
江苏脱贫攻坚与乡村振兴

有机衔接机制与路径研究

张露 刘媛

江苏省农业科学院

我国在积极借鉴新农村建设和美丽乡村建设经验的基础上,将实施乡村振兴战略作为实践新发展理念和实现“两个一百年”奋斗目标的重大举措。与此同时,党的十九大将脱贫攻坚列为实现全面建成小康社会的攻坚战之一。2018年9月,《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》提出“推动脱贫攻坚与乡村振兴有机结合相互促进”,如何看待脱贫与乡村振兴之间的关系,促进脱贫与乡村振兴的有机融合是现阶段急需解决的问题。

脱贫攻坚与乡村振兴的关系

脱贫攻坚是乡村振兴的基础。脱贫攻坚是乡村振兴的前提和首要任务,具有紧迫性、突击性、局部性和特殊性等特点,围绕2020年实现现行标准下农村贫困人口脱贫目标和任务,集中精力打好精准脱贫攻坚战,要放在乡村振兴的大背景下去谋划、去推进,使之成为实施乡村振兴战略的支持重点,将产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的乡村振兴战略总要求融入具体的脱贫攻坚行动,针对贫困地区的实际,对贫困地区脱贫后继续在教育、卫生、基础设施建设等方面给予特殊政策,确保贫困地区与全国农村同步实现振兴。

乡村振兴是脱贫攻坚的动力。乡村振兴战略的实施为巩固提升脱贫成果提供新要求、新动力和新保障。实施乡村振兴战略,总目标是农业农村现代化,总方针是坚持农业农村优先发展,总要求是产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕,制度保障是建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。脱贫攻坚主要解决发展中的不平衡问题,乡村振兴主要通过解决不充分来解决不平衡问题。对于贫困地区而言,乡村振兴和脱贫攻坚是有机衔接在一起的。具体工作中,脱贫攻坚要为乡村振兴提供有力支撑,乡村振兴要从更全面更系统的角度引导脱贫攻坚,并巩固脱贫成果。

乡村振兴战略下对贫困的再认识。贫困问题应该包括收入贫困、健康贫困、环境贫困、信息贫困、知识贫困。脱贫攻坚应以能力脱贫为抓手。精准扶贫的关键,是要解决好“扶持谁”“谁来扶”“怎么扶”的问题。这要求各级各部门从实际出发,根据扶贫对象的致贫原因进行分类指导、分类帮扶,针对不同区域资源优势和发展特色,采取不同的扶贫措施。乡村振兴战略对脱贫攻坚提出了更高的要求,也为脱贫成果的可持续提供了保障。

脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接机制

产业发展。在脱贫攻坚实践中,70%的扶贫资金用于产业扶贫。脱贫攻坚中的产业发展是乡村振兴的良好基础。首先,重视产业规划。制定县、乡、村农业产业发展规划、乡村振兴规划、土地利用规划、城乡发展规划等,注重规划之间的衔接,规划制定后要确保实施。其次立足于贫困地区的独特资源禀赋,发展“一村一品”等特色产业扶贫。依靠当地特色资源,发展旅游产业及周边产业。再次,进一步延长农业产业链,增强农产品加工和销售的水平 and 渠道,尝试“互联网+”等新模式。

环境优化。将生态振兴与产业振兴融合起来,实现双赢。一是居住环境的改善,包括住房条件和标准的提升,厕所的改造和升级等。二是抓好山水田林路建设,做到路、田、渠、电配套,推动机械化、规模化、标准化联动。加快完善农村水利、电路、通信等基础设施建设。加强养殖设施标准化改造,推进畜禽标准化示范场和水产健康养殖示范场建设。三是推进生态补偿等政策,实现脱贫与生态修复的统一,同时也为生态振兴打下坚实基础。

人才培育。乡村振兴战略和脱贫攻坚的最大活力就是“人才”。贫困地区可与高等院校、科研机构合作,联合开展实用技术培训,为精准扶贫和乡村振兴储备急需的技术人才。同时,采取优惠政策,创造宽松环境,千方百计吸引各地人才到乡村创业发展。调动各方面的人才资源和教育资源,聚合乡村发展的智力和资源,为乡村发展提供绵绵不绝的内生动力。

文化繁荣。在实施乡村振兴战略中,坚持物质文明和精神文明一起抓,繁荣农村文化,培育文明乡风、良好家风、淳朴民风,改善农民精神风貌,不断提高乡村社会文明程度,焕发乡村文明新气象。扶贫工作中,要对乡村非物质文化遗产进行保护,挖掘贫困地区特有的民俗文化,凸显乡村特色文化品牌,活化特色文化资源,推动特色文化产业发展和乡村特色文化旅游,把乡村特色文化资源转化为乡村振兴的资本。

组织振兴。组织振兴是脱贫攻坚和乡村振兴的根本和保障。在脱贫攻坚和乡村振兴工作中,基层党员成为不可缺少的中坚力量。完善市镇村“三级联动”的基层党建模式,强化农村基层党组织的战斗堡垒作用,压实基层党建工作责任,实现农村党建与乡村振兴深度融合,真正把农村党组织的政治优势、组织优势以及党员密切联系服务群众的作风优势转化为推动乡村振兴的发展优势,为实现乡村振兴提供坚强的组织保证。

乡村振兴战略下江苏脱贫攻坚现状分析

江苏作为全国经济较发达的省份,“脱贫”标准一直高于一般省区。“十三五”期间,江苏省开启以人均年收入6000元为标准的新一轮脱贫致富奔小康工程。围绕落实精准扶贫精准脱贫基本方略,江苏省相关部门在现有普惠政策基础上,研究出台更有针对性的特惠政策,开展扎实有效的行业专项扶贫行动。重点实施产业引领、就业创业、教育助力、健康援助、金融助推、基础支撑、国土支持、企业帮村8项脱贫致富行动。

扶贫资金精准到“滴灌”。精准扶贫是对低收入人口精确识别、动态管理,采用“实名制”将帮扶资金落实到帮扶对象,根据帮扶对象实际情况,实行“一户一策”、分类帮扶,确保帮扶对象直接受益,促进帮扶资金使用效益最大化、成效最优化。同时创新财政资金使用机制,把有限的资金用在刀刃上,真正实现“扶真贫、真扶贫”。

五方挂钩汇聚力。在国家开展的各个扶贫开发重大行动中,江苏省没有国定贫困县和贫困村,扶贫开发所需巨大投入均由地方筹集。江苏建立了“五方挂钩”帮扶机制,动员社会力量参与,汇聚力。所谓“五方挂钩”,即确定苏北经济薄弱县(市、区)后,组织省级机关部门、国有企业、高校科研院所、苏南发达县市与苏北经济薄弱县建立挂钩帮扶关系,发挥各方优势,加强帮扶支持,不脱贫不脱钩。这一机制发挥了政府、社会、市场等多重作用,利用机关、院校、企业、苏南地区的人才、技术、管理、信息、资金设备等优势,有效帮助了苏北经济薄弱地区调整经济结构、开发资源优势、发展优势产业。

实现从“输血”到“造血”。扶贫小额贷款已成为效果好、具有江苏特色、深受低收入农户欢迎的一项扶贫开发政策措施,不仅为低收入农户增收脱贫插上了“金翅膀”,也成为放大财政扶贫资金效应的重要杠杆。

江苏脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接路径

继续推广脱贫攻坚的经验和做法。江苏脱贫攻坚阶段的做法为乡村振兴提供了一个优质的“样本”和参考系,乡村振兴战略要在借鉴以上工作经验的基础上,探索出适合不同地区的农村发展模式与乡村振兴的有效途径。健全扶贫开发工作责任制。

实行省抓统筹、市县抓落实的扶贫开发工作机制，明确省、市、县、乡、村五级扶贫开发责任和成效要求。强化政策支持。继续加大财政投入，加大省级财政专项扶贫资金对苏北经济薄弱地区的转移支付力度，省级各部门安排的各项惠民政策、项目和工程，最大限度向重点县、重点片区、经济薄弱村和低收入人口倾斜。充分发挥扶贫开发工作成效考核的导向作用。将低收入人口和经济薄弱村识别、帮扶的精准性作为考核重点，树立“真扶贫、扶真贫”“到村到户”帮扶、“因村因户”施策等工作导向。

推动产业升级，发展特色产业。产业扶贫作为脱贫攻坚的中坚力量，是贫困地区如期脱贫的有效手段，产业兴旺是实现农业强、农村美、农民富的物质基础，同时也为现代农业农村发展注入新的内生动力和能力。产业兴旺作为后脱贫时代产业扶贫的升级版，要在巩固脱贫攻坚的基础上进一步把农村产业做好做强。制定实施经济薄弱地区特色产业精准扶贫规划，合理确定产业发展方向、重点和规模，提高产业发展的持续性和有效性。强化相关支持政策，统筹使用涉农资金，重点支持低收入农户因地制宜发展种养业和传统手工业，实施“家门口就业”工程，实现就地就近转移就业。壮大特色优势农业。立足有影响力的“苏”字号名特优农产品，继续做大做强。坚持走特色产业振兴之路，立足资源禀赋，指导每个市（县、区）、镇、村找准本地最有优势的特色产业，积极推进优势特色产业集聚集群，打造区域资源要素聚集高地，培育新的经济增长点。

探索创新发展路径。创新组织机制，优化政府资源配置与治理体系。推动脱贫与振兴衔接共进，在工作安排上加强组织领导，配置优化广大基层组织和干部这一脱贫与振兴主体力量；建立协调机构和责任机制，保障资源配备和工作投入，实行跨城乡、跨地区、跨部门的工作协同互助。同时加强基层党组织建设，推进组织机制创新，探索“党建+乡村振兴”，发挥党的政治引领作用。深化农村集体产权制度的改革和创新，加快推进农村集体资产确权到户和股份合作制改革，落实农村土地“三权分置”，建立农村产权流转交易市场，通过体制机制创新，激活农村的资源要素潜力。坚持依靠科技，用创新作为激发乡村振兴的动力。坚持以提高农业竞争力为核心，推进农业全产业链技术创新。围绕“藏粮于地、藏粮于技”，从提高农业生产率、土地产出率与资源利用率入手，推进包括现代育种技术体系、农艺与农机结合、农作物和畜牧生产全程机械化技术，现代农作物高效栽培管理技术、节本增效技术、重大动植物疫病防控技术、农业信息化与智慧农业技术、农产品精深加工技术、休闲观光技术体系等的农业全产业链的技术创新。