

【专题:脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接研究】

脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接： 逻辑关系、内涵与重点内容

汪三贵,冯紫曦

(中国人民大学 农业与农村发展学院/中国扶贫研究院,北京 100872)

摘 要:打赢脱贫攻坚战和实施乡村振兴战略是党的十九大对全面建成小康社会、实现“两个一百年奋斗目标”作出的重大决策部署。党的十八大以来,中国减贫成就斐然,连续六年年度减贫超过一千万人,436 个贫困县脱贫摘帽,在体制机制、政策落实、成效认定等方面积累了一定的成功经验,为实现乡村振兴提供了良好的借鉴。脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接,要在深刻理解和把握衔接内涵的基础上,实现二者在重点目标、体制机制、政策措施、成效认定等多方面、全方位的有机衔接。

关键词:脱贫攻坚;乡村振兴;有机衔接

中图分类号:F323 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2019)05-0008-07

实施乡村振兴战略,是党的十九大作出的重大战略决策,是中国特色社会主义新时代“三农”工作的总抓手。打赢脱贫攻坚战,是党的十九大明确的决胜全面建成小康社会必须打好的三大攻坚战之一,对如期全面建成小康社会,实现第一个百年奋斗目标具有决定性意义。打赢脱贫攻坚战与实施乡村振兴战略,是新时代补齐全面建成小康社会短板,化解发展不平衡不充分突出问题的重要途径,是 2020 年决胜全面建成小康社会的重要决策部署^[1]。当前正处于脱贫攻坚的克难期与决胜期、实施乡村振兴战略的启动期、脱贫攻坚与乡村振兴的交汇期,探讨如何实现脱贫攻坚与乡村振兴的有机衔接,推动脱贫攻坚与乡村振兴有机结合相互促进,对决胜全面建成小康社会,抓住乡村振兴发展机遇意义重大。

一、脱贫攻坚取得的成效与经验

党的十八大以来,中国取得了显著的脱贫成效。一是农村贫困人口持续减少,减贫速度不断加快。按照现行国家农村扶贫标准,农村贫困人口从 2012 年末的 9899 万人减少至 2018 年末的 1660 万人,累计减贫 8239 万人,连续六年年度减贫规模超过 1000 万人,年均减贫率^①达到 13.9%;贫困发生率从 2012 年末的 10.2%下降至 2018 年末的 1.7%,共减少 8.5 个百分点;贫困人口减贫率逐年增加,减贫速度^②从 2013 年的 16.7%提高至 2018 年的 45.5%^[2-3]。二是贫困县脱贫摘帽有序推进,脱贫摘帽县比例明显增加。2016 年 9 个省(市)的 28 个贫困县申请脱贫摘帽,并于 2017 年通过国家专项评估检查,由省级政府正式批准退出。这是中国扶贫历史上首次

收稿日期:2019-08-15
基金项目:国家自然科学基金国际合作与交流项目“精准扶贫与互联网扶贫的实施机制与效果评估研究”(71661147001)
作者简介:汪三贵,男,中国人民大学农业与农村发展学院教授、博士生导师,中国人民大学中国扶贫研究院院长;冯紫曦,女,中国人民大学农业与农村发展学院博士生。
① 年均减贫率=年均减贫人口数/该阶段初始贫困人口数×100%。
② 减贫速度=当年减贫人口数/年初贫困人口数×100%。

实现贫困县数量净减少,脱贫摘帽县比例^①为3.4%。2017年20个省(市)的125个贫困县提出退出申请,国家专项评估检查结果显示125个贫困县均符合贫困县退出标准,全国脱贫摘帽贫困县数量增加至153个,摘帽比例为18.4%。2018年,全国832个贫困县中,累计已(申请)脱贫摘帽县数量达436个,摘帽比例达52.4%。三是贫困地区农村居民收入快速增长。2018年贫困地区农村居民人均可支配收入为10371元,是2012年的1.99倍,相当于2018年全国农村平均水平的71.0%,扣除价格因素,年均实际增长10.0%。其中,集中连片特困地区2018年农村居民人均可支配收入为10260元,扶贫开发工作重点县2018年农村居民人均可支配收入为10284元,扣除价格因素,二者的实际收入水平分别达到2012年的1.77倍和1.81倍^[4]。四是贫困地区生活质量全面提高,基础设施和公共服务明显改善。依据国家统计局公布的信息,2018年贫困地区居住在钢筋混凝土房或砖混材料房的农户比重为67.4%,比2012年提高28.2个百分点;使用卫生厕所的农户比重为46.1%,比2012年提高20.4个百分点;饮水无困难的农户比重达93.6%;每百户拥有电冰箱、洗衣机、彩色电视机等传统耐用消费品分别为87.1台、86.9台和106.6台;每百户拥有汽车、计算机等现代耐用消费品分别为19.9辆、17.1台;贫困地区82.6%的自然村村内主干道经过硬化处理,81.9%的自然村通宽带,54.7%的自然村通客运班车,87.1%的农户所在自然村上幼儿园便利,89.8%的农户所在自然村上小学便利,93.2%的农户所在自然村有卫生站^[4]。

脱贫攻坚成效斐然,与党和政府在体制机制、政策落实、成效认定等方面进行的一系列理论创新和实践密不可分。体制机制方面,党和政府充分利用社会主义制度集中力量办大事的重大优势,建立了脱贫攻坚责任制。2016年10月17日,国务院办公厅印发了《脱贫攻坚责任制实施办法》,按照“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制,构建了责任清晰、各负其责、合力攻坚的责任体系,解决了精准扶贫“谁来扶”的问题。中央要求,党政一把手是脱贫攻坚第一责任人,省、市、县、乡、村要层层落实脱贫攻坚责任,五级书记一起抓扶贫,向贫困村派驻驻村干部和第一书记,加强村级基层组织建设,建立了不脱贫不调整、不摘帽不调离的干部管理制度^[5]。习近平总书记在解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上指出,“全国累计选派300多万县级以上机关、国有企事业单位干部参加驻村帮扶,目前在岗的第一书记20.6万人、驻村干部70万人,加上197.4万乡镇扶贫干部和数百万村干部,一线扶贫力量明显加强”^[6]。

扶贫政策方面,因地制宜,实施精准帮扶。为解决好“怎么扶”的问题,中央提出实施“五个一批”工程。针对有劳动能力贫困户的收入问题,通过发展特色产业扶贫、就业扶贫和金融扶贫等政策措施,发展生产脱贫一批;针对“一方水土养不活一方人”问题,制定“十三五”易地扶贫搬迁规划,对地理位置偏远、地质灾害频发、生态脆弱区的贫困人口,实施易地扶贫搬迁,预计搬迁1000万贫困人口;针对生态环境脆弱地区的贫困人口,建立生态补偿脱贫机制;针对因贫辍学的贫困人口,实施教育扶贫政策;针对无劳动能力的贫困家庭,落实综合性社会保障兜底政策^[5]。除此以外,实施危房改造政策,为无房和危房贫困户解决住房安全问题,落实基本医疗保障政策,对患大病和长期慢性病的贫困家庭,大病集中救治一批、慢病签约服务管理一批、重病兜底保障一批。2018年底,我国6岁及以上人口平均受教育年限提高到9.26年,粗文盲率降低至4.9%;重大疾病防治成效显著,人均预期寿命达到77岁^[7];易地扶贫搬迁工作颇具成效,累计搬迁870万贫困人口^[6],各项扶贫工作有条不紊,扎实推进。

成效认定方面,构建科学的脱贫攻坚成效考核评估机制,确保脱贫成效经得起检验。2013年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》,贫困县考核机制作为扶贫开发“六大工作机制”之一,统领精准扶贫工作机制、干部驻村

① 脱贫摘帽县比例=累计脱贫摘帽县个数/全国贫困县数量×100%,全国贫困县数量按照832个计算。

帮扶机制、财政专项扶贫资金管理机制、金融服务机制和社会参与机制,是五大机制的有力抓手^[8]。为了强化脱贫攻坚成效,中央进一步完善贫困县考核机制,对贫困县实施严格的考核评估。其中,对脱贫攻坚成效和贫困县摘帽退出的第三方评估考核是中国扶贫历史上的重大创新,通过聘请独立、客观、公正的第三方评估团队对脱贫攻坚工作进行科学评估。评估团队往往以长期从事扶贫领域研究的高校和科研机构的专家和研究人員为核心,以具有一定扶贫政策知识储备的研究生为调查骨干,以建档立卡贫困户收入达标情况、“两不愁三保障”实现情况以及脱贫攻坚政策落实情况为评估重点,以发现和解决问题为导向,开展脱贫攻坚考核评估。脱贫攻坚第三方评估以明确、统一的考核标准,公正、客观、公平的考核作风,实事求是的考核态度,确保考核结果真实、可靠,获得了党中央和广大基层干部的认可。

党的十八大以来,中国为确保打赢脱贫攻坚战,如期实现全面建成小康社会,在体制机制、政策落实、成效认定等方面均取得了重大突破,为下一步实施乡村振兴战略提供了良好的借鉴。

二、脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的逻辑关系与内涵

当前正处于脱贫攻坚与乡村振兴的交汇期和衔接期,要深刻理解脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的逻辑关系和内涵。脱贫攻坚与乡村振兴战略的逻辑关系如表 1 所示。脱贫攻坚以消除绝对贫困为目的,坚持精准扶贫精准脱贫,重点是稳定实现贫困人口“两不愁三保障”,目标是到 2020 年,确保中国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困,为实现全面建成小康社会提供保障^[9]。乡村振兴以脱贫攻坚成果为基础,进一步丰富、深化“三农”工作重点,以实现农业农村现代化为总目标,以坚持农业农村优先发展为总方针,以实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”为总要求^[10],在消除绝对贫困的前提下,化解中国现阶段发展不平衡不充分的主要矛盾,巩固脱贫攻坚成果,缓解发展过程中必然出现的相对贫困问题,到 2050 年,实现乡村全面振兴和社会主义现代化。脱贫攻坚是实施乡村振兴的重要基础,不解决人的基本需求和绝对贫困问题,乡村振兴就不可能实现,“三农”问题就不会得到根本解决。乡村振兴是稳定脱贫攻坚成果的有效保障,使已经摆脱绝对贫困的人口不返贫,在此基础上实现城乡融合发展、人民的共同富裕。可以说,脱贫攻坚与乡村振兴是实现中国农业与农村现代化、农民生活富裕必须完成的两大重大战略任务,具有很强的内在联系和承接关系。脱贫攻坚与乡村振兴需要有效衔接,才能提高各类资源的使用效率,减少不必要的浪费,确保各项目标有序实现。因此,需要清醒地认识脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的内涵。

表 1 脱贫攻坚与乡村振兴战略的逻辑关系

类别	脱贫攻坚、精准扶贫	乡村振兴
时间	2013—2020 年	2018—2050 年
目标	到 2020 年,稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗和住房安全有保障。实现贫困地区农民人均可支配收入增长幅度高于全国平均水平,基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。确保我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困	实现农业农村现代化。到 2020 年,乡村振兴取得重要进展,制度框架和政策体系基本形成。到 2035 年,乡村振兴取得决定性进展,农业农村现代化基本实现。到 2050 年,乡村全面振兴,农业强、农村美、农民富全面实现
重点/总要求	贫困人口稳定实现“两不愁三保障”和稳定增收	产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕
对象	建档立卡贫困人口与贫困地区	全部的农村人口和农村区域
贫困瞄准	绝对贫困	相对贫困

注:作者依据《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》和《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,整理所得。

第一,需要确保打赢脱贫攻坚战,如期实现全面建成小康社会。习近平总书记强调,打赢脱贫攻坚战,是全面建成小康社会最艰巨的任务,也是实施乡村振兴战略的优先任务。随着脱贫攻坚的不断推进,在取得显著成效的同时,部分实际困难和突出问题也亟待解决。一是深度贫困问题突出,攻坚难度递增,需要在不到两年的时间内完成脱贫攻坚任务,确保深度贫困地区的贫困人口稳定实现“两不愁三保障”和稳定增收,摆脱区域性整体贫困状况。以西藏区、四省藏区、南疆四地州等深度贫困地区为例,2017年末农村贫困人口累计达135万人,占连片特困地区农村贫困人口的8.8%,占全国农村贫困人口的4.4%;三个片区的贫困发生率均高于7.0%,较全国农村3.1%的贫困发生率,贫困程度仍然较深;2017年,四省藏区、南疆四地州居住竹草土坯房的农户比重分别为9.1%和9.0%,显著高于全部片区4.4%的平均水平;西藏区、四省藏区饮水无困难的农户比重分别为81.0%和82.1%,明显低于全部片区88.6%的平均水平^[3],深度贫困地区的“两不愁三保障”问题亟待解决。二是脱贫攻坚任务仍然艰巨。截至2018年底,全国农村贫困人口还有1660万人,贫困县396个^①,贫困村近3万个,且尚未脱贫人口中,长期患病者、残疾人、孤寡老人等特殊困难群体和自身发展动力不足的贫困人口比例高^[11],脱贫难度大,边缘群体贫困问题及贫困户返贫问题突出。三是脱贫攻坚工作作风需进一步加强。脱贫攻坚中存在的工作、责任、政策落实不到位的问题,形式主义、官僚主义问题,数字脱贫、虚假脱贫问题,以及贪占挪用扶贫资金等问题时有发生^[6],需及时纠正和改进,以便提高脱贫攻坚的精准度和效率,为稳定脱贫打下坚实的基础。因此,结合实现2020年打赢脱贫攻坚战的目标和当前存在的突出问题,要分类指导,不可一刀切。深度贫困地区在2020年之前的任务就是不折不扣地完成脱贫攻坚任务,所有脱贫攻坚和乡村振兴的政策和投入都要围绕“两不愁三保障”的稳定解决和贫困家庭的稳定创收,以及基础设施和公共服务的改善。对于已经脱贫退出的贫困县重点是构建脱贫长效机制和防范返贫机制,注重边缘人群,继续巩固和扩大脱贫成果,防范返贫风险。

第二,需要处理好短期目标和长期目标的关系。要科学把握脱贫攻坚与乡村振兴在短期和长期实现有机衔接的政策要求,紧扣短期和长期发展的目标,分别做好不同时期的政策衔接。从脱贫攻坚与乡村振兴实现的顺序上看,短期总体目标是确保打赢脱贫攻坚战,长期目标是在消除绝对贫困的基础上,实现农业和农村的全面现代化,从根本上缩小城乡在生活水平和质量上的差距。需要指出的是,脱贫攻坚期内解决的是全面建成小康社会的底线问题,仍有一些问题需要长期逐步解决,如贫困户内生发展动力不足,产业发展基础薄弱,易地扶贫搬迁户的后续生计和社会融入,基本公共服务的均等化,建立健全稳定长效脱贫机制等问题。针对脱贫攻坚存在的各种问题,要区分好长期和短期问题,分清轻重缓急,聚焦“两不愁三保障”。针对短期性问题,要尽快解决且必须解决,针对长期性问题,要做好与乡村振兴的衔接,在乡村振兴阶段创造条件逐步解决。防止出现脱贫攻坚目标没有完成或质量不高,而过早追求乡村振兴目标的实现。脱贫攻坚与乡村振兴的衔接还需要做到脱贫攻坚的政策措施和做法不以牺牲或弱化乡村振兴目标为前提。脱贫攻坚措施要有利于为乡村振兴目标的实现打下坚实的基础。例如,不应该为了短期提高贫困人口的收入,盲目发放各类没有可持续性的补贴,从而弱化贫困人口的内生动力。

第三,需要准确把握有机衔接的丰富内容。脱贫攻坚与乡村振兴的有机衔接涉及体制机制、政策落实等多方面、全方位的有机衔接。乡村振兴与脱贫攻坚有机衔接既不能简单地把脱贫攻坚期内的各项政策制度扩大保障范围直接照搬照抄,也不能忽视脱贫攻坚期各项政策的延续性,导致脱贫攻坚与乡村振兴的政策断层。脱贫攻坚的各项体制机制、政策措施是在消除绝

① 全国832个贫困县中,436个已(申请)脱贫摘帽,余396个县尚未(申请)脱贫摘帽。

对贫困、全面建成小康社会背景下提出的,解决的是现阶段发展中的贫困人口、贫困地区的基础性问题。乡村振兴关注的是整个“三农”问题,范围和对象明显扩大。脱贫攻坚过程中创造的各类经过实践检验有效的政策有一部分可以为乡村振兴直接借鉴,一部分需要调整改造后借鉴,一部分则需要退出。因此,随着乡村振兴战略的实施,需要充分考虑乡村振兴的实际需求,尊重社会发展的客观规律,逐步对政策目标群体、政策内容和体制机制等做出调整,真正实现从脱贫攻坚到乡村振兴体制、政策的有机衔接和效果的叠加效应。

三、脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的重点内容

实现脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接,要充分借鉴和利用脱贫攻坚积累的成功经验,为乡村振兴战略的起步做好准备。衔接的重点内容主要体现在产业发展、生态环境、体制机制与基层治理、公共服务与生活质量等方面(表2)。

表 2 脱贫攻坚与乡村振兴衔接的重点

乡村振兴总要求	脱贫攻坚政策及制度	未来工作重点
产业兴旺	产业扶贫政策	继续实施好产业扶贫政策和做好产业布局规划,建立贫困人口和低收入人口产业增收的长效利益联结机制,加大鼓励新型经营主体的发展,做好脱贫攻坚积累的生产性资产的清产核资,明确所有权和收益权,防止大规模的资产流向少数人
	就业扶贫政策	继续实施就业扶贫政策,鼓励贫困人口和低收入人口就地就近就业,推动劳务输出,加强劳动力技能培训,支持返乡创业,鼓励开办扶贫车间、扶贫微工厂,将公益岗位与村容村貌治理相结合,激发贫困户的内生动力
生态宜居	易地扶贫搬迁政策	与新型城镇化、农业现代化相结合,为乡村振兴阶段的村庄搬迁、整合提供借鉴,为解决日后村庄搬迁过程中面临的成本控制、搬迁方式选择、土地处置、基础设施建设、公共服务发展和社区管理等问题提供模板
	危房改造政策	与美丽乡村建设相结合,政策重点转向农村闲置危旧房拆除、污水处理、垃圾清运及农村旱厕改造等生态和环境宜居方面
治理有效	体制机制	“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制,省、市、县、乡、村五级书记一起抓乡村振兴,干部考核和第三方评估机制
	干部驻村制度	继续实施干部驻村制度,但具体的驻村方式、驻村人员要求、驻村时间,应充分结合各地的实际情况,作出相应的调整
生活富裕	健康扶贫政策	建立长效、可持续的医疗保障体系,要防止部分地区出现的对贫困人口过度保障和过度医疗等问题,加速全民重大疾病、慢性病救助政策的完善,重视培养乡村医疗人才和全科医生,推进县乡村医共体建设和远程医疗的普及,大幅度提高基层医疗服务水平
	教育扶贫政策	可将非义务教育阶段纳入教育保障体系,将非贫困县、非贫困人口纳入教育保障政策的保障范围,将工作重点逐步放在提高学前教育普及率和高中教育入学率,提高教学质量上。有条件的地区,可将高中教育纳入义务教育阶段,实行12年义务教育

第一,从产业发展角度,继续实施产业扶贫政策和做好产业布局规划,是实现脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的关键环节。脱贫攻坚强调的产业扶贫、就业扶贫是贫困人口实现收入增长、摆脱贫困的重要手段,乡村振兴强调产业兴旺是重点。脱贫攻坚过程中,各地培育了大批能够带动贫困人口增收的产业,并探索不同的利益联结机制。但受贫困人口人力资本禀赋的影响,脱贫攻坚的产业扶贫主要依靠发展技术含量较低的初级农产品生产和劳动密集型非农产业来帮助贫困人口提高收入。乡村振兴则通过构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系来提高农业创新力、竞争力和全要素生产率,实现由农业大国到农业强国的转变^[12],这就意味着从长

远看势必要淘汰一些比较优势不足、技术含量低的产业,并且更加依赖各类新型经营主体。脱贫攻坚与乡村振兴的产业衔接,需要在帮助贫困人口实现产业发展和稳定就业与实现乡村振兴产业做强做大方面找寻合理的平衡,在实现贫困地区产业升级的过程中使贫困人口受益。这就需要做好科学的产业布局规划,在出台鼓励新型经营主体发展产业的同时,充分借鉴产业扶贫的经验和模式,建立贫困人口和低收入人口可长期受益并有利于能力提高的利益联结机制。避免乡村振兴的产业扶持政策只惠及龙头企业和能人大户,从而违背缓解相对贫困的乡村振兴目标。脱贫攻坚期间,各级政府和社会力量投入了大量的财政和社会扶贫资金用于产业发展,也形成了大量的生产性资产。这些资产的产权归属和收益权是脱贫攻坚与乡村振兴衔接的主要内容,建议各地在脱贫攻坚与乡村振兴的交汇期尽快进行清产核资,明确所有权和收益权,防止大规模的资产流向少数人。

第二,从生态宜居角度,脱贫攻坚中易地扶贫搬迁政策和危房改造政策的实施为乡村振兴提供良好的政策和经验借鉴。现阶段,易地扶贫搬迁政策对易地扶贫搬迁安置点的布局规划、搬迁户社会融入、习惯改变、后扶贫生计问题做了一系列重大的探索和尝试,这为日后乡村振兴阶段新型城镇化发展面临的村庄搬迁、整合提供了良好的借鉴。例如,搬迁过程中的成本控制、搬迁方式、土地的处置、基础设施、公共服务和社区管理等都形成了不同的模式。打赢脱贫攻坚战意味着所有贫困家庭的住房问题得以解决,危房改造政策的实施力度将逐步弱化,未来乡村振兴将逐步转向建设美丽宜居乡村,政策重点转向农村闲置危旧房拆除、污水处理、垃圾清运以及农村旱厕改造等生态和环境宜居方面。

第三,从体制机制来看,要实现脱贫攻坚与乡村振兴的有机衔接就需要借鉴脱贫攻坚构建的责任体系,建立一套科学的乡村振兴农村工作领导体制机制。在领导机制上,建立实施乡村振兴战略领导责任制,明确党政一把手是乡村振兴的第一责任人,要求省、市、县、乡、村五级书记一起抓乡村振兴,县委书记要当好乡村振兴的“一线总指挥”。在工作机制上,沿用“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制,要求省区党委和政府每年向党中央、国务院报告推进实施乡村振兴战略的进展情况^[13]。在考核机制上,为确保乡村振兴责任落实到位,政策落地生根,将建立市县党政班子和领导干部推进乡村振兴战略的绩效考核制度,并将考核结果作为干部任用、选拔的重要标准。此外,第三方评估在脱贫攻坚成效考核中积累的成功经验对乡村振兴成效考核也具有重要的借鉴意义,值得总结经验后借鉴推广。

第四,从基层治理来看,脱贫攻坚期间各地向贫困村派驻第一书记、驻村工作队,长期驻村帮扶,落实干部与贫困户结对帮扶等。这些措施对帮助贫困村和贫困户摆脱贫困,促进贫困村村级集体经济发展有明显作用,对乡村振兴阶段如何增强村级治理能力,达到治理有效的目标有一定的借鉴意义。但乡村振兴涉及所有村庄,显然不能简单照搬脱贫攻坚的驻村帮扶方式。乡村振兴阶段具体驻村方式、驻村人员要求、驻村时间,应充分结合各地的实际情况,作出相应的调整,以增强村社的法治、德治和自治能力为根本目标,共同迈向和谐社会。

第五,从医疗保障来看,脱贫攻坚阶段主要关注的是贫困人口的基本医疗保障,政策重点是让贫困人口看得上病、看得起病。政策措施包括县、乡、村三级医疗体系的建设,基本医疗保险和政策性大病保险对贫困人口全覆盖,提高贫困人口的报销比例,慢性病补助和签约服务,大病住院治疗实行“先诊疗、后付费”和“一站式”结算等优惠政策。这些政策措施的实施,对解决贫困人口因病致贫的问题起到重要作用。乡村振兴阶段,大部分脱贫攻坚期间对贫困人口的医疗保障政策都可以保留,部分政策可以扩展到全体农村居民。特别是以贫困人口大病、长期慢性病保障制度为蓝本,加速建立全民重大疾病和慢性病救助体系。但要防止部分地区出现的对贫困人口过度保障和过度医疗问题的发生,保障水平必须与当地的经济社会发展相适应,具有财政上的可持续性。医疗卫生部门要重视培养乡村医疗人才和全科医生,推进县乡村医共同体建设

和远程医疗的普及,大幅度提高基层医疗服务水平,提升全民健康水平。

第六,从教育保障来看,脱贫攻坚主要关注义务教育阶段贫困人口的辍学问题,并且针对贫困县的义务教育适龄儿童实施了“两免一补”政策。贫困县采取了许多有效的措施来控辍保学,防止贫困家庭的适龄儿童因贫、因厌学、因上学不便等原因辍学。这些措施完全可以在乡村振兴阶段用于非贫困县和非贫困人口,也可以用在非义务教育阶段,从而提高整个农村地区各教育阶段的入学率和完成率。工作重点放在提高学前教育普及率和高中教育入学率上,有条件的地区可将高中教育纳入义务教育阶段,实行 12 年义务教育。乡村振兴阶段仅关注适龄儿童辍学问题是远远不够的,教育质量将成为更重要的议题,也面临更多的挑战,需要创新性的政策和方式加以解决。基本公共服务的均等化有赖于农村教育质量的大幅度提高。

参考文献:

- [1] 黄承伟. 打好脱贫攻坚战是实施乡村振兴战略的优先任务[N]. 贵州日报,2018-11-20.
- [2] 国家统计局. 中华人民共和国 2018 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2019-02-28). http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html.
- [3] 国家统计局住户调查办公室. 2018 中国农村贫困监测报告[J]. 北京: 中国统计出版社,2018.
- [4] 国家统计局. 扶贫开发持续强力推进 脱贫攻坚取得历史性重大成就——新中国成立 70 周年经济社会发展成就系列报告之十五[EB/OL]. (2019-08-12). http://www.stats.gov.cn/ztjc/zthd/sjtjr/d10j/70cj/201909/t20190906_1696324.html.
- [5] 汪三贵. 中国 40 年大规模减贫: 推动力量与制度基础[J]. 中国人民大学学报,2018(6): 1-11.
- [6] 习近平. 在解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上的讲话[EB/OL]. (2019-08-15). http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2019-08/15/c_1124874088.htm.
- [7] 国家统计局. 人口总量平稳增长 人口素质显著提升——新中国成立 70 周年经济社会发展成就系列报告之二十[EB/OL]. (2019-08-22). http://www.stats.gov.cn/ztjc/zthd/bwexljsm/70znxc/201908/t20190822_1692901.html.
- [8] 史志乐, 张琦. 脱贫攻坚保障: 贫困县考核机制的改进完善和创新[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018(2): 45-55.
- [9] 中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见[N]. 人民日报,2018-06-15.
- [10] 新华网. 习近平再谈乡村振兴战略, 这几点很重要[EB/OL]. (2018-09-25). http://www.xinhuanet.com/2018-09/25/c_1123479651.htm.
- [11] 新华网. 集中力量支持深度贫困地区脱贫攻坚——一份来自全国人大常委会专题调研组的报告[EB/OL]. (2019-02-27). http://www.xinhuanet.com/2019-02/27/c_1210069338.htm.
- [12] 中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见[J]. 理论参考,2018(4): 4-15.
- [13] 人民网. 乡村振兴 关键在党(政策解读·聚焦中央一号文件④)[EB/OL]. (2018-02-08). <http://politics.people.com.cn/n1/2018/0208/c1001-29811947.html>.

(责任编辑: 李凌)