

# 调整优化产业扶持政策 助推乡村产业振兴

马先先

从脱贫攻坚到乡村振兴，产业发展振兴始终是政策着力的重点。当前，乡村振兴战略正处于推进落实的关键时期，原有的产业扶贫政策面临“进退去留”的抉择。

## 产业扶贫政策实施中存在的主要问题

整体看，安徽省产业扶贫为促进产业兴旺、实现乡村振兴奠定了坚实基础。与此同时，政策实施中的诸多问题和不足仍需重视。

一是部分项目偏重形式。一些地

方未能结合当地产业规划和发展实际，实施的特色种养到户项目“小散弱”、同质化；一些地方片面追求项目覆盖率，建成的扶贫车间、电商服务站等闲置荒废；一些地方的示范样本项目政策扎堆，各部门锦上添花，而处于初创期的创业项目则鲜有问津。

二是部分项目未能有效提升造血功能。如光伏扶贫收益、特色种养业到户补贴等普遍采取“输血”方式，或直补到户、或门槛较低，农户参与度不够，内生动力激发不足。

三是过于依赖财政投入。长期以

来，产业扶贫投入主要依赖财政支持，多元化的投入保障格局未能有效形成。如光伏项目每年需高额财政补贴支持，长期来看不可持续。

四是风险防范压力较大。随着产业规模逐步扩大，面临的如市场波动风险、自然灾害风险等也逐步显现，而防范风险的最有效最可靠的特色农业保险，各地推开和实施的效果仍显不足。

五是经营主体带贫联贫不够。以资产收益项目为例，此类项目强调实现政府收益（贫困户脱贫）而非市场

合我国中小企业创新发展的贷款品种，支持中小企业创新，实现金融服务细分；完善多层次资本市场，加大对绿色产业基金等的投入力度，提升中小企业直接融资比重。三是借力多边开发银行资金和管理优势，开发创新型贷款工具服务中小企业。引导世行等多边开发银行调整贷款结构，增加对我国小贷公司、相关金融机构等的支持力度，提升组合贷款比重，间接提高中小企业贷款可及性和贷款效率，支持我国中小企业参与国际竞争。

（四）促进中小企业转型。一是技术转型。政府宜重点加大公共研发平台建设，使之产生技术外溢效应，帮助企业打通技术创新“最初一公里”；

助力解决中小企业新技术成果走向市场“最后一公里”。面对技术升级速度加快，应引导企业增强技术转型动力，走“生产一代、研发一代、储备一代”产学研相结合的路子。二是生产转型。引导企业改变“绿色升级”增加企业成本的错误观念，从经济长远发展的角度算账，下好应对欧盟碳边境调节机制“先手棋”。三是企业组织方式转型。支持培育经理人队伍，逐步转变中小企业常见的“家族式”治理现状，完善企业治理结构。

（五）加强国际合作。一是用好国际多边开发银行资源。加强与世行、亚行和亚投行等多边开发机构合作，探讨融资工具创新，为中小企业引资

和引智。二是用好共建“一带一路”合作机制。倡导多边主义，促进贸易投资便利化，加强与“一带一路”沿线国家合作，稳妥解决我国中小企业在国际进程中面临的制约因素，为中小企业“走出去”搭建平台。三是善用次区域合作平台和国际论坛。引导我国优质中小企业参加大湄公河次区域合作、澜湄合作等平台，以及世行中小企业金融论坛等，为中小企业进入国际市场铺路架桥。□

（供稿单位：财政部国际财经研究专家工作室国合司课题组）

鸣谢：长江经济带沿线11省（直辖市）财政厅（局）

责任编辑 李燕

主体收益(获取盈利),一些项目名义上采取了“公司+合作社+农户”的联合模式,实质上仍是资金入股获得固定分红,利益联结主要体现为“租金分配”而非企业经营的“利润分配”,市场主体投入程度低,利益联结较为松散。

六是“特惠”分配方式一定程度上造成新的不平衡。从实施范围看,各项产业扶贫政策重点惠及特定区域和特定对象,具有局部性和特惠性,客观导致贫困村和非贫困村产业基础设施投入不均衡,大量非贫困村缺乏村集体经济收入。

七是“重物轻人”投入模式有待调整。从项目内容看,除部分到户补贴外,均重点投入了产业基础设施等物化领域。脱贫攻坚期内,这种“重物”的投入模式取得了巨大成效,但也忽略了对人的因素的调动和满足。与城市相比,农村地区的教育、医疗、养老、职业培训等基本公共服务存在较大差距,农村人口持续流出,空心化现象突出。一些地方的乡村产业发展缺乏带头人,车间厂房、产业园区纷纷落成,却引不来优质的市场主体。

### 与乡村产业振兴相衔接的政策建议

(一)从特惠转向普惠。一是逐步退出仅面向原建档立卡贫困户实施的补贴项目。包括取消特色种养到户补贴,配合国家对光伏电站并网电价补贴政策的调整,对户级光伏电站收益设置一定的过渡期、逐步退坡等。二是逐步退出仅面向原贫困村实施的产业基础设施建设项目。包括取消贫困村农业特色产业扶贫园区的支持政



策,取消贫困村村级电商服务站、扶贫车间的统一建设要求,对已建成的产业扶贫园、扶贫车间、电商服务站等,强化资产管理,完善运营机制,持续发挥其带动村集体经济增收和村产业发展的作用。三是调整扩大“特惠”式产业发展政策的受益面。比如将针对原贫困村实施的到村产业扶贫项目和资产收益项目,调整为面向所有村的竞争性产业发展项目,遵循因地制宜的原则,分类规划评估、择优实施;对已建成的特色扶贫产业园、村级光伏电站、资产收益项目等后续产生的收益,纳入乡村振兴普惠政策,扩大收益分配范围。此外,应确定专门的保障部门负责巩固脱贫攻坚工作,做好政策衔接,协调解决因病、因残致贫等低收入群体的兜底保障问题,开展政策宣传引导,妥善处理群众诉求。

(二)从重物转向重人,激发乡村产业发展的内生动力与活力。一是支持完善农民新型职业培训体系。支持公益教育机构、大专院校、骨干龙头企业、专业合作社等开展农民素质提升和农村实用型人才培养,激发乡村

现有人才活力,培养一批有号召力的“带头人”、懂技术的“土专家”、善耕作的“田秀才”。二是支持乡村人才引进。鉴于农村吸引力仍然较弱的现实情况,根据乡村产业发展需要,除加强“三农”在职干部使用、发挥好乡村党组织作用、吸引更多外出农民回乡创业外,还可有针对性地鼓励一部分城镇退休人才及企业家等到农村工作,推进技术型、实用型人才下乡。三是扶持培育新型农业经营主体。将原特色种养扶贫中的主体带贫项目,总体调整为支持新型农业经营主体发展的政策,对积极服务村组农户、带动产业发展效果好的经营主体,在项目安排、资金扶持、示范评定、资产租赁,以及信贷担保、用地用电等方面给予倾斜支持。

此外,为调动广大农民和新型农村经营主体的积极性,还应进一步释放农村集体产权制度改革效益,加快农村“三变”改革推进力度,最大程度盘活农村集体资源,支持以村为单位建立土地股份合作社,优化农村土地收益分享机制。针对当前农产品初加

工项目用地难、无指标等实际问题，加大涉农项目土地供给，保障产业发展用地需求，为乡村产业振兴提供基石保障。

(三)从政府主导转向政府引导，促进形成乡村产业综合投入和多元参与体系。财政支持乡村产业振兴应重在科学规划引导、提供政策支持和强化风险保障，着力将传统的“单兵突进”转变为“联合出击”。一是统筹整合原产业扶贫政策。将原特色种养扶贫、商贸流通扶贫、乡村旅游扶贫、资产收益扶贫项目，统一调整为市场引导类政策，纳入乡村产业振兴政策体系，由行业部门和行政区统一组织实施。如乡村旅游扶贫政策，可调整为重点支持乡村旅游品牌创建，加快发展休闲度假、文化创意、农耕体验等新型业态；商贸流通扶贫政策，可调整为重点推进电商平台引进和农产品网销体系建设，拓宽贫困地区农产品销售渠道；资产收益政策，可调整为重点投入特色产业培育、农村三产融合和全产业链建设等领域，突出市场导向，着力将以“租金分配”为联结载体转变为以“利润分配”为联结载体，增强市场预期和主体积极性等。二是

加快形成多元化的筹融资机制。强化财政资金的撬动作用，通过财政贴息、贷款奖补、税费减免等方式鼓励和引导金融资本和社会资本参与，积极推进土地承包经营权抵押试点；探索通过股权投资基金、PPP模式，依托已有的政府投融资平台、农业投资公司等，开展高标准农田、田园综合体、现代产业园的建设，吸引更多市场主体参与；以新型农业经营主体为主要服务对象，构建财政、银行、政策性保险和农业担保的协同支持体系，优化农业担保等考核政策，提升对扩大新型农业经营主体覆盖面和孵化、支持类融资服务的考核权重。三是提升农业产业风险的保险保障水平。借鉴“深贫保”等特色保险推广经验，以产业项目保障为主，对贫困群众农产品价格下跌、产品滞销、意外伤害、劳动力丧失、短期失业、升学负担等提供综合保障，筑牢防范返贫的防线；进一步扩大政策性农业保险的项目、品种和保障范围，加强对产业大户的保险保障。

(四)从增长挂钩转向统筹保障，建立适应乡村产业振兴的财政投入机制。乡村产业振兴具有渐进性、持续

性、艰巨性等特点，不可能一蹴而就。要科学评估财政收支状况，合理确定投资规模、筹资渠道、负债水平，合理设定阶段性目标任务，形成可持续的财政投入体系。一是健全乡村产业振兴稳定投入机制。按照农业农村优先发展的总方针，依法落实农业投入总量增幅高于财政经常性收入增幅的法定要求，督促地方严格贯彻执行“土地出让收益用于农业农村比例逐步达到50%以上”的政策规定，在此基础上对原省市县专项扶贫资金预算增长与地方收入增量挂钩(20%、10%)、盘活存量50%以上用于脱贫攻坚等不再做硬性要求。二是探索建立涉农资金统筹整合长效机制。结合中央和地方财政事权和支出责任划分，对乡村振兴的资金项目进行全面清理，避免出现相互交叉、中央地方管理口径不一致等问题。做实涉农资金“大专项+任务清单”管理改革，设置乡村振兴专项，自上而下明确资金口径和任务清单，进一步下放资金项目管理权限，增强市县统筹能力。三是强化资金绩效和资产管理。一方面，对脱贫攻坚期形成的扶贫资产明确统一的管理责任主体，接续承担乡村振兴投入形成的资产管理、维护、运营和处置，完善利益联结机制，促进资产保值增值。另一方面，重点探索如何将脱贫攻坚过程中效果良好的绩效考核机制迁移至乡村振兴上来，对乡村产业发展成果予以量化考核，建立健全以绩效结果为导向配置财政支农资金的绩效管理机制。□

(作者单位：财政部安徽监管局)

责任编辑 李杰

