

## 网格化治理创新产业扶贫策略及其重大意义

荀明俐 敖语彤

东北石油大学人文科学学院, 黑龙江 大庆 163000

**[摘要]** 网格化治理创新产业扶贫策略, 对产业扶贫的定位、推行以及发展具有积极的推动作用。基于 H 省 S 市在产业扶贫中推行网格化治理模式实证分析, 创新区域化差别治理、多模式配合治理、产业链协同治理等应用策略。从横向、纵向、整体三大层面, 探索产业扶贫中项目精准落地、产业优质高效、利益联结紧密、贫困户稳定受益的新举措。网格化治理是产业扶贫新路径的有效探索, 有利于我国产业结构的发展与升级, 深化治理体系现代化改革, 为全球减贫事业贡献中国智慧, 具有重大理论及实践意义。

**[关键词]** 网格化治理; 产业扶贫; 脱贫攻坚; 产业链

DOI: 10.33142/mem.v1i3.2550

中图分类号: F272;F224.32

文献标识码: A

## Grid Governance Innovation Industry Poverty Alleviation Strategy and its Great Significance

XUN Mingli, AO Yutong

Humanities and Sciences School of Northeast Petroleum University, Daqing, Heilongjiang, 163000, China

**Abstract:** Grid governance and innovation of industrial poverty alleviation strategies have a positive role in promoting the positioning, implementation and development of industrial poverty alleviation. Based on the empirical analysis of the implementation of grid governance model in S city of H Province in industrial poverty alleviation, the application strategies of regional differential governance, multi-mode coordinated governance and industrial chain collaborative governance are innovated. From the horizontal, vertical and overall three levels, explore the new measures of accurate project implementation, high-quality and efficient industry, close interest connection and stable benefit of poor households. Grid governance is an effective exploration of the new path of industrial poverty alleviation, which is conducive to the development and upgrading of Chinese industrial structure, deepening the reform of governance system modernization and contributing Chinese wisdom to the cause of global poverty reduction.

**Keywords:** grid governance; industrial poverty alleviation; poverty alleviation; industrial chain

### 引言

中共中央第十九届四中全会中通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》中提出, 要构建基层社会治理新格局, 健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系, 推行网格化治理和服务, 夯实基层社会治理基础。[1]2020 年是脱贫攻坚的决战决胜之年, 依托网格化治理创新产业扶贫策略, 意义重大。

H 省 S 市多年来一直注重产业扶贫实践与经验总结, 其扶贫产业项目与市场对接不到位、扶贫产业项目质量不高、产业扶贫模式不够精准、产业项目利益联结机制不紧密、主导产业单一受市场制约影响大等问题, 具有一定代表性。近年 S 市为进一步推动扶贫产业发展, 提高产业扶贫带动能力, 将网格化治理运用于产业扶贫之中, 推行“横向到边、纵向到底”的脱贫攻坚工作网格化治理体系, 形成全方位、全覆盖、无缝隙的脱贫攻坚之势, 推行区域化差别治理、多模式配合治理、产业链协同治理等举措, 具有一定借鉴意义和推广价值。

### 1 区域化差别治理带动产业扶贫

区域化差别治理是指脱贫攻坚工作网格化治理体系要求“横向到边”, 即在治理目标的横向分解中, 相关的职能部门都要相应地设立分目标, 避免“盲区”和“失控点”。横向分解后的区域化分目标处于同一层次, 形成实现上级目标的差别化手段。H 省 S 市通过网格化治理模式精心谋划扶贫产业布局, 通过区位因素、自然条件、经济条件等, 将所辖的十个县级市、县、区 (包含 A 县级市、H 县级市、Z 县级市, B 区及 L 县、M 县、Q 县、W 县、S 县、P 县) 确定为十个横向网格节点。根据不同网格节点当地的特色农产品、种植养殖业、劳动力数量等, 对每个节点的扶贫产业进行规划, 着力走好优质、高效、绿色、安全的扶贫产业发展之路。S 市所辖的十个县级市、县、区, 每一节点的扶贫办为主要管理部门, 因地制宜地对扶贫产业进行定位, 循序渐进地推动扶贫产业的发展。S 市所辖的十个横向网格节点, 已经

形成区域化差别带动产业扶贫的局势:

### 1.1 光伏产业扶贫

A 县级市通过发展光伏产业,实现对无劳动能力贫困户的带动作用,产生的收益全部归村集体并通过设立公益岗位等形式,让更多的半、弱劳动能力贫困群众参与进来,“借光”脱贫奔小康。截至 2019 年底,A 县级市所辖贫困村建设五千瓦户用型小型光伏电站,总投资 225 万元,带动贫困户 159 户,合计增收 193000 元,户均增收 1213.8 元。

### 1.2 庭院经济带动

鼓励贫困户充分利用房前屋后闲置地块开展庭院种植养殖业,组织帮扶干部和驻村工作队无偿提供菜苗禽雏,全程提供技术指导,帮助联系销路,取得较好效果。挖掘全市百万个庭院、百万亩土地潜力,鼓励“多数人种效益园”。培育“小作坊”“小菜园”“小果园”“小牧园”“小乐园”特色庭院经济,带动居家就业创业,用“小规模”的“共享经济”“民宿经济”等撑起田园康养旅游的“大产业”。S 市通过发展庭院经济,预计实现贫困户增收 6300 万元。M 县依托“互联网+”,推广“园田地”私人订制,带动 8411 户平均收益 500 元。Q 县充分利用农户庭院发展种植业、养殖业、加工业,打破传统庭院经济发展瓶颈,深挖潜力,持续达到菜园美观化、生产绿色化、产品品牌化、模式多元化、经营组织化,引导农户通过发展庭院经济实现增收致富。目前 Q 县庭院经济参与总户数达到 1.44 万户,其中贫困户 8360 户,庭院面积达到 6694 亩,共打造绿色菜园 1.2 万个,预计实现户均增收 730 元。

### 1.3 电商产业带动

农村电商作为一种新兴经济业态,越来越成为广大农民增收致富的热门选择。S 市通过认真研究和不断实践,引导贫困户通过开网店或参与电商产业链实现增收。截至 2019 年底,H 县级市电商产业园已入驻企业 8 家、电商创客 35 名,101 个贫困村建设了电商扶贫服务网点,借助中国银行“公益中国”、省大米网等电商平台,富硒农副产品销售额已达 2,500 万元,5,600 户贫困户实现销售额 1,000 万元。L 县开展“五谷杂粮下江南”等活动,与阿里巴巴、京东集团等电商平台开展战略合作,通过种植基地和参与线上线下营销,带动 95 户贫困户户均增收 1000 元以上。“一亩田 W 县站”、“淘实惠”等 7 家互联网企业进驻 W 县,开设农业产品线上销售网店 80 余家,带动贫困户 123 户,户均增收近 1000 元。

### 1.4 劳务产业带动

S 市将劳务就业作为产业扶贫的突破口和着力点,不断加大技能培训和输出推介力度,提高贫困劳动力的就业能力和竞争力,广泛开展内抓外输,多渠道增加工资性收入。通过开辟稳固的外埠劳务基地,组织贫困户探求变输血为造血、变接济为接力的良方,对症下药,分类施策,在拓宽增收渠道上下功夫,真正让贫困户看到希望,建立起贫困户脱贫的信心。引导各类专业合作社、公司、企业在用工上向有劳动能力的贫困户倾斜,推荐一批。B 区双喜烤烟种植专业合作社种植烤烟 1100 亩,主动安置 12 名贫困户,月增收都在千元以上。县、乡、村组织用工原则优先录用贫困家庭劳动力,安置一批。Q 县劳转办通过多方协调多个大型用工企业,优先录用本县贫困户 20 多人,月工资在 2000 元以上。采取政府组织、能人引带、投亲靠友、职业介绍等方式组织贫困劳动力到外地打工,转移一批。S 县利用“劳务之家”自主联系、实际考察、协议合作等方式成功输出贫困户近百人。发展柳编、草编等家庭小手工业,让一些无法外出务工的贫困人口在本地也能挣到钱,消化一批。M 县兴发笤帚糜子种植专业合作社常年组织本村及周边村屯在家闲置的贫困妇女到合作社打工编织各种工艺笤帚,年收入都在万元以上。

### 1.5 畜牧养殖业带动

鼓励有养殖技术、愿望和能力的贫困户发展奶肉牛、生猪、白鹅等特色种养业,实现过腹增值、养殖增收。A 县级市所辖村镇以狮白鹅养殖带动全镇脱贫,为养殖能力、养殖经验的贫困户提供种苗、提供技术、帮助防疫、保证销售等一系列服务,通过自身发展生产实现增收。对于无劳动能力的贫困户,采取认养的方式,由企业代养,合作社负责整个鹅雏的生长期,成鹅按市场价销售,在扣除防疫灭病、饲料、人工等成本后,利润的三分之一分配给合作社、三分之一作为贫困户发展基金、三分之一分配给贫困户,贫困户也可以领取三分之一的成鹅自行销售。2018 年贫困户领养鹅雏 10610 只,认养鹅雏 9390 只,合计 20000 只,增收 343470 元,带动贫困户 161 户,户均增收 2250 元左右;L 县发展了奶牛、肉牛养殖项目,29 个养殖项目直接参与扶贫带动,带动贫困户 2826 户。Q 县以铁骑力士长林公司为引建设畜禽百亿产业园,力争 3—5 年时间,园区年产值实现 100 亿元。目前,肉罐制品、种猪扩繁场等项目已建成投产运营,年屠宰生猪能力达到 80 万头,正在推进 20 万头仔猪代养、饲料加工、食品工业园项目,产业链延伸至食品生产、饲料加工等领域。S 县大力发展大鹅养 2 殖产业。截止 2020 年 5 月,全县共有集中养鹅基地 15 个,参与发展大鹅养殖的贫困户有 782 户,养殖大鹅 3.5 万只,户均增收 854 元。

### 1.6 调整种植结构带动

S市把发展蔬菜产业作为打造“都、城、地”的重要内容，重点打造大白菜、番茄、富硒鲜食玉米、毛葱、大葱、南瓜、食用菌、中药材、马铃薯、黑木耳等10个专品种生产示范基地县。全市蔬菜等经济作物种植面积发展到281万亩，其中鲜食玉米43万亩、马铃薯61万亩、食用菌2.9万亩，设施蔬菜面积发展到23万亩。通过实行集约经营，提高生产效益，带动农民务工20万人次，助力2万左右农户增收脱贫。Q县食用菌基地生产菌棒350万棒，产值2000万元，辐射带动贫困户627户脱贫。

### 2 多模式配合治理助力产业扶贫

脱贫攻坚工作网格化治理体系要求“纵向到底”，形成多种模式相互配合的局面。全方位网格化是多模式配合治理的基础，主要涵盖职责、走访、项目、反馈等方面。具体来讲：首先，职责网格化。在依托行政区域划分的基础上，根据当地贫困户中已脱贫和未脱贫情况，将村级脱贫攻坚工作多层次全覆盖地划分为若干个网格，由各村村支书担任网格长，各包片干部担任网格员，确保责任落实到人。其次，走访网格化。按照熟悉村情民情、方便高效管理、界定职责清晰、目标任务明确的原则，各网格员将其网格中的所有贫困户进行逐一走访，对每一户贫困户目前参与扶贫产业的情况、家庭条件及收入做到心中有数。再次，项目网格化。根据各网格单元内贫困户的发展条件和实际情况，结合各项惠民政策，将项目精准到各个网格中贫困户，满足贫困户发展意愿和需求。同时，引导鼓励网格内的贫困户抱团发展，因地制宜发展产业项目。最后，反馈网格化，实时掌握突破难点。及时发现、反馈、更新脱贫攻坚情况，分析研判形势，协调解决困难问题，畅通网格化间的交流，形成第一时间发现问题、第一时间解决问题、第一时间抓落实的机制。

H省S市依托上述网格化基础，在推进扶贫产业项目网格化治理中大胆实践，创新产业项目带贫益贫方式，强化产业带贫益贫机制，将多个组织协调联系起来，通过各地网格员进行对接，建立扶贫联合体，带动贫困户早日脱贫，实现五种模式的配合性治理。

#### 2.1 “龙头企业+基地+贫困户”模式

S市政府投入专项扶贫资金，龙头企业在贫困村建产业基地，带动贫困户从事相应产业，促进持续稳定增收。H县级市专门召开各乡镇和种养加龙头企业对接会，使贫困户都同各个龙头企业签订三年及以上种养加增收协议，保证了每户贫困户至少有两项以上产业，并且三年内都有增收产业。

#### 2.2 “党支部+合作社+贫困户”模式

通过开展党组织领办合作社带贫，党员带贫困户脱贫等活动，推动基层党组织和党员干部成为脱贫攻坚“领头雁”。A县级市全市8个贫困村共有党支部14支，党员359人，2019年A县级市所辖村镇采取“镇村党组织+合作社+贫困户”的模式，组建了扶贫联合体，实现镇扶贫产业园区、村扶贫产业合作社双重拉动。全镇整合土地资源1200亩，新组建三个扶贫合作社，把全镇210户382名精准贫困人口全部吸纳入社，人均入社土地3.14亩，贫困户以土地或土地折价入股，年底实现保底分红，户均增收达到1000至1200元。

#### 2.3 “村集体资源+小微企业+贫困户”模式

利用村集体资源发展扶贫产业，吸纳当地贫困户就业，推动贫困户早日脱贫致富。截至2020年5月S县村集体共带动贫困户728户，所辖贫困村发展千头可繁肉牛养殖场建设项目，吸纳贫困户41户，享受保底分红2300元，还可享受利润分成。

#### 2.4 “扶贫小额贷款+贫困户”模式

对有贷款需求、符合贷款条件的贫困户发放扶贫小额贷款，扶持发展特色产业增收。截至2020年5月M县金融产业带动贫困户1852户，带动增收648.2万元。P县有1659户获得了8410万元小额金融扶贫贷款，户获贷比达80.8%，产业扶贫贷款“企贷企用”已经带动120户，户年均增收825元。

#### 2.5 土地托管模式

S县所辖乡镇的现代农机合作社，探索出了一条村集体领办、农民土地托管、机社深度融合、土地集约经营的现代农业发展、促农脱贫致富的新路子，2019年合作社总收入1077万元，户均收入近2.5万元，村集体可增收80万元。

### 3 产业链协同治理推动产业扶贫

产业链协同治理强调脱贫攻坚工作实现网格间联动，形成全方位、全覆盖、无缝隙的脱贫攻坚之势。H省S市以产业链协同治理思维调整种养结构，绘制了玉米、水稻、大豆、生猪、秸秆产业链图谱，按图索骥，靠谱招商，把农业资源优势变成经济优势，调整农业结构稳定农业产业链，同时加强了各网格之间的联系，通过网格间合作助力产业扶

贫, 优化经济结构。

目前 S 市致力于打造哈黑路沿线蔬菜产业项目建设, 在 S 市沿哈黑公路 L 县、Q 县、M 县段打造一条蔬菜产业链, 作为推进农业供给侧结构性改革的切入点, 以及建设全省农业现代化排头兵的切入点。这是 S 市推进产业扶贫、确保精准扶贫的重要措施、重要载体和有效方法, 也是 S 市一个新的经济增长点。S 市致力于在种植、加工、仓储、运输、营销、科研等方面, 全方位提升蔬菜产业链达到国家级建设水平。S 市在此条蔬菜产业链规划中, 把扶贫和农业开发工作紧密结合起来, 以产业园区、示范园区为支撑, 把新技术、新模式展示出来。让贫困户参与进来, 体现出蔬菜产业链脱贫成效。

### 3.1 落实经营主体

鼓励和引导蔬菜基地、农民合作社、种养大户以及蔬菜加工企业采取岗位安置与临时雇工相结合、长期务工与旺季扩招相结合、技术熟练工与劳务杂工相结合, 不断调整岗位设置, 尽最大努力吸纳贫困户务工就业, 辐射带动贫困户脱贫增收。S 市蔬菜专业种植合作社发展到 600 个, 千亩以上蔬菜示范园区达到 98 个, 蔬菜加工能力 276 万吨, 冷藏保鲜能力 162 万吨。

### 3.2 落实销售市场

由蔬菜基地和合作社统一向贫困户提供蔬菜种苗、农资、技术, 签订回收协议, 贫困户只需负责日常的种植养护, 解决了贫困户技术缺乏、销路不畅的问题。S 市 27 个鲜食玉米经营主体已对外签约 11.4 万吨, 金额 3.3 亿元; 14 家食用菌产销合作社、企业已签约产品 1.1 万吨, 金额 1.3 亿元; 签订的蔬菜销售订单已占全年生产计划的 65% 以上。

### 3.3 落实优势品种

按照适销对路、品种优良的原则, 积极引进蔬菜新优特品种, 发展特种蔬菜基地, 不断提升产品质量, 为贫困村打造高端蔬菜品牌。突出抓好鲜食玉米、速冻脱水蔬菜和大葱、菌类、马铃薯、花卉等优势品种的种植开发。

蔬菜产业链已经成为 S 市脱贫攻坚的重要载体。未来要进一步完善产业链与价值链的融合, 建出标准、打出品牌、打响市场, 把蔬菜产业链建成全国知名的蔬菜基地, 推进沿路贫困农民精准脱贫, 进一步拉动 S 市经济与社会发展。

## 4 网格化治理深化产业扶贫的重大意义

网格化治理是产业扶贫新路径的有效探索。网格化治理是社会治理的末梢神经, “按照党的十九届四中全会所提出的治理体系和治理能力现代化的要求, 要想激发社会治理活力, 形成机制完善、处置高效、多元共治、和谐有序的社会治理生态系统, 实现社会治理共建共享共治善治的‘一张网’, 首要的就是要重心下移、力量下沉, 深化网格化治理。” [2] 网格化治理体系作为推动产业扶贫发展的新路径, 通过区域化差别治理、多模式配合治理、产业链协同治理等创新举措, 以利民、惠民、便民为宗旨, 整合资源、搭建平台、分类指导, 探索职责明确、管理精细、服务有效的网格治理体系。这是对习近平总书记关于产业扶贫工作的重要论述的认真贯彻, 对切实加强扶贫工作要求的具体落实, 助力早日实现我国脱贫攻坚总攻之战的全面胜利。

产业扶贫网格化治理有利于产业结构的发展与升级, 深化了治理体系现代化改革。产业扶贫网格化治理有利于持续推进产业扶贫和区域经济紧密融合, 做强主导产业, 拉长产业链条, 培育产业集群, 带动就地就业, 让更多群众在产业链上增收致富。通过依托当地资源优势, 围绕当地特色目标定位, 树立正确产业扶贫思路, 不断强化力量措施, 创新发展载体机制, 进一步打造优势主导产业, 壮大龙头企业阵容, 培育企业家群体, 积蓄经济发展新动能。

产业扶贫网格化治理为全球减贫事业贡献了中国智慧。习近平总书记在《携手构建合作共赢新伙伴 同心打造人类命运共同体》讲话中强调, “大家一起发展才是真发展, 可持续发展才是好发展。要实现这一目标, 就应该秉承开放精神, 推进互帮互助、互惠互利。” [3] 要进一步加深“把包容共享理念融入发展战略”和“打造利益共同体、安全共同体、责任共同体”的认识, 积极拓展国际视野, 探索先进减贫模式, 破除狭隘思想观念, 贡献中国智慧, 在推进世界减贫进程中实现价值、做出贡献。

### [参考文献]

[1] 赵承, 霍小光, 张晓松等. 筑牢中国长治久安的制度根基-《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度, 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》诞生记[J]. 新华月报, 2019(22): 27-31.

[2] 周健. 优化网格化治理. 打造社会治理“金字招牌”[J]. 苏州日报, 2020(7): 1.

[3] 佚名. 携手构建合作共赢新伙伴同心打造人类命运共同体[J]. 北京周报: 英文版, 2015(47): 1-4.

作者简介: 苟明俐(1979-), 女, 大庆市人, 汉族, 东北石油大学人文学院教授, 研究方向为政府责任及社会治理。敖语彤(1995.4-), 女, 黑龙江省大庆市人, 满族, 硕士研究生, 人文科学学院政治学专业。