

推动脱贫攻坚转向乡村振兴

魏后凯 中国社会科学院农村发展研究所所长 研究员

“十四五”时期是我国实现全面建成小康社会目标后向全面建设社会主义现代化国家迈进的承上启下的关键时期，也是实现全面脱贫与乡村振兴有效衔接和平稳转型的过渡时期。过渡期内，我国农村发展将面临两大核心任务。一方面，在2020年实现脱贫攻坚目标任务后，仍需要设置一定的过渡期，进一步巩固脱贫攻坚成果，全面提高脱贫质量，增强贫困地区和贫困家庭的内生发展能力，防止返贫致贫。这一过渡期既不能太长，也不宜过短，以3至5年为宜。另一方面，要加快推动发展观念转变、减贫战略转型、工作体系转型、发展动力转换以及政府政策转向，尽快实现从脱贫攻坚到乡村振兴的大转变。要通过这五个方面的重大转变，切实把全国“三农”工作的重点逐步转移到全面实施乡村振兴战略上来，为2035年基本实现农业农村现代化和2050年实现乡村全面振兴奠定坚实的基础。

推动发展观念转变。从贫困县到贫困村再到贫困家庭，中国的扶贫开发强调对贫困对象的全方位帮扶，在组织领导、资金、人才和政策投入等方面形成了一个完整的帮扶体系。正是由于这一帮扶体系，中国扶贫开发和脱贫攻坚才取得了卓越成就。然而，这种针对扶贫开发形成的帮扶理念并不适合乡村振兴。因为扶贫开发只是针对少数贫困对象，聚焦贫困户脱贫增收，而乡村振兴则是面向全部农村和农民家庭，要实现乡村产业、文化、人才、生态和组织等的全面振兴。更重要的是，这种帮扶因扶贫对象处于被动的地位，也容易产生依赖心理，造成贫困农户主动脱贫的意识不强。因此，从脱贫攻坚转向乡村振兴，首先必须改变观念，在坚持农业农村优先发展的总方针下，充分调动农民的积极性、主动性和创造性，加快实现由“被动扶”到“主动兴”的转变。

推动减贫战略转型。我国现行的农村贫困标准是农民家庭年人均纯收入2300元，同时稳定实现“两不愁三保障”。这是一条能够满足“不愁吃、不愁穿”的稳定温饱标准。同时，为了确保实现脱贫攻坚目标任务，国家采取了动员全党、全国、全社会力量的超常规脱贫攻坚办法。在完成脱贫攻坚目标任务后，我国的减贫战略将由绝对贫困治理向相对贫困治理、由收入贫困治理向多维贫困治理、由超常规扶贫攻坚向常规性贫困治理转变。在“十四五”时期，要根据发展阶段和情况变化做好规划衔接，推动国家减贫战略的转型。一方面，要编制好“十四五”时期脱贫攻坚成果巩固发展规划，进一步提高脱贫质量；另一方面，要尽快研究制定新的国家贫困标准，明确未来减少相对贫困的战略思路和政策举措，并将其纳入乡村振兴战略，逐步建立农民持续稳定增收和减贫的长效机制。

推动工作体系转型。我国脱贫攻坚之所以能够取得举世瞩目的显著成效，最为关键的是充分发挥中国特色社会主义制度优势，建立了一套完整的减贫工作体系，包括组织领导、驻村帮扶、资金投入、金融服务、社会参与、责任监督、考核评估等制度体系。这些制度为乡村振兴提供了有益的经验借鉴。乡村振兴是脱贫攻坚的接续战略，是对全面脱贫成果的巩固和提升。推动从脱贫攻坚转向乡村振兴，需要认真总结并借鉴脱贫攻坚中的有益经验和有效做法，逐步建立一个符合乡村振兴要求的新的工作体系。这一工作体系是全面实施乡村振兴战略，加快推进农业农村现代化的重要前提和保障。目前，我国脱贫攻坚中的一些有效做法，如明确党政一把手是第一责任人，要求省、市、县、乡、村五级书记一起抓，实行中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制等，已经被吸纳到乡村振兴战略中。

推动发展动力转换。政府主导是打赢脱贫攻坚战的根本保障。近年来，各级政府在脱贫攻坚

中一直发挥着主导作用。然而，在乡村振兴战略下，政府不可能也不应该“大包大揽”，而应在加大支持力度的基础上，坚持农民主体地位，充分发挥农民在乡村振兴中的主体作用。为此，推动脱贫攻坚转向乡村振兴，需要实现从政府主导到农民主体的转变。除了按照农业农村优先发展的要求，确保干部配备优先考虑、要素配置优先满足、资金投入优先保障、公共服务优先安排，进一步强化政府的引领作用外，更重要的是全面深化农村改革，从根本上破除城乡二元的体制机制弊端，大力推进农业农村科技创新和推广应用，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，全面激活市场、要素和主体，激发农村发展的内生活力和动力。可以说，全面激发内生活力是实现这种发展动力转换的关键所在。

推动政府政策转向。我国的扶贫政策大多带有帮扶性质，属于典型的帮扶政策。在乡村振兴战略背景下，尽管这种帮扶政策依然会存在，但需要纳入到统一的农业支持保护政策、农村支持政策和社会保护政策体系之中。推动脱贫攻坚转向乡村振兴，政府政策也需要从帮扶政策转向支持保护政策。当前，亟须对现行的脱贫攻坚政策进行全面梳理，并对其适应性进行科学评估，按照保留一批、延期一批、整合一批、取消一批的“四个一批”原则实行分类处置。同时，应进一步加大乡村振兴资金投入，建立财政投入稳定增长机制，确保乡村振兴财政资金投入有大幅增长，其增速明显高于一般公共预算支出增长速度。在 2020 年实现脱贫攻坚目标任务后，国家减贫资金投入在保障巩固脱贫攻坚成果的基础上，要转移到支持包括减少相对贫困在内的乡村振兴上来，并全面加强扶贫资产管理，实现由扶贫资金管理到扶贫资产管理的转变。