

当代经济管理
Contemporary Economic Management
ISSN 1673-0461, CN 13-1356/F

《当代经济管理》网络首发论文

题目：中国产业扶贫“十三五”进展与“十四五”展望
作者：李钢，李景
收稿日期：2020-08-07
网络首发日期：2020-09-17
引用格式：李钢，李景. 中国产业扶贫“十三五”进展与“十四五”展望. 当代经济管理. <https://kns.cnki.net/kcms/detail/13.1356.F.20200916.1051.004.html>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

中国产业扶贫“十三五”进展与“十四五”展望

李钢¹, 李景²

(1. 中国社会科学院工业经济研究所, 北京 100028; 2. 中央民族大学, 北京 100081)

[摘要] 产业扶贫是中国贫困人口脱贫增收和贫困地区同步小康的关键举措。“十三五”期间产业扶贫取得五个方面的进展：一是产业扶贫推动了贫困地区经济结构转型，带动了中国农村地区的产业结构转型；二是为贫困人口就业创业提供了平台，使贫困人口可以实现当地就业，兼顾收入和幸福感；三是促进了贫困地区道路、农田水利等基础生产设施的改善；四是促进了扶贫企业自身发展；五是促进了贫困地区生态改善，使一些贫困地区实现了“既要金山银山，又要绿水青山”。产业扶贫是精准脱贫的必然之举，在消除绝对贫困、加快贫困地区发展、社会服务均等化方面推动着全面建成小康社会的进程。“十四五”期间产业扶贫应与乡村振兴中的产业兴旺、乡村治理相衔接，完善产业扶贫长效机制；产业扶贫促进城乡产业互动的利益联结机制，增加相对贫困人口参与分配的能力；产业扶贫将与国家主体功能区的实施、区域协调发展相结合，促进高质量发展区域间协同发展。最后，提出了进一步促进产业扶贫发展的政策建议。

[关键词] 精准扶贫；产业扶贫；全面建成小康社会；“十四五”规划

[中图分类号] F323.8 **[文献标识码]** A

产业扶贫是如期打赢脱贫攻坚战的有力支撑，也是扶贫成果可持续的重要举措。截至2015年底，中国有5630万农村建档立卡贫困人口，分布在832个国家扶贫开发工作重点县、集中连片特困地区县和12.8万个建档立卡贫困村，多数西部省份的贫困发生率在10%以上，民族8省区贫困发生率达12.1%^①。全国22个扶贫任务重的省份和832个贫困县全部编制产业扶贫规划或方案，贫困地区累计实施扶贫产业项目98万多个，建成扶贫产业基地近10万个，832个贫困县已初步形成特色主导产业1060个，涵盖5大类28个特色产业，基本形成“一县一特”的产业发展格局^②。由此可见，产业扶贫是中国贫困人口脱贫增收和贫困地

收稿日期：2020-08-07

基金项目：国家社会科学基金重大项目“包容性绿色增长的理论与实践研究”（19ZDA048）、中国社会科学院登峰战略优势学科（产业经济学）项目的阶段性成果。

作者简介：李钢，中国社会科学院工业经济研究所研究员，经济学博士，《中国经济学人》副主编、编辑部主任；李景，中央民族大学硕士研究生。

区同步小康的关键举措。在全面建成小康社会之际, 产业扶贫深受学界和社会的重视, 如图 1 所示。在理论上, 以往研究对产业扶贫模式、运行机制的关注较多; 在实践方面, 产业扶贫研究更加关注地区个案分析以及阶段性成效与问题。本文将聚焦在: 产业扶贫在“十三五”期间取得了哪些进展? 中国产业扶贫对全面建设小康社会有何贡献? “十四五”期间产业扶贫将何去何从? 这些问题的梳理和探索, 必将为产业扶贫的实践推进提供重要借鉴。

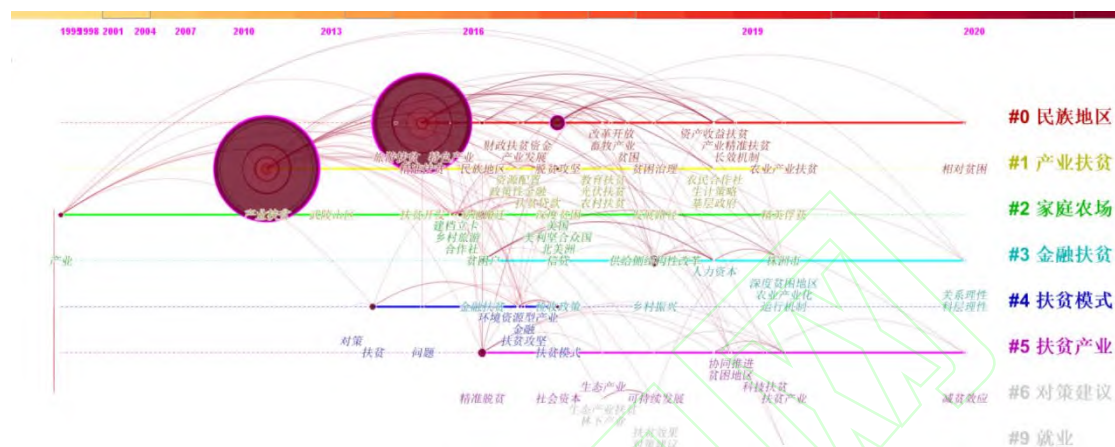


图 1 产业扶贫研究关键词共现聚类图谱

注: 为保障研究分析的学术性和有效性, 关键词共现聚类图以 1999—2020 年 5 月 10 日国内 CNKI 数据库收录的 559 篇以“产业扶贫”为主题的核心期刊和 CSSCI 来源期刊论文为样本, 借助知识网络分析工具 Citespace 软件绘制。

一、“十三五”时期中国产业扶贫的主要进展与特色

2016 年 11 月 23 日, 国务院发布《关于“十三五”脱贫攻坚规划的通知》(以下简称《通知》)。《通知》第二章明确指出, 农林产业扶贫、电商扶贫、资产收益扶贫、科技扶贫是产业发展脱贫的重要内容。产业扶贫是指以市场为导向, 以经济效益为中心, 以产业发展为杠杆的扶贫开发过程, 是促进贫困地区发展、增加贫困农户收入的有效途径, 是扶贫开发战略重点和主要任务。《通知》提出农林种养产业扶贫工程、农村一、二、三产业融合发展试点示范工程、贫困地区培训工程、旅游基础设施提升工程、乡村旅游产品建设工程、休闲农业和乡村旅游提升工程、森林旅游扶贫工程、乡村旅游后备箱工程、乡村旅游扶贫培训宣传工程、光伏扶贫工程、水库移民脱贫工程、农村小水电扶贫工程等“十三五”期间重点实施的产业扶贫工程。在精准扶贫机制推行下产业扶贫成效明显提升, 贫困地区农民可支配收入在 2019 年前三季度达到 8163 元, 同比增长 10.8%, 实际增速比全国农村快 1.6 个百分点^②。目前对产业扶贫可以有两种理解: 一种是窄口径的理解, 既把产业扶贫仅理解为第一产业, 即通过特色农业发展扶贫; 产业扶贫还可以作为宽口径的理解, 可泛指通过发展产业(包括一二三产业及其互相融合)来带动当地经济的发展, 帮助贫困人口脱贫。本文主要是以后者来理解产业扶贫。“十三五”期间产业扶贫取得的进展具体体现在以下五个方面。

一是产业扶贫推动了贫困地区经济结构转型, 带动了我国农村地区的产业结构转型。产业结构的合理化不仅能促进本地区农村减贫, 还可以通过空间溢出效应促进邻近地区农村减贫, 产业结构的高度化也有助于本地区和相邻地区的农村减贫^[1]。产业扶贫促进了“三区三州”深度贫困地区农业产业结构优化, 2018年云南省迪庆藏族自治州香格里拉市上江乡桑蚕养殖带动农户126户, 加工成品蚕丝被实现经济收入400多万元, 并利用废弃桑枝桑条开发食用菌栽培营养菌包, 带动了以金耳、平菇、木耳等品种为主的食用菌产业快速发展, 实现了以蚕桑产业与食用菌产业融合发展, 促进农业产业结构优化^[2]。产业扶贫还促进了集中连片贫困地区的产业结构调整。集中连片特困区特色产业引领商品化发展, 带动相关产业发展、产业结构调整, 加快贫困地区脱贫步伐^[3]。如贵州省代表性的贫困县印江苗族土族自治县创新山地农业发展模式, 积极融合现代农业发展新理念、新技术和新方法, 发展立体农业, 促进“三产融合”, 大力发展农特色产品加工业, 增加农产品附加值, 构建了从生产到简单加工、深加工、包装、储运、销售、服务等现代农业产业链^[4]。

二是产业扶贫为贫困人口就业创业提供了平台, 使贫困人口可以实现当地就业, 不仅提高了收入也提高了幸福感。产业扶贫带动农户参与到产业化经营, 参与者的积极性是扶贫有效性的保障和支撑。产业扶贫既能吸引外出务工人员返乡, 又为老弱病残致贫人员提供在就业机会。截至2019年, 全国92%的贫困户已参与到产业发展当中^②。武陵山区大部分农民通过“双向选择”, 产业扶贫在烟叶农场、基础设施建设、特种种养、旅游观光中实现了100%带动就业, 不仅解决了原来从事农业生产村民的就业问题, 也吸引了外出务工村民返乡就业, 保证了扶贫成绩的可持续发展^[5]。民族贫困地区依靠民族医药特色产业的发展, 民族药相关产业从业人员增多, 民族八省区中仅城镇医药制造业合计从业人员就由2005年的78 043人, 增长至2012年的105 351人, 新增27 308个就业岗位^[6]。河北易县部分年老、病残农民也受雇于签约农户, 参与食用菌特色产业出菇采菇环节, 彻底摆脱了完全靠政府救济生存的境况^[7]。江西发展乡村旅游, 2017年全省通过发展乡村旅游安排68万个就业岗位, 助推45万农民致富增收, 带动了3.3万建档立卡贫困户、10万建档立卡贫困人口实现脱贫^[8], 2018年江西省生态护林员指标合计14 000人, 贫困人口参加生态管护工作, 生态产业精准带动贫困人口稳定增收脱贫^[9]。江西省龙南县杨村镇车田村开创了以包村就业扶贫车间为载体的扶贫模式, 该车间利用闲置用房创办经营, 由村委会主体运作, 切实解决了因客观原因或主观意愿无法离乡外出务工的贫困劳动力就业问题^③。

三是产业扶贫促进了农村基础生产设施的改善, 改善了贫困地区的道路、农田水利等农业基础设施等。精准扶贫实施的以来, 国家对贫困地区基础设施的投入和建设, 不仅提高了贫困地区人群抵御风险的能力, 而且使得贫困地区自身发展的脆弱性和风险大大下降, 还为贫困人口提供了更多的发展机会^[10]。基础设施是扶贫绩效的重要检验指标, 基础设施不足也掣肘着贫困地区快速脱贫, 而产业扶贫是加速贫困地区基础设施建设进程的重要推手。2013年—2018年, 贫困地区农村基础设施建设迅速, 公共服务随之提升, 具体提升情况见表1。

表 1 2013—2018 年贫困地区农村基础设施和公共服务情况

时间	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
所在自然村通公路农户比重	97.8	99.1	99.7	99.8	99.8	99.9
所在自然村能接收有线电视信号的农户比重	79.6	88.7	92.2	94.4	96.9	98.3
所在自然村主干道硬化的农户比重	88.9	90.8	94.1	96.0	97.6	98.3
所在自然村能乘坐公共汽车比重	56.1	58.5	60.9	63.9	67.5	71.6
所在自然村通宽带的农户比重	—	—	71.8	79.8	87.4	94.4
所在自然村垃圾能集中处理的农户比重	29.9	35.2	43.3	50.9	61.4	78.9
所在自然村有卫生站的农户比重	84.4	86.8	90.4	91.4	92.2	93.2
所在自然村上幼儿园便利的农户比重	71.4	74.5	76.1	79.7	84.7	87.1
所在自然村上小学便利的农户比重	79.8	81.2	81.7	84.9	88.0	89.8

注: 数据来源《2019 年国家统计局农村贫困检测调查》。

四是产业扶贫促进了扶贫企业自身发展。扶贫企业是产业扶贫的追踪要参与主体之一, 产业扶贫企业的良好发展关乎贫困人口的脱贫稳定性。中国贫困县已累计培育市级以上龙头企业 1.44 万家, 平均每个贫困县 17 家, 发展农民专业合作社 68.2 万家, 直接带动 627 万贫困户、2 198 万贫困人口。武陵山片区有 25 家“国家扶贫龙头企业”, 占全国的 3.45%, 为湘鄂渝黔三省一市 71 家的 35.21%^[11]。信丰县践行了“绿水青山就是金山银山”的绿色可持续发展理念, 立足资源禀赋优势, 在合理的开发范围内将红壤资源转化经济优势, 大力发展脐橙产业; 全民平等参与, 资源收益又惠及到广大贫困人民, 促进社会包容性。农夫山泉和信丰政府联手打造的“中国赣南脐橙产业园”, 农夫山泉在信丰总投资超过 10 亿元, 脐橙分选、榨汁及终端品灌装生产线和中国赣南脐橙产业园的投资建设, 对延长信丰脐橙产业链条、加快脐橙产业绿色转型升级、带动农户增收提供强大保障和引领示范作用。由于较好解决了利益分配机制, 该项目不仅增加了当地农户收入, 帮助当地一些贫困户脱贫, 而且农夫山泉建成目前全国乃至亚洲规模最大的果品加工厂以及脐橙标准种植园, 引进了国际先进的榨汁生产线和鲜果分选流水系统, 建立了日处理原料 5 000 吨的橙深加工生产线, 陆续推出农夫山泉 17.5° 橙、常温 NFC 橙汁和 17.5°NFC 橙汁三款产品, 打通了脐橙种植、加工和销售的全产业链, 也取得了较好的经济效益^[12]。

五是促进了贫困地区生态改善,使一些贫困地区实现了“既要金山银山,又要绿水青山”。农村产业扶贫模式来看,主要分为七种类型:特色种养、乡村休闲旅游、资产收益、电商产业、光伏产业、生态农业以及边境贸易扶贫模式,随着产业扶贫精准度和科学度的不断提高,其对于农业生态环境的保护和发展也产生了积极的影响。如光伏产业扶贫对生态脆弱区的间接生态保护,中国生态脆弱区多是贫困地区,生态脆弱是贫困的结果也是贫困的原因。光伏产业发展增加了贫困农户的资产收益途径^[13]。有效减少了生态脆弱区对生态的过度利用,改善了生态人口脱贫但贫困人口大多生活在生态脆弱地区的矛盾状况。江西省将生态产业融入扶贫攻坚的实践与探索,发展生态产业^[14],目前已正式脱贫摘帽的8个县充分利用林业资源优势走出各具特色的“林业生态产业脱贫”之路^[15]。1988年至今,亿利资源集团探索出“政府政策性支持、企业产业化投资、农牧民市场化参与、生态持续化改善”的将生态治沙精准扶贫之路与,先后建成达拉特循环经济工业园、库布其生态工业园、生态光伏基地、库布其国家沙漠公园旅游基地、200万亩甘草等中草药基地等多个产业基地,被联合国确立为“全球沙漠生态经济示范区”。

产业扶贫之所以取得多方面进展,源自精准产业扶贫不同传统产业扶贫的突出特色。新时期产业扶贫取特色具体体现在以下三个方面。

一是产业扶贫从传统农林种养殖向“一、二、三产业融合”转变。产业扶贫政策执行过程中产业化扶贫模式的选择决定着农户如何进入产业链条以及参与程度,扶贫产业的选择是产业扶贫成败的关键^[16]。自20世纪80年代始,中国产业扶贫经在实践探索中形成了多产业、长链条、多路径的产业选择。产业扶贫的主要发展模式,一是以传统的农林种养殖为基础,二是以自然资源与人文旅游资源为基础^[17]。乡村旅游具有带动贫困人口数量多、生产经营成本较低、扶贫效果较好、返贫率较低等特点,是促进农村经济增长和农业结构调整的重要渠道,也是推动农村迈向现代化进程的重要力量,乡村旅游扶贫的投入与产出比较为合理,快速发展的乡村旅游业以其丰富的资源优势、强劲的造血功能、广泛的受益人口,已经成为带动中国农村贫困人口脱贫致富的有效的产业扶贫方式之一^[18]。

二是产业扶贫模式从政府主导向多元主体参与合作的贫困治理模式的转变。经营主体结构是产业扶贫增效的重要环节。中国产业扶贫的方式已由过去的政府主导变为政府引导^[19]。企业与非政府组织共同助力,贫困户最大程度地参与其中^[20]。中国各地产业扶贫的实践呈现出中国扶贫由政府主导开发向多元主体参与共治的转变,企业、合作社、致富带头人、基层党组织等不同主体合作已成为典型的扶贫组织模式。精准扶贫将产业经营活动精准到贫困人口,将贫困户的土地、资本和劳动力等生产要素与企业、政府、经济组织相联结,各利益相关方共同参与到产业发展之中。农户可通过入股、务工、创业极参与到产业生产中,与政府、企业、村两委共同对产业过程中的事项达成共识,促进了贫困户的公民精神培育、实用技术掌握和思想观念转变^[21]。

三是产业扶贫注重长效机制的建立。产业精准扶贫关注到每一个贫困户的自身能力与产业需求的差异,着重强调贫困户作为多要素参与中的重要主体,以贫困人口各自拥有的土地、劳动力要素与其他主体建立利益联系,真正建构了多主体、多要素参与的长效机制。精准扶贫以来,产业扶贫长效机制得以发挥,首先表现在对构建产业扶贫的利益联结机制的重视。较为普遍的方式是贫困户将承包地流转给合作社、企业或大户后,自己成为有土地租金来源的家庭^[22]。虽然利益联结方式水平较低,缺乏市场机制为基础的利益联结机制的灵活性。但也实现了让贫困户能够依托自己的资源和能力与扶贫产业深度联结打下了探索的基础。其次是产业扶贫过程中更注重完善的产业体系在脱贫增收中的长效作用,以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^[23]。如在把握农业供给侧结构性改革方向的基础上,将产业扶贫、农村电商、品牌化、信息化等融为一体,通过对产品信息、种植管理、市场流向整个过程的数据化和追溯,建立起一条透明化的农产品产业链,实现地域特色到市场品牌的转变,为长效产业扶贫打下基础^[24]。

二、“十三五”期间产业扶贫对全面建成小康社会的贡献

2017年12月,中央经济工作会议明确要打赢防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战,是化解制约全面建成小康社会重点难点问题的必然之举^[25]。而产业扶贫是精准脱贫的必然之举,在消除绝对贫困、加快贫困地区发展、社会服务均等化方面推动着全面建成小康社会的进程。

一是在消除绝对贫困有利于贫困地区同步全面建成小康社会。习近平指出:“没有贫困地区的小康,就没有全面建成小康社会^[26]”;2020年习近平总书记多次强调,必须按时完成全部脱贫任务,6月8日,习近平总书记在宁夏强调:“我们都是中华民族大家庭中的一份子。脱贫、全面小康、现代化,一个民族都不能少,这体现五千年的中华文明,也体现我们中国特色社会主义制度的优越性。”产业益贫的增收功能明显有益于削减贫困人口的客观之困,它属于削减绝对贫困的解^[27]。脱贫攻坚“五个一批”中产业扶贫涉及面最广、带动脱贫人口最多,据2019年《中国农村贫困监测报告》统计,建档立卡贫困户中,参与产业发展的贫困户占92%以上,中国已脱贫人口中,67%以上的脱贫人口主要通过发展产业和就地产业务工实现增收脱贫。

二是贫困地区协调发展有利于区域间均衡地建成小康社会。实现区域协调发展是欠发达地区实现全面建成小康社会的政策选择^[28]。集中连片特困地区是我国精准扶贫目标实现的核心区域,产业扶贫是区域扶贫的有效路径,为实现贫困区域持续脱贫的目标,政府采取以扶贫为目的的产业基础型公共品来培育优势产业^[29]。连片特困地区脱贫进程的推进有利于小康社会的全面建成。据国家统计局县(市)社会经济基本情况统计,2017年14个连片特困地区生产总值49431亿元,占全国GDP的6.0%,其中,第一产业增加值10331亿元,占全国第一产业增加值的15.8%,第二产业增加值18804亿元,占全国第二产业增加值的5.6%,

第三产业增加值 20 295 亿元, 占全国第三产业增加值的 4.8%。公共财政收入 3 225 亿元, 占全国公共财政收入的 1.9%; 公共财政支出 18 381 亿元, 占全国公共财政支出的 9.1%。党的十八大至 2018 年, 连片特困地区农村贫困人口累计减少 4 132 万人, 平均每年减少 689 万人, 贫困人口减少规模占同期全国农村贫困人口减少规模的 50.2%。目前, 14 个连片特困地区每年仍旧需要国家大量“输血”, 才能维持社会正常运行; 这些地区造血机能不行最直接原因就是当地的产业发展不强, 因而通过当地产业的发展增加当地造血机能就是根本出路。

三是生态、文化产业扶贫有利于更全面地建成小康社会。坚决打赢污染防治攻坚战, 是在全面小康社会建设中能够给人民群众带来最直接、最切身的获得感、满足感的一项举措^[30]。产业扶贫针对不同生态程度的地区因地制宜发展生态种植, 如康养旅游、林下经济、种苗培育等生态产业。作为产业扶贫有效措施, 中国油茶种植面积扩大到 6 550 万亩, 林下经济示范基地面积达到 2 256 万亩, 生态旅游带动贫困户增收的达 35 万户。特别是深度贫困地区, 既是国家重点生态建设区, 实施林业生态扶贫是贫困地区推进精准扶贫工作的重中之重, 生态补偿扶贫模式、生态产业扶贫模式、生态搬迁综合扶贫等林业生态扶贫开发模式成为深度贫困地区精准扶贫中兼顾经济效益、生态效益和社会效益相平衡的实践探索^[31]。产业扶贫的发展为在市场经济条件下, 将生态服务功能补偿的路径从单一依赖于“政府之手”扩大到了可以通过市场机制实现生态服务功能补偿, 从而为生态文明实现提供了更加坚实的经济基础。文化扶贫在扶贫开发中发挥着基础性、引领性作用, 它是用文化的力量打断或阻隔贫困的自然传递, 从改变和提升贫困人口的思想观念、精神状态、生存技能等综合素质入手, 增强贫困人口脱贫致富的能力^[32]。文化产业扶贫促使贫困家庭生产将有限劳动时间配置到边际产出更高的文化产品生产, 并最终增加人均家庭收入和提高福利水平^[33]。

四是多主体参与扶贫带来的社会和谐共享有利于更高水平地建成小康社会。全面建成小康社会是我国实现社会主义现代化的一个重要阶段, 社会治理现代化是社会主义现代化的一个重要方面, 也是全面建成小康社会之后仍须继续努力奋斗的重要目标, 扶贫治理是构建共享型社会治理的关键之举^[34]。中国贫困县在推精准扶贫政策的过程中越来越重视贫困户参与度。参与式扶贫能提高普通农户参与农村社会管理, 缓解因内卷化产生的收入差距扩大问题, 增进普通农户的分权普惠^[35]。参与式治理理念打破了农村扶贫实践中政府作主导的单方信息流通和决策格局, 形成了政府、社会企业、农村经济合作组织及贫困农户共同治理贫困的参与机制^[36]。各个参与主体之间分工各异, 通过具体的产业扶贫利益联结机制来实现参与互动的良性循环。地方政府解决扶贫公共产品供给问题, 贫困农户以入股、农产品加工等方式参与产业发展与经营, 与企业、合作社建立起有机的合作互信关系, 在产业发展中实现对贫困户的带动帮扶。参与主体在相互协作, 实现产业扶贫和参与治理的效益共享。

三、“十四五”期间产业扶贫发展趋势

2020 年我国现行贫困标准下贫困人口将全面脱贫, 但相对于全面建成小康社会后的新

标准, 相对贫困将长期存在^[37], 相对贫困群体将取代绝对贫困群体成为贫困群体的主体^[38]。相对贫困是长期的、主观的贫困, 不是物质和经济权力的缺失, 而是社会发展和分配不平衡的产物, 表现为人们对社会权利的不断追求。解决后扶贫时代的机会不平等问题, 城乡融合发展和乡村振兴战略是重要抓手^[39]。基于对“十三五”时期产业扶贫进展、特色和对全面建成小康社会的贡献梳理, 对“十四五”期间产业扶贫的初始判断如下: 产业扶贫将继续巩固拓展脱贫的成果, 具体关注产业扶贫与乡村振兴战略的衔接、对产业利益联结机制的创新, 为长期治理相对贫困建立基础。

一是产业扶贫与乡村振兴中的产业兴旺、乡村治理相衔接, 完善产业反贫长效机制。精准扶贫时期的产业扶贫结合贫困地区特色探索出了多元的有效扶贫模式, 实现了常态贫困人口脱贫增收, 乡村振兴战略中的“产业兴旺”将在产业扶贫攻坚成效的基础上, 推动农业产业现代化发展, 最终实现脱贫攻坚中的产业扶贫和乡村振兴中的“产业兴旺”的有效衔接, 为动态贫困人口的提升发展能力提供长效途径。而乡村治理是实施乡村振兴战略的另一重点任务, 也是未来研究的热点方向^[40]。产业扶贫的是地方政府、企业、合作组织和贫困户等参与主体的多元互动, 与乡村治理相结合, 有利于各主体间实现了合理的分权分工, 建立有效的沟通机制, 推动乡村治理模式的创新, 才能保证产业扶贫的可持续发展, 真正解决相对贫困人口对美好生活的追求与产业资本追求利润最大化的本质属性之间的矛盾。

二是产业扶贫创新城乡产业互动的利益联结机制, 增加相对贫困人口的参与分配的能力。相对贫困建立在比较的基础上, 相对贫困的形成原因还有机会贫困、能力贫困、工作贫困和收入贫困^[41]。国际劳工组织社会和经济问题的特别顾问雷蒙德·托雷斯 (Raymond Torres) 表示: “现在, 世界上约有 30% 的穷人, 他们只占有世界上 2% 的收入。只有通过提高就业者的就业质量和创造新的体面工作, 我们才能永久摆脱不稳定的生活条件, 以及改善那些贫困工薪阶层和他们家人的生活水平。”“十四五”时期的产业扶贫既要遵循国家产业结构发展规律, 又要兼顾城乡相对贫困人口的发展需求。产业扶贫继续实行精准识别机制, 在城乡之间建立机会平等的要素市场, 既要发展现代化农业, 为有能力从事技术性农业生产的劳动力提供社会化服务; 又要将低碳、共享经济等新模式与实体产业相融合, 使城乡从事简单化劳动的劳动力有机会向第三产业转移。因此, 产业扶贫要实现协调农业、农民融入现代经济部门, 引导人口靠近市场, 利用县城和小城镇的产业集聚对劳动力吸纳, 遏制贫困的乡城转移, 还在具体实践中探索出行之有效的城乡产业利益联结机制。

三产业扶贫将与国家主体功能区的实施、区域协调发展相结合, 促进高质量发展区域间协同发展。各地要根据自己主体功能区的定位, 选择适合自己发展的产业这句话。空间协调是“十四五”时期经济社会发展高质量发展攻破难点的总体思路之一^[42]; 空间协调要根据各地的比较优势, 促进产业间的相互融合。中美贸易摩擦不断激化以来, 特别是 2020 年新冠疫情的发展, 使大家认识到的产业链完整的重要性。促进产业向中西部转移, 不仅是中国经济发展的需要、扶贫的需要, 也是保证中国产业链安全的需要。可以预计产业扶贫在十四五

期间对于促进中西部贫困地区的脱贫将起到更大的作用。

四、展望与建议

未来产业扶贫的产业选择、产业扶贫模式和机制等影响产业扶贫绩效的重要环节,受中国人口结构、减贫目标和产业结构发展趋势的影响。中国老龄化速度要远快于其他国家,到2055年中国的老年人口抚养比将超过发达国家^[43]。受人口老龄的影响,产业将逐步改变劳动密集型和重化工业发展方式,逐步进入资本密集、技术密集和知识密集发展阶段,原来产业扶贫中土地、劳动力、资源、能源等传统要素对贫困地区经济的拉动能力下降,更大地受到科技、人才、信息等新兴要素的影响。无论从理论上分析中国产业结构变化的趋势应是怎样,但中国产业结构的实际变化趋势是第一产业和第二产业比重逐年下降,而第三产业比重则逐年上升,第三产业继续保持其在国民经济中的最大份额^[44]。产业扶贫为适应产业结构的变化,将借助科技和信息在的流动,将农民和农村深入到国家产业体系中去,扶贫产业选择将与国家产业链紧密衔接,发展高质量的产业经济。中国扶贫事业将由主要解决绝对贫困向缓解相对贫困转变,由主要解决农村贫困向统筹解决城乡贫困转变^[45]。产业扶贫作为可持续发展的扶贫手段,将与乡村振兴中城乡融合机制目标相结合,将城市相对贫困人口纳入产业扶贫的帮扶范围之内。合适的产业扶贫机制、利益联结机制和扶贫产业选择将协调未来减贫任务与中国产业结构、人口结构变化。

基于对产业扶贫目标和经济发展的展望,对下一阶段把握产业扶贫重点给出了以下具体建议。

一是产业扶贫需将城市贫困人口纳入反贫困体系,建立城乡融合的产业扶贫机制,实现产业扶贫与乡村振兴深度融合。扶贫赋予人民均等发展权力最基本的是扶贫体系要涵盖贫困人口,新时期扶贫产业要在原有的基础上注重为城市人口参与扶贫产业提供途径,防范由于随着年龄结构的变化趋势,农村贫困劳动力进城务工成为城市相对贫困人口,这种贫困转移造成的对贫困人口的忽略和乡村贫扶贫产业的参与度低的问题。乡村振兴的制度保障是建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,产业扶贫可借助乡村振兴实施过程之中小城镇对城市和乡村的过渡,搭建城乡扶贫产业联系网络,为贫困人口提供就近就业机会,降低贫困人口远距离异地转移造成的老龄化致贫风险。

二是产业扶贫选择要向科技化、信息化、高质化发展。相对贫困地区要同步产业结构升级中第三产业快速发展的进程,在产业扶贫中促进乡村旅游、电商等产业的发展,保持产业的益贫能力,或发展针对现代化农业生产的服务业,使贫困地区参与到国家产业结构调整中去。同时,要提升贫困人口职业培训的实用性和精准性,根据产业发展需求,提升贫困人口相应的就业服务水平,使之参与到乡村旅游、电商和现代化农机代理服务产业发展环节中去,防止贫困人口能力区经济社会发展需求脱节。

三是增加贫困人口收益途径。为应对人口老龄化和产业升级并行带来的老弱人口发展能力与产业高级劳动需求的错配问题,产业扶贫需要针对返贫风险大或发展能力弱的群体提供参与机会。例如鼓励弱势贫困群体以集体资产参与产业项目,实施资产收益扶贫,产业扶贫企业建立信贷委托经营机构,并在实施过程中建立所有权、经营权、收益权分权归属和扶贫项目收益差异化分配机制。将产业扶贫加入到老弱病残群体开发式扶贫体系之中,可以改善劳动能力弱势群体无法依靠产业就业帮扶脱贫的困境,在福利制度兜底保障的基础上增强老弱病残贫困人口的脱贫长效性。

[注释]

① http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/02/content_5142197.htm。

② http://www.gov.cn/xinwen/2019-12/20/content_5462683.htm。

③ <http://south.iprcc.org/#/casestudies/caseDetails?id=283&fid=230>。

[参考文献]

- [1] 谭昶, 吴海涛, 黄大湖. 产业结构、空间溢出与农村减贫[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2019(2): 8-17, 163.
- [2] 王明月, 罗勇, 周自玮. 云南省产业扶贫现状及问题分析——以怒江傈僳族自治州、迪庆藏族自治州为例[J]. 云南农业大学学报(社会科学), 2019, 13(4): 20-23.
- [3] 陈灿平. 集中连片民族特困地区的农业商品化实证研究[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2015(1).
- [4] 黄承伟, 邹英, 刘杰. 产业精准扶贫: 实践困境和深化路径——兼论产业精准扶贫的印江经验[J]. 贵州社会科学, 2017(9): 125-131.
- [5] 张跃平, 徐传武, 黄喆. 大推进与产业提升: 武陵山区扶贫的必由之路——以湖北省恩施州望城坡等地的扶贫实践为例[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2013, 33(5): 113-116.
- [6] 马楠. 民族地区特色产业精准扶贫研究——以中药材开发产业为例[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2016, 36(1): 128-132.
- [7] 白丽, 赵邦宏. 产业化扶贫模式选择与利益联结机制研究——以河北省易县食用菌产业发展为例[J]. 河北学刊, 2015, 35(4): 158-162.
- [8] 郑鹏, 熊玮, 关怡婕. 产业扶贫的生态风险及化解路径——来自江西的实践经验[J]. 生态经济, 2019, 35(12): 205-209.
- [9] 周丙娟, 陈胜东. 林业产业生态扶贫的实践及长效运行机制研究——基于江西省的调研[J]. 宜春学院学报, 2020, 42(2): 50-57.

- [10] 左婷, 刘文婧, 李博. 梯度推进与优化升级: 脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2019(5): 21-28, 165.
- [11] 孙志国, 刘之杨, 钟儒刚, 张敏, 熊晚珍, 黄莉敏, 王树婷. 武陵山片区国家扶贫龙头企业与产业扶贫[J]. 陕西农业科学, 2012, 58(6): 198-202.
- [12] 陈素梅, 李钢. 贫困地区的包容性绿色增长何以可能? ——基于江西省信丰脐橙产业的案例[J]. 企业经济, 2020(10).
- [13] 宿盟, 李志红. 农村资产收益扶贫实践探讨——以光伏产业扶贫为例[J]. 中国高新技术企业, 2016(23): 195-196.
- [14] 郑鹏, 熊玮, 关怡婕. 产业扶贫的生态风险及化解路径——来自江西的实践经验[J]. 生态经济, 2019, 35(12): 205-209.
- [15] 周丙娟, 陈胜东. 林业产业生态扶贫的实践及长效运行机制研究——基于江西省的调研[J]. 宜春学院学报, 2020, 42(2): 50-57.
- [16] 陈忠言. 产业扶贫典型模式的比较研究——基于云南深度贫困地区产业扶贫的实践[J]. 兰州学刊, 2019(5): 161-175.
- [17] 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): 102-112.
- [18] 李焯. 中国乡村旅游业扶贫效率研究[J]. 农村经济, 2017(5): 72-78.
- [19] 陈忠言. 中国农村开发式扶贫机制解析——以沪滇合作为例[J]. 经济问题探索, 2015(2): 90-94, 125.
- [20] 胡晗, 司亚飞, 王立剑. 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[J]. 中国农村经济, 2018(1): 78-89.
- [21] 刘建生, 陈鑫, 曹佳慧. 产业精准扶贫作用机制研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2017, 27(6): 127-135.
- [22] 胡守勇. 共享发展视角下产业扶贫的问题及长效机制建设[J]. 湖南社会科学, 2018(2): 127-132.
- [23] 郭晓鸣, 虞洪. 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[J]. 贵州社会科学, 2018(5): 142-150.
- [24] 林俐. 构建产业扶贫长效机制的思考[J]. 现代商业, 2017(32): 164-165.
- [25] 郑珂. 中央经济工作会议: 打赢决胜全面小康三大攻坚战[N]. 经济日报, 2017-12-25 15:41:42.
- [26] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N]. 人民日报, 2017-10-28 (1) .

- [27] 陈桂生, 林路遥. 不平衡不充分发展视域下的精准扶贫——基于产业益贫和政策减贫的框架[J]. 山西大学学报(哲学社会科学版), 2020, 43(1): 84-9.
- [28] 李春根, 夏珺. 全面建成小康社会研究述评: 理论、监测与路径[J]. 山东财经大学学报, 2019, 31(2): 114-120.
- [29] 陈聪, 程李梅. 产业扶贫目标下连片贫困地区公共品有效供给研究[J]. 农业经济问题, 2017, 38(10): 44-51.
- [30] 邹一南. 坚决打赢三大攻坚战 决胜全面建成小康社会[N]. 光明日报, 2019-12-20(11).
- [31] 朱冬亮, 殷文梅. 贫困山区林业生态扶贫实践模式及比较评估[J]. 湖北民族学院学报(哲学社会科学版), 2019, 37(4): 86-93.
- [32] 赵迎芳. 当代中国文化扶贫存在的问题与对策[J]. 理论学刊, 2017(5): 113-120.
- [33] 叶林, 李艳琼, 方峥, 余江, 郭子桢. 文化产业扶贫政策的增收和减贫效应: 微观机制和贵州农民画的经验[J]. 贵州财经大学学报, 2020(2): 84-97.
- [34] 陈鹏. 全面建成小康社会背景下的中国社会治理变迁[J]. 山西师大学报(社会科学版), 2020, 47(3): 89-97.
- [35] 周常春, 刘剑锋, 石振杰. 贫困县农村治理“内卷化”与参与式扶贫关系研究——来自云南扶贫调查的实证[J]. 公共管理学报, 2016, 13(1): 81-91, 156-157.
- [36] 纪丽娟, 裴蓓. 参与式治理视角下的产业扶贫模式创新——基于陕西 LT 县的扶贫调研[J]. 陕西行政学院学报, 2015, 29(3): 118-121.
- [37] 白永秀, 刘盼. 全面建成小康社会后我国城乡反贫困的特点、难点与重点[J]. 改革, 2019(5): 29-37.
- [38] 叶兴庆, 殷浩栋. 从消除绝对贫困到缓解相对贫困: 中国减贫历程与 2020 年后的减贫战略[J]. 改革, 2019(12): 5-15.
- [39] 孔祥智, 张琛. 新中国成立以来农业农村包容性发展: 基于机会平等的视角[J]. 中国人民大学学报, 2019, 33(5): 27-38.
- [40] 张丽君, 田一聪, 时保国. 民族地区乡村振兴战略的理论回溯与研究展望——基于知识图谱的可视化分析[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版), 2019, 46(2): 5-13.
- [41] 严新明, 朱萌. 新时代中国解决相对贫困的可行性及对策[J]. 改革与战略, 2020, 36(3): 77-85.
- [42] 钟海燕, 郑长德. “十四五”时期民族地区经济社会发展思路研究[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2020, 41(1): 100-106.
- [43] 陆旻. “十四五”时期经济展望[J]. 中国金融, 2019(10): 74-76.
- [44] 中国社会科学院宏观经济研究中心课题组, 李雪松, 陆旻, 汪红驹, 冯明, 姜峰, 张彬斌, 李双双. 未来 15 年中国经济增长潜力与“十四五”时期经济社会发展主要目标及指标研究

[J]. 中国工业经济, 2020(4):5-22.

[45]张琦, 孔梅. “十四五”时期我国的减贫目标及战略重点[J]. 改革, 2019(11):117-125.

(责任编辑: 张积慧)

