

集聚政策合力 确保高质量脱贫

江苏海安市1.38万名建档立卡低收入人口实现“两不愁三保障”全覆盖，人均纯收入平均值达到1.2万元，脱贫质效显著提升

□ 张锦 张海森 卢伯军

党的十八大以来，江苏省海安市把决胜全面建成小康社会、决战脱贫攻坚作为实现第一个百年奋斗目标的重点任务，深入实施“双六双帮”脱贫致富奔小康工程，全市上下勠力同心、真抓实干，补短板、强弱项，全面提升社会领域公共服务供给能力和质量水平，确保高质量完成脱贫攻坚目标任务，奋力夺取脱贫攻坚全面胜利。

实施健康援助行动，提升医疗服务水平。2018年，海安被确定为江海健康扶贫工程试点市，率先建立“江海健康扶贫基金”，实施健康扶贫医疗补助。3年来，海安以试点工作为抓手，按照“便捷就医、防治一体、应保尽保、全面托底”的指导思想，在实践中形成了“1234”健康扶贫新模式，即一项健康扶贫基金；门诊、住院两条绿色通道；无病早防、有病早治和大病救助三道防线；医疗保险、民政救助、慈善救助、商业保险等四类社会保障。2020年以来，海安市域内60家医疗机构收治建档立卡低收入患者5805人次，住院总费用5018.37万元，基本医疗保险、大病保险、医疗救助等已补偿4470.53万元，健康扶贫医疗补助281.33万元，总报销比例已达95.41%。2020年，海安制定出台因病支出型贫困家庭救助实施细则，对因病支出负担较重的患病对象及其家庭提供补充性医疗救助和临时性生活救助，助力破解因病支出型贫困难题，为全市构建多层次医疗保障体系、切实减轻患者医疗费用负担开辟了新的路径。

打造教育扶贫亮点，推进教育均衡发展。海安是一片崇尚尚教的热土，是闻名全国的教育之乡，始终把教育特别是教育扶贫

摆在优先发展的战略位置。近年来，海安持续深化教育改革，不断加大教育投入，着力改善办学条件，教育教学质量持续领跑全省，成为海安对外宣传的一张闪亮名片。每年设立20万元奖学金，用于鼓励支持品学兼优的贫困家庭学生，着力阻断贫困代际传递。海安中专被列为省、南通和海安三级老促会、扶贫协会“职教扶贫基地”，教育扶贫经验做法放样南通。海安市宁蒍支教教师群体先后分10批、281人次赴云南宁蒍县支援当地教育事业，先进事迹获省委宣传部表彰，荣膺江苏“时代楷模”称号。

落实惠残保障政策，提高助残服务能力。坚持把低收入残疾人作为就业援助重点对象，为残疾人提供就业指导、技能培训和就业推荐，依法推进按比例安排约2000名残疾人就业。全力推动残疾人“两项补贴”提标扩面工作，将低保家庭外无固定收入的三级、四级智力、精神残疾人和一级、二级听力、言语重度残疾人分别纳入生活补贴和护理补贴保障范围。购买“防返贫”保险，签订残疾人特殊困难救助协议，为建档立卡残疾人提供大病医疗救助、意外伤害救助及家庭财产意外损失救助，有效控制残疾人因病因灾返贫增量。

健全养老服务体系，提高养老服务质效。截至2019年底，海安市60周岁以上老人达29.2万人，占户籍人口31.8%，其中建档立卡8193人，占低收入人口总数57.8%。为确保老有所养、老有所乐，海安不断加快养老服务事业发展，以省构建多元养老服务体系试点单位为契机，持续完善“居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合”的养老服务体系，海安市居家养老服务中心(站)养老服务网络已覆盖城乡所有社区。同时，海安

还为建档立卡未标注脱贫的低收入人口100%代缴全部不低于省定最低标准的城乡居民基本养老保险费，确保其100%享受城乡居民基本养老保险待遇。

聚焦兜底保障行动，筑牢基本民生防线。海安将符合条件的低收入人口全部纳入兜底保障，着力发挥低保补差和兜底作用，低保标准从2016年420元/月提升至710元/月，年均增幅超过10%，目前覆盖建档立卡受益人群近5300人，占比超过38%。对其他社会救助制度暂时无法覆盖或救助之后基本生活暂时仍有困难的相对贫困人员，海安采取一次审批分阶段发放的方式给予临时救助保障，充分发挥临时救助“兜底中的兜底”作用。对于建档立卡中的失能失智人员，海安还探索形成了较为完整的长期照护保险制度体系和“机构照护、居家服务、照护补助、器具支持、预防管控”五位一体的长期照护保险服务体系，有效解决失能失智人员及其家庭后顾之忧。

“十三五”期间，海安聚焦全面巩固脱贫成果，有效应对返贫难题，稳步建立长效机制等重点问题，狠抓政策落实，强化探索创新，帮助解决低收入人口在就业、就学、社保、医保、住房等方面的实际困难，着力激发低收入人口内生动力，持续夯实低收入人口稳定脱贫基础，有效增强低收入人口获得感和幸福感。截至2020年底，全市1.38万名建档立卡低收入人口实现“两不愁三保障”全覆盖，人均纯收入平均值达到1.2万元，脱贫质效显著提升；13个南通市定经济薄弱村经营性收入全部超过50万元；黄桥革命老区村营收入和低收入人口与全市同步达标，脱贫攻坚取得决定性成就。



南京江心洲长江大桥通车运营

12月24日，连接江苏南京河西新城和国家级江北新区的南京市第五座跨江大桥——江心洲长江大桥正式通车运营。江心洲长江大桥是世界上首座轻型钢混组合结构斜拉桥，设计为全线双向六车道，全长约10.3公里。从此，南京市民从河西到江北新区仅需10分钟即可过江，并能全天免费通行。图为车辆行驶在江心洲长江大桥上。

新华社发(苏阳摄)

调结构 筑平台 建机制

——关于打造江苏淮安市绿色产业高地的思考

□ 何涛

江苏省淮安市“绿色高地”新发展定位的内涵，应该主要体现在三个方面：一是淮安要在经济、社会发展各方面全面实行绿色化转型，真正形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式；二是淮安的绿色化水平，包括目标和标准，不仅要高于苏北，而且要在全省领跑，产生示范效应，否则谈不上“高地”；三是要重构本质安全、绿色高端的现代产业体系，形成绿色产业竞争力——这是最核心的一条，没有坚实的产业支撑，“绿色高地”可能成为“空中楼阁”。打造“绿色高地”，首先要筑牢绿色产业高地，重点是从调结构、筑平台、建机制这三个关键环节实施纵深突破。

抓紧调结构

紧紧围绕经济生态化、生态经济化，将调整优化产业结构作为主攻方向，走经济发展与生态保护“双赢”之路。

调整产业结构。要抓住我国以畅通国民经济循环为主构建新发展格局的重要战略机遇，把发展服务业作为优化调整产业结构的主攻方向，尤其是把现代服务业作为绿色产业的重要组成部分，着力提高服务业绿色化水平，聚焦高端服务业，聚焦绿色物流业，聚焦生态旅游，聚焦服务业新经济。农业上，加快发展生态农业、智能农业、现代高效农业，推进农业优质化、特色化、品牌化、标准化，提升绿色农产品供给水平和质量。工业上，大力发展低污染、低消耗、高技术、高效益、环境友好型等战略性新兴产业，着力打造新型装备制造、新一代信息技术、盐化新材料、绿色食品四大主导产业和绿色产业集群。重点聚焦智能制造、物联网以及枢纽经济、电子商务、大健康产业等领域，推动互联网、大数据、人工智能等与绿色主导产业、特色产业深度融合，加快生态环保与5G、人工智能、区块链、大数据等创新技术融合发展，加快形成绿色产业新的爆发点。

调整能源结构。调整目前以煤炭消费为主的能源结构，解决热电、焦化燃煤大户围城的突出问题。要深入开展能源消费总量和能源消耗强度“双控”行动，大力推进煤炭消费总量控制和煤炭等量或减量替代，加快发展清洁能源和可再生能源，有序扩大太阳能、生物质能等绿色能源供给，积极推广可再生能源和清洁能源的使用，坚决关停淘汰落后煤电机组，全面构建清洁低碳、安全高效的现代能源体系。

调整投资结构。要聚焦国家《绿色产业指导目录(2019年版)》界定的节能环保、清洁生产、清洁能源、生态环境、基础设施绿色升级以及绿色服务等6大类对推动绿色发展最为关键的核心内容，在绿色技术创新、绿色制造示范、绿色产业培育、绿色金融发展、绿色建筑推广、园区循环化改造、绿色能源推广、循环经济试点、生态环境基础设施、生态系统保护与修复等重点领域，编排实施一批引领性、示范性重大工程，组织开展项目招引，加快形成新的经济增长点。

精心筑平台

着力打造合作、创新、示范平台，为推动绿色产业高质量发展提供有力支持。

区域合作平台。推进绿色产业开放合作，促进绿色产业优先梯度转移。加强同淮河流域生态经济带沿线城市在绿色企业、绿色产业、绿色产品、绿色技术的交流与合作，推进与长三角、长江经济带等地区绿色产业科技合作，促进宁淮现代服务业集聚区和宁淮特别合作区

绿色、创新、特色发展，全面推动与昆山台资经济绿色协同发展。

创新平台。强化绿色产业关键核心技术攻关，实施绿色技术研发重大项目和示范工程；强化绿色技术创新载体培育，发挥企业在绿色技术创新中的主体作用，使企业成为创新要素集成、科技成果转化生力军，支持龙头企业整合创新资源建立一批绿色技术创新联合体、绿色技术创新联盟，实施企业研发机构建设“十百千”行动，开展国家级企业研发机构培育点建设，加快建立企业为主体、产学研深度融合、成果转化顺畅的绿色技术创新体系；依托农业产业园区平台绿色生产技术推广集成，试验试点现代农业新品种、新技术。加强同淮河流域生态经济带沿线城市的绿色产业技术交流与合作，推进与长三角、长江经济带等地区绿色产业科技合作；推进绿色技术创新成果转化，加大绿色技术、绿色产品的推广应用力度，对纳入省级及以上绿色技术与装备推广目录的技术或装备在淮安的转化和应用项目，优先给予科技成果转化资金、市级产业发展资金支持。

示范平台。以提高资源产出率为目标，围绕“布局优化、产业成链、企业集群、物资循环、创新合作、集约发展”的基本要求，协同推进淮安高新区等7个省级以上经开区园区循环化改造工作，着力推动园区向绿色化转型。支持有条件的地方争创省级以上绿色产业发展示范园区(基地)和创建循环经济产业园。按照“集约建设、共享治污”的理念推广“绿岛”建设模式，分摊治理成本，降低中小企业负担。探索开展工业园区环境污染第三方治理，引导社会资本积极参与，建立按效付费、第三方治理、政府监管、社会监督的新机制，促进第三方治理“市场化、专业化、产业化”，整体提升园区污染治理水平和污染物排放管控水平。

着力建机制

深化体制改革，加大要素供给，完善考核体系，为绿色产业发展提供坚实保障。

优化绿色产业发展体制机制。统筹推进生态文明体制改革、优化营商环境集成改革、行政审批制度改革以及投融资体制改革不断深化，组织实施排污权、用能权等市场化交易制度，进一步完善生态补偿机制；探索建立政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现路径和实现机制，推动自然资本大量增值；稳妥推进省级及以上开发区区域环评工作，探索开展园区第三方环境服务等创新发展模式。完善环境守法信任保护名单制度，加强市场诚信和行业自律机制建设。

完善绿色发展要素保障机制。按照“要素跟着项目走”的要求，从规划调整、土地供、市场准入、环境容量等方面，切实为绿色产业发展提供保障。制定出台关于推进绿色产业发展的实施意见，进一步理清绿色产业发展方向，注重政策引导，突出创新驱动，谋划一批绿色产业重点项目；密切关注国家和省绿色产业政策走向，系统梳理绿色产业示范基地、绿色技术推广、绿色债券发行、中央预算内生态文明建设专项、战略性新兴产业等资金支持渠道，落实常态化政策解读机制，提高基层、企业、园区对绿色产业政策的知晓度。

完善绿色产业发展考核体系。建立绿色产业评估指标体系和评价办法，强化评价考核结果运用，形成促进生态优先、绿色发展的激励约束机制；完善高质量跨越发展目标考核内容，推动全市经济社会发展转向以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展。

(作者单位:淮安市发改委)

全产业链发展助推乡村振兴

——江苏海安市发展茧丝绸产业助力脱贫攻坚纪实

□ 卢伯军 张海森 张锦

江苏省海安市，四季分明、雨水充沛、土壤肥沃，种桑养蚕历史悠久，养蚕是很多家庭的经济来源之一。蓬勃发展的海安茧丝绸产业是海安脱贫攻坚的重要支柱。近年来，随着工业化、城市化进程的加快，海安蚕桑生产受到巨大冲击。鑫缘集团长期产业扶贫事业，大力发展现代蚕桑产业，助推乡村振兴，打通精准扶贫“最后一公里”，为养蚕主产区探索出一条现代农业产业化发展之路。

农业龙头企业航母式支撑

鑫缘集团作为首批农业产业化国家重点龙头企业，2014年起，在海安市委、市政府及各部门的关心支持下，多措并举推进规模化集约化优质高产桑园基地建设，全市蚕业家庭农场遍地开花，蚕业联合农场创新发展。

鑫缘集团强化辐射带动作用，全面延长前后端产业链条，提供全过程的航母式支撑，与从事种植、养殖的蚕业家庭农场、蚕业联合农场签订协议，提供农资和“养、管、收、烘”等精准扶持。

通过实施家庭农场，鑫缘集团与养蚕大户、蚕业劳动力之间形成了“轮辐式结构”。鑫缘集团通过实施工农一体化，积极向前后端延伸产业链条，打造强大的终端产品竞争力，确保“轮辐式结构”的稳定。

在整个产业链中，鑫缘集团突出工业主体，把工业生产和工业企业作为资源整合、反哺农业、科技创新、市场依托、创收创效的主体。目前，鑫缘集团形成了蚕种繁育、蚕桑种养、加工制造、科研、贸易、服务有机整合的产业模式，产业覆盖蚕种、丝、绸、服装、化妆品等多个领域。

近年来，鑫缘集团还将这一“生态系统”扩展到广西德保、安徽潜山等地，为发展当地经济、促进脱贫攻坚发挥了积极作用。

新型经营主体渐进式发展

鑫缘集团加快蚕业新型经营主体建设，培育出一批懂技术、懂经营、懂管理的新型经营主体。新型经营主体的契约意识、抗风险能力和管理能力大大提高，龙头企业的管理维度大大降低、资源控制力大大增强，“公司+基地+农户”的利益联结更加固化、更加紧密。

培育新型经营主体，鑫缘集团的经验是按照梯次发展规划，遵循“适度规模，规范管理，科学饲养，提高茧质”的原则，务求实效，做到成熟一个、落实一个、成功一个。

在现有的土地资源、科技和劳动者素质条件下，单个农场经营规模并不是越大越好，最佳实践是以家庭为核心开展适度规模经营。一是优选在社会上信誉度高、群众基础好、组织能力强、培桑养蚕技术经验丰富的蚕农担任农场主。二是在在建场规模上，蚕业家庭农场和联合农场每期饲养蚕种数量不少于20张。家庭成员(以一对夫妻为主)构成农场的主要劳动力，忙时通过聘请季节性劳动力解决。三是最大程度向经营主体让利。蚕业农场建设一次性投入较大，鑫缘集团提供力度较大的扶持政策，确保农场的经营收益。

全程标准生产保姆式服务

鑫缘集团构建了完整的桑蚕茧丝产业化体系，拥有一批运行良好、成效显著的经营性蚕业社会化服务组织，为当地现代蚕业转型升级提供了有力支撑。

在标准上，做到“五统一”，即：统一蚕品种，蚕业家庭农场和联合农场的全体成员必须统一从正规渠道订购蚕种，购买蚕保险率达100%；统一小蚕共育，严格按照“25天养蚕法”的饲养标准操作到位，确保稳产高产；统一技术指导，对全市养蚕大户、蚕业家庭农场主们进行产前、产中、产后的技术培训，并利用微信群等方式进行在线指导和咨询；统一簇具，所有联合农场的成员全部使用方格簇，保护蚕茧的质量；统一交售标准，坚持化蛹后采茧，做到选茧出售。

鑫缘集团实施以机械应用为主的规模化蚕桑种养技术创新，大力探索推广现代农业机械化设备，为现代农业高质量发展注入新动力。蚕业家庭农场采用半自动机械化饲养小蚕，将小蚕饲养机和自动给桑机相结合，以电动机带动传送链旋转运输塑料蚕盒；茧站采用热风循环式烘茧机组，实现了鲜茧一次性烘干，大大提高了工作效率。

政府部门后盾式保障

海安政府及有关部门从财政投入、土地、监管等各方面为茧丝绸产业发展提供了强有力支持，成为鑫缘集团推进蚕桑规模化的坚

强后盾。

组织领导支持。组建由市委、市政府分管负责人为组长，市农业农村局、财政局、自然资源局、住建局、生态环境局、市场监管局、供电公司、水务集团、鑫缘集团等单位为成员的优质蚕茧生产基地建设领导小组。各相关区镇建立由主要负责人的推进小组，整体联动，合力推动农场发展。

财政资金支持。农业部将鑫缘集团列为“全国农村一二三产业融合发展领军企业”，江苏省商务厅给予蚕桑示范基地建设资金支持，海安地方财政推出系列资金扶持措施，补助新栽桑、奖补新建农场、扶持小蚕共育、支持蚕桑生产机械推广等。

土地政策支持。海安市农业农村局等部门加强指导和培训，在不破坏耕作层，不改变土地权属和用途的前提下，合理确定附属设施用地规模；自然资源局负责农场和养蚕大户的蚕室和附属设施用地的管理和调整；市场监管局负责蚕桑经营主体的登记备案。

后勤保障支持。供电部门保障农场正常生产用电，按农业生产用电价格执行；水务集团保障农场正常生产用水，按居民生活用水最低价格执行。

政府部门的强有力支持，为推进海安蚕业联合农场建设提供了坚实保障。

2020年，海安市委、市政府印发《海安市深入开展扩桑三年行动促进蚕桑产业高质量发展实施意见》，提出以全市桑园面积恢复到2015年末的8.5万亩为目标，从2020年起至2022年，全市新栽桑面积2万亩以上，建成现代蚕业示范园、高标准小蚕共育室各15个以上，新增蚕业家庭农场200个以上、全程机械化规模化养蚕专业户800户以上。截至2020年5月下旬，海安市2020年栽植新桑任务已全部完成，其中育71-1品种桑3540.8亩、草木桑1457亩。

目前，海安有229家蚕业家庭农场、169家蚕业联合农场，鑫缘集团通过规模化经营，单个蚕业家庭农场亩均收益最高达1.5万元，吸纳海安周边2000多名产业工人就业，带动全国贫困地区5.8万户蚕农增收，1.3万名建档立卡低收入蚕农脱贫，是全国首批农业产业化国家重点龙头企业、全国一二三产业融合发展领军企业、全国纺织产业扶贫先进单位，获2020年度全国脱贫攻坚奖奉献奖。