

# 脱贫地区劳动密集型产业高质量发展的战略选择

谢玲红 朱海波 李芸

**摘要:** 促进脱贫地区劳动密集型产业高质量发展,是巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴的重要途径。基于对新疆、江苏、安徽、云南、贵州等省(区)包括纺织服装、电子产品组装、毛绒玩具、毛发制品、箱包鞋帽袜、食品加工等在内的劳动密集型产业的调研发现:得益于脱贫攻坚期间高强度的政策支持,脱贫地区劳动密集型产业实现了从无到有的跨步,部分地区产业体系初步建立,并创新形成了一批可复制可推广的发展模式。但总体上看,脱贫地区劳动密集型产业仍处于起步阶段,小散弱、韧性不足、竞争力不强等问题突出,尤其是受限于基础条件、经济下行压力等外部约束,当前存续和发展压力前所未有。为此,需要牢牢把握“创核、接链、建节”的战略思路,抓好落实“遴选产业类型、优化区域布局、促进产业升级、创新发展模式、加强主体培育”五大重点任务,强化顶层设计,优化配套政策,推动脱贫地区劳动密集型产业高质量发展。

**关键词:** 脱贫地区;劳动密集型产业;承接产业转移;脱贫人口就业

**中图分类号:** F327 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)09-0055-09

促进脱贫地区劳动密集型产业高质量发展,是巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴的重要途径。发展劳动密集型产业需要的投资少、门槛低、见效快,而且涉及面广、吸纳就业能力强、对劳动力技能要求低,是解决脱贫人口就业增收最直接、最有效、最具潜力的产业<sup>[1]</sup>,更是守住不发生规模性返贫底线的最有效路径<sup>[2]</sup>。习近平总书记曾在《摆脱贫困》一书中说道:为城市大工业服务的劳动密集型企业,应以集体办为主,以吸收大量的富余劳动力,调整好农村产业结构,使更多农民走上致富道路。2021年5月,习近平总书记在河南南阳市调研时又进一步强调:“我们一方面要发展技术密集型产业,另一方面也要发展就业容量大的劳动密集型产业,把就业岗位和增值收益更多留给农民。”脱贫

攻坚期间,产业扶贫将劳动密集型产业作为优先发展项,通过要素支持、对口帮扶、金融优惠、投资引导等高强度政策支持,有力推动了脱贫地区劳动密集型产业从无到有,相关地区初步建立了包括农产品加工、纺织服装、电子产业、玩具、箱包、建材等劳动密集型产业体系,有力推动了脱贫地区经济社会发展。但也要看到,当前我国脱贫地区劳动密集型产业总体仍处于“小散弱”状态,产业增速还不够快,带动就业收入效益还不够显著。尤其是在当前经济下行压力加大,脱贫人口、边缘弱势群体就业和收入脆弱性更加突显背景下,促进脱贫地区劳动密集型产业高质量发展,充分释放其带动脱贫地区经济社会发展、促进居民就业增收的功能,对实现脱贫人口稳岗增收、守住不发生规模性返贫底线、维护我国产

**收稿日期:** 2023-04-20

**基金项目:** 国家自然科学基金项目“农业科技园区集聚效应的形成机制及影响因素研究”(72003183);国家乡村振兴局软科学课题“脱贫地区发展劳动密集型产业研究”;中央农办、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会软科学项目“多维标准下的农村中低收入群体规模结构、增收潜力及对策研究”(rkx202305)。

**作者简介:** 谢玲红,女,中国农业科学院农业经济与发展研究所研究员(北京 100081)。朱海波,男,通讯作者,中国农业科学院农业信息研究所副研究员(北京 100081)。李芸,女,中国农业科学院农业经济与发展研究所研究员(北京 100081)。

业链供应链完整性和稳定性均具有重要意义。

## 一、劳动密集型产业的发展演变

劳动密集型产业在一二三产业中广泛存在,会随着信息化、智能化、机械化等的广泛使用,以及经济社会的发展变化而变化。总体而言,劳动密集型产业是资本、技术有机构成较低,但容纳劳动力数量较多的产业。其内涵与外延不断发展变化,主要体现在三个方面:一是传统的劳动密集型产业,现在仅存在于部分环节。例如,以前农业各个环节主要依靠人力完成,而现在对人力依赖程度显著下降,尤其是平原地区主要粮食作物生产几乎全程机械化,苹果、草莓、茶叶等经济作物的生产,也仅在采摘环节需要较多人力。二是外延在扩大,产生了一些新的劳动密集型产业。以往劳动密集型产业主要集中在服装、玩具、箱包、鞋帽、家具板材、电子组装等制造加工类产业,当前包括家政、电子商务、外卖快递等在内的新兴服务业,也已成为劳动密集型产业不可或缺的重要组成部分。三是不同产业以及不同地区的同一产业的衡量标准不一样。学术界通常用“单位固定资本吸纳社会劳动力”的平均比值来衡量,但具体多少才是劳动密集型产业,很难达成一个统一标准。

我国劳动密集型产业发展可以追溯至20世纪80年代,并呈现出明显的阶段性特征。学者们围绕不同时期的劳动密集型产业发展策略进行了卓有成效的研究。20世纪80年代后期,发展劳动密集型乡镇企业是推动农村剩余劳动力转移就业的重要手段<sup>[3-4]</sup>。随着中国参与全球产业链的不断深入,沿海地区开始建立经济特区、经济开发区等发展外向型劳动密集型产业,以增加外汇、促进就业和提高居民收入<sup>[5-6]</sup>。20世纪90年代后期,全球产业竞争加剧,国内开始着眼于如何有效提高劳动密集型产业的竞争优势,学者们提出通过强化产业升级政策支持力度、加大技术投入、优化营商环境、提高劳动者人力资本水平<sup>[7-8]</sup>,以及更多面向市场<sup>[9]</sup>,促进劳动密集型产业集群式发展、向更高附加值产业链提升。进入21世纪,在资源要素价格上涨和环境约束双重压力下,东部及沿海地区开始推动产业结构升级,劳动密集型产业逐步从东部地区向中、西、东北地区扩散<sup>[10]</sup>,劳动密集型产业逐渐呈现出梯度发展格局。东部及沿海地区劳动密集型产业向产品研发、品牌创建等产业链高端环节升级,并向知识密

集型服务产业延伸<sup>[11-12]</sup>。中西部地区主要承接来料加工制造等产业链低端环节<sup>[13]</sup>。

在劳动密集型产业发展的减贫成效方面,学者们一致认为,西部地区发展劳动密集型产业,符合资源要素比较优势<sup>[2]</sup>,能够为农村居民提供就近就地就业机会,促进农民收入和幸福感双提升<sup>[14-15]</sup>。产业园区和产业集群是脱贫地区有序承接东部产业转移的主要方式<sup>[16]</sup>,但面临着基础设施不足、政府服务意识不强、营商环境不优、产业链条短等问题<sup>[17]</sup>。同时,脱贫攻坚期依靠政府补贴和各项优惠政策支持发展起来的劳动密集型产业,尚未形成市场竞争优势,全面脱贫后,随着政策调整面临发展不确定的风险<sup>[18]</sup>。

既有研究探讨了不同时期我国劳动密集型产业发展特点,对其与减贫的关系进行了有益探讨,但鲜有研究立足脱贫地区,对其劳动密集型产业的发展状况进行系统性分析和总结,对促进脱贫地区劳动密集型产业发展,应该出台哪些支持政策有效引导和撬动,如何用好用活外出务工存量劳动力并强化新产业劳动者的职业技能培训等,缺少更多、更深入的关注和回应。同时,劳动密集型产业的内涵不断发展演化,发展的内外部环境已发生重大变化,对脱贫地区劳动密集型产业发展的认识和判断也要与时俱进。当前,国家出台系列文件,积极引导劳动密集型产业重点向中西部劳动力丰富、区位交通便利地区转移。构建以国内大循环为主体的新发展格局背景下,面对我国劳动密集型产业加工组装和低端制造环节向东南亚国家转移加速的态势,脱贫地区发展劳动密集型产业有利于维护我国劳动密集型产业链供应链的完整性、稳定性。新冠疫情以来农民工回流趋势更加明显,就地就近就业需求更加旺盛,发展劳动密集型产业解决县域及乡村人口就业增收问题更为急切。同时,全面脱贫后,脱贫地区劳动密集型产业面临更为激烈的市场竞争,产业发展的韧性不足、不确定性趋于增多。

面对脱贫地区劳动密集型产业发展的新形势、新机遇、新挑战,现有研究需要系统回答以下三个重大问题:一是脱贫地区劳动密集型产业发展现状、阶段特征和未来趋势如何?二是新形势下脱贫地区劳动密集型产业高质量发展面临哪些痛点、堵点问题?三是促进脱贫地区劳动密集型产业高质量发展的思路方针和重点任务是什么?需要哪些配套政策支持?为系统回答上述问题,课题组对新疆喀什市和莎车县、江苏常州市和邳州市、安徽太和县和东至

县、云南会泽县、贵州锦屏县和正安县等县(市)的包括纺织服装、电子产品组装、毛绒玩具、毛发制品、箱包鞋帽袜、食品加工等劳动密集型产业发展进行了深入调研,提出了针对性策略,以期为推动脱贫地区劳动密集型产业高质量发展提供决策参考,为脱贫地区实现产业振兴和共同富裕奠定坚实基础。

## 二、脱贫地区劳动密集型产业发展现状及趋势特点

总结回顾脱贫地区劳动密集型产业的发展现状和特点,精准研判其发展趋势,才能有的放矢,提出有针对性的高质量发展策略。

### 1. 劳动密集型产业总体仍处于起步阶段

脱贫攻坚期间,通过要素支持、对口帮扶、金融优惠、投资引导等高强度政策支持,脱贫地区劳动密集型产业从无到有,在部分地区初步形成了转移承接类和本地特色资源类劳动密集型产业体系。

第一,转移承接类劳动密集型产业,局部有亮点但整体还处于起步阶段。脱贫地区转移承接类劳动密集型产业以低端制造加工业为主,虽然在局部地区形成了一定规模,但与东部沿海地区已处于产业链条完整、集聚和专业化程度高、带动就业能力强的成熟发展阶段,中部地区抓住产业转移的历史机遇驱动劳动密集型产业已迈入快速发展阶段相比,脱贫地区劳动密集型产业因发展起步晚、发展时间短,再加上产业基础薄弱、远离消费大市场,绝大部分承接类劳动密集型产业处于典型的幼稚阶段。

第二,本地特色资源类劳动密集型产业,具备一定基础。得益于强有力的政策支持,脱贫地区解决了过去有资源无产业、有产品无市场的产业发展空白问题,围绕本地特色资源形成了一批以特色农副产品生产加工、农文旅产业融合等为主的劳动密集型产业。农业农村部数据显示,截至2022年年底,832个脱贫县中,每个县都形成了2—3个特色鲜明、带贫面广的帮扶主导产业,累计建成种植、养殖、加工等各类特色产业基地超过30万个。但是,特色产品品质稳定性依然不够、品牌效应不够凸显,消费者认可度和美誉度还有待提升。

### 2. 创新形成了一批可复制可推广的劳动密集型产业发展模式

脱贫地区通过积极探索创新,形成了一批带动就业效果显著、特色鲜明、机制完善、发展模式各异的劳动密集型产业。主要发展模式如下。

第一,产业帮扶与承接发展型。在东西部协作、对口支援等机制引导下,通过建立产业园区、发展制造基地、开展产业链供应链对接合作,推动脱贫地区承接发展劳动密集型产业。苏陕协作帮扶的陕西安康毛绒玩具产业、对口支援帮扶的新疆纺织服装产业是典型代表。其中,陕西安康毛绒玩具产业实现了“从无到有、从少到多、从弱到强”,是我国东西部资源优势互补、错位发展,创新东西部协作新机制,帮扶脱贫地区劳动密集型产业发展的成功典范。2017—2022年,常州市累计援助安康市苏陕扶贫财政资金20.11亿元,帮助安康市建成毛绒玩具文创企业720余家,培育规模以上企业31家,实现增产35.05亿元,累计带动当地群众就业16813人,其中脱贫人口3797人。

第二,农业特色产业融合发展型。依托当地特色农业资源、独特的农产品加工技术手段等,开发出具有区域特色和较高市场竞争力的农产品,并通过延长产业链,形成一二三产业融合发展格局。具有代表性的有云南会泽县夏季草莓产业、贵州锦屏县鹅产业等。其中,贵州锦屏县把生态鹅作为“一县一业”主导产业集中打造,以龙头企业为核心,围绕鹅产业“建链、强链、延链”,已形成了在上游养鹅,中游羽毛球加工,下游举办羽毛球赛事、康养等农文旅一体的一二三产业融合的全产业链发展模式。截至2022年年底,锦屏县年出栏商品鹅200万羽以上,年产羽毛球360万打,综合产值超10亿元,辐射带动1.3万户农户增收致富。

第三,生态度假康养资源开发型。在一些距离大城市相对较近、交通便捷、具有独特气候且适宜休闲康养的地区,充分挖掘自然气候资源条件,发展文旅度假、避暑康养、吃住食宿等为一体的服务业,如湖北利川市的“清凉产业”、重庆石柱县的森林康养产业等。其中,湖北利川市深挖当地“清凉资源”,发展全域旅游,打造“候鸟”避暑的康养度假胜地,推动旅游产业高质量融合发展。全市民宿旅游产业涉及170多个村,民宿经营户近1800多户,客房2.7万间,床位4.8万张,创造直接就业岗位7500多个。2022年暑期,接待旅游人次1300万,实现旅游综合收入近70亿元,有效带动了当地产业发展和群众增收致富。

第四,“无中生有”发展壮大型。通过“筑巢引凤”吸引在外创业人才将产业带回家乡发展,或推动传统“家庭作坊式”小产业提档升级,实现产业从无到有、从小到大。贵州正安县吉他产业、河南兰考

县乐器产业等具有较强代表性。其中,贵州正安县常年有6万余人在广东从事乐器制造行业。2012年,该县启动了“筑巢引凤”工程,完善基础设施,实施厂房租金减免等优惠政策,号召同乡返乡创业,吸引吉他生产及配套企业入驻,吉他产业顺势而生。目前,正安县吉他产业已从单一的生产制造向原材料、销售、物流、培训、包装等延伸,形成了闭合产业链,产业集聚优势凸显,年产吉他600万把,产值近60亿元,吉他产业园区就业近1.5万人,辐射带动就业近10万人。正安县也从贫困县一举成为“中国吉他制造之乡”和“吉他世界工厂”。

### 3.部分脱贫地区劳动密集型产业开始向集聚化、融合化、高价值化方向发展

第一,转移承接类劳动密集型产业由点状零星向集聚化方向发展提升。脱贫地区发展劳动密集型产业的劳动力、土地、资源等要素优势依然明显,具备发展所需的基础设施和发展机制支撑,并具有东西部协作和对口支援等独特的政策优势。聚力上述优势,脱贫地区抓住东部地区劳动密集型产业加快向外转移的历史机遇,复制推广东部地区劳动密集型产业成熟的发展模式,助推产业由点状零星向链条式、集聚式方向发展提升。

第二,本地特色资源类劳动密集型产业逐步从传统种养加为主向三产融合方向延伸。脱贫地区产业发展基础更加夯实,在不断拓展传统种植、养殖、加工等一二产业劳动密集型产业发展基础之上,诸如特色自然风光、农耕历史文明、民族村落文化等资源价值逐步凸显,将带动农文旅、农村电商等新型劳动密集型服务业快速发展,助推形成一二三产业融合发展的劳动密集型产业体系。

第三,产业链逐步从低附加值环节向高附加值环节拓展。东部发达地区在劳动力和土地成本上升、环保治理日趋严格约束下,产业转移呈现出从单一环节向全产业链转移态势,将带动脱贫地区产业向研发、设计、品牌营销等高附加值环节提升。同时,产业向高附加值环节拓展有助于提高脱贫地区劳动密集型产业工资水平,吸引更多青壮年劳动力留在当地,提升劳动密集型产业发展要素支撑水平,形成更加稳定、更加可持续的良性循环发展格局。

## 三、脱贫地区劳动密集型产业发展面临的主要问题

脱贫地区发挥资源要素禀赋优势,利用产业帮

扶政策优势,抓住东部地区产业向中西部地区梯度转移机遇,实现了部分地区劳动密集型产业的落地生根、繁荣发展,促进了就业稳定、收入增加,为巩固拓展脱贫攻坚成果、守住不发生规模性返贫底线、有效衔接乡村振兴提供了有力支撑。但也应清醒认识到,脱贫地区产业发展与转型升级依然任重道远,大部分劳动密集型产业处于“小散弱”状态,产业链、价值链、创新链短,产业基础不够稳固、市场竞争力较弱,叠加经济下行压力等外部约束,部分劳动密集型产业面临前所未有的存续和发展压力。

### 1.顶层谋划欠缺,产业布局不合理、发展雷同

一方面,对劳动密集型产业的内涵缺乏与时俱进的科学界定,对脱贫地区发展劳动密集型产业无法提供顶层指导。随着信息化、智能化、机械化等的广泛使用,以及数字经济、服务经济等新经济业态的不断发展,劳动密集型产业的内涵及外延在不断变化。对劳动密集型产业的传统理解已经不适应时代需要,亟待政、商、学界广泛参与,对劳动密集型产业的内涵及范围进行清晰界定。另一方面,脱贫地区劳动密集型产业发展尚缺乏顶层规划,无论立足区域还是县域,既没有建立一套科学合理的劳动密集型产业遴选方法,也没有按照“链式布局、空间互动、集聚发展、配套互补”原则指导建立劳动密集型产业发展功能区,造成产业布局不合理、产业发展雷同、同质竞争等问题突出。同时,在产业承接方面,脱贫地区存在被动承接、照搬照抄现象,产业发展持续性不强。

### 2.产业链不平衡,产业配套不足、集聚水平低

一方面,产业链条不完整,普遍呈现出“两头在外”的局面。加工制造业的“产业链”特点突出,电子、机械、玩具、服装等,需要零配件和不同工艺流程的配套,但中西部地区相对落后,尚未建立起从上游到中游再到下游的全产业链条,无法有效连接生产链、加工链、消费链。比如,新疆电子产品组装产业的上游原材料市场和下游产品销售市场都主要在疆外,与疆内现有工业产业关联度低,企业物流运输成本居高不下,周期较长,产业链生态难以形成。另一方面,上下游产业发展不平衡,生产性服务业发展尤为滞后。以新疆纺织服装产业为例,“前端快、后端慢、中间缺”问题突出,依托优势棉花资源转化的棉纺织业发展迅猛,但服装、针织、家纺等下游终端产业发展相对缓慢,印染业、化纤业因面临生态和环保压力而发展相对不足,商贸物流业等配套生产性服务业发展严重滞后。

### 3. 产品价值偏低,质量不高、品牌建设滞后

一方面,产品品种单一,且以初级产品为主。产业多以假发、电子装配、玩具制造等低端初级产品加工为主,缺乏承接中高端订单的加工能力,对于附加值较高的前端研发设计和后端市场营销等环节发力不足或者够不到,只能留在“微笑曲线”底端。以安徽太和县马集发制品产业为例,其发制品原料占全国市场的70%,但其发制品产业仍主要以生产档发、发条等初级产品为主,精深加工、附加值高的产品少,产品利润空间偏窄。又如,新疆喀什地区莎车县尚处在原材料生产、初级产品加工端的加工企业占到工业企业总数的70%以上。另一方面,产品质量不高,品牌效应不强。以新疆为例,新疆劳动密集型产业除番茄酱、玉器以及和田地毯在国内外有一定影响外,大多数企业处于“有产品、无商标”或“有商标、无品牌”的状态,产品知名度不高、影响力不大。

### 4. 人才制约明显,熟练产业工人和骨干人才缺乏

一方面,熟练产业工人紧缺。脱贫地区青壮年劳动力倾向外出,在劳动密集型产业就业的人员以留守妇女、老人为主,文化素质及技能水平较低,单位劳动力生产效率低,对新技术、新产业、新岗位在接受能力弱。据统计,2020年贫困地区全员劳动生产率仅为非贫困地区的六成;新疆90%的本地工人没有技术等级,且培训难度大、周期长、成本高。这在一定程度上增加了企业雇工成本,降低了企业生产效率。另一方面,高层次骨干技术人才紧缺。劳动密集型企业工作强度大,工作时间长,工作环境差,难以招到产业发展急需的技术人才和懂经营、善管理、精技术、会市场策划的综合型人才,而且人才流失严重。新疆昌吉市中粮屯河番茄有限公司表示,叉车工、锅炉工、电工等专业技术工种的招收和保有均极其困难。

### 5. 基础支撑不足,体制机制不优,对东部转移产业的吸引力有待提升

首先,承接产业转移的园区发展模式存在缺陷。受地方财力和融资能力限制,大部分脱贫地区产业园区道路交通、供水、供电等基础设施建设相对落后,对规模性龙头企业的投资吸引力不足。而且不少园区距离城镇远,生活配套设施缺乏,入园企业招工难、留人难问题突出,制约企业可持续性发展。其次,“重增量、轻存量、轻链群配”的招商引资机制不利于落户企业长远发展。脱贫地区普遍将新招引企

业数量作为招商引资绩效的主要衡量标准,不太关注引进企业从事的产业与当前产业的匹配性。同时,脱贫地区对引进企业的相关政策,通常以3年为一个期限,对3年后存续的企业支持不足,难以使企业形成稳定的长效发展机制。最后,政务服务意识与水平还有待提高。脱贫地区部分地方政府市场经济观念相对落后,存在行政干预多、行政效率低、审批程序烦琐、服务能力弱等问题,甚至政府失信也屡有发生,变相增加了企业运行成本。比如,江苏常州市某电子器件生产企业在陕西安康市设立了电子组装分厂,解决了当地近300人的就业问题,但该公司负责人反映,由于当地税务部门不会办理出口退税等业务,导致本应落实的税收返还一直没有落实。

### 6. 外部不确定性加大,发展稳定性不强

首先,新冠疫情冲击后遗症依然存在,产业供应链及企业用工都不稳定。劳动密集型企业大多是中小微民营企业,应对风险能力偏弱。部分企业停产停工,带来就业的不稳定。其次,全球消费市场低迷,部分企业订单减少。例如,新疆纺织服装业供给需求“双萎缩”风险逐步加大,喀什鲁湘服饰、易起服饰、新纪元服饰三家服装企业2022年8月的出口订单比上年同期下降了25%;安徽太和毛发产业海外订单不足,加之原材料存量较大、产品生产周期长,正面临严重的资金约束。最后,国际争端加剧,部分产业发展困难。例如,美西方反华势力对新疆棉花及纺织服装企业打压制裁升级,从过去的实体清单企业和特定产业,扩大到新疆全部产品,部分纺织服装企业生产经营困难,其纺织服装产业面临严峻考验。

## 四、推动脱贫地区劳动密集型产业高质量发展的逻辑思路与路径选择

脱贫地区劳动密集型产业实现高质量发展应呈现产业规模不断扩大、产业结构不断优化、质量效益不断提升、就业吸纳不断扩容的发展趋势。这就需要在遵循市场规律的基础上,充分发挥政府、企业、社会组织、脱贫群众等各方主体的作用,构建有竞争力的产业体系。本文基于比较优势理论、规模经济理论、分工与协作理论以及资源配置理论,力图阐释促进脱贫地区劳动密集型产业高质量发展的逻辑思路与路径。

### 1. 逻辑思路

脱贫地区劳动密集型产业高质量发展要立足脱

贫困地区发展劳动密集型产业的新形势、新要求,牢牢把握构建国内大循环为主体的新发展格局、劳动密集型产业重点向中西部地区梯度转移的历史机遇,聚焦国家乡村振兴重点帮扶县和大型易地搬迁集中安置区两类重点区域,坚持因地制宜、分类施策原则,以脱贫地区政策、资源优势为依托,以提升产业可持续发展水平和带动就业能力为核心导向,加快构建“区域布局合理—结构层次分明—产业链条完整—联动融合发展”的劳动密集型产业体系。其逻辑思路可以概括为“创核、接链、建节”六字方针。

一是创核,集中资源创建核心区。要以160个国家乡村振兴重点帮扶县和70个万人以上的特大型易地搬迁安置区为备选点,建设不同类型劳动密集型产业发展核心区。引导和推动更多资本、技术、人才、土地等要素向核心区集聚,加强政策帮扶,配套设施建设,促进产业集群集聚发展,提升竞争力。二是接链,接通供应链和消费链。要结合资源禀赋、基础设施条件、产业发展基础等,建立一套科学的遴选方法,找到适宜发展的劳动密集型产业和产品类型。具体地,遴选出离消费市场近、消费能力强、消费潜力大的地区,重点生产劳动密集型消费品;对于生产中间供应品的地区,要以成本优先,并结合上下游企业及配套产业情况,确定优势产区。三是建节,按规律建设关键节点。将劳动密集型产业的部分适宜作业下沉至乡镇末端,继续创新用好“总部工厂+乡镇生产车间(扶贫车间、社区工厂、卫星工厂等)”的发展模式,扩大领军企业生产规模,夯实产业节点在解决脱贫人口及难以外出务工的弱势群体就近就地就业中的作用。

## 2. 路径选择

第一,遴选适宜类型:以差异化发展为基础,打造六大类型劳动密集型产业发展品牌。差异化发展是避免脱贫地区劳动密集型产业重复建设、同质化竞争的基础。脱贫地区可根据自身资源禀赋、区位条件、产业基础、生态人文等,重点发展以下六大类劳动密集型产业:一是利用东西协作帮扶机制发展承接制造加工业类产业。在劳动力资源丰富,但又没有主导产业的县域,以及大型易地搬迁集中安置区,通过东西协作和定点帮扶促进其承接电子元器件、服装、玩具、箱包、鞋类、球类等劳动密集型转移产业。二是挖掘本地农特资源发展三产融合类产业。挖掘多样化的光热水土条件、独特的农业资源,推进一二三产业融合发展,延长产业链、提升价值链、强化供应链,形成生产、加工、物流、营销(特别

是电商)等全产业链发展模式。三是利用气候生态资源发展度假康养类产业。在距离大城市相对较近、交通便捷又具有气候生态资源的地区,挖掘夏季凉爽、冬季温暖等独特气候生态资源潜力,发展针对城市人群的“候鸟式”度假、避暑、康养、住宿餐饮等劳动密集型生活服务业。四是凝聚民族文化特色的手工艺品制作类产业。在西藏、青海、新疆、云南、贵州等省(区)的民族脱贫地区,挖掘独特服饰、装饰、物品风格等潜力,发展具有浓郁民族文化特色的手工艺品制作类劳动密集型产业。五是特色餐饮产业向外拓展类产业。具有特色饮食产业发展潜力的地区,通过开发用料标准化、口味多样化的特色小吃产业,以小门店家庭式经营方式,由产地中央厨房进行原料生产和加工配送,形成特色饮食产业链,创造规模性就业的劳动密集型产业。六是品牌化家政服务劳务输出类产业。在劳动力资源丰富的脱贫地区,特别是能够吃苦耐劳、性格温和的女性劳动力居多县域,通过组织家政知识和服务技能专业培训,建设家政服务输出基地,打造家政服务类劳务输出产业,让脱贫群众出村进城就业增收。

第二,优化区域布局:以因地制宜为根本,发展五大类劳动密集型产业集聚区。因地制宜是脱贫地区发展劳动密集型产业必须遵循的基本原则。不同地区发展条件、资源禀赋不同,发展产业类型也应有所区别,重点发展五大类劳动密集型产业集聚区:一是在中西部中心城市,建立劳动密集型产业综合服务发展区。在成渝、西咸等交通基础设施条件和营商环境相对较好地区,要积极建设劳动密集型产业基地、产品商贸物流中心和区域专业服务中心,为脱贫县劳动密集型产业多元节点融入大市场提供支持保障。二是在中西部人口密集地区,建立劳动密集型产业转移承接区。在贵州、云南、重庆、四川、安徽、新疆等省(区)人力资源丰富的脱贫县,要发挥劳动力资源丰富、离消费市场近、消费能力强、消费潜力大等优势,建立劳动密集型产业转移承接区,积极承接包括纺织、服装、玩具、箱包、家电、电子等在内的劳动密集型产业。三是在革命老区,建立“红色+生态”资源开发类劳动密集型产业发展区。在沂蒙、赣南、陕甘宁、左右江、大别山、川陕等革命老区,充分挖掘红色文化资源,加快红色旅游产业发展;在国家重点生态功能区的革命老区,大力发展森林康养产业,发展集“吃、住、行、游、养”于一体的服务类劳动密集型产业。四是在少数民族聚居区,建立民族特色劳动密集型产业发展区。在贵州黔东

南,吉林延边,云南红河和西双版纳,四川凉山,新疆喀什、阿克苏、库尔勒等少数民族集聚区,要积极挖掘、开发、发展包括民风、民俗旅游、民族民间特色手工艺品和服饰、民族特色文化创意产业等在内的劳动密集型产业。五是在边境脱贫地区,建立加工出口类劳动密集型产业发展区。在东北、西北、西南边境地区,尤其是“一带一路”沿线脱贫地区,要调研周边市场需求,开发满足沿线国家需要的劳动密集型产品,走出口型劳动密集型产业发展之路,同时发展跨境电商等配套类劳动密集型服务业。

第三,促进产业升级:以分类施策为指引,探索不同劳动密集型产业的转型升级策略。分类施策是脱贫地区发展劳动密集型产业必须遵循的基本原则。不同类型劳动密集型产业功能不同、发展方式各异,升级战略自然不同。首先,实施农产品加工业转化能力提升和加工重点下沉策略。促进农产品由初加工向精深加工转化,大力提升农副食品加工业、食品制造业、酒、饮料和制茶等的转化能力,引导加工流通企业重心下沉,与农民合作社、农户联合建设原料基地、加工车间,配套建设农工贸专业村,实现加工在镇、基地在村、增收在户<sup>[19]</sup>。其次,实施传统劳动密集型制造业链式发展策略。纺织、服装、塑料、玩具等劳动密集型产业,要走上中下游产业相结合的链式发展道路,推动产业纵向延伸、横向拓展、深度融合,提升价值链,创造更多就业岗位。最后,实施劳动密集型服务业创新发展策略。积极发展物流配送、乡村旅游、家政服务、养老托育等劳动密集型服务业新业态,推进劳动密集型制造加工业与现代服务业深度融合,加快发展与产业转移互动发展相关的生产性服务业。

第四,创新发展模式:以模式创新为引擎,激发脱贫地区劳动密集型产业发展活力。模式创新是脱贫地区劳动密集型产业高质量发展的动力之源。要依托脱贫地区劳动密集型产业发展的基础与优势,创新发展模式,以适应新形势和新要求。首先,推动东西部协作发展模式从单向帮扶向共赢转变。建立劳动密集型产业转移专项对口帮扶机制,让东中部劳动密集型产业集群县或镇一对一、一对多地对口支援脱贫地区劳动密集型产业发展,鼓励合作共建劳动密集型产业园区,制定援受双方税收分成等政策。其次,探索扶贫车间发展模式“升级版”。推动规模小、就业人数少、生产类型单一的扶贫车间向“就业帮扶车间”转型,鼓励支持新建“创业孵化车间”,形成“子母式”车间发展新模式,推动运营规

范、前景广阔、条件成熟的扶贫车间升级为“乡村振兴就业工厂”。最后,促进产业园区发展模式提质升级。按照产业集聚、适度超前的原则,加强园区基础设施和标准厂房建设,引导重点配套产业发展,增强园区在现代电商物流、科研服务、信息咨询等方面的配套服务能力,构建布局合理、功能齐备、设施齐全的园区发展体系,提升园区基础设施保障能力、产业承载能力和对产业转移项目的吸纳力。

第五,加强主体培育:以企业培育为抓手,提升劳动密集型产业可持续性发展能力。企业是推动劳动密集型产业高质量发展的核心主体。建立脱贫地区劳动密集型企业名录,打造以龙头企业为中心,中小微企业融通发展的企业阵型,是脱贫地区劳动密集型产业可持续发展的必由之路。首先,积极引进行业领军型龙头企业入驻产业发展核心区。引进一批规模大、行业知名度高、带动就业能力强和研发能力突出的劳动密集型龙头企业,帮扶龙头企业进入核心区,支持龙头企业招引配套企业,引导地方设立劳动密集型规模以上企业奖励办法。其次,加快培育多元节点上的劳动密集型中小微企业。对脱贫地区劳动密集型企业开办费、运输费、培训费、增值税、所得税、出口退税、用地用电以及用工与社保等方面给予更多优惠,县域层面建立中小微企业白名单,引导政府采购订单更多向白名单企业倾斜。最后,优化龙头企业与中小微企业间的协作机制。建立脱贫地区劳动密集型企业联盟,建立联盟成员间原材料规模采购等机制,建立脱贫地区劳动密集型企业名录,促进中小微企业与龙头企业、脱贫地区企业与支援地企业间的互动交流、协同发展。

## 五、促进脱贫地区劳动密集型产业高质量发展的对策建议

做大做强脱贫地区劳动密集型产业,要兼顾短期、中期、长期发展需求和要求,在加强顶层设计的同时,提高配套政策支持力度,确保产业政策能有效引导资源投向目标产业,服务目标环节。在出台短期政策的同时,更要推动贫困地区劳动密集型产业适应市场经济,通过产品质量、经营水平、市场影响等方面的优异表现获得自生能力,最终实现脱贫地区劳动密集型产业高质量发展。

### 1. 加强顶层规划设计,为产业发展提供方向指引

加强顶层设计谋划,加快构建政策协同机制。

首先,成立脱贫地区劳动密集型产业协调工作领导小组,建立脱贫地区劳动密集型产业发展工作联席会议制度,出台“促进脱贫地区劳动密集型产业发展的指导意见”,明确总体要求、主要任务和保障措施。其次,构建并发布“脱贫地区劳动密集型产业发展指导目录”,明确脱贫地区优先发展类、重点发展类、一般发展类劳动密集型产业目录及产品,以目录为依据,引导投资,防止低水平重复建设和无序竞争。最后,开展脱贫地区劳动密集型产业发展普查行动,依托脱贫攻坚时期建立起来的工作机制和方法,以县域为基本单位,摸清脱贫地区劳动密集型产业发展底数,鼓励脱贫地区编制重点劳动密集型产业发展规划,对市场份额大的劳动密集型产业,以片区为单位,加强规划统筹。

## 2. 加快信息平台建设,为精准对接提供基础支撑

搭建覆盖全部脱贫地区、涉及不同类型劳动密集型产业的发展数据监测网络体系,开发劳动密集型产业发展相关数据联网直报平台系统,加强数据分析研判。该系统可由以下主要模块组成:一是产业基础信息数据模块,主要包括产值、利润、固定资产、税收、吸纳就业人数、企业个数、品牌数量等信息,为优化产业发展布局提供参考。二是产业转移和承接信息对接模块,集成脱贫地区招商引资项目、资源、产业基础与优势、发展规划、投资优惠政策等信息,以及东部各地区待转产业信息等,促进产业转移双方精准对接,推动产业向中西部脱贫地区转移。三是产业就业供需信息对接模块,发布劳动密集型产业就业工厂、劳动密集型企业等主体的就业需求信息,形成就业招工“点位分布可视图”,构建脱贫地区富余劳动力“人力资源数据库”(包含劳动力基本状况、求职需求、就业意愿等信息),促进精准就业。

## 3. 依托两类重点地区,打造高水平可复制的发展示范区

尽快启动示范区建设,整合各种政府财政与帮扶资源统一使用。一方面,依托国家乡村振兴重点帮扶县,启动百亿级标志性全产业链示范区建设。结合产业发展基础、比较优势条件、现代要素集聚水平、市场建设程度、全产业链完整性等,有重点、有步骤地遴选部分帮扶县的标志性劳动密集型产业,开展全产业链示范试点。另一方面,依托特大型易地搬迁安置区,启动强产业促就业示范基地建设。在部分特大型易地搬迁安置区,建立劳动密集型产业

促就业示范基地,坚持互利共赢引入劳动密集型产业,围绕龙头企业长效发展机制、劳动密集型产业项目招引机制、安置区创业园区建设模式、搬迁人口依托主导产业开展“直播带货”和门店加盟创业模式,以及就业创业服务优化政策等重点内容开展先行先试。

## 4. 多点突破短板瓶颈,持续推进产业蝶变跃升

聚焦脱贫地区劳动密集型产业发展短板瓶颈,在谋划重大工程上下功夫。一是软硬设施提升工程。继续完善脱贫地区交通运输设施和基础设施保障,降低物流成本,提高与东部地区对接效能。加大对劳动密集型产业园区和标准化厂房投资力度,加强园区生产和生活配套基础设施建设。优化政务服务,简化办事流程,降低企业在融资、信息、营销等环节成本。二是产业链招引和技能提升工程。强化产业链精准招引,开展“组团式”产业招商,加强引进产业集群、关键配套企业,形成“龙头”带“配套”,“配套”引“龙头”良性发展格局。推进产教融合、校企合作、工学结合、知行合一多元职业教育发展模式,鼓励职业院校根据产业需求调整专业设置,鼓励企业、行业协会为就业工厂人员提供定向、定岗、订单式、套餐式和项目制培训,构建产业工人到东部地区总公司轮训机制,构建与产业发展需求相适应的产业工人队伍。三是产品升级与品牌打造工程。围绕健康、育幼、养老等迫切需求,大力发展功能食品、化妆品、休闲健身产品、婴童用品、适老化轻工产品等劳动密集型产品。支持家用电器、家具、皮革、五金制品、玩具和婴童用品等设计创新。促进传统手工艺保护和传承,发展具有特色的文化创意产品。塑强一批品质过硬、特色鲜明、带动力强、知名度美誉度消费忠诚度高的劳动密集型产品品牌,推动脱贫地区劳动密集型产品走出去。

## 5. 强化支持配套政策,打好产业发展保障拳

统筹用好存量政策和创设政策,形成支持合力。首先,设立脱贫地区劳动密集型产业发展专项基金。可考虑由政策性开发性银行出资设立,重点对指导目录中优先发展的产业给予支持,用于园区基础设施和标准厂房建设、企业技术改造、电价和运费补贴、企业员工培训补贴、企业社保补贴、信贷风险补偿等。其次,建立财政优先支持脱贫地区劳动密集型产业发展的机制。引导衔接推进乡村振兴补贴资金和相关帮扶资金向劳动密集型产业倾斜,提高衔接资金和帮扶资金支持的项目库中劳动密集型产业项目的比例。再次,加大金融资本对劳动密集型产

业发展的支持力度。设立脱贫地区劳动密集型产业专项贷,建立信贷风险补偿基金,实施流动资金贷款贴息政策,对重点产业开发实行投资补贴等。最后,引导建立“优存量、育增量、链群配”的劳动密集型产业招商引资考核机制。提高招引企业存续时间、发展潜力,以及产业配套企业数量等在招商业绩考核中的比例。此外,还要用好巩固脱贫攻坚成果过渡期土地政策。最大限度利用增减挂钩节余指标跨省交易政策,利用新增建设用地计划指标优先保障巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴用地需要政策。

(致谢:本文发表得到国家乡村振兴局社会帮扶司的鼎力支持,中国农业科学院农业经济与发展研究所吕开宇研究员、安徽省农业经济与信息研究所施海波副研究员亦对本文有贡献,在此表示感谢。)

#### 参考文献

- [1] 万宝瑞. 发展劳动密集型产业是现阶段农村发展和农民增收的战略选择[J]. 农业经济问题, 2002(11): 2-5.
- [2] 李小云. 东西部扶贫协作和对口支援的三维考量[J]. 改革, 2017(8): 61-64.
- [3] 李中, 杨昌俊. 试论发展乡镇企业的重大战略意义[J]. 广东社会科学, 1984(2): 31-36.
- [4] 许经勇. 论我国乡镇企业的发展与农业剩余劳动力的转移[J]. 社会科学战线, 1995(6): 106-110.
- [5] 杜润生. 论沿海地区外向型发展战略[J]. 改革, 1988(2): 13-16.
- [6] 王积业. 关于我国产业结构的战略选择问题[J]. 经济纵横, 1988(2): 1-8.
- [7] 陈福松. 关于转换经济增长方式与劳动密集型产品出口前景的思考[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版), 1998(1): 92-96.
- [8] 孙学工. 90年代中国的就业与产业结构调整[J]. 管理世界, 1998(2): 193-198.
- [9] 樊纲. 珍惜资本与增加就业: 也谈“增长方式转变”[J]. 管理世界, 1996(1): 17-20.
- [10] 陈景新, 王云峰. 我国劳动密集型产业集聚与扩散的时空分析[J]. 统计研究, 2014(2): 34-42.
- [11] 高峰. 我国转变经济增长方式的紧迫性质和二元路径[J]. 南开经济研究, 2005(5): 31-38.
- [12] 童有好. 应正确认识劳动密集型产业的发展[J]. 经济纵横, 2015(4): 42-46.
- [13] 王保林. 产业升级是沿海地区劳动密集型产业发展的当务之急[J]. 经济动态, 2009(2): 32-36.
- [14] 谢玲红. “十四五”时期农村劳动力就业: 形势展望、结构预测和对策思路[J]. 农业经济问题, 2021(3): 28-39.
- [15] 张欢, 吴方卫. 产业区域转移背景下就业机会与收支剩余对农民工回流的影响[J]. 中国农村经济, 2022(6): 107-128.
- [16] 郑楷, 刘义圣. 产业梯度转移视角下的东西部扶贫协作研究[J]. 东南学术, 2020(1): 135-143.
- [17] 张吉岗, 吴嘉莘, 杨红娟. 乡村振兴背景下中西部脱贫地区产业兴旺实现路径[J]. 中国人口·资源与环境, 2022(8): 153-162.
- [18] 林毅夫. 为中国式现代化开创共同富裕民族团结的新典范[EB/OL]. (2023-02-24) [2023-03-15]. <https://www.nse.pku.edu.cn/sylm/xwsd/528391.htm>.
- [19] 曾博. 资本下乡: 工商资本投资农业纵向协作研究[M]. 北京: 经济管理出版社, 2022: 145.

## Strategic Choices for High-quality Development of Labor-intensive Industries in Areas Lifted out of Poverty

Xie Linghong    Zhu Haibo    Li Yun

**Abstract:** Promoting the high-quality development of labor-intensive industries in areas lifted out of poverty is an important way to consolidate and expand the achievements of poverty alleviation and comprehensively promote rural revitalization. Based on research on labor-intensive industries in Xinjiang, Jiangsu, Anhui, Yunnan, Guizhou and other provinces (regions), including textile and clothing, electronic product assembly, plush toys, hair products, luggage, shoes, hats, socks, food processing, etc., it is found that thanks to the strong policy support during the poverty alleviation campaign, labor-intensive industries in areas lifted out of poverty have achieved a leap from scratch, and some regions have initially established industrial systems, and innovative development models that can be replicated and promoted have been formed. However, overall, labor-intensive industries in areas lifted out of poverty are still in their early stages, with prominent problems such as weak fragmentation, insufficient resilience, and weak competitiveness. In particular due to external constraints such as basic conditions and economic downward pressure, the current pressure for survival and development is unprecedented. To this end, it is necessary to firmly grasp the strategic thinking of “creating cores, linking links, and building festivals”, implement the five key tasks of “selecting industry types, optimizing regional layout, promoting industrial upgrading, innovating development models, and strengthening subject cultivation”, strengthen top-level design, optimize supporting policies, and promote the high-quality development of labor-intensive industries in areas lifted out of poverty.

**Key words:** areas lifted out of poverty; labor-intensive industries; undertake industrial transfer; employment of poverty alleviation population

责任编辑: 澍 文