

统筹衔接脱贫攻坚与乡村振兴两大战略

中国农业科学院农业经济与发展研究所 中国国际扶贫中心 | 吕开宇 施海波 赵倩

摆脱贫困是乡村振兴的基本前提，打赢精准脱贫攻坚战是实施乡村振兴战略的重要内容。脱贫攻坚与乡村振兴作为不同发展阶段的战略任务相互并不孤立，内在紧密相连、各有侧重。统筹推进、有机衔接两大战略，对于实现“两个一百年”奋斗目标具有十分重要的意义。当前，我国正处在两大战略的政策叠加期、历史交汇期，亟需深入基层探析实践层面如何有机衔接两大战略，立足基层脱贫攻坚和乡村振兴发展现实需求，系统科学谋划促进乡村振兴与脱贫攻坚有机衔接具体之策。

脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的基层实践

2019年课题组赴秦巴山区集中连片贫困地区四川省青川县、利州区、朝天区、昭化区等一县三区深入调

设施统一规划、统一建设、统一管护，并且农村优先与城镇，这是实施乡村振兴战略的必要条件。

其次，产业兴旺是乡村振兴的基础。农业现代化是乡村振兴的核心目标之一。我国是一个拥有 14 亿人口的大国，粮食安全始终是最大问题。近年来，我国进口的农产品越来越多，粮食安全的形势十分严峻；加上粮食产业的比较效益低，一些地方频频出现撂荒现象，这也是实施乡村振兴战略过程中需要解决的重大问题之一。新修正的《土地管理法》强化了对基本农田的管理，是强化农业基础地位的体现。大国小农是我国的基本国情，如何实现小农户与现代农业发展有机衔接是实施乡村振兴战略要解决的首要问题。以农业为中心发展农村各类产业，包括农业生产服务业、农村生活服务业，发展乡村特色产业，倡导“一村一品”、“一

研脱贫攻坚和乡村振兴工作推进情况，期间访谈了各级政府领导、部门负责同志、经营主体、贫困户和边缘户等两大战略的利益相关者。

(一)推进基础设施扶贫，筑牢乡村振兴新支撑。大力推进基础设施建设，改善贫困地区群众生产生活条件，贫困村通村硬化路达标 100%，通信网络达标 99%。全力保障住房安全，大力推进易地扶贫搬迁，建立集中安置点 216 个，易地扶贫搬迁 9.9 万人，就近就业和劳务输出 5.5 万人，努力让贫困群众搬得出、稳得住、能致富。加快推进农村危房改造，为 8.78 万人改善了住房条件，带动 50 多个村发展乡村旅游，10 个村纳入国家传统村落保护支持范围。结合乡村振兴，全面开展农村人居环境整治，深入实施农村污水、垃圾、厕所“三大革命”，持续推进农村环境绿化、美化、彩化、香

县一业”，创响一批“土字号”、“乡字号”特色产品品牌。在此基础上，大力发展现代农产品加工业，延伸农业价值链。

再次，乡村治理现代化是乡村振兴的核心内容之一。农村现代化的核心就是乡村治理现代化。十九大提出要建立健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，其关键在于农村德治体系的建立。从一些地方的经验看，深入挖掘农村传统文化中的精华部分，认真总结、提炼农村传统治理经验，也是乡村振兴的重要环节。□

【基金项目：研究阐述党的十九大精神国家社科基金专项课题“实现小农户和现代农业发展有机衔接研究”（18VJSJ062）】

责任编辑 雷艳

化,建成省级“四好村”179个、市级“四好村”563个。

(二)推进特色产业扶贫,开创产业兴旺新格局。致力特色产业攻坚,联动建设现代农业园区、村特色产业示范园、户办特色产业园,打造全产业链,共建成现代农业园区100



万个,发展优质粮油、生态畜禽水产、高山绿色果蔬等特色产业280万亩,实现一村一品、一户一业,依靠产业脱贫17.46万人,占全部脱贫人口的50.1%。在每个贫困村至少培育一个农民专业合作社,建成一个农业社会化服务超市,提升贫困村产业发展生产标准化、经营组织化水平,共培育农民专业合作社891家,建成社会化服务超市720家。

(三)推进林业生态扶贫,塑造生态宜居新风貌。精准推进林业生态扶贫,将生态护林员政策精准落实到贫困群众,承担营造林、森林抚育、森林管护等生态建设任务,将中央、省财政每年补贴的849万元资金精准发放到位,实现生态护林员人均年增收3000元。精准实施天然林保护、退耕还林等林业生态工程,实现贫困户人均增收800元。精准开展生态产业扶贫,统筹造林补贴、林业产业强县等项目资金,免费提供种苗和技术服务,帮助贫困户精准发展林业生态产业。目前森林覆盖率达56.18%,常年空气优良天数保持在95%左右,实现了绿水青山与金山银山双赢。

(四)推进扶贫扶志行动,焕发乡风文明新气象。坚持扶贫和扶志、扶智相结合,激发贫困群众的内生动力。大力培育新型农民,办好“农民夜校”,引导贫困群众感恩党、提技能、增志气。构建“一核多元”村级治理体系,组织修订村规民约、院坝公约,建立村民

议事会、道德评议会、禁毒禁赌会、红白理事会,开展扫黑除恶、封建迷信、大操大办、失信失约等专项治理,实现贫困群众法律援助应援尽援、贫困村免费法律顾问全覆盖,培训农村文明知客宣讲员。实行村民道德操守积分制管理,开展文明村镇和星级文明户创建,开展脱贫示范户、好婆婆、好儿媳、好邻居、好妯娌、好家庭等评选,举办道德大讲堂、模范故事会、群众坝坝会。

(五)推进扶贫作风建设,构建治理有效新体系。着力夯实党的执政基础,强力推进扶贫领域作风建设,各级各部门按照“清单制+责任制”的工作要求,形成问题清单。建立多渠道对接平台,主动接受监督。建立重大问题挂号改、共性问题集中改、个性问题分头改机制,督促限期整改落实。实行扶贫作风问题即时通报,建立问题整改台账,确保问题整改落地见效。紧盯扶贫项目决策、管理、效果和资金分配、使用、监管等环节,建立健全《脱贫攻坚作风建设十强十少十不准》《县级脱贫攻坚项目库建设管理办法》等12项制度,扎紧制度笼子,严格公告公示,加强过程监管。

(六)推进保障兜底扶贫,打造生活富裕新乡村。全面落实就业扶贫“九条措施”,实现12.44万名贫困劳动者稳定就业,确保有劳动能力、有就业意愿的贫困户至少有1人就业。强化健康扶贫,贫困人口参保(合)率100%,大病集中救治11万人次,慢病签约管理9万

余人次,重病兜底保障 1.8 万人次。248 个乡镇卫生院、739 个贫困村全部达标,贫困人口签约服务率 100%。强化教育扶贫,办好乡村学校,关爱困难学生,落实资助政策,发展职业教育,改造农村薄弱学校 401 所,建立“留守学生之家”386 个。强化保障扶贫,对多因致贫和丧失劳动力的特殊困难对象,用好“基本医保+大病保险+医疗救助”、自然灾害救助、社会救助等政策,动员各类资源加强针对性帮扶,确保稳定实现脱贫。

脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的路径选择

(一)长短结合,做好脱贫攻坚与产业振兴衔接。贫困地区脱贫后,要确保现有扶贫资金用于乡村振兴的力度不减弱、总量有增加,资金投入结构长短结合,统筹推进贫困人口当期脱贫和乡村特色产业长远发展。坚持规划先行,做好产业扶贫相关规划与乡村振兴规划的有机衔接。提升扶贫特色产业质量,推进农村一二三产业深度融合发展、良性互动。推动贫困户与新型经营主体建立稳定、紧密的利益联结关系,让贫困户和村集体稳定分享产业增值收益。促进“互联网+”与扶贫产业大融合,做好产销对接。建立健全“扶贫保险+风险基金”机制,增强脱贫产业发展的抗风险能力。

(二)创新载体,做好脱贫攻坚与人才振兴衔接。培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍,加强对基层一线干部的关爱激励政策。引导各类人才投身脱贫攻坚与乡村振兴,着重用好乡村推广技术人才、回乡创业人才、乡村基层组织干部人才、扶贫干部人才、外来企业精英和市场主体人才等“五类人才”,破解乡村人才瓶颈。实施新型职业农民培育工程,大力发展面向乡村需求的职业教育。不断完善农技人员培训、使用、激励机制,有效提升农技推广服务能力,打造一支精干、高效的农技推广人才队伍。

(三)完善机制,做好脱贫攻坚与文化振兴衔接。着力开展乡风文明集体引领行动,全域营造乡风文明浓厚氛围,为实施乡村振兴战略提供有力的精神支撑。加强扶贫扶志,增强贫困群众和贫困地区内生动力和自我发展能力,更加注重培育群众的主体意识,形成有劳有得、多劳多得的正向激励。坚持脱贫攻坚的帮

扶机制在乡村振兴中的运用,改进帮扶方式,减少简单发钱发物式帮扶,杜绝“保姆式”帮扶,杜绝政策“养懒汉”。脱贫攻坚任务完成后,在有效防止贫困人口返贫的基础上,应更加注重发展壮大村集体经济、提升中心镇辐射带动能力和强化县域整合集聚功能。

(四)优化路径,做好脱贫攻坚与生态振兴衔接。坚持绿色减贫理念,将绿色发展与稳定脱贫、乡村振兴相融合,既要绿水青山,也要金山银山。总结绿色减贫的机制、动力、路径和政策,并与乡村振兴有效衔接。针对现有贫困地区与生态脆弱区高度重合的现实,发挥优势、规避劣势,统筹脱贫攻坚、乡村振兴与生态建设。逐步调整完善生态扶贫搬迁差异化补助政策,防止造成贫困户与非贫困户的不平衡和矛盾。完善横向生态保护补偿机制,加大对重要生态功能区的投资力度,让现有贫困地区的居民从保护生态中获取更多收益。因地制宜开展农村人居环境整治,探索低成本处理农村垃圾的新路子。

(五)凝聚合力,做好脱贫攻坚与组织振兴衔接。以人才支持、市场对接、劳务协作、资金支持等为重点,深化东西部扶贫协作,推进携手奔小康行动贫困县全覆盖,并向贫困村延伸。强化东西部扶贫协作责任落实,优化结对协作关系,实化细化县之间、乡镇之间、行政村之间结对帮扶措施。深入开展定点扶贫工作,激励各类企业、社会组织扶贫,大力开展扶贫志愿服务活动,确保贫困人口发展需求与社会帮扶有效对接。将脱贫攻坚中的东西部扶贫协作机制逐步过渡到乡村振兴中的东西部经济合作机制,将定点扶贫工作逐步过渡到定点帮扶工作,巩固现有贫困地区的脱贫成果,逐步使欠发达地区赶上全国乡村振兴的步伐。优化乡村振兴考核监督评估机制,根除脱贫攻坚中督查检查考核过多过频、基层疲于迎评迎检、重留痕轻实绩等现象,切实为基层工作人员减负。■

【本文得到了国家社会科学基金重大项目“精准扶贫战略实施的动态监测与成效评价研究”(16ZDA021)和中国农业科学院科技创新工程(ASTIP-IEAD-2020-03)的资助。另本文通讯作者为施海波。】

责任编辑 李艳芝