

产业扶贫：从“输血”到“造血”

产业扶贫的主体是企业和农村经营主体，客体是建档立卡贫困人口，核心在于构建两者之间的构建利益联结机制，这也是今后推进产业扶贫实现精准脱贫的关键。

中国人民大学反贫困问题研究中心 殷浩栋



产业化扶贫是一种建立在产业发展和扶植基础上的扶贫开发政策方法，相比于一般的产业化发展，产业化扶贫更加强调对贫困人群的目标精准性和特惠性，更加强调贫困家庭从产业发展中受益。

在方式上，产业化扶贫是一种典型的能力建设扶贫模式，通过提高贫困人口自我发展和自我积累能力，实现持续稳定增收，脱贫致富，是由“输血”救济到“造血”自救的根本性转变。产业精准扶贫的目标是解决贫困户独立发展产业能力弱的问题，让贫困户能进入由新型经营主体主导的产业链体系中，提高产业扶贫的效率和资源使用的效率，促进贫困地区产业的升级。从这个概念上来看，产业扶贫的主体是企业和农村经营主体，客体是建档立卡贫困人口，核心在于构建两者之间的构建利益联结机制，这也是今后推进产业扶贫，实现精准脱贫的关键。



▲ 河南省栾川县潭头镇开办特色产业，助贫困户增收。

为何要发展产业扶贫？

产业化扶贫的推进与农业产业化发展密不可分。20世纪80年代中期，经济发展较快的东部地区与大城市郊区开始出现了“贸工农一体化”“产加销一条龙”的新的经营方式，这种新的经营方式以市场为导向，以企业为龙头，以家庭经营为基础，是我国农业产业化的雏形。

进入20世纪90年代，农业产业化建设开始被纳入国家发展计划，作为实现农业和农村经济两个根本性的战略举措。与此同时，

产业化的概念也开始引入到我国开发式扶贫工作中。1993年，国务院扶贫开发领导小组办公室在民政部登记了中国扶贫开发协会这一全国性社团组织，在其组织章程的业务范围中专门写入了“动员和引导会员企业和社会各界力量，在贫困地区开展产业扶贫开发”，后来在中国扶贫开发的二级分支机构中专门设立了产业扶贫委员会。国务院1997年颁布的《国家扶贫资金管理办法》中，专门提到“实施扶贫项目应当以贫困户收入的产业作为主要内容”。2001年，中共中央、国务院印发的《中国农村扶贫纲要（2001—2010）》正式提出产业化扶贫的概念，表示“推动农业产



▲ 贫困户收装玉米



▲ 中粮集团帮扶的贫困藏民在农作

业化经营……为贫困户提供产前、产中、产后系列化服务”，并将其与整村推进、劳动力培训转移共同组成“一体双翼”的扶贫模式。

近年来，我国农业产业化经营规模不断扩大，模式不断升级，产业融合程度不断加强，产业化扶贫的方式与内容也随之丰富与深化，在扶贫体系中的地位日益加强。2011年，中共中央、国务院印发的《中国农村扶贫纲要（2011—2020）》（以下简称《纲要》）中提出“充分发挥贫困地区生态环境和自然资

源优势，推广先进实用技术，培植壮大特色支柱产业，大力推进旅游扶贫；促进产业结构调整，通过扶贫龙头企业、农民专业合作社和互助资金组织，带动和帮助贫困农户发展生产；引导和支持企业到贫困地区投资兴业，带动贫困农户增收”。2012年，扶贫办和农业部、林业局、旅游局共同下发了《关于集中连片特殊困难地区产业扶贫规划编制工作制定》，要求各有关省区编制产业扶贫规划，并明确提出每个片区县用于产业发展的扶贫资金要占财政专项扶贫资金的70%以上。

在精准扶贫战略提出来之后，产业扶贫更加强调对贫困人口的目标精准性和特惠性，其政策措施主要集中于以下几个方面：

一是发展特色产业。各地在对市场行情进行分析的基础上，结合地区的地形、气候、土壤等自然地理条件和特色资源优势，找准适合当地发展的“特色”主导产业，发展“一村一品”，形成“特色”的主导产业带。从而汇聚资源，集中生产要素投入，把握产业的比较优势，构成产业化脱贫的基础。“特色”也因此成为近年来扶贫文件中的一个关键词。2014年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》（以下简称《意见》）将特色产业增收工作列为十项重点工作之一。提出“指导连片特困地区编制县级特色产业发展规划。加强规划项目进村到户机制建设，切实提高贫困户的参与度、受益度。积极培育贫困地区农民合作组织，提高贫困户在产业发展中的组织程度。鼓励企业从事农业产业化经营，发挥龙头企业带动作用，探索企业与贫困农户建立利益联结机制，促进贫困农户稳步增收”。2014年，农业部、国务院扶贫办等七部门制定了《特色产业增收工作实施方案》，为我国14个连片特困地区明确了区域主导产业，并对特色产业增收工作的各项任务进行分解，明确各部门职责与目标。

2015年，《农业综合开发扶持农业优势



▲通威集团渔光一体产业扶贫

特色产业规划(2016—2018年)编制启动,要求各级农发机构科学编制区域农业优势特色产业规划,每县确定的优势特色产业不超过2个。2015年,《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》(以下简称《决定》)中将发展特色产业脱贫作为实施精准扶贫“五个一批”的重要环节,通过产业扶贫,完成3000万农村贫困人口脱贫。2016年,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》把产业扶贫放在脱贫攻坚八大重点工程之首,要求到2020年,每个贫困县建设一批贫困人口参与度高的特色产业基地,初步形成特色产业体系。每个贫困乡镇、贫困村形成若干特色拳头产品,每个贫困户掌握1—2项实用技术,自我发展能力得到明显增强。同年5月,农业部、国家发展改革委、国务院扶贫办等九部门联合印发《贫困地区发展特色产

业促进精准脱贫指导意见》,明确提出未来推进产业扶贫的基本思路、原则和重点任务和发展目标,将“科学确定特色产业”作为未来产业化扶贫的首要任务。

二是促进产业融合。《决定》提出,要“支持贫困地区发展农产品加工业,加快一二三产业融合发展,让贫困户更多分享农业全产业链和价值链增值收益”。《贫困地区发展特色产业促进精准脱贫指导意见》中也提到,要“促进一二三产业融合发展。积极发展特色产品加工,拓展产业多种功能,大力发展休闲农业、乡村旅游和森林旅游休闲康养,拓宽贫困户就业增收渠道”。2015年,国务院办公厅发布的《关于推进农村一二三产业融合发展的指导意见》中也提出,“支持贫困地区农村产业融合发展。支持农产品加工业和乡村旅游、电子商务等农村服务业”。



▲ 隆平高科在贫困地区开办茶产业园

三是扶持新型经营主体。《纲要》中提出，“通过扶贫龙头企业、农民专业合作社和互助资金组织，带动和帮助贫困户发展生产”。《意见》和《决定》也均提出，要“培育贫困地区农民合作组织和龙头企业”，“发挥其对贫困人口的组织 and 带动作用，强化其与贫困户的利益联结机制”。《贫困地区发展特色产业促进精准脱贫指导意见》也提到，要“发挥新型经营主体带动作用。支持新型经营主体在贫困地区发展特色产业，与贫困户建立稳定带动关系，向贫困户提供全产业链服务，提高产业增值能力和吸纳贫困劳动力就业能力”。

四种扶贫模式发力产业扶贫

产业扶贫需要解决贫困地区财富的创造和分配问题，需要探索出一条能够解决中国贫困问题、符合贫困地区新常态发展，适合全球化有竞争力的商业模式，让贫困人口成为财富的创造者，并通过财富的创造获得利益。当前，

产业扶贫的模式分为四类：直接带动模式、就业创收模式、资产收益模式和混合带动模式。

直接带动模式采用的主要组织方式是“公司+合作社+贫困户”。由于服务和交易成本问题，企业直接与贫困户合作成本过高，让贫困户与有能力的农户混合组成专业合作社后再与公司对接的组织模式更有效。在这种模式中，公司主要与合作社打交道，提供产前、产中和产后的全方位技术支持与服务，降低合作社运行的成本和风险；合作社按公司的要求负责组织会员进行产品生产，降低公司的生产成本。在利益分配中，公司主要从产后的加工和销售环节盈利，在生产环节对合作社和贫困户让利，从而形成双赢的利益格局。

多家农业龙头企业通过直接带动模式参与产业扶贫已有较长时间，他们在贫困地区投入资金、技术、设备、人才等各项要素，建设种植养殖加工基地，带动当地农民致富，形成了链条式发展模式。如中粮集团在新疆地

区发展的番茄产业,持续引进国际优良品种和现代种植模式,不断提升番茄单产和含糖水分,建立原料的追溯体系和质量控制体系,并且抢占国际高端市场,提升区域农业产业水平,进而促进当地农业人口提高收入。

就业创收模式适用于劳动密集型的农业产业,这些产业的生产和流通环节有大量非技术性、低强度的工作机会,特别适用于扶持劳动能力有限、只能从事轻体力劳动的弱能贫困户。这些群体在建档立卡贫困户中的比例较高,主要包括劳动人口年龄超过60岁以上和主要劳动力健康状况不佳的建档立卡贫困户。

史丹利农业集团先后在江西、广西、湖北等老区投资建厂,通过培训让农民到企业打工就业,实现由农民向产业工人转变,直接提供就业岗位近万个。北京德青源农业股份有限公司在48个重点贫困村每个村设立6名公益岗,让有劳动能力的贫困群众通过力所能及的劳动创造收入,实现脱贫。温氏集团也通过加强基地建设积极吸纳贫困农民就近就业,真正让贫困户离土不离乡。

资产收益模式是指在扶贫产业项目中,将自然资源、公共资产(资金)或农户权益资本化或股权化,相关经营主体利用这类资产产生经济收益后,贫困村与贫困农户按照股份或特定比例获得收益。

具体形式主要有:一是贫困村、贫困户将农村土地、森林、荒山、荒地、水面、滩涂等集体资产及个人土地承包经营权、林权进行流转,直接取得租金等资产收益。二是将农村土地、森林、荒山、荒地、水面、滩涂等集体资产以及个人土地承包经营权、林权资产量化入股到龙头企业、农民合作社、种养大户等经营主体获取分红等资产收益。三是在不改变资金性质的前提下,将财政扶贫资金或其他涉农资金投入设施农业、养殖、光伏、水电、乡村旅游等项目形成的资产,或投入到有能力、有扶贫意愿、带动能力强、增收效果好的龙头企业、农民合作

产业扶贫需要解决贫困地区财富的创造和分配问题,需要探索出一条能够解决中国贫困问题、符合贫困地区新常态发展,适合全球化有竞争力的商业模式,让贫困人口成为财富的创造者,并通过财富的创造获得利益。

社、种养大户等经营主体,折股量化给贫困户,贫困户按股分红。四是贫困村、贫困户将资金或土地经营权、宅基地使用权等投入到营利性的城乡供水、供热、燃气、污水垃圾处理、公园配套服务、公共交通、停车设施等市政基础设施或营利性的教育、医疗、养老、体育健身、文化设施建设,再利用这些资产以租赁、经营收费或入股分红等方式获取收益。

这种模式不依赖农户的独立经营能力,对失能和弱能贫困人口具有针对性和有效性,通过赋予贫困户产权或股权,有利于贫困农户积累资产并利用这些资产持续受益,从而持久脱贫。各地正在积极推行资产收益模式,对农村土地、森林、草地、荒山、风物名胜、古树名木等资源进行确权评估认定,整合农村扶贫资金、财政资金、社会资金,引导农民将土地承包经营权和资产、资金、技术等入股。

混合带动模式将农户参与生产或就业创收模式与资产收益结合起来,整体来看是一种扶贫效果最好的产业扶贫模式。该模式既有稳定的资产性收益,也有利于提高贫困人口的自我发展能力,不容易形成坐享其成的依赖性,其难点在于机制设计相对复杂。不过地方实践中有成功的经验,如六盘水市推进“农村资源变资产、资金变股金、农民变股东”资产收益模式的同时,将其与农民专业合作社、农村供销社和农村信用合作社融合发展,把人力资本整合到产业平台上,实现村集体、农户和经营主体“联产联业”。

北京德青源农业科技股份有限公司依托财政资金和金融杠杆,结合当地扶贫开发实际,探索出“金鸡产业扶贫计划”。其运营路径是,由县扶贫办引导建档立卡贫困户共同成立村经济合作社,并整合扶贫资金,将扶贫资金精准到户量化成股本金,股权归合作社,贫困户享有收益权,三年一次调整,国家开发银行以1:4杠杆放贷,形成的总资产通过县统贷平台投资建设蛋鸡养殖、加工模块,验收合格后由德青源租赁经营。德青源一方面雇佣

合作社部分贫困户作为产业工人从事养殖加工;另一方面,每年按照投资总额的10%支付租金,该租金在还本付息后,用于对贫困户的收益分配,实现长期的投资收益型扶贫效益。在河北威县,“金鸡计划”项目总投资3.11亿元,县统筹扶贫资金3840万元,贷款1.536亿元,建设鸡舍和加工厂;德青源自筹2975万元,贷款8925万元,购置生物资产。德青源通过租赁鸡舍和加工厂,每年向威县缴纳租金收入1920万元,县里还本付息后净收益896万元,项目覆盖16个贫困村,直接带动12488人脱贫,同时还雇佣大量当地农民在德青源的鸡舍和加工厂务工。

产业扶贫的问题与成效

我国产业化扶贫工作从20世纪90年代兴起,已经从局部探索转入全面推进,成为了我国开放式扶贫中的重要形式。在加快贫困地区特色产业发展、促进新型农业经营主体发展以及提高农户尤其是贫困户收入上取得了明显的成效,但是受我国市场经济体制不完善、政策法律制度不健全等因素的影响,我国的产业化扶贫仍然面临着产业建设不合理、扶贫的监督机制不健全、新型经营主体的带动力不强等问题。

第一,产业扶贫促进了贫困地区主导特色产业的发展。在国家系列政策驱动下,贫困地区纷纷立足于自然资源、人力资源、土地资源等优势,创新产业发展模式,积极确定并发展了当地的主导特色产业,不断用理念的变革推动扶贫产业的发展,部分地区已经初具规模。如新疆的棉花、番茄、枸杞、红花、甘草、香料等十几种优势特色农产品已呈现出区域化布局、集约化经营、专业化生产的格局。广西的芒果、香蕉、甘蔗、荔枝等特色产业实现了规模化生产,覆盖了相当规模的贫困人口。甘肃省特色优势产业面积占农作物播种面积的一半,提供了全省三分之二的农民家庭经营收入,成为全国重要的现代种业核心基地、高原



▲ 翁源县青云村农民正在田间施肥

夏菜基地、特色农产品生产加工基地。

在产业扶贫发展中,我国“一村一品”的新模式也在逐渐形成。截至2015年底,我国共发展五批累计1606个全国“一村一品”示范村镇,各省市也在积极推广,江西省已经建立4800个“一村一品”特色村。此外,各地更是不断涌现专业村、淘宝村、乡村旅游村等,在村的地域范围内发展了优势产业,提高了经济效益。

第二,产业扶贫促进了新型农业经营主体的发展。产业扶贫的参与主体主要包括地方政府、贫困地区农户、农业产业化组织(包括龙头企业、专业合作社、农业协会等)和其他支持性部门(包括金融机构等),而新型经营主体是推动贫困地区特色产业发展,一二三产业融合的核心力量,更是实现产业发展与贫困户增收之间的重要桥梁。按照中央精神和要求部署,各级有关部门从资金扶持、人才培养、市场开拓等方面,切实加大新型农业经营主体支持力度,鼓励和引导其带动辐射贫困人口参与产业发展。

我国产业化扶贫工作从20世纪90年代兴起,已经从局部探索转入全面推进,成为了我国开放式扶贫中的重要形式。

在政府扶持下,我国新型农业经营主体不断成长壮大,经营范围已经覆盖种植业、养殖业、农技服务等多项领域,数量也在不断扩张,新型农业主体的实力与带动贫困农户的能力也在不断增强。根据农业部的数据,截至2015年底,各类农业产业化组织38.6万个,其中龙头企业12.9万家,实现年销售收入9.2万亿元;辐射带动农户1.26亿户,产业化组织辐射带动全国40%以上的农户从事农业生产,这其中包含了一部分贫困户,农户从事产业化经营户均增收达3380元。如江西省,2015年全省规模以上龙头企业实现销售收入4320亿元,农产品加工率达53%。直接带动农户400万户左右,户均增收突破3200元。河南省2015年农业龙头企业年销售收入总额1462.4亿元,净利润86.7亿元,分别较“十一五”末增长103%、125%。广东省2015年农业龙头企业达到3300家,其中有22家成功上市,350多家年销售收入超亿元;农业龙头企业带动省内农户463.2万户,吸纳就业人员68.3万人次,带动农户年

户均增收4435元。

第三,产业扶贫切实提高了贫困户收入水平。产业化扶贫促进农户增收主要通过以下途径:一是,提高农业效益。各类型的产业化组织模式通过联结农产品产前、产中、产后各环节,形成了较完整的产业体系,延长产业链条,或者利用休闲农业、互联网+等模式进行产业融合,提高初级农产品的附加值,改变了农业的弱质性,使农业成为高盈利性的现代农业。二是拓宽农户就业渠道。新型农业经营主体数量在不断扩张,而其所处的往往是劳动密集型的行业,因此为广大农户提供了大量的就业岗位,如甘肃省2014年仅龙头企业就创造了27.78万个就业岗位。而且随着产业化程度的加强,许多农户参与到运输、营销、物流等经营活动中,获得了稳定的工资收入。三是,密切的利益联结方式。在政府大力倡导下,各地在订单帮扶、股份合作等基础上,结合当地实际,积极探索出了多种利益联结创新模式,使农户与其他经营主体有机结合,共享产业化发展成果,促进农户增收。🌀

