乡村振兴决策要参

（2021 年第 4 期　总第 19 期）

四　川　农　业　大　学
四川省农村发展研究中心　　2021 年 12 月 28 日

领导批示：

我省巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的成效、问题及对策建议

【成果要点】脱贫攻坚圆满收官后，省委省政府高度重视巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，研究出台了《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的实施意

见》,对全省全面推进乡村振兴有效衔接工作作出了重要部署。本期《要参》提出：我省“有效衔接”工作有序推进，指出了“有效衔接”工作中的突出问题：“有效衔接”思想认识不足、“有效衔接”帮扶产业存在弱项、“有效衔接”产业发展人才欠缺、“有效衔接”缺乏集体经济带动力、“有效衔接”产业发展基础条件脆弱。增对突出问题提出了“有效衔接”工作的对策建议：深化“有效衔接”思想认识、加大对脱贫地区帮扶产业支持力度、大力培育本地乡村产业人才、不断壮大村级集体经济实力、强化乡村产业基础设施。

按照省政府领导要求，省委省政府决策咨询委农业组部分委员赴南充、广元、绵阳、泸州、宜宾、乐山、凉山等市州的部分脱贫县就“巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”进行了专题调研。调研组实地走访了脱贫乡（镇）、村（社）、户，实地考察了帮扶产业发展基地、现代农业园区、易地扶贫搬迁安置点、乡村振兴示范村等，召开了专题座谈会，进行了多次分析研讨。形成专题调研报告。

一、我省“有效衔接”工作有序推进

经过多年全省上下的共同努力，我省如期完成了新时代脱贫攻坚目标任务。脱贫攻坚圆满收官后，省委省政府高度重视巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，研究出台了《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的

实施意见》，对全省全面推进乡村振兴有效衔接工作作出了重要部署。从实地调研看，各地狠抓落实、行动迅速、有序推进、成效初显。

从调研看，各地均有亮点：南充市、凉山州等地通过现代农业园区建设，推动传统农业产业转型升级，扎实巩固扶贫产业成果；宜宾市、泸州市结合本地高等、中等职业学校专业建设，大力培养农业科技创新、乡村产业发展人才；巴山新居、乌蒙新村、彝家新寨等易地扶贫搬迁，解决了农户特别是脱贫户“住房难”的问题，成为我省乡村振兴生态宜居有效衔接的亮点；泸州市、凉山州等地乡村特色风貌保护与文化传承创新，为乡村文化振兴有效衔接打下了坚实的基础；广元市、乐山市等地利用乡村自然资源优势，发展乡村旅游产业，打通“绿水青山”向“金山银山”的转化通道，厚植乡村产业振兴基础；全省各地积极做好镇（乡）、村（社）级建制“两项改革”后半篇文章，为“有效衔接”提供了组织保障。

从全省看，“有效衔接”势头良好。50 个国省乡村振兴重点帮扶县建设正式启动，全省确定了 3060 个乡村振兴重点帮扶村。省上向重点帮扶县乡村选派的 2099 名科技特派员和 140 个科技特派员服务团奔向 “新战场”，新一轮浙川东西部协作接续开展，各市州一系列“有效衔接”政策举措陆续出台。

二、我省“有效衔接”工作中的突出问题

巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接是一项系统工程，既应建立健全有效衔接的长效机制，也应健全农村低收入人口常态化帮扶机制；应接续推动脱贫地区发展，汇聚各方力量共同推动有效衔接。从现实考量，“有效衔接”重中之重是解决农民的收入问题，乡村振兴的最终目标是农民富裕富足问题。2020 年全省农村居民人均可支配收入 15929 元，其农村居民收入的主要来源仍然是经营性产业，约占 40%，是农户收入占比最高项目，这说明乡村产业发展是“有效衔接”的关键。从实地调研看，我省脱贫地区有效衔接的突出问题仍然在乡村产业发展。

（一）“有效衔接”思想认识不足

部分县乡村干部对中共中央、国务院《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》（中发〔2020〕30 号）并不知晓，对为何要搞“有效衔接”、如何开展“有效衔接”感到茫然，认识模糊、思路不清、举措匮乏，有的还沿袭脱贫攻坚时的思维和方法来抓“有效衔接”。没有把如何增加农民收入作为工作的重心。部分县乡干部谈“有效衔接”时，讲的多是等待上级部署，认为乡村产业发展是农业农村局的事。

（二）“有效衔接”帮扶产业存在弱项

一是脱贫产业链条较短。调研发现，脱贫县、脱贫村产业链前端“量”的发展已初具规模，但后端没有“质”的支撑，农产品预处理及粗加工不到 30%，缺乏相应的龙头企业

带动，农产品不能卖出好价钱。据调查，凉山州、广元、巴中、南充市等地的核桃、青花椒、猕猴桃、柑橘、苹果等农产品大部分只卖鲜货或干货，增值空间狭小。**二是产业市场体系不健全。**部分地区帮扶订单销售占比超 70%，凉山州部分地方更是高达 100%；广元市园坝区射箭镇、红岩镇等地依靠场镇摆摊、就近路边售卖鲜果，效益不高；昭觉县特布洛乡特布洛村等偏远山区的农产品物流成本是其他地区的3—4 倍，导致农特产品没法走出大山。**三是覆盖小农户不足。**脱贫攻坚针对对象是贫困户，乡村振兴是全部的乡村农户。一些地方重视农业产业化龙头企业的培育壮大，但在一定程度上忽视对小农户的应有支持，现代农业产业园区覆盖和带动小农户也普遍不足。

（三）“有效衔接”产业发展人才欠缺

脱贫地区缺乏本地带头人才。现有的带头人才中，外来人才占比远大于本地。据调查，凉山州的农村能人、专业大户、园区老板等 90%以上都是外地人，引进人才流动性大，流失严重，泸州、广元市等地情况也大致相同，对现代农业产业发展产生不同程度的影响。

（四）“有效衔接”缺乏集体经济带动力

一是没有准确把握和行使集体资产管理权能。盘活乡村集体资产，对管理好、利用好财政帮扶资金也是缺少创意，全方位壮大村级集体经济缺乏思路和方法；**二是集体资金保值增值难。**乡镇干部反映，由于集体经济管理人员与村“两

委”是同一套人马，并且兼职不兼薪，导致集体经济发展低效，个别地方甚至想把财政支持的集体产业帮扶资金存入银行吃利息。**三是集体资金使用缺乏产业支撑。**一些地方集体经济投资盲目跟风，将资金投入到产能过剩的产业上，如甘洛县投资核桃扩种，没有发挥帮扶资金应有的作用。

（五）“有效衔接”产业发展基础条件脆弱

一是道路建设与产业发展不相适应。脱贫攻坚完成了通村道路，乡村振兴如何有效衔接？必须考虑“通组（社）”和产业道路，农特产品才能走向千家万户和大城市。全省完成通村道路，但仍有 50%以上的道路宽不足 4.5 米，现在不仅城市塞车，农村节假日更塞车。在脱贫攻坚初期和新农村建设时期，通村道路要求路宽 3.5 米，实际上有些路宽只有 2.5 米，需要加宽道路补齐到 4.5 米。乡村公路缺乏管护，同样制约农产品流通。据调研，古蔺县 5 年脱贫新修通村公路近 5000 公里，由于缺乏管护机制和管理资金，导致公路破损无钱、无人修整。如蔺州绿肉猕猴桃基地道路建设缺乏，老旧的通村道路狭窄,容量 20-30 吨的冷链运输车不能进村，只能靠小车运输，加大了运输成本。

二是水利工程建设滞后影响帮扶产业的发展。据调研，凉山州多数县没有一座大中型水库，不能有效储存 6-9 月份的集中降雨，旱季严重缺水，影响了农业产业尤其是耗水性经济作物发展，影响农户增收致富。

三、“有效衔接”工作的对策建议

（一）深化“有效衔接”思想认识

让全省 50 个乡村振兴重点帮扶县清醒认识到“有效衔接”是“十四五”乡村振兴的根本任务尤为重要。在衔接思路上要实现“四个转变”，即目标任务上，由解决“两不愁三保障”向推动乡村全面振兴转变；工作重心上，由集中力量脱贫攻坚向“有效衔接”转变；推进方式上，由突出“到人到户”向推动区域发展转变；投入机制上，由政府投入为主向政府市场有机结合转变。

（二）加大对脱贫地区帮扶产业支持力度

一是做优做强特色农业产业。要在各地帮扶产业中，针对具有一定规模的特色农业产业，加强专业化生产基地建设，培养龙头企业，形成区域主导产业，同时还应建立健全社会化服务体系和市场机制。**二是支持建立一批农产品加工企业。**在积极引导农户进行农产品初加工的基础上，在帮扶产业集中地区、现代农业大园区附近布局农产品精深加工园，对初级农产品进行再加工，提升农产品附加值，提高帮扶产业效益。**三是鼓励和支持对农产品物流建设，**对偏远地区农产品的物流费用给予适当补贴，吸引电商进驻帮扶地区，让大山深处的“山珍”更好地走出来，带领农民致富。**同时，采取多种方式加大对脱贫地区农特产品的宣传，进一步提升其知名度。四是加强扶持小农户发展，**提升小农户生产经营水平，拓宽小农户增收渠道，特别是现代农业产业园区建设，把小农户土地经营权普遍“以钱转让”变为“入股

分红”。

（三）大力培育本地乡村产业人才

一是建议省、市、县三级人社部门重点编制好 50 个乡村振兴重点帮扶县“能人”培养计划，同时对农村新型经营主体“领头人”进行能力再提升，重点培养一批有能力、有号召力的本地“能人”。**二是**支持实施高素质农民培育计划，开展职业技能帮扶，建议试行农技推广人员“县管乡用、下沉到村”新机制，推动完善产业技术顾问制度。**三是**适当放宽人员招录条件，在待遇职称、“三支一扶”计划等方面予以倾斜支持；围绕农村特色产业发展，按照“一县一业”模式，选派科技特派团。同时，出台相关农村住房政策，鼓励“新乡贤”参与“有效衔接”，助力家乡建设发展。

（四）不断壮大村级集体经济实力

一是建议省级财政继续分期分批支持村级集体经济发展，在脱贫村和非脱贫村合并后，建议省级相关部门指导市县特别是 50 个乡村振兴重点帮扶县自主确定一批乡村振兴重点帮扶村，进行集中重点支持。**二是**将财政支持村级集体经济发展的资金，量化入股到村级集体资产中，受益对象为合并后的整村居民，推进合并村集体经济融合发展。**三是**建议打捆使用县域内产业帮扶资金，提升资金使用效率。在省级层面出台集体经济资金使用管理办法，进一步健全集体经济资金使用监管体系，杜绝违规使用，实现保值增值。

（五）强化乡村产业基础设施

一是完善乡村帮扶产业道路建设。应系统梳理一批全省乡村帮扶产业道路完善名单，设立专项资金，补齐通村和产业道路区域性短板，通村道路应普遍达到4.5米，产业道路应满足现代农业生产、流通需要。同时还应将脱贫公路管护纳入到省级交通管护体系，配齐管护资金和人力。

二是新建脱贫旱区水利工程。通过系统梳理全省脱贫旱区名单，排查干旱原因，做好水利设施建设规划。通过东西部对口帮扶和中央、省级专项资金，在特色产业发展区因地制宜的修建一批中小型水利工程，确保这些地区“旱能灌、涝能排”。建议设立专项资金对因病险不能有效蓄水的水库和堰塘进行修缮和养护，满足农业生产灌溉和特色产业发展用水需求。

三是强化易地扶贫搬迁集中安置点就业增收。建议在大型易地扶贫搬迁集中安置点附近，布局一批劳动密集型产业园区，有效吸纳安置区闲置劳动力，确保每户有一人长期就业（以工资条为准），对找不到工作的搬迁群众合理分配公益岗位。**还应支持大中型易地扶贫搬迁集中安置点到原居住地的道路建设和原居住地生产便道等基础设施建设。**建议保留一批原居住地的农房，作为集体经济和农户生产用房，方便搬迁户回原居住地从事生产，以巩固集体经济和特色产业的发展成效。

（**作者：**陈文宽、杨新元）

作者简介：

陈文宽　四川农业大学管理学院教授、博士生导师、省委省政府决咨委员，四川省科技助力乡村振兴促进会会长

杨新元　省委省委决咨委农业组组长

四川省农村发展研究中心办公室　　2021 年 12 月 28 日印发

地址：四川省成都市温江区惠民路 211 号
邮编：611130
电话：028-86290892
电子邮箱：scnfzx@163.com
网站：https://scrdr.sicau.edu.cn/

欢迎关注四川省农村发展研究中心微信公众号

使用本文请注明来源“四川农业大学《乡村振兴决策要参》（2021 年第 4 期）”

四川省农村发展研究中心