

经济特区牵手“三区三州” 制度优势引领产业变革

东西部扶贫协作的厦门探索

本报记者康森、闫红心、赵文才

“三区三州”，中国脱贫攻坚史上的特有名词。打开中国地形图，“三区三州”所在的位置，基本属于西北、西南最险峻的高原山区地带，这里长期以来属于深度贫困地区，被认为是全面建成小康社会当中“最难啃的硬骨头”。位于甘肃省中部的临夏回族自治州便是“三区三州”深度贫困地区之一。

2010年6月，厦门市开始结对帮扶临夏州。从鼓励国企带动民企参与扶贫，到两地营商环境嫁接，再到人才共享、“扶智扶志”……10年时间里，厦门市先行先试，在临夏这片热土积极进行跨区域扶贫协作的经验探索与实践积累。

如今，厦临扶贫协作正结硕果：行走在长期难脱贫“魔咒”的临夏州，曾经闭塞保守的山村小镇里，一座座产业园区拔地而起，扶贫车间、扶贫工厂流水线上生产如火如荼，贫困户脱贫致富斗志高昂，地方营商环境持续向好。一幅东西相牵、陆海相连的扶贫协作壮美画卷已然绘就。

蝶变：10年结对见证沧海桑田

在临夏州积石山县安集乡雨具扶贫加工中心，20多位贫困户正在缝制雨伞。“这里原来是一所闲置的村小，我们租用过来办了扶贫车间。”积石山海沧产业运营有限公司副总经理江文斌说，厦门市投集团在积石山县援建了12个这样的扶贫车间。

“第一次来这里，看到的是一片荒山，只有几只羊在吃草。”和政县吉美包袋公司车间里缝纫机咕咚作响，100多名工人正在缝制旅行包，其中90%以上是贫困户。公司总经理田小平说，公司买下了30亩地建设厂房，现在满负荷能容纳500人就业。

不远处是厦门市援建的集和兴产业园，记者看到，多栋工厂大楼已经完工，第一批企业已签约入驻。负责园区建设的临夏州集和兴贸易公司总经理吴世欣说，产业园总投资2.1亿元，总建筑面积约5.8万平方米，目前完成一期建筑面积3.1万平方米，厦门市集美区同步招商引进了夏润高原农业等东部企业进驻，跟进在谈项目5家，预计一期全部投产后可新增近千个就业岗位。

在位于永靖县西南部的甘肃炳灵丹霞国家地质公园，由厦门企业计划投资30亿元的甘肃黄河丹霞文化旅游项目正有序推进。“我们计划在保护的前提下合理开发地质公园、炳灵湖等100多平方公里。”甘肃黄河丹霞旅游股份有限公司董事长袁梅英说，项目建成后年吸引游客将达到100万人次，成为临夏州文旅产业龙头，间接创造5000个就业岗位。

看得见的变化之外，还有更多的转变正在悄然发生。厦门市对口支援办公室常务副主任叶健介绍，厦门去年出台协作产业支持政策，入驻临夏州的企业可享受比在厦门市更加优惠的支持措施，企业积极性显著提高。临夏州今年也跟进出台相应政策，产业协同加快。据统计，今年上半年，厦门市为临夏州招商引资注册资金达3.5亿元，远超往年同期水平。

荒地上崛起一座座工厂，昔日农民变为产业工人，第三产业发展如火如荼……与厦门市结对以来，临夏州发生了翻天覆地的变化，贫困发生率由2013年底的32.5%降至2019年底的1.78%，大量东部企业落户，带来持续发展活力。最近3年，在国务院扶贫办组织的东西部扶贫协作年度考核中，厦门在东部城市中始终名列前茅。

破冰：从贫困山区走向经济特区

时间拨回到10年前，中央首次明确厦门市结对帮扶临夏州。

“最早的时候，我们帮扶主要关注基础设施建设和教育、住房、医疗等民生问题，每年拿出几千万元投入到临夏州相关建设项目中去。”厦门市工信局二级调研员茅江锋说，2015年，厦门市开始派挂职干部到临夏州，调研当地贫困状况、帮扶需求，协调帮扶项目等，工作重心逐渐转向提高当地居民收入水平，开始向“造血式”帮扶转变。

2016年底，中央调整东西部扶贫协作结对帮扶关系，再次明确厦门市结对帮扶临夏州。厦临扶贫协作劳务转移、产业帮扶等开始全面加速。

2017年12月，厦门市组织多家本地企业组团来到临夏州东乡县招工，调研当地工业发展较为薄弱，冬季农闲时有很多闲置劳动力，我们一开始认为行程会比较顺利。“回忆起这次招工，厦门市睿和电子有限公司管理课课长陆秀梅说，“但是到东乡县后，我们在各个地方转了一圈，最后也没有招到多少人。”

临夏州地处西北山区，当地信息闭塞，村民就业观念保守，建档立卡户外出务工意愿弱，不愿相信东南沿海会有包吃住、年薪数万的工作。作为最早一批派往临夏州的挂职干部之一，茅江锋曾在临夏州工作三年多。他坦言，帮扶之初，相关工作推进面临不少困难。

“一开始我们思维不够开放，村里流传沿海地区到处是传销，包吃住还发这么多工资，大家都觉得‘哪有这么好的事？’来自东乡县包家村的贫困户包哈麦德说，2017年以前，村里很少有人外出务工，没人愿意报名去厦门这么远的地方。”后来村支书和乡长向我们保证，车票、食宿由政府来安排，我们抱着试试看的心态就来了。”

针对临夏州农民外出务工意愿弱的问题，厦门市多部门研究出台政策，一方面通过符合当地习俗的生活安排帮助第一批务工人员适应环境；另一方面，制定用工企业补贴、中介公司奖励、老员工带新员工奖励等政策，调动相关企业、员工的积极性。

“他们家庭观念重，夫妻两人很少分开，出来务工也是在同一家企业工作，为了生活方便，公司专门安排了夫妻宿舍。”陆秀梅说，为了留住专门的第一批工人，企业下足了功夫。餐食方面，专门从清真餐厅订餐，同时根据务工人员需求不断调整菜品的种类和口味。



▲厦门援建临夏的厦临远达服饰扶贫车间。



▲厦门援建的临夏吉明鞋业东西协作扶贫车间。



▲厦门援建和政县夏润赤松茸种植基地。赤松茸丰收农户乐开怀。(图片均为黄晓摄)

就这样，第一批抵达厦门的务工人员逐渐稳定了下来。政策支持下，一轮传帮带接力就此开始。

“我们村有近300户人，第一批只出来了4个，都在睿和电子公司，绝大部分人顾虑较多没敢出来。”包哈麦德说，稳定后自己就联系村里人，告诉他们厦门的情况，同时做好沟通衔接，帮助后来者适应工作环境。厦门市非常支持临夏州贫困户前来务工，介绍贫困户来厦工作满3个月和6个月各有1000元奖励，包哈麦德介绍了10多位村民过来，拿到了一笔可观的收入。

劳务转移困境逐渐化解，昔日顾虑较多的临夏州农民开始走向沿海地区务工，一时间这成为各个山村的时尚。

包哈麦德就是包哈麦德介绍出来的务工者之一，他坦言，如今很多务工者都回村建了新房，这是他们最好的名片，自己成了大家口中“厂子里上班”的人，在村里很受礼遇。“大家都看到了外出务工的好处，现在村里有一半以上的人都来了。”

一系列鼓励政策支持下，厦临劳务协作有序推进。“今年一季度，即使在新冠肺炎疫情压力下，我们仍然通过大巴、包列车、包班等方式输送了3000多名务工人员来厦就业。”厦门市对口支援办公室副主任张群鹏说，2017年以来，厦门市带动3万多名临夏州贫困户走出大山，走向东部沿海。

扎根：在一片荒芜中开始的艰难求索

临夏州农村人口多，因照顾家庭、农活等原因，许多农民无法外出务工。部分人走出去到沿海闯荡后，是更多的人留守在家乡，翘首以盼。

“这就要求我们必须把企业引过去，推动当地产业发展，进而持续拉动就业。”叶健说，对于外向型经济为主的厦门市来说，这项工作难度不小。

外资企业占厦门70%的工业产值，它们大多对上下游产业链配套、物流、人才方面要求很高，难以转移至西部贫困地区。劳动密集型民企是产业转移的主力，而这恰恰是厦门产业结构的短板所在。为推动当地产业发展，厦门以国有企业为先“奔赴”产业基础薄弱的临夏州，也走过一些弯路。

2017年10月，厦门国贸控股集团有限公司等6家市属国企投资成立临夏州厦临经济发展有限公司，准备以产业帮扶带动就业。“6家国企中有3家世界500强企业，实力是毫无疑问的，但大家主业都在金融、贸易、供应链等领域，缺乏可以引荐的制造业企业资源。”厦临公司副董事长李勇说，企业成立之初，投资近3000万元发展养殖业，采购了1000多头西门塔尔肉牛，但是如此规模的养殖场只需要30多名工人，带动就业效果并不理想。

外资企业转移难，国有企业主业与当地脱贫攻坚需求不契合，劳动密集型民企则是厦门市产业结构的短板，该如何破题？

面对这样的困境，厦门市打破传统思维，在发动

本地企业到西部建厂的基础上，鼓励扶贫工作队通过商会、行业协会等到厦门市外招商引资，为对口帮扶地区带来第一批制造业民企。

“2018年3月扶贫工作队联系我，向我推介临夏州投资环境。当年9月我第一次到临夏州考察，感觉就像到了上世纪八九十年代的厦门一样，虽然穷，但劳动力资源有很大发掘空间。”吉美包袋公司总经理田小平曾在福建省泉州市办工厂20多年，近年来一直受用工紧张困扰。扶贫工作队的推介让她下定决心在当地办工厂。如今，她位于临夏的工厂运转良好，二期、三期也已开始建设。

在走出去为扶贫协作招商的基础上，厦门市率先出台政策，在全国范围内吸引企业入驻对口帮扶地区。根据实缴注册资本不同，最高给予100万元一次性奖励；企业增资扩产所购置的生产设备，验收通过后，按实际发生金额的15%给予奖励……

“政策是面向全国的，只要达到相应条件的企业，就可以享受我们的产业协作政策。”叶健说，为了引导更多企业落户临夏，厦门市规定，企业落户临夏可以享受比落户厦门更优惠的政策。

民企有了到临夏州投资办厂的意向，紧接着又会遇到资金不充裕、厂房基础设施薄弱等难题，对此厦门市属国有企业发挥资金优势，探索国企带民企的东西协作模式帮助产业项目尽快落地。

位于和政县的厦临鞋业公司由厦门市属国企厦临公司和民企古琳达妮公司合作成立，订单和技术均来自古琳达妮，目前企业运转良好，已经产生经济效益。“民企的厦门有订单、技术和劳动密集型企业管理经验，但缺乏资金，国企刚好与之优势互补。”李勇说，目前厦临公司与民企合作成立了12家企业，以“国企出资+民企订单和技术保障+地方政府协助雇佣建档立卡户”的模式深度合作，带动贫困户1500多人。

一方面，通过成立混合所有制公司，以国企出资，民企出技术、管理和订单的方式合作，实现优势互补；另一方面，通过投资建设产业园区，以商招商、筑巢引凤，解决企业落户临夏遇到的各种问题。厦门市打出了立体式产业帮扶组合拳。

集和兴产业园多栋工厂大楼已经完工，作为第一家入驻企业，夏润高原农业公司总经理黄雄越说，企业在临夏州有1500多亩食用菌种植基地，2019年到临夏州考察建厂事宜，与产业园签订协议后，很快入驻园区。“租金减免每年可以节约几十万元成本，而且配套设施齐全的现有厂房节省了自建厂房的时间，加速项目落地，让我们赶上了今年的采摘季。”

“租金减免之外，企业最看重的还是避免了繁琐的自建厂房流程和资金投入。”吴世欣说，很多企业关注产业园建设，目前正在与他们协商入驻事宜。此外，厦门市在临夏州临夏县等地正在建设新一批产业园，将为后续招商引资企业提供充足的保障。

一系列创新探索推动下，产业帮扶打开了局面。

实实在在的激励政策带动招商成效明显。包袋、鞋业、雨具、特色农产品加工……一批带贫效果明显的东部沿海企业在临夏州落地生根。据统计，截至8月，厦门市累计为临夏州引进企业57家，实际投资6.2亿元，通过吸纳就业和利益联结机制带动贫困人口1万多人增收。

成长：逐渐富起来的思想观念

“你们企业到这里来是扶贫的，怎么能赚工人的血汗钱呢？”初到临夏州的一次会议上，田小平遇到一名帮扶地区干部的“灵魂拷问”。

“我当时被惊呆了，我是一个商人，办企业怎么可能不为了盈利呢？”田小平说，当初，临夏少数干部思维还停留在以往的“输血式”扶贫阶段，并不理解产业帮扶模式。

多位受访企业负责人坦言，初到临夏时，当地企业注册、证件审批流程长、效率低，部分基层干部服务意识较弱，企业很不适应。

对此，厦门市加强挂职干部交流，帮助企业解决困难。结对帮扶以来，厦门市向临夏州派驻帮扶干部800多人，从规划设计到行政支持政策，新理念在临夏州落地生根，让当地企业感受到实实在在的变化，也影响着当地党政干部。

“互访互学互助的过程中，潜移默化影响在持续发生。厦门去年出台协作产业支持政策，临夏州今年也出台了相应的政策，这就是看得见的进步。”张群鹏说。

如今，当地党政干部经常到厂里走访，询问有什么困难需要解决，“灵魂拷问”早已不复存在。

“杨县长现场办公，解决我们员工公交车问题。赞！”9月4日，吉美包袋公司经理周金敏发布了这样一条朋友圈，喜悦之情溢于言表。

“公司最近在扩大用工规模，新招了100多名工人，有的家属公司比较远，不在公交车覆盖范围内。”周金敏说，和政县一位副县长来公司调研时得知情况后，现场打电话和公交车公司协调。

从“灵魂拷问”到现场办公，当地干部观念正在发生转变，与此同时当地贫困户也逐渐走出农业思维。落地临夏州后，一些沿海企业带来现代企业管理经验。思想交流碰撞中，昔日农民逐渐适应现代化工厂管理，转变为成熟的产业工人。

“2018年6月，工厂刚开始招工，近300人争相报名，门口排起了长队，但是几个月后，大部分都离开了。”积石山县特利强雨具公司负责人谢根生说，从农民转变为工人，许多人一开始并不习惯。“他们在工厂上班就是一整天，时间并不像在家种地那么自由，一到农忙季节，很多人就辞职挖虫草去了。”

谢根生从厦门市组织了近50名管理、技术人员到厂里做技术指导，一段时间后，工人队伍稳定了下来。

“刚开始3个月非常难熬，一些员工不适应工厂工作模式，经常上班迟到、随意请假。”临夏同乐雨具有限公司位于康乐县康丰乡，公司经理刘岗虎说，企业成立之初，当地员工商品意识弱，工作效率低、次品率高，企业经营压力较大。

“针对这一情况，我们购买了一些知名企业的讲座课程，周末下午组织带薪听课。员工视野拓宽的同时，观念也逐渐发生转变。”刘岗虎说，经过近两年的磨合，员工工作积极性明显提高，现在许多人提前到岗、主动加班。“我们有加班费奖励，晚上7点下班，许多人工作到8点半才离开。”

从薪酬制度的变化也能看出临夏的进步。扶贫工厂刚落地时，一些临夏干部提出要实行固定工资制度，这样才能保证工人的利益。吉美包袋公司刚推行计件工资时，有些人离职了，因为计件工作量大。“但工作积极性都留下来了，他们逐渐认识到固定工资是在养懒汉，很不公平，应该多劳多得。”周金敏说，实行计件工资后，最勤快的员工每月能挣4000多元，工资水平整体提高的同时，工厂效率也大为提升。

在燕之屋位于广河县的扶贫工厂，工人们整齐地坐成一排又一排，埋头挑拣燕窝，其中很多人是少数民族。他们胆力很好，在掌握燕窝挑拣技术方面天然具有优势。大厅的展板上写着每个工人上个月工资收入，其中最多的一个月突破6000元。

一些企业负责人直言，产业发展几年来，员工精气神变化非常大。以往有些贫困户认为进厂工作就是拿补贴，存在“等靠要”的思想，现在真正把它当成了自己的职业。“之前县里举行了一个技能大赛，大家都很努力，我们公司拿到好几个奖项，员工集体荣誉感明显增强。”周金敏说。

厦门挂职干部、临夏州副州长邱伟说，在帮助当地产业发展同时，厦门市还安排教师赴临夏州开展普通话推广工作，举办职工“周末学堂”进行文化知识普及，并吸纳当地贫困生到厦门就读。如今，车间里的临夏工人对于东部地区的了解与认同感大提升。

“10年帮扶下来，临夏州发生了很大的变化，但最让我们欣喜的，还是看到当地发展观念的转变和营商环境的优化。之前是厦门干部到临夏州挂职，现在我们在推进临夏干部到厦门挂职，把经济特区打造一流营商环境的理念带回去，这是临夏州长期发展所需要的。”厦门市委常委、宣传部部长李耀斌说。

绽放：“捆绑式、一体化”发展未来可期

从位于和政县城的厦临鞋业工厂出发，车程几公里后，李勇把车停在了在建工厂的门口。“这就是我们的新厂区，前面是办公楼，后面是两层共1.2万平方米厂房，旁边一栋是宿舍楼。”指着不远处的几栋大楼，李勇兴奋地说，“以前我们做鞋主要是来料加工，说白了就是做鞋面，原料、市场两头在外，物流等成本很高，利润空间却很小。有了新厂，我们就可以做整鞋生产甚至鞋业全产业链，出口欧洲的产品走‘一带一路’中欧班列，可以带动本地就业1000人以上。”

近年来，东南沿海一些劳动密集型企业出现外迁东南亚的趋势。“与其往国外迁移，不如引到西部地区。通过混合所有制改革，实现雨具产业链向积石山转移，最终将其留在国内。”江文斌说，积石山海沧产业运营公司正聚焦雨具产业，通过引进上下游多家企业入驻，实现产业链转移，降低运输成本。“如果有一个系统的产业作为支撑，贫困县脱贫难度会降低很多。”

谈及未来发展，受访扶贫干部、企业负责人表示，厦临两地协作力度不断加大，对产业发展壮大充满信心。

“我们一开始过来就做好了长期扎根的准备。”田小平说，企业创办之初，管理人员从外地高价聘请，同时挑选责任心强、文化程度较高的本地员工进行培养。目前已完成了交接，厂里的小组长都是临夏本地人。二期项目预计10月份投入使用，将进一步扩大工人规模。

“这就像种树一样，政策只是前期的挖坑浇水，后期成长还要看企业自己。”刘岗虎说，在厦门市政府的大力支持下，企业借助东西部扶贫协作的政策东风，已经站稳了脚跟，未来还要不断提升效益，并根据发展情况适时扩大产能。

企业发展信心倍增，临夏州贫困户也对未来充满了期待，许多人有了自己的发展规划。

“我的工资可以补贴家里的开销，老公的工资就能省下来，我们计划攒钱开一家拉面馆。”积石山县特利强雨具公司员工谭芳说，她和丈夫一直希望能自己开店做生意，以往自己赋闲在家，丈夫务工补贴家用，日子过得紧巴巴。如今，她在厂里有了稳定的工作，每月近3000元的工资使梦想成为可能。

“现在回过头来看，其实我们就是穷在观念上。”走出东乡县山村后，包哈麦德对家乡脱贫也有了更多的认识和思考。他说，自己脱离福建同事家中做客，看到同处农村的他们住着三四层的楼房，家里每年种茶就有10多万元收入，依然会选择在农闲时到工厂务工，这样的对比非常明显。“如果我们之前有这样的见识，早些出来打拼，我家肯定不会成为贫困户。”

包哈麦德说，现在回到包家村，亲戚朋友一起吃顿饭，在哪上班赚钱成了绕不开的话题。厦门的帮扶不仅鼓了大家的钱袋子，也富了脑袋。潜移默化间，一颗颗奋斗的种子正在村民心中萌发，让大家燃起了斗志。

经过多年探索，厦临扶贫协作机制初显成效，看得见的改变给临夏州贫困户打了一针强心剂。新一轮扶贫协作方兴未艾，后全面小康时期东西部结对帮扶仍有可为。

从经济特区到“三区三州”，不少企业负责人、扶贫干部将自己的工作称为“二次创业”：一座座现代化工厂，一片片产业园区，以及技能日趋成熟、微笑面对生活的贫困户务工人员……他们在一片高原中开拓出希望的田野，融化一片土地，种下一颗种子，看着它扎根、成长，并满心期待着尽快开花结果。

10年来，厦临两地克服重重困难，不断探索创新，厦临扶贫协作模式日趋成熟，资金支持力度加大，招商引资加速，挂职干部交流增多，营商环境持续优化……全方位交流互动之下，厦临两地已然实现“捆绑式、一体化”发展，东西部扶贫协作的厦临扶贫协作模式未来可期，经济特区与“三区三州”的帮扶故事还在继续。