

“六保”财政政策护航“三农”发展

本刊记者 | 李艳芝

当前,全面落实“六保”任务,是落实“积极的财政政策要更加积极有为”要求的重要举措,是财政部门的重要工作。财政部从政策受益者和政策落实者角度分类梳理形成《“六保”财政政策措施问答》,本刊整理了问答中与“三农”发展和决战决胜脱贫攻坚密切相关的政策措施。

推动农业高质量发展,全力确保粮食安全

(一)出台奖励政策,鼓励粮食生产。中央财政出台奖励政策,对产粮大县(包括常规产粮大县、超级产粮大县)、产油大县、商品粮大省、制种大县、有建设“优质粮食工程”需求的省份实施奖励。常规产粮大县奖励资金由获奖县统筹安排合理使用,超级产粮大县奖励资金由获奖县用于扶持粮油生产和产业发展;产油大县奖励资金用于扶持油料生产和产业发展,特别是用于支持油料收购、加工等方面支出;商品粮大省奖励政策对13个粮食主产省给予奖励,奖励资金由省级财政用于支持本省份粮油生产和产业发展;制种大县奖励资金实行定额补助,由获奖县用于制种基地基础设施建设、制种监管、新品种科技试验示范、仪器设备购置等制种产业发展相关支出;“优质粮食工程”奖励资金主要奖励有建设“优质粮食工程”需求的省份,由中央财政测算分配到各省份,由省级财政用于支持本省份实施“优质粮食工程”,促进增加优质粮油供给。

(二)调整完善农业“三项补贴”,支持耕地地力保护和粮食适度规模经营。2016年起,在全国全面推开农业“三项补贴”改革,即将农业“三项补贴”合并为农业支持保护补贴,政策目标调整为支持耕地地力保护和粮食适度规模经营。其中,用于耕地地力保护的补贴资金,其补贴对象原则上为拥有耕地承包权的种地农民,

补贴依据、标准由省级人民政府自定。引导农民综合采取秸秆还田、深松整地、减少化肥农药用量、施用有机肥等措施,切实加强农业生态资源保护,自觉提升耕地地力。用于粮食适度规模经营的补贴资金,鼓励各地采取贷款贴息、重大技术推广与服务补助等方式,支持新型经营主体发展多种形式的粮食适度规模经营。近几年,重点支持建立健全农业信贷担保体系。

(三)支持深化农业供给侧结构性改革,推进农业高质量发展。2020年中央财政继续安排农业生产发展资金、农业资源及生态保护补助资金、动物防疫等补助经费,支持深化农业供给侧结构性改革。重点聚焦五个方面的任务:一是扎实推进产业扶贫。进一步推动资金项目向贫困县特别是“三区三州”等深度贫困地区和未摘帽贫困县倾斜。二是保障重要农产品有效供给。扩大早稻、大豆、油菜、花生等粮油作物面积,支持加快恢复生猪生产,实施奶业提质增效行动,增加绿色优质农产品供给。三是加强现代农业设施建设。完善优化农机购置补贴,支持新型农业经营主体建设农产品仓储保鲜设施,推动解决鲜活农产品流通进村进城“最先一公里”问题。四是大力发展富民乡村产业。培育优势特色产业集群,加快建设现代农业产业园和农业产业强镇,促进家庭农场和农民合作社高质量发展,健全农业社会化服务体系,扶持带动小农户发展。五是推进农业绿色发展。全面落实以绿色生态为导向的农业补贴制度改革方案,启动东北黑土地保护性耕作行动计划,强化农业生态环境治理,加快形成农业绿色生产方式。

(四)着力解决农业适度规模经营主体融资难题。为支持农业经营主体共渡难关,中央财政在发挥农业信贷担保体系作用的同时,出台了相应的减免政策,降

低相关农业经营主体的融资成本,更好解决农业经营主体的融资问题。国家层面,国家农担公司2020年对全国省级农担公司再担保业务减半收取再担保费用。地方层面,各省(区、市)结合实际参照出台对政策性信贷担保业务担保费用的减免措施,推动解决农业经营主体的融资难题,促进缓解了疫情对农业经营主体造成的影响。

(五)支持农产品仓储保鲜冷链物流设施建设。在支持区域上,以鲜活农产品主产区、特色农产品优势区和贫困地区为重点,并突出乡镇和中心村。在补助对象上,以家庭农场、农民合作社为支持重点。在补助环节上,重点依托田头市场,支持建设节能型通风贮藏设施、机械冷库、气调贮藏库等仓储保鲜设施。

(六)支持生猪稳产保供。中央财政在2019年出台的临时贷款贴息政策基础上,进一步完善临时贷款贴息补助政策,将享受临时贷款贴息补助政策的规模猪场条件,由年出栏5000头以上调整为年出栏500头以上,新纳入支持范围的支持对象贴息期为2020年1月1日至2020年12月31日。省级农业信贷担保机构为符合担保要求的种猪场(含地方猪保种场)和年出栏500头以上的规模猪场提供信贷担保服务,对于200万元至1000万元(含)之间的担保项目,纳入政策性业务考核范围的有效期延长至2020年12月31日,并按规定享受担保费用补助和业务奖补政策。

完善扶贫政策体系,全面助力决战决胜脱贫攻坚

(一)落实“四个不摘”要求,确保扶贫政策总体稳定。一是继续增加各级财政专项扶贫资金规模,重点向“三区三州”等深度贫困地区、挂牌督战地区倾斜,兼顾人口较多的易地扶贫搬迁集中安置区。用好贫困县涉农资金整合试点政策,强化脱贫攻坚和巩固脱贫成效投入保障,支持脱贫攻坚决战决胜。二是认真落实资金管理制度各项要求,规范资金使用管理。强化资金使用主体责任,做实前期工作,加快资金支出和项目实施进度,尽快形成实物工作量,避免“以拨代支”或“资金等项目”。深入推进扶贫项目资金绩效管理,科学设立绩效目标、加强绩效目标审核、落实绩

效运行监控、强化绩效评价及结果应用。三是加紧完善2020年度县级脱贫攻坚项目库,做好项目库动态调整,强化项目论证,严格入库审查,落实公告公示制度,提高项目库规范化建设水平。压实项目实施主体责任,在项目实施前明确项目后续运行管护机制,切实加强扶贫项目后续管理,落实管护责任,避免“重建轻管”。

(二)聚焦新形势新要求,进一步优化政策举措。一是明确对已经实现稳定脱贫的地方,可根据实际情况统筹安排专项扶贫资金,支持非贫困县、非贫困村贫困人口脱贫。已经实现稳定脱贫的贫困县,还可统筹安排整合资金用于非贫困村贫困人口脱贫。二是各地要将支持贫困地区农业特色产业发展作为巩固脱贫成果和衔接推进乡村振兴的重点,带动贫困劳动力务工就业,进一步提高用于产业发展的财政专项扶贫资金和其他整合资金的占比,补齐农村饮水安全运行维护等必要的农村公益性基础设施短板需要。三是贫困县根据剩余贫困人口脱贫和巩固脱贫成效需要,按照“因需而整、应整尽整”的原则,统筹安排整合资金项目,不得安排未纳入脱贫攻坚项目库管理的非扶贫项目。四是要求各地不得将财政专项扶贫资金及其他整合资金用于美化、亮化、绿化等各类“造景”工程、形象工程。已稳定脱贫的贫困县可适当安排整合资金,用于以村容村貌干净整洁为目标的必要的农村人居环境整治项目,但不得用于工程建设或提档升级需求。五是坚持因地制宜推进资产收益扶贫工作,坚守发展特色产业、壮大县域经济的初心,坚决纠正简单入股分红、明股实债、扶贫小额信贷“户贷企用”等各类借资产收益扶贫名义实施的违规行为。进一步规范项目收益分配,完善减贫带贫机制,带动贫困户参与产业发展并通过劳动获得报酬,防止“养懒汉”。

(三)坚决压实责任,确保政策落地见效。一是要求各地要将审计、巡视、考核评价、排查梳理等工作中发现的资金问题建立台账,列明问题清单与整改措施,逐一推动整改销号,确保整改质量。对易发多发问题,要从完善制度机制角度深化整改,形成切实管用的制度性整改成果并长期坚持。二是要求财政部各地监管

局和地方财政监督部门要充分发挥就近就地的监管优势，把加强财政扶贫资金监管作为一项常态化工作，加强与相关主管部门及监督对象的沟通反馈，区分管理不规范与违纪违法的界线，准确定性并跟踪整改情况。三是督促省级财政、扶贫部门结合实际，对中央政策要求进行实化细化，制定可操作性的具体细则印发市县，避免简单转发文件或提出违反上级规定的政策。同时，加强政策培训和解读，指导市县抓好落实。

(四)落实帮扶政策，建立防止返贫监测和帮扶机制。财政部认真贯彻落实国务院扶贫开发领导小组《关于建立防止返贫监测和帮扶机制的指导意见》，配合国务院扶贫办指导督促各地切实做好防止返贫监测和帮扶工作。一是明确按规定条件确定的监测对象中，具备发展产业条件和有劳动能力的，可安排各级财政专项扶贫资金对其申请的扶贫小额信贷予以贴息，支持其参与与生产相关的经营技能培训、劳动技能培训，支持通过村内扶贫公益岗位安置。二是明确对带动监测对象发展生产的龙头企业、专业合作社、贫困村致富带头人，各省(区、市)可以结合实际制定具体的支持政策。

(五)精准施策，最大限度对冲疫情对脱贫攻坚的影响。一是财政专项扶贫资金分配测算适当倾斜支持受疫情影响较重地区。测算安排14亿元，倾斜支持受疫情影响较重的湖北、广东、河南、浙江、湖南、安徽、江西7省。测算安排4亿元，奖励吸纳贫困劳动力跨省就业规模较大的江苏、浙江、福建、广东东部4省，鼓励东部省份克服疫情影响吸纳贫困劳动力跨省就业。二是聚焦重点，精准施策，最大限度对冲疫情对脱贫攻坚的影响。调整和优化资金使用，重点向产业项目倾斜，结合实际加大对受疫情影响较大的产业扶贫项目生产、储存、运输、销售等环节的支持，解决农产品“卖难”问题。强化就业支持，通过一次性生产补贴、贷款贴息支持、临时岗位补助等，支持企业带动贫困户就业。按现有支持渠道及时落实好针对性帮扶措施，全力保障贫困群众基本生活。强化资金使用管理，明确流程、标准和监督等要求，突出绩效导向，主动接受监督。

发挥财政职能作用，着力扶持农民就业创业

(一)引导农民工安全有序转移就业。一是2020年6月底前，允许工程建设项目暂缓缴存农民工工资保证金，支付记录良好的企业可免缴。二是对人力资源服务机构、劳务经纪人开展跨区域有组织劳务输出的，给予就业创业服务补助。三是对吸纳贫困劳动力就业规模大的企业，通过财政专项扶贫资金给予一次性奖励。

(二)扶持创业带动就业，促进劳动者多渠道就业创业。对返乡农民工首次创业且正常经营1年以上的，有条件的地区可给予一次性创业补贴；对就业困难人员享受灵活就业社会保险补贴政策期满，仍未实现稳定就业的，政策享受期限可延长1年，实施期限为2020年1月1日至12月31日。

(三)促进大学生就业、吸引优秀高校毕业生到农村学校任教。2020年，财政部配合教育部增加农村义务教育学校特岗教师招聘计划5000人，达到10.5万人，支持地方补充优化乡村学校教师队伍，优先满足“三区三州”等深度贫困地区，特别是52个挂牌督战贫困县、疫情严重地区村小、教学点的教师补充需求。

(四)加大就业扶贫政策支持力度，着力提高劳务组织化程度。一是扶持贫困地区发展一批扶贫车间、社区工厂、卫星工厂、就业驿站等载体，为贫困劳动力创造更多就地就近就业岗位。二是对农民专业合作社、扶贫车间等各类生产经营主体吸纳贫困劳动力就业并开展以工代训的，根据吸纳人数，给予一定期限的职业培训补贴，最长不超过6个月。三是支持有条件的地区对吸纳贫困劳动力就业数量多、成效好的就业扶贫基地，按规定通过就业补助资金等给予一次性资金奖补。四是对首次创办小微企业或从事个体经营，且所创办企业或个体工商户自工商登记注册之日起正常运营6个月以上的贫困劳动力和农民工等返乡下乡人员，可给予一次性创业补贴。五是对各级公共就业服务机构针对贫困劳动力开展职业指导、专场招聘等就业服务活动的，给予就业创业服务补助，并适当提高补助标准。六是对市场主体开展贫困劳动力输出的，可通过就业创业服务补助购买基本服务成果。以上政策执

行期限截至2021年12月31日。

加大农村教育投入，推动农村地区教育发展

(一)做好义务教育薄弱环节改善与能力提升工作。近年来，中央财政出台了一系列政策措施，不断加大投入力度，优化支出结构，支持和引导地方不断提高城乡义务教育经费保障水平，改善贫困地区薄弱学校基本办学条件。在2014—2018年实施全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件工作基础上，2019年，经国务院同意，教育部、发展改革委、财政部印发《关于切实做好义务教育薄弱环节改善与能力提升工作的意见》，计划用两年时间，支持地方消除城镇“大班额”，补齐乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校短板等。2019年设立共同财政事权转移支付——义务教育薄弱环节改善与能力提升补助资金，2019—2020年安排587亿元。中央财政在分配资金时，重点向“三区三州”等深度贫困地区尤其是脱贫攻坚挂牌督战地区倾斜。

(二)进一步完善城乡义务教育经费保障机制。从2016年起，通过“三个统一、两个巩固”，建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制，实现相关教育经费随学生流动可携带。从2016年春季学期起，统一城乡义务教育学校生均公用经费基准定额。从2017年春季学期起，统一城乡义务教育学生“两免一补”政策。从2019年秋季学期起，将家庭经济困难非寄宿生纳入生活补助范围。中央制定家庭经济困难寄宿生生活补助国家基础标准，按照国家基础标准50%的比例核定家庭经济困难非寄宿生生活补助标准，所需经费继续由中央与地方财政统一按照5:5的比例分担。从2019年春季学期起，统一农村公办学校校舍安全保障长效机制分担比例。中央与地方财政的分担比例，中西部地区由5:5调整为第一档8:2(西部地区)、第二档6:4(中部地区)；东部地区由“以奖代补”方式调整为第三档5:5(辽宁、山东、福建)，第四档3:7(天津、江苏、浙江、广东、大连、宁波、厦门、青岛、深圳)，第五档1:9(北京、上海)。从2019年春季学期起，将贫困地区农村义务教育学生营养膳食补助标准由中央与地方分别制定，调整为统一制定国家基础标准，为每生每天4元。

国家试点范围为集中连片特困地区县，所需经费继续由中央财政承担；地方试点范围为其他国家扶贫开发工作重点县、省级扶贫开发工作重点县、民族县、边境县、革命老区县，具体实施步骤由各地结合实际确定并按照国家基础标准统筹安排经费。中央财政从2019年秋季学期起，对营养改善计划地方试点补助标准已达到每生每天4元的省份，按照每生每天3元给予生均定额奖补。从2020年春季学期起，中西部地区城乡义务教育学校生均公用经费基准定额调整为年生均小学650元、初中850元，与东部地区一致。在此基础上，继续对寄宿制学校按照寄宿生年生均200元标准增加公用经费补助，落实不足100人的规模较小学校按100人核定公用经费，北方地区学校取暖费、对特殊教育学生按年生均6000元标准补助公用经费等政策。

落实农村危房改造政策，保障农民住房安全

目前，中央农村危房改造的支持对象主要是居住在危房中的建档立卡贫困户、低保户、分散供养特困人员、贫困残疾人家庭等4类重点对象。其中，危房是指依据《农村危险房屋鉴定技术导则(试行)》鉴定属于整栋危房(D级)或局部危险(C级)的房屋。在完成4类重点对象危房改造任务的基础上，地方可根据当地实际情况，适当扩大对象范围，将农村危房改造补助资金用于抗震设防烈度7度及以上地区农房抗震改造以及其他低收入农户基本住房安全保障支出。农村危房改造方式主要包括拆除重建和修缮加固。拟改造危房属整栋危房(D级)的，原则上应拆除重建，属局部危险(C级)的，原则上应采用加固方式改造。在建设上，以农户自建和分散分户改造为主，农户自建确有困难且有统建意愿的，地方政府可帮助农户选择有资质的施工队伍统建。另外，对于自筹资金和投工投料能力极弱的特殊贫困群体，鼓励地方通过统建农村集体公租房及幸福大院、修缮加固现有闲置公房、置换或长期租赁村内闲置农房等方式，兜底解决其基本住房安全问题。农村危房改造补助标准，由地方人民政府统筹各级财政补助资金，根据对象的贫困程度、房屋危险程度和改造方式分类制定。□