

【巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接】

欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的治理逻辑与政策优化

李博¹, 苏武峥²

(1. 西安建筑科技大学 公共管理学院/西北乡村振兴研究中心, 陕西 西安 710048;
2. 中国农业大学 人文与发展学院, 北京 100083)

摘要:党的十九届五中全会明确提出,实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的目标任务,已成为“十四五”时期我国农村发展研究的重要议题,也是各级政府在实践中需要加快探索的一项重大政策议题。做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接,对于有效巩固脱贫成效,实现欠发达地区可持续发展发挥着重要作用。基于此,本研究从治理的视角探析了欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴衔接的逻辑,认为欠发达地区在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的衔接中,在治理模式上由探索性的运动式治理向制度性的常态化治理转型;在治理主体上由政府主导由政府、市场、社会共同参与的多元主体治理过渡;在治理对象上由贫困治理向乡村社会综合治理全面转型;在治理重心上实现从上到下的转移;在治理方式上需要实现梯度化的推进。在此基础上,提出了欠发达地区推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的政策优化路径。

关键词:欠发达地区;脱贫攻坚;乡村振兴;治理

中图分类号:F323 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2021)06-0071-09

一、问题的提出

“十三五”时期我国实现了近一亿农村贫困人口的脱贫,脱贫攻坚取得了重要成绩,彻底消除了千百年来困扰农村发展的绝对贫困问题。如期脱贫后,做好脱贫成果的巩固拓展已经成为党和国家所关注的一项重要议题。党的十九届五中全会对实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接做了总体部署,对巩固拓展脱贫攻坚成果、建立农村低收入人口和欠发达地区帮扶机制提出了明确要求。巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接是“十四五”时期农村发展的重要议题,而欠发达地区两项政策的衔接与一般地区两项政策的衔接具有一定的异质性,这种异质性主要是由欠发达地区的区位条件、发展基础、发展阶段、文化特征等客观因素决定的。随着脱贫攻坚任务的完成,欠发达地区乡村振兴的重点任务就是巩固好脱贫成果。研究欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴衔接的逻辑对推进欠发达地区高质量发展、促进地区可持续发展发挥着至关重要的作用。

学术界对于脱贫攻坚与乡村振兴二者关系的研究,主要停留在脱贫攻坚与乡村振兴的衔接上。左停^[1]对脱贫攻坚与乡村振兴衔接的难点进行了阐述,认为要坚持以人民为中心的理念,以

收稿日期:2021-03-10

基金项目:国家社会科学基金项目“新疆南疆四地州农村结构性贫困治理与乡村振兴统筹衔接问题研究”(19BGL280);陕西省哲学社会科学重大理论与现实问题研究年度一般项目“陕西省巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的政策研究”(2021ND0204);西安建筑科技大学科技基金项目“贫困户脱贫后的返贫预警防范机制及稳定脱贫路径研究”(SK19014)

作者简介:李博,男,西安建筑科技大学公共管理学院副教授,西北乡村振兴研究中心副主任;苏武峥,男,中国农业大学人文与发展学院博士生,新疆农业科学院农业经济与科技信息研究所副研究员。

解决问题为导向,以机制化为目标,以补短板为重点,在巩固脱贫攻坚成果基础上逐步完善乡村振兴网络化的服务体系和政策体系。高强^[2]基于政策转移接续的视角,从政策退出、政策加强、政策转化、政策新设4个方面提出了脱贫攻坚与乡村振兴衔接的主要方面。另外,汪三贵^[3]从扶持对象、政策范围、顶层设计等方面对脱贫攻坚与乡村振兴进行了阐述,认为脱贫攻坚与乡村振兴的衔接关系体现为战略目标的推进关系、体制机制的统一关系和政策体系的融合关系。针对深度贫困地区脱贫攻坚与乡村振兴的衔接,朱海波、聂凤英^[4]以“有效市场+有为政府”理论为基础,认为在深度贫困地区的脱贫攻坚与乡村振兴中,需要构建市场逻辑与政府逻辑发挥协同效应的扶贫产业发展路径。高静等^[5]以凉山州为例,建构了脱贫攻坚与乡村振兴二者统筹衔接的分析框架,综合测度二者统筹衔接的现状,并在此基础上设计出衔接的路径,并提出政策建议。

从当前研究来看,大部分是探析脱贫攻坚与乡村振兴的衔接机制,主要是从宏观大背景出发来分析衔接的必要性以及如何衔接;从不同学者的研究视角来看,基本都是从政策衔接的角度来谈二者衔接的可能性;另外,大部分学者是针对所有贫困地区和贫困人群来谈衔接的问题。然而,从巩固拓展脱贫成果同乡村振兴有效衔接角度出发的研究较少。脱贫之后,欠发达地区在乡村振兴以及巩固脱贫成果的过程中仍然面临多重治理困境,同时具有自身的一些特殊性,这些是在巩固脱贫成果与乡村振兴衔接过程中需要重点研究的问题。鉴于此,本研究在前人研究的基础上,重点从治理视角来探析欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴衔接的治理逻辑与政策路径,从而为欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴衔接提供相应的决策参考。

二、欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的特殊性

2019年底,全国还有5%的贫困人口未脱贫,10%左右的贫困县未摘帽,而这些剩余的未脱贫人口有超过50%分布在深度贫困地区,52个未摘帽贫困县基本位于深度贫困地区^[6]。这些深度贫困地区基本都属于欠发达地区,作为脱贫攻坚和乡村振兴的重点区域,其脱贫后的成果巩固拓展同乡村振兴的衔接具有一定的特殊性,这种特殊性是区别于一般地区的关键,也是未来欠发达地区全面脱贫后需要从政策方面进行改革的依据。从笔者近几年在全国欠发达地区的调研来看,这些地区的特征决定了该区域巩固拓展脱贫成果同乡村振兴有效衔接的逻辑脉络。从欠发达地区发展来看,表现出以下几个方面的特征:一是受自然区位条件限制,交通条件较为落后,村民出行不便,对外交流不畅,具有明显的空间贫困特征;二是产业发展薄弱,缺乏可持续性,后劲不足,主要表现在产业带动主体实力不强,没有形成完整的产业链,带贫益贫机制尚不健全;三是公共基础设施和服务供给能力较差,主要表现在教育、医疗、卫生等公共服务发展较为滞后;四是大多位于少数民族地区,面临战胜贫困与民族文化融合的双重困境;五是社会治理水平较低,主要表现在治理模式单一、陈旧、机械、缺乏有效的创新意识,距离基层治理体系和治理能力现代化还有较大差距。从欠发达地区的实际情况出发,探索巩固拓展脱贫成果同乡村振兴衔接的机制对于实现高质量脱贫和乡村的长久振兴发挥着尤为重要的作用。

从以上欠发达地区发展的特征来看,巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的衔接与其他一般地区相比具有一定的差异性,这种差异性主要是由欠发达地区的特征所决定的。在本研究中,笔者主要从治理的视角出发来探析欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴衔接的机理,从而为推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接提供一定的政策参考。图1为二者之间的逻辑关系图示,在文章的第三部分,将从图中所展示的5个方面来解释巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴衔接中所遵从的治理逻辑。



图1 治理视角下欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴衔接的逻辑关系

三、欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的治理逻辑

欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接涉及治理的诸多方面,从不同层面来阐述衔接的关键要素和制度设计显得尤为重要。在脱贫攻坚时期探索出的一系列制度化的运行逻辑与政策体系所形塑的治理机制,如何在乡村振兴中获得应用和推广,这是在两项政策衔接过程中需要重点关注的内容。为了对此问题进行有效分析,笔者将从以下几个方面对二者衔接的机制进行阐述,从而理清二者之间的关系,为提出有效衔接路径奠定相应的基础。

(一) 由脱贫攻坚时期探索性的运动式治理向制度性的常态化治理转型

全面性、有机性、持续性是社会治理方式转向的3个基本特质,这些特质决定了社会治理方式法治转向不是简单的变化,而是从理念到实践、从治国者到社会民众的立体式的、全方位的大变革^[7]。从脱贫攻坚到乡村振兴,治理方式层面的衔接在宏观层面对于二者之间的关系起着主导作用,也对乡村振兴未来的样态和质量发挥关键作用。作为脱贫攻坚的重中之重,欠发达地区的贫困治理面临区位偏远、资源分散、发展基础薄弱等制约^[8]。在广大欠发达地区,脱贫攻坚曾经是政府的核心工作,而这也衍化了政府治理的逻辑。中国脱贫攻坚的基本逻辑是在不断探索和总结过程中进行政策完善和创新,这种“摸着石头过河”的治理逻辑在欠发达地区表现得尤为突出,这些地区由于贫困人口多、贫困程度深、贫困面积大,更能体现政府贫困治理的基本逻辑。笔者在很多欠发达地区调研时发现,在这些地区,过渡性的运动式治理成为政府治理的主要运行逻辑,这种行政运行逻辑投入过多的行政成本,将贫困治理作为一项攻坚性的工作来推进。这种超常规的治理手段打破了科层制的路径依赖,可以迅速实现结构重组和资源整合,在较短时间内实现治理目标^[9]。与其他治理模式相比,攻坚治理模式具有“运动其外、常规其内”的基本特征,主要用来完成急难险重的政治任务^[10]。另外,在欠发达地区,近年来县乡一级政府的核心工作主要以脱贫攻坚为主。正如深度贫困县一位县级部门的驻村干部所言,“四个月没休假了,从今年7月份开始我们单位基本都是关门搞扶贫,所有人员全部到所联系的贫困村和贫困户那里去,我现在白天在村里扶贫,晚上加班搞单位的业务工作”。运动式治理的执行者是政治化了的官僚,在国家强制力量的保障下,他们对行政对象实行一刀切式治理,要求上下一体、依法依规行政,容不得政策有任何变形^[11]。而这种攻坚式、运动式的贫困治理逻辑所衍生的就是严格的目标责任考核机制,“军令状”“责任书”等成为上级政府对下级政府进行考核的主要方式,脱贫任务的层层下达,脱贫日期的限定、脱贫人数的设定使欠发达地区的脱贫攻坚比一般地区更具有一定的运动性,而这种超强负荷、极具目标导向和以行政为主导的层层倒逼的贫困治理机制和行政运行逻辑也在一定程度上为脱贫质量埋下了一定的隐患。

在巩固拓展脱贫攻坚成果阶段,欠发达地区在治理方式的衔接和转型层面,从探索性的运

动式治理向制度性的常态化治理过渡将是二者衔接的重点,而这就需要实现治理机制的转型和重塑。从脱贫攻坚的治理性质来看属于短时期的攻坚型治理,而巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴属于一种常态化的治理方式。在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的衔接过程中,需要实现运动式的治理向常态化的治理过渡,这也是两项政策在衔接过程中需要进一步完善和改进的地方。这里涉及治理方式的各个方面,例如驻村机制常态化运行,东西部扶贫协作机制的长期性推广,行政、企事业单位的对口帮扶,这些都是在巩固拓展脱贫攻坚成果过程中需要衔接贯彻和落实到乡村振兴中的重要内容。所以在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴衔接过程中,如何将脱贫攻坚阶段探索出的好的治理经验推广到乡村振兴中,如何规避运动式的治理方式将是衔接的重点内容。笔者认为在治理方式的衔接过程中需要将过渡运动式的治理方式向一般性的常态化的治理方式转型,这也是从贫困治理的视角来进行巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的具体措施。这种衔接将一改攻坚式的治理向常态化的治理转型。从巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的关系来看,治理方式的这种衔接是实现贫困治理转型的重要方面。从攻坚性、运动式、探索性的治理模式向一般性、常态化的治理模式的过渡将对今后乡村振兴发挥着重要作用。

(二)由政府主导向政府、市场、社会共同参与的多主体治理过渡

中国的贫困治理一直遵从以政府和行政为主导的治理模式,以政府为主导的治理模式在一定程度上促进了贫困治理的有力推进,也赋予了贫困治理一定的权威性。长期以来,中国解决农村贫困人口贫困问题的主要模式是以政府为主导力量,由政府组织系统充分发挥其组织与动员优势,对扶贫资源进行分配、管理和运作,主导和负责扶贫行动^[12]。中国采取的是行政主导型的扶贫治理模式,一方面能够实现科层内部的强动员,另一方面又保证了治理的高效率^[13]。在脱贫攻坚过程中,以政府和行政为主导的贫困治理模式主要表现在各级政府将扶贫工作作为地方治理的核心工作,各项事务都由各级政府去负责推动。而在此过程中市场、社会所发挥的力量相对较弱,或者说是处于一种从属地位。这在一定程度上形成了以政府为引领的贫困治理模式缺乏市场、社会的有效参与。在脱贫攻坚阶段,以强政府为主导的治理机制,也给贫困治理造成了一定的困境,主要表现在具体的扶贫措施上。在脱贫攻坚中,以政府为主导的贫困治理模式虽然在产业扶贫和消费扶贫等方面很大程度上推动了精准扶贫的有效实施,但是从脱贫攻坚的效果来看,政府强有力的推进导致市场与社会过度失能,不能很好地发挥应有的作用。如在消费扶贫过程中,由于在政府主导下的消费扶贫的实施,从一定程度上削弱了市场规律的有效发挥,导致政府对于扶贫产品价格的过分干预,在脱贫攻坚中这种由政府所主导的消费扶贫模式破坏了市场自发的运作规律,一旦取消这种消费扶贫的模式就会导致贫困户产品的滞销和价格的下跌。因此,在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴衔接过程中,需要建立政府、市场、社会三者共同参与的治理机制,尤其是在乡村振兴过程中需建立三者共同参与乡村振兴的多主体治理模式。摒弃以政府为主导的贫困治理模式,逐步削弱政府在乡村振兴中的主导作用。为发挥市场的作用,政府应当消除贫困地区的市场壁垒、政策壁垒,让外部的市场力量能够进入,包括先进的技术和管理,让贫困地区的人们能够通过市场与广大的社会联系起来^[14],最终构建多主体参与的乡村振兴路径。

在巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴的衔接过程中,需要从以政府为主导的贫困治理模式向政府、市场、社会共同参与的乡村振兴模式过渡。在这种衔接过程中,政府主要做好协调工作,而市场和社会有效地发挥作用。在乡村振兴中,市场和社会是促进乡村振兴高质量发展的有效力量。随着脱贫攻坚成果巩固阶段到乡村振兴的过渡,这种衔接需要在体制和机制方面进行大胆的创新。在乡村振兴中,市场的作用主要是发挥其调节作用,减少政府的过度干预,这也是促进乡村产业兴旺的有效途径。在乡村振兴过程中,产业发展在其中处于核心地位,而从产

业可持续发展的视角来看,充分尊重市场规律,发挥市场这只看不见的手的作用才是推进产业可持续发展的重点所在。同时,有效发挥社会力量的参与也是实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的重要方面。社会力量的参与主要表现在不同社会主体如各种企业、行业、协会、非政府组织的有效参与。从实践来看,目前我国政府在与专业服务机构、社区和家庭、专业服务人员等社会主体的合作中均存在着一定的欠缺^[15]。从社会力量参与脱贫攻坚的方式来看,大多仍然将其视作一项任务性的工作来完成,而没有进行常态化的运作,缺乏一定的可持续性。从治理的模式和治理的机制来看,这将改变过去脱贫攻坚中以政府为主导的单方面的治理机制,促进多主体对于乡村振兴的有效推动。

(三) 贫困治理向乡村社会综合治理的全面转型

精准扶贫精准脱贫方略全面实施形成的理论方法、治理体系安排,为乡村振兴战略的有效实施提供了重要借鉴^[16]。贫困问题的解决是一场硬仗,在脱贫攻坚过程中所探索出来的贫困治理机制和治理模式重新塑造了欠发达地区的乡村治理。从贫困治理与乡村治理的逻辑来看,二者具有一定的契合性。而从贫困地区贫困治理的基本模式来看,贫困治理并非单方面的扶贫治理逻辑,贫困治理与贫困地区村庄社会治理二者处于互嵌状态。贫困治理往往与村庄的社会治理具有一定的关系,二者同时处于乡村场域之中,并且所形成的张力和不同治理逻辑成为巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴衔接中需要解决的重点,这也是实现乡村现代化治理秩序的重要内容。现代化贫困治理体系的建构将乡村传统的治理智慧和现代化的治理技术有机结合,有助于改善贫困社区的公共产品供给能力,提高乡村服务质量,优化国家治理体系^[17]。如笔者在四川凉山州调研时发现,贫困治理的成效与当地社会治安、文化发展、矛盾处理等都有一定的契合性,这些因素甚至成为影响贫困治理成效的主要因素。所以从欠发达地区贫困治理的基本逻辑来看并非单纯的扶贫逻辑,扶贫与地方社会治理具有一定的联系与交织。在巩固拓展脱贫攻坚成果过程中,做好贫困治理与社会治理的有效衔接和互相融合是实现乡村社会和谐稳定的重要保障。从欠发达地区的分布来看,这些区域大多位于中西部少数民族地区,这些地区由于长期受民族文化和地域因素的影响,与其他地区相比,在治理路径方面存在一定差异。在少数民族地区,自然地理环境恶劣和社会发育程度低并存,基础设施建设薄弱与基本公共服务供给不足等问题常常相伴而生,使得少数民族地区的贫困问题致贫因素多元且叠加,表现形式多样且特殊^[18]。笔者在新疆南疆等地区调研时发现,目前社会维稳仍然是这些地区的一项重要工作,在社会维稳工作中所探索出来的经验成为这些地区在乡村振兴过程中需要继续完善和坚持的重要治理经验。从欠发达地区贫困治理的逻辑来看,在精准扶贫过程中所探索出来的经验和治理理念需要转化为巩固脱贫成果和乡村振兴中的精准治理效能,这也是在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴衔接过程中需要关注的重点。另外,从欠发达地区的文化发展来看,受少数民族文化、习俗的影响,这些地区的贫困人口所形成的较为保守、封闭的思想观念与生活习俗在一定程度上影响了其内生动力的培养和形成。所以要充分考虑少数民族地区的文化特色与社会治理的难点,需要将在精准扶贫阶段所探索出来的治理模式与治理经验在巩固拓展脱贫攻坚与乡村振兴衔接过程中进行有效改良,从而最终促进乡村振兴。

从巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴之间的关注焦点来看,巩固拓展脱贫攻坚成果是针对脱贫攻坚时期的脱贫人口,尤其是边缘人口和监测脱贫人口,而乡村振兴是针对整个中国乡村发展的宏大战略,二者既有相似性,又有差异性。欠发达地区要实现高质量的脱贫与可持续发展,必须通过乡村振兴战略来有效巩固脱贫攻坚的成果。随着很多欠发达地区脱贫任务的完成,这种通过乡村振兴来进行成果巩固的任务将会显得格外重要,这也是这些地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴衔接过程中所表现出的特殊性。随着脱贫攻坚的全面完成,欠发达地区在脱贫攻坚过程中所探索出的治理经验需要向巩固阶段和乡村振兴中去推广和借鉴,尤其是在

社会维稳、文化发展、矛盾调和等过程中所探索出来的经验需要到乡村振兴中去推广和执行。

(四) 治理重心由上到下的转移

精准扶贫的政策实践是国家宏观调配资源的过程,也是国家权力下沉的过程,重塑着乡村社会的治理结构,亦改善着基层社会的治理基础^[19]。脱贫攻坚的实施不但实现了贫困人口的如期脱贫,而且重新塑造了基层治理的格局。通过脱贫攻坚的推进,有效实现了中国基层治理重心的下移,驻村工作队、第一书记以及帮扶干部、各种社会力量的参与促使国家治理重心的下移,以村委会为代表的村级组织成为基层治理的焦点并处于核心地位。在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接过程中,脱贫攻坚为欠发达地区乡村振兴从治理角度提供有效的经验。欠发达地区大多处于较为偏僻和封闭的山区地带,近几年来随着村庄合并和基层行政体制的改革,这些地区的乡村治理越来越难,而驻村工作队以及帮扶干部的嵌入进一步强化了村庄的治理能力,为乡村振兴过程中的治理有效奠定了坚实的基础。驻村工作队是一种独特的中国基层治理机制,其运行机制蕴含着嵌入性治理的丰富内涵^[20]。无论是从脱贫攻坚的视角还是从乡村振兴的视角,这种在治理力量和治理形态方面的影响都对于乡村的发展提供了新的样态。随着脱贫攻坚的完成,大量的帮扶干部、第一书记、驻村工作队等外来力量倾注了大量的心血,付出了巨大的努力。从治理的重心以及治理单元视角来看,无论是精准扶贫,还是乡村振兴,都需要从治理现代化的视角来进行有效审视。笔者在欠发达地区调研时发现,通过脱贫攻坚的推行,乡村一级的公共性事务治理效能得到了极大的提升,治理重心的下移以及跨越科层制的治理方式进一步使其治理格局得到了有效的改变。从脱贫攻坚的外部性来看,这种治理形态的转型需要在乡村振兴的过程中得到有效衔接。而且这种衔接主要体现在对于脱贫攻坚中探索出来的治理模式与治理机制向乡村振兴的过程中去推广。随着脱贫攻坚任务的完成,在贫困治理过程中探索出来有效的组织化的治理机制是在乡村振兴过程中需要重点强化的内容。

在巩固拓展脱贫攻坚成果中,不同地区探索出的网格化、精细化的治理机制要在乡村振兴中去过渡,而且在衔接过程中不断提高组织化是未来乡村振兴要加强的重要方面。脱贫攻坚中组织重要创新经验之一是输入政府治理资源、培育村庄扶贫治理力量,实现村级扶贫行政体系的组织再创新^[21]。从中国脱贫攻坚的治理机制和治理模式来看,不断促进乡村治理的精细化以及实现治理单元的缩小和治理资源的下沉是其中最为明显的特色。从这种治理的形式来看,虽然治理结构方面实现了转型,但是功能方面还没有实现有效转型,这种转型主要体现在村级组织化方面,如何在结构优化的前提下实现功能提升,这是在未来乡村振兴战略中需要认真思考和丰富的重要方面,也是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴在衔接方面需要强化的着力点。

(五) 治理方式的梯度推进

做好脱贫攻坚与乡村振兴战略的有效衔接,既要抓好梯度跟进,又要抓好优化升级,进而提出继续推广脱贫攻坚形成的经验^[22]。从欠发达地区脱贫成果巩固现状来看,与其他一般地区相比,这些地区由于发展条件和历史遗留问题,生计的脆弱性较强,脱贫的质量较低,返贫的可能性极大。这是欠发达地区区别于其他一般贫困地区的主要特征。尽管过去5年的超常规脱贫攻坚使欠发达地区面貌发生了根本性的改变,但由于欠发达地区贫困的顽固性与持久性,贫困人口在生计发展方面仍较为脆弱。欠发达地区在乡村振兴过程中的主要任务是巩固脱贫的成果。这就要求在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的衔接过程中,要充分考虑欠发达地区的特殊性,其主要任务首先是巩固脱贫的成效、确保已脱贫的人口不返贫,从而提升脱贫质量,其次才是探索乡村振兴的路子。所以,在欠发达地区,巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴之间存在一定的梯度,巩固拓展脱贫攻坚成果的完成与实现乡村的振兴二者之间还有一定距离,这也给欠发达地区的乡村振兴提出了新的要求,即通过乡村振兴来不断提升脱贫攻坚质量。从全国发展的基本情况来看,欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴之间的衔接需要梯度推

进,这种梯度推进的方式主要体现在此过程中,要在乡村各项事业的发展中循序渐进,做好不同发展模式的接续和有效衔接。在欠发达地区,巩固脱贫成果与乡村振兴二者之间张力较大,所以在实现二者的衔接过程中需要在政策方面考虑到此方面的特征,从而将在地域方面所产生的障碍消除。在“三区三州”等一些欠发达地区,必须考虑这些地方发展的特殊性。从某种程度上来说,这些地区较弱的发展基础、较多的贫困人口、复杂的民族社会关系与多元化的民族文化使其贫困问题根深蒂固,和别的地方相比,这些地区的发展在脱贫之后最重要的是提升脱贫的质量和防止返贫,其主要针对目标仍然是已脱贫的贫困人口和边缘人口,在此过程中需要有序地开展各种以巩固成果为核心的发展方式,要避免立即或者跳跃式地将工作的重心转移到乡村振兴中。

四、促进欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的治理路径

促进欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接是一项系统性工程,这项工程的有效实施既是实现欠发达地区脱贫成效的可持续发展,也是进一步繁荣欠发达地区经济社会发展的有效措施。从目前来看,各地都将陆续探索二者衔接的具体方式和措施,笔者认为应该从以下几方面来着手推进欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接。

(一)以脱贫人口为中心,实现由点到面的治理转变

欠发达地区在贫困治理中,其主要针对人群为已脱贫人口,治理目标是以脱贫人口为核心的点的定位,而乡村振兴是涉及面的活动。所以,必须实现由点到面的转移,在此过程中治理方式的转变是首要关注的问题。首先,变运动式的治理方式向常态化的治理方式转型,在脱贫攻坚时期,要在短时期内解决遗留的贫困人口问题,而乡村振兴是一项长期性的工作,涉及农村发展的方方面面,需要在未来很长一段时间内长期实施;其次,欠发达地区在脱贫攻坚中所探索的治理经验和有效做法在巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴衔接过程中要作为制度性的措施常态化推进,并且针对欠发达地区的发展特征进行有效的改进和发扬;最后,通过治理方式的转型,进一步提升欠发达地区县域和镇村一级的治理能力,将贫困治理与乡村治理进行有效衔接。

(二)通过经验总结,实现政策的有效衔接

欠发达地区在脱贫攻坚过程中探索出大量的先进经验,这些经验也是在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴衔接过程中需要有效发挥和继承的重要资源。所以,在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴衔接过程中,经验总结也是实现政策衔接的重要措施。笔者认为应该从以下几个方面来进行强化:首先,通过体系化的总结和凝练,探索欠发达地区脱贫攻坚在体制、机制方面的先进经验,将其与巩固拓展成果与乡村振兴衔接的体制、机制进行有效匹配和组合,从而形成二者衔接的合力;其次,有效探索欠发达地区通过脱贫攻坚所产生的溢出效应,将其所产生的制度红利转化为二者衔接的内在动力,从多角度来总结脱贫攻坚所产生的积极效应;最后,在经验总结过程中做好贫困治理同乡村治理的有效衔接,探索贫困治理与乡村治理在治理目标方面的异同性,从而通过这些措施来做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴目标的有效契合与延续。

(三)在欠发达地区经济社会全面发展中,做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的衔接

欠发达地区的经济社会全面发展与脱贫成果巩固、乡村振兴具有同等重要的位置,从欠发达地区经济、社会发展的基本特征来看,在此方面存在的短板已经成为影响巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴衔接的重要因素。在欠发达地区经济社会全面发展中做好二者的有效衔接,需要做好以下几个方面的工作:首先,加强欠发达地区的基层治理,尤其是改善对于村一级党组织涣散、软弱的基层治理能力,将其作为社会治理的一项重要工作嵌入巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的过程;其次,不断提升欠发达地区县域经济发展的质量,通过提升产业发展的质量来

促进欠发达地区经济发展的水平,使经济发展的红利能够有效地作用于巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴的发展;最后,不断提升欠发达地区的社会综合治理能力,尤其是加强对于一些偏远、社会治安较差等地方的综合治理,将此作为脱贫攻坚成果巩固与乡村振兴过程中需要解决问题的前提工作进行强化。

(四) 通过合作和协同治理,促进欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接

在欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果的过程中,有效的外部帮扶也是解决区域性贫困的主要动力,通过区域之间的共同协作大大促进了欠发达地区减贫的步伐。在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的过程中,需要从以下几个方面来进行强化:首先,进一步加强东部地区与西部地区之间的协同治理机制,完善东西部扶贫协作机制,将东西部扶贫协作进一步完善和提升,将其推广到欠发达地区的巩固脱贫成果与乡村振兴中;其次,进一步拓展东部地区和西部地区的协作范围,加大两地之间的交流和协作力度,在乡村振兴过程中东部地区村庄与西部地区村庄建立有机的协作关系,在治理经验、发展模式、人才交流等方面建立长期的协作机制,从而实现欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接;最后,在西部大开发的国家宏观战略过程中将巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴作为重要的内容进行强化,从西部大开发的视角做好欠发达地区两项制度的衔接。

(五) 通过包容性的发展模式,促进欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接

欠发达地区大多位于偏远地区的少数民族地带,在巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴的过程中需要考虑到少数民族贫困人口的基本特征,从而制定较为科学合理的政策。在欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的衔接过程中,需要采取包容性的发展模式,将欠发达地区,尤其是少数民族地区的文化纳入二者的衔接。需要从以下几个方面来进行强化:首先,尊重少数民族的文化,将少数民族地区文化作为欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴衔接的重要方面进行强化,不断丰富少数民族地区文化的辐射面与推广价值;其次,加强对于欠发达地区乡土知识的挖掘力度,通过乡土知识的惠益分享来提升对欠发达地区文化的包容力度,将脱贫攻坚中探索的乡土知识和文化资源嵌入巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴,提升乡村发展的可持续性;最后,加强欠发达地区的文化振兴工作,通过各种行之有效的方式发挥文化对于巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的贡献,不断提升欠发达地区的文化软实力。

参考文献:

- [1] 左停.脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的现实难题与应对策略[J].贵州社会科学,2020(1):7-10.
- [2] 高强.脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的再探讨——基于政策转移接续的视角[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020(4):49-57.
- [3] 汪三贵.脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的逻辑关系[J].贵州社会科学,2020(1):4-6.
- [4] 朱海波,聂凤英.深度贫困地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的逻辑与路径——产业发展的视角[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020(3):15-25.
- [5] 高静,武彤,王志章.深度贫困地区脱贫攻坚与乡村振兴统筹衔接路径研究:凉山彝族自治州的数据[J].农业经济问题,2020(3):125-135.
- [6] 李博.后扶贫时代深度贫困地区脱贫成果巩固中的韧性治理[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020(4):172-180.
- [7] 杨巧蓉.中国社会治理方式法治转向的必然性探源[J].山东社会科学,2017(10):181-187.
- [8] 高杰,郭晓鸣.深度贫困地区贫困治理的多重挑战与政策选择[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2020(1):131-134.
- [9] 李卓,徐明强,左停.“扶贫包干制”的制度建构与实践路径——基于黔西南B镇的案例分析[J].西南大学

- 学报(社会科学版),2020(2):20-25.
- [10]徐明强,许汉泽.运动其外与常规其内:“指挥部”和基层政府的脱贫攻坚治理模式[J].公共管理学报,2019(2):28-40.
- [11]魏程琳,赵晓峰.常规治理、运动式治理与中国扶贫实践[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018(5):58-69.
- [12]姚迈新.对扶贫目标偏离与转换的分析与思考——政府主导型扶贫模式中的制度及行动调整[J].云南行政学院学报,2010(3):122-126.
- [13]许汉泽,李小云.“行政治理扶贫”与反贫困的中国方案——回应吴新叶教授[J].探索与争鸣,2019(3):58-66.
- [14]李梅.政府、市场、社会:精准扶贫的秩序维度[J].学术界,2018(7):62-71.
- [15]王三秀,王昶.精准脱贫中政府与社会合作的欠缺及提升[J].理论探索,2018(5):74-79.
- [16]黄承伟.中国扶贫理论研究论纲[J].华中农业大学学报(社会科学版),2020(2):1-7.
- [17]苏海.贫困治理现代化:理论特质与建设路径[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020(4):163-171.
- [18]左停,李卓,赵梦媛.少数民族地区贫困人口减贫与发展的内生动力研究——基于文化视角的分析[J].贵州财经大学学报,2019(6):85-91.
- [19]郭占锋,李琳,张坤.从“悬浮型”政权到“下沉型”政权——精准扶贫对基层治理的影响研究[J].中国农村研究,2018(1):83-101.
- [20]朱新武,谭枫,秦海波.驻村工作队如何嵌入基层治理?——基于“访民情、惠民生、聚民心”案例的分析[J].公共行政评论,2020(3):84-101.
- [21]左停,苏青松.农村组织创新:脱贫攻坚的经验与对乡村振兴的启示[J].求索,2020(4):99-105.
- [22]左停,刘文婧,李博.梯度推进与优化升级:脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(5):21-28.

(责任编辑:刘浩)

The Governance Logic and Policy Optimization on Effectively Linking Poverty Alleviation and Rural Revitalization in Underdeveloped Areas

LI Bo, SU Wuzheng

Abstract: The effective connection between poverty alleviation and rural revitalization has been an important topic in poverty governance research in recent years. This has become an important topic in the study of rural development in China during the 14th Five-Year Plan period, and it is also a major policy topic on which governments at all levels need to speed up exploration in practice. Effective coordination between consolidating and expanding the achievements of poverty alleviation and rural revitalization will play an important role in consolidating the achievements of poverty alleviation and realizing the sustainable development of underdeveloped areas. Based on this, this study analyzed the logic of the connection between poverty alleviation and rural revitalization in the underdeveloped area from the perspective of governance, and believed that in the connection between poverty alleviation and rural revitalization the governance mode in the underdeveloped area needs to transform from exploratory movement governance to institutional normalized governance. In terms of governance subject, the transition from government-led governance to multi-subject governance with the participation of the government, the market and the society and in terms of the object of governance, it is necessary to transform from poverty governance to comprehensive governance of rural society. The center of gravity of governance needs to be shifted from top to bottom. In the way of governance, it is necessary to realize the advancement of gradient. On this basis, this study put forward the effective policy optimization path linking poverty alleviation and rural revitalization in the underdeveloped area.

Keywords: Underdeveloped Areas; Poverty Alleviation; Rural Revitalization; Governance; Cohesion