

浙江永嘉：精准脱贫推进高水平全面小康建设



浙江省委书记车俊(前排中)调研永嘉县扶贫开发工作

□ 本报记者 杨广义
□ 吴伟康

金秋时节，记者来到“中国农村改革先驱”“温州模式典型代表”“中国农村集体产权制度改革试点县”“中国工农红军第十三军诞生地”“中国长寿之乡”——浙江省永嘉县。沿着美丽的楠溪江逆流而上，盈盈江水映青山，郁郁滩林薰和风，坡坡柑橘压枝头，轻轻舴舺泛绿波，畦畦草莓卧田头，片片菜蔬大棚窝，处处笑语农家乐……在采访路上，永嘉县农业农村局局长、扶贫办主任周俊晓乐呵呵地告诉记者：“今非昔比，特别是近五六年来我们永嘉一年小变，三年大变，公路直通村门口，便民路通到户，家家户户住上安全舒适房，山上栽的、地上种的都是农户的收入！”

从党的十八大以来，永嘉县永葆40年前“中国农村改革先驱县”的本色，在党中央深化农村改革系列决策部署的引领下，全面打响扶贫开发、脱贫攻坚攻坚战，创下了今日永嘉“蝶变”的奇迹！

五年脱贫攻坚，中流击楫，破浪前行。永嘉全面消除绝对贫困，率先跨入“加快发展县”，再度刷新了“中国农村改革先驱县”的创新纪录！2018年，永嘉县地区生产总值达到414.46亿元，实现一般公共预算收入35.07亿元，城镇居民人均可支配收入45,293元，农村居民人均可支配收入22,190元，低收入农户人均可支配收入9855元，实际增幅15.6%，连续三年荣获浙江省26个加快发展县绩效考核第一档。

成绩骄人，来之不易。喜人的景象、闪亮的数据，无不是永嘉县委、县政府全面贯彻党的十八大、十九大精神和中央、省市实施乡村振兴战略系列决策部署，带领全县人民决战脱贫攻坚、探寻创造发展奇迹之路的成功见证！

牢记使命 “不破楼兰终不还”

永嘉县位于浙江省东南沿海的括苍山南麓、瓯江下游北岸，“八山一水一分田”，县城面积2674.3平方公里，是浙江省第四大县、温州市第一大县、中国文化旅游大县、中国千年古县、浙江革命老区县。全县户籍人口97.85万，下辖11个乡镇、7个街道、4个乡镇、454个行政村、87个城市社区。

由于全县区域面大，自然村数量多达2200个，且住户少、分布零散，既是山区又是老区，大多数村庄地理环境偏僻“山高皇帝远”，生产和生活条件比较恶劣，发展相对不平衡。尤其是经济基础薄弱和教育医疗等短板，使永嘉山区农村的经济发展、文化建设和人民生活水平相对滞后，加之楠溪江是国家和省市重点生态功能和水源保护区，承担着生态环境安全的重大责任，经济社会发展空间和产业发展方向受到制约。纵观贫困山区农村现状，根据浙江省《全面建设小康社会统计监测方案》识别，全县农户人均收入低于4600元的绝对贫困人口占比之高，扶贫工作之重，脱贫攻坚难度之大，前所未有。

扶贫，新时代神圣的使命；消除贫困，共产党人不容辞的政治责任！

“不忘初心，牢记使命。抓好扶贫

开发，坚决打赢脱贫攻坚战，是各级党委的最高政治站位。”永嘉县委书记王彩莲坚定表示：“我们新一届永嘉县委向省委、省政府和全县人民庄严承诺，以‘不破楼兰终不还’的决心，决胜脱贫攻坚，全面消除贫困，全力推进农户增收致富，让全县贫困人口和贫困山区同全国人民一道进入全面小康社会。”

根据永嘉山区发展不平衡不充分，以及全面建设小康短板突出等现状，永嘉县委、县政府组织开展全县扶贫工作大调研活动，密切联系实情，厘清完善工作思路，作出“以开展决胜全面小康社会关键年和脱贫攻坚工作攻坚年活动为动力，全面推进省委、省政府《关于低收入农户高水平全面小康计划》，加快推进精准扶贫、精准脱贫，聚焦低收入农户共享全面小康目标，坚决打赢脱贫攻坚战，率先消除贫困，跨入‘建设高水平全面小康阶段’。”

在实践中，永嘉县委、县政府积极探索成功扶贫的“核心密码”，始终坚持将脱贫攻坚与农村深化改革同步推进，不断创新体制机制保障、统筹整合资金模式、民生保障机制和扶贫工作监督问责制度。2013年以来，先后出台了“低收入农户收入倍增计划”“扶贫工作捆绑责任制”“扶贫攻坚考核办法”“百名会长结百村、助力脱贫奔小康行动”“永嘉县扶贫资金互助会管理办法”“永嘉县财政专项扶贫资金和项目资金管理实施细则”“2018年~2022年永嘉县全面推进低收入农户高水平全面小康计划”等一系列涉及扶贫工作的政策规范性文件，为全县实施扶贫开发提供政策支撑和制度机制保障。同时，做到将脱贫工作作为“十三五”期间的头等大事和第一民生工程抓实。坚定“扶贫没有完成时”的思想，做到一切工作向脱贫攻坚聚焦，各种资源向脱贫攻坚聚集，各方力量向脱贫攻坚聚合，形成全社会参与大扶贫新格局。

与此同时，永嘉县委、县政府全面压实县、镇（乡）、街道乃至村各级党政领导的扶贫政治责任。率先建立县扶贫开发领导小组。坚持县委、县政府领导始终走在脱贫攻坚最前列，由县委书记担任脱贫攻坚第一组长、县长担任副组长，相关职能部门负责人为领导小组成员，形成了“一把手”亲自抓、分管领导合力抓、职能部门协作合力抓、乡镇街道帮扶具体抓的扶贫工作机制。为确保实效，县委、县政府在实施挂图作战的同时，建立扶贫工作专项监督检查制度，做到乡镇（街道）定期上报扶贫工作进度，组织由人大、政协、县考核办和县农业农村局（扶贫办）等单位派员参与的督查组，对全县“消除4600”工作推进情况进行全面督查复核、查漏补缺，并及时发现问题、现场研究解决。

由于矢志改革创新，坚定“不破楼兰终不还”的意志，和发扬“狭路相逢勇者胜”的拼搏精神，至2017年底，永嘉县如期完成“低收入农户倍增计划”，全县低收入农户人均收入从2013年的6275元增长到2017年底的1.19万元（据统计局局长的统计办法统计），年均增长16.23%，低收入农户从上一轮认定的5.2万户、13.75万人

减少到2.27万户、4.2万人；扶贫实现了从输血型向造血型转变。今年，永嘉县深入贯彻落实党的十九大精神和中央一号文件，大力实施乡村振兴战略，大力推进乡村旅游，低收入农户脱贫致富得以加速。截至2019年6月底，全县（按新统计办法统计）低收入农户人均可支配收入已达5713元，同比增长16%，增势喜人。

改革创新 破浪前行抢先机

永嘉是个古老而神奇的大县，也是一个国人关注的“站在改革潮头，敢为人先”的奇迹之县。上溯世纪，这里闪耀的三件大事，无不让人刮目相看：1930年，中国工农红军第十三军在永嘉诞生，红色旗帜引领今天；1956年，永嘉开创了全国包产到户之先河，比安徽凤阳小岗早了22年；改革开放的春天，永嘉创建了全国第一个专业小商品市场“桥头纽扣”市场，社队、家族工厂如雨春笋破土而出，引领时代经济变革，是温州模式典型代表；在深化改革的今天，永嘉县以其农村深化改革的亮点被入选为“中国农村集体产权制度改革试点县”。

改革是发展的动力，创新是成功的源泉。

要让远山山区农户脱贫增收致富，增强造血功能是前提，创新扶贫开发模式是关键。5年来，永嘉县坚持站在“致力打造永嘉扶贫样板”的高度，走出了一条农业升级、旅游突破、乡镇村统筹、社会助力扶贫开发的新路子。

2014年的春天，永嘉县委、县政府率先在楠溪江源头岩坦镇实施田园综合体开发建设试点，创下了以“有利于农民增收致富、有利于农村集体经济发展、有利于发挥村级组织作用”目标和“三生同步”“三产融合”“农文旅三位一体”为特色的田园综合建设样板，得到国家自然资源部、农业农村部和省政府的充分肯定，被省政府召开现场会推广。其中，2015年落地岩坦镇小舟坪村的现代特色农业示范区“楠溪江嘉纳庄园”，流转租赁耕田山塘面积7000多亩，总投资4.7亿元，集农业休闲观光、优质农产品生产于一体，农业产业与旅游康养等产业深度融合，成为现代农业和生态农业的样板。一业落地，多业兴。如今小舟坪村农业观光、康养、民宿等新业态逐步形成，每年村集体经济收入达60多万元，全面消除了贫困，低收入农户全部走上了增收致富路。

以“大建大美”为抓手，推进美丽乡村建设，充分利用和保护古村，发展乡村旅游，加速农户脱贫增收，这是永嘉县推出的整村改造扶贫新模式。2014年，永嘉县委、县政府率先提出“以新村换旧村”思路，决定将501万平方米的屿北古村置换到新村进行保护和利用，开创了全省“整村置换”扶贫开发模式之先河。如今，屿北村“唐宋新村”成了楠溪旅游和文旅品牌高地。通过山林流转、闲置宅基地和土地盘活，村集体经济不断壮大，全村75户、134名低收入农户人均年增收4000多元。整村改造扶贫模式，已成为全省乃至全国的典型。

实施重点帮扶村整村搬迁，让广大农户进入脱贫致富的行列，这是永嘉县桥下镇创新扶贫开发工作的成功探索，并为全省树立了样板。2014年以来，该镇先后将陈山、肖山等7个重点帮扶行政村，整体搬迁到桥下工业区边上的八里移民小区，不但让1000多户4500多人下山，而且通过建立产品来料加工点和推荐劳动力进教玩具企业就业等措施，让所有下山农民人人有事做、个个有钱赚，低收入农户人均增收6000多元。

培育新业态，打造特色社区，让重点帮扶村甩掉“拐杖”走上发展产业致富。这是永嘉县鹤盛镇扶贫开发的一大亮点。该镇上日川村唐家湾自然村，118户住在楠溪江边上，尽管楠溪江旅游业发展，但这里的农户就是没

找到打造创富的钥匙。对此，鹤盛镇认真梳理资源，分析优势，提出了“引资扶贫开发，量身打造唐家湾旅游社区”的设想。同时，唐家湾村支持落地“温州君兰酒店管理公司”，引进投资2亿元，开发民宿、乡村酒店和打造康养基地，目前项目已完成一、二期工程，乡村酒店已进入对外营业。旅游社区的建立挂牌和项目的落地开发，带动了唐家湾村产业融合发展，培育壮大了村集体经济，全村低收入农户人均收入增加5000多元。

筹措捆绑专项扶贫资金，为全县贫困村集体置产发展物业创收，彻底消除集体经济“空壳村”，为各地破解“户富村穷”难题提供了“永嘉经验”。该县2019年筹集扶贫资金6000多万元实施“飞地抱团”项目，为120个重点帮扶村和经济薄弱村购买桥下镇新纵年产10万套教玩具生产基地综合生产区的（原教玩具小微园）两栋厂房（建筑面积18,988平方米），用于物业出租，收益主要用于发展村级集体经济和解决低收入农户增收。

地上本无路，走的人多了便成了路。改革创新，绝不是“舶来品”，而在于勇于探索、敢为人先；正是这样，永嘉的扶贫工作才在破浪前行中获得一个个先机。

精准扶贫 开源节流强保障

“引资金之‘水’，开源节流，为脱贫提供基础保障”，永嘉县县长林万乐深有体会地告诉记者：“扶贫开发是一项长期的工作，绝对贫困可以消除，但相对贫困长期存在，扶贫工作的核心是实现低收入农户增收、节支、提质。要打赢脱贫攻坚战，精准扶贫、精准脱贫是决胜的关键，建强保障是打赢攻坚战的前提。”

5年来，永嘉县坚持把摸清低收入农户的底数作为扶贫攻坚的前提，在开展全面的排摸中，做到精准摸底，精准查因，精准施策。

在实践中，永嘉县委、县政府按照“精准识别、动态管理”原则，对每年第四季度新认定的低收入农户，通过到村到户的贫困状况调查和建档立卡工作，建立低收入农户动态管理机制，完善扶贫对象数据库。至目前，全县已实现低收入农户户有卡、村有册、县乡有数据库。同时，针对低保对象，出台了临时救助、医疗住房、特困供养等系统化的专项政策，全面构建城乡一体化的新型社会救助体系。据统计，2016年以来永嘉县共发放低保金4亿多元、特困供养金1200多万元，临时救助2.26万人，医疗救助2.11万人，低保对象的生活得到有效保障。

实施精准扶贫，重在精准施策。永嘉县委、县政府在深入调查低收入农户贫困状况的基础上，分别轻重缓急，开展针对性帮扶，精心组织实施“五个一批”帮扶工程，即：发展产业带动一批，下山移民安置一批，金融扶贫助推一批，培训就业促进一批，结对帮扶扶植一批。在实施中，将低收入农户易地搬迁作为贫困山区精准扶贫的重点，要求全力以赴抓实、抓细、抓好。2017年以来，永嘉县结合新型城镇化建设，全力抓好地质灾害点、重点水库库区、交通闭塞边远山区、生产生活环境恶劣村庄等区域的低收入农户易地搬迁，累计易地搬迁农户6500多人。有效地改善了他们的生活环境条件，提高了教育、公共服务水平。

为了切实解决低收入农户在发展产业过程资金不足问题，永嘉县不断加大普惠金融力度，充分发挥小额信贷丰收爱心卡的作用，助力低收入农户创业致富。2013年以来，全县共落实扶贫小额贷款项目11,000个，累计发放贷款5.5亿元，累计带动15,000多户低收入农户创业增收。2018年，进一步加大金融扶贫力度，发放扶贫贷款1.8亿元，惠及农户1272户；农房抵押贷款余额在2.13亿元，同比增长86.1%；民宿经营股权质押贷款余额达562万元，惠及22户。

与此同时，永嘉县不断深化农村金融改革创新，汇合资金之“水”，织密保障之“网”。5年来，全县建立村级扶贫资金互助会100家、联合会1家，投入财政启动资金2570万元，有效解决了农户贷款难和农业发展资金短等问题。此外，为切实解决因病致贫问题，永嘉县2018年推出了“低收入农户补充保险”，县财政安排扶贫资金413.34万元，为全县4万多名低收入农户实施补充保险，同时，县扶贫办联合人寿保险公司切实加强健康扶贫和补充保险政策宣传。到目前，人寿保险公司已赔付300多万元，受益低收入农户达660多人，理赔率全市领先。2019年，县扶贫办加大补充保险力度，共安排扶贫资金1220万元，专项用于全县40626名低收入农户的补充保险，有效化解了全县低收入农户因病、因意外伤害返贫致贫难题。

在实现低收入农户低保、救助全覆盖的基础上，永嘉县还大力推进公共服务扶贫，发力夯实以教育、医疗、养老、基础设施等四大保障。在教育方面，精准发力农村学校和薄弱学校建设。2013年~2018年，累计投入8.28亿元，建成农村学校基建项目41个，改造农村薄弱学校72所。同时，专门成立学生资助管理中心，下达各类资助经费1.45亿元，资助家庭经济困难学生达18.3万多人次。医疗方面，全力抓好“双下沉、两提升”工作，率先全市建立县级医疗联合体，大力推进基层家庭医生服务，低收入农户家庭医生签约服务达3.2万人，全县基层就诊率达到69.5%，创成全市“双下沉、两提升”典型。养老方面，进一步健全居家养老体系，对全县9家敬老院实行公建民营改革，建成居家养老照料中心587家，五保对象集中供养率达98%。基础设施建设方面，坚持修好农村致富路，2013年以来共投入35.4亿元用于山区交通项目建设，实现行政村等级公路通达率和硬化率100%；开展农村人居环境提升3年行动，基本实现全县农村厕所、垃圾、污水生态治理全覆盖。至今已建成美丽乡村精品线3条、精品村56个。由于对精准山区全面建设小康的短板精准施策、建强保障，为全县决胜脱贫攻坚铺平了道路。

增强“造血” 走标本兼治之道

“治贫要治根，扶贫开发重在产业发展，这才是贫困山区走向增收致富、建设全面小康社会的长效之策”，永嘉县副县长黄方雷深有见识地说，全面消除贫困，“输血”是权宜之计，打好打赢脱贫攻坚战的前提；脱贫增收致富，增强农村“造血功能”是根本，而首当其冲的是培育、发展、壮大农村产业。2013年以来，永嘉在开展扶贫开发、脱贫攻坚工作中，坚持走“标本兼治”的扶贫之路，在全力做好“输血”扶贫的同时，致力农村产业的培育和发展，增强扶贫“造血功能”，加快广大低收入农户增收致富步伐。

在扶贫攻坚中，永嘉县委、县政府坚持把扶贫开发摆在攻坚的首要位置，以开发带动农村产业的培育和发展，并倾其全力重点抓好特色产业扶贫。在推进产业扶贫中，该县坚持从实际出发，充分利用楠溪江绿色生态资源、大力发展乡村旅游，重点做好文旅深度融合文章，精心培育产业之“苗”，扶持发展一批新产业，培育一批新业态。目前，全县共发展农家乐、民宿特色村8个，星级经营户152户，2013年来共接待游客1500万人次，直接营业收入超5亿元。其中岭上人家、林坑、墨家寨等一批农家乐、特色村和楠园、枫驿等一批精品民宿，已成为该县扶贫重点帮扶村、老区村发展的美丽产业，名扬省内外。随着乡村旅游的发展，山区农户逐渐从过去的“卖产品过日子”走向今天的“卖风景创财富”。5年来，永嘉县通过成功举办早茶节、杨梅节、早香柚节、红柿文化节等一系列活动，打造低收入农

户增收创富平台，提升楠溪江乡村旅游人气，实现了全县旅游业连续5年保持30%以上高速增长。乡村旅游业的迅速崛起，不但加速了新业态的培育，还形成“资源入股、利益共享”和“村企共建、物业兴村”等一系列共建共享机制。由此，山区农户从“一锤子买卖”的土地转让，向“细水长流”的人股分红转变，从而实现了在家门口致富。

以实施乡村振兴战略为抓手，大力发展“一村一品”“一村一特色”，是永嘉产业扶贫的主攻目标，也是永嘉县5年以来扶贫开发的亮点。根据永嘉企业多、用工需求量大实际，永嘉县把做大做强全县来料加工业作为重点，专门建立“永嘉县来料加工经纪人协会”，组织开展来料加工经纪人专业培训，并通过专业协会引导劳动密集型加工企业、外贸企业发展来料加工业务，推进山区农民增收致富。目前，来料加工已成为山区乡村的特色产业，业务拓展到义乌、黄岩、乐清等地，来料加工网点遍及永嘉县573个村社，其中包括116个重点帮扶村，从业人数达2.5万人，每年发放加工费1.5亿多元，人均增收6000元。有效地解决了农村留守老人、留守妇女的就业问题。

坚持增收长效与短平快产业扶贫项目一起上，大力扶持发展特色种养业，既保证“输血”式扶贫又创新“造血”式扶贫。2013年以来，永嘉县共发展“短平快”农业扶贫开发项目1750个，带动全县4300户低收入农户增收。此外，还投资260万元，用于乌牛、界坑试点光伏产业扶贫。

“一村一特色”，富了一大片。位于永嘉县小楠溪上游的界坑乡，距离县城80公里，地处偏远山区，上世纪90年代人均收入不到2000元，是省级贫困村。2013年以来，该县充分利用挂钩帮扶资源，依托农业科技力量，大力发展以稻田养鱼、毛贡米、高山茭白为主打的水产特色产业，让全乡农户走上了发展种、养业脱贫致富的道路。如今，该县高山茭白种植面积达1200多亩，每年直接产出效益达5000多万元，成了名闻遐迩的“茭白致富乡”。

种养业齐头并进，“一村一品”出特色、上规模，村村念响“田头经”。2018年，永嘉县发展稻田养鱼面积8.38万亩，产量达1809吨，占全县渔业产量的43.8%，创成了国家级“稻鱼共生标准化示范区”；岩头镇埭里村大力发展种植业，开发成功百果园，发展枇杷、柑橘、杨梅基地1300多亩，种植油茶基地700余亩，辐射带动周边村发展种植基地1700多亩，成为远近闻名的农业“观光园”；年均接待游客10,000多人次，成了农户增收致富的“钱袋子”。

为农村深化改革闯关，盘活农村产权，这是永嘉创新产业扶贫的大胆尝试，也是永嘉扶贫开发的新模式。近年来，该县依托市场化的农村产权交易平台，积极引导农村产权进入平台进行交易，以此使农村资源变资本、资产变资金。去年，该县村集体“经营性资产”平均增值30%以上，累计完成交易1141宗、交易金额达12亿元，分别位居全省第一。由于盘活产权，有效缓解了产业发展中的资源有效整合难题，统筹推进了产业扶贫，被列为浙江省26条改革典型经验予以推广，同时入选全国农村集体产权制度改革试点县。

改革无止境，为农村“造血”闯关。去年以来，永嘉以盘活农村产权为起点，深入探索农村宅基地“三权分置”的具体实现形式，力图通过盘活闲置农村宅基地（农户）为加快推动民宿、农家乐、康养等产业发展，以增强农村“造血”功能，擦亮永嘉“全国首批民宿产业发展示范区”牌子。

“扶贫没有完成时。”干在实处、走在前列、勇于探索、敢为人先，这是永嘉县扶贫开发工作的风格。今天，新一轮精准脱贫攻坚推进高水平全面小康建设的战鼓已在永嘉大地擂响。深信，用2022年永嘉县委、县政府必定会用集体的智慧和拼搏，再为敢为人先的永嘉创造奇迹！（本文配图由吴伟康提供）