

围绕资源聚力集群 打造产业扶贫新引擎

陈拯

一、基本情况

紫云自治县工业园区是经黔府办发〔2011〕19号文件批准成立的地方特色产业园区，按照“一园三区”布局设置，即猫营石材工业园、白云特色产业示范园、坝羊返乡农民工创业园，总规划面积25.2平方公里。园区以建材、农特产品及中药材加工为主导产业，以轻工业、冶金化工为辅助产业。产业园区从2012年开始建设以来，累计完成投资67.36亿元，建成核心区域近5.18平方公里，建成标准化厂房8.40万平方米、园区道路16.41公里、供电线网7.35公里、供水管网10.84公里、公租房1000套，基本达到“五通一平”的要求。截至2016年年3月，紫云工业园区共引进规模以上入园企业36户，从业人员3740人。

二、做法及经验

（一）建设园区，以利益共享打造扶贫攻坚产业平台

1. 高标准规划园区

在园区规划过程中，充分利用省内知名规划设计机构，由贵州大学、贵州城乡规划设计研究院等资深专家组，通过近3个月的集中调研，多次优化，最终形成了适合我县发展需要的《紫云产业园区发展规划》，按照《规划》要求，逐步完善《环境影响报告》和《土地利用总体方案》等。从总体规划到具体的实施方案，均遵循节约土地、集约利用，因地制宜，生态效益与经济效益结合，工业用地与生活用地隔离“四个原则”，在工业园区建设上，秉承“产城联动、工农兼营，企业驻村、群众就业”的规划理念，充分体现资源合理配置，群众就地安置，项目服务村业，资源助农致富的特点，把亲农扶农作为建设园区、发展经济、精准扶贫的出发点。

2. 打造经济增长点

园区规划与建设都离不开土地，土地又是群众长期以来赖以生存的根本保障。建园初期，产业园区围绕全县产业结构调整的方向，按照“节约土地、集约利用”的原则，积极组织、参与规划区内产业结构调整，让群众受益于产业结构调整带来的利益驱动，让园区群众感知产业经济对地方增收的主导作用。

3. 精装一批城镇化村庄

围绕“产城联动”战略思路，精装一批村庄，充分发挥园中村优势，用活项目资金，创新村庄治理，把园区进矿公路、园区路网项目建成助农致富的快速通道，完成与规划区内毗邻的省道5209沿线村庄综合治理，从村村容貌着手，竭力改善群众聚集区通行道路、供水供电、通讯设施、运动娱乐等基础设施建设，规划建设龙井广场、牛场坡集贸市场、牛场坡广场、龙井民族风情园、猫营河综合商旅区、垃圾填埋场、污水处理厂、高寨水厂等民生民事项目。

（二）培育产业，以产业调整形成精准扶贫机制

1. 通力协作农业产业，建立区域商旅区

一是按照产业结构调整思路，引进一批农产品深加工和制药行业企业，扶植好奇胜农产品加工、紫源生物科技、葡萄酒等入园企业的发展，在解决劳动就业的基础上，重点培养一批懂技术、能创新、会管理的人才。二是继续推行园区高山绿色经济，把园区毗邻的山头、空地等绿化发展成特色经济圈，规划种植茶叶、桂花、石榴、杨梅等经济作物，以资本运行方式，由园区投资经营公司牵头融资，试行营运“公司+农户+产业”模式，带动一批致富人，同时解决好园区土地征收产生的富余劳动力转移问题。三是遵照全域旅游战略思路，以猫营河综合治理为导线，规划发展集中商贸、休闲、娱乐、乡村旅游为一体的湿地商旅区，打造格八至翠河的园区特色旅游，规划建设乡村垂钓、农家乐、河滩公园、鱼疗馆、温泉中心等项目，引导知识青年或当地群众参与投资、管理、务业。

2. 完善社会管理职能，创立就业指导中心

随着园区发展需要，社会管理职能也亟待改善，近年来，通过与县招商局、农业局、县人力资源和社会保障局合作，组织开展电工、服装、种植、养殖、制革等培训并推荐一批技能人才进入西南水泥、玉腾石业、佳宏鞋业、紫源生物科技等企业就业。

同时，在园区社会治安综合治理、环境卫生保洁等社会管理职能上，通过招录方式聘用一批能干、会干、勤干的人参与园区社会职能管理。通过培训和招录方式解决就业人员 32 人，人均月收入在 2000 元以上。创立小微石材园，集中纳入管理，目前入园的微小石材加工企业达 37 户，基本形成产业集群模式，解决就业人员逾百人。

3. 引入国家扶贫项目，提高扶贫开发成效

围绕“一园三区”的总体部署，推进人员聚居计划，2016 年，争取落实猫营园区易地扶贫搬迁建设项目 970 套，协同园区所驻乡镇级政府做好易地扶贫搬迁建档立卡和动态管理工作，立项入库获得国家项目专项资金猫营河综合治理项目，通过农发行融资获得发改项目专项资金的猫营园区供水工程项目等重点扶贫项目集中启动建设和民族风情文化广场、医院、学校、职业培训中心、综合服务区等一批项目入库项目的精装出炉，有望在“十三五”中期园区居住人员超过 55000 人，4000 人可以就地就业、500 人就近从事服务经营、150 人（家庭）人均收入可达 5000 元以上。近期发展目标是到“十三五”末期，园区目标总产值超过 100 亿元，工业增加值达 35 亿元，税收突破 10 亿元，解决就业 1.5 万人以上，专业技术技能人才储备超过 1500 人。

4. 坚持多元并举措施，统筹推进扶贫攻坚

抓好落实园区机制体制改革，创立产业经济开发区，加快产业园区转型升级，着力抓好“五个保障”的实施：一是规范做好规划区内的收储型或产业型土地确权；二是积极创新金融扶贫方法，充分利用融资平台，合理整合扶贫互助资金，破解金融扶贫贷款难题，发挥好资金“输血”保障，增强资金“造血”功能；三是完善配套措施，将产业扶贫项目建设与镇村改革紧密结合，推行新型农村社区，打造好“园中村”“村中园”互助模式，引导园区企业进行农产品深加工，培育农产品聚群加工和资源保护型生产企业，形成产业聚集发展链；四是强化责任监管，严格执行财政专项扶贫资金审批和备案程序，防止套取挪用扶贫资金；五是实行动态管理，对从易地搬迁或库区移民吸纳入住园区的贫困群众数量和带动群众脱贫效果进行评价，适时调整扶持政策，配合社会保障实施政策性兜底，建立脱贫退出机制，对贫困户采取动态跟踪管理。

三、存在的问题

（一）资金投入不足，产业启动速度慢

由于产业化扶贫资金投入不足，且部分贫困地区水、电、路等基础设施滞后，贫困人口家底薄、缺文化、缺技术、缺资金等现象严重，产业化扶贫成本偏高，产业启动难度大。

（二）助产企业缺失，带动能力薄弱

目前，产业园区发展主要是资源加工型模式，农业产业的集群崛起，促进园区建设的增速递进，但仍缺乏以农副产品加工为主的大型骨干农业企业，产业化扶贫企业数量少、规模小、市场竞争能力弱等问题，影响特色的产业扶贫基地建设，规模产业效益未得到显现。

（三）产业项目用地指标缺乏

产业园区属于生产、流通区域，用地集中于交通便利、环境优越、土质优良地段，在园区建设中，受土地使用政策制约，园区项目建设存在边施工、边建设、边完善相关手续的“三边工程”，用地指标严重稀缺。

四、对策建议

（一）建立部门联动机制，找准产业园区建设与产业扶贫的接点

围绕省委精准扶贫“1+10”措施，强化部门协作，建立部门联动机制，按照“以石为主，与石俱进，多元并举，统筹发展”的思路，做大做强石头产业项目，带动石材延伸产业发展，夯实园区建设基础，围绕农业产业引进现代科技农业企业，助力产业扶贫纵横度结合，从林业环保部门找准农业产业扶贫项目着地点，在水利交通方面增强产业扶贫硬件投入，围绕科技教育、电力通讯、医疗卫生、商务旅游推进产业园区功能效益发展，以抓好产城联动、电子商务、全域旅游、创业园等机制推进产业扶贫成效稳定。

（二）引入星火型龙头企业，助力产业扶贫长效深入推进

集中力量抓好产业扶贫方面的星火带头型龙头企业，完善扶持优惠政策，鼓励农业产业化集群发展，把引进龙头企业与培育区域主导产业结合起来，理清经营思路，理顺产业目录，避免不切实际盲目上项目，促进龙头企业向带动面广、技术含量高、产业链条长的层次发展。运用工业生产的方法管理农业企业，以市场引导生产，以流通带动生产，按照“以工助农，以产扶农；资源优先，科技先上”的原则，扶持好现有企业，力争培育一批特色龙头企业。

（三）扩大生产基地规模，建立独具特色的农业产业品牌

坚持“发挥优势，突出特色，相对集中，高产高效”与“政府引导、企业经营、市场运作”相结合原则，以提高质量，优化结构为重点，把无机化工、石材、天麻、生物制药、建材、农业产业链、生态旅游圈等作为全县扶贫主导产业。因地制宜培育和兴建一批独具特色的优质产品和产业基地，积极引导企业参与市场营运，加快本地商标注册，打造优质的产业扶贫基地，创造一批具有地理标志和区域影响力的品牌。

（作者单位：紫云县产业园区管委会）