

# 科学规划是提升产业扶贫的关键

○ 杨林刚

我国多年的扶贫开发经验证明，产业扶贫是治贫的根本性措施，是走出贫穷的根本出路，是打赢脱贫攻坚的“关键一招”，是农民致富的希望所在。产业扶贫是一种“造血型”的扶贫开发模式，能让贫困群众有稳定的、可持续的收入。国家拨款给钱给物的“输血型”只是饮鸩止渴，兴办产业才是长久之计，才能阻断贫困，拔出穷根。依托产业扶贫，增强贫困群众的自我发展能力，提升“造血”功能，开拓“致富路”。产业扶贫是一项系统工程，是一篇大文章，涉及到方方面面，产业扶贫要见到成效，关键在于科学规划，难度也在科学规划。科学规划的目的是发展成果由人民共享，实现共同富裕。做好科学规划，提升产业扶贫需要解决三个问题：一是可以做什么产业；二是选择做什么产业；三是怎样做好产业。

## 一、加强产业扶贫的重要意义

### 1. 产业扶贫是增加贫困群众收入的重要措施

贫困群众之所以贫困，就是没有稳定的收入来源。扶贫就是让群众有稳定的收入，产业扶贫是扶贫开发的重要抓手，通过发展产业实现的农村贫困人口脱贫，对于打赢脱贫攻坚战才有坚强的保障。

产业扶贫是推动我国农村减贫事业的重要举措，<sup>[1]</sup>是脱贫致富的“摇钱树”。我国过去的扶贫方式主要是采取给钱给物，在短期是使贫困户收入增加了，但从长期看，没有真正帮他们增加收入，不能让贫困地区彻底脱贫。产业扶贫是旨在通过发展产业补上贫困地区的短板来带动贫困户摆脱贫困。在贫困地区进行产业扶贫，提高这些地区的自我发展能力，可以减少对国家拨款以及投入资源的依赖，调整目前的农业产业结构，进一步加快农业产业化的进程，才可以真正实现增加农民收入和提高农业增长效率，才能为贫困地区找到脱贫的出路。

### 2. 产业扶贫是当前扶贫开发中的重点和难点

多年的扶贫经验证明，产业扶贫是我国扶贫开发工作的重点之一，关系到这个扶贫开发的大局。产业扶贫改变过去的直接给钱给物进行帮扶的“输血”式向利用当地的资源，培养贫困地区的自我发展能力的“造血”式扶贫。其带来的效果显著，可谓是立竿见影，帮助贫困户解决生存和发展的的问题。因此，加强产业扶贫，对当前扶贫开发具有重要意义。同时产业扶贫的推进也有很多难点，面临资金、技术、市场和机制等难点，主要表现为：有资源没有资金；有人力没有技

术；有产品没有市场；有利益没有机制等。

### 3. 产业扶贫是全面建成小康社会的迫切需要

当前是全面建成小康社会的决胜时期，可谓是时间紧，任务重。全面建成小康社会最艰巨最繁重的任务在农村，特别是在贫困地区。产业扶贫是贫困地区增加收入减少贫困人口和持久发展步入全面建成小康社会的必然选择。在贫困地区进行产业扶贫，提高他们的内生动力，才能为贫困地区找到脱贫的出路。在关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》的说明中，习近平总书记指出：“到2020年，通过产业扶持，可以解决3000万人脱贫。”

<sup>[2]</sup>搞好贫困地区的产业扶贫工作，对全面建成小康社会意义重大。

## 二、产业扶贫面临的问题

现阶段，产业扶贫取得一定的成效，但仍然任重而道远，面临一系列问题和不足。一是部分地区的产业扶贫没有经过科学论证，具有盲目性，没有结合实际情况，把当地产业资源和扶贫资源有利的结合，导致资源浪费。一些地方盲目的跟风，领导一拍脑袋，没有根据市场的需求，看到周边其他村庄种植西瓜、蔬菜或者是养殖鱼、羊等赚钱发财，也盲目的跟风，一哄而上，花了大量的人力、物力和财力去搞，导致该地区大面积的种植或养殖同一种东西，结果是市场不景气，农民产品滞销，贫困群众想到就害怕，严重打击贫困户的积极性。有的盲目的一哄而上，存在水土不服，结果是产业直接倒闭。二是部分地区在扶贫开发过程中没有处理好经济发展与环境保护之间的关系，导致贫困地区的环境遭受极大破坏。三是贫困农民的思想观念还没有转变，有的贫困户认识上存在误区，害怕风险，认为把土地转租给企业，做临时工没有保障，宁愿守着地自己种植。有的贫困户过分依靠政府，观念落后，思想保守，“等靠要”思想比较严重。四是产业扶贫资金管理不合理，存在风险。导致扶贫资金的应用率不高，甚至一些地方存在挪用现象。一些企业别有用心，打着扶贫的旗号来套用扶贫资金项目，违背了扶贫的初衷。在一些地方，产业扶贫弄虚作假，“只见项目不见贫困户”。五是产业扶贫中一些龙头企业的带动力不强，与贫困户之间的联系不紧密。企业与贫困户脱节，利润大部分被企业带走。六是有的地方没有从实际出发，违背产业发展规律，违背农民的意愿。七是贫困村的基础设施较差，经济基础薄弱，条件比较艰苦，贫困群众的基本素质不高，生产能力偏弱。

## 三、科学规划是提升产业扶贫的关键

做好产业扶贫，关键在于科学规划，难度也在科学规划。科学规划，绘制清

晰的产业扶贫蓝图，规划新形势下产业扶贫的科学发展，提高产业扶贫的效率，谨防产业扶贫出现“扶富不扶贫”和“揠苗助长”<sup>[3]</sup>的现象。科学规划要“实”，确定好可以做什么产业；科学规划要“稳”，确定好选择做什么产业；科学规划要“细”确保发展好产业，让贫困群众共同分享产业扶贫的成果。

### 1. 科学规划好可以做什么产业

科学规划要“实”，要做到实事求是，深入调研，摸清贫困地区的实际情况。了解贫困地区的气候、地貌、矿产、农作物、人文环境和人力资本等，寻找该地区的发展优势所在。充分利用好地方的特色资源，挖掘其独特的优势，有的贫困地区具有发展特色农业的资源优势。一些地区可以发展旅游文化产业，充分发挥当地的人文景观、自然景观和民族风情，可以打造成旅游观光、休息度假等一体的旅游产业。要做到因地制宜，按照全面协调可持续发展的要求，做到一切从实际出发，一切为人民利益着想。结合贫困地区的资源优势，选择符合本地区的特色产业。一个地方宜农则农、宜游则游、宜工则工等，探索走农特色农业扶贫、旅游业扶贫、工业扶贫等。如果没有从该地区的实际出发，盲目的引入许多“高大上”的产业，很可能会水土不服。正所谓“橘生淮南则为橘，生于淮北则为枳”，同一种产业可能在一个地区发展很好，但在其他地区就不见得效果怎么样。各地区千差万别，各不相同，在制定规划时也要具有针对性。同时，科学规划要立足现实，放眼长久，确保产业发展具有可持续性，让产业走可持持续发展，从而实现持久脱贫。

### 2. 科学规划好选择做什么产业

科学规划要“稳”，要综合考虑各种关系，选择最适合的的帮扶产业。规划中要处理好人与人、人与自然、人与社会等关系，确保选择的产业稳操胜券，能够带动该地区贫困群众脱贫致富。

科学规划，以人为本。就是尊重农民的意愿，尊重农民的自主权，做到问政于民，了解农民的心声，满足农民的需要，维护农民的利益。在制定规划时，坚持以人为本，以贫困群体作为最终出发点，广泛听取贫困人民群众的心声，征求大家的宝贵意见，让大家关心规划，参与规划设计。选好选准产业，既要适合当地的发展，也要符合农民的意愿。彻底消除贫困群众对产业扶贫的顾及，让他们大胆作为，积极在产业扶贫发展中发挥主体作用。

科学规划，尊重规律。产业扶贫也要遵循市场发展规律，必须坚持市场导向，考虑市场供求，了解市场行情。尊重客观规律，做到一切从实际出发，找准产业

项目与贫困户增收的结合点，确保产业扶贫不落下一个贫困户。尊重客观规律，坚持保护环境与发展产业协调推进，而不能以牺牲环境的代价来发展产业。

科学规划，风险评估。产业扶贫是一项系统工程，涉及到方方面面，规模比较大，面临自然、市场、销售等风险。一是自然风险评估，要对贫困地区的自然灾害进行考察评估。二是市场风险评估，要对市场前景进行考量，分析现实市场和潜在市场。市场在资源配置中起决定性作用，市场千变万化，产品受市场的供求关系影响很大，贫困群众很难把握市场销路，如果产严重大于供，将导致滞销，结果是贫困户的收入更低。因此，应当高瞻远瞩，选择好市场前景好的产业。三是要对行业之间的竞争进行分析，找到自己的发展优势。做到合理布局，避免一哄而上的局面。

### 3. 科学规划好怎样做好产业

科学规划要“细”，要让产业扶贫更精准，做到精准发力。产业涉及到方方面面，在产业实施前、实施中和实施后都要规划好，而不能出现“年年扶贫年年贫”。需要从以下几方面着手，提高规划的科学性、民主性和可持续性，做好“日程表”，谱写好产业扶贫新篇章，让产业扶贫之花绚丽开放。

一是政策支持，为企业参与扶贫开发提供广阔的发展平台。政府要加大对产业扶贫的力度，不断完善相应的政策，做好规划引导。在财政政策方面，设立专项资金，对口贫困地区，重点加强该地区的基础设施建设，支持产业发展，推进特色农产品加工业发展。在税收政策方面，鼓励企业参与扶贫开发，完善和落实税收优惠政策，为其提供免税减税政策。在金融政策方面，简化手续，特事特办。进一步完善扶贫贷款贴息政策，增加扶贫小额贷款的投放指标，做好到户扶贫贷款的服务保障工作。在产业发展方面，实施差别化的产业扶持政策，大力发展战略性新兴产业，对一些特色产业、服务业、加工业等给予大力支持。对一些高污染、高能耗、高排放的产业要严厉禁止。

二是扶持资金的管理，严格按照《国家扶贫资金管理办法》来执行，管好用好扶贫资金，把钱用在刀刃上，增强资金的针对性和实效性，真正为民办实事，带领贫困户脱贫致富。同时加强对资金使用的监督和管理，财政、商务、审计等部门要不定期进行监督检查，防止出现随意截留、推延、挪用、骗取扶贫资金。

三是规模化经营，实施品牌战略。实行规模化经营，扩大投资规模，把产业做大做强，打造出品牌。实施品牌战略有利于开拓市场，突出个性特色，提高收益。首先是要保证好产品的质量，质量是市场竞争力的关键法宝，生产出消费者

满意的产品，可以通过网上或者其他媒间来进行宣传，树立自己的品牌形象。其次是要加强产品的自主研发，不断创新，促进特色产业健康可持续发展。

四是产品深加工，增加产品附加值。产业要想做大做强，不能简单的停留在产品的种植和单一的发展模式上，要对产品进行深加工。完善产品的深加工，包括生产、包装、运输、销售等，增加附加值，形成产业链，延长深加工链条，形成产业集群。

五是扩大企业规模，培育龙头企业。加大对企业的引导，对扶贫企业给予一定的帮助，政策和资金上进行倾斜，加大企业的技术革新，不断挖掘特色，培育龙头企业。坚持走科学化、产业化、信息化的发展道路，做强做大龙头企业。

六是信息收集，打开销售渠道。加强市场监测预警机制建设，统筹收集相关产品的信息，主要是产品的销售情况，销售价格，市场占有率等。务必保证收集信息的准确性，为科学决策提供依据。搭建网络平台，提高相关产品的产、供、销情况。打造“互联网+”销售渠道，积极寻找订单，让扶贫产品搭上互联网快车。近年来，我国很多地方通过电商平台，推动了扶贫产品的销售渠道。同时，实施“走出去”战略，打通农村产业链，积极开拓市场。

七是建立扶贫联结机制，结成利益共同体。政府牵头，企业带动，银行支持，保险参与，贫困户主动作为，把产业发展同扶贫开发有效的对接，形成利益共同体，打造“政府+企业+金融+保险+贫困户”的五位一体模式为产业扶贫保驾护航，充分发挥出产业扶贫的效果。产业扶贫工程中要明确政府、企业、金融、保险和贫困户之间的职责和关系，推动产业扶贫高效持续发展。政府在产业扶贫当中扮演着重要的作用，政府要做好牵头作用，扮演好组织者和服务者的角色，制定好优惠的政策，完善法律法规，健全市场环境，做好规划，搞好服务，加强对农村的扶持力度等，为产业发展提供硬件和软件服务。企业发展是追求利益最大化的，产业扶贫是一项公益性事业，企业拿到国家的扶贫资金是要带动贫困群众致富的。因此，企业要发挥自己的功能，不断扩大自己的规模，吸纳贫困户就业。企业应当积极的通过股份制、股份合作制或者分红的形式让贫困户参与进来，担负起让贫困群众富起来的责任。建立一种“自愿互利、利益均沾、风险共担”的新机制，<sup>[4]</sup>让贫困户共享发展成果，带动贫困户致富。银行要大力支持，为企业参与扶贫提供信贷资金，在政策上给予适当的倾斜。保险也要积极参与，做好风险防范，稳定贫困户收入。贫困户作为扶贫的对象，也是扶贫的主体，更要主动作为，改变观点，把思想先富起来，要提升自我发展能力。贫困户拥有土地资源和

丰富的劳动力，要主动参与其中，积极参与产业化经营，履行相应的权力和义务，在科学规划这整个过程中，提供自己的宝贵意见，增强自我积累能力。

八是加强培训，让贫困户“富脑袋”。脱贫致富不仅是要物质上的，更主要是思想上富起来。穷人最大的贫困还是心病，越穷越不思变的穷到底，代代相传。“只要有信心，黄土变成金”。贫困户贫穷的原因是多方面的，主要原因还是自身缺乏发展的能力。“授人以鱼，不如授人以渔。”充分调动贫困人口积极性，融入到产业扶贫发展中来，摆脱那种等靠要的思想，树立勤劳致富的观念。开展与高等院校合作，加强贫困群众的技能培训，提高他们的能力素质和内生发展动力。重视贫困地区的教育发展，阻断贫困的代际传递。目前大多数贫困村都缺乏劳动力，很多年轻人都到外地打工。要通过在贫困村发展产业，吸引一大批有志的年轻返乡产业，激发农村发展活力，共同带动乡村父老致富。

## [参考文献]

---

[1] 张人起，农村产业扶贫项目的问题及对策[J].北京农业，2015，(10).

[2] 关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》的说明[N].人民日报，2015-11-4(02).

[3] 宛诗平，产业扶贫谨防“揠苗助长”[J].经济日报，2016，(9).

[4] 刘芳辉，建立企业与农民的联结机制发挥林业产业化龙头企业带动作用探索[J].农民致富之友，2013，(8).

(作者单位 中共柳州市委党校)