

脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接： 目标导向、重点领域与关键举措

涂圣伟

摘要：脱贫攻坚与乡村振兴战略是新时代中国“三农”工作的两大重要战略部署，具有理念相通性和阶段递进性，提高二者的政策匹配度和实践融合度，直接关系到脱贫攻坚的质量和乡村振兴的实效。推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接，应以促进包括脱贫人口在内的全体农村居民的生计改善和全面发展为根本导向，聚焦扶贫产业可持续发展、易地扶贫搬迁社区治理现代化、扶贫资产管理和高效利用、绿色减贫长效机制构建等重点领域，加快政策深化调整、工作体系转变、资源配置方式转型，提升脱贫效果可持续性，促进减贫治理长效化，实现乡村内生性发展，加快推进农业农村现代化。

关键词：脱贫攻坚 乡村振兴战略 有机衔接 减贫治理

中图分类号：F321 **文献标识码：**A

一、引言

贫困是一种与人类社会发展进程相伴相生的现象，至今依然困扰着许多发展中国家。中国长期致力于缓解和消除贫困，积极探索中国特色的减贫道路，用40多年时间，成功让农村7亿多贫困人口摆脱了贫困，创造了人类减贫史上的奇迹，为世界减贫贡献了中国方案。特别是党的十八大以来，党中央全面打响脱贫攻坚战，力度之大、精度之高、影响之深，前所未有。2012~2019年，全国农村贫困人口累计减少9348万人，贫困发生率从10.2%下降至0.6%，累计下降9.6个百分点^①。到2020年，中国即将实现现行标准下农村贫困人口脱贫，但消除绝对贫困现象，并不意味着贫困在中国的历史终结。全面建成小康社会后，相对贫困问题仍将长期存在，并将伴随社会主义现代化建设整个过程。脱贫攻坚与乡村振兴战略作为新时代“三农”工作的两大战略部署，二者在战略上相互融合，任务上递进互补，改善农村社会民生的基本要义一以贯之。在脱贫攻坚即将全面收官、乡村振兴战略全面推进这样一个重要的交汇期，加快推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接，促进减贫治理与推进农业农村现代化深度融合，对巩固脱贫攻坚成果、确保如期全面建成小康社会、顺利开启社会主义现代化国家新征程具有重要意义。

^①数据来源：国务院扶贫开发领导小组办公室。

习近平总书记高度重视“三农”工作，对脱贫攻坚和实施乡村振兴战略做出了一系列重要论述，明确提出要把脱贫攻坚同实施乡村振兴战略有机结合起来，并指出2020年全面建成小康社会之后，“现在针对绝对贫困的脱贫攻坚举措要逐步调整为针对相对贫困的日常性帮扶措施，并纳入乡村振兴战略架构下统筹安排”。这为推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接指明了方向，提供了根本遵循。党的十九届四中全会审议通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，从实现国家治理现代化角度，提出实施乡村振兴战略，完善农业农村优先发展和保障国家粮食安全的制度政策，健全城乡融合发展体制机制；坚决打赢脱贫攻坚战，巩固脱贫攻坚成果，建立解决相对贫困的长效机制。这些改革任务和政策主张，需要纳入脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的体系下进行系统谋划。

学术界围绕贫困治理这一重大现实课题开展了大量富有成效的研究，形成了诸多理论成果。已有研究认为，中国脱贫攻坚这一壮阔历史实践背后，是一系列制度创新、组织创新和模式集成的结果，是社会主义制度集中力量办大事优势的集中体现（汪三贵、冯紫曦，2019）。学术界的一个普遍共识是，在全面完成脱贫攻坚任务以后，中国的贫困问题并不会由此终结，相对贫困问题将长期存在。由于贫困性质、成因、形态等发生变化，需要推进现有减贫政策的平稳转型和持续创新，重塑减贫政策体系（叶兴庆、殷浩栋，2019）。中国的减贫战略将由集中性减贫治理战略向常规性减贫治理转型，由收入贫困治理向多维贫困治理转变（魏后凯，2018；黄征学等，2019），由重点解决农村贫困转向城乡减贫融合推进转变，由重点解决国内贫困向国内减贫与国际减贫合作相结合方向转变（张琦，2016）。关于推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接这一主题，学者们大多从二者的逻辑关系出发，认为脱贫攻坚与乡村振兴战略存在以内容共融、作用互构和主体一致为表征的融合关系（豆书龙、叶敬忠，2019；汪三贵、冯紫曦，2019；刘奇，2019），推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接，当前面临针对性与整体性、特惠性与普惠性、福利性与效率性等挑战（郭晓鸣、高杰，2019），需要进行规划、政策、监管、工作四项统筹（高强，2019），在产业发展、生态环境、社会治理、公共服务等方面进行衔接。已有研究所做的有益探索，为推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接提供了很好的研究基础，但对二者有机衔接的目标导向、重点领域和具体实现路径等方面的研究还不够系统，尚有进一步深化空间。《中共中央国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》（即2020年中央“一号文件”）提出，抓紧研究制定脱贫攻坚与实施乡村振兴战略有机衔接的意见。本文将立足脱贫攻坚战即将全面收官这一重要时代背景，围绕推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的目标导向、重点领域和任务举措展开深入研究，以期为相关政策制定提供参考。

二、脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的目标导向

在马克思主义看来，人的发展不仅是社会发展的内在要求，也是社会发展的最终体现（李明，2019）。习近平新时代中国特色社会主义思想在传承马克思主义核心取向的基础上阐释了人民至上的改革发展观，强调“检验我们一切工作的成效，最终都要看人民是否真正得到了实惠，人民生活是否真正得到了改善，人民权益是否真正得到了保障。”推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接，基本前提是确保剩余

551 万贫困人口如期脱贫，根本导向是促进包括脱贫人口在内的全体农村居民生计改善和全面发展。

（一）构建防止返贫长效机制，实现高质量稳定脱贫

人的需求具有多样性和发展性特点，已脱贫人口的需求会随着生存境况改善而不断变化和拓展。推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接，已脱贫人口是必须瞄准的关键对象之一。确保已脱贫人口不返贫，其多元化需要得到有效满足，并且能够在参与乡村振兴战略中实现更加全面的发展，是二大战略实现有机衔接的重要标志。从这个意义上来说，推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接至少包括两重内涵：

一是有效防止返贫，巩固脱贫攻坚成果。目前，中国还有不少脱贫人口仍处于临界线边缘，尽管脱贫攻坚解决了短期收入问题，但文化等结构性因素的影响并未消除，发展内生动力没有完全形成，防止返贫和新增贫困人口仍有较大压力。到 2019 年底，全国已经脱贫的贫困人口中，有 200 万人存在返贫风险，边缘人口中还有 300 万存在致贫风险，处于“摇摆”状态，可能因灾、因病、因产业、因市场返贫^①。推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接，保持扶持政策的稳定接续，加强对返贫人口和新增贫困人口的政策支持，构建防止返贫长效机制，是两大战略衔接的基本要求。

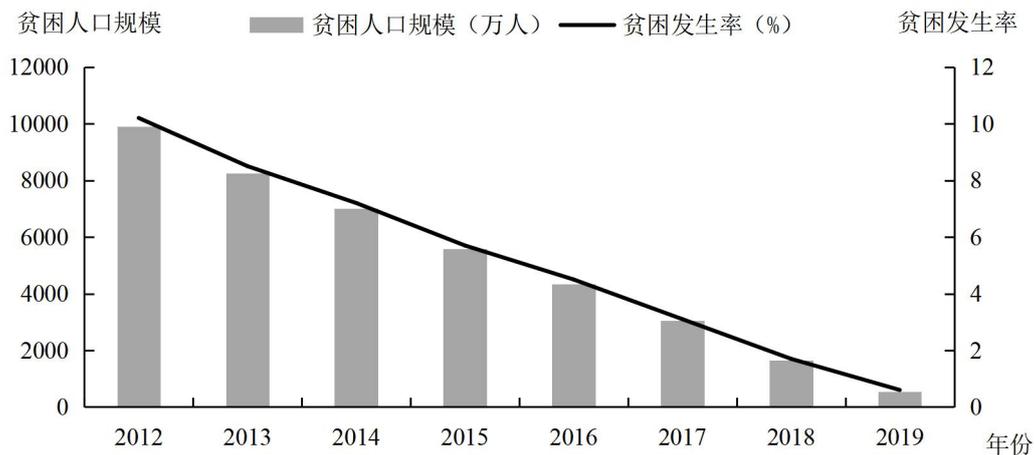


图1 2012~2019年贫困人口和贫困发生率变化

资料来源：国家统计局全国农村贫困监测调查。

二是健全社会支持网络，提高已脱贫人口可行能力。自然界有一种共生效应，即当一株植物单独生长时，显得矮小、单调，而与众多植物一起生长时，则根深叶茂、生机盎然。脱贫攻坚以消除绝对贫困为目的，重点是实现“两不愁三保障”，更多关注收入和安全保障。实现脱贫后，这部分群体在收入增长、文化服务、社会参与等多方面会有更多需求，只有依靠乡村振兴战略接续，推动从点上特惠性、外源性扶持转向区域面上普惠性、常态化支持，依靠产业、生态、文化、治理等多重构建，培植已脱贫人口持续发展的“土壤”，有效满足已脱贫人口多样化发展需求，在融合发展中形成共生关系，将过去作为特殊个体的已脱贫人口融入普通群体，才能从根本上减少返贫，促使其彻底摆脱贫困走向富裕。

^①数据来源：《脱贫攻坚收官年将至中央会议强调防止返贫》，财新网 (<https://www.caixin.com>)，2019年12月22日。

（二）促进减贫工作体系平稳转型，实现可持续减贫

精准脱贫无疑是中国减贫事业最为波澜壮阔的篇章，但这显然不是减贫治理工作的全部。2020年全面消除绝对贫困后，相对贫困会成为新时代贫困问题的基本表现形态，减贫工作重点将转向解决更为隐蔽的相对贫困问题，这会贯穿社会主义现代化建设全过程。与绝对贫困截然相反，改革开放以来，中国相对贫困趋势不断上升，且上升幅度较大。如果用收入中位数的50%作为贫困线，全国、农村和城镇相对贫困率从1978年的8.94%、10.90%和0%，分别上升到2017年的21.24%、42.77%和5.99%（汪晨等，2020）。与绝对贫困由于资源占有导致的“绝对剥夺”相比，相对贫困主要体现为财富、机会上的不平等造成的“相对剥夺”。缓解相对贫困，不能简单延续精准脱贫的策略和工作体系，需要新的制度体系。

促进相对贫困群体，特别是刚刚脱贫但自身能力依然脆弱的群体以及原有脱贫攻坚政策没有覆盖到的贫困边缘户，从生计改善到生活富裕再到全面发展，需要充分吸收脱贫攻坚探索出的经验模式，推动减贫战略和工作体系平稳转型，形成缓解相对贫困的政策体系和工作机制，解决好基本保障问题；同时，更需要通过实施乡村振兴战略，加强体制机制创新，强化全方位制度供给，破除造成相对贫困的制度性障碍，解决好发展不平衡不充分问题，形成减贫长效机制，才能实现可持续减贫。由此可见，推动脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接，在缓解相对贫困问题上具有一致性和递进性。

（三）创新和丰富乡村制度供给，实现农村居民全面发展

中国乡村正在经历一次整体结构性变迁和功能价值重塑过程，更好满足农村居民日益增长的美好生活需要，需要强化乡村振兴战略的实施。然而，数亿农民通过乡村振兴实现现代化，这在世界上没有先例，也没有现成经验模式，需要不断加以探索。从改革开放40多年的经验看，通过局部试点先行，形成经验模式后提炼总结，上升为国家政策和法规全面推广，已经成为改革发展的重要方法论。这种局部创新示范效应，带动了整体制度变迁。在脱贫攻坚不断深入推进的过程中，围绕城乡建设用地增减挂钩、土地利用、涉农资金统筹整合、扶贫小额信贷等方面，中国进行了诸多制度和政策创新，而这些政策不少涉及当前深化农业农村改革的前沿领域。通过脱贫攻坚创新“试点”，再将其中经过实践检验比较有效的政策进一步提炼深化，可以用于完善乡村振兴政策体系和制度框架，为推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展提供更有力的制度保障。此外，脱贫攻坚中形成的责任体系、动员体系、考核评估体系等制度体系中，成熟有效的部分也可在乡村振兴工作中创新运用，从而惠及全体农村居民。

三、脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的若干难点

脱贫攻坚与乡村振兴战略在目标周期、作用对象、实施方式等方面存在一定差异，推进二者有机衔接，涉及组织动员机制、资源配置方式等调整转型，目前存在一些两难困境。

（一）社会动员机制：从“超常规”向常态化转型

社会动员机制是国家治理体系和治理能力建设的重要组成部分。不论是脱贫攻坚，还是乡村振兴战略，都离不开一套能够有效调动社会资源和整合社会力量的动员机制。推进脱贫攻坚与乡村振兴有

机衔接，一定程度上是两种动员机制的衔接匹配。脱贫攻坚成效的取得，很大程度上在于发挥了社会主义制度集中力量办大事的优势，形成了一种“超常规”社会动员机制。聚焦贫困村、贫困户，持续加大东西部扶贫协作力度，广泛并高效动员起第一书记、驻村工作队、帮扶责任人以及企业、社会组织等全党全国全社会力量合力攻坚。与之不同，实施乡村振兴战略的动员机制更具内生性、常态化特征，以集体行动能力为基础。

然而，中国农村公共事务治理中集体行动能力下降已经是一个普遍现象。随着农村社会经济结构深刻转型，城乡人口持续流动和农民群体不断分化，村庄生产生活共同体的概念逐步淡化，不少基层政府组织服务动员能力弱化，村集体管理和服务能力不足，组织农民的难度不断加大。在脱贫攻坚阶段，可以通过政府“超常规”方式组织动员各方资源，集体行动能力不足的问题暴露不充分，但实施乡村振兴战略具有长期性和复杂性，村级组织集体行动能力下降，不仅不足以支撑后脱贫时代防范贫困人口返贫和缓解相对贫困，也难以有效动员足够的资源推进乡村振兴战略任务的完成。特别是，精准帮扶政策的实施导致一些地区贫困户与非贫困户之间产生隔阂、原有社区内部的利益平衡被打破、互助共济的传统受到冲击等情况，造成乡村内部集体动员、集体行动能力有所削弱（郭晓鸣、高杰，2019）。推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接，需要充分利用脱贫攻坚积累的组织经验和人才资源，以强化党组织功能为抓手，以人力资本开发为切入点，重构农村基层社会动员机制，增强集体行动能力。

（二）减贫治理机制：实现特惠性与普惠性兼容

缓解相对贫困是推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的重要内容。脱贫攻坚任务完成后，中国减贫工作重点将转向相对贫困治理，加强缓解相对贫困问题的系统性政策设计无疑变得十分必要。其中，针对贫困边缘户的政策设计应该是优先项。在相对贫困群体中，不少农户生产生活水平与建档立卡贫困户相差不多，但由于家庭人均纯收入略高于当年度贫困线标准而未被纳入贫困户，这部分群体能否得到系统性支持，对后脱贫时代减贫工作至关重要。

2019年中央“中央一号”文件提出，要研究解决收入水平略高于建档立卡贫困户的群体缺乏政策支持等新问题。事实上，在脱贫攻坚进程中，一些地方已经关注到贫困边缘户问题，并给予了相应的帮扶措施，比如就业扶持、人员培训等，但不论政策力度还是系统性，与贫困边缘户的需求都存在很大差距，从而带来诸多矛盾纠纷。脱贫攻坚战全面收官后，随着相关扶持政策退出，改变和提升贫困边缘户的生计与发展状况，客观上需要一些特惠性政策支持。但是，乡村振兴政策取向具有普惠性，如果政策功能边界不清晰，可能造成新的“悬崖效应”；如果缺乏系统的支持政策，一些贫困边缘户又难以避免滑入贫困，不仅影响脱贫攻坚成果，也影响乡村振兴质量。

推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接，不能将特惠性政策一下全部取消，应该明确政策作用对象和退出机制，转变支持方式，减少直接发钱发物式支持，更多采取生产奖补、劳务补助、技能培训、就业支持等方式，激发相对贫困人群特别是贫困边缘户的内生动力，实现特惠性政策与普惠性政策兼容。

（三）投入保障机制：促进持续性与均衡性兼顾

近年来，围绕精准扶贫、精准脱贫，形成了政府专项扶贫资金、相关涉农资金、社会帮扶资金等多元化投入格局，不仅投入规模大，而且增速快。其中，仅中央财政2012~2019年间累计投入专项

扶贫资金就达 5473 亿元^①。脱贫攻坚任务能够持续有效推进，与坚实的投入保障机制不无关系。完成脱贫攻坚任务后，基础设施、住房改善、产业发展等方面的后续资金投入压力会有所下降，但要保障脱贫项目的持续运行并发挥长效作用，依然需要不少资金投入。但是，脱贫攻坚投入机制很难复制应用到乡村振兴领域，“钱从哪里来”的问题从乡村振兴战略实施起就一直十分突出。据农业农村部测算，要实现乡村振兴战略五年规划目标，2018 年到 2022 年中央财政至少要投资 7 万亿元。

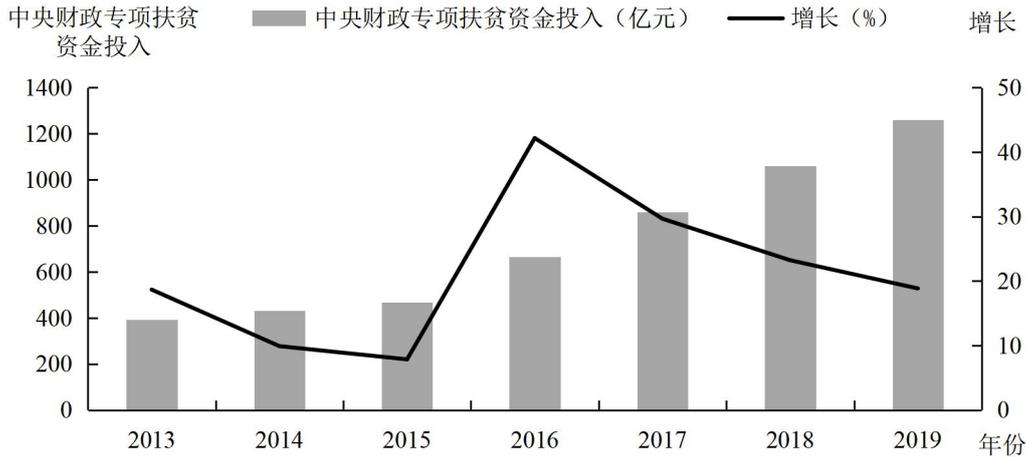


图2 2013~2019年中央专项扶贫资金增长情况

资料来源：根据中华人民共和国财政部公开数据整理。

尽管近年来中国公共财政对“三农”的投入持续加大，但与实现乡村振兴战略目标任务的要求相比还存在很大缺口。特别是在当前宏观经济增速下行、地方债务普遍较重的背景下，能够筹措和撬动的资金更加有限，而“三农”领域需要补上的短板又太多，有限的资金投入在已脱贫村、已脱贫人口持续减贫和广大乡村地区发展之间进行平衡的挑战加大。推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接，兼顾好减贫投入的持续性和乡村投入的均衡性，需要更多依靠提高财政资金使用效率、引导金融资本和社会资本投入等途径。

四、脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的若干重点领域

打好脱贫攻坚战是实施乡村振兴战略的优先任务。推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接，重点应聚焦于脱贫攻坚“五个一批”中的递进性任务，提升脱贫效果可持续性、促进减贫治理长效化、推动乡村内生性发展。

（一）产业可持续发展：从产业扶贫到产业振兴

产业扶贫是实现贫困人口稳定脱贫的根本之策，在脱贫攻坚“五个一批”中涉及面最广、带动人口最多。据农业农村部调查显示，截至 2019 年 9 月，全国 92% 的贫困户已经参与到带动作用明显的

^①根据中华人民共和国财政部公布的历年中央财政专项扶贫资金数加总所得。

特色优势产业发展之中，已脱贫人口中主要通过产业帮扶实现脱贫的占到67%^①。然而，当全面脱贫任务完成后，随着原有产业扶贫政策措施逐步退出，实现产业稳定发展和效益提升可能面临不小挑战。从实践来看，不少地方产业扶贫形成了一个普遍模式，即以行政化力量将贫困户与现代农业进行衔接，以强力型干预来保障贫困户参与产业链利益分配，短平快的产业项目居多，同质化现象严重，部分地方甚至出现“代种、代养、代销”现象。

然而，产业发展终究是一个“慢变量”，产业扶贫效果在后脱贫时代的持续性，需要以行政力量退出后市场化收益的实现来检视。也就是说，尽管产业扶贫将贫困户引入了产业链循环，但并不意味这些产业能够稳定发展、已脱贫人口能够继续通过产业发展增收致富。扶贫产业的可持续性，取决于产业发展质量的提升。为此，需要加强资源要素保障、创新利益联结模式、强化社会化服务支持等，提高扶贫产业发展质量和效益，推动短期性、外援式的产业扶贫转向长效性、内生型的产业振兴。具体而言，一是推进产业链“补链”。围绕种养殖环节，加强本地化加工、仓储等配套能力建设，积极发展扶贫农产品精深加工，建设区域性农产品产地批发市场和线上交易平台，打造产加销密切衔接的产业链。二是加强品牌建设。着力推进农业标准化生产，壮大扶贫特色产业规模，健全产品质量安全追溯体系，加强农产品地理标志管理和农业品牌保护，推动扶贫产业走品牌化之路。三是健全全产业链服务体系。以农业生产性服务、生产托管服务、产销服务等为重点，健全社会化服务体系，为已脱贫户提供全产业链服务，依托社会化服务提升扶贫产业规模和质量。四是加强产业化联合体建设。采取贷款贴息、贷款担保、以奖代补等方式，支持龙头企业、合作组织、已脱贫户等建立紧密型产业化联合体，增强抗御市场风险能力。

（二）生态价值转化：从生态补偿到绿色减贫

中国贫困地区与生态脆弱区高度重合，绝大多数贫困人口和大多数贫困地区分布在生态环境脆弱、敏感和重点保护的地区，生态补偿是贫困地区跳出“贫困—环境退化—再贫困”陷阱的重要方式。在脱贫攻坚“五个一批”中，生态补偿脱贫是不可或缺的重要组成部分。所谓生态补偿脱贫，是指生态受益地区向生态价值提供地区给予资金、项目等补偿，拓宽贫困人口收入来源渠道，并最终摆脱贫困。多年来的实践表明，现金补偿、岗位补偿等生态补偿方式，客观上对提高贫困人口收入产生了积极效果。但是，由于受生态补偿资金筹集、“输血式”补偿方式、区域人居环境有限改善等因素影响，生态补偿脱贫效果的可持续性仍面临一定挑战。

如果没有减贫方式的转换和途径的拓展，仅仅依靠生态补偿减贫，很难实现让已脱贫人口“生活富裕”的目标，部分已脱贫人口甚至可能陷入“补偿—脱贫—返贫—补偿”的循环怪圈。推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接，需要依托生态补偿脱贫奠定的良好基础，在乡村振兴战略“生态宜居”目标框架下，推动生态补偿减贫向绿色减贫转型，积极探索生态配额交易、生态补偿、生态转移支付、生态产品开发等多种生态产品价值实现方式，引导已脱贫人口实现绿色转产转业，从而构建起“生态环境建设—摆脱贫困—生态系统功能提升—走向富裕”的良性循环（肖文海、邵慧琳，2018）。

^①冯克：《67%脱贫人口主要靠产业帮扶“摘穷帽”》，农民日报，2019年9月2日，第1版。

（三）治理现代化：从搬迁安置到有效治理

易地扶贫搬迁是脱贫攻坚的重中之重，也是难中之难。到2020年，全国要实现1000万建档立卡贫困人口的搬迁安置。易地扶贫搬迁本质上是对贫困人口生计空间的再造，包含自然、生态、经济、政治、社会等多个层面。完成搬迁建设任务实现了“搬得出”目标，但“稳得住”、“能致富”涉及产业发展、社区治理、文化融合、生态建设等多个方面，易地扶贫搬迁后续支持能否产生实效，很大程度上取决于搬迁新社区治理机制的构建。从国内外移民实践看，生存技能缺乏、文化以及身份认同缺失等，往往导致回迁，甚至引发新的矛盾形成群体性事件。加强易地扶贫搬迁安置社区治理，既是做好后续扶持工作的重点，也是乡村治理体系建设的重要内容。

在经济治理方面，对于易地扶贫搬迁形成的新社区，成员构成比较复杂，需要维护搬迁群众原有的土地承包经营权、集体收益分配权等合法权益，加强原有集体资产权益的有效盘活或有偿退出，并构建起新的集体经济关系，增加农民财产性收入，筑牢社区治理物质基础；在坚持“一户一宅”、占新腾旧、发新销旧的前提下，根据安置住房土地性质和取得方式、安置方式的差异，有序推进安置住房不动产权登记。

在社会治理方面，新居民身份的异质性增强，陌生的邻里关系、失去或远离自己赖以生存的土地、高额的生活成本、对新社区程度不同的疏离感、共同体意识缺失等，可能带来诸多矛盾（吴新叶、牛晨光，2018），需要通过社会关系重构，加快实现社区融入，使搬迁群众在社区里“住得安心”。应充分发挥党组织在安置社区治理中的引领作用，加强基层组织建设，健全社区自治性组织，引导居民通过协商来表达利益诉求、化解利益矛盾、增进社会共识。同时，加强综合服务设施建设，构建便捷的生活圈、完善的服务圈，通过购买服务、直接资助、以奖代补、公益创投等方式，支持社会组织参与社区公共事务和公益事业，提高生活便利化水平。此外，推进社区公共文化空间建设，健全搬迁安置点文化服务体系，有效满足搬迁群众基本文化需求，促进人际和谐、增强凝聚力。

（四）资产高效利用：从资产收益扶贫到农民持续增收

通过各级各类财政资金、社会扶贫资金等集中投入，脱贫攻坚进程中形成了相当规模的扶贫资产，包括经营性资产、公益性资产和到户类资产。其中，经营性资产主要是具有经营性质的产业就业类固定资产，包括开展资产收益扶贫中形成的权益性资产等；公益性扶贫资产主要是公益性基础设施、公共服务类固定资产。完成脱贫攻坚任务后，确保扶贫资产不流失，实现资产保值增值，是实施乡村振兴战略必须衔接解决的重要任务。有效管理和运营扶贫资产，不仅在脱贫攻坚期内能让贫困人口通过资产收益脱贫，而且在乡村振兴战略全面实施过程中会成为农民的有效增收渠道。

加强扶贫资产的管理和运营，首先需要通过确权做到产权明晰，厘清相关主体之间的利益关系。产权明晰是一项资产能够资本化的前提，任何资产只有包含完整确定的权利，才能通过流转实现其资产价值和收益（黄韬，2008）。为此，应建立扶贫资产管理台账，全面摸清脱贫攻坚以来形成的扶贫资产情况，根据扶贫资金归属确权到不同主体。其中，到户类资产原则上归属农户，各级组织实施的单独到村项目形成的资产纳入村集体管理，产权归属村集体。

然而，确权只是资产盘活利用的基础，实现保值增值以及收益合理分配才是关键。应将扶贫资产

纳入农村集体产权交易平台，加强资产规范化管理和公平交易。其中，对归属村集体的扶贫资产，应加快提升村集体经营管理能力，创新资产利用形式，通过村集体自营、承包、租赁等方式经营或投入到合作社、企业等经营，提高资产利用效率。同时，健全资产收益分配机制，以有利于巩固脱贫成果为原则，合理分配经营性扶贫资产产生的收益。

五、脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的关键举措

进入 2020 年，脱贫攻坚即将取得决定性胜利，乡村振兴的制度框架和政策体系正在形成，推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接，具有现实紧迫性和深远意义。应以促进人的全面发展为根本导向，以可持续减贫和高质量振兴乡村为主线，推动政策深化调整、工作体系转型等，加快实现脱贫攻坚与乡村振兴的有机衔接。

（一）分类推进政策转型与接续

按照“修正、转型、强化”的思路，分类推进脱贫攻坚与乡村振兴在政策层面的有机衔接。所谓“修正”，即化解脱贫攻坚相关政策执行偏差造成的负外部性。如，政策“悬崖效应”引发的农户之间的隔阂，甚至对农村社区组织动员机制的冲击；贫困人口福利依赖引发的诚信缺失、道德失范等；应急式、非常态化行政干预对市场配置资源的侵蚀和影响，等等。这些负外部性需要通过政策设计来消除和化解，尽可能减少对乡村振兴战略实施的干扰。所谓“转型”，即推动减贫政策转型。相对贫困本质上与增长无关，主要由不均等尤其是收入底层人群的贫富差距来决定（汪晨等，2020）。因此，不可能仅仅延续脱贫攻坚的减贫策略来达到有效缓解相对贫困的结果，减贫政策调整转型十分必要。脱贫攻坚为解决相对贫困问题积累了物质、人才等基础，部分经过实践证明有效的政策要加快定型，并纳入解决相对贫困的长效机制建设；同时，通过乡村振兴战略统筹安排，加强解决相对贫困问题的制度供给，促进集中式减贫治理向常规性减贫治理转变。所谓“强化”，是指脱贫攻坚中围绕土地利用、资金投入、金融服务等进行的政策创新，比较成熟的应尽快上升为国家政策或法规，运用到乡村振兴领域；部分一时看不准、条件不成熟的政策或举措，可以通过试点试验的方式继续探索。

（二）强化社会动员机制衔接

为完成脱贫攻坚任务所采取的“超常规”动员机制，需要适应减贫主要任务的变化和乡村振兴战略的新要求进行调整。完成脱贫攻坚任务后，为确保脱贫不返贫，巩固提升脱贫质量，可以设置“渐退期”，驻村工作队、包村责任制等在 2020 年之后适当延续一段时间，避免“断崖式”退出，同时探索将东西部合作从扶贫协作拓展至乡村振兴其他领域。为创新性推动乡村振兴战略的各项任务，需要构建起常态化的社会动员机制，这包括几个方面：一是提高基层党组织的组织力。加强和改善党的领导是脱贫攻坚有效推进的根本保证。有效组织动员社会资源推进乡村振兴战略，需要提升基层党组织的组织力和行动力。应围绕提高党领导农村工作的能力和水平，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。二是提高村干部带动能力。有效动员村民建设乡村，离不开村干部的“头雁”作用。可以以推进村干部队伍职业化管理为突破口，提高村干部综合素质。探索建立村干部报酬有保障、工作有考核、退出有标准的职业化管理制度，推行

村干部职业化待遇，加大从优秀村干部中选拔乡镇领导干部、考录乡镇机关公务员、招聘乡镇事业编制人员力度，吸引优秀人才充实村干部队伍。三是增强多元化组织合力。除村民自治组织外，农村集体经济组织、农民合作组织、妇联等经济和社会组织在乡村经济、社会治理、民生服务等方面发挥着重要作用。应通过深化乡村基层管理体制、加强政策支持、完善相关法律法规等，优化各类组织发展环境，发挥其在组织动员农民方面的积极作用。

（三）统筹人力资源开发利用

不论是脱贫攻坚还是乡村振兴战略，人才都极为关键。在脱贫攻坚阶段，驻村工作队、包村干部、第一书记等发挥了“领头羊”角色，并培养了一批“走不了”的人才队伍，同时一些城市人才因扶贫下乡并长期留在农村创业发展，为乡村振兴积累了宝贵的人才资源。推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接，应加强这些人才资源的统筹利用。脱贫攻坚收官期，加强驻村干部和村干部工作力量整合衔接，健全联合学习、联合会议、联合办公制度，发挥好驻村干部的传帮带作用。完成脱贫攻坚任务后，支持村集体与驻村工作队员、包村干部等建立长期联系机制，鼓励村集体通过聘用、技术和项目合作等多种方式，吸纳其参与村集体经济发展和村庄事务管理。同时，对脱贫攻坚中农村涌现出的致富带头人、创新创业人才、专业技能人才等，应加大政策、资金和项目支持，完善人才评价激励机制，继续发挥好这部分群体在巩固脱贫攻坚成果、推进乡村振兴战略实施中的作用。此外，完善人才入乡激励机制，落实创业者社会保险补贴、创业带动就业岗位补贴、创业场租补贴等扶持政策，建立融资、融智、融商一体化的创业服务中心，搭建乡村创新创业平台，鼓励各类人才到乡村创新创业，为乡村振兴战略实施提供人才支撑。

（四）整合推动重大项目建设

重大项目是脱贫攻坚和实施乡村振兴战略的重要支撑，发挥着牵引带动作用。由于缺乏科学谋划，部分地区扶贫领域投资存在一哄而上、盲目投资、重复建设的问题，导致脱贫攻坚与乡村振兴领域的项目配套性不强，需要加强重大项目的系统梳理，对交叉重复、性质相同、用途相近的重大投资项目进行有效整合。脱贫攻坚任务完成后，一些需要延续和进一步提档升级的基础设施、生态保护、产业发展、民生保障等重点项目，需统筹纳入乡村振兴战略实施方案或年度计划中，强化接续支持，实现乡村振兴与脱贫攻坚一本规划、一张蓝图。对已经建成的重点扶贫项目，健全长效管护机制，落实后续管护责任，提高建成项目使用率。此外，可以借鉴脱贫攻坚中形成的比较成熟的项目建设和考核评价机制，建立健全农业投资项目计划、执行和监督相互制衡的运行机制，不断提高农业农村投资效能。

参考文献

- 1.豆书龙、叶敬忠，2019：《乡村振兴与脱贫攻坚的有机衔接及其机制构建》，《改革》第1期。
- 2.高强，2019：《脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的逻辑关系及政策安排》，《南京农业大学学报》第5期。
- 3.郭晓鸣、高杰，2019：《脱贫攻坚与乡村振兴政策实施如何有效衔接》，光明日报。
- 4.李明，2019：《新时代“人的全面发展”的哲学逻辑》，光明日报。
- 5.李小红，2018：《2020年后扶贫工作的若干思考》，《国家行政学院学报》第1期。

- 6.刘奇, 2019: 《当脱贫攻坚遇到乡村振兴》, 《中国发展观察》第1期。
- 7.黄韬, 2008: 《论农村土地集体产权资本化流转》, 《农村经济》第3期。
- 8.黄征学、高国力、滕飞、潘彪、宋建军、李爱民, 2019: 《中国长期减贫, 路在何方? ——2020年脱贫攻坚完成后的减贫战略前瞻》, 《中国农村经济》第9期。
- 9.汪晨、万广华、吴万宗, 2020: 《中国减贫战略转型及其面临的挑战》, 《中国工业经济》第1期。
- 10.汪三贵、冯紫曦, 2019: 《脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接: 逻辑关系、内涵与重点内容》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第5期。
- 11.魏后凯, 2018: 《2020年后中国减贫的新战略》, 《中州学刊》第9期。
- 12.吴新叶、牛晨光, 2018: 《易地扶贫搬迁安置社区的紧张与化解》, 《华南农业大学学报(社会科学版)》第2期。
- 13.肖文海、邵慧琳, 2018: 《建立健全生态产品价值实现机制》, 中国社会科学报。
- 14.叶兴庆、殷浩栋, 2019: 《从消除绝对贫困到缓解相对贫困: 中国减贫历程与2020年后的减贫战略》, 《改革》第12期。
- 15.张琦, 2016: 《减贫战略方向与新型扶贫治理体系建构》, 《改革》第8期。

(作者单位: 国家发展和改革委员会产业经济与技术经济研究所)

(责任编辑: 云 音)

The Organic Integration of Poverty Alleviation and Rural Revitalization Strategies: Goal Orientation, Key Areas and Measures

Tu Shengwei

Abstract: The strategies of poverty alleviation and rural revitalization are two important strategic arrangements for the work of “agriculture, rural areas and farmers” in the new era. The two concepts are interlinked, and the stages are progressive. There is a need to improve the policy matching degree and practice integration degree of the two strategies, which is directly related to the quality of poverty alleviation and the effectiveness of rural revitalization. To promote the organic link between poverty alleviation and rural revitalization, we should take it as the fundamental direction the improvement of the livelihood and comprehensive development of all rural residents. We need to focus on key areas, such as the sustainable development of industrial poverty alleviation, the modernization of community governance in poverty alleviation and relocation, the management and efficient utilization of poverty alleviation assets, as well as the construction of long-term mechanisms for green poverty reduction. It is necessary to accelerate policy adjustment, work system transition and the transformation of resource allocation methods, improve the sustainability of poverty alleviation effects, promote the long-term effect of poverty reduction governance, achieve rural endogenous development, and accelerate the modernization of agriculture and rural areas.

Key Words: Poverty Alleviation; Rural Revitalization Strategy; Organic Linkage; Poverty Reduction and Governance