

【巩固拓展脱贫攻坚成果】

巩固拓展脱贫成果的基层实践类型与治理逻辑

——以西部 3 个脱贫村产业帮扶为例

覃志敏

(广西大学 区域社会治理创新研究中心/公共管理学院,广西 南宁 530004)

摘 要:随着中央政策和各部委配套政策的陆续出台,巩固拓展脱贫成果已进入加快落实阶段。基层是政策落实的“最后一公里”,基层实践对落实巩固拓展脱贫成果决策具有重要影响。本文基于三元社会结构理论阐明了巩固拓展脱贫成果基层实践的主要动力及治理的内在逻辑。以西部 3 个脱贫村产业帮扶为例,探讨行政主导、市场主导和社会主导 3 类基层实践类型的实践过程,以及各参与主体之间的关系,分析推进脱贫村巩固拓展脱贫成果的实践特色及形成条件。最后,讨论行政主导基层实践、市场主导基层实践和社会主导基层实践推进脱贫村巩固拓展脱贫成果存在的问题,并提出相应的解决对策。

关键词:巩固拓展脱贫成果;基层实践;治理逻辑;产业帮扶;脱贫村

中图分类号:D619 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2021)06-0023-10

一、研究的问题

脱贫攻坚与乡村振兴是新时代中国“三农”工作的两项重大部署,是实现“两个一百年”奋斗目标的重要战略支撑,随着脱贫攻坚战的圆满收官,巩固拓展脱贫成果成为后扶贫时代农村帮扶工作的核心任务。巩固拓展脱贫成果既是脱贫攻坚工作的延续,也是乡村振兴的基础。2020 年 12 月,国家印发《中共中央、国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》,强调要在巩固拓展脱贫成果的基础上,做好乡村振兴这篇大文章,接续推进脱贫地区的发展和群众生活的改善。随后,中央各部委纷纷出台配套政策,加快落实巩固拓展脱贫成果政策举措,如 2021 年 4 月 7 日农业农村部联合国家发展改革委、财政部、国家乡村振兴局等 9 部门印发《关于推动脱贫地区特色产业可持续发展的指导意见》,强调要长期培育和支持脱贫地区特色产业发展,让脱贫基础更加稳固、成效更可持续。

产业可持续发展是巩固拓展脱贫成果的长久之策,已有研究把产业帮扶作为巩固脱贫成果的重点内容并进行了充分讨论。相关研究认为产业帮扶是打赢脱贫攻坚战的重要举措^[1],实现了从“输血式”扶贫向“造血式”扶贫的转变,降低了农户家庭贫困的脆弱性^[2]。也有研究指出,囿于脱贫攻坚战目标的艰巨性和紧迫性,很多地方的产业帮扶缺乏系统思维和长远规划,主要依靠行政化推动贫困户参与利益链条分配,市场作用未得到充分发挥^[1],产业发展的同质化、短期化问题突出^[3],产业链条短、形式单一,产品市场竞争力弱^[4],发展产业脱贫的长效机制尚未形成。关于如何深化产业帮扶进而达至巩固拓展脱贫成果目标,已有研究提出以下对策:一是着眼于产业长期发展,把扶贫产业纳入乡村振兴发展规划,适度拓宽产业帮扶的范围,继续保持

收稿日期:2021-05-29

基金项目:国家社会科学基金青年项目“新型城镇化背景下滇桂黔石漠化片区扶贫移民生计发展创新研究”(17CRK021)

作者简介:覃志敏,男,广西大学公共管理学院讲师,硕士生导师。

脱贫攻坚实施的系列产业政策,给足产业帮扶过渡时间^[5-7]。二是立足脱贫地区资源禀赋和区位优势,围绕发展特色产业继续加强要素支撑,把推动产业升级作为巩固拓展脱贫成果的重心。以横向融合解决产业的同质化、短期化问题;以纵向融合延长产业链、提升价值链,扩展产业发展空间,促进脱贫地区产业可持续发展^[8-10]。三是认为产业帮扶应更加重视市场作用,充分发挥企业家才能,提升产业竞争力,处理好政府和市场的关系,发挥政府在扶持企业和提供软硬件服务的优势^[11-12],以及积极探索小农户产业发展,通过构建巢状市场作为交易载体,使脱贫农户与城市消费者直接对接^[13]。

综上所述,已有研究充分肯定了产业帮扶对巩固拓展脱贫成果的作用,指出了打赢脱贫攻坚战后的产业帮扶存在的突出问题,并提出了在巩固拓展脱贫成果中完善产业帮扶的思路。然而,已有研究着重从整体上、方向上探讨如何完善产业帮扶,对基层如何落实产业帮扶政策、促进巩固脱贫成果的讨论较少,特别是对基层在具体情境中展开产业帮扶和巩固拓展脱贫成果的实践类型和治理逻辑缺少针对性的研究。俗话说,“上面千条线,下面一根针”,巩固拓展脱贫成果各项政策、机制最终要靠基层实践来落实。基层治理是国家治理目标自上而下推进的末梢,也是市场、社会等其他主体汇聚的实践场域。在基层巩固拓展脱贫成果实践中,政府组织、市场组织、社会组织等各主体相互合作与影响,强势主体发挥主导作用,并形塑基层实践特色。由于各主体在不同基层实践情境中有强,也有弱,基层巩固拓展脱贫成果实践也会形成不同的特色和类型。那么,巩固拓展脱贫成果在基层有哪些实践类型,其实践逻辑是什么?各类型基层实践有哪些问题,如何改进?为回答这些问题,本文基于社会结构理论中三元社会结构的划分,尝试提出并阐明巩固拓展脱贫成果基层实践的行政主导、市场主导和社会主导的3个理想类型及其治理逻辑;并以贵州省Q村、重庆市X村和广西壮族自治区H村3个脱贫村产业帮扶案例,阐述上述3类巩固拓展脱贫成果的基层实践机制、实践特色和形成条件,指出基层实践存在的主要问题和改进对策。

二、巩固拓展脱贫成果基层实践的动力与治理逻辑

(一) 三元社会结构和基层实践的动力与类型

实践动力体现于实践主体及其行动。而实践主体及其行动均是在具体的社会场景中展开的。对“社会”范畴的划分,不同语境下也有差异,“社会”范畴一般分为“国家、市场、社会”3个部分,即三元社会结构。国家属于政治领域,代表着公共权力,是“第一部门”;市场属于经济领域,属于私人领域,被称为“第二部门”;国家和市场之外的“第三域”,通常被称为“第三部门”^[14]。政府组织是“第一部门”的代表性主体;企业组织是“第二部门”的代表性主体;而社会组织、社区组织、公民个体等是“第三部门”的代表性主体。不同领域的主体具有各领域的行动特征或优势。政府组织具有公共权力属性,追求整体利益,强调社会公平正义,且在我国社会情景下具有强大的资源动员能力;企业组织具有私权属性,追求私人利益的最大化,在市场运行中注重效率和竞争性;社会组织、社区组织、公民个人的行动特点较为复杂,可以是追求部分群体利益(弱势群体),强调社会公益(社会组织),也可能是为个人或家庭发展服务,追求个体发展利益。

随着对治理实践认识的深入,人们逐渐意识到社会各领域的实践主体并非铁板一块且在各自领域内行动,而是相互嵌入,彼此影响与协作的。因而,广义范畴的社会是一个混合体网络,政府、市场组织、社会组织、公民个体等嵌入其中,并围绕规则制定等开展竞争^[15]。我国贫困治理强调构建政府、市场、社会协同推进的“大扶贫格局”,基层实践成了多主体合作的场域^[16]。政府组织、市场组织、社会组织、社区组织、脱贫农户等共同参与巩固拓展脱贫成果实践,形成了多元的动力来源,形塑出多种类型的基层实践形态。

第一种基层实践动力源于政府组织。我国政府是层级性的行政体系。在考核机制压力下,基层政府根据上级要求推进巩固拓展脱贫成果,承接使用各部门拨付的资金资源,组织协调各方力量推进巩固拓展脱贫成果,形成了行政主导的基层实践类型。第二种基层实践的动力源于市场组织。巩固拓展脱贫成果要求脱贫地区发展乡村特色产业,促进脱贫人口稳定就业。这些任务与经济发展相关,也为市场组织获取经济利益(利润)提供了机会。企业等市场组织按照市场规律配置脱贫村特色产业资源,推动一二三产业融合发展,形成了市场主导的基层实践类型。第三种基层实践的动力源于乡村各类社区组织,如村民委员会、农民专业合作社等。乡村社区组织是村域范围内乡村社会治理的组织者和推动者,也是脱贫村产业帮扶和巩固拓展脱贫成果实践的重要平台。经过脱贫攻坚战,脱贫村社区自治组织增多、组织能力增强,有力促进了农民的组织化。乡村社区组织以实现乡村有效治理为目标,组织动员脱贫村发展资源,落实产业帮扶政策,形成社会主导的基层实践类型。

(二) 基层实践的治理逻辑

多中心协同治理理论强调建构政府、市场、社会三维框架下的“多中心”结构,治理主体在平等、主动、自愿的原则下共同参与社会公共事务,通过建立在共同协商基础上的集体行动解决问题^[17]。政府、市场主体、社会组织在巩固拓展脱贫成果基层实践中相互合作、协调、竞争,形成合力。然而,各主体在基层实践特定场域的力量强弱、优势差异使得协作与治理的权力配置结构并不均衡,某一强势主体主导基层实践过程,设置合作治理议程,协调其他参与主体的关系^[18]。

在巩固拓展脱贫成果基层实践中,行政主导的治理逻辑强调将脱贫村组织行政化,由政府设定治理的目标并自上而下推进帮扶资源下沉到脱贫村,协调各方参与基层实践。在考核压力下,基层政府注重吸纳脱贫农户等弱势群体参与治理行动,使治理行为符合巩固拓展脱贫成果的政策设定要求;市场主导的治理逻辑强调建立企业化的组织治理结构,吸纳专业人才根据市场的需求配置资源,协调各方参与基层实践,并根据对提高效率的贡献大小来分配收益;社会主导的治理逻辑强调建立不同类型的社区组织来吸纳与配置脱贫村内部和外部的资源,协调各方参与基层实践,对发展收益采取有利于社区整合的分配方式,坚持促进社会团结的分配原则(表 1)。

表 1 基层实践的治理逻辑

治理逻辑	组织化属性	资源配置	收益分配
行政主导的治理逻辑	组织行政化	政府组织配置	公平原则
市场主导的治理逻辑	组织市场化	市场组织配置	效率原则
社会主导的治理逻辑	组织社区化	社区组织配置	社会团结

三、巩固拓展脱贫成果的产业帮扶基层实践:3 个脱贫村的案例

产业帮扶是巩固拓展脱贫成果的重要举措,也是巩固拓展脱贫成果基层实践的典型场域。产业帮扶基层实践涉及政府、市场组织、社区组织、脱贫农户等多个主体。根据上文巩固拓展脱贫成果基层实践类型划分,产业帮扶基层实践可分为行政主导基层实践、市场主导基层实践和社会主导基层实践 3 种类型。

(一) 行政主导基层实践:贵州省 Q 村产业发展的案例

Q 村位于贵州省毕节市赫章县河镇乡西北部,地处云贵交界地带,距乡政府所在地 12 公里,距赫章县城 115 公里,是该县最边远的脱贫村。村庄辖 5 个村民组,222 户 871 人,村民全部为少数民族,苗族占 95%,彝族占 5%。村庄平均海拔 2300 米,25 度以上坡耕地占比 90%,生态环境脆弱。2015 年精准识别建档立卡贫困人口 54 户 214 人,贫困发生率为 25.8%。经过脱

贫攻坚,Q 村 2016 年实现脱贫摘帽,进入巩固拓展脱贫成果阶段,2019 年贫困发生率进一步下降至 1.01%,2020 年底贫困人口全部实现脱贫。

为加快推进 Q 村减贫与发展,2014 年赫章县成立 Q 村党委,推动 Q 村精准扶贫工作,由河镇乡人大主席等乡镇领导任 Q 村党委书记等职务。Q 村脱贫摘帽后,河镇乡人民政府和 Q 村党委立足村庄资源禀赋,制定以发展乡村旅游为重点的脱贫村巩固拓展脱贫成果和村庄振兴规划,建立生态农业专业合作社承接上级政府资源。

在种养业方面,Q 村发展矮化苹果、食用菌、蛋鸡养殖等多个特色产业。经 Q 村党委领导协调,从对口帮扶地区(山东某市)购入矮化苹果苗,发展 500 亩矮化苹果产业。Q 村党委负责流转土地,县级政府投资平台公司负责提供产业资金,对口帮扶地区企业提供种苗并安排专业技术人员指导村民种植和管护。在产业发展初期,对口帮扶地区企业负责管护矮化苹果产业,3 年后矮化苹果进入丰产期,企业将管护工作交由 Q 村党委组织。经过乡镇政府和 Q 村党委讨论协商,最后确定产业发展的收益实行“1126”分配机制:苹果产业毛收益的 10%分给流转土地的农户(保底不低于 500 元/亩);10%支付企业技术服务费用(由县级平台公司支付);20%给乡镇平台公司(其中 15%用于支付人工费用,5%作为村级集体经济积累);60%用于县平台公司(农丰源)偿还苹果种植贷款。项目实施满 10 年后公司退出经营。

在乡村旅游产业上,2018 年 Q 村依托老支书留下的“艰苦奋斗、无私奉献、愚公移山、改变面貌”精神资产及政府投资建成的纪念馆等设施,积极发展以党员干部教育为主题的培训和乡村旅游产业。Q 村党委争取上级投资建设了乡村旅游的系列设施,如廉政教育馆、生态公园、观景路等,并获批建立党员干部教育实训基地。Q 村党委积极动员联合县级旅游开发公司、县党校共同发展党员干部培训与乡村旅游产业。县旅游开发公司负责组织管理和培训人员伙食供应,指导参与农户建设标准化民宿。县党校安排教师到 Q 村党员干部教育实训基地授课。Q 村党委组织 44 户脱贫农户参与项目并争取到政府资金建设标准化民宿,为参加培训的学员提供住宿服务。截至 2020 年 11 月,Q 村党员干部教育实训基地已举办 67 期县级培训班和 32 期省级培训班,培训内容有课堂授课、参观 Q 村脱贫历程展览馆、农村生活体验等。在收益分配上,县旅游开发公司占 50%,提供民宿的脱贫农户占 40%,党校及其教师占 10%(图 1)。

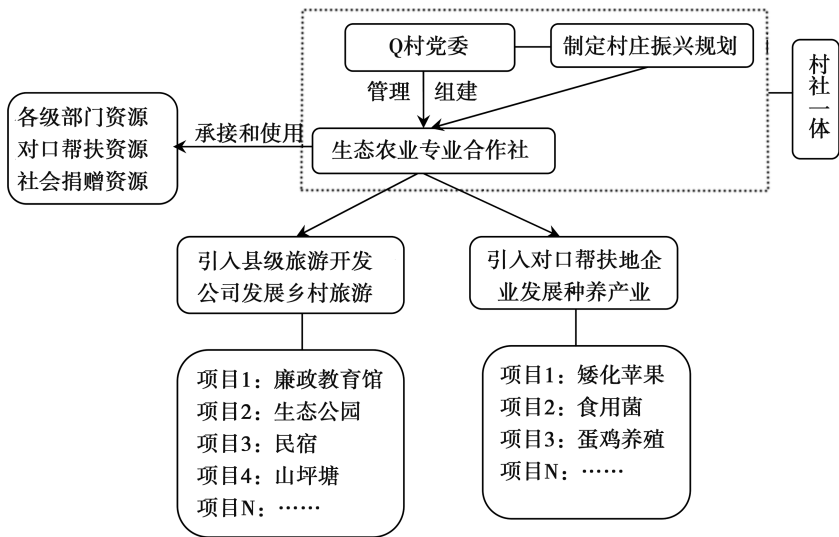


图 1 Q 村产业发展的组织化结构

Q 村帮扶产业实践涉及村党委、县乡政府融资平台公司、市场组织、脱贫农户等参与主体。政府主导脱贫村产业发展的组织动员,根据脱贫村资源禀赋和行政资源下拨配置产业资源,按照兼顾公平与效率原则分配产业收益。其他主体在政府引领下基于自身资源优势参与产业发

展的相关环节,并根据政府设定的收益分配规则获得相应的收益。如在矮化苹果产业发展中,市场组织在产业发展中负责苹果丰产期前的产业管护和技术服务并获取报酬,脱贫农户以土地流转、农业务工等方式参与产业发展并获得相应的收益。干部培训和乡村旅游产业中政府动员县级旅游开发公司、县级党校、脱贫农户等主体依据各自的资源优势参与产业发展并获得相应的收益。政府、市场组织、脱贫农户等主体之间形成以资源为纽带的合作关系。政府是产业投入最多的主体和主导主体,获取政治收益;市场组织以技术、管理经验等资源获取经济收益;脱贫农户以土地或房屋等资源获取经济收益。

(二) 市场主导基层实践:重庆 X 村产业发展的案例

X 村位于重庆市石柱县深度贫困乡镇中益乡的中部,地处渝东褶皱地带,平均海拔 1000 米,距县城 37 公里。村庄辖 4 个村民小组,542 户 1466 人。2015 年精准识别贫困人口 85 户 307 人,贫困发生率 20.94%。2019 年 X 村实现脱贫摘帽,2020 年底贫困人口全部实现脱贫。X 村属于“两山夹一槽”的山区地形,山高坡陡、土地零碎,村内耕地资源少,生产条件较差。脱贫摘帽后,X 村以产业发展为抓手,以“三变”改革推进农业供给侧结构性改革,促进巩固拓展脱贫成果和乡村振兴。

在特色产业发展上,X 村以市场需求为导向建立“1+1+N”(1 个村集体经济组织、1 个公司、N 个合作经营项目)的产业发展组织架构。一是成立股份经济联合社。由股份经济联合社承接扶贫资金,协调产业发展所需的土地、人力等要素投入,管理经营性资产。股份经济联合社管理成员由村“两委”班子兼任。二是成立股份有限公司。村级股份经济联合社出资 468 万元(占股 93.6%),16 位集体组织成员出资 32 万元(占股 6.4%),合股成立中益旅游开发有限公司,按照市场规则协商各方权利、义务、利益分配。公司向社会公开聘请总经理、会计、出纳等市场专业人才,开展旅游开发、中药材种植和销售、中蜂养殖、农副产品加工等业务。三是探索合作经营,公司与其他企业或农户开展合作,推动产业持续发展。如公司建成扶贫加工车间 2700 平方米,与太极集团、希尔安等龙头企业合作发展黄精、皱皮木瓜、吴茱萸等特色农产品,延伸产业链条,注册了“蛮王寨”“龙庄溪”等商标。公司与脱贫农户合作发展脆桃、脆李、西瓜等水果,以及黄精、吴茱萸等中药材。如公司流转 200 亩耕地种植黄精,将黄精返包给 45 户脱贫农户管护,脱贫农户收益为“管护工资 2000 元/亩+管护地块产业收益 20%分红”(图 2)。

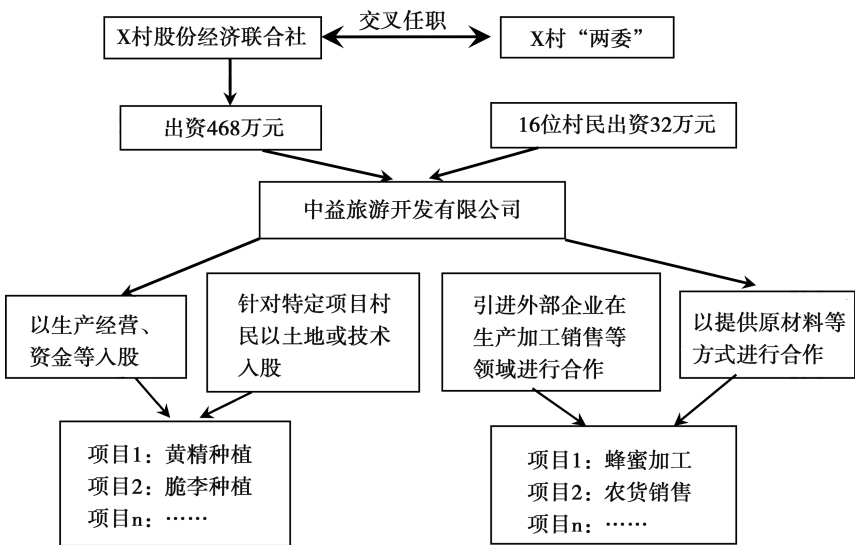


图 2 X 村产业发展的企业化组织结构

X 村产业帮扶实践涉及政府、市场组织、村级组织、脱贫农户等参与主体。村级市场组织(股份经济联合社和中益旅游开发有限公司)主导产业的发展过程,组织动员各主体参与产业

发展,以市场需求为导向配置资源,利益分配坚持效率优先原则。脱贫村产业获得政府的资金和政策支持,但政府并没有介入产业的组织化与决策过程。外部市场组织、脱贫农户基于自身要素优势参与产业合作。作为主导主体,村级市场组织与其他主体的关系较为复杂。村级社会组织(村委会)通过村干部交叉任职嵌入村级市场组织。村级市场组织与外部市场组织、脱贫农户基于资源优势互补的需要形成合作关系。基于扩大产业效益的需要,村级市场组织与外部企业合作延长产业链。基于提高生产效率的需要,村级组织与脱贫农户合作开展农业生产。政府虽然提供了资金和政策支持但没有介入产业发展过程,村级市场组织与政府的合作属于简单的协助关系。

(三) 社会主导基层实践:广西 H 村产业发展的案例

H 村地处滇桂黔石漠化片区,隶属广西武宣县桐岭镇,距县城 19 公里。H 村辖 7 个自然村,27 个村民小组,总人口为 1476 户 5919 人。H 村人均耕地面积 0.68 亩,人均林地面积 0.67 亩,人均发展资源少,有一半以上的劳动力外出务工。脱贫攻坚前村民主要种植水稻、玉米等粮食作物,以传统方式养殖鸡、猪、牛等。2015 年精准识别建档立卡贫困人口 305 户 1224 人,贫困发生率 20.68%。2018 年 H 村贫困发生率降至 2.86%,成功实现脱贫摘帽,2020 年贫困人口全部实现脱贫。

脱贫摘帽后,H 村注重激发村庄与农户双重动力推进产业持续发展。一是在第一书记引导下组织实施“党员分类管理”,激发村庄内源动力。为强化村级党组织的凝聚力以及增强干部和群众的产业发展意识,H 村第一书记组织实施“党员分类管理”,根据党员年龄、行业、流动性、健康等把党员分为“创业类”“管理类”“老弱类”“外出类”“志愿类”等类型,实行差异化管理。开展评分定星,按照党员年度得分,确定“优秀”“合格”“基本合格”“不合格”4 个等次,鼓励先进党员,鞭策后进党员,激发党员发展产业的积极性、创造性。

二是建立村级产业发展组织,推动产业组织化发展。H 村成立村民合作社,村支部书记担任合作社社长。村民合作社确定哈密瓜种植、生猪养殖等为主导产业,建立农民专业合作社,动员脱贫农户、乡村经济精英等参与合作社,共同发展产业。如哈密瓜种植合作社动员了 50 户脱贫农户成为社员,脱贫农户入股合作社资金 96 万元。H 村民合作社以村集体经济发展资金等入股 158 万元,成为最大股东。合作社发展产业采取社员分工合作的组织化方式。如哈密瓜种植合作社设立生产部、技术培训部、营销部等部门,每个部门由党员干部、社员骨干担任负责人。生产部门组织入股农户以及村内其他农户进行田间劳动。技术部门由 1 名有种植经验的村民担任责任人,对合作社种植哈密瓜实施技术指导。销售部门由对外联系能力强的党员干部担任负责人,负责哈密瓜销售与市场对接。H 村产业发展实践取得了成功,产业发展规模不断扩大。哈密瓜产业 2016 年种植规模为 20 亩、产业经营总收入 30.5 万元,2018 年种植规模扩大至 260 亩、产业经营总收入增加至 139 万元。2018—2020 年,H 村民合作社在哈密瓜产业的基础上,创建千亩“瓜果飘香”的现代农业示范园,发展果蔬种植专业合作社 8 家、特色养殖 3 家。

三是完善组织带贫机制,促进脱贫村治理有效。H 村特色产业发展成功后,加入合作社的农户逐渐增多。如哈密瓜种植合作社,2016 年只有 6 户脱贫户社员,到 2018 年脱贫户社员扩大到 50 户。脱贫农户收入水平比较低,缺少入股资金。H 村民合作社帮助脱贫农户争取小额扶贫贷款获得资金入股哈密瓜种植合作社。哈密瓜种植合作社的脱贫户社员中大部分社员股金来源于小额扶贫贷款。H 村民合作社鼓励农户参与产业劳动,农户既获得产业务工收入,也能提高农业技术。如在哈密瓜种植合作社成立初期,脱贫户 C 通过小额扶贫贷款入股 3 万元,2017 年获得入股分红 5500 元、产业务工收入 1.8 万元。种植技术提高后,脱贫户 C 当选为哈密瓜种植合作社的副理事长,参与合作社日常管理,成为致富能人。H 村产业发展规模扩大、经营收入增加,带动了村集体股份分红收入的增长。以哈密瓜产业为例,2016 年村集体获得分红

2.7 万元,2017 年分红增加到 14.4 万元,2018 年村集体分红进一步增加到 20 万元。村集体收入稳定增加,带动了村庄公益事业的发展,进一步增强了脱贫村的凝聚力。按照某村干部的话说就是“讲话有人听,号召有人应,干事有人跟”(图 3)。

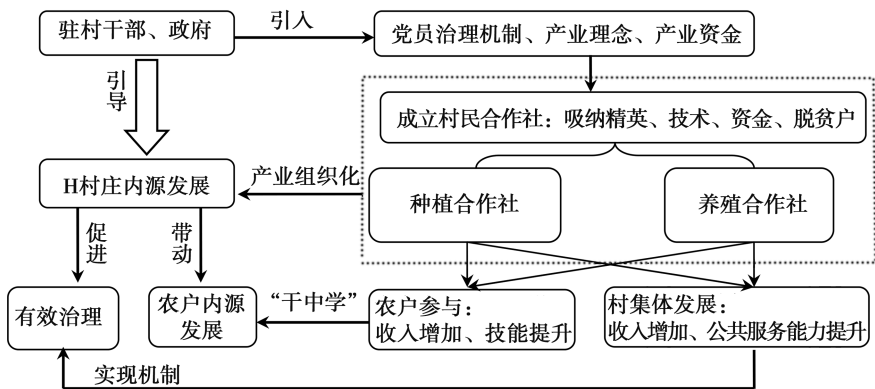


图 3 H 村产业发展的组织化结构

H 村产业帮扶实践涉及政府、市场组织、村级社会组织、脱贫农户等参与主体。因缺少外部市场组织技术支持,也没有引入市场专业人才,社区组织产业经营能力较弱。政府对社会主导产业的扶持要多于市场主导的产业。如 H 村产业发展中政府不仅给予资金支持,也通过驻村干部引导脱贫村产业发展。村级社会组织(H 村的村民合作社)主导了脱贫村产业发展过程,动员脱贫农户加入专业合作社发展产业,对产业发展资源进行合理配置,制定产业收益分配规则。市场主导的产业发展中,主导主体(村级市场组织)与外部市场组织是基于产业开发和优势互补形成紧密合作关系;社会主导的产业中,主导主体(村民合作社)与外部市场组织是基于市场交易形成松散的供求关系。社会主导的产业发展中脱贫户成为主导主体的组织成员,对产业发展决策有一定话语权,获得入股分红和劳动投入报酬,而市场主导的产业帮扶中脱贫农户不是主导主体的组织成员,对产业发展决策缺少话语权,仅获得劳务报酬和土地流转租金。

四、巩固拓展脱贫成果基层实践的特色与形成条件

(一) 不同类型基层治理实践的主要特色

行政主导巩固拓展脱贫成果的基层实践特色体现在:一是在脱贫村成立具有行政属性的村级组织,基层政府(乡/镇政府)依托该村级组织深度嵌入脱贫村的巩固拓展脱贫成果实践过程。如赫章县在 Q 村成立 Q 村党委,由河镇乡人大主席等乡镇领导任 Q 村党委书记等职务。河镇乡政府和 Q 村党委立足脱贫村资源状况,制定以乡村旅游为主导产业的村庄振兴规划。二是政府各部门向脱贫村巩固拓展脱贫成果投入大量的资源和项目。如 Q 村党委积极向上级部门争取项目资源,在政府项目资源的支持下,建设了蓄水 2 万立方米的山坪塘、5 公里产业路、生态公园,发展了矮化苹果、食用菌、乡村旅游等特色产业。三是基层政府主导脱贫村巩固拓展脱贫成果的资源配置。Q 村的矮化苹果产业、旅游产业都体现了基层政府主导脱贫村巩固拓展脱贫成果的资源配置。

市场主导巩固拓展脱贫成果的基层实践特色体现在:一是以企业化的组织结构推进脱贫村巩固拓展脱贫成果的产业实践。市场主导以市场需求为导向,建立企业化的组织结构,有助于脱贫村与外部市场主体开展合作,吸纳市场资源发展产业。如 X 村在脱贫后围绕巩固拓展脱贫成果建立了以 1 个村集体经济组织(股份经济联合社)、1 个公司(中益旅游开发有限公司)、N 个合作经营项目的企业化组织架构。股份经济联合社发挥承接经营性资产、管理经营性资产等功能。中益旅游开发有限公司与其他主体合作共同促进产业可持续发展。二是发展收益分配

遵循效率与贡献原则,即产业发展收益分配应有助于提高生产效率(多劳多得),对产业发展贡献大的参与主体应获得更多的收益(股份分红)。如X村中益旅游开发有限公司与脱贫农户合股联营发展黄精种植,将土地返包给45户脱贫农户耕种,农户收益实行“管护工资2000元/亩+管护地块产业收益20%分红”。

社会主导巩固拓展脱贫成果的基层实践特色体现在:一是建立村级社会组织聚集脱贫村巩固拓展脱贫成果的各类资源。产业发展涉及土地、技术、资金、人才等各类资源。以村级社会组织主导产业发展,既能有效聚集各类产业发展资源,也能确保产业发展由脱贫村内部主导。如H村成立村民合作社主导村庄产业发展,由村民合作社结合产业发展需求成立相关农业专业合作社(哈密瓜种植合作社)。通过村级社会组织聚集土地、资金、技术、乡村经济精英、脱贫农户等产业发展要素,形成村干部(代表村民合作社)、脱贫村经济精英、脱贫户共同参与、协力推进的产业发展格局。二是发展收益分配以促进社区的社会团结为目标。社会主导基层实践强调产业收益分配应有助于增强社区的社会团结。如H村产业案例中村集体(村民合作社)在产业发展中占有较大的股份并获得股份分红,确保村集体有稳定的收入投入村庄的公益事业发展。

(二) 不同类型基层实践特色的形成条件

行政主导基层实践特色的主要形成条件:一是脱贫村因特殊的政治“身份”而得到政府青睐,是区域内的“明星村”。政府向脱贫村投入大量的项目资源,把脱贫村作为各类“新产业”和“新模式”探索的试点村,深度介入脱贫村巩固拓展脱贫成果实践。如Q村巩固拓展脱贫成果受到政府格外重视源于该村特殊的政治“身份”。1985年《国内动态清样》第1278期报道了Q村极度贫困的状况,但是老百姓没有埋怨国家扶持不够,而是自责“不争气”。该报道受到党中央的高度重视,促成了1988年国务院批准成立毕节“开发扶贫、生态建设”试验区。另外,20世纪八九十年代为改善生态环境,Q村党支书带领群众自发植树造林恢复生态,形成了“艰苦奋斗、无私奉献、愚公移山、改变面貌”精神。Q村成为生态脆弱贫困村生态恢复发展的典型,“艰苦奋斗、无私奉献、愚公移山、改变面貌”的精神和事迹得到媒体的广泛宣传报道。二是脱贫村远离中心市场,受区域经济发展的辐射较小。Q村虽然是远近闻名的“明星村”,得到中央媒体的多次报道,但是Q村地处云贵交界地带,地理位置偏远,村庄周边也没有像样的企业,市场规模非常小,村民市场观念淡薄,村内缺少经济精英。

市场主导基层实践特色的主要形成条件:一是脱贫村周边的市场发育较为成熟,已经形成或者正在形成产业聚集。如X村距离所属乡镇中益乡不足1公里。2017年重庆市实施深度贫困乡镇脱贫攻坚,中益乡获得了大规模的基础设施投资,基础设施水平显著提升;中益乡围绕创建“中华蜜蜂小镇”,大力发展吴茱萸、盐肤木等木本药材及脆红李等蜜源植物,新建5个中蜂良种繁殖区(场),引进和培育经营主体19家,发展产业园5个,打造“花卉种植+中蜂养殖+精深加工”产业链;积极建设“中益蜜蜂小镇”电商平台,开通淘宝、京东扶贫商城。二是政府给予一定的资金和政策扶持。农业产业化发展需要较大规模的资金投入。脱贫村和脱贫农户刚脱贫不久,自有资金并不充足,需要政府在农业产业化发展上给予资金和政策的支持。如X村是重庆市“三变”改革试点村,股份经济联合社入股中益旅游开发有限公司的468万元中有相当一部分是政府支持X村“三变”改革的资金。

社会主导基层实践特色的主要形成条件:一是脱贫村距离中心市场并不遥远,且脱贫村周边没有成熟的市场和产业聚集。受到中心市场的辐射和带动,村内已有少数掌握专业技术、懂市场的经济精英,但是多数农户农业生产市场化并不明显。如H村距离县城19公里,交通便捷,但是所属乡镇的市场发育不充分,缺少农产品加工企业。二是脱贫村内部具有较强的组织动员能力。社会主导基层实践强调以村级社会组织聚集土地、资金、劳动力、经济精英等产业发展要素。这就需要脱贫村内部有较强的组织动员能力,凝聚产业发展要素,促进产业发展。如

H村通过党员分类管理、评分定星等工作机制,显著提升了社区组织的动员能力,有效激励党员干部优秀人才带头发展产业。

五、结论

随着《中共中央、国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》的出台,以及各部委配套政策的出台,巩固拓展脱贫成果进入加快落实的阶段。本文研究表明,巩固拓展脱贫成果的基层实践存在不同的实践类型和治理逻辑。

行政主导基层实践强调基层政府深度嵌入脱贫村巩固拓展脱贫成果实践过程,主导和配置下沉到脱贫村的各类政府资源,促进政策有效落实。由于基层政府的直接推动,行政主导基层实践的治理行动能力强,发展资源充沛,能在较短时间内快速推进脱贫村巩固拓展脱贫成果;市场主导基层实践以市场需求为导向,建立企业化的组织结构配置和吸纳有关脱贫村巩固拓展脱贫成果的各类资源,强调发展收益分配应有助于提高效率(多劳多得),贡献越大收益越多(股份分红);社会主导基层实践以脱贫村整体发展和社区内部团结为优先选项,强调成立村级社会组织聚集脱贫村的各类资源,发展收益采取有利于社区整合的方式进行配置,遵循社会团结的分配原则。

不同类型的巩固拓展脱贫成果基层实践由主导力量形塑特色,同时形成了相应的实践问题。行政主导基层实践以行政属性村级组织(Q村党委)替代脱贫村自治组织配置发展资源,弥补了脱贫村自身在资源承接与配置上的能力不足,但是不利于培育脱贫村精英,也造成了脱贫村对政府的依赖。另外,行政逻辑更强调从供给端(“脱贫村有什么资源”)而不是需求端(“消费者要什么”)来配置发展资源(如Q村乡村旅游产业),产业发展与市场需求没有形成很好的对接,产业的市场竞争力比较弱。针对脱贫村内部精英培育问题,可把基层政府在脱贫村成立的行政属性村级组织作为吸纳和培育脱贫村精英培育的重要平台,引导有发展潜力的村干部或农户进入该组织任职并通过承担相应工作提升能力。针对脱贫村产业竞争能力弱的问题,可依托脱贫村成立的合作社(村社一体平台)吸纳村内经济能人、脱贫户,聘请专业人才在基层政府的领导下开展市场化经营。

市场主导基层实践类型强调效率优先、以能力论英雄,这有助于提升脱贫村产业竞争力,但也可能使发展收益集中于村内少数精英,加剧农民分化,给脱贫村有效治理带来挑战。可通过支持脱贫农户信贷扶持,增加脱贫农户在产业市场化经营中的股份,优先雇佣脱贫劳动力等方式提高脱贫农户产业发展收益。社会主导基层实践强调以村级社会组织聚集产业资源并主导产业发展,但是缺少农业企业等市场主体牵引,脱贫村产业化程度较低、产业链条较短,市场竞争力不强。另外,社会主导基层实践在产业发展收益分配方面,强调脱贫村整体发展,对经济精英的激励不足。为此,一方面,需要政府促成脱贫村联村发展产业,在实现规模化经营的基础上着力打造区域公共品牌,不断扩大公共品牌影响力,进而吸引农业龙头企业等市场主体带动脱贫村延长产业链条;另一方面,可通过合理增加村内经济精英股份分红等措施,增强村内经济精英发展产业的干劲。

参考文献:

- [1]李小云.巩固拓展脱贫攻坚成果的政策与实践问题[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(2):1-3.
- [2]王志涛,徐兵霞.产业扶贫降低了贫困脆弱性吗?——基于CLDS的准实验研究[J].云南财经大学学报,2020(10):32-44.
- [3]刘明月,汪三贵.产业扶贫与产业兴旺的有机衔接:逻辑关系、面临困境及实现路径[J].西北师大学报(社会科学版),2020(4):137-144.

- [4] 王国敏,何莉琼.巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接——基于“主体-内容-工具”三维整体框架[J].理论与改革,2021(3):56-66.
- [5] 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(5):8-14.
- [6] 左停,赵梦媛,苏青松.聚焦贫困预防:基于贫困边缘人群和新生贫困人群的对策研究[J].贵州社会科学,2020(9):147-154.
- [7] 孙久文,李方方,张静.巩固拓展脱贫攻坚成果 加快落后地区乡村振兴[J].西北师大学报(社会科学版),2021,58(3):5-15.
- [8] 左停,李颖,李世雄.巩固拓展脱贫攻坚成果的机制与路径分析——基于全国117个案例的文本研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(2):4-12.
- [9] 白永秀,宁启.巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的提出、研究进展及深化研究的重点[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2021(5):5-14.
- [10] 仲德涛.实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的路径选择[J].学习论坛,2021(2):119-124.
- [11] 汪三贵,郭建兵,胡骏.巩固拓展脱贫攻坚成果的若干思考[J].西北师大学报(社会科学版),2021,58(3):16-25.
- [12] 朱海波,聂凤英.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[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020(3):15-25.
- [13] 豆书龙,叶敬忠.乡村振兴与脱贫攻坚的有机衔接及其机制构建[J].改革,2019(1):19-29.
- [14] 郑杭生.社会学视野中的社会建设与社会管理[J].中国人民大学学报,2006(2):1-10.
- [15] 米格代尔.社会中的国家:国家与社会如何相互改变与相互构成[M].李杨,郭一聪,译.南京:江苏人民出版社,2013.
- [16] 冯朝睿.后精准扶贫时代云南集中连片特困地区多中心协同反贫困治理效果评价研究[J].经济问题探索,2020(7):135-146.
- [17] 熊光清,熊健坤.多中心协同治理模式:一种具备操作性的治理方案[J].中国人民大学学报,2018,32(3):145-152.
- [18] 张立荣,朱天义.农村基层协同治理的需求匹配精准性研究[J].中国行政管理,2018(6):49-52.

(责任编辑:宋雪飞)

Models of Grassroots Practice and Governance Logic of Consolidating and Expanding Achievements in Poverty Alleviation: Taking the Agricultural Development of three Poverty Alleviation Villages in Western China as an Example

Qin Zhimin

Abstract: With the introduction of the central policies and the supporting policies of various ministries and committees, the efforts at consolidating and expanding poverty alleviation achievements have entered the stage of accelerating implementation. Grassroots are the “one last mile” of implementations of policies, which means that grassroots practice has an important impact on the consolidation and expansion of poverty alleviation achievements. Based on the social ternary theory, this paper elaborates the major motivation, as well as the inner governance logic of implementing the consolidation and expansion of poverty alleviation achievements. Taking the agricultural development of three poverty alleviation villages in Western China as an example, three models of grassroots practices, administrative leading, market leading and social leading, and their major features, as well as the conditions of constructing these models in this situation are analyzed and discussed. Finally, this paper analyzes the main problems existing in the three models and puts forward the corresponding countermeasures.

Keywords: Consolidate and Expand Achievements of Poverty Alleviation; Grassroots Practice; Poverty Alleviation Village; Governance Logic; Rural Revitalization