

# 关于两峪乡和龙坪镇产业扶贫、农民增收情况的调研报告

县政协第三调研组

3月上旬，按照《政协保康县委员会关于对全县产业扶贫、农民增收情况开展专题调研的通知》的要求，县政协副主席刘世才带领第三调研组深入到两峪乡、龙坪镇，采取集中听、现场看、抽样查、个别访等方法，对两峪乡(胡家台村、百庙村)、龙坪镇(温坪村、冯家岭村)产业扶贫、农民增收情况开展了专题调研，现将这两个乡镇产业扶贫、农民增收情况报告如下：

## 一、产业扶贫、农民增收主要成效

自精准扶贫工作开展以来，这两个乡镇紧紧抓住产业扶贫这个“命根子”，把产业扶贫作为全面提升贫困群众自我发展能力、实现长期脱贫的主要抓手，以产业扶贫助推精准扶贫、精准脱贫，在产业扶贫的支撑下，2016年建档立卡贫困户的家庭收入整体较上年增加15%以上，产业收入占农民全部收入的比重正在提高，产业扶贫为农民增收作出了重要贡献。主要成效表现在以下四个方面：

**(一) 产业扶贫规划落实较好。**2016年，两峪乡按照产业扶贫规划，引导贫困户大力发展烟叶、畜禽养殖、袋料食用菌、核桃、蓝莓、油茶等项目，建档立卡贫困户共发展袋料350万袋、烟叶3115亩、核桃6500亩、蔬菜2225亩、土豆660亩、肉牛788头、生猪3850头、山羊2775只、鸡7800

只、药材 800 亩、茯苓 2250 窖、天麻 4800 窖、油用牡丹 300 亩、油茶 600 亩。龙坪镇立足高山实际，规划引导贫困户发展露地蔬菜 1691 亩、烟叶 1129 亩、西红柿等精细菜 363 亩、魔芋 251 亩、土豆 221 亩、天麻 18275 窖、山羊 3206 只、生猪 432 头，确保了贫困户当年增收。

**（二）政策资金拉动力较强。**这两个乡镇积极协调农商行对贫困户进行信用等级评定，对确无发展启动资金的贫困户发放贷款，其中龙坪镇为贫困户发放贷款共 78 户 496 万元，两峪乡为贫困户发放贷款共 79 户 395 万元。同时两个乡镇还根据各自实际研究制定政策支持产业发展。龙坪镇出台优惠政策支持贫困户发展烟叶，种植计划向贫困户倾斜，对贫困户的化肥、地膜补贴全部提高一个等级，烤烟用电全部执行农村居民用电电价，达到大户奖励标准的另外再从烟税分成中给予奖励，烟炉补贴一次性直补到位。在扶贫产业发展过程中，这两个乡镇大力宣传产业精准扶贫政策，引导贫困户围绕产业扶持项目发展产业，及时对照产业奖补标尺进行核实登记，为贫困户及时落实产业奖补资金，促进了农民依靠产业增收。2016 年，两峪乡为全乡 11 个村、791 户 2464 人建档立卡贫困户发放产业奖补资金 317.735 万元，受益贫困户户均得到产业奖补资金 4017 元，人均 1290 元，受益贫困户占全乡总贫困户的 60%；龙坪镇为全镇 10 个村、777 户 2383 人建档立卡贫困户发放产业奖补资金 393.8367 万元，受益贫困户户均得到产业奖补资金 5068 元，人均 1725 元，受益贫困户占全镇总贫困户的 58%。政策奖补与信贷撬

动了大部分贫困户发展产业的积极性，有力促进了产业扶贫规划的落实。

**（三）基础设施建设支撑作用显现。**两峪乡、龙坪镇在落实产业发展项目的同时，结合生产需求安排民生工程项目，紧盯贫困人口关注度高的水、电、路，大力加强产业发展基础设施建设，为贫困户产业产、供、销提供了强力支撑。两峪乡重点对农田水利设施进行改造，加大村级道路硬化和生产用水设施建设力度，村级公路累计硬化 263 公里（其中 2016 年硬化 11 公里），安全饮水累计新建 50 方以上蓄水池 33 个，农村电网已改造完工 7 个村，完成了 7 个村 9800 亩的土地整理项目。龙坪镇围绕解决贫困户发展蔬菜、烟叶的运输难和灌溉难问题，村级公路累计硬化 120 公里（其中 2016 年硬化 9.5 公里），累计新建 50 方以上蓄水池 15 个，农村电网已改造完工 25 个台区，其中 2016 年农村电网改造完工 6 个台区，新修机耕路 9 公里，新建河渠 1200 米，维修河渠 3000 米。

**（四）有针对性科技培训作用发挥到位。**两峪乡、龙坪镇在帮助贫困户发展产业的同时，都强化了有针对性的培训，产业发展的质量有了提高，推动了一批新的产业项目落地生根。2016 年龙坪镇共集中组织 6 场次核桃种植管理、反季节蔬菜种植、烟叶种植等技能培训，200 多贫困人口参加培训，为贫困户发展致富产业提供了技术支撑。龙坪镇冯家岭是 2016 年出列重点贫困村，2016 年该村组织村干部和部分村民代表远赴云南考察魔芋产业发展，学习魔芋种植技

术，成功引进魔芋新品种，在该村试种成功，全村 63 户贫困户已建成魔芋基地 120 亩。两峪乡两峪村通过科技培训，2016 年新发展蓝莓基地 200 亩，为易地扶贫搬迁集中安置贫困户提供了长远增收项目。

## 二、当前产业扶贫、农民增收存在的主要问题

通过调查发现，两峪乡、龙坪镇在产业扶贫上做了大量工作，取得了明显成效，促进了农民增收，但还有以下四个需引起重视的问题。

**（一）贫困户发展产业内生动力不足。**抽样调查显示，多数贫困村经济结构单一，外出打工人口较多，土地抛荒严重，两峪乡胡家台村共有抛荒土地 400 多亩，100 多青壮劳力外出务工。在家的贫困人口大多是老弱病残群体，思想观念陈旧，缺资金、缺技术、更缺劳力，生产经营能力弱，抵御风险和自我发展能力弱，导致了贫困户产业发展内生动力不足。虽然党委政府在产业扶贫上出台了优惠政策、落实了政策奖补、发放了扶贫贷款、开展了技术培训，但产业扶贫政策的落实到户率还没有全覆盖，部分贫困户持续依靠现有项目持续发展、稳定增收积极性不高。基层干部反映，有的贫困户“等、靠、要”思想严重，完全依赖政策扶持，认为有奖补政策就发展，无奖补政策就不发展；有的贫困户是为了得到产业奖补资金，低水平粗放式发展产业项目；有的贫困户基本是在短期内依靠政策扶持实现了脱贫，扶持政策一旦停止，或者稍有自然灾害和市场变化就又会返贫。目前这种输血式的扶贫只能解决当年增收，不能确保贫困户长

期发展持续增收。

**(二) 集中安置户产业发展困难突出。**2016年，两峪乡易地扶贫搬迁安置522户1594人，建集中安置点10个，共集中安置389户1187人，其中两峪乡胡家台村易地扶贫搬迁安置66户181人，建集中安置点1个，共集中安置57户156人，集中安置搬迁户平均离原居住地1.8公里，集中安置搬迁户离原居住地最远的有5.5公里。2016年，龙坪镇易地扶贫搬迁安置338户1107人，建集中安置点6个，共集中安置115户282人，其中龙坪镇冯家岭村易地扶贫搬迁安置103户306人，建集中安置点3个，共集中安置54户132人，集中安置搬迁户离原居住地平均1.5公里，集中安置搬迁户离原居住地最远的有3公里。调查显示，大部分集中安置点均没有可利用资源就地发展产业，集中安置搬迁户依赖原有山林、土地资源发展产业程度高。由于集中安置点住房面积小，配套附属设施尚未建设到位，特别是没有配套农户产业发展用房，大部分农户存在原有牲畜栏圈、烤烟房、袋料香菇养菌房等生产用房不能在安置点落地等问题。既使能在集中安置点配套产业发展用房，但搬迁户的山林、土地资源普遍离集中安置点较远，利用原山林、土地资源发展产业项目需要在原住地和现住地两地来回跑，生产生活和交通运输有一定困难，影响了搬迁户利用产业扶贫政策增收脱贫。目前集中安置点普遍没有新的有保障的产业发展项目，致使依赖原有山林、土地资源发展产业的集中安置点贫困户有两个家，发展生产时还是以原居住地为主。根据易地扶贫

搬迁政策，所有易地扶贫搬迁必须建新房拆旧房，实行土地复垦、生态修复。基层干部反映，如果拆掉旧房，搬迁户就会放弃原有山林土地，没有了山林土地，对大多数贫困户来说发展产业是空谈。集中安置贫困户产业发展资源和产业用房困难不可回避。

**（三）可持续发展面临问题较多。**一是基础设施建设不能满足产业发展所需。现有的贫困村基础条件和资源条件都比较差，交通、水利等支撑产业发展的基础设施建设点多线长面广，资金投入远远不能满足产业发展的实际需求。两峪乡东湾村是三个村合并村，大部分自然村落不通水泥路，造成烟叶生产物资到位难、烟农卖烟难。2016年，龙坪镇温坪村一组秦明旺种烟16亩，因不通公路，建筑材料运输难，原计划新建烤房未建到位，导致有7亩烟叶没有烘烤，损失3万多元。二是缺稳定长效增收项目。从贫困户现有增收项目来看，普遍杂而乱、小而散，一个乡镇有20多项产业，很多项目不成规模，项目发展没有持续性，短效项目多、长效项目少，粗放式多、精细化少，“一村一品”格局没有形成，贫困户长效增收无保障。核桃产业是近几年发展起来的生态产业，引进的是新品种，由于科技含量高，加之建园质量低，有的田间管理跟不上，有的长势虽好但挂果率低，影响了发展积极性。三是专业合作社带动力不强。农业属于前期投入大、见效周期长的慢热型产业，专业合作社发展存在市场风险大、资金短缺、贷款难等问题，很多专业合作社已名存实亡。两峪乡成立有珍禽养殖、核桃种植、蔬菜种植、

食用菌、药材种植等专业合作社。龙坪镇成立有魔芋、烟叶、蔬菜、天麻种植等专业合作社。从目前运转情况看，上述专业合作社都处于低水平发展阶段，表现为注册一个名字、挂上一个牌子、实际上是个空架子，功能发挥弱，网络贫困户发展少，有的只是在提供技术和市场行情信息方面发挥了一定作用，在提供农业生产资料的购买，农产品的销售、加工、运输、贮藏等方面没有发挥作用，带动贫困户发展产业能力弱。

**（四）村集体经济发展缺项目保障。**根据抽样调查，这两个乡镇村集体经济收入普遍存在缺项目保障，集体经济空壳，服务贫困户发展产业能力弱。两峪乡 11 个村，2016 年没有一个村集体经济收入达到 5 万元。龙坪镇 10 个村，2016 年只有 2 个村集体经济收入达到 5 万元。为了发展集体经济，2016 年两峪乡在 4 个村规划建设 4 座总装机容量为 253 千伏安的光伏电站，4 座电站均在 2016 年 12 月开工建设，程岐村 100kw 光伏电站已并网发电，百庙村 53kw 光伏电站建设已经完工，两峪村和胡家台村的光伏电站也将于今年年中建好。龙坪镇冯家岭村于 2016 年建成 50kw 光伏扶贫电站一座，目前没有并网发电。基层反映光伏电站项目并网发电审批难，能不能发挥预期效益还有待观察。两峪乡东湾村想改造 300 亩老茶园发展村集体经济，因无资金投入而难以实施。龙坪镇温坪村，是 2017 年规划脱贫出列重点村。该村今年主要集中发展烟叶、蔬菜两个项目，蔬菜产业没有税收收入，富得了群众富不了集体；烟叶产业虽有税收返还到村，但数

额有限，今年村集体经济收入仍然难以达到5万元。

### **三、推进产业扶贫、促进农民增收的对策建议**

**(一) 加大思想教育力度，转变发展观念。**要组织扶贫文化下乡，教育和引导贫困群众破除“等、靠、要”观念，实现贫困户从“要我脱贫”到“我要脱贫”的转变，激发贫困群众自我发展的内生动力。要健全竞争性扶贫机制，形成正确导向。在坚持政府投入在扶贫开发中的兜底机制的基础上，其他扶贫资源要采取鼓励式、竞争性的方式，充分调动其脱贫积极性，引导群众发扬自力更生、艰苦奋斗。要大力加强技能培训，增强个体发展能力。根据贫困人口的实际需求，本着“实地、实用、实效”的原则，开展全方位靶向式职业技能培训，有针对性地开展科普知识和涉农实用技术培训，培训要做到与厂企联合、与就业创业相结合，点到点指导，增强实用性。

**(二) 加大基础设施建设力度，配套产业发展。**一是整合部门资金，夯实发展基础。抓紧配套实施水、电、路、通讯等基础设施改造，解决重点贫困人口道路不配套、信息不畅通、电力质量不高等问题。二是提高医疗、教育、文化、环保等公共服务水平，为产业发展保驾护航。三是要保障集中安置点贫困户产业用房。要科学制定易地搬迁方案，适当降低现行高度集中安置比例。对生活依赖原有土地山林的贫困户可在村内基础设施较好的地方，随湾就片相对集中安置，就近利用原有土地山林等生产生活资料脱贫致富。对原址交通条件、生产生活资料较好，搬迁意愿不强的农户，宜就地

拆旧翻新。对于集中安置的，在安置点能够配套建设产业用房的，要尽快规划建设到位。受自然条件限制，在安置点不能配套建设产业发展用房的，可考虑注销搬迁户原住房土地使用证，转换成产业发展临时用房，在产业发展期间继续用于生产，不发展产业了，再拆除到位，确保贫困户搬得出、稳得住、能致富。

**（三）加大主导产业培植力度，支撑产业发展。**实施“一村一品”产业培育行动，大力发展特色农业、生态文化旅游业、现代服务业。推进“互联网+扶贫”，想方设法把贫困群众都“链”到全县“种、养、加、旅、工”产业链上来，立体织网、辐射全局。要以规模化、标准化、品牌化、市场化建设为方向，通过培强主体、龙头带动、科技支撑、标准化生产、品牌建设等措施，着力打造“一村一品”专业村。在项目选择上，要因地制宜，力求基地连片，形成规模效益；在项目发展上，要全面提高经过多年发展比较成熟的茶叶、核桃、蓝莓、反季节蔬菜发展质量和效益；在新项目培育上，要大力发展无公害、有机、绿色产品。在政策支持上，要针对新项目出台新的扶持政策，专列财政资金，支持主导产业培植，让贫困户在主导产业布局网中脱贫致富。

**（四）加大扶贫模式创新力度，提升扶贫质效。**根据县情，有三种扶贫模式可以探索。一是大力发展优势产业带动模式。这种模式从利用当地资源发展特色产业、产品入手，以“一村一品”的思路，形成生产、加工、销售产业发展链，实行产业政策直补到户，采取联户经营型、统建到户型、能

人带动型、干部领办型、中介组织带动型，将分散的经营联结成一定的规模，提高知名度，促进生产和销售，提高产业发展规模效应。二是大力发展龙头企业和专业合社带动模式。这种模式主要有“合作社+农户型”、“公司+农户型”、“公司+合作社+农户型”、企村共建型等四种方式，以农产品生产、加工、储藏、运输企业和合作社为龙头，围绕一项产业实行生产、加工和销售一体化经营。龙头企业和专业合社外联市场、内联农户，形成利益共享、风险共担发展格局。三是大力发展资源入股分红模式。把贫困户集中连片土地资源、搬迁户和五保户抛荒土地和山林入股龙头企业，通过土地流转建设群众参与度高的特色种养业基地，带动贫困户通过土地流转得租金、基地务工得薪金、产品收益得股金分红，确保贫困户稳定增收致富。

**（五）加大政策资金投入力度，提升发展能力。**一是加大资金捆绑力度，提升整体发展能力。扶持资金数额决定重点贫困村扶贫计划的落实效率。建议将投入到重点贫困村的扶贫资金适当比例下达到村，由村统筹帮建单位扶持资金进行捆绑使用，有计划的解决产业发展基础设施等重点问题，防止部门资金各自为阵、撒胡椒面，增强统筹协调能力，提高资金使用整体效益。二是加大科技培训力度，提升贫困户造血功能。当产业扶贫项目确定之后，贫困户急需的是技术。要增加基层技术人员力量，加大科技培训力度，让贫困户户平有一个科技明白人，助推扶贫产业提质增效。三是加大政策资金投入力度，提升集体经济发展水平。要加大光伏电站

建设力度，做好项目落地审批工作，让建好的光伏电站早日并网发电，在建的光伏电站早日竣工投入使用。要出台政策，支持村集体整合和收储农村搬迁户和五保户闲置的土地山林等资源，利用荒山和荒地发展高效经济林、药材等项目，增加村集体经济收入。

**带队领导：**刘世才

**组 长：**冯宝华

**参加委员：**王清杰、陈吉明、刘娟、郑涛、闻福臣