



# 阻断贫困城市化的浙江实践

邵 峰

浙江省扶贫办公室

2014年9月2日

This presentation is an input to the international policy workshop on rural-urban linkages held in Zhejiang, PRC on 2-4 September 2014. The views expressed in this presentation are those of the author, and do not necessarily reflect the views and policies of the organizers (the Asian Development Bank [ADB] and the International Poverty Reduction Center in China [IPRCC]), or ADB's Board of Governors, or the governments they represent. ADB and IPRCC do not guarantee the accuracy of the data and information in this paper.



## 贫困城市化

现象

城市贫困发生率的提高伴随着农村贫困发生率的下降

观点

“贫困城市化”是农村贫困人口向城市集中，即“贫困人口城市化”

### 浙江实例

- “贫困城市化”主要不是“贫困人口城市化”
- “贫困城市化”主要是排斥性工业化城市化道路和不均等公共服务造成的
- “贫困城市化”是可以阻断的



## 导 言

浙江城乡绝对贫困现象基本消除

## 浙江实践

浙江独特的包容性工业化城市化道路

浙江率先推进基本公共服务均等化

浙江持续实施融入式扶贫开发

## 结 语

浙江的实践经验与面临挑战



# 一、浙江城乡绝对贫困现象基本消除



# 浙江概况

浙江在中国的位置



浙江是中国东部沿海的一个陆域小省，面积仅10.18万平方公里，为中国的1.06%。

30多年工业化、城市化的发展，使浙江成为全国的经济大省，城乡居民人均收入位居全国第三（仅次于上海、北京），城乡绝对贫困现象基本消除。

人多、山多、岛多、地少，改革开放前并不是一个很富庶的地方。

1978年，浙江农村贫困发生率高达36.1%，比全国平均水平高出5.4个百分点。





# 1978年和2013年浙江、中国主要经济指标对比

指 标	1978年浙江		2013年浙江		2013年中国
	数值	全国位次	数值	全国位次	数值
常住人口(万人)	3751		5498	10	136072
城市化率(%)	14.5		60.0	6	53.73
从业人员数(万人)	1795		3708		76977
就业结构	53.2: 29.8: 17.0		14.2: 47.0: 38.8		31.4: 30.1: 38.5
GDP(亿元)	124	12	37569	4	568845
人均GDP(元)	331	16	68462 (11055 \$)	5	41805 (6751 \$)
三次产业结构	38.1: 43.3: 18.6		4.8: 49.1: 46.1		10.0: 43.9: 46.1
财政总收入(亿元)	27	14	6908	5	129143
#地方财政收入(亿元)	27	16	3797	5	
城镇居民人均可支配收入(元)	332	9	37851	3	26955
农村居民人均纯收入(元)	165	8	16106	3	8896
金融机构存款余额(亿元)	35.8		73732		1070588
#个人储蓄存款余额(亿元)	7.7		29360	3	465437
#人均个人储蓄存款余额(元)	21.6		53406	4	34205 <sup>6</sup>



# 浙江城乡人口基本消除绝对贫困现象

## 本省城乡人口绝对贫困现象基本消除

- 最低生活保障制度：保障绝对贫困人口基本生活、消除绝对贫困现象的一项制度。1996年浙江建立城乡最低生活保障制度，是全国最早实行且城乡同时实行此制度的省份。

2013年	全省低保	城市低保	农村低保
人数	62.9 万人	7.3 万人	55.6 万人
标准	RMB	16.95 元/天	12.93 元/天
不管按什么汇率,浙江低保标准均高于2美元/天	PBC ER 6.19	2.74 美元/天	2.09 美元/天
	IMF PPP 4.25	3.99 美元/天	3.04 美元/天
	WB PPP 3.52	4.81 美元/天	3.67 美元/天

本省城乡绝对贫困者

- 收入低于低保标准但不合低保其他条件而未保者
- 因工作不到位而导致低保应保未保者



# 浙江城乡人口基本消除绝对贫困现象

## 省外流入人口零星短暂绝对贫困现象

- 浙江经济发达，民营企业及就业机会众多，是省外人口流入大省。2013年，浙江来自省外的常住人口约**1400万人**，占全省常住人口的**1/4以上**。

就业岗位稳定

失业率**3.01%**

月失业保险金**1046元 (5.63 \$/d)**

工资收入较高

平均工资**56571元**

月最低工资**1080元 (5.74 \$/d)**

居家迁移增多

居住3年以上已婚家庭**39.6%**

上升**2.1个百分点**

随迁子女增加

小学**112万人，占32%**

初中**28万人，占18.8%**

省外流入人口  
零星短暂  
绝对贫困者

- 新来浙江、没有及时就业的低技能人员
- 不适应转型升级、且未参加社保的低技能人员
- 居家迁移、但就业不充分、收入较低的人员 8



## 浙江城乡人口基本消除绝对贫困现象

浙江在工业化、城市化进程中，不仅基本消除了城乡绝对贫困现象，而且没有出现“贫困城市化”现象。

- 包容性的工业化城市化
- 均等化的基本公共服务
- 融入式的城乡扶贫开发



## 二、浙江独特的包容性工业化城市化道路



# 浙江独特的包容性工业化城市化道路

## 独特的工业化城市化道路

- 一般现象：世界各国在工业化、城市化进程中，第一代创业者几乎是各类资本所有者（地主或贵族），他们将农业领域的资本转化为工业化、城市化资本。

- 浙江现象 推动工业化城市化起步和发展：普通农民甚至贫困农民

背景	人多山多地少	资源禀赋稀缺	国有投资极少
道路	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、城市化道路		
特色	农民成为工业化、城市化的发动者、投资者、创业者、就业者和成果共享者		
原因	若干“小”与“大”的哲学		

- 这是浙江率先基本消除城乡绝对贫困现象、没有出现贫困城市化和贫困人口城市化现象的根本原因



# 浙江独特的包容性工业化城市化道路

## ● 小商品，大产业

- 以生活日用品为主的劳动密集型的小商品生产，因投资门槛低、技术含量低、需求规模大、就业容量大、市场空间大，成为农民在工业化、城市化进程中创业的首选领域。
- 众多农民创业使小商品生产成了农民就业增收的大产业。
- 正是由此形成的几百个劳动密集型产业，才使浙江有如此多的就业机会，不仅使本省3/4以上农民实现了转移就业，而且吸纳了省外1000多万农民来浙就业。
- 挑战：省外流入人口减缓、劳动力供求关系趋紧和劳动力成本上升
- 推进技术进步，实现了转型升级；
- 发展服务外包，将部分环节或零配件生产分散到农村发展来料加工；
- 实行区域转移，到省外、国外发展，并通过与异地经济资源、人力资源优势的结合自身扩大规模、更新设备、提升技术，获得了新生。



# 浙江独特的包容性工业化城市化道路

## ● 小企业，大集群

- 以小企业为主的组织形式是资本稀缺的农民投资创业的必然选择。
- 众多农民在同一区域内围绕某一特色产业，创办了众多小企业，并逐步形成了一个专业化分工、社会化协作的区域性企业群体——块状经济。
- 2008年销售收入超10亿元的312个块状经济，总销售收入2.81万亿元，出口交货值6122亿元，从业人员831万人，分别占全省工业总量的54%、62%和56%。
- 挑战：产业优势减退和市场竞争加剧
- 建立区域科技创新中心、组建行业协会和公共服务平台、创建区域性品牌、向工业园区集聚、扩大与境外跨国公司和国内强势企业合资合作、利用国际先进技术，提升产业层次，扩大生产规模，打响产品品牌，增加企业效益；
- 集群式“走出去”，实现了境外上市、并购重组，建立国际营销网络，找到新的发展空间。



# 浙江独特的包容性工业化城市化道路

## ● 小市场，大流通

- 80年代百万“供销大军”作为小企业销售产品、开拓市场的主要形式，被政府主导下兴办的一个个专业批发场所替代。
- 专业批发市场为众多小企业提供了一个公共的营销平台，省去了企业的开拓市场的事务和费用，也大大拓展了产品的市场空间。
- 2013年，商品交易市场4316家，总成交额1.78万亿元，其中成交额超亿元市场815家；已登记网上市场157家，交易额1.96万亿元。
- 挑战：企业生产规模扩大、营销方式变化和电子商务发展
- 商场化，成为集原料采购、生活购物、休闲游览、餐饮娱乐一体的商业集聚体
- 园区化，成为有展示展销、休闲服务、流通加工、仓储物流等场所的综合服务体
- 信息化，成为集信息服务、网上交易、异地结算等功能于一体的现代商务体
- 外向化，成为中小企业产品外销的平台
- 郊外化，成为市场群落集聚发展的大型物流中心
- 连锁化，到异地开辟“连锁批发市场”



# 浙江独特的包容性工业化城市化道路

## ● 小城镇，大平台

- 城市是发展工业的理想场所，但在城乡分割的体制下，农民无缘城市。
- 门槛很低的小城镇成了农民创业就业和集聚落户的大平台，也成了联结城乡、沟通城乡的大通道，由此也使浙江城市化走上了以发展县城和小城镇为主的“网络式”城市化路子。
- 2013年，浙江有90个县城、639个小城镇，其中有200个中心镇。
- 挑战：中小城市和小城镇创新能力和参与竞争能力弱
- 转变城市化形态，努力形成以大城市为中心、中等城市为纽带、小城市和小城镇为基础的城市群，在保留中小城市和小城镇易于吸纳农民就业和带动农村发展优势的同时，增强城市群的创新驱动能力和参与国际竞争能力。
- 培育40个中心镇，使其具有小城市功能。



# 浙江独特的包容性工业化城市化道路

## ● 小资本，大合作

- 农业剩余是农民参与工业化、城市化的第一笔资本。改革开放初期，在农业家庭承包经营制度和“交足国家、留足集体、剩余归己”的分配制度下，农民将农业剩余就地转化为工业化的资本。
- 农业剩余积累慢、数量少，单个农户力量仍不足以创办企业，于是弱小农民就以股份合作形式联合创办企业。
- 浙江具有股份合作制性质的经济实体，在当时可谓星罗棋布。
- 挑战：当年股份合作企业有的变为私营企业、有的变为股份制企业。当前，农业市场化、现代化进程中农民和农民合作社又面临资本不足、功能欠缺、实力弱小问题。
- 农民广泛运用股份合作制，组建农民合作社；
- 农民合作社再次走上联合发展道路，在合作与再合作中形成立体式复合型的农业经营体系。



# 浙江独特的包容性工业化城市化道路

## ● 小金融，大服务

- 为了进一步弥补农业剩余积累慢、数量少的困难，农民在得不到正规金融机构服务的情况下，利用率先创业者的闲散资金，发展民间金融服务，大批有创业意愿的农民通过资金互助服务走上了创业发展之路。这是浙江创业农民数量多的一个重要因素。
- 遗憾的是，因当时缺乏必要的监管制度和存在一定的风险，农民创办的小微金融服务组织被清理了。
- 挑战：农村创业机会日益增加的机遇，而农民缺乏创业资本，正规金融服务又难以得到有效满足。
- 农民在农村金融体制改革政策的激励下，又开始创办农村资金互助组织，支持了大批农民在现代农业、来料加工、休闲旅游、社区服务等众多领域创业发展。
- 扶贫领域中，许多扶贫重点村、农民合作社、行业协会也开始创办资金互助组织。



# 浙江独特的包容性工业化城市化道路

## “小”与“大”的哲学

“小”

使得农民群众能够广泛创业和充分参与

“大”

是“小”生存发展的条件、手段和结果，迎合了市场经济发展的需要

“小”是“大”的前提和基础，“大”是“小”的条件和结果，两者相互依存，互为前提、互为条件。这就是“小”与“大”的哲学。

30多年来，浙江有700万普通农业劳动者变成了现代产业投资经营者，有上千万传统农业生产者变成了现代产业劳动就业者，形成了“百万能人创业带动千万农民合作创业和充分就业”和“先创带后创，推动全民创业；先富带后富，实现共同致富”的生动局面。

*Small Is beautiful*



### 三、浙江率先推进基本公共服务均等化



## 浙江率先推进基本公共服务均等化

- **一般现象：**工业化、城市化中期阶段是一个急剧变迁的发展时期，各种矛盾相继爆发并不断激化，可能导致城乡差距、区域差距、阶层差距不断扩大的严重后果，使现代化进程阻滞和中断。
- **浙江探索：**上世纪90年代中后期进入工业化中期阶段以来，浙江以1996年实施城乡一体最低生活保障制度为起点，开始探索和推进基本公共服务均等化，经历了“建立制度、推进覆盖（2007年前）”和“健全覆盖、完善制度（2007年后）”两个时期，形成了基本公共服务均等化的格局。

**这是浙江阻断贫困城市化的重要保障。**

**推进基本公共服务均等化：**以社会保障、社会事业、公共设施为主要内容，以公共财政为主要支撑，以地区间、城乡间和群体间的居民享有机会均等、享受结果大体相等为基本导向，建立健全制度，不断扩大覆盖，让全体居民平等参与现代化进程、公平分享现代化成果。

## 浙江基本公共服务内容

社会保障	社会就业	统筹城乡就业
	社会保险	养老、医疗、工伤、失业、生育保险
	社会救助	最低生活保障、特困人员供养、医疗、教育、住房、灾害、就业等救助
	社会福利	对生活能力较弱的儿童、老人、母子家庭、残疾人、慢性精神病人等的社会服务和照顾
	社会慈善	安老、助孤、济困、赈灾等慈善事业
社会事业	教育事业	学前教育、义务教育、中等职业教育、高中教育
	医疗事业	公共卫生、基本医疗、城乡医疗卫生服务体系
	文化事业	城乡社区文化、群众文化、群众体育、全民健身
公共设施	公共交通	公共交通设施及服务
	供水供电	供水供电网络
	通信网络	广播、电视、网络、邮政、电信
	环境卫生	污水处理、垃圾处理



# 社会保障体系

## 社会救助体系

最低生活保障

特困人员供养

自然灾害救助

医疗救助

教育救助

住房救助

就业救助

临时救助

- 制度体系：城乡一体化
- 救助对象：本省绝对贫困人口、部分相对贫困人口及临时困难人口
- 认定标准：以低保为主要基准，分类分县确定
- 救助责任：县级政府，省政府给予分类补助
- 救助原则：托底线、救急难、可持续，与其他社会保障制度相衔接，与经济社会发展水平相适应
- 实行这一制度体系，保障了本省城乡困难群体享有基本物质生活和基本社会参与的权利，基本消除了本省城乡绝对贫困现象，也基本消除了本省贫困人口城市化现象。
- 随着户籍制度改革的推进，这一制度体系也将覆盖户籍迁入浙江的省外流入人口。



# 社会保障体系

## 社会保险体系

### 养老保险

职工基本养老保险

城乡居民社会养老保险

### 医疗保险

职工基本医疗保险

新型农村合作医疗

### 失业保险

### 工伤保险

### 生育保险

- 制度体系：趋向城乡一体化
- 保险对象：职工保险对象为所有与企业签订劳动合同的省域内企事业单位职工；城乡居民保险对象为本省籍城乡居民。
- 保险责任：个人、企业、集体、政府共同承担（因险种而定）
- 实行这一制度体系，保障了省内就业所有职工（包括省外流入人员）平等参加职工社会保险的权利，缓解了城乡居民尤其是农民的看病贵和养老难问题，阻断了进入城市就业的省内外人员因失业而导致的贫困城市化、城乡居民因健康和年老因素导致的贫困现象。



# 社会保障体系 / 社会事业体系

## 公共就业服务体系

- 体系特点：城乡一体，内外不分，内容综合，服务便捷
- 这一体系的运行，使得在浙江有就业愿望的省内外劳动力都能得到便捷、优质的劳动就业服务。
- 这是浙江城乡劳动力和省外流入劳动力就业充分、城镇失业率低的重要原因，也是阻断贫困城市化的重要环节。

## 城乡基础教育均衡发展体系

- 体系特点：城乡渐趋均衡，内外基本公平
- 城乡基础教育均衡发展、中等职业教育快速发展和外来人口随迁子女平等就学，从根本上阻断了贫困代际传递、区域扩散和贫困城市化。



## 社会事业体系 / 公共设施体系

### 城乡公共卫生和基本医疗服务体系

- 体系特点：城乡基本一体，内外基本不分
- 这一体系的运行，促进了城乡居民健康水平的提高，减少了因健康因素而导致贫困的发生

### 城乡公共设施体系

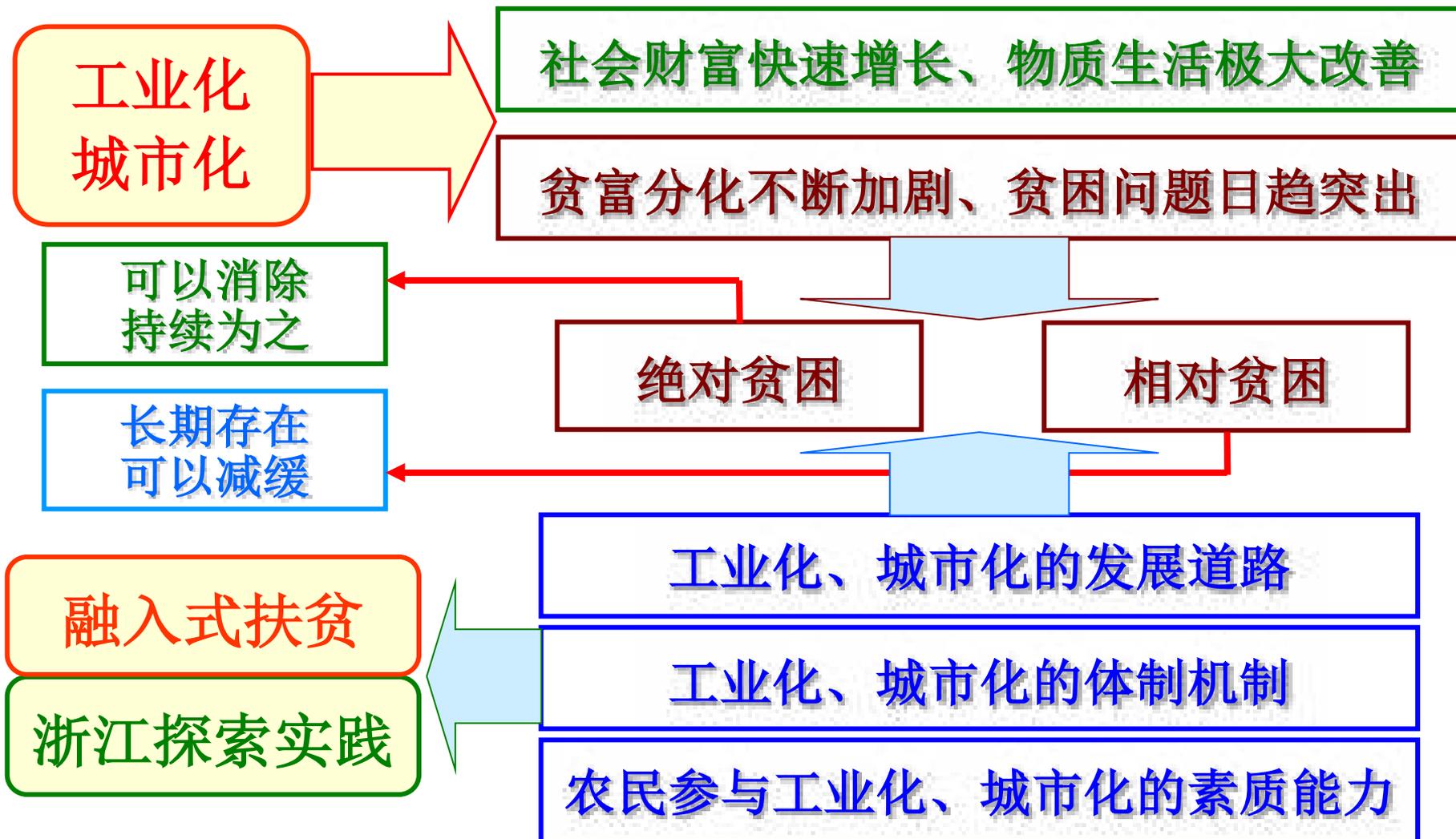
- 体系特点：城乡渐趋一体，内部加快完善，内容日益健全
- 农村基础设施的全面完善，改善了农民生产生活条件，促进了农民生产发展，减少了农村致贫因素。



## 四、浙江持续实施融入式扶贫开发



# 浙江持续实施融入式扶贫开发





# 创新扶贫标准确定机制

## 绝对贫困

**扶贫标准：**由基本生活需求决定、随价格水平变化

- **确定扶贫标准的依据：**家庭或个人维持温饱生活所需的收入水平，实际上就是最低生活保障标准。
- **扶贫标准的时空绝对性：**因不同时空下人的基本生活需求基本相同，就购买力而言，绝对贫困线的绝对值基本一致。
- **世界银行将其确定为日人均消费1.25美元（2005年不变价），不同国家、不同年份按美元购买力平价（PPP）换算，一个国家和地区不同年份按价格水平（CPI）变化换算。**



# 创新扶贫标准确定机制

## 相对贫困

**扶贫标准：**由居民收入水平决定、随收入增长变化

- **确定扶贫标准的依据：**一个国家和地区为界定占总人口一定比例的低收入人口而设定的收入水平，它一般被确定为居民收入中位数的一定比例。
- **扶贫标准的时空相对性：**因不同时空下居民收入水平大不相同，相对贫困线的绝对值很不一致。
- **OECD将居民收入中位数的60%确定为相对贫困线，**扶贫对象一般占本国总人口的10%~20%。一个国家和地区在不同年份相对贫困线的绝对值随居民收入中位数增长而增长。

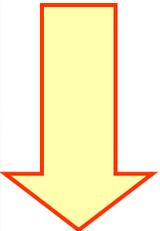


# 创新扶贫标准确定机制

## 扶贫标准

由基本生活需求决定、随价格水平变化

由居民收入水平决定、随收入增长变化



- **浙江扶贫标准**：2011年，国家制定新扶贫标准2300元，浙江将扶贫标准提高到上年全省农民人均收入的45%（4600元）。2013年，在认定新一轮低收入农户时，扶贫标准再次调整为5500元（2012）。省内发达地区按“不低于上年农民人均收入的45%和不少于当地农村户籍人口的10%”，确定当地扶贫标准，认定低收入农户（以市为单位7500~9000元，个别县确定为10000元）。
- **浙江扶贫对象**：按省定和各地扶贫标准，全省认定新一轮低收入农户176万户、417万人，占农村户籍人口的12.7%；其中省定标准下低收入农户134万户、318万人。



# 大力推进农民异地搬迁

## 搬迁对象

- 下山搬迁：高山远山区域农户
- 避让搬迁：地质灾害隐患区域农户
- 出库搬迁：重点水库库区农户
- 小岛迁大岛建：偏远小岛渔农户
- 上岸定居：“连家船”渔民

## 搬迁方式

- 主导方式：自然村整体搬迁
- 其他方式：农户零星搬迁

## 安置地点

- 主要地点：县城、中心镇
- 其他地点：小城镇、中心村

## 安置方式

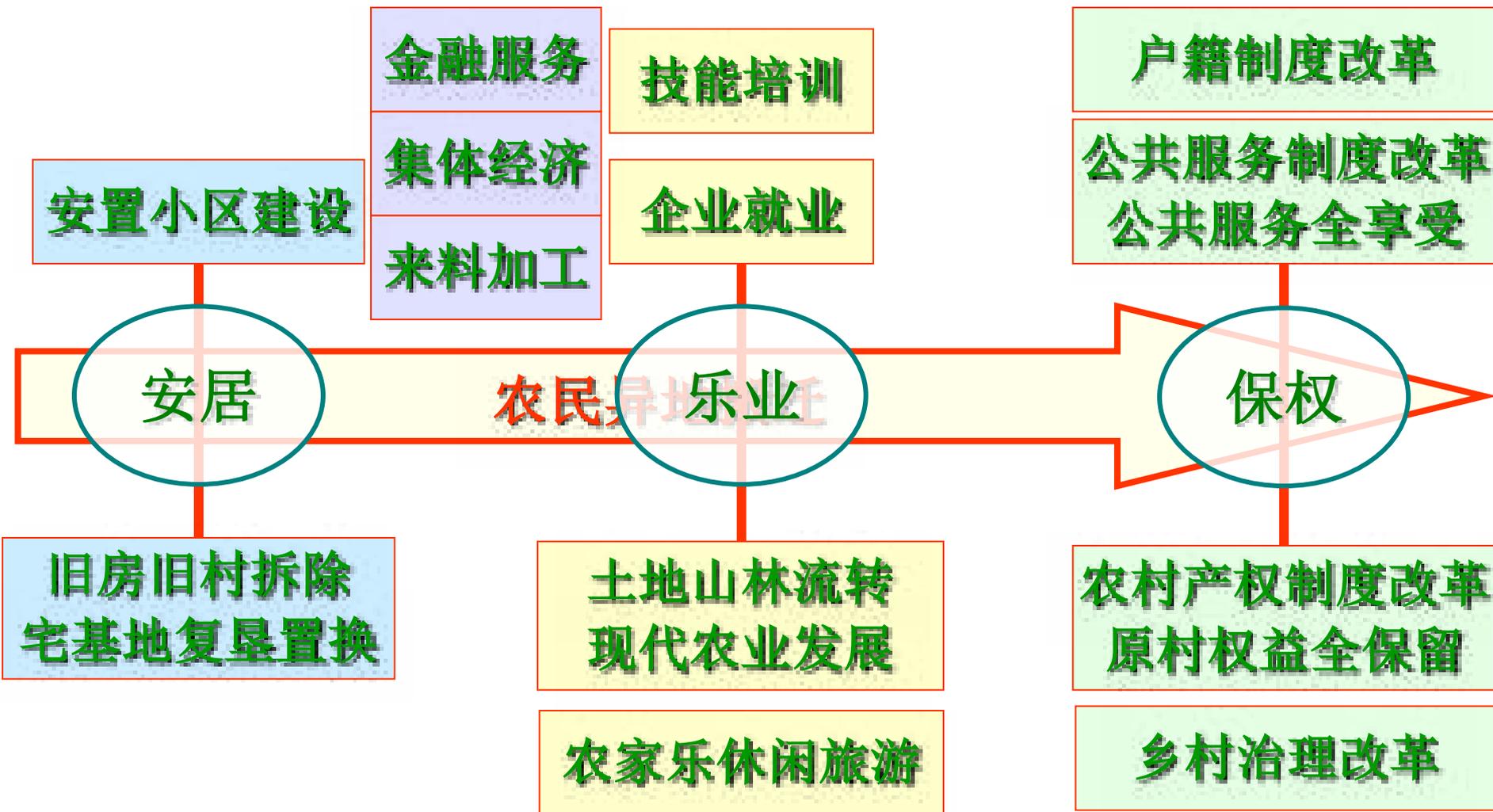
- 主导方式：节地型小区集中安置(公寓)
- 其他方式：自建排屋、自购商品房

## 政府补助

- 省级：人均8400元，人均40m<sup>2</sup>用地指标
- 市县：财政补助，规费减免



# 大力推进农民异地搬迁





# 大力支持农民创业发展

## 拓展创业领域

### 特色种养业

- 导向：提升特色农业现代化水平
- 举措：培育大户、合作社、龙头企业，实施创业扶贫、合作扶贫；实施科技扶贫、金融扶贫

### 来料加工业

- 导向：做大总量、扩大覆盖、持续发展
- 举措：培育和奖补经纪人；业务对接洽谈服务；技术比武；组建协会及发展协会信用服务

### 休闲旅游业

- 培育农家乐经营户、精品线
- 带动低收入农户就业和发展特色种养业

### 社区服务业

- 在异地搬迁小区发展生活服务业
- 创建充分就业村；组建劳务合作社



# 大力支持农民创业发展

## 转变创业方式

- **合作扶贫：**支持能人创业再创业和各类合作经济组织创业发展；以股份合作制方式，吸纳低收入农户参股
- **创业扶贫：**建立低收入农户创业园和各类创业基地；开展要素和行政审批服务；支持实用人才、返乡农民工、大学生村官、大中专毕业生创业，带动低收入农户扩大就业

## 强化创业服务

- **科技扶贫：**实施科技特派员制度；实施“科技富民强县计划”
- **金融扶贫：**扩大“丰收—小额信贷卡”、“丰收—创业卡”发放和林权抵押贷款，开展扩大担保物试点；实行扶贫小额信贷制度；组建扶贫资金互助会



# 大力实施区域特别扶持

## 基本导向

增加农民收入、提升民生水平、改善生态环境、增强内生功能

## 主要目标

- 到2016年，12县农民人均纯收入年均增长12%左右，其中低收入农户收入年均增长15%以上，家庭人均纯收入8000元以上的低收入农户（低保农户除外）比重达到50%以上，低收入农户和城乡居民人均收入与全省平均水平的相对差距呈缩小趋势，教育、卫生等社会事业发展水平明显提高，生态环境状况继续保持全省前列。

## 基本原则

- 城乡统筹、科学发展；整体规划、突出重点；因地制宜、精准扶持；政府主导、群众主体；适度集中、绩效优先。



# 大力实施区域特别扶持

## 扶持重点

### ● 切实加强扶贫开发，着力提升增收能力和收入水平：

- 加大科技扶贫力度
- 加大产业扶贫力度
- 加大金融扶贫力度
- 加大就业扶贫力度

- 加大卫生扶贫力度
- 加大教育扶贫力度
- 加大社保扶贫力度
- 加大搬迁扶贫力度

### ● 大力扶持特色产业，不断提升内生能力和发展水平：

- 支持现代农业加快发展
- 支持来料加工业加快发展
- 支持生态旅游业加快发展

- 支持村级集体经济加快发展
- 支持建设二三产业发展平台

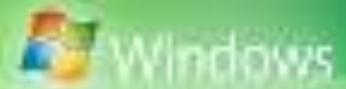
### ● 加快发展公共服务，切实提升服务能力和民生水平：

- 扶持农村污水治理
- 扶持美丽乡村建设
- 扶持教育设施建设

- 扶持卫生设施建设
- 扶持文化设施建设
- 扶持服务设施建设



## 五、浙江的实践经验与面临挑战





## 浙江的实践经验

浙江30多年实践表明，工业化、城市化进程中的贫困城市化并不是不可避免的，我们要做的不是放缓甚至阻碍城市化进程，而是调整和优化城市化道路，实行有利于农民平等参与、公平分享的政策，让尽可能多的农民在政府的激励下成为城市化的主动参与者而不是被动卷入者。

- ——把农民作为推动工业化、城市化的主体力量，作为创造社会财富的“宝贝”，而不是增加政府负担的“包袱”，即使是贫困人口也应如此。
- ——把“小东西”作为农民参与工业化、城市化的“大载体”，作为必须拥有的“好东西”，而不是需要淘汰的“坏东西”，即使在发达阶段也是如此。
- ——把“放权和服务”作为政府支持农民参与工业化、城市化的主要工作，作为发挥主导作用的体现，而不是无所作为的象征，即使要加强调控力度也要如此。



## 浙江面临的挑战

当前，浙江已全面进入工业化加快升级、城市化加快转型、农业现代化加快发展、信息化加快普及、城乡发展加快融合、生态文明加快建设的全新时期，我们面临的机遇前所未有，挑战也前所未有。

- ——工业化加快升级，可能会带来低技能农民工失业增多，年轻失业者大多会留在城里，年长失业者大多会回到老家，其中部分人也可能陷入相对贫困。
- ——城市化加快转型，特别是户籍制度改革，会促进更多农业转移人口转为市民，政府将面临住房保障和社会救助的巨大压力，城市贫困人口也可能增加。
- ——农业现代化加快发展，可能会造成那些缺资本、缺技术的中老年农民不能融入农业现代化而成为相对贫困者，农村的贫困人口也可能增加。



## 浙江实践的经验

- ——信息化加快普及，可能会导致正在缩小的城乡差距重新扩大，城乡数字鸿沟也可能带来农村贫困人口增加。
- ——城乡发展加快融合，会引起制度冲突和变革，在这一过程中，进城落户的农民可能会失权失利，社会可能会无序无规，政府将面临更大的压力和困难。
- ——生态文明加快建设，会带来生态敏感区域经济发展的更多制约，那里的农民有可能会出现新的增收困难。



# Thank you!

