

做好脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接机制——基于云南省西畴县的实践调研

陆权龙, 杨金江 (云南农业大学, 云南昆明 650201)

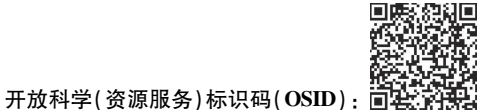
摘要 推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接, 是巩固脱贫攻坚成果、防止返贫致贫、建立农村低收入人口和地区监测帮扶机制, 实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的工作统领。立足于西畴县的实践调研, 通过对西畴县脱贫攻坚战取得的得成效总结、乡村振兴现状进行分析及发展面临的机遇和困难挑战, 为西畴县脱贫攻坚工作转到乡村振兴工作过渡期内, 做好脱贫攻坚与乡村振兴衔接相关机制。

关键词 乡村振兴; 衔接; 机制

中图分类号 S-9 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2022)24-0261-05

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2022.24.062



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

An Effective Connection Mechanism between Poverty Alleviation and Rural Revitalization—Based on the Practical Investigation of Xichou County, Yunnan Province

LU Quan-long, YANG Jin-jiang (Yunnan Agricultural University, Kunming, Yunnan 650201)

Abstract Promoting the effective connection between consolidating and expanding the achievements of poverty alleviation and rural revitalization is the work command to consolidate the achievements of poverty alleviation, prevent returning to poverty, establish a monitoring and assistance mechanism for rural low-income population and regions, and realize the effective connection between consolidating and expanding the achievements of poverty alleviation and rural revitalization. Based on the practical investigation of Xichou County, this paper summarizes the results of poverty alleviation in Xichou County, analyzes the current situation of rural revitalization and the opportunities, difficulties and challenges faced by development, and how to do a good job in the connection mechanism between poverty alleviation and rural revitalization in the transition period from poverty alleviation to rural revitalization.

Key words Rural revitalization; Connection; Mechanism

西畴县于 2018 年在文山州 8 个县(市)中率先脱贫摘帽, 脱贫攻坚取得了重大成果, 但是脱贫摘帽不是终点, 而是新生活、新奋斗的起点。党的十九届五中全会提出: 全面实施乡村振兴战略, 强化以工补农、以城带乡, 推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系, 加快农业农村现代化。在乡村振兴战略实施中, 不仅要珍惜脱贫攻坚实践过程中形成的宝贵经验, 更要挖掘在脱贫攻坚战中形成的宝贵经验, 做好巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴的有效衔接。

一方面, 西畴县脱贫攻坚为乡村振兴奠定坚实的基础。西畴县脱贫攻坚在经济建设、政治建设、文化建设、生态文明建设等各方面取得了明显成效, 极大地改善了贫困的农村地区生产生活条件, 提高了农村公共服务水平, 提升了乡村治理能力, 为接续推进乡村振兴奠定了坚实基础。此外, 在脱贫攻坚的推进过程中, 积累了许多有益的经验, 如坚持党的领导、坚持精准施策、各方参与形成合力、坚持依靠群众、在脱贫攻坚中探索出“西畴精神”“六子登科”“五分钱工程”等精神与经验, 这些实践中获得的宝贵经验和形成的一系列制度成果, 为西畴县实现乡村振兴提供了重要借鉴和参照。

另一方面, 巩固拓展脱贫攻坚有效成果与乡村振兴有效衔接。脱贫攻坚的成果为乡村振兴打下了良好的基础, 但在对拓展脱贫攻坚成果、面临的发展机遇、面临的困难挑战等方面分析仍然不足。只有及时分析清楚, 西畴县在乡村振兴战略实施中, 才能做好推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接机

制, 进而实现西畴县乡村的全面振兴。

1 西畴县概况

西畴县位于云南省东南部(104°22'~104°58'E、23°06'~23°37'N), 总面积 1 506 km²。全县有 7 乡 2 镇, 69 个村委会、4 个社区, 居住着汉、壮、苗、瑶、彝、蒙古 6 个民族, 总人口 20.3 万。西畴县是云南省文山壮族苗族自治州下属县, 面积 1 506 km², 2020 年人口 20.3 万。县政府驻西畴镇。西畴县石漠化严重, 全县 99.9% 的地域属于山区, 裸露、半裸露的喀斯特地貌占 75.4%, 人均耕地仅 0.052 hm², 是全省乃至全国石漠化程度最严重的地区之一, 20 世纪 90 年代被外国地质专家判定为“基本失去人类生存条件的地方”^[1]。西畴县受战争影响大, 20 世纪 50 年代的援越抗法, 60 年代的援越抗美, 70 年代末至 90 年代初的中越边境自卫反击战, 西畴县一直是屯兵积粮的战略重地, 为支持内地建设和发展作出巨大牺牲和奉献, 战争给本身条件就不好的西畴县再次烙下了一块伤疤, 直至 1992 年中越关系实现正常化后, 西畴县才从“一切为了前线, 一切为了胜利”转移到以经济建设为中心的轨道上来, 改革开放比内地整整晚了 14 年。西畴是云南省 88 个贫困县之一, 2014 年以来, 西畴县坚决贯彻落实习近平总书记关于扶贫工作重要论述和党中央、省州决策部署, 以实际行动忠诚践行“两个维护”, 严格按照“两不愁、三保障”标准精准施策, 大力弘扬新时代“西畴精神”, 紧盯“石山区”, 聚焦“贫困户”, 锁定“老病残”, 瞄准“返贫人”, 坚持精准方略, 坚持“两不愁三保障”标准不动摇, 既不拔高, 也不降低, 不搞“眉毛胡子一把抓”, 竭尽全力打好脱贫攻坚战^[2]。通过 5 年多的攻坚决战, 西畴县顺利接受贫困县退出省级第三方专项评估检查、贫困县退出国家抽查、脱贫攻坚普查等

作者简介 陆权龙(1995—), 男, 云南西畴人, 硕士研究生, 研究方向: 农村发展。

收稿日期 2021-12-27; **修回日期** 2022-03-02

检查督导,得到各级领导的充分肯定,于 2018 年第一批在文山州实现脱贫摘帽,荣获全省“脱贫攻坚奖先进集体”^[3]。截至目前,根据全国扶贫开发系统显示,西畴县全县 62 个贫困行政村全部出列,9 929 户 37 303 人建档立卡贫困人口全部脱贫,困扰西畴千百年的绝对贫困问题得到历史性解决。

2 脱贫攻坚成效经验

全县打赢脱贫攻坚战取得了决定性成效。主要做法:一是坚决做到“两个维护”。认真学习贯彻习近平总书记关于扶贫工作重要论述和党中央、省州关于脱贫攻坚决策部署以及相关扶贫政策文件,凝聚思想,形成共识。以“不忘初心、牢记使命”主题教育为契机,努力在学懂弄通做实上下功夫,切实增强贯彻落实脱贫攻坚决策部署的能力和水平,始终与党中央在思想上同频共振、在行动上步调一致、在落实上不折不扣。二是聚焦“六个精准”,靶向施策。坚持精准扶贫精准脱贫基本方略,做到扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、干部选派精准、脱贫成效精准^[4]。三是围绕“五个一批”,创新实践。创造性落实中央“五个一批”的脱贫措施,探索形成了“1+4+N”的脱贫政策体系,创造出了“六子登科”(“山顶戴帽子”:对山头采取封山育林、植树造林、公益林保护等措施修复。“山腰系带子”:对山腰耕作条件较差的石旮旯地进行退耕还林。“山脚搭台子”:对山脚坡度小于 25°,有改造条件的缓坡地和石旮旯地,实施坡改梯和炸石造地,营造生物埂,修建灌沟渠、拦沙坝等设施,形成“保土、保水、保肥”三保台地。“平地铺毯子”:对地势条件较为平坦的土地,加大中低产田地改造力度,改善水源条件,实施高稳产农田建设,增加灌溉面积。“入户建池子”:对群众依靠砍伐森林解决生活燃料的问题,坚持走源头治理路子,为群众建沼气池,同时实施节能改灶,安装太阳能;在饮水困难地区鼓励群众自建小水池,改善农民生产生活条件,保护石漠化治理成果。“村庄移位子”:对石漠化地区失去生存条件的农户实施易地搬迁,村庄向条件好的地方迁移,劳力向发达地区输出,缓解人口对生态环境的压力)模式、“五法治水”模式、“四轮驱动”模式、“三美三宜”模式、五种合作发展、“十有十强”,成立了就业协会,创建了“扶贫车间”,实施了“5 分钱工程”(为提升农村人居环境,鼓励村民采取自治形式开展农村卫生保洁工作,西畴县按照“党政推动、村民自治探索实施“5 分钱”工程,即:每名村民每天交 5 分钱,一年交费 18 元,作为村集体卫生保洁费用,由村集体聘请人员开展村内道路、公共活动场所等卫生保洁工作,着力解决乡村环境脏乱差问题)。四是坚持“四轮齐动”,共同奋进。党政推动:坚持 3 级书记抓脱贫的责任体系,形成党委主导、政府及部门执行、乡(镇)党委政府落实、群众积极参与、社会共同融入的扶贫大格局。干部带动:把全县划分为 9 个战区 29 个片区,由县委常委任战区指挥长,所有处级干部任副指挥长,责任上肩、任务落地。6 000 多名干部主动与贫困户结成“亲家”,同吃同住同劳动,真情帮扶^[5]。群众主动:在党员干部的带动下,西畴人民始终以“苦熬不如苦干,等不是办法,干才有希望”的新时代“西畴精神”为引领,充分发挥主观能动性,

在各种政策的支持下,主动实干、脱贫致富。各方推动:最高人民检察院、上海市虹口区、云南省水利厅、中国铜业集团、省第一人民医院和州委政法委等 19 家省州级挂包帮单位,累计投入扶贫资金 2.73 亿余元,切实解决了挂包村和户的基础设施、产业发展和人才培训等方面的许多实际困难问题。五是发挥“三大优势”,合力攻坚。坚持党的领导,发挥好党的领导三大优势,即县委总揽全局、协调各方的政治优势,各级党组织的组织优势,党员干部密切联系群众优势。六是坚持“双管齐下”,治愚治贫。“扶贫先扶志、治贫先治愚”,坚持“富脑袋”与“富口袋”并重,确保脱贫攻坚战必胜。坚持在思想引领上用新时代“西畴精神”教育群众自强、诚信、感恩,激发群众内生动力,拔出“思想穷根”,广大群众从思想上逐步认识到幸福是奋斗出来的,好日子是干出来的,精神面貌有了较大转变。2020 年城镇常住居民人均可支配收入从 2015 年的 21 341 元增加到 2019 年的 29 492 元,年均增长 8.4%;农村常住居民人均可支配收入从 2015 年的 7 210 元增加到 2019 年 10 565 元,年均增长 10%,广大群众彻底摆脱了绝对贫困,物质生活水平大幅提升。七是突出“一种精神”,砥砺磨剑。在践行习近平新时代中国特色社会主义思想、贯彻习近平总书记对扶贫工作重要论述的过程中逐步形成了具有新时代特征的“西畴精神”(主旨是“搬家不如搬石头,苦熬不如苦干;等不是办法,干才有希望”),给西畴带来的沧桑巨变,新时代“西畴精神”已成为脱贫奔小康的磅礴力量。取得的成效:户户都有增收产业。通过打好产业就业“两张牌”、实施减贫带贫、落实生态补偿、社会保障兜底等措施,所有建档立卡户实现产业全覆盖,户均有一个以上稳定增收项目,吃穿不愁、衣食无忧^[6]。家家都住安居房;全县共实施易地扶贫搬迁 907 户 3 630 人,实施农村危房改造 21 574 户,家家住上安居房,人人都有好保障;教育基础设施全面改善,义务教育阶段学生都得到保障,非义务教育阶段学生都读得起书;建档立卡人口 100%参加城乡基本医疗保险或大病保险,就医报销比例达 91.22%;城乡特困人员供养、孤儿保障、残疾人补助、城乡居民养老保险补助等社会救助政策全覆盖;村村都有新变化。农村道路、水利、能源、通信、教育、医疗卫生等基础设施建设得到加强,公共服务水平不断提高。在乡村形成“发案少、秩序好、乡风文明、社会稳定、群众满意”的“西畴新现象”。

3 巩固拓展脱贫攻坚成果的现状分析

3.1 经济社会发展概况 “十三五”全县经济总体发展迈上新台阶。2019 年,全年完成地区生产总值 50.2 亿元,比 2018 年增长 8.5%,比 2015 年增长 66%。固定资产投资比 2018 年增长 16.1%,完成地方一般公共预算收入 2.4 亿元,比 2018 年增长 8.9%。完成社会消费品零售总额 18.9 元,比 2018 年增长 11.0%。金融机构各项存款余额 55 亿元;各项贷款余额 52.6 亿元。城镇常住居民人均可支配收入 29 492 元,比 2018 年增长 7.9%。农村常住居民人均可支配收入 10 565 元,比 2018 年增长 10.6%;比全国平均 16 021 元少 5 456 元,是全国平均数的 65.9%;比全省平均 11 902 元少 1 337 元,是全省平均数的 88.76%。建档立卡贫困户年人均纯收入 2015 年

2 922.26 元,2016 年 4 118.63 元,2017 年 4 622.38 元,2018 年 8 342.22 元,2019 年 10 629.47 元。

通过贫困对象信息动态管理,脱贫攻坚以来,共识别建档立卡贫困人口 3.7 万,分布在全县 9 个乡(镇)69 个村委会,贫困发生率达 16.63%,全县贫困行政村 62 个,占比达 89.85%。致贫因素复杂多样,素质型、资源型、发展型、精神型、结构型贫困交织,因病、因残、因学、因地、因水、因房、因毒、因婚和缺技、缺钱、缺劳等致贫原因多重叠加,脱贫、返贫、再脱贫时有往复。2020 年底,全县实现现行标准下所有建档立卡贫困人口脱贫、62 个贫困行政村全部出列,困扰西畴千百年的绝对贫困得到解决。纵比“十三五”经济社会发展很快,呈现高速发展趋势。横比发展不足、不平衡,交通、水利等基础设施建设滞后,教育、卫生、科技等公共服务水平不高,远远落后于先进地区,巩固拓展脱贫攻坚成果任重而道远。

3.2 脱贫人口和农村低收入人口分析 西畴县建档立卡 37 303 人是巩固脱贫攻坚成果的基本对象,分布于全县 9 个乡(镇)69 个村委会。全县共纳入系统管理边缘易致贫户 496 户 1 681 人,脱贫监测户 731 户 2 524 人,“两类人群”是巩固脱贫攻坚成果的重点对象。从乡(镇)脱贫人口规模看,2 000 人以上的有 9 个、3 000 人以上的有 5 个、5 000 人以上的有 4 个、6 000 人以上的有 2 个、7 000 人以上的有 1 个。从行政村脱贫人口情况来看,不足 300 人的有 11 个村,占 69 个行政村的 15.94%;300 人以上的有 58 个村,占 84.06%;500 人以上的有 35 个村,占 50.72%;700 人以上的有 18 个村,占 26.09%,900 人以上的有 6 个村,占 8.70%,1 000 人以上的有 4 个村,占 5.80%。

3.3 欠发达地区情况分析 从全县 69 个村来看,62 个出列村、7 个非贫困行政村均处于欠发达地区,需要进一步加大帮扶力度继续进行帮扶,特别是乡村基础设施建设、产业发展、乡村就业岗位创建和公共服务水平和能力急需提升,乡村人居环境综合整治需要进一步持续深化,巩固拓展脱贫成果与乡村振兴有效衔接任务十分繁重。

3.4 易地扶贫搬迁情况分析 易地扶贫搬迁后续帮扶需持续巩固。聚焦“一方水土养不好一方人”区域,自 2016 年以来,完成易地扶贫搬迁建档立卡贫困人口 907 户 3 630 人,集中安置区涉及 7 个点 700 户 2 742 人。全县易地扶贫搬迁集中安置 700 户 2 742 人,集中安置率 75.54%;城镇化安置 624 户 2 468 人,城镇化安置率 67.99%。基础设施和公共服务设施配套建设就医、就学、水、电、路、网络、广电、“两污”处理、村庄绿化亮化美化、文化活动场所等已全部建设完成并投入使用,道路通畅率、通水率、通电率等各项指标 100%;建档立卡贫困人口 3 630 人已全部脱贫,脱贫率 100%。但要实现易地扶贫搬迁安置人口完全稳定融入当地社会、安全从农民转变成市民,初步估计需要 10 年以上甚至更长时间。城镇集中安置点搬迁贫困人口后续扶持发展的思想稳定、社会融入、产业、就业等任务仍然十分艰巨。

3.5 村级集体经济发展情况分析 2016 年以来,全县 72 个村(社区)已实现村级集体经济全覆盖投入。2019 年,全县

73 个村(社区)中实现集体经济收益 30 万元以上的 1 个村,>20 万~30 万元的 3 个村,>10 万~20 万元的 21 个,>5 万~10 万元的有 30 个,3 万~5 万元的有 15 个。2020 年,全县所有村突破 5 万元大关,5 万~10 万元 9 个村,>10 万~20 万元以上的村 31 个,20 万元以上的村 30 个,1 个村突破 100 万元。但村集体经济脆弱、实体经济发展小,抗风险能力弱。同时,总体规模还处于起步阶段,发展的质量和水平还不高,与新时期乡村振兴要求和乡村治理要求差距较大。

4 发展机遇和困难挑战

2020 年底,西畴的绝对贫困问题得到彻底解决,为“十四五”接续推进脱贫地区发展奠定了坚实基础,带来了良好的发展机遇。但是,未来 5 年经济社会发展环境将发生新的变化,存在着西部地区远远落后于先进地区的客观现实,巩固拓展脱贫攻坚成果面临严峻挑战。

4.1 发展机遇

4.1.1 国家战略的政策机遇。习近平总书记关于扶贫工作的重要论述和 2 次考察云南重要讲话精神,特别是 2020 年 12 月 3 日在中央政治局常务委员会上的重要讲话,为巩固拓展脱贫攻坚成果指明了方向紧紧围绕习近平总书记提出的把云南建设成为我国民族团结进步示范区、生态文明建设排头兵、面向南亚东南亚辐射中心“三个定位”,以对历史负责的态度,全力加速云南高质量发展^[7]。党的十八大以来,党中央、国务院作出了打赢脱贫攻坚战的重大决策部署,国家推进“一带一路”、长江经济带、孟中印缅经济走廊、中国—中南半岛经济走廊建设,实施西部大开发等国家发展战略,为云南带来了前所未有的战略性政策机遇^[8]。

4.1.2 跨越发展的历史机遇。2019 年,全年完成地区生产总值 50.2 亿元,增长 8.5%。固定资产投资增长 16.1%,完成地方一般公共预算收入 2.4 亿元,增长 8.9%。完成社会消费品零售总额 18.9 元,增长 11.0%。城镇常住居民人均可支配收入 29492 元,增长 7.9%;农村常住居民人均可支配收入 10 565 元,增长 10.6%。通过各项扶贫政策和增收举措的落实,2020 年城镇常住居民人均可支配收入从 2015 年的 21 341 元增加到 2019 年的 29 492 元,年均增长 8.4%;农村常住居民人均可支配收入从 2015 年的 7 210 元增加到 2019 年 10 565 元,年均增长 10%,广大群众彻底摆脱了绝对贫困,物质生活水平大幅提升,跨越式发展为拓展脱贫成果与乡村振兴提供了难得的历史机遇。

4.1.3 转型发展的推动机遇。“十三五”期间,全县路网、水网、电网、能源保障网、互联网等基础设施建设,为脱贫地区打基础、破瓶颈、补短板带来难得的建设机遇,对区域环境改善、发展能力提升、就业渠道拓宽提供强有力的支撑。“十四五”时期国家“一带一路”、新一轮西部大开发、粤港澳大湾区建设等国家战略深入推进,以及新发展格局加快构建,左右江革命老区建设、滇桂黔石漠化片区区域发展、乡村振兴等一系列重大政策叠加实施,沿边高速与沿边铁路两条运输动脉在西畴县区域内实现横向“双线”重合,泸州到天保高速和关岭至天保铁路纵向“双线”重合,为西畴融入国内国际双循

环提供了前所未有的机遇^[9]。国家对“两新一重”基础设施建设加快推进,全省全州基础设施全面提速,万亿级、千亿级产业加速布局,为西畴县产业发展注入强大动能。西畴区位优势不断显现,发展环境日益改善,新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化加速发展,现代化产业体系加快构建,新时代“西畴精神”持续弘扬推广,为全县争资金、争项目、争技术、争人才、争市场、争创新提供了新机遇,同时也面临着新的挑战。

4.2 困难挑战

4.2.1 持续稳定脱贫的基础不够牢靠。目前,全县交通、水利、通信、能源等基础设施建设滞后,基础条件差、生态环境脆弱、自然灾害频发,水、电、路、气、网等基础设施建设任务依然繁重。教育、卫生、文化等基本公共服务保障能力较弱的贫困地区,长期稳定脱贫的基础还不牢靠,特别是经济总量小、总体发展滞后,基础设施建设和基本公共服务能力不足,产业结构单一、支撑能力较弱,社会发育程度低、素质型贫困突出,攻坚难度较大的同时极易出现返贫现象^[10]。

4.2.2 持续稳定脱贫的机制没有健全。巩固好贫困县摘帽、62个贫困村出列、37 303 人建档立卡人口的脱贫成果任务十分繁重,同时还有脱贫不稳定和边缘易致贫人口 1 000 余户。由于刚刚完成脱贫任务,政策措施注重 2020 年前的政策措施,对 2020 年以后如何加强后续帮扶、巩固脱贫成果等,研究不够、关注不够,没有形成完善的长期稳定脱贫机制;对产业扶贫市场的风险、易地扶贫搬迁稳不住的风险、金融扶贫过度负债的风险、财政过度透支的风险、政策依赖形成的道德上的风险,缺乏足够的应对政策措施;对老人、病人、残疾人等失能人员、弱劳动能力人口等特定贫困人口,提出开发性扶贫的举措比较多,怎样落实和探索系统性、社会化长期支撑的保障性措施不够。

4.2.3 持续稳定脱贫的治理能力需要提升。部分贫困村村两委班子存在思想观念落后、能力不强的问题,无能人事、无钱办事现象突出,基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用没有得到较好发挥,农村治理能力和治理水平亟待提升。2020 年以后,一旦现在选派的第一书记和驻村扶贫工作队回撤,已经取得的脱贫成果就很有可能难以巩固。

4.2.4 持续稳定脱贫的内生动力需要激发。解决精神匮乏比解决物质匮乏难,解决千百年来形成的落后观念和习俗比解决贫穷难一部分干部存在着严重的“等、靠、要”思想,创新能力不强、带领群众脱贫致富办法措施不多,一部分贫困群众生存、发展能力弱,仍沿袭广种薄收的粗放生产方式,生产性投入少,市场意识、积累意识、扩大再生产意识淡薄,脱贫内生动力不足,“精神贫困”突出,文化教育水平低,劳动者大多缺乏专项技能,群众自我发展能力较弱。努力改变农村低收入人口“等、靠、要”“安于现状”思想和传统观念,提高贫困少数民族人口的市场竞争能力,积累意识、发展意识和人口综合素质还需久久为功。

5 做好脱贫攻坚与乡村振兴衔接机制的建议

5.1 政策措施力度不减 在 5 年过渡期内,确保当前扶贫政

策总体平稳不变,从严履行对攻坚摘帽县的不摘工作责任、不摘扶贫政策、不摘扶持力度、不摘从严监督“四个不摘”的规定,确保当前扶贫政策举措、资金投入保障、扶贫工作能力的总体平衡发展,健全当前扶贫政策举措、资金投入管理机制,接续推动攻坚地区发展壮大^[11]。

5.1.1 财政投入政策。脱贫攻坚成效将积累到乡村振兴发展过渡期内将继续实施涉农资金统筹管理综合试点政策,进一步加大对巩固扩大脱贫攻坚成效资金投入保障,坚持经济社会发展资金投入强度的总平衡,科学合理地设定重大资金分配因素,以巩固脱贫、扶持低收入群体发展等为主要考察因素,同步增加包括政府考核奖励措施在内的社会激发效应因素投资占比,统筹加强对美好生活重点村支持力度,推动村级集体经济先进示范村建设,进一步增加政府用于主导产业发展壮大的资金投入比重。用好国家城乡建设用地增减挂钩优惠政策,整合当地可支配财源,有效保障易地扶贫搬迁工程的融资资金支付。

5.1.2 金融支持政策。鼓励和引导地方金融机构,不断创新金融服务产品和经营方法,积极地进行帮扶贴息贷款、帮扶小额信贷、企业经济发展贷款担保信用和助学信用等服务。进一步发挥好国有开发工作银行公司、农村发展银行、全国邮政网点存款商业银行、农村信用社等服务于“三农”事业的积极性组织作用,支持开发性中长期信贷服务。建立健全资金风险分摊与赔偿制度,建立国家扶贫贷款风险赔偿基金,鼓励因地制宜开发优势特色农产品保险业务。加快推动农村保险事业高质量发展,稳步推动脱贫攻坚战和乡村振兴战略有效衔接,逐步完善抗贫困保障制度建设,筑牢遏制返贫的最后一道防线。

5.1.3 完善建设用地优惠政策。严格执行中央用地支持衔接政策,强化地方土地保护的主体责任。按照第三次全省用地调查结果和最新年度变更调查结果,根据优化土地空间布局新增地方城乡建设用地计划指标。优先保证巩固扩大农村脱贫攻坚战成效和农村振兴的土地需求。用好国家有关城乡建设用地增减挂钩优惠政策,大力支持农村扶贫开发和易地扶贫搬迁。积极探索土地市场化运营模式,积极吸纳社会资本投入农村复兴工作。

5.1.4 人才支持政策。支持优秀的年轻干部到乡镇挂职或驻村锻炼,进一步加强对乡镇干部教育培训的力度,并借助中央地区定点扶贫、东西部帮扶合作和省市地区挂钩扶贫等方式实施干部双向挂职锻炼,以促进经济社会发展区域内和脱贫地域间干部互动。逐步完善各级扶贫开发力量,完善村级帮扶专干。鼓励高校毕业生返乡创业人员到县内就业创业。

5.2 强化帮扶机制 脱贫攻坚战任务完成后,全国的扶贫状态将出现重要转变,扶贫工作重点将变为克服相对困难,将扶贫工作方式从集体行动调整为常态推进。脱贫攻坚进入巩固拓展成果成效、防止返贫致贫、建立农村低收入人口和欠发达地区帮扶机制、推进乡村全面振兴的新阶段,进一步健全完善脱贫保障机制。

5.2.1 建立了低收入人口和地区发展援助制度。做好巩固拓展脱贫成果的顶层设计,健全巩固拓展脱贫成果的政策措施,积极稳妥地推动巩固扩大脱贫成果成效和新农村振兴的有效衔接,积极促进工作体制向新时代帮扶的平稳转变。对农村低收入人口分类扶贫,一村一策、一户一档、一人一方案精准帮扶,产业帮扶到村户人、就业帮扶到人,制定科学标准,确保稳定增收,培育长效发展机制;实行一县一规划、一村一措施,确保项目到村。健全了农业中低收入人口数的定期核算与动态调整机制,充分运用建档立卡数据信息化发展研究成果,积极丰富农村建档立卡管理功能,加强对低利润人口和农村经济欠发达区域人口的统一管理,进一步做好农村信息化建设管理平台构建、信息资源共享与分析应用。

5.2.2 完善防止返贫致穷动态情况监控管理机制^[12]。完善防止返贫监测扶持制度,持续对脱贫致富行政村、脱贫致富人数进行监控,不断追踪农村人均收入变动情况和“两不愁三保障”的巩固状况,定时核实,及时发现,有效扶持,动态清零。对脱贫致富不平衡户、边缘易致贫户等进行常态化监控预警,建立了健全的快速发生与反馈制度,建立季度跟踪监测制度。及时把有返贫和致贫风险的人口列入扶贫范围,进一步细化了扶贫举措,强化扶贫力量建设,为稳固扩大脱贫攻坚战的成果,提出了基本机制条件。

5.2.3 建立东西部协作与社会力量支持制度。继续做好东西部帮扶协调工作与对口支持,确定帮扶目标任务,健全工作制度与政策措施。改进对口定点帮扶、省州挂钩帮扶方式,提高帮扶效率。持续推动“万企帮万村”行动,建立社会帮扶季度跟踪监测制度,为提高帮扶成效提供信息支撑。

5.2.4 完善社会救助和综合性保障帮扶机制。完善乡村社会救济机制,从全县层面上搭建好乡村困境民众“援助网络平台”,制定扶贫救济政策措施和规范。同时防止吊高胃口,扶贫救济政策措施仅限于破解“两不愁三保障”问题。进一步完善乡村社会保险机制,构建更加多元化的社会保险体制,进一步提升农村农户参与城乡居民养老保险比例,兜住基本生活底线,以现行社会保障救济标准和农村社会保险体制为基准,鼓励老弱劳动者、半劳力等家属就近就地解决求职,严格监督管理农村公益性岗位,确保这些群体的基本生存。做好农村脱贫攻坚政策措施和城市最低生活保障制度的合理衔接,重点围绕在农村地区缺乏劳务力量的老龄人口、少年儿童和妇女、残疾群体、精神障碍群体等特殊人群中,把符合规定的农业经济低利润人作为农村低保对象,对在建档立卡贫困户中全部缺乏劳务力量或部分彻底缺乏劳务力量、根本无法依靠产品求职取得固定收入的人,应保尽保、应兜尽兜,以切实保障好他们的基本生活。

5.2.5 完善实绩考核和督促检查机制。要将巩固扩大脱贫攻坚战成效作为全州综合考评重点内容,与高质量经济发展综述评价搞好衔接,科学合理设定考评指标体系,切实减少基层压力,加大考评成果运用,充分发挥考评指挥棒功能,确保工作成果经得起历史检验。加强督促检查,形成常态化工

作督导,及时发现问题、及时整改,通过完善督促机制,提高帮扶质量和水平。

5.3 加强组织领导

5.3.1 加强组织领导。坚持把巩固扩大脱贫致富攻坚战成效当作重要的政治各项任务,严格履行“省负总责、市县抓落实”的管理机制,县属政府各工作部门、各挂包帮扶单位、各乡(镇)的主要领导,是完成巩固扩大脱贫致富攻坚战成效和城乡繁荣发展战略高效相衔接各项任务的首要责任者,加强机构带领,落实责任。坚持把巩固拓展脱贫攻坚成果第一线作为培养锻炼干部的实践基地,完善干部激励机制,选派派强驻村工作队和配精第一书记。坚持“五级书记”抓扶贫成功的经验,加强农业基层组织建设,提高战斗堡垒作用和社会治理能力,提高领导脱贫地区、脱贫人口逐步迈上共同富裕道路,过上美好生活的能力和水平。

5.3.2 加强统筹协调。帮扶工作部门要发挥统筹安排、协同指导的作用,坚持“四个不摘”要求,确保扶贫政策的总体平衡,确保对现有扶贫政策措施、资金投入保障、帮扶力量不减。县级以上行业主管部门加大政策措施的供给,并适时研究提出了遏制返贫致穷、巩固扩大脱贫致富攻坚战成效和动态扶贫的政策措施;各项惠民政策、项目和资金,要最大限度地向农村低收入人口和地区倾斜。乡村振兴的有关扶持政策要优先集中支援重点扶贫村,以弥补农村基础设施建设和基本公共服务的短板,以乡村振兴政策推动农村脱贫攻坚战成效固化。深入落实全县巩固扩大脱贫攻坚战成果项目库建设、管理和使用,细化县级年度工作计划。

5.3.3 加强信息管理。用好用活足全国扶贫开发信息系统,做到数据信息常态化比对分析、甄别核对、及时监控预警,做到数据信息纵横面共建共享,促进国家扶贫政策落到实处。从大数据源头上做好统筹协调的返贫监测与预防工作,各乡(镇)、村(社区)因户因人精准施策,综合利用产业、就业、教育、卫生、资金、环境兜底保护、社区扶贫等政策措施,进行分类扶持、动态扶贫,逐步建立早发现、早预防、早分析、早期扶贫的工作机制。

5.3.4 加强宣传工作。加强巩固扩大脱贫攻坚战成果传播力量,通过深入开展宣传常态化工作,全面提升新闻媒体、简报、通信、新闻服务等传播质量,及宣传报道巩固扩大脱贫攻坚战成果成效时所涌现出的先进事迹、典型经验,通过增强传播正能量全面展示新时期扶贫脱贫壮阔的现实,通过全方位推广扶贫事业历史性成果,深入宣传脱贫攻坚战伟大成就背后的体制优势,向各界讲述好在脱贫攻坚战里所发生的生动事迹,为乡村振兴提供精神原动力。

参考文献

- [1] 朱法飞,资云波,罗钢.决战贫困的“西畴样本”:西畴县精准扶贫精准脱贫工作纪实[N/OL].文山日报,2019-04-23[2021-10-15].<http://wen-shan.yunnan.cn/system/2019/04/23/030260001.shtml>.
- [2] 曾超,骆丽,李正兴.西畴人民鏖战石漠创造脱贫壮举(下)[EB/OL].(2020-06-22)[2021-10-15].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1670181638175520648&wfr=spider&for=pc>.

由表1可以看出,以收益还原法、市场比较法以及成本法测算农地流转价格都存在一定的局限性。农地具有不同于城市土地的特殊属性,使得农地流转价格评估对上述3种评估方法的适用性提出质疑。第一,同城市土地相比,农地的比较效益低下,采用3种方法测算农地流转价格,不能支付高昂的中介评估费用,同时应用该3种评估方法,需要更高素质的农地评估人员,这无疑使得评估中介费用更高了,而这些都是农地流转价格评估中难以支付的。第二,从资料收集方面,采用上述3种方法评估农地流转价格与城市土地评估相比,农地流转价格评估过程中资料收集种类较多,且不容易获得,花费的成本会更多。第三,以上分析也已表明收益还原法、市场比较法以及成本法等3种方法,参数以及相关费用难以确定,所以评估结果的可信度较低。第四,农地流转价格评估与建设用地价格评估相比,农地级差收益没有建设用地显著,所以没有必要采用这些精确方法。最后,随着农地流转市场的逐渐建立,农地流转将在更广泛交易面进行,其流转规模要比城市土地出让或转让大得多,流转频度也要比市地高得多,所以这样单宗农地流转价格的评估方法并不适用,需要建立适宜大范围、大规模、频度高的区片指导价格形式,采取类似基准地价体系来评估。

经过多年的发展,我国目前对农地价格评估方面已经有了相应的理论和方法,并且形成了以农用地分等、定级、基准地价体系。然而对于农地流转价格评估目前还没有相应的技术规程,在现实中流转双方大多还是随意协商确定农地价格。因此随着农地流转市场的逐步建立以及逐渐成熟,急需建立一种适合我国农地流转价格评估的成熟、完善的方法和体系。

3 结论与讨论

农村生产生活要素市场的建立和完善在客观上要求农用地使用权实现流转改变小农经营模式、实现农业的大规模现代化耕作要求农用地使用权实现流转,农用地使用权流转是实现农民非农化和农村经济社会多元化的需要。农地流转是农村增加收入、实现乡村振兴的有效途径,农地流转价格关乎农地流转的成效。该研究首先阐述了农地流转价格

评估的基本原则,与农地价格评估方法存在诸多相同点,同时提出了适用于农地流转价格评估的农地产权明晰原则、单一有效用途原则、适用性原则。农地流转价格评估的收益还原法、市场比较法、成本法等基本方法,主要从基本思路、参数探讨以及适用性和优缺点等方面进行了研究,得出了每种方法对农地流转价格评估方面的局限性。研究结果表明,收益还原法数据、参数确定较难,且不适合无收益地块;市场比较法不适合缺乏市场流转资料时情况,对差异资料进行修正需要高素质估价人员;成本法存在测算费用难以确定、不适合农地流转活跃地区的情况。基于农地的效益低下,3种方法需要支付较高的中介服务费。在资料收集方面,3种评估方法资料收集种类较多,不容易获得,花费成本较大;参数及相关费用难以确定,评估结果可信度较低等问题。最后提出基于农地流转将在更广泛交易面进行,需要建立大范围、大规模、频度高的区片指导价格形式,类似于目前基准地价体系的一种精细化的模式,建立一种适合我国农地流转价格评估的成熟、完善的方法和体系。

参考文献

- [1] 新华社.全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国农村土地承包法》的决定[EB/OL].(2018-12-30)[2021-09-27].http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/30/content_5353493.htm.
- [2] 杨向飞,张绍良,何佳.农地承包经营权流转价格形成机制比较[J].江苏农业科学,2016,44(12):556-559.
- [3] 中华人民共和国国土资源部.农用地分等规程:TD/T 1004—2003[S].北京:中国标准出版社,2003.
- [4] 杨向飞,张绍良,闫艳,等.土地估价方法缺陷探析及完善途径[J].安徽农业科学,2009,37(1):290-292,326.
- [5] 矫德阳.关于市场比较法区域因素修正方法改进的探讨[J].东北农业大学学报(社会科学版),2014,12(1):6-12.
- [6] 王丽英,徐成林.集体经营性建设用地市场比较法估价研究[J].池州学院学报,2020,34(1):69-71.
- [7] 赵蕊.房地产基本估价方法的比较分析[J].山西建筑,2017,43(12):217-218.
- [8] 苏晓鹏,冯文丽.论农村土地承包经营权流转价格评估问题[J].价格理论与实践,2009(5):67-68.
- [9] 周启刚.农用地基准地价评估方法研究[D].成都:四川师范大学,2003:26-40.
- [10] 邓大才.农地流转价格体系的决定因素研究[J].中州学刊,2007(3):44-48.

(上接第265页)

- [3] 曾程,骆丽,李正兴.“磊”出来的幸福:西畴人民鏖战石漠创造脱贫壮举(上)[EB/OL].(2020-06-18)[2021-10-15].<http://www.wsnews.com.cn/p/226168.html>.
- [4] 顾仲阳.从严从实,坚决打赢脱贫攻坚战(在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下:新时代新气象新作为·高端访谈)[N].人民日报,2018-02-11(02).
- [5] 蒋俊.弘扬“西畴精神”凝聚奋进力量[J].社会主义论坛,2020(10):4-6.
- [6] 黄磨西.石漠化地区如何脱贫?来看“点石成金”的西畴做法[EB/OL].(2020-06-29)[2021-10-15].<http://society.yunnan.cn/system/2020/06/29/030753503.shtml>.
- [7] 云南省发展和改革委员会.《云南省国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》解读[EB/OL].(2016-06-17)[2021-10-15].http://www.yn.gov.cn/zwgk/zcjd/bmjdl/201904/t20190404_154913.html.

- [8] 李锋.“一带一路”国家战略对云南经济发展的影响[J].财经界,2015(21):23.
- [9] 文山的奔跑:记迈入新时代的文山民族团结进步事业[N/OL].民族时报,2021-01-22[2021-10-25].https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_10899490.
- [10] 周国华,于雪霞,贺艳华,等.湖南省巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的思考[J].经济地理,2021,41(8):10-18.
- [11] 王健.探索构建稳定脱贫长效机制[N/OL].经济日报,2020-10-15[2021-10-25].https://theory.gmw.cn/2020-10/15/content_34270373.htm.
- [12] 张志国.乡村振兴战略下辽宁省农村巩固脱贫攻坚成果研究[J].安徽农业科学,2022,50(12):231-232,252.