

# “双循环”格局下脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的进路研究

郑瑞强<sup>1</sup>, 郭如良<sup>2\*</sup>

(1.江西农业大学 经济管理学院,江西 南昌 330045;  
2.江西农业大学 乡村振兴战略研究院,江西 南昌 330045)



**摘要** 实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接,应准确把握“双循环”新发展格局“空间重构基础上要素组合优化和区域高质量发展”的战略要义。从减贫规律认知升华、行为外嵌转向发展自觉、资源配置优化与延续效应发挥三个层面分析脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接行为的内在逻辑,厘清“双循环”新发展格局建设对于脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接工作的机遇与挑战。提出应着力做好发展规划统筹、体制政策健全完善、产业转型升级、相对贫困治理、全域生态宜居环境创建、新时代文明实践中心高质量建设、乡村治理体系与治理能力现代化协同推进、城乡融合发展等领域工作,推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接工作及其与“双循环”新发展格局建设的良性互动。

**关键词** 乡村振兴;脱贫攻坚;有效衔接;“双循环”新发展格局;要素组合优化

**中图分类号:**C 911 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2021)03-0019-11

**DOI 编码:**10.13300/j.cnki.hnwkxb.2021.03.004

当今世界百年未有之大变局加速演进,国际形势发生着深刻变化,国内改革发展稳定任务艰巨繁重。全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化新征程中的乡村振兴等战略实施带来了机遇与挑战,尤其是通过要素市场化改革畅通国民经济循环,生产上保障产业链稳定、拉动乡村产业转型升级,分配上兼顾公平和效率、缩小城乡居民收入差距,流通上降低交易费用、跨域高效配置资源,消费上释放农村市场内需、建设高标准市场体系,为脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接提供有利环境。作为当前国家两大战略行动,脱贫攻坚要实现第一个“百年目标”补齐短板;乡村振兴是党在科学研判农业农村发展形势基础上做出的重大战略部署,优先任务是在巩固拓展脱贫攻坚成果基础上实现稳定脱贫,核心要义是推动实现农业农村现代化,为实现第二个“百年目标”夯实基础。2020年中央农村工作会议强调,要“做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”,处在两大战略的政策叠加期、历史交汇期,基于推进农业农村现代化发展目标引领,着眼“双循环”新发展格局背景,系统谋划促进两大战略的有效衔接问题,明确“双循环”新发展格局建设影响,深入探讨“双循环”新发展格局下两大战略有效衔接途径,兼具理论意义和实践价值。

## 一、“双循环”新发展格局的提出与战略内涵

逆全球化势头下的贸易保护主义、新冠肺炎疫情冲击等多重因素影响使得全球经济发展趋缓,全球产业链和供应链受到强烈冲击并进入重构阶段。面对复杂严峻的经济社会发展形势,在科学研判

收稿日期:2020-09-28

基金项目:国家社会科学基金项目“连片特困区产业结构优化与稳定脱贫良性互动机制研究”(20BJL085);江西省“宣传思想文化青年英才支持计划”项目(2019);江西省社科规划重点项目“农民工返乡创业促进江西乡村产业兴旺的实现路径与发展对策研究”(20GL03)。

\* 为通讯作者。

我国“外贸依存度高、高能级产业链和产业链高附加值环节竞争力弱、内需市场广阔和国内大循环基础趋于牢固”等特征的基础上,国家提出“双循环”发展战略,要求“构建国内大循环为主体,国内国际双循环相互促进的新发展格局”,这既是贯彻新发展理念实现高质量发展的内在要求,更是促进全球经济复苏和社会秩序稳定的积极探索。习近平总书记指出,“这个新发展格局是根据我国发展阶段、环境、条件变化提出来的,是重塑我国国际合作和竞争新优势的战略抉择”,并且强调,“新发展格局绝不是封闭的国内循环,而是开放的国内国际双循环”<sup>[1]</sup>。

作为党的十八大以来“不断扩大内需”“畅通国民经济循环、促进形成强大国内市场”等重大方针的升华<sup>[2]</sup>，“双循环”新发展格局是以全球视野、辩证思维对未来中国经济发展空间进行的新的历史定位。聚焦“双循环”新发展格局理论要义,共识性的认知是:推动形成“双循环”新发展格局的关键在于“破而后立”,转危为机,于变局中开新局;着眼高质量发展理念引领,系统审视和重构传统经济社会发展秩序,以期提高资源配置效率和获取核心竞争优势,更好满足和实现人民对于美好生活的向往,分析维度多选择内需为主、技术创新、市场体系、内外循环相互促进、积极开发等领域<sup>[3]</sup>。空间重构视角下思考“双循环”新发展格局战略内涵,主要表现为通过促进商流、物流、信息流、资金流等通畅传统产业链供应链的“堵点痛点”,突破“体制藩篱和空间区割”,促进要素自由流动与组合优化,聚焦核心技术创新与市场需求挖潜提升,双向提高“两侧(供给侧和需求侧)市场竞争力”,增进区域发展的动态协调发展能力,提升资源配置效率和实现区域高质量发展。

### 1. 促进核心技术创新,加速高能级产业链建设与完善

长期来看,消费、投资和净出口是我国经济发展的主要驱动力,尤其是1978年改革开放以来,我国充分利用具有比较优势的廉价劳动力、低成本土地、优惠政策甚至在初期是超国民待遇的政策支持等发展要素,大量国外投资以及附着其上的技术、管理等被引进,完善了产业体系,加速了工业化进程,使得我国短时间内能够参与并逐步融入全球产业链中低端环节。其间国民财富大大增加,据国家统计局信息,我国国内生产总值由1978年的3678.7亿元增至2019年的990865.1亿元、人均国内生产总值由1978年的385元升至2019年的70892元,外贸依存度也由1978年的9.8%升至2019年的31.8%<sup>①</sup>。但“两头在外,大进大出”的发展战略、出口与投资双驱动所带来的外贸依存度高、加工贸易代工利润低、制造业转型升级难、生态环境恶化等问题也逐渐显现;许多企业在国际化的产业价值链条中仅可获得“微笑曲线”中间部分5%左右的微薄利润;2006年我国进出口贸易依存度更是达到64%的峰值;且在成为“世界工厂”的同时,也付出了惨重的环境代价<sup>[4]</sup>。另据海关总署信息,2019年我国货物贸易进出口总值31.54万亿元人民币,比2018年增长3.4%,其中,出口17.23万亿元,增长5%;进口14.31万亿元,增长1.6%;贸易顺差2.92万亿元,扩大25.4%。虽然近年来随着我国比较优势的变化和产业实力的增强,但产业发展水平与具有较高竞争力的面向产品全生命周期的全新服务模式相比还有较大距离。针对我国产业发展“两端要素流通趋紧、中段环节价值增值水平亟待提升”的特征,尤其是新冠疫情期间“原料进不来,产品出不去”的“双向挤压”现象,国家在持续深化供给侧结构性改革的基础上提出和部署“双循环”新发展格局战略,短期内或因资源短缺、外部市场萎缩、内需不足等原因导致产能相对过剩基础上的产业竞争态势更趋激烈。依据市场竞争优势获取理论,虽不乏低端产业“局部塌陷”的风险,但着眼长远分析参与竞争的企业等市场主体,理性视角下市场主体将会的现状竞争状态下整合资源要素并用于技术创新、服务升级等领域,以科技创新催生新发展动能,促进产业转型升级,提升产业链水平,以免在竞争中因比较优势丧失而被淘汰,通过内强自身、外联高端,逐步走向和占据区域产业网络中心位置与产业链高端环节,获取更高超额利润并且显著提高资源配置效率,在促进产业结构优化升级的同时也将大大提升我国产业在外循环环境中的市场竞争力。

<sup>①</sup> 数据源于国家统计局官网(<http://www.stats.gov.cn/>)和国家数据网(<https://data.stats.gov.cn/search.htm>),使用时已做整理与核实,其中外贸依存度测算按照惯例,选择全球进出口与经济总量的比率,可能误差存在于汇率换算与我国第三产业统计口径(传统统计制度与方法、部分企业填报统计调查表时存在随意性)存在一定程度的低估现象。

## 2. 深耕国内市场与拓宽国际市场,提高民众福利水平

国家推动实施“双循环”新发展格局战略,根本在于高标准市场化体系建设,促进形成强大国内市场,持续释放内需潜力,积极拓宽国际市场;底气源于我国已经形成的较为完整的现代产业体系和近14亿人口为基数的庞大消费市场。鉴于区域发展水平、产业梯度转移及资源禀赋差异等因素影响,加之市场体系建设水平的参差不齐,区域间要素顺畅交流和要素等值交换很难实现,较为直接的表现是收入分配差距较大,分工精细化基础上的劳动力价格不高且收入不稳定。正如李克强总理在2020年十三届全国人大三次会议闭幕后的记者会上披露的信息,“中国是一个人口众多的发展中国家,我们人均年可支配收入是3万元人民币,但是有6亿中低收入及以下人群,他们平均每个月收入也就1000元左右”<sup>[5]</sup>,故扎实做好“六稳”“六保”工作尤其是采取增加就业机会、提高就业质量等方式促进民众增收是深耕国内市场的基础,通过复工复产推动居民消费回升、构建多元化投融资模式支持扩大公共消费等全方位激活内需。在贸易壁垒下“出口高增长”即将结束的转型期,调整产业结构,扩大内需,建立一个以国内循环为主的新格局需要放松经济管制<sup>[6]</sup>,注重为市场主体提供开放有序的发展环境,激活市场主体活力,实现“发展环境友好—高质量产品和服务提供—有效需求增加—产业结构(尤其是就业弹性大的服务产业)优化升级—市场竞争力增强—企业收益和劳动力价格双提升、消费者需求得到有效满足”的良性循环,亦即减税让利激活民间社会活力、调节收入分配稳定社会秩序以及增加财政转移支付惠及民生等举措无疑将成为“双循环”新发展格局建设的工作重心。

## 二、推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的行为逻辑

准确把握“巩固拓展脱贫攻坚成果、推进实现农业农村的现代化离不开乡村全面振兴,全面推进乡村振兴是高质量推进农业农村工作的逻辑延续”交互关系,从减贫规律认知升华、发展自觉行为驱动和资源要素高效配置三个层面阐释脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接行为的内在逻辑,即以“补齐短板”促区域整体发展、以“外力帮扶”促内生动力激发、以“政府与市场协同”促资源要素组合优化,使得脱贫攻坚和乡村振兴在居民生活水平不断提高、要素禀赋不断改善、发展秩序不断优化等基础上实现梯次、平滑与有效衔接。

### 1. 重要前提:减贫规律认知升华

农村贫困问题是乡村发展不平衡不充分状态的综合体现,扶贫开发是对于贫困区域和贫困发展空间重构和社会关联重建的过程;明确贫困发生机制和深化对脱贫致富行为的规律认知,亦可为“三农”问题解决和农业农村全面发展提供经验借鉴,尤其是有助于在脱贫攻坚与乡村振兴衔接的过程中及时巩固和转化脱贫攻坚实践中获得的乡村改革和乡村治理领域的成果与经验。全球视野下历史分析不同区域不同发展阶段的减贫实践,“十八大”以来开展的精准扶贫、精准脱贫工作第一次实现了国家范围内消除绝对贫困现象,开创了减贫历史新纪元,在实现贫困人口脱贫致富的同时也促进了区域整体发展,脱贫攻坚成为促进区域减贫与发展的“综合性发展方式”。脱贫攻坚的全面胜利从根本上转变了民众对于传统的“扶贫开发仅是扶弱助困”的狭隘理解,更增进了干部群众对于“通过扶贫开发助推乡村发展实现生产生活水平全面提升”的行为预期。行为主体的行为是其认知水平的外化,尤其是行为主体基于某可选行为与其他行为进行比较后获得认可,经行为主体思考加工后的认知及相应行为将在未来更长一段时间得到行为主体的青睐和坚持<sup>[7]</sup>。全面建成小康社会目标实现以后,面对相对贫困治理问题凸显、脱贫人口返贫风险依然存在以及进入新发展阶段后农村发展可能遇到的新情况,应着力巩固拓展脱贫攻坚成果,逐步扩大受益范围和提高受益水平,沿着既定的脱贫致富道路走深走实,由原来“补短板”变为乡村系统发展的“牵引”,有效衔接脱贫攻坚和乡村振兴战略<sup>[8]</sup>。

### 2. 核心驱动:行为“外嵌”转向发展自觉

任何社会行为主体都存在于一定的社会关联网络之中,受到社会网络的影响,并在不断联系的过

程中产生社会网络、社会关系和信任等<sup>[9]</sup>,逐步融于发展主流系统;如若出现关联系统“脱域”,组织体系运行系统中的权力、资源和利益关系的平衡态被打破,系统无序致使协同混乱,发展系统中的弱势群体发展将受到排斥,进而陷入贫困状态。考虑到贫困区域“局部发展塌陷”、贫困人口综合素质不高及发展环境恶劣等因素影响,我国扶贫开发行为工作在整体上遵循了“外部帮扶与内生动力激发兼顾,通过改变贫困区域和贫困人口发展空间促进行为主体发展自觉”的工作思路,尤其是精准扶贫初期阶段,在规划制定、区域分片、项目选择、推进实施等领域中具有明显的政府主导特征,取得快速推进减贫脱贫显著成效的同时,扶贫开发行为的“外嵌”特点较为明显,贫困人口、社会组织等基本处于被动参与状态。扶贫开发不仅在结果上逐步消除贫困,在减贫过程中也在不断提高着贫困人口及其他社会主体的可行能力<sup>[10]</sup>。随着贫困人口生计发展水平不断提高,行权能力和参与水平逐步提升,贫困人口、社会组织等主体基于“美好生活”发展目标引领,主动谋求和拓宽致富门路,“发展自觉”行为已然呈现:思想意识上由“要我脱贫”走向“自我发展”;经营行为上注重传统种养产业转型升级,强化市场竞争、信息赋能等现代化发展要素增进;发展氛围上向往既有秩序又充满活力的和谐友好环境;人生目标上强调生活宽裕基础上的精神生活充实。脱贫攻坚使得此前“脱域”的乡村发展力量重新“在场”,全面激发的内生动力成为推动乡村高质量发展的关键要素,乡村振兴总要求的明确提出更是成为促进乡村共建共治共享治理体系和治理能力现代化的重要战略引领。

### 3. 基础支撑:资源配置优化与延续效应发挥

贫困源于发展资源匮乏或配置低效,国家为补齐全面建成小康社会目标的乡村发展“贫困短板”,投入大量财政扶贫资源用于脱贫攻坚工作,如据财政部公布数据,2016—2020年5年间,中央财政累计安排补助地方财政专项扶贫资金5304.8亿元,连续5年每年增加200亿元<sup>①</sup>,此外还有大量的地方财政帮扶资金与社会力量帮扶资源。资源投入过程中强化资源配置优化机制保障,尤其是我国扶贫开发工作在科学认知多维贫困发生与治理规律的基础上,经由“政府主导、粗放帮扶、专项开展”向“政府与市场作用协同发挥、精准扶贫与精准脱贫、区域发展与扶贫开发相结合”理念转变,充分利用中国特色社会主义制度优越性,精准发力,促进“要素供给—资源配置优化机制保障—贫困人口生计可持续发展”目标实现。决战决胜脱贫攻坚,不仅消除了现行标准下绝对贫困问题,也使得乡村发展相关的政府工作人员、村干部、普通群众等对于乡村自身情况、可能利用的发展资源以及未来发展思路更加清晰。要保障乡村振兴工作进入发展的“快车道”,实现发展“加速度”并逐步实现城乡融合,实现“区域发展空间与居民个体个性化生计空间”双向重构基础上的要素组合优化以及在更高层次、更广领域的异质空间融合中推进“要素组合优化驱动的高质量发展”是为根本,坚持“精准”原则基础上的丰裕资源持续投入和确保已投入扶贫资源稳定高效发挥作用是为必需,而发展层次更高、涉及领域更广和汇聚资源能力更强的乡村振兴战略可为脱贫攻坚战略的有效承接与接续发展。

## 三、“双循环”新发展格局对于脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的机遇与挑战

本质意义上解读脱贫攻坚与乡村振兴之于贫困人口和乡村发展的影响,重在改善与重构贫困人口生计空间与乡村区域发展空间。“双循环”新发展格局建设将通过打破传统固化的资源流动渠道和市场交易网络,立足国内国际两个市场尤其是强化内需激活,通过“不破不立”甚至“牺牲短期利益换取逐步赢得竞争优势基础上的长远优势”发展思路,调整优化发展空间,基于产业比较优势和竞争优势优化产业链和供应链,不断推进产业升级和区域高质量发展。十九届五中全会提出:“全面实

<sup>①</sup> 数据源于中国政府网公布数据,其中2016年至2019年,中央财政累计安排专项扶贫资金3843.8亿元([http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/18/content\\_5410741.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/18/content_5410741.htm))和国家扶贫开发领导小组办公室官网数据,2020年安排专项扶贫资金1461亿元([http://www.cpad.gov.cn/art/2020/4/1/art\\_50\\_117365.html](http://www.cpad.gov.cn/art/2020/4/1/art_50_117365.html)),共5304.8亿元。

施乡村振兴战略……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……实施乡村建设行动……实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”<sup>[11]</sup>，推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接，需要加强两大系统转换与接续发展过程中资源配置、产业发展、社会治理、民生保障等领域的政策与机制创新，“双循环”新发展格局提出和推进实施，对于作为脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接带来诸多机遇与挑战。

### 1.“双循环”新发展格局对于脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的机遇

(1)有助于城乡发展空间重构。“双循环”新发展格局战略就是要为我国经济可持续高质量发展找到相匹配的内源性动力和外向型动力，并有序提高两种动力之间自主可控、安全高效的灵活转换机制<sup>[12]</sup>。由于“二元”经济结构影响，城乡居民收入水平和消费支出差距明显，农村居民的边际消费倾向高于城镇居民边际消费倾向，因此挖掘国内需求潜力，必须有效启动广袤的农村市场。要让农村居民“敢消费、愿消费”，促增收保障是前提，收入分配体制改革是核心。“双循环”新发展格局战略推进将以继续深化供给侧结构性改革为重要任务，扩大有效投资，优化稳定产业链，既强化出口拉动，又重视“本地市场效应”。对于乡村发展而言，围绕重点产业链、带动性强的大中型企业、重大投资项目以及有序推进以智慧基础设施为代表的“新型基础设施建设”等财政投资将明显增加，教育与技能培训、医疗卫生、就业创业和高标准市场体系建设等公共服务水平将大为提高，区域内部或区际之间的产业链各环节整合优化和产业转型升级步伐加快等，诸多行为的背后是涌动的资源与变化的发展秩序，人力、资本、物质技术和管理等要素的变化影响和重构着贫困人口生计空间和乡村区域发展空间。

(2)有助于巩固拓展脱贫攻坚成果。“双循环”新发展格局建设直面传统行政区划下“区域性竞争”发展战略带来的“地区分割”“区域间产业结构雷同”等负面影响，强调市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，基于动态能力提升视角对于传统资源流向、产业组织、政策体制等进行有机协调，通过流程再造和组织再造打破现行体制内组织区割和组织内体制区割，将提升国家和区域发展中的动态能力作为业务流程再造的载体，同时又把业务流程再造视作动态能力的外在表现，实现“双循环”新发展格局下资源观念、组织系统理念、商业运作模式等发生根本性转变，更好适应市场化、全球化和网络化发展趋势的冲击。国内国外发展资源的循环畅通，为资源要素等值和顺畅交流提供了前提，贫困人口因其所在发展环境动态能力提升，与其关联的政府部门、扶贫企业、合作社、家庭农场及其他帮扶主体也将从发展意识、市场竞争行为能力、发展主体间协作等领域进行全方位影响，灵活的发展观念、逐步提高的生计可行能力、拓宽的就业渠道和致富门路、日益增长的劳动力等要素价格以及以区域发展水平提升为基础的民生保障改善等，将进一步夯实脱贫人口稳定脱贫的基础。

(3)有助于新型城乡关系建设。城乡之间是一种基于产业分工而形成的互为市场的互利关系，是一种通过人的活动形成和维系的存在于城市和乡村两种实体之间的关系<sup>[13]</sup>，体现为要素流动形成的发展系统间共生交互与“空间关系”重组过程<sup>[14]</sup>。随着城乡一体化与城乡融合推进，城乡协调、互惠共生的新局面也在逐步形成，“双循环”新发展格局旨在着力于通过各种“流”（人员、资金、信息、商品等）紧密城乡关联，立足于“生产—发展—生活”发展视角，通过要素市场改革、基础设施改善、民生保障健全、制度政策创新等逐步改善城乡基础设施的非均衡性、城乡公共服务体系的非包容性、城乡生产方式的非开放性、城乡空间布局的非协调性和城乡生活形态的非共享性<sup>[15]</sup>，推进形成共建共治共享的“对称互惠共生”的城乡关系，为实现稳定脱贫和乡村振兴提供坚实保障。

### 2.“双循环”新发展格局对于脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的挑战

(1)乡村资源承接转化能力需要提升。系统从原来的平衡态逐渐演化到新的平衡态，需要不断与外界交换物质和能量，并通过内部的作用产生自组织现象，使系统从原来的无序状态自发转变为时空上和功能上的宏观有序状态<sup>[16]</sup>。脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接中需要强化资源的承接转化能力，对

于“双循环”新发展格局战略推进带来的资源投入与政策调整,能够准确把握变换的发展环境,敏感感知和捕捉政策信息与资源流向,抓好人才队伍建设,分阶段梯次推进,有效“吸收”,着力脱贫攻坚和乡村振兴的重点任务高效“转化”,实现系统稳定有序基础上的产出最大化实现,差异化的资源承接转化能力将会影响乡村发展水平。

(2)相对贫困治理问题需要重视。“双循环”新发展格局建设背景下的区域动态能力提升也会在一定程度上增加系统发展风险,如区域市场失序、企业倒闭、部门社会政策失控等,涵盖贫困人口在内的弱势群体在相关负面影响发生时首当其冲;综合素质与技能水平不高导致失业风险骤增,收入水平降低与消费支出相对增加,生计脆弱型脱贫人口和略高于贫困标准的“边缘户”面临进入贫困或返贫风险,收入型贫困与支出型贫困现象并存。持续“减少贫困人口的绝对数量”以及做好由广大低收入群体组成的相对贫困治理工作成为接续减贫的重点任务,相对贫困治理所要解决的不只是基本生存问题,更是发展问题以及发展成果的共享问题;不仅要持续解决收入上的相对贫困,还要着力解决多维的相对贫困<sup>[17]</sup>;不仅要尽力减少相对贫困人口,还要努力缩小贫富差距,着力构建长效机制,稳步提升相对贫困治理的能力和水平。

(3)乡村治理现代化创新需要加强。实现城乡非均衡发展向融合发展转变,需要协同推进“双循环”新发展格局、脱贫攻坚、乡村振兴和区域协调发展等重要战略,重心任务是完善乡村治理体系、提高乡村治理水平,如乡村党建与多元整合型乡村治理结构重构、村庄公共服务和居民自我服务水平改善、村级集体经济发展、城乡贫困治理一体化推进、乡村精神文明建设推进“人的现代化”、城乡要素流动的社会管理机制建设等,逐步将扶贫开发和乡村振兴相关工作纳入“双循环”新发展格局下的统筹考虑,让贫困治理、乡村发展不平衡不充分的相关问题在区域整体发展进程中得到解决。

#### 四、“双循环”新发展格局下脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的地方例证<sup>①</sup>

为准确把握“双循环”新发展格局下脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接过程中可能遇到的问题并提出切实可行的政策建议,选择具有“革命老区、中部省份、农业大省和连片特困区涉及省份”特征的江西省为分析样本:一是空间位置特点突出,位于中部地区的江西,与长江经济带发展规划、长三角城市群一体化发展规划和粤港澳大湾区、成渝双城经济圈等国家战略存在交融;80%以上国土面积是革命老区,也是脱贫攻坚的主战场,有原中央苏区和特困片区县(市、区)58个,其中罗霄山区连片特困县(市、区)17个;“十三五”时期省内分布有25个贫困县(市、区)(全部是重点老区县,且其中一个省定贫困县,大部分县处于赣南等原中央苏区)和3058个贫困村。二是脱贫攻坚工作取得决定性胜利,经由精准扶贫,革命摇篮井冈山于2017年2月在全国率先脱贫,成为中国贫困退出机制建立后首个脱贫摘帽的贫困县;2020年4月全省贫困县全部“摘帽”,3058个贫困村全部退出;全省建档立卡贫困人口从2013年底的346万人减至9.6万人,贫困发生率从9.21%降至0.27%,人民生活水平明显提高。三是脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接工作有了初步基础,按照乡村振兴战略要求,依据国家有关乡村振兴战略的政策框架体系,江西持续发力脱贫攻坚、发展壮大乡村产业、开展农村人居环境整治、创新农村社会治理以及纵深推进农村改革和促进城乡融合发展。习近平总书记于2019年5月明确提出江西要“在加快革命老区高质量发展上作示范、在推动中部地区崛起上勇争先”的目标定位,并对江西农业农村发展作出了“气象新、面貌美、活力足、前景好”的高度评价。

课题组先后到赣州市、抚州市、吉安市、上饶市和南昌市等地开展了实地调研,在每个设区市按照“是否省级贫困村、是否乡村振兴示范村以及其他普通乡村”的标准各选择3个村,值得说明的是,样

<sup>①</sup> 课题组在中共江西省委宣传部、省农业农村厅和省扶贫办支持下,于2020年3—5月、7—9月赴赣州市、抚州市、南昌市、吉安市及上饶市等地10余个典型乡村实地调研,并与涉及市县乡村各级干部、新型农业经营主体、普通村民等100余人开展深入座谈访谈。此部分数据为课题组调研期间所获并经整理所得。

本村中包含了比较具有代表性的乡村,如“全国率先脱贫村—井冈山市神山村”“全国文明村镇——南昌县剑霞村”“全省美丽十佳新农村——横峰县梧桐畈村”等。经与样本区域市县乡村各级干部及乡村居民访谈交流,课题组发现,高质量推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接工作,应从要素组合优化层面深入考察促动机制,紧扣“双循环”新发展格局建设契机,打破制度壁垒和实施有效政策引导,创造更多的发展机会,促进要素组合优化,激发区域发展潜能,具体表现为着力推进以下五大领域七个方面的工作。脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接和“双循环”新发展格局建设关系分析见图1。

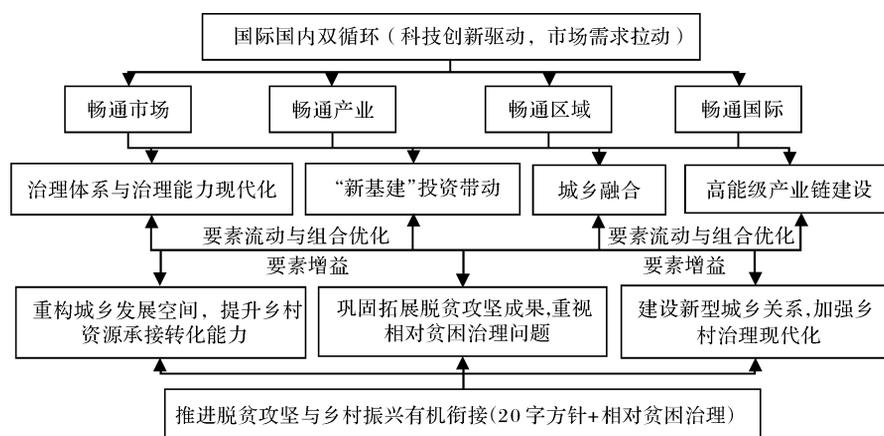


图1 脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接和“双循环”新发展格局建设关系

### 1. 贯彻落实新发展理念,科学分析“双循环”新发展格局影响,统筹编制“十四五”时期系列规划

做好江西脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接,要深入贯彻落实新发展理念,科学分析“双循环”新发展格局多维影响,明确可能的影响领域和传导路径,强化包容性增长、共享性发展,在规划上统筹接续减贫和乡村振兴。依据《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》《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》等文件要求,结合江西实际,以战略规划中部署的82项重大工程、重大计划、重大行动为抓手,以加强以智慧物流设施为代表的“新基建”为基础,联通产业链、供应链、服务链、价值链,通过改善营商环境降低成本、增进服务<sup>[18]</sup>,强化江西在长江经济带、粤港澳大湾区等区域协调战略中的融入,实施空间优化战略,统筹编制《“十四五”脱贫攻坚成果巩固提升规划》《“十四五”乡村振兴规划》等规划文件,为脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接提供工作蓝图。

### 2. 构建相对贫困治理的长效机制,梯次推进城乡扶贫治理一体化

实施精准扶贫工作以来,江西贫困人口从2015年底的200万人减至2020年底9.6万人,贫困发生率从5.7%降至0.27%;江西贫困地区农民人均可支配收入从2016年的8643元,增至2019年的11767元,年平均增速达到10.8%。至2020年末,江西剩余9.6万贫困人口全部脱贫,全省25个贫困县全部摘帽、3058个贫困村全部退出,区域性整体贫困问题得到历史性解决。为确保不让一个老区群众在全面小康路上掉队,江西千方百计惠民生、保稳定,持续增进人民群众福祉,贫困群众获得感幸福感显著增强。遵照中央提出的“巩固脱贫攻坚成果,建立解决相对贫困的长效机制”工作要求,结合“双循环”新发展格局可能带来的低收入风险,未来工作应逐步完善相对贫困治理体系,研究建立解决相对贫困长效机制,将关注重点和扶持重点向边缘村(户)等相对贫困群体倾斜,依据区域发展水平科学划定相对贫困标准(现行标准的1.5~2倍为宜),开展贫困边缘村(户)识别和脱贫监测户动态监测,关注支出型贫困,延续和创新原有脱贫攻坚举措,建立相对贫困群体动态监测、动态调整和跟踪服务机制,实施精准管理和精准帮扶。同时梳理相关帮扶政策,按照涉及任务完成情况做好调整优化、提标扩面和重点强化工作,保持脱贫攻坚政策稳定,主要措施不搞“急刹车”。另一方面,关注低收入群体生计,把握“双循环”新发展格局带来的人口等发展要素流动加剧趋势,推进城乡扶贫开发治理一体化,尤其是强化流动人口生计水平监测,关注低收入群体跟踪帮扶,将城镇贫困人员纳入城乡居民基本养老保险扶贫政策范围,逐步推进城乡扶贫开发梯次并轨。

### 3.着力资源要素整合和区域发展联通,聚焦重点难点任务,扎实推进乡村振兴

(1)发展资源优势与拓宽市场,大力发展乡村产业,加快建设现代农业产业体系。巩固拓展脱贫攻坚成果和全面实现乡村振兴离不开乡村产业兴旺,产业兴旺离不开要素组合优化驱动与全域治理能力提升。各地依托地域特色、农业资源禀赋,不断发掘新功能新价值,乡村产业形态日益丰富,一批新型经营主体逐渐壮大,要素分红、服务分红等多样化利益联结机制逐步构建,既让农户分享了产业增值收益,又提升了参与发展产业的能力。但乡村产业发展也面临诸多问题,如产业发展层次低,缺乏龙头企业带动、品牌影响力弱,产销对接困难、冷链设施等基础条件差,科技、人才、资金等要素支撑不足等。首先,充分发挥政策性项目引领作用,科学规划乡村产业。开阔乡村产业规划视野,“双循环”新发展格局视野下在更高层次、更广领域开展资源要素优化组配,开展产业规划的“村规乡治,乡规县管”试点探索。优化国土空间规划,增进区域产业发展和产业集聚比较优势,激活乡村产业发展内生动力。结合区域资源禀赋,推进农业产业结构调整,促进财政性支持“项目库”提质与产业转型升级,优先发展绿色生态农业,做足精深加工,坚持“创特色与抓规模并重,创品牌和增效益并举”,推进农村一二三产业融合发展。其次,多渠道引进龙头企业等市场主体,加大本土新型经营主体培育力度。提升区域冷链等基础设施建设和服务水平提升,内引外联,多渠道引进龙头企业等市场主体,强化高阶要素融汇能力和水平,增强产业发展动力和活力。乡村产业起步阶段尤其应关注大中型国有企业引进,同时通过政策奖补、技能培训等方式积极培育农业企业、专业合作社和家庭农场等本土新型经营主体发展,尤其关注带动能力强的大型龙头企业培育,实施农民合作社质量提升工程,创新完善复合型涉农组织的利益联结机制,大力发展农业生产社会化服务,推进“产业合作共同体”建设,带动扶持小农户分享生产、加工、销售环节增值收益。同时持续加大现代农业产业技术体系建设的支持力度,强化科技服务指导,提高农业科研成果转化应用效率,为脱贫攻坚和乡村振兴提供强有力的科技支撑。再次,进一步健全多层次农村金融服务体系,推进农业保险扩面增品提标。研究制定相关政策将免担保的小额贷款对象扩大到一般农户,给予50%~70%的财政贴息;提高新型经营主体贷款额度至100万元以上,支持小微企业融资政策适用于乡村产业和农村创新创业;联合金融机构将更多涉农资产纳入抵押物范畴,搭建省级、市级农业投融资平台。组建省级专业性农业保险公司并投入运营,扩大省级财政补贴险种受益范围,提高省级财政承担比例;将“一县一品”地方特色农业保险奖补试点扩大到非贫困县,扩大特色农产品目标价格保险试点面等。

(2)深入开展农村人居环境整治,探索“市场化”长效管护机制,推进城乡全域生态宜居环境创建。建设好生态宜居的美丽乡村,让广大农民有更多获得感幸福感。江西以“七改三网”为重点在2.5万个自然村组开展了村庄整治建设,并在全国率先全面启动村庄环境长效管护,2019年村庄生活垃圾有效治理率达到97.6%,粪污资源化利用率达92.3%。高质量推进农村人居环境整治工作,应直面农村人居环境整治工作推进不平衡、农村公共服务配套不到位等问题,立足推进城乡全域生态宜居环境创建,夯实城乡融合环境基础。一是促进城乡融合发展,全域推进农村人居环境整治。以“整洁美丽、和谐宜居”为要求,坚持连线成片推进,统筹安排贫困村和非贫困村项目建设,按照“人精神、地干净、物整洁、院绿化、畜规范”工作要求,推动农村人居环境实现外在美、居家美和生活美。完善和推广“县城带乡镇、乡镇带村组、县乡村三级联动”的全域生态宜居乡村创建模式,将农村人居环境整治与乡村振兴战略实施有机融合。二是加大资金投入力度,提升基础设施和公共服务水平。优化调整基础设施投入政策,整合涉农资金,加大资金投入力度。设立乡村振兴专项资金,集中用于乡村振兴重点领域、重点环节,依据政策将县域地方土地出让收益主要用于乡村振兴和解决相对贫困问题;调整优化涉农资金投入,重点用于推动农业产业发展、农村基础设施建设、医疗教育等基本公共服务提升等,探索建立基本公共服务与常住人口挂钩机制。因村分类施策,针对部分宜居不迁并村组村容村貌仍旧破败的实际,实施村庄整治全覆盖工程;针对以前整治的村庄因标准较低、时间较长、设施老化、功能不足情况,实施村容村貌提档升级工程;针对村庄整治水平仍然不高,与生态美丽宜居标准还有差距的问题,实施美丽宜居示范引领工程;针对建后管护工作有待加强的迫切需要,实施村庄环境长效

管护工程;针对产村融合不够紧密情况,实施资产盘活发展优势产业工程。三是推进政府购买服务,探索“市场化”长效管护机制。鼓励社会个体成立服务公司,参与农村人居环境整治服务,通过政府购买服务破解农村环境长效管护难题,探索“农民自治+企业履约+政府监管”的“三位一体”长效管护机制,推广城乡环卫“全域一体化”第三方治理,由注重建设向建管并重转变,激励农民自己管、引进企业专业管、政府履责严格管,确保农村由“阶段美”转变为“持久美”。四是强化生态治理和资源保护,力促在国家层面建立生态保护补偿和“产区—销区”利益补偿机制。结合江西作为粮食、生猪等农副产品外调大省以及生态资源富集区优势,力促在国家层面出台跨域生态补偿政策,根据主要农副产品调出数量和流向研究出台规范、科学的补偿程序和补偿标准,由受益区域对调出区域进行补偿,补偿其在农副产品生产、环境保护中的污染治理、质量安全监管和生产补贴等投入,用于支持调出区域的乡村振兴战略实施。

(3)高质量建设新时代文明实践中心,促进群众自觉发展意识觉醒,积极培育乡村良好风尚。农业农村的现代化不仅是“物的现代化”,更是“人的现代化”。良好乡风能够浸润人心、引领向善,规范行为、凝聚力量。巩固脱贫攻坚成果和实施乡村振兴战略,不仅要让农民生活富裕,还要让农民的精神生活充实。主要表现为三个方面:一是传承和弘扬红色基因,促进群众自觉发展意识觉醒。江西是一方红色热土,脱贫攻坚和乡村振兴衔接过程中要着力传承和弘扬红色基因,运用“红色讲习所”等形式开展宣讲培训,深入学习和广泛宣讲井冈山精神、苏区精神等老区精神深刻内涵和精神实质,使其融于村规民约、民间信仰、风俗习惯等乡村文化,引导群众将其转化为对美好生活奋斗目标的执着追求,从发展实践切入,从精神上激励群众,树立感恩意识、主体意识,贫困群众的积极性主动性创造性,凝聚起脱贫攻坚与乡村振兴的强大精神动力。二是深入推进新时代文明实践中心建设,打通宣传、教育、服务群众的“最后一公里”。以文化人,以社会主义核心价值观为引领,推进新时代文明实践走深走实。推行文明实践区域化共建机制,实行政府领导挂点、职能部门与社会组织或企业参与联建,提升志愿服务水平和质量,形成多元共建大工作格局,成风化俗,把文明实践落到实处,让文明实践站成为乡村振兴“加油站”。三是聚力乡风文明建设,促进乡村移风易俗。设立“村级文明建设办公室”,持续推进星级文明信用用户创评、“好人文化”建设、家风建设等乡风文明行动,集中解决“因婚、因不孝、因懒、因赌”等致贫问题,志智双扶,紧抓《民法典》宣传契机,大力开展尊老爱幼、家庭和睦、亲仁善邻、社会和谐、文明乡风建设,树立起“崇尚劳动、崇尚科学、崇尚法治,继承和发扬优良传统”的良好风尚,使文明有礼、崇德向善成为农民群众的行动自觉,实现德治法治自治的互促互益。

(4)纵深推进农村改革,完善乡村治理结构,创新完善乡村治理模式。通过全面加强农村基层党组织建设和推进“自治法治德治”融合等工作,乡村治理创新成效明显,2019年江西共配齐配强村党组织书记250余人,余江等5个县(区)成功申报全国乡村治理体系建设试点单位,3个乡镇、30个村被列为全国乡村治理示范村镇,实现村务监督委员会设立全覆盖、农村“法律明白人”培养工程有关做法在全国推广等。针对乡村治理工作存在治理合力不够强、治理方式不够活、治理水平不够高等问题,实现乡村治理有效,前提是坚持党建引领,理顺乡村治理架构,完善治理模式。其一,深化农村要素市场改革,抓好人才培养和新型经营主体培育。一是在明确提出市、县国土空间总体规划应预留建设用地用于支持脱贫攻坚和乡村振兴需求的基础上,借鉴“标准地”实践经验研究制定支持农业产业尤其是产业融合项目的设施用地政策,大力盘活利用闲置宅基地、农房,打破农村用地瓶颈,并通过市场调节以提高资源配置效率。探索建立农村撂荒耕地经营权回收制度,对实施撂荒两年及以上的农村耕地,允许将经营权回收至村集体,由村集体统一组织流转或经营,并从流转费用或经营收益中提取一定比例充实村级集体经济,并返还一定比例给承包农户。二是实施“乡村振兴人才强基工程”,推进“职业农民”教育培育,加大乡村振兴所需的经营型人才、技术型人才、管理型人才和复合型人才等教育和培训力度,重视新型经营主体、致富带头人培养,注重教培机构能力评估和业务监管。其二,完善乡村治理结构,充分发挥群众主体作用。村党组织是乡村善治的重要基础,协商民主规范是乡村善治的重要保证。创新完善乡村治理模式,要在进一步健全建强村党组织的基础上,健全村务监督委员

会、协商民主理事会、家乡发展委员会、乡村发展促进会等民主协商组织,以不同形式构建党群连心网、便民服务网,全面推进村级、组级民主协商、民主评议活动,激发群众主人翁意识,积极参与党务、村务、政务工作,引导农民群众、新乡贤及其他社会力量,共建共享乡村发展。其三,实施田园党建工程,促进新型经营主体协同发展。建立“党组织+龙头企业+合作社+基地+农户”产业链利益联结机制,开展“组织建在田园、党课上在田园、服务落在田园、活动放在田园、实绩亮在田园”的田园党建活动,构建以党建为引领、以产业行业(合作社)为核心、跨区域经营、产供销一体化的产业联盟,将组织优势转化为发展优势,把组织活力转化为发展动力,协调整合新型经营主体发展行为与优势资源,实现价值共创。

#### 4. 强化领导体制,创新工作机制,重视现有帮扶力量衔接

要推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接,实现全面振兴、共同富裕,必须要有明确的阶段预期、科学的指导理念、完善的机构、强而有力的干部队伍以及健全有效的管理体制与工作机制。首先,坚持精准方略,落实“五级书记”抓乡村振兴管理体制。充分考虑脱贫攻坚特殊性、局部性、紧迫性特点,以及乡村振兴综合性、整体性和持久性特征,实现乡村分类精准、发展途径精准、帮扶措施精准。落实“五级书记”抓乡村振兴管理体制,坚持农业农村发展优先、干部配备优先、要素配置优先和资金投入优先“四个优先”,压实责任,承接《中国共产党农村工作条例》和即将颁布的《中华人民共和国乡村振兴促进法》等法规要求,依据村庄发展特点建立健全“差异化”实施乡村振兴战略实绩考核制度,防止乡村振兴工作“一刀切”。其次,强化协同,建立健全实施乡村振兴战略协同推进工作机制。加强党委农村工作部门力量,建立脱贫攻坚与乡村振兴衔接工作领导小组,按照产业振兴、生态振兴、组织振兴、人才振兴、乡村治理和脱贫成果巩固拓展等乡村振兴涉及领域设立专项推进小组。坚持整合资金,形成政府投入和社会资本协同发力的良性机制和制度体系,坚持广泛动员,凝聚社会各方面共同参与的强大合力,形成全社会广泛参与乡村振兴的格局。再次,重视现有帮扶力量衔接,强化保障体系建设。延续并加强驻村帮扶和结对帮扶,加大单位帮扶联系村、工作队驻村帮扶、干部结对帮扶力度。衔接期内保持现有帮扶力量相对稳定,“方案转变,人心不乱,力量不散”,并将重心工作转向乡村振兴,将“乡镇扶贫工作站”和“村精准扶贫工作室”就地转为“乡村振兴工作站”“乡村振兴工作室”。强化责任、投入、帮扶、监督考核等保障体系,精准施策,着力提高资源配置效率和效益。

#### 5. 畅通要素流动,优化乡村发展环境,促进城乡融合发展

推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接,应加强新型工农城乡关系建设,畅通城乡发展要素交流,打破制度壁垒和实施有效政策引导,创造更多的发展机会,助推产业发展中要素组合优化,激发区域发展潜能,通过推进区域治理体系和治理能力现代化为产业发展提供适合先进生产要素成长的市场与制度环境,实现乡村区域内要素组合优化基础上的协同发展。农业农村发展的不充分、城乡发展不平衡的状态要求乡村发展既要注重提升自身实力,也要强化外部帮扶资源整合。一是大力发展村集体经济,创新乡村发展方式。加快农村产权改革进程,加强农村集体“三资”监管。省级层面明确村集体法人、管理人员等在内的收益分配指导办法。结合区域实际设立扶持“村级集体经济发展基金”,着手“村级(或联村联乡)产业园”“村级(或联村联乡)农业产业园”等产业园区规划建设,促进村级现代产业体系建设与提档升级,不断提升自身实力和外部资源承接能力。二是疏通乡贤回归政策通道,坚持企业与项目引智用才。完善人才回乡的居留以及社保、教育等社会保障政策,畅通青年回乡、乡贤返乡政策和渠道。创新人才引进、留用举措,坚持通过“依托引进企业、引进项目的方式引进、留住人才”,让人才有所依、有所用。三是优化农业农村发展环境,引导工商资本有序参与乡村振兴。针对工商资本下乡存在一些“下不去”“留不住”“做不大”的困难和问题,应打好土地、人才、资金等支持政策“组合拳”,如实行多层次多样化供地、加强农业专业人才培养、提高工商资本投资后所形成资产的金融活性等,使之有序注入农村,但又要严格审批,科学筛选,强化监管,使之在项目建设、技术选择、经营管理中坚持与区域自然环境、社会环境相适应,尊重和顺应乡村发展规律。

## 五、结 语

推进“双循环”新发展格局背景下脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接工作,核心在于以农业农村现代化目标为统领,准确把握“双循环”新发展格局“两侧(供给侧和需求侧)市场竞争力双向提升”战略内涵,明确脱贫攻坚与乡村振兴“以补齐短板促区域整体发展、以外力帮扶促内生动力激发、以政府与市场协同促资源要素组合优化”的有效衔接行为逻辑,在变化着的新发展格局中坚持“空间重构基础上要素组合优化”的思路有序开展相对贫困治理、产业链提级与融入、治理能力提升等工作,不断提高资源配置效率,高质量实现稳定脱贫与乡村振兴目标。

## 参 考 文 献

- [1] 习近平.在经济社会领域专家座谈会上的讲话[M].北京:人民出版社,2020.
- [2] 蔡普华.推动内外双循环实现良性互动[N].联合时报,2020-08-25(6).
- [3] 甄新伟.从五个维度深刻理解“双循环”战略内涵[N].第一财经日报,2020-08-20(A11).
- [4] 王义伟.中国企业陷入“两头在外”困局怎样才能突围?[EB/OL].[2020-11-15].<https://www.chinanews.com/news/2005/2005-07-19/26/601104.shtml>.
- [5] 新华社.李克强总理出席记者会并回答中外记者提问[EB/OL].[2020-11-17].[http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content\\_5517496.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5517496.htm).
- [6] 郑秉文.不设增速目标与保就业:应对危机的良性循环市场化改革新路子[J].保险研究,2020(6):3-19.
- [7] 李嘉惠,刘清,蒋多.行为决策中诱饵效应的认知加工机制[J].心理科学进展,2020,28(10):1688-1696.
- [8] 黄承伟.中国扶贫理论研究论纲[J].华中农业大学学报(社会科学版),2020(2):1-7.
- [9] 杜骏飞.网络社会治理共同体:概念、理论与策略[J].华中农业大学学报(社会科学版),2020(6):1-8.
- [10] A SEN.Poverty and famines:an essay on entitlement and deprivation[M].Oxford:Oxford University Press,1982:3-17.
- [11] 新华社.中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报[EB/OL].[2020-11-17].[http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/29/content\\_5555877.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/29/content_5555877.htm).
- [12] 王济光.加快形成双循环相互促进的新发展格局[N].人民政协报,2020-08-27(3).
- [13] 亚当·斯密.国民财富的性质及其原因的研究[M].王亚南,译.北京:商务印书馆,2014:145-147,178-200.
- [14] LEFEBVRE H.The production of space[M].Translated by Nicholson Smith,Oxford:Blackwell,1991:73.
- [15] 杨发祥,杨发萍.乡村振兴视野下的城乡关系研究[J].人文杂志,2020(3):119-128.
- [16] PRIGOGINE I,ALLEN P M.The challenge of complexity,self organization and dissipative structures[M].Austin:University of Texas Press,1982:9.
- [17] 罗必良.相对贫困治理:性质、策略与长效机制[J].求索,2020(6):18-27.
- [18] 陈文玲.当前国内外经济形势与双循环新格局的构建[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2020,22(4):1-8.

(责任编辑:陈万红)