

江苏省产业扶贫：现状、问题与对策

——以徐州市为例^{*1}

石淑华 王曦

(江苏师范大学商学院, 江苏徐州 221116)

【摘要】：自开展精准扶贫攻坚以来，江苏省徐州市积极探索产业扶贫之路，采取了一系列创新举措，如探索了一批产业扶贫模式，创新产业扶贫的到户机制，创新产业扶贫的组织形式，全力促进特色农业产业化和集群化，夯实产业扶贫的制度支撑，拓展产业扶贫的空间载体。然而，在扶贫产业的市场培育、项目落地、资金投入、扶贫方式等方面还存在诸多问题，严重困扰着产业扶贫工作进一步推进。为此，必须精准选择扶贫产业和市场主体，打通产业扶贫项目落地“最后一公里”，突破产业扶贫资金投入瓶颈，建立产业扶贫的长效机制，强化产业扶贫的政府责任担当，让有劳动能力的贫困人口如期顺利脱贫。

【关键词】：产业扶贫；精准扶贫；益贫产业

【中图分类号】： F126 **【文献标识码】：** A **【文章编号】：** 2095-5170(2018)04-0132-05

为了打好精准脱贫攻坚战，保证现行标准下的脱贫质量，既不降低标准，也不吊高胃口，瞄准特定贫困群众精准帮扶，向深度贫困地区聚焦发力，激发贫困人口内生动力，产业扶贫是重要手段和有效途径。产业扶贫是以市场为导向、以产业发展为杠杆的扶贫开发过程，它力求将产业发展与精准扶贫相结合，更好地实现了市场决定性作用和政府引导作用的有效结合，走一条“资金跟着穷人走、穷人跟着能人走、能人跟着产业走、产业跟着市场走”的精准产业扶贫之路。徐州市贫困人口占江苏省贫困人口的26%，贫困人口总数居苏北五市之首，脱贫任务非常艰巨。自开展精准扶贫攻坚以来，徐州市积极探索产业扶贫之路，取得可喜成就，但也存在一些亟待解决的问题。

一、产业扶贫的创新举措

从2016年开始，新一轮建档立卡低收入人口，徐州全市共有262,838户、682,202人。截至2017年9月底，全市共有低收入农户164,957户、390,310人，其中因病致贫71,746户，占比43.49%；因残致贫30,940户，占比18.76%；因学致贫5661户，占比3.43%。在不到两年的时间里，共有97,881家低收入农户、291,892人脱贫。之所以能在较短时间内取得可喜成效，主要得益于徐州市推行了一系列创新性产业扶贫做法。

探索了一批产业扶贫模式。各县(区)根据当地经济社会发展的实际情况，做好产业扶贫路径设计，在实践中探索出各具特色、内容多样的产业扶贫模式，把低收入农户增收致富紧紧捆绑在产业发展上。例如，邳州推行“公司(合作社)+基地+贫困户”“公

¹ 收稿日期：2018-01-26

基金项目：本文为2013年国家社科基金项目“基于扩大内需的新城镇化发展模式研究”(项目编号:13BJY052)、2017年江苏高校哲学社会科学研究项目“城乡一体化条件下苏北公共资源公平配置研究”(项目编号:2017SJB0963)的阶段性成果。

作者简介：石淑华，女，辽宁辽阳人，江苏师范大学商学院教授，博士；王曦，女，江苏连云港人，江苏师范大学商学院讲师。

司+农户”等模式，帮助贫困户发展特色产业。沛县创建“合作社+基地+农户”“公司+家庭农场”等经营模式，实行订单生产，带动低收入农户脱贫致富。睢宁县提出了“电商扶贫”“光伏扶贫”“集体经济合作社扶贫”“龙头企业带动扶贫”“秸秆综合利用扶贫”“物业投资扶贫”等“六大产业扶贫模式”。贾汪区充分发挥党组织在产业发展中的引领作用、能动作用和服务作用，先后探索出“党建+产业”的三种创新模式，即“组织领富”模式、“实体带富”模式、“分流促富”模式^[1]。丰县依托省级现代农业产业园建设扶贫产业园，带动贫困户脱贫增收。铜山区制定了“两条线”产业脱贫路径：一条线是村级集体增收项目，主要包括组建土地股份合作社、设施大棚、标准厂房、门面房、光伏发电、冷库、蔬菜田头批发市场等项目；另一条线是低收入农户增收项目，主要包括高效养殖、种植、分布式光伏、电子商务、家门口就业培训项目等。

创新产业扶贫的到户机制，变“扶持到户”为“效益到户”^[2]。扶持到户是最为直接的产业扶贫方式。但是，在现实经济发展中，却存在着贫困人口因病、老龄等原因而无法参加劳动；而有劳动能力的贫困户要么无法监管其是否将扶贫资金用于发展生产，要么分散生产不易形成规模而效率不高，要么撒胡椒面方式的扶贫资金分摊到人头而无法发挥作用等诸多问题。因此，徐州市在实践中推行产业扶贫效益到户机制。一是构建了“公司+贫困户”的生产帮扶机制。根据《江苏省“十三五”扶贫小额贷款政策实施意见》，出台相关配套政策，规定新型农业经营主体申请扶贫贴息贷款来发展增收项目的，要带动农户不少于5户。二是创新生产要素股权化流转机制。按照“能股就不租、能合就不散”的原则，把细碎、分散、沉睡的各种集体资源转化为集体资产，整合到优势产业上。三是探索信贷资金入股分红机制。贫困户小额信贷资金和互助资金可按先贷后集中或采用委托合作的方式，投放到优势产业中，项目收益按比例分成。

创新产业扶贫的组织形式，全力促进特色农业产业化和集群化。产业扶贫是通过产业发展来带动贫困人口增收致富，发展产业是精准扶贫的前提和条件。因此，首先要大力发展特色产业。统筹劳动力、劳动资料、市场资源等各种生产要素，将一家一户的小生产与千变万化的大市场连接起来，通过“公司+合作社+基地+贫困户”“超市+园区+合作社+贫困户”等模式打通农业生产的“最后一公里”。其次，放大扶贫产业的集群化效应。在大力推动特色农业规模化发展的同时，大力发展农产品加工业，延长产业链条，促进农村一二三产业融合发展，引导更多贫困农民参与到产业链发展中，共享产业发展。围绕特色产业优势，通过产业与空间规划，集中建设一批设施农业产业园，吸引产业聚集发展。

夯实产业扶贫的制度支撑，大力推进“产业扶贫+集体经济”模式。集体经济的发展与壮大是经济薄弱村摘帽的关键之钥。集体经济强，则村强；经济集体弱，则村弱。徐州市根据各经济薄弱村的实际情况，因地制宜，因村施策，宜农则农、宜工则工、宜商则商，积极探索村级集体经济多种实现形式，提出资源承包型、资产租赁型、农业开发型、入股分红型、服务创收型、联合发展型等六种主要路径，大力发展服务型、物业型、休闲观光型、电子商务型、农光互补型、混合型等经济类型，推动一二三产业融合协调发展，增加集体收入，做大集体经济，增强带动、服务和保障能力。

拓展产业扶贫的空间载体，创造性地提出“产业扶贫+公共空间治理”模式^[3]。从经济运行来看，产业扶贫意味着在第一产业的低端产业链开展精准扶贫，要求重新配置生产要素来发展生产力，而重新配置生产要素的动力在于政府的主导作用。因此，表面上属于经济范畴的产业扶贫就深入到社会领域，要跳出从经济领域实施产业扶贫的传统方式，从经济与社会统筹推进的视角来拓展产业扶贫的视野和纬度，实现区域经济社会协同发展。为此，徐州市强力推进经济薄弱村公共空间治理，支持村集体整合盘活闲置或者低效使用的集体建设用地、闲置老校舍、村部、旧厂房、坑塘、门面等各类不动产，通过农村产权交易平台招商引资、招标出租、股份制合作等形式，规范公共资源运营，确保公共资源效用最大化，实现群体利益最大化。截至2017年上半年，邳州共梳理集体资源12万亩，50个经济薄弱村通过对清理整治出的资源进行发包，实现村均集体增收8.58万元。

二、产业扶贫面临的多重困难

在调研过程中，基层干部和贫困户普遍反映：益贫产业难找，扶贫产业风险大而存在畏惧心理，扶贫产业政策不接地气导致融资难，产业后期管理运营缺失，等等。这些难题严重困扰着产业扶贫工作进一步推进。

扶贫产业市场培育难。各地经济发展的实践证明，产业弱，则区域经济弱；产业强，则区域经济强。凡是经济落后地区，其主导产业基本空白。培育和发展主导产业对促进区域经济发展至关重要。但是，由于农产品生产周期长、市场千变万化等原因，难以掌握自然规律和市场规律，面临较大的自然风险和市场风险，阻碍了农户发展产业的积极性。一家一户帮扶势单力薄，即使形成了“一村一品”，但由于市场发育不好，产品同质同向，集中上市，价格下降，效益不佳。再者，一些市场主体带动能力不强。据初步统计，参与产业扶贫的市场主体注册资金过千万的不足 10%，大多数是规模以下企业，还有一些市场主体动机不纯，扶贫积极性不高。

扶贫产业项目落地难。随着精准扶贫工作的深入推进，产业扶贫项目的管理和审批权下放到县市，各县市区可以因地制宜制定扶贫产业规划。但实际到镇到村具体项目落实进度迟缓。从客观原因来看，建设用地指标难落实，一些项目需要村里调剂土地，但是村庄的土地全都承包到户，集体没有土地可调剂；行政审批程序繁琐，不仅增加了大量的人力、物力、财力，还导致某些时效性较强的产业项目因时间延误而失败。从主观原因来看，产业扶贫难度大、周期长，受自然灾害、市场行情等因素制约，许多镇村干部不会用、不敢用扶贫产业资金，怕承担扶贫产业效益不好的自然风险、市场风险和政治风险。

扶贫产业资金投入难。主要体现在三个方面：一是县级财力薄弱。目前，各县市区产业扶贫资金来源主要是省级财政扶持资金，但要求县级财政每年拿出不低于省、市投入的 20% 进行配套。另外，《江苏省省级财政专项扶持资金管理办法》还规定，省重点帮扶的 12 个县区每年新增财力要划出 10% 专项用于扶贫开发，徐州市主要有丰县和睢宁县。这样，原本财力比较薄弱的这两个县除了要承担 20% 的配套，还要在新增财力中划出 10% 扶贫专项，财政压力甚大。二是各类扶贫资金尚未形成合力。2016 年以来尽管省级积极推进涉农资金整合运用，但在实际使用过程中依然是分块投入，而且各个部门的扶贫专项资金在使用方向、实施范围、建设内容、项目安排上有所重复和交叉，多头管理降低了扶贫资金的使用效率。三是金融扶贫贷款尚未撬动。按照《江苏省“十三五”扶贫小额贷款政策实施意见》，贫困户每户贷款额度不超过 2 万元，贷款期限最长 1 年；新型农业经营主体享受贴息的贷款总额最高不超过 10 万元。可见，小额贷款数量有限，不能满足市场主体从事经营活动的资金需求；期限很短，不能满足农户从事产业项目的持续发展；以户为单位的“点状”贷款方式，难以带动整个产业发展。2017 年邳州市计划小额贷款额度为 1.8 亿元，但目前很大一部分没有贷出去。

产业扶贫方式的短期化与表面化。产业扶贫的关键是通过发展产业，让贫困户真正融入到产业链中，培育他们的持续增收能力。否则，扶贫政策一旦取消，贫困户很容易返贫。中共十九大报告提出要“注重扶贫同扶志、扶智相结合”，做到“脱真贫、真脱贫”。徐州市一些扶贫产业仅采用资产性收益扶贫，有劳动能力的贫困户并没有真正融入产业中。在调研中我们发现，将贫困村自然资源、贫困户自有资源以及扶贫资金加以资产化，将这些资产折算为贫困户拥有的股份投入到产业中，据此获得股息红利的资产收益扶贫，贫困户受益不大。少的只有 100~200 元/年·人，多则不超过 500 元/年·人，脱贫效果不明显。这种方式只适用于缺乏劳动力的贫困户，且只起到补充作用。同时，扶贫产业形成的收益多为集体经济增收项目，尽管资产所有权清晰，属于村集体，但资产的后续经营管理跟不上，不能持续发挥作用，收益可持续性面临挑战，风险隐患较大。另外，各县（区）不同程度存在“报表扶贫”等形式主义。

三、推进产业扶贫的政策建议

为贯彻中共十九大报告提出的“三个坚持”，确保到 2020 年现行标准下农村贫困人口与全市人民一道跨进小康社会，必须采取坚决措施解决产业扶贫领域存在的突出困难和问题，让有劳动能力的贫困人口如期顺利脱贫。

精准选择扶贫产业和市场主体^[4]。产业精准扶贫的关键就是精准选择产业方向。首先，要立足于当地的比较优势和资源禀赋，又要考虑贫困户资金不足、抗风险能力低、技术水平差的现实条件，着力培育见效快、投资低的益贫产业项目。按照“宜种则种、宜养则养、宜游则游、宜商则商”的原则^[5]，制定具体的扶贫产业规划和清单名录，为扶贫产业发展指明方向。针对苏北乡镇分布较为密集的特点，应该加大县乡统筹力度，推进“数村一品”“多乡一业”的特色产业体系建设。例如，邳州把银杏、大蒜、设施园艺作为主导产业，睢宁沙集镇、高作镇、凌城镇、邱集镇将重点发展电商，双沟镇、姚集镇、魏集镇将重点发展农光互补项目，官山

镇发展食用菌产业。其次，推进农业产业链延伸，打造全产业链发展格局，提高贫困人口分享产业链增值收益的比例。一是要打通种植业和养殖业两个产业间的联系。睢宁县每年夏秋两季秸秆产量 80 万吨以上，可为周边地区的奶牛场、食用菌场提供原材料，从而形成“为养而种，以种促养”的生产格局，打造“粮—草—乳—肉—菇”良性产业循环链条。同时，为了缓解秸秆的季节性错峰需求，应大力建设秸秆收储中心，仅此一项就可以解决 40-50 人的就业，每人每天获得工资性收入 50 元。二是打通农业生产、加工、销售各环节，形成产销一体化，促进农村一二三产业融合发展。尤其是在销售环节，通过建立农产品交易市场、进入大型超市、成为上海外延基地、建设冷库、网上销售等多种途径来解决农产品的销售问题。另外，还要构建扶贫产业市场主体的选择机制，如制定市场主体参与产业扶贫的准入制度，打造一批经济实力雄厚、管理经验丰富、具有社会责任感的市场主体参与产业扶贫，真正发挥好以强带弱的作用；完善市场主体参与精准扶贫工作的联席会议制度、扶贫产业项目名录，搭建产业精准扶贫对接平台。

打通产业扶贫项目落地“最后一公里”。首先，应该从制度上消除基层干部对产业扶贫的畏惧心理，建立产业扶贫的容错机制。其次，考虑到市场日益提高的各项间接费用因素，提高扶贫产业的财政补助标准，确保项目落实。再次，扶贫产业应该给予更多的政策倾斜和关照。扶贫产业不同于商业产业，它兼具公平与效益双重责任，不仅要带动区域经济发展，更要带动更多的贫困人口脱贫致富。因此，扶贫产业在用地规划、行政审批等方面应给予更多的政策倾斜，开通“绿色通道”，简化手续，缩短审批时间。

突破产业扶贫资金投入瓶颈。在减轻县级扶贫财力支出压力方面，可在 20%的财力配套和 10%的新增财力支出二者之间择一采用；或者追加专项财政扶贫资金。在整合扶贫资金方面，加大资金整合力度，推进扶贫资金整合的制度化建设。建议省政府出台整合扶贫资金的管理办法，在编制规划、制定方案、明确程序、落实执行部门等方面下功夫，推动统筹项目资金对接落实。同时，强化监督管理，把整合资金的使用情况纳入到对当地政府主要领导干部扶贫开发工作的绩效考核中。在创新金融扶贫方面，针对贫困地区生产经营特点，合理设定贷款金额、期限、还款方式、贷款流程等；通过设立产业扶贫基金、产业发展风险基金、贷款贴息资金、贷款担保基金等方式，按照一定比例撬动金融资本参与扶贫产业发展；通过完善《扶贫小额贷款政策实施意见》，改变小额扶贫贷款以户为单位的“点状”贷款方式，推行“统贷统还”模式^[6]，将分散的信贷资金集中起来统一使用，即由政府组建一个平台公司作为贷款主体，通过贷款主体将从农发行贷来的资金转贷给具体使用的市场主体来发展产业。

建立产业扶贫的长效机制。产业扶贫是一项长期性工作，建立稳定的扶贫治理机制以避免扶贫的简单化和短期性。产业扶贫模式分为贫困户参与式、就业带动式、资产收益式以及“三者兼而有之”的复合式。对于有劳动能力的贫困户而言，产业扶贫的关键是通过发展产业，把他们组织起来，让他们真正融入到产业链中，培育他们的持续增收能力。否则，2020 年扶贫优惠政策一旦取消，贫困户很容易返贫。因此，参与式、带动式、收益式三种方式并存的复合式才是产业扶贫的最佳模式。另外，要加强扶贫产业项目形成的村集体资产的运营管理。按照 2017 年 7 月 6 日财政部、农业部、国务院扶贫办联合印发的《关于做好财政支农资金支持资产收益扶贫工作的通知》，制定具体实施细则和管理办法，要求扶贫产业形成的农村集体资产要折股量化到每一位村民，使村民对集体资产真正拥有使用权和监督管理权；保证集体资产收益的 50%用于贫困人口，要优先保障丧失劳动力或弱劳动力的贫困户；项目实施主体要承担资产的保值增值责任，鼓励推广“保底收益+按股分红”模式，项目取得可分配收益的，要优先兑付贫困村和贫困户，难以保证收益的，实施主体应利用自有资金购买贫困户和村集体的收益权或股份。

强化产业扶贫的政府责任担当。强调政府在产业扶贫中的责任担当，并不意味着强调政府对产业发展的干预。在产业扶贫的项目选择、品种选择、实施方式等方面充分发挥市场决定性作用，政府相关部门要给予技术和信息指导^[7]。精准扶贫是“十三五”时期我国重点工作，为了重点攻克深度贫困地区脱贫任务，要强化政府责任担当：一是贯彻落实中共十九大报告提出的“坚持中央统筹省负总责市县抓落实”的工作机制和“强化党政一把手负总责”的责任制，坚持大扶贫格局。二是为了反对搞数字脱贫、虚假脱贫，做到“脱真贫、真脱贫”，要强化产业扶贫领域监督执纪问责制，坚持全面巡察制度。三是坚持实施严格的扶贫开发工作绩效考核评估，根据年度减贫计划，就工作进展情况和取得成效进行总结，由第三方进行评估，从而切实提高减贫成效，做好精准识别和精准帮扶，用好扶贫资金，创新帮扶工作方式，探索解决相对贫困问题的有关制度和机制。

参考文献：

-
- [1]陈健:《贾汪区放大产业脱贫“治本”作用》,《新华日报》,2017年4月20日。
- [2]李荣梅:《精准扶贫背景下产业扶贫的实践模式及经验探索》,《青岛农业大学学报》(社会科学版),2016年第4期。
- [3]《大力实施“三四三”帮扶计划,全力打赢脱贫攻坚战》, <https://www.toutiao.com/i6457417604511302157/>
- [4]政协黄冈市委员会:《产业精准扶贫调研报告》,《世纪行》,2016年第9期。
- [5]王继红:《产业扶贫的若干思考》,《中国市场》,2017年第3期。
- [6]赵海:《一种金融支持产业扶贫的模式探析——陕西省石泉县“统贷统还”调查》,《农村金融研究》,2016年第12期。
- [7]汪三贵、张雁、杨龙、梁晓敏:《连片特困地区扶贫项目到户问题研究》,《中州学刊》,2015年第3期。