)贯彻落实党和政府各项强农惠农富农政策,一方面利用其平台优势,获取外部资源、选择和引进企业实现精准帮扶,另一方面则根据其贫困人口实际情况的了解帮助他们选择适合的产业项目和发展形式并将贫困人口与企业一一对接,动员群众积极参与扶贫开发各项工作,在帮助贫困村、贫困户脱贫致富中起了很好的促进作用。

(5) 贫困户是产业精准扶贫的直接受益者,理应成为主体参与到产业精准扶贫中,与各扶贫主体共同致力于脱贫致富。农户集精准扶贫主体和客体于一身,是脱贫致富的关键切入点。农户融入产业精准扶贫,变“要我脱贫”为“我要脱贫”,提高脱贫致富的动力,同时,通过参与整个扶贫过程,既获得自我认可和自我提升,又为公民社会的形成奠定基础。另外,发挥农户的监督和反馈作用,促进精准扶贫政策调整,真正实现贫困户获益。

2.2 机制核心:生产要素与作用过程

马克思说“不论生产的社会形式如何,劳动者和生产资料始终是生产的因素。凡要进行生产就要使他们结合起来”。生产要素是进行生产不可缺少的条件,但各种生产要素是不能孤立发挥作用,而是互相组合,使之得到充分利用,促进生产效率的提高。

产业精准扶贫着重强调了贫困户自身的土地、资本和劳动力等主要生产要素的参与,使贫困户真正参与到产业项目中来。在产业精准扶贫的过程中,政府政策、信息、资

金要素、企业运行平台、技术和管理要素,贫困户的土地和劳动力要素囊括了生产的全部要素,扶贫工作队、第一书记和村两委则利用其实际操作平台将这些要素进行整合链接,促进各生产要素的优化配置和生产过程的帕累托最优,提升产业精准扶贫的整体综合效果,如图1中的C所示。

政府、企业、扶贫工作队和第一书记、村两委及贫困户这些扶贫主体以各自的能力和优势共同作用生产要素,实现以贫困户增收发展为核心的多方共赢:政府在政策制定、资金分配、服务提供上充分发挥其主导作用,促进社会资本进入、推动土地流转、吸纳贫困户参与;企业利用其运行平台和在资金、技术与管理方面的优势,精准解决贫困户发展产业的技术、资金、销售问题,同时也能吸纳贫困户参与缓解用工问题并因此获得政策方面的支持,也促进企业自身的发展;扶贫工作队、第一书记和村两委则利用自身平台资源,引进企业,促进农户土地流转并优先介绍贫困户务工;贫困户利用产业发展的贴补和贷款政策,通过自身拥有的土地入股和务工等形式积极参与扶贫项目,实现多要素匹配并综合发挥作用,提高了扶贫工作的效果。贫困人口在当地干部的帮扶下根据自己具备的土地、劳动力要素或是采取土地入股、产业加盟或是务工形式参与,充分发挥了贫困人口的主体性作用,提高了贫困人口的参与度,激发贫困人口内生动力。如图1中的D所示。

地方政府重点探索和建立贫困户的受益机制,在产业发展和创收方面,着重探索如何将贫困户纳入现代产业链中,解决贫困农户经常面临的技术、资金、市场方面的困难。^[4]例如,在遂川县的扶贫攻坚试点中,政府率先制定《遂川县产业扶贫实施意见》,推动土地流转、完善基础设施,积极引进企业并成立专业合作社;企业广泛采用公司+合作社+贫困户的运营模式,解决贫困人口在市场、技术、资金等方面的问题;扶贫工作队和第一书记及村两委,做好政策宣传和实施并促使企业和贫困人口对接起来;贫困人口则利用扶贫资金和土地、劳动力或是入股或是独立发展产业实现增收,同时也能通过土地流转或者务工来获取一定的土地租金、工资收入。

大力推进参与式扶贫,促进扶贫资源的优化配置,充分发挥贫困户的主体性作用,有利于推动我国农村扶贫工作的开展。^[18]在寻乌县委县政府大力推进产业扶贫的背景下,飞龙村驻村工作队江西省纪委和村两委在积极转变角色,重点思索如何将产业项目精准对接到户,在广泛征求民意及走访其它示范村后,成立三黄鸡养殖合作社采取致富能手“一托二”的带动模式,即一位致富能手带动两户贫困户脱贫。该村第一书记和村两委充分利用省农业厅的350万扶贫资金,修缮公路等基础设施并计划到2016

年底建成 136 个鸡舍。同时积极选准了刘佛先等 10 户养殖示范户与贫困户对接,利用示范户在养殖技术、市场销售方面的优势,手把手带动贫困户参与养殖项目,使得贫困户实际参与养殖,每户 2 个棚舍。实现该村 58 户贫困户(203 人)平均每人增收 1 万元。

2.3 作用路径和效果:以精准到户为核心促进贫困户增收和可持续发展

精准扶贫解决的不应只是收入脱贫,而是兼顾贫困人口可行能力和主观福利感受的多维贫困人口脱贫,并且具备一定应对和防范能力的稳定脱贫^[19]。产业精准扶贫不仅有利于实现贫困户的收入增加,提升其自我发展能力,并在产业扶贫过程中达成各项事宜,促进了其公民精神的培育。

(1) 精准到户切实增加贫困户的增收和可持续发展能力。地方扶贫产业的发展,通过租金、分红、薪金、产业收入增加了贫困户收入并实现可持续发展:第一,资产性收入:包括土地流转租金、股金等。给参与贫困户带来了长期稳定的收入;第二,务工薪金,扶贫产业的发展提供了更多的就业岗位,贫困户一旦就业就有了稳定的薪金收入;第三,产业发展收入:政府积极鼓励贫困人口发展产业,除了对发展产业的给予一定的贴补资金,农户还从产业发展中获得一定收益。贫困户要脱贫归根到底就是要有稳定的收入来源,很多贫困村致贫的原因就是没有产业支撑,贫困户要想实现脱贫,发展产业是关键。

(2) 产业精准扶贫提升贫困户自我发展能力并促进公民精神培育。提升贫困户的自我发展能力,实现其自身潜力,获得生产效益,归结到一点就是要实现产业精准到户。产业精准到户是解决贫困户增收的主要途径,更是贫困农户提升自我发展能力绝佳路径。贫困户通过政府组织的产业技术培训、产业基地务工、致富能手手把手教学等方式,一方面使他们获得脱贫致富的技术手段,另一方面消减了“等靠要”思想。产业精准到户以后,贫困户积极与企业对接,或是通过产业加盟学习企业在农产品种植、销售等方面的技术和经验;或是通过务工学习企业深加工、包装、和管理方面的技术,同时贫困户在学习的过程中不断开阔视野,更新观念并就产业事项达成共识,促进了公民精神的培育。贫困户在技术上、思想观念上得到提升,在过程中不断达成共识,促进了贫困户自我发展能力提高和公民精神培育。有针对性地加强贫困农民的产业技能培训,将产业扶贫与扶智有机结合起来,加大项目区农民文化素质、科技技能、市场经营风险意识等综合素质培训,是实现产业精准扶贫的思路之一。^[2]

(3) 产业精准扶贫促进社会经济发展,实现共同富裕。产业是社会经济发展的“火车头”。地方产业的快速

发展,必然拉动地方经济的迅速发展。地方政府立足本地优势资源,通过引进外地企业或鼓励支持本地企业参与扶贫产业,形成“贸工农、产加销一体化”经营体系,在促进产业发展的同时也带动了产业的相关配套设施的发展。产业的发展最终有利于促进社会经济的发展,而社会经济的发展反过来又能提供更多的就业机会,保障对扶贫工作的资金投入,最终实现共同富裕。

通过特色优势产业的发展,能够有效地将地区资源比较优势转化为经济比较优势,“绿水青山就是金山银山”,例如,遂川县利用当地优势茶叶资源,发展产业,一方面形成了完整产业链,茶叶年产值超过 13 亿,另一方面带动了当地茶园休闲产业、茶园创意产业以及茶旅游业的发展,年收入也都接近亿元大关,推动了当地经济的快速发展,如图 1 中的 E 所示。

3 结论与讨论

基于对 6 个县 27 个村的实地观察和对县、乡、村干部和村民四级的深度访谈,通过研究得出以下结论:

(1) 传统产业扶贫一般停留在村一级或者大户层面,然而,产业精准扶贫将产业帮扶渗透到村到户。具体体现在:产业精准扶贫不仅强调持续稳定脱贫还突显了致富能力与公民精神的培育;从主体地位方面来讲,传统产业扶贫更多的强调龙头企业的带动作用,而产业精准扶贫则是更多的突显贫困人口作为劳动力要素的主体作用。因此,产业精准扶贫可以理解为以产业扶贫精准到户为核心,多主体利用各自生产要素作用于产业项目,以促进贫困户脱贫目标的实现。

(2) 产业精准扶贫作用机制是通过利益相关方共同对土地、资本和劳动力等生产要素进行匹配的过程。产业精准扶贫突显了贫困户的主体性作用,着重强调贫困户自身拥有的土地、劳动力要素的参与,真正建构了多主体、多要素参与的机制,实现了贫困户自身的潜力,在产业的带动下,农户或是入股、务工或是自己发展产业,积极参与生产,实现了长效发展。

(3) 产业精准扶贫不仅作用于贫困户自我发展能力的培育,也对公民意识的培育起促进作用。通过政府鼓励、企业管理、村两委参与,促进了贫困户实用技术的掌握和思想观念转变。同时,产业精准扶贫是一个共同参与的过程,贫困户参与在过程中,就产业扶贫等事项达成共识,促进了公民精神的培育。

(4) 产业精准扶贫是实现贫困人口增收发展的有效路径,但仍需注意风险防范。通过地方政府或者主管部门网站发布贫困村的产业发展规划等途径,为企业和社会资本进入贫困村奠定基础,这是其它帮扶模式所不具有的优

势。但是,也相应地增加了产品销售问题和产业自然灾害的风险,产业贴补和金融扶持政策的稳定性也会大大影响产业精准扶贫的运行和成效。因此,要相应地加强对扶贫产业风险的预警和规避,降低产业扶贫风险。

致谢:南昌大学公共管理学院、江西扶贫发展研究院彭迪云、尹利民、文卫勇、刘湖北、袁小平、魏丹、熊茜等老师,惠梦倩、金曼、余梦洁、党昱譔、张韧和张小芳等共同参与实地调研,特别是尹利民教授对文章的修改提出了很多宝贵意见,在此一并致谢!

(编辑:王爱萍)

参考文献(References)

- [1] 庄天慧,陈光燕,蓝红星. 精准扶贫主体行为逻辑与作用机制研究[J]. 广西民族研究,2015,126(6):138-146. [ZHUANG Tianhui, CHEN Guangyan, LAN Hongxing. A study to subject's behavior logic and the action mechanism in accurate poverty alleviation[J]. Guangxi ethnics studies 2015,126(6):138-146.]
- [2] 李小云. 我国农村扶贫战略实施的治理问题[J]. 贵州社会科学,2013(7):101-106. [LI Xiaoyun. Methodology of how China's povert alleviation projects implement[J]. Social sciences in Guizhou, 2013(7):101-106.]
- [3] 全承相,贺丽君,全永海. 产业扶贫精准化政策探析[J]. 湖南财政经济学院学报,2015,31(1):118-123. [QUAN Chengxiang, HE Lijun, QUAN Yonghai. Policy analysis on precision of industrialization poverty[J]. Journal of Hunan Finance and Economics University 2015,31(1):118-123.]
- [4] 凌经球,赵禹骅. 产业扶贫到户:新阶段扶贫攻坚的重中之重[J]. 桂海论丛,2014,30(6):124-127. [LING Jingqiu, ZHAO Yuhua. Providing disadvantaged people with the sort of help they plan to proper: the priority of new satge in poverty alleviation projects[J]. Guihai tribune 2014,30(6):124-127.]
- [5] 汪三贵,郭子豪. 论中国的精准扶贫[J]. 贵州社会科学,2015(5):147-150. [WANG Sangui, GUO Zihao. Targeted poverty alleviation in China[J]. Social sciences in Guizhou 2015(5):147-150.]
- [6] KAI-YUEN T. Trends and inequalities of rural welfare in China: evidence from rural households in Guangdong and Sichuan [J]. Journal of comparative economics,1998,26(4):783-804.
- [7] FRAZIER M W. One country, two societies: rural-urban inequality in contemporary China[J]. Journal of Asian studies review,2011,18(3):251-253.
- [8] ZHUANG J, KANBUR R, RHEE C. Rising inequality in asia and policy implications[J]. SSRN electronic journal,2014,57:2077-2084.
- [9] ANDERSON G, FARCOMENI A, PITTAU M G, et al. A new approach to measuring and studying the characteristics of class membership: examining poverty, inequality and polarization in urban China[J]. Journal of econometrics,2015,191(2):348-359.
- [10] MENG L. Evaluating China's poverty alleviation program: a regression discontinuity approach [J]. Journal of public economics,2013,101(1):1-11.
- [11] LIU Y, XU Y. A geographic identification of multidimensional poverty in rural China under the framework of sustainable livelihoods analysis[J]. Applied geography,2016,73:62-76.
- [12] WARD P S. Transient poverty, poverty dynamics, and vulnerability to poverty: an empirical analysis using a balanced panel from rural China[J]. World development,2016,78:541.
- [13] CAO M, XU D, XIE F, et al. The influence factors analysis of households' poverty vulnerability in southwest ethnic areas of China based on the Hierarchical Linear Model: a case study of Liangshan Yi Autonomous Prefecture [J]. Applied geography,2016,66:144-152.
- [14] 胡振光,向德平. 参与式治理视角下产业扶贫的发展瓶颈及完善路径[J]. 学习与实践,2014(4):99-107. [HU Zhenguang, XIANG Deping. The bottleneck and the improvement path for the development of industrial poverty alleviation from the perspective of participatory governance [J]. Learning and practice,2014(4):99-107.]
- [15] 汪三贵. 在发展中战胜贫困——对中国30年大规模减贫经验的总结与评价[J]. 管理世界,2008(11):77-88. [WANG Sangui. Defeating impoverishment during the road of developing: the correct summary and criticism of what Chinese government have done for decreasing poverty level during last 30 years [J]. Management world 2008(11):77-88.]
- [16] 谭楚楚. “输血”与“造血”的协同——中国农村扶贫模式的演进趋势[J]. 甘肃社会科学,2011(3):226-228. [TAN Xianchu. Coordination between 'Transfusion' and 'Hematopoiesis': processing trends of Chinese poetry alleviation statues [J]. Gansu social sciences 2011(3):226-228.]
- [17] 巩前文,穆向丽,谷树忠. 扶贫产业开发新思路:打造跨区域扶贫产业区[J]. 农业现代化研究,2015,36(5):736-740 [GONG Qianwei, MU Xiangli, GU Shuzhong. Creating inter-regional poverty reduction industrial zone: a new way to allevate poverty [J]. Research of agricultural modernization 2015,36(5):736-740.]
- [18] 王永平,袁家榆. 农村扶贫开发机制、资源整合与对策建议[J]. 改革,2008,170(4):154-157. [WANG Yongping, YUAN Jiayu. Mechanism of development-oriented poverty alleviation in rural areas, resources integration and countermeasures [J]. Reform 2008,170(4):154-157.]
- [19] 高帅,毕洁颖. 农村人口动态多维贫困:状态持续与转变[J]. 中国人口·资源与环境,2016,26(2):76-83. [GAO Shuai, BI Jieying. Dynamic multidimensional poverty in rural China: persistence and transition [J]. China population, resources and environment 2016,26(2):76-83.]
- [20] 孙兆霞. 脱嵌的产业扶贫——以贵州为案例[J]. 中共福建省委党校学报,2015(3):14-21 [SUN Zhaoxia. Deintercalation of industrial poverty: a case study of Guizhou [J]. Journal of Fujian Provincial Party School,2015(3):14-21.]

- [21]王春光. 社会治理视角下的农村开发扶贫问题研究[J]. 中共福建省委党校学报, 2015(3): 5-13 [WANG Chunguang. Research on poverty alleviation in rural development from the perspective of social governance [J]. Journal of Fujian Provincial Party School, 2015(3): 5-13.]
- [22]谢谦. 郴州市安仁县产业扶贫发展研究[D]. 长沙: 湖南师范大学, 2013. [XIE Qian. The research on the development of industrial poverty alleviation in Anren County of Chenzhou [D]. Changsha: Hunan Normal University, 2013.]
- [23]李捷, 罗庆华, 郑昭峰, 等. 张家界市大鲵产业扶贫的调查与思考[J]. 资源开发与市场, 2015, 31(8): 999-1002. [LI Jie, LUO Qinghua, ZHANG Zhaofeng, et al. Investigation and reflection of Chinese giant salamander industry for poverty alleviation in Zhangjiajie City [J]. Resource development and market, 2015, 31(8): 999-1002.]
- [24]唐建兵. 集中连片特困地区资源产业精准扶贫机制研究——以四川藏区为例[J]. 四川民族学院学报, 2016, 25(2): 50-55. [TANG Jianbing. Targeted mechanism of resource industry against poverty in contiguous poor areas: a case study of Sichuan Tibetan-Inhabited areas [J]. Journal of Kangding Nationality Teachers College, 2016, 25(2): 50-55.]
- [25]吕国范. 中原经济区资源产业扶贫模式研究[D]. 北京: 中国地质大学, 2014. [LV Guofan. A study on poverty alleviation modes of resources industry [D]. Beijing: China University of Geosciences, 2014.]

The mechanism of the industrialization of precise poverty alleviation

LIU Jian-sheng^{1 2} CHEN Xin^{1 2} CAO Jia-hui^{1 2}

(1. College of Public Administration, Nanchang University, Nanchang Jiangxi 330031, China;

2. Institute of Jiangxi Poverty Alleviation and Development Studies, Nanchang University, Nanchang Jiangxi 330031, China)

Abstract Industrial poverty (IP) has become the core of precise poverty alleviation (PPA) due to the national strategy for poverty alleviation. We call it ‘industrialization of precise poverty alleviation (IPPA)’ in the article for the first time. Different from existing research, we aim to explore the mechanism of IPPA based on difference between IPPA and traditional IP. Field survey and theoretical deduction are used in the paper. The research shows that: First, different from the traditional IP, IPPA mode should be penetrated into farmers crossing the village level. Poor households’ land, capital, labor and other essential productive factors are combined organically to the industry. Second, the mechanism of IPPA is a process that various stakeholders, including governments, companies, village committees, etc., bring their production components and also their advantages into industry. IPPA highlights the significant roles of poor households, emphasizes participation of poor rural households’ land, labor and establishes the long term mechanism involving various subjects and various components. Third, poor households are coached to improve their ability of self-development, set up the goals, and ultimately get rid of poverty and take sustainable development of social economy. IPPA is a common participating process, in which the issues to reach a consensus, the civil spirit and the ability to rich were cultivated, both material and spirit. Fourth, IPPA is an effective way to increase the income of the poor, but also needs to avoid risks. Industrial development plan is released by the local government or its department for the impoverished village, lays the foundation for the company and social capital into the impoverished village, but meanwhile it will increase the risk of product market and natural disasters, and industrial subsidize stability and financial policies will affect the operation and effectiveness of IPPA greatly. Therefore, it is necessary to strengthen the risk prevention and early warning of the industry to avoid or reduce the risk of industry.

Key words industrial poverty alleviation; operation mechanism; precise poverty alleviation