

推进产业造血扶贫 拓宽农民致富路

——湖南省产业扶贫调研报告

□朱晓云 饶嘉 万志刚

2013年6月,湖南省财政厅农业处组成课题组开展了以推进产业扶贫为主题的调研活动,课题组通过听取汇报,走访龙头企业、农民专业合作社和农户,考察扶贫产业项目等方式,对湖南产业扶贫工作进行了深入的调研。总体判断是,湖南省近年来产业扶贫投入力度逐年增大,投资结构不断优化,促进了优势特色产业快速发展,龙头企业不断壮大,产业品牌不断涌现,带动了农民增收,推动了地方经济发展。如安仁县通过产业的集约化、专业化发展,人均GDP由2009年的6378元增加到2012年的16846元,人均纯收入由2009年的1996元增加到现在的3268元。茶陵县2012年全县国内生产总值达到115.42亿元,财政总收入9.06亿元,农业增加值26.12亿元。但在推动产业扶贫工作中仍存在一些亟待解决的问题。

(一)科技含量低,结构模式单一。一是产业区域同构竞争。长期以来,贫困地区的产业单一发展造成了产业效益不高、风险偏大。如湘西州推广柑橘产业,全州种植柑橘107.7万亩,由于同类产品竞争及其他原因,市场销售不畅,经济效益不高,造成了“销售难——培管不到位——品质下降——销售难”的恶性循环。扶贫产业一般都是政府引导发展的产业,规划和推广具有区域同构性。据统计,武陵山片区至少14个县

将茶叶纳入重点发展产业,实际上除了安化黑茶目前有较好的竞争力外,其他县的茶叶产业没有明显的优势。二是产业发展模式单一。各县产业发展中约有80%依托农民家庭联产承包责任制的经营形式,农民每家每户散兵游勇式发展产业,产业生产经营模式大多是传统的一家一户模式;即使一些地方采用了“公司(专业合作社)+农户”的模式,但由于农民专业合作社的凝聚力不强、民主性不够、管理不规范,不能引导农民开拓市场发展产业,没有形成通过合约互惠互利的一体化的发展模式和因地制宜的多模式产业发展格局。三是产业科技含量低。各县产业发展格局普遍存在传统产业多,高科技新型产业少的问题。传统产业很容易被复制,造成各地低水平竞争,农产品市场恶性竞争、自相残杀。如湘西椪柑由于技术含量不高,泸溪县发展后,湘西州每个县都发展柑橘产业,产业的区域竞争非常激烈。

(二)产业链条短,规模效益有待提高。一是注重原料生产,深加工类产业少。全省汇总扶贫产业加工度不足20%,有70%的种养扶贫产业没有自己相应的加工渠道。大部分县市产业建设多注重原料生产,对产品加工和深度开发产业支持较少。由于产业链条短,产品附加值低,农民依赖卖初级农产品所得的利润低,整个产业对拓宽农民就业渠道助力较小,难以推动区域性经济整体发

展。如湘西的柑橘、新化的黑猪产业和楠竹资源,由于没有深加工企业,都只是进行粗加工卖出去,农民所得的效益很低。二是规模化程度低,引领作用不够。大部分县农产品生产中,一家一户的小农生产方式还是主力军,农民的组织化程度不高,产业规模化生产难以实现。除了少数县的某个产业规模较大、引领作用较强外,大多数扶贫产业发展局限在较小的区域范围内,很难发挥引领带动全县产业发展的作用。如茶叶产业除安化黑茶外,其他都没有规模引领作用;新化县的中药材、油茶产业尽管有地方特色,但整体规模不大,对县域经济的发展还起不到主导作用。三是产供销对接差,效益不高。目前产业扶贫多注重产品的生产数量,忽视了产品的精深加工和销售,产业产供销处于信息不对称的分离状态。如新化县大力发展中药材,但目前中药材市场不稳定,若不加快市场开发对接,一旦药材大量生产,势必造成产品滞销,产业扶贫的效果将大打折扣。

(三)适应力薄弱,抗风险能力不强。一是产业周期风险潜在。一些扶贫产业的短期扶贫效果不错,甚至可以达到一时的繁荣,但是随着产业周期的循环,产业老化退化必然走向衰败期。新产业的培育不仅需要大量资金支持,而且还需要较长的成长过程,产业转换升级存有很大的潜在风险。如湘西椪柑产业的改造升级任务十分繁重,如何分担

这一风险,逐渐将成为现实难题。二是自然风险频发。近年来,湖南自然灾害频发。由于尚未建立农业巨灾风险体系,据统计,2012年全省48个贫困县市中,有90%的县市遭受不同程度的水旱灾害,有的县市损失上亿元,相当于财政扶贫资金几年投入的总和。2013年的旱灾遍及全省100多个县市,贫困县市由于基础设施和自然条件较差,扶贫产业农业科技化、机械化程度很低,抵御自然风险的能力更弱,灾情更加突出。此外,湖南动植物疫病疫源分布广泛,今年的禽流感就造成了养殖产业农民的返贫现象。三是市场风险较大。由于农产品的需求弹性较小,其销量不会因为人们收入的提高而出现相应的提高,加之全省农产品市场信息不对称,有效的信息沟通机制缺失,全省农业“蛛网效应”明显。石门柑橘、湘西椪柑,有的丰产年份仅5分钱一斤,低到农民不愿采摘而烂在树上。同时,农产品不易长期保存,其价格无法充分实现,如杨梅、

蔬菜等产业,必须及时采摘出售,否则就会白白烂掉。农业产业的病虫害也容易造成市场风险,2011年四川柑橘生虫的传言,使湘西椪柑的销售严重受损。

(四)产业集聚不够,竞争力不强。一是产业组织化不够,市场竞争力弱。与一般产业相比,扶贫产业起步晚、基础差、规模小,因此在中所占份额很小、竞争力不强;同时,农户与龙头企业、农民专业合作社对接间隙较大,一些农民专业合作社有名无实,没有真正走向紧密联合、合作共赢性发展轨道,而是形成“有利凑一块、无利作鸟散”的零散机制或拉郎配形式,极个别甚至成为专设的骗取项目资金的组织。二是产业品牌不强,市场认可程度低。各县扶贫产业真正形成大品牌的不多,有些品牌只是区域内的,影响力不够、市场认可度不高、核心竞争力不强。如安化县的黑茶产业具有一定的品牌影响力,但是与安溪铁观音相比,不论品牌影响力、品牌价值都有很大差别。农产品市场开发和品牌打造需要较多资

金,必须依靠龙头企业和专业合作社运作。湖南扶贫产业企业和专业合作社实力一般较弱,财政产业扶贫资金在市场拓展方面的投入也较少,导致其市场开发特别是品牌打造上力不从心。三是产业园区滞后,产业公共服务差。园区是产业规模发展的依托,园区完善的公共服务可以使农业产业化集聚发展,产业的竞争力增强。但是,农业产业园区由于其本身的特殊性,在贫困地区发展非常艰难。调研的县中至今还没有一个建立农业产业化园区,农业产业化发展没有形成有规模的集聚地。

(五)产业发展关联度较低,与农民增收不匹配。一是产业组织与农民联系松散。在产业扶贫中各地都扶持了一些种养大户、龙头企业,但相当一部分都没有建立“企业(合作社)+基地+农户”的组织模式,贫困农民的参与度并不高,有些地方尽管有扶贫产业,但是惠及贫困农民的广度深度不够,对贫困农民脱贫致富的帮扶作用有限。二是没有建立企业与农民的利益共享机制。在产



业扶贫中,各地农产品生产、加工、销售各环节相互脱节,农民只在种养环节获得微利,在加工销售等增值环节无利或获利甚微。同时,一些地方片面强调产业化、规模化,只注重培育产业大户和产业化龙头企业,导致国家产业扶贫资金被其占用,产业扶贫偏离目标,无法真正惠及贫困对象,从而阻碍了农民主体积极性发挥,也直接影响了产业扶贫效果。三是扶贫产业项目设置的针对性不强。产业扶贫受行政推进的影响,项目难以真正因地制宜,具有一定的盲目性。部分县市为争取国家扶贫资金投入,盲目申请不适宜当地发展、效益低下、没有发展前途的项目。农民对产业扶贫的项目不感兴趣,甚至是消极抵制,使得项目实施脱离农民主体。

针对湖南产业扶贫工作中存在的问题,应抓住重点加快推进湖南产业扶贫:

(一)加强引导,规范产业发展。一是完善产业扶持引导。因地制宜出台区域产业扶持政策,选择扶持市场前景好、投资效益高、发展潜力大的产业。同时,要结合地方特色和地方优势,完善引导产业发展的措施,特别要利用贫困地区的生态资源优势,发展优质特色农产品、高端农产品。加快对高新技术产业发展的政策支持,引导技术型扶贫产业发展,推进传统产业的转型升级。二是创新金融信贷引导。金融机构应突出支持产业化龙头企业、特色加工企业发展,积极推进金融产品和服务方式创新,探索多种信贷模式,最大限度地发挥金融机构的信贷扶贫作用。坚持因企因户制宜的原则,通过企业和农户的资产负债、经营效益、市场占有率、发展潜力、关联企业的经营情况和债权债务关系等情况,分析其现实的风险承受能力,实施不同的营销策略,提供有区别的信贷服务。

(二)突出特色,打造产业品牌。一是推进差异化、精细化发展。一方面,

根据各地的资源禀赋和自然条件,科学选择扶贫产业,不搞“一刀切”,不盲目追求产业的规模,推进产业扶贫在地域上不同分布、在农户中适应不同要求、在产品上适应多样化需求、在项目实施上差别对待。另一方面,摸清农民产业发展需求,加强产业扶贫的针对性,促进产业扶贫精细化发展。二是强化基地、企业与品牌建设。围绕特色支柱产业和品牌农产品,着力推进龙头企业培育,每个贫困县扶持5家以上的扶贫龙头企业,增强龙头企业的带动作用,强化龙头企业的扶贫责任。支持企业实行“公司+基地+农户”方式,发展特色、优势产业和农产品加工业,每个贫困县每一个扶贫产业重点支持2—3家企业和农民专业合作社做大做强,发展成亿元企业。依托企业和农民专业合作社开展农产品品牌建设,加强对农产品标准化生产、测土配方施肥、病虫害防治、优质生产的技术培训力度,推进有机食品、绿色食品基地建设。要加大对品牌建设的支持,财政、金融要创新机制,大力支持农产品企业和农民专业合作社建立品牌销售窗口,发展品牌旗舰店、加盟店和品牌专用柜台。省内电视、报纸、网络等主流媒体要积极支持省内农产品品牌宣传,开辟专栏介绍特色食品和优质农产品。

(三)防范风险,确保稳定发展。一是加强农业保险保障。提高农民保险意识和农业保险服务水平,引导农民利用保险手段抵御自然灾害和化解农业生产风险,确保农民能够在农业灾情发生后及时得到保险补偿,尽快恢复农业生产活动。规范全省农业保险市场,遵循“保障适度、保费低廉”原则,合理设定各补贴险种的最高赔偿限额。要逐步扩大农业保险的覆盖面,增加农业保险品种,建立农业保险长效发展机制,提高保障程度,以满足农民基本生产的保险需求。二是推进组织化信息化风险防范。

要建立全省产业扶贫信息化平台,及时发布产业政策、产品市场信息、产业技术信息、产业人才信息,及时提示产业风险,发布产业的预警信息;鼓励农户、企业和农民专业合作社组织组建风险防范共同体,建立产业扶贫的风险防范网络。

(四)整合资金,创新财政支持。一是整合财政支持资金。建立“省统筹,县为主”的大扶贫格局,加大吸引社会资金投入产业扶贫,财政部门通过贷款贴息等方式对企业和农民专业合作社产业发展进行补贴;建立健全部门项目资金整合机制,把财政、扶贫、发改、农业、人社等部门和社会各方面力量整合起来,合力推进产业扶贫进程。二是创新财政支持方式。统筹使用各项支农资金和扶贫专项资金,着力解决产业扶贫中的瓶颈问题,提高县域农业产业市场竞争力。适度调整投资结构,除保障性扶贫资金外,专项资金应保证70%以上用于产业发展,其中50%用于补助扶贫对象,主要通过企业和合作社采用实物和服务补助,50%支持龙头企业和合作社,主要采取贷款贴息、农业担保补贴等。

(五)捆绑联动,建立贫困农民脱贫致富富机制。一是鼓励企业延伸扩大优势产业链。鼓励大型农产品加工企业和经贸企业、大型超市到贫困地区建厂,与扶贫产业对接,发展原料基地。省财政、金融、税务部门对带动农民脱贫的企业,提供贷款贴息、税收减免和融资支持。二是建立农产品城乡直通机制。建立大中城市社区与贫困乡村产品直通渠道,发展“订单农业”,减少农产品交易环节,降低交易成本,提高流通效率。指导龙头企业和农民专业合作社建立电子商务平台,同时鼓励社会力量创建农产品电子交易平台。

(作者单位:湖南省财政厅
石门县财政局)

责任编辑 黄悦