

IAED

中国农业科学院农业经济与发展研究所
国家农业政策分析与决策支持系统开放实验室
中国农业政策与科技发展战略研究中心

Institute
of Agricultural Economics and Development
Chinese Academy of Agricultural Sciences

研究简报

2020 年第 3 期（总第 352 期）

2020 年 4 月 27 日

对口支援产业援疆成效、问题及对策

——以天津对口支援和田地区为例

谢玲红，李芸，吕开宇

产业援疆是对口援疆的重点工作，是促进新疆群众就业增收、增强“造血”功能的有效途径。自 2011 年第二次全国对口支援新疆工作会议首次提出“产业援疆”以来，产业援疆历经了“三大转变”：帮扶政策的“输血式”向“造血式”转变、帮扶方式的“零打碎敲”向集约高效转变、帮扶理念的帮助造血向互利共赢转变。在产业援疆政策引领下，对口支援产业帮扶作用日益凸显，呈现了模式“新”、项目“多”、产业“实”等特点。但当前普遍存在的企业主体地位不突出、产业集聚不突出、链条提升不突出、合作双赢不突出的“四不突出”问题仍

项目资助：本文研究受到中央级公益性科研院所基本科研业务费专项“产业振兴的农村劳动力资源配置问题研究”（编号：161005202003-1-6）和中国农业科学院科技创新工程（编号：ASTIP-IAED-2020-03）的资助。

值得关注。未来如何推进产业援疆迈向高质量可持续发展新阶段，实现援受双方融合发展、合作共赢，对于激发支援地区积极性、形成新疆长远竞争力、实现新疆社会稳定都具有重要意义。

基于此，我们对天津市对口支援新疆和田地区的策勒、于田、民丰三县（以下简称“东三县”）的产业帮扶情况进行了实地调研，总结天津市产业支援经验做法、工作成效，剖析存在的突出问题，提出对口支援产业帮扶的对策建议，以期为天津市及其他地区产业援疆提供有益参考和启示。

一、产业援疆主要做法及成效

1. 以提质增效为核心，推进农牧业转型升级。一是，完善农业发展设施，打牢硬件基础。天津市每年补助 200 万元用于规模化、标准化种植基地建设补贴，援建的 16 万亩有机硒红枣示范基地实现增产 30%；推进设施农业“嵌入式”发展项目和温室大棚建设，截至 2019 年已援建蔬菜温室大棚 3720 座、拱棚 4000 座。二是，引进龙头企业，提升产业链条。推动建设涵盖种羊良种扩繁、饲草生产、屠宰加工、技术培训在内的四大体系产业链条，已建成 21 个扩繁分厂、改造 151 个养殖合作社；引进天津金丰餐饮集团建立 4 条农产品深加工生产线，全面提升特色优势农产品精深加工能力。三是，搭建产销对接平台，促进农产品销售。通过“津洽会”、“和田地区农产品推介会”等平台，为和田产品走向全国提供良好窗口；通过农超扶贫爱

心专柜、特色产品展示专柜等形式，建立长期稳定产销关系，2019年销售和田特色产品1万多吨，销售额超2亿元。

2. 以促进就业为重点，实现园区产业聚集效应初显。第一，**投资基础设施建设，增强产业承载力和企业吸引力。**“十三五”期间天津共投入2.6亿元建成3个工业园区，有标准化厂房21.5万平方米。同时加强园区道路、用水、电力、通讯等基础设施建设，提升生产、生活配套设施和管理服务水平，增强园区产业承载力和企业吸引力。**第二，引导企业社会资本投资，助力产业转移。**挖掘和田劳动力丰富、土地低成本优势，争取各级政府招商引资优惠政策，帮助在和田落户企业降低投资成本，吸引天津、广东、浙江、福建等地适宜产业向和田转移，3个园区在2017年和2018年分别引进企业34家和44家。**第三，产业集群初具雏形，为带动就业注入强劲活力。**园区纺织服务业已形成集种植、加工、纺纱为一体的产业链条，于田鞋业产业园以“丝路鞋都”为契机，正在向集群化发展，带动就业作用突出。2019年，3个园区共解决1.15万人就业，其中于田鞋业产业园就业人员达2500多人。

3. 以典型示范为引领，形成天津特色产业扶贫模式。一是，**特色产业发展模式。**创建“百社万家”扶贫羊产业发展体系、携手“百企万户”培育发展支柱产业、实施“百店万吨”架起消费扶贫“直通车”、建设“百村万亩”特色农产品示范基地，促进特色农牧业发展，帮助1.6万户贫困户共6.2万人实现脱

贫；打造库尔班·吐鲁木文化纪念园、红色风情街等特色景区，提升旅游产业发展水平，“津和号”旅游专列 2018 年拉动和田消费 1600 万元以上。二是，产城、产教融合发展模式。和田策勒县开展产城融合试点，依托县城公共服务和工业园区，就近规划建设集住宅、设施农业、农家乐等一体的搬迁社区和定居点，实现农牧民生产生活“搬得出、稳得住、能致富”；深化院校结对帮扶，重点打造和田高等职业技术学院，通过加强校企合作，开设企业订单班，进行订单培训，探索实现产业发展与工业园区、小城镇建设、职业教育三者的互融互促，为和田产业发展提供必要的产业工人。

二、产业援疆存在的突出问题

1. 系统规划不足、管理机制不完善，产业可持续发展受阻。一是，前期规划不够，集聚效应不够明显。前期规划薄弱，产业扶贫项目以鞋、袜、服装、农产品初加工为主，资金投入上存在“撒胡椒面”，没有注重产业链条引进，产业聚集效应未能充分发挥。二是，营商环境短板突出，企业市场主体地位发挥不充分。优惠政策不到位、配套设施不完善、服务保障不健全、招商引资时承诺的优惠政策难以兑现等营商环境问题突出，企业参与积极性不高，影响后续招商工作和企业正常运营。三是，支援合作管理机制不完善，制约可持续发展。援受双方之间、援受双方与支援企业之间的衔接不够紧密，缺乏制度化、程序化的解决机制，地方政府为援助企业服务意识不强。同时，缺

乏口支援激励机制和项目落地后的评估机制。

2. 产业扶贫潜能挖掘不充分，合作共赢局面尚未形成。一方面，津和两地优势产业契合度不高。天津已基本完成农业转移升级，农业 GDP 占比仅 2.1%。而东三县的主导和优势产业仍是农业，并处于以传统原材料出售为主的发展阶段。天津在农业标准化生产、农产品加工及品牌打造等方面助力和田地区农业产业转型升级的优势不明显。另一方面，天津优势产业未能和东三县需求有效对接。天津在先进制造业、现代服务业和自贸区发展等方面具有明显优势，但天津产业的这些优势未能和东三县对现代服务业尤其是出口型产业方面的强烈需求形成有效对接，当前天津产业支援集中在农牧业及劳动密集型服装、鞋类、纺织等领域，对东三县的产业帮扶进展相对缓慢。

3. 人力资本不足，制约产业支援效果提升。一是，农牧民素质不高且沟通不畅，新技术推广难度大。第六次人口普查数据显示，和田大专及以上学历文化程度人口仅 4.48%，居全疆最后，文盲、半文盲率却是全疆最高地区之一，加上语言交流不畅，农业新科技、新品种等推广困难多、阻力大。二是，产业工人发展动力不足，生产效率低。部分产业工人致富愿望不强，出工不出力情况较为普遍。某鞋业负责人表示，内地工人生产效率是东三县的 5 倍以上，低效率使企业面临流动资金压力、磨损成本增加、利润空间收窄等困境。三是，专业技术人才支援有限，人才短缺严重。天津技术人才支援大多停留在交流、培

训层面，东三县懂技术、懂管理的各类人才缺口大。商务局干部表示，当前全和田懂报关、清关、货物信息管理的人才基本处于空白，严重制约出口服务业发展。

三、产业援疆对策建议

1. 方案先行，促进对口支援产业帮扶良性互动。一是，加强统筹规划与管理。重前期调研，保规划科学，明晰和田产业发展机遇挑战，深入调研产业链关键、薄弱环节，摸清企业发展需求；优产业选择，促持续发展，承接产业要与和田经济、产业规划衔接，增强制造业、战略性新兴产业引进，促进招商引资由单个项目向产业集群转变；抓管理与评估，保项目成效，建立产业帮扶项目验收评估和后期发展追踪机制；精准投放，提高资金使用效率，增强援疆资金与国家扶贫资金互补性，加大配套设施、保险、技术、培训投入，改进资金拨付与管理方式。二是，促进援受双方及支援企业间的通力协作。健全援受双方沟通协调机制，定期交流对口支援产业帮扶实施情况，以共同招商、共担风险为原则合作建设工业园区；打破对口关系限制，加强与北京、安徽等对口支援省市合作，对重点地区、重大项目和重要行业予以集中支持；援受双方加大对支援企业支持，加强对接联系，在产业发展规划、资源配置、行政许可、税收政策、社会化服务等方面为和田落户企业创造良好环境。

2. “引技培才”，筑牢对口支援产业帮扶新支撑。一是，加强产业发展技术支援。推动特色主导产业关键技术研发互动，

鼓励天津科研院所与企业围绕肉羊新品种选育、林果优质高产高效关键技术、核桃和大芸等产品精深加工技术加强研发合作；建立产业发展“智库”，邀请天津产业技术专家举办专题讲座、开展现场指导及在线学习等方式解决产业发展技术难题；支持科技企业到和田开展科技服务创新创业。二是，加大产业工人培育力度。依托职业院校和产教融合园，推进校企合作、工学结合、知行合一的多元职业教育模式，加强培养特色旅游业、商贸物流业、农牧林果业、民族手工业等行业亟需的技术人才；支持职业技能培训基地和实训设施设备的升级改造，发挥天津各类职业学校师资培训优势，定期举办培训教育，逐步提高产业工人职业能力。

3. “创模建制”，激发对口支援产业帮扶新活力。一是，创新产业帮扶模式。支持龙头企业设立“卫星工厂”的带动就业模式，帮助贫困户实现家门口就业；探索本地中小微企业帮扶合作模式，发挥本地中小微企业开拓本土市场，稳定就业作用；支持鼓励龙头企业、专业合作社、大户等新型经营主体开展“支部+合作社+贫困户”、“龙头企业+合作社+贫困户”帮扶模式，使家庭户依靠传统产业获得稳定收入。二是，创建有效合作管理机制。打破对口支援产业帮扶独立运作、帮助造血理念，探索援受双方的利益共享合作机制；在资源开发项目上，本地企业和支援企业合理分配股权，相关税收收入在两地政府间分配和划转，实现互利共赢；科学制定产业支援评估机制，完善项

目建设与监督管理制度，完善考核激励机制。

4. 抢抓“一带一路”契机，开启外贸产业合作新征程。一是，支持商贸物流业发展。协调推进海关进驻并建立海关监管库，帮助解决和田产品外销业务日益增多，但报关只能在喀什、乌鲁木齐，或将产品运往企业原属地报送的难题；大力支持和田进出口加工基地、商贸物流中心、综合保税区等外向型产业发展相关的基础设施建设；发挥天津电子商务优势，打造和田内陆港，将和田地产优势产品远销海内外。二是，合力打造开放发展新平台。完善管理体制机制、加强投资软环境建设、加快吸引和培育各类资源要素集中汇聚和融合互动，将工业园区建成开放、创新、招商、产业的一体化平台及一流营商环境的集中展示窗口；充分利用亚欧博览会、“丝绸之路论坛”等国内外展会与论坛，鼓励引导援疆企业与本地企业一起，在“一带一路”沿线国家开展经贸、承包工程和劳务合作，实现互利共赢。

(欢迎引用、摘编、全文刊载，请注明出处，尊重著作者知识产权。)

责任编辑：胡向东 黄丽江
联系电话：(010)82106707
传 真：(010)62187545
电子信箱：iae@caas.cn

通讯地址：北京市海淀区中关村南大街 12 号
中国农业科学院农业经济与发展研究所
邮 编：100081
网 址：<http://www.iae.org.cn>