

着力巩固脱贫成果 压茬推进乡村振兴

——在广西壮族自治区田东县的蹲点调研报告

□ 潘玛莉 徐豪熠 蒋凌飞

习近平总书记强调，要把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手。近年来，广西壮族自治区田东县开展的一系列脱贫攻坚工作取得了积极成效，田东县贫困发生率从2015年的15.01%下降到2018年的2.16%，如期实现全县脱贫摘帽的奋斗目标。同时，特色产业、生产生活条件改善、基础设施建设、公共服务水平提升、干部队伍建设等方面取得一定成绩，为压茬推进乡村振兴创造了积极条件。

国家发展改革委田东挂职工作组通过开展蹲点调研，以田东县为样本，研究脱贫摘帽后压茬推进乡村振兴面临的积极因素和困难挑战，探索提出解决现实问题的办法。

发展短板依旧突出，压茬推进乡村振兴面临一些困难

当前田东县发展综合实力仍然较弱，从经济社会发展的外在表现看还有一些亟待补齐的短板，从实施乡村振兴的内在条件看还有一些尚未攻克

的障碍。

经济社会发展外在短板。一是产业发展水平有待提升。农业标准化建设、专业化生产、产业化经营程度较低，农业产业化生产服务体系不够完善，先进适用技术和新成果普及推广等工作仍需加强。农民主要采用“种植+销售”“种植+简单加工”等模式开展生产经营，农产品加工增值率不高，一二三产业融合发展在点上已形成突破、在面上还没有推开。同时，以工促农、以城带乡能力偏弱。工业化、城镇化发展滞后，特别是传统产业多、新兴产业少，低端产业多、高端产业少，资源型产业多、高附加值产业少，劳动密集型产业多、资本技术密集型产业少等问题突出，制约了工业反哺农业、城市带动农村的能力。二是城乡基础设施

施和公共服务水平仍有较大差距。农村民生领域投入与实际需求相比还是“不够解渴”，教育、医疗、社保等公共服务水平与城市相比仍旧落后，一些地方通村通屯道路新建续建、农村饮水安全、村级公共服务设施、农村电网改造、宽带进村等建设相对滞后，农村物流渠道成为制约乡村振兴的一个重要瓶颈。三是乡村治理能力有待增强。农村基层组织建设相对薄弱，村民自治水平参差不齐，个别易地扶贫搬迁安置点等基层党组织设置还不够合理。基层社会治理方式单一，尚未实现从“社会管理”到“社会治理”的理念转变，疲于应付和解决应急问题，缺乏源头性、长效化的社会治理机制和措施。

实施乡村振兴内在障碍。从根本上看，推进乡村振兴是一项长期、系统工程，产业、基础设施、社会民生、乡村治理等方面存在的困难，实际上反映了“怎么振兴”“谁来振兴”“钱从哪来”等问题。一是“怎么振兴”的问题较为突出。对群众主体地位认识还不够到位，一些地方没有建立较为完善的民主决策机制，部分工作还是“干部在干、群众在看”。一些地方在外来企业与本地农民、村集体经济之间的利益分配上，缺少行之有效的办法，有的矛盾迟迟不能解决，影响了企业、农民、村集体的积极性。推进农村改革的力度还不够大，林地颁证确权工作不够精准，“三权分置”改革推进不够深入，以农民租赁、使用权入股等方式发动群众投身乡村振兴等方面的创新探索还不够。二是“谁来振兴”的问题较为突出。现有的农村人才文化素质整体偏低，以“土专家”“田秀才”为主，解决难题能力和吸收新知识新技术的能力不足。在周边城市对农村人才“虹吸效应”明显的情况下，如何鼓励各种人才到乡村挂职、兼职、离岗创业，如何既能留住农村青年人、又

能吸引走出去的农村青年“回流”，如何加强对乡镇干部、村集体带头人的激励保障机制，都还没有真正破题。三是“钱从哪来”的问题尚未得到有效解决。惠农政策资金分散、浪费现象较为突出，适应农村建设项目“小而散”特点的资金管理办法还没有完全建立，更好调动商业金融机构力量、引导金融活水向农村洼地流动的硬招实招还不够多，统筹协调保护农民权益和促进资本收益的能力还不够强。

多措并举形成政策合力，巩固脱贫成果推进乡村振兴

从调研情况看，压茬推进乡村振兴工作任务重、要求高、压力大，必须从政策创新、要素集聚、人才引育、工作保障等方面共同入手，拿出切实管用的办法。

更加重视政策创新。一是强化农业农村改革。健全农村土地管理制度，加强乡村振兴用地保障；优化财政支出和政府投资结构，全力推进农村金融改革，提高资金普惠性和有效性；稳妥推进农村配套改革，特别是加快农村产权制度改革，优化乡村营商环境，稳妥推进供销体系改革和林业林权制度改革。二是坚持科学规划引领。引导地方对接高校、智库等研究机构，突出本地特色，顺应乡镇、村庄发展规律和演变趋势，瞄准群众短期需求和乡村振兴长期需要，尽快完成编制和修订县域乡村振兴规划和村庄发展规划。合理设定乡村振兴的阶段性目标任务和工作重点，以开展试点示范等方式坚持率先突破，梯次推进乡村振兴规划目标，确保群众在每一阶段都能有获得感。三是研究治理相对贫困问题。加快建立健全缓解相对贫困的政策体系和工作机制，持续改善欠发达乡镇和村庄相对贫困人口的发展条件，提前谋划做好缓解相对贫困工作。

更加重视要素集聚。一是充分调动农村闲置资源。加强对社会各界资源力量的有效组织，探索地方政府、村集体、村民、工商资本等共同参与的专业合作社等模式，把闲置土地、闲置资金、闲置劳动力等充分利用起来，通过就业带动、保底分红、股份合作等形势，让农民享受全产业链的增值收益。二是确保土地供应。通过搬迁后宅基地复垦、土地综合整治及征等地预留少量土地，支持被征地农民优先发展第三产业。引导地方建立县、乡镇、村三级土地流转服务和管理网络，为流转双方提供信息发布、政策咨询、价格评估、标准合同、金融开发等服务。允许村集体通过作价回购、统一租赁、组建农民住宅专业合作社等方式整合闲置房屋开展自主经营。三是强化资金支持。鼓励有条件的地方探索设立县级乡村振兴基金，由政府引导资金牵头吸引民营企业和社会资本注入，重点支持乡村新产业新业态和农村产业融合发展项

目。围绕农业农村抵质押物、新技术应用推广、“三农”绿色金融等强化金融产品和服务方式创新，打造以“产业+互联网+金融资本”为核心的产业链整合服务新模式，加大金融对农村电子商务、现代物流、特色旅游等行业重点支持力度。动态细化县级乡村振兴重点投资项目目录，采取项目投资、风险补偿、财政补助、税收优惠、绩效奖励等方式，发挥财政资金

的杠杆作用，引导社会资金和金融资本进入乡村振兴领域。

更加重视人才引育。一方面，着力引进人才。进一步拓展人才交流渠道，完善相关政策措施和管理办法，支持企业家、党政干部、专家学者、医生教师、规划师、建筑师、律师、技能人才等，通过下乡担任志愿者、投资创业、行医办学、捐资捐物、法律服务、体验生活等方式，服务乡村振兴事业。完善乡村创业支持服务体系，在有条件的地方建设一批返乡创业产业园、农创客基地以及艺术创作

基地、健身和体育竞赛基地、健康养生产业基地等，鼓励有效青年人才下乡创业、返乡就业。另一方面，着力培养人才。建立健全新型职业农民注册登记、信息归档和动态管理制度，探索新型职业农民培训与中高职学历教育、农业职业技能鉴定、农村实用人才培养衔接的机制，支持农民专业合作社、专业技术协会、龙头企业等主体承担培训组织工作。探索与高等职业院校建立长期培训基地，支持农业企业和新型农业经营主体培育农业科技人才。

更加重视工作保障。一方面，强化党建引领。进一步创新和加强基层党组织建设，重点推进村级党组织书记年轻化、知识化，实行职业化管理，适当提高待遇保障，加大力度培育有能力、有担当、有情怀的农村带头人。另一方面，强化法治保障。严格执行现行涉农法律法规，在规划编制、项目安排、资金使用、监督管理等方面，提高规范化、制度化、法制化水平。加快推进政府规范性文件清理工作，对不适应乡村振兴要求的规范性文件予以废止或修改。全面推进政务公开，切实加快社会信用体系建设，着力营造依法办事的法治环境和守信践诺的社会风尚。

（作者均为国家发改委挂职干部）



繁忙线与针 就业促脱贫

作为宁夏回族自治区吴忠市同心县的定点帮扶企业，中核集团在2018年成立了中核（宁夏）同心防护科技有限公司，让当地群众在县域内就近打工，以就业促脱贫，形成了稳定的脱贫机制。

图为在同心县扶贫生产车间内，当地工人在准备加工工装产品。

新华社发（杨植森 摄）

□ 常 健

浙江宁波北仑是帮扶吉林汪清的东西部合作地区，改革开放40年来，在乡村振兴方面走在前列，积累了丰富的经验。2019年8月9日，带着问题，笔者走访了宁波北仑河头村，与村书记石志德进行近两个小时的长谈，收获颇丰，现将有关调研体会总结如下。

河头村位于北仑区棠桥街道西南部，距离北仑中心城区10.3公里。全村共2267人，以花木种植业为主。2017年村级集体净收入103.4万元，村民人均收入5万元。近年来，河头村在区委、区政府和街道的领导下，从产业兴旺、生态宜居、乡风文明等方面加大升级力度，村里面貌得到改善，经济收入上了新台阶，人文素质进一步提高。近三年获得了全国文明村、省级卫生村、省级森林村庄、宁波市最美村庄等荣誉称号。

河头村在乡村振兴中取得的基本经验

经过十年的努力，让河头村在乡村振兴战略中发生了翻天覆地的变化，总结起来有以下几条经验：

必须抓住三个要素

从河头村十年发展主要成绩看出，河头村乡村振兴发展，从根本上抓住产业振兴、环境改善和文化提升这三个基本要素。如上所述，河头村用十年的时间，在这三个方面不断发力，产业逐年提升，集体经济逐年发展壮大；环境面貌一点点改善；文化建设一年年提升。实践证明，乡村振兴战略只有紧紧抓住产业振兴、环境改善和文化提升这三大要素，就一定能够快速实现高质量的推进。

要有好的带头人

俗话说：火车跑得快，全靠车头

带。石志德2005年来到村里当村主任，后来任村支部书记，一直干到现在。他在长期的乡村治理岗位上，形成独到的乡村治理理念。石志德认为村里的各项民生工程要接地气，让村民真正得到实惠。每一项工程都需要每一位村民自觉维护、互相监督。要长久保护基础设施成果，最重要的是要培育村民的参与意识，党员要发挥带头作用，带领村民把公共设施当成自家财产般爱护。从2013年开始，每个月的村党员活动开始从传统的会议形式，变为实际行动，组织党员清扫河道、打捞溪坑垃圾等等。

石志德的代称是“175”，村民常能看到书记开着自家车牌尾号为175的车子来来往往，通常在办公室里是找不到他，他常常出现在田间地头、工程施工工地等场所。

石志德刚到河头村，下车伊始就抓道路改造。他认为“要想富、先修路”。刚来到河头村工作的时候，村里的路很窄，车子都过不了，石志德是村里少数有私家车的人。花木种植、运输都靠人力，因此他主张修路。前期一段路修通后，车子可以直接开到田头，大大节省了人工成本，村民们尝到甜头后，更加支持修路工程。但是他不建议修路政府要大包大揽，要让群众有参与感。比如可发动村民提供少部分资金，这样村民就会认为修建的道路是自己家的，就会爱护道路。如果基础设施建设全部都是政府出资，群众就不会当作自己的私有财产，肯定不会爱护。

要一张蓝图绘到底

道路的畅通，盘活沿线的“美丽资源”。现在，河头村一改单一依靠花木经济的发展模式，开发了农家乐、特色农业、乡村民宿等衍生产业。旅游业与特色产业“因路而兴”，游客由此慕名而至，促使这座嵌于山间的“花园式村庄”得以将碧水青山展示于众，持续焕发生机。

对于基础设施建设方面，石志德早早就在脑子里绘就了宏美的蓝图。他认为规划部门的设计方案虽然看上去“高大上”，但是不接地气，而且造价高。他大力倡导“贴近自然”的设计风格，因地制宜进行乡村公园建造，村民家里原先放在角落的“废物”，被搬到公园里头，成了独具特色的观赏点，同时，节约了50%以上的成本。

要用足用好国家政策

石志德在河头村十余年，紧跟国家政策导向，一直引领河头村成为国家级、省级、市级、区级、街道的优秀典型，国家出台乡村振兴的政策，他都带领河头村积极响应，这期间得到各级政府的资金支持和各种财政补贴，让河头村村集体经济的腰包始终都是鼓鼓的。

河头村当地农户因地制宜，通过产业结构调整，大力发展花卉种植业，延伸产业链条，有效推动了当地村民生活富裕的进程。村里960户家庭，几乎家家户户都种花，花卉销售额超过三亿、人均收入超五万。三轮新农村建设，更是让河头村成

了远近闻名的文明村、生态村、示范村、和谐村，是北仑美丽乡村建设的一面旗帜，更是推动产业兴旺的一次有益探索。

东西部合作推进乡村振兴大有可为

宁波北仑和吉林汪清是东西部合作脱贫攻坚合作地区，多年来，北仑在社会经济各个方面对汪清提供无私的帮助。在乡村振兴方面进一步合作正当其时，为什么这样说呢？原因是汪清是国家级贫困县，目前正处在脱贫攻坚关键时期，离乡村振兴还有一段距离。这边是摆脱贫困，走向乡村振兴；那边是乡村振兴已经十余年，取得巨大成功，双方的差距何止十年，所以说，汪清需要北仑经验，东西部合作推进乡村振兴正当时。

认识差距，找准东西部差距

只有认识乡村振兴上东西部存在的差距，才能够精准施策，学习和借鉴东部地区在乡村振兴战略取得的经验，推动贫困地区在打赢脱贫攻坚战战役之后迅速推进乡村振兴战略实施。

差距一，常住人口的差距。河头村总人口近2300人，而汪清县找不出这么多人口的村屯，大多是百十来人的村庄，常住人口几十人，少的一二十人。这少的人口靠谁来支撑乡村振兴。

差距二，乡村产业的差距。北仑河头村家家户户有主导产业，人均收入5万元，集体经济收入上百万。汪

清县乡村主导产业是木耳、光伏和黄牛，种地靠国家补贴。村集体经济收入来源是册外地承包，平均年收入5万元~10万元。

差距三，气候的差距。北仑四季皆可生产，季季有产能。汪清每年只有5月~10月生产期，11月~来年4月漫长冬季，俗称猫冬季节。

差距四，环境整治上的差距。河头村距市区较近，垃圾、污水容易纳入城市治理体系。汪清村屯分散，距离县城较远，有的村屯距县城达百公里以上，垃圾转运成本极高，污水处理成本也大。

差距五，文化传承上的差距。河头村有上千年的寺庙，历史传承有很多故事好讲。汪清村屯大都历史上经历漫长的封禁时期，后被闯关东和朝鲜族人开发形成，缺少历史传承，现有最多的历史故事是抗联红色传承。

……

承认差距，找对乡村振兴切入点

从河头村乡村振兴经验可以看到，只有紧紧抓住产业振兴、环境整治和文化提升三大要素，坚持常抓不懈，就一定能够尽快实现乡村振兴。

狠抓要素一，抓产业振兴。不断

提升汪清木耳产业档次，加强宣传销售队伍建设，打造品牌，扩大合作社覆盖范围。提升产品档次，打造木耳产业园，一二三产业融合发展。发展壮大集体经济，整合木耳产业资源，提升品质。推进旅游产业发展，发挥绿水青山优势资源，变绿水青山为金山银山。

狠抓要素二，抓环境整治。每月开展乡村环境整治活动，不留死角，常抓不懈。合理布局垃圾分类处理中心、污水处理中心。提高厕所改造技术含量，推广极地厕所技术标准，抗寒抗冻。

狠抓要素三，抓文化提升。发掘朝鲜族文化、东北地域文化、象帽舞文化、农耕文化、森工文化、冰雪文化、革命传统文化，丰富和提升文化水平。

加强东西部干部交流合作

加强东西部交流合作，学习东部先进经验，干部交流是最有效途径。要让更多的贫困地区干部，到东部沿海地区考察学习，亲眼看看，亲身体会，什么是改革经验，什么是创新经验。通过一茬一茬的学习引导，东西部合作推进乡村振兴才会进入快车道。

（作者系国家发改委宏观院挂职干部）

