
建立“四挂钩两清单”推进机制

开启苏北农业产业富民新征程

吴沛良（江苏省农业委员会主任）

党的十八大以来，党中央把脱贫攻坚提到治国理政突出位置，把贫困人口脱贫作为全面建成小康社会的底线任务和标志性指标，在全国范围全面打响了脱贫攻坚战。脱贫攻坚力度之大、规模之广、影响之深，前所未有。习近平总书记花精力最多的是扶贫工作，去的最多的是贫困地区，牵挂最多的是贫困群众。近几年来，30多次到国内各地考察，次次讲扶贫。今年6月25日，在山西太原专门主持召开深度贫困攻坚座谈会，7月26日在省部级主要领导干部专题研讨班重要讲话中，习近平总书记再次对扶贫作出明确指示，全世界都感受到了中国治贫决心和毅力。7月3日，中纪委召开全国扶贫领域监督执纪问责工作电视电话会议，12万纪检监察干部参加会议，中共中央政治局常委、中央纪委书记王岐山在会上强调，打赢脱贫攻坚战，关乎全面建成小康社会。要认真学习贯彻习近平总书记在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的重要讲话精神，落实党中央决策部署。8月份以来，农业部连续在青海、新疆、西藏等地密集召开农业产业扶贫工作会议，贯彻落实习近平总书记在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的重要讲话精神，进一步加大农业产业扶贫推进力度。省第十三次党代会以来，李强书记多次强调，要深入学习践行习近平总书记扶贫开发重要战略思想，紧紧围绕“两聚一高”部署要求，全面完成扶贫开发工作任务。省第十三届二次全会上，李强书记进一步指出，对大多数农民来说，现阶段要致富，还是离不开土地、离不开“大农业”。要坚决贯彻落实党中央国务院、农业部和省委省政府推进扶贫攻坚重要精神，紧紧围绕“两聚一高”新实践，聚焦富民、聚焦苏北、聚焦产业，进一步提高认识、明确职责、落实举措，以更大力度推进农业产业富民工作，确保措施落地、项目落地、政策落地。

一、以更高站位、更严要求，切实增强农业产业富民的责任感和使命感

省第十三次党代会以来，新一届省委紧紧围绕“两聚一高”新实践，矢志不渝推进富民工程，弥补社会经济结构短板，富民“33”条、富民“加减乘法”等一系列富民政策正在落地生根。党中央国务院和省委省政府把脱贫、富民作为重中之重，充分彰显全党以人民为中心的宗旨，必须学深悟透、铭记在心，切实履职尽责，勇担产业富民重任。

（一）贯彻落实省委省政府决策部署，必须聚焦短板、抓住重点

省委李强书记指出，江苏发展到了一个新的关口，面临着爬坡过坎、破茧成蝶的重大考鉴。在这个关口，补好短板是关键之关键，要尽快补上“三块短板”。一是高水平全面建设小康社会短板在农村，全省农村短板在苏北。苏南、苏北发展不均衡是基本省情，这种不均衡性在农村尤为突出。目前，省定经济薄弱村苏北占97%，12个重点县占59%。近年来，虽然苏北农村发展很快、变化很大，但苏南农村发展更快、变化更大，南北农村差距依然较大。二是富民的短板在农民，全省低收入农民主要在苏北。2016年，苏南、苏北农民人均可支配收入相差10000元。目前，全省年收入6000元以下农村人口苏北占95%，其中12个省重点帮扶县占54%，六大重点帮扶片区全部在苏北。三是“四化同步”短板在农业，全省农业现代化短板在苏北。从2010年起，省里对各市、县农业基本现代化进程监测，几年来，全省农业现代化整体水平在稳步推进，但苏北5市一直相对落后，监测指标和苏南相差还比较大，其中12个重点县基本排在最后区间。苏

北是全省农业主产区,耕地占全省 61%,乡村人口占 51%。多年来,苏北一直是全省最重要的“米袋子”“菜篮子”,比重越来越大,为确保全省农产品供求平衡,确保国家粮食安全作出了重大贡献。目前,全省主要农产品 65%以上产自苏北。苏北既是全省推进农业供给侧结构性改革主战场,也是推进农业现代化主战场,更是推进产业富民的主战场。要深刻认识到,没有苏北农民的全面小康,就没有全省的高水平小康;没有苏北农业的现代化,就没有全省的农业现代化。全省农业农村工作目标和重点必须紧紧围绕贯彻省第十三次党代会、省委十三届二次全会确定的战略目标,聚焦富民短板,聚焦苏北,把农业项目、政策措施、技术人才等向苏北倾斜,尤其要把省 12 个重点县作为重中之重,千方百计给农民“雪中送炭”,决不能让苏北、12 个重点县的农民在小康路上掉队。

(二) 贯彻落实省委省政府决策部署,必须立足产业、增强动力

今年 5 月,省委召开苏北发展座谈会,李强书记在会上强调,生态优先、绿色发展实际上就是要求苏北做发展新路的探路者,苏北要走这条新路,产业选择是关键。苏北是个大平原,土地非常肥沃,发展现代农业,提供中高端农产品、特色农产品具有很大的潜力和空间。李强书记在苏北发展座谈会上的重要讲话精神,不仅为苏北发展提出了明确要求,更为全省现代农业加快转型升级指明了方向、提供了动力。

实践也证明,苏北人均耕地面积多、农业体量大,发展农业产业项目有基础、有条件,促进农民增收见效快、带动面广。近年来,省农委联系六大重点片区帮扶工作的重要措施,就是通过指导各地农业部门调整结构、推动发展产业,在各地的努力下取得了很好的成效,如丰县洋葱、睢宁反季节蔬菜、淮安红椒、泗阳鲜桃、灌云芦蒿、灌南食用菌等一批产业,不仅特色鲜明、效益突出,而且带动力也很强。因此,要利用好苏北农业资源优势,紧紧抓住特色产业这个“牛鼻子”,切实增强落后地区内生动力,建立脱贫长效机制。

(三) 贯彻落实省委省政府决策部署,必须提高站位、勇于担当

目前,距离高水平全面建成小康社会、全省整体脱贫的时间节点越发紧迫,而且越往后脱贫成本越高、难度越大。全省各级农经农业部门务必强化“四个意识”,把农业产业富民责任扎扎实实扛起来。省纪委贯彻落实中纪委扶贫领域监督执纪问责工作电视电话会议精神,专门制订了《关于建立对省重点帮扶地区精准脱贫工作监督推进机制的工作方案》,启动了“5+2”工作机制,发挥纪检监察机关的监督、协调、推动作用,加快推进产业富民工作。要自觉接受监督,更重要的是要抓住机会,彻底摒弃部门主义、本位主义等一切不利于产业富民工作的错误认识,打破一切不利于协同推进产业富民工作的体制机制,加快确立产业富民在全局工作中的核心地位。要有勇于担当的决心。发展农业产业是农经农业部门本职工作,有职能、技术、人才等天然优势,有比较成熟的发展产业经验,有各级党委政府的支持。只要集中力量,抓住“互联网+”农业、生物农业、智慧农业、绿色农业等发展机遇,俯下身子真抓实干,产业富民工作肯定会在较短的时间落地见效。要有攻坚克难的精神。扎扎实实推进产业富民,需要各部门协作、多力量推进,可能会碰到少数农民没有能力、基层不主动、项目落地难等问题和困难,要发挥主观能动性,加强调查研究,创新工作方法,做好基层和农民的工作,调动各方面的积极性。

二、以更实举措、更大力度,把农业产业富民任务认真真落到实处

农业产业富民发展到现在这个阶段,要求更高,任务更重。要按照习近平总书记提出的“生产技术先进、经营规模适度,市场竞争力强、生态环境可持续”的要求,围绕“主导产业提升、特色产业扩面、多元复合经营、产业融合发展”的目标,大力培育和推广农业新业态、新产业、新模式、新装备、新技术、新机制,加快传统农业向现代农业转变,努力把苏北打造成江苏的绿色食品基地、生态农业基地、特色农

产品出口基地。要结合重点帮扶县的资源条件和农业产业实际,坚持生态优先、绿色发展,紧紧依靠党委政府,认真落实干部挂钩、南北挂钩、科技挂钩、企业挂钩、项目清单、政策清单等“四挂钩两清单”机制,扎实推进力量下沉、现场指导、南北挂钩、共建项目,在最短时间内孵化一批农业富民产业。

(一) 突出规划引领, 聚焦富民特色产业

去年年底以来,省农委在全省启动布局 16 个结构调整重点产业,发布了重点产业、专家团队和技术推广等“三个清单”,启动了农业结构调整示范县、农业特色小镇、“一村一品一店”等“三项典型创建”,培育了农业供给侧结构性改革“六个 100”重点典型。各地要本着“什么来钱种什么、什么好卖养什么”,放开手脚推进农业结构调整,因地制宜培育特色富民产业。一是找准产业定位。坚持把带动农民增收作为培育特色产业的第一要求,项目立项、考核、验收等都要把带动农民增收作为重要内容。坚持“生态+特色”,围绕发展绿色、有机农产品,每个县打造 1~2 个最能体现资源禀赋优势、有规模有影响的特色产业,不断提升发展水平和市场竞争力。要突出农业电子商务、创意休闲农业等新产业新业态,目前,全省推介的 100 个“一村一品一店”典型中,苏北 5 市有 47 家,要继续放大这方面的优势。二是强化规划引领。规划是发展航向标。各地要认真做好产业富民规划,以规划塑造功能,以功能吸引投资,以投资壮大产业,以产业带动脱贫。要通过规划摸透本地资源优势,理清近期、中期、远期目标,再根据目标筹划接地气的项目,切实做到规划、项目融为一体。省农委计划组建一个专家咨询团队,为各地富民产业规划做好服务。三是落实项目清单。农业产业化项目是推进农业产业富民工作的重要抓手之一,各地要在规划的基础上,及时排出年度产业发展项目清单,推进项目落实,跟踪项目进展。省农委将定期统计当年新增的农业产业化项目清单,作为省级以上财政项目安排和效能考评依据,并在落实项目、制定政策等方面给予倾斜。

(二) 突出精准培育, 聚焦帮扶重点群体

产业富民的核心在于激发内生动力,把着力点放在培育重点帮扶人群及贫困农户的自我发展能力上,让贫困群众心热起来、身动起来,靠自己双手摆脱贫困。一是摸清重点帮扶对象。发展富民产业前提是帮扶对象精准,要进一步深入了

解低收入农户致贫原因,因病、因残、因学的主要靠社保和社会救助。产业富民要瞄准有意愿、有能力从事农业的低收入农户,摸清他们的生产资源、实际困难和主要需求,因村、因户、因人精准施策,决不能囫囵吞枣、大而化之。二是分类培育帮扶对象。分类型、分层次加大对低收入农户的培育力度。对大多数低收入农户,结合当地生产实际,重点开展先进种养技术培训,让他们尽快掌握基础生产技能。筛选一部分文化层次相对较高、有些经营意识的农民,重点培育成为脱贫致富典型,发挥示范带动效应,带动其他农户脱贫。要加大实地培训、实业培训内容,多操作培训、少理论培训,切实提高培训效果。三是健全产业带动机制。重点在贫困村发展家庭农场、合作社、农业服务组织等新型经营主体,通过他们带动更多的农户增收致富。组织贫困村负责人学习现代营销,参与展示展销等活动,增强市场开拓能力,发挥更好的带动作用。大力推进订单生产、企业+农户、合作社+农户、基地+农户、园区+农户等多种形式,建立“利益共享、风险共担”的紧密型合作机制,让更多的农户参与,获得更多的收益。

(三) 突出平台搭建, 集聚帮扶资源要素

为更好地推动农业产业富民,打造一批好的工作载体,省农委组织推动南北挂钩对接,共建一批现代农业产业园区、一批农业龙头企业、一批农产品批发市场、一批行业协会等,通过搭建平台载体,推进政策聚焦、要素聚集、力量聚合,推动资源要素向重点帮扶县集中,加快形成一批看得见、摸得着、实打实的发展成效。一是推动农经农业部门南北合作帮扶。省农委组织苏南 17 个县(市、区)农经农业部门与 12 个

省重点帮扶县结对，就是想发挥苏南苏北各自的比较优势，取长补短，推动南北交流互动和农业产业融合发展。苏南有市场优势、技术优势，苏北有土地优势、劳动力优势，鼓励南北通过共建农业产业园、绿色农产品生产基地，实现优势互补、共享共用。鼓励通过共建农业科技孵化平台、劳动力技能培训机构、农业特色小镇等，发挥经济发达地区信息、技术、资金等优势，帮助省重点帮扶县提高农业产业发展水平。二是推动农业龙头企业发展富民产业。省农委通过研究制定优惠政策，鼓励和引导苏南、苏中的农业龙头企业社会资本，通过直接投资、自营、兴营、合作等方式到重点帮扶县创办企业，建设农产品生产基地，提升农业产业层次，促进农业一二三产业融合发展。今年将组织一次全省农业龙头企业“苏北行”活动，苏北各地要积极做好对接。同时，进一步支持已落地企业做大做强，辐射带动更多的农户增收脱贫。三是推动农产品批发市场参与产销对接。当前，农产品不缺生产、缺市场，搭建农产品批发市场挂钩渠道，将能有效促进产销衔接。省农委组织了20家重点农产品批发市场与省重点帮扶县对接，充分发挥农产品批发市场的渠道优势和省重点帮扶县的农产品生产优势，推动市场与基地建立更加紧密的产销联接机制，推动低收入农民增收。四是推动行业协会积极牵线搭桥。进一步发挥农业行业协会在产业富民中的桥梁纽带作用，多渠道提高重点帮扶县农业生产组织化程度，省农委组织了10个影响力大、带动力强的省级农业行业协会与省重点帮扶县挂钩对接，以发挥行业协会的协调作用，助推富民产业发展。

（四）突出科技支撑，聚焦产业转型升级

苏北有良好的生态、生产优势，培育富民产业应尽可能立足高起点、高层次、高回报，通过科技增强产业核心竞争力，实现“逆袭”。一是推动农业大院大所与苏北对接。12月初，省政府将举办“中国江苏现代农业科技大会”，这是一次面向全世界农业科技界的盛会，全球、全国有实力的农业科研机构将带着最先进的科技成果来到江苏，要以此为契机，把苏北作为成果对接转化的主要承接地，各地要主动做好准备。同时，要搭建省内外主要农业科研机构与苏北对接平台，及时获取信息，紧紧抓住产业科技发展趋势，赢在起跑线上。二是推动省内农业科技专家到苏北驻点指导。成立了由16位现代农业产业技术体系首席专家组成的专家指导团，主要考虑是为省重点帮扶县农业产业富民推进工作提供科技支撑服务，并力求辐射苏北其他地区。此外，12个省重点帮扶县的挂县强农富民工程对接单位和专家将长期驻点，以项目基地建设为载体，发挥示范带动作用。苏北5市、12个重点帮扶县要组织相关力量与省农委挂钩干部、挂钩专家等力量一起，深入到乡镇、村组，下沉到产业富民一线，真正把工作落到实处。三是推动委属农业职业院校为苏北服务。委属三所农业职业院校要根据产业富民工作要求，充分发挥学校科研、教学优势，积极主动为苏北、为重点帮扶县服务。动员科研教学人才带着科技成果到苏北创新创业，每个学校要在重点县通过独办、领办或协办等形式，培育一个经营主体、创新一个产业模式、培育一个特色富民产业。实施“苏北产业富民人才培养工程”，加快制订培训计划，并结合苏北实际设置培训课程，切实做好苏北基层农技人员、创业带头人、青年职业农民培训工作。

（五）突出机制创新，聚焦解决实际问题

在省纪委的支持和领导下，市县党政领导、纪委系统领导、农业系统干部以及其他社会力量共同研究推进农业产业富民工作，这是全新的工作机制。要借助这一新方法、新机制，切实解决实际问题，提高工作实效。一方面，要建立省市县三级联动机制，着力破解发展难题。各有关农经农业部门要坚持目标导向、问题导向，深入乡、村基层，围绕农业产业富民的关键环节，从政策落实、项目扶持、主体培育、技术服务等方面深入调研，找出存在问题和制约环节。能够在本地本部门解决的，要主动作为、克服困难、迅速解决；需要省市县三级协同解决的，抓紧研究提出方案，千方百计尽快解决。另一方面，也更为重要的是，要建立定期汇报沟通协调机制，形成工作合力。脱贫攻坚的责任主体是党委政府，农经农业部门要在党委政府统一指挥下，立足机构职能，发挥主观能动性，推动农业产业富民工作有力有序开展。要主动向扶贫、财政等部门沟通协调，建立重大事项、重大项目定期会办机制，争取各方支持。要定期向党委政府汇报产业富

民工作进展和存在问题，对一些长期存在，靠部门、基层难以甚至无法解决的问题，及时向党委政府提出切实可行的政策建议。

三、以更强担当、更实保障，确保农业产业富民成果实实在在惠及农民

目前，省重点帮扶县农业产业富民工作已进入滚石上山、爬坡过坎的关键阶段，“逆水行舟、不进则退”。各级农经农业部门必须保持清醒认识，上下齐心、合力、全力以赴，确保农业产业富民工作迅速取得实效。

（一）强化组织领导

切实发挥组织领导的核⼼作用，通过加强组织领导凝神聚力，加快推进省重点帮扶县农业产业富民工作。要建立领导机构，省农委成立了省重点帮扶县农业产业富民推进工作领导小组，集全委之力，带动全省农经农业系统，把产业富民工作作为当前和今后一个时期促进农民增收的中心任务来抓。市县农经农业部门也要相应成立领导机构，集中力量、加强领导。要推动贯彻落实，各地要抓紧制定工作方案，建立衔接机制，确保全面参与、全程跟进，做好“四挂钩两清单”的对接和落实工作。要明确时序进度，将项目、责任落实到人，切实做到建成一批、推进一批、储备一批农业产业化项目。要加强评估考核，确保取得明显成效。

（二）强化政策扶持

习近平总书记在深度脱贫攻坚座谈会上强调，要发挥政府投入的主体和主导作用，各部门安排的惠民项目要向深度贫困地区倾斜，深度贫困地区新增涉农资金要集中整合用于脱贫攻坚项目。省农委正积极与省财政沟通协商，研究财政支农“政策清单”，建立健全农业项目资金向经济薄弱地区倾斜的长效机制，今后省级现代农业产业发展、农业科技推广等专项资金将进一步向苏北、省重点帮扶县倾斜。力争每个重点帮扶县都建设一个“省级现代农业产业示范园”，今年预留的现代农业发展资金约1亿左右，将全部用于支持重点帮扶县农业富民工作。各地也要积极研究推出“政策清单”，争取地方财政支持，加大涉农资金整合力度，进一步加大产业富民项目投入力度，形成上下推动合力。要加大农业项目招商引资力度，相对财政资金，社会资本是产业投资主体，更为重要、更为关键。现在看来，比较成功的农业商业模式、产业模式都立足市场化。招商引资十分重要，不能只盯着财政资金“小头”，丢了社会资本“大头”。各地要努力进一步挖掘招商资源、打造招商平台、优化招商环境，更好地吸引农业项目落户发展。泗阳县今年举办了一场绿色农业招商会，有29家企业签订了合作协议，效果很好，值得各地学习推广。

（三）强化宣传引导

要广泛宣传发动，营造良好的氛围，调动各方参与的积极性主动性。省农委将组织对农业产业富民

工作进行专题宣传，全方位宣传工作动态、工作成效。准备组织中央驻苏媒体、省重点媒体等开展一次媒体通气会、一场集中采访、一批动态宣传报道、一系列专题活动，并在委内外宣传平台开设专栏或专题报道，围绕推进农业产业富民工作的好项目、好典型、好经验、好做法等内容进行重点宣传、重点推广。各有关农经农业部门要明确专人负责宣传报道，及时发掘总结可推广可复制的典型案列，加大宣传推广力度，以点带面，营造农业产业富民的良好氛围。

（四）强化作风转变

作风是事业成败的基石。各级农经农业部门在推进产业富民工作中要切实转变工作作风，确保下真功、真扶贫、扶真贫。要力量下沉，省农委 12 位领导班子成员分别挂钩一个省重点帮扶县，其中 5 位负责人还同时联系苏北 5 个设区市，24 位委机关(直属事业单位)处级干部分别挂钩一个农业镇、10 名年轻干部分别挂钩一个经济薄弱村，到一线服务。各地也要力量下沉，组织干部和技术人员到村入户，实地帮助发展富民产业。要真抓实干，推进产业富民，不能搞花拳绣腿，不能搞繁文缛节，更不能做表面文章，要实字当先、干字当头，敢于直面矛盾，敢于啃“硬骨头”。要注重创新，注重理念创新、方法创新，以新的视角、新的思维模式来推动农业产业帮扶工作，争取农业产业富民工作取得事半功倍的效果。要加强调研，深入了解实际情况，坚决防止拍脑袋决策。把农业产业富民工作和“大走访”结合起来，及时发现问题、解决问题，确保产业富民工作取得显著成效。