

“三农”决策要参

2020年第7期（总第326期）

清华大学 中国农村研究院

2020年4月2日

脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的主要挑战 与对策建议

内容摘要：在脱贫攻坚的基础上接续乡村振兴战略是贫困地区全面实现乡村振兴目标的重要制度保障。但是，脱贫攻坚战略与乡村振兴战略在政策目标、作用对象、施策方式等方面均存在差异，两大战略在接续过程中存在因战略精准性与整体性、特惠性与普惠性、福利性与经济性等矛盾引发的诸多现实问题。因此，贫困地区脱贫攻坚与乡村振兴的衔接必须客观判识脱贫攻坚政策安排对乡村振兴战略实施的障碍性影响，在此基础上，通过政策内容、实施方式的适度调整，实现脱贫攻坚和乡村振兴两大战略的有机衔接。

关键词：脱贫攻坚 乡村振兴 有效衔接

对于贫困地区而言，在脱贫攻坚的基础上接续乡村振兴战略不仅是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。在我国贫困地区需要按期全面完成脱贫攻坚和建成小康社会双重紧迫任务的关键时期，必须准确判断和把握现实挑战，有预见性地主动寻找脱贫攻坚战略与乡村振兴战略的衔接方式，通过政策内容和实施方式的适度调整，在贫困地区实现我国乡村发展两大关键战略的有效衔接。然而，贫困地区脱贫攻坚与乡村振兴的接续和衔接并非仅仅是一个简单的战略递进或政策并轨过程，甚至也不是单纯通过观念衔接、规划衔接、推进机制衔接、考核方式衔接就能有效解决的。更为关键的问题在于，必须准确判识脱贫攻坚的体系化政策安排在取得一系列极为显著的重大减贫成效的同时，是否对乡村振兴战略实施留下了一些潜在的障碍性影响，是否需要及时、有针对性进行相应的政策调适和优化。

一、脱贫攻坚与乡村振兴战略衔接存在的现实挑战

脱贫攻坚战略和乡村振兴战略都是为实现“两个一百年”奋斗目标确定的国家战略，具有基本目标的统一性和战略举措的互补性。脱贫攻坚重点解决贫困群体的温饱问题，但脱贫后的持续发展需要外部机会和内生动力的双重支撑。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发展机会，进一步有效巩固脱贫攻坚的政策成果。但同时，两大战略的差异是十分明显的，脱贫攻坚是特殊性、局部性和紧迫性的政策安排，而乡村振兴则是综合性、整体性和长期性

的战略选择。脱贫攻坚战略与乡村振兴战略在政策目标、作用对象、施策方式等方面均存在差异，两大战略在接续过程中必然存在因战略精准性与整体性、特惠性与普惠性、福利性与经济性等矛盾引发的诸多不容忽视的现实挑战。就实际情况看，脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接主要存在三个方面的冲突性挑战。

第一，精准性与整体性的矛盾导致乡村发展面临“合作困境”。现阶段我国的贫困特征决定了脱贫攻坚战略必须以贫困群体为瞄准对象，以超常规帮扶举措实现贫困户“两不愁、三保障”，因此政策举措主要以贫困户个体为对象进行投入，如易地搬迁政策、产业扶贫政策、金融扶贫政策等。精准帮扶政策准确高效地解决了贫困户的温饱和增收问题，但是在许多贫困地区，短期内过于强调精准也不可避免地在一定程度上形成了贫困户与非贫困户的隔阂和对立，导致原有社区内部的利益平衡被打破，互助共济的传统遭受冲击。而乡村振兴战略则强调乡村发展的整体性，在贫困地区个体农户发展能力总体较弱的现实条件下，必须通过有效方式让农民建立起紧密的合作关系，解决原子式农户家庭与现代市场经济对接存在的问题和风险。因此，脱贫攻坚推进中贫困地区农户集体行动能力在原有基础上的相对削弱，必然造成乡村振兴不同程度面临“合作困境”，这无疑是脱贫攻坚战略和乡村振兴战略有效衔接中需要通过政策创新重点解决的突出矛盾。

第二，特惠性与普惠性的矛盾导致政策实施存在“路径依赖”。脱贫攻坚政策强调帮扶对象的特惠性，而乡村振兴的政策取向则更

加重视普惠性。值得重视的是，在精准扶贫政策路径依赖的“锁定效应”下，当前推进乡村振兴战略实践中事实上存在着仍以特定群体为施策对象的目标偏离问题。精准扶贫对于贫困户高度集中的政策帮扶和物资投入在一定程度上将贫困户固化为乡村的“特殊利益群体”，在不少呈现整体性贫困特征的地区，非贫困户尤其是临界贫困户的不满情绪较大，由此引发的矛盾较为尖锐。为了平衡不同群体利益，顺利完成脱贫任务，不少贫困地区采取许诺预期利益的方式安抚非贫困户，以矛盾后移平衡利益冲突。在此背景下，乡村振兴战略实施过程中可能带来的各种政策利益，将难以避免构成强化非贫困户补偿性争夺各类优惠政策的心理动因，而地方政府也可能迫于压力而有选择地向其倾斜政策利益，结果是导致乡村振兴的普惠性政策转变为弥补扶贫战略中“非既得利益群体”的补偿性政策，贫困地区实现整体性乡村振兴的发展目标将仍然面临阻碍。

第三，福利性与效率性的矛盾导致贫困地区出现“断崖效应”。脱贫攻坚政策具有显著的福利性特征，重视对贫困群体生活条件的改善和发展机会的赋予。因此，扶贫政策除了完成刚性收入增长目标外，相对更加关注解决住房、养老、就医等生活福利性问题，特别是在一些扶贫任务较重的地区，为按期完成脱贫考核任务，大多采取直接向贫困户投入帮扶物资的做法，对更具持续性效果的改善乡村生产条件的政策投入相对较少。政策的福利性对于解决贫困群体温饱和短期收入效果十分显著，但是也容易导致部分贫困群体出现“福利依赖”问题。对于贫困乡村而言，由于生产条件和发展能

力没有得到根本性改善，一旦脱离外部帮扶资源，部分乡村很可能出现较为突出的返贫问题，进而乡村发展出现“断崖效应”，由此导致很难与乡村振兴战略要求的乡村经济社会持续全面提升目标相一致。

二、实现脱贫攻坚与乡村振兴战略有效衔接的对策建议

在脱贫攻坚的收官之际和乡村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和支持力度不减，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、实施方式的适度调整，实现脱贫攻坚和乡村振兴两大战略有机衔接。为此，下述三个方面的重点政策调整极为关键。

（一）将瞄准贫困农户个体发展的政策转变为支持多元主体合作发展的政策

推进精准扶贫主体与乡村振兴主体有效衔接，需要广泛吸收社会力量，以深化农村改革为基础，大胆探索政府主导下多元主体共同参与的脱贫攻坚与乡村建设模式。一是高度重视农村产权制度改革的持续推进和改革成果的切实运用。由于脱贫任务极为繁重，贫困地区农村改革总体是相对滞后的。因此，应当通过更大力度深化改革突破深层次体制机制障碍，有效转换发展动能和释放改革红利，构建脱贫攻坚与乡村振兴战略衔接的制度动力与政策桥梁。要全面提速贫困地区农村产权制度改革进程，在进一步推进农村承包地“三权分置”改革的基础上完善土地产权交易服务机制，同步推进农村

宅基地管理制度改革和扩大集体经营性建设用地入市改革覆盖范围，有效激活贫困地区相对丰裕的农村土地资源，吸引更多社会资本进入和支持新型经营主体成长。二是**大力推进贫困地区农村集体经济组织发展壮大**。应加快完成贫困地区农村集体产权改革，将发展集体经济作为凝聚农户利益、共享乡村发展红利的重要方式。支持集体经济组织发展生产性服务业，鼓励集体经济组织承接政府公共服务项目，拓展集体经济组织收入来源，优化农户生计来源结构。三是**支持多元化农民合作组织发展**。要充分发挥乡村互助传统，鼓励对口帮扶单位将帮扶重点从帮扶贫困户个体转向帮助贫困地区乡村合作机制建设，帮助农户建立起规范的合作组织，引导帮扶主体、社会资本以入股合作的方式与农户建立稳定的利益联结，以组织化程度和集体行动能力提高为重要支撑，全面促进贫困地区乡村振兴。

（二）将针对贫困群体的日常性帮扶措施转变为乡村振兴框架下的常态化民生政策

对贫困乡村而言，脱贫摘帽后乡村内部发展差异性仍将存在，因此实现脱贫攻坚战略与乡村振兴战略的衔接，就必须打好特惠性政策与普惠性政策的组合拳，既要持续关注对特殊群体的兜底保障，也要高度重视推动乡村区域的整体发展。一是**将特惠性扶贫政策转变为普惠性的民生政策**。应当将单纯针对贫困户的扶持政策转变为对乡村低收入群体的常态化扶持政策；将兜底政策并入乡村振兴政策的民生领域，形成乡村低收入群体的保障政策；将住房政策并入乡村人居环境整治政策，协同推进乡村住房条件改善与人居环境提

升。二是弱化贫困户和非贫困户之间基本公共服务的差异。加大对教育、医疗、基础设施的投入，将公共服务领域对贫困户的特殊扶持政策拓展为乡村居民能够同等享受的普惠性政策，整体提升乡村公共服务的供给能力和服务质量。

（三）将集中投向贫困群体的福利性政策转变为提升乡村能力的发展性政策

应当适度调整目前部分扶贫政策内容，根据贫困地区发展新阶段的实际需要，将部分扶贫政策整合优化为乡村发展支持政策。特别是要在满足贫困户基本生活需求的前提下，整合部分到村到户扶贫资源，重新配置乡村各类资源、重新安排乡村相关项目，更加重视乡村生产性基础设施建设，全面改善乡村产业发展基础条件。一是**针对性提升与小农户配套的生产性基础设施条件**。更加重视修建或完善生产便道、小型灌溉设施，有效改善生产条件，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，整体增强贫困地区农户家庭的生计保障能力。二是**更加重视加强适宜性技术支持**。通过合理选择并输入适宜本地的新品种和新技术，更有效率地进行相应的技术培训，使适用农业技术的推广更具覆盖性，更加符合当地农户的实际需求，与当地农民拥有的传统技艺有机结合，从而更有效地提高农业资源利用效率，真正构建起基于合理的农业技术体系支撑的可持续发展机制。三是**合理拓展部分扶贫政策惠及的对象范围**。通过政策调整和完善，将在脱贫攻坚中增强贫困户发展能力的政策举措转变为能够帮助广大农户参与乡村振兴并分享乡村红利

的政策安排。如整合支农资金，参照贫困村产业发展周转金方式建立乡村产业振兴基金；将贫困户小额信贷政策调整拓展为乡村振兴小额信贷政策，更大范围地发挥小额信贷对贫困地区小农户的资金支持作用。

四川省社会科学院 郭晓鸣 高 杰



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）