

从脱贫攻坚到乡村振兴: 逻辑联系、衔接难题及政策建议

王臻, 肖卫东

(山东师范大学 公共管理学院 山东 济南 250014)

摘要: 运用脱贫攻坚和乡村振兴是破除城乡二元制结构、推进我国农业现代化发展的必然之举。中共十九届六中全会突出强调,当前全面深化改革进入攻坚期和深水区,如何实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接成为时代新问。梳理脱贫攻坚与乡村振兴在理论、历史、实践、政策体制等多维度的逻辑内在联系并结合脱贫攻坚战的实践发现,两者存在政策、赋能及目标把握上不同程度的衔接难题。从加强思想教育、实现产业升级、优化政策衔接、健全金融支持等视角出发,提出实现脱贫攻坚与乡村振兴全方位、多领域、高质量衔接的政策建议。

关键词: 脱贫攻坚; 乡村振兴; 逻辑联系; 衔接难题

中图分类号: F320 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-0098(2023)06-0066-06

一、引言

我国正处于脱贫攻坚同乡村振兴衔接的起步阶段。一方面,脱贫攻坚取得显著成效,现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫,832个贫困县实现摘帽,12.8万个贫困村出列^①,中西部22省(自治区、直辖市)贫困地区建档立卡户全面实现两不愁、三保障^②。另一方面,乡村振兴开局良好,脱贫攻坚成果不断深化。据国家乡村振兴局数据统计,截至2021年10月底,全国共识别纳入防止返贫监测对象526万人,78%以上已消除返贫,财政补助资金投入总计1561亿元^③。当前,世界减贫速度总体放缓,我国致力于借鉴脱贫攻坚期的经验与做法,采取有力措施全面推进乡村振兴,减贫人口占同期全球减贫人口70%以上^[1-2]。全球贫困治理背景下,中国智慧日益突出,中国方案备受认可。

减贫工作不因绝对贫困的消除而终止,当前“十四五”规划背景下,如何更好回应“三农”工作重心转移的时代要求,巩固脱贫攻坚成果,做好乡村振兴这篇文章以开启全面建设社会主义现代化新征程成为学术研究热点。已有文献主要集中在三方面:一是关于脱贫攻坚与乡村振兴基本关系的研究。两者既具内容共融、作用互构、主体一致、时间互补等互涵式联系(豆书龙和叶敬忠 2019^[3]),也存在目标对象、实施难度、侧重点等因素的差异(姜正君 2020^[4])。二是关于脱贫攻坚与乡村振兴衔接障碍的研究。高强(2019)^[5]指出制约稳定脱贫和长远发展的根本因素表现为中央战略落地不够、区域支撑能力不强、工作体制机制不畅三类,而农村现实环境如空心化现象、发展不平衡、服务体系不健全、劳动力素质低等同样增加了两者衔接的难度

① 《习近平:在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/25/content_5588869.htm。

② 《2020年国民经济和社会发展统计公报评读》http://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202102/t20210228_1814167.html。

③ 《脱贫攻坚中,“给”出来的社会矛盾不容忽视》https://m.sohu.com/a/245482505_267106/。

收稿日期: 2022-01-18

基金项目: 国家社会科学基金项目“农地‘三权分置’对农业全要素生产率的影响研究”(21BJL006);山东省高等学校青创科技支持计划项目(2019RWE009)

作者简介: 王臻(1998—),女,安徽合肥人,硕士研究生,研究方向为农业经济理论与政策;肖卫东(通信作者)。

(刘学武和杨国涛 2020^[6])。三是关于脱贫攻坚与乡村振兴衔接路径的研究。主要从推动农村产业发展(张永丽和高蔚鹏 2021^[7])、整治人居环境(郑瑞强和郭如良 2021^[8])、加强基础设施与公共服务供给(张琦 2019^[9])、完善基层组织建设(刘文斌和武力 2020^[10])、保障民生与金融扶持(左停 2020^[11];常伟和马帅 2022^[12])等角度出发寻求解决路径。总体来看,围绕巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴战略衔接的研究成果有限,对两者逻辑联系分析的视角较少且单一。鉴于此,从理论、历史、实践、政策体制等角度对脱贫攻坚与乡村振兴战略内在逻辑联系进行分析,着重把握两者衔接偏差并提出可行的对策建议。

二、脱贫攻坚与乡村振兴的逻辑联系

(一) 理论逻辑的一脉相承

脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接体现了中国特色社会主义本质要求,两者的理论逻辑体现在:一是目标内涵的协同共融。当前我国农村内部发展不平衡不充分,“三农”问题严峻,这样的发展现状决定了我国各项涉农政策在目标取向上必须保持一致。脱贫攻坚和乡村振兴都是在党政主导、市场协同、社会参与、群众主体等合力推进下,遵循人民至上、共同富裕原则,着力解决当前社会主要矛盾、实现农村内源式发展、推进乡村治理能力和治理体系现代化的制度安排。二是目标内涵的递进延续。脱贫攻坚聚焦于全面建成小康社会的第一个百年奋斗目标,解决中西部地区贫困户、贫困县的脱贫摘帽问题以实现“两不愁三保障”;而乡村振兴面向第二个百年奋斗目标,即建成社会主义现代化强国,实施针对乡村及城镇全体相对贫困人口,涉及产业、人才、文化、生态、组织振兴多领域范畴的战略部署,更加关注新形势下乡村发展的深层次结构性问题,突出保障人民主体权益。

(二) 历史逻辑的前后递进

在历史的长河里,党对贫困治理和推进乡村繁荣发展的相关探索从未止步。民主革命时期通过“打土豪、分田地、废除封建剥削和债务”等举措使广大贫雇农得以翻身;新中国成立后,毛泽东立足国情提出了农村建设战略思想,主张通过减轻赋税、引导农民实行集体化、高度重视农业等方式推动农村发展;改革开放期间,邓小平秉持尊重农民自主、维护农民利益的理念启动中国农村改革,鼓励包产到户、乡镇企业发展和多种经营方法;中共十六届五中全会提出要扎实推进社会主义新农村建设特别是美丽乡村建设,再到2015年脱贫攻坚战号角的吹响、中共十九大报告乡村振兴战略的正式提出。梳理可知,我国贫困治理是由中国共产党的初心使命决定的,旨在不断激发农民生产生活的积极性。每一阶段都为后期奠定了减贫脱贫的制度基础,从最初的单一农业措施到多领域齐步推进,呈现出内容完善升级、范围扩充覆盖和质量提高突破等特征,具有渐进性和强烈的路径依赖。

(三) 实践逻辑的交相呼应

脱贫攻坚与乡村振兴是我国减贫事业的前后两环,一方面,脱贫攻坚有效衔接乡村振兴具有客观必然性,脱贫是乡村振兴的基础任务,乡村振兴是脱贫后的发展方向。脱贫攻坚的胜利,不仅为乡村振兴战略制定提供了精准思维和经验借鉴,更为其顺利实施奠定了良好现实基础。另一方面,脱贫攻坚有效衔接乡村振兴具有多重接续性,乡村振兴是在脱贫攻坚的基础上接着干、往前行,其内容、措施、要求是对脱贫攻坚的扬弃与深化。如脱贫攻坚时期追求扶贫产业升级到乡村振兴阶段实现“产业兴旺”;脱贫攻坚时期进行易地搬迁、危房改造、翻新道路、“厕所革命”等基础设施改善措施,到乡村振兴寻求高质量“生态宜居”;脱贫攻坚时期进行定点帮扶到乡村振兴背景下整合人才资源、组建人才队伍形成“人才振兴”态势。脱贫攻坚的多维贫困治理契合乡村振兴的发展需要,因此乡村振兴战略立足新发展阶段,从五位一体等多领域将脱贫攻坚的实践举措及优秀成果进行巩固和拓展。

(四) 政策体制逻辑的有机延续

为防止返贫致贫风险,需要在巩固脱贫成果基础上,逐步实现由集中资源支持脱贫攻坚向全面推进乡村振兴平稳过渡。我国顺应发展变化,对摆脱贫困的县设立5年过渡期,致力于延续适用的帮扶政策与体制机

制 构建新阶段、全方位的制度体系。一方面,在过渡期内保持政策与体制的稳定与吸收。各地延续了脱贫攻坚阶段尚具时效的相关政策机制,如财政金融、产业扶持、社会保障、人地资源等相关政策;参照脱贫攻坚采用行政首长负责制,实施党委总揽全局、省市县乡村五级书记一起抓的体系结构;沿用并规范了脱贫攻坚施行的绩效考核指标、评估制度、监督机制等,确保摘帽“四不摘”。另一方面,对政策与体制进行调整与优化,以更好地适应乡村振兴发展需求。如各地根据贫困地区的多元性、差异性特征,因地制宜进行政策能动性设计与调整;为针对性开展乡村振兴工作,中央及各地挂牌乡村振兴局正式取代扶贫开发办公室,实现了领导机构的有效变更。

三、脱贫攻坚与乡村振兴的衔接难题

(一) 政策衔接难题

脱贫攻坚与乡村振兴的逻辑联系下存在着内在差异。首先,从瞄准对象看,脱贫攻坚主要针对农村贫困地区老弱病残等九千多万绝对贫困户^[13],占比农村人口总量较小;而乡村振兴涵盖的是整个农村群体,不仅人口基数大,而且群体范围广,政策制定的难度高于脱贫攻坚。其次,从时间维度看,脱贫攻坚战持续5年,政策设计更注重短期导向,具有实效性、突击性,而乡村振兴规划将会一直持续至2050年,政策规划时间跨度长、更注重长期目标。最后,从空间维度看,脱贫攻坚任务及工作重点聚焦倾斜至农村深度贫困地区,大量人物资源都投入了贫困村的建设与发展;乡村振兴战略聚焦领域还包含非贫困村,如何统筹各地全体农民的发展,大规模平衡贫困和非贫困农民之间的关系成为难题。

上述差异使得政策衔接与实施过程中难免出现不匹配、不适应的现象:一是政策冲突。脱贫攻坚政策采取了超常规的帮扶举措,具有特惠性特征,而乡村振兴的政策指向更具有普惠性,难以兼顾各群体利益,由此导致利益冲突。如西部某地的贫困户可以享受易地搬迁、教育及产业相关奖补,还可享受产业发展3年贴息贷款5万元等丰厚的政策待遇^①,而不少非贫困户未在政策惠及范围内。二是政策脱节。调查发现,脱贫攻坚与乡村振兴未能形成高质量政策衔接。党委、政府出台的一系列针对脱贫攻坚的政策,有些只适用于脱贫攻坚而不适用于乡村振兴的政策未能及时废止;政策是否可以继承沿用缺乏可行性研究分析;有的地区出台了新政策,却没有做到对脱贫攻坚政策的继承与发展,割裂了两者的有机联系,导致政策实施缺乏参考基础。

(二) 赋能衔接难题

乡村振兴具有长期性和发展性,这要求对贫困农民进行赋能,使其在得到国家帮扶下学会及时将有利的条件转化为内生能力,化“被动输血”为“主动造血”,寻求自力更生的长久之计。而调查发现,一些小农户在扶贫项目中,仅作为廉价劳动力而非发展主体参与其中,不仅没有被“赋能”,反而导致“去能”;部分地区抵御风险的能力不强,容易因病、因灾等不可规避的风险返贫;也有部分偏远地区农民将全部希望寄托于国家的政策扶持上,单纯靠国家救济为“粮”,造成“扶贫羊被吃”等事件。究其原因,存在以下两点:

一是思想认识存在偏差和欠缺,具体体现在传统思维和短期思维上。未能对农民进行“赋能”,暴露出的不仅是盲目扶贫的挫败,更是农民与干部认识的陈旧与被动。首先,部分干部和群众对推动脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的思想共识和行动自觉不足,短期思维引领下对当前政策衔接的谋划不深,浮于表面。调查发现,部分地区没有思考和分析如何做,甚至尚未做好资金使用目的转变问题,存在脱贫攻坚与乡村振兴工作机构相互独立、各自为政的现象,这势必造成时间上和方法上的压力。其次,个别贫困人口因为享受到了政策福利,滋生了“等、靠、要”的思想,同时,不少农民秉持传统的工业发展思维,缺乏与时俱进的创新观念与长远性思考,将现代化乡村演变成千篇一律的发展模式,或是片面依赖传统的单一农业发展结构,如农场别墅、农家乐等,使得乡村产业缺乏特色地域情怀,无法经营长远。

^① 《脱贫攻坚中,“给”出来的社会矛盾不容忽视》https://m.sohu.com/a/245482505_267106/.

二是地区发展内生动力不足,其中导致思维偏差、动力不足的重要因素在于外部环境的恶劣。部分地区的农民具有自我改变、自我提升意识,但碍于地区闭塞下的多重难度,难以实现宏图;部分地区发育迟缓使得农民思维封闭,陋习严重,导致脱贫后再度“返贫”。以160个国家乡村振兴重点帮扶县为例,这些地方大多地处偏远、生态脆弱、地质灾害频发,在人均GDP不到全国30%、预算收入不到全国的20%的条件下需要承担防止累计占全国总数20%的脱贫人口返贫任务,环境的恶劣使得人均耕地灌溉面积不足10%^[1],势必导致原产品销售困难,产业发展走向低端,难以实现增产增收与产业振兴,农民主体权益无法得到保障。可以看出,消除贫困、赋能是关键,但影响地区经济社会发展的因素是多种多样且相互作用的,由此形成的消极闭环需要全方位的扶持与矫正。

(三) 目标衔接难题

脱贫攻坚与乡村振兴存在减贫目标维度的显著差异。具体来看,脱贫攻坚着力于解决绝对贫困带来的生存性问题,其实质是通过“扶贫包干制”进行政策兜底,并通过“一收入、两不愁、三保障”的指标进行衡量,主要体现在2020年人均纯收入超过国家扶贫标准4000元的量化指标上。乡村振兴解决相对贫困问题,更注重考虑发展性和全面性,要促进产业、人才、文化、生态、组织等各方面的统筹协调发展,这是对脱贫攻坚目标的进一步扩大与发展。

尽管脱贫攻坚大幅提升了农民生活水平,改善了村容村貌,但仍有偏离目标的遗漏问题:一是农村基础设施薄弱,产业难以高质量发展。地区基础设施和公共服务不便、设备老化等一系列问题使得很多地区产业发展同质化现象严重,难以打出品牌特色;产品主要集中在卖“原字号”农产品,经济效益低下。二是农村高质量人才缺乏,劳动力整体素质不高且农村空心化、老龄化现象严重。据调研时发现,由于青壮年离乡务工,村组干部整体年龄结构偏大、文化程度较低的现象十分普遍,即使是乡村振兴示范村,也存在着对高素质人才的强烈需求。三是乡村治理体系并不健全,主要体现为基层缺乏自治自主性,干部片面注重业绩,思想倦怠导致腐败寻租。据悉,我国在巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接方面共查处腐败和作风问题1.5万个。这些在脱贫攻坚阶段未能完全解决的问题,需要在乡村振兴中找寻补短板之策。另外,由于乡村振兴正处开局阶段,有关政策研究大多聚焦在如何实现乡村振兴,对其目标实施效果的判断尚缺统一的量化数值指标。

四、脱贫攻坚与乡村振兴衔接的政策建议

(一) 加强思想教育,进行个人赋能

进行个人赋能,关键在于维护主体权益、加强主体培育。一是转变思想观念,激发农民内生动力。“扶贫先要扶志”,保证思想与战略同频共振,需要树立协同创新思维、整体发展观和可持续发展理念,摒弃片面注重乡村经济提升、追求农业单方面发展的传统思想^[14]。采取思想动员、政策宣讲、村内宣传栏公告等措施,引导群众把握与学习脱贫攻坚与乡村振兴两者的内在协同特征,深化群众对乡村振兴战略的理论认知,支持创新创业,鼓励农民积极寻求各种生产要素与农业进行有效结合的办法。

二是要保障主体权益,提高农民增收能力。实践证明,忽视农民主体地位的产业无法站稳脚跟。农业各项产业发展离不开农民主体,应加强对农民的知识教育和技能培训,传授其相关创新创业信息,如通过合作社等方式对农民技能和知识进行反哺,提升其在第一、二、三产业中的就业能力;进行职业技能培训,加强对农民的基础教育和智能教育,鼓励农民学习网络及新媒体,促进自身素养的提高;完善政策帮扶,切实让农民了解到乡村振兴带来的益处和便利,激发其主观能动性。

(二) 发挥产业特色,实现产业升级

产业繁荣发展是解决农民相对贫困问题的重点,也是地区可持续发展的保证。乡村振兴要求发挥农民群体主动性,利用当地特色资源打造新型现代产业发展模式,驱使传统农业向现代农业转型升级。

一是加强产业融合,协同衔接产业发展。乡村振兴对产业发展有更高的要求,首先,产业振兴要求敢于取舍与分辨,及时摒弃落后低效的产业,如影响生态可持续发展的低附加值产业;推动三产融合,鼓励农民参

与到三产融合衍生的新产业之中,深化以农业为基础的新业态、新模式,如在只卖“原”字号农产品的贫困地区尝试发展加工业,延长产业链条,解决获利低下问题。

二是采取多种形式,发挥区域产业特色。在特色产业扶贫支撑下,脱贫地区每个县都形成了2至3个特色鲜明、带贫面广的主导产业^①,67%的脱贫人口通过产业带动实现了增收^②。产业发展应依托各地发展水平和资源优势,将农民意愿和发展要素结合起来,打造产业品牌化、特色化并最终转化为经济效应,带动区域协调发展。例如发展特色家庭农场、结合特色资源要素发展高质量乡村旅游和休闲观光产业、结合互联网及文化历史产业发展电商经济、推动农业科技创新,打造绿色农业、循环农业等。

(三) 落实体制机制,优化政策衔接

体制机制的完善保障了脱贫攻坚和乡村振兴的顺利衔接。一是做好政策规划,根据当地的实际情况制定具体衔接条例。提前考虑好衔接过程中可能会出现冲突与问题,做好可行性分析并拟定应对措施。对脱贫攻坚环节中不适应过渡期发展的政策条例应及时废止,新增的政策条例应及时更新宣传,效仿脱贫攻坚经验对乡村振兴的评价指标进行量化,确保政策实施及效果核查行之有效。

二是强化基层组织保障。建立各级党委、政府及农民群体的多元责任主体联动管理机制,挑选强有力的基层领导班子。针对基层干部队伍素质参差不齐的情况,应吸纳培养有素质、有道德、有声望、有责任感的优秀农民和农村人才;为调动基层干部的工作积极性,可以对其进行培训教育,提升其工作待遇;创新工作监督方式,整合监督力量,完善绩效考核责任制,强化干部为民服务意识。

三是创新基层组织治理模式。健全自治、法治和德治相结合的乡村治理体系,促进有关权力下沉,激发基层探索构建新发展模式的积极性,提升基层组织贫困治理能力。

(四) 注入金融活水,服务乡村振兴

金融是推进三农发展的主力军,在延续脱贫攻坚时期金融服务政策的基础上,应把更多金融资源应用到乡村各项事业发展的薄弱环节和关键领域,满足农民主体需求,打破农村发展不平衡的现实瓶颈。

一是助推金融与乡村振兴相融合。首先,金融机构全力支持农业产业结构的优化升级,积极培育农业新业态、新模式,注重对新型农业经营主体管理及融资能力的金融扶持,加大对脱贫地区特色产业信贷服务力度;其次,金融机构可与政府合作,汇聚金融资源全面支持农村基础设施建设,提升金融保障民生力度,如为弱势群体提供财政金融兜底保障、加强对农村医疗及教育的资金投入等;最后,尝试把金融治理理念嵌入进乡村治理中,引入先进的公司治理、契约治理和合作制度,提升乡村治理能力。

二是加强农村金融资金监管和风险控制。需加强对金融机构涉农贷款、政府涉农资金的追踪调查和管理,健全审批和监管体系,抑制机会主义和资金的非农化配置倾向。同时,完善农户信用评价体系,引导和鼓励农户与金融机构频繁往来以增加信用指数,加强农户教育,警惕与防范新型网络金融诈骗。

参考文献:

- [1]黄承伟.脱贫攻坚有效衔接乡村振兴的三重逻辑及演进展望[J].兰州大学学报(社会科学版),2021(6):1-9.
- [2]张瑞敏,魏恺.习近平脱贫攻坚重要论述的思想渊源、理论要义及其经验价值[J].金融教育研究,2022(3):22-29.
- [3]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.
- [4]姜正君.脱贫攻坚与乡村振兴的衔接贯通:逻辑、难题与路径[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2020(12):107-113.

^① 《农业农村部:产业扶贫政策覆盖98%贫困户 人均纯收入年均增长30.2%》,www.scio.gov.cn.

^② 《返乡入乡创新创业为乡村产业增强新活力》,http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/201912/t20191227_6333997.htm.

- [5] 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.
- [6] 刘学武, 杨国涛. 从脱贫攻坚到乡村振兴的有效衔接与转型[J]. 甘肃社会科学 2020(6): 87–93.
- [7] 张永丽, 高蔚鹏. 脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的基本逻辑与实现路径[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版) 2021(3): 139–146.
- [8] 郑瑞强, 郭如良. “双循环”格局下脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的进路研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版) 2021(2): 10–20.
- [9] 张琦. 稳步推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接[J]. 人民论坛 2019(S1): 84–86.
- [10] 刘文斌, 武力. 乡村振兴进程中脱贫攻坚的成效利用与经验传递[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版) 2020(5): 30–37.
- [11] 左停. 脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的现实难题与应对策略[J]. 贵州社会科学 2020(1): 7–10.
- [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] 习近平. 摆脱贫困[M]. 福州: 福建人民出版社, 1992.
- [14] 张瑞敏, 魏恺. 习近平脱贫攻坚重要论述的思想渊源、理论要义及其经验价值[J]. 金融教育研究 2022(3): 22–29.

From Poverty Alleviation to Rural Revitalization: Logical Connection, Cohesion Problems and Policy Suggestions

WANG Zhen, XIAO Weidong

(School of Public Administration, Shandong Normal University, Jinan, Shandong 250014, China)

Abstract: The use of poverty alleviation and rural revitalization is an inevitable move to break the urban – rural dual structure and promote China’s agricultural modernization. The Sixth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee stressed that the current comprehensive deepening of reform has entered a critical period and a deep – water zone, and how to consolidate and expand the achievements of poverty alleviation and rural revitalization has become a new question of The Times. Combining the multi – dimensional logical internal connection between poverty alleviation and rural revitalization in theory, history, practice, policy and system, and combining with the practice of winning the battle against poverty in the past year, we find that there are different degrees of cohesion problems of policy, empowerment and target grasp. From the perspective of strengthening ideological education, realizing industrial upgrading, optimizing policy convergence, and improving financial support, we have put forward policy suggestions to realize an all – round, multi – field and high – quality connection between poverty alleviation and rural revitalization.

Key words: Poverty alleviation; Rural revitalization; Logical connection; Cohesion problems

(责任编辑: 罗序斌)