

收稿日期:2024-03-14

# 共同富裕背景下经济强省脱贫地区 常态化帮扶的财政政策研究

## ——以江苏省为例

李丹,张岩

(南京审计大学 经济学院,江苏 南京 211815)

**摘要:**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。江苏经济实力整体较强,但区域差距依然存在,苏北脱贫地区已经成为江苏协调区域均衡发展、实现共同富裕的明显短板。财政是国家治理的重要支柱,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。近年来,江苏通过各项财政帮扶政策支持苏北脱贫地区的发展,取得了显著成效,但同时也存在发展目标不明确、财政资金投入保障机制不完善、“造血”能力不足、资金使用效率有待提高等问题。对此,建议明确苏北脱贫地区发展目标、完善财政资金多元投入保障机制、增强脱贫地区和脱贫人口“造血”能力、提升财政资金管理水平和使用绩效。

**关键词:**共同富裕;苏北脱贫地区;常态化帮扶;财政政策

中图分类号:F812.7

文献标识码:A

文章编号:1003-6873(2024)03-0039-11

**基金项目:**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)。

**作者简介:**李丹(1987—),男,安徽宿州人,南京审计大学经济学院副教授,经济学博士,主要从事财政政策、各类帮扶政策评估研究;张岩(1998—),男,河南周口人,南京审计大学经济学院硕士研究生,主要从事财政理论与财政政策研究。

DOI:10.16401/j.cnki.ysxb.1003-6873.2024.03.032

## 一、问题的提出

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,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<sup>[1]</sup>。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。国家“十四五”规划和2023年远景目标纲要、党的二十大报告、近年来中央一号文件和国务院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,促进共同富裕。

进乡村振兴,防止规模性返贫。可见,促进贫困地区发展仍然是当前国家重点关注的内容之一。

江苏经济实力整体较强,但区域差距依然存在,苏北脱贫地区<sup>①</sup>已经成为江苏协调区域均衡发展、实现共同富裕的明显短板。为支持苏北脱贫地区的发展,“十三五”时期,江苏对苏北地区的财政转移支付规模累计达7 000亿元,苏北12个省级重点帮扶县全部摘帽、771个经济薄弱村全部达标、建档立卡低收入人口全部脱贫,但苏北脱贫地区在未来相当长一段时期内仍将处于后发赶超阶段,其贫困脆弱性在一定范围内依然存续,而原有帮扶政策面临系统性调整、转型或退出,在外部风险冲击下苏北脱贫地区仍具有较大返贫风险,亟需常态化帮扶和长效性支持。促进苏北脱贫地区发展,事关江苏高质量发展的成效和共同富裕的成色,对苏北脱贫地区实施常态化帮扶,既是紧迫的发展任务,也是建设“强富美高”新江苏现代化建设的重要使命。因此,在新的历史时期,江苏应牢牢把握社会主要矛盾,强化全省“一盘棋”的大局意识,有机衔接脱贫致富奔小康与乡村振兴,持续推进苏北脱贫地区巩固拓展脱贫攻坚成果,有效实施乡村振兴战略,加快建设农业强、农村美、农民富的新时代鱼米之乡。

财政是关乎国家治理成效的重要支柱,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<sup>[2]</sup>。为全面贯彻落实党的二十大精神,扎实推进共同富裕,既需要对过渡期各类财税政策进行梳理和评估,也需要对未来帮扶政策进行“未雨绸缪”,谋划过渡期后具体财税支持政策,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“防返贫”和“促发展”方面的重要作用。

江苏虽然在支持苏北脱贫地区发展方面成效显著,但也存在发展目标不明确、财政资金投入保障机制不完善、“造血”能力不足、资金使用效率有待提高等问题。然而,目前还没有学者针对苏北脱贫地区的常态化帮扶政策进行研究,鉴于此,本文基于财政视角,结合江苏省“十四五”规划和近年来江苏省委一号文件,分析苏北脱贫地区财政支持政策的现状及存在的挑战,并就完善相关政策提出对策建议。

## 二、推进苏北脱贫地区常态化帮扶的必要性和可行性

### (一) 推进苏北脱贫地区常态化帮扶的必要性

#### 1. 促进苏北脱贫地区发展,实现共同富裕的客观需要

苏北脱贫地区是江苏实施区域协调发展战略中的“短板”,如果这些地区无法达到共同富裕,那么江苏实现全面共同富裕的目标就无法实现。与苏南地区相比,苏北地区经济发展水平相对落后。2019年至2022年,苏北五市GDP总量由22 962亿元增长至28 397亿元,增加5 435亿元,在此期间,苏南五市GDP总量由56 666亿元增长至70 283亿元,增加13 617亿元,其中,2022年苏州GDP总量为23 958亿元,连云港GDP总量仅为4 005亿元,两者相差5倍,可见,在绝对规模方面,苏北地区与苏南地区经济差距较为明显。从人均GDP角度看,2019年苏北地区人均GDP由7.55万元提升至9.38万元,苏南地区人均GDP由16.77万元提升至18.09万元,需要说明的是,人均GDP测算中的人口数据采用的是第七次人口普查调整之后的常住人口数据,如果考虑苏北地区人口流向苏南地区,采用户籍人口数据进行测算,苏北和苏南人均GDP的差距将更加显著。

<sup>①</sup> 苏北脱贫地区涉及宿迁、徐州、淮安、盐城以及连云港的12个省级重点帮扶县和771个经济薄弱村。

苏北脱贫地区作为苏北地区内的“欠发达地区”，与苏南地区相比，经济基础更为薄弱，2020年至2022年，苏北12个重点帮扶县人均GDP由4.68万元增长至5.68万元，占全省人均GDP的比重仅由38.56%提高至39.33%，虽然绝对规模和所占比重均有所提升，但与全省经济相比差距较为明显。因此，促进苏北脱贫地区发展，对苏北脱贫地区实施常态化帮扶，加快形成苏南引领、苏中崛起、苏北赶超的区域发展格局，是江苏率先实现共同富裕的客观需要。

表1 苏北与苏南GDP总额及人均GDP

	GDP总额(亿元)				人均GDP(万元)			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
苏北 地区	徐州	7 151	7 320	8 117	8 458	8.11	8.07	8.96
	连云港	3 139	3 277	3 728	4 005	6.95	7.13	8.10
	淮安	3 871	4 025	4 550	4 742	7.85	8.75	9.98
	盐城	5 702	5 953	6 617	7 080	7.91	8.87	9.86
	宿迁	3 099	3 262	3 719	4 112	6.28	6.55	7.45
苏南 地区	苏州	19 236	20 170	22 718	23 958	17.92	15.82	17.75
	无锡	11 852	12 370	14 003	14 851	18.02	16.58	18.74
	常州	7 401	7 805	8 808	9 550	15.64	14.79	16.57
	南京	14 050	14 817	16 355	16 907	16.63	15.91	17.45
	镇江	4 127	4 220	4 763	5 017	12.91	13.15	14.84

注：人均GDP采用的是常住人口数据，资料源自各地区国民经济和社会发展统计公报。

## 2. 新时期帮扶政策转型的必然要求

一方面，江苏在全面建成小康社会之后，原有的帮扶政策面临系统性调整、转型或退出，苏北脱贫地区虽然已经脱贫，但贫困脆弱性在一定时期、一定范围内依然存在，贫困地区和脱贫人口在外部风险冲击下仍具有较大返贫风险。同时，苏北脱贫地区在相当长一段时期内仍处于后发赶超阶段，需要制定常态化帮扶政策促进苏北脱贫地区的发展。因此，必须“下先手棋、打主动仗”，构建常态化帮扶和长效性支持的政策体系，构建防返贫促发展的制度安排，不断提升返贫风险预测预警预防能力，增强脱贫地区的“造血”能力和脱贫群众的内生发展动力，这也是扎实推进共同富裕和实现中国式现代化江苏实践的重要体现<sup>[3]</sup>。另一方面，新时期帮扶目标和治理逻辑已经由“防返贫”向“促发展”转变、由解决绝对贫困向解决相对贫困转变、由农村扶贫向乡村振兴和城乡融合发展转变、由集中帮扶与脱贫巩固向常态化帮扶和内生可持续发展转变。因此，在新时期、新阶段，需要“未雨绸缪”，主动转变思维，把握社会主要矛盾，研判未来可能出现的新情况新问题，为脱贫地区发展创造“新契机”。

## 3. 促进江苏高质量发展的内在要求

苏北脱贫地区是“木桶理论”中的短板，全省上下必须明确只有实现苏北脱贫地区全面发展，江苏才能实现真正意义上的高质量发展。因此，推进苏北脱贫地区的常态化帮扶，有机衔接脱贫致富奔小康与乡村振兴，在发展中解决好不平衡、不充分问题，在发展中保障和改善民生，在共同奋斗中促进共同富裕，不断实现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，让现代化建设成果更广泛、更公平地惠及全体人民，这既是促进江苏高质量发展的内在要求，也是建设“强富美高”新江苏现代化建设的重要使命。

## (二)推进苏北脱贫地区常态化帮扶的可行性

江苏在推进苏北脱贫地区常态化帮扶方面具备可行性。一是江苏具备对脱贫地区实施常态化帮扶的经济“实力”,2022年江苏省GDP总量为12.3万亿,占全国GDP的比重超过10%,一般公共预算收入完成9258.88亿元,仅次于广东,排名列全国第二。2022年全国百强县前五名中,江苏占据四席,雄厚的经济实力为推进苏北脱贫地区发展提供了坚实的经济基础。二是江苏在推进苏北脱贫地区常态化帮扶中具备重要“抓手”。近年来,江苏紧紧扭住全省区域协调发展的最大短板,牢牢把握“三农”工作重心的历史性转移,以实施“乡村振兴”为抓手,紧紧围绕“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”,不断推动苏北脱贫地区巩固拓展脱贫致富奔小康成果与乡村振兴有效衔接。三是江苏在推进苏北脱贫地区常态化帮扶中已经积累了丰富的“经验”。江苏在脱贫攻坚时期,省内既有贫困县和经济薄弱村,也有国家级扶贫改革试验区,为支持这些地区的发展,高质量完成脱贫攻坚任务,江苏一直采用“资金+政策”等组合式帮扶举措支持当地的发展,其中在黄桥、茅山、刘老庄、黄花塘和郭村等经济薄弱地区已经形成富民帮促的典型案例。此外,江苏在精准扶贫、南北结对帮扶、五方挂钩、促进脱贫地区产业发展等方面也积累了丰富的经验。

## 三、推动苏北脱贫地区发展的财政政策现状

### (一)稳定财政资金投入规模,优化财政支出结构

江苏严格落实“四个不摘”要求,确保财政帮扶政策有序衔接、平稳过渡。一是保留原财政专项扶贫资金,优化调整为省级财政衔接推进乡村振兴补助资金,有机衔接脱贫致富奔小康与乡村振兴。在财政资金使用方面,鼓励实行激励导向的发展类补贴,探索建立“以奖代补”“以效定补”等激励机制。2023年财政衔接乡村振兴补助资金中,苏北地区补助资金占比达90.2%。二是深入推动涉农资金源头整合,优化省级专项和任务清单设置,切实提升财政支农政策效果和支农资金使用效益,集中力量“办大事”。例如,2021年省财政统筹省以上资金59.22亿元,新建高标准农田390万亩,发展高效节水灌溉23万亩。三是继续采取“政策+资金”的方式加大对苏北脱贫地区的财政转移支付力度和政策支持力度。江苏在安排相关转移支付资金时,通过提高奖补系数、设立苏北专项奖补资金、财政贴息、共建园区税费优惠等政策支持苏北地区的发展,重点帮促农村低收入人口、省定经济薄弱村、苏北12个省级重点帮扶县以及6个重点片区。2021年以来,江苏省财政累计拨付苏北地区农民群众住房条件专项资金216亿元,用于改善32万户农民群众住房条件。

### (二)拓宽融资渠道,创新投入方式

为深入贯彻实施乡村振兴战略,提高乡村产业质量效益,江苏积极发挥财政资金“四两拨千斤”的作用,引导和撬动社会资本。一是设立江苏省乡村振兴投资基金。2020年统筹省级财政资金20亿元,设立首期100亿元规模的省级乡村振兴基金,与国开行、农发行等银行签署合作协议,落实7000亿元融资授信,并积极引导市县设立乡村振兴子基金,支持农业全产业链发展。截至2022年第三季度末,共发起设立子基金19支,总认缴规模106亿元。二是创新政府债券品种,发行乡村振兴专项债券。为扎实推进共同富裕,促进乡村振兴项目的落地和实施,2021年以来,江苏省财政厅合计发行乡村振兴地方政府专项债券290.51亿元,主要用于徐州、淮安、镇江等地的乡村振兴项目。三是加大农业保险的投入力度。江苏积极落实中央财政农业保险补贴政

策,在中央财政补贴 35% 的基础上,省财政保费补贴比例从 25% 提高至 30%,保险金额由原来的平均 550 元/亩提高到最高 1 300 元/亩。2022 年全省农业保险保费收入 64.28 亿元,相较 2019 年的 34.19 亿元,增长 88%,保费规模和增幅均居全国前列,为全省 1 502 万户投保农户提供风险保障 1 672 亿元,有效推动了农业保险高质量发展。四是设立普惠金融发展风险补偿基金。为最大程度满足新型经营主体融资需求,2021 年省财政充分运用贷款风险补偿机制,整合设立新型农业经营主体风险补偿基金“苏农贷”,为新型农业经营主体提供低门槛、低成本的信贷支持。截至 2022 年 7 月底,各合作银行累计投放“苏农贷”56.78 亿元,累计服务主体超 3 600 家。

### (三)完善政策体系,规范资金管理

近年来,江苏先后在脱贫攻坚、涉农资金整合、乡村振兴等方面出台一系列富民强村的政策。一是在财政衔接政策方面出台《江苏省财政衔接推进乡村振兴补助资金管理办法》《江苏省乡村振兴促进条例》等文件,明确衔接资金全面实行“大专项+任务清单”管理模式,并提出“十四五”时期财政支持富民强村帮促行动的 17 项具体工作任务。二是在创新财政融资渠道方面出台《关于做好乡村振兴投资基金管理工作的通知》,明确乡村振兴基金的政策导向,统筹乡村振兴资金出资安排,加强基金风险防范等,同时出台《江苏省政策性农业保险工作评价暂行办法》等文件,全面建立政策性农业保险工作和服务评价体系。

## 四、财政政策推动苏北脱贫地区发展面临的挑战

近年来,江苏通过稳定财政投入、拓宽融资渠道、完善政策体系等方式支持苏北脱贫地区的发展并取得显著成效,但在发展目标定位、财政资金投入保障机制以及提升脱贫地区内生增长动力方面,仍面临诸多挑战。

### (一)苏北脱贫地区发展目标不明确,帮扶政策不精准

近年来,江苏虽然在巩固拓展脱贫致富奔小康方面出台了一系列富民强村的政策,但对苏北脱贫地区发展的目标定位并不清晰。江苏在完成脱贫攻坚任务后,并未及时明确苏北脱贫地区未来的发展目标,缺乏针对苏北脱贫地区后续发展的纲领性文件,目前针对苏北脱贫地区的帮扶政策主要基于协调区域发展的角度,但苏北地区与苏北脱贫地区是两个不同的概念。苏北脱贫地区作为发达省份内经济发展的薄弱地区,无法享受中央大规模财政转移支付的帮扶,同时与省内其他地区相比,经济发展差距又较为明显。目前,现有文件缺乏针对苏北脱贫地区发展的清晰定位。发展目标不明确、发展定位不清晰,直接影响帮扶工作的重点和方向,往往造成财政帮扶政策不系统、不持续、不精准,而且还存在“精英俘获”行为<sup>[4]</sup>。

### (二)地方财政收支压力较大,多元财政保障机制有待完善

一是受近年来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。虽然中央及地方政府出台了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仍突出,各级政府财政压力凸显,势必会影响苏北脱贫地区本身的经济发展以及各类财政帮扶政策和资金的支持力度。2021 年和 2022 年省级财政衔接推进乡村振兴补助资金分别为 8.6 亿元和 10.06 亿元,虽然 85% 以上的资金用于苏北脱贫地区,但总体规模较小,而且主要用于农村户厕改造补助、脱贫人口小额信贷贴息补助等。苏北五市获得的财政转移支付占全省财政转移支付的比例由 2021 年的 41.68% 下降至 2022 年的 37.82%。二是财政资金在引导和撬动社会资本方面存在不足。江苏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。三是财政在支持苏北脱贫地区农村基础设施建设方面的投入依然不足。近年来,苏北脱贫地区农村基础设施建设取得了长足进步,但与省内其他地区相比,基础设施依然较为薄弱,除传统的农村公路、危桥改造、水利工程等基础设施项目需要进一步提升之外,随着农业现代化发展和农业供给侧结构性改革的逐渐深入,苏北脱贫地区在物流体系建设、数字经济发展、网络平台建设等新型基础设施方面发展相对滞后,需要财政资金的帮扶。此外,财政在推进苏北地区城乡基本公共服务均等化方面投入不足,城乡差距明显,农村教育、医疗服务质量堪忧,城乡差距已严重阻碍资本、人才、信息等生产要素向乡村流动,不利于苏北脱贫地区加快实施乡村振兴战略。

### (三)财政资金“造血”能力不足,内生增长动力不强

受地理环境、基础设施、人口流出等方面的限制,财政在提升苏北脱贫地区“造血”能力方面存在不足。一是苏北脱贫地区财政收支增长乏力。基于财政收入的角度,2020年至2022年,苏北12个重点帮扶县一般公共预算收入由343.69亿元提高至407.48亿元,但人均财政收入约占全省人均财政收入的25%,在此期间,税收收入占比由79.37%下降至72.46%,财政收入增长质量不高,增长后劲不足。部分地区财政收入增长缓慢,泗洪、灌南、灌云一般公共预算收入年均增长率均在3%以下。基于财政支出的角度,2020年至2022年,苏北12个重点帮扶县一般公共预算支出由938.46亿元提高至1087.62亿元,但灌云、灌南、响水以及泗阳的一般公共预算支出反而有所下降,而且人均财政支出与全省人均财政支出相比,差距更为明显,2022年苏北12个重点帮扶县人均财政支出只及全省人均财政支出的7.29%。

表2 苏北12个重点帮扶县财政收支及人均可支配收入

	2020				2021				2022			
	财政 收入 (亿元)	财政 支出 (亿元)	农村居 民人均 可支配 收入 (万元)	城镇居 民人均 可支配 收入 (万元)	财政 收入 (亿元)	财政 支出 (亿元)	农村居 民人均 可支配 收入 (万元)	城镇居 民人均 可支配 收入 (万元)	财政 收入 (亿元)	财政 支出 (亿元)	农村居 民人均 可支配 收入 (万元)	城镇居 民人均 可支配 收入 (万元)
丰县	30.0	82.6	2.0	3.1	33.0	82.1	2.2	3.3	35.4	89.5	2.2	3.5
睢宁	38.5	100.9	1.9	3.1	42.7	103.6	2.1	3.4	42.3	108.6	2.3	3.5
灌云	22.6	69.7	1.8	3.0	25.3	72.6	2.0	3.3	23.8	69.2	2.1	3.4
灌南	23.5	60.8	1.6	3.1	28.8	77.4	1.9	3.5	23.6	57.8	2.0	3.7
淮安	26.7	85.7	2.0	3.5	33.2	103.3	2.2	3.8	34.9	91.9	2.4	4.0
淮阴	25.6	67.6	1.8	3.7	30.1	77.2	2.1	4.1	44.9	82.1	2.2	4.3
涟水	24.0	73.1	1.8	3.3	26.5	74.2	2.0	3.7	30.0	79.0	2.2	3.8
响水	23.1	70.4	2.0	3.4	25.3	84.9	2.2	3.6	25.5	69.9	2.4	3.8
滨海	24.4	91.1	2.1	3.5	26.6	104.5	2.3	3.8	29.0	115.0	2.4	4.0
沐阳	51	132.3	2.0	3.2	62.0	138.0	2.2	3.5	60.7	132.1	2.3	3.6
泗阳	26.7	87.7	1.8	3.1	32.0	82.0	2.2	3.4	30.0	86.4	2.3	3.6
泗洪	27.3	99.2	1.9	3.1	31.8	96.4	2.1	3.4	27.6	106.1	2.3	3.5

注:表中的财政收入与财政支出均为地方一般公共预算收入和一般公共预算支出,资料源自各地区国民经济和

社会发展统计公报。

二是苏北脱贫地区财政转移支付依赖度较高。为支持苏北脱贫地区的发展,江苏主要通过财政转移支付的方式支持当地的发展,但过多的财政转移支付容易降低地方政府的财政努力度,甚至有个别地方政府通过减少自有财政收入主动“做穷”自己,倒逼上级政府,从而获取更多的财政转移支付<sup>[5]</sup>。2020 年至 2022 年,苏北 12 个重点帮扶县每年的财政转移支付依赖度平均为 65% 左右,部分地区超过 74%。说明近些年苏北脱贫地区的财政支出仍然主要依靠上级政府的财政转移支付。

三是财政政策在增强脱贫群众内生发展动力方面存在不足。为增强脱贫群众内生发展动力,江苏在教育培训、就业帮扶、农村集体经济发展等方面出台一系列财政帮扶政策,并提出居民收入十年倍增计划,明确 2021 年至 2030 年全省农村居民人均可支配收入年均增长 7.2% 以上。2020 年至 2022 年,苏北 12 个重点帮扶县农村居民人均可支配收入由 19 127 元增长至 22 603 元,增幅较为明显,但与全省农村居民人均可支配收入相比,仅占全省农村居民人均可支配收入的 45% 左右,而且与城镇居民人均可支配收入的绝对规模相比,收入差距存在进一步拉大的趋势。从收入结构看,苏北脱贫地区农村居民人均可支配收入项目中,增幅最大的为转移性净收入,这一部分收入主要来自各项财政资金,一旦降低财政资金支持力度,贫困地区农村居民人均可支配收入很可能会有所下降<sup>[6]</sup>。

四是财政资金使用不符合农村高质量发展、乡村治理现代化的要求。部分财政资金在农村没有得到充分有效发挥,农村治理还没有完全由个人聚焦向常态化、普惠制政策转变,在促进苏北地区一二三产业融合发展方面未能形成有效合力,二三产业的配套支撑不足,储藏运输业、农产品加工业发展滞后,乡村产业带动能力不强。地方政府在实际执行财政帮扶政策过程中,也往往追求短期效益,不利于提升财政资金的“造血”能力。例如,在脱贫攻坚过程中,部分地区对农户采取变相“发放现金”或者偏离实际需要设置过多公益岗位等方式提高贫困人口的收入水平,未能形成自身发展的“造血”能力,且部分脱贫户存在严重的“等、靠、要”思想,返贫风险较大。此外,财政在支持苏北脱贫地区产业发展转向产业振兴的过程中,乡村产业带动能力不强,部分项目存在同质化现象,未能形成县与县、村与村的错位发展、差别化竞争,部分农村产业发展很可能面临较大的市场风险<sup>[7]</sup>。

#### (四) 财政资金管理水平有待提升,资金使用效率有待提高

一是省以下财政体制有待进一步完善。1994 年分税制仅涉及中央与省级层面的财政分配体制改革,省以下的财政体制往往“百花齐放”。目前,省以下财政体制往往收入划分不规范,财政事权与支出责任不匹配,基层“三保”保障压力较大。苏北脱贫地区本身经济基础较为薄弱,但在当前的财政体制下,“财权”上收,“事权”下移,财政事权与支出责任的划分往往并不合理,造成基层政府财政收支矛盾凸显<sup>[8]</sup>。二是尚未构建严格的全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。一些地方和部门仍然存在“重投入轻管理、重支出轻绩效”的惯性思维,绩效管理尚未覆盖所有财政资金,也没有贯穿预算管理全过程。苏北脱贫地区一方面需要大量财政资金的帮扶,另一方面,从绩效审计查处的问题看,苏北脱贫地区部分项目进展缓慢,财政资金闲置浪费现象仍较为突出。此外,绩效评价结果未能与下一年的预算安排、政策调整“硬性”挂钩。三是缺乏财政支持苏北脱贫地区发展的纲领性文件。江苏虽然在财政衔接推进乡村振兴补助资金、富民强村帮促行动、乡村振兴等方面出台了一系列文件,但对苏北脱贫地区巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的配套政策不足,也缺乏衔接期内针对苏北脱贫地区财政支持的纲领性文件和配套性举措,造成巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴战略两大政策衔接出现空档期。此外,财政支农

政策之间相互衔接的协调机制尚未建立,部分财政帮扶政策依然停留在脱贫攻坚时期,各个部门涉农资金存在交叉重叠,政策延续和完善方面存在不足,与社保、税收、民政等政策协同推进不协调,直接影响财政资金的使用效率<sup>[9]</sup>。

## 五、财政政策推动苏北脱贫地区的对策建议

### (一) 明确苏北脱贫地区的发展目标

立足“十四五”,展望2035年,促进苏北脱贫地区发展,深入实施区域协调发展战略,是全面推进中国式现代化江苏新实践,也是江苏扎实推进共同富裕,提升高质量发展,实现“强富美高”新江苏的必由之路。因此,为全面支持苏北脱贫地区的发展,必须对苏北脱贫地区进行合理定位,明确发展目标,确保各类财政帮扶政策更加精准有效。

一是将“坚决守住不发生规模性返贫底线”作为巩固拓展脱贫致富奔小康成果的任务之一。当前,仍然是“防返贫”的重要阶段<sup>[10]</sup>,苏北脱贫地区相对于中西部脱贫地区而言,经济基础较好,但脱贫群众仍存在因地域劣势、年龄较大、身患疾病等原因,成为容易发生返贫情况的“高危人群”。因此,保障各类帮扶政策的稳定性,严格落实“四个不摘”要求,确保财政帮扶政策有序衔接、平稳过渡。在加强苏北低收入人口动态监测的过程中,明确帮促对象,按照低收入人口困难程度和困难类型,分层分类提供常态化救助帮扶,发挥好财政政策的“兜底”作用和“引导”作用,实现巩固拓展脱贫致富奔小康成果同乡村振兴有效衔接。

二是全面实施乡村振兴战略,扎实推进共同富裕。基于“促发展”的角度,各级政府要把农业农村发展放在现代化建设优先位置,全面实施乡村振兴战略,促进农业高质高效、农民富裕富足、农村宜居宜业。各类财政帮扶政策要结合苏北脱贫地区的实际情况,围绕“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”制定阶段性、针对性发展目标,重点发展比较优势明显、带动农业农村能力强、就业容量大的产业,从而增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力<sup>[11]</sup>。

三是围绕农业农村现代化建设总目标,优先支持改善苏北地区农村居民的住房条件,全面推进农村“厕所革命”、农村生活垃圾处理等农村人居环境整治工作,支持苏北小城镇和新型农村社区基础设施建设和公共服务设施配套,将乡村振兴融入城乡融合发展的统一框架内。此外,苏北脱贫地区可借助国家乡村振兴示范县评选的契机,明确自身发展不足,对标补差。

### (二) 完善财政资金多元投入保障机制

一是加大对苏北脱贫地区财政转移支付的支持力度。面对目前较为严峻的经济形势,仍要坚持在财政资金安排方面优先保障苏北脱贫地区的发展。一方面,增加对苏北脱贫地区的财政转移支付规模,聚焦苏北12个省级重点帮扶县和771个经济薄弱村,提高脱贫地区转移支付系数,扩大省级财政衔接推进乡村振兴补助资金规模,优化分配机制,优先保障农业农村的发展,确保投入力度不断增强,总量持续增加。另一方面,完善苏北脱贫地区的财政转移支付结构,提升一般性转移支付比重,特别是增加苏北脱贫地区均衡性转移支付规模,加快补齐脱贫地区基本公共服务短板,持续改善苏北脱贫地区农民群众住房条件、提高基本公共服务水平,重点提升苏北地区农村义务教育、医疗卫生服务质量,实现城乡基本公共服务均等化。此外,在加大对苏北脱贫地区财政转移支付力度的同时,要建立激励相容的财政转移支付奖惩机制,规范地方政府收支行为,加强对地方政府财政努力度的考核力度,防止出现“养懒人”和“养懒政府”的现象<sup>[12]</sup>。例如,以省以下财政体制改革为契机,动态调整苏北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,以此来调动脱贫

地区地方政府的积极性。

二是在资金来源上,一方面科学使用长期国债,以增加专项债等方式,支持乡村振兴及农业农村的现代化建设。另一方面,加强土地财政收入的省级统筹力度。借鉴浙江统筹土地财政收入的做法,省财政每年可集中 5%~10% 的比例用于苏北脱贫地区的帮扶,同时积极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,将其全部用于巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴。

三是发挥财政“四两拨千斤”的作用,引导和撬动社会资本,破解影响社会资本参与乡村振兴的体制机制问题<sup>[13]</sup>。完善政策性农业信贷担保体系和农业信贷风险补偿机制,推动农业保险“扩面、增品、提标”,确保三大主粮作物农业保险覆盖率 80% 以上。推动省政府和苏北地区乡村振兴基金统筹联动,对经济薄弱地区、乡村振兴工作任务重的地方,省政府投资基金在省乡村振兴子基金中的出资比例可适当提高,同时鼓励将苏北脱贫地区符合条件的乡村振兴项目优先纳入地方政府债券支持范围。

四是积极落实过渡期内涉农方面的税费减免及财政贴息政策,壮大龙头企业、农村合作社、家庭农场等新型农业经营主体的发展。例如,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。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。

### (三)增强脱贫地区和脱贫人口“造血”能力

习近平总书记指出:“要更多在增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力上下功夫,把增加脱贫群众收入作为主攻方向,在促进脱贫地区加快发展上多想办法,推动各类资源、帮扶措施向促进产业发展和扩大就业聚焦聚力。”

一是将产业振兴作为乡村振兴的重中之重,发挥好“有效市场”和“有为政府”的作用<sup>[14]</sup>。首先,针对脱贫地区的产业发展,从长远来看,要由过去“行政主导”向“市场决定”转变,财政政策策重在引导,重点仍然要以市场导向为主。其次,优化“五方挂钩”和南北结对帮扶合作机制,结合脱贫地区发展的实际需求,统筹各类资金、资源、人才等,实现“先富”带动“后富”,最终实现共同富裕。例如,苏北脱贫地区可充分借鉴“苏宿”工业园区的成功经验,通过财政补贴等方式主动承接苏南地区产业转移,探索实施激励南北“产业飞地”发展的财税帮扶举措,继续落实将苏北共建园区新增增值税和企业所得税省及省以下全返的政策。最后,财政政策要重点支持苏北地区优势特色产业发展,结合苏北脱贫地区自身的特色和区位优势,因地制宜地发展生态养殖、绿色蔬菜等项目,并以龙头企业、专业合作社、家庭农场为重要抓手,积极推进苏北国家和省级现代农业产业园建设,打造农业发展新业态和农产品品牌体系。

二是将增加农民收入作为“三农”工作中心任务。2022 年,江苏省委办公厅、省政府办公厅印发《农民收入十年倍增计划实施方案》,大力推进就业富民、创业富民、产业富民、改革富民。确保重点地区农村居民及全省农村低收入人口可支配收入增幅高于全省农村居民平均增幅,到 2030 年农村低收入人口生活水平显著提高。2024 年,江苏省委一号文件提出“大力促进农民持续增收,切实增加农民收入”。目前,苏北脱贫地区根据自身实际情况,把增加脱贫群众收入作为主攻方向,同时要积极出台和落实相关的财税帮扶政策。首先,促进苏北脱贫地区农民就近就业创业,落实好脱贫群众稳岗就业财政补贴政策以及富民创业担保贷款的财政贴息政策。其次,完善“联农带农”机制,实施“农垦社会化服务+地方”行动。健全新型农业经营主体和涉农企业扶持政策与带动农户增收挂钩机制。畅通“资源变资产、资金变股金、农民变股东”转化机制,落实

好政策执行过程中的税收优惠条款。最后,省财政及苏北地区要继续设立“以工代赈”专项资金,发挥公共投资和重大项目带动就业作用,加大重点工程建设中实施以工代赈力度,促进就近就业。例如,通过在农业农村基础设施建设领域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<sup>[15]</sup>,鼓励并引导困难群众通过诚实劳动实现增收致富。

三是着力解决好人民群众急难愁盼问题,加强苏北脱贫地区乡村基础设施建设,提升农村基本公共服务水平,增强均衡性和可及性。“要想富,先修路”,可见基础设施建设对地区发展的重要性。在新的历史时期,一方面,围绕教育、医疗、农村厕所革命、生活污水垃圾治理、危房改造、村容村貌提升等重点任务,补齐传统基础设施建设和基本公共服务中的短板。另一方面,围绕数字化、智能化等新型基础设施,构建数智化供应链,打造农产品现代化流通体系,提升新兴科技在农业农村现代化中的作用,弥补因数字经济、平台经济发展滞后而带来的新型发展问题。

#### (四)提升财政资金管理水平和使用成效

一是深化省以下财政体制改革。借助国务院办公厅实施《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》的契机,动态调整苏北地区与省级政府之间共同财政事权的支出责任,降低苏北地区共同支出责任的分担比例,确保苏北及苏北脱贫地区在“三农领域”的事权和支出责任相匹配。二是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配置涉农资金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,将绩效评价结果与预算安排、政策调整“硬挂钩”。三是在苏北脱贫地区继续推动健全财政涉农资金统筹整合的长效机制,完善“大专项+任务清单”管理模式,积极盘活财政结余结存资金,减少政策执行中新增的沉淀资金,切实提高资金使用效率。四是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苏北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”<sup>[16]</sup>。同时充分借助审计、纪检监察等力量,发挥社会监督作用,对发现的违法违规问题,严格依法依规依程序处理。

#### 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(4):125-128.
- [2] 蔡雪雄,王明激.地方财政制度改革对乡村产业振兴的影响研究[J].经济问题,2023(5):87-94.
- [3] 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(6):48-63.
- [4] 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(9):48-67.
- [5] 高佳燕,柳颖.助力涉农企业高质量发展的税收政策:现状、问题与完善[J].税务研究,2023(4):129-132.
- [6] 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(9):14-25.
- [7] 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.
- [8] 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(4):106-115.
- [9] 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.

- [10] 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(6):5-13.
- [11] 庄梅兰. 中国式现代化背景下乡村生态振兴的逻辑理路、现实困境和优化路径[J]. 盐城师范学院学报(人文社会科学版), 2024, 44(2):1-8.
- [12] 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(8):2-12.
- [13] 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.
- [14] 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.
- [15] 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(3):77-82.
- [16] 章君. 促进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的税收政策研究[J]. 上海市经济管理干部学院学报, 2023(2):33-38.

## The Financial Policy of Providing Regular Assistance to Poverty-Stricken Areas in Northern Jiangsu Against the Background of Common Prosperity

LI Dan; ZHANG Yan

(School of Economics, Nanjing Audit University, Nanjing, Jiangsu, 211815, China)

**Abstract:** Common prosperity is the essential requirement of socialism and an important feature of Chinese path to modernization. The overall economic strength of Jiangsu is strong, but regional disparities still exist. The poverty-stricken areas in northern Jiangsu have become an apparent weakness in the process of coordinating regional development and achieving common prosperity in Jiangsu. Finance is an important pillar of national governance, which is the foundation for consolidating and expanding the achievements of poverty alleviation and implementing the rural revitalization strategy. It also provides material support for modernizing the rural governance system and capability. In recent years, various financial assistance policies have been taken to support the development of poverty-stricken areas in northern Jiangsu, with significant achievements. However, there are also many problems, such as unclear development goals, imperfect financial support guarantee mechanisms, insufficient self-restoration ability, and the low efficiency of fund utilization. In this regard, it is recommended that we should clarify the development goals, improve the mechanism to ensure diversified financial support, enhance their self-restoration ability, and improve the level of financial fund management and utilization performance.

**Key words:** common prosperity; poverty-stricken areas in northern Jiangsu; regular assistance; financial policy

〔责任编辑:陈济平〕