

doi: 10.16104/j.issn.1673-1883.2022.03.008

巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接研究

唐亮, 郎润华

(泸州职业技术学院数字经济学院, 四川 泸州 646000)

摘要:探讨巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的进展、问题及对策,有利于巩固拓展脱贫攻坚成果,推动乡村全面振兴,实现农民农村共同富裕。然而,四川省在推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接中,面临着产业发展支撑力度不足、搬迁后续问题逐渐凸显、脱贫村(户)与非贫困村(户)的政策不平衡突出、基层对政策依赖性极强、衔接的体制机制未理顺等问题。因此,建议完善产业发展的支撑保障、聚焦搬迁后续问题的解决、强化脱贫村(户)与非贫困村(户)的政策均衡、谋划相应政策的转型路径、实现体制机制的转型升级,以此推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴实现有效衔接。

关键词:脱贫攻坚成果;乡村振兴;有效衔接

中图分类号:F323.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2022)03-0041-05

Research on Consolidating and Expanding the Achievements of Poverty Elimination Through Effective Link with Rural Revitalization

TANG Liang, LANG Runhua

(School of Digital Economy, Luzhou Vocational and Technical College, Luzhou, Sichuan 646000, China)

Abstract: To discuss the progress, problems and countermeasures of consolidating and expanding the achievements of poverty elimination through effective link with rural revitalization is conducive to consolidating and expanding the achievements of poverty elimination, promoting the overall revitalization of rural areas, and realizing the common prosperity of farmers and rural areas. However, in promoting the consolidation and expansion of the achievements of poverty elimination and the effective link of rural revitalization, Sichuan is faced with some problems such as insufficient support for industrial development, gradually highlighted problems following the relocation, prominent policy imbalance between poverty alleviation villages (households) and non-poverty alleviation villages (households), strong dependence on policies, and entangled institutional mechanisms for transition. Therefore, it is suggested to improve the support and guarantee of industrial development, focus on solving the following problems of relocation, adjust the policy balance between poverty alleviation villages (households) and non-poverty alleviation villages (households), redesign the transitional path of corresponding policies, and realize the transformation and upgrading of the system and mechanism, so as to promote the effective link between the consolidation and expansion of the achievements of poverty elimination and rural revitalization.

Keywords: the achievements of poverty elimination; rural revitalization; effective link

在贫困户全部退出、贫困县全部摘帽之际,党的十九届五中全会提出了要实现“巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”。从“脱贫攻坚”到“巩固拓展脱贫攻坚成果”,从“脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接”到“巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村

振兴的有效衔接”,反映了我国脱贫减贫进程和新阶段形势任务的变化。2021年中央一号文件指出,脱贫攻坚目标任务完成后,对摆脱贫困的县,从脱贫之日起设立5年过渡期,在过渡期内要实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接^[1]。因此,

收稿日期:2022-06-03

基金项目:2021年四川省社科规划脱贫攻坚暨乡村振兴重大项目:四川巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接研究(SC21ZDXTX007);泸州市哲学社会科学重点研究基地·乡村振兴与新农教育研究中心项目:泸州巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接研究(SHKS2021007)。

作者简介:唐亮(1986—),男,重庆忠县人,副教授,博士,研究方向:农村经济发展。

研究巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接具有重大意义,有利于巩固、拓展和提升脱贫攻坚成果,推动乡村全面振兴,加快共同富裕步伐,提高全体农民群众的获得感、幸福感和安全感。

学术界关于巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的研究集中在以下几个方面:一是有效衔接的理论逻辑。巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接有三大理论依据,其中中国特色社会主义共同富裕理论是理论基石,社会主要矛盾转换理论是理论核心,习近平关于“三农”的重要论述是理论指导^[2]。巩固拓展脱贫攻坚成果是有效衔接的基础,缩小区域间发展差距是有效衔接的重要任务,提升脱贫地区自身发展能力是有效衔接的重要目标^[3]。实现农民农村共同富裕、提高脱贫成效的可持续性和充分利用脱贫攻坚的成果经验是实现有效衔接的内在逻辑^[4]。二是有效衔接的主要内容。有效衔接内容可以基于“五大振兴”来实现,即实现产业扶贫与产业振兴的衔接、易地搬迁扶贫与生态振兴的衔接、教育扶贫与人才振兴的衔接、文化精神扶贫与文化振兴的衔接、组织扶贫与组织振兴的衔接^[5]。也有学者认为,有效衔接的内容包含三个方面,即巩固“两不愁三保障”成果、拓展帮扶标准与帮扶对象、提升产业扶贫质量和易地扶贫搬迁户的后续生计^[6]。三是有效衔接存在的问题。从实践层面来看,有效衔接中存在一些问题,如各地区对两大战略有效衔接的认识不足,各部门的责任与能力存在不匹配,少数省份尚未因地制宜做出衔接安排,相应的规划衔接和考核力度有待加强,扶贫资产管理与利用尚需优化^[7]。四是有效衔接的路径选择。在路径选择上,既要巩固拓展脱贫攻坚成果,又要保持成果的可延续性;既要汲取脱贫攻坚的丰富经验,又要实现乡村振兴的有效拓展;既要破除固有理念与体制局限,又要树立新发展理念与发展格局^[8]。具体而言,要以脱贫人口为中心实现由点到面的治理转变,以脱贫攻坚的丰富经验实现政策的有效衔接,以合作与协同治理促进欠发达地区快速发展^[9]。路径在实施时还应协同推进,要强化政策供给是根本,要素供给是重点,动力供给是关键^[10]。五是有效衔接的对策建议。左停、原贺贺、李世雄^[11]建议按照三个梯度构建政策体系,宏观层面上构建包容性的公共政策,中观层面上构建产业发展的市场支持政策,微观层面上构建培育脱贫主体的内生动力政策,此外还应构建面向脆弱和低收入群体特惠性的兜底性保护政策和面向社会大众普惠性的基本公共服务政策。朱冬亮、殷文

梅^[12]建议完善国家现代防贫治理体系,健全民生“底线”防贫治理制度,增强脱贫地区外生和内生发展动能。在政策调整中,要明确哪些政策需要取消,哪些政策需要延续,哪些政策需要调整,哪些政策需要优化,逐步实现由超常规集中资源支持脱贫攻坚到全面推进乡村振兴的平稳过渡^[13]。

目前,学者们主要探讨了巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的理论逻辑、主要内容、存在问题、路径选择及对策建议,相关理论与方法对研究巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接具有重要借鉴意义,但现有文献仍停留在理论层面,具有可操作性的对策建议仍然不多,针对四川省实际的文献更是缺乏。当前正处于巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的推进阶段,本文结合四川省实际,探讨巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的成效、问题及对策,有利于巩固拓展脱贫攻坚成果,推动乡村全面振兴,实现农民农村共同富裕。

一、有效衔接的进展

(一)领导体制和工作机制实现调整

2021年2月25日,在国务院扶贫开发领导小组办公室基础上改组的国家乡村振兴局正式挂牌,标志着全国在圆满完成脱贫攻坚历史使命后,“三农”工作中心实现历史性转移,乡村振兴工作迎来全面推进新阶段。同年5月28日,四川省乡村振兴局正式挂牌。与此同时,相应的体制机制进行了调整。省脱贫攻坚领导小组的使命结束,“三农”工作由省委农村工作领导小组进行领导,由省农业农村厅进行统筹实施,其领导小组办公室设置在省农业农村厅,新设立的省乡村振兴局主要承担巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接和推进乡村全面振兴工作。省乡村振兴局挂牌后,市、县、区陆续挂牌乡村振兴局,并调整领导小组、成员单位及工作机制,正有序开展巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接和推进乡村全面振兴工作。

(二)新一轮帮扶力量落实到位

依据《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》,四川省委省政府印发了《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的实施意见》,在实施意见中提出要汇聚强大合力来实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,进一步完善东西部协作机制、对口支援机制、省内对口帮扶机制、省内定点帮扶机制及社会力量参与帮扶机制。各市区县根据

此实施意见,完成了新一轮帮扶力量的选派,并全部下沉到乡村。东西部协作和对口支援方面,浙江省11个市62个县结对帮扶四川省12个市68个县,155名浙江省选派帮扶干部全部到岗,2021年支持帮扶资金达33亿余元。省内对口帮扶方面,343个省直部门定点帮扶68个脱贫县,省内较发达的12个市和35个县对口帮扶50个乡村振兴重点帮扶县。省内定点帮扶方面,3.5万余名驻村第一书记和工作队员、200人以上的317个易地搬迁安置点帮扶队员全部到位。社会力量方面,“万企兴万村”“国企入凉”“彝路相伴”“牵手伴行”等行动计划正在进行。各个方面的帮扶力量,组成了一支强大的帮扶“铁军”,正推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴实现有效衔接。

(三)动态监测和帮扶机制实现构建

四川省构建了三个方面的动态监测和帮扶机制。一是建立防止返贫动态监测与帮扶机制。印发了《四川省健全防止返贫动态监测和帮扶机制办法(试行)》,要求坚决守住不发生规模性返贫的底线,从监测标准、监测对象、风险排查、认定程序、帮扶措施、动态管理、组织保障等多方面进行了明确。各市区县根据此办法,制定了具体的实施方案,对农村全部人口进行了摸底排查。二是建立农村低收入人口常态化帮扶机制。印发了《巩固拓展脱贫攻坚成果做好社会救助兜底保障工作的实施方案》,对低收入人口认定标准、动态监测机制、主动发现和快速响应机制、预警信息分类处置机制、救助措施等方面进行了明确。各市区县根据此方案,制定了具体的实施细则,确保了低收入人口救助帮扶各项政策落到实处。三是建立乡村振兴重点帮扶县(村)帮扶机制。确定了25个国家级乡村振兴重点帮扶县、25个省级乡村振兴重点帮扶县和3060个乡村振兴重点帮扶村,正按照补齐弱项短板、巩固拓展成果、夯实发展基础、促进乡村振兴的基本思路,接续推进乡村全面振兴。

(四)守住了不发生规模性返贫的底线

课题组采用多阶段抽样法调研了四川省21市州38个村,涉及913户3550人。调研农户中,原为建档立卡贫困户共77户302人,户数占比8.43%、人数占比8.51%;建档立卡贫困户中,仅有12户45人在2021年纳入了动态监测,户数占比15.58%、人数占比14.90%;2021年纳入动态监测共14户52人,户数占比1.53%、人数占比1.46%。虽然2021年动态监测中的收入标准是2020年脱贫收入标准的1.5倍,但纳入动态监测的农户数量仍然较少。上述数

据表明,四川省脱贫攻坚成果得到了巩固拓展,守住了不发生规模性返贫的底线。

(五)易地扶贫搬迁后续工作正在推进

脱贫攻坚期间,四川省易地扶贫共搬迁136万贫困群众,建成集中安置点6300多个,配套建设了农村公路、入户电网、饮水管网、学校、卫生所、文化室、活动室等基础设施,使搬迁群众的生产生活发生了翻天覆地的变化,搬迁群众住上了生活方便和安全有保障的新房,贫困家庭的孩子享有了更多更好的教育。在推进易地扶贫搬迁中,四川省高度重视贫困群众的后续发展能力,通过培育扶持特色产业、大力开展就业帮扶,让贫困群众的生活有了依托。当前,易地扶贫搬迁后续扶持工作正在推进,正进一步补齐集中安置点的基础设施短板,增强集中安置点的教育和医疗服务,培育集中安置点的特色产业,提升搬迁群众的内生动力,完善搬迁群众的就业保障和社区治理,使搬迁群众“稳得住和能致富”,做好易地扶贫搬迁的“后半篇文章”。

(六)相关政策正在延续、调整及优化

2021年中央一号文件明确要求,脱贫攻坚目标任务完成后,对摆脱贫困的县,从脱贫之日起设立5年过渡期,做到扶上马送一程。过渡期内,要严格落实摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管的“四不摘”要求。从课题组调研情况看,各地均严格落实“四不摘”要求,保持帮扶力度不减。当前,多数政策仍在延续,如就业扶持政策、公益性岗位安置政策等;少许政策进行了优化,如帮扶对象及帮扶力量实现动态调整,衔接资金使用比例也考虑了非贫困村(户);还有部分政策正在研究制定中,如有效衔接的评估考核办法,财政、金融、土地、人才等有效衔接的相关政策。

二、有效衔接存在的问题

(一)产业发展支撑力度不足

脱贫县村的产业发展支撑力度不足,这些不足主要表现在四个方面:一是农业基础设施短板突出。部分农田基础设施条件较差,高标准农田占比比较低,部分农村机电提灌站不能满足农业生产和抗旱减灾的需要,部分通组(通户)路、乡村旅游路、产业发展路、村村连接路等尚未硬化或贯通。二是特色产业不突出。“一村一品、一镇一业”的目标仍然较远,农业品牌知名度不高,一二三产业融合发展力度不够,农产品全产业链的连接机制尚不完善。三是长效产业发展缺位。脱贫攻坚期间发展的产

业以“短平快”为主,未完全尊重市场规律和产业发展规律,致使长效产业发展缺位,难以支撑后续发展^[8]。四是新型农业经营主体发展不足。新型农业经营主体数量偏少,且发展质量不优,对乡村产业和农民增收带动作用不明显,超过50%的村集体经济年收入不超过1万元,甚至还有部分村集体经济无收入且还有较高债务^[14]。

(二)搬迁后续问题逐渐凸显

脱贫攻坚期间,四川省完成了136万贫困群众的易地扶贫搬迁工作,使搬迁群众的生产生活发生了翻天覆地的变化。由于搬迁后的生产生活方式和环境发生了改变,部分安置点出现了一些后续问题,尤其是县镇大型集中安置点。这些后续问题主要有三个方面:一是搬迁群众的就业问题。由于多方面因素影响,加之新冠疫情对外出的限制,搬迁群众外出务工极不稳定,而就近就业岗位不足,导致仍有劳动力(这些劳动力需要照顾老人或小孩,因此需要就近就业)未实现就业;此外就业扶贫支持政策是有期限的,若没有后续政策支持,部分扶贫车间运行有难度,可能无法更好地吸纳就近就业。二是搬迁群众的土地问题。由于搬迁后的居住地离原有居住地的距离较远,搬迁农户很难继续在原有土地上进行农业生产,导致原有土地利用率高或被抛荒,搬迁农户很难在土地上获得收益。三是搬迁群众的社区治理问题。搬迁群众的生产模式和生活方式发生改变,由于缺乏主人翁意识,加之参与社区事务的积极性不高,搬迁群众融入社区的生产生活仍有一定难度。

(三)脱贫村(户)与非贫困(户)的政策不平衡突出

脱贫攻坚期间的专项扶贫资金和相关政策重点用于贫困村(户),全面提升了贫困村的产业水平、基础设施、公共服务和生态环境,全面提升了贫困户的生计资本及生计能力,但由于一些非贫困村(户)未受到政策覆盖和资金倾斜反而发展滞后,其乡村基础设施和人居环境改善缓慢,仍存在通组(通户)路、乡村旅游路、产业发展路、村村连接路等尚未硬化,非贫困户尤其是边缘户仍有致贫风险。进入有效衔接阶段,当前的政策重点仍聚焦在脱贫村(户),这具有合理性,但可能对非贫困村(户)统筹兼顾不足,如有效衔接资金的大部分用于脱贫村(户)及乡村振兴重点帮扶村,少部分用于非贫困村(户);在干部的重视程度及驻村帮扶力量上,脱贫村(户)与非贫困村(户)也存在一些差距。这样的政策惯性可能会导致原非贫困村(户)成为新的发展不平衡点,不利于推动乡村全面振兴和实现共同

富裕。

(四)基层对政策依赖性极强

脱贫攻坚期间强大的政策支持为打赢脱贫攻坚战提供了制度保障,进入到有效衔接阶段,各地严格落实“四不摘”要求,这有利于巩固拓展脱贫攻坚成果。但又提出了要将巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴进行有效衔接,这不可避免地要求政策体系要进行转型,这里就出现了稳定与调整的“矛盾”。若要有有效解决这一“矛盾”,实现有效衔接,必然要求政策进行调整。调研发现,基层组织不愿意放弃脱贫攻坚期间的利好政策,希望这些利好政策一直延续,如扶贫车间支持政策、公益性岗位政策、项目资金政策等,他们对政策依赖性极强,只愿意按照上级政策执行,而且尽可能争取利好政策的延续,没有意愿结合实际对政策进行调整^[15]。一旦上级政策减弱或未能延续,可能导致部分工作无法正常开展,也不能很好地巩固拓展脱贫攻坚成果,使得有效衔接的难度加大。

(五)衔接的体制机制未理顺

脱贫攻坚期间形成的体制机制为打赢脱贫攻坚战提供了坚强保障,进入到有效衔接阶段,有效衔接的体制机制仍在探索中,脱贫攻坚期间形成的体制机制并没有很好地转型到衔接工作中来,农村工作领导小组、农业农村局与乡村振兴局三者之间的权责边界未完全理清;以往各个部门和帮扶人员有清晰的目标任务及考核要求,而当前各个部门和帮扶人员的目标任务及考核激励并不清晰。进入到有效衔接阶段,工作重点是全面推进乡村振兴,这与脱贫攻坚的工作内容具有较大差异,对人才需求类型也具有较大差异,更需要专业技术人员,使得原有部分工作人员难以跟上新的步伐,使得有效衔接的难度加大。

三、有效衔接的对策建议

(一)完善产业发展的支撑保障

各地要从多方面入手,完善产业发展的支撑保障,为乡村产业振兴奠定基础:一是加大高标准农田、农村机电提灌站、农村水利设施、乡村相应道路等基础设施建设,不断提升乡村基础设施水平,改善产业发展的基础条件。二是依据市场规律和产业发展规律,发展长效产业^[16],将长效产业与“一镇一业、一村一品”相结合,通过引进相关龙头企业,健全产业链,完善利益链,实现一二三产业融合发展,将“一镇一业、一村一品”做大做强,讲好产业故

事,宣传好产业文化,做成乡村特色产业,要强化产业发展奖补资金主要用于“一镇一业、一村一品”。三是利用好搬迁群众的土地资源和当地的资源禀赋,通过政策鼓励龙头企业、专业合作社、专业大户、家庭农场等积极发展农业产业,用好用活“衔接专项资金”。四是强化基层党组织的引领作用,做大做强农村集体经济。要盘活农村集体的资产资源,对闲置或低效使用的资产资源进行清理,结合乡村实际条件采用对外承包、租赁、入股、合作等方式进行开发,引领乡村产业发展。

(二) 聚焦搬迁后续问题的解决

各地要重点关注县城大型集中安置点,着力解决好搬迁后续问题。针对就业问题,要进一步做好东西部劳务协作、外出务工保障行动、职业技能提升行动及创新创业培训,确保外出务工群体稳岗稳收;进一步开发公益性岗位,确保未就业群体能够就业,并将公益性岗位开发安置政策适当延长;要重点关注扶贫车间,提前谋划就业扶贫政策退出后的长效解决方案,确保扶贫车间能在市场竞争中得以生存。在搬迁农户的土地问题上,可由村集体经济组织控股成立企业,流转并盘活搬迁农户土地资源,重点发展种养殖业,让搬迁农户能够获得土地收益。在社区治理方面,要完善社区组织机构,配齐社区干部队伍,拨付专项资金,提供超常规的公共服务和人文关怀,鼓励社会力量参与社区治理,要不断强化搬迁农户的主人翁意思,让搬迁农户主动参与社区治理,让搬迁群众更好地融入新生活中,让搬迁群众稳得住和能致富,实现生计模式的有效转换。

(三) 强化脱贫村(户)与非贫困村(户)的政策均衡

各地要采取多项举措实现脱贫村(户)与非贫困村(户)的政策均衡。一是利用县级部门统筹资金的能力,在省市县配套资金上适当向边缘村、生态功能区覆盖村、重大工程项目区覆盖村、传统历

史文化村等倾斜,重点支持乡村产业发展、补齐基础设施短板、提升公共服务水平和培育村民内生动力。二是严格实施动态监测办法,实现动态调整,及时将边缘易致贫户和脱贫不稳定户纳入动态监测,根据具体需要提供帮扶方式,确保他们不掉队。三是采用“补差法”保障低收入人口的生产生活。摸清农村低收入人口的底数,分析农村低收入人口的弱项,根据差距补齐短板,如根据农户实际情况提高危房的补助标准,将免费技能培训政策扩展到低收入群体,加大对大病医疗保险的补助等。

(四) 谋划相应政策的转型路径

利好政策的出台容易让基层形成路径依赖,不利于有效衔接的实现,应从两个方面入手解决这一矛盾。一方面,省市级部门要组织专业团队研究政策的转型路径^[17],提出哪些政策需要取消、哪些政策需要保留、哪些政策需要延期、哪些政策需要整合,列出政策转型的甘特图,并监测评估政策的转型情况,根据其结果进行动态调整,确保政策实现有效转型。另一方面,要利用好基层队伍和组织熟知政策应用情况的优势,鼓励基层队伍和组织积极思考、主动作为和摒弃政策依赖,对政策创新予以奖补,确保政策转型落到实处。

(五) 实现体制机制的转型升级

借鉴脱贫攻坚形成的体制机制经验和成效,实现有效衔接的体制机制转型升级。一是省市级部门要组织专业团队研究农村工作领导小组、农业农村局与乡村振兴局三者之间的权责边界,厘清三者之间的关系,便于相关工作和项目落实到位。二是省市级层面要出台部门和帮扶人员的目标任务及考核激励细则,便于指导部门和帮扶人员开展工作。三是要做好工作机制的有机结合和一体化推进,落实好工作力量、组织保障、规划实施、项目建设、要素保障等内容,确保巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴实现有效衔接。

参考文献:

- [1] 中共中央 国务院.关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见[J].中华人民共和国农业农村部公报,2021(2):6-13.
- [2] 白永秀,宁启.巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的提出、研究进展及深化研究的重点[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2021,51(5):5-14.
- [3] 尹成杰.巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的长效机制与政策研究[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2022,61(1):25-30.
- [4] 蒋永穆,祝林林.扎实推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接[J].马克思主义与现实,2021(5):98-104.
- [5] 王国敏,何莉琼.巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接:基于“主体—内容—工具”三维整体框架[J].理论与改革,2021(3):56-66+155.