李博，刘佳璇. 从精准扶贫到乡村振兴：脱贫攻坚成果拓展的逻辑探析［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2022，21（5）：31-40.
LI Bo，LIU Jiaxuan. From targeted poverty alleviation to rural revitalization：a logical analysis of the expansion of poverty alleviation achievements［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2022，21（5）：31-40.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2022.05.004

从精准扶贫到乡村振兴：脱贫攻坚成果拓展的逻辑探析

李博[1,2]，刘佳璇[1]
（1.西安建筑科技大学 公共管理学院，陕西 西安 710055；2.西安建筑科技大学 西北乡村振兴研究中心，陕西 西安 710055）

摘 要：精准扶贫精准脱贫时期形成一系列卓有成效的治理机制，如精准化治理机制、协同治理机制、驻村帮扶机制、监督考核机制等，这些经过实践验证的宝贵经验为乡村振兴工作提供借鉴和参考。基于乡村振兴所具有的全面性、整体性、持久性、复杂性等特点，脱贫攻坚成果需要进一步拓展，才能更好地应用于当前农业农村的发展实践中，主要表现在精准识别乡村治理问题、实施网格化治理、进一步强化社会和市场力量、完善议事协调机构运转、因村派人、建立驻村帮扶长效机制、深度整合调动各类监督主体等方面。

关键词：精准扶贫；脱贫攻坚；成果拓展；乡村振兴
中图分类号：F323 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2022）05-0031-10

一、问题的提出

十三五时期，经过全党全国各族人民共同努力，我国脱贫攻坚战取得全面胜利，区域性整体贫困得到有效解决，完成消除绝对贫困的历史性任务。2021年3月22日，国务院颁布《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》，明确脱贫攻坚与乡村振兴战略有效衔接的基本思路、总体要求和重点工作。精准扶贫精准脱贫成绩斐然，现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫，832个贫困县全部摘帽，12.8万个贫困村全部出列，但脱贫攻坚成果的持续性和稳定性不牢固，在全面推进乡村振兴战略时期，仍需重点关注脱贫基础薄弱的地区、收入水平刚达到当年脱贫线的已脱贫人口、因疫情和其他原因收入骤减的农户，稳扎稳打巩固脱贫攻坚成果。此外，精准扶贫工作不断延伸，扶贫领域改革创新持续推进，形成许多理论与实践的宝贵经验。解决贫困问题的一系列措施不仅实现人口脱贫和区域脱贫，在此过程中所探索的可复制可推广的经验模式为乡村振兴工作的开展提供参考。因此，在巩固的基础上进一步拓展脱贫攻坚成果并应用到农业农村各项事业的发展中显得尤为重要。

乡村振兴与脱贫攻坚具有一致性，从时间上来看，两项任务具有交汇性，很长一段时期内是沿平行轨迹同步推进的，是渐进式而非接力式的衔接；从任务上来看，两项任务具有联动性，乡村振兴战略在维持脱贫地区基本生活水平的基础上进一步提高村民生产生活的质量，为建立稳定脱贫的长效机制、增强农村人口的可持续发展能力提供了有效的保障。因此，精准扶贫精准脱贫时期经过实践证明了的一系列经验和做法在乡村振兴战略实施中同样具有适用性。坚持延续和突破并重，将各类政策、机制、模式进一步完善和

收稿日期：2022-02-17 **修回日期：**2022-04-05
基金项目：国家社会科学基金重点项目“实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接研究”（21AZD038）；陕西省哲学社会科学重大理论与现实问题研究年度一般项目“陕西省巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的政策研究”（2021ND0204）；陕西省社会科学基金年度项目“陕西省深度贫困地区贫困户脱贫后的返贫预警防范机制及稳定脱贫路径研究”（2019S018）
作者简介：李博，研究方向：乡村振兴与基层治理。

推广，有利于推动农业农村全面发展和整体改革，实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求。

二、脱贫攻坚成果巩固拓展的文献综述

在脱贫攻坚与乡村振兴过渡的关键期，巩固拓展脱贫攻坚成果成为重要议题。在关于巩固拓展脱贫攻坚成果的科学内涵论述中，有学者指出“巩固”就是要求确保脱贫人口不返贫，很大程度上取决于脱贫群体的收入稳固性，还需维持政策措施和帮扶机制的可持续性；“拓展”包括帮扶对象和标准的拓展、扶贫工程的承接以及工作方法和经验、资产、产业、组织等的延伸应用[1-2]。相当一部分学者将巩固和拓展融合起来，重点探究巩固拓展脱贫攻坚成果的障碍以及实现路径。自然地理条件恶劣、缺乏完备的基础设施、产业升级受限、贫困意识固化因而内生动力不足等都是巩固拓展脱贫攻坚成果仍然存在的挑战[3-4]。左停等人基于对全国117个案例的文本研究，构建了以落实防贫保障为基础、夯实发展基础为前提、构建长效机制为关键、强化志智双扶为根本、推进产业升级为重心、衔接乡村振兴为目标的“六位一体”巩固拓展脱贫攻坚成果的路径分析框架[5]。也有学者从微观角度探索脱贫攻坚成果的长期巩固拓展。农村地区“讲排场、好面子”等民间陋习往往是导致返贫的重要因素。因此，开展移风易俗运动、推进乡风治理，在客观上可以起到巩固拓展已有成果的作用[6]。立足本土自然生态空间与乡土文化场域完善生态规划，利用禀赋优势推动传统生态文化创造性转化、创新性发展，有利于构建生态振兴巩固拓展脱贫攻坚成果的实现机制[7]。

另有相当一部分学者着眼于巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴战略有效衔接的研究。田毅鹏强调衔接实质上是一个极其复杂的系统结构调适和转换的过程，有必要建立政社联结、村落共同体、文化规范等社会基础[8]。脱贫攻坚与乡村振兴既有相关性又有相异性，重点要把握好政策衔接、产业衔接与内生动力激发三个方向[9]。政策衔接遵循无缝对接、统筹推进和梯度升级原则，对照乡村振兴的总体要求，政策衔接也涉及到产业发展、人居环境、乡村治理和生活保障多个领域[10]。巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴相衔接也需要因时因地因人制宜，部分学者针对欠发达地区、民族地区等脱贫基础薄弱地区的特殊性提供了相应的决策参考[11-12]。

综上所述，目前学术界关于巩固拓展脱贫攻坚成果的研究主要可归纳为：一是在准确识别当前巩固拓展脱贫攻坚成果障碍的基础上，从宏观上构建整体机制或从微观某一领域探索实现路径；二是聚焦巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴战略相衔接。笔者认为，巩固和拓展相互联系又相互区别，现有研究较少区分两个概念的意涵，或将拓展简单定义为政策受益范围和工作方法应用场景的不断延伸，缺乏对脱贫攻坚时期典型经验做法的深度挖掘和凝练提升，也未在同一性和异质性兼顾的思路下将其合理拓展和迁移到乡村振兴的实践中。基于此，本研究聚焦于系统化总结和论述脱贫攻坚时期所形成的发挥显著成效的各类体制机制，在考虑乡村振兴阶段特殊性和衔接性的基础上，提出拓展已有成果的基本逻辑。

三、脱贫攻坚成果拓展的主要内容

脱贫攻坚阶段形成了诸多的工作经验和机制，这些成果为脱贫攻坚战的胜利提供了重要支撑。识别瞄准机制实现了扶贫开发路径由“大水漫灌”向“精准滴灌”的转变；公民个人、社会组织、民营企业等各方力量的加入形成了全社会广泛参与的大扶贫格局；各部门间的协同治理以突破条块分割的合力打赢了脱贫攻坚这项涉及农业、教育、医疗、科技、生态等多领域的系统工程；第一书记和驻村干部帮扶制度通过精英嵌入使治理重心进一步下沉，将扶贫政策落实到户；严格的考核监督制度以及一系列工作成效评估办法保证了资源配置、资金管理、产业分红等工作的平稳运行，也保证了责任主体的权责一致。这些都是在解决贫困问题中所探索出的具有借鉴意义和推广价值的成果。

（一）精准化治理机制

精准扶贫是通过对贫困户和贫困村精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核，引导各类扶贫资源优化配置，实现扶贫到村到户，逐步构

建精准扶贫工作长效机制，为科学扶贫奠定坚实基础[13]。得益于一系列精准化治理机制，精准扶贫才能最大化地使政策对准的贫困者获益，最大程度规避弃真型误差和存伪型误差。2014年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》提到要建立精准扶贫工作机制，具体表现为：国家制定统一的扶贫对象识别办法，各省（自治区、直辖市）在已有工作基础上，按照县为单位、规模控制、分级负责、精准识别、动态管理的原则，对每个贫困村、贫困户建档立卡，建设全国扶贫信息网络系统。国家层面的顶层设计规定扶贫对象精准识别的“元政策”，同时给予地方各级灵活的调试空间，根据地域发展条件和状况在规范性程序上进行创新性变革[14]。在识别的具体执行过程中，各地都出现一些困境，如在贫困户的识别过程中评审小组以熟人社会中的非制度性因素代替精准识别的参考标准导致贫困户的识别发生较大偏离[15]；又如对于农户谎报资产的情况，村干部出于信息不对称而无从取证；部分评审标准过于刚性教条，还会引发经济状况类似的家庭被划分到不同档的评审结果，易引发民众对公平性的质疑。面对精准化瞄准过程中的现实问题，地方政府在程序安排、工作方法和运行机制等方面也探索出各具特色的应对方式。如海南琼中在精准识别摸排战中，制定《琼中县农村户籍人口全面排查工作实施方案》，紧紧围绕脱贫摘帽“三率一度”考核标准，即漏评率、错退率、综合贫困发生率和群众满意度，采取望（看人、看房、看家电、看种养）、闻（听议、听评、听反映）、问（问本人、问干部、问乡邻）、切（分析原因、商定对策）的方式，组织全面普查和“回头看”，将全县贫困户、一般户、疑似户、脱贫户和返贫户等所有村民拉进了排查网中，并严格按照“两评议、两公示、一比对、一公告”等程序，凡收入低于扶贫标准且未实现“两不愁三保障”的，都纳入建档立卡范围，确保识别纳入工作不错一人、不漏一人①。精准识别是精准扶贫中的基础性工作，瞄准度主要解决“谁是贫困户”“扶持谁”的问题，只有在瞄准的基础上，才能使各项政策落实在目标群体和目标区域中，真正惠及贫困户和贫困人口，进而提升扶贫效果。

精准帮扶是扶贫对象识别出后，针对目标对象的致贫原因和贫困程度确定帮扶责任人、制定帮扶计划、实施帮扶措施的过程。精准帮扶阶段的成功经验主要在于逐村逐户有针对性地制定科学帮扶计划，在激活村庄现有资源的同时，发掘特色资源、特色产业，宜种则种、宜养则养、宜开展旅游扶贫则开展旅游扶贫，做到因地制宜，第一书记、结对帮扶等形式多样的帮扶队伍也实现“一户一策一责任人”。精准管理主要涉及扶贫信息网络的建设以及贫困村、贫困户接受帮扶情况的动态记录、更新，从而实现扶贫对象有进有出，扶贫信息真实可靠。精准考核的制度安排各地探索出多样化的形式，包括日常督察、专项考核、年终考核等多项积分项，涉及对工作重视程度、贫困人口增收情况、村庄面貌改善状况、扶贫工程实施进程、扶贫资金使用效率等多个方面的考察。精准化治理机制贯穿脱贫攻坚的全过程，项目安排、资金使用、因村派人、措施到户等环节的精准决定了脱贫成效的精准，是脱贫攻坚阶段值得推广拓展的宝贵经验。

（二）协同治理机制

在我国的贫困治理中，致贫原因、贫困程度以及与之相匹配的贫困治理方向都具有多维度、多样化、复杂化的特征，政府组织自上而下的刚性治理模式具有一定的局限性，导致出现资源配置不合理、制度执行偏差、扶贫效率低下等问题，单一的政府扶贫实践逐渐显现出“失灵”的趋势。从反贫困理论及世界各国的反贫困实践来看，贫困治理不能由政府独自承担，贫困治理与协同治理理论有很强的契合性，科学的和可持续的贫困治理应该是由多元主体合作完成的，这也为后扶贫时代的乡村治理提供了指导[16]。

社会和市场作为治理参与主体的重要性逐渐显现，我国在精准扶贫阶段坚持协同治理的视角，历次工作部署都强调要发挥多元力量在扶贫开发中的积极作用。2015年11月，中共中央、国务院发布的《关于打赢脱贫攻坚战的决定》强调要广泛动员民营企业、社会组织、个人、定点扶

① 参见县域经济网：“准”字当头“实”字发力——海南琼中启动扶贫“60天攻坚保卫战”[EB/OL].(2017-11-09)[2022-02-01].https://www.xyshjj.cn/newspaper-2017-11-9-2-3104318.html.

贫单位、东西部协作在内的多元扶贫主体合力推进脱贫攻坚。2018年6月，中共中央、国务院《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》中再次提到要强化政府责任，引导市场、社会协同发力，构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的大扶贫格局。在精准扶贫中引入社会成分，具有明显效益，如需求本位的服务理念和灵活多样的服务模式，使社会组织可在供需匹配和精准帮扶等方面弥补政府调节的不足。四川省“免费车票”公益项目是社会力量参与扶贫的典型案例，该项目由共青团四川省委和四川省网信办联合发起，由省群团组织社会服务中心和省青少年发展基金会共同实施，省群团组织社会服务中心还与安利公益基金会、腾讯大成网等机构签订相关战略合作协议，多家爱心企业也持续为项目提供支持，同时，社会各界人士都可通过网络筹款通道广泛参与。社会组织、互联网企业和热心人士通过互动合作为四大片区处于义务教育阶段且上学步行路途较长的贫困学生提供资助，为许多贫困家庭减轻了教育经费支出①。在减贫事业上，通过发展产业带动贫困户增收致富，建立产业扶贫长效机制是发挥市场主体引擎作用的表现。贫困地区发掘当地的特色资源，借助交通基础设施的完善和电商事业的进步发展商品生产，开拓城乡市场，带领广大贫困群众解决温饱问题，为乡村振兴接续发展提供坚实的经济基础。

脱贫攻坚中的协同治理不仅表现在政府、市场、社会协同推进的大扶贫格局，还表现在职能部门间的横向整合。政府部门之间内部协同打破条块分割的界限与脱贫攻坚全方位多领域的扶贫目标相契合。脱贫攻坚实施以来，从中央到地方各级都成立了脱贫攻坚领导小组，将农业农村局、教育局、审计局、人社局、交通局、水利局、生态环境局等各个相关部门纳为成员单位，针对上级议事协调机构安排部署的工作和需多部门联动的重点工作，通过会议研究、集体负责、分工落实的工作机制统筹调配资源、集中力量攻坚，确保精准扶贫精准脱贫各项工作有力有序开展。

（三）驻村帮扶机制

“驻村帮扶”制度也称“驻村制”或“包村制”，是指上级政府对行政村配备专职干部，负责推动中央相关政策在基层的执行与落实的一种工作机制。驻村帮扶制度将国家权力与基层社会连接起来，通过驻村干部引领基层治理新格局，实现村庄的自治、法治、德治共融共建，是乡村治理过程中不可或缺的一种有效工作机制，在扶贫领域尤为重要[17]。2014年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》，提到要健全干部驻村帮扶机制，确保每个贫困村都有驻村工作队（组），每个贫困户都有帮扶责任人。2015年的《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》也强调根据贫困村的实际需求精准选派驻村工作队，同时加大驻村干部考核力度，重点培养使用基层一线干出成绩、群众欢迎的驻村干部。在顶层设计的引导下各地积极探索精准扶贫新形式，大力开展干部驻村帮扶工作，基本实现驻村工作队对贫困村、贫困户的全覆盖。2017年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅又印发《关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见》，着力解决驻村帮扶中选人不优、管理不严、作风不实、保障不力等问题，更好发挥驻村工作队脱贫攻坚生力军作用。“驻村帮扶”制度的优越性在于它对科层制的调整与重塑，在动员机制上实现了从“单线动员”到“多线动员”，通过下派干部这“一根针”带动了政府的“千条线”为农村扶贫工作服务；在组织机制上实现从“僵化”到“弹性”，将分散在各个职能部门的项目和贫困村的实际需求连接起来，推动资源跨层级、跨部门的流动；在资源配置机制上实现了从“弥散”到“精准”，很大程度上解决了回应性难题[18]。

精准扶贫实施以前，治理重心悬浮在上层，基层干部忙于对接数量众多的上级部门，疲于应付文山会海，难以真正将政策落到实处、将服务下沉到基层，村庄干群关系松散，村民中存在各种各样的难题有待解决却无人来解决。驻村工作队的入驻改变了这一现象，大量干部通过不同方式被派驻到贫困村，吃住在贫困村，与贫困户密切联系，大大充实了基层的领导力量。驻村干部通过深入走访了解贫困户的经济收入、家庭情

① 参见中青在线：“免费车票”公益扶贫项目[EB/OL].(2019-07-11)[2022-02-01].http://news.cyol.com/hdzt/2019-07/11/content_18068513.html.

况、现实困难，准确掌握识别贫困人群的基本信息，同时能够解读政策、回应质疑、化解不满情绪，在评定程序上也更加严格。在精准识别帮扶对象的基础上，驻村干部在产业、教育、公共服务等方面谋划发展思路，开展全面帮扶工作。如河池市天峨县公安局民警郭孟德从2013年开始担任贫困村第一书记，任职以来，他取消多户村“两委”干部的低保资格，剔除多户“关系户”的农户贫困户资格。贫困群众“没有产业”，他组织有文化、懂技术、会经营的农村党员到外地考察学习，并结合当地实际大力发展特色产业；贫困群众“没有住房”，他通过向后援单位天峨县公安局申请捐助帮助无能力建房户；贫困学生上不了学，他联系广东南方电网公司、爱心人士等筹资给家庭困难和学习成绩优秀的学生发放慰问金，帮助他们实现大学梦①。在贫困信息的收集整理、扶贫资金的监督管理以及对脱贫群众的长期密切关注中，驻村干部也发挥着极为重要的作用。

（四）监督考核机制

党和政府在推进精准扶贫和脱贫攻坚的过程中，充分运用属地监督、专项巡视监督、职能监督、审计监督、纪检监察、司法监督、社会监督等多种监督力量，构建与脱贫攻坚责任制相配套的覆盖省市县乡村全层级、识贫扶贫脱贫全过程、体制内外全方位的扶贫监督体系[19]。在国家监督层面，国务院扶贫开发领导小组承担着组织调查研究和工作考核、审定中央扶贫资金分配计划的重要职责，由下设的国务院扶贫开发领导小组办公室负责承担领导小组的日常工作。2016年7月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发并实施《脱贫攻坚督查巡查工作办法》，明确国务院扶贫开发领导小组对中西部22个省（自治区、直辖市）党委和政府、中央和国家机关有关单位脱贫攻坚工作的督查和巡查办法。督查巡查主要采取实地调研、暗访抽查、受理举报等方式进行，工作组深入一线、直插基层，进村入户随机抽取，确保掌握鲜活真实的第一手情况。中央将权力和资金下放到地方，也是将责任下放，在制定部门规划和实施项目时，地方各级也成立相应的组织机构，负责本地的扶贫开发督查工作，压实督查巡查和问题整改职责，避免贪占挪用扶贫资金，违规安排扶贫项目的现象发生。各级审计机关和审计人员在保障脱贫攻坚目标如期实现中也发挥了重要作用。审计机关推动财政涉农资金相关政策落实，着力揭露和查处虚报冒领、骗取套取等重大违纪违法问题，不仅要监督贫困地区是否按照规范程序统筹资金安排，更要通过绩效情况考核各地是否将资金真正有效地运用到扶贫开发中。除此之外，国家层面还有纪检委员会监督、人大监督、司法监督等，各类监督主体通力协作，构建起扶贫领域全方位多渠道的监督网络，积极预防和查处扶贫领域的失职、腐败问题，为脱贫攻坚工作的有序推进提供纪律保障。

在社会监督层面，主要有第三方评估、群众监督以及舆论监督。贫困县通过公开招标聘请独立的第三方评估团队围绕“两不愁三保障”和饮水安全实现情况，以漏评率、错退率、综合贫困发生率和群众满意度作为主要考核指标对贫困区县进行评估检查。第三方评估具有独立性，能够有效避免行政干预。专业的评估团队到农户家中入户调查可以直接地考核帮扶措施、政策落实、群众满意度等情况，使各项脱贫数据和考核结果更真实可靠、更客观公正，为提高脱贫质量提供了巨大帮助。同时，凭借社会组织、专业评估机构、高校及科研院所中专业人士的专业能力提供智力支持，也提升了第三方评估的准确性和权威性，能够反映脱贫扶贫的现状，充分暴露内部监督难以触及的问题。在社会监督和舆论监督方面，扶贫领域的许多信息都实现平台化、透明化管理，便于接受人民群众的监督；精准扶贫阶段借助新闻媒体宣传从严从实的优良作风，曝光违法违纪行为也有效地动员全社会的力量共同监督扶贫领域的工作。

四、脱贫攻坚成果拓展的基本逻辑

乡村振兴是脱贫攻坚的梯度推进和优化升级[20]，如图1所示，脱贫攻坚的对象是农村贫困人口，特别是精准识别后的建档立卡户，覆盖面

① 参见央广网：全国脱贫攻坚先进个人郭孟德：扛起脱贫攻坚重任的人民好警察[EB/OL].(2021-02-26)[2022-02-01].http://gx.cnr.cn/cnrgx/xczx/20210226/t20210226_525422231.shtml.

较小，针对性强；乡村振兴则覆盖全部农村地区与农村人口，更为广泛。在治理场域方面，也能发现乡村治理场域的明显拓展化。脱贫攻坚的推进场域主要在贫困地区尤其是深度贫困地区，其行动场域呈现散点式分布格局；乡村振兴则是回应整个乡村体系的发展诉求，因此治理场域更为广阔[21]。脱贫攻坚是一场短期的集中作战，乡村振兴战略周期长，讲求常态推进。从脱贫攻坚到乡村振兴，任务更复杂，目标更宏大，工作重心从围绕建档立卡贫困户“两不愁三保障”的显性目标，转向以产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕为综合目标的高质量发展。

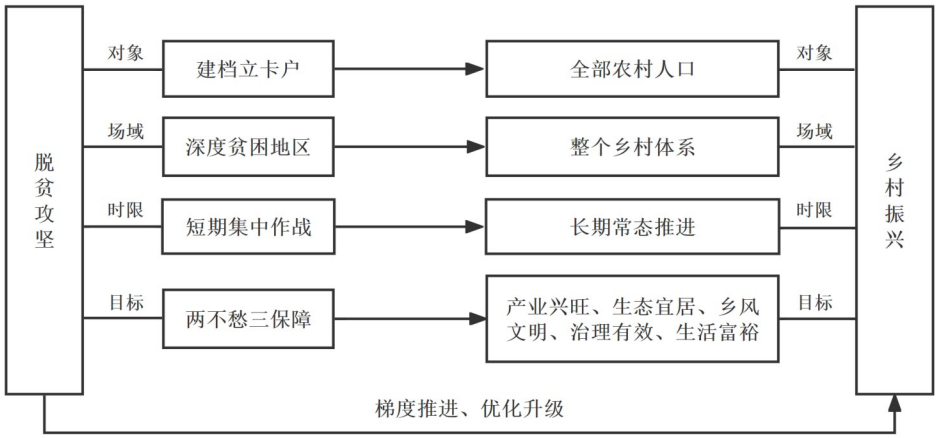


图 1　乡村振兴与脱贫攻坚的差异

基于上述差异，脱贫攻坚成果的延续应用需要做出适应性的改变和提升，这也正是脱贫攻坚成果拓展的基本逻辑。如图 2 所示，脱贫攻坚阶段的成果包括精准化治理机制、协同治理机制、驻村帮扶机制以及监督考核机制。在精准化治理机制上，拓展的重点在于识别不同类别乡村的差异化治理问题以及运用网格化达到精细精准治理；在协同治理机制上，拓展的重点在于进一步强化社会和市场力量，内部协同治理需要进一步完善议事协调机构的运转；在驻村帮扶机制上，拓展的重点在于因村派人、建立长效治理机制、激发乡村内生发展动力；在监督考核机制上，拓展的重点在于深度整合各类监督主体，同时注重发挥村庄内部监督和自我监督的作用。

（一）精准化治理机制的拓展

精准化治理思路在乡村振兴中的延续主要体现在乡村发展问题、发展机遇的精准识别以及在此基础上的精准施策。精准识别乡村问题不仅能起到预警的功能，也是在构建以问题为导向的乡村治理模式，不能精准识别治理问题将会损耗制

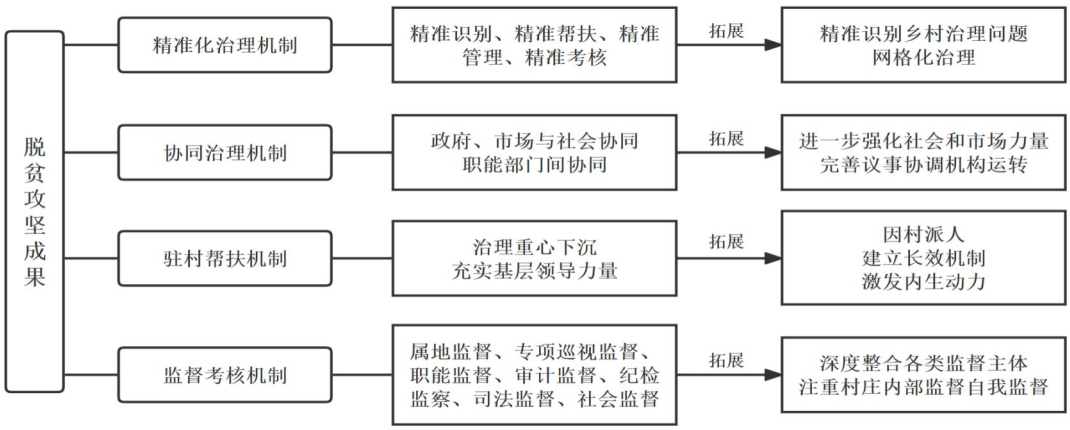


图 2　脱贫攻坚成果拓展的基本逻辑

度优势，降低其效能的发挥[22]。《乡村振兴战略规划（2018—2022）》第九章中根据不同村庄的发展现状、区位条件、资源禀赋等，提出按照集聚提升、融入城镇、特色保护、搬迁撤并分类推进乡村发展。集聚提升类村庄往往难以受到城镇辐射，缺乏区位优势，虽也有一些自然风光和历史文化遗存，但因为特色不强开发程度较低，中西部地区的此类村庄经济上以农作物种植和畜牧养殖为主，需要优化耕地和基本农田布局，延伸农产品产业链，提高农业种植效益，而东部地区以工贸和休闲服务为主导的集聚提升类村庄更需要整合现有资源，不断提升产业发展层级。城郊融合类村庄具备向城市转型的有利条件，加快城乡产业融合发展、基础设施互联互通、公共服务共建共享，逐步强化服务城市发展、承接城市功能外溢、满足城市消费需求能力是迫切需要实现的目标。特色保护类村庄虽有得天独厚的资源优势，但也存在“建设易、发展难，宣传易、创收难”的困境。盲目利用国家扶持资金开展投资发展只能实现短期创收，提供高质量、标准化的服务，在诸多“同质竞争”中获得稳定发展，还需长期的产业培养[23]。搬迁撤并类村庄是由于村庄原址生存条件恶劣、自然灾害频发、重大项目建设或人口流失严重而出现的，基础设施重建和村民适应问题是搬迁撤并类村庄规划编制中最为关键的。明晰村庄所属类型，根据该类型村庄发展的短板和优势精准施策，能够有效地提升乡村治理效能。

乡村振兴中也需要精准管理和精准考核、精准监督，网格化治理是实现管理力量精准配置的一种有效模式。将村庄的党建、综治、生产和生活等繁杂的事务通过网格化模式细分，由具备较高素质能力和丰富业务及法律知识储备的管理人员负责，能完善信息收集、处置、反馈的工作机制和联动机制，资源分配、服务供给、纠纷调解等与百姓息息相关的事项得到更加精准的处理。同时，根据网格员参与学习培训、入户走访、联系服务群众的次数设计评价指标体系进行绩效考评，强化对村庄基层干部工作落实情况的监督。

（二）协同治理机制的拓展

在精准扶贫情境下的协同治理，市场和社会尽管发挥着一定作用，但由于资源依赖和权力差异[16]，不可避免地受到政府的约束，市场和社会难以发挥主体能动性，“政强社弱”的失衡现象凸显。乡村振兴涉及到更为全面的政策覆盖空间和群体、更为复杂的资金设计和更少损耗的资源配置，因此如何提升独立性和自主性，激发各方主体的活力是乡村振兴阶段延续和拓展协同治理机制亟需突破的关键所在。

一是要进一步加强社会力量。扶贫阶段的各项政策文件中多次强调社会力量参与扶贫的重要性，但这些通知、意见、办法等多为宏观性引导，还需不断明确政府和社会主体的权责划分，将合作责任进一步细化，明晰社会各界参与乡村振兴建设的途径和方式。政府更多地承担引导、激励、扶持、购买等责任，社会组织在制度机制和法律规定的激励和保障下，发挥灵活性、亲民性、公益性、专业性等优势，不断提升乡村资源开发、公共服务供给、投资兴业、技能培训的质量。政府要减少直接干预，通过制定科学的绩效评估制度和奖惩分明的激励制度，间接提升企业和组织参与的透明度和规范性。从社会组织自身能力来看，资金可持续发展能力也限制其自主性的发挥。许多社会组织都面临着筹资渠道单一的问题，主要通过政府购买服务和社会捐赠的形式获取，虽然短期内能够支持组织机构运行，但也加深了组织的外部依赖性，不利于创新能力和成长能力的培养。很多社会组织在参与农村扶贫的过程中，体现非营利性的特征，将组织内部资金无偿投入到经济状况改善、民生保障、教育提升、生态恢复等项目建设中，忽略对投入产出比的考量，导致许多社会组织在后期出现资金支持乏力的现象，难以继续履行参与乡村振兴建设的职责[24]。因此，政府要控制财政投入的合理规模，倒逼社会组织打造多元化的筹资渠道，减少对外部资金的过度依赖，形成自主创收的良性循环。二是要进一步加强市场力量。首先，要通过给予农民更加充分的财产权利和平等竞争的权利来激活这一市场主体，提高村民对外交易的广度和深度，不断提升农村的对外开放程度。其次，要不断发展壮大村集体经济，使这一“经社”合一的组织成为适应中国特色社会主义“强政府与活市场”制度的微观主体[25]。

随着实施乡村振兴战略工作领导小组的广泛

成立，精准扶贫阶段部门间的协同治理机制得到延续，在该议事协调机构运行过程中，要从严控制成员单位的数量和规模，明确成员单位的职责任务，细化议事协调机构内部分工，确定主办、协办关系，以此确保议定事项能够立决立行、落实落细。同时，健全机构各项制度，根据工作情况变化，及时调整成员单位和工作职责，保障成员部门按照职责分工各司其职、通力协作。

（三）驻村帮扶机制的拓展

驻村帮扶制度通过外部力量的嵌入和治理重心的下沉，改善村级组织软弱涣散、村庄治理失灵的现象，打破科层制的藩篱从而实现部门联动和资源整合，原有的基层治理结构得到提升，促进乡村社会的发展。在全面推进乡村振兴中总结运用打赢脱贫攻坚战选派驻村第一书记和工作队的重要经验十分重要，2021年5月，中共中央办公厅印发《关于向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队的意见》，要求合理调整选派范围，优化驻村力量，拓展工作内容，同时加强管理考核和组织保障。继续发挥好驻村第一书记和驻村工作队的作用主要从以下几个方面做出改进和提升：首先，在派驻干部时，要更加注重村庄发展方向与结对部门的匹配度，让“好钢”用在“刀刃上”。通过对村庄资源特色、产业优势和发展规划的深入分析研判，从最需要的部门定点派出干部，如对于产业示范村，要倾向于派驻农业农村、畜牧部门的专业人员，为厂房规划、技术推广等提供智力支持；对于易地搬迁安置村，要加强配置人社、教育、医疗卫生等部门的骨干力量，围绕易地扶贫搬迁就业、就学、就医等公共服务保障精准开展工作。部门匹配的同时也要注重人岗匹配，结合干部的专业背景、工作专长、工作经历派驻合适的岗位，对于乡村振兴任务重的村庄优先选择能力强素质高的干部人选。

其次，“驻村帮扶”应当建立起科学有效的长效治理措施与机制。驻村干部应当通过具有“造血”功能性的项目引导村庄走向可持续发展，然而，许多驻村帮扶队在村庄停留时间短，驻村帮扶撤离时众多致富项目仅处于前期准备阶段，导致部分项目、些许产业出现停滞不前的不良现象[26]。驻村干部作为村庄各类项目的谋划者，要避免采用短平快的方式解决村庄的问题，不仅要考虑当前的发展需要，更要融入长远规划，尤其要注重在驻村工作到期后，能否找到合适的人选继续维护运行、当前的经济发展模式能否产生长期效益。这就需要驻村干部科学制定村庄发展规划，实现驻村工作从“输血”向“造血”的转变。

再次，“驻村帮扶”关键在于通过强大的外力支持激发乡村的内生发展动力。而在现实运作过程中，驻村帮扶制度因其投机性反而容易消解村民自治的积极性，造成村庄对外部资源的过度依赖，不利于培育可持续发展能力[27]。村庄的发展程度与其内生发展活力密切相关，驻村干部作为外部力量为村庄注入新的元素和动力，但如果这种外部力量没有与乡村的内生力量形成内外协同一致的良好互动，就是不可持续的发展。因此，驻村干部要发挥强大的动员能力，保障农民发挥主体性作用的权利，强化村民参与村庄事务的责任感，带动村民积极投入到项目开发和村庄治理工作中，通过技能培训、教育培训和素质培训等激发农民的发展能力，培养新型农民。

（四）监督考核机制的拓展

精准扶贫精准脱贫以来形成的监督体系，通过发挥事前预防、事中督促和事后查处的功能，紧盯“人、财、物”和腐败问题易发多发的环节，为打赢脱贫攻坚战提供有效的制度保障。乡村振兴阶段更加注重乡村整体的发展，在涉农项目、涉农资金、涉农工程等事项中，将监督检查落实在政策把握、决策部署、责任分解、工作推进等多个环节中是乡村振兴稳步推进的有力保障。在原有的监督体系上，需要深度整合和调动各类监督主体，以最大限度实现监督体系的精度与效度。

首先，要形成监督信息交流平台和共享机制。现代监督主体众多，能够多层次、多程序布局监督体系，但如果不能实现主体联动，反而会产生效能抵销。如果纪检、审计、检察等部门不能实现监督信息交互、监督工作联动，很有可能造成多头监督和重复监督，或者由于职责不清相互推诿而形成监督“空白地带”。因此，要搭建一个多元监督主体互联互通的信息交流共享平台，广泛收集来自国家机关、相关部门、社会组织以及群众等方方面面的监督信息。各监督主体

借助信息共享平台搭建各自的监督信息系统，在常规工作中要对资金管理、项目运作、工作绩效等进行实时跟踪和更新，实现监督结果数据化、公开化。借助此平台可以形成纵向层级间和横向部门间的监督联动模式，在工作需要时，更便捷地获取和传递监督信息，有效提高信息资源的共享率和利用率。同时，上级监督部门和村民也可以及时、准确地掌握资金应用或项目开发的动态情况，尽早识别出可能存在的问题和风险。

其次，要更多依靠村庄内部监督、自我监督。乡村治理往往面临村民参与不足的困境，这些村民或是忙于生计无暇顾及或是民主权利得不到保障、缺乏有效参与的途径，导致村庄的内部监督和自我监督缺失。农村地区范围较大，很多还处于山区、林区，外部监督力量很难渗透，一些吃拿卡要、优亲厚友、“雁过拔毛”、截留挪用等微腐败存量尚未清除，这些是乡村建设中内生的附属品，需要提高群众的自治意识，增强基层村民监督举报的积极性和责任心，杜绝“灰色势力”，促进涉农项目资金的高效运行和阳光操作。

五、结论与讨论

本研究将脱贫攻坚成果的巩固和拓展区别开来，认为乡村振兴战略实施过程中，相较于全面查漏补缺、加强动态监测、抑制已脱贫地区反弹和脱贫群众返贫等巩固措施，更应该深入探究对取得脱贫攻坚胜利成果发挥关键作用的创造性实践，总结各类体制机制的优越性和不足之处，在下一步推进农业农村现代化发展的进程中承接应用并完善提升。乡村振兴与脱贫攻坚在战略思想、战略方针、工作机制等方面都具有很强的同一性，但乡村振兴更具艰巨性，脱贫攻坚成果的拓展应当与乡村振兴更广泛的对象、更广阔的场域、更长的期限、更复杂的任务、更宏大的目标相适应，在此原则下，精准化治理机制、协同治理机制、驻村帮扶机制和监督考核机制在乡村振兴时期有了新的侧重和创新，能够引领乡村振兴工作，提供新动力和新保障。作为一个拥有14亿人口的大国，中国消除绝对贫困是一个伟大壮举，为全球减贫事业发展和人类发展进步做出重大贡献，为其他国家在开展减贫事业、推动国家发展富强方面提供可资借鉴的中国模式和中国经验，本研究所提到的四种机制远远不足以概括。虽然脱贫攻坚宝贵经验众多，但脱贫攻坚成果拓展的基本逻辑大致相同，在未来乡村振兴战略的实施中，仍需把握与脱贫攻坚的耦合与交叉，在成果的继承和延续中融入理性思考和适应性变革。

参 考 文 献

[1] 杜婵，张克俊. 新发展阶段巩固拓展脱贫攻坚成果的多重逻辑、科学内涵与实现维度[J]. 农村经济，2021（10）：62-72.

[2] 邢成举，李小云，史凯. 巩固拓展脱贫攻坚成果：目标导向、重点内容与实现路径[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版)，2021，21（5）：30-38.

[3] 刘丽娜，李波. 深度贫困地区巩固脱贫攻坚成果的障碍与机制构建[J]. 北方民族大学学报，2021（6）：65-71.

[4] 王俊程，武友德，钟群英. 我国原深度贫困地区脱贫成果巩固的难点及其破解[J]. 西安财经大学学报，2021，34（2）：64-72.

[5] 左停，李颖，李世雄. 巩固拓展脱贫攻坚成果的机制与路径分析——基于全国117个案例的文本研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版)，2021（2）：4-12，174.

[6] 马成俊，方玮蓉. 乡风治理与脱贫攻坚成果的长期巩固——基于X县的田野调查[J]. 湖北民族大学学报(哲学社会科学版)，2021，39（6）：58-68.

[7] 周伍阳. 生态振兴：民族地区巩固拓展脱贫攻坚成果的绿色路径[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版)，2021，38（5）：72-77.

[8] 田毅鹏. 脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的社会基础[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版)，2022（1）：62-71.

[9] 叶敬忠，陈诺. 脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接：顶层谋划、基层实践与学理诠释[J]. 中国农业大学学报(社会科学版)，2021，38（5）：5-16.

[10] 曾恒源，高强. 脱贫攻坚与乡村振兴统筹衔接：学理必然、形势任务与政策转型[J]. 农业经济与管理，2021（2）：1-10.

[11] 李博，苏武峥. 欠发达地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的治理逻辑与政策优化[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2021，21（6）：71-79.

[12] 马仲荣. 民族地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的地方性实践——以东乡县布楞沟村为例[J]. 西北民族研究，2022（1）：130-138.

[13] 左停，杨雨鑫，钟玲. 精准扶贫：技术靶向、理论

解析和现实挑战[J]. 贵州社会科学，2015（8）：156-162.
[14] 王中原. 精准识贫的顶层设计与调适性执行——贫困识别的中国经验[J]. 中国农业大学学报(社会科学版)，2020，37（6）：22-34.
[15] 李博，左停. 谁是贫困户？精准扶贫中精准识别的国家逻辑与乡土困境[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版)，2017，17（4）：1-7.
[16] 李晓燕. 产业扶贫何以更好？一个均衡协同治理框架[J]. 公共管理与政策评论，2021，10（4）：61-71.
[17] 许汉泽，李小云. 精准扶贫背景下驻村机制的实践困境及其后果——以豫中J县驻村“第一书记”扶贫为例?[J]. 江西财经大学学报，2017（3）：82-89.
[18] 袁立超，王三秀. 非科层化运作：“干部驻村”制度的实践逻辑——基于闽东南C村的案例研究[J]. 华中科技大学学报(社会科学版)，2017，31（3）：131-137.
[19] 付胜南. 精准扶贫监督体系的构建与完善——基于机制设计理论的视角[J]. 求索，2019（3）：104-110.
[20] 左停，刘文婧，李博. 梯度推进与优化升级：脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版)，2019（5）：21-28，165.
[21] 王文彬. 由点及面：脱贫攻坚转向乡村振兴的战略思考[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版)，2021，21（1）：52-59.
[22] 侯雅莉，谭涛，周军. 问题精准识别：技术赋能乡村治理的逻辑与现实枢轴[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2021，21（4）：50-58.
[23] 张广辉，叶子祺. 乡村振兴视角下不同类型村庄发展困境与实现路径研究[J]. 农村经济，2019（8）：17-25.
[24] 黄林，卫兴华. 新形势下社会组织参与精准扶贫的理论与实践研究[J]. 经济问题，2017（9）：1-5，12.
[25] 黄祖辉，李懿芸，马彦丽. 论市场在乡村振兴中的地位与作用[J]. 农业经济问题，2021（10）：4-10.
[26] 徐田. “驻村帮扶”精准扶贫模式的实践及启示——基于河北省寨子村个案分析[J]. 理论月刊，2017（10）：153-157，162.
[27] 谢小芹. “接点治理”：贫困研究中的一个新视野——基于广西圆村“第一书记”扶贫制度的基层实践[J]. 公共管理学报，2016，13（3）：12-22，153.

From targeted poverty alleviation to rural revitalization： a logical analysis of the expansion of poverty alleviation achievements

LI Bo[1,2]，LIU Jiaxuan[1]

（1. *School of Public Management*， *Xi'an University of Architecture and Technology*， *Xi'an* 710055， *China*；2. *Northwest Rural Revitalization Research Center*， *Xi'an University of Architecture and Technology*， *Xi'an* 710055， *China*）

Abstract：During the period of targeted poverty alleviation，a series of effective governance mechanisms have been formed，such as precision governance mechanism，collaborative governance mechanism，village assistance mechanism，supervision and assessment mechanism，etc. These valuable experiences verified by practice provide reference for rural revitalization. Based on the comprehensiveness，integrity，persistence and complexity of rural revitalization，the achievements of poverty alleviation need to be further expanded in order to be better applied to the current practice of agricultural and rural development. It is mainly reflected in the accurate identification of rural governance problems，the implementation of grid governance，further strengthening social and market forces，improving the operation of deliberation and coordination institutions，sending people according to the village，establishing a long-term mechanism for assistance in the village，in-depth integration and mobilization of various supervision subjects，etc.

Keywords：Targeted poverty alleviation；Poverty alleviation；Achievement expansion；Rural revitalization

（编辑：武云侠）