

# 关于乡村振兴发展战略的 思考文章合集



云公文商城



领导决策



办公室工作

(说明：本合集内容除原创外，全部整理自各级政府网站、各专业领域媒体、杂志、图书等，已经编辑甄别筛选修改，均可复制粘贴，绝对保证质量。请大家在学习参考过程中严禁抄袭，严禁上传网络或者用于商业用途，违者必究)

# 乡村要振兴治理得跟上努力建设充满活力、 和谐有序的善治乡村

党的十九大报告提出实施乡村振兴战略，强调按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。实施乡村振兴战略五个方面的总要求表明，乡村振兴是包括产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴在内的全面振兴，是要推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。其中，治理有效具有重要保障作用。有效的乡村治理可以促进产业发展、保障农民增收，实现乡村社会和谐稳定。当前，应针对乡村治理面临的新问题新挑战，发挥好农村基层党组织的领导核心作用，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，努力建设充满活力、和谐有序的善治乡村。

**坚持党建引领。“给钱给物，不如建个好支部。”**推动乡村振兴，实现乡村治理有效，关键在党。农村基层党组织是乡村振兴的主心骨、领头雁，只有基层党组织积极引领、当好表率，充分发挥辐射带动作用，才能圆满完成农业农村发展的各项任务，为乡村振兴凝聚力量。要坚持党建引领，以组织振兴增强乡村振兴的内在支撑，为乡村善治提供坚强的政治保证。坚持把党建贯穿于乡村治理全过程，充分发挥农

村基层党组织的领导核心作用，全面加强基层党组织和基层政权建设，实现乡村治理与党建工作深度融合。选优配强农村“两委”班子，把农村基层党组织建设成坚强战斗堡垒，切实提升农村基层党组织的组织力、凝聚力。同时，运用好民主恳谈会、协商对话会等形式，发挥协商民主在乡村治理中的积极作用。在党组织的领导下，有效汇聚和整合乡村各类利益主体的诉求，形成能够实现群众利益的有效办法和措施，确保乡村振兴收到实效、得到群众拥护。

**坚持以人民为中心。人民群众是乡村治理的主体。**要发挥群众首创精神，把为了群众与依靠群众结合起来，实施科学决策、民主决策，拓宽人民群众参与乡村治理的渠道，加快形成共建共治共享的基层社会治理格局。引导人民群众参与乡村治理政策制定、实施、监督全过程，做到问政于民、问需于民、问计于民，调动群众参与乡村公共事务的积极性。坚持以人民为中心，还要将人民群众作为乡村振兴的服务对象，强调亲情化服务、人性化治理，实现服务与治理并举。应常怀为民之心，把保障和改善民生作为重点，结合当地实际制定乡村振兴政策措施，坚持久久为功、扎实推进。以优质的公共服务从源头上化解乡村矛盾，努力解开群众的心结，减少社会纠纷，切实维护群众利益。更好满足广大乡村群众日益增长的美好生活需要，不断增强其获得感、幸福感、安全感。只有做到乡村振兴为了人民、乡村振兴依靠人民、乡村振兴成果由人民共享，才能汇聚起乡村振兴的强大合力，确保乡村治理有效。

**坚持自治、法治、德治相结合。**乡村自治是加强和创新乡村治理的重要动力，在体现村民意志、保障村民权益、激发乡村活力等方面发挥着重要作用。当前，要努力形成符合国情和本地实际、体现时代特征、规范有序、充满活力的乡村自治，实现村事村议、村事村办、村事村管，充分激发群众的创造活力，充分发挥农村各类社会主体的治理作用。同时，还要注重在法治轨道上进行乡村治理，善于运用法治思维和法治方式防范风险、化解矛盾、维护群众合法权益，引导群众养成在法治框架内主张权利、解决纠纷的习惯。在乡村治理实践中，为广大农村群众提供全面深入的法治宣传、法律援助、人民调解等公共法律服务，夯实法治社会建设的基础。法治与德治是相辅相成的。要重视发挥道德教化的作用，坚持既讲法治又讲德治，努力把法律和道德的力量、法治和德治的功能紧密结合起来，推动乡村形成良好道德风尚。尊老敬老、勤俭持家、互帮互助等传统美德在我国广大乡村地区具有强大生命力。应充分发挥这些传统文化和道德观念贴近乡村生活实际的优势，大力弘扬社会主义核心价值观。充分发挥乡贤、道德榜样、村规民约、家训家风的教化作用，提升公民道德水平，引导善行义举，规范社会秩序。着力丰富农村文化生活，建设好农村书屋、农村文化广场，培育乡土文化人才，让乡村优秀传统文化在新时代焕发魅力和风采。

**坚持运用现代科技手段。**在新的时代条件下加强乡村治理，应充分发挥信息技术、人工智能等现代科技手段的作用，将技术优势与制度优势结合起来，推进乡村治理智能化，不

断提升乡村治理效能。加强现代科技在乡村治理各个领域的深度应用，优化治理技术工具，发展大数据治理、云治理、“互联网+乡村治理”等新模式，积极推动治理理念、治理内容、治理方式、治理体制机制创新，释放现代科技在乡村治理中的巨大效能。也应看到，目前乡村还存在信息化人才缺乏、信息化基础设施薄弱、技术装备不足等问题，制约着现代科技在乡村治理中的应用。应加快乡村信息化基础设施建设，提升乡村公共教育质量和水平，努力提高农民群众的文化水平尤其是科技知识素养，大力培育和引进服务乡村治理智能化的专业人才，为有效运用现代科技手段进行乡村治理提供支撑和保障。

# 服务农村发展农业造福农民

## 大数据助力乡村振兴

当今时代，数字经济已成为拉动经济增长的强大动力，不少国家都希望依靠大数据推动质量变革、效率变革、动力变革。可以说，谁掌握了大数据的主动权，谁就赢得了核心竞争力。党的十九大报告提出实施乡村振兴战略，这对于解决好“三农”问题、加快推进农业农村现代化具有重要意义。实施乡村振兴战略，必须与国家大数据战略相结合，用好大数据这一技术助推器，促进互联网、大数据、人工智能与农业农村发展深度融合，加快农村经济社会发展。

当前，在一些地方，大数据已经在“三农”事业发展的许多方面发挥出助推功能。比如，国土资源管理与土地有效利用、推动农业现代化生产与农产品高效流通、保障农产品质量安全、提高农民素质和农业经营效率、优化乡村生产生活生态环境、实现精准扶贫、提升乡村综合治理能力、为乡村振兴战略实施提供精准可靠的数据支持等。但也要看到，大数据技术在农业农村的运用是初步的，在实践中还存在一些问题。比如，农业大数据运用方面还缺乏具体的战略部署，农业大数据的采集、分析、实际应用还比较难，农村缺乏信息化人才，乡村信息化基础设施比较薄弱等。为了让大数据

更好助力乡村振兴，可以从以下几个方面着力。

**做好现代农业大数据发展的顶层设计。**从国家层面统筹和规划大数据资源开发利用，将农业大数据发展纳入国家农业信息化发展整体战略。密切跟踪国际大数据前沿动态，分析大数据发展趋势，积极研发农业大数据关键技术。基于我国农业发展特点和需求，拓展和深化农业大数据重点发展领域。大力推动大数据、互联网、云计算、物联网等信息技术与农业产业融合。促进现代农业生产信息化、精细化和智能化，为农业经营主体创造现代化数据环境。

**完善涉农服务信息共享体系。**建立政府各职能部门信息资源目录体系，由相关主管部门根据信息主动共享、协议共享以及不予共享来分类编制信息目录清单。建立数据编码、采集、分类、发布、共享和交换等相关配套标准，出台涉农服务大数据规范。出台电子证照关键技术标准和跨地区互认共享标准。还可把数据信息共享列入绩效考核，激发各部门信息资源共享的积极性。

**提升农村信息化基础设施水平。**以数字农业为抓手，重点培养和支持一批农业大数据应用与示范项目，推动农业大数据资源增长及农业大数据技术应用。完善农村信息化基础设施，积极推进现代农业智慧园建设。大力推进数字政务向县乡两个层面延伸，完善农业生产服务系统、经营主体信息共享系统、质量安全信息服务系统。将民政、人社、医保、教育、住建等部门乡村公共信息整合起来，探索建立乡村文化、乡村公共服务和社会救助信息共享平台。

**运用大数据促进城乡资源双向流动。**运用大数据优化乡村土地、金融、人力等资源配置，完善资源价格机制，提升农村生产要素收益水平。引导电商企业支持当地农产品网上销售，运用大数据推进乡村科学种养，培育地理标志产品。加强农产品溯源体系建设，通过征信手段实现农产品生产可记录、安全可预警、源头可追溯、流向可跟踪。着力解决农产品市场化经营中供需两端信息不对称困境，有效提升时效性并降低物流成本。

**建立农业大数据人才培养体系。**通过有针对性的培训，培育新型职业农民、新型农业经营主体，提高他们的信息技术知识水平，打造一支“互联网+”现代农业建设队伍。通过与高校等科研单位合作，培育一批具有数据挖掘、分析、整合和管理知识的大数据人才，为新型农业经营模式提供必要的人才储备，提高新型农业经营主体的市场竞争力。

# 实现乡村振兴的有力举措

## 大力推动城乡融合发展

实施乡村振兴战略，是党的十九大作出的重大战略部署，是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务，是新时代“三农”工作的总抓手。推动城乡融合发展，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，是实现乡村振兴的有力举措。

改革开放以来，我国工业化、城镇化快速推进，目前常住人口城镇化率达到 xx.xx%。但与此同时，一些农村地区出现了村庄空心化、农户空巢化、农民老龄化等问题。能否顺利解决这些问题，对于能否全面实现乡村振兴至关重要。由于知识水平、资金实力和技术条件等因素的制约，仅仅依靠农民自身是难以有效解决这些问题的。推动城乡融合发展，积极引导城市的人才、资本、技术、信息等生产要素流向农村，让各类人才与留乡、返乡的农民形成优势互补的乡村振兴新主体，能够有力促进工业化、城镇化过程中乡村问题的解决，确保实现乡村振兴。推动城乡融合发展，当前应从以下三个方面入手。

积极推进“三权分置”改革，夯实城乡融合发展的制度基础。多元新型经营主体和乡村产业新业态的发展，是城乡

融合发展的重要特征之一。“三权分置”是农村基本经营制度的进一步完善，符合生产关系要适应生产力发展要求的客观规律。推进“三权分置”改革，有利于进一步优化农村土地、林地、宅基地等资源配置，有利于发展适度规模经营，也有利于农村创新创业主体的培育和新业态的成长。为此，要贯彻落实中央《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》及相关政策措施，正确处理“三权分置”改革中的重要关系，不断探索和丰富“三权分置”的具体实现形式，夯实城乡融合发展的制度基础，激活农村丰富的存量资源。

探索农村一二三产业融合发展新模式，提高城乡经济融合度。农村一二三产业融合发展，能够为城乡融合发展提供广阔产业空间，为农民就业创业开辟更多渠道。一是鼓励各地因地制宜、因业制宜探索多种融合方式，发展大田托管、农产品加工、仓储物流等市场化服务，促进农业与旅游、健康养老等产业深度融合，培育农村电商、农产品定制等“互联网+”新业态，鼓励社会力量利用互联网发展各种亲农惠农新业态、新模式，满足“三农”发展多样化需求。二是通过农村一二三产业融合发展引导资源和要素从城市流向农村，大力开发农业多种功能，延长产业链、提升价值链、完善利益链。三是深入挖掘家庭联产承包责任制的制度优势，积极探索土地流转和适度规模经营新模式，逐步建立适应城乡融合发展的现代农业产业体系、生产体系、经营体系，提高城乡经济融合度。

壮大多元经营主体，增添城乡融合发展新活力。发展壮大多元经营主体，通过多元经营主体带动城乡资金、技术、信息等要素互通互融，是实现城乡融合发展的重要途径。应引导鼓励大中专毕业生、返乡人员等领办合作社和家庭农场，支持龙头企业通过直接投资、参股经营、签订长期合同等方式，带动农民发展多种形式的适度规模经营。积极培育农业龙头企业、农民专业合作社、家庭农场、乡村创客等城乡融合发展新主体，带动城市资源和要素向农村流动，实现城市人才、资本、技术、信息等要素与农村闲置、低效利用资源的有效对接，为城乡融合发展注入强大活力。

# 大力培育新型职业农民

## 为乡村振兴提供人才支撑

实施乡村振兴战略，农民是主体，人才是关键，需要努力培育造就更多爱农业、懂技术、善经营的新型职业农民。自 20xx 年党和国家启动实施新型职业农民培育工程以来，以各类公益性涉农培训机构为主体、多种资源和市场主体共同参与的新型职业农民教育培训体系初步形成，一大批新型职业农民快速成长，不断为现代农业发展注入新鲜血液。但也应看到，新型职业农民培育还面临不少问题和挑战。从外部环境看，基础不牢、人员不稳的现象依然存在，使农民成为体面的职业任重而道远；从内部条件看，培育工作的针对性、规范性、有效性与现代农业建设加快推进、新型农业经营主体蓬勃发展的需要还不相适应。当前，应根据乡村振兴需要和农村实际，进一步加强农村专业队伍建设，培育造就更多新型职业农民。

**加强本地人才培养。**随着城镇化进程加快，大量青壮年劳动力离开农村，农民老龄化、农村缺人才和留不住人的问题日益突出。对此，应创造条件，加强本地人才培养，开展精细化培训，造就一批扎根农村的“土专家”“田秀才”和农业职业经理人。可以将专业大户、家庭农场经营者、农民

专业合作社带头人等作为生产经营型职业农民培育对象，将具有一定技能的农业工人和雇员作为专业技能型职业农民培育对象，将村级动物防疫员、农村经纪人、农业机械操作人员等作为专业服务型职业农民培育对象，将从事休闲观光、农村电商等新产业新业态的人员作为创业创新型职业农民培育对象。同时，完善配套政策，引导有志投身乡村振兴的农村青年、返乡农民工、农技推广人员、农村大中专毕业生和退役军人等加入职业农民队伍。

**实施新型职业农民培育工程。**把人力资本开发放在首要位置，实施新型职业农民培育工程。办好农业职业教育，依托高等教育、中等职业教育资源，鼓励农民通过弹性学制接受中高等农业职业教育。加强涉农专业全日制学历教育，支持农业院校办好涉农专业，健全农业广播电视学校体系。加强对新型农业经营主体带头人的培训，以专业大户、家庭农场经营者、农民专业合作社带头人、农业龙头企业负责人和农业社会化服务组织负责人等为主要对象，努力提高其综合素质和职业能力。加强信息化建设，打造新型职业农民培育信息化平台，提供在线学习、管理考核、跟踪指导等服务。优化财政支农资金使用，把一部分资金用于培育职业农民。

**提升职业农民教育培训质量。**着眼于增强针对性、规范性、有效性，提升职业农民教育培训质量。一是加强师资队伍建设。完善师资选聘管理制度，建立开放共享的师资库，重点充实职业道德、经营管理、创业指导、品牌建设、质量安全、市场营销和电子商务等方面的师资。二是改善教育培

训基础条件。支持教育培训机构充实教学设施设备，改善办学条件，完善信息化教学手段，加强基地建设，遴选建设一批全国新型职业农民培育示范基地，支持各地重点建设实训基地、创业孵化基地和农民田间学校。三是优化教学培训资源。健全教材、课程等教学资源开发选用制度，形成全国和省级通用教学资源、地方和特色教学资源衔接配套的新型职业农民教学资源体系；开展精品教材、精品网络课件等教学资源评价推介活动，鼓励各地优先选用优质教学资源，确保培训质量。

# 立足新发展阶段

## 加快推进乡村振兴

今年全国“两会”之后，习近平总书记亲临 xx 考察指导，意义重大、影响深远。在 x 考察第一站就到南平，充分体现了习近平总书记对 xx 老区苏区振兴发展的高度重视和殷切期望。xx 县委理论学习中心组认真组织专题深入学习贯彻习近平总书记来闽考察重要讲话精神，把对党的绝对忠诚和对人民群众的深情厚谊转化为全方位推动 xx 绿色高质量发展超越的政治责任、政治担当、政治作为。

习近平总书记来闽考察时，要求加快推进乡村振兴，培育特色优势产业，建设宜居宜业美丽乡村，推进老区苏区全面振兴，为 xx 县全面推进乡村振兴提供根本遵循。

打牢乡村振兴产业基础。考察期间，习近平总书记指出，“要加快推进乡村振兴，立足农业资源多样性和气候适宜优势，培育特色优势产业。”xx 县立足县域山地多、林地多，农业资源多样性特点明显，气候适宜等优势，加快推动乡村产业发展壮大，让农民更多分享产业增值收益。加快实施特色农业产业“xxxxx”工程，推动白羽肉鸡、茶叶、水产、中药材等优势特色产业发展壮大。全力加快乡村振兴项目实施，打造更多特色产业强镇、强村，以产业发展支撑乡村振

兴。积极培育新业态，促进一二三产融合发展，延伸产业链，充分挖掘乡村特有的历史文化、民风民俗，发展民宿、农家乐、乡村游等文化产业，打造“一村一亮点”，推动实现乡镇xA级景区、行政村xA级景区全覆盖。持续深化农业农村改革，深入推进科技特派员制度，扩大“民企带村”覆盖面，总结提升止马联农合作社“土地出租、反租倒包、土地股份合作、大户反承包”四种土地流转模式，加快引进农业龙头企业、农业专业合作社，引导农民依法自愿有偿流转土地，推动农业适度规模发展。

建设宜居宜业美丽乡村。习近平总书记强调，“要以实施乡村建设行动为抓手，改善农村人居环境，建设宜居宜业美丽乡村。”xx县坚持规划先行，加快推进乡（镇）、村总体规划编制，注重保护传统村落和乡村特色风貌，以乡村风貌独特、人居环境整洁、基础设施完善、公共服务均衡的乡村振兴示范村建设为抓手夯实农村现代化“基本盘”。把公共基础设施建设的重点放在农村，在推进城乡基本公共服务均等化上持续发力，继续推进“四好”农村路建设，统筹城乡义务教育、医疗、养老一体化发展。接续推进农村人居环境整治提升行动，重点抓好改厕和污水、垃圾处理，完善农业农村、人居环境的整治长效机制，推动乡村面貌显著改变。

强化乡村振兴人才保障。习近平总书记强调，“乡村振兴，人才是关键。”xx县在建立用才、育才、惜才长效机制上下功夫，发挥人才在深入服务乡村振兴战略中的重要作用，为乡村振兴提供有力的内在支撑力。加大力度引进一批科技

服务人才，主动对接省市职能部门，采取分类、灵活的形式组建高端科技人才队伍。深入推进科技特派员制度，围绕农业工作重点、特色优势产业以及当地农民需求，完善乡（镇）科技特派工作站，为乡村提供精准科技服务。加快培育一批本土人才，推进农民素质提升工程，培育一批懂技术、善经营、会管理的新型职业农民队伍；鼓励引导高校毕业生、返乡青年、退役军人等回乡创新创业。加强凝聚一批新乡贤人才，建立乡贤信息库，多形式打造沟通平台，充分发挥乡贤理事会、参事会、议事会以及驻外商会等乡贤组织作用，通过政策宣传、项目推介、产业示范积极引导乡贤回乡创业，形成重乡贤、聚乡情的浓厚氛围。

# 突出绿色发展优势

## 全力推动乡村振兴新突破

生态兴，则文明兴。建设生态文明，关系人民福祉，关乎民族未来。习近平总书记在福建考察时强调，“坚持生态保护第一，统筹保护和发展，有序推进生态移民，适时发展生态旅游，实现生态保护、绿色发展、民生改善相统一。”习近平总书记的重要指示赋予了福建在生态保护和绿色高质量发展中新的使命任务，为 xx 市谋划推动科学发展、跨越发展、绿色高质量发展超越，全力推进乡村振兴战略提供了根本遵循和行动指南。习近平总书记来闽考察重要讲话精神是 xx 市各级理论学习中心组和各级领导干部的重要学习内容，要广泛宣传宣讲，层层抓好落实，切实把学习成果转化成开展工作的思路举措和实际成效。

**坚持生态保护理念，形成战略共识。**“实现生态保护、绿色发展、民生改善相统一”这是习近平总书记对福建、对南平工作作出的重要指示，是以习近平同志为核心的党中央着眼全局和长远发展作出的战略部署，是维护良好生态环境、推动乡村振兴战略实施的必然要求，为我们今后的工作指明了方向、提供了行动指南。要认真践行习近平生态文明思想，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，全面落实生态省建设战

略，完善生态保护责任机制，实施“蓝天”“碧水”“净土”三大工程，统筹山水林田湖草茶一体化，全方位、全地域、全过程加强生态保护。要深刻把握推动绿色高质量发展超越的目标，立足资源禀赋和基础条件，提升集约发展水平，策划实施一批系统修复、自然恢复重大项目，坚决践行“生态优先、绿色发展”的发展路径，不断建美绿水青山、做大金山银山。要统筹保护和发展，创新发展绿色金融，建设笋竹生态资源公共服务线上平台，持续完善“竹生态银行”市场化运作机制，探索推进碳达峰、碳中和。积极创建国家级森林城市，培育发展亲水休闲、临水康养、滨水体育等新业态，推进城市绿色高颜值，提升城市绿色高品质，真正实现生态保护、绿色发展和民生改善相统一。

**加快绿色产业发展，培育新兴动能。**习近平总书记在武夷山燕子窠生态茶园察看春茶长势时强调，“坚持绿色发展方向，强化品牌意识，优化营销流通环境，打牢乡村振兴产业基础。”以传统文化和当地资源优势为根底，推动绿色产业发展，从而助力乡村振兴，是总书记深入基层的探索和一以贯之的理念，我们要做到领会精神，深入践行。要聚焦推动生态产业化、产业生态化，围绕“一十百千”发展措施体系，积极探索农业可持续发展试验示范区模式，培育打造竹木、食品两个百亿产业集群，推动一二三产融合发展，推进产业绿色转型，加快把生态资源优势转化为产业发展优势。要充分发挥笋竹资源优势，围绕打造南平林产工业千亿产值龙头的定位，持续激发笋竹产业发展新活力、新动力。坚持

“生态、绿色、环保、创新”理念，通过科技创新拓宽竹制产品的发展空间，推动竹制产品达到“以竹代木”“以竹代钢”“以竹代塑”等多领域、全方位广泛应用效果，进一步提升毛竹的耗竹率和价值链。要坚持“品牌带动”战略，进一步加强“建字号”品牌建设力度，推出建茶、建米、建莲、建栗等一批“建字号”产品，推动“建字号”向小吃、旅游、文创领域延伸，强化品牌赋能，提高产品附加值，实现绿色产业智慧化、特色化、品牌化。

**坚持生态优先标准，建设美丽乡村。**习近平总书记在听取了福建省委和省政府工作汇报时强调，“要以实施乡村建设行动为抓手，改善农村人居环境，建设宜居宜业美丽乡村。”习近平总书记来闽考察重要讲话精神是我们在新发展阶段做好三农工作的行动指南，需要我们认真贯彻落实。xx作为福建生态环境的重要屏障和“生态省”战略的重要组成部分，保护好绿水青山是我们在推进乡村振兴战略实施时必须牢牢坚守的底线。要科学规划美丽乡村建设蓝图，以生态保护为优先，结合乡村自身特色，深入挖掘资源优势和产业特点，统筹谋划乡村的产业发展，保护和延续历史文化遗产，提升乡村的建设品质。要持续完善、巩固、坚持科技特派员制度，着力在拓展服务领域、创新服务形式、构建利益机制等方面求突破，进一步提高科特派制度的服务水平。要高标准推进乡村振兴“1带N点”，全面推进北苑贡茶、徐墩根艺、小松旅游康养等特色小镇建设，推进产业布局、基础设施、生态环境、公共服务一体化发展。持续推进农村人居环境整治，

深化“万人保洁”活动，突出抓好农村生活垃圾处理、生活污水治理、“厕所革命”和村容村貌整治提升，努力建设星级美丽宜居乡村。

# 关于人民法院服务 乡村振兴战略的思考与对策

习近平总书记高度重视实施乡村振兴战略，党的十九大对实施乡村振兴战略作出重大决策部署，中共中央、国务院出台《关于实施乡村振兴战略的意见》和《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》。党的十九届五中全会提出：坚持把解决“三农”问题作为全党工作重中之重，走中国特色社会主义乡村振兴道路，全面实施乡村振兴战略。因此，实施乡村振兴战略是党和政府的中心工作，人民法院为实施乡村振兴战略提供最优质的司法服务是一项政治任务，义不容辞。

## 1 深入学习 xjp 总书记重要论述

（一）为什么要实施乡村振兴战略？xjp总书记要求：“实施乡村振兴战略是从解决我国社会主要矛盾出发的。社会主要矛盾的变化要求我们在继续推动发展的基础上，着力解决好发展不平衡不充分问题，更好满足人民日益增长的美好生活需要。”“在现代化进程中，城的比重上升，乡的比重下降，是客观规律，但在我国拥有近14亿人口的国情下，不管工业化、城镇化进展到哪一步，农业都要发展，乡村都不会消亡，城乡将长期共生并存，这也是客观规律。”“实施乡村振兴战略也是为全球解决乡村问题贡献中国智慧和中方

案。”

（二）乡村振兴战略包含哪些内容？xjp总书记指出：“我在党的十九大报告中对乡村振兴战略进行了概括，提出要坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。”“由此可见，乡村振兴是包括产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴的全面振兴，是‘五位一体’总体布局、‘四个全面’战略布局在‘三农’工作的体现。我们要统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。”

（三）怎样实施乡村振兴战略？xjp总书记强调：实施乡村振兴战略，首先要按规律办事。“要把乡村振兴战略这篇大文章做好，必须走城乡融合发展之路。我们一开始就没有提城市化，而是提城镇化，目的就是促进城乡融合。”“坚持人与自然和谐共生，走乡村绿色发展之路”。“我国农耕文明源远流长、博大精深，是中华优秀传统文化的根。很多风俗习惯、村规民约等具有深厚的优秀文化基因，至今仍发挥着重要作用。要在实行自治和法治的同时，注重发挥好德治的作用”。“打好脱贫攻坚战是实施乡村振兴战略的优先任务。”“办好农村的事情，实施乡村振兴，关键在党。”

## **2 充分认识乡村振兴战略的重要性**

（一）实施乡村振兴战略是建设现代化经济体系的重要

基础。农业是国民经济的基础，农村经济是现代化经济体系的重要组成部分。乡村振兴，产业兴旺是重点。实施乡村振兴战略，深化农业供给侧结构性改革，构建现代农业产业体系、生产体系，经营体系；实现农村一二三产业深度融合发展，有利于推动农业从增产导向转向提质导向，增强我国农业创新力和竞争力，为建设现代化经济体系奠定坚实基础。

（二）实施乡村振兴战略是建设美丽中国的关键举措。农业是生态产品的重要供给者，乡村是生态涵养的主体区，生态是乡村最大的发展优势。乡村振兴，生态宜居是关键。实施乡村振兴战略，统筹山水林田湖草系统治理，加快推行乡村绿色发展方式，加强农村人居环境整治，有利于构建人与自然和谐共生的乡村发展新格局，实现百姓富、生态美的统一。

（三）实施乡村振兴战略是传承中华优秀传统文化的有效途径。中华文明根植于农耕文化，乡村是中华文明的基本载体。乡村振兴，乡风文明是保障。实施乡村振兴战略，深入挖掘农耕文化蕴含的优秀思想观念、人文精神、道德规范，结合时代要求在保护传承的基础上创造性转化、创造性发展，有利于在新时代焕发出乡风文明的新气象，进一步丰富和传承中华优秀传统文化。

（四）实施乡村振兴战略是健全现代社会治理格局的固本之策。社会治理的基础在基层，薄弱环节在乡村。乡村振兴，有效治理是基础。实施乡村振兴战略，加强农村基层基础工作，健全乡村治理体系，确保广大农民安居乐业、农村

社会安定有序，有利于打造共建共治共享的现代社会治理格局，推进国家治理体系和治理能力现代化。

（五）实施乡村振兴战略是实现全体人民共同富裕的必然选择。农业强不强、农村美不美、农民富不富，关乎亿万农民的获得感、幸福感、安全感，关乎全面建成小康社会全局。乡村振兴，生活富裕是根本。实施乡村振兴战略，不断拓宽农民增收渠道，全面改善农村生产生活条件，促进社会公平正义，有利于增进农民福祉，让亿万农民走上共同富裕的道路，汇聚起建设社会主义现代化强国的磅礴力量。

### **3 人民法院服务乡村振兴战略措施**

人民法院要以 xjp 新时代中国特色社会主义思想，全面贯彻 xjp 法治思想，把服务实施乡村振兴战略作为工作的重中之重，增加乡村地区司法资源供给，助推乡村治理体系和治理能力现代化，促进农业农村现代化和城乡融合发展，走中国特色社会主义乡村振兴道路。

（一）依法惩治涉农刑事犯罪。巩固扫黑除恶专项斗争优秀成果，以扫黑除恶专项斗争的标准，常态化惩处把持农村基层政权、操纵破坏农村基层换届选举、垄断农村资源、侵吞集体资产等犯罪；利用家族、宗族势力横行乡里、称霸一方、欺压残害百姓等犯罪；在农村地区征地、租地、拆迁、工程项目建设、交通运输、矿产资源、渔业捕捞等行业、领域，强揽工程、恶意竞标、非法占地、滥开滥采等犯罪；在农村地区商贸集市、批发市场欺行霸市、强买强卖、收保护费等犯罪；在农村地区操纵、经营“黄赌毒”等违法犯罪活

动以及非法高利放贷、暴力讨债、插手民间纠纷、充当“地下执法队”等犯罪。维护农村大局稳定。贯彻宽严相济刑事政策，妥善审理因婚恋纠纷、邻里纠纷、土地权属纠纷、征地拆迁纠纷、家庭道德等引发的刑事案件，做好调解工作，争取案结事了。充分尊重符合社会主义核心价值观的农村风俗和生活习惯，审慎审理因农民日常生活引发的刑事案件。

（二）妥善审理涉农环境资源案件。对涉及乡村土壤、水源污染等环境侵权案件，探索惩罚性赔偿制度在环境污染和生态破坏纠纷案件中的适用，积极营造不敢污染、不愿污染的法治环境。对乡村生态补偿案件，推动形成生态损害者赔偿、受益者付费、保护者受偿的工作机制。对在发展生态旅游过程中产生的合同纠纷和人身、财产损害等侵权纠纷案件，保障各方当事人合法权益，促进农业生态产品和服务供给。牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，围绕保护和促进乡村旅游产业发展、促进乡村不断改善人居环境、助推农业生产方式由过度消耗资源型向节能减排绿色发展型转变，提供司法应对。依法审理涉及乡村土地、森林、山岭、草原、滩涂等行政确权案件，加强对乡村自然资源的保护。依法审理因乡村环境监管、污染物排放许可、农业面源污染防治、禁牧轮休以及环境保护税等税费征收引发的行政案件，支持和监督环境资源保护行政主管部门依法履职。

（三）稳妥审理涉农土地案件。深入贯彻落实中央关于承包地“三权分置”改革政策，按照“落实集体所有、稳定

农户承包权、放活土地经营权”要求，保护农村承包地的土地经营权依法有序流转，依照物权法、农村土地承包法等保障农民对承包土地享有的占有、使用、收益等法定权利。依法调处农村宅基地“三权分置”、集体经营性建设用地入市等纠纷，保障农村土地制度改革。在保障农村宅基地农户资格权和农民房屋财产权的基础上，依法保护宅基地、农村集体建设用地使用权流转和符合土地利用总体规划的农村住宅、农业设施和休闲旅游设施等建设，大力支持农村土地改革。依法保护农户间多样化的联合与合作，加大对农民专业合作社、专业服务公司等新型农村市场主体的保护力度，促进小农户和现代农业发展的有机衔接。依法保护乡村投资人权益，引导社会资金流向乡村。对农村集体经济组织将资源转变为资产、资金转变为股金、农民转变为股东而形成的新农村集体经济实现形式和运行机制，依法予以保护。

（四）审慎处理涉农金融案件。依法保护资金互助等有利于降低交易成本、适合农民需求、符合法律规定的交易模式，促进农村金融体制改革，引导更多金融资源配置到乡村经济社会发展的重点领域和薄弱环节，主力实现乡村产业兴旺、农民生活富裕。依法保护农业信贷、普惠金融，促进金融资源向“三农”倾斜。加大对涉“三农”非法集资犯罪的惩治力度，在农村地区通过多种形式开展防范非法集资宣传活动，增强农村群众的防风险意识，维护农村金融秩序。严厉打击涉农“套路贷”诈骗等犯罪行为，严格依法限制高利贷，加大对变相收取高息行为的审查力度，规范和引导民间

借贷健康发展。在审理和执行涉农金融纠纷案件中，充分考虑经济下行压力和当时形势，特别是结合“六稳”“六保”，对涉农信贷户“放水养鱼”，基于“喘息”机会，促使“造血输血”。深化涉农金融纠纷多元化解机制，以法院为主导，发挥行政调解、行业调解、人民调解等优势，调动金融机构的主观能动性，多渠道、多方式化解金融纠纷。

（五）依法保障乡村文明和谐。大力弘扬社会主义核心价值观，传承发展提升农村优秀传统文化。依法妥善处理乡村邻里纠纷，弘扬守望相助、崇德修睦的乡邻美德，维护熟人社会基于血缘、亲缘、宗缘、地缘关系建立的情感和道德纽带。注意甄别地方风俗、民族习惯，通过司法审判引导农村摒弃高额彩礼、干预婚姻自由、不赡养老人等不良风气。通过司法审判依法监督行政机关在农村公共文化建设、移风易俗行动中依法行使职权，推动乡风文明新气象的形成。推进家事审判方式和工作机制改革，贯彻执行《民法典》的婚姻家庭规定，实现“家稳天下安”的价值追求。对于陷入危机的婚姻，要加强救治，诉讼中给予双方一定的冷静期，大力弘扬家庭美德，着力维护家庭稳定。对于感情确已破裂的婚姻，要注意钝化家庭矛盾，预防因家庭纠纷导致恶性伤害事件发生。引导家庭成员树立行为规范，弘扬优良传统道德。积极巩固有利于家庭稳定的财产制度和情感基础，着力保护未成年人、妇女和老人合法权益。

（六）促进自治法治德治结合。准确把握村民自治与国家法治的关系，积极搭建法治与德治的桥梁，促进完善乡村

自治法治德治相结合的治理体系。充分保护村民的自治权利，坚持农民在乡村振兴战略中的主体地位，审慎把握村民自治与国家法治之间的边界。坚持寓德治于法治，用法治促德治，让秉性的道德获得有力的推行，使道德与法律相得益彰。通过发挥司法审判的道德引导，行为规范作用，推动礼仪之邦、优秀传统文化和法治社会建设相辅相成。正确把握宗教教义与民族习惯、社会道德的边界，依法惩处打着宗教旗号侵害广大农村群众的婚姻自由权、人身自由权、人格尊严权、信仰与不信仰宗教自由权和财产权等合法权益的行为，依法严厉打击组织和利用邪教组织犯罪。人民法院加强与农村农业管理部门、司法行政管理部门、妇联等政权组织和群众自治组织的沟通与协作，健全多元化纠纷解决机制，选取农民担任人民陪审员，着力提升他们的履职保障水平。涉农审判充分听取农民意见。

（七）依法满足农民合法需求。充分发挥人民法庭地处乡村、贴近群众的优势，加强人民法庭建设和管理，配齐、配强、配优人民法庭工作人员，确保人民法庭文明公正高效开展工作。深入挖掘涉“三农”案例资源，通过以案说法、巡回审判等方式开展农村法治宣传活动，增强农村自治组织和农民尊法、学法、守法、用法意识。采用“群众说理，法官说法”等方式，将群众路线、群众工作方法与司法专业化相结合，以农村群众能够理解、感受的方式实现社会公平正义。尊重不违反法律强制性规定的村规民约、乡风民俗，妥善把握民事审判对习惯的适用。积极助力决胜脱贫攻坚战，

依法妥善审理涉及脱贫攻坚领域的案件，特别是贫困人口医疗保险、社会保障、社会救济纠纷等案件，保护贫困人口生活安定，防止发生返贫事件。对追索抚养费、赡养费、扶养费、人身损害赔偿金、劳动报酬且经济上确有困难的农民，依法缓、减、免交诉讼费；对生活困难的刑事案件被害人及其亲属依法给予司法救助。加强“智慧法院”建设，让信息多跑路，农民少跑腿。

# 关于培育乡村振兴“动力源”的思考和汇报

产业兴旺是乡村振兴的重要基础。在全面推进乡村振兴进程中，党的十九届五中全会和省委十一届八次全会把产业振兴放在首位，加快推进农业现代化。如何迅速将党中央大政方针和省委决策部署落地生根，如何因地制宜培育产业、激发乡村振兴动力，是基层县区必须深入实践的重要课题。

XX市XX区是典型城市带大农村的辖区，幅员面积XXXX平方公里，辖x个街道、XX个镇，农业人口占总人口的XX.X%。据史料文献和权威检测机构数据表明，XX区气温、日照、雨量、土壤等自然条件非常适宜XX种植，XX平均浸出物含量达XX%，远远高于其它产地XX含量。因此，该区也是全国中医药先进单位和XX道地药材产地。

随着健康中国、健康XX和健康XX战略实施，国家出台促进中医药传承创新发展的意见，省、市相继出台中药材产业发展规划，省上规划把XX区作为XX道地药重要产区，市上规划明确支持XX区打造中国XX之乡。为更好地把前所未有的优势转化成XXXX产业高质量发展动能，推动XX产业发展同乡村振兴有效衔接，XX区突出抓好以下三方面工作：

**精描细绘，高标准编制发展规划。**通过x个月密集调研、外出考察和研讨论证，XX区将以促进中医药产业传承创新、

提质增效为核心，以药材种植打基础、健康产品争突破、康养文化拓新业、商贸物流齐发展、科技研发作支撑为思路，做好市场导向与政府引导、资源利用与生态保护、科技创新与品牌建设、重点产品与龙头企业培育、中医药产业与其他产业联动“结合文章”，计划用 xx 年时间，在全区种植 xxxx 万亩，形成以 xx 区为核心、辐射周边区县的 xx 生态种植圈；将进一步完善科技支撑体系，建设现代中药精深加工产业园和中医药仓储物流基地及电子交易市场，构建一二三产业链条发展新格局，实现经济效益达到 xxx 亿元，打造中国 xx 之乡。

**精雕细刻，高质量系统培育产业。**xx 区一是紧扣十年目标，突出绿色化、融合化、集约化，建设“xx——荣昌——大足中医药产业 x 渝合作试验区”，构建以中药材种植加工为重点、药食两用品种为特色、中药商贸康养为延伸的现代中医药大健康产业体系，打造产业振兴新引擎。二是以 xx 生态种植为根基推进中医药大健康产业，加快 xx 种子种苗繁育基地和生态种植基地建设，开展全过程规范化研究和欧盟 GACP 认证，xx 年内分三个阶段新增 xx 种植面积 xx 万亩、种苗繁育基地 xxxx 亩，实现产值 xx 亿元。三是以中药工业培育为重点推进中医药大健康产业，

逐步建设 xx 镇等 x 个 xx 道地药材产地加工基地，在裨木镇新建占地 xxxx 亩以上的中药精深加工产业园；依托 xx 市及 xx 区中医医院，创新专科联盟和医联体等合作模式，发展中药提取物（中间体）、中药制剂开发及应用、中药资

源与新产品研发产业；依托 xx 人文旅游资源、大千美食文化和 xx 含量本底，开发 xx 茶、xx 酒、xx 蜜饯、xx 药膳、xx 面膜等健康产品，xx 年内分三个阶段形成“一个核心工业园、x 个初加工基地”格局，开发上市新产品 xx 个，实现产值 xx 亿元。三是以中药商贸康养为延伸推进中医药大健康产业，依托 xxxxxx 经开区综合物流园区，加快建设 x 南中药材专业交易中心、种子种苗交易市场、中药材电子交易网络平台和具备仓储、医药流通、展示展览功能的仓储物流基地；结合 xx 自然人文历史和 xx 文旅小镇等资源，培育中医药养生、观光旅游产业，建设涵盖药用植物科普教育基地、中医药博物馆、中药材自种自采农场、绿色养生度假中心的中医药养生观光特色园区，打造国家中医药健康旅游示范基地、国家 AAAA 级景区，xx 年内分三个阶段实现产值 xx 亿元。

**精耕细作，高效率提供发展保障。**日前，xx 区组织召开了区委全会。会议决定，旗帜鲜明把 xx 产业作为“一号工程”。xx 省中医药大健康产业投资集团、xx 省人民医院、xx 中医药大学、xx 中医药研究院、xx 市农业科学院等企业和科研院所先后与 xx 区签订产业发展合作协议或建立产业技术联盟。在接下来的工作中，xx 区将精耕细作、做好保障，巩固良好发展势头。一是成立由区委书记、区长任组长的推进中医药产业发展领导小组，明确分管副区长为执行组长，涉及副区长为中药材种植、中医药制造业、中医药贸易流通、中医药康养旅游 x 个专项组组长，增设区大健康中医药产业

推进中心正科级事业单位，具体负责组织实施。二是出台长江现代农业园区中药材规模种植补贴项目实施办法、xx 规模种植奖补方案，建立区中医药产业发展基金，确定招商引资企业优惠政策，支持区国有公司参与中医药大健康产业项目建设，合力推动产业发展。三是科学编制区国土空间规划，优化人才引育政策，夯实土地、人才等要素保障；实行“一个项目、一名领导、一个班子、一个方案、一抓到底”的“五个一”工作推进机制，最大限度地依法依规为企业发展“松绑”，打造优质营商环境。

# 关于找准脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的 结合点的思考

实施乡村振兴战略是党的十九大做出的重大决策部署，是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务，是新时代“三农”工作的总抓手。xxxx年是脱贫攻坚的收官之年，也是乡村振兴战略的开启之年，xxxx年则需要我们在巩固拓展脱贫成果中找准结合点，为乡村振兴战略的实施开好头、布好局。

从乡村振兴战略的总要求来看，乡村振兴战略，可以说是脱贫攻坚的升级版，是对脱贫成效的再提升。从“生产发展”发展到“产业兴旺”，让农村经济更加繁荣；从“村容整洁”到“生态宜居”，让农村人居环境更加宜居；从“管理民主”到“治理有效”，让农村社会治理更加科学高效；从“生活宽裕”到“生活富裕”，让农民生活更加美满。分析解读这些总要求，可以看到乡村振兴战略的目标更高、要求更严，也为广大贫困山区县实现脱贫之后，如何实现农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展指明了方向。

作为一个山区民族县，xx县于xxxx年实现了所有贫困户清零，实现了提前一年脱贫摘帽。脱贫攻坚开展以来，无论是以路为主的基础设施建设，还是以产业为主的收入问题，

或是村民自治方面的探索实践，都取得了较大的进步，为乡村振兴战略的实施打下了坚实的基础。从 xxxx 年开始，xx 县在开展脱贫成果巩固提升中，就致力于念好“三篇文章”，将脱贫攻坚与乡村振兴有效地衔接起来。

**做好基础设施建设后续文章。**加强农村基础设施建设是实施乡村振兴战略的前提。由于地形、资金等条件限制，xx 县广大山区的基础设施仍然还存在区域不平衡不充分等问题，无法满足乡村振兴的发展需要。当前，要精准聚焦以水电路为主的基础设施建设，做到脱贫攻坚中所实施的项目与正在规划的项目建设有效衔接起来，聚焦正在实施的项目加快推进，不断健全已建成的基础设施的使用和管护机制，建好以县乡村道路、农村水利、城乡电网、农村宽带等为主的基础设施项目库，加快推进城乡的互联互通；纵深推进人居环境改善工作，大力实施农村厕所革命、垃圾处理工程建设等；持续提升农村教育、医疗卫生、社会保障等基本公共服务保障等，厚植乡村振兴的物质基础。

**做好产业转型升级后续文章。**立足“六个一”高原特色生态产业优势，推进三产融合发展，着力推动乡村产业振兴同脱贫攻坚产业培植相衔接，不断健全和完善利益联结机制，加大品牌打造、拓宽销售渠道；加大以 xx 跳菜为主的文化产业与乡村旅游的深度融合，实现乡村文化振兴同茶旅文产业发展的深度融合；加快发展特色农业，以生态农业基地为基础、农产品加工业为主导、休闲观光农业为新增长点，逐步实现生产标准化、经营产业化和产品品牌化，促进农村发

展、农业增效、农民增收。

**做好基层治理后续文章。**立足基层党组织建设，不断完善总结驻村扶贫工作队制度，着力推动乡村人才振兴同建设“永不走的工作队”相衔接，做到扶贫干部与乡村振兴人才的有效衔接。扎实推进“领头雁”工程，不断加大培训，提升农村党员、村社干部的服务地方发展的能力水平。不断探索完善脱贫攻坚中所形成的“管水员”“护路员”“保洁员”“生态护林员”等制度，激发群众的自主性，提高村民自治水平。

# 脱贫攻坚与乡村振兴

## 有效衔接的“农金路径”

党的十九届五中全会作出了优先发展农业农村，全面推进乡村振兴的重大部署，并首次提出要“实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”。本文以 xxxx 农商银行助力脱贫攻坚的实践为例，就新时期农商银行如何更好服务脱贫攻坚与乡村振兴战略衔接，提供借鉴和参考。

做法与成效：

### “四个坚持”助力全面脱贫

坚持目标导向，做精准扶贫“先行者”。一是明确专项任务。制订《xx 农商银行“金融精准扶贫农商银行先行”工作方案》，对扶贫贷款单列计划、单独考核，做到应贷尽贷。二是成立专项小组。落实包村包点包户“三包”责任，明确“三长”分别为扶贫“第一责任人”“直接责任人”和“监督责任人”，层层签订责任状，助推“贫困户出表、贫困村出列、贫困县脱帽”战略目标实现。三是开展专项合作。与政府全面签订精准扶贫协议，落实包点联系人员 xxxx 人，成立专班 xxx 个，做到参与面达 xxx%。

坚持任务导向，做精准扶贫“主办行”。一是强力部署。制订全行精准扶贫工作三年规划，被市委、市政府以文件转

发实施，先后开展现场调研督办 xx 余次、督办会 xx 余次、现场会 x 次、展评会 x 次。二是强力创新。开发“农基贷”“农保贷”等通用信贷产品 x 个，首创“托起梦想·小康贷”专项信贷产品 x 个，总结推出金融扶贫“十大模式”并向全市推广。三是强力推进。出台“八快四有”举措，与市县行领导班子绩效工资、评先及个人晋升挂钩。

坚持考评导向，做精准扶贫“领头羊”。一是惠民政策落实到位。对建档立卡贫困户实行“一次核定、随用随贷、额度控制、周转使用、基准利率”的专属信贷业务流程。二是便民服务落实到位。借力“村银共建”，加强“四站合一”建设，全面落实无抵押、免担保的政策，不让贫困户多跑腿，并印制统一格式化信贷档案。三是风险管控措施到位。经常开展对金融扶贫政策落实、扶贫贷款合规操作、扶贫领域工作作风和监督执纪等方面检查，及时规范整改。目前，扶贫小额贷款函证面达到 xxx%，逾期率始终控制在 x%以下。

坚持效果导向，做精准扶贫“排头兵”。一是党委政府满意。市政府全文转发《xx 农商银行金融精准扶贫实施意见》，连续六年授予“支持经济发展突出贡献金融机构”，把 xx 农商银行视为“地方政府自己的银行”。二是广大群众满意。对建档立卡贫困户，只要有需求、能致富、扶贫办签字都百分百满足。特别是领导包片督办推进、党员“一对一”帮扶，贫困户贷款意愿高涨。三是社会各界满意。取得人行、银保监局等部门支持，人行对农商银行给予扶贫再贷款支持 xx.x 亿元。

问题与症结：

### **“四个短板” 制约协同推进**

市场机制运用不够到位。一是金融扶贫政策协同有待加强。受各种因素制约，农商银行获取政府扶贫项目资金来源与使用渠道信息不畅。二是风险补偿分担机制建设滞后。税收减免、财政奖励、费用补贴等优惠政策落实不到位。三是金融扶贫可持续能力略显不足。受金融扶贫政策驱使，农商银行为贫困地区提供差异化服务，但随着贫困地区摘帽、贫困户脱贫，特色化扶贫产品的适用面、适用对象逐步减少。

信贷资金需求不够旺盛。一是农村人口“空心化”现象严重。xx 每年外出务工人口 xx 万人，基本农区大部分青壮年都选择外出打工。二是扶贫小额贷款基本满足农户经营需求。自 xxxx 年以来，全行累计投放扶贫小额贷款 xx.xx 亿元，支持 xx.xx 万户贫困户发展产业，农户资金需求基本满足。三是农村基础设施建设资金投入受阻。农村基础设施建设基本由财政全额投资，或由国有银行投资建设，农商银行信贷支持乡村振兴基础设施建设受阻。四是贫困户金融素质培养不足。贫困地区农户的知识和素养难以适应新金融业态，存在“等资金”“等服务”问题。

产业发展体系不够完善。一是经营主体自身条件难以满足信贷要求。受限于信用等级低、合规抵质押物少、公司治理机制不健全、相关信息不规范等因素，这些企业融资可得性不高。二是经营主体缺乏有效政府补偿机制。大部分新型农业经营主体生产经营，易受到季节、气候等不确定因素影

响，信用风险较高，目前政府牵头设立的风险补偿基金，补偿机制不够完善，经营主体抗风险能力弱。三是经营主体融资担保受限。目前合作的担保公司共 xx 家，政府性担保公司仅有 x 家，xx、xx 还没有政府性担保公司，县域融资性担保公司缺失。

金融支持范围不够深入。一是农区金融服务力量不足。虽然辖内乡镇基本实现物理网点全覆盖，但由于部分乡镇地域广、所属行政村较多、人口分布分散，多数乡镇网点仅有 x—x 名客户经理，且年龄普遍偏大，难以保证每个行政村金融服务有效满足。二是农户授信覆盖面不够。以 xxxx 年为例，全行贷款 xx.xx 万户 xxx.xx 亿元，其中农区支行贷款 x.xx 万户 xx.xx 亿元，余额仅占全行贷款余额的 xx.x%，户数占全市农户总数的 xx.x%。三是农户对物理网点依耐性较强。多数农户认为手机银行、网上银行等新型金融产品不够安全，对互联网金融等持有戒备心理，乡镇网点往往出现排长队现象，农户金融服务习惯有待改变。

思考与建议：

### **“四个衔接” 服务乡村振兴**

做好金融政策衔接，为乡村振兴把握服务导向。一是增强金融扶贫可持续能力。加强对现有金融精准扶贫政策的梳理，保持政策的连续性和可持续性，做好过渡期脱贫人口小额信贷工作，确保脱贫不脱帮扶、脱贫不脱政策、脱贫不脱项目。二是健全市场化运作机制。参与构建“政府引导、市场决定”的贫困治理体制机制，主动贯彻新发展理念，重点

采用市场化金融手段，破解金融扶贫对财政补贴依赖问题，建立商业可持续金融扶贫模式。三是做好多方协同合作。加强与政府部门的协调配合，推动完善财政贴息、奖补、保费补贴等机制，形成银行、保险、担保等金融手段的组合运用，推动基础金融服务扩面提质。

做好信贷投放衔接，为乡村振兴夯实资金保障。一是加强对接建档，倾斜信贷资源。加强新型农业经营主体客户对接建档，重点满足农业龙头企业、农民专业合作社、家庭农场等从事农业规模化经营、品牌化营销等过程中的资金需求。二是创新授信模式，满足融资需求。全面对接辖内农业供销市场、农产品生产园区和农业生产加工基地，推广农业产业链、中小微企业联盟等支持模式，支持农户融入现代农业生产体系。三是量身定制产品，促进联合发展。支持有条件的农民专业合作社发展信用合作，根据农民合作社生产项目及资金需求特点，量身定制信贷产品。

做好产业支持衔接，为乡村振兴打造强劲引擎。一是支持特色产业发展。对标《xx省乡村振兴战略规划》，重点跟进竹房绿色有机农业产业带、xx生态循环农业产业带、城郊休闲观光农业产业园的布局，支持茶叶、中药材等产业发展。二是支持新型产业发展。围绕乡村新产业新业态，支持现代农业、旅游农业等涉农产业，创新开发休闲农业、特色小镇等领域专属信贷产品。三是支持产业融合发展。围绕农村产业融合发展示范园、农村产品融合先导区建设，支持农村一二三产业融合发展，促进农业产业链和价值链延伸。

做好资源要素衔接，为乡村振兴注入核心动能。一是拓宽担保方式，畅通资源渠道。稳步推广“两权”抵押贷款，加强与省农担、省担保、省再担保等三大省级担保平台合作，着力解决涉农客户缺抵押、没担保难题。二是创新服务模式，提升服务质效。发挥点多面广人熟优势，做实村银共建、整村授信、批量获客服务，全力满足辖内农户、个体工商户、外出务工人员等资金需求。三是搭建合作平台，强化科技运用。对接当地政府部门、互联网公司合作平台，有效利用“利农购”平台，加强对农户的金融启蒙和教育，定向开展金融知识宣传，培养金融新观念。

# 基于贫困治理绩效评估的视角看待巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的思考与对策

## 一、引言

贫困治理是国家治理的重要组成部分，贫困治理绩效评估是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。党的十八大以来农村贫困治理取得重大进展，我国现行标准下农村贫困人口数量实现年均千万以上的减少，从2012年底9899万人减少到2019年底的551万人，同期贫困发生率从10.2%降至0.6%。党的十九大作出实施乡村振兴战略的重大决策部署，为持续推进农村全面发展注入了强大动力；党的十九届五中全会指出要“实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”，“走中国特色社会主义乡村振兴道路”。随着我国农村绝对贫困的消除，巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接成为当前“三农”工作的重中之重，同时对我国贫困治理体系和治理能力提出了更高要求。这也意味着我们取得的脱贫攻坚成果需要通过乡村振兴继续得以巩固和拓展，乡村振兴要在脱贫攻坚成果的基础上推进和发展，在二者的有效衔接中不断优化贫困治理体系和提升贫困治理能力。随

着我国由消除绝对贫困转向缓解相对贫困，我们还要通过全面实施乡村振兴战略建立健全解决相对贫困问题的长效机制，进一步巩固拓展脱贫攻坚成果，破解相对贫困问题，同时也为解决好“三农”问题，加快我国实现农业农村现代化奠定扎实基础。

党和国家高度重视脱贫攻坚与乡村振兴二者之间的关系，从2018年2月出台《关于实施乡村振兴战略的意见》就明确指出，“乡村振兴，摆脱贫困是前提”，随后在2018年9月中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》中又明确要求“推动脱贫攻坚与乡村振兴有机结合相互促进”。2019年中央一号文件《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》中提出，“做好脱贫攻坚与乡村振兴的衔接，对摘帽后的贫困县要通过实施乡村振兴战略巩固发展成果”；2020年中央一号文件《中共中央国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》中强调，“抓紧研究制定脱贫攻坚与实施乡村振兴战略有机衔接的意见”。我国当前正处于打赢脱贫攻坚战和实施乡村振兴战略的历史交汇期、政策叠加期，乡村振兴与脱贫攻坚存在着以内容共融、作用互构和主体一致为表征的互涵式关联，二者作为不同发展阶段的战略任务并不是相互孤立的，而是相互支撑、相互配合、有机衔接、良性互动的统一体，要统筹协调好两者之间的关系。巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有机衔接，一方面要充分借鉴和利用脱贫攻坚积累的成功经验，为乡村振兴战略的起

步做好准备，另一方面要在乡村振兴中对已经取得的脱贫攻坚成果予以关注，保证脱贫攻坚成果的稳定性、持续性和长效性。因此，在乡村振兴和脱贫攻坚两大战略背景下，科学构建巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的评估体系，正确评估我国农村贫困治理绩效十分必要，这不仅有利于巩固和拓展脱贫攻坚成果，为打赢脱贫攻坚战提供支撑，而且有利于客观评价农村贫困治理能力和水平，为实施乡村振兴战略提供基础。

## **二、巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的评估体系构建**

### **（一）巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的主要内容**

党的十九届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确提出，要“实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”。脱贫攻坚期内我国采取产业扶贫、金融扶贫、生态扶贫、易地扶贫搬迁、教育扶贫、健康扶贫、对口帮扶、社保兜底等一系列超常规举措，以“两不愁三保障”为底线目标，实现了现行标准下农村贫困人口的全部脱贫、贫困县的全部摘帽，解决了我国农村绝对贫困问题。首先，要巩固好脱贫攻坚成果，确保脱贫成果稳定可持续。脱贫攻坚成果来之不易，对于已经取得的“两不愁三保障”等领域的成果必须守好保住，防范和化解新致贫和再返贫的风险；对于脱贫摘帽的地方，仍要留出缓冲期和巩固期，做到摘帽

不摘责任、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘政策、摘帽不摘监管；对于脱贫攻坚实践过程中暴露出的突出问题和薄弱环节，要及时跟进和调整，进一步巩固和完善我国的扶贫政策。其次，要拓展好脱贫成果，让脱贫攻坚成果发挥更大效用。脱贫攻坚成效显著，要认真总结“五级书记抓扶贫”“六个精准”“五个一批”等经验做法，拓展扶贫措施的辐射带动范围；要系统梳理精准扶贫精准脱贫的工作思路和方法，拓展“精准”方法论的应用领域；要注重拓展的时序性和灵活性，根据实际情况有步骤、有重点、有计划地开展各项工作。再次，要做好同乡村振兴的有效衔接，促进农业农村持续健康发展。在对象衔接上，从聚焦贫困人口和贫困县逐步向聚焦农村低收入人口和欠发达地区以及乡村振兴重点帮扶县过渡；在政策衔接上，逐渐从超常举措向常态帮扶转变，从集中攻坚向长效机制转变；在战略衔接上，从打赢脱贫攻坚战向实现乡村全面振兴转变，推动乡村产业、人才、文化、生态和组织振兴，促进农村地区经济社会持续健康发展。

## **（二）巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的体系构建**

贫困治理绩效评估是我国贫困治理新体系重要组成部分，是确保高质量打赢脱贫攻坚战的重要保障，是统筹推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的重要参考。能否有效发挥贫困治理绩效评估的重要作用，取决于能否科学合理地构建评估体系。国内外在贫困治理绩效评估体系方面做了诸多探索，并在实践中不断修正和完善，比如联合国计划开发署的人类

发展指数（HDI）、牛津大学的多维贫困指数（MPI）以及国内的全面小康指数、绿色减贫指数等等。在借鉴已有的评估体系的基础之上，根据第六次全国农业普查行政村普查表基本信息，制定巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的评估体系，对我国中西部 22 个省份农村贫困治理能力进行评估，主要围绕巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接展开，以求发现目前各省贫困治理的现状以及乡村振兴的基础等问题。

### 1. 指标体系的构建

首先，巩固拓展脱贫攻坚同乡村振兴有效衔接评估体系的构建要紧紧结合当前农村地区发展实际，尤其是脱贫攻坚以来，贫困地区发展变化情况。[6] 脱贫攻坚以来，贫困人口的收入水平有所提高、贫困村面貌有所改善，但是受到地理位置、传统文化等因素的影响，不少农村地区生产生活条件仍然相对落后。因此，指标体系要参照国内外乡村振兴和贫困治理绩效评估体系相关理论，尽可能全面客观地反映出扶贫脱贫效果和乡村振兴的基础，实现价值理性与工具理性的统一。其次，巩固拓展脱贫攻坚同乡村振兴有效衔接评估体系的构建要以乡村振兴战略和精准扶贫精准脱贫重要思想为指导，着眼于中国“三农”现实难题和迫切问题，认真贯彻执行《关于打赢脱贫攻坚战的决定》《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》《关于实施乡村振兴战略的意见》《乡村振兴战略规划（2018—2022 年）》。同时将借鉴国内外考核指标体系研究、扶贫开发考核指标体系的理论方法和框

架，结合不同区域和部门的规范化研究体系，形成巩固拓展脱贫攻坚同乡村振兴有效衔接的评估体系，提高指标体系的权威性和科学性。再次，巩固拓展脱贫攻坚同乡村振兴有效衔接评估体系是一个综合的指标体系，应当涉及到产业发展、生态保护、乡村治理、农民增收等诸多方面，一方面体现精准扶贫精准脱贫的“六个精准”“五个一批”的重要作用，另一方面紧扣乡村振兴的20字方针，即“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”，在充分考虑脱贫攻坚成果的基础之上重点关注同乡村振兴的有效衔接。

结合全国各地脱贫攻坚与乡村振兴的实际情况，根据以上原则和构建思路，并借鉴现有的权威的相关指标，本文构建了包含五个维度的巩固拓展脱贫攻坚同乡村振兴有效衔接评估体系（见表1）。根据《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》的内容和要求，把打好精准脱贫攻坚战作为实施乡村振兴战略的优先任务，推动脱贫攻坚与乡村振兴有机结合相互促进，确保到2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。脱贫攻坚为乡村振兴打下良好的基础，乡村振兴是脱贫攻坚的有效延伸。围绕“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”展开评估体现了巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有机统一。需要明确，产业兴旺是乡村振兴重点，农业是国民经济的基础，农村经济是现代化经济体系的重要组成部分；生态宜居是乡村振兴关键，实施乡村振兴战略是建设美丽中国的关键举措，乡村是生态涵养的主体区，生态是乡村最大

的发展优势；乡风文明是乡村振兴保障，实施乡村振兴战略是传承中华优秀传统文化的有效途径，乡村是中华文明的基本载体；治理有效是乡村振兴基础，社会治理的基础在基层，薄弱环节在乡村，实施乡村振兴战略是健全现代社会治理格局的固本之策。生活富裕是乡村振兴的根本，农业强不强、农村美不美、农民富不富，关乎亿万农民的获得感、幸福感、安全感，关乎全面建成小康社会全局。为此，在指标体系设计过程中，结合第六次农普行政村普查数据，充分考虑巩固拓展产业扶贫同产业兴旺衔接、巩固拓展绿色减贫同生态宜居衔接、巩固拓展文化扶贫同乡风文明衔接、巩固拓展基层治理同治理有效衔接、巩固拓展“两不愁三保障”同生活富裕衔接五个层面，力图全面真实反映当前我国农村贫困治理能力和水平，为巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接提供参考。

## 2. 指标体系的计算方法

本文所构建巩固拓展脱贫攻坚同乡村振兴有效衔接指数是衡量我国农村贫困治理能力水平的一个直观表征，力争全面反映我国农村贫困治理绩效的区域差异。巩固拓展脱贫攻坚同乡村振兴有效衔接指数综合指数由一级指标和二级指标构成，是衡量一个地区贫困治理绩效水平同乡村振兴发展的综合指数。在确立巩固拓展脱贫攻坚同乡村振兴有效衔接评估体系的框架和指标之后，需要进一步确定以下几个主要内容：一是如何对指标进行同向化处理；二是如何对指标进行标准化处理；三是如何实现数据的标准化采集；四是

如何确定各个指标的权重。

#### (1) 指标体系中指标同向化处理方法上

巩固拓展脱贫攻坚同乡村振兴有效衔接评估体系是对所有评估指标数据进行合成的相对数。巩固拓展脱贫攻坚同乡村振兴有效衔接的评估指标指数值是在各评估指标标准化数值的基础上，按照事先赋予的权数，加权综合而成。对于正向和逆向指标的处理，在评估指标中，与贫困治理能力水平正相关的指标为正指标，无需进行同向化处理；而与贫困治理能力负相关的指标为逆指标，本文采用倒数法、最大值相减法、定值相减法等方法对此进行了正向化处理。

#### (2) 指标体系中指标标准化处理方法上

数据的标准化是将数据按比例缩放，使之落入一个小的特定区间。这样去除数据的单位限制，将其转化为无量纲的纯数值，便于不同单位或量级的指标能够进行比较和加权。本文采用了通用性更强、实际操作更简便、指标的数学理论含义更清晰的创新型“定基极差法”来进行各级基础指标的数值测算。为实现指标的横（空间）、纵（时间）向的全向可比性，“定基极差法”采用以某特定年为基准年，以类似标准极差法的数学形式实现二级基础指标的无量纲标准化转换，并在此基础上，以事先确定的各指标权重，通过逐级加权平均的方法计算最终的省、城市及区域的综合指数。采用定基极差法所计算的各二级指标以及由此整合的一级指标，由于采用特定基准年的定值测度为统一参考系，且各指标具有预定的固定权重值，使各级指标的度量值能真实地反

映区域间、年度间的贫困治理能力综合水平的差异，使指标具有跨区域、跨年度、时空二维可比性。

### （3）数据标准化采集上

巩固拓展脱贫攻坚同乡村振兴有效衔接指标体系通过计算总指数和分指数方法监测评估各个地区乡村贫困治理的总体情况及各个要素的情况。本文选择用多级综合方法，将各项反映乡村贫困治理基本特征的指标转化为综合反映乡村贫困治理水平的总指数。为确保测度结果的客观公正，所有指标口径概念均与国家统计局相关统计制度保持一致。在本文的表和图中，凡是原始数据表均标注了出处；指标结构表和测算表均为本文自行编列，不再一一标明出处。

### （4）指标权重设置上

鉴于各指标要素的影响和作用颇不相同，为保证指数测度的客观，本文在认真研究国内外相关研究成果的基础上，组织专家对指标体系进行了论证和遴选，并采用类似“德尔菲法”进行权重分配。鉴于二级指标对于乡村贫困治理的作用很难区分大小，为了保证指标的公平性和客观性，对所有的一级指标采取均权的方法，也就是巩固拓展产业扶贫同产业兴旺衔接、巩固拓展绿色减贫同生态宜居衔接、巩固拓展文化扶贫同乡风文明衔接、巩固拓展基层治理同治理有效衔接、巩固拓展“两不愁三保障”同生活富裕衔接五个一级指标的权重为0.2。根据数据的可得性，对一级指标下的二级指标再采用均权法得出权重，分别为通过验收的高标准农田平均面积、按测土配方施肥的耕地平均面积、全年村集体经

济平均收入、全年村级办公平均支出为 0.05；村内主要道路有路灯的行政村比例、生活垃圾集中处理的行政村比例、生活污水集中处理的行政村比例、有畜禽集中养殖区的行政村比例、通公共交通的行政村比例、有电子商务配送站点的行政村比例的权重为 0.03；有体育健身场所的行政村比例、有图书室（馆）、文化站的行政村比例、有农民业余文化组织的行政村比例、有卫生室的行政村比例为 0.05；村干部平均人数、党支部书记平均年龄、党支部书记平均受教育程度为 0.07；农村居民人均可支配收入、新型农村合作医疗参保比例、城乡居民基本养老保险参保比例、农村居民低保覆盖率为 0.05。

### 三、评估结果与分析

在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接评估指标体系的基础上，根据有关调查数据，本文测算得到了我国中西部 22 个省（区、市）乡村各项指标的结果，并进行了相应的分析。

#### （一）综合得分

按照上文构建的指标体系和计算方法对省际间乡村贫困治理绩效情况进行了测算，结果如表 2 所示。测算结果显示，我国巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接综合指数的平均值为 0.4335。在参与测算的中西部 22 个省（区、市）中，有安徽、内蒙古、云南、湖南、广西、江西、新疆、河北、吉林、黑龙江、河南、重庆、湖北等 13 个省（区、市）指数值高于全国平均水平，其他 9 个省（区、市）的指

数值低于平均水平。高于平均值的 13 个省份中中部省份占 69.23%，西部省份占 30.77%；低于平均值的 9 个省份中有 8 个处于西部地区，占到 88.89%。整体来看，西部地区在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接评估中排名比较靠后，这与其当地的经济社会发展水平有很大的关系。受自然地理和历史人文因素的影响，西部地区一直以来都是我国脱贫攻坚的主战场，虽然西部地区已经实现了全部贫困县脱贫摘帽，但是西部地区的脱贫攻坚成果巩固和拓展的压力和需求也最强烈、最迫切，亟需正视差距和挑战，及时对取得的脱贫攻坚成果进行巩固和拓展，保证贫困群众稳定可持续发展。

## **（二）巩固拓展产业扶贫同产业兴旺衔接**

脱贫攻坚期内产业扶贫发挥了重要作用，成为贫困地区和贫困人口摆脱贫穷的基本路径和方式。巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接背景下，农村不仅要通过发展产业实现脱贫致富，而且要形成可持续增收的产业体系，真正释放农村产业潜力。本文将高标准农田、耕地面积、村集体收入、村级办公支出等纳入产业发展这一维度进行评估。评估结果显示，黑龙江、内蒙古、云南、新疆、安徽的产业发展度得分相对较高，排在前五名，这些省份的农村地区在脱贫攻坚期内出台多项支持产业扶贫的政策，有效撬动了本地区发展的潜力，在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴衔接方面打下坚实基础，具有明显优势。比如黑龙江行政村的产业发展度得分达到 0.113，这一方面与黑龙江地广人稀、人均耕

地面积多有关，另一方面也反映出黑龙江在乡村振兴战略下拥有巨大产业发展优势。排在后三名的省份是山西（0.008）、山东（0.01）、陕西（0.01）、海南（0.014），这些省份的农村地区在产业发展方面得分不高，说明村一级的产业基础仍相对薄弱，在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴衔接方面需要予以足够重视。

### （三）巩固拓展绿色减贫同生态宜居衔接

乡村不仅要整洁美丽也要生态宜居，不仅要保护好乡村的绿水青山也要通过发展绿色经济转化为金山银山。脱贫攻坚期内贫困地区在发展地方经济、增加农民收入的过程中充分重视区域生态环境保护，将绿色减贫贯穿始终，人与自然和谐相处，为乡村振兴奠定了重要基础。评估结果显示，河北、安徽、湖北、江西、湖南、重庆、山西、海南、广西这9个省份的生态宜居度得分在平均分0.0729以上，反映出这些省份的农村地区在脱贫攻坚期内走绿色可持续的发展道路，农村居民生活环境得到明显改善。由于这一维度考察的指标主要涉及行政村是否有路灯、生活垃圾是否集中处理、生活污水是否集中处理、是否有畜禽集中养殖区、通公共交通和是否有电子商务配送站点等情况，得分较高和排名靠前的省份在这些方面表现相对较好，尤其在垃圾处理、污水处理、畜禽养殖方面注重生态环境的保护，在行政村道路亮化、通行和物流方面为当地老百姓提供了宜居的环境，使得农村成为农民安居乐业的家园。同时也应该看到，部分省份得分较低、排名靠后，比如四川、西藏的得分低于0.05，排名

后五位的四川、西藏、黑龙江、新疆、云南等省份均位于我国的西部贫困地区，且多为深度贫困地区，这些地区在脱贫攻坚期内如何发挥自身的生态资源优势，弥补巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接背景下生态宜居工作方面存在的不足仍然面临巨大挑战。

#### **（四）巩固拓展文化扶贫同乡风文明衔接**

我国农村地区同样有着丰富的精神文化需求，这部分需求如果得到满足将极大促进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。脱贫攻坚期内中西部 22 个省份在农村地区通过文化扶贫、精神扶贫等方式，丰富农村居民的文化生活，努力消除贫困群众“懒散闲”“等靠要”的生活方式，打造丰富多彩、全民参与的文化活动。根据数据有效性和可得性，本文将体育健身场所、图书室（馆）、文化站、农民业余文化组织、卫生室等纳入乡风文明这一维度进行评估。评估结果显示，安徽、内蒙古、吉林、重庆、江西五省的乡风文明度得分排在前五名，相对来说中部省份的行政村在乡风文明方面能力和成效更为显著，比如安徽乡风文明得分为 0.13，安徽省农村地区在图书室、文化站、体育健身场所建设等方面成效比较明显；而排在后三名的是宁夏（0.06）、青海（0.063）、贵州（0.067），这些省份是我国主要的贫困地区，脱贫攻坚的主战场，虽然在脱贫攻坚期内对于行政村在乡风文明方面做了诸多努力和改善，但是从全国整体情况来看仍然相对较弱，在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接过程中，乡风文明成为这些地区的工作重点和难点。

### **（五）巩固拓展基层治理同治理有效衔接**

按照精准扶贫精准脱贫的战略要求，我国相继为贫困村选派第一书记、组建驻村工作队、开展结对帮扶与组织培训，农村贫困地区乡村治理能力得到极大改善。如果乡村缺乏优秀的人才、缺乏有效的治理，将直接影响巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接。本文将村干部人数、党支部书记年龄、党支部书记受教育程度等纳入巩固拓展基层治理同治理有效衔接这一维度进行评估。评估结果显示，海南、安徽、广西、湖南、河南五省的得分排在前五名，说明这些省份的农村地区在乡村治理方面储备一批年轻有为的干部队伍，不仅在脱贫攻坚期内带领农民脱贫致富，而且也为巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接提供了智力支撑。但是同时也有一些省份的农村地区在巩固拓展基层治理同治理有效衔接方面的得分较低，比如西藏(0.067)、贵州(0.07)、青海(0.072)，这也反映出我国贫困地区乡村治理能力仍然存在薄弱环节，努力和提升的空间较大。

### **（六）巩固拓展“两不愁三保障”同生活富裕衔接**

农村居民在脱贫攻坚期实现了“两不愁三保障”的底线目标之后，如何让农村居民过上富裕的生活成为乡村振兴的重要目标之一。生活富裕不仅要使农民增收，还要全面提高农民的身体和文化素质，要做到巩固拓展“两不愁三保障”同生活富裕衔接。根据数据有效性和可得性，本文中主要考察了农村居民人均可支配收入、新型农村合作医疗参保情况、城乡居民基本养老保险参保情况、农村居民低保覆盖率等指

标。评估结果显示，甘肃、西藏、安徽、青海、湖南在这一维度得分排在前五名，贫困地区在脱贫攻坚期内积极做好“两不愁三保障”工作，取得了良好效果，为巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接奠定了基础。相比较而言，海南、黑龙江、吉林等省份的排名落在了后三位上，这反映出这些地区农村居民生活水平与城镇水平仍有较大差距，尤其在农村社会保障方面有着很大改善和提升空间。在脱贫摘帽后仍要继续考虑贫困群众的基本生活问题，防止新致贫和再返贫等问题，在农村居民生活富裕这一方面要给予更大专注和支持，让农村居民过上好日子。

#### **四、政策建议**

脱贫攻坚期不仅解决了贫困地区贫困人口“两不愁三保障”的基本问题，而且通过产业扶贫、金融扶贫、电商扶贫、驻村帮扶、技能培训等一系列举措培育了优质产业、壮大了基层党组织、激发了内生动力、丰富了治理经验，从而如期实现了脱贫攻坚目标。脱贫攻坚成果来之不易，乡村振兴任重道远，要坚持全面系统的理念和思维，着力推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接。

**第一，进一步强化农村地区基础设施建设，着力打造可持续性强的产业。**从脱贫攻坚到乡村振兴，从产业扶贫到产业兴旺，产业发展作为巩固拓展脱贫成果同乡村振兴有效衔接的最大结合点，也是农村持续稳定发展的重要力量。脱贫攻坚期内农村贫困地区基础设施和产业配套仅是实现了从无到有，接下来如何做大、做强、做好仍然面临诸多挑战。

为此需要进一步强化农村地区水电路网等基础设施建设，加大对农村地区产业的支持和帮扶力度，积极打造适合本区域的、可长期发展的产业，同时要注重对产业配套的更新换代，营造良好的营商环境，创新产业发展模式，给当地农民带来可持续的收入。

**第二，进一步加大生态保护力度，将农村贫困地区资源优势转变为经济优势。**绿水青山就是金山银山，无论是脱贫攻坚还是乡村振兴都不能以牺牲生态环境为代价，而是要在“两山”理论的指导下，稳步推进农村地区经济发展与生态环境保护的双赢。针对农村贫困地区所拥有的自然环境和生态资源优势，要适当增加相关的人财物投入，挖掘其生态动能，破解其发展瓶颈，因地制宜发展具有地方资源优势的特色经济，在保护资源和环境的基础上大力发展生态经济，将资源优势转化成经济优势。

**第三，进一步发挥乡风文化建设的作用，极营造良好文化氛围。**以农村贫困地区为主战场开展的脱贫攻坚为贫困人口和贫困村传统文化保护、乡风文化建设奠定了坚实基础。巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接离不开农民个体的主动参与、离不开基层组织的团结协作，更离不开乡风民俗的文明淳朴。为此要积极发挥乡村文化建设的作用，弘扬优秀传统文化，丰富农村群众的精神家园，以家风带民风，以民风促乡风，努力营造积极向上的良好文化氛围。

**第四，进一步健全村级治理体系，发挥基层党组织战斗堡垒作用。**脱贫攻坚期内全国上下“五级书记抓扶贫”为基

层贫困治理注入了强大动力，同时选派优秀第一书记、组建驻村工作队也为基层贫困治理注入了新鲜血液和创新理念。接下来要认真总结脱贫攻坚期的经验和教训，将村级基层自治、法治、德治有机结合，积极探索健全以党的基层组织为领导、村民自治组织和村务监督组织为基础、集体经济组织和农民合作组织为纽带、其他经济社会组织为补充的村级组织体系，选优配强乡党委和村“两委”班子，发挥基层党组织战斗堡垒作用，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接，促进农村经济社会持续健康发展。

**第五，进一步健全城乡融合发展机制，实现农民生活富裕美好。**脱贫攻坚期内以“两不愁三保障”为底线，农村贫困群众在温饱、住房、教育、医疗等方面有了大幅改观，为实现乡村振兴战略下的生活富裕目标奠定了必要基础。全面脱贫后，一方面要做好教育、医疗、就业等各项扶贫政策与乡村振兴相关政策的过渡与衔接，另一方面也要积极推进城乡要素的自由流动，健全城乡融合发展机制，切实解决农民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园。

# 关于引导工商资本下乡 推进乡村振兴战略的思考

工商资本进入农业农村，不仅为农业农村输入了资金、技术、人才、信息以及先进的管理经验，还激活了农业农村生产要素，促进农业生产方式发生深刻变革。

工商资本下乡在增强农业农村发展活力的同时，也面临要素供给难、农业经营风险高、农村基础设施配套少等问题，因此，急需构建支持工商资本下乡的政策体系，使其不但要“引得进、留得住”，还要“发展好，带动强”。

工商资本下乡，要坚持以农业强、农村美、农民富为中心，努力实现农民利益最大化，决不能舍本逐末，“富了老板，丢了老乡”。

习近平总书记强调，要“鼓励和引导工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业，开展多种形式的适度规模经营”。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，推动形成工农互补、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，加快农业现代化。吸引和引导工商资本下乡，对缩小城乡差距、促进城乡融合，形成工业反哺农业、城市支持农村的发展格局，推进乡村振兴战略的全面实施具有重要意义。

## 工商资本下乡，既是“输血”，更是“造血”

工商资本进入农业农村，不仅为农业农村输入了资金、技术、人才、信息以及先进的管理经验，还激活了农业农村生产要素，促进农业生产方式发生深刻变革。

其一，工商资本下乡，有利于推进农业适度规模经营。适度规模经营是现代农业发展的必然趋势和主要方向。工商资本通过土地流转的方式，有效集中土地资源，将资本、土地、劳动力进行优化配置，实现土地的集中连片化经营和规模化种养，较好地解决了当前农业面临的供求不匹配、劳动力成本过高、农产品质量水平不高等问题，大大提高了劳动生产率、土地产出效率和资源利用率，有力推动了农业供给侧结构性改革。

其二，工商资本下乡，有利于农村一二三产业融合发展。工商资本以农村新型经营主体的方式进入农业，投资农业产业化经营，通过农工结合、农旅结合、农商结合等多种方式，将农业产前、产中、产后各环节有效联结起来，将分散的农户小生产联结成为社会化的大生产，拓展了农业产业链价值链，促进了农村一二三产业融合发展，为乡村发展注入新动能。

其三，工商资本下乡，有利于壮大乡村振兴人才队伍。随着工业化、新型城镇化快速推进，农民“离农化”、农业“副业化”、农村“空心化”现象凸显，农村面临“谁来种地”“如何种地”的问题。工商资本下乡经营农业，通过盘活农村土地资源，激活市场要素，农民就地成为产业工人或

新型职业农民，农民综合素质不断提升。同时，吸引和带动了科技人才、管理人才向农村流动。

## **工商资本下乡，既要“引得进、留得住”，也要“发展好、带动强”**

工商资本下乡在增强农业农村发展活力的同时，也面临要素供给难、农业经营风险高、农村基础设施配套少等问题，因此，急需构建支持工商资本下乡的政策体系，使其不但要“引得进、留得住”，还要“发展好，带动强”。

第一，因地制宜，做好顶层设计。各级党委、政府要高度重视工商资本的重要作用，将其纳入“十四五”乡村振兴战略的整体规划。立足当地资源禀赋、产业优势，明确投资重点领域，重点发展现代规模化种养业、农产品精深加工业、乡村旅游业、现代农业服务业、农村电子商务、农地托管和农机全程服务等领域。同时，引导工商资本有序进入美丽乡村、特色小镇建设。

第二，创新机制，构建共赢利益体。实现工商资本与农户共赢，关键在创新机制，建立风险共担、利益共享的经济共同体。政府应强化引导，探索多样化的联合方式，支持工商资本和农户的关系由买断、订单关系转变为保底收益、按股分红和社会化服务关系。支持农民以土地资源入股，资源变资产，资金变股金，农民变股东，鼓励村集体的资源型资产以及农民的产权、资产、资金、技术等入股涉农工商资本并获得合理收益。探索合伙人制，使农民更多地分享产业增值效应。加快农业产业体系转型升级，构建种养加销一体的

全产业链，形成多业态打造、多主体参与的利益联结机制。

第三，精准施策，激发要素活力。深化农村土地制度改革，进一步放活农村集体建设用地，盘活闲置宅基地农房、“四荒地”等资源。在充分尊重农民意愿的基础上以村或社为单位，通过成立土地股份合作社、兴办集体农场、入股或委托工商企业托管经营等多种形式，创新土地规模连片流转模式。在安排年度建设用地指标时，确定一定比例用于工商资本投向乡村振兴的投资项目。对列入省、市重大产业项目库的项目，涉及新增建设用地的，优先落实用地指标。加强农村金融创新，设立或完善涉农信贷风险补偿基金、农业信贷担保补偿基金，为涉农项目提供融资、担保服务。加强农业保险，增强农业抗风险能力。做好农业科技服务，加快新品种、新技术的推广应用，强化新型职业农民培育。出台人才引进优惠政策，提供创业支持，吸引更多人才参与乡村建设。

第四，靠前服务，打造优良环境。强化政策支持，保持工商资本下乡参与乡村振兴扶持政策的稳定性、延续性和透明性，明确前置条件，简化审批手续，稳定政策预期。搭建招商服务平台、创业孵化平台、产权交易平台等政企、政农合作平台，以政府为中介促进企业与社区、农户对接，找准企业与农户的利益汇合点。围绕工商资本集中的行业，建立专业化的市场信息服务机制，为工商资本决策提供依据，避免同质发展。发挥财政资金的引导和杠杆作用，对农业优势特色产业进行专项扶持。持续加大对农村交通、水利、物流

等基础设施的投入，加快补齐农村基础设施短板，促进城乡基础设施互联互通。

### **工商资本下乡，不能“富了老板，丢了老乡”**

工商资本下乡，要坚持以农业强、农村美、农民富为中心，努力实现农民利益最大化，决不能舍本逐末，“富了老板，丢了老乡”。

首先，坚持农业基础导向。工商资本下乡在推动农村一二三产业融合、丰富乡村经济业态、加快农业农村现代化方面发挥积极作用的同时，也出现了一些工商资本下乡导致的“非粮化”“非农化”现象。要制定工商资本涉农投资正负面清单，规范引导工商资本涉农投资行为，严格实行土地用途管制，在符合土地利用规划、产业发展规划的前提下，引导工商资本确定适当的经营内容和经营项目。对工商资本投资农业的情况进行全程监管，定期督查，对非农化建设、搞资本化运作、圈占土地、破坏耕地等行为进行严厉处罚。

其次，尊重农民主体地位。工商资本下乡，产生的是“带动效应”，而不是“替代效应”，要尊重农民的主体地位，在保护农民合法权益的前提下引进资本下乡。要完善制度设计，建立健全资格审查、项目审核、风险保障金制度，对租地条件、经营范围和违规处罚作出明确规定。严禁工商资本借政府或基层组织通过下指标、任务等方式强迫农户流转农地，使农民对土地流转具有真正话语权。

第三，完善农村土地流转体系。健全县、乡、村三级土地流转服务和管理网络，因地制宜建立农村土地流转服务公

司、农村产权交易平台、土地流转服务中心等各类农村土地流转中介组织，为流转双方提供信息发布、政策咨询、价格评估、标准合同、资质审查、金融开发、公证仲裁等服务，形成高效的农村土地流转市场。建立健全纠纷调解仲裁体系，清晰界定企业和农户的权利、义务。同时，建立健全土地流转风险补助金和村级风险保障金制度。

# 关于巩固拓展脱贫攻坚成果 同乡村振兴有效衔接的思考

党的十九届五中全会作出了优先发展农业农村，全面推进乡村振兴的重大部署，并首次明确提出要“实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”。当前，xx个贫困县全部退出贫困县序列，现行标准下农村贫困人口全部脱贫，告别了延续千年的绝对贫困。但“十四五”期间，xx仍面临补短板、强基础、强产业、促增收等重点任务。实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，是巩固拓展脱贫攻坚成果，促进乡村振兴，助力解决乡村相对贫困，加快农业农村现代化的重要举措和现实需要。巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，应重点做好体制机制、政策体系、产业发展、基础设施建设、“三农”队伍建设、乡风文明建设六个方面的衔接工作。

加快建立健全衔接机制，做好体制机制衔接。实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的根本和关键是建立健全有机衔接的体制机制和政策措施。要强化部门联动，研究制定巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的相关政策和实施方案，明确衔接的重点内容、关键环节、体制机制。应尽快探索建立各级政府工作协调和项目统筹机制，

从组织领导责任体系、考核考评监督体系、政策支撑体系、要素投入体系等方面构建巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的制度支撑体系。一是探索建立省级扶贫机构和乡村振兴领导机构等多部门联合办公机制，增强领导决策的一致性、协同性、高效性。二是参考借鉴脱贫攻坚经验，进一步延续并建立完善“五级书记”抓乡村振兴的组织领导机制，推动各级党政主要负责同志主动谋划政策举措、协调解决困难问题，督促各项政策落实。三是结合乡村振兴需要，在认真梳理总结脱贫攻坚考核监督经验的基础上，建立健全推进乡村振兴战略实绩的考核机制，发挥考核的指导督促作用。

全面梳理整合政策，做好政策体系衔接。在脱贫攻坚中，从中央到地方，各级政府都制定实施了一系列政策措施，形成了相对完整的政策体系。

“十四五”时期，要结合各自实际，按照“取消一批、保留一批、优化一批、强化一批”的总体思路，对各类支持脱贫攻坚、农业农村发展的特惠性、普惠性政策进行系统的分类梳理、清理整合，推动聚焦个体化发展转变为支持多元化发展、特惠性扶贫政策转变为普惠性民生政策、特殊性帮扶措施转变为常态化扶持措施，将脱贫攻坚中有用管用的政策措施转化为乡村振兴的制度性安排。如在社会保障政策方面，可根据相对贫困人口结构特点，相应调整扶贫政策，将扶贫保障性政策与民政部门负责的低保、五保、残疾人救助等政策进行统筹衔接，在认定标准、扶持救助、管理系统等

方面逐步实现并轨运行，形成乡村振兴中相对贫困群体保障和帮扶的长效机制。如在资金扶持政策方面，可在前期探索建立涉农资金统筹整合长效机制的基础上，按照“能归尽归”的原则，进一步将各类扶贫资金、涉农资金全面归并整合，设立乡村振兴重大专项资金，发挥资金规模效益，改革创新资金管理体制机制，提高资金效益。

推进乡村产业升级，做好产业扶贫与产业振兴衔接。产业发展是巩固脱贫成果、衔接乡村振兴的最大结合点，是实现乡村振兴、脱贫致富的关键。在脱贫攻坚阶段，扶贫产业具有就业门槛低、增收见效快的优势，能够支撑贫困地区较快实现脱贫。但从长远来看，这些扶贫产业项目大多存在短期化倾向，产业发展基础不够牢固、可持续性有待增强。应综合考虑产业选择、政策支持、技术服务、组织形式和利益联结机制等方面内容，将产业发展的重点转换到产业兴旺的要求上来，在提高农业质量效益和竞争力上下功夫，推动特色产业高质量发展、可持续发展。一是接续构建良好的乡村产业发展环境。在产业扶贫中，各地出台了一系列促进扶贫产业发展的政策措施，大力实施消费扶贫，为扶贫产业发展营造了良好政策环境和市场环境，应接续推进乡村产业发展环境优化。如可衔接好土地资源配置、产业结构调整、技术资金扶持、消费市场对接等做法，将在脱贫攻坚中发挥良好效益的扶贫产业纳入重点发展产业给予培育，支持其进一步做优做大做强。二是接续提高农业产业组织化程度。可进一步巩固和完善产业扶贫过程中形成的各类稳定有效的利益

联结机制，不断提高农业组织化程度，提高产业规模和效益。三是立足当地实际、发挥当地特色，分类提升乡村的生产功能、生活功能、生态功能、旅游功能、文化功能、景观功能等，在提升农村各项功能的基础上，以功能融合促进产业融合，推动农业产业链条多维延伸，推动一二三产业融合发展。

夯实发展基础，做好农业农村基础设施建设衔接。加强农业农村基础设施建设，是改善农村生产生活条件、增强内生发展能力、促进农业农村可持续发展的重要举措。近年来，各地根据《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》，加快实施交通扶贫行动、大力推进水利扶贫行动、大力实施电力和网络扶贫行动、大力推进贫困地区农村人居环境整治，推动贫困地区农业农村基础设施建设取得显著成效。要在乡村振兴总体规划的指引下，抢抓党的十九届五中全会提出的“实施乡村建设行动”机遇，做好农业农村基础设施建设衔接。一是持续扎实推进农村人居环境整治，因地制宜加快推进农村厕所革命，加快有条件地区的农村污水收集处理系统建设，加强农村地区垃圾收运及处理处置系统建设。二是加强农田水利设施和田间道路公用设施建设，持续扎实建设高标准农田。因地制宜加大农业领域物联网、云计算、大数据、移动互联等现代信息技术基础设施投资力度，夯实智慧农业发展基础。三是做好扶贫资产后续管理，全面梳理脱贫攻坚以来形成的扶贫资产，加快建立健全产权归属明晰、管理运行规范的扶贫资产管理制度和运行机制，促进扶贫资产保值增值。另外，还要构建多元主体参与体系，

提高农村公用基础设施的管理运行维护能力。

强化“三农”队伍建设，做好人才工作衔接。干部人才和基层组织建设在打赢脱贫攻坚战中发挥了关键作用，人才振兴是乡村振兴的重要内容，两者的衔接离不开人才队伍的衔接。一是可继续下派乡村振兴指导员，组建乡村振兴服务团（队），夯实“三农”工作的干部队伍基础。二是可试点将公费师范生、医学生的招收培养范围扩大至农科生，并逐年提高农科生招生录取人数，引导更多人才到农村干事创业、建功立业。三是抓住农业农村部、教育部联合开展乡村振兴人才培养优质院校推介工作的机遇，鼓励省内涉农高校、涉农职业院校树立产业办学导向，创新人才培养方式，构建乡村振兴人才培养体系。四是持续加强科技和人才投入力度，建立健全结对帮扶机制，推动科研机构、高校和大型企业与农村地区建立长期帮扶与合作机制，增强农业农村发展能力。

聚焦乡风文明，做好“扶志扶智”与文化振兴衔接。文化振兴是乡村振兴的精神基础，党的十九届五中全会提出，要“推进社会主义文化强国建设”。在脱贫攻坚阶段，各地坚持“富脑袋”和“富口袋”并重，把扶贫同扶志扶智结合起来，各地以多种形式大力开展感恩教育，兴建了一批传习所、乡村图书馆等。巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接应持续巩固拓展乡风文明成果、接续推进文化振兴。一是持续举办“乡村振兴大讲堂”“农村法治课堂”“农民夜校”等系列活动，邀请专家、行业带头人等结合各地实际，解读乡村振兴战略，提高农民法治意识，开展农业生产培训，补

齐农民“精神短板”和“能力短板”，巩固提升“扶志扶智”工作。二是实施乡村文化人才培养工程，支持具有民族特色的乡土文艺团组发展，推广优秀民间文化艺术。充分挖掘乡村传统文化、民族文化和特色文化，发展“文化+旅游”“文化+产品”等文化产业业态，激活乡村文化生命力。三是持续深化拓展群众性精神文明创建活动，持续开展文明村寨、最美家庭等创建活动，挖掘和树立道德榜样典型，发挥示范引领作用，营造良好的乡风文明新风貌。