

脱贫地区创新发展路径研究

——以5年过渡期支持政策为重点

中国社会科学院当代中国研究所研究员 郑有贵

【摘要】在取得脱贫攻坚战全面胜利后，巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接成为脱贫地区5年过渡期所要实现的新发展目标。基于发展目标的变化，国家需要调整完善过渡期支持脱贫地区的重点领域和方式。以新发展理念为引领，在跟踪和巩固“点”上的建档立卡贫困户实现“两不愁三保障”等脱贫成果的同时，由集中资源消灭绝对贫困向全面推进乡村振兴过渡，更加注重“面”上的增强县域经济辐射带动乡村经济社会全面发展能力的提升，更加注重发挥农村集体经济促进乡村经济社会全面发展的功能，更加注重发挥党支部保障共享发展政策目标更好实现的作用，拓展脱贫地区乡村经济社会全面发展路径，提升脱贫地区乡村经济社会全面发展能力，是赓续发挥中国国家制度和国家治理体系显著优势，以巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的重要选择。

【关键词】脱贫地区 乡村振兴 普惠性支持 共享发展 党支部

【中图分类号】D61/ F323 **【文献标识码】**A

【DOI】10.16619/j.cnki.rmltxsqy.2021.13.010

贫困地区和贫困户实现脱贫，意味着贫困治理进入新的发展起点，脱贫地区发展面临的问题发生变化。巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，要完整、准确、全面贯彻新发展理念，从根本宗旨、问题导向、忧患意识等方面把握新发展理念，坚持以人民为中心的发展思想，创新发展路径，着重以协调发展理念引领破解脱贫地区发展不平衡不充分问题，以创新发展理念指导增强脱贫地区内生发展动力问题，促进脱贫地区经济社会全面发展，进而全面推进脱贫地区乡村振兴。

以新发展理念为引领，基于脱贫地区新的发展目标及发展中所面临困难与问题的变化，用好从脱贫之日起5年过渡期主要帮扶政策总体保持稳定的机遇，因地制宜，对脱贫地区支持政策进行精准优化调整完善，将精准扶贫下的差异性支持逐步向普惠性支持过渡，实现由集中资源消灭绝对贫困向全面推进乡村振兴过渡，以促进脱贫地区乡村经济社会全面发展能力的提升。其中，至关重要，要更加注重

郑有贵，中国社会科学院当代中国研究所经济史研究室主任、研究员，中国社会科学院大学教授，中国经济史学会副会长兼中国现代经济史专业委员会主任。研究方向为中华人民共和国经济史。主要著作有《中国跨越发展历程和政策选择研究——基于政治经济学的视角》《攻坚克难补短板：农村同步迈向全面小康社会之路》等。



增强县域经济辐射带动乡村振兴能力的提升，更加注重促进集体经济发展壮大进而增强乡村经济社会全面发展能力，更加注重发挥党支部在保障共享发展政策目标实现中的作用。

更加注重增强县域经济辐射带动乡村振兴能力的提升

县域经济不强，乡村振兴进程缓慢；乡村产业振兴与县域内城乡融合不加快推进，脱贫攻坚成果巩固和乡村振兴能力提升将大受影响。在脱贫攻坚期间，贫困县在工作布局、财力支持等方面向“点”上的建档立卡户倾斜，集中资源帮助贫困户解决“两不愁三保障”难题。在“点”上的贫困户脱贫后，支持政策向普惠性过渡是必然选择。其中，普惠性支持政策的实现路径之一是发展壮大县域经济，促进县域内城乡融合发展，进而增强县域经济辐射带动乡村振兴能力的提升。

第一，解决约束县域经济发展壮大的瓶颈因素，增强县域资源聚集力和经济发展能力。脱贫县经济能否发展壮大，取决于脱贫地区资源聚集力能否增强。交通等基础设施水平偏低是束缚脱贫地区资源聚集力增强的一个重要瓶颈因素。当前，深度贫困地区已修建好通村通户的“天路”，类似基础设施的改善，一定程度上解决了农村交通不畅等问题，打开了农民生产生活的希望之门，但仅此还不够，总体而言，脱贫地区交通等基础设施水平仍不高，严重约束了其县域经济的进一步发展，主要表现在两方面。一是限制特色产业规模化发展。一些脱贫县在不通高铁、没有高速公路的情况下，其特色农产品运输时间长、成本高，致使其竞争力大受影响。在这种情况下，优质原生态特色农产品一般只能在当地销售，走不出“小打小闹”的发展格局。加之脱贫地区自然条件恶劣，产业发展基础极为脆弱，一场霜冻、一场大雨，都有可能让农民的劳作成果化

为泡影，挫伤其农产品规模化生产的积极性。同时，不利于引入外地龙头企业参与特色产业开发，特色农业难以形成一定的发展规模。二是约束产业链的延伸和一二三产业融合发展。一些深度贫困地区，以绿水青山为底色的旅游资源极为丰富。以四川省凉山彝族自治州雷波县为例，当地有多彩的彝族文化，还有绵延135公里的金沙江峡谷风光，有高山湖泊——马湖，有盘旋透迤的“天路”。近年来，该县积极促进农旅融合发展，取得了一些成效，但由于不通高铁、没有高速公路，游客数量少，发展还很不充分。当地某些企业家已开始提前谋划农旅融合发展、做前期基础性准备，就待交通基础设施进一步完善后实现大发展。当然，不同地区影响县域经济的因素有所不同，因此要因地制宜，找准过渡期需要优先解决的瓶颈因素。

第二，促进乡村产业振兴与县域内城乡融合发展，增强农民安居乐业的能力。在国家强大财政支持下，原贫困地区实现大规模易地扶贫搬迁。对贫困户建档立卡以来，全国易地扶贫搬迁的建档立卡户数量为207.7万户。^[1]能搬迁，还要能就业，这样安居乐业才有基础。异地扶贫搬迁后，政府面临较大数量的劳动力就业问题。如果这一问题不能得到很好解决，再加上经济发展滞缓而影响公共服务供给，则会引发诸多社会问题，因此应引起高度重视。在脱贫后的过渡期，应把增强就业能力作为贫困治理重要的政策目标导向，统筹促进县域经济发展壮大与乡村产业振兴、县域内城乡融合发展。

更加注重发挥农村集体经济促进经济社会全面发展的功能

脱贫地区农村经济社会全面发展的实现离不开集体经济的发展壮大。发展壮大集体经济是党中央一以贯之的政策取向。然而，对农村集体经济在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔

接中的作用，理论界与实务界存在认识狭义化现象，突出表现是仅片面看到集体经济收入较少，因而认为集体经济的作用不大。在这样的认识误导下，发展壮大集体经济停留在一般性号召，满足于完成脱贫攻坚中规定的集体经济收入指标任务，满足于“搭乘”所引进龙头企业之“船”，跟随发展，不注重解决集体经济发展中遇到的困难，忽视对拓展集体经济发展路径的探索与创新。

农村集体经济在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接中的作用，不仅体现在集体经济收入和脱贫户从中获得的集体分红，更重要的是通过农村集体经济组织这一载体，促进脱贫乡村和农户自主发展能力的提升，促进乡村经济社会全面协调发展。其中，较为突出的作用表现在更好地联结龙头企业与农村产业发展和农民增收、统筹村域经济社会发展、保障国家财政支持资金所有形成资产不流失以及有效促进共同富裕等方面。

第一，促进龙头企业与农户有效联接，实现产业发展和农民增收。帮扶脱贫地区产业发展走的是普惠性支持路径。无论是过去的贫困地区，还是现在的脱贫地区，由于其普遍地处老少边穷地区，交通不便，产业技术水平不高，经营能力弱，开发新产业始终是其发展的一个难点。即便是有志参与脱贫地区产业开发的企业，在产业开发中也遇到诸多困境。其中一个难题是，如何与农户有效合作，以实现既满足企业进行产业开发中土地使用等的需求，又能让农民严格按新技术及其规程生产出高质量产品，同时能避免合作不稳定等经营风险。一些贫困地区在农村集体难以独立带动贫困户发展产业的情况下，将多方面的支持资金整合投资到村集体，村集体一方面将其入股龙头企业，另一方面发展股份合作经济，将其作为股份量化到农户。

通过农村集体经济组织这个纽带，把龙头企业与农户有效联结起来，形成龙头企业、集体、农民相互促进和共享发展成果的机制。首先，这

有利于解决龙头企业开发产业项目的资金问题。脱贫地区所引进的龙头企业不仅要研发适应当地自然条件的新技术，还面临产业开发所需资金短缺的问题。农村集体经济组织利用多方面支持资金入股龙头企业可有效解决上述问题。其次，发挥农村集体经济组织与农民关系紧密，并能有效动员的优势，促进龙头企业与农户在建设生产基地上有效对接，既解决了小农户在生产技术、销售等方面遇到的问题，又减少了龙头企业与农户合作的不稳定风险，从而有利于实现可持续发展和持续增收。同时，通过集体与龙头企业、集体与农户的股权联接，有利于完善共享发展成果的利益联接机制，使其间合作更加紧密，也有利于增强合作的稳定性。再次，这样的合作过程是集体经济的股份合作制改造过程、集体资产保值增值过程、集体经济治理机制完善过程、集体经济发展壮大过程，既有利于农村集体经济组织统筹和积累机制的完善，也有利于其作用的更好发挥。简言之，农村集体经济组织在联结龙头企业与农户上起着枢纽作用，能有效减少产业链联接成本，有利于实现产业兴、农民富、企业发展、集体发展的统一。

第二，促进村域资源统筹配置，进而实现资源更充分利用和整体价值提升。脱贫村发挥集体统筹和积累作用，既有制度基础，也有政策机遇。制度基础是农村土地为集体所有，并实行统分结合的双层经营。政策机遇是有国家财政支持、对口地区和单位支持等资金。从脱贫攻坚实践看，党支部领导发展集体经济的村，都能以脱贫致富为目标，统筹利用国家财政、对口支援等多方面支持资金，统筹村域内产业发展规划及其资源配置，通过集体经济的带动作用，统筹山水林田湖草沙冰系统治理并打造生态共同体，实行短、中、长见效产业结合，促进一二三产业融合发展。集体统筹资源开发利用，改变一家一户各自发展的格局，可以避免单一市场主体各自发展，资源开发利用不到位、浪费，环境破坏，以



及偏重短期增收而不重视长远发展等问题，有利于实现资源的更充分利用和整体价值提升，进而拓展发展空间。例如，四川省凉山彝族自治州雷波县的甲谷村就是通过统筹资源开发利用，实施退耕还林，在产业发展上长短结合、种养结合，铺就生态发展底色，让绿水青山变成金山银山。以此为基础，该村在较短时间内实现了由贫困村向乡村振兴示范村的转变。

第三，促进乡村经济社会全面协调发展。乡村振兴不仅是产业兴旺和经济发展，还是经济、政治、文化、社会、生态的全面发展。农村集体经济组织有其他经济组织所不具有的功能，在党支部领导下，不仅可促进经济发展，还可促进社会发展，促进经济社会协调发展。^[2]在脱贫攻坚中，不少党支部基于集体统筹和积累机制，把实施扶贫项目与发展集体经济统筹起来，并以此为基础，扎实开展农村基础设施建设，实施环境整治，发展农村教育、医疗，培养本村本土人才，进而促进经济与社会协调发展，改善了农民生产生活条件，提升了农民人文素质，使农村形成崇尚新风、充满活力、和谐有序的新风尚，凝聚人心。基于集体经济的发展，党支部领导促进农村经济社会全面协调发展，这是中国乡村治理的特色和优势，是中国创造世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹不可或缺的支撑因素之一。

促进农村集体经济由“搭船”发展转向“造船”发展。脱贫地区农村集体经济组织缺乏发展大规模商品经济的历史基础和经营能力，自主发展能力弱，带动农户发展能力弱，促进共同致富和乡村振兴的功能发挥不充分。脱贫地区在脱贫攻坚期间，在农村集体经济组织及农户一般难以用多方支持资金独立开发产业的情况下，必然选择将其入股到所引进的龙头企业。这种类似“搭船”发展的做法，促进了产业发展，也促进了脱贫。但是，无论是农民还是集体，在这种跟随发展方式中，自主发展能力还很不充分。在实现脱

贫后，站在新的发展起点，全面推进乡村振兴，应在“搭船”发展过程中，实现自我积累和发展能力的提升，以此为基础，逐步向自己“造船”发展过渡。从实现这一发展目标出发，国家除尽快出台农村集体经济组织相关法律和实施相应支持政策外，还需要对已有政策进行优化，主要有以下四点。

第一，对有条件“造船”发展的村，在实施支持产业发展项目时，给予政策支持，着力促进其集体统筹资源开发利用和逐步积累滚雪球发展，逐步增强其集体经济的凝聚力和内生发展能力，并将其作为做实做强集体经济的范本。

第二，选派驻村干部时，除坚持原有高标准遴选外，还要有意识地多方面遴选具有较强经营能力的人才，为集体经济发展提供经营人才支撑，以提升领导发展集体经济的能力。

第三，创新集体经济用人机制，以聘请职业经理方式，鼓励聘用回乡、下乡人才到农村集体经济组织创业。脱贫地区在优化帮村政策时，要针对农村集体经济组织经营人才严重缺乏的问题，打破完全由村干部直接经营集体经济的模式，探索实行职业经理聘用制度，广纳经营人才。同时，打破缺乏激励的吃“大锅饭”的用人机制，给予职业经理与能力和贡献相符的报酬，构建富有激励作用的新的集体经济用人机制，激励人才为发展壮大集体经济作贡献。

第四，探索强化党支部勇于担当发展壮大集体经济责任的支持政策。村党支部与集体经济存在“两张皮”现象，不少村党支部没有把发展集体经济作为发挥战斗堡垒作用的基础和重要抓手，而只是以参与方之一的身份，将集体资产入股到龙头企业、农民专业合作社中，“搭”龙头企业、农民专业合作社的“船”跟随发展。在优化帮村政策时，应探索实行支持村级基层党组织发展集体经济的政策，进而因地制宜探索形成村级基层党组织在乡村振兴主战场上发挥引擎作用的实现形式和机制。

更加注重发挥党支部保障共享发展政策目标更好实现的作用

发挥党支部领导农村集体经济发展和促进农民专业合作社更好实现互助互利发展政策目标的作用，应完善党支部领导的治理结构。党支部在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接中发挥战斗堡垒作用，不仅要倡导“党支部+合作社”模式，更要加强党支部对发展集体经济的领导。当前，有一个认识误区需要厘清，党支部领导发展集体经济与“党支部+合作社”其实是两种发展路径。一些地方把党支部领导发展集体经济混淆为“党支部+合作社”。把农村集体经济组织办成农民专业合作社，这是农村集体经济难以发展壮大原因之一。农村集体经济组织不同于农民专业合作社，它以土地集体所有制为基础，实行以家庭承包经营为基础、统分统合的双层经营，在产权制度改革过程中实行股份合作改造后，有的被称作社区股份合作社或社区经济合作社。厘清认识误区，并将混淆二者的做法进行校正，既有利于形成党支部领导下农村集体经济发展壮大的治理机制，又有利于因地制宜实行“党支部+合作社”而更好地实现互助互利的政策目标。

厘清党支部领导发展集体经济与“党支部+合作社”的发展思路。在21世纪初，一些地方总结发挥党支部通过促进农民专业合作社发展而带领农民致富的实践经验，将其概括为“党支部+合作社+农户”的农业组织化模式。此模式促进了农业发展和农民增收，因而很快被推广到全国。对于这种模式，一方面应当继续予以提倡；另一方面也应认识到党支部领导发展集体经济与“党支部+合作社”是两种发展思路，不能将两者混淆。强调不能混淆，不是否定“党支部+合作社+农户”的农业组织化模式，而是应认清农村有集体经济组织和农民专业合作社等多种经济组织，因此两者是不同的发展思路。廓清认识既有利于分类

精准施策，促进农村集体经济发展壮大；又有利于因地制宜，实行“党支部+合作社”以促进合作经济的发展。

把党支部领导发展村集体经济混淆为“党支部+合作社”，将集体经济组织办成农民专业合作社，会引发一些问题。一是不利于农村集体经济发展壮大。一旦形成把村集体经济组织办成农民专业合作社的惯性思维，实际上就会忽视农村集体经济的发展。同时，用《中华人民共和国农民专业合作社法》规范有着不同于农民专业合作社运作特性的农村集体经济组织，不利于集体经济组织治理机制的完善，同时还会影响集体经济发展壮大。二是不利于农村集体经济组织成员权益的保障。农村集体经济组织成员与农民专业合作社成员不同，农民专业合作社难以包括集体经济组织的全部成员，有的甚至只包括其中很小一部分。在这种情况下，将集体经济组织按专业合作社进行登记运行，会导致没有参加农民专业合作社的集体经济组织成员的权益被农民专业合作社成员分享，从而不利于其权益的保障。三是不利于乡村治理结构的完善。农村有集体经济组织和农民专业合作社等多种经济组织，若只实行“党支部+合作社”模式，实际上存在党建工作的缺位。在集体经济组织成员覆盖全村社区的情况下，这种缺位将造成一些矛盾。四是不利于实现农业强、农村美、农民富的乡村振兴远景目标。全面推进乡村振兴，需要农村集体经济组织与农民专业合作社共同发展。同时，两者功能有一些差异，互为补充。农民专业合作社主要是解决小规模农户生产经营面临的难题，而农村集体经济组织不仅要保障集体资产的保值增值，还要保障农民的集体权益，通过集体统筹和积累增强内生发展能力，促进社区经济社会全面协调发展，进而实现脱贫地区产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。如果把党支部领导发展集体经济混淆为“党支部+合作社”，把农村集体经济组织办成农民专业合作



社，将影响乡村经济社会全面协调发展能力的进一步提升。

一些地方农村单纯发展“党支部+合作社+农户”的农业组织化模式，将村集体经济组织也冠名和登记为“农民专业合作社”，并实行“党支部+合作社”的做法。造成这种现象的原因，除了没有认识到农村集体经济组织与农民专业合作社有所区别外，还与现行法律体系有关，即现在只有农民专业合作社法，而农村集体经济组织法还在研究制定之中（2017年中央一号文件《中共中央 国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》提出：“抓紧研究制定农村集体经济组织相关法律，赋予农村集体经济组织法人资格”）。在现行法律体系下，一些地方为了解决农村集体经济组织经营中的一些问题，不得不将农村集体经济组织登记为农民专业合作社。因此，为了促进农村集体经济的发展壮大，应抓紧制定农村集体经济组织法。

完善党支部领导农村集体经济发展壮大的治理机制。进入新时代，以习近平同志为核心的党中央高度重视发展壮大农村集体经济，积极探索农村集体所有制有效实现形式，建立归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度，推进资源变资产、资金变股金、农民变股东等改革，特别是在脱贫攻坚中将扶贫资金整合到集体经济组织，使集体经济活力和实力增强。

更加坚定和更加鲜明地促进农村集体经济发展壮大，应构建和完善党支部领导农村集体经济发展壮大的治理机制。农村集体经济组织不同于农民专业合作社，它是农村集体事业的重要组成部分，关系农村社区经济社会事业发展和农民的利益，不能以“党支部+”的方式进行治理，更不应该以“党支部+合作社”替代党支部领导发展农村集体经济，而是应该由党支部担负起促进集体经济发展的领导责任。一般通过民主方式选举村集体经济组织负责人，实现村党支部书记与村集体经济组织负责人的耦合，进而保障村党支部对

农村集体经济组织的有效领导，^[3]也保障农村集体经济组织的市场主体地位。村党支部负责人与集体经济组织负责人耦合是中国特色的乡村治理结构。在加强党对发展村集体经济领导的同时，还要保障农民的主体地位，建立健全农村集体经济组织的成员大会、理事会、监事会。

完善“党支部+合作社”治理模式，更好实现党和国家发展合作社的政策目标。在家庭承包经营基础上，根据自愿互利原则发展起来的农民专业合作社，在解决小农户生产经营困难中发挥着重要的作用，是实现小农户和现代农业发展有机结合的重要路径之一。

“党支部+合作社”是基于中国国情的选择。农民专业合作社是独立的市场主体，应当独立经营。同时，也应当认识到农民专业合作社的特殊性。一是其仍处于发展初期，规模小，发展能力弱，需要国家对其给予政策支持。二是成员中有领办大户，还有众多生产经营规模较小的农户。有的合作社运作不规范，领办大户甚至暗箱操作，这就造成不仅全体成员不能充分共享发展成果，而且即便是国家支持合作社发展的资金也可能只由少数人分享。“党支部+合作社”与农民专业合作社的属性及现状相适应，因而行之有效，有助于更好地实现党和国家发展合作社的政策目标，因此在实践中应加以坚持。

倡导构建和完善“党支部+合作社”的治理模式，一个重要目标就是要使国家支持农民专业合作社发展的政策能更充分地惠及合作社全体成员。“党支部+合作社”的具体实现形式应从实际出发，可以由党支部组成人员领办合作社，也可以由党支部成员参加合作社理事会或监事会，还可以在合作社成立党支部，从而发挥党支部促进合作社规范发展的作用，引导、监督国家支持合作社发展的政策更充分地惠及全体成员，进而实现合作社互助合作、共同致富的目标。

综上所述，贯彻新发展理念，要精准优化政策，促进县域经济辐射带动乡村振兴能力的增

强；促进集体经济发展壮大，促进有条件的农村集体经济由“搭船”发展转向“造船”发展，更好发挥集体经济促进乡村经济社会全面发展的作用；完善基层党组织参与集体经济组织、合作社治理结构，更好发挥党支部在促进共享发展政策目标实现中的作用。通过系统化措施的实施，形成脱贫地区普惠性支持与创新发 展路径，这是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的内在要求。

（本文系中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重点项目“巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接研究”阶段性成果，项目编号：2022XYZD01）

注释

[1]国家统计局、国家脱贫攻坚普查领导小组办公室：《国家脱贫攻坚普查公报（第三号）——国家贫困县建档立卡户享受帮扶政策情况》，《人民日报》，2021年2月26日，第5版。

[2]郑有贵：《构建内生发展能力强的农村社区集体行动理论——基于发达村与空心村社区集体积累和统筹机制的探讨》，《马克思主义研究》，2017年第12期。

[3]郑有贵：《重构“三驾马车”的乡村治理结构——基于历史与现实结合视角的探讨》，《农村经营管理》，2013年第1期。

责编/桂琰

Research on the Path of Innovation and Development in the Previously Poor Areas

—Focusing on the Five-Year Transitional Supportive Policy

Zheng Yougui

Abstract: After achieving an overall victory in the battle of poverty alleviation, fostering an effective connection between consolidating and expanding the poverty alleviation achievements and promoting the rural revitalization has become the new development goal of the previously poor areas in the five-year transitional period. Based on the change of the development goal, our country needs to adjust and improve the key areas and ways of supporting the previously poor areas during the transitional period. Under the guidance of the new development concepts, this paper holds that while tracking and consolidating the achievements of poverty alleviation such as ensuring the basic necessities for the scattering registered poor people and providing them with guarantees in education, medical care and housing, we should shift away from concentrating resources to eliminate absolute poverty toward comprehensively promoting rural revitalization; make most of the county-level economies become better able to improve the overall development of the rural economy and society; pay more attention to the function of the rural collective economy in promoting the comprehensive development of the rural economy and society and to the role of the Party committees in ensuring the better realization of the shared development policy objectives; and expand the paths and ability of the previously poor areas for the all-round development of the rural economy and society. These are the important choices for constantly making use of the significant advantages of China's national system and national governance system in order to effectively integrate consolidating and expanding the achievements of poverty alleviation with promoting rural revitalization.

Keywords: previously poor areas, rural revitalization, inclusive support, shared development, Party committees