

专题研究 如何高质量推进乡村全面振兴

民族要复兴，乡村必振兴。建设什么样的乡村、怎样建设乡村，是一个历史性课题。打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会后，如何进一步巩固拓展脱贫攻坚成果，接续推动脱贫地区发展和乡村全面振兴，成为摆在我们面前的重要课题。

中央指出，要把实施乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手，促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。这为我们高质量推进乡村全面振兴指明了方向和路径。乡村振兴是包括产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴的全面振兴。在这一过程中，如何做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接，如何在乡村振兴中发挥好财政政策的积极作用，民族地区如何实现乡村全面振兴，这一系列现实而具体的问题关系着高质量推进乡村全面振兴的成色和质量，必须切实回答好和解决好。为此，本期理论版特约请相关专家学者围绕上述问题进行深入探讨，以飨读者。

编者

以财政政策为抓手支持乡村振兴

马海涛

脱贫攻坚取得胜利后，接续推进乡村全面振兴，离不开财政政策的支撑和保障作用。踏上新的起点，要继续发挥财政政策的积极作用，注重延续性和全面性，坚持多角度多层次推进，扎实做好基础性和兜底性工作，提高财政治理效能，助力乡村全面振兴。

上，针对乡村振兴的重点集中发力，加大对相对贫困的治理力度，还要对政府各种涉农财政资金进行整合，充分发挥综合效应。

另一方面，要注重全面性。全面实施乡村振兴战略的深度、广度、难度都不亚于脱贫攻坚。脱贫攻坚重在解决局部贫困地区的基本生存问题，而乡村振兴要关注全局发展，强调产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴的全面振兴，也就是通过总体性激活乡村内生动力，实现农业农村现代化。中央从加快发展乡村产业、加强农村生态文明建设、深化农村改革、实施乡村建设行动、推动城乡融合发展、加强和改进乡村治理等多方面进行部署。为此，财政政策的制定和实施要与之相适应，财政资金的投入方式也应有所转变。

总体上看，实施乡村振兴战略，是新时代“三农”工作总抓手，是推动农业农村与国家同步实现现代化、顺应亿万农民对美好生活向往的必然要求。在推进乡村振兴中发挥好财政政策的积极作用，要明确目标导向，做好财政资金“存量”和“增量”的文章，持续缩小城乡区域发展差距，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接。在存量方面，要充分利用好脱贫攻坚时期积累的涉农资金管理与使用机制，巩固利用好使用脱贫攻坚专项资金的长周期、远期收益项目，确保存量财政资金发挥最大效益，实现长期效果。在增量方面，要持续提高财政投入的强度和精准度，在重点环节和重点领域方面予以财政资金的倾斜，加大基础设施、产业发展、人才振兴以及生态建设等方面的资金投入，为乡村振兴提供重要保障。

注重延续性和全面性

实施乡村振兴战略是党和国家的重大战略部署，是一篇全面振兴的大文章。以财政政策为抓手支持乡村振兴，要围绕乡村振兴的总目标和总要求发力，坚持科学协调，注重财政政策的延续性和全面性，更好促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。

一方面，要注重延续性。脱贫攻坚不是终点，而是新生活、新奋斗的起点。推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，财政政策应持续加力不放松。既要保持脱贫地区的财政投入力度总体稳定，坚决守住脱贫攻坚成果，工作不留空档，政策不留空白，还要有效杜绝重复建设，提高各类资源的使用效率，高质高效地推动政策目标有序实现；既要在保障巩固脱贫成果的基础

坚持多角度多层次推进

当前和今后一个时期，在巩固拓展脱贫攻坚成果的基础上，要增强财政政策的基础保障功能，多管齐下，多角度、多层次、全方位地确保乡村振兴战略的科学实施，加快推进农业农村现代化。

一是助力提升农村基础设施供给水平。农村基础设施作为农村各项事业发展的重要基础，涵盖范围十分广泛。当前，我国城乡基础设施供给水平之间存在较大差异，一定程度上阻碍了城乡区域协调发展。长期以来，部分农村地区受地理位置和生产条件的制约，经济发展水平较低，加上农村基础设施建设需要的资金量大、建设周期长、投资收益低，导致了基础设施供给水平不足。在乡村振兴战略实施过程中，一方面，要充分发挥财政政策的公共性，把改善农村基础设施和公共服务水平作为主要着力点，优化财政支出结构、明确阶段性突破点，加大对重点短板项目的财政资金倾斜力度。另一方面，应进一步统筹涉农财政资金，更加注重绩效管理，在顶层设计上做到有重有轻、有急有缓，逐步补齐农村基础设施和公共服务短板，缩小城乡差距。此外，还要注重吸引和激励更多社会资本参与农村基础设施建设，推进供给主体多元化，全面提升提升农村基础设施供给水平。

二是助力形成产业振兴和人才振兴的良好局面。乡村要振兴，产业是基础，人才是关键。全面推进乡村振兴，要从多个关键节点同时发力，其中发挥财政政策的协同作用至关重要。一方面，要体现财政政策因地制宜的灵活性，着力在培育乡村

特色优势产业方面下功夫，为当地特色农业生产提供新思路、新技术，加快农业结构调整，让农业成为有奔头的产业，并通过产业发展吸引和培养人才；另一方面，要延续脱贫攻坚期间的各项人才支持政策，为培养高质量的农业人才提供重要保障。要综合用好财政策，通过加大对定向专业职业教育的财政投入、助力实施农村义务教育阶段教师特岗计划、加大对农村各类优秀人才就业创业的支持力度等，建立健全引导各类人才服务乡村振兴的长效机制，激发人才创新活力。

三是助力建设生态宜居、乡风文明的美丽乡村。要实现乡村全面振兴，必须实现农村环境的美化，建设生态宜居、乡风文明的美丽乡村。这就需要在乡村振兴中强调绿色发展，财政资金更多向绿色项目倾斜。要统筹推进城乡生态、文化建设等，科学划定各自的管控边界，把文化保护传承和生态开发利用结合起来；要完善财政资金投入机制，因地制宜、分层分类促进生态农村、文化名村建设；要推行多中心治理模式，强化县城综合服务能力，引入社会资金发展农村旅游业，把乡镇建设成为服务农民的区域中心，实现县乡村功能的衔接互补。

此外，在乡村振兴中发挥财政政策的积极作用，还要注重与金融政策的协调配合。在这一过程中，既要健全财政风险补偿、风险分担机制，适当提高财政的补偿标准和分担比例，充分调动金融机构为农民提供金融服务的积极性，还要深入推进农村金融服务体制改革，创新金融产品和服务方式，支持成立政府出资的担保机构，撬动更多信贷资金支持农民发展生产、就业创业，更好服务乡村振兴。

总之，理论和实践充分证明，发挥财政政策的积极作用是推进乡村振兴的重要保障。要深入贯彻以人民为中心的发展思想，扎实做好基础性和兜底性工作，充分发挥引导性和协调性功能，花好每一分钱，提高财政治理效能，助力乡村振兴，从而让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园。

（作者系中央财经大学副校长）

习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话中强调，“经过全党全国各族人民持续奋斗，我们实现了第一个百年奋斗目标，在中华大地上全面建成了小康社会，历史性地解决了绝对贫困问题”。随着脱贫攻坚目标任务如期完成，我国消除了绝对贫困和区域性整体贫困，“三农”工作的重心发生了历史性转移。做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，关系到全面建设社会主义现代化国家全局和实现第二个百年奋斗目标。在新征程上，我们必须坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，统筹处理好四对关系，切实做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，让脱贫基础更加稳固、成效更可持续。

处理好反贫困政策继承和发展的关系

绝对贫困问题解决并不意味着扶贫工作结束。当前我国发展不平衡不充分的问题仍然突出，相对贫困问题依旧严峻，巩固拓展脱贫攻坚成果的任务仍然艰巨。在实践中要处理好反贫困政策继承和发展之间的关系。

首先，要坚持总量稳定、结构优化、动态调整，用足、用好、用活扶贫支农资金。要坚持农业农村优先发展，继续加大中央转移支付和各级财政扶贫支农力度，扶上马送一程；营造全社会参与扶贫支农的良好氛围，引导社会资本、社会组织等助力巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接；加强资金的整合与利用，合理调整资金使用范围、重点和方向，坚持兜底保障和激励引导相结合，提升各类资金扶贫支农效果。

其次，要充分借鉴脱贫攻坚的有益经验，不断完善乡村振兴的制度体系和工作体系。要健全“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制，坚持党中央对“三农”工作的全面领导；压实各级党委政府主体责任，进一步完善脱贫攻坚中形成的驻村“第一书记”、驻村帮扶工作队等制度，在保持力度不减的前提下，合理调整人员的配置和工作方式，以适应新发展阶段“三农”工作重心的历史性转移。

此外，在保持各类支农政策总体稳定的同时，仍需对政策支持体系进行整合和完善。对于脱贫基础比较脆弱的脱贫群众，依然要保持政策的适当倾斜；对于发展良好、收入稳定、生活条件大幅改善的脱贫群众，要引导他们稳步退出政策目标群体；在过渡期期内要有序促进相关政策并轨，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。

处理好政府帮扶和群众自立自强的关系

脱贫攻坚目标完成后，前期各项脱贫政策逐渐转化为防止返贫、促进乡村振兴的政策。在推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的工作中，要处理好政府帮扶和群众自立自强的关系。

一方面，发挥集中力量办大事的制度优势，压实各级党委政府的主体责任，千方百计巩固和拓展脱贫成果。要选优配强基层领导和干部，培养一支懂农业、爱农村、爱农民、有担当的“三农”工作队伍；脱贫地区开展乡村振兴考核时要把巩固拓展脱贫攻坚成果纳入市县党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略实绩考核范围；健全和完善东西部协作和对口支援，充分调动政府、市场、社会的相关资源服务好帮扶工作，不断提高脱贫群众生活质量。

另一方面，多措并举提升脱贫群众自主发展能力。要稳步改善帮扶方式，注重为贫困地区营造良好发展环境；继续做好“扶志”和“扶智”相结合的工作，引导农村低收入群体摒弃“等靠要”思想，增强“自我造血”的内生动力；加强对农村低收入群体的医疗、教育和培训帮扶，不断提高其科学文化素质和专业技能。

处理好发展统一性和差异性的关系

我国幅员辽阔，各地自然条件、资源禀赋、经济社会发展水平存在较大的差异。因此，涉农政策的制定和执行，要在坚持全国一盘棋的基础上，充分尊重地区差异和群体差异，因地制宜、因人而异、因时而变，科学处理好统一性和差异性的关系。应针对不同对象的实际情况采取差异化、精准化政策，实现群众需求和政策供给有效对接。

一方面，要健全群体差异化政策体系。可利用脱贫群众信息数据库加强农村低收入人群动态监测，完善定期核查和动态调整机制，实行分层分类帮扶。比如，对脱贫人口中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人口，要按规定纳入农村低保或特困人员救助供养范围，做到应保尽保；对于具有劳动能力的人群，则要实施开发式扶贫，帮助其提高自身发展能力；等等。

另一方面，要完善区域差异化政策体系。不同区域的致贫原因和贫困程度存在较大差异，要采取差异化的政策支持。针对经济社会发达地区的贫困问题，要更多地关注个人和家庭的贫困问题；针对欠发达地区的贫困问题，在关注个人和家庭贫困问题的基础上，还要着眼全局，不断提升区域整体发展水平，更好地巩固和拓展脱贫攻坚成果。

处理好巩固脱贫成果和乡村振兴的关系

巩固脱贫成果和推进乡村振兴，是当前做好“三农”工作、推进农业农村现代化的重要抓手。在实践中，要统筹考虑，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接和互促升级。

一是鼓励脱贫地区争创乡村振兴示范区。脱贫攻坚政策在短时间内迅速改善了一些贫困村和贫困户的产业结构和基础设施，积累了良好的发展基础。要充分利用前期积累的优势，将脱贫攻坚期间形成的制度、机制和经验用于乡村振兴之中，实现从应急性政策向长期性政策设计的转变；鼓励和引导这些地区自主选择一些重点帮扶县，发挥基础优势，乘势而上，争创乡村振兴示范区。

二是在推进乡村振兴中巩固拓展脱贫攻坚成果。当前，一些刚刚达到脱贫标准的乡村脱贫成果尚不稳定，要在推进乡村振兴中不断巩固和拓展脱贫成果。要深刻理解产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴的内涵，高度关注欠发达乡村和低收入人群的发展问题，统筹“短板”和“补短板”，全面推进乡村振兴。

加快推进民族地区乡村全面振兴

张丽君 李臻

艰苦努力。

二是农业农村发展仍不充分。一方面，民族地区自身承载力有限，要素配置效率较低。这具体体现在部分脱贫地区与信息、技术相关的基础设施建设薄弱，一些贫困县城乡融合层次低，资金和劳动力在城乡间的自由流动受阻。另一方面，民族地区小农户与大市场的衔接不畅，具体体现在少数民族“流动的”或“半工半耕”的家计模式以及农地块分散等抑制了规模种植的发展和效益，对推动我国农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，实现各族人民共同富裕，都具有重要意义。

(一)

作为脱贫攻坚的主战场和硬骨头，民族地区如期完成了新时代脱贫攻坚目标任务，经济社会发展和群众生产生活有了质的提升。但脱贫攻坚不是终点，民族地区要在巩固拓展脱贫攻坚成果的基础上将工作重心转到实施乡村振兴战略上来，加快改善乡村整体面貌，推动乡村全面振兴。从实践情况看，民族地区在推动乡村振兴、实现可持续发展方面还面临一些问题和挑战，存在一些难点和痛点，需要引起我们高度重视。

一是巩固脱贫成果任重道远。对于民族地区来说，脱贫攻坚战打赢了，把这个阵地攻下来不容易，守得住巩固好也不容易。一些地方仍然存在自然条件恶劣、基础设施条件较差、公共服务短板突出等问题，脱贫基础比较脆弱，一旦出现自然风险、市场风险或其他风险，容易产生新的贫困，部分脱贫人口面临返贫风险，巩固脱贫成果仍需付出

增收、农业增效、农村可持续发展的有效途径。要加快产业转型和发展，由产业扶贫向产业振兴转换。要创新完善农户利益联结机制，深化农村土地制度改革，健全农业专业化社会化服务体系，解决种地难问题，实现小农户与大市场的有效衔接。要充分发挥资源与区位优势，完善产业支撑体系，重点发展旅游、文化、健康、养老等特色产业和产品，积极融入国内大循环。

人才振兴是民族地区实现乡村振兴的关键所在。乡村振兴，关键在人。没有乡村人才的振兴，乡村振兴就缺乏支撑。一方面，要继续实施民族地区人才支持计划，推动文化、旅游、体育等各方面人才下乡服务，重点向民族地区、边疆地区倾斜；另一方面，要着眼提高民族地区农民素质和技能，加大对农民的教育培训力度，提高农民科技文化整体素质，积极培养乡土人才。同时，还要落实吸引人才返乡留乡政策支持体系，引进一批懂市场、懂技术、懂法律的现代化人才，吸纳返乡就业、创业人员参与乡村振兴，带动家乡群众脱贫致富。

文化振兴是民族地区实现乡村振兴的重要基石。乡村振兴，文化为魂。民族文化是中华文化的重要组成部分。不同的民族有不同的文化，各民族文化交流融合、交相辉映，向世界展示着中华文化的迷人魅力和璀璨光芒。深入发掘少数民族传统文化资源，推动优秀传统文化实现创造性转换、创新性发展，是激发民族地区乡村振兴内在动力的重要抓手。要维护各民族团结，坚持以社会主义核心价值观为引领，繁荣多元民族文化，在尊重少数民族的历史、风俗习惯和

传统文化基础上，深入发掘少数民族特色的内涵，加强文化生态保护，做到有序开发、适度利用。要充分保护和发展乡村公共文化空间，做好传统民族村寨的规划与保护，抓好非物质文化遗产的保护和传承，促进各民族文化的传承发展、创新交融。

生态振兴是民族地区实现乡村振兴的基本前提。良好生态环境是农村最大优势。生态振兴是实现民族地区乡村可持续发展的内在要求。要加强环境问题综合治理，建立健全乡村环境保护体制机制，加大对水源和饮用水保护力度，创新生态补偿机制。要充分尊重和利用好少数民族朴素的自然生态文化，引导其与现代生态文化相融合。要处理好环境效应与经济效益之间的关系，结合地方自然禀赋和产业现状，着力构建绿色生产生活方式，积极发展绿色农业、绿色旅游等特色优势产业。

组织振兴是民族地区实现乡村振兴的根本保障。在这一过程中，要强化民族地区基层党组织建设，全面加强基层党组织在乡村振兴中的引领作用，通过基层党组织把广大农民凝聚起来；要创新乡村治理模式、完善治理结构，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，形成多元治理格局，确保乡村社会充满活力、安定有序；要培育乡村良好风尚，规范行为、凝聚人心；要加强和创新农村社会治理，加强基层民主和法治建设，为民族地区乡村振兴提供强大的组织保障。

（作者系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员）