

DOI:10.16158/j.cnki.51-1312/f.2021.10.012

脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的机制构建和政策体系研究

□张明皓 □叶敬忠

脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接是在贫困质态转轨、共同富裕理念导向以及“三农”工作重心转移背景下所产生的重要战略举措。脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的机制构建包括从顶层到基层的全方位巩固机制、贫困与非贫困统筹的全领域拓展机制以及从防贫到振兴的全过程接续机制。脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的政策体系安排则需要充分回应衔接政策体系设计、政策执行保障和政策调适创新的问题,只有建立基础性和差异性相统一的衔接政策体系、构筑内部风险防范和外部资源供给协同化的政策保障以及依托政策分类调适平抑衔接政策波动才能真正实现二者衔接的灵活性、顺畅性和稳定性。

关键词: 脱贫攻坚; 乡村振兴; 有效衔接

中图分类号: F327 文献标识码: A 文章编号: 1003—5656(2021)10—0110—09

引言

中国脱贫攻坚工作已全面收官,现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫,832个贫困县全部摘帽,12.8万个贫困村全部出列,农村绝对贫困问题得到历史性解决。脱贫攻坚的全面胜利彰显了中国的政治优势、制度优势和道路优势,中国的脱贫攻坚经验为世界减贫史贡献了极佳的范例。贫困作为复杂的经济和社会过程会持续再生产,农村绝对贫困的消除并不意味着中国减贫工作的终止,中国将进入相对贫困治理的新阶段。2020年中央“一号文件”指出“要研究建立解决相对贫困的长效机制,推动减贫战略和工作体系平稳转型”^[1],2021年中央“一号文件”强调“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”^[2]。保证脱贫攻坚完成后不留政策空白和工作空档已经成为中央高度关注的政策议题,脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接则为“三农”工作重心转移和推进农业农村现代化提供了新的政策思路和学术增长点。

在学术研究上,关于脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的研究主要包括以下三个方面:一是脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的耦合关系论证。脱贫攻坚与乡村振兴具有连续性和继起性^[3],在实践过程中表现为主体一致、作用互构和内容共融的互涵性关系^[4]。二是脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的困境审视。脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的内部困境表现为覆盖主体扩展难、聚焦空间延伸难以及政策力度持续难等多方面难题^[5],而贫困区域支撑能力不足、贫困地区脱贫前后经济政策衔接、治理体系转换不畅等

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“从脱贫攻坚到乡村振兴的有效衔接与转型研究”(20&ZD163)

作者简介: 张明皓,西北大学公共管理学院讲师;叶敬忠,中国农业大学人文与发展学院教授。

则构成加剧二者有效衔接困境的重要外部因素^[6]。三是脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的实现路径探讨。脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接应坚持梯度递进和优化升级的原则,从产业发展、空间结构优化、生态建设、基础设施建设和公共服务建设的重点领域设计有效衔接路径^[7]。同时,二者有效衔接路径的设计需要坚持政府主导和市场决定的双向驱动,从政府稳定外部支持投入机制和市场培育内生动力方面为二者有效衔接构建可持续性的支撑条件^[8]。另外,思想保障、组织保障、人才保障和社会协同保障是促进二者有效衔接的关键路径^[9]。

以上研究从不同侧面对脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接进行了有益思考,厘清了二者之间的逻辑关系,并对二者有效衔接的困境和突破路径作出了总体性探讨,但仍存在以下可拓展之处:一是学者主要基于脱贫攻坚与乡村振兴的逻辑关系对二者有效衔接的一致性和耦合性进行探讨,但对二者有效衔接的机制构建机理亟待进行深入剖析;二是相关研究虽然已经指出二者有效衔接的实现路径,但主要集中于宏观性和理论性的解读,对脱贫攻坚向乡村振兴的政策转移接续和政策调适问题缺乏具体探究,因此也就从整体上制约了二者有效衔接的落地执行力。在绝对贫困向相对贫困转化的历史语境下,为回应全面建成小康社会后“三农”工作重心转移的时代要求,亟待系统性地探究脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的机制构建以及政策体系问题,以弥补脱贫攻坚完成后的“政策悬崖”,为全面推进农业农村现代化提供具有实践意义的政策思路。

一、脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的时代动因

“脱贫摘帽不是终点,而是新生活、新奋斗的起点”^[10],接续推进乡村振兴关系到第二个百年奋斗目标的实现。推动脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接具有鲜明的时代动因,贫困质态转轨、价值理念转化以及“三农”工作重心的转移是推动二者有效衔接的重要背景因素。

(一) 贫困质态转轨:从绝对贫困到相对贫困

绝对贫困是“个人或家庭劳动所得和其他收入不能维持基本生活需要”,其具有生存性、原生性和集中性等特征。而相对贫困则是“与社会平均收入相比,一部分人处于社会平均水准最下层的贫困状态”,其具有发展性、次生性和弥散性等特征^[11]。相对贫困是伴随社会转型而衍生的次生状态,具有社会结构性、社会权利性以及社会心理性等维度表现^[12],缓解相对贫困必须充分考虑社会结构的综合调整、贫困群体权利的维护以及社会心理的平衡,贫困的质态转换意味着瞄准贫困群体生存保障标准的单一维度已不具有可行性,治贫措施应更加关注结构性、权利性和心理性的综合问题。脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的过程即是原有对绝对贫困群体的发展干预转向依托乡村各领域的综合性调整以缓解相对贫困的过程。乡村振兴战略是涵盖产业、人才、文化、生态和组织振兴的整体性范畴,其战略重点既关注乡村发展的深层次结构性问题,也对人的全面发展予以高度关注^[13]。同时,乡村振兴战略具有长周期性,可以适应相对贫困的动态转换趋势,具有缓解发展性贫困、权利贫困与文化贫困的潜力,具有纳入相对贫困解决方案的合理性。然而,绝对贫困向相对贫困质态转化并非线性过程,已脱贫人口因“政策悬崖”和内生动力不足等原因可能会再次陷入绝对贫困,因此在脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接中仍应设置保底式的扶贫路径,以彻底稳定巩固脱贫攻坚成果。可见,在绝对贫困向相对贫困的质态转化过程中,既要全面推动脱贫攻坚向乡村振兴转型以统筹解决相对贫困问题,又要时刻警惕绝对贫困的复发风险,全力巩固脱贫攻坚成果。

(二) 价值理念转化:从底线保障到共同富裕

共同富裕是社会主义的本质要求。共同富裕是“生产将以所有的人富裕为目的”^[14]^[22],社会主义社会要“在资本主义时代的成就的基础上,在协作和对土地及靠劳动本身生产的生产资料的共同占有的

基础上,重新建立个人所有制”^{[15]374}。共同富裕正是社会主义社会区别于资本主义社会的优势所在和本质特征。习近平在中央财经委员会第十次会议强调,“共同富裕是全体人民的富裕,不是少数人的富裕,要分阶段促进共同富裕”^[16]。脱贫攻坚与乡村振兴则是共同富裕的两大关键步骤,“没有农村的小康,特别是没有贫困地区的小康,就没有全面建成小康社会”^{[17]4}。脱贫攻坚聚焦的是贫困地区和贫困群体的生存性保障问题,这构成全面建成小康社会的底线基础,为共同富裕提供了坚实的物质前提。而乡村振兴战略则是推动共同富裕“取得更为明显的实质性进展”的关键一招,党的十九届五中全会强调“走中国特色社会主义乡村振兴道路”,“强化以工补农、以城带乡,推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系”^[18],乡村振兴战略则是要破除工农和城乡发展机会的不平衡,真正推进工农和城乡的实质平等,通过城乡融合发展将全体人民纳入共同富裕轨道。可以说,脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接即是在更大范围和更高程度上推动共同富裕“取得实质性进展”的关键过渡性措施,共同富裕的对象也因此由贫困群体拓展至贫困群体和非贫困群体的统筹发展,共同富裕的范围也由农村拓展至城乡一体,更多群体将共享经济社会发展成果。脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接在共同富裕理论的指引下,将逐步缩小不同群体差别、工农差别和城乡差别,真正推进第二个百年奋斗目标伟大事业的实现。

(三)工作重心转移:从任务型治理到发展型治理

全面建成小康社会后,中国“三农”的工作重心将实现从脱贫攻坚向乡村全面振兴的历史性转移。“三农”工作重心的转移具有以下两重意蕴:一是脱贫攻坚与乡村振兴具有一致性的逻辑关系,可以为“三农”工作重心转移提供内在基础。在历史逻辑上,实施乡村全面振兴顺应了工业化和城市化中后期的演变规律^[19],脱贫攻坚向乡村振兴的重心转移具有历史必然性。在理论逻辑上,脱贫攻坚与乡村振兴均统一于社会主义的本质要求和以人民为中心的价值立场,具有目标一致、内容共融和主体一致的内在逻辑关系^[20]。二者价值立场和逻辑关系的贯通性使脱贫攻坚向乡村振兴历史性转移具有合理性。在实践逻辑上,脱贫攻坚所形成的工作体系和工作方法经验可以向乡村振兴平行转移,二者在体制机制和实践内容上具有共通性^[21]。历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑的统一性构成脱贫攻坚向乡村振兴重心转移的内在基础。二是脱贫攻坚与乡村振兴具有不同的治理目标,“三农”工作重心的转移意味着不同治理模式的转换。脱贫攻坚是政府主导的任务型治理模式,其建立了严格的政治压力传导机制,使脱贫攻坚在短期内取得了鲜明成效。而乡村振兴则是长时段战略工程,其注重“人一地一业一社会”的有机互动,关注的是如何激活乡村资源禀赋和多元主体内生动力,最大限度释放乡村发展优势,聚焦的是“放活”下的发展型治理^[22]。脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的过程即是由任务型治理转向发展型治理的过程,其尤其强调由政府主导转向政社协同,由政府资源集中投入转向激活乡村沉睡资源要素和引导社会资源投入,通过调动多元主体的积极性和资源要素来深度发掘乡村内源式发展潜能。在新发展阶段,“三农”工作重心的转移是要实现治理重心由任务导向向乡村全面发展导向的彻底转型。

总体而言,脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接具有深刻的时代动因,其是在绝对贫困向相对贫困的质态转轨、由底线保障到共同富裕的价值理念转换以及“三农”工作重心由脱贫攻坚的任务型治理转型至乡村振兴发展型治理的时代背景下所产生的。只有适应新发展阶段的时代理念和实践变革要求,才能为顺利推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接奠定坚实基础。

二、脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的机制构建

探索脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接需要正视脱贫攻坚与乡村振兴战略的共性和差异性,需要系统性地探讨二者有效衔接的机制构建问题,以真正保证二者衔接工作不留空当。本研究沿循“制度机制巩固—领域拓展—过程衔接”的分析进路,对二者有效衔接的机制构建予以阐释。

(一) 顶层与基层的统一: 脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的全方位巩固

脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的稳定推进需要建构从顶层到基层的全方位巩固机制,既需要顶层设计的整体谋划,也需要使衔接战略能够高效执行和落地,这需要三个层面制度机制的巩固:一是宏观层面的一体化规划。脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接需要建立统一性的制度框架、组织领导体系和工作规划。当前国家层面虽然已经出台推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的政策意见,并已组建乡村振兴局这一领导机构,但关于二者有效衔接的规划实施、项目建设和要素保障等细化执行方案仍处于初步探索之中。在5年过渡期内,宏观顶层设计应着重推进战略和政策布局的一体化,在组织机构职能转接、公共服务项目的均衡化供给以及要素的接续配置等方面制定更加系统化和可操作性的规划方案,从而夯实脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的组织基础、制度基础和资源基础。二是中观层面整体性执行机制的高效配置。实现脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接需要克服权力碎片化和信息资源碎片化的阻滞,构建整体性的执行机制框架。这需要在脱贫攻坚与乡村振兴信息数据共享支撑下构建政府各层级和各部门的无缝合作和联动响应机制,强化二者有效衔接的协同共振和资源整合能力,破除二者有效衔接的执行梗阻。三是微观层面建立乡村内生活力的培育机制。脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的实质在于实现从任务型治理向发展型治理转变,其根源在于乡村内生动力的激活。二者的有效衔接除依托外源性的正式制度嵌入外,同样需要发挥非正式制度的社会整合功能激活乡村内生动力,这需要充分借力乡村内生规则、道德习俗和互惠规范等的约束功能。同时,深入推进“志智双扶”,提升包括脱贫人口在内的全体农村居民的集体行动能力,使脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接实践的落地实施具备深厚的社会基础。

(二) 贫困与非贫困的统一: 脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的全领域拓展

脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的过程是由减贫领域向更大范围乡村发展领域拓展的过程,实现贫困与非贫困的兼顾统一是脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接领域拓展的主要标志,具体包括以下两个方面。一是覆盖对象的全领域拓展。脱贫攻坚是以贫困村和贫困户为基础单元,而乡村振兴则包含更加庞大的内容体量,其在覆盖对象上尤其强调全域性和均衡性,主要表现于:在贫困户与非贫困户的统筹上,二者的有效衔接需要实现脱贫不稳定户、贫困边缘户以及一般农户的统筹兼顾,一方面继续瞄准和扶持脱贫不稳定户和贫困边缘户等潜在风险群体,另一方面则要兼顾一般农户的差异化需求,防止因政策“悬崖效应”和“社会排斥效应”而引发贫困再生产^[23]。这需要二者有效衔接的机制建构更加注重区分多元群体层次和差异化的发展需求,引入责任连带机制,促进多元群体的联动发展。在贫困村与非贫困村的统筹上,受益于脱贫攻坚特惠型资源的集中投入,贫困村在公共服务基础设施改善和产业发展水平提升等方面取得长足进步,部分贫困村的发展速度和水平甚至已经超越非贫困村。脱贫攻坚对村庄界限的清晰划分已无法适应乡村振兴整体推进的需要,这极大程度上会激发贫困村和非贫困村非均衡性的矛盾^[24]。因此,脱贫攻坚期间所形成的资源投入结构和集成性的项目安排需要适当推广至非贫困村,在村际项目安排和产业发展布局方面统一谋划,逐步消除因政策差距而引发的村际发展差距,实现乡村振兴的均衡性推进。在城乡统筹方面,脱贫攻坚重点聚焦于贫困村,而乡村振兴则致力于解决城乡发展不平衡不充分的问题,注重从城乡融合的整体视野关照乡村的转型发展。因此,二者有效衔接应正确处理聚焦乡村和城乡融合的关系,由精准瞄准农村向城乡融合过渡,这需要逐步推进城乡公共服务标准的并轨统一和城乡要素资源的顺畅转移,实现城乡一体化治理模式的变革。二是由减贫领域向乡村多元发展的全领域拓展。与脱贫攻坚促进贫困村和贫困户物质福利改善的主导性任务目标不同,乡村振兴战略是包含产业、人才、生态、文化和组织振兴的统一体,其强调的是乡村多元领域的综合发展,因此应把握“生产—生态—生活”有机统一的原则,充分发挥产业扶持、环境管制、文化事业发展以

及乡村治理等多元领域的耦合功能,打造生态友好型产业和“三治合一”的乡村治理体系,将乡村振兴维系在生产发展、生活富裕和生态良好的文明发展道路之内。总之,二者的有效衔接亟待树立系统思维和综合思维,在覆盖对象上由瞄准贫困个体的解析单位拓展至贫困与非贫困对象的统筹,由聚焦乡村转向城乡融合的整体视野,由主导性的减贫领域向乡村多元化领域发展转变,从而推进乡村全域振兴。

(三)防贫与振兴的统一:脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的全过程接续

在时间维度上,如何保证脱贫攻坚完成后不留工作空白,实现从运动式攻坚治理向制度性长效治理机制过渡,构建与现代化相适应的乡村振兴体系成为二者有效衔接的重要任务。脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接需要正确处理防贫与振兴的关系,为共同富裕建构长效制度基础。脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接表现为时间维度上的全过程接续:第一阶段是在坚持脱贫攻坚“四个不摘”的基础上,构建与乡村振兴相融合的减贫体系,防止大规模返贫。5年过渡期内应以“防贫”为中心,防贫对象应重点聚焦于已脱贫户和贫困边缘户,认真梳理整合脱贫攻坚“五个一批”政策体系,继续实施预防型和普惠型双轮支撑的减贫政策体系,避免潜在风险群体重新陷入福利停滞状态,抑制贫困再生产^[25]。第二阶段是在防止大规模返贫基础上,向第二个百年奋斗目标过渡,建立制度化的长效机制接续推进乡村振兴。“防贫”是乡村振兴的底线,而制度化的机制培育和建设则是实现向乡村振兴顺利转型的关键。乡村振兴的制度化机制建设重点体现以下方面:在参与合作机制上,依托党的领导力和组织力,以党建全覆盖的方式建立政府、社会和市场协商合作的组织联结机制。而政府则需要充分发挥“引导者”和“协调者”的角色,为多元主体参与乡村振兴建构平等性的制度空间,健全多元主体的利益协调机制,形成乡村振兴共建共治的有力基础。在资源配置机制上,政府应推动资源和服务重心下沉至乡村振兴一线,赋予多元主体以项目转移承接和资源使用的渠道。同时立足于有效市场建设,提高资源市场化配置水平,以促进城乡资源要素的顺畅转移提升乡村振兴的资源整合能力。在监测帮扶机制上,重点对脱贫不稳定户和边缘户进行动态监测,尽快完善易返贫致贫人口监测预警机制,同时将动态监测识别与驻村帮扶相互衔接,针对暂时性贫困、支出性贫困和流动性贫困等贫困类型设置多元化的帮扶对接方案。在激励约束机制上,乡村振兴属于长期性的系统工程,需要尽快完善参与乡村振兴的激励约束机制。一方面需要继续强化中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制,建立乡村振兴常态化责任机制,全面提升乡村振兴决策的执行力度。另一方面构建干部保障型激励机制,通过合理设置奖励手段,为干部参与乡村振兴工作设置容错空间,为具有干事热情的干部特别是基层干部提供良好的待遇保障和工作保障。另外,通过项目支持倾斜和财政奖补等形式对积极参与乡村振兴的社会团体和市场力量提供可持续的利益激励,使乡村振兴成为全社会参与的事业。总之,在时间维度上,脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接表现为全过程的接续,即在5年过渡期内,重点以防止大规模返贫为基础,夯实乡村振兴底线;同时在彻底防贫的基础上,以第二个百年奋斗目标为指引,全面推进制度化机制建设,实现向更长期的乡村振兴转型。

前文从顶层与基层的统一、贫困与非贫困的统一以及防贫与振兴的统一的角度阐释了脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接机制构建的问题,回答了巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接这一根本性问题。“全面实施乡村振兴战略的深度、广度和难度都不亚于脱贫攻坚”^[26]。脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接更加需要具备系统思维和综合思维,才能推进二者有效衔接的战略工作行稳致远。

三、脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的政策体系安排

脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接机制构建回答了脱贫攻坚与乡村振兴“怎样衔接”的基本问题,而与机制建构相匹配的则是对二者有效衔接政策逻辑的深入考量,需要充分回应二者有效衔接政策体系设计、执行保障和调适创新的问题,这直接关乎二者有效衔接“怎样落地”的问题。

(一)建构基础性和差异性相统一的衔接政策体系

实现脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接一方面需要自上而下建构基础性的政策安排,以明确二者有效衔接的节奏和方向;另一方面则需建立回应不同区域和个体发展诉求的差异化政策体系,以使二者有效衔接的政策体系具备灵活性。一是基础性的政策体系要制定涵盖脱贫地区乡村振兴公共服务供给、项目资源投入以及重点工程安排的细化政策方案,同时建立与乡村振兴局组织机构改革相配套的人事编制、职级和工作待遇等过渡性政策安排,完成脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接组织领导机构的彻底定型化。二是结合不同区域发展趋势和发展模式,分类设计有效衔接的政策体系。区域间发展水平和发展模式不同,不同区域脱贫攻坚取得的成效以及乡村振兴的总体进度存在差异性,因此结合不同区域发展趋势的分析,可分设脱贫攻坚与乡村振兴衔接的“先行区”“推进区”“巩固区”,“先行区”是经济社会发展水平较高且不会发生返贫风险的地区,其主要的政策取向在于全面支持城乡融合发展,以城乡公共服务均等化缩小城乡差距和助推乡村振兴;在经济发展水平一般且返贫风险发生率较低的“推进区”,其政策设计重点在于加强农村现代化产业体系建设,深入推进农村三产融合和产城融合,以加快推进新型城镇化助推乡村振兴。而对刚脱贫的深度贫困地区,因其返贫风险较大,可将其作为“巩固区”进行政策谋划,其政策设计主要聚焦于巩固脱贫攻坚后续帮扶,全面弥补农村公共服务基础设施短板,以优先支持农业农村现代化增强农村地区发展动能。三是基于不同群体的差异性诉求设计二者有效衔接的微观政策。贫困边缘群体仍是政策支持的重点对象,但应转变特惠型政策中“发钱配物”的直接形式,综合采用生产奖补、技能培训和就业支持等方式提升群体内生动力。同时,在衔接政策设计中,重视新型农业经营主体的发展需求,鼓励新型农业经营主体拓展带动对象,形成纳入普通农户和贫困边缘群体的支持保护政策体系。另外,针对乡村所有群体关注的医疗和教育等公共问题,应逐步减少社会基本医疗保险和教育保障等福利政策享受的群体差异性,逐步消除政策福利依赖现象,以促进所有农户生活质量的提升。脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的政策体系设计应将整体层面、区域层面和个体层面的发展趋势和发展诉求相结合,从而建构涵盖不同区域和群体需求多元性和差异性的政策体系。

(二)构筑内部风险防范和外部资源供给双支撑的政策保障

提升脱贫攻坚与乡村振兴衔接的政策匹配度需要消除内部风险因素,同时以充分的外部资源投入政策构筑二者有效衔接的执行保障。一是以内部风险防范政策保障脱贫攻坚与乡村振兴衔接的稳定性。脱贫攻坚与乡村振兴衔接的风险可主要归因为自然风险、经济风险和社会风险,自然风险表现为农业生产经营仍受自然因素影响较大,经济风险表现为产业扶贫面临债务风险可持续性不强、就业扶贫渠道较窄并与社会需求不相匹配,社会风险表现为乡村社会利益不均衡矛盾加剧等。针对风险类型识别,推进二者有效衔接应执行以下风险防范政策:在自然风险方面,政府应出台鼓励政策性农业保险和商业性农业保险互补的政策体系,创新农业保险产品,通过价格保险和灾害保险等手段分散农业生产经营风险;在经济风险方面,政府应出台产业后续扶持政策,通过信贷优惠政策和金融支持政策逐步消除产业发展中债务风险,合理评估产业发展趋势,为优质产业提供可持续性的政策保障。同时继续巩固实施稳岗就业、返乡创业和就业技能培训政策,以东西劳务协作积极拓宽就业机会渠道,以企业用工需求精准摸排为导向强化就业培训与社会需求对接的针对性,根据吸纳已脱贫户和贫困边缘户的情况对用工企业提供税收、土地和信贷政策优惠,以巩固用工企业的就业脱贫功能。在社会风险方面,实施精英群体返乡充实乡村治理的鼓励性政策,同时依托驻村帮扶政策的常态化推动提升村级治理能力和矛盾化解能力,促进乡村秩序的良性协调。风险防范类政策有助于消除脱贫攻坚与乡村振兴衔接的内部隐患,保证二者衔接的稳定性。二是以外部资源供给政策保障脱贫攻坚与乡村振兴衔接的顺畅性。促进脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接需要外部资源投入政策组合的全方位保障,需要资金投入政策、

土地利用政策以及公共服务政策的综合性联动保障。在资金投入政策衔接方面,应不断优化原有扶贫专项资金支出结构,合理安排地方财政投入规模,将扶贫专项的政策性资金转化为支持脱贫攻坚和乡村振兴有效衔接的资金池。同时,积极推动落实涉农资金整合政策,将资金集中应用于乡村振兴的关键领域和关键环节。在土地利用政策方面,针对已经脱贫地区,实施城乡建设用地增减挂钩节余指标省内交易政策,推动新增建设用地计划指标优先用于巩固脱贫攻坚成果和支持乡村振兴,为二者有效衔接提供空间拓展保障。在基本公共服务均等化政策方面,应逐步推动教育、医疗以及社会保障等政策实现城乡一体化并轨,充分发挥基本公共服务均等化的政策普惠效应,逐步消除基本公共服务获取的准入门槛和群体差异性,增强乡村公共服务的可及性。总体而言,实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接需要构筑双轮支撑的政策保障体系,既需要内部风险防范政策维护二者衔接的稳定性,也需要外部资源配置保障型政策的多元组合,为脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接奠定基础。

(三)以政策分类调适平抑二者衔接政策波动

脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的关键在于平抑政策波动,这需要分类梳理和调整脱贫攻坚的原有政策,正确处理政策延续与退出、政策转化和政策新设之间的关系。一是在政策延续上,脱贫攻坚期所实施的投入保障型政策、公共设施类政策以及公共服务型政策均需要继续强化使用,不断改善已脱贫地区的资源投入质量,持续优化已脱贫地区的基础设施和公共服务环境,防止大规模返贫,使脱贫攻坚成果得到进一步巩固,顺利实现向乡村振兴的重心转移。二是在政策退出方面,着重对超常规的特惠型政策、拔高型政策以及督查考核类政策进行全面调整。如部分地区针对贫困户设置的过度医疗保障政策,造成地方财政巨大负担,影响了农村医保体系的健康运行,造成群体心态不平衡等社会问题。此类特惠型政策应在合理评估保障标准的情况下,逐步纳入现行常规化的农村社会保障体系。而针对层层加码和不断拔高的“锦标赛”政策应予以坚决取消,全面清理突击性和临时性的政策,避免过渡期内脱贫攻坚与乡村振兴衔接的实施再次陷入“泛福利化”陷阱。另外,针对督查考核类政策的调整,精确整合脱贫攻坚成果巩固和推进乡村振兴的目标事项,精简设置考核目标靶向,以突出问题解决和群众评价为标准强化督查考核结果导向,切实为基层减负,将基层主要精力用于落实二者有效衔接的实际工作中。三是在政策转化上,着重做好产业扶贫类、对象拓展类和帮扶类的政策延伸,政策衔接上尤其注重提升产业发展层次,对标农村三产深度融合的高质量发展模式,消除产业发展的“短平快”和同质化现象。同时,针对不稳定脱贫户和贫困边缘户等不同群体实施精细化的巩固脱贫政策方案,从项目承接和利润返还份额等方面出台新型农业经营主体、潜在贫困风险群体、普通农户的有机衔接细则,实现衔接对象的全范围拓展。另外,整合现有

表1 脱贫攻坚与乡村振兴衔接政策调整

政策安排	政策类型	调整原因
政策退出	特惠类政策 突击拔高类政策 督查类政策	影响政策可持续运行,引发社会不公平问题;增加地方财政压力;过频督查增加基层工作负担
政策保留	投入保障类政策 公共设施类政策 公共服务类政策	全力巩固脱贫攻坚成果,弥补农业农村现代化短板,防止“政策悬崖”
政策转化	产业扶贫类政策 对象拓展类政策 对口帮扶类政策	扩展覆盖对象范围,实现向乡村振兴体制机制转化
政策新设	城乡统筹类减贫政策	重点抑制相对贫困,促进城乡融合发展

驻村帮扶政策和东西协作帮扶政策向支持乡村振兴转化,完善东西部乡村振兴协作机制,实现脱贫攻坚向乡村振兴转移的体制机制转换。四是在政策新设上,应重点关注城乡减贫类政策的新型设计。脱贫攻坚完成后,针对城乡间流动性贫困的扩散,应在城乡融合发展的体制机制和政策体系框架下,设计城乡流动性贫困的识别办法,重点对以农民工为代表的流动贫困问题进行

针对性解决,堵住贫困乡城转移的扩散渠道,城乡贫困统筹治理将成为脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的重点政策取向。总体而言,脱贫攻坚与乡村振兴衔接需要全面处理政策延续与退出、政策调整以及政策新设的关系(见表1),可以集中优势政策资源使二者有效衔接,全面平抑政策波动现象的发生。

脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的政策体系安排需要充分重视政策统一性和灵活性的关系,建立包容地方区域和个体差异性的政策安排。同时,二者有效衔接需要内外联动,以内部风险防范政策化解衔接不稳定因素,以外部资源配置型政策保障脱贫攻坚向乡村振兴重心转移的顺畅性。另外,脱贫攻坚与乡村振兴的政策体系需要全面梳理,正确处理政策保留和退出、政策调整和新设的关系,以抑制可能出现的政策波动。总之,脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的政策体系安排需要精准分类管理,以适应衔接范围、对象和目标上的全面动态变化。

四、结论与展望

脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接是回应中国贫困质态转轨、共同富裕价值理念以及新发展阶段“三农”工作重心转移的重要举措。在5年过渡期内,实现脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接需要系统探讨衔接机制构建,也需要具体探讨政策体系的安排和调整路径。脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接机制构建包括顶层到基层制度机制的全方位巩固、贫困与非贫困兼顾的全领域拓展以及防贫到振兴的全过程接续。而脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的政策安排则应在基础性政策体系设计的前提下,建构涵盖区域差异和个体差异的多元化政策体系。同时,以内部风险防范和外部资源供给政策保障协同化为支撑,消除二者有效衔接的不稳定性,实现脱贫攻坚向乡村振兴的顺畅转化。另外,二者的有效衔接需要正确处理政策延续和退出、政策调整以及政策新设的关系,以政策的分类调适和管理平抑政策波动,全面保障衔接政策的执行效能。

总体而言,脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接需要系统的机制构建,以实现二者在全过程、多层次和宽领域的衔接。同时,二者有效衔接应注重政策体系的系统性、差异性和协同性,为二者有效衔接的落地实施提供具有操作意义的政策思路。脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接需要坚持原则性和灵活性的统一,既要站在全局高度整体谋划,筑牢二者有效衔接的顶层设计基础;也要分层次、分地区和分类别考虑二者衔接实践的多样性,差异化布局衔接政策体系。同时,在中国特色社会主义共同富裕目标的指引下,需要调动全社会力量和资源保障脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的顺畅进行。推进脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接需要具备更大决心和更大力度,以适应全面建设社会主义现代化国家的时代新局。

参考文献:

- [1]中共中央国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见[N].人民日报,2020-02-06(1).
- [2]中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见[N].人民日报,2021-02-22(1).
- [3]朱启铭.脱贫攻坚与乡村振兴:连续性、继起性的县域实践[J].江西财经大学学报,2019(3):95-104.
- [4]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.
- [5]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.
- [6]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.
- [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):139-147.
- [8]高 强.脱贫攻坚与乡村振兴的统筹衔接:形势任务与战略转型[J].中国人民大学学报,2020(6):29-39.
- [9]廖彩荣,郭如良,尹 琴.协同推进脱贫攻坚与乡村振兴:保障措施与实施路径[J].农林经济管理学报,2019(2):273-

282.

- [10]全国脱贫攻坚总结表彰大会在京隆重举行[N].人民日报,2021-02-26(1).
- [11]李 强.绝对贫困与相对贫困[J].中国社会工作,1996(5):18-19.
- [12]董帅兵,郝亚光.后扶贫时代的相对贫困及其治理[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020(6):1-11.
- [13]刘 碧,王国敏.新时代乡村振兴中的农民主体性研究[J].探索,2019(5):116-123.
- [14]马克思恩格斯全集:第46卷下[M].北京:人民出版社,1980.
- [15]马克思恩格斯文集:第5卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [16]习近平主持召开中央财经委员会第十次会议[EB/OL].(2021-08-17)[2021-08-24].http://www.gov.cn/xinwen/2021-08/17/content_5631780.htm.
- [17]中共中央党史和文献研究院.习近平扶贫论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2018.
- [18]中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[N].人民日报,2021-03-13(1).
- [19]郭晓鸣,张克俊,虞 洪.实施乡村振兴战略的系统认识与道路选择[J].农村经济,2018(1):11-20.
- [20]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.
- [21]黄承伟.从脱贫攻坚到乡村振兴的历史性转移:基于理论视野和大历史观的认识与思考[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(4):5-10.
- [22]刘建生,邱俊柯.从脱贫攻坚到乡村振兴:内生活力的政策体系与治理机制研究[J].农村经济,2021(4):18-24.
- [23]高 卉.后脱贫时代农村贫困治理的进路与出路:基于发展人类学的讨论[J].北方民族大学学报(哲学社会科学版),2020(2):142-150.
- [24]左 停,刘文婧,李 博.梯度推进与优化升级:脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(5):21-28+165.
- [25]李小云,范军军,于乐荣.论2020后农村减贫战略与政策:从“扶贫”向“防贫”的转变[J].农业经济问题,2020(2):15-22.
- [26]习近平.乡村振兴是实现中华民族伟大复兴的一项重大任务[EB/OL].(2021-02-25)[2021-08-07].<https://m.gmw.cn/baijia/2021-02/25/34641866.html>.

(收稿日期:2021-09-01 责任编辑:李俭国)

Research on Mechanism Construction and Policy System of Effective Connection between Poverty Alleviation and Rural Revitalization Zhang Ming-hao, Ye Jing-zhong

Abstract: The effective connection between poverty alleviation and rural revitalization is an important strategic measure under the background of poverty qualitative transition, the concept of common prosperity and the shift of the focus of “Three Rural”. The mechanism construction of the effective connection between poverty alleviation and rural revitalization is reflected in the all-round consolidation mechanism from the top to the grass-roots level, the all-round expansion mechanism of the overall planning of poverty and non-poverty, and the whole process continuation mechanism from poverty prevention to revitalization. The policy system arrangement for the effective connection between poverty alleviation and rural revitalization needs to fully respond to the problems of policy system design, policy implementation guarantee and policy adjustment and innovation. Only by establishing an effective connection policy system with the unity of foundation and difference, establishing a policy guarantee for the synergy of internal risk prevention and external resource supply, and relying on policy classification to adjust and stabilize convergence policy fluctuations, can we truly realize the flexibility, smoothness and stability of the connection between the two.

Key Words: Poverty Alleviation; Rural Vitalization; Effective Connection