

江苏： 探索缓解相对贫困 助推乡村全面振兴

江苏省财政厅

目前，脱贫攻坚已经取得了决定性进展，打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会目标必将如期实现。但是在2020年后，相对贫困问题仍将长期存在，习近平总书记指出：“到那时，现在针对绝对贫困的脱贫攻坚举措要逐步调整为针对相对贫困的日常性帮扶举措，并纳入乡村振兴战略架构下统筹安排”。江苏在近年来的脱贫攻坚实践中，坚持以实施乡村振兴战略为引领，持续加大投入，充分协调各方力量集中攻坚，不断创新帮扶机制，推动精准施策，为东部地区探索缓解相对贫困问题积累了一些经验，初步走出了一条具有江苏特色的扶贫开发之路。

脱贫攻坚取得决定性实效

江苏虽然没有国定贫困县，但由于自然、历史和经济等多种原因，省内区域经济梯度发展特征比较明显，绝大多数农村低收入人口和经济薄弱村集中在苏北地区。江苏省历来高度重视苏北地区发展，并坚持把扶贫开发作为加快苏北发展的一项战略措施。从上世纪90年代末到本世纪初，省委、省政府有计划地组织实施了多轮大规模扶贫开发，帮助一批农村贫困人口脱贫，一批经济薄弱乡村走出发展困境。进入新世纪后，又先后以1500元、2500元为扶贫标准组织实施了“千村万户帮扶工程”和“脱贫攻坚工程”。党的十八大以来，江苏省坚持把扶贫开发作为高水平全面建成小康社会的一场硬仗来抓，先后以4000元和6000元为扶贫标准，以重点县、重点片区、经济薄弱村和低收入人口“四类对象”为主攻重点，组织实施脱贫奔小康工程、脱贫致富奔小康工程和富民强村等重大扶贫行动，

集中优势资源，强化政策支持，狠抓措施落实。经过多年努力，脱贫攻坚工作取得了决定性实效。

一是农村建档立卡低收入人口大幅锐减。党的十八大以来，全省先后有660万农村建档立卡低收入人口得到帮扶，在基本消除绝对贫困的基础上，截至2019年底，全省累计有254万人均收入低于6000元标准的低收入人口实现脱贫。

二是经济薄弱村集体经济逐步发展壮大。全省先后有1533个、821个省定经济薄弱村被列为重点帮扶对象，到2019年底，全省821个省定经济薄弱村全部实现达标，村集体收入达到18万元以上。村集体经济的发展有效带动了当地农民增收致富，改善了农村生产生活条件。

三是重点片区落后面貌发生根本性改变。持续加大对贫困相对集中地片区帮扶力度，实施重点片区关键工程建设，片区基础设施提档升级，农业产业结构提质增效，片区落后面貌彻底扭转，12个省级重点帮扶县（区）全部“摘帽”退出。

四是公共服务水平不断提高。不愁吃、不愁穿问题已提前解决，义务教育、基本医疗、住房安全保障水平明显提升。农村基础设施条件明显改善，新农合、新农保、农村低保等政策覆盖所有低收入人口，1600多万农村居民饮水安全问题得以解决，低收入群体获得感、幸福感不断增强。

目前，江苏省扶贫工作仍面临不少新矛盾和新挑战。一方面，决战决胜阶段的工作还存在一些薄弱环节，急需从最突出的问题着手，通堵点、疏痛点、消盲点。另一方面，脱贫攻坚目标实现后，新阶段的防贫、

减贫工作依然任重道远。

从支持脱贫攻坚到乡村振兴的财政工作思路调整

在脱贫攻坚阶段性任务完成后，仍需持续稳定地推进扶贫工作，这既是实现乡村振兴战略的前提基础，也是推进基本实现现代化、建设“强富美高”新江苏的必然要求。从脱贫攻坚到乡村振兴，发展阶段和目标任务发生转变，财政工作思路也应相应进行调整。

一是战略思路要从“脱贫攻坚”向“乡村全面振兴”转变。2020年脱贫攻坚的历史任务完成后，扶贫工作的战略思路将由“扶贫”转向“振兴”，高点位继续实施以“缩小收入差距、缓解相对贫困、促进共同富裕”为目标的乡村振兴战略。关注相对贫困并建立日常性帮扶机制是实施乡村振兴战略重要组成部分，也应遵循“二十字”方针要求，重心将从集中关注低收入群体经济收入层面，扩大到生存、发展、文化和环境等多个维度。财政部门应将支持农村减贫工作纳入乡村振兴战略政策中统筹谋划，加大对经济薄弱地区支持力度，重点围绕基础设施建设、农业产业高质量发展等关键领域，补齐区域发展短板，进一步强化产业与低收入农户利益联结机制，使低收入群体共享经济社会发展成果。

二是帮扶形式要从“开发式”向“救助式”转变。从目前江苏省低收入人口致贫原因看，因病因残因灾等因素占很大比重，真正具备开发式扶贫的对象已经很少。同时，从开发式扶贫效果看，帮扶边际效应明显递减。江苏省经济发展水平相对较高，低收入人口脱贫增收一般不会受环境、资源等客观条件限制，有一定劳动能力和劳动意愿的农户一般也不会陷入贫困。因此，在解决相对贫困阶段，大规模开发式扶贫已经不适应新形势发展的要求，应适时转入支持以救助式为主的新阶段。

三是目标导向要从“扶贫”向“防贫”转变。从江苏省脱贫攻坚情况来看，部分低收入群体脱贫基础仍然比较薄弱，容易受到突发性因素影响返贫，今后阶段的扶贫工作着眼点将从贫困发生之后逐步前移到贫困还未发生时，从事后救助向针对存在返贫风险群体的

预防性社会保护转变。财政扶贫政策应进一步聚焦到防贫长效机制建设以及“边缘群体”自身稳定增收、预防和应对贫困风险的能力提升上，从支持“精准扶贫”逐步转向“精准防贫”。

四是认定标准要从“收入法”向“支出法”转变。目前，支出型贫困是主要致贫原因，在今后一个阶段，相对贫困群体的认定，应该更多关注农户支出水平，对年度教育、医疗支出超过一定水平的群体按阶梯式标准给予帮扶政策支持。同时相应地将目前支持阶段收入目标实现改为常态性政策保障，并实行动态管理。

五是参与主体要从“政府为主”向“政府、社会和金融资本共同参与”转变。解决“三农”领域最迫切的问题，需要大量资金投入。要在持续加大财政资金投入的基础上，更加注重发挥市场在配置资源中的决定性作用，撬动金融、社会资本投向乡村，引导社会力量共同解决相对贫困问题，参与乡村建设，推动乡村振兴。

支持脱贫攻坚和乡村振兴战略相衔接的财政政策建议

在脱贫攻坚和乡村振兴战略政策交汇期，财政部门应积极作为，推动脱贫攻坚与乡村振兴政策平稳过渡、有效衔接，在准确把握实施乡村振兴的战略目标任务的基础上，将脱贫实践中的好经验好做法延续到实施乡村振兴战略中去，在实施乡村振兴战略中统筹谋划解决相对贫困问题。

（一）建立优先支持巩固脱贫成效和乡村振兴的政策体系

一是确保财政扶贫资金继续用于相对贫困人口帮扶。脱贫攻坚目标达成后，农村防贫、减贫工作任务仍然较重，脱贫人口基础薄弱、抗风险能力差，受大病、灾害等突发因素影响，部分相对贫困人口容易返贫。此外，随着社会经济发展，对相对贫困人口社会保障水平需要不断提升。因此，扶贫资金在过渡期结束后应统筹纳入支持实施乡村振兴战略中统一谋划，并进一步加大投入力度，继续用于相对贫困人口的日常性帮扶。

二是加大对农业农村支持力度，建立财政支农投

入稳定增长机制。构建优先支持农业农村发展的政策体系，全方位支持乡村振兴战略实施，以农业农村的全面振兴带动农民全面富裕。在财政资金预算上优先保障基础设施、农业产业、农业科技、农民培训等农业农村公共基础和公共服务等事业的发展需求，并重点向经济薄弱地区倾斜。资金供给要紧紧围绕实施乡村振兴战略要求，坚持问题导向，创新涉农资金使用管理机制，优化资金供给方式，全面推进财政支农事项整合和资金统筹，避免资金使用“碎片化”，充分发挥财政资金的整体效益、规模效益、政策导向和杠杆作用，提高资金供给效率。

三是设立乡村振兴战略发展基金。成立乡村振兴发展基金，撬动金融和社会资本参与协同支持乡村振兴，充分发挥基金作用，直接向村集体经济组织、农业经营主体开展项目支持、发放低息贴息贷款等业务。

四是构建乡村振兴多元化投入机制。加快农担体系建设，支持农担公司做大做强政策性担保业务。完善省级农业融资风险补偿政策，支持解决新型主体融资难、融资贵等问题。完善政策性农业保险制度，巩固发展主要种植业保险，大力发展高效设施农业保险，支持保险机构开展地方特色农产品保险、目标价格保险、收入保险、农业经营主体专属保险、土地流转履约保证保险试点等，加快推进农业保险市场化经营，提高保险业服务现代农业建设的能力和水平。

(二)注重使用工程性举措补齐集中连片薄弱地区发展短板

就江苏而言，根据全省各地乡村振兴战略实施进度不同，可依据一定的指标体系，将全省乡村大概划分为三种类别，分别是“乡村振兴先导区”“乡村振兴发展区”“乡村振兴薄弱区”。将“乡村振兴薄弱区”确定为重点帮扶地区，采取类似于脱贫攻坚的支持政策、帮扶模式，实施精准帮扶，加大对乡村振兴薄弱地区的转移支付力度，重点对薄弱地区的交通、水利、农业、电力、信息等基础设施建设给予政策支持，实施一批带动区域整体发展的重点项目，补齐基础设施和公共服务短板，增强乡村振兴薄弱地区造血功能和发展能力。此外，加快推进城镇化、促进城乡融合发展，加快

推进主体功能区规划建设，对不同功能区实施不同的转移支付政策，也是解决区域性贫困问题的根本渠道。

(三)聚焦产业兴旺，全力推进现代农业产业发展

产业兴旺是乡村振兴的重要基础，是解决农村发展问题的前提，要因地制宜地培育壮大乡村特色产业。依托于现代农业产业园等支持政策，进一步加强产业联农带农机制，鼓励各类产业园、龙头企业、农民合作社等与相对贫困农户建立多种形式的利益联结机制，增强农民共享产业发展成果能力。加强提升农业综合生产能力的财政支持政策，加大对农业基础设施、农业物质装备、农业生产设施、农产品加工、农产品储运和营销、农产品质量监管、农业信息化、农业科技创新等投入力度。加强促进农村一二三产业融合发展的财政支持政策，大力发展农村新产业新业态，促进“粮头食尾”“农头工尾”农产品加工业发展，支持主产区依托县域形成农产品加工产业集群，促进农户生产经营不断向加工流通、休闲农业和乡村旅游等二三产业拓展。支持发展多种形式农业适度规模经营，促进种养大户、家庭农场渔场、农民合作社等新型经营主体发展，促进小农户与现代农业发展有机衔接。进一步加大农业科技创新支持力度，解决产业发展重大科技需求问题，支持农业产业技术体系建设。

(四)围绕生活富裕，加大对缓解农村相对贫困问题的支持力度

一是要认真落实“保持政策稳定、连续性”要求，着力巩固脱贫攻坚成果。在已脱贫的低收入人口和经济薄弱村中，有一部分仍存在返贫风险，要保证现有政策在脱贫攻坚期内力度不减、靶向不变的基础上，在2020年后继续实行一定的过渡期，防止政策不连续导致“断崖效应”而引发返贫问题。

二是完善以提升“三保障”水平为核心的综合帮扶政策。对符合规定的低收入农户教育、医疗、住房改善等给予支持，不断改善农户生活条件。加强农村义务教育发展投入和基层卫生服务机构建设，逐步增强农村义务教育、基层公共卫生服务能力。加大对镇村基础设施和公共服务体系投入，改善乡村相对贫困人口的发展条件，增强贫困地区“造血”功能，重点加大对

新型农村社区建设的扶持,持续改善农民整体住房条件,切实解决住房安全问题。

三是支持构建提升低收入人口基本生活保障水平政策。对人均消费支出在一定水平以下或占总支出一定比例以下的农村居民实行分档基本生活支出补助。进一步完善相对贫困农民兜底保障政策,健全农村最低生活保障制度和救助制度,以家庭为单位,逐步提高保障标准。探索建立由财政、社会等共同出资设立的救助基金,对符合条件的农户及时给予救助。

四是支持以促进就业增收为核心的“造血”政策。对符合规定标准且具备就业创业增收条件能力的低收入人口,通过完善金融、培训、就业指导和提高组织化水平等支撑给予支持。加强农民就业能力培训,对使用农村低收入人口劳动力的企业给予政策支持。突出抓好农民合作社和家庭农场两类农业经营主体培育发展,促进小农户与现代农业有机衔接。通过政府购买服务等方式,增加小城镇建设、村庄环境整治养护、河塘河道清淤管护等公益性岗位,优先安排弱劳动能力人群就业。

五是实施普惠制乡村振兴小额贷款补助政策。在扶贫小额信贷奖补政策的基础上,进一步扩大政策覆盖范围,由原限于低收入农户,逐步扩大至有劳动能力的农户。改革管理模式,引入市场化竞争机制,由农户自主选择贷款银行,自主申请补助,财政奖补资金直补农户。同时,允许银行根据市场情况及贷款农户征信实施市场化贷款利率,真正让有劳动能力、有增收项目和还款能力的小农户能够享受到普惠制乡村振兴小额贷款政策实惠。

(五)大力支持村集体经济发展,不断增强村级自我保障和服务群众能力

一是加强壮大农村集体经济财政政策支持。加快研究完善深化农村改革的财政支持政策,包括农村集体产权制度改革、农业支持保护政策改革等。加快研究完善适合农村集体经济组织特点的税收优惠政策,适度加大经济薄弱村社会事业支持力度,突出加大自我发展主动性强的经济薄弱村支持力度。

二是拓宽村集体增收路径,推动集体经济多元化

发展。根据各村不同的资源禀赋、区位特点、产业优势,积极探索多元化的集体经济发展路径。支持围绕特色主导产业,发展产业增收型经济。盘活存量资产,增加集体经济收入。支持将资产资源量化折股,以入股的形式参股经营稳健的工商企业,定期按股分红,实现稳定增收。

三是健全村集体经济收益分配机制,共享集体经济发展成果。建立基于农村集体资产所有权的收益分配机制,村集体经济在提取一定比例的集体经济收益作为公积金、公益金和村级组织管理费后,集体成员按股权分红,使群众真正分享到村级集体经济发展带来实惠。同时应该积极引导建立扶危济困机制,鼓励村集体经济组织拿出部分村集体收益用于支持相对贫困人口帮扶,用于资助贫困学生,救助大病患者,照顾孤寡老人等方面,并给予一定补助。

(六)优先支持农业农村基础建设,不断提升社会公共服务水平

实现乡村振兴,基础建设是保障。要支持大力推进以水利为重点的农田基础设施建设,大规模建设高标准农田,加快发展农业机械化,着力夯实现代农业发展基础。支持全面推进农村饮水安全巩固提升,全面推进“四好农村路”建设,全面实施乡村电气化提升,加快完成新一轮农村电网改造,完善县乡村物流基础设施网络,继续推进农村危房改造。支持健全完善公共服务体系,支持加快义务教育公办学校标准化建设,推进普通高中阶段教育优质特色发展。持续支持深化医疗卫生体制改革,推动优质医疗卫生资源下沉,强化基层医疗卫生服务机构能力建设。完善农村公共文化服务体系,提高农村地区公共文化设施覆盖率,加大政府向社会力量购买公共文化服务力度,支持培育乡村文化骨干队伍,丰富农民文化生活。加强农村人居环境整治财政政策支持,全面推开以农村垃圾污水治理、厕所革命和村容村貌提升为重点的农村人居环境整治,建立地方为主、中央补助的政府投入机制。中央财政对农村厕所革命整村推进等给予补助,对农村人居环境整治先进县给予奖励。■

责任编辑 李艳芝