

决战决胜脱贫攻坚的四个关键

□□程国强

习近平总书记在决战决胜脱贫攻坚座谈会上重要讲话，是高质量完成脱贫攻坚目标任务的根本遵循。深入贯彻落实习近平总书记的讲话精神，实现脱贫攻坚决战决胜，必须把握好四个关键。

第一，坚持脱贫攻坚的战略定位。我国脱贫攻坚之所以能够取得举世瞩目的成绩，关键在于自党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，从全面建成小康社会出发，把扶贫开发工作摆在治国理政的突出位置，举全党全国全社会之力部署推进，全面打响并要求坚决赢得脱贫攻坚战，确保到2020年现行标准下的农村贫困人口全部脱贫。我国脱贫攻坚的战略定位，促进全面开展有规划有组织的扶贫开发，尤其是党的十八大以来启动实施精准扶贫精准脱贫基本方略，将历史性解决困扰中华民族千百年的绝对贫困问题，

提前10年实现联合国2030年可持续发展议程的减贫目标，也将再次成为我国制度优势的直接体现。脱贫攻坚实践中形成的习近平总书记扶贫开发重要战略思想，探索构建的中国特色脱贫攻坚制度框架与政策体系，在保障我国脱贫攻坚决战决胜的同时，也为世界减贫事业提供了中国方案和经验。必须坚定不移地坚持这一战略定位，确保夺取脱贫攻坚战的全面胜利。

第二，凝心聚力啃下硬骨头。2020年是全面建成小康社会和打赢脱贫攻坚战的关键收官之年，扶贫开发已进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺阶段。要深入学习贯彻习近平总书记的讲话精神，进一步聚焦难点、精准发力，啃下最后的“硬骨头”。尤其是“三区三州”深度贫困地区，自然条件差，经济基础弱，贫困程度深，生存环境恶劣，生态环境脆弱，致贫原因复杂，多种问题交织，基础设施和公共服务缺口大。还有就是特殊困难群体主要是残疾人、孤寡老人、长期患

病者等“无业可扶、无力脱贫”的贫困人口。在脱贫攻坚战的决胜收官时期，特别是在当前应对新冠肺炎疫情新挑战的特殊时期，对这些地区要挂牌督战，因地制宜，精准施策，继续加大帮扶和投入，强化扶志扶智，激发脱贫的内生动力。对特殊贫困群体，要采取政策性保障兜底举措，全面解决“两不愁三保障”问题，保障特殊困难群体基本生活。

第三，建立稳定脱贫和防止返贫的长效机制。要清醒地认识到，当前部分地区还存在脱贫不实、脱贫质量不高的问题，也存在因病、因灾、因残等返贫的多种风险。要注重脱贫攻坚成果，建立稳定脱贫和防止返贫的长效机制。一要做好脱贫攻坚“回头看”工作，重点排查脱贫攻坚责任落实、政策落实、工作落实情况是否到位，全面排查整改影响脱贫的突出问题；二要面向不同类别的贫困人口，制定差异化的稳定脱贫和防止返贫的帮扶政策；三要精准识别各类返贫风险因素，

建立健全返贫监测预警体系和动态帮扶机制，对返贫人口和新发生贫困人口及时予以帮扶；四要保持政策稳定，狠抓责任落实，切实做到摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管，防止松懈、防止滑坡，确保脱贫攻坚任务如期全面完成。

第四，抓紧谋划2020年后全面减贫战略。2020年后，我国将迈入减贫新阶段。要深入贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，抓紧研究建立巩固脱贫攻坚成果、稳定脱贫的长效机制，促进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接，建立解决相对贫困的制度框架和政策体系。要及早谋划研究2020年后减贫的总体战略、政策体系与方法体系，推动减贫治理的常态化、制度化和现代化，为实现“两个一百年”奋斗目标打下坚实的基础。

（作者系同济大学特聘教授，中央农办、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会委员）

以疫情防控为切入点推进农村厕所革命

□□郭晓鸣 张鸣鸣

新冠肺炎疫情冲击之下，农村防疫压力巨大，减少粪口传播隐患、厕所粪污管控是重点。习近平总书记在中央政治局常委会会议研究应对新冠肺炎疫情疫情防控工作时的讲话，明确要求“以疫情防控为切入点，加强乡村人居环境整治和公共卫生体系建设”。厕所卫生一直是乡村人居环境和公共卫生体系建设的短板，近年来在全国上下的多方努力下，农村改厕在原有基础上取得重要进展。但在新冠肺炎疫情下，暴露出在农村改厕过程中的一些局限，尤其是农村粪污处理水平距离疫情防控要求还有明显差距。

一、农村粪污处理的两大滞后性问题存在潜在风险

（一）粪污无害化处理滞后于农村厕所改造进度，粪污处理不当易导致病原体在环境中滞留和传播风险。2018年，全国完成改厕1000多万户，农村改厕率过半，其中六成以上改成无害化卫生厕所，农民生活条件有了较大改善。从部分地方的调研情况看，采取水冲式厕所使粪便污水总量比改造前大为增加，加上使用成本偏高等问题，粪便收集和处理难度也相应增加，一些地方还因为设

施质量不过关和后期管护不到位，出现污染环境的情况。

（二）粪污资源化利用滞后于农产品生产安全要求，进一步加大病原体粪口传播的潜在风险。当前中国农村地区粪便资源化主要是通过堆肥利用以及经化粪池处理成沼渣沼液后使用为主，而部分地方使用水冲式厕所时，不少农户使用不当，采取未经无害化处理直接排放到农田的直排方式，增加了粪液中病原体在农产品尤其是蔬菜等生鲜产品上的传播风险，对农产品质量安全的潜在威胁不容忽视。

二、疫情下的农村粪污处理问题暴露出农村改厕的局限

（一）农村改厕的政策目标有待进一步聚焦。农村“厕所革命”首要目标是补齐“影响群众生活品质的短板”。但从疫情防控和公共卫生的要求看，农村粪污有没有无害化处理与病原体传播存在直接关系，要在着眼于改善农民生活条件的民生工程目标基础上，进一步提升质量和水平，抑制可能存在的卫生和安全风险，使之能够满足城乡公共卫生和农产品质量安全的现实要求。

（二）基层政府对农村改厕的认识存在偏差。一些地方政府和职能部门将改厕视为上级交办的任务而采取一些简单粗暴或不恰当的工作方式，通过下指标、摊派甚至敷衍瞒报等方式完成，缺乏人、财、物保障的问题仍然存在，没有整体的综合性和系统性思考，缺乏同步推进粪污无害化处理和资源化利用的主动性，相关长效机制建设更是滞后。

（三）农户改厕的内生动力仍显不足。农户改厕动力不足的障碍性因素值得关注：一是实际使用成本偏高，调研显示，当前的水冲式厕所普遍需要较为精细的管护，受产品质量、实施水平等影响，一些地方已改厕所中还存在“堵、漏、坏”现

象，农民在使用过程中除了增加用水等支出外，还要增加人力和时间成本。二是缺乏改善经济收益状况的激励。对大多数收入水平不高的农户，改厕就意味生活成本相应增大，如果收入不能实现稳定增长，其改厕的动力必然不足。

（四）项目实施在细节上欠缺符合农村实际的合理安排。目前很多地方农村改厕更多考虑低成本，而非便捷性和低维护性。同时，各地农村资源环境、发展阶段、文化习俗存在显著差异，但个别地方简单化推动实施，既不符合发展规律，也不满足现实需要。去年底农村人居环境整治大检查中也发现，个别地方由于赶任务进度而简单对相关主体授权，同时又缺乏具体有效的监管机制，出现了为追求利润而供给不符合当地实际或农户需求的产品，甚至是假冒伪劣商品。

三、以疫情防控为切入点推进农村“厕所革命”的建议

在推进农村改厕中同步实施对农村粪污进行无害化处理和资源化利用，既是当前农村疫情防控的难点，更是农村未来公共卫生安全管理的重要点。

（一）推动建设改善农民生活质量和提升公共卫生及农产品质量安全多目标并重的农村改厕模式。一是制定农村“厕所革命”整体方略，作为一项系统性工程，加强政府职能部门、市场和研发机构的有机衔接，从给排水、产品设备制造、技术选择甚至可降解厕纸的选用推广等方面进行统筹谋划。二是参考日本、美国等经验，尽快研究制定相关法律，以立法形式规定新建房屋、改扩建旅游住房等必须配套粪污无害化处理系统。三是立足农村发展的现实特征，在不具备户厕粪污无害化处理条件的地区，配套建设标准化公共厕所，并由专人管理、定期维护。

（二）进一步完善结果导向型的农村改厕财政奖补机制。健全完善改厕补贴

申报制度，各地应在原有奖补机制基础上，进一步明确改厕补贴申报条件、范围和标准，让农户自主选择改厕模式，改建完按标准验收合格后可领取一次性的建设补贴，每年符合条件的农户可申请粪污无害化处理或资源化利用奖励，对整村达到粪污无害化处理的进行奖补，以此方式有效解决社区和农户内生动力不强、基层推进落实不够等突出问题。奖补资金来源可整合土地出让、宜居村庄建设、绿色农业发展等项目资金予以解决。

（三）培育和规范农村改厕建设及后续管护市场。应培育和规范农村改厕和后续管护市场，支持和培育专业服务组织以购买公共服务方式承接相关业务，同时形成由相关部门或第三方权威机构背书的企业或业主名单，并进行动态监测评估，建立退出机制，实现可持续良性运行。

（四）系统化推进农村改厕与污水处理同步建设。统筹利用已有资源，系统化推进农村改厕与污水处理工程同步建设。需尽快启动技术攻关，改造升级化粪池和相关污水处理设施，使改厕后的粪污能够经污水处理流程达到直接排放标准。在操作层面，应重点鼓励以县为单位研究制定改厕和污水处理两个项目统筹实施方案，整合力量，合并推进。

（五）增进农村“厕所革命”认知，营造良好发展环境。以当前疫情防控为切入点，要求基层政府和相关职能部门充分认识将“厕所革命”与农村粪污无害化处理和资源化利用联动推进的重要性和紧迫性。营造良好社会氛围，加大宣传力度，创新和普及新的农村厕所文化，打造公共卫生与农业生态一体化的资源利用价值观和协同发展的全新模式。

（郭晓鸣系四川省社会科学院研究员；张鸣鸣系农业农村部沼气研究所研究员）

全国政协农委调研撷萃

□□ 全国政协农业和农村委员会与民建中央联合调研组

农村人居环境整治是实施乡村振兴战略的重大任务，也是美丽中国建设迫切需要补齐的短板。习近平总书记对浙江“千村示范，万村整治”工程（以下简称“千万工程”）多次作重要批示。2019年10月，全国政协农业和农村委员会与民建中央组成联合调研组，赴浙江开展专题调研，部分成员还赴江苏、陕西、湖南等地开展调研。

一、浙江农村人居环境整治成就和经验

浙江省推动实施“千万工程”取得了令人瞩目的成就。全省已有1100多个小城镇、97%的建制村完成环境综合整治，创建美丽乡村先进县58个、示范县23个、美丽乡村风景线500多条、示范乡镇300个、精品村特色村2500多个、美丽庭院60多万户。2018年9月，浙江“千万工程”获联合国“地球卫士奖”。

（一）坚持“一把手”推动，强化责任保障。浙江省坚持“一把手”责任制，“五级书记”一起抓，一级抓一级，层层抓落实。

（二）坚持规划先行，强化制度保障。浙江省沿着习近平总书记亲自擘画的生态省蓝图，一张蓝图干到底。构建了城乡空间规划体系、因地制宜编制村级规划；出台了村庄规划编制和设计导则等技术标准及规范，推出驻镇规划设计师、驻村规划设计员制度；颁布了一系列规范性文件，确保整治工作有法可依、有规可循。

（三）坚持党建引领，强化组织保障。充分发挥农村基层党组织前沿指挥、具体组织和领导核心的作用，依靠村党组织书记的领头和党员干部的先锋模范作用，取得了良好的示范效果。

（四）坚持公众参与，强化人才保障。注重发动群众，依靠群众，工程的推进得到广大村民的支持。

（五）坚持改革创新，强化资金保障。改革创新为整治工作注入新动能。通过财政预算安排一部分、土地出让金提取一部分等方式增加整治工作投入。

二、整体推进农村人居环境整治工作中的难题

综合全国其他省份的调研情况看，整治行动推进整体上存在不充分不平衡的情形，尚存诸多急需破解的难题。

一是机制方面，一些地方主管部门仍不明确，尚未建立长效机制；二是规划方面，部分地区村级规划缺乏，统筹性不强；三是资金方面，地区发展不均衡，整治工作进展差距较大；四是人才方面，一些地区农村人才短缺，创新动力不足，群众参与意识不强；五是产业方面，一些地区产业同质化严重，可持续发展后劲不足，对整治工作的支撑难以维系。

三、高质量完成农村人居环境三年整治任务的建议

（一）明确主体责任，将整治工作纳入考核指标。建立党政“一把手”负责制和协调管理机制；建立督导督查通报和“回头看”制度，加强整治工作的全过程管理；建立权责明确、保障有力的考核制度。

（二）因地制宜加强规划，健全长效管理机制。推进“多规合一”，发挥规划在引领发展、配置资源等方面的作用；因地制宜、分类指导，科学制定不同类型的改造提升方案；改变地区发展零散化的现状，统筹规划管理自然条件、经济发展状况趋近的村庄。

（三）畅通资金渠道，加大整治资金投入。健全多元投入机制，加大政府财政投入力度，吸引社会资本参与整治工作；将金融机构开发服务“三农”的金融产品进行整合使用，发挥金融产品引领作用。

（四）拓宽增收渠道，强化产业支撑。扶持一批农业产业集群；发展农村的网络经济和体验经济，建设数字乡村；探索壮大村集体经济的有效途径，从村集体产业收入中划拨一定比例用于整治工作。

（五）保护好绿水青山，创新生态发展模式。成片连村实施水生态系统治理，梯次推进农村户厕和公厕改革，建立流域综合治理与可持续发展体系，推广农村垃圾分类制度。

（六）注重党建引领，建立有效参与机制。加大对基层党组织和基层干部的培训、考核和激励，发挥村党组织的引领作用和党员的模范带头作用；引领社会组织围绕“自治、德治、法治”，开展乡村综合治理；完善引才机制，发挥乡贤带动作用，引导农村在外成功人士、企业家等投身家乡建设。

（调研组成员：马中平、吴晓青、李朋德、徐海斌、王权、乔晓玲、孙承业、何一心、张云勇、张兴赢、张洪春、青觉、陈百灵、李秀香、汪家权）

筑牢基层网格化管理防控墙

□□ 卓成霞

目前，全国普遍面临返学返岗返工的“三返”潮流涌动，对化解疫情风险带来挑战，加强全体人员的网格化管理迫在眉睫。打赢这场人民战争，必须实现家庭成员、农村农户、城市人员的全民总动员，织密织严自下而上、自上而下无缝对接的防控新格局。

坚决做好以家庭为单位的网格化管控

家庭是社会的细胞。把家庭人员的外出机率降到最低，家庭成员相互提醒、监督，有利于全社会最大力度控制好疫情传播。为此，一是要警惕家庭聚集传播。目前，国家正全力救治有症状的患者，更难的是，要靠时间等待那些隐性的传染源出现，杜绝聚集病例的次生风险，降低遏制疫情的成本。二是尽可能减少成员外出。“非例外不外出”是保证家庭成员健康必须坚持的原则。三是要慎防家庭成员的输入。目前，我国疫情确诊人数虽然比前段时间大幅减低，但全球疫情的暴发、归国人数的攀升，不能排除潜在的输入威胁因素。防控好家庭成员就是对一线防控人员最好的尊重，就是对国家社会最好的贡献。

着重加强农村农户工作的网格化管理

针对复工复产后农村务工人员流动，特别是面临春耕的现实问题，保护来之不易的防控成绩，必须实时宣传疫情变化，让百姓形成不能懈怠的防范心理。农村社区要继续实行地毯式排查，确保“镇不漏村、村不漏组、组不漏户、户不漏人”，发挥好县、镇（街道）、村三级疫情防控网络的甄别效能。为此，一是要健全信息沟通渠道，切实发挥村村“小喇叭”的作用，对涉及疫情防范的重大决策、重

学习浙江经验 共建美丽乡村

关于深入推进农村人居环境整治的调研报告

稳定粮食生产的关键在于稳政策

□□ 辛翔飞

2020年中央一号文件明确强调：“确保粮食安全始终是治国理政的头等大事”，要“稳定粮食生产”。稳定粮食生产，是确保国家粮食安全重要的战略支撑。尤其是当前正值我国经济转型升级实现突破的关键时期，叠加新冠肺炎疫情突发，国内经济形势更为复杂。因此，稳定今年的粮食生产，对于完成全面建成小康社会目标、全面打赢脱贫攻坚战、实现国民经济平稳运行和社会安全稳定，具有极为重要的意义。

稳定粮食生产，既要稳政策，又要稳面积、稳产量，其中稳政策是保障，稳面积和稳产量是目标。只有做到稳政策，稳面积和稳产量的要求才能落到实处。

稳政策，就是要坚持农业农村优先发展，毫不动摇地保持政策的连续性。改革开放之后，我国能够在很短的时间内迅速扭转粮食严重短缺局面，成功解决十几亿人的温饱问题，进而又开启了由“吃得饱”向“吃得好”的更高目标转变的进程，根本原因就在于党和国家破除了之前束缚粮食及整个农业生产的体制机制障碍，建立和逐步形成了支持粮食及农业生产发展的政策体系。一段时间以来，由于国际粮食市场供需格局出现

了由偏紧到宽松的变化，国内外粮价倒挂，粮食进口规模剧增。在这种情况下，对于要不要继续保持政策的稳定性、继续加大对粮食生产政策支持力度出现了不同的认识。须知中国的粮食问题并不存在绝对过剩，而只是部分粮食品种阶段性过剩、库存压力较大。在国际市场充满各种不确定因素的情况下，我们只有按照今年中央一号文件及党的十八大以来中央的系列要求，毫不含糊地保持政策的稳定性，坚持农业农村优先发展，继续加大各级财政“三农”投入力度，稳定和不断完善粮食生产的相关政策，不断夯实粮食生产根基，切实做到“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”，才能确保把中国人的饭碗牢牢端在自己手中，也能牢牢把握住国际贸易主动权，安全有效地实现国际市场和国外资源的为我所用。

稳政策，就是要牢牢把握好政策实施的着力点，在“两保护一提高”上见成效。一是切实保护好种粮农民的积极性。农民是粮食生产的主体，只有稳定农民的种粮积极性，才能实现稳定粮食生产的目标。近些年，在国内外因素的综合作用下，农民种粮效益出现明显下滑。长此下去，势必严重挫伤种粮农民尤其是种粮大户等新型经营主体的积极性。今年中央

一号文件再次强调，要稳定农民基本收益。要按照中央一号文件的要求，进一步完善农业补贴政策，尤其应在调整完善稻谷、小麦最低收购政策的同时，加快推进主要粮食作物完全成本保险和收入保险的实施，让农民种粮有预期、可保障的合理收益，激活粮食生产的内在活力。二是切实保护产粮大县重农抓粮的积极性。产粮大县为我国粮食安全水平的提高作出了巨大贡献，而且当前正在划定的粮食生产功能区也仍集中在已有的产粮大县。长期以来，尤其是党的十八大以来，国家不断加大对产粮大县的奖励和补贴力度，但产粮大县财力薄弱，经济发展明显滞后的状况仍很普遍。当前，在粮食主产区日益分化、能够提供较多商品粮的产粮大县明显减少的情况下，尤其应加快完善对产粮大县的补偿机制，真正让产粮大县发展粮食生产不吃亏、得实惠。三是进一步提高粮食综合生产能力。这既是稳定粮食生产的重要基础，也是帮助种粮农民增收增效的有效途径。当前，水资源短缺和过度开发利用，已成为提高粮食产能和实现粮食生产可持续发展的最大瓶颈因素。因此，应重点围绕提高水资源利用效率大力进行科技攻关和节水设施建设，在提高水资源产出能力的同时有效降低水资源利用强度，实现粮食发展与水资

源安全的有机统一。

稳政策，就是要敢于直面粮食安全面临的多重困境，注重政策的统筹协调和优化创新。当前，我国粮食生产面临多重困境，如粮食消费需求的刚性增长与资源环境承载力逼近极限的矛盾、扩大对外开放与国内粮食产业安全保护的矛盾、发挥市场机制调节功能与保障种粮农民合理收益的矛盾等，而且各种矛盾正在深度融合。尤其是目前通过扩大粮食进口以缓解国内资源环境压力、弥补国内供给缺口已成为战略选择，在此背景下，平衡好国内粮食自给水平与进口规模的重要性日益凸显。若国内自给水平目标设定偏高，虽有利于当期粮食安全，但不利于生态环境的保护与修复；若粮食自给水平目标设定偏低，必将增加粮食安全风险。此外，若粮食进口总规模长时间大于国内粮食总缺口规模，种粮乃至整个农业效益偏低的状态将难以改变，粮食及农业生产都将缺乏活力。因此，要在如此复杂的困境下实现粮食安全、产业安全、生态安全和农民生计安全的有机统一，必须加强政策的高度统筹协调，并通过对政策的不断优化创新，及时解决实践中出现的新矛盾、新问题。

（作者单位：中国农业科学院农业经济与发展研究所）

（作者单位：山东省社会科学院政策研究室）