

制度嵌入视域下促进帮扶产业发展的 实现机制、障碍与治理路径

——基于云南省昭通市的实证研究

曹 斌¹, 马俊茹^{2*}

(1. 中国社会科学院 农村发展研究所, 北京 100732; 2. 中国乡村振兴发展中心, 北京 100028)



摘要:本研究以制度嵌入理论为基础,构建“制度-空间-社会关系”多维分析框架,深入探究我国帮扶产业发展的多维嵌入机制与面临的制度性障碍。研究通过对云南省昭通市的实证研究发现,帮扶产业可持续发展高度依赖于外部制度环境、地方资源禀赋与社会组织网络的深度嵌入与协同。然而,实证分析揭示了多维嵌入过程中存在制度供给结构失衡、空间匹配误差和社会关系嵌入裂隙的三重制度性障碍。认为构建稳定、赋能的政策环境深化制度结构嵌入;优化资源配置与产业生态协同,提升空间匹配嵌入效率;构建信任协作共治的产业共同体,强化关系网络嵌入,有助于以实现帮扶产业从“输血”到可持续“造血”的转变。

关键词:帮扶产业;制度嵌入性理论;多维嵌入;乡村振兴;制度供给

中图分类号:F320.3

文献标志码:A

引言

帮扶产业是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的关键载体,特指使用包括财政专项扶贫资金在内的各类资金进行扶持、补助和贴息的,能带动欠发达地区农户增收和生产发展的乡村产业体系^[1]。其核心目标在于驱动脱贫地区内生性发展,保障低收入人口持续增收,实现从“输血式”扶持向“造血式”发展的根本性转变。党中央国务院高度重视帮扶产业在农民增收和防止大规模返贫中发挥的战略性作用,2022年2月,国务院印发《“十四五”推进农业农村现代化规划》提出“发展乡村特色产业,建设优势特色产业集群,支持脱贫地区打造区域性品牌。”^[2]2025年,中央一号文件进一步要求“按照巩固、升级、盘活、调整原则,分类推进帮扶产业提质增效。”^[3]截至2023年底,我国832个脱贫县的特色主导产业产值超1.7万亿元,同比增长3%。近3/4的脱贫人口通过订单生产、土地流转、股份合作等方式与农业经营主体建立了利益联接关系,年人均实现产业增收2600多元,产业支撑作用日益凸显^[4]。

然而,在蓬勃发展的表象之下,帮扶产业发展在实践中仍面临深层次的结构性挑战。部分地区存在产业链条短、群众参与度低、资产闲置率高、区域发展不均衡等问题,制约着帮扶产业效益的可持续性与区域带动效应的充分发挥。有鉴于此,本研究选取云南省昭通市作为典型案例,基于制度嵌入性理论构建多维研究框架进行深度实证分析,揭示帮扶产业发展的实现机制、面临的制度性障碍,并为推动帮扶产业从“项目化”生存转向“机制化”繁荣提出应有的治理路径。

收稿日期:2025-07-30

基金项目:中国社会科学院创新工程项目(2025NFSB02)

作者简介:曹斌,男,中国社会科学院农村发展研究所副研究员,主要研究方向为产业经济。

* 通信作者

一、文献综述

帮扶产业作为帮助脱贫地区加快发展和低收入人口持续增收的乡村产业,其发展机制与可持续性已成为学界关注的焦点。既有研究主要围绕治理机制创新、空间适配路径与政策效能验证三个维度展开,其主要观点如下。

一是探索多元主体互构的治理机制创新。既有研究聚焦帮扶产业的制度设计与治理结构,强调政策系统性、执行稳定性与主体协同性对帮扶产业绩效的影响。早期研究讨论了科技、产业和扶贫之间的关系并从精准扶贫实践出发,提出构建政府、市场与社会“三位一体”协同治理体系,提升帮扶精准度^[5-6]。陈光标从顶层设计视角,阐释了制度整合对帮扶工作系统化推进的意义^[7]。随着产业扶贫实践深化,研究进一步分化。部分研究从行政动员视角出发强调组织化嵌入的效能,指出驻村工作队在资源整合与农民动员中的政治优势^[8];部分研究从市场联结机制出发关注组织形式创新,如覃志敏基于西部案例提炼出行政主导、市场主导与社会主导三类实践类型^[9],王晓毅等则强调龙头企业、合作社与农户构建“利益共同体”是产业带贫可持续的核心^[10]。另外,党建引领范式成为近年研究热点。曹斌等论证了基层党组织通过“党建+”模式强化集体行动能力的经济价值^[11-12];谢治菊提出“三阶耦合”模式,阐明企业通过支部共建实现帮扶资源与乡村需求的长效对接^[13]。

二是探讨突破空间禀赋约束的机制。既有研究发现帮扶产业成效存在显著地域差异,其原因被归结为空间资源禀赋、发展阶段与制度供给的不适配。白晋湘从产业扶贫实践中阐明武陵山区需通过产业结构优化破解生态约束^[14];沈宏亮等研究表明,相同的产业政策在不同区域可能呈现“增收显著”但“总效不彰”的分化结果^[15]。近年来,学者更深入剖析空间错配的成因,郭晋萍等发现甘肃与山西的“联村发展模式”因产业成熟度不同而呈现治理诉求差异,认为发展阶段差异导致制度需求分化^[16]。马明等证明易地扶贫搬迁使少数民族移民人力资本和就业机会显著增加^[17]。

三是探讨增收效应与帮扶项目的可持续性。既有研究聚焦帮扶产业的经济与社会效益测度,形成两类互补性结论。一方面正向支撑论强调产业对增收的贡献,如王伟论证特色农业对贫困区域内生能力的提升作用^[18];李雨等通过烟叶种植的准实验证明产业规模扩张可显著降低贫困发生率,面积每增加1亩,贫困风险降低23.7%^[19];谭永凤等、汪晓文等、曹斌均指出特色产业是农民增收的核心渠道^[20-23]。另一方面,质疑论学者怀疑帮扶产业的可持续性,关注隐性风险。张国磊等警示新旧驻村干部轮换,可能导致后续管理出现衔接脱节^[24];杨宇认为实践中出现“理性制度无法取得理性结果”的执行困难^[25];汪晓文等虽认同发展乡村产业的必要性,但对其抗风险能力与价值链短板表示忧虑^[21]。

总体而言,既有研究的丰富成果为本文奠定了坚实的经验基础,但存在一定局限性。多聚焦制度、区域或成效的单一维度,缺乏多维互嵌机制的系统整合;对制度“嵌入”地方实践并重塑产业轨迹的机制阐释不足,尤其忽视非正式规范的协同作用;较少关注嵌入过程中的制度摩擦、适配障碍与演化路径,难以解释帮扶产业从“输血”到“造血”的转型瓶颈。笔者认为,帮扶产业发展的可持续性远非仅受资源禀赋或市场机制的单向驱动,其成败关键在于外部制度安排能否以及在多大程度上有效、深度地嵌入地方社会经济脉络、空间生态条件与组织关系网络之中,形成良性的互动与协同效应。有鉴于此,本研究基于制度嵌入性理论视角,尝试构建“制度-空间-社会关系”三维分析框架,深入剖析帮扶产业发展的内在机制。

二、分析框架和样本选择

(一)分析框架

制度嵌入性理论源于社会学家卡尔波兰尼(Karl Polanyi)对市场经济的社会化分析,用于解释资本主义

市场经济与社会之间的博弈关系。他强调市场经济和市场社会是双向互交关系,市场经济必须服务于政治、宗教及社会体系,而非自发产生、自主运转的,特别强调经济活动是一个制度化的过程。马克·格兰诺维特(Mark Granovetter)等经济社会学者拓展了该理论的深度和广度,将其用于区域发展领域,认为区域经济活动深受政策法规、组织体系等正式制度与文化认同、合作网络等非正式制度的影响^[26]。制度嵌入性理论进入我国后,在有意意识的理论迁移之下,从新经济社会学溢出,广泛应用于政治学、管理学等学科,成为阐释国家与社会协同从事社会治理活动的重要研究工具^[27],并且逐步形成了丰富的嵌入式治理、嵌入式控制和嵌入式法治研究等新领域。其共同特点是国家超越组织边界对社会内生性干预,其本质是通过异质性干预和间接性治理,推动实施外部问题内部化之前无法实现的目标。进而推动嵌入主体与嵌入客体相契合,利用已有规则发挥乘数效应,从而达成个体目标。本研究分析框架主要包括以下内容。

一是制度嵌入性。即嵌入主体行动受到其外部制度环境的引导促进或者限制约束,这种嵌入方式常常与强调制度对经济活动影响的制度经济学联系在一起。就帮扶产业研究而言,具体是指现有的政治、行政体系融入乡村产业发展之中,强调制度资源对帮扶产业发展的引导与保障作用。主要包括地方政府在统筹规划、资源协调、项目推进方面的治理能力;政府顶层设计的落地速度与精准性,如财政补贴、土地流转、技术推广等政策执行效率;产权安排与财政支持结构,如农户土地、资产确权,建立合理的股权机制和收益分配机制等财政资金投向的科学性和可持续性。

二是空间嵌入性。即当地自然生态条件、地理区位、资源禀赋与帮扶产业发展的协调与适配。包括因地制宜发展适合本地气候、土壤、水资源条件的特色产业;在尊重生态红线的前提下,避免高强度农业开发破坏生态系统;充分利用交通、市场距离、旅游资源等区位条件发展帮扶产业等。

三是社会关系嵌入性。即将社会资本的社会交换博弈嵌入到其他博弈关系中,使人们在追求社会地位和社会认可的过程中达成共同目标^[28]。发展帮扶产业是将本地的社会组织网络与农户群体嵌入到帮扶产业发展之中,强调社会资本在帮扶产业中发挥的作用,强化帮扶产业发展的内生动力。包括提升农户参与积极性的多元化利益联结机制的建立;农民参与农民专业合作社、农村集体经济组织、龙头企业的组织化程度,及如何构建稳固的协作关系;建立在相互信任、责任共担、利益共享基础上的信任机制,如发展订单农业等。

需要强调的是,制度、空间和社会关系三者构成了社会经济现象分析的立体框架,其中制度是规则层,提供了稳定性和预期;空间是容器层,提供了物理载体和边界;社会关系是连接层,提供了活力和润滑剂。三者本质是相互依赖、相互制约、相互强化的辩证关系,任何一方的变化都会引发另外两方的适应性调整。例如帮扶产业政策决定了不同空间的发展优先级、功能定位和物理形态,并且定义了社会关系的底线和框架。空间的资源禀赋催生配套地方性法规、行业规范的建立;并且孕育出特定的地缘和亲缘等社会关系网络。社会关系对正式制度形成补充,可降低重点帮扶地区制度执行过程中的监管成本,成为维持经济可持续发展的主要机制;而且能够影响社会资本的投资取向,从而带动本地相关产业聚集,重塑产业发展的空间格局。

(二)调研区域选择依据与研究方法

本研究选取云南省昭通市作为调研区域,主要基于以下两点考量。一是样本具有典型代表性。昭通市集“山区、革命老区、民族散杂区”特征于一体,曾是乌蒙山片区脱贫攻坚主战场,其帮扶产业发展面临地理环境复杂、经济基础薄弱等基础条件制约,在深度脱贫地区具有普遍性。目前该市9个县中,有8个被列为国家乡村振兴重点帮扶县,占比高达88.9%,属于我国西部深度贫困地区。二是发展成效具有显著性。根据昭通市政府报告,该市在守住不发生规模性返贫底线方面成效突出,2022年“三类对象”家庭年人均纯收入增长15.7%,达1.32万元,风险消除率71.32%,分别比云南省和全国平均水平高出3.22和6.32个百分点^[29]。2022年昭通市全面启动建设25个乡村振兴示范乡镇、89个精品示范村、639个美丽村庄、3个农文旅融合脱贫致富示范区。东西部协作和定点帮扶成效明显,加快建设9个万人安置点脱贫致富示范区,易迁后扶、农民增收、绿化美化扎实推进。村级集体经济混合股份制改革和部分地区的经验做法,得到云南省充

分肯定并在全省推广。同时,其帮扶产业在快速推进过程中积累的经验与暴露的问题,为研究高质量发展路径提供了丰富样本。

笔者及团队于 2024 年 7 月赴云南省昭通市开展了深入的实地调研,主要采用深度访谈等质性研究方法系统考察当地帮扶产业的发展现状和存在问题。首先与昭通市农业农村局相关领导及工作人员座谈,初步掌握全市范围内帮扶产业布局与政策实施概况。在此基础上,根据该局推荐,选取鲁甸县、盐津县和威信县三个具有代表性的国家乡村振兴重点帮扶县作为典型案例,通过与各县农业农村部门人员的深入座谈,进一步梳理各县区在帮扶资产运营与管理方面的实践路径与典型经验。最后,延伸访问了各县龙头企业、新型农村集体经济组织、农民专业合作社及家庭农场等多类经营主体以及重点帮扶产业施行项目区,从微观层面深入辨析帮扶产业在重点地区的发展现状、存在瓶颈与创新模式,从而为后续研究提供扎实的实证依据。另外,为确保数据质量、提升分析结论的可靠性,笔者将访谈收集来的一手数据与政府、企业提供的其他数据进行交叉对比,确保其形成立体的证据链条,减少单一数据带来的偏差。

三、促进帮扶产业发展的多维嵌入机制分析

(一)制度嵌入:帮扶政策供给与治理结构创新

1. 帮扶政策供给,建立组织体系和政策支持体系。昭通市为克服帮扶产业“碎片化”困境,着力构建多层次制度嵌入框架,保障相关制度顺利嵌入帮扶产业,并促进其稳步发展。一是促进基层组织嵌入。调研显示各区县相继成立了帮扶产业发展专项工作组,由县政府主要领导担任组长、分管领导任副组长,统筹协调各行业主管部门、平台公司、乡村两级和经济组织共同参与。通过县级行政权力机构嵌入,形成“县级统筹、部门联动、乡村落实、市场参与”的纵向贯通、横向协同的工作格局,在实现资源统筹的同时,通过制度性通道确保政策目标精准嵌入到帮扶产业发展之中。二是资产运营平台嵌入。昭通市创新帮扶机制打破了帮扶产业资金小而散的困境,设立县级帮扶产业资产管理平台公司,吸纳辖区内农村集体经济组织参股。由平台负责帮扶资产的统一调配、经营管理、运营服务,通过规模化、集约化、市场化运作提升资产运营效能,实现帮扶资产保值增值与效益最大化。如鲁甸县成立鲁甸县开发投资有限公司,汇集桃源乡帮扶资金打造桃园生态旅游度假区、万亩稻田观光点,通过串点、连线、扩面,累计辐射带动 108 户村民就近就业。截至 2024 年 6 月,户均年增收 1 万元以上,并给出资集体经济带来 43.6 万元收入。三是产业规划逆向嵌入。专项工作组主导制定帮扶产业发展规划,将其逆向嵌入到县域经济发展整体布局之中。如盐津县出台《盐津县竹产业融合发展实施意见(试行)》,明确把竹产业定位为巩固脱贫成果、促进农民增收的核心产业,并纳入《盐津县林业和草原规划》给予重点保障。这种“自下而上”的制度耦合设计,使帮扶产业从政策附属品升格为区域战略支柱,通过用地、资金、政策的系统性制度配套,可确保帮扶产业可持续发展。

2. 创新治理结构,探索多元化制度嵌入模式。昭通市创新治理工具,将市场化发展逻辑制度性植入帮扶产业,盘活帮扶资产,提升资产运营效率。调研发现该市主要采取的运营模式有三种。一是制度性招商嵌入。对运营低效的帮扶资产采取以资产入股、委托运营等契约化制度安排,引入专业市场主体负责运营,确保帮扶资产平稳运行保值。如鲁甸县引入五八农业科技有限公司,其取得闲置苹果基地 20 年租赁权,经土地整体流转和规模化经营,当地村集体经济组织不仅获得了土地流转费和 300 万元的承包费,还提升了资产效益,实现了帮扶资产的保值增值与市场主体专业优势的互补共赢。二是资产功能再生嵌入。通过转变运营模式、调整设施用途或转换产业业态等方式,盘活闲置或低效资产。如盐津县将闲置的猪圈改造转型为养殖淡水虾基地,破除原有的制度锁定,通过整合闲置资源与适度增设部分专业设备,实现帮扶资产价值的制度再生。三是产业链条整合嵌入。推动帮扶产业向优势主导产业和规模化产业区聚集,实现空间与产业制度的最优匹配。如鲁甸县整合优化分散的冷链物流、饲草青储等设施设备,在制度层面集中帮扶资金投入,

建设苹果产业园配套冷库项目,完善了产业链关键环节,形成“资产+产业+服务”的嵌入式协同网络,推动果蔬产业冷链服务高效发展。

(二)空间嵌入:破除资源禀赋约束与促进产业融合发展

1. 破除空间资源禀赋约束。昭通市地处乌蒙山区,区位优势较为明显,不利发展大田作物,为提升产业收益,积极发展生态农产品。一是生态标识制度嵌入。该市基于“适地适种”原则,将“三品一标认证”差异化产品定位为制度化的产业准入门槛,选择本地区特色农产品,如竹笋、猕猴桃、生猪等优势产业开展品牌建设,积极申报进行生态标识认证,使空间生态价值转化为市场溢价。截止2022年9月,已获得绿色食品认证6个、有机产品认证17个、无公害农产品17个。其中威信县积极发展绿色循环产业,构建“地种粮-秸养畜-粪还田-田成景”的特色种养循环农业发展模式,在10个乡镇建立牧草加工厂,年利用秸秆20万吨左右,农作物秸秆综合利用率达80%以上。二是科技制度嵌入。针对山地气候等存在的空间刚性约束,昭通市建立“全国知名专家+本土实验”模式,开展知识生产和技术适应改造,突破自然条件对产业发展的制度性限制。如2023年盐津县引进“七彩花生”“鲜食玉米”“肉牛冻精”等名特优新品种62个,通过大规模推广,良种覆盖率提升到95%,农业科技贡献率较2022年提高1%。

2. 促进产业融合制度嵌入。昭通市通过制度创新将文化资本、生态景观深度嵌入帮扶产业价值链,有效拓展了产业边界并提升了产业增值空间。一是开展文化产业资本化嵌入。昭通市深挖本地文化内涵,发展特色农文旅项目^[30]。如威信县挖掘红色文化,充分利用红色文化特色遗址,通过建筑功能变更和新业务准入,丰富餐饮、住宿、表演等制度工具,打造红色文化聚集区,吸引周边城镇居民参观旅游。其中庄子上村依托扎西会议系列展点,鼓励村民建立自助庭院、售卖屋、农家食堂、咖啡屋、民宿酒店,地方配套建立游客服务中心、停车场、公厕等设施,采取村集体统一定价,农户自主经营方式帮助脱贫户增收。2024年脱贫户平均每天可收入场地费200元,每月可获得木炭、水、饮料、蔬菜瓜果等售卖收入2000~4000元不等,在增收的同时也解决了弱劳动力就近就业问题。二是挖掘本地独特的风景资源,以“风景+”激活产业链。昭通市地形地貌复杂,辖区内山地和丘陵面积广,海拔差异大,自然地理环境严重制约传统乡村产业发展,各地将独特的自然景观与地方文化绑定,打造主题化叙事。威信县利用帮扶资金将建立在赤水河边的古村村寨打造成“崖上石寨”。该项目通过建立村集体经济组织公司(简称“崖上公司”)对全村村容村貌按标准全面改建,统一住宅风格、颜色,并由该公司统一运作。崖上公司根据项目规划选择合作农户,在双方同意的前提下新建住宅或对屋内进行改造,由崖上公司与农户签订15年投资合同,修改建费用由公司承担,公司从盈利中抽取40%作为收益,合同期满后收益权返还农户,实现双方共赢。

(三)社会关系嵌入:整合社会网络与人力资本层级化嵌入

1. 整合社会网络,促进多主体协同嵌入。昭通市尝试通过制度化契约将分散农户纳入产业网络,旨在将传统血缘、地缘关系转化为基于现代产业协作的社会资本,实现经济利益与社会网络的互嵌。其核心路径包括:一是硬性契约约束。引入社会资本,依托农民合作组织,通过书面协议将小而散的农户制度性嵌入到帮扶产业网络之中。例如盐津县云南百年传奇食品科技有限公司以高于市场价收购并承担市场风险的契约安排,换取农户对原料竹笋品质的保障,形成“风险归企、红利归农”的信任共同体,推动竹笋产业按市场需求规范化生产^[31],实现了通过正式契约降低交易成本、稳定产业链的政策目标。二是党建引领的组织化嵌入。发挥党建引领作用,由村党支部领办合作社,绑定企业技术与农户生产,通过实施统一种苗、技术、农资、销售、品牌等“n统一”管理模式,整合资源,规范生产。该模式在社会资本与农户之间建立技术和市场的双向绑定,强调利益共享、风险共担,稳定供应链并利用乡土社会的声誉与互惠传统强化信任,降低组织成本,实现单一的“硬性契约约束”向“契约关系双核驱动”演变。

2. 人力资本嵌入,重构社会网络中的知识流动。为激活内生动力,昭通市推进人力资本建设融入乡土社会结构,通过层级化角色分工促进知识的社会化传递与社会网络拓展。一是在本土层面,推动知识乡土化转

化。对新型农业经营主体、致富带头人等“乡贤能人”开展政策与技术培训。利用熟人信任降低技术推广阻力,实现知识跨域传递,提升本土人才对新政策、新理念、新技术的认识和适用能力。二是在跨域层面,拓展社会关系网络。借助“组团式”帮扶和科技特派团等优质资源,选派本地中青年骨干去东南沿海城市交流学习,实现外部知识嵌入本地社会网络。如2024年,盐津县选派农技骨干赴沿海地区学习,返乡后通过“乡情恳谈会”传播经验,带动278户加入订单农业,实现外部知识的有效嵌入与本地化应用。三是在高端层面,加强归属感培育。昭通市根据发展规划,聚焦重点领域和乡村实际需求,积极引进高层次人才,并通过建立专家工作站、参与村企议事会,将学术权威知识转化为产业发展动力。如盐津县仅2023年就引进人才313人,其中博士20人,硕士15人,大学本科及以下278人,显著提升了为农服务能力。同时,昭通市建立“兴昭惠才卡”制度,内容涵盖咨询服务、医疗保障、子女就学、配偶(子女)就业等17个方面的服务事项,着力优化人才发展环境,构建高层次人才服务体系,激发他们的创新创业活力,增强其乡土归属感。

四、多维嵌入中帮扶产业发展面临的制度性障碍

制度嵌入性理论揭示,当外部制度环境与地方实践无法有效耦合时,将发生脱嵌现象。调研显示昭通市帮扶产业在多维嵌入中面临三重制度性障碍。

(一)制度供给结构失衡

1. 财政能力的制度性约束。受地理条件、资源禀赋、经济基础等诸多因素影响,昭通市地方财政普遍经济体量偏小,一般公共预算收入不足,大部分依靠税收返还和转移支付维持政府运转。从调研地区一般公共预算收入和地方公共财政预算支出来看,县级财政高度依赖转移支付形成外源性财政制度嵌入。例如2023年,鲁甸县收支分别为5.83亿元和40.72亿元,差额34.9亿元;盐津县为1.96亿元和31.2亿元,差额29.24亿元;威信县为3.41亿元和32.28亿元,差额28.87亿元。这种制度性约束导致地方缺乏自主调控能力,难以支撑竹、苹果等长周期产业的持续性资金投入,暴露出央地财权事权制度错配的结构矛盾。

2. 政策规则的制度真空。2024年10月21日,农业农村部发布《关于落实“四个一批”要求扎实推进帮扶产业高质量发展的指导意见》,要求因地制宜研究提出“四个一批”推进路径。然而,这种国家层面的指导意见尚未形成可操作的分类制度标准,例如统计范围、闲置资产处置流程等都还是空白。部分因气候、市场等不可抗力导致失败的帮扶产业项目,因缺乏制度性退出通道,长期滞留在“僵尸资产”状态,形成制度沉淀成本。这些制度性障碍导致基层政府陷入政策执行悖论——既需要处置失败项目,又缺乏债权债务清理的法定依据。

(二)空间匹配误差

1. 空间规划的制度脱嵌。盐津和威信两县286个经营类帮扶项目中“盘活一批”5个、“调整一批”13个,合计18个,占比6.3%。涉及金额7831.6万元、占比高达17.7%。究其原因,一是需求识别机制缺位。部分项目建设不符合客观条件和实际需要,导致资产闲置。如盐津县为发展乌骨鸡产业,建成投产乌骨鸡屠宰场、育种场、脱温场及养殖基地,但是该县大部分乌骨鸡是地产地销,全县乌骨鸡出栏288.0万只,外销的商品仅占鸡存栏量的27.8%。且饲养主体以小农户为主,受到地形地貌限制,难以集中屠宰,导致部分刚刚建成的屠宰设施闲置。二是存在时间风险防控空白。农产品价格受气候、市场等外部因素影响较大,存在较大不确定性,需要在投资前开展缜密的调研,对市场波动进行模拟测算。然而,调研地区部分项目缺乏相应价格周期预判,建成后项目因市场环境变化无法盈利,导致资产闲置。如鲁甸县按原计划修建牛棚租赁给养殖大户以增加村集体和脱贫户收入,但2024年年初全国牛肉价格下跌,肉牛饲养户大规模亏损,致使刚刚建成的饲养设施无人租赁,反映出规划环节的风险嵌入机制存在系统性缺失。

2. 帮扶产业链的制度断裂。昭通市帮扶产业发展整体呈现出融合发展程度低,全产业链条短而小,缺乏

大型龙头企业带动,新产业新业态培育不足,资源优势向产业优势转化不足等问题。如盐津县竹笋生产以出售原料和初级产品为主,竹笋加工企业只有2家,数量少且加工水平不高,在竹笋收购季节经常出现无序争夺原料问题。因专业分工合作的加工企业体系尚未形成规模,知名竹笋名牌产品不多,产品实现增值少,经济效益差,竹笋资源综合利用率低,从而加剧了竹笋资源的掠夺式开发。

(三)社会关系嵌入裂隙

1. 组织化制度的低效嵌入。“企业+农户”“合作社+农户”等社会关系嵌入模式因缺乏契约刚性,既具有法律约束力的保底收购条款和明确的风险共担制度,使得部分书面协议沦为“名义捆绑”。这导致企业与农户间的权责边界模糊,当市场波动时,“风险归企、红利归农”的信任共同体极易瓦解。例如,调研发现昭通市部分订单农业项目,因缺乏违约惩罚机制,企业或农户单方面毁约现象时有发生。另外,村党支部领办的合作社或集体经济组织,因缺乏充分的经济赋权和专业运营能力,难以有效整合分散农户、处置闲置或低效资产,导致“组织制度空转”,其结果是产业项目带农覆盖面狭窄。如盐津县集中安置点引入的服装厂虽然设在搬迁户家门口,但由于城乡收入差距较大,大量脱贫户更愿意去县城或者经济发达地区打工,导致服装厂长期处于用工不足困境。虽然村集体也为之做出了一定努力,但无法扭转局面。

2. 人力资本嵌入薄弱。人力资本层级化嵌入的尝试,受到内生激励不足和外部政策冲突的制约。一是联农带农机制薄弱与激励不足。部分帮扶产业联农带农机制设计比较粗放,利益联结方式单一且强度不够;部分衔接资金支持的社会资本、大户、农民合作社实际带动脱贫户数量有限,对当地上下游产业带动效应不强,对增强群众内生发展动力作用不显著。二是存在政策排斥效应。即收入识别制度与产业激励制度存在系统性互斥,前者以“低收入”为受助脱贫户前提,后者以“增收”为目标,导致部分脱贫户因担忧收入提升后会丧失现有补贴和保障等福利,主动规避信息公开,拒绝参与或仅有限参与帮扶产业项目,形成“增收悖论”。三是人力资本投资缺失。大部分帮扶产业对人员素质要求不高,重“即用”轻“培育”,没有针对脱贫户情况制定系统性、长期性的技能提升计划,导致本地产业工人整体素质提升缓慢,工资水平一直在低位徘徊。加之缺乏清晰的本地职业发展通道,严重削弱了脱贫户在本地参与产业发展的积极性与内驱力,脱贫户生活来源主要依赖外出打工收入,其“乡土归属感”与职业认同难以有效建立。

五、提升帮扶产业多维嵌入绩效的治理路径

制度性嵌入理论强调,经济行为的绩效可持续性高度依赖于其与特定社会制度结构,包括正式规则与非正式规范的深度契合与良性互动。研究表明,制度设计的合理性、空间资源的匹配性及社会网络的联结性共同决定了帮扶产业的发展质量与可持续性。基于此视角,帮扶产业的政策制定应系统强化“嵌入性思维”,重点从制度结构嵌入、空间匹配嵌入和关系网络嵌入三个核心维度持续深化机制建设。

(一)构建稳定、协同与赋能的政策环境,深化制度结构嵌入

1. 强化政策体系的协同性与稳定性。政策制定需超越短期项目逻辑,着眼于构建具有长期性、稳定性和协同性的制度框架。应建立“参与式政策制定”机制,通过自下而上的路径,系统性纳入多元行动者,既要包括政策执行主体,也要包括目标群体——帮扶对象与经营主体、关联产业主体等的利益诉求与地方性知识,提升政策的适配性与执行效率。确保政策供给的连续性和可预期性,降低制度环境的不确定性。

2. 提升保障性制度的嵌入效能。推动金融工具深度嵌入乡村产业生态。一方面,需延续并优化扶贫小额信贷政策,重点发展“富民贷”等普惠性农业信贷产品,精准对接特色产业融资需求;另一方面,提升农业保险的制度嵌入深度,实施“增品(扩大险种覆盖)、提标(提高保障水平)、扩面(扩大参保范围)”策略,尤其要强化对特色种养殖业的风险保障水平,为帮扶产业发展提供韧性支撑。金融与保险制度的设计也需充分考虑乡村产业的脆弱性、周期性与信息不对称特征,实现有效嵌入。

3. 构建“四个一批”动态分类治理机制。科学界定四类帮扶产业,是制度精准嵌入的前提。应建立定性定量相结合的多维评估体系,量化关键标准。应以帮扶项目启动以来的 n 年均收益率(R_p)与当地农业基准年均收益率(R_a)的比值 $\alpha(R_p/R_a)$ 作为核心划分依据。当 $\alpha > 1.0$ 时为巩固类项目,收益率显著高于区域基准,具备较强市场竞争力; $0.9 \leq \alpha \leq 1.1$ 时,为提升类项目,收益率接近区域基准,具备一定基础,但需要提质增效; $0 < \alpha < 0.9$ 时,为盘活类项目,收益率低于基准但尚在运营,存在效率或市场问题,需激活潜力。 $\alpha \leq 0$,且帮扶资产闲置时,为调整类项目,长期亏损、资不抵债或资产闲置,需进行重组、转让或退出。以此分类,动态调整,并据此匹配差异化的政策支持与干预措施,实现制度的精准嵌入与适应性治理。

(二) 优化资源配置与产业生态协同,提升空间匹配嵌入效率

1. 构建新型规划与项目管理体系。在项目设立之前,明确运营主体、盈利方式,并做好市场调研工作,并将其作为审批的核心要件。鼓励新型农业经营主体提前参与项目规划和设计,采取“带运营方案招标”模式确定实施主体,使项目从诞生之初就紧贴市场需求。建立多部门联合评审制度,从产业政策、国土规划、环境承载等多维度对项目可行性进行联合把关,引入第三方专业市场评估方式,用专业数据替代经验判断。嵌入“全周期模拟”的风险防控机制,对项目进行风险压力测试和弹性设计,事先预留改造和转换产业的余地。例如养殖场棚舍设计为易于改造成仓库等设计。

2. 构建区域帮扶资产信息共享平台。率先在县/市级层面试点,建立统一的“乡村振兴帮扶项目资产信息平台”。该平台应制度化地公开项目运营状态、闲置资产详情、招商需求及招投标信息。此举旨在显著降低社会资本、农民专业合作社等新型农业经营主体搜寻、评估和获取项目资产的交易成本与管理成本,促进闲置资源的空间再配置与高效利用,强化市场机制在空间资源匹配中的嵌入作用。

3. 延伸产业链条,促进产业集群与空间协同。强化服务业对全产业链的支撑嵌入。重点发展覆盖农业生产全过程的社会化服务体系;加速建设农产品仓储保鲜冷链物流基础设施,缩短流通环节;深化“互联网+”应用,发展农村电商,畅通“农产品出村进城”渠道,提升服务业对农业价值实现的嵌入深度。推动农产品加工业的集聚化与升级嵌入,支持农产品加工设施升级和技术改造,开发多元化、高附加值产品;推广智能化、绿色化加工设备;引导建设专业化农产品加工园区,促进企业集聚、资源共享和循环利用,实现加工环节在空间上的集约高效嵌入。促进乡村休闲旅游业与在地资源的特色化、绿色化嵌入^[32],导开发具有地域文化特色、生态特色和农事特色的休闲旅游产品,注重与农时季节、消费热点的动态契合。着力打造差异化、精品化的景点和线路,避免同质化竞争,实现旅游业与乡村自然人文资源的深度嵌入与价值共创。

(三) 构建信任、协作、共治的产业共同体,强化关系网络嵌入

1. 发展村民参与式治理模式,激活内生动力。促进制度化参与渠道嵌入,在村级层面组建“产业共治委员会”,由村干部、企业代表、合作社理事和脱贫户代表作为成员,赋予其对项目遴选、收益分配、资产处置的联合决策权与监督权。将激励相容机制嵌入,设计并实施针对积极参与帮扶产业的脱贫户的表彰和激励制度,以参与程度为标准进行考核,作为优先获得资源、小额奖励、政策倾斜等的依据。

2. 筑牢契约根基,赋权赋能,增强互信。“企业/合作社+农户”模式中,强制推行标准化合同范本,明确保底收购价、质量要求、违约责任及风险分担比例。对采用此类契约且带动一定数量脱贫户的经营主体,给予信贷贴息或保险补贴,固化“风险归企、红利归农”的信任基石。可在产业共治委员会试点农业“订单”公证备案制度,每年审核,履约率达到一定比例的可列为“金牌合伙人”企业,给予政策倾斜与信贷额度奖励,同时把违约方纳入信用黑名单,将乡土声誉转化为制度性信用资产。

3. 建立“增收不脱贫政策”过渡机制。在脱贫户参与帮扶产业增收额度超过标准线后,保留原有福利政策1年,用于观测其增收的可持续性,避免因临时性收入波动导致误判。之后,可参考OECD相对贫困线标准^[33],在缓冲期结束后,如三年平均收入超过本地社会中位数收入的25%时,取消现金补贴,但保留医疗、教育等关键性服务类福利;超过50%时,削减部分福利,转为提供贷款、培训等发展性支持;超过本地社会中位

收入时,则完全退出原有保障性福利政策体系。同时,推行“产业积分制”,将技术培训出勤率、产品质量达标率等作为深入参与帮扶产业的标准,并将其转化为优先获贷、免费保险等权益,实现“多劳多得”与“福利保全”的制度性兼容。

4. 建立制度化的人才培育与流动机制。系统性提升村支书、农民合作社理事长在财务规划、风险管控、契约执行等方面的专业能力,巩固其在产业网络中的核心协调作用。赋能在地经营主体带头人,系统性支持龙头企业、农民合作社、家庭农场负责人等参与高层次培训、考察交流活动,开阔其视野,提升他们对接市场的能力和经营管理能力,巩固其在产业网络中的核心节点作用与联农带农效能。借鉴日韩经验构建“新农人”长效培育与嵌入通道,为大学生、返乡青年等创造在规模化生产基地(龙头企业、农民合作社)进行中长期实习和学习的制度化机会^[34]。建立“承诺服务+补贴支持”机制,对实习期间超过半年的新农人提供生活补助,对接收单位给予培训补贴,旨在促进其深度嵌入在地生产网络,积累实践知识,稳定人才供给。对于务农超过3年的新农人,赋予享受当地医疗、教育等服务的权益;在当地连续2年带动超一定农户的新农人,可获高端人才卡,强化其“乡土成就”与“制度礼遇”的双重归属感。

参考文献

- [1] 周厚熹,聂凤英,李思经,等. 乡村振兴战略下帮扶产业的可持续发展:现状、问题及对策[J]. 智库理论与实践,2023,8(02):8-18.
- [2] 国务院关于印发“十四五”推进农业农村现代化规划的通知[EB/OL]. (2021-11-12)[2025-04-25]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/11/content_5673082.htm.
- [3] 中共中央国务院关于进一步深化农村改革扎实推进乡村全面振兴的意见[M]. 北京:人民出版社,2025:13.
- [4] 农业农村部关于落实“四个一批”要求扎实推进帮扶产业高质量发展的指导意见[J]. 畜牧产业,2025(01):6-10.
- [5] 王军,高翔. 西北农林科技大学陕北科技扶贫的实践探索[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2007,07(05):26-29.
- [6] 胡泽. 构建“三位一体”精准帮扶体系[J]. 政策,2015(11):33-34.
- [7] 陈光标. 用“精准扶贫”思想有效做好帮扶工作[J]. 人民论坛,2015(30):51.
- [8] 王晓毅. 精准扶贫与驻村帮扶[J]. 国家行政学院学报,2016(03):56-62.
- [9] 覃志敏. 巩固拓展脱贫成果的基层实践类型与治理逻辑——以西部3个脱贫村产业帮扶为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(06):23-32.
- [10] 王晓毅,杨蓉蓉. 目标驱动的乡村治理现代化:概念与过程[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2023,23(02):94-102.
- [11] 曹斌,杨菊萍,张花丽. 甘肃定西市陇西县:“党建+”模式加快推动农民共同富裕[J]. 中国农民合作社,2022(09):41-42.
- [12] 曹斌.“党建+”模式在推动食用菌产业兴旺中发挥的作用[J]. 食用菌,2023,45(05):67-71.
- [13] 谢治菊. 三阶耦合:党建引领企业帮扶的嵌入实践与时空逻辑[J]. 甘肃社会科学,2024(04):119-129.
- [14] 白晋湘. 武陵山区农业资源利用效率及其增效路径[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版),2012,13(05):47-52.
- [15] 沈宏亮,张佳,郝宇彪. 乡村振兴视角下产业扶贫政策的增收效应研究——基于入户调查的微观证据[J]. 经济问题探索,2020(04):173-183.
- [16] 郭晋萍,曹斌. 共同富裕视阈下联村发展模式创新——基于甘肃C地和山西J地分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2023,23(05):129-135.
- [17] 马明,陈绍军,张安若. 易迁移民就业机会、人力资本变动及其影响因素——基于对少数民族地区的考察[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2024,24(01):139-151.
- [18] 王伟. 乡村振兴视角下农村精准扶贫的产业路径创新[J]. 重庆社会科学,2019(01):27-34.
- [19] 李雨,王全忠,周宏. 产业帮扶对农户脱贫及减贫效果稳定性的影响——来自贵州毕节烟草种植计划调减的经验证据[J]. 经济地理,2019,39(08):168-176.

[20] 谭永风,陆迁,郎亮明. 市场不确定性、产业扶贫项目参与对农户贫困脆弱性的影响[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2020,20(04):121-130.

[21] 汪晓文,李济民. 从产业扶贫到乡村振兴——河西走廊寒旱农区产业扶贫发展历程[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2021,21(04):17-23.

[22] 曹斌,高瑜. 宜川县推动香菇产业高质量发展的经验、问题及对策建议[J]. 食用菌,2024,46(03):80-84.

[23] 曹斌,谭楚萱. 发展壮大县域城中村集体经济的路径、问题 and 对策建议——以甘肃省岷县东门村集体经济组织为例[J]. 山西农经,2023(17):66-69.

[24] 张国磊,陈妙云. 干部轮换、部门交替与乡村产业衔接困境——基于粤西 M 县的调研分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2023,23(02):85-93.

[25] 杨宇,陈丽君. 理性制度为何无法取得理性结果? ——产业扶贫政策执行偏差研究的三种视角及其启示[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2021,21(01):60-71.

[26] 张慧. 嵌入性理论:发展脉络理论迁移与研究路径[J]. 社会科学动态,2022(07):14-25.

[27] 许宝君,陈伟东. 自主治理与政府嵌入统合:公共事务治理之道[J]. 河南社会科学,2017,25(05):104-111.

[28] 青木昌彦,奥野正宽,村松干二,等. 经济体制的比较制度分析[M]. 魏加宁,易诚,钱小英,等. 译. 北京:中国发展出版社,2005:31.

[29] 杨承新. 昭通市 2024 年政府工作报告—2024 年 1 月 9 日在昭通市第 5 届人民代表大会第五次会议上[EB/OL]. (2024-01-09) [2025-04-25]. <http://www.zt.gov.cn/lanmu/zwgk/contents/1094/227770.html>.

[30] 曹斌,张言波. 发挥农民合作社独特作用推动乡村文化传承与振兴[J]. 中国农民合作社,2024(11):14-18.

[31] 赖泓竹,曹斌. “村社共建”背景下基层党组织引领新型农村集体经济发展中的作用研究[J]. 中国合作经济,2025(05):56-59.

[32] 曹斌,孙晴. 小农经济条件下的日本农业绿色转型研究[J]. 现代日本经济,2025(05):1-13.

[33] 王曦璟,王文花. 共同富裕背景下弱相对贫困群体的识别与时空演化分析[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2025,24(03):43-55.

[34] 覃梦妮,曹斌,赵心童. 新内生发展视角下日本推动乡村产业兴旺的实践经验[J]. 现代日本经济,2024,43(02):71-82.

Mechanism, Barriers, and Governance Pathways for Promoting Assisted Industries From the Perspective of Institutional Embeddedness
——An Empirical Study Based on Zhaotong City, Yunnan Province

CAO Bin¹, MA Junru^{2*}

(1. Institute of Rural Development, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732;
2. China Center for Rural Revitalization Development, Beijing 100028, China)

Abstract: Based on institutional embeddedness theory, this study constructs a multi-dimensional “institution-space-social relations” framework to explore the mechanisms and institutional barriers in China’s support industry development. Empirical analysis of Zhaotong City, Yunnan Province, reveals that sustainable support industries rely on deep embeddedness and synergy among external institutions, local resources, and social networks. Key barriers include structural imbalance in institutional supply, spatial resource mismatch, and fractured social relations. Effective governance requires: building stable, empowering policies for institutional embeddedness; optimizing resource allocation and industrial synergy for spatial embeddedness; fostering collaborative, trust-based industrial communities for relational embeddedness—transitioning from “blood transfusion” aid to sustainable “blood-making” industries.

Keywords: supported industries; institutional embeddedness theory; multi-dimensional embeddedness; rural revitalization; institutional supply