

产业扶贫为什么容易失败?

——基于贫困户增能的结构性困境分析

陈 恩

(中共海南省委党校,海口 571100)



摘 要:当前对产业扶贫失败的原因分析主要从结构主义视角出发,侧重于分析外在因素对产业扶贫的影响和制约,而较少从建构主义角度考虑贫困户的主体性。从结构主义建构论出发,将贫困户的主体性因素和外在的结构性因素置于解释产业扶贫成败的理论框架,并借用阿玛蒂亚·森的“可行能力”作为贫困户主体性的核心内容,外在结构性因素包括产业的市场逻辑主导和政府的行政逻辑主导。研究结果认为:产业扶贫的核心目的是要培养贫困户的自我发展能力,产业的市场逻辑和政府的行政逻辑作为约束产业扶贫的外在结构性因素,不利于贫困户的自我发展能力提升,从而造成产业扶贫的效果偏离预期目标。

关键词:产业扶贫;增能;行政逻辑;市场逻辑

中图分类号:F320;D632.1

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2019)04-0087-09

一、问题的提出

从 1986 年起,我国开始由救济式扶贫为主转向开发式扶贫为主。开发式扶贫的目的在于赋予贫困家庭或贫困地区自我发展的能力。产业扶贫作为开发式扶贫的主要措施,其出发点是通过促进贫困地区产业发展形成的涓滴效应,带动贫困人口脱贫致富。2005 年起,国家扶贫资源投递单位精确到户,贫困户成为产业扶贫的单元。“发展生产脱贫一批”是习近平总书记提出脱贫“五个一批”工程中的第一个,同时也是基层反映的难度最大扶贫工作之一^[1]。在海南省制定的十大扶贫措施里,发展特色产业脱贫、发展乡村旅游脱贫、发展电子商务脱贫、实施科技人才引领脱贫等 4 个措施属于产业扶贫方面。最近推行的消费扶贫也属于产业扶贫举措。各级政府坚持生产脱贫是脱贫的“主渠道”“主任务”“主方

法”,把产业扶贫作为治本之策。以海南省为例,2017 年全省投入产业扶贫资金达到 12.42 亿元^[2],约占当年全省财政专项扶贫总投入 28.47 亿元的 44%^[3];2018 年全省计划在产业扶贫方面投入资金 23.64 亿元^[4]。由此可见政府对产业扶贫的投入力度之大。然而,30 多年来政府投入巨资的产业扶贫却很少有成功的经验。产业扶贫领域存在种种失败。很多研究也显示,产业扶贫项目运营效果不理想,与政策预期差距很大^[5-7]。

学术界对产业扶贫不能达到预期目的做了一些较为深入的研究。胡振光等认为,导致产业扶贫效果不理想的原因是基层政府行政主导权过大、龙头企业自我逐利性过强、农村经济合作组织能力弱和发展活力不足、贫困户弱势地位突出和主动参与不足^[8]。梁晨、蒋永甫等认为,行政逻辑和市场逻辑的相互消解,使得产业扶贫项目并没有提高贫困户的

收稿日期:2018-12-02 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2019.04.11

基金项目:全国行政学院科研合作项目(17KYHZ056)

作者简介:陈恩(1980—),男,中共海南省委党校(海南省行政学院、海南省社会主义学院)公共管理教研部副研究员,博士,主要研究方向为基层社会治理。

个人能力和机会,从而从根本上影响了产业扶贫的效果^[9-10]。王春光等认为,产业扶贫只注重自上而下的资源输入而忽视其他社会主体在扶贫当中的参与、合作和分享,从而使得产业扶贫项目缺乏社会基础而失败^[5]。李博等认为,产业扶贫失败的原因在于基层政府主导、依托主体弱、扶贫资源的股份化运营成本高、短期考核不利于项目可持续性^[6]。许汉泽等发现,产业扶贫背后隐藏着扶贫济困的社会道德逻辑与产业发展的市场化逻辑的矛盾,这两种逻辑之间的冲突增加了产业扶贫项目失败的风险^[7]。综上可见,既有研究主要从结构主义视角来分析产业扶贫失败的原因,侧重于分析外在因素对产业扶贫的影响和制约,而较少从建构主义角度考虑贫困户的主体性,尤其忽视宏观外在结构与微观主体在产业扶贫上的作用机理。本文从结构主义建构论出发,强调结构既有制约性又有使动性,将贫困户的主体性因素和外在的结构因素置于解释产业扶贫失败的理论框架,并借用阿玛蒂亚·森的“可行能力”作为贫困户主体性的核心内容,将外在结构性因素界定为产业的市场逻辑和政府的行政逻辑。本文要回答的问题是:产业扶贫的市场逻辑和政府的行政逻辑如何影响贫困户自我发展能力提升,从而影响产业扶贫的效果?

本文资料来源于笔者 2016 年至 2018 年对海南省 H 县产业扶贫的跟踪调查,包括对 H 县扶贫办领导、农业局领导、乡镇书记镇长及分管领导、驻村干部、帮扶责任人、合作社负责人、贫困户、企业主等 30 余人的深度访谈,以及海南省各级政府文件、总结和讲话稿等文献及相关新闻报道。

二、增能不足:产业扶贫失败的根本原因

产业扶贫的原初目的是提升贫困户的自我发展能力,因此产业扶贫即是对贫困户增能。除了委托经营、投资入股产业扶贫模式外,其他产业扶贫模式都需要贫困户的参与。产业扶贫成功与否很大程度上取决于参与其中贫困户的自我发展能力,特别是“扶志扶智”的有效性。根据阿玛蒂亚·森的贫困理论,穷人不仅是收入贫困,更是可行能力贫困^[11]。可行能力由功能和能力两部分组成,功能是指人们实际生活水平和状态,能力是指个人拥有实现各种功能的潜力和选择不同生活方式的自由^[12]。本文对“可行能力”的界定聚焦于能力部分,能力是复合体,其包含 3 个层面:(1)外在资源机会层面的个人能力,短时间能改变;(2)内在知识技能层面的个人能力,短时间可以改善;(3)价值观念层面的个人能力,改变难度最大。增能是指对贫困户个人给予外在资源支持和内在条件塑造,强调个人通过外部力量的协助而发掘潜能、发挥主观能动性。

目前全国存在 3 种主要产业扶贫模式:支持农业龙头企业等新型经营主体的产业发展带动模式、利用产业扶贫资金开展资产收益扶贫的救济型产业帮扶模式、直接支持贫困农户发展生产活动的瞄准型产业帮扶模式^[13]。在上级政府强调产业扶贫组织化、反对散养散种的要求下,捆绑式产业扶贫专业合作社越来越普遍。笔者认为产业扶贫模式有 4 种:投资入股、委托经营、个人自主经营和扶贫合作社(见表 1)。

表 1 4 种产业扶贫模式的特征

	投资入股模式	委托经营模式	个人自主经营模式	扶贫合作社模式
贫困户角色	坐等分红,完全不参与	坐等收益,可有少量参与	完全参与	完全参与
帮扶内容	投入资金	投入资金或种苗物资	投入资金或种苗物资、技术	投入资金或种苗物资、技术
政府干预	产前、产中、产后均不介入	产前、产后少量介入,产中不介入	产前、产中、产后均介入	产前、产中、产后均介入
市场作用	贫困户与市场隔离	贫困户与市场隔离	贫困户直面市场	贫困户直面市场
增能层次	资源机会	资源机会	资源机会,知识技能	资源机会,知识技能
帮扶效果	增加收入确定,但贫困户自我发展能力未改变	增加收入确定,但贫困户自我发展能力未改变	增加收入不确定,贫困户自我发展能力可能提高	增加收入不确定,贫困户自我发展能力可能提高

在实践中,政府主要为贫困户提供产业发展所需要的资金、种苗、饲料、技术、销售渠道等外在资源支持,政府支持意在弥补贫困人群在物质层面、技术层面的发展能力不足,而对贫困户个人内在观念层面干预明显不足。个人自主经营模式、捆绑式合作社模式都由贫困户直接参与,对贫困增能不仅需要有形资源的输入,还需要无形内动力的激活;而委托经营模式、投资入股模式不需要贫困户直接参与,只要外在的有形资源输入即可。贫困户的外在资源限制通过政府干预能够得到明显缓解。但贫困户的个人内在条件(包括劳动能力、劳动意愿、生产技能、经营能力等)则难于短期迅速改观,特别是观念层面的个人能力。根据奥斯卡·刘易斯的贫困文化理论,贫困人群共享的价值观念、生活方式、行为方式等贫困亚文化一旦形成便难于改变。因此,受贫困亚文化型塑的贫困户个人内在条件成为产业扶贫干预的难点所在,由此导致产业扶贫的贫困户增能不甚理想。

贫困户增能不理想会导致产业扶贫的失败。在行政逻辑主导的产业扶贫中,贫困户的主体意识是被忽略的,贫困户易形成政府“要我脱贫”的逻辑。“要我脱贫”逻辑是一种消极被动的外源性脱贫动力,贫困户没有形成“我要脱贫”的内源性脱贫动力。对H县贫困户的致贫原因分析发现,自身发展动力不足致贫的比例高达40.52%,缺劳力占13.86%,因学致贫占13.04%,缺土地致贫占11.45%,因病致贫占11.36%^[14]。可见,以“好逸恶劳”为主要表现的内源性发展动力不足是农村贫困人口致贫的最重要因素,也应成为贫困户增能的主要内容之一。在产业扶贫中贫困户的价值观念层面能力不足表现为没有责任心和参与意识。

案例1:H县组建一个由10个贫困户组成的养牛专业合作社,由一个相对勤快的贫困户带头,政府给合作社20头牛,由这10户轮流出工饲养,每户负责饲养1个星期。有的贫困户在自己轮值期间仍照常去参加红白喜事“喝酒两三天”而不管合作社的牛,造成其他农户“每个星期我家都养,你家就丢在那里”的心理不平衡。最

后,牛越养越少,合作社解散。

贫困户“只想索取、不想付出”的“搭便车”行为造成合作社的“公地悲剧”。案例1说明,仅外在资源输入并不能改善贫困户的价值观念层面能力不足状况,激活贫困户的责任心、合作意识等内在动力对产业扶贫至关重要。在定时间定任务的运动式扶贫中,严格的目标考核压力迫使基层政府对产业扶贫大包大揽,造成“干部干、群众看”的现象,贫困户的参与积极性和脱贫内动力未被激发。国家授权贫困户监督基层政府以防止数字脱贫的签字认账制度和督促基层干部认真工作的满意度考核,强化了贫困户“要我脱贫”的意识,贫困户认为自己脱贫是帮扶干部的责任,并未把自己当作产业扶贫的主体。

案例2:H县两个村分别建立由贫困户组成的养羊专业合作社,每个贫困户分组轮流放养三四天。但是,“过一个星期就有死亡,过一个星期就有不见,从原来120只变成现在40多只。另一个合作社是从120只减到80只。我(注:农业局副局长)到现场去看了,底下的羊粪没有清理,有七八只(羊)是流鼻涕、流眼泪的、不健康的,这样的养法肯定不行。”

案例2说明,捆绑式扶贫合作社存在动力不足、责任不清的制度性问题,更说明了贫困户个人技能和责任心等内在能力对产业扶贫很关键。“要我脱贫”外源性动力逻辑并未转变为“我要脱贫”内源性动力逻辑,在产业扶贫中,贫困户的参与意识和种养技能缺失会增加项目失败的可能性。既有研究表明,贫困人口形成的贫困文化表现为消极无为、听天由命的人生观,得过且过的生活观,懒散怠惰、好逸恶劳的劳动观^[15]。“等、靠、要”就是贫困文化在贫困户思想行为观念上的直接表现。在最能调动贫困户参与积极性的个体自主经营模式中,贫困户的“等、靠、要”表现得尤为突出。

案例3:H县利用山区优良自然环境发动贫困户养蜂,政府免费发蜂苗,贫困户不需要投入成本。每年12月份发蜂苗,次年5月可以收获蜂蜜,一箱蜜蜂所产蜂蜜可以收入800~1500元,养蜂生产周期

短,脱贫快。但是,“到了 5 月份,他(贫困户)把蜂蜜一收,蜂就丢在那里了,也不管了……去回访问他蜂怎么没有了,他就说政府的蜂不行。”贫困户应该“利用回收的钱再买种苗,但是他(贫困户)就不做,卖完了,花完了,就不做了。你要问干嘛不养了,他就说政府没送苗呀。”

案例 3 说明,贫困户没有形成自我良性循环的可持续“造血”功能,产业扶贫的脱贫效果大打折扣。“等、靠、要”的贫困户没有内源性脱贫动力,在产业扶贫中不珍惜政府免费提供的种苗物资,不规划可持续脱贫发展。说明生产资料等外在资源可以通过政府外在干预进行输血式增能,但是价值观念层面的个人内在条件具有相当顽固的惰性,因此不重视价值观念层面的增能是产业扶贫失败的主要原因。

三、市场逻辑:贫困户增能的现实困境

产业扶贫处在宏大市场体系之中,产业扶贫中的政府、贫困户和其他主体都会受到市场逻辑的硬约束,加之地方政府对市场发展趋势的预测和干预能力有限,因此政府反市场化的成本分担会形成对贫困户而言的产业扶贫零成本,但产业扶贫终究会受到以价格和供求关系为核心的市场逻辑约束。贫困户利用政府提供的生产资金等发展农业产业必须遵守市场逻辑。有研究认为,产业扶贫的成功与否取决于市场机制配合作用的发挥^[1]。即使政府在资源机会层面、知识技能层面、价值观念层面对贫困户增能,增能结果是否有效仍会受到市场逻辑的限制。

1. 产业扶贫忽视市场因素。当前扶贫产业覆盖种植业、养殖业、农产品加工业、乡村旅游业、服务业等,其中又以种植业和养殖业为主。但是种植业和养殖业所生产的农产品市场化程度高,不仅参与全国性市场竞争,还要与来自其他国家的同类农产品竞争。农产品市场竞争力的最主要影响因素是成本、质量和营销能力^[16]。当前政府的产业扶贫措施主要着力于提供资金、种苗物资等来分担成本,而产品质量和营销能力主要取决于贫困户自身能力的提升,产业扶贫的农产品在这些方面并无明显优势。

2000 年以来,我国畜产品、蔬菜水果等价格波动频繁且波动幅度较大^[17]。由于介入门槛低,这些养殖种植的种类恰恰是基层政府选择的主要产业扶贫项目。扶贫所依托的产业是嵌入整个跨越行政辖区的市场体系,地方政府的产业计划和行政干预难于奏效,因此产业扶贫必须按照市场规则、遵循市场逻辑才有可能取得成功。由此可见,产业帮扶不仅是技术、资金问题,更重要是市场因素。

案例 4: H 县一个帮扶干部举例说“电视夜校教他们种瓜菜,即使种好了,但是销售挣不了钱的话,那就白干了这一季。去年有些农户种辣椒,长得特别好,后来是三毛钱一斤,结果今年没人敢种了。”

案例 4 说明,产业扶贫是基于贫困户缺乏资金、技术的假设,政府只要提供种苗等生产资料和技术指导,贫困户便可通过产业发展增收脱贫。这种假设忽略了最重要的市场环节。农产品市场复杂多变,对市场信息掌握有限,基层政府和贫困户很难对农产品市场预期做出准确判断,因此在产业扶贫项目选择上显得盲目。产业扶贫产品的滞销说明了贫困户的营销能力和市场判断力不足,贫困户只是市场的被动生产者。H 县各镇和定点帮扶单位根据当地实际、贫困户意愿、市场行情考察,也各自发展一些有特色的产业项目。但这些外来输入的产业项目在市场经济中还存在较大风险,特别是短平快项目风险更大。因为市场化导向的产业扶贫选择项目可能是外来的,与当地社会脱嵌,与贫困户所在地区的传统生计方式不相适应而被排斥^[18]。因此,贫困户的能力不适应新农业产业的发展要求。

2. 产业扶贫放大市场风险。地方市场体系的容量是相对稳定的,但产业扶贫的大批物资种苗集中采购和同类产品集中上市改变市场供求关系,与扶贫有关的农产品价格异常波动,出现“贵买贱卖”现象。

案例 5: 因为集中采购, H 县的黄牛价格从 2016 年 7 月份每头 8 000 元涨到 9 月份每头 12 000 元。H 县一乡干部说“去年搞扶贫,全省很多地方拿不出羊、拿不出鹅、拿不出鸡,拿不出椰子苗、槟榔苗,拿出

来发现成本好高…价格高得离谱,还供不应求。”

案例6:H县一镇干部说“这么多扶贫鹅压下来,怎么卖?……去年我们养鹅,刚好碰上市场不好,一天卖不出去几只,几千只鹅每天就得花几千块饲料钱。算账起来,还不如直接把鹅苗钱给他(贫困户)有成效”。

案例5、案例6反映,产业扶贫在投入阶段的直接成本明显高于其他市场竞争。大规模集中采购种苗等物资时价格很高,产出集中上市时价格很低,甚至出现无人问津的情况。同一个市场交易圈内的自然、地理、气候及种养传统等相似而出现产业趋同。付出成本高、卖出价格低,成本—收益差值受到市场波动影响。趋同化的产业扶贫明显改变当地供需关系,导致产品市场价格重挫,不仅影响扶贫效果,同时对从事相同产业的非贫困户冲击也较大。零成本使得“贵买贱卖”的贫困户仍有收入,这无助于贫困户在产业扶贫过程中形成成本—收益的经营能力。最近推出的消费扶贫是产业扶贫容易失败的对冲措施,恰恰说明产业扶贫的销售环节容易失败,因此政府才把对产业扶贫产品销售变成道义行为。

3. 农业产业化的实质是农户与市场的有效连接,公司等各类组织是连接的中介^[19]。现行主要产业扶贫模式包括投资入股、委托经营、组建合作社经营、个人自主经营等4种。从逻辑上,前3种模式是贫困户通过中介组织联系市场,个人自主经营模式是贫困户直面市场。在产业扶贫中,效果较好的是投资入股、委托经营等贫困户间接参与模式,因此,贫困户不参与的成为政府产业扶贫的优先选择,增能则不在考虑范围。而组建合作社、个人自主经营等贫困户直接参与模式则往往效果不理想。究其原因是在成本、质量和营销中,贫困户直接参与模式缺乏中介组织的有效作用。短时间内贫困户的市场经营能力提升难度很大。投资入股模式把产业扶贫资金变成固定收益的股金,取得一定成效。在基层政府看来,投资入股模式优点明显:(1)贫困户的产业扶贫资金可以获得稳定的收益;(2)保证产业扶贫资金的效益和安全;(3)为贫困户腾出时间去就业

获得其他工资性收入。

案例7:2016年,H县将一个镇的产业扶贫资金2277万元投入热带水果种植公司,获取无风险固定收益“前3年是20%,后12年是10%,15年到期后返还本金给农户。”2017年,该县把全县贫困户产业扶贫资金4417万元入股大型海水养殖公司。约定固定收益“前3年按每年15%计算,后7年收益率为每年10%,10年合作期限,期满后返还本金”。

案例7是投资入股模式的运作,这种投资入股模式是将在市场竞争中处于弱势的贫困户变成远离市场的投资者,不参与产业发展的具体市场运作。投资入股模式在全国许多地方成为最主要的产业扶贫模式^[13]。委托经营模式与投资入股模式类似,贫困户均不参与生产经营过程,不同在于前者保底分红、后者固定收益。海南省政府要求产业帮扶模式要推行“五带动(即企业、合作社、致富能人等经营主体带动)全覆盖”模式,不要散种散养^[20]。其背后的逻辑是要依托市场竞争力更强的经营主体,避免贫困户直面市场。过度强调产业扶贫组织化不利于贫困户增能,为了应对产业扶贫组织化要求,基层政府更多采取捆绑贫困户组成专业合作社。捆绑式扶贫合作社模式一般由村干部或专业户或贫困户负责合作社的运营。这种合作社缺乏活力机制,在成本、质量和营销上也无竞争力。H县为了迎接省分管领导的扶贫调研,短时间内投入20多万造铁皮鸡舍,并以每斤30多块钱的高价采购一批正在下蛋的绿壳蛋母鸡,捆绑7个贫困户为一个养鸡专业合作社。H县仅有几个盈利的扶贫合作社,其盈利模式是通过向贫困户出售种苗和饲料,按市场价回购农产品,并获取政府的补贴和奖励。投资入股模式将贫困户作为投资者不参与具体产业过程,即使贫困户参与产业发展中的劳动过程,也是在项目业主的监督下提供劳务服务而已。其他研究也证实这点^[10]。个人自主经营模式成功者寥寥无几。贫困户参与程度高的个人自主经营、扶贫专业合作社的效果反而最差,究其原因是贫困户在知识技能、价值观念层面能力不适应产业扶贫。

四、增能缺失:行政逻辑主导的必然结果

吉登斯的结构二重性理论认为,社会结构同时具有制约性和使动性,结构对主体行动形成制约作用,又是主体行动的驱动因素^[21]。由程序规则构成的政府行政逻辑一方面驱动产业扶贫,聚集资源发展生产,另一方面对政府产业扶贫行动构成约束,行政体系的规则程序会限制产业扶贫中的主体行动。除了市场化环境限制外,产业扶贫还存在于一个更直接限制的行政体系之中,行政逻辑不利于贫困户增能。政府在扶贫过程中也提出扶贫扶志扶智,即贫困户在知识技能、价值观念层面的增能,但观念层面的增能效果不显著且过程漫长。基层政府受制于行政考核而优先考量的是扶贫工作进度,表现为产业扶贫“急功近利”,产业发展配合扶贫进度考核。行政逻辑要求行政链条中的上下双方围绕程序、考核、纪律来开展工作。对基层政府来说,完成任务、追求政绩、不犯错误是产业扶贫中必须遵循的行政逻辑。基层政府只要按照行政程序的时间节点实施产业扶贫项目,按时完成任务成为优先考量,对于项目的效益和贫困户可持续发展能力的培育成为次要考量。投资入股模式、委托经营模式和组建扶贫合作社模式有利于政府掌控脱贫进度而应用越来越普遍;不利脱贫进度掌握的个人自主发展模式越来越不受鼓励。行政逻辑主导的产业扶贫不是致力于贫困户增能、提高产业扶贫成功概率,而是着力于按时完成任务。贫困户增能是渐进的缓慢的过程,增能对行政安排上的扶贫工作进度作用不明显。

绩效考核规则迫使基层政府在产业扶贫上的短期投机行为,从而忽视行政效率较低(即见效速度方面)的贫困户增能。脱贫攻坚工作是以自上而下、层层签订年度工作目标管理责任书为特征的方式传导压力,所以“各单位要以脱贫考核验收为导向”^[22]。基层政府在产业扶贫上必须紧紧围绕考核指挥棒工作,上级政府“考什么、怎么考”决定基层政府“做什么、怎么做”。

1. 年度考核使基层政府在扶贫产业项目选择上

倾向短期种养项目,缺少对脱贫措施可持续性考虑。对于年度脱贫目标对象,基层政府在产业帮扶上坚持“当年见效”原则。脱贫考核周期短与产业扶贫周期长之间存在严重冲突。传统种植养殖业等短期产业只有一次市场机会,而中长期产业有多次市场机会,因此短期产业项目的失败概率远高于长期产业项目。这也是目前海南省农业厅要求基层政府在产业扶贫布局上要“短、中、长”结合的原因^[20]。短期项目为应对年度考核,长期项目为解决可持续脱贫。经营一个农业产业至少需要几年时间,而行政考核规则按年度安排脱贫,逼迫基层产业扶贫“急功近利”。

案例8:H县一镇长说,在产业扶贫项目选择上实行“当年见成效的我们就做,当年不能见成效的就不做”。H县扶贫办副主任说:“从市场行情评估看,种植马来西亚菠萝蜜前景很好,但从种植到结果至少要两年半以上,年度脱贫考核等不了这么长时间,所以基层政府不会选择它。”H县一乡干部说:“哪有什么产业能在这么短时间内见效,沉香产业要10年,椰子树也要3、4年,种花梨要5年,槟榔要7年。”

案例8显示,基层政府深知短期产业的风险大,但短期目标考核制度促使他们只能选择见效快的产业项目。周期短、见效快、技术门槛低的产业帮扶措施风险往往很大,比如种植冬季瓜菜就面临“今年可能没有收成、也可能两三毛钱都没人收”的情况。在扶贫资金不计成本的注入下,贫困户可能在短期内实现明显增收,但扶贫结束后返贫几率大。李博等研究也发现,产业扶贫以项目制为核心追求的“短、平、快”的逻辑形塑了产业发展的非持续性^[6]。

2. 脱贫攻坚工作的年度进度考核迫使基层匆匆选择帮扶产业而忽视对贫困户增能的影响。上级政府以预算执行进度作为脱贫工作进度的重要依据,通过财政拨付进度考核基层政府是否做产业扶贫,对于产业扶贫的效益则放在后期考核。市县党政领导考虑的是扶贫工作进度和考核时间节点,扶贫部门更侧重于产业扶贫的效益。在考核压力之下,产业扶贫的效益不得不让位于更急迫的工作进度。

3. 考核帮扶细则强化了产业扶贫过程的行政主导性,这直接增加了产业扶贫项目失败的可能性。海南省政府下达产业扶贫组织化程度必须达到50%以上。这个考核指标进一步压缩基层政府选择帮扶形式的自主性,最常见的产业帮扶组织化是由村委会成立专业合作社捆绑贫困户和产业扶贫资金投入合作社。行政推动的组织化产业扶贫陷入农村集体经济的“公地悲剧”,效率低下。据笔者调查,H县100多个扶贫专业合作社,盈利的不到5家。

在行政逻辑中,除了考核规则促使产业扶贫急功近利忽视增能外,行政程序繁琐也是增能失败的原因之一,因为繁琐的行政程序会贻误贫困户产业发展时机。扶贫资金物资监管制度过于强调程序而缺乏效率。繁琐行政程序通过延误农业产业的自然生长时间和错失最佳上市时间而贻误产业发展时机,增加产业扶贫的自然风险和市场风险。既有研究发现,项目审批程序烦琐可能导致某些时效性较强的产业项目因时间延误而失败^[23]。扶贫物资采购审批时间长影响产业项目投产、上市和种苗成活率。H县采购扶贫物资帮扶发展生产项目,前期开展审批工作历时较长,从项目拟定到政府采购完成,至少需要3个月时间。在年底脱贫考核压力和预算执行进度考核压力之下,基层政府试图简化程序,甚至采用非常规办法突破程序以加快产业扶贫物资的到位时间,但是巡视巡查的监管压力又让基层政府在“做也死,不做也死”的两难困境中选择“放慢节奏做”的折中办法,产业扶贫资金“趴窝”现象比较常见,一定程度上说明了繁琐行政程序耽误产业发展时机。规避行政风险的制度设计增加运营成本也是产业扶贫增能失败的原因。产业扶贫各个环节制度设计的基本逻辑首先是规避行政责任风险。

案例9:H县一个贫困户想买邻居家的猪苗,当地政府以农户个人无法提供发票为由,须由有资质的供应商集中采购后才能提供,相应每只猪苗价格也由此由四五百元上升到六七百元。

案例9表明,政府采购程序长环节多,每个环节都会增加相应交易成本。供货商向养殖场或农户收购种苗,再通过招投标程序向政府供应,税费、利润

等会推高交易价格。在扶贫物资采购上要坚持复杂程序和付出高昂的成本很大程度上是为了规避物资采购风险的责任。通过有资质的企业法人向散户收购种苗,一旦发生种苗存活风险,供货商可以提供经营许可证、检疫检验报告等资质证明,有效规避政府采购的责任。

五、结论与思考

判断产业扶贫成败的依据有3个层次:(1)从总体成本投入来说,用“投入—产出”的成本收益模型去计量产业扶贫项目是否产生利润;(2)从贫困户增收来说,产业扶贫项目是否增加了贫困户的家庭收入;(3)从贫困户可持续发展能力培养来说,产业扶贫实践是否提升了贫困户自我发展能力。就第一个层次来说,产业扶贫物资“高买低卖”和其他隐性投入的普遍性大幅提升了生产成本,即使保证贫困户获得固定收益的委托经营、投资入股等模式,还有一个不可忽略的成本投入,就是政府对参与帮扶市场主体的各种“暗补”,从总体投入来说产业扶贫失败的几率更高。就第二个层次而言,政府对贫困户的农业产业发展投入大量资金、物资等大幅降低了贫困户的成本投入,甚至达到对贫困户而言的零成本,意味着贫困户产业成果卖出即利润,贫困户家庭收入增长几率较大。在第三个层次上,贫困户的自我发展能力在多数产业扶贫项目中没有提升,特别是在知识技能和价值观念层面。既有研究证实,产业扶贫并没有明显提高贫困户的自我能力发展^[9,13]。以项目投入产出和贫困户内源性发展动力的标准衡量,产业扶贫失败是普遍的。产业扶贫失败的根本原因在于贫困户增能缺失或增能不足。扶贫产业竞争力的关键影响因素是成本、质量和营销能力。其中,成本可以通过政府等不计代价投入而降低,达到资源机会层面增能。但农业产业的质量和营销则与贫困户的知识技能、价值观念层面能力关系密切,产业扶贫的目的是激发贫困户内生动力,提高贫困户自我发展能力,变外源性“输血”为内源性“造血”,确保脱贫效果可持续性。“发、给、送”固然可以降低贫困户的生产成本,但贫困户自我发展能力的提高则

很难见效,农业产业的质量和营销能力没有得到明显提高。政府也认识到产业扶贫失败的根源在于贫困户增能缺失或不足,基层政府也试图通过扶贫扶志扶智来实现贫困户增能,所用手段不外乎宣传教育、技术培训,但见效甚微。造成产业扶贫中贫困户增能不足或者缺失的结构性困境在于产业扶贫所嵌入的市场体系和行政逻辑主导。

即使对贫困户给予资源机会、知识技能、价值观念层面的增能,增能结果是否有效还受到外在市场逻辑的影响。政府的行政逻辑在运动式扶贫中具有“集中力量办大事”的优势。在压力型体制之下,严格考核迫使各级政府会对产业扶贫强力输入大量资源,包括资金、技术、人力、管理和其他政府资源,这对贫困户在产业发展上形成了以“输血”方式培育“造血”功能。但是行政逻辑也具有劣势:大幅增加交易成本、一切围绕考核指挥棒,特别是在短期目标管理责任制考核中,产业扶贫项目的选择具有相当机会主义的成分,定期定量脱贫的短期考核迫使基层政府更倾向于选择“短、平、快”的农业产业项目,见效慢的知识技能层面和价值观念层面增能被忽视。而短期见效的种植养殖业具有很高风险,成败往往只有一次机会。在农村开发扶贫中,产业扶贫主要集中在农业产业上,我国的农业,特别是种植业、养殖业基本属于市场化的领域,产业扶贫是嵌入充分竞争的市场体系。受制于信息掌握有限和市场自发调节的滞后性,基层政府无法对宏观农业市场做出准确判断。相反,政府行政逻辑驱使下的产业扶贫会打破农业市场的运行周期,突然涌入的巨大产业扶贫资源会改变地方市场体系中的产业扶贫物资供求关系,从而形成“贵买贱卖”效果。那些被认为效益比较好的产业扶贫模式,如依托成熟经营主体的委托经营、投资入股。这些可以明显增加贫困户收入的产业扶贫模式,都是贫困户间接参与的,贫困户不参与具体的产业经营过程,最多在新型经营主体支配下提供劳务获得工资性收入。利用产业扶贫资金开展资产收益扶贫可以稳定增加贫困户收入,但是无助于贫困户能力提升,被称为“救济式产业帮扶模式”越来越多被应用^[13]。这种符合行政逻辑主导的产业扶贫模式实际上背离了贫困户增能的

产业扶贫初衷,但贫困户无参与地坐收无风险的固定收益却明显地符合脱贫目标考核。因此贫困户增能在行政逻辑主导的产业扶贫中是被有意无意地忽略的。

改变产业扶贫容易失败的局面,应确立贫困户的主体性地位,通过政府外在干预来实现贫困户的增能,包括在资源机会、知识技能、价值观念层面。在增加贫困户收入效果好的投资入股、委托经营模式中,应着力于提高贫困户自我发展能力,尽量让贫困户参与产业扶贫过程,通过参与生产过程来增强贫困户的知识技能、改善其价值观念,激发贫困户的自我发展内动力。在贫困户自主经营的个人模式和扶贫合作社模式中,知识技能、价值观念方面的增能应与资源机会增能相当,通过技术培训提高贫困户生产技能来改进产品质量,在营销能力方面更多借助大型市场主体的渠道来提高贫困户自我经营能力。通过贫困户在资源机会、知识技能、价值观念层面的增能,从成本、质量和营销能力方面提高产业扶贫产品的市场竞争力,产业扶贫才能在脱贫攻坚中发挥更加积极的主渠道作用,保证贫困户脱贫可持续性。

参考文献:

- [1] 李静. 产业扶贫难在何处[N]. 光明日报, 2018-04-24 (15).
- [2] 陈奕霖. 海南大力推进产业扶贫壮大特色产业 确保今年减少 8.3 万贫困人口[N]. 海南日报, 2018-03-29 (03).
- [3] 海南省统计局, 国家统计局海南调查总队. 2017 年海南省国民经济和社会发展统计公报[Z]. 2018.
- [4] 傅人意, 潘志勇. 海南 2018 年以来专项扶贫资金支出进度达 82% [N]. 海南日报, 2018-11-07(03).
- [5] 孙良顺, 汪亚楠. 产业扶贫工程中的政策表达、实践困境与优化路径——以 A 省 Y 区为例[J]. 北京联合大学学报(人文社会科学版), 2019(2): 98-107.
- [6] 李博, 左停. 精准扶贫视角下农村产业化扶贫政策执行逻辑的探讨[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2016 (4): 66-73.
- [7] 许汉泽, 李小云. 精准扶贫背景下农村产业扶贫的实践困境[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2017

- (1):9-16.
- [8] 胡振光,向德平.参与式治理视角下产业扶贫的发展瓶颈及完善路径[J].学习与探索,2014(4):99-107.
- [9] 梁晨.产业扶贫项目的运作机制与地方政府的角色[J].北京工业大学学报(社会科学版),2015(5):7-15.
- [10] 蒋永甫,龚丽华,疏春晓.产业扶贫:在政府行为与市场逻辑之间[J].贵州社会科学,2018(2):148-154.
- [11] 阿玛蒂亚·森.以自由看待发展[M].任贇,译.北京:中国人民大学出版社,2002:85.
- [12] 钟晓华.可行能力视角下农村精准扶贫的理论预测、实现困境与完善路径[J].学习与实践,2016(8):69-76.
- [13] 林万龙,华中显,徐娜.产业扶贫的主要模式、实践困境与解决对策——于河南、湖南、湖北、广西四省区若干贫困县的调研总结[J].经济纵横,2018(7):102-108.
- [14] H县人民政府办公室.H县脱贫攻坚工作有关情况[Z].2017-04-07.
- [15] 王兆萍.贫困文化的性质和功能[J].社会科学,2005(4):125-128.
- [16] 姚於康,马康贫.农产品市场竞争力探讨[J].中国农村经济,1999(11):43-46.
- [17] 农业部农村经济研究中心课题组.农产品价格波动、机理分析与市场调控[J].农业技术经济,2012(10):4-13.
- [18] 袁明宝.压力型体制、生计模式与产业扶贫中的目标失灵——以黔西南L村为例[J].北京工业大学学报(社会科学版),2018(4):19-25.
- [19] 丁力.农业产业化的实质、形式与政策[J].中国农村经济,1997(2):29-32.
- [20] 海南省农业厅.关于印发海南省农业产业扶贫“十要十不要”的通知[Z].2018-05-23.
- [21] 安东尼·吉登斯.社会的构成:结构化理论大纲[M].李康,李猛,译.北京:生活·读书·新知三联书店,1998:428.
- [22] H县县委书记.在全县脱贫攻坚突击月动员大会上的讲话[Z].2016-09-02.
- [23] 汪三贵,张雁,杨龙,等.连片特困地区扶贫项目到户问题研究——基于乌蒙山片区三省六县的调研[J].中州学刊,2015(3):68-72.

Why Is the Industrial Poverty Alleviation Easy to Fail?

——Analysis Based on Structural Dilemma of Empowerment for Poor Households

CHEN En

(Party School of the CPC Hainan Provincial Committee, Haikou 571100, China)

Abstract: At present, the analysis of the reasons for the failure of industrial poverty alleviation mainly focuses on the impact and restriction of external factors on industrial poverty alleviation from the perspective of structuralism, while less on the subjectivity of poor households from the perspective of constructivism. Starting from the structuralist constructivism, this paper puts the subjective and external structural factors of poor households in the theoretical framework of explaining the success or failure of industrial poverty alleviation, and borrows Amartya Sen's "feasible ability" as the core content of the subjectivity of poor households. The external structural factors include the market logic of industry and the administrative logic of government. The conclusion is that the core purpose of industrial poverty alleviation is to cultivate the self-development ability of poor households. As an external structural factor restraining industrial poverty alleviation, industrial market logic and government administrative logic are not conducive to improving the self-development ability of poor households, thus causing the effect of industrial poverty alleviation to deviate from the expected goal.

Key words: industrial poverty alleviation; empowerment; administrative logic; market logic

(责任编辑:董应才)