

河北盐山： 失能弱能贫困人口如何参与产业扶贫

失能弱能贫困人口是今后一段时期的重点扶贫对象。盐山县通过采取综合措施，将对失能弱能贫困人口的社会保障兜底和产业帮扶有机结合，具有较强的参考价值。

文 | 中国人民大学中国扶贫研究院、中国人民大学农业与农村发展学院 孙凯 董永胜

《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》指出，“过去五年，我们采取超常规举措，以前所未有的力度推进脱贫攻坚。农村贫困人口显著减少，贫困发生率持续下降，解决区域性整体贫困迈出坚实步伐，贫困地区农民生产生活条件显著改善，贫困群众获得感显著增强，脱贫攻坚取得决定性进展，创造了我国减贫史上的最好成绩”。“从脱贫攻坚任务看，未来三年，还有3000万左右农村贫困人口需要脱贫，其中因病、因残致贫比例居高不下，在剩余三年时间内完成脱贫目标，任务十分艰巨”。要在2020年实现现行贫困标准下农村贫困人口全部脱贫，消除绝对贫困，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困的既定脱贫目标，必然要对因病、因残等原因致贫的失能弱能特殊困难贫困人口进行重点对焦、精准帮扶。

失能弱能贫困人口脱贫要与产业扶贫相结合

失能弱能贫困人口致贫原因主要是因病、因残及因意外丧失部分或者全部劳动力，目前针对这一部分特殊困难群体主要采用“社会保障兜底一批”实现脱贫。这一做法可以有效提高失能弱能贫困人口的收入水平，改善失能弱能贫困人口福利状况，缓解贫困人口脆弱性问题，见效也最快。但是简单以社会保障兜底解决脱贫问题，容易带来贫困户自身发展动力和机会不足问题，一定程度上也容易造成农村新的内部矛盾。

在实现精准扶贫、精准脱贫的“五个一批”脱贫路径中，“发展生产脱贫一批”是首要路径。习近平总书记强调，“发展产业是实现脱贫的根本之策。要因地制宜，把培育产业作为推动脱贫攻坚的根本出路”。若将对失

能弱能贫困人口的帮扶与产业扶贫相结合，既能调动贫困人口劳动积极性和内生动力，也有助于从长远解决失能弱能贫困人口的帮扶问题，实现失能弱能贫困人口的稳定脱贫。要将产业扶贫与社会兜底保障统一于对失能弱能贫困人口的有效帮扶之中，关键在于“措施到户精准、项目安排精准”，切实结合失能弱能贫困人口实际情况，因地制宜合理布局扶贫产业，有效构建扶贫产业与失能弱能贫困人口的利益联结共享机制。

在精准扶贫工作开展较好且已完成脱贫退出的贫困县中，个别贫困县结合县内贫困人口致贫原因和产业状况，将产业扶贫与对失能弱能贫困人口的帮扶相结合，取得了显著成效。当前，全国累计退出的贫困县数量已达到153个，占贫困县总数的18.4%。整体来看，153个已退出贫困县在扶贫工作各个领域积极尝试各种创新措施，扶贫工作整体开展情况较好，减贫成效显著，贫困发生率均已低于申请退出的相关指标要求，脱贫手段对其他贫困县的扶贫工作具有重要参考意义。

以河北省盐山县为代表的贫困县在精准扶贫实践中，针对失能弱能贫困人口脱贫问题，在社会保障兜底以外，积极结合产业扶贫政策和本地产业发展实际，创新工作思路、拓宽方法手段，较好解决了失能弱能贫困人口稳定脱贫问题。

从盐山县建档立卡贫困人口致贫结构来看，因病、因残和缺劳动力致贫占盐山县建档立卡贫困户比重74.6%，五保户占比17.4%，60岁以上人员占比46.2%。从盐山县贫困人口的致贫原因可以看出，病人、残疾人、老人等失能弱能贫困人口是主要的扶贫对象，贫困人口普遍缺少完整的劳动能力和产业发展能力。要实现脱贫退出摘帽，必须解决在贫困人口中占主体的失能弱能贫困人

口的脱贫问题。针对这部分失能弱能贫困人口，盐山县在实施社会保障政策兜底的同时，积极探索通过实现居家就业遍地开花、突出小微工厂就地增收、强化龙头企业辐射带动、促进土地流转资源生金等多元产业扶贫模式，有效联结产业扶贫与失能弱能贫困人口，深化并拓展了失能弱能贫困人口参与产业扶贫的程度和范围，提高了失能弱能贫困人口稳定脱贫能力和信心，这些经验和方法具有重要参考价值。

实现居家就业遍地开花

“居家就业”模式是指村内农户及贫困户在企业设立的定点领取生产原料，根据自身时间情况在家加工后，由企业计件付薪回收的就业模式。“居家就业”的工作场所是在家中，对工作时间和工作强度没有具体要求，灵活性极强，更加适合留守妇女、残疾人、老年人等弱能贫困人口，极大降低了这部分特殊困难群体的工作难度，是产业扶贫“措施到户精准”的一大创新。

盐山县积极引进和培育一批工艺插花、箱包、电子产业、食品、藤编、毛绒玩具等加工类企业，采取“公司+网点+贫困户”经营模式，扶持发展以贫困户为生产单位的特色家庭手工业。企业通过在人口居住相对集中的行政村内设立网点，周边农户可以到网点领取插花、藤编等手工业原料，领料后根据各自闲暇时间在家加工生产。这种手工业上手难度极低，并且只是简单的重复劳动，即使是行动不便的老年人均可以从事插花等手工业。笔者实地调研时发现，正在插花的农户多为60岁以上的老年妇女，年龄最大的达到80岁。加工完的成品农户自行送到点上，按量付给农户工资。由于“居家就业”模式的工资水平一般，使得其有效过滤了村

内收入水平较高的农户，绝大多数从事“居家就业”的农户为农村老年人、病人、残疾人等失能弱能贫困人口。“居家就业”模式适应了农村居民劳动时间分散灵活的现实情况，解决了失能及弱能贫困人口的就业问题和增收问题，激发了贫困户自主脱贫的内生发展动力，对于拓展精准扶贫工作思路极具现实意义。目前，盐山县共有居家手工加工企业 300 多家，带动贫困家庭 600 多户，户年均增收 1500 余元。

从盐山县的实践情况看，“居家就业”模式适用于劳动力密集型且技术要求相对较低的手工加工业，具有计件付薪、弹性工作时间、收入风险低等特征，充分适应了留守妇女、残疾人、老年人等弱能贫困人口的就业需求，对于增强贫困人口内生发展动力、塑造贫困地区就业创业氛围也具有重要意义。

突出小微工厂就地增收

与“居家就业”模式较为类似，“小微工厂”和“居家就业”都属于就近就业，但是“居家就业”模式更为灵活，对失能弱能贫困人口更具针对性，门槛更低，但是收入水平一般。“小微工厂”模式聚焦于失能弱能贫困家庭中劳动能力相对较好的贫困人口，门槛相对较高，收入水平也更高。盐山县一些贫困家庭成员虽然有一定的劳动能力，但需要照顾老人、孩子或病人，或因缺技能、缺少就近就业机会等，尽管他们有就业愿望，但是除了在家务农，没有其他劳动收入来源，这部分弱能贫困户如何实现稳定脱贫成为一个难题。

面对这一难题，盐山县因势利导，鼓励、支持和引导企业在村内设立小型生产车间即“小微工厂”，继而优先招聘本村及周边贫困人口到“小微工厂”务工，在家门口实现“一

人就业、全家脱贫”。盐山县清香食品有限公司是一家生产春卷等速冻食品的小微企业，通过优先接收安置、优先保留工作岗位和弹性管理制度，帮助附近村庄的 13 名建档立卡贫困户妇女实现就业。该公司用小小的春卷撬动了国际市场，赚取外汇。2017 年 9 月，被河北省妇女联合会授予“河北省巧手脱贫示范基地”称号。汇祥牧业养殖种植专业合作社主要经营杭白菊种植和毛驴养殖，流转贫困村前闫村土地近千亩，优先雇佣 30 名建档立卡贫困女性，进行田间管理以及季节性采摘，每人年均增收 2000 多元，使贫困群众在自己的土地上顺利就业脱贫。2017 年 10 月，盐山县汇祥牧业养殖种植专业合作社被全国妇联办公厅认定为“全国巾帼脱贫示范基地”。通过典型示范带动，全县积极引导扶贫“小微工厂”60 多家，带动贫困户 550 多人，年人均增收 800 余元，弱能贫困人口在获得稳定收入的同时，也能够促进家庭和谐，成为重要的产业扶贫模式。

与完全失能贫困人口不同，弱能贫困人口仍具有一定的劳动能力，对于贫困家庭脱贫致富仍具有劳动能力和劳动愿望，只是限于家庭情况的制约，无法外出务工。在帮助解决这部分群体就近劳动机会不足问题后，能够迅速通过劳动增收致富，盐山县“小微工厂”的做法值得借鉴。

强化龙头企业辐射带动

龙头企业是地方产业布局中具有较强辐射能力和带动能力的骨干企业，通过向龙头企业投入资金支持，在龙头企业和失能弱能贫困人口之间建立合理的利益联结机制，可以有效发挥扶贫产业的辐射带动作用。在促进地区经济转型升级发展的同时，通过资产收益方式为失能弱能贫困人口增加稳定收入。



◀ 盐山县圣佛镇扶贫小微工厂一角

盐山县在筛选龙头企业时,秉持“被投入企业信誉良好,无生产假冒伪劣产品等违法违规记录;企业资产大于投入扶贫资金的三倍以上;连续两年无亏损”等三个硬指标。同时,为确保资金安全和收益持续,与企业签订3到5年的合作协议,并聘请第三方审计机构对企业的资产和经营状况进行审计和风险性评估,各项程序严谨、规范,实现了产业投入资金的低风险、高收益和可持续性。2016年以来,盐山县与亚洲最大的上市养殖企业温氏集团和河北省农业产业化龙头企业恩际生物合作,投入产业资金3118万元,每年返还本金和收益金758.474万元。按照一般贫困户年人均增收不低于1600元、建档立卡低保五保户年人均增收不低于300元的标准,将产业收益资金覆盖到建档立卡贫困户。两年来,龙头企业资产收益扶贫方式共带动建档立卡一般贫困户1285户3288人,低保五保户2641户4107人。

为鼓励各乡镇通过金融扶贫带动贫困户,对享受金融扶贫贷款企业分红(每户每年分红不低于2500元)的贫困户,补差至每人每年增收1800元,共带动168户506人。为了更加精准帮扶不同贫困深度的贫困户,根据贫困户属性,发放红、黄、蓝三种收益权证,明确产业收益的来源、分配标准、分配方式,在增强产业扶贫项目与贫困户的利益共享联结机制的同时,增强了对失能弱能特殊困难贫困人口的带动力度。为壮大贫困村的集体经济收入,龙头企业也拿出一部分产业收益资金分配到113个贫困村,使村集体年均增收2.1万元,增强了村集体的凝聚力和战斗力。

资产收益扶贫通过集中分散资金进行专业化、市场化投资运营,能够降低资金投资的风险,从而为贫困户提供稳定收入来源。在实践中,严格筛选投资企业、建立风险防范机制和收益机制,同时建立合理的收

益分配方式是开展龙头企业带动扶贫的重要前提和保障。

促进土地流转资源生金

失能弱能贫困人口由于劳动耕作能力受限，土地闲置情况较为突出，土地利用潜力有待充分挖掘。在大力发展新型农业经营主体的背景下，促进土地流转，有利于提高土地利用效率，通过吸纳贫困户务农、发放土地流转收益等方式，可以为贫困户增加一份稳定收入。

盐山县积极尝试现代农业发展和产业扶贫相结合，盘活贫困村和贫困户手中的土地资源，将土地流转政策融入全县产业扶贫政策链条，最大限度挖掘贫困户的土地资源优势，改变贫困户传统经营模式，通过土地流转推进现代农业项目开发建设，逐步实现土地集约化、规模化经营，增加贫困户土地流转固定收入。同时，采取“就近就业”的原则，吸纳贫困村有一定劳动能力的贫困人口务工，增加贫困户务工收入。盐山县滨禾农业开发有限公司是集油用牡丹种植、生态休闲观光、设施蔬菜种植和珍禽养殖为一体的现代农业综合体。流转土地 400 亩，其中流转贫困村集体土地 80 亩，贫困村年增收达 4 万元；流转 10 个贫困户土地 21 亩，每亩年增收 1000 元；带动建档立卡 19 人到园区务工，年人均增收 1500 元，使贫困户既挣“租金”，又挣“薪金”。近几年来，结合现代农业产业的发展，共培育了薛堂村生态旅游项目、乡情缘果蔬采摘基地等现代农业项目 60 多个，其中流转贫困户土地 980 多亩，通过利用贫困户手中土地资源，使土地生金，带动贫困村贫困户持续稳定增收。

提高失能弱能贫困人口土地利用效率，帮助失能弱能贫困人口获得土地租金收益及

务工收入，对提高这部分特殊困难贫困群体的收入水平具有重要作用。以土地流转等形式盘活贫困村和失能弱能贫困人口的土地资源，帮助贫困人口增收的风险相对较小，政府帮助有效对接土地供给与需求，提高土地资源利用效率，也是对失能弱能贫困人口产业帮扶的重要形式。

盐山县通过对县内失能弱能贫困人口采取居家就业、小微工厂、企业带动、资源流转等精准帮扶方式，有效改变了以往单纯依靠社会兜底保障的帮扶局面，使失能弱能贫困人口在享受政府兜底的同时，也通过自身劳动创造价值，不断改善收入水平和生活状况。整体来看，盐山县采取的四类措施中，企业带动和资源流转在其他贫困地区也在以不同形式深入开展，“小微工厂”模式和当前一些地区开展的“扶贫车间”模式有相似之处。“居家就业”模式在其他贫困地区开展相对较少，由于带来的收入不高，“居家就业”模式存在自动瞄准机制，使从事“居家就业”的农户多数为失能弱能贫困人口，精准度更高。灵活的加工方式更符合贫困地区和贫困人口的实际状况，适应性更强，参考借鉴价值更大。在离 2020 年全面建成小康社会仅剩不到三年的背景下，各地尚未脱贫的贫困人口中失能弱能的比重越来越高，脱贫难度不断增加，“居家就业”模式对于帮扶这部分失能弱能贫困人口具有重要作用。要发展“居家就业”扶贫模式，需要注意“居家就业”模式的产业选择要符合本地产业结构状况，选取的产业要具有劳动力密集型、就业门槛低、简单易上手、生产加工环节易拆分等特征。同时，要设计合理的网点布局，既要提高单个网点覆盖范围，也要兼顾农户获取原料和销售成品的便利性，真正发挥“居家就业”模式的优势。