

以财政改革支持巩固脱贫成果 推进实施乡村振兴战略

贵州省财政厅党组副书记、厅长 | 石化清

“十三五”时期，贵州省坚持以脱贫攻坚为统揽，经济社会发展取得显著成绩，即将历史性撕掉千百年来的绝对贫困标签，与全国同步全面建成小康社会。脱贫攻坚是实施乡村振兴战略的基石和支撑，巩固脱贫攻坚成果与推进乡村振兴战略有机统一。立足贵州脱贫攻坚实际，积极探索“十四五”时期财政改革支持巩固脱贫攻坚成果与推进乡村振兴有机衔接的政策举措，对做好贵州脱贫攻坚后半篇文章，破解发展不平衡不充分难题具有重要意义。

强化资金投入管理 落实资金保障机制

“十四五”时期是贵州省巩固脱贫成果、推进实施乡村振兴的关键期，按照“四个不摘”（即“摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管”）要求，坚持把农业农村作为财政保障和预算安排的优先领域，积极发挥财政资金和政策的引导带动作用，重点解决好乡村振兴需要与财力约束之间的矛盾，不断优化财政供给结构，健全财政投入保障机制。

一是确保投入力度不减，总量保持稳定。根据党的十九届五中全会精神和《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》要求，“十四五”时期既要坚持把农业农村作为财政支出的优先保障领域，保持财政支农投入力度总体稳定，更要注重健全农业农村投入保障机制，进一步拓宽乡村振兴融资渠道，扩大有效投资，加快形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局，确保在巩固脱贫成果、实施振兴转型发展期资金投入力度不断增强、总量持续增加。



二是扩大资金筹措渠道，做优增量供给。积极争取中央支持，探索发行乡村振兴专项债，地方政府专项债券的分配可适度向支持乡村振兴领域优质项目倾斜。充分调动和激活社会投资，推动农业农村高质量发展，财政直接分配资金以提供公共产品为主，对于适合市场发挥资源配置作用的竞争性领域，激励社会主体加大投入。调整完善土地出让收入使用范围，进一步提高用于农业农村的资金投入比例，完善城乡建设用地增减挂钩政策，推动将跨省域补充耕地指标交易和城乡建设用地增减挂钩节余指标省域调剂所得收益全部用于巩固脱贫攻坚成果和实施乡村振兴战略。

三是盘活财政存量资金，集聚资金合力。推动建立健全涉农资金支持乡村振兴长效机制，根据中央部署继续执行财政涉农资金整合试点政策，涉农资金配置权、使用权完全下放到县级，从根本上解决财政支农资金碎片化、

管理分散、分配不尽合理等问题。整合资金支出方向由农业生产发展和农村基础设施建设扩大至与乡村振兴相关的所有方面,使资金使用方向更加贴近县级实际需要,确保有限的资金集中投向巩固脱贫攻坚、推进乡村振兴的重点领域。

四是围绕贫困主体核心需求,调整资金投向。巩固脱贫成果应重点关注脱贫人口需求,财政资金投向应该以增后劲为目标导向,聚焦就业支持、产业扶持、健康保障、教育扶志等方面,加大对乡村基础教育、职业教育、就业培训的支持力度,提升乡村人口的就业能力和科技文化水平,切实发挥社会保障托底作用,阻断贫困人口的代际传递,筑牢乡村振兴的发展基础。同时,也要依托乡村振兴来巩固脱贫成果,优化支持乡村振兴财政支出结构,支持培育新型农业主体,重点扶持优势产业,发展地方特色产业,推动农村一二三产业融合发展,丰富乡村经济业态,拓展农民增收空间。

优化转移支付结构 完善财政供给机制

巩固脱贫成果、推进实施乡村振兴,财政制度性供给是基础。乡村振兴不仅是针对乡村的单点突破,更应以乡村振兴战略为引领带动城乡融合发展。“十四五”时期财政制度供给应该围绕“融合”发力,加快财政管理体制改

革,不断完善省对下转移支付结构,推进支持健全城乡融合发展的财政体制机制建设。

一是结合目前中央与地方财政事权和支出责任划分改革,稳步推进省以下分领域财政事权与支出责任划分改革。目前,根据中央统一部署,贵州省相继出台了基本公共服务领域、医疗卫生领域、交通运输领域、教育领域、科技领域省以下财政事权和支出责任划分改革方案,省以下地区间财政关系更加清晰,各级政府职责更加明确,提升了

县级财政保障能力,为推动城乡基本公共服务均等化提供了财力保障。“十四五”时期可探索建立省对下农业产业发展、水利建设、农村义务教育、农村环境保护等支农领域财政事权和支出责任划分的制度体系,形成各级财政保障乡村振兴战略实施的清晰框架。

二是纵深推进农业转移人口市民化,完善农业转移人口市民化与财政转移支付挂钩机制。促进城乡融合,实现城乡间要素资源的互通互联,主要任务是落实农业转移人口市民化,促进基础设施和公共服务向农村延伸。财政要重点支持建立城乡一体的基本公共服务体系,加大对市县农业转移人口市民化挂钩奖励力度,正向引导和调动市县推动农业转移人口市民化的积极性,夯实农业转移人口流入地政府提供基本公共服务的财政保障能力。

三是坚持绿色发展理念,以绿色生态为导向完善财政支农政策。绿水青山就是金山银山。党的十九大提出实施乡村振兴战略的总要求是“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”,良好的生态环境是乡村振兴的最大优势和宝贵财富。财政支农扶持方向要向优化生态环境、提升供给质量聚焦,加大对重点生态功能地区的转移支付支持力度,完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制。支农资金着力支持农村环境综合整治



贵州省赤水市丙安古镇依托红色旅游资源带动村民脱贫致富。刘永恒 摄

治,保护传统村落和乡村风貌,支持现代山地特色高效农业、乡村生态旅游、生物技术等绿色产业新业态。

发挥财政资金引导作用 健全多元化投入机制

巩固脱贫成果、推进实施乡村振兴,产业兴旺是重点。近年来,贵州省大力推进农村产业革命,紧扣发展农村产业的“八要素”(即:产业选择、培训农民、技术服务、资金筹措、组织方式、产销对接、利益联结、基层党建),落实“五个三”(即:拓展省内、东部、黔货出山进军营三大市场;提高标准化、规模化、品牌化三化水平;壮大流通型龙头企业、农村经纪人队伍、农村电商三大销售主力;促进三次产业融合发展;强化资金支持、科技服务、农业设施三个保障),推动传统农业向现代农业“六个转变”(即:从自给自足向参与现代市场经济转变、从主要种植低效玉米向种植高效作物转变、从粗放量小向集约规模转变、从提篮小卖向现代商贸物流转变、从村民户自为战向形成紧密相连的产业发展共同体转变、从单一种养殖向一二三产业融合发展转变),贵州农村发展进入了新的历史阶段。产业发展是稳定脱贫人口收入来源的基础,也是全面推进乡村振兴的经济基础。财政投入力度总体稳定是振兴农村产业的内在要求,但是在财政收支矛盾加剧的状况下,“十四五”时期应更加注重发挥财政资金“四两拨千斤”的作用,健全多元化投入机制,积极引导和撬动金融资本、社会资本参与,形成长期有效的投融资机制,推动农业农村发展的动力和活力,为发展农村产业提供充足的资金支持。

一是完善农业保险和政策性担保体系建设,大力提高农户抗风险能力,解决新型农业经营主体融资难题。目前,贵州省茶叶、蔬菜、家禽纳入了中央财政保险费补贴险种,重点围绕特色优势农业产业发展地方特色农业保险,农业保险助推脱贫攻坚的效果明显。“十四五”时期应充分发挥农业保险风险保障作用,不断扩大保险覆盖面,助力乡村产业振兴。健全农业担保体系,逐步完善农业担保体制机制建设,“十四五”时期应逐步扩大农担业务服务覆盖范围,针对乡村振兴产业开发更具特色的担保产品,充分发挥农业担保增信作用,解决农业经营主体融资难、融资贵难题。

二是推广政府和社会资本合作(PPP)模式,撬动社会资本积极投入乡村产业振兴。规范运用PPP模式,选择乡村旅游、现代产业园、环境综合治理等具备使用者付费基础的领域,通过PPP模式引入社会资本,利用建设期资本金注入、运营期可行性缺口补助等方式,提高社会资本参与乡村振兴的积极性。

全面实施预算绩效管理 提升涉农资金使用效益

巩固脱贫成果、推进实施乡村振兴,提高资金使用效益是关键。在经济下行压力加大、结构性减税降费、新冠肺炎疫情等因素的叠加影响下,当前及今后一段时间内财政收支矛盾突出将成为常态,“紧运行”状态下财政资金必须用在刀刃上,要切实树立和践行花钱必问效的绩效理念。

一是推动零基预算改革向基层扩展,建立基本支出标准化和项目支出绩效化的新预算模式。贵州省从2019年起在省级部门全面实施零基预算改革,逐步建立起集中财力办大事的财政保障机制、资金能统能分的动态分配机制,以及符合激励约束导向的预算安排机制,切实提高了新形势下财政资源配置效率和资金使用效益。2021年起拟在全省各市、县全面推行实施零基预算改革,切实改变“基数+增长”的预算分配模式,消除部门财政资金基数化、固定化、长期化等弊端,增强各级财政的宏观调控和统筹保障能力。

二是全面实施预算绩效管理,推进财政涉农资金绩效管理全覆盖。“十四五”时期是贵州省全面实施预算绩效管理助力提质增效的重要阶段,在“十三五”时期初步搭建“1+1+N”绩效管理制度体系的基础上,要进一步建立省、市、县各级资金投入、政策支持的衔接机制,不断健全资金的监督管理和考核制度,全面实施绩效管理,健全财政涉农资金绩效管理制度,完善事前评估、目标管理、事中监控、事后评价等各个环节机制,建立包含准入、绩效目标、预算执行监控和绩效运行监控、绩效评价和结果应用、退出等全过程的管理体系。推进绩效评价结果与预算安排和资金分配挂钩,强化评价结果运用,推动形成绩效管理闭环。□

责任编辑 刘永恒