经济日报 ECONOMIC DAILY

建立脱贫攻坚与乡村振兴的衔接机制

□ 郭晓鸣 廖海亚

智库头条

乡村振兴与脱贫攻坚是我国两大国家战略，两大战略具有基本目标的统一性和战略举措的互补性。在脱贫攻坚的基础上接续乡村振兴战略不仅是我国高质量稳定脱贫的重要路径，更是贫困地区全面实现乡村振兴目标的重要制度保障。

脱贫攻坚和乡村振兴都是为实现“两个一百年”奋斗目标确定的国家战略，脱贫攻坚重点通过大规模资金、物资、人力等扶贫资源的集中投入，有效解决贫困人口的基本生存问题，全面消除绝对贫困现象。乡村振兴通过更全面地强化市场化外部支持和总体性激活乡村内生动力，能够为贫困群体提供更稳定的发展基础和机会，进一步有效巩固脱贫攻坚的政策成果。

在脱贫攻坚收官之际和乡村发展中两大战略任务接续的关键时机，要实现贫困地区持续脱贫和全面振兴，并不能仅仅要求支持政策不变或支持力度不减，而是必须加快完成从应急性政策取向向长期性政策设计的重大转变，当务之急是必须通过政策内容和实施方式的合理调整，实现脱贫攻坚和乡村振兴两大战略有效衔接。

精准和普惠并重

推进脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接，必须注重将“精准式”济困帮扶与“普惠式”共享发展有机结合，通过全面强化均衡协调发展实现利益均衡。

一是适度扩大扶贫政策惠及范围。应加快建立相对贫困治理政策框架体系，将临界贫困户纳入低收入群体政策支持范围。鼓励先富户、脱贫户与贫困户之间形成合作帮扶机制，形成农户之间资源互补、利益共享的发展路径。二是探索贫困村与非贫困村协同发展路径。高效整合乡村发展的要素资源，通过统一规划、合理布局，促进贫困村与非贫困村协同发展产业，建立共建共享的区域利益均衡机制，实现村寨集群发展。三是加强对共同性生产条件和生产服务体系的建设支持。注重进一步整体改善农业生产条件，跨村域共同推动农田、机耕道、灌溉水渠等生产性基础设施改造，大力发展农业社会化服务体系，实现贫困地区社会经济发展水平的区域性整体提升。

构建可持续发展长效机制

贫困地区要顺利实现从脱贫攻坚到乡村振兴的转换，必须从根本上扼制产业扶贫的短期化偏向，构建可持续的产业发展长效机制。

一是高质量提升优势特色产业。应依托贫困地区丰富多样的农业资源，以小规模、绿色化为基本导向，坚持“一乡一业”和“一村一品”的特色产业发展路径，寻优推进、错位发展，避免过度规模化和同构化，加快形成贫困地区具有市场竞争力的优势特色产业体系。二是有效改善生产性基础设施条件。受资源条件限制，小规模分散经营是贫困地区农户的基本生产方式，因此要更加重视修建和完善生产便道、小型灌溉设施等生产性基础设施，重点解决贫困地区产业发展中最突出和紧迫的短板制约因素，增强抵御自然灾害的能力，提升产业发展的稳定性。三是进一步强化产业发展的合作机制。要与贫困地区乡村治理机制的再造相结合，以提高贫困地区农民组织化程度为导向，联动推进集体经济组织和农民合作社加快发展，建立规范稳定的利益联结机制，通过强化农民的“集体行动”能力，改变原有分散和孤立的发展格局，有效提高贫困地区产业发展的实际成效。四是注重推动全产业链延伸。单纯重视生产规模扩张是导致贫困地区产业发展短期化突出和波动性强的重要原因，因此需要在以市场化方式导入更多供应链资源基础上，更加注重全产业链建设，实现生产、加工、运储、营销等各个环节的相互连接，衔接配套，有效提升产业发展的综合效率，为贫困地区可持续的产业振兴注入强劲动力。

积极探索绿色发展路径

贫困地区要成功实现脱贫攻坚与乡村振兴的有机衔接，须因地制宜探索发展路径，将绿水青山变为金山银山。

一是重点推进生态环境治理机制创新。更大力度强化生态修复和生态保护，积极探索适合贫困地区的人居环境治理方式，全面建设贫困地区的生态宜居乡村。二是大力发展多样化生态循环农业模式。进一步推进农业生产投入品减量化行动，通过建立农产品质量保障与溯源体系，着力打造贫困地区具有独特优势的优质绿色农产品生产基地。同时充分发挥自然生态和历史文化优势，因地制宜发展生态旅游、生态康养、特色餐饮等新产业新业态，构建更具竞争力的生态产业体系。三是建立健全生态保护补偿机制。在进一步完善贫困地区森林、草地等生态补偿制度基础上，积极开发生态碳汇项目，构建针对贫困地区的碳交易市场，创新以森林植被碳储量为切入点的市场化生态保护补偿机制。同时探索建立贫困地区农业资源环境生态监测预警体系和农业绿色发展激励政策体系，促进贫困地区全面实现生态振兴。

集成推进农村综合改革

全面提速农村改革步伐，突破深层次体制机制障碍，更大限度地转换发展动能和释放改革红利，是贫困地区在脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接转换期中面临的紧迫任务。

一是强化农村土地制度改革。在进一步推进农村承包地“三权分置”改革基础上，加大力度推进农村宅基地管理制度改革和集体经营性建设用地入市改革，有效激活贫困地区相对富余的农村土地资源，构建贫困地区新的发展动能。二是强化农村集体产权制度改革。加快完成贫困地区清产核资、成员界定、股份量化和成立集体经济组织的改革任务，进一步完善集体产权功能作用，为发展壮大农村集体经济组织和带动农民增收致富奠定重要组织基础。三是强化农村经营方式改革。以支持小农发展提升为重点积极探索入股、联营、托管等多种适度规模经营模式，同时对贫困地区带动产业发展的各类新型经营主体和社会化服务组织给予政策支持，积极探索与贫困地区资源禀赋和发展基础相适应的农业经营方式。此外，应更加精准地构建以本土人才培育和外部人才引入双轮驱动的乡村人力资本累积政策，为贫困地区以多元化人才振兴实现乡村全面振兴探索有效路径。

（作者单位：四川省社会科学院）

筑牢返贫致贫风险“防火墙”

□ 张彦台

2020年是全面建成小康社会、打赢脱贫攻坚战和“十三五”规划收官之年，也必将是载入中国史册的一年。在脱贫攻坚决战决胜前夕，尽管当前中国特色扶贫事业成效显著、进展顺利，但同样面临着重大困难、艰巨挑战。进一步巩固脱贫成果难度依然较大，防止返贫致贫和持续脱贫攻坚尤为重要。要及时做好对因疫致贫返贫人口的帮扶工作，密切跟踪受疫情影响的贫困人口情况。加快建立防止返贫监测和帮扶机制，巩固脱贫成果、防止返贫，确保脱贫人口持续增收致富，筑牢返贫致贫风险“防火墙”。

筑牢返贫致贫风险“防火墙”，思想上需高度重视。脱贫不返贫不致贫才是真脱贫。脱贫既要看数量，更要看质量。因受新冠肺炎疫情影响，脱贫人口返贫风险、脱贫边缘户再次致贫风险加大。加强防范返贫致贫风险，能够更好地避免“脱贫—返贫—再脱贫—再返贫”不良循环。当前，我国正处于打赢脱贫攻坚战的重要时刻，须进一步巩固脱贫成果，思想认识到位、机制保障到位、工作落实到位，切实把有效防止返贫致贫放在重要位置，积极探索建立防止返贫机制，切实做到“一个不少、一户不落”。

探索建立防止返贫致贫监测机制

科学构建并完善返贫致贫监测网，对脱贫不稳定户、非建档边缘易致贫户以及因疫情或其他原因收入骤减或支出骤增户加强返贫致贫监测，并将脱贫监测户和边缘户监测对象纳入扶贫信息系统，分类界定，建立台账，实施动态管理，并录入和标注相关信息。按照“两不愁三保障”具体要求，聚焦教育、医疗、住房、饮水安全等关键环节，全面监测脱贫户因学、因病、因残、因灾返贫致贫等非主观因素风险，及时汇总研判并与上年度家庭收入进行对比。特别要及时发现存在的问题、及时研判贫困户收入是否稳定等，积极落实农村贫困人口大病保险等医疗救助和农业保险、人身意外伤害保险和临时救助政策，进一步提升贫困户生活质量。在全国范围内开通建档立卡脱贫户和非脱贫户“一键报贫”在线申报APP系统和扶贫脱贫服务热线，以此有效监测返贫致贫群众的基本情况。

探索建立防止返贫致贫防范机制

应强化返贫致贫风险意识，高度重视因教育、疾病、灾害、疫情等因素产生的返贫致贫风险。第一，教育扶贫是阻断贫困代际传递的根本，须转变贫困家庭思维方式，继续做好各项教育扶贫工作，更好地利用教育扶贫政策，让贫困家庭孩子平等享有受教育机会，尽可能接受各类型教育。第二，在健康扶贫过程中，坚持防治结合、联防联控、群防群控，构建“政府主导、卫计牵头、部门配合、群众参与”工作格局，全面推进疾病预防控制体系建设。第三，将发展特色产业作为防止返贫致贫的关键支撑，引导群众转变生产方式，加快培育新型经营主体，充分发挥特色产业助力扶贫作用。着力解决“两不愁三保障”突出问题，加强防范因重大灾害所产生的易返贫致贫因素，确保已经脱贫的人口不返贫、边缘人口不入贫。

探索建立防止返贫致贫帮扶机制

深入推进基层党建“堡垒工程”、坚持新思想引领，通过“党建+产业”帮扶实现由“输血”向“造血”转变。保持脱贫攻坚政策稳定，对退出的贫困县、贫困村、贫困人口，保持现有帮扶政策总体稳定，对边缘户、脱贫监测户全程跟踪帮扶，持续加强就业培训，进一步巩固脱贫成果。若发现困难群体出现新返贫或新致贫，及时纳入建档立卡贫困户，精准落实脱贫攻坚有关政策措施，结对帮扶推进精准扶贫工作。引导贫困人口通过辛勤劳动巩固脱贫成果，强化自立自强致富思想意识。加大产业扶贫、就业扶贫和易地扶贫搬迁后续扶持力度，推动由解决收入贫困向巩固成果逐步致富转变。加强政策集成，推动由阶段性政策措施向建立和完善长效性制度转变。

探索建立防止返贫致贫兜底机制

一是扎牢特困兜底网，将需要重点帮扶的特困群体纳入救助供养范围，落实特困人员生活、医疗等相关补贴政策措施，进一步完善分散供养农村特困人员委托照料制度。二是扎牢临时救助网，做好防止返贫致贫和即时救助有效衔接工作，着力解决因病、因灾、因意外返贫致贫家庭生活困难问题，落实社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制，及时对困难群众足额发放价格临时补贴。三是扎牢兜底保障网，对脱贫监测户和边缘户监测对象因户施策，优化帮扶方式，落实低保、五保、残疾人救助等社会保障政策，进一步加大低保边缘户救助力度，通过健康扶贫、教育扶贫、就业帮扶、医疗救助、住房保障、困难救助、产业扶贫等，确保2020年稳定实现农村贫困人口“两不愁三保障”的基本要求。

探索建立防止返贫致贫责任机制

强化党政一把手负总责的责任制，全面落实党委政府的主体责任，压实职能部门、驻村干部、党支部书记的直接责任。各地要全力确保各级干部保持奋发有为工作作风、提高政治站位、强化责任担当，切实把防止返贫致贫工作扛在肩上、放在心上、抓在手上，夯实脱贫致富之本、奠定乡村振兴之基。按照分工安排，落细落实防止返贫致贫任务，深入指导推进防止返贫致贫工作，协调解决脱贫攻坚过程中存在的问题，确保贫困户病有所医、住有所居、学有所教、劳有所得、弱有所保，不断巩固提升脱贫攻坚成果。加强督查巡查力度，把防范贫困户返贫致贫作为脱贫攻坚工作成效考核的重要内容，坚决杜绝政绩脱贫，对形式主义、虚报脱贫数据等问题进行追责问责，并依法追究法律责任。

（作者系河北省中国特色社会主义理论体系研究中心研究员）

充分发挥东西部扶贫协作机制作用

□ 王 双

当前，欲充分发挥东西部扶贫协作的攻坚作用，需在产业扶贫、金融扶贫、消费扶贫、劳务扶贫、教育扶贫和文化扶贫等关键领域巩固已有成果，接续深化有效帮扶机制，激发欠发达地区和农村低收入人口发展的内生动力，推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接。

一是贯通产业扶贫链条，有序推进产业梯度转移。精准对接贫困地区产业发展需求与东部地区扶贫产业资源供给，以全产业链模式带动贫困地区具备发展潜力的产业扩大规模化生产。积极引导鼓励东部地区市场前景较好、技术较为成熟的劳动密集型项目在西部贫困地区建设扶贫车间。将扶贫车间与本地农业龙头企业、农村电商、产业扶贫项目等进行整合，形成产业联盟战略合作，推动以扶贫车间为节点建立西部脱贫与东部产业空间拓展的互促双赢机制，加快推进东部产业向西部梯度转移，从而实现产业优势互补、要素融通、稳定合作、共同发展。

二是强化金融扶贫成效，发挥扶贫资金杠杆带动作用。进一步拓展东部产业扶贫资金投放领域，建立农业产业化龙头企业、农民合作社等信息共享机制，满足贫困地区特色产业、扶贫项目和新型农业经营主体的融资需求。创新投融资模式，深化银政合作，给予政策性担保和财政贴息支持，用好扶贫小额信贷、贫困户信用等级评估、金融扶贫信息库等金融服务方式。有效整合财政涉农资金，加强扶贫资金监管，助推脱贫攻坚质量提升。

三是创新消费扶贫模式，精准对接产品供给与消费需求。抢抓在线新经济蓬勃发展良机，东西部对口地区政府积极为企业“搭台唱戏”，合作建立线上线下一体化扶贫公共服务平台，充分发挥特色电商运营优势，让更多贫困地区特色农产品输送至全国各地。积极开展多种形式消费扶贫专项行动，拓宽西部贫困地区特色农副产品销售渠道，扩大东部地区对口定点采购规模，妥善处理扶贫农畜牧产品滞销问题。积极推广西部贫困地区特色农产品品牌、提升品牌影响力，推动西部贫困地区发展。

四是加大劳务扶贫力度，有效提升东西部协作扶贫效果。优先解决贫困劳动力务工就业，在重大项目开工、物流体系建设等方面积极组织和使用西部对口贫困地区劳动力。发挥政府大数据和信息化服务功能，协助劳务输出地和输入地进行精准对接，鼓励东部企业更多聘用对口贫困地区特别是建档立卡贫困家庭人员。利用东西部扶贫协作“点对点”帮扶，提供更多就近就地的公益岗位就业机会。

五是扩大教育扶贫覆盖面，阻断贫困的代际传递。提升东西部师资协作培养层次，增加选派贫困地区教师学习交流频次，发挥东部优秀教育人才引领示范和传帮带作用，提高贫困地区和薄弱学校教师队伍综合素养和教育教学能力。充分利用东部地区教育资源优势，拓展中小学手拉手结对帮扶辐射范围，深入推动东西部职业院校一对一结对帮扶。探索用一定比例扶贫资金设立专门的助学基金，为西部贫困地区培养急需专业的定向本科生。

六是提升文化扶贫内涵，厚植从全面脱贫到自我发展的内生动力。东部扶贫资金重点向西部贫困地区文化基础设施建设倾斜，着力打通贫困地区文化资源传播“最后一公里”。东部地区支持帮助西部地区发展文化产业，将特色文化转化为特色经济、在地经济和体验经济等现实生产力。通过文化扶贫和教育扶贫统筹推进、相互配合，塑造新时代文化观、时代观、价值观，为贫困地区进行产业升级、经济转型提供文化智力支撑，实现文化扶贫“授之以渔”的终极目标。

（作者系天津社会科学院城市经济研究所所长、研究员）

智谈

把握三重关系推进脱贫攻坚

□ 顾洪英

脱贫攻坚是一项历史性工程，是中国共产党对人民作出的庄严承诺，须动员全党全国全社会力量，以更大决心、更强力度推进，确保取得最后胜利。

准确把握形势：既要正视困难挑战，又要坚定必胜信心

脱贫攻坚不是轻轻松松就能打赢的。从决定性成就到全面胜利，还有最后一段最艰难的路要走，困难和挑战依然艰巨。相关数据显示，尽管脱贫攻坚总量不大，但都是贫中之贫、困中之困，是最难啃的硬骨头。新冠肺炎疫情的暴发给一些地方贫困人口外出务工、扶贫产品销售、扶贫产业及扶贫项目建设等造成较大影响。加之形式主义、官僚主义屡禁不止，数字脱贫、虚假脱贫仍有发生等，给全面打赢脱贫攻坚战带来新的挑战。

打赢脱贫攻坚战，尽管有许多硬骨头要啃，然而，我国应对当前各种复杂局面的机制逐步完善，以及中国特色社会主义制度的显著优势，能够实现全国一盘棋，实施中央统筹、省负总责、市（地）县抓落实的管理体制，有利于调动各方面积极性，集中力量向贫困宣战。改革开放以来积累的雄厚物质和技术基础，为高质量完成脱贫攻坚目标任务提供了坚实保障。

培育内生动力：既要及时“输血”，又要增强“造血”功能

扶贫是脱贫攻坚的基础性工作。目前，应加大对贫困人口就业、扶贫产品销售的帮扶力度。在落实好差异化、分区分级防控策略的条件下，加强主动对接，做好“点对点、一站式”输送农民工返岗。充分发挥电商平台优势，拓展网络销售渠道，有效化解扶贫产品卖难。有序推动复工复产提速扩面，加快扶贫项目开工复工，支持扶贫龙头企业、扶贫车间尽快复工。以产业帮扶资金和扶贫小额信贷等举措，扶持种养殖等产业持续发展。深化东西部扶贫协作和对口支援、对口合作，推进东部产业向西部梯度转移，实现产业互补、人员互动、技术互学、观念互通、作风互鉴，促进共同发展。

贫困群众是脱贫攻坚的对象，更是脱贫致富的主体和重要力量。应充分发挥贫困群众的主观能动性，激发其潜在动能，增强内在发展动力。大力弘扬自力更生、艰苦奋斗精神，深入宣传脱贫攻坚中的先进事迹和典型经验，讲好脱贫故事，引导激励贫困人口自立自强，坚定信心，通过辛勤劳动创造美好幸福生活。

治贫先治愚，“扶志”强精神。教育是脱贫攻坚的重要任务，也是阻断贫困代际传递的重要途径。坚持从源头抓起，将扶贫与扶志、扶智相结合，大力支持贫困地区教育事业发展，着力加强中高等职业教育，提高学生的技术技能，增强扶贫“造血”功能，让他们在就业创业中实现脱贫。以建筑、制造、服务、农产品加工、种植养殖等为重点，加强贫困群众职业技能、就业等培训，提升其发展生产、务工经商的技能和本领，引导他们认清自己在自然条件、基础设施等方面的差距，同时努力发掘自身优势，用足国家扶贫开发政策赋予的特殊利好等条件，加快特色产业发展，促进就业增收。

巩固脱贫成果：既要如期完成目标任务，又要建立长效机制

打赢脱贫攻坚战是全面建成小康社会的重中之重，是必须完成的硬任务。继续发扬连续作战精神，以“咬定青山不放松”的韧劲、“不破楼兰终不还”的拼劲，继续聚焦“三区三州”等深度贫困地区，瞄准突出问题和薄弱环节，一鼓作气啃下最后的硬骨头。巩固提升“两不愁三保障”成果，强化社会保障兜底，对没有劳动能力的特殊贫困人口实现应保尽保，确保剩余建档立卡贫困人口如期脱贫。

打赢脱贫攻坚战，时间紧迫任务艰巨，一刻都不能缓。聚焦脱贫攻坚战中的硬核任务，盯住责任人、压紧责任链，确保不掉一村、不漏一户、不落一人。坚持目标标准、坚持精准方略、坚持从严从实，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，严把退出关，对退出的贫困县、贫困村、贫困人员，保持现有帮扶政策总体稳定，继续加大投入力度、工作力度、帮扶力度，扶上马送一程，确保脱贫人口搬得出、稳得住、有就业、逐步能致富。

脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点。建立健全返贫监测和动态帮扶机制，运用云计算、大数据等技术，及时做好返贫人口和新发生贫困人口的监测预警，常态化开展“回头看”“回头帮”，加强监督考核，坚决防止已脱贫人口返贫、边缘人口致贫。深化东西部扶贫协作、对口支援、定点扶贫、社会扶贫等行之有效的帮扶机制。加强脱贫攻坚和乡村振兴战略、“十四五”规划衔接研究，探索建立长效机制，巩固脱贫攻坚成果，确保如期全面建成小康社会。

（作者单位：天津工业大学马克思主义学院）

本版编辑 李彦臻
美术编辑 高 妍
投稿邮箱 jjrbjjzk@163.com