

# “十四五”时期财政支持城乡融合发展的建议

河北民族师范学院 | 孙健夫 河北大学 | 李晓鹏

面对“十四五”时期城乡融合发展的新形势新要求，认真总结已有的城乡协调发展经验教训，以创新性思维提出更具合理性的财政支持政策，是值得财政理论界和实务工作者共同思考的重大课题。

## 制约“十四五”时期财政支持城乡融合发展政策的关键因素

城乡融合发展是一个系统性工程，将贯穿“十四五”时期乃至更长的一段时间。其总体目标就是通过深化改革以及体制机制的建立和完善重塑城乡关系，真正实现融合发展基础上的城乡共同繁荣。“十四五”时期，我国开启了建设社会主义现代化国家新征程。选择这样一个窗口期推进城乡融合发展，是党中央审时度势

硬、能力过硬、作风过硬，大力选拔敢于负责、勇于担当、善于作为、实绩突出的人才，鼓励广大人才想干事、能干事、会干事、干成事。探索改进选拔方法，进一步创新公开选拔优秀人才的办法，增强考试、考察的科学性，全面准确地掌握骨干人才德才表现和工作业绩，提高选人用人公信度。建立适合“十四五”时期财政改革发展需要的人才量化提名办法，加大考核考察、评价结果的运用，体现选用财政人才的正确导向，形成有利于各类优秀人才脱颖而出、富有生机与活力的选人用人机制，有效激发人才的工作热情和队伍的生机活力。

六是发挥财政人才先进典型引领示范作用。善于抓典型，让典型引路和发挥示范作用，历来是我们党

作出的重大决策部署，事关国家和民族长远发展大计，必将会得到全国人民的积极拥护。但我们也必须清醒地看到，在这一进程中，国内外经济和社会发展的诸多因素都会带给我们不同程度的影响，这对财政实施支持城乡融合发展的政策也会产生挑战。

因素之一是财政能否稳健运行。我国经济由高速增长向高质量发展转变，从长远来说对财政收入稳定增长是一个十分积极的变量。但是，在现行税制模式下，经济增长速度的放缓对于税收的增长会形成不利影响，如果要保证速度放缓过程中税收的稳定，就必须确保高质量增长带来的效率提升和收益提升能够弥补增速放缓的损失。为应对经济增长放缓对企业投资和就业带来的不利影响，近年来国家实行了包括增

重要的工作方法。按照新时代财政改革发展的要求，不断加大全国财政系统精神文明建设工作力度，紧抓先进典型培树工作不放松，采取“发现——挖掘——宣传”链式结构，密切关注“十四五”时期财政改革发展中出现的人才队伍先进典型，深入财政一线进行实地调研和走访，真切感受模范典型的闪光点，掌握第一手资料和素材，撰写真实客观、亲切鲜活的典型事迹，让广大干部职工看得到、学得来，真正触及思想灵魂、点燃工作激情。大力开展“寻找最美财政人”等系列宣传活动，用身边的事教育身边的人，以新时代财政人才队伍中的模范典型感召人、凝聚人、引领人，为全面推进“十四五”时期财政改革发展注入不竭动力。□

责任编辑 张小莉

值税改革、小微企业普惠性减税、个人所得税专项附加扣除、降低社保缴费等减税降费措施。这些措施有的属于过渡性减免，有的则属于长期性减免，包括增值税率的下调、个人所得税扣除额项目的扩大，都是税制改革性质的减免，由此形成的税负下降将会带入“十四五”时期及更长的发展阶段。加之，新冠肺炎疫情影响及国际贸易环境的恶化趋势在短期内不会消失，这些新的情况势必会反映到我国的经济增长和财政收入上来。“十四五”时期的财政支出刚性增长压力将难以缓解。一方面，国家需要继续推进积极的财政政策，以保证经济的合理增长。另一方面，为有效解决社会主要矛盾变化提出的新要求，政府必须在收入分配制度改革和分配政策的协调上作出更大努力。正在全国范围内实施的区域协调发展、供给侧结构性改革、高质量发展、科技创新、保障和改善民生等都不仅仅是当下的任务，而是要贯穿未来长时期发展的战略行动。综上所述，“十四五”时期我国财政收支不平衡的矛盾是严峻的，对此要保持足够的警醒。

因素之二是财政政策如何科学把控。支持城乡融合发展的财政政策是否科学，其检验标准是政府能否按照公共财政的性质和要求制定出令社会公众满意的政策体系。一方面，社会公众有多元化的利益和诉求，城乡都要求有自己的发展空间和保障，对资源的竞争是客观存在的。如何在城乡之间寻求利益权衡的最大公约数，对政策的出台是一个考验。而且，由于城乡资本投入存在着客观的效率差异，地方政府如何去权衡经济发展速度与推动乡村振兴目标的实现，有可能出现决策的短期性行为。事实上，越是在经济发展欠发达地方，就越是对经济增长与发达地区的落差感到焦虑，也就越容易出现偏向经济增长速度的决策行为。另一方面，城乡融合发展的着力点在农村，但农村本身的情况也是千差万别。如山区农村与平原区农村不同，在山区农村，又有浅山区、半山区和深山区之别，各地的资源情况决定了与其相适应的发展基础。什么地方可以搞旅游产业，什么地方可以搞农产品深加工产业，什么地方可以搞林果蔬菜产业，什么地方可以搞养殖业、畜牧业等，都不能脱离本地的资源条件去设计发

展项目。而且，财政的支持也不是越多越好，不能把什么方面的发展都交给财政来解决，让受援对象过度依赖政府的资助，从而丧失内生动力。面对如此复杂的支持对象，财政政策要保证精准发力，对各级政府和财政部门提出更高的要求。

因素之三是财政政策能否有效落实。大量实践证明，财政政策设计是科学的，也只是迈出了政策有效性的第一步，要让政策切实发挥作用，还必须保证政策的真正落地。可以设想，要支持城乡融合发展，从宏观到微观，点多面广，财政政策必须是一套组合拳。怎样让成千上万的项目按照设计的政策方案发挥出应有的效应，减少以至于杜绝财政资金的损失浪费、违规挪用，甚至恶意套取，这对财政管理工作提出了更高的要求。

### “十四五”时期财政支持城乡融合发展政策的完善与创新

(一) 群策群力，科学制定财政支持城乡融合发展的政策体系。一是建立综合性的政策协调机构。“十四五”时期城乡融合发展既有利条件，也有不利因素。作为前瞻性的政策抉择，政府发展改革、财政、农业、工信等部门是政策制定的主要参与者，他们有着自己长期积累的工作经验，能够更清楚地把握中央制定的战略思想。但是，不同部门所掌握的信息资源和政策出发点各有侧重，这不利于形成一个指向明确、重点突出、有绝对权威的政策声音，尤其是在省级以下政府部门应特别注意防止这种情况的出现。建议在各级政府层面成立一个稳定的政策协调机构，为共同出台可予以执行的政策提供组织保障。二是充分发挥专家的政策智库作用。作为今后五年期的政策方案，需要有大量数据分析工作，才能得出合理的预测分析结果。专家在这方面拥有一定优势。充分发挥专家作用，需要改变以往一般性研究课题的做法，可以考虑以实行政府专项购买服务方式确定承担研究任务的人选，重在加强研究者的质量保证意识和调查研究时间投入，使专家智库确实能够对政府的决策提供有价值的参考文本。三是注重政策目标的先进性和合理性。

“十四五”时期支持城乡融合发展的财政政策作为一个五年期的政策，其目标设定既要考虑到城乡发展的实际情况和现实矛盾，又要与党中央对建设社会主义现代化国家的总体设计目标相衔接，与中央关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见相适应。政策要体现出先进性，明确优先发展农村农业的指导思想，让农村群众得到应有的经济利益和社会地位，以坚定农村群众对未来发展的信心。基于此，“十四五”时期支持城乡融合发展的财政政策目标可以设定为：以财政收支稳健协调运行为依托，进一步优化财政支出结构，充分发挥公共财政支持城乡融合发展的职能，全力支持协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略，助力加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系，缩小城乡发展差距和居民生活水平差距。

(二)以完善产权制度和要素市场化配置为重点，力促城乡产业融合。城乡融合发展的基本问题是产业融合问题，是城镇产业如何带动农村产业发展的问题。鉴于农村资源要素的短缺和单向流入城镇产业的现象，当务之急是要让资本、技术、劳动力合理地反向流入农村产业，形成农村产业对资源要素的吸引力。土地作为农村经济发展的主要生产资料，目前已经完成了新一轮的土地承包经营确权工作，为放活土地经营权创造了前提条件，也为城乡产业融合提供了良好的发展环境。城乡融合发展在本质上说应该属于市场机制作用的领域。但是，在农村产业回报率偏低、投资风险较大的情况下，城镇资本所有者和经营者对发展城乡产业融合项目可能存在较大的顾虑。这决定了政府需要从社会效益的角度出发，推出有明确指向性的财政激励政策。在“十四五”时期，应重点选择五个维度作为主攻方向：一是围绕各地资源优势，通过项目直接补贴和政策性金融方式引导社会资本进入有广泛市场需求的农产品生产、加工和经营领域，确保投资项目获得稳定发展，使商业资本和农村群众都能获得有预期保障的收益。二是通过政府购买服务的方式，鼓励城镇技术力量与农村产业发展相结合，推动技术下乡，加强科技成果转化，提升特色农业产业的品质和竞争

力。三是通过人才专项激励政策，引导有志于农业产业经营的专业人才投身农村经济的发展，引导有市场经营经验和一定技术专长的农村劳动力返乡创业。四是鼓励农民发展休闲农业、民俗经济和健康养老等新业态，改善农民创业环境，创新就业方式，开辟更多适合本地就业且有收益保障的新途径。五是大力支持农村信息技术的普及应用，为农村产业发展和市场拓展提供可靠的信息平台。

(三)以健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系为宗旨，提升新时代农村公共服务供给水平。在农村义务教育和医疗卫生服务方面，财政政策应着力通过提高优秀人才待遇，促进农村义务教育师资队伍和医务人员队伍建设。可考虑建立教育和医疗卫生领域以城带乡制度，将服务乡村的时间和业绩作为职称评定和享受财政补贴的重要指标。此外，要增加财政对教育和医疗卫生信息资源共建共享平台建设的投入，发挥优秀师资和优秀医生远程指导作用。在农村社会保障体系建设方面，“十四五”期间的财政支持政策应坚持统筹城乡制度改革的总体方向，完善居民基本养老保险制度，鼓励多缴多得和长缴多得，提高参保率；完善城乡居民基本医疗保险制度，适当提高政府补助标准和个人缴费标准及受益水平；完善农村低保制度，做到应保尽保，巩固精准扶贫成果；引导社会资本、社区增强社会养老服务供给能力。此外，应制定完善支持新型职业农民参加城镇社保的财政补贴政策等。在农村公共文化服务方面，应加大资源配置力度，扩大政府购买公共文化服务的范围，强化公共文化服务与文化产业的融合力度，将从事公共文化服务的社会承接组织纳入文化产业范畴，享受相应的政策优惠。在基础设施建设方面，应继续加大财政支持力度。

(四)以加强监督和绩效评价为手段，提高财政支持政策的效果。加强对财政政策的监督和绩效评价，借以发现政策决策和执行中的问题，堵塞政策漏洞，这是财政支持城乡融合发展政策的重要一环，必须抓紧抓好。□

责任编辑 刘慧娴 陆安平