一条具有时代特征中国特色浙江特点的精准扶贫之路

——《浙江精准扶贫报告》摘登

编者按：

10月12日晚上举行的国家扶贫日浙江主场活动上，省扶贫办发布了《浙江精准扶贫报告》。报告首次系统总结回顾了40多年来我省扶贫工作的历程，总结了我省扶贫工作的成效、做法和经验，对未来进行了展望。现将报告节选摘登，与读者一起回顾40多年来浙江砥砺奋斗告别贫困，创新发展走向小康的光辉历程和所取得的历史性成就。

改革开放以来，浙江全面贯彻党中央的战略方针，在鼓励一部分人先富起来的同时，把消灭贫困、推进共同富裕作为重中之重，顺势调整扶贫战略，着力创新扶贫方式，持续加大扶贫力度。特别是习近平同志在浙江工作期间，亲自调研、亲自谋划、亲自推动了“山海协作”等扶贫工程，亲自创立了农村工作指导员等帮扶制度，创新性地提出了“不能把贫困村、贫困人口带入全面小康社会”等战略要求。之后，历届浙江省委、省政府沿着习近平总书记指引的路子，坚持以“八八战略”为统领，一张蓝图绘到底、一任接着一任干，团结带领全省人民发扬以创业创新为核心的浙江精神，抓改革、闯市场、活经济、搞建设、惠民生、促均衡，率先实现了从解决农村整体性贫困到解决绝对贫困，再到解决相对贫困的迭代跃迁，从农村温饱到总体小康再到全面小康、高水平全面小康的梯次跨越，成为全国人群贫困解决最好、区域发展差距最小、全面小康实现度最高的省份之一，走出了一条具有时代特征、中国特色、浙江特点的精准扶贫之路。

四十年精准扶贫之路

改革开放40多年来，浙江始终顺应发展趋势、遵循发展规律，紧扣不同时期扶贫的目标任务，审时度势调整战略部署，迭代优化工作体系，精准落实帮扶举措。大致可分为八个阶段：

1978－1985年：减缓农村贫困阶段

改革开放初期，全省扶贫主要任务是解决农民整体贫困问题，工作重点是对农村经济体制进行系列重大改革，包括率先全面推行家庭联产承包责任制、率先实施政社分设与恢复乡村制度、率先把社队企业作为农村经济四大支柱之一、率先实行农林牧副渔五业并举、率先调整农副产品收购政策等。

表1：1978—1985年全省农村社会总产值和构成情况（亿元、%）

年度	农村社会总产值	农业产值		工业产值		建筑业产值		运输业产值		商业饮食业产值	
		绝对值	比例	绝对值	比例	绝对值	比例	绝对值	比例	绝对值	比例
1978	98.72	65.71	66.6	21.48	21.7	6.38	6.5	0. 90	0.9	4.25	4.3
1980	154.74	92.67	59.9	39.88	25.8	14.88	9.6	1. 56	1.0	5.75	3.7
1983	229.84	118.68	51.6	77.06	33.5	19.17	8.4	5.46	2.4	9.47	4.1
1985	444.09	174.05	39.2	205.22	46.2	37.39	8.4	10.79	2.4	16.64	3.8

这一时期，通过率先推进符合中央要求、具有浙江特点的农村改革，巨大的政策红利、改革红利和发展红利迅速释放，农村生产力全面激活，农业生产全面恢复，农村市场全面发展，初步形成了符合发展要求的城乡结构、产业结构、就业结构。经过8年努力，全省农民收入从165元增加到549元，贫困人口从1200万减至500万，农民温饱问题基本解决；同时，随着农村经济持续恢复、非农产业加快发展，为之后走出以千万农民为主导的工业化、城镇化、市场化路子奠定了基础，为农民收入连续35年省区第一积蓄了动能。

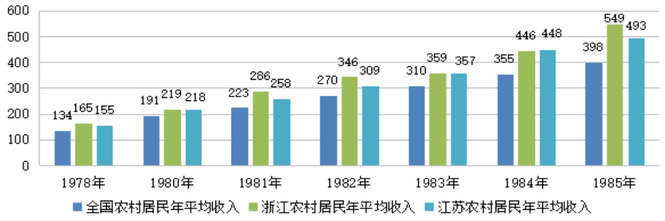

图1：1978－1985年全国、浙江、江苏农民收入增长情况

1986－1993年：启动解决区域贫困

在改革开放推动下，浙江沿海和平原市县经济较快增长，农村贫困面不断缩小，但地理位置偏、资源禀赋少、交通条件差的浙西南山区（8个贫困县、334个贫困乡镇）发展相对缓慢，农民人均收入仍在200元以下（全省549元），全省贫困问题从农村普遍性贫困转向区域性贫困。

这一时期，浙江以浙西南山区为主要对象，实施有组织有计划的大规模扶贫开发战略。在扶贫思路上，开始从农村面上体制改革转向加快区域经济发展，以经济增长“涓滴效应”促进贫困解决；彻底改革传统临时性救济式扶贫，确立了开发式扶贫方针，以差异化扶贫举措促进贫困地区加快发展和贫困农户增收致富。在工作举措上，以实施贫困地区经济开发计划（1986—1993）为抓手，制定《浙江省加快贫困地区经济开发有关政策的通知》等文件，采取工业贷款切块安排、农业税减免、大专院校委托代培、发达县挂钩支持等举措，增强自身造血功能。在组织保障上，确定党委或政府分管领导，与全国同步建立省市县三级扶贫机构。

经过这阶段努力，全省农民收入从609元增到1745元；农村贫困人口从500万减到280万，贫困发生率降到7.8%，取得基本消除连片区域贫困的重大进展，扶贫工作走向制度化、规范化和常态化。特别是这220万脱贫农户，不但实现如期脱贫，还成为农业现代化、工业化、城镇化、市场化的重要参与者和成果共享者。

1994－1999年：贫困县摘帽攻坚

随着工业化、城镇化加速推进、农村改革深入实施和扶贫力度不断加大，全省贫困人口继续减少，贫困对象主要集中在少数偏远山区县。1994年，全省280万贫困人口中近100万贫困人口集中分布在文成、泰顺、永嘉、云和、景宁、青田、磐安、武义8个贫困山区县，区域性贫困缩小为部分县域贫困。

1994年，省政府根据全国“八七扶贫攻坚计划”，以8个贫困山区县为重点区域，以区域内全体农民为对象，深化农业开发、推进下山脱贫、促进创业就业，着力消除县域绝对贫困。到1997年，全省贫困人口降到100万以下，贫困县以乡镇为单位人均收入超过500元，提前三年完成“八七扶贫攻坚计划”，成为全国第一个没有贫困县的省份。到1999年，全省农民收入3944元，农村贫困人口减到60万人，贫困发生率降到1.8%，初步探索形成了区域扶贫与人群扶贫互促共进机制，与农业现代化、工业化、城镇化、市场化衔接机制。在这一时期，全省开启了以农民群众为主体、民营经济为主导、县域范围为主战场的内源型工业化、城镇化道路。

2000－2002年：百乡扶贫攻坚

随着全省贫困县率先摘帽，欠发达县的工业化、城市化陆续启动，生产生活条件较差的贫困乡镇脱贫问题成为突出问题凸显出来。

2000年，省委省政府启动实施百乡扶贫攻坚计划（2000—2002年），把消除贫困乡镇作为主要目标，以101个贫困乡镇（1999年农民人均收入1500元以下的乡镇）为重点区域，以区域内全体农民为对象。同时，从这一阶段开始，根据自身经济发展实际，自主制定与本省农民收入水平相适应的扶贫标准，确定农民人均纯收入1500元为相对贫困标准，1000元为绝对贫困标准。

到2002年，101个贫困乡镇农民人均收入超过1500元、达到1922元，比1999年增长32.6%；人均收入1000元以下的贫困人口从18.1万人减少到3.7万人，比1999年下降79.6%，贫困乡镇如期实现脱贫目标，浙江成为全国第一个没有贫困乡镇的省份。

在全面推进脱贫攻坚的同时，省委省政府着眼缩小区域发展差距、增强欠发达县发展动能，于2001年印发《关于加快欠发达地区经济社会发展的若干意见》，选定25个欠发达县，提出到2005年各县人均生产总值达到或超过全国平均水平的目标，拉开了每五年出台一个推进欠发达地区加快发展政策的序幕，初步形成县域经济发展“水涨船高”与重点乡镇“攻坚拔寨”良性互动。

经过努力，全省实现了扶贫任务从解决温饱向巩固脱贫成果奔小康转变，扶贫对象从贫困县向贫困乡、村、户转变，扶贫举措从山区开发向增强贫困地区和群众自我发展能力转变，扶贫责任从分级负责向政府主导、动员社会合力扶贫转变，初步构建起了新时期扶贫工作总体框架和制度体系。

2003－2007年：欠发达乡镇奔小康

随着全省小康建设深入推进，农民人均纯收入低于全国平均的乡镇成为全省小康进程中的短板问题。为此，省委、省政府围绕全面小康建设大局，以2001年农民收入低于全国平均的361个乡镇作为重点，启动山海协作工程，深入推进结对帮扶，推动产业帮扶、异地搬迁、设施建设和公共服务覆盖等举措。在扶贫目标设定上，不仅提出了收入绝对值增加要求，而且提出了缩小相对差距的要求，要求实现欠发达乡镇人均纯收入的年增长幅度高于全省平均水平。

到2007年底，361个乡镇农民收入达到4500元，比2002年翻一番；80%以上乡镇农民收入超过全国平均水平，低于1000元的人口发生率低于3%；通乡公路全部硬化，等级公路通村率94.3%，安全卫生饮用水普及率达到72%，广播电视“村村通”达到90%，区域性绝对贫困在浙江得到基本解决。

经过这阶段发展，坚持区域发展与解决人口贫困相结合、开发式扶贫与社会救助相结合、加强政府扶贫与动员社会扶贫相结合的扶贫思路不断明晰，扶贫举措更加丰富、领域更加广阔、体系更加健全、力量更加强大，探索解决相对贫困的序幕逐步开启。

2008－2012年：低收入农户奔小康

随着全省实现贫困县、贫困乡镇摘帽，农村绝对贫困人口生存问题基本解决，农村贫困类型发生明显变化，一些素质较低、能力较弱、积累较少的低收入农户，成为社会中增收难度最大的群体，与其他阶层的收入差距不断扩大，发展贫困、能力贫困问题日益凸显出来，成为全面建设惠及全省人民小康社会的重中之重和难中之难。

2008年，省委省政府对标全面小康，把扶贫重点进一步下沉到“户”，再次调整扶贫标准，确定农民家庭人均年收入2500元为贫困线，进一步提出有劳动能力的低收入农户至少有1人实现非农就业或从事产业化经营的特色农业，并动员全省10多万干部进村入户、调查摸底，确定了2007年的111万户（271万人）低收入农户和5200个低收入农户集中村。以此为对象，实施低收入农户奔小康工程，系统开展产业开发帮扶、培训就业帮扶、下山搬迁帮扶、基础设施建设、社会救助覆盖、区域协作促进、金融服务支持、社会援助关爱等八大行动，全面推进低收入农户奔小康。

其间，按照时任省委书记习近平同志关于“把欠发达地区培育成为新的经济增长点”要求，省委、省政府实施第三轮欠发达县加快发展政策，把普遍增加群众收入、全面提升民生水平、不断增强内生动力作为主要任务，完善转移支付地区分类分档体系，启动重点欠发达县特别扶持计划，设立丽水国家级扶贫改革试验区。

到2012年，全省111万户低收入农户人均纯收入6260元，农民收入与低收入农户收入之比降到2.32:1；所有县农村低保标准提到2500元以上，年家庭人均纯收入2500元以下农户基本消除；26县农民人均年收入10699元，农民人均年收入8000元以下县基本消除，城乡之间、区域之间、农民群体之间的收入差距不断缩小。

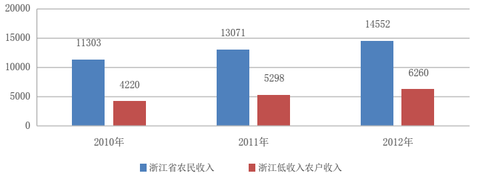

图2：2010－2012年全省农民收入和低收入农户收入对比情况

2013－2017年：低收入农户收入倍增

随着“低收农户奔小康工程”顺利收官，率先实现从区域性到人群性的绝对贫困消除后，全省于2013年启动实施以缩小收入差距、优化社会结构为导向的新一轮扶贫计划，深入贯彻落实习近平总书记关于扶贫工作的重要论述，全面实施精准扶贫精准脱贫方略。

在这一轮扶贫计划中，浙江扶贫标准制定发生较大调整，在全省设定4600元（2010年价，相当于2012年5500元）扶贫线的同时，发达地区按照“2012年农民人均收入45%左右和不低于农村户籍人口10%”的要求，以设区市为单位确定地方扶贫标准，由县（市、区）认定低收入农户，实行扶贫标准与当地收入水平挂钩，系统开展解决相对贫困的探索实践。

到2015年，低收入农户人均收入年均增长15%以上，全面消除家庭人均纯收入低于4600元贫困现象，全省绝对贫困得到全面解决。26个欠发达县发展同步提速，人均生产总值接近全国县级平均水平，农民收入增速赶超全省平均水平，民生保障接近全省平均水平。

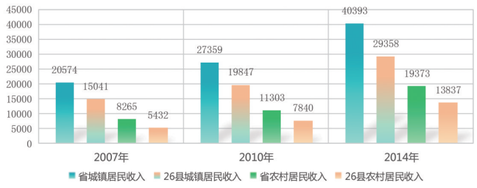

图3：2005－2014年全省、26县城乡居民收入对比情况

2018年以来：低收入农户高水平全面小康

随着26县步入加快发展轨道，低收入农户收入实现较快增长，2018年，省委省政府宣布全省全面进入解决相对贫困新阶段。同时，着眼全省“两个高水平”建设，按照“扶贫工作没有完成时”的要求，进一步聚焦人的全面发展和省域一体化高质量发展，积极推进扶贫开发与乡村振兴有机衔接，印发《低收入农户高水平全面小康计划（2018－2022年）》，系统构建解决相对贫困的目标体系、工作体系、政策体系和评价体系，持续推进扶贫目标、举措、机制的迭代转型，着力破解发展不均衡不充分问题，扶贫工作的精度、广度、深度不断提升，低收入农户获得感、幸福感、安全感不断增强，扶贫工作全面进入以防止发展差距拉大、促进协调发展为主的新阶段。

浙江精准扶贫的历史性成就

经过40多年努力，浙江精准扶贫工作取得巨大历史性成绩：

——农村绝对贫困问题全面消除。在全国率先消除了贫困县、贫困乡镇，率先实现了欠发达县一次性摘帽。农村贫困发生率从1978年的36.1%下降到2003年的8‰，并于2015年率先消除4600元以下绝对贫困现象。（图4）

——低收入农户收入水平持续提升。自2008年以来，低收入农户收入年均增长15%以上，明显高于同期全省农民收入增速。2019年，全省低收入农户人均可支配收入12546元，分别是全国农民收入（16021元）、全省农民收入（29876元）的78.31%、42.12%；消除年家庭人均收入7600元以下情况，收入差距进一步缩小。

——“两不愁三保障”较好解决。率先实行县域低保同标、推进医疗政策性补充保险、探索农村困难家庭危房改造即时救助制度、建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制等，农村基本公共服务从制度覆盖向人群覆盖、从均等化向扩面提标提升。2019年，全省低保标准814元/月，居全国各省区第一，低保标准最低县664元/月，城乡居民基础养老金155元/月，学生义务教育入学率、巩固率分别达到99.99%、100%，基本医疗财政补助标准等保持领先，农民安全饮水达标人口覆盖率92.9%，上好学、就好医、住好房、喝好水等民生保障加速走进千家万户。（图5）

——百万搬迁农户过上新生活。按照“搬得下、稳得住、富得起”要求，近百万农民完成异地搬迁，行路难、饮水难、就医难、就学难、娶亲难等问题得到根本解决，推动并走上增收致富之路，形成搬迁农户创业就业增收、居住环境改善、资产盘活增值和生态保护利用、公共资源集约配置良性互动。据统计，搬迁后农民人均收入较之前增加2倍以上。（图6）

——重点帮扶村发展全面提速。村域经济发展明显加快，所有行政村集体经济收入达到10万元以上、且经营性收入达到5万元以上，空壳村、经济薄弱村全面消除。乡村人居环境、基础设施全面改善，厕所改造、生活污水治理、生活垃圾收集处理实现全覆盖，村庄规划编制、村庄环境整治、农房建设管控实现全覆盖，四好农村公路、客运班车、邮政快递、宽带广电实现全覆盖，美丽乡村建设焕发出新的生机活力。

——26县综合实力和发展后劲明显增强。特色优势产业加快发展，经济发展主要指标快于全省，2002—2019年，26县GDP年均增长10.7%，比全省高0.4个百分点。产业结构不断优化，第三产业比重提高到55%。（图7）

城乡居民收入加快增长，民生保障水平明显提升，千万群众同步迈向高水平全面小康。2019年，26个县的城乡居民人均可支配收入分别为45301元、22465元，增速超过全省平均水平。

城市化进入加速期，小县大城、内聚外迁战略全面实施，村庄布局不断优化，集聚发展优势持续显现。2002－2019年，行政村减少6533个，比2002年减少近一半。

生态环境明显改善。26县森林覆盖率提高到77.59%，比全省（61.17%）高16.42个百分点，生态公益林增加到4549万亩。14个县（市、区）被评为天然氧吧。（图8）

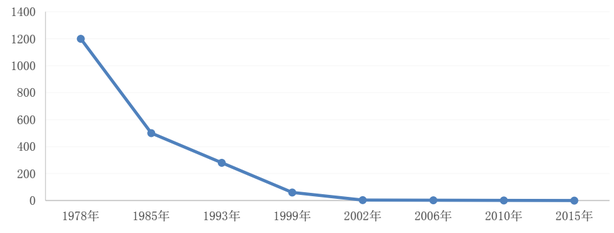

图4：1978－2015年全省贫困人口变动情况（万人）

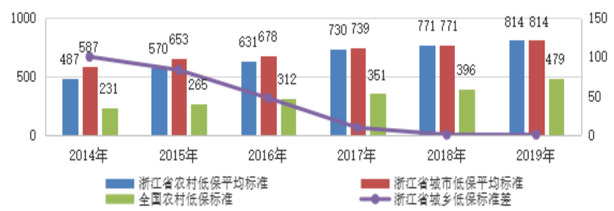

图5：2014－2019年全省最低生活保障制度标准变动情况

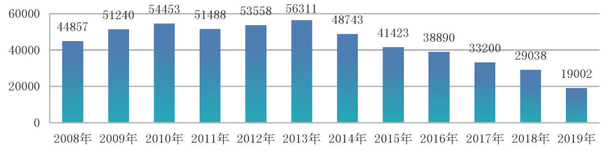

图6：2003－2019年“26+3”县异地搬迁人数

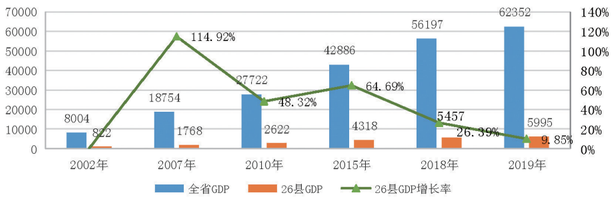

图7：2002－2019年全省和26县GDP增长情况

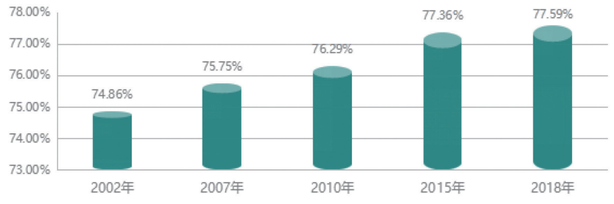

图8：2002—2018年26县森林覆盖率情况（%）

本版内容由省扶贫办提供