

推动乡村振兴的财政政策研究

——以合肥市的实践为例¹

夏明珠

(合肥市委党校决策咨询部, 安徽 合肥 230001)

【摘要】:以合肥市为例,对推动乡村振兴的财政政策进行了研究。现阶段合肥市还存在城乡财政收入差距大、基本公共服务保障水平和资源配置不均衡、农村基础设施建设相对城镇仍然匮乏、财政支农政策碎片化、精准性不够等问题,应该多渠道加大对农业农村的投入力度,一体化加大对农村基础设施建设力度,以农业供给侧改革为主线完善财政支农政策,以提高财政资金使用绩效为目标加大对涉农资金统筹整合。

【关键词】:乡村振兴 财政 政策 实证 合肥

【中图分类号】:F323. 56 **【文献标志码】:**A **【文章编号】:**1671-3079(2019)05-0065-06

农业生产总值稳步增长与高效的前提是财政支农投入保障机制。^[1]运用财政手段,加大投资力度,规避农业风险,提高经济绩效,可以提升农民生活水平,高标准推动乡村振兴。理论界对财政支农政策进行了很多研究。谢亦欣、徐海文探讨了如何将财政与精准扶贫、乡村旅游、集体产权改革、一事一议财政奖补等问题紧密结合,扶持村级集体经济发展。^[2]闫坤、鲍曙光建议构建财力保障机制,推进城乡融合发展体制机制建设,建立利益协调和稳定机制,最终形成包含政府、市场、社会、农民、新型经营主体和村委会等多元主体参与、良性互动的乡村治理制度框架。^[3]总体而言,现阶段关于财政支农政策的研究较为宏观,地方财政支农的实证研究较为鲜见,本文将围绕合肥市财政支农实践这条主线进行探讨,希望为长三角地区乃至全国推动农业农村高质量发展提供可操作的对策建议。

一、财政资金引导支持乡村振兴的合肥实践

为加大对农业农村的财政支持力度,近年来中央出台了一系列文件,合肥市也制定了相应的实施意见。

(一) 建立、健全财政投入保障制度

合肥市积极支持农村基础设施建设,推进农村环境整治,助推农村产业结构调整,着力脱贫攻坚,有力地促进了农业农村的发展。

1. 着力补齐短板,支持农村基础设施建设。基础设施建设是农村生产生活的基石。习近平总书记在2019年全国两会期间参

¹收稿日期:2019-07-09

基金项目:安徽省哲学社会科学规划项目(AHSKQ2018D95)

作者简介:夏明珠(1980—),女,安徽庐江人,合肥市委党校决策咨询部副教授,硕士,研究方向为农业政策。

网络出版时间:2019-09-10 09:55:18 网络出版地址:<http://kns.cnki.net/kcms/detail/33.1273.Z.20190909.1656.010.html>

加代表团组审议时强调,要补齐农村基础设施这个短板。^[4] 合肥市2018年安排支持农村基础设施建设资金123.2亿元,其中,支持引江济淮工程建设60亿元,土地整治项目经费19亿元等。^②提高农村土地利用效率,促进土地整治从单纯的补充耕地向数量和质量并重转变。安排了1.12亿元用于112个贫困村双基建设提升工程,用于支持各个贫困村实施基础设施建设和公共服务配套设施提升工程,切实提升改善贫困村生产生活条件。实施光纤进村工程,完成了农村道路畅通工程5490.5千米,在安徽省率先完成广播电视户户通建设任务。

2. 着力优化环境,推动农村环境整治工作。农村环境整治具有很强的公共性和外部性特征,这就决定了政府尤其是公共财政在农村环境建设中应发挥重要作用。^[5] 2018年,合肥市安排农村环境整治资金共5.58亿元,其中:农村人居环境“五化三改”工程8000万元;农作物秸秆禁烧及综合利用经费1.24亿元;美丽乡村建设资金1.26亿元等。深入实施了省市中心村实施垃圾处理、饮水安全巩固提升、村庄绿化、村庄亮化等10项重点建设任务。

3. 着力高质量发展,助推农村产业结构调整。在农业生产经营领域,乡村振兴战略的核心内容是进行农业供给侧结构性改革,增强发展动能,这也是中国实现农业现代化的必然路径选择。^[6] 合肥适时借助财政手段,通过设立产业发展引导基金,引导社会资本的投向,促进农村产业结构调整。2018年,“现代农业发展专项资金”合计使用了2.67亿元,比上年增长30.24%。此外,通过产业引导基金、金融创新产品、借转补、事后奖补等多种投入方式,支持农业设施装备提档升级、标准化生产园区建设等。支持农业适度规模经营发展,对示范家庭农场、农民专业合作社、农业生产全程社会化服务组织等新型农业经营主体给予奖励与补贴,推动了农业由增产向提质转变。

4. 着力脱贫攻坚,坚决打赢脱贫攻坚战。精准扶贫所采取的减贫措施超越了过去的扶贫思路,从单纯的开发式扶贫转变为综合治理式扶贫。^[7] 2018年,按照“地方财政收入增量的10%增列专项扶贫预算、清理回收财政存量资金中可统筹使用的50%用于脱贫攻坚”规定,合肥累计落实了扶贫资金14.93亿元,其中:市本级安排专项扶贫资金8.04亿元。通过推进资产收益扶贫、兜底性脱贫和农村基础设施建设等,改善和提升了贫困地区和贫困人口的生产生活条件。

(二)深入推进农业保险改革

合肥市还积极推进农业保险改革,新增设施农业保险,开展了大灾保险试点,有效减轻了自然风险给农户带来的损失。^[8]

1. 新增设施农业保险。基于理性选择理论的视角,农业风险分散有3个重要的参与主体:农户、市场和政府,三者行为逻辑和行动能力皆有差异。^[9] 合肥将设施农业保险纳入特色农业保险补贴范围,目前,已开设有桑蚕、蛋鸭、水产、苗木、茶树、小龙虾、大棚蔬菜、大棚草莓、设施农业(包括连栋温控大棚)特色农业保险品种,以减轻自然风险带给农户的损失。

2. 开展大灾保险试点。根据大灾保险试点工作方案,合肥市 J 县被选为大灾保险试点区域,投保面积与保费补贴较之以往有大幅提升。水稻大灾保险的保额由原来常规的 406 元/亩提升到了 800 元/亩,小麦大灾保险的保额由原来常规的 367 元/亩提升到了 650 元/亩,保额的大幅提高,使投保农户出险受灾后能获得更高的保险保障,减轻农户因灾害发生造成的经济损失。规模种植户单独出单的前提是农户实际种植面积达到 50 亩以上,试点之后这个条件放宽,即 50 亩以下的非规模户也能享受到保险服务。

3. 增加保费补贴。大灾保险方面,加大了中央财政保费补贴力度,由原来常规补贴40%提升到了47.5%,县级财政补贴由原来的15%减少到了7.5%,有效减轻了县级政府在保费补贴方面的负担。

(三)增强农业经营主体经营积极性

²①除特别注明外,全文数据主要来自合肥市财政局资料。

合肥市通过及时发放农业补贴资金，积极完善农业信贷担保体系，增加农业农村投入比例，有效调动了农业经营主体的经营积极性。

1. 及时发放农业补贴资金。以农村土地承包经营权确权登记颁证到户的面积为发放依据，合肥市通过“财政补贴农民资金一卡通”管理系统按时发放了省拨付中央财政耕地地力保护补贴资金。

2. 积极完善农业信贷担保体系。合肥市所辖五县(市)均制定工作方案，成立相关办事机构，实现了“劝耕贷”农业县全覆盖，为农业经营主体担保融资，有效解决了新型农业经营主体融资难、融资贵的问题。

3. 增加农业农村投入比例。2017年底以前，合肥市本级主要以耕地开垦费、农业土地开发资金和省返还的新增费作为土地整治项目资金来源，资金总量在4亿元左右。2018年，市本级以土地出让金为资金来源安排用于土地整治的农业基础设施建设资金19亿元，增长375%，增幅明显。

二、合肥市财政助力乡村振兴存在的问题

合肥市作为省会城市，从整体上看财政支农助力较强，但也存在一些问题。

(一)城乡财政收入差距大

以2017年为例，可以发现合肥市城乡财政收入差距很大。2017年，合肥市城区生产总值明显高于各县(市)，其中：GDP最高的为B区936亿元，最低的J县285亿元，仅为B区的30.45%；县(市)平均财政总收入50.87亿元，为城区平均财政总收入110.7亿元的46%；县(市)财政收入对GDP的贡献率为10.97%，仅为城区贡献率的50%左右(城区为20.37%)；县(市)人均可用财力为0.57万元，为全市人均可用财力1.02万元的55.9%，差异情况见表1。

表 1 2017 年合肥市城乡经济发展及财力保障对比表

项目	地区生产总值 /亿元	财政总收入 /亿元	地方财力 /亿元	财政对 GDP 贡献率/%	常住人口 /万人	人均可用财力 /万元
全市总计	7213.45	1251.15	808.82	17.34	796.5	1.02
全市平均值	554.88	96.24	62.21	17.34		
城区小计	4894.45	996.77	576.12	20.37	388.28	1.48
市本级(含开发区)	2076.45	878.03	474.2	42.29	69.8	
L 区	769	16.92	23.56	2.20	67.05	
BE	936	52.76	34.38	5.64	95.2	
S 区	585	32.14	26.48	5.49	80.62	
Y 区	528	16.92	17.5	3.20	75.61	
县(市)小计	2319	254.38	232.7	10.97	408.32	0.57
D 县	596	56.63	53.69	9.50	88.8	
X 县	685	80.92	58.51	11.81	77.1	
C 县	447	55.14	48.24	12.34%	66	
J 县	285	30.73	38.75	10.78%	100.1	

H 市	306	30.96	33.51	10.12%	76.22	
-----	-----	-------	-------	--------	-------	--

数据来源:调研数据、合肥市财政局相关资料、合肥统计年鉴 2018。

(二)城乡基本公共服务保障水平差距大

合肥市下属各县(市)一般公共预算支出中,用于保障类的支出比重较城区偏高,支出总量偏小。经统计,2017年县(市)一般公共预算中,教育、文化、社保、医疗支出总额为137.62亿元,占一般公共预算支出总量的45.01%;城区四类支出总额为168.65亿元,占一般公共预算支出总量的25.57%。县(市)教育生均支出1.44万元,文化人均支出0.005万元,社保人均支出0.095万元,医疗人均支出0.090万元。城区教育生均支出1.77万元,文化人均支出0.015万元,社保人均支出0.109万元,医疗人均支出0.099万元。县(市)分别为城区的81%、33%、87%、91%,差异情况见表2。

表 2 2017 年合肥市下属各县(市)财政教育、卫生、文化、社保等支出情况表

项目	城区支出小计	县(市)支出小计
教育、文化、社保、医疗支出小计/亿元	168.65	137.62
教育支出/亿元	81.9	59.92
文化体育与传媒文化支出/亿元	5.97	2.07
社保和就业支出/亿元	42.15	38.85
医疗与计生支出/亿元	38.63	36.78
人均支出/万元	1.997	1.633
常住人口/万人	388.28	408.22
公办在校学生数/万人	46.19	41.53
教育生均支出/万元	1.77	1.44
文化人均支出/万元	0.015	0.005
社保人均支出/万元	0.109	0.095
医疗人均支出/万元	0.099	0.090
四大支出占一般公共预算比例/%	25.57	45.01
一般公共预算支出数/亿元	659.62	305.73

数据来源:调研数据、合肥市财政局相关资料、合肥统计年鉴2018。

(三)城乡基本公共服务资源配置不均衡

虽然近年来合肥市不断加大对农村基础教育、卫生、文化等基本公共服务领域的投入,但城乡之间仍存在“硬件”“软件”上的差距。一是“硬件”资源配置差距较大。如 J 县初中和小学的生均设备值分别为 3695 元、1320 元,较 B 区(初中和小学的生均设备值分别为 5584 元、2227 元)相差 1889 元和 907 元。合肥全市乡镇卫生院 103 所,其中达到二级水平的仅有 13 所。在农村公共文化产品供给上,农村地区图书馆、数字电影院、文化宫、体育场馆等文体设施相较城市少得多,制约了农村居民文体活动的发展。二是“软件”资源分布失衡。由于城乡经济社会的长期不均衡发展,造成城乡基础教育和医疗卫生等方面人才

资源的“虹吸效应”突出，一方面优质教育与医疗人才涌聚城区；另一方面农村地区人才渐趋“捉襟见肘”，教育等公共资源闲置浪费。以C县J中学和L区Y中学为例，2012—2017年，J中学学生数和教师人数逐年减少，分别由1001人、82人减至480人、68人，师生比由1:12升至1:7(合理标准为1:18)；而同期，L区Y中学学生和教师人数规模基本未变，师生比基本保持在1:16左右，L区还新增了两所初级中学。合肥全市村级卫生室医务人员中，具有本科学历的只有30人、比例仅为1%，大专学历551人、比例只有19%。^③

(四)农村基础设施建设仍需进一步加强

截至2017年底，合肥市农村自来水普及率为78%左右，尚有81.15万人农村安全饮水问题没有解决。农田水利基础设施不够完善，已建的农田水利设施因老化严重而亟待改造提升，节水灌溉设施建设进度缓慢，灌溉水利用率为53%左右，农业节水灌溉面积占总灌溉面积的30%，用水效率和节水潜力尚有明显提升空间。“十三五”期间，合肥市高标准农田建设总任务为44.45万亩，年均8.89万亩。截至目前，仅完成17.03万亩，未来还有27.42万亩未完成建设任务。同时，从2019年起，中央、省农发资金将重点向贫困县倾斜，但却可能使对高标准农田建设补助金额减少，将进一步加大县级财政的筹资压力。

(五)财政政策精准性还需进一步提高

合肥市在部分支农资金的分配上存在“碎片化”现象。据统计，合肥市本级2017—2018年涉农项目在千万元以下的共计49个，项目单个投资额小，点多面广。资金的使用、管理都分散在各个涉农部门中，不同渠道的涉农资金在使用方向、实施范围、项目安排等方面有一定的交叉重复，部门相互之间缺乏信息沟通、衔接和联动，部分支农资金不能相互配合，削减了财政资金倍增效应。如农民培训项目就涉及人社、科技、教育、农业等多部门管理，土地整治和高标准农田建设涉及农发、国土、水利等部门，农村环境整治工作涉及农委、扶贫办、美丽办、城管局等多个部门。

部分支农政策针对性不强、精准性不够。目前，合肥市农业保险仍以政策性农业保险为主，仅覆盖种植业、养殖业等8个种类。2016年全市政策性农业保险保费收入规模只有1.23亿元，实际赔付1.97亿元。2018年年初的雪灾对农业生产造成严重影响，合肥蔬菜受灾面积15.35万亩，成灾面积3.94万亩，其中设施大棚损毁面积1.59万亩，因无保险覆盖，直接经济损失达4.67亿元，灾后各县对蔬菜大棚等设施农业的政策性保险需求强烈。

三、促进乡村振兴的财政政策改革建议

鉴于上述分析，在财政助力乡村振兴过程中，应进一步多渠道加大对农业农村的投入力度，一体化加大对农村基础设施建设的力度，以农业供给侧改革为主线完善财政支农政策，以提高财政资金使用绩效为目标加大涉农资金统筹整合。

(一)多渠道加大对农业农村的投入力度

要坚持把农业农村作为财政支出的优先保障领域，根据国家规定，调整完善土地出让收入使用范围，进一步提高农业农村投入的比例；对法律、法规及上级有明确要求的财政投入必须保障到位，确保财政投入与乡村振兴目标任务相适应。建立市级均衡性转移支付制度，逐步缩小县(市、区)间财力差距，促进县(市、区)各项社会事业均衡发展和基本公共服务均等化。加大对农村的专项转移支付力度，以城市公共服务的配置标准促进农村教育、文化、社保、医疗等方面的发展。要探索构建财政与金融协同支农模式，支持乡村振兴战略实施。充分发挥财政资金“四两拨千斤”作用，通过基金引导、借转补、以奖代补等方式，鼓励引导社会资本参与乡村振兴建设，拓宽社会资本投入渠道，综合运用融资增信、风险补偿等多种方式，撬动金融加大对农村的投入。

^③①王萍，资政报告《切实履行财政职能大力支持乡村振兴》。

(二) 一体化加大对农村基础设施建设的力度

要坚持规划先行,推动城乡融合发展。以城乡一体化理念推进农村基础设施建设,促进公共财政和城市资源更多地流向农村,提升农村基础设施建设水平,实现与城镇基础设施建设水平的均等化。借鉴城市建设理念和模式,统筹推进重点区域基础设施、重大产业项目、生态宜居工程和农村闲置宅基地等农村重大项目建设。推进生态修复保护工程,开展农村面源污染治理、道路环境优化和公共交通服务提升行动。^[9]加强建设后的管理维护,改善农村基础设施建设中存在的“重建轻管”现象,确保项目建成后长期发挥效益。

(三) 以农业供给侧改革为主线完善财政支农政策

要着力加快现代农业发展。以推进农业产业结构转型升级为方向,以龙头企业扶持带动为重点,进一步完善产业扶持政策,推进现代农业产业品牌化、规模化建设,推进农村流通的现代化,支持农业经营体系创新,积极发展乡村共享经济、创意农业和特色文化产业;鼓励发展集现代农业、休闲旅游、田园社区于一体的特色小镇以及田园综合体等乡村综合发展模式,调动企业、社会、农户各方参与的积极性。完善村级集体产业发展扶持政策,推进农村集体产权制度改革和“三变”改革,多渠道增加农民收入。要探索创新农业抗风险能力建设。支持农业保险品类创新,探索建立覆盖水稻、小麦等大宗农作物生产成本的“基本险+大灾险(补充险)+商业险”三级保障体系和大棚蔬菜、大棚草莓等特色农产品保险的“基本险+商业险”保障模式,开展连栋温控大棚保险试点。探索建立风险保障金制度,通过向政府缴纳风险保障金的方式,减少农户远期权益的可能损失。^[10]

(四) 以提高财政资金使用绩效为目标加大涉农资金统筹整合

要推进行业内涉农资金整合。探索实行“大专项+任务清单”分配模式,可会同有关部门根据各项涉农资金应当保障的政策内容,合理设立约束性任务清单和指导性任务清单,按照因素法、项目法等分配方式分配涉农资金,确保涉农资金和任务清单同步下达,资金投入和任务相统一。推动行业间涉农资金统筹。加强性质相同、用途相近的涉农资金统筹使用,建立涉农资金整合部门会商机制,在确保完成目标任务的前提下,统一设计方案、统一资金拨付、统一组织实施和考核验收,形成政策合力,提高财政资金使用效益。

四、结语

本研究虽为个案,但研究结论仍具有一定的普适性。实施乡村振兴战略的新发展理念,对新时代乡村发展而言既是机遇又是挑战,需要我们进一步深化财政体制改革,完善财政支农投入保障机制,拓宽投入渠道,创新体制机制,强化资金管理,更好地促进农业农村的高质量发展。

参考文献:

[1] 李磊. 财政支农政策对农业经济发展绩效影响的实证 [J]. 统计与决策, 2019(12):154—156.

[2] 谢亦欣, 徐海文. 乡村振兴战略下财政扶持村级集体经济发展的探索与思考——以安徽省宣城市为例 [J]. 西部财会, 2018(10):52—55.

[3] 闫坤, 鲍曙光. 财政支持乡村振兴战略的思考及实施路径 [J]. 财经问题研究, 2019(3):90—97.

[4] 张敏彦. 六到团组, 习近平反复强调一个时间节点 [EB/OL]. (2019-03-14). http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2019-03/14/c_1124233312.htm.

-
- [5] 陆成林. 农村环境综合整治财政政策创新——以辽宁省为例 [J]. 财政研究, 2014(4):62—64.
- [6] 崔茂森, 鹿永华. 区域农业供给侧结构性改革研究——基于青岛市知名果蔬品牌调研 [J]. 林业经济, 2018(10):60—65.
- [7] 徐明强, 许汉泽. 运动其外与常规其内: “指挥部”和基层政府的攻坚治理模式 [J]. 公共管理学报, 2019(2):28—40, 169—170.
- [8] 黄英君. 政府诱导型农业巨灾风险分散机制研究——基于政企农三方行为主体的创新设计 [J]. 经济社会体制比较, 2019(3):126—138.
- [9] 宁自军, 钱亚畅, 严国丽, 等. 嘉兴古镇民宿发展状况及启示——以西塘、乌镇为例 [J]. 嘉兴学院学报, 2019(1):54—59.
- [10] 杭佳琪, 杨卫忠, 汪政. 农村土地流转中农户风险及防控对策研究 [J]. 嘉兴学院学报, 2019(1):114—119.