

整体性治理视域下脱贫攻坚与乡村振兴衔接研究

夏聪明

(安徽财经大学财政与公共管理学院, 安徽 蚌埠 233000)

摘要: 脱贫攻坚和乡村振兴战略的有效衔接是确保乡村振兴战略稳健运转和伟大复兴中国梦实现的迫切需要。然而, 在两者衔接整合中依然存在的体制机制缺乏衔接、产业升级难度过高、人才队伍供给不足、内生动力激发欠缺以及环境整治任务艰巨等碎片化问题。对此, 本文以整体性治理理论为切入点, 提出应进行体系整合、产业整合、人才整合、文化整合和环境整合等对策, 以期为脱贫攻坚和乡村振兴衔接提供一体化体制机制、强有力经济支持、高素质人才队伍、统一价值导向以及绿色发展道路, 最终实现乡村全面振兴和“两个一百年”的发展目标。

关键词: 整体性治理; 脱贫攻坚; 乡村振兴; 碎片化

Research on the Connection Between Poverty Alleviation and Rural Revitalization from the Perspective of Holistic Governance

Xia Cong-ming

(School of Finance and Public Administration, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu, Anhui 233000, China)

Abstract: The effective connection between poverty alleviation and rural revitalization is an urgent need to ensure the steady operation of Rural Revitalization Strategy and the realization of the great rejuvenation Chinese dream. However, there are still some fragmentation problems in the integration of the two, such as the lack of convergence of the system and mechanism, the difficulty of industrial upgrading, the shortage of talent supply, the lack of endogenous motivation and the arduous task of environmental remediation. In this regard, this paper takes the holistic governance theory as the breakthrough point, and puts forward some countermeasures, such as system integration, industrial integration, talent integration, cultural integration and environmental integration, in order to provide integrated system and mechanism, strong economic support, high-quality talent team, unified value orientation and green development path for the convergence of poverty alleviation and rural revitalization, and finally realize the comprehensive rural revitalization And the "two centenary"

作者: 夏聪明 (1995—), 女, 安徽阜阳人, 安徽财经大学财政与公共管理学院 18 级研究生, 研究方向为社会保障.

development goals.

Key words: holistic governance; poverty alleviation; rural revitalization; fragmentation

一、问题的提出

“三农”问题长期以来都是制约我国农村发展的“短板”，为有效解决这一问题，党和国家提出了脱贫攻坚和乡村振兴两大战略。2020 年是我国全面建成小康社会与脱贫攻坚的关键之年，扶贫工作的重心将由解决绝对贫困向解决相对贫困转移。2020 年 3 月 6 日，习近平总书记提出：“要推动减贫战略和工作体系平稳转型，统筹纳入乡村振兴战略，推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接。”打赢脱贫攻坚战是实施乡村振兴的前提与基础，而乡村振兴战略又为稳固脱贫攻坚成果给予了新的发展动力。作为解决“三农”问题的两项重大决策，脱贫攻坚和乡村振兴的战略目标与实施内容具有互补性、一致性，但其作用对象、战略重心以及施策方式等具有显著差异（张琦，2019）。未来几年我国将迈入脱贫攻坚和乡村振兴战略叠加推进的阶段，实现两者的有机衔接不仅能推动乡村振兴战略稳健运转，更可以助推伟大复兴中国梦的实现。因而，亟需推进乡村振兴和脱贫攻坚战略的平稳过渡与有效衔接，找出对接中出现的碎片化问题，并提出解决对策，这对两者衔接工作的进一步落实具有重要意义。

当前国内学者对脱贫攻坚和乡村振兴战略的探讨主要聚焦于以下三个层面。一是对两者逻辑关系的研究。通常认为脱贫攻坚是乡村振兴的基础，而乡村振兴战略是稳固脱贫攻坚成果的重要保障（汪三贵、冯紫曦，2019；徐晓军、张楠楠，2019）。高强（2019）和王春城、戴翊超（2019）认为乡村振兴和脱贫攻坚战略之间联系密切，脱贫攻坚战的胜利是乡村振兴战略实施的优先任务，乡村振兴则是对脱贫攻坚成果的进一步深化。同时，两者之间呈现继起性和连续性的关系（朱启铭，2019），并且在任务目标上二者是高度契合的（杜向民等，2020）。二是对两者有效衔接路径的研究。为保证乡村振兴和脱贫攻坚战略的有效衔接，不仅要做好梯度跟进，更应做好优化升级（左停等，2019）。豆书龙、叶敬忠（2019）认为两者衔接中存在产业升级困难、体制机制缺乏衔接和内生动力激发不足等困境，提出要鼓励产业多元发展、统筹实施体制机制以及积极培养主体自觉等对策。陈明星（2020）认为应在把握两者内在联系的基础之上，统筹推进政策衔接、理念衔接、作风衔接、目标衔接以及成果衔接。廖彩荣等（2019）从协同推进的视

角，提出应采取思想协同、产业协同、文化协同、人才协同、以及生态协同等方面的保障措施。三是对两者衔接个案实践的系统研究。郑瑞强等（2018）对深度贫困地区、廖文梅等（2019）对江西、边慧敏（2019）对连片特困地区、杨永芳等（2020）对宁夏、马喜梅（2020）对滇黔桂石漠化片区等地的乡村振兴和脱贫攻坚战略有机衔接的个案经验进行了分析探究，总结出其主要做法与成功经验。

综上所述，已有研究较多地关注乡村振兴和脱贫攻坚战略之间的逻辑关系，或者对两者衔接中面临的困境以及具体政策建议进行系统分析，而对两者衔接中碎片化问题的整体性分析较为鲜见。据此，本文尝试在借鉴现有研究成果的基础上，以整体性治理为切入点，印证其用于解决脱贫攻坚和乡村振兴衔接中碎片化问题的契合性，并深入剖析两者衔接中面临的碎片化难题，进而提出相应的治理路径，力图为整体推进乡村振兴和脱贫攻坚战略的平稳转型、有序衔接提供借鉴与思考。

二、整体性治理理论阐释及其契合性分析

（一）整体性治理理论阐释

上个世纪 90 年代中后期，英国佩里·希克斯等学者提出整体性治理理论。该理论是以民众需求作为导向，以整合、协调和责任作为机制，以信息技术作为手段，对治理功能、治理层级、信息系统以及公私部门关系等碎片化难题进行整合与重构，逐渐由分散到集中、由部分到整体、由破碎到整合，从而向民众提供一种无缝隙的整体型服务的治理图式（曾凡军，2010）。它是对传统官僚制的没落以及新公共管理改革中导致的碎片化问题的战略回应（胡象明、唐波勇，2010）。随后这一理论被新西兰、加拿大以及澳大利亚等国家引用，由于各国的基本国情、社会结构和发展阶段存在差异，致使其名称也有所不同，如跨部门协作、网络化管理、整体政府等。但其相同点都是利用经常化和制度化的“跨界”合作来解决棘手而复杂的公共管理问题，进而增加其公共价值（周志忍，2008）。除此之外，根据学者希克斯的观点，整体性治理理论有三个假设（见图 1）。第一，倘若要解决某些民众最关注与担忧的问题，政府机构的结构、能力以及文化应是问题取向，而非管理过程取向（竺乾威，2008），也就是说，政府机构的主旨更偏向于解决一般民众最关注的现实问题。第二，公众往往有需要政府利用合作来解决的难题，即政府并不能完全依据自身的功能来处理这类问题，需要进行跨部门合作。第三，政府应通过各机构、层级、部门以及专业间的整合协调来解决棘手问题，

避免在机构和部门之间来回奔波，以实现整体性运转。

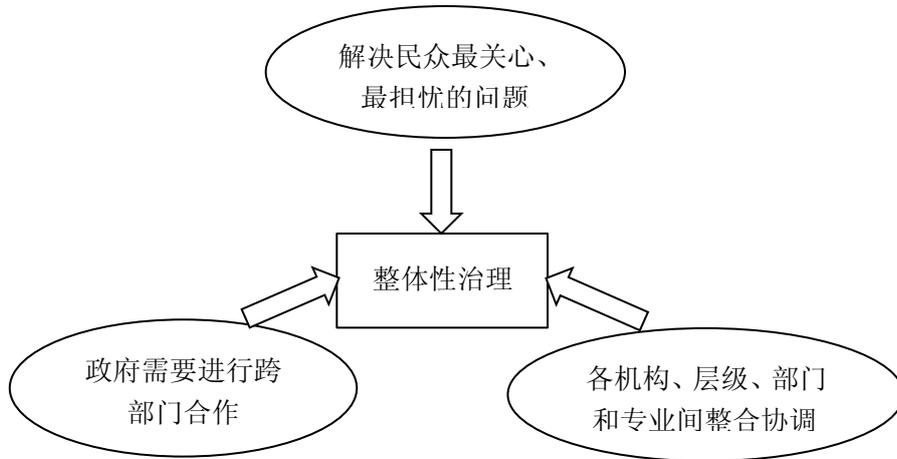


图 1 整体性治理理论三大假设分析

（二）整体性治理对脱贫攻坚与乡村振兴衔接的契合性分析

整体性治理理论对解决脱贫攻坚和乡村振兴衔接中的碎片化问题具有高度适用性。第一，2020 年是我国脱贫攻坚的关键之年，扶贫工作的重心将转向相对贫困问题的解决。未来几年，相对贫困将成为制约我国农村经济发展的最大障碍，这一障碍也将成为民众作为担忧和关注的问题，而该障碍的有效解决需要政府利用整体性视角统筹安排。第二，乡村振兴和脱贫攻坚衔接中出现的碎片化问题较为复杂，且具有多样性，严重制约着两者衔接的进程，而该问题的解决仅靠政府或某一部门是无法完成的。对此，需要扶贫部门、民政部门以及社会组织等跨部门整合协调以破解碎片化困境。第三，目前国家一连串扶贫政策和乡村振兴战略的颁布，以及“互联网+”计划的实行，在某种程度上都为乡村振兴和脱贫攻坚衔接的整体性治理提供了政策和技术支持，打破“信息孤岛”的局面，实现信息共享。第四，目前脱贫攻坚和乡村振兴衔接中存在体制机制缺乏衔接、产业升级难度过高、人才队伍供给不足以及内生动力激发欠缺等碎片化问题，严重制约了两者的有机对接，而利用整体性治理理论来分析这些难题是时代所需。由此可见，脱贫攻坚和乡村振兴衔接中的碎片化问题同整体性治理的目标和策略不谋而合，同时两者衔接的迫切性、衔接中碎片化问题的复杂性以及治理主体的多元性等特征也同整体性治理理论的假设高度契合。因而，基于整体性治理理论来分析脱贫攻坚和乡村振兴战略衔接中面临的碎片化困境具有较强的理论和实践意义。

三、治理碎片化：脱贫攻坚与乡村振兴衔接中面临的困境

碎片化指的是不同功能与机构之间因协调不足致使合作和沟通出现障碍，未能形成统一整体来解决跨层级、跨部门的棘手问题，从而对整个政策目标造成不利影响（韩小凤，2014）。近年来，顶层设计和学术理论层面分别对脱贫攻坚和乡村振兴战略的衔接进行了积极探索，为两者的有效对接提供了理论指导。而事实上，脱贫攻坚和乡村振兴的衔接是一个系统的复杂工程，其成功与否在于政府各机构与功能合作过程中的整合协调能力。一旦政府机构在这一过程中缺乏沟通与合作，就会影响其整个衔接进度，致使碎片化问题异常突出。当前，在两者衔接过程中存在着体制机制缺乏衔接、产业升级难度过高、人才队伍供给不足、内生动力激发欠缺以及环境整治任务艰巨等碎片化问题。

（一）体制机制缺乏衔接

脱贫攻坚战略实施较早，已形成比较完备的运作体系和体制机制。而乡村振兴战略实施较晚，尚处于顶层设计到具体实践的过渡期。大多数基层干部对乡村振兴和脱贫攻坚战略的协同性、关联性以及整体性关系认识不到位，并没有真正做到“两手抓”，更无法很好地从政策、项目规划以及组织上统筹整合两大战略（马喜梅，2020）。因而，在实际运行中脱贫攻坚和乡村振兴协同推进的体制机制常常衔接不畅通，使两者呈现不同水平的断链。一是缺少衔接政策。尽管中央层面已提出要推进脱贫攻坚和乡村振兴战略的衔接，但当前各地方政府均未出台两大战略衔接的具体细则和实施方案，多数地方政府往往将脱贫攻坚和乡村振兴战略分开实施。政策衔接的缺失使得各地的衔接实践出现随意化和碎片化现象，难以实现协同推进的效果。二是项目规划难以协调。现阶段乡村振兴和脱贫攻坚战略在项目规划、项目实施层面缺乏统一部署和有机对接。脱贫攻坚重点解决的是贫困农民的绝对贫困问题，乡村振兴则重点关注农村人口的相对贫困问题，在两大战略叠加推进阶段并没有很好地做好相对贫困到绝对贫困的转接。三是缺少组织衔接。脱贫攻坚任务的落实主要由国务院扶贫办负责，而乡村振兴战略由乡村振兴领导小组负责，两大战略由不同组织负责推进。由于部门间存在一定的壁垒，缺乏必要的协调与沟通，某种程度上加剧了各组织之间的协同难度。

（二）产业升级难度较高

产业发展是确保贫困户稳定脱贫和乡村振兴的重要引擎。同时，产业的发展升级也是乡村振兴战略稳健落实的经济支撑。但是，在脱贫攻坚中发展起来的多

是产业链短、规模小以及抗风险能力弱的产业，其难以实现优化升级，产业整合难度大（曹立，2020）。归纳其原因如下：首先，产业发展基础设施不完备。经过了脱贫攻坚战的实施，绝大多数贫困地区产业发展的基础设施得到一定程度的完善，然而，一些贫困地区仍面临交通不便、农具配置缺乏以及能源不足等困境。那些发展旅游产业的地区，因资金不足，景点未能完全开发，住宿餐饮等配套设施滞后，影响了当地旅游业质量的提升和规模的扩大。其次，技术水平较低，产业发展缓慢。一些地区由于气候、土壤以及技术条件等因素的限制，生产多以粮食作物为主，产业链较短，产品的附加值不高。与此同时，多数地区的产业分布较为分散，未能形成地域特色显著的农产品和产业，同质化现象尤为突出，对农民的收入带动作用不强。再者，农产品的市场化水平不高，电商平台未得到充分运用。由政府牵头发展的扶贫产业，有些没有经过市场验证，存在很大的市场风险，市场化水平不高。近年来，电商平台快速发展，线上购物成为一种趋势，人们对其依赖性越来越高，尽管一些地区在产业发展中引入了电商平台，但仍有地区在农产品发展中忽视了电商平台的作用。

（三）人才队伍供给不足

人才振兴是脱贫攻坚和乡村振兴战略协同推进的关键。无论是乡村振兴还是脱贫攻坚都应注重人才队伍建设，激发乡村居民的主体意识。尽管脱贫攻坚为乡村建设培育了一批人才，但目前现有的乡村人才根本无法满足乡村振兴和脱贫攻坚战略协同推进的需要，乡村人力资源的空心化现象极为突出，主要体现在以下两个层面：一方面，我国农业的生产经营人员共有 31422 万人，其中 35 周岁及以下的人员仅有 6023 万人，占比为 19.2%。可以看出，由于城镇化进程的推进，更多的农村青壮年人口进城务工，甚至有些发展较好的农民直接选择在城市定居，而留守在农村的大多是老弱病残群体和经济发展状况无法支撑城市消费的人员，农村劳动人口呈现妇女化、老龄化的特征。这导致农村中青年人员严重流失，乡村发展后备力量极其缺乏，空心化现象日益严峻，乡村建设与发展面临人才瓶颈。另一方面，基层干部队伍整体水平欠缺。农村建设的主体队伍较为薄弱，部分村级领导班子组织涣散，高素质人才更愿意留在城市，农村敢闯敢干的乡村建设带头人、新型的农业经营人员以及具备专业素养的人才严重缺乏。以上难题如得不到及时解决，将直接影响乡村振兴和脱贫攻坚的衔接进程。无论是乡村振兴还是脱贫攻坚都应注重人才队伍建设，激发乡村居民的主体意识。

（四）内生动力激发欠缺

农民作为脱贫攻坚和乡村振兴战略的主体，在两者整合推进中本应激发其内生动力。然而，在两者衔接进程中，农民的积极性却难以激发，内生动力欠缺是必须重视的一大难题，究其原因如下：第一，“半耕半工”和“退出型”生计模式的逐渐普及，原有的农户结构被打破，大量农村劳动人口外流，其收入多数或者全部来自非农业生产，农户与乡村的关联度不断弱化，对乡村建设的关心度降低，其主动性难以激发。第二，当前留守在乡村的“纯农户”多受到自身年龄、健康以及文化水平等因素的制约，导致他们不得不安于现状，对乡村振兴各项规划的参与度较低，其积极性提高的难度较大。第三，乡村教育水平有限，亟需培育优良的乡风文明。由于乡村居民本身的文化水平不高，加上基层政府对乡村振兴和脱贫攻坚战略的宣传不到位，基层政府与乡村居民之间缺少协调、沟通，使得一些农户和贫困户对乡村振兴和脱贫攻坚战略相关内容理解不深入，“等靠要”思想不同程度的存在，优良的农村乡风文明亟需培育。由此可见，农民作为乡村发展的主体，其缺乏内生动力已在某种程度上严重掣肘了我国乡村振兴和脱贫攻坚战略的衔接进程。

（五）环境整治任务艰巨

农村环境破坏严重掣肘了乡村振兴和脱贫攻坚战略的对接进程。自古以来我国农村环境的整治任务都十分艰巨，环境整治中政府与农村居民之间缺少合作和沟通，使得碎片化问题较为突出，主要体现在三个层面：一是乡村居住环境较差。尽管脱贫攻坚战略提出要完善农村基础设施，对贫困户进行危房改造和厕所改革，但当前农村现有的基础设施建设根本无法满足农村人口的生活需求。那些处于贫困边缘的群体常常因自身经济能力有限未能实现厕所改造，农村公共垃圾桶的投放量仍不够。同时，乡村卫生宣传欠缺，村民的卫生环保意识不强，乡村居住环境有待提高。二是乡村生态环境严重破坏。大部分农民的环保意识都不强，过于追求经济利益，导致农业生产对生态环境造成严重破坏。多数乡村现有的农产品多以粗放式的发展方式进行生产，很大程度上忽视了农产品绿色、可持续的发展理念。对于那些生态环境极为脆弱的地区而言，原有的农业生产模式早已不能适应现有的生态环境，如不及时采取修复措施，将对农村生态环境造成无法挽回的破坏，应及时对农业生产进行规范。三是乡村环境考评和监督机制欠缺。针对乡村环境破坏这一棘手问题，政府并没有及时制定出科学的生态环境监督与考核机制，即使有些地区提出要对生态环境进行监督，但其成效并不显著，依然无法改善农村环境脏乱差的局面。

为解决脱贫攻坚和乡村振兴战略整合推进中体制缺乏衔接的问题，应建立一体化体制机制。提高基层干部对乡村振兴和脱贫攻坚战略的协同性、整体性的认识程度，从政策、项目规划和组织上统筹整合两大战略，真正实现“两手抓”。首先，要加强政策衔接。各地方政府应因地制宜，制定出脱贫攻坚和乡村振兴战略有效衔接的具体细则和实施方案，化解两者在政策层面的冲突，进而实现体制机制的融合。其次，要强化项目规划衔接。统筹落实项目机制，应把脱贫攻坚战中需要优化的各类项目，整体纳入到乡村振兴战略规划中，同时乡村振兴战略的相关项目规划与实施，应充分结合脱贫攻坚的项目规划。概而言之，针对脱贫攻坚和乡村振兴战略协同推进中项目规划和项目实施的碎片化问题，应对项目、机构以及相关人员进行必要的整合协调，助推项目管理机制的改革。再次，要加强组织衔接。各基层政府应分别设置脱贫攻坚和乡村振兴战略领导小组，进行充分的协调与沟通，确保分工合理，规避部门之间原有的壁垒，协同推进脱贫攻坚和乡村振兴战略的对接。最后，要加强考评机制衔接。可以参考脱贫攻坚已形成的相对成熟的考评机制对两者的衔接效果进行评价。据此，需成立专门的考评部门对两者衔接中的政策制定、项目落实以及组织保障进行考核评价，以实现二者体制机制的有机衔接。

（二）产业整合：为脱贫攻坚和乡村振兴衔接提供强有力经济支持

产业发展为脱贫攻坚和乡村振兴的衔接提供了有力地经济支撑，而实现乡村产业整合升级是确保两大战略协同推进的必然要求。针对现存的产业链短、规模小以及抗风险能力弱的难题，要对产业进行整合升级，保证一二三产业协同发展，构建乡村特色产业体系，实现乡村产业兴旺。第一，应加大基础设施投入力度。上级政府要在脱贫攻坚的基础之上，不断加大财政对农村交通、农具配置以及能源等基础设施的投入力度，确保农村地区交通的便利化和能源供给充足等。对于那些旅游资源丰富的地区，要提高旅游景点的开发程度，完善相应的住宿餐饮等配套设施，扩大旅游业的发展规模，提升发展质量。第二，应推进产业技术创新，提升农业产量和质量。农业发展不仅要注重产量，也要注重高质量发展(郭忠兴，2019)，要推进农业技术创新，鼓励发展绿色、高效农业。根据农村地区特色，打造现代化产业园，提高农产品的附加值和产业链，促进产业融合发展。第三，应提高农产品的市场化水平，充分发挥电商平台的作用。要遵循市场发展规律，提高农产品的抗风险能力和市场化水平。通过构建安全的线上销售渠道，扩大特色农产品的知名度，形成品牌效应，整合原有的产业链条，形成可持续的、新型

的电商产业链。第四，应鼓励发展乡村集体经济，强化村集体的造血能力。通过政策倡导村集体对现有的共同资产进行深度挖掘、改造和整合，利用入股、租赁以及承包等手段提升集体资源利用率，充分调动村集体的造血能力。

（三）人才整合：为脱贫攻坚和乡村振兴衔接提供高素质人才队伍

整合推进脱贫攻坚和乡村振兴战略衔接应把人才队伍建设放在首要位置。农村的现代化建设需要高素质人才的支持，乡村振兴战略的稳健推进必须解决人才瓶颈的约束。应注重人才队伍建设，培育一批新农民、新技术专家以及新企业家，遵循“内育”与“外引”结合的原则（曹立，2020），激发乡村居民的主体意识，为脱贫攻坚和乡村振兴衔接提供高素质人才队伍。其一，要培育农村现有人才，激发本土人才活力。应注重乡村现有人力资源的支撑作用，充分发挥本土人才的活力。推进农民专业化，将农民分为经营型、技能型和服务型三类，进行差异化和多样化的培养，鼓励农民积极参加专业化培训，对新型农民进行明确职业定位，促进农村人力资源的优化配置，培育出一批乡村工匠、文化能人以及农业经理人等。其二，要加强乡村干部队伍建设，提高基层干部整体水平。乡村干部作为“三农”队伍建设中的带头成员，是实现农村现代化和乡村振兴的关键。应建立健全基层干部的培养和管理机制，提高这类人员的整体素养，以确保各项农业政策的有效落实。其三，要主动引进人才，强化各类人才队伍建设。应积极鼓励企业家、知名人士以及务工人员回乡创业或任职，通过政策优惠，激发这类人才回乡就业创业的积极性。同时还需引进专业人才，鼓励研究所、高等院校等事业单位相关人员到农村挂职，倡导高校毕业生参与支教、支农，从本质上激发乡村人员的创造动力。

（四）文化整合：为脱贫攻坚和乡村振兴衔接提供统一的价值导向

优良的乡风文明是乡村建设的不竭动力。应充分发挥文化在乡村振兴和脱贫攻坚战中的引领功能，积极培育乡风文明，提高农民的精神面貌，改善乡村文明程度，实现两大战略文化层面的整合与衔接。一是应强化教育引导，实现村民自立自强。脱贫攻坚政策落实中注重农村贫困群体的义务教育，这位村民文化素养的提升奠定了一定基础，将来在乡村振兴和脱贫攻坚战略的对接中更需持续拓宽教育渠道，改进教育方式，充实教育内容，发挥文化潜移默化的作用，确保农民自立自强。二是应强化乡村文化设施建设，实现资源下沉。要不断健全与改进乡村文化设施，如乡村文化广场、广播站以及宣传栏等，为乡村文化的发展提供充足场地与空间，保证文化资源的下沉，提升村民的整体精神面貌。三是应强化村

规民约的引导功能，实现思想规范。要不断对以往陈旧的村规民约进行完善，将其与新时代社会价值观进行吸收、融合，积极顺应社会发展潮流，以达到对村民的教化和规范作用，从而为脱贫攻坚和乡村振兴战略的衔接整合提供统一的价值导向。

（五）环境整合：为脱贫攻坚和乡村振兴衔接提供绿色发展的道路

良好的环境质量是乡村振兴和脱贫攻坚战略有效衔接的重要保障。乡村振兴和脱贫攻坚环境整合的关键在于生态振兴，应着眼于乡村的生态优势，使良好环境质量成为乡村振兴的重要支撑点（曹立、王声啸，2020）。乡村环境主要包括居住环境和生态环境，对乡村环境进行整治可以实现贫困帮扶和生态修复的双重目标。第一，要改善居住环境。应在脱贫攻坚战略的基础之上，进一步完善农村基础设施，积极倡导乡村卫生运动和厕所改造，提高公共垃圾桶和卫生厕所的使用量，补齐农村基础设施短板。与此同时，加大卫生标语宣传力度，培养村民的卫生环保意识，共同打造宜居的居住环境。第二，要修复生态环境。就资源较为匮乏的地区而言，应采取生态补偿的方式修复生态环境，比如发展生态项目、进行移民搬迁等；就资源较为富足的地区而言，应充分利用市场手段，促使乡村资源市场化。第三，要规范农业生产。在农业生产过程中，需推动绿色和质量协同进行，不仅要注重农产品的质量提升，更需强调农业的绿色生产，改变以往的粗放式发展方式，确保农业生产的可持续发展。尤其是贫困乡村更需因地制宜发展绿色、高质量的农产品，以满足广大消费群体的需求，实现农村贫困人群的脱贫致富。第四，要建立环境考评与监督机制。应根据各乡村具体情况，制定出合理科学的生态环境考核评价和监督机制，进一步提高乡村生态环境质量。

五、结语

脱贫攻坚和乡村振兴战略的衔接可以有效解决“三农”问题，补齐农村发展的“短板”。2020年是我国全面建成小康社会与脱贫攻坚的关键之年，扶贫工作的重心将转向相对贫困问题的解决。接下来几年，我国将迈入脱贫攻坚和乡村振兴战略叠加推进的阶段，实现两者的有机衔接既能确保乡村振兴战略的稳健运转，更可以推动伟大复兴中国梦的实现。在此背景下，做好乡村振兴和脱贫攻坚战略的有效衔接工作显得极其重要。

值得一提的是，脱贫攻坚和乡村振兴战略的衔接是一个系统的复杂工程，其成功与否在于政府各机构与功能合作过程中的整合协调能力，而政府机构在这一

过程中常常因沟通与合作欠缺，导致碎片化问题异常突出。当前在两者对接中存在着体制机制衔接不够、产业升级难度过高、人才队伍供给不足、内生动力激发欠缺以及环境整治任务艰巨等碎片化难题。这些碎片化问题多呈现为跨层级、跨部门的棘手性和复杂性，其存在严重制约了脱贫攻坚和乡村振兴战略的衔接进程。而要确保两者衔接进程的稳健推进，解决好其对接中治理的碎片化现象极为迫切。毫无疑问，整体性治理为我国脱贫攻坚和乡村振兴的衔接提供了一种全新的角度，从整理性治理视角审视衔接中的碎片化问题正是两者衔接工作的一次伟大尝试，同时从前文的分析中我们也可以看出，将该理论引入到两者的衔接中是具有高度适用性的。因此，本文基于整体性治理理论的视角，针对两者衔接面临的碎片化障碍，提出应着力对衔接中的体系、产业、人才、文化以及环境等层面进行协调与整合，为二者的衔接提供一体化体制机制、强有力经济支持、高素质人才队伍、统一价值导向以及绿色发展道路，真正实现从治理碎片化到整体性治理的转型，进一步助推农业农村现代化和乡村全面振兴。

参考文献：

- [1]边慧敏，张玮，徐雷，2019年第4期，《连片特困地区脱贫攻坚与乡村振兴协同发展研究》，《农村经济》。
- [2]曹立，王声啸，2020年，《精准扶贫与乡村振兴衔接的理论逻辑与实践逻辑》，《南京农业大学学报(社会科学版)》。
- [3]曹立，2020年第5期，《推进精准扶贫与乡村振兴有效衔接》，《中国党政干部论坛》。
- [4]曾凡军，2010年，《论整体性治理的深层内核与碎片化问题的解决之道》，《学术论坛》。
- [5]陈明星，2020年第5期，《脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的基本逻辑与实现路径》，《贵州社会科学》。
- [6]豆书龙，叶敬忠，2019年第1期，《乡村振兴与脱贫攻坚的有机衔接及其机制构建》，《改革》。
- [7]杜向民，吴嫚，程小芬，2020年第4期，《脱贫攻坚与乡村振兴战略一体化推进研究》，《长白学刊》。
- [8]高强，2019年第5期，《脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的逻辑关系及政策安排》，《南京农业大学学报(社会科学版)》。
- [9]郭忠兴，2019年第48期，《以整体性治理推动脱贫攻坚与乡村振兴衔接》，《国家治理》。
- [10]韩小凤，2014年第9期，《整体性治理视角下中国养老保障制度研究》，《山东社会科学》。

- [11]胡象明,唐波勇,2010年第1期,《整体性治理:公共管理的新范式》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》。
- [12]寇丹,2012年第3期,《整体性治理:政府治理的新趋向》,《东北大学学报(社会科学版)》。
- [13]廖彩荣,郭如良,尹琴,胡春晓,2019年第2期,《协同推进脱贫攻坚与乡村振兴:保障措施与实施路径》,《农林经济管理学报》。
- [14]廖文梅,童婷,胡春晓,2019年第2期,《脱贫攻坚与乡村振兴的协同性分析:以江西为例》,《农林经济管理学报》。
- [15]马喜梅,2020年第3期,《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》,《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》。
- [16]汪三贵,冯紫曦,2019年第5期,《脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接:逻辑关系、内涵与重点内容》,《南京农业大学学报(社会科学版)》。
- [17]王春城,戴翊超,2019年第10期,《促进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的公共政策供给》,《地方财政研究》。
- [18]徐晓军,张楠楠,2019年第6期,《乡村振兴与脱贫攻坚的对接:逻辑转换与实践路径》,《湖北民族学院学报(哲学社会科学版)》。
- [19]杨永芳,陈通明,徐东海,2020年第6期,《宁夏决胜脱贫攻坚与乡村振兴转型发展探论》,《贵州民族研究》。
- [20]张琦,2019年,《稳步推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接》,《人民论坛》。
- [21]郑瑞强,赖运生,胡迎燕,2018年第6期,《深度贫困地区乡村振兴与精准扶贫协同推进策略优化研究》,《农林经济管理学报》。
- [22]周志忍,2008年第9期,《整体政府与跨部门协同——〈公共管理经典与前沿译丛〉首发系列序》,《中国行政管理》。
- [23]朱启铭,2019年第3期,《脱贫攻坚与乡村振兴:连续性、继起性的县域实践》,《江西财经大学学报》。
- [24]竺乾威,2008年第10期,《从新公共管理到整体性治理》,《中国行政管理》。
- [25]左停,刘文婧,李博,2019年第5期,《梯度推进与优化升级:脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接研究》,《华中农业大学学报(社会科学版)》。