

【专题：乡村振兴与乡村产业发展】

# 深度贫困地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的逻辑与路径

——产业发展的视角

朱海波, 聂凤英

(中国农业科学院 农业信息研究所, 北京 海淀 100081)

**摘 要:**从脱贫攻坚的“产业扶贫”到乡村振兴的“产业兴旺”,折射出产业发展对于脱贫攻坚与乡村振兴衔接的根本性作用。基于对深度贫困地区精准扶贫调研中发现的产业扶贫市场机制不彰、可持续性差问题,本文首先以新结构经济学的“有效市场+有为政府”理论为基础,提出深度贫困地区扶贫产业可持续发展的理论框架,即应根据当地资源、人力、资本、企业家才能等生产要素的禀赋结构,依循“市场逻辑+政府逻辑”的双重逻辑,培育和发展具有竞争优势的产业形态,并构建多主体激励相容的参与机制及利益分配机制。进一步,基于对深度贫困地区符合上述逻辑的产业扶贫模式的多案例分析,从微观层面探讨市场逻辑和政府逻辑如何协同推动扶贫产业形成市场竞争优势并带动贫困户获取可持续的产业扶贫收益;企业发展与企业家才能的有效发挥将本地资源禀赋变成有市场的产品,政府因势利导对企业进行扶持激励并协调提供软硬件服务,从而推动企业做大做强并形成具有市场竞争优势的可持续扶贫产业;在可持续产业带动下,贫困户通过参与产业链订单生产、直接就业,以及将土地租出、到户扶贫资金入股企业等方式获取收入,提高内生发展能力,从而实现脱贫攻坚与乡村振兴促进人的发展和福祉提升的最终目标。最后,就进一步推动深度贫困地区扶贫产业可持续发展提出政策建议。

**关键词:**脱贫攻坚;深度贫困地区;乡村振兴;产业发展;新结构经济学

**中图分类号:**F323.8      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2020)03-0015-11

## 一、问题的提出

精准扶贫战略实施以来,脱贫攻坚工作已取得显著成效,贫困人口从 2012 年底的 9899 万人减少到 2019 年底的 551 万人,贫困发生率由 10.2%降至 0.6%<sup>[1]</sup>。到 2020 年底,作为最难啃的硬骨头的深度贫困地区也将整体消除绝对贫困。产业扶贫是精准扶贫精准脱贫的首要途径,是实现稳定脱贫的根本之策。习近平总书记多次在重要会议上强调产业扶贫的重要性:2016 年 4 月,习近平总书记在安徽考察时指出,要脱贫也要致富,产业扶贫至关重要;同年 7 月,习近平总书记在宁夏考察时再次强调,发展产业是实现脱贫的根本之策,要因地制宜,把培育产业作为推动脱贫攻坚的根本出路;2019 年 4 月,习近平总书记在重庆主持召开解决“两不愁三保障”突出问题座谈会时进一步强调,要探索建立稳定脱贫的长效机制,强化产业扶贫。中央也将产

收稿日期:2019-01-16

基金项目:国家自然科学基金国际合作与交流项目“精准扶贫与互联网扶贫的实施机制与效果评估研究”(71661147001);国家社会科学基金重大项目“精准扶贫战略实施的动态监测与成效评价研究”(16ZDA021);中央公益性科研院所基本科研业务费重点专项“脱贫攻坚与乡村振兴战略的有效衔接机制研究”(JBYW-AII-2019-09)

作者简介:朱海波,男,中国农业科学院农业信息研究所助理研究员,博士;聂凤英(通信作者),女,中国农业科学院农业信息研究所研究员,博士生导师。

业扶贫工作摆在了脱贫攻坚的核心位置,《“十三五”脱贫攻坚规划》<sup>①</sup>提出的精准扶贫“五个一批”工程中,产业扶贫被列为首个一批,并被认为是帮助农户实现可持续性增收的根本措施。国务院扶贫办统计指出,2018年实现脱贫的475.4万贫困户中,享受产业帮扶措施的有352.8万户,占比74.2%<sup>[2]</sup>。农业农村部统计,截至2019年9月,全国92%的贫困户已经参与带动作用明显的特色优势产业发展,已脱贫人口中主要通过产业帮扶实现脱贫的占比67%<sup>[3]</sup>。这些成绩彰显了产业扶贫的重要性及其成效。

党的十九大报告作出实施乡村振兴战略的重大决策部署,并指出这一战略是新时代“三农”工作的总抓手。在2018年中央一号文件《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出的乡村振兴20字总要求中,产业兴旺位于首要位置,“乡村振兴,产业兴旺是重点”。习近平总书记在十九届中央政治局第八次集体学习时指出,产业兴旺是解决农村一切问题的前提,从“生产发展”到“产业兴旺”,反映了农业农村经济适应市场需求变化、加快优化升级、促进产业融合的新要求。对于乡村振兴与脱贫攻坚的关系,上述中央一号文件也明确指出,乡村要振兴,摆脱贫困是前提,必须把提高脱贫质量放在首位。因此,对于深度贫困地区而言,无论是到2020年年底完成打赢脱贫攻坚战任务,还是实现乡村振兴的阶段性目标,产业发展都居于根本性地位。可见,推进可持续的产业发展才是深度贫困地区推进脱贫攻坚与乡村振兴衔接的着力点。

产业扶贫的重要性毋庸置疑,精准扶贫阶段,学者的关注点主要集中在产业扶贫模式的精准性、有效性和可持续性问题上。世界银行《2008年世界发展报告:以农业促发展》指出,农业产业的有效发展,会促进农村贫困的显著下降<sup>②</sup>。要实现目标精准,需要以提高贫困户内生发展动力的瞄准型产业帮扶为主,具有“涓滴效应”的产业发展带贫精准度不够<sup>[4]</sup>。对于产业扶贫有效性的质疑多指向对政府行为的批判,如地方政府政绩导向导致产业扶贫政策忽视贫困户的真实需求<sup>[5]</sup>;政府和市场边界模糊导致政府居于主导地位<sup>[6]</sup>;政府行为与市场逻辑之间的张力导致力量相互消解,影响了产业扶贫效果等<sup>[7]</sup>;还有将产业扶贫的失败归于产业扶贫所嵌入的市场体系以及行政逻辑主导不利于贫困户自身能力的提升<sup>[8]</sup>。对于产业扶贫的可持续性,多从产业政策制定、利益关系构建、能力提升等视角探讨,如农户“坐享其成”的资产收益型扶贫不具有可持续性,而瞄准型产业扶贫能实现收益可持续性<sup>[4]</sup>;地方政府、企业和贫困户互利耦合关系能够推进可持续产业扶贫<sup>[9]</sup>;良好的产业布局规划和建立有利于贫困户能力提高的利益联结机制,有助于产业的稳定,并让贫困户长期受益<sup>[10]</sup>;贫困户的增能才是产业扶贫可持续的关键<sup>[8]</sup>。总体而言,学者对产业扶贫的研究,更多的是以单向的政府逻辑,或者将市场逻辑与政府逻辑置于冲突语境进行解释,而缺乏从市场竞争机制视角,将市场逻辑与政府逻辑纳入一个共生框架内分析产业扶贫精准性、有效性及可持续性问题。

有关脱贫攻坚与乡村振兴衔接的研究多集中于机制构建、路径探讨、政策措施等视角,如要统筹衔接产业扶贫与产业振兴政策,建立乡村产业振兴长效机制<sup>[11]</sup>;产业扶贫要正确处理好政府与市场的关系,市场起决定性作用,政府的作用就是在政策执行、市场监管等方面提供公共服务<sup>[12]</sup>;要实现两大战略的有效衔接,产业发展必须突破脱贫攻坚阶段产业扶贫的专项、单一、集中的特点,在加工、服务等新产业新业态拓展方面寻找衔接点<sup>[13]</sup>。而从产业发展视角探讨实现两大战略有效衔接的文献很少,且多为理论阐述,缺乏微观实证。

然而,在产业扶贫数字成绩背后,贫困户通过产业帮扶获取的收入,多大程度源自竞争性产业发展的“造血效应”,抑或源自国家巨量产业扶贫资金的“输血效应”,能否在市场竞争机制下

① 《“十三五”脱贫攻坚规划》是根据《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》和《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》编制,由国务院于2016年11月23日印发并实施。

② 参见《World Development Report 2008: Agriculture for Development》, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5990> License: CC BY 3.0 IGO。

实现可持续收益,都是特别值得思考的问题。正如习近平总书记在2020年3月6日召开的“决战决胜脱贫攻坚”座谈会上指出的,个别地区“一发了之”“一股了之”“一分了之”问题仍未得到有效解决,很大部分所指即是产业扶贫领域的问题。一直以来,产业扶贫被视为一种扶贫济弱的公益行为,所以鲜有从市场化机制角度探讨扶贫产业发展问题。宫留记<sup>[14]</sup>提出了市场化扶贫路径,并指出市场机制更符合精准扶贫要求,但在市场化主导下贫困户的利益可能会被损害,因此应构建政府主导下的市场化扶贫机制。其研究初步说明了市场化扶贫机制的优点和大体思路,但并未对其运行机制和实践效果进行详细分析和考察。本文在理论构建上继承上述市场化扶贫理念,但在运行机制上更倾向于从市场竞争逻辑出发,构建市场逻辑与政府逻辑发挥协同效应的扶贫产业发展路径;且在问题层面上,也从单一的论产业扶贫拓展到对接乡村振兴的产业兴旺。2017年以来,笔者持续在“三区三州”等深度贫困地区深入开展脱贫攻坚调研,发现一些具有代表性的竞争性扶贫产业发展创新案例,借此阐释并验证上述理论逻辑的可行性。

## 二、理论框架与作用机理

《“十三五”脱贫攻坚规划》将产业扶贫定义为,立足贫困地区的资源禀赋,充分发挥农民合作组织、龙头企业等市场主体的作用,以农林产业扶贫、旅游扶贫、电商扶贫、资产收益扶贫和科技扶贫等多种方式,促使每个贫困县都能有特色产业,贫困人口劳动技能得到提升,贫困户经营性、财产性收入等稳定增加。这一定义虽然强调了发挥企业、合作社等市场主体的作用,但实际上贫困地区的产业扶贫大都存在两种偏离:一是市场机制不彰,市场主体小而弱,产业发展缺乏可持续性;二是政府在产业发展中的行为边界不清,时常利用产业扶贫资金分配权实施运动式、政绩式产业扶贫项目,不顾市场规律,导致“好心办坏事”,甚至“越扶越穷”。因此,如何构建市场机制与政府行为在扶贫产业发展中的协同互补关系是亟待解决的问题。世界银行强调公共部门与私人部门的良好关系有助于更好地服务于穷人<sup>①</sup>。因此,本文引入新结构经济学的“有效市场”和“有为政府”理论体系<sup>[15]</sup>,探讨深度贫困地区产业扶贫如何更好地协调市场机制与政府行为之间关系,产生协同效应,共同推进扶贫产业演变成可持续的竞争优势产业。

### (一)“有效市场”和“有为政府”理论解释深度贫困地区产业发展逻辑的合理性

新结构经济学是由前世界银行首席经济学家林毅夫提出的,旨在指导欠发达国家和发展中国家的经济发展,也可用于指导一国不同地区的经济发展。新结构经济学的核心理论框架是“有效市场”和“有为政府”,“有效市场”强调产业发展中市场机制的作用,注重要素配置、产权保护、主体激励;“有为政府”强调政府在推进产业发展中应扮演积极有为的角色,遵循市场规律,根据资源禀赋比较优势进行产业甄别并发挥因势利导作用,促进产业的潜在比较优势变成竞争优势<sup>[15]</sup>。深度贫困地区是国内发展最为落后的地区,资金、技术、管理、企业家都是稀缺要素,具有比较优势的要素主要为充裕的劳动力和多样化、相对原生的自然生态资源。这使得不少深度贫困地区具有发展差异化特色产业的禀赋条件。在深度贫困地区大规模推进产业扶贫时,政府作用不可或缺,且往往发挥了主导作用,是因为政府掌握了产业扶贫资金的分配与使用等权力,对于产业和市场主体的支持具有很大的裁量权。但在市场主体自身发育不足或力量弱小的情况下,这很容易导致市场主体对政府形成依附关系,并带来寻租行为及道德风险问题,特别是真正有竞争力的市场主体被排斥。笔者在调研中经常听到企业家、合作社带头人感叹:“我们虽然干得好,但政府的扶持资金一分钱也拿不到,都被关系户拿去了。”这种“劣币驱逐良币”现象会挫伤真正企业家的积极性,最终很难形成“有效市场”机制下的竞争优势扶贫产业。而这样的地方政府在产业扶贫中显然也不是有为的。因此,对于深度贫困地区而言,利用新结构

① 参见《World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty》, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11856> License: CC BY 3.0 IGO.。



经济学的“有效市场”和“有为政府”理论,能够很好地识别其扶贫产业是否具有市场竞争力和可持续发展潜力,对市场机制与政府行为如何相得益彰地推进扶贫产业可持续发展具有重要的指导意义。

## (二) 市场逻辑与政府逻辑协同推进深度贫困地区扶贫产业可持续发展的路径

扶贫产业发展涉及的主体可以分为政府、企业、合作组织和贫困户,每一个主体都有自身的比较优势:企业是构成产业发展的“火车头”,优势在于企业家精神对市场的挖掘、加工营销、市场开拓、品牌塑造;合作组织是连接企业与农户的“纽带”,优势在于发挥组织协调功能,形成集体行动,降低交易成本;贫困户最大的优势在于参与生产和提供劳动力,特别是在技术指导下的有组织契约化生产,最能发挥农户的比较优势;政府则掌握着产业扶贫资金的使用,优势在于能够提供良好的产业发展制度软环境、基础设施、技术推广与培训、区域公共品牌创建和宣传、产品质量安全与监管等公共品供给服务。

按照“有效市场”逻辑,企业行为应遵循市场规律,即在一个充分竞争的市场中,参与市场竞争的主体(企业、合作社等)通过最优化的要素投入实现最大化利益,直面竞争,承担风险。这是一个价格机制发挥关键作用的市场,在这个市场中,要素利用充分反映其稀缺性,也即比较优势,企业家精神能够得到彰显,产权能够得到保护。新制度学派特别强调产权对于市场交易的重要性,认为一个有效的市场,必定对产权进行有效的保护,以此才能够激励企业家才能的发挥<sup>[16]</sup>。世界银行也指出,引入激励机制和界定产权,可以更好地利用资源、资金、技术等促进农业产业发展并带动减贫<sup>①</sup>。因此,深度贫困地区扶贫产业发展的市场逻辑应该是建立充分竞争的有效市场,形成以企业为主导的市场主体,构建激发企业家精神的产权保护制度,如此才能催生竞争性产业。

按照“有为政府”逻辑,政府应在尊重市场规律的基础上,发掘有潜力的产业和企业家,因势利导给予扶持支持。深度贫困地区面临的一个现实困境是,本地的市场主体发育慢、能力弱,缺乏有竞争力的龙头企业、合作社等,基础设施落后、交易成本高。如果依靠市场自发机制,显然短期内难以发展出有竞争力的产业。因此,政府积极有为至关重要,在产业规划、招商引资、市场主体培育、产业发展资金补贴、产业技术服务、人才培养等方面应发挥积极有效的作用,为产业发展提供良好的制度环境和政策环境。在微观交易上,应该让企业、社会化服务组织、合作社、农户等参与市场竞争,自我决策、自担风险,成为独立的市场主体,以价格和需求作为决策的依据。同时,产业扶贫目标在于通过产业发展提高贫困户的收益,政府还应担负保护贫困群体产业扶贫收益的“看门人”职责。

## 三、深度贫困地区扶贫产业发展的多案例考察

本部分的具体安排为:首先阐述产业扶贫模式及贫困户受益的实现路径,以揭示从产业发展到贫困户受益的传导机制。接下来采用罗伯特·K·殷<sup>[17]</sup>提出的“逐项复制”多案例分析方法,通过对4个深度贫困地区扶贫产业发展案例的解析,阐释在市场逻辑与政府逻辑的协同推动下,扶贫产业不断做大做强,成为产品有市场竞争力、公司发展可持续、带贫效益显著的优质扶贫产业的变迁过程。

### (一) 产业扶贫模式及贫困户受益路径

按照功能类型,产业扶贫模式可分为经营带动型、就业带动型、资产收益带动型和混合带动型,不同模式下贫困户的受益机制及路径见图1。经营带动型是指公司、合作社等与农户以正式契约或口头约定方式建立产销对接关系,农户以生产者身份提供产品或服务,形成稳定的合

① 参见《World Development Report 2008: Agriculture for Development》, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5990> License: CC BY 3.0 IGO.。

作机制,可持续地提高其劳动技能,并增加其收入。就业带动型是指贫困户通过参与政府公共基础设施建设项目、企业或合作社务工等方式,依靠劳动力要素投入以获取收入。资产收益带动型是指贫困户利用自家土地资源、到户扶贫资金、小额信贷、集体资金等,以一定方式折量入股相关企业,以此获取租金及分红收益。混合带动型是指贫困户通过参与产业发展、提供劳动力、出让资产等多样化方式获取经营性收入、工资性收入和资本性收入。贫困户通过产业扶贫,不仅增加了收入,而且能够提高自身的人力资本、社会资本等,并最终带来生活水准和福祉的提升。

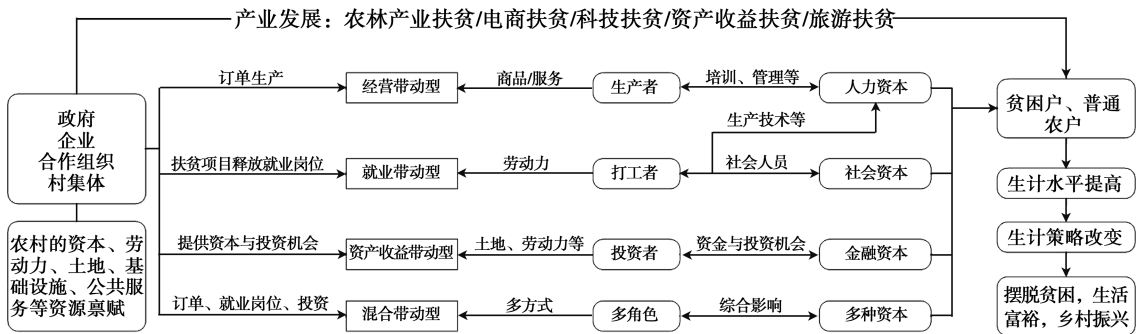


图 1 贫困户参与产业扶贫的路径及受益机制

## (二) 产业扶贫案例呈现

本文采用的案例来自笔者及所在团队于 2017—2019 年在深度贫困地区的实地调研,4 个案例具有如下特征:均是结合本地资源禀赋的农产品产业扶贫成功案例;产业发展的变迁历程均体现出市场机制与政府行为的有效结合;来自资源禀赋结构不同的区域;在带贫模式上有同有异。案例研究侧重于演绎推理,本文采用“逐项复制”案例研究方法,通过对上述 4 个案例相关特征的解析,凝练抽取影响扶贫产业持续发展的一般性核心机制,以验证前述理论逻辑的适用性与有效性。

### 1. 云南省迪庆州维西县中药材产业发展案例

该案例是笔者于 2018 年 12 月和 2019 年 7 月前后两次实地访谈。维西县是云南省迪庆州下辖“三区三州”深度贫困县,纬度低、海拔高,山地立体气候,中药材品种多、品质好,种植历史悠久,被称为“云药之乡”。但长期以来,因为小农户种植、缺乏规划、企业等市场主体发育迟缓等问题,该县中药材产业停留在小、散、弱阶段,资源禀赋未能有效转化为有竞争力的扶贫产业。

脱贫攻坚以来,国家对维西县产业扶贫投入力度不断加大。借此机遇,维西县开始改造中药材产业。其一,政府在充分论证基础上,形成了“一条主线,三个紧扣,五个紧跟”的特色中药材产业扶贫发展思路。其中一条主线是指原生道地中药材产业全产业链发展,力图做大做强做深中药材产业,形成具有长效扶贫带动能力的产业形态。三个紧扣是指紧扣扶志,激发内生动力;紧扣扶智,提高综合素质;紧扣扶制,积极探索和建立多种形式的集体合作经济组织。五个紧跟是指扶贫资源紧跟建档立卡户走、建档立卡户紧跟能人走、能人紧跟专业合作社走、专业合作社紧跟龙头企业走、龙头企业紧跟市场走。

其二,政府确定产业发展思路后,以促进龙头企业发展为核心;注资村集体经济,发展村社合一的合作组织,帮助企业、村集体、合作社与农户形成良好合作关系;利用科技扶贫联系高校科研团队提供技术支持。笔者调研中印象最深刻的是,当地最大的中药材龙头企业——伟宏农特公司,从一个合作社发展到年销售额达到 5000 万元的中药材产加销龙头企业的发展历程。该公司早期虽然规模小、不起眼,但时任县领导考察后认为创建人李卫红是一名实干的农民企业家,于是对其公司发展给予全力支持,亲自协调各部门现场解决公司水、电、路、地、资金等问题。在政府助推下,该公司一方面以“公司+合作社(村集体)+基地+农户”的模式,通过流转土地建基地、订单保底收购、奖励激励等方式带动当地农户,特别是贫困户大力发展高标准中药材种植。另一方面,该公司建立深加工生产线,以优质产品不断拓展销售市场,成为大型药厂的原

料供应基地,取得了显著的成效。如此,中药材产业逐步形成具有竞争优势的可持续扶贫产业,农户通过土地租金、基地就业、订单种植等方式获得多渠道稳定收益。

## 2. 贵州省毕节市威宁县农特产品电商产业发展案例

该案例是笔者于2017年7月和2020年1月前后两次实地访谈。威宁县是隶属于贵州省毕节市的深度贫困县,得益于土壤条件、高山冷凉气候环境,出产糖心苹果、高山洋芋、黄党参等农特产品。威宁县借助数字贵州发展战略,以“互联网+”为契机,确立“电商+现代山地高效农业园区+农业专业合作+种养殖农户”的发展模式,大力推进威宁农特产品电商发展。政府的具体做法为:组织体系上专门设立电商办,负责全县电商发展指导协调工作,直接对县领导负责;建立电商产业园,吸引优秀电商人才免费入园孵化创业,免除所有税费;按照农特产品上行营业额直接给予电商企业奖补,激励优秀电商企业发展;扶持有能力的电商创业者。在这样的政策体系支持下,威宁县农产品电商快速发展,涌现了一批优秀的农产品电商公司。以笔者访谈的益民电商公司为例,该公司负责人李臣果于2016年开始从事电商工作,他对于威宁农特产品电商发展具有专业的判断和清晰的思路,加之得益于威宁县政府对电商发展的重视,公司运营成本很低,专注于市场。他具有的电商企业家才能带领公司迅速发展,2019年仅仅威宁的苹果、洋芋销售额就达到500万元。他也成为威宁县知名的电商创业者,不但获得了政府资金的奖励支持,县领导也将其作为企业家代表在广交会、农交会上大力推介,给其创造了诸多合作机会。目前,该公司知名度不断提高,市场拓展能力不断加强,逐步获得了大型企业订单,形成一条“公司+合作社+贫困户”的电商产业可持续扶贫模式。

## 3. 云南省昭通市镇雄县食用竹产业发展案例

该案例为笔者2019年12月实地访谈。镇雄县是隶属于云南省昭通市的深度贫困县。2002年云南省林业厅在该县开展对口扶贫,发现此地具有丰富且种类繁多的笋用竹类资源,于是逐步开始发展竹产业,但一直处于“大资源、小产业、低效益”的低水平层次。

精准扶贫以来,镇雄县着力将竹产业建设成为“大资源、大品牌、大市场”的支柱型绿色生态可持续扶贫产业。政府根据当地竹资源禀赋,结合竹产业相关龙头企业建议,制定符合竹产业发展趋势的发展规划,确立了“以笋用竹为主导,以竹用品、竹文化为辅助”的竹产业发展思路。在推进竹产业做大做强过程中,以“黑颈鹤”等龙头企业为主导的市场主体深耕市场、技术创新、打造品牌,构建种植、加工、品牌一体化的全产业链;政府利用退耕还林资金、产业扶贫资金大力推进竹产业以市场需求及价值最大化为导向的提质增效,市场主体与政府的协调配合,助推镇雄竹产业竞争力取得质的飞跃。以“黑颈鹤”为例,该企业产品获得有机认证,形成了驰名的“云笋”品牌,产品不仅进入了东方航空、海底捞等知名企业供应链,而且获得了出口资质,产品销往日、韩及东南亚国家。在贫困户收益方面,2019年公司包括采收、加工等环节提供直接就业岗位600个,个人月工资不低于2000元,笔者访谈的一对贫困户夫妻,月收入合计近7000元,年收入近8万元;仅在杉树乡收购竹笋就覆盖建档立卡贫困户856户2896人,带动贫困户年均增收万余元。

## 4. 新疆维吾尔自治区喀什市莎车县万寿菊植物色素产业发展案例

该案例为笔者2019年12月实地访谈。莎车县是新疆喀什地区下辖“三区三州”深度贫困县。晨光生物科技集团发现莎车县的气候、土地资源适宜规模化发展万寿菊种植,于2012年在此投资兴建天然植物色素生产企业。其产品依靠晨光生物独立研发的物理萃取工艺,在国内外市场具有很强的竞争力,因此该企业希望通过带动贫困户种植万寿菊实现产业脱贫。但起初当地农户对这个新生事物持怀疑态度,参与积极性不高。针对这一问题,该企业一方面通过发展示范基地,让农户看到真实收益;另一方面,积极寻求政府支持。莎车县政府经过调研,认识到这一产业的良好前景,于是推动各乡村干部与企业技术人员一起积极开展宣传发动工作,并以合作社为平台,推动企业、合作社、农户形成产业发展联合体。在政府支持下,万寿菊种植得以打开局面,该企业以“公司+基地+合作社+农户”的形式,提供技术服务、投入产品购买资金支



持,和农民签订保护价收购合同,推动全县万寿菊产业发展。目前,万寿菊已被莎车县农民称为“致富花”,万寿菊植物色素产业成为该县一大富民产业。同时该企业的原料供给得到了保证,产能逐渐扩大,在行业内已形成绝对的竞争优势。

(三) 基于逐项复制的多案例分析

逐项复制的多案例研究方法主要用于解析在哪些条件作用下可能引致某一特定结果。本文主要分析是什么条件推动深度贫困地区发展出可持续性的扶贫产业。在分析产业发展变迁过程中,企业发展是核心,是整个产业发展成败的关键。本文的分析也因循这一逻辑主线,即市场机制与政府行为如何推进企业发展,进而带动整个产业发展,并形成具有可持续带贫能力的价值链形态。通过对上述 4 个产业发展案例关键信息的逐项复制分析,本文提炼出以下关键的一般性机制:基于资源禀赋的产业选择;基于市场逻辑的企业发展及企业家精神;基于政府逻辑的产业甄别与因势利导;基于多样性与激励相容的利益联结(表 1)。

表 1 基于“市场逻辑+政府逻辑”的可持续扶贫产业构建分析

| 产业案例                    | 市场逻辑                                |   | 政府逻辑  |                                | 利益联结                               |                                  |
|-------------------------|-------------------------------------|---|---|--------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|
|                         | 企业发展                                | 企业家精神   | 产业甄别  | 因势利导                           | 多样性                                | 激励相容                             |
| 云南省迪庆州维西县中药材产业          | ①从一个特产经销户发展为年销售额达到 5000 万元的中药材龙头企业  | ②企业家精神推动公司发展壮大  | ①打造基于资源禀赋条件的特色中药材产业                             | ②县领导对企业家的慧眼识珠与发展支持             | ①“集体资金入股分红+种植奖补”                   | ②“土地流转+基地务工”                     |
|                         | ③构建“企业+党组织+合作社+基地+建档立卡贫困户”的扶贫产业发展模式 | ④积极拓展市场、引进深加工企业;提升产业价值链                                     | ③宣传产业,招商引资,推进强强联合                               | ④质量监督体系,打造“云药之乡”公共品牌           | ③“订单种植+技术支持+保底价收购”                 | ④对合作社进行奖补                        |
| 贵州省毕节市威宁县农特产品电商产业       | ①从一个村淘店发展到年销售额达 500 万元的电商公司         | ②企业家精神推动公司发展壮大  | ①打造电商大数据产业园,免费提供给电商公司使用                         | ②按照农产品上行交易额给予奖励补贴              | ①按照电商销售要求种植新品种,收益更好                | ②农户将土地流转给苹果专业合作社,获取租金,同时在合作社就近务工 |
|                         | ③打造“电商公司+合作社+农户”的电商产业链,不断扩大带动面      | ④打造品牌,拓展优质市场  | ③政府产品推介会带上企业老总,拓展市场机遇                           | ④行业管理部门与企业之间良好的关系              | ③电商销售旺季的临时性就业                      |                                  |
| 云南省昭通市镇雄县食用竹产业          | ①由产业化龙头加工企业头部带动,形成了全产业链体系           | ②“野生竹林基地+独创的无硫工艺”,使产品获得有机认证,与东方航空、海底捞等优秀企业达成合作,并销往日、韩及东南亚国家 | ①识别出食用竹产业的巨大潜在优势,结合退耕还林,大力发展食用竹产业,促进低效竹林提质增效    | ②推进以竹富民、以竹兴旅、以竹兴文的第一、二、三产业融合发展 | ①依托退耕还林工程,在政府、企业支持下种植食用竹           | ②成为竹产业加工的产业工人,获得稳定的工资收入          |
|                         | ③“基地+农户+工厂+营销”的产业化经营模式              | ④依靠龙头企业,打造高原竹笋第一品牌,不断拓展优质市场                                 | ③在央视投放食用竹产业扶贫广告,邀请各大媒体参观报道宣传                    | ④倾力打造“云笋”品牌                    | ③乡村旅游等第三产业服务收入                     |                                  |
| 新疆维吾尔自治区喀什市莎车县万寿菊植物色素产业 | ①极具竞争力的产业化龙头企业                      | ②成功研发国际先进的色素物理萃取工艺,产品价格高,供不应求                               | ①认识到企业引进的色素加工产业的发展潜力,大力支持企业在全县发展万寿菊种植,并将其作为主导产业 | ②推进以龙头企业为主导的产业联合体发展            | ①企业以“技术服务+示范带动”方式让贫困户通过发展更高附加值产业增收 | ②“土地流转+基地务工”                     |
|                         | ③构建“公司+基地+合作社+农户”的组织形式,形成稳定的产业形态    | ④企业家精神推动产业不断提升,辐射带动范围逐步扩大                                   | ③行业管理部门与企业制定技术标准,加强质量监管                         |                                | ③“订单种植+生产资料补贴+保底价收购”               |                                  |

注:根据实地调研获取的资料整理所得。

1. 基于资源禀赋的产业选择

市场竞争往往都表现为比较优势的竞争,资源禀赋结构决定了要素的比较优势。对于深度贫困地区而言,无论是资金、技术、人力资本,还是组织化、市场规模都处于比较劣势地位,具有

比较优势的就是生态自然资源和劳动力资源。按照新结构经济学的“有效市场”理论,一个地方的产业选择应充分利用其要素比较优势,如此才能形成市场竞争力,并激发企业家精神,逐步形成资本积累,并推进产业升级。因此,深度贫困地区的产业发展要想取得成功,超越简单扶贫逻辑,就应该走符合本地资源禀赋条件的产业发展路径。上述4个案例所对应的产业,维西中药材、威宁的苹果洋芋、镇雄的笋用竹、莎车的万寿菊等,都是建立在充分利用本地资源禀赋条件之上。这样的产业选择使得企业发展、企业家精神的彰显具备了基础土壤。

## 2. 基于市场逻辑的企业发展及企业家精神

一方面,市场逻辑的核心是竞争机制,而企业是参与市场竞争的主体。科斯<sup>[16]</sup>指出,市场交易存在费用,企业是市场交易中能够大大节省交易费用的制度安排。因此,企业是承载产业发展的最有效载体。但同时,市场竞争的淘汰机制会促进要素、资源不断向最有竞争力的企业聚集,进而催生龙头企业的形成,并成为促进产业升级的核心力量。因此,在市场逻辑下,推进企业的发展壮大,形成竞争优势,是实现产业可持续发展的保障。对上述4个案例中扶贫产业发展变迁过程的梳理,均可以发现一个共同的特征,即相关企业通过不断做大做强,成为龙头企业,进而成为促进产业市场竞争力提升的主要力量,最终助推整个产业形成具有竞争优势的可持续扶贫产业形态。维西的中药材产业,正是培育出伟宏公司这一具有竞争力的龙头企业,才形成中药材种植、收购、加工、营销的全产业链,推进中药材产业成为维西的可持续扶贫产业;镇雄黑颈鹤公司作为当地笋用竹产业的龙头企业,以独立研发的无硫加工工艺和质量标准获得有机认证,打入高端市场及国际市场,成为推动镇雄竹产业发展升级的核心力量。

另一方面,企业是企业家的企业,企业参与市场竞争并发展壮大依赖于企业家精神。企业家精神主要表现为敢于创新和冒险,即对不确定性的勇敢探索。这种精神能够推动企业不断创新技术,助推产业发展。当然,企业家精神的彰显需要对其产权给予保护,并对其创新给予激励,允许其承担风险获取超额利润。维西县中药材的企业案例就是企业家精神的良好体现,如果没有李卫红对发展中药材产业的执着、对中药材市场的深耕,很难发展出伟宏农特公司这一龙头企业,也就很难构建有可持续竞争力的中药材产业。威宁农产品电商案例中,李臣果对农产品电商的热爱和执着,也是他的电商公司能够发展成为威宁县乃至毕节市知名电商企业的动因。莎车植物色素加工企业,正是因为企业家对技术的不断追求,才取得物理萃取核心技术的突破,从而推动企业成为具有核心工艺的龙头企业,并形成很强的竞争力,进而带动整个莎车县及周边县的万寿菊种植,形成脱贫致富的可持续产业。因此,对于市场逻辑的作用,关键在于推动企业的发展与激发企业家精神,如此才能利用市场竞争机制推进产业的不断发展与壮大。

## 3. 基于政府逻辑的产业甄别与因势利导

很多研究将产业扶贫的失败归咎于政府主导产业发展,而往往忽视政府在其重要的作用。事实上对于贫困地区而言,政府在产业发展中的作用不可或缺。按照“有为政府”理论,政府一定不能作为产业发展的旁观者与不作为者,而应甄别产业的发展潜力,并因势利导支持产业发展。

产业甄别是政府选择并推动产业发展的基础,需要根据资源禀赋结构、产业发展基础及未来潜力选择有市场前景的产业,这样才能与市场机制相契合,形成政策与市场的合力。因势利导策略更多的是政府在产业发展政策制定和支持措施上需要以企业为核心,应充分支持有真正市场竞争力的企业和企业家,帮助企业提升技术水平,为企业扩大产能提供服务;发动群众有组织地与企业建立稳定的合作关系;协助企业创建品牌、宣传推介,建立质量标准体系等;提供具有外部性特征的公共品供给,为产业发展提供良好的软硬环境等。上述4个案例都能够体现政府逻辑在推动产业发展过程中的良性作用。维西中药材案例中伟宏农特公司在建设期间,得到县政府的大力支持;在与农户建立合作机制上,县乡政府及村集体都积极以企业为核心构建产业链;通过引进科研院所、招商引资等,为中药材产业提质增效、提高企业竞争力给予了重要支持。威宁农产品电商案例中,正是政府对李臣果的大力支持,让他能够以低成本运营公司,并借



助政府的力量开拓外部大市场。镇雄笋用竹案例中,政府对竹产业的重视,大力推进竹园提质增效、大力宣传推介企业品牌都对产业的发展壮大发挥了重要作用,这些都为企业开拓市场、形成高效产业链提供了良好支撑。莎车万寿菊案例中,企业在推广种植不顺利的情况下,政府认识到该产业的发展潜力,及时主动帮助企业,广泛动员、深入宣传,才让一种新生的作物为农户所接受,并在该地区大面积推广,为企业提供了稳定的供应链,助推该产业成为当地的主要产业。因此,在产业甄别与因势利导策略指引下,政府行为只要边界恰当、着力准确,与市场机制形成良好配合,就能共同推进扶贫产业的可持续发展。

#### 4. 基于多样性与激励相容的利益联结

在产业发展中构建与贫困户良好的利益联结机制,让贫困户参与并分享产业发展带来的经济红利是扶贫产业发展的最终目标之一。一个良好的、有竞争力的扶贫产业,一方面对贫困群体的利益回报要有多样性,譬如订单种植、合作社及企业务工、资产收益等;另一方面要建立企业、合作社、贫困户激励相容的利益联结机制,不能是市场风险全部由企业承担、贫困户稳获收益这种损害企业发展的利益关系,也不应是贫困户坐等收益、不劳而获的利益关系,而应是构建贫困户积极参与、多劳多得、不养懒人的激励约束机制,以此既能为企业卸下沉重的扶贫负担,也能够激励贫困户通过参与劳动提高能力获得收益。上述4个案例都形成了这种良性的利益联结机制,普遍实施与贫困户建立订单收购,企业、合作社就近务工就业,以及生产奖励等多样性利益分配机制,基本杜绝了不劳而获的负向激励现象。这种良性的利益联结机制,为产业的可持续发展打下了基础。

综上分析,希冀单独依靠市场机制,由市场力量就想把产业做起来,或者仅凭政府力量推动产业发展,都很难成功。企业才是市场竞争中最有效的主体,政府无法从内部培养出有竞争力的市场主体。同时,对于贫困地区的农业产业而言,市场机制的发挥也离不开政府力量的助推。只有在市场逻辑与政府逻辑的协同下,才能够发挥贫困地区的资源禀赋优势,推进扶贫产业形成具有竞争优势的可持续产业,并通过合理的利益联结机制,带动贫困户在提高内生发展动力的基础上分享收益,实现稳固脱贫。

### 四、推动深度贫困地区扶贫产业可持续发展的建议

习近平总书记在2020年3月6日召开的“决战决胜脱贫攻坚”座谈会上针对扶贫产业发展强调,要加大产业扶贫力度,注重长期培育和支持,促进扶贫产业持续发展。这是对接续推动脱贫攻坚与乡村产业振兴的纲领性要求。因此,提升产业扶贫质量,提高扶贫产业市场化主体的竞争能力,使贫困地区的产业成为小而特、小而精、小而美、小而强的业态,推动可持续发展,应是推动脱贫攻坚与乡村产业振兴有效衔接的重要路径。

#### (一) 深度贫困地区的扶贫产业发展,政府既要有为,也要有限

深度贫困地区扶贫产业发展,要结合该地区的经济社会发展现状。深度贫困地区多是具有少数民族、边疆、山区、贫穷的特征,社会发育缓慢,虽然人口多,但人力资本极其薄弱,远离市场,市场主体能力弱小,因此,政府在扶贫产业发展中扮演着更为重要的角色——既要有为、也要有限。有为,一方面是因为深度贫困地区的产业发展缺乏外源性支持,比如资金、技术、龙头企业引进等,政府应充当“水龙头”积极发挥主要作用;另一方面,政府要积极作为,脱贫攻坚期内,在中央不断加大对扶贫资金使用的监督追责制度约束下,有些深度贫困地区的地方政府在产业扶贫方面的政策措施趋于保守,对有些很有潜力的产业,不敢积极支持,怕万一失败被追责,应摒弃这种怕担责不作为的观念,积极谋划推进产业发展。有限,是因为政府应在尊重市场规律基础上,发挥有限责任,主要做好具有外部性特征的道路物流等基础设施、技术推广、技术培训、质量监督、公共品牌创建和维护等公共服务工作来降低交易成本。在微观层面上,应该让企业、社会化服务组织、合作社、农户等成为面对市场、参与竞争、自我决策、自担风险的独立经

营主体,这样才能有效发挥政府在产业发展中的良性作用。

## (二) 打造优势特色产业,夯实基础依靠龙头企业做深做强,依托品牌化实现价值增值

贫困地区产业发展首先要甄别具有市场潜力与本地比较优势的产业形态,只有基于贫困县自身自然生态环境、特色农林产品与劳动力等禀赋结构优势的产业发展,才能够形成有竞争力的产品,进而在资源整合、精深加工、配套产业服务等产业链上做深做强。对于产业链的拓展延伸,要重视上游产品的规模化、标准化与品质化生产,通过内置村社的合作组织推动小农的组织化。要重视生鲜农产品错季销售的冷链仓储及冷链物流体系建设,最大化避免季节性供过于求导致的“丰产不丰收”现象;对于价值链的提升,要抓住龙头企业。重视基于优质农产品产业链的品牌化建设,以品牌溢价创造更高的价值;要重视对产业链深加工环节的价值链融资,提高金融支持力度,促进贫困地区内生性产业发展力量。

## (三) 加大产业发展市场化主体的支持培育力度,完善产业扶贫利益联结机制

贫困地区扶贫产业的发展,直接依靠贫困户显然行不通,深度贫困地区政府应加大产业发展市场化主体的支持培育力度,围绕有潜力的特色产业,依靠龙头企业、合作社等更具有能力的主体,从提升产业链竞争力和带贫能力着手,加大对这些主体包含信贷、用地、发展奖补等支持政策,推动他们的发展。只有市场化参与主体的实力得到提升,贫困地区才能够集聚要素资源,打造特色优势竞争产业,实现可持续扶贫目标。在产业扶贫过程中,注意提高产业组织效率,完善产业扶贫组织模式和利益联结机制。当前,一些深度贫困地区产业发展落后,与生产组织方式落后密切相关。一家一户分散的小规模生产方式,由于缺乏分工和规模效应,抵抗市场风险能力很弱,小生产与大市场矛盾突出。另外,在促进产业的合作化、分工化和规模化过程中,一定要积极对接贫困户,开展技能培训、提供就业岗位,让贫困户真正嵌入产业发展,在产业发展中受益,并提高自身发展动力与能力,实现稳定且可持续的脱贫。

## 参考文献:

- [1] 新华网.习近平:在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话[EB/OL]. (2020-03-06). [http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-03/06/c\\_1125674682.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-03/06/c_1125674682.htm).
- [2] 国务院扶贫办.全国扶贫日系列论坛产业扶贫论坛在北京召开[EB/OL]. (2019-10-16). [http://www.cpad.gov.cn/art/2019/10/16/art\\_130\\_105221.html](http://www.cpad.gov.cn/art/2019/10/16/art_130_105221.html).
- [3] 乔金亮.67%脱贫人口主要靠产业帮扶“摘穷帽”[N]. 经济日报,2019-09-03(4).
- [4] 林万龙,华中昱,徐娜.产业扶贫的主要模式、实践困境与解决对策——基于河南、湖南、湖北、广西四省区若干贫困县的调研总结[J]. 经济纵横,2018(7):102-108.
- [5] 梁栋,吴惠芳.农业产业扶贫的实践困境、内在机理与可行路径——基于江西林镇及所辖李村的调查[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(1):49-57.
- [6] 吕开宇,施海波,李芸,等.新中国70年产业扶贫政策:演变路径、经验教训及前景展望[J]. 农业经济问题,2020(2):23-30.
- [7] 蒋永甫,龚丽华,疏春晓.产业扶贫:在政府行为与市场逻辑之间[J]. 贵州社会科学,2018(2):148-154.
- [8] 陈恩.产业扶贫为什么容易失败?——基于贫困户增能的结构性困境分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2019,19(4):87-95.
- [9] 吴理财,瞿奴春.反贫困中的政府、企业与贫困户的利益耦合机制[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2018,18(3):115-122.
- [10] 汪三贵,冯紫曦.脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接:逻辑关系、内涵与重点内容[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(5):8-14.
- [11] 张云华,伍振军,周群力,等.统筹衔接脱贫攻坚与乡村振兴的调查与启示[J]. 开放导报,2019(4):7-11.
- [12] 左停,刘文婧,李博.梯度推进与优化升级:脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版):2019(5):21-28.
- [13] 陈敬,袁威.实现脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的四川实践[J]. 中共乐山市委党校学报,2019,21(4):36-41.

- [14] 宫留记. 政府主导下市场化扶贫机制的构建与创新模式研究——基于精准扶贫视角[J]. 中国软科学, 2016(5):154-162.
- [15] 林毅夫. 新结构经济学:反思经济发展与政策的理论框架[M]. 增订版. 苏剑, 译. 北京:北京大学出版社, 2019.
- [16] 科斯 R, 阿尔顿 A, 诺斯 D, 等. 财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集[M]. 刘守英, 等, 译. 上海:格致出版社/上海人民出版社, 2014.
- [17] 罗伯特 K 殷. 案例研究:设计与方法[M]. 5 版. 周海涛, 史少杰, 译. 重庆:重庆大学出版社, 2017.

(责任编辑:李凌)

## The Logic and Path of Effective Integration for Poverty Alleviation and Rural Revitalization in Deep Poverty Areas: Perspective of Industrial Development

ZHU Haibo, NIE Fengying

**Abstract:** From “poverty alleviation by industry” to “industrial prosperity” in rural revitalization, it reflects the fundamental role of industrial development in bridging poverty alleviation and rural revitalization. Based on the problems of ineffective market mechanism and poor sustainability industrial development found in deep poverty areas, this paper first proposes a theoretical framework of sustainable development of poverty alleviation industry in deep poverty areas based on the theory of “an effective market and a facilitating government” of New Structural Economics. In essence, the framework suggests that the deep poverty areas should develop industrial forms with competitive advantages based on the local endowment structure of production factors such as local resources, human resources, capital, and entrepreneurial talent, and follow the dual logic of market and government. Equally important, it should design a participation mechanism and the benefit distribution mechanism of multi-subject incentive compatibility. Furthermore, based on the multi-case analysis, the following conclusions are drawn: The effective use of entrepreneurial talents will transform the local endowment resources into products. Besides, a facilitating government provides support and incentives to enterprises and coordinates the software and hardware services so that it will promote enterprises to become larger and stronger and form sustainable poverty alleviation industries with competition advantages in markets. Driven by competitive industries, poor households can directly be employed by participating in production of the industrial chain. These poor households can also directly obtain income by renting out their land and invest the enterprises from the poverty alleviation fund and it has improved their endogenous development capacity, so as to achieve the ultimate goal of poverty alleviation and rural revitalization to promote human development and well-being. Finally, the paper puts forward policy suggestions on further promoting the sustainable development of poverty alleviation industry in the deep poverty areas.

**Keywords:** Poverty Alleviation; Deep Poverty Areas; Rural Revitalization; Industrial Development; New Structural Economics