



抓住主要问题推进乡村振兴

□ 周文波

乡村振兴的最终目的，是实现农业农村现代化，让广大农民过上同城里人一样的生活。实现这个目的并非易事，需用作长远谋划，即按照“20字总要求”和“五个振兴”来规划乡村振兴愿景，然后再围绕这个愿景制定具体政策和推进措施，这样实施推进会更加扎实和具有科学性。

充分认清农村人多地少这个根本问题。农业，农产品生产加工的产业；农村，农民集中居住地；农民，农业生产经营者。三个问题都离不开土地，因此，我们必须立足人多地少这个最大国情来研究乡村振兴问题。据资料显示，我国人均耕地1.3亩，远低于325亩的世界人均耕地水平。同时，我国人多地少，土壤质量较差，多以散小碎的方式分散在亿万农民手中，规模经营水平低，这是与农业发达国家和我国农业落后的主要原因。随着人们生活水平的提高以及工业对农业依赖程度的日益提高，土地产出与人们需求矛盾只会加剧，不会减弱。我们的饭碗能否端在自己手中，取决于土地产出的质与量，而日趋严峻的土地减少形势又是提高土地产出的最大制约。

充分认清农村设施短板这个基础问题。农村落后的主要原因是过去城市一直无偿从农村吸能，城乡二元结构体制又僵化了农村发展，让城乡发展分割处在两个层面，即：城市发展日新月异，基础设施已经达到甚至超过发达城市建设水平；农村无力发展日渐败落，教育、医疗、养老等基础设施远不能满足农民实际需要。后来，为提高城镇化水平，全国进行城乡户籍制度改革，部分城镇户口对农村放开，让农民到城市打工、创业和生活成为可能，一时间，农村大量人口涌入城市。而农民进城后的第一感受，就是农村落后的面貌和务农微薄收益与城市完善的公共服务设施和较高的打工收益，这种强烈对比是农民留在城市不愿回农村的直接原因。国家想通过工业反哺农业、城市支持农村等政策调整，改善农村生产生活环境，然而由于农村零落散布，多年来的投入效果和作用并不明显，难以从根本上改变农村落后状况。

核心阅读

推进乡村振兴，必须弄清影响和制约乡村发展的根本问题是什么，然后按照问题靶向，对症下药，方能取得实效。牵牛牵鼻子，“三农”问题很多，不必面面俱到，只要抓住主要问题和矛盾，其他次要问题和矛盾就会迎刃而解。

充分认清农村“失能”这个关键问题。农村靠谁种地问题已是社会关注的焦点，实际上，我们应辩证看待这个问题。农村不是缺人，是缺人才。“三农”的希望就在于减少村庄、减少农民，让不愿种地的剩余劳动力离开农村，让经农的人才安心留下。乡村“空心化”问题的出现，实际上正是农村实现大整合、大发展的大好时机。农村人口可以自由迁徙，本身就是社会文明进步的体现，不仅解放了多数不愿种地的农民，还能释放出更多土地资源，有利于规模经营，实现农业机械化。农村之所以留不住人才，主要原因是农村没有供人才施展才华、实现人生抱负的舞台。农民成为人才的目的，就是离开农村到城市去发展和生活的，留下来的多为老弱病残，是支撑不起农业农村发展的。

从以上问题分析中，我们可以梳理出这样一个逻辑关系：农业现代化和农民富裕是目标，人才是实现农业现代化的关键，土地规模化和良好生产生活环境是吸引人才的前提和条件。三者之间关系中，土地规模化和良好生产生活环境是重要环节，也是基础工程。实现乡村振兴，就应从打基础、留人才做起。留住了人才，产业、资金、技术等问题也就迎刃而解。

树立正确乡村振兴观。凡事欲速则不达。乡村振兴是长期性的战略工程，非朝夕之功就能实现，更不可能一招见成效。火急火燎推进、追求速效，最后会搞成形式主义。必须按照中央部署要

求，以“20字总要求”为目标，统筹“五个振兴”，落实“四个优先”，健全“五级书记”组织体系，树牢长期作战思想意识，坚持规划引领、机制推动，突出基础设施建设，夯实农村长远建设发展根基，一届接着一届干，一代接着一代干，以“功成不必在我、功成必定有我”的情怀担当，久久为功、步步为营，久之，乡村振兴定能水到渠成、如期实现。

对乡村进行全面规划整合。没有规划，搞工程建设就会不扰自乱。应成立专门队伍，坚持集约用地原则，对镇村人口、规模、分布以及学校、医院、交通等基础设施进行全面规划整合，多规合一，一张蓝图绘到底。整合推进机构和政策资金，变千条线为一根线，一线穿到底；变“撒芝麻盐”为集中使用，干一件成一件。整合减少村庄数量。只有村庄整合、农民集中居住，才能腾出更多土地，成片流转，实现规模经营；才能将城市各项公共服务设施配套乡村，彻底改变乡村落后面貌；才能有效吸引各类经农人才汇聚乡村施展才华，发展现代农业，带领农民增收致富；才能有效组织农民发展集体产业，壮大集体经济。整合乡村，应坚持能合尽合的原则，尽量减少村庄数量和零散分布。对确有保留价值的生产村落和古村落，应给予保留和保护，鼓励支持发展乡村旅游，发挥传承记载讲述农耕文明载体作用。

建设拴心留人良好环境。乡村人才

大致分为两类，一类是基层组织带头人，是乡村振兴的具体组织实施者；一类是经农“能人”，是乡村振兴的具体实践者。留住人才，必须为人才创造良好的生产生活条件 and 环境。一是提高“带头人”的工资报酬。让农民成为有吸引力的职业，必须先让“带头人”成为有吸引力的岗位，提高“带头人”的工资报酬，缩小与公务员的收入待遇差距，让村两委一班人成为经农人才的竞争对象，让有能力的年轻人担当振兴大任、成为主角，组织和带领农民发展产业、增收致富。二是让“能人”经农有利可图。让农业成为有奔头的产业，必须先让农业成为有利可图的产业。农业有利可图，人才、先进生产技术、城市资本等要素就会主动流向农村。农业是补贴产业，这是农业发达国家普遍做法。我们应借鉴国外农业补贴做法，提高经农收益，让“能人”经农有钱赚。三是改善生产生活环境。让农村成为安居乐业的美丽家园，必须先把农村生产生活环境建好。村庄整合、农民集中居住后，应配套建全医疗、教育、养老、交通等基础生活设施，让农民在乡村也能享受到同城镇人口一样的待遇。农田整合后，应配套建全水、电、路等基础生产设施，为新型农业经营主体提供政府该提供的服务。四是深化农村制度改革。盘活“三块地”，最大限度释放土地权能，使土地资源变成农村发展的资本，需要向改革要答案。提升土地规模经营水平，就要巩固和扩大土地确权颁证成果，让确权证真正成为亿万农民土地流转的“护身符”，调动农民参与土地流转的积极性。积极探索宅基地“三权分置”办法，赋予农民更多财产权利，激活农村沉睡资产，为农村发展提供新动能。落实农业农村优先发展总要求，特别要改变过去城市扩张挤占农村建设用地指标做法，保证农村发展产业有足够建设用地。

政策与管理

习近平总书记在重庆考察期间，对扶贫工作提出了一系列重要的指导意见，我们从这些意见中，能够看到其中所贯穿的马克思主义的科学方法论。这些方法论原则对于指导我们夺取脱贫攻坚战的最后胜利具有非常重要的意义。

扶贫工作，是基于我们国家经济社会发展不平衡的现实状况，有效解决经济相对落后地区贫困人口脱贫问题，进而在全国范围内全面实现小康的一项重要战略举措。怎么更好地解决这个问题？党的十八大以来，习近平总书记多次深入到扶贫工作一线调查研究，先后六次召开座谈会听取各方面的意见和建议，结合他自己过去长期的实际工作经历，深刻总结扶贫工作经验，把握扶贫工作规律，他所提出的这些充满辩证法的指导意见，正是实践检验的概括和总结。

关于外力扶贫和自己奋斗的关系，习近平总书记提出，扶贫要扶智，更要扶志。要通过“扶”激励“干”，不能通过“扶”促进了“懒”，这就南辕北辙了。”所以，提倡和鼓励贫困地区、贫困家庭不怕苦、不怕累的奋斗精神，把我們为人民谋利益和相信群众、依靠群众，领导与支持人民群众为实现自己的幸福而奋斗的唯物史观高度统一起来，提出了从根本上解决贫困问题的治本之策。

关于扶贫中的“拔高”和“降低”问题，习近平总书记任谈话中语重心长地叮嘱，有两个倾向要注意，一个倾向是擅自拔高标准。脱贫是保障基本生活，跟富裕小康是不一样的。另一种倾向是降低标准，争抢早“脱贫”。并明确指出一些地方易地扶贫、层层转包、落实不到位、不达标的现实问题必须严肃整改。一切从实际出发，是我们党一贯提倡的科学工作方法，扶贫工作也必须因地制宜，从实际出发，把工作做到实处。

关于扶贫工作中的“迟到”和“早退”的问题，习近平总书记强调，脱贫“迟到”一点没有关系，还可加大力度，但没有必要强调“早退”。“早退”容易形成攀比，引起队伍不安心，更容易弄虚作假，一定要刹住。这也就是说，扶贫一定要处理好长远目标和短期效益的关系。不能因为急功近利、抢功、冒功而忽视了长远的效果。要处理好长和短之间的辩证关系。在这方面，他一再提出要解决好交通、教育和医疗等方面的基础设施问题，也

贯穿扶贫工作中的科学方法论

□ 戴焰军

是从贫困人口的长远发展角度提出的要求。

另外，习近平总书记一方面关心贫困人口的脱贫，另一方面还关心脱贫一线广大干部生活、健康安全。他特别要求，对在基层一线干出成绩，群众欢迎的干部，要注意培养使用。一方面指出脱贫攻坚已经到了最后决战的阶段，要看到成绩、看到光明，以此激励广大干部的信心；另一方面又一再指出，越是到最后，越是难啃的硬骨头，我们必须以踏石留印、抓铁有痕的实干作风，奋力拼搏，走好最后一公里。这一系列充满辩证法的思想，正是我们在扶贫工作中所要认真领悟和努力践行的。



提升基层卫生治理能力的四个着力点

□ 胡志平 余珊



没有全民健康，就没有全面小康。提升农民群众医疗保障和健康水平，是推进健康中国战略，全面建成小康社会的重要举措。其关键在于提升基层政府卫生治理能力，这需要在四个方面下更大功夫。

强化卫生财政能力，提高医疗保障的可持续性。地方财政是地方政府运行和发展的基础。基层政府的卫生财政能力指的是一级政府对公共财政在医疗卫生领域投入的运筹能力，包括对医保基金的筹集与管理、医疗卫生补贴的投入与使用等各个方面。基层政府的资金筹集及资金使用效率，直接影响到医疗保障体系的可持续运转。今年，我国将降低并统一大病保险起付线，加大对贫困地区的政策倾斜力度，增加对贫困人口的医保补贴；同时，为了克服医保制度碎片化，已经在逐步推进新农合和城镇居民医保并轨，以实现城乡在医疗保障方面的资源均等化配置。这些政策都

在不同程度上对基层政府提出了新的财政需求。在资源有限的情况下，必须着力提高财政支出效益，增强卫生财政能力。换言之，撬动基层政府卫生财政能力的支点在于，基层政府应当增强资源汲取能力，充足可支配资源，以维持财政资源“汲取—投入—监管—使用”的可持续运转。基层政府财政能力的续航，要求拓展医保基金的筹资渠道，充分利用市场资源，发挥商业保险、慈善救助等在医疗保障体系中的补充作用。除此之外，在评估项目成本收益的基础上，督促医保资金流动的透明化，构建多层次的资金监管系统，通过内部审计与外部监察的双管齐下，确保财政资源的有效利用。

完善多元供给能力，提高基本医疗服务的精准度。基本医疗服务精准度提升的前提是健康需求的精准识别和医疗服务的精准供给，而供需双方的有效匹配有赖于基层政

府医疗服务供给能力的完善。在治理现代化的背景下，政府公共服务供给机制创新的关键路径是构建以多主体参与为主要特征的“共建共治共享”协同治理网络。具体而言，政府基本医疗服务的有效供给要求政府在现代化治理理念的指导下，拓宽医疗服务供给主体网络，丰富供给内容、创新供给方式、优化供给机制，以实现基本医疗服务的精准对接，从而提高新时代地方政府的基本医疗服务的供给能力。基层公共医疗服务供给能力提升的关键是服务“存量”的优化以及服务“增量”的最大化，“增量”的扩大需要扩宽以政府为主导的多元主体供给网络，而“存量”的优化则需要现有供给方式的创新，以提高服务供给的精准度和有效性。在服务供给主体层面，强调以政府为主导的多元参与，在明晰各部门职责权限的基础上，充分调动市场主体和社会组织参与卫生治理的积

极性。在服务供给方式方面，借助“互联网+”的技术平台，提高健康扶贫的精准度。借助新媒体网络进行服务供给是信息化时代卫生治理的必然趋势，要求基层政府在完备地方网络硬件设施的基础上，依托移动客户端传播健康常识、实行电子挂号、推广医务公开，在医疗服务供需双方互动的基础上实现基本医疗卫生服务的精准供给。

增强政策执行能力，提高公共卫生服务的质量。地方政府的政策能力是决定公共卫生服务质量、确保健康扶贫工程顺利实施的关键因素。从过程视角出发，政策能力指的是地方政府通过执行公共政策以实现政策目标的程度。地方政府的卫生治理目标也可以被分解为以包含推动城乡基本医疗服务均等化等政策目标在内的多向度政策网络。增强卫生治理的政策能力要求合理制定政策目标，灵活机动地完成政策任务。政府治理能力的强弱与公共政策紧密相关。作为基层政府卫生治理能力的关键构成要素，政策能力决定政府整体卫生治理水平。一方面，科学合理的政策目标是政策有效执行的前提。要充分考虑到地方财政和贫困户的健康需求，综合考虑医疗卫生支出在公共财政的占比，合理分解政策目标，做到“量力而行”。另一方面，有效的政策执行是防止政策目标偏离的必要条件。引入第三方评估机构对政策执行效果进行客观评价，增加社会质询听证环节，在一定程度上防止出现政策执行异化，杜绝“过度诊疗”，保证健康需求的精准识别和有效供给。另外，还需要优化基层政府的公共政策流程，坚持“因政施策”，切实增强地方政府的卫生政策

能力，最终实现基层政府卫生治理能力的提升。

优化利益协调能力，提高基本医疗机构的可及性。保障基本医疗机构可及性的前提是分级诊疗制度的有效实施，而分级诊疗制度的运转程度则取决于基层政府协调能力的大小。当前，在一些地方，基本医疗机构的可及性建设，即分级诊疗制度还没有完全达到政策的预期效果。营收动机反向削弱了医疗机构的公益性特征，双向转诊也还没有建立起切实有效的激励机制，“医联体”所倡导的合作者和帮扶者角色没有完全到位。解决这个问题，必须进一步增强基层政府的协调能力，保证公共医疗卫生资源的合理分配，从而最大限度的满足群众就医需求，增进社会公共利益。基层政府卫生治理协调能力的提升，要求完善建立以政府为中心的利益协调机制，平衡各方参与者的利益分配，确保实现公益性目标；针对分级诊疗过程中存在的倾向，明确规定医务工作者的职业规范，以患者的实际需要为出发点，引导患者根据病情选择合适的医疗机构，实现对病患的合理分流。基层政府协调能力的优化要求在硬件设施投入和利益协调机制约束的双重作用下，推动分级诊疗制度的流畅运转，最终实质性提升基本医疗机构对贫困区及贫困户患者的可及性。

