

财政服务乡村振兴战略的思考

江西省赣州市财政局 | 杨祥 唐涛

江西赣州：蔬菜产业助农增收。朱海鹏 摄 来源：视觉中国

实施乡村振兴战略是党的十九大作出的重大决策部署，是新时代做好“三农”工作的总抓手。江西省赣州市财政部门为保障乡村振兴战略的资金需求，充分发挥财政职能，着力解决好“钱从哪里来”的问题上，做了积极探索，在资金上优先保障乡村振兴战略顺利实施。

主要做法及成效

(一)把整合资金作为“钱从哪里来”的基本思路。赣州市财政局把脱贫攻坚作为第一民生工程来抓，瞄准

“收入达标、两不愁、三保障”目标，打好产业、就业、安居等精准扶贫组合拳，为接续实施乡村振兴打下坚实基础。市县财政每年按不低于一般公共预算收入10%的比例安排资金，统筹用于脱贫攻坚。2016—2020年，市、县两级财政共安排财政专项扶贫资金75亿元，年均增长25%。对纳入整合范围的中央、省、市、县财政涉农扶贫资金，在“按需而整”的前提下实现“应整尽整”。2016—2020年，累计整合财政涉农扶贫资金276亿元，形成“多个渠道引水，一个池子蓄水，一个龙头

放水”扶贫资金投入新格局。同时，积极争取开发银行、政策性银行、商业银行的信贷支持，创新“产业扶贫信贷通”等扶贫金融产品，2016年以来，全市直接投入产业扶贫等信贷资金385.69多亿元，其中：“产业扶贫信贷通”助贫贷款192.67亿元，惠及34.13万户贫困户、5105家农业经营主体发展扶贫产业、“财政惠农信贷通”惠农贷款169.23亿元，惠及3.3万户新型农业经营主体、“农业产业振兴信贷通”兴农贷款23.79亿元，惠及1.59万户贫困户、边缘贫困户及新型农业经

人为出、收支平衡、足额预算、公开透明”的基本要求，提高财务预算人员的预算编制水平，并结合单位实际发展状况制定科学的财务预算编写方法。

优化预算绩效考核指标体系。要建立健全预算绩效考核体系，不断完善内部控制制度，发挥预算绩效管理的规范和约束作用，根据项目的自身特点，制定合理的考核指标，提

升指标的规范性和科学性，设立能够体现预算绩效管理的核心指标。可以借助信息平台，明确绩效考核标准，建立完善的绩效考核评估体系，收集和整理预算绩效管理数据，将定性与定量的指标评价方法有效结合，优化预算绩效管理步骤，促进事业单位优化财政资金的资源配置，实现社会和经济效益的目标。

强化预算绩效的监督力度。要定期开展对预算绩效的监督，建立完善的内部监督管理体制，定期核查财务预算的编制和执行情况，确保预算的有效性和高质量标准。引入第三方评价机制，切实提高支出项目财政资金使用的效益。□

(作者单位：西安翻译学院)

责任编辑 廖朝明

营主体。

(二)把优化结构作为“钱从哪里来”的具体路径。支持农业结构调整优化,通过优化安排省级结构调整资金1.13亿元,在全省率先出台加快农业结构调整实施方案,重点打造脐橙、蔬菜、油茶现代农业“三张名片”,因地制宜培育县域特色产业,促进产业连线成片、聚点成群。2016—2020年,安排蔬菜产业发展奖补资金9.72亿元,支持蔬菜产业加快发展,新增规模蔬菜基地29.25万亩,其中设施大棚23.94万亩,累计建成规模蔬菜基地34.49万亩,其中设施大棚25.54万亩。加快推进“三产融合”,重点支持粮食、油茶、果蔬精深加工和畜禽、水产加工业发展,围绕优势产业,采取“一企一策”、贴息、补贴及加大金融、用地支持力度等方式扶持做大做强一批龙头企业,全市新增市级龙头企业22个,现共有国家级龙头企业5个、省级113个、市级201个。市财政调整优化财政支出结构,将生态建设列为公共财政支出的重点,每年安排生态文明建设相关资金4亿元以上,重点用于支持低质低效林改造、整洁宜居新农村建设、改善城乡环境卫生等。

(三)把争资争项作为“钱从哪里来”的重要渠道。持续加大争资争项力度,争取更多项目列入国家、省重点建设项目“盘子”,突出基础设施建设、公共服务提升、生态环境保护等重点,全力支持村庄整治和农村人居环境改善。“十三五”期间,全市共争取全国首批山水林田湖生态保护修复试点、东江流域上下游横向生态补偿机制、农村环境综合整治等上级生态

环保项目资金159.12亿元。同时,积极支持推动农村绿色发展,以生态保护修复引领乡村振兴,如瑞金市在推进农村环境综合整治过程中,打造了一批集“农业观光、农事体验、农业科普、农家文化”于一体的生态旅游村,走出了一条生态宜居和经济发展相辅相成、相得益彰的新路子。大余县元龙畲族村注重“绿色、古色”双色文化齐头发展,打造了一个集畲族文化、山乡观光、休闲娱乐、康体度假和互动体验于一体的多功能乡村旅游景区,并成功入选中国美丽休闲乡村名单。

(四)把专项安排作为“钱从哪里来”的重要做法。支持乡村教育改善,近五年来,共争取资金34.2亿元,用于支持农村中小学校舍维修改造、改善普通高中办学条件、农村义务教育薄弱学校改造等项目建设。有力保障乡村教师待遇,按300元和500元标准落实边远和最边远地区农村中小学教师特殊津贴,进一步提升边远地区教师工资待遇水平;按每人每月200元的标准,对在连片特困地区乡、村学校和教学点工作的教师给予生活补助。支持农村公共文化发展,近五年来,共争取上级资金2.08亿元,用于支持贫困地区村文化活动室设备购置、开展“送戏下乡”活动、农村中央广播电视节目无线覆盖运行维护等,提高农村文化服务能力。同时,加大经费投入,足额安排奖补资金,支持农村开展移风易俗、破除陈规陋习,推进婚丧礼俗改革,开展文明家庭(户)、文明村、文明镇(乡)创建,培养文明乡风、良好家风、淳朴民风。

(五)把补助机制作为“钱从哪里来”的有力抓手。认真贯彻落实中央、江西省支持基层组织建设的政策和标准,由市县财政统筹财力,建立了补助机制,提高保障标准。2016—2020年,全市共补助行政村5.62亿元,年村均补助3.25万元。从2014年1月起,对户口和党组织关系均在同一建制村且党龄满50周年(含50周年)以上的农民党员,按每人每月100元标准发放生活补助。2014年、2016年两次出台提高村书记、村主任待遇市级财政补助政策。2017年市县财政统筹安排1.06亿元提高四项经费保障标准。从2018年起,除章贡区、赣州经开区、赣州蓉江新区以外的县(市、区)城区居委会干部基本报酬每人每月提高500元;其他村(社区)干部基本报酬每人每月提高300元。同时,积极支持农村集体经济发展,探索总结出“资源利用、产业带动、资产经营、服务创收、土地开发、政策利用、异地置业”7种村级集体经济发展模式,推进农村“资源变资产、资金变股金、农民变股东”,努力消除空壳村、扶持薄弱村、壮大富裕村。

问题和不足

(一)“吃饭型”财政难以支持乡村振兴。赣州是农业大市,全市662.5万农村户籍人口,占全市总人口比例达67.46%,283个乡镇、3463个行政村,乡村点多面广。全市经济基础较差,2020年,赣州人均财政收入、人均财政支出分别仅为全国平均水平的43.1%、63.9%。全面落实乡村振兴战略需要投入大量的财力、物力,而全

市财政仍然是“吃饭型”财政的窘境，仅靠财政力量难以为继。

(二)“薄弱型”基础难以支持乡村振兴。近年来，高标准农田建设改善了一些农田水利设施，但全市农田水利设施总体建设水平仍还落后，近1/5的农田没有灌溉设施，农业靠天吃饭的问题没有得到有效解决，抵御自然灾害的能力偏弱，农业旱涝时有发生。加上全市土地资源少且细碎分散，人均耕地保有量0.6亩，相当于全国平均水平的45.86%，土地平整投入大，建设成本高，严重制约土地流转和适度规模经营。

(三)“低效型”产业难以支持乡村振兴。从农业产业整体看，仍处较低发展水平，农业劳动生产率、土地生产率、农产品加工转化率和农村资源配置效率均低于全国、全省和周边地区。农业产业化经营水平不高，农业产业链条短，龙头企业精深加工能力、科技创新能力、品牌创建意识及市场开拓能力、经营管理能力不强。各类经营主体带动农户占比不足五成，大多处于松散状态，小生产与大市场的矛盾突出。农业产业还存在规模较小、品牌不响、带动力不强等问题。

(四)“匮乏型”人才难以支持乡村振兴。农业技术人才严重不足，科技力量不强。如当前全市把蔬菜作为脐橙之外的又一富民产业在抓，但各类科研机构中属于蔬菜产业的科技创新和服务机构相对较少，服务体系不健全，直接为蔬菜产业服务的专业技术人员数量不足，农科教、产学研脱节。基层农技队伍不完善，乡镇农技

人员中心任务重，加上面临人员老化、人才断层、队伍结构不稳定、知识结构不合理等困难，难以承担繁重的土地流转管理、土地经营纠纷调解、农村财务管理、农村重大动物疫病防控等任务。农村青壮年劳动力缺乏，“没人种地”问题突出，存在农民工返乡创业难、融资难、技能缺失、结构单一、信息匮乏等问题。

(五)“脆弱型”环境难以支持乡村振兴。目前，农村生活垃圾治理还没有建立城乡环卫一体化工作体系，农村生活垃圾治理成效易反弹。农村生活污水治理难度大，建设资金不足，行业多头管理、职责不明的情况依然存在。此外，赣州市是生猪养殖大市，养殖污染治理任务非常艰巨，目前全市实现达标排放的养殖场较少，非禁养区内部分规模猪场粪污处理设施配套建设存在质量不高、运行不正常的问题，监管压力大。

建议和对策

实施乡村振兴战略需要真金白银，建议必须创新思路，激活市场、激活要素、激活主体，形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局，才能在服务乡村振兴的路上，做到部门不缺位，职能做到位。

一是创新财政投入机制，做好开源整合的文章。发挥政府投入主体和主导作用，集中财力支持乡村振兴战略，把农业农村作为财政支持的优先领域，新增财力、新增地方政府债券重点向“三农”领域倾斜，确保财政投入与乡村振兴目标任务相适应。积极北上，重点做好农业产业发展、农村

一二三产业融合、农业适度规模经营等方面项目资金投入。落实各项强农惠农富农政策，确保公共财政更大力度向“三农”倾斜。继续实施深化涉农资金整合，加快构建财政支农资金统筹整合的长效机制，重点支持农业产业发展。

二是创新金融服务机制，做好杠杆导向的文章。支持符合条件的涉农企业上市融资、并购重组、做大做强。发挥农业信贷担保体系作用，继续开展农业信贷担保业务。充分发挥财政资金杠杆导向作用，通过贷款贴息、以奖代补、风险补偿等措施，深入推进“财政惠农信贷通”“农业产业振兴信贷通”工作，撬动金融资本投入“三农”。

三是创新多元参与机制，做好社会资本的文章。优化乡村投资环境，加强政策引导，完善一事一议、以奖代补、引导基金等有效机制，因地制宜推广PPP、政府购买服务等方式，落实融资贷款、配套设施建设补助等扶持政策，鼓励工商资本积极参与农村产业发展等乡村振兴事业。

四是创新监督管理机制，做好资金效益的文章。建立健全全面规范透明、标准科学、约束有力的支农资金预算制度，健全以评价结果为导向的支农资金分配制度，推动全面实施财政支农资金绩效管理，聘请第三方机构开展绩效评价，考核结果作为资金分配的重要因素。聚焦重点资金、重点项目、重点区域，进一步加强支农资金使用监管，建立健全常态化监管机制，实施涉农资金动态监控，严厉查处违法、违规、违纪问题。□

责任编辑 雷艳