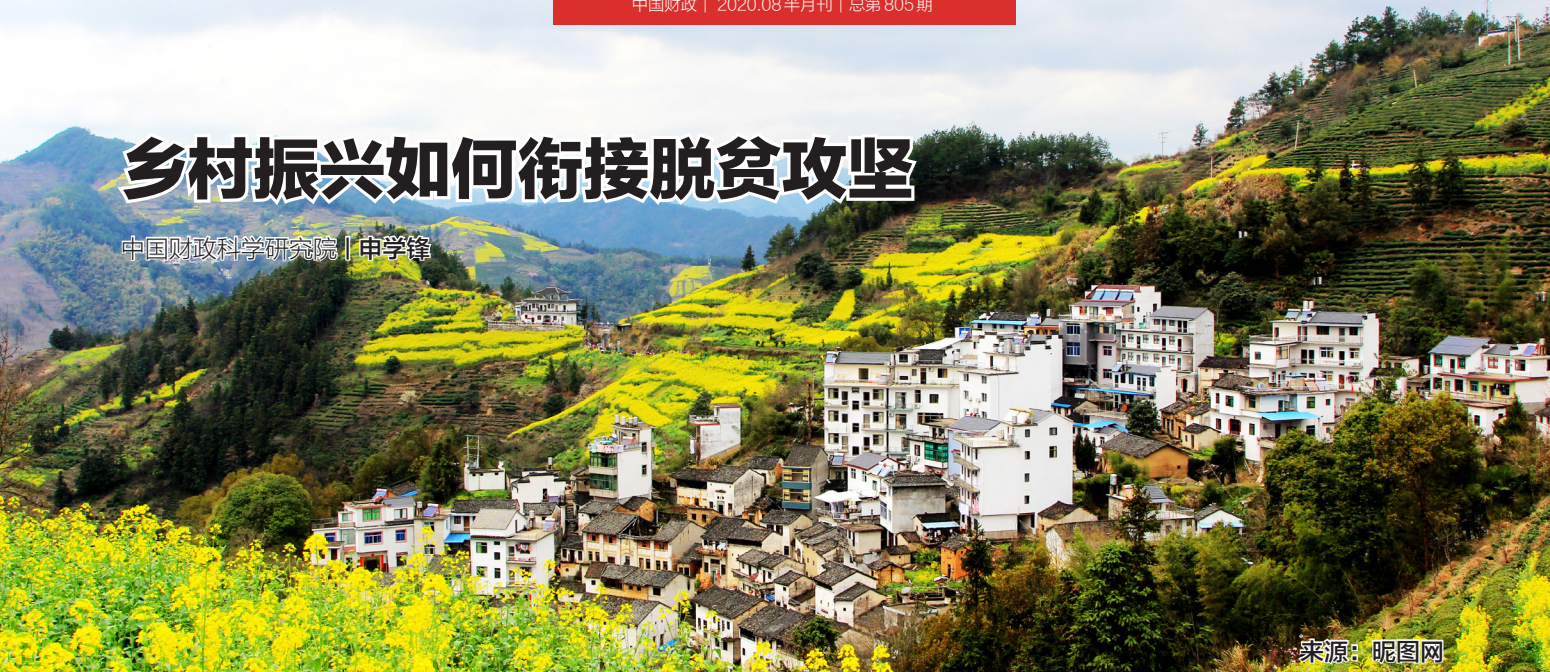


# 乡村振兴如何衔接脱贫攻坚

中国财政科学研究院 | 申学锋



来源：昵图网

脱贫攻坚与乡村振兴是党的十八大以来中央的两项重大战略决策，二者都是关系到我国经济社会发展尤其是城乡融合发展的战略部署，在政策设计上具有协调性、兼容性，在时间节点上也有一定的共生性。2020年是全面打赢脱贫攻坚战收官之年，随着贫困县全部摘帽目标的实现，如何以乡村振兴战略与脱贫攻坚有效衔接、无缝接驳，成为未来一个时期的核心问题，财政在衔接过程中如何发挥作用，也是需要深入考虑的重大命题。

## 乡村振兴为何要衔接脱贫攻坚

脱贫攻坚是全面建成小康社会的底线任务和标志性指标，其基本目标是到2020年现行标准下的贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽。2012年底至2019年底，我国贫困人口从9899万人减到551万人，贫困发生率由10.2%降至0.6%，连续7年每年减贫1000万人以上。到2020年2月底，全国832个贫困县中未摘帽县仅剩52个，区域性整体贫困基本得到解决。这就意味着，脱贫攻坚战即将取得全面胜利，这场胜利对于已经七十华诞的新中国无疑具有重大政治意义。

2020年脱贫攻坚战决战胜利，并不是说我国就完全摆脱了贫困问题，没有了贫困人口。随着现行标准下贫困人口的全部脱贫和贫困县的摘帽，贫困人口的致贫因素和贫困形态也会发生变化：原先处于贫困标

准线边缘的非建档立卡户，随时可能陷入贫困；农村低收入群体，可能会因自身条件和外部环境影响而成为新的贫困户；已经脱贫的人口，也会因重大疾病等原因导致返贫。这些情况决定了我国的脱贫工作重点要从消除绝对贫困转向减少相对贫困，这就需要加快构建脱贫攻坚长效机制，将脱贫攻坚战转变为制度化的稳定脱贫机制。

构建稳定脱贫的长效机制，需要长期性的战略规划，这也正是乡村振兴战略衔接脱贫攻坚的直接原因。乡村振兴和脱贫攻坚都是为实现“两个一百年”奋斗目标而作出的重要战略部署，目标具有统一性，举措具有互补性。脱贫攻坚的重点是解决贫困群体的温饱问题，而脱贫后的持续发展则需要外部机会和内生动力的双重支撑，乡村振兴战略正是通过外部支持和激活内生动力，有效巩固脱贫攻坚成果，同时推动乡村刚刚脱贫的人口跟上步伐，在城乡融合发展的时代背景下共享小康社会的福利。

乡村振兴有效衔接脱贫攻坚，是巩固脱贫攻坚成果的迫切需要，也是推动贫困地区长远发展和城乡融合发展的客观要求。总体来看，做好衔接工作应重点关注三个方面：一是资金投入的衔接，资金投入若仅依赖财政，缺口就会比较大，亟待投入渠道和方式的多元化，且在未来资金使用方面应更好地满足“公平性”要求。二是产业发展的衔接，包括产业规划衔接、

三产融合与扶贫产业的衔接、项目短期化与长期化的衔接等。三是职责分工的衔接，要从规划编制、决策部署和政策安排等方面做好衔接，明确扶贫办、农业农村部、财政部等在未来持续减贫与乡村振兴工作的职责分工。

### 当前的重心是打赢脱贫攻坚战

脱贫攻坚，首要任务是大力度、全方位推动当前各项脱贫工作，落实已有政策部署。脱贫攻坚战打响以来，各级政府、各部门积极行动，采取有力举措，取得了巨大成效，但今年是攻坚战中的攻坚战，必须继续保持当前脱贫攻坚的态势，迎难而上，毫不松懈，全面排查解决影响“两不愁三保障”实现的突出问题，不折不扣完成脱贫攻坚任务。

脱贫攻坚，要做好当前举措与后续跟进的结合，避免出现短视的暂时脱贫、激进的“大跃进式脱贫”。产业扶贫方面，应注重发展长效扶贫产业，着力解决产销脱节、风险保障不足等问题，提高贫困人口参与度和直接受益水平。易地搬迁方面，要强化易地扶贫搬迁后续措施，着力解决重当前搬迁、轻后续帮扶问题，确保搬迁一户、稳定脱贫一户。脱贫成果监督方面，要组织开展常态化约谈，用好脱贫攻坚专项巡视成果，推动落实脱贫攻坚政治责任，落实最严格的考核评估，精准问责问效。

脱贫攻坚，要做好开发式扶贫与保障式扶贫的结合。随着脱贫攻坚战进入决战决胜阶段，贫困人口的结构也发生了变化，尤其是深度贫困地区大多为“无业可扶、无力脱贫”的人口，更多地需要靠保障性政策兜底，脱贫攻坚已经从“开发式扶贫为主”转入“开发式扶贫与保障式扶贫并重”阶段。这就要求我们咬定既定脱贫目标，有效衔接开发式扶贫与保障式扶贫，造血和输血并举，在着力推进开发式扶贫的同时，针对致贫原因和贫困人口结构，加强和完善保障式扶贫措施。开发式扶贫重点放在完善产业扶贫带贫机制，加大就业扶贫力度，因地制宜打造有利于脱贫的新业态，增强贫困群众内生动力和自我发展能力；保障式扶贫重点放在充分发挥社会保障政策的兜底功能，加强贫困

地区农村低保、义务教育、基本医疗保险等多重保障措施，解决贫困人口的基本民生需求。

### 衔接工作分两个阶段进行

第一个阶段是2019—2020年，即脱贫攻坚与乡村振兴两大战略的历史交汇期。这一阶段，既要巩固脱贫攻坚成果，又要稳步推进乡村振兴，核心任务是打赢脱贫攻坚战，同时防止返贫问题。在脱贫攻坚过程中，贫困县、贫困村、贫困人口退出后，相关扶贫政策要保持稳定，减少和防止贫困人口返贫。要保持对脱贫对象的信息跟踪，一旦出现返贫情况，及时采取针对性措施，依据返贫成因对症下药加以解决，使之实现再脱贫。同时要重视解决收入水平略高于建档立卡贫困户的边缘群体缺乏政策支持这一问题，及时跟踪相关对象，对于刚刚从贫困边缘陷入到贫困范围的群众，要尽快建档立卡纳入扶贫对象，通过政策促使其脱贫；对于仍处于贫困边缘的群体，可以按照低于贫困户标准的办法给予一定扶持和补助，尽快使其脱离边缘，重新回到自食其力、正常生产生活的群体中。

第二个阶段是2020年之后，即乡村振兴完全衔接脱贫攻坚后构建稳定脱贫机制推动城乡融合期。脱贫攻坚战取得胜利后，进入全面乡村振兴时期，此时的主要任务是对摘帽后的贫困地区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。贫困县摘帽，贫困户脱贫，这只是他们迈向富裕的第一步，如何防止其返贫进而推动其在脱贫基础上致富，实现全体人民共同富裕的战略目标，是乡村振兴在“后脱贫时代”的根本任务。乡村振兴的核心是人的振兴，人的振兴的关键节点是农民增收，要牢固树立农业农村优先发展的政策导向，加快补齐农村基本公共服务和人居环境短板，发展壮大乡村产业，拓宽农民增收渠道，促进脱贫攻坚战中取得胜利的贫困群众走上勤劳致富道路，同全国人民一起共享中国特色社会主义发展成果。

### 财政支持乡村振兴要瞄准衔接部位

做好乡村振兴与脱贫攻坚的衔接，必须解决“钱从



哪里来”的问题，财政提供资金支持与保障责无旁贷。财政应以此为契机，推动形成二者相互支撑、相互配合、有机衔接的互动格局，最终构建稳定脱贫、城乡融合的长效机制。

在转变理念方面，财政支持乡村振兴，要瞄准巩固脱贫成果这一内核，在乡村振兴战略实施中推动脱贫人口走向振兴。财政支持要有主动性，不能单纯扮演资金提供者和行动配合者的角色，而应积极参与与乡村振兴所涉及领域的顶层设计和整体规划，着力解决制度碎片化和资金碎片化等问题，确保财政资金可持续性的同时，更注重宏观调控作用的发挥。

在实践操作方面，财政支持乡村振兴，要避免“四面挥打”“撒胡椒面”，要瞄准衔接脱贫攻坚的重点环节和主要领域，集中力量办大事。

一是尊重脱贫群体主体地位，支持其在摆脱贫困的基础上走向富裕。脱贫仅仅是解决了基本生存权的问题，推动脱贫人口和其他城乡居民一起走向共同富裕，才是我们的终极目标。财政支持乡村振兴，要看农民的意愿和需求，切实发挥农民特别是脱贫农民在乡村振兴中的主体作用，把推进共同富裕作为出发点和落脚点，促进脱贫农民持续增收，最终赶上其他人的步伐，不至于掉队落伍。财政支持乡村振兴应以刚刚脱贫的乡村和农民为重点，帮助他们筑牢产业根基，弥补基础设施和公共服务缺口，巩固和扩大脱贫成果，以脱贫攻坚战的胜利助推乡村振兴，形成良性正向循环。要推进城乡基本公共服务均等化，加快补齐农村公共服务短板。提高乡村交通设施快捷程度，建立城乡一体的高水平医疗和教育体系，在公共交通、绿色发展、生态环境等领域焕发中国特色社会主义新农村的独特优势和强大吸引力。

二是促进产业融合衔接产业扶贫，培育乡村振兴新业态。乡村振兴就是要转变传统的农业农村发展模式，大力推动产业融合，加速建立现代农业体系。党的十九大报告强调要把促进农村一、二、三产业融合发展作为乡村振兴的基础，这实际上是基于农业的多功能性提出的战略决策。乡村振兴的三产融合，要紧密对接脱贫攻坚的产业扶贫，同时建立基

于长期发展的新产业、新业态，建设“产业兴旺”的现代乡村。三产融合不是僵化的三产兼备的产业形态，而是要选择适合当地产业需求的三产有机融合。“农旅商养建”结合的三产融合模式，是一项投资长、见效慢的产业，但当前其发展形势好，已经成为实现脱贫攻坚、助推“三农”发展、实现乡村振兴的重要引擎。

三是构建绿色保护机制，为脱贫待富人口创造正向外环境。乡村振兴不仅要增加农民收入，更重要的是改善农村人居环境，提升贫困地区发展的内生动力和能力。生态振兴是一场必须打赢的硬仗，如果这场硬仗打不赢，其他的振兴工作都会大打折扣。在乡村振兴过程中融入生态环保理念，是客观所需、农民所盼，要针对农村环境污染现实，扎实开展农村环境整治整治工作。要坚决打好环境污染整治攻坚战，大力发展循环效益农业，将污染收集处理与发展绿色农业、有机农业结合起来。同时重点抓好农村垃圾污水治理、厕所革命推进、村庄风貌建设这三件事，建设生产高效、生态宜居、生活美好、人文和谐的美丽新乡村，为脱贫人口的内生发展创造良好外部环境。

四是完善财政投入机制，拓宽乡村振兴融资渠道。2020年乡村振兴全面衔接脱贫攻坚后，不宜采取突击性、临时性的投入方式，而应通过完善投入机制、提升预算绩效来保障乡村振兴资金供给的持续性。财政提供稳定的资金支持，是夯实乡村振兴基础的内在要求。在经济下行压力和刚性支出增加的矛盾突出背景下，更需要有高效运转的机制来保障乡村振兴的资金需求。要完善财政支持乡村振兴资金稳定增长机制，加强和改进涉农资金分配，保持财政支农资金适度增长，积极加大对乡村振兴项目的财政支持力度，保证乡村振兴财政资金投入的增长幅度。同时，要引导和撬动金融资本、社会资本积极投入乡村振兴战略。可选择田园综合体、高标准农田建设、污水处理、现代产业园区等领域，探索适合乡村发展的PPP模式。鼓励地方政府合理发行乡村振兴专项债券，用于支持乡村振兴衔接脱贫攻坚的特定领域。□

责任编辑 张小莉