

仙居县农业系统调研成果文集

机关效能建设资料汇编 (中)

仙居县农办(农业局)编
二〇〇四年十一月二号

目 录

一、关于我县农民增收问题的调查和思考.....	1
二、对高山移民工作的调查与思考	17
三、加强乡镇农技推广体系建设，确保农村经济发展和社会稳定.....	24
四、关于加强农药监管力度的几点思考.....	33
五、关于提升我县农业产业化经营水平的调查和思考.....	39
六、发挥生态资源优势 开发观光休闲农业.....	56
七、充分发挥区域优势 做强我县高山蔬菜产业.....	60
八、提高粮食综合生产能力 确保粮食安全.....	67
九、关于我县农产品流通市场体系建设的思考.....	75
十、仙居县农民专业合作社建设的实践与探索.....	82

关于我县农民增收问题的调查和思考

王金条

统筹城乡经济社会发展，增加农民收入，是当前摆在各级政府面前的一个重大课题，也是新形势下农业农村工作的根本出发点和中心任务。我县 46 万总人口中 41.8 万是农民，没有农村经济的持续发展，没有农民的富裕，就不能实现全面的小康。因此，突破城乡二元经济结构，缩小城乡差别，实现农民收入的持续、快速、稳定增长，促进农村经济的跨越式发展，对于经济欠发达的我县来说，显得尤为迫切和重要。本文就我县当前农民收入现状、特点和制约因素进行了粗浅分析，并着重从农业增效和加快劳动力转移等层面提出促进农民增收的对策建议，供参考。

一、我县农民收入的现状

改革开放二十多年来，我县农业经营体制和农村经济结构发生了深刻的变化，农村经济得到空前发展，农民生活水平明显提高，但随着经济社会的快速发展，农业和农村经济形势发生了明显的变化，各类农村积累的深层次矛盾也日益凸现，农民收入呈现新的特点。

（一）从农民收入的趋势看，收入总体水平逐步提高，但增幅趋缓，总量偏低，与整个社会经济发展水平不协调。随着农业经营体制的不断完善和农村经济结构的不断调整，特别是通过大力发展生态农业、扩大劳务输出、加快高山移民、鼓励进城务工等途径，我县农村经济发展势头良好，农民收入总体水平有了大幅度提高。据统计，农民人均纯收入从 1980 年的 140.5 元增长到 2003 年的 3346 元，每年以

超过 5% 的增长速度提高。但总体形势不容乐观，主要体现在：一是农民人均收入总量偏少。2003 年我县农民人均收入为 3346 元，分别低于全省的 5431 元和全市的 5359 元，更不用与其它比较发达的县市区相比。二是人均收入增长速度呈现阶段性明显放缓趋势。据统计，“八五”期间，我县农民人均纯收入年递增 27.7%（未剔除物价因素，下同），而“九五”期间年递增 7%，2001-2003 年年递增 6.4%，呈现出高速增长后增幅阶段性递减的趋势。三是农民收入的提高明显滞后于社会经济的发展。1998 年-2003 年五年期间，全县人均 GDP 从 4669 元增长到 8018 元，年递增 14.3%；而同一时期，农民人均纯收入从 2493 元增长到 3346 元，年递增 6.83%，大大滞缓于经济增长速度，与整个社会经济发展水平不相适应。四是城乡居民收入差距呈现扩大趋势。1998-2003 年，全县城镇职工人年均工资从 8466 元增长到 18333 元，年平均增长 23.3%，明显高于同一时期农民人均收入增幅 6.83% 的增长幅度。

（二）从农民收入的构成看，农民增收渠道不断拓宽，但增收途径不稳定，实现增收的基础比较脆弱，影响增收的不确定因素增加。随着农村工业、个体私营经济的快速发展、城市化进程的推进和劳务输出的扩大，二、三产业生产要素加速融洽，农村人口加速流动，传统的农业职业重心已经逐步转移，农民收入结构发生了很大变化，增收空间不断得到拓展，多渠道、多元化增收格局已初步形成。1998 年-2003 年农民家庭经济总收入中从第一产业获取的收入占总收入从 42% 左右下降到 22.83%，而从包括劳务输出在内的二、三产业中获取的收入分别提高到了 10.17% 和 67%；并且在全县农村 25.65 万劳动力中，从事第一、第二、第三产业的劳动力分别占总劳动力的 49%、11.5%

和 39.5%；特别是我县劳务输出的人员有 9.75 万人，收入达 5.2 亿元，占总收入的 40%以上，已成为我县农民增收最直接、最有效的来源，是我县农民增收的一大亮点。同时，随着“三农”扶持政策的不断完善和减负工作力度的不断加大，农民和政府转移支付收入明显增长，其中政府每年投入产业化专项资金达 400 万元，高山移民扶持资金 200 万元，特别是今年上半年，以粮食直补为主的政府转移支付收入增长较快，今年共发放粮食补贴 8 万多元，种粮效益每亩增收 200 元；随着税费改革的不断推进，农民负担逐步减轻，农民负担总额从 2000 年的 2812 万元减轻到 2003 年的 425 万元，人均负担减少 58 元，随着 2004 年开始农业税的全面取消，基本可实现我县农民的零负担。但进一步的调查表明，通过非农产业实现增收的基础还比较脆弱，还缺乏长期有效的机制和稳定的来源。一是就业不充分、不稳定。从事农业的劳动力人均经营耕地为 1.74 亩，务农劳动力比例偏高，导致农村无业人员占有一定份额；同时，从事非农产业的劳动力，由于没有建立稳定的劳务关系和需要承担市场风险，就业收入不稳定，特别是近几年随着传统的特色产业如油漆经销、服务干洗等行业的竞争优势的弱化，非农产业劳动力的就业不充分、不稳定的矛盾日益凸现；二是就业层次较低。在从事非农产业的劳动力中，其中打工收入占家庭收入的 37%，商业饮食业占家庭收入的 34%，而经营工业收入仅占家庭总收入的 1.7%；三是影响增收的不确定因素日益增加。如今年受禽流感影响，对我县畜牧业造成经济损失达 1000 多万元，今年 14 号台风“云娜”造成的农业经济损失 8000 多万元，以及去年“非典”对劳务输出的严重冲击等等，影响农民增收等各种不确定因素相继出现。

（三）从农民收入的层次看，贫困阶层的脱贫步伐明显加快，但

农村内部贫富差距日益加剧，发展不平衡问题日益凸现。随着“百乡扶贫攻坚工程”和“欠发达乡村奔小康工程”的实施，我县在扶贫开发、高山移民、结对扶贫方面取得明显成果，贫困地区、经济薄弱地区的农民生活水平明显提高，脱贫致富步伐明显加快，其中人均收入1500元以下的村由2000年的145个、5.5万人口减少到2003年底的70个、2.32万人口，人均收入1000元以下的村已全部消除。但贫富差距明显拉大，发展不平衡问题日益突出：一是区域发展不平衡。根据2002年我省按人均低于2366元的乡镇村划定为欠发达地区的标准，目前我县有6个乡镇、164个村、7.11万人口的农民低于此标准，人均收入最低的乡镇仅为1520元，与最高乡镇的4686元相差3.1倍，极差3166元，而贫困村与富裕村的人均收入更是相差十几倍甚至几十倍；二是高低收入阶层极差拉大。据对全县100户农村住户调查，人均纯收入2000元以下的农户家庭占34%，低于1000元以下的农户占4%，特别是地处高山深山偏远地区，且以从事传统农业生产为生的许多农户的收入持续徘徊在低水平状态，而超过5000元以上的农户占17%，最高的农户人均4万多元，人均收入差距非常明显。

二、制约我县农民增收的因素分析

农民收入的绝对低下、增收渠道的不稳定、收入差距的扩大构成了当前农村经济发展中最为突出的问题和最严峻的挑战，从深层次上分析其制约因素，主要有以下几个方面：

（一）农业结构调整缺乏系统性，农业增效的拉动作用不明显。

近几年来，我县不断深化农业结构调整，大力发展生态农业，努力推进农业产业化经营，使得农业呈现了良好的发展势头，但农业增效对农民人均收入贡献不大。1998年-2003年，农业国内生产总值年平均

递增 6.8%，而农业人均收入绝对值基本持平，并且中间几年连续下滑；同时每个农村劳动力年平均收入中，从事第一产业的劳动力收入为 2672 元，而从事二、三产业的为 8302 元，是从事第一产业劳动力所得的三倍数以上，是导致农民增收缓慢的一个重要因素。造成我县农业增效不快、增收不明显的一个关键原因，就是在农产品买方市场基本形成的新形势下，农业产业和产品结构调整明显滞后于市场需求结构的变化，结构调整缺乏系统性，从而遏制了农业生产的发展空间和农民的增收空间，结构调整所包含的增收效益没有充分发挥。一是信息、技术的缺乏制约着农业生产结构的调整优化。我县的大宗农产品低层次趋同，总体质量不高，名优产品比例很低，适销对路产品偏少，造成农产品结构性过剩，农产品卖难和价格下跌现象更替出现，如近年来连续出现的卖桔难、卖蔬菜难、卖板栗难等。作为我县支柱产业的杨梅，目前也存在品种结构的问题，在目前 10 万亩面积中，有 2.5 万亩左右是低产业园，其中 1.5 万亩是老林杨梅，毫无种植效益；二是产后环节不畅制约着产业层次的提升。由于缺乏农业产业化龙头组织的有力带动，农产品加工明显滞后，产业的出路和多次增值问题得不到有效解决，农业产业化促进农民增收的作用还比较有限，增产不增收现象仍然存在，在我县农业几大主导产业中，以仙居鸡为原料的精深加工年加工量为 30 万羽左右，加工率最高不超过 10%，而年产 5 万多吨的水果除杨梅约 500 吨开发酒类消化外，基本上以鲜销为主，年产 4 万多吨的蔬菜及水产等产业加工量目前还是空白；三是产业组织化程度的低下制约着名优品牌的开发。产业集约化、规模化程度不高，尤其是品牌杂乱、无序竞争现象更是值得推敲，此外，市场开拓力度不够、市场体系的不完善都明显制约着品牌效应的发挥，制约着我县

农产品市场竞争力的提高，区域资源比较优势难以转化为产业优势，使得农业整体效益低下，难以实现经济总量的扩张。

（二）县域二、三产业和城镇化实质性进展滞缓，减少农民、致富农民的效应短期难以充分发挥。二、三产业的发展和城镇化水平的提高，能有效地促进城乡人力资本和生产要素合理流动，实现农村人口就地转移，是促进农民的社会转型、加速非农产业增收空间扩张的重要载体和最直接有效的途径。但从我县的实际情况看，不仅进展不快，而且面临着新的问题和困难，据统计，目前我县共有不足 13 万农村劳动力实现转移，其中在本县内流动的人口不超过 3 万人，只占流动人口总量的 23% 左右。一是民营企业大量吸纳本地农村劳动力的势头出现放缓趋势。由于近几年民营企业所处的宏观经济环境发生重大变化，投资规模、生产实力、先进技术开发等市场要素竞争激烈，对我县民营工业的发展造成很大的压力和冲突，特别是工艺美术作为我县民营企业的一大传统支柱产业和吸纳农村劳动力的重要途径的行业，总体上存在着地域分散、行业组织化程度低，技术自主创新能力低、经营理念落后等缺陷，近年来发展势头受阻，产值增速趋缓，劳动力吸纳能力减弱。据调查，全县乡镇企业中从事工艺品行业共有 580 家，占全县乡镇工业 930 家的 62.4%，其中规模以上企业只有 87 家，产值一直在 25 亿元上下徘徊，今年 1-4 月份产值同比还下降 19.4%，削弱了劳动力的吸纳能力。其次，随着新一轮经济结构调整和产业结构优化升级，资本和技术替代劳动的趋势加速发展，从而吸纳劳动力容量未能呈同向增长趋势；另一方面，外地务工人员特别是江西、安徽等经济相对贫困地区的务工人员的大量涌入对我县当地劳动力的就业造成很大冲击，在技术要求相对较低岗位占据了很大份额，据调查，

外地农民工的工资要求相对于本地工人的低 20%以上，目前在乡镇企业从业人员中外地人口占 20%以上。二是城镇化带动农村人口的有效转移进展滞缓。城镇化水平的高低衡量一个地区农业人口转移速度、效率以及非农产业发达程度的主要标准。据有关方面测算，发达国家的城镇化水平高达 90%，发展中国家也达到 34-50%以上，而我国至今只达到 35%，而从我县看，这个数字还要低，大约为 32%左右，并且城镇化的真正水平和内在质量不当，实质性带动作用不明显，就现实情况看，主要是由于县城的自身容量和农民素质的限制，不可能实行大规模转移，只能实行有序的梯度转移；而作为实现转移最明智和最现实选择的小城镇，大多只是简单的商品交换集散地，工商、交通、金融、科技文化的交汇和集合作用不明显，集聚和扩散效应不能充分发挥，跟农村差别不大，对周边农村居民缺乏足够集聚力和扩散力；同时由于受就业制度、入学制度、社保制度等现行管理体制的制约，进城务工农民大多也只是进行了暂时的职业转移、主要劳动力转移，而没有实现从就业、全家定居到户籍的彻底转移，导致大量农村人口特别是老弱人员滞留农村，劳动力的负担系数较高，造成农业生产率低、粗放经营土地现象严重，农民收入难以增加。

（三）农村劳动力综合素质偏低，实现充分就业的梗阻现象严重。在经济发展的新阶段，促进农民增收的决定因素，已不只是土地、劳动力数量的增加，而是劳动者知识、能力、技术水平的全面提高。据国内外权威经济学家分析，我国农民学历教育每增加一年，其收入就可增长 3.6%-5.5%，如第一产业从业人员受教育水平达到城市人口受教育水平，城乡居民收入差距可缩小 15-20%，而我县农民收入增长不快的根本原因就是农村劳动力整体素质偏低，适应不了现代社会发展

的需求，特别是青壮年劳动力既难以秉承我县山区劳动人民吃苦耐劳的历史传统优秀品质，存在“小钱不愿赚”的思想，缺乏敢闯敢拼精神，又受文化水平的制约，劳动技能薄弱，经营投资理念落后，创业意识和先进投资意识淡薄，跟社会经济发展有明显的差距，难以接受现代农业经营模式和现代农业科技知识，致使我县农村大多仍停留在传统的耕作模式上，制约了现代农业的发展和农业生产率的提高。同时，也适应不了当前非农产业的发展要求，制约了增收空间向更高层次发展。据对我县外出务工经营人员调查发现，在外出人口中，文盲、半文盲和小学文化程度的劳动力占 23.%以上，大专以上文化程度的仅占 0.6%，即使具有初、高中文化程度的劳动力，多数缺少就业必需的技能、技术，基本上均从事传统的批发零售贸易业及低层次的服务行业，而难以进入较高层次的管理、技能智能型新兴第三产业和投资业等等，明显制约了我县劳动力转移的流向和流速，导致增收渠道的不稳定性和低效性。在我县从事劳务输出中，从事加工小吃等餐饮业的劳动力占 45.1%，从事家政、护理的占 29.8%，而从事金融、保险业的只占 6.3%左右。随着经济发展水平的提高和高新技术产业的兴起，以及传统特色产业的弱化，企业以及其它领域对拥有熟练技术人员的需求越来越大，而农村外出打工的农民在文化素质和劳动技能上跟市场需求标准有明显差距，导致大量剩余劳动力滞留在农村，人力资源开发利用难度越来越大，低素质劳动力的转移领域越来越窄，是当前制约农民增收的另一个关键原因。

（四）农业农村投入明显不足，农民持续增收缺乏有力的支撑。

一是缺乏资金的有力支持。资金短缺、投资乏力，是当前制约我县农业向更高层次发展的“瓶颈”性障碍，也是制约农民外出投资创业的

一个关键因素。由于我县大部分农民经济基础薄弱，底垫资金明显不足，而地方财政又十分有限，政府难以拿出大量资金参与投资和扶持，并且民间信贷又不十分活跃，农业招商引资也难以在短期发挥明显效应，同时作为弱质产业和弱势群体—农业和农民都很难得到信贷部门支持，而作为实施农村信贷的主体—农村信用联社，又存在网络不完善，贷款机制不够灵活等问题，导致农产品加工企业、农业经营大户特别是分散农户信贷困难，支农资金严重不足，实施农业产业化经营资金供求矛盾突出，农民投资创业困难，农村基础设施建设、农村教育投入薄弱，特别是我县因自然条件而造成村落布局分散，地处高山深山、生态环境恶劣的村，在交通、水利、电力、通讯等基础设施建设成本相对比平原地区高几倍，所需投资量大，基础设施建设严重滞后，生产生活条件非常艰苦，农村经济发展的后劲明显不足，严重制约贫困地区经济发展。二是缺乏科技的有力支撑。虽然近年来“科技兴农”在全县上下已形成共识，各种新品种、新技术不断得到应用，但在对外农业技术合作等方面路子不宽，在利用高新技术进行农产品深层次开发和综合利用上进展缓慢，形不成精品，农产品附加值低；农产品标准化生产技术实施面窄，检测设备落后，检测体系明显滞后，农技队伍建设中存在的各类弊端等都严重制约了我县生态农业的发展和农产品市场竞争力的提高，降低了农业的整体收益；三是缺乏信息的有效服务。由于区位条件限制，山区农民信息闭塞，农产品供求信息、务工就业需求信息等的采集、传递利用手段原始简单，农民生产指导、就业决策一定程度上处于盲目、自发状态，缺少与外界的有效接轨，导致增收效益得不到迅速提升。

（五）体制性、制度性障碍没有得到根本性消除，不同发展要素

促进农民增收的作用难以全面发挥。主要体现在：一是促进农民收入持续增长的保障体系不健全，特别是农业保障体系建设严重滞后。当前我县农业不仅面临农产品买方市场形成后日趋激烈的农产品市场竞争风险，而且受自然灾害风险以及疫病等影响农民增收的各种不确定因素影响较大。因此，如果不加强财政倾斜，加快农业风险释放机制的探索，化解和缓解各种不确定因素的影响，对抗风险能力较弱的农业、农民而言，只会达到事倍功半的效果。此外，在推行农村的医保过程中，也遇到农村集体经济薄弱，贫困和较贫困农民投保资金缺乏等一系列问题，农民看病难问题还得不到根本的解决；二是城乡分割的二元户籍制度、就业体制还未取得根本性突破。计划经济时代形成的城乡户籍二元体制、二元经济格局，造成农民进入城市就业，在投资经营、劳动就业、劳动权益保护、社会保障、子女受教育等各方面都受到不平等的待遇，这对于就业不稳定、收入不稳定、住所不稳定的打工农民而言，显得进城就业成本过高、负担过重，使农村人口的流动和转移就业受到了刚性的约束，从根本上阻塞了农民通过社会转型增加收入的途径。如我县的企业打工人员一般都相对独立于企业，未能建立稳固的劳务关系，导致从业和收入的不稳定。三是农村土地使用权流转机制、农村劳动力转移机制等改革的滞后也制约了农民收入增长的空间。由于土地使用权流转市场没有形成，土地供求之间缺乏必要的中介组织，土地流转进展较慢，流转层次较低，制约了土地的规模经营，降低了土地资本的增值作用和农业整体效益，又弱化了农村劳动力的转移，使得部份农民不愿放弃土地，以致成为城乡两栖流动就业的兼业农民。同时，在农村的劳动力转移中，无论是劳务输出还是城乡之间劳动力流动，都主要以农民凭自我感觉或典型带动、

自发组织进行，缺少必要的组织引导管理、中介服务以及对外输出平台，劳动力流动存在一定的无序性和盲目性。

三、促进农民增收的对策建议

建设现代化农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务。面对新世纪新阶段农业农村的新形势，我们必须突破原有的思想观念、政策体制的束缚，紧紧围绕“统筹城乡经济社会发展”主题，树立科学的发展观，充分把握区位条件不断改善、发展环境逐步优化的机遇，探索新发展思路，充分挖掘增收潜力，努力拓宽增收空间，构筑农民增收长效机制，实现农民收入的持续稳定增长。

(一)不断深化农业结构战略性调整，做足农业内部增收文章。坚持正确的市场导向，紧紧围绕我县确立的“立足生态求发展，围绕特色做文章”的总体思路，适应消费绿色化、经济生态化的发展趋势，充分发挥科技、信息服务的支持作用，做强做大绿色产业，不断提高我县农产品的市场竞争力。一是进一步优化主导产业，提高产业层次。在认真落实中央、省、市精神，努力提高粮食综合生产能力，确保粮食生产安全的基础上，立足各区域自身资源优势，充分发挥专业大户、龙头企业的带动和农民专作合作的联动作用，加大对现有基地的改造和整合力度，进一步提升杨梅、仙居鸡、高山蔬菜、黄姜、有机茶等特色优势产业规模层次，提高产业档次，优化区域布局，努力构筑西部生态环境建设区、中部高新农业经济区、南北两片特色农业开发区的生态农业区域格局，努力培育农业块状经济。二是大力发展提升农业产业化经营水平，促进农产品加工增值。以推进农业产业化经营为抓手，充分利用我县农产品丰富的优势，一手抓农产品加工业大发展，

一手抓以农民专业合作社为基础的农业产业化经营组织的大发展；按照“扶优扶强”原则，强化资金、科技、服务支持，扶持如浙江神仙居酒业有限公司、仙居阳光生物制药有限公司、省种鸡场等一批产品开发层次高、发展潜力大、辐射面广的农业加工企业，不断加强主导农产品深层次开发，拓宽产业发展空间，促使其增值增收；加强合作社规范化建设，加快杨梅、仙居鸡等主导产业的跨区域全县性行业协会的建立，引导农民走向合作，实现产业整合以推进农业产业化结构的战略性调整，实现产业空间的扩张以扩大经营的规模，增加农民的收入。三是加强品牌开发及整合，增强农产品竞争力。一方面，积极实施种子种苗工程，大力推广无公害生产技术，加快质量标准体系和质量监测体系建设，争取尽快建立包括粮食在内的六大主导产业产品的质量标准体系，并加大资金投入，建立起比较完善的基地、加工、流通相衔接的监测网，加强农业生产资料、生态环境以及农产品的检测。另一方面，充分发挥龙头企业、合作社、行业协会以及其它各类营销组织作用，按照“一种产品、一套标准、一个品牌”的要求，积极争取证明商标，整合现有品牌资源，形成统一的标准制度，力争主要农产品能形成统一品牌；同时加大主导优势农产品的推介力度，提高市场知名度和美誉度。

(二)加快农村劳动力转移，实现农民充分就业。针对当前我县大量劳动力滞留农村或低层次产业、迫切需要转产转业的实际，我们拓宽转移农村剩余劳动力的方法和途径的探索，努力架起农民就业金桥，实现农村人口多层次、有计划的梯度转移。一是搞活农民素质培训机制，狠抓农村劳动力素质的提高，增强致富就业能力。以全面实施“十万农村劳动力素质培训工程”为抓手，分别以推进“农民职业培训工

程”和“绿色证书培训工程”为重点，突出对农村富余劳动力、失地农民和种养殖大户的培训，通过农广校扶贫班、职业技能培训中心、农函大、“双证”教育培训班等多途径培训，不断加强县、乡、村三级培训网络建设，不断加强培训针对性和实用性探索，提高农民的运用先进实用农业技术能力和就业能力；另一方面，积极创新思路，搞活机制，突出培训成果的转化。总结我县与杭州农广校挂钩、组织首批28名青年农民赴该校接受车工、钳工等机械技术培训，并由该校负责就业推荐的经验，继续走异地培训—推荐—就业互为结合的路子，拓宽我县农村富余劳动力的转移渠道。二是建立健全劳务输出机制，实现异地增收。充分发挥我县劳务输出队伍渐成规模，服装干洗、餐饮小吃、油漆经销、服装批发等劳务输出特色村已相继形成的优势，不断创新劳务输出工作机制，完善服务、管理体系，扩大劳务输出的规模、领域，拓宽农民增收的空间。首先，健全分级分层次的管理协调机构和服务机构，加强各乡镇劳务输出咨询服务建设。以县劳动就业处为龙头，切实加强中介服务、信息发布服务，为用人单位和外出务工人员提供优质服务，有组织有计划地进行劳务输出。其次，积极搭建劳务输出推介平台，通过网上推介、组织异地推介会，进一步拓宽劳务输出领域。再次，打造劳务输出品牌，不断完善我县在全省率先推行异地培训—推荐—就业的转移机制，发展壮大异地输送规模，努力提高就业人员整体素质，打响“仙居技工”品牌，不断提高知名度，抢占外地就业市场。第三，抓好“回引”工程，在加大劳务输出的同时，努力创造良好环境，提供各种优惠条件和服务，鼓励民工回乡创业，带回资金、技术和信息，发展多种经营和产业，带动家乡农民增收致富。三是加快二、三产业发展和小城镇建设步伐，不断提高吸纳

当地农村剩余劳动力的能力。适应创建“四大特色经济区”的需要，加强城镇基础设施建设，提升县城和横溪、白塔、下各中心集镇的带动和辐射功能，推进城镇的产业集聚和人口集聚，加快发展第三产业尤其是新兴服务业；突出旅游产业的带动功能，积极探索旅游产业吸纳农民转业的途径和措施，充分挖掘我县旅游产业的巨大发展潜力，带动农民就业的积极扩张；以工艺美术行业和白银产业为核心，继续实施制度创新，突破工业要素制约，不断优化产业结构，提升产业层次，给农民就业创造更多机会，努力形成以城带乡、以工促农、互促共进、城乡一体的发展格局。

（三）加快低收入群体的分类脱贫步伐，推动农民收入全面加速提高。低收入农户是增收难度最为严峻的群体，根据我县低收入农户阶层的经济收入和生产水平，目前贫困农户结构大体分为三类：一类是缺乏劳动能力的老弱病残；一类是生活在自然环境恶劣、自然资源贫瘠、缺乏基本生活条件的贫困人口；还有一类是有劳动能力、有生产生活条件，但主要从事传统农业生产、缺乏其它致富门路的纯农户。根据这一实际，以推进“欠发达乡镇奔小康工程”和“南北协作工程”为抓手，切实加大扶贫开发力度，加强分类指导。一是推进五保、低保规范化建设。克服县乡两级财政困难、村级集体经济匮乏、经费紧缺的实际，继续推进五保对象集中供养和最低生活保障制度，切实加强农村低保的动态管理，不断完善民政救济政策，解决老弱病残群体的基本生活保障问题；二是加快高山移民、下山脱贫步伐。按照“政府引导、市场主导、农民自愿、梯度推进”的原则，结合城市人口集聚、小城镇建设、建设规划，内聚外引，积极增育典型，转变山区农民思想观念和恋土意识，认真落实高山深山贫困村下山搬迁优惠政策，

积极争取上级扶贫资金，充分调动各方面积极因素，鼓励和引导高山深山贫困农户下山脱贫，从根本上改善贫地处高山深山、生存环境恶劣的贫困农民生活质量，增加收入。三是实施“南北协作工程”，不断深化“结对扶贫”文章。作为落实我市结对扶贫的重要措施之一，我县目前已启动“南北协作工程”，由玉环县及市级有关部门帮助我县欠发达乡村开展劳动力职业技能培训，鼓励企业接收欠发达乡村劳动力，首批将输送 700 名的山区富余劳动力前往玉环实行结对转移就业，我县以此为契机，农业、发展、经贸、劳动等相关部门要为欠发达乡村劳动力转移就业牵好线、搭好桥，合力推进欠发达乡村劳动力转移就业，不断深化结对帮扶措施，不断完善省、市、县级结对帮扶政策，动员全社会积极参与，增强贫困农民的自身创业和发家致富的能力，并加强信息、技术、资金方面服务和支持，鼓励他们发展投资少、见效快、风险小的特色种养业，生产适销对路产品，积累资本，带动发展，或引导其克服恋土观念，摆脱土地束缚，进城务工、外出经商等，帮助拓宽致富门路，实现收入的稳定增加。

（四）深化农村改革，调整完善政策，建立促进农民增收的长效机制。始终坚持“多予、少取、放活”方针，按照统筹城乡经济社会发展的要求，突破一切限制农民创业增收的体制性、制度性障碍，营造良好政策环境，促进农民收入与国民经济发展同步、协调增长。一是进一步调整国民收入分配结构，建立促进农民增收的支持和保障体系。要突破历史形成的“以农哺工”的国民经济分配格局，加大对农业农村投资力度、认真落实中央有关政策，积极调整财政投入结构，加大农村基础设施、农村教育事业、农村科技推广的投入力度，建立起向贫困地区倾斜的公共财政制度；充分利用我县随着台缙高速公路