

后期扶持产业发展与库区移民减贫增收利益联结机制研究^{*1}——基于四川省的调查数据

何思好 曾维忠²

摘要：库区后期扶持产业发展项目在库区区域经济发展和移民减贫增收等方面取得了非常显著的成效，但仍然存在减贫增收持续性差、资金效率低等问题。解决这些问题的关键在于提升减贫增收联结机制的内涵精准度，可从“政策撬动，市场拉动，项目促动，能人带动”四个方面构建起促进移民农户减贫增收和产业发展项目联结的新型利益联结机制，以促进库区经济社会可持续发展。

关键词：后期扶持产业； 库区移民； 利益联结机制； 四川

中图分类号：F323.8

文献标识码：A

文章编号：1006—012X（2019）—02—0195（06）

一、引言

库区移民为国家水利水电工程建设做出了重大贡献，在社会主义现代化建设中发挥着重要作用。据调查，仅四川省目前已建、在建、拟建的大中型水利水电工程已达 500 余座，涉及移民 160 多万人。受生产生活方式改变和耕地等必要生产资料减少等综合因素的影响，包括城镇安置在内的部份移民生活陷入了绝对或相对贫困状态。据统计，2017 年初四川移民贫困人口为 4.4 万余人。①从全国来看，农村移民人均可支配收入为同期全国农村居民可支配收入的 83%。②四川库区区域经济社会整体发展水平低于全省平均水平，部分少数民族库区社会发育程度还处于刚刚解决温饱的初级阶段，移民脱贫解困增收任务更加艰巨。因此，无论从以人民为中心的价值追求出发，还是从实现中华民族伟大复兴的人力资源储备与优化视角出发，缓解库区移民的贫困问题，都显得至关重要且势在必行。

伴随着我国减贫事业的发展，尤其是到 2020 年农村绝对贫困整体消除之后，现行的后期扶持产业发展战略将会做出重大调整，库区后期扶持与产业发展不再局限于产业结构的调整与经营主体的壮大，而更要凸显产业发展带动移民自身加速发展的作用。库区区域实现可持续减贫与发展的着力点不再是在现有经济增长模式下探讨如何提高政府转移支付的精度和效度问题的“输血型”帮扶，而在于变被动为主动的“造血型”帮扶，提升贫困主体自我发展能力，并为发挥其自我效用提供更广阔的空间，这

¹ *基金项目：本文系国家社会科学基金西部项目“多维贫困视角下的长江上游地区大型水库移民精准脱贫研究”（16XSH007）的研究成果。

²作者：何思好，副教授，博士，硕士生导师，四川农业大学经济学院，四川成都 611130

曾维忠，研究员，硕士，博士生导师，四川农业大学西南减贫与发展研究中心，四川成都 611130

①数据来源于四川省扶贫与移民工作局统计资料。

②数据来源于水利部水库移民开发局统计资料。

样才能促进库区移民减贫增收，实现产业发展与库区移民贫困减缓的线性关联。

已有研究表明：后期扶持产业项目模式决定着移民农户如何进入产业链条及其参与程度，而该模式运行的核心问题是利益链接机制的建立。^[1]然而，目前有关库区产业发展与移民利益联结机制的研究依然相对薄弱，同时存在一定同质化倾向。在此背景下，本文聚焦库区移民后期扶持产业发展与移民减贫增收利益联结机制问题，探讨如何构建后期扶持产业减贫增收联结机制，以期库区移民贫困缓解实践提供理论支撑和政策依据。

二、文献综述

大中型水库移民后期扶持是我国特有的惠民政策，这一举措于 1981 年我国提出开发性移民方针后相继建立起来。经过多年的实践，特别是在 2006 年国务院颁布实施 17 号文件《关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》之后，后期扶持得到进一步的完善，这对支持帮助库区加快发展，促进移民增收致富，构建库区和谐社会具有重要而深远的意义。目前用于后期扶持的主要方式包括直发直补、基础设施项目支持、产业发展项目和生产技能培训等。随着农业产业化的持续推进，库区移民后期扶持产业发展项目受到了学术界的广泛关注。

围绕后期扶持产业发展项目，学术界重点就两个问题展开了讨论。一是后期扶持产业模式的选择。卢安荣（1997）指出，必须从本地资源出发，综合考虑经济效益、社会效益和生态效益的协调，逐步形成布局合理的库区产业发展模式。^[2]刘琦（2002）进一步指出，可利用库区独特的区位与资源优势，依托龙头企业建立特色农业产业或外向型产业。^[3]赵西君（2009）等人在研究三峡库区产业发展模式时，考虑到库区特有的生态环境，建议建设一批工业园区，依托库区特色资源，发展生态经济型产业。^[4]冯维波（2010）提出 6 种类型的带动型库区产业发展模式，具体为生态农业带动型，特色产业带动型，旅游带动型、矿产开发带动型，科技带动型和商贸带动型。^[5]习近平总书记提出，发展好产业要“实事求是，因地制宜”。由此可见，库区采取何种产业发展模式，并不是一个拥有绝对答案的问题，需要放在不同资源、环境、禀赋、群体和个体背景中具体分析。

利益联结机制问题是农业产业化经营的核心问题，利益联结机制如何建立，是学术界关注的另一个问题。利益联结机制即通过将企业、合作社、金融机构和农户个体等主体力量进行集聚，构建出农户增收、产业化组织共赢的经济合作关系。基于库区特有的区位与地理特征，发展绿色农业产业是适应低碳经济和绿色转型的现实要求，^[6]绿色产业发展模式的核心在于不同利益主体的联系机制、组合模式和利益分配机制。^[7]宋言东等（2012）指出，合作组织内部的称定性对利益生成非常重要，有必要对合作组织的准入和退出作一定的限制。^[8]也有学者认为，合作组织稳定的来源是利益的联结。如，周静等（2018）基于对隆平联社的案例研究，提出利益联结是促进合作社合作稳定的内源动力，主张实施选择性激励和建立退出约束机制可保障合作社的稳定性。^[9]

目前，对农业产业化模式及其利益联结机制等研究众多，但对后期扶持产业发展与移民利益联结机制的研究稍显不足。四川省库区移民后期扶持的主要产业模式为“农企股份合作”“专业合作社”“龙头企业+专合组织+基地+农户”，这三大主要产业模式对库区的建设与发展发挥了一定的经济效益与社会效益，移民农户的生产生活水平有了不同程度的提高。但是，目前产业发展项目中仍然存在减贫增收持续性差、资金效率低和农户参与度不足等问题，从根本上来说，要克服这些问题，需要处理好利益联结问题。为此，本文以四川省后期扶持产业发展项目为考察样本，从理论层面来探讨如何构建后期扶持产业发展项目与移民利益联结机制，以期库区区域可持续发展和移民减贫增收实践提供更具启示性的对策建议。

三、新时期构建后期扶持产业利益联结机制需关注的重要问题

后期扶持产业减贫增收联结机制构建的主要目的在于库区移民的脱贫解困，从现行的后期扶持机制来看，在未来一定时期，后期扶持的重点应该是在经济新常态下如何提升产业减贫增收的效率，如何打破固有经济思维消解库区移民多维贫困的问题。

1. 如何应对经济新常态下后期扶持产业减贫增收效应削弱

一般认为,影响我国库区移民减贫增收最重要的因素有两个:一是持续的经济增长和库区劳动力向非农产业的大幅度转移,带动了部份移民农户的增收;二是从20世纪80年代初开始形成的后期扶持政策。从1981年设立水库移民库区维护基金,专项用于缓解因建立水库所带来的移民生存生产问题以及移民的发展问题,到2006年国务院出台《关于完善大中型水库移民后期扶持政策意见》(国发【2006】17号)形成了涵盖全国的统一的大中型水库移民后期扶持政策。除了生产生活补助以外,更重要的是建立了项目专项扶持,其中包括了特色产业的扶持、农业项目扶持、第二产业和第三产业扶持,通过产业发展来带动库区移民农户的减贫增收。但从2013年开始,我国经济开始进入新常态阶段,这就给库区后期扶持工作带来了两个方面的重要影响。一方面,经济增长“从高速增长转为中高速增长”,相应地降低了减贫增收效应,通过库区区域发展带动移民农户就业的能力将会减弱;另一方面,产业结构不断优化升级,传统的依靠“高投入、高消耗、高污染”主导性产业开发模式,被新常态下以环境保护为核心的生态绿色产业为主导的减贫增收动力新体系所替代。^[10]尤其是大多数库区都处于特殊的自然地理环境,是自然灾害频发的生态脆弱区,“生态贫困陷阱”凸显,生态环境恶化与贫困深化共生共存。这两方面的合力导致产业结构发生变化,对就业结构、就业方式、移民收入来源结构产生连锁反应。库区后期扶持产业发展模式如何适应这种新变化是一个现实的挑战。

2. 如何协调现代产业准入门槛与移民农户话语空间的提升

后期扶持产业发展项目本质上是充分发挥市场机制,将具备自我减贫增收能力的移民农户纳入到由政府推动的产业化生产经营体系。因此,其准入门槛便要求移民农户具备相应的产业承接能力,资金、生产要素、人力资本等基本条件的差异,导致产业发展资源流向了农村的精英群体,存在“扶强不扶弱,扶富不扶贫”的问题。^[11]而现实情况是移民群体在年龄、文化水平和产业技能等方面均不具备优势。在受访的384户移民中,家庭成年成员平均受教育年限为5年,具有高中文化水平的为4.69%,大专及本科以上仅有1.04%,都明显低于四川省及全国平均水平,其投入生产开发的能力相对较弱。其次,水利水电工程的建设也在一定程度上导致库区移民社会资本受损进而加深其贫困程度。由于搬迁破坏了移民的生产资料和生产体系,这类自然资本、金融资本以及物质资本的损害使移民群体面临短期生计模式转变的过程,但更容易被忽略的是,移民活动导致社区解体,削弱了他们长期建立的人力资本和社会资本,他们将更容易陷入不确定性。移民自身,抑或整个家庭,无法突破低效率的“天花板”进而影响到移民农户的话语空间,导致他们与产业业主之间的市场实力形成较大位差。因此,如何在现有政策框架下,加快提升移民农户作为市场化主体的能力和水平是亟需解决的问题。

3. 如何克服后期扶持产业发展政策精准度低的偏差

尽管有大量文献已经证明后期扶持产业发展政策为移民群众减贫增收起到了重要的积极作用,但政策绩效地域差异性明显也是不争的事实。调查表明,从后期扶持绩效来看,内地库区的综合评价要高于少数民族地区。究其原因,后期扶持产业发展政策是一种外部嵌入型的支持政策,对库区的禀赋要求较为苛刻,当库区自身条件与产业发展条件相契合,政策效应将会发挥到最大,而无法适应发展条件的地区,产业发展政策的效应与减贫增收的效果将差强人意。正是由于现行的后期扶持产业发展政策精准程度较低,大部份政策都是针对某省库区乃至全国库区的一揽子政策,所以造成了库区经济发展不平衡,政策绩效区域差异性较大。同时,由于区域环境的局限导致依靠产业化经营的可能性降低,使得部份产业发展政策形同虚设,难以推进。二是个别区域忽视资源禀赋优势和自然条件差异,没有充分发挥自身优势与特点,过分追求在短时期内增加经济收入,在不同的区域布局了相同的产业项目,出现了产业布局同质化,同质化带来的品质下降和价格掉底成为产业减贫增收联接机制的重大隐忧。三是过度强调农业部门的减贫绩效。据统计,后期扶持的产业项目约有80%以上集中于农业部门,主要依靠土地资源和劳动力的投入。(3)由于农业生产比较效益偏低,造成移民区和移民安置区劳动力大量外流,由于农业生产利润空间受到挤压,移民通过生产开发脱贫致富的积极性不高。因此,如何提升后期扶持产业发展政策的精准度,是建立移民增收联结机制面临的最大挑战。

四、构建后期扶持产业发展与移民减贫增收联结新机制

如前所述，库区实施了大量的同质化和低精准度的产业发展措施，导致库区减贫增收的一系列产业发展政策离预期效果还有较大差距，产业开发项目与移民减贫增收利益联结不紧密，后期扶持资金和资源在低水平的投入之中大量消耗。因此，笔者认为，在理论和实践上都需要提高后期扶持产业发展减贫增收的绩效，建立产业模式与移民减贫增收联结的新机制，切实保障移民农户的利益。

1. 新机制构建的基本要求

(1) 合理布局产业项目，提升益贫效应产业发展项目的布局优化是一项复杂的系统工程，与区域经济、社会、环境以及资源禀赋等方面有着复杂的联系，提升库区产业发展项目的益贫效应仍然需要放在整个库区区域经济发展的大背景下去布局（如图 1 所示）。一方面，根据不同库区区域发展的不同特点，下沉区域发展单元，选择特定的产业空间布局作为区域经济发展的增长极，将库区移民产业项目开发与避险解困、美丽家园建设结合起来，促进区域经济发展。如前所述，库区移民后期扶持产业的政策效果取决于政策本身与地区禀赋的契合度，因此，未来产业发展项目的布局应立足于当前库区区域发展战略，根据不同库区、库区内乡、村的资源禀赋，促进生产要素在地理空间上的高度聚集，形成库区经济发展的增长极，最大程度地发挥产业开发项目的益贫效应；另一方面，需要进一步明确区域功能定位，确定主体功能区的后期扶持产业发展项目布局，提升产业发展精准度。四川省库区是自然灾害频发的生态脆弱区，绝大部份集中在限制开发和禁止开发区域，特别是在藏区，98.12%的面积属于限制或者禁止开发区域。“生态贫困陷阱”凸显，加上库区部份水库库岸不稳，侵蚀不断，滑坡和塌岸现象时有发生，生态环境恶化与贫困深化共生共存，常规的产业发展模式面临严峻挑战。这些地区资源环境承载能力较低，最重要的任务是提供生态产品，发展绿色产业。在充分利用本地能源特别是水电、风能、地热等资源优势的过程中增强项目的本地益贫性，将自然资源可持续利用与本地移民农户可持续受益相结合；将生态环境保护与产业发展项目有机结合，探索在“绿水青山”和“金山银山”之间良性互动的绿色产业发展模式，实现经济益贫和生态保护双重目标的有机统一。

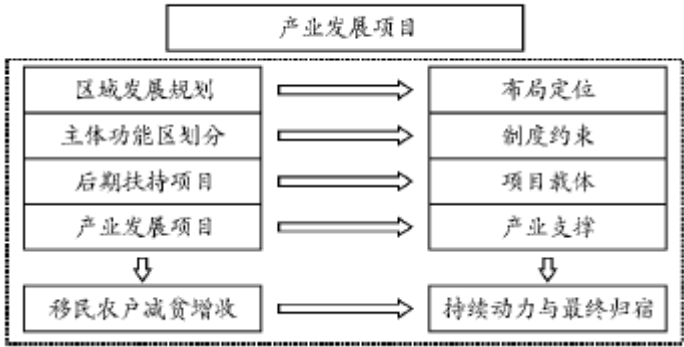


图 1 产业发展项目益贫效应内在逻辑

(2) 以多维减贫为视角，提升增收联结机制内涵精准度对于贫困的认识，无论是理论界还是实践界都经历了从收入贫困到能力、权力、文化等多维贫困的变迁。阿玛蒂亚·森（2001）的“可行能力”理论被公认为是多维贫困理论的基础，他认为贫困最大的根源是“可行能力”的被剥夺。^[12]产业发展项目的利益联结机制，除了帮助移民农户解决收入维度的问题，还要着眼于长远的生计可持续发展，那么如何赋予与保障移民农户“可行能力”也是要考虑的重要问题。因此，从增收减贫联结机制的内涵效果来看，也要关注移民农户的能力、权利、文化等多维减贫的问题。重点应关注两个维度：一方面，人力资本维度，人力资本既是库区经济可持续发展的重要保障，也是移民农户生计可持续发展的基础。移民家庭、个体所拥有的人力资本的数量、质量以及流动性，基本决定移民家庭和个体是否能够持续减贫增收；另一方面，市场机制维度。移民区和移民安置区大多处于

市场机制不健全的区域，从区域发展的实践来看，这些地区的发展长期依赖于政府的支持，有必要引入市场机制，将市场意识、市场化操作等方式引入到库区的产业发展当中，把库区与中心市场连接起来，增强库区的内生动力，培育库区内源发展的核心力量。

2. 创新联结机制的对策建议

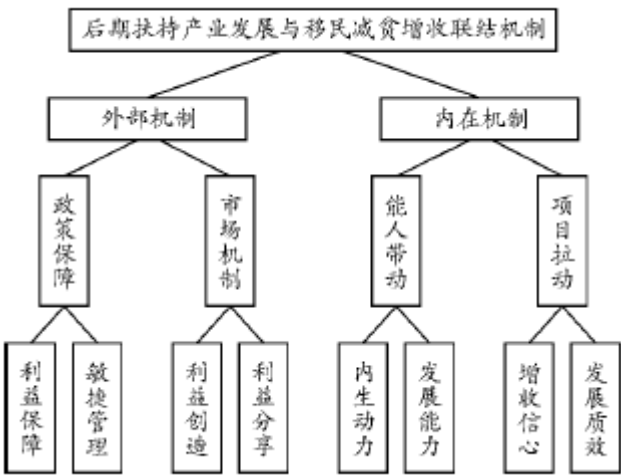


图 2 后期扶持产业发展与移民减贫增收联结机制

后期扶持产业发展项目的利益联结机制，源于移民农户与企业、合作社等形成的利益和风险之间的对称关系，即主体间“利益共享，风险共担”的合作，这种关系既要保障移民农户减贫增收，又要考虑企业的利益跟社会的福利。构建“政策撬动，市场拉动，项目促动，能人带动”新型的利益联结机制，利于促进移民农户减贫增收和产业发展项目联结的完善。其中外部机制包括政策保障和市场机制两个层面，内在机制包括能人带动和项目拉动两个方面。具体机制构建如图 2 所示。

第一，双轮驱动，提升后期扶持政策精准度。敏捷管理是利益保障的基础性工作，利益保障又是敏捷管理的目标和任务。敏捷管理（agile management），即政府移民部门根据辖区内产业发展项目状况的变化对后期扶持项目进行及时动态调整，建立省市县三级项目管理机制、反馈调节机制和奖励机制，形成调整周期短、信息反馈快、可视化程度高等政策保障措施。具体来说，由受移民管理机构委托的监测评估部门承担反馈调节任务，其主要职责为阶段性监测和系统性评估。阶段性监测包括生产开发项目立项、审批、实施等各环节；系统性评估包括移民管理系统和移民村、组及户操作系统，其工作成果报告将作为各部门工作改进和调整的重要依据。再者，对生产生活困难的移民农户进行兜底保障，开展移民产业发展项目小额贷款贴息试点，设立专项贴息资金、专项风险补偿金等，降低移民农户产业发展经济损失，提升利益保障。同时，移民后期扶持工作实行目标管理责任制，由各级人民政府进行目标考核，组建产业发展项目成果评审小组，打造移民产业发展项目的名牌产品。

第二，以市场为动力、经济效率为准绳，增强产业发展项目的可持续性和经济益贫性。产业发展模式关系到营运效率，分配机制，将会受到市场经济的严格检验，如果不能在市场竞争中谋求发展，移民产业发展项目所形成的原有机制将被淘汰。然而，只有在市场竞争中，才能使移民产业发展项目的发展机制得到不断完善。尽管从价值创造的角度来看，利益的分配必须围绕着关键或必需的资源进行有差异的分享，但有差异的分享应在合理的范围内，衡量合理与否的关键是相关参与主体对所获利益的认可，这就要求在具体利益分配过程中，保证制度安排和实施程序的公正与透明，移民农户、企业等参与主体彼此承认对方的合理诉求，并在互惠互利中创造价值。^[13]在发挥市场作用的同时，也应看到在分配领域的市场失灵。因此，单纯地依靠市场机制无法保证利益分享上的合理平衡，还需要发挥政策在利益分配上的调节作用，明晰市场与政府的治理边界，保障移民

群众的利益。

第三，发挥“能人”带动作用，突破人力资本瓶颈，提升自我发展能力。移民农户减贫增收主要依赖于移民人口及地区自我发展能力的提升。自我发展能力包括自然生产力和社会生产力两个方面，是对自然资本、物质资本、人力资本和社会资本积累情况的总体性概括。自我发展能力的培养与提升，在移民农户增收致富中处于基础性的地位，扶智激励是构建移民农户长效增收机制关键环节。大多数移民农户人力资本匮乏，市场竞争能力不足，需要长期的学习与积累才能弥补生产效率低下的缺口。而在广大农村，最好的学习与效仿对象就是“能人”，他们通常是致富效应的典范，获取有效信息的渠道更为丰富，并且具备良好的经济实力，他们已经迈过了生产效率的门槛，在产业链中具有一定的议价能力与话语空间，在生产与经营方面的示范性会依附地缘关系而向其他移民农户扩散，并产生正向激励作用。^[14]当外部环境推动（政策扶持、平台保障）提供适当的契机时，对利益的追求和自我发展能力提升的强烈愿望会促使移民农户成为产业发展项目的响应者和参与者。一方面，以市场为导向培养乡土人才，在普及农业实用技术同时，针对库区移民农业生产技能、二三产业创业就业技能等方面存在的问题和发展需要，充分利用移民再就业培训、远程教育等资源，培养“致富能人”与“技术能手”等一批农村产业带头人；另一方面，给予“能人”一定的政策倾斜与资金扶持，鼓励他们作为带头人发展合作社，带动移民农户发展，增强在产业链中的议价能力，获取更大的利润空间。

第四，突出项目拉动，提升发展质效。坚持将项目建设作为拉动库区经济发展的主引擎，优化产业发展项目结构，增强发展后劲。库区是一个自然环境、生态功能和人口分布都较为特殊的地区，以往后期扶持的产业发展项目安排由于缺乏因地、因户、因人的精准性，导致很多真正贫困的群体无法有效参与和利用，容易遭受排斥。因此，需要根据具体情况精准施策，提升项目发展质效。首先，将产业发展项目的维度拓宽，不再只是瞄准移民群体的经济收入，而是注重将资源投入到促进教育发展、拓宽移民群体就业面、提高移民人口劳动技能以及低成本高效益的产业项目上，增强其“造血功能”和增收信心，放大他们在后期扶持工作中的主体性和重要性。其次是强化纠偏能力。库区移民减贫增收的需求具有较强的多维性，这就决定了在产业发展资源有限的情况下，集中力量发挥优势资源，优先破解发展瓶颈，应是重中之重。在此过程中，强化政府各级部门的纠偏能力格外重要。一方面，继续坚持和强化从省到县的移民部门领导、组织、协调和瞄准纠偏能力，主要重在指挥和协调，需要覆盖产业发展项目建设全过程，强化部门间信息共享和沟通机制，尤其对于重复建设、建设项目和发展需求不对接的情况要及时发现和纠偏；另一方面，实行产业发展项目专项目标管理，加大日常监控和督察督办工作力度，坚持每年将后期扶持任务、产业发展项目向移民群众公示，层层落实责任人，分类制定工作标准。

在确保库区移民“搬得出，稳得住，能致富”的目标下，移民减贫增收任务重，难度大，见效慢。从经济发展的角度来看，该机制的逻辑起点在于经济新常态背景下库区后期扶持产业发展项目的精准定位，取决于库区产业自有的内生发展资源和外部的政策资源、市场环境，在此基础上才能够构建契合实际情况的移民减贫增收联结机制，此机制能够最大程度上解决现行后期扶持产业发展项目与移民减贫增收联结机制的“嵌入失败”，消解现行机制中的短板，大幅度提升产业发展项目益贫效率，解决内生动力和发展能力等要素障碍，更好地促进库区区域经济发展。

参考文献：

- [1]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，(07):158-162.
- [2]卢荣安.贫困库区农业和农村经济发展的战略选择——以鄂南富水库区为例[J].农业经济问题，1997，(11):50-53.
- [3]刘琦.关于三峡库区农业可持续发展基础研究[J].湖南农业大学学报（社会科学版）2002，(09):24-26.
- [4]赵西君，郑苗，吴倩.三峡库区产业发展模式选择[J].宏观经济管理，2009，(12):58-59.

[5]冯维波. 重庆三峡库区城镇化道路与产业发展模式选择[J]. 科技咨询, 2010, (07):51-52.

[6]严立冬, 邓远建, 张陈蕊. 三峡库区绿色农业发展 SWOT 分析及对策探讨——以湖北省巴东县为例[J]. 农业经济问题, 2010, (09):53-57.

[7]万君, 张琦. 绿色减贫: 贫困治理的路径与模式[J]. 中国农业大学学报 (社会科学版), 2017, (10):79-86.

[8]宋言东, 蒋秀莲, 张雪峰. 农民专业合作社利益机制的建构——基于江苏省 85 个农民专业合作社的问卷调查[J]. 农村经济, 2012, (10):121-124.

[9]周静, 曾福生. 利益联结. 选择性激励与联合社的稳定性研究——基于隆平联社的案例研究[J]. 湖南科技大学学报 (社会科学版), 2018, (09):70-74.

[10]张琦. 中国绿色减贫指数报 2014[M]. 北京:经济日报出版社, 2014.

[11]左停, 杨雨鑫, 钟玲. 精准扶贫: 技术靶向. 理论解析和现实挑战[J]. 贵州社会科学, 2015, (08):156-162.

[12][印]阿玛蒂亚·森著, 王宇等译. 贫困与饥荒[M]. 北京:商务印书馆, 2001.

[13]李东升, 杜恒波, 唐文龙. 国有企业混合所有制改革中的利益机制重构[J]. 经济学家, 2015, (09):33-39.

[14]李君, 陈长瑶. 农村合作经济组织发展中的农村能人带动效应[J]. 资源开发与市场, 2013, (05):486-490.

注释:

1 数据来源于四川省扶贫与移民工作局统计资料。

2 数据来源于水利部水库移民开发局统计资料。

3 数据来源于水利部水库移民开发局统计资料, 并经笔者计算整理而得。