



南京农业大学学报(社会科学版)

Journal of Nanjing Agricultural University(Social Sciences Edition)

ISSN 1671-7465,CN 32-1600/C

《南京农业大学学报(社会科学版)》网络首发论文

题目： 做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接
作者： 黄祖辉，钱泽森
DOI： 10.19714/j.cnki.1671-7465.20210622.002
收稿日期： 2021-05-01
网络首发日期： 2021-06-23
引用格式： 黄祖辉，钱泽森. 做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接[J/OL]. 南京农业大学学报(社会科学版).
<https://doi.org/10.19714/j.cnki.1671-7465.20210622.002>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接

黄祖辉¹, 钱泽森²

(浙江大学 中国农村发展研究院/经济学院, 浙江 杭州 310058)

摘要:全面建成小康社会后, 巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接是实现长效脱贫, 走向现代化、实现共同富裕的重要路径。本文从战略目标和内容的变动与提升、农户内生动力的培育与内嵌、保障机制的融合与优化 3 个层面, 分析巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的内在逻辑; 同时指出在有效衔接过程中应清晰认识三个持续、两个缺位以及两个局限等问题; 并且提出实现巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接应重视“三条路径”的协同推进, 即“既要巩固脱贫成果, 又要保持可持续”“既要汲取既有经验, 又要实现新拓展”“既要破解固有局限, 又要创立新格局”。

关键词: 脱贫攻坚; 乡村振兴战略; 有效衔接; 农业农村现代化

中图分类号: C912.82 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-7465(2021)06-0001-08

2020 年我国脱贫攻坚战取得全面胜利, 绝对贫困消除, 中国反贫困工作进入治理相对贫困问题的新阶段。党的十九大报告提出乡村振兴战略, 将其作为全面建设社会主义现代化国家的指导方针。同时乡村振兴战略也是推进持续性减贫, 实现农业农村现代化的重要制度保障。目前, 我国正处于两个百年目标历史交汇期和过渡期, 2021 年中央一号文件强调要实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接, 这种有效衔接是实现长效脱贫减贫, 走向共同富裕和现代化的重要路径, 因此, 如何在巩固脱贫攻坚成果的基础上, 不断进行创新拓展, 并与乡村振兴有效衔接, 意义十分重大。本文阐述了巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的内在逻辑, 指出在巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接过程中要清晰认识三个持续、两个缺位和两个局限的问题, 并进一步提出巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接需要“三条路径”协同推进。

一、准确把握有效衔接的内在逻辑

实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接, 必须准确把握脱贫攻坚战略与乡村振兴的内在逻辑关系。本文从前提条件、核心动力和重要保障三个方面, 阐述两大战略有效衔接的内在逻辑, 即战略目标和内容的变动与提升、农户内生动力的培育与内嵌、保障机制的融合与优化。

(一) 有效衔接的前提条件: 战略目标和内容的变动与提升

1. 从绝对贫困到相对贫困的变动与提升

脱贫攻坚聚焦于绝对贫困的消除, 在“两不愁、三保障”的要求下, 重点关注增收问题。而乡村振兴则关注相对贫困的治理, 相对于绝对贫困, 相对贫困是更多维、更深层的贫困问题。乡村

收稿日期: 2021-05-01

基金项目: 国家自然科学基金国际(地区)合作与交流项目“易地扶贫搬迁的社会经济与环境影响评估”(71861147002)

作者简介: 黄祖辉, 男, 浙江大学中国农村发展研究院教授, 博士生导师。

振兴战略在进一步健全增收机制的同时,也强调产业、人才、文化、生态、组织等方面的全面振兴,多管齐下治理城乡贫困问题,迈向共同富裕。

2. 从特惠政策到普惠政策的变动与提升

脱贫攻坚重点关注现行标准下的特定地区和群体,有针对性地出台一系列特惠政策,达到快速增收,有效脱贫的目的,而乡村振兴强调整个农村群体的全面振兴,因此,其帮扶对象由特定群体延伸到全体农民,由特定区域扩大到整个乡村,特惠性政策在结合实际、分类处置的基础上,按照“四个一批”的原则,即保留一批、延期一批、整合一批、取消一批^[1],向普适性、长期性政策转变。

3. 从短期任务到长期规划的变动与提升

脱贫攻坚的目标任务具有一定的紧迫性和阶段性,要求在2020年完成现行标准下的贫困人口全部脱贫,贫困县全部摘帽的任务,并且全面建成小康社会。而乡村振兴则具有长期性和整体性,要求在2035年基本实现现代化,并在2050年实现乡村全面振兴,建成社会主义现代化强国。目标任务递进为脱贫人口规模性返贫风险的防范、相对贫困的治理以及农业农村现代化的推进,因此需要进行长远谋划,在构建稳定长效机制的基础上,统筹治理相对贫困,促进乡村现代化发展。

4. 从微观施策到顶层设计的变动与提升

以“五个一批”和“六个精准”为代表,脱贫攻坚因地制宜,因人施策,推出了一系列针对性的倾斜政策和帮扶手段,以期通过靶向治疗,快速推动目标人群、目标地区的脱贫致富。而乡村振兴则面向全体农村农民,强调顶层设计、一体推进、协同发展,有计划、有步骤地推进农村经济、政治、生态、文化、社会等各项事业的发展。

(二) 有效衔接的核心动力:农户内生动力的培育与内嵌

无论是脱贫攻坚,还是乡村振兴,都以农户为主体。对于贫困农户这一特殊群体,脱贫攻坚战略遵循外部帮扶与内生动力激发相结合的原则,扶贫开发不仅以直接消除绝对贫困为目标,更要在减贫过程中通过一系列帮扶措施,逐步提高贫困农户的内生发展动力。但在战略实施期间,受攻坚任务紧迫性、阶段性特征的限制,政府及社会组织的外部帮扶逐渐占据主要地位。特别是在精准扶贫中,扶贫项目的选择、推进和实施,大多由政府主导,在取得减贫和脱贫成效的同时,也出现了一些贫困农户等靠要和脱贫动力不足的问题,使得脱贫攻坚战略带有“外嵌”的特点,与激发农户内生发展动力的初衷存在背离。另外,城乡二元体制和农村人口流动也是农民主体性地位缺失的重要原因。一方面,城乡二元体制的长期存在导致城乡居民各项权利不平等,政府和基层组织往往替代农户行使参与权;另一方面,城市经济的快速发展和城市化的推进,加快了中青年劳动力的外流和农村常住人口结构的失衡,进一步凸显了空心化、老龄化的问题,农民群体的主动性也随之弱化。随着脱贫攻坚战的全面胜利,一方面绝对贫困现象被消除,农户生计发展水平不断提高,出于个人发展需求,农户开始谋求致富路径,追求生活富裕。另一方面,全面激发农户内生动力、建立致富长效机制、保障农民持续增收也成为推动乡村高质量发展、农业农村现代化的关键因素。这表明,两大战略的有效衔接,核心动力仍在于农户,关键是不断提升农户的主体地位,使其成为乡村建设的“内嵌”环节,内生动力不断激活。

(三) 有效衔接的重要保障:机制保障的融合与优化

脱贫攻坚和乡村振兴两大战略的推进,离不开政府的组织和相关体制的保障,而脱贫攻坚进程中,已经采取了一系列行之有效的工作机制和政策体系,形成了从中央到各省再到各市县成熟的工作机制。另外,脱贫攻坚中构建的专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫“三位一体”的扶贫大格局,更是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的制度基础和保障。由此可见,持续多年的脱贫攻坚战已经积累了比较丰富的乡村改革和乡村治理方面的成果与经验,为乡村振兴

的进一步开展奠定了良好的基础,对贫困发生机制的明确和脱贫致富路径的认知,也可为后续工作进一步解决乡村治理中的问题和推动“三农”全面发展提供借鉴。总之,乡村振兴需要借鉴和应用这一系列有效的领导体制和工作机制,同时也需要对其进行调整和优化,以不断激发市场、参与主体和生产要素的活力,适应乡村振兴新发展阶段的新需求、新目标的要求。

二、清晰认识有效衔接的关键和局限

在2020年我国脱贫攻坚战取得全面胜利后,不仅反贫困事业进入5年过渡期和常态化发展阶段,而且乡村振兴也进入全面推进的发展阶段。新时期的乡村振兴立全局、管长远、抓根本,在产业发展与体制机制、基层治理与公共服务、生活质量与生态环境等方面都提出了新的要求。在这样的发展阶段中,必须清晰认识巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接过程中的三个持续、两个缺位和两个局限。

(一)有效衔接中的持续性

1.脱贫成果衔接的持续性

虽然绝对贫困已实现全面消除,但相对贫困问题依然存在,减贫工作仍任重而道远。必须正视部分脱贫成果的脆弱性,将构建持续减贫的长效机制作为巩固拓展脱贫攻坚成果的重点。首先,在脱贫攻坚战中,部分地区存在数字脱贫、任务脱贫的现象,主要由社会救助、兜底保障来实现政策性脱贫,这种状况下的脱贫往往是低水平的脱贫,其收入在现行贫困标准上下浮动,即我们所说的临界贫困。其次,实现脱贫目标的贫困人口和贫困地区,尤其是原先的深度贫困地区,受自身客观条件、自然环境、市场波动等因素的影响,仍存在较大的返贫或因不可抗力因素致贫的风险。因此,在推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的过程中,应重视两者有效衔接的持续性,用好五年过渡期政策,建立长效机制,防范返贫,尤其是防范规模性返贫的风险,实现在有效衔接基础上的可持续脱贫。

2.地区战略衔接的持续性

脱贫攻坚战的胜利是一场覆盖全社会的胜利,但是在我国由东至西乃至具体的区域内,仍普遍存在梯次性的发展差异与不平衡,脱贫攻坚工作的成效在地区间不尽相同。因此,在推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的过程中,要考虑各地区脱贫成果的成效与当地经济社会发展状况的衔接性,衔接工作要重视与地区自身发展状况和政策的衔接及其可持续性。要从区域实际出发,因地制宜,分类推进,不宜操之过急、简单行事,否则既不利于脱贫攻坚工作的平稳过渡,也不利于与脱贫攻坚成果与乡村振兴战略的有效衔接。

3.政策对象衔接的持续性

从脱贫攻坚到乡村振兴,政策对象和范围将发生较大变化,需要关注有效衔接过程中的政策持续性问题。一方面是从个体到全体、从区域到全域的政策持续性问题。脱贫攻坚重点关注贫困地区和建档立卡贫困户,而在脱贫攻坚战后期,脱贫工作迈入深水区,关注对象又进一步聚焦到深度贫困地区和特殊贫困人口。总而言之,脱贫攻坚战略的目标对象是相对锁定的,相关扶贫政策的执行范围和针对人群有严格的界限。而乡村振兴战略则强调全面振兴,聚焦于整个农村,更注重普惠性政策对整个农村群体发展的意义。政策关注目标从建档立卡贫困户扩大到整个农民群体,从特定区域的扶持延伸到整个乡村乃至城乡的融合发展。另一方面是从特惠性到普惠性政策的持续性问题。为打赢脱贫攻坚战,政府采取了一系列特惠性的非常规帮扶举措,比如,贫困户可以享受在指定医院先治疗后缴费的服务,贫困地区可享受“两免一补”的义务教育,等等。这些特惠性帮扶政策虽然取得了显著的效果,但也存在一些不足,比如,超常规特惠措施容易使部分贫困农户产生“等靠要”心理,缺乏内生发展能力,在扶持措施逐步取消

后,农户的持续增收难以保证。又如,超常规特惠措施易引起未享受到类似政策群体的心态失衡,进而产生一定的负面情绪,不利于社会和谐和后续乡村振兴工作的开展。为此,要做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接,必须注意相关政策变动特点及其衔接的可行性和可持续性,既关注施策个体、区域的扩大,也重视施策的常态化,施策力度逐步由特惠向普惠的过渡及其持续性。

(二)有效衔接中长效产业和小农主体的缺位

1. 长效产业的缺位

在推进脱贫攻坚战的过程中,部分地区往往急于完成贫困退出指标,在制定脱贫攻坚相关政策的过程中,往往缺乏系统思维和长远规划,无法有效且持续地执行已制定的发展目标、道路以及措施,致使长效发展产业缺位。以产业扶贫为例,在脱贫攻坚进程中,已摸索出规模化和组织化经营主体带动“产业扶贫”的特色路径,在大部分省份,70%的资金被用于产业扶贫,是“五个一批”中带动脱贫人数最多的路径^[2]。产业扶贫一方面基于当地资源禀赋条件,扶持特色产业,另一方面建立新型经营主体与农户之间的联动发展机制,通过农民合作社、龙头企业、社会化服务组织等新型经营主体有效带动当地农户增收。但囿于目标任务的阶段性和紧迫性,不少产业扶贫项目没有建好长效发展机制。首先,脱贫攻坚以在2020年底消除绝对贫困为目标,各地区在选择扶贫产业时,倾向于选择短期扶贫效果显著的产业,这种带有特定指向性的扶贫产业选择方式,容易忽视当地更具比较优势的产业发展。其次,产业短期扶贫效果显著不一定能保障其长效发展。新产业的形成与发展本身需要大量的要素和资金投入,培育周期较长,而贫困地区产业发展往往缺乏历史经验,产业结构单一,面临较大的市场风险。这类产业在前期投入较多而后续保障不足的情况下,往往不具备独立面对长期市场竞争的能力。最后,脱贫攻坚更多关注产业的经济功能及其带动农户增收的能力,而忽略其生态、生活以及文化等其它多方面的功能。事实上,随着经济的进一步发展,城市化进入新阶段,人们的生活水平提高,乡村价值会再现和提升^[3],农业中除农产品生产功能以外的其他几大功能的重要性将随之展现,农业产业链的建设和环节的拓展,不能忽视农业的多功能性,要注意融入农村各种生产要素,形成乡村产业体系,以带动乡村的长效发展。

2. 小农主体的缺位

目前我国正处于农业转型关键时期,农业经营内容突破了传统的“旧农业”模式^[4],正在向参与主体更多、要素更先进、产品附加值更高的“新农业”转化^[5],同时,各种形式的规模化新型经营主体正在逐步兴起,极大地提高了农业生产经营的效率和收益。但是在农业转型推进、规模经营扩张的背景下,我国现有农户尤其是小农户的数量依然庞大。据第三次农业普查数据显示,全国农户经营户数量为2.07亿户,但其中仅有398万农户进行规模化经营^①,这意味着小农户仍然是我国农业生产经营的主体^[6],家庭小规模经营的模式将长期存续^[7]。目前小农这一群体处于这种尴尬的地位,面临着小农帮扶缺位和小农参与缺位的双重主体地位缺失问题。

一是在农业生产经营方面,虽然脱贫攻坚针对小农这一特殊群体,已形成了产业扶贫尤其是多样化小农扶贫的模式,但产业发展集中化和标准化的要求与小农户生产资源的多样性和分散性相矛盾,导致产业扶贫的福利覆盖存在盲点,对部分小农难以形成高效帮扶,同时小农也难以有效参与产业发展建设。另外,小规模农户经营与现代农业规模化经营的发展存在矛盾,资本密集型、技术密集型的规模化现代农业也对小农经济产生了排斥。这些年来,政府的农业政策明显倾向于支持农村土地流转和规模经营,在推进“三权”分置的基础上,实现多种类型的规模经营,加快农业的现代化进程。然而,规模化、资本密集型、技术密集型的经营方式在提高经

① 参见国家统计局:《第三次农业普查主要数据公报(第五号)》(<http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/nypcgb/>)

营者规模效率的同时,也挤压了小农的生存空间,迫使部分小农退出农业生产,变成所谓的“农业剩余劳动力”,小农出路成为难以解决的问题。

二是在乡村发展与建设方面,小农不仅是乡村基层自治组织建设、维系农村社会稳定的重要主体,也是保护乡土文化和生态环境的核心力量。但目前我国小农却面临着主体地位缺失的困境。首先,城镇化的推进吸引了大量农村青壮年劳动力外流,异地化的生活和工作在降低外出务工农民与乡村故土关联度的同时,也导致乡村人际关系疏离,在人际关系基础上建立的公共权威随之失效,阻碍了乡村基层自治组织的建设,进而弱化了乡村基层自治能力。其次,青壮年的劳动力流失,导致留守乡村的主要是受教育程度相对较低、年龄相对较大的农民,这些农民自主参与村庄建设的能力较弱,难以为乡村建设注入新的活力,在新阶段的乡村建设中逐渐边缘化。最后,小农分散化经营的特征决定了小农难以与市场、政府有效对接,这是导致国家农业生态环境治理中小农缺位的重要原因,一方面,小农户无法有效对接市场,导致绿色生态农产品优质高价的市场机制失灵,难以激励小农从事绿色农产品生产。另一方面,小农户难以有效对接政府,导致国家绿色生态农业技术和科学种植理念在小农生产中的推广举步维艰。以上这些问题意味着,在小农长期存在的国情下,亟需探索新的小农帮扶和小农发展模式,弥补小农主体的缺位,推进包括脱贫农户在内的小农户和“新农业”的有机衔接。

(三)有效衔接中的局限性

1. 乡村人口布局的局限

作为“五个一批”工程之一,易地扶贫搬迁是针对生存条件恶劣、资源环境承载力较低的区域采取的一项重要扶贫举措。人口拟搬迁区域通常居住分散、生态脆弱、基础设施和公共服务滞后,不具备可持续发展的基本条件,因灾、因病致贫返贫的风险高,阻碍了脱贫工作的开展。而易地搬迁借助整体搬迁的方式,对乡村人口布局进行了调整,通过彻底改善贫困人口生存环境的方式,不仅突破了自然环境条件的外部制约,而且也满足了深度贫困人群追求自我发展的内生需求。但是,脱贫攻坚期间的易地扶贫搬迁具有较强的针对性,主要对象是深度贫困地区的贫困人口,相对较少涉及其他乡村人口。而实际上,我国乡村人口目前仍呈现分散化的布局,其中一个重要特征是村落数量多且分布离散。尽管随着城镇化的推进,全国行政村已由原来的70多万个减少为目前的50万个左右,但如果包括自然村落,全国大约还有250万个乡村人口居住的村落。按照我国目前60%的常住人口城镇化水平测算,平均每个村落的人口是224人,而从大多数的自然村落看,每个村落的人口仅在100人左右,并且还呈现明显的“留守化”和“空心化”状况。这种分散的人口空间布局既不利于教育医疗等公共服务的有效覆盖和效率提高,也不利于乡村产业的相对集聚和发展,进而阻碍了巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接。为突破这一局限,必须推进乡村人口的相对集聚。事实上,乡村振兴应该是乡村人口相对集聚与分布优化的过程^[8],也即通过乡村人口在空间上的相对集聚与优化分布,实现公共服务的有效覆盖和效率提高。乡村人口空间分布的相对集聚与优化,既是乡村人口在城乡空间上的优化配置,也即城市化对农村剩余劳动力的吸收和产业集聚;也是乡村人口在乡村自身空间中相对集聚的过程。因此,巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接,要善用脱贫攻坚中“易地搬迁”的经验和就地就近城镇化的路径安排,在充分尊重农民意愿,示范带动和农民利益不受损的同时,赋予脱贫攻坚中“易地搬迁”新的内涵和对象,做好搬迁后的后续工作,如就业增进、社保覆盖和社会融入等工作。同时,未来的“易地搬迁”还要与以县域为主要载体的城镇化和就地就近城镇化紧密结合,实现与新型城镇化和全面乡村振兴的有效衔接。

2. 城乡二元体制的局限

我国脱贫攻坚的一个重要成果就是充分体现了“以城带乡”和全社会参与的力量,在这一过程中,政治动员力和政府推动力发挥了主导性作用,在短期内聚集了大量资源对贫困地区和人

口进行帮扶,取得了立竿见影的效果。脱贫攻坚中城市带动乡村发展的路径可以总结为流入和流出两个方面:一方面,城市吸纳农村流出的劳动力。乡村劳动力进城就业,带动农村劳动力增收。另一方面,城市要素流入乡村,带动乡村发展。首先是城市资本、技术、人才等流入农村,助力乡村建设,其次是城市居民进入乡村,通过休闲消费等方式带动乡村的繁荣。但是,在脱贫攻坚进程中,我国城乡二元体制的局限仍然未完全得到破解,这影响了城市化带动下的城乡融合发展的深度。当前我国城乡二元特征主要表现在基本公共保障和生产要素与居民财产两个方面:首先,在基本公共保障方面,城乡居民在医疗、教育、养老等基本公共保障方面仍无法享受同等待遇。其次,在生产要素和居民财产方面,乡村要素和农民财产的市场化明显滞后于城市。致使农民生产要素和财产,如土地和住房的价格被低估,这又进一步导致了城乡要素配置的失衡和进城农民市民化程度的滞后。因此,为实现巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴的有效衔接,需要尽快破解城乡二元体制,建立更为畅通的“以城带乡”模式,实现“城乡互促、融合发展”基础上的乡村振兴。

三、协同推进有效衔接的路径

在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接中清晰认识三个持续、两个缺位和两个局限,关键是要在有效衔接中协同推进3条路径。一是推进有效衔接要有“继”有“续”,既要巩固脱贫成果,又要保持可延续。二是推进有效衔接要有“旧”有“新”,既要汲取既有经验,又要实现新拓展。三是推进有效衔接要有“破”有“立”,既要破解固有局限,又要创立新格局。

(一) 既要巩固脱贫成果,又要保持可延续

我国脱贫攻坚已取得了举世瞩目的成效,为了在脱贫攻坚的基础上,实现与乡村振兴的有效衔接,必须既巩固脱贫攻坚成果,又保持成果的可延续性。

1. 防范返贫致贫风险

在部分已脱贫地区,尤其是原先的深度贫困地区,仍存在较大的返贫或因不可抗力因素致贫的风险。为此,在全面推进乡村振兴战略中,首先要在五年过渡期内持续加强对已脱贫地区及脱贫人口的支持,在“农业农村优先发展”方针的指导下,将关键性资源,如公共资源与组织资源等,下沉到乡村,提高农户对抗风险能力和自我发展主动性,为农民发家致富提供路径和保障,促使脱贫农户走向生活富裕。其次,要加强农村返贫风险动态监测和预警预控体系以及分类分层机制建设。同时,尽快在教育、医疗、养老等公共保障领域,建立长效减贫的体制机制与防止返贫的制度安排,确保不发生规模性返贫的现象。

2. 分区域梯次化衔接

由于我国由东至西乃至具体的区域内普遍存在梯次性发展差异,实现巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接不可能一蹴而就,必须注重分区域和梯次化衔接。相对发达的地区应率先做好工作重点、政策设计和减贫目标同乡村振兴的有效衔接。欠发达地区,尤其是刚脱贫的地区,应在过渡期内将工作重点放在巩固脱贫攻坚成果,同时瞄准区域乡村振兴目标,将工作和政策的重点与地区乡村振兴战略目标相衔接。

3. 分政策常态化过渡

巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的一个重要制度安排,是推动特惠性政策向普惠性政策转变。一方面要对现行扶贫政策的延续或者脱钩做好研究,区分分类需要取消、接续、完善的政策,既要在短期内保留必要的“救急难”性质的政策,又要接续并完善长远的乡村发展政策。另一方面要协调特惠与普惠的矛盾,因地制宜,结合各地区实际情况,适当保留特惠性社会保障救助政策,积极开发普惠性社会福利政策和公共服务。

(二)既要汲取既有经验,又要实现新拓展

在确保脱贫攻坚成果延续性的同时,要汲取脱贫攻坚所取得的丰富工作经验,并进行新的拓展,以加快实现与乡村振兴“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”二十字方针和“五大振兴”的有效衔接。

1.长期接替短期,实现成果可拓展

要用乡村振兴的长期目标接替脱贫攻坚的短期目标,实现脱贫攻坚成果可拓展。一是在产业发展上拓展。乡村振兴战略在接续脱贫攻坚“产业扶贫”项目的同时,既要对此类项目进行筛选,通过后续政策扶持等手段,增强此类产业抵抗市场风险的能力,还要因地制宜,结合各地资源禀赋条件、产业发展基础及未来发展潜力,选择当地比较优势产业,并且延伸产业链,提高农业产品附加值,让农户享受更多的增值收益,实现产业长效发展和产业振兴目标相衔接。二是在致富能力上拓展。培育有自主生存与发展能力的“新农民”乃至“职业化农民”尤为重要。通过教育、产权等制度改革,培育有能力、有技术的“新农民”,改善农村人力资源质量,缓解当前农业劳动力老龄化与农村建设人才不足的矛盾,优化农户主体结构,增强农户内生发展的能力与可拓展。

2.建立衔接通道,实现小农可拓展

在小农长期存在的中国国情下,如何营造小农发展环境,实现小农发展可拓展,是做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的关键。一要组织小农进入适宜领域。小农在“乡字号”“土字号”,休闲农业、民宿产业、农产品加工储运等劳动密集型和农户主导型产业领域具有天然优势,要鼓励和组织小农进入类似产业领域自主就业、受雇就业和合作就业。二要建立小农产业服务体系。核心是通过农业的品牌化、电商化、组织化和政府惠农政策对小农的有效惠及与村集体经济的发展,弥补小农帮扶缺位短板,为小农生产经营提供多元化、全方位的服务,实现品牌提升小农、电商带动小农、组织联合小农、政策扶持小农,进而实现小农户与现代农业和乡村振兴的有效衔接。

(三)既要破解固有局限,又要创立新格局

做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接,还要善于破除破解固有陈旧发展理念与体制的局限,确立新发展理念,创立发展新格局。

1.破解乡村人口布局局限,创立乡村集聚发展新格局

一方面,要拓展“易地搬迁”这一脱贫攻坚的成果,优化乡村人口空间分布,使乡村人口由分散的自然分布向相对集聚的经济社会分布转变。换言之,就是要在继续推进人口城镇化和市民化的同时,还要对乡村进行全域与分类规划,实施科学的农村建设计划,创建与乡村振兴相协调的乡村建设新空间。另一方面,要按照保护特色村、改造城(镇)中(郊)村、减少自然村、重点建设中心村和新社区的思路原则,通过多种类型的“易地搬迁”示范带动,公共政策与产业政策以及农民权益制度的综合改革与配套,建设一批集生产、生活、生态三功能一体,公共服务功能齐全,适合居住、旅游、创业的新型乡村群。

2.破解城乡二元体制局限,创立城乡融合发展新格局

要巩固和拓展脱贫攻坚中“以城带乡”这一成果,并且与乡村振兴有效衔接,既要继续发挥中国特色的制度优势,又要在破解城乡二元体制的同时,建立新型工农城乡关系,创立城乡融合发展新格局。一是建立城乡一体化的公共保障体系与制度。要让城市居民和乡村居民享有同等数量和质量的医疗、教育、养老等基本公共服务,在基本养老制度、最低生活保障制度、基本医疗卫生制度等制度层面巩固拓展脱贫攻坚成果,并不断提高保障水平,以形成长效脱贫的制度保障。同时,有步骤、有层次地推动各地区城乡贫困标准的趋同化,尽快实现乡村低保标准和扶贫标准的并轨,低保制度及其他社会救济制度跨区域的整合和标准化,农村和城市困难群体享

受同待遇的扶持。二是建立城乡融合发展的体制机制。我国城乡关系正在发生显著变化,已经进入城乡融合发展的新阶段。随着乡村价值的多元化和乡村价值的不断提升,乡村已不单纯是生产要素和农产品的输出地,而且也是城市居民美好生活向往的所在地,说明我国城乡融合发展不仅具备了现实可能,而且已具紧迫性。为此,要在加快城乡公共保障制度改革的同时,加快城乡要素的市场化改革,城市注重基本公共服务常住人口全覆盖制度的建构,乡村重视集体产权制度改革中农民身份权向契约权的转变,以消除城乡要素双向流动的制度障碍,形成政府和市场协同下的以城带乡、城乡融合、共生共赢的新格局。

参考文献:

- [1] 胡祎. 巩固脱贫攻坚成果 衔接乡村振兴战略——《中国农村经济》《中国农村观察》第四届“三农论坛”征文研讨会综述[J]. 中国农村经济, 2020(12): 130-138.
- [2] 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.
- [3] 黄祖辉. 高质量、高效率推进乡村振兴战略[J]. 中共南京市委党校学报, 2019(3): 1-7.
- [4] 孙明扬. 基层农技服务供给模式的变迁与小农的技术获取困境[J]. 农业经济问题, 2021, 42(3): 40-52.
- [5] 黄宗智. 中国的隐性农业革命(1980—2010)——一个历史和比较的视野[J]. 开放时代, 2016(2): 11-35.
- [6] 叶敬忠, 张明皓. 小农户为主体的现代农业发展: 理论转向、实践探索与路径构建[J]. 农业经济问题, 2020, 41(1): 48-58.
- [7] 石霞, 芦千文. 如何理解“实现小农户和现代农业发展有机衔接”[N]. 学习时报, 2018-03-30(01).
- [8] 黄祖辉, 马彦丽. 再论以城市化带动乡村振兴[J]. 农业经济问题, 2020, 41(9): 9-15.

(责任编辑: 宋雪飞)

Consolidating the achievements of poverty alleviation and effectively connecting with rural revitalization

HUANG Zuhui, QIAN Zesen

Abstract: After building a well-off society, consolidating and expanding the achievements of poverty alleviation and effectively connecting with rural revitalization is an important path for building long-term anti-poverty mechanism and achieving common prosperity. This article analyzes the internal logic of effective connection between poverty alleviation and rural revitalization from three levels: the changes and improvements of strategic objectives, the cultivation and embedding of farmers' endogenous motivation, the integration and optimization of guarantee mechanisms. In the process of convergence, it is necessary to pay attention to three key issues such as three continuities, two deficiencies, and two limitations. In order to consolidate and expand the achievements of poverty alleviation and effectively connect with rural revitalization, we should focus on the coordinated advancement of three paths, “not only consolidating the achievements of poverty alleviation, but also remaining the achievements sustainable”, “not only learning from existing experience, but also realizing new expansion”, and “not only breaking the inherent limitations, but also creating a new pattern.”

Keywords: Poverty Alleviation; Rural Revitalization; Effective Connection; Agricultural and Rural Modernization