

# 新疆产业扶贫的现状与对策思考

■ 王伟

**摘要**：本文在总结新疆产业精准扶贫方面的主要做法及成效的基础上，指出当前新疆产业精准扶贫还存在新型经营主体发展滞后、产业扶贫的主体作用未充分发挥、产业选择的精准度有所欠缺、利益联结机制不紧密、产业发展所需的科技支撑和人才欠缺等问题，并提出了对策建议。

**关键词**：新疆 产业扶贫

党的十九大报告指出“让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会是我们党的庄严承诺”。在经济发展新常态背景下，确保新疆与全国同步进入小康，是新疆必须完成的历史任务。而产业是发展的根基、脱贫的主要依托。当前，新疆以特色农产品、设施农业、庭院经济、农产品加工、林果业、纺织等产业扶贫为基础，取得了一定成效。

## 一、新疆产业扶贫的现状

### （一）主要做法

近年来，新疆各地立足资源优势，因地制宜培养特色产业，有效地带动了农民的脱贫。主要做法为：

1. 以农林种养殖为基础的产业扶贫。如叶城县将核桃产业作为其支柱产业，通过建立“卫星工厂”、重点引进核桃精深加工企业、建立以核桃青皮为原料的化工厂，一条龙式地发展核桃产业，初步形成了“公司+合作社（卫星工厂）+农户”的经营模式，并实施核桃最低保护价收购政策。据统计，全县的各类核桃加工企业、合作社累计带动 1.5 万名农村富余劳动力转移就业，其中贫困人口占到 52%。

2. 通过发展旅游业，带动贫困户增收。如

巴楚红海湾景区，通过“马车合作社”，从饮食消费、特色产品的出售、住宿等方面参与景区经营，景区一次性解决了 100 多人就业，其中有 80 多人都是贫困户。清河通过举办中蒙跨境猎鹰节、摄影周、音乐节等活动带动旅游业的发展，农牧民通过开办农家乐，从事哈萨克民族刺绣、特色食品开发等参与旅游业发展，带动了 120 多名贫困人口增收。

3. 通过发展纺织等劳动密集型产业、采用“总部+卫星工厂”“总部+家庭广场”等形式带动贫困户就业，实现增收。如上海援疆前指挥部在泽普、巴楚、叶城、莎车四县引进促成了 62 个“卫星工厂”并投入运营，吸纳就业 4018 人，其中贫困户 2356 人。

4. 加大金融扶贫的力度。出台了《新疆银行业支持南疆四地州深度贫困地区脱贫攻坚工作实施意见》等文件，解决贫困地区企业及贫困户贷款难的问题。截至 2017 年末，新疆产业精准扶贫贷款余额 295.6 亿元，同比增长 67.7%；项目精准扶贫贷款余额 510.2 亿元，同比增长 26.3%。全疆累计发放“两免”扶贫小额信贷 31.4 万户、111.5 亿元。

5. 电商扶贫。印发了《关于深入推进农村电子商务工作的指导意见》，大力推进全区电子商务示范体系建设，目前新疆 22 个国家级扶贫开发重

**资助项目**：本文系新疆维吾尔自治区委员会党校校级课题《精准扶贫视角下的产业扶贫问题研究》（2017jyz003）阶段性成果。

点县被列入国家级电子商务进农村综合示范县，巴楚县的“巴楚留香瓜”通过在天猫生鲜电商渠道进行售卖，已经帮助 500 余户贫困村民蜜瓜收入从亩均 400 元左右提升到平均每亩 3600 元左右。

## （二）新疆产业扶贫取得的成效

1. 新疆贫困地区农村居民收入增加，收入结构多元化。截至 2016 年年底，全区 35 个贫困县的农村居民人均可支配收入达到 8055 元，同比增长 9.7%，比 2012 年增加了 2965 元，年均增长 12.2%。收入结构来源逐步向多元化调整。新疆贫困地区农村居民收入与新疆农村居民的收入比由 2014 年的 0.76:1 提高到 2016 年的 0.79:1，收入结构逐步趋于合理，人均工资性收入占比增加到 2016 年的 30.6%，经营净收入占比由 2014 年的 54.1% 下降至 2016 年的 47.0%，转移净收入比重由 2014 年的 15.8% 提高到 2016 年的 21.4%。

2. 形成了一些特色产业。近年来新疆各贫困县大力推进产业扶贫，培育和打造了许多具有地方特色的产品，如阿克苏地区柯坪县的湖羊、喀什地区莎车县的巴旦木、叶城县的核桃、和田地区民丰县的尼雅黑鸡、于田县的玫瑰等“特”字号产品，都成为当地产业扶贫的突破口，脱贫增收效果明显。

3. 培育了一批新型经营主体。截至 2017 年年底，全区农民专业合作社总数已达 24111 个，比 2013 年增长 99.7%，涉及种植业、畜牧业、林业等领域，成员达到 52.7 万名，其中建档立卡贫困户 1.4 万名。农业产业化经营组织达到 1.39 万个，订单带动农户 194.68 万户，其中有 509 家自治区级以上农业产业化重点龙头企业，33 家国家级重点龙头企业，5 个国家农业产业化示范基地。从事农业生产托管服务的组织达到 480 个。

## 二、新疆产业扶贫存在的问题

### （一）新疆贫困地区产业结构层次低

新疆贫困地区的产业结构层次低，第一产业

比重较高，二三产业比重相对较低，如 2016 年克州仅实现第二产业增加值 337327 万元，第三产业增加值 515794 万元，均排名全疆最后。二、三产业发展对就业的吸纳能力较弱，2016 年新疆第二产业就业人数仅占就业总人口的 14.4%。一些特色产业主要是以初级产品的方式进行销售，但蔬菜、水果等被采摘后难以存放，限制生产的规模及市场的开拓；且创造的就业机会有限，难以吸纳更多的农村贫困劳动力通过就业实现脱贫。

### （二）新型经营主体发展滞后

一是现有龙头企业规模较小，产业链短，多集中在简单的初加工环节上，技术水平不高，精深加工能力不强，有些规模大、实力强、理念新的新型经营主体占用了大量的资源，却未能有效带动贫困人口。二是在进行产业扶贫的过程中，大多数新型农业经营主体仅仅重视生产的环节，而忽视品牌的建设、产品质量的提升、产品价值的挖掘。三是农民专业合作社的农户参与率不高，全区 24111 个农民专业合作社带动的农户数仅占全区总农户数的 15%，且多数合作社规范化程度有待提高，甚至有些合作社基本处于“休眠”状态。四是新型经营主体带头人文化程度相对较低，流通、服务领域的带头人相对较少，复合型带头人缺乏。五是家庭农场尚处于起步阶段，带动脱贫的作用有限。

### （三）贫困人员的主体作用未充分发挥

在调研中发现：一是部分贫困人员仍存在“等、靠、要”的思想。一位书记说“现在扶贫最难的是解决贫困人口的思想观念问题，明明是很好的项目，可是在征求意见、动员大家参加时，却很少有人愿意，都普遍有观望的心理”；二是纪律意识、合同履约意识较弱。调研中一位企业的负责人表示存在“招来的少数民族员工不稳定，常常说走就走”的情况，另一位企业的负责人则对贫困人员“市场价格不好的时候，都要求按照订单价格收购，市场行情好的时候，都纷纷卖给其他人”的做法表示无奈。

#### （四）产业选择的精准度有所欠缺

新疆产业扶贫存在一定的同质化现象，扶贫产业大都在农产品种植业与养殖业，很多地区采用的都是发“扶贫羊、扶贫鸡”等做法，在实际操作过程中部分存在与贫困户需求、能力不相一致的现象，也未能充分考虑未来的市场风险，扶贫产业还未根据当地特色资源来形成完整的产业体系和产业链。

#### （五）利益联结机制不完善

在利益联结机制的构建上未能考虑不同经营主体之间如何通过分工协作、优势互补共同做大产业融合的“蛋糕”。由于利益联结机制的不完善，贫困户与“农村精英”存在受益不均现象。龙头企业大多采取订单合同方式，和贫困户利益联结具有暂时性，且无法使贫困户分享产业链中其他环节的利润。即使采用股份合作制利益联结方式的，在资金、技术、管理等方面也都还比较薄弱，内部治理结构不健全。

#### （六）产业发展所需的人才、技术支撑不足

电商、物流、管理、品牌运营与建设、物流、农业带头人、技术等人才匮乏，对人才的内在激励、外在驱动机制不健全，普遍存在内部人才流失严重，外部人才不愿去、留不住等问题。

### 三、促进新疆产业精准扶贫的对策建议

#### （一）坚持市场化原则

产业扶贫具有市场性，要从市场经济的角度来选择确定扶贫产业的类型、发展规模和质量要求。政府对扶贫产业发展要避免大包大揽，应充分调动市场主体和贫困户的积极性、创造性，要尊重市场规律，把握好扶持的边界。

（二）加强贫困人口精准培训，培育激发内生动力

一要综合运用各种传统媒体、新兴媒体、“访惠聚”驻村工作队、民族团结一家亲等载体宣传脱贫攻坚的相关政策、部署等，根据受教育程

度、家庭结构、致贫原因等方面的实际情况，采用算账对比、当地脱贫典型现身说法、现场观摩等易于理解和接受的方式方法引导农牧民树立自强自立、不等不靠的信心。二要根据深度贫困人群的年龄结构、素质的可塑性、产业培植的可行性及其市场前景的可靠性等细化教育培训安排，开展适应各地特色产业的技能培训，增强质量、市场、竞争、合同履行等意识的培训和引导。三是应充分发挥宣传、教育等软性机制的作用。改变直接给钱、给牛羊等做法，除需要政府发挥兜底机制的外，减少扶贫资源的无偿发放。

#### （三）培育新型经营主体，促进扶贫主体多元化

全面落实国家及自治区制定的税收政策以及各类市场主体到贫困地区投资兴业、带动就业增收的相关支持政策；争取农业初加工免税政策扩大到深加工免税，引导农业产业链的建立；支持新型农业经营主体进入农产品加工流通领域，将补贴项目从生产环节向加工、运输、销售环节配套拓展；为贫困户烘干、加工和储藏农产品进行费用补贴或减免。支持返乡创业者带头脱贫致富，引导和鼓励返乡农民工、退役军人、科技人员、中等学校毕业生特别是贫困家庭毕业生回乡自主创业，带领贫困户开发农村特色资源，发展特色产业。

#### （四）健全产业精准扶贫的利益联结机制

提高农民参与程度，创新收益分享模式，推广“订单收购+分红”“土地流转+优先雇用+社会保障”“农民入股+保底收益+按股分红”等多种利益联结方式，让农户分享加工、销售等环节收益。政府部门要按照新型经营主体帮助带动贫困户数量和脱贫的质量来对其进行支持和奖励，并对其运营进行必要的监督指导，积极约束和激励企业或合作社。建立新型农业经营主体和贫困户的诚信档案，纳入征信管理体系，将其作为获得贷款、补助、奖励等的评判标准之一；对损害贫困户利益的新型农业经营主体，不予评定示范主体或取消现有示范主体资格。总之，要



始终坚持把农民更多分享增值收益作为基本出发点，着力增强农民参与融合能力，创新收益分享模式，健全联农带农有效激励机制，让农民更多分享产业融合发展的增值收益。

（五）完善产业扶贫政策精准保障，形成产业扶贫的整体合力

一要进一步加大产业扶贫财政投入力度，并有效整合各项脱贫资金，建立起与产业脱贫任务相适应的资金投入增长机制。二要加大扶贫产业科技要素支撑，强化农业基础研究。健全基层农业技术推广体系，配备基层农技人员，支持农科院、高校、农业厅等各类社会力量参与农技推广。三要完善人才机制。精确摸清贫困地区产业发展需求，对企业人才需求、技术需求进行动态收集，制定政策引进一批紧缺人才；依托疆内外高校等机构，对企业家、农业带头人、农村实用人才等进行系统培训，组织他们赴疆内外进行考察参观，学习先进理念、发展思路等；优化人才环境，将其作为优秀人才“来得了、留得住”的基本保障。四要加强对扶贫产业风险的预警和规避，降低产业扶贫风险。充分利用大数据优化产业扶贫，强化信息服务，积极搜集并发布产品品种需求、价格、灾害预报、技术要点等信息，帮

助规避自然、市场等风险。六要积极探索适合新疆特色产业的产品自然灾害保险，探索开展价格保险试点，开发适合新型农业经营主体的保险产品，建立健全农业保险保障体系，推动农业保险向保产量、保市场价值转变。七要加强新疆产品品牌建设和保护力度，借助农产品博览会、展销会、亚欧博览会等渠道，充分利用电商、“互联网+”等新兴手段，加强市场营销，加强产品商标及地理标志商标的注册和保护；要加强基础设施建设，大力支持物流业的发展。进一步推进休闲农业、乡村旅游、生产性服务业的发展，形成农民增收的长效机制。■

#### 参考文献：

- [1] 李红. 新疆南疆三地州产业化扶贫研究 [J]. 新疆财经, 2013, (4).
  - [2] 莫光辉. 精准扶贫视域下的产业扶贫实践与路径优化—精准扶贫绩效提升机制系列研究之三 [J]. 云南大学学报, 2017, (1).
  - [3] 范晓宁. 推动新疆产业扶贫促进就业增收问题 [J]. 河南农业, 2017, (7).
  - [4] 赵渊博. 新疆南疆三地州贫困现状、机制与精准扶贫问题研究 [J]. 扶贫工作, 2018, (2).
  - [5] 国家统计局住户调查办公室. 中国农村贫困监测报告 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2017.
  - [6] 李荣梅. 精准扶贫背景下产业扶贫的实践模式及经验探索 [J]. 青岛农业大学学报, 2016, (4).
  - [7] 吴良, 李瑞奕. 新疆新型农业经营主体发展的困境与思考 [J]. 农村工作通讯, 2018, (7).
  - [8] 雷文艳, 吕玲丽, 邢成举. 精准扶贫背景下产业扶贫的困境及其超越 [J]. 云南行政学院学报, 2018, (3).
- （作者单位：中共新疆维吾尔自治区委员会党校经济学教研部）

责任编辑：康伟