

中国证券业协会 2022 年县域经济课题 研究报告

课题名称：加快培育重点产业，形成自我造血功能
——普格县乡村振兴调研报告

课题研究单位：国泰君安证券股份有限公司

课题负责人：何海峰

执行负责人：宋亚楠

课题组成员：鲁楠、谈润青、孙欣欣、刁璐、
黄翰庭、周海波、顾庆康

中国证券业协会

2022 年 9 月

目 录

一、普格县经济发展环境 PESTEL 分析	1
（一）政策因素	2
（二）经济因素	3
（三）社会因素	5
（四）技术因素	6
（五）环境因素	6
（六）法律因素	8
二、重点产业发展优势与挑战	9
（一）旅游产业	9
（二）农业加工业	11
三、结论与建议	14
（一）基本结论	14
（二）主要建议	15
参考文献	23

今年3月份，习总书记在《求是》发文表示，“‘三农’工作在新征程上仍然极端重要，须臾不可放松，务必抓紧抓实”。党的十八大以来，解决好“三农”问题成为全党工作的重中之重。2020年，我国打赢了人类历史上规模空前、力度最大、惠及人口最多的脱贫攻坚战；2021年中央1号文件对新发展阶段优先发展农业农村、全面推进乡村振兴作出总体部署，“三农”工作重心历史性转移。

尽管我国“三农”工作取得了显著成就，但农业基础还不稳固，城乡区域发展和居民收入差距仍然较大，脱贫户返贫风险依然较大。当前，国际环境日趋复杂，不稳定性不确定性日益增加，稳住农业基本盘、守好“三农”基础是应变局、开新局的“压舱石”。

2016年8月，中国证券业协会发起证券公司“一司一县”结对帮扶行动倡议，此后，国泰君安先后结对帮扶四个国家级贫困县，其中普格县是最后一个脱贫的县。今年年中，协会发起行业促进乡村振兴公益行动系列活动，在公司党委、公益基金会的建议与帮助下，国泰君安政策研究院利用这次机会前往普格县进行调研，考察其脱贫后的经济发展情况以及发展中的挑战与机遇，从观察者的角度客观分析普格的可行发展路径，特别是立足于证券从业者的身份，重点关注资本市场、金融行业能够为贫困地区的发展发挥哪些作用。

一、普格县经济发展环境 PESTEL 分析¹

普格县地处四川凉山东南部，属云贵高原之横断山脉。海拔 3500 米以下的山地面积较少，以中山(含亚高山)为主，占总面积的 67.4%。

图 1 普格县地理位置



图片来源：百度地图。

¹ 感谢上海国泰君安社会公益基金会为课题组实地调研提供联系与协调；感谢普格县政府组织开展政府各部门与主要企业的负责人调研座谈，并提供相关资料。

2020年11月17日，四川省人民政府批准普格县退出贫困县序列。2021年，普格县实现地区生产总值35.54亿元、同比增长4.5%。城镇居民可支配收入从2016年的22649元提高到2021年的32886元、年均增长7.7%，农村居民可支配收入从2016年的8241元提高到14038元、年均增长11.2%。

（一）政策因素

从政策角度来看，国家对乡村振兴、巩固脱贫成果的一系列文件与举措对普格县发展具有促进作用，但政策的具体执行连续性存在一定问题。

2022年中央一号文件提出的重点工作之一是坚决守住不发生规模性返贫底线。要求促进脱贫人口持续增收，并提供了一系列支持措施，如提高中央财政衔接推进乡村振兴补助资金用于产业发展的比重，重点支持帮扶产业补齐技术、设施、营销等短板，在有条件的脱贫地区发展光伏产业。

普格正处于巩固拓展脱贫攻坚同乡村振兴有效衔接期，省州等上级有关部门将提供更多政策扶持，释放更多改革红利，特别是在产业发展方面，将会有更多的人才、资金、技术等方面的帮扶，培育更多的农业经济增长点，为普格脱贫攻坚向高质量发展转型发展提供重要支撑。

值得注意的是，由于普格已经完成脱贫摘帽，后续政府补助将逐渐减少，也为普格的持续发展提出新的挑战。

在调研中了解到，有些政策导向不具备连续性，比如前些年要求退耕还林，而近两年要求退林还耕，前后政策存在矛盾，导致农户或地方政府产生沉没成本。

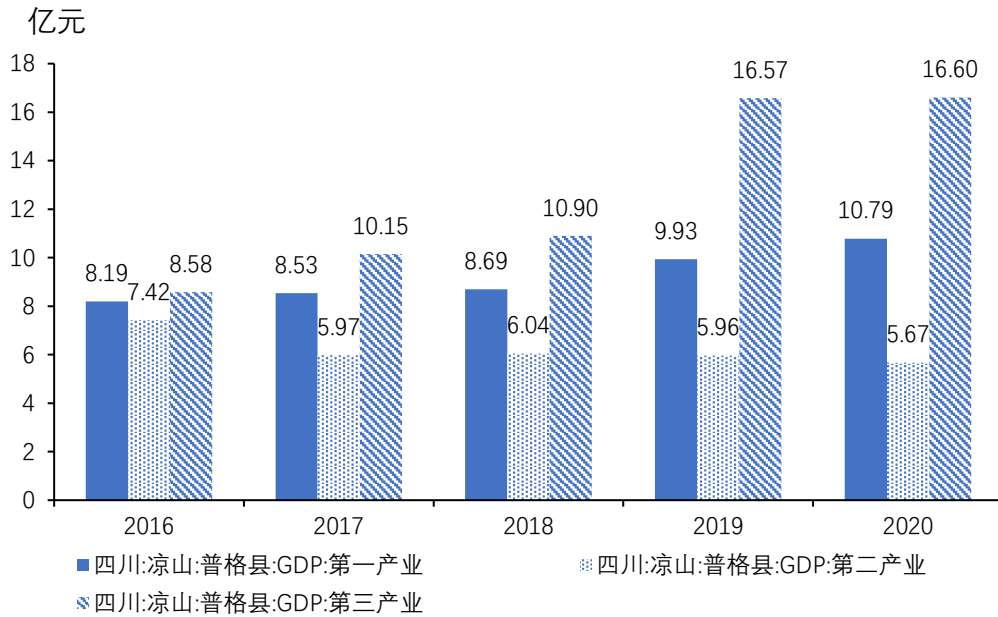
新一套领导班子年纪轻，受过良好教育，有视野、有干劲。领导干部的素质与能力对一个地区的发展路线制定及执行落地起到非常关键的作用。本届领导班子多受过高等教育，并多次赴发达地区学习，有较为开阔的视野，并且领导年纪轻，年富力强，踏实肯干，这对当地经济发展、项目推进都是有利因素。

（二）经济因素

从经济总量来看，2021 年，普格县实现地区生产总值 35.54 亿元，同比增长 7.5%，相比于 2016 年增长了 31.7%；但从人均 GDP 视角来看，2021 年人均 GDP 仅为 1.9 万元，约为全国人均 GDP 的 1/4。

从产业结构来看，普格县 2020 年三次产业比例为 32.6:17.2:50.2，产业结构以三、一产业为主，无明确主导产业。2016-2020 年，第一产业占比缓慢平稳提升，第二产业占比逐年下降，第三产业占比 2019 年明显上升，第三产业增值的原因主要在于当年螺髻山旅游服务点全年接待游客 538 万人次、增长 0.1%，实现旅游综合收入 5.6 亿元、增长 9.1%。但 2020 年受疫情影响，旅游收入下滑 81.2%。

图 2 普格县三次产业增加值



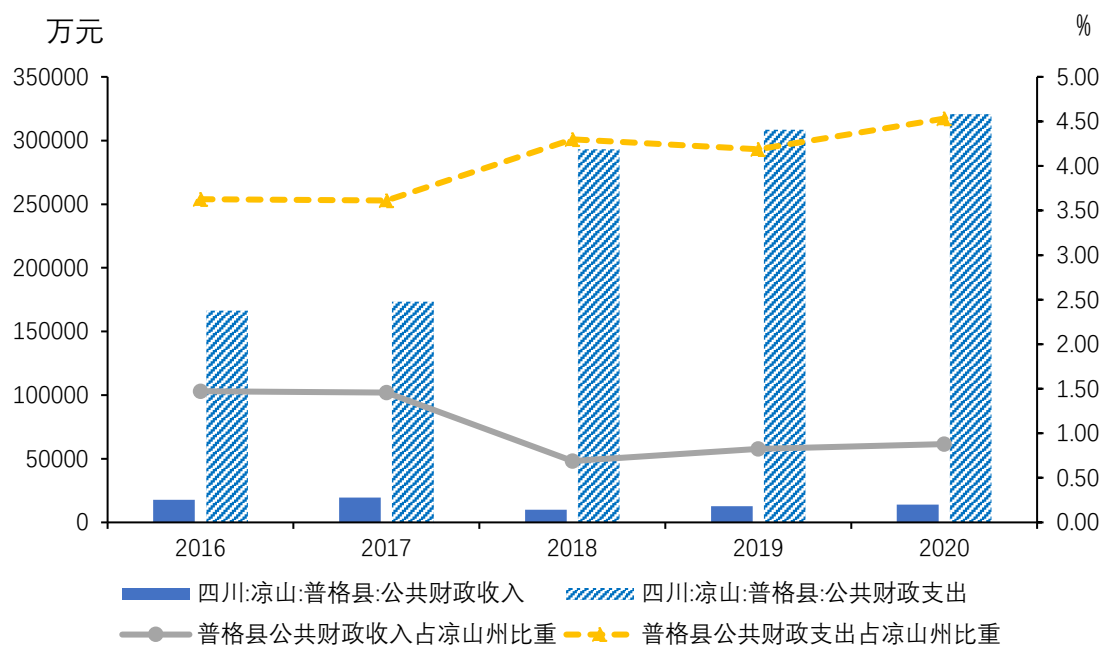
数据来源：Wind.

疫情对当地居民收入影响较大。2021 年，普格县城镇居民人均可支配收入 32886 元，农村居民人均可支配收入 14038 元。同期，全国城镇居民人均可支配收入 47412 元，农村居民人均可支配收入 18931 元，普格县距离全国平均水平差距依然较大。普格县居民收入主要来源为外出打工，近两年受疫情影响，返乡人口增加、打工收入减少，导致返贫风险加大。

县级政府常年入不敷出。为提高融资能力，县政府将效益较好的项目放在县国投公司，以该公司为载体进行融资。但目前已投项目几乎全部为基础设施类建设项目，前期投资大、贷款多，且绝大部分都为间接融资模式下的银

行贷款。项目收益时间较长，利润稀薄，财政收不抵支情况日趋严峻，后续融资难以为继。

图 3 普格县财政收不抵支



数据来源：Wind.

（三）社会因素

人口结构方面，截至 2021 年底，普格县户籍人口为 22.14 万人，比上年增长 1.1%。其中，汉族 2.82 万人，下降 1.3%，有少量流出；彝族 19.20 万人，增长 1.5%；其他少数民族人口 0.12 万人，下降 1.8%。彝族占总人口比重为 86.7%，汉族占 12.8%，其他民族占 0.5%。按年龄来看，0-17 岁人口为 8.87 万人，18-34 岁为 5.37 万人，35-59 岁为 5.89 万人，60 岁以上为 1.77 万人。各年龄段的人口分布较均衡，人口

总体呈年轻化趋势，具备一定的生产、消费潜力。

人力资本方面，当地年轻、有能力的人多选择外出打工，本地人力资源匮乏。近几年，成都的快速发展对周边地区的虹吸效应进一步加大，普格县也同样受到影响。

文化资源方面，普格县文化旅游资源富集，民风民俗独具魅力。普格县的文化旅游资源主要来自两部分，一是普格县是红军长征刘伯承与小叶丹“彝海结盟”发生地，在中国革命史上占有重要地位；二是普格县被誉为“火把圣地”、“彝族火把节之乡”。

（四）技术因素

普格呈高山、中山深切割地貌，山高路陡沟深，耕作条件差，农机装备应用难，交通运输成本高，且农业季节性干旱、工程性缺水严重，农业灌溉用水难以保障，农业规模化、标准化、集约化发展受到严重制约。另一方面，当地与外部科技资源联系不足，技术需求与技术供给相脱节，农业技术创新管理体制与模式不适应当前发展需要。在艰难的农耕条件下，需要通过农业自动化、数字化技术，提高农业生产产能与效率。普格县可考虑与高校合作，作为农业新技术试点对口县使用新技术。同时，当地需要积极运用农业合作信用社等金融中介以法人名义进行债权融资，从而购买农机设备。

（五）环境因素

横断山脉环境资源制约突出，对交通设施建设、经济发展带来较多阻碍。当地存在多重环境资源制约，生态环境脆弱、生态承载力不高、地质灾害频发、水资源缺乏，水土流失严重，山地坡度多为 20-30°，耕地总面积近 50 万亩，坡耕占近 80%。当地雨季常出现山体滑坡等自然灾害，对当地经济发展、交通物流和居民人身安全造成一定困扰，政府对此耗费的人力物力较高。由于地理环境制约，普格县对外联通较难，加上交通设施落后，跟不上当地经济发展的需要，加剧了交通因素对发展的制约。目前成昆铁路复线在建中，建成后将缩短西昌至成都的路程，未来实施的西（昌）宁（南）高速贯穿普格，与西昌的时间距离缩短为半小时，将大大提升普格县的对外联通水平。

普格县气候与自然风景条件优越，被划分为国家重点生态功能区。普格县的生态意义重大，关系全国或较大范围区域的生态安全，因此，在国土空间开发中需要限制进行大规模高强度工业化城镇化开发，以保持并提高生态产品供给能力。受制于地形限制和生态功能责任要求，普格县可开发土地非常少。在这种情况下，发展工业、大型商业较为困难。

因海拔较高，风、光资源丰富。普格县“十四五”可开发光伏 35 万千瓦，风电 49.6 万千瓦。截至 2022 年 8 月，普格县光伏已开发利用 11 万千瓦，其中三峡新能源普格发

电有限公司 3 万千瓦、普格县海德新能源有限公司 2 万千瓦、普格县子越光能 6 万千瓦。普格县风能资源丰富，风场有大唐凉山新能源公司海口风场、甘天地一期风场、乌科梁子风场、甘天地二期风场，采乃风场、甘天地二期风场等，总装机达 50.8 万千瓦。目前，大唐凉山新能源有限公司的 10.72 万千瓦则洛日风电、13.05 万千瓦马洪风电等项目已经核准，正在开展前期工作。以上新能源项目预计将为普格县带来长期稳定收益。

图 3 凉山州普格县甘天地乡的超大光伏发电基地



图片来源：四川在线.

（六）法律因素

普格县通过法律制度建设，着力改善营商环境。政策体系方面，目前已出台了《普格县招商引资工作制度》（试

行)政策,草拟了《普格县招商引资优惠政策及激励办法(试行)》、撰写并出台《普格县贯彻落实<凉山州优化营商环境二十条规定>的实施意见》,持续优化营商环境,为招商引资引才提供制度保障;要素保障方面,对拟签约项目、在谈项目、未开工项目加强沟通对接工作,完善报批要件,注重跟踪落实,确保项目推进有计划、有保障、有成效;同时,普格县也在着力于压实各部门责任,施行一个项目、一名县级领导、一支队伍、一套方案、一抓到底的“五个一”工作机制,狠抓签约项目落地开工建设。及时解决项目审批、用地、资金等突出问题,明确时间节点,合力推进项目建设。

二、重点产业发展优势与挑战

基于前述经济发展环境分析,普格县拥有文旅资源,且已有一定的发展基础,可将旅游产业打造为当地的主导产业,塑造当地特色文化 IP,发展文化旅游、康养旅游产业,打造特色文旅小镇。由于当地有众多特色农产品,加之农业人口比例较高,可同时大力发展农业加工业,将一产二产发展相结合。未来,可在旅游业的进一步发展下带动一产二产的加速发展。

(一) 旅游产业

从前述普格县的经济数据可以看出,旅游业作为普格县的主导产业,对当地经济和居民收入意义重大,但因行

业特性原因，受疫情影响波动较大。2019 年全县 GDP 为 32 亿元，其中旅游综合收入 5.6 亿元，占全县 GDP 的 1/5。但 2020 年受疫情影响，当年旅游收入下滑 81.2%至 1.1 亿元。

1、旅游资源丰富，具有打造旅游产业的前提基础

作为彝族火把节的发源地，普格县拥有优越的民族文化旅游资源。火把节是彝族最隆重最盛大的传统节日，而普格正是彝族火把节发祥地，相传一千多年前，彝族英雄支格阿鲁盗取天上火种，在普格的日都迪萨广场点燃了为群众驱虫辟邪、消灾除难的第一支火把。由此，普格被誉为“火把圣地”、“彝族火把节之乡”。一年一度的彝族火把节在凉山已有上千年的历史，2004 年普格被四川省文化厅授予“中国彝族火把节之乡”，被四川省政府评为“四川省文化先进县”；2017 年彝族民间文艺“朵洛荷”被四川省政府列为国家非物质文化遗产；2013 年普格获得“中国最佳民俗文化旅游名县”称号。

目前，普格县正在积极申请螺髻山国家级 5A 景区。2018 年，景区启动 5A 景区创建工作。在 2020 年底普格县第十五届人民代表大会第一次会议上，普格县长刘环宇提出，要坚持发展全域旅游首位产业，启动建设螺髻山温泉旅游康养度假区（一期），规划建设螺髻山彝寨彝族服饰文化博物馆，全力推进螺髻山创建国家 5A 级旅游景区，全力以赴打造国家全域旅游示范县。利用特有的文化旅游资源

优势，在保持阿都文化、民族风情文化特有的地域性、历史性的基础上，融入时代性特征，与中华民族文化、社会主义文化相契合，支撑产业发展。

普格县应依托良好的生态环境优势和区位优势，结合凉山州国际阳光康养休闲度假旅游目的地建设，积极打造当地休闲度假游品牌。

2、宣传意识能力不足，且文旅产业受疫情冲击大，投入大、见效慢

目前普格县虽已加快旅游项目建设，但宣传工作并没有跟上。旅游产业，尤其是文化旅游产业是一项投入大、见效慢的产业。旅游行业要步入良性发展快车道需要大量的资金、人力投入，在完成基础设施建设以及大量的宣传工作后，方能打开市场、产生收益。当前，普格县的财政极为紧张，且众多项目需要建设，因此在旅游业宣传方面严重不足。与此同时，已投项目需要较长时间方能取得收入，近两年疫情的爆发又导致收入回报进一步延后，对后续的建设和宣传工作造成一定影响。

就已开展的项目建设，地方政府全部通过自筹加银行贷款的方式进行融资，负债率极高，很难继续扩大贷款规模。此外，因县政府及县国投公司本身评级较低，难以通过发债等方式从资本市场获得直接融资。

（二）农业加工业

普格县的特色农产品种类较多，但缺乏农业加工等相关工序，各品类产品均尚未形成规模化、产业化发展能力，农业附加值不高。

1、拥有众多特色农产品，已获批三个全国农产品地理标志

普格县的大宗农产品包括水稻、玉米、马铃薯、燕麦、荞麦等，经济作物有蚕桑、艾草、三七、花椒等，畜牧品种包括生猪、乌骨鸡、黑山羊、凉山半细毛羊、西门塔尔牛等，此外，还有烤烟这一特色农产品。

截至 2018 年底，全国登记农产品地理标志 2523 个，普格县凭借特殊的地理环境与优越的水土资源，已获得 3 个全国农产品地理标志——螺髻山黑猪、凉山烟叶、螺髻山乌骨鸡。

螺髻山黑猪实行草山、草地敞放，白天在野外敞放觅食树叶、草籽、野草、野果、草根等天然食料并饮用当地天然山泉水，傍晚牧人将猪赶回畜圈以马铃薯、苦荞、玉米、燕麦、圆根萝卜等进行补饲，确保了螺髻山黑猪独特的品质和风味。螺髻山黑猪肉肥瘦适中、品质优良，肉细嫩多汁，肉味芳香浓郁，品质高。2015 年，原农业部批准对“螺髻山黑猪”实施国家农产品地理标志登记保护。根据普格县规划，政府将加快建设荞窝镇易地扶贫搬迁现代生猪产业园区一体化建设等重大重点项目，确保生猪出栏

11.5 万头以上。开展绿色、有机、地理标志农产品认证，不断提升“大凉山·普格”品牌知名度和影响力。

凉山烟叶“清甜香型”风格特征突出，烟叶外观金黄、桔黄、光泽鲜明，组织疏松，油份适中，是烤烟型卷烟制品主配方的原料。上海烟草(集团)公司、湖北中烟集团、郑州烟草研究院等综合质量评价：“凉山清甜香型烤烟化学成分含量处于适宜的范围之内，烟叶安全性较好”、“凉山清甜香型烤烟香气量较足，烟气状态较好，具有作为主料烟叶的质量特征”、“与进口烟叶进行比较，凉山清甜香型烤烟外观质量符合要求，化学成分协调”。但种植烤烟伤害土地肥力，一般需要两年的休耕期。

螺髻山乌骨鸡是普格二半山以上山区彝族人民在特殊的地理气候和特定的自然环境条件下经长期自然选择选育形成的原始珍贵的优良地方品种，主要生长在海拔 1800 - 2500 米的高山地区。螺髻山乌骨鸡实行山林草地生态放养，觅食谷物、草籽、虫子，啄食野草、野果、瓜果等，采食当地天然食料，饮用当地天然山泉水。螺髻山乌骨鸡体型高大，骨骼粗壮，腿结实，肌肉发达，体躯宽深，头尾昂扬，色泽光亮。螺髻山乌骨鸡肉质紧实，细腻鲜美，鲜香味浓，具有粘糯感，营养丰富，具有良好的药用、滋补、保健功能。

2、未能形成品牌效应，市场开拓严重不足

尽管拥有众多特色农产品以及三个全国农产品地理标志，但普格县目前尚未形成知名品牌，也没有形成规模化的生产销售体系。原因主要包括：（1）缺乏具备资金实力与兼具农产品规模化种植/养殖、运输、生产、经营、宣传能力的市场运营主体；（2）因地理环境制约，难以找到较大的平整地块用于生产，而且由于用地指标紧张，可以调配用于农业加工业的土地指标难以批复；（3）由于地形复杂，农产品种植较为分散，质量不易统一、标准化，导致农业加工企业遇到上游原材料收储困难的问题。

三、结论与建议

（一）基本结论

普格县的经济落后原因是多样的，不是因为有某一个短板，而是生产函数中列出的所有要素几乎都是匮乏的。可以说，普格县缺乏生产需要的全部基本要素——土地、人力、资本。此外，全要素生产率、基础设施条件也相对落后，而且有些短板是先天的、无法改变的（比如地形），这也意味着普格县即使已经脱贫，后续发展也面临着重重挑战。

公路、铁路的建设将会极大扭转地理环境给普格县发展带来的限制，在网络迅速发展的今天，“要想富、先修路”依然成立。

与此同时，领导班子的年轻化、专业化，相关法律法规

规的健全给当地经济发展带来了新的希望。

尽管缺少众多生产要素，但是普格县拥有优越的自然环境和民族文化，可以以此为基础大力发展旅游业；而且普格县拥有众多特色农产品，其中三个拥有国家级农产品地理标志，可以基于此营造地方特色农产品品牌，大力发展相关农业及农业加工业。

在普格县的经济发展中，融资主要依赖间接融资，资本市场发挥的作用很少。调研中发现，相关企业、个人对资本市场了解较少。

（二）主要建议

本部分将从产业发展、金融服务以及多元要素保障三方面对普格县的发展提出建议。

1、经济与产业发展方面，重点发展旅游业和农业加工业

从资源禀赋来看，普格县应选择文旅产业（第三产业）作为主导产业；选择农业加工业（第二产业）作为支柱产业。从长期来看，农业加工业对第一产业有拉动作用，文旅产业将对第一、第二产业均有拉动效果，最终形成三产相互促进、协调发展的局面。

依托丰富文旅资源，打造当地特色文旅 IP，构建旅游业主导产业。首先，建议引入有资金实力的大型旅游项目公司，加强人才、管理、外部资源的引入，以市场化方式

进行旅游项目建设，开发普格县文化与自然旅游资源，设计更加丰富的旅游场景，延长消费者的停留时间。市场化开发为主，政府与当地居民以土地或资源入股的形式参与。因旅游业受疫情等外部冲击影响较大，建议引入保险机制减小不确定性风险。

其次，重建设更重运营，应加强宣传工作，让外地的人们了解彝族文化、了解火把节，通过对文化的认识引起到访普格县的兴趣，甚至将其作为日后休闲疗养的常驻地，进而带动旅游与经济发展。在宣传手段上，可借助先进手段，尝试数字推广，发挥后发优势。一方面，政府可以通过组织网络直播培训打造一批专业人员，通过抖音、快手等低成本的宣传途径长期高频持续输出；另一方面可参考“印象系列”，将实景与彝族文化年度盛事相结合，打造数字文化节，为游客提供线上旅游体验，以“直播”“云游”等线上模式推动或部分替代线下实体经营。

再次，文化旅游项目以及景区旅游存在一定的季节性、周期性，随着普格县与西昌市、云南昆明和四川成都等地交通的便利度提升，可建立起“周末旅游”品牌，成为“城郊农业+旅游+康养”三位一体的“后花园”式旅游目的地，既降低旅游业的周期性对当地经济和居民收入产生的波动性，又促进居民逐渐摸索完善围绕游人的服务产业体系建设。建议通过地方电视台播放或者专业培训的形式为

当地居民宣传民宿、旅游配套经营相关项目的运营方法，鼓励当地居民参与到旅游业的发展中，从而以产业促就业、提收入。

建立特色农产品品牌与销售渠道，打造农业加工业支柱产业。首先，优选当地有规模化发展前景的特色农产品，通过招商引资，吸引具有资金实力和农产品种养殖、生产加工、物流运输等全流程业务能力的企业落地，协助地方共同打造标准化产品，培育农产品品牌。需注意的是，企业应保证录用本地居民作为企业职工，给与相应的工资及福利保障，这应当作为政府招引企业的重要前提。同时建议，居民可以劳动力、土地等资源入股的形式参与企业利润的分配，一方面增加收入来源，另一方面，加强企业与本地居民之间的互动联系。

其次，打造“一村一品”，发挥普格县农产品种类丰富多样的优势，鼓励各村镇形成特色产品，包括特色种植、特色养殖、特色食品、特色文化、特色旅游等。地方政府可提供相关培训，鼓励农民将农产品加工为成品，着力打造高附加值、易保存运输的标准化产品。

再次，因农产品多为易腐产品，地方政府需加快物流仓储等配套设施建设，降低流通成本、储存风险，减少农产品价格波动影响。为降低天气、价格等外部因素对收入的影响，建议在农业及其加工业大力发展中推行“期货+保

险”服务。

同时，培养当地电商人才，加强与抖音、快手等视频平台的合作，政府可组织 MCN 机构为当地居民开展营销宣传培训，对营销效果较好的视频博主进行奖励，逐渐形成品牌效应。

最后，加大与全国性连锁餐饮酒店以及线上销售平台的合作力度，一方面可扩大销量，另一方面通过签订较为长期的合同稳定农民收入。

2、金融发展与支持方面，扩大融资渠道，创新金融产品

普格县的经济薄弱，财政收入很少，但是发展所需的项目建设资金却很大，金融业尤其是资本市场应加强对其投融资的帮扶力度，这对普格县的发展意义重大。

金融机构可加大在贫困地区的网点设立密度，与地方公共服务部门一同建设征信系统。首先，建议金融机构在贫困地区增加网点，加深居民对银行、证券、保险等行业业务、产品的了解，加强对当地企业、居民的投融资服务力度。以“一司一县”对口扶贫普格为契机，国泰君安在西昌市设立了营业网点，此后与地方政府和当地企业建立了深厚的联系，并且在公司扶贫基金设立与投资企业的运营过程中发挥了巨大的作用。随着西部金融中心的建设，中证协、沪深北交易所纷纷加强西南地区业务推进，建议

在这个过程中同时加大对贫困地区的投融资宣传教育，深化服务力度。

其次，金融机构可积极参与征信建设，以信用为基础，为当地企业和居民提供更加周到细致的服务。目前，四川省正在加快信用体系建设，2022年7月，四川省发布《四川省社会信用条例（草案征求意见稿）》推进征信立法，建议金融机构参与征信建设，提升金融服务能力。

在重大项目建设融资方面，建议更高层级（如省、州）政府平台或项目主体进行统筹。由于普格县政府负债率过高，难以扩大信贷规模或者发债融资，后续建设资金筹集难度较大，因此建议以更高层级政府平台或项目主体为其增信，统筹省内、州内金融资源，加快推动普格县相关项目开工建设，创造经济增量，减少历史负担的拖累。

地方政府搭建联络机制，引入专业投资者。在距离普格县500公里处，天府国际基金小镇已成长为我国西部最大基金产业园区，政府可推动建立专业投资人与项目方的联系沟通机制，加强资金与项目的双向匹配，扩大融资渠道、提升融资效率，专业投资者的引入也有助于规范企业运作，拓宽经营视野。

加大力度推行绿色金融与普惠金融。普格县拥有优越的自然环境，但是巨大的环境正向溢出却没有合理的对价，是绿水青山却没成为金山银山，没能帮助当地的居民增加

收入改善生活，反而为了履行生态保障职能被一定程度地限制开发。建议加大经济落后地区绿色资产核算，促进绿色金融资产交易。

第一，加快重启 CCER（国家核证自愿减排量）项目，并向贫困地区倾斜。在 2017 年，我国有 5 个 CDM（注册清洁发展机制）森林碳汇项目，其中西南地区两个，这两个项目也发挥着扶贫的作用。但是，我国项目注册 CDM 越来越难，而在国内可行的 CCER 项目近年来几近停滞，这种原本被看好的生态补偿路径目前可行性较低。而这仅仅是对 CO₂ 这一种环境产品的补偿计价，还没有将清洁的空气、清洁的水等其他环境权益核算在内，因此，在全球气候变化的大背景下与可持续理念的引领下，应当加强绿色金融创新发展并将其应用在乡村振兴、巩固脱贫成果方面。

第二，在具体的机制设计方面，建议对贫困地区的 CCER 以及其他环境产品的开发给与一定的优惠政策，比如降低交易环节、项目审批等环节的费用，简化审批流程，优先审批，以此促进绿色金融产品的开发和交易。目前开发 CCER 产品，由于成本原因，对人造林的开发规模起点是 5 万亩，如果有优惠政策支持，开发的起点规模可相应降低，土地流转的难度就会下降，也能鼓励更多的机构参与项目开发，进而促进人们增强绿色产品价值意识，增加居民的可收益资产，助力巩固脱贫成果、乡村振兴。

加大经济落后地区 REITs 产品开发力度。对于前述计划大力建设的螺髻山风景区、彝族文化展出等旅游项目，可以借鉴公募 REITs 的运营架构，吸纳社会资金和优秀的管理人参与到项目建设运营中。当然，因为落后地区的金融产品开发和销售难度较大，建议监管部门给与一定的政策支持，并要求增加相应的保险机制降低风险，打造普格版本的文旅金融、康养金融。此外，普格县由于拥有丰富的光照资源，光伏产业可以产生稳定的现金流，证券公司也可以通过公募 REITs 的方式，由优质的运营商来运营，政府与农民集体通过土地入股，与其他股东一起享有分红权。2021 年 7 月，国家发改委发布《关于进一步做好基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点工作的通知》，扩大试点行业范围，新增清洁能源、保障房、水利设施、景区等。重点支持区域包括京津冀、长江经济带、粤港澳大湾区、长三角、海南、黄河流域等国家重大战略区域。普格县的优势产业光伏、风能、旅游基础设施都在试点范围内，而且属于长江经济带重点支持地区，应充分利用这一优势谋取发展。

3、用好疫情下回乡人员，强化多元要素支撑

留住人才。人既是生产者也是消费者，是经济活力的根源。在我们的调研中，不论是政府还是企业都不停表示缺人，缺有技能的人。多数年轻、有能力的人都已去外地

打工，留在本地的人往往年龄偏大、能力欠缺。因为疫情的原因，很多打工人不得已回乡谋生。因此建议抓住该窗口机遇期，将回乡人员充分利用起来，让他们了解家乡的经济建设计划，为他们提供相关的职业培训与岗位匹配，使其参与到当地经济建设中去。

注重引智。建议加强与高校、企业的合作交流，结合特殊的地理环境培育性状优越的农业品种；建议为从事电子商务、数字旅游等新业态的企业和人才提供优惠政策，提高落地比率。

用好帮扶资源。在国家的号召下，地区间帮扶行动以及企业的自发公益行动为贫困地区带来了切实利益。2021年，宁波承担重任，对口协作四川凉山州，在医疗、教育以及产业项目建设方面不断向凉山州普格县输入人力、物力和智慧经验，对经济社会都带来了很多支持。国家能源集团积极参与希望小学、光伏发电、农旅融合产业园等众多项目建设，对当地基础设施建设发挥了重要作用。国泰君安通过“在一起”项目为留守儿童带去关爱，出资设立产业发展基金致力于地方实业发展，以及为地方领导提供资本市场专题培训。地方政府与市场主体可以充分利用外部帮扶资源、深化合作，实现双赢。

参考文献

[1]习近平. 坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重
举全党全社会之力推动乡村振兴[J]. 求是, 2022(7).

[2]新华社. 中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村
现代化的意见 [Z]. 2021-02-21.

[3]李小云. 贫困的终结[M]. 北京: 中信出版社, 2021.

[4]曾维忠, 杨帆. 森林碳汇扶贫: 理论、实证与政策[M]. 北京:
社会科学文献出版社, 2019.

[5]国家发展改革委. 关于进一步做好基础设施领域不动产投资信
托基金(REITs)试点工作的通知 [Z]. 2021-07-08.

[6]四川省人民政府. 四川省社会信用条例(草案征求意见稿)
[Z]. 2022-07-08.

[7]普格县人民政府. 2022 年普格县人民政府工作报告[R]. 2022-
04-02.

[8]普格县人民政府. 2021 年普格县人民政府工作报告[R]. 2021-
05-24.