

精准扶贫视角下农村产业化扶贫政策 执行逻辑的探讨

——以Y村大棚蔬菜产业扶贫为例

李 博,左 停

(中国农业大学 人文与发展学院,北京市 100193)

摘 要:文章通过对环京津贫困带一贫困村大棚蔬菜产业扶贫政策执行逻辑的探析发现,产业扶贫实施前的权力主导和弱势吸纳,实施中扶贫资源的股份化运作以及实施后的事本主义共同导致以合作社为依托的产业扶贫功能的式微。在产业扶贫所呈现的中央和地方“委托——代理”关系中,双方利益诉求的差异迫使地方以打造“戴帽项目”和“亮点工程”来进行权力寻租,产业扶贫目标靶向出现了偏离;另外,扶贫资源资本化和蔬菜种植规模化的产业发展模式使产业扶贫陷入了重产业发展而轻扶贫济困的困境,扶贫和开发处于一定程度的脱嵌状态;最后,产业扶贫以项目制为核心追求的短、平、快逻辑形塑了产业发展的非持续性。面对产业扶贫所存在的一系列问题需要进一步完善产业申请、考核、验收与评估,建立产业依托主体的准入制度,制定产业扶贫的后续扶持政策。

关键词:精准扶贫;产业;扶贫开发;产业扶贫

中图分类号:C913.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2016)04-0066-08

一、问题的提出

“通过产业发展一批”作为扶贫攻坚“五个一批”中的第一批,成为未来五年中国在扶贫开发领域所要实施的重要战略。农村产业化扶贫(以下统称产业扶贫)作为发展生产脱贫的重要举措,是指依托贫困地区特色产业来带动一定数量的贫困人口脱贫和致富的扶贫模式。产业化扶贫在目前开发式扶贫过程中发挥着主导作用,从各个省区扶贫专项资金的使用来看,绝大多数省份70%的资金是用于产业扶贫。2015年12月份,在《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》中也明确提出了发展特色产业脱贫,制定贫困地区特色产业发展的规划。决定中提出,出台专项政策,统筹使用涉农资金,重点支持贫困村、贫困户因地制宜地发展种养业和传统手工业等^[1]。作为新一轮扶贫开发的重要战略,产业扶贫如何在扶持对象、项目安排、资金使用、措施到户方面实现精准已成为精准扶贫所要考虑的重要议题。

作为扶贫开发的重要战略,产业扶贫一直是学界所讨论的重点,在不同学者对产业扶贫的研究过程中。白丽以河北省易县食用菌产业发展为例,通过对贫困地区产业扶贫模式选择和参与主体利益联动机制的分析,提出了龙头企业带动型的扶贫模式^[2]。黄承伟则以重庆市涪陵区农民创业园产业扶贫为例,阐述了该案例在统筹城乡发展中的具体运作组织架构、运作模式和过程,提出了

收稿日期:2016-02-24

作者简介:李博,中国农业大学人文与发展学院,博士研究生。

基金项目:国家社会科学基金项目“我国扶贫类 NGO 公信力研究”(14BSH098),项目负责人:钟玲。

以农民创业园区为平台、以扶贫责任书为纽带的贫困农民自我发展扶贫机制^[3]。张跃平则以武陵山区的三个村为例,着重阐述了“大推进”理论对于破解武陵山区贫困循环陷阱的重要性,并且介绍了产业扶贫在农村基础设施改善、农民收入水平、职业转变等方面的功能^[4]。另外,宋彦峰以甘肃省一贫困县连片开发为例介绍了以产业开发为主要内容的连片开发减贫机理,认为连片贫困地区的产业扶贫需要从优化产业选择、统筹片区开发、吸纳农户参与等几方面来推进^[5]。与前几位介绍产业扶贫模式的学者不同,徐志明主要从产业扶贫的扶持政策方面来进行规划,认为产业扶贫重在激发贫困农户的内生动力,要从改善农村金融服务、扶持农村经济组织、建立产业风险基金等方面完善产业扶贫的一系列政策^[6]。

从以上不同学者对于产业扶贫的研究来看,主要集中在对不同类型产业扶贫模式的介绍、机理阐述等方面,而缺乏从精准扶贫的视角来透视产业扶贫的运作逻辑与地方性实践。缺乏对农村产业扶贫的逻辑从国家精准扶贫治理层面展开讨论,对产业扶贫整个实施过程缺乏足够的案例支撑和理论解释,研究仍需要开拓。有鉴于此,本文以位于环京津贫困带 A 县 Y 村依托合作社所实施的大棚蔬菜产业扶贫为例,从精准扶贫的视角来透视农村产业扶贫的基本逻辑与实践路径,从产业实施前、实施中、实施后三个阶段来分析农村产业扶贫的治理机制,以此来解释产业扶贫所遭受的困境和在扶贫开发中功能式微的原因。

二、田野素描:贫困村 Y 村产业扶贫介绍

贫困村 Y 村位于环京津贫困带的国家级贫困县 A 县,该村现有人口 1 500 余人,其中建档立卡贫困户 193 户,贫困人口 772 人,占村总人口的 51%,属于全县 77 个贫困村之一。在农业生产方面,Y 村主要以种植玉米、高粱、小米等杂粮为主,属于传统的农业村。从 2012 年开始,在上级政府的大力支持之下,A 县开始大规模种植大棚蔬菜,截至 2015 年 10 月,全县共有大棚 8 000 多个。2013 年该省以“县为单位、整合资金、整村推进、连片开发”的扶贫试点项目落地 Y 村,村里幸福蔬菜种植合作社承担了 Y 村产业扶贫项目,项目资金合计 990 万元,主要包括发展蔬菜大棚的基础设施投入,蔬菜园区建设,流转贫困户土地的流转金,大棚日常维护费用以及每年给予贫困户的分红支出。目前,Y 村已建成冬暖棚 40 个,春秋棚 400 余个,交易市场 1 处。在此过程中扶贫部门一改以往产业扶贫资金直接扶持贫困户的模式,而将支持单个贫困户发展产业的资金以贫困户入股的形式融资到合作社,旨在通过合作社带动贫困户脱贫,合作社承诺每年给予每户贫困户 358 元的分红,10 年分完,贫困户将土地流转给合作社后,合作社将全村 193 个贫困户全部纳为合作社的社员,合作社雇佣贫困户进行大棚蔬菜的日常管护。本文的经验材料来源于笔者所在团队 2015 年 10 月在 Y 村所开展的为期两周的驻村田野调查,在调查过程中采用半结构访谈和观察的方法就当前农村产业扶贫的基本逻辑进行了探析,对产业扶贫实施前的项目选择、实施中的运行机制以及实施后的维护从精准扶贫的角度进行了考察。

三、贫困 Y 村产业扶贫政策执行逻辑探析

(一)产业实施前:项目“戴帽”与弱势吸纳

分税制完成之后,各种惠农补贴开始以发展项目与产业的形式向农村投放。从精准扶贫过程中产业项目安排来看,产业项目选择的精准以及项目依靠主体的精准将成为产业扶贫需要考虑的首要问题。从精准扶贫的视角来看,产业扶贫首先需要考虑产业所投放的村庄以及产业所依赖的主体。

Y 村的大棚蔬菜产业是从 2000 年初开始发展起来的,2012 年 Y 村被确定为县里 8 个整村推进村庄之一。经过资金整合之后,县扶贫办选取 Y 村作为试点村,Y 村能被确定为试点村除了有多年种植大棚蔬菜的经验之外,很大程度上是因为 Y 村为 A 县县委书记定点包抓的村庄,所以每

年在申请项目时都会被优先考虑。从 2012 年到 2015 年,凭借县委书记的政治地位,Y 村获得了大量的“戴帽”项目,所谓“戴帽”项目是指项目指标的获得和工程实施动力并非来自县乡政府和职能部门,而是更高层政府领导的意志表达^[7]。笔者在 A 县调研时发现,这种现象不光出现在 Y 村,在县政府 2015 年所选择的 8 个整村推进的贫困村当中,有 6 个都属于这样的村庄。从精准扶贫的目标靶向来看,地方行政对于政治的吸纳并不是谁最需要产业项目就来扶持谁,而是集中力量打造以“戴帽”项目为核心的“亮点村”。这造成了部分基层领导干部不正确的政绩观,他们会选择容易出政绩、直观且立竿见影的项目,而避开那些会使农民真正获益的,但是需要投入精力多、时间长,却不容易出政绩的项目^[8]。地方这种政治诉求在一定程度上导致产业落地的偏离,正如笔者所调研的 Y 村,已经被打造为县里有名的“亮点村”,每年都会获得源源不断的产业项目,成为县里树立起的脱贫典范。

表 1 A 县 2015 年整村推进戴帽项目统计表

村庄名称	领导职位	项目名称	村庄属性
王村	省长	乡村旅游扶贫项目	考察工作
杨村	市委组织部部长	整村推进	联系点
Y 村	县委书记	整村推进	联系点
李村	县长	整村推进	联系点
赵村	常务副县长	整村推进	联系点
刘村	副县长	整村推进	联系点

在产业所要投放的村庄确定之后,产业项目如何依托现有主体进行实施将是决定产业成败的关键。在 Y 村大棚蔬菜产业发展中,村里的幸福蔬菜种植合作社被 A 县扶贫办确定为产业发展的依托主体,A 县扶贫办将贫困户产业扶贫的资金以合作社吸纳贫困户入股的形式进行分配,合作社按照每亩 1 000 元的标准流转贫困户的土地,在产业立项中,扶贫办按照每户 5 000 元的标准由合作社统一经营,固定分红,每年按照入股资金的 10% 分红,10 年之后按照经营收入的 5% 给贫困户。幸福合作社作为 Y 村唯一的合作社获得了该项扶持资金,但据笔者在 Y 村的调研发现,近年来受市场波动和区位自然条件限制,蔬菜经营一直不景气,很多合作社处于亏本经营。A 县属于环京津严重缺水的地区,蔬菜种植全部依赖地下水,近年来由于大规模种植大棚蔬菜,用水量大幅度提升,地下水位严重下降,很多村庄打井水位达到了 300 多米,水利基础设施的高投入无形中导致种植成本的提升,加之近年来受蔬菜市场波动的影响以及较高的劳动力成本支出,当地的很多合作社处于亏本状态,为了摆脱这种局面,一些合作社想方设法地通过申请产业扶贫资金的形式来维持合作社的正常运转。正如 A 县扶贫办主任所言:“资金运转好,经营状况较好的涉农企业、合作社一般都不会申请产业扶贫的资金,因为承担这些产业扶贫项目必须要肩负一定的社会责任,要带动一定数量的贫困户脱贫,这在一定程度上会限制企业与合作社的发展,现在的企业与合作社都只注重经济利益,普遍缺乏社会责任感。相反,申请产业扶贫资金的涉农企业与合作社 80% 属于资金欠缺的,主要想通过申请产业扶贫项目来获得一定的周转资金”^①。由此可以看出在依托合作社所实施的产业扶贫中,经营状况较好,适合发展产业来带动贫困户致富的合作社并没有获得资源,即没有出现所谓的精英捕获,相反,不具备带动能力的合作社却吸纳了资源,产业扶贫在依托主体上与目标存在一定的偏离。

(二) 产业实施中:扶贫济困功能的消解

在整村推进之前,Y 村贫困户是以家庭为单位种植大棚蔬菜,国家扶贫资金以补贴的形式支持贫困户建设大棚,补贴标准为每个大棚 5 000 元,在 2012 年实施整村推进之前,杨村只有 88 个大棚,每户菜农平均经营 1—2 个大棚,每个大棚的收入在 2 万元左右,不少贫困户在国家的扶持下通

① 材料来源于 2015 年 10 月对 A 县扶贫办主任的访谈。

过种植大棚蔬菜而摆脱了贫困。

Y村贫困户李某2012年在上级政府产业扶贫政策支持下开始种植大棚蔬菜,当时建设一个暖棚需要3万元,国家补贴1万元,这1万元以提供建筑大棚基础设施的方式给予补贴,主要包括建设大棚的薄膜、钢架、水利基础设施等,除过国家的补贴之外,个人还需出资2万元。由于受资金限制,李某在国家政策扶持和亲戚朋友的帮助下建了1个大棚,第一年以种植花卉为主,李某和自己的妻子主要负责大棚的日常维护,种植的花卉品种以及销售均由农业部门负责实施,一年后获得了2.5万元的收入,李某不仅还清了第一年建大棚时的外债,而且又增加了一个大棚来种植蔬菜。正如李某所言:“我和老伴种植2个大棚,不用雇人,而且家里的事情也能照顾到,所以还想流转几亩土地再建1~2个大棚,但是近两年以来,由于合作社大量流转农民的土地,村里没有地可建大棚了。”^①

土地流转之后,贫困户以入股的形式成为合作社的股东,产业扶贫资金由原来支持贫困户的方式转为支持合作社,通过合作社来带动贫困户脱贫。合作社对于贫困户的扶持主要分为以下三个方面:一是每年给予贫困户的分红,标准为每年358元,10年还完本金;二是合作社流转贫困户的土地,为每亩1000元;三是雇佣贫困户在合作社打工,平均为80元每天,但是属于间歇式的,一般只在农忙季节雇佣大量人员。从2012年实施贫困户入股分红以来,合作社负担沉重,加之规模化经营,合作社经营成本较高,主要靠雇佣工人来进行大棚的日常管护,同时由于在产业实施前依托主体的偏差,Y村幸福合作社自身属于发展较为落后的合作社,资金运行与管理方面均存在一定的问题,争取上级部门的扶贫资金很大程度上是为了缓解合作社发展的融资问题。由于在蔬菜产业发展过程中市场风险的影响以及技术、管理等方面的欠缺,合作社近两年来一直处于赔钱状态,除了给予贫困户每年的358元分红之外,对于贫困户再没有其他方面的带动。与以前的小农户种植相比,以合作社为平台的规模化种植使得本身条件就较差的合作社变得更加脆弱。正如幸福合作社理事长杨某所言:“要是当初知道赔钱这么厉害,就不应该来申请这笔产业扶贫资金,现在整个合作社完全被套住了,不但要想办法贷款弥补亏损的部分,而且还要承担一定的责任,要为贫困户每年分一定的红利,这些钱哪来啊?我们的合作社现在成了扶贫办。”^②扶贫资金入股合作社后使合作社陷入了一定的困境,贫困户虽然能从合作社每年分得358元的红利和获得少量的务工收入与土地流转金,但是这与单个小农户经营大棚的收入相差甚远,所以没有对贫困户的脱贫带来大的贡献。

表2 Y村幸福合作社和单个贫困户种植情况比较(以番茄为例)

	幸福合作社	单个贫困户
种植种类	番茄	番茄
种植方式	规模化400个大棚	单个农户经营(1-3个大棚)
亩产量	1.5万斤(一年两茬)	2万斤(一年两茬)
销售价格(均价)	0.8元/斤	0.7元/斤
成本	3500元(棚膜、棉被、草帘) 4500元(化肥、农药、灌溉) 12000元(贫困户、技术人员人工费)	棚膜、棉被、草帘由国家提供(仅一次) 4500元(化肥、农药、灌溉)
每亩收益	-8000元	9500元

在Y村的蔬菜产业扶贫中,扶贫资金股份化虽然使贫困户获得了少量的分红,但是从经营种植的情况来看,合作社的整体运行成本较高,基本处于赔钱状态。合作社积极争取扶贫资金和盲目扩大规模的目的并不是想带动更多的贫困户脱贫,而主要是为了争取国家的惠农补贴以及产业扶贫的专项资金。所以在产业扶贫过程中合作社谋利的逻辑消解了扶贫济困的初衷。相反,通过产

① 材料来源于2015年10月,对Y村贫困户的访谈。

② 材料来源于2015年10月,对Y村幸福合作社理事长的访谈。

业扶贫扶持单个农户的形式大大减少了蔬菜种植过程中的人力投入,以最大的优势激发了贫困户从事农业生产的能力,也符合产业扶贫到户的思想。

(三)产业实施后:“年年扶贫年年贫”

从扶贫实践的逻辑来看,目前产业扶贫仍然以追求短、平、快为主。产业扶贫只注重前期的投入而忽视了后期对于技术、管理、资金等方面的扶持,导致一些产业所投入的项目半途而废,效果欠佳、产业运行失败的案例比比皆是,即“年年扶贫年年贫”。所以在产业扶贫过程中,如何使产业的发展具有可持续性已经成为未来产业扶贫所要考虑的重点问题。在 Y 村的大棚蔬菜产业扶贫中,虽然政府和上级部门在产业发展的初期给予了合作社一定的资金扶持,但是在产业发展过程中却缺少相应的技术、管理和后续资金的帮扶。正如 A 县扶贫办主任所言:“产业扶贫的项目都以前期投入为主,而没有建立起后期的产业维护等方面的机制,很多产业都想立马见到成效,往往得不偿失,在产业发展中可以考虑设置产业后续扶持资金,比如就拿大棚蔬菜产业为例,每个合作社可以从外聘请 2~3 名技术人员和专业管理人员为合作社提供后续扶持。”^①

另外,产业扶贫非持续性与当前扶贫治理的逻辑也存在很强的关联度。在很多地方的产业扶贫过程中条块化、碎片化的治理格局使得产业扶贫只注重前期的资金投入、而在后期的经营过程中缺少扶贫部门与当地农业、林业、水利、科技、民政等部门的有效衔接。在精准扶贫的治理体系中,缺乏相关部门扶贫开发的联动机制。正如像 Y 村的大棚产业扶贫一样,扶贫办通过整村推进,将有限的资金投入到了合作社,但是扶贫办并不能解决产业发展中所遇到的技术与管理问题。笔者在 Y 村调研时发现,部分大棚的滴灌设施,钢架等已经废弃,这一方面是由于缺少相应的后续资金扶持,另一方面是因为缺少其它相关职能部门的技术指导。

四、产业扶贫的逻辑困境分析

(一)地方政绩最大化和扶贫主体责任缺失所导致的目标靶向偏离

作为产业扶贫实施的第一步,项目安排的精准是产业扶贫的基础性工作。但在产业扶贫的实施过程中中央和地方不同参与主体的利益诉求和目标责任的差异造成产业项目目标靶向的偏离,即中央政府和县市地方政府间所存在的“目标冲突”带来了项目落实时的“委托—代理”问题^[9]。在此关系中,中央政府的目的是通过产业扶贫项目带动更多的贫困户脱贫,而地方政府由于在产业扶贫过程中的“激励”缺失而常以反控制的逻辑来加以回应,这种反控制逻辑主要表现为依托扶贫产业而打造的“亮点”,这些“亮点”即包括地方领导干部所包抓的村庄,也包括其所包抓的项目,产业扶贫项目在畸形的官僚化体系中失去了扶贫济困的功能。在此过程中地方部门的初衷是依托村里的合作社通过规模化种植来使贫困村的大棚蔬菜产业做强、做大,进而带动更多的贫困户摆脱贫困,但是产业实施前项目依托主体上的偏离造成合作社带动功能的弱化,违背了以强扶弱的逻辑,而偏向于以弱扶弱的逻辑。而在此过程中,作为国家代理人和农民代理人的地方政府更多地是偏重于国家代理人的角色而弱化了农民代理人的角色,地方政府更多地遵从对上负责和对下敷衍的态度。正如在 Y 村的产业扶贫实施中,地方政府利用扶贫项目的机会来凸显领导的政绩,通过此种方式来作为自己升迁的砝码。尤其是在脱贫攻坚战打响后,一些地区因经济基础差,按实际增长难以和较发达的临近地区进行竞争,从而给上级政府创造一个良好印象,这可能导致一些急于晋升的地方官员“穷则思变”,采取“铤而走险”的竞争策略,搞一些华而不实的工程项目,并对下级政府层层加码,下达达标任务^[10]。这种治理格局所形成的“亮点村”与“形象工程”导致产业项目安排目标靶向偏离,即一边是“亮点村”每年频频不断获得的公共品投入,另一边却是特别需要项目支持的弱势社区得不到项目的惠顾^[11]。

① 材料来源于 2015 年 10 月对 A 县扶贫办主任的访谈。

另外在产业项目的安排过程中,产业所依赖的主体也呈现了一定的偏离,与其他产业资金承担主体不同,承担扶贫项目的主体必须为具有良好资金、技术、管理与抵御各种风险能力的主体。但在 Y 村的产业扶贫过程中,所依托的合作社并不属于这种类型,而为资金欠缺、管理经验不足,经营面临风险的合作社。和李祖佩、邢成举等学者所阐述的项目进村所造成的精英捕获不同,即精英对发展资金和项目信息和发言权的控制,导致发展资金和发展项目偏离既定目标,扶贫资金和项目的利益绝大部分为社区或是村庄内的精英获取^[12]。在 Y 村依托合作社而不是直接对接农户的产业扶贫过程中并不是精英来捕获资源,而是弱势在吸纳资源,一方面资金、技术、管理好的合作社一般没有申请产业扶贫项目的意愿,主要是资金充足,而且不愿意承担扶贫济困的社会责任;另一方面这就倒逼一些经营情况差,缺少资金的合作社与涉农企业乘机去吸纳扶贫项目,这些主体往往只看重国家的资金扶持而忽略自身所要承担的责任,同时,缺乏抵御各种风险的能力,无法形成对于贫困户的带动能力,间接导致产业项目安排目标的偏离。

(二) 产业扶贫资源资本化所带来产业与扶贫的脱嵌

扶贫资源的资本化具体指掌握农村扶贫资源使用权的人将扶贫资源使用权作为资本进行经营,即扶贫资源实际拥有者将资源使用权用来出租、合作或作为股份进行投资以获取一定经济报酬的经营过程,表现为一种扶贫资源使用权的“资源租”^[13]。在 Y 村,依托合作社所推广的产业扶贫也照此逻辑进行资源的分配,合作社以股份制所主导的产业扶贫替代了原来项目资金直接瞄准贫困户的模式,从而将资本化、规模化的农业发展方式引入到了以贫困户为目标群体的产业扶贫过程中。农业现代化的“规模”迷信在“制造政绩”“打造亮点”的逻辑下,转化为地方政府“做大做强”“超级规模”的农业治理目标^[14],而非追求扶贫济困的目标。相反,针对单个贫困户,小规模的大棚种植相对合作社来说经营风险小,而且市场价格的波动对其影响较小,人力支出一般不计入自身劳动成本,劳动生产率较高。在 Y 村以户为单位种植大棚蔬菜过程中,诸如换草帘、薄膜等工作都是村民互相帮忙,共同完成,基本无任何人力支出。传统农村熟人社会建立起来的关系网络有效地内化为了贫困户脱贫的社会资本。传统小农为了降低农业生产的风险,会倚靠农业社区的力量解决生产中遇到的问题,具体做法如劳动力之间的交换,农畜或农具的无偿借用,搭套耕作,伙养农畜等等^[15]。但是对于合作社不但要雇佣劳动力,而且因为规模化种植必须聘请专门技术人员来负责蔬菜大棚的技术指导。正如合作社理事长李某所言:“合作社里的工人和技术员都是雇佣的,在平时的日常工作中常常出现雇佣工人不听技术员指令的事情,以至于技术员最后主动辞职。”^①

以农民自耕为基础的小农经济在绝大多数方面都具有远高于以经营农为基础的规模经营的优势^[16]。而单个贫困户进行自主经营,从精准扶贫的视角来看具有以下几个方面的优势:一是单个贫困户自主经营大棚有利于降低种植过程中的风险,提高农户的抗逆能力;其次,便于产业扶贫中的精准识别与精细化管理,根据不同贫困户的贫困程度制定不同的脱贫计划;最后,产业扶贫项目直接对准贫困户可以大大提高扶贫资金的利用率,从而做到资金到户精准。而从 Y 村扶贫实践来看,依托合作社资本化的运作逻辑盲目追求规模化,只重数量不重质量的做法大大降低了地方产业发展的核心竞争力,从而导致亏本经营成为常态。在此过程中,合作社、农业企业常常处于以套取国家资金的目的来从事农业经营活动的地位,而在产业扶贫过程中,合作社、农业企业不但要自身获利,而且更为重要的是承担扶贫功能,带动相应数量的贫困户脱贫,而从当前的实际情况来看,依托合作社、农业企业等龙头企业而实施的产业扶贫因为自身技术、管理、资金以及受市场规律影响而失去扶贫济困的功能,产业与扶贫仍然处于一定的脱嵌状态。

(三) 以“项目制”为核心的事本主义所造成的产业扶贫的有始无终

项目制是指政府运作的一种特定形式,即在财政体制的常规分配渠道和规模之外,按照中央政

① 材料来源于 2015 年 10 月对 Y 村幸福合作社理事长的访谈。

府意图,自上而下以专项化资金方式进行资源配置的制度安排^[17],以项目制为核心的事本主义也是造成产业扶贫条块化、碎片化的主要原因。事本主义理念是注重以事而事为中心的执行理念,其特点主要有效果快、效期短、效幅窄、效用差,容易产生功利性的可视效果,重视眼前而忽视长远,易造成资源的过度浪费^[18]。在产业扶贫过程中职能部门考虑的仅是围绕产业前期落地的一系列工作,而没有对产业发展的后续事宜进行有效地扶持。在 Y 村的大棚蔬菜产业发展中,产业实施的“一次性”落地忽略了后期在技术、管理以及资金等反面的支持,正如 A 县扶贫办主任所言:“现在的扶贫资金都只解决眼前利益,而针对贫困户的产业扶贫是一项长期性的工作,后续的资金、技术扶持缺失导致现在很多农业项目前功尽弃,没有发挥应有的功能。”^①

另外,产业实施过程中碎片化的治理格局形塑了产业扶贫的非持续性。所谓碎片化是指农村基本公共服务供给过程缺乏系统考虑,呈现功能分割,成为一种“头痛医头、脚痛医脚”的“临时救火”式的事本主义行为,没有把“项目进村”这一制度安排与实践看作是一项涉及农村经济社会发展全局的系统工程^[19]。产业项目运转过程中各个条线沟通与融合的缺失,部门之间制度性规则壁垒割断了各个条线的有效衔接。在 Y 村的大棚蔬菜产业中,虽然产业扶贫资金解决了产业运行前期的基础性问题,但是从当前的产业扶贫的治理格局来看,产业发展是一项持续时间长,资金、技术等资本投入较为密集的一项活动,打造一种产业不可能一蹴而就,而需要从各方面进行一定的积累,但目前以项目制为核心追求短、平、快的目标严重导致了产业扶贫成效的降低。项目建设过程虽然重要,但并非最终目的,项目制的目的在于发挥实效、改善公共基础设施、服务于人民群众,如果发挥不了这些作用,项目建设就成了摆设,不仅偏离了政策初衷,还浪费了国家资源^[20]。在依托项目推行的产业扶贫中,产业的打造需要多部门的协同与共同发力,并且需要长期的跟踪与协同化治理。但在 Y 村的大棚蔬菜产业发展过程中,从 2012 年依托村里的整村推进扶贫项目而发展起来的蔬菜产业并没有形成相应的产业链条,产业发展没有起到带动贫困农户的作用。

五、结论与建议

产业扶贫作为开发式扶贫的一项重要措施,旨在通过发展产业来带动更多的贫困户摆脱贫困。文章通过对 Y 村产业实施前、实施中、实施后三个阶段运作逻辑的探析发现:一、产业实施前,中央与地方各自目标和利益诉求的差异导致了产业落地目标靶向的偏离,在“委托——代理”的中央和地方关系之中,地方以政绩为追求目标的行政诉求背离了中央扶贫开发的意愿,通过打造“戴帽”项目和“亮点工程”进而实现了权力寻租,同时由于产业在前期评估、监管方面的缺失,依托弱勢合作社而打造起来的农业产业化扶贫模式并没有实现以强带弱的作用,而偏向于以弱扶弱的境遇;二、扶贫资源资本化后即依托合作社采用贫困户入股,盲目追求“大而全”规模化的扶贫模式背离了精准扶贫追求“小而精”和产业扶持到户的基本思想,产业扶贫走向了重产业而轻扶贫的逻辑,产业扶贫济困的功能式微,从而使产业和扶贫处于一定的脱嵌状态;三、以项目为核心,追求“短、平、快”的项目执行逻辑和条块化、碎片化、各自为政各行其是的事本主义导致了产业发展有始无终,产业扶贫丧失了一定的持续性。面对产业扶贫所存在的一些问题,要实现精准扶贫下的“看真贫、真扶贫、扶真贫”,亟需从以下几个方面来完善产业扶贫的制度建构:

首先,建立完善、严格的产业项目申请、考核、验收与监督体系,引入产业扶贫的第三方评估机制,彻底打破地方依托产业扶贫而谋求权力寻租的诉求,在扶贫开发过程中通过各种财政奖补和激励的方式提高地方政府参与扶贫治理的积极性。

其次,在产业扶贫过程中,建立农业企业、农民专业合作社、农业协会参与扶贫开发的准入制度,打造一批经济实力雄厚,管理经验丰富,拥有一定社会责任感的组织参与产业扶贫,真正发挥好

① 材料来源于 2015 年 10 月对 A 县扶贫办主任的访谈。

以强带弱的作用。在不具备以强带弱,缺乏有效参与主体的贫困地区,实行产业扶贫直接到户的模式,针对不同贫困户制定不同的产业发展规划,从而切实做到产业扶持到户。

最后,建立产业扶贫的长效机制,设置产业扶贫的后续扶持资金、技术与管理机制,构建由多部门参与的扶贫治理体系,在巩固已有扶贫成果的基础上,确保产业扶贫的可持续性。

参考文献:

- [1] 中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定[EB/OL].(2015-12-07)http://news.Xinhuanet.com/2015-12/07/c_1117383987.htm.
- [2] 白丽,赵邦宏. 产业化扶贫模式选择与利益联结机制研究[J]. 河北学刊,2015(4):158-162
- [3] 黄承伟,覃志敏. 贫困地区统筹城乡发展与产业化扶贫机制创新——基于重庆市农民创业园产业化扶贫案例的分析[J]. 农业经济问题,2013(5):51-55.
- [4] 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,(5):113-116.
- [5] 宋彦峰,夏英. 资源整合、产业扩张与扶贫新方式探索——基于甘肃省TZ县连片开发个案的研究[J]. 农村经济,2011(2):43-46.
- [6] 徐志明. 我国贫困农户产生的原因与产业化扶贫机制的建立[J]. 农业现代化研究,2008(6):711-714.
- [7] 李祖佩. 项目制的基层解构及其研究拓展——基于某县涉农项目运作的实证分析[J]. 开放时代,2015(2):123-142.
- [8] 马良灿. 农村产业化项目扶贫运作逻辑与机制的完善[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版),2014(3):10-14.
- [9] 桂华. 项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例[J]. 政治学研究,2014(4):50-62.
- [10] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究,2007(7):36-50.
- [11] 周飞舟. 从汲取型政权到“悬浮性”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J]. 社会学研究,2006(3).
- [12] 邢成举,李小云. 精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究[J]. 中国行政管理,2013(9):109-113.
- [13] 刘升. 精英俘获与扶贫资源资本化研究——基于河北南村的个案研究[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2015(9):25-30.
- [14] 王海娟,夏柱智. 农业治理困境与分利秩序的形成——以中部W省H市为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2015(3):43-50.
- [15] 韩启民. 城镇化背景下的家庭农业与乡土社会——对内蒙赤峰市农业经营形式的案例研究[J]. 社会,2015(5):122-141.
- [16] 贺雪峰. 论农地经营的规模——以安徽繁昌调研为基础的讨论[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2011(2):6-14.
- [17] 周雪光. 项目制:一个“控制权”理论视角[J]. 开放时代,2015(2):82-102.
- [18] 张扬金,张增勇. 新农村建设视域中的政府政策执行成长路径探究[J]. 湖北社会科学,2008(1):58-60.
- [19] 应小丽,钱凌燕. “项目进村”中的技术治理逻辑及困境分析[J]. 行政论坛,2015(3):93-97.
- [20] 刘成良. “项目进村”实践效果差异性的乡土逻辑[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2015(3):50-59.

责任编辑 张颖超

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>