

“三农”决策要参

2018 年第 40 期（总第 258 期）

清华大学 中国农村研究院

2018 年 10 月 30 日

脱贫攻坚如何破解产业与资金双重困境* ——陕西省汉阴县产业扶贫的经验启示

内容摘要：产业发展落后、资金供给匮乏，既是贫困表现，也是脱贫障碍。陕西省汉阴县为破解产业与资金双重困境，一是搭建“镇园产业联盟”平台，促成农业产业园与镇村资源有效对接与要素整合，发动产业发展引擎；二是推动扶贫互助资金对贫困村全覆盖，完善运行机制，为农户融于发展添加动力燃油。双措并举，互促共进，不仅优化了县域农业产业结构，也激活了农户发展内生动力。其产业扶贫经验表明，坚持市场导向是产业扶贫的基本原则，统筹机制目标是融合发展的内在基础，夯实利益联结是互利共赢的必要条件，而政府则重在发挥对这些方面的服务、引导与保障职能。

关键词：“镇园产业联盟” 扶贫互助资金 产业扶贫

*本文为清华大学中国农村研究院 2018 年暑期农村调查研究成果。中国科学院大学硕士生刘雪、吴志远，中国农业大学硕士生林晓莉，中国传媒大学硕士生沈青茁参与了调研。报告写作中参考了陕西省汉阴县农办等相关部门提供的材料，在此表示感谢。

发展产业是实现脱贫的根本之策，资金融通是激活产业的血脉之源。在政府主导脱贫攻坚的局势下，产业扶贫的关键在于：正确定位政府在产业发展中的职能，实现市场需求和生产要素的有效对接，提升农户参与、激发内生动力。陕西省汉阴县为打破贫困地区产业发展落后与农户发展资金匮乏的陷阱，自 2017 年开始，一是通过“镇园产业联盟”模式，使政府回归平台作用、媒介作用、服务引导作用，探索出一条现代农业发展需求和农村分散要素有效结合的产业发展道路，推动了小农户与现代农业有机衔接；二是启动扶贫互助资金对贫困村的全覆盖，形成了财政资金主导供给、村社组织实施运行、农户联保互助监督、外部专业服务助力的运行机制，打造了“农民身边的小银行”，为农户提供了便捷高效的资金借贷服务。两力相合，在促进产业发展和农户脱贫方面取得显著效果。

一、汉阴县探索产业扶贫机制

汉阴县隶属于陕西省安康市，是国家扶贫开发工作重点县，产业与资金双重困境突出。一是，汉阴县位于秦巴山区集中连片特困地区，县内村庄多数地理位置偏远，土地细碎化程度较高，农业机械化水平较低，农产品多而杂、全而小，农业生产成本居高不下、农业生产效益难以提高、贫困户增收乏力、全县主导产业不明晰等产业困局难突破。二是，汉阴全县辖 10 个镇、141 个行政村，总人口 31.29 万，截至 2018 年 3 月，剩余贫困村 64 个，贫困户 15749 户、41475 人，贫困发生率仍为 14.88%，贫困面广、度深，农户普遍缺乏发展生产的启动资金或流动资金。

在产业扶贫过程中，汉阴县的“镇园产业联盟”犹如“火车头”，引领农业产业的整体布局，扶贫互助资金犹如“燃油”，解决贫困群众生产资金短缺难题。

（一）搭建“镇园产业联盟”，发动产业发展引擎

2017年年底，汉阴县搭建起“镇园产业联盟”平台，实现全县各园区、龙头企业、合作社等新型经营主体与各贫困村信息互连互通，实时共享市场需求和产业发展信息。通过搭建各镇与园区产业扶贫沟通的桥梁，解决“贫困村和农户想发展生产，却不知道选择什么产业、农产品往何处销”“农业园区想扩大生产规模，却不知道基地往哪里发展”“农产品加工企业有原料需求，却不知道哪里能供给”的突出矛盾。

一是搭建“镇园产业联盟”平台，降低信息交换成本。汉阴县将农业园区各企业发展需求、镇村负责人、第一书记联系方式编制成册，发放到各村各企业，组建了由企业负责人、镇村主管领导、驻村帮扶工作队员、第一书记为成员的全县产业扶贫信息交流平台。采取“镇园联盟、村社承载、贫困户参与”的模式，打通贫困镇村和全县各园区、龙头企业、合作社等新型经营主体的沟通渠道，实现多方信息互连互通共享，降低信息获取成本。以双河村为例，该村距离汉阴县城约40公里，地理位置偏僻，信息闭塞，加之害怕市场风险，过去农民只种玉米和水稻，而随着青壮年劳动力不断外出务工，种粮食相对效益低下，也不知什么产业有市场、有销路，土地撂荒增多。“镇园产业联盟”的推出，解开了村民的迷茫，使产业

和市场动态信息便利可得，大大缩短了镇村、农户与企业、市场的信息距离。

二是完善产业对接工作机制，降低合作组织成本。汉阴县以“镇园产业联盟”项目对接指南为指引，一方面组织镇村干部到农业园区考察学习，使镇村干部开拓发展思路，并增加对各类园区发展状况的了解，进而结合本镇、村的资源禀赋和产业基础，形成相关产业对接可行性的初判；另一方面促进园区与各村第一书记、支部书记进行对接，由各村组建专业合作社，组织农户从事农业生产，通过产业技术培训，让广大农户更清晰地认识园区企业的发展模式，也让企业及时掌握村的发展意愿，通过有组织的双向考察观摩，降低园区企业和镇村的互选择成本，便于有效开展合作。在先后两次全县范围产业考察中，共有 26 个相关帮扶单位负责人、10 个乡镇镇长和农业综合服务站站长、77 个贫困村第一书记和部分农业园区企业代表 260 余人次参与其中。以五一现代农业园区为例，该区负责人表示，过去想扩大生产规模，但对村的信息不了解，主要通过宣传和熟人介绍直接与农民联系，但这种沟通既零散也未必能获得群众信任。通过“镇园产业联盟”平台，该园区经推介后迅速与汉阳镇签订了 500 亩羊肚菌种植合同，并与其他 7 个乡镇近 20 个村达成初步合作意向。

三是完善利益联结机制，降低谈判博弈成本。各镇在指导园区与贫困户开展产业对接的过程中，通过成立村级股份合作社和专业合作社，与园区企业进行合作。在与园区企业签订产业合作合同时，

充分征求农户意见，经由村两委班子、第一书记、农户代表商议表决，并报镇党委会把关批准。“镇园产业联盟”通过多方协商模式平衡各方利益诉求，大大降低了谈判博弈成本。以晶康现代农业园区为例，该园区 2017 年 10 月才从广东佛山招商引资，初来乍到，因语言沟通不畅和对当地环境不熟悉，农户对园区信任度不高，要想动员广大农户跟着园区发展中药材产业非常困难。后经县政协、农业园区服务中心等部门协调，才得以在两个乡镇建成 200 多亩百合、太子参种植基地。而在“镇园产业联盟”推动下，2018 年已有不少镇村主动联系园区，并迅速组建了专业合作社 16 个，目前已签订 4500 余亩中药材种植合同，计划全年种植 15000 余亩，带动 3000 余户增收致富。

四是出台产业发展扶持政策，提高资金使用效率。汉阴县通过整合财政资金与社会各界帮扶资金，出台针对性奖励扶持政策，充分发挥产业扶贫资金的引导作用，提高扶贫资金使用效率。一是结合县域资源禀赋条件、产业基础环境和市场需求前景，制定《汉阴县产业扶贫工作指导意见》，明确“政府引导、市场主体、能人带动”的产业扶贫思路，通过“扶贫资金跟着贫困户走，贫困户跟着经营主体走，经营主体跟着市场走”的利益联结方式夯实产业扶贫根基。二是制定《汉阴县产业脱贫扶持奖励办法》和《汉阴县 2018 年星级示范性家庭农场奖补办法》，引导做大做强园区企业，对产业基础好、带动能力强的企业加大扶持力度。三是制定《汉阴县贫困村贫困户产业发展奖补办法》，激发贫困户内生动力，提高贫困户自主脱贫积

极性。

（二）覆盖扶贫互助资金，增添发展动力燃油

为提升农户自我发展能力，促进产业发展，实现可持续脱贫，扶贫互助资金成为近年来陕西全省脱贫攻坚的重要举措。汉阴县的扶贫互助资金探索较早，始于 2009 年。经过近 10 年的长期探索与 2017 年以来的迅速发展，汉阴县围绕“谁提供资金”“谁操作运行”“谁担保监督”“谁服务管理”等重要问题，形成了财政主导资金供给、村社组织实施运行、农户联保互助监督、外部机构专业服务的运行机制，发挥了不同组织资源优势，保障了互助资金良性运转。截至 2018 年 7 月，汉阴县的扶贫互助资金协会总计达到 87 个^①，其中 77 个贫困村实现全覆盖，另 10 个为非贫困村。入会农户共 11561 户，其中贫困户占近 8 成（9228 户）。资金总量达到 4635.92 万元，其中财政专项扶贫资金占 91.0%（4217.72 万元），农户缴纳基准金占 6.4%（298.2 万元），其他扶贫协作项目资金占 2.6%（120 万元）。

一是财政扶贫资金主导，突破信贷资金供给困境。扶贫互助资金以财政扶贫资金为主导，财政扶贫资金占互助资金总量九成以上，以小额度、低利率、高便捷的方式，实现对农村定向金融供给，相当于将资金供给成本上移到财政负担，突破了农村金融供给严重不足的困境。

二是村社组织资源平移，较低成本实现协会运行。扶贫互助资

^①2017 年以前成立的有 18 个，2017 年以来成立的有 69 个（其中 2017 年新增 45 个，2018 年新增 24 个）。

金由各项目村选择 3~5 名有责任心、有业务能力、有管理能力的人员组成“互助资金”村协会的管理机构，设会长、会计、出纳、监事各 1 名，具体负责项目村贷款户的审核把关、资金发放、回收等日常工作。原则上村协会班子成员由村两委成员兼任，经会员大会民主选举产生。为调动协会管理人员的工作积极性，汉阴县制定出台了《汉阴县村级扶贫互助资金协会管理人员工作补贴及办公经费支出管理办法》，实现“有机构办事、有人办事、有钱办事”。

三是内部信用互助监督，解决传统分散监管难题。汉阴县扶贫互助资金以五户联保，担保监督，实现内部信用互助和监督，解决了传统的分散授信与监管难题。各项目村协会都设立由五名会员组成的联保小组若干，会员在提请贷款需求并取得所在担保小组所有成员担保签字后，可以进入理事会、监事会最终评议环节。在监督方面，多重追责机制发挥了对违约的制衡作用。贷款人的借贷信息与信用社联网，根据签订的贷款合同，违约时依法可执行代扣；同时，赖账不还者将在村里黑榜公布，村内的舆论力量提供了辅助惩罚机制作为非正式约束。在贷款人不能还款的情况下，担保人负有连带偿还责任，形成担保小组谨慎把关担保的激励，使贷款便利高效与借贷风险防范得到有效的机制平衡。

四是引入市场专业服务，防范资金管理多种风险。一是汉阴县通过购买社会服务的方式，委托专业的会计师事务所对各项目村协会的账务进行指导和梳理，切实做到总分类账、明细账、现金日记账、银行存款日记账、会计凭证的统一。二是全县加大协会监管力

度，通过“印鉴、账户、现金、存款”的规范管理，以及签订安全协议、严格贷款程序、公开透明管理等措施，确保项目规范运行，并由镇财政审计所负责对所辖村级互助资金协会进行监管，将规范管理和使用绩效列入年度审计内容。三是实行资金专户代管制度，打造安全资金池，即由县级协会开设对公专户，村级协会账户为零余额账户，银行存款由县级协会集中代管，调剂使用，村级协会发放每笔借款经审批后，由县级协会审查核实，申请县级协会拨款。据统计，汉阴县互助资金协会共归集资金 2200 余万元至专户统一代管，为全县扶贫互助资金打造了一个安全的资金池。此举有效预防了资金“垒大户”“旧账未还，再添新债”“逾期不还”“少数户长期占用互助资金”等问题。

二、取得的基本成效

（一）产业引导带动要素整合，优化县域农业产业结构

通过搭建“镇园产业联盟”，让经营效益较好的现代农业园区与贫困镇村进行合作，进一步扩大了生产规模，逐步形成面向市场需求的主导产业，优化了全县的产业结构。陕南秦巴山区农产品生产成本较高的劣势和生产富硒绿色农产品的优势，倒逼企业主体采用先进的生产技术和生态化的种植模式，通过提升农产品的品质赢得市场竞争。在“镇园产业联盟”的推动下，农业产业园区规模扩大，为当地农产品深加工产业提供了充足的原材料，也为农旅融合提供了发展基础，实现农产品提质增效，促进三产融合。例如，汉阴有旱坡地种植玉米的传统，但由于玉米口感差、产量低，导致产业发

展效益较低。小仓农林公司引进甜玉米新品种，具有产量高、品质好、口感优的特点，辅以先进的种植技术，甜玉米亩均收入达到 1900 元以上。该公司通过“镇园产业联盟”平台，与漩渦镇东河村、双河村等 4 个镇 6 个村的 548 户贫困户签订产业扶贫协议，发展甜玉米种植基地 2000 余亩。目前已完成 800 余亩成熟甜玉米收购，经加工后直接进入公司冻库储存，带动贫困户增收 160 余万元，真正提升了农产品供给质量和农业发展效益。“镇园产业联盟”通过改善农业产业发展环境，释放了现代农业企业、农村资源禀赋、农户生产能力等各方活力，促进了产业发展、主体培育和农户增收。截至 2018 年 9 月底，全县已建成现代农业园区 60 个，壮大龙头企业 18 家，发展合作社 378 个，培育家庭农场 701 户，已有 110 个村与 70 多家园区企业签订产业联盟协议，并基本实现对贫困村的中长期产业全覆盖，共发展产业基地 8.12 万亩，带动农户 9327 户（其中贫困户 2359 户）实现增收。

（二）信贷普惠融于产业引导，激活农户发展内生动力

一是“镇园产业联盟”带动的产业发展环境，拓展农户增收渠道。首先，贫困户以土地流转得租金、园区就业得薪金、订单生产得订金、入股分红得股金等方式增加收入，分享现代农业发展的效益。其次，通过接受园区务工和订单生产相关生产技术培训，农户掌握了生产技能，进一步提升了贫困户的发展能力。最后，通过园区发展提供的就业岗位及订单生产中高于市场价格的利润空间，有效激励贫困户直接参与农业生产环节，并辅以到户的种养殖奖补政

策，充分提升了贫困户发展的内生动力。陕西果业集团安康特产有限公司流转土地 1000 亩，打造猕猴桃产业基地。目前已种植猕猴桃 500 多亩，每年可为中坝移民安置社区 200 多户群众提供就业岗位。原为贫困户的中坝村村民刘某，目前除了将土地流转给该公司获得租金之外，还可在家门口赚取 80 元/天的务工收入，年务工收入近 8000 元。在园区务工过程中，该公司对刘某进行了猕猴桃上肥、栽植、除草等技术的系统培训，除了收入能够达到脱贫标准之外，刘某掌握了独立发展猕猴桃产业所需的技术，辅以政府部门的各类产业扶持政策，显著提升了其产业发展的能力和动力。

二是扶贫互助资金有力解决了农户生产资金短缺难题，增强农户发展能力。过去，贫困地区农户通常难以提供正规金融机构借贷所需要有效担保，同时面临贷款手续繁多等多种障碍，不仅无法增加再生投入，还会因临时的资金需求陷于债务困境。扶贫互助资金借贷便捷度高、利息率低（一般低于当地农信社贷款利率），且贫困户享受财政贴息，较好解决了农户“贷款难”“贷款贵”的问题。蒲溪镇茨沟村的贫困户吴某，家中 3 个孩子都在上学，生活开支大，难以积蓄资金投资生产，更无法从银行贷款。在互助资金实施之前，因临时周转所需，多次不得已而借贷每笔 2000~3000 元、月息 3%、周期数月的高利息贷款^②。2017 年 8 月，吴某从互助资金贷款 5000 元，享有 1 年财政贴息，购买 10 只猪仔，进行生猪养殖，购买

^②此类高利贷是村中有资金富裕者的私人借贷，通常以 2000~3000 元周转性额度为主，最高 5000 元。

1000斤玉米，土法酿造玉米酒，两项经营一年增加纯收入7000余元，不仅摆脱了捉襟见肘的借贷困境，也大大增强了吴某自主脱贫的信心。从全县来看，截至2018年3月16日，汉阴县扶贫互助资金累计发放借款2957.5万元，扶持农户3437户次，其中贫困户1335户次，占借贷农户户次的38.8%。在互助资金支持下，贷款户共发展养猪15100余头，养牛1000余头，种植烤烟5500余亩，种植菊花350余亩，种植魔芋3500余亩，户均增收5000余元，互助资金将农户个体的脱贫融入区域性的产业发展，有效提升了农户收益能力和内生发展动力。

三、经验与启示

（一）坚持市场导向是产业扶贫的基本原则

市场需求是产业扶贫布局的基本导向。“镇园产业联盟”模式，一是充分发挥了新型农业经营主体作用，尤其是作为现代农业园区建设主体的农业龙头企业，其一般在掌握市场信息、应对市场风险等方面相较于传统小农户经营具有优势，能够通过运用现代农业生产技术形成产业规模效应，从而降低农业生产成本、提高农业生产效率。二是“镇园产业联盟”项目对接以企业与贫困镇村平等自愿为基础，双方基于市场规则形成合作意向，充分发挥了市场在双方资源配置中的作用，降低了政府过度干预可能导致的效率损失。汉阴县政府在产业扶贫过程中主要做好服务职能，为企业和镇村对接、实现产业发展提供外围环境和支持服务，同时通过扶贫互助资

金提供普惠性信贷支持，通过出台一系列管理办法^③，为规范运行提供制度保障，并加强对村协会的业务培训和宣传引导，推动政策落实，引导贫困户嵌入产业链条共同发展，让农户的自主生产决策融入产业发展之中。

（二）统筹机制目标是融合发展的内在基础

在深度贫困地区，产业扶贫必须突破产业与资金双重困境，既要有产业牵动，也要有农户参与。汉阴县的产业扶贫做法，将产业发展与互助资金紧密结合。根据各项目村的资源禀赋条件、产业特征与市场前景，围绕“南茶北果川道园”的产业布局，确定产业扶持重点，积极引导协会把互助资金优先投放到会员中的建档立卡贫困户，引导贫困户发展产业，促进贫困户增收。观音河镇观音河村按照“资金跟着贫困户走，贫困户跟着合作社走，合作社跟着项目走，项目跟着市场走”的思路，破解了“贫困户发展产业难、合作社融资难”的问题，将互助资金与贫困户、合作社和当地产业紧密连接起来，实现双赢。

（三）夯实利益联结是互利共赢的必要条件

夯实利益联结机制是农业企业、镇村、农户在产业链中互利共赢的必要条件。“镇园产业联盟”和扶贫互助资金通过多种形式的利

^③汉阴县先后出台《汉阴县贫困村扶贫互助资金协会管理办法》《汉阴县贫困村扶贫互助资金协会财务管理办法》《汉阴县贫困村扶贫互助资金协会会计核算办法》《汉阴县贫困村扶贫互助资金协会考核办法》。并根据各村实际情况和运转需要，进一步完善规章制度，制定《村级扶贫互助资金协会财务管理制度》《村级扶贫互助资金发放流程图》《村级扶贫互助资金借还款制度》《村级扶贫互助资金协会职责》《村级扶贫互助资金协会会长会计出纳职责》。

益联结，将农户嵌入农业产业链中，既稳定了企业预期，也利于农户长期受益。首先，对于自身发展能力较强、采用流转土地进行“重资产”运营的园区，农户可以通过土地流转获得收入，并通过参与园区务工的方式获得工资性收入；对于采用订单生产等“轻资产”运营的园区，由园区统一提供种苗、技术，提高农产品质量，并以高于市场价的价格进行收购，使农户获得更高收益。其次，将互助资金协会与有一定基础的产业合作社结合起来，由产业合作社与农户签订土地流转协议、产业管护协议或合作共营协议，互助协会根据与产业合作社签订合作协议带动的会员数量确定扶持合作社贷款额度，合作社获得贷款和贴息双重扶持，贫困户会员通过土地流转、优先务工、收益分红等获得稳定收益。

清华大学中国农村研究院 王 瑜

陕西省汉阴县人民政府 孔德帅

中国农业大学人文与发展学院 李若愚



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）