

“三农”决策要参

2018年第26期（总第244期）

清华大学 中国农村研究院

2018年7月16日

浙江丽水扶贫改革试验 的机制创新、经验与启示*

内容摘要：浙江丽水在因地制宜制定帮扶标准和动态统一管理帮扶对象的基础上，探索出保险保障、金融助力、城乡互通的减贫防贫与发展模式，在相对贫困、瞄准协同、稳定脱贫、内生动力、城乡一体等全国共性和前瞻性问题进行了探索和创新。丽水扶贫改革试验的主要经验和启示，一是精准识别贫困群体，因地制宜及时延伸帮扶对象范围，二是动态统一认定帮扶对象，实现多部门的政策瞄准协同，三是注重防范贫困风险，创新机制增进防贫脱贫的稳定性，四是完善帮扶手段措施，激活困难群众的内生发展动力，五是协调推进各项改革，增进城乡减贫与发展的一体化。

关键词：扶贫改革 相对贫困 防贫脱贫 内生动力 城乡一体

*本文为清华大学中国农村研究院2018年暑期农村调查研究成果，同时受到中国博士后科学基金面上项目“基于公共服务虚拟估算的农村贫困人口福利水平测量研究”（2017M610933）的支持。中国农业大学研究生林晓莉参与了前后两次课题调研与数据搜集，报告写作中参考了浙江丽水景宁县农办、云和县农办等相关部门提供的材料，在此表示感谢。

丽水是浙江省经济发展相对滞后、扶贫开发任务较重的地区，也是国务院扶贫开发领导小组 2013 年确立的全国 3 个首批国家级扶贫开发改革试验区^①之一。在 5 年来的扶贫开发改革试验中，丽水地区在因地制宜制定帮扶标准和动态统一管理帮扶对象的基础上，探索出保险保障、金融助力、城乡互通的减贫防贫与发展模式，形成了既具地区特色又有时代共性的扶贫创新体系。丽水在扶贫开发改革中积累的经验，对破解相对贫困、瞄准协同、稳定脱贫、内生动力、城乡一体等新形势下的贫困难题具有借鉴意义。

一、因地因时制定帮扶标准，贫困识别相对化

精准识别是精准扶贫的前提和基础。2008 年，浙江省率先建立低收入农户数据库，在全国最早开始实践精准扶贫，动员各方力量构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫相结合的大扶贫格局。十年来，浙江省因地因时制定帮扶标准，2012—2015 年，施行符合该省实际的 4600 元绝对贫困标准，在消灭绝对贫困后，进一步锁定相对贫困的低收入农户。

一是 4600 元绝对贫困标准阶段（2012—2015 年）。2011 年，国家制定 2300 元（2010 年不变价）的扶贫标准后，浙江省从本省农民收入和生活成本的实际出发，于 2012 年出台了 4600 元（2010 年不变价）的扶贫标准。虽然浙江省的扶贫标准在数额上是全国的两倍，但 4600 元之于浙江省，与 2300 元之于全国相比，是水平相近的绝

^①其他 2 个扶贫开发改革试验区分别是辽宁阜新、广东清远。参见：《国务院扶贫开发领导小组关于设立扶贫开发改革试验区的复函》（国开发〔2013〕1 号）。

对贫困标准。4600 元的浙江扶贫标准占同期全省农村居民人均可支配收入（11303 元，2010 年）的 40.7%，而 2300 元的国家扶贫标准占同期全国农村居民人均可支配收入（5919 元，2010 年）的 38.9%。

二是相对贫困标准阶段（2017 年以来）。2015 年年底，浙江省全面消除 4600 元标准下的绝对贫困现象，成为全国率先完成脱贫攻坚任务的省份。2017 年开始，浙江省制定新标准，锁定相对贫困的帮扶对象即新一轮低收入农户：以具有当地户籍、共同生活的家庭成员人均年收入为认定的主要依据，一般按当地（县、市、区）最低生活保障标准的 1.5 倍作为低收入农户的认定标准线，凡家庭人均年收入低于该标准线的均纳入低收入农户范围。新一轮低收入农户主要由低保对象、低保边缘对象和“4600”低收入农户巩固扶持对象^②组成，其总量按 2014 年当地农村人口的 5%^③进行控制，其中低保对象与低保边缘对象的比例控制在 1：1 左右。在丽水景宁县的新一轮低收入农户中，低保对象人数占 48.0%，低保边缘对象人数占 47.9%，其他经济困难人数占 4.1%。

二、动态统一认定帮扶对象，政策瞄准协同化

在扶贫开发工作中，不同部门之间政策自成体系、“多龙治水”的局面，是帮扶对象识别标准不统一、帮扶资源投入难平衡的主要

② “4600”低收入农户巩固扶持对象是指如无巩固帮扶措施，年均收入极易滑入 4600 元以下的农户。

③结合地区经济条件，丽水、衢州、温州、台州、金华的低收入农户总量可高于当地农村人口 5%的比例。

原因。2017 年开始，浙江省首推低收入农户统一认定标准^④，有效解决了以往因标准不一而导致的识别与瞄准之间、“救助”（民政部门主管）与“扶贫”（扶贫部门主管）两项政策之间的矛盾。过去，低保家庭与低收入农户由民政部门和扶贫部门以不同的收入财产认定标准分别认定，帮扶资源投入难以统筹，在实践中普遍发生识别矛盾和帮扶失衡问题。例如，理论上低保户也应是低收入农户，但实际上低收入农户未完全覆盖低保户；而对于低保户和低收入农户的重合认定对象，则容易因不同部门分治而形成帮扶资源叠加。低收入农户的统一认定机制，有效实现了识别和瞄准的衔接、不同部门帮扶的统筹平衡，对解决当前我国低保与扶贫的衔接问题提供了实践经验。

新建立的低收入农户动态管理机制，以 2013 年低收入农户数据库和原“4600”人口为基础，对扶贫对象进行动态管理、统一和精确识别。在统一认定、统一管理的基础上，对一般贫困户（即低保边缘户）、绝对贫困户（即低保户、五保户）和特殊贫困户（因病等返贫户）等不同类型的帮扶对象分类落实专项扶贫、社会救助等帮扶政策，有效实现了信息共享、政策协同、资源统筹。与此同时，继云和、莲都两区县于 2015 年和 2016 年率先实现城乡低保标准统

^④统一认定标准具体涵盖了对低收入农户的定义、认定标准和认定机制。具体参见：《关于印发〈浙江省低收入农户认定标准、认定机制及动态管理办法〉并开展浙江省低收入农户认定及动态管理工作的通知》（浙农办〔2016〕82 号），《浙江省低收入农户认定操作细则（试行）》（浙扶贫办〔2017〕5 号）和《关于浙江省低收入农户认定、复核及动态管理有关事项的通知》（浙农办〔2017〕52 号）。

一后，从 2018 年开始，丽水全市实施最低生活保障标准城乡一体化政策^⑤，为建立城乡一体化减贫机制奠定了基础。

三、保险护航降低脆弱风险，防贫成效稳定化

所谓“打江山容易保江山难”，贫困群体、贫困边缘群体和刚刚脱离贫困的群体，防范风险的能力弱，脆弱性高，极易因疾病、升学、自然灾害冲击等引致的刚性支出剧增而陷入贫困。以景宁县为例，2017 年认定的新一轮低收入农户（8658 户，16209 人）中，因病致贫的占 56.3%（4878 户），因残致贫的占 21.4%（1850 户），因学致贫的占 3.5%（306 户），因灾致贫的占 0.6%（49 户）^⑥。针对当地低收入农户的贫困结构特征，景宁县于 2018 年创新推出精准扶贫救助责任保险（简称“脱贫保”“防贫保”），实行分类分级保险救助，使帮扶对象免于因疾病、自然灾害、意外事故而致贫、返贫。其中，“脱贫保”针对新一轮低收入农户（2017 年），保险赔付标准更高；“防贫保”针对上一轮低收入农户（2013 年）中刚脱离贫困线但需防止返贫的人员（不包括新一轮依然被认定为低收入农户的）。

“脱贫保”“防贫保”的主要做法是利用政府和保险公司各自的资源配置优势构建“政保”合作平台^⑦，通过政府在保险费率支出上给予财政支持，保险公司运用其专业优势参与社会扶贫，充分发挥

^⑤参见：丽水市政府《关于全市实行城乡一体化最低生活保障标准的通知》，从 2018 年 1 月 1 日开始实行。

^⑥另有其他原因致贫的占 18.2%（1575 户）。

^⑦为保证项目健康可持续，政府和保险部门双方协商形成了《景宁畲族自治县精准扶贫救助责任保险项目实施方案》，其目标任务、合作内容、运行机制已较为清晰。

保险的经济补偿和社会管理功能，为正处于贫困状态人员和刚脱离贫困线人员在疾病救助、自然灾害、助学金等方面拉一条低保障、广覆盖的保险救助带，防止困难群众因病、因灾、因学而致贫返贫。

“脱贫保”“防贫保”通过精准对接到户到人，补齐困难群众抵御风险能力差的短板，形成了防御风险、降低脆弱和稳定脱贫的新机制。目前，“脱贫保”“防贫保”的项目合作期限为3年^⑧，共安排浙江省“两山”建设财政专项激励资金620万元。截至调研时点，景宁县“脱贫保”“防贫保”已签署保险金额206.4万元，针对低收入群众以及刚脱离贫困线群众共52026人进行精准扶贫救助保险，防止低收入群众因病因灾致贫返贫。2018年3月，因暴雨、风灾造成自家香菇棚受损的5户低收入农户获得保险理赔资金共计12000元；2名生病住院的低收入农户获得了医疗补助共约5000元。

四、普惠金融造血助力发展，脱贫动力内生

“三农”融资难、银行不敢贷是农户缺乏发展资金、农村金融供给不足的现实困境，也是限制贫困地区发展生产能力和帮扶对象自我发展能力的重要约束。丽水市近年来通过创新信息对接方式和抵押担保模式，有效激活了普惠金融造血功能，增强了贫困地区和帮扶对象发展的内生动力。

一是创新信息对接方式，化解信息不对称对小农户的信贷约束。在授信信息上，精准建档授信。通过全面开展农户信用信息采集工作，建立农户信用信息数据库，覆盖所有低收入农户，丽水市实现

^⑧初期运行的保险期限为2018年1月至2020年12月。

了批量信用等级评定，并在全国地级市中率先实现行政村信用评价全覆盖。在信贷产品上，精准匹配需求。通过村居化管理、定期走访等形式，全面掌握低收入群体易地搬迁、升学转学等特定资金需求信息，金融机构量身定制了“移民安居贷”“生源地助学贷款”等特色信贷产品和扶贫小额贷款。如遂昌县农村信用合作联社对接民政部门收集移民信息建立数据库，创新推出“移民经商贷”，可一次授信、随用随借、循环使用，利率较普通贷款下浮 20%，有效助力移民易地搬迁后经商致富。截至 2017 年年末，已累计向 1032 户搬迁户发放贷款 1.3 亿元。在银政联动上，精准扶持创业。银行部门与当地扶贫办、旅委、妇联、团委等部门建立常态化沟通联系机制，共享农家乐、民宿、来料加工、农村电商等重点创业领域贫困群体名录，重点支持经部门推荐的创业贫困村、贫困户。截至 2017 年年末，丽水地区累计发放创业扶贫贷款 8635 万元。

二是创新抵押担保模式，弥补农户抵押担保不足的短板。在抵押方面，丽水结合该地区 90%以上地域为山地丘陵、林地是当地农民手上最重要资产的实际，从 2006 年开始探索林权抵押贷款，建立起从林权评估、登记、抵押担保到发生不良贷款处置的一整套制度，形成了林权抵押的“丽水模式”。在担保方面，通过政府担保深化政银联动，推进“政银保”小额贷款贴息项目。2014 年，景宁县在上一轮项目的基础上，推出了第二轮“政银保”合作小额贴息贷款项目。“政银保”由政府为低收入农户贷款提供保证保险，每万元 150 元的年保险费由政府全额出资，全年保费约为 450 万元。根据放贷

银行统计，从2014年实施“政银保”项目以来，截至2017年12月底，景宁县已累计向低收入农户发放贷款9565笔、4.76亿元，在促进低收入农户发展生产、增加收入方面发挥了积极作用。

三是深化农村金融村社化、在地化，发挥村级互助组织效能优势。以景宁县为例，村级资金互助会通过发挥多种组织资源的优势有效增加了农村金融供给：一是村级资金互助会由省级扶贫资金出资作为初始资金池（一般每村20万元），实现扶贫资金农村金融的村社化、在地化，解决了农户难以自发形成资金互助的困境；二是资金互助会在村级成立（同时设理事会、监事会），封闭运行，有需求农户可参股^⑨成为会员（规模30~50户，同时对低收入农户有比例要求），互相担保借贷^⑩，并在期末根据参股额享受利息分红^⑪，发挥了村级自治组织现有的组织资源优势 and 熟人社会的网络资源优势，降低了资金使用管理成本和监管成本；三是利用第三方组织机构的专业优势，规范了资金管理，包括农商银行提供的资金管理服务，会计师事务所的年度审查审计服务等。2008年至今，景宁县共组建村级资金互助组织59个^⑫，覆盖全县行政村总数的23.2%，为促进农户发展生产提供了便利、有效的资金支持。以该县鹤溪街道双后

⑨每个会员参股不超过2000元。

⑩低收入农户参股额不同，但享受的借贷额度无差异。

⑪资金互助会利息收入的40%用作管理费，30%用于会员分红，40%存留在资金池。

⑫其中，省级专项扶贫资金互助组织共30个、620万元，省级特扶资金互助组织共29个、580万元。目前实际注册运行为34家，其中1家已申请退出并将补助资金退回国库（20万元）。据调研，部分村因村内就业结构、人员流动（例如外出人员比例高）而不适合运行互助资金，部分村因农户收入达到一定水平后不再需要互助资金，这些情形自然形成了资金量较小、需在村内封闭运行的村级互助资金的退出。

岗村为例，该村农户以香菇种植、山林经营为主，2013年开始运行村级资金互助会，入股会员50户（其中低收入农户17户），占该村农户数51.0%。会员单户借贷一般以1万元或2万元^⑬为主，一年一贷，主要用于肥料使用、用工投入等袋料香菇投入。由于产业收益稳定，接近几年袋料成本2元/袋、纯收益2.5~3元/袋的行情，每万元贷款可以为农户增加纯收入1.25万~1.5万元，对农户尤其是低收入农户扩大生产经营、增加收入起到了助推作用。并且，会员逐渐积累起了生产发展资金，目前该村40%的会员实际上不再需要此项贷款，预期近几年内互助资金会将在该村完成助力发展的使命而由会员大会解散。

五、城乡改革打通双向渠道，减贫发展一体化

“留不下的城市，回不去的乡村”是当前城乡关系中农民市民化难题和农村就业增收困境的普遍写照。丽水云和县以户籍管理、农村产权、社会管理等领域的一系列改革为基础，通过农民进城和农村资源盘活两端发力，打通了城乡互通“双向渠道”，实现了城乡融合、利民普惠的减贫发展一体化。

在农民进城方面，通过异地搬迁安置、户籍管理改革、社区服务革新等一系列措施，畅通农民进城、安居、融合的通道。一是大力扶持异地搬迁安置，让更多农民“进得来”。通过整合资金加大农民异地搬迁扶持力度^⑭，统筹水源保护目标以扩大搬迁范围，推进农

^⑬限制条件是单户一次不超过3万元。

^⑭云和县异地搬迁补助标准从原来的每人5000~17500元，提高到每人最高60000元。

村建设用地复垦、土地综合整治以增强搬迁用地和资金保障。截至2017年7月，云和县先后在县城建成5个农民异地搬迁安置小区，累计安置20574人，推动了农村人口向县城集聚，实现74%的人口、92.5%的学生、95%的企业集中在县城居住、就学和发展。二是户籍管理制度改革试点加上农村配套政策体系，让进城农民“安下心”。在取消农业户口和非农户口性质及其衍生户口类型划分^⑮的同时，原农民群体在户籍统一转换为居民后，按“就高不就低，自由选择，不重复享受”的原则，可凭社员证享受相关涉农政策和权益，或享受与城镇居民同等的权益和待遇，破除了农民带资进城落户障碍。三是推进社区管理服务方式创新，让进城农民“能融合”。实行随居定籍，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。通过新建社区、直选主任、契合需求的方式强化服务，促进异地搬迁进城人员融入城镇。

在农村权益方面，通过多项产权改革厘定权属，盘活资源释放红利，打通了农村资源受益通道。一是推进农村产权制度改革，厘定权益。农村集体产权方面，在清产核资、摸清家底的基础上，云和县于2014年8月全面完成村经济合作社股份制改造，将村集体经营性资产以户为单位折股量化到人，发放股权证。同时，赋予农民对集体资产股份的收益、抵押、担保等权益。农村土地、房屋方面，

^⑮2014年12月15日，云和县的户口性质统一转换为“居民户口”。

继续推动农地^{①⑥}和农房^{①⑦}确权发证。二是搭建平台，拓宽流转范围，规范流转交易。在权属清晰基础上，建立县农村产权流转交易中心，推动农村土地经营权、集体资产股权等各类产权抵押融资和流转交易。开展宅基地使用权流转试点，在“用途管制、规划控制”和“自愿、公开、公平”的原则下，放开宅基地使用权社内流转限制，允许本县农村村民（户籍改革到位后持有社员证居民）在县城规划区范围之外跨社流转宅基地使用权^{①⑧}，对“有房”和“空闲”两种宅基地类型，可分别采取村民自主流转和村集体公开挂牌竞标方式进行流转^{①⑨}。截至2018年4月底，云和县内已跨社（跨村/跨乡/跨镇）流转有房宅基地13宗、1268平方米，空闲宅基地37宗、3200平方米。三是推进空闲农房“二次创业”，畅通资本下乡、资源创收渠道。在宅基地使用权流转体系下，通过租赁空闲农房或者将闲置农房征收为国有公开出让的方式，由市民或企业用于自身养生休闲、对外经营，既让闲置农房发挥效益、增加进城农民收益，又让市民和城市资本直接参与乡村发展。根据当地的调查摸底，云和全县适合进行农家乐、民宿等形式“二次创业”的空闲农房达1115余幢，已成功

①⑥云和县原土地证发证率93%，新一轮土地确权进度在丽水地区位列倒数第二，但计划2018年8月之前完成。

①⑦截至2018年4月，云和县农村房产证发证率不到30%，发证率低的原因之一是农村的违章违建问题较普遍。根据规定，在宽容范围（5%）之外的违章部分不处理则无法发证，农民不愿整改而往往宁可不要证。

①⑧在县城规划区102.2平方公里范围以内允许协调、安置、置换宅基地，在县城规划区102.2平方公里范围以外允许跨社流转宅基地。宅基地使用权只需经村股份经济合作社批准同意，即可对外跨社流转。

①⑨政府同时制定了农村宅基地使用权流转的指导价和最低保护价，维护农村宅基地使用权流转市场稳定。

租赁农村空闲农房 100 余幢，为农民直接创收 400 余万元。

六、浙江丽水扶贫改革经验与启示

浙江丽水地区的扶贫改革试验在精准识别帮扶对象、统一认定协同瞄准、防范贫困风险、激发内生动力、城乡减贫发展一体化等关乎扶贫开发全局性重大问题、全国性共性问题 and 新时代前瞻性问题上进行了有益探索。其扶贫改革的重要经验可总结为五个方面：

一是精准识别贫困群体，因地制宜及时延伸帮扶对象范围。在消除绝对贫困的进程中，要重视临界贫困和相对贫困问题，逐步实现贫困对象识别和瞄准的延伸和动态管理。在现有建档立卡基础上，既要立足当前，也要谋划长远，及时摸清临界贫困人群贫困现状，着手调查研究对贫困人群的分类分级登记管理。浙江省结合地区实际，按当地（县、市、区）最低生活保障标准的 1.5 倍作为低收入农户的认定标准线，并在低收入农户中以 1：1 比例认定低保对象与低保边缘对象，及时将贫困脆弱性较高的边缘群体纳入帮扶对象范围。

二是动态统一认定帮扶对象，实现多部门的政策瞄准协同。实现扶贫开发和农村最低生活保障制度的有效衔接，关键在于统一认定标准，以此为基础实现信息共享、政策协同、资源统筹。浙江省实施低收入农户（相对贫困人口）的统一认定标准，在统一认定、统一管理的基础上，对不同类型帮扶对象分类施策，有效平衡了帮扶资源，避免在各类不同困难群众之间形成政策鸿沟和悬崖效应。

三是注重防范贫困风险，创新机制增进防贫脱贫的稳定性。脱贫攻坚在预期时间内整体消除绝对贫困之后，脱贫群众的脆弱性问

题和返贫风险将依然存在，巩固脱贫成果，防范和治理返贫将成为新的工作重心。丽水景宁县探索的“脱贫保”“防贫保”模式，通过“政保”合作开辟了对低收入农户的分类分级保险救助，充分发挥保险的风险管理与补偿功能，形成了稳定脱贫和防贫的新机制。

四是完善帮扶手段措施，激活困难群众的内生发展动力。贫困群众既是脱贫攻坚的对象，更是脱贫致富的主体，激发贫困人口脱贫致富的内生动力是实现长久脱贫的关键。激发内生动力，重点是要完善扶贫手段措施，避免单一化的给钱给物帮扶手段，聚焦贫困群众的能力养成和自我发展潜力培养。丽水市在金融创新过程中发挥了政府的服务功能，通过增进信息对称、抵押担保，激活了普惠金融的造血功能，增强了贫困地区和帮扶对象发展的内生动力。

五是协调推进各项改革，增进城乡减贫与发展的一体化。在新的形势形势下，面对城镇化困境、农村贫困问题以及逐渐凸显的农民工贫困问题等，需要协调推进户籍管理体制、农村产权制度改革、社会管理制度改革等领域的一系列改革，缩小城乡福利差距、实现农民带资进城安居落户，确保改革的系统性和协调性，让体制改革释放普惠福利，推进城乡一体化，减贫与发展一体化。

清华大学中国农村研究院 王 瑜



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）