

【巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接】

# 巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接： 重点方向与政策调试

## ——针对“三区三州”脱贫地区的探讨

朱海波, 毕洁颖

(中国农业科学院 农业信息研究所, 北京 100081)

**摘要:**随着中央公布国家乡村振兴重点帮扶县名单,顶层设计已经明确倾斜支持西部地区摘帽时间晚的脱贫县,在巩固拓展脱贫攻坚成果基础上衔接推进乡村振兴。“三区三州”等原深度贫困地区虽然消除了现行标准下的绝对贫困问题,但由于社会发展尤其是人的发展的历史滞后性,很多内源性问题在脱贫攻坚期内难以彻底解决,依然需要在“十四五”衔接过渡期加强针对性政策支持力度,夯实脱贫基础。巩固拓展脱贫攻坚成果,根本在产业,关键在人。本文通过构建融合诱致性技术-制度变迁理论和人力资本提升理论的解释框架,结合对西部民族脱贫地区的深入调研与案例考察,阐释了对于经济发展基础薄弱、社会发展滞后的“三区三州”脱贫地区而言,应有效利用政府掌握的强财政资源配置权,基于资源禀赋条件,形成诱导产业做大做强的制度安排,针对民族脱贫群众的弱人力资本特征,寓培训于田头,切实提高其内生发展能力,推动乡村产业形成资源、政府、市场、技术和人协同效应下的“阶梯式上升”内生可持续发展路径,并产生持续稳定助农增收成效。最后,针对乡村产业发展面临的新形势新挑战,从提高村集体组织带动能力、强化与农产品电商等消费新业态对接、加强村社内部产业发展人才的培育和脱贫群众人力资本的提升等方面,提出针对性政策调整建议。

**关键词:** 脱贫地区;乡村振兴;产业发展;人力资本;制度变迁

**中图分类号:** F323.8    **文献标志码:** A    **文章编号:** 1671-7465(2021)06-0080-11

### 一、背景与问题

党的十八大以来8年,是中国乃至世界反贫困斗争史中最波澜壮阔的一篇。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,党和人民持续奋战,攻坚克难,于2020年底如期打赢了人类历史上规模最大、力度最强、惠及人口最多的脱贫攻坚战,现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫,消除了绝对贫困,解决了区域性整体贫困,提前10年实现《联合国2030年可持续发展议程》减贫目标,赢得国际社会广泛赞誉<sup>[1]</sup>。回顾精准扶贫战略实施历程,无论是顶层设计还是基层实践,产业扶贫始终被视为精准扶贫、稳定脱贫的根本性和长久性手段。习近平总书记2012年在河北省阜平县考察扶贫开发工作时就提出,“一个地方必须有产业,有劳动力,内外结

**收稿日期:** 2021-08-15

**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);国家社会科学基金一般项目“电商价值链下小农户生产与现代农业有机衔接的机理与路径优化研究”(19BJY138);中央公益性科研院所基本科研业务费专项“数字经济视角下脱贫地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的机制与路径研究”(JBYE-AII-2021-38)

**作者简介:** 朱海波,男,中国农业科学院农业信息研究所副研究员;毕洁颖(通信作者),女,中国农业科学院农业信息研究所副研究员。

合才能发展”<sup>[2]</sup>。为提高产业带动成效,一方面,国家投入大量财政专项资金解决贫困地区产业发展基础设施薄弱、技术水平低下、产销对接不畅等问题;另一方面,国家实施了一系列创新性举措,如电商扶贫、旅游扶贫、光伏扶贫等,以及小额信贷、东西协作和定点帮扶等,打通产业发展的堵点、难点和痛点,成为确保贫困地区打赢脱贫攻坚战的关键力量。农业农村部数据显示,截至2020年末,产业扶贫政策已覆盖98%的贫困户,有能力和意愿的贫困群众基本都参与其中。在产业扶贫的有力支撑下,贫困户年人均纯收入由2015年的3416元增至2019年的9808元,年均增长30.2%<sup>[3]</sup>。然而,在产业扶贫总体上取得显著成效的背后,不能忽视地区与群体之间的差距。特别对于“三区三州”等原深度贫困地区而言,产业扶贫成效的彰显,是源于变相的政策性帮扶结果,还是确实因形成了具有市场竞争力的产业形态所带来的价值交换,是需要正视的问题。有学者指出,目前的脱贫在很大程度上存在“政策脱贫”特点,在2019年贫困地区农村居民人均可支配收入增长来源中,工资性收入(来自公益性岗位和有组织劳务输出)和转移性收入的贡献率高达75%<sup>[4]</sup>。

但显然这并不是稳定且可持续的结构。事实上,“三区三州”这些地区并不都是资源贫乏、生态恶劣,反而很多区域有独特的资源气候条件和特色产品,发展特色产业的条件和潜力巨大。因此,持续性推动乡村产业发展壮大,提高最能发挥小农比较优势的土地收益,为脱贫户创造就近就地就业机会,才是巩固拓展脱贫攻坚成果、推动乡村振兴的持久之计。但需要认识到,大多数原深度贫困县虽然打赢了脱贫攻坚战,但是脱贫基础依然比较脆弱,特别是产业发展方面,绝大多数县的发展尚处于起步阶段,产业组织化水平依然低下,脱贫户的产业发展内生能力依然不强,集体产业经济依然薄弱,市场竞争能力依然弱小,还需要不断培育成长,巩固拓展脱贫攻坚成果、防止返贫的任务依然艰巨。特别是“三区三州”地区,基于社会发展的历史滞后性,很多内源性问题在脱贫攻坚期内难以彻底解决,一旦没有持续性政策措施的支持,很容易引起规模性返贫。从长远看,这些地区要在巩固脱贫攻坚成果基础上进一步推进乡村振兴,必须增强乡村产业的可持续发展能力。韩俊指出,脱贫地区农村走向富裕,根本途径在于支持打造一批连续开发、龙头带动、农户参与、融合发展的特色产业,构建高质量发展的乡村产业体系<sup>①</sup>。正因如此,2020年12月16日,中共中央、国务院发布了《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》(后文简称《意见》),《意见》提出,“支持脱贫地区乡村特色产业发展壮大,逐步提高衔接资金用于产业发展的比例,注重产业后续长期培育,尊重市场规律和产业发展规律,提高产业市场竞争力和抗风险能力”。在2020年12月28—29日召开的中央农村工作会议上,习近平总书记强调,“要坚决守住脱贫攻坚成果,做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接……对脱贫地区产业帮扶还要继续,补上技术、设施、营销等短板,促进产业提档升级”。

笔者在“三区三州”脱贫县实地调研中发现,脱贫攻坚战期间,政府在实施产业扶贫的过程中,虽然都提出了短期增收与长期培育兼顾的“长短结合”产业发展思路,但实际上,囿于产业扶贫投入资源的有限性和精准性,主要还是通过发展精准到户、短期见效的产业为主,以快速实现建档立卡贫困户增收脱贫目标。从长远效益谋划乡村产业发展往往只能附带兼顾或者点状支持。但着眼于乡村振兴战略,则必须从整体上构建促进乡村产业振兴的长效机制。而这种长效机制中,最关键的就是如何激活人的要素,学者对此也有所探讨。魏后凯<sup>[5]</sup>提出,走内生型乡村振兴之路,不仅要激活内生动力,更需要培育和增强内生发展能力,做好农村干部、经营主体、农民的技能 and 素质培训。李小云<sup>[4]</sup>提出,脱贫地区的乡村振兴离不开农民的主体性,需要积极支持广大农民提升自身能力并在市场机制推动下展开。陈恩<sup>[6]</sup>研究表明,产业扶贫需要培育贫

① 参见农业农村部在京举办的“2020年扶贫日产业扶贫论坛”,[http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202010/t20201014\\_6354245.htm](http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202010/t20201014_6354245.htm)。

困户的自我发展能力,过度依赖政府和企业带动往往会偏离预期目标。梁辰、余成龙<sup>[7]</sup>指出,政府在产业发展决策过程中出现基于市场“效率逻辑”与基于扶贫“公平逻辑”的“钟摆”现象,导致产业扶贫成效偏离。张元洁、田云刚<sup>[8]</sup>依据马克思的劳动价值理论提出,推进乡村振兴需要培育新型乡村劳动者,加强农村人力资本投资,实现劳动者价值的不断增值。王卓、胡梦珠<sup>[9]</sup>的研究表明,户主技能与职业状况通过影响家庭社会资本进而影响产业扶贫效果,因此提升贫困家庭发展能力、激发其发展潜力是乡村产业振兴的重点。夏柱智<sup>[10]</sup>认为,以组织化的专业村为主体发展特色农业推动产业振兴是有效路径,政策上要注重村庄内生动力的培育,避免严苛考核造成产业发展内卷化困境。朱海波、聂凤英<sup>[11]</sup>提出,要处理好政府与市场的关系,市场逻辑可以有效防止产业扶贫的失败,政府逻辑要注重边界。但总体而言,学界对于脱贫地区产业发展的研究偏重于一般性分析,多从政府干预与市场机制之间的张力、资源禀赋与生产行为等视角探讨产业发展存在的问题及破解之道,且更多从批判性视角看待政府在产业发展中的行为与影响。但是这些探讨往往不够深入或者忽视了产业发展在不同地区存在的特殊矛盾,缺乏植根于“真实贫困处境”之中的检视与分析。如果将研究对象更聚焦,则能够看到产业发展在这些“三区三州”原深度贫困地区所面临的深层问题,在此基础上的分析才能够不掩盖其特殊矛盾。笔者近年来通过对“三区三州”等原深度贫困地区脱贫攻坚工作的持续性实地跟踪调查,得以窥见这些地区推进乡村产业发展的实践历程,其中不乏理论与实际相互契合的案例。总结这些案例背后的逻辑机制,对于促进以国家乡村振兴重点帮扶县为代表的脱贫地区更好推进乡村产业发展与振兴,具有一定的理论与现实意义。

## 二、理论视角:诱致性制度变迁与人力资本提升

党中央明确提出要建立健全巩固拓展脱贫攻坚成果的长效机制。与脱贫攻坚战期间的产业扶贫看重短期增收脱贫成效这一目标不同,乡村振兴阶段的产业发展必须着眼于长久且可持续目标,推动产业不断发展壮大,带动脱贫户提高土地经营性收入和人力资本收益,如此才能构建以产业发展巩固脱贫攻坚成果的长效机制。要推动一个产业的发展壮大,本身是一个系统性工程,产业发展有其自身的规律,在“三区三州”这些发展基础薄弱、区位偏远的地区,交通、物流、农业科技等支撑产业发展的准公共品供给明显不足,同时,由于多为民族、特别是“直过民族”聚居区,社会发育明显滞后,人力资本条件极其薄弱,这是特殊且必须正视的现实状况,也是讨论推动“三区三州”脱贫地区乡村产业振兴的逻辑起点。基于此,本文尝试从诱致性制度变迁与人力资本提升的理论视角,探讨推动“三区三州”等脱贫地区乡村产业发展壮大、实现脱贫攻坚成果巩固拓展的内在逻辑。

### (一) 诱致性技术—制度变迁与脱贫地区乡村产业可持续发展

速水佑次郎与弗农·拉坦<sup>[12]</sup>于1971年和1985年提出了诱致性技术变迁理论和诱致性制度变迁理论,该理论指出一国农业发展的技术道路和制度形式取决于该国的资源要素禀赋状况,欠发达国家要提高农业发展成效就必须从本国实际情况出发,选择适宜的农业发展道路,且公共部门需要为农业新技术的采用提供知识和制度安排<sup>[13]</sup>。如果将诱致性技术—制度变迁理论应用于农业产业发展,其政策含义就在于,产业发展既要尊重市场机制,也要立足资源要素禀赋和当地文化禀赋。但是如果要向价值链更高层级拓展,则必须进行新技术(如新的品种和栽培技术)、新制度安排(如企业、合作组织)的诱致性采纳利用,而人力资本条件对于采纳效果将产生关键性影响。林毅夫<sup>[14]</sup>以中国杂交水稻技术的采用为例,研究论证了农户教育水平对杂交种的采用概率和采用密度具有显著正向影响,验证了人力资本投资对于农业新技术推广这种诱致性技术变迁的关键作用。

相较于其他地区,“三区三州”脱贫地区乡村产业基础、市场主体力量和脱贫户人力资本都很薄弱。在脱贫攻坚战阶段,依赖于政府强有力的投入导向和来自脱贫攻坚的政治任务,产业扶贫具有强烈的政府主导性特征。各级财政虽然投入了大量的“输血”资金,但往往因为贫困户内生发展能力不足且针对性培训不充分,加上当地市场主体力量弱小,同时产业选择过于追求短期带贫成效并不符合本地资源条件,导致“好心办坏事”,其结果要么是难以持续,要么是停留在低水平发展层次,难以做大做强。李小云<sup>[15]</sup>指出,对于深陷贫困的穷人而言,“输血”是必要的脱贫条件,同时脱贫的关键是如何让“输血”的资源转化成“造血”的机制。因此,要破解上述产业扶贫成效不彰的怪圈,推进乡村产业振兴,应因循诱致性制度变迁理论,重新思考政府、市场、技术与人在产业发展中的作用与制度安排。政府从产业发展的执行者向服务者、引导者转变,政府公共资源应增加对脱贫户内生发展能力提升的人力资本投资。根据本地的资源禀赋条件,在原有技术和制度基础上,加强对农业研究的公共支持,引入更先进的技术和更有效的制度安排,如龙头企业、电商新业态,进而推进“市场逻辑”主导下的产业发展,形成资源、政府、市场、技术和人协同下的“低附加值产业—人力资本投资—新技术新制度的采纳—推动产业向更高价值链升级”的“阶梯式上升”发展路径,实现产业的价值提升,并带动脱贫户经营收入和产业工资收入的稳定提高。

## (二)人力资本投资与提升脱贫户内生发展能力

舒尔茨<sup>[16]</sup>提出的人力资本投资理论认为,经济发展主要取决于人力资本水平,增加对农民的人力资本投资,提高农民的劳动生产率,才能使农业摆脱传统低效,对经济发展做出贡献。实现巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接,根本在产业,关键在人。如果没有人的内生发展能力提升,乡村振兴也只能流于美好愿望。正如世界银行《2019年世界发展报告》所指出的,“无论社会如何发展,人力资本投资都将是一项有助于人们做好准备应对未来挑战的无悔政策”<sup>[17]</sup>。孔祥智等<sup>[18]</sup>对1978年以来中国农业发展技术变迁路径的分析认为最核心的要素是劳动力,并提出未来中国农业发展要培育新型职业农民,提高农业劳动力的素质和技能。李小云、苑军军<sup>[15]</sup>研究表明,为了让穷人脱离“贫困陷阱”,需要达到人力资本最低条件的“关键性门槛”,因此需要更加重视脱贫户人力资本的提升。李博<sup>[19]</sup>提出乡村振兴中的人才振兴需要加大对以新型职业农民为主导的农村实用人才的培育力度,积极发挥村三委及村党员的核心作用。“三区三州”脱贫地区虽然消除了绝对贫困,但是在推动农业产业更高质量发展的人力资本方面还存在突出的“木桶效应”。一方面,区域内人口普遍受教育程度低,文盲半文盲比例高,加上多为少数民族群体,甚至包括为数不少“一步跨千年”的“直过民族”群体,语言、观念、习俗等方面差异显著,社会发育缓慢,短时期内接受新知识、新技能的能力和意愿不足,笔者的实地调研对此多有印证;另一方面,区域外人才不愿进,进来留不住现象普遍。两方面不利因素的叠加,导致这些地区发展产业的人力资本条件尤为薄弱。对于产业发展而言,人力资本的“木桶效应”并不是短时期就能够补上的。脱贫攻坚战期间,按照“两不愁三保障”底线任务要求,人力资本投资主要用于“控辍保学”实现普遍义务教育,解决教育贫困,提升学龄群体的人力资本,避免贫困的代际传递。但义务教育是对未来人力资本的投资,产生成效需要10年甚至更久,而对于现阶段乡村产业发展主体劳动力的人力资本缺乏足够而针对性的投资。基于笔者的实地调查,虽然各地都有技能培训项目安排,但要么脱嵌于农业产业,培训非农就业技能,要么仅仅完成培训的数量指标要求,培训的针对性和有用性大打折扣。导致现阶段产业发展主体劳动力的人力资本短板问题并未得到有效解决,乡村产业振兴面临“人才不济”难题。因此,在“十四五”巩固拓展脱贫攻坚成果过渡期,应着力提高对存量劳动力的人力资本投资,加强农业生产技术技能的培训,提高脱贫人口接受并利用新技术、新品种、新知识的能力,进而提高劳动生产率,这样才能避免陷入农民个体的“边际劳动生产率低下”问题<sup>[16]</sup>,从而既能够满足这些脱

贫困地区农业产业发展壮大的人力资本需求,也能够提高脱贫群体参与更高附加值产业链分工并分享更高收益的能力,从而实现乡村产业振兴与巩固拓展脱贫攻坚成果的双重目标。

### 三、巩固拓展脱贫攻坚成果的产业安排:“三区三州”脱贫地区案例

根据上文的理论阐释,对于“三区三州”这些产业基础和人力资本都很薄弱的脱贫地区而言,在“十四五”巩固拓展脱贫攻坚成果过渡期内,推进富民兴村产业做大做强就需要对产业发展的政策支持方向作出调整,改变脱贫攻坚期以追求短期收益为目标的零散化、单一化产业帮扶政策,逐步构建以谋求长效收益为目标的连片化、多样化产业发展政策支持体系。有效运用政府掌握的产业发展资金配置权,培育与本地资源禀赋条件和文化禀赋相匹配的产业形态,通过支持新技术的采纳、新组织的引入改造传统低效产业,通过有针对性的技能培训提升并积累脱贫户人力资本,通过有效的政策激励和利益联结让脱贫不稳定群体更有能力和机会参与产业发展、分享增值收益,以此构筑巩固拓展脱贫攻坚成果的坚实屏障。笔者这2年在“三区三州”脱贫地区实地调查中发现,有些地区在推进巩固拓展脱贫攻坚成果的乡村产业发展过程中,正是遵循了上述逻辑,在充分利用本地资源禀赋条件基础上,探索走出了符合本地实际情况且行之有效的路径,传统自然产业得以蜕变为富民支柱产业,产生了显著的稳脱贫成效。总结这些良好案例背后的演进逻辑,对于其他脱贫地区开展巩固拓展脱贫攻坚成果工作具有重要的政策借鉴意义。本部分通过对云南省怒江傈僳族自治州和四川省凉山彝族自治州昭觉县2个“三区三州”脱贫地区乡村产业发展典型案例的探讨,按照上述分析框架,来阐述基于制度-诱致与人力资本提升相结合的产业发展逻辑的合理性。

#### (一)怒江傈僳族自治州草果产业发展变迁与巩固拓展脱贫攻坚成果

怒江傈僳族自治州(简称“怒江州”)是原“三区三州”深度贫困地区之一,地处偏远,以傈僳族等社会发育程度低的民族群众为主。怒江州贫困的一个重要原因是产业基础薄弱,没有形成足够支撑贫困群众增收脱贫的支柱产业。怒江草果种植可以追溯至20世纪70年代末,由于怒江、独龙江沿线的土壤、光照、气候、降雨等自然条件特别适宜草果生长,草果的种植管理要求也适合当地傈僳族群众的劳动技能水平和生产方式或习惯,具有发展的资源禀赋条件和人力资本条件。但过去只是零星自然生长,没有形成产业。近年来,怒江州着力培育并打造草果主导产业,经过多年的推广种植,草果在怒江从无到有,并逐步壮大。目前,全州草果种植面积达108万亩,种植区域集中在泸水、福贡、贡山3个县市,种植面积和产量均占云南省一半以上,成为全国草果核心主产区。年鲜果产量3.4万吨,年产值超过5亿元,覆盖了16.5万原建档立卡贫困人口,带动原贫困户人均年增收2700余元,实现了让莽莽群山变成“金山银山”的目标,是助推怒江州打赢脱贫攻坚战的重要支柱产业和群众增收致富的“绿色银行”。因此,在怒江有一句话广为流传,“金果银果不如怒江的草果”。在脱贫攻坚与乡村振兴的衔接过渡期,怒江州不断推进草果产业向产业化、品牌化、专业化方向转变,全力打造怒江草果绿色香料产业基地,延长草果产业链、提升价值链,打造草果产业“升级版”,助推怒江草果成为富民增收的“金果果”。可以说,怒江州草果产业已经从一个微不足道的传统农业发展成为带动一方群众增收脱贫的支柱产业,实现生态效益和带贫增收经济效益的有机融合,为巩固拓展脱贫攻坚成果提供了坚实的保障。总结怒江州在推动草果产业发展壮大的制度机制,可以概括为以下几个方面:

一是政府制定了支持草果产业发展的顶层规划与支持机制。怒江州政府成立草果产业发展工作领导小组,编制了草果产业发展总体规划和香料产业建设方案,出台一揽子支持政策;建立激励机制,引进草果深加工国资龙头企业,扶持草果加工企业;培育草果专业合作社,向贫困户免费提供草果苗,利用产业扶贫资金加强草果基地滴灌基础设施建设等,增强产业发展动能。

二是发挥能人先行先试示范效应,培训诱导农户积极参与。为保障草果产业逐步在全州推开,在发展初期,怒江州政府注重发挥示范引领作用,选派农技干部驻点,培养种植能人进行引种试种,确保建成一个试点,引领带动一片。通过让村干部、农村党员先行先试,让贫困户及其他农户看到效益,激发其积极性,再手把手培训农户种植、管理技术,实现从政府引导向农户自愿自发种植,从零星种植向连片种植的转变。如贡山县普拉底乡其达村草果种植大户余学明在担任村委会书记期间,率先将自家的草果种植面积不断扩大,目前种植面积已达600多亩,年收入80多万元;在他的带动下,全村90%以上农户都种植草果,目前部分种植户年收入已达10万元以上,成为全乡人均纯收入最高的村,草果产业已成为其达村的支柱产业。

三是技术改造与产业链提升为抓手推动产业提质增效。为将已形成规模的草果产业提质增效,进一步让草果产业做大做强,怒江州加大了草果转型升级步伐:第一,加大草果种植技术的规范和管理,成立怒江州草果产业发展研究所,重点在品种选育、高产高效栽培、提质增效、产品精深加工、病虫害绿色防控技术措施等方面开展研究,广泛向农户推广培训种植和管理技术,为草果产业发展提供技术支撑。第二,积极与国内高校、科研院所和相关企业对接,用科技成果强化产业发展的内生动力,逐步让草果原料变香料,打造以草果为核心的产、学、研平台。第三,通过引进和培养一批有实力的重点龙头骨干企业,对草果进行精深加工和系列产品开发营销,拉长产业链,提高附加值。

四是以多样化组织模式建立紧密的联农带农机制,共享发展成果。通过实践,根据不同的发展条件和基础,探索出了“公司+基地+农户”“集体经济+基地+农户”“农村能人+农户”等经营模式。一方面,不断提升草果产业发展的组织化水平,也对农户形成了“手把手”的技术培训,提高了农户的种植管理能力,使种植逐步从简单化向规范化转变,从只种不管向重视后期管理转变,有效提升了草果产业效益。另一方面,对于进城进镇安置的易地搬迁脱贫户,则将其原有的草果林地,统一托管给村集体,由村集体统一种植管理,脱贫户只需在收获季集中时间回去收割即可,这样易地搬迁脱贫户“离村不丢业”,依然持续获得草果产业发展的收益。

## (二) 凉山彝族自治州昭觉县以农业产业为抓手巩固拓展脱贫攻坚成果

昭觉县属于“三区三州”原深度贫困地区之一的凉山彝族自治州,地处大凉山腹地,全县总人口32.85万人,其中彝族人口占98%,是全国最大的彝族聚居县。2020年11月,昭觉县完成了10万贫困人口脱贫的历史任务,宣布脱贫摘帽,实现了“直过民族”从贫穷落后到全面小康的历史性跨越。近年来,昭觉县充分考虑当地彝族百姓发展产业的能力和可接受程度,通过确立“一线两翼三带”的农业产业发展思路,依托资源优势,巩固传统农业,提升优势产业,因势利导培育现代化农业产业,建基地、强龙头、促培训,增强农业产业“造血”能力。目前,已形成以特色马铃薯、苦荞麦为主的种植业,以高山绿色蔬菜为主的经济作物产业,以乌金猪、西门塔耳牛、半细毛羊为主的养殖业三大特色产业发展格局,脱贫户得以在传统种养基础上较快学会这些新技术并转变为有效收益,为巩固拓展脱贫攻坚成果奠定了坚实基础。总结昭觉县产业发展的制度安排,可以概括为:

一是政府因势利导打造农业产业新业态。充分利用昭觉县海拔2300米的高二半山地区日照充足、昼夜温差大、生态环境良好等特点,昭觉县政府投资6.7亿元建设了14个现代农业园区,以高山蔬菜、水果等为主导产业,并与四川省农科院等科研院所合作,建立专家工作站及博士工作站,引进筛选蔬菜新品种20余个、新技术4项;与北京、上海、广州、深圳沃尔玛超市达成销售协议,形成产销一体化。截至目前,全县已建成露地蔬菜面积5.5万亩,设施大棚7200亩,智能温室大棚面积86亩,草莓、中药材、羊肚菌等经济作物面积3500亩,冷库11870平方米,初加工车间21500平方米。

二是以技术升级与产业链延伸为抓手提高传统产业效益。马铃薯、荞麦、畜禽养殖是昭觉

县的传统农业,经过不断的技术提升改造,助推传统农业产业提质增效。以马铃薯产业为例,昭觉县作为川西南马铃薯传统特色优势产区,目前全县马铃薯种植面积超过28万亩,是西南鲜食、加工和种用马铃薯优势区,已成为昭觉县最重要的支柱产业。在促进马铃薯产业发展壮大方面,昭觉县重视马铃薯良种繁育和培训农户采用标准化种植技术:建立了马铃薯良种繁育体系,建设占地40亩的良种繁育中心,每年可繁育合格的春、秋两季马铃薯原种300万粒以上;建立有相对固定的原种基地2000亩,建有合格种薯基地2万亩;制定并完善了马铃薯标准化种植技术规程,对产地环境、生产技术、施肥、病虫害防治、采收等各个环节进行严格要求,年推广马铃薯标准化种植面积达到19万亩,占全县马铃薯种植面积的近七成。经过几年的产业推进,昭觉县马铃薯产业发展技术逐步成熟,产业效益得到显著提升。目前正常年产鲜薯近45万吨,实现外销收入达4.5亿元,实现全县农户人均年增收1500元以上。

三是通过产业发展吸纳弱人力资本的脱贫户就业增收并建立利益联结机制。昭觉县以彝族群众为主,长期闭塞导致社会发育缓慢,文化认知水平低,对于新技术的接受过程慢。为此,昭觉县一方面通过发展农业产业园,吸纳群众务工就业的形式,直接增加农户收入;另一方面,通过寓培训于田间实践,提高农户对新技术的接受度与应用能力,逐步诱导其发展蔬菜种植等高附加值产业。由于昭觉县具有发展水果蔬菜产业的资源气候优势,市场需求旺盛,基地种植等就业带动显著。全县14个农业产业园区共吸纳1万余人务工,特别是集中搬迁到县城乡镇的易地搬迁脱贫户,每年直接为脱贫户带来近4千万元务工收入。同时,积极探索实施“一托管、两同步、三优先”的“123”利益链接模式。“一托管”,对脱贫村集体已建立且管理使用成效差的设施大棚进行托管;“两同步”,固定租金定期上浮、固定分红与效益同步;“三优先”,园区务工优先使用脱贫户、园区订单优先照顾脱贫户、园区入股优先考虑脱贫村,以此形成紧密的稳脱贫利益联结机制。如通过对火普、梭梭拉达、各莫井、俄尔阿莫等6个村级产业进行托管经营,实现销售收入90余万元,惠及脱贫户近500户、2000人。2020年,各产业园区通过农投代持股分红收益接近2500万元,产生了良好的产业发展利益分享成效。

### (三)案例分析:以乡村产业振兴巩固脱贫成果的演进机制

通过上述两个案例,可以看出如“三区三州”这些产业基础极其薄弱的民族脱贫地区,只要采取合理的制度安排,也能够实现产业由小到大、由弱到强的蜕变,发展成为地方支柱性富民兴村产业。探讨并厘清这些成功案例的演进机制,有助于找准通过乡村产业振兴巩固拓展脱贫攻坚成果的实现路径。考察怒江州、昭觉县推进乡村产业发展的制度安排,可以看出其中存在的共同逻辑:在充分利用本地资源禀赋条件基础上,通过因势利导的产业培育,政府倾斜性的资源支持,助推产业升级;不断引入新技术,用先进适用的技术改造传统低效产业;外引内培市场主体,延伸产业链,提升价值链;考虑当地民族群众的人力资本现状,通过推广门槛低、可操作、易学会的实用技术,为文化程度很低的农民提供有用且有针对性的技术培训,将培训开展在田间地头,提高农户新技术采用的能力和意愿;通过构建多种有效的联农带农的组织模式,激发了脱贫户参与产业发展的积极性和主动性。归结起来,这种助推乡村产业振兴的制度安排正契合了诱致性技术—制度变迁理论和人力资本提升的理论主张。

## 四、“三区三州”脱贫地区产业发展面临的新挑战及政策调适

虽然部分地区通过有效的制度设计和探索,走出了推动乡村产业发展壮大的可行道路,但是,还要看到“三区三州”脱贫地区,在产业发展基础和内生能力上的历史差距,即便政府积极有为,群众积极努力,但还是需要外部力量给予持续支持,特别是产业发展体系建设。前文《意见》同时提出,在西部地区脱贫县中集中支持一批乡村振兴重点帮扶县。2021年8月27日,中

央农办、国家乡村振兴局公布了覆盖西部10省(区/市)的160个国家乡村振兴重点帮扶县名单,这些县与原深度贫困县高度重合。中央提出,要不断优化政策支持体系,不断支持乡村振兴重点帮扶县通过发展产业巩固拓展脱贫攻坚成果。农业农村部针对推动脱贫地区特色产业持续发展方面,提出要着力推动脱贫地区特色产业由快速覆盖向长期培育转变,由重点支持贫困村、贫困户向脱贫地区全域覆盖、全体受益转变,由主要支持种养环节向全产业链条拓展转变,推进特色产业不断发展壮大、提档升级,提高质量效益和竞争力,为巩固脱贫成果、推进乡村全面振兴提供坚实有力支撑<sup>[3]</sup>。需要认清的是,推动乡村产业振兴,不仅仅着力于改造生产端,并不是选对了产业、拓展了规模、革新了技术、提高了价值、激发了动力,就达到了产业做大做强的目标。在当前全国农产品供给结构性过剩、农产品市场竞争更趋激烈的情况下,如何拓展本地农特产品的市场渠道,实现产得出、卖得掉、卖得高,是“三区三州”脱贫地区发展乡村产业、巩固拓展脱贫攻坚成果需要认真考虑的问题。特别是随着数字经济和平台电商等新业态的飞速发展,产业发展更要顺应消费趋势的变化,不断满足不同层次消费群体的需求偏好。消费者对农特产品需求的标准化、品质化、个性化要求越来越高,因此,要从过去“种什么样卖什么样”向“要什么样种什么样”的产业发展思路转变,当然这种以市场需求为导向的产业发展模式,对村社内部的组织化能力、对接电商等新业态的能力、掌握并运用新技术的能力都提出了更高的要求。基于“三区三州”脱贫地区产业发展的阶段性特征,应在以下方面给予更大的政策支持。

### (一) 拓展村集体领办合作社的产业发展组织模式,提高村集体组织化能力

提高小农户的组织化程度,使之与现代农业发展有机衔接,对于乡村产业发展具有重要作用。但农户自发的组织化很容易陷入“精英俘获”,难以实现“小农的联合”。2021年中央一号文件提出,“要充分发挥农村基层党组织领导作用,持续抓党建促乡村振兴”。有关研究表明,以党政主导再造新集体经济的产业帮扶模式有着益贫性高、市场风险小、执行难度小与可复制程度大的优势<sup>[20]</sup>,政府对脱贫地区合作社产业帮扶的整合治理能够解决“精英俘获”或“弱者排斥”和竞争力不强等问题,并提高合作社产业经营绩效<sup>[21]</sup>。随着脱贫攻坚战对村级两委能力的加强,以及驻村帮扶工作队的作用,村集体的凝聚力和号召力得到了大幅提升,与农户的关系显著改善,逐步恢复了村社治理核心的角色,重新形成了过去对农户的组织能力。因此,已经具备了由村集体领办合作社的社会土壤和人心支持。村集体通过对农户的再组织,能够降低交易成本,并提高农户竞争力<sup>[22]</sup>,并且可以更有效地利用农村集体土地所有制将农民真正组织起来<sup>[23]</sup>。从发展现代农业角度,村社统筹是实现小农经营与现代农业有机衔接的重要组织载体<sup>[24]</sup>。而村两委主持兴办发展集体经济的方式更有利于强化乡村的组织程度和集体性<sup>[25]</sup>。因此,建立村社一体的合作组织既能够降低村社内部集体行动的交易成本,又能够有效承接国家财政帮扶资金作为发展村集体经济的原始积累。但是村集体领办合作社也要避免走向“精英俘获”的反面——平均权益,依然要有效区分不同的人力资本条件应该获得与之匹配的激励程度。村集体领办合作社并不代表村干部就一定是有能力的领头人,依然需要出现类似“职业经理人”的制度安排,也即聘用能人作为合作社的管理者,以此推动合作社能够有效对接市场,将合作社运营好,创造更高价值。而对应的是,应该匹配有效激励,才能够既发挥村集体领办合作社的组织优势,又发挥村社能人的人力资本优势,从而推动村社内部产业发展的壮大与振兴,进而通过有效的利益联结机制构筑起巩固拓展脱贫攻坚成果的屏障。形成“市场主体+村集体+农户”的利益联结,企业有利润、农民有收入、集体经济有收益,把三方利益绑在产业链上,才能形成紧密的利益共同体。

### (二) 以消费帮扶为着力点,拓展“互联网+”产销对接,推动乡村数字经济发展

产销对接是推动脱贫地区特色产业发展的有效举措。随着互联网电商在脱贫地区的渗透式发展,需要以消费扶贫为着力点,强化产业发展与农产品电商等新业态对接。中央已经明确

巩固脱贫攻坚成果,要持续推进东西协作和定点帮扶。消费帮扶是将西部地区乡村产业发展与东部地区消费大市场紧密联系起来的有效方式,特别是对于生鲜农特产品,东部城市具有巨大的消费潜力,且需求层次高,溢价程度高。脱贫县应该有效利用这一制度安排,强化消费帮扶机制和创新形式,利用“互联网+”拓宽区域外市场,加强与大型电商企业的对接与合作,在本地通过村集体领办合作社方式,建立农产品电商产地仓基地,以消费引导生产,精准匹配,形成农产品电商价值链,创造更高附加值。同时,随着数字乡村发展战略的实施,“三区三州”脱贫地区发展农村电商的物流短板问题将会得到根本性扭转,加之脱贫攻坚战对网络基础设施的大量投入,农村电商让西部地区的特色资源优势得以转化为产业竞争优势。要借此机会,大力推进以农产品电商为代表的乡村数字经济业态发展,既能够提高农业产业的附加值,又能够带来大量就近就地就业机会,可以有效巩固脱贫攻坚成果。要大力支持当地企业、合作社与电商平台建立合作,打造农产品电商价值链,不断完善“电商平台+本地公司+合作社+农户”的农产品电商产业发展带动模式,将传统的“散兵作战、粗放生产、随意种植”升级为“团队作战、科学生产、订单种植”,把脱贫户、小农户纳入农产品电商产业链,通过订单生产、就近就地务工等方式,实现多重收益。

### (三)以人才培育为抓手,推进脱贫群众人力资本的提升

习近平总书记指出,“农村要发展,农民要致富,关键靠支部”<sup>[2]</sup>。中央已经明确,在西部脱贫地区的脱贫村,继续派驻第一书记和驻村工作队,打造一支进村入户的帮扶队伍,帮助易返贫群体增强发展信心,提升致富本领。中央一直强调要提高脱贫群体的内生发展能力,将解决好部分已脱贫群众发展的内生动力不足问题摆在更加突出的位置。在依托产业发展推动稳定脱贫过程中,坚持在提升内生发展能力上做文章,在提升脱贫群众的主动性、积极性和创造性上下功夫,抓好人才建设,加强村社内部产业发展人才的培育支持力度,特别是要培养一支稳定的产业人才队伍,充分发挥能人带动效应<sup>[26]</sup>。在脱贫攻坚阶段,人力资本的提升主要针对的是解决外出务工就业的技能培训,但是对本地乡村产业发展端的贫困群体技能培训不够。因此,要充分激发参与产业发展的脱贫群众的主观能动性,加大对脱贫人口职业技能的培训力度,使之能够适应新产业发展、新技术应用的素质要求。要强调的是,产业的主导型组织形式是企业,农村的人力资本投资要把脱贫户引导到企业中来,由企业按照产业发展需要提供针对性能力培训<sup>[8]</sup>,要从身份、业态和新技术等方面拓展培训内容,强化企业在农民技能培训中的主体性作用,将培训与实践相结合<sup>[27]</sup>。同时要注重利用信息技术提升脱贫地区脱贫户人力资本优化农村人力资本投入结构<sup>[28]</sup>。最后,现代产业组织既需要普通劳动者,也需要融合其他劳动的企业家。农村人力资本投资不仅要培育新型职业农民的乡村劳动大军,也要培育农村企业家这样的领军人才<sup>[8]</sup>。要结合“三区三州”丰富独特的自然人文资源,发展生态农业、数字农业、乡村文旅业、康养业等高附加值业态,推进一二三产融合,并根据这些产业形态对人力资本的要求培育脱贫人口具备相关专业技能。

## 五、结论与思考

习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上指出:“脱贫摘帽不是终点,而是新生活、新奋斗的起点。实现人的全面发展和全体人民共同富裕仍然任重道远……对脱贫地区产业要长期培育和支持,促进内生可持续发展。”基于这一新命题,本文以“三区三州”脱贫地区为研究对象,首先提出巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的根本手段是产业、关键在人。进而,通过构建融合诱致性技术-制度变迁理论与人力资本提升理论的解释框架,结合怒江州和凉山州两个案例,论述了“三区三州”脱贫地区推进产业发展壮大,既要形成有效利用当地资源禀赋

和文化禀赋的制度安排,又要针对这些民族脱贫地区脱贫群众的弱人力资本特征,在乡村产业发展中提供针对性、易学性、可用性的技能培训,寓培训于田间地头,切实提高脱贫群众的内生发展能力,从而推动乡村产业形成资源、政府、市场、技术和人协同效应下的“阶梯式上升”内生可持续发展路径。“十四五”巩固拓展脱贫攻坚成果过渡期内,要切实推进“三区三州”脱贫地区构建以产业生态化、适度规模化、特色标准化为导向的农业产业发展格局。要加强对这些民族脱贫地区脱贫人口的技能培训,不断填补产业发展的人力资本短板。要按照诱致性技术—制度变迁理论,推动具有当地资源禀赋条件的乡村特色产业发展,优化要素配置,不断用适用先进技术改造传统低效产业,培育市场主体,制定符合市场规律的针对性产业发展支持政策,不断支持农业产业发展壮大,以此实现乡村产业振兴。要处理好产业发展与利益分配、主体培育与联农带农等方面的关系,在推进农业产业发展壮大过程中,要以普惠性、包容性为导向,探索多种形式的利益联结机制,带动并促进脱贫群体更多分享产业增值收益,构筑巩固拓展脱贫攻坚成果的坚实屏障。最后,在“三区三州”脱贫地区,推动产业振兴必定是一个持久过程,产业培育、品牌和市场建设,人才培养、脱贫群众人力资本提升等都需要较长的时期去积累,因此,既要持续加大支持力度,也要循序渐进,稳步推进。

### 参考文献:

- [1] 新华网.习近平:在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话[EB/OL].(2021-02-25).[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-02/25/c\\_1127140240.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-02/25/c_1127140240.htm).
- [2] 习近平.在河北省阜平县考察扶贫开发工作时的讲话[J].求是,2021(4):4-13.
- [3] 国新网.国新办举行产业扶贫进展成效新闻发布会[EB/OL].(2020-12-16).<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/42311/44465/>.
- [4] 全面推进乡村振兴:权威专家深度解读十九届五中全会精神[J].中国农村经济,2021(1):2-14.
- [5] 魏后凯.“三农”工作重心的历史性转移(新论)——以更大力度推动乡村振兴[N].人民日报,2021-01-20.
- [6] 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.
- [7] 梁辰,余成龙.有限理性与不确定性视域下基层产业扶贫的决策过程分析——基于豫南石村的个案研究[J].公共管理学报,2020,17(3):88-99,171.
- [8] 张元洁,田云刚.马克思的产业理论对乡村产业振兴的指导意义[J].中国农村经济,2020(10):2-16.
- [9] 王卓,胡梦珠.家庭禀赋、家庭决策与民族地区产业扶贫效果——兼析乡村振兴战略中产业发展的路径与策略[J].西南民族大学学报(人文社科版),2019,40(9):124-130.
- [10] 夏柱智.中国特色农业产业化村庄基础分析——以专业村为研究对象[J].贵州社会科学,2020(10):163-168.
- [11] 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),2020,20(3):15-25.
- [12] 速水佑次郎,弗农·拉坦.农业发展的国际分析[M].1985年修订扩充版.郭熙保,张进铭,等译.北京:中国社会科学出版社,2000:495-527.
- [13] 郭熙保,苏甫.速水佑次郎对农业与发展经济学的贡献[J].经济动态,2013(3):101-108.
- [14] 林毅夫.制度、技术与中国农业发展[M].上海:格致出版社,2014:164-182.
- [15] 李小云,苑军军.脱离“贫困陷阱”——以西南H村产业扶贫为例[J].华中农业大学学报(社会科学版),2020(2):8-14,161.
- [16] 西奥多·W·舒尔茨.改造传统农业[M].梁小民,译.北京:商务印书馆,2006:150-175.
- [17] THE WORLD BANK. World Development Report 2019——The Changing Nature of Work[R].2019.
- [18] 孔祥智,张琛,张效榕.要素禀赋变化与农业资本有机构成提高——对1978年以来中国农业发展路径的解释[J].管理世界,2018,34(10):147-160.
- [19] 李博.乡村振兴中的人才振兴及其推进路径——基于不同人才与乡村振兴之间的内在逻辑[J].云南社会

科学,2020(4):137-143.

- [20] 许汉泽,徐明强. 再造新集体经济:从“产业扶贫”到“产业兴旺”的路径探索——对H县“三个一”产业扶贫模式的考察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(4):78-90.
- [21] 周海文,周海川,王志刚. 政府对农民专业合作社产业扶贫的整合治理机制及效果研究——基于陇、川、黔三省连片特困地区调查[J]. 中国行政管理,2020(7):28-34.
- [22] 周娟. 农村集体经济组织在乡村产业振兴中的作用机制研究——以“企业+农村集体经济组织+农户”模式为例[J]. 农业经济问题,2020(11):16-24.
- [23] 贺雪峰. 乡村振兴与农村集体经济[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2019,72(4):185-192.
- [24] 韩庆龄. 村社统筹:小农户与现代农业有机衔接的组织机制[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(3):34-43.
- [25] 王思斌. 乡村全面振兴与乡村集体性的发展[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版),2021,58(4):5-17.
- [26] 武汉大学乡村振兴研究课题组. 脱贫攻坚与乡村振兴战略的有效衔接——来自贵州省的调研[J]. 中国人口科学,2021(2):2-12,126.
- [27] 唐丽霞. 新型职业农民培育要有新思路[J]. 人民论坛,2021(9):74-77.
- [28] 李丽莉,俞剑,张忠根. 中国农村人力资本投资:政策回顾与展望——基于中央“一号文件”的内容分析[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版),2021,51(1):36-50.

(责任编辑:李凌)

## Key Directions and Policy Adjustments for Consolidating and Expanding the Achievements of Poverty Elimination and Effectively Linking with Rural Revitalization: Discussion on the “Three Regions and Three Prefectures” Lifted out of Poverty

ZHU Haibo, BI Jieying

**Abstract:** With the central government's announcement of the list of key counties for national rural revitalization, the top-level design has clearly given preferential support to the poverty-stricken counties that have been lifted out of poverty in western China to promote rural revitalization on the basis of consolidating and expanding the achievements of poverty alleviation. Although absolute poverty has been eliminated according to current standards in the “three regions and three prefectures” and other poverty-stricken areas, many endogenous problems have not been completely solved during the period of poverty elimination campaign due to the historical lag of social development, especially human development. Therefore, it is still necessary to strengthen targeted policy support in the transition period of the next five years to consolidate the foundation of poverty alleviation. Industrial development and human resources are the fundamental means to consolidate and expand the achievements of poverty alleviation. Based on induced institutional change theory and human capital theory, and through in-depth investigation and case study of representative ethnic concentrated areas that have been lifted out of poverty in western China, this paper explains the evolution mechanism and internal logic on how to make effective use of the government's strong allocation of financial resources, promote the rural industry to form a “step up” development path under the coordination of resources, government, market, technology and people, and produce a sustained and stable effect of helping farmers and increasing income. Finally, in view of the new situation and challenges faced by the development of agricultural industry, targeted measures and suggestions are put forward from the aspects of improving the organizational ability of village collective, strengthening the connection with new consumption forms such as e-commerce of agricultural products, and enhancing the training of industrial development talents within village communities and the improvement of human capital of small farmers.

**Keywords:** Rural Revitalization; Areas Lifted out of Poverty; Industrial Development; Human Capital; Policy Orientation