

浙江省精准扶贫的探索与实践

杜立峰 王艳杰

(1. 丽水市新农村建设和发展研究中心, 浙江 丽水 323000;

2. 庆元县新农村建设和发展研究中心, 浙江 庆元 323800)

【摘要】“十二五”时期,浙江省全面消除了家庭人均可支配收入 4600 元以下贫困现象,实现了不把绝对贫困带入“十三五”的目标。主要举措是在全面开展扶贫统计监测的基础上,开展以区域减贫为重点的特别扶持、以造血为目的产业扶贫、以不漏一人为目标的到户扶贫、以赋权化资源为资产的农村改革,取得了明显成效。同时实践中也出现了工作机制不顺、扶贫合力不强、长效机制不稳的问题。“十三五”是我国全面建成小康社会的决定性阶段,浙江精准脱贫的经验和困境可以为各地找准路子、建好机制,解决好“扶持谁”、“谁来扶”、“怎么扶”的问题提供有益借鉴。

【关键词】浙江;精准扶贫;全面小康

【中图分类号】F124.7

【文献标识码】A

精准扶贫、精准脱贫是实现全面建成小康社会的根本要求。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。我国“十三五”时期的核心发展目标是消除绝对贫困,全面建成小康社会。而浙江省在“十二五”期末已经实现了不把绝对贫困带入“十三五”,到 2020 年要在全省全面建成高水平小康社会。显而易见,浙江的扶贫工作已经走在全国最前列,超过全国扶贫工作步伐 5 年以上。

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,增幅 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。本文从浙江扶贫工作重地丽水市着手,探索浙江省推进精准扶贫、精准脱贫的方法和手段,分析扶贫工作中遇到的困难和问题,以期为其他地区“十三五”时期的精准脱贫工作提供借鉴。

1 浙江省丽水市精准扶贫的主要实践

1.1 扶贫统计监测和建档立卡

全面的扶贫统计监测是精准扶贫的第一步,主要任务是明确扶贫对象、致贫原因和扶贫对策。在统计部门建立的对有代表

收稿日期:2016-03-24

作者简介:杜立峰(1970—),男,浙江缙云人,浙江省丽水市新农村建设和发展研究中心副研究员。研究方向:新农村建设,农村经济发展。

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的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。就丽水市来说，经调查分析，主要的致贫原因有区位条件差、生产资金短缺、因病因残致贫、年老丧失劳动能力致贫、劳动力文化程度偏低、依赖传统农业、子女上学负担重、因灾致贫等。如，调查中需要提供医疗救助的有 65080 户，占 24.91%；需要提供银行贷款的有 57599 户，占 22.05%；需要进行职业技能培训的有 20870 户，占 7.99%；需要提供教育救助的有 12258 户，占 4.69%；需要发展农家乐的有 9585 户，占 3.67%。

1.2 以区域减贫为重点实施特别扶持

1.2.1 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、生态保护任务最繁重、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为每县安排财政转移支付资金 2 亿元，6 个二类重点欠发达县 0.8 亿元，支持 12 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步伐。12 个特别扶持县中，松阳县、庆元县、景宁县、龙泉市、遂昌县、云和县 6 县属丽水市，占 50%。“十二五”期间，丽水市 6 个特扶县（市）共获得省特扶资金 42 亿元。累计完成投资额 68.8 亿元，有力推动了丽水市经济社会发展，带动了低收入农户增收。

1.2.2 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 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发展。

1.2.3 “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。丽水市松阳、莲都、龙泉、遂昌四个县（市、区）列入省级试点分别与余姚、义乌、萧山、诸暨四地签订共建协议。2015 年，4 个产业园总体规划面积达到 20.53km²，累计已开发土地面积 15.99km²，新引进产业项目 37 个，实际到位资金 26.36 亿元，新增固定资产投资 39.11 亿元。

1.3 以造血为目的推动产业扶贫

1.3.1 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 个百亿级产业，农产品溢价达到 30%。

1.3.2 强化技能支撑。丽水组建由市民农学院、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”“缙云烧饼师傅”“畲乡月嫂”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，并根据产业发展需求，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”期间，累计培训农民 35.68 万人，培育农村实用人才 7.24 万人。“云和师傅”品牌成为全省唯一以人称命名的注册商标和第一个劳务商标，并被评为浙江省著名商标，石余伟和刘明两位“云和师傅”还受邀赴美国、巴西的家庭农场常年做食用菌技术指导。

1.3.3 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，并通过政策扶持、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。全市共有 7.11 万低收入农户、2823 名灾后重建点农民、1.37 万名库区移民从事来料加工业，累计发放加工费 65 亿元，留守妇女、老人在家门口就能就业增收。

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”4 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。

1.4 以不漏一人目标开展到户扶贫

1.4.1 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”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。

1.4.2 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。“十二五”期间，投资 58.73 亿元，建设安置小区（点）120 个，搬迁农户 3.26 万户 10.27 万人。据随机抽查，农户搬迁后人均增收 3500 多元。

1.4.3 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，创新金融产品，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。

1.4.4 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重要举措。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。建立低保标准稳定增长机制，到 2015 年底，全市各县低保标准均提高到 4600 元以上，纳入低保五保残保的共有 36649 户 60151 人。

1.5 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、保权活动化资源为资本、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，林权、农房、土地承包经营权累计发放贷款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，明确异地搬迁进城落户人员在农村所享受的各项权益和待遇不因户口转换而改变，赋予异地搬迁进城落户人员与市民同等权利，分享同等利益，享受与城镇居民同等的劳动就业、社会保障、教育卫生等权益和待遇。

2 精准扶贫工作中存在的困难和问题

由于贫困具有动态性、相对性、长期性的特点，丽水市与全省其它地区一样，在巩固和发展“精准扶贫、精准脱贫”工作成果、适应扶持相对贫困新阶段工作要求等方面，还存在一些不容忽视的困难和问题。

2.1 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，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。

2.2 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亟待增强。

2.3 缺乏扶贫帮困长效机制

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群众得不到及时有效保障，导致出现高水平全面小康路上有人掉队的问题。

3 精准扶贫的启示和建议

从丽水市的扶贫实践可以看出，浙江省通过加强监测、区域减贫、产业扶贫、精准到户等措施，实现了不把绝对贫困带入“十三五”的目标。但扶贫开发是一项系统工程，需要社会各界、各级各部门的共同努力。“十三五”是我国全面建成小康社会的决定性阶段，精准脱贫还有赖于找准路子、建好机制，解决好“扶持谁”、“谁来扶”、“怎么扶”的问题。

3.1 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、助学数据库的互联互通和有效对接，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”。

3.2 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。

3.3 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，易地搬迁脱贫一批，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。

3.4 改革创新，着力解决好“制度优”问题

形成大扶贫工作机制。涉及对困难群众的基本生存、养老、就业、卫生、教育、住房的帮扶职能部门要互联互通，形成合力。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。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。

参考文献：

- ① 吴至琴，王艳杰.我国扶贫统计监测的发展与思考 [J].经济视角(中旬)，2012（03）:93-95.
- ② 于莉娟.山海协作的浙江经验 [J].小康，2009（07）:38-40.