

# 创新财政体制机制 助力乡村振兴

□ 闫坤

## 调查研究

### 重视财政在乡村振兴中的作用

“农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题。没有农业农村的现代化,就没有国家的现代化。实施乡村振兴战略,是党的十九大作出的重大决策部署,是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务,是新时代“三农”工作的总抓手。

当前,我国发展不平衡不充分问题在乡村最为突出,主要表现在:农产品阶段性供过于求和供给不足并存,农业供给质量亟待提高;农民适应生产力和市场竞争的能力不足,新型职业农民队伍建设亟需加强;农村基础设施和民生领域欠账较多,农村环境和生态问题比较突出,乡村发展整体水平亟待提升;国家支农体系相对薄弱,农村金融改革任务繁重,城乡之间要素合理流动机制亟待健全;农村基层党建存在薄弱环节,乡村治理体系和治理能力亟待强化。对此,需凝聚各方力量、运用多种手段、构建系统机制,解决好乡村发展不平衡不充分问题。

其中,财政的作用至关重要。进一步创新财政体制机制,更好推动乡村发展,是实施乡村振兴战略的题中应有之义。

一是构建推进乡村振兴战略的财力保障机制。要坚持把农业农村作为财政支出的优先保障领域,进一步增加财政对“三农”的支持力度,确保农业农村投入规模适度增加和比例有所提高;创新财政投融资机制,形成财政、金融、社会和农民的多元化投入格局;要优化财政供给结构,加快建立涉农资金统筹整合长效机制,改变过去财政涉农资金使用和管理碎片化的情况,以绩效管理为抓手,提高财政涉农资金的使用效率。

二是推进城乡融合发展体制机制建设,强化对乡村振兴战略的制度性供给。一方面,在明确中央、省、市、县政府在城乡基本公共服务均等化中的责任与事权的基础上,适度扩大县级政府的财权,综合衡量地方财政收入能力及公共产品提供责任,科学核定财政转移支付标准,适当提高一般性转移支付在

财政是国家治理的基础和重要支柱,进一步创新财政体制机制,推动乡村发展,是更好实施乡村振兴战略的重要一环。

应该看到,在实施乡村振兴战略过程中,财政发挥着非常重要的作用。

财政是实施乡村振兴战略的重要政策和手段。财政为农村各项事业发展提供财力保障,通过预算收支安排调节乡村振兴中各方的利益关系,通过财政直接支出、税收、补贴和政府采购等各种政策手段支持国家各项“三农”政策顺利实施,这充分体现出财政在乡村振兴中的政策性和工具性作用。

### 处理好四种关系尤为重要

一是处理好“三农”投入与现实财力约束之间的关系。一方面,我国已经初步建立了支持“三农”的财政投入保障机制,相关投入不断增大,保障覆盖面不断扩大,保障水平稳步提高,但发展不平衡和不充分问题仍然突出,还不能满足农民日益增长的美好生活需要。因此,财政要更好向农业和农村倾斜,加快补齐农业农村发展的“短板”。同时,财政支持“三农”发展也必须立足于现阶段的基本国情,充分考虑经济和财政的承受能力,依据实际财力加大对“三农”的支持、合理安排对“三农”的支出。

二是处理好资源投入与体制机制建设之间的关系。短期内,财政应坚持问题导向,针对农村基础设施和公共服务供给的不足,使资源投入向农业和农村倾斜,加快补齐农业农村发展的“短板”,提升农民群众的获得感和幸福感。但从

### 建设有利于乡村发展的财政制度

财政支出中的比例,推进纵向和横向的均等化,为农村经济发展和基本公共服务供给提供财力保障。另一方面,要通过税收、补贴等政策手段,优化收入分配格局,调节城乡和区域收入差异,加强对农民和贫困人口的支持。同时,继续推动城乡义务教育一体化发展,着力提高农村义务教育质量;完善城乡居民基本养老保险制度,着力增加农民基础养老金;完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度,着力提高农民的报销比例;统筹城乡社会救助体系,着力提高农村低保标准和覆盖面等。

三是通过财政引导构建多元共治的

### 是重要政策工具手段 提供基础性制度保障

更好实施乡村振兴战略,就要构建良好的财政运行机制,灵活运用财税手段和相关政策,建立适应乡村振兴战略的财政投入和保障制度,调整和优化财政收支规模和结构,提高财政涉农资金配置和管理的效率。

财政为实施乡村振兴战略提供基础性制度保障。通过财政方面的制度创新,构建科学合理的公共资源和利益分配机制,能够构建起有利于可持续发展的制度环境和制度体系,为推进乡村振兴战略提供体制机制上的支撑。与此同时,通过更好构建有利于城乡基本公共服务均等化的制度框架,建立健全城乡

### 合理增加投入 完善体制机制 重视优化结构 用好两种手段

中长期来看,在持续投入的基础上,还要着眼体制机制建设,建立财政推进乡村振兴战略更好实施的可持续性制度框架和政策体系,重塑乡村振兴的中长期动力机制,通过财政引导形成多元参与、协调性强的乡村治理体系,激发乡村振兴的内生动力和活力。这其中就包括面向“三农”的公共财政支持机制、财政收入可持续增长机制、规范的公共权力运作机制和畅通的群众利益表达机制等。

三是处理好财政政策的普惠性与结构性之间的关系。乡村振兴战略内涵丰富、涉及面广,财政支持乡村振兴战略既要推动均衡、全面的发展,又要突出重点,更好协调财政政策的普惠性和结构性的。在乡村振兴的区域布局上,要以贫困地区作为投入的重点区域,但也要统筹兼顾其他区域的发展;在乡村振兴的群体上,要以贫困人口作为投入的重点

融合发展体制机制和政策体系,也能更好助力乡村振兴。

财政也是优化乡村治理体系和提升乡村治理能力的基础和重要支柱。财政是乡村治理各要素运行的重要保障,乡村治理各主体、各规则、各要素的培育和发展,以及治理机制的形成,都离不开相应的财政支持和保障。

应该看到,财政不仅仅是一种资金投入政策,更是反映基本公共价值、推动体制机制改革的实践载体。财政要在乡村振兴战略的实施中体现出价值引导和加强乡村治理能力建设的复合功能。

群体,但也要考虑到非贫困的广大农民群众;在乡村振兴的政策框架上,既要构建普惠性的城乡一体化基本公共服务供给体系,又要针对农业农村的“短板”,通过供给侧结构性改革破除农业发展的深层次障碍,加快农业结构调整,推动农业实现高质量发展。

四是处理好市场和政府之间的关系。在实施乡村振兴战略的过程中,财政要处理好市场和政府关系。一方面,要更好发挥政府作用,强化对乡村振兴的制度性供给,建立公共财政投入优先保障以及公共服务优先安排的体制机制和政策体系,推进公共资源向农业农村倾斜。另一方面,要遵循市场规律,完善农业支持保护政策,推进农产品价格形成机制改革,通过财政合理引导金融和社会资本投入到乡村,构建推动城乡要素双向流动与平等交换的体制机制。

### 构建财力保障机制 强化制度性供给 优化乡村治理格局

乡村治理格局。乡村振兴是一项系统性工作,财政要将坚持自治、法治、德治相结合的原则有机嵌入到乡村治理的实践中。在乡村治理主体上,要探索财政金融互动模式,推动金融和社会资本投入到乡村;通过财政奖补和一事一议等方式,激励和推动村委会和村民共同参与建设乡村公共事业;培育各类专业化、市场化服务组织,推动农业生产全程实现社会化服务;切实建立健全村级财政的体制机制,增强村委会作为群众性自治社会组织的自主性和独立性。在乡村治理行为上,财政不仅要支持各主体的发展,还要引导政府和其他主体的

行为。财政转移支付资金的重点要引向农村基础设施和公共服务等基础领域、民生领域;财政补贴等农业支持政策要对完善市场机制发挥更大作用;以绩效管理为抓手,完善财政考核功能,健全财政资金监管体制。

总之,财政要发挥社会整合和价值引导作用,最终形成包括政府、市场、社会、农民、新型农业经营主体和村委会等多元主体参与的,激励相容、良性互动的乡村治理制度框架,优化乡村治理体系和提升乡村治理能力。

(作者系中国社会科学院农村发展研究所党委书记、研究员)

# 着力推动 先进制造业 加快发展

□ 张永明 许志勇

“党的十九大报告提出:“建设现代化经济体系,必须把发展经济的着力点放在实体经济上,把提高供给体系质量作为主攻方向,显著增强我国经济质量优势。”制造业是实体经济的主体,是技术创新的主战场。在国内外形势正在发生深刻复杂变化的大背景下,着力推动我国制造业加快提质升级的任务日益紧迫。

今年以来,我国代表技术进步、转型升级的相关产业和产品增长较快,高技术产业、装备制造业和战略性新兴产业上半年分别增长11.6%、9.2%和8.7%,明显快于全部规模以上工业增加值的增速。但也要看到,我国部分中高端制造业增长依旧面临考验,新旧动能转换和推动高质量发展都对先进制造业更好发展提出了新的要求。在此背景下,大力推动我国制造业加快提质升级的任务日益紧迫。

制造业是实体经济的主体,是技术创新的主战场,是供给侧结构性改革的重要领域。当前,世界经济发展进入深度调整期,数字经济、共享经济、产业融合正在重塑传统实体经济形态,制造业加速向数字化、网络化、智能化方向延伸拓展,软件定义、数据驱动、平台支撑、服务增值、智能主导的特征日趋明显。从国内情况看,我国工业经济规模和综合实力再上新台阶,已成为世界制造业第一大国,在高铁、航天、核电、信息通讯等领域具有全球竞争力。然而,与主要工业发达国家的水准和实现制造强国的目标相比,我国多数领域在技术创新、质量品牌、环境友好等方面还存在很大差距。为此,我们应将“加快建设制造强国,加快发展先进制造业”的要求坚决落到实处。

着力推动先进制造业加快发展,必须培育壮大新兴产业,推动重点领域率先突破,要密切跟踪国际科技、产业发展的最新变化,统筹科技研发及产业化、标准制定和应用示范,推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合,加快形成一批新兴产业集群和龙头企业;优化升级传统产业,促进全产业链整体跃升,要通过引进新技术、新管理、新模式,使之焕发巨大生机和活力;实施制造业重大技术改造升级工程,支持企业瞄准国际同行业标杆,全面提高产品技术、工艺装备、能效环保等方面的水平;加快发展现代服务业,促进制造与服务协同发展,要围绕研发设计、绿色低碳、现代供应链、人力资本服务、检验检测、品牌建设、融资租赁、电子商务等重点领域,充分激发和释放市场主体活力,切实提高生产性服务业专业化水平;积极推进智能制造,促进信息化与工业化深度融合,要牢牢把握智能制造主攻方向,实施智能制造工程,集中力量攻克关键技术装备,培育智能制造生态体系,全面推广工业化和信息融合管理体系,增强工业软件等信息技术服务基础能力,支持企业加快数字化、网络化、智能化改造。

与此同时,必须深化“放管服”改革特别是进一步减税降费,切实降低企业成本。成本高是影响当前制造业竞争力的重要因素。近期企业普遍反映,对减税或多少感受到了实惠,但对降费的感受不够明显。收费主体多、随意性大,收费项目名目繁多,还有不少乱摊派、乱罚款的现象存在。对于这种状况,相关部门应深入研究出台更具实效、更管长远的消费降费举措。继续抓紧清理规范政府性基金和行政事业性收费,全面推行依清单收费,治理各种中介服务乱收费;多措并举降低企业用能、用地、用工和物流成本;鼓励和引导企业创新管理,改进工艺、节能节材,切实把成本降下来。

还要看到,强化金融对先进制造业的支持也十分重要。应进一步落实金融支持实体经济相关政策,增强金融服务实体经济的能力,深化产融合作,鼓励有条件的地方建立信贷风险补偿机制。创新金融支持方式,采取产业投资基金等形式,促进战略性、基础性、先导性产业加快发展。

一是构建“资本价值”型产业基金模式。重点做好“三个结合”:将产业基金与产业发展结合起来,按照产业规划,通过产业母基金培育区域战略性新兴产业,推进传统产业转型升级;将产业基金与资本结合起来,国有资产管理机构和基金管理公司可以做GP,引入其他资本做LP;将产业基金与资本市场结合起来,积极促进产业基金所投资的企业到创业板、中小板、新三板上市或挂牌,保障产业基金有良好的退出通道,实现良性的滚动发展。

二是优化产业基金投资组合。采取产业引导基金风险补偿的形式,对中小企业创新活动及其投资损失给予一定补贴,加大对企业技改、技术进步、科研开发产业化、产业重组、企业并购等的投入力度,提升综合金融服务能力,有效促进产业结构调整和资源优化配置。

三是创新产业基金模式。在基金架构设计上可以采取“母基金+子基金”的模式,母基金层面一般采用平行投资的架构,吸引大型金融机构参与,投资决策重点在于优选PE机构作为子基金管理人,借助各管理人的投资特点,通过子基金投向标的企业;可以采取“专项基金”的模式,由财政资金联合行业龙头、金融机构或其他社会资本共同设立基金,重点支持特定行业或特定类型企业;还可采取“国企领投”的模式,由金融机构认购优先级,国企或指定主体出资认购劣后级,为优先级资金提供一部分安全垫。

四是创新产业基金形式。设立引导基金、母基金、子基金三层架构。地方财政出资作为引导基金,向金融机构、企业和社会资本募集资金,共同设立区域产业母基金。母基金再通过发起子基金或股权投资的方式实现对外投资,最终带动社会投资投向实体经济。同时,还可结合国家战略与区域经济产业规划,创新金融与产业融合的方式和路径。

(作者单位:中南大学商学院)

# 应培育壮大农业农村数字经济

□ 康春鸣

## 实践真知

近年来,我国数字经济发展势头良好。统计显示,2017年,我国数字经济规模达27.2万亿元,占GDP比重达32.9%,数字经济规模跃居世界第二,数字经济已经成为我国经济社会更好发展的重要推动力,也为我国乡村发展提供了新的历史机遇。我们要抓住这一机遇,培育和壮大农业农村数字经济,不断催生农业农村新产业新业态新模式,培育发展新动能,推动乡村产业质量变革、农村经济效率变革、乡村发展动力变革,全方位、宽领域、多层次推动乡村振兴战略高质量实施。

一是数字经济可以推进乡村产业质量变革,驱动农业由增产导向转向提质导向。产业兴旺是乡村振兴的重点,发展农业农村数字经济是驱动乡村产业高质量发展的重要举措。要坚持质量兴农、绿色兴农,大力发展数字农业,构建和完善卫星、航空、地面无线传感器等“天空地”一体化的数据采集系统,加快建设农业农村数字资源体系。构

建农产品质量安全追溯体系;利用现代信息技术加强农产品产地环境和投入品使用监测、产地安全保障与风险预警的网络化监控与诊断,实现农产品从“田间”到“舌尖”的全程监控,破解农产品同质竞争和“增产不增收”的难题;发挥互联网连接人、连接商业、连接产业的作用,开发农业多种功能,延长产业链、提升价值链、完善利益链,加速农村一二三产业融合,让农民合理分享全产业链增值的收益。

二是数字经济可以推进农村经济效率变革,驱动农业由生产导向转向需求导向。农业供给侧结构性改革是乡村振兴战略的重要内容,发展农业农村数字经济是驱动农业由生产导向转向需求导向的重要手段。应通过对传统农业全方位、多角度、全链条的数字化改造,提高全要素生产率,释放数字化对农业农村发展的放大、叠加、倍增作用。利用互联网建立以消费需求为导向的农业生产经营体系,实现小农户与大市场的有效对接,带动流通市场化、倒逼种养标准化、促进生产规模化,提升农民组织化、引领产品品牌化,实现区域特色农产品优质优价;鼓励支持各类市场主体创新发展

基于电子商务的农业产业模式,利用农业农村数字经济培育特色优势产业,发展生态农业、设施农业、体验农业、定制农业、分享农业等新业态新模式,建立健全农产品产销稳定衔接的机制,提升小农户的抗风险能力。

三是数字经济可以推进乡村发展动力变革,驱动城乡由二元结构转向融合发展。坚持城乡融合发展是实施乡村振兴战略的基本原则,发展农业农村数字经济是推动城乡融合发展的有力抓手。互联网可以打破城乡之间的物理壁垒,以信息流带动技术流、资金流、人才流、物流向农村地区集聚,优化配置城乡之间的劳动力、资本、土地、技术等资源要素,为乡村发展注入新动力、提供新路径。应实施数字乡村战略,有效弥合城乡数字鸿沟,打通“绿水青山”变为“金山银山”的通道,使独具特色的乡村地域资源优势转化为市场竞争优势;完善乡村便民服务体系,打造“一门式办理”“一站式服务”的综合服务平台,建立村庄网上服务站点,提升农村社会公共服务能力和水平;创新农村基层组织建设,以网格化管理为抓手,以现代信息技术为支撑,实现基层

服务和管理精细化精准化,提升农村社会治理能力现代化水平。

四是数字经济可以推进农业方式变革,驱动农业由小规模分散经营转向适度规模经营。发展多种形式适度规模经营是乡村振兴战略的重要内容,发展农业农村数字经济是聚合小规模分散经营的有效途径。可考虑利用互联网技术和信息化手段打破小农户之间的物理隔离,实现虚拟聚合,促进小农户与现代农业发展有机衔接。可以利用遥感等现代信息技术,让农村每块地确权登记后“上图入库”,衔接落实好第二轮土地承包到期后再延长30年的政策,让农民吃上长效“定心丸”;运用互联网探索创新农村产权交易方式和模式,促进农村产权交易体系市场化、规范化,切实保障农民财产权益;推动农业市场信息服务、农资供应服务、农业绿色生产技术服务、农业废弃物资源化利用服务、农机作业及维修服务、农产品初加工服务、农产品营销服务等农业生产经营服务业发展,促进农户和新型农业经营主体生产经营规模化、集约化、组织化、专业化。

(作者单位:农业农村部信息中心)