

乡村振兴战略视角下的江苏省精准脱贫路径研究

■ 杨雪英¹ 魏范青² 赵霞³

摘要：党的十九大报告提出了“实施乡村振兴战略”，而乡村振兴实现的逻辑起点和前提是解决农村的贫困问题。当前乡村振兴战略与打赢脱贫攻坚战是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化强国的重大战略任务，两者既有理论机理的联系，也有实践战略的延续。本文在准确把握乡村振兴与脱贫攻坚内在逻辑关系的基础上，结合江苏省精准脱贫的现状和经验，分析当前江苏省精准脱贫面临的形势与任务，从乡村振兴的角度提出实施精准脱贫的选择路径。

关键词：江苏省 乡村振兴 精准脱贫

党和政府高度重视精准脱贫和乡村振兴，但如何将乡村振兴战略的思想和原则融入精准脱贫的行动和计划中，两者协同推进，形成精准脱贫攻坚和乡村振兴战略相互支撑、相互配合、有机衔接的良性互动格局，对于打赢精准脱贫攻坚战，实现“两个一百年”奋斗目标，具有重要的理论意义和现实意义。

一、农村精准脱贫与乡村振兴战略的内在契合

（一）精准脱贫是乡村振兴的应有之义

乡村振兴战略作为一项国家战略，涉及“三农”工作方方面面，涵盖农村经济、政治、文化、社会、生态以及基层党的建设等领域。从实现程度上看，作为一项民心工程和现代化建设的新战场和重点区域，要着眼于当前和未来一段时期的脱贫攻坚战略。根据脱贫攻坚的战略任务，将乡村振兴战略的思想和原则融入具体的脱贫攻坚战略之中。脱贫攻坚作为我国当前的重要任务，要把它放在乡村振兴的大背景下去谋划、去推进，使之成为实施乡村振兴战略的支持重点，脱贫攻坚与城乡融合发展、产业兴旺、共同富裕、文化振兴、绿色发展及乡村善治一起，共同构筑中国特色社会主义乡村振兴道路。在中国的现代化道路上影响

最大的群体仍然是农民，最艰巨最繁重的任务在农村，这些问题有效解决了才算完成了乡村振兴战略的目标和任务。

（二）乡村振兴战略是精准脱贫的战略承接

目前，城乡发展的不平衡，主要体现在城乡居民收入差距较大、农村基础设施和公共服务相对落后。农村发展的不充分，主要体现在农村基础教育、公共卫生、医疗等公共品的供给不充分、文化建设的不充分及依法治理的不充分等。乡村振兴作为一个系统工程，涉及到产业发展、乡风文明、生态保护、社会治理、文化保护与传承、党组织建设等领域，通过实施乡村振兴战略，只有这些方面都得到了发展，才能解决当前农村的主要矛盾，有助于建立长效发展机制，从而巩固脱贫成果。

二、乡村振兴战略下的精准脱贫再认识

在贫困内涵的识别方面，尽管贫困问题由来已久，但是人类对贫困的内涵认知却不同。乡村振兴战略背景下的贫困内涵，除了因收入不足而导致的“贫”以外，还包括农民所处社会环境的窘迫尚未缓解而导致的“困”，是一个包含了经济、社会、文化、生态、生活和权利等多维度的概念。

在贫困的评价方面，主要涉及贫困标准及对贫困的测量。目前，还未对多维贫困设定全面、科

基金项目：江苏省高校哲学社会科学研究重点项目“江苏省三大区域乡村振兴战略实施的路径选择研究”（编号：2018SJD1114）研究成果。

学、合理的评价指标。然而，乡村振兴战略是对乡村产业、生活、生态、文化的振兴，必须考虑收入贫困标准之外的多维贫困的评价问题。

在精准脱贫的路径选择方面，主要解决好“扶持谁”“谁来扶”“怎么扶”的问题。乡村振兴离不开产业的发展、社会的繁荣、文化的复兴、环境的美丽以及人口素质的现代化，“乡村振兴战略”的提出对我国的精准扶贫工作提出了更高的要求，也将为我国彻底解决贫困人口的贫困问题提供长久的政策支持。

三、乡村振兴战略下江苏省贫困地区精准脱贫现状

（一）江苏省扶贫成效、经验及脱贫目标

江苏省作为全国经济较发达的省份，其“脱贫”标准一直高于一般省区。1992年以来，江苏省组织实施了多轮有计划、大规模的扶贫开发，到2011年底，基本消除了年收入2500元以下（全国为2300元）的绝对贫困现象。2012年江苏省实施按人均4000元（全国为2800元）贫困标准的新一轮脱贫奔小康工程，到2015年底，411万农村低收入人口实现4000元的扶贫目标，1533个经济薄弱村达到新“八有”目标。“十三五”期间，江苏省开启以人均年收入6000元（全国为3000元）为标准的新一轮脱贫致富奔小康工程，累计超过133万年收入6000元以下低收入人口实现增收脱贫。截至目前，江苏省年收入6000元以下建档立卡低收入人口还有125万，还有341个省定经济薄弱村尚未实现脱贫目标。

近20年的扶贫开发，创新探索并形成了精准扶贫的“江苏经验”。在“扶持谁”的问题上，江苏省的主要做法是对低收入人口精确识别的基础上实行动态管理，帮扶资金“实名制”，根据帮扶对象实际情况，“一户一策”、分类帮扶。主要帮扶对象是全省乡村6%左右的低收入人口、6%左右的经济薄弱村、苏北成子湖片区、西南岗片区、涟沭结合部片区、石梁河水库片区、丰县湖西片区、灌溉总

渠以北片区6个重点片区和黄桥茅山革命老区，涉及农村低收入人口300万左右。在“谁扶持？”的问题上，江苏省建立了由省级机关部门、部省属企业、高校科研院所、苏南发达县市与苏北经济薄弱县“五方挂钩”的帮扶机制，汇聚合力，加强帮扶支持，不脱贫不脱钩。在“怎么扶？”的问题上，实现了从“输血”到“造血”的转变。

（二）制约江苏省精准脱贫的主要因素

1. 三大区域经济发展不平衡，扶贫成效差异大。2017年江苏省的GDP总量达到8.59万亿元，排名全国第二，是名符其实的经济强省。但江苏省三大区域之间的发展也存在着明显的不平衡。地处中国东南沿海的苏南地区，2017年人均GDP超过14.7万元，是全国水平的2.5倍，接近发达国家水平，所有县（市）都进入全国综合实力百强县行列。苏中人均GDP为10.69万元，是全国水平的近1倍，相当于苏南的72.7%。苏北人均GDP为6.55万元，略高于全国水平，只相当于苏南的44.5%。

以上的发展不平衡导致了江苏省三大区域扶贫成效的差异。苏南地区已无省定低收入人口及经济薄弱村。苏中地区贫困人口只占贫困人口的5%左右，致贫原因相对简单，主要是因病、因残致贫，对苏中地区而言，精准扶贫的实施难度较低。苏北地区是全省贫困的重灾区，全省95%的贫困人口、6个重点贫困片区和剩下的6个省重点帮扶贫困县区全部集中在苏北。由于历史文化观念的原因，苏北地区贫困人口“等靠要”思想严重，有一些有劳动能力的贫困户也无法通过开发式扶贫获得稳定收入来源。加上苏北贫困地区由于经济基础薄弱，基本公共服务供给总量不足，低收入人口的受教育程度低，劳动技能低且单一，扶贫投入渠道单一等原因，导致脱贫的内生动力弱，“造血”能力不强，贫困人口脱贫与返贫相互交织，扶贫工作容易出现反复。

2. 贫困个体致贫因素复杂，扶贫难度加大。目前，江苏省贫困地区贫困户致贫原因呈多样性复杂性，是若干因素组合导致的复合性贫困，脱贫难度大，加上传统的减贫措施释放的减贫边际效应递

减,剩下的都是难啃的“硬骨头”。随着共同性致贫因素弱化,个体性致贫因素显著。贫困地区尤其是6个重点片区的贫困人口初始资源禀赋先天不足,而对初始资源禀赋所创造的财富总量进行分配更加关注经济效率的初次分配,其结果必然会产生“贫者愈贫、富者愈富”的马太效应,相对集中的区域性贫困成为江苏省贫困的主要特征。对贫困个体而言,贫困具有多元性,不仅包括因贫困人口自身的人力资本不足导致的经济收入水平,还包括缺乏健康、教育、技能及发展所需的资源与机会等。贫困人口结构的多元化、复杂化,增加了贫困治理的难度。

3. 农村空心化凸现,配套人才匮乏。2016年,苏北地区市区以外的户籍人口为2250.09万,常住人口1782.7万,净流出467.39万,占总人口的20.8%。从三大产业的就业情况看,2016年苏北地区第一产业就业人数为500.7万人,比2015年减少了24.5万人。苏北农村剩余劳动力转移外出主要以男性为主,导致常住人口性别比偏低,女多男少。从事农业生产经营的人员中,55岁及以上占42.5%,初中及以下受教育人员占90.8%。人口的空心化逐渐演化为人口、土地、服务、技术、产业、文化和公共基础设施的整体空心化。大量优秀人才外流,使本来落后的苏北农业劳动力劣质化,农村所需的高层次专业技能人才和新型职业农民更加缺乏。

4. 政府单向度的扶贫体制,缺乏多主体的协同参与。江苏省传统的扶贫工作范式,主要以政府为主导,实行封闭的在公权力体制内运作的自上而下的单向度扶贫模式。政府成为单一扶贫主体,政府在扶贫工作中有无限的权力,同时也承担无限责任。扶贫作为经济问题、社会问题和政治问题,政府发挥主导作用,履行主导职能是必须的,但单一政府扶贫主体实际是无法满足现实贫困人口脱贫需求的,也往往造成扶贫资金、扶贫项目与实际需求的脱节,很难做到精准到户、因户因人施策。因此,迫切需要广泛吸纳社会力量参与扶贫,成为扶贫主体,构建政府、社会、市场协同推进的大扶贫格局,让更多的社会资源转化为扶贫资源。

四、乡村振兴战略视角下的江苏省精准脱贫的路径

(一) 用创新激发贫困地区乡村振兴的动力

用创新作为激发乡村振兴的动力,要将创新贯穿于农业农村发展的方方面面,依靠创新解决新旧动力转换问题。首先,要创新各种体制机制尤其是要深化农村集体产权制度的改革和创新,加快推进农村集体资产确权到户和股份合作制改革,落实农村土地“三权分置”,建立农村产权流转交易市场,通过体制机制创新,激活农村的资源要素潜力。其次,要推进农业科技创新,加强农业生物技术、信息技术、精准农业技术等高新技术攻关,重点发展生物农业和智能农业。同时要大力发展观光农业、休闲农业、田园综合体等新业态的特色产业。通过创新引领江苏的农业供给侧结构性改革,为江苏的农村经济发展增加新的动能。

(二) 以特色产业作为贫困地区乡村振兴的抓手

坚持走特色产业振兴之路,一要遵循比较优势,优化三大区域的农业生产力布局。围绕江苏省实施的扬子江城市群、江淮生态经济区、沿海经济带、徐州淮海经济区中心城市这个“1+3”重点功能区发展战略,逐步形成与“1+3”相配套的具有比较优势的农业差异化区域布局。适应扬子江城市群发展战略重点发展精准农业、生物农业和智能农业。适应江淮生态经济区发展战略重点发展高效特色农业和外向型农业。适应沿海经济带发展战略重点发展现代农业和现代渔业。适应徐州淮海经济区中心城市发展战略重点发展农产品加工及流通产业。二要壮大特色优势农业。要立足有影响力的“苏”字号牌名特优农产品,如宝应有机米、兴化大米等“苏米”品牌、阳山水蜜桃、阳澄湖螃蟹、盱眙龙虾等继续做大做强。坚持走特色产业振兴之路,要立足资源禀赋,指导每个市(县)镇、村找准本地最有优势的特色产业,积极推进优势特色产业集聚集群,打造区域资源要素聚集高地,培育新的经济增长点。

(三) 以差异化城镇化发展战略作为贫困地区乡村振兴的助力器

工业化城镇化时代,乡村发展状况与工业和城市空间融合度高度关联。由于经济发展水平的差异,江苏省苏南、苏中和苏北的城镇化水平空间分布呈现出从南向北城市化水平依次降低的特征。2017年,苏北比苏南低13个百分点,苏北新型城镇化水平和质量不高。而且苏北地区的城镇化模式是“城乡割裂、城乡二元”的城镇化。按城镇人口规模,苏北地区的城镇人口比重呈“橄榄型”规模结构,小城镇人口比例过少。因此,要根据区域空间发展程度的现状,采取分区域差异化的措施,调整乡村振兴的思路和推进重点。

首先,要优化城乡空间布局形态。加快优化以沿江、沿东陇海线为横轴,以沿海、沿大运河为纵轴的“两横两纵”城镇化空间战略布局和城镇体系,使得中心城市的引领、辐射带动作用日益明显,吸纳农业转移人口的服务功能显著增强,同时加快形成新的区域和次区域增长极的城乡布局形态。其次,要优化苏中苏北地区城镇结构,提升城市在垂直分工中的地位。产业分工的位置决定了城市在城市体系中的位置。苏中苏北地区的部分城市职能短缺,必须依托大城市完备的职能实现自身产业结构的转型升级及扩张,也可以大城市作为接口,主动融入区域和国际经济分工体系,加速提升小城市的核心竞争力,重塑区域经济地理结构。

(四) 以基础设施建设作为贫困地区乡村振兴的基础

针对贫困地区基本公共服务存在的规模不足、质量不高、发展不平衡等短板,一要将基本公共服务体系建设的任务聚焦为推进均等化。重点保障贫困地区和特定人群得到基本公共服务的机会,重点扶持、精准施策、补齐短板,确保贫困地区基本公共服务主要领域指标达到全国平均水平。二要优先搞好贫困地区的基础设施。要重点支持6+1重点片区和12个重点帮扶县的农业基础设施、农村饮水、农村公路、农村环境治理等基础设施建设;提高公共财政对苏北农村义务教育的保障水平,促进城乡

义务教育均衡发展;加强苏北农村公共卫生服务,提高农民医疗保障水平。三要全面提高财政保障贫困农村公共事业的水平。加大对贫困片区和经济薄弱地区的支持力度,明确对苏北6个重点片区、黄桥和茅山革命老区、12个重点帮扶县农村基础设施和公共服务的投入保障机制,重点在增量调整上下功夫,逐步形成财政资金稳定增长格局。

(五) 以高素质人才队伍建设作为贫困地区乡村振兴的关键

加强贫困地区农村人才队伍建设,一要强化培育新型职业农民。要以当地的种养大户、返乡青年等作为重点培育对象,依托职业技术学校、农广校等涉农培训机构,结合当地特色产业,分层分类设置培育内容,创新开展田间实地教学,让一大批农民实现由身份型向职业型的转变。二要发挥农民企业家作用。要牢固树立农业农村企业家是乡村振兴的“提速器”和乡村进步的“助推器”的观念,进一步转变观念,快速打造并集聚一大批具有战略视野和原创精神的农业农村企业家人才。三要打造新乡贤队伍。吸引走出去的乡村精英“回流”,让飞出去的“凤凰”飞回来,投身新时代家乡建设。四要积极构建下乡专业人才梯队。除了继续做好“大学生村官”“三支一扶”外,探索“定制村官”培养计划,大力推广和实施“大学生志愿服务贫困地区计划”和“新青年下乡”计划,培养一支懂农业、爱农村、爱农民的三农专业人才梯队,为农村贫困地区更好地实施乡村振兴战略打下坚实基础。■

参考文献:

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利 [N]. 人民日报, 2017-10-28.
- [2] 徐虹, 王彩彩. 乡村振兴战略下对精准扶贫的再思考 [J]. 农村经济, 2018, (3).
- [3] 精准扶贫的“江苏经验” [EB/OL]. http://www.mof.gov.cn/mofhome/mof/xinwenlianbo/jiangsucaizhengxinxiilianbo/201603/t20160315_1908862.html.

(作者单位: 1.3. 淮海工学院马克思主义学院; 2. 淮海工学院法学院)

责任编辑: 康伟