

绿色减贫与整体治理：脱贫攻坚的“巴中样本”研究

四川大学课题组

摘要

脱贫攻坚是中国共产党坚持以人民为中心的发展理念，为人民谋幸福，为民族谋复兴的伟大事业，是社会主义的本质要求。中国特色社会主义的减贫实践为全球减贫事业做出了重要贡献，为全球贫困治理提供了中国智慧与中国方案，彰显了中国共产党领导的政治优势与社会主义制度优势。特别是习近平总书记关于“精准扶贫”、“两山理论”等重要论述，是扶贫治理领域的重要理论创新，是实施脱贫攻坚战略的重要指导思想。

四川巴中市地处秦巴山区腹地，是我国 14 个集中连片特困地区之一，具有革命老区、贫困地区及边远山区的典型特征，是我国脱贫攻坚的重点区域。巴中市在长期的减贫实践中积累了丰富的经验，取得了卓著的综合减贫效益，在绿色减贫体系、扶贫整体治理、农村体制机制改革及土地政策创新等诸多方面实现了创新与突破，为全省乃至全国其他贫困地区减贫提供了可资借鉴的经验。

本报告基于绿色减贫和整体治理理论，梳理分析了巴中市在脱贫攻坚实践中的政策逻辑、运行机制及创新成效，提炼了经验总结。第一，坚持整体治理理念，促进了地方政府治理体系建设及治理能力提升，保证高质量脱贫。在脱贫攻坚中坚持“四个结合”，即全程与全域治理相结合，保基本与促提升相结合，扶贫与扶智扶志相结合，政府与市场、社会多元主体相结合，从而保障脱贫攻坚的聚合效能，并推动外源式扶贫向内生性脱贫转变。第二，坚持绿色减贫发展，保障经济效益、生态效益与社会效益有机结合。构建了脱贫攻坚“六个绿色体系”，即绿色的政策体系、绿色的治理体系、绿色的产业体系、绿色的城镇体系、绿色的人才体系以及绿色的消费体系，夯实了可持续性发展的基础。第三，坚持长远谋划、统筹兼顾，促进了精准脱贫与生态文明建设及乡村振兴战略的有机衔接。巴中的脱贫攻坚实践是我国连片特困地区扶贫发展的一个建设范本，是我国全面推进治理能力与治理体系现代化建设进程中的一个缩影，对于丰富和完善我国扶贫治理理论具有有益的参考。

关键词：巴中市；绿色减贫；整体治理；绿色体系；脱贫攻坚

1 绪论

1.1 研究背景

秦巴山区作为我国 14 个集中连片特困地区之一，是脱贫攻坚的重点区域。巴中位于秦巴山区腹地，属于典型的革命老区、贫困地区、边远山区，所辖巴州、恩阳、通江、南江、平昌两区三县均为国家或省级贫困县。大多数贫困群众长期居住在高寒边远山区，生存环境较为恶劣，基础设施薄弱，产业发展滞后，扶贫任务十分艰巨。

从历史纬度看，巴中扶贫攻坚长期坚持创新探索，形成了自身特色。国家“八七”扶贫攻坚期间，在党中央、国务院，四川省委、省政府和国家、省有关部门的关心支持下，巴中人民自力更生、艰苦奋斗，探索并创造了以文明新村“五改三建”为载体、以池园经济和劳务积累为特色、以农村基层组织建设为保障和“宁愿苦干、不愿苦熬”为精神内核的“巴中经验”，被国务院扶贫办树为“全国扶贫攻坚的典范”¹。2001年第一个农村扶贫开发十年纲要实施以来，巴中市以解决农村“四难”问题为突破，基础条件得到初步改善。2011年新一轮农村扶贫开发十年纲要实施以来，巴中市强力推进连片扶贫开发、巴山新居、农村廉租房建设、全域扶贫等工作，积极发展增收致富产业，农民收入不断增加，受到了国务院扶贫办和省委、省政府的肯定²。

从价值纬度看，巴中扶贫攻坚在贯彻落实习近平总书记精准扶贫思想、推进绿色减贫方面走在前列。早在2005年8月，习近平提出了《绿水青山也是金山银山》重要论述³。2013年11月，习近平到湖南湘西考察时首次提出了“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”的重要指示。精准扶贫理论和“两山理论”是习近平总书记关于减贫脱贫的重要理论创新，也是巴中市推进脱贫攻坚的指导思想。巴中市深入践行“绿水青山就是金山银山”理念，在发展绿色产业、推进绿色减贫等方面取得了显著成效。据《中国绿色减贫报告(2016)》⁴显示，2014年秦巴山片区绿色减贫指数为0.006，在11个集中连片贫困地区中排名第4，具有较强的典型性和代表性。

从实践纬度来看，巴中扶贫攻坚体现了治理体系和治理能力现代化的要求。巴中市基于整体治理思路，以政府为主导，实现了治理政策、治理主体、治理结构及治理方式等要素之间的系统协同，全面提升了绿色减贫综合治理能力。通过政策引导、社会力量帮扶、乡贤企业家参与等多种方式，带动农民发展了休闲观光农业、乡村旅游、特色民宿、庭院经济、特色小镇等多种新型“农业+旅游”发展模式，大力推动农村供给侧改革和现代化农业建设，为实现“两不愁三保障”、全面完成脱贫攻坚任务奠定了坚实基础，为稳定脱贫和防止返贫提供了可持续的内生动力，促进了脱贫攻坚与生态文明、乡村振兴战略无缝对接。

从“五改三建”文明新村建设、到连片扶贫开发，再到精准扶贫、全面摘帽脱贫，巴中市脱贫攻坚取得了巨大成就。2011年底，全市贫困人口87.1万、贫困发生率27.2%；2013年底，全市仍有贫困人口49.42万、绝对数排全省第4位；2018年底，巴州区、恩阳区、南江县已顺利脱贫摘帽，贫困人口6.24万；到2019年底，通江和平昌县具备摘帽条件，贫困人口下降到0.1942万人，为2020年实现贫困人口全部脱贫奠定了坚实基础⁵。

¹ 冉富.八七扶贫攻坚中的“巴中经验”[J].巴蜀史志, 2019(1): 23-27.

² 中共巴中市委、巴中市人民政府.巴中市连片扶贫开发工作情况汇报[R].2011.

³ 习近平.绿水青山也是金山银山[A].之江新语, 2007.

⁴ 北京师范大学中国扶贫扶贫研究中心.中国绿色减贫指数报告(2016)[M].北京: 经济日报出版社, 2016: 211.

⁵ 2019年巴中脱贫攻坚成绩单出炉 https://www.sohu.com/a/362420918_99958853

作为全国贫困地区脱贫攻坚的一面旗帜，巴中诸多方面的创新做法在全国、全省具有首创性，有较强的借鉴意义和推广价值。本研究旨在对巴中脱贫攻坚的做法进行系统性概况、提炼和总结，以期为其他贫困地区减贫提供样本参考。

1.2 研究意义

1.2.1 理论意义

当前，精准扶贫正处于全面收官阶段。研究建立促进群众稳定脱贫和防范返贫的长效机制，确保贫困群众能脱贫、稳得住、能致富，需要对脱贫攻坚进行经验总结与理论升华。本研究以巴中脱贫攻坚实践为样本，对该地区整体治理和绿色减贫的思路、布局、机制、成效等进行系统梳理和提炼，有助于丰富和深化对精准扶贫、绿色减贫、整体治理等理论的认识。

1.2.2 实践意义

我国的贫困地区大多是自然资源富集区，又是重要的生态屏障区和生态脆弱区；既是生态保护战略区，又是经济社会发展后发区。本研究通过对巴中市脱贫攻坚实践中整体治理和绿色减贫的分析总结，有利于充分展示各类脱贫政策工具与实践的融合及分歧，贫困治理多元主体之间的横向与纵向协同性，短期脱贫目标与长期发展目标的协调，以及区域经济、社会、自然、文化要素间的有机融合和动态均衡可持续发展，为其它贫困地区减贫治理提供实践借鉴。

1.3 理论基础

1.3.1 绿色减贫理论

2005年，习近平提出，如果把“生态环境优势转化为生态农业、生态工业、生态旅游等生态经济的优势，那么绿水青山也就变成了金山银山”⁶。2015年3月，习近平主持召开中央政治局会议，通过了《关于加快推进生态文明建设的意见》，正式把“坚持绿水青山就是金山银山”⁷的理念，作为指导中国加快推进生态文明建设和脱贫攻坚的重要指导思想。2015年11月，中共中央、国务院《关于打赢脱贫攻坚战的决定》明确要求，脱贫攻坚要牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念⁸。因此，贫困地区发展、贫困人口脱贫，都要贯彻“两山理论”和绿色发展理念，实现绿色减贫。

关于绿色减贫概念，尽管暂时还没有严格的定义，但学术界较为权威的观点认为，绿色减贫是指将贫困地区的自然生态和环境禀赋寓于绿色发展体系的循环中，以绿色发展为前提，通过产业绿色化和绿色产业化，促进贫困地区发展，实现贫困人口脱贫的减贫手段⁹。绿色减贫体现了扶贫治理从外源向内源、从帮扶导向向绿色治理导向的转变，因而其内涵、目标、实现路径亦有别于传统的扶贫模式。如图1-1所示。

⁶ 习近平.绿水青山也是金山银山[A].之江新语, 2007.

⁷ 中共中央, 国务院.关于加快推进生态文明建设的意见[Z].2015.

⁸ 中共中央, 国务院.关于打赢脱贫攻坚战的决定[Z].2015.

⁹ 张琦等.中国绿色减贫指数报告(2014)[M].北京:经济日报出版社,2014:6-8.

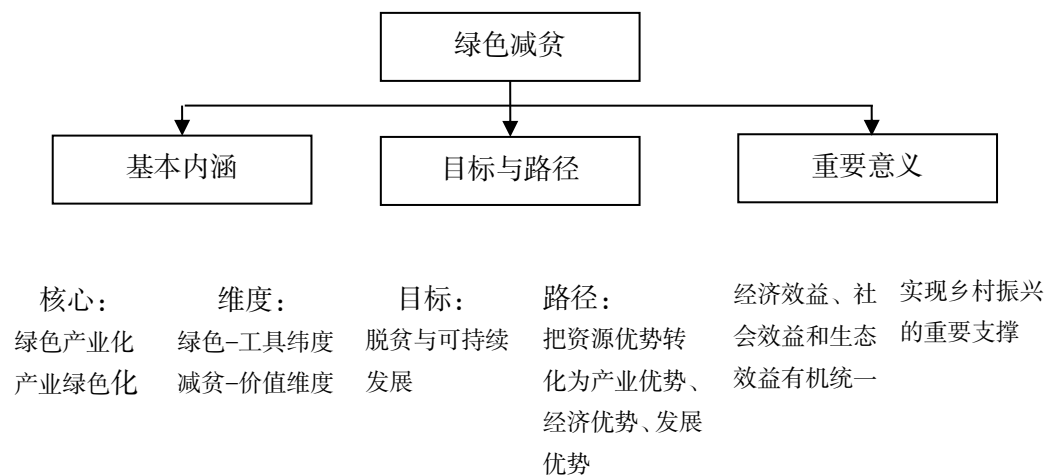


图 1-1 绿色减贫理论内涵

绿色减贫以绿色发展理念为统领，包括“绿色”和“减贫”两个维度：“绿色”是工具维度，强调可持续；“减贫”是价值维度，强调摆脱贫困。通过绿色减贫，发挥绿色生态要素带来的减贫综合效应，既达到物质脱贫，亦保障生态与环境效益，从而全面提升贫困人口的获得感与幸福感，实现“绿色”与“减贫”的统一，促进生产、生活与生态等多方面的和谐¹⁰。

绿色减贫是经济效益、生态效益与社会效益的有机统一。首先，最直接的是经济效益。绿色减贫作为一种改进生产和生活环境的新型减贫方式和理念，它将自然生态环境纳入增长要素范畴，调节绿色产品的初次分配和再分配，对于脱贫具有持续的促进作用。其次，绿色减贫更加强调生态效益。消除贫困最有效的手段是发展经济，但经济发展不能牺牲生态环境，因此，通过绿色发展来实现高质量脱贫成为一种必然选择。再者，绿色减贫具有突出的社会效益。通过传承和发展优秀传统文化、民族文化、地方民俗文化、红色革命文化、农耕文化等，推动文化旅游融合发展，提升贫困人口的精神面貌及文化自信。

绿色减贫的路径是基于贫困地区周边的自然社会环境，充分发挥资源禀赋的独特性和稀缺性，通过开辟旅游扶贫、产业扶贫、文化扶贫、电商扶贫、易地扶贫搬迁等新的绿色产业形态和发展模式，构建立体多元的扶贫项目体系，激发内生动力，拓宽贫困群众就业渠道和收入来源，把资源优势转化为产业优势、经济优势和发展优势，推动贫困地区和贫困户生存环境、生态建设和生产方式发生现代性的转化。

绿色减贫是实现乡村振兴的重要支撑。作为一项创新的扶贫方式和理念，绿色减贫紧紧抓住了脱贫攻坚与乡村振兴的契合点和重难点，充分依托贫困地区绿色资源禀赋优势，积极创建人与自然和谐共生的绿色发展格局，为实现乡村“产业兴旺、生态

¹⁰ 莫光辉，张菁.绿色减贫：脱贫攻坚战的生态精准扶贫策略[J].广西社会科学，2017（1）:144-147.

宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的发展目标提供了有效途径。通过加强基础设施建设和生态保护,有利于改善贫困地区生产、生活条件;通过参与生态工程建设、公益性岗位获得稳定工资收入,有利于实现“家门口脱贫”;通过发展生态产业,增加经营性收入和财产性收入,有利于提升脱贫质量;通过生态补偿、资产收益,有利于提升绿色资产价值,实现绿色资源资本化。

巴中的脱贫攻坚就是一个系统的绿色减贫实践过程。从“八七”扶贫攻坚期间“五改三建”的文明新村建设和池园经济,到连片扶贫开发、全域扶贫模式,再到目前实行的“三权分置”农村土地改革、土地增减挂钩改革、“巴山新居+特色农业+生态旅游”的大农业发展模式,巴中市进一步丰富了绿色减贫的内涵,拓展了绿色减贫的外延,构建了绿色减贫的“六个绿色”体系,即绿色的政策体系、绿色的治理体系、绿色的产业体系、绿色的城镇体系、绿色的人才体系以及绿色的消费体系,因而堪称绿色减贫的创新典范。

1.3.2 整体治理理论

整体治理源于新公共管理政策的失灵,其本质上与合作治理、协同治理的治理理论有相似之处,都反对行政权运行的分散化、部门化,主张跨界、整合与协调,使政府组织机构之间达成一致的政策目标,为公众提供非分离的整体性公共服务。英国学者希克斯 1977 年出版的《整体政府》中首次提出“整体政府”概念,他认为政府改革的新方向是要迈向整体性政府¹¹,2002 年在《迈向整体性治理》中正式提出了整体治理的理论,并认为政府治理的新模式是推动整体治理¹²。

整体治理与其他治理理论的不同之处在于其追求的是政府组织体系运行的整体绩效,以问题解决为逻辑起点,以整体利益为目标,以满足公众的整体需求为导向,以整合协调为策略,通过信息技术手段的运用,旨在构建基于协调、合作的整体性政府运行模式,消除不同利益主体相互推诿的政策场域,实现治理层级、治理功能、公私关系、责任机制、信任机制以及信息系统的整合。这一理论是在当前风险社会治理格局下,对政府碎片化和裂解性治理的反思与修正。传统官僚科层制追求政府的高效率,新公共管理模式追求的是多元治理,整体性治理则融工具理性与价值理性为一体,注重政府的整合协调,强调的是整体价值,其组织框架涵盖治理层级、治理功能以及公私关系的整合三个方面,旨在实现跨界公共事务的协同治理,是继传统官僚科层制和新公共管理范式之后的一种政府治理新范式。

巴中市的脱贫攻坚实践很好地体现了整体治理的思想与运作机制,突出体现在构建“六个绿色体系”、推进“四个结合”的减贫经验上。扶贫工作面宽量大,涉及职能部门多,关系到每个贫困群众切身利益。习近平总书记在十九大报告中指出,要动员全党全国全社会力量,坚持精准扶贫、精准脱贫,坚持中央统筹,省负总责,市县抓落实的工作机制,强化党政一把手负总责的责任制,坚持大扶贫格局。巴中市在脱贫攻坚实践中,建立了“市级主导、区县主体、乡镇主责、村社主抓”的脱贫攻坚责任

¹¹ Perri.Holistic government[M].London: Demos,1997.

¹² 曾凡军.从竞争治理迈向整体治理[J].学术论坛,2009(9):82-86.

体系，并配套设计了“2+3+4”帮扶体系，创新探索了“三三”均衡发展机制，统筹推进全市脱贫工作，同时制定了东西部协作帮扶框架协议，积极引入社会力量，以期通过多方力量带动农民脱贫的内生动力增长，共同实现脱贫攻坚目标。

综上，巴中市的脱贫攻坚工作正是地方政府运用整体治理理念提升治理能力的生动实践反映，也是通过整体治理实现绿色减贫效果，从而保障区域可持续发展的成功路径。

1.4 研究方法

第一，文献研究法。通过梳理关于整体治理、绿色减贫的相关文献及政策，掌握该领域研究现状。

第二，案例分析法。充分利用巴中及乡镇脱贫发展、企业参与扶贫等代表性个案，点面结合，提炼总结巴中脱贫攻坚的经验。

第三，实地调研法。通过实地调研，利用观察和访谈等方法，收集一手数据资料。

2 巴中市脱贫攻坚概况

2.1 基本概况

巴中市位于四川省东北部，属秦巴山区，面积 1.23 万平方公里，总人口 380 万，是“革命老区、贫困地区、边远山区”叠加区域，是 2012 年国务院《秦巴山片区区域发展与扶贫攻坚规划》确定的中心城市之一，是 2016 年国务院《川陕革命老区振兴发展规划》覆盖的核心区。1994 年，巴中市建卡贫困人口近 100 万。经过二十余年的持续努力，到 2018 年底，巴中市 168 个贫困村实现退出，贫困发生率降至 2.1%¹³。

2.2 社会经济发展概况

近年来，巴中市在《川陕革命老区振兴发展规划》和《秦巴山片区区域发展与扶贫攻坚规划》等一系列政策的引导和扶持下，统筹确立了“以脱贫攻坚为统揽、以绿色崛起为路径，加快建设川陕革命老区振兴发展示范区、奋力走出秦巴山区脱贫攻坚绿色发展新路子”的总体思路，明确了实施脱贫攻坚、交通建设、县域经济、特色农业、全域旅游、城乡提升“六大突破”和统筹推进经济持续发展、民主政治发展、文化繁荣兴盛、生态文明建设、改革创新、开放合作“六个推进”的战略举措。2018 年，巴中市完成地区生产总值 645.88 亿元、增长 8.0%，全社会固定资产投资 1127.01 亿元、同口径增长 9.2%，社会消费品零售总额 321.45 亿元、增长 11.9%，城乡居民人均可支配收入分别增长 8.9% 和 9.6%，全市经济社会发展保持稳中向好态势¹⁴。

2.3 脱贫攻坚推进概况

近年来，巴中全面贯彻新发展理念，在构建绿色减贫制度体系和构建新型农业产业布局等方面取得了显著成效，有效解决了贫困群众“两不愁三保障”，为全面完成脱贫攻坚任务奠定了坚实基础。

在政策体系上，确立了从帮扶导向到改革导向的减贫思路，制定了“十三五”脱

¹³ 2019 年巴中市政府工作报告（全文）[EB/OL].<http://www.bzqzf.gov.cn/content/detail/5c7f3436c17a325c0a92fda0.html>, 2019,03.

¹⁴ 2019 年巴中市政府工作报告（全文）[EB/OL].<http://www.bzqzf.gov.cn/content/detail/5c7f3436c17a325c0a92fda0.html>, 2019,03.

贫攻坚规划、脱贫攻坚三年行动计划和 21 个专项扶贫方案，完善了脱贫攻坚财政支持体系，通过重点开展农村产权制度改革、探索农村生产经营体制机制改革和推进土地政策活用与创新，盘活了农村现有资源，为推动绿色产业化和产业绿色化提供了政策保障。

在时效进度上，明确了“四年集中攻坚、一年巩固提升”的脱贫奔康路线图和时间表，确保 2019 年实现区县全部摘帽、贫困村全部退出，并于 2020 年实现贫困人口全部脱贫。

在产业体系上，按照大力发展四大特色农业、四大新型工业、四大现代服务业的总体布局，通过政策引导、社会力量帮扶、乡贤企业家参与等多种方式，带动农民创建了新型绿色农业产业体系、全域性绿色旅游产业体系、绿色庭院经济和特色小镇群等现代化新型农业，大力推动了农村供给侧改革和现代化农业建设，为实现攻坚脱贫和促进农民增收提供了坚实的经济基础。

3 构建以改革为导向的整体治理政策体系

深化农村、农业、农民相关体制机制改革，巴中脱贫攻坚政策实现了从“帮扶导向”到“改革导向”的转型。

传统的帮扶导向式扶贫，主要是通过送资金、送项目的方式来推动，这种方式往往难以激活贫困人口的内生动力，脱贫效率较低，缺乏可持续性。贫困人口内生动力不足，除了少部分是因“制度养懒汉”而主观上缺乏脱贫意愿外，其主要原因在于长期封闭的农村产权等政策制度限制了贫困地区资源的开发与利用，抑制了贫困地区的发展空间和经济发展活力，从而造成贫困人口缺乏自主脱贫所需的生产要素、生产手段和经营手段，只能被动接受帮扶。¹⁵

巴中市通过开展农村“八权一股”农村产权制度改革、农村生产经营体制机制改革和农村土地政策活用与创新，通过对农村产权的明确界定、农村资源要素的整合利用、农业主体的活力激发等方面措施，基本实现对农村、农业、农民相关政策制度的改革和完善，激发了沉淀在农村的各类资源和贫困人口的内生动力，变“等靠要”为“苦干实干加巧干”，为实现绿色减贫、发展现代化农业和乡村振兴提供了全新减贫思路。

3.1 重点开展农村产权制度改革

自 2012 年出台《关于加快推进农村产权制度改革的意见》以来，巴中市对农村产权实施确权颁证，搭建流转交易平台，发展中介评估机构，建立担保服务体系，并在农村集体土地所有权、农村集体建设用地使用权、农村房屋所有权、农村土地承包经营权、农村林权、农业特色产业所有权、农业标准化生产基地物权、农村小型水利工程所有权和农村集体资产股权这“八权一股”方面持续改进和完善。其主要做法包括¹⁶：

(1) 推动集体建设用地使用权流转

《巴中市农业农村局 2019 年工作要点》将农村集体产权制度改革作为年度重点任

¹⁵ 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（34）：86.

¹⁶ 何欢.[EB/OL].<http://www.bznews.org/news/sd/201905/334797.html>,2019,5.

务，包括对农村集体土地所有权进行确权，和在此基础上开展农村集体建设用地使用权流转改革。

在建设用地总量不增加、耕地面积总量不减少的背景下，对零星分散、低效利用的集体建设用地进行了综合整治，节约的集体建设用地可由县（区）人民政府统筹安排在城镇（或场镇）有条件建设区集中使用。集体建设用地使用权经批准后，可进入城乡土地统一市场，以出让、出租、作价（出资）入股、联营、抵押等方式进行流转，收益归集体经济组织及其成员所有。

（2）推进农村房屋所有权和农村土地承包经营权流转

农村房屋所有权流转的范围，包括依法取得集体建设用地使用权、符合规划的建筑物、构筑物及其他附着物，主要包括农民自建房屋、乡镇企业房屋、农民集中居住区房屋（含巴山新居工程、农村新型社区），以及法律法规规定的其他房屋。在遵循农村宅基地“一户一宅”政策的基础上，打破行政区划限制，支持和引导农民到聚居地建房置业，并积极推动农村房屋产权通过买卖、抵押、租赁等方式自由流转，逐步实现城乡房屋同证同权，探索建立城乡一体、规范有序、流转顺畅的房地产市场。

在土地承包经营权方面，鼓励农民采取出租、转让、股份合作、土地银行、转包、互换、公司化经营等多种形式流转土地承包经营权，并在稳定现有农村土地承包关系的前提下，进一步规范了土地流转程序，使农民能够通过股权量化、保底分红、租金收益等实现形式增加财产性收入。此外，巴中市鼓励农民迁入城镇定居，除法律法规和政策有明文规定外，其拥有的农村土地承包经营权等农村权益予以续享。

（3）推进农村林权和农业特色产业所有权流转

在不改变林地用途前提下，支持采取转包、出租、互换、转让、入股、抵押等方式，依法流转集体商品林地使用权及林木所有权、使用权；支持发展家庭合作林场、股份制林场、林业合作社、股份公司等经营模式，实现林业规模经营、集约经营；积极发展林下经济，科学适度开发林下种养业、森林旅游业。为降低农民风险，按照“谁投保、谁受益”的原则，建立了政策性森林保险，进一步巩固了林权，明晰了林地用途。

巴中市积极探索农业特色产业所有权流转工作，对于规模在 300 亩以上（限投资业主，农户个人不限）、生产收益期 3 年以上的经济作物（如干鲜果、药材类等），由物权人申请，即可按照相关程序进行确权颁证，并采取多种方式依法合理流转，以解决农民借款抵押难问题。

（4）推进农业标准化生产基地物权和农村小型水利工程流转

在农业标准化生产基地物权流转上，对于面积在 100 亩以上农业设施（含大棚、温室、滴灌等）、畜禽圈舍 500 平方米以上的设施设备，准许由物权人申请，即可按照相关程序进行确权颁证，依法流转。

对于农村人畜饮水工程，一律确权到集体经济组织或用水协会，并进一步规范明晰山坪塘、蓄水池等的所有权、使用权、经营权，农村小型水利工程所有权人可以通过租赁、承包、转让、入股等方式流转，促进水利工程良性运行。

（5）推进农村集体“三资”股权化

以村或村民小组为单位，积极开展农村集体资源、资产、资金等“三资”清理，对村组集体所有的货币资金、土地、林地、山岭、水域、滩涂等自然资源和村组集体投资兴建的建筑物等基础公益设施以及农业资产、材料物资、债权等其它资产进行股权量化，按人量股，按户颁发股权证书；并鼓励集体“三资”流转经营，促进股权自由流动，增加农村集体“三资”经营收益。

“耕地红线不突破、农民利益不受损、集体资产不流失、改革过程不走样”，这正是巴中“八权一股”改革的真实写照。到2019年，巴中基本形成了高质量的现代农村产权体系。

3.2 探索农村生产经营体制机制改革

坚持以产权制度改革为先导，着力创新农村生产经营体制机制改革，探索推行“六个盘活”的农村改革新路径¹⁷，变资源为资本，夯实发展基础，优化分配机制，从而不断增强贫困群众脱贫及农村发展的内源动力。

(1) 承包土地股权化，把“地”盘活。大力吸引业主投资建设各类生产基地和企业，积极引导农户以土地租赁、转包、转让、入股等形式，完善“参股合作、价格保底、利益返还、流转佣工”等利益联结机制，推进土地适度规模种养，构建了企业和基地、农户之间实现资源整合、利益共享的“双赢”格局。

(2) 回引创业就地化，把“人”盘活。大力实施“回引工程”，以商招商、以情招商、以利招商，引进企业、能人，发展各类专合组织，实现劳动力就近就业、就地增收。大力开展“农民提升工程”，以集中办班、函授、集训、轮训、大篷车流动培训等为载体，采取课堂教学和实践互动相结合，培育具有各类专业技术等级证书的新型农民和种养殖大户。

(3) 林业资源产业化，把“林”盘活。放开林业资源流转权，企业与农户将林相差、林分质量低的商品林，按活立木蓄积量作价入股，整乡整村组团流转，适地适树进行改造，基本建成北部高山区核桃产业长廊、中部中高山区茶叶产业环线、东部南部“万亩林·亿元钱”示范基地，大力发展“林+禽、林+果、林+药、林+菜、林+牧”等林下经济，让沉睡的山林变为活跃的资产。

(4) 固定资产资本化，把“房”盘活。支持农民用房屋产权证抵押，金融部门量身开发“巴山新居贷”等系列金融产品，支持农户建设新居；加快危旧房改造和宅基地复垦，鼓励保护传统村落，抱团发展乡村旅游、兴办农家乐。2019年，共有27个传统村落被列入中国传统村落名录，认定“巴山民宿”23家。

(5) 闲钱巧用市场化，把“钱”盘活。完善农村创业支持政策，鼓励建立扶贫互助社，鼓励农户将“闲钱”集聚成整、统一管理、打捆使用，专项扶持自主创业，投产见效后按比例分红，实现小钱聚集干大事、闲钱活用钱生钱。

(6) 集体资产股份化，把“集体”盘活。由村（居）两委牵头成立“三资”管理公司，以出租、流转、转包、入股等方式，将茶园、水库、房屋等集体资产资源折股

¹⁷ 李明杰,邹安民等.通江县“六个盘活”激活农村发展活力[EB/OL].
<http://www.bznews.org/news/tj/201506/111879.html>,2015,6.

量化,公开有偿、集中流向龙头企业、专合社、大户。此外,积极引导各农村集体经济组织建立公开透明的财务资金监管制度,强化集体资产升值增效,并将集体资产产生的效益用于农村基础设施维护、困难群体救助、党员教育培训管理和村风民风培育等方面。

巴中市通过农村生产经营体制机制改革,加快农业经营方式转变,激活沉睡资源活力,为脱贫攻坚、现代农业发展和乡村振兴奠定了坚实基础。

3.3 积极推进土地政策活用与创新

近年来,巴中市积极利用国土资源部《关于支持四川省巴中市扶贫攻坚意见的函》(国土资厅[2014]958号)的政策红利,在全国率先走出了一条城乡建设用地增减挂钩、土地整治及地质灾害避险搬迁助推脱贫攻坚之路¹⁸,有效盘活了闲置农村资产,改善了农民生活生产条件,为土地政策创新推动山区脱贫攻坚提供了成功样本。

(1) 精准落实政策,开展易地扶贫搬迁

在项目上,加快新型城镇化、城镇保障性安居工程和幸福美丽新村建设,计划于2020年实现“具有搬迁条件和意愿的贫困户应搬尽搬”;在政策上,配套完善了《关于切实做好易地扶贫搬迁工作的意见》等系列政策文件,建立了完整规范的政策体系和程序规范,其内容涵盖了安置方式、搬迁对象、补助标准、认定程序、房屋标准、建设方式、配套设施等,同时对群众关心的搬迁后土地、山林、户籍等相关问题进行积极回应。

(2) 活用土地政策,推进土地增减挂钩

积极把握政策机遇,灵活叠加实施多种政策,尽量争取将贫困村和移民区纳入增减挂钩项目区。巴中298个建档立卡贫困村和占总数的33.7%、近500个易地扶贫搬迁点被纳入增减挂钩项目,累计投入55.6亿。坚持“建新必须拆旧”原则,搬迁户可根据新居面积与拆除面积的差额获得相应补贴;节余的土地面积另按50元/平方米给予奖励,户均可获得8万元资金补助。目前建成900余个新型聚居点、2.2万户新居,完成避灾搬迁2.89万户¹⁹。

在破解扶贫资金短缺难题上,除了中央预算内投资、地方政府债务资金以及通过国家开发银行、农业发展银行发行专项建设债券设立的专项建设基金、低成本长期贷款和农户自筹资金等,创造性地将增减挂钩、土地整治后的节余指标在省内跨市流转,开创了土地政策助力脱贫攻坚的先河。近年来,先后向成都市、眉山市等流转土地指标,累计获得资金67亿元,平均每亩29.5万元。

(3) 叠加土地整治,改善生产生活条件

为解决农户搬迁后生产半径扩大等难题,因地制宜提高道路在土地整治中的比例,新建道路2185公里,小型农机、摩托车等都可以到达田地。优先满足现代农业发展需要,大力建设现代化农业产业园区,积极引导土地向规模经营集中,积极引导土地向

¹⁸ 刘子仁.国土资源政策创新与助推脱贫攻坚的效果探析——基于四川省巴中市实践探索的思考[J].安徽农业科学,2017,(1):243-246.

¹⁹ 数据来源:调研组访谈资料.

规模经营集中，促进农村富余劳动力转移，拓宽农民增收渠道²⁰。

目前巴中全市累计投入 37.45 亿，共实施土地增减挂钩项目 182 个，覆盖 532 个行政村，其中 298 个建档立卡贫困村，已整治土地 283.62 万亩，占全市耕地总面积 57%，新增耕地 26.88 万亩，建成高标准农田 112.74 万亩，包括 453 个贫困村以及全部增减挂钩项目区²¹，做到了“田成片、水成系、路成网”，成功解决了山区老百姓“生产资料运不进去，产品运不出来”的难题。

通过易地搬迁扶贫、土地增减挂钩、土地整治三项政策叠加，改变了原来农村布局散乱、基础设施落后和脏乱差等问题，把利好政策变成了真金白银，实现了环境改善、产业发展和农民增收，让贫困群众搬得出、住得下、发展好。

4 推动以绿色减贫为导向的新型农业产业布局

在充分考量自有资源环境的承载能力基础上，通过构建新型绿色农业体系、发展全域化旅游产业、绿色庭院经济和特色小镇集群，推动农业供给侧改革和农业产业由传统的单一生产功能转型为现代的多元综合功能，促进农业产业链延伸、产业范围拓展和产业提档升级，推动重塑农村社会结构、完善农村经营组织制度、实现基本公共服务均等化及促进农民脱贫奔小康。

4.1 新型绿色农业产业体系

为建设为脱贫奔康示范区和绿色产业带动区，2018 年《巴中市创新体制机制推进农业绿色发展实施方案》进一步明确将农业绿色发展作为主攻方向。通过创新商业模式、构建多元化产业联合体和创建“益贫性”利益分配机制，大力实施茶叶、核桃、道地药材、生态养殖“四大特色农业产业行动计划”，打造了“南江黄羊”“云顶茗兰”“通江银耳”等特色农业品牌，形成了“一乡一业”、“一村一品”的新型绿色农业产业体系。

（1）嵌入生态型商业模式，提升农业综合效益

在新型绿色产业布局上，以发挥当地资源禀赋为基础，以保护绿色生态为原则，注重经济、生态、社会效益的有机融合，向绿水青山要金山银山。平昌县把小小青花椒作为致富大产业来抓，利用退耕还林政策和产业补助政策，整合政策补助资金 2.6 亿元、撬动社会资金投入近 10 亿元，吸引业主 200 余个，成立花椒专业合作社 180 个，发展青花椒 35 万亩，建立了年交易加工鲜花椒 10 万吨以上的青花椒交易中心，2017 年 11 月“平昌青花椒”成功申报国家地理标志保护产品，2018 年 6 月全国青花椒产学研基地落户平昌。预计到 2035 年，平昌县将建成青花椒产业基地 50 万亩，年产鲜花椒 5 亿斤以上，年综合产值 50 亿元以上²²。通江县积极引进先进技术，扶持龙头产业，精深加工银耳“润耳面膜”、银耳莲子颗粒等高附加值产品，实现了全产业链开发，提升品牌价值。坚持全域旅游理念，积极对以采摘游为代表的乡村旅游产品进行提档

²⁰ 李俊如,巴中市破解“四难”强力推进易地扶贫搬迁工作[EB/OL].<http://www.bznews.org/news/xw/201606/182397.html>,2016,6.

²¹ 调研组访谈资料，作者于 2019 年 6 月实地调研获得。

²² 厉害了！平昌县青花椒，撑起脱贫大产业 http://www.sohu.com/a/330051963_99958853

升级，推动文旅、农旅、林旅、商旅、工旅等融合发展，开发了赏花、采摘、民宿、研学、写生等新兴旅游业态，酥肉节、葡萄节、红叶节、花椒节等节庆活动吸引了大量游客参与。

（2）依托“互联网+”平台，擦亮“巴食巴适”特色品牌

坚持“政府主导、企业主体、市场运作、协会管理”，构建农产品品牌建设长效机制。抓住电商扶贫这个载体，拓展电子商务功能，打通城乡工业品和农产品双向快速流通，实现贫困群众持续增收。仅2018年，全市实施商务扶贫重点项目5个，完成投资2.29亿元，全市乡镇电商物流服务站、村级电商物流服务点总数达73个、695个，培育电商骨干企业10家、第三方重点物流企业10家，发展特色网店1600家，省级电商扶贫示范企业5家，培育电商专业人才7000余人²³。推出综合性农产品区域公用品牌“巴食巴适”，囊括椴木耳菇、高山茶叶、食饮巴药、生态畜禽、优质粮油、特色果蔬、巴河水产、风味食品等8类特色优质农特产品，品牌市值8.5亿元，“三品一标”农产品认证367个，荣获2018年全省十佳农产品区域公共品牌，并搭乘中欧班列（成都）出口欧洲²⁴。

（3）构建多元化产业联合体，保障资源有效支持

依靠脱贫攻坚和东西部扶贫协作政策，构建“公司+专业合作社+农户”等多元化产业联合体，以提升绿色产业发展效益。例如，南江县红光镇与缙云县合作种植茭白产业园和杨梅产业园，由龙头企业、合作社、农户和政府四大主体分工协作，分别负责产业链的不同环节，形成多元化的产业化联合体。政府负责产业发展政策、规划、计划制定，统筹协调产业发展，解决绿色农业产业发展中的重大问题。龙头企业牵头主导，负责产前提供树苗和资金支持，尽量减少贫困群众资金投入；产中提供技术培训指导，提高贫困户种植技术水平；产后回收部分农产品和打造品牌，解决产品销售问题。每个贫困村建立一个农村合作社，主要负责在产中组织贫困户种植杨梅或茭白，监督种植过程和产品质量，形成龙头企业、专业合作组织和农户的利益联结机制。

（4）创建“益贫性”利益联结机制，增强扶贫内生动力

健全产业扶贫中各主体的互惠经济关系，构建“益贫性”利益联结机制，维护贫困群众利益，是产业扶贫的内在要求。例如，在利益联结机制方面，红光镇杨梅产业园的东部帮扶公司通过技术支持与服务、质量监测与品牌塑造等帮扶机制来带动贫困户参与产业化联合体；通过利益分红等形式保证产业化联合体中贫困户的应得利益，维持互惠的经济关系。这种利益联结机制强调贫困户与公司地位平等、分配比例相同，克服了因贫困户弱质性而导致的利益分配不公问题。在经营主体培育方面，贫困户能通过土地流转、代种、托管、园区务工等多种形式加入产业园，克服了贫困户分散生产的弊端，能达到优化农业资源配置，增强农业抗风险能力的目的，同时也提升了贫困户参与产业扶贫积极性和参与能力。

4.2 全域性绿色旅游产业

23 电商进了村山货变成“金” <http://www.bznews.org/news/xw/201905/335328.html>

24 “巴食巴适”荣获省十佳农产品区域公共品牌 <http://www.bzgd.com/2018/09/249982.shtml>

大力实施旅游扶贫产业带培育工程，完善基础设施、激活传统农业、开发旅游产品、打造节庆品牌、构建全域旅游，推动农业产业链延伸和产业融合发展，推进乡村旅游与美丽新村建设，为贫困山村推开了另一扇“致富之门”。

(1) 构建全域旅游，推动旅游扶贫

坚持各部门齐抓共管、各行业积极融入、全景区居民共同参与，大力推动乡村旅游与观光、休闲、康养、养殖、民宿、民俗、体育、节庆、文化遗产和非物质文化遗产等多业态深度融合，为游客提供全过程、全时空的体验产品，从而全面地满足游客的全方位体验需求。2019年8月18日，“梦境光雾山”行浸式夜游项目正式开放，实现了自然风景与人文风景的深度融合，改变了光雾山旅游景区游客互动项目偏少、过夜游客不多的现状，对带动全域全景全时旅游，推动文旅深度融合，促进地方经济社会加快发展具有重要意义。

坚持“农旅联合、文旅互动”，积极探寻“乡村自然生态”“乡村民风民俗”“乡村运体育运动”“乡村养生养老”等跨产业融合，实施景区+专业合作社+基地+农户（贫困户）多元-化联合体模式，实现入股分红、产业发展、务工就业、土地流转、个体经营、民宿运作六大创收渠道，为贫困农民提供了全新、稳定的收入来源，形成企业与农户、生态保护与经济共赢的互利共赢。截至目前，我市已成功创建全国休闲农业与乡村旅游示范县1个，建成20多条乡村旅游示范带、12条乡村旅游环线²⁵，创建省级旅游扶贫示范村101个，帮助240个贫困村、18237户贫困户、73684人吃上“旅游饭”，人均增收近800元，文化旅游扶贫初见成效²⁶。

(2) 传承红色基因，促进自治德治

提升“川陕苏区首府”品牌影响，全力擦亮红色金字招牌，最大程度发挥好红色文化资源的政治价值、文化价值、经济价值、社会价值，助推川陕革命老区振兴发展示范区建设。一是加强红色文化资源保护。出台了《巴中市红军文物保护条例》，编制了《全国重点文物保护单位巴中革命文物抢救性保护规划》《巴中红军石刻标语群保护规划》等，先后投入10多亿元，修缮、新建了川陕革命根据地红军烈士陵园、红色博物馆、王坪红军烈士纪念馆等革命旧（遗）址21处。二是加强红色文化资源利用。全力擦亮红色金字招牌，成立大巴山干部学院，出台了《关于加快红色旅游发展的实施意见》，创建了以红色旅游资源为主的国家AAAA级景区19个，2018年全市红色旅游接待游客突破800万人次，实现旅游收入60亿元。三是传承红色文化基因。摄制了《共和国从这里走来》《穿越时空的相见》《巴山忠魂》等专题片、纪录片在央视播出；编撰出版《川陕革命根据地简史》《川陕革命根据地历史文献资料集成》等红色文献资料，编辑出版《川陕苏区宣传工作研究》《刘伯坚》《历史的丰碑》等专著177套（本），情景曲艺剧《望红台》等在全国公演；先后组织召开了“纪念红军入川暨川陕革命根据地创建80周年研讨会”“中国工农红军石刻标语研讨会”“川陕革命根据地与红军长征研讨会”等全国性学术研讨会议5次；传承“智勇坚定、排难创新、团结奋斗、不胜不休”

25 文旅融合 我们有自信 <http://www.cnbz.gov.cn/xxgk/bzyw/11515641.html>

26 巴中市文化旅游扶贫初见成效 <http://www.bznews.org/news/bm/201906/336279.html>

红军训词精神，创造了“宁愿苦干、不愿苦熬”的巴中精神和“苦干实干、创新创造”的时代精神²⁷。

红色文化的发扬与宣传不仅增强了巴中人民的责任感与使命感，调动参与脱贫攻坚的主动性和能动性，促进人民自治，同时红色文化作为巴中人民心理秩序的稳定器在改造人的精神世界的同时，指导着社会实践活动，以实现自治与德治相结合。

4.3 “一村一品”绿色庭院经济

庭院经济是融合种植、养殖、加工、休闲、观光等产业于一体的现代效益农业形态，是一种集约化、立体式的农业生产经营形式。它既是一产提质的“加速器”，也是二产增量的“催化剂”，更是三产兴盛的“发动机”²⁸。巴中通过拓宽“人才下乡”通道、促进多元产业融合和构建利益成果共享机制，打造了如长赤镇青杠村、观音镇万寿村等“一村一品”绿色庭院品牌。

（1）拓宽“人才下乡”通道，创建人才孵化机制

农村产业融合的动力多来自城乡居民消费需求的变化，因此农村产业融合的发展需要一支了解市场需求和农村发展的人才队伍。²⁹聚焦脱贫攻坚和乡村振兴大局，出台了《巴中市促进返乡下乡创业二十二条措施》《“巴山优才千人培育工程”实施办法》，持续不断优环境、搭平台，建机制、强保障，积极回引在外人才返乡创业，带动贫困群众脱贫奔康，为脱贫攻坚和乡村振兴注入“不竭活水”。2018年，全市成功回引3729名在外人才，投资21.41亿元兴业，创办经济实体757家。巴中村政学院举办村级后备干部人才专修班41个班次，培训学员8700人次，储备乡土人才6000多名；实施村干部学历提升计划，依托四川大学、重庆大学、西南大学等高校，用3年时间提升2000名村干部学历，不断提高村干部队伍整体素养³⁰。

（2）促进多元产业融合，发挥庭院经济效益

通过构建立体化农业庭院经济来优化空间效益，发展多元化产业，以满足新时期的消费新趋势对于农村农业生态功能和社会功能的需求。恩阳区万寿村通过发展绿色种植、生态养殖，挖掘传统农业的潜力；发展院落作坊、庭院加工，激发农村工业的活力；发展农家民宿、休闲旅游，发挥效益农业的张力。三者构成的立体庭院经济实现了农业与二、三产业融合，打通了产业间的界限，实现了一二三产业的连接和延伸，是贫困地区利用绿色资源实现全产业链要素融合的有效模式。

（3）实现利益成果共享，发挥庭院社会效益

着力构建“集体合作社+企业+农户”多元化联合体的利益分配机制，有效地形成了地方、村社集体、企业和农户的利益共同体。为提升农户参与庭院经济建设的积极性，万寿村进行了集体资产股份制改革，成立了集体经济股份合作社，按照股份量化

27 保护红色文化资源 弘扬红色文化精神 http://www.sohu.com/a/320448633_100161565

28 巴中市商务局官网，让“庭院经济”为脱贫攻坚添彩

[EB/OL].<http://swj.cnbz.gov.cn/BusinessDynamics/2017/04-22/5186.html>,2017.04.

29 周立.乡村振兴战略中的产业融合与六次产业发展[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2018,(3):16-24.

30 我市“巴山优才计划”筑巢引凤 以人才优势助推地方发展 http://www.sohu.com/a/361689273_99958853.

机制将集体资源以股份的方式折算给农户，并向贫困户倾斜。万寿村与三棵松成立的农机合作社按照“235”收益再分配机制，将20%的股份分配给村集体，30%的股份分给贫困户，50%的股份分配给一般农户，从而将农户的自身利益与万寿村庭院经济的发展紧紧链接在一起³¹。2018年万寿村被评为第二批“绿水青山就是金山银山”实践创新基地，2019年被评为“第二届中国美丽乡村百佳范例”；目前，万寿村已发展优质粮油、品质果蔬和特色水产养殖2280亩，年实现旅游综合收入2500万元，被省委、省政府评为省级“四好村”³²。

4.4 特色小镇群

《巴中市加快县域创新驱动发展实施方案》提出，充分发挥历史文化优势，融合多元产业优势，有效集聚流动人口，打造了“一镇一业”特色小镇群，以促进人民增收，实现脱贫攻坚，促进城乡统筹协调发展。

（1）发挥历史文化优势，推动内源式发展

《巴中市历史文化名城保护规划（2015-2030年）》强调，以历史文化和社会经济条件为依据，积极发展特色小镇，以促进当地农业转型、提升农民生活品质和发展社会公共事业。依古代水路码头建立的恩阳古镇、以红色革命文化为底色的长赤镇、以水乡文化为主导元素的驷马镇等特色小镇，具有独特历史文化的内源性资源。打造一批以历史文化为基础的特色小镇，有利于形成具有独特竞争优势的产业集群，推动资源配置和促进小镇内源型发展。

（2）融合多元产业优势，实现创新式发展

通过推动旅游业与农产品手工业、文化以及上下游产业融合发展，支持旅游演艺、生态休闲、康体健身等旅游新业态项目，积极发展休闲特色小镇群。以恩阳古镇为例，其集特色产业、历史传承、文化旅游、社区宜居于一体，颠覆了“三产”“四化”梯次发展的思维桎梏，实现了“三产联动”与“四化同步”。

（3）集聚本地流动人口，促进城镇化发展

特色小镇对于吸引城市产业、人口向农村回流，破解城乡社会保障、公共服务不均等问题等具有重要意义，有效地促进了流动人口集聚，提升了当地城镇化水平。

如恩阳古镇打造了一条从游客中心到文治寨的中轴线，拓展了古镇空间，硬化了周边道路建设与完善了交通建设，为高质量的小镇生活提供了保障。

5 巴中脱贫攻坚的经验总结

5.1 实现“四个结合”

5.1.1 全程与全域相结合

以“先全域后区域、先总体后专项”整体性发展战略为指导，强化整体治理理念，以“巴山新居”、乡村道路建设、产业培育、教育提高、公共服务建设、生态文明建设“六大工程”推动全域扶贫，以长期规划引领全程扶贫，以专项规划动态调整，实现全域与全程扶贫相结合。

31 万寿村景区公告牌，作者于2019年6月实地调研获得。

32 四川经济网，恩阳区观音井万寿村荣获第二届中国美丽乡村百佳范例
[EB/OL].<http://www.scjjrb.com/newsDetail/228151>，2019,04.

5.1.2 保基本与促提升相结合

坚持“两不愁三保障”保基本的同时，强化前瞻思维，聚焦关键难点，在城镇规划、产业支撑、公共服务、人才选育、文明创建、生态改善、基层党建等方面合力施策，高点切入、高标推进，从政策规划、政策措施实现脱贫攻坚与乡村振兴无缝接驳，全力推动巴中农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，充分满足贫困群众对美好生活的期望相结合，实现高质量脱贫，夯实乡村振兴基础。

5.1.3 扶贫与扶智扶志相结合

坚持“送鱼”与“送渔”相结合，物质扶贫、教育扶贫与精神扶贫齐抓共举，创新晏阳初大讲堂、乡村道德银行、农民夜校，从宣传、教育、科技、法治、示范五个维度全面治愚“拔穷根”，有效地改变了贫困群众“等靠要”思想和“慵懒散”生活习惯，激发贫困群众脱贫发展的内生动力。

5.1.4 政府与市场、社会多元主体相结合

坚持政府主导，市场、社会多元主体相结合，整合对口帮扶、港澳援助、社会捐赠、企业带动等各方力量，形成政府资金政策双保障、企业引领产业发展、合作社组织带动、农技员驻村指导、农户入股务工、社会组织参与等多方力量共建共享的大扶贫格局，保障了脱贫的聚合效能与可持续性。

5.2 构建“六个绿色”体系

5.2.1 绿色的政策体系

深化农业农村改革，巩固和完善农村基本经营制度，以土地利用改革、金融信贷扶持、龙头企业培育、农户增种增养奖补等 16 个专项政策规划配套衔接，促进生产要素的重新组合和资源重新配置，形成了“以脱贫攻坚为统揽，以产业扶贫为抓手，抓住土地改革试点机遇，积极创新人才、金融、土地、财政等政策，以政府为引领、市场为导向、企业与能人为带动、贫困户主动参与，大力发展农村集体经济”发展格局，组合发力打破农村发展桎梏。

5.2.2 绿色的治理体系

坚持“三治”协同推进，构建和谐的现代乡村治理体系。**法治是根本。**常态开展“坝坝会”、入户宣讲、法律讲座等活动，增强农民法律意识和法治观念，确保公共权力运行规范。**自治是基础。**创新开办“村民议事堂”，推行“四议两公开”和“一约四会”等自治机制，激发提升村民自治动力与自治能力。**德治为引领。**深入开展感恩奋进教育和“励志扶贫”活动，建立“道德银行”和“五建五评五比”机制，提升村民的公共精神与公共责任。“三治融合”实现了贫困地区乡村治理的结构优化及效能聚合，推动了贫困群体物质和精神的同步脱贫。

5.2.3 绿色的产业体系

坚持以绿色生态为底线，推动绿色资源变绿色资本、经济产业变绿色产业，形成了“绿色产业化”和“产业绿色化”的产业发展格局。主动对接全省“5+1”现代产业体系，大力发展巴药、核桃、茶叶、生态养殖四大特色农业，食品饮料、生物医药、新能源新材料、电子信息四大新型工业，旅游、康养、商贸物流、文化创意四大现代

服务业，加快发展县域经济，积极培育工业强县、农业强县、服务业强县、信息化强县和天府旅游名县，实现以绿色资源、红色文化、农耕文化为基础的“农业振兴+产品加工+文化旅游”三产融合的绿色减贫模式。

5.2.4 绿色的城镇体系

实施“城乡提升突破”战略，统筹城乡发展，全力构建市中心城市—县城—特色小镇—中心村和聚居点的四级城镇体系。**建设巴山新居，夯实新型城镇化底基。**按照“小规模、组团式、微田园、生态化”原则，打造具有功能型、生态型、产居结合型、公共服务均等型五大特色的复合型巴山新居，推进居民生活社区化、农村就地城镇化，创造全省幸福美丽新村的区域性品牌。**坚持“四化同步”，培育创建特色（小）镇。**出台了《关于大力培育发展特色镇的实施意见》《巴中市特色小镇培育发展三年计划（2018年—2020年）》，擦亮“山水、洞天、红色、人文、康养”五张金字招牌，坚持重点培育、分层推进、示范带动，打造了恩阳、驷马、化成、诺水河等一批国家级、省级“旅游+”“文化+”“产业+”特色（小）镇。

5.2.5 绿色的人才体系

坚持“请、派、引、育”四步走，构建专家引领、干部帮扶、人才创造、教育造血的绿色人才体系，为巴中地区脱贫致富、持续发展提供了根本保障。**专家“请进来”：**聘请高校、研究基地、知名企业等组织的专家人才，打造出四大巴中农产品特色品牌。**党员干部“派下去”：**建立“2+3+4”帮扶体系，组建驻村工作队1801个，选派驻村干部6958人、第一书记2332名、驻村农技员754名，落实帮户党员干部70256名，实现党员干部与贫困户结对帮扶“双向全覆盖”³³。**本土人才“引回来”：**实施“新型职业农民”和“农业职业经理人”培养计划，培育“田秀才”“土专家”5100余人，致富能人1.6万余名³⁴。**贫困学生“育起来”：**教育扶贫专项投入3.59亿元，18.87万贫困学生获得扶助，贫困家庭无一人因贫困失学³⁵。

5.2.6 绿色的消费体系

绿色消费一头连接绿色生产，一头连着绿色生活，是连接贫困群体与市场需求的桥梁，也是扩大农产品销量的重要举措。全市现已建成规模化的富硒茶、核桃、巴药、土猪、黄牛、黄羊等特色优势农业产业带，打造出“巴食巴适”综合性农产品区域公共品牌³⁶；借鉴浙江电商经验，与云集网、赶街网等平台合作，新建电商服务点236个³⁷；引导120家（次）企业参与“万企业出国门”、“川货全国行”、“惠民购物全川行”

³³ 巴州新闻网.结对帮扶全覆盖 绣花功夫有“钱途”

[EB/OL].<http://scbzxxw.cn/c/2019/03/07/15519241615567.html>,2019-12-14.

³⁴ 巴中市人民政府办公室.巴中市以党建为抓手助力脱贫奔康[EB/OL].

<http://xxgk.cnbz.gov.cn/t.aspx?i=20180129085234-977068-00-000>,2019,12.

³⁵ 搜狐新闻.巴中市举行脱贫攻坚专题询问会[EB/OL].http://www.sohu.com/a/238110961_100173987,2019-12-14

³⁶ 巴中市人民政府办公室.巴中加快建设山区现代农业示范市[EB/OL].

<http://xxgk.cnbz.gov.cn/t.aspx?i=20171201083406-462476-00-000>, 2019-12-14.

³⁷ 巴中日报.巴中消费扶贫让特色农产品“俏”起来[EB/OL].

<http://bz.newssc.org/system/20190809/002732657.html>, 2019-12-14.

等活动³⁸。东西协作、规模生产、品牌打造、平台展销等举措，畅通了农产品销售渠道，构建了绿色消费体系。

5.3 保证“五个精准”与“两个衔接”

5.3.1 脱贫攻坚的“五个精准”

“五个精准”助力脱贫攻坚。聚焦对象精准识别，锁定关键群体，保证村有精准扶贫规划、户有帮扶措施。聚焦项目精准安排，切合具体情况，坚持因村制宜、因户施策。聚焦资金精准使用，规范资金管理，建立村“两委”、驻村帮扶工作队共同管理制度。聚焦措施精准落实，对标“五个一批”，以户、人为单位分类实施脱贫方案。聚焦精准挂包驻帮，确保组织有效，落实贫困村“一村选派一名‘第一书记’、一村一支驻村帮扶工作队、一户一名帮扶干部”要求³⁹。最后保证贫困户退出精准。

5.3.2 脱贫攻坚与生态文明建设及乡村振兴的衔接

通过整体治理与绿色减贫保障脱贫攻坚与生态文明及乡村振兴的有机衔接。绿色的政策、产业与消费体系推动现代农业产业体系的建立，为乡村的产业振兴奠定了基础。“生态+旅游+康养”的产业规划，使生态文明建设逐步从“保护开发”转变为“价值创造”。绿色的人才体系培育聚集了优秀人才，挖掘出农村地区的内生发展力，为乡村的人才振兴提供了契机。“三治融合”的绿色治理体系全面推动了乡村的治理结构和乡风文明的转变，助推乡村的组织振兴与文化振兴。

6 政策建议

6.1 持续推进绿色产业化发展

以绿色产业化为抓手，拓展脱贫攻坚的深度和广度。绿色产业化需要精准识别并有效利用地区特色绿色资源，挖掘其自然价值外的经济价值，进行产业化发展，从而为脱贫攻坚提供持久发展动力。巴中拥有较为丰富的绿色资源，包括农业资源、旅游资源、红色文化资源等，为其绿色产业化提供了良好的前提条件。

6.1.1 农业资源产业化

发展农业资源产业化，提升农业产业附加值⁴⁰。引导新型农业经营主体发展有机果蔬、生态养殖等特色产业，通过经济帮扶、政策鼓励等措施，扶持农户大力发展特色种植业、特色养殖业、特色林业等。通过细化和延长产业链，推动各类产业相互融合发展。一要延伸产业链条。巴中的银耳、杨梅、葡萄、茭白等农产品已经建立起生产—加工—销售为一体的农业产业链，同时拓宽了农产品消费属性，开发农业观光体验模式，但目前规模较小，要进一步扩大产业规模，引进专业的经营主体，进行精细化的管理，打造规模效益、品牌效益，逐步向乡村产业园区、特色小镇等发展。二要加强技术引领。要注重现有技术的集成和示范推广转化，注重培育科技引领支撑的骨干带动力量

³⁸ 巴中日报.巴中消费扶贫让特色农产品“俏”起来[EB/OL].<http://bz.newssc.org/system/20190809/002732657.html>, 2019-12-14.

³⁹ 巴中市聚焦五个精准助力脱贫攻坚

<http://www.sc.gov.cn/10462/10464/10465/10595/2016/4/13/10375983.shtml>,2016.04.

⁴⁰ 张琦,冯丹萌.绿色减贫:可持续扶贫脱贫的理论与实践新探索(2013-2017)[J].福建论坛(人文社会科学版).2018,(1):65-73

和载体、平台建设，注重对农户和经营主体的能力培训，利用先进的技术、装备等，提高农产品加工生产水平，发展生态农业、智能农业、智慧农业等新型业态，满足市场对多元化高质量农产品的需求。**三要做好品牌营销。**加大宣传力度，利用电视、广播、报刊、网络及各种新媒体等线上线下渠道，提高巴食巴适农产品知名度。结合地方特色和文化内涵，宣传和丰富包括抢鱼节、采摘节等农产品文化节的内容，将文创融入农产品，从而形成再“包装”、再升级，吸引游客反复消费。

6.1.2 旅游资源产业化

坚定不移实施“全域旅游突破”战略，推动文旅融合发展，加快建成文化强市旅游强市。擦亮“山水、洞天、红色、人文、康养”五张金字招牌，做强山水产品、点亮洞天产品、深化红色产品、赋能人文产品、提升康养产品，培育一批具有世界级、国家级、区域级影响力的旅游产品，构建满足现代旅游市场需求的多元化、多层次、立体化产品体系⁴¹。大力发展精品民宿、田园综合体等新型业态，推进传统村落观光体验、农事体验、乡村博物馆、乡村酒店度假、山水田园度假、新型养老、健康养生等特色产品发展，形成旅游+农业、文化、康养、体育、美食、水利、生态等产业融合模式，加快将生态优势转变为经济优势。充分发挥旅游协会的作用，加强在旅游产业的投资、运营、设计、文创等方面的分享、交流与合作。

6.1.3 红色文化资源产业化

巴中作为川陕革命老区的中心，是全国12大红色旅游片区、30条红色旅游精品线路之一，有全国最大的红军烈士陵园、最大的红军石刻标语群、最大的红军将帅碑林，有5个“全国红色旅游经典景区”等。深入贯彻习近平“把红色资源利用好，把红色传统发扬好，把红色基因传承好”的重要指示，着力挖掘红色资源与绿色减贫的对接点，充分发挥红色资源的政治功能、文化功能、教育功能以及旅游功能，充分利用川陕革命老区发展示范区的政策，做大做强红色文化产业，打响川陕苏区首府品牌。发挥大巴山干部学院龙头带动作用，整合市内红色资源，对党员干部进行党性教育、爱国主义教育 and 品格教育，打造打造全国一流的红色文化教育基地、一流的党员干部党性教育实践基地和一流的爱国主义教育基地。面向社会大众，开发红色+休闲、教育、农业、运动、军事等红色教育产品、红色休闲产品、红色度假产品，加快促进红色文化资源产业化，打造多业态融合发展的乡村振兴示范区⁴²。

6.2 完善扶贫产业发展共享及利益分配机制

以优化利益分配及发展共享机制为核心，完善公平透明的扶贫产业利益分配与发展共享机制，避免精英俘获和贪污腐败；健全以共享发展与减贫为中心的干部考核激励机制，提升脱贫攻坚的益贫性与社会发展的公平性。

6.2.1 完善公平透明的扶贫产业利益分配与发展共享机制

脱贫攻坚过程中容易出现精英俘获现象，即扶贫资源和经济利益大多被当地经济、人力基础雄厚的精英群体所获取，导致扶贫主体缺失、资源配置错位以及贫困群体福

⁴¹ 巴中市,四川省巴中市全域旅游规划(2018-2035)[R].四川.2018.

⁴² 四川省巴中市全域旅游规划(2018-2035)[R].四川.2018.

利损失，从而加剧了贫困群体的边缘化⁴³。

随着扶贫产业的不断发展壮大，建立完善集体经济的利益公平分配与发展共享机制显得尤为急迫且必要。各利益主体应该坚持“利益共享、风险共担”的理念，理清各参与主体的职责，完善集体经济的治理结构和制度，同时按照专业化分工和财富公平的原则，对集体产业的经济收益进行合理分配，保障各利益主体特别是贫困农民的利益，推动集体产业的可持续发展。同时，政府相关部门要加强监督管理，完善农村集体经济发展共享与收益分配的监管政策，加大监管力度，切实保障扶贫产业利益分配的过程公平及结果公平，切实保障扶贫攻坚发展成果共享，从而最大限度地避免精英捕获问题。

6.2.2 健全干部考核激励机制

地方政府是扶贫政策的实际执行者，对资源配置具有极大的决策权和支配权，直接影响扶贫成效。在脱贫攻坚工作实践中，在时间和扶贫指标的压力下，一些地方干部有可能偏重于“效率优先”而非“公平优先”⁴⁴，即：选择短期内见效快、收益大的项目，将人力、资金、产业等资源优先分配到脱贫效率高的区域，而相对忽略了特别偏远、特别贫困的区域，从而影响到减贫的公平性。

鉴于此，应优化贫困地区干部绩效考核指标，转变传统以GDP为核心的考核激励机制，将减贫效益、生态保护、社会发展、公共服务均等化、基层党建等纳入考核指标，从而切实体现我党执政为民、共享发展的政治理念。

6.3 建立防范返贫长效机制

6.3.1 建立返贫预警及识别机制

建立动态的贫困识别及预警机制，从而有效遏制脱贫后返贫现象⁴⁵。充分借助高校、科研院所等社会力量，运用大数据等信息化手段，对贫困地区脱贫攻坚情况进行实时调查跟踪以及监测评估，制定返贫预警指标体系，并根据出现返贫风险的程度，对可能返贫的监测对象进行确认，实行返贫预警信息分级管理、重点监控、及时施策。

6.3.2 加强社会保障制度的兜底作用

完善社会保障政策体系，缩小收入差距、降低社会风险、保障基本需求，充分发挥社会保障的兜底与防范返贫作用。

优化农村地区新型农村养老保险制度和新型农村合作医疗制度，提高农村社会保险的保障水平。完善以低保制度为核心的社会救助制度，积极推进最低生活保障制度与医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助等专项救助制度衔接配套，推动专线救助在保障低保对象的基础上向低收入群众适当延伸，逐步形成梯度救助格局，为救助对象提供差别化的救助，从而减少农民因老致贫、因病致贫、因学致贫、因灾致贫的概率。丰富和完善社会福利项目，如向贫困地区义务教育阶段的学生提供衣食住行补

⁴³ 郭劲光等.扶贫资源配置低效问题研究:生成机制与治理路径[J].农业经济问题,2019(7):56-65.

⁴⁴ 肖祥.协同共享:实现农村扶贫的利益公平[J].山东农业大学学报(社会科学版),2018(1):103-108.

⁴⁵ 安徽日报.构建防范返贫五大机制[EB/OL].

http://epaper.anhuinews.com/html/ahrb/20180724/article_3682599.shtml.html,2018,7.

助政策、面向失地农民提供农民的失地农民补贴等。此外，重视构建农村养老服务体系，切实保障农村老人老有所养、老有所依。

6.4 深化脱贫攻坚和乡村振兴的有效衔接

当前正处于精准扶贫与乡村振兴战略并存实施的交汇期、衔接期，要把打好精准脱贫攻坚战作为实施乡村振兴战略的优先任务，更要推动脱贫攻坚与乡村振兴有机结合相互促进，完善二者互促共融机制。**从长期看**，一方面，应继续将开发式扶贫作为实现减贫脱贫的基本途径；另一方面，针对致贫原因和贫困人口结构的变化，加强和完善保障性扶贫，加快实现减贫工作重点向健全减贫可持续发展机制转型，着力提升开发式扶贫和保障性扶贫的综合效应。**从短期看**，应以增强贫困户自我发展能力、加强公共基础设施、完善基本公共服务等为重点，确保现行扶贫政策能延续实施 2-3 年，确保“扶上马，送一程”，进一步巩固脱贫攻坚的成效。

绿色减贫是可持续的脱贫攻坚有效路径，也是实现乡村振兴的重要支撑。绿色减贫通过产业绿色化和绿色产业化，利用旅游扶贫、绿色产业扶贫、易地扶贫搬迁等模式，有效促进了贫困地区发展、贫困人口脱贫。在脱贫攻坚和乡村振兴的战略背景下，有必要持续推进绿色减贫实践，增加农民的获得感和满足感，从而在农村形成绿色发展、可持续发展的总体格局，实现乡村全面振兴，实现农业强、农村美、农民富、生态好的战略目标。