

# 推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的战略思考与政策选择

程国强<sup>1</sup>, 马晓琛<sup>2\*</sup>, 肖雪灵<sup>2</sup>

(1.中国人民大学农业与农村发展学院, 北京 100872;  
2.同济大学经济与管理学院, 上海 200092)



**摘要** 脱贫攻坚取得胜利后转向全面推进乡村振兴,是“三农”工作重心的历史性转移。党的二十大报告要求,必须巩固拓展脱贫攻坚成果,增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力。但是,当前部分脱贫地区的发展基础仍然薄弱,一些脱贫群众的自我发展能力仍然不强,巩固拓展脱贫攻坚成果防止返贫的任务仍然十分艰巨。深入推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,意义重大、时间紧迫、任务艰巨。文章在分析研判巩固拓展脱贫攻坚成果面临的基本形势及主要挑战的基础上,提出了巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的基本思路、战略重点与关键路径,强调要增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力,构建巩固拓展脱贫攻坚成果的长效机制,加强综合保障和配套措施的支撑,以期在巩固拓展脱贫攻坚成果的基础上,接续推进脱贫地区发展、群众生活改善和乡村全面振兴。

**关键词** 巩固拓展脱贫攻坚成果; 乡村振兴; 有效衔接; 长效机制

**中图分类号:** F302 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2022)06-0001-09

**DOI 编码:** 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.06.001

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从党和国家事业全局出发、着眼于实现“两个一百年”奋斗目标,把脱贫攻坚摆在治国理政的突出位置,作为全面建成小康社会的底线任务,打赢了人类历史上规模最大的脱贫攻坚战,全国832个贫困县全部摘帽,近一亿农村贫困人口实现脱贫,960多万贫困人口实现易地搬迁,历史性地解决了绝对贫困问题,走出了一条中国特色的减贫道路,为全球减贫事业作出了重大贡献。打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会后,推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,是“十四五”期间“三农”工作特别是脱贫地区“三农”工作的重点任务<sup>[1]</sup>。党的二十大报告指出,全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村<sup>[2]</sup>。必须坚持农业农村优先发展,坚持城乡融合发展,畅通城乡要素流动,全面推进乡村振兴。尤其要求,必须“巩固拓展脱贫攻坚成果,增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力”<sup>[2]</sup>。深入贯彻落实党的二十大精神,必须立足于全面推进乡村振兴、实现全体人民共同富裕的大局,进一步加强顶层设计、突出重点难点,着力增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力,建立健全巩固拓展脱贫攻坚成果的长效机制,扎实推动从脱贫攻坚向全面推进乡村振兴的有效衔接。

## 一、巩固拓展脱贫攻坚成果面临的形势和挑战

当前和今后一个时期,是全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期,巩固拓展脱贫攻坚成果、防止规模性返贫,是“三农”工作必须守住的底线任务。但是,必须清醒地认识到,当前部分脱贫地区的发展基础仍然薄弱,一些农村低收入人口的经营就业增收能力不强,返贫风险仍然较高,

收稿日期:2022-10-22

基金项目:国家自然科学基金项目“乡村振兴战略实施中政府与市场的关系及协调研究”(71933004)。

\*为通讯作者。

巩固拓展脱贫攻坚成果的任务依然十分艰巨<sup>[3]</sup>。

### 1. 部分农村低收入人口就业增收仍然困难,返贫风险较高

目前农村低收入人口收入来源中,工资性收入普遍较低,对转移性收入的依赖度较高。如全国农村居民人均可支配收入中,41.1%来源于工资性收入,36%来源于家庭经营收入,20.6%来源于转移性净收入,财产收入占2.4%。而脱贫地区农村居民人均可支配收入中,工资性收入占35.3%,家庭经营收入36%,转移性净收入高达26.9%,比全国人均水平高出6.7%,财产性收入只占1.4%<sup>①</sup>。

当前尤其需要关注的是三类农村低收入人口的就业增收难问题。一是脱贫不稳定人口,其自身就业增收能力较弱,收入水平较低且不稳定,虽然已经实现“两不愁、三保障”,但收入水平仍然比较低、收入来源不稳定或因病因灾因意外事故等刚性支出较大,自身脆弱性较高;二是边缘易致贫人口,脱贫攻坚时期没有享受国家的政策支持,往往缺乏社会保障支持或保障水平较低,收入提升较慢,有些人的收入可能已经低于脱贫人口;三是突发严重困难人口,其易因家庭财产遭受损失或支出骤增,导致受灾家庭生活水平容易跌至贫困线下,陷入贫困<sup>[4]</sup>。

值得重视的是,部分脱贫人口就业能力仍然相对较低,难以适应社会就业,就业增收难度较大。一方面,脱贫地区人口长期以来获取的教育资源不足,其知识水平和文化程度较低,素质普遍不高。如2019年,原贫困地区劳动力平均受教育年限仅为7.7年,大部分集中在初中和小学,分别占比为42.3%和41.8%,高中及以上学历的劳动力仅占11%<sup>[5]</sup>。脱贫攻坚阶段,教育扶贫更多地注重青少年义务教育,高中及以上学历教育存在短板,尤其是高等教育在西部地区普及化程度相对较低。另一方面,在脱贫攻坚时期,虽然各地区重视开展技能培训帮扶,但是培训系统性相对较差,主体需求和培训内容存在差距、课程针对性不强,师资力量薄弱,与社会就业需求不匹配,帮扶效果不明显,在脱贫后仍然存在技能不高、就业困难等问题。目前西部脱贫地区大都是劳务输出大省,许多外出务工人员普遍缺乏专业技能培训,多从事技术含量低、替代性高的工作,收入不稳定。

### 2. 重点帮扶县发展基础薄弱,防返贫任务艰巨

国家确定的160个乡村振兴重点帮扶县,绝大部分都是处于原深度贫困地区,目前发展基础仍然比较薄弱。总体表现为四个方面:一是,经济发展水平较低,人均GDP与全国GDP差距较大,如原深度贫困地区人均GDP仅相当于全国水平的20%~21%;产业发展基础差,产业同质化问题比较严重,基础设施和公共服务差距明显;部分地区经济增长迟缓,甚至连续呈现负增长趋势。二是,重点帮扶县脱贫人口多、收入水平低。目前160个重点帮扶县累计脱贫人口占全国总数的近1/5,脱贫人口收入虽然有较快增长,但与全国及所在省份的绝对差距仍然在扩大,仍是全国发展最落后的地区。三是,防返贫任务艰巨。目前全国易返贫致贫人口438万,其中30%的人在重点帮扶县;全国易地搬迁脱贫人口的1/3在重点帮扶县;全国万人以上的集中安置点,65%在重点帮扶县,是防止返贫任务最集中、最艰巨的地区。四是,区位优势明显,多分布在西部偏远或高海拔、自然环境恶劣区域<sup>[6]</sup>。据统计,45.6%的重点帮扶县处在地质灾害高发区,生态脆弱、地质灾害频发,使其巩固拓展脱贫成果,尤其是增强持续发展能力面临较大挑战。

### 3. 易地搬迁集中安置区后扶任务艰巨,是防返贫的突出重点

易地扶贫搬迁从根本上解决了我国960多万贫困人口的脱贫问题,成就了人类减贫史上的伟大壮举。对宁夏、广西、云南等脱贫地区的实地调研发现,有几个值得高度重视的新情况。

一是从搬迁区域看,青藏高原、西南石漠化地区搬迁群众困难突出,返贫风险较大。如青藏高原地区易地搬迁安置涉及游牧民定居,搬迁群众生计模式跨度大、思想观念转变难,加之扶贫产业基础薄弱,后续生产生活、就业增收存在较大困难。西南石漠化地区人地矛盾突出,搬迁规模大,以城镇安置为主,部分地区城镇安置率超过90%,如贵州达95%、广西94%、云南91%。搬迁群众从传统农户转变为城镇新市民,大部分群众第一次走出大山,面临地域环境、风土人文、社会关系的重新适应、社区融入的多重挑战,就业增收难度大,返贫致贫风险高。

二是从安置方式看,城镇化安置尤其是特大型安置区困难最为突出。调研表明,目前易地扶贫

① 数据来源于商务部数据中心, <http://data.mofcom.gov.cn/article/zxtj/202001/51597.html>。

搬迁安置中,行政村内就近安置、乡村旅游区安置等方式,虽然存在一定短板和弱项,但后续发展的困难相对较小。困难较为突出的是县城、小城镇或工业园区等城镇化集中安置方式。尤其是安置规模万人以上的特大型易地搬迁安置区,全国多达70个,安置贫困群众105万人,超过易地扶贫搬迁人口的1/10。调研表明,特大型易地搬迁安置区就业需求高度聚集,群众就业增收困难较大;搬迁群众从乡村到城镇,生产生活方式跨度大,社会融入困难,使安置社区治理任务艰巨,管理和服 务短板显得更加突出,极易形成社会风险点,对保持安置社区稳定不利。

三是从安置点管理看,社区管理与服务仍存在短板弱项。如安置点管理和服 务场所缺乏配套,大部分地区在安置点建设前期,未同步规划建设相关街道、社区等服 务场所,导致安置点成立的街道、社区无办公场所;安置点建设时未配套设立公共维修基金,后期住房、公共服务设施损坏,将无任何维修资金安排,这是全国易地搬迁安置区建设的共性问题。

四是从搬迁群众看,就业困难、收不抵支问题日益突出。尤其是部分“40+”劳动力(即40~59岁搬迁群众)文化程度低,体力劳动缺优势、现代生产缺技能,学习和适应能力弱,就业困难更加突出。与此同时,由于生活开销完全货币化,收不抵支问题凸显,需靠低保等救助措施支持。如西南地区易地搬迁城镇化集中安置人口中,有1/5需靠低保来维持基本生活。

#### 4. 脱贫地区特色产业可持续发展能力不足,转型升级滞后

脱贫地区特色产业健康持续发展,是巩固拓展脱贫攻坚成果的根本支撑,是促进脱贫地区自主发展的长效机制。但从总体上看,特色产业发展尚存在资金、市场和配套服务短板,尤其是科技、人才等支撑较弱,可持续发展机制尚未建立。需重点关注如下几个突出问题。

一是,特色产业可持续性不强,政策路径依赖仍然较为严重。由于过去许多地区帮扶项目选择与当地资源禀赋以及市场需求不匹配,如有些贫困地区在发展产业时一味引进“高精尖”产业,与贫困地区的资源禀赋结合不够密切,脱离了贫困群众的文化水平和相应的市场环境而水土不服,产业带动成效不明显。部分特色产业项目单一化、同质化。部分地区整个村庄、乡镇统一种植某种经济作物,导致产品过剩,未达到预期效益。还有部分帮扶产业长期依赖帮扶单位,缺乏市场竞争力。在脱贫攻坚中,广大驻村工作队凭借资金、人才、技术、管理等方面优势,在贫困地区打造了众多的扶贫产业,其中部分产业高度依赖帮扶单位支持,甚至形成了路径依赖,导致产业对特殊扶持政策的依赖性较强,市场化程度还不高、自主发展的持续性不强。

二是,特色产业链较短,产品附加值较低。许多地方重生产基地建设,轻加工物流配套。目前集中在种养环节较多,农产品加工业发展相对缓慢,产业链条延伸不够,产业融合度较低。如西北地区黄花菜、枸杞等特色主导产业,仍以初级加工为主,尚未形成品种改良、科学种植和加工生产的产业链,农产品加工与农业产值之比仅1.1:1,远低于2.4:1的全国平均水平。大部分脱贫地区尚未配套建设产地初加工、冷链物流等基础设施。

三是,人才匮乏,科技支撑薄弱。目前脱贫地区有限的人才大多集聚在区域中心,下沉至县乡村的人才较少。高学历、高职称的科技人才深入乡村产业发展一线的数量更少。如西北某脱贫地区,2019—2021年新增124名科技特派员,其中研究生及以上学历仅5人,占比4%。与此同时,当前脱贫地区特色产业仍以传统农业、简单代加工为主,新品种、新技术采用不足,大部分脱贫地区农业科技贡献率40%~50%,远低于60%的全国平均水平。

#### 5. 巩固基本公共服务减贫成效面临新问题新挑战

如农村低收入人口兜底保障的常态化衔接,面临跨部门统筹协调的挑战。目前农村低保线与扶贫线已经实现“两线合一”,但是认定标准仍分属于民政部门与乡村振兴部门,根据现行的行政管理体制,帮扶救助领域具体落实层面的数据分散在医保、教育、住建、人力资源等多个部门,尚未实现部门层面的统一。若采取定期或不定期的跨部门汇总与比对,时效低且沟通成本高,在一定程度上降低了政策效力,不利于实现真正的衔接,也不利于对兜底保障的动态管理。另一方面,兜底保障体系在整合城乡间、部门间兜底资源方面存在挑战,受制于城乡二元结构,实现城乡一体化一直是基本公共服务与社会救助资源分配工作的重点难点,部分先行先试地区已经率先实现了基本统筹,但是广大脱贫地区的探索仍然比较滞后。

## 二、推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的基本思路与关键路径

推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴战略有效衔接,是一项继往开来的系统工程。必须以党的二十大精神为根本遵循,在准确把握巩固拓展脱贫攻坚成果过渡期阶段特征的基础上,突出战略重点,把握关键路径,推动脱贫人口和脱贫地区全面融入乡村振兴进程,共享经济社会发展成果。

### 1. 基本思路

推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,要以实现共同富裕为根本目标,坚持“民生为本、就业优先、严防返贫、突出实效”为基本方向。

民生为本,就是要坚持把改善民生作为全面推进乡村振兴的基本点和衡量乡村振兴成效的根本标准,把基础设施建设的重点放到脱贫地区,把社会事业发展的重点放到脱贫地区,着力解决脱贫人口生产生活中最直接最迫切的实际问题<sup>[7]</sup>。

就业优先,就是要坚持把保障脱贫人口充分稳定就业作为乡村振兴的首要任务。一是对吸收脱贫人口就业的企业,特别是脱贫人口直接兴办的企业,予以税收减免、投资补助、成本核减等优惠。二是对脱贫人口创业、对各类经济主体到脱贫地区兴办产业予以奖励补助。三是对支持帮助脱贫人口发展生产、扩大就业的各类技术人才,给予优先晋级晋职的奖励。四是加大财政支持开展脱贫人口职业技能培训的力度,全方位拓展脱贫人口的就业渠道。

严防返贫,就是要坚持全面监测、逐一帮扶、动态清零,坚决守住不发生大规模返贫的底线。一是坚持帮扶领导体系、工作体系和财政金融支持措施不变,严格落实摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管的要求。二是持续推进乡村振兴重大计划、重大工程和重大行动,充分考虑巩固脱贫攻坚成果的有关要求,优先惠及脱贫地区和脱贫人口<sup>[8]</sup>。三是健全防止返贫动态监测和帮扶机制,对脱贫不稳定户、边缘易致贫户,以及因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难户,开展定期检查、动态管理,全面建立农户主动申请、部门信息比对、基层干部定期跟踪回访相结合的易返贫致贫人口发现和核查机制,精准分析返贫致贫原因,采取针对性的帮扶措施。

突出实效,就是要坚持发挥各方面积极性,切实增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力,依靠农民辛勤劳动、国家扶持和社会力量的广泛参与,使乡村振兴成为全党全社会的共同行动。要继续坚持部门联村制度,派遣机关干部担任村第一书记、驻村工作组成员,打造一支“不走的帮扶工作队”。进一步完善乡镇领导包片、干部驻村工作制度,制定切实可行的工作制度、工作纪律,明确考核目标、奖惩条件。

尤其是,当前脱贫人口脱贫基础脆弱、边缘户基础不稳定、脱贫地区发展基础薄弱,决定了巩固拓展脱贫攻坚成果工作的紧迫性和艰巨性。因此,推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,必须突出重点、把准关键,把脱贫人口作为重点人群,把脱贫地区作为优先区域,加快改善脱贫人口和脱贫地区发展条件,着力增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力和发展能力。

第一,要把保障脱贫人口稳定就业作为乡村发展的重中之重。就业是民生之本。巩固脱贫攻坚成果,根本出路在于保障脱贫人口充分就业,持续提高脱贫人口收入,确保脱贫人口在脱贫之后稳定迈向富裕的新生活。巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接,最核心的一条,就是要在推动乡村产业振兴过程中有效保障脱贫人口就业,让脱贫人口完全融入乡村产业发展体系,长期享受乡村产业发展利益。

第二,把加强脱贫地区基础设施作为乡村建设的重中之重。基础设施是乡村振兴的根本支撑,更是改善脱贫人口生活和脱贫地区面貌的先决条件。巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接,最迫切的一条,就是要在乡村建设行动中优先安排脱贫人口和脱贫地区的水电路气房建设,整治提升脱贫地区和搬迁新社区人居环境,加快提升脱贫地区乡村道路通达率、水电气讯覆盖率、人居环境整洁度。

第三,把改善脱贫地区公共服务作为乡村治理的重中之重。新时代促进乡村善治,必须全面拓展乡村治理的内涵,从社会治理拓展到政治治理、经济治理、社会治理、文化治理、生态治理等全方位治理,从社会管理拓展到政治服务、经济服务、社会服务、文化服务、生态服务等全方位服务。巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接,最关键的一条,就是要在改善乡村公共服务上着力提升脱贫地区乡村公共服务的充分性、便捷性和及时性,推动乡村公共服务“从有到好”的转变,不断增强脱贫人口的获得感、幸福感和安全感。

## 2. 关键路径

有力有序推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接,要切实把握“脱贫攻坚”与“乡村振兴”两大战略的政策着力点,以脱贫地区的扶贫产业、基础设施、公共服务、扶贫资产等关键领域为推进路径,推进脱贫攻坚接续融入乡村振兴进程。

第一,大力构建长效帮扶产业体系。一是坚持宏观抓产业、中观抓企业、微观抓就业,立足脱贫地区资源优势、强化扶持引领、培育产业龙头、完善产业链条,把产业链与帮扶链紧密联结,着力把脱贫人口嵌入产业链、价值链之中,确保脱贫人口能够持续稳定受益。二是持续推进农村产业融合发展,积极发展休闲农业、乡村旅游、消费帮扶、农村电商和农产品加工业,延伸产业链条,带动脱贫人口就业增收。三是强化党建引领产业,以“基地+合作社+企业+脱贫人口”模式创建扶贫产业园区,拓宽脱贫人口就业增收渠道。

第二,持续改善脱贫地区基础设施条件。按照乡村建设行动的统一部署,优先支持脱贫地区因地制宜推进农村厕所革命、生活垃圾和污水治理、村容村貌提升。加强脱贫地区农产品和食品仓储保鲜、冷链物流设施建设,支持农产品流通企业、电商、批发市场与区域特色产业精准对接。把搬迁安置区后期建设列为美丽乡村建设的一种特殊类型,实施特殊扶持政策,着力解决贫困人口和搬迁群众就近就业。

第三,加快推动脱贫地区公共服务提档升级。继续改善脱贫地区义务教育办学条件,加强乡村寄宿制学校和乡村小规模学校建设,支持城市教师到脱贫地区支教。保持现有健康帮扶政策基本稳定,完善大病专项救治政策,继续开展三级医院对口帮扶脱贫地区并建立长效机制,加大中央倾斜支持脱贫地区医疗卫生机构基础设施建设和设备配备力度。对完全丧失劳动能力或部分丧失劳动能力且无法通过产业就业获得稳定收入的脱贫人口,全部纳入农村低保或特困人员救助供养范围,并按困难类型及时给予专项救助、临时救助等,做到应保尽保、应兜尽兜。完善脱贫地区养老保障服务和儿童关爱服务,加强对孤儿、事实无人抚养儿童、残疾人的托养照护服务。

第四,加强扶贫资产后续管理。扶贫项目资产是特殊历史时期、动员特殊资源、针对特殊群体形成的特殊资产。所以不管归谁所有,不管谁来管理,不管采取什么经营方式,都必须首先保证脱贫人口持续受益。针对底数不清的问题,要尽快开展清产核资、建立台账、完善信息平台等工作。针对权属不明的问题,要尽快开展确认权益、记录变更、管理交易等工作。针对管护不力的问题,要坚持市场主导、政府支持、制度规范的原则和方向。重点抓好以下几个关键,一是严格落实收益分配民主决策制度和公告公示制度,同时对扶贫项目经营性资产的经营管理、收益分配等加强监管。二是支持国有扶贫项目资产划归村集体所有,不能划归集体的,实施委托经营、租赁经营。委托经营、租赁经营的,对经营收益、经营期限、经营费用、风险承担以及帮扶责任等事项,在委托合同、租赁合同中约定。三是鼓励、支持村集体扶贫项目经营性资产发展多种形式的合作经营与联合经营,比如村户联合、村村联合、村企合作等。四是严格落实处置国有扶贫项目资产、村集体所有扶贫项目经营性资产的收入,全部再投入巩固拓展脱贫攻坚成果和推动乡村振兴的规定,不断提升脱贫人口和脱贫地区内生发展动力。五是建立脱贫资产经营保险机制,保证资产经营的稳定性和可持续性。可考虑建立专门资金账户,在资产经营遇到困难的时候对经营主体予以支持。

## 三、巩固拓展脱贫攻坚成果长效机制建设的政策重点

巩固拓展脱贫攻坚成果,关键在于必须建立促进脱贫人口持续增收、脱贫地区稳定发展的长效

机制。因此,要以增强脱贫人口和脱贫地区内生发展动力和发展活力为导向,以增强产业发展和就业能力为重点,全面推进巩固拓展脱贫攻坚成果的长效机制建设。

### 1. 加快推动乡村特色产业持续健康发展

发展乡村特色产业是实现脱贫地区持续稳定发展的根本之策。要更加注重乡村特色产业发展的质量和效益,建立形成脱贫人口持续增收致富的长效机制。一要巩固提升脱贫地区特色产业。保障资金、人才、技术等要素投入,进一步提高衔接资金和涉农整合资金用于特色产业发展的比重,注重产业后续长期培育,把区位优势、资源优势转化为发展优势、竞争优势,提高产业市场竞争力和抗风险能力。二要以全产业链思维推动特色产业提档升级。要大力发展农产品加工流通业,加快发展现代乡村服务业,引进龙头企业,补齐营销、设施上的短板,打造种养、加工、贸易一体化的全产业链,拓展主导产业增值增效空间,为吸纳更多农村劳动力就近就业创造条件。三要持续推进农村一二三产业融合发展<sup>[9]</sup>。推动产业发展规划与村庄建设规划、土地利用规划、环境保护规划等有机衔接,通过拓展农业多种功能、挖掘乡村多元价值,发展农产品加工、乡村休闲旅游、农村电商、健康养老等新兴产业新业态。注重发挥科技的支撑作用,提升农业科技成果转化效率,更好地促进农业提质增效和节本降险。四要不断强化特色产业发展的基础支撑。完善道路交通设施和农产品仓储保鲜、冷链物流等基础设施建设,支持农产品流通企业、电商平台、批发市场与区域内特色产业精准对接,打通农产品产销堵点;加强农村电商基础设施建设,推动大数据、物联网、5G等技术在乡村产业发展中的应用,提升特色产业电子商务支撑服务水平,培育和发展农产品网络品牌,充分释放农业生产和农村消费的巨大潜力。

### 2. 强化脱贫人口就业增收机制

就业是保障脱贫人口持续稳定增收的基本盘<sup>[10]</sup>。据统计,目前全国160个重点县脱贫人口收入中工资性收入占比超过70%,外出务工是脱贫人口就业的重要渠道。为此,要根据脱贫人口劳动能力,完善和加强多渠道就业创业政策。一是完善就业扶持和培训体系,提升就业匹配度。搭建好用工信息服务平台,注重发挥大龄困难群众在畜牧养殖、传统手工艺方面的技能储备,增强人力资本和技能经验就业匹配的有效性;提升就业培训实效,大力推进以工代训、新型学徒制培训等职业技能培训,培养劳动力从体能型向技能型转变,不断提升就业竞争力,帮助脱贫人口实现自我发展。二是对于有劳动能力和劳动意愿的脱贫人口,要深入开展跨省及市县间劳务协作。输出地要履行好主体责任,完善就业服务体系,打造区域劳务品牌,加大定向、定点、有组织的输出力度,及时与劳务协作伙伴开展劳务对接、技能培训、权益维护等合作交流;输入地要履行好帮扶责任,发挥建筑、物流、电力等劳动密集型行业吸纳就业的作用,鼓励引导用工单位尽量把脱贫人口稳在输入地。三是对于农村妇女、轻中度残疾人等弱劳力、半劳力和无法外出的脱贫人口,组织其通过公益性岗位、帮扶车间、以工代赈等方式拓展就业,吸纳更多脱贫人口家门口就业。

### 3. 着力壮大脱贫地区县域经济,大力发展新型农村集体经济

县域是城乡融合发展的重要切入点,要以县域为重要载体,发挥好县域辐射带动乡村的作用,促进脱贫地区整体发展。一要统筹培育本地支柱产业和承接外地产业转移,充分利用劳动力资源,以县域为主阵地发展就业带动能力强的县域富民产业,围绕“一县一业”,打造具有地方特色的区域公共品牌。二要积极引导从农村走出去的人才返乡创业,利用经济发展带动基础设施配套建设、公共服务升级改善、人才资金等要素回流,发挥县域综合承载能力,增强脱贫地区特别是重点帮扶县发展的内生动力和活力。农村集体经济是守住不发生规模性返贫底线的基础支撑,要全面加强和充分发挥农村集体经济的带动和兜底作用<sup>[11]</sup>。一要盘活农村经营性资产和资源性资产,健全联农带农机制,避免简单的入股分红,引导农户特别是脱贫户和监测对象有效嵌入产业链中,实现脱贫人口就地就近就业,让农村集体经济发展的红利更多更公平地惠及全体成员。二要对脱贫攻坚期间形成的新集体资产确权 and 移交,注重发挥经营性资产的增收效益,积极探索公益性资产的可持续发展机制,促进村集体资产保值增值。三要在集体经济收益分配环节,根据经营情况向困难成员倾斜,使他们在已有政策性兜底保障基础上,进一步获得集体经济收益的托底支持,形成守住不发生规模性返贫底线的长效机制。

#### 4. 着力加强和完善兜底保障政策

要按照基础性、普惠性、兜底性要求,进一步完善兜底保障政策体系。一要强化防返贫动态监测机制,做到精准识别。精准识别监测对象是兜底保障政策发挥作用的前提,也是维护社会公平正义的需要。为此,要加快推进制定统一的救助对象和低收入人口识别标准与认定办法<sup>[12]</sup>,简化优化认定程序,审核确权下放,提高识别效率;建立区域内帮扶信息跨部门分享利用机制,促进跨部门信息交换共享、数据分析比对,主动发现、跟踪监测、及时预警困难群众返贫致贫风险,提升政策干预的前瞻性,增强帮扶救助的时效性。二要加强重点人群兜底保障。要推动兜底保障政策逐步衔接与平滑过渡,强化兜底保障的制度性供给,对符合条件的防返贫监测对象要予以政策叠加帮扶,有效防止规模性返贫。三要合理设置保障标准。要根据经济社会发展水平逐步提高保障标准,既要避免陷入福利陷阱、形成新的“悬崖效应”,又要切实兜住民生底线。四要加快健全分层分类的社会救助体系。一方面,要立足于社会救助制度的兜底性、基础性功能定位,完善基于收入、支出以及急难等因素返贫致贫人口的救助制度;另一方面,在加强物质救助的基础上,强化服务类社会救助供给,通过政府购买服务等方式动员和引导社会组织参与社会救助,探索发展型、关爱型救助。

#### 5. 建立易地扶贫搬迁后续扶持机制

促进易地扶贫搬迁安置点持续稳定发展,是巩固拓展脱贫攻坚成果、防范规模性返贫的重中之重<sup>[13]</sup>。一要设立国家易地扶贫搬迁后续扶持专项资金。现有中央财政衔接乡村振兴补助资金,仅部分资金能用于扶持易地扶贫搬迁后续产业发展,特别是,大型易地搬迁安置区新型城镇化建设虽已纳入国家新型城镇化和城乡融合发展规划,但尚无资金配套。因此,要设立国家易地扶贫搬迁后续扶持专项资金,支持安置区的基础设施和公共服务配套设施维护升级,以及产业发展、就业增收、社区集体经济,重点向青藏高原地区、西南石漠化地区易地搬迁安置区倾斜。二要强化安置区产业配套与就业扶持。推动地方做好东部与西部劳动密集型企业梯度转移对接,针对大型安置区、中小型安置点和“插花式”分散安置的不同特点,分类布局产业园、帮扶车间和灵活加工项目,通过产业发展和以工代赈,同步提升安置区经济活力和就业承载力。同时,在城镇化安置规模较大的县区探索建立劳动力失业保险机制,对城镇化安置劳动力推广“政府+金融机构”的普惠型“新市民就业险”,在过渡期内实施保费先缴后补政策,用长效机制应对转移就业风险。三要着力提升安置区社区治理能力和参与水平。进一步加快专业化的社会组织培育,在对口帮扶框架下,将帮扶内容拓展到社会组织力量的对口培育支援,形成安置社区社工力量培育孵化和资金保障机制。有序开发增设公共服务类公益岗位,同步解决社区服务供给和就业安置需求,推动社区治理精细精准提升<sup>[14]</sup>。

### 四、巩固脱贫攻坚成果的保障政策与配套措施

有力有序推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,必须发挥制度优势,强化政策保障和配套措施支撑,切实促进脱贫地区发展、群众生活改善,确保全面推进乡村振兴行稳致远。

#### 1. 加强党对新发展阶段帮扶工作的领导

消除贫困,改善民生,逐步实现共同富裕,是我们党始终坚持的使命和目标。十八大以来,依靠党强大的组织动员能力,集中全党全社会力量打赢脱贫攻坚战,实现全面建成小康社会奋斗目标<sup>[15]</sup>。当前和今后一个时期,部分农村脱贫人口就业增收困难、返贫和新致贫风险较大,部分脱贫地区发展基础薄弱,巩固拓展脱贫攻坚成果仍然面临较大的风险和挑战。在新的发展阶段,必须进一步加强党对帮扶工作的领导,发挥各级党委在成效保障、监督落实、整合动员等方面的作用,进一步彰显中国共产党领导的政治优势和中国特色社会主义制度优势,为巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接奠定更加坚实的基础支撑<sup>[16]</sup>。

#### 2. 建立全面脱贫与乡村振兴战略的有效衔接机制,协同推进新发展阶段巩固脱贫成果与乡村振兴

实现全面脱贫与乡村振兴的有效衔接,是高质量稳定脱贫的关键举措,也是深入实施乡村振兴战略的内在要求。要从脱贫攻坚与乡村振兴的总体思路、发展规划、体制机制、政策制度等方面出

发,聚焦产业发展、人才培养、文化融合、生态环境、公共服务、生活质量等领域,打通二者的衔接渠道、融合机制,实现相互交融、相互促进。

### 3. 进一步加强东西部协作,凝聚全社会力量构建大帮扶格局

要充分利用脱贫攻坚积累的组织经验和人才资源,持续动员全社会力量,形成并强化新发展阶段政府、社会、市场协同推进的大帮扶格局。首先要跨地区协作,继续加强东部发达地区和中西部脱贫地区的协作,东部地区由于早期国家在资金、政策、人力等各方面支持,发展速度更快,发展模式成熟,在资金、技术、市场、信息、管理、人才等方面优势较大,可以就产业、金融、消费、劳务、教育、文化等方面与西部脱贫地区建立合作,同时创新协作方式,如探索政府引导、企业参与、优势互补、园区共建、利益共享的“飞地经济”合作,为西部脱贫地区注入活力,提高其发展能力。其次是要跨部门,以政府为引导者,不断加强基层党组织建设的引领作用,提高基层党组织的组织力,加强软弱涣散村党组织整顿,选优配强村党组织书记,健全村党组织领导下的议事决策机制、监督机制;同时要充分发挥市场机制的作用,推动市场主体协同帮扶,利用互联网平台,对接社会帮扶资源与脱贫户帮扶需求,实现困难需求和爱心帮扶无缝对接。最后达到全社会广泛参与,多管齐下提高农村地区的发展水平和农村低收入人口在发展中的主动参与性。

### 4. 强化帮扶责任落实,完善乡村治理体系

建立农村低收入人口的帮扶机制、守住不发生规模性返贫底线,必须强化责任落实机制。首先,明确治理主体责任。实行省级统筹、县负总责、镇村落实的分级负责制,县统筹建立相关领导小组,统筹协调全县工作,压实工作责任,将各级党政主要领导人确定为第一责任人。继续实行蹲点工作组等有效做法,强化责任落实。其次,要在党委领导下,优化治理规则,重构农村基层社会动员机制,充分发挥基层党员、干部的示范带头作用,提高基层干部的治理能力和管理水平,同时要确立村民在乡村治理中的主体地位,为村民构建畅通的利益表达机制、参与机制、决策机制等,增强集体行动能力,达到内在融合性、多元共促性、规则统一性;再次,要发挥多元主体治理作用,充分发挥社会组织的作用,调动城市、学校、企业、金融机构等多元主体,共同致力于推进全面乡村振兴。最后,创新治理方式,促进现代科技与乡村治理深度融合,采用信息化手段,利用乡村电子政务、数字化乡村等,完善信息收集、处置和反馈机制,建设“县—乡—村”基层社会治理信息化平台,形成上下并行多主体治理模式。

### 5. 加强帮扶资金支持力度

要加强对脱贫地区经济社会发展的财政支持和保障,鼓励和引导社会资金参与帮扶工作。一要保障中央、省、市、县各级财政专项帮扶资金,推进涉农资金整合,加大公共财政对农村公共产品和服务的支持。二要通过建立互助性公益基金、创新帮扶捐助模式等方式,募集社会帮扶资金扶持困难农户,推动公益帮扶常态化。三要对农村集体经济组织给予税费优惠政策。建议在农村产权制度改革之前,农村集体经济组织不用承担税费。要细化落实在农村集体产权制度改革中免征有关契税、印花税的优惠政策,并明确规定农村集体产权确权免收不动产登记费。四要对农村集体经济组织实行金融支持政策。要结合登记赋码工作,加大对具有独立法人地位、集体资产清晰、现金流稳定的农村集体经济组织金融支持力度。

### 6. 加强绩效监督考核评估

巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接是一项长期任务,应将其纳入省、市、县、乡镇各级党委、政府目标绩效管理,按照“公平、公正、公开”原则进行监管、考核和评估。要不断完善绩效考评办法,采取专项调查、抽样调查、实地考察,以及委托科研机构、社会组织第三方评估等方式,定期开展工作绩效考核与评价。

## 参 考 文 献

- [1] 习近平.论“三农”工作[M].北京:中央文献出版社,2022.
- [2] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大

- 会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(1).
- [3] 程国强,马晓琛,王瑜.准确把握巩固拓展脱贫攻坚成果过渡期的阶段特征[J].中国发展观察,2022(2):17-20.
- [4] 程国强.决战决胜脱贫攻坚的四个关键[N].农民日报,2020-03-14(3).
- [5] 国家统计局.中国农村贫困监测报告——2020[M].北京:中国统计出版社,2020.
- [6] 黄承伟.党的十八大以来脱贫攻坚理论创新和实践创新总结[J].中国农业大学学报(社会科学版),2017,34(5):5-16.
- [7] 习近平.完整准确全面贯彻新发展理念确保“十四五”时期我国发展开好局起好步[N].人民日报,2021-01-30(1).
- [8] 唐仁建.扎实推动乡村振兴取得新进展[N].学习时报,2022-03-02(1).
- [9] 张红宇.以更有力举措加快发展乡村产业[J].理论导报,2022(6):10-13.
- [10] 程国强,肖雪灵.强化帮扶政策有效衔接,牢牢守住不发生规模性返贫底线[N].光明日报,2022-09-20(6).
- [11] 陈锡文.充分发挥农村集体经济组织在共同富裕中的作用[J].农业经济问题,2022(5):4-9.
- [12] 程国强,伍小红.抓紧做好农村低收入人口识别工作[J].中国发展观察,2021(Z1):27-28,24.
- [13] 中共中央 国务院.关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见[N].人民日报,2021-03-23(1).
- [14] 李聪,郭嫚嫚,雷昊博.从脱贫攻坚到乡村振兴:易地扶贫搬迁农户稳定脱贫模式——基于本土化集中安置的探索实践[J].西安交通大学学报(社会科学版),2021,41(4):58-67.
- [15] 习近平.在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话[N].人民日报,2021-07-02(2).
- [16] 习近平.习近平谈治国理政(第四卷)[M].北京:外文出版社,2022.

## Strategic Thinking and Policy Options to Promote the Effective Linkage Between Consolidating and Expanding the Achievements of Poverty Eradication and Rural Revitalization

CHENG Guoqiang, MA Xiaochen, XIAO Xueling

**Abstract** After a victory in poverty alleviation is secured, the Communist Party of China (CPC) is pushing forward the rural vitalization in an all-round way as a historic shift of the focus in its work concerning agriculture, rural areas and farmers. The report of the 20th National Congress of the Communist Party of China (CPC) stresses the need for consolidating and expanding the achievements in poverty alleviation, and enhancing the self-development capacity of areas and population lifted out of poverty. However, the foundation for development in a number of counties that won the battle against poverty is still weak, and so is the endogenous initiative of those who have shaken of poverty. These represent a significant challenge in consolidating and extending the achievements to prevent a large-scale relapse into poverty. Therefore, combining efforts to consolidate the results of the battle against poverty with rural revitalization is a major task essential to the overall situation that deserves the high and prompt attention of the whole Party in a timely fashion. In this regard, this paper firstly analyzes the basic situation and major challenges faced by the task of consolidating and expanding the fruits of poverty alleviation. Secondly, it proposes the fundamental design, strategic emphases and critical paths so as to fulfill the task successfully. All these efforts will help once-poverty-stricken areas and populations enhance their capacity for sustaining self-development. With a long-term mechanism in place and a solid groundwork of comprehensive supporting measures, we hope to see further progress in promoting regional development, improving working and living conditions in rural areas, and rural revitalization across the board.

**Key words** consolidating and expanding the achievements of poverty alleviation; rural revitalization; effective connection; long-term mechanism

(责任编辑:陈万红)