

产业精准扶贫的长效机制建设路径研究

——以花垣县特色产业为例

柳树玲¹

(湖南商务职业技术学院, 湖南 长沙 410205)

【摘要】: 湖南省花垣县以十八洞村为试点, 因地制宜走特色产业扶贫之路, 脱贫工作取得了巨大成就。花垣县的产业扶贫模式主要有传统“种养加”特色产业模式、现代乡村旅游模式、“X”扶贫方式, 这些扶贫模式在花垣县脱贫攻坚中发挥了巨大的推进作用, 但是在新的扶贫攻坚阶段, 存在可持续发展思维和抗市场风险能力差等突出的弱点, 需要从选择精准项目、提高市场竞争力、提高运营能力等方面加强特色产业扶贫长效机制建设。

【关键词】: 特色产业 精准扶贫 建设路径 花垣县

【中图分类号】 F120.4 **【文献标识码】** A

从扶贫实践经验看, 以往的简单给钱给物的输血式扶贫效果并不显著, 贫困群众会因为缺乏长效的扶贫机制而难以为继, 结果往往是国家扶贫政策和资金投入不少, 但是仍有相当一部分的贫困户难以脱贫, 如何将贫困人口与扶贫资金和相关的产业技术等有效结合起来, 提升扶贫效率, 帮助贫困人口通过造血式扶贫摆脱贫困, 是当前精准扶贫需要着重思考和解决的问题。

1 花垣县产业精准扶贫发展概况

花垣县位于长沙市西部 450km 处, 交通非常落后, 山高坡陡、资源匮乏且土地贫瘠, 生产生活条件非常恶劣, 曾是湖南省乃至全国最有名的贫困县。自精准扶贫工作推进以来, 花垣县的贫困状况得到极大改善。2014 年初全县共有精准扶贫 7.47 万人, 贫困发生率 28.6%; 经过 5 年的努力, 截止到 2019 年底, 全县累计脱贫 7.1 万人, 贫困村退出 108 个, 贫困发生率降低到 5% 以下。花垣县的精准扶贫在短时间内取得如此巨大的成效, 主要原因在于能够因地制宜地发展产业扶贫, 特别是通过特色农产品、乡村旅游、电商三种新型产业扶贫方式和在实践中拓展的其他“X”种扶贫方式, 着力增强了贫困人口的造血功能增收脱贫。

2 花垣县特色产业精准扶贫模式

2.1 传统“种养加”特色产业模式

花垣县位于武陵山片区, 区域面积 1109.35km², 拥有特色林果 3.1 万 hm²、农业龙头企业 200 多家, 种、养、加产业基础好、经验丰富。该县按照“一镇一业”“一村一品”的思路, 支持扶贫工作重点村和贫困户, 因地制宜发展特色林果、蔬菜、特色养殖及农产品加工等产业。种植方面, 调整优化农业产业结构, 把林果、食用菌、中药材作为脱贫攻坚的重点产业, 大力推广优质新品种, 增强市场竞争力。比如, 花垣县金秋梨种植面积达到 2500hm², 培管上采用草木灰、沼气渣等农家肥施肥, 梨子具

¹作者简介: 柳树玲(1990-), 女, 湖南浏阳人, 讲师, 硕士, 研究方向: 工程经济与管理、财务管理。

基金项目: 2019 年度湖南省自然科学基金面上项目“新形势下湖南精准产业扶贫长期综合绩效动态评价研究”(2019JJ40140)

有虫害少、果大、皮薄、味甜的特点，深受顾客欢迎，目前市场价 5 元/kg 左右，单产 11700kg/hm² 左右，总产量达 2800 万 kg，年总收入 1.4 亿元。养殖方面，积极探索“养殖场+贫困户”“合作社+贫困户”的养殖模式；边城镇水井湾村用扶贫资金购买 400 只优质波尔山羊分给 67 户贫困户养殖，每户先交 150 元就可领到 1 只羊，待羊下羔卖钱后，再交余款 550 元，贫困户实现收入近 2000 元；这样将扶贫资金“滚动发展、循环利用”，有效解决了贫困户缺少启动资金和养殖技术的难题。加工产业方面，花垣县依托该县具有丰富的特色农产品的优势，对农产品开展加工业链条的延伸。如花垣县湘源生化植物有限公司主营业务为加工中药材；该公司每年加工的中药材达到 3800t，通过中药材的加工每年实现利润 1800 万元，纳税 600 万元；该公司还实行企业+基地+农户的方式带动周边农户种植了香桂、青蒿、红三叶等多种中药材面积达到 1000hm²。

2.2 现代乡村旅游模式

花垣县属于传统湘西地区，是苗族文化的发源地，民风民俗独特且古朴，拥有独特的自然风光，该县借助于丰富的人文历史优势和自然生态资源，以景点景区为依托，引导贫困户和贫困村发展开心农场、民宿、农家乐以及乡村旅游、旅游商品店等；有的村将贫困户的土地和房屋等折股或者租赁给专业的旅游合作社公司，通过租赁费增加收入。2019 年花垣县乡村旅游共接待游客 180 万人次，全年旅游收入超过 6 亿元，辐射带动 1.2 万贫困人口脱贫致富。花垣县重点开发了磨老村、十八洞村、金龙村 3 个特色苗寨，并对扞岱村等 12 个苗族特色村落进行打造，建设了“古苗河国家湿地公园”和九黎蚩尤部落群等景区。十八洞村探索出了“政府引导+公司运营+合作社+农户联动”的运营方式，全村一共有 24 户贫困户利用自己的老宅发展特色民宿和农家乐，有 10 户贫困户从事旅游产品的加工和经营等，该村年接待游客 30 万人，村民收入突破 1 万元，十八洞村也成为全国乡村旅游重点村。

2.3 其他产业扶贫模式

由于贫困户致贫原因和各乡镇的实际情况不尽相同，在积极实施特色农产品的同时，花垣县鼓励各乡镇发挥主观能动性，广泛采取多种形式，探索实施“X”扶贫方式，包括扶贫电商、土地入股、来料加工、建设扶贫车间、邻里互助、医疗救助、社会养老、政府购买公益性岗位等。如，龙潭镇采取“龙头企业+合作社+基地+贫困户”的农业产业扶贫模式，托管无劳动能力贫困户的果树，所得收益扣除必要管理费用后，全部交给贫困户，帮促贫困户脱贫。截止到 2019 年底，花垣县一共发展农村电商网站 362 家，电子商务企业有 86 家，全年实现各类农产品交易额 7.34 亿元，带动 6500 多建档立卡贫困户增收脱贫。湘西镇与浙江义乌小商品批发城客商建立合作关系，设立来料加工点，为他们加工各类小饰品，目前已在五斗、扞岱、高务等 8 个行政村设立加工点，带动 86 名贫困人口就业，人均年可增收 5000 余元。

3 花垣县特色产业扶贫缺乏长效性机制分析

3.1 缺乏可持续发展思维

只有在科学的论证后进行设计和规划，才能够推动扶贫工作的可持续发展。但是花垣县在一些产业扶贫项目的规划上还欠缺可持续发展的思维。如花垣县一些村寨看到十八洞村的成功经验，都想着一拥而上发展乡村旅游，但是不少村寨的乡村旅游都没有经过科学的规划，建设质量低，往往是圈起村寨来就收门票，游客来了一趟后就不愿意再来，长此以往差名在外，游客越来越少，村寨贫困继续。有的村想着通过养殖的方式增收致富，通过上级扶持资金统一购买了畜禽发放到农户中让其饲养，但是不少农户因为养殖技术不过关导致畜禽大批死亡……农村地区造成贫困的原因有多种，有的农户还因为多种致贫因素综合作用的结果。因此需要针对不同的贫困户类型和不同的致贫原因而采取有效的脱贫方式。如果在产业扶贫中采取不因地制宜而一刀切的方式，这就会造成贫困户不能根据自己的想法和需求来发展产业扶贫，这也就造成了大量的产业扶贫资金的严重使用不足和浪费。

3.2 缺乏专业的管理团队

目前花垣县各类产业扶贫发展多依靠帮扶的各级机关事业单位人员来推动，这些帮扶人员大多数也缺乏对企业的经营管理经验，当产业扶贫出现问题时也是想办法从政策上来支持，而与市场的需求变化相脱离，导致扶贫产业的发展步履维艰。有的扶贫项目日常管理多是由村干部来负责，这些村干部的整体文化水平不高，扶贫项目的日常管理水平也低，严重制约了产业扶贫的效果。当前已经步入信息化社会，各种大数据和数字经济已经在各个领域得到了一定且深入的应用，花垣县一些地方也采取了电商、直播等方式带货，但这些主播没有专业的管理团队来管理，在电商和直播的拓展方面受到水平的限制，不能够依靠发达的信息技术来扩展销路。

3.3 产品抗市场风险能力差

花垣县产业扶贫，发展的产业主要有：湘西猕猴桃、花垣油茶、脐橙、养牛和养肉猪、种植葡萄等。但是花垣县的这些产业多是大众产品，档次比较低端，产品创新能力也不足。如麻栗场镇登高坪村委会自2016年开始通过土地流转的方式，动员广大村民种植了40hm²的葡萄，品种是巨峰葡萄；2019年该村葡萄丰收，产量达到100万kg，但是由于周边地区的巨峰葡萄也集中上市，价格降到1元/kg，出现了严重的亏损。雅酉镇发展的脐橙，大面积种植的也是常规品种，与市场上高端的、经济效益高的脐橙有较大差距，抗击市场的风险能力也比较差。

3.4 地方政府帮扶的偏离

现阶段花垣县的产业扶贫主要是在政府的引导下开展的，政府部门通过制定详细的优惠政策和完善的产业规划等，从而调动各类经营主体和贫困户参与的积极性；这些产业扶贫项目的快速发展，也是得益于各类扶贫资金和政策的集中扶持，当离开了政府的扶持后，往往会一蹶不振。花垣县产业扶贫过程，对建设周期短、规模大、见效快的产业基地往往乐于打造，这些项目无意中成为了形象工程，往往也因为在短时间内能够出成绩，因此成了各级帮扶队和帮扶人员开展帮扶工作的首选。如花垣县在产业扶贫中大规模发展的脐橙种植、大面积建设的光伏板、蔬菜种植和大棚肉鸡养殖等，建设的这些项目往往因为面积大而吸引了参观者的眼球，但是由于经营管理不善，取得的效益一般。

4 花垣县特色产业扶贫长效机制建设路径

4.1 精准选择产业扶贫项目

产业化扶贫是当前扶贫工作的重要模式，产业扶贫过程中，发展路径和发展产业的选择极为关键。因此，花垣县各级政府和各个经营主体，选择产业不应该一刀切或者一哄而上，需要对本地发展的产业进行科学的论证，仔细地考察和调研，做好产业的规划等，这也是可以通过产业扶贫模式的选择来助推脱贫的重要考量因素。第一，扶贫产业的选择要有针对性。花垣县各级政府应该根据本区域的资源优势和信息产业技术等，帮助贫困户来筛选符合自身发展条件的经营产业。第二，加大帮扶力度。在贫困户选择合适的产业后，政府还应该在技术、人才资金等方面加大支持的力度。第三，扶贫产业的选择还需要充分考虑到贫困户的自身意愿，发挥他们的主观能动性，只有这样才能够调动起贫困户的积极性。

4.2 重视产业扶贫项目的运营

更新思想意识，将产业项目从“重视建设”到“重视运营”转变。扶贫项目“重建设”重资产固然重要，但是花费一些资金来搭建专业的扶贫项目运营团队也非常有必要。扶贫项目建立起来后，应该建立一家与村集体经济合资的运营团队，对产业扶贫项目进行统一经营运营和管理。可以将本地的村干部和新农人等本土人士组织联合起来，组建一支战斗力强的专业化团队，进行高效运营；通过“电商+”、直播带货等方式拓展销路，提升产业扶贫项目的品牌知名度和产品销量。

4.3 发展特色产业增强市场竞争力

扶贫产业项目是在各级政府政策和资金加持的情况下才出生的，但是只在政府扶持这个温室内呵护下是长不大的，只有在市场环境下经历风雨历练，才能长成“参天大树”。面对激烈的市场竞争，需要增强扶贫产业产品的抗市场风险能力。一是培育特色优势农业。调整花垣县特色产业布局，引导龙头企业与合作社合作进行产业开发，推进特色产业的区域化布局，扶持发展花垣县的湘西猕猴桃、花垣油茶、脐橙、葡萄、肉鸡、肉牛等特色优势产业，走产业化扶贫开发模式。二是培育特色文化产业。做好湘西这个最大的民族文化旅游品牌，积极申请国家和中央、省市级非物质文化遗产，着力打造湘西民俗特色专业村；通过设立非遗扶贫就业车间、组织开展苗绣等传统工艺培训、发展提升苗族花带技艺和湘西苗医苗药等传统非遗技艺产品，扩大特色产品销售渠道，让广大贫困户足不出户就能创收增收。三是培育特色产业模式。实行村党支部领办合作社模式，带领村民增收致富，同时壮大村集体经济。强化“企业+基地+农户+合作社”模式，让农业龙头企业和合作社承担起产业结构调整、贫困户创收等重任，发展特色农产品种植和深加工，延伸产业扶贫链条。

4.4 加强基层政府的服务职能

市场和政府是市场经济环境下的两个重要支撑因素，做好扶贫工作也应该充分考虑和协调两者之间的关系。就扶贫产业发展而言，同样需要遵循市场规律；但是扶贫工程中仅仅依靠政府来支持，这就不利于产业扶贫过程中发挥市场作用，这往往也就会使得扶贫产业的发展缺乏创新性，也没有长期的活力，难以得到贫困户对这些产业扶贫政策的认可。建立扶贫产业长效机制应该充分协调市场和政府的关系。首先，花垣县各级政府应该意识到产业扶贫的重大作用性，对产业扶贫应该持续加大督查指导力度，同时加大资金扶持力度，积极引导社会资本进入产业扶贫领域；应该因地制宜地选择适合本地区发展的特色产业；遵循市场规律，通过市场化的建设手段，让扶贫产业从“小树苗”长成“参天大树”。

5 结论

通过分析花垣县几个典型的产业扶贫发展模式，即传统种养加特色产业、现代乡村旅游、扶贫电商、土地入股、来料加工等模式，对产业扶贫给花垣县带来的扶贫政绩给予了肯定，但是这些产业扶贫政策缺乏长效性。针对这些问题提出了建立产业扶贫长效机制的路径：即产业项目选择精准化、重视产业扶贫的运营、加强基层政府的服务职能、创新产业发展模式等。只有从各个方面和角度同时创新，才能够真正让花垣县已经开展的多种扶贫模式发挥长效作用，让贫困户在2020年全面脱贫后继续稳步走向致富之路。

参考文献：

- [1]张琦.“输血”变“造血”探索精准扶贫新模式[J].前进论坛,2020(1):41-42.
- [2]华阳.产业扶贫的罗江实践[J].经济研究参考,2016(18):24.
- [3]林艳丽,杨童舒.产业精准扶贫中企业、贫困户和地方政府行为的演化博弈分析[J].东北大学学报(社会科学版),2020,22(1):40-48.
- [4]李春明.精准扶贫的经济学思考[J].理论月刊,2015(11):5-8.
- [5]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.
- [6]刘北桦,詹玲.农业产业扶贫应解决好的几个问题[J].中国农业资源与区划,2016(3):1-4.
- [7]莫光辉,MO,Guang-hui,等.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(11):35-37

[8] 古川, 曾福生. 产业扶贫中利益联结机制的构建——以湖南省宜章县的“四跟四走”经验为例[J]. 农村经济, 2017(8):45-50.