

# 巩固拓展脱贫成果 全面推进乡村振兴

沈水生\*

**【摘要】**“十四五”时期是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的过渡期，主要目标任务为：巩固拓展脱贫攻坚成果，坚决防止出现规模性返贫致贫；全面推进乡村振兴，为2035年基本实现农业农村现代化奠定良好基础；做好脱贫攻坚工作体系向乡村振兴工作体系的有序转变。关于实现“十四五”时期目标任务，笔者建议采取“一个统一、两个结合”，即统一领导体制和协调机制，政策措施上实行普惠、特惠与倾斜相结合，工作体系转变上实行不定期调整与自动调整相结合。

**【关键词】** 巩固拓展脱贫攻坚 衔接乡村振兴 十四五

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.02.012

在党的十九届五中全会以及随后召开的中央经济工作会议、中央农村工作会议、全国脱贫攻坚总结表彰大会上，习近平总书记发表一系列重要讲话，强调脱贫攻坚取得胜利后，要全面推进乡村振兴，这是“三农”工作重心的历史性转移；要坚决守住脱贫攻坚成果，做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，工作不留空档，政策不留空白。2020年12月，中共中央、国务院印发《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》（2020年中央30号文件）；2021年1月，中共中央、国务院印发《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》（2021年中央一号文件），加上2018年1月，中共中央、国务院印发的《关于实施乡村振兴战略的意见》（2018年中央

一号文件），对“十四五”时期乃至今后巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴作出了全面部署。为了贯彻落实好习近平总书记重要讲话精神和党中央、国务院决策部署，本文拟对巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴有关问题进行研究探讨。

## 一、关于“十四五”时期的目标任务

“十四五”时期是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的过渡期，与此前聚焦打赢脱贫攻坚战单一目标相比，面临的任务相对复杂，必须对此有清晰认知才能抓好落实。笔者体会“十四五”时期巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴的目标任务有三项：

\* 沈水生，人力资源社会保障部乡村振兴办副主任，农民工工作司副司长、一级巡视员。

第一项任务是巩固拓展脱贫攻坚成果,坚决防止出现规模性返贫致贫。这是因为脱贫攻坚战刚刚打赢,一些脱贫地区尤其是原深度贫困地区的脱贫基础还比较薄弱,其自身的“造血”功能还不够强,一旦原有帮扶撤退就有可能出现规模性返贫致贫,为此,必须根据实际情况继续实施帮扶,巩固拓展脱贫攻坚成果。

第二项任务是全面推进乡村振兴,为2035年基本实现农业农村现代化奠定良好基础。乡村振兴与脱贫攻坚是什么关系呢?笔者体会,广义的乡村振兴包含了脱贫攻坚,因为要实现乡村振兴,摆脱贫困是前提。2018年中央一号文件就将“打好精准脱贫攻坚战,增强贫困群众获得感”作为实施乡村振兴战略的一项重要措施。狭义的乡村振兴则是与脱贫攻坚并列的概念,2020年中央30号文件中所指的乡村振兴,主要是狭义的概念。狭义的乡村振兴与脱贫攻坚(或巩固拓展脱贫攻坚成果)相比较,一是任务要求不同,后者的任务要求是实现脱贫摘帽、守住不发生绝对贫困的底线,而前者的任务要求是产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕,实现农业农村现代化;二是涉及地域不同,后者主要涉及全国原832个贫困县和非贫困县的贫困村,而前者涉及全国所有乡村;三是涉及人口不同,后者主要涉及原9899万农村建档立卡贫困人口以及动态变化的贫困边缘人口,而前者涉及总人口54.6%的乡村户籍人口(2020年末数据);四是任务时限不同,后者要在2020年底前的8年内完成任务(巩固拓展脱贫攻坚成果要在2021年至2025年内完成),而前者的任务完成时限为2021年至2035年乃至2050年。

第三项任务是做好脱贫攻坚工作体系向乡村振兴工作体系的有序转变。这是基于前两项任务的派生任务。在脱贫攻坚战期间,全国建立了有力有效的工作体系,包括领导体制、协调机制、帮扶力量、资金投入、政策措施等。未来乡村振兴时期,由于乡村振兴与脱贫攻坚

在任务要求、涉及地域、涉及人口、任务时限等方面都有所不同,相应的工作体系尤其是政策措施也必然需要有所区别,才能符合精准、有效原则。“十四五”期间,就是要做好脱贫攻坚工作体系向乡村振兴工作体系的有序转变,即由此前聚焦打赢脱贫攻坚战的工作体系,转变为现在兼顾巩固拓展脱贫攻坚成果和推进乡村振兴的工作体系,在5年过渡期满后转变为聚焦全面推进乡村振兴的工作体系。为此,对原脱贫攻坚工作体系要根据实际情况有序转变,该延续的继续延续,该调整的进行调整,该完善的进一步完善,该取消的适时取消。

从以上分析可以看出,各地区、各有关部门在实际工作中应该全面完成好三项任务,避免出现各种片面倾向:一是避免“一切照旧”,除了将“脱贫攻坚”名称改为“乡村振兴”外,过去怎么干,现在还怎么干,从而停留在脱贫攻坚战阶段,难以完成好第二项和第三项任务;二是避免“急转弯”,由聚焦打赢脱贫攻坚战转变为单一聚焦推进乡村振兴,从而难以完成好第一项任务;三是避免“两张皮”,在巩固拓展脱贫攻坚成果和推进乡村振兴两方面都采取一些具体措施,但在工作体系上缺乏统一谋划、综合协调,从而难以完成好第三项任务。

## 二、关于实现“十四五”时期目标任务的基本路径

“十四五”时期与“十三五”时期相比,由聚焦单一目标转变为同步完成相互紧密关联的三项任务,那么各地区、各有关部门应该如何落实呢?笔者建议可以考虑采取“一个统一、两个结合”基本路径,即统一领导体制和协调机制,政策措施上实行普惠、特惠与倾斜相结合,工作体系转变上实行不定期调整与自动调整相结合。

“统一领导体制和协调机制”指的是:各地区在各级党委、政府领导下,成立农村工作领

导小组统筹协调三项目标任务的落实，其所属有关部门和单位在统一的协调机制下各司其职、相互协作；中央各有关部门在党组（党委）领导下，成立推进乡村振兴工作领导小组统筹协调三项目标任务的落实，各有关司局和下属单位在统一的协调机制下各司其职、相互协作。地方各级农村工作领导小组和中央各有关部门推进乡村振兴工作领导小组统筹谋划、综合协调各项相关工作，合理配置帮扶力量、资金投入、政策措施。

“政策措施上实行普惠与特惠、倾斜相结合”指的是：为了完成第一项任务，针对易返贫致贫人口、农村低收入人口、脱贫人口和脱贫摘帽县、欠发达地区实施特惠政策措施，对乡村振兴重点帮扶县进一步实施力度更大的倾斜政策措施，坚决守住巩固拓展脱贫攻坚成果的底线；为了完成第二项任务，针对全体农业人口、全部乡村地区实施普惠政策措施，努力实现乡村振兴的高线。这是因为，一方面刚刚脱贫的人口以及一些经济状况比贫困标准高出不多的“边缘人口”的经济实力和发展能力不足，刚刚脱贫的地区以及其他欠发达地区尤其是乡村振兴重点帮扶县的发展基础薄弱，因此，必须精准实施特别优惠以及进一步倾斜的政策措施，才能帮扶他们巩固拓展脱贫攻坚成果；另一方面，与市民和城镇相比，农业人口和乡村地区的人均可支配收入、家庭资产、基础设施、基本公共服务等都有较大差距，因此，必须坚持工业反哺农业、城市支持农村的方针，对他们普遍实施优惠政策。如果只在全体农业人口、全部乡村地区实施普惠政策措施，则难以巩固拓展脱贫攻坚成果。如果只在易返贫致贫人口、农村低收入人口、脱贫人口和乡村振兴重点帮扶县、脱贫摘帽县、欠发达地区实施特惠、倾斜政策措施，则难以完成好推进乡村振兴的目标任务。

“工作体系转变上实行不定期调整与自动调整相结合”指的是：一方面，根据实际情况，

在某个时间节点作出决定、出台文件，对帮扶力量、资金投入、政策措施作出调整（含完善、取消），必要时再作出新决定、出台新文件以进行新调整；另一方面，在坚持帮扶力量、资金投入只增不减的前提下，细化明确各项政策措施中本部门责任（体现着帮扶力量的投入）、资金使用的具体情形，随着巩固拓展脱贫攻坚成果的帮扶对象不断减少、任务不断减轻，而推进乡村振兴的任务不断加重，帮扶力量、资金投入的比重将会自动调整，从主要用于巩固拓展脱贫攻坚成果，转变为主要用于推进乡村振兴。

### 三、关于实现“十四五”时期目标任务的政策措施框架

为了实现“十四五”时期巩固拓展脱贫攻坚成果推进乡村振兴的三大目标任务，国家分类出台了很多政策措施。各地区如何从总体上把握这些政策措施？各有关部门如何统筹协调落实好这些政策措施？笔者认为，需要深刻领会中央精神，梳理明晰实现“十四五”时期三大目标任务的政策措施框架，这一框架应包括实现三大目标任务的全部政策措施，各政策措施之间层次分明、界限清晰，政策措施框架相对稳定，便于各地区、各有关部门在今后紧盯目标、结合实际不断细化和落实这些政策措施。按此设想，实现“十四五”时期目标任务的政策措施框架可以表述为：

（一）振兴产业（经济建设）。主要包括夯实农业生产能力基础，实施质量兴农战略，构建农村一二三产业融合发展体系，构建农业对外开放新格局，促进小农户和现代农业发展有机衔接。

其中：对乡村振兴重点帮扶县给予倾斜帮扶，对脱贫县、脱贫村给予特惠帮扶，提高其农民产业经营收入。

（二）振兴生态（生态文明建设）。主要包

括统筹山水林田湖草系统治理,加强农村突出环境问题综合治理,建立市场化多元化生态补偿机制,增加农业生态产品和服务供给。

(三) 振兴文化(文化建设)。主要包括加强农村思想道德建设,传承发展提升农村优秀传统文化,加强农村公共文化建设和开展移风易俗行动。

(四) 振兴组织、加强和创新社会治理(社会建设)。主要包括加强农村基层党组织建设,深化村民自治实践,建设法治乡村,提升乡村德治水平,建设平安乡村。

(五) 保障和改善民生(社会建设)。主要包括优先发展农村教育事业,促进农村劳动力转移就业和农民增收,推动农村基础设施提档升级,加强农村社会保障体系建设,推进健康乡村建设,持续改善农村人居环境。

其中:对乡村振兴重点帮扶县给予倾斜帮扶,对脱贫县、脱贫村给予特惠帮扶,加强其基础设施和公共服务设施建设;对易返贫致贫人口、农村低收入人口、脱贫人口给予倾斜或特惠帮扶,提高其转移就业收入,持续保持“两不愁、三保障”。

(六) 为乡村振兴提供保障条件。一是推进体制机制创新(体制机制保障),主要包括巩固和完善农村基本经营制度,深化农村土地制度改革,深入推进农村集体产权制度改革,完善农业支持保护制度;二是强化乡村振兴人才支撑(人才保障),主要包括大力培育新型职业农民,加强农村专业队伍建设,发挥科技人才支撑作用,鼓励社会各界投身乡村建设,创新乡村人才培养引进使用机制;三是开拓投融资渠道(资金保障),主要包括确保财政投入持续增长,拓宽资金筹集渠道,提高金融服务水平。

其中:对乡村振兴重点帮扶县给予倾斜帮扶,对脱贫县、脱贫村给予特惠帮扶,在人才、资金、土地等方面提供更多保障条件。

(七) 坚持和完善党对“三农”工作的领

导。主要包括完善党的农村工作领导体制机制,落实中国共产党农村工作条例,加强“三农”工作队伍建设,强化乡村振兴规划引领,强化乡村振兴法治保障,营造乡村振兴良好氛围。

其中:充分发挥中央和地方各级党委农村工作领导小组作用,建立统一高效的实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的决策议事协调工作机制;统筹开展巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接考核评价;对巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴任务重的村,继续选派驻村第一书记和工作队,健全常态化驻村工作机制。

#### 四、关于“三农”工作综合部门的职能分工

打赢脱贫攻坚战之前,扶贫开发领导小组及其办公室(扶贫办)负责统筹协调扶贫工作,农村工作领导小组及其办公室(农办)负责统筹协调乡村振兴工作。打赢脱贫攻坚战后,扶贫开发领导小组职能已并入农村工作领导小组,原农业部门已调整为农业农村部门,原扶贫部门调整为乡村振兴部门,各级农村工作领导小组办公室设在农业农村部门。目前,有的地方乡村振兴部门仍然主要着眼于脱贫地区、脱贫人口巩固脱贫成果,而未着手全体农村、全部农业人口的乡村振兴;与此同时,一些农业农村部门也仍然主要着眼于发展农业产业。这与中央要求存在差距,照此惯性运行则2025年后也将再次面临机构职能转变问题。

2018年中央一号文件、2020年中央30号文件、2021年中央一号文件已经明确要求,健全中央统筹、省负总责、市县抓落实,党委统一领导、政府负责、党委农村工作部门统筹协调的农村工作领导体制;充分发挥中央和地方各级党委农村工作领导小组作用,建立统一高效的实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴

有效衔接的决策议事协调工作机制；强化党委农村工作领导小组办公室决策参谋、统筹协调、政策指导、推动落实、督促检查等职能，每年分解“三农”工作重点任务，落实到各责任部门，定期调度工作进展。

为此，建议细化明晰农办、农业农村部门、乡村振兴部门的职能分工：（1）农办承担决策参谋、统筹协调、政策指导、推动落实、督促检查等职能。（2）农业农村部门一方面承担农办职责，可借鉴司法部门承担依法治国办、依法治省办职责的做法，在内设机构中设立农办秘书局（秘书处），加强人员配置；另一方面具体负责农村产业振兴，既包括全国农村产业振兴，也包括巩固拓展脱贫地区产业脱贫成果。（3）乡村振兴部门具体负责巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴中综合性基础工作，包括易返贫致贫人口监测、对东西部协作的指导、对机关和国有企事业单位定点帮扶的指导、对社会各界帮扶的联络指导、对各地各部门巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接工作情况的考核评估、各地区经验交流推广、国际交流合作等。（4）政策措施框架中的生态振兴、文化振兴、组织振兴和社会治理、保障和改善民生等其他任务，则由有关部门按职能负责。

## 五、关于乡村振兴与农民工市民化的关系

乡村振兴战略启动实施后，一些观点对是否还要继续推动新型城镇化、促进农民工市民化和鼓励农村劳动力外出就业抱有疑惑，认为应该将农村劳动力留在当地，以解决部分村庄空心化、农村人才和劳动力流失严重等问题。有的地方在乡村建设中按照户籍人口情况进行规划和建设，不考虑常住人口现状和人口流动趋势。笔者认为，这种观点和作法违背了现代化发展规律，与中央决策部署不相符。

从世界各国推进现代化的进程看，普遍存

在农业农村人口向二三产业和城镇转移的客观规律，即推进现代化的进程，包含着工业化、城镇化、农业现代化的发展，相应地伴随着农业农村农民的三个变化：一是农业增加值在GDP中占比逐渐降低，一般达到10%以下；二是农业就业人口在城乡就业总量中占比逐渐降低，一般也达到10%以下；三是常住在农村的人口在全国总人口中占比逐渐降低，一般达到20%以下。我国农业增加值在GDP中占比已于2014年首次降低到10%以下，但是到2020年底，我国城乡就业人口中务农劳动力占比为23.6%，户籍人口城镇化率为45.4%，包括农民工在内的常住人口城镇化率为63.89%，距离现代化国家的指标还有较大差距。实际中，即使在发达大城市，很多郊区村的种养业、乡村旅游等产业吸纳就业人数也有限，本村大部分劳动力只能在市区转移就业。

因此，乡村振兴不是要让农民工都回乡村就业定居，而是要遵循客观规律，按照中央关于新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化“四化同步”战略部署，一方面，加快推进新型城镇化、大多数农村人口市民化；另一方面，全面推进乡村振兴，在农村人口减少、人均占有更多耕地等自然资源的条件下发展现代农业，通过收入水平、生活水平的提高来吸引年轻人口和优秀人才在农村就业和定居。要在农村人口流动的大背景下规划和建设乡村，避免造成资源浪费；在保护好农村文物古迹、传统村落、民族村寨、传统建筑、农业遗迹、灌溉工程遗产的基础上，对必然出现的普通“空心村”进行迁村并点；通过有效市场和有为政府形成合理的产业布局，促进农业劳动力就近就业或外出就业；通过加强农村社会保障体系建设，维护好农村留守儿童和老人的权益。

（责任编辑：杨婷）