



财智睿读

公共政策、 农业发展 与减贫

蒋辉 刘兆阳◎著

PUBLIC POLICY,
AGRICULTURAL DEVELOPMENT AND
POVERTY REDUCTION

农业、经济发展与减贫系列丛书
丛书主编 蒋辉

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

非外借

国家自然科学基金项目（71363015、71503101）资助成果
国家民委民族研究项目（2018-GMF-023）资助成果
湖南省民族宗教研究重点项目（2018HNMZY02）资助成果
湖南省应用经济学重点学科资助成果
湖南省智库“民族地区扶贫与发展研究中心”资助成果
湖南省民宗委“民族地区特色农业发展研究基地”资助成果
吉首大学武陵山区发展研究院、湖南乡村振兴战略研究中心资助成果

公共政策、 农业发展与减贫

PUBLIC POLICY,
AGRICULTURAL DEVELOPMENT AND
POVERTY REDUCTION

蒋 辉 刘兆阳◎著

农业
经济
发展
与
减
贫
系
列
丛
书

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策、农业发展与减贫/蒋辉, 刘兆阳著. —北京:
经济科学出版社, 2019. 4

(农业经济发展与减贫系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5218 - 0515 - 4

I. ①公… II. ①蒋…②刘… III. ①农业发展 - 政策
体系 - 研究 - 中国 IV. ①F323

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 087370 号

责任编辑: 于海汛 李 林

责任校对: 隗立娜

责任印制: 李 鹏

公共政策、农业发展与减贫

蒋 辉 刘兆阳 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: www.esp.com.cn

电子邮件: esp@esp.com.cn

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: <http://jjkxcbs.tmall.com>

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 17.75 印张 250000 字

2019 年 4 月第 1 版 2019 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5218 - 0515 - 4 定价: 62.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线: 010 - 88191661)

QQ: 2242791300 营销中心电话: 010 - 88191537

电子邮箱: dbts@esp.com.cn

总序 / Foreword

十八大以来，我国农业农村优先发展的战略格局基本形成，精准扶贫、精准脱贫取得举世瞩目的成就，农业、农村面貌焕然一新，人民群众的生活水平普遍得到改善，幸福感、获得感不断提升。解决三农问题的过程就是在农业、农村发展中不断发现矛盾，又不断解决矛盾的过程。发展的问题需要在发展中通过深化改革来解决，四十多年改革开放的辉煌历程就是农业、农村砥砺前行过程，更是锐意改革、持续创新的过程。其中，有伟大实践中形成的丰富经验的积淀，有十八大以来搭建的农业农村发展四梁八柱的支撑，有习近平新时代中国特色社会主义思想的正确指引，才让我们取得了一个又一个卓越辉煌的成就。

改革开放以后，各个时期的扶贫攻坚都离不开政府的大力支持，公共政策的巨大张力为贫困地区脱贫发展提供了强劲动力，也为培育扶贫产业乃至自我发展能力奠定了坚实基础。十八大以来，我国更加强调通过培育贫困地区特色产业尤其是特色农业来形成内生发展动力，以实现稳定、持久的脱贫，实践中也涌现出了诸多熠熠生辉的产业扶贫典型和值得借鉴的成功经验。人们的目光更多聚焦于公共政策和产业发展对于扶贫的作用效果方面，而相对忽视了公共政策、农业发展与减贫之间深层次的内在逻辑联系。对于农业发展是通过哪些渠道、什么主体，以及如何作用于减贫的相关环节等问题，还缺乏足够的实证检验和充分的案例支撑。

吉首大学作为一所位于湖南西部地区的综合性大学，始终秉持“立足大湘西，服务大武陵，做出大贡献”的办学理念。办学六十年来，为民族地区经济社会发展和人才培养做出了重要贡献。历代吉大人以服务社会为己任，勤勤恳恳、脚踏实地，坚持用“脚”来做研究，取得了一系列有影响的科研成果。作为年轻的吉大人，蒋辉博士带领的科研团队近年来围绕农业发展与减贫等相关领域开展了一系列系统、深入的调查研究工作，出色完成了农业农村部农业标准化项目、武陵山区特色村寨百村调研、湖南省乡村振兴“千村调研”行动、湖南省“十三五”特色村寨调研等有影响的调查活动，调研足迹遍及湘、鄂、渝、黔、桂等地，取得了显著成效。在此基础上，该团队试图为厘清政府治理、公共政策、农业发展与减贫之间的关系提供坚实的理论和实证依据，并尝试将农业发展引入分析框架中，构建了一个由公共政策、农业发展、减贫效应构成的内生式减贫理论体系。团队先后主持了多项国家自然科学基金和其他省部级重大项目，获得了国家民委社科成果（调研报告类）二等奖、三等奖多项。此次由蒋辉博士主编的《农业经济发展与减贫系列丛书》是该团队近几年来实地调查和理论研究的部分成果。这套丛书是蒋辉博士等人将研究视角拓展至武陵山区之外的一次尝试，亦是几位年轻的西部学者期望借此与外进行学术交流碰撞的一次探索，研究成果或许比较稚嫩，视角、观点也可能不够全面，还请各位专家、学者给予更多的批评、指导和包容。

吉首大学党委书记、校长
教授、博士生导师
白晋湘

内 容 摘 要 / Abstract

中国 30 多年来卓有成效的扶贫攻坚工作取得的显著成绩已经为世界公认，并为世界反贫困实践提供了有益样本。不可否认的是，在改革开放以后，各个阶段的减贫都离不开政府的扶持，公共政策在外延式减贫和内涵式减贫过程中均发挥了显著的作用。党的十八大以来，我国更加注重通过培育贫困地区内生发展能力，来实现持续的减贫效应，产业扶贫在诸多减贫方式中覆盖面更广、带动力更强、持续性更显著，其中农业产业在产业减贫中所起到的作用更为各界认可。实践中，人们往往比较关注政策减贫的作用及其机制，但却很少注意到，在诸多贫困地区，农业的发展在政策减贫过程中发挥重要作用。长期以来，理论界往往比较关注单一维度的公共政策与减贫之间的关系，却忽视了产业在两者关联中的中介作用，这就如同一个“黑盒子”，只知道一端输入公共政策后，另一端出来的就是一定的减贫成效，但这个“黑盒子”是如何运行的，内部机制有什么规律性，产业在其中是如何起作用的，对于这些重大问题，似乎缺少应有的回应。这实际上也受到了扶贫实践中“外延式”扶贫的潜在影响，如果据此来指导理论研究和开展实际工作，则可能导致下一阶段的扶贫政策推进和新时代扶贫指向无法有效适应形势发展。

本书试图超越“政策扶持—减贫”的传统分析视角，尝试将农业发展引入到分析框架中，将其作为中介因素，进而构建一个基于“公共政策—

“农业发展—减贫”的三维减贫分析框架，按照公共政策实施推动农业发展，农业发展进而推动区域增收致富，最终实现脱贫这一逻辑，提出了一个由公共政策、农业发展、减贫效应构成的内生式减贫理论体系。本书还构建了减贫系统协调发展评价指标体系，选取云南、贵州和四川三省 2005~2016 年的相关数据，通过引入耦合分析方法、计算耦合度和耦合发展水平，测度出公共政策、农业发展与减贫效应之间的内在关系，并对上述关系进行科学规范的时空演化趋势分析，多维度地验证上述逻辑关系是否存在。同时，选择状态空间模型，构建了支农政策在公共政策减贫过程中的中介效应，并对该效应的发展变化进行动态分析。

此外，本书通过案例研究的方式，研究贫困地区农业产业扶贫的模式与机制，从现实中找到农业发展带动地区减贫的现实案例，并通过对案例的分析，总结农业产业减贫的六种实现模式和运行机制。最后对本书进行总结提炼，从中得出有建设性的结论，并提出有助于构建农业发展与政策减贫良好互动机制的相关建议。

本书的主要结论是：

(1) 通过云南、贵州、四川三省的实证分析发现，“公共政策、农业发展与减贫”的三维复合减贫系统在一定程度上是存在的，在实践中，上述系统中各要素、子系统之间呈现出较显著的协调发展趋势。

(2) 复合减贫系统协调发展呈现出显著的时空差异特征。从 2014 年开始，所研究的云贵川三省的复合减贫系统协调度达到了 0.8 以上。但在不同地区、不同阶段，复合减贫系统协调发展和动态演变的表现形式各有迥异。

(3) 公共政策在减贫过程中切实发挥了显著的作用，且政府扶持水平与减贫系统中各要素、各子系统之间的耦合协调程度呈正向变动关系，即政府扶持水平越高，则耦合协调程度越高，经济、社会等综合效益就越明显。

(4) 农业在政策减贫过程中起到了明显的作用，但这种作用在不同时期各不相同，不过可以肯定的是，农业发展推动政策减贫的方式、路径、机制已经走向成熟，无论是定量分析还是案例剖析，都表明现阶段农业产业扶

贫已经迈入良性发展轨道。

(5) 公共政策直接减贫的效应逐渐减退,而通过农业发展这一中介来带动持续减贫的效果逐渐增强。这也在一定程度上印证了十八大以来我国提出的通过培育特色产业形成内生发展能力的战略导向是十分正确的。研究也发现,政策扶持对农业发展和减贫的促进作用呈现了边际递减的趋势,农业减贫的中介效应呈倒“U”型发展特征。具体表现为2005~2010年,农业发展的中介效益占比逐年递增,而到了扶贫攻坚决战阶段(2011~2015年)则开始呈下降趋势。这从侧面说明了我国扶贫攻坚工作已经进入了真正的“攻城拔寨”和“啃硬骨头”的时期,尤其对于一些深度贫困地区的脱贫,需要各方主体整合资源、注重农业产业的扶持引导、创新产业扶贫工作机制。

(6) 不同的自然资源禀赋和经济基础决定了各地农业发展和产业扶贫的道路各有迥异。发展的具体形式虽然不同,但其背后隐含的内涵、特征和规律却是可以总结且能够为同类地区所借鉴的。贫困地区不同的农业产业发展模式的动力来源、功能导向都存在一定的差异,发展的道路没有一成不变、放之四海而皆准的模式,在选择具体的发展模式时,应结合当地实际情况和产业性质来决定采用其中某一种或某几种。

目 录 / Contents

第 1 章	导论	1
1.1	问题的提出	1
1.2	研究意义	2
1.3	研究方法、思路与主要框架	4
第 2 章	研究综述与理论框架	9
2.1	相关研究综述	9
2.2	本书理论框架	21
第 3 章	贫困地区农业发展与贫困现状	28
3.1	贵州省农业发展与贫困现状	29
3.2	云南省农业发展与贫困现状	40
3.3	四川省农业发展与贫困现状	46
第 4 章	公共政策、农业发展与减贫的耦合协调分析	52
4.1	研究的理论基础	53
4.2	各子系统评价指标体系构建	55

4.3	耦合度与耦合协调度测算	57
4.4	模型结果分析	61
第5章	农业发展在政策减贫过程中的中介效应研究	65
5.1	中介效应的理论内涵及其检验方法	65
5.2	变量选择与数据来源	68
5.3	状态空间模型的建立	69
5.4	模型估计结果分析	71
5.5	中介效应检验	76
第6章	农业减贫的农户生计响应与产业困局破解	81
6.1	产业扶贫视角下农户生计响应与优化	81
6.2	乡村振兴视角下农村产业发展困局与破解	108
第7章	贫困地区农业减贫的实践与探索	125
7.1	特色农业助推精准脱贫的实践——湖南湘西州的案例	125
7.2	标准农业助推精准脱贫的实践——湖南常德市的案例	137
7.3	“金融+农业园区”助推精准脱贫的实践——广西田东县的案例	152
7.4	“三变模式”助推精准脱贫的实践——贵州六盘水市的案例	166
7.5	农村电商助推精准脱贫的实践——重庆秀山县的案例	182
第8章	贫困地区农业产业化扶贫的模式与机制	196
8.1	贫困地区农业产业化扶贫的实现模式	196
8.2	贫困地区农业产业化扶贫的运行机制	211

第 9 章 农业发展与减贫政策评价及优化	223
9.1 农业政策工具的文本分析与改进	224
9.2 扶贫政策成效评价与优化路径	237
第 10 章 研究结论与政策建议	251
10.1 研究结论	251
10.2 政策建议	257
参考文献	264

第 1 章 导 论

1.1 问题的提出

对于贫困问题的理论关注，发轫于有关正义、公平等社会发展价值标尺的审视。西方众多经典的贫困理论解读隐约投射出的思想光辉为人类反贫困实践指出了各种可行的路径，对于贫困和反贫困的关注视角也从最初的强调改善收入贫困慢慢过渡到注重缓解能力贫困和改进权利贫困上来，这些扶贫理论构想和举措已经在部分国家反贫困实践中实施并取得了显著成效。但我们也应该清醒地认识到发达国家或地区的反贫困已经步入较高阶段，开始追求改善贫困地区和人群的全面发展和幸福生活的能力及权利的同时，另一些落后地区，尤其是我国部分民族地区的发展焦点却还停留在如何满足群众吃饱穿暖的基本需求阶段。当我国改革发展和扶贫开发解决了大部分贫困地区温饱问题的同时，还存在一些极度贫困的地区和群体依然在为如何提升收入水平和改善物质条件而持续努力。现实中，此类地区为走出收入贫困的窘境，政府、家庭和个人均做出了各种努力，从政府最初的“输血式”政策补贴和“造血式”开发扶贫，到家庭和个人尝试的外出务工、土地租赁、征地拆迁、兼业经商、移民搬迁等等途径，种种成功和失败的案例告诉我们，农户拥有的最有价值、最可靠、最持久的减贫资源就是人和地，只有找到一条与农户家庭所持有的这两种减贫资源相

匹配的反贫困路径才是最切实际的。诚然，大力推进工业和第三产业的发展可以有效地将人、地这两种稀缺生产要素的价值发挥到最佳，但遗憾的是，西方工业国家和我国发达地区的发展实践已经清晰表明，在贫困地区发展工业和第三产业虽然能有效推动当地经济社会发展，但发展成果却少有惠及贫困个体的，即其“益区域性”要远远大于“益个体性”。而既有研究和大量实践表明，农业自身属性决定了它更有可能将农户纳入产业链条，更易于让贫困群体有效参与到发展成果的分配中来，其在扶贫的深度、广度以及持续程度方面是其他产业无法企及的。因此，通过农业以及基于农业的其他融合性产业的发展，可以有效地带动农户脱贫。党的十九大以后，我国进一步强调“发展产业是实现脱贫的根本之策。要因地制宜，把培育产业作为推动脱贫攻坚的根本出路”，进而作出了全面实施乡村振兴战略的重大决策部署，“坚持精准扶贫与转变贫困地区产业发展方式深度融合”，加快制定贫困村、贫困户发展致富产业的多元支持政策体系。我国自改革开放以来，始终将脱贫致富作为检验执政水平的重要标准，对于减贫工作给予了高度重视，探索出了种种行之有效的减贫路径，所取得的减贫成效为世人关注，中国减贫探索在世界减贫史上留下了可圈可点的诸多光辉。党的十八大以来，党中央、国务院更是将精准扶贫工作作为中心工作，并给予了前所未有的重视和支持。当前我国脱贫攻坚已经进入攻城拔寨和最后冲刺的关键时期，尤其是深度贫困地区和一些特殊群体的脱贫形势依然严峻，单靠“输血”式外力扶贫，断然无法形成有效的内生发展动力，因此急需从理论层面进一步理清公共政策是如何通过支持特色产业，尤其是农业产业发展，进而推动减贫目标的顺利实现，制定的相关政策是否因地制宜、切实可行，才真正有益于贫困地区内生发展能力的形成并逐步壮大。

1.2 研究意义

改革开放以来中国全力推进的减贫伟大事业取得了举世瞩目的成绩，

其中一条重要的启示便是集中力量办大事的“举国体制”，通过资源集中聚合和政策扶持引导使得减贫事业稳步取得成效。总结四十年来的减贫历程可以发现，无论是在最初的“输血式”扶贫还是后期的“造血式”扶贫，公共政策在减贫中所起的重要作用是不可忽视的。众多成功的案例表明，政府主导与贫困户主体作用结合、普惠性政策和特惠性政策并举、内生发展与外在保障配套的中国特色扶贫开发道路上，公共政策不仅是输送减贫外在动力的“发动机”，也是保障内在减贫机制正常运行的“润滑油”，但必须认识到，公共政策减贫的途径、机制、效果在不同阶段和不同地区呈现出不同表现形式。党的十八大以来，党和政府高度重视培育贫困地区的内生能力，通过政策扶持、资金引导、宏观调控、金融信贷等多种方式极力培育和扶持地方特色产业，公共政策作为外力直接驱动减贫的方式逐渐为产业扶贫方式所取代，通过政策扶持形成地方特色产业，进而通过产业发展带动贫困地区和贫困人口增收致富的间接减贫路径则逐渐得到各方公认，且行之有效的减贫途径，在诸多减贫产业中，农业对于减贫的效应是十分显著的，2000年世界银行的一项权威研究发现，农业减贫效应要远高于第二、第三产业，在所有公共支出中，农业支出所带来的减贫效果也要显著高于救济、基建等支出。根据国务院扶贫办的数据显示，我国大部分贫困人口还是集中在农村，截至2017年初，我国农村贫困人口4335万，近3万个村贫困发生率超过20%，农业作为贫困农村当地的支柱产业，其发展的规模和水平在一定程度上影响着我国2020年全面脱贫目标的实现进程，因此通过政策扶持大力发展农业，进而带动贫困地区脱贫致富具有重要现实意义。由此可见，进入扶贫攻坚新时代，面对新形势新问题，在公共政策、农业发展和减贫三者之间存在内在联系比以往任何时期都要紧密，一方面，公共政策对农业发展和减贫发挥着显而易见的直接作用；另一方面，公共政策又通过农业发展这一中介因素间接推动着减贫进程，农业发展在此阶段如同是架设在公共政策和减贫之间的桥梁，存在着一定的中介效应。现有的研究更多关注公共政策的直接减贫效应，

而对于产业在公共政策减贫过程中所起的作用研究并不深入，这种建立在“外延式”扶贫思想基础上的研究范式无法有效适应新阶段的扶贫实践，基于此创设的扶贫政策体系和工作指向必定不能很好地适应新的扶贫形势。

本书围绕公共政策推动农业发展，农业发展带动减贫目标实现这一逻辑，试图构建一个涵盖了“公共政策—农业发展—减贫”的三维减贫理论框架，将农业发展作为中介变量，探讨其在公共政策减贫过程中的中介效应、作用机制和运行模式，设计了“公共政策—农业发展—减贫”耦合发展评价指标体系，通过引入耦合分析方法、建立状态空间模型，全面探讨公共政策对农业发展和减贫的影响机制，同时对农业发展在政策减贫过程中的中介作用进行定量测度，并对上述影响作用进行时空演进分析，从而对“公共政策—农业发展—减贫”三者之间的关系有更全面、客观的把握。相关研究有利于进一步丰富和充实新时代中国特色扶贫理论体系，尤其是有助于拓展产业扶贫的相关领域，分析研究的结论对于客观掌握我国政策扶贫和农业减贫的现状、特征及规律具有重要价值。同时对于进一步优化和完善当前扶贫及农业发展政策体系，有效转变产业扶贫的着力点，探索深度贫困地区脱贫道路具有一定借鉴意义。

1.3 研究方法、思路与主要框架

1.3.1 研究方法

本书注重定性和定量方法的综合运用，通过定量方法使得研究更加客观、科学；通过定性分析对相关典型案例进行剖析，总结经验和启示，使得研究更具可操作性和借鉴性。主要采取了文献分析、实证分析和案例分

析的方法。

文献分析法是指通过翻阅和梳理大量国内外相关文献,搜集有用信息,形成对问题的一个初步的认识,进而结合自身研究主题,对文献进行整理和分析,提取相关理论,为之后的研究提供理论支撑。

实证分析法是指在理论的基础上,借助数学模型对数据进行统计分析,从而得到有规律的、可验证的客观事实。本书所采用的实证方法主要包括耦合协调分析、状态空间模型以及中介效应检验。耦合协调分析将在本文的第4章体现,旨在通过对公共政策、农业发展与减贫效应三者间耦合度测算,证明三者间确实存在彼此相互作用的关系并得出该作用的强度,再根据协调度的测算,分析不同地区公共政策、农业发展与减贫效应协调发展的演化过程;状态空间模型和中介效应检验方法则主要运用在本书的第5章,建立状态空间模型是为了分析公共政策的减贫效应以及农业发展的减贫效应在时间上的变化规律,中介效应检验则是为了证明农业发展在公共政策与减贫之间所起到的是一个中介的作用。

案例研究法是通过选取一个或几个对象,系统地收集数据与资料,进行深入研究和探讨某一现象在现实中的体现。本书以贫困地区农业产业减贫为对象,选取了多个案例进行了系统的研究,通过对这些案例的分析,总结出多个产业减贫的实现模式及其运行机制。

1.3.2 研究思路

本书针对新时代扶贫攻坚的形势变化和精准扶贫、精准脱贫战略实施的现实,构建了一个由“公共政策、农业发展、减贫效应”三个子系统构成的复合减贫系统。研究设计了一套“公共政策、农业发展、减贫”耦合评价指标体系,选择云南、贵州和四川三省作为实证分析对象,运用三省相关数据,通过引入耦合分析方法,对耦合度和耦合协调水平进行客观测算,进而验证上述所构建的减贫系统是否存在,以及各子系统之间的

内在联系及其运行机制。同时借鉴空间状态模型，运用中介效应检验方法，对农业发展在政策减贫中的中介效应进行实证检验，并对其变化趋势进行全面分析。

其次通过案例研究的方式，先后选取了湖南湘西土家族苗族自治州（以下简称“湘西州”）、湖南常德市、广西田东县、贵州六盘水市、重庆秀山土家族苗族自治县（以下简称秀山县）五个地区，总结出特色农业助推精准脱贫、标准农业助推精准脱贫、“金融+农业园区”助推精准脱贫、“三变模式”助推精准脱贫、农村电商助推精准脱贫等五种典型的公共政策支持下农业产业扶贫的模式，深入分析政策减贫过程中农业产业的中介作用及其运行机制，从现实中找到农业发展带动地区减贫的现实案例，并通过对案例的分析，总结农业产业减贫的实现模式和成功经验。

最后对本书进行总结提炼，从中得出有建设性的结论，并提出有助于构建农业发展与政策减贫良好互动机制的相关建议。

1.3.3 主要框架

本书从逻辑层面上可将整体结构共10章：

第1章为导论。主要对本书的背景、理论和现实意义、研究方法和基本思路、基本框架等问题进行介绍。

第2章为研究综述与理论框架。首先是通过国内外相关研究进行系统梳理，然后在已有研究的基础上深化总结，提出本书的理论框架。

第3章为贫困地区农业发展与贫困现状。通过选择四川、云南、贵州三省作为实证分析对象，通过详尽的数据资料对其农业发展和贫困现状进行客观地呈现，从而对我国贫困地区经济社会发展现状及减贫的进展成效有大致认识，为下一阶段的分析奠定基础。

第4章为公共政策、农业发展与减贫的耦合协调分析。以云南、贵州和四川三个省为例，在公共政策、农业发展与减贫效应之间构建了一个贫