

新昌县精准扶贫开发模式的创新与实践

石炜瑶

党的十九大把脱贫攻坚作为全面建成小康社会必须打好的三大攻坚战之一,摆在重中之重位置,高站位谋划,精准化实施,强力度推进。一直以来,新昌县委县政府认真贯彻落实省、市决策部署,坚持因地制宜、多措并举、精准施策,扎实开展消除集体经济薄弱村和低收入农户增收攻坚工作。根据省委“三服务”活动要求,我就推进全县精准扶贫开发工作开展了学习调研,深入了解扶贫工作基本情况,对存在问题进行分析,并对今后工作进行创新与思考。

一、近年来新昌推进精准扶贫开发工作的基本情况

新昌是一个“八山半水分半田”的山区县,85%以上为山区农村,二元结构明显,城乡差别较大。从区域面积来看,农村占了整个县城的90%甚至95%以上;从人口来看,城区有20万,其余23万也基本上在农村。这些年来,我们尤其重视经济薄弱村消除工作,坚持村级自主发展、自主增收,加强项目带动,提升“造血”功能,去年全面消除“集体经济总收入15万元以下、经营性收入5万元以下村”,提前二年完成省消薄任务。

(一)凝聚合力,加速构建精准扶贫开发机制。

整合资源,加大投入,近年来累计投资2.75亿元建成12个规模型村级集体经济发展项目,实现经济薄弱村“村村有物业,村村能造血”。

1. 加大政策扶持。近年来,我县先后出台了《关于在全县开展“党政机关密切联系群众、社会各界关爱困难群众”活动的通知》、《关于组织开展奔小康帮扶结对活动的实施意见》、《关于加快推进欠发达乡村和低收入农户奔小康工程若干意见》、《关于扶持经济薄弱村发展村级集体经济的若干意见》、《关于经济薄弱村稳定增加村级经营性收入的若干意见》等扶持经济薄弱村发展、村级集体经济、金融支持三农等系列政策文件,强化要素保障,健全资金稳定增长机制,扶持力度逐年加大,其中扶持经济薄弱村资金从2009年的500万元增长到2019年的2000万元。

2. 组织结对帮扶。组织开展“百企联百村”“万名干部联万户”活动,由县农业农村局牵头,每年安排县级部门单位、规上企业结对帮扶200个以上重点村,明确帮扶部门每年提供不少于7万元的结对帮扶资金,2016—2018年县级部门单位落实帮扶资金3000余万元,规上企业落实帮扶资金1700万元,市级部门和柯桥区十分支持新昌农村发展,每年到位帮扶资金1000万元以上。同时,组织全县机关事业单位干部至少结对帮扶1名低收入农户,每人每年帮扶资金或实物不少于500元,每年落实帮扶资金近300万元。积极鼓励引导上市公司和骨干企业成立支农基金,先后建立爱莲、道才、孝方、农商行等支农基金。四年来,新昌籍企业家累计投入乡村建设资金6000多万元,几家骨干企业相继成立乡情基金和公益基金,总额超过2500万元,每年可为农村提供资金400多万元。

3. 深化东西部扶贫协作。认真贯彻落实东西部扶贫协作战略部署和全省扶贫工作会议精神,积极落实结对扶贫四川省小金县各项工作。建立领导互访交流协商机制,县委书记李宁专程带队赴小金县专题考察。积极落实扶贫协作项目,目前我县与小金县共同谋划确定扶贫协作项目13个,各项目已

落实配套援建资金,正在有序推进中。建立人才交流机制,选派7名优秀专业技术人才支援小金县;组织小金县150名干部到浙江大学培训,6名农村致富带头人到浙江农林大学培训。开展产业合作和劳务协作,浙江元拓中药有限公司与四川圣达杰有限公司签订了中药材采购合作框架协议;浙江丰岛控股集团与小金县清多香野生资源开发有限公司签订了合作协议;动员我县企业赴四川举办了专场招聘会,专门针对对口帮扶地区有就业意愿的建档立卡贫困家庭求职者提供爱心岗位。

(二)全域统筹,加速消除集体经济薄弱村。

县镇村三级联动抓好经济薄弱村发展,布局了一批低风险、见效快、效益好的项目,精准推动消薄工作。

1. 坚持以县为统领。针对集体经济薄弱村众多、发展能力不足、单村发展“难成气候”的现状,通过整合资源,专业化运作,指导集体经济薄弱村组建团队“抱团取暖”,采取在城区城郊、工业园区、闹市旺铺等优势区块联建厂房、联购商铺等方式异地发展村级物业经济,2017年还组织实施了第一期村级集体经济发展基金项目和光伏发电扶贫项目,联建厂房、联购商铺、联筹款基金、联办光伏的“四联发展模式”取得明显成效,有效实现了村级集体经济增收的可持续发展之路。2016—2018年全县投入物业项目总资金5560万元,所得集体经济薄弱村分红总收益近4000万元。2017年3月,我县异地联建物业发展村级集体经济的做法得到了时任省委副书记、省长车俊同志的批示肯定。

2. 坚持以镇为补充。今年创新开设“经济薄弱村创新发展和低收入农户增收致富“五比”活动,16个乡镇(街道)以“比认识、比制度、比载体、比效果、比影响”竞赛为总抓手,精心谋划、多措并举,扎实推进农村集体经济和低收入农户增收工作。随着“五比”活动的积极开展,乡镇(街道)广开思路,主动作为,通过摸排梳理,于8月底,因地制宜明确118个镇(村)自主增收模式,涉及160个村次、1500人次。其中,激活闲置农房(资源)24项、土地流转16项、公益性岗位13项、产业带动12项、乡村旅游10项、其它43项,共涉及200余个项目,带动经济薄弱村和低收入农户逐步实现增收。

3. 坚持以村为主体。按照“一村一策”原则,今年全县集中开工村级单体发展项目13个,总投资5000万元,预计可实现经营性收入300万元。如东茗乡后岱山村依托3A级景区村资源,引入第三方“江苏畅行文旅”运营,采用“村+公司”模式共同开发管理旅游项目,其中股份村占49%、运营公司占51%,年底统一分红不低于50万元;如羽林街道枫家潭村,该村借乡村旅游东风,建成“天姥农味”小木屋27间,目前27间小木屋已全部出租并收取了第一年租金25.3万元。

(三)因户施策,加快低收入农户增收致富。

分类别、分层次推行低收入农户增收,2018年我县低收入农户人均可支配收入10753元,同比增长13.6%。

1. 加强产业带动。加快特色农业发展,引导低收入农户以土地入股或合作形式发展茶叶、蓝莓、水蜜桃等高效特色农业,累计发展低收入农户1420户,拓展基地

1200余亩,增收1050余万元,平均每亩增收近万元,茶业收入占农业总收入的三分之一,在一些山区,茶业收入甚至达到农民收入的二分之一。如沙溪镇,该镇积极探索农企结对认领“小康果林”帮扶增收新模式,政府主动为企业与农户牵线搭桥,目前共有10家园区企业成功认领“小康果林”,已售水果200箱,涉及低收入农户4户,每户增收约3000元。

2. 促进乡旅增收。依托新昌良好生态资源,以乡村旅游、“新昌炒年糕”富民工程等为重点,多层次、多渠道增加农民收入,建设亮点及成效相继显露,精品民宿、运动体验、农村电商、休闲养生等乡村经济新业态快速涌现。新增炒年糕门店227家,去年全年实现乡村旅游收入3.2亿元。112个村通过省A级景区村验收,沙溪镇新宅村、儒岙镇横板桥村、东茗乡后岱山村荣获浙江省美丽乡村特色精品村称号。镜岭镇外婆坑村等10个民宿集聚村初步形成规模,绿水青山正在转化为老百姓口袋里的真金白银。

3. 落实兜底保障。2018年,将符合条件的低收入农户全面纳入最低生活保障,低保标准提高到每人每月810元;实施医疗、教育、住房等公共服务救助,救助子女教育266人、补助27.44万元,完成住房改造26户、补助34万元。同时落实专项资金,鼓励乡镇、村推出保洁员等公益岗位,实现就业439人。促进创业就业,出台低收入农户创业项目贷款贴息、种子种苗补助等政策,鼓励创业增收。同时积极开展低收入农户就业培训,已参加培训近415人次;新建低收入农户来料加工示范点12个,带动就业400余人。

(四)盘活资源,加快成为区域经济新增长点。

积极盘活农村各类资源,重点加快推进农村空倒房整治和闲置农房激活。

1. 全面摸排,统一利用。由乡镇(街道)牵头,以行政村为单位,全面开展闲置农房资源和项目建设情况摸底调查,并填写《新昌县农村闲置房屋调查表》,重点对可多户、连片或整村激活、条件较好的农户闲置住宅房、村集体闲置用房等闲置资源进行统筹规划和功能串联。共摸排闲置资源80多万平方米。同时镇村成立闲置农房经营服务站等,对闲置农房精准确权,统一收储,统一对外招租,累计激活闲置农房372幢,引入开发项目138个,吸纳社会资本3.93亿元,带动农户就业597人,村集体收入和农民财产性收入分别增加3398.7万元和894.9万元。

2. 典型带路,全面推广。在区位优势较好的乡镇开展试点,在取得阶段性成效的基础上全面推开,结合国家级全域旅游示范区创建,大力发展民宿、农家乐。特别是针对村级实力偏弱、个体发展空间不大的现状,我们鼓励多村联动抱团激活,如东茗乡实施“两岩两山两坑”6个村联动激活,已形成“下岩贝看雾、上岩看星、后金山看花、后岱山看戏、东丰坑看桥、石下坑看水”的六看茶香风景景观带,实现功能互补,资源共享。如儒岙镇南山千坑自然村,社会资本对当地53间闲置农房进行了租用,还流转了周围350多亩山地,建成精品民宿尚诗堂,农户人均收入超过5万元。同时依据地域特色,积极引导发展养生养老、运动健身、艺术创作、电商服务、来料加工等,多业态激活闲置农房。目前已利用闲置

农房200余幢发展较大规模农家乐民宿119家,建成床位5000多张;建成回山镇屯外村“廿四间音乐公社”、巧英乡“巧云居”户外救援训练基地、儒岙镇南山村摄影基地等多个特色基地。

3. 精准招商,多元经营。通过“走出去、引进来”精准招商引进专业化的运营管理团队,带动民宿农家乐等向精品化、规范化、标准化发展。如小将镇引进上市企业大华集团,对现有的土地、山林等闲置资源进行开发利用,建设“盐帮古道”项目;引进东南大学和千里走单骑、舍不得民宿等高端民宿集团,对儒岙镇会墅岭村芭蕉山自然村村集体统一收储的71间3500平方米闲置农房进行整村改造和景区化运营,打造集吃住娱乐于一体的乡村休闲度假区。我们鼓励农户入股经营,如小将镇茅洋村、沙溪镇董村村以闲置校舍、闲置集体用房按5%的股份入股经营民宿。

二、存在的困难与挑战

总体来说,新昌经济薄弱村消除、低收入农户增收和闲置农房激活等工作都取得了一定成效,但对照省市要求,还有一定差距。

1. 基层观念滞后。当前一些薄弱村还存在着“上级狠抓力推,村里气定神闲”的现象,“等、靠、要”思想严重,“哭穷”的现象比较普遍,一心想吃低保,享受国家救助,自主发展村集体经济的积极性不高、信心不足、思路不清。

2. 典型案例不够丰富。各乡镇(街道)的工作案例总体偏少,特别是低收入农户增收致富的案例十分缺乏,部分乡镇(街道)提供案例敷衍了事;基层干部对案例的要素(对象、目标、措施、效果等)把握一知半解,核心内容相对缺乏,部分有创意的案例没有挖深讲透,未能达到可操作、可复制、可推广的要求。

3. 农户增收模式不多。根据新一轮低收入农户认定情况,全县4778户7150人低收入农户中低保和低保边缘户占到92.7%,其中因病致贫71.55%、因学因灾2.64%、其它25.81%。低收入农户家庭因老、弱、病、残等原因,使得能直接参与生产的劳动力数量少,甚至有些低收入农户担心就业将取消低保资格而拒绝从新就业,导致镇村干部对带动增收工作产生畏难情绪,而造成低收入农户增收模式少。

4. 方法创新力度不够。如面对互联网、大数据、云计算等现代技术日新月异,没有及时有效地将其融入到工作方式方法的创新上。扶贫对象财产核实所需的部门间、区域间的数据链条尚未全面打通。我县物业项目收益分红仍然是集体经济薄弱村经营性收入的主要渠道,其中部分村的经营性收入基本是物业项目分红,自主增收途径单一是现阶段“消薄”的最大难题。

5. 扶贫力量配备不足。目前,全县扶贫力量配备较为不足,流动性大,专业素质有待提升等问题亟需破解。特别是不少乡镇缺乏专职从事扶贫工作的干部,扶贫队伍不稳定、人员流动性大。

三、下一步对策与建议

根据《关于开展经济薄弱村创新发展和低收入农户增收致富“五比”竞赛的意见》(新乡振组〔2019〕1号)文件精神,到2020年,全县低收入农户人均可支配收入要达到14200元/年以上,村集体经营性收入10万元/年以上、总收入30万元/年以上。为此,需要进一步创新思路,合力攻坚,切实将“消薄”工作抓到实处。

1. 发挥党建引领助推发展。“村子富不富,关键看支部”,乡村要振兴,消除集体经济薄弱村工作要取得实效,党的领导是根本保证。要以“五星达标、3A争创”为总抓手,“建强支部、带好队伍”,特别要将“扶志”工作摆在更加突出的位置,不断增强集体经济薄弱村“弱鸟先飞、迎头赶上”的意识。要树立“重在看变化”的主基调,紧紧抓牢“党建、富裕、美丽、和谐、文明”等五个方面核心工作,让抓基层党建促发展的成效看得见、摸得着。同时狠抓扶贫领域腐败和作风专项治理,重点排查责任落实不到位、工作措施不精准、工作作风不扎实、资金管理不规范等突出问题。

2. 促进低收入农户创业就业。坚持扶贫、扶志、扶智三条主线。切实加强就业扶贫,免费对低收入农户参加劳动预备制培训和岗位技能提升培训,制定企业吸纳低收入农户就业的鼓励政策。加强创业扶志,针对重点帮扶村产业基础薄弱,低收入农户创业能力不强、原始积累不足等问题,统筹推进面向低收入农户的新产业新业态扶持、联结机制完善、金融产品创新等举措。推进搬迁扶贫,更加尊重农民意愿、细分搬迁类型、优化实施程序、提高补助力度、完善配套政策,确保异地搬迁“搬得下、稳得住、富得起”。

3. 壮大薄弱村集体经济。坚持做大总量和提升质量并举,转变发展方式、拓展增收渠道、创新经营机制。要坚持摸清家底,分析各村现有产业发展情况,逐项统计土地、山林、茶园、竹园、房屋、山塘水库等集体资产,梳理各村在产业、资源方面的优势,确定村自主发展集体经济新的增长点。要坚持因村施策,在调查摸底的基础上,根据各村实际情况提出产业发展增收、闲置资源激活、乡村旅游创收、集体资产流转、物业项目增效等增收增效措施,提出符合各村实际的发展计划和工作措施,实现集体经济收入来源多元化。

4. 创新扶贫开发新模式。前期新昌充分利用“抱团”优势,在工业园区、商业中心共建村级集体发展项目,走的是一条城乡互动、“借鸡生蛋”之路。在当前全域旅游发展的大背景下,要与A级景区村庄建设、乡村旅游综合体建设和美丽乡村建设等工作有机统筹,进一步创新工作方式方法,实现村级自主发展。特别要做好闲置资源激活等工作,对各村闲置的农民住宅、集体用房等做好调查摸底,分类谋划确定激活利用方式和方向,采取重点激活、整村激活、多村联动激活等多种模式激活闲置农房等资源。利用电商助推产业扶贫,引导电商平台与农业企业、重点帮扶村、低收入农户开展深度合作并建立长效机制。

5. 加强扶贫机构队伍建设。坚持把扶贫机构队伍建设与“不忘初心、牢记使命”主题教育结合起来,进一步加强扶贫系统队伍和能力建设。加强县、乡、村的扶贫队伍人员配备。建立扶贫干部容错机制,关心关爱扶贫干部,进一步激发扶贫干部工作积极性。加强业务能力培训,坚持线上培训与线下培训、理论教学与实践体验相结合,扩大扶贫攻坚干部教育培训的覆盖面。强化服务群众新作风,结合主题教育活动开展,以“三服务”活动为契机,以真诚的态度服务困难群众,以真实的成效回应群众期盼。

(作者系县农业农村局党委书记、局长)