

# 推动东西部协作上台阶

“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出,坚持和完善东西部协作和中央单位定点帮扶、社会力量参与帮扶等机制,调整优化东西部协作结对帮扶关系和帮扶方式,强化产业合作和劳务协作。今年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《乡村建设行动实施方案》,提出引导社会力量参与将乡村建设纳入东西部协作帮扶和中央单位定点帮扶重点支持领域。如何深入推进东西部协作,本期邀请专家进行研讨。

**智库圆桌**  
(第47期·总97期)

主持人

本报理论部主任、研究员 徐向梅

## 协作进入转型深化阶段

主持人:我国东西部协作发展经历了怎样的历程,政策目标发生了哪些变化?

李佐军(国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所研究员):1994年,国务院在《国家八七扶贫攻坚计划》中首次提出“东西扶贫协作”构想,并于1996年正式付诸实施。2016年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》,东西部扶贫协作步入规范化发展阶段。2021年,东西部协作进入新阶段,由“东西部扶贫协作”扩展升级为“东西部协作”。总的来看,我国东西部协作经历了三个发展阶段。

1996年至2011年是起步探索阶段。1996年,中央为加快西部贫困地区扶贫开

发进程,确定北京等9个省(市)、4个计划单列市与西部10个省(区)开展扶贫协作。各结对省(区、市)积极探索扶贫协作的内容、方式、规则等。这一时期,东部地区向西部地区无偿援助资金78.6亿元,组织劳务输出265万人次,为西部地区脱贫作出重要贡献。

2012年至2020年是持续提升阶段。党的十八大以来,在精准扶贫战略指导下,东西部扶贫协作围绕全面建成小康社会目标,重点在产业合作、劳务协作、人才支援、资金支持等方面进行探索。这一时期,东部地区通过多种方式帮助西部贫困地区群众摆脱绝对贫困,如广东省对口帮扶广西、四川、贵州、云南4省(区)14个市(州),帮扶93个贫困县摘帽、9747个贫困村出列、500多万贫困人口脱贫。

## 协作范围更广泛更深入

主持人:请结合实例谈一下,东西部协作取得了哪些具体成效?

王小林[上海(复旦大学)合作发展研究中心执行主任、教授]:“十三五”期间,东西部协作聚焦扶贫协作,发挥制度优势,助力西部地区消除绝对贫困;“十四五”期间,东西部协作着力乡村建设,巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,构建范围更加广泛的发展协作,成为促进实现共同富裕目标的区域协作制度。

第一,东西部协作构建了推动区域协调发展的制度基础。1996年闽宁协作开创了“联席推动、结对帮扶、产业带动、互学互助、社会参与”五项机制。经过东西部地区26年实践,各级政府、市场和社会力量广泛参与、互学互助,形成了跨区域的协作发展网络。脱贫攻坚期,东部地区9省(市)、13个市结对帮扶西部14省(区、市)、20市(州);东部343个县(市、区)与西部贫困县建立结对帮扶关系。2020年年底消除绝对贫困后,东西部协作从扶贫协作转向乡村建设协作,

进一步优化结对关系并向更加广泛的区域发展协作转变。东西部协作的首要成效是构建了实现共同富裕的区域协作制度基础,超越了单纯的国内区域间横向发展援助,开创了区域间互惠互助、协调发展的新格局。

第二,东西部协作从产业扶贫向产业转移和产业合作转型升级。产业发展是增收脱贫和乡村振兴的关键。脱贫攻坚期,闽宁产业协作着眼“一县一园区、一园一特色”,坚持以市场为导向,搭建交流合作平台,在宁闽籍企业(商户)达5700家,吸引八万闽商越六盘。闽宁产业园涉及信息、科技、电商、纺织、菌菇等特色产业,持续增强宁夏县域经济发展后劲。四川省广元市川浙产业合作园区建成“6+1”产业园区,即在6个县区各建成1个县级合作产业园,拓展升级1个市级产业园,实现对广元市所辖县区的全覆盖,带动贫困人口实现就地就近就业。川浙产业合作园区不仅把阀门、制鞋、眼镜等轻工制造业向广元市相关县域转移,也着力新能源、新材料等新产

从2021年进入转型深化阶段。2021年4月,全国东西部协作和中央单位定点帮扶工作推进会在宁夏银川召开,会议明确提出将“东西部扶贫协作”扩展升级为“东西部协作”。东西部协作机制发生了四方面明显变化。

从内涵来看,精准扶贫战略下东西部扶贫协作是聚焦西部贫困地区脱贫开展东部地区对西部地区的帮扶,重点是治理西部地区的绝对贫困。乡村振兴战略下东西部协作是聚焦巩固西部地区脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴,重点是深化东西部协作和定点帮扶工作等。

从政策目标来看,前者是东部地区帮助西部地区贫困群众达到“两不愁,三保障”脱贫目标,如期实现2020年全面建成小康社会的战略目标。后者是东部地区帮助西部地区实现乡村振兴、建设全国统一市场、缩小东西部地区差距、实现共同富裕。

从机制创新来看,前者侧重更好发挥

业布局。浙江高质量发展建设共同富裕示范区与成渝地区双城经济圈建设对接,远远超过过去的产业扶贫范畴,向更深层次的产业合作迈进。

第三,劳务协作成为劳动力资源合理利用的双赢平台。东西部劳务协作不仅为西部劳动力创造了就业增收的发展机会,也为东部地区劳动密集型产业稳岗稳产作出贡献。以粤桂劳务协作为例,两省区山水相连、人文相通,通过搭建劳务协作校企合作、用工招聘、就业信息平台,畅通异地转移就业、就近就地就业、就业权益保障渠道,开展企业用工需求“定制化”培训,提供社保接续和医保异地结算等“一站式”服务,对贫困劳动力、用工企业、劳务中介机构和经纪人给予全覆盖财政奖补激励,探索出“平台+渠道+服务”的劳务协作模式,实现劳务协作精准识别、对接和匹配。

第四,教育、医疗协作促进西部地区乡村建设和基本公共服务均等化。“上学难”“看病难”长期制约西部地区可持续发展。在脱贫攻坚期“组团式”教育、医疗协作的基础上,东西部地区深化教育、医疗协作,克服疫情影响开拓基于数字技术的新型协作模式,把东部地区优质教育、医疗资源送到西部地区,促进脱贫地区乡村

政府作用,如成立专项工作领导小组,建立干部考核评价机制,由政府主导推进东西部扶贫项目建设等。后者侧重发挥市场在资源配置中的决定性作用,同时更好发挥政府作用,如制定鼓励和支持政策、充分调动东部企业到西部地区进行投资和帮扶的积极性等。

从协作路径来看,前者包括开展产业合作、组织劳务协作、加强人才支援、加大资金支持等。后者除上述路径外,还包括科技创新、教育医疗、文化建设、社会治理、生态保护协作等。

建设。京蒙协作聚焦巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,深化民族特色医学诊疗体系、人才培养、区域远程会诊、贫困人口免费健康体检等医疗协作。内蒙古468所学校、313家医院与北京市356所学校、269家医院建立协作关系。在双方共同努力下,内蒙古31个国家脱贫旗县医院均达到二级以上综合医院标准。云课堂、“互联网+医疗健康”、移动远程医疗系统等基于数字技术的协作平台,在浙江、沪滇、京蒙协作中都得到较为广泛的应用。

第五,科技协作为西部地区乡村建设与县域发展注入新动能。源于闽宁协作的菌草项目成果已跨越宁夏,惠及内蒙古荒漠化地区,并且深入非洲国家。菌草不仅在宁夏盐碱地扎根,在内蒙古黄河滩过冬,还在卢旺达、马达加斯加、南非茂盛生长。沪滇科技合作聚焦碳达峰碳中和、生物医药、现代农业等领域开展深度科技合作。充分发挥上海海外科技人才引进桥头堡作用,为云南科技人才培养、培训和引智作出贡献。东西部科技协作项目不仅为中国西部地区消除绝对贫困探索了科学方法,也为其他发展中国家实现可持续发展注入科技协作动力。

作模式,切实发挥运营企业作用。

创新协作方式,进一步动员社会力量参与。国际发展援助的历史经验表明,任何地区单靠政府援助无法实现可持续发展。在新一轮协作中,要不断丰富创新协作方式,强化市场机制在东西部协作中的作用,将东西部地区政府间协作,延伸到市场、社会领域协作中,形成政府引导、市场主导、社会参与的多元格局,合力打造东西部协作的升级版。在此过程中,激发西部欠发达地区的内生动力,增强自身发展活力和发展能力,实现区域协调发展。

次、宽领域的协作体系,集中帮扶优势,整合帮扶资源,共同探索“东部企业+西部资源”“东部总部+西部基地”“东部研发+西部制造”“东部市场+西部产品”的全新模式,提升协作效率,实现协作共赢。

拓展帮扶协作领域,将乡村建设纳入东西部协作帮扶的重点支持领域。按照强化“一个保障”、实施“五大工程”和“两大行动”的思路帮扶西部乡村建设。要注意东部经济发达村庄与西部农业型村庄的发展差距,避免照搬东部乡村建设模式。通过“万企兴万村”行动,引导和鼓励社会力量投入乡村建设。对乡村建设中的经营性建设项目,规范有序推广政府和社会资本合

发展中深化产业协作,提高产业协作效率;在实施乡村建设行动,挖掘农业内部就业潜力和城乡融合发展中深化劳务协作,实现充分就业、就近就业和轮转就业;从打通市场供应链、畅通消费流通链、提升产品价值链、接通终端消费链、完善利益链着手,主动对接市场前端、营销后端、消费终端,多措并举,整合发力,拓宽“西货东输”销售渠道,扩大销售规模,保障脱贫地区群众稳定增收。

优化结对关系,加大帮扶力度,建立互促互利机制,激发东部地区主体参与积极性。最新的调整优化了结对关系,同时把教育、文化、医疗卫生、科技等行业对口支援纳入新的东西部协作结对关系。各地在完成新旧结对关系转换后,要积极推进,抓紧落实责任。省际要做好工作对接,防止工作断档、帮扶力量弱化;原扶贫协作地区要做好过渡期服务保障工作;原帮扶项目接续推进,已落地企业持续做好跟踪服务,确保落地见效;已选派的挂职干部和专业技术人才按照选派要求,善始善终,直至工作任务交接完成。东西部地区要立足各自优势,加快构建全方位、多层

## 创新协作方式激发内生动力

主持人:未来如何推动东西部协作向更高水平迈进?

刘伯震(甘肃省社会科学院区域经济研究所研究员):目前,东西部协作机制仍存在一些薄弱环节,如东西部帮扶工作不平衡,产业合作广度与深度不足、协作效用发挥不够,西部消费产品供给不足不精、东部消费市场未能有效突破,帮扶重城市、轻农村,重经济协作、轻社会建设,互促互利机制尚未完全建立、优势互补效果尚不明显,产业人才储备不充分,社会力量参与度不高等。建议从以下几方面入手谋划新思路,实现东西部协作新发展。

聚焦全面推进乡村振兴和巩固拓展脱贫攻坚成果,深化产业协作、劳务协作和消费协作。要重点抓好产业、就业、消费三个根本性问题。东西部协作双方,要通过共建产业园区,推动产业向西部地区梯度转移;健全劳务协作对接机制,精准对接用工需求,促进稳岗就业;建立消费协作机制,搭建消费协作购销平台,加大采购力度,帮助农民增收。要在发展粮食产业、农业特色产业、农业观光旅游新产业、“互联网+”新业态和一二三产业融合

● 2021年东部省(市)新增引导2193家企业到西部省(区、市)投资、共建产业园区482个

采购和帮助销售西部农副产品813亿元

吸纳西部脱贫劳动力就业926.3万人

▲ 同比增长12%

## 部长建言

开展东西部协作,是党中央着眼全局作出的重大决策,是推动区域协调发展、缩小发展差距、实现共同富裕的重要举措。自1996年正式启动东西部协作以来,各相关省(区、市)按照党中央要求扎实做好协作帮扶工作,实施了一大批帮扶项目和民生工程,互派了一大批干部和专业技术人才挂职交流,有力促进了西部贫困地区脱贫摘帽、接续发展,生动体现了中国共产党领导的政治优势和制度优势。

党的十八大以来,东西部协作省(区、市)聚焦脱贫攻坚目标任务,真情真意、真金白银、真抓实干开展帮扶工作,促进人才、资金、技术向贫困地区流动。东部9省(市)向扶贫协作地区投入财政援助和社会帮扶资金1005.4亿元,东部地区企业向扶贫协作地区累计投资1万多亿元,协作双方携手开创出优势互补、长期合作、社会参与、实现共赢的良好局面,为全面打赢脱贫攻坚战发挥了重大作用。

脱贫攻坚取得全面胜利后,“三农”工作重心历史性地由脱贫攻坚转向全面推进乡村振兴。党中央要求完善东西部结对帮扶关系,拓展帮扶领域,健全帮扶机制,优化帮扶方式,加强产业合作、资源互补、劳务对接、人才交流,动员全社会参与。

一年多来,东西部协作省(区、市)和相关部门认真落实党中央决策部署,扎实推进新阶段东西部协作工作。结对关系进一步优化,由原来的“一对多、多对一”的安排调整优化为原则上一个东部省(市)结对帮扶一个西部省(区、市)的省长长期固定结对关系,协作机制平稳过渡,帮扶力量有效整合,协作效率不断提升。帮扶力度持续加大,东西部协作省(区、市)党委、政府高度重视,双方党政主要负责同志带队互访调研、协商定策,共推资金投入、干部选派、专业技术人员交流、协议落实。帮扶重心有序转移,2021年东部省(市)新增引导2193家企业到西部省(区、市)投资、共建产业园区482个,采购和帮助销售西部农副产品813亿元,吸纳西部脱贫劳动力就业926.3万人、同比增长12%,在协作地区启动实施917个乡村振兴示范村建设,带动西部农民多渠道增收,支持西部乡村加快步伐。2022年东西部协作继续保持良好态势,上半年东部省(市)实际投入财政援助资金220亿元,互派干部2448人、专业技术人员8520人,引导1127家企业投资、实际到位投资额342.3亿元。

推动东西部协作工作上台阶,总的思路是把工作对象转向所有农民,把工作任务转向推进乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴,把工作举措转向促进发展,由帮助脱贫转变为促进当地经济社会发展,由以给钱给物为主转变为以引进企业和引导产业转移为主,促进脱贫地区与发达地区密切经济交流合作。在帮扶重点上,加大对国家乡村振兴重点帮扶县和易地搬迁集中安置区支持力度。在帮扶方式上,推动工作创新,创造性完成合作协议和帮扶计划。具体要抓好以下几项重点工作。

围绕脱贫县加快发展,加大产业转移和项目引进力度。协作双方要抢抓项目摆在更加突出位置,东部省(市)要积极推动产业向西部转移,促进转移企业和项目实现数量、质量双提升。西部省(区、市)要抢抓发展机遇,选准切入点和突破口,强化配套建设,搞好协调服务,推动项目落地和产业转型升级。

围绕脱贫人口持续增收,强化就业和产业帮扶。协作双方要进一步强化就业产业作为群众增收主渠道作用,加强技能培训 and 劳务输转,多措并举拓宽就业渠道,想方设法实现脱贫劳动力稳岗就业。统筹用好各类帮扶资金,完善帮扶产业联农带农机制,带动脱贫群众通过产业实现增收。

围绕乡村建设和乡村治理,推进乡村全面振兴。协作双方要着眼于逐步使农村基本具备现代生活条件,帮助脱贫地区加快补齐基础设施和公共服务短板弱项。加强和改进乡村治理,帮助脱贫地区健全县乡村三级治理体系功能。改善农民精神风貌,帮助脱贫地区加强农村精神文明建设。推进脱贫地区乡村振兴全面展开,在县、乡、村打造一批乡村振兴示范典型,发挥示范引领作用,抓点带面有序推进。

围绕促进可持续发展,深化干部交流和人才培养。协作双方要继续把提高干部人才能力作为重要抓手,组织东部干部到西部帮发展、促振兴、受锻炼,组织西部干部到东部开阔眼界、学理念、强本领。推动科技特派团、教育医疗人才“组团式”帮扶在160个国家乡村振兴重点帮扶县不断取得新成效,推动产业顾问在其他脱贫县发挥更大作用,为脱贫地区接续发展增添力量。

(作者系中央农办副主任、国家乡村振兴局局长)



深

刘焕鑫