

# 云南省人民政府办公厅文件

云政办发〔2017〕139号

---

## 云南省人民政府办公厅关于 加快推进产业扶贫的指导意见

各州、市、县、区人民政府，省直各委、办、厅、局：

为全面提升我省贫困地区的产业竞争力，加快由“输血”式扶贫向“造血”式扶贫转变，进一步提升贫困地区和贫困人口自我发展能力，经省人民政府同意，现就加快推进全省产业扶贫提出以下意见：

### 一、总体要求

（一）总体思路。全面贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，围绕精准扶贫精准脱贫基本方略和乡村振兴战略，把产业扶贫作为稳定脱贫的主要依托和根本措施，坚持产业进村、扶持到户，找准优势主导产业，政

府、基层组织、社会各界、新型经营主体、贫困户合力推进，基地建设、精深加工、品牌培育、市场开拓全产业链打造，实施贫困地区“一村一品”“一乡一业”“一县一特”产业推进行动，促进贫困地区农村一二三产业融合发展，夯实贫困地区持续稳定发展基础。

（二）目标任务。到2020年，培育打造一批贫困人口参与度高、能带动贫困户长期稳定增收的特色优势产业，建成适合贫困地区发展实际的产业体系，建立完善企业、合作社与贫困户联动发展机制，新型合作经济全面覆盖建档立卡贫困户。贫困乡镇、贫困村产业效益显著提升，有劳动能力的建档立卡贫困户有1个以上产业增收项目，有培训意愿的建档立卡贫困户掌握1门以上就业创业技能，实现户户有增收项目、人人有脱贫门路，确保产业扶贫对象如期实现脱贫。

### （三）基本原则

——坚持精准施策。聚焦深度贫困地区，瞄准建档立卡贫困户，坚持因人因户施策，做到产业选择精准、项目实施精准、政策扶持精准、受益对象精准。

——坚持因地制宜。立足贫困地区资源禀赋，综合考虑当地资源优势、产业基础、市场需求、技术支撑、环境容量、新型经营主体带动能力和产业覆盖面等因素，结合贫困户经营能力和脱贫需求，积极发展比较优势明显的主导产业和主导产品，宜农则农、宜林则林、宜游则游、宜工则工、宜商则商，实现特色产业对贫困村、贫困户全覆盖。

——坚持市场导向。适应多样化、优质化、品牌化市场需求，推动贫困村发展优质、安全、生态、健康农产品，提高产业效益和市场竞争能力。巩固传统优势产业、培育新兴特色产业，避免产业同质化，避免不顾实际、机械模仿，引进水土不服的产业，避免突破环境容量发展产业。

——坚持农民自愿。充分尊重农民的生产经营自主权，采取典型引路、示范带动、政府支持等方式，建立完善新型农业经营主体与贫困户联动发展的利益联结机制，使贫困户参与、分享产业链增值收益，实现稳定脱贫、长期受益。

——坚持绿色发展。牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”的发展理念，大力发展绿色业态，在贫困地区推广生态循环种养模式，统筹推进资源保护与经济社会发展，实现扶贫产业可持续发展。

## **二、分类推进产业扶贫**

(四) 做强特色种养业和农产品加工业。坚持特色化、规模化、品牌化方向，打造大产业、培育新主体、建设新平台。在稳定和提升粮食产能的基础上，积极推进重要农产品生产保护区和特色农产品优势区建设。加快特色产业新品种、新技术的引进、示范和推广。健全特色产业标准体系，改造传统种植方式，推广标准化、绿色化生产技术，推广生态种养模式，发展生态循环农业，不断提升特色产业发展的质量和效益。建设一批带动贫困户脱贫能力强的特色种养基地，探索沟域经济发展模式。实施农产品加工提升工程，支持贫困地区对传统加工业进行新技术、新工

艺、新装备改造。在特色农产品优势产区扶持建设加工基地和园区，引导特色农产品加工业向县城、重点乡镇和产业园区集中，推动形成一批规模大、效益高、品牌响的特色农产品加工集群，形成加工引导生产、加工促进消费的格局。全面推进农业废弃物资源化利用，鼓励龙头企业积极发展循环经济，研发推广一批综合利用和环保节能技术，实现资源利用高效化、产业链条生态化和产品消费绿色化。支持龙头企业到贫困地区建立农产品加工基地，就地开展农产品精深加工，提供市场、信息、物流和品牌打造服务。开展农业品牌塑造培育、推介营销和社会宣传，着力打造一批有影响力、有文化内涵的特色农业品牌，发挥品牌的带动、示范和辐射效应。（责任单位：省农业厅、林业厅、扶贫办、工业和信息化委、科技厅、财政厅，各州、市、县、区人民政府）

（五）发展特色林产业。以绿色生态产品为导向，加快林业结构调整，结合新一轮退耕还林还草工程，大力发展林下经济、特色经济林、木本油料、竹藤等特色林产业及森林旅游休闲康养等绿色新兴产业。大力推进林产品就地加工转化，延长产业链，提高林产品附加值。深化集体林权制度改革，鼓励和引导农户采取转包、出租、入股等方式流转林地经营权和林木所有权。加快发展特色苗木产业，采取政府引导、企业带动、农户参与的方式，大力支持贫困地区因地制宜发展观赏苗木、特色林果、中药材和花卉种苗产业。加强林业生态环境保护，实施天然林保护、退耕还林还草和森林经营工程，提高贫困地区森林覆盖率、森林

质量和效益。优先聘用有劳动能力的建档立卡贫困人口担任生态护林员，通过参与生态保护工作获得工资性收入。（责任单位：省林业厅、扶贫办，人民银行昆明中心支行，各州、市、县、区人民政府）

（六）发展工业和信息产业。大力扶持贫困地区重点产业技术创新，提高优势资源转化率，提升产业层级。加大对贫困地区农业机械产业发展支持力度，优先支持农机具项目建设，提高农作物耕种收综合机械化水平。重点扶持有条件的贫困地区发展生物医药和大健康产业、特色轻工业，以及有色、黑色和稀贵金属等新材料精深加工产业，延伸产业链。加快贫困地区工业园区建设，吸纳当地群众就业，引导产业向园区集群发展。促进贫困地区中小微企业发展，实施中小企业成长培育工程和行业“小巨人”培育工程，扶持贫困地区民营企业做大做强。提高贫困地区信息化发展水平，推进贫困地区“互联网+”应用。（责任单位：省工业和信息化委、扶贫办，各州、市、县、区人民政府）

（七）发展现代服务业。加快贫困地区现代物流体系建设，支持农林产品产地批发市场、乡村集贸市场、农林产品专业市场等基础设施建设，加强集配中心、冷藏储运等流通基础设施建设，完善鲜活农产品运输“绿色通道”政策。支持贫困村发展农超对接、直供直销、连锁经营、电商营销等新型流通服务业。大力发展农村电商，加强贫困地区电子商务人才培养，引导各大电商企业拓宽贫困地区农产品电商营销渠道，着力解决贫困地区电商终端配送问题。对与建档立卡贫困户签订农产品购销合同的电

商企业，可视其扶贫效果在有关电子商务奖励政策实施评审中给予适当倾斜，贡献突出的可以给予奖励。发展农业经营性服务，培育壮大贫困地区专业服务公司、专业技术协会、农民经纪人等各类社会化服务主体，提升农机作业、技术培训、农资配送、产品营销等专业化服务能力。（责任单位：省商务厅、扶贫办、农业厅、交通运输厅、国资委、供销合作社联合社，省委组织部，各州、市、县、区人民政府）

（八）发展乡村旅游业。实施“123518”旅游扶贫工程，建设1个全域旅游扶贫示范州、20个旅游扶贫示范县、30个旅游扶贫示范乡镇、500个特色旅游扶贫村，扶持1万户旅游扶贫示范户，带动80万以上贫困人口脱贫。统筹整合各级各类项目资金资源，大力实施旅游扶贫开发。鼓励农村集体与有实力的大户、企业、开发商采取股份联合的方式开发乡村旅游。加强乡村旅游资源保护开发利用，允许并鼓励城市居民与农民合伙开发乡村旅游，打造一批农家乐（渔家乐、森林人家）、农庄、民宿、精品客栈、观光休闲农业区、少数民族特色村镇等乡村旅游产品。推进旅游扶贫基础设施建设，积极推动旅游扶贫公路建设，推进“厕所革命”，加强乡村游客服务中心（站点）等旅游公共服务设施建设。推进乡村旅游信息化建设，鼓励旅游扶贫村（镇）免费WIFI覆盖。加大乡村旅游培训，加强乡村旅游管理干部、村官、带头人、经营管理人员、农家乐经营户和从业人员培训。加强乡村旅游扶贫开发经营的项目审批备案、用地、规划、环保、投融资、林地占用、设施农用地备案、项目资金整合

使用、用电用水等政策保障支持，强化政策可操作性，确保政策落地见效。（责任单位：省旅游发展委、发展改革委、工业和信息化委、民族宗教委、财政厅、人力资源社会保障厅、国土资源厅、环境保护厅、交通运输厅、住房城乡建设厅、农业厅、林业厅、商务厅、文化厅、扶贫办，人民银行昆明中心支行，各州、市、县、区人民政府）

### 三、完善工作措施

（九）创新帮扶模式。探索政策驱动模式，实行“政策+资源”带动贫困户，通过政策手段撬动土地、资金和技术等发展要素。探索龙头带动模式，实行“企业+市场”带动贫困户，提高农产品附加值，拓展特色产品市场。探索挂靠帮带模式，实行“挂靠帮带+保底分红”带动贫困户，将贫困户享受的贷款和扶持资金挂靠到新型经营主体，实行年终保底分红。探索乡村旅游带动模式，带动贫困户融入旅游产业链。探索能人带动模式，实行“能人+托管代养”带动贫困户，发挥能人掌握技术和熟悉市场的优势，采取托管代养等方式帮助贫困户发展生产，每年每个贫困村培养2名以上致富带头人或农村经纪人。探索租赁返聘模式，实行“土地租赁+返聘务工”带动贫困户，鼓励龙头企业到贫困地区流转贫困户土地建立生产基地，聘用贫困人口务工。探索集体反哺模式，实行“集体经济+共建共管”带动贫困户，发展壮大集体经济，吸收贫困人口到集体公益岗位就业。探索抱团经营模式，实行“捆绑抱团+合作经营”带动贫困户，以贫困户为主要力量组建合作组织，发展专业化生产，实现规模效益。探

索培训造血模式，实行“培训+产业”带动贫困户，将先进生产技术和方式精准培训到贫困户，提升生产技能。探索电商扶贫模式，实行“互联网+”带动贫困户，突破贫困地区农产品销售渠道瓶颈。（责任单位：省农业厅、扶贫办、林业厅、发展改革委、工业和信息化委、财政厅、商务厅、旅游发展委，云南保监局，各州、市、县、区人民政府）

（十）发展新型农村合作经济。以产业发展为载体，积极引导龙头企业、农民合作社、家庭农场、专业大户等新型农业经营主体，通过生产合作、股份合作、劳务合作等多种形式，与贫困户建立紧密利益联结机制。推进全省建档立卡贫困户新型农村合作经济全覆盖，力争实现每个贫困户至少与1个以上新型农业经营主体建立经营合作关系。建档立卡贫困户进入新型农业经营主体，应享受正常的政策待遇。鼓励有条件的贫困地区依法兴办农民合作社，组织带动贫困户利用当地产业优势发展生产。加大新型农业经营主体政策支持力度，对带动贫困户脱贫成效明显的农业经营主体可由县级政府给予奖补。对以土地入股、资金入股、长期劳务用工等方式带动建档立卡贫困户脱贫的龙头企业、农民合作社、家庭农场、专业大户等，可按照脱贫方式、脱贫户数等分类分级给予适当奖补，对龙头企业，每带动1户最高可给予3000元奖补，奖补总额不超过100万元；对农民合作社、家庭农场、专业大户等可按照带动脱贫30户以下、30—50户、50户以上等划分标准，最高给予20万元奖补。具体奖补措施由各县、市、区统筹财政资金，根据自身实际制定。对带动贫困户脱贫成

效明显的农业经营主体在示范评定、项目扶持等方面给予倾斜。  
(责任单位：省农业厅、林业厅、民政厅、财政厅、扶贫办、供销社联合社，省委组织部，各州、市、县、区人民政府)

(十一) 壮大集体经济。稳步推进农村集体产权制度改革，建立完善农村集体经济组织，依法开展农村集体经济组织登记，明确投资主体资格，充分发挥集体经济组织在管理集体资产、开发集体资源、发展集体经济、服务集体经济组织成员等方面的功能作用。保护和发展的集体经济组织成员的合法权益，集体经济组织成员享有集体收益分配权。将农村集体经营性资产以股份或者份额形式量化到本集体经济组织成员，作为其参加集体收益分配的基本依据。有序推进资产收益扶贫，在不改变资金用途的情况下，财政专项扶贫资金和其他涉农资金投入设施农业、养殖、光伏、乡村旅游等项目形成的资产，具备条件的可折股量化给贫困村和贫困户，通过收益形成村集体经济，实现资产（资源）变股权、资金变股金、农民变股民、收益有分红；用于资产收益扶贫的财政投入所形成的资产，收益权要优先分配给贫困村和贫困户，建立集体资产收益向贫困户倾斜的动态分配机制。因地制宜整合政策资源，积极开展扶持村集体经济试点，探索多形态发展模式，多元化拓展村级集体经济实力。(责任单位：省农业厅、扶贫办、财政厅、林业厅，省委组织部，各州、市、县、区人民政府)

(十二) 培育龙头企业。大力扶持贫困地区本土企业发展壮大，在贫困地区建立生产基地的龙头企业，在享受当地提供的土

地、税收、水电等优惠政策，获得金融机构优惠贷款的同时，在符合有关法律法规的前提下，可按照有关规定和程序优先承担实施产业扶贫项目。支持龙头企业与合作社、家庭农场、专业大户等经营主体开展种养殖经营、技术合作、委托生产等多种合作方式，发挥龙头企业带动作用，实现以产业为纽带的合作共赢。龙头企业实施的产业扶贫补助项目，财政资金要重点用于所带动的建档立卡贫困户参与产业化基地生产项目所需种子、化肥、农机具等生产必需品的补助，具体补助标准由各地自行确定。鼓励用电大户通过用电市场化交易来降低企业成本。强化扶贫招商，通过组织贫困地区企业参加境内外各类农林产品展销会、农超对接等活动，积极引进能够带动贫困户脱贫致富的龙头企业。省级对龙头企业认定和扶持政策向贫困地区龙头企业倾斜。鼓励各地研究制定支持龙头企业参与产业扶贫的政策措施。通过准入、保险、再担保等多种方式，建立和完善土地流转风险防范机制。（责任单位：省农业厅、林业厅、商务厅、旅游发展委、发展改革委、扶贫办、金融办，各州、市、县、区人民政府）

（十三）强化科技支撑。强化职业技能培训，以生产型、经营型、技能服务型人才和农村实用人才带头人为重点，大力开展各种形式的农村生产技术、职业技能培训，加强贫困地区农村实用人才和新型职业农民队伍建设，对有劳动能力的贫困人口培训实现全覆盖。创新扶贫产业科技推广体系，发挥科研院所优势，帮助贫困地区制定符合当地实际的产业发展规划。组织动员专家教授、科技服务团、博士服务团等专业力量，深入一线，找准高

校科研项目与当地资源禀赋、区位优势的结合点，动员多方力量促进科技成果转化落地并产业化，帮助贫困地区打造新的经济增长点。鼓励高校特别是涉农高校助力贫困地区农村一二三产业融合发展，在延伸农业产业链、拓展农业多种功能、发展农业新业态等方面提供支持。创新科技服务机制，建立产业扶贫科技支撑专家库，动员组织各级各类科技人员，围绕贫困户创业、带动贫困户致富的合作组织和企业技术需求，开展“一对一”的技术指导和跟踪服务。推广“科研试验基地+区域示范基地+基层推广服务体系+贫困户”的链条式农技推广服务新模式，鼓励学科专家常驻贫困村、科技人员到农村一线从事农技推广和开展现场技术服务。建立科技人员技术服务与收入挂钩的推广机制，鼓励科技人员到贫困村领办企业，发展特色产业，提供技术服务，由政府补助相应技术服务费。对科技人员到贫困村常驻帮扶，从事技术推广、领办企业并取得明显成效的，在职称评定方面给予优先考虑。优先支持贫困村实施产业扶贫科技成果转化项目，提高贫困村新品种、新技术覆盖率。（责任单位：省科技厅、教育厅、人力资源社会保障厅、农业厅，省委组织部，各州、市、县、区人民政府）

（十四）加强金融支持。综合运用以奖代补、融资担保、财政贴息、设立基金、建立风险补偿金等方式，引导金融机构建立健全针对新型农业经营主体的信贷支持机制。加大高原特色现代农业发展基金和扶贫开发基金对贫困地区的倾斜扶持力度。完善政府、金融机构和企业合作机制，构建“政银企”对接平台，扩

大产业扶贫贷款，对投放力度大、扶贫效果好的金融机构给予一定补助或工作经费奖励。创新产业扶贫的金融产品，发挥金融扶贫的助推作用。做好扶贫再贷款发放，引导地方法人金融机构扩大贫困地区信贷投放，优先支持建档立卡贫困户和带动贫困户就业发展的企业。稳妥推进农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点工作，积极推进林权抵押贷款工作，扩大农村抵押物范围，支持贫困地区产业发展。大力发展农业保险，为贫困户和各类新型农业经营主体提供保险保障。对金融机构向建档立卡贫困户发放的扶贫小额信贷，由贫困县统筹使用财政资金，建立风险补偿机制，降低信贷风险。（责任单位：省金融办、财政厅、扶贫办、农业厅，人民银行昆明中心支行、云南银监局、云南保监局，各州、市、县、区人民政府）

（十五）推广先进范例。把产业扶贫典型案例和模式推广作为指导各地开展产业扶贫工作的重要抓手。深入调研、深度挖掘、精心提炼，总结一批可复制、可推广、服水土、接地气的成功范例。采取印发学习读本、召开现场会议等多种形式将这些成功范例和模式在全省范围内推广运用，使贫困地区干部群众想干、敢干、能干、会干，切实发挥典型引路、示范带动作用，进一步提升产业扶贫工作水平。积极推广“龙头企业+农民专业合作社+贫困户”“龙头企业+村集体经济+贫困户”“龙头企业+党建+贫困户”等多种帮扶模式。（责任单位：省农业厅、扶贫办、林业厅、商务厅、旅游发展委、发展改革委、供销合作社联合社，省委组织部，各州、市、县、区人民政府）

#### 四、健全工作机制

(十六) 加强组织领导。实行省负总责、市县抓落实的工作机制，在省产业扶贫领导小组的统筹领导下，由省农业厅、扶贫办会同有关产业主管部门共同推动产业扶贫工作。省农业厅会同省扶贫办牵头做好政策措施统筹、规划编制、方案制定等工作，省财政厅做好资金安排工作。省农业厅、工业和信息化委、旅游发展委、商务厅、林业厅分别统筹做好农业产业扶贫、工业和信息产业扶贫、旅游产业扶贫、电商扶贫和林业产业扶贫工作。各州、市、县、区人民政府要切实履行主体责任，做好具体项目实施，实现产业项目与建档立卡贫困户精准对接。县级政府主要领导是县级产业扶贫第一责任人，要扎实做好进度安排、项目落地、资金使用、人力调配、推进实施等工作。各地要成立产业扶贫工作领导小组，建立政府主导，农业、扶贫、发展改革、财政、工业和信息化、林业、商务、旅游发展、金融等部门分工负责的产业扶贫工作机制，强化部门协同配合，做好指导服务，营造发展产业的良好环境。农业部门要做好技术参谋、信息提供、政策指导等工作，帮助贫困户提高自身发展能力，帮助贫困户了解市场、开拓市场、适应市场。扶贫部门要加强与农业、财政等部门在统筹扶贫资金项目安排上的沟通，确保资金使用精准、项目实施精准。(责任单位：省产业扶贫领导小组各成员单位，各州、市、县、区人民政府)

(十七) 完善投入机制。加大财政投入产业扶贫力度。省直产业扶贫责任部门要强化项目整合，将项目资金重点安排到贫困

地区。县级财政统筹安排资金，加大财政资金统筹整合力度，创新建立“县为主体”项目资金整合工作机制，利用扶贫、农业、林业、旅游等现有项目和资金渠道，采取以奖代补、先建后补、财政贴息等方式对贫困县产业扶贫项目予以支持。项目建设内容、扶持方式、扶持环节、扶持标准由各地根据实际情况自行确定。鼓励民间资本采取独资、合资、合伙等多种形式参与各项产业开发和经营，鼓励农户以土地使用权、固定资产、资金、技术、劳动力等多种生产要素投资产业发展项目，形成政府、企业、农户等多元化投入新机制。对新型经营主体、电商企业、建档立卡贫困户和贫困地区非建档立卡贫困户的扶持和补贴政策，可由各县、市、区自行制定。（责任单位：省扶贫办、农业厅、财政厅、商务厅、旅游发展委、发展改革委、林业厅，各州、市、县、区人民政府）

（十八）严格考核督查。依托精准扶贫大数据平台，建立建档立卡贫困户参与产业脱贫信息报送制度，动态跟踪、及时更新产业扶贫信息，实现精细化管理，提高产业扶贫的透明度。将产业扶贫工作纳入省对各州、市、县、区脱贫攻坚成效考核重要内容，重点对新型经营主体扶持、利益联结机制构建、脱贫成效等情况进行考核。省扶贫开发领导小组组织开展联合督查，对重点部门、重点地区产业扶贫情况全面督查，委托科研机构、社会组织等对产业扶贫工作开展第三方评估。对工作推进不力的进行通报，对有关责任人进行约谈或追究责任。建立以绩效审计为重点的综合审计制度，审计结果作为有关部门监督、检查、验收和资

金分配的重要依据。（责任单位：省产业扶贫领导小组各成员单位，各州、市、县、区人民政府）

（十九）营造良好氛围。加大产业扶贫工作宣传发动力度，充分利用各类新闻媒体广泛开展宣传报道，重点宣传党中央、国务院和省委、省政府有关产业扶贫的政策措施和取得的显著成效、产业扶贫工作中涌现出的先进典型、各地各部门在贫困地区通过发展产业实现精准扶贫的重点举措、各级干部群众的无私奉献精神，凝聚各方面力量，进一步在全社会形成关心支持产业扶贫的良好氛围。（责任单位：省产业扶贫领导小组各成员单位，各州、市、县、区人民政府）

云南省人民政府办公厅

2017年12月30日

（此件公开发布）

---

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院，云南省军区。  
滇中新区管委会。

---

云南省人民政府办公厅

2017年12月31日印发

---

