

# 具有区域特色优势的产业扶贫模式创新

## ——以四川省苍溪县为例<sup>1</sup>

郭晓鸣，虞洪

(四川省社会科学院，四川 成都 610072)

**【摘要】**：在促进贫困地区、贫困人口脱贫摘帽的诸多措施中，产业扶贫是重要方式之一，对于脱贫增收具有根本性和持久性意义。但是，产业扶贫面临着贫困人口参与能力缺失化、产业选择短期化、扶贫资源分散化和推进手段行政化等困境，这是新的挑战。因此，在产业扶贫中，必须以问题为导向把握好关键领域和环节，构建一种更加可持续的产业扶贫模式。四川省苍溪县以具有区域特色和优势的猕猴桃产业作为产业扶贫支柱产业，探索构建产业扶贫的系统支撑和长效机制，促进以脱贫增收为核心的多元目标同步实现，对于提高产业扶贫绩效具有极为重要的借鉴和推广价值。

**【关键词】**：脱贫攻坚；特色优势；产业扶贫；模式创新

**【中图分类号】**：F328

**【文献标识码】**：A

**【文章编号】**：1002-6924(2018)05-142-150

产业扶贫立足于贫困地区的资源禀赋条件，以发展和支持贫困地区的特色产业为手段，充分利用贫困地区自身的比较优势带动脱贫致富。<sup>[1]</sup>面对脱贫攻坚的巨大压力，全国各个区域围绕发展特色产业、增加贫困户收入进行了多元化的探索实践，并且取得了显著的成效。但必须引起高度重视的是，在产业扶贫中普遍存在着贫困群众参与能力不足、产业选择取向短期化、扶贫资源分散化以及推进手段行政化等问题。一些地方的产业扶贫当前可能在一定程度上增加贫困群众收入，但从长远来看则可能导致低水平产能增加、同质化竞争加剧、市场风险放大、内生动力弱化等风险，亟待通过产业扶贫模式优化和创新予以防范和化解。总体而言，产业扶贫的应有效应尚未充分发挥，贫困人口参与性、产业要素聚合性、稳定发展持续性和助推脱贫实效性有待增强，产业助推脱贫攻坚的长效机制还缺乏纵深性拓展。

### 一、当前产业扶贫面临四大困境

贫困问题是世界性难题，强化贫困治理是当前的重要任务，发展产业是促进增收最重要的载体和最根本的出路，产业扶贫则是促进贫困群众脱贫最有效的手段和最长久的依靠。虽然许多研究成果表明，推进产业扶贫与促进贫困人口增收致富具有正向关系，但同时也有不少研究成果指出，产业扶贫存在一些问题和现实困境。其中，孙兆霞通过对贵州产业扶贫的调查认为，产业扶贫会导致扶贫目标偏移、拉大贫富差距等后果；<sup>[2]</sup>莫光辉对产业扶贫文献梳理后认为，产业扶贫主要问题包括政府的行为异化问题、产业扶贫的实效性问题以及产业扶贫的副作用问题等；<sup>[3]</sup>此外，许汉泽、李小云对华北李村的产业扶贫项目进行考察分析后认为，产业扶贫背后隐藏着扶贫济困的社会道德逻辑与产业发展的市场化逻辑的矛盾；<sup>[4]</sup>李志萌、张宜红对赣南革命老区产业扶贫进行分析后认为，存在种植品种单一与农业生物多样性需求、家庭分散经营与生产集约现代化需求、产业扶贫链短与“接二连三”利益链延长需求和政府单一投资模式与产业扶贫较大资金需求之间的四大矛盾。<sup>[5]</sup>虽然各地由于扶贫阶段、区域条

<sup>1</sup>**【作者简介】**：郭晓鸣，四川省社会科学院研究员，博士生导师，主要研究方向：农村经济；虞洪，博士，四川省社会科学院农村发展研究所副研究员，主要研究方向：农业经济。

---

件和推进举措等方面的不同，产业扶贫存在的问题和面临的矛盾存在较大的差异，但从目前产业扶贫的总体情况来看，主要面临着以下四大亟待破解的困境：

#### （一）长期深度贫困下的参与能力缺失化困境

能力缺失是贫困的主要原因，产业扶贫对扶贫对象具有一定的能力要求，必须要让贫困人口参与到产业之中才能获取产业发展带来的效益，但是经过多年的扶贫工作，现有贫困人口多数贫困程度较深，自我发展能力较弱，许多贫困人口缺乏参与产业发展的基本条件和要素。一是缺劳动能力，现有贫困人口中因病因残和缺劳动力致贫的比例高，难以有效直接发展产业增收；二是缺发展技能，贫困人口多数缺乏产业发展技能和就业技能，在发展产业的过程中面临着更为严重的技术风险；三是缺投资能力，贫困户积累能力弱，特别是处于深度贫困状态的农户，不仅缺资金，也缺发展的基础资源，无力参与新产业、新业态发展。虽然在扶贫中，各地都以不同形式实施了产业扶贫项目，但贫困户的能力与产业发展的劳动力、资金、技术等需求不匹配，不仅导致贫困户由于自身能力缺失而参与并分享产业扶贫红利有限，一些贫困地区、扶贫项目对贫困户甚至形成“挤出效应”。

#### （二）脱贫压力传导下的产业选择短期化困境

产业发展具有较强的路径依赖性，而贫困地区之所以贫困在很大程度上是因为缺乏足够的产业支撑，但是调整农业产业结构的难度相对较大而且见效较为缓慢，加上一些地方为了实现层层加码的脱贫目标，在扶贫产业上出现了一些必须引起高度重视的不良取向和现象。一是在产业选择上主要选择投资小、见效快的“短平快”产业，送鸡苗、送猪仔成为最常见的扶贫项目，虽然

见效快但难以让贫困户从中实现长效增收，达到脱贫收入标准后极易返贫。二是在帮扶部门的大力参与下，虽然为贫困地区带来了新的发展思路和动力，但一些地区和部门为了实现短期的帮扶任务而盲目追求“高大上”，一味地植入外部成功产业，导致与原有基础和发展条件割裂，虽然新增产业规模大，但由于“水土不服”而收效甚微，而且行业部门在编制产业扶贫规划时往往缺乏总体性安排，导致产业发展和布局呈现出无序化特征。三是产业扶贫项目主要集中于种植、养殖等生产环节，对产后加工、销售环节支持不足，即使在种植、养殖项目上也存在严重的产业同构化现象，不仅容易造成新的“产能过剩”，而且由于缺乏完整的产业体系，还隐藏着较大的市场风险。

#### （三）精准到村到户下的扶贫资源分散化困境

产业扶贫是一项系统工程，要想充分发挥产业扶贫的作用，需要农田水利、交通建设等基础支撑，需要技术培训、金融、保险等配套支持，需要财政投入、帮扶机制等制度创新，虽然通过责任、权力、资金、任务“四到县”，在一定程度上提高了县级政府的扶贫资源整合能力，但精准到村到户要求下的资源分散化问题仍然十分突出。一是部门资源分散，扶贫资源分散在发改、交通、水利、农业、林业、畜牧以及财政和扶贫等多个部门，与产业扶贫有关的项目数量多、规模小、分散度高的特征十分明显，难以形成产业扶贫的系统支撑。二是资源整合难，许多扶贫资源掌握在上级行业部门手中并采用不同的管理使用和考核办法，而且项目计划下达时间早晚不一，大大降低了基层整合扶贫资源的能力和效率。虽然一些项目未明确具体的考核要求，但基层整合后可能导致在来年的项目安排上弱化甚至取消，让基层存在整合顾虑而不敢整合。三是由于强调扶贫资源直接到村到户，在一定程度上导致扶贫政策聚合性和资源整合性存在趋于弱化的现象，不仅因为扶贫资源呈分散化格局而弱化整体扶贫绩效，而且更因贫困村、贫困户之间较大的利益反差诱发潜在的农村社会矛盾。

#### （四）偏重政府推动作用下的行政化推进困境

虽然政府是扶贫的主体，但仅仅依靠政府极易形成“政府失灵”。在按期脱贫摘帽的压力传导下，各地不断加大扶贫力度、强力推进脱贫攻坚工作，但为了赶进度、迎考评、超目标，在主观或客观上强化了行政力量的推动而弱化了市场机制的驱动。

---

虽然产业扶贫离不开行政的推动和政策的支持，而且行政推动具有资源多、能力强、速度快的特征，但是由此也带来了一些困境。一是自上而下的行政化推动导致出现一些越位的情形，尤其是一些干部在“只要是为贫困群众做好事就没问题”的思想作用下，产业扶贫中过度参与甚至是“代办”、“包办”，不仅导致内生动力不足，而且加剧“等靠要”的思想。二是行政化推动导致市场力量弱化甚至缺失，既导致产业发展主体之间缺乏长效性的利益联结机制，又导致扶贫产业难以经受市场的考验，持续性差。三是过强的行政推动让一些产业扶贫项目具有很强的“长官意志”，导致扶贫项目“水土不服”，甚至脱离发展实际，既浪费扶贫资源，又在贫困群众中造成不好的影响，甚至可能引发潜在的社会矛盾。

## 二、提高产业扶贫绩效需要把握四大关键

基于产业扶贫中普遍面临的上述困境，客观要求在产业扶贫中必须把握好四大关键点才能充分趋利避害、最大限度地发挥产业扶贫效应。

第一个关键是产业发展选择。发展的产业选择是事关产业扶贫成败的首要关键所在。在产业发展项目选择上，由于贫困地区发展产业面临着明显的产业基础和技术能力约束，因此，扶贫产业选择必须有合理的产业选择基准，不能好高骛远、盲目引进外来产业，要尽可能与区域的优势资源和农民发展需求相结合，凸显基础的支撑条件和已有产业的特色优势。在产业发展规模选择上，贫困地区大多面临着土地等产业发展资源零碎、分散的制约，很难进行较大规模的集中连片规模化推进，因此，在贫困地区要采用单一主体小规模、精品化而众多主体整体形成相对集中、适度规模的产业发展模式。在产业发展业态选择上，贫困地区虽然产业发展相对滞后，但普遍具有相对良好的生态环境和独特的民族、民俗文化底蕴，所以在业态的选择上要将生态农业、生态旅游等进行充分考虑，提高参与性和内在的竞争优势。

第二个关键是产业有效参与。产业扶贫不是简单的产业发展，客观上要求产业发展与贫困人口参与和分享成为一体的过程，贫困人口在扶贫产业中实现有效参与是分享产业发展效益的关键所在。在参与主体上，推进产业扶贫需要有政府、银行、企业等多元化主体的参与，但贫困人口是其中的重要主体，在产业扶贫中要精确瞄准贫困户、尽可能提高贫困户的参与度，不能本末倒置甚至将贫困人口排挤在外，形成“有产业、无扶贫”的两张皮现象。在参与形式上，既可以是贫困户直接发展扶贫产业增收，也可以是通过务工、自有及扶贫资源入股或提供相应的配套产品及服务等间接实现产业扶贫增收。在参与机制上，不能追求“统一化”而简单“一刀切”，要根据扶贫产业的发展特征和贫困人口的参与能力差异构建多元化的参与机制，根据不同的参与意愿和参与形式构建相应的价值分享机制，推进贫困户有效参与并分享产业发展效益。

第三个关键是产业要素聚集。贫困地区、贫困人口的一些产业要素严重稀缺、短缺，资金、技术和市场等产业要素不足已经成为了产业扶贫的关键制约，推进产业扶贫必须要有相应的产业要素聚集，形成系统化的产业发展支撑。在要素内容上，不仅需要劳动力、土地、资本和企业家等要素支撑，更需要技术、信息等要素支撑，形成系统化的支撑体系才能破除短板效应。在要素组合上，在大力推进脱贫攻坚、金融扶贫的背景下，贫困地区在短期内处于大量要素的聚集过程，在这个阶段必须优化要素组合和产业扶贫资源配置，提高其使用效率和效益。在要素来源上，既要加强政府的引导，又不能单纯地依靠行政力量的短期介入，要形成开放化、市场化的要素聚集机制，并利用外部驱动激活原有要素。

第四个关键是产业体系构建。要充分发挥产业扶贫效应，充分发挥产业在脱贫增收中的长效作用，是否具有完善的产业体系是关键。在体系的构建认知上，贫困地区的产业体系尤其是涉农产业体系存在先天性的制约，在构建产业体系时更不能单一化、碎片化，必须弥补短板和缺失环节及领域，形成完善的产业体系。在体系的构建取向上，不能盲目复制甚至是简单的照抄照搬，要充分利用贫困地区大多具备的污染少、生态好优势，围绕特色优势产业构建具有差异化竞争实力和发展前景的绿色生态产业体系。在体系的构建重点上，不能仅仅是单一的生产性产业发展，更要在打基础的同时考虑纵向的产业延伸和横向的产业融合，构建更为紧密和更为稳定的产业体系。

在未来一段时期内推进产业扶贫工作，必须把握好以上四大关键，如若不然，不仅可能导致产业扶贫的增收作用、撬动功

能、聚合效应等大打折扣，甚至可能埋下政府财政支持到期后产业发展停滞、扶贫产业短暂大规模扩张后快速衰落等隐患。

### 三、苍溪实践：创新具有区域特色优势的产业扶贫模式

为了有效推进脱贫攻坚，全国很多地方卓有成效地开展了产业扶贫工作，在众多探索实践中，四川省苍溪县针对产业扶贫面临贫困覆盖面广、发展能力弱、基础条件差等困难的现实情况，将种植历史悠久、全国培育新品种最多的猕猴桃产业作为产业扶贫的支柱产业（见图1），在把握好关键的基础上探索形成的产业扶贫“5+”模式，是最具典型性和代表性的成功探索实践之一。



图1 苍溪红心猕猴桃产业现状及趋势

四川省苍溪县，地处四川盆地北缘、秦巴山区南麓，嘉陵江中游，是川陕革命老区国家级贫困县、“中国红心猕猴桃原产地”、国家现代农业示范区。苍溪产业扶贫的核心是依托区域特色优势产业，并将产业与扶贫有机结合，构建产业扶贫的系统支撑和长效机制，在调动贫困群众参与积极性、发挥贫困群众参与作用的基础上，高效整合、利用政府资源和社会资源，从而最大限度地发挥产业扶贫效应。在猕猴桃产业的带动下，“十二五”期间脱贫成效显著（见表1），特别是新一轮脱贫攻坚以来，全县1.8万户建档立卡贫困户共种植猕猴桃3.2万亩，2016年带动贫困户人均增收2460元，减贫人口2.4万人。苍溪探索实践表明，创新产业扶贫模式可以促进特色产业扩面、产品结构优化、贫困户脱贫和农村全面提升等多元目标的同步实现，对于脱贫攻坚战略下以市场化、产业化、系统化方式提高产业扶贫绩效具有极为重要的借鉴和推广价值，2017年，苍溪红心猕猴桃产业促进脱贫增收入选全国“十大产业扶贫典型”范例。

表1 “十二五”期间猕猴桃产业带动下农民人均纯收入及贫困人口变化情况

	农民人均纯收入（元）	贫困户（万户）	贫困人口（万人）
“十二五”初	4008	3.1	9.5
“十二五”末	9048	1.9	6.1

#### （一）“园区+庭院”协同发展，充分发挥扶贫解困效应

集中连片规模化经营是现代农业的重要表现形式之一，但一般而言，流转土地所能带来的租金收益有限，农户直接的产业参与具有更大的增收能力和潜力。苍溪围绕发展猕猴桃产业助推脱贫攻坚的需要和农村劳动力结构性短缺的实际，将园区大规模发展与庭院小规模发展有机结合起来，构建了大园区与小庭院、外来业主与贫困户协同发展的格局。首先是园区带动连片脱贫。苍溪以猕猴桃产业园区建设为载体，推进猕猴桃产业融合发展，连片带动产业扶贫。目前，全县建成万亩猕猴桃种植产业

园区 11 个、千亩以上种植园区 66 个，栽种面积达 22 万亩，猕猴桃产业覆盖全县 20 个乡镇、近 80 个贫困村，1.6 万贫困人口。其中天新猕猴桃种养循环产业园区覆盖歧坪、岳东两个乡镇 12 个村，惠及贫困户 480 户，年人均增收 2300 元。其次是庭园带动精准扶贫。充分利用苍溪农户发展庭院经济的传统和作为全国生态庭园经济高效产业示范县的优势，围绕“一户一个新庭院、三年脱贫超万元”目标，着力推进户建一个新庭院、户建一个微水池、户有一个技术明白人和政策资金到户、干部帮扶到户、技术培训到户、订单保单到户的“三个一+四到户”的产业庭园发展推进机制，促进农户增收脱贫。目前，全县建成生态庭院户 7.5 万户、11 万亩，已有 90% 以上的建档立卡贫困户建成 1 亩以上的红心猕猴桃产业园。其中，陵江镇六包村九组 11 户建档立卡贫困户建猕猴桃庭园 16 亩，2016 年收入 43 万元，户均 3.9 万余元。

## （二）“带动+驱动”联动发展，充分发挥动力激活效应

政府是重要的扶贫主体，但要增强产业扶贫的长效性，关键是在发挥政府引导作用的同时形成发展产业增收的内在驱动。苍溪通过政府带动和市场驱动“双管齐下”，不仅有效增强政府对产业发展的牵引能力和对扶贫的带动能力，而且利用市场机制强化经济利益驱动，构建了带动贫困群众增收致富的多元化利益联结机制。一方面是政府带动。其一是“以奖代补”促进发展，设立每年不少于 5000 万元的猕猴桃产业发展专项基金支持猕猴桃产业发展。其中，对贫困户建 2 亩以上猕猴桃园，户均补助 6000 元；对参与产业保险的农户，县级财政补贴 75%。其二是“支部联建”加强引领，围绕猕猴桃产业打破传统的行政区划和地域界限建立联合党支部，并围绕产业服务设置产业发展、合作经营、金融保险、新型职业农民培训等产业专项服务支部，目前全县已在万亩以上猕猴桃产业园区建立联合党支部 16 个，建立专项服务产业发展党支部 68 个。其三是“结对帮扶”解决难题，建立产业帮扶队伍，实行党员干部一对一“包建产业庭园、包项目资金到户、包技术培训到人、包产品营销到田”，有效对接帮扶全县建档立卡贫困户发展猕猴桃等特色产业。另一方面是市场带动。其一是“合作经营”带动农户。采取“新型经营主体+基地+农户”合作经营模式，带动贫困户合作经营发展猕猴桃产业。其二是“四保分红”带动增收。创新保土地租金、保园区务工、保订单收购、产业保险+分红的“四保+分红”利益联结机制，而且形成了二次返利分红、反租倒包分红和股权收益分红等分红机制。其三是“以购代捐”促进生产。其中，中共四川省委组织部在帮扶的贫困村五龙镇三会村创新实施“以购代捐”，激励该村 2016 年发展红心猕猴桃 1200 亩，64 户建档立卡贫困户当年人均增收达 875 元。

## （三）“科技+生态”创新发展，充分发挥持久增收效应

在资源环境约束趋紧的情况下，如何打破外延式和掠夺式增长而实现更具内涵性和更具持续性的发展显得尤其重要。苍溪在产业扶贫过程中始终注重科技的创新支撑作用和生态的本底支撑作用，而且将两者有机结合起来，构建起具有竞争力和持续性的扶贫产业发展路径。其一是建立科技支撑体系。在加强院县合作、成立猕猴桃研究所、建立全国最大的猕猴桃基因库等基础上，建立猕猴桃标准化生产技术创新团队 1 个（见图 2），为种植基地配备专职技术员 22 个，并设立专项资金 1000 万元对农业科技人员创新创业进行扶持奖励。同时，创新推行“部门遴选、指导分片、责任包干、综合考核”的科技扶贫在线运行机制，科技扶贫信息员数量、科技需求信息居全省第一，挽救直接经济损失 500 余万元，带动贫困户 350 人走上产业发展之路。其二是推进生态友好发展。立足山区地形地貌、气候条件、土壤环境和产业基础及发展需求，坚持“有所为，所不为”的原则，按照“山脚建粮囤子，山腰拴钱袋子，山巅戴绿顶子”的战略构想优化农业产业空间布局，在适宜区域大力发展猕猴桃产业。编制完成了《苍溪红心猕猴桃绿色食品生产技术规程》，在猕猴桃里套种黄豆、罗汉果、中药材等，并在猕猴桃种植区大力推广水肥一体化、农业物联网、绿色防控、农业机械集成、免耕连作秸秆还田等实用技术和“猕猴桃种植+生态养殖+沼气”循环发展模式。全县猕猴桃产区绿色防控面达 95%，禁用药物检测合格率达 100%，获得国家生态原产地保护产品认证。

## （四）“三产+品牌”融合发展，充分发挥市场驱动效应

农业的弱质性决定了仅依靠农业的单一发展效益较为有限，要扩大农业的增收解困效应，需要以农业为基础实现融合发展，拓展农业的功能并提升其竞争力和综合效益。苍溪将猕猴桃产业作为完整产业体系进行谋划和打造，不仅构建起以猕猴桃种植为基础的三次产业联动发展格局，而且塑造了猕猴桃品牌体系，充分利用市场机制增强猕猴桃产业的脱贫致富功能。首先是推

动三产融合发展。在有序扩大猕猴桃种植规模的基础上，苍溪建成猕猴桃加工园区 3 个，引进台湾技术新开发猕猴桃酵素、含片、果酒、饮料、口服液保健品等深加工产品 30 余种，年加工处理猕猴桃 3 万吨，产值达 8 亿元，吸纳用工 5300 余人，其中贫困人口 2400 余人。县域内果王、毅力等猕猴桃加工龙头企业年吸纳本地 1200 余人务工，其中贫困户 1100 多人，年人均务工收入达 2.5 万元以上。建成以红心猕猴桃为主题的旅游园区 3 个，农家乐 1187 家，带动近 6000 户贫困户人均增收超过 2000 多元。通过“全国电子商务进农村综合示范县”建设，建成“京东苍溪特产馆”和 100 余个乡村电商服务站，快速搭建起苍溪特色农产品电商交易平台。2016 年通过网络销售猕猴桃鲜果近 1 万吨、销售额超 3 亿元，带动贫困村和贫困户人均纯收入分别增长 1380 元、890 元。其次是利用品牌凸显综合效益。苍溪通过强化推广猕猴桃标准化生产技术，极大地提升了果品质量。全县标准化种植技术覆盖率达 95%，荣获“全国农业标准化示范县”荣誉称号。通过举办苍溪红心猕猴桃国际订货会、采摘节，在中央电视台等国内知名媒体和网络平台强化品牌宣传，增强了品牌的影响力和效益。“苍溪红心猕猴桃”获得国家地理标志证明商标，登记了“恒润红心”“日昇农业”“龙岗红”等 20 多个知名商标，建立起“苍溪红心猕猴桃”+企业自主商标为一体的母子商标体系，<sup>[6]</sup>企业注册商标 16 个，全国驰名商标 1 个，省著名商标 2 个，并多次获得国际农产品交易会金奖。目前，苍溪红心猕猴桃品牌估值达 630 亿元。2016 年，苍溪猕猴桃鲜果离园均价达 30 元/公斤，高于全国其他地区近 2 倍。

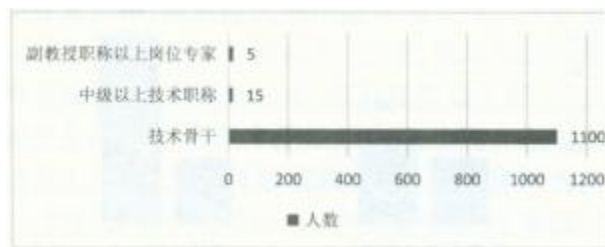


图 2 苍溪猕猴桃标准化生产技术创新团队技术力量

#### （五）“整合+撬动”开放发展，充分发挥要素聚合效应

产业扶贫是扶贫的重要内容之一，推进产业扶贫的涉及面广、投入需要大，撒“胡椒面”式的资源分散化投入不仅容易形成“短板”，也很难形成合力，而且仅仅依靠政府的投入也难以满足产业扶贫的投入需要。苍溪在整合政府资源的同时，开放式的撬动和引进外部资源，不仅充分发挥产业扶贫的增收功能，而且利用产业发展形成要素聚合效应。一方面，整合政府资源。苍溪每年统筹整合涉农项目资金 2 亿多元，用于解决贫困村、贫困户产业发展的道路、水利、电力、通讯、土地治理、高标准农田建设等基础设施配套建设。目前，全县高标准农田建设已达 25 万亩，灌溉水保证率达 72%，农业耕种收综合机械化率达 61%，电力、通讯、广电等三网综合改造率达 85%。另一方面，撬动社会资源。近三年，全县通过“以奖代补”、“先建后补”等方式，撬动社会资本投入 8.1 亿元发展猕猴桃产业，撬动民间资本 3.1 亿元投入猕猴桃改土建园等基础建设。通过激励农业公司上市，撬动资本市场投入产业发展，2016 年华朴农业公司在新三板挂牌，成功发行全国第一只红心猕猴桃股票。<sup>[7]</sup>通过设立猕猴桃产业贷款基金，创新建立“经营权抵押贷款+扶贫再贷款”、“扶贫小额贷款+农村保险”、“债贷结合+拼盘整合”三大金融扶贫机制。目前，全县共发放小额扶贫贷款 2.27 亿元，发放农村产权抵押贷款 823 笔 1.9 亿元。支持贫困户发展红心猕猴桃产业 4.8 万亩，位居全省第一。

### 四、苍溪样本：构建产业扶贫的长效机制

一种探索实践或者模式，其是否具有推广的价值或者推广价值的大小，不仅与其自身的实践成效大小有关，更与其破解共性问题作用大小有关。苍溪县产业扶贫的“5+”模式之所以能取得显著的成效，关键在于围绕产业扶贫形成了一系列重要的机制创新，既注重了区域特色产业发展在面上的增收致富作用，又突出了贫困群众精准参与的增收解困作用；既注重了政府产业发展和扶贫资源有机整合的引领作用，又突出了群众内在动力和市场机制充分发挥的驱动作用；既注重了在短期内实现脱贫摘帽的现实任务，又突出了长期稳定增收的机制构建。实质上，苍溪的产业扶贫是以问题为导向的组织化、系统化集体行动，

---

针对产业扶贫中面临的困境，重点从规划引领、产业选择、财政投入、利益联结和体系配套等方面推进五大制度创新，从而形成了具有普适性、持续性和长效性的产业扶贫机制，在当前严峻的脱贫摘帽形势和全面建成小康社会的要求下，对于提高产业扶贫绩效、构建扶贫长效机制具有极为重要的作用。

#### （一）以互动式的规划引领机制推动产业扶贫的稳定发展

产业扶贫规划的优劣直接关系到产业扶贫的成败，其针对性和操作性对产业扶贫绩效具有重大影响，如果规划只体现政府部门的意志，缺乏对贫困群体发展条件、意愿和能力的充分考虑，那将很难从源头上实现扶贫资源的精准有效供给。苍溪没有简单地自上而下甚至是闭门造车制定规划，而是结合地形地貌、土壤土质、海拔高度等自然条件，在充分征求群众意见、考虑贫困户致贫原因、劳动力状况、家庭经济实力和传统种植习惯等的基础上，将上级产业扶贫的要求与贫困群众的需求有机结合，将产业集中连片的客观需要与贫困群众的参与能力有机结合，将贫困群众和村支两委的内在愿望与驻村干部、专家学者的智力支持有机结合，通过多层次、多维度的互动，精心制定《苍溪县 2015 年-2018 年产业扶贫专项规划》，为推进产业扶贫提供科学遵循。互动式的科学规划为整合资源提供了源头支撑，既为多部门、多渠道的产业扶贫资源投向提供了有效指引，从而破解产业无序发展、资源分散投入的困境；又为规划落地、实际执行提供了有效蓝本，从而破解规划文本与发展实际“两张皮”的困境。

#### （二）以本土化的产业选择机制支撑产业扶贫的高效推进

贫困地区的产业支撑能力不足是制约农民增收的重要因素，但这并不代表着贫困地区的产业就不具有内在的竞争力，也不代表着发达地区的产业植人就具有很强的生命力，而且现实扶贫工作中简单的外部产业植入导致失败的案例颇多。在扶贫产业的选择上，苍溪没有盲目引进外来产业，而是将具有地方特色的猕猴桃产业作为扶贫的重点产业，并在此基础上围绕猕猴桃品种改良、结构优化和技术创新提高产品品质，通过发展猕猴桃加工、旅游、营销提局综合效益，围绕猕猴桃产业构建“二品一标”等认证体系和公共品牌+自主品牌的品牌体系，提高产业竞争力和附加值。本土化的特色产业对于高效推进产业扶贫具有极为重要的支撑作用，既有悠久的种植历史和扎实的技术基础，避免了多数贫困群众技能缺失、种植风险高而不敢发展的制约；又有广泛的群众基础和良好的经济效益，避免了贫困群众认知度低、观望意识强而推进缓慢的制约，让以猕猴桃为主的地方特色产业能够在产业扶贫中高效推进并产生良好效益。

#### （三）以股份化的财政投入机制奠定产业扶贫的参与基础

虽然政府是扶贫的重要主体，但只有发挥政府财政投入的“杠杆”作用才能事半功倍，只有奠定贫困群众的产业发展参与基础才能充分凸显其扶贫的增收作用。在产业发展和扶贫财政投入上，苍溪根据贫困村、贫困户发展资源短缺、参与能力有限的实际，在推动产业发展的同时，将财政支农资金和产业配套资金部分股份量化，按照村、组、村民 1: 2: 7 的比例折算成股，而且在股权量化分配时重点向贫困户倾斜，将扶贫投入产业发展资金的 20%直接折股给贫困户。目前，全县试点村股权量化资产超过 3000 万元，其中，金兰园区扶贫投入产业发展资金的 20%计 144 万元折股给 127 户贫困户，每名贫困群众不仅可以享受到普通村民分配的股份，还额外享受扶贫股份，比普通群众多 5.67 股。而且，设计了退出机制，在贫困户脱贫三年后将其持有的产业发展资金 20%量化股权收归村集体经济组织，成立村级扶贫互助基金，主要用于救助因灾返贫、因病返贫的困难群众或给新增贫困户配股。财政投入的股份量化既奠定了贫困村和贫困户参与产业发展的经济基础，又保障了国家的投入最大限度地惠及普通群众尤其是贫困人口，而且让从事猕猴桃产业的业主与当地集体经济组织和群众结成利益共同体，从而共促产业发展、共享发展效益。

#### （四）以多元化的利益联结机制促进产业扶贫的持续发力

产业扶贫中外部要素的进入和参与对于摆脱自我积累的缓慢发展路径具有重要作用，但更为关键的是通过外部驱动激发贫

困群众的内在动力和活力。在产业扶贫的推进上，苍溪不仅注重发挥政府的引导作用，而且通过多元化的利益机制充分发挥市场的驱动作用。对于拥有劳动力、有产业发展意愿的，直接发展猕猴桃产业或在猕猴桃园区、加工企业等就业增收；对于确实无劳动力发展猕猴桃产业的，通过流转土地借助“四保+分红”等方式参与产业发展获得租金收入并分享产业发展效益；即使对于无劳动力、无发展资本的，也通过“一折两保加分红”的利益联结机制或者将扶贫贷款入股猕猴桃业主获得产业发展效益。苍溪多元化的利益联结机制不仅让各类贫困人员都能参与产业发展并分享产业发展效益，有效破解了产业发展中对贫困群体的“挤出效应”，而且通过“以购代捐”、企业扶贫“1331”模式（见下页表2）等，打破主要以行政化推动为主的“输血式”扶贫，形成了政策引导下以市场化方式推进的“造血式”扶贫，建立起一条从政府主导逐步走向政府引导下内生动力和市场驱动为主的自我良性发展道路。

表2 苍溪县企业扶贫“1331”模式内容

数字	内涵
第一个“1”	每村引进1个具有社会责任感的龙头企业
第一个“3”	企业与农户之间建立整体流转、保底分红、折股分红3种利益联结方式
第二个“3”	企业负责贫困村发展规划及实施、贫困户用工、特困户持续结对帮扶3个社会责任全覆盖
第二个“1”	出台专门扶持政策，为企业提供一整套服务，保障合法权益、给予优惠政策和表彰奖励等

（五）以系统化的体系配套机制实现产业扶贫的有机协同

产业扶贫不仅不能孤立推进，而且对于相关配套体系具有更强的内在需求。在产业扶贫资源配置上，苍溪不仅通过优化猕猴桃产业结构、区域结构、品种结构、产品结构等强化产业扶贫的直接支撑，而且通过农田水利基础设施建设、新农村建设、社会化服务体系建设和产业接二连三等优化猕猴桃产业助推脱贫致富的外部支撑；不仅通过整合政府扶贫资源和撬动社会扶贫资源、金融资本解决扶贫产业发展的资金瓶颈，而且通过加强与科研院所的合作，激发农业科技人员积极性等破解产业扶贫的技术制约；不仅通过建立风险防范基金等强化产业扶贫面临的自然风险和市场风险，而且通过构建完整的产业体系增强产业扶贫的综合效益。苍溪系统化的配套体系实质上是构建了产业扶贫要素的有效整合机制，将贫困群众自身的发展要素、政府的扶贫资源以及企业、金融机构和社会力量有机协同，形成多方共同参与、资源有机整合的大扶贫格局，不仅摆脱依靠单一主体和资源不足的弊端，而且形成了多管齐下、优势互补共促脱贫的良好局面。

## 五、优化产业扶贫路径的启示和建议

苍溪县产业扶贫探索创新的价值不仅在于取得了显著的产业发展和增收脱贫成效，更为重要的在于形成了一条具有内生性和可持续性的发展路径，为贫困地区依托地方特色优势产业助推脱贫攻坚提供了四大可资借鉴的经验启示。

（一）促进产业扶贫动力主要从行政推动向市场驱动切换

脱贫攻坚是具有极强公共属性的政府行为，产业发展是具有极强经济属性的市场行为，高质量扶贫需要将产业扶贫的动力源从主要依靠政府行政推动转变为主要依靠市场驱动，并将两者有机结合起来，形成内外联动的强大合力。苍溪的探索实践表明，只有实现产业扶贫的动能切换，才能从根本上破解单一化的动力来源、短期化的产业选择和贫困人口“等靠要”的福利依赖甚至是争当贫困户的不良风气，从而形成政府推动、市场驱动基础上贫困群众发展产业增收的内生动力，推动产业扶贫持续健康发展。因此，一要创新企业扶贫政策，为企业带动贫困人口通过发展产业实现增收解困提供有力政策支持，促进企业从捐赠性扶贫转变为发展性扶贫，实现企业与贫困群众双赢。二要强化产业扶贫中专业合作社的作用，提高贫困人口组织化程度，增强贫困人口的自我发展能力。三要加强政府对于贫困地区农产品后端加工储藏、市场营销、品牌创建等方面的支持力度，通

过市场驱动种植和养殖的产业选择及规模扩张，避免政府过度介入种养业前端而导致扶贫产业同构和市场缺失等问题。

## （二）推动产业发展与精准扶贫实现有机结合

产业是载体、扶贫是目的，发展产业是路径、增收解困是归宿，在产业扶贫的过程中，必须依托产业、聚焦扶贫，构建贫困群众参与机制，将产业扶贫从为了精准扶贫而零碎化发展产业和一味追求产业集中连片发展而将贫困人口挤出的两种不良倾向，转变为将产业发展和精准扶贫有机结合起来，形成产业发展集中化与分散化模式的有效组合。苍溪的探索实践表明，只有实现产业发展或精准扶贫单一取向的产业发展模式走向科学组合，才能破解产业和扶贫“两张皮”的困境甚至是相互掣肘的局面，从而形成特色优势产业集中连片发展带动农村居民普遍增收与扶贫产业因户施策促进贫困人口精准脱贫的有机统一。因此，首先要提高贫困人口参与产业发展的能力，并引入参与式的理念和方法，保障贫困户对产业扶贫项目的知情权、决策权和监督权。其次是在产业选择上，要尽量选择具有本土优势、区域适宜性、市场前景好且农民拥有技术基础的产业，并对其进行优化升级，形成户均中小规模而区域大规模发展的格局。再者是创新贫困户产业发展参与机制，走出较为单一的租赁土地集中连片发展产业的模式，因地制宜构建保底分红、订单生产、托管、寄养、代耕、返租倒包等多种形式的利益联结机制，推进贫困户有效参与并分享产业发展效益。

## （三）提高产业扶贫资源聚合效应

扶贫资源的分散性和涉农产业资源的分散性特征均极为明显，在精准扶贫的政策导向下扶贫资源到村到户的要求导致产业扶贫项目多、来源广、单个项目资金额度小的资源分散化弊端尤其突出，要做好产业扶贫，必须将分散的资源进行有机整合，而且形成长效化的资源整合制度设计。苍溪的探索实践表明，只有实现扶贫资源的有效整合，才能促进产业扶贫多主体的融合、多产业的融合、多渠道的融合、多目标的融合，破解单一化和分散化推进产业扶贫收效甚微、事倍功半的困局，从而形成资源的聚合效应，增强产业扶贫的整体支撑。因此，一方面要在落实“四到县”机制的基础上，从中央和省级层面进一步加强部门资金整合力度，提高扶贫项目、资金合力，通过优化要素组合和产业扶贫资源配置，提高政府扶贫资源的使用效率和效益。另一方面要进一步增强政府扶贫投入的撬动作用，通过设置担保金、风险金以及匹配相应的鼓励政策，引导金融资本、工商资本以及其他社会力量参与扶贫，形成开放化、市场化的要素聚集机制，并利用外部驱动激活原有要素。

## （四）构建发展式扶贫机制

脱贫摘帽是当前最大的政治任务，增收致富是未来发展的内在要求，要充分发挥产业发展在脱贫攻坚中的造血功能，立足于增收解困、致力于增收致富，将脱贫与致富有机衔接起来，依托产业发展构建长效增收机制，形成脱贫致富的互促机制。苍溪的探索实践表明，只有实现产业扶贫的系统性拓展，围绕脱贫致富而不仅仅是脱贫摘帽谋篇布局，在产业选择、资源配置、要素组合、模式构建等方面进行系统的拓展和优化，才能破解为脱贫而脱贫的短期化弊端，走出“年年扶年年贫”的怪圈，从而构建起发展式扶贫模式。因此，首先是要根据长期以来扶贫工作中返贫率较高的现实情况，对脱贫攻坚督查、脱贫摘帽验收过程中发现的短期化行为及措施进行有效的纠正。其次是要前瞻性地考虑贫困地区、贫困人口脱贫摘帽后可能出现的新情况、新问题和矛盾，在脱贫攻坚过程中努力构建以产业发展为基础支撑的精准脱贫长效机制。再者是要针对已经脱贫摘帽的贫困地区和人口，强化其内生发展动力，在巩固脱贫成果的基础上围绕全面小康目标中的短板，结合后脱贫时代的新变化挖掘发展新潜力，将工作重心从脱贫顺利过渡到奔小康，实现从增收到致富的转变。

### 【参考文献】：

[1]张慧君. 赣南苏区产业扶贫的“新结构经济学”思考[J]. 经济研究参考, 2013(33): 65-72.

[2]孙兆霞. 脱嵌的产业扶贫——以贵州为案例[J]. 中共福建省委党校学报, 2015(3): 16-20.

---

[3]莫光辉. 精准扶贫视域下的产业扶贫实践与路径优化——精准扶贫绩效提升机制系列研究之三[J]. 云南大学学报（社会科学版），2017（1）：106-108.

[4]许汉泽，李小云. 精准扶贫背景下农村产业扶贫的实践困境——对华北李村产业扶贫项目的考察[J]. 西北农林科技大学学报（社会科学版），2017（1）：9-15.

[5]李志萌，张宜红. 革命老区产业扶贫模式、存在问题及破解路径[J]. 江西社会科学，2016（7）：65-66.

[6]任云. 农业标准化建设让“苍溪品牌”走出去[J]. 当代县域经济，2017（2）：43.

[7]阮蓓，邓俐. 四川苍溪：产业立县庭院富民[N]. 农民日报，2017-07-17（1）.