

低收入农户收入结构及扶贫对策研究

□王茂华

进入新世纪以来,奉化区全面落实中央、省、宁波市扶贫开发战略,不断创新精准扶贫方式,实现了由消除区域性绝对贫困到减缓相对贫困与消除绝对贫困并重、区域扶贫与人群扶贫并举的历史性跨越。但是,扶贫工作是一项长期而艰巨的任务,奉化仍存在扶贫对象认定不够清晰、政策措施不够精准等问题,亟需出台针对性的政策措施,确保扶贫工作精准到位。

低收入农户收入结构情况

根据省统计局的统一安排,在2013年至2017年对全省低收入农户的增收致富情况进行监测调查,我区共调查2个镇,7个调查点,每个点调查10户低收入农户,共70户,分别是溪口镇镇的栖霞坑村、岩头村、六诏村、岩坑村、塔下村和大堰镇的西堡岙村、董家村。经过五年的努力,基本完成了省统计局安排的工作。

1.低收入农户的收入增长较快。2017年,我区低收入农户人均可支配收入为14931元,比2013年增长89.6%,年均增长17.4%,其中:工资性收入人均9900元,比2013年增长111.7%,年均增长20.6%,家庭经营净收入人均1905元,比2013年增长0.7%,年均增长0.2%,转移性净收入人均3119元,比2013年增长141.4%,年均增长24.6%,其中人均养老金、养老保险金或离退休金收入1884元,比2013年增长208.3%,年均增长32.5%,人均领取最低生活保障收入385元,比2013年增长133.3%,年均增长23.6%。

2.工资性收入逐年增长,占比增加。2017年,工资性收入人均9900元,占人均可支配收入的比重达64.8%,比2013年提高5.4个百分点。平均每年提高1.35个百分点;经营性净收入增长缓慢,占人均可支配收入的比重逐年下降;财产性净收入仍是低收入农户的短板;转移性净收入增长较快,2017年,转移性净收入人均3119元,占人均可支配收入20.9%,比2013年提高4.5个百分点,年均提高1.1个百分点,养老金、养老保险金或离退休金收入1884元,占人均可支配收入的12.6%,比2013年提高4.8个百分点,年均提高1.2个百分点,人均领取最低生活保障收入385元,占人均可支配收入的2.6%,呈逐年增长的趋势。

3.各调查点的收入不平衡,差距较大。全区7个调查点,收入最高的是大堰镇董家村,2017年,董家村10户低收入农户的人均可支配收入为22886元,比收入最低的岩头村高77.4%;收入增长最快的是溪口镇塔下村,2017年,塔下村10户低收入农户的人均可支配收入为13784元,比2013年增长146.6%,年均增长25.4%。

4.各调查户的收入差距呈缩小趋势。按收入高低分五组,2013年,最高收入14户人均可支配收入为13011元,是最低收入14户人均可支配收入的2.85倍,2017年,最高收入14户人均可支配收入为19949元,是最低收入14户人均可支配收入的2.32倍,其中2014年的高收入户与低收入户的差距最大,达3.33倍,2015年,加大扶贫力度后,收入差距呈逐年缩小的趋势。

低收入农户收入增长原因分析

低收入农户的工资性收入和转移性收入增长加快,是拉动物均可支配收入增长的主要动力。

1.从业人员增加、从业人员走出家门向外向二、三产业发展是工资性收入快速增长的主要原因。2017年,70户低收入农户的从业人员数为103人,比2013年增加12人,增加13.2%,占全部调查人口的

52.6%,比2013年提高9.9个百分点。

从业人员的从业地点也从本乡镇地域向镇外区内和区外变化,2017年,在乡外县内从业的人员为32人,比2013年增加10.3%,在县外从业的人员为13人,比2013年增加160%。

从分行业来看从业人员主要增加在二、三产业,2017年,从事第一产业的从业人员为22人,比2013年减少46.3%,从事第二产业的从业人员为44人,比2013年增加63.0%,从事第三产业的从业人员为37人,比2013年增加60.9%,

2.从业人员受教育程度提高是工资性收入快速增长的重要因素。2017年,接受过大专以上教育的人数为13人,其中本科以上的有二人,这些人的从事的行业均为第二和第三产业,使这些户的可支配收入快速增长。

3.城乡统筹低保标准大幅提高,兜底效果明显。随着低保范围的扩大和低保标准的大幅提高和养老金、养老保险金或离退休金稳步提高,转移性收入快速增长。2017年,70户低收入户中领取最低生活保障收入的有16人,比2013年增加一倍,共领取最低生活保障收入76644元,人均4790元,兜底效果明显。2017年,人均养老金、养老保险金或离退休金收入为1884元,比2013年增长208.3%,年均增长32.5%。

低收入农户面临的主要困难

分析2013年至2017年的低收入农户增收致富的统计资料,发现低收入农户大多因老、因病、因残和缺劳动力,文化程度低、就业困难,收入来源单一,从而造成增收困难,生活拮据。

1.老龄化突出,收入来源单一。从监测样本看,2017年,低收入农户中,年龄在60岁以上 的65人,占全部调查人口的33.2%,其中老人户(家庭常住人口均为60岁以上老人)17户,占调查总户数的24.2%,老人户中的独居老人(1人户)占老人户的77.3%。老人户收入来源单一,收入中95.6%为转移性收入,其中养老金收入占可支配收入的52.6%,低保收入占可支配收入的3.9%。

2.因病致贫,收支倒挂。从监测样本看,低收入农户中40.2%的家庭人口为体弱、残疾或长期有病,出现收支倒挂的户占总调查户数的19.6%。其中,因医疗费用较高导致收入不敷出的户占61.2%,因子女上学,学费支出较高导致收支倒挂的占18.4%。此外,婚丧嫁娶、房屋装修等大笔支出,也是造成收支倒挂的重要原因。

3.就业率低,就业面窄。从监测样本看,低收入农户的文化程度低,小学以下的占55.1%,较农村住户高17.8个百分点,加上受身体状况影响,全区低收入农户的就业比例明显偏低,且异地就业人数更少,全区低收入农户从业劳动力人数占总调查人数的51.2%,其中87.3%的从业人口就业地点在县内,就业区域小,就业面窄。

需关注的几个问题

贫困现象的反复,部分户主动脱贫意识淡薄及如何开展精准扶贫等问题仍须引起重视。

1.贫困的反复。疾病是导致贫困的最主要原因,全区低收入调查户中因病致贫的占42.3%。一人生病带来的经济负担会压垮整个家庭。疾病的多发、难治愈及疗程长,导致不断有新家庭陷入贫困,因病致贫现象难以彻底消除。

2.主动脱贫意识淡薄。部分低收入户存在“等、要、靠”的思想,丧失脱贫致富的斗志,安于现状,导致贫困从暂时性变为长

期性,如果不改变这一情况,只注重物质帮助、输血经济,忽视思想帮扶、内源扶贫,贫富差距将成为很难改变的社会结构。要坚决避免兜底式扶贫沦为“养懒人”的工具。

3.加大精准扶贫力度。致贫原因纷繁复杂,我区已没有贫困乡镇、贫困村,低收入户零星分布,以贫困区域为帮扶对象的粗放式扶贫不适合我区。实施精准扶贫,将扶贫重心下移到村,帮扶对象明确到户,全面摸底并建立覆盖全部低收入户的档案卡,是扶贫工作的关键举措。如同样是老人贫困户,但无子女、有子女不尽赡养义务及子女无赡养能力等不同情况需差别对待,要因人施策。

促进低收入农户增收的建议

扶贫开发要坚持“输血”与“造血”相结合,“精准到户”与区域发展相结合,扶贫与扶志、扶智相结合,做好绝对贫困户兜底工作的同时,更加注重内源增长。

1.统一低收入农户的界定标准。从监测资料看,7个监测点的可支配收入相差很大,说明这一轮低收入农户的认定标准各村很不一样,从社会公平出发,应该建立统一的低收入农户的界定标准,以免造成扶贫资源的浪费。

2.大力发展村级经济。农业的发展、农村的繁荣是农民脱贫致富的保障。一是要加快发展集体经济,积极推进农村合作经营和美丽乡村建设,继续贯彻“二分二换”加快土地流转,盘活要素,提高农民资产的市场化水平,增加农民的财产性收入。二是因村施策,一村一策,对接一村一品产业培训,逐步实现村村有主导产业,户户有增收门路,群众有致富技能,并大力支持农业龙头企业与农户结对,积极培育特色产业。三是积极发挥互联互通优势,电商入村,加快农产品的市场流通,实现电商扶贫。

3.加大扶志和扶智力度。习近平总书记指出“扶贫要扶志,扶贫必扶智”,在物质帮助的同时,要更加注重思想帮扶、内源扶贫。低收入农户文化素质低、就业能力差是贫困的重要原因,扶贫工作应把兴教育、精培训、传文化作为重点,实现“培训一人,输出一人,脱贫一户”。

4.分类指导,因户施策。应继续贯彻“一户一策一干部”政策,做好低收入户的摸底工作。对有发展愿望有劳动能力的采取“一帮一”结对方式,开展增收指导;对无劳动能力、长期病残的实施保障救助,增加转移收入;对因病因学致贫的,加大医疗和教育帮扶救助力度;对因子女不尽赡养义务导致的老人户贫困,镇、村应加大督孝力度。

5.鼓励各类增加就业的平台建设。一是来料加工平台,鼓励发展家庭手工业,重点扶持吸纳低收入农户直接从事来料加工的经济组织。二是农产品销售平台,鼓励低收入农户发展农产品初加工,村里通过互联网帮助他们销售。三是工程扶贫平台,鼓励企业投资农业和利用本区原料,吸纳低收入农户就业。四是转移就业平台,鼓励中介和学校通过技能培训、就业服务等方式帮助低收入农户转移就业。

6.加大疾病防控力度。“一人生病,累及全家”的现象屡见不鲜,要从源头上缓解此现象,除通过合作医疗、医疗救助及实施大病医疗等措施让百姓“看得起病”外,还需建立疾病发现机制,疾病早发现早治疗,努力降低小病变大病、变顽疾的概率。一是定期选派医生进村,为村民免费体检服务;二是鼓励扶持基层医疗机构发展,切实提高基层医疗水平,进而提高百姓看病的便利性。

作者系区统计局社会经济调查中心主任

学习角

中央全面依法治国领导小组：

全面依法治国是国家治理的一场深刻革命,必须坚持厉行法治,推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。成立中央全面依法治国领导小组,加强对法治中国建设的统一领导。各级党组织和全体党员要带头尊法学法守法用法,任何组织和个人都不得有超越宪法法律的特权,绝不允许以言代法、以权压法、逐利违法、徇私枉法。

□张真雷

土地流转是指土地经营权流转,土地经营权流转的含义,是指拥有土地承包经营权的农户将土地经营权转给其他农户或经济组织,即保留承包权,转让经营使用权。推进农村土地流转,是农村经济发展的第二次飞跃,是传统农业向现代农业发展的必然趋势,对于发展现代农业,加快新农村建设,促进农民增收致富,推进城乡统筹具有重要意义。因此就对如何规范土地流转,完善农村基本经营制度,优化土地资源配置,提升农业规模经营效益,加快构建新型农业经营体系进行了调研,现将调研情况汇总如下。

土地流转现状及特点

我区下辖6个镇、5个街道,共有行政村(社)357个,全區家庭承包经营农户为11.02万户,承包耕地面积25.81万亩,农村土地承包经营权流转17.14万亩,占农民家庭承包土地的66.4%,土地经营权流转农户为5.35万户。分析土地流转现状,主要呈现以下几个特点:

一是流转方式多样化。从调查结果来看我区土地流转的方式存在多样化,有出租、转包、转让、互换、股份合作以及其他形式,其中出租、转包形式流转面积最多,为16.95万亩,占全区流转土地的98.9%,全区通过委托流转6.73万亩。二是流转区域产业特点明显。江口街道、西坞街道等平原地区土地流转主要用于种植水稻;萧王庙、溪口、尚田等地以种植花木、水蜜桃、草莓等经济作物为主。三是流转期限偏短。其中1年以下的面积为12247亩,1-5年的为59972亩,5年以下占总面积42.1%;5-10年的为60955亩,10年以上的为30262亩。四是流转主体多元化。过去土地流转主要在农户之间进行,经营的主体主要是农户,现在,承包土地向“两区”集聚和向专业大户、家庭农场、农民合作社流转。据统计,流转到农户(含家庭农场、专业大户)的面积为9.88万亩,流转到专业合作社的面积为4.69万亩,流转到农业企业的面积为1.66万亩,其他经营主体面积0.9万亩。

当前土地流转存在的问题

土地流转对改造我区传统农业,优化农业农村经济结构和促进社会经济发展带来了巨大且深远的效益,具体体现为以下几点:促进了全区农业规模化程度;推动了农业主导产业发展;减少土地抛荒,提高土地利用效率;增加了农民的收入;促进了劳动力转移。

但是,在我区农村土地流转实际运行中也面临着一些困难和不容忽视的问题。

1.思想认识不足,缺乏宣传引导。一方面农民思想观念陈旧,认识不够。在当前政策环境下,农民把土地作为最基本的生活保障,加之我区人均土地偏少,对于土地流出去后,怕自身利益无法得到保障,在农村社会保障体系不够健全完善情况下,农村土地很大程度上担负着农民的社会保障功能,农民对于流转存在思想顾虑,从而导致农民土地流转意愿不强,流转期限较短。另一方面政府机构主要是村级组织对土地流转工作的引导促进不足。一些农村因经济薄弱、土地流转少、平时工作量等原因容易形成对土地流转工作的忽视,对开展土地流转工作促进效果不明显。

2.土地流转机制不够完善。一是流转程序不完善。土地流转工作尚未形成一套标准的、规范的流转程序,土地流转还存在原始的口头协议,部分流转未签订具有法律效力的书面合同。同时,签订的合同缺乏统一规范,不便于科学管理,也会引起矛盾纠纷。二是流转制度不健全。土地流转没有得到相关单位签证认定,未建立起规范的土地流转档案,土地流转一旦发生纠纷处理难度较大,缺乏法律保障。三是流转价格不稳定。受用于种植花木、水果等经济作物影响,土地流转价格恶性比较、哄抬,增加了土地流入农户的成本,土地流转期限也无法保证。四是土地流转期限过短。受农民流转意愿、土地流转价格等因素综合影响我区土地流转的期限普遍偏短,这既增加了土地流转的工作量,也不利于流入农户的长期规划和规模化经营。五是缺少土地流转保障机制。一方面缺少风险保障,表现为因自然灾害等不可抗力因素导致土地流入经营户无力保证租金时流出农民的权益得不到保障。另一方面缺少社会保障,对于长期转出土地的农民其再就业、养老保障等一系

列社会问题没有相应保障,导致农民对土地流转有所顾虑。

3.政策扶持保障不够。一方面体现为农业经营主体融资难。农业经营主体受产业自然因素影响,存在收益周期长、利润空间有限、天气等自然因素影响大、政策依赖性强等特点,发展特种种养业和设施农业,单位土地投入较大。由于农村土地、地上附着物以及农业管理用房不能抵押贷款,资金短缺限制了土地流转规模的扩大。另一方面体现为缺少土地流转配套政策。

建议和措施

1.加强领导,加大宣传引导力度。土地流转是促进农业产业化发展、增加农民收入的关键措施,是一项综合性、动态发展的系统民生工程,各级政府机构及领导干部应加强土地承包流转法律法规和政策学习,严格遵循“平等、自愿、有偿、有序”的原则。建立区、镇(街道)、村三级土地流转工作领导小组,明确责任,落实工作,强化农村经营管理队伍建设,将土地流转工作作为贯彻群众路线,深化惠农服务的重要组成部分。同时,要加大宣传力度,拓宽宣传途径,宣传土地流转政策,让农民了解政策、消除顾虑、推进土地流转。

2.健全区镇村三级土地流转服务平台。比如西坞街道,已成立了以街道办事处主任为组长的土地流转服务组织,并设立专职办公室,各村相应建立了服务小组。由区级组织开展土地流转管理、政策法规咨询、程序制度、流转信息发布、土地流转指导等工作,镇(街道)整合“三资”管理办公室和资产资源交易中心建立土地承包经营权流转管理服务平台开展土地流转政策咨询,收集发布供求信息,指导流转工作,调处矛盾纠纷等工作,逐步实现农村集体土地全区统一政策、统一调控、统一监管、上下联动、点带面、齐抓共管。并且通过镇村土地流转服务平台积极推行委托流转跟整村流转,引导鼓励农民将土地经营权委托村集体经济组织流转,鼓励实行整村连片流转,便于土地流转规范管理。

3.完善土地流转工作机制。一是坚持土地流转原则。即坚持平等、自愿、有偿、有序,依法开展土地流转工作,严格按照国家政策法规以及合同签订内容,保证土地所有权及农业用途不变更。二是规范土地流转制度。在健全土地流转服务平台基础上要充分发挥其管理、服务和监督职能,制定土地流转管理办法,规范土地流转行为,依法要求签订流转合同,并及时到相应部门备案。三是健全土地流转价格指导机制。各镇(街道)土地流转服务平台要定期发布土地流转供求信息,指导农户可以按实物折价、租金动态调整、流转年限递增等办法,由流转双方采用协商、投标等方式合理确定土地流转价格。

4.强化土地流转保障机制。一方面建立土地流转风险保障机制,在遇到不可抗力因素导致流出农户权益无法保障时,镇村流转服务组织要采取有效措施,尽快寻找新的经营主体,解决土地经营问题。同时,财政建立土地流转风险保障金,通过一定程序对受损失的农户给予适当补助,保障流出土地农户正当利益。另一方面强化社会保障机制。鼓励农户长期流转承包土地,农户将全部承包土地剩余期限内的经营权,委托镇、村土地流转服务组织流转的,经区有关部门认定,在参加就业培训和接受岗位推介时享受被征地人员同等待遇,其家庭成员按规定参加各类社会养老保险时,区财政给予一定的补助,在财力允许时可建立农村土地承包权置换城镇社会保障机制。

5.加大政策扶持力度。一是对界定一定规模以上并实现产业化、集约化生产的土地流入经营主体,在贷款上给予贴息补助,鼓励其通过土地流转实行产业规模再扩大。二是对于长期流出土地的农民其再就业、养老保险等给予政策保障。

作者系区农林局副局长

加快土地流转促进农业规模化发展



仁湖新雨 “渔之乐” 摄