

【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的逻辑关系及政策安排

高强

(南京林业大学 农村政策研究中心,江苏 南京 210037)

摘 要:乡村振兴,摆脱贫困是前提。打赢精准脱贫攻坚战是乡村振兴战略的重要内容和优先任务。当前,中国正处于打赢脱贫攻坚战和实施乡村振兴战略的历史交汇期、政策叠加期。脱贫攻坚为乡村振兴奠定了良好基础,同时,也面临着一系列风险和挑战。促进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接,需要明确两大战略的政策着力点,辩证分析二者之间的内在逻辑关系,从政府与市场两个层面着眼,从微观政策转移接续入手,做好规划统筹、政策统筹、监管统筹、工作统筹。

关键词:脱贫攻坚;乡村振兴;农村改革;政策衔接

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2019)05-0015-09

当前,中国正处于脱贫攻坚与乡村振兴统筹衔接的历史交汇期。一方面,脱贫攻坚已经取得决定性进展,集中进入以销户摘帽为主的决战决胜阶段;另一方面,乡村振兴战略开局起步良好,各类资源要素逐步激活,农村综合改革“四梁八柱”的体制机制基本建立,开始进入纵深推进阶段。在此背景下,科学研究并统筹谋划两大战略衔接问题,既有利于更好地巩固脱贫攻坚成果,培育长效脱贫机制,又有利于更有效地促进农业农村优先发展,推动乡村全面振兴;既有利于在乡村振兴的战略指引下对脱贫攻坚进行再定义,对 2020 年后的减贫思路进行提前谋划,又有利于在脱贫攻坚过程中对乡村振兴进行再认识,借鉴脱贫攻坚积累的宝贵经验,扎实推进乡村高质量振兴。

一、脱贫攻坚与乡村振兴战略背景及部署

党的十八大以来,中央着眼于统筹解决农业农村农民问题,先后作出了一系列重大战略部署,其中脱贫攻坚主要解决农民问题,农业供给侧结构性改革主要解决农业问题,乡村振兴主要解决农村问题。这一系列重大战略相互联系、不可分割,共同构成了中央统筹解决“三农”问题的基本方略。在“两个一百年”奋斗目标的战略指引下,农业供给侧结构性改革将作为战略主线贯穿始终,脱贫攻坚与乡村振兴两大战略必须在历史交汇中协同推进。

近两年,中央反复提出做好两大战略的统筹衔接工作,顶层设计和目标要求越来越趋于明晰化。2018 年中央一号文件首次提出,做好实施乡村振兴战略与打好精准脱贫攻坚战的有机衔接。同年 8 月,《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》要求统筹衔接脱贫攻坚与乡村振兴。9 月,中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》再

收稿日期:2019-06-05

基金项目:国家自然科学基金项目“农地确权对农户生产行为的影响机理与对策研究”(71703077);中央农办农业农村部乡村振兴专家咨询委员会软科学课题“脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接问题研究”(201915)

作者简介:高强,男,南京林业大学农村政策研究中心主任、经济管理学院教授、博士生导师,管理学博士。

次提出,把打好精准脱贫攻坚战作为实施乡村振兴战略的优先任务,推动脱贫攻坚与乡村振兴有机结合相互促进^[1]。2019年中央一号文件进一步提出,做好脱贫攻坚与乡村振兴的衔接,对摘帽后的贫困县要通过实施乡村振兴战略巩固发展成果,接续推动经济社会发展和群众生活改善。同年3月,习近平总书记强调指出,贫困县摘帽后,也不能马上撤摊子、甩包袱、歇歇脚,要继续完成剩余贫困人口脱贫问题,做到摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管。李克强总理在2019年政府工作报告中指出,坚持农业农村优先发展,加强脱贫攻坚与乡村振兴统筹衔接,确保如期实现脱贫攻坚目标,农民生活达到全面小康水平。胡春华副总理在2019年广西河池召开的“深度贫困地区脱贫攻坚”座谈会上提出,要因地制宜发展特色优质高效产业,加快补齐基础设施和公共服务短板,统筹谋划好脱贫攻坚与乡村振兴衔接,促进贫困群众稳定脱贫和贫困地区持续发展。这些都对2020年后的扶贫战略及政策走向提出了新的要求,也为脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接指明了目标方向。

此外,一些部门和地区也从具体领域出发,对脱贫攻坚与乡村振兴衔接问题进行了部署。例如,水利部《关于印发水利扶贫行动三年(2018—2020年)实施方案的通知》提出,统筹衔接脱贫攻坚与乡村振兴水利工作。脱贫攻坚期内,贫困地区的水利工作主要任务是围绕脱贫攻坚做好水利保障工作。乡村振兴相关支持政策要优先向贫困地区倾斜,加快补齐贫困地区水利短板,以乡村振兴巩固脱贫成果。加强水利扶贫理论和政策研究,按照2020年后国家减贫战略要求,提出水利改革发展任务^①。《云南省乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提出,统筹衔接脱贫攻坚与乡村振兴。脱贫攻坚期内,贫困地区乡村振兴主要任务是脱贫攻坚。结合实施乡村振兴战略,压茬推进实施生态宜居搬迁等工程,巩固易地扶贫搬迁成果。乡村振兴有关支持政策优先向贫困地区倾斜,补齐基础设施和基本公共服务短板,以乡村振兴巩固脱贫成果。

二、脱贫扶贫与乡村振兴战略研究进展

近两年,随着脱贫攻坚与乡村振兴两大战略的不断推进,学术界对于这方面的关注度也不断提高。从脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的视角来看,这些研究主要集中在以下三个方面。

(一)关于2020年后的减贫战略研究

关于脱贫攻坚与反贫困的研究由来已久,但是针对2020年后扶贫战略思路的相关研究直到这两年才逐渐兴起。大多数学者认为,2020年之后中国的贫困现象并不会消失,而是以一种新的形态长期存在。比如,李小云^[2]、魏后凯等^[3]提出,2020年以后中国农村贫困将会进入一个新阶段,要么以转型性的次生贫困和相对贫困为特点,要么以统筹城乡贫困治理为特征。何秀荣^[4]则指出,2020年后中国反贫困的主战场依然是农村。关于扶贫政策的战略转型,既有理论层面的系统思考,也有基于实践观察的政策分析。陈志钢等^[5]提出,2020年后的减贫战略需聚焦于未来经济社会发展条件的研判、新贫困标准的制定、城乡统筹的贫困治理体系的建立、基于权利的社会保障体系的建设、保障扶贫投入的财政金融改革等五个重点问题。孙久文和唐泽地^[6]提出,逐步设立多条贫困线、调整优化扶贫产业政策、解决区域性贫困需要新思维、建立反贫困动态监测机制等政策建议。

这些研究对中国2020年以后的反贫困战略进行了重点分析,并结合乡村振兴战略实施对中国的城乡减贫格局进行预判。但总体上,现有研究偏重于宏观层面的战略思考,很少在脱贫攻坚与乡村振兴统筹衔接视野下对新旧扶贫政策的转移接续进行前瞻性考察^[7]。

① 参见《水利部关于印发水利扶贫行动三年(2018—2020年)实施方案的通知》(水扶贫〔2018〕200号),2018年8月10日, http://www.mwr.gov.cn/zwgk/zfxxgkml/201808/t20180823_1046180.html。

(二) 关于乡村振兴战略推进情况的研究

实施乡村振兴战略,是解决社会主要矛盾的必然选择,是新时代做好“三农”工作的总抓手,也是“五位一体”总体布局在农村工作中的体现^[8]。近两年,乡村振兴如火如荼,关于乡村振兴的研究也日益丰富。从问题导向来看,乡村振兴面临的最大瓶颈是理论的缺乏。虽然有在城乡融合视角下对乡村振兴战略提出背景与内在逻辑的思考^[9],也有基于农村和农民分化、代际传承基础上的观察^[10-11]。但总体上,学术界要么以传统思维对这一战略进行解释,要么继续以单向城市化逻辑来理解乡村的归宿,要么以孤立的乡土和传统农业思维陷入脱离实际的乡村浪漫主义情绪^[12]。在实践层面,当前在推进乡村振兴战略过程中出现做表面文章、引进资本下乡、农业旅游化等问题^[13],也存在过度行政化和过度形式化等潜在风险^[14]。基于此,有研究提出,提升实施乡村振兴战略的质量、效益和可持续性,必须避免大跃进式推进、农民无参与、路径太单一、主体负担增加等误区^[15],努力规避战略问题战术化倾向,发展目标浪漫化、理想化倾向,振兴方式单一化和“一刀切”倾向、体制机制改革工程化、政策支持盆景化倾向,支持重点错乱化和推动“三农”配角化倾向^[16]。这些问题不仅影响乡村振兴的顺利推进,也会对已取得的脱贫攻坚成果带来影响。

这些研究对乡村振兴战略的科学内涵、主要进展与政策体系进行分析,特别是从理论与实践层面对乡村振兴存在的潜在风险及误区进行总结归纳。但总体上,现有研究往往从既有政策出发对乡村振兴战略进行理论诠释,没能在目标节点上与脱贫攻坚进行叠加考察,也缺乏有操作性的政策建议。

(三) 关于两大战略统筹衔接的最近关注

乡村振兴与脱贫攻坚有机衔接既有现实需求,又有理论支撑。有研究指出,脱贫攻坚与乡村振兴存在以内容共融、作用互构和主体一致为表征的互涵式关系,乡村振兴可以借鉴脱贫攻坚的经验实现稳健推进,而脱贫攻坚亦能够利用乡村振兴谋求纵深发展^[17]。章文光^[18]从任务逻辑、范畴逻辑、时间逻辑三个角度辩证分析了两大战略之间的联系与区别,并指出要加强乡村振兴顶层设计与精准扶贫微观政策的有效对接。也有研究提出,两大战略有机衔接关键在于提升农户产业、治理、社会三个维度的参与度,增强贫困群众的获得感,激发脱贫攻坚内生动力,从而实现可持续脱贫^[19]。从实践观察看,一些小农户在扶贫项目中,仅作为廉价劳动力而非发展主体参与其中,不仅没有被“赋能”,反而导致“去能”^[20]。还有研究表明,两大战略有机衔接在体制机制衔接、产业发展升级和内生动力激发等方面仍面临一些障碍^[17],亟待通过政策衔接、工作统筹与机制创新,稳中求进、长短结合地推进脱贫攻坚与乡村振兴各项重点工作。骆行和王志章^[21]通过对贵州道真自治县融合现状综合测度分析,指出少数民族地区依托乡村振兴战略,巩固脱贫成果至为重要。

目前有关脱贫攻坚的理论研究已经相对成熟,关于乡村振兴的政策解读也十分丰富,也有不少学者开始对脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接进行研究。这些研究对两大战略有机衔接的必要性、重要性论证比较充分,其注重引入市场机制、完善利益联结机制、发挥政治优势和制度优势等理念值得借鉴。促进两大战略有机衔接,多视角认识贫困地区乡村振兴问题、相关扶贫政策稳定接续问题,多维度剖析贫困发生根源、乡村振兴模式与综合性减贫路径选择,将成为当前和今后一段时期相关研究的主要趋向。对照这一目标,现有文献存在两点不足:其一,对脱贫攻坚内涵外延、发展路径、表现形式的追踪度不够,尤其是缺乏在乡村振兴背景下对脱贫攻坚目标任务2020年完成后减贫思路的分析;其二,对乡村振兴战略的阶段性和动态性、复杂性认识不足,对脱贫攻坚经验与制度成效总结不足,从而缺乏有实践意义的制度分析、机制构建与政策设计。

三、脱贫攻坚与乡村振兴的内在逻辑关系

推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接,既要在乡村振兴战略下对脱贫攻坚进行再思考,研究如何利用乡村振兴所明确的政策举措来巩固脱贫攻坚成果,促进当地经济社会持续发展,又要从脱贫攻坚出发对乡村振兴进行再认识,总结脱贫攻坚的实践创造和伟大精神,研究脱贫攻坚对乡村振兴的动力传导机制。因此,统筹推进脱贫攻坚与乡村振兴,必须明确脱贫攻坚与乡村振兴的政策着力点,辩证分析二者之间的内在逻辑关系。

(一) 脱贫攻坚与乡村振兴的政策共性

脱贫攻坚与乡村振兴之间在目标导向、政策内容、主体作用和体制机制等方面都存在共同点,有些方面是一体两面、有些方面则相互建构。

1. 目标相通。党的十九大提出了分阶段实现“两个一百年”奋斗目标战略安排。脱贫攻坚与乡村振兴两大战略都以实现“两个一百年”奋斗目标为指向。打赢脱贫攻坚战的目标在于第一个百年奋斗目标,即全面建成小康社会。从标准来看,要求“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”。从区域发展看,要求做到“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”。乡村振兴战略的目标着眼于第二个百年奋斗目标,即全面建设社会主义现代化强国,关键在于彻底改变千百年来农村贫困落后的面貌,实现农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展^[22]。与“两个一百年”奋斗目标相似,脱贫攻坚与乡村振兴战略目标之间相互联系、相互衔接,不断提高,逐步深化,都具有经济社会等多重维度,体现了连续性和阶段性的统一^[23]。

2. 内容共融。脱贫攻坚与乡村振兴两大战略都着眼于解决“三农”问题,从产业发展、移民搬迁、基础设施改善、乡村治理、民生保障以及体制机制构建等方面做出制度安排。比如,发展乡村特色优势产业既是产业扶贫见实效的客观要求,也是实现产业兴旺的必然选择,都致力于通过发展农产品加工业,促进农村一、二、三产业融合发展,让农户享受更多产业链的增值收益。实施易地扶贫搬迁是解决“一方水土不能养一方人”的有效手段,同样也是顺应村庄发展规律,分类推进乡村建设,统筹解决村民生计、基础设施建设与生态环保等问题的重要形式。教育、医疗、住房及最低生活保障兜底脱贫,本身就是乡村振兴战略中推进城乡基本公共服务均等化的重要指标。

3. 主体一致。习近平总书记指出,贫困群众既是脱贫攻坚的对象,更是脱贫致富的主体。在脱贫攻坚中,外部支持固然重要,但不能忽视贫困群众的主体地位,不能大包大揽、代替包办,甚至替农户做决策。贫困户的主体地位表现为乡村发展的主体、项目实施的主体、收益共享的主体,而政府则是帮扶的主体、社会动员的主体和脱贫责任的主体。二者不能混淆,更不能混为一谈。实施乡村振兴战略,同样离不开农民主体作用的发挥。这种主体作用体现在三个方面,即意愿出自农民、动力来自农民、以维护农民群众根本利益为出发点和落脚点。无论是脱贫攻坚还是乡村振兴都强调能力建设,激发农民的积极性和主动性,增强他们脱贫致富的内生动力。同时,农民主体地位的实现,也不能僵化理解为农民个体的技能提升和发展参与,要通过培育新型农业经营主体、健全村民自治组织和促进村集体经济发展壮大等形式,多途径发挥农民主体作用。

4. 体制互促。无论是脱贫攻坚还是乡村振兴,都要靠体制机制来保障。脱贫攻坚的三大机制是东西部扶贫协作机制、定点扶贫机制和社会力量参与机制。脱贫攻坚之所以取得决定性进展,关键在于党的领导和体制机制创新,形成了中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制,构

建了专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫“三位一体”的大扶贫格局。经过几年的持续攻坚,脱贫攻坚战略形成了行之有效的领导体制和工作机制,展现出了巨大政治优势和制度优势,为乡村振兴奠定了工作基础和保障。实施乡村振兴战略,可以充分吸取这些经验,嫁接这套工作机制,并加以转化吸收。反过来,加强党对“三农”工作的领导,实行中央统筹、省负总责、市县乡抓落实的农村工作机制,引导各类人才投身乡村振兴,也有利于巩固脱贫攻坚成果,有效防止返贫。

(二) 脱贫攻坚与乡村振兴的政策差异

脱贫攻坚与乡村振兴同属于时空禀赋的资源配置,既存在时间维度的先行后续关系,又存在空间维度的交叉重叠关系。这种双重维度的协同关系体现出两大战略不同的政策着力点。

1. 优先任务与顶层设计。脱贫攻坚是全面建成小康社会的底线任务,是实施乡村振兴战略的优先任务,具有紧迫性、优先性、阶段性等特点。打赢脱贫攻坚战,必须坚持现行扶贫标准,按照既定时间节点,对标全面建成小康社会的目标要求,不折不扣加以完成。乡村振兴战略作为七大战略之一写入党章,是在把握工农城乡关系演变规律的基础上,统筹解决“三农”问题的顶层设计。要在乡村振兴这一顶层设计中,突出重点、集中发力,确保优先任务率先完成。同样,完成优先任务的过程中,要着眼于顶层设计,健全稳定脱贫的长效机制。

2. 特定群体与普惠支持。脱贫攻坚战略的对象是现行标准下的农村贫困人口,聚焦在建档立卡贫困户,着眼于贫困地区这一特定区域。随着脱贫攻坚不断向前推进,进一步突出问题导向,聚焦在深度贫困地区和特殊贫困群体。脱贫攻坚的目标群体是既定的、明确的、有严格标准的,扶贫政策在贫困户与非贫困户、贫困村与非贫困村、贫困县与非贫困县之间有严格的执行界限。而乡村振兴强调通过普惠性支持促进全面振兴,惠及十几亿人口覆盖城乡,在城乡融合发展中促进经济、政治、社会、文化、生态和党的建设,注重关联性、整体性,实现协同推进。

3. 微观施策与整体谋划。脱贫攻坚的最大特色在于坚持精准扶贫精准脱贫的基本方略,“五个一批”和“六个精准”是最集中的体现。脱贫攻坚强调从每一位贫困群众的致贫原因出发,制定差别化、倾斜性的支持政策,实现因人因地施策,因贫困原因施策,因贫困类型施策,下足绣花功夫,实施靶向治疗。而乡村振兴战略更多地强调农业农村区域协同发展,坚持农业现代化与农村现代化一体设计、一并推进^[22],突出抓好规划的引领作用,在尽力而为的前提下,更多地强调量力而行,有计划、有步骤地通过持续性政策和投入,统筹推进农业农村各项事业发展。

4. 绝对贫困与相对贫困。脱贫攻坚主要解决农村贫困人口的绝对贫困问题,确保贫困人口实现“两不愁、三保障”。虽然对于贫困群众的教育、医疗和住房也有明确要求,但是增加收入仍是第一位的。乡村振兴主要通过产业兴旺防止绝对贫困的产生,并建立富农增收机制,解决农村人口相对贫困问题。同时,乡村振兴还将通过改善农村基础设施和公共服务,全面提升农村教育、医疗、养老、文化和社会保障水平,解决多维度贫困问题。随着城乡融合的体制机制逐步完善,乡村振兴战略对于统筹城乡贫困治理的作用将逐步显现。

四、脱贫攻坚与乡村振兴战略有效衔接的问题思考

做好脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接,是中央提出的一项重要任务,也是新时代做好“三农”工作的现实需求。从目前来看,全国832个贫困县有一半的县摘帽,已经摘帽的贫困县脱贫攻坚总体部署符合中央要求和自身实际,重大政策措施落实到位,项目工程有序有效。但也要看到,无论是经济较为发达的地区还是刚刚脱贫的欠发达地区,还面临着一些共性问题和挑战,县域经济社会发展仍有不少短板瓶颈,制约稳定脱贫和长远发展的根本因素尚未彻底根除,一些潜在风险隐患和苗头性问题仍值得高度关注。

(一) 中央战略整体落地不够

1. 战略部署缺乏统筹协调。从基层观察看,有的地区脱贫攻坚、农业供给侧结构性改革与乡村振兴等中央重大战略的执行缺乏全局意识、总体观念与长线思维,导致工作中出现顾此失彼、头重脚轻等现象。比如,有的地方就“脱贫”论“脱贫”,就“振兴”谈“振兴”,忽视了两大战略之间的内在逻辑关系,涉农项目交叉重复、资金投向分散等问题比较突出。

2. 重点任务指标化严重。从全国来看,从战略规划层面对重点任务进行分解是一种有效手段。但在基层执行过程中,各地先后出现了过度工程化、指标化等现象,存在硬性分解任务、过度依赖考核与单纯依靠督查等问题。

3. 政策碎片化问题突出。各地在脱贫攻坚过程中将项目资金整合,统筹产业、就业、教育、医疗等各类扶贫举措瞄准建档立卡贫困户,发挥了政策聚合效应。但在乡村振兴过程中,一些原有的政策部门化、部门利益化问题又重新出现,产生政策目标不清、定位不准等问题。

(二) 区域支撑能力不强

1. 农村地区基层基础薄弱。基层组织建设与产业发展相互脱节,出现农村基层组织建设淡化、虚化、边缘化等问题;村“两委”班子在年龄结构、能力素质上,与稳定脱贫的要求相比,还有较大差距;贫困村党员数量少且后备干部不足,年龄老化严重,而农村发展青年党员又受到指标约束等诸多限制。

2. 县域经济活力不足。从宏观环境看,一般公共财政预算收入下降,显著增加了脱贫攻坚与乡村振兴的难度。当前,一些地区的县域经济活力不足,发展项目千篇一律,存在乡村产业单一化、高风险与低竞争力等多重问题。

3. 农村改革协同性不强。建立城乡融合的体制机制与政策体系是巩固脱贫攻坚成果,推动乡村振兴的有力保障。城乡融合,关键靠改革,尤其是深化农村综合改革。从目前来看,农村改革系统性、协同性、整体性不够强,改革措施之间缺乏协同配套。

(三) 工作体制机制不够顺畅

1. “市一级”政府缺位。从全国来看,中央、省、县的责任与分工明确,而“市一级”政府的定位不清晰,职能职责往往容易落空。从实地调查来看,“市一级”政府在脱贫攻坚与乡村振兴中的作用不仅必不可少,而且责任重大。

2. 工作体制缺乏有效衔接。有的地方脱贫攻坚与乡村振兴两套工作体制机制各搞一套,缺乏相互通报机制、沟通机制、协调机制。一些贫困县脱贫摘帽后出现松懈厌战的现象,没有及时将剩余贫困人口脱贫问题纳入工作部署。扶贫产业项目与乡村产业项目重复建设,又同时存在忽视配套设施建设等现象。

3. 农业农村部门出现弱化现象。政府部门机构改革之后,党委农办部门设在农业部门,组建新的农村农业部门,负责牵头协调统筹推进“三农”工作的任务。但基层调研发现,一些省份在机构改革之前,由省委常委兼任省农工部门负责人,但改革之后不再兼任,导致对其他涉农部门的协调能力下降。有些县市的农办主任兼任农业农村局局长,虽然行政级别不变,但在政府部门中的排名下降,政策话语权也随之下降。

这些问题虽然都是个性化问题,但是具有共性特征,并且在贫困地区普遍存在,需要充分利用乡村振兴已明确的政策、工程、举措来统筹解决,从国家层面对两大战略有机衔接进行顶层设计,在巩固脱贫成果和防止新的贫困发生的基础上,接续推动贫困地区人口生活改善。

五、脱贫攻坚与乡村振兴战略有效衔接的总体思路与对策建议

(一) 总体思路

适应新形势新变化,脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接要从政府与市场两个层面展开,做好政

府主导与市场决定的统筹衔接(图 1)。政府调控层面,主要以稳定外部支持与投入机制为中心,确保支持不松劲、投入不减少,做好规划统筹、政策统筹、监管统筹、工作统筹,不断优化市场环境,创新领导体制与工作机制;市场机制层面,主要以培育农民群众内生动力和发展能力为中心,充分调动积极性主动性,消除绝对贫困、缓解相对贫困,实现乡村全面振兴、促进城乡融合,提高要素市场化配置水平。需要指出的是,实施乡村振兴战略要注意把贫困地区作为重点,为巩固脱贫攻坚成果提供支撑保障。贫困地区在摆脱贫困之前,实施乡村振兴战略的中心任务是脱贫攻坚,一心一意抓脱贫,不能偏离脱贫攻坚的靶心^[23]。贫困乡村要根据脱贫攻坚的中心任务,将乡村振兴战略的思想和原则融入具体脱贫攻坚的计划和行动,奠定乡村振兴的制度和物质基础^①。

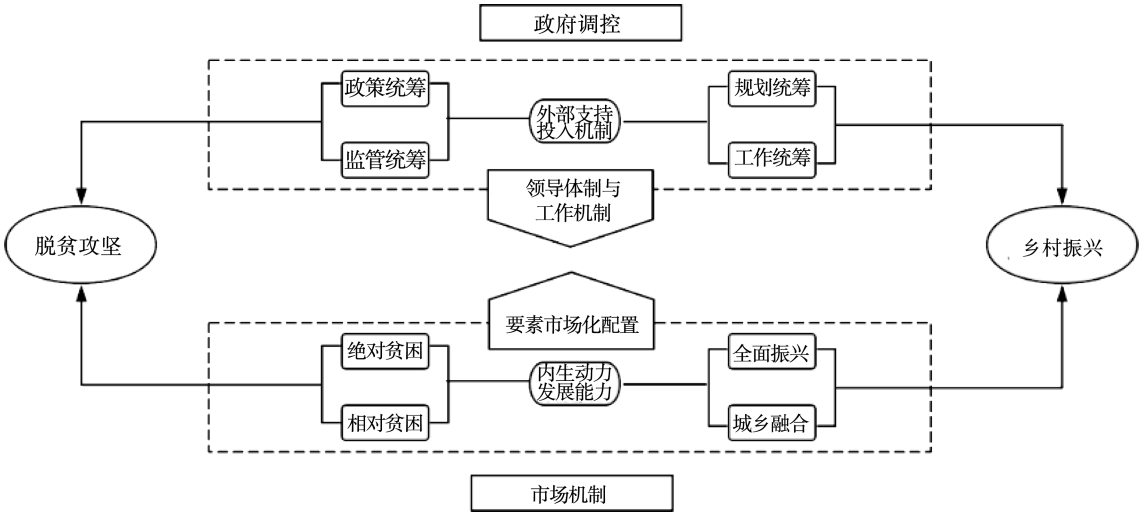


图 1 脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的总体框架

(二) 政策安排

脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的直接体现在于微观政策的转移接续(图 2)。党的十八大以来,全国各地按照“发展生产脱贫一批、易地搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批”的总体要求,在产业扶贫、就业扶贫、易地扶贫搬迁、生态扶贫、健康扶贫、综合保障扶贫等领域,出台了一系列政策举措。这些政策举措和重大安排对于打赢脱贫攻坚战起到重要支撑作用。做到脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接,要对目前施行的脱贫攻坚政策体系进行梳理,该退出的退出、该延续的延续、该转化的转化,分类做好政策统筹。

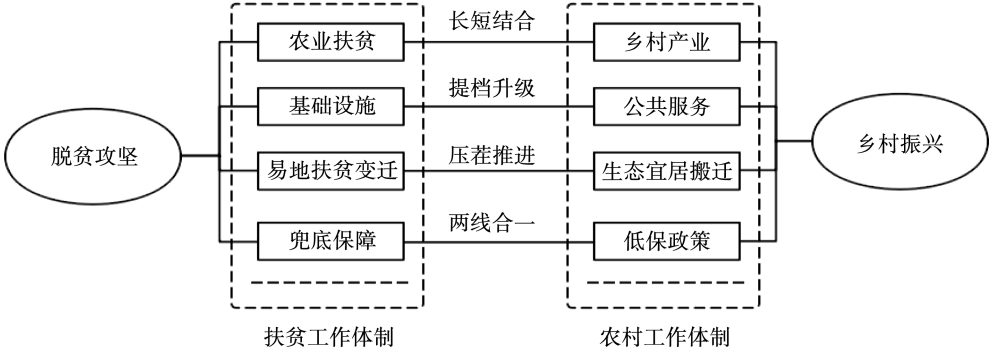


图 2 脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的政策安排

产业扶贫要注重长短结合,强化产业和就业扶持,着力做好产销对接,通过发展乡村产业,

① 参见吴国宝《将乡村振兴战略融入脱贫攻坚之中》,光明网, http://theory.gmw.cn/2018-01/02/content_27246458.html。

实现稳定脱贫;农村基础设施要继续提档升级,全面改善贫困地区生产生活条件,聚力实施一批交通、电力、通信、安全饮水、网络等引领区域发展的基础设施与公共服务;易地扶贫搬迁要通过生态宜居搬迁、农村居民集聚变迁等形式压茬推进,逐步解决同步搬迁人口问题,高度重视搬迁后的产业发展和就业问题,确保稳得住、可致富、能融入;兜底保障要动态化、精细化管理,把符合条件的贫困人口全部纳入保障范围,促进“扶贫线”与“低保线”两线融合等。

(三) 对策建议

随着乡村振兴战略和新型城镇化战略稳步推进,2020年后贫困地区致贫因素和贫困形态将出现新变化,扶贫战略思路、工作体系与制度体系也要做出新的调整。因此,推进高质量脱贫、有效防止返贫,促进农业农村优先发展、实现乡村振兴是相互联系、相互促进的系统工程,需要统筹谋划、全盘考虑,做好规划、政策、监管、工作四项统筹。

1.做好规划统筹。现阶段,要将贫困地区待完成的任务、工程、项目等纳入乡村振兴战略规划或实施方案,强化后续支持,使其长效发挥作用。目前各地颁布的《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》都将乡村建设摆在了突出位置,对村庄进行分类并明确了建设优先序。但是大多数地区都将率先振兴村或重点建设村确定为基础条件较好、交通位置优越的经济发达村,而将脱贫村或地处偏远的落后村作为后期开发村,出现本末倒置现象。做好规划统筹,必须将脱贫村作为乡村建设的重点,将乡村振兴相关支持政策向脱贫村予以倾斜,推动贫困地区基础条件改善。

2.做好政策统筹。研究现行倾斜性支持政策的延续时限、内容与脱钩方法,提出在哪些领域需要出台新的政策,在哪些领域需要上马新的项目。乡村振兴在资金、项目、人才、技术等方面的投入支持,要体现对贫困地区的倾斜^[24]。在乡村振兴重大计划、重大工程和重大行动中充分考虑长效脱贫和防止返贫的有关要求,巩固脱贫攻坚的发展成果。政策统筹的重点在于投入统筹。要抓紧研究将扶贫资金投入乡村振兴的具体方案,加强涉农资金的统筹整合,尽快推动高标准农田建设等新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省调剂政策落地,调整完善土地出让收入使用范围和比例,确保投入渠道不减少、投入力度不滑坡,健全乡村振兴多元化投入保障机制。

3.做好监管统筹。研究“摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管”的实现路径,重点在于实施扶贫对象动态监管,既要应退则退,又要应纳则纳。现阶段,要优化脱贫攻坚考核评估机制和评估办法,为乡村振兴实绩考核积累经验。推进乡村振兴过程中,要对脱贫户进行核查核实,凡是尚未完全解决“两不愁、三保障”的,及时标注为脱贫返贫人口,落实帮扶责任,实现稳定脱贫。同时,还要将收入水平略高于建档立卡贫困户的群众纳入重点监管范围,继续采取帮扶措施,巩固和扩大脱贫攻坚成果。

4.做好工作统筹。研究在推进乡村振兴过程中如何借鉴脱贫攻坚形成的领导体制和工作机制,建立健全责任体系、监督体系、考核评估体系在内的制度体系。要充分发挥脱贫攻坚战略实施过程中帮扶队伍熟悉农村情况、贴近农民的特点,研究将脱贫攻坚帮扶干部转化为乡村振兴帮扶干部的衔接机制,加快新型职业农民培训力度,打造一支“不走的扶贫工作队”。同时,要深化农村改革,破除阻碍城乡融合发展的体制机制,为乡村振兴注入强大动能。适应2020年后新的扶贫形势与战略重点需要,加快探讨如何改革现行扶贫体制,动态调整东西部扶贫协作、定点扶贫的目标方向,整合分散在各部门的扶贫资源,优化创设新的扶贫架构,建立覆盖工农、城乡一体的扶贫体制。

参考文献:

[1] 乡村振兴战略规划:2018—2022年[M].北京:人民出版社,2018.

- [2] 李小云,许汉泽.2020年后扶贫工作的若干思考[J].国家行政学院学报,2018(1):62-66.
- [3] 魏后凯.2020年后中国减贫的新战略[J].中州学刊,2018(9):36-42.
- [4] 何秀荣.改革40年的农村反贫困认识与后脱贫战略前瞻[J].农村经济,2018(11):1-8.
- [5] 陈志钢,毕洁颖,吴国宝,等.中国扶贫现状与演进以及2020年后的扶贫愿景和战略重点[J].中国农村经济,2019(1):2-16.
- [6] 孙久文,唐泽地.中国特色的扶贫战略与政策[J].西北师大学报(社会科学版),2017(2):5-12.
- [7] 高强,刘同山,沈贵银.2020年后中国的减贫战略思路与政策转型[J].中州学刊,2019(5):31-36.
- [8] 陈锡文.实施乡村振兴战略,推进农业农村现代化[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018(1):5-12.
- [9] 王颂吉,魏后凯.城乡融合发展视角下的乡村振兴战略:提出背景与内在逻辑[J].农村经济,2019(1):1-7.
- [10] 贺雪峰.关于实施乡村振兴战略的几个问题[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018(3):19-26.
- [11] 刘同山,孔祥智.确权颁证、子孙传承与农民的承包地转让意愿[J].中国人口·资源与环境,2019(3):159-166.
- [12] 刘守英,熊雪锋.我国乡村振兴战略的实施与制度供给[J].政治经济学评论,2018(4):80-96.
- [13] 孔祥智.实施乡村振兴战略的进展、问题与趋势[J].中国特色社会主义研究,2019(1):5-11.
- [14] 郭晓鸣.乡村振兴战略的若干维度观察[J].改革,2018(3):54-61.
- [15] 刘合光.乡村振兴战略的关键点、发展路径与风险规避[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2018(3):25-33.
- [16] 姜长云.实施乡村振兴战略需努力规避几种倾向[J].农业经济问题,2018(1):8-13.
- [17] 豆书龙,叶敬忠.乡村振兴与脱贫攻坚的有机衔接及其机制构建[J].改革,2019(1):19-29.
- [18] 章文光.精准扶贫与乡村振兴战略如何有效衔接[J].人民论坛,2019(4):106-107.
- [19] 王东宾.将乡村振兴与精准脱贫有机衔接[N].中国城乡金融报,2018-03-21.
- [20] 吴重庆,张慧鹏.小农与乡村振兴——现代农业产业分工体系中小农户的结构性困境与出路[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019(1):13-24.
- [21] 骆行,王志章.民族地区精准脱贫与乡村振兴融合路径探索——以贵州道真自治县为例[J].贵州民族研究,2018(10):145-151.
- [22] 韩长赋.关于实施乡村振兴战略的几个问题[J].中国人大,2019(7):31-37.
- [23] 朱炳元.实现“两个一百年”奋斗目标的内在逻辑[J].红旗文稿,2018(5):16-18.
- [24] 韩俊.实施乡村振兴战略五十题[M].北京:人民出版社,2018.

(责任编辑:李凌)