

巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴衔接机制 研究报告

西北农林科技大学乡村振兴战略研究院

2022年2月

报告撰写人员

报告总设计：杨改河 教授 乡村振兴战略研究院执行院长

报告执笔：冯永忠 教授 乡村振兴学院副院长（主持工作）

报告主要参加人员（排名不分先后）：

韩新辉 教授 乡村振兴战略研究院副院长

任广鑫 副教授 乡村振兴战略研究院秘书长

王晓娇 副教授 乡村振兴战略研究院秘书

任成杰 青年教授 乡村振兴战略研究院秘书

王 兴 副教授 乡村振兴学院

戴振忠 博士研究生 农学院

朱志远 博士研究生 农学院

李若兰 硕士研究生 农学院

李世林 硕士研究生 农学院

王怀洲 硕士研究生 农学院

引言

脱贫攻坚战略是消除贫困、改善民生、实现共同富裕的重要战略举措，是社会主义的本质要求，是中国共产党的重要使命，是实现两个百年目标的重要战略组成。中国的脱贫攻坚战略是人类历史上涉及人口最多、范围最大、类型最复杂、成效最显著、受众最广泛的一场全民战役，为全球消除贫困树立了中国样板，创建了中国模式，构建了中国方案。2021 年在全国脱贫攻坚总结表彰大会上，习近平总书记庄严宣告：我国脱贫攻坚战取得了全面胜利；在建党 100 周年大会上，宣布实现了第一个百年奋斗目标，全面进入小康社会。在脱贫攻坚战略圆满完成之后，“三农”工作整体中心转移到乡村振兴战略实施中。在 2021 年中央一号文件中明确提今后五年是巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴的衔接期，2022 年中央一号文件更是防止规模性返贫作为守住底线的之一。

如何把脱贫攻坚战略中的好政策、好制度、好做法、好模式与乡村振兴战略相结合，在乡村振兴中持续发挥其作用，有效防止规模性返贫，实现脱贫攻坚与乡村振兴战略的有效衔接。因此，从理论上首先要弄清楚为什么要衔接、衔接什么、怎么衔接的逻辑思路。为什么要衔接是要弄清楚脱贫攻坚与乡村振兴两大战略衔接的作用及意义，衔接什么是指脱贫攻坚中哪些好的经验可以在乡村振兴战略实施中接续应用，哪些脱贫攻坚中没有解决的问题需要在乡村振兴战略中继续解决，哪些脱贫攻坚中没有拓展到位的方面还需要继续拓展；怎么衔接指的是采用什么措施，保障脱贫攻坚好的做法、存在的问题持续在乡村振兴中应用和解决。

为此，西北农林科技大学乡村振兴战略研究院、西北农林科技大学国本智库，组织专家，系统分析脱贫攻坚战略与乡村振兴战略的机制，提出衔接思路、路径，为巩固脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接提供西农智慧。

目 录

1、脱贫攻坚与乡村振兴两大战略衔接缘由	1
1.1 贫困、贫困产生与消除	1
1.2 脱贫攻坚与乡村振兴战略的关系	2
1.3 脱贫攻坚与乡村振兴的衔接的意义	3
2、巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴衔接内容	3
3、梳理脱贫攻坚宝贵经验，助力健全帮扶长效化机制	5
3.1 “五个一批”扶贫机制分析	6
3.1.1 发展生产脱贫	6
3.1.2 易地搬迁脱贫	8
3.1.3 生态补偿脱贫	10
3.1.4 发展教育脱贫	12
3.1.5 社会保障兜底	14
3.2 脱贫攻坚参与主体扶贫机制分析	15
3.2.1 党建扶贫	15
3.2.2 行业扶贫	16
3.2.3 社会扶贫	17
3.2.4 国际减贫	18
4、分析脱贫攻坚工作机制，明晰机制衔接节点	19
4.1 脱贫攻坚责任体系	19
4.2 脱贫攻坚工作体系	20
4.3 脱贫攻坚政策体系	20
4.4 脱贫攻坚投入体系	20
4.5 脱贫攻坚监督体系	20
4.6 脱贫攻坚考核评估体系	21
4.7 脱贫攻坚动员体系	21
5、总结脱贫攻坚遗留问题，五年过渡补齐短板	21
5.1 产业扶贫需拓展	21
5.2 兜底保障需优化	23
5.3 易地搬迁需完善	23
5.4 就业保障需精准	24

5.5 返贫监测需加强	25
5.6 资产管理需深入	25
5.7 “三保障”仍薄弱	26
5.8 工作机制需协调	27
6、巩固脱贫攻坚与乡村振兴衔接思路与机制	27
6.1 脱贫攻坚与乡村振兴衔接总体思路	27
6.1.1 脱贫攻坚与乡村振兴的内在联系	27
6.1.2 脱贫攻坚与乡村振兴的转换思路	28
6.1.3 脱贫攻坚与乡村振兴的衔接思路	29
6.2 脱贫攻坚体系与乡村振兴体系衔接机制	29
7、巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴衔接的路径	31
7.1 以巩固产业扶贫成果扩展助力产业兴旺	31
7.2 以巩固生态治理成果扩展实现生态宜居	33
7.3 以发展教育成果巩固扩展促进乡风文明	34
7.4 从组织提振成果巩固扩展走向治理有效	35
7.5 从生活改善成果巩固扩展迈向生活富裕	36
7.6 以低收入人口常态化帮扶兜牢保障底线	37
7.7 以乡村振兴示范样板带动乡村全面振兴	39
8、脱贫攻坚与乡村振兴工作机制有效衔接路径	39
8.1 责任体系衔接	39
8.2 工作体系衔接	40
8.3 政策举措衔接	40
8.4 投入体系衔接	40
8.5 监督体系衔接	41
8.6 考核机制衔接	41
8.7 动员体系衔接	41
8.8 发展规划衔接	42

1、脱贫攻坚与乡村振兴两大战略衔接缘由

1.1 贫困、贫困产生与消除

贫困是一个全球化的问题，是一个持久的社会问题，消除贫困一直是人类社会发展中面临的主要挑战。这个问题从古至今均存在，国内国外均面临，可以说贫困是一个普遍的社会问题，消除贫困也是一个国家必须不断坚持推进的发展任务。

贫困是相对于富足而言的。因为贫穷而生活窘困，称之为贫困，是一种社会物质生活贫乏的现象，贫困是一种社会物质生活和精神生活的综合现象，其主要根源是物质生活条件缺乏与精神生活没有或缺乏出路。关于贫困，人类从经济学、社会学和哲学的角度进行很多的界定。

表 1 关于贫困概念界定

序号	定义者	时间	主要观点
1	朗特里和布思	1901	“一定数量的货物和服务对于个人和家庭的生存和福利的必需的；缺乏获得这些物品和服务的经济资源或经济能力的人和家庭的生活状况，即为贫困。”
2	诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森认为	1998	贫困的真正含义是贫困人口创造收入能力和机会的贫困；贫困意味着贫困人口缺少获取和享有正常生活的能力。
3	英国的汤森		《英国的贫困：家庭财产和生活标准的测量》：“所有居民中那些缺乏获得各种食物、参加社会活动和最起码的生活和社交条件的资源的个人、家庭和群体就是所谓贫困的。”
4	欧共体	1989	《向贫困开战的共同体特别行动计划的中期报告》中也给贫困下了一个定义：“贫困应该被理解为个人、家庭和人的群体的资源（物质的、文化的和社会的）如此有限，以致他们被排除在他们所在的成员国的可以接受的最低限度的生活方式之外。”
5	世界银行	1990	在以“贫困问题”为主题的《1990年世界发展报告》中，将贫困界定为“缺少达到最低生活水准的能力”。
6	国家统计局	1990	《中国城镇居民贫困问题研究》课题组和《中国农村贫困标准》课题组在他们的研究报告中所作的贫困界定是：“贫困一般是指物质生活困难，即一个人或一个家庭的生活水平达不到一种社会可接受的最低标准。他们缺乏某些必要的生活资料和服务，生活处于困难境地。”

从上述定义可以看出，无论是个人还是机构，对贫困都有着比较一致的认识，即个人或者家庭，其收入达不到一种社会可接受的最低标准，缺乏维持基本生命

活动的生活自理，生活处于入不敷出的境遇。

贫困有一个人人为划定的标准，这就是贫困线（贫困标准）。但是贫困标准的划分是一个变量，随着社会经济的发展、消费的变化而变化；2008年以前中国政府设定两个扶贫标准，即绝对贫困标准和低收入标准。1986年的绝对贫困标准为206元，2007年为785元；2000年的低收入标准为865元，2007年底为1067元。2008年，绝对贫困标准和低收入标准合一，统一使用1067元作为国家扶贫标准；2010年中国贫困标准为1274元，2011年农村（人均纯收入/年）贫困标准为2300元，比2010年提高了80%；2015年为2800元，到2016年调整为3000元。

贫困的产生的是多方面的，在一个稳定的国家，贫困的产生大多数是由于贫困人口所处区域社会生产水平比较低，在区域经济社会发展中缺乏核心竞争力，导致所在区域经济整体水平不高，如中国的广大西部地区，长期以来，在经济活力、产业水平上比较低，导致这一区域的经济整体比较滞后，是贫困人口的发生率较其他地区大，其次，农村相对于城市而言，农业产业经济效益整体不高，农民增收的整体渠道有限，工资性收入整体不高，使得农民整个群体的整体收入比较偏低，致贫的面比较大。

1.2 脱贫攻坚与乡村振兴战略的关系

脱贫攻坚与乡村振兴的目标相通，都是实现“两个一百年”奋斗目标；内容共融，都是着眼于解决我国“三农问题”；理论同源，都以“不平衡发展理论”为基础；体制互促，脱贫攻坚为乡村振兴提供宝贵经验，打下牢固的发展基础；政策一致，均从农村产业发展、人居环境、公共服务、生态保护、乡村治理、人才培养等方面入手。

但两者也存在明显差异。第一，任务和使命不同，脱贫攻坚瞄准的对象是建档立卡贫困人口或贫困地区，解决的是绝对贫困问题，实施阶段是2013年至2020年。乡村振兴战略瞄准的对象是全部农村人口或农村地区，要解决的是相对贫困问题，实施阶段是2018年至2050年。第二，目标和要求不同，脱贫攻坚的目标是到2020年确保我国现行标准下的农村贫困人口实现脱贫。乡村振兴的目标分三个阶段实现，具体是到2020年乡村振兴取得重要进展、2035年乡村振兴取得决定性进展和2050年乡村全面振兴。脱贫攻坚的总要求是贫困人口稳定实现“两

不愁三保障”和稳定增收，乡村振兴的总要求是实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕，后者的要求同样比前者范围深远。

1.3 脱贫攻坚与乡村振兴的衔接的意义

2021年是十四五规划与乡村振兴战略全面实施的开官之年，也是巩固拓展脱贫攻坚成果五年过渡期的起步之年。在向第二个百年奋斗目标迈进的历史关口，为全面脱贫与乡村振兴传递好“交接棒”，直接关系到“三农”领域的稳定和社会主义现代化的进程。实施乡村振兴战略是解决好“三农”问题的重要保障，脱贫攻坚战则是乡村振兴战略有效实施和推进的基石。两大战略都是三农工作的重点，都是解决农业农村社会发展过程中复杂问题的重要战略，两者的目标相同、使命相同。因此，本报告在这承上启下的开局之年，探究两大战略衔接机制，为衔接工作提供建议。

2、巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴衔接内容

脱贫攻坚是新时代我国乡村工作的试金石，敲门砖，通过脱贫攻坚打开的乡村工作新局面，将助力乡村振兴战略全面实施。脱贫攻坚经验是在以习近平同志为核心的党中央的带领下，由全国千万党员、亿万群众，通过艰苦奋斗实践得来的，是我国战胜贫困、服务“三农”的宝贵经验。脱贫攻坚的核心是针对乡村贫困人口、贫困地区进行的多领域、多层级的脱贫行动，为贫困地区产业、人才、文化、生态、组织等多个方面奠定了初步的基础，产生了丰硕的成果，这些成果为未来脱贫地区乡村振兴工作提供了更好的起点与高度，从而利于乡村振兴全国大局的统筹推进。在乡村振兴过程中，推动巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴同步进行的同时，更应促进前者融入乡村振兴大局中。脱贫攻坚与乡村振兴衔接就是要将脱贫攻坚既有（一批优秀扶贫经验、一个脱贫攻坚体系、一些扶贫现存问题、N个脱贫攻坚成果）与乡村振兴所需（乡村振兴基础、乡村振兴途径、乡村振兴体系）进行衔接，将脱贫攻坚内容与乡村振兴“产业兴旺、生活富裕、乡风文明、生态宜居、治理有效”目标内容耦合，同时解决好脱贫后续帮扶问题，针对脱贫地区低收入人口和欠发达地区两个核心对象，形成欠发达地区发展帮扶机制与低收入人口常态化帮扶机制。最后统筹脱贫成果巩固拓展与乡村振兴全局，实现乡村振兴目标。

第一，做好优秀经验总结及机制研究。通过脱贫攻坚的实战探索，我国已经

形成了一批优秀普适的脱贫攻坚经验，建立了一套切实可行的脱贫攻坚体系。将优秀经验转化为长效机制，将脱贫攻坚体系融入到乡村振兴体系中，是脱贫攻坚与乡村振兴衔接的重要内容。

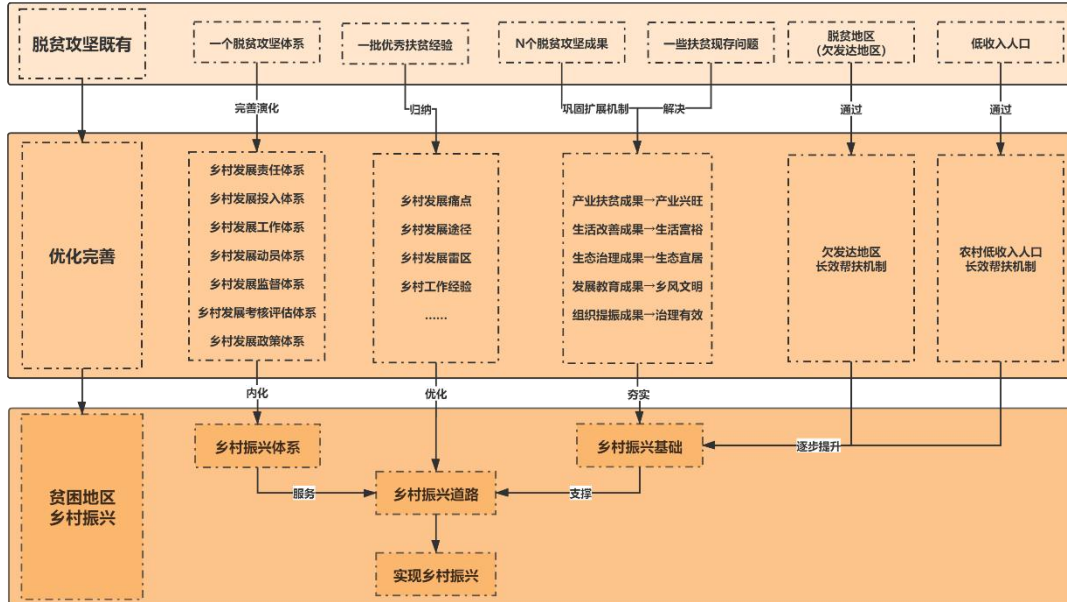


图1 脱贫攻坚与乡村振兴衔接内在逻辑

第二，做好遗留问题总结。要充分认识到，脱贫攻坚为脱贫地区发展产生的影响是低水平状态的，是脱贫地区全面振兴的引子。应及时总结脱贫攻坚过程中产生和遗留的问题，查缺补漏，在五年过渡期中重点问题解决，不影响脱贫攻坚成色质量，不阻碍乡村振兴目标征程。

第三，建立脱贫攻坚成果巩固扩展长效机制。乡村振兴成果可以分为“生产提升、生活改善、生态治理、组织提振”四个板块，细分为产业扶贫成果、生活改善成果、生态治理成果、发展教育成果、组织提振成果五个方面。通过巩固拓展，让扶贫产业变为产业兴旺的基础，生活改善变为生活富裕的起点，生态治理变为生态宜居的抓手，发展教育变为乡风文明的引线，组织提振变为治理有效的前奏。

第四，做好脱贫地区低收入人口常态化帮扶。在消除了现有绝对贫困后，相对贫困限制成为低收入人口实现生活富裕的最大障碍，相对贫困治理也成为了实现共同富裕目标的考验难题。建立脱贫地区低收入常态化帮扶机制，从“快速发现、动态监测、及时帮扶、后续跟踪”四个方面做足工作。

第五，推进脱贫地区乡村振兴。乡村振兴是全国一盘棋，因地制宜，分类统筹，建立健全欠发达地区长效化帮扶机制，对振兴基础薄弱的脱贫地区，形成资源要素倾斜，先巩固扩展现有脱贫攻坚成果，夯实发展基础，再谋求区域乡村振兴；对于振兴基础较好的脱贫地区，应积极探索区域乡村振兴道路，早日实现振兴目标。从全国格局中分地区、分阶段、分时序稳步推进脱贫地区乡村振兴。

3、梳理脱贫攻坚宝贵经验，助力健全帮扶长效化机制

中国的脱贫攻坚事业是从新中国建立一直至今的一个长久事业，从精准扶贫到脱贫攻坚战，再到2020年脱贫攻坚取得决定性胜利，中国已经形成了一套成熟的脱贫攻坚体系。体系由参与主体、指导思想、投入要素、帮扶途径、帮扶措施、以及脱贫攻坚工作机制构成。

中国脱贫攻坚参与主体主要是以中国共产党为核心，发挥总揽全局、协调各方的领导作用，统筹行业部门、社会各界以及国际力量参与脱贫攻坚。形成了党建扶贫、行业扶贫、社会扶贫、国际扶贫等四种扶贫模式。扶贫参与主体以习近平新时代中国特色社会主义思想、精准扶贫精准脱贫基本方略等为指导思想，协调各方力量，统筹政策、资金、人才、科技等各个要素，从生产提升、生活改善、生态治理、发展教育、组织提振等五个帮扶途径入手，因地制宜、因地施策，创造了很多具有地域特色、符合地域发展的脱贫攻坚模式。

生产提升途径，注重开发脱贫地区特色产业，以产业发展带动贫困人口致富就业；注重全产业链布局，延伸产业附加价值；注重产业融合发展，提高产业发展潜能。

生活改善途径，通过开办扶贫车间、开展就业培训、东西劳务协作、创业帮扶等扶贫模式，稳定了贫困群众就业，提高了自主增收能力，提高了群众收入；通过兜底保障机制，为贫困地区低保、特困、残疾等人员提供了兜底扶贫；进行易地搬迁，为贫困户换来了发展新天地；进行危房改造，让贫困户住进安全新居；加强基础设施建设，为贫困地区产业发展奠定坚实基础，为贫困群众提供基本公共服务。

生态治理途径，进行生态移民，既保护了生态环境，也让因生态因素致贫的贫困群众摆脱了限制，走向了新生活；发展生态产业，真正实现了“绿水青山就是金山银山”；通过生活环境综合整治、污水、垃圾专项整治，降低了贫困地区

居民生活废物产生的生态破坏；实施“双减”、面源污染整治等专项行动，大大减轻了乡村地区生产带来的生态问题。

发展教育途径，以扶志扶智为主要指导思想，开展多种形式培训，挖掉贫困群众思想中的穷根；开展控辍保学专项行动，提高贫困地区入学率，截断贫困代际延生；增加贫困地区师资力量，开展多个专项行动，吸引人才进入贫困地区；提升贫困地区学校基础设施，让贫困地区孩子有学上、有书读。

组织提振途径，通过派驻脱贫攻坚工作队，选派第一书记、大学生村官，为贫困地区引入优秀人才，落实脱贫政策，带动贫困群众致富；整治软弱涣散村党组织，重整基层工作队伍；开展扫黑除恶专项斗争，为基层工作扫清障碍。

在中共中央顶层领导下，逐渐形成了“四梁八柱”的脱贫攻坚工作机制，包括责任体系、工作体系、政策体系、投入体系、动员体系、监督体系、考核评估体系等七个体系，以支撑整个脱贫攻坚体系的运转。

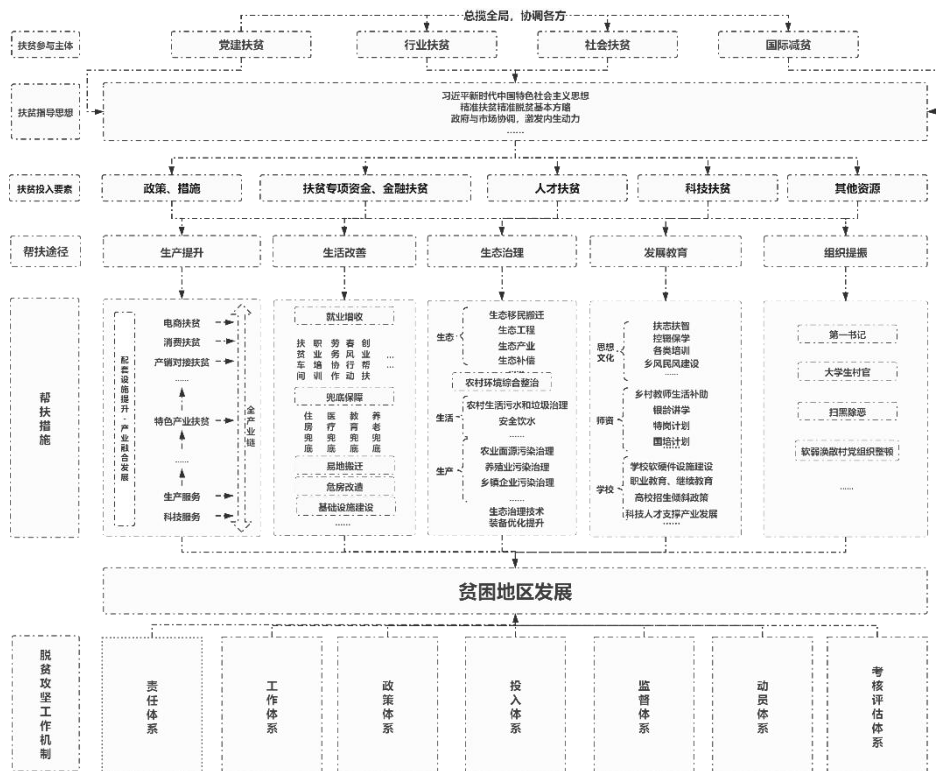


图2 中国脱贫攻坚体系

3.1 “五个一批”扶贫机制分析

3.1.1 发展生产脱贫

在脱贫攻坚实践中，70%的扶贫资金用于产业扶贫，且带动的脱贫人数也最

多。因此，将产业发展与扶贫融合起来，借助产业带动贫困户，成为我国特色扶贫的主要经验。

一是推动贫困地区产业发展。立足于贫困地区的独特资源禀赋，发展特色产业扶贫，将差异化与特色化打造为市场竞争力，为贫困地区打下了产业基础；开展以规模化和组织化经营主体带动的产业扶贫，通过合作社、龙头企业、社会化服务组织、村集体与贫困农户建立联动发展的利益联结机制，使贫困群众参与产业发展，增强脱贫内生动力；金融机构积极开展金融扶贫，通过完善扶贫贷款产品，强化金融服务支持，为困难地区农户量身打造了一系列金融产品，支持贫困群众和地区新型经营主体创业兴业，同时支持贫困地区交通、水利、易地扶贫搬迁等基础设施建设，为脱贫攻坚注入强大动能，解决了贫困地区产业发展资金问题。

二是拓展延伸贫困地区产业链。推动三产融合发展，大力构建农旅融合、农产品精深加工等新产业新业态新模式；立足于贫困农户自身生计资源和贫困地区生态资源，发展多样化的小农扶贫，实现小农产品与消费市场的产销对接扶贫；各级机关和国有企事业单位等带头参与消费扶贫、东西部地区建立消费扶贫协作机制、民营企业等社会力量参与消费扶贫等，缓解了产业扶贫面临的市场风险问题。通过完善贫困地区电商基础设施建设、依托互联网电商平台资源，加强农村电商人才培养、物流体系建设、培育电商带动网红经济，通过组织贫困地区、贫困人口参与和发展电商扶贫来增加经济收入，解决了贫困地区品牌少、渠道窄的问题。

三是降低贫困人口创业就业门槛。积极鼓励本地能人带头致富，做好示范带动，解决了贫困群众内生动力不足的问题。通过开展技能培训、就业宣传、转移就业、创业贴息贷款等方式，进行就业扶贫和创业扶贫，帮助有劳动能力的贫困户就近就便就业或自主创业，或通过东西协作或国际减贫合作，进行对外劳务输出，从根本上变“输血”为“造血”，让贫困人口稳定脱贫。

产业扶贫不仅取得了卓越的减贫成效，而且实现了贫困地区产业的初步发展，为产业振兴的实现发挥了奠基性效能。该效能主要体现为三个方面：首先，发展特色产业为日后地方农业品牌建设奠定了基础，同时也符合农业供给侧结构性改革趋势。其次，在贫困地区培育了一批能打敢拼的新型经营主体，为未来乡村振

兴全面实施奠定了示范性主体基础。在新型经营主体带动扶贫的过程中，贫困群众通过与其密切的接触，增强了贫困群众的自组织能力和学习能力，拓宽了眼界，为日后贫困地区乡村振兴组织化规模化新型经营主体培育奠定了基础。最后，多样化的小农产业扶贫，充分挖掘和开拓了农业和农村多种功能和价值，使多种功能和要素相互配合。

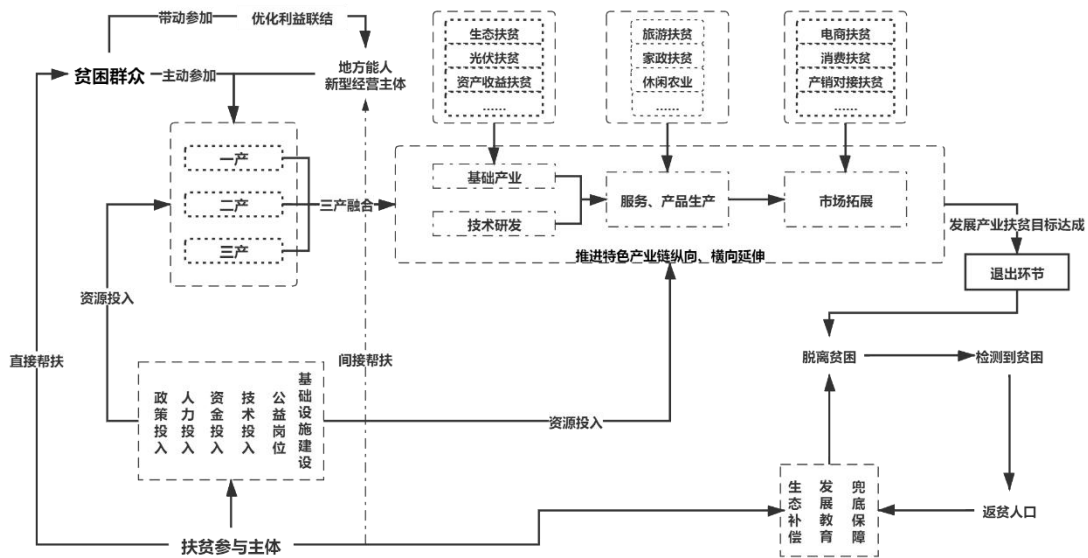


图3 产业扶贫机制

3.1.2 易地搬迁脱贫

易地扶贫搬迁是针对生活在“一方水土养不好一方人”地区贫困人口实施的一项专项扶贫工程，目的是通过“挪穷窝”“换穷业”，实现“拔穷根”，从根本上解决搬迁群众的脱贫发展问题。是将自然条件严酷、生存环境恶劣、资源承载力严重不足、地质灾害极频发易发、发展条件严重欠缺地区贫困人口按照群众自愿的原则搬迁安置到其他安置地区，并通过改善安置区的生产生活条件、在安置区就业、发展产业、调整经济结构和拓展增收渠道，帮助搬迁人口逐步脱贫致富。形成了“评估论证，要素统筹（项目整合、资金调配、政策协调等问题，解决土地和资金来源），搬迁规划（搬迁规模、搬迁目标、建设时序等），后续保障（产业发展、就业创业、基本公共服务等）”四步易地扶贫搬迁推进流程，确保“搬得出、稳得住、能致富”，谨防出现“由贫迁贫”的状况。

易地扶贫搬迁形成了丰富的脱贫经验。第一，形成“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制。中央从全局出发，进行统筹规划，出台相关支持政策，

促检查、抓落实。省负总责，省级人民政府对易地搬迁负总责。市县抓落实，市县政府负责搬迁的具体工作，包括搬迁对象识别、安置点选址建设，搬迁安置，产业发展、社区管理、拆旧复垦等工作，确保异地搬迁工作的精准落实。

第二，严格工作标准。对搬迁对象进行精准界限，必须是符合易地扶贫搬迁条件的建档立卡贫困户以及自愿搬迁的非贫困户。划定住房面积标线，一般来说建档立卡贫困户人均住房面积不得超过 25 平米。明确搬迁不举债底线原则，让贫困户不因搬迁建房而举债，影响脱贫的成色。严格资金项目管理，不得超范围使用搬迁专项资金，不得贪污挪用相关资金。

第三，坚持目标导向、问题导向。注重顶层谋划设计，及时制定了全国“十三五”易地扶贫搬迁的规划及相关的配套文件，打通政策落实的“最后一公里”。狠抓组织动员部署，政府部门上下联动，尊重民意，解决问题，落实好了搬迁各项工作。创新筹资方式，积极拓展筹资渠道，解决了贫困群众搬不起问题，有力保障易地扶贫搬迁工程建设的资金需求。跟踪后续脱贫发展，及时转变工作重心，各地方及时进行产业培育、就业帮扶等后续各项工作。即使纠错纠偏，不断完善事中、事后监管巡查的工作机制，加大常规性和机动式巡查力度，指导个别有问题的地方深化问题整改，确保政策不走偏。

易地扶贫搬迁有以下优势。首先，周期短。贫困群众在政府帮扶、政策支持下，各项手续上门办理，搬迁统一进行，花费的时间很短，同时降低了搬迁群众融入新环境的时间。其次，有保障。地方政府承担了大部分成本，同时安置点设施配套，搬迁过程中贫困户资金压力大大减小，贫困户在搬迁后生活也有政策保障。再次，见效快。贫困户搬迁后，政府通过引入社会资源，促进产业发展，同时为贫困户提供创业就业的机会，保障了搬迁人员的生产环境和生产资料，从而保证贫困户快速脱贫。最后，潜力大。贫困人口迁入地区资源要素更为丰富，拥有更好的教育、医疗、就业等资源，提高了贫困人口的自我“造血”能力，方便了政府统一管理和提供更多更好的公共服务，对社会稳定和贫困人口的发展都起着积极作用。

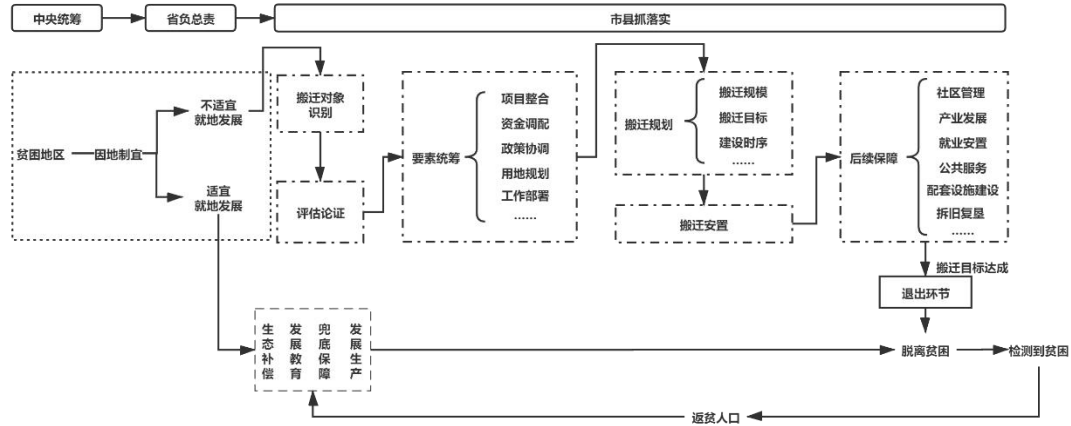


图 4 异地扶贫搬迁机制

3.1.3 生态补偿脱贫

生态扶贫是兼顾生态保护和脱贫攻坚的双赢之策，是实现“一个战场”打赢生态治理、脱贫攻坚“两场战役”的精准方略。生态扶贫通过建设生态工程、发展生态产业、加大生态补偿、创新扶贫方式等措施，加大对贫困地区、贫困人口的支持力度，以达到推动贫困地区扶贫开发与生态保护相协调、脱贫致富与可持续发展相促进的扶贫模式，最终实现脱贫攻坚与生态文明建设“双赢”。

生态补偿扶贫的主要举措包括以下四个方面。第一，实施生态工程建设。其不仅促进生态系统协调运行，恢复周边生态环境，增强生态治理能力，而且可以增加贫困人口参与度，创造大量就业机会，利于促进地区经济社会发展。可以达到生态环境修复、生产条件改善、就业岗位增加、贫困人后收益提升、脱贫攻坚成果巩固等多重效果。

第二，大力发展生态产业。因地制宜，推进因生态原因致贫的地区发展绿色生态产业，各地区在脱贫攻坚中发挥地方生态资源优势，推进产业化、规模化开发，为贫困人口摆脱贫困提供长效发展动力，形成生态保护、产业开发、成果巩固、群众脱贫的良性发展。在脱贫攻坚过程中各地方根据生态环境、气候特点、资源优势精心打造，形成了一批“生态+”产业品牌，如生态工业、生态农业、生态旅游等。

第三，加大生态补偿。中央通过完善生态补偿机制、促进生态补偿机制在重点生态功能区、自然保护区的推行推广，扩大了生态补偿政策的实施范围；增加重点生态功能区转移支付，推动地方政府加强生态环境保护和改善民生；设置公益岗位，实现生态功能区劳动力就地就业，让更多有劳动力的贫困群众转变为生

态保护人员，不仅得到了薪资报酬，而且提高了地区贫困人口生态保护意识；进一步完善了生态补偿政策和体制机制，统筹协调资金使用，支撑生态贫困地区同步实现生态修复和脱贫摘帽。

第四，推进生态移民搬迁。生态脆弱区的生存环境恶劣、条件差、灾害多，实现贫困人口就地脱贫面临很大困难，需要实施移民搬迁。生态功能区是国家的重要生态屏障，承担涵养水源、维护地形地貌、保持生物多样性等生态功能，不仅存在各种保护政策限制，而且贫困人口就地脱贫也缺乏持久、稳定的产业发展动力。因此，生态移民搬迁成了生态脆弱区与生态功能区推进脱贫攻坚与生态保护“双赢”的必要途径。

生态脱贫的成效主要有以下四点。第一，稳步增加了贫困农牧民的收入。农牧民通过参与生态补偿政策可以增加转移性收入，通过参与生态公益性岗位可以获得工资性收入，通过参与生态工程建设可以获取劳务报酬，通过发展特色生态产业可以增加经营性收入。

第二，显著改善了区域生态环境。一系列生态扶贫政策措施，不仅可以有效带动贫困农牧户增收，而且可以显著改善区域生态环境。生态补偿政策可以激励农牧民采取环境友好型的生产方式，比如农民进行退耕还林，牧民进行禁牧和草畜平衡等。实施农牧民生态公益性岗位，农牧民按照规定进行日常的林业管护和草原管护，履行一系列管护职责，直接对生态环境进行保护。

第三，逐步提升了农牧民的生态保护意识。中西部贫困地区，同时也是国家重点生态功能区，广泛开展的生态扶贫实践，深化了绿色发展理念，逐渐实现了从“以开发为主”向“以保护为主”转变，当地农牧民保护生态环境的意识在不断增强。

第四，有效激发了贫困户脱贫的内生动力。生态扶贫措施，可以避免造成贫困户的“救助依赖”和边缘贫困户的“心理失衡”，有效激发贫困户脱贫的内生动力。生态补偿政策将补偿与生产，促进农牧民采取环境友好型农业生产方式生产。农牧民参与生态公益性岗位和参与生态保护工程建设，通过劳动换取福利，获得了社会的认同，增强了幸福感、获得感。

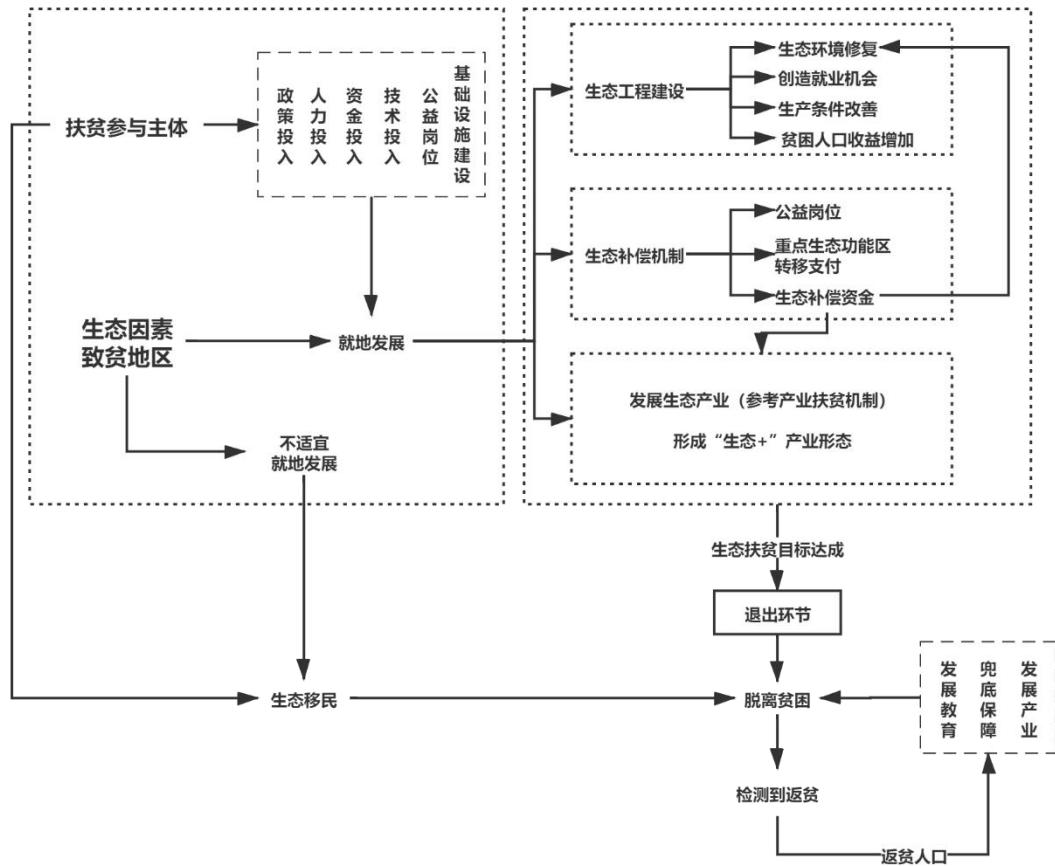


图 5 生态补偿脱贫机制

3.1.4 发展教育脱贫

发展教育脱贫是“五个一批”中的优先任务，包括“两不愁三保障”义务教育有保障、脱贫攻坚“五个一批”发展教育脱贫一批任务、阻断贫困代际传递等各三大教育脱贫攻坚工作。

教育扶贫主要采取了以下六个措施。一是夯实教育脱贫根基。切实做好了义务教育控辍保学工作，开展劝返复学专项行动，辍学学生数量大大减少；全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件，新建、改扩建校舍，购置设施设备，贫困地区办学条件显著改善；加强乡村教师队伍建设，乡村教师生活补助政策、特岗计划、银龄讲学、国培计划、援藏援疆计划等专项计划稳步实施，农村教师队伍教学水平持续上升；开展推普脱贫攻坚计划，聚焦“三区三州”重点人群，开展普通话示范培训；加强少数民族人才培养，通过转校招生、定向招生计划，帮助民族地区贫困地区学生实现大学梦。

二是提升教育脱贫能力。加快发展职业教育和继续教育，广泛开展公益性职

业技能培训，聚焦重点人群开展有针对性的教育培训；推进东西职业院校协作全覆盖、东西中职招生协作兜底、支持职业院校全面参与东西劳务协作三大行动；在人口集中和产业发展需要的贫困地区建设一批中职学校；实施“农民工求学圆梦行动”，加强农民工学历继续教育和非学历培训。

三是拓宽教育脱贫通道。实施高校招生倾斜政策，为农村和贫困地区学生升入重点高校提供了更多机会；全力推进学生资助工作，实现了各个学段全覆盖、公办民办学校全覆盖，家庭经济困难学生全覆盖；2011年，以贫困地区和家庭经济困难学生为重点，国家启动实施农村义务教育学生营养午餐改善计划。

四是拓展教育脱贫空间。加强科技人才支撑，积极组织引导高校围绕贫困地区需求开展科技创新和技术推广；助力特色产业发展，组织高校聚焦精准扶贫，围绕贫困地区优势资源，打造特色产业，助力传统产业转型升级，为脱贫攻坚提供有力支撑。提升公共卫生服务水平，充分利用医学院资源优势，帮助贫困地区改善医疗卫生设施和条件，提供医务人员培养培训、巡回医疗、远程医疗等，提升当地医疗服务能力；开展特色扶贫活动创新开展“青年红色筑梦之旅”活动，三年来各省（区、市）纷纷探索各具特色的“红旅”模式，造就创新创业创造生力军。

五是集聚教育脱贫力量。高校聚焦贫困地区需求，探索建立了“太行山道路”、“湖州模式”等多个典型科技服务模式，通过“专家大院”、“科技小院”、“科技大篷车”、“百名教授兴百村”等多种农业科技推广的新做法，帮助贫困地区农民增产增收脱贫致富；加大现代信息技术应用，加快推进教育信息化基础设施建，连续两年组织面向“三区三州”等贫困地区的教育信息化“送培到家”活动；组织相关企业开展教育信息化捐赠活动。

六是激发贫困主体内生动力。通过各类扶志扶智活动，提高贫困人口生计发展水平，逐步提升行权能力和参与水平，贫困人口、社会组织等主体基于“美好生活”发展目标引领，主动谋求和拓宽致富门路，“发展自觉”行为已然呈现：思想意识上由“要我脱贫”走向“自我发展”；经营行为上注重传统种养产业转型升级，化市场竞争、信息赋能等现代化发展要素增进；发展氛围上向往既有秩序又充满活力的和谐友好环境，人生目标上强调生活宽裕基础上的精神生活充实。

教育扶贫的效能包括以下四个方面。一是有效的夯实了贫困地区教育根基，

切实降低贫困地区辍学率，提高了贫困地区乡村教师待遇，提升了乡村教师职业素质。二是促进了高校人才、科研成果融入贫困地区发展，不仅让高校人才“将论文写在了乡间田野”，建立了一支“懂农业、爱农村、爱农民”的农村工作队，同时还提升了高校产学研合作能力。三是通过教育扶贫营造起扶贫扶志扶智的环境，有效的阻断了贫困代际传递，提升贫困群众造血能力，转变一些贫困人群的“等靠要”观念，引导贫困农民家庭主动发展致富。四是通过高校与地方合作，促进贫困地区科技进步，产业升级，为贫困地区产业发展注入新的动力。

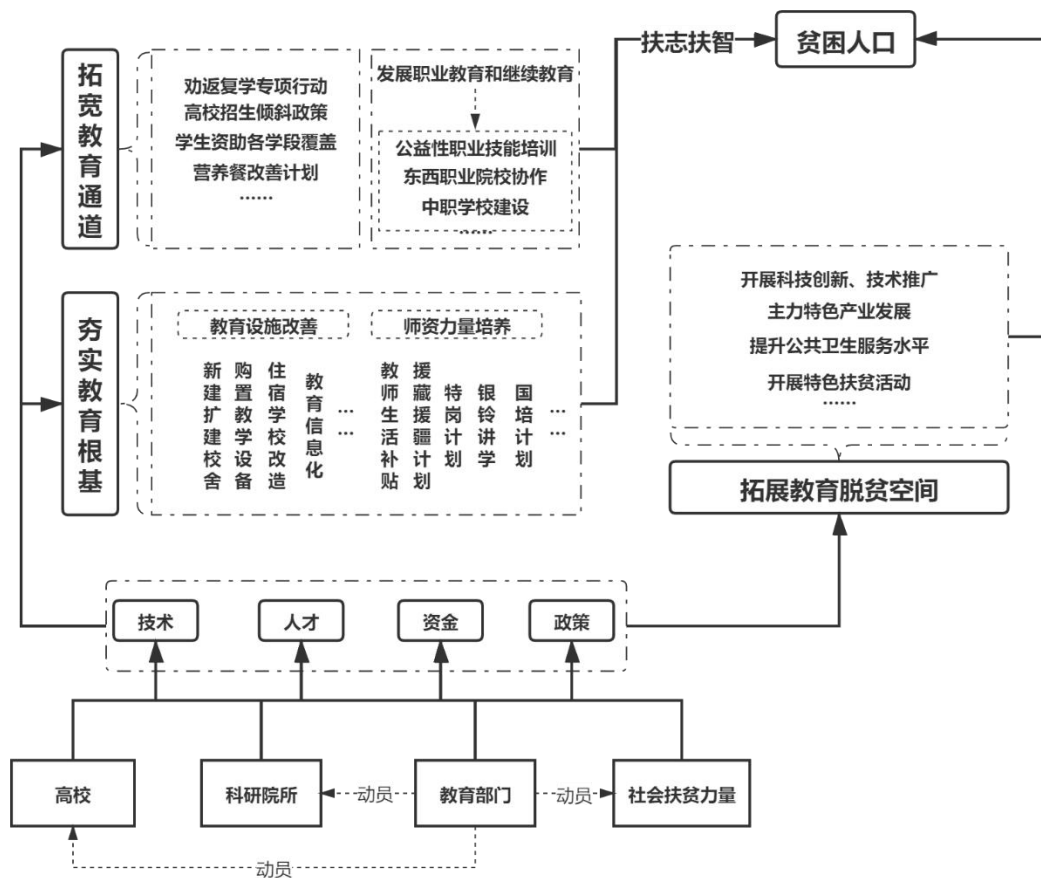


图 6 发展教育扶贫机制

3.1.5 社会保障兜底

社会保障兜底扶贫作为脱贫攻坚“五个一批”中的底线，为许多缺乏主动脱贫能力的弱势群体，构建起了保障基本生活的“最后一道安全网”。兜底保障的对象主要是贫困人口中的“老弱病残”等弱势群体，包括农村低保户、困难老年人、农村特困供养人员、重度残疾人、困境儿童和因病致贫人员，这些人普遍存在的共性就是无法通过产业扶持或自身就业来实现脱贫，只能依靠政府物质帮助

或现金补助来维持生活。在脱贫攻坚的目标激励和兜底保障的政策支持下，我国社会救助领域已经形成了由目标识别-主体帮扶-分类施策-脱贫退出四个有机环节构成的兜底保障机制。兜底保障扶贫也为我国脱贫攻坚取的全面胜利，乡村振兴的全面实施奠定了底线保障。

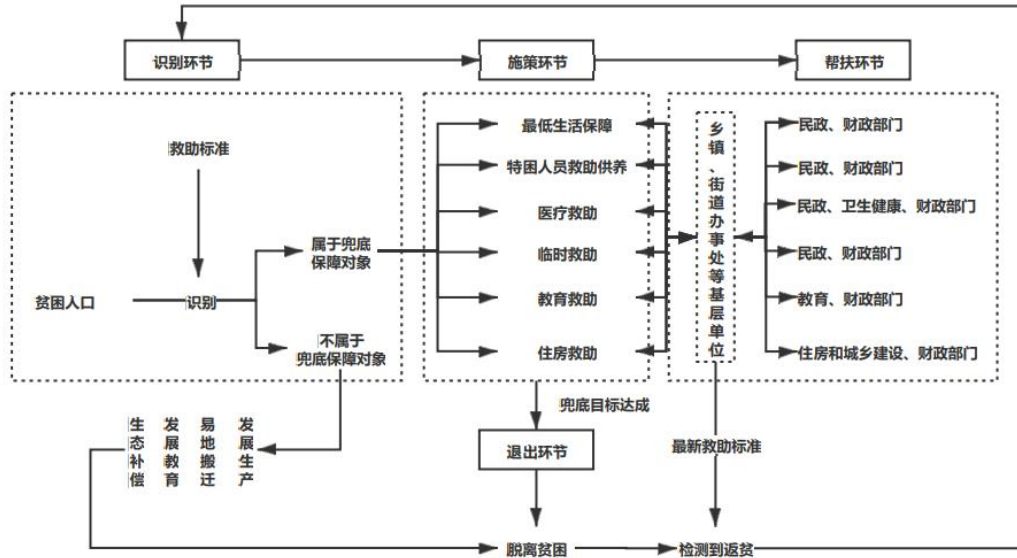


图7 兜底保障扶贫机制

3.2 脱贫攻坚参与主体扶贫机制分析

3.2.1 党建扶贫

脱贫攻坚具备强大的组织动员能力，其中党建发挥了关键性功能。脱贫攻坚战略实施以来，农村基层党组织与脱贫攻坚有机结合成为脱贫攻坚的核心引擎。以党建促脱贫，主要表征为三个层面：一是五级书记一起抓，其机理是通过纵向党组织联结横向的行政系统和事业单位，形成强大的贫困治理动员能力。二是通过构建驻村扶贫工作队和“第一书记”制度，实现对贫困村外部组织和资源的注入，以反贫困正义逻辑实现村庄治理的重塑。三是通过党建扶贫的“溢出效应”，实现对社会和市场的联结，从而建构起政府、社会与市场的“大扶贫”格局。

党建扶贫的主要措施及效能主要有以下四点。一是通过集体经济奠定了帮扶群众的基础。我国一些村党组织党建扶贫过程中借助集体经济强化脱贫攻坚过程中的资金保障，奠定了帮扶群众的基础。集体经济所拥有的资金都投入到民生工程中，有效推进党建扶贫工作、有效强化干部与群众关系的融洽程度。集体经济

不仅给诸多乡村带来经济上的收益，更具有精神上的凝聚作用，使干部、群众有集体财产的意识，让全村的人民拥有共同的理想并为此不断奋斗。

二是成立党员发展基金委员会。由党员牵头，通过发放小额低息贷款，有效解决资金短缺问题，帮助困难群众脱贫致富。在我国很多地方，党内帮扶救助基金会主要是通过3个“一点”办法筹集，即发动60岁以下党员带头捐助一点和村委拨一点、致富能人助一点，基金会资金主要用于帮助困难群众发展生产以及慰问生活困难群众。为了保障基金会资金充足，村委每年还不断为基金会注入资金。切实增强群众党员对党组织的归属感，也增强了党组织的凝聚力和战斗力。

三是成立经济发展互助协会。我国大量村委会成立了经济发展互助协会，会员能够利用互助协会中的资金投入生产，开发新型扶贫开发项目，这是一项深得民心的“德政”。经济发展互助协会小额低息贷款，有效缓解群众发展生产资金短缺问题，真正使互助协会“扶贫、互助、为民服务”的宗旨得到贯彻落实，也切实解决了“扶贫资金到户难”的大难题，带动了群众的生产积极性，变输血为造血，真正做到精准扶贫、科学扶贫。

四是注意发挥党组织的引领作用。注重把党的活动与生产实践密切联系起来，扶贫与扶志、扶智结合起来。如沿海很多地方建立水上党校，按期按时到渔排组织党员学习，传达政策、了解生产，积极帮助解决一些生产实际问题，并有效强化贫困群众的脱贫意识、脱贫能力等。山东省东营市垦利区充分发动群众，开展旧衣物捐赠活动，为贫困群众送去过冬棉衣。这些在全国各地开展的“党建+扶贫”活动，发挥了积极作用，增强了党组织在脱贫攻坚的领导能力，同时也凝聚力量，让贫困地区各方力量支持脱贫攻坚。

3.2.2 行业扶贫

行业扶贫指的是各级党政部门以及企事业单位将扶助贫困地区作为本部门本行业的发展重点，积极推动贫困地区“硬件”（包括水利、交通、电力、国土资源等）和“软件”（包括教育、卫生、科技、文化、人口和计划生育等）的全面改进。例如中共中央组织部积极做好中央单位定点扶贫和东西部扶贫协作挂职干部选派工作，为贫困地区人才流入降低了政策门槛，通过选配贫困村党组织书记、整顿软弱涣散贫困村党组织等工作，加强基层党建工作。中共中央宣传部通过开展各类扶贫典型宣传、扶贫新闻发布、扶贫国际论坛，在全社会打造起了浓厚脱

脱贫攻坚氛围。中共中央统一战线工作部、教育部、科技部、民政部、财政部、银行系统等四十几个行业部门也通过部门资源和优势，协调各个行业同时发力，为贫困地区脱贫做出了巨大贡献，也绘就了中国脱贫攻坚经验中浓墨重彩的一笔。

3.2.3 社会扶贫

以社会帮扶为主。开展东西部扶贫协作、定点扶贫和对口支援以及社会组织扶贫工作，党政机关、企事业单位、驻军部队、各国有企业、民营企业、福利机构、社会组织团体落实精准扶贫责任、开展扶贫济困活动，实施一对一或多对一的定点扶贫，把人才支持、市场对接、劳务协作、资金支持等作为协作重点，深化东西部扶贫协作、加强对口支援力度，推进携手奔小康行动贫困县全覆盖，并向贫困村延伸。

东西协作对口支援发挥显著作用。一是东西部地区党政领导调研对接更加紧密，加强了组织领导；二是东部地区对西部地区支援资金力度不断加大；三是通过互派挂职干部、互派专业技术人才、劳务协作等，人才交流在脱贫攻坚过程中进一步强化；通过引导东部企业与西部地区开展合作、援建扶贫车间、销售贫困地区特色农产品等协作方式，产生了丰硕的产业合作成果；通过特设岗位、技能培训、转移就业等方式，对深度贫困地区和特殊困难群体重点帮扶。形成了“闽宁模式”“沪滇模式”“浙川模式”“甬黔模式”“两广模式”等成功范例。

定点帮扶是中央和国家机关各部门各单位、人民团体、参照公务员法管理的事业单位、国有大型骨干企业、国有控股金融机构、国家重点科研院校、军队和武警部队，各民主党派中央、全国工商联，各类大型民营企业、社会组织，根据国务院扶贫开发领导小组扶贫工作安排，针对西部地区、革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的点对点扶贫开发模式。定点帮扶以贫困乡村和农村贫困人口为工作目标，以解决定点扶贫地区经济社会发展中的突出矛盾和问题为工作重点，以整村推进、产业化扶贫、易地搬迁扶贫、基层干部和劳动力培训、基层组织建设等为工作抓手，在贫困地区开展工作。通过选派挂职干部，帮助贫困地方发展，筹集定点扶贫资金，支援扶贫项目落实。

社会组织是联系社会帮扶资源的桥梁纽带，是政府扶贫工作的有机组成，是推动扶贫创新的重要力量。在脱贫攻坚过程中，社会组织在政府引导下积极与贫困地区对接，凭借自身专业技术和行业资源优势，充分发挥桥梁纽带和拾遗补阙

作用，实施社会工作“专业人才服务三区计划”“服务机构牵手计划”“教育对口扶贫计划”，为贫困人口提供生计发展、能力提升、心理支持等专业服务，涌现出了许多先进事迹、典型代表和优秀案例，为打赢脱贫攻坚战做出了积极贡献。

公民个人扶贫也是脱贫攻坚的一大亮点。通过动员社会力量参与脱贫攻坚，开展扶贫志愿服务活动，众多的志愿者积极开展扶贫实践，通过富有创造性、灵活性和针对性的工作助力脱贫攻坚，与政府、企业扶贫形成优势互补。其中中国社会扶贫网通过运用互联网新技术、新模式，构建电商扶贫功能平台，搭建连接贫困人口和社会爱心人士、爱心企业的网络服务平台，实现了精准帮扶目标。还有很多明星、网红、主播等知名人士也积极参与脱贫攻坚，通过直播带货，销售贫困地区特色农产品，为脱贫攻坚贡献了自己的力量。

3.2.4 国际减贫

减贫领域的国际交流合作是中国特色扶贫开发道路的重要内容，也是中国对外开放大局的重要组成部分。我国减贫国际交流合作日益成为我国对外合作大局中的重要领域。总体上有四个特点：一是与国家总体外交大局紧密结合。二是国际减贫交流范围更加广泛。三是加强了工作创新，通过减贫交流、扶贫外宣、经验分享等方面增加了减贫工作创新活力。四是部门合作更加顺畅。通过中共中央宣传部、外交部等部门密切合作，共讲中国扶贫故事，形成了传播中国扶贫理念和经验的“大合唱”。如“中非合作——减贫与发展会议”“改革开放与中国扶贫国际论坛”“中国——东盟社会发展与减贫论坛”“中国贫困片区儿童减贫与综合发展试点项目”等为国内外人类减贫事业产生了较大影响力。

综上所述，我国在脱贫攻坚过程中探索形成的优秀经验，可以通过脱贫地区对优秀经验进行整理，再根据发展形势，继续坚持脱贫攻坚中探索出来的整体发展道路，将好的做法、好的经验融入地区发展的体制机制中，从而保证优秀经验不断继承，持续优化，强力推进脱贫攻坚成果巩固扩展与乡村振兴全面实施。

4、分析脱贫攻坚工作机制，明晰机制衔接节点

随着我国脱贫攻坚工作的深入开展，各项工作体制机制也在不断完善健全。经过长期探索，形成了“四梁八柱”的脱贫攻坚工作机制，为脱贫攻坚提供资金、人才、政策、资源等全方位保障。在全面实施乡村振兴战略的新征程上，应积极推动脱贫攻坚工作机制完善优化，促进其与乡村振兴体制机制融合衔接，逐渐让脱贫攻坚工作机制内化成为乡村振兴工作框架的基底，成为乡村振兴的兜底振兴机制。

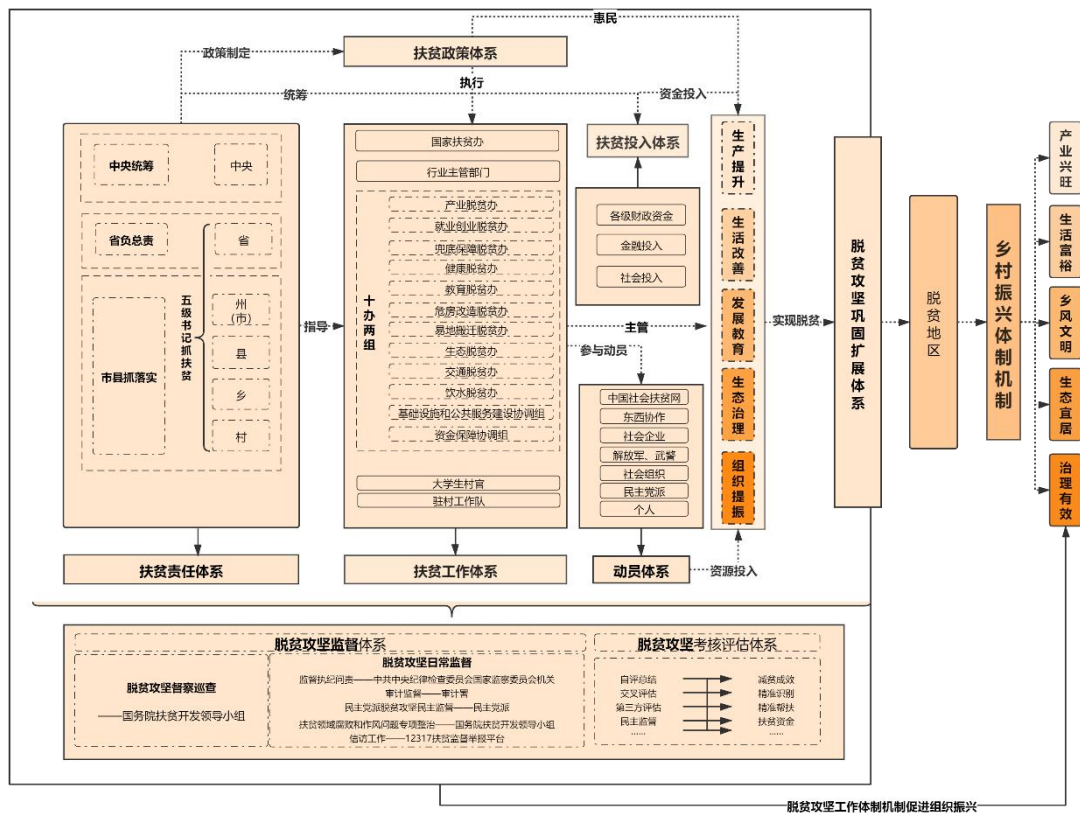


图 8 脱贫攻坚工作机制

4.1 脱贫攻坚责任体系

脱贫攻坚期间，中央出台脱贫攻坚责任制实施办法，强化“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的扶贫管理体制，构建起责任清晰、各负其责、合力攻坚的责任体系。中西部省份党政主要负责同志向中央签署脱贫攻坚责任书，立下军令状，贫困县党政正职攻坚期内保持稳定，形成了五级书记抓扶贫、全党动员促攻坚的局面。

4.2 脱贫攻坚工作体系

脱贫攻坚期间，中央成立国家扶贫办，统筹全国脱贫攻坚工作，进行顶层规划。各层级成立“十办两组”扶贫工作部门，细化扶贫工作内容，从产业、生态、就业创业、教育、健康、易地搬迁、兜底保障、交通、饮水、基础设施建设和公共服务建设、资金保障等十二个方面全方位提供工作保障。基层派驻脱贫攻坚工作队与大学生村官，以领头人才队伍带动脱贫，攻坚克难，完成基层实际工作任务。在全国层面形成了任务细化、责任压实的高效脱贫工作体系。

4.3 脱贫攻坚政策体系

党中央、国务院作出打赢脱贫攻坚战的决定并出台配套文件。中央和国家机关各部门出台 100 多个政策文件或实施方案，各地也相继出台和完善了“1+N”的脱贫攻坚系列文件，内容涉及产业扶贫、易地扶贫搬迁、劳务输出扶贫、交通扶贫、水利扶贫、教育扶贫、健康扶贫、金融扶贫、农村危房改造等。很多“老大难”问题都有了针对性的措施，打出了政策组合拳。

4.4 脱贫攻坚投入体系

脱贫攻坚期间，我国形成了财政投入、金融投入、社会投入三大板块的脱贫攻坚投入体系。参与主体包括党政机关、定点帮扶单位、部队、企业、金融机构、非政府组织、个人等。在财政投入上，8 年来，中央、省、市县财政专项扶贫资金累计投入近 1.6 万亿元，其中中央财政累计投入 6601 亿元。打响脱贫攻坚战以来，土地增减挂指标跨省域调剂和省域内流转资金 4400 多亿元，扶贫小额信贷累计发放 7100 多亿元，扶贫再贷款累计发放 6688 亿元，金融精准扶贫贷款发放 9.2 万亿元，东部 9 省市共向扶贫协作地区投入财政援助和社会帮扶资金 1005 亿多元，东部地区企业赴扶贫协作地区累计投资 1 万多亿元。

4.5 脱贫攻坚监督体系

中央出台脱贫攻坚督查巡查工作办法，对各地各部门落实中央决策部署开展督查巡查。督查坚持目标导向，着力推动工作落实，坚持问题导向，着力解决突出问题。各民主党派中央开展脱贫攻坚民主监督。扶贫部门加强与纪检监察、巡视、审计、财政、媒体、社会等监督力量的全方位合作，把各方面的监督结果运用到考核评估、督查巡查中。

4.6 脱贫攻坚考核评估体系

自精准脱贫开展以来，中央出台省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法。从2016年到2020年，每年开展一次考核，由国务院扶贫开发领导小组组织进行。通过自评总结、交叉评估、第三方评估、民主监督等多种形式，主要考核减贫成效、精准识别、精准帮扶、扶贫资金使用管理等方面，涉及建档立卡贫困人口减少和贫困县退出计划完成、贫困地区农村居民收入增长、贫困人口识别和退出准确率、群众帮扶满意度、扶贫资金绩效等指标，实现层层考核、时时考核、全年考核、动态考核的脱贫攻坚考核评估体系，树立了脱贫实效导向，确保脱贫攻坚质量经得起实践和历史检验。

4.7 脱贫攻坚动员体系

脱贫攻坚过程中，党中央部署开展了很多动员行动。东西部省份每年签订扶贫协作协议书，中央单位每年签订定点扶贫责任书。军队定点帮扶贫困村。开展“万企帮万村”精准帮扶活动。确定10月17日为扶贫日，设立全国脱贫攻坚奖，表彰全国脱贫攻坚模范，提升社会群体对脱贫攻坚的参与度。建设中国社会扶贫网，连接贫困户多元化需求和社会爱心资源。通过扶贫对接，实现贫困户需求和社会帮扶资源的精准有效对接，发挥中国社会扶贫网慈善组织互联网募捐信息平台作用，聚焦扶贫公募，为公益、慈善组织开展公益项目提供相关服务。五年后将脱贫攻坚动员体系逐步转型为乡村振兴动员体系，形成政府、行业、市场三位一体乡村振兴动员体系。

5、总结脱贫攻坚遗留问题，五年过渡补齐短板

5.1 产业扶贫需拓展

产业发展政策衔接不够。贫困地区产业发展重要的因素就是土地和资金。在土地为方面，脱贫攻坚中土地流转、土地用途变更频率增加，但受到“耕地保护、农地非粮化、耕地红线”等政策限制，延缓或阻滞了具体项目用地落实，导致产业发展严重受限。扶贫资金方面，由于扶贫资金使用标准限制，各贫困县在脱贫攻坚时期涉农资金主要投向了贫困村，非贫困村虽然有原本的发展基础，但相较于贫困村，其发展水平并不是很好高，发展得不到资金的有效支持，发展速度反到比不上贫困村。

扶贫产业质量效益不佳。扶贫产业尚未进入地区产业发展的大局中，脱贫地区疏于良种引进，品质提升，品牌建设，都不同程度的存在着品种不优、品牌不强、品质不高等具体问题，优质化、绿色化、品牌化发展滞后。脱贫地区产业在脱贫攻坚中得到了大力发展，但并未将农业的经济效益充分发挥出来，对一二三产业融合不够，主导产业多数停留在种养殖环节，实施“农-文-旅”融合还不够，产业的附加值较低，市场话语权低，难以突破增收的“天花板”。同时，部分地区发展项目千篇一律，存在乡村产业单一化、高风险与低竞争力等多重问题。

脱贫地区带贫主体较弱。脱贫攻坚过程中新型经营主体和村集体经济组织是带贫益贫的两个“火车头”，但现在存在“有数量没质量”的问题突出。首先，贫困地区发展基础薄弱，大多数新型经营主体本身规模小、增收能力弱、抗风险能力差，在技术服务、产业引领、产品销售、吸纳就业等方面带动力有限，为群众分红数额少、可持续性较差。新型经营主体在脱贫攻坚期不仅需要为贫困群众提供就业、分工等，其自身的发展也受到土地、经营范围等政策、资金的限制，难以扩大再生产；二是村集体经济组织，特别是贫困村集体经济组织总体呈现“两有两缺一少”现象，即有组织、有资金，缺项目、缺人才，收益少，绝大多数村集体经济没有产业发展项目，辐射带动贫困户增收致富的作用发挥十分有限。

产业发展配套设施不全。通过集中攻坚，贫困地区水、电、路、通讯等基础设施得到长足发展，满足了群众的基本需求，但生产设施还存在短板弱项。围绕产业做支持、做服务的力度还不够，平台建设“有而不强”，引入社会化服务的力度不大，还有一些带贫企业和自主发展产业的贫困户只能单打独斗、“自力更生”。冷链物流不发达，运力有限，揽件、起运相对滞后问题，部分快件无法直达发货。

参与主体利益联结不优。从带动增收上看，建档立卡户家庭年人均纯收入中生产经营性收入占比仍然较低。从利益联结上看，由于农业产业发展周期长、见效慢，脱贫攻坚期内，从干部到贫困户害怕承受风险，对于产业资金的使用过度“求稳”，而新型经营主体受保底分红、扶贫资金使用限制和贫困劳动力素质等方面的影响，使用扶贫资金的意愿不强，参与产业扶贫的积极性不高，制约了贫困户深度嵌入产业链条，可持续性不够。主要是因为脱贫群众内生动力不强，地区产业融合发展不够。

5.2 兜底保障需优化

政策知晓率有待提高。兜底保障主体大多为老弱病残，受到年龄、受教育程度等因素影响，对兜底保障政策接受能力弱，同时存在政策宣传力度不够等因素，导致兜底保障政策知晓率偏低。

主动发现能力有待增强。对于受助群众来说，由于兜底保障政策申报具有一定门槛，申报时对政策知晓率低，所以存在群众家庭出现重大变故后，对具体政策、流程不明确，最终措施帮扶政策的现象。对于基层干部来说，由于干部责任心不强等，对兜底保障主体监测不及时，导致对困难群众发现、上报的主动性不够。

特困人员保障水平有待提升。部分乡村敬老院基础设施薄弱，无法满足地区养老服务需求；部分分散供养特困人员照料服务责任不到位，监督管理缺失；失能、半失能特困供养人员的集中供养率有待提升。

基层工作力量依然薄弱。我国贫困地区缺乏人才，镇街配备的专职民政干部人数偏少，一般只有一道两名工作人员，但服务对象却是上万人，远远无法支撑基层工作；现存干部对民政救助政策学习不够、能力较弱，政策掌握不深不细，运用不够全面、灵活，导致地区政策执行存在偏差疏漏。

5.3 易地搬迁需完善

公共服务管理能力不强。第一，针对安置点的组织体系不健全，管理服务体系不完善，存在人员力量不足、公共服务政府资金保障不足等问题，导致安置点后续服务管理质量不高，搬迁群众接受公共服务水平不够，生活不方便。第二，缺乏公共设施管护长效机制，导致公共设施维护保养、房屋维修等费用较大，搬迁户缴纳费用意愿不强。第三，公共服务管理经营不善，没有长远经营管理计划，多数用于分红，日常运营成本不足。第四，安置点存在资产闲置的现象，降低了资源利用效率，增加了建设成本、管护成本。

搬迁群众增收需求受阻。第一，配套产业持续发展和带动能力不强，发展活力不足，部分产业存在季节性运营的情况。安置点配套产业项目小而弱，大部分尚在探索起步阶段，吸纳搬迁劳动力少，年运行时间短。第二，配建的扶贫车间自身发展能力不强，吸纳搬迁群众就业不充分，带动搬迁劳动力就业增收能力较弱。第三，社区就业服务能力不强。安置点就业服务站功能作用发挥不够，对外

出务工搬迁群众就业情况摸底不准不细，就业服务对接、培训不及时不精准，且缺乏有效的监测机制。

管理保障机制仍需完善。第一，乡情融入难。安置点在加速不同村组（镇街）群众融合方面缺乏有效措施。第二，经济发展融入难。安置点集体经济组织发展滞后，引导搬迁群众抱团发展能力不足，群众无参与感。第三，管理融入难。“社区管理房和人”机制未理顺，安置点只能承接部分手续代办服务，搬迁群众主要由原村管理。第四，政策保障难。针对家庭人口增多住房面积紧张、新生儿户籍登记、老人去世殡葬等实际困难，相关部门未出台政策明确解决办法，严重影响群众融入及后续生活。

5.4 就业保障需精准

就业渠道开发有限。首先，农业产业不强。一是受资源禀赋与技术能力约束，贫困地区处于“优势产业发展不够，特色产业刚刚起步”的局面，产业融合发展不够，品牌建设刚起步，导致农业产业吸纳劳动力能力有限。二是村集体经济培育发展缓慢，不能很好地为贫困劳动力提供就地就近就业机会，村级公益岗位数量少、工作时段，可持续性不高。三是没有充分发挥地区产业优势。多数就业扶贫政策仅是为贫困人口提供企业的就业信息，召开招聘会、补贴务工交通费等，对鼓励从事其他产业的企业带贫没有倾斜性优惠扶持政策。

就业扶贫组织化程度不高。未对贫困人口就业需求开展精细化摸底，并未统筹地区用工资源，精准施策，多数贫困人口更倾向于在劳务市场自主找事。二是没有，适合女性劳动力就业岗位较少，45岁以上的女性劳动力因企业招工年龄限制，面临的就业困境较为突出。

技能培训实效性不强。一是就业培训缺乏互联机制。教育、农业、科技、人社、扶贫等部门各自为战，不仅导致培训资源没有得到有效整合利用，同时还让培训工作针对性、有效性不强。二是培训针对性不强。并未针对贫困劳动力就业需求设置培训课程，没有考虑到贫困地区劳动力技能少、兼职多、不稳定、就业渠道少等特点。三是培训形式单一。多数培训采取的是集中培训的方式，理论多实践少，对参训人员实效性不高。四是培训时间短。多数培训机构采取短平快的培训方式，无法满足各层次参训人员的需要。五是技能培训未细致考虑农村劳动力务农和外出打工的时间规律，往往安排在农时季节，让群众无暇顾及。

就业保障服务精细化程度不高。一是带贫用工企业得到的倾斜优惠较少，对贫困劳动力进行再培训投入少，因贫困劳动力文化素质较低，接受教育和自身维权的能力较差，容易被用工单位淘汰。二是就业扶贫主要集中在贫困劳动力就业前的服务保障，但对就业以后贫困群众在生活、工作上的一些困难解决得少，导致劳务输出意愿不高，转移就业稳定性不高。

贫困人口内生动力不强。一是很多贫困劳动力因为要照顾家中的老人和上学子女，只能选择在家门口附近就业。二是部分贫困群众对新观念、新技术、新事物反应冷淡，对提升自身技能的意愿不强，参加就业创业技能培训的积极性不高。三是由于思想观念落后，部分未就业的高校毕业贫困生只看“铁饭碗”，不愿区民企。部分贫困劳动力对就业岗位的要求超出自身实际，不愿受企业制度管理、工作要求的约束，更愿意寻找自由度高的短期零工。

5.5 返贫监测需加强

村级返贫动态摸排不细致。防返贫致贫预警监测摸排工作依靠村级力量，但村级人员水平参差不齐，对政策把握不精准，工作问题较多。部分村干部缺乏工作责任心，走访摸排难以做到细致有效，排查问题不细不实。村组干部在实际工作中对“有返贫致贫风险”把握不准，在核实研判中主观性较大，同时存在不愿报、不想报、不敢报的现象，导致对象确定不精准。

部门返贫动态监测效果不明显。部分行业部门监测指标没有细化，对于农作物减产或绝收情况，家庭成员无法外出务工情况、外出务工人员返乡情况、家庭成员因病住院个人自付过高情况，以及家庭主要劳动力因突发事故丧失劳动力情况等信息收集迟滞，数据更新滞后，监测责任不明晰，与扶贫部门数据对接不顺畅。导致行业预警监测作用发挥不明显，监测预警工作完整性受到影响。

针对边缘易致贫户帮扶手段较为单一。边缘易致贫户在纳入监测对象前是一般农户，只能享受普惠性政策，没有事前预防性政策。纳入监测对象后，按照现有政策，边缘易致贫户只能享受小额信贷、技能培训、公益岗位等政策，教育、医疗等方面没有倾斜政策，一些家庭遭遇困难只能通过镇村想办法解决，缺少政策支持。

5.6 资产管理需深入

工作推进不深入。一是行业扶贫资金资产底数不够清晰，部分行业部门投向

贫困村实施的项目，未纳入扶贫资产管理。二是确权到村集体的资产未按照要求全部纳入“三资平台”管理，盘活村级资产助力乡村振兴可能存在缺项漏项。三是主管部门监管责任落实不到位，项目确权移交村上后，管护主体责任在村，监管主体责任在镇，存在“一交了之”的现象。四是资产确权不准确，部分资产确权形式和价值存在争议，需要进一步研究、协商、修正。

资产管护需提升。一是管护制度不完善，部分公共设施等并无相关的管护制度和文件，管护标准不明晰，经营性资产后续管理不明确。资产确权后，对运营期的权利义务缺乏相关政策文件。二是管护经费缺口大，部分基础设施各级财政没有专门的管护经费，经营性资产目前普遍收益不高，不足以承担管护费用开支。三是管护力量无保障，扶贫资产由村级承担管护责任，但村级人员力量有限，“一人多岗”现象较为普遍，且大部分不是专业技术人员，只能完成日常清扫保洁等工作。

资产增值压力大。农业产业行业普遍投资回收期长，风险较大，受疫情及经济形势影响，脱贫地区无论自主发展还是对外投资，增值压力较大，一些自主经营的资产，行业市场价格下降，已明显亏损；受疫情或经营人员能力限制，部分脱贫地区项目投入建成后目前处于停工闲置状态；采取对外承包经营方式的资产，由于市场租金价格较低，租金收入低于折算成本；采取对外投资方式的部分资产，因村集体未参与投资对象的经营，不掌握企业真实经营状况，资产也存在损失风险。

5.7 “三保障”仍薄弱

我国扶贫开发针对扶贫对象的总体目标是：“稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿，保障其义务教育、基本医疗和住房”，简称“两不愁三保障”。在2020年末，我国成功打赢脱贫攻坚战，已基本解决“两不愁”，但“三保障”人处于薄弱环节。在义务教育保障方面，尽管目前我国对贫困地区义务教育薄弱学校建设的投入力度逐渐增大，例如，通过改造工程、现代远程教育工程、营养早餐工程等措施来改善农村贫困地区义务教育的办学条件。然而，义务教育扶贫的重心并未及时调整，致使该领域后续阶段的资金投入缺乏针对性，同时在精准帮扶的内容、方式等方较为单一，教育扶贫不够精准。在基本医疗保障方面，因病致贫返贫的问题尤为突出。整体来看，有关健康扶贫的政策宣传并不广泛，导致贫困户

对于医疗保险的报销等相关的流程的了解并不清晰。同时，在农村地区，尤其是贫困地区，基础医疗卫生服务水平相对较低，医疗卫生方面的人力资源及物力资源匮乏，无法为健康扶贫提供必要的资源保障。而在医疗保险体系不够完善的影响下，贫困户存在小病大保、大病难保的医保错位问题，加剧了因病致贫返贫的问题。

5.8 工作机制需协调

“市一级”政府缺位。从全国来看，中央、省、县的责任与分工明确，而“市一级”政府的定位不清晰，职能职责往往容易落空。从实地调查来看，“市一级”政府在脱贫攻坚与乡村振兴中的作用不仅必不可少，而且责任重大。

工作体制缺乏有效衔接。有的地方脱贫攻坚与乡村振兴两套工作体制机制各搞一套，缺乏相互通报机制、沟通机制、协调机制。一些贫困县脱贫摘帽后出现松懈厌战的现象。扶贫产业项目与乡村产业项目重复建设，又同时存在忽视配套设施建设等现象。

农业农村部门出现弱化现象。政府部门机构改革之后，党委农办部门设在农业部门，组建新的农村农业部门，负责牵头协调统筹推进“三农”工作的任务。但基层调研发现，一些省在机构改革之前，由省委常委兼任省农工部门负责人，但改革之后不再兼任，导致对其他涉农部门的协调能力下降。有些县市的农办主任兼任农业农村局局长，虽然行政级别不变，但在政府部门中的排名下降，政策话语权也随之下降。

综上所述，扶贫产业发展持续性较低，脱贫农户收入稳定性较差，易地扶贫搬迁持续性不强，脱贫人口主体仍然脆弱，外部发展环境不确定性增强。因此，脱贫攻坚虽然取得决定性胜利，但脱贫攻坚战场依然需要打扫和巩固。

6、巩固脱贫攻坚与乡村振兴衔接思路与机制

6.1 脱贫攻坚与乡村振兴衔接总体思路

6.1.1 脱贫攻坚与乡村振兴的内在联系

习近平总书记指出：“乡村振兴从来不是另起炉灶，而是在脱贫攻坚基础上推进”。脱贫攻坚与乡村振兴存在内在联系，主要体现在以下四个方面。一是目标互促，在长期战略目标上，都服务于“两个一百年”奋斗目标[8]，脱贫攻坚

为全面建成小康社会夯实基础，乡村振兴为农业农村现代化建设提供推力，梯次推进“两个一百年”奋斗目标的实现。二是功能互补，两者都以“三农问题”为导向，脱贫攻坚消除绝对贫困，使贫困地区特色产业、公共服务、基础设施等从无到有，而乡村振兴战略可以让乡村实现脱贫到致富飞跃。三是主体互合，两者参与主体一致，乡村振兴过程还需动员更多力量参与到乡村发展中。四是体系互通，两大体系都是基于“三农”问题构建的，工作内容一致，工作目标不同。从总体上看，两者的内在联系为有效衔接提供了可行性，而两者衔接，可以产生1+1>2的乡村发展效果。

6.1.2 脱贫攻坚与乡村振兴的转换思路

脱贫攻坚与乡村振兴不能划等号，存在一定差异，针对差异做好战略思维转换，是脱贫攻坚与乡村振兴的重中之重。一是工作重心转换，脱贫攻坚胜利结束，我国三农工作重心将全部转入乡村振兴战略实施。二是主体范围转换，未来工作主体对象转向所有农村居民，政府部门需要明晰工作职责，优化人员配置，从而兼顾脱贫攻坚成果巩固扩展与乡村振兴两项工作内容。三是目标任务转换，巩固扩展脱贫攻坚成果是小目标，以乡村振兴推动农业农村现代化建设是大目标。四是施策谋划转换，脱贫攻坚多为特惠政策，乡村振兴政策制定应以普惠政策为主，特惠政策为辅。在顶层设计上，精准施策理念转换为精准兼顾统筹，利于谋划乡村振兴全局。五是角色功能转换，脱贫攻坚过程中，以政府为主导，乡村振兴过程中应逐步平衡主体功能，充分发挥政府的统筹协调功能，市场的资源高效配置功能，社会的资源整合功能，快速推动广大农村融入我国双循环新发展格局之中[9]。六是工作性质转换，脱贫攻坚压力型工作体制不在适用乡村振兴，应着力构建长效工作机制，保证战略实施（图2）。

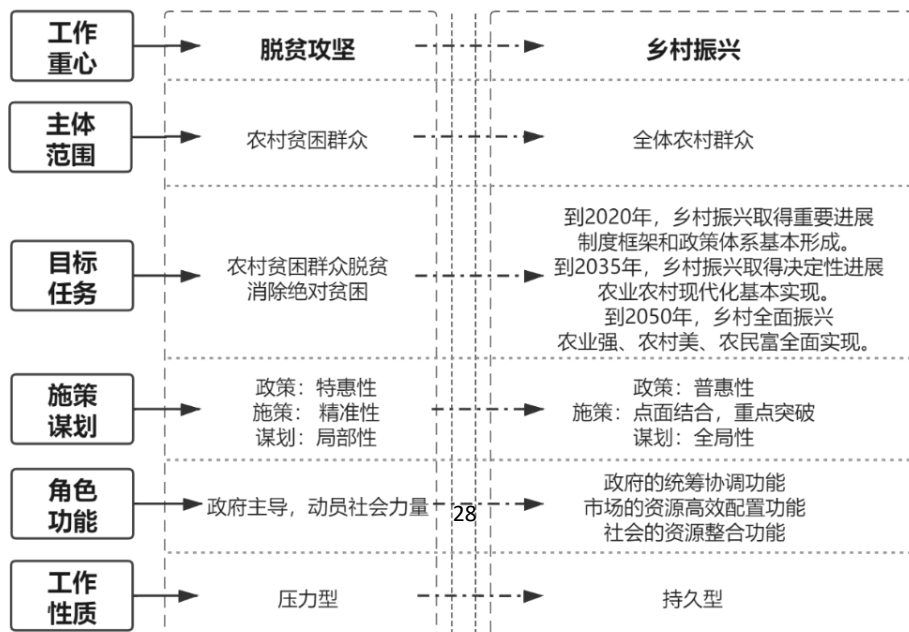


图2 脱贫攻坚与乡村振兴转换思路图

6.1.3 脱贫攻坚与乡村振兴的衔接思路

脱贫攻坚与乡村振兴衔接，要进行体系衔接、问题衔接和成果衔接。过渡期中，脱贫攻坚与乡村振兴衔接应遵循“理清本底、协同发力、系统衔接”的阶段式衔接思路，以“脱贫攻坚既有对接乡村振兴所需”为原则，开展战略衔接。第一阶段，理清本底状况。开展脱贫攻坚遗留问题筛查工作，明确五年过渡期内解决哪些问题，过渡期后解决哪些问题。梳理脱贫攻坚体系，找到两大战略体系衔接的关键节点。评估分类脱贫攻坚成果，明确哪些成果需要巩固，哪些成果可以扩展。第二阶段，两大战略协同发力。推进脱贫攻坚成果巩固扩展，利用脱贫攻坚政策优势，加强对基础较弱成果的巩固，利用乡村振兴资源优势，加快基础较好成果的扩展。以乡村振兴要求为巩固扩展目标，乡村振兴重大任务为助力，解决脱贫攻坚遗留问题，推动成果巩固扩展，提高脱贫攻坚成色。三是充分总结巩固扩展经验，优化脱贫攻坚体系。第三阶段，全面推动两大战略系统性衔接（图3）。

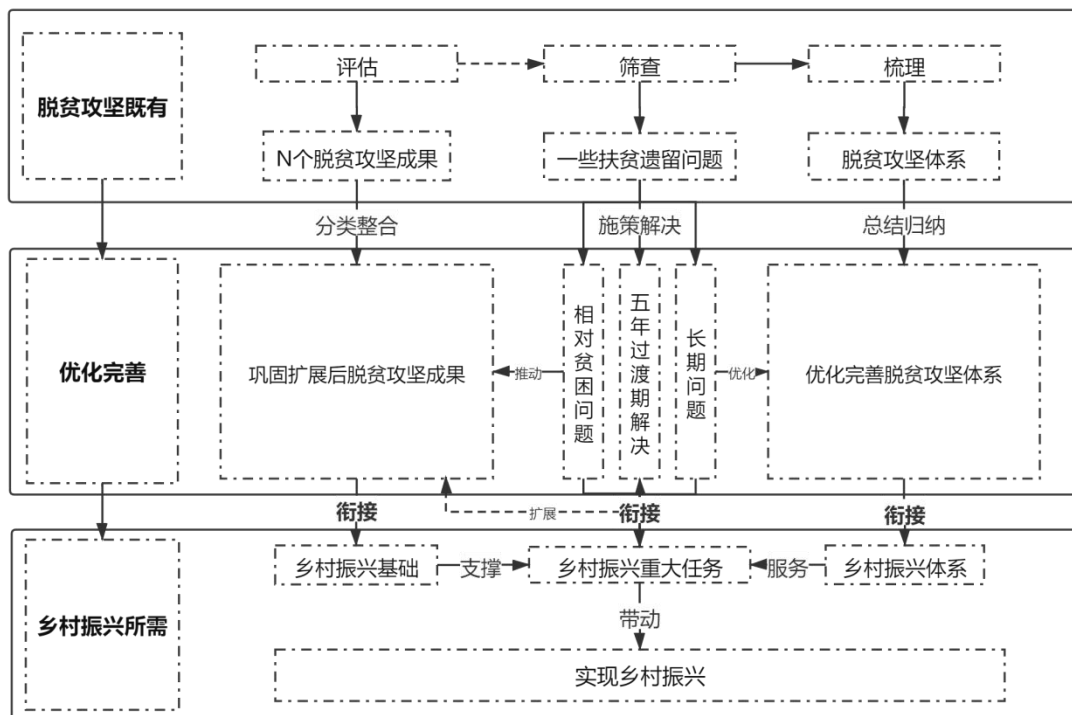


图3 脱贫攻坚与乡村振兴衔接思路

6.2 脱贫攻坚体系与乡村振兴体系衔接机制

通过对脱贫攻坚体系的梳理，结合脱贫攻坚与乡村振兴衔接思路，脱贫攻坚

与乡村振兴衔接机制的核心在于“思想继承、机制融合、主体动员、要素整合、途径优化、经验汲取、问题衔接、巩固扩展”八个关键节点。八个关键节点将脱贫攻坚体系、成果、问题有效衔接进入脱贫攻坚体系之中。思想继承，将脱贫攻坚开发式精准扶贫等思想纳入乡村振兴指导思想体系，为乡村振兴实施注入深刻内涵。机制融合，除了可以完善乡村振兴工作机制外，还将优质的工作力量、成熟的工作方法、丰富的工作经验转移到乡村振兴工作中。主体动员，推动现有扶贫力量继续参与到乡村振兴过程中，动员更多力量参与乡村振兴，同时通过平衡主体功能，充分发挥各方优势，促进乡村振兴。途径优化，将脱贫途径转变为致富途径，明确乡村振兴的工作方向。经验汲取，了解乡村发展痛点、工作方法等，为乡村振兴过程减少发展阻碍。问题衔接，将脱贫攻坚遗留问题与乡村振兴重大任务衔接，以乡村振兴资源优势解决遗留问题，提高脱贫攻坚成色，不留问题空白，防止振兴根基动摇。巩固扩展，将脱贫攻坚与乡村振兴基础精准衔接，为乡村振兴提供坚实的振兴基础，在乡村振兴目标要求下，提高成果巩固扩展质量，在乡村振兴重大任务的助力下，加快成果巩固扩展进程。每个衔接节点均应根据乡村振兴所需分类整理脱贫攻坚既有，实现精准衔接，推动形成两大战略协同发力的衔接格局。

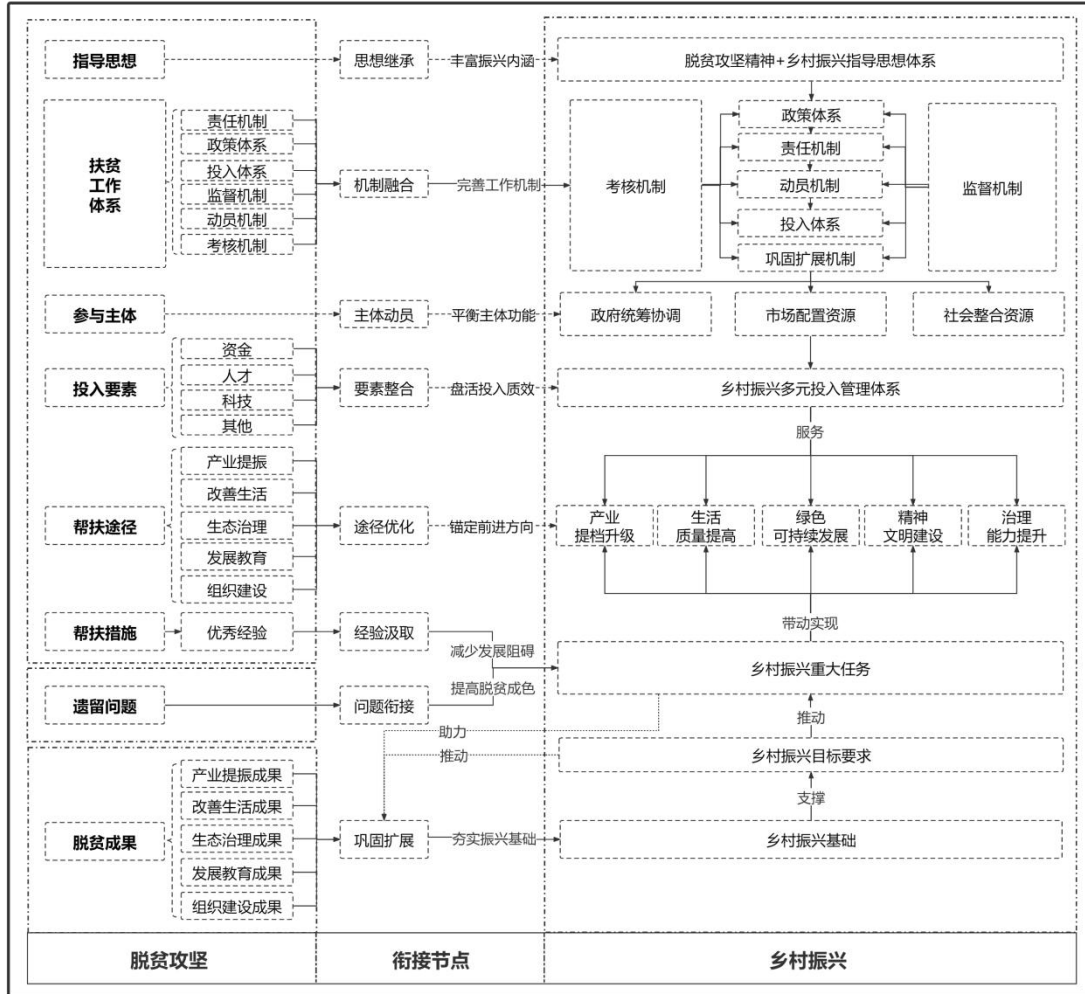


图4 脱贫攻坚与乡村振兴衔接机制

7、巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴衔接的路径

7.1 以巩固产业扶贫成果扩展助力产业兴旺

产业扶贫成果主要包括一批因脱贫攻坚所产生的扶贫产业、扶贫产业相关支撑产业、自主脱贫主体、带动脱贫主体、大批就业岗位以及生产设施提升项目等六方面内容。要做好产业扶贫成果巩固扩展，应做到以下几个方面。

协同产业发展规划。产业扶贫与产业振兴因目标任务和发展内容有别，导致其在产业选择、政策措施、组织保障等方面存在差异。地方产业规划应充分考虑脱贫攻坚项目启动在先，产业扶贫布局在先这一特点，多规合一，充分考虑脱贫攻坚既有产业与产业振兴将有之间的相互弥补。考虑脱贫攻坚成果巩固的现实需要与产业振兴的长远需求，实现产业发展规划上的协同促进、合理布局。

摸底排查分类施策。现有扶贫产业可以分为两种，一种是域外扶贫主体投资建设，促进地区人口就业，带动区域发展的扶贫产业，如大型企业在欠发达地区建厂。另一种是域内自主扶贫产业，是贫困地区自主发展的扶贫产业，如各地发展的特色产业。各地区应摸底排查现有扶贫产业现状，分类评级，根据评估结果施策帮扶。对于域外投资建设产业，以稳中求进为主。应注重优化合作机制，提供资金、土地等相关政策支持；保障投资主体权益的同时，加强监督管理，防止薪资拖欠、生态破坏、改变土地使用用途等侵犯本地群众的问题发生；注重保护本地产业，防范外来产业冲击导致的产业发展失衡问题；加强技术学习交流、人才联合培养，为地区发展增添后备力量。对于域内自主扶贫产业，因其基础薄弱，以夯实发展基础，加快产业升级为主。应保证帮扶政策稳定持续；加快资源整合投入，创新人才资源供给；加大生产基础设施建设，完善服务体系，推进产业横向融合与产业链纵向延伸发展；优化多方投资主体利益发展成果协调、共享机制；尊重市场规律和产业发展，提高产业市场竞争力和抗风险能力。

发展壮大特色扶贫产业。夯实产业发展基础，做优扶贫产业存量，考虑产业振兴增量的需求。着力构建户有增收项目、村有主导产业、镇（街）有销售平台、区县有产业品牌的“四有体系”；加快脱贫地区生产道路、水电管网等基础设施建设；农产品和食品仓储保鲜、冷链物流设施建设，补上技术、设施、营销短板，支持农产品流通企业、电商、批发市场等服务提供商与区域产业精准对接；盘活农村存量建设用地，优先保障脱贫地区乡村产业发展用地需求；加强对农业信贷担保放大倍数的量化考核，扩大农业信贷担保规模，推动解决扶贫产业发展“融资难”“融资贵”问题；通过以奖代补支持地方优势特色农产品保险发展，提高脱贫地区产业的市场竞争力和抗风险能力；优化人才待遇，吸引人才，留住人才；加强示范带动，建设产业示范园、产业示范镇等。

推动产业可持续发展。脱贫地区应将产业发展目标由产业扶贫目标过渡为产业振兴目标；依托周边经济核心，促进产业从研发、服务、生产、加工、物流、销售等方面纵向延伸，推动特色产业全产业链发展。促进特色产业“接二连三”，助力产业横向融合发展；以品牌化引领、规模化生产、标准化管理和产业化经营，增加农产品的效益；摒弃和淘汰落后产业，一些对农村环境造成污染、对农民身心健康造成损害的落后产业须坚决淘汰，以新发展理念和绿水青山就是金山

银山理念引领产业发展布局及升级；优化利益联结机制，保护各方利益；完善监管制度法规，保证产业健康良性发展。

7.2 以巩固生态治理成果扩展实现生态宜居

生态治理成果主要包括“三生空间生态治理”。生态空间方面，进行生态移民搬迁，让贫困群众获得致富天地，还生态脆弱保护区以喘息之机；开展生态工程工程，修复了大面积的生态脆弱地区；化生态限制为发展机遇，开发生态产业，增设公益岗位，增加了贫困群众收入；完善了中国生态治理与生态补偿机制，化解了生态保护与群众致富的内在症结。生活空间方面，通过乡村环境综合整治，让贫困地区居民生活环境焕然一新，减少了乡村生活废物对乡村生态环境的污染。生产空间方面，通过整治面源污染、治理生产污染等措施，大大缓解了乡村生产过程对生态环境的破坏。要做好生态治理成果巩固扩展，应做到以下几个方面。

加强生态脆弱区生态治理。坚持绿色发展理念，兼顾保护与开发原则，完善脱贫地区生态保护政策措施，破除生态因素限制地区的发展障碍。继续深入实施生态工程建设，保护生态脆弱地区，修复生态破坏地区。坚持以工代赈，优先吸纳脱贫人口参加工程建设就业增收。巩固拓展生态产业成果，配套相关基础设施、公共服务设施，夯实产业发展基础，推动生态产业探索新发展模式，加强品牌建设，提高经济效益，优化利益联结机制，提高脱贫群众参与度。深入完善生态补偿机制，健全生态功能区转移支付制度，做到不损民利，不伤民心。着力做好生态移民后续帮扶工作，做好移民社区管理、产业发展、就业创业等重点任务。营造生态保护氛围，增强生态脆弱区群众生态保护意识，主动维护家园生态。

推进构建乡村绿色生产模式。持续推进“双减”计划，加大农业面源污染治理力度，健全农业生产服务体系和监管体系。革新生产技术，减少资源投入与浪费，降低生产污染。做好产业布局规划，配套基础设施建设，如为养殖场配置污水处理设施。加大乡镇企业污染治理力度，形成长效监管机制。

实施农村人居环境整治提升五年行动。继续巩固现有乡村生活垃圾治理成绩，全面启动全域农村生活垃圾整治，完善垃圾回收、处理设施。有序推进乡村“厕所革命”，因地制宜选择技术与产品。统筹改厕、污水、黑臭水体治理，加快推进脱贫地区污水治理，建设污水处理设施。深入推进村庄清洁和绿化行动，整治公共空间和庭院环境，提升农村建筑风貌，健全传统村落保护体系。健全农村人

居环境管护机制，形成政府、企业、村民三方责任机制，试点推进城乡环卫一体化。

7.3 以发展教育成果巩固扩展促进乡风文明

教育扶贫成果主要包括通过扶志扶智，提升贫困群众致富意愿，开展各类培训提升自主脱贫能力，实施控辍保学专项行动，提高贫困地区入学率，阻止贫困代际延伸，通过乡风民风建设，破除乡村陋习，继承优秀乡村文化，从思想文化上让贫困群众发展根本转变。通过乡村教师生活补助、银铃讲学、特岗计划等专项行动，提升乡村师资队伍数量和水平。通过乡村学校基础设施升级，优化了教学环境，拓展了教学渠道。通过职业教育、继续教育，为乡村青年提供了新出路。招生政策倾斜，为贫困学生降低了进入高校的门槛，让优秀青年有更多的受教育机会。高校科技人才下乡帮扶，将论文写在田野中，帮助乡村产业升级。要做好发展教育成果巩固扩展，应做到以下几个方面。

深入推进扶志扶智。脱贫攻坚过程中通过短期扶志行动让贫困群众增添了自主脱贫的决心与信心，在过渡期内应建立长期扶志机制，将扶志融入到乡风民风家风建设中，采用农村“大喇叭”、扶志培训、扶志直播、励志小视频等多种媒介，利用乡村熟人社会网络，挑选村内脱贫致富典型代表、返乡优秀青年及逆行经验分享，形成示范带动作用，建立村内激励约束机制，奖励脱贫致富群众，惩戒消极怠惰群众，全方位打造勤劳致富、兴农兴业的乡村文化氛围，让脱贫群众彻底抛弃老思想，学习新思想。深入开展扶智教育，提高脱贫群众就业致富能力，增强脱贫群众自我提升意愿，针对贫困群众发展需要，开展多形式、多层次、具有针对性、实效性的职业技能培训和实用技术培训。推进农民职业教育和继续教育。加强新型职业农民培育，在经费支持、措施配套、责任落实等方面构建起新型职业农民培育体制机制。

优先发展农村教育事业。提高脱贫户教育投资意愿，完善贫困家庭子女教育资助、教育优惠等政策，加大宣传力度，帮扶解决主要劳动力就业增收问题，解放适龄儿童、青年入学接受教育。持续加大农村教育基础设施建设，优化教学环境，丰富教育形式，拓展教育渠道。优先脱贫地区乡村教师队伍配置，增加福利待遇，解决乡村教师编制等问题。吸引社会各界投身乡村教育事业，大力招才引智育才爱才，多措并举，吸引各类人才“上山下乡”。继续完善脱贫地区高校招

生倾斜等优惠政策，开展专项人才培养工程，支持脱贫地区人才返乡，服务家乡。加大困难家庭毕业生就业创业帮扶，缩短困难家庭教育回报周期，实现稳定脱贫。

统筹乡村文化与产业发展。农耕文明奠定了农业产业发展的内在根基，农业产业也为乡村其他产业发展奠定了基础，因此乡村文化是乡村发展的内生动力。应注重传统乡村文化与当代文化结合，提升产品品味，增强产品文化元素。做大做强特色文化产业，构建“文化+”旅游、“文化+”产品、“文化+”科技等文化产业，提高文化产业在乡村产业中的基础。推动田园综合体、特色小镇、文化产业园等文化实体建设。充分利用好各地乡村特色文化资源优势，发挥民间艺人、文化能人、文化经纪人在乡村文化生活、传承民间文化方面的积极作用，坚持发掘与利用、开发与传承相结合，推动文化助力脱贫地区乡风文明建设，实现文化振兴。

重视农村科技人才培养。农村人才，特别是农村科技人才在脱贫攻坚和乡村振兴中发挥着支撑作用：一方面，其作为农村先进生产力的代表，发挥科技作为农业第一生产力的作用；另一方面，其是国家科技兴农、科技强农的中坚力量，在先进农业科技推广、农业科学技术示范和科学技术引导上发挥着重要带动和示范作用。建立健全脱贫地区人才引进机制，提供政策优惠，激励人才下乡返乡。加强基础设施建设，完备公共服务，提高人才待遇，留住现存人才。完善人才培养机制，着重培育脱贫地区本地年轻人，成为日后支撑地区发展的人才储备。

7.4 从组织提振成果巩固扩展走向治理有效

夯实贫困地区社会治理根基。要选优配强农村基层党委和村委会领导班子，脱贫攻坚任务的完成，原有的包村干部、驻村工作队和第一书记等行政化扶贫力量将会逐步弱化，基层两委作为实施乡村振兴战略的“主心骨”，是巩固脱贫攻坚成果的战斗堡垒。协调推进组织协同保障，增强基层组织治理能力，须优先配强农村基层领导班子，把年富力强、有威望、有能力、讲公德、无私心的农民吸收进来、培养起来，打造出一支真正懂农业、懂农村、爱农民的基层组织队伍。增加村级组织运转经费，保障村级组织治理资源。加强贫困村互助合作组织建设，大力发展村集体经济，发挥好贫困群众的主体作用，让贫困群众参与、实施、管理和监督减贫，增强获得感。

标本兼治惩治微腐败制度衔接。加强教育引导、完善制度建设、强化纪律检

查、加强法律惩处等多方发力，在体制机制上构建起打好脱贫攻坚战和实施乡村振兴战略的预防和惩治腐败体系，坚持零容忍、无禁区、全覆盖，对基层涉及的扶贫和推动乡村振兴中的腐败问题绝不姑息，积极树立基层党组织风清气正、海晏河清的政治新风貌。

强化村民内部政治参与制度。建立电子化信息发布、议事、决策平台，推动乡村治理电子化。完善现有议事程序，拓展“四议两公开”议事程序，拓展议题公开、议题提出者公开、议事过程公开、议事记录公开，从而实现决策过程全公开，强化主体责任和担当意识，调动村民参与的积极性。丰富政治参与的动员方式，强制动员和激励动员相结合，提升治理效率。将这一制度延伸到乡村振兴之中，成为乡村振兴重要保障制度。

7.5 从生活改善成果巩固扩展迈向生活富裕

促进脱贫人口稳定就业。拓宽就业渠道。引进适合脱贫地区特点的劳动密集型、弹性工作制企业，解决更多脱贫人口家门口就业问题。促进农业产业链式发展，扶持壮大更多的经营主体，充分挖掘其他产业扶贫潜力，以产业发展带动就业增收。不断兴建完善扶贫车间、社区工厂、产业园区等就业新载体，促进就地就近就业。采取以工代赈方式，鼓励脱贫户参与真政府主导的工程项目建设，并优先安置。针对特殊困难家庭，按照“总量控制、适度开发”的原则，鼓励开发和挖掘公益性岗位，因人因户定岗，优先用于就业特殊困难人员。积极培育和壮大区域劳务品牌，充分利用苏陕协作平台，加强跨区域就业协作，不断拓宽就业渠道，持续提高就业扶持效能。健全完善促进劳动力稳就业帮扶工作机制，靶向施策，精准帮扶。探索建立劳动力智能化就业服务平台，整合公共就业和市场化就业服务资源，及时发布适合劳动力就业的岗位信息。强化职业技能培训，探索实用高效的培训方式方法，完善资助奖励机制，不断提升脱贫群众就业技能和综合素质。

持续改善基础设施条件。全面优化脱贫地区交通，以“四好公路”为目标，加强农村资源路、产业路、旅游路和村内主干道建设。推进城乡交通一体化建设，促进城乡交通便捷互通。加强排查脱贫地区道路安全隐患，落实管养主体责任。提高通村客运覆盖率，方便脱贫群众出行。因地制宜发展中小型农田水利，推进小水窖、小水池、小泵站、小塘坝、小水渠“五小水利”工程，为农业生产和发

展创造良好的条件。加快建设农村生活、生产供水设施，依据地方发展全局规划，科学制定实施方案，建设一批规模化水厂。加大对农村老旧电网升级，新建与改造相结合。构建县、乡、村三级快递物流服务网络，推动农村快递与邮政、交通、电商、供销合作等领域资源共享、设施共建，打通快递进村“最后一公里”。推进数字乡村建设发展工程，提高农村千兆光网、第五代移动通信、物联网等信息通信网络覆盖率。加快建设农业农村遥感卫星基站、气象监测网络等设施。加强村级客运站点、文化体育、公共照明等服务设施建设。

提升公共服务水平。深入改善脱贫地区义务教育薄弱学校基本办学条件。完善贫困地区特殊教育保障机制；丰富教学模式，发展网络教学，加快教育信息化行动；继续实施家庭经济困难学生资助政策和农村义务教育学生营养改善计划；全面推进健康乡村建设，支持脱贫三级意愿对口帮扶建设，提升服务水平；优化城乡医院合作互通机制，鼓励采用驻派、巡诊等方式提振乡村医疗服务水平；稳定县域内医疗保障及帮扶政策标准，加大特困人员、低保对象和易返贫致贫人口人群健康帮扶，不属于以上三类人员的脱贫人口逐步转为基本医疗保险待遇。继续实施农村危房改造和地震高烈度设防地区农房抗震改造，逐步建立农村低收入人口住房安全保障长效机制。继续加强脱贫地区村级综合服务设施建设，提升为民服务能力和水平。

7.6 以低收入人口常态化帮扶兜牢保障底线

建立“快速发现、精准识别、科学施策、稳步退出、长期跟踪”的农村低收入人口动态监测体系。加强对农村低保对象、农村特困人员、农村易返贫致贫人口，以及因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难人口等农村低收入人口开展动态监测。按照新阶段发展水平制定低收入人口监测标准，选取科学划线指标，采用多维综合评价体系，筛选帮扶对象。加强乡村兜底保障工作队伍建设，减轻基层压力的同时提高低收入人口兜底保障工作的专业水平和工作效率。采用主动申请、协助申请、走访调查等多种发现方式，拓宽线上线下社会保障申请渠道，提高低收入人口快速发现能力。改良单一维度的挂靠式识别方式，建立科学的识别方式，通过全方位识别体系，判断一个家庭的真实状况，同时为各项救助制度设置彼此独立的识别维度，尽快取消或部分取消识别标准对户籍的限制。通过“实地考察评估、民主评议、决议公示、建

档立卡、纳入监测平台”的精准识别流程。

着力增强施策环节的全面性和精准性。增强施策环节的针对性，根据不同人群的具体需要，在大范围、全局性、弱差别化的物质救助之外增添更为多样化、更具指向性的特定内容。着力对临时救助和专项救助进行改革，实现待救助对象需求与服务救助主体和救助内容精准匹配。引入优先级概念，使最优厚的救助资源与最迫切需要救助的困难群体精准对接。增加生活型和发展型救助服务供给，通过非物质手段为受助对象提供日常照料、劳动援助等生活型救助服务和精神娱乐慰藉、心理疏导、技能培训、机会转介等发展型救助服务。对社会救助兜底保障的施策环节进行系统规划和改良，剔除机械化、同质化的内容对于社会救助的临时兜底对象，在物质救助的基础上要增加技能培训及机会转介等相关就业救助服务，使社会救助与产业扶贫有机衔接，促进受助家庭尽快通过劳动和生产脱离贫困；对于社会救助的长期兜底对象，要在资金和实物给付之上更多地提供照护救助和医疗救助服务。通过政府购买拓宽社会力量参与渠道及参与领域，鼓励与监督并举，提升第三方救助服务内容质量。

建立农村社会保障信息共享核查平台。借助大数据实时监控技术，形成实时化动态化的退出模式。建立“渐退机制”，不搞一刀切，设置观察期，待家庭收入稳定后退出兜底保障程序，再进行长期跟踪，防止返贫。

建立权责明晰共享参与的精准乡村帮扶体系。重塑兜底保障纵向央地责任关系，随着脱贫攻坚进入过渡期，乡村振兴社会保障体系逐步开始建立，应逐步将财政支出责任向中央上升的同时应将财政事权进一步下放，在具体救助内容规划上给予地方政府更高自主权。加强内部责任监督体系建设，事前教育，事中问责，事后“回头看”，确立长效追责机制。明确民政部门在社会救助各项事务中的集中领导地位，确保“政出一门”，优化公共资源的统筹安排与使用，人社、卫生、住房、教育等其他相关部门不直接参与社会救助事项的审批和经办工作，而是应按照各自的职权范围予以协作配合，必要时提供人员和资源支持。建立信息收集和实时共享平台，构建“一门统管，信息共享”的横向兜底保障责任体系。尽快建立常态化的政府责任外部监督机制，对部分核心信息通过行政授权的方式委托专业机构进行整理核查，定期展开各级政府社会救助兜底保障责任核查，要完善舆论收集和信访举报制度，拓展舆情反应渠道，使群众投诉有门；积极鼓励、引

导外部主体履行兜底保障的社会责任，实现救助资源的优化配置。

7.7 以乡村振兴示范样板带动乡村全面振兴

做好重点帮扶县规划。调研分析乡村振兴重点帮扶县发展实际情况，组织专家充分调研，做好重点帮乡村振兴规划工作。开通多渠道乡村振兴意见建议投送渠道，集思广益，开展乡村规划建议收集。严格开展规划方案审定工作，保证规划的可行性、科学性。做好重点帮扶县规划实施监督管理工作，保证规划高质量实施。

打造样板做好示范。积极推进乡村振兴重点帮扶村评定，在脱贫村或非贫困村中，按照评定要求确定乡村振兴重点帮扶村，从政策、资金、项目等各个方面予以倾斜，持续壮大乡村特色产业和村集体经济，促进脱贫人口稳定就业，实施好乡村建设行动，全面推进乡村振兴。确定乡村振兴示范引领村，打造一批“可看、可学”的示范样板。建立跟踪监测机制，对乡村振兴重点帮扶县、重点帮扶村、示范引领村进行定期监测评估。

充分调动资源集中。统筹推进多方资源汇聚乡村振兴重点帮扶县，做到“政策优先支持、财政优先供给、项目优先审批、人才优先部署”，不断激发乡村振兴重点帮扶县发展的内生动力，逐步建立乡村振兴重点帮扶机制。建立重点帮扶县对外交流机制，学习总结优秀经验，充分带动和激发全市其他县区乡村振兴。建立跟踪监测机制，定期评估发展状况，坚持实事求是，动态调整重点帮扶县名单，支持重点帮扶县加快推进乡村全面振兴。

8、脱贫攻坚与乡村振兴工作机制有效衔接路径

8.1 责任体系衔接

构建“五级书记”抓振兴责任机制，强化组织保障和动员能力。实践证明，精准脱贫精准扶贫中形成的省市县乡村“五级书记”抓，即省负总责、市县抓落实，乡村各司其职工作格局，极大推动了脱贫攻坚工作。“五级书记”工作机制同样适用于乡村振兴战略。应优化层级工作职责，转变原有层层签责任书、层层立军令状的压力性领导体制，做到工作强度降低，工作质量提升，形成责任清晰、各负其责、执行有力的乡村振兴领导体制，推进乡村振兴各项工作稳步开展。健全脱贫攻坚与乡村振兴衔接的决策议事协调工作机制，防止衔接出现缝隙。

8.2 工作体系衔接

积极推进脱贫攻坚“十办两组”转型为乡村振兴主抓部门，依托其丰富的脱贫攻坚经验和农村工作经验，培养一支“懂农业、爱农村、爱农民”的“三农”工作队伍”。一体化推进脱贫攻坚成果巩固与乡村振兴的工作力量、组织保障、规划实施、项目建设、要素保障等方面的结合。

对于脱贫攻坚成果巩固与乡村振兴任务较重的村庄，继续派驻工作队和第一书记，创新驻村工作机制与帮扶制度，逐渐弱化行政化扶贫力量的直接决策功能，强化建议、咨询、监督功能，形成合作治理模式，使村两委在日后工作中也能有高度科学的自制能力。同时将乡村振兴工作纳入交叉考核、第三方评估、纪委暗访、绩效考核等多种监督机制中。

8.3 政策举措衔接

一是加强相关政策衔接。保证财政支持政策稳定，逐步加大产业发展扶贫资金支持力度。对小额信贷、创业担保贷款、特色产业信贷等政策进行优化。解决地区发展土地政策衔接，消除乡村发展土地政策障碍。完善乡村人才智力支持政策，让乡村吸引人才、留住人才。二是加强政策统筹。从全局综合考虑，把脱贫攻坚与乡村振兴涉及领域的政策统筹起来，通过政策优化拓展，把在脱贫攻坚中增强贫困户发展能力、壮大产业发展等方面的政策举措，转变为广大民众参与乡村振兴并分享发展红利的政策安排，为乡村振兴提供制度保障。三是优化政策资源配置。逐步将脱贫攻坚中特惠性、福利性帮扶政策转变为加强和改善民生、兼顾各类群体的普惠性支持政策，提升民生保障整体水平。

8.4 投入体系衔接

促进脱贫攻坚投入体系与乡村振兴多元投入体系融合。对现有扶贫投入体系效能进行科学评价，注重长期发展，考虑5-10年的产出效益，合理分类管理，对于投入效益不高的资金优化，变更投入方式，提升投入效益。加强脱贫攻坚成果巩固与乡村振兴关键节点资金投入，切实保障脱贫地区发展。加强投入管理，统一归口管理，提升信息化管理能力，促进数据共享，资源整合，提升投入体系运转效率。完善投入工作的监督与考核，防止资金挪用、无作为、腐败等问题的发生。加快推动市场化乡村发展投入机制建设，提高乡村发展投入的可持续性，

以政策为杠杆、以市场为助力，减轻财政压力，保障乡村发展投入。

8.5 监督体系衔接

加强成果巩固与乡村振兴监督，形成统一动态监督体系。健全监督巡查长效机制，紧盯重点领域和关键环节，加强对工程实施、政策落实、资金管理、工作作风、工作纪律等情况的监督执纪问责，继续深化扶贫领域腐败和作风问题专项整治。迁移监督关口，推动监督体系继续向基层延伸，保证政策、资金合理使用，公平使用，切实保障基层群众利益。建立监督统筹联动机制，统筹各方监督资源，从资金、人力、物力等各个方面保障监督体系运转。加强监督体系信息化建设，促进监督信息共享，提升动态监督反应速度、处置速度、完善速度。提升监督质效。鼓励社会力量参与监督，动员民主党派、社会各界人士进行民主监督，优化信访工作平台，提高平台宣传力度，保证群众信访畅通。最终形成乡村工作长效监督机制。

8.6 考核机制衔接

脱贫攻坚成果巩固拓展考核纳入乡村振兴考核内容，均由国家乡村振兴局牵头，完善考核内容，优化考核指标，提升包括农民持续增收、绿色发展、生态环境保护等方面的权重，做到考核体系定量与定性相结合，根据地区发展状况，动态调整考核体系。将考核与各级党政领导班子和领导干部实绩考核挂钩，激发领导干部工作热情，提升工作动力。与高质量发展综合绩效评价衔接，增加乡村发展方面的考核内容，统筹城乡融合发展与农业农村优先发展。考核结果作为干部选拔任用、评奖评优、问责追责的重要参考。

8.7 动员体系衔接

坚持和完善东西部协作和对口支援、社会力量参与帮扶机制。促进东西协作与对口支援转为由脱贫攻坚协作转为乡村振兴协作，优化协作机制，完善项目管理机制，促进交流学习，鼓励资源流动。激励非政府主体参与脱贫攻坚成果巩固与乡村振兴工作。充分动员社会力量参与乡村工作，优化利益联结机制，保证资本对乡村发展的正向作用，使更多有效资源输入乡村。提高动员精准度，实现乡村需求与市场资源精准对接。脱贫地区应动员本土企业参与地区发展，充分利用企业本土优势，增强群众信任感，带动区域经济发展和人口稳定就业增收。优化

监督管理机制，防止因社会资源进入乡村导致的圈地占地、环境污染、风险转嫁、改变土地用途等恶性问题，既要保障乡村发展投入主体的积极性，又要保证主体参与的合法性和可持续性。

8.8 发展规划衔接

从启动时间看，脱贫攻坚于 2013 年正式开始，至 2020 年末开始取的全面胜利。乡村振兴于 2018 年提出，于 2020 年 12 月 26 日十九届五中全会提出全面实施乡村振兴战略，各地方政府乡村振兴规划多为 2018 或 2019 年作为起始之年，乡村振兴与脱贫攻坚存在三年的交汇期。现阶段，在各个地方政府的乡村振兴规划中，涉及脱贫攻坚成果巩固拓展、与乡村振兴衔接的内容屈指可数，在第二个乡村振兴五年规划到来之前，应该充分利用 2021、2022 两年，各地方政府应组织人力物力对脱贫攻坚过程中所产生的扶贫产业、扶贫项目、扶贫队伍、扶贫人才、扶贫金融服务、地方性扶贫政策、专项扶贫资金等进行充分的摸底核查、分类整理工作。在进行乡村振兴第二个五年规划以及十四五规划时，将扶贫既有与振兴所需相结合，实现两者融合，将脱贫攻坚成果巩固，逐步纳入乡村振兴这个更大的发展平台中，做好时序和内容衔接。

结语

中国的脱贫攻坚战略实现了世界上人口基数最大的国家的全面脱贫，为世界消除贫困树立了中国样板、贡献了中国力量、体现中国智慧、提供了中国方案，也为乡村振兴实现中华民族的全面振兴奠定了坚实的基础。站在人类社会发展的历史潮头，面对全球百年未有只有变化，唯有坚定不移的实施乡村振兴战略，夯实粮食安全的基底，构建生态安全的体系，筑牢民族文化的灵魂，治理有效、才能实现中华民族的伟大复兴。