完成由消除绝对贫困向减缓相对贫困转轨

浙江扶贫迈新步

浙经观察

记者 杨军雄
通讯员 鄢鸣 卢伟星

工业化、城市化领先的浙江,同样没有让乡村落后、农民落伍。无论你驰骋在浙北平原,还是跨越浙中盆地,或者穿梭于浙南连绵的山区,到处可以看到成片的现代农业基地、漂亮的农家别墅和充满希望的农民兄弟。

农民人均纯收入连续29年领跑全国省区,扶贫标准全国最高省份,城乡之间、区域之间收入差距全国最小省份之一……

人们不禁会问:"七山一水两分田"的浙江是如何冲破重重体制障碍,成功规避"这边高楼大厦、那边棚户连片,这群人腰缠万贯、那群人温饱不济"的发展"陷阱",实现城乡携手共奔现代化的?

新理念:从解决温饱到缩小差距

苍南县岱岭畲族乡富源村,是个与大山分割不开的乡村,过去大多数农民将家安在半山腰,靠山谋生计却难以摆脱贫困。转机从上世纪90年代开始,在政府扶贫部门帮助下,生活拮据的富源人开始利用土地资源,开发特色农业。从并村,到成立农民专业合作社,采用"基地+农户"的模式,产业升级,让农民钱包鼓起来,成为了温州市扶贫开发整村推进示范村。

扶贫开发并没有就此停止。2001年开始,在各级扶贫部门帮助扶持下,村里筹资2000多万元组织实施了富源村四期下山搬迁,累计搬迁129户、532人,农房改造率超过三分之一,有1200多位农民实现集中居住。新房、新路、新公园、新水电设施一应俱全。此外,村里还发展了高效生态农业、来料加工业和生态旅游业,有效带动农民参与产业发展,实现收入持续增长。

富源村是我省扶贫工作的一个缩影。省农办(扶贫办)负责人说,经过数十年探索实践,浙江扶贫理念不断创新,从输血式扶贫转向造血式扶贫,从消除绝对贫困的扶贫转向减缓相对贫困的扶贫,从保障扶贫对象的基本生活、减少贫困人口数量,转向缩小收入差距、增加低收入农户收入水平。

我省扶贫标准确定机制也因此发生变化。从求温饱阶段的"由基本生活需求决定、随价格水平变化",到求公平时期的"由居民收入水平决定、随收入增长变化"。根据这个原则,2008年以后,为了更好地实施精准扶贫,我省将扶贫对象直接瞄准低收入农户,并将扶贫标准提高到2500元(2007年);2013年再次将扶贫标准提高到4600元(2010年),比国家扶贫标准高出一倍。

扶贫对象也随之发生变化。对符合最低生活保障条件的低收入农户全面纳入最低生活保障,基本消除绝对贫困现象,扶贫对象主要是帮助那些收入高于低保水平,但素质低、能力弱、积累少的低收入农户和城镇低收入家庭,帮助他们加快增收步伐,实行整个省域的统筹城乡扶贫。

因时而异的扶贫措施取得了明显成效。数据显示,浙江城乡居民收入差距由2006年最高时的2.49:1,降低到2013年的2.35:1。2013年,全省低收入农户人均纯收入6178元,其中29个欠发达县低收入农户人均纯收入6082元,比上年实际增长16.3%,高于全省平均水平8.2个百分点。

新途径:从分散救济到组织化帮扶

风景秀丽的龙泉市八都镇青山村农村面貌焕然一新:村里道路整齐干净,家家户户住进了漂亮的小楼。村干部说,这一切与政府的产业扶贫政策和村民勤劳双手分不开。

青山村地处偏僻,如何帮助脱贫后的村民持续走上致富路?在龙泉市有关部门支持下,村里引进了国家重点扶贫龙头企业——龙泉市天和食品有限公司,通过"公司+基地+农户"的经营模式,基地吸纳了大量留守妇女参与黑木耳种植。农民可以一边照顾老人孩子,一边种植黑木耳,在家门口就实现了就业。目前,青山村的这种产业扶贫模式已经惠及龙泉市三分之一农民。

农业产业组织化程度高是我省低收入农户增收快的一个重要因素。我省充分发挥科技特派员、合作社、龙头企业的作用,培育特色农业产业科技示范基地、科技示范户、乡土科技人才,带动县域提升农业产业层次;培育具有扶贫功能的新型农业经营主体,引导龙头企业吸纳低收入农户就业、专业合作社吸收低收入农户入股。

组织化程度越来越高的来料加工更是我省产业扶贫的一大特色。和全省大多数欠发达县一样,磐安县把发展来料加工业作为促进低收入农户增收的一个重要渠道,实施扶贫小额信贷、给予贷款贴息等金融扶贫举措,财政资金主要用于奖励带动低收入农户增收明显的来料加工经纪人,帮助他们解决资金困难,有效引导来料加工业健康持续发展。来料加工让磐安低收入农户美丽的"梦想"变成了现实:足不出村,甚至足不出户,就可以有活干,家里的大事小事不落下,还能有相对稳定的收入来源。

从全省来看,去年29欠发达县从事来料加工人数达到105万人,共发放来料加工费92.1亿元,从业人员人均收入8000多元。今后一个时期,我省仍将加大来料加工扶持力度,计划到2016年,来料加工要对异地搬迁小区和扶贫重点村实现全覆盖,目前这两个覆盖率已接近90%。

贷款难,曾是制约低收入农户发展的老大难题。龙泉市率先在17个低收入农户集中村开展扶贫资金互助组织试点,着力破解农民贷款难题。其中,官埔垟村就是我省首批国家级扶贫资金互助会试点村之一,互助会共有会员139户,其中低收入农户48户,互助资金已累计发展到84.25万元,会员每股股金增值191.73元。会员以互助资金为依托,快速发展乌龙茶产业,农民人均纯收入从2005年的3126元提高到2013年的9890元。

在村扶贫资金互助会的基础上,我省还积极探索在乡镇一级和县一级建立资金互助会联合会,成为全国金融扶贫的重要创新举措。2013年3月,龙泉市竹垟乡成立我省首个乡镇级扶贫资金互助会联合会,联合会发挥运行安全监管、资金调剂和风险防范救助等职能。2013年,全省欠发达地区共组建扶贫资金互助会620个,累计借款2.4万户(次)、2.8亿元,其中低收入农户借款1.2亿元、1.1万户(次),入会农户年人均增收1280元。

新突破:从经济扶贫到制度扶贫

扶贫帮困,助推低收入农户增收,最根本的是释放体制活力,解放生产力。制度扶贫是浙江扶贫工作的亮点。为盘活农村"沉睡的资本",我省在坚持农村土地集体所有制前提下,积极开展林权、土地承包经营权、农村住房产权抵押贷款试点。

茶产业大县松阳县,农民收入和就业的三分之一来自茶叶。为了让茶园经营权可以流转抵押,解决农民资金短缺,松阳县各乡镇通过对农户茶园的资产评估,向茶农发放"茶园资产评估证"。证书上标明了茶园的位置、边界、面积、品种、整体评估价值等。

一本证解决了茶农发展资金难题。凭借"茶园资产评估证"茶农可以向信用社抵押获得10万元以下的小额循环贷款,并享受基准利率优惠和财政贴息。到2013年底,全县共办理"茶园资产评估证"8108本,"茶园资产评估证"抵押贷款余额超过1.5亿元。

作为国家级扶贫开发体制改革试验区,丽水市积极探索集体经济股份合作制改革,将集体资产折股到户,明晰农民在集体资产中的份额和权利,为统筹城乡要素流动创造制度基础。丽水市农办负责人表示:"丽水市推进以异地搬迁为主题的扶贫体制改革,在安置方式、产权制度、户籍管理、社区服务等方面积极探索创新。特别是产权制度,在云和县的试点中,对村民与社员身份界定、集体资产股份量化等作出了制度安排,强化了合作经济的性质,为下一步产权流转交易奠定了基础。"

异地搬迁是扶贫开发体制机制创新的主线。"目前,围绕扶贫异地搬迁所产生的产权流动、户籍管理、社区治理等问题越来越凸显,需要以城乡一体化的理念,通过系统设计改革方案,建立健全搬迁农民权益有保障、就业有渠道、身份可融入的体制机制。"省农办扶贫开发处处长蒋伟峰说。

晨东小区是龙游县山区农民异地搬迁小区,2010年建成后,将9个乡镇、街道共84个低收入农户集中村纳入扶持范围,以远低于市场价的价格卖给符合条件的搬迁农户。同时,政府做好幼儿园、小学的配套建设,确保迁入户子女能够在城里顺利入学。最重要的是,搬迁户在原居住地享有的土地山林承包权等农村集体经济组织成员的相关权益保持不变。良好的配套,打消了农户离开故土的顾虑。到目前,该小区已安置农户895户3200人。

扶贫异地搬迁有力地促进了人口集聚、投资增长、农民增收。据省农办提供的数据显示,2008年至2013年,29县和海岛市县累计异地搬迁12.78万户、43.41万人,完成投资超过200亿元,异地搬迁农户的收入明显高于当地低收入农户平均收入水平。

图为常山县低收入农户在家门口通过来料加工实现就业。

三农新视点

扶贫开发应与时俱进

邵 峰

长期以来,人们总是将"贫困"与"温饱不济"划等号,将"扶贫"与贫困地区、欠发达地区相挂钩,认为"贫困现象"和"扶贫工作"是一个国家和地区在不发达阶段、欠发达区域的一种特有现象和一项特殊工作。其实不然,随着扶贫任务从消除绝对贫困到减缓相对贫困的转变,我们对贫困现象和扶贫工作的认识也应与时俱进,浙江在这方面走在了全国前列。

浙江是我国最早实行城乡一体最低生活保障制度、基本消除绝对贫困现象的省份。从2003年实施"欠发达乡镇奔小康工程"到2008年实施"低收入群众增收行动计划",浙江扶贫完成了由消除绝对贫困向减缓相对贫困的转轨。绝对贫困是指家庭或个人收入不足以支付食、衣、住等基本生活需求的一种生存状态,可以由"低保"等社会救助来消除;而相对贫困则是指社会成员收入不平等的程度,时时有、处处有,很难完全消除。这就是欧美等发达国家至今仍十分重视扶贫的原因。

浙江省委、省政府正确把握扶贫演变规律,高度重视扶贫开发工作,不断增加扶贫财政投入,没有因为发展阶段领先、农民收入较高、绝对贫困现象基本消除,削弱甚至放弃扶贫工作,反而提出"扶贫是伴随现代化全过程的长期任务",强调"越是经济发达,越要重视扶贫工作",并与时俱进地实施了"低收入农户收入倍增计划"、"重点欠发达县特别扶持计划"等扶贫举措。这不仅促进了低收入农户加快增收和欠发达地区加快发展,而且引领了东部省份和全国各地的扶贫理念和扶贫工作的转变。

浙江是我国最早自行制定扶贫标准、建立规范化扶贫标准确定机制的省份。扶贫标准是政府为认定扶贫对象而确定的收入水平,随着扶贫由消除绝对贫困向减缓相对贫困的转变,其确定机制也发生了根本变化,即由"家庭收入能否满足基本生活"转变为"家庭收入是否处于社会低端"。

经过多年的探索和实践,浙江在2008年实施"低收入群众增收行动计划"时,放弃了"由基本生活需求决定、随价格水平变化"的扶贫标准确定机制,确立了"由居民收入水平决定、随收入增长变化"的扶贫标准确定机制,明确以2007年全省农民人均收入的30%(2500元)为扶贫标准(发达地区自行确定更高的扶贫标准)认定低收入农户,并建立了包括111万户、271万人的低收入农户数据库。

在2011年国家制定新扶贫标准2300元后,浙江省委、省政府将扶贫标准提高到上年全省农民人均收入的45%(2010年4600元),并要求发达地区按"不低于上年农民人均收入的45%和不少于当年农村户籍人口的10%",确定扶贫标准,认定扶贫对象。2013年我省在认定新一轮扶贫对象后,建立了包括176万户、417万人的低收入农户数据库。至此,浙江的扶贫标准确定机制及相对标准实现了与经合组织国家的全面接轨。这不仅使浙江的扶贫从区域性、整体化扶贫拓展到全域性、精准化扶贫,而且引领了东部省份扶贫标准确定机制的创新和全国精准扶贫的全面推行。

浙江是最早转变扶贫方式、实行融入式扶贫的省份。工业化、城市化、农业现代化进程中,一部分人因传统生产生活方式瓦解和个人参与现代生产生活能力缺失,陷入了绝对贫困状态;一部分人因在生产资料占有关系中地位不利、个人素质能力低下和市场经济竞争机制作用,难以平等参与"三化"过程、公平分享"三化"成果,陷入了相对贫困状态。进入新世纪后,浙江率先建立健全以"低保"为基础的社会救助制度,对绝对贫困人口及其边缘人口实行社会救助,以"给钱给物"为主要形式,保障和提高他们的基本生活。同时,围绕让扶贫对象平等参与"三化"进程、公平分享"三化"成果,不断拓展扶贫内容,着力创新扶贫方式,对扶贫对象全面实施产业开发、基础设施、异地搬迁、培训就业、公共服务、金融支持、区域协作、结对帮扶等扶贫举措,着力提高扶贫对象融入"三化"能力,不断改善扶贫对象融入"三化"环境,尽最大可能让扶贫对象融入"三化"。

近年来,一大批国内外扶贫领域的专家纷纷表示,浙江已经有效避免了工业化、城市化、农业现代化进程中的"现代化陷阱",走出一条不同区域、不同人群全面包容的包容性发展的道路。

(作者系知名三农问题专家)

《人民日报》揭示新昌逆势崛起秘诀

抵住"快钱"诱惑 专心发展实业

人民日报记者 顾春

房地产业遭遇"寒冬"以来,在不少地方,企业深陷资金泥淖,经济上行压力较大。然而,浙江的山区县新昌却处变不惊:225家规模以上企业,没有一家发生资金链风险,不良资产率不到0.5%;研发经费占GDP的3.82%,新产品产值率50.3%,居全省第二;发明专利人均拥有量全省第一。奇迹是如何发生的?关键是新昌人能够抵住"快钱"诱惑,专心发展实业。

在土地财政飘红的那些年,新昌政府克服急功近利的思想,始终支持企业发展实体经济,从不鼓励企业竞拍土地,还把城区价值7亿多元的商住土地建成500亩科创核心区。多年来,新昌的企业把心思全放在实业上。龙头企业"浙江医药",20多年来没有投资过一笔房产,去年10亿元利润,全部来自主产业。这使得当地房价一直低于邻县,政府的土地财政收入也为此减少,但制造业却枝繁叶茂。

"我们4个人,拿着50万元起步,没一个人去跟政府打过交道。科技局发现我们是个苗子企业,就主动上门,一指导我们才明白,申请国家高新技术企业需要认证3年。没有他们帮助,高新技术企业称号起码晚3年!"浙江康立自控科技有限公司董事长徐康平充满感激:"我们可以享受高新企业退税,这也是政府主动通知的!为了熟悉软件企业退税业务,政府税务部门还专门去杭州学习。"据了解,很多地方取消了高新企业所得税减免,新昌却坚持不含糊。每年免税3个多亿元,相当于1/10地方财政收入。

专注实业后,企业发现"风景这边独好"。专注于制冷产品研制的三花集团转型升级后,每年都有30%以上增长。"只要立足主业,市场机会就能不断出现,产业生命力一直旺盛。"三花控股集团总裁张亚波说。"新昌创业氛围好,企业家聚在一起,就是探讨实体经济。"万丰奥特控股集团董事长陈爱莲说,企业之间,不比规模、享受,而是比创新,比实验室,比人才,比国际化收购兼并。

企业的猛进带来公共平台不断出现:轴承机械监测中心是国家机械总局在县市设立的第一家,财政投资4000万元,光今年就监测了2800多批;新和成股份有限公司投入2亿元建成国家重点实验室,这个监测平台还向社会开放;眼下,工业设计院、会计师事务所、律师事务所等与发展相关的公共服务机构正在加紧引进……

这样一批冷对"快钱"诱惑、耐得住寂寞的企业家,促成了新昌县工业经济质的提升。"浙江医药"去年获浙江科技创新能力百强企业第一位;今年以来,新昌申请发明专利量全省居首;近两年来,至少7家企业推进海外并购重组,涉及交易金额超过28亿元,现在境外研发机构已设9家,一步进入全球产业链最顶端。

为提升自主创新能力,新昌的企业不惜血本"抢人才"。"泰坦纺织"引进绍兴市首位外籍院士;"三花"董事长腾出价值数千万元的别墅,让给美国专家入住;"浙江医药"等企业鼓励员工升学深造,学费全报,还发补贴,每年学费支付上千万元,读完后员工"来去自由"。

(原载10月15日《人民日报》)