

# 荒山坡上“种太阳”

## ——基于河北省康保县产业扶贫的典型案例研究

张润强

**摘要**：如何破解我国深度贫困地区普遍存在“无业可扶、无力脱贫”的典型难题？河北康保县用3年左右的时间从一个全省脱贫考核倒数第一的国家扶贫开发重点县，一跃成为了产业扶贫“明星县”，其“荒山坡上种‘太阳’，劳动就业奔小康”的光伏产业扶贫典型经验做法入选第二届中国优秀扶贫案例。本文以河北省康保县产业扶贫为典型案例，重点对其光伏产业扶贫的初步成效、典型做法、经验启示进行深入研究，以期为我国其他地区产业扶贫的有效推进提供参考。

**关键词**：产业扶贫 光伏产业 收益分配

### 一、康保县光伏产业扶贫成效概况

近年来，属“燕山—太行山”集中连片特困地区的康保县曾一度陷入“无业可扶”的困境，以至于出现2017年全省脱贫考核倒数第一的被动局面。为此，康保县大力发展光伏产业，用三年时间初步探索出坝上深度贫困区生态保护与稳定脱贫双赢的新路子，自2016年下半年实施以来，取得了显著的成效。笔者拟从县域经济发展、脱贫情况、农户收入以及美丽乡村建设四方面进行全面分析。

从县域经济发展来看，康保县近年来整体发展势头较好，地区生产总值逐年提升。2018年地区生产总值达57亿元，财政收入首次突破4亿元，固定资产投资和规模以上工业增加值总体

增速达20%。良好的区域经济发展水平与光伏产业的支撑密不可分。2018年，全县新增风光并网62.9万千瓦，累计达到196.9万千瓦，全行业实现税收1.2亿元，约占全部财政收入的1/3。

从脱贫成效来看，2018年，康保县建成132个村级光伏电站、14个分布式光伏电站以及10万千瓦集中式扶贫电站，率先实现“6·30”并网发电，全县光伏扶贫电站装机容量达到16.7万千瓦，实现了165个贫困村光伏电站全覆盖。截至2018年年底，全县已有11811户22927人稳定脱贫，77个贫困村脱贫出列，贫困发生率由2017年的16.8%下降到2018年的7.36%。

从农户收入来看，平均每户年增收3000元左右。另外，康保县每年将1.07亿元的光伏收益和1041万元的龙头企业合作经营收益作为村集体经济收

入，主要用于1.6万个农村公益岗工资和村集体收入。通常来说，农村公益岗位一个月200元左右，一年2000元以上；而从事光伏电站正式的保洁或保安等基础工作，一天将有100元左右的收入。

从美丽乡村建设来看，通过设置公益岗位，激发了贫困群众内生动力，杜绝了出工不出力、养懒汉等现象，彻底改变了农村环境脏乱差的现状，村民的精神风貌也焕然一新。另外，将部分光伏收益分配给村集体，彻底改变了村集体无收入、办事无资金的尴尬难题，为实施村里小型公益事业提供了资金保障。

### 二、康保县光伏产业扶贫的模式解构

康保县将生态优势转化为

经济优势，依托风光资源，将光伏产业作为产业扶贫的重要支柱，积极改革光伏收益分配机制，创建形成“三全”扶贫模式，探索出一条独具康保县特色的产业扶贫模式。为全面分析康保县光伏产业扶贫模式的运行机理，笔者对康保县产业扶贫模式进行系统解构，重点进行前链的要素配置分析、中链的主体参与要素配置分析、中链的主体参与分析及后链的利益分配分析（见下图）。

（一）前链：优化要素配置

高效配置光伏产业发展的关键要素是康保县光伏产业得以发展的前提和基础。资金、土地、技术及政策等关键要素在康保县恰好实现了有效供给。从资金来看，光伏产业的建设和运维资金来源于扶贫专项资金、涉农整合资金、对口帮扶资金、中央定点帮扶资金、企业投资等多种渠道，一定程度上满足了光伏产业建设投资的需求。从土地供给来看，康保县县域总面积为3365平方公里，其林木覆盖率仅为25.9%，而剩余的大部分土地仍尚未得到有效利用，这就为康保县发展光伏产业提供了必要的土地资源。从技术支持来看，康保县村级光伏电站对标“领跑者”项目，其设备选型达到了“领跑者”技术标准，而设备安装、运维都有光伏企业提供具体帮扶指导。从政策支持来看，国家高度重视光伏产业扶贫策略，出台了包括《关于实施光伏发电

扶贫工作的意见》《关于积极推进村级光伏扶贫电站建设的指导意见》等一系列指导文件。综上所述，正是通过有效发展要素支撑，康保县光伏产业实现了快速发展。

（二）中链：多元主体参与

多元主体参与是康保县光伏产业快速发展的重要保障和动力。康保县新合作扶农开发有限公司（以下简称县扶农公司）、村集体以及光伏运维企业是光伏产业发展的关键主体。县扶农公司是村级和户用分布式光伏扶贫电站建设项目实施主体，受光伏合作社或光伏企业委托，具体负责项目的招标和实施、金融扶贫贷款的申请、发电收入结算、电站的运维管理以及收益分配等相关工作。而运维企业是由县扶农公司通过招标或竞争性谈判等法定程序确定有光伏电站运维资质的公司负责村级、户用分布式、集中联建的光伏扶贫电站的统一运维管理主体，即主要负责光伏

扶贫电站设备的专业巡查、设备检查和检测等专业检修运维工作。光伏产业的资产和收益属于村集体资产，由村委会制定收益分配使用方案，村民代表大会表决通过后提交乡镇审核，最后由县乡扶农公司进行对户支付。正是通过多元主体参与，才能更好地将多方利益主体整合起来共同推进光伏产业的发展。

（三）后链：改革收益分配

为了充分激发贫困群众的内生动力，康保县对光伏产业的收益分配进行改革，规定光伏电站资产和收益归村集体，其中70%用于农村扶贫公益岗位工资支出，30%作为村集体收入。其收益的使用方法形成了“三全模式”。一是实现弱劳动力贫困家庭公益岗位全覆盖。各贫困村开发保洁、治安、护路、养老护理等公益岗位1.6万个，解决了全县16478名弱劳动力贫困群众无法转移就业难题，带动贫困人口通过自身劳动实现稳定脱

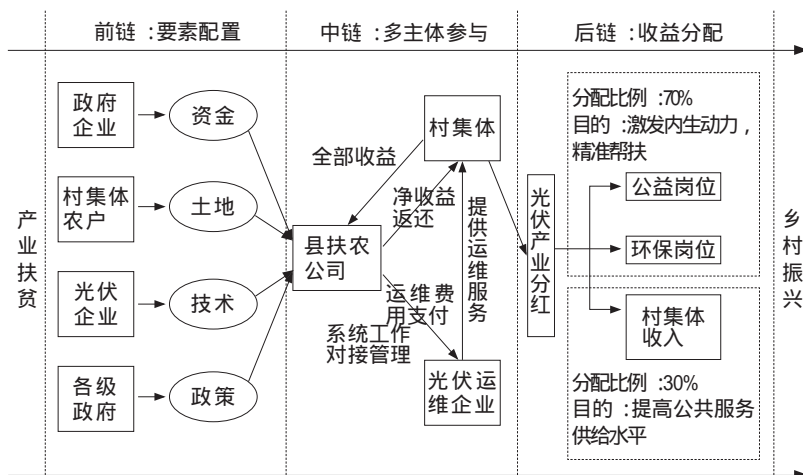


图 康保县光伏产业典型案例模式解构全链图



贫。二是实现农村环境卫生保洁全覆盖。全县 326 个行政村开发环境卫生公益岗 7253 个，对村内、村外和道路沿线采取网格化分区，累计清理积存垃圾 95 万吨，初步形成“村收集、乡转运、县处理”的城乡一体化环卫机制。三是实现村集体收入全增加。通过实施光伏扶贫电站，每村每年村集体资产收入在 3 万元至 12 万元之间，彻底解决了村集体无收入、办事没资金的难题。通过上述利益分配改革，有效激发了村民的内生动力，一定程度上解决了贫困群众“等着扶、躺着要”的问题。

### 三、案例经验启示与发展建议

康保县发展光伏产业的典型案例突破了“守着金碗要饭吃”的传统思维定势，初步探索出一套深度贫困地区生态保护与稳定脱贫双赢的新路子，对我国

其他地区具有普适性的参考借鉴意义。总体而言，康保县光伏产业的典型案例具有以下启示。

（一）坚持因地制宜，将生态优势转变为经济优势

康保县地处内蒙古高原南缘，自然条件恶劣，先天缺乏工业资源禀赋，导致康保县一度出现“无业可依”的尴尬境地。但康保县具有得天独厚的风光优势，将这一生态优势转化为经济优势，对康保县域经济的可持续发展、人民群众的高质量脱贫具有重要意义。对于我国深度贫困地区而言，大多产业发展滞后但具有良好的生态优势，这正是实现经济发展的“机会窗口”。各深度贫困地区应该坚持因地制宜的原则，充分挖掘各地区在光伏产业、全域旅游、生态农业、特色食品加工业等领域的发展机遇，从而将生态优势转化为经济优势。为此，一是要因地制宜，按照“低密度开发、低资源消耗、低环境污染”的发展要求，鼓励

发展以“健康”“环保”为主题的乡土特色加工业产品，注重加强特色产业链条的“增链”与“补链”，使得产业链条形成系统性的特色产业体系。二是要牢牢把握生态优势，紧抓全域旅游发展契机，深入挖掘区域旅游资源、打造具有区域特色的差异化旅游名片，充分发挥旅游业“一业兴百业”的带动作用，促进农业与旅游业的融合发展，全面助推传统农业活动产业化发展步伐，加快培育体验互动式的旅游发展形态。

（二）强化市场机制，发挥企业在产业扶贫中的作用

康保县光伏产业案例成功的重要因素就是充分发挥了相关企业的作用，从光伏企业到扶农公司再到运维公司，实现了光伏产业关键环节的高效驱动发展。当前，随着脱贫攻坚战逐步接近尾声，绝对贫困将成为历史，但相对贫困仍将长期存在。而解决相对贫困这一难题就更需要充分发挥市场机制的作用，充分发挥企业在乡村产业发展中的重要驱动作用。为此，一是要鼓励引导乡村特色产业市场化、规模化、标准化发展，加大招商引资力度，基于产业发展逻辑配备必要的政策支撑体系，逐步实现产业扶贫由政治任务式的叠加兜底转变为精细保障式的科学长效减贫。二是要充分发挥社会企业在产业扶贫中的重要作用。当前，社会企业参与产业扶贫的模式较

为成熟、效益也非常可观，已涌现出诸如湖南大三湘油茶科技有限公司、成都南夏春生态农业有限责任公司等具有典型代表性的社会企业，但社会企业助力产业扶贫仍处于发展的初步阶段，地方政府可抓住这一发展契机，制定合理的政策，助推社会企业深度参与具有区域异质性的产业培育与发展。

(三) 加强制度创新，有效激发贫困人群的内生动力

康保县通过改革光伏产业的利润分配，将收益确权给村集体，再通过设立的公益岗位和清洁岗位配发光伏产业收益，极大地提高了贫困人群的内生动力，使贫困人群实现从“让我脱贫”到“我要脱贫”的转变。对于我国其他深度贫困区而言，制度创新是必不可少的资源配置手段，这就需要不断加强制度创新。为此，一是要坚持贫困群众深度参与的原则。激发贫困人群内生动力的首要前提就是确保贫困群众的深度参与，为此，在制度创新设计时，要将贫困群众作为重点的考虑主体和关键的实践环节，通过制度奖惩式的机制设计促使贫困人群充分参与产业扶贫项目，从而积极调动贫困群众的主观能动性。二是要积极探索推进农村集体产权制度创新。按照“资源变资产、资金变股金、农民变股东”的思路，深入摸索农村集体经济的变现形式与运行机制，充分尊重与发挥基层群众的首创

精神，促进村集体闲置要素的市场化流转。另外，要切实激活发展要素，让有限的要素资源充分流动。例如，探索发展符合区情的“飞地经济”模式，特别是“消薄飞地”“科创飞地”以及“产业飞地”，实现生产要素向条件适宜地区聚集。

(四) 强化协同发展，动态推进产业扶贫与乡村振兴

康保县通过光伏产业收益改革，设立公益岗位和清洁岗位，从而将产业扶贫和乡村振兴衔接起来，在增强贫困人群内生动力时又推进了美丽乡村建设。按照国家扶贫安排的内在逻辑来看，精准扶贫只是解决我国千百年来的绝对贫困问题，而乡村相对贫困的问题就需要通过乡村振兴战略来逐步消减。当前阶段如何协同推进产业扶贫与乡村振兴战略值得我们深入探讨，康保县的典型做法也为动态推进产业扶贫与乡村振兴提供了启示意义。为此，一是要借鉴和推广“康保模式”，将产业扶贫和美丽乡村建设有机融合，成功打造出一种环保与致富“共生”的运作模式，实现既有“青山绿水”又有“金山银山”的发展图景。二是要聚焦战略主线，动态推进产业扶贫与乡村振兴。产业扶贫主要解决的是贫困群众无业发展的问题，而乡村振兴更强调以产业兴旺为前提的生活富裕的愿景。这就要在开展产业扶贫工作时注重推进农村一二三产业融合发

展，培育农业新型产业发展体系，与此同时，要通过乡村振兴战略巩固脱贫成果，特别强化人才资源的回流、培育和引进，从而为乡村的高质量发展提供强有力的内生动力。■

#### 参考文献：

[1] 国家能源局. 2019年前三季度光伏发电建设运行情况 [EB/OL]. (2019-11-05) [2019-11-24]. [http://www.nea.gov.cn/2019-11/05/c\\_138527620.htm](http://www.nea.gov.cn/2019-11/05/c_138527620.htm).

[2] 康保县政府网. 主导产业 [EB/OL]. (2019-3-26) [2019-8-4]. <http://www.zjkkb.gov.cn/syscolumn/zjkb/zdcy/index.html>.

[3] 康保县政府办. 康保县2019年政府工作报告 [EB/OL]. (2019-1-17) [2019-8-4]. <http://www.zjkkb.gov.cn/govaffair/content.jsp?code=K0317646X/2019-66626>.

[4] 康保县光伏扶贫电站资产及收益分配管理办法(试行), 康字[2018]12号.

[5] 王林红, 张世豪, 韩建国. 康保县: 荒山坡上种出“金太阳” [N]. 河北经济日报, 2019-5-15(1版).

[6] 赵晓霞. 特色产业开启康保县脱贫攻坚加速度 [EB/OL]. (2018-12-07) [2019-8-5]. <http://www.zjk.gov.cn/article/20181207/K0317646X-2018-66268.html>.

[7] 李健. 社会企业参与精准扶贫研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2019.

(作者单位: 温州大学商学院)  
责任编辑: 张捷