

推进湖南特色产业精准扶贫的对策

张友良 吕灵华¹

【摘要】：产业扶贫作为脱贫致富的内生动力来源，承担着贫困地区的“造血”功能，彻底拔掉穷根，需要发展基于地区实际的特色产业。通过对具有比较优势的地区资源进行挖掘改造，形成产业发展的基础，以市场为导向，让产业各要素在贫困地区聚集，最终培育成具有地方特色的产业。产业扶贫的重点是要发掘地方资源优势，关键是要准确对接市场，形成一整套联结龙头企业、贫困地区的农民以及新型经营主体的产业体系，以此带动贫困地区经济发展和贫困人口脱贫致富。

【关键词】：湖南 特色产业 精准扶贫

【中图分类号】：F32 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1009-5675(2020)04-099-05

2020年我国全面建成小康社会，精准脱贫是如期实现小康社会的重要一环，在扶贫一线的广大农村地区，脱贫摘帽已经进入“啃硬骨头、攻坚拔寨”的冲刺阶段。实施精准脱贫的主要途径是“五个一批”，其中发展生产排在首位，发展生产的主要途径要靠产业支撑。产业扶贫涉及对象最广、涵盖面最大，在全国产业扶贫要解决7000万贫困人口中3000万人的脱贫问题，在湖南省产业扶贫要解决680万贫困人口中的280万人的脱贫问题，而且易地搬迁脱贫、生态补偿脱贫等其他“四个一批”都离不开产业扶贫这个支撑，因此，产业扶贫是脱贫攻坚的重头戏也是主战场。

一、特色产业精准扶贫的重要作用

习近平总书记2012年12月在河北省阜平县考察扶贫开发工作时指出：“贫困地区发展要靠内生动力，如果凭空救济出一个新村，简单改变村容村貌，内在活力不行，劳动力不能回流，没有经济上的持续来源，这个地方下一步发展还是有问题。一个地方必须有产业，有劳动力，内外结合才能发展。”2020年5月11日，习近平总书记考察大同市云州区有机黄花标准化种植基地时又提出：“就是要立足本地实际，大力发展特色产业，把大同黄花做成全国知名品牌，让乡亲们富而忘忧。”

产业扶贫是解决贫困地区群众生存和发展的根本举措，是贫困地区、贫困群众脱贫致富的重要途径。产业扶贫对于贫困地区脱贫的重要性在于产业是地区发展的引擎，可以使贫困地区产生自我发展的内生动力，如果在产业发展的过程中更加注重脱贫产业与贫困人口的联结，将能够解决贫困人口的持续增收问题。因此，产业扶贫的重要作用主要体现在：一是有助于培育地区产业体系，带动地区经济发展。贫困地区千差万别，资源、环境各不相同，在产业扶贫中往往因地制宜，因户施策，对于整个贫困地区来说有利于形成脱贫产业体系。并且在实际的市场竞争过程中，有利于主导产业的形成，从而提高地区经济实力。二是有助于聚集产业发展要素，转化贫困地区比较优势。地区产业的发展会吸引如资本、技术、人才等要素的聚集，也会改善地区基础设施条件，转化地区资源优势创造经济价值。三是有助于贫困人口综合收入的提升。产业扶贫更加注重脱贫实效，最终将形成龙头企业、贫困农户以及其他经营主体之间广泛的利益关系，此外，产业的发展能够改善农户收入结构，农民可以从土地流转收入、订单收入、工资性收入、甚至分红收入等多方面产生收益，使其脱贫致富。

2015年开始，湖南省着力强化“四跟四走”的产业扶贫思路，立直接帮扶、委托帮扶、股份合作和资产收益等帮扶方式，

¹基金项目：湖南省社会科学界联合会智库课题：“推进湖南特色产业精准扶贫的建议”（编号：ZK20160331007）。

作者简介：张友良，湖南省委党校经济学部教授，湖南长沙，410006；吕灵华，湖南省委党校妇女理论教研部教授，湖南长沙，410006。

产业扶贫工作发展势头良好。全省共投入财政扶贫资金 14.83 亿元，整合资金 20 多亿元，撬动信贷资金 30 亿元，共发展扶贫产业项目 5000 余个，其中重点产业项目 83 个，产业带动扶贫对象 50 万人以上。全省贫困地区初步形成了以安化黑茶、保靖黄金茶、古丈毛尖、石门银峰、沅陵褐滩茶、桂东玲珑茶为主的茶叶产业，以泸溪椪柑、吉首猕猴桃、麻阳冰糖橙、靖州杨梅为主的水果产业，以大湘西为主的中药材产业，以湘西地区自然景观和民俗文化开发为主的旅游扶贫产业。

全省贫困地区柑桔、茶叶、油茶、楠竹、中药材、肉牛（羊）、生猪、奶业、高山蔬菜和旅游等十大扶贫产业基地总面积达 2000 多万亩。其中，柑桔基地已达到 200 万亩、茶叶基地达 150 万亩、中药材基地 50 万亩，油茶基地超过 200 万亩。如古丈县的茶叶人平已超过 1 亩、泸溪县柑桔人均接近 1 亩。但是，对于当前我省贫困地区特色产业发展总体水平不高，扶贫产业趋同，资源优势尚未有效转化为产业优势、经济优势的现实问题，迫切需要总结特色产业发展经验，研究特色产业发展现实问题，寻找特色产业精准扶贫路径。

二、发展特色产业精准扶贫的成功经验

（一）依托资源，选准产业扶贫方向

在扶贫开发实践中，把有限的资金和更大的精力投入到产业发展上来，突出以资源为依托，以市场为导向，以产业为支撑，通过发展产业实现农民脱贫致富。例如，安化县春长冬短、无霜期长的自然气候和冰碛岩集中的地理环境，成就了优质茶树生长神秘维度带，茶园面积达 33 万亩，茶叶加工企业 150 余家，茶叶加工量 7.5 万吨，“安化黑茶”形成了包含种植、加工、仓储、物流配送、终端销售的完整产业链，年综合产值达 277 亿元。

（二）创新思路，完善特色产业扶贫政策

围绕产业扶贫开发的思路，贫困县积极实行“农业企业（合作社）+贫困户+小额信贷”的扶贫模式，对符合信用条件的贫困户可贷 3~5 万元发展生产，促进了农业企业发展，实现贫困户与企业双赢。如隆回县给每个产业配套一个扶持政策，金银花每年安排 300 万元按改造面积予以扶持；油茶按 800 元/亩分三年补贴到位；辣椒按 200 元/亩、百合按 300 元/亩予以扶持。

（三）龙头引领，培育经营大户和龙头企业

贫困户缺乏自我发展动力，需要龙头企业和大户带动。洪江市岩垅乡根据本乡产业发展较好、乡土能人较多的特点，探索出了“农业公司（合作社）+基地+贫困户”的扶贫模式。以 12 名党员为骨干成立的黑木耳合作社吸纳了 53 户贫困户在合作社劳动，他们中的 36 户学到了接种、培管等关键技术后，就自己单独栽培黑木耳。

（四）创新思路，发展多种经营方式

为了解决千家万户的农民与千变万化的市场不能对接的难题，湘阴县创新思路，对条件成熟、产业规模集中的村组建专业协会，帮助农户解决生产、技术、销售等一系列问题，解除了农户的后顾之忧，如湘阴县振湘食品公司与原白泥湖乡楠竹村合作，种植 6000 亩藠头；长康集团与原长康镇村民合作，种植 4000 亩油菜，解决了群众产销难题。

（五）优化结构，形成脱贫产业体系

加大农业产业发展力度，形成具有一定规模和特色的农业产业。道县脐橙种植面积已突破 17 万亩，总产 10 万余吨，产值 4 亿元以上。湘阴县大力发展食品加工业，农产品加工企业达 336 家，其中省市级龙头企业 35 家，年产值过亿元的企业 8 家，年产值过 5000 万元的企业 20 家，拥有长康、义丰祥、兰岭绿茶等中国驰名商标 8 个。

（六）发掘特色，打造地方特色产业品牌

贫困地区都有一些独特的特色资源，挖掘特色资源是脱贫致富的有效方式。岳阳县盛源林业专业合作社利用杨林乡麻洞林场 5000 亩林地资源优势，建立了林下土鸡生态养殖基地，注册了“林之润”土鸡商标，根据市场需求，计划三年内在湖南各州市及周边大中城市建立 20 家品牌土鸡直营店。靖州县寨牙乡依托古民居、古驿道、古寺古庵遗址、古井、古鱼塘、古树、古碑等具有地方特色的历史文化、民俗风情、自然生态等资源，打造了“岩脚侗寨”这个旅游品牌，以旅游带动产业发展，以产业发展促进旅游壮大，带动村民脱贫。2015 年，岩脚村全年游客量突破 10 万人次，实现旅游收入 500 余万元。

（七）流转土地，实现规模化经营

贫困地区因为土地碎片化，难以形成特色产业，需要通过土地流转实现规模经营。洪江市岩垅乡近两年通过土地流转，使特色产业发展有了较好的基础，目前形成 50 户以上柑桔合作社 12 个，油茶基地 2000 亩，蔬菜基地 1500 亩，蓝莓基地 1000 亩，黄金贡柚 1500 亩，“丑八怪”橙 1000 亩，葡萄 1000 亩，红心猕猴桃基地 1000 亩，黄桃基地 500 亩；宁乡市沙田乡实行土地流转“整村推进模式”，积极鼓励整村、整组农户将各自承包的土地，统一委托乡及村流转服务组织集中进行流转。以村民委员会的名义成立土地合作社，对流转土地连片整理形成农业园区，进行农业项目的招商引资或实行企业化管理。

三、当前发展特色产业精准脱贫存在的主要问题

（一）扶贫产业缺乏总体规划，顶层设计不足

我省贫困地区主要分布在大湘西地区，总体上看对于全省扶贫脱贫工作只是以发展生产、易地搬迁、生态补偿、发展教育、保障兜底政策为导向，缺乏对贫困地区脱贫致富的总体把握，忽略了各个地区实际情况，缺乏协调互补发展的思想。而且，部分贫困地区盲目引进扶贫开发项目，没能结合地区优势，又忽视了对全县、全镇的扶贫产业进行统筹谋划，产业发展的长远关注度不够，对产业在市场上可能遇到的风险控制不足，因此，容易造成引进项目“水土不服”无法创造应有经济效益。尤其是像农业产业，受季节性和市场影响较大，容易出现较大波动，如果没有总体规划的控制和引导的话，极易发生“谷贱伤农”。

（二）产业扶贫不够精准，扶贫目标模糊

精准扶贫的最终目标是要实现贫困地区贫困人口摘掉贫困帽，收入水平达到贫困线以上，因此发展产业更要突出扶贫属性，不应该造成新的贫富差距，也不能只追求平均化的收入提高。从各地的情况来看，在发展扶贫产业的过程中，往往比较关注产业自身，如种植面积、产量、品牌、产值等等，模糊了扶贫产业的扶贫对象，忽视了贫困人口脱贫致富的最终目的。产业发展的龙头组织如果与贫苦农户没有形成较好的利益联结机制的话，极易造成大面积脱贫的假象。

（三）产业价值链短，产业结构单一

纵观各贫困地区扶贫产业，产业选择视野较窄，主要还是与传统农业相关的产业，比如种植养殖等产业，产业价值链较短。大多数经营大户基本从事种养业为主，占到 85%，其中，种养业中又以种植业为主，种植业中又以水稻、水果经营为主。单一的产业结构和体系，在面对市场需求不足、遇到恶劣的自然天气、农业病虫害等等市场风险时，因为不能有效分担风险，化解供需矛盾，将会对贫困地区的经济造成破坏性影响。其次，多数地方的主导产业不够突出，带动引领作用不强，没有形成完整的现代农业产业体系。第三，产业链延伸不够，围绕主导产业并没有形成前向和后向的价值链延伸，单一的产业无法形成健全的产业体系，更不能实现一二三产业融合发展。

（四）忽视产品特色和产业终端，无法有效对接市场

贫困地区选择扶贫产业的时候往往习惯学习其他地方的成功经验或者倾向于选择大众化的容易发展的产业，从而忽视了地方实际，造成产业项目水土不服，生产出的产品差异化不明显，不具有特色，因此，在与同类行业竞争时没有特别优势，自然被市场所淘汰。在发展脱贫产业时很多地方因为没有充分考虑与终端市场有效对接，销售渠道单一，造成产品滞销或者价格低廉，收益甚微起不到持续脱贫致富作用。

（五）产业发展服务保障不健全，配套政策滞后

各类农民专业合作经济组织还处于发展初期，与贫困户、企业之间关系松散，还未形成规范、完善的技术服务体系，市场策略、管理水平适应不了形势的变化。金融政策和产业政策无法适应实际需要，受金融政策的限制，贫困户无法有效享受金融贷款的优惠，而且由于缺乏相应的风险分担和保险机制，贫困户畏惧风险，使金融扶贫无法落地。

四、推进特色产业精准扶贫的对策

（一）立足实际，总体谋划

产业是发展的根基和脱贫的主要依托。各地资源条件千差万别，贫困户经营能力和脱贫需求也不尽相同，必须因地制宜选择产业，要在分析贫困县资源禀赋、产业现状、市场空间、环境容量、新型经营主体带动能力和产业覆盖面的基础上，进一步调整产业结构，优化产业布局，选准适合自身发展的产业，不能不顾实际，盲目一哄而上，引进水土不服的产业，特别是防止引进“政绩型”产业、“好大喜功”型产业。

推进特色产业精准扶贫工作，必须要把特色产业扶贫纳入本地区国民经济和社会发展规划和扶贫攻坚规划当中，坚持从区域资源环境实际出发，在摸清贫困地区经济社会发展现状、贫困人口结构、致贫主要原因的基础上，努力发掘区域优势资源，明确本地区产业发展定位，拓展产业发展空间，培育地区主导产业。认真落实区域、乡镇、村产业发展规划，坚定主导产业发展方向，坚持一张蓝图绘到底，一届接着一届干。

（二）联结农户，精准发力

特色产业精准扶贫目的是为了贫困人口脱贫，必须找准产业项目与贫困户增收的结合点，真正建立起贫困户分享产业发展红利的有效机制。要完善产业发展与贫困户之间的利益联结机制，把共享理念贯穿到产业发展链条中，把贫困户精准受益作为扶持产业发展的必备条件，把脱贫产业合作组织和农业企业对扶贫的社会贡献作为给予财政投资的前置条件。

特色产业精准扶贫要坚持贫困户优先的原则，始终把维护和保障贫困户利益放在首位，瞄准贫困地区和贫困人口。在谋划扶贫产业时，首先要理清两个问题：支持产业化发展不能等同于支持贫困户发展；农民整体增收不等同于贫困农户增收。在产业扶贫资金确定分配到农业产业园、农业示范园和龙头企业时，要让贫困农户参与进去，获得应有的收益，享受到产业扶贫带来的“阳光雨露”。特别要按省委省政府探索出“资金跟穷人走，穷人跟着能人走，能人、穷人跟着产业项目走，产业项目跟着市场走”的“四跟四走”的产业扶贫新路子去加以落实。同时，对龙头企业、农民合作社、家庭农场等农业经营组织带动贫困农户发展产业的，在资金安排、贷款贴息、产业化服务、税收等方面也要给予政策支持。

（三）健全体系，优化结构

实施特色产业精准扶贫，首先要培育地区主导产业，壮大龙头企业，形成一二三产业结构优化、体系健全的脱贫产业体系。

1. 做大主导产业。按照“统一规划、合理布局、分类实施、有序推进”的思路，打造“一片区一产业、一产业一中心”的

产业格局。遵循先试点、再示范、后推广的方法，改变单一以租金支付的流转模式，围绕规划布局，探索建立以土地入股、农民合作社的模式，推进产业基地建设。紧扣主导产业，改造升级种植、养殖等传统产业，大力发展具有地方品牌的特色产业。

2. 做强龙头企业。坚持把农业龙头企业作为特色产业精准扶贫的重点，大力培育扶持本土企业，创建行业龙头。招引行业知名企业和集团入驻，提升产业名气。利用大公司、大企业的管理、营销、品牌优势引领发展。

3. 精深加工升级驱动。发展农产品加工业，既能促进农业提质增效，又能带动工业经济发展，是实现财政增收、农民脱贫致富的最佳结合点。要着力延长农业特色产业链，扶持农产品加工业。加快引进和培育一批农产品加工优势企业，大力发展本地区具有优势特色农产品精深加工以及副产综合利用产业，提高产品附加值。

（四）打造品牌，瞄准市场

发展特色产业要培育地区名优特产品，强化品牌意识，才能占据市场有利地位，提高产品的市场竞争力和占有率。

1. 注重产品品质。在人民日益追求食品安全和品质的情况下，保证产品质量至关重要。打造产业品牌首先要把好产品质量关。产业扶贫生产的产品同样要保证质量，才能坚固市场地位，产生持续竞争力。

2. 做大做强特色农业品牌。以现有的实体经济为基础，唱好“山字经”，持续推进药、茶、果、蔬、米和猪、牛、羊等为主的特色农业产业种养殖业，打造优质、生态、环保的特色农产品基地，培育自主品牌，创新农产品销售机制，大力发展电子商务，建立农产品网上销售、流通追溯体系，改善流通基础设施，完善物流配送体系，提高产品竞争力。

3. 持续推进公用品牌建设。政府加大对农业品牌打造的经费投入，持续支持农产品区域公用品牌宣传工作，强化品牌宣传力度，积极组织农业企业参加各类展销会，利用新媒体及传统媒体资源全方位、多层次、持续性地宣传与推介农产品品牌，提高特色产业品牌在全国的知名度和影响力。

4. 打造地方旅游产业品牌。要依托地区生态资源、环境条件、传统民俗文化等具有地方特色的旅游资源大力发展旅游产业；要加强区域旅游资源的开发整合，拓展旅游线路，提倡多种不同体验形式的观光游、疗养游、文化游、度假游等特色旅游品牌；要协调各地区旅游发展方向，注重全区域旅游整体规划，突出特色和重点，避免旅游产品同质化，防止旅游线路单一、景点分散。把旅游产业发展与美丽乡村建设相结合，把特色旅游与全域旅游相结合，改善村容村貌，全面提升旅游体验。

5. 加强产品与市场终端的对接。要提高产业生产经营组织化程度，加大政策扶持力度，引导和鼓励扶贫对象加入农民专业合作社，形成规模化经营优势；要做大本地市场，完善大宗农产品交易市场和平台，减少交易成本；要拓展外地市场，积极组团参加各种展销会、博览会、招商会等活动，主动对接各大城市、各大商场、各大超市，大力推销宣传特色产品；要做活新型市场，加快产品流通信息化建设，整合行业网站，建立农产品推介网络平台，加强与新闻媒体合作扩大影响力，打通产、供、销阻碍，促进产品有效对接市场。

（五）完善服务，强化保障

发展地区特色产业要围绕产业发展的前期、中期、后期做好配套服务。

1. 要开展脱贫技能培训。“千金在手，不如一技在身”，扶贫部门要紧密结合产业扶贫的需要，采取订单式、案例式、点对点等多种方式创新贫困户的技能培训，通过培训，让贫困户拥有一技之长，能够融入产业生产发展中去；同时，要加强对贫困地区的产业技术人才培训，每年从基层单位选调人员到高校进修、培训，或组织相关专业骨干教师到基层现场教学；要加大

产业技能型教师的培养力度，紧扣本地实际培养新型职业农民和本地产业人才，加大扶贫对象产业技术指导。

2. 要创新金融服务方式。要有效破解贫困户不愿贷，金融部门不想贷、怕担责的瓶颈，创新扶贫小额信贷服务方式，对符合条件的有扩大生产经营意愿的贫困户，鼓励其与农民专业合作社、家庭农场、种养大户合作申请无抵押、无担保贷款。

3. 要加强土地流转服务，推动土地流转集中，为产业提供规模化发展条件。要实行土地流转“整村推进模式”，建立土地流转交易平台，由乡村干部帮助协调处理租期、收益等现实问题，推进土地有序流转，解决规模化生产的障碍。

参考文献:

- [1]王翠. 特色产业发展在精准扶贫中的优势、问题及对策[J]. 当代农村财经, 2019(3):24-27.
- [2]王增学, 张秀芳. 发展特色产业开展精准扶贫[J]. 河北农业, 2017(8):53-54.
- [3]孙铁玉. 海南特色产业精准扶贫发展研究[J]. 当代农村财经, 2017(11):10-14.
- [4]吕灵华. 湖南省产业园区转型升级的政策建议[J]. 湖南行政学院学报, 2018(1):41-44.
- [5]张友良, 吕灵华. 推进省直管县(市)体制改革的建议[N/OL]•湖南日报, 2016-6-4(6).
- [6]吕灵华. 加快发展现代农业推进县域经济发展[J]. 商场现代化, 2015(19):133-134.
- [7]许达志, 朱艳秋等. 芷江侗族自治县特色产业精准扶贫现状及发展对策[J]. 区域治理, 2019(41):122-124.
- [8]张金朋. 吉林省东部地区农业特色产业精准扶贫现状与保障策略[J]. 智库时代, 2018(50):3-4.
- [9]吕灵华. 实施精准扶贫需统筹城乡社保体系[J]. 中国集体经济, 2016(36):4-6.
- [10]谈立新. 浅谈榆中特色产业精准扶贫模式和途径[J]. 甘肃农业, 2020(1):3.