

脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的 多重困境与实现路径

◇陈明星

一、脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的内涵特征

概言之,脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接,就是要顺应发展形势和战略的演进,推动工作理念、工作重点、方式方法等进行及时有效的总结、拓展和提升,实现目标任务的统一、战略思路的持续、发展阶段的贯通、政策举措的结合、发展效能的提升,从而进一步巩固提升脱贫攻坚成果,持续推进乡村全面振兴和农业农村现代化。

由此可见,脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接至少呈现以下三个突出特征:一是持续性,既体现在宏观层面的发展思路、体制机制上,也体现在具体的产业发展、项目建设、支持政策上,均要求保持一定的连续性,实现目标相连、政策相通、机制相续,达到衔接期的顺利过渡和二者的融合贯通;二是创新性,除了在理念、方式方法等方面要与时俱进外,更重要的是,其内在要求改变资源要素配置方式,要在更好发挥政府引导作用的同时,充分发挥市场机制的决定性作用,以增强乡村发展的内生能力;三是拓展性,包括相关工作标准、要求、任务等方面的升级,相关发展效应的提升如乡村产业延链补链强链、融合发展等,相关政策设计实现从特惠性向普惠性、从福利性向发展性、从超常化向常态化、从阶段性向长期性的有效转变等。

二、推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的多重困境

(一)短期效应与长期目标的内在冲突

毋庸置疑,脱贫攻坚需要集中资源尽锐出战,尤其是对于长期累积的贫中之贫、坚中之坚,必须靶向瞄准、集中攻克,这既是实现既定脱贫攻坚目标的迫切需要,也是促进社会公平正义、让贫困地区和贫困

群众共享改革发展成果的必然要求。但在此过程中,必须正视其可能存在的短期效应与乡村振兴长期目标的内在悖论或冲突,即在既定时间节点既定目标任务的情形下,作为后发地区或低收入群体,必须在短期内实现较高的增速才能追赶乃至超越,避免陷入“马太效应”,但同时在社会资源总量既定的前提下,对任一群体或地区的大量投入都势必对其他群体或地区产生挤出效应,极易造成对于贫困边缘地区和群体的“悬崖效应”,影响乡村全面振兴的长期目标。所以,相对于针对特定群体的特惠性的脱贫攻坚,乡村振兴是普惠性的全面振兴,在国家财力有限的背景下,如何通过农业农村优先发展,在防范“马太效应”和防范“悬崖效应”间进行平衡,实现所有乡村在经济、生态、文化、社会等方面全方位并惠及全体农村居民均等化的帕累托改进式的普惠共享,既是目标所向,也是困难所在。

(二)减贫行为与贫困治理尚不完全匹配

在脱贫攻坚中的扶贫减贫实践,与贫困治理的要求尚难以精准匹配。一是在贫困治理体系上,相对单向度、特惠式的扶贫减贫在解决现行标准下的绝对贫困是行之有效的,但要解决相对贫困,尚难以适应多维度、普惠式贫困治理的需要,因而必须从理念和思维上推进减贫由帮扶向治理的深刻转型。二是在贫困治理方式上,伴随着现代传播技术手段的进步和农村民主法治建设的深入,农民的诉求更加多元,民主意识、权利意识逐渐增强,也倒逼贫困治理方式的迭代升级。三是在贫困治理能力上,仍然存在扶贫资源投入边际效益递减、政策供给与农民需求对接不畅等诸多问题,影响减贫效果和质量。特别是在进入相对贫困阶段,如何在乡村振兴战略

下积极创新贫困治理机制,检验着脱贫攻坚与乡村振兴衔接的成效。

(三)市场化不足与市场化过度并存

当前在农业农村发展方面,从整体上呈现经济领域市场化不足而社会领域市场化过度,但在具体的某一领域则存在市场化不足与市场化过度并存的情形。这种资源配置的错位,极易形成公共服务缺位、公共决策失位、公共权力越位,导致农业农村发展诸领域诸环节间选择性地推进,并将最终行走在各自的轨道而难以有效统筹,影响脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接。一是市场化不足。主要体现在城乡资源要素配置的市场化机制发育尚不充分,以及在农村土地制度改革和集体产权制度改革等方面的滞后,直接影响到城乡资源要素的自由流动、平等交换和优化配置,导致乡村发展内生动力不足。二是市场化过度。主要表现为医疗、教育等农村公共服务的整体性滞后,如“看病难、看病贵”成为长期困扰乡村乃至全社会的一道难题,进而造成因病致贫、因病返贫现象。三是市场化过度与市场化不足可能并存于特定领域。如农村医疗领域、金融领域等。

三、推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的实现路径

(一)强化理念衔接,充分发挥战略规划的引领作用

在打赢打好脱贫攻坚战中,强调的是“精准”,“到户到人、对标找短、靶向整改、精准销号”,体现的是特惠,并具有较强的福利性质,而乡村振兴强调的是全面振兴,是农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。所以,从精准到共享、从特惠到普惠、从福利到发展的理念衔接,是脱贫攻坚与乡村振兴能否有效衔接的关键。为此,需要强化战略规划有机结合,在区域总体发展规划、土地总体规划等框架下,充分体现遵循乡村发展规律、发展实际和发展趋势,统筹脱贫攻坚、乡村振兴的目标任务,科学编制衔接期发展规划、专项方案、行动计划等。同时,需要强化短期发展与长远发展有机结合,充分统筹发展实际和未来需要,一体规划一体实施基础设施和公共服务建设等,牢固树立绿色发展理念,加强生态系统保护与建设,推动农业农村绿色发展。强化乡

村发展与县域治理创新有机结合,发挥县域作为脱贫攻坚和乡村振兴主战场的功能,坚持乡村发展与县域治理统筹谋划和一体化推进实施,积极优化县域产业链空间布局,形成“县有龙头企业、乡有产业园区、村有扶贫基地、户有增收门路”的产业布局,持续拓展脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的战略空间。

(二)强化目标衔接,推动政府与市场有机协同

由于脱贫攻坚和乡村振兴所对应的时间段既有交叉又不尽一致,其目标任务的有机衔接离不开施策方式的有效转换,因此,需要科学把握政府和市场的二元关系,强化政府引导市场主导,在充分发挥市场在资源配置中的决定性作用的同时,更好发挥政府作用,避免二者职能错位、资源错配。一是充分发挥市场决定性作用和市场供给灵活性优势,加快构建统一开放、竞争有序的市场体系,深化农村医疗、养老等民生服务领域市场化改革,尤其是在乡村产业发展上,要遵循市场规律和产业发展规律,注重以市场的力量汇流资金、人才、技术、信息等资源要素,延伸产业链,提升价值链,打造供应链,推动农业全面升级。二是更好发挥政府在规划引导、政策支持、公共服务、市场监管、法治保障等方面的积极作用,加快补齐基础设施和公共服务短板,尤其要以新型基础设施建设为契机,加快建设智慧农业、数字乡村,在补齐短板的基础上着力推动提档升级,积极健全农村公共服务体系和社会保障体系,完善产权制度和要素市场化配置改革,激发各类主体活力。三是引导并规范农村社会组织发展,健全农业社会化服务体系,创新公共服务提供方式,鼓励支持社会力量兴办农村公益事业。

(三)强化成果衔接,优化乡村资源要素配置

与脱贫攻坚相比,乡村振兴与其在时间段上既有交汇又有延伸,所以要推动二者发展成果衔接,突出人、地、钱、文四大要素,以脱贫攻坚检验乡村振兴阶段性成效,以乡村振兴巩固提升脱贫攻坚成果。一是着力推动乡村人才振兴,加快培育新型农业经营主体,打造一支强大的乡村振兴人才队伍和“三农”工作队伍,广泛举贤、颂贤、用贤,激励新乡贤等各类人才在农村广阔天地大施所能、大展才华、大显身手。二是着力探索乡村振兴的用地保障机制,深

化农村土地制度改革,完善设施农业、乡村旅游等用地管理政策,优化城乡建设用地和乡村建设用地布局,探索盘活农村闲置宅基地和闲置农房的有效途径,用足用活新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域、市域、县域调节机制。三是着力强化投入保障,推广贫困县试点经验,改革财政支农投入机制,完善涉农资金统筹整合长效机制;加快农村金融创新,促进金融支持由特惠性向普惠性的过渡,推动农村金融机构回归本源,把更多金融资源配置到乡村振兴的重点领域和薄弱环节;创新返乡下乡支持和激励机制,积极优化营商环境,让城市居民和工商资本愿意下乡投资,激发社会资本参与乡村振兴的积极性。四是着力推动乡村文化振兴,大力培育文明乡风、良好家风、淳朴民风,突出乡村特色,传承乡土文化、留住乡愁记忆,防止大拆大建。

(四)强化作风衔接,提升体制机制创新效能

经过脱贫攻坚的洗礼,乡村基层干部队伍得到极大锤炼,加之近年来农村集体经济发展强化了干群的利益联结,基层作风进一步转变,基层党组织凝聚力、号召力大大增强。这为乡村振兴奠定了坚实的组织基础,需要乘势而上,以作风衔接扎实推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接,防范乡村振兴战略实施中的“上面热、下面冷”和“理论热、实践冷”现象。一是加强组织保障,推动脱贫攻坚领导小组及其办公室向乡村振兴领导小组及其办公室的过渡,过渡期间可“两办”合署。二是完善工作机制,持续完善“五级书记”齐抓共管机制,落实主体责任,强化政治担当,坚持动真碰硬攻坚克难;持续完善第一书记工作机制,在前期贫困村、软弱涣散村派驻第一书记的基础上,向集体经济薄弱村全覆盖;借鉴行业扶贫、专项扶贫、社会扶贫“三位一体”的经验,构建多元参与、通力合作的乡村振兴大协作大推进格局;推动脱贫攻坚一整套有效机制办法与乡村振兴有机衔接,完善决策议事机制、统筹协调机制、项目推进机制、事项跟踪办理机制、绩效考核评估机制等。三是持续提升基层干事创业积极性和创造性,加强政治培训和业务指导,引导扎根基层、勇担使命、锐意创新、服务人民,进一步提高乡村干部待遇,落实职级并行政策,探索村干部职

业化。四是积极创新治理模式,持续探索相对贫困治理机制,完善贫困治理体系,创新贫困治理模式,提高贫困治理能力;不断健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,在具体实现模式上,可结合实际,创新实现形式,如把自治组织下沉到每个自然村(组),组建村民理事会,使其在利益共同体下发挥自治作用,提升自治效能。

(五)强化政策衔接,提高风险防范化解能力

针对脱贫攻坚中所可能潜藏的风险,要推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接,必须对各种风险源进行系统研判,加强动态监测、实时预警。为此,需要全面梳理脱贫攻坚政策和实践,分类确定需要接续的、废止的、完善的或强化的政策举措,推动政策有效衔接。在经济风险防范上,着力推动产业政策从差异化、选择性向普惠化、功能性转换,着力优化农村营商环境,创新乡村产业振兴基金、特色农产品保险、期货等运行模式,推动农村产业发展向特色和优势、质量和效益努力,加大转型升级力度,延伸产业链、提升价值链、打造供应链;着力推动特惠金融向普惠金融转换,完善风险补偿机制和风险防控机制,处理好严格规范管理与大胆改革创新之间的平衡,推动金融更好服务乡村振兴。在社会风险防范上,着力推动特惠性扶贫政策、阶段性帮扶举措向普惠性、常态化民生政策转换,完善农村社会保障和公共服务,拓展“两不愁三保障”在社会保障层面的覆盖面和保障层次,适当提高保障标准,促进“扶贫线”与“低保线”两线融合,构建全覆盖、兜底线、可持续的社会保障网,尤其要吸取因病致贫这一主要致贫因素的历史教训,改革医疗保障制度,提高保障效率和水平,破除“看病难、看病贵”痼疾,构筑因病致病、因病返贫阻断机制;推动着眼个体发展向支持多元主体合作发展转换、由“被动扶”向“主动兴”转换,提升农村内生发展动力和活力。

作者简介:陈明星,河南省社会科学院农村发展研究所研究员。

(摘自《贵州社会科学》2020年第5期,原标题《脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的基本逻辑与实现路径》)