

产业扶贫项目可持续发展的风险挑战及对策研究

——基于苏北精准扶贫的面上调研^{*1}

葛笑如¹ 张亮亮²

(1. 南京农业大学政治学院, 江苏南京 210095;

2. 南京农业大学团委, 江苏南京 210095)

【摘要】：在风险社会背景下，产业扶贫项目的运营面临着市场风险、政治风险、道德风险和自然风险等各种损害和损失的可能性，导致项目脆弱性增强，难以可持续发展，益贫性减弱。产业扶贫项目的脆弱性源于强大的官僚制逻辑、贫困村和贫困人口主体性缺失、“0 成本软约束”以及人才与技术的匮乏。为此，弱化官僚制逻辑、因人因地因需立项，强化主体意识、加强项目参与和监督、“内培外引”增加项目人才要素供给、采取多方面配套措施增强产业扶贫项目抗风险能力，从而提升贫困地区和人口的内生发展动力，成为产业扶贫项目可持续发展、提升益贫性的可行措施。

【关键词】：项目治国；产业项目扶贫；风险防范；可持续发展

【中图分类号】：D63；F126 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1003-8477（2018）04-0041-07

一、导论：问题提出与文献综述

（一）问题提出。

精准扶贫是决胜全面建成小康社会和走向共同富裕的重要基础，也是实施“乡村振兴计划”的关键环节之一。《中国农村扶贫开发纲要（2011 年-2020 年）》中指出，扶贫开发工作的基本任务之一是加强特色优势产业。到 2015 年，力争实现 1 户 1 项增收项目；到 2020 年，初步构建特色支柱产业体系。以发展贫困地区特色产业为手段的扶贫方式在学术界被称为“产业扶贫”，是开发式扶贫的重要组成部分。产业扶贫的目标是通过发展地方产业，提升贫困群体自身发展能力，促进贫困地区人口脱贫致富。目前，国家治理模式以“项目治国”为主，在此背景下，产业项目成为扶贫开发的重要抓手和方式。

在江苏精准扶贫战略实施过程中，也大力提倡通过产业项目、发展特色产业实现脱贫致富，特别提出要“大力发展优质粮油、设施园艺、规模畜牧、特色水产、林木种苗、经济林果和休闲观光农业，重点支持低收入农户因地制宜发展种植、养殖业和传统手工业”。^[1]苏北是江苏省扶贫开发的重点区域，自 1992 年省委派出帮扶工作队以来，至今已经持续 28 年。在此期间，工作队连同地方条线扶贫力量，建立了诸多扶贫项目。但是课题组在调研中发现：产业扶贫项目立项不少，但是能够可持续运

¹ **基金项目**：教育部人文社会科学一般项目“大学生村官‘讲好中国扶贫故事’研究”（16YJA710022）。

作者简介：葛笑如（1979—），女，博士，南京农业大学政治学院副教授，硕士生导师；张亮亮（1983—），男，硕士，南京农业大学团委宣传部部长。

行并且产生较好扶贫效益的项目凤毛麟角。很多项目的持续运行不超过5年，部分项目不超过3年，时不时可见前期项目停止运行以后遗留的、破落的简陋房舍及周边近乎荒芜的土地。有些项目停止运行以后，其原有土地、房舍等又很快转为他用，痕迹全无。乡镇以下基层干部对项目运行效果“讳莫如深”，三缄其口；项目资金已经蒸发，扶贫资产几乎无存。为什么产业扶贫项目可持续发展状况如此之差？原因何在？

（二）文献回顾。

产业项目扶贫是项目治国（折晓叶等，2011；周雪光，2015；渠敬东，2012）^②衍生的一种重要治贫方式。学术界对产业扶贫项目的研究结果显示：产业扶贫项目运营效果不佳，与政策初衷相去甚远，在帮助贫困地区和人口脱贫致富过程中作用式微（邢成举，2014；马良灿，2014；梁晨，2015；李博、左亭，2016；马文东，2017；张建斌，2017；黄文字，2017；许汉泽、李小云，2017；等等）。对于造成这种结果的原因，学者们从不同的角度展开了深入的调研和分析。

马文东认为，产业项目扶贫效果不佳在于产业定位不清晰，产业项目跟风和盲从；贫困户发展产业普遍存在缺思路、缺资金、缺技术、缺人才的难题（马文东，2017）。^[2]马良灿结合贵州Y村蔬菜种植、养牛和危房改造项目的实证研究认为，贫困户主体性的缺失使得扶贫项目工程多沦为形象的“亮点村”“示范村”（马良灿，2014）。^[3]黄承伟等人的研究认为，产业扶贫面临着“简化论”思维和普遍的“精英俘获”现象带来的实践困境（黄承伟等，2017）；^[4]张建斌等人认为农户参与率较低是主要原因（张建斌等，2017）。^[5]

另外，有相当一部分学者认为“精英俘获”是产业项目扶贫效果欠佳的“罪魁祸首”。青年学者邢成举从制度、权力和社会结构三个方面入手，详细描述了乡村扶贫资源分配中的精英俘获问题。他认为精英俘获主要表现为较为富裕的村庄获得了大量的扶贫资源，而真正贫困和边缘的村庄却只能获得较少的扶贫资源；富裕的村民以及村干部能够从扶贫资源中获得更多的利益或额外的利益（邢成举，2014）。^[6]朱战辉则从国家-社会互动的视角研究了精英俘获的两种路径和社会基础，认为精英俘获造成了扶贫项目内卷化，影响农户脱贫（朱战辉，2017）。^[7]

李博对产业扶贫项目的运作逻辑进行研究，认为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，扶贫和开发处于一定程度的脱嵌状态，产业扶贫功能式微（李博、左亭，2016）。^[8]邢成举和梁晨的研究都认为，扶贫项目瞄准率低，项目偏离目标脱离实际，扶贫工作内卷化是主要原因（邢成举，2015；梁晨，2015）。^{[9][10]}黄文字认为产业扶贫项目运行机制存在不足是主要原因（黄文字，2017）。^[11]许汉泽、李小云（2017）产业扶贫背后隐藏着社会道德逻辑与产业发展的市场化逻辑的矛盾，这一矛盾增加了产业扶贫项目失败的风险。^[12]根据不同的归因分析，学者们为破解产业扶贫项目的发展困局提出了相应的对策建议。

上述研究者从项目治国、精英俘获、运行机制、项目要素等视角开展的研究和探讨，对于提升扶贫项目益贫性具有一定的理论指导意义。但是，现有研究也存在一些不足，表现为：第一，忽视了对产业扶贫项目建立和运行的社会环境及背景的分析；第二，单一因素的分析诚然可以推进研究的深度，但产业扶贫项目的运营效果在现实中受到多种因素的影响，单因素分析不免有失偏颇。基于此，本文在苏北（G县、S县和T区）三区面上调研的基础上，拟从风险社会的视角，对产业扶贫项目在建立和运营过程中遭遇的各类风险进行分析，从风险防范与化解的角度提出产业扶贫项目可持续发展的对策建议。

二、风险社会是产业扶贫项目运营的客观社会环境

风险社会是一批后现代主义学者对后工业社会的一种描述和阐释。这一理论的重要代表人物贝克认为：“风险是个指明自

² ①折晓叶，陈婴婴. 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J]. 中国社会科学，2011，（7）；周雪光. 项目制：一个“控制权”理论视角[J]. 开放时代，2015，（2）；渠敬东. 项目制：一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学，2012，（5）

然终结和传统终结的概念。或者换句话说，在自然和传统失去它们的无限效力并依赖于人的决定的地方，才谈得上风险。风险概念表明人们创造了一种文明，以便使自己的决定将会造成的不可预见的后果具备可预见性，从而控制不可控制的事情，通过有意采取的预防性行动以及相应的制度化的措施战胜种种（发展带来的）副作用。^{[13] (p119)}与危险所不同的是，风险更指灾害或者损失发生的一种可能性；危险则指灾害或者损失发生的一种必然性。

在风险社会，没有人可以置身于风险之外。“我们全都不由分说地卷入一场宏大的实验，这场实验由我们自己进行，同时又很大程度上超越了我们的控制”。^{[14] (p76)}这意味着，风险社会中的风险已经演化成一种超越个人的、针对全人类的、系统化的、不可逆的危险；所有国家民族和个人都主动或被动地参与了对这种危险的分配。贝克曾做出这样论断：“当代中国社会因巨大的变迁正步入风险社会，甚至将可能进入高风险社会。”^[15]中国目前是一个农业社会、工业社会 and 知识社会并存的“三栖型社会”。在这样的社会中，传统的危险以及它所带来的社会转型危机并没有完全消除，与工业社会的发展逻辑所带来的社会风险一起共同遭遇知识社会的解构。所以，三种社会形态中所存在的风险在中国齐聚登场。中国社会面临着比西方发达国家更加巨大的风险挑战。历时性风险共时态存在，是一个名副其实的风险高发期。从类型学的角度来说，现代社会的风险包括自然风险、政治风险、生态风险、经济风险、文化风险等等。由于风险社会的“自反性”特征，上述各类风险会反作用于人，人成为风险的制造者和最终承担者。同样，对于产业扶贫项目来说，它们身处风险社会也无法置身于风险之外，也会遭遇到各类风险。

三、产业扶贫项目遭遇的风险类型

（一）市场风险。

市场风险是市场经济条件下不可避免的风险之一，风险是市场经济的重要特征。产业扶贫项目按照市场化逻辑运作，首先遭遇的就是市场风险。表现为：价格行情对产业项目成本-收益的影响、市场行情对项目融资的影响、市场竞争程度的影响、产业结构变动的影响、产品销路狭窄或中断；等等。在苏北调研中，课题组发现不少这类案例。比如，T区F村“现代高效农业种植园”的大棚蔬菜在2017年春季遭遇市场寒冬，大量包菜滞销，菜农损失惨重；在G县，生猪、奶牛养殖项目在过去二十多年中遭遇几轮价格行情的影响，扶贫项目停止以后又重建，至今还可见倒闭的猪舍和牛圈。在G县YD村，家家门口有一个“矮趴棚”，据扶贫队员介绍，这是几年前建立的“灵芝种植”项目，由于销路不畅，村民已经放弃种植。S县是全国有名的“花木之乡”，是清代紫禁城御花园花木的主要供给地之一，村民的种花手艺从清朝乾隆年间流传至今。村民告诉课题组成员：花木销售受到房地产市场的影响很大，房地产市场行情好，花木行情就好；近几年房地产调控，花木行情就不太好。

（二）政治风险。

政治风险指战争、政府更迭、政策变动等政治原因而引发的风险。就中国产业扶贫项目而言，其所遭遇的政治风险主要为国内政策变动。变动的政策可能涉及产业结构调整、区域规划、环境保护和生态建设等方面。由于产业项目运营有一定周期性，政策调整太频繁会打断产业项目运营进程，造成损失。比如，在G县调研过程中发现，沿沂河淌一带有许多中小型养殖项目，当年这些扶贫项目就是依托当地有利的水资源条件而建立。2016年江苏省政府专门下文，要对沂河淌一带河道和生态环境进行集中整治，这些水产和禽类养殖项目被迫关停，给当地贫困户和其他经营户带来很大损失。就S县花木产业而言，房地产市场的调控政策间接影响到花木市场；同时，政府购买的招投标体制改革、财务制度改革等一系列政治体制改革都会给花木产业带来影响。

（三）道德风险。

在经济学中，“道德风险”指“代理人违背委托人的意志，追求自身利益最大化而不是委托人利益最大化”的行为。本文借用这一概念，指产业扶贫项目运营过程中的“精英俘获”和“偷懒”行为。这里的“精英”主要指如下几类组织或个人：乡

镇政府、经济富裕村、乡镇村干部、经济大户和私营企业主等。精英俘获的发生具有一定客观性，由于参与者从不平等的地位进入到项目运营或管理过程中，这种不平等地位主要由不对称的社会地位、不等量的经济资源、不同的文化品位以及精英个体超出常人的影响力和智力、能力等因素造成的。而一般民众已经形成了一种惯习：那就是不自觉地、无意识地服从精英的意志，这为精英俘获的发生创造了另一个必备的条件。^③如果精英俘获使项目持续运行下去，带动贫困户就业和集体收入增加，这似乎不是不好结局中的最好结局，似乎还可以接受。但是有些精英俘获了扶贫资源以后仅仅以占有资源为目的，则有违项目初衷，导致项目难以持续运行，扶贫效应减弱，还会加剧基层贫富差距。在 G 县 XQ 村调研中发现了一个现代种植园项目，利用帮扶单位扶贫资金建立，项目由一个有机蔬菜种植合作社执行。其实合作社只有三个人，一个是乡镇干部，另一个是乡镇农商银行工作人员，还有一个是从上海被劝返乡的农民工，是个种菜能手，也是有机蔬菜大棚的实际种植者。

这里的“偷懒”确切地说是指农业园劳动过程中“集体行动的困境”。在产业扶贫项目中，有相当一部分项目都是通过流转一定量土地建立“现代高效设施农业园”或者“稻麦合作社”，通过规模化、机械化农业生产实现增收致富。在这种生产模式下，需要组织一定量的农民进行集体劳作，维持农业园运行。在此过程中，调研发现，相当多村民在自家地里干活不惜力气，在农业园里干活就“溜奸耍滑”“搭便车”。在 T 区 DX 村调研时，村委会副主任 S 说：“村民们只是拿一部分土地入社，他们还有自己种植的土地。在喊他们干活的时候，得等他们把自家地里的活干完了，才会来苦这份工钱。农忙时再多工钱也找不到人。谁不顾着自家的地？他们往往在自家地里干活很卖力，一到了农业园里，干活就松垮。”^④在 G 县调研中，相当一部分村干部在组织稻麦合作社生产时，都提到这个问题。这也是稻麦合作社亩产落后于农民承包责任田亩产量的主要原因。

（四）自然风险。

产业扶贫项目的运营风险还包括自然风险。自然风险虽然是前现代社会风险的主要形式，但是只要自然环境还是人类生存的基本依托，人类及其一切活动都不能避免自然风险的影响。产业项目遭遇的自然风险包括恶劣天气、旱涝灾害、病虫害以及极端的不规则地壳运动。比较常见的是前三类。这对于包括产业项目在内的所有生产活动都会产生不良影响，从而影响项目运营。在 T 区 DX 村调研中发现，其现代农业园项目在播种和收割小麦的节骨眼儿上都遭遇了十多天连阴天，影响播种和收割，导致减产损失。在 G 县几个乡镇，地势较高，2017 年夏天插秧季节，稻田水位不达标，太阳暴晒，导致秧苗枯死、二次插秧。在几年前夏季暴雨时节，沿沂河淌不少鱼塘被冲毁，养殖户损失惨重。在 S 县 SY 村，贫困户养殖的蛋鸡受到鸡瘟影响，死亡数量多，不仅小额贷款还不了，更进一步加剧了贫困。

由此可知，风险社会的宏观背景决定了产业扶贫项目遭遇风险的不可避免性。它们会遭遇到各种风险的侵袭，任何一种风险都会导致项目运行不下去，遑论其对于扶贫开发的助益性。同时，风险社会理论也启示我们：不同的社会个体和事物，其抗风险能力存在差异，即“风险的个体化差异”。产业扶贫项目遭遇的风险，与其自身抗风险能力较弱有很大的关系。这是其遭遇风险以后最终受到风险侵害的直接原因。那么，为什么产业扶贫项目的抗风险能力较弱呢？

四、产业扶贫项目抗风险能力弱的原因分析

（一）强大的官僚制逻辑。

产业扶贫项目脆弱性的重要原因之一在于强大官僚制逻辑的主导性作用。具体来说，产业扶贫项目不同于一般市场化运作的项目，因为其益贫的政治功能和独特的资金来源，使得政府在项目建立和运营过程中发挥着相当大的主导性作用，表现为：项目立项和运行由上级政府或者帮扶单位主导，不完全建立在对当地资源禀赋、产品市场需求和贫困户能力的综合分析基础上，

³ ①Abraham and Plateau (2000)、Fung and Wright (2003) 以及 Dasgupta and Beard (2007)、Lewis and Hos-sain (2008) 详细探讨了精英俘获发生的诸多因素。转引自邢成举. 乡村扶贫资源分配中的精英俘获——制度、权力与社会结构的视角[D]. 中国农业大学, 2014.

⁴ ②村委副主任 S 访谈资料。

这就在一定程度上造成不能因地制宜建立运营产业扶贫项目，致使这些项目在一开始就违背市场逻辑，难以经受市场风险考验。在G县L村，根据帮扶单位业务特长建立“温室育秧”项目，但是村支书反映当地老百姓在水稻种植主要是“直播式”，为此很担心今后温室的水稻秧没有市场。今年秧苗供不应求，收益好。一是由于气候异常导致部分稻田秧苗枯死，农民需要多余秧苗补种；二是今年G县经济薄弱村上马了“稻麦合作社”扶贫项目，县扶贫办直接把一部分扶贫款作为秧苗资金扣下来，要求这些合作社购买温室秧苗，用政策拓宽了市场通道。同样，T区F村的“股田制”改革方案，就是区政府把周边村的成功经验推广而设立的扶贫项目。F村流转800亩土地计划种植大棚蔬菜，但是没有这么多农户承租蔬菜大棚，只得670亩种上小麦，130亩建成80个蔬菜大棚。即使如此，最后还是有30多个大棚无人承租；在承租大棚的农户中，贫困户为0。

（二）主体性缺失。

主体性缺失是指在产业扶贫项目运营过程中，经济薄弱村或者贫困户参与率低，既无法充分实现项目的益贫效应，也不能对产业项目实施有效的监管。主体性缺失源于一些客观原因，包括：扶贫项目在立项过程中所需要的配套资金，对经济薄弱村和贫困户来说形成一道“隐性门槛”；经济薄弱村或者贫困户的冒险精神不足，合作意识不强，思想比较保守，不适应市场化的项目运作；缺少技术；链接社会资源的能力比较弱；缺乏信息；以及市场渠道比较狭窄等等。这些现实状况决定了经济薄弱村和贫困户在产业扶贫项目的运营过程中处于被动的附属地位，部分贫困户只是作为劳动力被雇佣，在资本雇佣劳动的市场关系中，难以对项目运行进行有效监督，也难以防范道德风险的发生。贫困户在项目运营中处于从属地位，难以产生主人翁的责任意识，合作意识不强难以产生合作行为，“搭便车”在扶贫项目运转中比较普遍存在。而且这种情况也使得在资本雇佣劳动的过程中，部分贫困户本身在劳动力市场竞争中处于劣势地位。上述T区F村农业园的83个大棚，竟无1个为贫困户承租；在集体麦田种植中，雇佣的劳动力干活“很松垮”。扶贫项目主体性缺失，为精英俘获和劳动者集体行动困境的产生创造了一些“可乘之机”。

（三）“0成本软约束”。

“成本约束”是指商品在市场销售中，其销售价格至少要等于其成本价格，成本价格成为销售价格的约束价格。“成本约束”是激励经营者搞好经营的底线。但是，在扶贫项目中，由于项目的资金、技术、厂房、设备等大多由政府、帮扶单位或者个人无偿提供，对于经济薄弱村、贫困户或者产业扶贫项目实际经营者来说，这部分投入是“0成本”的。那么，在实际运营中，无论经营状况如何，对于他们来说都是一种“营利”，这其实是把前期投入的各种资源变成了“隐性的营利”。“0成本”就形成产业扶贫项目市场化运作的“软约束”。“软约束”会导致经营者不会专心经营，也不关心运营的状况，每年把投入成本中的一部分“变现”为“利润”，分给贫困村和贫困户，就算“完成了扶贫任务”。至于项目能否可持续运营下去，没有人会去关心。“0成本软约束”使得扶贫项目具有天生的脆弱性，难以抵挡上述任何一种风险，而它本身就是最大的风险。在调研中，一位在扶贫办工作八年之久的干部告诉调研者：不几年，投入的资产就被败光了。这也是G县为什么接受了28年的重点扶贫，至今依然贫困的重要原因之一。

（四）人才与技术缺乏。

相当多的扶贫项目是在派驻第一书记的支持下建立运转起来。第一书记能力和技术较强，人脉、资源较为丰富，在一定程度上保障项目平稳运行。然而，一旦1-2年挂职或任职结束，项目就要移交地方。而地方缺少行家里手接手项目，往往都是一群“土专家”在管理和运营。可以说，缺少专家、人才仍然是基层扶贫工作的重要瓶颈。在S县调研时，我们发现这个“花木之乡”的花木种植基于祖传手艺；在G县沿一条水道有多个水产和禽类养殖项目，20多年来，倒闭与重建像花开花落；在T区F村，蔬菜大棚种植聘请的是隔壁乡镇退休的农业技术员。在G县调研中，扶贫办副主任告诉课题组：许多扶贫项目都是一群土专家在管理，不几年，投资就被败光了。在贫困户养殖中，我们也看到，一场鸡瘟就可以毁灭一个项目，导致一个脱贫的家庭重新返贫。所以，缺少人才和技术使得扶贫项目很难应对自然风险和市场风险。当下扶贫工作是最为紧迫的一个政治任务，而人才和技术的培训却不是朝夕可以完成，“阳光工程”“农村劳动力技能就业计划”“雨露计划”等培训效果还需要一些时日

才能体现。所以，人才和技术缺乏依然是产业扶贫项目可持续运转的制约因素。

五、增强产业扶贫项目抗风险能力，促进可持续发展的政策建议

在风险社会，产业扶贫项目遭遇各类风险不可避免。面对风险，可以采取一些有针对性措施，增强产业项目的抗风险能力，促进其可持续发展，进一步提升其扶贫效益。

（一）弱化官僚制逻辑，因人因地因需立项。

政府和帮扶单位要对贫困村和贫困户进行充分的调研、分析和论证，从他们的实际情况以及市场需要出发，设立产业扶贫项目。在选点立项时要充分考虑：一是物的因素，包括原材料、气候、土壤条件、交通运输、产业优势等。二是人的因素，包括承接项目的管理者或技能型人才，其他人力资源，以及周围村民的整体精神面貌、文化素质等。三是市场需求，充分考虑当地市场的容纳量和拓展外部市场的可能性，以及立项产品对现有市场产品的替代率等。产业项目立项时要避免：一是为了“立项而立项”，真实目的在于套取项目资金；二是盲目跟风，更不能以“推广成功经验之名”而行“跟风之实”；三是对上级政府和后方单位盲从，以“借助后方单位技术优势之名”而“行盲从之实”；四是以满足村庄或乡镇之间的攀比心理或者平衡策略而立项。

（二）强化主体意识，加强项目参与和监督。

任何一项扶贫项目在运行过程中都有精英偏好，而贫困户或者经济薄弱村对项目运行天生缺乏掌控力，而且“搭便车”的心理和行为比较普遍。这些因素增加道德风险。基于此，要强化贫困村和贫困户的主体意识，提高其参与度，加强项目监管，才能最大限度化解“道德风险”。重点在于加强以下几个方面：一是选择好合作伙伴。一些经济薄弱地区的扶贫项目运行采用“企业+合作社+能人大户+贫困户”的发展模式，对于企业和能人大户的选择不仅注重其实力和能力，还需要考察其社会责任感和政治素质。二是加强对项目资产的登记和监管。目前江苏已经运行“阳光扶贫系统”，对资产进行登记，这一做法适宜向全国推广。在项目运行过程中，要通过审计、财务公开等方式加强监管，保证项目收益惠及贫困户和经济薄弱村。三是实施问责制。对于乡镇政府或村集体，疏于项目运转监管导致损失的，要追究其责任，避免基层精英“内部人控制”，同时克服扶贫项目“0成本软约束”。四是通过增加小额信贷，引导贫困户以出资者而不仅仅是劳动者参与项目运营，强化贫困户的主人翁意识，有效发挥贫困村和贫困户的“在场”监督作用。五是“扶智”与“扶志”先行。人是扶贫项目抗风险能力的主体要素，人的因素不仅包括管理人才和技术人才，也包括每一个参与项目的或者项目要惠及的贫困人口。提升贫困人口的文化素质，消除“等靠要”思想，培养创新意识和冒险精神，对于主体性的养成至关重要。

（三）“内培外引”增加扶贫项目人才要素供给。

扶贫项目可持续发展离不开优良的管理和技术，在政府和社会各界充裕资金的投入和政策支持下，对于管理和技术人才的需求是当下项目发展的亟需，也是乡村振兴之最亟需。《中国农村扶贫开发纲要（2015-2020年）》也将发展能力的提高作为未来扶贫的重要目标，贫困不仅仅是发展机会的缺失导致的，也是发展能力不足导致的。[16] (p79) 针对于此，可实施“内培外引”人才策略，通过基层培养和外部引进相结合充实人才队伍。具体做法为：一是各经济薄弱地区根据需要制定人才需求库，明确产业项目发展所需要的人才素质指标。二是与高校或者科研院所联合培养基层推荐的“土专家”，提升其综合技能和素质。三是大力吸引外出务工人员返乡创业并提供必要的支持和服务，包括专项技能培训。四是招聘大学生返乡就业创业，在基层实践中进一步锤炼，促进其快速成长。五是与高校和科研院所以及大型企业建立长期的专家指导联系，不定期聘请专家现场指导。

（四）采取配套措施增强项目抗风险能力。

产业扶贫项目实施市场化运作，不可避免会遭遇风险。当务之急是增强项目抗风险能力，将可能遭遇的风险损失降到最少。可以采取的措施包括：一是对投资方、运营方以及相关人员进行风险意识宣传教育。二是从项目投入资金中单列部分资金用于购买农业保险或者合适的商业保险。三是项目立项前做好充分的市场调研和政策调研，规避风险投资。四是寻求外部合作，通过立项项目与行业龙头企业合作，整合进入大型产业链，可以有效规避风险。五是地方政府做好风险信息搜集和提供，帮助扶贫项目规避风险。

结语

产业扶贫项目难以可持续发展的原因很多，上述任何一种风险都可以导致项目损失甚至终止。所以，在风险不可避免的前提下，增强产业扶贫项目的抗风险能力成为不二之途。从内外因的角度来说，增强抗风险能力，也是增强产业扶贫项目内生发展能力、避免“梅佐乔诺陷阱”^⑤的关键。对于扶贫开发工作更是如此。如何促进贫困地区和贫困人口的内生发展动力和能力，才是决定脱贫致富奔小康的关键和内在决定因素。舍此之外，任何外部条件都是一种辅助性的因素。

参考文献：

[1]关于实施脱贫致富奔小康工程的意见[EB/OL].

<http://www.zgjssw.gov.cn/fabuting/wenjian/201601/t2613028.shtml>, 2018-3-16.

[2]马文东. 关于推进驻村帮扶工作的几点思考[J]. 发展, 2017, (4).

[3]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).

[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).

[5]张建斌, 徐世明. 农户参与农村产业扶贫项目的阻滞因素分析——基于内蒙古自治区 X 旗的实地调研[J]. 内蒙古财经大学学报, 2017, (5).

[6]邢成举. 乡村扶贫资源分配中的精英俘获——制度、权力与社会结构的视角[D]. 北京: 中国农业大学, 2014.

[7]朱战辉. 精英俘获: 村庄结构变迁背景下扶贫项目“内卷化”分析——基于黔西南 N 村产业扶贫的调查研究[J]. 天津行政学院学报, 2017, (5).

[8]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——以 c 村大棚蔬菜产业扶贫为例[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2016, (4).

[9]邢成举. 村庄视角的扶贫项目目标偏离与“内卷化”分析[J]. 江汉学术, 2015, (5).

⁵ ①这一现象具体参见蔡昉: 谨防“梅佐乔诺陷阱”[J]. 中国改革, 2010(1): 110-111. 梅佐乔诺是意大利南部一个以传统农业经济为主的地区, 与发达的意大利北方存在很大的差距。为了缩小差距, 意大利政府给予南部落后地区大规模的财政转移支付和优惠政策, 但最终这一地区仍无法获得持久的发展。蔡昉研究认为: 仅仅为落后地区提供了赶超所需的物质资源, 却没有提供必要的人力资本和体制保障; 提供了发展的外部推动力, 却没有建立起自身的发展激励机制。这样无法真正实现落后地区的发展以及地区差距的缩小。

-
- [10]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).
- [11]黄文宇.产业扶贫项目主体行为及其运行机制的优化——基于P县“万亩有机茶园”项目的考察[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2017,(2).
- [12]许汉泽,李小云.精准扶贫背景下农村产业扶贫的实践困境——对华北李村产业扶贫项目的考察[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2017,(1).
- [13][德]乌尔里希·贝克,等.自由与资本主义[M].路国林,译.杭州:浙江人民出版社,2001.
- [14][德]乌尔里希·贝克,等.自反性现代化[M].赵文书,译.北京:商务印书馆,2001.
- [15]薛晓源,刘国良.全球风险世界:现在与未来——德国著名社会学家、风险社会理论创始人乌尔里希·贝克教授访谈录[J].马克思主义与现实,2005,(1).
- [16]黄承伟.新形势下我国贫困问题研究的若干思考[A].黄承伟.与中国农村减贫同行(上)[C].武汉:华中科技大学出版社,2016.