

# 梯度推进与优化升级： 脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接研究

左 停<sup>1</sup>, 刘文婧<sup>1</sup>, 李 博<sup>2</sup>

(1. 中国农业大学 人文与发展学院, 北京 100193;

2. 西安建筑科技大学 公共管理学院/西北乡村振兴研究中心, 陕西 西安 710055)



**摘 要** 脱贫攻坚和乡村振兴战略都是国家层面的战略决策, 两者对实现“两个一百年”奋斗目标具有十分重要的意义。脱贫攻坚改善了基础设施公共服务条件, 以产业扶贫为抓手, 提升了贫困人口的发展能力, 为贫困地区创造了益贫式的发展环境, 同时也促进了乡村治理体系的完善和创新, 为贫困地区的发展打下坚实基础; 乡村振兴战略的推进既巩固了产业扶贫的成果, 又化解贫困地区和非贫困地区的非均衡矛盾, 有利于建立稳定脱贫的长效机制, 从而巩固提升了贫困地区的脱贫质量, 为进一步稳定脱贫攻坚的成果提供了新的保障。做好脱贫攻坚战与乡村振兴战略的有效衔接, 既要抓好梯度跟进、又要抓好优化升级, 进而提出继续推广脱贫攻坚形成的经验、推进产业扶贫的优化升级、提供高质量的金融供给服务、提高农村治理能力和水平、加强对弱势群体的社会保障力度。

**关键词** 脱贫攻坚; 乡村振兴; 乡村治理; 有效衔接; 长效机制

中图分类号: C 911 文献标识码: A 文章编号: 1008-3456(2019)05-0021-08

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2019.05.003

十八大以来中国政府深入推进脱贫攻坚, 农村贫困发生率从 1978 年的 97.5% 降到 2018 年的 1.7%, 贫困发生率大大降低并实现了全国范围内的大规模减贫。脱贫攻坚阶段出台的一系列方针政策主要聚焦在“两不愁, 三保障”的目标上, 针对贫困地区的特定人群对应解决其基本需求, 党的十九大指出我国社会发展的主要矛盾已经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<sup>[1]</sup>, 而当前我国的农村发展、城乡差距则是“不平衡不充分的发展”的重要体现, 乡村振兴战略提出的“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求则是对脱贫攻坚的进一步深化, 随后 2017 年中央农村工作会议、2018 年中央一号文件和《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》等相继对乡村振兴战略做出了具体的战略部署, 不仅对消除绝对贫困、缩小地区发展差距有重要意义, 同时也为新时代农业农村农民的可持续发展指明了方向。脱贫攻坚与乡村振兴作为不同发展阶段的战略任务并不是相互孤立的, 而是紧密相连、各有侧重, 要统筹协调好两者之间的关系, 既要打好脱贫攻坚的基础, 又要抓住乡村振兴的发展机遇。

## 一、脱贫攻坚为贫困地区的发展打下基础

摆脱贫困是实施乡村振兴战略的前提和基础。根据国家统计局公布的数据, 截至 2018 年末全国农村贫困人口 1 660 万人, 与 2012 年末的 9 899 万人相比, 累计减少 8 239 万人, 各省农村贫困发生率下降至 6% 以下, 贫困地区农村居民人均可支配收入 10 371 元, 脱贫攻坚力度之大、规模之广、影响

收稿日期: 2019-05-16

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“实现‘脱真贫’‘真脱贫’跟踪评估研究”(18VJ099); 陕西省教育厅专项科研计划项目“陕西省深度贫困地区的减贫机理与政策研究”(19jk0449)。

作者简介: 左 停(1964-), 男, 教授, 博士; 研究方向: 农村公共管理。

之深,前所未有。十八大以来,为了确保实现“两不愁,三保障”的目标,国家相继出台了一系列扶贫政策对精准扶贫的“五个一批”进行了具体的工作部署,通过加强贫困地区的基础设施建设,使得贫困地区生产生活条件得到明显提升;通过发展贫困地区特色产业,确保贫困地区的人口持续稳定增收;同时脱贫攻坚也为贫困地区创造了益贫式的社会发展环境,从而使贫困地区面貌发生了显著的变化。以上的做法为新时代的三农发展奠定了扎实的基础,也为下一步扎实推进乡村振兴战略积累了一定的工作经验。

### 1. 脱贫攻坚改善了基础设施和公共服务条件

基础设施供给的数量和质量对贫困地区的发展与贫困人口的收入至关重要。长期以来,基础设施滞后是阻碍贫困地区发展的一个重要因素,特别是深度贫困地区由于自然地理条件恶劣、生态环境脆弱等原因,基础设施建设成本较高、难度较大、基本公共服务供给短缺成为制约当地经济社会发展的一个主要短板。党的十八大以来,国家通过出台专项扶贫、行业扶贫政策,加大扶贫资金支持增加公共服务供给的力度,大力推进交通基础设施建设、水利基础设施建设、电力网络建设、信息基础设施建设以及教科文卫等方面的民生工程,明显改善了农村贫困地区的基础设施条件,为贫困地区的发展提供了基本的民生保障。2013—2017年贫困地区农村基础设施和公共服务情况见表1。由表1可知,2017年贫困地区农村的公路、电话、电视、宽带、主干道硬化的农户比重比2013年有了较大幅度的增长,2013—2017年公共交通、垃圾处理、上幼儿园和小学便利的农户持续增加。精准扶贫实施的六年多来,国家对贫困地区基础设施的投入和建设,不仅提高了贫困地区人群抵御风险的能力,而且使得贫困地区自身发展的脆弱性和风险大大下降,还为贫困人口提供了更多的发展机会。

表1 2013—2017年贫困地区农村基础设施和公共服务情况

时间	2013	2014	2015	2016	2017
所在自然村通公路的农户比重	97.8	99.1	99.7	99.8	99.9
所在自然村通电话的农户比重	98.3	99.2	99.7	99.9	99.8
所在自然村能接受有线电视信号的农户比重	79.6	88.7	92.2	94.4	99.9
所在自然村进村主干道硬化的农户比重	88.9	90.8	94.1	96.0	97.6
所在自然村能乘坐公共汽车的农户比重	56.1	58.5	60.9	63.9	67.5
所在自然村通宽带的农户比重	—	—	71.8	79.8	87.4
所在自然村垃圾能集中处理的农户比重	29.9	35.2	43.3	50.9	61.4
所在自然村有卫生站的农户比重	84.4	86.8	90.4	91.4	92.2
所在自然村上幼儿园便利的农户比重	71.4	74.5	76.1	79.7	84.7
所在自然村上小学便利的农户比重	79.8	81.2	81.7	84.9	88.0

注:数据来源《2018年国家统计局农村贫困监测调查》。

### 2. 脱贫攻坚以产业扶贫为抓手,提升了贫困地区的发展能力

我国传统的扶贫模式包括救济式扶贫和开发式扶贫,前者通过资金和物质的帮扶,在一段时间内使得贫困得以缓解但难以实现可持续发展,这种“输血式”的救助方式还有可能使贫困人群陷入“福利陷阱”,后者则是通过引导贫困人口参与到市场机制中,发挥贫困人口的主体作用,培养他们自力更生、自我发展的技能,从而激发贫困地区的内生动力。把“发展生产脱贫一批”摆在“五个一批”之首体现了产业扶贫在脱贫攻坚中的重要地位。习近平总书记指出:“发展产业是实现脱贫的根本之策。要因地制宜,把培育产业作为推动脱贫攻坚的根本出路”。因此,因地制宜地发展贫困地区的特色产业是确保贫困地区实现经济可持续发展的有效途径。经济增长对减贫作用体现在两方面效应:为贫困人群提供就业和创收机会的直接效应;增加税收并通过财政转移使贫困户受益的间接效应<sup>[2]</sup>。各地在脱贫攻坚的工作中,一直把发展当地特色产业放在突出重要的位置。

扶贫车间作为产业扶贫的一个新的发展模式,已在全国范围内得到广泛的推广,截至2017年,我

国中西部 22 个省份共建立了 2 万多个扶贫车间,吸纳贫困人口 14.9 万人<sup>[3]</sup>,扶贫车间为有劳动能力的贫困人口提供了就近工作的机会,同时也为贫困人口实现稳定脱贫提供了保障。积极打造农村产业的优化升级,拓展农业与旅游、养老、餐饮、文化等产业结合,开展新型农业经营活动,近年来家庭农场、农民专业合作社、生产大户、专业户、农业龙头企业等各种新型农业生产经营主体发展迅速,并逐步成为产业扶贫的主要力量,不少贫困地区通过“企业+基地+合作社+农户”的经营模式,对贫困户起到积极的辐射带动作用。

### 3. 脱贫攻坚为贫困地区创造了益贫式的发展环境

精准扶贫关键在“精”,并贯穿于“精准识别、精准施策、精准帮扶、精准脱贫”的整个过程,其核心突出以人为本,关注贫困地区和贫困人口的发展情况,并为他们提供公平的发展机会。新时代,我国的扶贫模式已转变为坚持开发性扶贫和综合性保障扶贫并重。保障性扶贫类似社会保障的“托底”功能,主要通过贫困人口外部的投入来解决贫困人口的基本生存需要和基本尊严<sup>[4]</sup>,更加突出对贫困地区弱势群体的政策保障力度,除了实行政策低保兜底扶贫以外,在健康、养老、教育、医疗和住房安全等方面也实行全覆盖。对于有生产能力的贫困人口,在硬件方面,关注穷人本身的发展,即通过教育精准扶贫塑造贫困人口可行能力为贫困地区积累人力资本;在软件方面,结合扶贫对象所在的外部环境,加强基本公共服务体系建设。公共服务减贫路径不仅提升贫困个体的发展能力,同时也为贫困个体获得进一步发展提供坚实的后备保障和良好的外部环境<sup>[5]</sup>。2018 年出台的《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》提出,到 2020 年实现贫困地区基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平的目标已确定<sup>[6]</sup>,提高贫困地区的公共服务的供给水平,特别是破除深度贫困地区的公共服务缺口已成为脱贫攻坚的工作重点。

贫困概念从最初的只考虑经济维度的收入贫困,开始向发展能力的贫困、进而到权利贫困转变<sup>[7]</sup>,贫困呈现出多维的特征。作为脱贫攻坚主战场的深度贫困地区,其收入水平、健康水平、教育机会、人力资本发展均低于全国平均水平,其长期陷入贫困的原因与当地独有的贫困亚文化现象密切相关。如有些偏远的深度贫困地区,由于历史地理等自然原因,长期封闭、与主流社会脱节,久而久之在这种环境下滋生的等靠要的消极思想,根植于贫困人群的头脑之中也会传递给下一代,进而制约了当地居民减贫发展的动力和能力。在脱贫攻坚中,教育精准扶贫在扶志和扶智上下功夫,通过提供人的认知和思想水平来激发贫困人群主动的脱贫意识,同时动员贫困人口积极参与到各种类型的产业帮扶项目,在实现经济效益的过程中还能培养贫困人口的发展能力和自信心,破除贫困亚文化的环境限制,塑造有助于贫困人群自力更生的良好的发展环境。

### 4. 脱贫攻坚促进了乡村治理体系的完善和创新

脱贫攻坚致力于解决贫困问题,减贫成效显著,同时也促进了国家治理体系的改革和创新,特别是进一步完善了乡村治理体系。针对新时期扶贫开发的复杂性和艰巨性,中国的反贫困治理体系进行了以下创新:一是国家治理重心的下移,把为人民服务的宗旨落在实处。精准扶贫体现了“精细化”治理的工作理念,通过选派“第一书记”“驻村工作队”等干部驻村方式更加贴近群众、帮扶措施更加精准。二是乡村协作治理框架的形成,既包括政府体系内跨部门领导小组及多部门参与反贫困措施,逐渐形成了多层级、跨部门的多维贫困治理网络<sup>[8]</sup>,同时贫困县涉农资金县级整合,对涉农资金进行有效的管理和规范。三是多元主体参与。传统的单一主体的反贫困治理模式出现了越来越多的不适应性,政府职能的转变推动了治理方式的变革,特别是不同利益主体的参与,包括事业单位、社区组织、合作社、第三方机构、企业主体的参与,多元主体协同推进的反贫困治理模式不仅有效地满足了困难群众的需求,而且有助于实现减贫效应最大化。脱贫攻坚中治理体系的探索,有利于形成一个有效的乡村治理体系,而这是乡村振兴的重要组成部分和基础条件。

## 二、乡村振兴有助于巩固提升贫困地区的脱贫质量

随着贫困发生率不断降低,贫困人口的规模不断缩小,脱贫难度逐渐加大,贫困问题也逐渐聚焦,

主要集中在集中连片特困地区和深度贫困地区,由于这些地区长期以来受客观的自然条件制约,基础条件较为薄弱,其脱贫难度和压力较大。脱贫攻坚作为一个阶段性的战略任务,旨在规定的期限内实现脱贫目标,但是贫困地区的家庭和个人的风险具有脆弱性和不确定性,难免会出现有些脱贫户返贫的现象。与此同时,对脱贫不久和将要脱贫地区来说,扶贫产业刚刚步入正轨,经济发展的基础较为薄弱,公共服务和基础设施条件依然存在不足,因此,脱贫之后需要建立一个长效稳定的机制来继续巩固提升脱贫攻坚的成果,而乡村振兴战略正是对于脱贫攻坚成果进行有效巩固的重要战略,也是确保脱贫质量的一项长效机制。

### 1. 乡村振兴有利于贫困地区产业扶贫的提质和成果的巩固

乡村振兴战略是一项长期的历史任务,同时也被列为决胜全面建成小康社会需要坚定实施的七大战略之一,对贫困地区以及全国农村的可持续发展具有重要的意义。乡村振兴战略的五句话、二十字的总方针是对农村生产、生活、生态、文化等方面的全面升级,是对脱贫攻坚的进一步升华和改造,其中产业兴旺是乡村振兴战略的基本前提和物质保障,在产业扶贫的基础上围绕提升农村一二三产业融合,发展彰显地域特色的产业,通过拓展农业的产业链条,引导资本、人才、技术等生产要素实现城乡之间的自由流动,将为现代农业农村的发展注入新动能,以期实现贫困户持续稳定的收入。从贫困户可持续脱贫的视角来看,产业发展是促进贫困户稳定增收和提升自我发展能力即造血能力的有效措施。通过近几年的脱贫攻坚的推进,贫困地区的产业扶贫初见成效,很多地区结合自身区位条件和农业发展特色探索出了各种有效的产业扶贫模式,这些扶贫模式已经成为实现贫困户稳定脱贫的有效措施。而乡村振兴战略中“产业兴旺”的提出将在沿袭脱贫攻坚中产业扶贫的基础上,一方面实现贫困地区产业扶贫的提质,另一方面将有效巩固脱贫攻坚过程中产业扶贫所形成的成果,使贫困地区的产业发展在做大的基础上进一步做强。从而最终实现脱贫攻坚中的产业扶贫和乡村振兴中的“产业兴旺”的有效衔接。

### 2. 乡村振兴有利于化解贫困地区与其他地区发展的非均衡性矛盾

与脱贫攻坚的目标对象不同,乡村振兴面向的是全国范围内的农村地区 and 广大农民,在保障贫困地区基本生存需要的基础上,更加重视满足各地区农民多元化的发展需求,是解决发展不平衡和不充分的问题的根本之策。2018年城乡居民人均可支配收入之比是1:2.69,城乡收入依然存在差距,而且东部与中西部地区的农村发展水平差距较大、中西部的人才流出较多。因此,实施乡村振兴战略是一个艰巨而繁重的任务,减少地区和城乡之间的差距并不是一蹴而就的事情,必须设立长远的可持续发展目标,这需要更大的耐心来投入更多的精力和责任为全国农民提供基本的生产生活保障,循序渐进地加快推进农业农村现代化。就目前农村发展的现状来看,在处理“锦上添花”和“雪中送炭”的关系上,国家对绝大部分农村地区的政策导向更多地要注重“雪中送炭”。而乡村振兴战略的提出将在“雪中送炭”的基础上有效地实现“锦上添花”,即实现脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接。作为一项重要制度,乡村振兴战略对于贫困地区的发展又是一场变革性的革命,通过乡村振兴过程中各项政策的实施将有效地缓解城乡之间的差距,特别是缩小中西部贫困欠发达地区和东部发达地区在发展质量上存在的差距。从地区发展和城乡发展之间的关系来看,乡村振兴首先将解决地区之间发展的非均衡性,通过对于贫困地区基础设施建设和公共服务、产业发展、治理能力的提升来实现贫困地区的整体性发展。与发达地区相比,贫困地区和欠发达地区更具一定的发展潜力,同样的资源投入带来的边际报酬较高,乡村振兴过程中大量人力、物力、财力的投入将在脱贫的基础之上实现这些地区经济和社会发展的再一次腾飞,对于破解贫困地区和其他地区发展的非均衡性矛盾发挥一定的作用,也对巩固和提升贫困地区的脱贫质量发挥着有效的作用。

### 3. 乡村振兴有利于建立稳定脱贫的长效机制,实现可持续脱贫

农村绝对贫困人口的消除意味着脱贫攻坚的结束,但是必须清醒地认识到脱贫攻坚的结束并不代表贫困的终结。建立稳定脱贫的长效机制,有效避免返贫现象的发生是实现可持续脱贫的最有效方式。在当前的贫困地区,尤其是深度贫困地区,仍有部分农村人口长期徘徊在贫困线周围,即所谓

的边缘贫困人口,这一部分人生计脆弱,一旦遭遇天灾人祸极易陷入贫困,所以,在脱贫之后建立相应的返贫防范机制显得尤为重要。而乡村振兴战略的提出将从生计保障、公共服务建设、产业发展等多方面给予贫困地区和贫困人口多方位的支持和帮扶,从而实现贫困人口的可持续发展,尤其是对于边缘贫困人口发挥较强的作用。从乡村振兴与脱贫攻坚二者之间的关系来看,乡村振兴的一系列措施为建立稳定脱贫的长效机制提供了有效的保障和奠定了坚实的基础,对有效防止返贫和实现可持续脱贫将发挥有效的作用。无论从乡村振兴的一系列政策还是脱贫攻坚的相应措施来看二者具有一定的契合性,乡村振兴将在脱贫攻坚的基础上将实现脱贫成果的有效巩固和脱贫的可持续性。在乡村振兴中加大对于刚脱贫以及即将脱贫的人口和地区的支持,从政策和制度方面给予相应的倾斜对于在脱贫攻坚之后巩固脱贫成果和提升脱贫质量均发挥有效的作用。

### 三、做好脱贫攻坚与乡村振兴衔接的对策

“三农”问题一直以来都是全党工作重中之重,党的十九大强调大力实施乡村振兴战略,坚决打好脱贫攻坚战,两者有机统一,相辅相成并具有紧密的实践逻辑:脱贫攻坚的短期目标是确保贫困地区的贫困人口在2020年实现如期脱贫,其长远目标是以高质量的发展实现乡村振兴,在实践中既要总结、汲取并推广脱贫攻坚时期积累的工作经验,又要把乡村振兴的战略思想融入脱贫攻坚的工作中去。

在当前两者交汇的特殊时期,做好打赢精准脱贫攻坚战与实施乡村振兴战略有效衔接,是贫困地区面临的一个现实问题,要根据不同地区社会经济现实的现实情况,既要抓好梯度跟进、又要抓好优化升级。所谓梯度跟进策略,主要是着眼于脱贫攻坚政策措施的延续,逐步扩大发展成绩,继续做好“量变”发展工作,以巩固脱贫成果为重点,对一些深度贫困地区,梯度跟进仍然是主要任务;所谓优化升级策略,是利用脱贫攻坚形成的坚实基础,积极促进乡村经济的“质性”转化和发展,中部和西部基础条件较好的贫困地区,应该积极协助小农户融入市场经济和城镇化的发展进程中,实现乡村振兴。做好脱贫攻坚与乡村振兴的衔接应重点关注以下五个方面的对策。

#### 1. 继续总结、运用并推广脱贫攻坚的经验和做法

乡村振兴战略从提出到落地需要建立系统长效的保障机制,自脱贫攻坚以来,我国政府进行了积极的探索并积累了一系列经验做法,有以下几点:

第一,权责明确的责任体系。中央出台脱贫攻坚责任制实施办法,强化“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的扶贫管理体制,构建起责任清晰、各负其责、合力攻坚的责任体系<sup>[9]</sup>,各级政府(中央、省、市、县、乡)严格实行党政一把手负责制,五级书记一起抓扶贫的工作格局,为脱贫攻坚的顺利完成提供了强有力的领导力量和组织保证,这种做法符合中国特色社会主义的基本国情,考虑到乡村振兴战略的目标对象更为广泛、任务更为严峻,广大农民是乡村振兴的主力军,因此,乡村振兴的具体任务还要进一步下放到各行政村,这需要各级政府加强农村基层党组织建设同时,还要进一步细化各责任人的职责划分。第二,全面的监督考核机制。为了实现2020年如期脱贫的目标,确保小康路上“一个都不掉队”,国家制定了从贫困县、贫困村到贫困户的严格考核机制,同时为了保证脱贫质量、增强脱贫绩效的公正,引入第三方评估,由社会专业组织作为独立的第三方对于扶贫脱贫工作进行客观评估,丰富了评估的形式,也使得评估更加有效,基层政府还将以上的考核结果与干部的综合考核挂钩,并作为干部选拔和调动的一个重要衡量标准。实施乡村振兴战略重在落地落实,借鉴脱贫攻坚阶段形成的严格考评方式,发挥考评监督机制的激励和鞭策作用对乡村振兴的扎实推进具有积极的作用。第三,多元主体参与的社会动员机制。政府培养了一大批优秀干部如“第一书记”进驻贫困村并取得了显著的脱贫成绩,同时也动员了社会多方面的力量投身到脱贫攻坚的工作中去,如社会组织、企业和个人进行对口帮扶。多元主体参与也是乡村振兴战略实施的现实需要,农民是乡村振兴的主体,要重视新型农业经营主体中新型农民的作用。脱贫攻坚阶段的做法为乡村振兴提供了一个优质的“样

本”和参考系,乡村振兴战略要在借鉴以上工作经验的基础上,探索出适合不同地区的农村发展模式与乡村振兴的有效途径。

在实施乡村振兴战略助力脱贫攻坚的同时,还应该清醒地看到,乡村振兴战略是一个系统性工程,乡村振兴战略目标是着眼于彻底消除城乡、工农发展的二元结构矛盾<sup>[10]</sup>,需要长远的规划和可持续发展目标。根据以上总结的脱贫攻坚的工作经验,要科学把握各地区的差异和特点,因地制宜、循序渐进,不能搞一刀切,如当下东北地区的乡村振兴应是关注粮食安全问题,而北京、上海农村地区乡村振兴的重点是城乡融合问题,深度贫困地区的乡村振兴重点是绝对贫困人口的脱贫。同时,在脱贫攻坚与乡村振兴的交汇时期,应该抓主要矛盾,分清轻重缓急,两手都要抓,两手都要硬。

## 2. 推进产业扶贫的优化升级,做好做强产业扶贫

产业扶贫作为脱贫攻坚的中坚力量,是贫困地区如期脱贫的有效手段。这几年来产业扶贫通过把贫困地区规模较小、组织化程度较低、市场竞争力较弱的产业发展壮大,并结合本地情况探索出多种模式来带动贫困户增收脱贫。十九大报告中,产业兴旺被列在乡村振兴战略的五个要求之首,明确了产业兴旺是乡村振兴之基的重要地位,产业兴旺是实现农业强、农村美、农民富的物质基础,同时也可以为现代农业农村发展注入新的内生动力和能力。产业兴旺作为后脱贫时代产业扶贫的升级版,要顺势而为在巩固脱贫攻坚的基础上进一步把农村产业做好做强,在脱贫攻坚时期,政府通过提供扶贫资金、技术、优惠政策等帮助很多贫困地区的产业从无到有地逐渐发展起来,有的产业已步入正轨,有的刚刚起步,政府在其中起到了主要作用。这里值得注意的是,从乡村振兴的战略目标来看,必须要正确处理政府与市场的关系,切忌只关注政策导向。要重视并遵循市场自身的规则和规律,充分发挥市场在农业资源配置中的决定性作用,政府的作用就是在相关的政策执行、市场监管等方面提供公共服务,这样也体现了“产业+扶贫”和“产业+振兴”的应有之义。

一方面要注重发展现代农业,推进一二三产业融合发展。国务院办公厅于2015年发布了《关于推进农村一二三产业融合发展的指导意见》首次提出“推进一二三产业融合发展”,这是构建现代农业体系的必然趋势。农业产业融合,可以发挥产业融合的乘数效应,是拓宽农民增收渠道、推动农业高质量发展、实现乡村产业兴旺的重要途径<sup>[11]</sup>。乡村振兴背景下要重点关注农业中不同类型产业之间如何融合,如有机循环农业,或者是与农业相关的二、三产业之间如农业+旅游、农业+互联网服务等进行产业的渗透、升级,同时注意拓展农业产业链,实现产业的优化升级。结合产业的发展状况将传统的农业产业链向前端产前和后端产后的加工、运输等环节延伸,也可以将农业的上下游产业联系起来,优化产业结构,增加农业的价值。另一方面,坚持适度规模经营,发挥新型农业经营主体的带动作用。新型农业经营主体包括家庭农场、专业合作社、龙头产业等是引领脱贫攻坚推进的主力军。截至2016年底,全国纳入农业部门名录的家庭农场44.5万户,依法登记的农民专业合作社179.4万家,各类农业产业化龙头企业13万个,各类农业社会化服务组织115万个<sup>[12]</sup>,近年来,新型经营主体发展壮大,既具有农业现代化的经营理念,也是实现小农户与现代农业有机衔接的纽带,更是落实乡村振兴战略的有效手段。

## 3. 提供高质量的金融供给服务,满足农户的多样化需求

金融扶贫作为精准扶贫“五个一批”中的一项重要惠民工作,在脱贫攻坚中发挥着不可或缺的重要作用。农村的道路、电力、农田水利、危房改造等与人们的生产生活息息相关,这些基础设施和公共服务都属于公共产品或准公共产品,具有很强的外部性,脱贫攻坚过程中虽取得了一定的成绩,但依然存在地区间的基础设施覆盖率失衡的问题,有许多投资缺口迫切需要解决。乡村振兴战略更需要金融服务的支持和保障,农村金融服务不仅有市场性,而且还肩负着社会责任,2018年,第一产业的固定资产投资增长幅度超过二、三产业,金融服务则在其中发挥了重要的作用。

然而,目前仍有很多地区的金融服务欠缺,有些地区农民金融服务的可及性和便利性尚且不足,现阶段,普惠金融具有包容性,乡村振兴就是要在在此基础上“补短板”“强弱项”,考虑到作为第一产业的农业具有自然和市场双重风险,未来金融工作的重点就是为农村金融创造一个良好制度、市场和信

用环境。

2019年1月人民银行等五部门联合发布的《关于金融服务乡村振兴的指导意见》提出金融资源的倾斜领域有对贫困户的扶持、新型农业经营主体和小农户的金融服务、农村产权制度改革金融服务等几个方面。由此来看,农村金融服务的涉及面较为广泛,不同地区、不同经营主体以及不同产业类型对金融服务的需求各不相同。乡村振兴战略背景下,更要充分发挥金融服务的有效性,注重加强金融体系制度化建设,完善金融服务体系。制度化的金融体系是农村金融高质量发展的基本前提,建立健全规范的市场准入、信用评估及风险管理制度,并把普惠金融融入乡村振兴的战略中去,进行金融服务模式的探索和创新,扩大农村金融服务覆盖范围和惠及力度,提升各地农村金融服务供给的配置效率,更好地满足农村不同主体多样化的金融需求。同时也要注意发挥不同金融主体的作用。农业发展银行作为我国唯一的农业政策性银行,除了发挥政策性银行的作用以外,积极引入商业银行及民间资本的作用也是金融服务于乡村振兴的重要举措。

#### 4. 提高农村治理能力和水平,构建新时代的乡村治理体系

基层民主自治制度是中国特色社会主义民主制度的充分体现,但长期以来,村委会在村民自治的过程中更像是乡镇政府意志的表达,其行政化色彩较为严重,使村民自治陷入“内卷化”的状态,加之提供的公共物品和公共服务水平的效率不高,农民参与农村治理的积极性不高,村两委的工作效益呈边际效益递减的趋势。脱贫攻坚时期,国家先后出台了《关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》和《关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见》,选派了一支优秀的干部队伍深入一线贫困村,紧密配合当地村委会进行基层党建、社会稳定、经济发展、提供农村公共服务等方方面面的建设来实现精准脱贫,增强了与人民群众的交流和联系,健全并完善了村民自治体系,提高了村两委的公共服务水平和工作效率,在扎实推进贫困户脱贫、贫困县摘帽的过程中发挥了积极的先导作用。

当前既要夯实脱贫攻坚的发展基础,也要继续吸取驻村工作队的宝贵经验和工作方法,将乡村振兴工作重心下移到农村,将选派干部组建驻村工作队的这种密切联系群众的工作方式制度化、常态化,建立乡村振兴驻村工作的长效机制。事实上,这种基于群众路线的干部驻村机制早在解放战争时期就被共产党倡导和运用<sup>[13]</sup>,所以说,精准扶贫期间的驻村干部选派并不是运动式的治理方式,如今驻村工作队的工作理念则实现了从“行政化”向“服务型”的转变。党的十九大报告将“治理有效”作为实施乡村振兴战略的总要求之一,在推进乡村振兴战略的过程中,可以建立乡村(社区)服务站,有针对性地为农业农村农民的发展提供公共物品和公共服务,乡村振兴工作队通过密切与群众交流,及时了解农民对公共服务的诉求,并与农民之间形成良好的沟通机制,从而有助于激发出农民参与乡村事务治理的积极性。因此,在有条件的地区推进乡村振兴工作队与村两委“互补”的治理模式,也有利于村民自治的规范化、制度化建设。此外,为了保证驻村工作队更好地发挥作用,打造一支高素质的乡村振兴工作队,要建立健全相关的选拔、考核以及自身的保障等方面的机制。

#### 5. 深化对脱贫攻坚的思想认识,强化对弱势群体的社会保障力度

三年脱贫攻坚任务与2020年“两不愁,三保障”脱贫目标的完成,意味着绝对贫困的消除,但必须认识到贫困是一种常态化的社会现象,相对贫困仍长期存在,社会上依然也将有穷人存在,同时也要注意一部分脆弱的脱贫户,因不可抗拒的外力因素导致返贫的现象。“社会保障兜底一批”作为精准扶贫“五个一批”中的重要组成部分,这里指的是基本丧失和完全丧失劳动能力无法参与到经济发展中的人员。然而随着经济、社会、政治、文化的发展,人们的生活需求日益多元,并且我国长期以来的城乡二元结构,导致地区之间发展不平衡,城乡之间依然存在较大的差距,接下来的工作要继续加强面向弱势群体的社会服务,要进一步加强针对弱势群体的社会服务,增强社会保障力度。

从群体的基本特征上来看,弱势群体具有经济上的低收入性、生活上的贫困性、政治上的低影响力和心理上的高度敏感性<sup>[14]</sup>,特别是加大对农村中的留守儿童、残障、老人等群体,在农村的最低生活保障、农村养老和留守儿童等服务的兜底保障范围和力度。进一步完善低保制度,一方面根据地区

发展情况科学地调整低保标准,另一方面从对困难群体的帮助主体来讲,我们国家的基本制度设计应该是“家庭—集体—国家”,即首先要发挥家庭的基本功能,在家庭、集体经济等都无力帮助时,再由国家的低保政策予以兜底救助<sup>[15]</sup>。目前在人口老龄化的社会背景下,农村地区的老年人口数量增速较快,很多地区的养老服务和资源供需失衡,要重点提升农村养老服务供给、改善敬老院的养老服务水平,将农村养老服务作为乡村振兴战略中的重点任务来抓。由于农村人口外出务工的数量较多,留守儿童一直以来都是农村的重点问题,通过建立留守儿童关爱体系,时时关注留守儿童的动态,防止因学致贫的现象发生。

### 参 考 文 献

- [1] 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[J].学理论,2017(11):15-34.
- [2] 汪三贵.在发展中战胜贫困对中国30年大规模减贫经验的总结与评价[J].管理世界,2008(11):78-88.
- [3] 新华网.国务院扶贫办:将扶贫车间作为精准扶贫重中之重[EB/OL].(2017-11-11)[2019-05-23].[http://news.cnr.cn/native/gd/20171111/t20171111\\_524021112.shtml](http://news.cnr.cn/native/gd/20171111/t20171111_524021112.shtml).
- [4] 孙久文,张静.论从开发式转向开发与保障并重的新扶贫模式[J].西北师大学报(社会科学版),2019,56(1):118-124.
- [5] 左停,徐加玉,李卓.摆脱贫困之“困”:深度贫困地区基本公共服务减贫路径[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018,18(2):35-44.
- [6] 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[N].人民日报,2018-08-20(001).
- [7] 左停.贫困的多维性质与社会安全网视角下的反贫困创新[J].社会保障评论,2017(2):73-89.
- [8] 左停,金菁,李卓.中国打赢脱贫攻坚战中反贫困治理体系的创新维度[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2017(5):12-18.
- [9] 刘永富.不忘初心坚决打赢脱贫攻坚战——党的十八大以来脱贫攻坚的成就与经验[J].中国扶贫,2017(6):6-8.
- [10] 张红宇.坚持走中国特色社会主义乡村振兴道路[J].经济,2018(5):20.
- [11] 张红宇.坚定不移实施乡村振兴战略[J].理论参考,2018(4):54-57.
- [12] 新华网.我国全力培育新型农业经营主体[EB/OL].(2017-12-15)[2019-05-23].[http://www.xinhuanet.com//fortune/2017-12/15/c\\_1122118917.htm](http://www.xinhuanet.com//fortune/2017-12/15/c_1122118917.htm).
- [13] 李鑫诚.乡村权力下沉治理模式的运行策略及其反思[J].湖北社会科学,2017(4):22-27.
- [14] 钱再见.中国社会弱势群体及其社会支持政策[J].江海学刊,2002(3):97-103.
- [15] 左停.进一步明确低保兜底的定位和对象[J].中国民政,2017(9):54-55.

(责任编辑:金会平)



### **Gradient Promotion and Optimization and Upgrading: A Study on the Effective Connection between Poverty Alleviation and Rural Revitalization**

ZUO Ting ,LIU Wenjing ,LI Bo

**Abstract** Poverty alleviation and rural revitalization, strategies of national level, are of great significance to the realization of the Two Centenary Goals. Poverty alleviation has improved the construction of infrastructure to provide better public services and the development capacity of the poor population through industrial poverty alleviation, created a friendly development environment conducive to poor areas, improved and reformed the rural governance system and laid a solid foundation for the development of the poor areas. The execution of rural revitalization strategy not only consolidates the achievements of industrial poverty alleviation, but also resolves the unbalanced contradiction between poor areas and non-poor areas, which is conducive to the establishment of a long-term mechanism to stabilize poverty alleviation, thus consolidating and uplifting the quality of poverty alleviation, and further assuring its achievements. An efficient connection between poverty alleviation and rural revitalization urges for both gradient promotion and optimization and upgrading. It is therefore proposed to expand the experiences gained from poverty alleviation, optimize and upgrade the industrial poverty alleviation, provide financial services of high quality, improve the rural governance capacity and level, and strengthen the social security for the disadvantaged.

**Key words** poverty alleviation; rural revitalization; rural governance; effective connection; long-term mechanism

### **Catching-up Economic Structure, Independent Urbanization and Rural Revitalization**

ZHU Yaolong

**Abstract** Based on the investigation of Lewis' convergence conditions, the paper finds that China's incomplete urbanization has destroyed the population conditions necessary for the improvement of production efficiency in the agricultural sector and led to the solidification of the dual economic structure. The current land system has led to the problem of dual-track urbanization, resulting in an imbalance in the distribution of land value-added income. Driven by the aversion to loss, the process of independent urbanization of the rural population is locked in the state of "flow without moving". The failure of rural population's autonomous urbanization has resulted in many forms of non-contractual system. With the joint action of non-cooperative behavior induced by loss aversion, the family-based non-contracting system is disintegrating the collective consistent action criteria, which makes the operation of rural collective ownership system have a nominal orientation, increases