

找准穴位精准发力 有效破解增收难题

茆庆富/江苏省灌云县扶贫办

李建伟/江苏省灌云县人大常委会

在政策性增收减弱、价格拉动能力降低、农产品变现缓慢的新形势下，持续推进农民增收，积极探索农民致富路子至关重要。江苏省灌云县人大常委会农经委和灌云县扶贫办组成联合专题调研组，以灌云县为对象，开展调查研究，分析现阶段农民增收存在的瓶颈问题，针对性提出意见和建议。

一、制约农民增收的五大因素

一是对农业和农村的投入仍然不足。近年来各级政府虽然逐年加大对农业和农村的投入，但与社会主义新农村建设的任务要求仍有差距。就灌云县来说，乡村骨干路网基本建成，但农村整体路网还不完善，部分合并乡镇自然村之间连通性不强，与境内主要干线公路相连的干道几乎没有，重要节点连接还不够通畅，互通互联情况较差；农村道路路面窄、等级低，部分路段破损严重，路况较差；现有农村水泥路宽度大部分为3.5米，等级低、路况差，双向通行存在困难，村内道路仍有不少泥土路，整体通行条件差。农田水利方面，主要排涝河道标准较差，特别是部分田间水利设施年久失修，部分村内沟渠、河道淤塞严重，严重影响农田的灌溉和排涝。

二是农产品价格持续低迷。近年来，水稻、小麦价格不理想，农民种粮收益有限。同时，作为传统粮食生产大县，灌云县的粮食仓储和加工产业配套不足，受到土地性质的影响，很多家庭农场、种植大户无法建设粮食烘干、仓储、晒场等相关配套设施，导致即使市场行情不好，也要尽快将粮食低价出售，种粮农民的经济利益不能得到保证。

三是新型经营主体在带动农民致富作用发挥不够。灌云县现有的家庭农场、合作社、农业产业化龙头企业等大部分规模较小，缺乏大型农产品加工企业。规模以上农业龙头企业销售收入与农业总产值间的比值不到1:1，与省内发达地区相比，还存在较大差距。市场开拓能力和带动农户增收能力不强，抗御市场风险能力也比较弱。

四是农民自主创业融资渠道不畅。贷款门槛高、程序繁琐、抵押物不足、贷款规模小、还款周期短，加之有的金融信贷部门为防止出现“不良贷款”而对农民“惜贷”，都是加剧农民“贷款难”的重要原因。部分农民要想创业发展、扩大生产规模，只能向亲朋好友借钱，甚至个别农户不得不利用高利贷来解决短期的资金困难。

五是惠农补贴的效益没有充分发挥。2016年起，国家启动农业“三项补贴”改革，将种粮补贴、农资综合补贴和良种补贴合并为“农业支持保护补贴”，每亩120元，其中80%存入承包农户的一折通，20%用于扶持新型经营主体的发展。随着设施栽培的大面积发展、农田的大规模流转，新型经营主体大量出现，以致“种田人不得补贴（或得到的很少）、得补贴的不种田”的现象还未根本改变，惠农补贴的效益得不到充分发挥。

二、促进农民增收的八点建议

一是突出工业优先，加快产业体系建设，增加就业岗位促增收。加快农村经济发展，根本在农业，关键在工业，潜力在二三产融合。省级层面在资金和用地指标上对农村，特别是苏北农村给予扶持，加快苏北乡镇工业园区建设，大力培植一批产

业化龙头企业，拉长产业链条，推动工业和农业的互动发展，为农民增加就业机会。重点发展机械制造、服装纺织、农产品加工等产业，通过建设标准化厂房，招引来料加工、来件装配、来样定做和农副产品加工等“三来一加”企业，推动农民家门口就业，增加农民收入。同时，要进一步加大农民培训力度，引导农民转变就业观念，提高农民就业能力、创业能力和辐射带动能力，促进农业劳动力向农业产业延长链转移，由单纯外出务工向就地就近转移就业转变。

二是把沂河淌沿线作为重点片区，连片开发，通过整体开发促增收。作为骆马湖的泄洪通道和沂沭泗流域洪水两大出海要道之一的新沂河，全长约 146 公里，该区域长期以来一直承担着上游的防洪排涝责任，当地群众作出了很大的牺牲和贡献。由于基础设施落后、产业特色不明显、财政投入较少等多种原因，沂河淌沿线地区经济发展整体缓慢，特别是河淌沿线的行政村发展更为滞后。灌云县新一轮建档立卡沿线的低收入人口达到 5.1 万人，占全县低收入人口的 46.7%，经济薄弱村 25 个，占全县新一轮经济薄弱村的 44.5%。近几年，灌云县委、县政府高度重视沂河淌沿线地区的扶贫开发工作，但受县域经济条件所限，该区域仍跟不上整体发展步伐。建议根据沂河淌沿线地区自然条件和产业发展实际，因势利导，从省级层面制定出台综合发展规划，完善提升基础配套设施，大力发展工业经济、现代农业和生态旅游，着力将沂河淌沿线片区打造成“现代农业特色区、新型城镇化示范区、生态旅游先导区、连片开发样板区”。

三是创新体制机制，利用资产条件，拓展农民财产性收入促增收。发达地区农民通过自己拥有的财产带来的收入是稳定的、可观的，而苏北农民在这方面的收入普遍很少。通过搞活农村资产来帮助农民增收是一条较好的渠道，建议相关部门针对苏北欠发达地区出台政策，进一步鼓励农民盘活资产。可通过补贴进一步鼓励土地流转，积极推进适度规模经营，降低农业生产经营成本，提高土地产出效益，帮助农民通过土地经营权的流转、入股分红获得更多收益。

四是改变农业补贴方法，利用调控手段，调动农民种地积极性促增收。按照新时期粮食生产要“藏粮于地、藏粮于技”的要求，充分发挥国家各类农业补贴的引导作用，精准农业补贴支持对象，引导农业生产经营者积极推广农业新品种、新技术，优先发展新、特、优型粮、果、蔬等产品。建议相关部门在加大补贴力度的同时，进一步研究出台新的政策措施，根据家庭农场、土地股份合作社等新型主体的需要，按照谁种地谁受益的原则，根据实际种植面积给予生产经营者补贴，让耕种者真正受益，调动其积极性。通过出台相关政策，制定补贴目录，对新品种引进、新技术推广的种植养殖业进行适当补贴，以新科技在农村的快速推广来促进农业增效、农民增收。

五是加大对苏北地区的财政转移支付力度，拉动苏北地区整体发展促增收。苏北地区多数青壮优质劳动力常年在外务工，农村“空心化”趋势越发明显，造成苏北地区难以选拔到优秀的村“两委”带头人，农村缺乏能力强的创业者，很大程度上影响了苏北农村的发展。建议省里能出台更多的农村创业鼓励政策，对回乡创业者、留乡创业者给予大力支持，把苏北农村建设成全省优质粮食、蔬菜生产基地，生态特色旅游观赏基地，传统农事体验基地。在留住青山绿水，留住乡愁的同时，带动农民增收，拉动苏北地区整体发展。同时，要结合扶贫开发，按照城乡低保自然增长机制，逐年提高农村低收入最低生活保障标准，不断提高政府托底人群的收入。

六是加快提升新型经营主体的带动作用，依托结构调整促增收。在发展好稻麦等常规农作物种植的同时，在资金上加大扶持力度，扶持苏北欠发达地区的设施农业和高效农业发展，用以奖代补的方式，发展一批具有示范作用的高效种植养殖业，进一步引领和带动常规农业向高效农业转变。鼓励和引导农业产业化龙头企业和农民专业合作社积极参与农业结构调整，发挥带动作用，以工业化的理念谋划农业，组织农产品质量有机认证，创建农产品知名品牌，加快转变农业发展方式，提升全县农业产业化水平，减少价格下跌对农民带来的不利影响。

七是加强农村电商队伍建设，扩大农产品销售促增收。灌云县与阿里巴巴公司合作，在全县各村建设村淘服务中心，但目前主要以购买农资、生活用品等下行业务为主，本地农产品上行问题仍然没有得到有效解决。建议相关部门出台政策，进一步加大电商人才的培训，组织电商销售当地农产品，在资金上扶持，对销售量比较大的电商在广告宣传等方面予以奖补，对从事农产品运输的电商物流给以补贴，打通农产品的销售渠道，提局农产品的销售收入。

八是加快乡村旅游产业发展，促进农旅深度融合，扩大旅游效应促增收。灌云等苏北县区工业基础薄弱，在发展工商业方面明显处于劣势，但工业污染程度轻，具备丰富的生态旅游资源，广大干群对发展旅游业也充满信心与渴望。鉴于旅游产业投入大、回报期长，地方政府在经费投入上明显乏力，建议相关部门进一步加大对欠发达地区旅游业的扶持力度，推进特色小镇、观光农业、美丽乡村等建设，让农民在通过发展种植、养殖业获得收益的同时，通过发展生态旅游、特色观光、民宿餐饮等再增收。