

脱贫攻坚在路上

易地搬迁后续产业扶持怎么选？怎么干？怎么发展？

——基于河北涞源、阜平两县调研情况的分析

□ 崔逸超 郭宇宸 郑慧涛

易地扶贫搬迁是精准扶贫工程的重要组成部分，是打赢脱贫攻坚战的关键举措。易地扶贫搬迁不是简单的人员迁移，更是经济重组、社会重构的系统性工程。既要“挪穷窝”，也要“换穷业”“拔穷根”。做好后续产业扶持，既是解决住户“不愿搬”的有效手段，也是实现脱贫的根本途径。

通过调研走访我们了解到，河北涞源县、阜平县在易地扶贫产业支撑方面积极探索，提前进行布局谋划，科学选择特色产业，突出产业扶贫属性，探索出“两区共建”“三金一订单”“龙头带动、全身舞动”等多种行之有效的模式。同时，产业扶贫普遍存在资金利用效率低、产业后续支持不足、与乡村振兴衔接不顺畅等问题，解决这些问题的重点是充分发挥政府对扶贫产业发展的引导作用。

易地扶贫搬迁产业怎么选

发展产业是实现脱贫的根本之策，没有产业，没有经济上的稳定后续来源，就没有真正意义上的脱贫。贫困地区的特殊性决定了产业发展的特殊困难，因此，选择合适的扶贫产业尤为关键。

因地制宜，科学选择特色产业。在选择产业时，应重点选择发展前景好、当地具有比较优势的产业。如阜平县山场资源丰富，适宜种植中药材，且很多农民会自发在农闲时节创药材增加收入。阜平县因势利导，推出奖补政策，鼓励农民在荒山、坡岗次地发展仿野生中药材种植，并引入专家团队，对从业农民开展技术培训指导，进行产品研发升级，确保产业方向合理、产品销路广阔。

结合劳动力特点，突出产业扶贫属性。与全县范围培育主导产业有所不同，易地搬迁选择的产业更应贴合迁入的贫困户特点，让搬迁户实现就地就近就业。如涞源县白石山产业园区引进毛绒玩具、箱包加工等产业，为不同年龄、不同文化水平的贫困劳动

力分别提供管理人员、技术工人、普通工人等岗位，为无劳动能力、弱劳动能力的人员提供公益性岗位或在家庭计件工作，并通过租金分红保障其稳定增收，实现了多层次的产业吸纳就业格局。阜平县根据搬迁户的既有种养经验，引导其选择食用菌、特色养殖、中药材等产业的不同岗位，实现梯度就业。

规划先行，提前进行布局谋划。产业规划应作为易地扶贫搬迁的前置动作，在搬迁实施前就做好科学规划、启动配套建设、推进宣传入户。阜平县聘请有山地乡村规划经验的浙江规划院，花费一年时间进行了全县村庄布点规划，在迁入地选址时就将后续产业发展作为重要考量因素，安置点大多靠近林果基地、食用菌基地、旅游景区等产业园区，便于安排群众转移就业。

易地扶贫搬迁后续产业扶持怎么干

通过在涞源县、阜平县的调研，了解到两县在易地扶贫搬迁后产业扶贫方面有大量好经验好做法，为产业扶贫怎么干提供了可参考的特色路径。

坚持实施“两区同建”，为易地搬迁群众提供就近就业机会。为了让搬迁群众“稳得住、能致富”，涞源县按照“两区同建”的思路，在建设白石山集中安置区和县城集中安置区的同时，同步规划建立了白石山产业园和盛英智谷产业园，实现“园区建在家门口、打工不用往外走、幸福生活人人有”。其中，白石山产业园区总投资2.1亿元（资金来源为北京市丰台区帮扶资金和扶贫整合资金），占地90.7亩，总建筑面积6.5万平方米，力图打造集物流、仓储为一体的现代轻工工业加工产业园区。白石山产业园区利用自身区位优势

和劳动力优势，抓住北京、雄安新区产能转移契机，积极承接劳动密集型产业转移，引进国际玩具龙头企业雄安容城玩具具和毛绒玩具产业协会，带动协会会员50余家企业入园生产。在东西部对口帮扶政策和北京市丰台区支持下，引

进北京绿山谷芽菜等大型龙头企业入驻，产业园区可为搬迁片区提供2000多个就业岗位，基本实现搬迁区劳动力就业全覆盖，月工资收入可达1500元~5000元。盛英智谷产业园区总投资3.2亿元，占地140亩，总建筑面积6.5万平方米，建设集箱包、服装加工、电商基地、物流配送为一体的综合性产业园，目前已有7家企业入驻运营，共吸纳就业350人，其中30%以上为建档立卡贫困户，人均月收入可达1500元~3500元。

创新打造“三金一订单”扶贫模式，多渠道提高易地搬迁贫困户收入水平。涞源县引入的北京绿山谷芽菜企业是北京市农产品加工重点龙头企业，企业进驻后重新开发“企业入驻付租金、帮扶项目分股金、农民打工挣薪金、家庭种植订单回收”的“三金一订单”模式，扶贫效益显著，覆盖1500余名建档立卡贫困人口。厂房租金为安置片区内无劳动能力的建档立卡贫困人口兜底分红。政府将347万扶贫协作资金投入企业作为贫困村集体产权，每年按6%为4个贫困村195户315名建档立卡贫困人口分红，人均年增收660元。吸纳99名建档立卡贫困人口就业，人均年收入可达1.8万元。利用芽菜培育需求空间小、技术水平低、劳动量不大的特点进行订单经营，为不具备工厂工作能力的建档立卡贫困人口免费提供芽菜种子和种植培训，鼓励贫困户进行芽菜家庭种植并定期回收贫困户培育的芽菜胚芽，为500户无劳动能力的贫困户提供灵活就业机会和收入来源，每户每年可增收4500元。

坚持“龙头带动、全身舞动”培育品牌特色产业，增强贫困人口内生动力。阜平县选择食用菌产业作为重点培育产业，引导阜平食用菌产业走集约化、规模化、品牌化的发展道路，增加产业的竞争力、带动力、吸引力，实现产业扶贫效益的最大化和精准化。当前阜平县内有嘉鑫种植等3家龙头企业，打造了“老乡菇”“小牧耳”等全国品牌产品，形成了制棒养菌、出菇分级、物流冷藏、销售加工、新产品研发的全产业链

条，产业投资达9.2亿元，建成高标准出菇棚4610栋，年产菇耳5.5万吨，实现产业产值4.5亿元，带动群众增收2.55亿元。贫困户可通过土地流转收益、包棚种植收入、产业务工收入、村集体入股分红等多种形式分享产业收益。特别是包棚种植“政府+龙头企业+贫困户”模式极大激发了贫困户的内生动力、提高了贫困群众收入水平。

易地扶贫搬迁产业如何可持续发展

发展产业既是带动易地搬迁群众就业、促进群众增收最直接最有效的路径，更是实现“两不愁、三保障”目标最有力最可靠的支撑。通过实施产业扶贫，贫困群众尤其是易地搬迁群众实现了稳定脱贫。与此同时，在基层一线实践中，产业扶贫也暴露出一些新的问题。一是扶贫资金利用方式简单低效。有的地方为了尽快完成脱贫攻坚任务，把资产收益扶贫简单等同于“分红式”扶贫，助长一些贫困户“坐享其成”的等靠心理，自我发展能力并未同步提升。二是产业后续发展支持有待完善。有的地方只盯着扶贫项目落地，对产销对接、风险保障不够重视，导致扶贫项目后续发展乏力，甚至给贫困户造成负担。三是产业扶贫与乡村振兴的统筹谋划不足。有的地方缺少对脱贫攻坚和乡村振兴的统筹考虑，重视扶贫产业的硬件建设和短期收益，没有从实现产业振兴、人才振兴等角度长远谋划，扶贫产业遭遇发展瓶颈。

当前是我国全面建成小康社会的关键时期，是打赢脱贫攻坚战和实施乡村振兴战略的历史交汇期，必须在巩固产业扶贫成果基础上，采取有效措施解决问题，推动形成规模效益和脱贫长效机制，其中最重要的是大力发挥政府对产业发展的引导作用，提升贫困县“造血能力”。贫困县由于资源禀赋、地理环境、历史沿革等方面原因，在市场竞争中处于后发劣势地位，单纯依靠市场力量难以集聚各类要素资源、促进产业发展。与幼稚产业发展相似，贫困县产业发展需要政

府给予引导支持，着力解决产业扶贫存在的问题，推动产业可持续发展，具体政策建议如下。

完善扶贫资金使用和利益联结机制。更好发挥政府扶持资金作用，强化龙头企业、合作组织联农带农激励机制。鼓励将符合条件的财政资金特别是扶贫资金量化到农村集体经济组织和农户后，以自愿入股方式投入新型农业经营主体。提高易地搬迁建档立卡贫困户参与程度，鼓励以土地、资金、劳动等为纽带，开展多种形式的合作与联合。引导农村集体经济组织挖掘集体土地、房屋等资源

和资产潜力，依法通过多种形式参与产业发展。创新收益分享模式，让农民更多分享产业发展的增值收益。建立健全产销对接和风险分担机制。发挥政府对接资源主动性，积极搭建产销对接会、客户推介会等平台，组织企业参加产品展销会等活动，帮助企业建立巩固客源，增强销售能力，实现稳定发展。依托企业为龙头，采取订单种植、保护价收购、统一技术服务的方式，努力破解贫困群众种养技术水平

不高、销售不畅、抵御市场风险能力不强的制约瓶颈。充分发挥农业保险的风险化解功能，尽可能将本地主要扶贫产业纳入政策性保险范围。设立产业扶贫风险补偿基金，重点用于补偿因不可控风险导致的经济损失，对未参加农业保险或保险赔付不足的受损贫困户，可由基金给予一定补助。

加强脱贫攻坚人才队伍建设。一方面，围绕产业发展需要，加强实用技能培训，解决参与产业扶贫的贫困群众“能力贫困”问题，提升“土专家”“田秀才”“农创客”等实用性人才队伍科技素质；另一方面，支持企业家和外出务工人员返乡人员在农村投资兴业，引导各类智力服务机构聚焦农村，服务农村，培育壮大“乡村工匠”队伍，让农民成为有吸引力的职业。

做好实施乡村振兴战略与脱贫攻坚的衔接。产业扶贫是稳定脱贫的根本之策，巩固脱贫成效、实现脱贫效果的可持续性，既是确保如期高质量打赢脱贫攻坚战必须啃下的“硬骨头”，也是实施乡村振兴战略面临的问题和挑战。当前和今后一个时期，要把实施乡村振兴战略与推动脱贫攻坚结合起来，统筹产业扶贫与产业振兴，既重视贫困地区、贫困户的脱贫，也注重整体地区经济发展，以立体培育、提档升级推动农村产业兴旺，以乡村振兴夯实脱贫成效。（作者分别系国家发改委综合司、就业司、农经司挂职干部）



地处豫西伏牛山腹地的河南省卢氏县曾是深度贫困县，当地有30余年的香菇种植历史，但传统种植方法环节繁琐，效益不佳。

近年来，卢氏县引进农业龙头企业，建设年产3500万棒菌棒的菌棒厂和3290个标准化生产大棚，变一年一季出菇为一年四季出菇，种植规模扩大，香菇产量和品质也得以提高，香菇种植模式升级换代。

目前，卢氏县有11.5万人种植香菇，年产鲜菇45万吨，带动约8200户32,000人脱贫致富，香菇产业成为卢氏县主要扶贫产业。2020年2月底，卢氏县脱贫摘帽。图为菇农在采摘香菇。新华社记者 韩朝阳 摄

□ 陈敏

落实乡村振兴战略，农村物流是关键。为解决农产品上行“最先一公里”和工业品下行“最后一公里”的难题，政府投入大量资源，着力构建县、乡、村三级物流体系，为满足农村居民消费和促进农产品流通作了重要支撑。

在广西田东县挂职期间，笔者就当地农村物流体系构建中问题进行了调研，建议下一步更好地发挥政府的主导作用，加强部门间、产业间和与社会资本间的协同。

田东县农村物流基本情况

总体看，田东县农村物流体系基本构建，制约瓶颈明显。

电子商务和快递物流在农村发展迅速。传统分销体系仍是农村市场流通形式，连锁商超的触角还没有深入到乡镇。农民主要通过分散的农家店和乡村小卖部购买日用消费品和化肥等农资；外销农产品以外地客商收购为主；传统圩日在日常商品交换中还占有较为重要的地位。这些商品流通方式采用较为传统的物流运作方式，多是货主雇用零散社会车辆或通过自有车辆运输。近年来，移动网络普及和电商蓬勃发展很大程度改变了传统流通模式。越来越多水果和日用消费品通过网络平台销售或采购，快递成为农村物流的主要增量。

农村物流服务网络基本构建。乡村物流服务网点主要由邮政、供销和社会快递企业提供。其中，邮政系统在全县10个乡镇都设有站点，确保邮包每天送达一次；在161个村中的31个设有“邮乐购”服务点，提供每周三

次送货服务。供销社系统现有8个乡镇服务中心、63个供销网点。顺丰、“三通一达”等近20家主流快递企业在田东注册运营，各乡镇的加盟商家负责提供中转仓储服务和县乡间双向运输，乡镇和村屯由村民自取。在一些交通较为便利的乡镇，村民利用隔日起圩的机会顺便取送包裹。在芒果主产地，电商会去田头收货，也有大量临时开办的代收点。

现有设施无法满足高峰期物流需求。田东县农村物流需求高峰集中在每年6月~8月芒果上市期间。除在田头直接通过大型运输车辆和电商渠道发往外地，多数通过位于城郊的芒果交易中心集货发运。该交易中心没有公共仓储设施，受面积和布局限制，进出车辆多，交通堵塞成为常态。同时，电商渠道销售的农产品平时都在办公场所周边场地上分拣打包，在高峰期由政府部门协调临时租用第三方闲置厂房或仓库。快递企业一般租用公路货运站的闲置场地进行作业。考虑其中的搬倒损耗和物流各环节衔接的时间成本等，物流效率和服务质量显然还有很大提升空间。此外，电商企业普遍反映，与相邻省份相比，广西快递费用总体偏高。

存在的问题

政府资源整合有待推进。农村物流有投资回收慢和公益性的特点，决定了政府在其中的主导作用。为此，国务院有关部门和单位，从促进物流

更好发挥政府作用 推动农村物流发展

——广西田东县农村物流体系调研思考

发展、脱贫攻坚、乡村振兴、电商发展等各个角度出发，在构建农村物流体系方面投入大量资金和资源。为实现物流服务和资金投入的最优化，相关部门和单位始终高度重视部门间协调配合，所涉文件基本都是多部门联合发布，并明确要求资源整合、优势互补。地方政府也有相应政策支持。例如，2019年，广西壮族自治区交通运输厅等五部门联合发文，提出要加快建设县、乡、村三级农村物流网络节点体系，力争2019年底农村物流网络节点覆盖率达80%、2020年底达90%。

从田东县实践看，基层有整合意愿，但合作范围窄、层次浅。有关县直部门和单位大都认可资源整合的必要性，主要考虑盘活自有闲置土地和仓储资源，完成网络布局任务和考核指标、降低公益性业务运营成本或增加收益等。但操作中涉及利益协调和运营调整等一些现实问题。比如，几个部门都意识到建设县级物流节点的必要性，可在用地规划上想法不一；客货同运的试点，出于频率班次不协调、空间不够和安全性等问题，最终只保留一条运营线路；有部门对现有网点运营水平和人员素质不满意，制约了实际合作的可能性。

物流现代化水平受到产业发展制约。物流技术装备是物流现代化的重要支撑。以冷链设施为例。据专家测算，我国生鲜农产品冷链流通率平均约30%，与美、日等发达国家90%的平均水平相比，差距很大，预冷设施等

明显短缺，投资缺口较大。因此，作为物流“补短板”的重点之一，建设完善冷链物流网络对保障国内消费升级和推动鲜活农产品流通具有积极的意义，农村物流相关项目也都将其作为重点支持方向。

田东县作为农业大县，对冷链设施并没有表现出强烈的需求，相关建设基本都是在上级资金支持下催生的。现有的县级冷链中心基本闲置，仅有几个田头预冷设施在运营，均为供销社系统“新网工程”支持的项目，用于储存当地农民合作社生产销售的火龙果。有部门对下一步建设的冷链设施运行效果有些担忧，认为县里外销的农产品多为“大路货”，同质低价竞争激烈，没必要、也无力承担冷链运营成本；而主打的芒果通常采用常温运输、利用在途时间作“后熟”处理。从表面看，是物流投入超出了现实需要，实际上反映了当地农业发展思路局限于产业本身，未将相关基础性、服务性产业纳入考虑，最终将制约产业自身的发展水平。例如，芒果常温运输的做法是建立在六七成熟采摘的前提下，并形成惯性思维；而市场上已有个别品种通过生产流通全过程的精细化管理和技术设施应用做到树上熟，产品差异化定位获得了很好的市场回报。

政府主导与社会资本协同还需探索。政府在现阶段农村物流发展中的主导地位并不是对社会资本排斥，而是带动社会资本投入农村市场，形成统

一、竞争、高效的城乡物流网络。许多社会资本看到农村市场的潜在商机，大型电商和物流企业都在强调“渠道下沉”，如主流快递企业在乡镇的布局、菜鸟对农村物流网络的拓展、京东“一县一中心”实体店计划等。然而，政府资金投入后，后续运营乏力和企业止步乡镇的现象在不少贫困县共存。

田东县在政府与社会资本协同方面的探索刚刚开始。正在实施的“电子商务进农村”项目，计划引入部分社会资本用于网点建设，通过招投标方式引入第三方负责日常运营，并寻找与大型电商企业农村业务的合作空间。实际合作模式有待具体沟通，运行效果有待检验。政府投入与社会资本合作的难点：一是机制性差异。政府项目有既定的申报程序和进度要求，地方在前期工作中重点是项目申报、对与第三方合作或后期运营等鲜少考虑，在引入社会资本是否符合政府资金管理使用要求方面也有一定顾虑。二是受行业特点影响。政府项目多以县级行政单位申报实施，而物流跨区域运营的特点决定了县级网点多为执行单位，基本没有决策权，双方沟通存在困难。三是体制性障碍。邮政和供销社都是自建体系，系统内形成闭环，与投入第三方物流和电商的社会资本更多是竞争关系。此外，还有利益分配、信息系统开放兼容等问题。

有关工作建议

对国务院有关部门和单位来说，

一是加强部门间沟通和协同。物流管理“九龙治水”问题由来已久，以文件形式反复强调资源整合显然不够。建议细化顶层设计，在项目设计和进度要求上不违反原则的前提下大胆创新，并做好优质企业和优秀案例的推介。此外，还要增加对地方的业务指导，继续深化邮政、供销等领域的体制改革等。

对地方政府来说，一是重视农村物流业发展。对农村物流业的基础性和先导性作用要有清晰的认识，做好县域物流发展规划，统筹城乡物流体系 and 关键节点建设，避免部门间扯皮或各干一摊。二是统筹农村物流和相关产业发展和融合。在推动农业农村发展过程中，不能局限于第一产业本身，也不能停留在做大做强和产量的初级阶段，要从整体和系统的视角将物流等配套服务业和关联性产业的发展也纳入进来，促进良性互动，避免相互制约。三是积极探索公私合作模式。做好项目前期工作，对有利于项目实施和运营的意见建议，主动向上级主管部门反映，上下联动，探索新模式。（作者系国家发改委经贸司挂职干部）