

财税政策支持农村产业兴旺的问题与对策

王思宇

中国农业发展银行博士后科研工作站

DOI:10.12238/ej.v4i3.707

[摘要] 乡村振兴战略是党的十九大作出的重大决策部署,是全面建成小康社会的重要内涵。“产业兴旺”在乡村振兴五大目标中居于首位,既能够实现乡村繁荣、农民富裕提供物质条件,也可以在产业发展进程中促进其他目标的协同推进,应当是政策支持的重点方向。我国的财税政策在农村产业领域承担着多方面的公共职能,为有效破除农村产业兴旺面临的各类约束起到了重要作用,但在新时期社会经济宏观背景下,仍需进一步巩固完善政策思路,以推动支持质效实现关键瓶颈的突破。

[关键词] 乡村振兴; 产业兴旺; 财税政策

中图分类号: F061.3 文献标识码: A

Problems and Countermeasures of Fiscal and Tax Policies Supporting Rural Industry Prosperity

Siyu Wang

Postdoctoral Working Station, Agricultural Development Bank of China

[Abstract] The rural vitalization strategy is a major decision and plan made at the 19th National Congress of the Communist Party of China, which is an important connotation of building a moderately prosperous society in all respects. Listed in the first place of its 5 overall goals, thriving businesses is able to provide material conditions for the prosperity of rural areas and rural people, as well to promote other goals cooperatively during the development of rural industries, and thus requires major support of policy. China's fiscal and taxation policy undertakes multiple public functions in rural businesses, and plays an important role in removing factors hindering its development. Yet under the social and economic background of the new era, policy thinking still needs to be further consolidated and improved to promote the breakthrough of key bottlenecks in supporting quality and efficiency.

[Key words] rural vitalization; thriving businesses; fiscal and taxation policy

引言

乡村振兴战略是党的十九大作出的重大决策部署,是全面建成小康社会的重要内涵。在当今百年未有之大变局中,以乡村振兴战略作为解决我国“三农”问题的总抓手,更是构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的重要动力机制。2020年,全国一般公共预算支出245588亿元,其中农林水支出23904亿元,同比增长4.4%,占总支出的9.7%,体现出中央和各级地方政府对“三农”事业不断提升的重视程度。在乡村振兴五大目标中居于首位的

“产业兴旺”目标,既能够实现乡村繁荣、农民富裕提供物质条件,也可以在产业发展进程中促进其他目标的协同推进,应当是财税政策支持的重点方向。围绕这一命题展开研究,也具有良好的理论和实践意义。

1 研究背景

公共性是财政的本质属性。早在18世纪,亚当·斯密就以“财政乃庶政之母”阐述了社会治理与国家财政的关系。因此,财税政策要首先满足社会公众的共同需求,解决好人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展

之间的矛盾。而城乡之间经济社会发展水平的差异,正是不平衡不充分的发展的显著体现。另一方面,市场失灵、个体理性与集体理性的矛盾,是现代经济系统中的常见现象,需要在宏观调节中充分发挥政府职能以弥补市场自发调整过程的缺陷^[1]。“三农”事业中,农田水利、路网交通、人居环境等基础设施建设,以及农村教育、医疗服务、社会保障等等,都带有显著的公共品特征,需要财税政策提供充足的支持以克服市场失灵。这比财税支持单一产业的情形有着更加丰富而复杂的内涵,对财税

政策的决策和执行过程也提出了更高的要求。

党的十八届三中全会对财政和财税体制提出了新的论断,“国家治理”这一概念,成为新时期定位财税政策功能和职责的逻辑出发点。2021年3月发布的“十四五”规划中,党中央进一步强调加快建立现代财政制度、完善现代税收制度,更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。在新的财税政策理念下,作为乡村振兴战略的首要目标,农村产业兴旺有望实现深层次的动力提升,使农村产业主体的天然弱质性和农村产业发展的显著外部性得到有效的应对。因此,通过财税支持促进农村产业兴旺,不仅有时代必然性,也是国民经济体系高质量发展的内在要求。

2 农村产业兴旺面临的约束

影响农村产业兴旺的因素,可以用一般性的生产函数来归纳。资本、劳动力或人力资本、以知识和制度因素为主要代表的全要素生产率,是生产函数的核心投入要素,破除各要素受到的客观约束,则是转变城乡二元结构,推进乡村振兴战略的内在要求。

2.1 资金约束

农业农村部门的资本积累程度普遍较低,资金需求未能充分满足。社科院2016年发布的《“三农”互联网金融蓝皮书》认为,中国“三农”领域的资金需求缺口自2014年起已超过3万亿元。但根据农业农村部2018年的调查数据,我国农村各类新型经营主体面临着平均30%至40%的资金缺口,国家级龙头企业对于获得信贷支持的满意度也只有70%。

2.2 人力资本约束

从量上看,近年来农村人口持续流出,农业农村部门呈现一定程度的“空心化”;从质上看,当前参与农业生产的劳动力在技能素质上与农业科技创新和推广的需要之间仍有差距。这既会直接影响农业农村部门的总体生产率,也会对知识积累产生限制,并进一步对未来产

出形成制约。

2.3 创新和知识积累约束

与国际先进水平相比,我国涉农企业在生产经营过程中的创新比例仍较低,研发投入相对不足的情况并未得到彻底解决。如果不能突破创新和知识积累约束的瓶颈,在“十四五”规划提出的创新驱动发展的总体格局下,农村产业兴旺的目标就会遇到关键性的阻碍。

2.4 制度环境的约束

出于天然的弱势地位和我国传统农村社会的复杂特征,农业农村部门确实存在着一系列制度环境的约束。如农村教育体系的短板,农业科技知识产权和成果转化体系的不成熟,“三块地”问题对土地集约化利用的限制仍未完全解除等等。

3 财税政策支持情况

我国的财税政策在农村产业领域承担着多方面的公共职能,为有效破除农村产业兴旺面临的各类约束起到了至关重要的作用,形成了较为系统的农村产业支持框架。但在新时期社会经济宏观背景下,仍存有关键的瓶颈亟待突破。

3.1 整体框架

从政策形式上看,支持农村产业兴旺的财税政策可以分为财政支出和税收优惠两大方面。前者包括财政直接投入、政府采购、财政补贴、财政贴息、财政奖补和投资参股经营等,后者包括减税、免税、延期纳税、即征即退、先征后返、加计扣除、加速折旧等。从政策方向上看,当前财税政策对于农村产业兴旺的支持主要体现在包括支持建设现代农业经营体系、支持建设现代农业产业体系、完善农业支持保护制度和农村综合改革三大重点领域。

3.2 关键瓶颈

虽然近些年来财税政策支农力度不断加大,但与农村产业兴旺的发展需求之间仍存在一定差距。面临政策供给能力与现实需求的矛盾,支持农村产业

兴旺的财税政策亟需突破政策成效的瓶颈。

一是政府与市场的边界在实践中仍不够清晰。农村产业主体相对弱质,必须由财税政策承担公共品供给的责任。但实践中这一原则并未得到充分体现,虽然近年来投向农村产业领域的财政资源有较大增长,从长期来看仍不足以弥补市场缺位。另一方面,财税政策支持大多带有无偿性,容易导致道德风险式的政策依赖,市场主体的积极性没有完全调动,多渠道、多元化的支持体系尚不完善。

二是各级政府的支出责任与财权仍不够匹配^[2]。面向“三农”的财政支出职责主要在地方政府,其形成财政收入的能力却相对较弱,这种错配现象长期以来仍未得到充分解决。与此同时,本应起到财税资源调配作用的转移支付制度仍有待进一步完善,目前看来一般性转移支付比重仍然不高,而专项转移支付较为繁杂,缺乏统一而透明的资金管理机制,往往导致出现拨付资金的滞留现象。

三是各类支持农村产业的财政资源缺乏整合。在发改委、财政部、农业农村部、科技部等众多部门同时发力的情况下,难免会遇到资金分散、支持项目交叉重复等问题。一方面,各部门掌握的行政资源和信息优势难以得到充分共享,各条线的协同效应受到限制。另一方面,政出多门往往意味着监督管理的乏力,由于缺少统一的资金管理机制和考核评价机制,资金配套不到位、实际用途不符等情况时有发生。

4 深入推进财税政策支持产业兴旺的对策建议

新常态下经济发展动能转换需要经历调整过渡,而2020年以来的疫情和国际环境构成了短期内较大的外生冲击,这些因素将不可避免地影响到财政收入的增长潜力和政策空间,并对支持农村产业的力度和成效产生约束。因此,应当

充分认识当前的关键瓶颈,巩固完善政策思路,为实现产业兴旺目标提供更加有力的财税政策支持。

4.1 理顺各级财政关系

在《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》的基础上,进一步实践探索各级政府在支持农村产业方面的具体权限与责任,平衡好中央集中统一领导和地方政府灵活能动性之间的关系。根据实际情况推行“大专项+任务清单”的中央财政投资管理模式,在进一步整合归并涉农专项的基础上,合理设置任务清单。

4.2 整合金融主体功能

充分发挥财税政策的引导和示范功能,合理引导社会资本进入农村产业领域。重视政策性金融连接政府与市场的独特优势,协调安排银行、创投、担保、保险等各类金融主体形成支持生态,以“政府+银行+保险+创投”等复合机制实现优势互补、风险共担,激发财税政策的乘数效应。

4.3 重视区域政策协调

经济条件较好地区的农村产业发展

不应是孤立的,应当在更加宏观的层面上考虑“全国一盘棋”,把中西部相对落后地区的农村发展前景考虑在内,从地区特色资源禀赋出发,结合产业梯次转移趋势,系统地解决部分地区之间农村产业同质性过高的问题,从总体上减弱区域不平衡的不利影响。

4.4 有序安排政策衔接

进入“十四五”时期,推进巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接是“三农”事业的重中之重^[3]。以支持农村产业为导向的财税政策同样要做好衔接过渡。因此,财税政策应当在宏观上保证支持农村产业的力度不退坡,在微观上把原有的成功经验、成熟模式、工作方法延续下来,同时做好从被动提升农村产业产值到主动优化农村产业内在动力的思路转变。

5 结束语

加大财税政策支持力度,全面推进农村产业兴旺,是实现乡村振兴战略总要求的关键。但由于面临着政府与市场的边界仍不够清晰、各级政府的支出责任与财权仍不够匹配、各类支持农村产

业的财政资源缺乏整合等现实瓶颈,目前农村产业兴旺的支持成效仍有优化的空间。“十四五”时期,财税政策应进一步理顺各级财政关系、整合金融主体功能、重视区域政策协调、有序安排政策衔接,为实现乡村繁荣、农民富裕提供物质条件,同时在产业发展进程中实现与其它目标的协同效应,为全面推进乡村振兴战略提供理想的政策保障。

[参考文献]

[1]何龙斌.脱贫地区从产业扶贫到产业兴旺:现实难点与实现机制[J].青海社会科学,2020(4):67-72.

[2]刘天琦,宋俊杰.财政支农政策助推乡村振兴的路径,问题与对策[J].经济纵横,2020(6):55-60.

[3]王春城,王帅.“十四五”财政政策供给的继承与创新——着眼脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接[J].地方财政研究,2021(1):27-32+43.

作者简介:

王思宇(1985—),男,汉族,河南省南阳市人,金融学博士,国家农法行金融研究院博士后,从事宏观经济研究。