建言献策

财政支持原深度贫困地区乡村振兴的政策建议

万厚利 | 于姝婷

原深度贫困地区贫困程度深、扶贫成本高、脱贫难度大，是全面建成小康社会的突出短板，在乡村振兴阶段，其情况更为复杂，需要重点关注、大力支持。财政作为国家治理的基础和重要支柱，对推进乡村振兴战略尤其是促进原深度贫困地区乡村振兴具有重要的支撑和保障作用。

原深度贫困地区乡村振兴的难点痛点——基于“三区三州”L州调研

原深度贫困地区客观上自然条件差、地理位置偏远、基础设施建设成本高，主观上发展意识匮乏、公共服务滞后、人力资本弱，主客观因素叠加，形成了乡村振兴的短板区域。以L州为例，其位于黄河上游，地处青藏高原向黄土高原过渡地带，地形复杂、河谷纵横、丘陵起伏，平均海拔2000米，常住人口210.98万人，有回、汉、东乡、保安、撒拉等42个民族，下辖1市7县，全部为脱贫县，脱贫人口70.53万人。作为连片深度贫困地区，L州历来是国家扶贫主阵地，尽管已摆脱了绝对贫困，但在乡村振兴新阶段还面临着十分复杂的难题。

（一）资源条件较差。一是资源匮乏、环境恶劣、生态脆弱和地处偏远的现实长期累积、沉淀，导致土地过度垦殖、草地过度放牧、森林过度砍伐、地下资源过度开采，既加剧了生物多样性丧失和资源环境破坏，也造成生态系统生产力下降和生存环境持续恶化，阻碍乡村振兴。二是普遍存在基础设施建设起点不高，农村供水、供电和通信网络设施发展滞后以及公路、铁路网密度低下，并引发对外通达能力和便捷程度难以支撑区域乡村振兴需要等问题。三是教育、文化、医疗卫生、商贸流通等方面软硬件建设滞后和公共服务配套难以及恶劣环境迫使青壮年劳动力流向城市和非农产业，导致乡村劳动力不足和空心化。

（二）产业辐射不强。一是原深度贫困地区由于缺乏产业基础，往往倾向投入少、周期短、见效快、效益高的农业项目，尽管表面效果尚可，但是产业扶贫、带贫、减贫的长效性和稳定性不强。二是原深度贫困地区农业以粮食种植和畜牧养殖为主，农户分散经营居多，专业化、产业化、集体化、机械化不足，呈现出劳动生产率低、资源消耗高、产业链条短、产品竞争力弱、经营风险大等特点。三是原深度贫困地区在打造产品品牌、促进三产融合、开发乡村旅游、引进农业科技等方面投入较少，市场闭塞、科技落后、高值产品稀少的面貌没有得到根本改观。

（三）内生动力不足。一是坚守自然经济生产方式，追求小富即安的生活状态，受限于自然降水条件等因素，“守着薄田度日、靠着天时吃饭”等保守思想严重，缺乏勇于进取、开拓创新的奋斗精神。二是相较于其他地区，劳动者综合素质低、能力弱，有的家庭不愿让适龄孩子入学，职业教育体系不完善，劳动力主要从事简单劳动，收入较低。三是新型职业农民的培育普及率低，大部分农民生产专业知识匮乏，生产技能比较低下，经营管理能力不足，导致发展能力较弱。

财政支持原深度贫困地区乡村振兴的政策建议

（一）加快缩小城乡差距，提升农村基础设施供给水平。一是充分发挥财政政策的公共性，优化财政支出结构，着力改善农村基础设施和公共服务水平，加大对“村村通”工程、中小型水利工程、农村电网建设改造等重点短板项目的财政资金倾斜力度。二是进一步统筹涉农财政资金，更加注重绩效管理，加强顶层设计，注重统筹兼顾，优先实施安居富民工程、推进宽带网络覆盖、县乡村三级物流体系建设，有效畅通经济循环。三是可探索运用PPP等创新模式，吸引和激励更多社会资本参与农村基础设施建设，推进供给主体多元化，全面推进农村基础设施供给提质增效。

（二）精准补齐民生短板，推进基本公共服务均等化。一是强化底线思维，统筹财政资金，完善县级基本财力保障机制，在资金保障上加力度，

中国财政杂志社

在资金拨付上加速度，缓解财政运转压力，保障民生等刚性支出，履行财政责任，兜住民生底线。二是完善农村公共服务体系，合理配置财政资源，保障人居环境、医疗、养老、教育、住房等重点民生领域支出，切实保障提升脱贫地区基本公共服务水平。三是加强乡村公共文化服务体系建设，支持文化惠民工程，建设乡镇文化站、村文化站等公益性文化设施，派出文化工作者，培育乡村文化骨干力量，推动非物质文化遗产与旅游融合发展。

（三）调整完善产业政策，推动乡村可持续发展。一是重点瞄准区域经济发展，积极推进集体产权制度改革，产业帮扶对象由特定个体转为多元化产业主体，如村级集体经济等。充分结合区域产业特点，改变均衡分配式的资金模式，集中资金支持具有比较优势的产业集群建设。二是强化金融协同，引入政策性担保、产业基金、农业大灾保险、优势特色农产品价格保险等产品，延续扩大农村金融机构定向费用补贴、创业担保贷款贴息及奖励补助等相关政策，缓解产业发展融资难、融资贵问题，增强经营主体抵御风险能力。三是推动农业高质量发展，支持发展绿色农产品、有机农产品和地理标志农产品，加大扶持农业科技创新和环境友好型生产方法的力度，落实以绿色生态为导向的农业补贴，鼓励和扶持发展多种形式的适度规模经营，加快推进乡村合作社质量提升。

（四）做好人力资源支持，提供乡村发展长久动力。一是延续驻村帮扶经验，采取保障激励与考评并行的管理体制，继续选派“驻村工作队”“优秀干部到村任第一书记”“驻村农技员”帮助推进实施乡村振兴。二是加大对定向专业职业教育的财政投入，提高脱贫地区开展专业职业教育普及率，通过税收优惠等政策，支持各项优秀人才在乡村就业创业，探索农业科技推广人员“县管乡用、下沉到村”的新机制，推进人才等资源向农村倾斜。三是财政进一步支持已脱贫劳动力技能提升计划，提升基本素养和就业能力。转移到非农产业或农业务工型岗位灵活就业人员，符合条件的给予基本社保补贴政策支持。支持运用脱贫车间、以工代赈、生产奖补、劳务补助等方式促进脱贫劳动力就近就业。

（五）支持美丽乡村建设，提升乡村宜居宜业水平。一是财政资金更多向绿色项目倾斜，突出绿色发展，统筹推进城乡生态、文化建设等，把文化保护传承和生态开发利用结合起来。二是实施农村公益事业财政奖补政策，支持设立公益性岗位，在解决相对贫困群众就业的同时进行生态修护保护工作，持续推动重点区域山水林田湖草生态保护修复工程，支持土地整理复垦、改善农业生产条件的土地开发，完善财政资金投入机制，促进生态农村建设。三是持续改善农村人居环境，深入开展实施“厕所革命”“乡镇生活污水治理”“农村生活垃圾无害化处理”等重大工程，减少秸秆焚烧、有害化肥、畜禽粪污染等，以“美丽乡村”建设为重要抓手，全面推进农村环境综合整治。

（六）筑牢兜底保障网络，做好脱贫地区社会保障。一是加大财政支持农村社会保障体系建设力度，及时将符合条件的返贫人口纳入社会救助范围，分层次分类别做好救助工作，形成城乡统筹、制度完备的社会救助体系。二是建立健全农村低收入人口常态化帮扶机制和防止返贫监测机制，筑牢特殊群体返贫安全网，扩大防止返贫监测和帮扶保障范围，提升农村贫困标准和低保标准，做好贫困线与低保线的两线合一。三是实施和保障健康脱贫。统筹发挥基本医疗保险、大病保险、医疗救助三重保障制度减负功能，切实缓解看病贵问题。加强乡村医疗卫生队伍建设，提升脱贫人口基本医疗卫生服务保障水平。

（七）优化财政资源配置，完善财政支农政策体系。一是保持过渡期内财政支持政策总体稳定，资金分配重点向乡村振兴底子薄、难度大的原深度贫困地区倾斜，确保持续稳定的资金投入，支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。二是推进财政支农资金提质增效，充分发挥农民等治理主体作用，优化涉农项目实施程序，完善资金绩效评价机制，优化财政支农资金使用和管理，进一步彰显财政资金的公共性和正外部性。三是优化农业农村税收优惠政策体系，合并涉农税收优惠的标准和原则，针对不同类型的地域和乡村特点，尤其是原深度贫困地区，制定专项税收优惠政策，形成比较优势和激励效应，兼顾公平和效率，并且考虑适当延长税收优惠供给周期，给予持久支持，推动农业产业发展。

（作者单位：中国清洁发展机制基金管理中心　北京师范大学）

责任编辑　廖朝明

中国财政杂志社