

脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的对策研究

史少杰

(中南财经政法大学 经济学院 湖北 武汉 430073)

摘要: 推动巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接,是中国共产党开启全面建设社会主义现代化国家进程中作出的重大战略部署,也是党关于“三农”工作重心的历史性转移,对加快推进农业农村现代化,实现全体人民共同富裕,实现中华民族伟大复兴的中国梦具有重大意义。从脱贫攻坚与乡村振兴相互衔接的内涵出发,分析两者之间的辩证关系及衔接基础,对我国脱贫攻坚与乡村振兴衔接现状存在的问题进行了总结,主要包括机制衔接的延续性较差、脱贫成果的长效性较弱、产业发展的稳定性不强、基层组织的影响力不够、公共服务的保障度不足等五个问题,进而提出了健全政策衔接机制、构建脱贫巩固机制、优化产业发展模式、加强农村基层党建和提升公共服务保障五个方面的对策建议。

关键词: 脱贫攻坚; 乡村振兴; 产业扶贫; 政策衔接

中图分类号: F320 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-0098(2023)03-0038-10

一、研究背景

中国的扶贫减贫事业取得了举世公认的巨大成就,为全球贫困减缓和千年发展目标的实现作出了卓越贡献。2020年底我国历史性地解决了绝对贫困问题。但脱贫攻坚目标任务完成后如何促进脱贫攻坚成果更为稳固,促进其与乡村振兴有效衔接仍存在一些有待尽快解决的问题,如防止已脱贫人口返贫、新绝对贫困人口产生、乡村基础设施建设完善、脱贫地区自我发展能力提升等问题。与脱贫攻坚相比,乡村振兴的系统性、复杂度、所涉的广度与深度等都将超过前者,这也预示着更多市场元素参与的可能及必要。

脱贫攻坚是乡村振兴的基础和前提,乡村振兴是脱贫攻坚的巩固和深化,两者既相互独立又紧密联系,做好脱贫攻坚和乡村振兴统筹衔接的核心要务是对二者衔接的对策研究,这是确保如期实现脱贫攻坚目标、顺利实施乡村振兴战略的关键。实施乡村振兴战略和打赢脱贫攻坚战是确保如期实现全面建成小康社会奋斗目标的重要战略支撑。因此,针对脱贫攻坚与乡村振兴衔接的对策研究能最大程度上发挥两种政策的作用,形成优势互补的态势,激活农村的创造力,带动农村经济发展,进而提高农民的幸福指数。

二、脱贫攻坚与乡村振兴衔接的内涵

(一) 脱贫攻坚的内涵

脱贫攻坚是党和政府基于我国扶贫开发工作中精准扶贫举措、成效而在最后冲刺阶段做出的新部署。脱贫攻坚是从2015年到2020年,针对剩余贫困人口、贫困村、贫困县,针对贫困地区的致贫缘由与发展困境,对症下药,采取帮扶措施,最终实现贫困人口脱贫、贫困村出列、贫困县摘帽,改善贫困地区经济发展状况以及贫困人口生活状态的一项重点工作。脱贫攻坚战的任务是要做到“两不愁”“三保障”和“一高于一接

收稿日期: 2022-12-07

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“环境规则约束下的企业高质量发展路径”(21CJY031)

作者简介: 史少杰(1976—),男,山东烟台人,博士研究生,研究方向为乡村振兴。

近”。我国农村贫困人口摆脱贫困是全面建成小康社会重点和难点。打赢脱贫攻坚战,全面建成小康社会,有助于建设社会主义现代化强国;也有助于解决世界贫困问题,促进世界和平与发展,为增进世界人民的福祉做贡献。

经过全党全国各族人民共同努力,在迎来中国共产党成立一百周年的重要时刻,我国脱贫攻坚战取得了全面胜利,现行标准下农村贫困人口全部脱贫,832个贫困县全部摘帽,12.8万个贫困村全部出列,区域性整体贫困得到解决,完成了消除绝对贫困的艰巨任务。

(二) 乡村振兴的内涵

乡村振兴的科学内涵是指在马克思主义理论、科学发展观指导下,遵循市场基本规律,培育乡村发展内生动力,促进乡村政治、经济、文化、生态等全面复苏,实现城乡融合发展的战略^[1]。“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”是中共十九大报告中提出的实施乡村振兴战略的20字方针,这一方针既是乡村振兴战略的总要求,也是乡村振兴战略内涵外延的高度概括。具体来看,乡村振兴战略与新农村建设相比,都是乡村的内涵式发展,两者均体现出乡村是一个复杂庞大的有机系统,但乡村振兴战略是在新时代背景下对新农村建设的承接、延续、升级与升华,体现了“三农”问题发展到新阶段的更高要求。不同学者从不同角度对乡村振兴的科学内涵进行了探讨,代表性的有“实施主体、实现方式和最终指向”三维视角^[1]、“历史和现实”二维视角^[2]和“七个根本性转变”视角^[3]。

乡村振兴的目标可分为三个阶段:第一阶段是到2020年,乡村振兴制度框架和政策体系基本形成,各地区各部门乡村振兴的思路举措得以确立,全面建成小康社会的目标如期实现。到2022年,乡村振兴的制度框架和政策体系初步健全。第二阶段是到2035年,乡村振兴取得决定性进展,农业农村现代化基本实现。第三阶段是到2050年,乡村全面振兴,农业强、农村美、农民富全面实现。

(三) 脱贫攻坚与乡村振兴的辩证关系

脱贫攻坚与乡村振兴二者作为当前“三农”工作的两大战略与工作重点,紧密相连,前者侧重于到2020年全面解决贫困群体的“两不愁,三保障”问题和区域性整体贫困问题;后者则在决胜脱贫攻坚的基础上,解决脱贫后的持续发展问题,二者在基本目标和要求上有着内在的兼容性、互补性,但在作用对象、政策落实等方面存在一定不同,因而,二者有效衔接既具有必要性、紧迫性,又有可行性^[4]。

1. 脱贫攻坚和乡村振兴目的相同、目标一致。中共十九大指出,我国社会主要矛盾发生了变化,转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。发展不平衡问题涉及多个方面,包括各区域、各领域以及各方面不平衡,也包括城乡发展的不平衡。脱贫攻坚重视贫困,瞄准到户到人。乡村振兴有效促进农业农村优先发展,改变农村发展面貌,促进城乡融合。脱贫攻坚与乡村振兴的根本目的都是为实现城乡均衡发展。

2017年中共十九大明确提出“两个十五年”的新发展目标,具体是指到2020年在全面建成小康社会的基础上持续奋斗,2035年基本实现社会主义现代化;2035年到本世纪中叶,建成社会主义现代化强国,基本实现共同富裕。脱贫攻坚与乡村振兴在实现“两个一百年”奋斗目标中不可或缺。脱贫攻坚是坚持小康路上一个都不能少,农村贫困人口和全国人民携手并进,共奔小康,以实现第一个百年奋斗目标;乡村振兴则是着眼于在建国一百周年时,把我国建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标,脱贫攻坚与乡村振兴都致力于实现共同富裕。

2. 脱贫攻坚是实现乡村振兴的基础和前提。2020年我国脱贫攻坚战取得了全面胜利,为实现乡村全面振兴夯实基础。脱贫攻坚主要针对部分深度贫困地区和未脱贫地区的困难群众,2020年消除绝对贫困,满足群众基本生活需求,旨在促进所有贫困人口不为基本生活所困。

实现乡村振兴的前提是在消除绝对贫困的基础上,满足更广范围农村人口更高层次的生活需求。脱贫攻坚阶段,通过发展扶贫产业,乡村具备经济增长点,在原有基础上开展经济建设,可节约资源,这也为进一步发展乡村经济打下基础。脱贫攻坚阶段制定的社会保障政策促进了农村地区群众生活水平的提高,也促

进了农村地区和谐稳定。脚踏实地、坚定不移地推进脱贫工作,打赢脱贫攻坚战,为乡村振兴在经济发展、社会治理等方面打下基础。

3. 乡村振兴是脱贫攻坚的巩固和深化。乡村振兴是脱贫攻坚的巩固和深入,是更高质量、更长远的发展战略。脱贫攻坚任务完成后,最主要的就是要巩固脱贫攻坚的成果。深度贫困地区虽然脱贫摘帽,但由于环境闭塞,加之受该地区经济、文化发展程度影响,完成脱贫任务后,如何实现长期发展是关键。

乡村振兴战略是在摆脱贫困的基础上巩固成果,实现乡村全面发展。然而,巩固脱贫攻坚成果绝非轻而易举,任务依然艰巨,全面推进乡村振兴也面临阻碍,任重道远。需要充分调动各方积极性,按照产业、人才、文化、生态、组织振兴的要求,营造和谐的生态环境、宜居的生存环境,发展农村产业,不断促进乡村治理更为完善,紧抓乡村文明建设,改善乡村教育和农村家庭收入状况,防止城乡发展悬殊,促进城乡发展和谐稳定和乡村全面振兴。

三、巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的基础

(一) 政策基础

一是政策目标相同。脱贫攻坚和乡村振兴的目标要求都是实现“两个一百年”奋斗目标。全面彻底地消除贫困是构建小康社会、提高人民幸福指数的第一个百年奋斗目标,而乡村振兴战略属于第二个百年奋斗目标。二者目标之间的相互连接,不断提升并逐步深化,都具有多个维度,如都涵盖经济和社会领域,都体现出连续的、阶段的统一。

二是政策内容共融。无论是脱贫攻坚,还是乡村振兴,均高度重视“三农”问题并积极探寻各种方法进行妥善解决,比如,均从民生保障、产业建设等方面入手进行了一系列规划和部署。发展特色产业是产业扶贫和精准扶贫的一个重要步骤和抓手,也是乡村产业兴旺的必经之路,促进了农村第一、二、三相关产业融合发展。教育、医疗、住房有保障,则是乡村振兴战略推进基本公共服务均等化的一个重要标志。

三是扶持对象一致。在脱贫攻坚和乡村振兴战略中发挥主体作用的都是农民。农民是农业农村发展的主体。实施脱贫攻坚和乡村振兴战略,既是为了农民,也要依靠农民。只有尊重农民的主体地位,才能激发乡村振兴的内生动力、持久力量。

四是体制机制互促。脱贫攻坚与乡村振兴,都要靠体制机制来保障。在脱贫攻坚期内形成的有效相关机制,可以继续借鉴和实施,从而加快形成和完善乡村振兴的体制系统。例如中央已明确要求,各级财政投入要与“巩固拓展脱贫攻坚成果、做好乡村振兴衔接”要求相匹配,保持现有帮扶政策的总体稳定,扶贫投入只增加不减少,帮扶力量只加强不削弱。

(二) 实践基础

脱贫攻坚的主要社会目标是消除区域贫困,最终实现共同富裕。为了实现这一目标,各地区都采取了一系列措施,如大力推进产业布局,加强农村地区基础设施建设和组织建设,强化农民就业培训以及社会保障等,这些措施取得了阶段性成果,贫困地区的情况得到了明显改善。乡村振兴战略是从产业发展、环境宜居性(如自然人居环境、基础设施及公共服务等)、乡村文明建设(如人们的精神面貌、文化程度)等方面的建设入手来实现共同富裕。脱贫攻坚和乡村振兴这两大战略举措相辅相成,具有内在逻辑一致性,从本质上看,乡村振兴战略是对脱贫攻坚战略阶段胜利的发展和巩固。

在农村基础设施建设上,不少地区的文教和医疗配套设施情况得到了很大的完善,农民的生活便利性得到提升,成本也在逐渐下降,这为农村持续健康长效发展打下了良好基础,有助于贫困群众脱贫。通过脱贫攻坚战的持续推进,大部分农村地区的基础服务设施体系从少到多,从简陋到完善,这也为农村地区的生产提升和经济增长创造了良好的基础条件。

另一方面,脱贫攻坚战的另一项核心任务是提升贫困地区人们的综合素质。扶贫先扶智,随着农村文化教育工作的深入推进,农民的文化素质得到了提升;随着农村文化、娱乐和健身设施的建设,农民的文化娱乐

生活也更加丰富,一些不良习惯被更健康的生活习惯替代;随着结对帮扶、干部驻村帮扶等措施的推进,农村基层党组织建设也更加公开、更加接近农民生活,这使得农民参与管理的意识和热情得到激发。总之,随着脱贫攻坚战的推进,农民的文化素质、精神状态、管理参与意识都得到了极大改变。上述由脱贫攻坚所产生的成效为其实现与乡村振兴的有机衔接共同搭建了一个良好的实践平台^[5],客观上为脱贫攻坚和乡村振兴的实践提供了相对有利的条件,成为二者有机衔接的坚实实践基础。

四、巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的困境分析

(一) 机制衔接的延续性较差

一是缺乏政策衔接的整体统筹。乡村振兴为了实现农业和农村现代化,将重点放在农村的全面发展上,而脱贫攻坚则是为了解决农村贫困问题,将重点放在解决贫困群众“两不愁、三保障”的问题上,并用“补短板”的方法进行扶持。两者目标和侧重点不一样,政策所实施出来的效果也不一样。受条件所限,在脱贫攻坚的进程中,各级政府对乡村振兴战略等相关问题并没有进行统筹,留出相应空间。乡村振兴是一项面向主体多、涉及范围广的复杂化、综合性工程,包括了农村产业、乡村经济、社会管理、乡村文化、政策制度、基层组织等方方面面,涉及众多部门,工作复杂,筹划难度系数高,制定相关政策较为困难,容易出现不合理与不协调的现象。在乡村振兴的发展过程中,若是不能巩固和加强脱贫攻坚的成效,则可能会出现返贫的结果^[6]。

二是对政策衔接的理解和把控不够精准。一系列以扶贫为目的的保障政策,拥有一定的时效性。从本质上讲,脱贫攻坚与乡村振兴的衔接是从“特惠”到“普惠”的转换。乡村振兴的政策范围不仅涵盖了所有的乡村人口和乡村区域,还涵盖了城乡统筹发展,运用普惠性措施,进而实现乡村全面振兴、城乡融合发展。而脱贫攻坚的政策范围划分明显,贫困村和非贫困村有明显的分界线。这就要求强化并重视对相对贫困人员的及时关注和有效帮助。二者在衔接过程中,要逐步建立和完善乡村低收入群众的社会保障政策。目前,公共服务领域的特殊扶持政策对贫困户有倾斜,而乡村普通居民享受不到类似的普惠性政策。因此,脱贫攻坚与乡村振兴衔接时,应该从多种角度出发,全面客观地去判断相关政策是否合理可行。

三是考核机制不够完善。目前,脱贫基础尚不稳定,既有的考核机制可能会导致“数字脱贫”现象,再加上上级的考核人员缺少一定的专业素养,以致部分基层群众对脱贫攻坚的考核结果存在一定意见,导致基层领导干部的工作积极性有所下降。此外,大多数基层领导干部对乡村振兴与脱贫攻坚战略的关联性、协同性及整体性关系认识不到位,不能做到“两手抓”,也不能从项目、制度、政策、资金安排上很好地整合两大战略,更理不顺“多规合一”同步发展的内在关系,进而使两大战略遇到了有效衔接的阻碍^[7]。

(二) 脱贫成果的长效性较弱

一是政策性兜底难以持续。各级政府为保证按时完成脱贫攻坚任务,往往会颁布实施一系列的保障措施,实施政府政策兜底工程,如开放低保绿色通道、完善城乡居民基本养老保险、加大困难临时救助力度、帮扶残疾人精准康复、政府购买服务、扶贫项目收益分红等,出台优先办理长期慢性病“两病”救助,全面落实患病建档户“先诊疗、后付费”与建档户的“两免两减半”的医疗政策,实施基本合作医疗保险、居民大病保险等包围式保障。脱贫攻坚结束后,一旦相应的救助政策保障范围缩小,就会衍生返贫风险。巩固脱贫攻坚成果,防止贫困户返贫是实施乡村振兴战略的重点和关键,如果政策兜底的数量过大,会在一定程度上影响二者的衔接。

二是“扶志”问题相对突出。无论是脱贫攻坚还是乡村振兴,农民都是第一主体。但当前我国农村贫困户普遍文化程度较低,加之扶贫政策长期“输血式”的帮扶,给贫困户释放了不良信号,甚至出现了以贫困户为骄傲的现象。少数贫困户“等、靠、要”思想严重,平时不积极工作劳动,在争取救济政策时却极为卖力,对帮扶干部的帮助过度依赖,形成了“穷了就找干部要”的错误思想,造成了脱贫的内生动力严重不足,享乐主义滋生,不能把“要我脱贫”转变成“我要脱贫”。基层党员干部和扶贫驻村工作队的“五加二”“白加黑”的苦干、实干、加油干,帮助群众脱贫致富,群众却“等着馒头送上热炕头”“干部干、群众看”,不想付出只想获

得的现象较为突出。这些惰性思想如果不及时破除,就难以真正发动群众振兴乡村的积极性创造性,实现从“要我振兴”到“我要振兴”的转变^[8]。

三是就业保障机制不健全。有效的就业保障是实现贫困人口稳定增收的重要方法,在推动减贫方面成效显著。贫困劳动力要想稳定脱贫,实现持续稳定增收,通过务工提高工资性收入是优先选项之一。但受教育程度所限,当前大部分农村劳动力仍然欠缺维权意识,不愿或难以积极争取自身权益,导致个人正当权益在受到侵害时,无法通过法律等有效途径解决。此外,部分企业在雇佣农村劳动力时,有的习惯性无故拖欠或扣留薪资,有的要求农民工长期无偿加班,变相降低实际薪酬,有的未按照国家相关法规签署劳务协议,还有的虽为农民缴纳了“五险一金”,但均按照最低标准进行缴纳,上述农民工利益受损的情况屡见不鲜。总体来看,农民群众就业和劳动权益得不到切实保障的情况仍然较为严重,这势必会影响农村人口稳定增收的效果,进而影响二者的有效衔接。

(三) 产业发展的稳定性不强

一是产业发展的基础薄弱。具体表现为:支柱产业带动性不强,新产业发展推动的难度系数高,专业合作社等新型合作生产组织在农民中的认可度较低。农业是产业兴旺的关键点,将农业作为中心点,才能发散带动其他相关产业发展,让不同产业全面、深层次的融合。当前,部分农村盲目发展二、三产业,由于缺乏配套资源和条件,导致产业链难以延伸,产品附加值不高。加之部分农民较为短视,存在侥幸和从众心理,容易盲目跟风,不仅增加了经营风险,也使得产业发展缺乏持久性和稳定性。所以,只有选好产业,选准适合本地发展的产业,才能真正实现可持续的产业兴旺^[9]。

二是产业供需的结构性矛盾突出。在农业建设中,结构性矛盾是目前所面临的主要矛盾,供需之间失衡严重。农业供给侧结构性改革的深入,推动了农业发展方式的变革与创新。与此同时,一般农产品往往生产经营规模较小,如果只进行初加工,其产品附加值就相对较低,产业化链条较短,加工的增值能力也较弱,难以满足人民日益增长的物质需求。因为供求信息掌握不及时,加之农民市场意识淡薄,对种植结构调多少、往哪调非常盲目。此外,传统的农业是靠天吃饭,容易受天气影响,如旱涝灾害等,使得生产技术的推广和应用极其困难,接受新生事物的程度不高,调整其他作物后生产技术的掌握和运用也非常慢,导致农业新技术、新品种推广困难。近年来种子、化肥等生产材料的价格上涨明显,也在一定程度上增加了农业生产成本。

三是农业技术人才长期匮乏。农村地区长期缺乏专业服务机构与人员,虽然脱贫攻坚时期输入了部分专业人才,但随着脱贫攻坚任务的结束,不少农业人才回城,农业技术也随之回流。长期以来,小型的传统农业家庭经营方式非常分散,农民、农业的组织化程度不高,在一定程度上弱化了对农业生产性服务业的需求,使得农业生产性服务人员与机构都较为稀缺。虽然部分农村越来越需要农业生产性服务业,但是目前这些机构相对缺乏,相关人员的专业服务能力和服务知识有限,难以有效满足农民的需求。尽管农民经常参加相关农业技术培训,但往往过于形式化,难以真正掌握相关先进技术。此外,目前农村产业发展特别需要的销售经纪人、创新人才、技术指导员、高技能人才、农村带头人、经营管理员等也相当匮乏,这已经成为制约农村产业发展的主要困难之一,人才“引进难、留住难”这一问题较为突出,阻碍了乡村振兴战略的实施。

(四) 基层组织的影响力不够

一是基层组织对村民的影响力偏弱。脱贫攻坚和乡村振兴任务的执行关键是要靠村干部落实,虽然绝大部分村两委班子干劲足,对上级相关政策的落实执行力度强,为二者的衔接提供了保障,但仍有少数村干部在积极响应党的最新指示,对各项政策的推行和落实抱以强烈的热情时,由于缺乏对政策的正确解读和深入领悟,只是机械地去完成任务,当群众有诉求时,不能快速有效地解决,而是把责任甩给他人,对待村内的贫困户带有异样的眼光,有事上门推诿现象严重。农村党支部书记是农村领导班子的领路人,更是基层党组织能发挥作用的重要纽带。在乡村振兴的大背景下,更要求基层党支部书记拓宽发展思路、增强创新意识,成为懂农业、爱农村、爱农民的农民致富领路人和乡村治理带头人。而当前,部分基层党组织负责人的综合素质及能力距离要求还有不小差距,在一定程度上影响了衔接效率^[10]。

二是基层农村党组织机构不健全。基层党组织的建设在脱贫攻坚和乡村振兴的推进中起关键作用,好的基层党组织有利于战略的实施和推进,提高两者衔接的速率与效果。如果基层党组织不健全,就会对二者的衔接推进产生负面影响。随着我国城镇化程度逐年提高,农村劳动力大量外出转移,这其中也包含了青年党员,这一趋势对基层党组织的建设无疑造成了一定影响,如不加以解决,未来必将影响农村基层党组织的作用。个别村级党组织就出现了发展党员难和“后继无人”的问题。留在村里的党员普遍年龄偏大、文化程度较低,对新的政策理解不深不透,无自身致富能力,带领他人致富的能力不强。这些因素使得农村基层党组织凝聚力、战斗力下降。

三是基层党建制度落实不到位。部分农村基层组织习惯于走流程、走形式,文山会海传达书面精神,不利于全面了解人民群众的生活、传达党的方针政策;农村党组织谈心制度不完善,党组织内部沟通不顺畅,批评和自我批评很少能真正反映党员干部的缺点,帮助他们改正。在政策宣传过程中,部分基层党组织存在畏难情绪。少数农村党组织发展停滞,不积极发展党员,或是在发展党员过程中不严格按照党规党纪,私自优先发展其亲朋好友。很多年轻党员由于一直在外地工作而无法及时参加村委活动,造成在农村为民服务的党员中多以年龄大、受教育程度低者为主;个别基层难以选出合适的党组织负责人。部分乡镇因为经济发展水平相对较低,造成村干部的工作报酬不高,甚至还存在拖欠问题,严重影响了村干部的积极性,导致一部分村干部把党组织的工作当成副业,对党务工作投入的时间与精力就更少。

(五) 公共服务的保障度不足

一是医疗保障缺口较大。目前广大农村地区存在医疗条件缺口巨大与医疗保障服务供给不足的矛盾。农村社区卫生室医生多为乡村医生,其医疗水平与城市综合医院的专业医生相比存在明显差距。乡村居民需要专业医疗服务时,以目前的医疗条件尚不能做到及时诊疗。乡镇卫生院中来自正规医学院校毕业的学生长期紧缺,农村社区卫生室的缺口更加巨大,使得村医不仅需要负责为村民治病,还需兼顾公共卫生事务,导致村医长期高负荷工作。此外,多数药品只在定点合作医疗机构有售,例如慢性病、两病药品的出售,其救治费用报销有专门政策,但村卫生室并不提供慢性病的常用药品,农户因慢性病买药报销还需去镇卫生院解决,无形中加大了乡村群众的就医成本。

二是教育资源条件有限。虽然农村地区经常组织教师培训,但是乡村教师的专业水平与城市地区的差距普遍存在,即使通过网络教育培训,优质教育资源可以共享,但由于教师利用先进教学技术的能力不足及部分乡村教学条件有限,极大程度制约了农村的教育事业发展。

三是文化输出逐渐凋零。当前,文化对乡村输出的力度仍然偏弱,乡村公共文化服务项目大多数流于形式。部分乡村公共文化基建项目正慢慢消失,当地极具特色的文化遗迹也趋于凋零,还有很多乡镇并未将文艺表演作为传播文化的途径,而是改头换面将此类资金用于建设其他项目,导致乡村文化的活力丧失。

五、完善脱贫攻坚与乡村振兴衔接的对策建议

(一) 健全政策衔接机制

一是加快构建政策衔接的规章制度。任何一个发展中国家如希望实现可持续减贫就需要在经济社会转型的不同阶段之间,建立起有利于减贫的有机联系,这样才不会造成经济发展与减贫的脱钩^[11]。脱贫攻坚和乡村振兴这两大战略不能独立进行,而要从系统层面对其进行通盘考虑,找准两大战略之间的交集,在此基础上制定相应规章制度,确保这些规章制度之间的延续性和适用性。在具体操作上,可以深入研究国家出台的关于脱贫和乡村振兴的政策,通过对这些政策的梳理和归类,找出这些政策的关键内容,以此确立这些政策之间的交叉点和衔接点。同时在吃透政策文件的基础上,各级干部要深入农村进行实地调研,根据地区差异制定符合当地实际的规章制度,确保规章制度既符合国家政策精神,又符合地区发展实情。市县级相关部门要在深入调研的基础上制定规范可靠的实施方案,并建立统一的工作平台和机制,从宏观上将脱贫攻坚与乡村振兴两项工作进行政策衔接;乡镇(街道)要按照上级的文件要求并结合本地情况制定合理的落地执

行方案,通过上下级之间的职责划分和分工协作,确保脱贫攻坚与乡村振兴在政策层面和执行层面都能有效衔接,避免出现两项工作、两套系统以及“两张皮”的现象。

二是完善政策衔接的运行和保障机制。市级政府要充分发挥指挥中枢的作用,将脱贫攻坚与乡村振兴作为各项工作的起点和终点,主动吸收、消化其他地区的工作经验,从战略高度对本地脱贫攻坚与乡村振兴工作进行指导,根据本地区的实际情况,制定一套合理、有效、权责明晰的工作机制。县级政府要发挥好自身在脱贫攻坚与乡村振兴中的中心作用,承上启下,一方面要按照上级政府部门的要求与定位,对本地脱贫攻坚与乡村振兴工作进行统一规划和部署;另一方面要发挥县级政府组织作用,加强对乡镇政府工作人员的培训力度,提升工作人员对脱贫攻坚、乡村振兴工作的关系认知和具体工作能力,同时可以探索建立乡村振兴工作优秀成果观摩点,加强工作经验的横向交流,促进两者全面衔接。乡镇政府要根据各地具体情况,提高对贫困人群的关注力度,在充分论证的前提下适当扩大扶贫政策的普及范围,建立一套更加合理、普惠性更强的贫困人群帮扶体系,将政府兜底保障的贫困人口纳入到低保政策享受范围中。在具体工作上,首先可以倡导非贫困村与贫困村的产业协同,建立乡镇间资源共享机制,促进乡镇均衡发展。其次可以将当地经济收入较高的家庭与相对贫困的家庭进行匹配,结成一对一、一对多或多对一帮扶小组,合理配置村组间资源,促进贫困人口提高经济收入,实现脱贫致富。最后,市、县以及乡镇政府要切实把住房、教育、医疗投入落到实处,保证各地共同资源的均衡化发展,削弱贫困地区与非贫困地区之间的公共服务差异,让各地区的农民都能享受到脱贫攻坚与乡村振兴战略带来的红利。

三是健全科学合理的考核机制。为更有效地推进脱贫攻坚与乡村振兴战略工作的落实,各级政府都建立了完善的工作考核机制,为脱贫攻坚提供了约束性导向,极大地激励和推动了脱贫攻坚工作的落实。在实施乡村振兴战略的过程中,可以借鉴和利用这套工作考核机制,在该机制的基础上根据乡村振兴战略的特点,为涉及乡村振兴的各项工作设置合理的考评指标体系和考核标准,并将其纳入各级政府目标绩效考核范围中,通过考评机制对各级政府的工作进行监督和跟进。在具体实施上,建立以普通督查为主、年终考核为辅的考评流程,将各相关部门和单位纳入考评体系中来,明确牵头部门,建立完善的考评台账,及时追踪各部门和单位的工作进程和目标执行情况,通过考评制度来约束相关部门和单位,促使他们保持良好的工作作风。同时,要将群众意见纳入考评范围之内,根据群众意见来决定相关单位和部门下一阶段的帮扶资格和村级组织评优资格,通过群众监督约束为乡村振兴的工作戴上“紧箍咒”。要合理运用好考评结果,将考评结果与相关单位与个人的奖励挂钩,在干部任用、评优评先、单位项目、经费支持等方面向考评结果良好的单位和个人倾斜,构建乡村振兴工作良性竞争的大环境。要合理借鉴利用脱贫攻坚工作中第三方评价机制的经验,将脱贫攻坚与乡村振兴的考核结果进行有机衔接,发挥好考核机制的作用。

(二) 构建脱贫巩固机制

一是将生存型救助转变为发展性救助。生存型求助是典型的“输血”式救助,并没有从根本上解决贫困问题,发展性救助则是“造血”式救助,重视激发贫困人口的内在发展动力。转变救助理念,首先要区分造成贫困的原因,因病施药。对于具有劳动能力,但是由于某些原因没有工作的贫困人口,一方面向其宣传扶贫政策,激发其从事生产工作的动力,另一方面对其进行技能培训,并为其提供就业信息服务或公益岗位支持。对于由于疾病、残疾或其他原因丧失劳动能力无法从事产业的贫困人口,则按照扶贫政策向其提供长期的最低生活保障。在扶贫工作中要特别重视脱贫不稳定的家庭,围绕“两不愁、三保障”的工作重点,对这些家庭进行持续追踪,提前识别和发现有返贫风险的人口,并将其纳入重点关注和帮扶对象,防止出现返贫现象。在农村公共服务与社会保障方面,根据各地的实际情况,将“扶贫线”与“低保线”进行融合,打造一张覆盖范围广、精准有效的社会保障网。在医疗服务方面,要健全农村医疗保障体系,改变农村“看病难、看病贵”的问题,解决好贫困人口“因病返贫”难题。在救助理念上,还要将重视个体向重视群体的方向改变,利用好当地资源,吸收更多社会主体参与到扶贫工作中来,建立全新的产业扶贫模式,将“被动扶”的生存型救助向“主动兴”的发展型救助转变,激发贫困人口的内在发展动力,确保扶贫工作持续、健康推进。

二是将“我要脱贫”转变为“我要振兴”。脱贫是乡村振兴工作的第一步,最重要的是通过激发贫困人口的发展愿望,来实现致富和振兴的目的。首先,要破除贫困人口“等、靠、要”的固有思想,调动他们的创业热情,使他们产生主人翁意识,积极地投入到乡村振兴的事业中。其次,在扶贫工作中,要将扶贫与扶德、扶志、扶智三者结合,要强化贫困人口自强教育,鼓励他们通过自己的奋斗来致富;要加强贫困人口的知识和技能培训,以市场为导向,提升其能力与市场需求的匹配性;要加强农村人口的思想道德建设,着力开展移风易俗、乡风文明等行动,丰富农村文体体育活动,构建文明乡风、淳朴民风的新农村风貌。此外,还可以通过方式创新来激发贫困人口内生发展动力,提升其自力更生、自主发展的能力,如农企合作、能人带动、标杆树立或物质奖励等形式。最后,要发挥基层党组织的战斗堡垒和示范效用。基层党组织要从高的站位来思考如何解决当地贫困问题,就贫困人口脱贫工作进行深入思考并积极尝试不同的解决方案,为贫困家庭、贫困人口提供各类信息咨询、技术培训和支撑,积极引进外部资源,牵头组织农企对接市场,助力贫困人口脱贫。

三是将扶持就业转变为激发活力。各级政府要做好扶贫工作中的产业构建协调和服务工作。要提高农民的参与感,通过相关法律法规的宣传,提升其发展产业积极性;要提升企业对农民就业保障制度的认识,不断增进安全生产,加强保护措施,切实落实企业员工的保障制度;政府要以“裁判员”的身份对企业和农民工的行为进行持续关注,及时解决两者之间的矛盾和纠纷,保障企业和农民工双方的合法权益。政府要发挥本地教育资源的作用,以市场为导向,对农民工进行职业教育和技能培训;对于一些学制较长,有一定技术门槛的职业岗位,政府要做好资金保障并做好评级工作,通过发放教育补助、保证就业等方式吸引更多的农民工主动学习,提升职业能力。在职业教育中,政府单位也应该做好市场调查和评估,重点推进市场需求大、供需不均衡的职业培训工作。此外,要创造良好的创业环境,鼓励农民根据本地资源和个人特长自主创业,简化创业手续,提供小额贷款,并通过搭建电商平台、建立产业孵化园等方式打通农民创业的流通环节,全程助力农民自主创业,最终达到帮助其摆脱贫困的目标^[12]。

(三) 优化产业发展模式

一是促进农民增收方式多样化。通过产业发展来达到脱贫攻坚的目的,必须要有足够的资金支持。各组政府在推进脱贫攻坚工作中,要注意财政倾斜,加大财政专项资金以及社会扶贫资金的投入,以此保证扶贫产业的稳定、健康发展。扶贫产业的发展不仅可以为贫困地区带来收益,还会形成相当规模的扶贫资产,这些扶贫资产可以为贫困地区提供充足的物质保障,保证贫困地区的可持续发展。对于扶贫产业发展过程中积累的扶贫资产,要由专业的团队建立详细的资金管理台账进行管理,根据资金来源确权到不同责任主体。村集体要着力提升自身的资金管理经营能力,合理利用归属村集体的扶贫资产,通过集体自营、转租、个体承包、企业租赁、入股合作社等不同的经营形式,吸纳更多的农民参与到扶贫资金的经营中来,提升扶贫资金的利用效率。在收益分配上,要以脱贫攻坚为导向,合理分配给不同的参与主体。

二是深入推进扶贫产业融合发展。首先,要重视贫困地区的基础设施建设。基础设施建设是产业发展的重要前提,要注意补齐贫困地区的基础设施短板,特别是要改善贫困地区的交通、物流条件。在人口分散的地区,要合理利用财政资金和社会资金进行统筹管理,整合当地资源。对于资源丰富的地区,也要利用资源优势撬动财政资金和社会资金,建立适当规模的特色产业园区,为产业发展提供更好的环境。其次,要依托当地的优势资源,促进三次产业融合发展。在本地自然资源优势的基础上,深入研判市场,找出市场需求与当地资源的交汇点,因地制宜地打造优势特色产业。也可以引进一些与本地资源契合的农业公司,通过村集体的资源优势与企业技术、管理、营销优势的融合,促进当地农业产业化的进一步发展。最后,要通过机制创新为农企联结创造良好的平台。有条件的地区可以培育新型合作组织,如专业生产合作社、经济联合社等来实现区域内资源的优化配置。在这个过程中,政府也可以参与进来,通过政府主导、企业参与的方式建立农业产业园,鼓励农户参与到产业园建设和运营中,从而达到提升当地就业率、拓宽农民增收渠道的双重目的。对于没有条件建立大型产业园的地区,可以发展党支部的作用,以党支部为中心,发展托管生产、订单生产、合作生产等新的农业生产形式,以此来提升贫困地区的农民收入。

三是建立人才培育和储备机制。要建立良好的人才培育、储备机制,需要领导方、内部方和外部方等三个方面进行考虑。首先,要将“三级书记抓扶贫”的经验推广到基层工作中,各级政府要注重培养具有丰富扶贫经验和工作能力强的领导干部,建立一套高效的领导班子;其次,各地要重视农业生产的教育工作,通过教育资源倾斜等方式,在本地区培养具有现代化农业生产管理知识和技能的新型农民和技术人员;同时,还可以利用外部资源,定期邀请一些农业专家和技术人员深入基层,为当地农民农业生产培训,提升农民进行农业生产的能力;最后,在一些条件较好的地区,可以为农业科学的大学生设置一些专业岗位,利用其专业知识,提升当地农业生产的科学性。

(四) 加强农村基层党建

一是提高基层党组织的影响力。随着脱贫攻坚工作的深入发展,一大批党员干部走进农村,如驻村干部、第一书记、基层扶贫工作人员等,与当地村干部一起在扶贫工作中发挥了带头作用。他们在培养当地人才队伍的同时,还吸引了大量城市人才在农村进行各类创业活动,这些人才是乡村振兴重要的资源。应该加强统筹利用这些人才资源,通过基层党组织与他们的衔接,如联合办公、联合学习和联合会议等方式来发挥好基层党组织干部的传帮带作用。基层党组织可以与驻村干部建立稳定的长期联系机制,通过返聘、项目合作以及技术支持等多种形式,将这些驻村干部纳入到村集体事务管理和经济发展中。基层党组织还可以为村集体中的各类创新创业和技术人才、致富带头人提供更多适当的资源支持和政策支持,培养一批在农村中有影响力的群体来带动农村生产和发展活力。

二是发挥好基层党组织的纽带作用。基层党组织是贯彻党中央脱贫攻坚战略最末端的战斗堡垒,承担着政策落地的重要责任,因此基层党组织要发挥好自身的作用,为农村经济发展提供可靠的政治和组织保证。一方面,上级党组织必须重视基层党组织的培育和建设,注重脱贫攻坚人才的发掘和培育,为基层党组织输送更多的支部书记,建设良好的基层党支部,强化基层党组织的领导和组织能力。另一方面,基层党组织要深入探索新时代民主合作的新形式,着力培育新型农村经济生产组织模式,建立有效的乡村经济社会管理制度,形成管理制度充分完善、经济发展充满活力的新农村。乡村振兴的实现不仅需要政府的“外在引导”和社会组织的“侧面协同”,更需要激活“新乡贤”等社区内生资源并寻求对乡村社区的“参与治理”,形成“强国家(服务/引导)一强社会(参与/合作)”的模式,才能真正实现乡村的振兴与善治,这应成为新时代中国乡村振兴之路的实践方向^[13]。

(五) 提升公共服务保障

一要切实解决好农民看病难看病贵、因病返贫的难题。在普通医疗上,各级政府要落实好国家的医疗政策,确保医保政策落实到每一个人,对于贫困人口,要建立医疗档案,提升医疗帮扶力度。在大病、慢性病医疗上,要建立健全医疗救助体系,避免出现因病返贫的问题。在公共卫生服务上,县、乡(镇)、村三级要做好联动,统筹推进,做好传染病防治、村镇环境整治工作,提升当地的环境质量。

二要建立健全的教育体系。一方面要保证当地学龄儿童义务教育,落实“控辍保学”政策。随着脱贫攻坚工作的深入推进,这一政策可以向非贫困人口延伸,扩大基础教育的覆盖率。另一方面要做好贫困人口的就业培训教育,坚持以市场为导向,重点培养市场亟须的人才,以职业教育促进就业,提升贫困人口的收入水平。不管是义务教育还是就业培训,都要重视师资力量和教学设施的配置,可以加强老师教学技能培训,适当增加一些远程教学设备来改善教学条件。

三要着力推进乡村文化服务体系,促进城乡文化服务一体化发展。一方面在各个乡村打造文化娱乐、健身中心,帮助农民养成更加健康、积极的生活方式,改善农民的生活、精神状态;另一方面要发挥好新时代农民讲习所、宣讲队伍的宣传作用,在农村地区普及诚信、孝爱、勤俭教育,促进良好乡风、村风、家风的形成,助力全新农村文化的建设。同时做好普法教育,着重宣传依法治国、以德治国的含义,使农民树立起学法、懂法、守法、用法的观念,助力社会主义新型文明农村的建设。

参考文献:

- [1] 万信, 龙迎伟. 论乡村振兴战略的基本内涵、价值及实现理路[J]. 江苏农业科学 2018(17): 335-338.
- [2] 李长学. “乡村振兴”的本质内涵与逻辑成因[J]. 社会科学家 2018(5): 36-41.
- [3] 蒋永穆. 基于社会主要矛盾变化的乡村振兴战略: 内涵及路径[J]. 社会科学辑刊 2018(2): 15-21.
- [4] 郭晓鸣, 高杰. 脱贫攻坚与乡村振兴政策实施如何有效衔接[N]. 光明日报 2019-09-16.
- [5] 孙馨月, 陈艳珍. 论脱贫攻坚与乡村振兴的衔接逻辑[J]. 经济问题 2020(9): 12-17.
- [6] 刘焕, 秦鹏. 脱贫攻坚与乡村振兴的有机衔接: 逻辑、现状和对策[J]. 中国行政管理 2020(1): 155-157.
- [7] 高强. 脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的逻辑关系及政策安排[J]. 南京农业大学学报(社会科学版) 2019(5): 15-23.
- [8] 马喜梅. 乡村振兴与脱贫攻坚有效衔接路径研究——以滇黔桂石漠化片区为例[J]. 云南师范大学学报(哲学社会科学版) 2020(3): 84-91.
- [9] 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 299(1): 19-29.
- [10] 邓磊, 罗欣. 脱贫攻坚与乡村振兴衔接理路探析[J]. 江汉论坛 2020(2): 51-56.
- [11] 李小云, 季岚岚. 国际减贫视角下的中国扶贫——贫困治理的相关经验[J]. 国外社会科学 2020(6): 46-56.
- [12] 常伟, 马帅. 小额信贷的扶贫效应探析: 以安徽省寿县为例[J]. 金融教育研究 2022(1): 30-35.
- [13] 武小龙, 刘祖云. 社区自助、协同供给与乡村振兴——澳大利亚乡村建设的理念与实践[J]. 国外社会科学 2019(1): 30-39.

Research on the Effective Connection between Poverty Alleviation and Rural Revitalization

SHI Shaojie

(School of Economics, Zhongnan University of Economic and Law, Wuhan, Hubei 430073, China)

Abstract: It is a major strategic plan made by the Communist Party of China in the process of comprehensively building a modern socialist country to effectively link the achievements in poverty alleviation with rural revitalization. It is also a historic shift in the focus of the Party's work on agriculture, rural areas and farmers, and is of great significance to accelerating the modernization of agriculture and rural areas, realizing common prosperity for all the people, and realizing the Chinese Dream of the great rejuvenation of the Chinese nation. Based on the connotation of the connection between poverty alleviation and rural revitalization, this paper analyzes the dialectical relationship and the basis of the connection between the two, and summarizes the existing problems in the connection between poverty alleviation and rural revitalization. It mainly includes five problems: poor continuity of mechanism connection, weak long-term effect of poverty alleviation, weak stability of industrial development, insufficient influence of grassroots organizations, and insufficient guarantee of public services. And then put forward five aspects of perfecting policy cohesion mechanism, building poverty alleviation and consolidation mechanism, optimizing industrial development mode, strengthening rural grassroots party building and improving public service guarantee.

Key words: Poverty alleviation; Rural revitalization; Industrial poverty alleviation; Policy cohesion

(责任编辑: 罗序斌)