

■专题:精准扶贫研究

乡村振兴背景下陕西产业扶贫的路径选择与模式分析

智 敏

(陕西省社会科学院农村发展研究所,陕西西安 710065)

摘 要:产业是乡村最为重要的经济基础,产业兴旺是乡村振兴的第一要务,通过产业兴旺实现扶贫开发,是精准扶贫的重要组成部分和实现路径。陕西在产业扶贫实践过程中,涌现出了省供销社主导的“政府(扶贫办)+供销社(供销企业集团)+农户(贫困户)+企业(合作社)+金融(保险)”模式、以商南、延长为代表的“先借后还”无本脱贫模式、以大荔、洛南为代表的扶贫资金量化折股模式、千阳县“项目超市”菜单式扶贫模式、白水县的“果园托管”模式、榆阳赵家峁村的“三变”等模式。本文通过对典型模式的分析,提出在推进产业精准扶贫过程中要尊重扶贫对象的主体地位,适度兼顾扶贫政策的公平性,充分发挥财政扶贫资金的引导作用,积极调动新型经营主体参与扶贫开发的积极性,并优化新型经营主体与贫困群众的利益联结机制,最大限度地发挥产业扶贫的辐射带动效应。

关键词:乡村振兴;产业扶贫;新型经营主体

中图分类号:F326.13

文献标识码:A

文章编号:2095-770X(2018)12-0049-05

PDF 获取: <http://sxqxsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2018.12.011

The Achieving Methods and Model Analysis of Shaanxi Industrial Poverty Under the Background of Rural Revitalization

ZHI Min

(Shaanxi Provincial Academy of Social Sciences, Xi'an 710065, China)

Abstract: Industry is the most important economic foundation of rural areas. Industrial prosperity is the first priority of rural revitalization. It is an important component and realization path of targeted poverty alleviation. There are six models of industrial poverty in the Shaanxi practice. They are “government + supply and marketing enterprise group + farmers + enterprise + financial” mode dominated by provincial supply and marketing cooperatives, “return after the borrow” mode represented by Shang Na and Yan Chang, poverty alleviation funds quantitative fold mode represented by Da Li and Luo Nan, Qian Yang’s “project supermarket” menu mode, Bai Shui’s “orchard custody” mode and Yu Yang’s “three changes” mode. Based on the analysis of typical models, this paper proposes that in the process of promoting industrial targeted poverty alleviation, we should respect the main position of the target of poverty, give due consideration to the fairness of poverty alleviation policies, give full play to the guiding role of financial poverty alleviation funds, actively mobilize the initiative of new business entities to participate in poverty alleviation and development, and optimize the mechanism of interest connection between new business entities and the poor, so as to maximize the radiation driving effect of industrial poverty alleviation.

Key words: rural revitalization; industrial poverty; new operator

收稿日期:2018-06-22; **修回日期:**2018-07-16

基金项目:2018年陕西省社会科学院青年课题(18QN03)

作者简介:智敏,女,山西太原人,陕西省社会科学院农村发展研究所助理研究员,主要研究方向:农村经济管理。

一、产业扶贫的路径选择

党的十九大明确提出要坚持农业农村优先发展,按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求,实施乡村振兴战略。其中,产业兴旺是乡村振兴的首要任务,也是实现乡村振兴的关键之举。只有真正把乡村产业兴旺起来,才能加快脱贫致富步伐,逐步实现共同富裕。经过多年的探索与实践,我国的扶贫开发已经进入到“啃硬骨头、攻坚拔寨”的冲刺时期。近年来,党中央、国务院高度重视与聚焦扶贫开发,要求重点在精准扶贫和脱贫上下功夫,扶贫开发的整体要求与具体路径不断明晰。习近平总书记2016年指出:“贫困地区发展要靠内生动力,如果凭空救济出一个新村,简单改变村容村貌,内在活力不行,劳动力不能回流,没有经济上的持续来源,这个地方下一步发展还是有问题。一个地方必须有产业,有劳动力,内外结合才能发展^{[1]59}。”相对于传统扶贫,产业扶贫是一种内生发展机制,是开发式扶贫的重要内容与主要特征,产业扶贫不同于传统的产业发展,这种扶贫方式立足当地资源禀赋,以产业发展为基础,以经济效益为中心,以市场为导向,增强贫困人口和地区的自我发展和自我积累能力,不断提升贫困地区与人口自身的“造血”和“输血”能力,最终实现产业发展与贫困人口脱贫。产业扶贫是我国新时期扶贫,尤其是精准扶贫的重点任务与路径。依托当地的资源优势与产业基础,通过发展产业进行扶贫,优化主导产业和支柱产业在产业价值链条中所处的位置,发挥优势产业的巨大带动作用,同时提高部分贫困人口的就业能力,解决部分贫困人口的就业问题,从根本上改善贫困人口的生存发展问题,实现地区经济发展与贫困人口能力提升的双赢。

根据扶贫的对象与方式,产业扶贫的路径有直接带动、委托带动与股份合作三种:

一是直接带动模式。在这种模式下,主要是扶贫相关部门指导当地有产业发展能力和意愿的公司、合作社或个人直接进行当地特色产业开发活动,从而实现当地经济与贫困人口的帮扶带动作用,主要通过直补、贴息、物化补贴或以奖代补的方式进行,主要适用于期限比较短的项目。项目期结束以后,贫困户、合作社或公司的自身发展能力得到提升,自发的发挥扶贫帮扶作用。

二是委托带动模式。在扶贫开发中引入政府购

买社会服务,将财政给予扶贫对象的资金直接委托给有合作意愿、合作实力与公信力的社会组织,能够参与到产业扶贫过程中的社会力量包括自然人、企业、非营利性组织和非政府组织。这部分社会组织将承担部分政府的补充性功能,提供公共服务。社会力量参与扶贫需要与购买服务的相关政府部门签订严格的合作协议,明确双方的责权利关系,并对扶贫相关项目进行统一经营、管理和核算,项目收益则按照比例分成。以政府向社会组织购买服务的方式推进扶贫开发,有利于充分发挥财政扶贫款“四两拨千斤”的作用,整合社会资金,优化公共服务和扶贫开发质量,最大化地激发贫困地区和贫困人口的内生动力和活力。

三是股份合作模式。贫困户或村集体以政府扶贫款,房屋和设施,土地、水面和林地等资产折价入股,与企业或者合作社成立联股、联利的经营主体,由企业或合作社对经营主体的生产经营活动进行统一管理,贫困户或集体按股份获得相应的资产收益,从而促进资本要素的流动。同时,作为股东,贫困户还可以作为劳动力参与生产经营活动,从而获得工资性收入。股份合作模式能够充分的实现股份到户、利益到户。

二、陕西省产业扶贫的模式分析

作为西部省份,陕西拥有50个国家扶贫开发工作重点县,43个集中连片特困地区县,占全省三分之一的行政村属于贫困村。按照陕西扶贫标准测算,截至2015年底,还有贫困人口316.7万人,具有贫困面广、人口多、程度深的特点,扶贫脱贫任务重。按照陕西省委、省政府的总体安排和部署,2019年将实现贫困县全部摘帽,现行标准下贫困人口将全部脱贫。基于贫困地区的资源禀赋、产业发展现状和趋势、新型主体带动能力的扶贫基础,以“两不愁、三保障”目标,陕西省先后出台了产业精准脱贫实施意见和特色产业扶贫规划等产业扶贫开发政策,立足当地资源优势因地制宜培育壮大特色产业,不断强化贫困地区和贫困人口的自我积累与自我发展能力,扶贫开发成效显著,探索出了一批产业扶贫的典型模式,具有重要的启示与借鉴意义。

一是由陕西省供销合作社主导的“政府(扶贫办)+供销社(供销企业集团)+农户(贫困户)+企业(合作社)+金融(保险)”扶贫模式,该模式的主要内容是通过将各级财政产业扶贫专项资金切块到

县,由省供销集团替目标贫困户代持股份,并以股权转让或增资扩股的方式,购买当地农业产业化龙头企业或者农民专业合作社的股权,在全省范围内的20个试点县选定了35个产业基础好、企业管理规范、经营收入稳定、带动能力强的龙头企业作为合作对象,并将选定的龙头企业 and 专业合作社纳入全省新型经营主体培育工程重点予以扶持。通过龙头企业 and 专业合作社的产业发展,实现扶贫资金的保值和增值,同时也为贫困户长期受益提供保障,实现精准扶贫。该模式实施一年的时间,就成功带动了7大类16类农业产业发展壮大,拉动约18000户,近7.8万贫困户。2017年,所有试点企业按时上交投资分红款,实现贫困户户均增收1568元,人均增收475元^[2]。

该模式以财政扶贫资金为纽带,在供销社、贫困户、政府和企业之间建立了良好的利益联结和内部管理运行机制,实现了政府扶贫有载体、企业发展有资金、贫困户增收有保障的共赢,在政府扶持地方龙头企业发展的同时,带动了区域特色产业的发展与贫困农户的脱贫,扶贫帮扶效果明显。

二是以商南、延长为代表的“先借后还”无本脱贫模式。商南县在产业扶贫过程中,探索出了“借鹿还茸、借鸡还蛋、借苗还果、借袋还菇”的“四借四还”模式,“借鹿还茸”的主要内涵为扶持干部买鹿、贫困户认领、公司寄养、利益共享,企业与贫困户按照4:6比例分享利润,贫困户寄养一头鹿年均可获利润1800元;“借鸡还蛋”模式的主要内涵为扶持单位先行垫付押金,龙头企业免费向贫困户配送鸡苗,并签订养殖协议,公司以保护价回收鸡蛋和肉鸡,养殖期满“还鸡”时退还垫付的押金,龙头企业全程为贫困户提供技术指导,政府给相应的龙头企业提供一定的贴息补助;“借苗还果”模式的主要内涵为政府依托公司,为贫困户免费发放牡丹苗木,签订回收协议,并每年发放管护补贴;“借袋还菇”模式的主要内涵是依托龙头企业先行垫付,与贫困户签订合同,待香菇收购时,公司回收成品菇和废旧菌袋,并扣除之前垫付的成本。延长县二海养殖专业合作社的“借鸡生蛋”模式主要做法是,二海合作社借鸡给农户,并与农户签订协议,农户负责日常养殖,合作社按照保底价格回收鸡蛋。

该模式有效地解决了贫困户自我发展缺资金、缺技术、缺销路、缺项目的困难,贫困户以零成本或极低的成本进行生产养殖活动,并从中获利,实现了

贫困户从农产品生产到加工链条的延长,也实现了农户与大市场的对接,依托龙头企业和合作社有效地降低了贫困户从事农业生产活动的风险,也促进了新型经营主体的培育与发展。

三是以大荔、洛南为代表的扶贫资金量化折股模式。大荔县依托龙头企业——荔民农资连锁有限公司,将落实到户的国际产业补助资金折股量化参股,并由公司进行担保,贫困户可在农村信用合作联社申请贷款,贫困户最高可获得5万元的贷款,有效地解决了农户发展产业缺少资金和贷款难的问题。同时,该龙头企业对农户的农业生产活动免费提供全程的技物配套服务。农户在企业统一指导下进行农业生产经营活动,与公司签订合同以保护价统一收购,获益归农户自主支配。洛南县将财政扶贫资金明确量化到户,并由村集体代持,入股专业合作社,贫困户每年可获得不低于投资额的8%作为分红。村委会对确定的贫困户实行动态管理,贫困户脱贫后将退出股份,空出股份由新入选的贫困户享有。

该模式改变了以前财政扶贫款的使用方法,以优先股的形式量化入股,实现了扶贫资金的整合与持续增值,也实现了精准扶贫到户,确保了贫困户的分红底线,增加了股权收益,同时也壮大发展了龙头产业和集体经济,充分发挥了财政专项扶持资金“四两拨千斤”的作用。

四是千阳县建“项目超市”菜单式扶贫模式。立足于有效对接政府扶贫政策、社会扶贫力量、贫困户的脱贫需求和意向,千阳县政府将各级政府的产业扶贫政策项目、行业政策和资金物化,搭建县镇村三级产业扶贫“项目超市”服务平台,共梳理形成1055个村级脱贫项目、2.5万户级脱贫项目。对接项目全部公开公示,并对“项目超市”信息平台实行认领销号管理,提高新型经营主体与贫困户的选择对接效率。政府在策划扶贫项目的过程中,通盘考虑参与企业与贫困户的利益分配,并对项目进行全程监管,建立了项目监管机制、项目经营主体退出机制、风险防范机制、资金投入机制,对项目执行提供机制保障。贫困户根据自身发展能力与对项目的预期,自主选择项目,与项目承担企业签订帮扶协议,按要求从事种养殖等农业生产活动,企业按照协议价对农产品进行回收,对贫困户的收益予以保障。2016年“项目超市”启动一年的时间,千阳县共成立新型合作组织156个,引进龙头企业11户,31个贫

困村 1.13 万人实现脱贫,农村居民人均可支配收入同比增长 13%,达到 8572 元^[3]。

该模式有力地推动了社会扶贫力量与资源、农户脱贫意愿与能力的有效对接与整合,促进了生产要素的高效流通,有效避免了扶贫模式行政化的盲目性与单调性,同时积极调动了新型经营主体和贫困户的主动性,是精准扶贫的有益尝试。

五是白水县的“果园托管”模式。白水县政府考虑到当地农户种植缺技术、生产经营怕风险,龙头企业扩大生产规模缺土地和资金的发展瓶颈,县政府牵头,依托镇党委、村支部,深入群众,搭建龙头企业与贫困户的合作契机。农户以苹果园、土地或者苹果入股企业,与企业签订全托或者半托托管合同。龙头企业实行规模化、标准化生产管理,并提供全程的技术指导与服务,期间产生的农药与化肥成本由企业与企业与农户平分。成果由公司统一组织采摘与出售,苹果按照市场价收购,如果市场价低于签订时的价格,仍按照保底收益价格回收,补偿部分由公司承担;如果市场价高于签订价格,增收部分则与企业按比例分成。同时,农户还可以以打工者的身份参与到苹果园的日常生产管理过程中,取得工资性收入。政府指定镇派党建指导员,并成立由村党支部、党员和贫困户代表共同组成的监督委员会,全程对企业行为进行监督,维护果农利益的实现。

该模式通过土地托管、股权合作和吸纳就业相结合的方式,既壮大了特色产业龙头企业的发展规模和实力,充分发挥了规模经济的带动作用,又积极调动了农户参与特色产业的积极性与主动性,保证了精准扶贫收益机制的稳定运行。

六是赵家峁村的“资源变资本、资产变股金、农民变股东”模式。赵家峁村探索出了“确权确股不确地”的土地经营模式,全力推动农村集体产权制度改革,实现了资源变资本、资产变股金、村民变股民,有效地激发出了村集体经济与农户的内生动力,地区发展与扶贫开发效果显著。设置耕地股、人口股、资金股、旧房产股和劳龄股这五钟股权,村委会清理、核实、评估、认定集体土地、林地、闲置房屋设备等资源要素,在不改变资金使用性质和用途的前提下,将各级政府扶持类财政资金进行整合量化,鼓励和引导农户以土地承包经营权、住房财产权及自有资金和劳动力等生产要素入股,通过协商评估折价讨论,确定了集体经济组织成员身份。盘活闲置资产,依托特色资源,发展特色种植产业,延伸产业链条,

发展酿酒产业,促进三产融合,积极发展乡村旅游,实现了集体经济发展与村民收入增长的双赢。2016 年,村集体资产超千万元,户均工资性收入超过 1 万元,人均可支配收入 1.12 万元,贫困人口占比从三年前的 81.7%降为 2.4%,扶贫帮扶效果显著^[4]。

该模式作为农村集体产权制度的有效探索,有效地盘活了农村各类资源,整合各级财政资金,并发挥财政资金的的杠杆作用,引导社会资本和民间资金积极参与农村特色产业发展。以产业发展为载体,充分发挥产业规模经济效应,发展壮大村级集体经济,有效地激发了农村内在发展动力,同时也是产业精准扶贫的有益探索。

三、陕西产业扶贫模式的经验启示

产业扶贫是扶贫攻坚的重要组成部分,既是短期内促进增收减贫脱贫的现实基础,也是巩固长期脱贫效果、抑制返贫的根本路径。通过对近年来陕西涌现出的产业扶贫典型模式的分析,产业精准扶贫过程中需要高度重视以下几个方面的问题:

一是尊重扶贫对象的主体地位。依据贫困对象的致贫原因和现状,坚持从群众的内心愿望和发展实际出发,充分征求贫困群众发展特色产业的意见,因人而异制定帮扶措施。2016 年的中央一号文件明确提出要把坚持农民主体地位、增进农民福祉作为农村一切工作的出发点和落脚点,国家提出的精准扶贫也要求地方在帮扶过程中对扶贫对象实施精准识别、精准帮扶和精准管理,扶贫开发精准到户、精准到人。因为贫困在现实中是以个体群众贫困为表现形式的,即使是在同一个地区,贫困发生的原因和形式也不尽相同,因此,贫困对象应该是扶贫开发的主体。发挥贫困户的主体作用,对症施策,有利于提高贫困农户参与扶贫开发工作的积极性和主动性,激发其内生发展动力,优化精准扶贫项目的实施效果。

二是积极调动新型经营主体参与扶贫开发的积极性。产业扶贫过程中,农业龙头企业、农村专业合作社和家庭农场等新兴市场主体是参与开发式扶贫的主要市场主体,通过这部分市场主体的发展壮大,可以充分发挥市场在配置扶贫资源中的作用,实现扶贫资金、技术、土地和劳动力等生产要素的整合和高效流通,实现农户小生产与大市场的对接,在发展区域特色产业的过程中,并实现资本、生产要素的保值增值。充分发挥新型经营主体的市场配置功能,

通过土地流转、土地入股、签订购销合同、园区就业等方式带动贫困户脱贫,并鼓励这部分新型经营主体延伸产业链,进入农业产前、产后环节,提供全产业链服务,切实提高地区特色产业发展增值能力和吸纳劳动力就业、提高专业技能的能力。

三是要优化新型经营主体与贫困群众的利益联结机制。要充分发挥龙头企业、专业合作社和家庭农场等新兴经营主体的扶贫开发过程中的带动作用,高效的利益联结机制是必要的前提。找准产业项目与贫困户增收的契合点,政府引导与监督经济组织与贫困农户建立通过责权利契约化,建立盈亏与共的统一体,落实市场主体的精准扶贫增收机制,鼓励贫困户以土地承包经营权、折股量化的扶贫资金、农业设施和劳动力等生产要素入股龙头企业 and 专业合作社,真正建立起贫困户分享产业发展红利、长期稳定受益为中心的扶贫模式,最大限度释放贫困村贫困户的资产潜能,增加贫困户的资产收益,提高贫困群众自我积累和自我发展的能力,不断增强“造血”功能,以适应社会的转型,从人力资本开发方面创造经济新的增长点^[5]。

四是充分发挥财政扶贫资金的引导作用。以往的扶贫资金往往是采取发放到户的方式下发,对于贫困户而言,扶贫款改善生活的效果有限,且属于短期行为,贫困户自我发展和自我脱贫的意愿不强。扶贫资金不落实到户直接投资到当地农业龙头企业的做法,不能实现扶贫资金的持续增值,资金使用的管理和监督也不够,贫困户对扶贫项目的感受不直观,扶贫效果有效。陕西涌现出来的扶贫典型模式,都是将各类财政扶贫资金进行整合,落实到户后作为股权投入到龙头企业和专业合作社等新型经营主体中,获得扶贫资金的持续稳定增值,并对农户的收益和分红有兜底保障。利用财政扶贫资金,将政府、贫困户、和企业(合作社)联合起来组成利益共同体,最大限度地发挥财政资金的杠杆作用,引导社会资本等生产要素参与扶贫开发,促进人才、技术、资本等要素的流通,激发龙头企业和合作社等社会力量的发展活力和积极性,在推动地区特色产业发展的过程中,带动贫困户提高自我发展的能力,实现减贫脱贫的目标。

五是精准扶贫过程中还要兼顾公平性。精准扶

贫就是要在精准识别贫困主体的前提下,建立贫困档案,因人而异地制定扶贫政策与办法,实施扶贫项目。但由于农业是弱质性产业,农民从事农业生产活动面临很多不可控的社会风险和自然风险,贫困发生和脱贫后再度返贫的现象时有发生。同时,由于精准识别的条件限制,使得边缘贫困户(无建档立卡)就无法享受到相应的扶贫政策和资金帮扶,这部分农户的生活虽然没有达到贫困户的标准,但其自身的发展能力与所处的生活条件依然有限,没有贫困户身份的认定,也限制了他们参与产业发展的机会,容易造成这类非贫困户的不公平感,也及易产生恶性竞争当贫困户的现象。因此,既要调动贫困户参与脱贫的主动和积极性,又要制定科学合理的退出机制,用制度来保障扶贫政策的相对公平^[6]。地方在制定相应的产业扶贫发展政策时,要理解政策制定的普惠性初衷,避免精准扶贫政策的僵化执行,适当考虑“普惠”与“特惠”的关系,从地区产业经济发展的整体大局出发,适当兼顾非贫困尤其是边缘贫困户的利益,充分发挥扶贫政策和项目资金的辐射带动效应。

[参考文献]

- [1] 刘永富.以习近平总书记扶贫开发战略思想为指导 坚决打赢脱贫攻坚战[C]北京:党建读物出版社,2016:59.
- [2] 陕西省供销社办公室.资金变资本 输血变造血 探索“五位一体”供销产业扶贫新模式[EB/OL]. <http://www.shaanxicoop.com>. 引用日期:2017-11-17.
- [3] 陈乾军,陕西千阳:扶贫新模式倾力助脱贫[EB/OL] <http://www.minimouse.com.cn/agri/2017/1104> 引用日期:2017-11-17.
- [4] 赵家崃:资源变资本 资产变股金 村民变股民[N].陕西日报.2017-07-04.
- [5] 李文琴.陕西省进城务工妇女职业培训与社会流动问题研究[J].陕西学前师范学院学报,2016,32(6):40-44.
- [6] 魏红梅.陕西农村精准扶贫问题研究[J].陕西学前师范学院学报,2017,33(9):60-63.

[责任编辑 雷润玲]