

doi: 10.16104/j.issn.1673-1883.2023.04.004

攀西民族地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的财政政策研究

张旭辉¹, 任代莉², 房红¹

(1. 攀枝花学院经济与管理学院, 四川攀枝花 617000; 2. 攀枝花市财政局, 四川攀枝花 617000)

摘要: 2020年脱贫攻坚战取得全面胜利后,我国“三农”工作的重心已经迈向全面推进乡村振兴阶段。相对于其他地区,民族地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的难度更大,任务更为繁重,需要财政政策在其中发挥更为积极的作用。以攀西民族地区为例,深入分析该地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接中财政政策的必要性,剖析了目前攀西民族地区通过财政政策支持脱贫攻坚与乡村振兴“有效衔接”面临的困境,总结了制定衔接政策需考虑的关键因素,提出有助于攀西民族地区实现脱贫攻坚与乡村振兴“有效衔接”的具体财政政策建议。

关键词: 脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接;攀西民族地区;财政政策

中图分类号: F323; F812.8 **文献标志码:** A **文章编号:** 1673-1883(2023)04-0018-05

Study on Fiscal Policies for the Effective Transition from Poverty Alleviation to Rural Revitalization in Panxi Ethnic Regions

ZHANG Xuhui¹, REN Daili², FANG Hong¹

(1. School of Economics and Management, Panzhihua University, Panzhihua, Sichuan 61700, China;
2. Panzhihua Municipal Finance Bureau, Panzhihua, Sichuan 617000, China)

Abstract: In 2020, after the highly successful poverty alleviation campaign, the focus of China's "agriculture, rural areas, and farmers" work has shifted towards the stage of a comprehensive promotion of "Rural Revitalization". Compared to other regions, the difficulty of effective transition from poverty alleviation to rural revitalization in ethnic regions is greater and the task is heavier, requiring fiscal policies to play a more proactive role. Taking Panxi ethnic regions as an example, we provide an in-depth analysis on the necessity of fiscal policies in an effective transition from poverty alleviation to rural revitalization in these regions, analyze the predicaments in the transition through fiscal policies support, summarize the key factors for formulating the transition policies, and propose targeted financial policy strategies for the effective transition in Panxi ethnic regions.

Keywords: effective transition from poverty alleviation to rural revitalization; Panxi ethnic regions; fiscal policy

一、研究背景

近年来,脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接成为研究的焦点,主要聚焦在三个方面:一是从宏观视角的逻辑关系出发,探讨二者衔接的必要性、可行性与逻辑内涵,要接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接^[1]。两者存在着以内容共融、作用互构和主体一致为表征的互涵式关联^[2],有着共同的理论渊源、深刻的内在联系和基层实践需求等内在逻辑^[3]。二是对于脱贫攻坚与乡村振兴衔接困境与衔接路

径的研究。二者面临着“个体性和整体性的困难”“长期性和短期性的困难”^[4],也面临着扶贫对象与乡村振兴对象、乡村产业扶贫与乡村产业振兴及工作系统衔接困境^[5]。有效衔接的路径要注重从政府与市场着手、完善市场机制^[6],从体制机制、内生动力和产业发展发力^[7]。三是对于脱贫攻坚经验如何在乡村振兴中进行应用的研究。脱贫攻坚在组织建设、体制机制、产业发展等方面积累了大量经验^[8],其借鉴意义在于“精准施策”“压实责任”“全面动员”等方面^[9]。四川阿坝州、河南许昌、广东新会、

收稿日期:2023-08-01

基金项目:四川省科技厅软科学项目:攀西民族地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的财政政策研究(2022JDR0078)。

作者简介:张旭辉(1968—),男,四川成都人,教授,博士,硕士研究生导师,研究方向:区域经济,E-mail:1277012154@qq.com。

广西乐业等地都以生动的实践推进二者有效衔接、协同发展。

目前的研究成果多从宏观层面对脱贫攻坚与乡村振兴衔接的内在联系和衔接机制进行分析和探究,但从财政支持视角开展的研究较少,尤其缺少针对特定民族地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的财政政策开展的研究。作为国家宏观调控和政府治理的重要内容,财政政策具有的资源配置、公平分配等职能,使得其成为支持民族地区发展的政策体系中非常重要的一项政策,在促进民族地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的进程中发挥着非常重要的作用。本文以攀西民族地区为例,首先分析该地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接中财政政策的必要性、该地区通过财政政策支持脱贫攻坚与乡村振兴“有效衔接”面临的困境,在此基础上总结该地区在制定衔接政策时需考虑的关键因素,进而针对性地提出解决两者衔接的财政方案。

二、财政政策在攀西民族地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接中的必要性

(一)是攀西民族地区铸牢新时代中华民族共同体意识的客观要求

2021年8月,习近平总书记在中央民族工作会议上指出“支持民族地区实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”“赋予民族地区乡村振兴各项政策举措以彰显中华民族共同体意识的意义”。会议提出了将“铸牢中华民族共同体意识”作为新时期党的各项民族工作的主线,扎实推动民族地区各项工作的开展。攀西民族地区少数民族多、民族人口数量多,曾经为国家级深度贫困地区,这就要求我们在推进攀西民族地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的各项工作中,站在“铸牢中华民族共同体意识”的战略高度,结合攀西民族地区的具体情况,采取系统有力的政策支持措施。财政政策具有资源配置、收入分配等特殊职能,是促进攀西民族地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的政策体系中最重要的重要组成部分,对于攀西民族地区铸牢新时代中华民族共同体意识发挥着不可替代的作用。

(二)是攀西民族地区建立健全巩固拓展脱贫攻坚成果长效机制的必然选择

截至2021年,攀西民族地区脱贫攻坚工作取得全面胜利,但同时存在着返贫甚至规模性返贫致贫的风险,亟须健全巩固拓展脱贫攻坚成果的长效机制,而财政政策在其中的作用非常特殊,非常重要。

首先,通过适当的财政政策,能够发挥政府在资源配置中的带动和引领作用,使得资源更多地配置到当地的经济建设中,推动攀西民族地区的经济实现转型发展;其次,通过财政政策的转移支付等机制,能够实现对于已脱贫群体的可持续的财政补助和财政救助,只有这样才能在攀西民族地区避免出现大规模返贫现象,巩固拓展脱贫攻坚成果。

(三)是攀西民族地区全面推进乡村振兴的重要保障

推动攀西民族地区实现乡村振兴,要求实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕等发展目标。目前攀西民族地区乡村振兴任务繁重,主要表现在优势资源高质高效开发利用不足,产业链条短、产业结构不优、创新能力不强,新经济发展内生动力不足,绿色低碳发展方式尚未形成,基础设施建设滞后,瓶颈制约严重,基本公共服务短板突出,仍然不能满足广大人民群众的要求。经济社会发展不确定不稳定因素仍然较多,防范风险的挑战和压力依然较大。财政是国家治理的基石和重要支柱,攀西民族地区在全面推进乡村振兴的过程中,只有充分发挥财政政策的积极作用,通过提前做好财政政策的顶层设计,对全面推进乡村振兴提出一揽子财政方案,才能助推攀西民族地区不断提升社会治理水平,持续完善经济社会等各方面发展,加快推进乡村振兴。

三、攀西民族地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的财政政策困境

(一)受疫情、外部不利环境影响,财政支持有效衔接缺乏精准性和延续性

一是,在推进衔接的过程中面临较大的资金缺口。目前攀西民族地区在全面推进乡村振兴的实践中面临较大的财政资金短缺问题,这在很大程度上影响了城乡基本公共服务均等化的实现,也严重阻碍了资本等生产要素向乡村的流动。二是,公益性服务设施运行经费短缺的问题。脱贫攻坚期间建成的卫生室、文化室、厕所、产业路、公用水窖等公益性服务设施由于缺乏必要的运行维护机制和经费,造成了闲置或废弃的现象,影响了财政投入产出效益,也影响了广大群众的切身利益。三是,对于脱贫群体的财政扶持政策延续性不够。目前攀西民族地区对于已脱贫群体尚未建立可持续的财政补助和救助政策,导致存在因病、因灾致贫返贫的风险。四是,对财政衔接政策的细化不够。目

前攀西民族地区未能在《中央财政衔接推进乡村振兴补助资金管理办法》等纲领性文件的基础上,结合本地区实际制定配套的细化政策,在政策延续和完善上存在缺陷。

(二)财政资金缺口大,难以满足产业振兴与基础设施建设的需要

脱贫摘帽任务全面完成,相关扶贫政策逐步退出,但乡村振兴战略的总体要求更高、范围更广、资金规模相对更大^[10]。攀西民族地区属于欠发达地区,财政力量相对薄弱,在推进乡村振兴的过程中面临较大的资金瓶颈,尤其在产业振兴、现代化基础设施建设等重点领域。一方面,乡村振兴的核心是要实现产业振兴。攀西民族地区目前产业发展基础薄弱,需要财政资金进行较大力度的扶持。而囿于财政资金的短缺,目前攀西民族地区的产业扶贫资金严重不足,无法满足产业振兴的需要。另一方面,攀西民族地区基础设施薄弱,亟须在交通、水利、电力等方面持续加大资金投入。而目前攀西民族地区财政力量难以满足基础设施建设的需要,必须要建立包括财政资金、社会资本、金融资本等在内的更多元化的资金来源渠道。

(三)依赖性较强,内生动力不足

攀西民族地区自我发展能力不强,部分贫困县(乡)在解决“两不愁三保障”问题(“两不愁”即不愁吃、不愁穿,“三保障”即义务教育有保障、基本医疗有保障、住房安全有保障)做了不少探索^[11],但有意或无意地拔高了标准、吊高了胃口,“吊高胃口”的脱贫标准使贫困群众陷入“福利陷阱”,导致出现“悬崖效应”,使得攀西民族地区在全面脱贫的同时存在着局部甚至较大规模返贫的可能性。脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接要求脱贫地区不断壮大内生发展动力,逐步摆脱对于外部的依赖。而目前攀西民族地区整体上对于国家财政资金存在着较强的路径依赖惯性,这成为制约攀西民族地区乡村振兴的难点,也在很大程度上影响着攀西民族地区实现脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接。

(四)市场化资源配置能力不强,难以撬动社会资本下乡

巩固脱贫攻坚成果不仅需要财政政策的引导,还要依靠大量社会资本和金融资本下沉到农村^[12]。由于交通便利度不高、市场发育不足、基础承载能力弱、村落分散、聚集人口少等多重原因叠加,攀西民族地区对于社会资本的吸引力有限,社会资本在攀西民族地区的投资较少,包括在康养进农村、现

代农业+、有机农业、人居环境、水利基础设施等领域的投资;另一方面目前攀西民族地区州(市)县两级政府通过市场竞争性方式择优选择社会资本、金融资本的能力不足,难以撬动社会资本下乡,一定程度上呈现出“政府热、社会弱、市场冷”的局面。

四、攀西民族地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的财政政策关键因素

攀西民族地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的财政政策需要考虑“四个关键因素”。首先,衔接政策应具有什么特征?其次,衔接政策取向是什么?第三,衔接政策着力点在哪里?第四,衔接政策的角色如何定位?

(一)适用乡村振兴的政策特征

攀西民族地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的财政政策应适应乡村振兴的政策特征,包括政策实施的普惠性、政策作用的整体性、政策效力的持续性、政策对象的主动性等方面。一是更强调政策实施的普惠性。乡村振兴无论是在地域范围上,还是在受益对象上,都贯穿了全域共享、全面共享的发展理念,着眼于农村全面振兴、农业齐步发展、农民共同富裕。从财政职能出发,在解决好特定时期突出问题的基础上,衔接政策更应兼顾公平性和一致性,让人民群众能够更加充分享受经济社会发展的成果。二是更强调政策作用的整体性。乡村振兴解决的是乡村发展过程中区域不平衡、产业结构失衡等深层次矛盾,需要从经济、政治、文化、社会、生态等五方面一体化推进,这就要求财政衔接政策必须从更广的视野出发,在更大的格局上整体谋划,增进“上下间”“横向间”政策的协同性、系统性,发挥好政策集成效应^[13]。三是更强调政策效力的持续性。实施乡村振兴战略是一项长期而艰巨的任务,政策需要与经济社会发展所处阶段性特征相契合。因此,支持乡村振兴的财政政策必须立足长远、适时修正,以确保政策目标精准、作用持久、成效明显,才能更加高质量地服务于乡村振兴,为乡村发展注入源源不断的“源泉”和动力。四是更强调政策对象的主动性。“扶贫先扶志”,既是脱贫攻坚取得的宝贵经验,又是实施乡村振兴战略必须一以贯之的工作理念,需要在财政衔接政策中加以体现,广泛推行民办公助、先建后补等建管方式,调动群众主人翁意识,由政府“搭把手”转变为群众“快步走”,在乡村振兴中持续提升自身发展能力。

(二)财政政策衔接转化的取向

在衔接政策取向方面,攀西民族地区脱贫攻坚

与乡村振兴有效衔接的财政政策需要实现从特殊性向普惠性、区域性向整体性、阶段性向长久性、外部性向内生性的“四个转变”,才能保证政策有效衔接。一是特殊性向普惠性转变。把脱贫攻坚中用于建档立卡贫困户、实施成效好的财政政策,拓展至更多群众,让他们能够有机会共享政策红利,体现财政政策公共性。二是区域性向整体性转变。把目前明确仅适用于贫困县、贫困村和贫困户的财政政策,合理拓展至更多地区乃至整个乡村,形成财政政策的区域连片效应。三是阶段性向长久性转变。把局限于脱贫攻坚期内有效的财政政策,延长至整个乡村振兴战略实施期,让这些政策可以持续释放红利,形成政策放大效应^[14]。四是外部性向内生性转变。把更多的财政直接投入政策,调整为财政奖补、财金联动等方式,以激发群众和社会资本参与乡村建设积极性,让他们真正“当家作主”。

(三)找准衔接政策转化着力点

围绕财政衔接政策转化取向,转化着力点应突出区域发展差异性,分区域量身定制财政政策,提高政策精准性。攀西民族地区属于脱贫区域。相对于边缘区域和领先区域,脱贫区域的发展基础更为薄弱,返贫的风险更大。中央已经明确对脱贫区域实行“四不摘”,其中之一就是摘帽不摘政策,意味着衔接期内脱贫区域的整体投入不会减弱,但政策转化着力点将从基础设施建设调整为产业巩固升级,尤其是要发挥脱贫区域生态优势,发展绿色有机农业,提升产品质量和内在价值,夯实乡村产业基础^[15]。

(四)把握好财政政策角色定位

攀西民族地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的财政政策要体现公平性、导向性、绩效性,提升财政对乡村振兴的治理效能。一是解决发展差异,体现公平性。政策取向要体现公平,但不同地区受区位条件、地理结构、资源禀赋、人力支撑等影响,区域差异性客观存在,解决路径就必须采用差异化财政政策,才能实现落后地区追赶式发展,最终实现相对公平。如中央确定的脱贫区域政策力度不减,就是用差异政策解决发展差异,促进区域发展齐头并进、共同富裕。二是优化资源配置,体现导向性。政策功能要突出导向,妥善处理好政府和市场配置资源的联动关系、不同时期不同区域资源配置的协同关系。如财政配置资源的力度,边缘区域要高于领先区域,领先区域配置资源主要以市场为主,依靠政府“规划引领、适当奖补”方式,调动市场主体,通过市场化运作高水平推进区域发展;三是瞄准战

略目标,体现绩效性。政策实施要讲究绩效,不论是“造血性”政策,还是“输血性”政策,都要聚焦乡村振兴这一总体目标,实时优化调整政策,保证政策与目标路径高度一致^[16]。对于上述三个区域,应分别制定不同的绩效目标体系和与之匹配的政策体系,并强化绩效结果运用,真正把财政资金用在刀刃上、发挥“1+1>2”的绩效作用。

五、攀西民族地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的财政政策建议

要接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接,推动建立长短结合、标本兼治、有效衔接的体制机制^[1]。要充分发挥财政政策在脱贫攻坚与乡村振兴的引导、保障和催化作用^[17],针对财政支持脱贫攻坚与乡村振兴“有效衔接”的困境,针对性地提出了解决两者衔接的财政方案。

(一)保持财政资金投入的连续性,提升财政保障能力

发挥财政资金“四两拨千斤”的调节作用,坚持政策的持续性,不断保持和提升攀西民族地区财政资金对于乡村振兴的保障能力。一是依据乡村振兴建设任务对于财政资金的需求,在五年的过渡期间分年度保留适度的财政专项扶贫资金,在巩固脱贫攻坚成果的基础上全面助力乡村振兴战略的推进。二是将攀西民族地区划分为脱贫区域、边缘区域、领先区域三种不同的区域,分别将每年一般公共预算增量的5%~15%的部分投入到乡村振兴建设中,提高财政资金对于乡村振兴的保障作用。三是出台相应的人才激励机制相关政策,让人才“育得好、引得进、留得住、用得好”,确保乡村振兴战略推进中对于人才的需求。

(二)统筹整合涉农资金,推动特色优势产业发展

建立涉农资金统筹整合长效机制,理顺涉农资金管理体系。州(市)级财政衔接推进乡村振兴补助资金、蚕桑发展资金、马铃薯产业化建设项目资金、州级支农农田水利专项建设资金、现代农(林)业园区建设资金、农田建设资金、林业产业基地建设资金、农村公路建设地方配套资金(奖补资金)、电子商务发展专项资金。确保攀西民族地区的凉山州596个四川乡村振兴重点帮扶村、攀枝花市12个四川乡村振兴重点帮扶村实现脱贫基础更加稳固、成效更可持续,坚决守住不发生规模性返贫的底线,接续推进乡村全面振兴^[18]。支持攀西地区特色优势产业,如蚕桑、马铃薯、芒果、早熟蔬菜等实

现全产业链发展。打响“大凉山”“攀果”特色农产品品牌,建设绿色化、标准化、信息化的种养产业基地。延伸特色农产品的价值链,统筹发展农产品初加工、精深加工和综合利用加工。推进产销一体化,大力发展、仓储、保鲜、烘干、配送、冷链物流、电商物流等流通设施建设,解决农产品“卖难”问题。补齐必要的垃圾清运、厕所等农村人居环境公益性基础设施整治和小型水、电、路、网等农业生产配套设施建设短板。

(三)加强财政引导,撬动社会资本下沉乡村振兴

乡村振兴涉及领域范围广、投资空间巨大,州(市)、县各级政府进一步加强“三农”自我积累投资,充分发挥财政优化配置资源的作用,激发社会资本参与乡村振兴的积极性,实现财政资金和社会资本的有机联动^[19]。为助力乡村振兴发展,可以从以下几个方面发力。一是通过财政贴息、保费补贴、以奖代补、政策性担保等方式,加大对社会资本、工商资本投资“三农”的力度,增强自我造血能力。持续优化社会资本进入乡村的政策环境,让社会资本“敢进入”“敢投入”。二是激励政府与社会

资本合作,创新乡村振兴的多元投融资机制。采取措施尽快破解乡村振兴“融资难”“融资慢”等难题,充分发挥产业基金市场化运作优势,以财政资金为推动力,引导金融资本和社会资本积极参与,形成资金来源多元、合作共赢的新型乡村振兴投融资长效机制。三是攀西民族地区社会资本投入乡村振兴主要是在市场需求旺盛、投资期短、回报率高的乡村旅游和农业产业,积极探索涉农领域投资回报相对低的项目,建立合理回报机制,例如通过适当的资本配置,与优质旅游资源打包、提供土地使用权、优质资源打包、挖掘商业价值等,增强项目对社会资本的吸引力,充分考虑财政资金的有限性和社会资本的脆弱性,发挥财政“四两拨千斤”的杠杆作用,引导撬动社会资本参与才能更好地满足“乡村振兴共同需要”。四是发挥乡贤的作用,为企业投资乡村振兴提供条件。充分发挥乡贤的积极作用,通过乡贤引导资金、技术、信息等资源向乡村的回归。发挥三次分配的作用,鼓励乡贤反哺乡村,支持乡贤集资和捐献,助力乡村振兴。

参考文献:

- [1] 习近平.在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话[M].北京:中央文献出版社,2020:12.
- [2] 涂圣伟.脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接:目标导向、重点领域与关键举措[J].中国农村经济,2022(8):2-12.
- [3] 贾晋,尹业兴.脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接:内在逻辑、实践路径和机制构建[J].云南民族大学学报,2020(8):68-74.
- [4] 曹立,徐晓婧.乡村生态振兴:理论逻辑、现实困境与发展路径[J].行政管理改革,2022(11):14-22.
- [5] 岳国芳.脱贫攻坚与乡村振兴的衔接机制构建[J].经济问题,2020(8):107-113.
- [6] 陈明星.脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的基本逻辑与实现路径[J].贵州社会科学,2020(5):149-155.
- [7] 豆书龙,叶敬忠.乡村振兴与脱贫攻坚的有机衔接及其机制构建[J].改革,2019(1):19-29.
- [8] 朱启臻,吴玉敏.乡村价值:从脱贫攻坚到乡村振兴的行动范式[J].党政研究,2020(5):35-41.
- [9] 刘焕,秦鹏.脱贫攻坚与乡村振兴的有机衔接:逻辑、现状和对策[J].中国行政管理,2020(1):155-157.
- [10] 高海珍,邢成举.巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的政策文本分析——基于政策工具视角的Nvivo分析[J].贵州社会科学,2022(10):152-160.
- [11] 凉山州统计局.乘风破浪数字见证凉山“飞跃七十年”[J].四川省情,2022(9):15-18.
- [12] 邹焕聪.社会资本参与乡村振兴的融资支持研究[J].建筑经济,2022(6):10-15.
- [13] 姜爱华.财政政策助力乡村振兴与共同富裕[J].经济研究参考,2022(9):17.
- [14] 王长松,朱述斌.财政支持脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接的关键环节及其政策建议[J].江西农业学报,2020(12):145-150.
- [15] 刘莉莉.财政支持脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的思考[J].西部财会,2023(4):52-54.
- [16] 攀枝花市财政局课题组.促进攀枝花乡村振兴的财政政策思考[J].中国财政,2018(18):46-47.
- [17] 广西壮族自治区财政厅课题组.广西财政支持脱贫攻坚与乡村振兴政策衔接问题研究[J].经济研究参考,2021(12):73-101.
- [18] 杨福灵.四川攀枝花全面推进乡村振兴的现状、问题及对策[J].中国农业综合开发,2023(6):54-58.
- [19] 于海龙,李成明.乡村振兴背景下财政涉农扶贫资金政策有效衔接的关键环节和路径选择[J].农村金融研究,2023(1):72-80.