

乡村振兴新阶段甘肃省解决相对贫困问题的制度构建

乔德华¹, 马丽荣², 陈文杰¹, 白贺兰¹, 莫琪江³, 展宗冰⁴, 王统勋¹, 赵荆玉¹,
贺春贵⁵, 刘锦晖¹, 张邦林¹, 王建连¹, 班明辉⁵

(1. 甘肃省农业科学院农业经济与信息研究所, 甘肃 兰州 730070; 2. 甘肃省农业科学院马铃薯研究所, 甘肃 兰州 730070; 3. 甘肃农业大学继续教育学院, 甘肃 兰州 730070; 4. 甘肃省农业科学院小麦研究所, 甘肃 兰州 730070; 5. 甘肃省农业科学院, 甘肃 兰州 730070)

摘要: 全面建成小康社会是我国进入乡村振兴新阶段的标志, 乡村振兴新阶段反贫困的战略重点是逐步解决相对贫困问题。相对于绝对贫困而言, 解决相对贫困问题更具有复杂性、长期性和艰巨性, 更需要措施的针对性、精准性和系统性, 必须建立起一整套系统化的政策制度体系。根据国家相关发展战略和甘肃省情实际, 以全面推进乡村振兴、促进农业农村现代化发展为主要目标, 采用系统分析法和层次分析法, 提出了建立涵盖收入增长体系、产业发展体系、人才培养体系、科技支撑体系、基础设施建设体系、金融服务体系、环境保护体系、社会保障体系、乡村治理体系等九大政策体系的《甘肃省解决相对贫困问题“1+N”长效机制》制度框架, 并针对性地提出了相关政策建议。

关键词: 乡村振兴新阶段; 相对贫困; 乡村振兴; 甘肃省

中图分类号: F323.8

文献标志码: A

文章编号: 2097-2172(2024)08-0687-09

doi: 10.3969/j.issn.2097-2172.2024.08.001

Institutional Framework for Addressing Relative Poverty in the New Stage of Rural Revitalization

QIAO Dehua¹, MA Lirong², CHEN Wenjie¹, BAI Helan¹, MO Qijiang³, ZHAN Zongbing⁴, WANG Tongxun¹,
ZHAO Jingyu¹, HE Chungui⁵, LIU Jinhui¹, ZHANG Banglin¹, WANG Jianlian¹, BAN Minghui⁵

(1. Institute of Agricultural Economics and Information, Gansu Academy of Agricultural Sciences, Lanzhou Gansu 730070, China; 2. Potato Research Institute, Gansu Academy of Agricultural Sciences, Lanzhou Gansu 730070, China; 3. College of Continuing Education, Gansu Agricultural University, Lanzhou Gansu 730070, China; 4. Wheat Research Institute, Gansu Academy of Agricultural Sciences, Lanzhou Gansu 730070, China; 5. Gansu Academy of Agricultural Sciences, Lanzhou Gansu 730070, China)

Abstract: Achieving a moderately prosperous society in all respects marks China's entry into a new stage of rural revitalization. The strategic focus of anti-poverty efforts in this new phase is the gradual resolution of relative poverty. Compared to absolute poverty, addressing relative poverty is more complex, long-term, and challenging, requiring targeted, precise, and systematic measures. A comprehensive system of policies and institutions must be established. Based on national development strategies and the actual situation in Gansu Province, and with the main goals of promoting rural revitalization and advancing agricultural and rural modernization, this paper uses system analysis and hierarchical analysis to propose the establishment of a '1+N' long-term mechanism for dealing with relative poverty in Gansu Province. This framework includes nine policy systems, i.e., income growth, industrial development, talent cultivation, technological support, infrastructure development, financial services, environmental protection, social security, and rural governance. The paper also puts forward relevant policy recommendations.

Key words: New stage of rural revitalization; Relative poverty; Rural revitalization; Gansu Province

反贫困是全人类共同发展的历史性任务, 实现共同富裕是中国特色社会主义的本质要求和中式现代化的重要特征^[1]。2020年全面消除绝对贫困、全面建成小康社会是我国进入乡村振兴新

收稿日期: 2024-02-28; 修订日期: 2024-05-07

基金项目: 甘肃省社科规划重点课题(20ZD005); 中国工程院战略研究与咨询品牌项目(2023-PP-03)子课题。

作者简介: 乔德华(1964—), 男, 甘肃灵台人, 研究员, 国家注册咨询工程师, 主要从事区域农业经济及反贫困问题研究工作。Email: qdehua@163.com。

阶段的重要标志, 乡村振兴新阶段反贫困的战略重点是逐步解决相对贫困问题。消除农村绝对贫困以解决“两不愁、三保障”为重点目标, 主要解决农民的“生存问题”, 生存问题解决好了, “发展问题”就必然成为新的历史任务。由于各地发展条件、发展基础不同, 而且随着经济社会的不断进步和发展目标要求的不断更新, 以及相对贫困的评价标准和相对贫困线的逐步调整, 解决相对贫困问题更具有复杂性、长期性和艰巨性, 更需要措施的系统性、针对性和精准性, 必须用系统化的思维和方式来应对这一复杂的系统工程, 建立起一整套系统化的政策制度体系。

提高扶贫措施的有效性是国内外在反贫困问题上长期探索的焦点, 也是我国精准扶贫、精准脱贫方略的精髓。精准扶贫、精准脱贫方略是以习近平总书记为核心的党中央系统总结我国扶贫工作经验, 针对扶贫攻坚关键阶段的具体问题和实际要求, 对打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会提出的基本方针和战略举措。进入乡村振兴新阶段, 如何提高解决相对贫困问题的针对性和有效性, 是我国提高脱贫质量、拓展脱贫成果、实施乡村振兴、跨越“中等收入陷阱”的关键问题。由于相对贫困的表现形式具有多维性、复杂性、潜在性和交叉性等特点, 因而解决相对贫困问题更应精准识别、精准施策, 必须采取针对性、系统性、协同性、机制性、制度性措施, 建立健全统筹协调、重点突出、立足当下、兼顾长远的长效机制, 循序渐进, 久久为功。

1 精准扶贫是我国实现脱贫攻坚目标的基本方略和理论精髓

从 20 世纪中叶以来, 世界各国和有关国际组织先后提出和实施了 5 种主要反贫困战略: 一是通过促进经济增长来解决贫困问题的“经济增长战略”; 二是采取边际再分配和生产性资产再分配的“再分配战略”; 三是将发展农村经济作为反贫困战略的“绿色革命战略”; 四是以提供教育、卫生和其他社会服务为重点的“社会服务战略”; 五是世界银行 1990 年提出的促使贫困者将其劳动力用于生产性活动, 以及向贫困者提供初级教育为主的“双因素发展战略”。这 5 种反贫困战略的实际运用, 虽使许多发展中国家实现了经济快速增长,

但均未能从根本上消除贫困, 表明反贫困是长期而艰巨的历程, 同时也从另一个侧面反映出这些反贫困战略的精准度不够, 其反贫困措施的针对性、有效性、配套性还不太理想^[2]。

自 1986 年起, 我国实行了政府主导的大规模脱贫攻坚行动, 先后经历了救济式扶贫、开发式扶贫以及自 2013 年开始的精准扶贫^[3]。中国扶贫战略主要有 3 种路径: 一是直接“输血”, 即采取社会救济政策, 以解决特困农民衣、食、住、行等问题, 但这种扶贫方式具有短期性、局部性、低水平的特点, 还使部分农民产生了“等靠要”的依赖思想^[2]; 二是培育贫困者的“造血”能力, 即使贫困者获得摆脱贫困所需要的知识、技术等智力条件和穷则思变的心理素质; 三是精准扶贫, 即在扶贫战略选择上, 既实施“输血”扶贫, 保证贫困者“两不愁、三保障”, 更重视铸就“造血”机能, 促使贫困者依靠自身努力、依托科技力量, 努力提高经济收入水平, 逐步摆脱贫困, 实现致富梦想^[2]。

精准扶贫是我国反贫困历程中的一项重大理论创新和实践创新, 精准扶贫理论是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分^[4], 是人类反贫困理论的中国实践和中国方案, 是扶贫实践的中国智慧和世界减贫事业的中国贡献。以人民为中心是精准扶贫理论的精髓和灵魂, 始终将人们对美好生活的向往作为奋斗目标, 充分体现了中国共产党人全心全意为人民服务的根本宗旨。通过精准扶贫方略的大力实施, 促使我国很好地解决了区域性整体贫困和农村贫困人口的对绝对贫困问题, 充分彰显了精准扶贫理论为民情怀的强大动力。

精准扶贫方略的基本内涵是: 解决“四个问题”(扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退), 做到“六个精准”(扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准)^[4], 实施“六项措施”(产业扶持、转移就业、异地搬迁、教育支持、医疗救助、社保政策兜底)^[5], 形成“九条途径”(发展特色农业扶贫, 引导劳务输出扶贫, 实施异地搬迁扶贫, 结合生态保护扶贫, 着力加强教育扶贫, 开展医疗保险和医疗救助扶贫, 实行农村最低生活保障制度扶贫,

探索资产收益扶贫, 健全留守儿童、留守妇女、留守老人和残疾人关爱服务体系)^[5], 最终实现精准脱贫。在脱贫攻坚阶段, 我国反贫困战略目标瞄准靶向的准心为“14个片区+重点县+贫困村+贫困户”, 将“个体脱贫”“县域脱贫”“区域性整体脱贫”与“全面脱贫”有机结合, 立足我国国情, 把握减贫规律, 出台一系列超常规政策举措, 构建了一整套行之有效的政策体系、工作体系、制度体系, 走出了一条中国特色减贫道路, 形成了中国特色反贫困理论^[6], 充分彰显出习近平新时代中国特色社会主义思想的强大优势。

全面建成小康社会后, 解决相对贫困问题的重点和难点仍然是深度贫困地区和深度贫困农民。在脱贫攻坚阶段, 我国在一些贫困地区扶贫成效不理想, 就是对贫困户识别不精准, 特别是对致贫原因的分析大多停留在“因病、因灾、因学、缺劳力、缺资金”等表象上, 而对“缺信心、缺产业、缺技术、缺能力”等深层次原因重视不够, 一些地方在“找穷根”上更多注重自然因素、历史因素、社会因素等客观原因, 而对贫困户及家庭主要成员的精神因素、受教育水平、自我发展能力等主观原因缺乏深刻剖析。甘肃省在脱贫攻坚过程中, 以“两不愁、三保障”为主要目标, 对贫困者致富能力的提升重视程度也很不够^[2], 相对贫困地区和相对贫困人口自我发展能力不足仍是乡村振兴新阶段解决相对贫困问题的主要任务。因此不但要精准识别扶贫对象, 更要精准剖析贫困原因, 这是乡村振兴新阶段解决相对贫困问题精准施策的逻辑起点。

乡村振兴新阶段解决相对贫困问题更要以精准扶贫理论为指导, 继续贯彻落实精准扶贫思想, 将进一步提高相对贫困群体生活品质作为新的奋斗目标, 立足相对贫困群体日益增长的美好生活需要, 针对相对贫困地区的短板和弱项, 因地制宜、分类指导、精准施策, 统筹推进乡村产业振兴、生态保护、教育发展、社会保障等工作, 使物质扶贫与精神扶贫有机结合、产业扶贫与扶志扶智有机结合; 正确处理好内因与外因的辩证关系, 将脱贫群体自我发展能力提升作为根本性、决定性措施来抓, 既要继续优化政策及人、财、物等资源配置, 加大基础设施建设力度, 优化外

部发展条件, 更要充分发挥相对贫困地区和相对贫困人口的主动性和创造性^[7], 将各种政策优化措施转化为脱贫群体的实践动能, 有效催生脱贫群体的内生动力, 促使内生动力与外部动力有效叠加、相得益彰, 形成强大合力。

2 乡村振兴新阶段反贫困的重点目标任务

随着我国反贫困事业从集中打赢脱贫攻坚战超常规举措逐步转向常态化提升脱贫质量, 主要目标瞄准靶向从彻底解决绝对贫困问题转向聚焦相对贫困问题, “三农”工作的重心也已转向乡村全面振兴。紧扣农业农村高质量发展主题, 把巩固拓展脱贫攻坚成果与有效解决相对贫困问题有机结合, 将造成相对贫困地区和相对贫困人口的现存条件改善与农民自我发展能力提升有机结合, 并在乡村振兴战略框架下统筹推进, 建立起适应新减贫阶段、新减贫目标特点的长效机制^[8], 既是实施乡村振兴的重要基础, 也是推进乡村振兴的重要抓手。

进入乡村振兴新阶段, 我国反贫困历程已跨入了一个新的历史阶段, 反贫困目标已由解决绝对贫困问题转型为逐步解决相对贫困问题, 反贫困战略必须由长期以来的“扶贫战略”转向“全面提升发展能力、发展水平、发展质量”的战略框架, 从“求生存”转向“求发展”。甘肃省应将可持续、高质量发展作为第一要务和解决相对贫困问题的关键措施, 全面推进农业农村优先发展、城乡统筹融合发展、区域经济均衡发展、社会经济协调发展、生态环境高质量发展, 用高质量发展的理念、方法, 努力促进乡村振兴战略实施, 弥补农村发展不充分短板、缩小城乡发展不平衡矛盾, 不断提高城乡低收入人群的生活质量和生活水平。

全面建成小康社会后, 就反贫困战略而言, 相对贫困已上升为我国减贫目标的主要矛盾, 而且相对贫困具有长期性和普遍性的特点。当前我国城乡之间发展不平衡、农业农村发展不充分已成为主要矛盾的主要方面^[9]。我国社会主要矛盾的变化对党和国家以及各级政府工作重心提出了新任务和新要求。乡村振兴新阶段甘肃省解决相对贫困问题的长效机制建设目标, 必须与我国“两个一百年”奋斗目标、乡村振兴战略的阶段目标, 以及甘肃省经济社会发展目标、乡村振兴战略实

施步骤相协调, 战略目标分为三大阶段: 近期目标(2021—2025年), 必须与国家和甘肃省“十四五”经济社会发展规划目标相配套, 与脱贫攻坚与乡村振兴过渡期有关政策相叠加; 中期目标(2026—2035年), 必须与国家和甘肃省乡村振兴战略实施的阶段性目标(乡村振兴取得决定性进展, 农业农村现代化基本实现)相配套; 远期目标(2036—2050年), 必须与国家发展战略目标和我国乡村振兴战略实施的终期目标(乡村全面振兴, 农业强、农村美、农民富全面实现; 建成富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化国家)相配套。

3 解决相对贫困问题的政策要求

自2012年起, 全国各省市自治区在以习近平同志为核心的党中央领导下, 开展了轰轰烈烈的脱贫攻坚战, 甘肃省更是乘势而上、主动作为, 2020年与全国同步完成彻底消除绝对贫困的艰巨任务, 一同进入了以解决相对贫困问题为主攻目标的乡村振兴新阶段。与绝对贫困相比, 相对贫困人口基数更大、贫困维度更广、持续时间更长、工作任务更重, 解决相对贫困问题更具有复杂性、长期性和艰巨性, 更需要措施的针对性、精准性和系统性。甘肃省在农民持续增收、多维贫困破解、内生动力激发、发展能力提升、体制机制创新等方面还需倍加努力, 这就要求我们必须从甘肃省进一步巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴战略实施的实际需要出发, 从持续“拓展收入渠道、提升发展能力、提高健康水平、提高生活品质、改善发展环境、优化政策机制”六个方面, 全面制定实施乡村振兴新阶段反贫困战略的政策体系。

乡村振兴新阶段解决相对贫困问题更要继续以精准扶贫理论为指引, 将进一步提高相对贫困人口生活水平、生活质量作为新的奋斗目标, 立足相对贫困人口日益增长的美好生活需求, 针对相对贫困地区的发展短板和制约瓶颈, 因地制宜、分类指导、精准施策, 统筹推进乡村产业振兴、生态保护、教育发展、社会保障、综合治理等工作, 促使农民收入持续增长与科技文化素质提高有机结合、产业培育与扶志扶智有效融合; 将相对贫困人口自我发展能力提升的内因作为根本性、决定性措施来抓, 同时积极创造良好的外部发展

环境, 既要继续优化政策及人、财、物等资源配置, 进一步加大基础设施建设力度, 着力优化外部发展条件, 更要充分发挥相对贫困地区和相对贫困人口的积极性、主动性和创造性, 将各种政策优化和环境改善措施转化为贫困地区和贫困人口的实践动能, 有效催生和激发相对贫困群体的内生动力, 促使相对贫困群体的内生动力与政策措施的外部动力有效叠加、共同发力, 形成强大的正向合力。

进入乡村振兴新阶段, 在解决相对贫困问题的政策体系建设方面, 既要对我国四十多年的扶贫政策进行系统梳理、与时俱进、深化改革、集成创新, 保持政策的稳定性、渐进性; 同时必须对乡村振兴与农业农村现代化“两大战略”统筹协调、有机融合, 以相对贫困地区经济社会全面发展和相对贫困人口自我发展能力全面提升为目标, 创新反贫困制度体系设计, 建立解决相对贫困问题的长效机制。

乡村振兴新阶段甘肃省解决相对贫困问题长效机制的建立主要从以下三个方面考虑: 一是以国家宏观政策体系为基本遵循, 提出甘肃省解决相对贫困问题的宏观目标, 探索建立相关政策体系的整体构架; 二是针对重点专项目标的实现提出具体政策制度措施, 并探索建立起一整套便利、管用、针对性强、具有可操作性的激励约束机制; 三是充分重视精准扶贫、精准脱贫过程中已取得的成功经验, 既满足于当下实际需要, 更要着眼于长远发展, 同时要善于借鉴国内外、省内外反贫困的理论成果和实践成果。

4 构建系统化反贫困制度体系的重要原则

党的十九届四中全会提出了“巩固拓展脱贫攻坚成果, 建立解决相对贫困的长效机制”的战略目标^[10], 这是对2020年以后我国贫困治理方略与目标任务的总体部署, 这就要求构建起全国一体化、省区市系统化的反贫困制度体系, 将逐步解决相对贫困问题作为我国反贫困事业的新目标, 将建立长效机制作为解决相对贫困问题的新举措。

系统化就是要将原来多个相互独立的专项制度或单项政策措施, 通过彼此衔接、深度融合, 形成同一体系内相互促进、共同发力、目标明确、分工协作的配套政策体系。系统化的重点要求和

主要方式是优化整合与集成创新,把分散的专项制度或政策措施有机衔接,实现各类资源共享和各行业、各部门、各地区协同共进,从而形成一个更加全面、更加系统、更有效率的有机整体^[11]。

4.1 将解决相对贫困问题与实施乡村振兴战略紧密衔接

脱贫攻坚与乡村振兴之间具有紧密的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑。脱贫攻坚与乡村振兴既有目标的一致性与交叉性,又有时间的次序性与政策的差异性,既有内在的紧密联系,又有各自的重点目标和具体措施,做好脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接,需要在体制机制、政策措施等方面进行全面探索。实施乡村振兴战略是解决“三农”问题的总抓手,其宏观目标是实现农村产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕^[12]。实施乡村振兴战略是巩固拓展脱贫攻坚成果、促进农业农村现代化进程、逐步解决相对贫困问题战略措施^[13]。2019年中央1号文件明确提出,“做好脱贫攻坚与乡村振兴的衔接,接续推动经济社会发展 and 群众生活改善”^[14]。在2020年决战决胜脱贫攻坚座谈会上,习近平总书记指出,要接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接,推动减贫战略和工作体系平稳转型,统筹纳入乡村振兴战略,建立长短结合、标本兼治的体制机制^[15]。2020年12月,中共中央、国务院专门印发了《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》,从实现二者有效衔接的重大意义、总体要求,以及建立健全巩固拓展脱贫攻坚成果长效机制、聚力做好脱贫地区二者有效衔接重点工作、健全农村低收入人口常态化帮扶机制、着力提升脱贫地区整体发展水平、加强脱贫攻坚与乡村振兴政策有效衔接、全面加强党的集中统一领导等八个方面,对如何实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接做出了全面部署^[12]。2021年2月,习近平总书记《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》中强调指出:“要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;对脱贫地区产业要长期培育和支持,促进内生可持续发展;对脱贫县要设立过渡期,保持主要帮扶政策总体稳定”^[16]。这为我们做好巩固拓展脱贫攻坚成果与

全面实施乡村振兴战略有效衔接明确了目标、指明了方向。2021—2024年连续4个中央1号文件的关键词都聚焦到“乡村振兴”。

4.2 将解决相对贫困问题与新型城镇化战略紧密结合

城镇化既是人口向城镇集中的过程^[11],也是产业向城郊或城市周边聚集的过程。中国特色的新型城镇化是以“人”的城镇化为核心、以“业”的集群化为目标,走以人为本、以城带乡、城乡互促、四化同步的发展之路,推动都市圈、城市带、县域经济和小城镇协调发展,实现城乡要素资源双向流动、持续协同发展。与2010年第六次全国人口普查相比,2020年进行的第七次全国人口普查结果表明,我国城镇人口增加2.36亿人,乡村人口减少1.64亿人,户籍人口城镇化率仅为45.4%,城镇人口比重上升14.21个百分点^[17]。城镇化是国家现代化的重要标志,我国与发达国家相比,城镇化率仍处于较低水平,如何有序推进农业转移人口市民化,提高户籍城镇化率,既是推进新型城镇化的需要,也是改善城乡结构、有效解决农村相对贫困问题的必然要求^[18]。

4.3 有效统筹城乡居民收入增长、分配调整机制

持续提高低收入群体经济收入水平,一方面,必须依靠自身产业发展、就业创业持续获得稳定收入,而且成为收入的主要来源。另一方面,解决相对贫困问题,巩固拓展脱贫攻坚成果,与国家或地区收入分配制度的健全完善密切相关^[11]。发展成果由人民共享,实现全体人民共同富裕是中国特色社会主义制度的本质要求,也是解决城乡发展不平衡、区域发展不协调的重要措施。分配制度是促进共同富裕的基础性制度。党的二十大报告明确提出,我国“城乡区域发展和收入分配差距仍然较大”,明确要求“完善分配制度”,“构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系”,努力提高居民收入在国民收入分配中的比重,提高劳动报酬在初次分配中的比重^[19];增加低收入者收入,扩大中等收入群体;完善按要素分配政策制度,多渠道增加城乡居民财产性收入;加大社会保障、转移支付等调节力度;引导企业、社会组织和个人积极参与公益慈善事业。采用收入分配机制调整有效解决相对贫困地区和相对贫

困人口的相对贫困问题主要有三条途径：一是适当增加脱贫农民的劳动报酬，提高农民工资性收入在初次分配中的比重；二是进一步完善税收调节机制、社会保障机制、转移支付机制等再分配调节制度体系^[11]；三是通过发展慈善等社会公益事业，充分发挥第三次分配的调节作用。

4.4 将解决相对贫困问题与国家相关宏观政策有效衔接

我国已经制定实施了许多促进相对贫困地区快速健康发展的战略措施，如新时期推动西部大开发、城乡融合发展、东西部协调发展、农业农村优先发展、新型城镇化发展战略等，乡村振兴新阶段必须将解决相对贫困问题与国家宏观政策有机融合，针对区域、城乡、群体、行业等发展不平衡、发展不充分问题，进行宏观层面的反贫困机制创新、制度设计，使解决相对贫困问题与国家相关发展战略紧密结合。

4.5 以新发展理念新发展格局统领农业农村现代化

构建解决相对贫困问题的制度体系，必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以国家《“十四五”推进农业农村现代化规划》和《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》为引领，全面、准确、完整贯彻新发展理念，以构建农业农村新发展格局、有力促进农业农村现代化为宗旨，将有效解决农村和农民的相对贫困问题，重点解决我国现阶段城乡发展不平衡、农村发展不充分这个社会基本矛盾的战略措施，深度融入乡村振兴战略和中国式现代化发展的大局^[11]，既要突出重点，又要系统推进。

5 甘肃省解决相对贫困问题的制度体系构建

全面建成小康社会后，随着反贫困战略目标的转移，以及相对贫困评价指标体系的逐步建立健全，如何有效解决相对贫困的存量问题、积极应对相对贫困的增量问题，都迫切要求加快构建系统化的反贫困制度体系^[11]。按照党中央“巩固拓展脱贫攻坚成果，建立解决相对贫困的长效机制”的具体要求，基于促进相对贫困人口和相对贫困地区提高发展质量与全面推进乡村振兴战略实施的需要，甘肃省反贫困事业管理体制应适应解决相对贫困问题的新形势、新要求，以国家相关宏

观政策为依据，以甘肃省已有制度机制为基础，通过深化改革、集成创新，构建和实施系统化的反贫困管理新体制和解决相对贫困问题的制度新体系，切实促使甘肃省在全面推进乡村振兴战略实施过程中乘风破浪、迎头赶上。

2015年9月，甘肃省制定实施了《精准扶贫“1+17”方案》^[20]，对全省顺利打赢脱贫攻坚战起到了重要的组织动员、实施推动、督战指导和效果提升作用，做出了历史性贡献。从新时期全面推进乡村振兴战略实施的发展新目标、有效解决相对贫困问题的反贫困新任务，以及国家和我省相关政策的新要求重新审视这个《方案》，既有可取之处，也有不尽完美的地方，虽然任务分工明确、职责清晰，但存在各行业主管部门单打独斗、各自为政的情况，统筹协调不力、合力发挥不够，还需要与时俱进、集成创新。在全面推进乡村振兴进程中，甘肃省应以党和国家相关政策为遵循，以《甘肃省农业农村现代化发展规划》为蓝图，以加快农业农村现代化进程为主旨，以全面推进乡村振兴、有效解决相对贫困为主要目标，以农民收入稳定增长和自我发展能力逐步提升为核心，建立《甘肃省解决相对贫困问题“1+N”长效机制》，促进乡村振兴与解决相对贫困问题深度融合发展。

“1”即为《甘肃省农业农村现代化发展规划》；“N”包括收入增长体系、产业发展体系、人才培育体系、科技支撑体系、基础建设体系、金融服务体系、环境保护体系、社会保障体系、乡村治理体系等九大体系，每个体系又包含若干项具体措施。

从逻辑关系来讲，“1”是发展蓝图，是总目标和总要求，属顶层设计，具有战略性、统领性、指导性作用；收入增长体系是出发点和落脚点，为主体目标，具有预期性、动态性、阶段性期望；产业发展体系是基础、是依托，是实施乡村全面振兴的关键抓手，是人才施展才华的重要舞台，是科技发挥作用的主要载体，是实现产业兴、农民富具体目标的重大举措；人才培育体系和科技支撑体系是关键、是核心，具有内生性、引领性、驱动性作用；基础建设体系和金融服务体系是平台、是辅助；具有基础性、条件性、支撑性作用；环境保护体系、社会保障体系和乡村治理体系是

底线、是依靠, 具有约束性、保障性、外部性作用。总体而言, 九大体系是一个统一整体, 相辅相成、相得益彰, 共同为实现发展蓝图形成强大合力。

收入增长体系涵盖农民经营性收入、工资性收入、财产性收入、转移性收入等收入来源渠道拓展和收入结构优化机制。产业发展体系涵盖农业主导产业、优势产业、特色产业、特色产品、新兴产业发展机制; 龙头企业、供销联社、家庭农场、农民专业合作社培育机制; 产业集群化发展、农业标准化生产、农产品品牌化经营机制等。人才培育体系涵盖幼儿教育、义务教育、高中教育、职业教育、高素质新型职业农民培育等素质教育强化机制; 种养技术、实用技能、经营管理等发展能力提升机制等。科技支撑体系涵盖农业科技创新、科技成果转化、职业技术培训、技术人才引进机制等。基础建设体系涵盖道路建设、高标准农田建设、农村公墓区建设与管护机制; 饮水工程、灌溉工程、产业园区、农产品仓储物流、农产品交易平台建设及运营管理机制等。金融服务体系涵盖投资、融资、担保、诚信机制; 农业保险、财产保险、人寿保险机制等。环境保护体系涵盖循环农业、绿色农业、污染防治、林草抚育、草畜平衡、生态保护机制; 生态产业化与产业生态化协调发展机制等。社会保障体系涵盖就业创业保障、医疗保障、大病救助、困难救助、临时救助、残疾人救助机制等。乡村治理体系涵盖党的建设、组织建设、法治建设、文化建设、道德建设、社会主义核心价值观建设机制等。《甘肃省解决相对贫困问题“1+N”长效机制》的制定实施可由甘肃省农业农村厅牵头承担, 甘肃省省委、省政府联合发布实施, 各级地方政府及相关行业管理部门统筹推进; 同时对各体系内相关行业和管理部门进行职能优化整合、形成强大合力, 着力推进甘肃省乡村振兴的各项目标落到实处, 有效解决全省相对贫困地区和相对贫困人口的相对贫困问题。

6 乡村振兴新阶段甘肃省解决相对贫困问题的影响

6.1 构建相对贫困人口评价指标体系和动态监测机制

充分借鉴国内外研究成果, 基于人类发展指

数和人的可行能力理论, 密切结合甘肃省实际情况, 以相对贫困的表现特征和解决相对贫困的针对性措施为问题导向, 以持续提升脱贫质量、全面推进乡村振兴为目标, 按照“收入+多维”的基本思路, 通过对相对贫困的抽象概念进行具体的指标量化, 构建起科学合理、可操作性强的《甘肃省相对贫困评价体系》; 并以此为依据, 建立农村相对贫困人口精准识别、动态监测机制, 做到有的放矢、对症下药, 使乡村振兴新阶段解决相对贫困的政策措施更加精准有效。

6.2 实施乡村人力资本培育工程

一是持续加强农村基础教育, 将彻底阻断贫困代际传递作为有效解决相对贫困问题的重要长效机制, 进一步加强农村全托式幼儿园、寄宿制中小学建设, 强化师资力量配备, 弥补农村学前教育缺失短板、补强农村义务教育弱项, 并可在深度贫困地区率先试行农村“幼儿教育+义务教育+高中教育”^{15 a} 免费教育制度。二是注重发挥返乡退役军人的“军魂作用”, 高度重视退役军人在乡村振兴中的重要人才资源, 促其成为乡村振兴的“排头兵、领头雁”。三是启动实施“人才落叶工程”“人才归雁工程”及“服务家乡工程”, 建立甘肃籍人才信息网络平台, 充分发挥甘肃籍人才的智库作用。四是健全人才柔性引进机制, 通过兼职兼业、项目合作、股份合作、技术咨询、经营顾问、远程指导等多种方式, 广纳各方贤才, 为甘肃乡村振兴提供有力人才支援和智力支持。

6.3 强化乡村人才赋能机制

一是将提高贫困人口自我发展能力作为解决相对贫困问题的关键措施, 大力实施农民发展能力提升工程, 强化人才赋能机制, 优化反贫困的战略措施。二是实施“精神扶贫工程”, 激发内生发展动力和致富信心, 提振农民追求美好生活的“精气神”, 充分发挥农民的主观能动性和乡村振兴中的主体作用。三是将培育壮大富民产业作为持续增强农民致富能力的根本措施, 按照“扬优势、锻长板、强弱项、补短板”的思路, 精准培育优势特色产业, 增强相对贫困地区的“造血功能”。四是将提高农民致富技能作为实现持久致富的重要措施, 以加强职业教育为主要抓手, 大力实施高素质新型职业农民培育工程, 全面提升农

民的科技素养和增收致富的技能实力。五是拓宽农民收入来源渠道作为持续提高增收能力的着力点和突破口,持续发挥好家庭经营收入主渠道作用,大力促进农村富余劳动力创业就业,强化惠农政策、提升社会保障水平,千方百计盘活土地、住房、宅基地等财产收益,形成多元化收入新格局。

6.4 加快乡村产业振兴步伐

一是以特色优势产业为甘肃现代农业发展的主攻方向,突出特色、发挥优势,做大做强优势产业、做优做精特色产业,强化农产品精深加工能力,积极开拓国内外销售市场,努力实现农业产业高质量发展。二是着力构建特色优势产业标准化运行机制,充分发挥标准化作为基础性技术措施和重要经济管理手段的双重效能,用标准化生产促进品牌化建设,大力提升品牌价值,努力实现优质优价。三是强化新型经营主体联农带农利益联结机制,明确各类主体的职能定位,加大新型经营主体培育力度,优化联农带农组织形式和利益联结方式,更好地发挥新型经营主体的辐射带动作用。四是加快构建产业集群化发展的新格局,充分发挥产业集群的规模优势和集聚效应,大力促进农村一二三产业深度融合及乡村产业振兴,有效提升特色优势产业的整体竞争能力。五是有效拓展农业新功能、努力开发农业新业态,以休闲旅游农业、智慧农业、创意农业、丝路寒旱农业等为主要方式,深度开发和广度拓展农业的多种功能,催生农业新质生产力的形成和发展,着力促进农业产业转型升级。六是实施“科技强产”战略,按照“产业科技化”思路,以科技创新为引擎,将科技渗透到生产技术标准、产品质量标准,通过强化科技支撑,大力提升产业效益,走内涵式特色农业发展道路。

6.5 用制度措施加强生态保护

一是用“生态产业化与产业生态化”有机结合的理念,正确处理好生态保护与产业发展的辩证关系,加大生态环境保护、修复力度,大力发展环境友好型、生态保育型农牧业,推动绿色发展、低碳发展,促进形成经济发展与生态保护相辅相成、相得益彰的良性循环。二是将甘南草原生态保护补奖政策上升为永久性生态转移支付制度措

施,把草原禁牧补助和草畜平衡奖励两项措施合并为“草原生态保护奖补”项目,适当加大草原保护补奖力度,使制度措施成为做好生态保护的有力武器,实现农牧民收入增长与生态保护双赢。三是实施黄河全流域上中下游各地区生态保护合作机制和生态补偿机制,按照黄河经济带高质量发展的新要求,以及“谁保护、谁受益”“谁受益、谁补偿”的原则,明确流域内各地区保护责任,建立由中央财政和流域内相关省区市地方财政共同支持的全流域生态保护补偿机制。

6.6 持续加强农村基础设施建设

一是大力加强农村公共基础设施建设,逐步缩小城乡公共服务均等化差距。继续强化乡村路网建设与运营维护;加强人畜饮水工程升级改造与应急管理;加强全托式幼儿园、寄宿制学校建设;适度提升高标准农田建设标准,加强农田节水灌溉设备平台;逐步实施农村电力、电信工程数字化升级改造;加强农村养老院、公墓区建设及运营管理等;补齐农村基础设施短板,全面提升农村公共基础服务能力,为乡村振兴奠定良好基础。二是继续强化产业基础设施建设,为乡村产业振兴提供良好条件支撑。主要包括特色优势产业集群、现代农业产业示范园建设;规模化种、养产业基地建设;农产品仓储物流、精深加工体系建设;农产品销售市场、电商平台建设;标准宣贯及质量追溯体系建设;品牌推介及贸易平台建设等。夯实产业发展基础,强化产业支撑体系,有效促进产业提质增效和转型升级。

6.7 建立新型农村土地管理制度

一是尽快出台土地流转专项指导意见,建立健全“土地银行”等市场化土地流转平台,鼓励土地股份合作、土地经营权置换等新型流转方式,规范土地流转程序,明确土地流转过程中相关政策补贴或征地补偿收益分配办法,保障土地流转双方权益,有效解决土地流转纠纷,提高土地流转效率。二是加快制定实施农村撂荒地治理办法,用长效性制度措施,加大撂荒地整治力度。对不适宜耕种的土地,实施退耕还林还草工程;对可继续耕种的土地,由地方政府督促土地承包权人限期复垦,或采取土地承包权、经营权流转及置换等方式实现复垦。三是加快制定实施农村废旧

宅基地整治复垦实施办法。对农村废旧宅基地进行全面普查, 结合乡村振兴战略实施, 统一规划、统一整治。整治复垦后新增耕地优先考虑原住户承包经营; 原住户无意承包经营者按土地承包权收回或经营权流转程序处理。四是创新体制机制, 有序制定实施农村土地承包权有偿退出制度。对自愿退出土地承包权的农户由户主提出申请, 由当地政府回购土地承包权, 重新发包给本村新增人口或有能力经营的农户使用; 或由由政府组织协调, 新型农业经营主体出资, 将土地承包权流转给出资者, 支持其发展规模化、集约化经营。

6.8 强化农村社会保障措施

以相对贫困评价体系为新的标准依据, 构建以城乡最低生活保障制度为主体, 统筹兼顾各类保障群体利益、各项保障政策效能, 建立差异化、动态化、持续性的帮扶政策, 促进城乡社会保障体系一体化进程, 形成具有更高保障水平的社会保障体系, 不断缩小农村低收入人群与城镇人口平均收入的差距。高度重视农民养老问题, 以乡镇为基本单元, 建立健全农村养老院(或老年公寓、老年活动中心、老人照料中心、托老所等), 让农村老人“离村不离乡”就能享受到养老服务, 解决部分农村老人“想去无处去”的问题, 同时有效解决现有养老机构“无人去”“不愿去”“去不了”等问题; 实施社会化的准公益性养老服务政策措施, 让想去养老院的“去的起”“留得住”, 也让居家养老的鳏寡孤独者有人照料, 真正实现老有所依、老有所乐。构建城乡均等化殡葬制度, 以乡镇或村组为基本单元, 利用非耕地建设农村公墓区, 有效解决坟墓占用耕地和影响农事作业问题; 建立健全农村丧葬制度体系, 因地制宜、尊重民俗, 多种丧葬方式并存, 倡导环保文明的丧葬方式, 树立厚养薄葬的新理念; 以县或中心镇为基本单元设立殡仪馆, 实施农村火葬补贴政策, 做好政策宣传, 转变传统观念, 鼓励火葬、试点先行、逐步完善。

参考文献:

- [1] 黄群惠. 共同富裕是中国式现代化的重要特征[N]. 光明日报, 2021-09-07(011).
- [2] 乔德华, 贺春贵, 车宗贤, 等. 甘肃科技扶贫对策研究[J]. 甘肃农业科技, 2016(12): 56-67.
- [3] 郭利华. 赋予深度贫困人口可持续脱贫的能力[N]. 光明日报, 2017-11-07(014).
- [4] 王朝明, 张海浪. 精准扶贫、精准脱贫战略思想的理论价值[J]. 理论与改革, 2019(1): 28-34.
- [5] 华正学. 试论“四个全面”战略布局对中国共产党反贫困实践的新谋划[J]. 农业经济, 2018(1): 77-79.
- [6] 熊金武. 中国推动全球不平等水平下降的贡献率研究[J]. 求索, 2021(5): 187-195.
- [7] 廉超, 张亚萍. 相对贫困治理的内生动力驱动[N]. 中国社会科学报, 2020-08-26(007).
- [8] 殷浩栋. 建立巩固脱贫攻坚成果长效机制[N]. 中国经济时报, 2020-10-20(004).
- [9] 钱文挥. 从百年党史中感悟真理力量涵养支农报国情怀[J]. 农业发展与金融, 2021(7): 15-24.
- [10] 中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报[J]. 党史文汇, 2019(11): 1-4.
- [11] 李迎生. 构建一体化的反贫困制度体系[J]. 理论导报, 2020(7): 24-26.
- [12] 贺立龙, 刘丸源. 巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的政治经济学研究[J]. 政治经济学评论, 2022(3): 110-146.
- [13] 中共中央国务院. 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[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2021(10): 4-10.
- [14] 中共中央国务院. 关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见[J]. 中华人民共和国农业农村部公报, 2019(2): 4-11.
- [15] 习近平. 在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话[N]. 人民日报, 2020-03-07(002).
- [16] 习近平. 在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话[N]. 人民日报, 2021-02-26(002).
- [17] 国家统计局国务院第七次全国人口普查领导小组办公室. 第七次全国人口普查公报[1](第二号)[N]. 中国信息报, 2021-05-12(002).
- [18] 费太安. 中国式现代化: 高质量发展与共同富裕的人口逻辑[J]. 经济研究参考, 2023(3): 24-40.
- [19] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2022(30): 4-27.
- [20] 中共甘肃省委 甘肃省人民政府. 关于扎实推进精准扶贫工作的意见[N]. 甘肃日报, 2015-06-12(001).