

湖南洞口：借鉴PPP模式发展农村扶贫产业

吕辉红

“扶贫难，发展产业最难”。要在思想观念和经济基础落后的贫困山区，发展几项稳定性好、抗风险强的产业，面临着发动群众参与难度大、吸引社会资本难度大、项目建成后经营管护难度大等问题。实现扶贫产业较好发展，既要按照市场经济规律办事，充分调动民营资本的积极性，保证产业能持续健康发展，又要尽可能扩大惠及面，吸引贫困农户参与项目，同时实现村级集体有收益。借鉴政府和社会资本合作(PPP)建立伙伴关系，科学合理分配各方利益，明确各自权利和义务，不失为一条发展农村扶贫产业、壮大村级集体经济的有效途径。

湖南省洞口县渣坪乡大溪村位于雪峰山腹地，为国家级贫困村，自然条件良好，山地资源丰富，气候湿润多雨，适合发展茶叶种植。2013年5月以来，湖南省财政厅驻大溪村扶贫工作组在充分调研论证的基础上，采取“土地流转返包、公私合作经营”的方式，建设416亩的高山云雾茶园，初步形成“公司+合作社+基地+农户”的产业发展模式和“公私合作、利益共享、风险共担”的长效经营管理机制，取得了较好成效。

1. 科学制定方案，明确职责分工。在项目实施前，工作组牵头制定了大溪村茶园建设实施方案，率先明确项目的组织结构、资金筹措方式、职责分工等，为接下来的土地流转工作奠定群众基础。一是在组织结构上，项目以“工作组牵头，村委会组织，承包户实施”为组织结构，按照“统一整地、统一购苗、分户栽种、分户管理”模式进行。二是在资金筹措方式上，在测算每亩茶园建设成本的基础上，工作组代表村委会与承包农户分摊

资金。其中，统一整地费、茶苗购置费由工作组投入；承包农户以投工投劳为主，承担砍山炼山、栽种、施肥和抚育管理的费用。三是在职责分工上，工作组代表村委会负责为承包农户出资聘请施工队进行统一整地、采购优质茶苗，并委托省茶叶研究所和湖南古楼云雾茶有限公司负责技术指导、人员培训等；承包农户负责承包地的砍山炼山、精细整地、挖穴、栽种、施肥以及抚育管理等工作。

2. 公开征选农户，搞好土地流转。工作组和村委会采取“规范土地流转返包、合理划分承包规模、公开征选”的方式选定承包农户。一是统一安排土地流转。村委会与土地流出农户签订租赁合同，对将要实施茶园建设土地进行统一租赁，以茶园销售收入分成的方式支付租赁费。据统计，全村共68户农户签订租赁流转协议，流转土地416亩。二是合理划分承包土地。村委会根据地形地貌、地理位置和交通等因素，将统一流转后的土地划分成若干宗地块，用于土地发包。每宗土地的面积为10—30亩不等，最大不超过60亩。三是公开征选承包农户。工作组与村委会联合发布公告，按照一定的标准挑选承包农户。

3. 建立监督机制，确保收益分成。工作组将茶园建设投入的财政资金作为村委会的股份参与茶园经营，建立起“农户为主、集体参股、合作经营、收益分成”的股份经营机制。一是明确收益分成比例。按照合同规定，茶园建成后的前三年由承包农户负责抚育和管理，不进行收益分成。从第四年起，将茶园鲜叶销售总收入进行分成，具体分成比例为村委会5%，原土地流出农户10%，承包农户85%。二是成立茶叶专业合作社。工作

组组织承包农户自愿成立茶叶专业合作社，并以湖南古楼云雾茶有限公司为依托，按照统一品牌、统一技术、统一质量、统一加工，分户管理、分户采摘、分户毛茶加工的“四统三分”要求进行管理，合作社为社员提供免费帮助、指导、培训，并对生产出的茶叶进行统一收购。三是建立收益分成监督机制。乡政府经营管理站牵头，联合村委会、茶叶合作社成立“大溪村茶园收益分成监督委员会”，监督种茶承包农户按照合同规定上缴收益分成，保障土地流转农户的应得收益，并做好相关维权工作。

工作组在茶园建设项目中取得了一定的成功经验，但也面临着一些亟待解决的问题。一是扶贫工作体制机制有待完善。工作组目前所借鉴运用的合作模式依然较为粗放，需要进一步优化完善应用于农村产业扶贫体系的PPP模式，制定规范的社会资本参与产业扶贫的机制，建立科学、合理、透明的程序，并通过专业的公共部门来统筹管理，确保公共产品分配到位和私人资本利益可持续经营。二是农户参与度不高。全村共60多户贫困农户通过土地流转参与了扶贫项目，但还有一半以上的贫困农户由于没有参与到茶园建设项目，不能直接参与收益分成。在国家大力倡导精准扶贫的背景下，应探索在现有三方(村集体、原土地流出农户和承包农户)合作的基础上，将本次未参与项目的贫困农户打捆作为第四方参与项目合作，以扩大产业扶贫的覆盖面，提高项目产品的公共性。

(作者单位：湖南省财政厅驻洞口县渣坪乡大溪村扶贫工作组)

责任编辑 黄悦