

新阶段巩固拓展脱贫攻坚成果面临的挑战与政策建议

程国强¹, 邓秀新²

(1. 中国人民大学农业与农村发展学院, 北京 100872; 2. 中国工程院, 北京 100088)

摘要: 巩固拓展脱贫攻坚成果, 防止规模性返贫, 是“十四五”时期必须守住的底线任务, 为此要强化返贫风险治理, 实施“分类施策、精准帮扶”策略, 促进建立巩固脱贫攻坚成果的长效机制。本文分析了新发展阶段巩固拓展脱贫攻坚成果面临的挑战, 主要有脱贫人口返贫风险成因复杂、扶贫产业可持续发展能力不强、乡村卫生健康事业发展仍然滞后、脱贫地区农村饮用水安全保障不足、乡村治理不能适应新形势要求等, 总结了巩固拓展脱贫攻坚成果的基本思路, 从注重增加制度供给、破解资源环境约束、激发脱贫人口内生动力等 3 个方面提出了巩固拓展脱贫攻坚成果的关键任务, 并针对性地提出了政策建议。本文从构建农村低收入人口识别机制、实施扶贫产业提质增效工程、提升乡村治理能力、实施乡村名医堂工程、加强农村饮用水安全保障等 5 个方面提出了巩固拓展脱贫攻坚成果的政策建议。

关键词: 返贫; 农村低收入人口; 乡村振兴; 扶贫产业; 脱贫攻坚

中图分类号: F323.8 **文献标识码:** A

Consolidating and Expanding the Achievements of Poverty Alleviation in the New Stage: Challenges and Policy Recommendations

Cheng Guoqiang¹, Deng Xiuxin²

(1. School of Agricultural Economics and Rural Development, Renmin University of China, Beijing 100872, China; 2. Chinese Academy of Engineering, Beijing 100088, China)

Abstract: Forestalling a large-scale reemergence of poverty is a basic task in the 14th Five-Year Plan period, which entails consolidating and expanding the achievements in poverty alleviation. This means we should manage the risks of people returning to poverty and enhance tiered and targeted assistance of various types to low-income residents, striving for a robust long-term mechanism of poverty reduction. In this paper, we first analyze the main challenges faced by consolidating and expanding the achievements of the battle against poverty in the new development stage. Among others, populations that have been lifted out of poverty falling back into it is complicated in causes, and industries in rural areas are short of sustainable development capacity. Other challenges remain, such as deficient rural medical services, drinking water safety in areas that have shaken off poverty, and outdated rural governance that is out of tune with the new situation. Subsequently, we summarize the basic logic of consolidating and expanding the achievements in poverty alleviation. We put forward three key tasks concerning increasing the institutional supply, relieving resources and environmental

收稿日期: 2021-08-04; **修回日期:** 2021-09-10

通讯作者: 程国强, 中国人民大学农业与农村发展学院教授, 研究方向为农业农村发展理论与政策; E-mail: cgq99@sina.com

资助项目: 中国工程院咨询项目“2020年后减贫战略研究”(2020-ZD-06); 国家自然科学基金项目(71933004)

本刊网址: www.engineering.org.cn/ch/journal/sscae

constraints, and stimulating endogenous impetus for those who have been lifted out of poverty. Lastly, we propose policy suggestions on consolidating and expanding the achievements in poverty alleviation from five aspects, including building an identification mechanism of low-income rural residents, promoting the performance of rural industries, improving governance capacity in rural areas, conducting rural doctors training programs, and ensuring drinking water safety.

Keywords: return to poverty; low-income rural residents; rural revitalization; poverty alleviation industry; poverty alleviation

一、前言

我国全面打赢脱贫攻坚战、实现农村贫困人口全部脱贫后，如何推进巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴战略有效衔接，建立促进脱贫地区发展的长效机制和政策体系，是亟待研究和谋划的重大战略问题。为此，中国工程院专门设立重大战略研究与咨询项目“2020年后减贫战略研究”，组织相关机构的院士、专家学者开展协同研究。

自2020年初项目启动以来，项目组克服新型冠状病毒肺炎疫情的影响，深入云南、四川、贵州、西藏、内蒙古、宁夏等省区的贫困地区，开展易地扶贫搬迁、扶贫产业发展、集体经济、乡村治理、农村医疗卫生、饮用水安全等专题调研，广泛听取贫困户和扶贫工作人员的意见与建议；多次邀请来自财政部、国家发展和改革委员会、科学技术部、农业农村部、原国务院扶贫开发领导小组办公室等的专家以及相关科研院所学者等进行专题研讨。该项目在系统总结我国脱贫攻坚经验的基础上，分析了我国新发展阶段贫困问题的本质、特征和致贫风险因素，提出了“十四五”及今后一个时期，我国巩固脱贫攻坚成果，实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的基本目标、总体思路与战略重点以及“十四五”时期应重点实施的若干政策建议。

本文依托项目研究成果，在分析新发展阶段我国巩固拓展脱贫攻坚成果面临的主要挑战的基础上，提出今后巩固脱贫攻坚成果的基本思路、关键任务与重点政策建议。

二、新发展阶段巩固拓展脱贫攻坚成果面临的主要挑战

（一）脱贫人口返贫风险成因复杂多元

目前，我国脱贫地区仍有一部分脱贫人口收入水平不高，就业不稳定，经营的产业可持续性不强，抵抗风险的能力较差。若发生疾病、意外事故等导

致收入大幅减少或支出突然增加的情况，这部分脱贫人口就有可能再度陷入贫困。脱贫人口的返贫风险包括制度、环境和个体等因素，成因复杂多元、相互交织、彼此叠加，增加了巩固脱贫攻坚成果、防范化解返贫风险的难度。

一是制度性因素。改革开放以来，我国城乡分割的二元格局逐渐被打破，但城乡二元体制的制度性障碍尚未完全消除，城乡发展的差距仍然较大，尤其是基本公共服务不均等问题较为严重，城乡地区在居住、就业、社会保障、教育、文化、医疗等方面差距明显，增加了提高农村低收入人口发展水平和发展能力的难度。

二是环境因素。区位条件、自然资源禀赋、资源开发情况等成为一些脱贫地区返贫的潜在环境风险因素。我国一些老少边穷地区位置偏僻、资源匮乏、生态脆弱，多处于地区发展末梢，受周围经济中心的辐射带动作用偏弱，这些地区在脱贫攻坚任务完成后，经济发展水平还有待进一步提升。我国经济已由高速增长转向高质量发展，资源与环境的约束不断加大，为此，一些脱贫地区在自然资源开发时会受到较大限制，难以充分发展。

三是个体性因素。脱贫人口返贫风险的个体性因素主要有无劳动能力或劳动能力低下、内生动力不足等。无劳动能力或劳动能力低下的“老、弱、病、残”群体将成为需要兜底救助帮扶的群体 [1]。需要重视的是，随着人口老龄化问题的加剧，这部分群体的规模将逐渐扩大，治理压力也将越来越大。另外，部分脱贫人口内生动力不足，长期依赖社会救助与福利政策，存在严重的“等靠要”问题。

（二）扶贫产业可持续发展能力不强

扶贫产业是巩固脱贫攻坚成果的关键支撑。但部分扶贫产业的市场化程度不高，对特殊扶持政策的依赖性较强；有的扶贫产业项目同质化、产出过剩问题严重，人才、资金、市场和配套服务短板突出，尤其是科技、人才等支撑较弱，长效机制尚未

建立；有的产业就业稳定性不足、岗位吸引力不强、带动能力偏弱。

一是脱贫地区乡村产业的发展对特殊扶持政策的依赖性较强，扶贫产业存在市场化程度不高、内生发展能力不足等问题。产业扶贫是政府为促进贫困地区发展相关产业而采取的一系列特惠性政策与措施，主要针对贫困地区与贫困户。也就是说，现有扶贫产业是政府通过对资源配置的特殊干预而催生出来的。在充分发挥市场在资源配置的决定性作用的背景下，脱贫地区的扶贫产业在提升资本、人才、技术等要素的市场化吸纳能力方面，将面临严峻考验。此外，一些地区在产业扶贫过程中，将贫困户融入到产业化过程和产业链的各个环节，或缺乏或忽视了对区域整体产业体系的考虑，致使扶贫产业之间、扶贫产业与推进地方经济发展之间的关联度不高甚至脱节，导致现有扶贫产业的内生发展能力严重不足。

二是产业同质化现象普遍、产出过剩问题严重，创新能力与科技应用水平不足。在脱贫攻坚过程中，各级政府为推进产业扶贫，依据各地自然条件、资源禀赋，发展了以种养殖业与农产品初加工为主的特色产业。但在扶贫产业培育过程中，未深度挖掘地域自然资源与人文资源的特殊性、未立足当地发展状况研究市场规律等，致使一些扶贫产业盲目跟风，导致产能过剩、市场不振等，即“特而不特”“特而不优”问题突出 [2]。另外，一些扶贫产业的发展创新能力不足，未能将既有农业科技技术进行充分转化和应用，科技助力产业发展的作用没有充分发挥。

三是产业发展人才问题的制约。人是产业发展的核心要素，没有人或者说没有产业发展需要的人，产业发展将无从谈起。然而，脱贫地区的人口结构成为脱贫地区产业发展的瓶颈。当前，脱贫地区村庄空心化现象、农业劳动力严重老龄化趋势严重；尽管“扶智+扶志”工作成效显著，但脱贫人口不愿脱贫及争当贫困户的现象还普遍存在，创业创新精神普遍缺乏；产业技术人员和经营管理人才稀缺，随着扶贫干部的更替、离任，一些扶贫产业项目可能面临着无人引领、没人敢接、没人想接的局面。

四是扶贫产业融资瓶颈约束突出。脱贫地区的扶贫产业经营主体普遍存在融资难、融资贵等问题，

突破扶贫产业发展中的资金瓶颈，成为脱贫地区产业发展不可回避的难题。

（三）乡村卫生健康事业发展仍然滞后

乡村医疗服务是缓解和阻断脱贫农户、边缘农户因病返贫致贫的基础防线，但目前相关服务成效不足的问题仍较为突出，与全民健康和促进经济社会高质量发展目标任务要求不相适应，未能有效推动乡村振兴战略的发展。

一是医疗服务体系中的优质医疗资源短缺，健康全周期的服务能力不足。基层医疗政策的落实较差，乡村地区“引进来、留得住”的医疗人才机制尚未形成，医疗卫生人才不足，健康乡村的内生活力尚未激发。

二是药品供应存在品种不齐全、周转运行缓慢等问题。乡村地区的医保目录用药、常用药等保障类药品的供应尚可，但药品品种仍不齐全，尤其是一些罕见用药供应不够通畅，存在基层群众用药困难、部分地区药品周转运行较慢、药品零差价后对基层药品供应的补助补偿不足等问题。部分乡村公立医疗机构仍不具备合格中药饮片的储存、管理能力，县级公立医疗机构中药房存在（中药材饮片或颗粒）品种单一、质量管控弱、配送能力较差的问题。

三是重大疫情防控体制机制、公共卫生应急管理体系等方面存在明显短板和不足。突如其来的新型冠状病毒肺炎疫情考验了武汉、河北等地的基层公共卫生应急能力，暴露出一定的应急能力薄弱、物资储备不够、卫生应急处置能力不足、卫生应急人员缺乏等短板弱项，为此，乡村常态化疫情防控的底线有待进一步夯实筑牢。

四是医疗保障效应未充分发挥，二次救助比例偏低，商业保险的衔接度与稳定性有限，医保基金可持续运行面临压力。基于大健康、大卫生理念，卫生健康参与乡村综合治理以及多单位多部门协同配合的体制机制还不够健全，需要持续发力。

（四）脱贫地区农村饮用水安全保障存在隐忧

“十三五”期间，我国实施了农村饮用水安全巩固提升工程，因地制宜加强了供水工程建设和改造。截至2020年年底，按照现行标准，我国贫困人口的饮用水安全问题得到全面解决 [3]。但由于

部分贫困地区存在本底性差、管理薄弱和机制欠缺等方面的问题，尤其是深度贫困地区的饮水安全仍存在一定隐患。

一是部分农村地区供水工程建设标准偏低。部分工程特别是早期建设的工程和小型工程的建设标准偏低，工程质量不高，存在安全隐患，供水保障能力不足。受地理位置、地形、海拔等因素影响，部分山区、偏远地区或人口聚集区面临因季节性导致的水量供给不足问题；高海拔、高寒地区或者贫困山区分散式供水比例相对较大，存在持续供水水量无法保证以及缺乏有效的水质净化技术等情况，长期稳定的安全饮水供给问题仍待解决。

二是农村小规模工程供水水质存在安全健康风险。受水源、技术、管理等条件限制，一些农村地区的饮用水水源点多面广、单个水源规模较小，多数供水工程的供水规模属于“万人千吨”以下，缺少水质检验室及相应的水质检测设备和人员。由于建设标准低、净化消毒设施简陋、水质监测不到位等，饮用水水质执行的相关标准为农村小型集中式供水和分散式供水的水质标准，其中部分指标低于集中式供水工程的指标要求，存在一定的饮水安全隐患。

三是贫困地区饮水安全工程管理运维资金不足。贫困地区饮水安全工程的资金来源主要依赖中央和地方政府的资金支持，来自其他渠道的融资有限，资金投入水平与广大贫困地区高质量饮水安全要求存在一定差距。而贫困地区的农村经济发展程度相对较低，群众经济收入较低，水价不能完全覆盖成本，在饮用水相关设施设备出现大型维修时，运行管理单位没有足够的财力支出，导致农村饮水安全工程不能及时维护。

（五）乡村治理不适应巩固脱贫攻坚成果的新要求

乡村基层组织是防止脱贫地区返贫的基础保障，但干部能力不足、缺乏带头人、治理资源匮乏、治理手段滞后等问题依然突出，难以适应 2020 年后长效减贫的需要。

一是乡村治理人才缺乏，组织能力不足。乡村基层组织的带头人能力不足甚至是缺少带头人的问题依然存在，特别是偏远地区生活条件艰苦、待遇低，难以吸引人才扎根基层。另外，脱贫村庄缺乏

带头人的长效选育机制，对驻村第一书记、驻村工作队等外援式工作支持机制高度依赖。

二是乡村基层治理资源相对匮乏，内生动力不足。一些脱贫地区因长期缺乏集体经济等内部治理资源，当地经济发展结构单一、组织能力薄弱、治理转型缓慢，乡村基层组织疲于行政性、指令性事务的落实；在脱贫攻坚阶段自上而下的资源集中输入条件下，存在内生动力不足问题。

三是乡村治理手段滞后，动态协同不足。减贫工作各环节主要依赖于人力，而落实到村的帮扶资源又来自于多个部门，乡村基层缺乏动态掌握帮扶信息的有效手段，在竭力保障脱贫的同时，客观上也因无法及时动态协同帮扶资源而形成了内部的帮扶悬崖效应，造成了村庄内部新的不平衡。

三、巩固拓展脱贫攻坚成果的基本思路与关键任务

巩固拓展脱贫攻坚成果，防止规模性返贫，是“十四五”时期必须守住的底线任务。目前，我国已完成脱贫攻坚，但发展不平衡不充分的矛盾仍比较突出，脱贫地区自我发展能力偏弱，部分脱贫农户和边缘农户抵御风险的能力还不强，巩固拓展脱贫攻坚成果的任务仍然艰巨、挑战依然严峻。在新发展阶段，贫困问题将出现新的特征和致贫风险因素，为此，在“十四五”乃至今后一个时期，需要巩固脱贫攻坚成果，实现脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接。

（一）巩固脱贫攻坚成果的基本思路

“十四五”时期是巩固拓展脱贫攻坚成果、实现与乡村振兴有效衔接的过渡期。要按照十九届五中全会的总体要求，以缩小发展差距、提升发展能力、共享发展成果、助力实现共同富裕为目标，以提升农村基础设施和公共服务水平为根本支撑，以完善社会保障体系、发展农村集体经济为重点，注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，同时坚持开发式扶贫和保障式扶贫相结合，建立巩固脱贫攻坚成果的长效机制，实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接，为实现共同富裕打下坚实基础。

巩固脱贫攻坚成果，既要保持现有帮扶机制、力度和政策总体稳定，确保不出现规模性返贫；也

要建立农村低收入人口和欠发达地区帮扶长效机制，持续完善农村地区基础设施，补齐公共服务短板，提升脱贫攻坚成效。要全面梳理和总结脱贫攻坚时期的扶贫经验、扶贫政策，根据新发展阶段的部署情况，形成农村低收入人口和欠发达地区帮扶机制的总体要求，在稳定帮扶政策的同时，逐步清理临时性、不可持续的政策，将基本保障类政策措施与农村居民最低生活保障制度有机整合，建立低收入人口兜底保障机制；要创新政策和机制，将脱贫攻坚期形成的组织推动、要素保障、政策支持等工作机制，接续强化、调整、完善，运用到推进乡村振兴中去，建立和形成新发展阶段巩固脱贫攻坚成果的长效机制，实现与乡村振兴的有效衔接。

（二）巩固脱贫攻坚成果的关键任务

“十四五”以及今后一个时期，巩固脱贫攻坚成果的关键任务是强化返贫风险治理、守住不发生规模性返贫的底线。为此，要针对新发展阶段脱贫人口返贫致贫风险成因的复杂、多元等特征，实施“因地制宜、对症下药，分类施策、精准帮扶”的治理策略，促进巩固拓展脱贫攻坚成果的政策举措与返贫风险成因彼此对应，治理边界与返贫风险影响范围相互拟合，构建有效防范规模性返贫的风险治理体系（见图1）。

1. 注重增加制度供给

在各类返贫致贫风险成因中，必须高度重视因城乡二元体制、户籍制度等带来的基本公共服务不均、农村地区金融服务不完善等制度壁垒以及由于农村土地制度改革尚未完成、农村集体产权不清晰、难以转化成资产等带来的制度障碍。这些制度性因素是致贫范围最广、致贫程度最深的共性风险因素，不仅影响到所有的农村低收入人口，而且影响到乡村的全面振兴。由于户籍制度限制以及农村土地制度、产权制度不够完善和明晰，导致城乡要素流动不足，部分农村居民到城市谋求工作、追寻更多的机会，但会面临公共服务不均等问题，无法享受到正常的医疗、教育、养老服务；若选择回到农村创业发展，却因为农村地区基础设施、金融服务不完善，致使其发展受限。因此，巩固脱贫攻坚成果，必须全面提速农村改革步伐，强化制度供给，突破深层次的体制和机制障碍，更大限度地转换发展动能和释放改革红利。

2. 破解资源环境约束，增强欠发达地区的发展能力

在破除制度壁垒的基础上，对脱贫地区返贫致贫影响范围广、程度深的是当地的自然因素，如位置偏僻、资源匮乏、生态脆弱等。受此类因素影响的脱贫地区主要集中在“三州三区”等深度贫困地

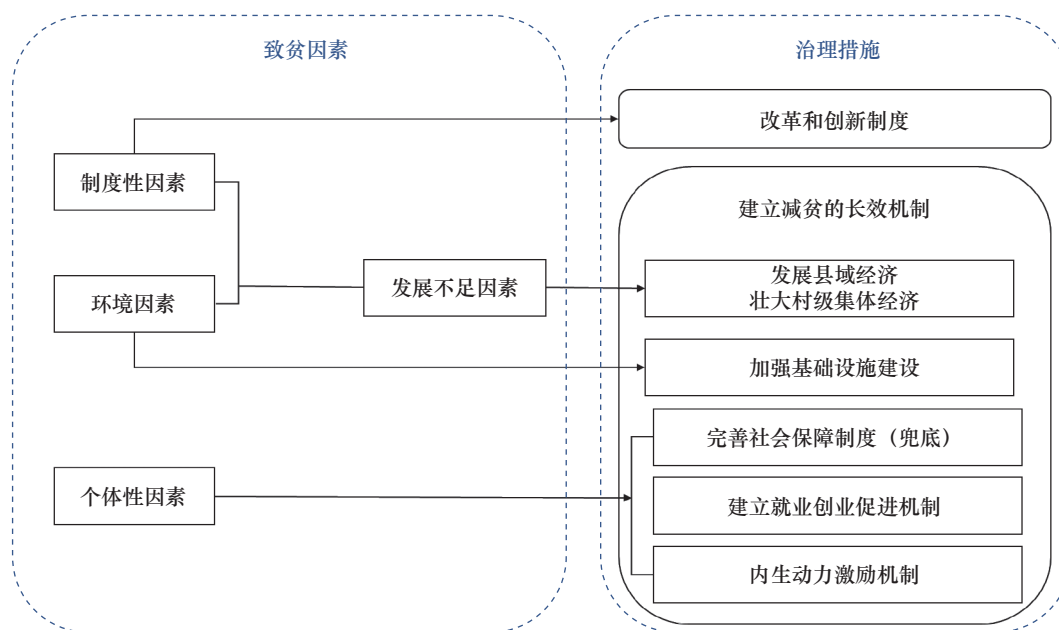


图1 返贫致贫风险因素与治理策略的逻辑关系

区,其中“三州”包括四川凉山州、云南怒江州、甘肃临夏州;“三区”包括西藏自治区,青海、四川、甘肃、云南四省藏区以及新疆维吾尔自治区的和田地区、阿克苏地区、喀什地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州。对于这些地区,要进一步加大基础设施建设,增强其将当地资源转变为资产的能力。由于部分贫困地区长期受城乡二元体制束缚,在资源缺乏、环境恶劣与区位优势叠加约束下,靠欠发达地区自身条件和能力难以形成足够的发展动能,因此,要加大支持力度,进一步发挥东西协作优势,因地制宜发展欠发达地区的特色产业,大力发展县域经济和村级集体经济,培育增长动力,增强发展动能。

3. 激发脱贫人口的内生动力

在防范返贫风险中,起决定性作用的是脱贫人口的个体性因素,因此,要分类施策、精准帮扶。一是针对特殊困难群体,要抓紧建立和健全最低生活保障措施,将低保线与贫困线“两线合一”,确保这部分不具备劳动能力群体的基本生活。二是针对发展能力较差的困难群体,要进一步完善就业创业促进机制,加大劳动技能培训,改善就业环境,增加就业务工机会。三是针对内生动力不足的脱贫人口,要“志智双扶”,通过宣传教育、典型示范、优秀鼓励、反向激励等措施,改变心态,转变行为,激发内生发展动力。

四、巩固拓展脱贫攻坚成果的政策建议

(一) 构建农村低收入人口识别机制

巩固拓展脱贫攻坚成果、守住防止规模性返贫的底线,必须要精准识别出需要帮扶的农村低收入人口,建立和健全返贫致贫动态监测与帮扶机制,做到早发现、早帮扶。为此,必须抓紧研究和确定农村低收入人口的识别标准与机制,找准帮扶或救助对象。

1. 研究和制定农村低收入人口的划线标准

建议将脱贫不稳定户、边缘易致贫户以及因突发事件陷入急难型困境的农户作为重点监测对象,量力而行、因地制宜,制定农村低收入人口的划线标准。根据表 1 所示的模拟测算结果可以看出,目前农村低收入人口规模约为 0.83 亿~0.97 亿人,相当于我国总人口的 6%~7%,可以按照农村居民人均可支配收入中位数的 40%~45%,即 6000~6700 元作为划线标准,各地可根据本地社会经济实际情况相应调整划线标准。

2. 配套使用多维综合方法

建议采用“1+3-N”多维指标,在基层评议的基础上,精准找出帮扶对象(见表 2)。其中,“1”指农村居民人均可支配收入,若低于当地平均收入中位数的 40%~45%,即可认定为低收入户。“3”指农村居民的健康、教育、生活水平,包括营养、健康、教育等 9 个子指标,每个子指标设置相应的阈值;若其中有 3 个子指标低于对应的阈值,即可认定该农户为低收入户。“N”为否决指标,若申报农户经核实拥有小汽车、商品房等财产,则不能获得帮扶资格 [4]。

(二) 实施扶贫产业提质增效工程

以加强扶贫产业科技和人才支撑为着力点,促进扶贫产业提档升级高质量发展。实现扶贫产业健康持续发展是巩固拓展脱贫攻坚成果的根本支撑,是促进脱贫地区自主发展的长效机制。建议对乡村振兴重点帮扶县实施扶贫产业提质增效工程,促进扶贫产业提档升级,实现高质量、可持续发展。

一是强化扶贫产业科技和人才支撑。建议加大实用先进技术的推广力度,强化科技成果转化,疏通科技输入扶贫产业的渠道,加大扶贫产业技术攻关支持力度,发挥科技的作用,增强扶贫产业的创新驱动发展;继续选派科技人才到重点帮扶地区,

表 1 2020 年农村低收入人口规模模拟测算结果

模拟基数	计量取值/元	比率/%	人均可支配收入/元	低收入人口规模/万人
农村居民人均可支配收入中位数	15 032	40	6013	8374
		45	6764	9743
		50	7516	11 138

注: 1. 采用国家统计局 2019 年农村居民按人均可支配收入五等份分组数据,以 2020 年农村居民人均可支配收入中位数为基数模拟测算。

2. 中位数: 假定收入服从对数正态分布。

表 2 农村低收入人口识别指标 [4]

指标名称	维度	指标	阈值
主要识别指标	收入	农村居民可支配收入	收入中位数的40%~45%
辅助识别指标	健康水平	营养状况	营养不良
		医保参与情况	未参加农村基本医疗保险
		老人健康状况	有70岁以上老人卧病在床或未领取养老金
	教育水平	家中重要劳动力健康状况	重要劳动力因病、因灾等丧失劳动能力
		家庭青少年受教育水平	20岁以下青少年在高中教育之前辍学或举债上学
		重要劳动力人力资本水平	重要劳动力未接受过任何专业的技能培训或工作岗位不稳定、失业风险高
	生活水平	住房	房屋属于C级、D级危房
		耐用消费品	资产不超过3项：手机、电脑、冰箱、彩色电视机、洗衣机、空调或暖气
		饮水安全	无法用到方便且安全的饮用水
		网络通信	无法用上稳定的网络
否决指标	财产情况	小汽车、商品房等	若有，则不能获得帮扶资格

健全扶贫产业技术顾问制度，组建优势特色专家技术服务团队，改进农业科技培训方式，注重培育高素质农民，对农村党员与村干部开展农业科技培训，把农业科技培训融入农村基层党建工作，强化扶贫产业提质增效的智力支持；搭建区域性扶贫产业技术网络交流与咨询平台，拉近科技人员与生产者之间的距离；重点培育关键生产环节的生产性服务组织，开展技术指导、托管服务等工作，解决小农户科技应用能力差的问题。

二是推动扶贫产业拓展产业链、提升价值链。进一步加强对重点帮扶县农产品储藏、加工、包装等的支持力度，提升物流设施水平，深入推进一二三产业的融合发展；加大对扶贫产业的品牌建设指导，支持做大做强；充分应用信息技术、电子商务等手段和平台，强化扶贫产业产销对接，促进市场营销体系提档升级。

三是加大扶贫产业财政和金融政策支持。建议在确保政府性融资担保的规模与力度基础上，继续将扶贫项目和资金向脱贫地区倾斜，加大对扶贫产业的支持力度，发挥财政资金的撬动作用，鼓励和引导社会资本参与扶贫项目发展；加大扶贫产业金融资源投入，创新金融工具，强化金融产品的有效供给，降低扶贫龙头企业、专业合作社等新型经营主体的融资门槛和成本，实现产业发展资金来源多元化，为扶贫产业提档升级提供金融保障；建立与完善新型农业经营主体等各类市场主体信用档案，

完善乡村信用体系；加强对扶贫产业信贷担保的考核，保证扶贫产业信贷担保规模，规范扶贫小额信贷，将支持对象精准到劳动能力发展生产意愿的农户，进一步解决农户发展产业的资金瓶颈。

四是优化脱贫地区扶贫产业结构与空间布局。要引导地方整合涉农资金向资源禀赋优势明显的产业倾斜，补齐扶贫产业发展的生产与流通设施短板，增强扶贫产业与县域整体产业发展的关联度，推进农业优势特色产业的标准化工作。

（三）加强和提升乡村治理能力

加强和提升乡村治理能力、水平，是巩固拓展脱贫攻坚成果最根本的组织保障和战斗堡垒。

一是实施“乡村头雁选育工程”，以强化乡村管理人才支撑为重点，着力提升脱贫地区乡村治理能力。建议在重点帮扶县实施“乡村头雁选育工程”，在5年过渡期内实现重点帮扶县村村都有带头人，激发内生动力，提升治理能力。落实扶持政策，选优配强带头人，选拔综合能力突出的优秀党员担任村党组织书记；重视乡土传统，在少数民族地区注重引导、吸纳族长等传统治理力量；以基层党组织为纽带，对返乡意愿较高的青壮年开展党组织的远程培养；用足正向激励政策，提高重点帮扶县的村干部待遇，将村干部绩效考核与业务培训、能力提升紧密结合，让村干部勇于开拓创新；用好负面清单制度，让村干部敢于担当作为。将选

育基层组织带头人作为机关干部驻村过渡期内重点完成的任务之一，并做好“传帮带”工作。针对薄弱涣散、情况复杂等“无人可选，有人难选”的村庄干部任用问题，建议继续因地制宜、因村派人，推进选派机关事业单位干部担任村党组织书记，驻村工作队和驻村第一书记要重点做好选人和“传帮带”工作，以帮带培养方式，传递工作方法和工作经验，培育本土人才与后备力量，着力打造“不走的工作队”。

二是发展新型农村集体经济，激活乡村内生治理资源。提高集体资源利用效率，推动集体成员增收，同时，通过集体资源开发利用形成的收益，重点提升村集体对低收入人口的兜底水平；通过新型集体经济的发展，激发乡村内生活力，有效化解经济薄弱村的村集体和个人在减贫过程中内生动力不足的主体性缺失难题。

三是创新乡村治理模式，改进乡村治理手段。通过治理方式、治理手段的完善和协同，探索乡村治理与减贫救助体系的包容性整合路径。探索协同化的治理方式，在区域平衡和城乡统筹的大方向下，以城乡减贫救助一体化为抓手，促进扶贫治理与乡村治理中的各项事业的统筹和衔接，实现资源投入的综合平衡，从根本上克服扶贫政策悬崖效应；善用信息化的治理手段，推进减贫救助体系的数字化转型，逐步探索大数据驱动管理在减贫风险预警中的应用，最大程度减少乡村干部在减贫救助工作中的行政性事务负担，释放乡村治理的人力资源，聚焦乡村内部治理。

（四）实施乡村名医堂工程

以增加乡村医疗人才和科技支撑为重点，夯实乡村医疗资源服务保障基础，深入落实好《关于加快推进乡村人才振兴的意见》《国务院办公厅印发关于加快中医药特色发展若干政策措施的通知》等，针对部分脱贫地区乡村医疗资源供给基础薄弱等问题，建议选择部分重点帮扶县作为试点，实施乡村名医堂工程，做好有关政策举措的衔接配套，引导高水平医师服务乡村、优质医疗资源延伸到乡村，既方便群众就近获得优质医疗服务，又带动当地医疗服务水平提升。

一是创新政策，鼓励与引导高年资医师到乡村驻点，开展诊疗、带教、科普等多种形式的基层帮

扶工作。二是县乡政府及有关管理部门针对城市医院的医师多点执业、开办或者连锁经营诊所等，在土地使用、税收、医保、药品管理等政策方面制定配套支持举措，引导支持广大中医、西医医师服务乡村，支持退休医师在乡村开办诊所等医疗机构。三是加大信息化支撑力度，加快数字医疗建设应用，将城市优质医疗资源通过现代信息技术赋能乡村，进一步增强远程医疗服务乡村的能力；开展“互联网+”行动，将优质医疗资源通过信息技术赋能基层，推进重大疾病协作网延伸覆盖到乡村地区，丰富乡村地区远程医疗内涵，提升数字医疗应用的广度、深度。四是针对乡村医疗服务需求及特点，开展基层医护人员职称评审与聘用改革，激发人才活力。

（五）加强农村饮水质量安全保障

建议以提高农村供水工程质量、优化水质标准为重点，对重点帮扶县农村饮水安全工程进行升级改造，切实保障农村饮水质量安全。

一是推进农村分散式或小型供水工程升级改造，保持贫困地区农村饮水安全保障政策的稳定性和连续性。继续以政府投资、补贴和支持的方式，对农村饮用水水源、小型供水工程、分散式供水工程进行升级改造，提升饮水安全保障水平。通过政策扶持、财政补贴等方式，引导产业资本投入供水工程建设与运维，促进资源配置高效化、运营体系化、投入可持续化、管理专业化，保障农村饮水安全。

二是优化农村小型集中供水或分散式供水水质标准。建议根据不同地区的水资源状况和社会经济发展水平，分类修订和实施《生活饮用水卫生标准》的“农村版”，优化适用于农村小型集中或分散式供水的各项水质标准。推动城乡饮水“同网、同质、同价”，改善供水质量和服 务，鼓励有条件的城镇向周边农村延伸供水管网，促进城乡供水一体化，保障农村饮水安全。

三是完善水费制度，建立以水价为重点的农村供水工程长效运维管理政策。合理的水价制度和 水价收缴机制是解决运行管理问题的根本举措。农村供水工程的水源地建设、取水、处理、输水等需要人力、物力、财力投入，供水工程建成以后要实现可持续运行，还需要进行维修和养护。建议多措并举

举解决集中供水和分散供水的水价问题，确定符合市场规律兼顾地方实际的水价标准，促进水费按时收缴，形成长期稳定的资金来源渠道；推进重点帮扶县农村饮用水设施的可持续升级、运维和提质，保障供水工程设施的稳定运行和长效管理，促进农村饮水工程的良性可持续发展。

致谢

感谢黄璐琦、曲久辉、杜志雄、王瑜、伍小红等在项目政策专题报告完成过程中对本文的重要贡献。

参考文献

- [1] 左停, 李世雄. 2020年后中国农村贫困的类型、表现与应对路径 [J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2020, 20(4): 58–67.
Zuo T, Li S X. Types, appearances and countermeasures of poverty in rural China after 2020 [J]. Journal of Nanjing Agricultural University (Social Sciences Edition), 2020, 20(4): 58–67.
- [2] 郭建宇. 我国产业扶贫的进展与挑战 [M]// 李培林, 魏后凯, 吴国宝. 中国扶贫开发报告(2017). 北京: 社会科学文献出版社, 2018: 149–173.
Guo J Y. Progress and challenges of China's poverty alleviation through developing industries [M]// Li P L, Wei H K, Wu G B. Annual Report on Poverty Reduction of China(2017). Beijing: Social Sciences Academic Press, 2018: 149–173.
- [3] 卢胜芳. 水利部: 已全面解决了1710万建档立卡贫困人口的饮水安全问题 [EB/OL]. (2021-09-09)[2021-09-10]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1710409097352252754&wfr=spider&for=pc>.
Lu S F. Ministry of Water Resources of the People's Republic of China: It has been fully solved the safety problem of drinking water for 17.1 million poor people [EB/OL]. (2021-09-09)[2021-09-10]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1710409097352252754&wfr=spider&for=pc>.
- [4] 程国强, 伍小红. 抓紧做好农村低收入人口识别工作 [J]. 中国发展观察, 2021 (Z1): 24, 27–28.
Cheng G Q, Wu. X H. Pay close attention to the identification of rural low-income population [J]. China Development Observation, 2021 (Z1): 24, 27–28.