

脱贫攻坚的“巴中样本”研究

——基于绿色减贫治理视角

巴中市社会科学界联合会 四川大学课题组

1 研究背景及意义

1.1 研究背景

秦巴山区作为我国**14**个集中连片特困地区之一，长期以来都是我国扶贫开发的重点片区，也是四川省精准扶贫攻坚战最为艰巨的片区之一。在这一地区，产业发展困难、金融支持困难和搬迁安置困难等是摆在当地贫困群众脱贫面前的主要难题。

巴中正好位于秦巴山区腹地，属于典型的革命老区、贫困地区、边远山区，所辖三县两区均为国家或省级贫困县，截至**2018**年底，全市有贫困人口**6.29**万人、贫困发生率**2.1%**，均位居全省第三。近年来，巴中市在构建脱贫政策制度体系和脱贫攻坚责任体系及发展绿色产业等发面取得了显著成效，为全面完成脱贫攻坚任务和实现“两不愁三保障”目标奠定了坚实的基础。**2014**年以来全市贫困人口减少**43.7**万人，退出贫困村**598**个，巴州区、恩阳区、南江县顺利脱贫摘帽，全市贫困发生率从**16.3%**降至**2.1%**，系脱贫攻坚的重要样本。

在脱贫政策制度体系方面，巴中市制定了“十三五”脱贫攻坚规划、脱贫攻坚三年行动计划和专项扶贫方案及脱贫攻坚财政支持体系。巴中市明确了“四年集中攻坚、一年巩固提升”的脱贫奔康路线图和时间表，预计于**2019**年实现区县全部摘帽、贫困村全部退出，并于**2020**年实现贫困人口全部脱贫。在脱贫攻坚责任体系方面，巴中市建立了“市级主导、区县主体、乡镇主责、村社主抓”脱贫攻坚责任体系，并配套设计了“**2+3+4**”帮扶体系。同时，巴中市制定了东西部协作帮扶框架协议，积极引入社会力量，以期通过多方力量带动农民脱贫内生动力增长，共同实现脱贫攻坚目标。

在发展绿色产业方面，巴中市通过政策引导、社会力量帮扶、乡贤企业家参与等多种方式，带动农民发展了观光农业、休闲农业、乡村旅游、特色民宿、庭院经济、特色古镇等多种新型农业+旅游发展模式，大力推动了巴中市农村供给侧改革和现代化农业建设，为实现攻坚脱贫和促进农民增收提供了坚实的经济基础。

从连片贫困到全面摘帽脱贫，巴中市扶贫攻坚取得了巨大成就。巴中市以绿色发展理念为指引，依托本地资源禀赋，深入推进绿色减贫策略，创新农村体制机制，积极推动实施产业绿色化及绿色产业化，实施三产交叉融合，夯实脱贫增收的可持续发展之路；以政府为主导，实现了扶贫治理政策、扶贫治

理主体、扶贫治理结构及扶贫治理方式等要素之间的系统协同，全面提升了绿色减贫综合治理能力，促进了脱贫攻坚与乡村振兴战略无缝对接。

1.2 研究意义

1.2.1 理论意义

当前，精准扶贫正处于攻坚阶段。研究建立促进群众稳定脱贫和防范返贫的长效机制，确保贫困群众稳定脱贫，需要对脱贫攻坚进行经验总结与理论升华。本研究以巴中脱贫攻坚实践为样本，对该地区脱贫攻坚理念、思路、布局、机制等进行系统梳理和提炼，有助于丰富和深化对精准扶贫脱贫攻坚理论的认识。

1.2.2 实践意义

我国的贫困地区往往是自然资源富集区，又是重要的生态屏障区和生态脆弱区；既是经济发展、生态保护战略区，又是经济社会相对落后和贫困人口聚集区。通过对巴中市脱贫攻坚实践的分析总结，有利于充分展示各类脱贫政策与实践的融合及分歧，贫困治理多元主体之间的横向与纵向协同性，短期脱贫目标与长期发展目标的协调，以及经济、社会、自然、文化要素间的动态均衡。巴中脱贫实践既给出了有益的借鉴，也提出了新的启示。

2 绿色减贫理论内涵

关于绿色减贫概念，尽管暂时还没有严格的定义，但学术

界较为权威的观点认为，绿色减贫是指将贫困地区的自然生态和环境禀赋寓于绿色发展体系的循环中，以绿色发展为前提，通过产业绿色化和绿色产业化，促进贫困地区发展，实现贫困人口脱贫的减贫手段。绿色减贫体现了扶贫治理从外源向内源、从帮扶导向向绿色治理导向的转变，因而其内涵、目标、实现路径亦有别于传统的扶贫模式。如图1-1所示。

绿色减贫包括“绿色”和“减贫”两个维度，但绝不是“绿色”与“减贫”的简单相加。在一定意义上，“绿色”是工具维度，强调可持续；“减贫”是价值维度，强调摆脱贫困。通过绿色减贫，发挥绿色生态要素带来的减贫综合效应，既达到物质脱贫，亦保障生态与环境效益，从而全面提升贫困人口获得感与幸福感，实现“绿色”与“减贫”的统一，促进生产、生活与生态等多方面的和谐。

绿色减贫是减贫效益、生态效益与社会效益的有机统一。首先，最直接的是减贫效益。绿色减贫作为一种改进生产和生活环境新型减贫方式和理念，它将自然生态环境纳入增长要素范畴，调节绿色产品的初次分配和再分配，对于脱贫具有持续的促进作用。其次，绿色减贫更加强调生态效益。消除贫困最有效的手段是发展经济，但经济发展不能牺牲生态环境，因此，通过绿色发展来实现高质量脱贫成为一种必然选择。绿色减贫以绿色发展理念为统领，对于实现贫困地区的可持续发展

具有重要意义。再者，绿色减贫具有突出的社会文化效益。在绿色产业化的过程中，通过打造民族特色文化、地方民俗文化、传统国学文化、红色文化、农耕文化等，有利于促进文化传承与发展，从而提升贫困人口的精神面貌及文化自信。

绿色减贫的路径是基于贫困地区周边的自然社会环境，通过贫困地区和贫困户生存环境、生态建设和生产方式发生现代性的转化，开辟新的绿色产业形态和发展模式，构建立体多元的扶贫项目体系，让贫困户和贫困地区在绿色减贫中，充分发挥资源禀赋的独特性和稀缺性，把资源优势转化为产业优势、经济优势和发展优势，不断拓宽就业渠道和收入来源，提升贫困户乃至贫困地区发展的内生动力。其具体实现途径通常包含旅游扶贫、绿色农业产业扶贫、文化扶贫、光伏扶贫、电商扶贫、易地扶贫搬迁等。

绿色减贫是实现乡村振兴的重要支撑。作为一项创新的扶贫方式和理念，绿色减贫紧紧抓住了脱贫攻坚与乡村振兴的契合点和重难点，充分依托贫困地区绿色资源禀赋优势，积极创建人与自然和谐共生的绿色发展格局，为实现乡村“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的发展目标提供了有效途径。通过生态保护和建设，有利于改善贫困地区生产、生活条件；通过参与生态工程建设、公益性岗位获得稳定工资收入，有利于实现“家门口脱贫”；通过生态产业发展增加经

营性收入和财产性收入，有利于不断提升脱贫质量；通过生态补偿、资产收益，有利于提升绿色资产价值，实现绿色资源资本化。

图2-1 绿色减贫理论内涵

3 巴中市脱贫攻坚概况

3.1 基本概况

巴中市位于四川省东北部，属秦巴山区，面积**1.23**万平方公里、总人口**380**万，是“革命老区、贫困地区、边远山区”三区叠加城市。巴中市是**2012**年国务院扶贫办、国家发展改革委联合印发实施《秦巴山片区区域发展与扶贫攻坚规划》确定的中心城市，是**2016**年经国务院批复同意、由国家发展改革委印发实施的《川陕革命老区振兴发展规划》覆盖的核心区。巴中市也是“国家卫生城市”“国家森林城市”和“全国环境空气质量达标城市”。由于地处四川省东北部山区，巴中市的经济发展与其他省内城市相比仍十分缓慢。1994年，巴中建卡贫困人口近**100**万。**2013**年底，贫困发生率**16.3%**；**2018**年底，贫困发生率仍居全省第三位。

3.2 社会经济发展概况

近年来，巴中市在《川陕革命老区振兴发展规划》和《秦巴山片区区域发展与扶贫攻坚规划》等一系列政策的引导和扶

持下，统筹确立了“以脱贫攻坚为统揽、以绿色崛起为路径，加快建设川陕革命老区振兴发展示范区、奋力走出秦巴山区脱贫攻坚绿色发展新路子”的总体思路，明确了实施脱贫攻坚、交通建设、县域经济、特色农业、全域旅游、城乡提升“六大突破”和统筹推进经济持续发展、民主政治发展、文化繁荣兴盛、生态文明建设、改革创新、开放合作“六个推进”的战略举措。**2018**年，全市**GDP**增长**8.0%**，固定资产投资增长**9.2%**，工业增加值增长**10.6%**，城乡居民人均可支配收入分别增长**8.9%**和**9.6%**。**2019**年**1-3**月，全社会固定资产投资增长**7.6%**、规上工业增加值增长**9.0%**，社会消费品零售总额增长**10.7%**，全市经济社会发展保持稳中向好态势。

3.3 脱贫攻坚推进概况

巴中作为革命老区、贫困地区、边远山区，所辖三县两区均为国家或省级贫困县，截至**2018**年底，全市有贫困人口**6.29**万人、贫困发生率**2.1%**，均位居全省第三。近年来，巴中市在构建绿色减贫政策体系和脱贫攻坚责任体系及发展绿色产业等发面取得了显著成效，为全面完成脱贫攻坚任务和实现“两不愁三保障”目标奠定了坚实的基础。

在脱贫政策体系方面，巴中市确立了从帮扶到改革的减贫减贫思路，通过实施农村“八权一股”政策改革、巴山新居土地政策改革和农村资源整合改革，盘活了农村现有资源，为构

建农村新业态、发展绿色产业化和产业绿色化提供了政策保障。同时，巴中市制定了“十三五”脱贫攻坚规划、脱贫攻坚三年行动计划和专项扶贫方案及脱贫攻坚财政支持体系。巴中市明确了“四年集中攻坚、一年巩固提升”的脱贫奔康路线图和时间表，预计于**2019**年实现区县全部摘帽、贫困村全部退出，并于**2020**年实现贫困人口全部脱贫。在脱贫攻坚责任体系方面，巴中市建立了“市级主导、区县主体、乡镇主责、村社主抓”脱贫攻坚责任体系，并配套设计了“**2+3+4**”帮扶体系。同时，巴中市制定了东西部协作帮扶框架协议，积极引入社会力量，以期通过多方力量带动农民脱贫内生动力增长，共同实现脱贫攻坚目标。

在发展绿色产业方面，巴中市通过政策引导、社会力量帮扶、乡贤企业家参与等多种方式，带动农民发展了观光农业、休闲农业、乡村旅游、特色民宿、庭院经济、特色古镇等多种新型农业+旅游发展模式，大力推动了巴中市农村供给侧改革和现代化农业建设，为实现攻坚脱贫和促进农民增收提供了坚实的经济基础。

4 构建以改革为导向的绿色减贫政策体系

4.1 从帮扶导向到改革导向的绿色减贫思路

传统“帮扶导向”的扶贫技术主要是通过送资金、送项目的方式来推动脱贫，往往难以激活贫困人口的内生动力，脱贫

效率较低，缺乏可持续性。此外，贫困人口内生动力不足的现象在贫困地区广泛存在，除了少部分是因“制度养懒汉”而主观上缺乏脱贫意愿外，其主要原因在于长期封闭的农村产权、金融等政策制度限制了贫困地区资源的开发与利用，抑制了贫困地区的发展空间和经济发展活力，从而造成贫困人口缺乏自主脱贫所需的生产要素、生产手段和经营手段，只能被动接受帮扶。

巴中市所提出的以改革为导向的绿色减贫思路的核心在于通过深化改革与农村、农业、农民相关的政策制度，盘活农村资源，激发农民内生动力，发展现代化农业，促进农村地区产业绿色化和绿色产业化，从而提升减贫的综合效率，推动贫困地区的可持续发展和实现乡村振兴。

《巴中市乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提出要完善集体产权管理办法，探索赋予农民对集体资产股份占有、受益、有偿退出及抵押、担保、继承权制度。在具体政策制度改革方面，巴中市主要开展了农村“八权一股”改革、农村产权改革和农村土地政策改革，建立了“集体资产管理委员会+平台公司+共管制”运营模式，因地制宜地推动了农村资产股份化改革。到2019年，巴中市基本完成了农村产权制度改革，全面完成全市699个贫困村村集体资产股份合作制改革工作，统筹推进全市1631个非贫困村村集体经济组织建设。

通过农村政策制度的改革，巴中市激发了沉淀在农村的各类资源和贫困人口的内生动力，改变了贫困人口的“等靠要”思想，为发展现代化农业、实现绿色减贫和乡村振兴提供了制度保障。

4.2 “八权一股”农村改革的政策内容

2012年，巴中市出台《关于加快推进农村产权制度改革的意见》，对农村产权（农村集体土地所有权、农村集体建设用地使用权、农村房屋所有权、农村土地承包经营权、农村林权、农业特色产业所有权、农业标准化生产基地物权、农村小型水利工程所有权和农村集体资产股权，简称“八权一股”）实施确权颁证，搭建流转交易平台，发展中介评估机构，建立担保服务体系。到2015年，全市形成了比较完善的现代农村产权体系。其主要做法是：

（1）推进农村集体建设用地使用权流转

在建设用地总量不增加、耕地面积总量不减少的背景下，巴中市对零星分散低效利用的集体建设用地进行了综合整治，节约的集体建设用地可由县（区）人民政府统筹安排在城镇（或场镇）有条件建设区集中使用。集体建设用地使用权经批准后，可进入城乡土地统一市场，以出让、出租、作价（出资）入股、联营、抵押等方式进行流转。集体建设用地使用权流转收益归集体经济组织及其成员所有。例如，在巴山新居建设过程中，

巴中市通过城乡建设用地增减挂钩的方式，将新居建设中流转的土地进行再次流转。挂钩土地形成的级差收益按不低于**70%**比例返还农村，主要用于农民社会保障、公共设施、公益事业等；其余由县（区）、乡镇人民政府分别按不高于**15%**的比例提取，统筹用于支持农业农村发展和改善农民生产生活条件。

（2）推进农村房屋所有权流转

农村房屋所有权流转的范围包括依法取得集体建设用地符合规划的建筑物、构筑物及其他附着物，主要包括农民自建房屋、乡镇企业房屋、农民集中居住区房屋（含巴山新居工程、农村新型社区），以及法律、法规规定的其他房屋。巴中市在遵循农村宅基地“一户一宅”政策的基础上，打破行政区划限制，支持和引导农民到聚居地建房置业，并积极推动农村房屋产权通过买卖、抵押、租赁等方式自由流转，逐步实现城乡房屋同证同权，探索建立城乡一体、规范有序、流转顺畅的房地产市场。

（3）推进农村土地承包经营权流转

巴中市鼓励农民采取出租、转让、股份合作、土地银行、转包、互换、公司化经营等形式流转土地承包经营权，使农民能够通过股权量化、保底分红、租金收益等实现形式增加财产性收入。在稳定现有农村土地承包关系的前提下，巴中市依照“依法、自愿、有偿”的工作原则，对农村土地经营权流转进

行了积极的探索，统一印发了农村土地流转合同文本，进一步规范了土地流转程序。截至目前，巴中全市流转农村土地面积**109.85**万亩，其中规模流转**52.9**万亩。同时，巴中市鼓励社会资本进入农村土地承包经营权流转领域，促进涉农企业与农民结成利益共同体；积极培育新型农业经营主体，大力引导农村土地向新型经营主体流转，主体流转土地面积达到总流转面积的近**50%**。目前，巴中全市农民专业合作社**6878**个，其中国家级示范社**10**个、省级示范社**117**个、市级示范社**210**个；家庭农场**1806**家，其中省级示范场**68**家。此外，巴中市鼓励农民迁入城镇定居，除法律法规和政策有明文规定外，其拥有的农村土地承包经营权等农村权益予以续享。在此过程中，巴中市建立了合理的农村土地承包经营权退出机制，对迁入城镇定居并自愿放弃承包土地的农民，在当地同类土地征收补偿标准额度内给予补助。

（4）推进农村林权流转

进一步巩固林权，明晰林地用途。在不改变林地用途前提下，巴中市支持采取转包、出租、互换、转让、入股、抵押等方式，依法流转集体商品林地使用权及林木所有权、使用权。同时，巴中市支持建立家庭合作林场、股份制林场、发展林业合作社、股份公司等经营模式，实现林业规模经营、集约经营。此外，巴中市支持依法依托公益林林地资源，积极发展林下经

济，科学适度开发林下种养业、森林旅游业。为降低农民风险，巴中市按照“谁投保、谁受益”的原则，建立了政策性森林保险。

（5）推进农业特色产业所有权流转

巴中市积极探索农业特色产业所有权流转工作，对于规模在**300**亩以上（限投资业主，农户个人不限）、生产收益期**3**年以上的经济作物（如干鲜果、药材类等），巴中市规定由物权人申请，即可按照相关程序进行确权颁证，并采取多种方式依法合理流转，以解决农民借款抵押难问题。

（6）推进农业标准化生产基地物权流转

巴中市积极探索农业标准化生产基地物权流转工作，对于面积在**100**亩以上农业设施（含大棚、温室、滴灌等）、畜禽圈舍**500**平方米以上的设施设备，准许由物权人申请，即可按照相关程序进行确权颁证，依法流转。

（7）推进农村小型水利工程流转

巴中市将农村人畜饮水工程一律确权到集体经济组织或用水协会，并进一步规范明晰山坪塘、蓄水池等的所有权、使用权、经营权，从而推进依法合理流转，促进水利工程良性运行。巴中市规定农村小型饮水工程及村或村民小组建设的山坪塘、引水渠等，其所有权归村或村民小组，按村或村民小组人数（或田亩数）量化股权，按户颁发股权证书。农户单户或联户自建

的蓄水池等，其所有权归农户独有或联户共有。农村小型水利工程所有权人可以通过租赁、承包、转让、入股等方式流转。

（8）推进农村集体“三资”股权化

巴中市开展了农村集体资源、资产、资金等“三资”清理，以村或村民小组为单位，对村组集体所有的货币资金、土地、林地、山岭、水域、滩涂等自然资源和村组集体投资兴建的建筑物等基础公益设施以及农业资产、材料物资、债权等其它资产进行股权量化，按人量股，按户颁发股权证书；并鼓励集体“三资”流转经营，促进股权自由流动，增加农村集体“三资”经营收益。

为保障农村“八权一股”改的顺利落实，巴中市建立了市、县（区）统一的农村产权交易平台，做到“有阵地、有人员、有经费、有制度”；重点建立了农村产权流转交易合同公证制度、登记备案制度，并积极培育农村产权交易中介组织和经纪人，逐步完善县（区）、乡（镇）、村三级体系。同时，国土资源部门按照“两种产权、统一市场”的模式，建立完善城乡土地统一市场、农村建设用地交易及耕地占补平衡交易平台。

4.3 巴山新居建设的土地政策内容

根据2010年底摸底排查，全市有41.39万户、152万人长期生活在高寒山区、地质灾害隐患区和洪水淹没区的危旧房或土坯房内。巴中市每年因灾返贫的人数约达2万人。因此，巴中

市通过巴山新居建设，将原分散居住于自然灾害频发地区的农民通过易地搬迁至巴山新居集聚点。

在巴山新居建设中，巴中市灵活叠加实施土地增减挂钩、土地整治和易地扶贫搬迁项目，尽量争取将贫困村和移民区纳入增减挂钩项目区。近**500**个易地扶贫搬迁点被纳入增减挂钩项目，占总数的**33.7%**。巴中市政府“坚持建新必须拆旧”原则，搬迁户可根据新居面积与拆除面积的差额获得相应补贴；节余的土地面积另按**50元/平方米**给予奖励，户均可获得**8万元**资金补助。同时，在土地整治中，巴中市政府紧抓“田地、水系、道路”三个项目，因地制宜地在山区提高道路的比例。新建的**2185**公里道路打通了老百姓进村入户的最后一公里。此外，易地搬迁项目优先满足现代农业发展需要，积极引导土地向规模经营集中，推动农村集体土地流转和农村富余劳动力转移，以拓宽农民增收渠道。

根据“十三五”规划，**2020**年巴中市计划的巴山新居建设总投资将达**184.24**亿元，是“十二五”时期的**30.25**倍。巴山新居政策将惠及全市**198**个乡镇、**2347**个村，计划搬迁**10**万户、**37**万人。此次搬迁规模是“十二五”期间的**11.3**倍，其中搬迁建档立卡贫困户**5**万余户、**18**万余人，占全省易地搬迁人口总数的**15.6%**。

4.4 农村资源整合改革的政策内容

近年来，巴中市在深化农村改革中，以产权制度改革为先导，着力创新农村生产经营体制机制改革，探索推行“六个盘活”的农村改革新路径，变资源为资本，不断增强农村发展的内生动力。

（1）承包土地股权化，把“地”盘活。

巴中市引导农户以土地入股，统一经营管理，实现资源整合、利益共享。农户采取租赁、转包、转让、入股等形式，推进土地适度规模种养；同时大力吸引业主投资建设各类生产基地和企业，并采用“参股合作、价格保底、利益返还、流转用工”等利益联结机制，使企业和基地、农户之间建立分工合作、利益共享的合作关系，实现了承租户与农户“双赢”。全县流转了土地**12**万亩、林地**48**万余亩，集中连片发展主导产业**100**万亩以上，近**40**万农村群众受益。

（2）回引创业就地化，把“人”盘活。

巴中市大力实施“回引工程”，实现劳动力就近就业，就地增收。通过以商招商、以情招商、以利招商，近三年内引进企业**37**家，发展各类专合组织**392**个，回引返乡创业人士**1289**人。同时大力开展“农民提升工程”，以集中办班、函授、集训、轮训、大篷车流动培训等为载体，采取课堂教学和实践互动相结合，培训新型农民**29.6**万人次，其中取得各类专业技术等级证书**2.6**万人，成为农民种养殖大户**2342**户。全县**10**余万

人实现就近就地就业。

（3）林业资源产业化，把“林”盘活

巴中市通过开放林业资源流转权，让沉睡的山林变为活跃的资产。企业与农户分别将林相差、林分质量低的商品林，按活立木蓄积量作价入股，整乡整村组团流转，适地适树进行改造，基本建成北部高山区**100**公里核桃产业长廊、中部中高山区两条核桃产业环线，东部南部“万亩林·亿元钱”示范基地，国有林场特色产业基地**3600**亩，发展“林+禽、林+果、林+药、林+菜、林+牧”等林下经济**26**万余亩，实现林业生产总产值**28.5**亿元。

（4）固定资产资本化，把“房”盘活

巴中市支持农民用房屋产权证抵押，向金融机构贷款；金融部门量身开发“巴山新居贷”等系列金融产品，为农户放贷**0.8**亿元修建新居。通过危旧房改造和宅基地复垦，巴中市同步实施城乡建设用地增减挂钩项目，收入达**1.2**亿元。同时，巴中市鼓励各农村地区利用村级闲置房产抱团发展乡村旅游、兴办农家乐，并成功申报了**3**个省级乡村旅游示范乡镇、**18**个省级乡村旅游示范村、**22**家二星级农家乐、**2**家三星级乡村酒店。

（5）闲钱巧用市场化，把“钱”盘活

巴中市配套出台了支持农村创业政策，鼓励农民将“闲钱”用于发展产业。在**157**个贫困村探索建立扶贫互助社，动员农

户将“闲钱”集聚成整，统一管理，打捆使用，融资1200余万元，专项扶持社员自主创业，投产见效后按4/6比例分红。激活群众干事创业激情，实现小钱聚集干大事，闲钱活用钱生钱。

（6）集体资产股份化，把“集体”盘活

由村支两委牵头成立“三资”管理公司，以出租、流转、转包、入股等方式，将茶园、水库、房屋等集体资产资源折股量化，公开有偿、集中流向龙头企业、专合社、大户。此外，巴中市引导各农村集体经济组织建立公开透明的财务资金监管制度，强化集体资产升值增效，并将集体资产产生的效益用于农村基础设施维护、困难群体救助、党员教育培训管理和村风民风培育等方面。

5 推进以绿色减贫为导向的农村新业态布局

5.1 特色农业产业

巴中市红光镇坚持“花果红光”发展战略，以期建成脱贫奔康示范区、乡村旅游精品区和绿色产业带动区。目前，红光镇各村以脱贫攻坚和土地流转政策为契机，以自身优势资源为基础，在村集体合作组织的引导下，均建立了特色产业园，实现了“村村有产业”，如黑池村杨梅产业园、玉白村水产养殖产业园、柏山村葡萄种植产业园和茨竹村茭白种植产业园。

黑池村采取“公司+基地+专业合作社+农户”的方式，与具有成功杨梅种植经验的浙江缙云县合作，大力发展杨梅产业。

农民可通过土地流转、园区务工和资金入股等方式，加入由黑池村专业合作社，分享杨梅产业园经济利益。同时，杨梅基地每亩需要人工**30**名，务工年均收入约为**16000**元。杨梅产业园基本上可解决本村及周边村的中老年农户就业问题。此外，黑池村通过每年举办“杨梅文化节”，吸引来自巴中、汉中、广元的游客入园采摘，基本上可解决杨梅销售问题。



图5-1 黑池村杨梅产业园



图5-2 黑池村杨梅产业园

玉白村以本村丰富的水资源基础，通过“企业+农业合作社+农户”的方式，与北京智水生物技术有限公司合作，建立了水产养殖产业园，并成立了南江县玉湖水产养殖有限公司。每年玉白村会举办钓鱼赛、龙舟赛、玉湖抢鱼节等特色活动，以拓展产品销售渠道和促进农民增收。在建设水产养殖产业园的政策引导下，原分散于村内的农民通过乡村集聚点建设搬迁至产业园内。同时，玉白村合作社负责帮助农户将土地流转给水产养殖公司或者养殖大户，以增加农民收入。



图5-3 玉白村乡村集聚点

图5-5 玉白村玉湖抢鱼节

柏山村邀请拥有葡萄种植技术的王卓返回农村投资开办葡萄产业园。目前柏山村的葡萄基地由2016年的30亩发展至目前的2000多亩。柏山村葡萄产业园每亩约产5000斤，收入约4万元/亩。农户可通过土地流转和现金入股方式参与葡萄产业，或者自己自建葡萄基地，并由村合作提供技术指导。

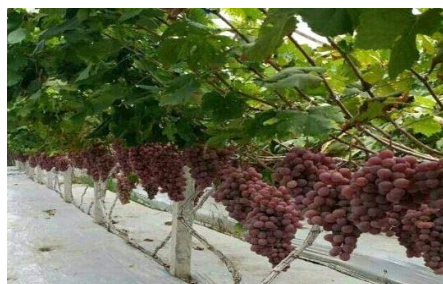


图5-5 柏山村葡萄产业园

图5-6 柏山村葡萄采摘节

茨竹村依靠脱贫攻坚和东西部扶贫协作政策，采取“公司+专业合作社+农户”的方式，与浙江缙云县合作种植茭白产业园。茨竹村的茭白种植面积由2018年的10亩发展至2019年的860亩。目前茨竹村已带动912户种植茭白，年人均增收2000元以上，农民也可通过在茭白产业园务工以实现增收



图5-7 茨竹村茭白产业园

图5-8 茨竹村茭白产业园宣传牌

5.2“互联网+”农业产业

2015年巴中市制定了《电商扶贫专项方案》，提出以三县两区为电商扶贫区域，以**699**个建档立卡贫困村为重点，依托远程教育站点拓展电子商务功能，增强精准扶贫攻坚能力，打通城乡工业品和农产品双向快速流通，实现贫困群众持续增收。2017年9月，巴中市首个农村电商服务店在通江县青浴乡文昌村建成运营。2018年，全市实施商务扶贫重点项目**5**个，完成投资**22918**万元。平昌县、通江县电商进农村综合示范县项目完成中期评估。巴中市新建乡镇电商物流服务站、村级电商物流服务站**24**个、**225**个，全市乡镇电商物流服务站、村级电商物流服务站总数达**73**个、**695**个；培育电商骨干企业**10**家、第三方重点物流企业**10**家，发展特色网店**1600**家，省级电商扶贫示范企业**5**家；组织开展电商“万人千村”培训工程，培育电商专业人才**7000**余人。

平昌县按照企业布点线上线下相结合的模式，与平昌金谷汇、京东帮和易田等电商企业合作，建设了**68**个乡、村电商服务站（点）和专业合作社，大力推行平昌县携手阿里巴巴实施的“农村淘宝”项目——“村淘”。通江县与天虎云商、易田网购等电商企业合作，构建农村电商服务体系，已建成**55**个农村电商服务点。巴州区与广电网络合作建设了**35**个电商便民服务点。南江县作为省级电子商务进农村示范县，发挥示范引领作用，建设了包含长滩村、长赤镇、沙河镇等在内的**30**个农村电商服

务点。

在推进电商工作中，平台建设是基础。为此，巴中大力引进包括苏宁云商、巴食巴适等在内的知名电子商务平台，建立了仓储与冷链物流基地、区域物流分拨中心及电子商务集聚区，带动本地电子商务服务链健全发展。除引进企业外，巴中市结合产业特点，培育了具有鲜明行业特色的本地电子商务服务平台--淘宝特色中国·巴中馆。作为全省首家上线的地级市特色馆，自正式上线运营以来，共计入驻商家**91**家，下单达**413568**笔，实现销售额**4000**万元。

5.3“巴食巴适”特色品牌

巴中这块被誉为盛产天然有机绿色生态富硒农产品的“宝地”上，农业产业门类齐全，但多数规模小，没有形成品牌优势，丰富的农特产品难以发展壮大。面对这道转型考题，巴中践行绿色发展理念，着力将资源优势转化为产业优势，建设西部绿色经济示范区、川陕渝绿色食品生产供应基地和全省山区现代农业示范市。从**2013**年开始，巴中市系统谋划，成功申请注册了巴中市综合性农产品区域公用品牌“巴食巴适”，成立“巴食巴适”品牌建设工作领导小组，组建了“巴食巴适”产业发展公司和产销协会，通过实施“综合品牌+区域品牌+企业品牌”三牌共建战略，扶持培育一批在全国全省立得起、叫得响、竞争力强的“巴”字号农产品。

在品牌的建设上，巴中市已成功探索出“政府主导、企业主体、市场运作、协会管理”的农产品品牌建设长效机制，重点培育和推出了以段木耳菇、高山茶叶、食饮巴药、生态畜禽、优质粮油、特色果蔬、巴河水产、风味食品为代表的**8**类特色优质农特产品。同时，巴中市采取“公司+基地+合作社+农户”的模式，围绕龙头建基地，依托企业抓订单，逐渐形成了多元化的农业经营主体，发展壮大龙头企业**76**家、种植养殖专业合作社**127**个，带动农户**8**万余人进行“巴食巴适”初级农特产品生产，并建设了涵盖高山绿茶产业带、以通江银耳产业园、食用菌产业基地、金银花产业基地、绿色有机蔬菜产业带、优质粮产业带等在内的特色产业群。

为加强“巴食巴适”品牌产品质量监管，经过上下共同努力，全市已构建起了“巴食巴适”产品“地方党政领导责任、企业主体责任、部门监管责任、协会协管责任”四位一体的责任监管体系。如今，在“巴食巴适”品牌的带动下，全市被认定为无公害农产品的有**203**个、绿色食品**51**个、有机食品**100**个，各个县（区）被认定为无公害化产地和农产品质量安全监管示范县，通江银耳等**13**个地理标志认证农产品声名鹊起，南江黄羊、巴山土猪、罗村茶等巴中本地**30**多个类别、上千种农特产品依托“巴食巴适”品牌战略的市场拓展实现了产值、利润的大幅提升，已成为巴中山区脱贫攻坚和乡村振兴的重要引擎。

5.4“一村一品”绿色庭院经济

2013年，成立不久的恩阳区提出了“打造全国脱贫示范村”、“争当建设川陕革命老区振兴发展示范区排头兵”的目标。万寿村凭借脱贫攻坚政策红利和自身的资源优势，大力发展庭院经济，建设了一个以农民自有住宅院落及其房基周围土地和水域空间为依托，以家庭为生产和经营单位，涵盖种养业、园艺、家庭小作坊加工、农家乐、民宿、康养等的经济综合体。



图5-9 万寿村居民新建房



图5-10 万寿村村史馆

万寿村庭院经济采取了“集体合作社+企业+农户”的模式。万寿村集体合作社与引入的三棵松农业科技有限公司（以下简称“三棵松”）建立了合作关系，主要由企业制定生产计划、种植品种及规模要求，农户利用自家庭院生产，公司给予一定的技术指导和资金帮扶，并负责产品的收购和运销。三棵松投资打造了农家乐“张家大院”，并在庭院观景区中心的万寿湖中开辟了绿色生态鱼养殖区和绿色水稻种植区，在庭院观景区的周边建立了绿色花卉林木种植区、绿色果蔬种植区和绿色养殖区。农户可通过土地流转、入股分红、牛羊代养、园区务工等形式加入到三棵松庭院经济中，从而获得技术支持和发展经验。此

外，为促进农业规模化发展，万寿村集体合作社与三棵松共同成立了万寿村农机服务合作社，吸纳万寿村农户**442户1623人**入社，培训农机操作员**27人**。

为提升农户参与庭院经济建设的积极性，万寿村进行了集体资产股份制改革，成立了集体经济股份合作社，按照“一清二固三制四流程”工作机制和“三股一保底”的股权量化机制，将集体经济收益合理地分配给村内农户，向贫困户倾斜，以实现利益共享。万寿村集体股份经济合作社首先对村内的经营性资产、非经营性资产、资源性资产和财政投入资金进行了摸底盘查，并固化了合作社内农户的股份身份和相应的股份份额。成员股实行“等额量化、固化份额、量化到人、颁证到户”的原则，实现集体资产从“共同共有”向“按份共有”的转变。同时，为确保集体股份制改革及其收入分配工作的顺利开展，万寿村建立了“农村集体资产股份合作制”、“农户承包土地股份合作制”、“资产收益扶持制度”三个制度和“方案制定-清产核资-成员界定-股权量化”四步流程机制。在绿色庭院经济的带动下，巴中万寿村于**2016**退出贫困序列；**2017**年被评为省级“四好村”，带动解决本地就业人员约**2000人**；**2018**年被评为国家**AAAA**级旅游景区。

5.5 绿色旅游产业

光雾山镇政府依靠攻坚脱贫政策红利和自身的绿色资源优

势，于**2015**年全面启动光雾山国家**5A**级景区建设，先后建设了盘山公路、景区基础设施及配套设施、游客集散中心、巴中游击队纪念馆和光雾山博物馆，开启了全域全景全时旅游新模式。为了吸引巴中市周边的游客，巴陕高速公路和巴中恩阳机场也顺利开通，汉中、成都和重庆等地的游客均可通过飞机、高速公路到达光雾山镇。同时，汉（中）巴（中）南（充）快速铁路正在建设中，届时光雾山镇交通承载能力将大幅提升。

为促进当地农户的收入增长，实现绿色减贫，光雾山镇政府按照“小种植、小养殖、小加工、小作坊”的四小原则，带领农户挖掘传统农业潜力，提升农产品附加值，激发农村旅游活力，以转变山区落后的生产方式，促进绿色产业化，实现一二三产业的链接与融合。目前，光雾山镇通过退耕还林已带动农户种植板栗树、猕猴桃树等当地特色林木**600**多亩，发展绿色黄羊养殖**2300**多头，绿色养蜂**1800**多桶，累计共开发绿色旅游商品**3**大类**25**个品种。同时，光雾山镇府也鼓励农户发展农家乐、民宿等服务业，农户每新增一个民宿床位，政府补贴**1000**元。农家乐和民宿的发展为光雾山的农产品提供了巨大的消费市场。



图3-1 光雾山镇民宿

图3-2 光雾山镇自然风光

光雾山镇作为革命老区，具有丰富的红色文化底蕴。在发展旅游业的同时，光雾山镇积极开发本地的红色历史故事，建设了巴山游击队纪念馆，宣传红色文化知识。巴山游击队纪念馆由厘金局遗址、广场、主题雕塑、巴山游击队指挥部旧址、史迹陈列馆、巴山游击队赵明恩烈士墓、绿化带七个部分组成，总占地面积**7300**多平方米。为提升光雾山景区吸附力和丰富景区夜间游玩项目，“梦境光雾山”夜游项目突破传统舞台的观演方式，运用裸眼**3D**、**3D**全息成像、雾气成像、水特效、**AR**互动等大量高科技光影技术，将巴人文化影像投影至光雾山水之中，实现了“雾团成像”、“绝壁再现”、“栈道秘境”等多个全国首创。

光雾山镇通过发展绿色旅游产业，使得全镇形成了以旅游业为中心的产业布局，第三产业占比达到**84.2%**，全镇有宾馆酒店**12**家、农家乐**287**家，旅游从业人员达**1500**余人。**2018**年，光雾山镇的贫困发生率降低至**0.67%**。

5.6 特色小镇群

特色小镇是中国农村改革以来“小城镇”建设的延续和新形式。农村地区在原行政区域范围内，以相关现代产业体系为推力，以基础设施建设和公共服务供给为重点，依托中心村和小城镇，逐步促进农民就近就地非农就业和市民化。特色小镇不

仅为乡村振兴提供了动力，而且对于吸引城市产业、人口向农村回流，走出中国城市人口过密、安全隐患不断累积和乡村人口过疏、衰落难以有限遏制的困境，具有重要战略意义。同时，在我国区域之间发展水平较大的现实下，特色小镇有利于解决社会保障、公共服务等制度衔接和城乡资产权力置换等一系列问题，消除农村人口城镇化的障碍。巴中市2018年颁布了《巴中市历史文化名城保护规划（2015-2030年）》，以历史文化和社会经济条件为依据，将部分农村地区打造为特色小镇，以促进当地农业转型、提升农民生活品质和发展社会公共事业，如恩阳古镇、长赤古镇、毛浴古镇和驷马古镇。

恩阳古镇依恩阳河而建，是米仓古道上的重要节点，是上连汉中和长安、下接重庆和成都的重要水陆码头。其自古为巴蜀重镇，至今仍可在镇内看见规模较大、保存较为完好的明清建筑群，多为二进式或三进式小四合院落。恩阳古镇也具有丰富的红色文化，大量红色文化遗址存留于此。因此，恩阳区政府将其打造成了兼具红色文化、历史、旅游和休闲为一体的特色小镇，为当地农民提供了就业机会，促进了农民增收。



图5-11 恩阳古镇街景

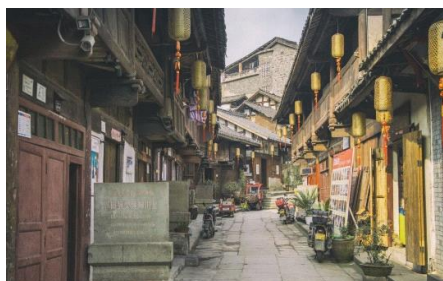


图5-12 恩阳古镇红军革命旧址

长赤古镇以禹王宫和长赤小学为基础，发挥本地的红色文化历史和传统，打造了“红军小学”、“乡愁图书馆”、“龙池书院”等多个红色文化宣传点，打造了一个充满红色革命精神的特色小镇，其充分展示了巴中人民辛勤劳作、艰苦奋斗的革命精神。毛浴古镇也为红色革命重镇，“智勇坚定、排难创新

团结奋斗、不胜不休”这一著名的红军精神便是在此地诞生。



图5-13 长赤古镇红色革命遗迹



图5-14 毛浴古镇红色精神标语

驷马古镇在巴中市全域扶贫战略下，利用水域、森林资源和本土文化资源，以创举村、当先村为中心，数村联建驷马水乡风景区，形成了文化旅游特色小镇。古镇由川北民居、锦秀花乡、万家码头、水乡大峡谷、水乡大舞台等多个景点构成，是西南地区一个以湿地体验、休闲度假、三产互动、观光农业、艺术写生、巴文化溯源、景民融合、新型工业等多业态综合性特色文化旅游胜。

6 巴中绿色减贫的经验总结

从连片贫困到全面摘帽脱贫，巴中市扶贫攻坚取得了巨大

成就。巴中市以绿色发展理念为指引，依托本地资源禀赋，深入推进绿色减贫策略，创新农村体制机制，积极推动实施产业绿色化及绿色产业化，实施三产交叉融合，夯实脱贫增收的可持续发展之路；以政府为主导，实现了扶贫治理政策、扶贫治理主体、扶贫治理结构及扶贫治理方式等要素之间的系统协同，全面提升了绿色减贫综合治理能力，促进了脱贫攻坚与乡村振兴战略无缝对接。

6.1 以绿色发展理念引领脱贫攻坚全局规划

以绿色发展理念引领绿色减贫实践，以强有力的组织领导总揽全局。绿色发展理念是绿色减贫实践的方向指引，绿色减贫是实现精准脱贫的最有效方式，也是脱贫攻坚战略的内在要求，是贫困地区开展脱贫攻坚，贯彻绿色发展理念的重要体现。巴中市委、市政府积极践行习近平绿色减贫思想，尊重自然生态资源禀赋，积极探索绿色减贫产业化、绿色生态资产资本化的新路径，形成了“以脱贫攻坚为统揽，以产业扶贫为抓手，抓住土地改革试点机遇，积极创新人才、金融、土地、财政等政策，以政府为引领、市场为导向、企业与能人为带动、贫困户主动参与，大力发展农村集体经济”的组织领导格局；同时以“先全域后区域、先总体后专项”整体性发展战略为指导思想，同步对**13**个贫困片区进行连片扶贫开发，协同打造通江银耳、南江黄羊、“巴中云顶”茶、巴山土鸡等四大特色产业品牌，形成了

贫困地区连片开发与区域联动的“全域巴中”发展格局。巴中市以绿色发展理念为核心，以乡村振兴为长期发展目标，从扶贫政策、扶贫资源、扶贫主体、扶贫治理等多维度进行全局的统筹规划，走出了一条具有巴中特色的科学绿色扶贫之路。

6.2 以改革导向的扶贫机制创新提升扶贫综合效率

变帮扶导向为改革导向的扶贫机制，大力促进贫困人口积极脱贫。传统“帮扶导向”的扶贫技术，主要通过送资金送项目来推动脱贫，往往难以激活贫困人口的内生动力，脱贫效率较低，缺乏可持续性。其主要原因在于，长期封闭的农村土地和金融制度等制约了贫困人口的资本开发与利用，限制了贫困人口的发展空间，抑制了农村经济发展活力。而巴中市率先利用国土资源部特别针对巴中制定的6条土地创新政策，坚持依法依规，充分发挥市场的力量，以城乡建设用地增减挂钩、土地整治、地质灾害避险搬迁三大项目助推绿色减贫。同时，巴中政府主动创新农村金融政策，创新各主体间集资、利益分配方式，构建了“5+1”小额贷款帮扶模式，即金融机构提供小额贷款支持、驻村单位帮助防范风险、财政部门利息补贴保费、保险公司提供养殖保险、产业化龙头企业带动+贫困户积极参与，实现了把扶贫资金用于支持培育产业项目，提高了贫困户依靠自身努力稳定脱贫的积极性。此外，巴中市还改革产权制度、户籍制度，促进生产要素在城乡之间的自由流动。综上所述，巴

中市通过农村农业相关体制机制改革，有效破解了扶贫攻坚中的关键难题及障碍，提升了脱贫攻坚的效率，并为推动全市城乡一体化发展，实施乡村振兴战略奠定了良好的发展基础。

6.3 大力发展绿色产业推动贫困地区高质量可持续发展

以绿色资源为基础推动三产融合，促进绿色资源产业化、产业发展绿色化，实现脱贫攻坚中的经济生态共赢。贫困地区目前面临的突出问题包括经济发展的“非绿色化”面临瓶颈，经济与生态矛盾日益凸显，贫困地区产业发展难以持续等，依据绿色产业化扶贫理论和产业绿色化扶贫理论，这些问题可以通过绿色产业化和产业绿色化的方式去解决。巴中市充分考量了经济发展与环境保护两个发展目标，坚持因地制宜，统筹考虑当地资源禀赋、社会人文条件、经济环境等因素，形成了“绿色产业化”和“产业绿色化”的经济发展与生态建设齐头并进格局。一方面，深度挖掘贫困地区的绿色资源，充分发挥其原料属性、产品属性以及文化属性，实现以绿色资源、红色文化及农耕文化为基础的“农业振兴+产品加工+文化旅游”三产融合发展等多种绿色减贫模式，真正实现可持续发展的绿色产业化。另一方面，以“绿色”为标准全力推动产业绿色化发展，打造贫困地区“生态”、“环保”、“绿色”及“无害”产品，实现低端产业向高端产业升级。这种绿色产业发展模式既促进了三产融合，优化了贫困地区产业结构，又充分考虑了当地生态环境的特点，实

现了脱贫的高质量可持续发展。

6.4 加强协同治理提升绿色减贫综合治理能力

“协同治理”(Collaborative Governance)的实践与学术探讨兴起于西方，具有丰富的内涵，包括治理主体的多元性、治理权威的多样性、子系统的协作性、系统的动态性、自组织的协调性、社会秩序的稳定性和诸多内容。巴中脱贫攻坚样本的实践经验表明，要取得脱贫攻坚这场战役的胜利，必须实现扶贫治理政策、扶贫治理主体、扶贫治理结构及扶贫治理方式等要素之间的系统协同，才能全面提升绿色减贫综合治理能力。

6.4.1 多项扶贫治理政策协同保障脱贫攻坚效率

很多贫困地区难以形成规模化的绿色产业链（网），除了受当地地理条件限制之外，主要原因还是在于各种扶持政策之间缺少协同，呈现碎片化、间歇性特征，难以对产业发展的各个阶段形成持续有效的政策支持，从而导致各类企业和贫困人口难以分散产业发展过程中的各种风险。而巴中市将脱贫攻坚战略与乡村振兴战略融合落实，并以土地利用改革、金融信贷扶持、龙头企业培育、农户增种增养奖补等**16**个专项政策规划配套衔接，促进生产要素的重新组合和资源重新配置，最终形成基础设施完善、产业连片发展、居住环境优美、公益服务配套的“巴中新居”格局。单分散的扶持政策很难真正撬动贫困地区经济发展的命脉，只有将产业发展与金融信贷、土地利用、

农户与企业扶持等政策协同整合，打破宏观政策束缚，充分激活市场和农户的发展潜力，整合各方资源共促发展，才能真正解决贫困地区整体贫困、产业弱小且难以持续发展等问题。

6.4.2 多元扶贫治理主体协同共治激发贫困人口脱贫动力

贫困人口内生动力不足是贫困地区普遍现象，其主要原因是贫困人口缺乏生产要素、生产经营手段以及其它谋生能力等，难以应对各种经济风险，只能被动接受帮扶。而巴中地区已经形成政府政策资金双保障、乡贤或企业引领产业发展、合作社组织带动、农技员驻村指导、农户入股务工、社会组织参与等多方力量共建共享的新格局，为农户发展生产提供技术、资金、管理经验和政策扶持等资源，分散产业经营发展风险。这既实现了贫困地区产业发展的目标，又避免了“制度养懒汉”的问题。实践证明，如果脱贫攻坚中缺少企业、乡贤、专业人才和社会组织的参与推动，贫困地区的产业发展、社会服务等就难以得到全方位的快速发展；另一方面，如果缺少当地农户的参与建设，则极可能出现“福利依赖”问题。只有政府、乡贤、村集体、企业、社会组织以及农户等多方主体参与脱贫攻坚，共治共建共享，才能激发并提升贫困人口的内生动力，保障脱贫的可持续性。

6.4.3 多样化利益联结机制协同改善扶贫治理结构

在贫困地区的产业开发中，除了“福利依赖”问题，还往往

存在经济利益被精英俘获、贫困人口获益较少的情况。这不仅降低了精准扶贫政策的效率，也导致治理结构向精英倾斜，从而损害了贫困人口的利益。而巴中地区大力创新利益联结机制，通过股份分红、务工报酬、资产收益、政府补贴、产业利润分红等五大绿色减贫利益联结方式，将产业发展与扶贫总目标密切联系，做到盈利分红向贫苦户、低保户、残疾户、特困户等贫困人口倾斜。农户、合作社、企业、政府之间通过无偿借养、订单种植、返租倒包、立体循环以及“互联网+农业”等利益联结机制，逐渐形成了较为稳定的治理结构。各类主体的社会责任也在这种治理结构中凸显，贫困地区的治理水平和贫困治理能力也能够实现较为明显的增长。而治理结构的改善和治理水平的提升能够充分促进贫困人口积极参与绿色减贫，同时避免政治红利被精英俘获，最终提升扶贫项目的益贫性，保障脱贫攻坚过程中的公平与效率。

6.4.4 自治与德治协同提升贫困地区社会治理水平

农村社会的公共性对于维护农村社会秩序具有重要作用。但在我国快速城市化进程中所出现的农村疏散、空心化和衰落现象，导致了农民自我中心主义泛滥、互助精神消解和公共精神日渐式微，从而使农村更易陷入贫困的恶性循环中。但在巴中贫困地区，巴中市各级党政始终坚持农民自治与德治协同推进的治理方式，提升农民的公共精神和互助精神，不断激发农

民脱贫攻坚的决心和内生增长动力，以遏制农村衰落对农民公共精神的侵蚀。

在村民自治方面，巴中市通过开办“农民夜校”、“农民议事堂”等教育培训组织丰富农民的知识体系、致富技能和自治能力。巴中市各农村地区大力发展的绿色减贫产业也多采用农村合作社入股形式，这逐渐恢复了集体经济组织在乡村治理和引导农民自治中的作用。同时，在绿色减贫产业的带动下，分散居住的农户通过新集聚点建设或产业园务工、入股等方式逐渐聚拢，集聚效应使得农民更加关注和更多地参与家乡的建设与发展，这有利于提升农民的公共精神和自治能力。在德治方面，巴中市在各地区深入开展感恩奋进教育和“励志扶贫”行动，探索实践村民“道德银行”和“五建五评五比”机制，培育“田秀才”“土专家”5100余人、致富能人1.6万余名。巴中10人荣获国省脱贫攻坚多项表彰，其中巴山牧业公司董事长张育贤荣获2018年“全国脱贫攻坚奖奋进奖”。这充分反映了乡贤在重建乡村民约、融合传统道德与现代文明中的重要带头作用。

脱贫攻坚必须要坚持自治与德治协同推进。以自治为目标，创新农村事务管理模式，充分发挥群众组织的自我教育、自我治理和自我服务功能；以德治为基础，挖掘乡村传统文化资源，推动乡风文明建设，建立新时代乡贤文化，发挥乡贤或乡绅在农村社会稳定与发展中的重要功能。

6.5 以红色老区文化为底色的自尊自强自立精神推动全面脱贫

巴中是“中华苏维埃共和国的第二个大区域”——川陕革命根据地的所在地。1934年11月，红四方面军在通江县毛浴镇召开了全军党政工作会议，创造性提出了“智勇坚定、排难创新、团结奋斗、不胜不休”的红军精神。80多年来，红军精神一直激励鼓舞着巴中人民，创造了“宁愿苦干、不愿苦熬”的巴中脱贫攻坚精神，即自尊、自强、自立精神。扶贫重在扶志，勤劳朴实的巴中人民正是以这种自强不息、苦干实干和创新创造的精神全面决战决胜脱贫攻坚，向小康社会迈进。

7 政策建议

7.1 持续推进绿色产业化发展

以绿色产业化为抓手，拓展脱贫攻坚的深度和广度。绿色产业化需要精准识别并有效利用地区特色绿色资源，挖掘其自然价值外的经济价值，进行产业化发展，从而为脱贫攻坚提供持久发展动力。巴中拥有较为丰富的绿色资源，包括农业资源、旅游资源、红色文化资源等，为其绿色产业化提供了良好的前提条件。

7.1.1 农业资源产业化

农业资源产业化主要是通过细化和延长产业链，推动各类产业相互融合发展，进而提升农业产业附加值。一是加快一产

向二、三产业延伸。巴中的杨梅、葡萄、茭白等农产品已经建立起生产-加工-销售为一体的农业产业链,同时拓宽了农产品消费属性,开发农业观光体验模式,但目前规模较小,要进一步扩大相关产业的规模,引进专业的经营主体,进行精细化的管理,打造规模效益、品牌效益,逐步向乡村产业园区、特色小镇等发展。二是加强技术引领。要注重现有技术的集成和示范推广转化,注重培育科技引领支撑的骨干带动力量和载体、平台建设,注重对农户和经营主体的能力培训,利用先进的技术、装备等,提高农产品加工生产水平,发展生态农业、智能农业、智慧农业等新型业态,满足市场对多元化高质量农产品的需求。三是做好品牌营销。加大宣传力度,利用电视、广播、报刊、网络及各种新媒体等线上线下渠道,提高巴中地区农产品知名度。结合地方特色和文化内涵,宣传和丰富包括玉湖抢鱼节、葡萄采摘节等农产品文化节的内容,将文创融入农产品,从而形成再“包装”、再升级,吸引游客反复消费。

7.1.2 旅游资源产业化

巴中林业资源丰富,应不断加强将生态优势转变为经济优势,大力发展自然风光旅游、红色文化旅游、农业观光体验、乡村康养等,进一步实现绿色资源和区域经济的可持续发展。目前巴中的旅游业尚缺少行业领先的经营主体介入,专业人才供给不足,还处于起步阶段,对地域文化和红色文化资源的开

发力度不够，产品及服务的创新力不足，不能满足现代都市消费者的多样化需求。在自然风光旅游方面，巴中的光雾山镇主要是避暑农家乐形式，以农民为经营主体。下一步应规范并促进农家旅游服务的升级，同时应适度引入高端民宿经营主体，设计精致的特色民宿，提高乡村民宿的质量和档次。在人文旅游方面，巴中拥有禹王宫、红军石刻等独具特色的地方文化遗产，也是我国重要的爱国主义教育基地之一，但总体而言在全国的知名度不高，与其红色文化的厚重不相匹配。应充分利用川陕革命老区发展示范区的政策，做强做大红色文化旅游产业。对于农业观光旅游，应深挖地方特色，深化和细化观光、体验、休闲、教育、学习、康养等功能，开发多样化的观光体验模式，丰富消费者的精神体验和学习品味。

7.1.3 红色文化资源产业化

红色资源有较强的政治功能、文化功能、教育功能及旅游价值。巴中作为川陕革命老区，位居全国**12**大红色旅游片区、**30**条红色旅游精品线路之一，有全国最大的红军烈士陵园、最大的红军石刻标语群、最大的红军将帅碑林，有**5**个“全国红色旅游经典景区”。尽管巴中蕴藏着丰富的红色资源，但相较于井冈山、延安等其他红色景区，巴中的红色资源知晓度不广、分布不集中。为此，要深入贯彻习近平“把红色资源利用好，把红色传统发扬好，把红色基因传承好”的理念，着力挖掘红色资源

与绿色减贫的对接点。

首先，应系统规划，建立红色资源保护、管理、开发利用方案，提高红色资源开发利用的深度和高度。目前红色资源的利用方式相对单一，主要是红色文化博物馆、陈列馆和红军烈士陵园，受众群体也主要是党政干部、中小學生。其次，要加大宣传推广力度，丰富宣传形式。充分发挥权威主流媒体和新媒体的作用，对巴中红色资源进行宣传推广，扩大知名度。第三，在保护的前提下，应树立起“红色资源+”的思维，有效结合红色资源与食品产业、手工加工业、文化艺术、旅游、教育等。与食品产业结合，把当地大众化食品与红色经典故事情节联系起来，设计出红色农家菜系列；与手工加工业结合，制造富有艺术性的手工纪念品；与文化艺术结合，创作具有巴中红色文化教育意义的艺术剧、歌曲和舞蹈等系列文艺作品；与旅游业结合，打造红色文旅主题路线、红军文化体验基地等，将红色资源整合利用；与教育结合，发挥红军小学、乡村图书馆的教育意义，以及积极建设党性教育基地、爱国主义教育基地等，力争打造全国知名的红色文化基地，加快促进红色文化资源产业化。

7.2 完善优化扶贫产业发展共享及利益分配机制

以优化利益分配及发展共享机制为核心，提升脱贫攻坚项目的益贫性与社会发展的公平性。应着重从以下两方面下手，

其一是建立完善公平透明的扶贫产业利益分配与发展共享机制，避免精英俘获和贪污腐败；其二是建立以共享发展与减贫为中心的官员晋升激励机制，避免以GDP为考核中心。

7.2.1 建立完善公平的扶贫产业利益分配与发展共享机制

扶贫攻坚过程中容易出现精英俘获现象，即扶贫资源和经济利益大多被当地经济、人力基础雄厚的精英群体所获取，导致扶贫主体缺失、资源配置错位以及贫困群体福利损失，从而加剧了贫困群体的边缘化。

随着扶贫产业的不断发展壮大，建立完善集体经济的利益公平分配与发展共享机制显得尤为急迫且必要。各利益主体应该坚持“利益共享、风险共担”的理念，理清各参与主体的职责，完善集体经济的治理结构和制度，同时按照专业化分工和财富公平的原则，对集体产业的经济收益进行合理分配，保障各利益主体特别是贫困农民的利益，推动集体产业的可持续发展。同时，政府相关部门要加强监督管理，完善农村集体经济发展共享与收益分配的监管政策，加大监管力度，切实保障扶贫产业利益分配的过程公平及结果公平，切实保障扶贫攻坚发展成果共享，从而最大限度地避免精英捕获问题。

7.2.2 健全以共享发展与减贫为中心的官员晋升激励机制

地方政府是扶贫政策的实际执行者，对资源配置具有极大

的决策权和支配权，直接影响扶贫成效。在扶贫攻坚工作实践中，由于政绩压力，地方官员的扶贫工作往往可能被扭曲为“效率优先”而非“公平优先”。在时间和扶贫指标的压力下，地方官员往往偏重于选择短期内见效快、收益大的项目，将人力、资金、产业等资源优先分配到脱贫效率高的区域，而相对忽略了特别偏远、特别贫困的区域，从而影响到减贫的公平性。鉴于此，应优化贫困地区官员绩效考核指标，转变传统以GDP为核心的晋升激励机制，将减贫效益、生态保护、社会发展、公共服务均等化、基层党建等纳入考核指标，从而切实体现我党执政为民、共享发展的政治理念。

7.3 建立防范返贫长效机制

7.3.1 建立返贫预警及识别机制

为了客观准确地把握可能出现的脱贫再返贫现象，巴中市政府相关部门应该建立动态的贫困预警机制，从而有效遏制脱贫再返贫现象。建立预警机制要充分借助高校、科研院所等社会力量，运用大数据等信息化手段，对贫困地区脱贫攻坚情况进行实时调查跟踪以及监测评估，制定返贫预警指标体系，并根据出现返贫风险的程度，对可能返贫的监测对象进行确认，实行返贫预警信息分级管理，重点监控，及时施策。

7.3.2 加强社会保障制度的兜底作用

社会保障旨在通过国民收入的分配与再分配，对暂时或永

久失去劳动能力以及由于各种原因陷入生活困境的公民给予帮助，保障公民最基本的生活需要。其在缩小收入差距、保护人力资本、降低社会风险和保障基本需求等方面发挥着重要的反贫困作用。因此，巴中市在大力发展绿色减贫产业的同时，应落实和完善社会保障政策体系，充分发挥社会保障的兜底与防范返贫作用。

应优化农村地区新型农村养老保险制度和新型农村合作医疗制度，提高农村社会保险的保障水平。应完善以低保制度为核心的社会救助制度，积极推进最低生活保障制度与医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助等专项救助制度衔接配套，推动专线救助在保障低保对象的基础上向低收入群众适当延伸，逐步形成梯度救助格局，为救助对象提供差别化的救助，从而减少农民因老致贫、因病致贫、因学致贫、因灾致贫的概率。应丰富和完善社会福利项目，如向贫困地区义务教育阶段的学生提供衣食住行补助政策、面向失地农民提供农民的失地农民补贴等。此外，还应重视对农村养老服务体系的构建，切实保障农村老人老有所养、老有所依。

7.4 深化脱贫攻坚和乡村振兴的有效衔接

以对接乡村振兴为目标，稳固脱贫攻坚成效。目前正处于精准扶贫与乡村振兴战略并存实施的交汇期、衔接期。当前，要把打好精准脱贫攻坚战作为实施乡村振兴战略的优先任务，

更要推动脱贫攻坚与乡村振兴有机结合相互促进，完善二者互促共融机制。从长期看，一方面，应继续将开发式扶贫作为实现减贫脱贫的基本途径；另一方面，针对致贫原因和贫困人口结构的变化，加强和完善保障性扶贫，加快实现减贫工作重点向健全减贫可持续发展机制转型，着力提升开发式扶贫和保障性扶贫的综合效应。应以增强贫困户自我发展能力，加强公共基础设施、基本公共服务建设等为重点，确保现行扶贫政策能延续实施2-3年，以确保“扶上马，送一程”，进一步巩固脱贫攻坚的成效。

绿色减贫是可持续的脱贫攻坚有效路径，也是实现乡村振兴的重要支撑。绿色减贫通过产业绿色化和绿色产业化，利用旅游扶贫、绿色产业扶贫、易地扶贫搬迁等模式，有效促进了贫困地区发展、贫困人口脱贫。在脱贫攻坚和乡村振兴的战略背景下，有必要持续推进绿色减贫实践，增加农民的获得感和满足感，从而在农村形成绿色发展、可持续发展的总体格局，实现乡村全面振兴，实现农业强、农村美、农民富的战略目标。