

产业扶贫机制创新及增收贡献研究

——以湖南省宜章县为例*

李芸 吕开宇

脱贫攻坚以来，全国认真贯彻落实习近平总书记关于扶贫工作的重要论述和重要讲话精神，贯彻落实党中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的决策部署，贫困地区坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，把发展产业作为实现脱贫的根本之策，确保如期高质量完成脱贫攻坚目标任务。截至 2019 年末，全国农村贫困人口降至 551 万人，贫困发生率降至 0.6%，预计在 2020 年底将实现现行贫困标准下农村贫困人口全部脱贫。本文以湖南省宜章县产业扶贫为例，研究其产业扶贫的创新实践，得出了一些值得推广和借鉴的经验做法，以期为其他贫困地区发展产业、脱贫增收提供有益的借鉴。

一、基本情况

湖南省宜章县是罗霄山片区脱贫攻坚重点县，境内 70%以

* 基金项目：中国农业科学院科技创新工程（ASTIP-IAED-2020-03）。

上属山地和高寒地区，自然条件特殊，基础条件差，抗击自然灾害能力弱，财政状况弱，整体实力差，贫困人口多，属典型的老、少、边、穷山区县。全县总人口 65.48 万人，其中，2014 年以来累计建档立卡贫困人口 76115 人，占比 11.62%。近年来，宜章县围绕“真扶贫、扶真贫、真脱贫”的要求，扎实推进脱贫攻坚工作。2014—2019 年累计实现 20067 户 75238 人贫困人口脱贫，出列贫困村 80 个，贫困发生率降至 0.1%，2019 年 3 月被湖南省政府批准整县脱贫摘帽。

二、主要做法

宜章县坚持以产业扶贫作为治本之策，以激活“造血”机能、强化内生动力为目标，立足本地产业优势，以脱贫攻坚带动产业发展，不断推进脱贫攻坚与县域产业提升提质的深度融合。在深化落实湖南省“四跟四走”战略的基础上，宜章县提出“面对市场找产业、选准产业找能人、找好能人帮穷人、能人穷人共发展”的产业扶贫路径，坚持问题导向积极改革创新，产业扶贫成效显著。

1. 创新发展优势现代农业

宜章县充分发挥地广、山多、水好的自然优势，着力发展脐橙、茶叶、油茶、小水果、规模养殖等优势现代农业，成为全国脐橙优势带建设重点县、全国生猪调出大县、全国茶业百强县、湖南省重点产烟县，被认定为首批“服务精准扶贫国家林下经济及绿色产业示范基地”。为解决产业项目同质化、不均衡的问题，2018 年宜章县制定出台《关于进一步深化产业扶贫的实施意见》，积极探索推进产业扶贫“政府+市场主体+贫困户+基地+金融保险”的五位一体模式，着力提升产业扶贫持续性、稳定性。培育省、市、县农业龙头企业 89 家，组建农村专业合作社 990 家，产业基地覆盖 246 个行政村，与 11880 户贫困户

建立利益联结机制，实现了村村有项目、有产业、有合作社。

2. 加快发展新兴工业

依托“两园四区”工业经济优势，宜章县以创建国家级经济技术开发区为统领，依托产业承接园、氟化学工业集中区两个省级园区，积极承接产业转移；出台了《宜章县贯彻落实〈湖南省支持贫困地区发展产业扩大就业的若干政策〉的实施办法》，通过财税支持、金融扶持、降低成本等优惠政策引导企业积极参与扶贫。近年来，宜章县加快产业承接园和氟化学工业集中区调区扩区步伐，着力做大做强园区经济，成功引进中化集团、中国五矿、华电集团等央企，形成了以氟化铝、风电、电梯、LED液晶显示屏、高精度医用橡胶为代表的五大新兴产业，入驻企业达到313家，其中世界500强企业6家，稳定吸纳5000余名贫困劳动力就业。

3. 创新小额信贷赋能产业

自2015年正式启动扶贫小额信贷工作以来，宜章县把扶贫小额信贷作为精准扶贫精准脱贫的重要助力，着力推进扶贫小额信贷与产业扶贫的深度融合。实践中，宜章县始终遵循“贷得到、用得好、收得回、可持续”的原则，探索建立了“三级平台+四员服务+五步清收”工作机制，对贫困户发展产业全程保驾护航。**建立“三级”服务平台**，即县金融扶贫服务中心，乡镇和行政村实行金融扶贫服务中心（站）全覆盖，实行三级信息联通、数据共享、统一调度，确保“贷得到”“方便贷”；**推行“四员”服务**，即安排信贷管户员、产业指导员、科技特派员、电商销售员600余名，跟踪解决贫困户在产业发展过程中遇到的资金、政策、技术、销售等问题，确保贷款用得好、有效益；**探索出贷款清收“五步法”**，并提前指导制定还贷计划、督促落实还款资金，确保贫困户能按时足额还贷。宜章县

贫困户获贷率接近 60%，放贷总量和贫困户获贷率均居湖南省首位。截至 2019 年 8 月，全县累计发放扶贫贷款 4.36 亿元，累计带动贫困户增收 1.33 亿元。

4. 大力发展农产品电商

宜章县以抓好农特产品产销对接为重点，大力推进电商扶贫。2019 年，宜章县建立电子商务产业园，入驻电商企业 30 余家，逐步整合全县快递、物流、商贸配送企业现有渠道网络及运输资源，构建了一个统筹农村商贸流通、快递物流的县-乡-村三级配送体系；通过送培、自培、企培等形式分期、分批组织开展多次电子商务培训，培训人次达到 3000 人。全县在“湖南电商扶贫小店”注册店铺 970 余家，实现全县 19 个乡镇 246 个行政村全覆盖，电商销售农产品零售额 1.85 亿元。2020 年宜章县深入推进电商扶贫工作，推动宜章脐橙、红心柚、杨梅干等农特产品入驻湖南电商公共服务平台线上“电商扶贫特产专区”。同时，针对受疫情影响滞销的农产品，宜章县积极推进互联网+电商扶贫模式，助力滞销农产品线上销售。

三、产业扶贫的增收贡献

为更好地认识产业扶贫的增收减贫作用，课题组于 2020 年 7 月对宜章县关溪镇、梅田镇、杨梅山镇等 3 个乡镇的 4 个村，进行了座谈和问卷调查，对贫困地区农户来自于产业扶贫部分的收入进行精准识别。调研发现，贫困乡村特色产业初步形成，对农民增收形成了有力的支撑。

得益于产业扶贫的政策扶持和资金投入，调研的 4 个村经过几年的发展都形成了 2 至 4 个支柱产业，主要包括茶叶、脐橙、水稻制种、有机蔬菜、小龙虾等特色种养业和民宿等特色乡村旅游业，每个村都设立了电商服务（扶贫）站点，以电商助推产业发展。2019 年底，村均支柱产业销售额达到 1383 万

元。相比 2015 年，到 2019 年村集体经济均有了显著提升，尤其是村集体产业经营收入和资产性收入，几乎是从无到有，仅此 2 项平均每个村增加收入 50 余万元。参与村支柱产业的经营户村均 114 户，其中 60% 为贫困户；产业带动就业人数村均 300 余人，其中贫困劳动力约占 50%。

对调查农户的数据分析发现，产业扶贫对贫困地区农户增加收入效果显著。一是，**产业扶贫对贫困地区农户的覆盖面大幅提高**。调研农户中，2015 年仅有 1 户贫困户获得产业扶贫带动增收；到 2019 年，100% 的贫困户已经参与到扶贫产业发展当中。二是，**产业扶贫有力支撑了贫困地区农民增收**。2019 年农户家庭人均纯收入比 2015 年收入增加了 1.7 倍，扣除价格因素，实际增长了 1.5 倍；其中，收入增长中约有一半来自产业扶贫的贡献。三是，**产业扶贫对贫困地区一般户和贫困户均有不同程度的增收作用**。全部调研农户都从扶贫产业中获得了收入，产业扶贫带动的收入部分贡献了农户 2019 年收入的 35.2%，其中，产业扶贫带动收入占贫困户家庭人均纯收入的 34%，产业扶贫带动收入占一般户家庭人均纯收入的 37%。这其中，既有产业扶贫带动的就业增收，也有直接参与经营产业获得的经营性收入，也有分红收入。四是，**农民对扶贫产业前景看好**。在与农民访谈中，有农户表示合作社利润分红大部分投入再生产以及建设规划当中，未来发展可能呈良好向上趋势，预期扶贫产业所带来的贡献将进一步增加。

四、借鉴与启示

产业扶贫的关键在于培育和扶持新型农业经营主体带领贫困群体共同发展产业，带动贫困群众进入市场、增加收入。产业扶贫要带领贫困群众稳定脱贫增收，核心在于如何选出有实力的带贫主体、带贫主体如何与贫困户形成紧密的利益联结、

如何防范产业发展面临的各种风险，实现贫困产业稳健发展、贫困户稳定增收。从宜章县的经验看，产业稳定发挥扶贫作用的关键在于完善机制、创新机制。近年来，宜章县在产业扶贫机制上积极探索创新，形成了“四评”遴选、“四员”帮扶、委托帮扶、带贫主体反抵押、“五步工作法”等创新机制，提升并稳定了带贫减贫成效。

1. “四评”遴选机制，选准产业带贫主体

近年来，宜章县为了提升产业扶贫带贫减贫效率，探索了“四评”遴选机制，优选出实力强的带贫主体。具体而言，即利用“评企业信誉度、评企业主社会责任感、评企业发展潜力、评群众对企业满意度”的四种评价机制，并跳出农业抓扶贫，从农业、工业、第三产业中评出发展前景好、信誉程度佳、带动能力强的优质经济实体，按照“政府风险补偿、优质经济实体、扶贫小额信贷、电商+贫困户”的“4+1”的模式，与全县的贫困对象建立结对帮扶关系。到2019年底，全县依托脐橙、茶叶、烤烟、油茶等优势产业，遴选112家优质带贫主体和16个重点扶贫产业与15311户贫困对象建立利益联结。

2. “四员”帮扶机制，激发贫困户内生发展动能

“扶”是脱贫致富的外因，被扶的人自力更生才是脱贫致富的内因。宜章县坚持扶贫与扶智、扶志相结合，注重通过外因“激活内因”、“催化内因”，把产业扶贫作为扶贫、扶志的重要载体，鼓励贫困户自主干、主动干、抱团干。对每个带贫主体、自主创业的贫困户建立产业发展指导员、信贷管户员、科技特派员、电商销售员“四员”跟踪帮扶机制，综合运用各类金融保险措施，及时帮助贫困户解决在产业发展中遇到的资金、技术、政策、销售等方面的问题，增强贫困户发展产业的信心和能力，实现贫困户“自愿组合、自有产业、自主经营、共同

发展”。到 2019 年底，通过扶贫小额信贷自主创业或抱团发展的贫困户近 5 千户，户年均增收 4000 元以上。

3. 创新利益联结机制，促进增收可持续

结合产业发展实际，宜章创新利益联结机制，确保贫困户持续稳定增收。一是**委托帮扶，按股分红**。引导贫困户将财政扶持资金、小额信贷资金、闲散资金委托给优质经济主体经营，实现短期收益向长期股东的转变。2019 年，宜章县新增 5 个省级重点产业帮扶项目，对接帮扶贫困户 2840 人，产生收益按股分配。如百捷利包装印刷公司开创“三让”模式，即“让资金变股金、让工资转股金、让收益成股金”，公司和贫困户共同投入 1206 万元，建立资产收益扶贫生产专线，帮助 117 名残疾人和 168 名贫困人口就业，月平均工资 2500 元左右，贫困户自愿将结余工资、小额信贷、扶贫专项资金的收益逐年留存公司，成为长期股金，真正实现“贫者有其股”。二是**合作经营，培养贫困户自我发展能力**。积极探索“龙头企业+合作社+基地+贫困户”模式，通过龙头企业、合作社、经济能人带动贫困户参与产业发展，实现双方共赢。比如，盛世农业公司将流转平整后的 4000 多亩土地交给贫困户发展林下经济，并先期垫付生产费用 1000 元/户；农产品出产后，贫困户自主选择市场销售或公司保底收购，经营利润按贫困户 60%、公司 40% 进行分配，共有 24 户贫困户通过与公司合作经营，户年均获得 3 万元收入。

4. 创新风险防控机制，促进稳定脱贫

一是**创新运用金融、保险产品防范产业风险**。宜章县积极开展特色农业保险，每年县财政投入资金 100 余万元为烤烟、茶叶等产业上保险，增强扶贫产业抗风险能力；县政府注入风险补偿金 4500 万元，首创产业扶贫合同履行保证保险，确保贫困户在企业经营困难无法兑现合同约定或遇到自然灾害等问题

时利益得到保障；二是建立资金封闭运行三方监管机制、带贫主体反抵押机制，将贫困户的资金统一纳入公司、合作社、贫困户三方在银行共同开设的账户，进行封闭运行，“四评”遴选出来的带贫产业经济实体只有在完成资产抵押后方可使用贫困户财政扶持资金和信贷资金。同时，大力推行产业对接帮扶“逐年还本+节余本金保底收益”，将本金风险逐年分摊，最大限度的降低资金风险。三是探索小额信贷风险防控“五步法”，确保“还得起”“主动还”。近年来，针对还款高峰的到来，宜章县探索出宣传提醒到位、全面排查预警、及时化解风险、合理缓释风险、分类处置逾期“五步工作法”，做到既可防控风险，又能因户施策，避免“一收了之”，贷款逾期率、不良率均为0。

（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>