

共同富裕背景下脱贫地区常态化帮扶的财税政策研究

李 丹 裴 育

(南京审计大学,江苏 211815)

内容提要:共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征。我国虽然已经完成脱贫攻坚、实现全面建成小康社会的历史任务,但巩固拓展脱贫攻坚成果,实施乡村振兴战略仍然是“十四五”时期农村工作的重点。财政作为国家治理的基础和重要支柱,在推进共同富裕,促进脱贫地区发展方面承担着重要责任。因此,本文基于财政和税收的视角,在共同富裕背景下研究脱贫地区常态化帮扶的财税政策,在总结财税政策推动脱贫地区发展现状的基础上,研判未来财税政策可能面临的挑战,科学谋划过渡期后“防返贫”“促发展”的制度安排,坚决守住不发生规模性返贫的底线,增强脱贫地区和脱贫群众的内生发展动力。

关键词:乡村振兴 共同富裕 财税政策

中图分类号:F812.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2024)06-0048-11

共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征。2020年,我国全面建成小康社会,实现第一个百年奋斗目标,困扰中华民族几千年的绝对贫困问题历史性地得到解决,现行标准下农村贫困人口全部实现脱贫、贫困县全部摘帽、区域性整体贫困得到解决。与此同时,中国减贫事业也迎来重要转折期,农村工作的重点由解决绝对贫困向解决相对贫困转变,由脱贫攻坚向乡村振兴转变,由协调区域差距、城乡差距、居民收入差距向共

同富裕转变。贫困地区虽然已经脱贫,但经济基础依然较为薄弱,巩固拓展脱贫攻坚成果、实施乡村振兴战略仍然是“十四五”时期农村工作的重点。为深入推动脱贫地区发展,“扶上马、送一程”,国家设定5年过渡期,同时保障各类政策整体稳定。同时,国家“十四五”规划和2035年远景目标、党的二十大报告、2021年至2024年“中央一号文件”以及政府工作报告均明确提出,巩固拓展脱贫攻坚成果,全面推进乡村振兴,防止规模性返贫。可见,促进脱贫地区发

[收稿日期]2024-02-21

[作者简介]李丹,经济学院副教授,博士,研究生导师,税务系主任,研究方向为财税理论与政策;裴育,副校长,教授,经济学博士,教育部高等学校财政学专业类教学指导委员会委员,研究方向为政府采购、财政转移支付理论与政策。

[基金项目]国家社会科学基金项目“财政转移支付的减贫效应评估”(21FJYB043);江苏省社会科学基金项目“推动苏北地区巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的财政支持政策及体制机制研究”(21EYCO11);江苏省社会科学基金重点项目“政治经济学视域下畅通国内大循环的审计保障路径与政策选择研究”(23EYA003)。

展仍然是当前国家重点关注的内容之一。

财政是国家治理的基础和重要支柱,是巩固拓展脱贫攻坚成果和实施乡村振兴战略的重要基础,也是实现农村治理体系和治理能力现代化的物质保障。目前,5年过渡期已经过去3年,急需对过渡期各类财税政策进行梳理和评估,也需要“未雨绸缪”,构建过渡期后“防返贫”“促发展”的制度安排,坚决守住不发生规模性返贫的底线,增强脱贫地区和脱贫群众的内生发展动力。推动防止返贫帮扶政策和农村低收入人口、脱贫地区常态化帮扶政策的衔接并轨,有效发挥财税政策在“减贫”“阻返”以及“造血”方面的重要作用。

一、推动脱贫地区发展的财税政策现状及成效

(一)推动脱贫地区发展的财税政策现状

为进一步支持脱贫地区发展,在打赢脱贫攻坚、全面建成小康社会之际,2020年12月《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》提出脱贫攻坚目标任务完成后,设立5年过渡期,在过渡期内严格落实“四个不摘”^①要求。同时,做好财政投入政策衔接以及延续脱贫攻坚时期的税收优惠政策。

1.推动脱贫地区发展的财政政策现状

(1)稳定财政专项帮扶资金

中央保留原财政专项扶贫资金,优化调整为财政衔接推进乡村振兴补助资金,用于支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,建立“正面清单+负面清单”,探索实施“以奖代补”“以效定补”等激励机制,鼓励实行发展类的补贴,倡导多干多补、少干少补、不干不补。2021年—2023年,中央衔接推进乡村振兴补助资金分别为1561亿元、1650亿元

以及1750亿元,重点支持培育和壮大欠发达地区特色优势产业并逐年提高资金占比至60%,继续支持健全防止返贫致贫监测和帮扶机制、易地扶贫搬迁后续扶持、脱贫劳动力就业增收,以及补齐必要的农村人居环境整治和小型公益性基础设施建设短板等支出。这既体现了过渡期内财政支持政策保持总体稳定的要求,也体现了财政衔接资金使用的结构优化。

(2)加大对脱贫地区的财政转移支付力度和政策支持力度

聚焦160个国家乡村振兴重点帮扶县和3.5万个易地扶贫搬迁集中安置点的后续帮扶工作。这些地区虽然目前已经脱贫,但大多根基不牢、返贫风险较大,属于巩固拓展脱贫攻坚成果的重点区域。针对这些地区,中央继续采取“政策+资金”方式支持当地的发展。例如,在资金方面,中央、省级政府通过提高脱贫地区财政转移支付系数等方式给予资金方面的倾斜。据统计,2021年160个乡村振兴重点帮扶县共获得财政转移支付5480亿元。在政策方面,完善土地出让收入使用范围,落实高标准农田建设和城乡建设用地增减挂钩结余指标调剂收益全部用于脱贫攻坚和乡村振兴。

(3)延续脱贫地区统筹整合使用财政涉农资金的政策

为确保涉农资金统筹政策的平稳过渡,2021年财政部等11部门联合印发《关于继续支持脱贫县统筹整合使用财政涉农资金工作的通知》(财农〔2021〕22号),文件要求2021年至2023年在脱贫县继续实施财政涉农资金整合政策,2024年至2025年将试点范围调整至国家乡村振兴重点帮扶县,并鼓励探索建立涉农资金整合长效机制。中央继续将农业生产发展资金、农村综合改革转移支付、车辆

^①四个不摘指的是:摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管。

购置税收收入补助地方用于一般公路建设项目资金、中央专项彩票公益金支持欠发达革命老区乡村振兴资金、旅游发展基金等16项资金纳入整合范围,确保涉农资金投入稳步提升。据统计,“十三五”期间,全国832个贫困县累计整合涉农资金超过1.5万亿元,将“零钱”化为“整钱”,将“小钱”集成“大钱”,形成了“多个龙头放水、一个龙头出水”的扶贫投入新格局,为贫困县打赢脱贫攻坚战提供充足的“粮草军需”和政策支撑。

(4)继续设立“以工代赈”专项资金

中央继续设立“以工代赈”资金并纳入各级财政预算安排,通过在农业农村基础设施建设领域以及部分重点工程项目中推广以工代赈的方式,优先吸纳脱贫人口、形成“公益性基础设施建设+劳务报酬发放+就业技能培训+公益性管护岗位开发”和“产业发展配套基础设施建设+劳务报酬发放+就业技能培训+资产折股量化分红”等综合赈济模式,鼓励并引导困难群众通过诚实劳动实现增收致富。2022年,财政部发放以工代赈示范工程中央基建投资30亿元,同时引导地方政府增加以工代赈财政投入规模,2022年已带动超过500万名群众实现就地务工,人均增收超过8000元。

此外,还包括一些其他的财政帮扶政策,例如,继续实施脱贫地区产业发展项目的贷款贴息政策,发挥政府采购脱贫地区农副产品实现乡村振兴,深化东西部协作、中央单位定点帮扶,将中央财政衔接资金纳入财政直达资金管理等措施。

2.推动脱贫地区发展的税收政策现状

按照国家文件要求,过渡期内主要延续脱贫攻坚相关的税收优惠政策,具体举措如下:

(1)继续实施区域性税收优惠政策

脱贫地区主要集中在中西部地区,为巩固拓展脱贫攻坚成果,在这些地区继续实施区域性税收优

惠政策。例如,对设在西部地区且符合规定的国家鼓励类企业,可继续享受减按15%的税率征收企业所得税。在西部地区新办交通、电力、水利、邮政、广播电视等符合相关规定的内资企业,自经营之日起,可享受“两免三减半”政策。针对革命老区、边境地区以及民族地区也制定了相应的税收优惠政策。例如,民族地区对本民族自治地方企业应缴纳的企业所得税中属于地方分享的部分,可以决定减征或免征。

(2)继续实施农业生产等方面的税收优惠政策

为支持龙头企业参与脱贫帮扶工作,对纳税人采取“公司+农户”经营模式从事畜禽饲养、纳税人收回再销售畜禽,按照农业生产者销售自产农产品免征增值税。对从事蔬菜、谷物、水果等种植的纳税人免征企业所得税,对从事花卉、茶、其他饮料作物和香料作物等经济作物及海水养殖、内陆养殖减半征收企业所得税。此外,为进一步支持农地流转等新型生产方式,纳税人采取转包、出租、互换、转让、入股等方式将承包地流转给农业生产者用于农业生产,可免征增值税、城镇土地使用税等。

(3)继续实施提升脱贫地区和贫困人口内生发展动力方面的税收优惠政策

企业从事国家重点扶持的公共基础设施项目的投资经营所得,自项目取得第一笔生产经营收入起,可享受“三免三减半”政策。针对脱贫人口(含防止返贫监测对象),自2023年1月1日至2027年12月31日,持《就业创业证》或《就业失业登记证》的人员,从事个体经营的,自办理个体工商户等级当月起,在3年内按每户每年20000元为限额依次扣减其当年实际缴纳的增值税、城市维护建设税、教育费附加、地方教育费附加和个人所得税,限额标准可最高上浮20%。对个体工商户或个人,以及个人独资企业和合伙企业从事种植业、养殖业、饲养业和捕捞业取得的所得暂不征收个人所得税。

四是继续实施公益性捐赠方面的税收优惠政策。为鼓励企业和个人对脱贫地区进行捐赠,符合捐赠条件的单位或个体工商户免征增值税,企业用于目标脱贫地区的扶贫捐赠支出,准予在计算企业所得税应纳税所得额时据实扣除,个人对扶贫、济困等方面的公益性慈善捐赠事业,准予按照应纳税所得额的30%进行扣除。针对境外单位或个人用于扶贫济困的物质,免征关税和进口环节的增值税。

(二)脱贫地区发展的成效

在财税政策的帮扶下,脱贫地区在巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴方面取得显著成果,脱贫地区未发生规模性返贫现象。2022年,针对脱贫不稳定户、边缘易致贫户、突发严重困难户等累计识别的防

止返贫监测对象中,已有65.3%的监测对象消除返贫风险,其余均落实帮扶举措。本文以160个乡村振兴重点帮扶县作为分析对象,进行具体分析(见表1)。

经济发展方面,160个乡村振兴重点帮扶县地区生产总值由2015年的8305.59亿元增长至2022年的15163.81亿元,年均增长率为9.03%,特别是进入到过渡期之后,2021年增长率为11.03%,远高于同期全国经济增长率,2022年虽然增速有所下滑,但也达到6.39%。人均GDP由2015年的16952.53元增长至2022年32382.61元,增长1.91倍,年均增长率为9.73%。从相对值来看,重点帮扶地区人均GDP占全国人均GDP的比重由2015年的34.35%提升至2022年的37.79%。

表1 160个乡村振兴重点帮扶县的发展指标

年份	GDP (亿元)	人均GDP (元)	一般预算 收入(亿元)	一般预算 支出(亿元)	人均一般 预算收入(元)	人均一般 预算支出(元)	城镇居民 可支配收入(元)	农村居民 可支配收入(元)
2015	8305.59	16952.53	532.30	3889.27	1086.48	7938.39	21316.99	6483.89
2016	9099.11	18744.41	600.01	4162.98	1236.03	8575.85	23180.98	7453.82
2017	9775.62	20166.28	634.04	4563.83	1307.96	9414.80	24705.48	8072.52
2018	10490.30	21424.66	524.28	5258.14	1070.76	10738.86	26631.71	8874.22
2019	12147.89	24764.21	535.00	6226.30	1090.63	12692.69	28758.25	9830.29
2020	12836.83	27379.42	554.85	6331.28	1183.42	13503.86	30033.94	10675.51
2021	14253.24	30437.54	577.89	5569.76	1234.07	11894.13	32368.41	11836.59
2022	15163.81	32381.61	567.75	5603.33	1212.41	11965.80	35104.72	13058.02

资料来源:EPS数据平台及部分县(市)统计资料。

财政收支方面,2015年160个乡村振兴重点帮扶县一般公共预算收入总额为532.30亿元,2022年增长至567.75亿元,一般公共预算支出由2015年的3889.27亿元增长至2022年的5603.33亿元,增幅较为明显。2015年人均一般公共预算收入为1086.48元,2022年增长至1212.41元,年均增长率为2.05%,说明地方政府本身的财政收入能力有了一定的提升。2015年人均一般预算支出为7938.39元,2022年增长至11965.80元。2015年至2020年,一般预算

财政支出规模和人均一般预算支出均不断增长,虽然过渡期之后,总体规模和人均值均有所下降,但年均增长率分别达到了5.79%和6.45%。可见,国家通过财政帮扶政策,保障脱贫地区财政支出的需求。

居民收入和就业方面,党的十八大之后,贫困地区居民人均可支配收入大幅增加。乡村振兴重点帮扶县城镇居民可支配收入由2015年的21316.99元增长至2022年的35104.72元,绝对规模增加13787.73元,年均增长率7.39%。农村居民可

支配收入由 2015 年的 6483.89 元增长至 2022 年的 13058.02 元,绝对规模增加 6574.13 元,年均增长率 10.54%,高于全国平均增长率 2.1 个百分点。从相对值来看,重点帮扶县农村居民可支配收入占全国农村居民可支配收入的比重由 2015 年的 56.77% 提升至 2022 年的 64.86%。帮扶县农村居民可支配收入增幅较为明显。在就业方面,脱贫劳动力就业形势保持稳定。2022 年,务工就业规模达到 3277.9 万人,比 2021 年底增加 132.9 万人,超过年度目标任务 258.7 万人。

二、财税政策推进脱贫地区发展面临的挑战

(一) 财政政策推进脱贫地区发展方面的挑战

1. 经济增速下滑,财政帮扶政策后劲不足

近年来,受国内外复杂严峻经济形势的影响,经济恢复的基础尚不牢固,需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力持续显现。2021 年至 2023 年,国内生产总值增值率分别为 8.1%、3% 以及 5.2%,经济增速下滑直接影响财政收入水平,2020 年我国财政收入首次出现下降,2022 年全国一般公共预算收入 20.37 万亿元,比上年增长 0.6%。根据 2023 年的税收收入状况,四大税种中,除增值税增长之外(去年同期留抵退税较多,基数较低,增长率不具有可比性),国内消费税下降 3.5%、企业所得税下降 5.9%、个人所得税下降 1%。财政收入增幅放缓,财政“刚性”支出较大,而且过渡期内,正是脱贫地区巩固拓展脱贫攻坚成果与实施乡村振兴战略的关键时期,需要稳定的财政支出规模给予保障,财政收支矛盾必然造成财政赤字增加。近年来,每年财政赤字规模达到 3 万亿元以上,2023 年,全国财政赤字由年初 3.88 万亿元增加到 4.88 万亿元,中央财政赤字由年初 3.16 万亿元增加到 4.16 万亿元,财政赤字率由

3% 提高到 3.8% 左右。如果考虑地方政府债务等因素,财政状况将更加严峻,近期一些地方政府频频爆出无法有效提供正常的基本公共服务,已经说明地方财政的状况不容乐观。虽然中央及地方政府出台一系列减税降费政策为企业纾困解难,但在短期内,地方政府财政收支矛盾依然较为突出,各级政府财政压力凸显,势必会影响脱贫地区本身的经济的发展以及各类财政帮扶政策和财政资金的支持力度。

2. 财政帮扶资金可持续压力较大,多元财政保障机制有待完善

当前,脱贫地区经济基础依然薄弱,财政支出主要依靠上级政府财政资金的帮扶,但严峻的经济形势会直接影响财政帮扶资金的规模和可持续性。

首先,中央衔接推进乡村振兴补助资金规模较小。2021 年之后,为继续支持脱贫地区的发展,中央财政专项扶贫资金优化调整为中央衔接推进乡村振兴补助资金,主要用于支持巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴、以工代赈、少数民族发展、欠发达国有林场和欠发达国有农场提升等。但是 2021 年至 2023 年,中央衔接推进乡村振兴补助资金总规模仅为 4961 亿元,总体规模较小,难以有效发挥减贫作用。

其次,大规模财政转移支付不具有可持续性。从脱贫攻坚时期的数据来看,1994 年至 2020 年,中央对地方财政转移支付规模超过 60 万亿元,其中主要投向中西部贫困地区,2023 年中央对地方财政转移支付超过 10 万亿元,占全国一般公共预算收入的比重超过 45%。如此大规模财政转移支付在当前的经济环境下很难具有持续性。此外,从财政转移支付资金来源来看,在当前的财政体制下,中央对西部地区实施财政转移支付的资金主要来源于东部发达地区,包括上海、广东、江苏、浙江等,目前,这些地区的经济情况也不容乐观。因此,如何在

“效率”和“公平”之间进行权衡,如何提升财政转移支付资金的边际效率,如何同时调动中央、东部地区、中西部地区等的发展积极性,这将是未来一段时期需要面临的重大挑战。

最后,财政资金在引导和撬动社会资本方面存在不足。近年来,为筹集帮扶资金,各级地方政府通过乡村振兴基金、乡村振兴专项债券以及财政贷款贴息等方式引导和撬动社会资本,但对社会资本参与乡村振兴的需求考虑不足,短期内仍存在阻碍社会资本深度参与的体制机制问题。在已实施的项目中,针对脱贫地区发展的项目较少,而且部分项目因资金投入大、周期长、回报慢等问题进展缓慢,没有充分发挥好财政资金引导和撬动社会资本的作用。

3. 财政政策支持提升脱贫地区“造血”能力不足,内生增长动力不强

受自然环境、基础设施、人口流出以及产业发展等方面的限制,财政在提升脱贫地区“造血”能力方面存在不足。本文仍以160个乡村振兴重点帮扶县作为分析对象,相关数据列于表2。

首先,脱贫地区财政收支增长乏力。基于财政

收入的角度,2016年至2022年,脱贫地区一般公共预算收入增长波动较大,年均增长率仅为1.32%,而且税收收入占一般公共预算收入的比重仅在40%左右,说明脱贫地区财政收入增长质量不高,增长后劲不足,并且部分脱贫地区财政收入下降较为明显。2015年,脱贫地区一般公共预算收入占全国一般公共预算收入的比重仅为0.35%,进入过渡期之后,该比重持续下滑,2021年和2022年占比分别为0.29%和0.28%,这说明我国脱贫地区财政收入能力较弱,未来仍面临着严重的财政收入压力。从人均值来看,2016年至2022年,脱贫地区人均一般公共预算收入增长率为2.05%,低于全国人均一般公共预算收入增长率1.91个百分点,绝对规模有进一步拉大的趋势。2015至2022年,脱贫地区人均一般公共预算收入占全国一般公共预算收入的平均比重仅为9.17%,不足全国平均水平的十分之一,而且2021年和2022年该指标比2020年进一步下降0.52个百分点和0.72个百分点。

基于财政支出的角度,2016年至2020年,脱贫地区一般公共预算支出年均增长率为10.39%,高于

表2 160个乡村振兴重点帮扶县财政收支数据

单位:%

年份	一般公共预算收入增长率	一般公共预算收入占全国一般公共预算收入比重	一般公共预算支出增长率	一般公共预算支出占全国一般公共预算支出比重	人均一般公共预算收入增长率	人均一般公共预算收入占全国人均一般公共预算收入比重	人均一般公共预算支出增长率	人均一般公共预算支出占全国一般公共预算支出比重
2015	——	0.35	——	2.21	——	9.81	——	62.08
2016	12.72	0.38	7.04	2.22	13.76	10.71	8.03	63.13
2017	5.67	0.37	9.63	2.24	5.82	10.54	9.78	64.36
2018	-17.31	0.29	15.21	2.38	-18.14	8.15	14.06	67.83
2019	2.04	0.28	18.41	2.61	1.86	8.02	18.19	74.39
2020	3.71	0.30	1.69	2.58	8.51	9.13	6.39	77.63
2021	4.15	0.29	-12.03	2.26	4.28	8.61	-11.92	68.21
2022	-1.75	0.28	0.60	2.15	-1.76	8.41	0.61	64.86

资料来源:根据EPS数据平台及部分县(市)统计资料整理获得。

全国一般公共预算收入增长率 3.45 个百分点。2020 年之后,随着脱贫攻坚任务的完成,脱贫地区一般公共预算支出增长率降幅较为明显。2020 年至 2022 年,脱贫地区一般公共预算支出增长率分别为 1.69%、-12.03% 以及 0.60%。虽然中央提倡“四个不摘”,但全面建成小康社会之后,随着一些帮扶力量的退出,脱贫地区的财政支出必然受到一定影响。脱贫地区一般公共预算支出占全国一般公共预算支出的比重平均为 2.33%,2021 年和 2022 年该指标比 2020 年分别下降 0.32 个百分点和 0.43 个百分点。从人均值来看,2016 年至 2020 年,脱贫地区人均一般公共预算支出年均增长率为 11.29%,高于全国人均一般公共预算支出增长率 4.35 个百分点,进入过渡期之后,该比重出现严重下滑,2021 年脱贫地区人均一般公共预算支出增长率下降了 11.92%,2022 年的增长率也仅为 0.60%。2015 至 2022 年,脱贫地区人均一般公共预算支出占全国一般公共预算支出的平均比重为 64.85%,其中,2019 年和 2020 年占比较高,分别达到 74.39% 和 77.63%,进入过渡期之后,2021 年和 2022 年该比值分别下降至 68.21% 和 64.85%,相较于 2020 年,分别下降了 9.42 个百分点和 12.77 个百分点。

其次,脱贫地区财政收入汲取能力较弱,财政转移支付依赖度较高。2015 年至 2022 年,脱贫地区财政自给率平均为 11.23%,期间虽有所波动,但总体呈下降趋势。脱贫地区的财政支出主要依靠上级政府的转移支付,部分地区财政转移支付依赖度达到 95% 以上。从财政转移支付规模来看,据统计,2015 年至 2020 年,160 个乡村振兴重点帮扶县的所获得的财政转移支付由 2978.78 亿元增长至 5058.95 亿元,年均增长 11.38%。大规模的财政转移支付为完成脱贫攻坚,实现全面建成小康社会提供坚实的基础,但进入过渡期之后,财政

转移支付规模有所下降,2021 年和 2022 年,财政转移支付规模分别为 4376.67 亿元和 4428.07 亿元,增长率分别为 -13.47% 和 1.17%。正如前文所言,大规模财政转移支付不具有可持续性。与此同时,脱贫地区本身财政收入的汲取能力较弱,考虑到产业结构可能会对财政收入产生较大影响,而且第一产业基本没有税收来源,因此,本文利用财政收入占二、三产业的比重来衡量脱贫地区财政收入的汲取能力。从图 1 可以看到,2015 年至 2022 年,一般财政公共预算收入占二、三产业的比重由 8.38% 下降至 4.85%,平均值仅为 6.63%,而同时期全国一般公共预算收入占二、三产业的比重平均值为 21.32%。造成脱贫地区财政收入汲取能力下滑的影响因素较多,包括省以下财政收入分配体制、地方财政努力度等,但在此期间,各类政策较为稳定的情况下,财政收入汲取能力持续下滑,如果脱贫地区自身财力如果无法持续有效地改善,会对巩固拓展脱贫攻坚成果,全面实施乡村振兴带来了极大的挑战。

最后,脱贫地区居民收入水平较低且对财政帮扶政策依赖度较高,脱贫人口返贫风险较大。一方面,目前虽然已经全面建成小康社会,但脱贫地区居民收入与其他地区相比,差距依然较为明显。2015 年脱贫地区农村居民可支配收入占全国农村居民可支配收入的比重为 56.77%,2020 年全面建成小康社会,该比重提升至 62.31%,但进入过渡期之后,2021 年仅提升 0.21 个百分点。另一方面,脱贫地区内部居民之间的收入差距也较为明显。2015 年至 2022 年,脱贫地区城乡居民可支配收入差距平均为 2.95,高于全国 0.33 个点,部分脱贫地区城乡居民可支配收入差距超过 4.47。此外,在脱贫攻坚时期,为完成全面建成小康社会的历史性任务,部分贫困县采取变相“发放现金”等方式提高贫困人口

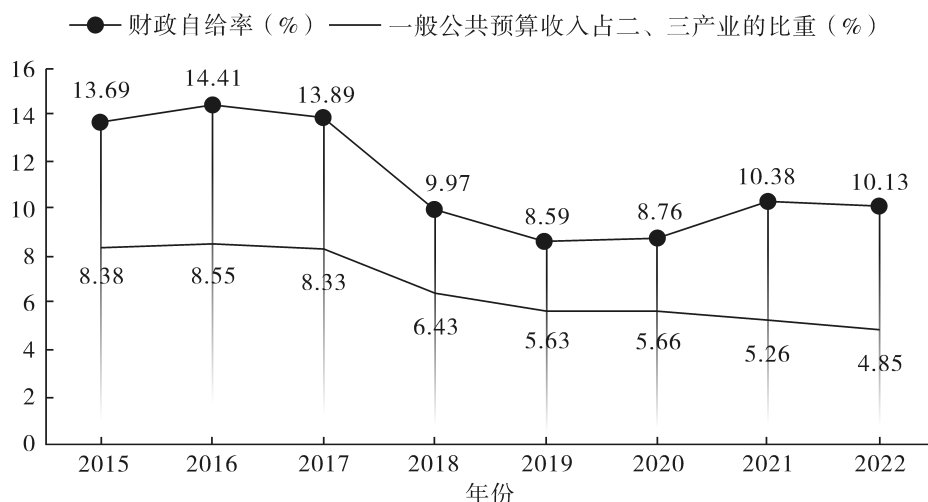


图1 160个乡村振兴重点帮扶县财政自给率及财政收入汲取能力

的收入水平,造成脱贫人口返贫风险较大。例如,根据农村居民收入结构情况,2020年贫困地区农村居民人均可支配收入为12588元,分结构来看,工资性收入为4445元,占比35.3%,经营收入为4391元,占比34.9%,财产净收入为185元,占比1.5%,转移性净收入为3567元,占比28.3%。从纵向比较来看,2020年贫困地区农村居民人均可支配收入中的转移性净收入较2000年增长26.53个百分点,如果按照五等分划分方法,低收入组转移性净收入超过45%。转移性净收入主要来自上级政府的各类财政资金,在目前经济增速下滑,财政支出压力较大的情况下,一旦降低财政转移支付支持力度,脱贫地区居民很可能面临返贫的风险。

(二)税收政策方面的挑战

乡村振兴包括产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴,本文将围绕这五个方面介绍税收政策在推进脱贫地区乡村振兴方面存在的挑战。

产业振兴方面,一是涉农税收优惠政策力度不够,不利于涉农产业的深度发展。例如,目前仅对农业生产要素的销售以及初级农产品的销售规定相应的税收优惠政策,而对农业生产要素的生产、农产品的深加工、流通、存储以及新型农产品的销

售方式缺乏相应的税收优惠政策,没有形成涉农产业完整产业链的税收优惠政策。二是涉农税收优惠政策激励机制并不精准,存在“精英俘获”,一些税收优惠政策门槛较高,范围较窄,普通脱贫人口很难真正享受税收优惠政策,反而是一些企业和“乡村精英”能够享受税收优惠政策。三是缺乏对涉农金融创新及金融衍生工具的税收优惠政策,为巩固拓展脱贫攻坚成果和实施乡村振兴战略,除传统的涉农小额贷款等政策外,各地方政府正积极探索落实乡村振兴基金和乡村振兴债券,一些金融机构也在积极开发一些新的助农贷款模式和抵押模式,但目前缺乏相应的税收支持政策。

人才振兴方面,乡村振兴离不开“人才”的支持。虽然目前国家针对脱贫人口出台相应的税收帮扶政策,但对乡村振兴过程中的科技人才、管理人才、领军人才等缺乏相应的税收激励政策,而且在人才的引进、培训、收入、留用等方面均缺乏相应的税收支持政策。

文化振兴方面,共同富裕不仅包括物质生活的富裕,也包括精神生活的富裕。新形势下,实现精神生活共同富裕就必须着眼于广大人民群众的新需求新期盼,提升公共文化服务水平,推动文化产

业高质量发展,开展多样化群众性精神文明活动,等等。目前,税收支持文化振兴优惠政策主要集中在文化基础设施建设方面,但对乡村民间工艺、非物质文化遗产、节庆民俗等方面缺乏相应的税收优惠政策。

生态振兴方面,我国尚未形成绿色发展的税收激励机制。一是缺乏对生态旅游等方面的税收优惠政策。中西部地区生态环境资源较为丰富,在开发乡村生态旅游和休闲农业方面具有天然优势,但缺乏相应的税收优惠政策。二是缺乏对农业资源综合利用的税收优惠政策。目前,仅对环境污染、废物利用等方面出台税收优惠政策,但在提高农业资源综合利用效率方面还存在进一步提升的空间。

组织振兴方面,涉农及基础设施建设方面的税收优惠政策缺乏整体协调,往往“孤军奋战”。一些税收优惠政策“政出多门”,且以法律、暂行条例以及公告等多种形式呈现,一些政策之间存在相互掣肘的现象,没有考虑脱贫地区的经济状况、产业链劣势以及企业的实际经营情况,造成一些税收优惠政策无法有效“落地”。例如针对国家重点扶持的公共基础设施项目企业所得税,自企业取得第一笔生产经营收入起实施“三免三减半”,但是西部地区很多国家重点扶持项目前三年或前六年根本没有盈利,本身不需要缴纳企业所得税。此外,税务部门与农业农村部门、文化部门、生态部门等缺乏沟通协调,不利于提升税收优惠政策的“精准性”。

三、财税政策推进脱贫地区发展的政策建议

2023年“中央一号文件”明确提出防止大规模返贫,这既是政治任务,也是底线任务。财政作为国家治理的基础和重要支柱,在推进脱贫地区发展

方面承担着重要责任。因此,财税政策推进脱贫地区发展的政策建议如下:

(一)深化财政体制改革,确保脱贫地区财政支持力度只增不减

当前经济形势较为严峻,财政收支压力凸显,但在巩固拓展脱贫攻坚成果的关键时期,应优先确保脱贫地区的财政支持力度只增不减。

1. 构建完善的财政支持资金保障体系,健全乡村振兴多元投入机制

一是坚持把农业农村作为一般公共预算优先保障领域,压实地方政府投入责任,积极落实涉农税费减免政策,保障财政投入力度不断增强,确保不发生规模性返贫。二是完善土地出让收入使用范围,落实高标准农田建设和城乡建设用地增减挂钩结余指标调剂收益全部用于两大战略的衔接。三是利用好中央增发1万亿国债的契机,提升脱贫地区基础设施水平。四是发挥好财政“四两拨千斤”的作用,积极引导和撬动社会资本。将符合条件的乡村振兴项目纳入地方政府债券支持范围。健全政府投资与金融、社会投入联动机制,深入推进农业大灾保险试点,引导信贷担保业务向农业农村领域倾斜,设立乡村振兴战略基金等等。

2. 构建完善的财政支持政策保障体系

一方面,深入推动涉农资金源头整合,完善“大专项+任务清单”管理模式,支持脱贫县按规定统筹使用资金,提升县级财政支农统筹能力。积极盘活财政存量资金,减少政策执行中新增的沉淀资金,切实提高资金使用效率。另一方面,按照“钱随人走”的原则,通过农业转移人口市民化奖励机制,对吸纳易地扶贫搬迁人口落户多的地区给予财政支持。鼓励引导省级易地扶贫搬迁投融资平台业务转型,加大对大型易地扶贫安置区后续发展项目的投入力度。

3. 构建完善的财政支持管理保障体系

一方面,全面实施财政涉农资金预算绩效管理。以直达资金常态化机制和预算管理一体化规范为抓手硬化预算约束,建立健全以结果为导向的全过程预算绩效管理机制,逐步将涉农财政政策和项目全面纳入绩效管理,提升各类财政帮扶资金的“造血”能力。另一方面,加强农村集体资产和财政涉农资金的监管。积极推动脱贫攻坚时期与乡村振兴时期的农村集体资产清查核资,对财政衔接推进乡村振兴补助资金以及支持脱贫地区发展的各类财政转移支付资金实行精细化管理,对绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”。同时,充分借助审计、纪检监察等力量,发挥社会监督作用,对发现的违法违规违纪问题,严格依法依规依程序处理。

(二)深化税收体制改革,助力脱贫地区实现共同富裕

5年过渡期内,原有的税收优惠政策基本保持不变。因此,在制定常态化帮扶政策方面,需要对现有的税收优惠政策进行梳理,需要保留的继续保留,需要退出的有序退出,需要调整和优化的及时进行完善,从而稳定市场主体的预期。

产业振兴方面。一是围绕涉农产业发展的完整链条来设计税收优惠政策,加大对农业生产要素的生产、农产品深加工以及涉农仓储物流、电商销售平台的税收优惠力度;二是提高税收优惠政策的适用性和精准度,例如,在区域性税收优惠政策中,根据行业特点适当调整主营业务收入占企业收入的比重;三是加大对涉农金融创新和金融衍生工具的税收优惠政策,通过增值税、所得税等税收优惠政策鼓励金融创新,引导地方政府设立乡村振兴基金、发行乡村振兴债券,支持涉农产业的发展。

人才振兴方面。人才是乡村振兴的第一资源,吸引人才、留住人才、培养人才是乡村振兴能否成功的关键因素。一是在吸引人才方面,对引进的涉农技术人才、涉农研发人才给予个人所得税税收优惠,对吸引大学生、退伍军人等回乡创业群体,在现有税收优惠政策基础上给予个人所得税、房产税、企业所得税的税收优惠,并对支持创业的金融贷款业务在增值税、企业所得税等方面给予优惠政策;二是在留住人才方面,乡村振兴不仅要吸引人才,还要留住人才,针对长期深耕农村的各类人才给予个人所得税、契税等方面的税收优惠;三是在培养人才方面,针对涉农方面的各类培训可以给予税收优惠政策,例如,涉农企业的培训费可以在企业所得税税前全额扣除等。

文化振兴方面。一是针对乡村民间工艺、非物质文化遗产产品、节庆民俗产品等给予增值税等方面的税收优惠;二是对民间非物质文化遗产传承人等文化主体给予个人所得税等方面的税收优惠;三是针对历史文化遗存遗址、民族文化遗产、乡村主题公园、文化广场等给予各类免税政策

生态振兴方面。一是对乡村旅游、农家乐等方面给予增值税、所得税的税收优惠政策,对相关基础设施建设项目免征耕地占用税、印花税等;二是提高农业资源综合利用效率,引导农业农村绿色发展,逐步将农药、化肥等污染生产资料纳入消费税范围。

组织振兴方面。一是加强税务与发改、财政、金融、农业农村等部门的协作,根据业务特点,实施精准的税收优惠政策,防止各类政策之间相互掣肘;二是针对驻村干部、大学生村官、第一书记等工作人员,可以在个人收入、购买住房等方面给予税收优惠政策。

(三)完善相关配套改革,确保各项财税帮扶政策“落地生根”

一是完善省以下财政体制改革。积极落实2022年《国务院办公厅关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》(国办发〔2022〕20号)文件精神,完善省以下财政体制改革工作,规范省以下税种划分和共享收入方式,动态调整脱贫地区与上级政府之间共同财政事权的支出责任,降低脱贫地区共同支出责任的分担比例,稳步提升基层政府的财政能力。确保脱贫地区在“三农”领域的事权和支出责任相匹配。积极落实县级“三保”保障机制。二是突出重点,财税政策要以160个乡村振兴重点帮扶县和3.5万个易地扶贫搬迁集中安置点作为重要抓手,加快实施补短板促发展项目和培育壮大脱贫地区特色产业,完善安置点配套设施和公共服务。三是提升财政政策帮扶的精准度,实时关注防返贫动态监测系统,将低收入人口也纳入到监测范围内,及时排查具有返贫致贫风险的农户,对有劳动能力的农户,可通过以工代赈、公益性岗位等举措,引导勤劳致富,对无劳动能力的农户,财税政策要做好相关的“兜底”工作。四是充分利用东西部协作以及各类帮扶举措,通过财政补贴引导中西部地区主动承接东部地区产业转移,优化产业布局和产业转型升级,探索实施激励“产业飞地”发展的财税帮扶举措,有效发挥“有为政府”和“有效市场”的共同作用。此外,在税收政策方面,建议提升企业和个人针对脱贫人口和脱贫地区的公益性捐赠扣除标准,实现“先富”带动“后富”,最终实现共同富裕。

参考文献:

[1] 毕蕊,温馨,寇铁军.财税助力全面推进乡村振兴:基于巩固拓展脱贫攻坚成果的思考[J].税务研究,2023

(04):125-128.

- [2] 仇童伟,张丹茹,罗必良.巩固拓展脱贫攻坚成果:财政涉农资金整合何以影响县域产业经济? [J].上海财经大学学报,2022(06):48-63.
- [3] 范子英.财政转移支付与人力资本的代际流动性[J].中国社会科学,2020(09):48-67+205.
- [4] 马万里,陈卓扬.财政对共同富裕的影响机理与传导机制[J].地方财政研究,2023(09):14-25.
- [5] 欧阳秀兰,蔡杰,胡芳,等.税收支持乡村产业振兴的现状与着力点探析[J].国际税收,2022(11):18-23.
- [6] 乌兰,刘银喜,陈丽丽.税收政策助推乡村振兴:逻辑关联、现实局限与优化路径[J].财政科学,2023(04):106-115.
- [7] 奚哲伟,史婵,王小林.共同富裕目标下县域基本公共服务短板及均等化政策分析[J].农业经济问题,2023(4):1-17.
- [8] 许经勇.实施乡村振兴战略深化财政体制改革[J].农业经济与管理,2019(06):5-13.
- [9] 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,2020(08):2-12.
- [10] 杨灿明.中国战胜农村贫困的百年实践探索与理论创新[J].管理世界,2021(11):1-15.
- [11] 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(03):90-97.
- [12] 张延群.财政支持对脱贫县长期经济增长的影响研究——以河南省原国家级贫困县为例[J].价格理论与实践,2023(03):77-82.
- [13] CAI H, TREISMAN D. Does competition for capital discipline governments? Decentralization, Globalization, and Public Policy[J]. The American Economic Review, 2005(3):817-830.
- [14] RAVALLION M, CHEN S. Benefit incidence with incentive effects, measurement errors and latent heterogeneity: a case study for chin[J]. Journal of Public Economics, 2015(8):124-132.
- [15] SEN A. Poverty: An order approach to measurement[J]. Econometrica,1976(2):219-231.

【责任编辑 王东伟】