

新疆维吾尔自治区扶贫开发办公室

征求《关于进一步完善利益联结机制推进产业扶贫的意见（征求意见稿）》意见建议的通知

伊犁哈萨克自治州扶贫办，各地（州、市）扶贫办：

根据自治区党委、自治区人民政府《关于贯彻落实〈中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见〉的实施意见》（新党发〔2018〕22号）关于“完善新型农业经营主体与贫困户联动发展的利益联结机制”要求，我办总结规范各地创新的做法和经验，形成了《关于进一步完善利益联结机制推进产业扶贫的意见》，现征求各地（州、市）扶贫办意见建议，请各地（州、市）扶贫办在征求各县（市）意见的基础上，将意见建议汇总后（纸质版和电子版）于11月5日前反馈自治区扶贫办。

联系人：王燕青 电话：2384017

邮箱：1270324423@qq.com

自治区扶贫开发办公室

2018年11月1日

关于进一步完善利益联结机制推进产业扶贫的意见

(征求意见稿)

为贯彻落实《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》（中发〔2018〕16号），贯彻落实自治区党委、自治区人民政府《关于贯彻落实〈中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见〉的实施意见》（新党办〔2018〕22号）进一步完善产业扶贫利益联结机制，夯实我区特别是南疆四地州打赢脱贫攻坚战的基础，总结规范各地创新的做法和经验，提高产业扶贫成效，现结合实际提出如下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，贯彻落实习近平总书记关于扶贫工作的重要论述，贯彻落实习近平总书记关于新疆工作的重要讲话和重要指示精神，贯彻落实以习近平同志为核心的党中央治疆方略、特别是社会稳定和长治久安总目标，坚持新发展理念，按照自治区党委“1+3+3+改革开放”工作部署和要求，坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，坚持以市场为导向、以生产为基础、以龙头为关键、以科技为支撑、以政策为保障，进一步健全完善新型农业经营主体与贫困户联动发展的利益联结机制，创新产业扶贫政策措施，加快培育一批能带动贫困户长期稳定增

收的特色产业，全力推进产业扶贫，为贫困户增收搭建平台，增加贫困户收入，确保 2020 年现行标准下“发展产业扶持一批”的贫困人口全部如期脱贫。

二、基本原则

（一）因地制宜，分类指导。根据产业发展难度和风险程度，结合各地实际，选择本地优势特色产业、辐射带动能力强的产业来实施产业扶贫项目，选择不同的联结模式，不片面追求规模和覆盖面，不搞“一刀切”。

（二）市场主导，政府引导。充分发挥市场配置资源的决定性作用，运用市场机制和经济手段，平衡新型农业经营主体、村级组织与扶贫对象的利益关系，对与贫困户建立利益联结机制的经营主体进行指导管理、扶持培育，切实加大支持力度，促进利益联结更趋紧密。

（三）平等自愿，互利共赢。尊重产业发展客观规律，兼顾利益联结各方特别是贫困农户的意愿和利益，以项目的真实可行及模式的可操作性为前提，科学制定实施方案，加强风险防控，特别是防止系统性风险，实现互利共赢。

（四）精准到户，全面覆盖。既符合市场经济规律，又能实现产业覆盖到户、扶贫效益到户，利益联结全覆盖，在多种模式均可行的情况下，实行实名制管理“到户到人模式”优先。

三、扶持对象、扶持范围和扶持方式

（一）扶持对象

1. 建档立卡贫困户；

2. 建档立卡贫困村；

3. 具有带贫益贫功能的合作组织、龙头企业、家庭农场、致富带头人等新型经营主体。扶贫合作组织的起始规模由各地根据实际情况自行确定。

（二）扶持范围：主要扶持对贫困户增收带动作用明显的种植业、养殖业、林果业、农产品加工、特色手工业、庭院经济、乡村旅游、休闲农业、电商扶贫、扶贫车间、农村服务业、设施农业、光伏、生态、水利水电开发等项目，产业扶贫基地配套基础设施建设项目，以及其它能够带动贫困户增收的产业项目。

（三）扶持方式：扶持方式包括资金直补、贷款贴息、保费补贴、资产收益扶贫、帮扶责任人携资结对帮扶、就业技能和产业技术培训等。

（四）扶持要求：按照“资金跟着项目走、项目跟着贫困户走、贫困户跟着能人走、能人跟着产业走、产业跟着市场走”的思路，以促进贫困户增收作为核心任务，突出本地特色扶贫产业，鼓励贫困户利用扶持资金参与扶贫项目实施，改变目前简单发钱发物，提高组织化程度，引导和支持扶贫龙头企业、农民专业合作社、家庭农场等经营主体转变发展方式，与贫困村、贫困户建立“风险共担、利益均沾”的紧密型利益联结关系，促进产业提质增效、带动贫困人口持续增收。

四、完善利益联结机制的内容和类型

（一）支持和鼓励贫困户“抱团”发展，提高组织化程度。扎实做好每个贫困村培育培养 1-3 名创业致富带头人的工作，支持和鼓励建档立卡贫困户利用到户资金抱团入股与贫困村创业致富带头人合作经营或组建合作社；支持合作社与龙头企业以多种形式合作；推广“龙头企业+合作社+贫困户”三方联合模式，采用股份合作、订单帮扶、生产托管等有效方式，建立紧密的利益联结机制。

（二）围绕特色优势产业，培育“龙头”，完善合作社的运行机制。规范发展现有合作社，积极引导和支持龙头企业、家庭农场、能人大户、致富带头人组建产业合作社。按照“组建上靠组织、生产经营靠市场”的原则，大力推行在村第一书记引导下、村干部与致富带头人领办、村党员主动参与、村民自愿参与、贫困户统筹参与的“一引导一领办三参与”产业合作形式。支持和鼓励每个贫困村、每个扶贫产业都要建立合作社。将党支部建在产业上、建在合作社上、强化党建引领作用，促进产业和合作社健康发展。

（三）有序推进“三变改革”，建立更加紧密的利益联结机制。对建档立卡贫困村和贫困人口较多的村，坚持宜农则农、宜林则林、宜牧则牧、宜工则工、宜商则商、宜游则游，因地制宜确立本村增收产业并建立扶贫产业基地，做到村村有扶贫产业，推动贫困地区农村资源变资产、资金变股金、农民变股东改革，通过盘活集体资源、入股或参股、量化资产收益等渠道，增加村

集体经济收入。

（四）产业扶贫的利益联结机制类型

1. 经营性收益联结。引导扶持经营主体发展订单农业和“互联网+农业”，提供技术服务，保底价包销产品，帮助贫困户就地生产创业，获得稳定的经营性收入。

2. 工资性收益联结。扶持帮助有劳动能力的贫困户，在扶贫产业的生产、加工、流通各个环节就地就近务工，获得稳定的工资性收入。获得扶贫资金项目支持的经营主体，必须优先招收贫困户劳动力。

3. 生产性收益联结。引导扶持经营主体流转农民土地，建设规模农业生产基地，反租倒包给贫困户生产管理，帮助贫困户获得稳定的生产性收入。

4. 政策性收益联结。通过退耕还林补助、生态补偿等强农惠农政策，帮助贫困户获得稳定的政策性收入，开发一批生态护林员、草场护管员等公益岗位，安排贫困户就近就业，流转或入股土地等资源所得的政策性扶持收益，可由贫困户和经营主体共享。

5. 资产性收益联结。利用财政涉农扶贫资金、村集体和农户资源资产、帮扶资金等投入设施农业、生态、养殖、光伏、乡村旅游、扶贫车间等项目形成的资产，具备条件的可用于资产收益扶贫。资产收益扶贫所得收益，要向丧失劳动力或弱劳动力的贫困户、贫困残疾人户倾斜。

五、支持配套政策

（一）产业扶贫项目的直补政策

进一步加强财政涉农项目资金整合力度，赋予贫困县更充分的资源配置权，各类项目直补政策，由各县（市）扶贫开发领导小组统筹协调，根据本地产业类别、规模、筹集资金和贫困状况自行确定。

（二）产业扶贫贷款的信贷政策

产业扶贫贷款，是指商业银行根据商业可持续和履行社会责任原则，合理合规向符合条件的带动贫困户就业的新型经营主体和贫困户生产经营发放的发展产业贷款。

1. 贷款利率。对扶贫小额信贷、项目扶贫贷款、创业担保贷款、借用人民银行扶贫再贷款资金发放的产业扶贫贷款，以及各县市政策要求执行同期中国人民银行贷款基准利率的扶贫贷款，执行基准利率。对其他扶贫带动新型经营主体的产业扶贫贷款，由银行机构根据“保本微利”原则确定贷款利率。

2. 贷款期限。根据扶贫产业发展周期，按 1-5 年由扶持对象自主申请选择。产业发展周期若需更长贷款期限，合作银行可根据扶持对象及产业情况自主确定。

3. 贷款担保。对贫困户发放的用于产业发展的扶贫小额信贷，严格执行“免抵押、免担保”的政策规定。对其他扶贫带动新型经营主体的产业扶贫贷款，各地可根据其带动贫困户数量提供适度担保。

4. 产业扶贫贷款的贴息政策。

一是对建档立卡贫困户发放的扶贫小额信贷是 5 万元以下、3 年期以内、免担保免抵押、基准利率放贷的贷款，主要用于支持贫困户发展生产列入财政贴息范围。

二是对龙头企业、农业专业合作社、创业致富带头人等新型经营主体吸纳和带动建档立卡贫困户脱贫致富的金融机构可参照扶贫小额信贷享受贴息和风险补偿等优惠政策，并按照所吸纳建档立卡贫困户的户数给予户均不超过 5 万元的信贷支持。

三是支持金融机构合理合规增加对扶贫龙头企业的信贷投放，严格执行自治区扶贫开发领导小组《关于全面下放财政专项扶贫资金项目审批权限的通知》新扶贫领字〔2016〕9 号文件中对扶贫龙头企业年新增贷款按利率 3%财政贴息政策。

（三）产业扶贫的保险政策

1. 产业扶贫保（“深贫保”3+N 农业综合保险）：根据我区贫困县县域产业扶贫发展规划布局和产业结构，贫困县种植、养殖、林果业及农产品加工特色扶贫主导产业收益、意外事故等基本保障，实行整体打包确定必参保内容，并根据各地实际可选择重大疾病、事故及医疗和教育贴补三项参保项目。保险费率在已降低 20%费率基础上，再降低 10-30%。

2. 小贷扶贫保。各地根据实际采用政府补贴保费，保险公司降低费率的方式，鼓励建档立卡贫困户购买扶贫小额信贷保险，分散贷款风险。原则上年平均费率为贷款本金的 2%，最高不超过贷款本金 2.5%。

3. 保费补贴。各地根据实际，由各县市本级财政（扶贫）资金安排解决保费补贴，原则上不低于保费的 80%，对贫困户自愿投保政策性农业保险规定个人自缴保费部分，政府原则上可按照不低于 80%的比例给予再补贴。

4. 支持对带贫益贫效果明显的龙头企业、合作组织、家庭农场、能人大户、致富带头人等新型经营主体，商保险公司按带动贫困户的数量进行保险扶持。

六、建立风险防范机制

（一）技术风险防范机制

1. 强化技术培训。以县为单位整合培训资源，依托各级“访惠聚”驻村工作队和现有培训机构，结合贫困户需求、意愿和发展实际，分类设置课程和培训标准，分产业、分层次、分岗位充分利用周一升国旗宣讲、农牧民夜校、“民族团结一家亲”和“两个全覆盖”开展国语培训和实用技术与技能培训，提高贫困群众的自我发展和抵御风险能力。

2. 发挥本土技术力量作用。充分利用本地致富带头人、能人大户、土专家等技术人才力量，做好对贫困户的“传帮带”，实时解决技术难题，降低产业风险。

3. 加强技术指导服务。通过“访惠聚”驻村工作队统筹指导，依托各级定点帮扶单位和区、地、县、乡四级农业技术专家和服务团队，深入开展扶贫产业技术指导与服务，实行定点帮扶单位与帮扶贫困村产业发展技术包干服务，建立贫困村产业发展“一

对一”技术帮扶机制，确保每个发展产业的贫困户都有技术帮扶开展全过程技术跟踪指导服务。

（二）市场风险防范机制

1. 制定防范和处置市场风险的措施。防止产业项目盲目跟风、一刀切造成损失，各地要对扶贫主导产业面临的技术和市场等风险进行评估并制定应对措施。

2. 积极发展订单农业。通过发展订单农业和土地清理后反租倒包等经营模式，帮助贫困户依托新型经营主体销售渠道，通过保底包销和签订防范风险协议等方式，降低市场风险，保障贫困群众利益。

3. 大力推行产业扶贫“深贫保”。积极创新保险机制、丰富保险产品、提升保险服务，量身打造精准助力贫困户通过发展产业实现脱贫的保险方案，提高信贷风险防范机制。

4. 防范地方政府债务风险，防止地方政府以脱贫攻坚名义盲目举债，防止金融机构借支持脱贫攻坚名义违法违规提供融资，坚决遏制地方政府隐性债务增量。

（三）扶贫小额信贷风险防范机制

1. 严格执行政策要点。坚持把“5万元以下、3年以内、免担保免抵押、基准利率放贷、财政贴息、县建风险补偿金”等政策要求落实到位。

2. 切实规范使用模式。坚持户贷户用户还，新增扶贫小额信贷资金不能用于入股企业吃利差。贷款资金用于合作社抱团发展

使用的，要以贫困户实际参与生产经营作为硬性条件。坚持贫困户自愿和贫困户参与两项原则，纠正户贷企用、违规用款，提高贫困户内生发展动力。

3. 大力推行贷款保证保险。在有条件的地方开展扶贫小额信贷保证保险服务，着力为贫困户发展特色产业提供融资增信支持，建立金融风险分摊机制，为贫困户发展生产实现增收脱贫提供坚实保障。

4. 加强对贫困户、带贫益贫新型经营主体有效信贷需求的甄别，防范将扶贫产业贷款挪作他用等风险因素。在风险可控前提下，对贫困户可办理无还本续贷业务，对确因非主观因素不能到期偿还贷款的，可协助其办理贷款展期业务。

（四）严防社会风险防范

1. 防止“垒大户”，“造盆景”，陷入政策“福利陷阱”，造成贫困户和其他农户因享受政策利益失衡而引发矛盾，要做好群众疏导工作。

2. 健全涉贫舆情分级管理和处置机制，加强对脱贫攻坚舆情监测，及时引导社会舆论，防止办理不良炒作一些意外重大事件干扰脱贫攻坚大局。

七、加强产业扶贫项目管理，严格产业扶贫过程监督

（一）各地（州）、县（市、区）要根据当地经济和社会发展规划，结合本地脱贫攻坚实际，编制和实施产业扶贫规划，并具体到村，建立产业扶贫项目库，做好项目储备工作。列入年度

项目实施方案和计划的项目，原则上必须从项目库中选择筛选。

（二）实行项目管理制度和县级或乡级财政报账制。坚持资金到项目、管理到项目、核算到项目，加强绩效考评，完善协调统一的资金项目管理机制。

（三）坚持公开透明、阳光操作，推行资金项目公告公示制及工程审计制，基地建设项目按“绿色通道”及有关规定实行招标投标制、合同制和项目法人制，设立项目标识牌，接受群众和社会监督。

（四）产业扶贫资金项目年度计划有变更的，应按程序履行批准和备案手续，涉及政府采购范围的，应当按照有关规定实行政府采购。实施完成后，依据批准的产业扶贫资金项目年度计划，由县市负责逐个项目进行全面检查验收，并对项目申报审批、组织实施、统计监测等资料归档管理。

（五）加强项目实施监督检查，对发现的问题要求及时整改。对弄虚作假、套取扶贫资金，或者违反政策规定导致项目建设出现严重问题，损害贫困户利益的除依法追回扶贫资金外，依照相关法律法规，追究法律责任。

（六）将产业扶贫纳入地方扶贫绩效考核和贫困县党政一把手离任审计，引导各地发展长期稳定的脱贫产业项目。