

# 贫困地区产业结构调整中的政府角色探析

——以Y村产业结构调整的经验为例

孔翔

(华中师范大学 社会学院,湖北 武汉 430079)

**【摘要】**贫困是我国当前大多数农村地区面临的共同难题。20世纪70年代以来,政府为了缓解和消除农村贫困,启动了一系列的扶贫计划,投入了大量的人力物力,大部分农村地区的贫困状况得到了缓解。产业扶贫是近年来推行的扶贫政策中的一个重要部分,它把政府的扶贫模式由以往“授之以鱼”转变为了“授之以渔”,有利于彻底消除农村地区的贫困现象。但是产业扶贫政策推行中也存在很多的问题,本文结合政府在Y村推行产业扶贫政策中具体的产业结构调整历程,通过分析政府在Y村产业结构调整中的具体行为,试图指出政府在产业结构调整中应当发挥的作用和扮演的角色,以希望能对其他贫困地区的产业结构调整带来启示。

**【关键词】**贫困地区;产业调整;政府角色

**【中图分类号】**F127 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2012)01-0062-04

本文以笔者2011年暑期参加华中师范大学“百村观察”调研项目赴湖北省十堰市的一个国家级贫困村调研的经历为基础,通过问卷调查和入户访谈的形式了解Y村产业扶贫的历程,同时以自己所了解到的Y村产业调整中政府的行为为主要分析对象,试图指出政府在贫困地区产业结构调整中存在的问题及应当发挥的作用和扮演的角色。

## 一 问题提出

Y村位于湖北省西北部,是一个国家级贫困村,由原来的5个村合并而成,距离当地最近的城镇有35公里,是该县城内最为偏远、相对落后的一个村。全村地域面积47平方公里,地形以山地为主,人口1235人,地域辽阔,山大人稀,自然资源匮乏,人均实际收入仅有2200元左右。全村有耕地1900多亩,其中水田760亩,旱地1100多亩,人均耕地1.5亩,另有广阔的山地,山场面积达47000亩。农业生产仍以传统的种植业和养殖业为主,农作物主要是小麦、玉米、水稻,间作豆类杂粮,经济作物很少种植,养殖的牲畜以牛、羊为主。

随着近些年来种地成本和物价水平的不断提高,种地已经只能满足村民们的基本生活需要,不能帮助农民实现脱贫致富,同时在上级政府调整产业结构、促进产业扶贫的政策号召下,改变村庄目前单一的产业结构,成了全村上下的共识。

为了改变这种单一的产业结构,帮助农民脱贫致富,Y村从1999年起,在镇政府的指导下,进行了艰难的产业结构调整探索。1999年,该地区黄姜价格走高,每斤2块多,Y村村民率先挖野生黄姜做种子,大规模种植黄姜,2001年发展到顶峰,全村种植

1300多亩。后来黄姜市场大幅波动,供过于求,价格猛降,每斤0.15元都没人要,大片的黄姜烂在了田里,每家每户都有亏损,整个村合计亏损达8万多元,黄姜产业从此一蹶不振。2005年到2006年,在县里有关部门的倡导下,Y村开始种植当参、黄芪、太子参等中药材。村集体带头,通过土地流转的方式发展中药材40多亩。2006年,受中药材市场价格走低的影响,村集体又亏损4万多元。2007年到2008年,全村又开始引种尖椒(灯笼椒)。当时,镇上宣传的是亩产2000斤,每斤单价是6元。2008年,全村发展种植100亩,实际亩产量200斤都不到。同时,价格也不到6元,产品也没有销路,农民的积极性再次被打消。

2009年,为扶持县上用花生榨油的龙头企业,镇政府要求Y村发展1000亩花生。根据当地村民多年的种植经验,Y村花生亩产在200斤左右。按照企业的协议价,每斤花生2.5元,种一亩花生的毛收入仅500元左右。而种植玉米,亩产有1000斤左右,每斤玉米市场价1元,种一亩玉米的毛收入是1000元左右。种一亩花生比种一亩玉米的毛收入要少500元左右,这个帐一算,老百姓除了种一点供自己家食用以外,根本就没有种植的积极性。

上级政府自1999年到2009年这10年间在Y村推行的产业结构政策均宣告失败,这也让Y村村民感到失望和伤心,同时也激发了他们自己寻求脱贫致富道路的决心。Y村山地面积达47000亩,树种资源丰富,2010年,村书记率先将目光转向了这些山地,开始关注这些资源,主张靠山吃山。他亲自带领部分村民代表,赴河南西峡、湖北随州、宣城考察,发现这几个地方环境相似,甚至山地资源不如Y村,别

收稿日期:2011-12-03

作者简介:孔翔(1987-),女,河南周口人,在读研究生,研究方向:经济社会学、发展经济学及贫困问题。

人靠山吃山,采用椴木栽培和代料栽培的方式发展食用菌,效益可观。回来后,他带头发展食用菌,2010年发展了5000袋代料栽培食用菌,并在第一茬食用菌接上后,拿出近两千斤挨家挨户分送免费给村民品尝,以激发群众发展食用菌产业的积极性。当年,有10户农户从事食用菌栽培,都取得了可观效益。今年,村书记计划扩大生产,发展代料栽培食用菌20000袋,一个自发的产业雏形初步显现。

纵观Y村1999年到2008年的产业调整历程,我们看到,这些年的产业调整都是在上级政府的指导之下推动的,扶持的产业本身都缺乏龙头企业,不能够执行企业+协会+农户的产业发展模式,并且对市场也没有充分的调研和了解,导致产业调整连续失败,农户们遭受了严重损失,积极性一次次被打消,而2009年的产业调整主要种植花生,这又重返了种植粮油的老传统,虽然符合“龙头企业+农户”的发展模式,但是,政府倡导发展的花生产业与农户传统的种植玉米相比,经济效益明显偏低,农民的积极性也不能被调动起来,因而这次的产业调整也宣告失败。而Y村村民2010年开始自发发展的食用菌栽培目前效益可观,并在逐步发展壮大,这次的产业调整正在一步步走向成功。

Y村艰难的产业调整历程引起了笔者的思考:为什么当地政府指导下的产业调整政策在Y村连续失败?贫困地区政府在贫困地区产业结构调整中应该发挥什么样的作用、扮演什么样的角色?以村干部为主体的村庄精英群体在村庄产业结构调整中应该发挥什么作用?

## 二 政府行为分析

下面我们就从产业调整中的政府行为入手,以此为切入点分析政府引导下的产业调整政策连续失败的原因,为下面探讨政府在产业结构调整中应该扮演的角色提供现实依据。

从Y村产业调整的历程中,我们可以发现上级政府在产业结构调整中遵循以下行为模式:“根据文件制定计划——下达计划——下级政府强制执行计划”。这种行为模式具有以下特点:

1、上级政府在产业调整政策的制定上具有决策权,而农户并未参与政策的制定,在政策选择上处于被动接受的地位,没有可以发挥主动性、从事自主经营的空间;

2、产业调整政策的执行过程依赖于上级政府对下级政府的领导权威和下级政府对上级政府权力的服从,行政干预力度很大,上级政府的权威和权力是政策得以执行的主要推动力量;

3、政府在产业调整中计划的往往是产品的生产,而对产品的市场流通环节往往计划不周,或者即使对产品流通环节进行了详细规划,也常常因为缺少对变化莫测的市场的充分的调研和了解,对市场形势把握不够,一旦市场发生波动,就会造成农户利益受损,导致产业调整政策的失败<sup>[1]</sup>。

从历史上来看,这种行为模式在早期的贫困地区产业结构调整中确实发挥了一定的积极作用,但从本质上来讲,它仍然是一种传统的高度集中的管理模式,同我们目前商品经济发展的大趋势不相适应,存有很大的弊端,因此在执行地区产业政策中出现了很多的矛盾和问题,笔者认为这种行为模式本身就是导致Y村产业结构调整连续失败的主要原因。

首先,这种模式强调政府统揽产业调整的决策权,即在产业调整中政府说了算,农户完全按照政府的指示行事,失去了主动性和积极性。实践证明,政府包揽决策权必然妨碍资源的有效配置,抑制农户自觉按照市场需求调整产业结构和追求比较利益的动机,不利于地区内部农产品市场的形成,还会引起地区内部的盲目竞争,给地方整体经济带来损失。Y村农户在产业结构调整中先后按照上级政府指示普遍种植黄姜和中药材,甚至减少了一些粮食和经济作物的种植,黄姜和中药材取得丰收,收成以后,由于本区域内的市场需求有限,而Y村地理位置偏远,出外交通不便利,不可能把产品销往外地,于是区域内农户之间为了把产品销售出去竞相压低价格,最后整个收益远远低于生产成本,农户的利益普遍受损,产业调整宣告失败。

其次,政府是产业调整政策的制定者,并没有农民的参与,农户对政策不了解,所以政策制定后在实施的过程中往往不被农户自觉接受,于是采用行政权力强制干预就成了政府的惯用手段,但是这更加剧了农户对政策的离心力和对政府的不满情绪,而一旦造成农户对一项新的产业调整政策的离心也就宣告了这项新的产业调整政策的失败。调研中我们发现,Y村农户对上级政府的一些指示很有意见,以种植花生为例,镇政府为了扶持县上的花生榨油企业,要求Y村种植1000亩花生,但是根据农户多年的种植经验,种植花生的收益要明显低于种植玉米,农户们认为地方政府无视他们的收益,对这项政策根本不予配合,同时对这种强制干预生产的行为也产生很大意见,这项政策毫无疑问地要走向失败。

再次,地方政府是一个基层的行政机构,制定计划总是更多地反映地方利益,实现地方财政增收。与小农户个体增加收益对地方财政的贡献相比,促进地



方大企业的发展更能对地方财政增收做出贡献,所以为了财政增收,地方政府往往会选择牺牲小农户的利益。这一点在Y村同样可以使用上级政府要求村民种植花生扶持县上花生榨油企业的例子,这也是农户对地方政府产生不满情绪的一个主要原因。

总之,贫困地区政府在产业调整中的行为模式无论从当前现实看,还是从以后发展看,都存在很大弊端,我们必须重新审视贫困地区政府在产业结构调整中应当发挥的作用和扮演的角色。

### 三 政府应该扮演的角色

从以上的分析,我们可以看出,贫困地区政府的这种行为模式已经严重阻碍了地区产业调整成功的步伐,而这种行为模式存在的根源在于地方政府还没有摆正自己在地区产业结构调整中应该扮演的角色,即产业调整的主体应该是贫困地区的农户,更确切地说是由贫困地区农户中的精英组成的群体,政府应该为引导这些精英群体带领广大农户脱贫致富提供服务。结合贫困地区政府在促进贫困地区脱贫致富中应该发挥的作用进行分析,政府应该扮演的角色具体包括以下几个方面:

1、规划者的角色。虽然我们主张促进贫困地区脱贫致富要发挥广大农户的主体性,但一方面贫困地区的农户还不具备从整体上统筹规划的能力,另外在市场调节下,由农户自发调整产业结构也不利于形成产业优势,往往导致经济发展缺乏后劲。因此,在利用市场配置资源调整产业结构的同时,政府还是应该发挥统筹规划的能力,结合本地区的实际情况制定切实可行的发展目标和计划,对区域内实施产业结构调整、发展商品经济进行合理规划。一般来说,规划贫困地区产业结构调整的主要内容应包括:(1)结合县、乡实际情况,确定县乡经济发展的支柱产业和重点产品,实施一县一业、一乡一品战略,同时对这些支柱产业和重点产品在资金、政策、税收等方面进行重点扶持,但同时需注意产业的适度规模经营和产品的销售行情,合理配置资源,切勿盲目生产;(2)基础设施建设是区域经济发展的“先头兵”,完善的基础设施建设可以使促进区域发展的各项政策实施收到事半功倍的效果,所以贫困地区政府应该在自身财力有限的情况下做好区域基础设施建设规划,不浪费一分钱,努力为广大农户的脱贫致富保驾护航;(3)坚持“科技兴农、科技富农”的农业发展道路,制定农业科技开发的具体目标和步骤,引导人才和资金投入,营造农业科技开发与创新的区域环境;等等。

2、组织者的角色。具体来说就是组织和动员广

大基层干部和农民群众,为区域经济发展营造良好的环境,实施地方政府关于产业调整的工作计划,同时必须坚持农民群众是实施规划的主体。不过,这里的组织并不是行政性的强制,更不是强迫命令,而是主要通过广泛的宣传、动员,在农民自愿的基础上引导其实施规划。一般地说,只要政府的计划确实实地为了农户着想,能够增加农户的收益,广大农民是会自觉接受的。当然,组织工作并不是排斥一切必要的行政手段,在目前大多数的农村地区推行政策还是离不开行政手段的适当干预。地区政府在组织者角色上应该承担的具体任务包括以下方面:(1)组织广大农户采取和推广新技术,引进新品种;(2)组织基层干部和农户完成大规模农田基本建设和其他基础设施建设;(3)组织农户在产业结构调整中互帮互助、协同合作,增强村庄集体合力,避免相互牵制;(4)结合村庄实际情况,引导组织农户成立产前、产中、产后服务的协会组织,增强抵御市场风险的能力;(5)定期组织农户学习有关商品经济的知识,增加他们对多变的市场行情的了解,不断增强其从事生产经营的风险意识等等。

3、服务者的角色。建设服务型政府是党的十六大确定的下一阶段政府改革的重点。基层地方政府发挥服务者的角色主要是为农户提供政策、信息、金融等方面的指导,引导农户正确决策,尽力解决农户在生产经营活动中遇到的问题,把农户自我调整的生产计划和政府的宏观计划衔接起来,促进产业结构顺利调整,减少市场自发调节带来的消极作用,保护广大农户的利益。具体的服务内容包括:(1)政策服务。即根据地区经济发展的目标和计划,制定鼓励、保护和促进产业结构调整的政策,主要包括产业政策、价格政策、财政扶持政策、金融政策(包括信贷政策、利率政策等)、科学技术应用和推广政策等等,为产业结构调整、农户脱贫致富提供政策支持<sup>[2]</sup>。(2)信息服务。即在不断建立和完善信息传递渠道的基础上,向农户广泛提供各种经济活动的信息,让农户结合自身实际作出合理决策。信息服务的主要内容有以下几点:及时向农户传递市场供求趋势预测的结果,为农户调整种植结构提供指导;向农户提供各种有关的分析资料,比如技术资料、投入产出分析资料、市场价格走向资料等,为农户从事农业科技生产、调整生产结构、制定决策提供参考;开展多层次、多形式的信息咨询和决策咨询服务;广泛介绍各种科技信息、方法,如新技术、新品种、新的经济资料使用方法等;(3)金融服务。即通过信贷资金发放、利息率差别,以及财政支农资金的投向和数量调整,把农户产业结构调整纳入地区整体产业结构调整的目标框架

内,实现区域内资源的最优化配置。另外,还可以通过开展农村产业结构调整的保险工作,分散农户在产业结构调整中面临的风险,引导农户积极主动地开展产业结构调整。(4)社会化服务。即通过为农户提供再生产过程中的各项服务,巩固产业结构调整的成果,帮助农户降低生产成本,提高劳动生产率,加快农村商品经济的发展。社会化服务就其范围看,表现为对农产品产前、产中、产后的一系列服务,具体内容主要是搞好农用生产资料购销服务,农用技术开发和指导服务,耕地、排灌、施肥、除草、灭虫服务,农产品收购及销售服务等。为了搞好社会化服务,各级政府要加快机构改革,设立农机、生产资料、科技、畜牧兽医等服务部门并要求其不断完善服务质量。

4、监督者的角色。即地方政府应培育良好的产业结构调整环境,同时要保证产业结构调整按正确的方向发展<sup>[1]</sup>。政府监督应包括涉及产业结构调整的各种经济主体以及市场运行过程。就其具体内容看有以下几点:消除行政手段对农户自主决策的不必要干预,保护农户调整产业结构发展商品经济的自觉性和积极性;引导农户走专业化生产道路,避免农户在产业结构调整中出现盲目性,同时防止可能出现的违法行为,如农户对耕地进行掠夺性经营、撂荒等;对农产品市场进行适度的宏观调

控,消除过分的行政干预,严厉打击某些单位和个人操纵农产品市场、垄断经营、牟取暴利,并把损失转嫁给农户的不法行为,创造平等竞争的市场环境;尽力减少市场机制运行中的扭曲现象,如农产品价格不合理等;监督某些部门服务农户的行为,避免出现坑农、害农、加重农户负担的错误做法,督促各部门提高为农户服务的质量。

另外,政府在引导村庄产业结构调整的过程中还要积极发挥村庄精英群体在带领村民脱贫致富的作用。我所说的村庄精英群体是指在村庄里有知识、有能力、懂技术、有较高威望的人,他们是实现村庄脱贫致富的“领头羊”,在促进村庄经济发展中发挥着关键作用。他们的作用主要表现为他们都是能人,或者掌握一门技术,或者能调动更多的社会资源,或者在村民中享有较高的声望,总之他们是村民中的榜样和模范,具有很强的号召力和凝聚力,村庄的产业结构调整必须要发挥他们的作用。

结语:贫困地区产业结构调整是一个长期而艰巨的过程,需要政府在发挥贫困地区农户主体作用的条件下扮演好其规划者、组织者、服务者、监督者的角色,同时注意引导村庄精英群体参与产业结构调整,以促进村庄产业结构调整的顺利实现,进而早日实现农村贫困地区脱贫致富奔小康的目标。

#### 注释及参考文献:

- [1] 龚培兴.论贫困地区产业结构调整中的政府行为重构[J].求实,2010,5.  
 [2] 赵敬丹,李娜.中国农村反贫困过程中政府作用研究[J].辽宁大学学报,2011,1.  
 [3] 陈红岩.试论我国产业结构调整中的政府角色定位[J].学术交流,2005,6.

## Analysis of the Role of Government in the Adjustment of Industrial Structure in Poor Areas

——An Example of Y Village Experience in the Adjustment of Industrial Structure

KONG Xiang

(School of Social Sciences, Central China Normal University, Wuhan, Hubei 430079)

**Abstract:** Poverty is a common problem faced by most of the rural areas of our country currently. Since the nineteen seventies, in order to alleviate and eliminate poverty, the government has started a series of Poverty alleviation projects and invested a lot of manpower and material resources. Poverty in most of the rural areas has been eased. Industrial poverty alleviation is one important part of the poverty alleviation policies carried out in recent years. It makes the government poverty alleviation mode change from the previous “giving him fish” into “teaching him how to fish”, which is in favor of the complete elimination of rural poverty. But there are also many problems existing in the industrial poverty alleviation policies. This paper combined with the specific industrial structural adjustment process carried out in the village of Y by the government, analysed the specific behavior of government and attempted to point out the function and role of government, which should be played, with the hope of bringing enlightenment to the industrial structural adjustment of other poor parts of our country.

**Key words:** Poor Areas; Industrial Structural Adjustment; Role of Government

(责任编辑:李进)