

产业与就业的结构性失衡

——基于滇西边境山区云龙县的案例分析

钟宁桦¹, 连方舟¹, 解 咪², 任浩宁³

(1. 同济大学经济与管理学院, 上海 200092;

2. 上海财经大学“上海的全球资源配置能力建设”决策咨询研究基地, 上海 200433;

3. 云南省财政厅, 云南 昆明 650000)

摘要:随着中国全面建成小康社会, 贫困治理逐步转向巩固脱贫攻坚成果、建立解决相对贫困的长效机制, 而产业发展是其中的重点工作。以滇西边境山区的云龙县为案例, 分析大量县域数据后发现, 在脱贫攻坚过程中, 该县 GDP 总额和人均收入快速增长, 义务教育、基本医疗、基础设施水平显著提升, 为产业发展奠定了良好基础。但同时, 该县的产业与就业结构存在严重失衡: 近八成的就业人口分布在第一产业, 其创造的产值却不到 GDP 的二成; 相对地, 第二、三产业创造了大部分 GDP, 但带动当地就业的能力不足。研究发现, 这也是民族贫困地区普遍存在的问题。研究强调, 脱贫县在未来的产业结构调整中, 应更加关注产业发展对于当地就业的带动效应与就业结构的优化。

关键词:全面小康; 产业扶贫; 产业结构; 就业结构; 云南省大理州云龙县

中图分类号: F120 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-0566(2022)09-0039-11

Structural imbalance between industry and employment

——Based on the case analysis of Yunlong County in western Yunnan

ZHONG Ninghua¹, LIAN Fangzhou¹, XIE Mi², REN Haoning³

(1. School of Economics and Management, Tongji University, Shanghai 200092, China;

2. Shanghai's Global Resource Allocation Capacity Research Institute,
Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China;

3. Yunnan Provincial Department of Finance, Kunming 650000, China)

Abstract: As China has built a moderately prosperous society, poverty governance has gradually shifted to consolidating the current achievements in poverty alleviation and establishing a long-term mechanism to address relative poverty, of which industrial development is a key task. Taking Yunlong County, a former national poor county as a case study, this paper analyzes a large amount of county-level data and finds that in the process of poverty alleviation, this county has seen rapid growth in GDP and per capita income, and significant improvements in compulsory education, basic medical care, and infrastructure, which have laid a solid foundation for its industrial development. However, there is a serious

收稿日期: 2021-10-20 修回日期: 2022-08-12

基金项目: 国家社科基金重大项目(19ZDA073、21&ZD082); 国家自然科学基金面上项目(71973101); 中组部第三批“万人计划”青年拔尖人才计划项目; “中央高校基本科研业务费专项资金”项目(22120220273、2022110351)。

作者简介: 钟宁桦(1982—), 男, 上海人, 同济大学经济与管理学院教授, 博士生导师, 博士, 研究方向为宏观金融、公司金融、金融市场、中国贫困问题与中国债务问题。通信作者: 解咪。

imbalance between the industry and employment structure of the county: nearly 80% of the employed population is distributed in the primary industry, which creates less than 20% of the GDP; meanwhile, the secondary and tertiary industries create most of the GDP, but the ability to drive local employment is insufficient. We find that this is also a common problem in poor ethnic areas. This study emphasizes that in the future adjustment of industrial structure, counties that are no longer in poverty should concentrate more on the driving effect of industrial development on local employment and the optimization of employment structure.

Key words: a moderately prosperous society in all respects; industry-based poverty reduction; industry structure; employment structure; Yunlong County, Dali Prefecture, Yunnan Province

中国在贫困治理上所取得的成就举世瞩目。改革开放后的 30 多年中,根据世界银行 1.9 美元的极端贫困标准,中国共有 8.7 亿人摆脱贫困^①,为全球减贫事业做出的贡献率超过 70%。2021 年 2 月,习近平总书记庄严宣告,我国脱贫攻坚战取得了全面胜利;同年 7 月,宣告中华大地全面建成了小康社会。如今,绝对贫困问题已基本消除,而相对贫困问题仍将长期存在。中国在贫困治理上面临着两大重点任务:一是巩固脱贫攻坚成果、防止返贫。2020 年 12 月召开的中共中央政治局常务委员会强调,“当前我国发展不平衡不充分的问题仍然突出,巩固拓展脱贫攻坚成果的任务依然艰巨”。二是建立解决相对贫困的长效机制。党的十九届五中全会提出要“实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”,其中包括,要“推动特色产业可持续发展”。

习近平总书记曾反复强调,“产业扶贫是稳定脱贫的根本之策”^②,“产业扶贫是最直接、最有效的办法,也是增强贫困地区造血功能、帮助群众就地就业的长远之计”^③。2020 年 7 月,农业农村部印发《全国乡村产业发展规划(2020—2025 年)》,强调发展乡村产业是乡村全面振兴的重要根基与巩固提升全面小康成果的重要支撑^④。由于不同贫困地区的资源禀赋存在较大差异,若“一刀切”式地发展扶贫产业,往往会造成产业同质化严重与贫困户内生发展动力不足等问题。为了切实推

进产业扶贫工作,首先需要对贫困地区的产业发展基础与现状作出科学研判,并找准贫困地区产业发展所面临的难点与挑战。在此基础上,因地制宜地提出在当地建立可持续发展产业的对策。以巩固拓展脱贫成果与建立解决相对贫困的长效机制这两项重要任务为出发点,本文对典型贫困地区的县域经济、社会数据进行细致分析,并重点考察其产业发展基础、三次产业结构特点及产业发展面临的问题。进一步,本文结合实地调研所获一手资料,探寻该县发展产业的可行路径,并试图提出有针对性的产业发展举措,助推贫困地区将自然资源优势转化为经济优势,并为其他贫困地区发展特色扶贫产业提供借鉴参考。

具体而言,本文选取云南省大理白族自治州(下文简称“大理州”)云龙县作为研究对象,该县有以下显著的特点:第一,云龙县曾是集“山区、民族、贫困、偏远”于一体的国家级重点贫困县,在大理州内贫困程度最深且贫困面最广。该县地处 14 个集中连片特殊困难地区中的滇西边境山区,紧挨“三州三区”中的怒江傈僳族自治州。少数民族地区因其文化特殊性和历史地理环境限制,与深度贫困地区高度重合,向来是扶贫工作“短板中的短板”^[1-2]。因此,重点分析此类地区的产业发展现状与问题,有针对性地提出相关建议,对降低当地返贫风险、巩固脱贫攻坚成果具有重要的现实

① 根据世界银行 1.9 美元(2011 年购买力平价)极端贫困标准,1981—2016 年中国的贫困人口数量从 8.776 亿人下降至 689.3 万人,贫困人口比例自 1981 年的 88.3% 下降至 2016 年的 0.5%。相关数据资料来源于世界银行网站: <https://data.worldbank.org/cn/indicator>。

② 参见:《在打好精准脱贫攻坚战座谈会上的讲话》,中共中央党校, https://www.cccps.gov.cn/xsxxk/zyls/202004/t20200430_139982.shtml。

③ 参见:《产业扶贫是最直接、最有效的办法》,求是网, http://www.qstheory.cn/laigao/ycjx/2020-09/20/c_1126516870.htm。

④ 参见:《全国乡村产业发展规划(2020—2025 年)》,中华人民共和国农业农村部网站,2020 年 7 月 9 日, http://www.moa.gov.cn/nybg/2020/202008/202010/t20201020_6354670.htm。

意义。第二,该县所拥有的自然与文化资源并不贫乏。一方面,它有五大国家地理标志产品,其中包括入选《舌尖上的中国》纪录片第一季第一集的诺邓火腿,以及远近闻名的大栗树茶等。另一方面,它拥有千年白族诺邓古村,并曾为历史上的盐马古道。在拥有这些资源的情况下,该县却仍长期为贫困县,其背后的原因值得反思和深究。

本文首先基于丰富的县域经济社会数据,将云龙县与相邻县域、省(州)域以及全国其他地区进行比较分析,以梳理当地产业发展的基础。值得一提的是,该县在脱贫攻坚历程中汇集了东西部扶贫协作及对口支援、教育部直属高校定点帮扶等多种帮扶力量,并于2020年5月顺利实现了脱贫摘帽。在多方力量的帮扶下,云龙县在经济社会的诸多重要方面上都取得了长足的进步。在2009—2018年间,云龙县GDP的年均增速达到12.14%,显著高于全国GDP的年均增速。随着经济的高速发展,该县的人均GDP、农村居民可支配收入得到大幅提升,尤其是农民人均可支配收入年均增长高达17.36%。同时,该县的教育、基本医疗等公共服务水平得到显著提升,学校、医院等软硬件设施得到显著改善,县内道路交通与网络通讯等基础设施也日益完善,为其进一步发展产业奠定了较为坚实的基础。这些都是反映中国“集中力量办大事”制度优势的重要而生动的证据。

与此同时,本文也发现,云龙县的三次产业结构与劳动力就业结构间存在较为严重的失衡。具体而言,第一产业吸纳了当地近八成的从业人口,但这部分劳动力所创造的GDP占全县GDP的比重不到二成。2017年之前,云龙县第一产业就业人口的人均GDP不足万元,这是该县长期作为贫困县的重要原因。同时,虽然第二与第三产业所创造的附加值相对较高,占全县GDP比重近八成,但其吸纳就业人口的能力较弱。近年来,该县第二产业增加值占GDP比重接近一半,吸纳的当地就业人口却不足一成。本文研究发现,上述这一现象并不是云龙县所特有的,在民族八省区的产业与就业数据中都呈现出相似的结构性问题。这

意味着该问题可能在民族贫困地区普遍存在,并已成为制约贫困地区产业发展的关键因素。

基于产业结构与就业分布的矛盾,本文提出云龙县未来发展的两个潜在方向。

一是将第一产业做大做强,推进农业供给侧改革,促进第一、二、三产业融合发展,将绿水青山变成金山银山。本文的数据分析表明:①云龙县的农业中间消耗远高于全国平均水平,但大量的农业投入并未转化为产出,农业生产的总体效率有待提升。②畜牧业产值虽高,但尚未形成规模化经营,农副产业加工业缺乏足量的原料支撑。比如诺邓火腿的生产加工就受限于当地生猪的养殖规模。③种植业以粮食作物为主,经济作物的播种面积仅为农作物播种总面积的1/4。而在调研中进一步发现,当地农产品精加工能力不足,导致其商品化程度低,市场行为仅停留在资源型产品和初级产品的交易上。比如,云龙县当地盛产核桃,但缺乏分类、再加工的意识,大量优质的核桃干果难以转化成城市中的消费,也限制了“林下经济”的发展。出于上述原因,云龙县虽然有多个特色农产品,但整体上第一产业仍处在中低端水平,产业化程度低、产业链条短。

二是促进当地劳动力向经济效益较高的第二与第三产业转移。在脱贫攻坚历程中,大量的基础设施建设项目拉动了云龙县GDP增长。数据分析显示,在云龙县的第二产业中,建筑业增加值占GDP的比重自2012年起逐年上升,近期高达20%,远高于全国平均水平。由于这些大型工程项目对于知识技能的要求较高,多由外来的建筑公司承包,因此未能直接带动当地劳动力就业。而随着基建等固定资产投资规模的不断下降,对水泥等相关制造业的需求也会下降。此外,该县较缺乏可持续发展的支柱型,尤其与农业相关的加工制造业,因此第二产业带动贫困户就地就业的能力有限。而在对第三产业的分析中,本文发现,当地旅游业收入的增长速度较快,但其从业人口仅有数百人。同时,该县交通运输业的经济效益较低,近年来客货运周转量的增速近乎停滞,每公里道路所承载的货运量远低于大理州的其他县

市。这说明当地的交通基础设施未得到充分利用,其部分原因可能正是当地农产品尚未实现与外界市场大规模的产销对接。作者在调研中发现,当地农户与企业家还较缺乏将当地特色农产品与城市消费市场需求对接的相关知识能力,且当地的营商环境有待优化,龙头企业持续做大做强内生动力不足、客观上也面临一些挑战。这是当地产业发展滞后的重要原因,也很可能是“素质贫困”地区产业发展所普遍面临的挑战。

因此,基于上述两条发展路径,本文认为:与云龙县类似的滇西“资源型”“素质型”贫困县在推进产业发展的过程中,应基于对当地优势资源的科学分析,着眼于建立起符合自身优势的高附加值特色农业以及相关的农产品加工业。在短期内,贫困县急需优化营商环境以更好地支撑现有龙头企业,并吸引新的龙头农业企业进驻,培育新型经营主体,完善带贫减贫的利益联结机制,从而有效带动农业产业发展及贫困户增收。尤其是要充分利用好完善的网络通讯等基础设施,以实现农产品更大规模的产销对接。另外,受制于当地劳动力整体较低的知识及技能水平,短时间内要实现产业转型升级、并将第一产业从业人口向第二、第三产业大规模转移的难度较大,故需要更长远的规划和努力,尤其是加强电商、旅游等职业技能培训和教育帮扶,在阻断贫困代际传递的同时激发下一代发展产业的内生动力。

相较于已有文献,本文的主要贡献可能在于以下两个方面:第一,在研究方法上,本文利用地方年鉴及宏观数据,通过大量比较分析,直观地展示了贫困县产业发展的基础条件、现状与难点,并凸显推进产业扶贫对贫困地区巩固脱贫成果、建立解决相对贫困的长效机制的重要性。这一分析范式简洁且更易推广至其他贫困地区。目前有关贫困地区产业扶贫的研究主要使用实地调研^[3]、入户访谈^[4]与问卷调查^[5-6]的方式采集资料以分析当地扶贫产业现状;而本文则以分析比较县域

年鉴与相关宏观数据为主,辅之以调研访谈所得的一手资料。第二,在研究内容上,本文可能是首次使用县域经济数据并重点分析典型贫困县的三次产业结构与就业结构的研究。已有文献主要考察贫困地区的产业扶贫项目对农户收入的影响机制及其成效^[5,7],或探讨政府主导下产业扶贫中所存在的诸多问题,如行政路径依赖严重^[3],产业效益较低^[4],而较少分析贫困地区的产业结构及就业结构之间的适配性。根据本文的分析,产业与就业结构间的失衡是云龙县长期为贫困县的关键因素。而本文提出,贫困县在进行产业结构调整的过程中,应重点关注产业对于当地贫困户就业的带动效应。

一、云龙县域经济与产业发展的基础

在这一部分,本文具体分析了云龙县经济、社会、民生等方面的数据,以梳理云龙县域经济发展情况及其产业发展的现有基础。本文所用的县域经济数据主要来源于《云龙年鉴 2010—2019》、《大理州年鉴 2014—2018》、云龙县政府网站与国家统计局。此外,在云龙县的脱贫攻坚历程中,汇集了中央单位定点扶贫、东西部协作扶贫与对口支援、教育部直属高校等多方扶贫力量。其中,同济大学自 2012 年起与云龙县形成定点扶贫的结对帮扶关系,是中央在云龙县部署的主要扶贫力量之一。为更加全面地了解云龙县的变化,笔者与同济学历年在云龙县挂职的一线扶贫干部与支教学生进行了深度访谈,并赴当地实地调研,获得了大量一手资料,以此与数据分析形成补充。

(一) 云龙县基本情况介绍

云龙县共有人口 20.9 万人,原有 4 个深度贫困乡镇(占全州深度贫困乡镇的 80%)与 47 个贫困村(其中 24 个深度贫困村,占全州深度贫困村的 16%),是与 85 个州市交界的深度贫困自然村。当地贫困村的村民主要为苗族、彝族、傈僳族等少数民族。根据 2011 年制定的 2 300 元贫困标准线(人均年纯收入)^⑤,云龙县在当年共有贫困人口

⑤ 2011 年 11 月 29 日,中央扶贫开发工作会议在北京召开。时任国务院总理温家宝在会上宣布,中央决定将农民人均纯收入 2 300 元(2010 年不变价)作为新的国家扶贫标准。

15.19万人,2014年年底下降至12.9万人。通过多轮动态管理,云龙县精准识别出建档立卡贫困人口12533户、共计48342人,2019年底建档立卡贫困人口已降至2292人。由图1可见,从2014年至2019年,云龙县的贫困发生率从28.11%大幅下降至1.35%^⑥。截至2020年1月底,云龙全县共减贫12083户,贫困发生率进一步降至0.94%。2020年5月16日,云龙县通过第三方实地评估后正式退出贫困序列,顺利实现了脱贫摘帽。

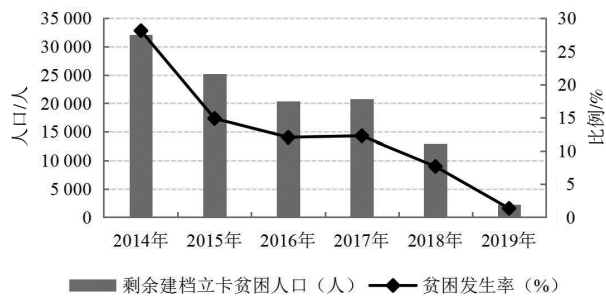


图1 云龙县剩余贫困人口与贫困发生率

在贫困发生率持续下降的背后,是云龙县城乡居民人均可支配收入的大幅上升。2013年至2019年间,云龙县城镇居民的人均可支配收入从2万元上升至3.3万元,增长了1.65倍;农村居民人均可支配收入从4630元上升至10921元,增长了2.36倍。在此期间,当地农民人均可支配收入年均增长17.36%,比同期全国农民人均可支配收入的增幅高近八个百分点。全县建档立卡贫困户的人均纯收入由2015年的2880.84元增加到2019年的8974.49元,年均增幅为32.85%。

人均收入的不断上升是由高速的经济增长带动的。由表1可见,2009年至2019年这10年间,云龙县的年均GDP增速为12.14%,比同期全国GDP年均增速高出近5个百分点,也高于云南省

与大理州的年均增速。其次,云龙县的人均GDP从2012年的1.83万元上升至2017年的2.53万元。相较于大理州的其他10个贫困县,云龙县的人均GDP水平相对较高,长期稳定在第三位的水平。虽然云龙县的人均GDP并不是很低,但在后文的分析中,本文将指出,云龙县的三次产业在人均GDP上的贡献差异非常大。

当绝对贫困问题消除时,云龙县下一步贫困治理的工作重点将转向巩固拓展脱贫攻坚成果,并建立起解决相对贫困的长效机制,而产业发展是重中之重。农村非农经济的发展通常需要完善道路、电力和通讯基础设施,提升教育、健康等公共服务的水平,并激活信贷、资本与土地市场^[8]。这些要素能够将农村地区的生产部门与城市需求连接起来,也为贫困人口享受到城市商品和服务提供了可能性^[9]。因此,接下来本文将重点从基础设施、义务教育与基本医疗等方面分析云龙县未来产业发展的条件。

(二) 云龙县经济发展与基础设施建设情况

要致富、先修路。对于地处偏僻地区的贫困县而言,道路等基础设施的建设是其与外部联通的基础性条件。在2016年召开的国务院常务会议中,中央部署了“百万公里农村公路”建设工程,其目标是实现乡镇和建制村通硬化路、通客车,同时改造公路危桥,以此改善贫困地区发展旅游等产业的交通条件,并增强贫困地区的脱贫致富能力。然而,作为大理州内面积最大的县,云龙县山区面积占98.6%,地表起伏度高,村落分散于山地之间且间隔较远,这些因素使得该县乡村道路硬化的工程量较大且难度较高。不过,虽然存在这些困难,根据年鉴统计数据,2012—2017年间,云龙县公路总里程数从4689.6 km上升至5180 km,其中

表1 中国、云南省、大理州、云龙县的GDP增速比较

单位:%

年份	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	年平均值
云龙县	13.5	15.9	16.1	19.9	11.0	8.8	7.4	7.3	11.3	10.7	11.6	12.14
大理州	12.0	13.1	14.2	15.6	12.2	8.5	9.2	9.0	9.7	9.3	7.0	10.89
云南省	12.1	12.3	13.7	12.3	12.1	8.1	8.7	8.5	9.5	8.9	8.1	10.39
中国	9.4	10.3	9.2	7.9	7.8	7.3	6.9	6.7	6.9	6.6	6.1	7.73

⑥ 云龙县的贫困发生率均按2014年农业户籍人口数169653人测算。

村道所占的比重平均为 76%。截至 2018 年底,全县通乡公路全部为沥青路面或水泥路面,11 个乡镇 86 个行政村全部通硬化路,1 372 个自然村通公路率达到 100%。

在通讯设施方面,截至 2018 年年底,全县自然村各人、户中,移动 2G 语音通信网络全覆盖率为 96.85%,移动 4G 高速无线数据网络全覆盖率为 94.08%。2014—2017 年间,云龙县的固定电话用户数量从 1.26 万户减少至 0.58 万户,减少了约一半。同期,移动电话用户增加了 3 万户左右。这说明随着宽带接入点、移动通讯基站等基础设施的逐渐完善,该县移动网络覆盖范围不断扩大,当地人的主要通讯方式也随之转变。其中,当地网络宽带的用户数量增长较快,2014—2018 年间的年均增速为 36%。道路、网络等基建的快速发展为当地联通外部和发展产业提供了基础性的条件。

(三) 云龙县公共服务提升情况

云龙县曾是典型的“素质型贫困”地区,缺乏良好的教育资源,并且医疗卫生水平整体较为落后。而在各方帮扶力量的支持下,当地的教育与医疗卫生水平在近年来得到了显著的改善。

1. 教育

云龙县地处滇西民族贫困地区,具有明显的“素质型贫困”特点,主要表现为居民受教育程度与文化素质普遍偏低。尤其是直接从原始社会跨越到现代社会的“直过民族”^⑦,在文化上与现代文明社会存在一定割裂。针对这一问题,不断提高当地的教育水平,是激发贫困人口脱贫的内生动力、并提高贫困人口在市场经济中的自我发展能力的最为重要手段。

2009—2017 年间,云龙县各级、各类学校的数量从 124 所上升至 137 所^⑧,学生数量占总人口的比重平均为 14.45%。云龙县的义务教育阶段入学率稳定在 100% 的水平,说明当地控辍保学工作落实到位。同时,云龙县高中普及工作也完成得较为出色。2009—2017 年间,云龙县高中阶段的

毛入学率大幅提升,从 68.5% 上升至 89.2%,高于 2017 年全国高中毛入学率的 88.3%。2018 年年底,云龙县的高中毛入学率为 90.3%,提前两年完成了高中阶段教育普及和攻坚计划^⑨。同时,云龙县在 2009—2018 年间的高考上线率也从 91.1% 上升至 100%。这意味着近年来有更多的学生在结束义务教育阶段之后选择了升学,获得了进一步学习深造的机会。

2. 医疗卫生

云龙县的医疗卫生水平也得到了显著改善。截至 2018 年底,云龙县共有 17 个医疗卫生机构,86 个村级卫生室,712 张卫生机构床位。自 2012 年起,全县医疗机构的在职职工人数逐年上升,从 422 人增加至 2018 年底的 918 人。其中,专业技术人员有 780 人,数量相较 2012 年翻了一倍。每千常住人口的床位数也从 2012 年底的 2.26 张上升到了 2018 年年底的 3.41 张。此外,得益于固定宽带等网络通讯设施的普及,云龙县内的村卫生室已全部开通互联网专线,医疗处方也实现了电子化。

由上述分析可见,在精准扶贫战略实施后,云龙县的人均收入以两位数的年增长率迅速提高,道路建设与硬化工作完成质量较高,教育、医疗的软硬件设施得到明显改善。而移动互联网通讯基站的设立与固定宽带的铺设不仅减少了贫困户与外界交流的阻碍,也为其未来的产业发展奠定了良好基础。具体而言,首先,当地完善的道路交通基础设施打通了农村物流的“最后一公里”,大幅降低了农产品的运输成本,有助于实现农村与城市更大规模的产销对接;其次,当地移动通信与互联网用户数量显著增长,信息化普及率的大幅提升为其发展农村电子商务、增加农产品销售渠道创造了有利条件。从长远来看,为更好地巩固拓展脱贫攻坚成果,有效防止脱贫户返贫和产生新的贫困人口,急需振兴、发展当地特色产业,以使当地居民能够充分融入现代商业体系并实现持续

^⑦ 根据年鉴统计,云龙县总人口中的 5.65% 为直过民族——傈僳族。

^⑧ 在 137 所学校中,包括普通高中 2 所,职业高中和教师进修学校各 1 所,初级中学 10 所,九年制学校 5 所,完全小学 62 所,小学教学点 25 个,幼儿园 31 所。

^⑨ 2017 年 3 月 24 日,教育部等四部门关于印发《高中阶段教育普及攻坚计划(2017—2020 年)》。其中主要目标之一为:到 2020 年,全国普及高中阶段教育,适应初中毕业生接受良好高中阶段教育的需求,全国、各省(自治区、直辖市)毛入学率均达到 90% 以上。

增收,从而实现全面脱贫与乡村振兴的有效衔接。

二、云龙县产业发展问题与对策分析

在对云龙县的产业发展基础进行细致分析后,本文进一步对云龙县的各类社会、经济数据,尤其是产业与就业数据做深入分析,并将其与云南省大理州的其他贫困县进行比较分析,以剖析其产业发展的现状与阻碍,并提出切实可行的建议与对策。

(一) 云龙县三次产业结构与劳动力分布特征

根据《云龙年鉴》公布的数据,在 2014—2017 年间,云龙县平均共有 11.1 万从业人口。其中,第一、第二与第三产业的从业人口平均占比分别为 76.5%、9.3% 与 14.2%,即当地近八成的就业人口集中于第一产业。与此同时,自精准扶贫战略实施以来,该县的三次产业结构显著优化,第三产业增加值占 GDP 的比重逐年上升,而第一产业的占比则不断下降。然而,截至 2019 年年底,该县经济仍以第二产业为支柱,其增加值占比约 50%,远高于全国平均水平的 39%,但第二产业吸纳的就业人口却不足 10%。同时,吸纳了近八成就业人口的第一产业,其增加值却不到 20%。

产值和就业占比的严重失衡,是云龙县的人均收入较低、长期作为贫困县的关键原因之一。本文分别计算了该县三次产业就业人口的人均 GDP(以三次产业增加值分别除以三次产业就业人口数量),结果显示:在 2017 年年底,云龙县第一产业就业人口的人均 GDP 仅为 9 798 元;第二产

业就业人口的人均 GDP 为 24.77 万元,第三产业就业人口的人均 GDP 为 11.93 万元。当然这一计算本身可能是有偏误的,正如作者在后文中提到的,类似于建筑业等第二产业,大量依靠外来施工团队,其大部分 GDP 并不是由当地就业人口创造的。然而,这些数字至少凸显了三次产业的产值与就业上的失衡。

本文进一步将云龙县与大理州其他 10 个贫困县的产业结构进行对比分析。自 2013 年起,云龙县第一产业增加值的占比长期位于末位,说明其第一产业的发展显著落后。而其第二产业增加值占比则明显高于其他贫困县,仅低于鹤庆县。但由于绝大部分从业人口所在的第一产业发展滞后、附加值低,云龙县的城乡居民可支配收入的规模与增速都位于大理州各贫困县的后位(见图 2、图 3)。

此外,根据《中国农村贫困监测报告 2009》公布的数据,在 2006—2008 年间,民族贫困地区的第一产业的从业人口占比平均高达 86%,即这些地区的绝大部分劳动力仍主要从事农业生产。与此同时,截至 2017 年年底,民族八省区的第一产业的增加值占 GDP 的比重平均却不到 15%^⑩。由此可见,上述云龙县的三次产业结构与劳动力分布特征在其他民族贫困地区也普遍存在,并且很可能成为巩固脱贫攻坚成果、建立当地持续增收机制的阻碍。而对上述特征进一步做深入分析,并给出有针对性的建议对于这些地区的持续发展是至关重要的。

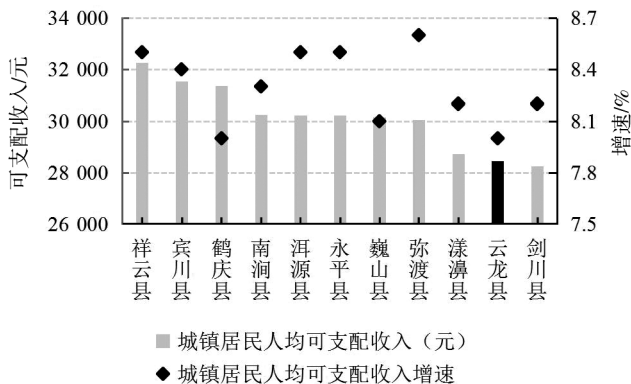


图2 大理州11县2017年城镇居民人均可支配收入

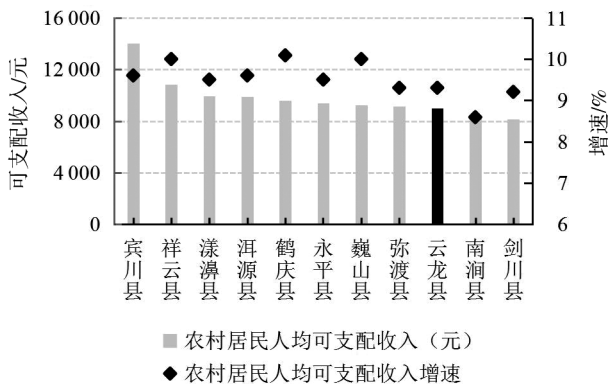


图3 大理州11县2017年农村居民人均可支配收入

^⑩ 数据来源:《中国少数民族地区扶贫进展报告》。

(二) 云龙县产业发展的阻碍

本文进一步对云龙县三次产业中的细分行业数据做深入分析,以探究该县产业发展所面临的主要阻碍。首先,本文研究发现,云龙县的第一产业发展滞后,生产经营方式仍较为粗放,整体产业化、商品化程度较低。具体而言,本文将云龙县的农业总产值减去第一产业增加值,估计出云龙县农业中间消耗的水平,并进一步计算出农业中间消耗与农业总产值的比重,以此衡量云龙县农业生产效率。结果显示,在 2009—2019 年间,云龙县的农业中间消耗占农业总产值的比重始终高于全国平均水平。尤其是近年来,该比重超过 60%,远高于全国平均水平(仅为 40% 左右)^①。但同时,云龙县第一产业增加值却并未有显著提升。这意味着当地农业生产中有大量的中间投入并未转化为产出,农业生产的总体效率较低。

在云龙县第一产业的细分行业中,畜牧业的产值最高,其次是林业和种植业。畜牧业虽然产值最高,但养殖模式仍以农户散养为主,尚未形成规模化经营,难以为农副产品加工制造业提供足量的原料支撑。比如,云龙县的诺邓火腿是获得国家地理标志的名产,其制作原料是当地养殖的诺邓黑猪。然而,根据本文计算,云龙县生猪的出栏量占存栏量的比重长期稳定在 1 左右,远低于全国平均水平 1.5。另一方面,在 2009—2018 年间,当地经济作物的平均播种面积仅为农作物播种总面积的 1/4,而主要的农作物仍为附加值较低的苞谷等粮食作物。结合作者实地调研所获得的信息,当地农户所种植的粮食作物多用作自家口粮或牲畜饲料,而并非对外销售。由此可见,虽然云龙县有近八成的就业人口在从事第一产业的生产,但由于当地第一产业的产业化程度低,难以产生足够的经济收益,也就导致了当地居民的收入较低且创收渠道单一。

其次,根据本文的分析,近年来云龙县的经济主要靠投资拉动,但是由于当地就业人口缺乏相关知识与技能,通常较难参与到这类生产活动中。这也是云龙县的第二产业对当地经济发展

的贡献率高、但提供本地就业机会少的主要原因之一。本文研究发现,近几年中,扶贫驱动的固定资产投资是贫困地区 GDP 的主要增长点。比如,西藏、青海、贵州、新疆、云南等省份基建投资占 GDP 的比重接近或超过 2/5。此外,根据本文的计算,在 2011—2017 年间,民族八省区的全社会固定资产投资的年均增速为 16%,超过全国平均增速近 5 个百分点。反之,这些省份第一产业占 GDP 的比重往往还不到 1/5。

本文进一步将第二产业细分并展开分析。具体而言,本文将云龙县的第二产业划分为建筑业与其他工业,数据显示:自 2012 年起,建筑业增加值占第二产业增加值的比重逐年上升,在近年来约为 40%。建筑业增加值占 GDP 的比重在 2017 年底的占比也高达 20%,远高于全国平均水平(仅为 7% 左右)。尤其是在 2017 年,云龙县“五网”基建重大项目完成投资总计 31.86 亿元,占其当年 GDP 的比重高达 60%。然而,这类基建工程项目大多由外来的建筑公司承包,并且项目的施工工人主要为外地的劳务人员。根据《云龙年鉴》统计,2018 年云龙县当地的建筑业从业人员仅为 2900 人。除建筑业以外,由于云龙县具有丰富的水利发电资源,水利电力行业是云龙县第二产业中的另一主要组成部分。在 2017 年底,云龙县发电总量为 36.8 亿度,而当地用电量却仅为 1.87 亿度,占总发电量的 5%。剩余的绝大部分电力则主要输送至中国南方电网公司,由其进行统一交易与调度。然而,该行业以水电站运营为主,无需大量人力参与。本文还整理了云龙县其他工业子行业的产量及其增速,包括水泥、卷烟、电解铜、天然大理石建筑板材、精制茶叶与铁矿石原矿等,整体而言规模均相对较小。其中,随着以扶贫补短板为导向的基建投资规模不断扩大,云龙县水泥的年产量在近年来不断上升,但增幅波动较大,并且增速有所回落。

整体而言,当地缺乏有较大增长潜力的其他支柱型工业产业,尤其是与农业相关的、能够充分利用自然资源优势的农产品加工制造业。而这些

^① 自 2013 年起,这一指标有大幅提升,可能是由于在精准扶贫战略实施的过程中,贫困户得到了大量种苗、饲料、牲畜幼崽等补贴。

加工业对专业技能的要求往往较低、多为简单的流水线作业,可以吸纳更多农村剩余劳动力。2015—2018年,云龙县的农产品加工业产值与农业总产值之比不到0.01,远远低于同期的全国平均水平3.24^⑫。2019年,云龙县将初加工产品纳入农产品加工业口径进行统计后,这一比值上升至1.1,但与《全国乡村产业发展规划(2020—2025年)》中提出的乡村产业发展目标(比值达到2.8)相比仍有较大差距。综上,由于知识技能水平较低的劳动力难以参与产值较高的建筑业,而其他工业子行业尚未能给当地劳动力提供足量的就业机会,整体上第二产业的发展未能显著带动当地人口就业。

最后,云龙县的第三产业近年来发展势头较好。自2012年以来,云龙县第三产业增加值占GDP的比重逐年上升至40%左右,但仍低于全国平均水平约15个百分点,低于民族八省区平均水平约7个百分点。在2018年底,云龙县的旅游收入共计5.75亿元,同比增长59%,占当年GDP的10%。然而,根据《云龙年鉴》统计,全县在2018年仅有220人从事旅游行业,即该县旅游业的发展似乎尚未直接惠及大部分当地群众。此外,本文特别考察了第三产业中交通运输业的状况。据统计,随着县内通车里程数的增加,2013—2015年云龙县的客货运周转量均得到较大幅度提升,其中客运周转量从0.48提升至6.53(单位:亿人·千米),货运周转量从1.4上升至4.6(单位:亿吨·千米)。2016—2018年,该县客运周转量和货运周转量的3年间平均增速仅为2%和3%,说明近年来县内所建造的道路基础设施可能趋近于饱和。进一步地,本文计算了2017年大理州的大理市及11个贫困县内公路的每公里所承载的货运量(即,货运量/公路里程数),以此来衡量道路的货物运输效率。作为参照,大理市的每公里货运量高达1.6万吨,11县中漾濞县每公里货运量最高,为0.53万吨。而云龙县每公里货运量仅为0.095万吨,在大理州排名靠后,这意味着云龙县的交通运输基础设施的使用效率仍相对较低。而只有特色

产业发展起来了,已有的基础设施才能得到充分利用。

由上述分析可见,虽然云龙县已成功实现脱贫摘帽,但由于产业发展的基础相对薄弱,目前尚未建立起可持续发展的、有较高附加值的当地特色产业。同时,由于当地绝大多数劳动力目前仍从事发展滞后的第一产业的生产,其整体的收入增速相较于大理州内其他贫困县更慢。而这很有可能也是其他贫困地区、尤其是民族贫困地区在脱贫攻坚任务完成后所普遍面临的关键问题。

(三) 云龙县未来产业发展的路径与具体对策

首先,作者发现,虽然云龙县的山地自然资源丰富、特色农产品类型多样,但当地农户的受教育水平普遍较低,对于城市市场经济的了解很有限,导致其产品附加值低且不符合城市的市场需求。如云龙县当地所种植的核桃的年产量约为5.5万吨,规模较大。然而,作者在调研中发现,当地核桃产业链短、缺乏综合加工能力,导致产品附加值较低。不仅如此,由于农产品生产难以转化为城市中的消费,核桃大面积挂果后的滞销问题也较为严重。

其次,当地的农产品缺乏有效的推广渠道,产销对接存在困难。作者在对西部地区的一些龙头企业的调研中普遍发现,由于营商环境欠佳与资金压力大等问题,企业家通常缺乏精力开拓城市中的销售渠道,且对于城市中的产品认证、产品宣传等要求也缺乏足够的了解。这导致即使当地农产品进行了精细化加工,通常也还面临着推广销售难的问题。

上述现象很可能是“素质贫困”地区产业发展所面临的共同问题,并导致当地产业发展滞后,难以有效促进贫困人口就地就业并带动其持续增收。基于云龙县三次产业结构与劳动力分布特点,结合实地调研的结果,本文建议,为了巩固脱贫攻坚的成果,加快推动当地的资源优势向经济优势和发展优势转化,云龙县在产业发展上有以下两个方向可以尝试。

第一,由于当地从业人口的知识与技能水平

^⑫ 全国层面的数据来源于历年《中国农业统计资料》《中国农产品加工业经济运行报告》。

很难在短时间内有整体性的大幅提升,建议该县更大程度地借助外部力量,将第一产业做大、做强,提高第一产业的产业化程度。为此,可以从以下方面着手:其一,优化营商环境,吸引外来企业投资,并提供足够的政策支持。多措并举,配合龙头企业整合资源、调整供应链和价值链,帮助企业将本地特色产品销售到外部城市市场,从而带动当地经济发展并促进当地就业。其二,促进互联网电子商务平台、电商组织的规范化发展,培育年轻的产业带头人。笔者在调研中发现,部分地区已经有年轻人开始在当地的电子商务平台上采用直播营销等新型营销方式,从而跨越地理限制、直接与城市市场中的消费者对接。前期大量通信及交通基础设施的铺设为偏远地区电子商务的发展提供了可能。然而,要充分发挥基础设施的作用以助力产业发展,还需帮助当地年轻人树立起规范的商业经营理念,包括严格把控农产品品质、取得农产品“三品一标”认证与学习相关法律法规等。因此,本文建议在贫困地区现有电子商务行业协会的基础上,将这些平台改造成企业的“孵化器”,提供产业化运营所需的商业、税务、法律等相关服务。同时,挑选有潜力的产业带头人,为他们提供电子商务技能和商业运营知识的培训。

如此,通过引入外部市场主体以及借助新的组织形式,利用好麦地湾梨、云龙茶与诺邓黑猪等五大国家地理标志产品,充分发挥自然资源优势以发展起高原特色农业产业。正如习近平总书记 2020 年 1 月在云南考察时提出的,“要毫不放松抓好农业生产,加快农业供给侧结构性改革,做强高原特色农业”。由此,真正将绿水青山变成金山银山。进一步地,由一产带动二产、三产融合发展,如农产品加工制造业和农业服务业等,促进第二、第三产业为当地贫困劳动力提供更多的就业岗位和机会。

第二,着眼于长期,建议加强对当地学生的职业培养,以及对就业人口的技能培训,以使当地劳动力能够顺利从第一产业转移至经济收益较高的第二与第三产业中。具体而言:一方面,对于该县九年义务教育阶段的学生,建议加强对其职业选择的引导和商业意识的培养。笔者在调研中发现,部

分初中应届毕业生不会进入普通高中就读。因此,本文建议在九年义务教育阶段的最后一两年中引入职业教育,培养学生未来参与到市场经济中创新创业的意识,从而发掘、培育出能够带头致富的年轻企业家。这一点或许也可作为教育部直属高校在未来继续定点帮扶贫困地区时能够发挥长处的重点工作之一。另一方面,对于具有劳动能力的就业人口,加强工业企业所需的技能培训,使其在外来企业进入当地后,成为能够直接上岗工作的熟练劳动力,以此促进加工产业的发展。同时,基于当地有潜力的旅游、电商等发展方向,对就业人口进行专项技能培训,促进劳动人口向相关第三产业转移。

三、总结与政策建议

脱贫摘帽不是终点,而是新生活、新奋斗的起点。在绝对贫困问题消除之际,中国下一步的贫困治理工作将转向巩固拓展脱贫成果、并建立解决相对贫困的长效机制。在此背景下,本文聚焦于脱贫地区产业的发展问题。针对贫困户的精准识别,贵州省有一套“四看识真贫”方法,即“一看房,二看粮,三看劳动力强不强,四看家中有没有读书郎”。相应地,本文对脱贫县产业发展的分析模式则可概括为,一看人均收入及其增速,二看劳动力在三次产业的分布是否合理,三看基础设施是否完善,四看医疗教育等公共服务水平。

通过细致的数据分析,在梳理其经济与产业发展现状的基础上,本文重点考察了云龙县的产业结构与就业结构。本文发现,实施精准扶贫战略以来,云龙县经济增速较快,城乡居民收入大幅提升,义务教育、基础医疗的短板得以弥补,民生问题得到显著改善。尤其是,完善的道路交通基础设施打通了农村物流的“最后一公里”,能够有效降低农产品运输成本。同时,移动 4G、固定宽带用户数量不断增长,信息化普及率的提升为发展农村电子商务、扩大农产品销售渠道创造了条件。进一步,本文发现,当地存在三次产业结构与劳动力分布不合理的问题,产业发展较为滞后。尤其是,近八成的劳动力集中在附加值低、产业化程度低的第一产业,但是其创造的 GDP 占全县 GDP 的比重不到二成。同时,第二、第三产业虽然创造的

GDP 占比较高,但其吸纳当地就业的能力较弱,其产值并未有效转化为当地劳动力的收入。结合实地调研所获取的信息,本文认为,云龙县第一产业发展滞后的主要原因在于当地农产品的商品化程度与附加值均较低,并且与城市的市场需求有一定差距,产销对接困难。而第二、第三产业目前未能给当地劳动力提供足量的就业机会。另一方面,从事第一产业生产活动的当地劳动力受制于较低的知识技能水平,难以向高附加值的第二与第三产业转移。这可能也是“素质型贫困”地区在产业发展中所普遍面临的问题。

习近平总书记于 2020 年 4 月在陕西考察时强调,“发展扶贫产业,重在群众受益,难在持续稳定。要延伸产业链条,提高抗风险能力,建立更加稳定的利益联结机制,确保贫困群众持续稳定增收”。基于对云龙县的分析,本文认为脱贫地区要发展特色产业、推动当地将资源优势转换为经济优势,从而建立起收入持续稳定增长的长效机制,可以从如下 3 个方面开展工作。

一是,从“两山理论”出发,对符合脱贫县资源优势的特色产业做出科学研判,通过将第一产业做大、做强,真正地将绿水青山转换为金山银山。鼓励东西部协作扶贫、教育部高校等定点帮扶力量充分发挥学科优势、智力资源,通过科学的考察和研究,帮助脱贫县找准符合当地资源比较优势的特色产业,提升农产品附加值、提升第一产业的科技化水平与机械化程度。同时,加快第一、二、三产业的融合、推进脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接。

二是,加强产业发展带动劳动力就业的作用,积极培育专业合作社、家庭农场等新型经营主体,以提高产业组织化程度、延长扶贫产业链条,完善企业与劳动力的利益联结机制。同时,在产业发展中充分发挥交通、通讯等基础设施等作用,充分利用互联网信息化优势,依托“互联网+”平台发展农村电子商务。借助“直播带货”“网红经济”等新型互联网营销方式扩大农产品销量,实现脱贫地区农产品与城市市场的有效对接。

三是,在教育帮扶中加强职业教育引导,激发当地发展产业的内生动力和能力,培养具备丰富

知识技能的产业带头人。习近平总书记多次强调,“让贫困地区的孩子们接受良好教育,是扶贫开发的重要任务,也是阻断贫困代际传递的重要途径”。本文建议在教育帮扶中进一步加强对于当地学生的职业素质与技能培养,在脱贫县孩子们的心中播下创新、创业的种子,培养他们参与市场经济的意识,帮助他们熟悉市场经济的法律法规,以及规范的商业经营理念等,进而协助当地培育起当地年轻的产业带头人。通过职业教育激发脱贫地区发展产业的内生动力,带动当地收入的持续和稳定地增长,从而真正地阻断贫困的代际传递。

参考文献:

- [1]邢成举,李小云. 结构性贫困视角下的民族地区精准扶贫研究[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版), 2019(6): 99-112.
- [2]汪三贵,胡骏,徐伍达. 民族地区脱贫攻坚“志智双扶”问题研究[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2019(6): 5-11.
- [3]王春光,孙兆霞,曾芸,等. 扶贫开发与社会建设同构——武陵山区扶贫开发与社会建设调研项目的发现与思考[J]. 贵州社会科学, 2013(10): 53-57.
- [4]李辉婕,胡侦,肖萍,等. 政府主导下的农村地区产业扶贫实践与路径优化——基于江西省 N 村产业扶贫现状的考察[J]. 农林经济管理学报, 2018(2): 235-244.
- [5]胡晗,司亚飞,王立剑. 产业扶贫政策对贫困户生计策略和收入的影响——来自陕西省的经验证据[J]. 中国农村经济, 2018(1): 78-89.
- [6]吴乐,覃肖良,靳乐山. 贫困地区农户参与生态管护岗位的影响因素研究——基于云南省两县的调查数据中央民族大学学报(哲学社会科学版), 2019(4): 80-87.
- [7]宁静,殷浩栋,汪三贵,等. 产业扶贫对农户收入的影响机制及效果——基于乌蒙山和六盘山片区产业扶贫试点项目的准实验研究[J]. 中南财经政法大学学报, 2019(4): 58-66.
- [8]BARRETT C, REARDON T, WEBB P. Nonfarm income diversification and household livelihood strategies in rural Africa: concepts, dynamics, and policy implications[J]. Food policy, 2001, 26(4): 315-331.
- [9]START D. The rise and fall of the rural non-farm economy: poverty impacts and policy options[J]. Development policy review, 2001, 19(4): 491-505.

(本文责编:王延芳)