

关于歇马镇、后坪镇产业扶贫、农民增收情况的 调 研 报 告

县政协第五调研组

根据县政协主席会议安排及《关于对全县产业扶贫、农民增收情况开展调研的通知》要求，县政协第五调研组于2月28日至3月1日深入歇马镇（尚家坡村、白竹村）、后坪镇（蜡烛山村、洪家院村），围绕全县产业扶贫工作进展情况开展了专题调研。现将有关情况汇报如下：

一、调研基本情况

1. 调研的方法。第五调研组及时与被调研的乡镇联系对接，召开由镇党委主要负责人、镇直有关单位负责人、村支部书记代表、政协委员及龙头企业、合作社代表座谈会，听取被调研乡镇产业扶贫、农民增收有关情况汇报，征求有关意见建议。之后，按照有关要求，进村入户开展抽样调查，看望了2个乡镇的政协委员及产业大户代表，实地察看了4个村的产业基地建设，并现场提出了指导性意见和建议。

2. 被调研乡镇基本情况。

歇马镇，辖49个行政村，确定贫困户3362户、8443人。主导产业为烟叶，其他附属产业主要有蔬菜、袋料食用菌、茶叶、核桃、中药材、特色养殖业等。2016年兑付产业发展补贴资金3006户、1282.6万元；累计发放产业扶贫贷款资金1680万元。贫困户发展烟叶2359.3亩、蔬菜2658.53亩、袋料食用菌246万袋、茶园及核桃管护2341亩、中药材455.5亩，畜禽养殖生

猪 3210 头、肉牛 181 头、山羊 8625 只、土鸡 26216 只，全镇人均纯收入增加 1011 元。**主要经验：**探索产业扶贫“五型”模式，推进产业发展，即股份合作型，如：盘龙村实行土地入股、企业投入方式建门面房，村集体、贫困户和商家分红促脱贫。资源开发型，通过发展烟叶、蔬菜、药材等产业促脱贫。政策支持型，新建光伏电站，依托政策支持，村增收、户脱贫。劳务输出型，鼓励农民工外出务工、季节性务工增收。龙头带动型，依托药材、蔬菜、苗木花卉等企业和专业合作社，发展订单农业，走“公司+基地+农户”发展模式。产业发展模式的创新整合了社会各界资金，共谋脱贫攻坚，形成脱贫攻坚合力。

后坪镇，辖 13 个行政村，确定贫困户 1291 户、3508 人。主导产业为旅游产业，其他附属产业主要有烟叶、核桃、茶园、蔬菜、油用牡丹、食用菌、中药材、特色养殖业等。截止目前，已投入精准扶贫各类资金共 1763.1 万元，发放小额信贷 154 户、792.5 万元，带动 800 余户贫困户发展烟叶 2398 亩，管理桃园 4500 亩，改造茶园 295 亩，发展蔬菜 2590 亩、油用牡丹 800 亩、食用菌 133 万袋、中药材 1200 亩，发展家禽养殖 58000 只，养山羊 7300 只、养猪 3000 头。

3. 调研中抽样典型剖析。抽样调查的 4 个村，**尚家坡村**下辖 3 个村民小组、190 户、658 人，主导产业为核桃、茶叶及中药材，2015 年整村脱贫；**白竹村**下辖 5 个村民小组、237 户、824 人，主导产业为旅游、药材、蔬菜等，2016 年整村脱贫；**洪家院村**下辖 3 个村民小组，132 户，86 人，主导产业为种植业、养殖业，2016 年整村脱贫；**蜡烛山村**下辖 3 个村民小组，153 户、

534人，主导产业为种植业、养殖业、服务业，2017年整村脱贫出列。抽样调查的40户贫困户，因病致贫21户，占抽样调查总户数的52.5%；因学致贫5户，占抽样调查总户数的12.5%；因缺劳力、技术致贫30户，占抽样调查总户数的75%；因交通不便、环境恶劣致贫16户，占抽样调查总户数的40%。发展传统产业（玉米、小麦、菜籽、土豆、生猪等）2种以上满足自给自足的25户，占抽样调查总户数的62.5%。2017年人均可支配收入增长的17户，占抽样调查总户数的42.5%；2017年人均可支配收入减少的23户，占抽样调查总户数的57.5%。

二、目前存在的主要问题及原因

通过这次调研活动，我们感觉各级组织对产业扶贫、农民增收工作高度重视，农户（特别是精准扶贫户）对发展产业愿望非常强烈，各地、各村按照全县统一安排，结合自身实际，紧紧抓住精准扶贫的契机，在产业发展、农民增收上作了许多有益尝试和探索，也取得了初步效果，目前已成为建档立卡户脱贫致富的根本途径。但调研活动中，我们也发现了一些问题，并对产生这些问题的原因作了一些初步剖析，主要表现为八个字：

第一，“空”，产业发展规划相对还有些空泛。虽然各乡镇、各村、各户都有产业发展规划，但规划与现实基础还有不相一致或不尽科学的地方，且传统产业多、新兴产业少，立足于有，而没有立足于优。同时，规划宏观层面多，微观层面的指导性、精准性相对弱化，在真正做到“一户一策”，因户制宜上还不够，没有起到“授人以渔”的作用。尤其是移民集中搬迁户，由于受自然环境的限制，产业规划都还是口头号召，口头规划。座谈会

上，九池村村支部书记李仕进反映，村里有很多属于半山荒地，土地贫瘠，无适合的产业发展规划，农户发展传统产业所产生的效益基本是入不敷出，难以保证贫困户稳定增收。

第二，“缺”，缺乏产业发展基本要素。从整体来看，一是缺劳力。贫困户家庭主要劳动力年龄结构偏大，贫困家庭收入主要还是靠外出打工的劳务收入，农村的中青年劳力基本都已外出打工，“留守老人”现象较多，这部分贫困人群缺乏现代生产技术，体力不能应付大规模产业生产工作，要实现产业的扩规和提质都存在很大困难。比如，白竹村贫困户张家凤，家庭人口6人，但劳力仅有2人，且家中常年有病人需要照料。抽样调查中，家庭劳力在2人以下（含2人）的共31户，占抽样调查总户数的77.5%。二是缺技术。没有真正的高水平农技专家人才，特别是在油茶、核桃、中药材、油用牡丹等新兴产业方面的技术人才很少，导致农户对产业的选择与发展缺乏科学合理的依据，优质产品少，市场竞争力低，农业科技社会化服务和推广体系不健全。三是缺资源。由于地理条件的限制，部分村缺乏适合大面积发展产业的土地资源。尤其是移民集中搬迁户，水利、电路、交通等基础设施不配套，给生产带来很多不便。在我们抽样调查的40户贫困户中，都不同程度的存在“缺”的现象。比如，后坪镇后坪村离集镇较近，很多贫困户将土地高价转租给企业或者被高速、高铁项目征用，土地资源稀缺。

第三，“旧”，产业发展思想观念陈旧。一方面，大部分贫困户由于受山大沟深、交通不便、信息闭塞，文化层次低等综合因素的影响，普遍缺乏特色农业生产的新技术、新知识、新概念，

还停留在发展传统的产业上，比如养几头猪、养几只鸡，再种几亩玉米来喂猪子、喂鸡子，思路不开阔。另一方面，由于产业扶贫培训力度不大，示范不够，许多贫困户对新兴产业不了解、不理解、不认知，不认同，积极性也不高，这也是造成农户产业发展思路不宽、理念陈旧的重要原因。抽样调查中，62.5%的贫困户发展了2种以上的传统产业，都只是为了满足自身生产、生活所需，真正实现持续增收、长远增收还很困难。比如蜡烛山村贫困户孙家佩，家庭7口人，发展的产业有玉米、土豆、菜籽、生猪、山鸡、耕牛，基本都是传统产业，且都是为了自给自足，减少生活开支。

第四，“散”，各项产业之间关联还比较松散。从产业业态上看，受思路、地理条件、自然环境等多方面的影响，多数地方没有主导产业或主导产业不明晰，贫困户选择发展合适的产业就更加困难，没有形成完整的产业结构和产业体系，各找良方，自我成长。在我们调研的4个村，除了白竹村有旅游产业支撑外，其他3个村确定的主导产业都还未形成规模化发展。抽样调查的40户贫困户中，一部分贫困户发展了新兴产业，天麻、青椒、油用牡丹等，但都是零零散散不成规模。比如蜡烛山村贫困户孙家和，发展了7种产业，有麦子1亩、菜籽2亩、土豆1亩、玉米6亩、核桃3亩、生猪3头、蜜蜂7笼，7种产业规模都不大，比较零散。从产业链条上来看，由于缺乏企业和专业合作社支持，产业链条短，农户都对发展新兴产业存在疑虑和困惑，很多贫困户反映不愿发展新兴产业，虽然有的农户加入了，但生产出来的都只是初级产品，销售渠道狭隘，也没有深加工之类的后续链条，

产品的科技含量、附加值和产出效益低，缺乏市场竞争力，许多农户事与愿违，深受其害，有苦无处诉，一定程度上挫伤了农户的积极性。调研座谈会上，2个乡镇分别都提到核桃成熟后，很多农户提着篮子上街卖核桃，基本都是贱卖，8到10元钱一斤。

第五，“低”，产业发展内生动力较低。从调研的情况来看，目前多数地方的产业扶贫都取得了较好的成效。但是各地在实际发展中，往往过多的关注产业本身的规模，如种植面积、产量、品牌、产值、奖励等等。无可厚非，这是发展产业所必须关注的指标，但是产业扶贫不仅仅是发展产业，它的目标应该落在扶贫上，而扶贫的对象是谁？是贫困户、贫困人口，很多地方在产业扶贫发展过程往往忽视了这些终极目标，一定程度上造成了村里急，农户疲，思路对接不够，积极性不高，被动脱贫的现象还比较突出。有的村过多关注当年脱贫销号，完成任务，有临时抱佛脚的现象，对今后农户真正致富思考不够深，措施不够得力。

第六，“弱”，产业发展抗险能力较弱。贫困户产业的发展大部分处于“靠天收”的状态，很大程度上受市场波动以及自然灾害等未知的外部环境影响。如果单一的主导产业发生任何问题，比如市场需求不足，遇到恶劣的自然天气、农业病虫害等等，都将给贫困地区的产业造成灭顶之灾。在歇马镇座谈会上，横河村支部书记提到农户发展烟叶受天气的影响，一旦遇上冰雹，就损失惨重。同时，虽然个别地方也形成了“龙头企业+基地+农户”的发展模式，专业合作社也参与其中，但都还是初级阶段，由于农业产业投入大、见效慢，综合培育不够，没有形成规模和品牌，加之近几年经济一直下行，缺乏违约风险保护机制，对市场的抗

风险能力很弱，一方面造成龙头公司爬坡过坎嗷嗷待哺，另一方面农户也深受其害。因此，培育壮大龙头公司、实行产业化集约经营、实现贫困地区长远脱贫成为了当前农业产业发展和精准扶贫的一项重要大课题和紧迫的任务。

第七，“变”，产业发展奖补政策还不够稳定。自全县精准扶贫工作开展以来，县委、县政府按照“精准到户、滴灌到人”的要求，出台了一系列产业扶贫奖补政策和金融扶持政策，许多贫困户受益良多，为推动产业发展、促进农民增收、贫困户按期脱贫作出了突出贡献。但通过调研我们也发现存在一些问题。一是奖补政策不稳定，产业奖扶资金不具有连续性，每年都有调整，村里和贫困户不太适应。二是奖补兑现不科学，许多政策都是年底一次性考核、一次性兑现，一锤子买卖，注重了事后激励，忽视了事前帮扶。对那些发展产业缺资金的贫困户而言，没有达到帮扶的最终目的。三是政策调整太频繁。许多政策前后差距大，还有些政策不明朗，给乡镇和村级开展工作带来一定难度。比如2016年5月以前的建房面积补贴标准至今没明确，集中移民搬迁的安置率调整过快等等。

第八，“难”，集中安置后产业发展更加困难。贫困户集中移民搬迁是精准扶贫工作的一项有效举措，对于节约土地资源，实现共同发展具有重要的现实意义和长远历史意义。但在具体工作中，由于贫困户集中安置后，生产、生活资料分离，集中地短时间又没有产业代替发展，且部分地区水电路基础设施建设滞后，群众的基本生活保障都困难重重，更不用说如何发展产业。在走访调查中，很多贫困户反映，集中安置点离生产农田较远，产品

的生产、储存、运输，都要花费更多的人力、物力和财力，从而加大了劳动成本。有的距离较远且发展传统农业的，比如玉米、小麦等，运输成本加上各项生产支出，甚至会出现生产成本高于产出现象，加大移民安置点产业规划、加大安置点基础设施建设已成为移民搬迁需要解决的最紧迫问题。

三、几点对策建议

一是优化产业规划，提高产业扶贫效力。产业发展规划要县、镇、村三级联动，对产业发展规划因地制宜进一步优化完善。一是要结合我县第十四次党代会提出的绿色发展的理念，确定我县当前及今后一个时期发展的主导产业。二是在组织实施产业规划过程中，把致富产业与本地产业有机结合，鼓励引导推进特色产业基地和项目建设。在后坪镇座谈会上，政协委员代表提出，景区周围的贫困村可以结合旅游发展新兴产业。比如，当地的“八月炸”拿到景区去卖，能卖到8元钱一个，利润丰厚；“五一”期间猕猴桃刚好上市，农户提1篮子山上摘的猕猴桃很快就卖完，市场很广阔。三是加大移民搬迁安置点产业发展规划和基础设施建设力度，要调动各部门的积极性，发挥部门在项目、资金、技术、信息等方面的优势，帮助安置点进行科学规划，重点扶持。要结合安置点情况，突出一点一策，一点一品，加快安置点建设发展步伐。

二是加强技能培训，强化自我脱贫能力。技术是产业发展的重要要素，科技支撑是优势产业突破发展的关键。一是增强培训工作的协调性。产业扶贫涉及多个部门，如乡镇党委政府、村级组织、帮扶单位等，要建立和完善协调机制，明确责任，分解任

务，各司其职，各负其责。二是要增强培训工作的针对性。要以农技服务中心和农业科普示范基地为依托，整合县内行业专家、专业讲师、专业技术人员等各类人才，对想发展产业的贫困户，有针对性的开展专业技术培训。三是增强培训工作的实效性。积极争取精准扶贫就业创业政策配套，资金投入力度等，帮助贫困户实现自我稳定脱贫。

三是培育新兴产业，深挖长效发展潜力。一是要高度重视发挥基层组织的作用，选好用好村级带头人，加大村级集体经济发展力度，做好群众的引导发动工作，克服群众的畏难情绪，帮助群众解决产业发展中遇到的困难和问题，切实把产业扶贫工作落到实处。吸纳想干事、能干事的有志青年、返乡企业家、专业大户、能工巧匠进入村两委班子，鼓励他们走出去学习别人的先进技术，把超前的思维运用到发展壮大集体经济上来，从而带动农民发展，逐步改变农民陈旧落伍的思想观念。二是培养和挖掘各项有效资源。组织开展旅游、土地、山林、水等资源的普查，对旅游资源进行打造和包装，对适合种树的荒地植树造林，对空间开发利用不合理的小区进行整理等等。三是要抓好典型培育，认真总结各地产业发展中涌现出的好思路、好做法，集中力量扶持示范村建设，创造成功经验，为贫困村产业发展树立可学可赶的榜样。四是大力倡导“保险+农业”发展模式。鼓励产业发展形成规模的大户对产业进行投保，一旦遇到天灾人祸，不至于颗粒无收，血本无归，不断提高农业产业的抗风险能力。

四是优化扶持政策，激发政策杠杆活力。扶贫工作不是阶段性的，是一项长期性的工作，要保证农民持续增收，发家致富。

一是持续加强产业扶贫各项政策制度的保障力度。对于有效促进贫困地区、贫困人口脱贫致富的产业，要集中各项扶贫专项资金和政策积极扶持，尽快实现贫困地区的“造血”功能。同时，实现差别化政策，在扶贫产业实现脱贫的阶段性目标后，要积极制定并实施长远发展规划，继续给予资金、政策、土地等相关方面的支持，以帮助贫困地区实现持续的产业发展机制，防止返贫。

二是优化产业扶贫奖扶政策。要结合产业发展实际，实行分期、分批、分步实施。县委要出台新的政策，对发展产业奖扶资金实行分期分批兑现。

三是加大金融扶持力度。督促指导相关金融部门加大产业扶贫资金支持力度。要克服惧贷心理，可采取多种形式鼓励农村信用社等金融部门给贫困农户发放贷款支持产业发展，加大后续指导力度，不能一贷了之。

四是设立产业扶贫基金，培育壮大龙头企业。加强贫困地区农民专业合作社、家庭农场、专业大户的发展，推广“企业+基地+农户”的产业发展模式，鼓励龙头企业与这些农民专业经济组织合作，政府通过一定程度的担保，促进龙头企业与农户形成紧密合作关系，保障各利益主体合法收益。同时，加快土地流转，鼓励土地向种养大户和有责任心的农业产业化龙头企业聚集，促使龙头企业和种养大户形成内部纵向一体化经营模式，变农民为农业工人、股东等，多渠道增加农民收入，促进农民持续增收致富。

带队领导：刘四朝

组 长：王建金

参加委员：孟凡东 杜 黎 张 平 黄先军 尚永吉

王 静