



创新产业扶贫推动乡村振兴

曹志阳/江苏省盐城市委农村工作办公室

江苏省盐城市认真贯彻落实中央和省委省政府的精准脱贫攻坚和乡村振兴的战略部署，积极创新产业扶贫结构业态、帮扶模式和体制机制等，探索产业扶贫和乡村振兴的结合点，走出一条盐城市产业扶贫推动乡村振兴的特色之路。通过产业扶贫和综合施策，滨海县 2017 年脱贫 0.63 万户、1.67 万人，7 个省定经济薄弱村和 10 个县级重点帮扶村实现新“八有”目标；响水县 2017 年脱贫 0.48 万户、1.49 万人，10 个省定经济薄弱村集体经营性收入达 18 万元以上。

一、创新产业扶贫举措

创新产业扶贫结构业态，培育乡村振兴新动能。盐城市精心编制产业扶贫规划，选择具有盐城优势和特色的产业发展类别、扶持项目，发挥产业扶贫的最大效应。一是全面实施绿色扶贫。按照“尊重群众意愿、坚持因地制宜、倡导一镇一品”的原则，结合百万亩生态防护林工程，实施“千户万株”工程，为贫困户免费栽植果树苗。2017 年植树时节共投入 2055.6 万元，为 15.9 万户房前屋后满足栽植条件的贫困户免费栽植果树 181 万株。滨海县按照点供菜单，在低收入农户自愿选择的基础上，已实施到户产业项目 1.23 万个，向近 3 万户低收入农户免费赠送果苗，栽植数量达 36.5 万株。阜宁县重点帮扶羊寨镇发展林果产业，使古黄河林果小镇建设初见成效。二是推进农业特色产业发展带动脱贫。大力推进农业产业结构调整，建立特色高效产业基地，引导贫困农户按照市场化方向，大力发展设施大棚、经济林果、生态养殖等适销农产品。滨海县依托万亩果园、万亩菜园、万亩花海、天场黄秋葵、界牌小花生、滨淮葡萄、滨海港何首乌、渠南水产特经等“十个万亩高效农业基地”，实施种养加项目 60 个，带动低收入农户 2560 户。组织技能培训 3500 多人次，入企务工达 2300 人，配送 15(8)余名低收入劳力进入道路保洁、河塘整治、绿化管护、垃圾清运等公益岗位。响水县依托万亩大葱基地、万亩西兰花和毛豆基地、万亩浅水藕基地、千亩设施农业基地、万亩有机稻米基地等“五个万亩特色产业基地”，2017 年实施自主经营类项目 2022 个，惠及 6020 个低收入人口；实施务工就业类项目 3130 个，惠及 10512 个低收入人口；实施产业带动类到户项目 397 个，惠及 1296 个低收入人口；实施收益分红类项目 44 个，惠及 75 个低收入人口。三是推进农业新产业新业态发展带动脱贫。大力发展光伏扶贫产业。盐城市联合苏州阿特斯公司实施“光伏扶贫百村行动”，采用集中式和分布式相结合的方式，积极发展农光、渔光互补等综合利用模式，有效增加经济薄弱村和建档立卡低收入农户收入。阜宁县羊寨镇在流泉、大西等村建立阜宁奇光光伏电站，每年为帮扶村新增集体收入约 16 万元，增加农民务工收入 85 万元，其中 32 户低收入农户在电站务工，增加收入达 40 万元。响水县灌江控股有

限公司采取集中式与分布式相结合的建设方式，新建 40 兆瓦光伏项目，带动 4000 个低收入农户增收脱贫、户均增收 3000 元以上。积极发展农村电子商务扶贫。推广“一村一品一店”模式，支持邮政、供销等系统在经济薄弱地区建立服务网点。着力开展农业休闲观光扶贫。响水县张集中心社区韩家荡莲藕基地 2017 年吸纳游客 1 万余人，带动周边低收入户就近就业。

创新产业扶贫发展模式，有效破解乡村振兴发展难题。为了增强贫困群众和经济薄弱村的“造血”功能，盐城市通过政府引导、农民主体、龙头带动、金融支持、合作社组织“五方联动”，创新产业扶贫发展模式，有效破解了贫困群众和经济薄弱村发展脱贫产业面临的一系列现实难题。一是创业致富型。强化相关支持政策，扩大农业保险覆盖面，统筹使用涉农资金，重点支持低收入农户因地制宜发展种植业、养殖业和传统手工业。响水县运河镇低收入农户杨国中在扶贫资金支持下发展养牛产业，2017 年家庭收入达 5 万多元。二是产业项目带动型。积极推广“综合服务社+基地+贫困农户”的多种生产经营模式，带动贫困农户就近打工增收。响水县运河镇利用大葱产业扶贫项目，带动 109 户低收入户种植大葱 218 亩，亩均年纯收入在 3500 元以上。滨海县农业园区同心村与江苏海大食品有限公司签订订单种植协议，带动 100 多低收入人口就近就业，日均工资 70 元以上。市委驻射阳县海河镇帮扶工作队与射阳县威盛针织有限公司签订劳务合作协议，带动当地低收入人口 260 多人务工，每人年工资性收入达 2.7 万元。三是培训就业型。加强低收入农户劳动力就业技能培训，促进贫困劳动力转移就业。2017 年组织劳动力技能培训班 368 期，培训 4.75 万人次。统筹奖补资金为部分劳动能力较弱的贫困人口购买河塘整治、道路保洁、绿化管护等公益性岗位 5984 个，人均年收入增加 6000 元。四是合作共享型。鼓励村集体牵头领办、创办各种类型的专业合作社、劳务合作、土地股份合作等多元化合作组织。滨海县农业园区同心村土地股份合作社吸纳 400 多户低收入农户 800 亩土地入股，村集体以省级财政投入 200 万元入股，收入首先用于支付农户的每年每亩 750 元的土地股权分红，剩余部分由农户、集体、种植户按 2:3:5 进行分配。射阳县千秋镇陆墩村在市委帮扶工作队扶持下，与能人大户合作共建学银农机专业合作社，每年可为村集体增加经营性收入近 10 万元。五是入股分红型。在确保风险可控、资金安全的基础上，入股国有投资企业及小贷公司，实行保底分红。滨海县组建利群农村小额贷款公司，为 32 个经济薄弱村配股 3780 万元，三年累计分红 1033 万元。六是资产资源收益型。大力发展物业经济，通过购建、联建标准厂房、门面房，新建或改扩建三产综合服务用房等形式，增加集体租金收入。射阳县合德镇 3 个经济薄弱村在市委帮扶工作队帮扶下，新建 600 吨的农产品保鲜仓储库出租，每村年租金达 9 万元以上。阜宁县板湖镇孔荡村在市委帮扶工作队扶持下，新建粮食烘干仓储交易中心，发展米、面、油和饲料综合加工销售一体化基地，年收益 15 万元，其中 16%用于反哺病残等特困村民。

创新产业扶贫体制机制，强化乡村振兴服务指导和政策支持。一是创新领导体制。把产业扶贫工作作为全市各级党委政府的“一把手”工程，实行市县联动、以县为主的产业扶贫领导体制，加强统筹规划、政策研究、上接下行、外引内联。二是创新工作机制。实行“一二三四五”识别法：“一”，即一公告，让群众对照政策自我申报，确保镇不漏村、村不漏组、组不漏户；“二”，即“两级”评议，实行组和村两级评议，让自主申报的农户上台作自我陈述、群众现场测评、结果现场公布，让群众充分行使知情权、参与权、监督权；“三”，即“三级”公示，实行村、镇、县三级公示，确保全程公开公平公正；“四”，即“四方面”甄别，主要从财产收入、人口健康、子女入学、独户老人赡养四个方面进行甄别，确保应进尽进；“五”，即“五道”程序，严格实行“农户申请、村居初审、民主评议、镇区审核、县级复审”五道工作程序，逐户建档立卡。建立“四挂钩三清单”制度。对特色产业精准脱贫实行干部挂钩、科技挂钩、企业挂钩、南北（苏南与苏北）挂钩，项目清单、政策清单、责任清单。滨海县共排出绿色富民、产业到户、光伏扶贫、众恒食品等产业类扶贫项目 32 个，2017 年完成投入近 4 亿元；排出省定经济薄弱村和市领导挂钩村项目 27 个，总投入 3187 万元，已全部建成，可增加村集体收入 325 万元。响水县共排出规模较大的产业类项目 9 个，2017 年完成投入 2.33 亿元；排出经济薄弱村项目 9 个，总投入 2574 万元。三是创新监督机制。建立“4+2”（滨海、响水、阜宁、射阳+纪委、农口）监督推进机制。从盐城实际出发，将监督推进机制的范围由省重点帮扶的滨海、响水两县，扩大到市重点帮扶的阜宁、射阳两县，建立“4+2”机制。建立“阳光扶贫”监管系统。将所有扶贫对象、扶贫项目、扶贫资金和扶贫力量归集到系统中全面监管、全程留痕，通过信息化推动扶贫工作精准化。目前，盐城市系统中共归集 17.4 万建档立卡户和 224 个经济薄弱村信息，录入 5297 个到村到户帮扶项目、重点片区关键工程和 10 个部门 27 条资金线的来源使用情况，将 10.19 万名结对帮扶干部纳入系统管理，做到了应进必进。

二、产业扶贫存在的不足与困难

重点产业项目建设与低收入农户和经济薄弱村增收的联结机制有待进一步完善。一些产业扶贫项目联农带农机制还不够健全，现代农业发展与小农户的有机衔接还做得不够。

低收入农户持续增收和经济薄弱村长期稳定增收难度较大。低收入农户产业增收相当一部分靠在规模种养大户和农业龙头企业就业获得，受市场主体的营运水平、收益高低影响很大；即便是从事农业创业的，其项目多数以畜禽养殖和低端产品的生产为主，盈利水平不够高且难以持续。部分经济薄弱村发展村级集体经济的门路不宽，现阶段收入多数依赖相关支持维持，收入年度之间易出现波动，长期稳定增收难度较大。

精准扶贫、精准脱贫的基层基础需进一步加强。一方面部分经济薄弱村以村党组织书记为主的村级领导班子还不够强；另一方面贫困地区的农业农村基础设施还需进一步加强。

三、推进产业扶贫助力乡村振兴

2018 年及今后一段时期，要把产业扶贫作为脱贫攻坚和乡村振兴的重中之重，突出项目建设，创新扶贫机制，强化村级集体经济发展，务求产业扶贫取得实效。

进一步完善产业发展规划，积极推进重点产业扶贫项目的实施。对原有产业发展规划和重点项目根据实际情况和形势发展需要进行进一步滚动完善，并抓紧落实 2018 年重点发展的项目。积极争取和统筹安排项目扶持资金，为重点产业扶贫项目的实施创造条件。

不断拓展产业扶贫思路，努力促进产业扶贫与乡村振兴战略实施的有机结合。围绕产业兴旺和生活富裕，深化农村土地制度和农村产权制度改革，构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系。针对低收入农户群体，因地制宜地发展多种形式的适度规模经营，尤其是注重引导发展接地气、带动力强的短平快增收项目，促进低收入农户增收。

总结推广先进典型，探索建立产业扶贫的长效机制。在全市范围内，总结推广一批产业富民机制创新的先进典型，促进项目建设与扶贫增收的利益联结，扩大新型农业经营主体和重点项目建设带动建档立卡低收入农户增收的覆盖面，增强可持续性。

加大结对帮扶力度，扎实推进经济薄弱村达标增收。2018 年，重点采取四个举措，推进村级集体经济发展：一是在全市南部地区选择 30 个经济发展较好的镇与北部地区的 30 个经济薄弱村结对挂钩，通过产业发展和项目建设，使村集体经营性年收入达 18 万元，并带动建档立卡低收入农户脱贫。二是做好新一轮扶贫工作队的选派工作。拟选派 30 个扶贫工作队、90 个以上的扶贫队员，到阜宁、射阳两县的 30 个经济薄弱村进行驻点帮扶。三是继续实行市四套班子领导挂钩经济薄弱村制度，在全市每个县（市、区）选择 3 个经济薄弱村安排市领导结对挂钩，每个村安排项目扶持资金 150 万元，其中市级财政每个安排 70 万元。四是对目前集体经营性收入尚未达到 18 万元的其他村，由所在县（市、区）落实部门、单位、企业结对帮扶，确保帮扶全覆盖，到 2020 年使所有村集体经营性年收入达 18 万元、建档立卡低收入农户年收入达 6000 元以上。

坚持农业农村优先发展，着力营造产业扶贫的良好氛围。在继续保持农业扶持项目向产业扶贫聚焦的同时，积极引导各有关部门和各有关方面从“坚决打赢脱贫攻坚战”的大局出发，在政策支持、人才引进、干部配备、要素投入、改革试点等多方面为产业扶贫提供激励与保障，特别是对与建档立卡低收入农户和经济薄弱村增收关系密切的项目，加大支持力度，以保证和促进精准扶贫、精准脱贫目标的实现。