

乡村振兴与脱贫攻坚的有机衔接 及其机制构建

豆书龙 叶敬忠

内容提要:乡村振兴与脱贫攻坚衔接的必要性主要体现在基层实践现实需要、制度衔接理论诉求与社会主义本质要求三个层面。以内容共融、作用互构和主体一致为表征的互涵式关系,为二者衔接奠定了理论可行性。实践可行性方面,乡村振兴可以借鉴脱贫攻坚的有效经验实现稳健推进,而脱贫攻坚亦能够利用乡村振兴机遇谋求纵深发展。虽然乡村振兴和脱贫攻坚在有机衔接方面取得了积极进展,但是仍然存在着体制机制衔接不畅、产业发展升级困难和内生动力难以激发等问题。为此,应该着力在体制机制统筹落实、产业发展多元鼓励和主体意识积极培育等方面精准发力,推动乡村振兴与脱贫攻坚的有机衔接。

关键词:乡村振兴;脱贫攻坚;衔接机制

中图分类号:F320.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2019)01-0019-11

为解决发展不平衡不充分的矛盾,顺应工业化和城镇化发展规律,我国在积极借鉴新农村建设和美丽乡村建设经验的基础上,将实施乡村振兴战略作为实践新发展理念和实现“两个一百年”奋斗目标的重大举措,并对其指导思想、总体目标和实现路径作出了具体安排。乡村振兴战略以坚持农业农村优先、实现城乡融合发展为指导理念,总体按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的目标,具体在农业、农村、农民和农地四个维度进行制度设计。与此同时,党的十九大将脱贫攻坚列为实现全面建成小康社会的三大攻坚战之一。2018年2月,《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》正式提出“做好实施乡村振兴战略与打好精准脱贫攻坚战有机衔接”的工作。2018年8月,《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》再次提出“统筹衔接脱贫攻坚与乡村振兴”的要求。

2018年9月,《乡村振兴战略规划(2018~2022年)》进一步提出“推动脱贫攻坚与乡村振兴有机结合相互促进”的要求。可见,乡村振兴与脱贫攻坚有机衔接问题在政策的顶层设计层面越来越趋于明晰化。未来两年我国将进入乡村振兴与脱贫攻坚叠加推进的时期,在此背景下,探讨乡村振兴与脱贫攻坚的关系及其衔接问题十分必要。

在理论探讨层面,当前学术界对乡村振兴与脱贫攻坚的关系及其衔接路径的探讨日趋热烈。一是关于乡村振兴与脱贫攻坚之间的关系的研究。归纳起来,主要存在“互斥性”和“过渡性”关系的论争。“互斥性”关系强调乡村振兴与脱贫攻坚的差异性:一方面两者目标不同,乡村振兴主要为实现第二个百年目标打基础,而脱贫攻坚主要为第一个百年目标打基础^[1];另一方面,两者侧重点不同,乡村振兴重在顶层设计、整体规划,脱贫攻坚重在具体对待、微观施策^[2]。

基金项目:国家社会科学基金重点项目“城乡一体化进程中的农村变迁研究”(13ASH007)。

作者简介:豆书龙,中国农业大学人文与发展学院博士研究生;叶敬忠,中国农业大学人文与发展学院院长、教授、博士生导师。

“过渡性”关系强调脱贫攻坚只是乡村振兴的部分内容和重要方面,乡村振兴则是关涉决胜全面建成小康社会和社会主义现代化国家实现的重大战略^[3],具有战略指引的合法性,而脱贫攻坚则属于决胜全面建成小康社会的底线任务^[4],故而脱贫攻坚是乡村振兴战略的重要内容^[5]。二是关于乡村振兴与脱贫攻坚衔接机制的研究。“互斥性”关系的理解由于强调差异性而失去了衔接机制研讨的基础,“过渡性”关系的理解则由于过于强调二者之间的“过渡性”线性关系,在衔接机制探索方面,仅仅强调在未脱贫地区乡村振兴战略对脱贫攻坚的借鉴和影响,其功能体现在对贫困内涵的重新理解^[6]、扶贫开发战略的转型^[7]、教育脱贫攻坚^[8]、金融精准扶贫的重构^[9]和乡村振兴战略对精准扶贫提出的更高要求^[10]等。实际上,脱贫攻坚对未脱贫地区和已脱贫地区的乡村振兴均有可借鉴之处。综上,当前学术界对二者有机衔接的必要性、可行性、所存在的问题及其衔接路径尚缺乏系统而深入的研究,而对这些问题的深入研究恰是实施乡村振兴战略和脱贫攻坚行动的关键。据此,本文在厘清乡村振兴与脱贫攻坚衔接必要性和可行性的基础上,系统分析乡村振兴与脱贫攻坚有机衔接过程中存在的问题,进而提出二者有机衔接的路径。

一、乡村振兴与脱贫攻坚有机衔接的必要性

乡村振兴与脱贫攻坚是关涉我国农业农村发展的重大决策部署,虽然侧重点有所差异,但均是系统性的国家工程,具有广阔的衔接空间。二者衔接的必要性主要体现在基层实践的现实需要、制度衔接的理论诉求与社会主义的本质要求三个层面。

(一) 基层实践的现实需要

第一,脱贫攻坚与乡村振兴“两张皮”运作的现象日益凸显。虽然乡村振兴战略已写入地方政府的政策文件,但是在实践中如何将脱贫攻坚所累积的经验服务于乡村振兴战略的实施,以及如何利用乡村振兴战略所提供的政策和支持服务于脱贫攻坚,都还没有清晰而成熟的思路和做法。不少地方政府仍然没有形成因地制宜、协

调推进乡村振兴与脱贫攻坚的规划^[11]。

第二,脱贫攻坚与乡村振兴“两张皮”运作具有区域差异性。乡村振兴与脱贫攻坚的性质和地位的异质性进一步加剧了二者衔接的困难。乡村振兴是具有战略指引权威性的长期战略,而脱贫攻坚是必须实现的短期性的政治目标。在压力性体制下,容易出现运作“两张皮”的现象。其中主要可能表现为:对于经济欠发达地区和未脱贫地区,主要还是就脱贫攻坚谈脱贫攻坚;而对于经济发达地区或已脱贫地区,则主要是就乡村振兴谈乡村振兴。

第三,衔接实践探索呈现零散化和碎片化特征,缺乏系统性的衔接设计。在基层实践中,既要警惕简单地把脱贫攻坚理解为乡村振兴,盲目扩大精准扶贫的目标、内容和标准,导致扶贫不精准;又要预防把乡村振兴理解为可以完全覆盖脱贫攻坚的所有要求,因而只落实乡村振兴战略或者脱贫攻坚政策^[12]。如果不能理解和处理好二者之间的关系,“扶贫能让穷人致富吗”这类“实践迷惑”将不免再次发生^[13]。目前,大多数基层政府开始根据当地已有的工作实践,从某个层面探讨二者之间的联结,例如甘肃省庆阳市通过“三变”改革聚焦脱贫攻坚,助力乡村振兴^[14];河南省台前县将“扶贫车间”视为实现乡村振兴和脱贫攻坚的重要载体^[15];河南省商丘市示范区探索了“基层党建、脱贫攻坚、乡村振兴”齐驱并进模式等^[16]。在实践层面,如果不能实现乡村振兴与脱贫攻坚系统而有效的机制衔接,不仅会导致重复建设和资源的浪费,而且可能会给农业农村工作带来较大的问题。

(二) 制度衔接的理论诉求

对乡村振兴与脱贫攻坚关系机理的理解决定了衔接机制的探索。与“互斥性”和“过渡性”关系的阐释不同,“互涵式”关系强调乡村振兴与脱贫攻坚有机统一的互动关系。“互涵式”关系为二者之间的有机衔接实践奠定了理论基础。具体而言,“互涵式”关系体现为内容的共融性、作用的互构性和主体的一致性三个方面。

就内容的共融性而言,一方面体现为打好脱贫攻坚战是实施乡村振兴战略的内在内容。

《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》中的第八项主要内容便是“打好精准脱贫攻坚战”，因此，脱贫攻坚本身是乡村振兴战略中的重要组成部分。另一方面体现为乡村振兴与脱贫攻坚均属于系统性的国家工程，在诸多内容上具有同质性。实施乡村振兴战略的主要内容包括质量兴农战略、农村一二三产业融合发展体系、小农户和现代农业发展有机衔接、乡村绿色发展、繁荣兴盛农村文化、构建乡村治理新体系和提高农村民生保障水平等，与产业扶贫、小农扶贫、生态扶贫、文化扶贫、党建扶贫和社会保障兜底扶贫等脱贫攻坚方式具有内在一致性。

就作用互构而言，一方面体现为脱贫攻坚为乡村振兴奠定了坚实的物质基础和组织前提；脱贫成效的显著极大地减轻了乡村振兴的压力，而脱贫攻坚所形塑的组织载体和运作经验可为乡村振兴提供借鉴^[17]。另一方面体现为乡村振兴为脱贫攻坚提供了动力和保障。乡村振兴所规定的标准、目标、思想与原则可以优化充实到脱贫攻坚的行动中，而乡村振兴所匹配的政策、资源和项目均可为决胜脱贫攻坚提供物质保障，从而有利于将乡村振兴与脱贫攻坚有机结合起来，打好“组合拳”。

就主体一致性而言，两大战略无论在目标群体、制定主体、实施主体抑或参与主体层面均具有共通性。党和政府是乡村振兴与脱贫攻坚相关制度和政策的供给方和实施主体，其最终目标是服务于广大农民群众的利益，因此需要坚持农民的主体地位，而在具体实施过程中均需要动员全社会各方力量。脱贫攻坚形成了专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫三位一体的大扶贫格局，形成了“脱贫攻坚，没有一人是旁观者”的局面，取得了积极的扶贫绩效；乡村振兴战略的实施同样需要多方主体共同参与，形成各方协作、共促振兴的局面。

（三）社会主义的本质要求

社会主义的本质是解放和发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终实现共同富裕^[18]。因此，社会主义的最终目标是实现共同富裕，其实现途径是通过发展生产力，消除两极分化。当今

中国较为突出的社会问题是贫富差距和城乡差距的不断扩大，而脱贫攻坚和乡村振兴的相继提出正是为了缩小贫富差距与城乡差距，维护农民群众的根本利益。因此，二者均充分体现了社会主义的本质要求。伴随着社会主要矛盾的转移，当前我国最大的不平衡是城乡发展不平衡，最大的不充分是农村发展不充分^[19]。乡村振兴作为解决社会主要矛盾的整体性战略，具备内容综合性和体系设计系统性的特征。我国的区域发展差距较大，未脱贫与已脱贫地区、经济欠发达地区与经济发达地区的并存决定了乡村振兴的目标不应过于理想化。党的十八大以来，脱贫攻坚成效显著、经验丰富，如何利用脱贫攻坚所累积的经验服务于乡村振兴战略，应该成为现实关注的重点。农村贫困作为发展不充分和不平衡问题的充分体现，一直以来都是我国政策层面关注的重点和解决“三农”问题的突破口。目前我国脱贫攻坚已进入“攻坚克难”的决战时期，依然面临着深度贫困地区何以脱贫、贫困农户如何确保可持续脱贫和已脱贫农户如何确保不返贫等问题。以解决“三农”问题为意旨的乡村振兴战略的实施，无疑为脱贫攻坚战取胜和绝对贫困问题的解决提供了契机，因此，如何利用乡村振兴战略所提供的政策和支持服务于脱贫攻坚也是要重点考虑的现实问题。因此，从某种程度上讲，乡村振兴与脱贫攻坚有机衔接也是社会主义本质的充分体现和必然要求。

综上所述，乡村振兴与脱贫攻坚“两张皮”运作的实践倾向与衔接实践零散化的困境构成了乡村振兴与脱贫攻坚衔接机制设计的直接原因，以内容共融、作用互构和主体一致为特征的互涵式关联是衔接机制设计的重要原因，而以缩小贫富差距和城乡差距为目标的脱贫攻坚和乡村振兴战略的有机衔接，实质上体现了社会主义的本质要求，成为衔接机制设计的根本原因。

二、乡村振兴与脱贫攻坚衔接实践的可行性

乡村振兴与脱贫攻坚存在着以内容共融、作用互构和主体一致为表征的互涵式关联，为

二者的衔接实践奠定了理论可行性。在具体的衔接实践层面,一方面,乡村振兴可以借鉴脱贫攻坚的有效经验实现稳健推进;另一方面,脱贫攻坚能够利用乡村振兴机遇实现成果巩固和纵深发展。

(一)乡村振兴借鉴脱贫攻坚的有效经验实现稳健推进

1. 产业奠基:脱贫攻坚与乡村的产业振兴

在脱贫攻坚实践中,70%的扶贫资金用于产业扶贫^[20],且带动的脱贫人数也最多^[21]。因此,将产业与扶贫融合起来,借助产业带动贫困户,成为我国特色扶贫的主要经验。具体而言,一是立足于贫困地区的独特资源禀赋,发展特色产业扶贫。因其具备差异化和不可复制属性^[22],故而具备较强的市场竞争力。二是开展以规模化和组织化经营主体带动的产业扶贫,通过合作社、龙头企业、社会化服务组织、村集体与贫困农户,建立联动发展的利益联结机制,实现脱贫。三是立足于贫困农户自身生计资源和贫困地区生态资源,发展多样化的小农扶贫,实现小农产品与消费市场的固定对接。政府组织开展贫困地区农产品定向直供直销学校、医院、机关食堂,以缓解产业扶贫面临的市场风险。

产业扶贫不仅取得了卓越的减贫成效,而且实现了贫困地区产业的初步发展,为产业振兴的实现发挥了奠基性效能。该效能主要体现在三个方面:首先,特色产业的发展为品牌农业等高端农业的发展奠定了基础,顺应了农业供给侧结构性改革的要求,提升了农业竞争力。其次,在组织化经营主体带动的产业扶贫中,农户通过与经营主体的互动,提高了自组织水平和能力,进而为实现农户组织化的产业发展奠定了基础。最后,多样化的小农产业扶贫,充分挖掘和开拓了农业和农村多种功能和价值,使多种功能和要素相互配合。

2. 人才储备:脱贫攻坚与乡村的人才振兴

为脱贫攻坚提供强大的人才保证,是我国特色扶贫的重要经验,其机理在于始终坚守“脱贫攻坚与锻炼干部、人才培养有机结合”,将“脱贫攻坚”视为锻炼干部的“炼钢炉”和识别人才的

“筛选器”。具体表现为:锻炼干部层面,脱贫期间保持党政干部职位稳定,实现扶贫绩效考核与职位升迁相挂钩;创新基层干部选用制度,贫困地区优秀村干部通过选拔可以招录为乡镇公务员。人才培养层面,建立乡土人才塑造与外部人才吸纳双重机制。深度贫困县实施“一村一幼”“一村一医”“一乡一全科”“一村一农技员”“一户一能手”等培训机制,培育乡村人才^[23]。将扶贫绩效优秀的大学生村官、“三支一扶”人员吸收为公务员,实现人才外部引进。上述机制的落实,不仅为脱贫攻坚提供了巨大智力支持,而且为乡村振兴提供了“人才库”。在脱贫攻坚战中表现优异的领导干部和乡土人才均可以直接投入乡村振兴战略实施中。同时,在经验借鉴层面,要构建领导干部与乡村振兴绩效考核联结机制,调动其积极性;另一方面要依托新型经营主体培育工程和乡土人才培养进行人力资本开发,实现内部人才重塑,通过推行“定制村官”试点和新乡贤吸纳实现外部人才的引进,进而在实践乡村振兴的征途中培养更多的“一懂两爱”人才。

3. 文化引领:脱贫攻坚与乡村的文化振兴

脱贫攻坚坚持以人民为中心的发展理念,坚持农民主体地位,激发了贫困户的内在动力,贫困户由此实现了“要我脱贫”到“我要脱贫”的思想转变。其原因在于脱贫行动坚持“扶贫同扶志扶智相结合”的原则,具体实施机制如下:一是典型引领,通过突出自强不息、自力更生脱贫致富的先进事迹,示范带动贫困群众;二是扶志教育,通过创办脱贫攻坚“农民夜校”,弘扬自尊、自爱、自强精神,抵制“等靠要”不良风气;三是创新机制,通过加大以工代赈实施力度,推广“以表现换物品”的爱心超市自助模式。通过上述措施落实,不仅激发了贫困户的内生动力,而且实现了乡村文化的改善。为此,要借鉴相关经验,发挥文化引领功能^[24]。具体而言,一要通过宣传乡村自组织实现振兴样本点,进行引导示范;二是通过创办乡村振兴“农民讲习所”,弘扬积极进取的传统优秀文化,提高农民的主体意识;三是通过对乡村振兴项目和资源输入机制

进行创新,例如将乡村振兴项目控制权进一步下放到社区层面,将自上而下的项目资源与自下而上的农民主动性相结合,激发村庄自组织和农民的参与意识和主创精神,进而实现从“要我振兴”到“我要振兴”的思想转变,提升农民作为乡村振兴的主体地位和责任意识。

4. 生态修复:脱贫攻坚与乡村的生态振兴

由于连片特困区与生态脆弱区存在地理空间的高度重叠,以实现生态保护与扶贫开发双重目标的生态扶贫便构成了脱贫攻坚战中的重要内容。因成功实现生态治理与贫困治理的有机耦合,生态扶贫构成了中国特色扶贫的重要经验。就理论层面而言,生态扶贫以“两山”思想为指导,将生态保护与扶贫开发融合在一起,推动生态资源向资产与资金的有序转化^[25]。就实践层面而言,形成了生态移民搬迁、生态建设项目扶贫、生态资源市场化扶贫、生态服务消费扶贫和生态补偿扶贫等多层次生态扶贫体系^[26]。根据不同贫困区的资源禀赋和生态差异,可采取差异化的生态扶贫手段。对于资源富足型贫困地区,应侧重市场化的生态扶贫手段,如资源市场化和资源服务消费扶贫;而对于资源匮乏型贫困地区,应侧重项目扶贫和生态补偿等政策性扶贫手段。在上述机制作用下,生态扶贫可打破“资源诅咒”,实现脱贫与生态修复的统一,同时也为生态振兴打下坚实基础,其基础性作用主要体现在:理念继承层面,生态振兴更加需要以“两山”思想为指导,将生态振兴与产业振兴融合起来,实现双赢;实践经验借鉴层面,可因地制宜采取多样化的生态振兴手段。对于农业绿色发展和耕地休耕、轮作,更多采取政策补偿性的生态振兴手段,而对于生态资源富集地区,应采取生态旅游、碳汇交易等市场化的生态振兴手段。生态振兴要以实现人的能力的提升和主体意识的复归为目标,无论是农村人居环境整治,还是美丽乡村建设,都应创新机制,让农民参与进来。

5. 组织平移:脱贫攻坚与乡村的组织振兴

脱贫攻坚具备强大的组织动员能力,其中党建发挥了关键性功能。因此,考察党建与扶贫

的关系成为解锁我国扶贫成功经验的一把钥匙。脱贫攻坚战略实施以来,“以党建促脱贫”凸显了党在反贫困斗争中的政治定力^[27],农村基层党组织与脱贫攻坚有机结合成为脱贫攻坚的核心引擎。以党建促脱贫攻坚,主要表征为三个层面:一是五级书记一起抓,其机理是通过纵向党组织联结横向的行政系统和事业单位,形成强大的贫困治理动员能力。二是通过构建驻村扶贫工作队和“第一书记”制度,实现对贫困村外部组织和资源的注入,以反贫困正义逻辑实现村庄治理的重塑。三是通过党建扶贫的“溢出效应”,实现对社会和市场的联结,从而建构起政府、社会与市场的“大扶贫”格局。因此,“以党建促脱贫”不仅在治理贫困层面取得了较大成效,而且实现了社会治理与乡村治理的重塑,理应成为组织振兴的“平行经验”。

“以党建促脱贫”可转变为“以党建促振兴”,具体而言,一要强化党建引领,及时落实五级书记齐抓振兴机制,强化组织保障和动员能力。二要将扶贫驻村工作队和扶贫第一书记逐步转变为乡村振兴驻村工作队和第一书记,创新驻村工作机制与帮扶制度,探索组建由政府部门、企事业单位和社会组织参与的乡村振兴驻村工作队,优化配合机制,精准助推乡村振兴。同时根据村庄村情与政府部门性质,依据“党群机关扶弱村、经济部门扶穷村、执法部门包乱村、专业部门包专业村”的原则进行分类帮扶^[28]。同时,加强县级涉农项目的整合,将项目实施与村庄自组织能力提升融合起来,提升村庄治理能力。

(二)脱贫攻坚利用乡村振兴机遇实现纵深发展

1. 配置型资源下移:脱贫攻坚持续性的延长

脱贫攻坚虽取得了巨大减贫绩效,但已脱贫地区和已脱贫人口由于以下原因还存在较大的返贫风险:一是产业发展基础亟待巩固。由于脱贫攻坚以消灭绝对贫困为目标,以2020年为终节点,因而在选择扶贫产业时,容易选择短期减贫效果明显的产业。短期减贫效果明显的产业并不意味着长期市场竞争力的保持。由于刚脱贫地区的产业发展历史较短,缺乏经验积淀,

再加上产业结构单一,面临较大的自然和市场风险,因此,已脱贫地区产业发展容易遭遇困境,需要巩固产业发展成果。二是基础设施和基本公共服务有待完善。脱贫攻坚以实现贫困户精准脱贫为重点,对村庄基础设施和公共服务关注相对较少。三是农户可持续脱贫能力有待提升。脱贫攻坚决战时期,如何预防绝大多数已脱贫人口返贫和巩固脱贫成果,越来越成为亟待解决的重要问题。而乡村振兴战略的实施为预防绝大多数已脱贫人口返贫和巩固脱贫成果提供了大量配置性资源和政策支持,有助于实现脱贫攻坚持续性延长。已脱贫乡村和贫困人口应当成为乡村振兴战略的支持重点^[29]。“农业农村优先发展”的实施原则确保了配置性资源大量下移的可能性,加大了已脱贫农户由贫困迈向富裕的可能性,有助于实现脱贫效果的巩固和延长。

2. 权威型资源供给:脱贫攻坚综合性的增强

深度贫困成为当前决胜脱贫攻坚的关键。深度贫困具有绝对贫困底线特征,表征为“两高、一低、一差、三重”^[30]。其形成机制在于薄弱的产业基础、落后的文化观念、脆弱的生态环境和涣散的村组织等原因的多重叠加^[31],因而深度贫困的破解需要采取综合性措施以消除其产生的根源。综合性措施的供给需要强大的权威型资源的输入。所谓权威型资源,是指为实现权力目标可供选择的制度控制与组织资源^[32]。乡村振兴无疑为深度贫困问题的解决提供了契机。脱贫攻坚期内,贫困地区乡村振兴的主要任务是脱贫攻坚,但同时赋予脱贫攻坚以新的综合性内涵,即按照乡村振兴总要求,有机融入深度贫困脱贫攻坚。产业扶贫方面,采用特色农业、小农产业扶贫和组织化的产业扶贫方式,充分挖掘农业的多功能性,打造“六次农业”。生态扶贫方面,因地制宜采取生态移民搬迁、生态资源市场化扶贫和生态补偿扶贫等多种方式,重点发展生态旅游和碳汇产业。文化扶贫方面,创办“农民夜校”宣传优秀传统文化,创新自助式扶贫方式,激发贫困户内生能力。党建扶贫方面,将扶贫驻村工作队和扶贫第一书记直接转变为乡村

振兴工作队和第一书记,通过党建引领加强村两委和村内组织的向心力和凝聚力,提高村民自组织能力,为承接脱贫攻坚或者乡村振兴的政策、项目与资金奠定组织基础。

3. 扶贫规则变迁:城乡一体化扶贫治理模式的开启

乡村振兴通过配置型资源下移和权威型资源供给,实现脱贫攻坚持续性延长和综合性增强。随着“农业农村优先发展”和“城乡融合发展理念”的提出,扶贫规则也开始发生变迁。传统扶贫时期,扶贫规则以保护型贫困治理模式为主^[33],典型代表便是农村“五保”和低保政策。脱贫攻坚实施以来,政府在保留保护型扶贫的基础上,更加注重市场导向型的开发性扶贫,即通过将贫困户引入无限市场或有限市场方式,激发贫困户内生动力和主动意识,典型代表是一般化农业产业化扶贫模式或小农产业扶贫模式^[34],由此形成了以保护型治理和开发型治理为表征的复合型扶贫治理。保护型治理强调保护贫困群体的利益和权力,维护底线公平;开发型治理则强调以市场化的手段带动贫困户,创造贫困户从贫困到富裕的可能性。伴随着以实现城乡融合发展为主旨的乡村振兴战略的提出,扶贫治理愈来愈被纳入城乡一体化扶贫治理轨道。例如在保护型贫困治理方面,农村“五保”已经实现向特困人口供养政策的转变,城乡低保政策也开始得以建立;在开发型贫困治理模式层面,2020年后的精准扶贫将进入以相对贫困为特征的新阶段^[35]。扶贫政策与低保政策进行合并,不仅是乡村振兴与脱贫攻坚有机衔接机制构建的需要,而且是后全面小康时代扶贫治理的必然趋势。伴随着乡村振兴战略的持续推动以及城乡公共服务和公共基础设施均等化的实现,城乡一体化扶贫治理模式将得以开启。

综上所述,二者衔接的实践可行性主要表现为两方面:一方面,乡村振兴可以借鉴脱贫攻坚的有效经验实现稳健推进,具体表现在:脱贫攻坚通过扮演产业奠基、人才储备、文化引领、生态恢复和组织平移角色,为乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴和组织振兴的顺利

实现提供经验借鉴和实践指南;另一方面,脱贫攻坚利用乡村振兴机遇实现纵深发展,具体表现在:脱贫攻坚可以利用乡村振兴所带来的城乡融合发展机遇及政策与资源下乡的机会,实现脱贫攻坚可持续性延长、综合性增强和城乡一体化扶贫治理模式的开启。

三、乡村振兴与脱贫攻坚衔接面临的障碍

自2018年中央“一号文件”正式提出“做好乡村振兴与脱贫攻坚有机衔接”的要求以来,至今已有一年。无论是顶层设计层面还是学术理论层面均取得了积极进展,为二者衔接实践提供了政策遵循和理论指导。同时,各地因地制宜,一方面在落实乡村振兴战略时,充分利用脱贫攻坚所奠定的基础,扎实推动乡村振兴工作;另一方面在开展脱贫攻坚过程中,融入乡村振兴理念,充分利用各种政策和资源优势,巩固脱贫攻坚成果。总体来看,虽然在促进二者有机衔接方面取得了积极进展,但是在体制机制衔接、产业发展升级和内生动力激发方面仍面临一些障碍。

(一)体制机制衔接不畅

脱贫攻坚已经实施多年,已然形成较为完善的体制机制与运作体系。而乡村振兴战略目前正处于由顶层设计、整体规划转向具体对待、微观施策的过渡期。因此,在实践中乡村振兴与脱贫攻坚协调推进的体制机制往往衔接不畅,导致二者在衔接度、同步度上出现不同程度的断链^[36]。具体体现在三个方面:一是衔接政策匮乏。虽然地方政府层面已经开始制定乡村振兴规划实施方案和脱贫攻坚行动方案,但是政策衔接方面还没有一个地方政府专门出台乡村振兴与脱贫攻坚有机衔接细则及实施方案,政策方案的缺失导致各地衔接实践的零散化和随意化,难以达到有机衔接的效果。二是组织衔接难。脱贫攻坚组织保障健全,中央统筹层面有国务院扶贫开发领导小组议事协调,专门机构则由国务院扶贫办主导负责。而乡村振兴在组织保障方面虽然也建立了乡村振兴领导小组进行协调,但负责机构大多基于产业、生态、文化、组织、人

才等五大内容进行部门划分^①,加剧了组织协调困境。三是项目规划协调难。在具体的财政项目投入方面,脱贫攻坚主要按照“保基本”的原则,实现广大贫困户绝对贫困问题的解决。目前无论是项目规划,还是项目实施方面,都没有完全做到乡村振兴项目与脱贫攻坚项目的有效衔接、统一部署。

(二)产业发展升级困难

产业发展是实现贫困户可持续脱贫和贫困地区振兴的核心引擎,也是实现从产业扶贫到产业兴旺的关键。然而,在脱贫攻坚中扶持起来的产业很难实现升级迭代,难以实现产业的有效对接。具体原因如下:一是产业本身发展困难。诸多实践表明,发展产业往往投入多、周期长、见效慢,并且需要各种先进生产要素的投入。因此,产业发展本身就非常困难。二是扶贫产业不可持续性强。由于产业扶贫将政治逻辑、市场逻辑和贫困户生存逻辑融为一体,在脱贫攻坚压力下,一些地方的产业扶贫行动多只重视前期投入,而缺乏后续保障,以致持续性较差^[37]。三是扶贫产业发展中农民的主体性缺失。贫困农户缺乏资本投入、能力不足,参与扶贫产业的意愿不强。为了尽快完成贫困户短期脱贫的目的,政府越来越多地采取“资产收益扶贫”的方式进行扶持,即通过对新型经营主体的资金和项目投入,保持每年给贫困户一定比例的分红收入。这种方式虽然在短期内能取得较好的扶贫绩效,但是贫困农户并没有真正参与到产业发展中来,而任何排斥农民的产业,都与产业兴旺相悖^[22]。四是深度贫困地区陷入“贫困陷阱”,难以与产业发展对接。深度贫困地区主要分布在地理位置偏远、生态环境恶劣、公共服务供给不足和市场发育不足的区域,与按照自由市场规律运行的产业发展尚不具有自洽性^[38],因此,要想实现产业兴旺,将会十分困难。

^①2018年8月1~15日,笔者曾参与山东省某市乡村振兴规划,观察到该县级市即按照振兴内容进行部门划分。具体分工如下:产业振兴由农业局负责;生态振兴由环保局负责;文化振兴由宣传部门负责;组织和人才振兴由组织部门负责。

(三)内生动力难以激发

农民是乡村振兴与脱贫攻坚的主体。在推动乡村振兴和脱贫攻坚中,理应激发农民的积极性,但是在衔接过程中,农民的内生动力难以激发,其原因主要包括:一是农民异质性增强,调动全部农户的积极性较难。随着“半工半耕”生计模式的日益普及,大量青壮年劳动力外流,目前农户结构已然分化为兼业农户、退出型农户和纯农业户三类。前两类农户由于收入来源于农业和务工收入两类或者单纯非农收入,且在农业收入所占比重日益缩小的事实下,农户与村庄社会关联的黏性降低,其积极性难以调动。就留守在农村的纯农业户而言,其劳动力欠缺,原子化程度较高,而且由于村集体经济资源和权威资源的欠缺,难以实现组织化动员。二是政府主导与农民主体关系难以协调。乡村振兴需要在政府主导下发挥农民主体作用,但目前不少地方多是政府在唱“独角戏”,广大农民群众参与度不高。例如在某市乡村振兴规划编制过程中,为了迎合政府的政绩导向,打造乡村振兴样本,编制专家在该市经济条件较好的四个乡镇分别打造四大亮点工程即“田园综合体”“康养谷”“慢生活体验区”“文化小镇”,然而在具体的项目规划过程中,编制专家只是向政府主要负责人或有关企业法人征求意见,而没有农民参与,广大农民的诉求被忽视了^①。三是乡风文明亟待培育。部分贫困户自我脱贫意愿不强,且部分农户对乡村振兴的文件精神理解不深,仍然存在着较为严重的“等、靠、要”思想。

四、乡村振兴与脱贫攻坚的有机衔接路径

实施乡村振兴战略与打好脱贫攻坚战事关全面建成小康社会的实现,未来两年是决胜脱贫攻坚的关键期,同时也是乡村振兴战略的起步期。在这一特殊历史背景下,做好乡村振兴战略与脱贫攻坚有机衔接工作,显得尤为重要。针对二者衔接实践面临的主要障碍或显要问题,在新时代背景下应该着力在体制机制统筹落实、产业发展多元鼓励和主体意识积极培育方面精准发力,推动乡村振兴战略与脱贫攻坚的

共生式发展。

(一)统筹落实体制机制

针对乡村振兴与脱贫攻坚体制机制衔接不畅问题,应该统筹落实相关体制机制。具体而言,一是做好政策衔接,根据当地实情,制定乡村振兴与脱贫攻坚有机衔接细则及实施方案,解决现有规划内容冲突问题,指导二者衔接工作。二是强化基层政府组织保障,成立由县主要负责人任组长,县级各部门和乡镇负责人为主要成员的乡村振兴暨脱贫攻坚领导小组,下面分设乡村振兴领导小组和脱贫攻坚领导小组,合理分工,统筹推进乡村振兴与脱贫攻坚工作。三是落实项目统筹机制,将脱贫攻坚所需要升级的各类项目,纳入乡村振兴规划和实施方案,同时根据乡村振兴的项目资金标准和要求充实到脱贫攻坚项目中。为解决涉农项目碎片化问题,有必要通过整合机构、项目和人员方式推动项目管理体制改革,比如在县级层面成立涉农项目管理办公室,以提高项目绩效。四是落实考核评价机制,借鉴脱贫攻坚所形成的较为成熟的评价机制对接效果进行考核。据此,通过政策衔接、组织保障、项目统筹和考核评价机制的落实,实现乡村振兴与脱贫攻坚体制机制的有效衔接。

(二)鼓励多元产业发展

产业发展是实现脱贫攻坚和乡村振兴的重要标志,而实现产业升级是实现二者有机衔接的必然要求。产业扶贫理念是通过产业将贫困户带入市场,提高贫困户可持续生计水平,然而其产业发展面临可持续性差、农民主体缺失等问题,产业升级困难。为此,应该因地制宜,鼓励多元产业发展。一是立足于贫困地区独特资源禀赋,发展特色种养殖产业,提高产业的市场竞争力,推动贫困人口与新型农业结构相融合。二是在原有扶贫产业基础上,助推新型经营主体发展,通过延伸农业产业链,推动产业融合,提高产品增加值,让贫困户享受到增值收益,促进小农户和现代农业发展有机衔接。例如四川邻

^①资料来源于2018年8月1~15日笔者参与的山东省某市乡村振兴规划编制调研。

水盛世种植专业合作社通过发展农业生产性服务业,为14个村庄提供托管服务,除去为贫困户提供6000公斤/公顷的保底产量外,超出部分由贫困户、村集体和合作社分别按50%、20%和30%的比例提成,同时该合作社积极发展有机农业和粮油产业链,增值效益部分归贫困户所有^①。三是探索小农产业发展。当前脱贫攻坚的重点是深度贫困人口,其中深度贫困人口多以小农户为主,常规的产业扶贫难以覆盖。因此,以农户现有的生计资源为出发点,按照小农方式进行农业生产,通过构建巢状市场^②作为交易载体,直接实现与城市消费者的对接。巢状市场小农扶贫模式通过加强贫困小农户与城市消费者的信任关系,实现二者“去中间环节”对接,使贫困小农户获得稳定而较高的农业收入,而城市消费者得以通过较低的价格获得生态农产品。因此,这是一种较为稳定的小农扶贫模式,值得在更大范围进行推广和探索^③。同时,在小农产业发展基础上,探索发展农耕文化旅游,通过村民自组织实现村庄环境整治,这也是实现乡村振兴的一条途径。

(三)积极培育主体意识

针对农民的内生动力难以激发问题,应加快培育乡村振兴和脱贫攻坚的主体自觉,真正让农户“内化于心”“外化于行”^[39],其核心在于正确处理政府主导与农民主体的关系。在观念引导上,政府应该采取各种措施引导农户提高主体意识。例如应扎实做好扶贫和振兴与扶志扶智相结合工作,通过采取典型引领、开展乡村振兴“农民讲习所”等扶志教育以及创新自助扶贫方式等,引导农户改变观念,提高其自觉意识。同时,利用各种农业培训机会提高农户的技能,为产业发展奠定人力资本基础。在产业发展上,无论是产业规划设计阶段,还是规划实施阶段,都应该完善相应机制,创新群众交流通道,打造百姓参与平台,让农户真正参与起来。农户不仅应该成为产业发展的受益者,而且应该成为产业发展的参与者,从而实现政府主导与农民主体的有机结合。例如河边村实验即立足于当地的自然、气候和文化特点,发展以高端会议休闲为主

导产业、特色农产品为辅助性产业、种养业为基础性产业的复合型产业^[40],探索出了政府主导、公益组织参与和农民为主体的贫困治理模式,开创了由精准脱贫到乡村振兴的可能性道路。在组织保障方面。由于村集体主导的乡村振兴方式更具韧性^[41],因而应积极探索壮大农村集体经济与提高农民组织化相结合的途径,例如作为典范的“塘约道路”,在坚持“三变”改革的发展思路下,重点推进“村社合一”和“合股联营”,积极推动村集体与村民“联产联业”“联股联心”,激发了村民的内生动力,成为乡村振兴的典范^[42]。此外,还应支持和发挥合作社、社会化服务组织、供销社等组织对农民的组织 and 带动作用,重塑乡村主体性。**Reform**

参考文献

- [1]刘奇.动能转换:乡村振兴怎样实现“聚变”[EB/OL].(2018-04-02)[2019-01-08].http://www.aisixiang.com/data/109277.html.
- [2]朱羿.乡村振兴是精准扶贫的2.0版[N].中国社会科学报,2018-03-23(7).
- [3]龚亮保.从脱贫攻坚到乡村振兴[J].老区建设,2017(21):1.
- [4]中央农办主任解读中央一号文件:实施乡村振兴战略是总抓手[EB/OL].(2018-02-04)[2019-01-08].http://news.163.com/18/0204/18/D9QRCOIN000187VE.html.

^①资料来源于笔者2018年12月12~13日与该合作社理事长的访谈。

^②2010年,荷兰农村社会学家扬·杜威·范德普勒格(Jan Douwe van der Ploeg)和中国农业大学叶敬忠教授共同提出了“Nested Market”(巢状市场)的概念。巢状市场在主流的食物市场之外,通过建立生产者和消费者之间的对接和相互信任,实现了中间环节的剥离。巢状市场是一种形象的隐喻,象征着生产者和消费者的关系就像鸟巢一样非常紧密、互相信任,而不是主流食物市场上单纯的市场关系。

^③2010年,叶敬忠教授研究团队发起“小农扶贫”模式探索。多年的实践证明,基于小农户生产、直接对接城市固定消费者的扶贫方式,可以成为贫困小农户增收脱贫的突破口。

- [5]周宏春.解读中央一号文件:乡村振兴须优先打好脱贫攻坚战[EB/OL].(2018-02-09)[2019-01-08].http://cn.chinagate.cn/news/2018-02/09/content_50463007.htm.
- [6]徐虹,王彩彩.乡村振兴战略下对精准扶贫的再思考[J].农村经济,2018(3):11-17.
- [7]王曙光.乡村振兴战略与中国扶贫开发战略转型[J].农村金融研究,2018(2):14-19.
- [8]余应鸿.乡村振兴背景下教育精准扶贫面临的问题及其治理[J].探索,2018(3):170-177.
- [9]李创,吴国清.乡村振兴视角下农村金融精准扶贫思路探究[J].西南金融,2018(6):28-34.
- [10]管前程.乡村振兴背景下精准扶贫存在的问题及对策[J].中国行政管理,2018(10):151-152.
- [11]何绍辉.协调推进脱贫攻坚与乡村振兴[N].人民日报,2018-12-24(5).
- [12]姜列友.正确理解和把握支持脱贫攻坚与服务乡村振兴战略的关系[J].农业发展与金融,2018(6):107-108.
- [13]李小云.“扶贫=致富”是个不负责任的承诺[EB/OL].(2018-05-22)[2019-01-08].https://www.sohu.com/a/232527040_232950.
- [14]高红霞.聚焦脱贫攻坚 助力乡村振兴——庆阳市推动农村“三变”改革纪实[J].发展,2018(5):7-9.
- [15]孙志平,王林园.扶贫车间成乡村振兴重要密码[J].半月谈,2018(5):37-39.
- [16]马晓伟.示范区:“基层党建、脱贫攻坚、乡村振兴”齐驱并进[N].商丘日报,2018-03-12(3).
- [17]谢撼澜,谢卓芝.中国特色扶贫开发道路研究[J].探索,2017(5):142-150.
- [18]邓小平.邓小平文选(第3卷)[M].北京:人民出版社,1993:373.
- [19]韩长赋.实施乡村振兴战略 推动农业农村优先发展[N].人民日报,2018-08-27(7).
- [20]李博,左停.精准扶贫视角下农村产业化扶贫政策执行逻辑的探讨——以Y村大棚蔬菜产业扶贫为例[J].西南大学学报(社会科学版),2016(4):66-73.
- [21]林晖.产业扶贫助力3000万贫困人口“摘帽”[EB/OL].(2016-10-16)[2019-01-08].<http://finance.china.com.cn/roll/20161016/3941363.shtml>.
- [22]朱启臻.乡村振兴背景下的乡村产业——产业兴旺的一种社会学解释[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018(3):89-95.
- [23]李琼会.《决战决胜脱贫攻坚 人才培养宜先行》[EB/OL].(2018-06-18)[2019-01-08].http://comment.scol.com.cn/html/2018/06/011006_1709117.shtml.
- [24]叶敬忠,张明皓,豆书龙.乡村振兴:谁在谈,谈什么?[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018(3):5-14.
- [25]雷明.绿色发展下生态扶贫[J].中国农业大学学报(社会科学版),2017(5):87-94.
- [26]沈茂英,杨萍.生态扶贫内涵及其运行模式研究[J].农村经济,2016(7):3-8.
- [27]孙兆霞.以党建促脱贫:一项政治社会学视角的中国减贫经验研究[J].中国农业大学学报(社会科学版),2017(5):24-32.
- [28]关于贯彻落实乡村振兴战略 更好推进新农村建设和脱贫攻坚工作的调研报告——赴延边州调研组[J].吉林农业,2018(1):9-11.
- [29]吴国宝.将乡村振兴战略融入脱贫攻坚之中[EB/OL].(2018-01-02)[2019-01-08].http://theory.gmw.cn/2018-01/02/Content_27246458.htm.
- [30]在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话[N].人民日报,2017-09-01(2).
- [31]李俊杰,耿新.民族地区深度贫困现状及治理路径研究——以“三区三州”为例[J].民族研究,2018(1):47-57.
- [32]张明皓,豆书龙.农业供给侧改革与精准扶贫衔接机制研究[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2017(6):18-24.
- [33]李小云.我国农村扶贫战略实施的治理问

- 题[J].贵州社会科学,2013(7):101-106.
- [34]郭牧龙.对接城市消费 助力农户脱贫——对中国农业大学探索“小农扶贫”模式的调研[N].人民日报,2018-07-04(16).
- [35]叶兴庆.新时代中国乡村振兴战略论纲[J].改革,2018(1):65-73.
- [36]胥兴贵.以“五大结合”促乡村振兴与脱贫攻坚有效融合[N].农民日报,2018-08-18(3).
- [37]宫留记.政府主导下市场化扶贫机制的构建与创新模式研究——基于精准扶贫视角[J].中国软科学,2016(5):154-162.
- [38]张明皓,豆书龙.深度贫困的再生产逻辑及综合性治理[J].中国行政管理,2018(4):44-50.
- [39]徐顽强,王文彬.乡村振兴的主体自觉培育:一个尝试性分析框架[J].改革,2018(8):73-79.
- [40]严碧华,李小云.创新深度贫困综合治理[J].民生周刊,2017(18):3-5.
- [41]唐任伍,郭文娟.乡村振兴演进韧性及其内在治理逻辑[J].改革,2018(8):64-72.
- [42]彭海红.塘约道路:乡村振兴战略的典范[J].红旗文稿,2017(24):15-17.

The Organic Connection and Mechanism Construction of Rural Revitalization and Poverty Alleviation

DOU Shu-long YE Jing-zhong

Abstract: The necessity of connecting rural revitalization with poverty alleviation is mainly reflected in three aspects, that is, practical needs at the primary level, theoretical demands of institutional convergence and the essential requirements of socialism. Characterized by contents integration, effects interaction and subject consistency, a mutual inclusion relationship lays a theoretical feasibility for the connection between these two. In terms of practical feasibility, rural revitalization can draw on the effective experience of poverty alleviation to achieve steady advance, and meanwhile poverty alleviation can also make full use of the opportunities of rural revitalization for in-depth development. Although the connection between rural revitalization and poverty alleviation has made positive progress, there are still some problems to be solved, such as the poor linkage between institutional mechanisms, difficulties in industrial development and upgrading, trickiness of stimulating endogenous impetus, etc. My research, therefore, argues in order to promote the organic connection between rural revitalization and poverty alleviation, efforts should be focused on the coordinating implementation of institutional mechanisms, the encouragement of diversified industrial development, and active cultivation of subjective consciousness.

Key words: rural revitalization; poverty alleviation; connection mechanism

(责任编辑:文丰安)