

# 巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接 财税政策研究

湖北省襄阳市财政局、税务局联合课题组

为进一步完善巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接财税政策，湖北省襄阳市财政局、税务局组成联合课题组，深入保康县、枣阳市等地进行专题调研，围绕增强乡村振兴财税政策可行性和财政可持续性、促进财政资金提质增效等问题进行了深入研究。

## 巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接财税政策面临的难点

(一)资金需求的矛盾。国家对摆脱贫穷的县，从脱贫之日起设立5年过渡期，过渡期内帮扶政策总体不变。国家为此将投入大量资金，地方政府也会给予配套，但恐怕仍然难以满足实现巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的需要。

(二)集中与分散的矛盾。实现巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，要求精准识别，定向发力，只有这样才能形成整体效应。在过去脱贫攻坚的实际操作过程中曾存在资金分散化现象。一方面，相关部门跳不出“平均”“照顾”的桎梏，自觉不自觉地把扶贫资金按地区、部门、单位平均分配，平均使用，造成了扶贫资金的分散化。另一方面，有关单位在脱贫攻坚中争项目、争投资，客观上拉大了脱贫资金的分散度。导致扶贫资金难以集中使用，难以提高投资效益。

(三)当前与长远的矛盾。巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，从根本上来讲，是为了补齐农业农村短板弱项，因地制宜发展特色产业，促进城乡融合发展。调查发现在财政资金投向上存在着顾此失彼的现象。比如，目标上有偏差，一些地方发展产业的资金没有牢牢把握农村特色产业这个根本；时限上有偏差，国家着眼于长远利益，但少数乡镇在参与的过程中对周期短见效快的项目热情高、干劲大，造成重复投资、同质化竞争现象突出，影响了脱贫攻坚和乡村振兴有效衔接。还有，政策衔接上有空档，出台的农村饮水工程建设运营税收优惠政策和为农户担保与再担保业务税收优惠政策已到期，这些优惠政策是否继续延期执行，目前仍不明朗。

(四)系统性与碎片化的矛盾。实现巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，既涉及到农村软硬环境的改善，又涉及到各个产业领域和有关部门，需要规划具有科学性，实施具有连续性，管理具有协调性，任何一个环节、一个链条出现问题都会影响整体推进。从调查的情况来看，在一些地区、一些部门出现了与此相悖的现象。比如，规划缺乏“一盘棋”的观念。有的不立项、不论证，仓促上马，项目跟着长官意志走；有的随便立项，在实施

中随意更改，头痛医头，脚痛医脚。再比如，实施缺乏连续性。乡村振兴项目与基层党政干部任期目标不一致，造成工程随着人员变迁而更替，三年一小改、五年一大换的现象较为突出。还比如，管理缺乏协调性。脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接是集人才、资金、技术、设备、物流等资源要素为一体的工程项目，涉及多个方面，需要齐抓共管，但有些地方和部门往往只从自身利益出发，互相牵制，相互扯皮。

## 巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接财税政策的着力点

脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点。打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会后，要在巩固拓展脱贫攻坚成果的基础上，做好乡村振兴这篇大文章，接续推进脱贫地区发展和群众生活改善，应从以下几个方面着力。

(一)做好民生保障普惠性政策衔接。中央文件明确要求，对摆脱贫穷的县，从脱贫之日起设立5年过渡期。在过渡期内，现有帮扶政策该延续的延续、该优化的优化、该调整的调整，确保政策连续性。兜底救助类政策要继续保持稳定。继续落实好教育、医疗、住房、饮水等民生保障普惠性政策，并根据脱贫人口实际困难给予适

度倾斜。

(二)做好财政投入政策衔接。过渡期内在保持财政支持政策总体稳定的前提下,根据巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的需要和财力状况,合理安排财政投入规模,优化支出结构,调整支持重点。有限的资金要用在产业发展上,夯实发展基础,坚持系统观念,加强财政资源统筹,集中力量办大事。优化财政扶持资金结构,聚焦支持脱贫地区巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴,适当向国家乡村振兴重点帮扶县倾斜,并逐步提高用于产业发展的比例。积极探索涉农资金整合机制,集中财力发展壮大产业,促进三产融合,同时用好城乡建设用地增减挂钩政策,统筹地方可支配财力,支持易地扶贫搬迁融资资金偿还。过渡期前3年脱贫县继续实行涉农资金统筹整合试点政策,此后调整至国家乡村振兴重点帮扶县实施,不断探索建立涉农资金整合长效机制。现有财政相关转移支付继续倾斜支持脱贫地区。对支持脱贫地区产业发展效果明显的贷款贴息、政府采购等政策,在调整优化基础上继续实施。过渡期内延续脱贫攻坚相关税收优惠政策。

(三)做好项目规划与建设衔接。对于脱贫攻坚阶段开展的基础设施建设项目,要坚持长线思维,对于尚未完成的要继续实施完成,切实把这些工程项目建设好,使这些工程项目成为造福人民、造福一方的惠民工程,防止出现“半拉子工程”。当前,对于已脱贫地区的配套基础设施、产业园区配套设施、公共服务设施等,要结合美丽乡村建设,推进建设项目往村

覆盖、往户延伸,持续提高公共服务能力。增强县、乡镇、村项目规划“一盘棋”的系统观念,系统规划县、乡镇、村建设发展路径,建立县、乡镇统一的项目库。树立项目为发展产业服务的理念,以发展产业和产业发展推动乡村振兴和美丽乡村建设,加强项目管理和实施,灵活运用好各类财政资金,发挥财政资金的最大效益。

(四)做好扶贫产业衔接。产业是发展的根基,当前脱贫地区产业发展已经起步,但技术、资金、人才、市场等支撑还不强,有的地方甚至帮扶干部撤离产业就可能垮掉。有鉴于此,在脱贫攻坚阶段发展起来的各个产业,要一如既往地支持,要注重后续产业的培育与延伸,尊重市场规律和产业发展规律,提高市场竞争力和抗风险能力。产业发展要坚持市场引领,注重发挥市场在资源配置中的决定性作用,推动有效市场和有为政府更好结合。做好扶贫产业衔接,要继续加大对脱贫地区的产业扶持,加快补齐技术、设施、营销等短板,特别是要就地发展农产品加工业重点企业,用龙头企业带动和辐射扶贫产业,把产业链的主体留在县域、乡村,让脱贫群众更多分享产业发展成果,促进就近就地就业。财政资金要重点用于发展特色产业,顺应城乡居民消费结构不断升级的需要,推进一村一品、一县一业,形成稳定的产业链和供应链。以脱贫县为单位规划发展乡村特色产业,实施特色种养业提升行动,完善全产业链支持措施。加快脱贫地区农产品和食品仓储保鲜、冷链物流设施建设,支持农产品流通企业、电

商、批发市场与区域特色产业精准对接。支持脱贫地区培育绿色食品、有机农产品、地理标志农产品,打造区域公用品牌。同时,继续大力实施消费帮扶。

(五)做好金融服务政策衔接。财政通过贴息政策带动金融部门投入脱贫攻坚与乡村振兴的作用明显,要继续发挥再贷款作用,现有再贷款帮扶政策应保持不变。进一步完善针对脱贫人口的小额信贷政策和财政贴息政策。对有较大贷款资金需求并符合贷款条件的龙头企业、专业合作社、家庭农场、种植养殖大户,鼓励其申请创业担保贷款政策支持。加大对脱贫地区优势特色产业信贷和保险支持力度。鼓励各地因地制宜开发优势特色农产品保险。对脱贫地区继续实施企业上市“绿色通道”政策。探索农产品期货期权和农业保险联动。

(六)做好村级组织政策衔接。村级组织在巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接中具有关键作用,不仅要增强村级组织的组织领导能力,更要增强其经济实力,尤其要完善自身“造血”功能。为此,不仅要为村级组织的正常运转提供财力保障,保证村干部和必要聘用人员的正常经费支出,而且还要为村级组织发展实业提供政策性启动资金,让每一个村都有自己的实体经济,都能够产生较为稳定的收益,满足不断增加的公共服务支出,减轻后续的财政支出压力。同时,还要在起步阶段给予村级集体经济组织最大的税收优惠政策,为村级集体经济组织创造更好的发展环境,支持其做大做强。

## 实现巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的财税建议

当前和今后一个时期，财政处于紧平衡状态，收支矛盾较为突出。为此，在制定财税政策时，应该围绕规范管理、提高效率、挖掘潜力、释放活力做文章。

(一)适度加大资金投入力度，增强财政保障能力。一是稳定财政投入规模。过渡期内在保持财政支持政策总体稳定的前提下，合理安排财政投入规模，调整支持重点，确保工作不留空档、政策不留空白。逐步实现由集中资源支持脱贫攻坚向全面推进乡村振兴平稳过渡。二是盘活各类存量资源。盘活财政存量资金，完善结余资金收回使用机制。推动国有资产共享共用，促进长期低效运转、闲置和超标准配置资产以及临时配置资产调剂使用，有条件的部门和地区可以探索建立公物仓，按规定处置闲置且难以调剂的国有资产，提高财政资源配置效益。三是优先支持产业振兴。要调整完善土地出让收入使用范围，优先支持乡村振兴；要统筹整合涉农资金，向产业倾斜；要加大对帮扶效果明显的龙头企业、新型农业经营主体的支持力度；在调整优化的基础上，继续实施对支持脱贫地区产业发展效果明显的贷款贴息、政府采购等政策，放大积极效应。四是积极探索项目招投标新模式。调查中发现，不少地方招投标程序较为复杂，审批程序过多，最短也要1个月左右，长则几个月，严重影响乡村振兴项目的建设进度。不仅如此，招投标中介费需计入项目总投

资，不利于提高资金使用效益。因此，应积极探索乡村建设项目招投标新模式，找到一条适合乡村建设项目招投标的“绿色通道”，减少招投标过程中的资金损耗，确保资金用在刀刃上。

(二)规范支出管理，推进财政支出标准化。一是合理安排乡村振兴支出预算规模。坚持量入为出原则，积极运用零基预算理念，打破支出固化格局，合理确定支出预算规模，调整完善乡村振兴重点支出的预算编制程序。二是完善乡村振兴财政资金直达机制。在保持现行财政体制、资金管理权限和保障主体责任基本稳定的前提下，稳步扩大直达资金范围，确保直达资金“一竿子插到底”，直达使用单位，直接惠企利民。完善直达资金分配审核流程，加强对乡村振兴直达资金情况的监督，确保资金安排符合相关制度规定、体现政策导向。三是统筹各类资金资产。将乡村振兴项目作为部门和单位预算管理的基本单元，预算支出全部以项目形式纳入预算项目库，实施项目全生命周期管理，未纳入预算项目库的项目一律不得安排预算。

(三)用活税收政策，增强产业发展引导力。一是用活现有税收优惠政策。在落实好现有涉农税收优惠政策的基础上，针对农村特色经济规模还普遍较小的特点，宣传引导农村实体经济用好小规模纳税人增值税优惠政策和小微企业所得税优惠政策，让刚刚起步的实体经济先活下来，再逐步发展壮大。通过宣传引导，帮助那些有助于农民就业、农村富裕的实体经济用好福利企业优惠政策，最大限度

地减轻企业税收负担，引导企业让利给农民，让农民得到更多实惠。二是针对已到期又有必要继续延续的农村饮水工程建设运营和为农户担保与再担保业务税收优惠政策，积极反映问题，解决企业的后顾之忧。针对一些农业产业化项目前期资金投入巨大、回收期长等特点，积极调研对这类项目的税收减免政策，减轻企业前期投入压力和降低运营成本。针对当前农产品保鲜、物流面临的新形势、新问题，积极调研对农产品冷链企业和鲜果、水产品等农产品批发环节免征增值税政策的可行性，便于为农业提供仓储物流服务的企业降本增效。针对农民购买农业机械未能充分享受到国家扶持政策的实际情况，积极调研调整现有税收优惠政策，由减免农机销售企业税收改为由财政退补农民购买农机所负担税费的可行性。三是提升税务服务乡村振兴的能力。针对农业现代化和农村经济发展面临的新形势、新问题、新要求，进一步梳理现有税收政策，研究能够有效引导社会资本、人才、技术等各要素向农村流动的税收优惠政策。尤其是对科技下乡、智慧农业、完善农村产业链、扶持农村集体经济组织做大做强税收政策，进行深入分析研究，推动实现农民有收入、企业有利润、资本有收益、政府有税收的良性循环。

(四)强化绩效管理，增强预算约束力。加强乡村振兴资金的绩效管理。将巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接资金作为预算绩效管理重点，加强财政政策评估评价，增强政策可行性和财政可持续性。加强重点领域乡

乡村振兴投入资金的预算绩效管理，强化引导约束。加强对政府和社会资本合作、政府购买服务等项目的全过程绩效管理。加强绩效评价结果应用，将绩效评价结果与完善政策、调整预算安排有机衔接，对低效无效资金一律削减或取消，对沉淀资金一律按规定收回并统筹安排。加大绩效信息公开力度，推动绩效目标、绩效评价结果向社会公开。

(五)加强风险防控，增强财政可持续性。一是防范化解地方政府隐性债务风险。在巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接过程中，要把防范化解地方政府隐性债务风险作为重要的政治纪律和政治规矩，坚决遏制隐性债务增量，妥善处置和化解隐性债务存量。完善常态化监控机制，进一步加强日常监督管理，决不允许新增隐性债务上新项目、铺新摊子。严禁地方政府以企业债务形式增加隐性债务。严禁地方政府通过金融机构违规融资或变相举债。二是防范化解财政运行风险隐患。但凡出台涉及到乡村振兴增加财政支出的重大政策或实施重大政府投资项目，要按规定进行财政承受能力评估，未通过评估的不得安排预算。规范政府和社会资本合作项目管理。各部门出台政策时要考虑地方财政承受能力。加强地方政府中长期乡村振兴支出事项管理，客观评估对财政可持续性的影响。□

(课题组组长：罗兴斌、谢本洪，  
成员：王晓静、张忠友、马善记、吕紫乾、杨全洪、杨茂云、王乾、孙楠)  
责任编辑 张蕊

## “砥砺前行 共创未来”征文启事

以史为鉴，开创未来。今年是中国共产党成立100周年，习近平总书记“七一”重要讲话吹响了向着实现第二个百年奋斗目标、实现中华民族伟大复兴奋勇前进的号角，中华儿女意气风发踏上新征程。金秋十月，我们也将迎来中国财政杂志社建社40周年、《中国财政》创刊65周年。

栉风沐雨，砥砺前行。伴随新中国财政事业发展，陪伴几代财政人成长的《中国财政》步入创刊第65个年头。一路走来，《中国财政》见证了中国财政改革与发展，竭力为财税改革鼓与呼，真实记录了我国财政理论发展和财政工作腾飞的光辉历程。在财政部党组的领导下，《中国财政》始终坚持为财政中心工作服务，为地方财政工作服务，为广大财政工作者服务的根本宗旨，始终坚持正确的

办刊方针和舆论导向，加大财政落实党中央决策部署的宣传力度，积极投身媒体融合改革大潮，有效发挥了财政宣传核心阵地和财政科研高端平台作用，为深化财政改革营造良好的舆论氛围。

我们深知每一次成长、每一点进步，都离不开财政部和各级财政部门的关心与支持，离不开广大读者和作者的关心与厚爱。我们将不忘初心、接续奋斗，严谨细致、勤勉耕耘，争取更大的荣光。

值此之际，感谢有您一路相伴，一路同行。我们诚挚邀请您回忆、讲述与中国财政杂志社、与《中国财政》的生动往事和深厚情缘，亦或为我们提出宝贵意见建议，激励我们用历史映照现实、远观未来，砥砺前行、担当使命，共同开创美好明天。

### 一、征文主题

“砥砺前行 共创未来”

### 二、征文内容

1. 讲述与中国财政杂志社、与《中国财政》有关的故事和记忆，抒发个人情怀。
2. 为中国财政杂志社、《中国财政》未来更好发展出谋划策，提出宝贵意见建议。

### 三、作品要求

1. 来稿字数、文体不限，书画篆刻作品亦可。
2. 必须为原创作品，欢迎提供珍贵的老照片。
3. 内容积极健康、文笔流畅、逻辑通顺，富有真情实感。

### 四、投稿方式

1. 纸质稿件邮寄地址：北京市海淀区万寿路西街甲11号院3号楼中国财政杂志社《中国财政》编辑中心，邮编100036；
2. 电子邮件投稿地址：csf187@126.com，主题注明“征文”；
3. 来稿请注明真实姓名、工作单位、联系方式、详细地址等，以便联系。

### 五、起止日期

即日起至2021年9月30日。

### 六、征文刊用

征文来稿择优刊登在《中国财政》杂志及微信平台。对优秀来稿给予适当鼓励。

### 七、联系方式

联系人：李艳芝 陈璐萌  
联系电话：010-88227051  
010-88227058

中国财政杂志社  
《中国财政》编辑中心  
2021年8月5日