

鄂尔多斯市巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴政策的有效衔接路径研究

白杨

(内蒙古化工职业学院, 内蒙古 呼和浩特 010010)

【摘要】“脱贫攻坚”是“乡村振兴”的前提基础,“乡村振兴”是巩固“脱贫攻坚”的根本保障。当前,鄂尔多斯市正处于巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的历史交汇期。通过研究该地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接面临的困境,进而提出巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴政策有效衔接的可行路径,以期推动脱贫攻坚工作重心向乡村振兴平稳过渡。

【关键词】鄂尔多斯市;脱贫攻坚;乡村振兴;有效衔接

一、鄂尔多斯市脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接成效

鄂尔多斯市是一个多民族地区,是改革开放 18 个典型地区之一,位于内蒙古自治区西南部,总面积 8.7 万平方公里,下辖 2 个区、7 个旗、51 个苏木乡、735 个嘎查村,常住人口 220.07 万人,其中农业人口 48.20 万人。2015 年,按照国家贫困标准,鄂尔多斯市共有贫困人口 5220 户 13047 人,低收入人口 13593 户 33918 人;共有一个自治区级贫困旗,贫困人口 4.6 万人。“十三五”以来,鄂尔多斯市按照“六个精准”要求,相继制定出台了脱贫攻坚方案“1+N”系列政策性文件 56 项,涵盖产业扶贫、易地扶贫、教育扶贫、健康扶贫、消费扶贫、社保兜底等重点领域,大力推进各项扶贫工作,全面实施脱贫攻坚,如期消灭了绝对贫困和区域贫困。2016 年末,全市 21 个自治区级贫困嘎查村全部出列;2017 年末,全市唯一的区级贫困旗杭锦旗脱贫摘帽;2019 年末,全市 7176 户 17284 人建档立卡贫困户全部实现脱贫,贫困发生率下降“归零”,脱贫群众人均纯收入由 2016 年的 8967 元提高到 2020 年的 21183.9 元,年均增长超过 30%。为扎实做好脱贫攻坚同乡村振兴有效衔接各项重点工作,鄂尔多斯市相继实施衔接项目 371 个,实现了由集中资源支持脱贫攻坚逐步向全面推进乡村振兴平稳有序过渡。

二、鄂尔多斯市脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接面临的困境

(一) 衔接中新旧政策接续不畅

虽然脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接在目标统一

和贯彻执行上存在一定程度的耦合,但在政策规划和战略实施上仍有差异,机制联动的连续性较差。一是政策衔接缺乏统筹协调。从本质上讲,政策衔接应从“特惠”向“普惠”过渡,但鄂尔多斯市在有效衔接中存在统筹不全面、发力不均匀等问题,如在基层执行过程中出现过度工程化、指标化等现象,导致过度依赖考核与单纯依靠督查。二是政策衔接把控不够精准。在有效衔接过程中还存在政策转型不平稳、政策适配不足等问题,如在脱贫攻坚中,各类扶贫举措瞄准建档立卡贫困户,发挥了政策聚合效应,但在乡村振兴中一些原有的政策部门化、部门利益化问题又重新出现,导致一些贫困地区在推进乡村振兴时出现过渡性困难。

(二) 衔接中产业转型升级困难

脱贫攻坚和乡村振兴两大战略实施以来,有关部门加大了在资金、技术、管理、人才等方面的支持和投入,乡村产业取得重大进展,但这些大多属于“输血”帮扶,乡村产业发展的“造血”功能没有得到有效激发,因此产业转型升级是乡村振兴与脱贫攻坚有效衔接的关键环节。目前,鄂尔多斯市产业发展动能不足,农牧产业尚未形成链条化、品牌化发展态势,农畜产品产业规模小,缺乏带动力强的龙头企业,利益联结机制不够完善,农副产品加工业培育不够,产品附加值低,难以实现优质优价。其次,产业基础相对薄弱,产业转型升级困难。扶贫产业后劲不足,传统产业升级慢,新兴产业支撑弱,科技创新底子薄,以能源结构调整带动产业转型升级迫在眉睫,推动全

表 1 “十三五”期间鄂尔多斯市脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接成效

重点领域	衔接措施	具体成效
产业扶贫	全面推行“党支部+企业+合作社+集体经济+贫困户”产业发展模式，设立5亿元产业振兴专项扶持资金，推进乡村振兴战略与产业扶贫相衔接。	累计实施产业扶贫项目2778个，扶持龙头企业、农牧业专业合作社228家、贫困人口农牧户3.6万人次，实现了建档立卡贫困人口产业项目全覆盖。
就业扶贫	建立完善贫困家庭大学生就业数据库和贫困人口就业需求数据库，积极组织贫困人口外出就业和公益岗位开发管理。	累计培训贫困人口4.5万人次，培育创业致富带头人108名，贫困人口务工就业人数2470人，核定公益性岗位1698个，切实做到因需设岗、人岗相适。
易地扶贫	通过产业、就业、资产收益和兜底保障等措施确保搬迁人口移得出、稳得住、能致富。	累计建成易地扶贫搬迁安置区34个，搬迁转移贫困群众3887户、8310人，其中建档立卡脱贫户搬迁人口1587户3959人，涉及全市7个旗。
生态扶贫	把实施重大生态工程、矿区复垦、国家林草生态工程与脱贫产业有机结合起来，不断改善生态环境。	累计实施各类林业生态工程31.07万亩，草原生态项目32.44万亩，新建草棚暖棚1.48万平方米、青储窖1530立方米、围栏15万亩，组建95个扶贫造林合作社。
教育扶贫	建立完善失学辍学学生动态管理数据库和监测机制，全面落实各学段资助政策体系。	累计完成40所薄弱学校改造提升，全市无“因贫失学辍学”情况，义务教育巩固率达93.1%，全市6个旗区108所义务教育阶段学校纳入“改薄工程”。
健康扶贫	深入实施“三个一批”专项行动，严格执行“四定两加强”救治措施，落实贫困人口医疗保障综合政策，全面落实“先诊疗后付费”制度。	将大病救治种类扩大到30种，组建652个家庭医生团队，提供“送医配药送健康”服务；建立117个“一站式”报销服务窗口、8个“一站式”服务大厅。
消费扶贫	通过扶贫产品代售、定向采购、打造线上平台等形式开展消费扶贫，全力打造“三专一平台”，在农特产品专区内设立消费扶贫专区。	全市61家企业对28个嘎查村开展消费扶贫，帮扶资金达到3425万元；全力打造“三专一平台”，认定10家企业41类扶贫产品，总价2.78亿元。
社会保障	强力推进农村危房改造，实施饮水安全巩固提升工程，实施电网项目306项，推进农村牧区低保制度与扶贫开发政策有效衔接。	累计完成“四类重点对象”危房改造55200万户；建成745处饮水安全工程；农牧民参保率达到95%以上；纳入低保共2875户次、7298人次，特困供养176人次。

数据来源：鄂尔多斯市人民政府

面绿色转型任重道远。

（三）衔接中农村人才资源匮乏

在脱贫攻坚同乡村振兴衔接过程中，人才短缺是制约其有效衔接的关键因素，但现阶段农业技术指导人才匮乏、乡村基层治理和服务能力低下，贫困人口内生动力不足、利益联结不紧密，究其原因主要是农民主体性的缺失。乡村本土人才单向外流、数量短缺、结构失衡，导致本土人才难以满足于匹配乡村振兴的实践要求。其次是对农村实用型人才的主动性调动不足。由于城乡之间、农业与非农业之间收入差距大，农村实用型人才迫于经济压力，大多从事生产经营工作，对农业技术和农村管理的主观能动性不强，倾向于长期在外地从事非农就业

并定居，回乡返乡意愿不强。

三、巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接对策

（一）抓好政策衔接，形成长效机制

在脱贫攻坚过程中，鄂尔多斯市创新了很多系列政策和工作机制，比如驻村扶贫、财政投入、督查考核、组织协调等，这些政策和工作机制有力地推动了脱贫攻坚工作的顺利开展。因此，在政策衔接中，可以总结脱贫攻坚中成熟的实践经验，共享相关政策和工作协调机制，建立健全乡村振兴的政策与工作协调机制。此外，推动脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接，必须坚持在时间和空间两个维度上分阶段有序衔接。从时间维度来看，脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点，脱贫攻坚取得胜利后，

要全面推进乡村振兴,这是我国“三农”工作重心的历史性转移。作为一项长期历史任务,可以分为几个不同时期的任务阶段,采取差异化的方法衔接推进乡村振兴。在完善提升相关扶贫政策的前提下,保持主要帮扶政策总体稳定,分类调整优化,梯次推进,留足政策过渡期,合理把握调整的节奏、力度和时限,确保政策衔接的连续性和稳定性。从空间维度来看,乡村振兴也有一个先后快慢的问题。因此,在对原有精准扶贫帮扶政策进行调整、优化、升级的过程中,要坚持阶段性有序推进、区域性差异化的基本原则,切实推动脱贫攻坚与乡村振兴的政策衔接,以保障减贫战略和工作体系平稳转型,将针对绝对贫困的脱贫攻坚举措逐步调整为针对相对贫困的常态化帮扶政策,将针对贫困户的特惠政策逐步调整为针对低收入群体的普惠政策。

(二) 抓好产业衔接,推进产业兴旺

一是建立农企利益联结机制。大力发展新型经营主体,重点培育行业龙头企业,适度扩大生产经营规模,以科技赋能产业结构调整升级换代,提升生产组织专业化程度,大力推广“党支部+企业+合作社+集体经济+贫困户”等产业发展模式,将贫困户纳入产业链条,构建紧密利益联结模式和带贫益贫机制,确保贫困户能够持续增收,以点带面推动乡村全面振兴。二是培育乡村新产业新业态。以大数据赋能农业产业,增加绿色优质农产品供给,因地制宜推进线上线下协调、多类模式融合探索,以区域资源禀赋和市场需求为导向,发展农村特色产业,打造地方特色品牌,重点推动优势特色农牧业集群化发展,做强做优绒山羊、果蔬、饲草、奶业等优势产业,促进各类产业向优势区域聚集,延伸农牧业产业链,提高农畜品附加值。三是文化产业赋能乡村振兴。推进乡村文化和旅游产业深度融合发展,不断创新项目开发运营模式,鼓励社会资本开发投资乡村旅游产品,发展线上线下相结合的乡村服务点,办好文旅惠民消费季、消费月等系列活动,推出一批以黄河、草原、红色文化、工业文明等为主题的特色文旅项目、精品景区线路,让鄂尔多斯成为自驾游的首选地、度假游的必选地、康养游的优选地。

(三) 抓好人才衔接,培育振兴队伍

人才振兴是乡村振兴的前提和重要支撑,实施乡村振兴战略,必须破解人才瓶颈制约,在引进人才、用好人才、留住人才上下功夫,聚天下英才而用之,

造就更多乡土人才,为乡村振兴提供强大的人才和智力支撑。一是广开门路“聚”才。一方面,多渠道构建和培养乡村人才体系,深入落实“人才新政30条”,做好人才引进和培育,发挥人才聚合效应。另一方面,强化本土人才培育,推行“乡土人才+”模式,培育新型职业农民、培育乡村基层干部,让他们成为乡村振兴主力军。鼓励外出农民工、高校毕业生、退伍军人等各类人才返乡下乡创新创业,搭建各种形式的创业支撑服务平台,不断增强农民创新创业的内生动力,实现人才成长与乡村发展的同频共振。二是不拘一格“用”才。深化人才发展体制机制改革,因事择人、因才施用,构建具有乡村振兴特色的人才政策优势,不断探索乡村产业协同发展模式,做到“人岗相适”,使乡村人才在各自擅长的领域上发挥才能,实现乡村振兴和人才自我价值提升的共赢局面。三是多措并举“留”才。进一步完善各类人才扎根基层、服务乡村的激励保障机制,细化落实鼓励举措,如提供必要的物质保障、精神支持,强化岗位晋升、工资福利等激励保障措施。改善乡村基础设施条件,逐步缩小城乡基本公共服务差距,不断增强人才的乡村振兴获得感,幸福感和安全感。

结束语

脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接,对解决新时代“三农”问题、实现第二个百年奋斗目标具有深远意义。要确保乡村振兴战略的顺利实施,就要着力解决制约农村发展的问题,抓住有利因素,消除不利因素,切实做好巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接,为推动实现中国式现代化道路又好又快发展贡献力量。

参考文献:

- [1] 李慧来. 我市脱贫攻坚战取得重大成效 [N]. 鄂尔多斯日报, 2018-10-18(2).
- [2] 辛德平. 浅析乡村人才的现状与阻碍发展的原因 [J]. 今日财富, 2021, (2): 205-206.

课题来源: 鄂尔多斯市社会科学课题,《鄂尔多斯市巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴政策有效衔接路径研究》, 立项编号 2023p402。

作者简介: 白杨(1991-),女,汉,内蒙古,专任教师,硕士,旅游管理方向、公共管理方向。