

凝聚力量 砥砺奋进 努力谱写财政支农工作新篇章

山东省财政厅党组成员、副厅长 | 袁培全

随着“三农”工作重心历史性转向全面推进乡村振兴，农业农村进入又一个新的“黄金发展期”。山东各级财政部门深入学习贯彻习近平总书记关于“三农”工作重要论述，扎实落实中央决策部署和省委省政府工作要求，努力推动全省财政支农工作迈上新台阶、开创新局面。

坚持科学理念，推动各项财政支农惠农政策更加有为有效

习近平总书记指出，新时代新阶段的发展必须贯彻新发展理念，必须是高质量发展。站在“三农”工作新的历史方位，我们要坚持科学理念，运用科学方法来谋划推动财政支农工作，不断提高财政支农政策效能，为全面推进乡村振兴提供更强有力的支撑。

（一）坚持系统思维，把好政策“总开关”

全面推进乡村振兴，重在“全面”，难在“全面”，必须从多个维度统筹谋划、一体推进。体现在领域上，是五个振兴协同发力。要按照乡村振兴规划，统筹谋划、协调处理产业发展、绿色生态、乡村治理、农民增收之间的关系，推动农业提质增效、农村美丽宜居、农民生活富裕。体现在地域上，

是全域乡村振兴。要充分考虑本地区在区位条件、发展基础、资源禀赋、政策需求等方面的差异来谋划政策、分配资金、推动工作，由点及面，最终实现共同发展。体现在时间跨度上，既要久久为功，又要干在当下。财政支农工作要更加注重立足全局、着眼长远，更加注重系统谋划、有序推进，更加注重因地制宜、分类施策。一方面，坚持尽力而为。主动对标对表中央和省委省政府部署要求，统筹各类资金资源，保障“三农”投入力度不断增强、总量持续增加，加快补齐农村发展和民生短板，切实提高农民群众获得感、幸福感、安全感。另一方面，坚持量力而行。积极参与重大项目决策，科学评估财政收支状况、集体经济实力和群众承受能力，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和工作重点，形成可持续发展的长效机制，推动山东省农业农村发展持续“走在前列”。

（二）坚持效益观念，提高政策“满意度”

乡村振兴任务艰巨，政策、资金需求巨大，财政支持政策必须更加注重提质增效。财政支农工作必须加强对政策效益的把握。政策出台前，要加强前期评估论证，充分考量经济效

益、社会效益、生态效益，考量市场规律、供需关系，提高政策科学性。政策出台后，要加强绩效监控、绩效评价，对政策效益低、投入产出率低的政策该调整的调整、该退出的及时退出，切实将有限的财政资金用到群众所需所盼的“刀刃”上。

（三）坚持市场观念，推动形成“大合唱”

乡村振兴是一篇大文章，需要参与各方共同发力。“三农”的基础地位和弱质弱势性，决定了政府要在农业农村发展中发挥主要作用。但政府的作用是有边界的，政府不能代替农民，也不能代替市场，既不能缺位，也不能越位。实现乡村全面振兴，必须充分引入市场机制，激活乡村振兴的内生动力。要完善相关政策，引导金融和社会资本“上山下乡”，既为乡村振兴提供资金支持，又为农业农村注入先进理念，使各种资源要素向农业农村集聚，增强农业农村农民的自我发展能力。要以市场需求为导向，深化农业供给侧结构性改革，主动融入新发展格局，不断提高农业质量效益和竞争力，以农业现代化带动农村现代化。要尊重和支持群众首创精神，聚焦农民和土地的关系、农民和集体的关系、农民和市民的关系，通过深化

农村改革，推进农村产权明晰化、要素市场化，让农民成为乡村振兴的主力军，进而实现乡村振兴由政府主导型向经营主体主导型的根本转变。

（四）坚持因地制宜，增强政策“适用性”

山东是农业大省，农村人口多、村庄数量多，各地发展的优势特色、短板弱项各有不同，发展水平、发展阶段不一，发展的任务目标、发展形态和发展方式必然不同，不可能一个路子、一个模式同步推进。财政支农政策必须因地制宜、精准施策，科学把握乡村和产业的差异性。要坚持“量体裁衣”“对症下药”，谋划出台相关扶持政策，优化产业布局，塑成产业优势，建设美丽乡村，促进农民富裕，打造各具特色的现代版“富春山居图”。要健全完善与农业农村规划布局相匹配的分类配套支持政策，持续增创农业发展优势。对分类推进乡村振兴成效好的地方落实激励奖励政策，支持各地精确定位，统筹把握推进节奏和路线，有重点、有区别地推进乡村振兴。

（五）坚持改革创新，下好服务“先手棋”

新形势下，财政支农工作要更加注重以改革创新为引领，摆脱惯性思维和路径依赖，既要“摸着石头过河”，又要注意研究新情况新问题，加强顶层设计和政策集成，大胆地想、勇敢地试，以政策创新推动农业农村科技创新、业态创新、模式创新，为农业农村高质量发展提供强劲动力。具体工作中，要研究机制创新，更多地采取以奖代补、政策激励、股权投资等支

持方式；要研究内容创新，在提高农业质量效益和竞争力、乡村建设、农村生态文明、基础设施运行维护等方面有的放矢开展尝试；要研究载体创新，探索如何增强县城综合服务能力、发挥乡镇服务农民的区域中心作用、完善村级组织和集体经济扶持政策。

聚焦全面推进乡村振兴目标任务，重构“十四五”时期财政支农政策体系

“十四五”时期，山东将以全面推进乡村振兴为总抓手，以高质量发展为主题，以改革创新为动力，持续加大“三农”投入，支持打造乡村振兴齐鲁样板取得新进展，全力推进农业农村现代化。

（一）以推动农业高质高效为目标，构建整体推进、全面提升的农业发展支持政策体系

一是坚持量质并重，保障重要农产品供给。持续巩固量的优势。山东粮食产量占全国8%、肉类占9%、水果占12%、蔬菜占13%、水产品占13%、花生占19%，体量大、门类全，确保粮食和重要农产品有效供给是扛牢农业大省责任的首要任务。要明确“谁种粮多、对谁支持就多”的政策导向，用好产粮大县奖励、棉花生产奖励、高标准农田建设、耕地保护激励等政策，继续对完成粮食播种面积任务的市给予奖励，加大10亿斤、20亿斤产粮大县支持力度，统筹农机深松整地、农业生产社会化服务等资金项目向产粮大县倾斜，支持创建吨粮县、吨粮镇。建立生猪逆周期调控机制，保持能繁母猪合理存栏水平，支持非

洲猪瘟等重大疫病防控和病死畜禽无害化处理，促进畜牧产业持续健康发展。改进完善渔业油价补贴政策，支持发展海洋牧场和远洋渔业，协同推进增殖、捕捞、加工和休闲渔业，建设海上粮仓。重点支持质的提升。突出品牌打造，支持发展地理标志农产品，加强农产品质量监测体系、追溯体系和信用体系建设，培育农产品区域公用品牌，擦亮山东农产品金字招牌。突出生态引领，支持发展绿色种养循环农业，开展农作物秸秆综合利用，推广标准加厚地膜、可降解地膜，支持化肥、农药等投入品减量增效，构建“资源—产品—废弃物—再生资源”循环产业链。突出平台带动，支持建设潍坊国家农业开放发展综合试验区、北京大学现代农研院和全国蔬菜质量标准中心，引领农业高质量发展。

二是坚持创新驱动，强化高质量发展支撑。支持科技创新。持续稳定增加农业良种工程投入，采取揭榜制、组阁制等方式，支持育种企业与科研单位开展联合育种攻关，对重大新品种研发推广给予后补助奖励，加强农作物、畜禽、水产等种质资源保护利用，集中力量攻克种源“卡脖子”难题。支持实施乡村振兴科技提振行动，依托省会经济圈、胶东经济圈、鲁南经济圈等不同发展优势，开展农业重大关键技术集成创新与应用示范，加快智能化、复合型农业机械研发和应用，加大基层农技推广力度，打通科技进村入户通道。落实数字乡村发展战略，支持发展数字农业、智慧农业，推动智能感知、智能分析、智能控制技术与装备在大田种植和设施园艺上的

集成应用，利用新技术对传统农业改造升级。探索模式创新。支持开展国家级和省级田园综合体试点，集智慧农业、创意农业、农事体验、科素教育为一体，贯通产供加销，融合农文商旅，探索将绿水青山转化为金山银山的有效路径。支持发展金丰公社、青阜公社、供销社为农服务中心等为代表的农业生产社会化服务，把一家一户办不了、办起来不划算的事交给专业的服务组织来做，有效降低单户生产成本，促进小农户与现代农业有机衔接。推动政策创新。从2022年起，连续三年每年择优评选10个现代农业强县，每县安排资金1亿元，并在重点项目、财金融合等方面给予倾斜支持，引导农业基础好、产业体系优、生产体系强、经营体系活的现代农业强县主动作为、率先发展；启动农业绿色发展、农产品加工业高质量发展、畜牧业高质量发展等先行县奖励政策，采取以奖代补、正向激励方式，引领构建农业高质量发展新格局。

三是坚持三链同构，推进乡村产业融合升级。按照全产业链拓展、全价值链提升、全供应链贯通的思路，支持实施优势产业集群、现代农业产业园、农业产业强镇等产业融合项目，深入推进贸工农一体化、产加销一条龙、一二三产业融合发展。支持粮食主产区发展粮食精深加工，地域特色农产品主产区开展产地初加工，建设农产品产地冷藏保鲜设施，引导加工业向中心镇、专业村聚集，把产业链主体留在县域，把价值链收益主要留给农民，打造乡村富民产业。支持农业与旅游、教育、文化、康养等产业深

度融合，引导农业由传统生产环节向加工、流通、服务等纵向延伸，农业功能由单一生产向休闲观光、文化传承等横向拓展，提高农业综合效益，拓宽农民增收渠道。

(二)以推动乡村宜居宜业为目标，构建完善重点突破、分类推进的农村建设支持政策体系

一是支持改善提升农业农村基础设施。加大农村公益事业财政奖补力度，支持各地集中连片开展农村基础设施和社会事业建设，统筹补上基础设施短板。支持实施农村供水保障工程，继续推进集中规模化供水工程建设，对已建农村供水工程进行规范化改造，加强工程运行维护，提高农村供水能力。按照分级投入原则，支持实施路网提升、道路通达、通行安全保障工程，建设布局合理、连贯城乡、快捷通畅的农村路网。支持实施农村危房改造和农房抗震改造，保障农村低收入群体等重点对象住房安全。整合相关资金资源，开展“数字乡村”建设，推动“互联网+政务服务”向农村延伸，为村民提供线上线下相结合的医疗、教育、金融等公共服务，解决乡村服务“最后一公里”问题。采取“财政资金补一块、集体收入筹一块、社会资本投一块、引导村民拿一块”的方式，支持建立受益者付费、村集体补贴、财政补助相结合的农村基础设施运行维护经费保障机制，切实提高农村公益事业管护养护水平，发挥资产长期效用。支持启动现代水网建设，实施供水保障、水资源配置、水灾害防御、水生态保护等工程，全面增强水资源统筹调控、优化配置、战略

储备和节约集约安全利用水平。积极主动参与项目前期研究论证，科学评估项目效益、财政可承受能力，切实提高工作主动性。

二是支持改善提升农村人居环境。按照新一轮农村人居环境整治提升五年行动部署要求，支持推进农村“厕所革命”、农村生活垃圾治理、农村生活污水治理以及农村人居环境管护长效机制建设，对成效明显的地区给予奖励激励。按照城乡基本公共服务均等化的要求，将农村人居环境整治提升作为基本公共服务事项，提供长期稳定支持，广泛调动各方面力量共同推进。按照省市县三级联创思路，支持开展美丽乡村示范创建，实现村庄硬化、亮化、绿化、净化、美化、乡土文化“六化”提升，改善村容村貌和农村人居环境。支持开展水系连通及水美乡村建设，实施水土流失综合治理、地下水超采综合治理，建设美丽幸福示范河湖，扩大农村优质生态产品供给。

三是支持改善提升乡村治理能力。以抓党建促乡村振兴为重点，支持“加强农村基层党组织建设”帮扶村、第一书记帮包村加快发展，加快构建党组织领导的乡村治理体系。支持发展壮大村级集体经济，消除村级集体经济收入5万元以下的村。建立以财政投入为主渠道、以村级集体经济收入为补充的村级组织运转经费保障和正常增长机制，提高村级组织服务能力。支持农村新时代文明实践中心建设，加强历史文化名镇名村和传统村落保护，培育文明乡风、良好家风、淳朴民风，推动乡村塑形铸魂。



性收入。另一类是低收入农户。巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，建立健全农村低收入群体常态化帮扶机制，落实好过渡期到人到户的帮扶政策，做好医疗、教育、住房、就业、救灾等专项救助。继续发挥就业帮扶车间的载体作用，吸纳脱贫人口就近就地就业，带动脱贫人口稳定增收。

三是通过深化改革增收。支持完善农村集体产权制度改革，激

（三）以推动农民富裕富足为目标，构建完善利益共享、多方联动的农民增收支持政策体系

一是通过产业振兴增收。向产业链要收入。将完善利益联结机制、带动农民增收致富作为财政扶持相关产业项目的基本前提，引导农业龙头企业、农民合作社与其成员、周边农户建立紧密的利益联结关系，通过务工就业、保底收益、按股分红等方式，让农民更多分享产业增值收益。衔接推进乡村振兴补助资金要从人到户帮扶政策为主，逐步过渡到更多向产业集聚、向区域集中，支持重点帮扶地区整体推进产业发展，增强可持续发展能力，带动农民持续增收。向高质量农产品要收入。发挥山地、丘陵、平原、沿河、沿海等各自资源禀赋，通过政策扶持、项目带动，将先进适用技术、优良物资装备导入农户，引导农户采取标准化、机械化生产方式，

有序发展具有地方特色的优势产业，提高产出效益，增加家庭经营收入。向提高农民综合素质要收入。以支持龙头企业、家庭农场、农民合作社、社会化服务组织、专业大户、新型职业农民“六支力量”为重点，推动农业产业化龙头企业做大做强，加大对运行规范的农民合作社、家庭农场扶持力度，大力发展农业生产专业化、社会化服务组织，提升农业规模化经营户管理水平。实施高素质农民培育工程，分层分类开展全产业链培训，造就更多“土专家”“田秀才”“乡创客”，打造乡村振兴“生力军”。

二是通过完善政策增收。重点关注两类群体：一类是小农户。加强和完善再分配调节机制，及时足额落实耕地地力保护补贴、农机购置补贴、棉花生产者补贴、渔业生产成本补贴、大中型水库移民补贴、农业保险保费补贴等惠农补贴资金，保障农民政策

活农村资产资源资金各类要素，大力发展壮大村级集体经济，把经营性资产量化到集体成员，增加农民财产性收入。支持开展农村综合性改革试点试验，选择一部分试点县启动省级农村综合性改革试点试验工作，健全促进乡村产业发展机制、数字乡村发展机制、促进农民增收机制、改善乡村治理机制等4项机制，探索符合市场经济要求和农村发展规律的农村经营制度，让农民在改革中真正得到实惠。探索乡村振兴集成改革试点，以处理好农民和土地的关系为主线，以推动小农户和现代农业有机衔接为重点，一体推进农村产权、经营体系、供销服务等改革，允许直接复制省内承担国家试点区域获得的各项财政、税收、金融、土地、人才等政策，激发农业农村发展的动力活力，带动农民持续增收。□

责任编辑 李艳芝