

【三农问题聚焦】

实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的探索与启示

——以兰考县为例

蔡松涛

摘要:打赢打好脱贫攻坚战是全面建成小康社会和实现乡村振兴的基础和前提,脱贫摘帽后必须着眼脱贫之后的可持续发展问题,巩固脱贫成效与乡村振兴有效衔接。兰考县在实践中把一条主线贯穿全局,坚定不移以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局不动摇,抓住发展产业和充分就业两个关键,把政策落地、责任落实、工作落细,不断提升干部政治领导本领、学习本领、科学发展本领、改革创新本领,对照乡村振兴战略总方针,在五个方面做好有效衔接。总结兰考经验,要实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接,必须深刻认识实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的重要意义,必须把以脱贫攻坚统揽全局落到实处,必须牢牢坚持以人民为中心的发展思想,必须持续转变工作作风。

关键词:脱贫攻坚;全面小康;乡村振兴;有效衔接;兰考县

中图分类号:F323.8

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)11-0047-05

全面打赢打好脱贫攻坚战、实施乡村振兴战略是党中央作出的重大决策部署,二者对于实现“两个一百年”奋斗目标具有重要意义。贫困地区在脱贫摘帽后,接下来的路该怎么走,成为亟待破解的新课题。经过实践探索,兰考县深刻认识到,打赢打好脱贫攻坚战是全面建成小康社会和实现乡村振兴的基础和前提,巩固脱贫成效仍然是现阶段的首要任务。近年来,兰考县着眼脱贫之后的可持续发展问题,认真贯彻落实习近平总书记关于脱贫攻坚和乡村振兴的重要指示精神,围绕贫困地区脱贫摘帽后可能产生的思想认识容易出现偏差、帮扶力量容易减弱、剩余贫困人口发展能力不足、工作推进落细落实不够全面均衡、推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的思路不清等问题,坚持以乡村振兴引领脱贫攻坚,以脱贫攻坚助推乡村振兴,以问题为导向,将脱贫实践的好经验好做法延续到乡村振兴战略中,推动形成了脱贫攻坚与乡村振兴相辅相成、相互促进的生动局面。

一、一条主线统揽全局

作为县一级,坚持农业农村优先发展,现阶段必须坚定不移以脱贫攻坚统揽全局,作好持续帮扶工作,不急不躁、循序渐进、与乡村振兴有效衔接。

第一,在思想认识上统揽。实践证明,脱贫攻坚是新中国成立以来,“三农”领域制度设计最精准、工作抓手最完善、考核机制最严格、社会认同度最高的一项历史工程。必须坚定不移以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局不动摇,牢固树立全面打赢打好脱贫攻坚战就是为乡村振兴开好头起好步的思想共识,紧盯目标不放松、紧盯问题抓整改、紧盯指标抓落实,围绕“两不愁三保障”提高脱贫质量,有效减少返贫和防止新致贫,确保“不落一户、不掉一人”全面脱贫目标的完全实现。

第二,在组织力量上统揽。统揽全局要体现在强有力的组织保障上。脱贫攻坚中形成的好经验好做法要不断完善提高,着重解决工作中出现的新问

收稿日期:2020-09-10

作者简介:蔡松涛,男,中国社会科学院大学政府政策与公共管理系博士生(北京 102488),开封市委常委、兰考县委书记(开封 475300)。

题。脱贫摘帽后,兰考县强化“书记县长负总责,四大班子齐上阵”的工作机制,完善“支部连支部”帮扶组织架构,加强行业扶贫部门和乡镇专职扶贫力量,进一步明晰行业部门、乡镇(街道)和村级职责,确保组织力量不但不减,而且更强。

第三,在发展实践上统揽。习近平总书记在兰考县调研时作出重要指示,县域治理“要把强县和富民统一起来,把改革和发展结合起来,把城镇和乡村贯通起来”;在尉氏县调研时强调,乡镇工作“要把改进作风和增强党性结合起来,把为群众办实事和提高群众工作能力结合起来,把抓发展和抓党建结合起来”。县域治理“三起来”、乡镇工作“三结合”是指导县一级科学发展和有效治理的根本遵循和方法论。做好巩固脱贫“后半篇文章”,必须坚持农业农村优先发展,以改革创新激发内生动力,以强链补链增强产业带动能力,以人民生活持续改善展示脱贫成效。

二、两个重点夯实基础

习近平总书记强调,要探索建立稳定脱贫长效机制,强化产业扶贫,加大培训力度,让贫困群众有稳定的工作岗位。^①提高贫困群众收入、巩固提升脱贫成效最有效最直接的方式是发展产业和充分就业。脱贫攻坚期间,兰考县通过引进龙头企业,采取“龙头企业+村集体经济组织(合作社)+贫困户”等形式,建立了“龙头企业做两端、农民群众干中间、普惠金融惠全链”的产业带贫模式,绝大多数贫困群众通过发展产业、稳定就业摆脱了贫困。脱贫摘帽后,针对剩余贫困群众发展产业和就业能力不足的问题,因地因人,更有针对性地采取帮扶措施,稳步提高群众收入。

第一,选准做优带贫产业。经过几年的帮扶,剩余的贫困群众都是贫中之贫、困中之困,自我发展能力较弱,必须加强政府引导,发展贫困群众可参与、好融入、较稳定、能赢利的产业。兰考县围绕建档立卡贫困户全覆盖,重点培育发展了“花生、红薯、苗木、养羊、青贮玉米”5种订单农业型产业,由龙头企业订单式回购,解决群众销售难题,增强抵御市场风险能力;“瓜菜、养驴、乐器、经济林、食用菌”5种能人带动型产业,鼓励能人和贫困户抱团发展,确保每户至少拥有两项以上增收项目以促稳定脱贫。

第二,促进就业。搭建“外出务工、产业体系就

业、乡镇产业园就近就业、居家灵活就业、公益性岗位就业”5种就业模式,覆盖所有有就业能力、就业条件、就业意愿的贫困家庭。人社部门定期为贫困群众推送就业信息,针对性开展培训;妇联组织灵活设置巧媳妇就业点,不断优化乡村布局,以小型加工车间吸引贫困户就近就业;鼓励弱劳动能力的群众尽可能参与公益性岗位就业。为解除外出务工贫困群众的后顾之忧,兰考县还在全县行政村开展了“每月一次饺子宴(为留守老人过生日)、为留守儿童辅导学习、协调机械帮助夏秋两季有偿收割”三项服务,提高贫困群众满意度。

三、三个落实稳定脱贫

习近平总书记强调,贫困县摘帽后,不能马上撒摊子、甩包袱、歇歇脚,要继续完成剩余贫困人口脱贫问题,做到摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管。^②落实“四个不摘”,关键是做好责任落实、政策落实、工作落实,把焦裕禄书记的“三股劲”贯穿始终。

第一,分层明责促责任落实。贫困县摘帽后,落实责任依然不能松劲,针对脱贫攻坚中一些岗位职责明晰不够、工作效率不高、作用发挥不到位等问题,根据帮扶责任人掌握资源、帮扶能力的不同,使脱贫攻坚所有参与者的岗责明晰,以人人明责促人人尽责,让每名干部帮扶有方向、有重点。在实践中,兰考县明确科级以上干部侧重重点帮扶(确保户均有2项以上增收扶持措施、提升户容户貌达到“五净一规范”和政策落实到位,以下简称“三项基本任务”),责任组、工作队、村“两委”成员侧重日常帮扶,双管齐下,确保帮扶到位。比如,县委书记、县长牢牢扛起第一责任人职责,做到以上率下;其他县级干部在抓好各自攻坚任务的同时,全部分包乡镇(街道)、重点村,以“百日住村”为抓手,帮扶剩余贫困人口中的“重点户”,确保完成“三项基本任务”。22个行业扶贫单位负责组建“1+1+1+2”(单位负责人+主抓副职+科室负责人+2名工作人员)精通业务的专职扶贫队伍,乡镇(街道)组建“1+1+1+5”[乡镇党(工)委书记+党(工)委副书记+扶贫专干+5名以上工作人员]专职扶贫队伍,重在工作落实;责任组长、村“两委”班子、驻村工作队统筹全村脱贫攻坚工作。

第二,对标整改促政策落实。针对有的政策落

实不到位、有的拔高标准的问题,要结合中央巡视整改和年度考核反馈意见,举一反三,对标整改,在严格落实中央、省级扶贫政策的基础上,优化调整县级政策,重点解决“两不愁三保障”突出问题。

第三,建章立制促工作落实。脱贫摘帽后,兰考县持续开展“支部连支部、干部联到户”、领导干部“百日住村”活动,集中攻坚解决问题,确保各项部署落到实处;建成兰考县贫困监测数据系统,对贫困人口、脱贫人口、边缘人口进行动态管理,“每月一走访、每季度一监测”,筑牢防返贫和新致贫防线。同时,全面开展脱贫攻坚专项巡察,确保稳定脱贫帮扶成效经得起检验。

四、四个强化提升本领

乡村振兴是一个全新课题,没有成熟的模式可以照搬,脱贫攻坚中暴露出的部分干部本领不强问题必须提前部署,补齐提升。

第一,强化基层基础,提升政治领导本领。总书记强调,办好农村的事情,实现乡村振兴,基层党组织必须坚强,党员队伍必须过硬。^③几年来,兰考县在提升基层组织力方面进行了一些实践探索。首先,完善乡村两级治理机制。围绕聚焦主责主业,完善乡镇(街道)运行架构,党政正职牵头抓总,副书记主抓脱贫攻坚,其他班子成员各司其职、术业专攻。同时,建立“三评两比一综合”考核机制,表现优秀的,打破“隐形台阶”提拔重用;综合排名靠后的,实行末位淘汰。其次,建设过硬村级组织。从致富能手、返乡创业人员、退役军人中的优秀人才中培养村级干部后备力量,培养选拔一批优秀年轻党员担任党支部书记。最后,建立争先创优机制。在干部层面,持续开展“学习弘扬焦裕禄精神,争做党和人民满意的好干部”评选;建立从普通驻村干部到正科级干部的一、二、三星“兰考标兵”荣誉体系,以身边的典型激励争先创优。在村级层面,效仿当年焦裕禄书记树立“四面红旗”的做法,开展脱贫攻坚、基层党建、乡风文明、美丽村庄“四面红旗村”评选活动,实现了干与不干不一样,干多干少有区别。在群众层面,以“1+3”社会扶贫为依托,以爱心美德公益超市为载体,通过“兰考文明户”评选,用积分奖励引导群众主动改善户容户貌,激发脱贫致富的内生动力。通过一系列争先创优机制的推进,兰考县呈现了“领导领着干,干部抢着干,群众比着干”

的浓厚氛围。

第二,强化人才培育,提升学习本领。人才聚集,乡村振兴才有底气。当前,我国全面实施乡村振兴战略的突出短板就是缺乏“三农”工作高素质人才,为此必须吸引培育各类人才参与脱贫攻坚和农村发展。兰考县在加强乡土人才培育和吸引外出人才返乡创业的同时,在全国率先筹建了“三农职业学院”,开发实用课程,探索开展“一懂两爱”干部培训和“一懂一爱”新时代职业农民专项培训,创建了兰考乡村振兴人才培训品牌。

第三,强化谋划规划,提升科学发展本领。习近平总书记强调,实施乡村振兴战略要坚持科学规划、注重质量、从容建设。^④首先,精准谋划项目。兰考县严格按照“资金跟着项目走、项目跟着规划走、规划跟着脱贫目标走、目标跟着扶持对象走”的原则,认真谋划筛选完善项目库建设,重点实施产业扶贫、基础设施、公共服务、能力建设和社会保障等项目,解决短板问题。其次,突出规划引领。兰考县通过组织专题培训班、现场教学、轮训等形式完成规划知识培训全覆盖,增强基层干部的规划意识和业务能力。同时科学制定规划,强化“多规合一”理念,完善《乡村振兴战略规划》,开展精品示范村规划设计和实用性村庄规划编制,有效指导实施。最后,严格执行规划。坚持“先规划后建设,无规划不建设”,出台了《村镇规划建设管理办法》,各乡镇(街道)明确专职管理人员,各村明确住宅建设兼职协理员,规范乡村建设规划许可证书审批发放、档案管理、网上录入等工作,强化规划落实。

第四,强化要素激活,提升改革创新本领。脱贫攻坚过程中,兰考县通过有效整合各类涉农资金,保障了攻坚任务有效落实。脱贫摘帽后,面临发展不平衡不充分的新问题,以及乡村振兴更高的要求,兰考县用改革的思维破除体制机制障碍,以创新的举措应对遇到的新问题,整合各类要素,实现资产变资本,为最后攻坚和乡村振兴提供支撑。首先,提升县级资本运作能力。快速推进国有投融资平台的市场化改革,装入优质资本,在防控风险的基础上,创新融资模式,提升融资能力,积极申请国家政策资金,持续对接政策性银行,争取还款周期长、成本低的资金;有效提升资产运营,调整资产结构,盘活存量,分类管理,做好市场化经营,提升融资效率,控制融资成本。其次,盘活农村资源要素。积极推进农

村耕地改革,依托农村产权交易中心,开展规模化土地经营,建设现代农业基地。推进乡村建设用地改革,推进农村宅基地和闲置土地改革,推行宅基地流转和退出制度,实行本集体经济组织内部有偿流转;加大对村内空闲地和宅基地复垦、整治力度,复垦指标在全县交易。推进农村集体产权制度改革,每个行政村建立村级股份经济合作社,盘活村集体闲置的村室、坑塘、校舍等资产,壮大村集体经济;探索开展土地承包经营权、集体林权、集体经营性建设用地使用权、集体房产抵押贷款。最后,增强金融服务能力。扩大还贷周转资金池规模,增加信贷风险补偿金额度,完善失信惩戒机制。鼓励金融机构开发适合乡村发展的金融产品,用好支农支小再贷款、产业直贷等政策性资金。支持涉农银行、保险机构在乡镇(街道)设立网点,完善村级金融服务站功能。

五、五个衔接深入推进

着眼脱贫之后的持续发展问题,对照乡村振兴战略 20 字总方针,兰考县延续脱贫攻坚好的做法,进一步提质扩面、做实做细,在五个方面做好与乡村振兴的有效衔接。

第一,从培育特色产业向产业兴旺推进。脱贫攻坚中的产业扶贫,解决的是没有产业、没有收益的问题,主要集中在农业,扶贫模式相对单一、产业链短、附加值较低。乡村振兴的产业兴不兴旺,重心则在产业强不强,不仅仅局限于农业,而应着眼于优化一产,在此基础上大力发展二三产业,推动农村一二三产融合发展。在实践中,兰考县立足本地优势,招大引强、延链强链,引进了恒大、正大、光大、富士康、禾丰、首农等国内外龙头企业,培育壮大了品牌家居制造、绿色畜牧、循环经济三个特色产业体系,城乡统筹、一二三产融合发展的产业布局基本形成,活力日益突显,强县和富民的基础逐步夯实。同时,健全农业社会化、电子商务进农村、农业技术服务体系,围绕“三品一标”,打造名优品牌,培育一批特色鲜明、质量稳定、信誉良好的本地知名农产品品牌,增强了特色产业的核心竞争力。

第二,从基础设施提升向生态宜居推进。总书记强调,良好生态环境是农村的最大优势和宝贵财富。^⑤脱贫攻坚中,重点是在贫困村修路搭桥、通电架网,解决的是“有没有”的问题。乡村振兴中的生态宜居则要以提升群众生活品质为重点,健全农村

环境治理长效机制,打造“绿水青山”,并积极转化为“金山银山”。在实践中,兰考县在不断完善农村基础设施的基础上,通过实施“五分钱工程”“清洁家园”行动,乡村生态和环境明显改观。摘帽之后,持续聚焦农村生活垃圾处理、生活污水治理、村容户貌整治,扎实推进农村人居环境整治行动计划,大力推进农村“厕所革命”,既改善农村环境卫生,又转变农民陈旧的思想观念,群众的环境和卫生意识得到显著提升。特别是连续 4 年开展植树造林,全县苗木面积达到 12 万亩,在生态环境持续优化的同时,为兰考县品牌家居产业、苗木经济储备了丰富的林业资源。

第三,从激发内生动力向乡风文明推进。乡风文明是乡村振兴在精神层面的直观表现,必须以社会主义核心价值观为引领,深入推进脱贫致富与文化小康的衔接,以乡风文明诠释乡村振兴,以新乡贤文化推动乡村文明跃升,实现城乡公共文化服务体系一体推进、一体建设。在脱贫攻坚中,兰考县开展了红白事治理、“新乡贤”“好媳妇”评选等活动,红白事大操大办、铺张浪费等陋习得到遏制,文明乡风逐渐浓厚。脱贫之后,为加快推进乡风文明建设,兰考县探索开展了“四级文明创建活动”,以“兰考文明户”评选为载体,促进群众两个文明齐头并进,引导广大人民群众争做文明人、争当文明户,推动形成乡村文明新风尚。

第四,从依靠各级帮扶向治理有效推进。在整个治理体系中,乡村是最基本的单元,是国家治理体系的“神经末梢”。乡村治理有效了,社会治理就有了坚实基础,这也是乡村振兴要实现治理有效的实质意义所在。在实践中,兰考县围绕“健全自治、法治、德治”相结合的乡村治理体系,构建“一中心四平台”县乡治理体系,深化“一约四会”推进村民自治,实施“一警一堂一中心”建设法治乡村,使得农村社会既充满活力又和谐有序。

第五,从“两不愁三保障”向生活富裕推进。脱贫攻坚解决的是群众基本生活保障问题,生活富裕是要让群众过上更加幸福美好的生活,两者都是群众综合满意度的指标体现,不仅要实现富口袋,还要提升公共服务水平,满足群众物质和精神需求。实现生活富裕,提升脱贫质量是基础,坚决打好打赢脱贫攻坚战仍是重中之重,让脱贫人员稳定增收不返贫,让非贫困户持续增收富起来,同时培树社会主义

核心价值观,让群众不仅“富口袋”,还要“富脑袋”,不断满足群众对美好生活的向往。

六、几点启示

2020年是全面建成小康社会目标实现之年,是脱贫攻坚收官之年,兰考县因地制宜探索出了丰富的脱贫攻坚经验。总结兰考县的经验,我们要坚定不移以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,坚持新发展理念,做好脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接,向农业强、农村美、农民富的目标阔步前行!

第一,必须深刻认识脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的重要性。坚持新时代中国特色社会主义思想,厘清脱贫攻坚与乡村振兴的内在逻辑关系,推动形成二者互动发展的良好局面。第二,必须把以脱贫攻坚统揽全局落到实处。脱贫攻坚是最大的政治任务,是推进工作的总抓手,要切实凝聚思想共识,完善工作运行架构,推动各领域资源要素和力量服从服务于这个中心,通过思想上的认同,带来行动上的协同,各自分管工作都与脱贫攻坚实现精准融合。第三,必须牢牢坚持以人民为中心的发展思想。这

是一切工作的出发点和落脚点,要以改革的思维和创新举措完善公共服务体系,注重激发内生动力,激励群众自力更生用自己的双手脱贫致富,让群众腰包鼓起来、生活幸福起来,获得感、满意度不断增强。第四,必须持续转变工作作风。脱贫攻坚任务关键在人、在干部作风,要保持攻坚态势不松劲,把精准的要求贯穿始终,大抓基层基础,激励各层面干部担当作为,为全面打赢脱贫攻坚战提供坚强保障和支撑。

注释

①习近平:《在解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上的讲话》,《求是》2019年第16期。②《习近平在甘肃代表团谈脱贫攻坚:不获全胜不收兵》,中国共产党新闻网,http://cpc.people.com.cn/xuexi/n1/2019/0307/c385474-30963636.html,2019年3月7日。③《习近平谈初心》,人民网,http://jhsjk.people.cn/article/30124141,2018年7月4日。④习近平:《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手》,《求是》2019年第11期。⑤《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,新华网,http://www.xinhuanet.com/politics/2018-02/04/c_1122366449.htm,2018年2月4日。

责任编辑:瑜言

Exploration and Enlightenment of the Effective Connection Between Poverty Alleviation and Rural Vitalization

— A Case Study of Lankao County

Cai Songtao

Abstract: It is the foundation and premise of building a well-off society in an all-round way and realizing the revitalization of rural areas to win and fight the crucial battle of poverty alleviation. After getting rid of poverty, we must focus on the sustainable development after poverty alleviation, consolidate the effectiveness of poverty alleviation and effectively connect with rural revitalization. In practice, Lankao County unswervingly grasps the overall situation of economic and social development with poverty alleviation; seizes the two keys of industrial development and full employment, pays attention to the implementation of policies, responsibilities, and the detailed work; constantly improves the cadres' political leadership, learning ability, scientific development ability, and reform and innovation ability; and does a good job in five aspects according to the general policy of Rural Revitalization Strategy. Summing up the experience of Lankao, in order to realize the effective connection between poverty alleviation and rural revitalization, we must have a profound understanding of the significance of effective connection between poverty alleviation and rural revitalization, implement the overall situation with poverty alleviation, firmly adhere to the people-centered development thought, and continuously change the work style.

Key words: poverty alleviation; comprehensive well-off; Rural Revitalization; effective convergence; Lankao County