

实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的路径选择

◇ 仲德涛

一、实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的内在机理

(一)二者价值理念统一,即坚持以人民为中心的发展思想

推进脱贫攻坚,让农村广大贫困人口彻底摆脱贫困,并和全国人民一道实现全面建成小康社会,实现共同富裕,是坚持以人民为中心的发展思想的重要体现;实施乡村振兴战略是党和政府从我国“三农”发展的实际出发做出的重大战略部署,是着力解决我国经济社会发展不平衡不充分的问题、满足广大农民日益增长的美好生活向往的需要,也是坚持以人民为中心的发展思想的重要体现。

(二)二者目标追求统一,即推进农业农村现代化

脱贫攻坚和乡村振兴战略都着眼于解决我国现阶段“三农”发展遇到的问题,都着眼于解决我国城乡发展不平衡、农村发展不充分问题,都着眼于实现全面建成小康社会、推进农业农村现代化、全面建设社会主义现代化国家的奋斗目标。

(三)二者实践路径统一,即坚持“全方位”的实践路径

要确保脱贫攻坚取得实效,必须坚持“全方面”实践路径,动员涉及农村发展、农业进步和农民富裕的多方力量,共同推进脱贫攻坚。乡村振兴是包括农村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴等的全面振兴,也是“全方位”的行动实践。

二、实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接面临的主要挑战

(一)目标靶向的差异:单一性与复合性

就具体目标靶向来看,脱贫攻坚的目标比较单

一,就是要解决农村绝对贫困问题,即到2020年在现有标准下实现所有贫困县摘帽,所有贫困人口脱贫,主要聚焦农村贫困地区和贫困人口;而乡村振兴的目标靶向是复合性的,主要为全面解决我国“三农”、实现农业农村现代化,即到2050年达到农业强、农村美、农民富的目标。

脱贫攻坚与乡村振兴在扶贫领域的目标靶向的内容也不相同:在脱贫攻坚时期,扶贫开发的主要目标是解决绝对贫困问题,着力解决农村贫困人口“两不愁、三保障”问题;而在全面建成小康社会之后的乡村振兴时期,扶贫开发的主要目标是巩固拓展脱贫攻坚成果和解决相对贫困问题,着力处理好“先富”和“后富”之间的关系,逐步达到共同富裕。

(二)时间跨度的差异:短期性与长期性

从时间跨度来看,脱贫攻坚时间跨度主要是从党的十八大到2020年,要彻底解决绝对贫困问题,实现党和政府关于“小康社会道路上一个都不能少”的庄严承诺,实现全面建成小康社会的目标。乡村振兴战略的时间跨度主要是从党的十九大到2050年,具体战略规划主要分“三步走”,即第一步:从十九大到2020年,乡村振兴制度框架和政策体系基本形成;第二步:从2020年到2035年,基本实现农业农村现代化;第三步:从2035年到2050年,全面实现农业农村现代化,乡村实现全面振兴。

(三)战略重点的差异:局部性与整体性

从战略重点来看,脱贫攻坚关注的是局部性问题,即特定的农村贫困区域和农村贫困人口,主要解决农村贫困人口的生存和温饱问题,实现农村地区贫困人口和贫困地区整体脱贫,通过绝对贫困问题的解决带动整个农村发展。乡村振兴的战略重

点是整体性的,即面向所有农村地区和农村人口,实现农村、农业和农民的全面发展,实现农业农村现代化。

三、实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的战略举措

(一)理念衔接:实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的前提

首先,要坚持正确的价值追求,牢固树立以人民为中心的发展思想,不断满足人民日益增长的美好生活需要;其次,要坚持科学的理论认识,正确认识脱贫攻坚与乡村振兴的同一性和异质性,正确认识二者衔接的可能性和必要性,克服认识上的种种误区;再次,要坚持辩证的思想方法,坚持“全局论和重点论”相统一原则,正确处理好二者衔接的各种问题,促进形成相互配合、有效衔接的良好态势,加快推进全面建设社会主义现代化国家目标的实现。

(二)产业衔接:实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的基础

一是要坚持顶层设计,做好产业规划衔接。首先,在制定产业规划时要坚持长远性、战略性。其次,在制定产业规划时要坚持特色性、市场化。

二是要坚持因地制宜,做好产业融合衔接。第一,要实现农村产业横向融合发展,着重解决产业扶贫和产业振兴过程同质化、短期化问题,扩宽农村产业发展广度。第二,要拓宽农村产业发展的深度,实现农村产业纵向融合发展,着重解决农村产业发展以种养业为主、产业链条短等问题,打通产前、产中和产后环节,促进农村上中下游产业融合发展。第三,要大力发展休闲康养、电子商务和乡村旅游等新业态,拓展农村产业发展空间,培育发展新动能。第四,要大力发展绿色农业,推进农村产业发展与生态保护相融共赢,促进农村产业实现可持续发展。总之,要通过因地制宜做好产业融合,以产业融合促产业衔接,以产业衔接促产业振兴,进而夯实巩固脱贫攻坚效果和实现乡村振兴的产业基础。

三是要坚持市场导向,做好产业机制衔接。首先,要坚持以市场为导向,发挥市场在产业衔接过程中的决定性作用。其次,要更好地发挥政府在产业

衔接方面的规范、引领作用,在产业规划、市场监管和基础设施建设等方面为农村产业发展提供良好的条件和环境,助推产业扶贫与乡村产业振兴的有效衔接。第三,要加快推动农业供给侧结构性改革,优化农业生产结构,调整农业生产布局,打造市场导向的高质量供给体系。

(三)人才衔接:实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的关键

一是做好人才队伍能力建设衔接。通过脱贫攻坚,农村已经建立起一支懂政策、会管理、能力强的人才队伍,这为推进乡村振兴战略奠定了坚实的人才队伍基础。为进一步推进乡村振兴战略向纵深发展,需要通过强化业务培训、完善培养机制、拓展成长空间等做好农村队伍能力建设衔接,促进农村人才队伍能力实现从脱贫攻坚向乡村振兴转变,进而为巩固脱贫效果、推进乡村振兴提供人才保障和智力支撑。

二是做好人才队伍制度建设衔接。在推进脱贫攻坚过程中,广大农村已经建立起驻村工作队制度、人才引进培养制度、干部识别选拔制度及干部考核监督制度等一整套制度体系。随着脱贫攻坚顺利完成,扶贫开发重心转移,需要将这套人才队伍建设制度与乡村人才振兴制度相衔接,打通城乡人才培养交流渠道,建立健全农村人才队伍制度体系,为实现脱贫攻坚与乡村振兴人才衔接提供制度保障,推动实现乡村人才振兴。

三是做好人才队伍作风建设衔接。人才队伍作风建设一直是人才队伍建设的重要内容,是人才队伍能力的重要表现,是打赢脱贫攻坚战、推进乡村振兴战略顺利开展的重要保障。在脱贫攻坚过程中,农村人才队伍始终保持优良的思想作风、工作作风和生活作风等,这为打赢脱贫攻坚战提供了坚强的保障。在推进脱贫攻坚与乡村振兴人才有效衔接的进程中,要继续始终保持党的优良作风,即要始终保持全心全意为人民服务的思想作风,始终保持实事求是、求真务实的工作作风,始终保持艰苦朴素、勤俭节约的生活作风等,以作风建设的衔接和传承推进人才队伍的衔接和建设,加快实现脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接。

(四)机制衔接:实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的保障

一是要建立返贫预警监测机制。巩固脱贫成果首先要在乡村振兴过程中建立返贫预警和监测机制,对边缘易致贫户和脱贫不稳定户开展常态化监测,综合研判各种致贫、返贫风险,建立精准识别和响应机制,将事前预防摆在突出位置,筑牢巩固脱贫成果的防线。尤其是要做好易地搬迁扶贫的后续帮扶工作,帮助通过易地搬迁实现脱贫群众留得住、稳得住、能致富。

二是要对重点人群和重点地区建立常态化帮扶机制。一方面是要对农村低收入人口建立常态化帮扶机制。农村低收入人口虽然已经脱贫,但是仍然存在较大的返贫风险,要通过完善救助制度、农村最低生活保障制度和农村社会救助制度等建立常态化的帮扶机制,对农村低收入人群科学分类、精准帮扶,并形成长效机制。另一方面是要对欠发达地区建立常态化帮扶机制。部分已经脱贫的欠发达地区,仍然不具备自主发展能力,仍然需要在乡村振兴过程中借助外部力量来补齐短板。党的十九届五中全会指出,要“在西部地区脱贫攻坚县中集中支持一批乡村振兴重点帮扶县”。建立乡村振兴帮扶机制,增强欠发达地区内生发展动力,这是巩固脱贫攻坚成果、加快实施乡村振兴的必然要求。

三是要建立社会力量帮扶机制。开展社会力量帮扶是发挥我国制度优势的重要举措,是实施乡村振兴的重要抓手,是实现共同富裕的重要途径。在乡村振兴过程中,要进一步创新发展在脱贫攻坚中形成的社会扶贫机制,通过东西部协作和对口支援等建立常态化社会力量帮扶机制,进一步优化结对帮扶关系和协助帮扶方式,动员社会力量参与到乡村振兴中,推动实现先富带动后富。四是要建立工作落实机制。在实施乡村振兴中,要做好工作落实机制衔接,进一步创新发展脱贫攻坚中形成的“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制,严格落实五级书记抓“三农”和党政一把手负总责的工作责任制,构建起党委政府同责、四大班子共管、部门各司其职的责任体系。

(五)政策衔接:实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的支撑

一是以“调整转化”促进政策衔接。为了确保到2020年实现脱贫攻坚的战略目标,各级政府采取了一些超常规、临时性的政策,这些政策对于打赢脱贫攻坚战、如期完成脱贫攻坚目标发挥了重要作用。随着脱贫攻坚任务的顺利完成,要根据巩固脱贫成果、农村可持续发展、财政承受范围等情况,对此类脱贫攻坚政策进行科学分析和风险研判。对脱贫攻坚时期面向个别群体和个别地区的政策,进行分类分阶段调整,将其纳入乡村振兴整体战略框架,转化为面对全部群体和地区的政策,实现脱贫攻坚与乡村振兴政策供给的有效无缝衔接。

二是以“巩固提升”促进政策衔接。虽然我国农村贫困地区已经彻底摆脱绝对贫困,农村贫困人口和全国人民一起全面建成小康社会,但是农村地区经济社会发展基础依然薄弱,部分农村地区致贫因素依然存在,部分农民返贫风险依然存在,特别是一些刚脱贫的农村地区交通、水利等基础设施落后,教育、医疗等基本公共服务匮乏,基层治理能力亟待提高。因此,要通过积极推进实施乡村建设行动,将事关农村长远发展的基础生产设施、基本公共服务、基本生活设施和基层治理现代化等方面政策进一步巩固提升,建立健全相关配套支持政策,实现脱贫攻坚与乡村振兴的政策有效衔接。这既有利于巩固脱贫效果,也利于农村长远发展,进而有助于实现乡村振兴的目标。

三是以“创新发展”促进政策衔接。脱贫攻坚与乡村振兴面临的任务、对象及要求有很大差别,脱贫攻坚的政策体系并不能满足乡村振兴的全部政策需求。因此,需要在总结现有脱贫攻坚政策体系的基础上,促进涉农政策体系创新发展,设立一批契合巩固脱贫效果和服务乡村振兴的新政策,通过政策体系的创新发展,促进脱贫攻坚与乡村振兴的政策有效衔接。

作者简介:仲德涛,中共河南省委党校副教授。

(摘自《学习论坛》2021年第2期)