

浙江省精准扶贫的探索与实践

杜立峰 王艳杰

精准扶贫、精准脱贫对实现全面建成小康社会有重要的现实意义。早在 2012 年，浙江省扶贫标准就提高到了 4600 元（2010 年不变价），是全国扶贫标准 2300 元（2010 年不变价）的整两倍。2013 年统计显示，浙江省丽水市有低收入农户 261221 户、616425 人，占该市农村户籍人数的 27.92%，占全省低收入农户总人数的 19.41%，扶贫重点村 1569 个，占该市行政村的 55.05% 和全省扶贫重点村的 31.38%，是浙江省扶贫开发工作的主战场。2015 年，丽水农村居民人均可支配收入达到 15000 元，同比增长 10%，增幅连续七年居全省第一，62.48% 低收入农户（低保户除外）家庭人均纯收入超过 8000 元，全面完成消除农村家庭人均收入 4600 元以下贫困现象。

一、浙江省丽水市精准扶贫的主要实践

（一）扶贫统计监测和建档立卡

在统计部门建立的对有代表性的农村贫困监测调查网点的基础上，浙江省扶贫办专门建立了独立与统计部门的扶贫统计监测体系，对全省的低收入农户重点村和低收入农户进行认定。所有低收入农户的信息都要录入到扶贫统计系统中，做到不漏一户、不漏一人，统计信息包括贫困户的姓名、身份证、联系方式、致贫因素、发展需求、帮扶办法、收入来源、帮扶人员等，市县乡各级都要相应地为低收入农户统一登记造册，建档立卡，确定结对人员，分类施策。各村确定的贫困户都要在村内公示无异议后才可上报、录入系统，保证了精准扶贫、精准脱贫。低收入农户超过 40% 的行政村认定为扶贫重点村，村庄名称、地理区位、资源禀赋、主要产业、帮扶需求、结对单位、村集体主要收入来源等信息也要详细录入扶贫统计监测系统。扶贫统计系统实行动态管理，客观、准确、及时地掌握扶贫进展和成效。

（二）以区域减贫为重点实施特别扶贫

1. 重点欠发达县特别扶持政策。2011 年浙江省启动实施重点欠发达县群众增收致富奔小康特别扶持政策，重点针对泰顺县等全省 12 个经济发展最滞后、生态保护最繁重、地理位置最偏远、群众生活最困难的重点欠发达县进行特别扶持：对 6 个一类重点欠发达县省财政每年每县安排财政转移支付 2 亿元；对 6 个二类重点欠发达县省财政每年对每县安排转移支付 0.8 亿元，以支持这 12 个县增加农民收入，提升民生水平，增强内生功能，推动群众加快增收致富奔小康，在“十二五”期间能跟上全省发展步伐。

2. 山区经济发展项目。2012 年 7 月省委、省政府印发了《关于加快山区经济发展的若干意见》，发布了《浙江省山区经济发展规划（2012—2017 年）》，以衢州、丽水、湖州三大省级发展试验区为重点，对包括 53 个山区县进行扶持，丽水全市 9 个县（市、区）均在此列。“十二五”期间，丽水市累计获得山区经济发展专项资金 72220 万元，有效地促进了农家乐休闲旅游业、生态精品农业等区域特色产业的发展。

3. “山海协作”产业园建设项目。2002 年浙江省就启动实施了山海协作工程，“山”主要是指以浙西南山区为主的欠发达地区和舟山市，“海”则指沿海经济发达地区。山海协作工程以项目合作为中心，以产业梯度转移和要素合理配置为主线，推进发达地区的产业向欠发达地区梯度转移，组织欠发达地区的人力资源向发达地区合理流动，动员发达地区支持欠发达地区新农村建设和社会事业发展，实现全省区域协调发展。

（三）以造血为目的推动产业扶贫

1. 发展生态精品农业。丽水市是“九山半水半分田”，但生态资源极为丰富，是中国生态第一市。近年来，该市立足生态环境、气候条件、山区资源等优势，大力发展生态精品农业。注册全国地级市首个覆盖全区域、全产业、全品类农业品牌——“丽水山耕”市域公共农业品牌，并被评为中国驰名商标。全市累计创建生态精品农业示范乡镇 25 个、示范企业和合作社 133 家、示范家庭农场 652 家、生态精品农产品 657 个，培育了茶叶、食用菌、高效笋竹林 3 个百亿元级产业，以发展产业扶贫。

2. 强化技能支撑。丽水市组建由市农民学院、县农民学校和实训基地组成的农民培训网络，在全市开展烧饼、育婴师、超市经营、农村电商等特色培训，打造“云和师傅”、“松阳茶师”、“给云烧饼师傅”、“舍乡月嫂”等以“丽水农师”为首的农村实用人才品牌体系，全面提升了农民外出务工层次水平。根据产业发展需求，不断开展农村电商、农家乐厨师、来料加工经纪人培训。“十二五”夕期间，累计培训农民 35.68 万人，培育农村实用人才 7.24 万人。

3. 培育新兴产业。紧紧把握乡村旅游发展新趋势，大力发展农家乐民宿休闲旅游业。通过政策扶持、制定标准、规范经营，推进综合型的农家乐综合体和特色型的乡村民宿建设。全市创建农家乐休闲旅游村（点）380 个，农家乐经营户（点）2255 家，带动农民就业 2.65 万人，餐位 15.81 万个，床位 2.02 万个。2015 年农家乐接待游客 1700 万人次，营业总收入达到 16.58 亿元。

除了开展素质培训帮助农民外出务工外，丽水市还大力发展来料加工业，覆盖 2297 个行政村、90% 以上搬迁小区，注册全国首个“巧手丽人”来料加工品牌。打造围巾、饰品、服饰、鞋帮、特色等五大加工基地，目前丽水已成为浪莎、梦娜、意尔康、奥康、雪歌、杰克琼斯、太平鸟等诸多全国知名品牌的后方加工基地。丽水市还通过政府引导、抱团发展，探索出农村电商发展的“丽水模式”、“遂昌模式”、“北山模式”，成为全国农村电子商务的先行区。到 2015 年底，该市已累计建成赶街、村邮站、京东帮、淘实惠等各类农村电子商务服务站 2224 个。年农产品网络销售额达 23.41 亿元，农村电子商务企业数量达 9792 家，带动农村青年就业 24526 人。借助“互联网+”发展机遇，建立了浙江省首家地级市馆——淘宝“特色中国丽水馆”，并陆续开通“遂昌馆”、“龙泉馆”、“松阳馆”、“景宁馆”个县级馆，为丽水好产品、好生态拓宽销售市场。农家乐民宿也借助淘宝、携程、艺龙、微信等网络平台走上了线上销售、线下体验的营销模式，如地处偏远的庆元“懒猪窝”民宿，试营业期间床位提前 4 个月在网上被订购一空。

（四）以不漏一人为目标开展到户扶贫

1. 开展贫困户结对帮扶。积极营造人人关心、支持、参与扶贫的社会氛围，引导推动各方资源参与扶贫事业，带动农户增收。实施“一户一策一干部”夕帮扶工作，省、市、县、乡四级单位和干部结对帮扶低收入农户 3.2 万户。同时，创新开展“村企结对”、“百个侨团助百村，千名华侨扶千户”、“百名浙商结百村”、“百师扶贫助百家”活动，为贫困户送技术、送种苗、送岗位、送资金、送服务，开发农村保洁、治安巡逻、山林防护、安全管理等村级公益性扶贫岗位，保障就业困难群体实现就业增收。

2. 异地搬迁拔穷根。丽水市深入实施农民异地搬迁工程，引导高山远山、地质灾害隐患区和重点水库区域的农民向公共服务相对较好、就业机会相对较多的县城、中心镇和中心村搬迁。

3. 金融支持带动。在低收入农户集中村组建村级发展资金互助会 367 个，入会农户 2.64 万户，累计帮助农户借款 1.2 亿元。2015 年，扶贫部门与当地农信社合作，向低收入农户发放“丰收爱心卡” 22.58 万张，授信 5.21 亿元，发放扶贫小额贷款 4.22 亿元，贫困户无需抵押就可凭卡贷款。

4. 注重社会保障的兜底功能。社会保障政策是惠及面最广、帮扶最稳定、效果最长久的消除绝对贫困的最重要工作举措。

扶贫办、民政部门会同乡镇分类梳理，按“应保尽保”的要求动态管理低保对象。

（五）开展以赋权化资源为资产的农村改革

近年来，丽水市以建设国家级扶贫改革试验区为龙头，以农村产权制度改革、农村金融改革、深化林权制度改革为具体支撑，着力破除农民异地搬迁过程中的住房安置、就业增收、融入城镇等环节的体制机制障碍，基本建立了农民持续普遍较快增收、小康生活水平稳步提高的长效机制，形成了“异地搬迁化农民为市民、分权赋权化固产为动产、保权活化资源为资本、三位一体化分力为合力”的扶贫改革“丽水模式”，广大低收入农户在改革发展中得到实惠。2015年，实现农村产权证抵押贷款全覆盖，以林权、农房、土地承包经营权抵押累计发放贷款200亿元，贷款余额76.4亿元，比年初增加13.22亿元。部分试点县取消了农业户口和非农业户口性质划分，建立以合法稳定住所或者合法稳定职业为基本条件，按经常居住地登记户口为基本形式的城乡统一的户籍管理制度。

二、精准扶贫工作中存在的困难和问题

（一）基层扶贫力量还比较弱，服务群众“最后一公里”未完全打通

乡镇（街道）仅明确分管领导和民政专员，未配备扶贫专职干部；行政村均依靠村干部做好对象识别、上报等基础工作等，这完全不适应精准扶贫、精准脱贫、精准推进的长期工作需要。

（二）各部门单兵作战，扶贫帮困工作体制亟待改革

低保、救助、教育、医疗、慈善基金等扶贫帮困资源分布散落，低收入农户数据库、低保数据库、残疾人数据库、助学数据库等未实现互联互通、无缝对接，扶贫工作合力在新形势下函待增强。

（三）扶贫帮困长效机制尤其是精准扶贫对象动态监测核准机制的健全和完善，刻不容缓

那些反映自身困难能力都不具备的部分群众，还得不到及时有效保障，易出现高水平全面小康路上有人掉队的问题。

三、精准扶贫的启示和建议

（一）精准识别，着力解决好“扶持谁”问题

进一步加强低收入农户数据库、低保数据库、残疾人数据库、助学数据库等的互联互通、有效对接，及时健全和完善动态精准扶贫核准机制，确保扶贫帮困“不漏一户、不落一人”。

（二）加强力量，着力解决好“谁扶持”问题

重视发挥广大基层干部群众的首创精神，促进他们靠辛勤劳动改变贫困落后面貌。全面加强和改善扶贫工作的组织领导，坚持党委领导、政府主导原则，有效整合专项扶贫力量，加强各级扶贫部门队伍建设。动员全社会力量广泛参与扶贫事业，营造“人人关心扶贫、人人支持扶贫、人人参与扶贫”的良好社会氛围。

（三）精准推进，着力解决好“怎么扶”问题

按照习近平总书记提出“发展生产脱贫一批，异地搬迁脱贫一批，生态补偿脱贫一批，发展教育脱贫一批，社会保障兜底一批”的要求，严格落实各级扶贫、民政、卫生、教育、残联、慈善等“特惠”职能部门与农业、林业、水利、旅游、商务就业、社保等“普惠”职能的扶贫责任，统一工作目标，形成强大合力，落实“精准脱贫”各项帮扶举措，实现应保尽保、应助尽助、应扶尽扶。

（四）改革创新，着力解决好“制度优”问题

形成大扶贫工作机制。对涉及对困难群众的基本生存、养老、就业、卫生、教育、住房的帮扶职能政府部门进行互联互通，加强合力。健全基层工作体系。构建乡镇、村两级“精准扶贫、精准脱贫”体系，设立乡镇扶贫工作队和行政村扶贫工作专员，切实解决“最后一公里”问题。整合社会团体扶贫职能。将残联、慈善总会、扶贫基金会的有关职能进行融合整合，使其成为社会扶贫的主导力量。

（作者单位：丽水市新农村建设和发展研究中。气庆元县新农村建设发展中心）