

“三农”决策要参

2021年第14期（总第373期）

清华大学 中国农村研究院

2021年7月1日

欠发达地区如何发展富民乡村产业 ——江华探索*

内容摘要：欠发达地区如何发展富民乡村产业，既是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的核心内容，也是构建“双循环”新发展格局下增加农民收入和消费的关键举措。湖南省永州市江华县紧紧围绕发展产业和解决就业两个重点，通过“创新思路扶真贫、创新政策引企业、创新模式促发展”的制度设计，探索了“小微企业进乡村”的富民乡村产业发展模式，取得了综合的社会效益，为欠发达地区如何发展富民乡村产业积累了宝贵经验。

关键词：欠发达地区 富民乡村产业 乡村振兴 江华县

*本文得到2020年度中央农办、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会软科学课题“发展富民乡村产业研究”、2020年度农业农村部政策与改革司委托课题“农村集体产权制度改革监测评估”的支持。

欠发达地区如何发展富民乡村产业，既是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的核心内容，也是构建“双循环”新发展格局下增加农民收入和消费的关键举措。对此，湖南省永州市江华县做了一些有益的探索。

江华县地处湘、粤、桂三省结合部，是湖南省唯一的瑶族自治县，被誉为“神州瑶都”，属于国家级贫困县，2019年实现脱贫摘帽。全县总面积3248平方公里，辖16个乡镇1个国有林场，312个村、26个社区，总人口54万，其中瑶族人口37.5万。2020年，实现地区生产总值137.7亿元，财政总收入13.1亿元，城镇居民人均可支配收入28628元，农村居民人均可支配收入12575元。近年来，江华县紧紧围绕发展产业和解决就业两个重点，通过“创新思路扶真贫、创新政策引企业、创新模式促发展”的制度设计，探索了“小微企业进乡村”的富民乡村产业发展模式。截至2020年底，江华县有486家小微企业进驻乡村，吸纳了1.3万余名农村剩余劳动力在家门口就业，其中贫困人口3980名，年产值近10亿元。2020年11月，课题组对江华探索经验进行了专题调研。

一、创新思路扶真贫

江华县勇于探索实践，准确把握农村剩余劳动力的特征，不断适应承接东部产业转移的新趋势，创新提出“小微企业进乡村”的发展思路。

第一，准确把握农村剩余劳动力的特征。农村剩余劳动力存在以下困难导致其难以外出务工：一是留守在家的青壮年，需要在

家照顾老人和小孩；二是 50 岁以上的贫困劳动力，年龄相对偏大；三是部分贫困劳动力，文化素质不高，缺乏专业技能。江华县这三类群体有近万人，留守在家，无业可就，缺少收入来源，面临增收困境。

第二，不断适应承接东部产业转移的新趋势。随着经济社会发展，东部沿海发达地区劳动密集型企业因融资贵、招工难等原因，经营成本上升，需要进行产业转移。地处中西部地区的江华县，劳动力资源相对丰富，基础设施条件显著改善，营商环境大为改观，承接东部产业转移的空间巨大。

第三，创新提出“小微企业进乡村”的发展思路。江华县积极承接沿海产业转移，大力引进规模企业，建设高新技术产业开发区。针对部分劳动密集型企业招工难的问题，鼓励园区企业下沉，将乡镇和村的旧礼堂、旧学校、旧仓库、易地扶贫搬迁安置点一楼等闲置场所改造成厂房，扶持企业进村办厂办车间，将农村剩余劳动力培训转化为产业工人。该模式能够盘活农村闲置的资源资产，能够促进农村剩余劳动力就近灵活就业，能够优化县域内乡村产业发展布局。

二、创新政策引企业

为吸引小微企业进村，江华县建立了联动机制，强化政府、企业、社会的共同参与，在产业规划、项目实施、技术指导、政策落实、资金扶持、利益联结等方面协调配合，形成发展合力。江华县政府及时出台了厂房建设补贴、创业就业扶持、减免税费、金融支

持等优惠政策，支持和引导小微企业下乡进村开设工厂（车间）。目前，江华县有条件的村都兴办了一家就业岗位在 30 人以上的小微工厂（车间）。

第一，厂房建设补贴。江华县对于每一个落地的小微企业进村办厂项目，按照相关扶持政策，给予厂房补贴、设备补贴、搬迁补贴等。例如，在厂房补贴中，优先利用村集体闲置房屋的，免费提供标准化的装修；在设备补贴中，购买办厂主要新设备，凭税务发票由县财政按照发票金额的 20% 补贴；在搬迁补贴中，对引进的能安排 100 人以上就业的加工贸易企业，在物流运输、搬迁等方面给予不超过 50% 比例的资金支持，最高不超过 20 万元。

第二，创业就业扶持。江华县对小微企业进村带动贫困人口就业的，给予企业岗位补贴、交通补贴、社保补贴等。岗位补贴：就业培训 10 天以上 3 个月以内的，按 500 元/人（贫困人口 700 元/人）的标准补贴给企业；3 个月以上 6 个月以内的，按 800 元/人（贫困人口 1000 元/人）的标准补贴给企业；6 个月以上 12 个月以内的按 1000 元/人（贫困人口 1200 元/人）的标准补贴给企业；一年以上的按 1500 元/人（贫困人口 1800 元/人）标准补贴给企业。交通补贴：镇内按 100 元/人、镇外县内按 200 元/人的标准进行补贴。社保补贴：签订劳动合同一年以上，并依法缴纳社会保险的按 500 元/人（贫困人口 800 元/人）的标准补贴给企业。

第三，金融财税扶持。江华县全面落实支持加工贸易创新发展、实体经济发展、小微企业发展、科技创新、创业就业等各项金融优

惠政策，建立政府增信风险基金，完善农信担保机制，通过“财银保”、小额信贷等政策实施，引导信贷资金流向小微企业等新型经营主体发展产业扶贫项目，降低企业融资难度和成本，并减免小微企业的税费负担。

三、创新模式促发展

江华县积极引导小微企业进村办厂、规模企业把车间办到乡村，打破企业传统流水线生产模式，把生产工序化整为零，每一道工序一个工厂（车间）单独操作，创新探索了五种“小微企业进乡村”的发展模式。

第一，复杂工序在园区、简单生产在村里。企业将研发、设计、开模等复杂工序在园区完成，将简单工序在全县布局。如江华龙德晟机电科技有限公司将简单易学的工序在全县布局，在各个镇、村开设扶贫车间，现有员工 576 人，其中建档立卡贫困人口 156 人。

第二，车间在村里、生产在家里。企业就近聘用工人，计件取酬，工作时间自由，既可以成为固定员工到厂务工，也可以将产品拿回家做。如杰豪电子有限公司入驻江华县大圩镇崇江安置小区、大锡及水口易地搬迁安置点等地，就近聘用工人 123 人，其中易地搬迁建档立卡贫困户 52 人，人均月工资 2300 元。

第三，培训在公司、生产在家里。企业在县域内开设集中培训点，进行产品生产加工培训，定期送原材料上门及回收成品。如江华县华源纸制品厂，开设 12 个集中培训点，进行纸制品生产加工培训，在家生产，老少皆宜，吸纳就业人数 165 人，其中贫困人口 55

人，人均月务工收入达到 1800 元。

第四，回乡创业、家庭作坊。江华县鼓励外出创业就业人员回乡建厂。通过这种方式，江华县建成了一批小微制香特色产业村，制香作坊共有 269 家，年产值近 6 亿元，从业人员 3000 余人，人均年务工收入 1.5 万元以上。

第五，农产品加工、季节性务工。江华县帮助农民与农产品加工企业、农民合作社、家庭农场等经济组织建立利益联结机制，就近到各农产品加工企业季节性务工。如江华县山青生物科技有限公司，是一家从事食用菌加工、种植、销售一体化经营的现代化龙头企业，它采取“公司+合作社+基地+农户”的模式，为贫困户提供就业培训和岗位，直接或间接带动 130 户贫困户脱贫致富。

四、政策建议

江华县通过“创新思路扶真贫、创新政策引企业、创新模式促发展”的制度设计，探索的“小微企业进乡村”富民乡村产业发展模式，盘活了农村闲置资源，增加了农村集体经济收入；实现了农民就近灵活就业，激发了农民脱贫致富的内生动力；解决了企业招工难问题，降低了企业运行成本；繁荣了乡村产业，为乡村发展注入了新活力。该模式为欠发达地区如何发展富民乡村产业积累了宝贵经验。为更好地促进欠发达地区发展富民乡村产业，我们建议：

第一，发展富民乡村产业要顺应承接产业转移的大趋势。产业升级必然会带来产业转移，东部产业向中西部转移是尊重市场规律的客观选择和国家均衡发展的客观需要，有助于在全国范围内优

化产业分工格局，实现区域协调发展。欠发达地区发展富民乡村产业，一定要发挥比较优势，优化营商环境，把握发展机遇，创造更好条件承接东部产业转移。

第二，发展富民乡村产业要强化基础设施建设的支撑作用。道路、电力、通讯、水利等基础设施是一个地区产业发展的基本要素，基础设施建设严重不足是乡村产业发展的重要限制因素。脱贫攻坚以来，脱贫地区基础设施条件得到显著改善，越来越多的地区因为基础设施建设改善而带动了乡村产业的发展。欠发达地区发展富民乡村产业，一定要进一步提升基础设施建设水平，夯实乡村产业发展基础。

第三，发展富民乡村产业要契合农村剩余劳动力的特征。当前，农村存在大量闲置的剩余劳动力，这些劳动力呈现半劳动力、弱劳动力以及家庭“捆绑”劳动力的特征。在复杂多变的国际形势下，构建“双循环”新发展格局，坚持扩大内需这个战略基点，想方设法促进农民就业增收和扩大农村消费显得尤为重要。欠发达地区发展富民乡村产业，一定要契合农村剩余劳动力的特征，促进农民就地就近灵活就业。

第四，发展富民乡村产业要注重盘活农村闲置的资源资产。经过多年实施撤并村、撤并校、撤并卫生所等做法，使得行政村、学校、卫生所及村庄道路等公益性资产大量闲置。当前，发展乡村产业存在“农村建设用地缺乏保障”和“农村存在较多闲置建设用地”并存的困局，欠发达地区发展富民乡村产业，一定要注重盘活

农村闲置的资源资产，这也是发展壮大农村集体经济的重要路径。

第五，发展富民乡村产业要注重发挥农村集体经济组织在联系农民和社会资本之间的纽带作用。推进农村集体产权制度改革，组建以股份经济合作社为主要组织形式的农村集体经济组织，弥补了过去农村集体经济事务普遍由村委会代管而带来的组织形态缺失，对内可以组织分散化的农民，盘活集体闲置资源，对外可以发挥平台载体功能，承接和运营乡村产业项目。欠发达地区发展富民乡村产业，一定要注重发挥农村集体经济组织在联系农民和社会资本之间的纽带作用。

第六，发展富民乡村产业要为企业发展创造良好的外部环境。欠发达地区发展富民乡村产业，需要构建良好的外部环境，这离不开政府的政策支持。政府要坚持互惠互利原则，持续优化营商环境，出台财政、税收、金融、用地保障、人才培养等方面的相关优惠政策，有序引导工商资本下乡，支持企业到经济欠发达地区发展富民乡村产业，吸纳农民就业、开展职业培训和就业服务等。

清华大学中国农村研究院 胡振通

中国社会科学院农村发展研究所 胡凌啸



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）