

# “十四五”期间中国巩固拓展脱贫攻坚成果推进策略<sup>\*</sup>

张琦 万君

(北京师范大学中国扶贫研究院,北京,100875)

**摘要:**巩固和拓展脱贫成果是中国“十四五”期间脱贫地区的重要任务,这既有强烈的现实需求,也有时代发展需要。对此,国家需要以守住不发生规模性返贫的底线目标和经得起历史检验的重大使命来巩固脱贫攻坚的减贫成效;以持续缩小居民收入差距、推动实现共同富裕的目标巩固拓展持续增收机制;以提升城乡公共服务均等化水平为目标巩固基础设施和公共服务成果;以提升县域发展和基层治理水平,接续推进乡村振兴为目标巩固拓展脱贫攻坚的制度成果;以改革创新为目标,把脱贫攻坚的精神和价值成果拓展到农村改革和国家治理领域。而要做好巩固和拓展脱贫成果,在推进策略上需要把握六大战略转型,在时序推进策略考虑采取分两个阶段有序推进,空间策略推进上根据三类不同地区实际采取分区域差异性推动。

**关键词:**巩固拓展脱贫攻坚成果;总体思路;策略

脱贫摘帽不是终点,而是新生活、新奋斗的起点。巩固拓展脱贫成果是过渡期内脱贫地区的重要工作,也是“十四五”期间农村工作重点任务。2020年以来,党中央多次部署相关工作。2020年中央农村工作会议明确了从脱贫之日起设定5年过渡期,用于巩固脱贫成果,实现由脱贫攻坚向全面推进乡村振兴平稳过渡。随后,中共中央、国务院印发《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》,明确了巩固拓展脱贫攻坚成果的总体要求和重点工作部署。2021年中央农村工作会议召开前夕,中共中央政治局召开常委会会议专题研究“三农”工作,强调“乡村振兴的前提是巩固脱贫攻坚成果,要持续抓紧抓好,让脱贫群众生活更上一层楼。要持续推动同乡村振兴战略有机衔接,确保不发生规模性返贫,切实维护和巩固脱贫攻坚战的伟大成就”。随后,2021年中央农村工作会议提出了2022年“三农”工作的“两条底

线”,其中一条底线就是巩固脱贫成果确保不发生规模性返贫。

学术界对于上述重大问题也有较多的研究成果。例如一些学者从总体上分析了2020年后巩固脱贫成果战略选择(张琦等,2019),分析了设置过渡期的政策指向和多重意蕴,分析了巩固脱贫成果的形式和任务(黄承伟,2021)。他们认为巩固和衔接需要处理好二者关系并形成长效机制(尹成杰,2022),也需要认真细致总结脱贫攻坚成果和经验,并在此基础上推动巩固脱贫成果的工作(杜鹰,2021)。巩固脱贫成果是“十四五”时期中国农村发展的核心重大问题之一(魏后凯,2020),要从基本公共服务、产业就业、绿色发展、国家扶持与社会参与等方面巩固脱贫成果(孙久文等,2021)。过渡期要强化扶贫资产管理(杜志雄等,2022),其中社会保障、发展基础、产业升级等是巩固脱贫成果的关键环节(左停等,2021),化解风险作为主要

<sup>\*</sup> 项目来源:国家社会科学基金青年项目“贫困治理视角下精准扶贫政策绩效评价研究”(编号:17CSH013),中国国际扶贫中心“共同富裕目标下的乡村振兴战略”课题

视角是巩固脱贫成果的措施和方法(汪三贵等, 2021), 政策性农业保险(徐婷婷等, 2022a)、“保险+期货”(徐媛媛等, 2022b)、农产品电子商务(宋瑛等, 2022)等措施会发挥更大作用, 继续坚持绿色发展的导向(冯丹萌等, 2021), 继续发挥驻村帮扶、东西部协作等重点环节对巩固脱贫成果的制度支撑作用(王晓毅, 2022), 采取。还有学者分析了巩固脱贫成果开局之年的政策变动和政策效果, 分析了巩固拓展和衔接的关系(林万龙等, 2022)。但是, 由于“巩固拓展脱贫成果与乡村振兴有效衔接”这一政策语境, 巩固拓展脱贫成果的研究往往也与防止返贫、与乡村振兴有效衔接等问题联系和混杂在一起, 不利于厘清重大理论问题和指导实际

工作。此外, 就目前的研究来看, 有关拓展脱贫攻坚成果研究不少, 但仍然有些分散和不系统, 尤其是对巩固拓展脱贫攻坚成果的策略方面研究, 并不多。

据此, 本文聚焦巩固拓展脱贫攻坚成果策略进行初示研究和分析, 通过厘清脱贫攻坚成果, 分析巩固拓展脱贫成果的总体策略, 从而明确巩固拓展脱贫成果的目标、重点、路径, 科学客观回答巩固和拓展脱贫攻坚成果的难点思路和策略等, 这无论对总结中国特色反贫困理论理论和中国特色减贫道路的实践经验及未来乡村振兴战略发展都有着重要的意义和价值。

## 一、策略推进需要把握的背景: 中国脱贫攻坚取得的历史性成果

要科学确定策略, 首先必须对中国脱贫攻坚成果进行总结, 这是巩固拓展脱贫攻坚成果策略的基点。关于脱贫攻坚成果, 理论界和实践界都进行了很多方面总结, 归纳起来为三大类系列成果。

1. 脱贫攻坚取得了彪炳史册的直接成果。第一, 减贫成果。9899 万建档立卡人口脱贫, 832 个贫困县全部摘帽, 12.8 万个贫困村全部出列, 区域性整体贫困问题得到解决, 绝对贫困彻底被消除。第二, 产业和就业成果。在脱贫攻坚期间, 90% 以上的建档立卡人口得到产业和就业的帮扶, 这方面的成果包括脱贫攻坚期间建成了各类产业基地 30 万个, 开拓了旅游扶贫、光伏扶贫、电商扶贫等新业态, 摘帽县形成了 2~3 个主导产业, 投资建设了与农村产业发展有关的高标准农田 2.1 亿亩、农产品初加工设施 4.3 万座, 培育了市级以上龙头企业 1.44 万家, 发展了农民专业合作社 71.9 万家, 创建了各类扶贫产业园等<sup>①</sup>。开发、对接、服务了年均 2000 万人的就业机会, 以及建设各类扶贫车间 32688 个, 培育贫困村创业致富带头人 41 万多人等<sup>②</sup>。第三, 基础设施成果。主要是水电路气房讯等基础设施, 特别是农村危房改造工程、农村饮水安全和巩固提升工程、“四好农村路”、农村电网建

设等长期地、持续地改善农村基础设施的国家级工程产生的各类成果。第四, 基本公共服务成果。教育、医疗、文化、社会保障等基本公共服务领域的各类成果, 例如改造贫困地区义务教育薄弱学校 10.8 万所, 基本全覆盖的基层文化中心, 基本全覆盖的二级以上医院等。第五, 集体经济和扶贫资产。2020 年底全国贫困村的村均集体经济收入超过 12 万元。在脱贫攻坚期间, 各级财政资金和社会扶贫资金还形成了巨量的扶贫资产, 有基础设施性质的公益性资产, 有产业基地、光伏电站等经营性扶贫资产, 有资产收益扶贫项目形成的权益性资产, 还有一些到户的扶贫资产。第六, 易地扶贫搬迁成果。既有搬迁的安置点, 也有围绕安置工作形成的扶贫车间、基础设施、产业园区、就业机会等。第七, 脱贫地区和人口的内生发展动力。基础设施公共服务等条件的改善极大的增加了脱贫地区的内生发展动力。脱贫群众的精神风貌也焕然一新, 致富热情高涨、主人翁意识显著提升、现代观念不断增强、文明新风广泛弘扬。

2. 逐步形成了中国特色社会主义减贫道路和中国特色反贫困理论的制度性成果。第一, 精准扶

<sup>①</sup> 国务院新闻办·农业农村部: 产业扶贫政策覆盖 98% 贫困户, <http://www.scio.gov.cn/video/42600/42601/document/1694780/1694780.htm>

<sup>②</sup> 中国政府网·国务院新闻办发布会介绍就业扶贫实施有关工作情况和主要成效, [http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/19/content\\_5562757.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/19/content_5562757.htm)

贫精准脱贫历史性创新,即对贫困人口精准识别、精准管理的工作机制。脱贫攻坚期间通过建档立卡,实现了对所有建档立卡户的精准管理,“为精准扶贫扣好了第一颗扣子”,第一次实现了信息到村到户到人,第一次精确分析致贫原因和脱贫需求,第一次构建起全国大集中的信息平台。这种精确的工作机制以及形成的历史数据,也是脱贫成果中重要的一部分。第二,责任机制。主要是“五级书记一起抓工作”的机制。第三,覆盖全国贫困地区的驻村帮扶机制及其衍生成果。在脱贫攻坚期间,驻村帮扶工作形成了系统、具体、精准的工作机制。经历过脱贫攻坚战的锤炼,全国累计选派的25.5万个驻村工作队,300多万名第一书记和驻村干部,也是脱贫攻坚产生的宝贵成果之一。第四,富有成效独具特色东西部协作机制。脱贫攻坚期间汇聚了各方力量,东西部协作和对口支援起了重大的作用,东部9省帮扶中西部14省份,东部343县市区结对帮扶573个西部贫困县,累计投入帮扶资金1005亿元,互派干部13.1万人次,东部投资中西部累计1.1万亿元。第五,全面高效刚性化的考核评估机制。脱贫攻坚期间实行最严格的考核评估机制,探索完善了第三方评估制度,为脱贫成果经得起实践和历史检验夯实了基础。

3. 脱贫攻坚取得精神和文化思想价值成果。第一,伟大的脱贫攻坚精神。脱贫攻坚伟大斗争中

## 二、巩固拓展脱贫攻坚成果推进策略总体目标和基本要求

巩固拓展脱贫攻坚成果是基于强烈现实需求和未来发展长远需要。可以说,脱贫攻坚成果是在“总体动员+强力攻坚”模式下取得的成果,无论是减贫成果、制度成果还是精神和价值成果,都是在国家制度优势主导引领下实现的,这实际上反映了中国的社会主义制度和政治优势。“十四五”期间,如何制定最优的策略,保持巩固拓展脱贫攻坚成果任务和农业农村现代化长期可持续发展总目标相结合,则是现阶段即“十四五”期间关键。例如扶贫产业普遍存在的农产品卖难的问题,如果在克服不足基础上保持更加持续的发挥作用,需要巩固。有些成果是投入了大量的资源才形成的,并且能够持续的服务乡村振兴、农业农村现代化、国家治理现代化等更加宏大的国家战略目标,例如扶贫

锻造形成的“上下同心、尽锐出战、精准务实、开拓创新、攻坚克难、不负人民”的脱贫攻坚精神。第二,农村基层治理中数字化治理的技术应用。以往通常认为基层治理特别是农村治理情况复杂多变,数字化治理将面临很大的挑战,特别是需要一些需要发挥群众工作优势的领域。脱贫攻坚的一些数字化治理方式表明数字化治理在基层治理和农村治理领域还是能发挥重大的作用。第三,资源资本和资产的高效率动员配置能力即国家和社会的资源向落后地区持续投入的发展导向能力全面提升。脱贫攻坚期间,构建了强大而持续的资源支持和投入体系,各类资源持续向贫困地区、落后地区源源不断的投入。各级财政不断加大投入力度,专项财政资金累计超过1.6万亿,土地增减挂钩调剂和流转资金、小额扶贫信贷、东西部协作企业扶贫资金,各类涉农资金真正且持续的不断投入到落后地区和贫困地区。第四,践行习近平生态文明思想的生态优先、绿色发展的高质量发展价值取向成功实现。习近平总书记“两山理论”指引不少贫困地区通过绿色发展实现减贫效果,为落后地区利用绿色资源实现后发追赶提供了理论支持和指引,实践也证明了“两山理论”的正确和绿色发展的重要,这种生态优先绿色发展的价值取向,也是脱贫攻坚期间成功实践而形成的重要成果,更是中国特色社会主义思想在脱贫攻坚中的典型示范。

资产等减贫成果,精准管理和考核评估等制度成果,则需要拓展方面进行谋划和全面提升等等,因此,巩固拓展脱贫攻坚成果源于强烈的现实需求,巩固是为了让首次实现农村消除绝对贫困的伟大成就经得起历史的检验,拓展是为了让脱贫攻坚成果更好的服务国家治理的长远需求目标,为第二个百年目标开好局起好步,为农业农村现代化和乡村全面振兴奠定好坚实的基础。因此,巩固拓展脱贫攻坚成果策略的总体目标和基本要求主要体现在五个方面:

第一,以守住不发生规模性返贫的底线目标,这是巩固拓展脱贫攻坚成果策略根本前提和基点。尽管农村贫困人口达到了全部脱贫目标,但还存在不少贫困户发展基础脆弱,收入增长的可持续性不



强,就业不稳定等因素返贫的可能性风险仍然存在。一些边缘户、突发严重困难户,因病因灾因意外事故返贫的可能性大。需要以这三类户为重点人群,以守住不发生规模性返贫为底线目标,以经得起历史检验的重大使命感持续巩固减贫成效,这是考验脱贫攻坚成果是否能经得起历史性检验的关键。

第二,以持续缩小居民收入差距、推动实现共同富裕的目标巩固拓展持续增收机制,这是制定巩固拓展脱贫攻坚成果策略的关键点。越来越多的证据表明,脱贫人口特别是较低收入的脱贫人口持续增收的压力较大,脱贫地区、脱贫人口的收入差距也开始出现分化,此外,从全国来看,农村居民收入差距严重,且呈现扩大趋势(杜鹰,2021)。例如,调查数据发现人均纯收入最低5%和10%的脱贫户政策性收入占比高,返贫风险大,并且脱贫农户之间出现明显分化(林万龙等,2022)。根据农村居民可支配收入五分数据组显示,农村居民20%收入最低组占20%最高收入组的比重持续下降(檀学文等,2021)。这种趋势不利于缩小收入差距,也不利于解决发展不平衡不充分问题,更不利于推动实现共同富裕。基于此,脱贫攻坚期间形成的农户持续增收机制既需要巩固也需要拓展。从巩固的角度看,需要巩固脱贫人口特别是收入较低人口的持续增收机制,确保他们收入持续增加并且与其他群体收入逐步缩小。从拓展的角度来看,需要拓展增收机制到更大的范围和群体,促进欠发达农村地区经济可持续发展和低收入人口收入持续增长,以解决发展不平衡不充分问题,进而促进共同富裕目标的实现。当然,更加重要的还包括脱贫攻坚期间形成的持续增收机制是产业、就业、集体经济、扶贫资产、社会保障、转移支付等多种手段共同作用的结果,在新形势下还面临很多挑战。在产业方面,有市场化不充分、同质化严重、经营效益不高、经营主体和人才不足等问题。在就业方面,有就业机会不稳定、就业层次偏低、劳动保障水平不足、就业培训效果不明显、公益性岗位福利化倾向严重等问题。集体经济对收入增长贡献小。扶贫资产管理、权属、运营、效益、分配各个环节还存在较多问题。转移支付和社会保障手段对收入增加有一定贡献,但财政压力越来越大,福利化倾向、可

持续性不足等问题也依然存在,这些都是新时期尤其是以持续缩小居民收入差距、推动实现共同富裕的目标下需要重点考虑关键点。

第三,以提升城乡公共服务均等化水平为目标巩固基础设施和公共服务成果,这是巩固拓展脱贫攻坚成果策略的基本和长远保障。目前脱贫地区的基础设施实现了长足的进步,存在的主要问题是重建轻管护,还有一些地区一些领域的基础设施因为各种原因建设水平较低。在公共服务方面,脱贫地区和其他地区则存在系统性差距,提升公共服务均等化水平任重道远、道阻且长。特别是城镇化进程造成大量人才流失、特殊群体留守乡村的局面,给脱贫地区巩固拓展公共服务带来新的挑战。根据全国人口变动情况抽样调查,乡村文盲、女性文盲占比近年不降反升(魏后凯,2020),青壮年、有知识、有能力自主使用公共服务的群体大多在外打工,公共服务的可得性和可及性面临新的挑战。这就带来一系列的新问题,例如,老年人贫困问题,缺乏社会支持、公共服务、社会保障的老年人容易重新陷入贫困。农村教育问题,脱贫地区教育质量整体较差,目前还没有从本质上消除代际的不平等和差异,并且在一些地区和群体之间呈现扩大的趋势。因病返贫的问题,过渡期内医疗补贴政策的变动,会给脱贫户参保带来什么样的变化,会不会产生大规模的因病返贫,这些都亟待评估和研究预案。贫困空间转移的问题,如果进城务工农民在工子女教育、医疗、社会保障等公共服务方面问题不能得到及时解决,就会产生贫困从农村向城市的转移。

基于此,从巩固的角度来看,需要持续加强对脱贫攻坚期间形成的基础设施的管理和维护,逐步提升公共服务水平、质量,防止出现新的贫困、防止返贫,阻断贫困代际、群体、空间的传递和转移。从拓展的角度来看,需要建立城乡统一的公共服务体系为目标,不断提升公共服务均等化水平。

第四,以提升县域发展和基层治理水平,接续推进乡村振兴为目标是巩固拓展脱贫攻坚制度成果策略实现的最优选择和新的长期驱动力。脱贫攻坚期间形成良性的工作机制,是巩固拓展脱贫成果、接续推进乡村振兴的宝贵财富。近两年,由于机构调整、人员变动等原因,这些工作机制在基层

有所松动,支持落实不如脱贫攻坚期间严格。例如,精准识别和管理方面,由于国家没有统一部署的脱贫后建档立卡户相关数据采集,脱贫后的建档立卡数据质量有一定程度下降。基于脱贫攻坚期间的防止返贫工作建立了防止返贫监测系统,根据调研,数据质量远不如脱贫攻坚期间的数据质量,部分基础信息存在大量错误,有的地方甚至从2020年后就没有开展过相关工作。责任机制一度也有松动,乡村振兴机构调整后,巩固拓展工作有边缘化倾向,领导体制、考核评价等主要措施也有放松的迹象。

基于此,从巩固拓展脱贫攻坚工作本身来说,脱贫攻坚期间的工作机制在调整后继续发挥作用,例如精准管理机制、驻村帮扶机制、责任机制、东西部协作机制,这些机制基本延续的脱贫攻坚期间的内核,并且可以预见的是,它们既服务于巩固拓展也服务于乡村振兴的推进,因此还需加强和继续巩固。从拓展的角度来看,这些良性工作机制是提升基层治理水平乃至县域发展的抓手,相关机制可以拓展到乡村振兴和基层治理的其他领域。

第五,以创新改革为目标,把脱贫攻坚的精神和价值成果拓展到农村改革和国家治理领域,这是巩固拓展脱贫攻坚成果策略的新使命新责任。一方面,这些精神和价值成果能够引领和支撑农村发展。脱贫攻坚期间形成的脱贫攻坚精神,探索的数字化治理、资源持续向落后地区倾斜、绿色发展等

发展导向,对于巩固脱贫成果、乡村振兴具有重要意义,也能够引领和支撑农村发展。另一方面,这些精神和价值成果背后蕴含的创新精神能够为深化农村改革和国家治理现代化提供强大的动力。近些年,国家进入日新月异的新时代,经济发展进入新常态,需要农村改革和国家治理创新,农村改革确实也进入了深水期。但是,由于农村是中国社会的压舱石和稳定器,因此大多数农村改革都是以试点的形式出现,并一直停留在试点的阶段,一些农村改革的结果也并不如人意。脱贫攻坚期间,为了如期打赢脱贫攻坚战,从中央到地方都进行了创新探索,其中不乏制度突破。例如土地增减挂钩机制跨省交易,就是从原国土资源部牵头的片区和帮扶县开始探索实践,最终拓展到全国,这是农村土地利用制度方面重要的改革和创新。此外,一些新技术的治理理念,例如数字化治理、绿色发展等理念在脱贫攻坚期间得到了广泛的传播和应用。

基于此,脱贫攻坚的精神和价值成果需要在巩固期内不断的拓展和创新应用。从巩固的角度看,脱贫攻坚精神、数字化治理、资源持续向落后地区倾斜、绿色发展这些发展导向还需要继续巩固和加强,让这些价值取向继续支撑农村发展。从拓展的角度来看,一方面要将这些价值取向拓展到农村发展和国家治理的其他领域,另一方面要以脱贫攻坚精神为引领,鼓励创新,特别是围绕农村改革、基层治理、国家治理等核心领域开展创新。

### 三、巩固拓展脱贫攻坚成果策略的总体思路:实现六大战略新转型

完成脱贫攻坚目标任务后,从现实需求和总体目标看,“十四五”期间即2020—2025年,巩固和拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接成为新时期中国面临的新使命,要完成这样目标,需要注重六大战略转型。也就是说,不是为了巩固而巩固,也不是为了拓展而拓展,而是要将巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接与国家高质量发展、共同富裕和区域发展总体战略部署相结合相一致,同实现第二个百年目标和建立人类命运共同体相结合。

第一,从区域滚动到区域联动再到区域驱动的新转型。区域滚动是各个从区域滚动到区域联动再到区域驱动转变。区域滚动是各个行政区域由于产业分工而形成的天然的联系,可替代性较强,

联系较为简单。脱贫攻坚期间,通过培育各类产业,贫困地区外界已经建立了这种联系关系。从国际国内经济发展态势和脱贫地区可持续发展的要求来看,第一二三产业的产品复杂性提升速度很快,产业链条复杂性呈几何倍数增加,产业链条在空间上延展速度也很快。因此,多区域共同参与产业链条是必然趋势,需要加强区域联动,把区域看作一个整体、一个经济系统,而不是割裂的行政区域。基于此,巩固拓展脱贫成果,就需要实现从区域滚动到区域联动的转变,统筹脱贫地区重大产业功能区建设,构筑高质量的发展的增长极。从更长远的趋势来看,还需要实现从区域联动到区域驱动的转变,根据不同区域禀赋,充分挖掘区域资源,充

分发挥区域的比较优势,把区域本身打造成可持续发展的增长极,推动促进区域经济协同发展,彻底破解发展不平衡不充分的问题。

第二,从到村到户的精准脱贫到强化集体经济和县域经济的整体拉动推动新转变。集体经济和县域经济是脱贫群众持续增收和农村基层组织稳定的重要驱动力,是巩固脱贫成果的重要环节。脱贫攻坚期间通过“六个精准”实现了到村到户的精准脱贫,集体经济和县域经济有一定的发展。总体来看,村集体经济和县域经济发展有一些共性的不足,产业层次较低、市场竞争力不足、缺乏知名品牌,集体经济和县域经济的掌舵者经营水平较低、市场化意识较弱,带动群众增收的作用和可持续性都不够强,与其他地区特别是东部地区还有明显的系统性差距甚至质的差距。因此,巩固脱贫成果需要实现从到村到户精准脱贫向集体经济和县域经济整体拉动的转变,把集体经济和县域经济打造成脱贫地区持续发展的基石和动力,持续释放带动脱贫群众增收的作用,实现巩固和拓展脱贫成果的双轮驱动。

第三,从外部强力推动向内在自我发展能力的培育和成长新转型。脱贫攻坚期间,我国扶贫开发机制的总体特征是外源巨力推动下内源发展,在对贫困地区的资金、人力和政策资源投入的基础上,通过科学严格的体制机制实现和放大脱贫效果。内源自我发展能力有一定的提升,但脱贫攻坚的各类成果主要还是依靠外部强力推动实现和积累的(万君,2017)。这种外部强力推动的发展空间有限且边际成本越来越高,最终难以持续。因此,巩固拓展脱贫成果,需要实现从外部强力推动向内在动力自我发展能力的培育和成长转变。巩固脱贫攻坚期间逐步培养起来的内生动力,不断激发产业发展动力、激发市场因素和动力、激发教育动力、激发文化动力,拓展脱贫攻坚精神和好的农村工作机制,不断增强脱贫地区和脱贫群众的自我发展能力。通过自我发展能力的培育和成长,实现脱贫地区和脱贫群众的可持续发展和高质量发展。

第四,从农业农村的单向流流向构建双向平等流通的新型城乡关系新转型。由于国家发展战略、市场机制等因素,农业农村长期处于资源单向流出的状态,在脱贫攻坚期间,这种流出有所减缓,城市

资源有一定投入,但根本的趋势还没有改变。城乡间只有形成资源、要素双向平等流动互通的格局,才能更好的促进城乡融合发展。需要推动城乡要素平等交换、双向流动,改变农村要素单向流出的格局,形成工农互助、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型城乡关系。这是一项长期任务,需要在巩固拓展脱贫成果工作中逐渐突破;需要通过演唱产业链、发挥龙头企业和带头人作用、推动农业技术创新等手段,不断推动城乡产业深度融合。通过积极引进和吸引人才流入乡村,加强农民职业素质技能培训等手段促进城乡融合发展人才队伍。通过绿色发展和传播绿色理念,强化生态建设,促进城乡共同繁荣。通过保护与传承乡村优秀传统文化,开发旅游项目等手段,利用乡村资源打造特色乡村,拓展城乡融合发展的新平台。

第五,从物质规模数量向精神文化等综合素质及发展能力的全面提升新转型。脱贫攻坚的主要成果主要集中在有形的物质上,追求的是规模和数量,是经济社会特定发展时期和特定国家战略要求共同作用的结果,也是贫困地区发展必须要走的路。脱贫攻坚期间,通过追求这些物质规模和数量,实现了贫困人口增收、基础设施持续改善、公共服务覆盖范围提升、贫困人口生产生活条件改善的目的。打赢脱贫攻坚战以后,需要继续拓展提升,从追求物质规模和数量,向全面提升脱贫地区脱贫人口发展能力方向转变。需要更加注重解决精神贫困的问题,不断增强群众致富的积极性、主动性和创造性,激发群众主力力量和内生动力。巩固培育自力更生的精神,破除“等靠要”习气。加强基本公共文化培育,推动公共文化资源共享,促进精神力量发展。持续不断提高脱贫人口各类技能和能力素质。

第六,从重点解决国内减贫向开展全球减贫合作、推动“一带一路”等示范引领转型。从全人类减贫视角来看,中国脱贫攻坚为世界减贫作出了突出贡献,也为人类减贫探索出了新的路径方法,供世界各国分享。摆脱贫困一直是困扰全球发展和治理的突出难题,尤其是在全球贫困状况依然严峻、一些国家贫富分化加剧的背景下,我国提前10年实现《联合国2030年可持续发展议程》减贫目标,为世界减贫注入了信心和力量,探索的中国经



验和中国智慧能够为全球减贫合作提供示范引领。中国积极倡导构建设有贫困、共同发展的人类命运共同体。当今世界正处于百年未有之大变局,新冠肺炎疫情仍未完全得到控制,贫穷、饥饿、疾病侵扰着人们追求美好生活的希望和信心,世界减贫事业亟需明确的方向和可持续的措施,因此脱贫攻坚成

绩不仅属于中国,更属于世界。中国脱贫攻坚为世界减贫播下了希望的种子。开展国际减贫交流活动,有助于提升中国负责任大国形象,同时让世界更加全面和深刻地了解中国减贫实践,增强其他国家实现消除贫困和不平等、推进可持续发展目标的信心。

#### 四、巩固拓展脱贫攻坚成果的时序推进策略:分阶段有序推进

从时序上看,5年过渡期内是完全可以采取分阶段有序推进的策略。也就是说,对于脱贫地区来说,当前首要任务是巩固拓展脱贫攻坚成果,这也是设置5年过渡期的意义所在。在“十四五”期间,守底线是前提,全面巩固脱贫攻坚的各项成果。拓展和提升上是关键,把工作任务从巩固成果逐步拓展到乡村振兴等其他领域。总而言之,5年内各地要根据实际情况制定合理的时间表,分阶段完成巩固拓展脱贫攻坚成果的任务,在牢牢守住脱贫攻坚成果的基础上,拓展脱贫成果、为全面推进乡村振兴奠定基础 and 前提。

点也会有所差异。2016年,28个贫困县摘帽;2017年,125个贫困县3摘帽;2018年,283个贫困县摘帽;2019年,344个贫困县摘帽;2020年有52个贫困摘帽。2016年、2017年摘帽的脱贫县到目前农村的整体发展水平已经较高,防止返贫的压力不大,那么到2022年可以根据地方实际情况拓展脱贫成果,逐步向全面推进乡村振兴迈进,而对于2018年、2019年和2020年脱贫的县来说,巩固拓展脱贫攻坚成果是首要任务。总体来说,各地应该根据自身情况,在“十四五”时期的前2年内,重点做好脱贫攻坚成果的巩固工作。

因此,时间序列上可以采取两步走策略,第一,过渡期的前2年以巩固脱贫攻坚成果为主要任务,强基固本,提高能力,建立防止返贫和持续增收长效机制,尤其要注重补齐脱贫攻坚的短板,强化脱贫户“造血”能力,巩固提升脱贫质量,确保不发生返贫,守住不发生规模性返贫的底线,为乡村振兴打好坚实基础。第二,衔接期的后3年以乡村振兴为引领拓展脱贫攻坚成果,为巩固提升脱贫成果提供新要求、新动力和新保障。把巩固拓展脱贫成果纳入乡村振兴战略统筹布局、统一部署,推动乡村均衡发展,提升县域发展和基层治理水平,深化农村改革,探索国家治理创新水平。

从帮扶政策来看,过渡期内主要帮扶政策保持总体稳定。脱贫不脱政策、不脱帮扶、不脱责任、不脱监管,各种资源要素还要向脱贫地区和脱贫人口持续倾斜,资源投入、项目安排、有关政策不仅不能脱钩,还要加强。从防止返贫来看,要继续加强落实防止返贫监测和帮扶,对易返贫致贫人口实施常态化监测,继续精准施策精准帮扶。从社会舆论来看,要强化脱贫地区乡村振兴系统工作人员认识,不放松不懈怠,同时积极做好宣传,营造巩固拓展脱贫攻坚成果的良好风氛围。

**(一) 第一阶段(2021—2022年):继续加强和落实防返贫监测和帮扶,坚决守住不发生规模性返贫底线**

具体来看,重点是四项政策。第一,防止返贫类政策,严格“三户、三早、三用”。对脱贫不稳定户、边缘易致贫户和突发严重困难户三类户加强监测。在监测帮扶上关键要做到“早发现、早干预、早帮扶”,其中“早发现”是前提,鼓励各地通过大数据和行业部门数据共享等方式方法提高返贫监测效率和及时性。要瞄准风险,对症下药,确保“管用够用”。要根据意愿能力,针对性施策,确保“能用有用”。坚持开发式帮扶方针,激发内生动力,确保“适用实用”。

巩固拓展好脱贫攻坚成果,守住不发生规模性返贫是底线。脱贫攻坚战虽然取得全面胜利,但有些地方脱贫成果仍然脆弱,脱贫地区发展基础仍然薄弱,脱贫人口自我发展能力有待加强,一些扶贫产业刚刚起步,易地扶贫搬迁后续扶持任务更为繁重。5年过渡期内,脱贫县因脱贫摘帽时间不同,那么推动脱贫攻坚同乡村振兴有效衔接的时间节

第二,易地扶贫搬迁后续政策,重点在实现“安居、乐业”。要持续提升完善公共服务“软件”

和基础设施“硬件”，完善搬迁社区治理体系，加强社区文化建设，助力搬迁群众重新塑造新的社会关系网络，帮助搬迁居民能够“住得稳”。同时，要拓宽外出就业、就地就近就业渠道，支持自主创业，加强技能培训，提高搬迁居民收入水平，解决后顾之忧。

第三，兜底保障类政策，重在织密扎牢基本民生兜底保障安全网。5年过渡期内，保持社会救助兜底政策的稳定性。针对脱贫人口中完全丧失劳动能力或部分丧失劳动能力且无法通过产业就业获得稳定收入的人口，按规定纳入农村低保或特困人员救助供养范围。针对农村低收入人口，开展动态监测，准确把握低收入人口动态监测的对象和范围，推进低收入人口动态监测信息平台拓展和应用，健全分层分类救助帮扶机制。

第四，教育、医疗、住房、饮水等基础设施和公共服务类政策，逐步实现公共服务常态化高质量供给。推动控辍保学动态清零向常态清零转变，逐步实现由集中资源支持脱贫攻坚向统筹基本医保、大病保险、医疗救助三重制度常态化保障平稳过渡，进一步巩固提升农村供水水平，稳步推进农村饮水安全向农村供水保障转变。继续实施重点高校招收农村和脱贫地区学生专项计划，打造升级版“一村一名大学生计划”。对农村低保边缘家庭和未享受过农村住房保障政策支持且依靠自身力量无法解决住房安全问题的其他脱贫户给予支持，同时加快农房和村庄建设现代化。

## （二）第二阶段（2023—2025年）：以乡村振兴为引领拓展脱贫攻坚成果

在做好巩固脱贫攻坚成果、防止返贫的基础上，过渡期的后3年内要做好脱贫攻坚成果的再拓展、再创新和再应用，以乡村振兴为引领拓展脱贫攻坚成果，主要是拓展脱贫攻坚体制机制方面的成果，拓展脱贫攻坚精神，拓展脱贫攻坚以来形成的农业农村新发展理念。

第一，在体制上拓展脱贫攻坚成果。继续坚持完善中国共产党领导的国家治理体制，拓展脱贫攻坚期间“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制到乡村振兴和农业农村其他领域。从中央到地方要针对目前乡村振兴和农业农村工作领导体制存在责任不清、效率低下的问题，不断优化。制

定落实五级书记抓巩固拓展、乡村振兴、农村工作责任的实施细则，健全责任体系。要将现在对各地党委政府关于脱贫攻坚精力投入、责任落实等方面的约束性、操作性、量化的要求，能转到乡村振兴上来的要转过来，全面完成转制，层层压实责任，真正构建起责任清晰、各负其责、执行有力的乡村振兴和农业农村工作领导体制。

第二，在工作机制上拓展脱贫攻坚成果。过渡期内要完成三项机制的转型，包括社会动员机制从“超常规”向常态化转型，减贫治理机制实现特惠性与普惠性兼容，投入保障机制实现促进持续性与均衡性兼顾。脱贫攻坚期间，发挥重大作用的东西协作、定点帮扶机制要进一步完善，继续发挥作用。此外，要充分借鉴脱贫攻坚做法，不断强化考核评价机制。

第三，拓展脱贫攻坚精神和农业农村新发展理念。把“上下同心、尽锐出战、精准务实、开拓创新、攻坚克难、不负人民”的脱贫攻坚精神，拓展到巩固拓展工作、乡村振兴和农业农村工作中，指引农村工作更上一层楼。脱贫攻坚期形成的新的发展理念，例如绿色减贫、数字化治理等也要系统谋划、持续拓展，拓展到乡村振兴和农业农村工作中。

第四，将拓展脱贫攻坚好的措施到乡村振兴。一是拓展到产业振兴。产业政策要在帮助贫困人口实现产业发展和稳定就业与实现乡村振兴产业做大做强方面找寻合理的平衡，在实现脱贫地区产业升级的过程中惠及更多的农村人口，避免乡村振兴的产业扶持政策只惠及龙头企业和能人大户、违背缓解相对贫困的乡村振兴目标。二是拓展到生态振兴。脱贫攻坚在兼顾减贫和生态保护方面进行了很多探索，例如易地扶贫搬迁政策对安置点的布局规划的探索和尝试。“十四五”期间要继续坚持习近平总书记多次强调的“绿水青山就是金山银山”的理念，借鉴脱贫攻坚的经验，延续和完善包括易地搬迁、乡村旅游等绿色减贫方面的政策，同时积极创新绿色手段，实现乡村绿色可持续振兴。三是拓展到文化振兴。文化振兴重在教育。脱贫攻坚与乡村振兴在教育政策方面的衔接，首先，可以考虑将脱贫攻坚期间对于贫困家庭的教育扶贫政策拓展到非贫困人口和非义务教育阶段。其次，逐步将政策重点转移到提高学前教育普及率



和高中教育入学率上,条件较好的地区可将高中教育纳入义务教育阶段,实行12年免费教育。最后,创新性的政策和方式,解决农村优秀教师匮乏的问题,提升教育质量。此外,要借鉴脱贫攻坚期间各地“志智双扶”的政策和实践,不断提升乡风文明水平。四是拓展到人才振兴。脱贫攻坚与锻炼干部、人才培养的有机结合是我国特色扶贫的重要经验。在与乡村振兴衔接过程中,政府应继续发挥主

## 五、巩固拓展脱贫攻坚成果的空间策略:分区域差异化推进

在空间上,衔接期内要坚持区域差异化战略稳步推动。由于基础不同、条件不同,不同地区巩固和拓展脱贫成果的需求、基础、条件均有差异,作为衔接重点区域的脱贫地区发展条件、脱贫进度存在明显的差异,巩固拓展脱贫攻坚成果的难易程度也不相同,不同的条件需要不同的形式和路径,要求分别不同的地区、不同的重点内容采取区别对待的方式和时间表。因此,需要针对地区、乡村发展基础和阶段的差异性,因地制宜、分类推进巩固拓展脱贫攻坚成果。在实践中,鼓励地方根据实际情况和发展基础,探索适合本地区的路径,因地制宜地促进实际工作。巩固拓展脱贫成果,在空间区域上有三种类型:乡村振兴重点帮扶县、除重点帮扶县之外的摘帽县、其他有巩固拓展脱贫成果任务的地区。

### (一) 乡村振兴重点帮扶县区域策略

重点帮扶县是巩固拓展脱贫成果的重中之重,也是最需要补齐的短板。160个重点帮扶县绝大部分是原深度贫困县,大部分具有特殊的人文和地理属性,自然地理条件差、历史欠账多,主要存在三个方面的发展困境:防止返贫的任务特别重,持续发展的基础比较弱,与此同时区域相对集中,困难交织叠加。为了更好地帮助乡村振兴重点帮扶县,实现这些“难中之难”地区巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接,建议着重在以下几个方面下功夫:

第一,制度上赓续脱贫攻坚做法,健全党的全面领导的体制机制。首先,在中央统筹、省负总责、市县乡抓落实的农村工作领导体制基础上,营造良好的社会帮扶机制和帮扶氛围,加强干部人才支持。其次,要搭建各层级规划的协调沟通落实机

制,通过“内育”与“外引”相结合的政策,以“内育”培养乡土人才,以“外引”促进乡村人才的最优化配置,从而补足农村的人才短板。五是拓展到组织振兴。脱贫攻坚巨大成就的取得关键就在于强大的组织动员能力。在将脱贫攻坚的组织机制与乡村振兴衔接的过程中要继续优化驻村干部振兴、第一书记振兴、对口帮扶振兴等政策,提升乡村治理的领导能力。

可考虑以国家乡村振兴局规划财务司为枢纽构建顺畅的协调沟通落实机制,发挥规划项目的引领作用。最后,要构建严谨的监督考核评价机制。可考虑构建包括各级督查巡查和社会监督在内的监督体系,开展有效的考核评价。

第二,重点做好防返贫工作,做到“早发现、早干预、早帮扶”。在原发型积累性绝对贫困全面“清零”后,仍然有部分人群存在着返贫致贫的风险,脱贫成果不太稳固,能力型贫困或冲击型风险导致的次生型返贫致贫,将成为重点帮扶县治理转型的主要问题所在,脱贫不稳定人口、边缘易致贫人口以及受冲击性风险重创滑入低收入边缘的突发严重困难户,都极可能成为面临返贫或致贫风险的重点监测对象,这就需要重点帮扶县建立健全科学全面的综合治理及预警机制,给予衔接解决。

第三,持续巩固拓展脱贫人口的可持续增收机制。巩固脱贫成果的基础是脱贫人口可持续增收,要进一步突出产业就业的增收作用,倾斜建设一批能够持续带动增收的市场主体,税费上给予支持,培养一批管用的农技人员,支持建设一些乡村旅游工程。持续加强稳岗就业工作,增强培训的实用性,加强就业务工服务,加大劳务协作的力度,优化和切实发挥公益性岗位的作用。发挥扶贫资产的作用,管好用好扶贫资产,逐步增加脱贫人口的财产性收入。

第四,抓重点和促拓展相结合,巩固和拓展基本公共服务的均等化和可及性供给。首先,在教育重点领域,通过查补弱项、扩大供给、优化分配和完善保障等方式,改善乡村振兴重点帮扶县教育服务的均等化供给。优化“中西部欠发达地区优秀教师定向培养计划”中的名额分配方式,建立当年分

配名额与师资数量缺口挂钩的机制；引导乡村教师特岗计划，“国培计划”、大学毕业生支教计划名额向西南省份倾斜。其次，在医疗重点领域，通过查补弱院、加强建设、扩大供给和完善保障等方式，改善乡村振兴重点帮扶县医疗服务的均等化供给。以未达到二级甲等医院水平和没有远程诊疗能力的县医院为重点，大力开展医院结对帮扶并建立长效机制；进一步完善“县乡一体、乡村一体”的机制建设和大学毕业生支医计划，优化聘用机制，来提高乡村医疗专业队伍的供给规模。最后，适度拓展基本公共服务供给的惠及领域，向文化服务、生产生活服务、就业帮扶等方面延伸。

第五，拓展帮扶范围，多维度满足低收入人口发展需求。脱贫攻坚期内，尽管脱贫摘帽标准已从单纯的收入性贫困，拓展到了以“两不愁三保障”为重点的多维标准，但仍未能充分满足脱贫人口的多样化需求，尤其是对受能力贫困制约的发展需求关注不够。为此，重点帮扶县治理转型不仅要侧重于收入短缺、资源不足等经济层面的问题，更应进一步延伸到获取收入的能力受损或机会剥夺等领域，拓展到社会、人文和心理等综合维度，不仅要关注贫困对象的收入状况和生活质量，也要更加注重其地位尊严、公平权利、均等机会、能力素质、精神面貌和心理状态。

第六，总结前期脱贫经验，做好巩固拓展脱贫成果同乡村振兴有效衔接。一方面，要以重点帮扶县在产业、生态、组织、人才等领域取得的决定性成果和有益经验为基础，加大要素配置、产业发展等向农业农村倾斜的力度，推动乡村振兴稳步实施；另一方面，要充分考虑到不同区域发展阶段和乡村差异性，梯次有序推进重点帮扶县的“两大战略”有效衔接，全面统筹解决好局部与整体、特惠与普惠、福利与效率的相互关系，形成各具特色的治理路径和发展模式。

## （二）重点帮扶县之外的脱贫摘帽县区域策略

经过脱贫攻坚期间的持续帮扶，这些摘帽县的发展面貌得到了很大地改善，很多已经形成了一定规模的产业发展基础，当地的居民收入、公共基础设施、公共服务水平等综合发展水平已经相对较好。但是，这些地区仍然是易返贫致贫人口最集中的地区，防止规模性返贫仍然是这些地区在过

渡期主要的工作任务之一。此外，虽然在脱贫攻坚期间形成了一定的产业基础，但是这些摘帽县的扶贫产业大多是一些传统的低附加值的种养殖产业，且没有形成一定的品牌效应，难以扩大地区产业，产业链短且面临着一定的“断链”风险。因此，重点帮扶县之外的摘帽县，在过渡期内要重点做好三个方面的重点工作巩固拓展脱贫成果。

第一，防止发生规模性返贫。脱贫重在精准，防贫亦重在精准。一是完善返贫风险监测机制，把脱贫不稳定户、边缘易致贫户的生产经营、就业、股金分红等收入信息纳入返贫风险监测体系，借助大数据等现代信息技术处理手段，综合利用金融、医疗、教育、电子支付等收入支出信息，筛查出收入骤减、支出暴增的风险群体，对照上年收支情况，研判返贫风险。进一步优化完善“自下而上”的村、镇、县、市多层次信息传递机制，畅通自主申报渠道和快速研判机制。结合“自上而下”筛查机制和“自下而上”申报机制，及时全面识别风险群体。二是优化完善防返贫帮扶机制。针对风险户及其返贫致贫风险，精准施策，通过实施健康帮扶、教育帮扶、金融帮扶、就业帮扶、产业帮扶、社会救助、综合兜底保障等措施，对症下药消除返贫致贫风险。强化返贫风险分担机制，鼓励地方设立防贫基金，探索将产业经营风险、就业风险纳入防贫保险保障范围，着力降低因经营亏损、失业、重疾、突发灾害、重大事故等生活困难家庭返贫风险。

第二，提升产业发展现代化水平。产业现代化是新发展阶段地区获取产业竞争优势的关键抓手，也是脱贫地区发挥特色资源和制度优势，推进产业结构优化升级、提高经济核心竞争力的必然选择。一是提档升级基础设施，夯实产业发展根基。接续发挥财政支持和社会帮扶效用，强化脱贫地区农业农村基础设施“补短板”“强弱项”工作。加快推进数字农业、互联网农业、物流网络等新兴技术和新型基础设施在脱贫地区农村的布局 and 融合应用，构筑产业高水平发展的坚实支撑。二是延链补链强链，提升产业效益。围绕特色优势产业产销融合发展链条，以龙头企业为核心布局产业链上下游配套产业，针对产业链短板和空白，靶向引进培强一批带动能力强、经济效益好、科技含量高的项目和经营主体。实施更大力度的消费扶贫和电商赋能行

动,加大绿色、有机产品和地理标志认证力度,推进特色优势农业产品产销更好衔接。完善扶贫产业发展载体和平台,强化政策扶持和税费减免,推进人力、资本、科技等要素汇聚协同,从而更好地服务产业发展。创新完善产业链益贫机制,营造产业链、供应链、要素链、创新链、价值链、益贫链高效协同的产业链生态,推进扶贫产业向更高效益攀升。三是强化科技创新支撑,提升扶贫产业核心竞争力。推动龙头企业与科研单位组建创新联合体,围绕特色优势扶贫产业发展的核心技术需求和关键制约,加快实施一批重大科研攻关项目。推动脱贫地区围绕特色优势扶贫产业培育建立行业技术研发平台、公共技术服务平台等,打造科技、教育、产业、金融等紧密融合的创新体系,推进产学研用深度融合。抓紧制定出台特色优势农业生产技术、产品质量等标准体系,依托龙头企业、农业合作社、家庭农场等新型农业经营主体,推进特色优势农业标准化生产。

第三,大力推进乡村建设。把扩大内需战略同脱贫地区乡村建设行动有机结合起来,大力推进脱贫地区乡村建设,快速提升乡村宜居水平和居民获得感、幸福感、安全感。一是全面优化公共服务。实施脱贫地区公共服务提升工程,推动教育、医疗、养老、文化等公共资源向脱贫地区倾斜和流动。以乡镇所在地、中心村、易地搬迁集中安置区等为主阵地,全面推进各类基本公共服务及设施建设,快速实现基本公共服务城乡均等化供给。通过提高待遇、职级晋升倾斜、轮岗交流等手段引导优质服务资源向脱贫地区汇聚,优化提升其乡村公共服务质量。二是实施更大力度的乡村建设行动。对标对表美丽乡村建设标准,全面推进脱贫村水电路气信建设。以脱贫村为重点实施新一轮农村人居环境整治行动,继续抓好农村“三清三改三建三化”工作,打造更高质量的绿色宜居新农村。探索村民、群团组织、社会组织在社会治理中话语权和参与度双提升的制度化推进路径,健全完善共建共治共享的乡村基层社会治理制度,构建文明民主和谐的现代化乡村。

### (三) 中西部其他地区区域策略

这类地区比前两类地区发展程度要高,面临的更多的是新问题新挑战,既要巩固脱贫成果,更要

拓展脱贫成果,重在拓展脱贫成果。总体来看,普遍存在四个方面的问题,一是面临着资源的比较优势尚未被充分开发的问题;二是面临着财政自给能力低、“三保、三支”压力大的问题;三是面临着未来发展走“土地财政”路径的问题;四是面临着高效率企业资本流出和人才流出的问题。鉴于此,建议采取以下策略。

第一,拓展脱贫成果,将产业振兴与生态振兴相统筹,系统性发展生态经济和绿色经济。部分地区自然环境资源丰富,但未能得到充分合理的发掘利用,建议未来通过创新机制,逐步实现生态产品的市场化、品牌化,将欠发达地区巨大的生态资源转化为可供地区持续发展的绿色资本,实现保护与发展的“双赢”。一方面,自然资源丰富、环境优美的地区可以因地制宜发展生态旅游、森林康养、中草药种植、生物制药、生态养殖等产业,形成支柱产业、特色产业,提高自身造血能力。另一方面,国家应该加大生态补偿力度,提高碳交易指标价格,在保护生态的同时兼顾民生。

第二,拓展公共服务成果,逐步推动基本公共服务均等化,共享发展成果。一是在硬件和软件上不断提升教育服务水平,在教育服务方面逐步实现城乡均等化。加大对低收入人口的培训力度,实现培训种类的多样性、培训人口的针对性、培训效果的持续性,帮助低收入人口更好地实现就业。二是着力提升公共卫生服务水平。逐步加强乡村医疗建设投入力度,改善乡村卫生站的医疗条件,定期组织乡村医生的培训,提高低收入人口的医疗报销比例,推动实现医疗服务均等化水平。三是增加对低收入人口的社会保障力度,探索城乡统筹的低收入人口的长效帮扶机制。不断扩大社会保障覆盖面,同时,逐步上调农村地区社会保障的金额。

第三,增强政策效应追踪,多手段评估政策效果,为其他地区巩固和拓展脱贫成果提供示范和借鉴。过渡期的各种帮扶是一个重要的政策干预,对农业农村各类资金使用效率和效果进行综合评估具有重要的政策研判价值,同时也是对外宣传社会主义特色道路科学价值的重要窗口。建议通过乡村振兴信息化建设、县域发展指标的监测等手段,形成区域间和区域内的跨期可比详实数据共享平台。通过随机实验方法,选择试点进行为期3~5



年的跟踪分析。通过现代先进研究方法,对农业农村发展进行政策评估研究。

### 参考文献

1. 张琦,孔梅.“十四五”时期我国的减贫目标及战略重点.改革,2019(11):117~125
2. 黄承伟.设立脱贫攻坚过渡期的政策指向和多重意蕴.人民论坛,2021(11):49~52
3. 尹成杰.巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的长效机制与政策研究.华中师范大学学报(人文社会科学版),2022,61(1):25~30
4. 杜鹰.认真总结脱贫攻坚实践经验切实巩固拓展脱贫攻坚成果.宏观经济管理,2021(6):4~9
5. 魏后凯.“十四五”时期中国农村发展若干重大问题.中国农村经济,2020(1):2~16
6. 孙久文,林丽群,傅娟.“十四五”期间巩固拓展脱贫攻坚成果研究.学术研究,2021(1):83~89
7. 杜志雄,崔超.衔接过渡期扶贫资产差异化治理研究.农业经济问题,2022(1):40~51
8. 左停,李颖,李世雄.巩固拓展脱贫攻坚成果的机制与路径分析——基于全国117个案例的文本研究.华中农业大学学报(社会科学版),2021(2):4~12+174
9. 汪三贵,郭建兵,胡骏.巩固拓展脱贫攻坚成果的若干思考.西北师大学报(社会科学版),2021,58(3):16~25
10. 徐婷婷,孙蓉.政策性农业保险能否缓解贫困脆弱性——基于典型村庄调研数据的分析.农业技术经济,2022a(2):126~144
11. 徐媛媛,李剑,王林洁.“保险+期货”服务地方优势特色农产品价格风险管理——运行机制、突出问题与政策融合空间.农业经济问题,2022b(1):114~127
12. 宋瑛,谢浩,王亚飞.农产品电子商务有助于贫困地区农户增收吗——兼论农户参与模式异质性的影响.农业技术经济,2022(1):65~80
13. 冯丹萌,许天成.中国农业绿色发展的历史回溯和逻辑演进.农业经济问题,2021(10):90~99
14. 王晓毅.实现脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接.人民论坛,2022(1):10~17
15. 林万龙,梁琼莲,纪晓凯.巩固拓展脱贫成果开局之年的政策调整与政策评价.华中师范大学学报(人文社会科学版),2022,61(1):31~39
16. 万君,张琦.“内外融合”:精准扶贫机制的发展转型与完善路径.南京农业大学学报(社会科学版),2017,17(4):9~20+156
17. 檀学文,谭清香.面向2035年的中国反贫困战略研究.农业经济问题,2021(12):126~136

## The General Guidelines and Spatiotemporal Strategies for Consolidating and Expanding the Achievements of Poverty Alleviation

ZHANG Qi, WANG Jun

**Abstract:** Consolidating and expanding the achievements of poverty alleviation is an important task for poverty alleviation areas during the transition period. The achievements of poverty alleviation not only include direct achievements related to poverty reduction, but also institutional achievements as well as spiritual value achievements. There is a strong practical need to consolidate and expand the achievements of poverty alleviation, and five overall goals need to be achieved. Consolidating and expanding the achievements of poverty alleviation requires the realization of six strategic transformations and should be carried out in an orderly manner as to time and be steadily promoted in three different regions as to space.

**Key words:** consolidate and expand the achievements of poverty alleviation; overall thinking; strategy

责任编辑:吕新业