

# 关于城关镇、马桥镇产业扶贫、农民增收的 调 研 报 告

县政协第六调研组

根据县政协统一安排，第六调研组在副主席屈万青的带领下，围绕“产业扶贫、农民增收”课题，深入城关镇、马桥镇听取情况汇报，召集乡镇经发办、精准扶贫办、人社中心、农技中心、专业合作组织、村干部等多个层面人员广泛座谈，深入研究，实地调查、走访城关镇金盘洞村、管驿村，马桥镇安家湾村、白果村，了解村级集体经济收入、贫困户产业发展和家庭收入、产业扶贫政策兑现及新型经营主体运转情况，基本掌握了两个乡镇产业扶贫、农民增收的现状，集中听取县直相关部门情况汇报后，调研组形成了一些推进产业扶贫，促进农民增收的意见建议，现将情况报告如下：

## 一、基本情况

两个乡镇“产业扶贫、农民增收”取得阶段性成果，呈现以下特点：

**一是压实责任健全机制保障有力。**市、县、镇、村各级扶贫单位及干部层层压实责任，严格落实包宣传政策、包项目落地、包产业验收、包兑现奖补、包致富增收、包脱贫出列责任。城关镇将精准扶贫纳入对农村、社区和镇直单位及全体干部年度目标考核，产业扶贫考核权重占精准扶贫的50%，占综合目标考核的15%以上；把市、县精准扶贫、“第一书记”、镇干部和村干部四支队伍整合为“四合一”工作队，“专下来、沉下去”扶贫措施精准到位。据调研了解，马桥镇白果村2016年整村出列，为确保顺利脱贫出列，白果村支两委一班人及党员代表牵头投资组

建土豆种植专业合作社一个，山羊养殖专业合作社一个，网络贫困户 85 户增收脱贫。2016 年，城关镇兑付产业奖补资金 733.86 万元，占重点贫困户的 87.7%，马桥镇兑付产业奖补资金 640 余万元，实现了建档立卡贫困户全覆盖。

**二是规划引领项目定位科学有效。**城关镇大力实施“双四一”产业增收计划，即每个村引进或成立一个专业合作社，注册一个地产商标，培育一批产业示范典型，建设至少 100 亩以上连片产业示范基地；每个贫困户至少有 1-2 个短平快增收项目，有一个帮扶责任人，每户有一个技术明白人，每户有一本收支台帐。马桥镇安家湾村将苍术、柴胡种植确定为本村主导脱贫产业，全村建档立卡贫困户 109 户，2016 年发展药材种植贫困户 72 户，占到贫困户总数的 66%，带动贫困户增收，为全村 2017 年整村出列打下坚实基础。

**三是因地制宜产业发展初具特色。**两个乡镇均依托本地优势发展产业，特色鲜明。马桥镇发挥群众多年药材种植的优势，2016 年循环种植柴胡、苍术等地道药材 15000 亩；结合已有的乡村旅游基础，在九里山、鳌头山、董家沟发展新能源项目，发展传统养殖大户 120 多家，培植生态大米、中药材、核桃等产业基地 41 个。白果村依托土豆专业合作社网络农户大力发展土豆产业，形成土豆种植专业村；安家湾村依托禾丰药材种植专业合作社，实现药材种植订单化生产，建立苍术种植可追溯系统，形成药材种植专业村。城关镇因地制宜，大力发展“一村一品”，景区沿线围绕旅游做文章，在小沟村樱桃种植达到 800 亩，温泉沿线打造桃李谷；发挥城区周边优势大力发展蔬菜产业，在东坡村发展土豆 100 亩，在小沟、堰塘、白果园等村新发展蔬菜基地 500 亩；在距城区较远的管驿村、白果园村发展油用牡丹基地 500 亩，在

朱家厂、堰塘、凤凰山、金盘洞、三道峡等村新发展中药材 550 亩。

**四是精准发力农民增收初见成效。**截止 2016 年底，城关镇 2853 户建档立卡贫困户中，共有 1605 户贫困户确定了种植、养殖等致富增收项目，占到建档立卡户总数的 56.3%。加上外出务工和就业创业脱贫产业覆盖面达到 96%。2016 年，全镇农村经济总收入达到 543.85 亿元，比 2015 年增长 11%；农民人均纯收入达到 10239 元，比 2015 年增加 1099 元，增长 12%。全镇 877 户、2545 人贫困对象顺利通过脱贫出列验收。

## **二、存在的问题**

**（一）产业发展不够平衡。**一是集体经济发展不平衡。就乡镇之间比较而言，马桥镇共 30 个村，2016 年集体经济收入在 5 万元以上的 27 个，占到总数的 90%，其中经营性收入占比达到 60%以上的 21 个，占到村总数的 70%；城关镇 20 个村，2016 年集体经济收入在 5 万元以上的 11 个，占总数的 55%，其中经营性收入占比达到 60%以上仅有 8 个，占到村总数的 40%；就乡镇内部各村比较而言，马桥镇集体经济收入最高的尧治河村 2016 年收入达到 35 亿，而白竹头、罗家山、分路碑却没有集体经济收入。二是贫困户产业发展不平衡。就城关镇而言，郭家庄制定脱贫增收项目达 12 种，管驿村达 11 种，传统种、养殖与新型的油用牡丹、油茶等项目齐上阵，“多而全”、“小而杂”，不成规模，效益有限。走访调查的四个贫困村中，马桥镇安家湾村确定柴胡、苍术种植为主导产业，2017 年种植面积将突破 500 亩；白果村将土豆种植确定为主导产业，2016 年种植面积达到 1540 亩，能够有效带动贫困户增收脱贫。城关镇管驿村和金盘洞村虽然有鼓励发展的主导项目，但种植、养殖全面开花，尚未形成有

大户带动、群众支持、效益较好的可持续发展产业，群众增收致富缺乏长效保证。

**(二) 龙头带动不够明显。**一方面，随着产业扶贫奖补政策、金融支持政策的出台，受到政策利好驱动，一大批新型经营主体如雨后春笋般出现，蓬勃发展。另一方面，受到资金、技术、市场、销售及各类经营主体法人社会责任感等多重因素影响，各类合作社产业经营能力参差不齐，部分经营主体“泥菩萨过河”，甚至不排除部分经营主体套取扶持资金的现象。调研统计数据反映，2016年城关镇各村新成立合作社13家，家政公司1家，网络贫困户752户，仅占到贫困户总数的26%，马桥镇各村新成立14家，网络贫困户800余户。同时，部分村同类产业组建多个合作社，各自为政，同质竞争，一定程度影响产业规模的发展和品牌的形成。城关镇九皇山村以茶叶种植为主，2016年茶叶种植面积242亩，村内成立茶叶产业经营主体共四个：宏超茶叶种植专业合作社、楚和茶叶种植专业合作社、安银茶叶种植专业合作社、九皇茶叶种植专业合作社。

**(三) 群众参与不够主动。**调研走访中，有村干部反映少数贫困户因病或因家庭破裂失去发展信心，得过且过。部分贫困户发展产业，选择脱贫致富项目基于国家扶持政策，没有仔细研究自身家庭情况、资源特点，仅仅着眼于眼前效益，“小富则安”、“小进则满”，关注产业扶持政策兑现的热情远高于自身产业发展。调研组走访调查的4个贫困村40户建档立卡贫困户中，经营性收入占到50%以上的仅有9户，仅占到抽样调查总数的23%，贫困户收入大部分依靠务工收入。青壮年外出务工，因缺技术普遍从事重体力劳动，收入不稳定，同时因技术、资金、劳动力等因素制约没有回乡创业的动力，留守的多半或年老、或多病、或

因残、或因智力因素，没有发展产业的能力。

**（四）农民增收不够稳定。**农业产业发展有其自身规律性，周期长见效慢。调研走访的 40 多户贫困户，产业项目均以传统的种植、养殖为主，但养殖业受市场、疫病影响大，种植业受气候影响较大。贫困户由于自身交通不便、资金不足、缺乏技术、劳动力不足等因素制约，自身没有抵御风险的力量，遭遇旱涝灾害流行疫病就无法增收脱贫或再次返贫。走访的 4 个重点贫困村中，马桥白果村、城关镇管驿村 2016 年整村出列，从调研统计数据看，管驿村 2016 年新发展油用牡丹 140 亩，其中建档立卡贫困户发展 62 亩，新发展用材林 231 亩，其中贫困户发展 85 亩，据林业部门介绍，油用牡丹收益需要 4-8 年的周期，以杉木为主的用材林至少 15 年以上才能收益，发展这两类产业的贫困户 2016 增收完全依托产业扶贫资金，一旦产业扶持政策变化，贫困户就失去收入，依赖产业扶持资金脱贫的现象一定程度存在。

**（五）扶持政策不够完善。**一是产业奖补范围有待完善。调研中各级干部一致认为贫困户发展产业必须依靠能人大户、专业合作社的带动，但精准扶贫产业扶持政策出台后，将扶持政策全部整合至建档立卡贫困户，现有政策没有覆盖这一部分有带动能力的发展大户及合作社，一定程度影响贫困户发展产业增收致富。同时，部分见效快、有龙头带动的产业没有扶持政策，比如葛根种植，马桥镇中坪葛业开发有限公司及绿珍生态农业开发有限公司相关负责人座谈中反映，目前全县葛根产量无法满足市场需要，公司有发展葛根种植的计划，但葛根种植没有纳入政策扶持范围，贫困户带动有难度。二是产业验收标准有待改善。目前施行的种植业验收办法，以亩计算，要求连片，综合成活率、种植密度等综合考虑，但考虑各村实际情况，诸如发展林业产业，

用此种验收办法已然不够完善。比如城关镇金盘洞村，2017年计划发展油茶种植135亩，但金盘洞村耕地面积有限，群众种植普遍随坡就岭，见缝插针，按现行验收政策，发展油茶产业的贫困户享受扶持政策困难很大。

调研过程中，调研组成员、参加座谈讨论的镇村干部及走访调查的群众普遍反映存在以下顾虑：

**一是产业发展规模壮大以后怎么办？**产业发展不成规模难见效益，但成规模以后的销售是关键。马桥镇白果村神龙园绿色生态种植专业合作社网络农户种植土豆1540亩，2016年产量230万斤，村干部反映，销售渠道不畅通，没有形成产业链条，土豆销售是最头疼。

**二是已脱贫农户因病因灾返贫后怎么办？**受天灾人祸等不可抗拒因素影响，部分贫困户好不容易脱贫出列又返贫。对于这一部分贫困户，有没有针对性的帮扶机制和措施，怎样预防和减轻贫困户返贫的几率和贫困的程度值得考虑。

**三是易地搬迁后的产业发展怎么办？**异地搬迁贫困户稳得住、能致富迫在眉睫。调研走访的20户集中安置异地搬迁贫困户普遍反映集中安置后产业发展有困难。马桥镇白果村2组集中安置贫困户张贵海，现年54岁，种植土豆3亩，柴胡2亩，养猪4头，养牛3头，养鸡40余只，2016年11月搬至集中安置点后，每天往返三次放牛、喂猪、养鸡，往返一次需要40多分钟，张贵海本人患有风湿腿，给产业发展带来极大不便。

### **三、对策和建议**

**（一）进一步强化政府引导，精准选择致富产业。**产业扶贫首先要选准、选好产业。建议：**要坚持突出特色，连片发展。**进一步科学论证，突出绿色有机农业发展，在全县众多产业品类中

确定3至5个主导产业，各乡镇结合实际突出“一镇一品”、“一村一品”，突出地域特色，突出产业特色。**要进一步压实责任，强化政府引导。**驻村工作队及各级干部要科学研究挂点贫困村资源禀赋，区位优势，围绕全县主导产业，根据各村实际情况，帮助确定主导产业，因地制宜，因人施策，宜林则林、宜养则养、宜种则种。**要坚持长短结合，出列与巩固成果并重。**围绕主导产业，确保建档立卡贫困户产业发展“长短结合”，既有保证当年增收的“短、平、快”项目，又有推动贫困户脱贫增收的长效项目。

**（二）进一步强化示范引领，多方带动推动产业发展。**贫困户发展产业离不开市场主体的引领带动。建议：**发挥集体经济引领作用。**探索壮大集体经济的发展模式，盘活村集体资产资源，积极探索农村土地承包经营权、村民住房财产权、集体建设用地使用权、林权等抵押担保形式，提高农村资源资产市场化程度，有效盘活存量资源，通过集体经济发展带动贫困户产业发展。**发挥能人大户的带动作用。**群众对身边的能人认可度高、信任度高、接受度高，要充分利用致富能人等身边榜样的力量，积极培育和引导一批致富能人，依托各村各地优势资源和主导产业，将贫困人群联合起来，实现整体脱贫。**发挥新型经营主体引领作用。**带动贫困户产业发展的专业合作社、龙头企业在精不在多，要整合资源积极培植带动能力强的经营主体带动贫困户产业发展，减少同质发展，重复投资。推行“企业+贫困村”的模式，进一步推进名誉村主任工程，带动集体经济发展；大力推进“公司+合作社+贫困户”、“公司+基地+贫困户”的扶贫产业模式，解决贫困户资金、技术、销售难题，提高致富能力。**延伸产业链条提高产业化水平。**加大招商引资力度，引进农产品加工企业，提高

产品附加值。鼓励支持企业发展订单农业，突出提升龙头企业对农业增产、农民增收、农户就业带动力。鼓励发展农业“互联网+”，推动电商发展，推动农产品线上销售，扩大产品销路。

**（三）进一步完善产业扶持政策，助推贫困户产业发展。**进一步完善产业扶持政策。调研论证，丰富政策扶持项目范围，县内发展的产业项目应补尽补；研究短期见效的项目与周期较长的项目的补贴标准，适当减少“短、平、快”项目补贴标准，延长长期增收项目补贴时间，助推贫困户发展长效致富项目；加强与金融部门衔接沟通，优化贫困户申请金融贷款程序，助推贫困户扩大产业规模；进一步加大政策宣传解释力度，确保县、镇、村三级干部及贫困户政策解释无死角。**研究针对能人大户、专业合作社、龙头企业的扶持政策。**出台针对能人大户、专业合作社及龙头企业的扶持政策，将该政策与带动贫困户挂钩，发挥其引领带动作用；尽快落实能人大户、合作社、龙头企业金融扶持政策。**优化产业验收机制。**建立产业发展过程追溯机制，杜绝套取产业扶持政策的现象；尊重产业发展规律，进一步研究林业产业奖补验收模式。**探索农业产业保险制度。**将农业保险推向市场，探索由政府 and 财险公司“联办共保”的机制，增强农业产业抵御风险能力，保证贫困户利益，杜绝因灾返贫现象。**建立建档立卡贫困户动态管理机制。**产业发展较好，增收持续的贫困户及时验收出列；已经脱贫出列，因疾病、重大灾害等不可抗拒因素再次返贫的，建立临时帮扶和产业发展帮扶机制，巩固脱贫成果。

**（四）进一步研究易地搬迁集中安置贫困户产业发展模式，确保“稳得住、能致富”。**积极向上汇报争取政策指标。争取集中安置异地搬迁比例，综合考虑贫困户原址资源条件，在交通、饮水、通讯等基本生活条件允许的情况下，允许产业发展资源优



越的贫困户就近安置，减轻集中安置点的产业发展压力。**科学选择集中安置居民点。**针对 2017 年、2018 年即将建设的易地搬迁居民安置点选址，坚持“向景区、向园区、向城镇”三靠近原则，方便贫困户就近安置就业。**完善居民点产业发展配套设施建设。**已搬迁入住的易地搬迁集中安置点，尽快配套建设通过环保评审的猪圈、牛圈等基础农业设施，以方便贫困户发展致富项目。**流转资源入股分红。**动员易地搬迁贫困户将个人经营的山、田及其它资源，以入股的方式投入到各经营主体中，通过劳务收入及资产收益分红，实现稳步增收。

**带队领导：**屈万青

**组 长：**王盛明

**成 员：**罗灿灿 张永华 张全斌 李明涛 邓林华 黄玮