

后疫情时代促进农民增收的财税政策建议

文雷 | 刘瀚宇 | 张淑惠

在后疫情时代，要实现党对全国人民的庄严承诺，加快补上全面小康“三农”领域短板，财政政策要更加积极有为，必须充分发挥财政政策的逆周期调节作用，为农业农村发展提供充足的减税降费制度空间，同时完善财税应对突发公共卫生事件机制，为农民增收注入新动力。

进一步扩大财政支农力度

完善农业补贴政策，充分发挥对农民直接补贴作用。为保障农民有充足的资金购置种粮、农机具，需要财政进一步加大面向农民的直接补贴力度，调动农民生产积极性，发挥好补贴对农民增收的促进作用。在后疫情时代，面对农业生产的新需求，原有农业“三项补贴”改革要继续逐步推进，在稳定加大补贴力度以促进耕地地力保护和粮食适度规模经营的同时，进一步完善补贴政策，提高补贴效能，完善对农民增收的扶持政策。一是增加农民培训支出。农民是农业生产的主体，以增加人力资本为目的，为其提供农业知识技能的培训，在增产同时达到增收效果。二是重视农业科技培育。在农业补贴中要为科技研发留出更大比例，同时对农业生物技术出台专项补贴，加大对农机新产品的补贴力度。三是强调环境保护功效。农业补贴要突出绿色生态导向，通过创新补贴方式，引导农民秸秆还田、科学施肥，如出台残膜回收利用补贴、禽畜粪污资源化利用补贴等。

加大对农村基础设施建设的资金投入。通过新增的农村公路、供水、供气、环保、电网、物流、信息、广

播电视等项目，提供大量就业岗位，实现待业农民工就近就业，尽可能减少农民工收入的损失。基础设施建设对农民增收也存在预期收益的效果。要加快农村宽带网络、移动通信网络覆盖，将网络信息技术充分应用于“三农”领域，同时注意产品设计、应用要与“三农”特点相适应，弥补城乡数字鸿沟。

增加农村社会保障支出。对于刚脱贫或未脱贫的地区而言，疫情带来的冲击更具致命性，由于新建产业根基不稳，极容易面临绝收困境，财政对于社会保障部分的支出将是这部分农民维持最基本生活的唯一来源。因此有必要阶段性、针对性地增加农村社会保障支出。

加大农村社会事业发展投入。后疫情时代，除了稳定近年来涉及农村教育、文化等方面的支出，还应当重视对疫情所暴露出的农村公共卫生服务这一突出短板的投入，进一步扩大对农村社会事业发展的支出，提高农村社会事业发展支出在各项财政支农资金中所占的比例，为农民未来增收提供充分的增长空间。一是优先发展农村教育事业。教育是提高农村居民素质的根本途径，无论对于日后进城转移就业，还是培育新型农民，都具有重要意义。在义务教育阶段，加大寄宿制学校建设的资金投入，继续实施营养改善计划；推进普及高中教育，加强对中等职业教育的支持，如免除学杂费等。二是改善公共卫生服务水平。乡镇卫生院和村卫生所的医疗设施短缺、医务工作者专业素质不足等现状都制约了农村在面对突发重大传染病的防控治疗能力，因此需要投入资金弥补短

板,加强乡村医生队伍建设,对支援农村的医务工作者发放补助,对应聘到农村的医学毕业生补偿学费、代偿助学贷款等。

扩大税收优惠范围

完善鼓励农民创业、就业的税收优惠政策。城市中吸纳农民工就业的绝大多数是中小企业和个体经营户,而在疫情中,这些主体在丧失营收、资金困难的情况下容易倒闭,这也意味着农民工失去了大量的就业机会。因此,为解决农民进城的就业问题,尤其在疫情持续影响的背景下,税收政策应当对涉及农民创业、就业的活动给予大力支持。一是将农民工纳入重点群体创业、吸纳重点群体就业的范围内,享受定额扣减增值税、城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加和所得税的优惠。现有政策中,重点群体仅包括建档立卡贫困户、登记失业半年以上人员等。二是应当建立针对农民的服务业税收优惠体系。目前在农业生产中,对于提供农业机耕、排灌、病虫害防治等技术培训业务的农业服务免征增值税。因此,对于为农民提供如就业培训等小型微利服务业企业,也应当给予所得税减免,鼓励搭建网络平台等新型农业服务模式。

完善促进新型农业经营主体发展的税收政策。充分考虑发挥土地对于农民所起到的社会保障效用。农户所承包的土地作为其家庭成员外出务工的退路,其地上作物成为其保障性收入来源。要发挥新型农业经营主体的优势,增加种养业产出,引导个体农户融入农业产业链,增加外出务工返乡农民收入。

出台推动农村因地制宜发展特色产业的税收政策。一是降低企业所得税。对于初创期的开发企业,阶段性减免企业所得税,如“三免三减半”。二是降低个人所得税。对在开发企业工作的服务人员减免个人所得税,鼓励更多人投身美丽乡村建设。三是控制整体税负。对于农村特色产业实行增值税超税负即征即退、销售特色产品减免增值税等。四是对产业运营所必需使用耕地建设房屋减免耕地占用税和土地使用契税,使农民积极参与特色产业发展。

完善促进农村基础设施建设的税收政策。一是扩

大国家重点扶持的公共基础设施项目企业所得税“三免三减半”范围,考虑将应急管理、防灾减灾等项目纳入,提高农村地区应对突发社会卫生、自然灾害等问题的能力。二是落实饮水安全工程建设的各项税收优惠待遇,加快改善农村居民用水质量。三是对比饮水安全工程的优惠体系,考虑对农田水利建设项目阶段性减免所得税、对订立产权转移合同免征印花税。

完善财税应对突发公共卫生事件机制

拓展财政支出筹措资金途径。一是预算法规定各级一般公共预算的百分之一至百分之三作为预备费,用于自然灾害等突发事件。要规范预备费的使用方式,做到专款专用,考虑进一步提高预备费比例,同时结余向下一年度积累。二是根据突发事件的类型及可能造成的影响,针对性地对某些行业给予税收减免,减轻其生产经营的负担。三是制定政策鼓励自然人和法人进行公益性捐赠和援助,如在所得税中扣除等。四是充分发挥财政资金的撬动作用,在明确划分政府与市场界限的前提下,要注重政府、社会与个人资金的良性互动。现阶段,在公共卫生领域,政府仍然要主导资金筹措工作,继续加大对基础设施、人员队伍建设的投入力度。尤其面对农村医疗设施简陋、卫生水平较差的情况,要尽快弥补亏欠的农村发展投入。

优化政府间事权和财权划分。各级政府需要尽快落实改革要求,出台各自实施细则,明确各自公共卫生领域的投入责任,发挥好中央和地方的积极性,利用大数据建设信息共享平台、预警平台。面对农村社会事业的各种短板,各级政府资金要着重向农村、贫困地区倾斜。面对疫情所暴露出的问题,要加大公共卫生转移支付力度,改变农村卫生资源匮乏、与城市差距明显的现状。

完善法治监督和绩效评价。一是预算编制要充分考虑未来一段时间可能发生的突发性支出,同时要加大预防性投入,努力将风险隐患消除在萌芽状态。严格按照预算计划执行,使资金拨付及时到位、应急调度工作有序展开。二是将各类紧急突发状况下所能适用的财税政策予以规定,将应对突发事件的工作流程、

应对海上对外合作开采石油资源的政策变化的建议

田璐

2019年,我国能源领域发生了实质性变革。在国家大力推进油气体制改革大背景下,一系列触及现有对外合作开采油气资源(包括海上合作)模式的变革应运而生,使我国合作开采油气资源的专营权(包括海上对外合作开采油气资源)面临前所未有的挑战。如何看待这一变革,找准变化的要素并顺应改革方向、提前做好应对准备,将是上游能源对外合作领域亟待解决的问题。

海上对外合作开采油气资源得益于一套完整、规范的法律体系,是以国务院颁布的海上石油条例这一行政法规附加了涵盖海上油气开采各个环节的一系列与之相关的配套法律、法规作为基本法律支撑,包括了矿权的取得制度、海域使用权制度、环境保护制度、安全生产制度、海上交通安全制度、财税制度等,同时以产品分成合同(即“石油合同”)为载体,实现了国家公司代表资源国对合作开展的海上石油作业实施管理、审批和监督职能,又以合同主体的身份与外国合同者一起履行合同规定的责任和义务、享有权利和利益。新出台的《外商投资法》以及将出台的新矿法,都只是从较为宏观、框架性、政策性角度涉及了现有的海上油气资源开采领域,并没有形成一个完整的、系

责任主体予以明确,从而保证财税政策在非常状态下能够及时落实,同时也能对政府应急管理进行法制监督。另外,由于服务型政府中的政策实施主体也需要激励,应当不断健全应对突发公共卫生事件的绩效评价体系,探索分类型、分层级、分区域的评价方式,达到激发各级主体的创造性思维的目的,促使其在实践中积极探索符合当地实情的资金投入模式,确保财政资金使用效率。要重视基层政府,尤其是农村的绩

统化的法律架构。特别是在我国能源法、石油天然气法这些针对性、专业性很强的法律缺失背景下,如果没有对以往法律架构体系的一个良好的承继、过渡,以及后续更为细化、配套和较为完整和完善的管理制度体系,新法的实施在操作层面将具有一定的挑战性。

(一)在竞争性出让获取矿权方面。如果“一个窗口对外”的海上对外合作的专营权必将突破,能否争取一种折中或者过渡的方式,使对外合作专营权与竞争性出让的矿税制并存。即现有尚在执行的合作项目以及国家公司仍然拥有的区块如果实施合作,将继续执行专营权制,而政府拥有的区块可以按照新矿法的规定采取彻底的竞争性出让方式授予报价的“优胜者”。同时,可以探讨国有石油公司之间强强联合共同投标,实现“海陆互通”,从而避免相互竞争压价、充分发挥各自优势、使资源掌控在国家公司手中。另外,还可以考虑与外国合同者共同组成联合投标体获取矿权,继续发挥外国石油公司的技术优势,兼顾利用国家公司政府协调、沟通、组织、资源调配等方面优势,借鉴国际通行的联合作业模式通过签署内部执行协议的方式进行石油作业和管理。

效评价,促使资金分配透明化、投入效果达到预期,从而加快基本公共服务均等化,最终实现有效应对各类突发事件的目的。□

【本文系国家社会科学基金项目“双重二元结构背景下社会组织参与精准扶贫的作用机制及相关政策研究”的阶段性成果。】

(作者单位:陕西师范大学国际商学院)

责任编辑 廖朝明