

【农村社会发展】

转型期扶贫车间产业存续的内在逻辑、运行机制与困境反思

刘岩,任大鹏

(中国农业大学 人文与发展学院,北京 100083)

摘 要:在原有产业扶贫基础上探索产业振兴,既是巩固拓展脱贫攻坚成果的应有之义,也是新时期实现城乡融合发展、探索共同富裕道路的有效路径。国家、市场与乡土社会三种力量交织在产业扶贫进程中并在转型期的乡村产业振兴中形成持续互动关系。以此为理论视角,结合江西省 S 县的扶贫车间个案,探究从脱贫攻坚迈入乡村振兴阶段扶贫车间产业存续的内在逻辑、运行机制及困境应对。研究表明,基于政策与功能性衔接的行政逻辑、要素配置与产业优化的经济逻辑、关系性互嵌的社会逻辑共同构成产业存续的逻辑基础,国家、市场与乡土社会在扶贫车间产业存续发展的不同阶段具有差异化的力量组合方式,总体呈现出国家强干预力量弱化、市场调控力量增强与乡土社会力量稳固扩张的趋势。在此过程中,地方政府、工商资本以及乡村组织积极调适自我角色定位,形塑行政治理、市场治理、乡土社会治理的产业协同治理格局,通过创新实施行政部门联动机制、产业经营延伸机制与乡土资源整合机制确保车间运行存续,但在实践中遭遇政策执行偏差、市场应对能力薄弱、制度衔接不当等困境,因而需要调整相应政策、经营策略及其与乡土社会的嵌入关系。

关键词:扶贫车间;产业衔接;城乡融合;乡村振兴

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2023)02-0061-11

一、问题的提出

现阶段巩固拓展脱贫攻坚有效成果,确保同乡村振兴的有机衔接,是实现我国农业农村现代化的重要保障。产业扶贫与产业兴旺分别作为脱贫攻坚、乡村振兴两大战略中的关键举措,二者的衔接程度直接决定着脱贫攻坚与乡村振兴两大战略的衔接成效,同时也关乎巩固脱贫攻坚成果的可持续性^[1]。产业扶贫被认为是实现精准扶贫的有效手段,是中国扶贫开发战略的重要组成部分^[2]。基层政府积极动员工商企业依托贫困地区资源优势打造特色产业、旅游观光、光伏发电、手工加工等扶贫业态衔接带动贫困户脱贫。截至 2020 年 6 月底,中西部 22 个省份有扶贫龙头企业 2.86 万个,吸纳贫困人口就业 82.4 万人^①,不仅有效提升了产业扶贫的益贫效果,也为产业兴旺奠定了坚实基础。

近年来,学术界有关脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的研究成果颇丰,集中探讨制度衔接的必要性与可行性、顶层政策设计实施与后续衔接困境等,提供宏观层面的制度衔接思考。具体到产业衔接问题的研究,学者们基于不同的理论视角形成相应的研究成果。王文彬^[3]着眼于整体治理视角,指出部分地区的产业振兴要立足于扶贫产业基础推进,形成“聚点及面”式治理任务延续现象;汪晓文等^[4]从历史视角分析产业扶贫历程,结合地区资源禀赋动态性优势提出推

收稿日期:2022-06-26

作者简介:刘岩,女,中国农业大学人文与发展学院博士生;任大鹏,男,中国农业大学人文与发展学院教授。

① 国家乡村振兴局.巩固提升产业扶贫成果 坚决打赢脱贫攻坚战[EB/OL].http://www.cpad.gov.cn/art/2020/10/23/art_106_184709.html。

进区域产业振兴的新路径;曹兵妥等^[5]从村域整体发展视角指出,构建传统型农业向创新型农业升级模式是推动村庄产业振兴的有效方式;朱海波等^[6]从新结构经济学视角出发,探讨在市场逻辑与政府逻辑的双重作用下扶贫产业发展模式的可持续性问题。在产业扶贫实践中,尽管拥有政府的大力支持,外来资本下乡仍旧难以避免衔接不当的风险,内生型乡村产业却通过与乡村社会内部的深度互动与关联得以存续^[7]。在政策既定的背景下,实现从产业扶贫到产业兴旺的关键在于实现企业、政府、社会多元角色互动,不断建构新的治理格局^[8]。从产业生产角度来看,扶贫产业主要分为村庄内部再生性产业和外部植入性产业^[9]。前者是指依托农村农业要素资源优势,通过延长产业链、打造供应链、提升价值链发展特色种养殖产业或农旅融合产业;后者则是基于地区劳动力资源优势,引入手工加工业等第二产业。乡村振兴的首要目标是产业兴旺,但并不单纯局限于农业产业,同样包含乡村工业产业。扶贫车间是精准扶贫时期基于土地、劳动力要素形成的乡村工业类产业,以壮大贫困村集体经济、解决贫困人口就地就近就业为目的,从事农产品初加工、手工业、来料加工等劳动密集型产业,实现贫困人口稳定就业脱贫^[10]。扶贫车间最早出现在山东省菏泽市,其模式是“车间驻村、居家就业、农户脱贫、集体增收”。随后,全国各地陆续出现了扶贫车间的创新形式和做法,如内蒙古兴安盟科右中旗的蒙古族刺绣扶贫车间、河南省濮阳市的“农村就业加工点”、贵州省黔东南州的“非遗扶贫就业工坊”等。与传统农业产业相比,扶贫车间具有技术门槛低、就业灵活方便、收入效益显著等特点,在解决区域性贫困问题上发挥重要作用。在精准扶贫政策驱动下的扶贫车间,以贫困户雇佣为主的特殊劳动力使用和管理方式构建出一种中国特色的“政治化”生产空间^[11],女性作为扶贫车间的主要劳动力,通过国家、企业和乡村等主体的共同建构成功实现农村妇女生产空间、家庭空间的再造与整合^[12],为农村女性实现在地化就业增收提供了可行性路径。而当面对新冠疫情导致的经济风险压力时,扶贫车间需要政府、群团组织以及社会各界的共同支持、助力,有序复工复产^[13],并不断引入社会企业参与以确保扶贫车间自身发展的可持续性^[14]。实践中扶贫车间的类型较为多元,需要指出的是,本文主要关注从事手工加工类的扶贫车间。手工加工类产业作为我国乡村产业的重要组成部分,大致经历民国时期的手工业、人民公社时期的社队企业、改革开放时期的乡镇企业等阶段,并因地区差异形成“苏南模式”“温州模式”“珠江模式”^[15]。费孝通曾倡导手工与机器、家庭与工厂相结合的乡村手工业,这种兼顾农业与工业生产的乡村工业类型能够充分吸纳村内劳动力,具有多重经济社会价值^[16],有学者将其总结为“半工业化乡村”和劳动力“碎片化整理”。该种模式有利于形成区别于完全城镇化或断裂城镇化的“城乡连续统”^[17],值得学界进一步研究。

扶贫产业因其政策性色彩过于鲜明,地方政府在实施过程中往往通过“大包大揽”方式盲目追求“短平快”项目,重点关注产业项目的短期收益,而对产业后期的可持续性缺少足够考量。当前,我国正处于从脱贫攻坚迈入乡村振兴的政策转型期,对于扶贫产业而言,政策转型意味着资源结构转型、组织功能转型、市场链接方式转型。国家对产业支持政策的力度与方式有所调整,产业发展的外部环境得以重塑。在转型期内扶贫产业既会迎来“如虎添翼”式的政策助力产业市场化运作,也会遭遇政策“水土不服”导致部分扶贫产业过早夭折或难以存续的挑战。目前,学者们大多围绕农业产业衔接问题展开研究,较少关注乡村手工加工类产业的存续研究。基于此,本文试图以精准扶贫时期具有代表性的乡村手工加工类产业形态——“扶贫车间”为切入点,通过典型案例分析扶贫车间产业存续的内在逻辑与运行机制,并结合扶贫车间的发展困境提出对策建议,以期丰富产业扶贫及其与乡村产业振兴有机衔接的相关研究。

二、分析视角:国家-市场-乡土社会

扶贫产业发展基于其私利性与公共性的交织以及与乡村社会的互嵌关系,离不开国家政策

要素输入、市场资源配置、乡土社会内部支持,国家、市场与乡土社会三种力量交织在产业扶贫进程中,试图弥合不同主体间治理资源的差异,实现多元力量的共性参与和有机互动,依据外部政策环境的变化建构差异化的力量衔接机制并进而形成相应的产业治理格局,直接作用于扶贫产业存续发展的不同阶段。在国家、市场与乡土社会三种力量中,政府因其具有资金、政策等优势,一直被认为是产业扶贫的主要引领者^[18],产业扶贫项目多由政府主导或推动,更多是一种政府行为,但项目可持续性有待考量。例如,部分工商资本假借扶贫项目为名套取国家政策补贴导致扶贫产业沦为“空壳”^[19],还有部分企业与乡村社会缺少内在关联致使扶贫产业形成“项目孤岛”^[20]。如何通过开展企业动员等行动构造企业与农户间经济、社会和组织关联,成为地方政府推动扶贫产业成功的关键因素^[21]。同时在扶贫产业发展中,市场的要素配置价值不容忽视,要坚持政府有为与市场有效原则,即政府提供制度供给与市场监管,充分发挥市场效率与要素有效配置,厘清政府与市场的边界问题^[22],将有效推动产业扶贫转向产业振兴。有学者在总结产业扶贫经典模式的基础上,提炼出以政府为核心的“党支部+合作社+农户”、以市场为核心的“产业基金+龙头企业+贫困地区资源+农户”、以社会力量为核心的“社会组织+政府+合作社+农户”的三种产业扶贫模式^[23]。从参与主体来看,扶贫产业具有政策性、市场性与乡土性相叠加的实践特征:政府通过资金下乡、项目进村等形式链接工商资本与贫困乡村的农户实现产业对接,满足不同主体的价值期待与利益诉求;乡土社会在此过程中并非完全被动地接受外部力量的介入和支持,而是积极回应政府与市场等外界需求^[24];地方政府与企业组织也相应尊重并遵循村庄内部人情社会等非正式制度,形成资源互补、协同共治的产业发展路径。综上所述,产业扶贫由政府部门、工商资本、村集体与农户等多元主体共同推动,其产生、成长、后续发展均离不开各类资源的输入与协同。有鉴于此,国家、市场和乡土社会为转型期探讨扶贫车间产业存续的相关问题提供了一种理论视角。

从国家视角来看,由脱贫攻坚转入乡村振兴是国家重大战略部署,在原有产业扶贫基础上探索产业振兴,既是巩固拓展脱贫攻坚成果的应有之义,也是新时期实现城乡融合发展、探索共同富裕道路的有效路径。政府遵循科层体制、部门联动的行政逻辑,着力构建完善的政策制度体系与社会服务架构,确保扶贫产业存续焕发新生机。除政府外部引导外,产业发展还遵循经济逻辑,从市场角度来看,工商资本更加注重资源要素的配置效率与经济效益,产业的存续与发展离不开经营模式的优化与转变,在多方利益权衡下追求最大化市场价值。此外,大多数扶贫产业以项目形式嵌入乡村,乡土社会自身的劳动力、土地资源等要素被激活,在政府的动员下,村干部及农户经历由观望考察到尝试合作再到欣然接受的过程。扶贫车间还遵循乡土社会内部的人情关系等非正式制度原则进行互嵌式融入,由此在村庄场域内形成行政逻辑、经济逻辑、社会逻辑并存格局。综上所述,在脱贫攻坚迈入乡村振兴背景下,国家、市场和乡土社会三种力量存在相得益彰的治理优势,国家通过协调多方主体明晰各自的治理边界,以合理化的制度服务引导市场、乡土社会共同维系乡村产业存续发展。因此,笔者试图从国家、市场和乡土社会的视角构建本文的研究分析框架,以期更好地理解扶贫车间产业的动态性演变发展(图 1)。

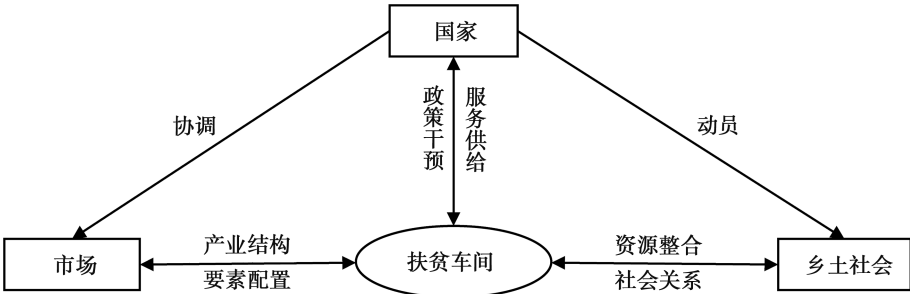


图 1 本文的分析框架图

三、扶贫车间产业存续的内在逻辑

(一) 案例情况

本文所选的扶贫车间案例位于江西省 S 县 K 村, S 县在脱贫攻坚时期是国家扶贫开发工作重点县、罗霄山脉集中连片特困地区脱贫攻坚县。2015 年 10 月 17 日, 全国工商联、国务院扶贫办、中国光彩会正式发起“万企帮万村”行动, 推动民营企业等非公有制经济力量助力脱贫攻坚。S 县工商联根据中央省市关于民营企业参与精准扶贫行动的要求, 充分发挥非公经济在产业引领、吸纳就业、市场开拓等方面的独特优势, 多渠道引导民营企业立足农业优势, 发展茶叶、油茶种植、生态鱼养殖等产业, 同时着力打造创业式、居家式、工厂式三种模式的扶贫车间, 由民营企业链接贫困户实现务工就业。其中, 工厂式扶贫车间是当地工商联扶持的重点, 是由工商资本在乡村一级自主领办加工车间, 在带领农户就业脱贫、壮大村集体经济、发展民营企业等方面发挥重要作用。

K 村位于 S 县某乡镇西部, 村庄面积 10 平方公里。全村有 9 个村民小组, 农户 258 户 1060 人, 其中党员 27 名。2017 年, K 村的贫困发生率为 15%, 属于深度贫困村。患病、缺技术、缺资金成为贫困户的主要致贫原因。全村山地资源丰富, 现有毛竹林 1200 余亩、茶叶 50 亩、油茶林 2000 亩, 同时全村大力发展生猪、家禽等养殖业, 村民主要收入来源为外出务工和农业产业。为了进一步扩大贫困户增收渠道, 在当地政府和村集体支持下, K 村引入扶贫车间这一产业类型。从企业帮扶对象来看, 工厂式扶贫车间的扶贫对象是有劳动能力的贫困户, 通过从事简单的零件加工业就能解决村内贫困户在地化就业问题。到 2019 年底, 经过多渠道帮扶全村贫困人口全部实现脱贫, 村集体经济也进一步发展壮大。

(二) 扶贫车间产业的存续逻辑

作为精准扶贫特殊背景下形成的产业类型, 强烈的政策主导底色成为扶贫车间嵌入乡村的原始标签。伴随着脱贫攻坚战的全面胜利, 外部政策环境的变化导致乡村工作重心由“运动式”的产业扶贫转向“常态化”的产业振兴, 扶贫车间益贫的“政治色彩”逐渐淡化, 陆续回归于市场主体的企业经营样态, 不断形塑新的社会功能价值。乡村振兴的关键在于产业兴旺, 提供充足的劳动力就业岗位, 实现人才要素的回流。扶贫车间作为产业与就业相结合的典范, 其自身可持续发展将有助于产业振兴目标的实现。从时间维度来看, 扶贫车间产业经历不同的发展阶段, 逐步由产业萌发状态演变为成熟运营并有序转入产业提档升级阶段, 其可持续发展遵循一定的行为逻辑。下文将结合 K 村的扶贫车间案例在不同政策阶段的实践回应, 从国家、市场和乡土社会的视角分析扶贫车间产业的存续逻辑, 探究三种力量是如何应对外部环境的变化以促进扶贫车间自身的存续发展的。

1. 精准扶贫的产业萌发期: 国家主导、市场参与和乡土社会响应

区别于追求效率的工商资本和追求公益的社会企业, 因政策扶持而产生的扶贫车间是一种具有中国扶贫政策特色的企业生产方式。在压力型体制下, 地方政府基于实现扶贫绩效考核目标, 构建了以政策补贴为核心、以市场引流和乡村对接为支柱的扶贫产业治理结构, 通过引入工商资本下乡办厂的方式吸纳村庄闲置劳动力就业脱贫, 逐步完成政府绩效考核目标。本文所关注的 K 村扶贫车间产业肇始于 2017 年, 在当地政府的邀请下, 村内乡贤代表阳某放弃在外经商选择返乡创业, 承办了工厂式扶贫车间。一开始, 阳某租赁村集体闲置的房屋作为扶贫车间厂房, 利用自身在村庄的人脉资源, 再加上政府扶贫产业项目的外部影响力和村集体组织的大力宣传, 很快吸引了村内具有劳动能力的贫困户前来务工, 还衔接带动了部分非贫困户实现零散化就业。据不完全统计, 阳某在 K 村陆续承办了 3 个村级扶贫车间, 吸纳 100 多位农户就业, 其

中贫困户55人,人均年增收5000~10000元,雇佣的农户20~82岁不等,不受年龄限制,只要有意愿从事加工操作便可加入。

在此阶段中,国家力量处于主导地位,呈现出“行政干预市场”“行政吸纳社会”的状态,地方政府致力于通过政策补贴的“强支持”与市场订单的“控制力”将扶贫车间打造成贫困治理的有力平台。市场的作用更多体现在降低扶贫车间信息不对称的经营风险、提供稳定的订单加工作业、减少扶贫车间自发寻求货源加工的机会成本方面,以上游企业产品外包的形式链接扶贫车间发展。乡土社会则在地方政府的行政动员下为扶贫车间发展提供厂房用地支持、劳动力组织与用工秩序维护等服务,三种力量共同维系推动扶贫车间在乡村内部扎根运营。具体表现在:一是地方政府为扶贫车间提供房租、免息金融贷款、贫困户用工、水电费及交通运输费等专项补贴,极大程度上减少了企业生产经营成本,吸引工商资本下乡投资;二是在当地政府统一扶持下确保扶贫车间拥有稳定的市场订单来源,依托上游光电科技产业园区,承接电子产品中后段加工组装业务,通过变换地理空间将劳动力密集型的产品加工作业由县城迁移至乡村,且经营业务具有简单易操作、加工灵活等特点,契合村内劳动力要素;三是乡土社会内部为工商资本发展提供土地、厂房、劳动力等要素资源,形成紧密的利益联结关系,在壮大村集体经济收入、丰富村庄业态结构、带动贫困户脱贫、吸引劳动力回流等方面具有重要的现实价值。

2. 巩固脱贫的产业过渡期:政策延续、市场凸显与乡土社会支持

自2017年起,扶贫车间的引入有效解决了K村产业类型单一、劳动力闲置、贫困户增收困难等问题,获得了良好的经济社会效益。2021年2月,习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上庄严宣布,我国脱贫攻坚战取得全面胜利,现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫,“三农”工作重心将转向全面推进乡村振兴,并指出要切实做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接各项工作,对脱贫地区产业要长期培育和支持。《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》明确指出,要延续支持扶贫车间的优惠政策。农业农村部在《关于推动脱贫地区特色产业可持续发展的指导意见》中也着重强调,要因地制宜发展特色食品、制造、手工业等乡土产业,延续支持扶贫车间的优惠政策,建设一批规范化乡村工厂、生产车间,这些文件的制定均为扶贫车间的存续发展奠定了一定的政策衔接基础。

在产业扶贫转向产业振兴的过程中,由于中央顶层设计到具体政策落实存在短暂时间差,在政策不明朗的背景下,S县政府对扶贫车间的扶持政策虽然保持过渡期内的平稳状态,但仍旧呈现式微趋势。囿于“脱贫不脱政策”的制度性要求,S县政府仍旧保留对扶贫车间产业金融贷款、脱贫户用工补贴等政策支持,但削减了诸如人才培养、水电厂房及交通费等补贴。此外,2020年初受新冠疫情的影响,上游光电产业园区的出口业务大幅度下降,转包给下游扶贫车间的加工业务量也随之下滑,稳定持续的市场力量在遭遇外部风险冲击后,扶贫车间衔接带动劳动力务工能力有所下降。面临政策支持弱化与市场订单减少的双重掣肘,扶贫车间领办者清楚地意识到企业发展转型的必要性,因此在承接原有政府引流的市场订单外,积极对外拓展来料加工作业,与县域外的企业签订加工合同,引入新的产品加工流水线。同时,经过近几年的互动,扶贫车间与乡土社会在业态维系层面达成合作默契,乡村内部的社会力量支持扶贫车间产业的不断扩张与战略转型。领办者阳某利用灵活的用工制度以及乡村熟人社会非正式制度优势,能够有效缓解工业生产与农业生产、农民生活间的张力,凭借人情社会的关系网络构建起稳定持续的雇佣关系,吸纳村内闲置零散劳动力形成“生产黏性”,降低因雇工更迭等引发的交易费用,在车间引入新的加工产业类型的同时能够确保扶贫车间内部劳动力供给稳定,实现劳动力要素的最优化配置,进而维持企业长期性盈利的运营状态。

3. 乡村振兴的产业转型期:政策转变、市场主导与乡土社会互嵌

扶贫车间本质上属于民营企业,应遵循市场生存法则,注重生产要素合理配置的经济逻辑。

与其他工商资本不同的是,来料加工型的扶贫车间是在政策支持下以空间地理转移为标志的加工产业外包。在全面迈入乡村振兴的政策背景下,国家对扶贫车间的功能期待由增收脱贫变为就业致富,不少地区将“扶贫车间”改名为“致富车间”“振兴车间”,国家给予的力量支持也由具体化的财政补贴变更为宏观性质的服务供给。S 县政府通过组织劳务人员培训学习、搭建地域性商会组织的方式提高企业用工质量和市场资源开拓能力,不断为孵化培育扶贫车间壮大升级提供服务,致力于将从属于某一加工链条的车间组织打造成完善独立的小微企业,在巩固脱贫成果的基础上衔接带动更多劳动力就业增收致富。

在乡村振兴背景下,国家将产业发展的主导权更大程度上归还给市场,遵循市场价值规律和企业生产要素的合理配置,发挥市场力量在产业转型升级中的主导作用,以促使扶贫车间在激烈的市场竞争中存续发展。K 村的扶贫车间基于前期的资本积累,尝试性探索从原本隶属于产业园区下游的链条企业成长为集生产加工销售于一体的全链条企业,借助产业振兴阶段国家力量的支持,在县城建立了以经营生产小型电子产品为主的半人工、半机械化的生产车间,并引入网店、直播等形式采用“线上+线下”相结合的销售模式,不断推动企业的发展壮大。从地理空间来看,K 村的扶贫车间产业呈现“乡村社会-城市社区”同框布局样态,国家力量不再强制性吸纳乡土社会力量的广泛参与,更多依靠市场力量将乡土社会内部的支持网络延伸至城市社区内部,为企业的转型发展提供新的社会力量支持。具体表现如下:第一,领办者阳某作为乡贤代表,具有本乡本土的社会优势,不仅为 K 村在农业产业外引入劳动力密集型的手工加工业,形塑村庄原有产业格局,还发挥富人治村优势,利用扶贫车间平台帮助村集体组织解决村庄公共事务治理难题,例如动员村外乡贤积极参与投资修缮宗祠、打造村内公共文化空间等,进一步提升个人在乡土社会中的威信和群众基础。第二,随着多年来关系互嵌的持续性深入,在乡土社会逻辑作用下,农户与扶贫车间建立起超越简单雇工的生产互惠、生活互助、情感互融的复合型关联。这种关系体现在:在生产加工领域逐步熟能生巧成为老牌员工;在生活方面进行日常琐事互助并扩大交集面;在情感思想层面不断消除隔阂,成为亲友式雇工关系;甚至部分农户自愿为车间做免费招工宣传,以口耳相传的形式动员周围适龄劳动力前来务工,扩大扶贫车间雇工的地理半径,进一步巩固产业发展的用工基础。久而久之,农户的情感生活依赖与生产加工惯性均为扶贫车间产业存续提供强大的乡土社会支持。

综上所述,国家、市场与乡土社会三种力量交织下的扶贫车间产业存续过程如图 2 所示。

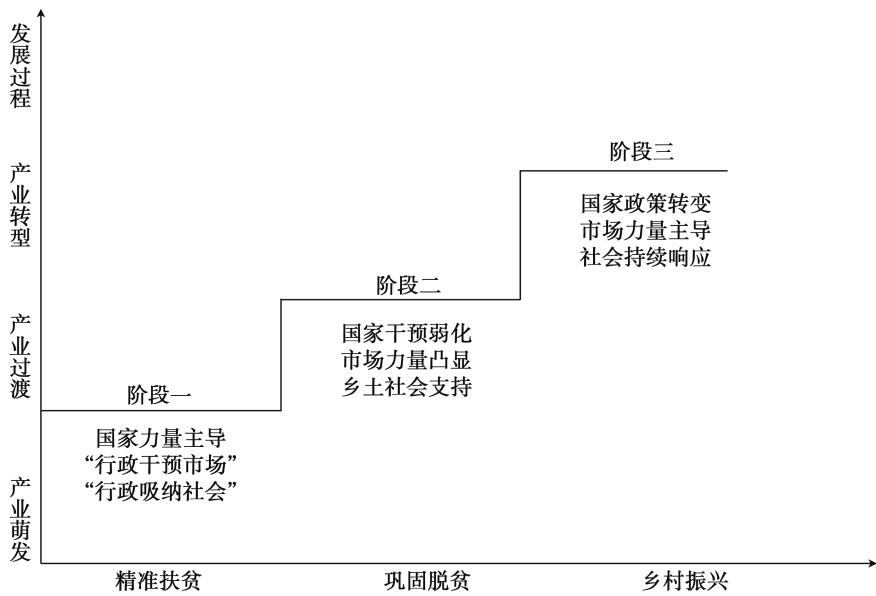


图 2 三种力量交织下扶贫车间产业存续过程分析

四、扶贫车间产业存续的运行机制

为进一步巩固拓展脱贫攻坚产业成果,推动产业扶贫迈入产业振兴,确保工商资本在市场竞争中盈利以衔接带动更多低收入户就业务工增收,同时兼顾经济效益、社会效益、生态效益,地方政府、工商资本与乡土社会在部门行政联动、产业经营体系、乡土资源整合等方面进行创新性探索。

(一) 行政部门联动机制

扶贫产业的筛选、引荐与扶持离不开政府多部门间的协同推进,面对国家体制内强大的扶贫绩效考核压力,地方政府整合既有的行政资源和部门优势形成跨部门、跨层级、跨专业的行政部门联动机制,由扶贫专项部门联合其他业务机构分别承担产业扶贫进程中的项目资金、技术培训、融资保障等供给服务,引导扶贫车间产业有序运行。实践中,S 县政府通过出台相关制度文件明确部门职责,形成多部门间的联动机制,共同为非公企业参与精准帮扶行动营造良好的营商环境,进一步完善工商资本参与扶贫的工作机制,实现政府内部各部门间协同治理。例如 S 县移民扶贫办、工商联、金融工作局以及乡镇各部门根据自身工作属性联合搭建产业资源整合、信息技术服务等平台。在扶贫车间产业发展过程中,主要由 S 县工商联利用当地商会的力量鼓励乡贤代表返乡创业,一位负责人表示,“我们工商联不断组建区域性商会、行业性商会,充分发挥赣商的引领带动作用,吸引带动更多本地企业的发展”。其他部门大力扶持乡贤代表创办扶贫车间产业,在厂房用地、员工招聘、订单来源等方面提供全方位的资源倾斜,为扶贫车间运营创设良好的政策空间。为了继续巩固扶贫车间产业的脱贫成果,确保扶贫车间产业的可持续性,在县委政府统筹安排下,S 县人社局、就业创业服务中心、劳动监察局等部门联动开启脱贫劳动力再就业帮扶专项行动,关注扶贫车间用工难、用工贵等问题,给予脱贫劳动力一定的政策补贴,鼓励工商资本继续衔接带动农村低收入户务工,做好扶贫车间用工、稳工、留工的政策性制度保障。

(二) 产业经营延伸机制

以来料加工为表现形式的加工贸易成为我国工业生产的重要组成部分,隶属于工业产业链条下游的扶贫车间大多从事产品外包加工业务,承接上游公司的发包任务,具有订单依赖性。S 县建有规模集中的光电科技产业园区,前端产品由 8 家高科技企业生产,中后端产品则统一链接乡村扶贫车间,分发到千家万户进行手工制作。创办初期,在地方政府扶持下,阳某承办的村级扶贫车间从光电科技产业园区获取稳定的订单,从事简单的产品零件加工业务,加上政府的各类补贴,能够取得较好的经济效益。

从产业长效性考虑,仅靠政府外援性扶持并不能促使企业自身的经营壮大,必须逐步摆脱订单依赖性。工商资本迫于产业经营压力,不得不在原有客户渠道外主动寻找新的上游订单客户,锻炼独立接单能力,不断延伸产业经营范畴、优化产业组织结构。一方面,阳某动用自身以往的生意资源,摆脱地域局限前往浙江义乌、广东珠海等地洽谈业务。囿于扶贫车间的链条企业身份,阳某在自主接单层面存在障碍,之后便建立专业化的公司尝试性开辟新的产品生产链,引入 LED 小家电等订单业务实现加工产品的横向拓展,同时探索从零件生产、加工组装再到包装销售的一体化操作,不断提升产品的附加值。另一方面,在县域范围内搭建业务中转服务平台,扩大产业辐射范畴,实现加工链条的纵向延伸。随着政策福利的弱化,不少村级扶贫车间出现订单减少、生产困难的现象,阳某利用自身外来订单资源将加工产品发包给县域其他村级扶贫车间,成为加工链条的上游企业,弥补县域光电产业园区单一订单量的不足,推动整个县域来料加工市场的秩序整合,不断提升自身企业的知名度与市场价值。

(三) 乡土资源整合机制

扶贫车间通过空间转移形式实现城市加工业与乡村劳动力的有效对接合作,以乡村加工业为产业平台有机嵌入乡土社会,统筹村内的劳动力、土地、农产品资源要素,有效整合乡土内部资源,克服了城乡二元体制导致生产要素的双向流动障碍。一是通过设置梯度性的加工生产链整合乡村差异化的劳动力资源,满足产业用工需求。根据劳动力素质高低合理安排相应的就业岗位,帮助农户解决居家就业难题,提高家庭经济收入。这一点得到了车间年轻员工钟某的认同:“我的丈夫常年在外打工,家里有两个孩子,还有一个80岁的婆婆,都离不开固定人照顾。2018年开始,我在村里的扶贫车间进行兼职。因为我有外出务工经历,老板安排我做管理岗位,同时也在邮局兼职,从事两份工作,这样就有两份收入。”二是在工商资本与乡土社会双向互动过程中整合乡村农特产品资源,逐步开辟新的经济增长点。不少村内农户表示自家的农副产品销售难,想委托给每天往返于县城与乡村送货的阳某代为销售,这样既可以解决村民农产品销售难题,增加农民的经济收入,又能顺带为工商资本自身赢得一定的利润。三是整合村庄内部闲置土地资源与村集体组织的治理资源,为工商资本自身运营提供乡村内部的社会支持。村集体通过充分盘活利用集体闲置房屋资产用于发展扶贫车间产业,能够在一定程度上壮大村集体经济收入。K村的书记表示,“我们村之前的村委会办公场所一直闲着,现在他们来办厂子常年租了下来,能够为我们村集体每年带来几千块钱的收入,也算是一种增收来源了”。同时基于经济互惠关联,企业与村集体形成合作治理模式,扶贫车间能够有效借助村集体的治理权威与资源做好车间内部的劳动力管理工作,强化产业用工的基础保障。

五、扶贫车间存续发展的困境应对

尽管扶贫车间是精准扶贫政策的阶段性产物,但作为乡村工业化的组成部分,扶贫车间除益贫性外,还具有激活乡村劳动力要素、完善城乡产业结构、促进乡村社会治理等重要功效,走出一条政策主导、市场支持与农户参与的特色产业扶贫道路,成为我国脱贫攻坚战中的重要成果,有效解决我国区域性绝对贫困问题。乡村振兴期间,扶贫车间通过链接低收入群体就业成为巩固脱贫攻坚成果的有力平台,一方面能够确保扶贫效果的可持续性,稳定脱贫人口收入水平和保障社会福祉,解决相对贫困问题;另一方面能够充分实现城乡要素资源融合,逐步探索市场主导、政府扶持与农户参与的产业振兴道路。由脱贫攻坚迈入乡村振兴阶段,如何确保扶贫车间运行的可持续性,成为制约当前扶贫车间自身发展的关键。结合本文实践案例的观察,针对扶贫车间存续与发展压力,本文认为迫切需要对以下困境提供应对措施:

首先,政府部门在产业存续过程中存在明显的“政绩目标导向”,地方主导产业发展的根本意图在于及时响应顶层政策号召。地方政府基于行政绩效考核压力和探索创新性工作的行政逻辑,往往选择县域内规模较大、实力基础较好的扶贫车间进行重点打造,塑造为巩固脱贫攻坚成果、衔接低收入群体务工的“成功样板”,因而在后续政策供给层面易存在“精英俘获”现象,导致扶贫车间产业出现两极分化现象,不利于根基弱、实力差的中小型扶贫车间的存续发展。此外,从政策的顶层设计到最终落实,往往存在政策执行偏差,难以惠及全部产业,影响部分产业的后续良性运营。

其次,工商资本在风险应对、组织体系及产业升级等方面陷入“市场治理失灵”境地,难以有效协调保障多方利益。新冠疫情导致加工产业市场衰退,各类材料配件、物流等价格上涨,上游企业业务量锐减,直接影响下游产品外包加工订单量,加之扶贫车间自身资质受限,在独自对外洽谈业务、沟通联络等方面存在短板,在独立接单经营方面存在困难。同时,县域扶贫车间产业较为零散,缺乏组织化,通常以单打独斗形式融入市场经营。如阳某表示,通常自己去深圳那边

与其他大型厂家洽谈业务时,由于缺乏足够的资质担保,往往需要交纳高于贷款的保证金来换取后续合同订单的延续,这无疑是一种巨大的经济压力。

最后,随着乡村劳动力由灵活性就业陆续转为半稳定性长期务工,扶贫车间基于乡土社会内部力量获得的用工支持将面对制度性的劳动权益保障挑战。相较于其他主体而言,扶贫车间在市场准入机制、劳动制度保障、税收环保考核等层面具有薄弱性,缺乏法律制度支持,造成扶贫车间后续经营管理中存在劳务纠纷、经济纠纷等隐患。在产业起步阶段,扶贫车间依托乡土社会人情关系网络与员工建立非正式制度的劳务合作关系,但随着用工量的增加,部分年轻劳动力返乡就业,促使务工者劳动维权意识有所增强,未来的劳动权益纠纷还会因此增多。若未能有效完善相关劳动力就业保障制度,依靠乡土社会人情关系获得的劳动力支持将会逐步动摇瓦解,不利于产业与村庄间的良性互动。

总体而言,转型期内扶贫车间产业的存续离不开国家、市场和乡土社会三种力量间的有序协同与良性互动。然而在实践过程中,三者之间存在目标协同冲突、互动机制不畅等困境,例如政府过度强调扶贫产业绩效的时间性而忽视市场的可持续性与乡土社会的接受度,对扶贫产业的存续缺少制度包容性以及市场差异化的引导机制,缺乏对乡土社会资源的持续性挖掘与培育,造成国家、市场和乡土社会三种力量的融合机制尚未健全,这些问题均制约着产业的存续发展。

六、结论与建议

以乡村工业产业为载体整合城乡资源要素,真正走城乡一体化发展道路,不仅有利于解决区域低收入群体的返贫问题,更有利于我国实现城乡融合共同富裕的战略目标。研究发现,扶贫车间产业发轫于乡村,是城乡工业化建设的缩影,其基于行政吸纳市场的行为逻辑将扶贫项目嵌入乡土社会,充分激活乡村内部的资源要素,并调动起乡土社会内部的参与力量,为扶贫产业存续提供坚实的社会基础,构建政府、工商资本与乡村共同受益的产业格局。基于本文的个案分析,得出以下几点结论:首先,国家、市场与乡土社会三种力量交织叠加并共同作用于扶贫车间产业发展的各个阶段,在不同阶段三种力量间的结构关系有所差异,总体呈现出国家“强干预”力量弱化、市场调控力量增强、乡土社会力量稳固扩张的趋势;其次,从精准扶贫迈入乡村振兴,扶贫车间自身的产业结构与功能价值发生改变,国家、市场与乡土社会各自的角色也随之调适,最终形成有为政府、有效市场、有机社会的角色定位;最后,三种力量的持续参与共同形塑行政治理、市场治理与乡土社会治理的产业协同治理格局,不断优化提升乡村产业治理结构,巩固脱贫攻坚产业成果。扶贫车间产业存续壮大不仅有助于重塑乡村产业体系,进而优化城乡工业一体化布局,实现城乡劳动力、土地要素双向流动,破解二元体制的弊端,而且对下一步振兴乡村、强化村庄综合发展实力具有重要价值和意义。

为进一步巩固脱贫攻坚有效成果,发挥扶贫车间在乡村产业振兴中的衔接带动作用,需要从以下几个方面加以完善相关制度和机制:一是建立机构定点帮扶机制,继续深化产业振兴政策补贴,激励扶贫车间产业的提档升级。针对扶贫车间产业建立机构定点帮扶机制,由专一组织机构为主,固化帮扶特定扶贫车间,通过以奖带补形式鼓励扶贫车间继续衔接带动已脱贫农户就业防止其返贫,同时吸纳城乡劳动力就业,解决农民就近务工问题,提高城乡低收入群体的家庭生计稳定性,使其迈入共同富裕道路。二是转变政府服务职能,强化小微企业组织建设。针对扶贫车间为代表的乡村工业企业,地方政府应注重开展企业赋能专项工作,联合社会各界力量组织开展相关商业技能培训、外出考察交流等活动,提高扶贫车间组织化程度,同时提供创新创业孵化平台,引导扶贫车间经营者树立企业家精神,增强自主经营能力和对外谈判接单能

力,逐步由草根企业迈入品牌化企业的运行轨道,促使产品提质增效、企业提档升级。三是完善制度化、信息化的支持体系。政府部门需要制定出台扶贫车间市场主体资格认定、环境保护、劳动力社会保障等制度,动态化完善扶贫车间产业项目筛选机制和衔接带动低收入户就业机制,及时调整优化相关政策,为处于不同发展阶段的扶贫车间提供差异化的政策服务;也要建立较为完善的劳动力就业保障制度和劳动安全防护制度,明确工商资本与用工者的责任与义务,避免陷入因人情风波导致的劳务纠纷等困境,为解决相关主体间利益冲突矛盾提供制度法律保障。

参考文献:

- [1] 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),2020,57(4):137-144.
- [2] 邢成举.产业扶贫与扶贫“产业化”——基于广西产业扶贫的案例研究[J].西南大学学报(社会科学版),2017,43(5):63-70.
- [3] 王文彬.由点及面:脱贫攻坚转向乡村振兴的战略思考[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021,21(1):52-59.
- [4] 汪晓文,李济民.从产业扶贫到乡村振兴——河西走廊寒旱农区产业扶贫发展历程[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021,21(4):17-23.
- [5] 曹兵妥,李仙娥.村域脱贫攻坚与乡村振兴的衔接机制及路径[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021,21(4):9-16.
- [6] 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.
- [7] 彭晓旭,张慧慧.产社一体:内生型乡村产业振兴路径及其效应——基于马村鞋垫产业的考察[J].农村经济,2022(5):107-115.
- [8] 吴新叶.脱贫攻坚同乡村振兴有效衔接中的企业角色及其调适——以贵州省乌蒙山区乡土企业X茶园为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2022,22(1):67-77.
- [9] 刘岩,任大鹏,李凡.嵌入与重构:扶贫车间对乡土社会的关系再造——基于江西省的一个案例[J].农村经济,2021(1):78-85.
- [10] 陆继霞,吴丽娟,李小云.扶贫车间对农村妇女空间的再造——基于河南省的一个案例[J].妇女研究论丛,2020(1):36-46.
- [11] 李超海.扶贫车间:嵌入政策的劳动管理何以可能?[J].中国农业大学学报(社会科学版),2021,38(5):58-70.
- [12] 苏海.制度嵌入生活:农村贫困女性减贫的本土实践及反思——源于“扶贫车间”的案例考察[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2021,38(1):73-80.
- [13] 吴丽娟,陆继霞.疫情冲击下的扶贫车间女工:风险与应对——基于河南省的一个案例研究[J].妇女研究论丛,2021(3):9-21.
- [14] 何阳,汤志伟.扶贫车间可持续发展:企业性质转换与行为激励[J].地方治理研究,2019,21(4):50-65.
- [15] 付伟.城乡融合发展进程中的乡村产业及其社会基础——以浙江省L市偏远乡村来料加工为例[J].中国社会科学,2018(6):71-90.
- [16] 费孝通.乡土中国 生育制度 乡土重建[M].北京:商务印书馆,2011:414-415.
- [17] 李蹊,董磊明.半工业化乡村与劳动力的“碎片整理”——工业化潮流冲击下的乡土社会的存续[J].北京师范大学学报(社会科学版),2019(6):141-149.
- [18] 王春光,单丽卿.农村产业发展中的“小农境地”与国家困局——基于西部某贫困村产业扶贫实践的社会学分析[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018,35(3):38-47.
- [19] 郭亮.资本下乡与山林流转——来自湖北S镇的经验[J].社会,2011,31(3):114-137.

- [20] 陈义媛. 资本下乡的社会困境与化解策略——资本对村庄社会资源的动员[J]. 中国农村经济, 2019(8): 128-144.
- [21] 邢成举, 周思聪. 制造关联: 精准扶贫实践中的利益联结与关系再构——从地方政府行为切入[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2022, 22(2): 21-31.
- [22] 李卓, 郑永君. 有为政府与有效市场: 产业振兴中政府与市场的角色定位——基于 A 县产业扶贫实践的考察[J]. 云南社会科学, 2022(1): 162-168.
- [23] 刘明月, 冯晓龙, 冷淦潇, 等. 从产业扶贫到产业兴旺: 制约因素与模式选择[J]. 农业经济问题, 2021, 42(10): 51-63.
- [24] 吴晓燕, 赵普兵. 协同共治: 乡村振兴中的政府、市场与农村社会[J]. 云南大学学报(社会科学版), 2019, 18(5): 121-128.

(责任编辑: 李凌)

Reflection on the Internal Logic, Operating Mechanism and Dilemma of Poverty Alleviation Workshop Industry in the Transition Period

LIU Yan, REN Dapeng

Abstract: Exploring industrial revitalization on the basis of the original industrial poverty alleviation is not only the proper meaning as contained in consolidating and expanding the achievements of poverty alleviation, but also an effective way to achieve urban-rural integrated development and explore the road of common prosperity in the new period. The three forces of the state, the market and the local society are interwoven in the process of industrial poverty alleviation and form a continuous interactive relationship in the development of rural industries in the transition period. From this theoretical perspective, combined with the case of poverty alleviation workshops in S County, Jiangxi Province, this paper explores the internal logic, operating mechanism and dilemma response of the existence of poverty alleviation workshops in the period from poverty alleviation to rural revitalization. The research shows that the administrative logic based on policy and functional convergence, the economic logic of factor allocation and industrial optimization, and the social logic of inter-embedded relationships jointly constitute the logical basis of industrial survival. The state, market, and rural society have differentiated combinations of forces at different stages during the development of poverty alleviation workshops. There is a trend that the state's strong intervention is weakening, market regulation is strengthening, and the rural society's role is steadily expanding. During this process, local governments, industrial and commercial capital, and rural organizations actively adjust their roles, and gradually shape the collaborative governance pattern of administrative governance, market governance, and rural social governance. Through the innovative implementation of administrative department linkage, industrial operation extension and local resource integration mechanism, the workshop operation survival is ensured. However, in practice, it encounters difficulties such as policy implementation deviation, weak market response ability and improper system convergence. Therefore, it is necessary to adjust the corresponding policies, business strategies and their embedded relationship with the local society.

Keywords: Poverty Alleviation Workshop; Industrial Convergence; Urban Rural Integration; Rural Vitalization