



党的二十届二中全会强调，要全面推进乡村振兴，巩固拓展脱贫攻坚成果。围绕继续巩固拓展脱贫攻坚成果、做好同乡村振兴有效衔接的问题，学习时报高端智库版组织此次三方笔谈。

如何进一步巩固拓展脱贫攻坚成果

着力推进长效机制的建立

中国社会科学院社会学研究所研究员 王晓毅 宁夏社会科学院社会学法学研究所研究员 杨永芳

《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》明确要求，巩固拓展脱贫攻坚成果，增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力，稳定完善帮扶政策。全面建成小康社会以后，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接成为一项重要目标，为此在脱贫攻坚目标任务完成以后，对摆脱贫困的县设立了5年过渡期。在过去的两年多时间内，我们努力克服了许多难题，如一些地区的扶贫产业刚刚开始发展，尚未形成稳定的市场；一些外出就业的农民尚未在劳动力市场上形成竞争力，经济波动对他们的就业威胁较大；大病和慢性病不仅导致收入减少，而且会大幅度增加低收入农户支出，加大返贫风险。尽管巩固拓展脱贫攻坚成果的难度较大，但是各级政府采取了有力措施，并在这个过程中积累了丰富的经验。这些经验至少包括4个方面。

党和政府的高度重视是巩固拓展脱贫攻坚成果的重要保障。“五级书记抓扶贫”是中国消除绝对贫困的重要保障，在接下来巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接工作中仍然需要发挥各级党委的领导作用，突出各级政府主导作用。在过渡期内，只有各级党委政府高度重视，才能汇集各方力量，保障有效的资源投入巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的工作中。

低收入群体优先的就业和产业扶持政策是低收入农户持续增加收入的保障。在劳动力市场和产业发展中，低收入人群往往处于弱势地位，需要有特殊的政策加以扶持。各地政府采取多种措施，优先促进低收入农户的就业和产业发展，把对低收入农户的支持做到实处，从而保障在消除绝对贫困以后，低收入农户保持了较高的收入增长速度。

有效的监测体系保障了精准扶贫。通过建档立卡，对贫困农户实施有针对性的帮扶措施，从而实现了精准扶贫。在巩固拓展脱贫攻坚成果工作中，精准施策不仅得以延续，而且得到进一步加强。对于那些返贫风险比较高的农户，包括收入较低、家庭有严重疾病或慢性病人以及缺少劳动力等特殊情况的家庭，各级政府将他们纳入到监测中，重点分析其返贫风险，制定相应的帮扶措施，保证消除其返贫风险。有针对性的工作保障了对这些家庭的帮扶效果。

大力加强产业帮扶。在脱贫攻坚中，各级政府都将产业扶贫作为增加收入、稳定脱贫的根本之策，解决贫困地区和贫困户的就业与增收难题。由此，每个贫困县都根据自身特色，打造了多个特色鲜明、带贫能力强的主导产业。经过几年发展，各种“小特产”在政策扶持下逐渐成长为大产业，甚至向产业化、品牌化、专业化

加速转变，各地也建立起了稳定的利益联结机制，确保群众持续稳定增收。

同时我们也应认识到，尽管我们在巩固拓展脱贫攻坚成果工作中已经取得丰富经验，但是压力依然存在。据世界银行估算，2020年全球极端贫困人口增加了11个百分点，从6.48亿增加到7.19亿，这意味着超过7000万人口返贫或陷入贫困。在经济社会发展过程中，一些新的因素也会导致巩固拓展脱贫攻坚成果难度的增加，比如技术进步可能会增加低技能的劳动力就业压力，市场需求变化会对小农户的收入产生很大影响，全球经济发展速度放缓也会传导到低收入人群。所以风险是长期存在的，这就需要持续的应对。

巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接工作不会自主推进，必须依靠有效的措施。过渡期还有不足3年时间，在过渡期的后半段，各级政府需继续关注防止规模性返贫出现的底线任务，着力推进长效机制的建立。

将巩固拓展脱贫攻坚成果纳入共同富裕战略中。要实现共同富裕就需保障低收入人群的收入增长速度高于社会平均水平。经济社会发展中需继续坚持低收入人群优先的发展策略，把增加低收入人群的就业和提升低收入人群的参与程度作为经济社会发展目标之一，不断完善促进低收入人群就业创业的政策措施。在发展中消除

返贫的风险，在发展中提高低收入人群的收入，通过高质量的发展为巩固拓展脱贫攻坚成果进而实现同乡村振兴的有效衔接提供基础和保障。

进一步提升风险识别和风险防范机制的效率。监测系统在前期的巩固拓展脱贫攻坚成果工作中发挥了重要作用，在今后的工作中，这套系统仍然具有重要作用，需进一步提升这个系统的效率，实现常态化运行，做到各类风险的早发现、早干预、早见效，切实发挥预防机制的作用。应发挥大数据技术优势，实现数据的跨部门和跨区域整合，通过就业、产业、医疗、教育乃至天气、物价等多种因素，更准确、更全面地识别和把握各类风险，并提供及时的风险化解措施，从而实现端口前移，提高巩固拓展脱贫攻坚成果工作的效率和效果。

进一步提升低收入农户的市场适应能力。从长期来看，巩固拓展脱贫攻坚成果，以及实现同乡村振兴有效衔接，根本还在于提升低收入人群的人力资本。可为中青年中的低收入群体提供有针对性的职业教育和职业培训，让他们掌握更多的技能；为低收入农户的学龄儿童提供更好的教育，特别是在城乡融合发展中，努力实现教育公平，从而促进他们整体能力的提升，这是从根本上巩固拓展脱贫攻坚成果以及实现同乡村振兴有效衔接的长效措施。

切实做好同乡村振兴有效衔接各项工作

云南省墨江哈尼族自治县委书记 杨波

脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点。我们需着力推进城乡融合发展，畅通城乡要素流动，推动乡村产业、人才、文化、生态、组织全面振兴，切实做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接各项工作，让脱贫基础更加稳固、成效更可持续。

全面加强党对“三农”工作的组织领导。严格落实“五级书记抓乡村振兴”，可成立县委书记、县长任双组长的县级领导小组，县处级领导担任挂联乡镇工作组组长和副组长，实行组长负责、请示汇报、督促检查三项机制，高位推动落实。健全三级指挥体系，县级、乡镇分别成立指挥部，村（社区）一级建立工作站，行业帮扶单位明确分管领导，专人负责乡村振兴工作，健全完善工作机制，高效推进工作。坚持因村派人、尽锐出战，实现脱贫村县级领导联系包保、单位定点帮扶全覆盖，充分发挥中央、省、市定点单位帮扶优势。

进一步健全完善各类帮扶机制。一是健全完善防止返贫动态监测帮扶机制，全面落实“一平台、三机制”，做到早发现、早干预、早帮扶。用好政府救助平台，推进线上网络化、线下网格化动态监测帮扶，一月一监测、一月一调度，精准锁定脱贫户和监测户制定“一户一方案”，及时消除

返贫风险。二是稳定利益联结机制。按照“企业绑定合作社、合作社绑定农户”思路，建立紧密型利益联结机制，让企业、合作社、农户捆绑发展，支持村集体经济组织采用薪金、股金、分红金、公益金、运转金等多种方式，盘活整合土地、林地等闲置资源资产发展产业，增加集体经济收入。深化拓展东西部协作和定点帮扶，坚持“志智”双扶，大力开展劳动力转移就业培训，破解农民“精神贫困”和“素质贫困”。

下大力气补齐基础设施短板。持续提高城乡规划、建设、治理水平，加大城乡基础设施项目建设力度，全力缩小城乡差距。一是开展交通水利补短行动，制定出台农村公路三年行动方案，大幅度提高乡村基础设施水

平，巩固夯实脱贫攻坚基础。全力推进相关水利设施如大型水库、大型灌区前期论证，争取纳入国家流域规划、省级“十四五”中期调整建设名录。二是开展能源信息物流补短行动，稳步推进分布式屋面光伏发电项目建设，加快推进5G基站建设，深化数字政府建设，推进城市和社会治理“一网统管”，拓展智慧停车、综合治理等场景应用；加速发展现代物流业，有关地区可推进农产品冷链物流园建设、启动建设预制菜产业“双创中心”，深入拓展“快递进村”和“农产品出村进城”工程，提升乡村农产品通达能力。

逐步提高产业组织化程度。一是加快发展现代农业，深入实施种业振兴行动，启动建设种质资源保护中心，保障种源安全、种业发展，全方位夯实粮食安全根基，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”。大力发展设施农业，打造预制菜标准化原料保供基地，统筹推进设施蔬菜、水果、中药材等特色产业，擦亮相关产业金字招牌。二是加快发展绿色工业，加快风、光、水资源综合开发利用。持续壮大非电工业，推动矿业、林产精深加工、工业品茶、饮料酒、冷冻水产品、肉制品深加工、生物医药等产业发展。蓄势发力新兴动能，聚焦绿色食品精深加工，全力打造特

色优势产业集聚区。三是加快发展现代服务业，大力推进一二三产业融合示范园等文旅项目建设，举办具有地域或民族特色的节日活动，加大乡村休闲、红色旅游“一乡一业一线”精品线路打造推介力度，开发特色美食、民族服饰等民俗文化旅游商品，提升文创产品价值，推动乡村文旅融合发展。抢抓数字化发展先机，积极搭建总部经济平台，推动数字经济与实体经济深度融合。

加快建设宜居宜业和美乡村。坚持系统思维、科学谋划，加快推进“多规合一”实用性村庄规划编制，加强农村基础设施和公共服务体系建设。做好村民小组组内道路硬化，深入推进农村人居环境整治提升行动计划，加快自然村人畜分离养殖小区建设步伐，不断改善农村人居环境。全面发动群众参与建设美丽家园，加快户厕改建、公厕新建，推动精品村、美丽村庄建设。深化生态文明制度建设，深入开展法治宣传教育，增强全民法治观念，抓好法治文化阵地建设。加强农村精神文明建设，推进移风易俗，形成文明乡风、良好家风、淳朴民风。

当前，我国已取得脱贫攻坚全面胜利。现在需要关注的是，在进一步巩固拓展脱贫攻坚成果方面，产业可持续发展与农村可持续增收仍面临一些问题和挑战。

一是产业结构较为单一，推进乡村振兴的基础不够牢固。据统计，截至2022年底，全国已脱贫人口中主要通过产业帮扶实现的占比近70%。但总体看，脱贫地区扶贫产业起步较晚，产业基础薄弱，表现为产业结构单一、特色产业匮乏、同质化现象突出，且以传统种植业为主；产业链条短，“农业+”模式尚未得到广泛应用，农产品加工仅停留在初级产品阶段，深加工能力不足，产品附加值较少，引领农户增收能力不足；农业产业融合度低、融合规模较小、融合形式单一。二是缺乏人才、技术支撑，产业发展后劲不足。一方面，脱贫地区经济社会发展水平相对落后，收入水平较低，大量青壮年劳动力外出务工，乡村从业人员年龄老化，新型职业农民力量不足，新理念、新技术、新模式推广运用受限，制约了脱贫地区产业高质量发展。另一方面，脱贫地区农业生产技术相对落后，乡村产业科技贡献率较低，表现为耕作方法陈旧、机械化程度较低、种植技术落后、生产效率较低。第一产业与第二产业、第三产业的技术应用率差距较大，农业科技创新成果转化不足。三是新型农业经营主体带动能力弱。农业产业化经营中农户与新型农业经营主体间合理利益联结是实现脱贫群众增收的主要途径。据统计，超过2/3的脱贫户实现了新型农业经营主体带动。尽管各类主体发展形势总体看好，但龙头企业总体上规模小、实力弱，带动能力不强。在带贫机制方面，现阶段各类新型农业经营主体在合作经营中的利益联结仍以农产品买卖、土地租赁关系为主，分红制、股份合作制等紧密型利益联结方式比例偏低，从而影响脱贫户参与农村产业融合发展的稳定性。

产业振兴是构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系的有效路径，是实现稳定脱贫和可持续增收的长效措施，只有不断发展壮大乡村产业，从根本上解决农村发展的长效机制和内生动力问题，才能拓宽农民增收渠道，持续巩固拓展脱贫攻坚成果。同时，只有产业兴旺，才能不断壮大农村经济实力，从而为乡村各方面建设提供物质条件与基础，进而不断激发乡村发展活力，建立乡村振兴可持续发展机制。

提高脱贫地区产业发展质量和水平，夯实长期稳定发展基础。产业是推动乡村发展的治本之策，需抓住产业发展这个“牛鼻子”，为巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村全面发展提供长期稳定支撑。一是继续实施脱贫地区农产品加工业提升行动，推动主导产业向上下游拓展、前后端延伸，提升产业扶贫质量。不断完善产业发展规划，突出脱贫地区发展特色，持续打造“一村一品”“一镇一业”，努力把脱贫地区特色资源优势转变成产品优势。二是以产业融合发展为核心推动脱贫地区产业发展提质增效。应挖掘脱贫地区多元价值，满足消费群体休闲、养生等不同层面需求，推动农业与休闲、旅游、养老、生态、文化等产业深度融合，丰富农业新业态，延长农业产业链、价值链，提高产品附加值，提升脱贫地区产业发展水平。

坚持科技兴农，增强脱贫地区产业发展后劲。加快推进农业科技创新发展，发挥好现代农业技术对乡村振兴的支撑作用。一是保持现有科技帮扶队伍稳定，围绕脱贫地区特色农业发展，进一步强化关键瓶颈技术攻关、新品种新技术推广服务等，为脱贫地区产业发展提供稳定科技支撑。二是加大脱贫地区特色产业科技研发力度，加快培育重要农产品优良品种，研发推广适用农机具和现代农业投入品，

需要在产业支撑上下功夫

提高现代化设施种养水平，增强脱贫地区产业的生产能力和抗风险能力。三是促进农业科技创新成果转化和推广，鼓励和引导各类创新主体揭榜挂帅，围绕脱贫地区特色农业技术攻关、技术绿色化供给等重大技术需求，让科技创新成果走出实验室、走向田间地头、走进生产车间，最终转化成经济效益。

完善产业帮扶政策，加快推进产业扶贫与乡村振兴有效衔接。一是保持产业帮扶政策稳定。脱贫地区经济社会发展相对滞后，自我发展能力尚未实现根本提升，提高脱贫地区产业发展质量，实现可持续发展仍离不开政策帮扶措施。需保持产业帮扶政策不退出、力度不减弱。对财政投入、金融支持、产销对接等补短板的政策措施，应实现持续稳定并不断强化；对经营主体培育、品牌建设、科技服务等锻长板的政策措施，需长期开展并进一步深化。二是调整完善现有产业帮扶措施。坚持市场主导、政府扶持原则，对现有产业帮扶措施进行系统梳理，将产业帮扶资源、政策措施等有序转到产业振兴上来，政策支持重点从种养环节转移到农产品加工、品牌建设、产业融合等环节，政策支持主体从对农户的支持逐步扩大到专业大户、家庭农场、农民专业合作社、龙头企业等新型农业经营主体，政策支持项目从零散的产业扶贫项目逐步转向脱贫地区具有比较优势的特色产业。

加强新型农业经营主体培育，健全完善利益联结机制。一是加强脱贫地区新型农业经营主体培育，各级农业产业化龙头企业、示范家庭农场和农民合作社示范社的认定应进一步向脱贫地区倾斜，继续组织新型农业经营主体与脱贫地区开展有效对接，通过资金项目倾斜、金融保险扶持、用电用地优惠等方式对带动农户增收效果明显的新型农业经营主体进行支持，降低脱贫户参与经营的成本，稳定利益联结机制。二是巩固和完善产业扶贫过程中建立起来的稳定有效紧密的利益联结机制，不断提高脱贫户参与产业融合、嵌入产业链条的能力，大力推广股份合作、就地务工、订单农业等带贫模式，通过完善利益联结机制，让脱贫群众更多参与并分享乡村产业振兴的收益。

中央党校（国家行政学院）经济学教研部副主任 曹立 研究生院 阳扬