

聚力改革富民优先写好增收脱贫新答卷

申泰州（江苏省泰州市姜堰区人大常委会主任）

为推进农民持续增收致富，加快脱贫步伐，结合省、市、县三级人大联动开展农民增收致富和农村扶贫工作专题调研的要求，江苏省泰州市姜堰区人大常委会通过现场走访、召开座谈会、发放调查表等形式对全区农民增收致富和农村扶贫工作情况进行了专题调研。

姜堰农民收入、农村扶贫情况及特点

农民收入情况

2016年，姜堰农村居民人均可支配收入为17599元，增幅8.8%，低于泰州市农村居民人均可支配收入262元，在三市四区中名列第五位。农村居民可支配收入构成为：工资性收入人均9347元，占53%；经营净收入人均4695元，占27%；财产净收入人均1191元，占7%；转移净收入人均2366元，占13%。

农村扶贫情况

2016年，姜堰建档立卡低收入农户10678户、低收入人口15974人，分别占全区农户总数和农业人口总数的5.33%、2.55%；经济薄弱村125个，占区行政村总数的47.71%（其中通南黄桥老区97个，占薄弱村总数的78%），占全市建档立卡总数的19%。截至2016年底，已有5781人、38个村脱贫，脱贫率分别达36%、30%。

主要特点

加快农业改革创新，着力提高农业效益。一是出台激励政策，激发农民增收积极性。近年来，姜堰不断加大“三农”的扶持发展力度，相继出台《关于推进农业改革创新加快发展现代农业的政策意见》《关于推进农业供给侧结构性改革促进农业增效农民增收的政策意见》等文件，对符合政策文件的农业项目组织审核验收，每年拿出800多万元奖补现代农业。各项惠农资金的落实和强农项目的实施，改善了农村基础设施条件，激发了农民发展农业生产的积极性。二是推广“桥头模式”，创造农业规模经营优势。加快农村土地确权登记颁证和农村承包土地“三权分置”改革进程，大力推广以“桥头模式”为代表的适度规模经营，不断提升土地产出效益，在保障农民获得稳定租金收益的同时，带动农民就近转移就业，增加务工收入。目前，全区确权登记颁证工作已完成90%，培育家庭农场1605家，适度规模经营面积已达66.76万亩，占全区耕地面积的88%。三是建立农村产权交易中心，促进农村资源优化配置。建立健全全区镇村三级农村产权交易平台，推动农业生产资源要素市场化配置，进一步放大了资源资产效益。区级农村产权交易服务中心已成功交易1962宗，交易金额4.17亿元，为基层村组增收节支1594.9万元；发放土地承包经营权抵押贷款89宗，贷款金额2779万元，惠及农户13691户。

发展相关产业，扩大农民就业创业空间。一是发展工业经济，吸纳农民就业。依托省级经济开发区、现代科技产业园区和高新技术装备园区强势推进招商引资和项目建设，推动工业经济快速发展，带动更多农民就业。2013~2016年，全区工业开票销售增加150亿元，新办工业企业106家，全区4年招工1万多人。二是发挥建筑业优势，促进农民增收。充分发挥“中国建筑之乡”的品牌优势和外向型特点，带动农村劳动

力进城出省务工。目前,全区建筑业从业人员 13 万人,约占从业人员总数的 29%,从业人员年均劳动报酬 6 万元左右。三是简化行政审批,鼓励农民创业。在全区范围内实施“多证合一、一照一码”和“先照后证”改革,推广营业执照、食品经营许可“证照联办”,对在农村占经营多数的个体户实施含营业执照、税务登记证的个体户“两证合一”,推行全程电子化登记,进一步便捷农民经营登记,全力助推农民创业致富。今年 1~6 月份,全区共有 2496 人接受创业培训,新增个体工商户 3822 户、私营企业 1159 家。

坚持多措并举,推进农村扶贫。一是完善挂钩扶贫机制。进一步完善“区领导挂钩到镇村、机关部门(单位)、镇(街道)帮扶到村、党员干部结对到户”的“三位一体”挂钩帮扶机制,省、市、区三级共委派第一书记 114 人到村任职,区级机关 93 个部门与 93 个经济薄弱村结对帮扶。二是实施“造血”式扶贫。多方筹扶持资金 8900 万元,在区扬帆中小企业创业园、省级农产品加工集聚区以及高新技术装备园区帮建标准厂房,每年平均按 10%的收益返还经济薄弱村,2016 年全区兑现标准厂房收益 460 万元。财政安排专项资金 300 万元,在蒋垛许桥和白米大安两个村开展项目扶贫试点。此外,向上争取资金 580 万元为蒋垛、大伦、白米的 5 个薄弱村发展增收项目 5 个。整合资金 6000 多万元,扶持经济薄弱村领办为农服务综合体,为家庭农场提供产前、产中、产后全程服务,2016 年,86 家为农服务综合体合计获得市场化服务费 194.9 万元。三是坚持政策兜底保障。在省新一轮低收入农户人均 6000 元标准的基础上,姜堰再提高标准 1000 元,同时按照市区一致、城乡一体要求,逐年提高低保保障标准,2015 年、2016 年、2017 年分别提高至 530 元、590 元、610 元,2017 年 6 月底在册受益人数为 11492 人,保证了低收入农户的生活质量。

实现农民增收致富,尚有瓶颈需要突破

发展基础需加强

村干部动力不足。少数村由于区位优势不明显,村级集体经营性收入较低,除村支书、主任的工资由区、镇、村三级统筹外,其余村干部的工资水平偏低,工作积极性、主动性有欠缺。

村级集体经济薄弱。少数村级集体经营性资产较低,而村级刚性支出逐年上升,区财政用于保障村级运转的三项资金转移支付增长幅度赶不上村级运转经费需求的增长幅度。据统计,截至 2016 年底,姜堰村级负债总额 1.73 亿元,村均 65.9 万元。

产业结构需优化高效农业比重偏低。据统计,目前全区土地适度规模经营面积中有 80%仍然是传统稻、麦种植模式,高效农业比重偏低,没有培育出像东台西瓜、盱眙龙虾、宝应荷藕、泗洪大米、溧阳白芹、沭阳花卉、如皋苗木、江阴阳山水蜜桃等地方特色产业或产品,只是在一定程度上提高了机械化程度,并没有大幅提高土地的投入产出比。

工业经济不够发达。一区两园辐射带动不强,缺少支柱型企业 and 税源支撑力强的企业集群。2016 年,全区规模以上工业企业利润总额为 100.02 亿元,在三市四区中列第五位,仅为泰兴的 36%;规模以上工业总产值为 1486 亿元,仅为泰兴市的 48%。工业经济不发达,制约着财政对农业农村的投入。

新兴产业带动不强。新兴产业的大气候尚未形成,农民创业主要依托附加值不高的传统行业,对农民增收的带动不强。物流业起步早,但发展慢,层次不高,缺少带动力强的龙头企业、品牌企业;商贸业仍停留于传统业态,直销直供、品牌营销、连锁经营以及商业综合体、规模化专业化市场等新型业态发展缓慢;旅游业虽然发展较快,但多为“观光游”、“过境游”,“含金量”不高,且辐射面较窄,溱湖旅游度假区周边的群众从中受益较大,对其他镇(街)的农民增收作用则比较有限;电子商务虽然已经破题,但由于专业人才匮乏,农村电子商务营销业绩平平。

目前挂钩帮扶的单位有市、区、镇三级,在帮扶对象安排上由于市、区挂钩帮扶安排上的时间差,致使市、区、镇相应的部门所挂联的帮扶对象没有相对集中,在帮扶时难以上下联动,形成合力;本区区级机关部门挂联的对象未能与其他中心工作的挂联对象相对集中,如“大走访大落实”、挂钩扶贫、秸秆“双禁”等工作,同一部门挂钩不同的镇、不同的村,分散帮扶部门的力量,不利于形成脱贫攻坚合力。

聚焦富民,还需走好“三步棋”

培育“三农”工作特色优势,做活农民增收致富文章

要借助姜堰作为全国农村改革与建设试点的契机,加快农村土地“三权分置”步伐,推进土地流转,促进规模经营,提升土地产出效益。全力推进农业供给侧结构性改革,积极培育具有本地特色的农产品品牌。加快“特色小镇”的建设步伐,努力挖掘本地优势资源,鼓励和引导农民自主创业促增收。

推进农业供给侧结构性改革。现阶段农民增收致富离不开土地,离不开“大农业”。要加快推进农业供给侧结构性改革,主攻农业供给质量,改变增加农民收入就是简单增加粮食产量的惯性思维,进一步推动全区农业产业结构调整,着力提高土地产出效益。要为规模经营者提供产前、产中、产后的全方位服务,引导农民学习外地先进经验,向高效农业发展,向优质农产品拓展,充分发挥生态优势,瞄准高端市场,积极拓展新模式新业态,大力发展现代农业、高效农业、特色农业、精品农业以及乡村旅游业,做好富民增收的好文章。要注重向特色品牌要效益,通过大力实施高效农业三年提升行动计划,从品种、规模、品牌、效益、从业人数、市场覆盖等方面发力,努力打造一批叫得响、竞争力强的姜堰地方特色农产品品牌,放大“姜堰”大米、“益众”食用油、“绿尔康”鸡蛋等产值过亿元的姜堰品牌效应。鼓励发展农产品加工业、农产品物流业,做大做强农村电子商务,进一步提高农产品附加值。坚持规范发展农民专业合作社,充分发挥其带动农民增收致富的作用。

引领全民就业创业促增收。认真贯彻落实市委市政府《深入推进创业富民30条意见》的精神,结合姜堰实际,制订切实可行的实施方案,引导群众迸发出创业致富的热情。政府各职能部门要为农民提供项目推介、小额贷款、社保补贴、税费减免、创业培训、项目认证、创业指导、跟踪服务等全方位的创业服务,帮助更多的农民走向创业实践。

把发展壮大非农产业作为农民增收的主要渠道,引导农民向二三产业转移,通过减少农民来促进农民增收,进一步提高非农产业对农民增收的贡献率。大力发展建筑业,强化组织协调和政策引导作用,做大做强大型建筑企业,扶持中小建筑企业,努力开拓市场,让更多农民从建筑业获得工资性收入。下决心、花大力气整合农民职业培训力量,改善低层次的重复培训,杜绝为培训而培训的做法,切合市场动态和农民实际需求,有针对性地联合高校、技校为农民提供适用技术的职业技能培训,为广大农民就业创业创造现实条件。

加快城镇化建设步伐。把培育建设特色小镇作为推动经济转型升级和发展动能转换的重要平台,作为“聚力创新、聚焦富民”的重要载体,持续加大组织推进力度。借助“互联网+”“旅游+”“文化+”“养老+”等模式,促进农业与其他产业深度融合,进一步拓展产业功能,拓宽农民“在家门口就业创业”空间。成立特色小镇专业招商队伍,立足“会船风情”,紧扣“食、住、行、游、购、娱、体、悟”等旅游要素,挖掘古镇商贸文化、地方民俗文化、养生文化等资源,强化招商引资和项目建设,加快打造溱潼会船特色小镇。围绕“选得准”“立得住”“长得大”“带动强”四条标准,根据梯队培育、滚动推进原则,研究确

定姜堰大数据小镇、蒋垛禅修小镇、姜庄管件智造小镇为第二批培育小镇，以点带面，在梯队培育中形成辐射效应，大力推进一批美丽乡村、田园乡村建设。在有条件的地方，稳步推进农民集中居住，处置空关房，置换建设用地用于招商，推进城镇化进程，借鉴经营城市的理念经营农村、发展农村。

坚持“以工哺农”发展理念，推进工业经济转型升级

围绕“项目兴区、环境立区、富民强区”三大战略，进一步做足富民文章。按照“以工补农、以工促农”的思路，进一步加快“一区两园”建设，加大招商引资力度。以产业的专业化推动园区向专、精、特、新方向发展，引导企业加快创新步伐，推进智能制造能力建设，支持企业增强核心竞争力，打造成行业领军企业，通过企业的发展壮大，增加财政收入，提升工业反哺农业的能力。

巩固提升传统产业。大力实施传统产业升级计划，引导企业引进运用新技术、新装备、新工艺、新材料，大力实施技术改造，进一步提高企业的自主研发和设计水平，提升传统产业的装备和工艺水平，推进传统产业走集约型、节约型、生态型、环保型发展模式。

做大做强特色产业。立足放大优势、彰显特色，进一步加快智能电网产业园、石油装备产业园等园中园的建设步伐。做大做强新能源、光伏产业等朝阳行业，实施规模带动战略，鼓励龙头企业以股权合作或业务协作方式引入关联项目，积极寻求引进产业链上的关键项目或龙头项目，带动产业加快做大做强，进一步壮大特色产业规模，提升特色产业的集聚度。

培植壮大新兴产业。立足现有产业基础，加大对生物医药、节能环保、电子信息等三大新兴产业的培植力度。深度推进科技创业中心“二次创业”，加快科技大厦的启动建设速度，打造承载能力更强的科技孵化平台和企业加速器，加快引进培育一批成熟度较高、成长性较好的新兴产业项目和创新创业企业。

提高脱贫攻坚组织程度，落实精准帮扶措施

围绕脱贫攻坚目标，坚持把扶贫资源、措施精确瞄准特定人群、具体人口，整合资源、分类指导，实施精准扶贫、精准脱贫。

优化挂联，压实责任。切实加强镇村脱贫主体责任，充分发挥村干部在脱贫攻坚中的带动作用，选优配强村级班子，对政绩突出、群众公认的“领头雁”应保持相对稳定，可以采用“升官不挪位”或富村带穷村的办法，充分放大能人效应；对脱贫“抗药性”强、“等靠要”思想严重的后进村，按照“不换思想就换人”的要求，对“两委”班子进行调整优化，真正让基层班子成为引领农民增收的基石。要对照2019年底前全面完成挂钩帮扶任务的目标要求，在进行可行性论证的基础上，尽快研究制定未来两年脱贫攻坚行动计划，倒排工期、挂图作战，瞄准重点，猛攻难点，努力做到村村有增收产业、户户有增收项目、人人有脱贫门路。对未能通过可行性论证的，原则上由所在镇予以帮扶。切实优化调整挂联部门与帮扶镇村之间的关系，将市、区、镇三级机关部门的挂联对象相对集中，将区级机关各项工作的挂联对象相对固定，做到不脱贫不脱钩，今后凡涉及需区级机关部门挂钩联系服务的基层中心工作，原则上以扶贫工作结对挂联对象为主，大走访、三下乡、送温暖等活动均要从扶贫角度加以统筹安排。切实加大扶贫工作的考核力度，落实帮扶对象和挂钩部门各自的责任，瞄准脱贫目标，实行一季一通报、半年一点评、一年一考核，对于扶贫及脱贫工作不力的部门、人员实行问责，坚决杜绝数字脱贫的假象。

分类指导，精准施策。对低收入人口的致贫原因、劳动力状况、年龄结构等情况要摸清底数，在做好政策兜底的同时，进一步做好分类处置，力求“一把钥匙开一把锁”，避免“眉毛胡子一把抓”。对于因

病致贫的低收入人口，要加大医疗救助力度，扩大医药报销范围，提高报销比例，减轻其生活、就医压力；对于有劳动力的低收入人口，引导其参加职业技能培训和继续教育，力争做到“人手一技”，增强脱贫能力；对于无劳动力、年老体弱、无收入来源的低收入人口，做好低保、养老等扶养工作，努力提升其获得感。进一步加强农民的法制和文化教育，引导农民勤俭持家，既要注重增收，也要注重节支，严防掉入高利贷等金融陷阱。

整合资源，精准发力。整合社会资金、财政资金、部门压缩的“三公”经费等各类帮扶资金，集中力量办大事。立足项目扶贫、“造血”式扶贫、阳光式扶贫，主攻能给村集体和农民带来收入的产业项目。强化扶贫资金支出项目的后续跟踪与审计力度，资金资助状况公开，坚决查处纠正扶贫资金使用过程中的违法违纪行为，广泛接受社会监督，进一步提高扶贫资金使用效益。加强村级支出监管，积极化解村级债务，要求村组量力而行，不得盲目举债。引导全社会力量参与到扶贫工作中来，鼓励企业承担一定的社会责任，以出资补助、吸纳低收入人口就业等方式支持扶贫。强化对农民增收和扶贫工作有突出贡献企业的宣传表彰，并适当给予奖励，在全社会形成关心农民增收、关爱低收入人口的强大合力，促进形成各方协调推进的大扶贫格局。