

质量发展视阈下产业扶贫内涵机理、 制约因素与实现路径*

梁杰 高强 徐晗筱

摘要:提升产业扶贫质量是新时代构建长效脱贫机制、实现“两个一百年”奋斗目标的必然要求。在阐释产业扶贫质量理论内涵基础上,基于可持续生计分析框架剖析地方政府、扶贫企业、贫困农户在提升产业扶贫质量中的作用机理,可以明晰我国产业扶贫质量发展所取得的成就及制约因素,辨识社会发展新机遇为产业扶贫质量优化提供的内外部条件,找到提升产业扶贫质量的可行性路径。研究表明:脱贫真实性和脱贫可持续性足衡量产业扶贫质量的重要依据,产业扶贫政策实施以来,我国贫困人口大幅减少,脱贫真实性显著增强;扶贫要素投入、经营主体培育为产业扶贫提供持久动力,脱贫可持续性不断优化。然而,地方政府“压力型体制”运作模式与过度干预、扶贫企业逐利本性与高资产专用性会影响对贫困农户的精准识别及其生计策略的选择,进而降低脱贫真实性和脱贫可持续性;农民传统政治心理和社会原子化、农户生计体系的脆弱性致使贫困农户融入扶贫产业体系较为困难,进一步降低产业扶贫质量。产业振兴、城乡融合、消费需求多元化等新制度供给和经济发展趋势为今后提升产业扶贫质量提供了新机遇。

关键词:质量发展;产业扶贫;贫困农户;可持续生计

贫困是人类历史进程中的恒久问题。中国作为世界上最大的发展中国家,所面临的贫困问题尤为严峻。改革开放以来,经过党和政府的不懈努力,中国成为全球首个实现联合国千年发展目标贫困人口减半的国家(Niaz等,2018;Eryong等,2018)。然而大水漫灌式整体扶贫导致贫困人口“大分散、小集中”分布态势明显,一定程度降低了扶贫质量。中国特色社会主义已进入新时代,提升产业扶贫质量足新时代发展的必然要求。一方面,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,高质量扶贫是缩小贫富差距、缓解我国社会主要矛盾的重要举措;另一方面,高质量扶贫本身亦是我国实现第一个百年奋斗目标——全面建成小康社会的底线任务。为此,我国提出“精准扶贫”政策,要求通过“六个精准”和“五个一批”^①,解决贫困地区人口“两不愁,三保障”问题和区域性整体贫困。

作为“五个一批”工程的首要工程,产业扶贫在精准扶贫中发挥着基础性保障作用。2011年,中共中央、国务院印发《中国农村扶贫开发纲要(2010—2020年)》,把贫困程度比较深、相对连片的特困地区作为扶贫开发主战场,明确了产业扶贫的发展方向、任务目标和实现路径,并确定了中央、国家机关和有关单位定点扶贫结对关系名单。2012年国务院、农业部等联合印发《关于集中连片特殊困难地区产业扶贫规划编制工作的指导意见》,要求相关地区编制产业扶贫规划,自此产业扶贫获得了前所未有的重

* 梁杰,中国海洋大学管理学院,电子邮箱:liangljie1@163.com;高强(通讯作者),中国海洋大学管理学院,电子邮箱:gao1221@126.com;徐晗筱,中国海洋大学管理学院,电子邮箱:13455646094@163.com。本文受国家自然科学基金项目(71273248)的资助,感谢匿名审稿人对本文提出的意见,文责自负。

^① “六个精准”是指“扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准”;“五个一批”是指“发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批”。

视。2015年,中共中央、国务院印发的《关于打赢脱贫攻坚的决定》将“发展特色产业脱贫”作为十项精准扶贫方略之一,强调要实施贫困村“一村一品”特色产业推进行动,扶持建设一批贫困人口参与度高的特色农业基地,该文件也成为指导当前和今后一个时期脱贫攻坚的纲领性文件。为切实解决特色产业扶贫实践中存在的突出问题,2018年,中共中央、国务院联合印发《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》,打出加大特色产业资金投入、强化特色产业科技支撑、开展特色产品促销等政策组合拳,使得整个特色产业扶贫政策体系框架更加完善(吕开宇等,2020)。然而,打赢脱贫攻坚战只是历史性地消除绝对贫困,扶贫开发仍是一项长期任务。目前全国已经脱贫的贫困人口中,有200万人存在返贫风险,边缘人口中还有300万存在致贫风险(涂圣伟,2020)。因此,评价产业扶贫具体成效,既要看减贫数量,更要看扶贫质量。构建产业扶贫的长效机制,提升产业扶贫质量,对于巩固脱贫攻坚成果,确保如期全面建成小康社会,顺利开启社会主义现代化国家新征程,具有重要理论意义和实践价值。

一、文献述评

自精准扶贫政策实施以来,学界对产业扶贫保持着较高的研究热度。牛胜强(2019)指出产业扶贫是依托多方面的政策、金融、技术、人力等外部支撑,在区位环境特异性的基础上,配合以政策制度、创新技术、劳动力等生产要素,内生出产业项目的扶贫方式。产业扶贫将物质、人力和社会资本有机融合,在促进贫困农户增收、改善贫困人口的劳动技能和社交范围、活化贫困地区的社会与市场环境、补足贫困地区的未来发展动力方面发挥重要作用(胡晗等,2018;曾庆捷、牛乙钦,2019;李玉山等,2020)。产业扶贫实施策略与具体方法本质在于地方政府、扶贫企业、帮扶对象等多重行动主体通过不同的产业扶贫模式,构建起长效利益联结机制(贺新闻等,2020)。由此,不同地区结合自身实际探索出不同的产业扶贫模式,主要包括“龙头企业+”“农业合作组织+”“资源产业+”“金融机构+”“特色旅游+”“互联网+”等诸多模式(Verhofstadt和Maertens,2015;Ma等,2018;Bruni等,2019;刘同山、苑鹏,2020;王昕天等,2020)。然而在不同的产业扶贫模式中,部分地方政府延续“救济式”和“输血式”的做法,龙头企业、贫困农户等多元主体难以与地方政府进行平等对话和协商,导致一些产业扶贫项目与贫困群众的实际需求严重背离,造成不必要的损失(汪三贵等,2015;王志涛、徐兵霞,2020)。龙头企业出于组织成本、盈利性考虑,在产业扶贫中往往存在“扶富不扶贫”的问题,对贫困户的带动意愿差(孔令英等,2017;张海鹏,2018)。贫困户由于经营能力差、谈判能力低、观念意识落后等原因,对产业扶贫的参与意愿低(茹玉等,2019)。

综上所述,学界对产业扶贫内涵、作用、模式、问题等内容等做了较为深入的研究,为本文研究的开展提供了丰富镜鉴和逻辑起点,然而涉及产业扶贫质量的文献实属鲜见。左停(2019)从产业价值链角度分析了影响产业扶贫质量的主要因素,但尚无对产业扶贫质量进行概念内涵界定;且产业扶贫质量高低涉及多方参与主体,文献并没有透析各方利益主体在产业扶贫质量发展中的作用机理。步入历史新阶段,我国农村贫困格局和扶贫环境已发生了较大变化,扶贫工作面临着前所未有的新机遇。那么,社会发展新机遇又为产业扶贫质量的优化与提升提供了怎样的内外部条件?关于此方面的研究更是付之阙如。基于此,本文在阐释产业扶贫质量发展理论内涵的基础上,基于可持续生计分析框架剖析地方政府、扶贫企业、贫困农户在产业扶贫质量发展中的作用机理,明晰产业扶贫质量发展所取得的成就以及制约因素,辨识社会发展新机遇为产业扶贫质量优化与提升提供的内外部条件,并提出提升产业扶贫质量的可行性路径。

二、理论内涵与作用机理

(一)产业扶贫质量发展理论内涵

质量是质量理论中最基本的概念。在管理学中,格鲁科克(J.M. Grocock)认为产品或服务本身无所谓质量,质量是产品或服务的特性相对于用户要求的一种关系。因此,理解质量的定义,需要准确把握“特性”“要求”和“程度”三个关键词(王泽洪,2013)。其中,“特性”是质量主体所固有的属性,“要求”是质量主体接受者的偏好,“程度”是质量主体固有特性与质量主体接受者偏好的符合度。符合度越高,

质量主体的质量越高或者越好,反之则认为质量主体的质量越低或者越差。基于此,国际标准化组织(ISO)将质量标准化定义为“一组固有特性满足要求的程度”。只有事物具备某一方面的“特性”,才能衡量与质量主体接受者偏好的匹配度。因此,事物高质量的前提一定是“特性”真实存在;“要求”是事物质量产生的必备条件,事物“特性”只有在与质量主体接受者的“要求”进行匹配时,才能发挥其在质量形成中的价值。而质量主体接受者的“要求”是动态的,具有时效性和地域性,如果事物“特性”一成不变,难以与动态的“要求”相匹配,必然导致事物质量降低。因此,事物要实现高质量又必须要求质量是可持续发展的。

基于上述质量理论可以推断,对于产业扶贫而言,产业扶贫质量主要取决于脱贫真实性和脱贫可持续性。产业扶贫高质量可以界定为在市场主导、政府引导下,立足贫困地区资源禀赋、贫困状况,通过发展特色产业、推进产业体系化及产业资本持续增值,实现贫困者真实脱贫和持续性脱贫。实现真实脱贫需要两方面要件支撑:一是对贫困农户的精准识别,二是农户生产生活水平达到脱贫标准。精准识别强调要通过民主、科学和透明的程序,将需要救助扶持的贫困人口识别出来。对贫困人口精准识别只是实现真实脱贫的前提,只有贫困人口在产业项目带动下达到脱贫标准才能保障脱贫真实性。实现真实脱贫不代表一劳永逸,产业项目不科学、贫困农户内生能力不足等均使已脱贫人口面临返贫风险,因此实现脱贫可持续性产业扶贫质量的另一重要体现。实现持续性脱贫离不开三方面要件支撑:一是内生动力,包括贫困农户所拥有的资源禀赋和脱贫意识;二是政策供给,包括政府部门对产业项目的选取、资源要素的支配以及产业设施的维护保障等;三是市场环境,包括扶贫企业的准入、项目实施的透明度等。培养农户脱贫致富的内生动力是实现持续性脱贫的关键,贫困人口是产业扶贫过程中最主要的微观主体,只有激发贫困人口内生动力,才能使贫困人口与扶贫资源有效结合,增强贫困人口持续脱贫的意愿与能力。产业扶贫的政策供给和市场环境则是持续性脱贫的坚实保障,巩固脱贫攻坚成果需要产业扶贫过程中形成的制度和政策在新时期持续发挥作用,而制度和政策作用效果依赖于良好市场环境的维护,只有在产业扶贫中实现市场机制有效,才能在政府主导脱贫资源投入的基础上提高资源配置效率,增强贫困地区发展活力。

(二) 产业扶贫质量发展作用机理——基于可持续生计体系分析框架

1. 可持续生计体系分析框架

英国国际发展署(DFID)于2000年提出可持续生计分析框架(SLA)(具体见图1),该框架由脆弱性环境、生计资本、结构和过程转变、生计策略及生计结果组成。脆弱性环境是生计分析的基础,包括突如其来的自然灾害、经济萧条、健康受到威胁以及牲畜遭遇病害等冲击,资源、政治、经济、市场的发展趋

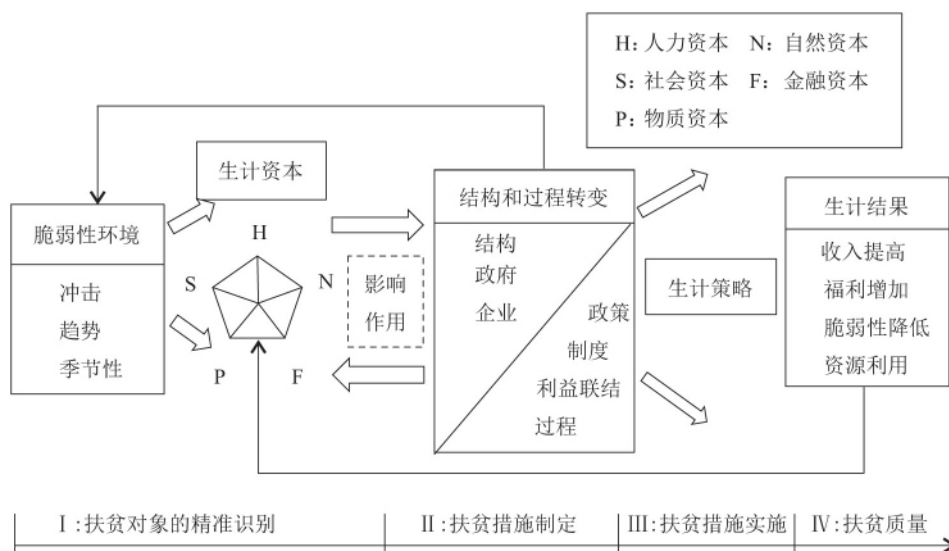


图1 产业扶贫视角下的可持续生计模型

势,以及价格涨跌和生产、就业的季节性变化等。贫困人口所面临的脆弱性环境是一般家庭贫困的根源所在,同时亦是判断某一个体是否属于贫困人口的重要指标。生计资本是生计分析的核心,包括人力资本、自然资本、金融资本、物质资本和社会资本五种类型。生计资本是个体所拥有资源的直接体现,因此也是衡量个体是否属于贫困人口的直接指标。结构和过程转变是指政府、企业等组织机构及其相应政策制度的完善,它们有效地决定着贫困人口所面临的脆弱性环境和不同种类资本的拥有与相互转换。生计策略是指家庭及其成员对其所拥有的资产的组合和活动的选择得以实现其生计目标。生计结果是指生计策略或目标的实现或结果,可表现为收入的增多、福利的更完善保障、脆弱性的降低、自然资源可持续利用的提高等。依据这一框架,贫困人口在一种脆弱性的环境之中开展生计活动,制度和政策等脆弱性环境影响生计资本的性质和状况,进而限制了贫困人口生计策略的选择,从而导致某种生计结果水平低下和贫困加剧。政府和企业等部门机构及其设置的政策、制度、利益联结方式等可以改善贫困人口面临的脆弱性环境,从而影响到贫困人口生计资本以及生计策略的选择,进而影响农户的生计结果。生计结果的改善最后又反作用于生计资本,提升贫困农户自我发展的能力。

2. 产业扶贫质量发展作用机理

可持续生计体系分析框架从贫困人口个体视角和政府、企业等外部环境视角揭示影响贫困的多维度因素,阐明了在政策与制度背景下,处于脆弱性环境下的贫困人口如何利用自身的生计资本实现不同的生计策略,进而导致不同生计结果(李树茁等,2017)。该框架在强调真实脱贫的同时,注重通过风险管理增强恢复和发展能力,实现贫困人口持续性永久脱贫,在扶贫策略制定方面具有重要的实践指导意义。基于此,本文尝试采用可持续生计体系分析框架透析产业扶贫参与主体在产业扶贫质量发展中的具体作用机理。

各级地方政府是产业扶贫质量发展的引导者,通过农户所面临的脆弱性环境以及所拥有的生计资本,实现对扶贫对象的精准识别。同时,地方政府结合当地的实际情况和贫困农户的真实需求,行使扶贫产业政策制定和资源要素支配,构建具有可持续性的产业链和产业体系,并将符合条件的贫困农户纳入产业链中以达到脱贫的目的(王志涛、徐兵霞,2020)。省级政府部门建立严格考核评估制度(李小红等,2019),依据脱贫指标对贫困农户进行指标核验,对产业扶贫效果进行严格评估。由此可见,地方政府依据农户脆弱性环境和生计资本实现对贫困农户的精准识别,通过脱贫指标核验确保贫困农户真实脱贫,通过构建可持续性产业链帮助贫困农户实现持续性脱贫。

扶贫企业是产业扶贫质量发展的带动者,以项目公开招标等形式取得项目经营权后,通过与政府精准识别的贫困农户建立土地入股、雇佣劳动等利益联结方式,提升贫困农户抵御脆弱性环境的能力,改善贫困农户生计资本存量和结构,进而丰富贫困农户的生计策略,实现贫困农户真实脱贫。扶贫企业在考虑短期的经营目的和市场目标的同时,也要保持企业在持续竞争环境中盈利能力和竞争能力的长期增长,同时还要承担履行企业自身参与产业扶贫的社会责任,这就要求扶贫企业在扶贫措施的具体实施过程中,注重将项目经营与贫困地区资源禀赋、贫困农户传统生计体系深度结合,实现各项资本生产要素的有机配套,进而激活贫困地区资源、市场,打造地区产业长效发展机制,实现贫困农户持续性脱贫。由此可见,扶贫企业通过利益联结帮助贫困农户实现真实脱贫,通过可持续性项目的实施帮助贫困农户实现持续性脱贫。

贫困农户是产业扶贫质量发展的最终受益者,在被地方政府精准识别为扶贫对象后,凭借自身所拥有的劳动力、资金、技术、社会资源等生计资本,积极对接和融入扶贫产业项目,通过与扶贫企业构建紧密的利益联结机制实现自身真实脱贫。脆弱性环境的变换以及农户生计资本的调整导致农户的生计策略是动态的,扶贫企业在产业项目实施过程中可以为贫困地区带来先进生产技术、经营方式,在潜移默化中提升贫困农户的发展眼界,改善贫困农户生计资本,从而丰富贫困农户生计策略,提高贫困农户持续性生计产出,实现其可持续性脱贫。由此可见,贫困农户通过对接融入扶贫产业项目实现自身真实脱贫,通过产业项目溢出效应实现自身持续性脱贫。不同利益主体在产业扶贫质量发展中所扮演的角色和作用机理可见图 2。

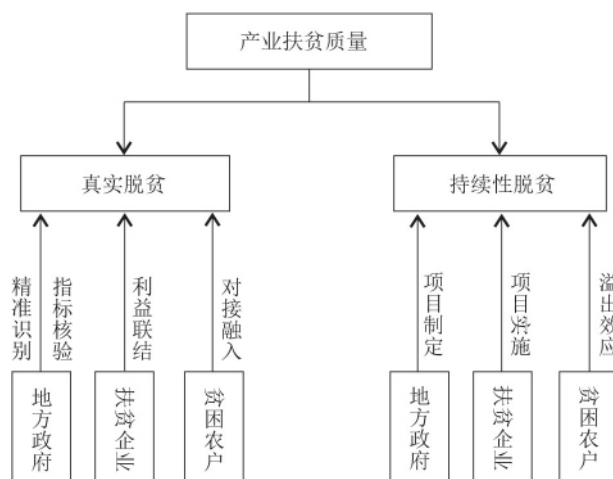


图2 不同利益主体提升产业扶贫质量作用机理

三、我国产业扶贫质量发展成就

(一) 特色产业发展成效显著, 产业脱贫真实性显著增强

自精准扶贫政策实施以来, 我国聚焦贫困地区相继发展了一批特色鲜明的扶贫主导产业, 贫困人口大幅减少。截至目前, 832 个贫困县累计实施产业扶贫项目超过 100 万个, 建成各类产业基地超过 30 万个, 每个贫困县都形成了 2—3 个特色鲜明、带贫面广的扶贫主导产业。各地通过订单生产、产品收购、就业带动、股份合作、土地流转、资产租赁等模式, 把贫困户嵌入扶贫产业链条, 改善脱贫群体生计资本结构, 降低脱贫农户生计脆弱性, 有效拓宽了农户收入渠道。全国 92% 的贫困户参与到产业发展当中, 72% 的贫困户与带贫主体建立了利益联结关系。2015 年至 2019 年底, 全国贫困户人均纯收入由 3416 元增加到 9808 元, 年均增长 30.2%。我国农村现行标准下的贫困人口从 2012 年底的 9899 万人减少到 2019 年底的 551 万人, 贫困县从 832 个减少到 52 个, 为全球减贫事业提供了“中国智慧”和“中国方案”。

(二) 产业扶贫投入力度前所未有, 产业脱贫可持续性不断优化

中央和各地把产业扶贫作为支持重点, 出台了一系列财政、金融、保险支持政策, 为贫困地区产业发展提供了重要保障, 产业脱贫可持续性不断优化。在财政扶贫资金投入力度方面, 2016 年至 2019 年, 贫困县统筹整合财政涉农资金超过 1.2 万亿元, 其中高达 4100 多亿元用于扶贫产业发展, 扶贫产业资金占比达 34%; 2020 年, 国家税务总局实施了“公司+农户”经营模式销售畜禽免征增值税、“公司+农户”经营模式从事农林牧渔业生产减免企业所得税等税收减免政策, 直接激励 1041 家上市公司参与精准扶贫项目, 占上市公司总量的 30% (任长秋、王钊, 2020), 进一步夯实了脱贫致富的产业基础。在金融资本投入力度方面, 全国累计发放扶贫小额信贷 6546.3 亿元, 惠及 1653.5 万建档立卡贫困户; 中国农业发展银行等开发设计了专门的产业扶贫贷款, 出台特色扶贫产业保险等政策, 为产业扶贫提供了融资支持和风险保障。在社会扶贫投入力度方面, 产业扶贫已经成为东西部扶贫协作、中央单位定点扶贫的重点内容和省内协作、对口帮扶的重点方向, 切实做到资金跟着项目走, 提高项目的科学性和资金使用效益。

(三) 参与主体培育效果显著, 产业扶贫内生动力大幅提升

为助力全面打赢脱贫攻坚战, 推动扶贫产业发展, 中央和各地注重培育联农带贫的新型经营主体。积极抓好扶贫企业的认定和支持, 贫困县已累计培育引进各类企业 6.76 万家, 中西部 22 个省份有扶贫龙头企业 2.86 万个, 直接吸纳贫困人口就业 82.4 万人。推动贫困村专业合作社发展, 832 个贫困县累计发展农民专业合作社 71.9 万家, 分布在全国 90% 的贫困村, 直接带动 2197.8 万贫困人口增收。大力培育

新型职业农民,遴选数万名种养大户、家庭农场主和农民合作社负责人到农业部农村实用人才培训基地学习交流,全国共计 256.5 万贫困劳动力接受了职业技能培训,贫困群众就业技能和生产技术大幅提升,一定程度上打破了脱贫农户的融资瓶颈和技术阻碍,提高了贫困户自我发展能力。

四、产业扶贫质量发展制约因素

(一)“压力型体制”政府运作模式导致贫困“悬置”困境和脱贫形式主义

“压力型体制”的地方政府运作模式使得扶贫工作趋于政治化,为应对层层检查,一些地方政府在建档立卡过程中通常忽略考察对象所处的脆弱性环境和生计资本,选择性识别不贫困或边缘贫困农户,甚至将土地流转补助款直接发放给种养大户等非贫困户,严重违背了扶贫脱贫的根本目标指向,致使贫困农户精准锁定困难,导致贫困“悬置”困境;脱贫攻坚时间紧、任务重,各级地方政府更多地将脱贫攻坚作为一项政治工作自上而下传导,为及时完成上级布置的脱贫任务,部分地方政府会故意降低脱贫指标核验标准,夸大贫困户的经济收入,制造扶贫盆景,甚至出现“分配股份”“逼民致富”和“虚假产业扶贫”等严重形式主义倾向(袁明宝,2018),致使脱贫真实性大打折扣,进而降低产业扶贫质量。

(二)政府过度干预致扶贫产业项目不可持续和脱贫农户返贫风险

产业扶贫兼顾经济利益和社会责任双重目的,地方政府作为产业扶贫的引导者,对扶贫产业政策的制定、产业项目的选取具有高度决定权。然而各地的产业扶贫多由政府主导或推动,在扶贫产业政策制定和产业项目选取过程中通常存在政府过度干预倾向,未充分发挥市场的基础性资源配置作用。一方面,部分地方政府以权力为中心而非以贫困群体美好生活需要为中心制定和实施本地区产业扶贫政策,在选择产业扶贫项目时并没有充分考虑贫困地区的资源禀赋和产业基础,运动式地推动产业结构调整,一味跟风选择市场中暂时盈利、易出政绩的短、平、快项目,导致产品同质化严重,产业发展能力缺乏长期抵御脆弱性环境的能力;另一方面,即便选择的产业项目较为适宜当地的实际诉求,也往往因扶贫资金使用的低效、后期技术管理经验与监管措施的缺失而难以为继,导致扶贫产业发展可持续性不强,扶贫功能弱化,脱贫农户面临返贫风险,致使脱贫可持续性大打折扣,进而降低产业扶贫质量。

(三)扶贫企业的逐利本性易产生产业扶贫中的“精英俘获”和马太效应

企业是产业扶贫的主要带动者,在参与产业扶贫中肩负盈利与扶贫的双重任务。然而逐利本性使其遵循“扶贫嵌入资本”而非“资本嵌入扶贫”的逻辑,在参与产业扶贫项目时坚持以利润最大化为导向,带动贫困户脱贫的意愿普遍缺乏。由于产业扶贫资金并不是直接分配给贫困农户而是通过间接交给发挥扶贫功能的市场主体进行运作,企业具有较强的信息捕捉能力,且倾向于通过与村庄内部大户建立利益联结,极易实现对产业扶贫资源的“精英俘获”,将贫困户排挤出产业链条之外或使之处于链条低端位置。受雇于种养大户的贫困户因劳动强度增大,生活质量不升反降,最后产生“强者愈强、弱者愈弱”的马太效应,导致真实脱贫效果不理想。

(四)企业高资产专用性和经营风险易引发契约不稳定

在产业扶贫项目实施过程中,企业除接受政府补贴外还需投入大量资本,其资产专用性远高于地方政府和贫困农户,然而由于抵押物匮乏及管理者资金管理意识的缺失,部分扶贫企业普遍存在融资成本高、偿债力匮乏等资金结构性困境,因此更倾向于选择参与见效快但不可持续的项目。此外,扶贫企业在投资之后可能面临被地方政府以提高补贴门槛和税率等方式“敲竹杠”、被贫困农户以收回土地承包经营权干扰经营等方式“敲竹杠”的风险(贺林波、谢美娟,2019)。一旦出现项目失败等外部冲击,企业通常选择与地方政府和贫困农户解约,终止项目继续实施,导致脱贫机制不稳定,持续性脱贫效果不佳。

(五)农民传统政治心理和社会原子化导致贫困农户维权意识薄弱和话语权缺失

政治心理是指社会中的成员在社会活动中对各种政治关系,以及成员的政治行为、所处的政治体系等多种现象,会自发产生某种心理反映(马志中,2018)。我国农民一直处在一个庞大复杂的社会网络中,在数千年的历史进展和文化传承中构成了特有的政治心理,主要表现为依附、驯服和顺从(王连生,2005)。具体到产业扶贫,长期的政治冷漠、独特的政治心理使贫困农户在面对地方政府“歧视性识别”

和扶贫企业“精英俘获”时,很难进行有效的维权。“原子化”指社会中个人之间的(横向)联系较少,即人们不是生活在一个相互依赖的群体关系之中。在乡村社会“原子化”状态下,农户获取资源的途径不再是个人的“差序格局”,而是具有“庇护主义”关系的“稀缺资源控制者”。贫困农户稀薄的庇护关系使其在产业扶贫中一直存在话语权缺失的现象,产业扶贫真实性难以有效保证。

(六) 扶贫项目难以嵌入农户生计体系易引发内生性贫困

内生动力是个体对改变生活状态的一种心理诉求、生活愿景和情感表达(高旻,2020)。培养贫困户主动脱贫的内生动力是巩固产业扶贫成果的关键所在。然而在产业扶贫过程中依然存在贫困户内生动力不足的问题,“靠墙等,摊手靠,张口要”、“农民靠政府,政府靠中央”、“靠着墙根晒太阳,等着政府送小康”等消极脱贫和愿贫争贫思想严重。内生动力属于个体情感范畴,贫困农户对产业项目的情感态度取决于项目本身能否有效迎合和有机嵌入农户的生计体系(熊春文、桑坤,2020)。然而,很多地方政府迫于脱贫压力和政绩,在选取产业项目时并没有充分考虑和研判新作物、新项目与贫困户生计体系的融合性,企业在参与产业项目资本化运作过程中的逐利导向亦可能与贫困户生计体系相排斥,给贫困户带来的可能不是生计改善而是新的生计困境,进而降低了贫困户对产业扶贫的参与意愿,引发严重的内生性贫困,产业扶贫可持续性难以有效保证。综上,地方政府、扶贫企业、贫困户等利益主体对产业扶贫质量发展制约机理可见图3。

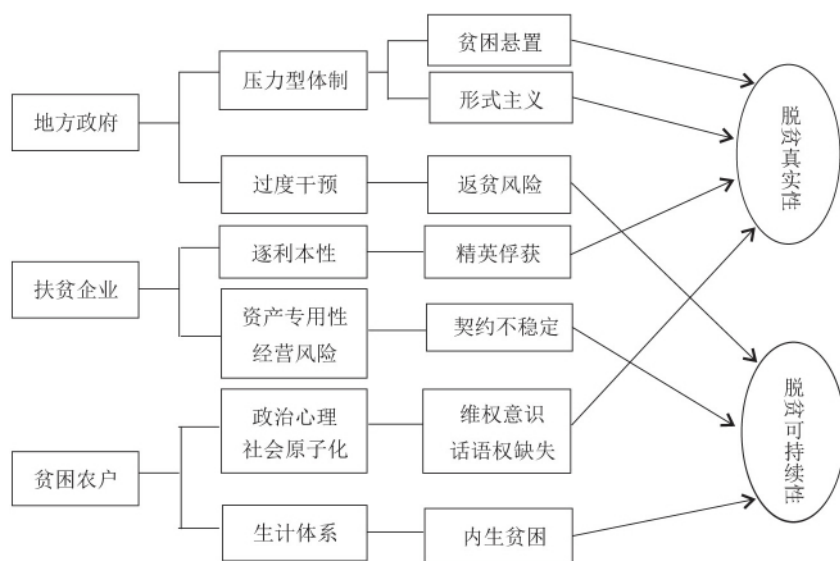


图3 不同利益主体对产业扶贫质量制约机理

五、产业扶贫质量发展机遇

(一) 产业振兴战略为产业扶贫质量发展提供强力制度供给

乡村产业振兴与产业扶贫虽然侧重点不同,但二者的根本目标是一致的,即实现“两个一百年”奋斗目标,推进农村农业农民的现代化。产业振兴是2020年后脱贫时代产业扶贫的升级版,将实现贫困地区产业扶贫的提质增效。一方面,相较于产业扶贫,长远谋划、全面覆盖是产业振兴的显著特征,有利于缓解地方政府“时间紧、识别难”的政治压力,在克服贫困悬置困境和脱贫形式主义的同时,引导地方政府聚焦具有社会责任感的扶贫企业和优质扶贫产业项目的引进,避免扶贫企业对扶贫资源的精英俘获,提升脱贫真实性;另一方面,产业振兴可以实现对脱贫地区的面上普惠性、常态化支持,带来精准持续的资本、人才、技术等生产要素投入,缓解扶贫企业的高资产专用性,帮助扶贫企业规避经营风险,提升扶贫企业与农户之间契约的稳定性。

(二) 城乡融合为产业扶贫质量发展提供有利外部环境

2017年底中央农村工作会议强调要重塑城乡关系,走城乡融合发展之路;2019年中共中央、国务院

印发《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，进一步明确了城乡融合发展体制机制改革的整体框架，为构建产业脱贫长效机制、提升产业扶贫质量提供了新契机。首先，城乡融合有利于实现要素流动自由化，加快城市资本、人才、技术的下乡进程，优化贫困乡村产业结构，为贫困地区产业扶贫提供核心发展动能。其次，城乡融合有利于塑造贫困农户现代政治心理。“经济更发达的社会，趋向于赋予政治参与更高的价值”（亨廷顿、纳尔逊，1989），城乡融合对千年传承的小农经济构成强有力冲击，帮助贫困农户摆脱小农意识和固化的依附政治心理，提升自身维权意识。再次，城乡融合有利于贫困农户拓展视野，丰富自身社会网络，打破“稀缺资源控制者”对资源的垄断与庇护，提升在产业扶贫中的话语权。最后，城乡融合有利于优化城乡空间布局，培育和发展不同级别增长中心和发展轴线，发挥城市向乡村的渗透辐射效应，逐步提升和优化贫困农户生计体系的包容性，实现贫困农户生计体系与扶贫产业项目的有机衔接。

（三）消费需求多元化为产业扶贫质量发展拓展了新空间

消费需求变化将直接反映到产品市场端和企业生产端，驱使企业不断进行技术革新，引致投资规模和结构升级。中国特色社会主义进入新时代，居民收入水平持续上升，消费需求呈多元化发展趋势，为提升产业扶贫质量拓展了新空间。2010—2018年，我国居民消费支出GDP占比由35.56%上升至39.37%，最终消费支出GDP占比由48.45%上升至54.30%（高波，2020）；2019年最终消费支出对经济增长的贡献率已达57.8%（产健、许正中，2020），消费已经成为拉动经济增长的“主引擎”。全国居民恩格尔系数由2000年的49.1%大幅下降至2019年的28.4%，绿色消费、健康消费、文化消费、体验消费等发展型和享受型消费需求兴起，消费结构正在加速转型升级。消费支出的增长和消费需求的多元化为乡村休闲民宿、农事体验、文化创意等新兴产业提供了广阔市场，有效激发了不同贫困地区因地制宜发展特色扶贫产业的内生动力。

六、产业扶贫质量发展路径探索

产业扶贫质量发展是实现第二个百年奋斗目标进程中构建脱贫攻坚长效机制的核心工程。脱贫真实性和脱贫可持续性衡量产业扶贫质量的重要依据，产业扶贫政策实施以来，我国贫困人口大幅减少，脱贫真实性显著增强；扶贫要素投入、经营主体培育为产业扶贫提供持久动力，脱贫可持续性不断优化。然而，地方政府“压力型体制”运作模式与过度干预、扶贫企业逐利本性与高资产专用性会影响对贫困农户的精准识别及其生计策略的选择，进而降低脱贫真实性和脱贫可持续性；农民传统政治心理和社会原子化、农户生计体系的脆弱性致使贫困农户融入扶贫产业体系较为困难，进一步降低产业扶贫质量。产业振兴、城乡融合、消费需求多元化等新制度供给和经济发展趋势为今后提升产业扶贫质量提供了新机遇。为更好提升产业扶贫质量，本文提出如下政策建议：

第一，优化政府运作模式，坚持政府适度干预。2020年之后的扶贫工作将进入新阶段，扶贫工作重心将从消除绝对贫困转向解决相对贫困，缓解相对贫困将是长期任务。这就要求改变以往强动员的攻坚式政府运作模式，省级政府要赋予市县充分自主决策权和任务缓冲区间，坚决杜绝“形式脱贫”“虚假脱贫”“盆景脱贫”，保证脱贫真实性。一方面，建立贫困人口精准识别机制。统筹考虑短期与长期脱贫目标，将面向建档立卡贫困农户的扶贫政策向相对贫困人群延伸，将不同类型贫困人口按所面临的脆弱性环境以及生计资本进行精准识别、细分和管理，并有效纳入产业脱贫规划体系中；另一方面，完善扶贫效果动态考核机制。依据不同贫困地区发展水平制定符合当地实际的脱贫考核指标，同时开展工作人员实地走访和大数据分析，对贫困人口脱贫情况和返贫概率作出准确判断，提升产业脱贫真实性。市县政府在产业扶贫具体实践中要避免过度干预，坚持市场导向与资源禀赋、产业基础有机结合，保证扶贫产业项目的科学性、稳定性，提升脱贫可持续性。

第二，树立企业“资本嵌入扶贫”导向，增强扶贫产业契约稳定性。政府在选取企业对接产业扶贫项目过程中，应选择坚持“资本嵌入扶贫”导向、具有“企业家”社会责任精神的企业，探索“自上而下”和“自下而上”相结合的多层次监督体系，加大对违法违规企业的查处力度，从而最大程度避免企

业对扶贫资源的“精英俘获”，进而保证贫困农户脱贫真实性。增强扶贫产业契约稳定性，一方面在产业扶贫项目实施中要结合贫困地区资源禀赋适当拓展延伸农业产业链，加强本地化加工、仓储等配套能力建设，积极发展扶贫农产品精深加工，将更多贫困农户纳入产业产销一体化体系；另一方面要注重帮助农户着力推进农业标准化生产，推动扶贫产业走品牌化之路，增强贫困农户积极主动脱贫的内生动力和脱贫可持续性。此外，政策扶持与贫困农户构建订单协作、股份合作、产销联动、休闲农业股权众筹等利益联结机制的扶贫企业，缓解扶贫企业的高资产专用性，帮助扶贫企业规避经营风险。

第三，培育农户现代政治心理，增强农户生计体系灵活性。要在城乡融合大背景下稳步推进贫困地区农业产业化、市场化，拓宽贫困农户经济开放视野，帮助贫困农户形成政治全局观念。通过扩大基层民主、提高农民自主组织程度、普及民主法治教育等途径激发贫困农户的政治参与热情，提升农户的政治主体意识和政治效能感，进而帮助贫困农户破解社会原子化困境，提升贫困农户获取扶贫信息的意识和能力。农户生计体系的固化使得产业扶贫项目的选取受到较大约束，产业扶贫面临着好的产业项目与适应生计体系的两难选择。因此，提升产业扶贫质量在找准衔接点，使产业扶贫项目顺利嵌入农民生产生活的同时，还需通过建立职业农民制度、开展菜单式培训、培育贫困农户市场经济观念等途径适当增强农户生计体系的灵活性和包容性，提升贫困农户的发展能力。

第四，坚持产业扶贫与新时代发展机遇有机衔接，赋予产业扶贫新动能。贫困并不是孤立产生的，不同时期的贫困特点和扶贫措施均有其独特的历史发展背景。2020年之后的产业扶贫工作要充分考虑新时代所面临的新的经济社会环境，积极对接新时代国家战略。坚持产业扶贫与乡村振兴战略有机衔接，通过乡村产业振兴规划更好地指导产业扶贫实践。通过乡村振兴战略强化对产业扶贫高质量发展的全方位制度供给，增加贫困人口产业脱贫和就业脱贫路径，实现真实脱贫和可持续脱贫。坚持产业扶贫与城乡融合有机衔接，厚植产业扶贫基础条件。贫困地区要把握城乡融合重要机遇，通过城乡布局优化和要素自由流动，为贫困人口形成内生脱贫动力提供条件。大力推进消费扶贫，构建产销对接长效机制。瞄准城乡居民消费需求多样化的有利契机，优化扶贫产业结构，按照销售地区产品标准倒逼提升扶贫产业质量，提升扶贫产品的市场认可度。

参考文献：

- [1] 产健、许正中,2020:《消费结构升级、政府支持与区域科技创新能力:空间视角下的分析》,《科技进步与对策》第18期。[Chan Jian and Xu Zhengzhong, 2020, Consumption Structure Upgrading, Government Support and Regional Science and Technology Innovation Ability: An Analysis From the Perspective of Space, *Science and Technology Progress and Countermeasures*, 18.]
- [2] 高波,2020:《创新驱动消费主导型经济增长的机制和路径》,《河北学刊》第1期。[Gao Bo, 2020, Mechanism and Path of Innovation Driven Consumption Led Economic Growth, *Hebei Academic Journal*, 1.]
- [3] 高旻,2020:《“大社会”与“小家庭”——精准扶贫的情感治理经验探析》,《云南社会科学》第2期。[Gao Min, 2020, "Big Society" and "Small Family": Analysis of Emotional Governance Experience of Targeted Poverty Alleviation, *Social Sciences in Yunnan*, 2.]
- [4] 贺林波、谢美娟,2019:《产业精准扶贫的剩余控制权冲突及治理》,《华南农业大学学报(社会科学版)》第4期。[He Linbo and Xie Meijuan, 2019, Conflict and Governance of Residual Control Rights in Industrial Targeted Poverty Alleviation, *Journal of South China Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 4.]
- [5] 贺新闻、张城、侯建霖、赵海鑫,2020:《中小型产业扶贫企业可持续发展能力研究》,《软科学》第10期。[He Xinwen, Zhang Cheng, Hou Jianlin and Zhao Haixin, 2020, Research on Sustainable Development Capacity of Poverty Alleviation Enterprises in Small and Medium-sized Industries, *Soft Science*, 10.]
- [6] 胡晗、司亚飞、王立剑,2018:《产业扶贫政策对贫困户生计策略和收入的影响——来自陕西省的经验证据》,《中国农村经济》第1期。[Hu Han, Si Yafei and Wang Lijian, 2018, The Impact of Industrial Poverty Alleviation Policy on the Livelihood Strategy and Income of Poor Households: Empirical Evidence from Shaanxi Province, *Chinese Rural Economy*, 1.]

- [7] 孔令英、郑涛、刘追,2017:《集中连片民族特困地区精准扶贫项目实践困境与原因阐释——基于新疆地区 S 县 W 村的项目案例》,《农业经济问题》第 10 期。[Kong Lingying, Zheng Tao and Liu Zhui, 2017, Practical Difficulties and Reasons of Targeted Poverty Alleviation Project in Concentrated Contiguous Ethnic Poverty Stricken Areas——Based on the Project Case of W Village, S County, Southern Xinjiang, *Issues in Agricultural Economic*, 10.]
- [8] 李树苗、徐洁、左冬梅、曾卫红,2017:《农村老年人的生计、福祉与家庭支持政策——一个可持续生计分析框架》,《当代经济科学》第 4 期。[Li Shuzhu, Xu Jie, Zuo Dongmei and Zeng Weihong, 2017, Livelihood, Well-being and Family Support Policy for Rural Elderly: An Analytical Framework for Sustainable Livelihoods, *Modern Economic Sciences*, 4.]
- [9] 李小云、于乐荣、唐丽霞,2019:《新中国成立后 70 年的反贫困历程及减贫机制》,《中国农村经济》第 10 期。[Li Xiaoyun, Yu Lerong and Tang Lixia, 2019, Anti Poverty Process and Poverty Reduction Mechanism in the 70 Years After the Founding of New China, *Chinese Rural Economy*, 10.]
- [10] 李玉山、陆远权,2020:《产业扶贫政策能降低脱贫农户生计脆弱性吗?——政策效应评估与作用机制分析》,《财政研究》第 5 期。[Li Yushan and Lu Yuanquan, 2020, Can Industrial Poverty Alleviation Policies Reduce the Livelihood Vulnerability of Poverty Relief Farmers? ——Policy Effect Evaluation and Mechanism Analysis, *Public Financial Research*, 5.]
- [11] 刘同山、苑鹏,2020:《农民合作社是有效的益贫组织吗?》,《中国农村经济》第 5 期。[Liu Tongshan and Yuan Peng, 2020, Is Farmer's Cooperative an Effective Poverty Organization?, *China Rural Economy*, 5.]
- [12] 吕开宇、施海波、李芸、张妹,2020:《新中国 70 年产业扶贫政策:演变路径、经验教训及前景展望》,《农业经济问题》第 2 期。[Lu Kaiyu, Shi Haibo, Li Yun and Zhang Shu, 2020, Industrial Poverty Alleviation Policy in New China in the Past 70 Years: Evolution Path, Experience and Lessons, and Prospect Prospect, *Agricultural Economic Issues*, 2.]
- [13] 马志中,2018:《参与式扶贫与农民政治心理:现状、关系及反思》,《改革与开放》第 19 期。[Ma Zhizhong, 2018, Participatory Poverty Alleviation and Farmers' Political Psychology: Current Situation, Relationship and Reflection, *Reform and Opening*, 19.]
- [14] 牛胜强,2019:《乡村振兴背景下深度贫困地区产业扶贫困境及发展思路》,《理论月刊》第 10 期。[Niu Shengqiang, 2019, Industrial Poverty Alleviation Dilemma and Development Ideas in Deep Poverty-stricken Areas under the Background of Rural Revitalization, *Theory Monthly*, 10.]
- [15] 任长秋、王钊,2020:《企业介入精准扶贫的影响因素研究——基于注意力视角的实证分析》,《软科学》第 6 期。[Ren Changqiu and Wang Zhao, 2020, Research on the Influencing Factors of Enterprises' Intervention in Targeted Poverty Alleviation: An Empirical Analysis Based on the Perspective of Attention, *Soft Science*, 6.]
- [16] 茹玉、肖庆文、都静,2019:《全球价值链助推农业产业升级的创新路径研究——基于涪潭县茶产业扶贫项目的案例分析》,《农业经济问题》第 4 期。[Ru Yu, Xiao Qingwen and Du Jing, 2019, Research on the Innovation Path of Global Value Chain Promoting Agricultural Industry Upgrading——A Case Study Based on the Poverty Alleviation Project of Tea Industry in Meitan County, *Issues in Agricultural Economic*, 4.]
- [17] 塞缪尔·亨廷顿、琼·纳尔逊、汪晓寿等译,1989:《难以抉择——发展中国家的政治参与》,华夏出版社。[Samuel Huntington, Joan Nelson, Wang Xiaoshou, etc., 1989, *Difficult Choice: Political Participation of Developing Countries*, Huaxia Publishing House.]
- [18] 涂圣伟,2020:《脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接:目标导向、重点领域与关键举措》,《中国农村经济》第 8 期。[Tu Shengwei, 2020, Organic Convergence of Poverty Alleviation and Rural Revitalization: Goal Orientation, Key Areas and Key Measures, *Chinese Rural Economy*, 8.]
- [19] 王连生,2005:《中国农民由传统到现代转变中政治心理探析》,《江西社会科学》第 5 期。[Wang Liansheng, 2005, An Analysis of the Political Psychology of Chinese Farmers in the Transition from Traditional to Modern, *Jiangxi Social Sciences*, 5.]
- [20] 汪三贵、张雁、杨龙、梁晓敏,2015:《连片特困地区扶贫项目到户问题研究——基于乌蒙山片区三省六县的调研》,《中州学刊》第 3 期。[Wang Sangui, Zhang Yan, Yang Long and Liang Xiaomin, 2015, Research on the Problem of Poverty Alleviation Projects in Contiguous Poverty Stricken Areas: Based on the Investigation of Three Provinces and Six Counties in Wumeng Mountain Area, *Academic Journal of Zhongzhou*, 3.]
- [21] 王昕天、康春鹏、汪向东,2020:《电商扶贫背景下贫困主体获得感影响因素研究》,《农业经济问题》第 3 期。[Wang

- Xintian, Kang Chunpeng and Wang Xiangdong, 2020, Research on the Influencing Factors of the Sense of Gain of Poor Subjects in the Context of E-commerce Poverty Alleviation, *Issues in Agricultural Economic*, 3.]
- [22] 王泽洪、黄国庆、周德文, 2013:《宏观质量管理概论》, 中国质检出版社。[Wang Zehong, Huang Guoqing, Zhou Dewen, 2013, *Introduction to Macro Quality Management*, China Quality Inspection Press.]
- [23] 王志涛、徐兵霞, 2020:《产业扶贫的脱贫效应与政策优化——基于大别山片区和滇桂黔石漠化片区的准自然实验》,《经济与管理》第5期。[Wang Zhitao and Xu Bingxia, 2020, Poverty Alleviation Effect and Policy Optimization of Industrial Poverty Alleviation: A Quasi Natural Experiment Based on Dabie Mountain Area and Yunnan Guangxi Guizhou Rocky Desertification Area, *Economy and Management*, 5.]
- [24] 熊春文、桑坤, 2020:《作物结构、生计体系与产业扶贫的有效性机制——基于华东一个县的经验研究》,《云南社会科学》第3期。[Xiong Chunwen and Sang Kun, 2020, Crop Structure, Livelihood System and Effective Mechanism of Industrial Poverty Alleviation: An Empirical Study Based on a County in East China, *Social Sciences in Yunnan*, 3.]
- [25] 袁明宝, 2018:《压力型体制、生计模式与产业扶贫中的目标失灵——以黔西南L村为例》,《北京工业大学学报(社会科学版)》第4期。[Yuan Mingbao, 2018, Pressure Type System, Livelihood Mode and Goal Failure in Industrial Poverty Alleviation: A Case Study of L Village in Southwest Guizhou Province, *Journal of Beijing University of Technology (Social Sciences Edition)*, 4.]
- [26] 曾庆捷、牛乙钦, 2019:《乡村治理中的产业扶贫模式及其绩效评估》,《南开学报(哲学社会科学版)》第4期。[Zeng Qingjie and Niu Yiqin, 2019, Industrial Poverty Alleviation Model and Its Performance Evaluation in Rural Governance, *Nankai Journal (Philosophy, Literature and Social Sciences Edition)*, 4.]
- [27] 张海鹏, 2018:《制度优势、市场导向与产业扶贫》,《社会科学战线》第6期。[Zhang Haipeng, 2018, Institutional Advantage, Market Orientation and Industrial Poverty Alleviation, *Social Science Front*, 6.]
- [28] 左停, 2019:《升级扶贫产业价值链是高质量减贫的关键》,《人民论坛·学术前沿》第23期。[Zuo Ting, 2019, Upgrading the Value Chain of Poverty Alleviation Industries Is the Key to High-quality Poverty Reduction, *People's Forum. Frontiers*, 23.]
- [29] Bruni, F., D.D. Rosa, and G. Ferri, 2019, Cooperatives and Happiness. Cross-country Evidence on the Role of Relational Capital, *Applied Economics*, 51(30):3325-3343.
- [30] Eryong, X., and X. Zhuo, 2018, Education and Anti-poverty: Policy Theory and Strategy of Poverty Alleviation Through Education in China, *Educational Philosophy and Theory*, 50(12): 1101-1112.
- [31] Ma, W., A. Renwick, and P. Yuan, 2018, Agricultural Cooperative Membership and Technical Efficiency of Apple Farmers in China: An Analysis Accounting for Selectivity Bias, *Food Policy*, 81(11):122-132.
- [32] Niaz, A.M., and S. Antonio, 2018, Poverty Reduction During 1990-2013: Did Millennium Development Goals Adoption and State Capacity Matter?, *World Development*, 10(105):70-82.
- [33] Verhofstadt, E., and M. Maertens, 2015, Can Agricultural Cooperatives Reduce Poverty? Heterogeneous Impact of Cooperative Membership on Farmers Welfare in Rwanda, *Applied Economic Perspectives and Policy*, 37(1): 86-106.

Connotation Mechanism, Restrictive Factors and Realization Path of Industrial Poverty Alleviation from the Perspective of Quality Development

Liang Jie, Gao Qiang and Xu Hanxiao

(College of Management, Ocean University of China)

Abstract: Improving the quality of industrial poverty alleviation is an inevitable requirement of building a long term poverty alleviation mechanism and realizing the 'two centenary' goals in the new era. On the basis of an explanation of the connotation of industrial poverty alleviation quality theory, this paper makes an analysis of the function mechanism of local governments, poverty alleviation enterprises and poor farmers in improving the quality of industrial poverty alleviation, based on the sustainable livelihood analysis framework. Thus clarified are the achievements and constraints of the quality development of industrial poverty alleviation in China, followed by the identification of the internal and external conditions provided by the new opportunities of social development for the optimization of industrial poverty alleviation quality, before a proposal for the improvement of the feasible paths of poverty alleviation quality. The results show that the authenticity and sustainability of poverty alleviation are an important basis for the measurement of the quality of industrial poverty alleviation. Since the implementation of the industrial poverty alleviation policy, the poverty-stricken population in China has been greatly reduced, and the authenticity of poverty alleviation has been significantly enhanced. The input of poverty alleviation elements and cultivation of business entities provide lasting impetus for industrial poverty alleviation, hence the sustainability of poverty alleviation is constantly optimized. However, the 'pressure system' operation mode and excessive intervention on the side of the local governments, the profit-seeking nature of the enterprises working for poverty alleviation as well as the high asset specificity will affect the accurate identification of poor farmers and the choice of livelihood strategies, thus reducing the authenticity and sustainability of the poverty alleviation operations. In the meantime, the traditional political psychology and social atomization on the side of the farmers as well as the vulnerability of the farmers' livelihood system combine to lead to the poor farmers' relative difficulty in their integration into the poverty alleviation system, further reducing the quality of industrial poverty alleviation. Against this background, the improvement of the industrial poverty alleviation quality calls for the revitalization of industries, the integration of urban and rural areas, the pluralism of urban and rural consumption, and the promotion of new industrial demands, which will all have new opportunities in the development of industrial poverty alleviation quality in the future.

Key Words: Quality Development; Industrial Poverty Alleviation; Poor Farmer; Sustainable Livelihood

■ 责任编辑 邓悦