

## 新疆四地州脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的实现路径研究

周通<sup>1</sup>, 李凯悦<sup>1</sup>, 高严<sup>2\*</sup> (1.新疆科技学院, 新疆库尔勒 841000; 2.新疆财经大学, 新疆乌鲁木齐 830012)

**摘要** 2020年全面脱贫后, 新疆四地州已进入以乡村全面振兴为目标的新阶段, 但依然面临防止返贫和减缓相对贫困的艰巨任务, 而接续推进新疆四地州脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接, 对实现乡村振兴战略和新疆工作总目标显得尤为重要。基于实地调查发现: 新疆四地州关于脱贫攻坚与乡村振兴两者在财政资金、产业发展、监督考核、人才队伍、工作机制等方面有效衔接存在一定的实践困境, 需借鉴脱贫攻坚可行的做法和经验, 接续推进新疆四地州乡村振兴战略走深走实。以期为推动新疆四地州脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接提供参考。

**关键词** 新疆四地州; 脱贫攻坚; 乡村振兴; 有效衔接

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A

**文章编号** 0517-6611(2022)23-0220-05

**doi:** 10.3969/j.issn.0517-6611.2022.23.055



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

### Research on the Realization Path of Effective Connection between Poverty Alleviation and Rural Revitalization in Four Southern Xinjiang Prefectures

ZHOU Tong<sup>1</sup>, LI Kai-yue<sup>1</sup>, GAO Yan<sup>2</sup> (1. Xinjiang Institute of Science and Technology, Korla, Xinjiang 841000; 2. Xinjiang University of Finance and Economics, Urumqi, Xinjiang 830012)

**Abstract** After the comprehensive poverty alleviation in 2020, the four southern Xinjiang prefectures have entered a new stage with the goal of overall rural revitalization, but they still face the arduous task of preventing poverty return and alleviating relative poverty, and it is particularly important to continue to promote the effective linkage between poverty alleviation and rural revitalization in the four southern Xinjiang prefectures to achieve the rural revitalization strategy and the general goal of Xinjiang work. Based on the field survey, this paper finds that there are some practical difficulties in the effective connection between poverty alleviation and rural revitalization in the four southern Xinjiang prefectures in terms of financial funds, industrial development, supervision and assessment, talent team, working mechanism, etc. It is necessary to learn from the feasible practices and experience of poverty alleviation, and continue to promote the rural revitalization strategy of the four southern Xinjiang prefectures to go deep and practical. To provide reference for the effective connection between poverty alleviation and rural revitalization in the four southern Xinjiang prefectures.

**Key words** Four southern Xinjiang prefectures; Poverty alleviation; Rural vitalization; Effective cohesion

面向后扶贫时代, 我国将在稳定脱贫成果与破解相对贫困上持续作战。接续推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接, 巩固脱贫攻坚成果, 消除贫困, 改善民生, 逐步实现共同富裕, 是中国特色社会主义道路的本质要求<sup>[1]</sup>。由于历史、地理、人口结构、经济发展水平等多方面因素的影响, 新疆四地州区域经济社会发展长期以来一直处在相对落后的状况, 成为一个集边境地区、民族地区、生态环境恶劣地区、贫困地区于一体的地区, 是新疆工作的重点和难点地区, 是我国集中连片特殊困难地区之一、脱贫攻坚的主战场, 亦是脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的重点地区。截至2020年底, 新疆四地州累计实现162.75万现行标准下脱贫户全部脱贫, 1962个深度贫困村全部退出, 22个深度贫困县全部摘帽, 新疆四地州区域性整体贫困基本消除。但是受新冠肺炎疫情影响, 不少边缘人口、已脱贫人口还可能面临因疫返贫、因疫致贫的风险。因此, 急需巩固拓展来之不易的脱贫攻坚成果, 接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接, 进而实现乡村振兴战略和社会稳定, 长治久安的新疆工作总目标。

## 1 接续推进新疆四地州脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的重要意义

### 1.1 脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接是巩固新疆四地州脱贫攻坚成果的迫切需要

脱贫攻坚是乡村振兴的前提和基础,

实施乡村振兴战略可以为脱贫攻坚提供新的动力和保障<sup>[2]</sup>。截至2020年底, 新疆四地州22个深度贫困县陆陆续续完成摘帽, 过渡到脱贫攻坚与乡村振兴战略有效衔接的关键时期, 这也意味着新疆四地州既要有效巩固脱贫攻坚成果, 又要稳步推进乡村振兴。中央已经明确将实施乡村振兴战略作为新时代“三农”工作的总抓手, 出台了《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》, 新疆四地州在实践中如何将脱贫攻坚的经验用于有效推动乡村振兴战略, 针对如何利用乡村振兴战略的政策措施巩固脱贫攻坚成果, 目前还处于摸索前进阶段, 没有形成清晰的思路和做法, 迫切需要在政策支持、工作机制、组织保障等方面进行顶层设计, 提供制度和政策指导, 进而推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接。

### 1.2 脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接是新疆四地州长远发展的客观要求

脱贫攻坚是实施乡村振兴战略的优先任务, 只有实现现行标准下农村脱贫户全部脱贫, 才能为实施乡村振兴战略, 实现全面建成小康社会打下坚实基础<sup>[3]</sup>。2020年底新疆四地州实现脱贫后, 还需谋求持续发展, 需要与全疆乃至全国其他地区一样, 按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求, 加快推进农业农村现代化, 走中国特色社会主义乡村振兴道路, 实现农业强、农村美、农民富的长期目标, 进而实现社会稳定和长治久安的新疆工作总目标。在发展阶段和发展战略转换过程中, 要搞好顶层设计, 调整和完善相关政策措施, 要适应新疆四地州长期发展和实现乡村振兴及新疆工作总目标的要求, 做好新疆四地州

**基金项目** 2021年度新疆科技学院科研项目(2021-KYPT05)。

**作者简介** 周通(1994—), 男, 河南新蔡人, 讲师, 硕士, 从事注册会计师审计研究。\*通信作者, 教授, 博士, 从事财务管理研究。

**收稿日期** 2021-12-13

脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接,是南疆四地州长远发展的客观要求。

**1.3 脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接是促进南疆四地州区域协调发展的必然选择** 打赢脱贫攻坚战与实施乡村振兴战略,都是为了改善民生,实现共同富裕,都是为了全面建成小康社会,实现第一个百年奋斗目标<sup>[4]</sup>。当前,南疆四地州农村居民人均可支配收入仅有 14 056 元,只相当于全国居民人均可支配收入的 43.6%,南疆四地州依然是我国经济社会发展的短板,经济发展、基础设施和公共服务、农民收入与生活、社会面貌等各方面都明显落后于新疆或是全国其他地区。2020 年南疆四地州 22 个贫困县整体脱贫摘帽后,但是其发展基础依然薄弱,总体发展水平仍然滞后,仍是我国经济社会发展不平衡、不充分表现最集中的区域。促进区域协调发展,实现共同富裕,是实施乡村振兴战略的重要任务。南疆四地州既是实施乡村振兴战略的薄弱地区,也是需要重点推进的区域,做好南疆四地州脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接,是促进区域协调发展的必然选择。

## 2 南疆四地州脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的实践困境

当前南疆四地州正处于脱贫攻坚与乡村振兴战略有效衔接的关键时期,南疆四地州在实践工作中如何将脱贫攻坚的经验用于有效推动乡村振兴战略、如何利用乡村振兴战略的政策措施巩固脱贫攻坚成果,目前还处于摸索前进阶段,没有形成清晰的思路和做法,存在着一些突出的矛盾和问题。

**2.1 财政资金整合衔接问题** 资金投入是实施脱贫攻坚和乡村振兴战略的基本保障<sup>[5]</sup>。但当前南疆四地州资金投入及整合仍存在一些突出问题。一是资金投入缺口大。无论是脱贫攻坚还是乡村振兴,都需要大量的资金投入,南疆四地州基础设施与公共服务相比较其他地区仍比较落后,地方财力普遍不足,地州和县级财政负担重,需要中央财政转移支付才能维持运转,一些扶贫项目及公共基础设施项目需要地州和县级配套资金投入,要补齐脱贫攻坚和乡村振兴存在的短板还有较大的资金缺口。调研发现,克州存在民族地区地广人稀,生活垃圾、污水处理困难多,资金需求量大,目前的投入远不能满足需要等问题;喀什地区存在贫困村工程性缺水 and 季节性缺水问题突出,工程建设难度大,运行成本高,要全面解决还需大量投入等问题;和田地区存在基本集中了所有财力推进脱贫攻坚,在没有专项资金支持的情况下,乡村振兴难以快速推进等问题。二是财政资金整合不足。国家支持贫困地区统筹整合使用财政涉农资金,资金整合范围逐步扩大,整合力度不断加大,并取得了很好的效果。但是,南疆四地州显现财政资金使用限制仍然较多,统筹整合难度大。调研发现,喀什地区存在涉农资金使用渠道限制过严,有些项目无经费保障,不利于脱贫攻坚和乡村振兴有效衔接等问题;克州存在以县级为单位实行财政资金整合难度大,一些山区贫困村由于资金不足无法同步完成搬迁,造成既要完善易地搬迁户基础设施与公共服务又要保障偏远散住户的日常生活需求及资金使用浪费等问题。此外,扶贫整合资金在

投入对象和方向上有明确要求与规定,一些乡村振兴项目在现行管理体制下不能使用扶贫整合资金。三是出现悬崖效应问题。南疆四地州普遍存在整合财政资金大多只能投向贫困村、贫困户,不能用于非贫困村基础设施建设,造成贫困村与非贫困村、贫困户与非贫困户之间出现了“悬崖效应”,引发了一些矛盾。村与村之间普遍出现发展不平衡,非贫困村基础设施建设明显滞后于贫困村。例如,针对喀什市伯什克然木乡 30 个行政村进行调研发现,有非贫困村 20 个,占全乡行政村的 2/3,也面临脱贫任务,村级基础设施也需要改造,但因资金限制,非贫困村基础设施比贫困村滞后较多,当地又无法依靠自身财力补齐非贫困村基础设施的短板。地方政府也在想办法加大对边缘脱贫户的扶持力度,但财力不足,能投入的资金有限。

**2.2 产业发展衔接问题** 南疆四地州在产业扶贫向产业兴旺过渡中存在着规划衔接不畅、融合发展水平低、追求短期利益、资源环境受限及产业扶持动力不足等问题,不利于实现乡村产业持续发展推进乡村振兴的目标。一是产业规划衔接不畅。尽管南疆四地州开始启动乡村振兴规划,但与脱贫攻坚规划衔接仍有较大难度,特别是乡村发展规划如何落实难度大。例如,经实地调研发现,喀什市曾于 2019 年制定了市域空间布局规划,下辖有 11 个乡镇制定了乡村规划,但由于未考虑资金、资源环境等因素,完全按照城市规划方法制定,导致规划不接地气,难以实施。如何根据乡镇实情制定简单实用、易于辖区群众广泛参与的乡镇发展规划,面临很大挑战。二是三产融合发展水平较低。南疆四地州经济基础薄弱,乡村产业发展多处于初级阶段,产业链条短,质量与品牌建设滞后,新型经营主体发育不足,带动农民增收能力较弱。现有产业扶贫项目大多存在着产业同质化、产销衔接差、加工能力弱、物流系统建设明显滞后、新型经营主体缺乏等问题,市场风险较大。例如,经实地调研发现,阿克苏地区部分县城至今未开通飞机火车、未修建高速公路,交通运输能力弱,农产品运输成本高,产业发展较为滞后;克州当地贫困乡村区位偏远,交通不便,农业自然条件差,耕地少,市场发育滞后,缺乏龙头企业带动,农产品生产成本低、附加值低,产业扶贫带动贫困户增收效果不明显<sup>[6]</sup>;和田地区农业产业发展最薄弱的环节是农产品就地商品化处理不足,特别是初加工、冷链物流及仓储等设施匮乏,快递物流不能到村,产销难以衔接,农民的农产品既无法快速顺畅销售,也无法获得较好的增值收益,还要面临较大的市场风险。三是产业项目短期化倾向明显。南疆四地州普遍针对产业扶贫周期长、见效慢、风险大的项目存在一定的畏难情绪,导致现有产业扶贫项目大多重视短平快,对长期受益、稳定增收、全面振兴考虑欠缺,且多依赖企业等外部主体,农户参与度不高,有些仍需要财政连续支持才能维持。普遍存在村集体土地外包赚取承包费、村级农业合作社每年进行分红等现象,无法激发贫困群众内生动力,政策脱贫依赖性较强。四是产业发展资源环境约束趋紧。南疆四地州经济尚未发展起来,却面临与其他地区同样甚至更严峻的资源环境约束。例如,南疆

四地州普遍反映水资源匮乏,尤其是近些年来为修复生态环境,地下水使用受限,严重制约着当地农业发展,农耕收入明显低于北疆等水资源丰富地区。五是易地搬迁的后续产业扶持不足。目前,易地扶贫搬迁中反映的突出问题是搬迁后的产业发展问题,搬迁后农民有了房子,但在新的居住环境下,如何就业,怎么增收,以及如何融入当地社区,面临着一定的困难,亟需解决。

**2.3 督查考核衔接问题** 实行严格的督查考核,是确保打赢脱贫攻坚战的必要措施。推进实施乡村振兴战略,同样需要建立完善的监督考核制度<sup>[7]</sup>。当前新疆四地州在脱贫攻坚监督考核中存在的一些突出问题,需要在实施乡村振兴战略中予以消除。一是监督考核缺乏科学规划。新疆四地州普遍反映,脱贫攻坚期间需面对各种各样的监督考核,包括各级各部门的督查、联合督查、交叉评估、第三方评估、审计、财政监督检查和项目稽查、巡视等,尤其是每年年底考核时,监督考核频次较为突出。例如,经实地调研发现,喀什市2020年迎接国家、自治区、地区各类督查、检查、考核、巡视、评估等共计14次,累计接待242人次、102天。其中,督查7次19人次40天,巡视验收4次116人次54天,观摩学习3次107人次8天。各级各部门监督考核未进行交流沟通,没有事先制定科学有效地监督考核方案,导致监督考核变成加重基层工作负担、效率低下的考核制度。二是监督考核结果缺乏说服力。经实地调研发现,历年来各级各部门针对新疆四地州进行监督考核时,考虑到人力、物力、财力等因素,均以抽样统计的方式进行,抽样覆盖各地州、县市、乡村,但是抽样数量仅占总量的10%~20%,抽样结果难以代表总体结果。以喀什市为例,2020年监督考核喀什市脱贫攻坚成果时,对下辖的6个街道、2个镇、9个乡进行抽样检查,其中对辖区的伯什克然木乡30个村随机抽样3个村进行监督考核,样本村数量仅占总数的10%,重点是该乡共有8个深度贫困村,此外还未考虑监督考核细则是否科学、监督考核人员素质是否合格等影响因素,使得监督考核结果缺乏说服力。

**2.4 干部人才队伍衔接问题** 打赢脱贫攻坚战,离不开干部人才队伍建设<sup>[8]</sup>。新疆四地州在脱贫攻坚与乡村振兴的交汇期,干部人才队伍的衔接主要存在以下问题。一是驻村工作队伍的持续稳定问题。向贫困村派驻第一书记和“访惠聚”工作队,是精准脱贫工作的重要举措,也发挥了重要的作用。既促进了贫困地区的产业发展和基础设施改善,又有效增进了干群关系,切实提高了党在群众中的威望。大量党政干部长期驻村帮扶是脱贫攻坚时期的一项特殊政策,短期内的确可以发挥巨大作用,但如果长期实行驻村工作制度,也容易带来一系列问题。其一是基层干部超负荷工作比较普遍。驻村干部普遍反映工作强度和精神压力都很大,容易导致身心疲惫,造成驻村工作队员离职率升高;其二是容易弱化贫困村和贫困户的内生发展动力。个别贫困村的干部和群众出现了等靠要思想,什么事情都找驻村干部,村组织的战斗力在一定程度上受到了影响。有的驻村工作队和村委会各干各的,无法整合到一起,甚至产生矛盾。二是产业发

展和基层治理人才短缺问题严重。新疆四地州经济社会发展相对滞后,工资水平和人文环境对人才的吸引力都不足,在与其他地区特别是内地的人才竞争中处于劣势,导致人才流失严重,农村以留守人口居多,年轻人少,空心村现象较多,乡村产业发展和村干部选拔的人才严重短缺。以深度贫困村塔格阿格孜村为例,该村农村人口由2015年的870人减少到2020年的570人,农村劳动力总量由570人减少到380人。当地领导认为,在乡村振兴中最短缺的是人才,最大的问题也是人才。正如选拔村干部一样,选村支书“只能矮子里面选将军”,农村青壮年大多外出打工,留守的大多是老人,文化程度低,带动农村产业发展的专业合作社缺乏或没有能人参与,深度贫困村的人才支撑难以满足乡村振兴需求。

**2.5 工作机制衔接问题** 五级书记一起抓的工作机制为脱贫攻坚提供了坚强的政治保证,得到了广大基层干部的一致拥护,是脱贫攻坚取得巨大成就的一条基本经验。中央明确要求,乡村振兴也要实行领导责任制,坚持五级书记抓乡村振兴。调研中,新疆四地州的各级干部都一致表示,非常支持将五级书记抓脱贫攻坚的工作机制应用到乡村振兴战略实施的工作中。当前脱贫攻坚工作机制中还存在一些问题,需要在乡村振兴中加以完善。一是县级党政干部正常职级晋升停滞。经实地调研,笔者发现新疆四地州在2016年至2020年脱贫攻坚期县级党政干部的正常调整基本停滞,这虽然是为了脱贫攻坚期内压实责任、激发干劲,保持工作连续性和稳定性,但县级党政干部不能调动和调整,基层其他各级干部的正常调整都会受到很大影响,不利于调动各级干部的积极性。二是基层村组织能力弱化。村民富不富,关键看支部;村子强不强,关键看村委会,村级工作的关键在村干部。当前,新疆四地州农村劳动力和人才资源流失严重,而村干部职数紧缺、工作强度大、工资待遇偏低、未分配编制,限制了其工作积极性,很多贫困村普遍存在村干部难选、好干部难找的窘境,呈现出村干部人数少、业务能力弱、人员更迭较为频繁的现象,大大削弱了基层村组织的领导能力。

### 3 新疆四地州脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的政策建议

**3.1 做好脱贫攻坚与乡村振兴资金衔接** 资金投入是实施脱贫攻坚和乡村振兴战略的基本保障<sup>[9]</sup>。确保资金投入的持续性和对资金的合理整合,对推进新疆四地州脱贫攻坚和乡村振兴有效衔接具有重要意义。一是中央对新疆四地州的资金投入和扶持政策需保持稳定。新疆四地州所有贫困县摘帽后,扶贫资金需继续用于支持贫困地区的乡村振兴,确保资金规模不减、投入力度不减。逐步将脱贫攻坚专项资金纳入到乡村振兴专项资金,扶贫资金统筹整合政策改为乡村振兴资金统筹整合政策,实现新疆四地州乡村振兴资金持续投入与管理的制度化、规范化。进一步加大中央对新疆四地州的财政转移支付力度,确保财政投入与乡村振兴目标任务相匹配,继续降低直至取消对新疆四地州项目县级资金的配套要求。二是进一步加强财政资金统筹整合。进一步探

自治区和新疆四地州各部门财政资金统筹整合使用的机制,从源头上扩大统筹整合资金使用范围,加大统筹整合力度,提高普惠程度,切实改善新疆四地州基础设施与公共服务。贫困县脱贫摘帽后,给予贫困县更大的自主权,在做好脱贫攻坚巩固提升工作的基础上,逐步将扶贫资金由到村、到户、到人的精准帮扶转向普惠性政策和项目,用于支持乡村振兴,允许将非贫困村的基础设施和公共服务、非贫困户扶持政策等方面支出纳入财政涉农统筹整合资金支出范围内。在教育、医疗、养老、就业培训等社会保障和补助政策方面,应分门别类地研究制定相应的调整完善办法,更加突出资金使用的普惠性。三是拓宽投融资渠道。对新疆四地州拓宽投融资渠道给予政策倾斜。强化金融机构在新疆四地州乡村振兴中的责任,加大对原有深度贫困县的低息或贴息中长期贷款支持。鼓励支持社会资本合法合规参与发起设立乡村振兴基金。建立乡村金融服务站和小额信贷转型支持乡村振兴,扶贫再贷款改造成乡村振兴再贷款,设立风险补偿金。支持新疆四地州加大土地制度改革试点力度,稳妥推进撤乡并村,构建城乡统一的建设用地市场,允许新疆四地州通过土地增减挂钩和占补平衡等方式为乡村振兴筹集发展资金。四是加强对低收入群体的兜底保障。进一步加大新疆四地州农村教育、文化、医疗卫生、社会保障等方面的投入,提高社会保障标准,推进城乡社会保障一体化,特别是要落实困难群体的普惠政策,提高重病、重残人口的医疗保障政策标准。加强扶贫标准与低保标准的衔接,推进两线合一,健全新疆四地州社会救助与福利保障体系,整合民政、医疗、慈善、保险等政策资源,全面构建社会安全保障网,充分发挥其在防贫、减贫中的兜底保障作用。

**3.2 加大产业发展扶持力度** 发展壮大产业体系,不断激发群众内生动力,是扎实推动新疆四地州巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的强大推力。一是研究制定 2020 年后乡村振兴专项规划。新疆四地州可以县级为单位,因地制宜发展产业,明确县域主导产业,发展特色产业,注重规划的前瞻性和实用性。科学编制村庄发展规划,以人口集聚为引导,注重发挥农民主体作用,打造美丽乡村,防止盲目大拆大建。二是扶持培育发展新产业、新业态。扶持新疆四地州农产品加工业发展,在土地、金融、税收等方面制定优惠政策,鼓励新疆四地州引进先进农产品加工等企业。加大对新疆四地州农业多功能性、传统村落、优秀传统文化的挖掘、保护和开发力度,鼓励新疆四地州适度开发生态旅游资源,发展观光旅游业、休闲农业和其他新业态。整合县、乡、村三级电商服务平台,组建农产品电子商务公共销售平台,实现农村电商服务站覆盖所有乡村。三是支持新型农业经营主体发展。扶持新疆四地州培育规范的农民专业合作社,提高农民组织化程度。完善利益联结机制,提高龙头企业与合作社的辐射带动能力。加大新型职业农民培训力度,加强农村人才队伍建设。培养一批专业人才,扶持一批乡村工匠。四是扶持提高农产品产后商品化处理能力。加强新疆四地州农产品质量和品牌建设,提高农业综合效益,加大对新疆四地州

农产品粗加工和冷链物流等商品化处理设施建设的扶持力度,完善市场体系,降低物流成本,促进农产品产销衔接,有效摆脱受自然资源匮乏的影响。五是切实做好易地扶贫搬迁的后续帮扶工作。将异地扶贫搬迁的后续扶持作为贫困地区乡村振兴工作的重要内容,做好乡村规划,完善基础设施建设,重点扶持培育搬迁后的产业发展,确保有能力的搬迁移民能就业,收入有保障。

**3.3 完善乡村振兴监督考核机制** 推进实施乡村振兴战略,需要建立完善的监督考核制度,同时也需要消除监督考核的负面性<sup>[10]</sup>,才能高效利用监督考核扎实推进新疆四地州乡村振兴工作。一是科学规划监督考核工作。新疆四地州应当适当整合各部门的督查考核,完善联合督查制度,尽量减少不必要的督查。要打破体制壁垒,对于不同主体的监督、考核结果要互认共享,压缩各类交叉检查,杜绝形式主义和官僚主义,减少考核次数,提高考核质量,争取每年控制在 4 次以内,每季度 1 次。二是建立完善的乡村振兴考核评价体系。自治区需抓紧制定乡村振兴考核的指导意见,指导新疆四地州制定具体的考核实施办法,实行逐级考核制度,允许地州设定符合当地实情的考核指标,适当扩大或缩小考核范围,从目标设定、推进落实到实际效果进行全过程考核,形成简便实用、规范化、制度化的考核评价体系,提高监督考核结果说服力。

**3.4 完善乡村振兴干部队伍管理机制** 乡村振兴关键在于人才振兴,充分发挥驻村工作队帮扶作用和善于运用人才政策,可以解决在脱贫攻坚与乡村振兴干部人才队伍衔接问题<sup>[11]</sup>。一是积极探索灵活多样的驻村帮扶工作机制。其一是脱贫摘帽后不能随意撤回驻村工作队。新疆四地州 22 个贫困县、1 962 个贫困村脱贫摘帽后,驻村工作队不能下子全部撤回,对于一些已巩固脱贫攻坚效果,实现稳定脱贫的贫困村,可视情况在 2021 年底前有计划、分步骤地逐步退出,其他脱贫不稳定贫困村 2021 年底前保留工作队。其二是乡村振兴战略不宜长期派驻村工作队。脱贫攻坚时期派驻村工作队是特殊时期的非常规措施,运行成本高,牵扯面较广,乡村振兴是长期性的发展战略,实现这一长期目标不宜采取长期大面积派驻村工作队的做法。其三是部分贫困县可继续实行定点帮扶机制。对于基层组织软弱涣散、经济发展落后、集体经济薄弱的贫困村,脱贫摘帽后依然需要长期帮扶,可以继续派驻第一书记,实行定点联系帮扶。其四是脱贫摘帽后驻村工作机制可灵活多样。贫困县脱贫摘帽后,为不影响原单位的正常工作,驻村干部队伍的人员数量可以减一点,时间要求可以松一点,驻村方式可以灵活多样。驻村的县直机关“一把手”和副职可以逐步改为联络员制,对口帮扶单位仍派驻一人驻村帮扶,待乡村自身发展能力较强后考虑撤回。对驻村干部的考核要注重实效,避免走形式,考核内容要更多体现在干事上,而不只是强调在驻村时间上,保障发挥帮扶实效。应明确驻村干部的主要职责是帮扶而不是主体,更不能包办村内事务,要把提升乡村的自我发展能力和内生动力作为对驻村干部的重要考核内容。其五是坚

持并完善援疆帮扶机制。在乡村振兴中,继续实行援疆帮扶机制,加大东西协作支持力度。二是采取向贫困地区倾斜的人才政策。应进一步加大转移支付力度,提高南疆四地州县级可用财力和工薪人员工资标准,支持贫困地区在户口、工资待遇、养老保险等方面采取更为灵活的人才引进政策。打破地域、行业、身份等限制,建立乡村建设项目库,支持企业家和返乡人员投资兴业,鼓励城市离退休干部和专业技术人才下乡,多方面吸引人才参与乡村振兴。

**3.5 完善乡村振兴领导体制和工作机制** 实施乡村振兴战略需要坚持五级书记抓乡村振兴的领导体制,需要建立实施乡村振兴战略领导责任制,实行中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制,加强基层组织建设,提升基层组织能力<sup>[12]</sup>。一是坚持五级书记抓乡村振兴的领导体制。五级书记抓乡村振兴的领导体制是实施乡村振兴战略的重大决策,要全面贯彻实施乡村振兴战略领导责任制,压实党政一把手在实施乡村振兴战略中的责任。二是完善南疆四地州县级党政一把手调整机制。随着各贫困县逐渐脱贫摘帽,对于贫困县各级干部的调整方案需要提前谋划,对于在脱贫攻坚中成绩突出的党政干部应提拔重用,对于即将退休的优秀党政干部应提高退休待遇。三是提高贫困地区农村基层村干部工资待遇。应紧紧抓住村干部这一关键,提高村干部的待遇保障水平,研究将村干部纳入公职人员管理体系的可能性,充分激发和调动村干部想干事干实事的工作积极性,让村干部创业更有底气、更有尊严,真正成为百姓的带头人、当家人。切实提升基层村组织领导能力,以基层村组织振兴引领乡村全面振兴。

#### 4 结语

乡村振兴是后扶贫时代南疆四地州为巩固脱贫攻坚成果、谋求长远发展、促进区域协调发展的重大战略。只有解决好脱贫攻坚与乡村振兴两者在财政资金整合、产业发展、

督查考核、干部人才队伍、工作机制等方面有效衔接存在的实践困境,才能更好地接续推进南疆四地州乡村振兴战略走深走实。一方面,南疆四地州可借鉴脱贫攻坚的做法,在做好贫困村与贫困户扶持工作同时,避免政策资金倾斜等造成的“悬崖效应”,统筹推进南疆四地州均衡发展,实现两条腿走路,使所有农村、农户走向共同富裕。另一方面,南疆四地州在积极巩固脱贫攻坚成果的同时,应借鉴脱贫攻坚丰富实践及经验,有条不紊推进当地特色产业发展与民生建设,完善监督考核机制,注重人才培养与干部储备,强化基层村组织能力。要始终坚持以人民为中心的发展理念,按照乡村振兴战略和新疆工作总目标的要求,推进南疆四地州的全面振兴和发展。

#### 参考文献

- [1] 吕方.迈向2020后减贫治理:建立解决相对贫困问题长效机制[J].新视野,2020(2):33-40.
- [2] 左停.脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的现实难题与应对策略[J].贵州社会科学,2020(1):7-10.
- [3] 徐晓军,张楠楠.乡村振兴与脱贫攻坚的对接:逻辑转换与实践路径[J].湖北民族学院学报(哲学社会科学版),2019,37(6):101-108.
- [4] 姜正君.脱贫攻坚与乡村振兴的衔接贯通:逻辑、难题与路径[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2020,41(12):107-113.
- [5] 涂圣伟.脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接:目标导向、重点领域与关键举措[J].中国农村经济,2020(8):2-12.
- [6] 赵祺,范泰.脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接机制与对策研究:以山西省天镇县玉泉镇唐八里村为例[J].安徽农业科学,2022,50(11):244-246.
- [7] 刘永富.以习近平总书记扶贫重要论述为指导坚决打赢脱贫攻坚战[J].行政管理改革,2019(5):4-11.
- [8] 张静宜,陈浩.强化乡村人才支撑有效供给 实现脱贫攻坚乡村振兴有效衔接[J].宏观经济管理,2021(8):54-60.
- [9] 高强.脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的再探讨:基于政策转移接续的视角[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(4):49-57.
- [10] 新华社特约评论员.谋划新时代乡村振兴的重要顶层设计 论学习贯彻2018年中央一号文件精神[J].新湘评论,2018(6):22-24.
- [11] 陈明星.脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的基本逻辑与实现路径[J].贵州社会科学,2020(5):149-155.
- [12] 马喜梅.乡村振兴与脱贫攻坚有效衔接路径研究:以滇黔桂石漠化片区为例[J].云南师范大学学报(哲学社会科学版),2020,52(3):84-91.