

我国乡村振兴财政政策文本量化研究

——基于政策工具和战略目标的二维分析框架

闫婷

(中共辽宁省委党校, 沈阳 110000)

内容提要: 脱贫攻坚的如期完成和乡村振兴战略的有序推进是乡村振兴财政政策发挥成效的有力体现, 乡村振兴财政政策体系的健全和完善是实施乡村振兴战略的物质支撑。本文选取 63 份中央级别财政政策文本为样本, 采用政策文本量化分析法, 从基本政策工具和战略目标。

关键词: 财政政策 乡村振兴 量化分析 政策工具 战略目标

中图分类号: F812.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-9544(2022)02-0075-09

一、引言

党的十九大首次提出乡村振兴战略以来, 我国不断完善乡村振兴财政政策, 政策投入规模持续扩大。以脱贫攻坚为例, 一方面建设多层次多种类的政策供给体系, 如税费优惠、政府采购、贷款贴息等; 另一方面设立专项扶贫资金, 各级财政累计投入近 1.6 万亿元, 整合使用涉农资金超过 1.5 万亿元。^①如此强度的财政支持政策势必对乡村振兴工作产生深刻影响。

从既有文献看, 我国学界和政界已达成“持续完善的财政政策为乡村振兴作出积极贡献”的基本共识, 不过学者们的分析角度更多集中于财政政策供给的定性评价, 且完善政策的建议并不一致。王春城等(2021)从政策体系的向度、维度、梯

度等三个层面对乡村振兴财政政策供给的需求进行应然分析, 得出财政政策供给应该在继承与创新方面下功夫, 重点在保障力度、政策支持和绩效管理等方面系统调适。王长松等(2020)以问题为导向, 聚焦巩固脱贫成效和实施乡村振兴战略过程中亟待解决的困难和挑战, 提出保留财政专项扶贫资金、建立涉农资金统筹机制、完善乡村产业发展政策等财政政策建议。张晓红等(2021)从国家治理视角出发阐释了“政府事权与支出责任划分不清”“支农资金效率和效益乏力”等是制约乡村振兴财政政策发挥更大效用的主要因素, 从而得出“明确政府事权和支出责任”“完善相关税收优惠政策体系”“改进农业补贴”等政策调整方案。江庆等(2021)梳理了党的十八大以来我国脱贫攻坚财政政策, 总结出财政支持政策的演变特

[收稿日期]2021-11-10

[作者简介]闫婷, 区域经济发展教研部副主任, 副教授, 研究方向为财政政策与理论研究。

①国家财政部农业农村司. 财政部总结脱贫攻坚经验部署全面推进乡村振兴工作 [EB/OL]. 2021-06-18. http://nys.mof.gov.cn/bgtGongZuoDongTai_1_1_1_3/202106/t20210618_3721493.htm.

征和主要经验,提出“维持稳定的财政投入”“创新财政支持方式”“调整财政扶贫方向”等“十四五”期间财政支持的重点方向。通过对相关文献的梳理,我们发现较少有学者采取量化工具分析财政政策对乡村振兴工作的影响机制,在实然分析中,较多以当前面临的问题为逻辑起点,以针对性提出政策方案作为政策调整的衡量依据。

本文认为,脱贫攻坚的如期完成和乡村振兴战略的有序推进是乡村振兴财政政策取得成效的有力体现,乡村振兴财政政策体系的健全和完善是实施乡村振兴战略的物质支撑,而作为实现政策目标的重要手段,政策工具的选择对政策目标的实现起到关键性作用(黄新平等,2020)。所以,要对整个乡村振兴财政政策体系进行较为全面、客观的评价,应该将政策工具纳入理论分析中。与既有文献相比,本文的主要贡献在于:(1)既有文献强调财政政策对乡村振兴的影响机制以规范分析为主,而本文采用政策工具分析法,通过政策文本量化手段考察财政政策对乡村振兴战略的作用机理。(2)以党的十九大之后我国乡村振兴财政政策体系为研究对象,相比国内大多数文献以当前面临的现实问题为逻辑起点,本文的经验分析不仅反映出乡村振兴财政政策工具选择及其演变的特点与不足,分析结果的全面性和系统性也会大大提升。

二、样本选择与理论框架

(一)样本选择

本文对政策文本的收集主要借鉴了黄翠(2016)的政策文本收集方法,所选取的全部乡村振兴财政政策文本均来源于中央人民政府网站、财政部网站以及农业农村部网站等国家官方网站,具体而言:首先以“乡村”与“财政政策”等相关词组成检索关键词,按照发文单位和文件名头为参照标准,在上述中央政府及部委官方网站进行初步收集;其次,对初选样本进一步确认和筛选,目的是使保留样本具有以下特点以保证研究样本的典型性和准确性:一是发文单位为国务院、发改委、农业农村

部、财政部等中央级别机关政策文件。由于本文研究的中国乡村振兴财政政策,所以地方性或区域性政策不在筛选范围内。二是直接与乡村振兴财政政策相关,且具有长期效应的政策文件,要求文件时效超过1年,不采用年度、短期或临时性文件。三是包括法律法规、规划、指导意见、通知公告、行动方案等能够鲜明体现财政对乡村振兴支持态度的文件。

通过上述步骤,以2018年1月2日中共中央国务院《关于实施乡村振兴战略的意见》为文件筛选的时间起点,本文最终确认的研究样本数量为63份,具体如表1所示。

(二)分析框架

本文采取国内主流政策文本分析方法,以政策工具理论为主要依据,同时结合我国乡村振兴战略总规划,将政策工具的一般理论与我国乡村振兴工作的战略目标有机融合,建立政策工具与战略目标两层面的二维分析框架,尝试对当前我国乡村振兴财政政策体系做出较为完整且客观的评价。

1.X 维度:政策工具维度

借鉴既有研究成果(黄萃等,2011;曲纵翔等,2021),政策工具维度按照政策工具一般理论为主要依据,以供给型财政政策、需求型财政政策和环境型财政政策为基本内容构建该维度。其中,供给型财政政策工具与需求型财政政策工具都能够对乡村振兴工作产生直接影响,而环境型财政政策工具相对而言对乡村振兴工作带来间接影响。

(1)供给型财政政策工具。所谓供给型政策工具,指的是政策对施政对象的影响机制主要体现在进行社会生产经营活动时所需要的各种社会资源的供给层面。因此,供给型财政政策工具应该包括维系乡村经济社会运行及各主体生产经营过程中所必须具备的基本因素,例如乡村振兴所需要的人才、资金、科技创新等一系列生产要素的财政支持政策。具体如表2所示。

表 1 中央级别机关关于乡村振兴财政政策一览表

编号	政策名称	发文字号	发文机关
1	关于实施乡村振兴战略的意见	——	国务院
2	关于印发《农业综合开发财务管理暂行办法》的通知	财发〔2018〕2号	财政部
3	印发《农村人居环境整治三年行动方案》	中办发〔2018〕5号	国务院办公厅
4	关于印发《2018—2020年农机购置补贴实施指导意见》的通知	农办财〔2018〕13号	农业部办公厅、财政部办公厅
5	关于印发《农业产业化国家重点龙头企业认定和运行监测管理办法》的通知	农经发〔2018〕1号	农业农村部、国家发改委、财政部等
6	关于认真做好《农业部 国家发展改革委 财政部关于加快发展农业生产性服务业的指导意见》宣传和贯彻工作的通知	农办经〔2018〕8号	农业农村部办公厅
7	乡村振兴战略规划(2018—2022年)	——	国务院
8	财政部贯彻落实实施乡村振兴战略的意见	财办〔2018〕34号	财政部办公厅
9	关于贯彻落实支持脱贫攻坚税收政策的通知	财税〔2018〕131号	财政部
10	关于开展国家现代农业产业园创建绩效评价和认定工作的通知	农办规〔2018〕15号	农业农村部办公厅、财政部办公厅
……	……	……	……
63	关于巩固拓展社会保险扶贫成果助力全面实施乡村振兴战略的通知	人社部发〔2021〕64号	人力资源社会保障部、民政部、财政部、国家税务总局、国家乡村振兴局等

资料来源：中华人民共和国中央人民政府网站、中华人民共和国财政部网站及中华人民共和国农业农村部网站。

表 2 供给型财政政策工具

工具类型	工具名称	工具含义
供给型	人才就业支持	支持相关人才、企业家引进和推动农业就业的相关财政政策
	资金支持	政府直接对乡村振兴战略的参与主体或项目提供财政补贴和税收优惠
	科技创新支持	为实现乡村振兴战略所需的一系列信息、科技与创新等服务提供财政支持

(2)需求型财政政策工具。相对于供给型而言，需求型财政政策工具的影响机制主要体现在乡村经济社会发展的需求层面，即财政政策在引领示范、政府购买及国内外贸易等需求侧进行改善或管制的一系列扶持政策。具体如表 3 所示。

表 3 需求型财政政策工具

工具类型	工具名称	工具含义
需求型	引领示范	为发挥乡村振兴引领和示范作用的主体、平台提供财政支持
	政府购买	政府直接购买乡村振兴相关产品或者通过特许经营等方式吸引社会资本参与乡村振兴战略
	贸易管制	通过实施国内外贸易的激励或抑制政策，例如税收减免政策、财政补贴等，为实现乡村振兴战略吸引更多资源或开拓更大市场

(3)环境型财政政策工具。不同于上述二者，环境型财政政策工具更侧重健全推动乡村振兴战略实现的友好的外部制度环境，例如发展规划、金融环境、组织制度保障等。具体如表 4 所示。

表 4 环境型财政政策工具

工具类型	工具名称	工具含义
环境型	发展规划	基于乡村振兴战略所描述的财政资源总体布局、阶段性安排或指导意见等
	财金联动	发挥财政资金的融资担保作用或提供保费补贴等方式
	氛围营造	一是宣传、培训等多种手段努力营造支持乡村振兴战略良好氛围的财政支持;二是宣传国家财政补贴措施,让基层工作者理解掌握财政支持政策
	管制保障	包括一系列法规、条例、管理办法、组织制度等手段以规范乡村振兴财政资源使用细节,保障财政资源配置的依法合规、科学有效

综上,供给型财政政策工具(人才就业支持、资金支持、科技创新支持)、需求型财政政策工具(引领示范、政府购买、贸易管制)、环境型财政政策工具(发展规划、财金联动、氛围营造、管制保障)组成本文中乡村振兴财政政策分析框架的 X 维度。

2.Y 维度:战略目标维度

根据 2018 年《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,我国实施乡村振兴战略可分为农业现代化、农民增收和乡村建设三大目标任务,每一个目标任务都对应着不同的政策需求。同时,由于三大目标任务的参与主体各异,以至于施政对象也不一致。在乡村振兴战略中的农业现代化领域一般涉及的是农村劳动力、农业企业以及农业相关产业;农民收入领域主要是国家就业部门和广大农

民;乡村建设领域更多指的是乡村基础设施完善、城乡基本公共服务均等化以及居住环境改善等。鉴于这三大目标任务的定位、参与主体及阶段性目标具有明显异质性特征,我们将这三大目标任务简化为战略目标维度。此外,“十四五”规划明确要求“实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”,笔者认为将脱贫攻坚与上述三者同时作为考察乡村振兴财政政策的关键指标纳入战略目标维度的意义重大。因此,农业现代化、农民增收、乡村建设和脱贫攻坚这四大战略目标组成乡村振兴财政政策分析框架的 Y 维度。

综合上述两个维度,构建起我国中央政府层面乡村振兴财政政策的二维分析框架,如图 1 所示。

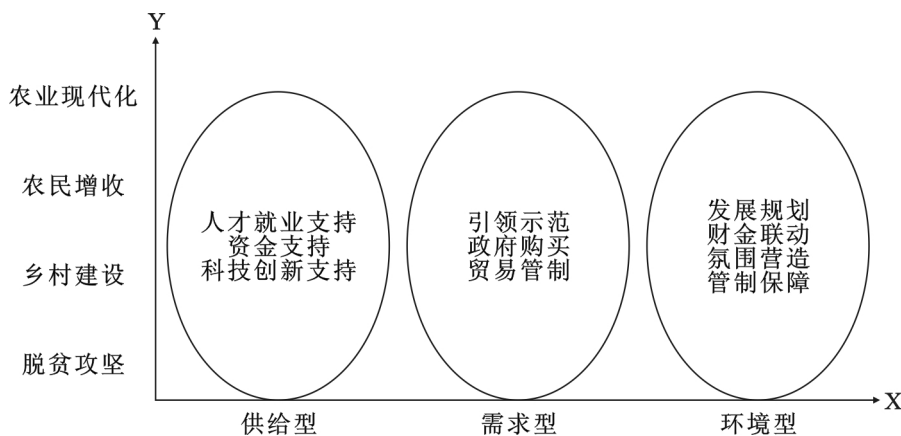


图 1 我国中央政府层面乡村振兴财政政策二维分析框架

三、实证分析

(一)抽取内容分析单元

对已筛选的 63 份政策文本按照政策编号-章节-具体条款(如 1-1-1)或者一级标题-二级标题-

三级标题-四级标题(如 1-1-1-1)的形式,依据上述 X、Y 二个政策分析维度抽取内容分析单元。需要说明的是同一个内容分析单元可能会对应一个以上的政策工具,此时在原编码后用 * 以示区别。具体如下表 5 所示。

表5 政策文本内容分析单元编码表

编号	政策名称	内容分析单元	编码
1	关于实施乡村振兴战略的意见	四、……(一)……继续实施草原生态保护补助奖励政策。	1-4-1
		四、……(三)……加大重点生态功能区转移支付力度……。	1-4-3
		七、……(三)……加大成品油消费税转移支付资金用于农村公路养护力度。	1-7-3
……	……	……	……
63	关于巩固拓展社会保险扶贫成果助力全面实施乡村振兴战略的通知	二、……(一)……。对符合就业困难人员条件的,按规定落实社会保险补贴政策。	63-2-1

(二)X 维度财政政策分析

对所抽取的内容分析单元按照乡村振兴财政政策的 X 维度分析类目进行识别和统计,形成 X 维度财政政策分布情况和政策分配比例,统计结果如表 6 所示。

总体来看,三类财政政策工具占比排序依次为供给型财政政策工具(占比 49.71%)、环境型财政政策工具(占比 36.99%)和需求型财政政策工具(占比 13.30%)。其中,供给型财政政策工具占据首位,说明中央政府最重视发挥财政政策对乡村振兴战略

资源供给的支持作用,通过改善乡村社会生产经营活动所需资源的供给层面,消除社会资源供给障碍以促进乡村振兴战略的实现。其次,环境型财政政策工具次之,说明中央政府侧重于以环境建设为辅,追求乡村振兴治理环境和市场条件的改善,建立起对乡村振兴友好的外部环境。而需求型财政政策工具居于末位且数值上明显小于前两者,则说明中央政府对需求型财政政策工具使用严重不足,对乡村经济社会发展需求层面的关注度相对较少。

表6 X 维度乡村振兴财政政策分布和分配情况

工具类型	工具名称	编码	总数(个)	占比(%)	总占比(%)
供给型	人才就业支持	1-10-4、7-29-1、7-29-3、7-30-1、7-30-3、7-31-3、7-32-3、19-8-24……	26	30	49.71
	资金支持	1-4-1、1-4-3、1-7-3、1-7-5、1-8-2、1-9-4、3-2-6、3-4-1、4、5、7-13-2、7-15-1……	52	60	
	科技创新支持	7-18-1、7-18-3、19-7-21、20-3-12-2、42-3-7、48-3-8、48-3-10、55-4-14	8	10	
需求型	引领示范	5*、12-5-4、15-5-3、16-4、20-3-11-6、20-4-14-1、23、31、33-4-13、41-4-9……	13	57	13.30
	政府购买	3-4-3、7-24-2、15-4-6、27、33-3-11、45-5-11、52、53、56-3-5、62-2-10	10	43	
	贸易管制	——	——	——	
环境型	发展规划	1-11-1、1-11-2、7-10-2、7-34-1、7-34-2、8、14、46-2-8、62-2-9	9	14	36.99
	财金联动	7-35-3、13-4-3、36-2-6、36-3-11、36-3-8、40、41-1-1、46-7-25、48-4-20*、49……	13	20	
	氛围营造	6-2-1、6-2-2、55-5-18、63-3-3	4	6	
	管制保障	2、7-25-4、7-27-2、7-37-2、10-2-2、10-2-6、10-2-8、16-3、17-7、21、22、24……	38	60	
总计	——	——	173	——	100

在供给型财政政策工具中,资金支持占比为60%,占据绝对主导地位,说明财政的财力支持作用是重中之重,符合党中央实施乡村振兴战略所提出的“必须解决钱从哪里来的问题”。客观上,我国乡村振兴发展的确处于亟需大量资金的初始阶段,供给型政策工具以资金支持为主遵循了经济发展的基本规律。其次是人才就业支持占比为30%。长期以来,乡村人才总量不足、老龄化严重等问题较为突出,引来人才和留住人才成为迫切需要解决的问题。但从财政政策口径来看,对人才就业支持还有待加强,仍需进一步“把人力资本开发放在首要位置”落实在财政政策层面。同时,科技创新支持所占比例为10%,是供给型财政政策工具中比例最小者,政策工具数量仅为8个,这反映出现阶段中央政府在依靠科技创新推动乡村发展方面的关注度和重视度相对较弱,为后续政策完善留出了空间。

在需求型财政政策工具中,引领示范和政府购买分别占57%和43%,其中引领示范主要以“在全国选择一批有基础、有优势、有特色、有前景的经济主体作为国家支持的重点”为方式进行,针对性地加强对国家重点经济主体的服务与扶持,培育壮大乡村相关经济主体,增强辐射带动能力。而政府购买是通过政府直接购买乡村振兴相关产品或者通过特许经营等方式吸引社会资本参与乡村振兴战

略,调动社会力量积极参与乡村振兴战略。但有关贸易管制的财政政策尚处于空白。

在环境型财政政策工具中,管制保障占比60%,而发展规划和氛围营造二者相加为20%,与财金联动所占比例相同。管制保障通过行政权力助推乡村经济社会加速发展,对乡村振兴战略尤其是前期实施阶段将发挥显著的保障性和基础性作用。但相比财金联动而言,对发展到一定阶段后的乡村振兴战略可能会起到负面效应。因此,大力发展以调动市场资源为主的财金联动政策更具意义,推动乡村振兴战略从行政手段保障为主转变为以市场资源保障为主。而发展规划和氛围营造虽然比例不高,但其职能重在引导性和辐射性,无须过多。

(三)X-Y 维度财政政策分析

在X维度财政政策分析的基础上,增加Y维度(战略目标维度)的影响因素,得到表7所示的政策工具在战略目标维度上的分布统计结果。统计结果显示,63份乡村振兴财政政策文本涵盖了供给型、需求型和环境型三大类财政政策工具,同时也兼顾了农业现代化、农民增收、乡村建设以及脱贫攻坚四大政策目标,财政政策体系为推动乡村振兴战略发挥全面的引导和激励作用,说明目前我国已经初步建立了支持乡村振兴战略的财政政策体系。

表7 中央政府层面乡村振兴财政政策工具二维分布表

目标	供给型(个)			需求型(个)			环境型(个)				占比%
	人才就业支持	资金支持	科技创新支持	引领示范	政府购买	贸易管制	发展规划	财金联动	氛围营造	管制保障	
农业现代化	4	16	7	10	1	0	1	4	2	13	34
农民增收	3	8	0	0	0	0	0	3	0	7	12.4
乡村建设	5	17	0	2	5	0	1	1	0	9	23.6
脱贫攻坚	15	13	1	1	4	0	3	4	2	7	30

具体而言,大部分的财政政策工具集中在农业现代化(占比34%)和脱贫攻坚(占比30%)目标上,其次是乡村建设(占比23.6%),最少的是农民增收

(占比12.4%)。

在农业现代化方面,以供给型(占比46.5%)和环境型(占比34.5%)财政政策工具为主,而需求型

(占比 19%)工具比重偏低。这说明在提升农业发展质量上中央政府主要通过供给型工具和环境型工具双管齐下,而需求型工具较为缺乏。就供给型工具结构而言,中央政府的财政政策配比以资金支持(占比 59%)为主,而科技创新支持(占比 26%)与人才就业支持(占比 15%)较少。就环境型工具结构而言,以管制保障(占比 65%)为主,其次是财金联动(占比 20%),而氛围营造(占比 10%)与发展规划(占比 5%)较少。在需求型工具中,引领示范(占比 90%)占据绝对地位,政府购买(占比 10%)较少,而贸易管制为零。就具体政策工具而言,中央财政政策集中发力在资金支持和管制保障两个方面。虽然资金支持和管制保障是推动产业发展最简单有效的政策工具,但可能会使产业向粗放式方向发展,所以应该进一步增加引领示范和科技创新支持以培育产业内生动力,提高产业综合竞争力。此外,现行政策体系中贸易管制工具为 0 个,说明在“实施特色优势农产品出口提升行动”方面财政政策还处于缺位状态。

在乡村建设方面,供给型、需求型和环境型财政政策占比分别为 55%、17.5%、27.5%。其中,供给型中资金支持(42.5%)占据主要地位,这说明在改善农村基础设施建设方面财政主要以补贴等财力支持方式为主,以弥补乡村建设的短板。投入大量公共资金的同时需要相关管理条例和规制以保障公共资金的使用方向和使用效率符合党中央要求,所以位于第二的是环境型管制保障政策工具(22.5%)。而人才就业支持、政府购买、引领示范、发展规划和财金联动等其他方面的政策工具配比较少,上述占比相加共计 35%。

在农民增收方面,全部政策工具仅有 21 个,是四大战略目标中政策配比最少的一个。形成这种情况的原因可能是因为脱贫攻坚时间紧、任务重,在财政资源有限的前提下,同作为提升农村人口收入水平的农民增收任务优先级相对较低,所以具有一

定合理性。

在脱贫攻坚方面,供给型财政政策工具占比 58%,环境型财政政策工具占比 32%,需求型财政政策工具占比 10%,这反映出中央政府在推进脱贫攻坚如期实现过程中主要采取的供给型工具。而在供给型工具结构中可以看到,人才就业支持工具为 15 个,占比 51%,资金支持工具为 13 个,占比为 45%,科技创新支持仅 1 个,占比为 4%,这说明中央政府在实现脱贫攻坚目标过程中更多选择的是人才就业支持和资金支持工具。换言之,在提高农村贫困人口收入水平上主要以财政补贴和增加就业为主要手段。

四、研究结论与政策建议

(一)研究结论

党的十九大至今,我国以《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》为核心,以各项意见、通知、规划、行动方案、管理办法、实施方案等为辅,初步形成了财政支持乡村振兴战略的政策体系,已完成到 2020 年财政制度框架和财政政策体系基本形成的第一阶段目标,并呈现以下特点。

1.全面的财政政策工具框架基本建成

现有财政政策工具涉及了供给层面、需求层面和环境层面所有 10 种工具中的 9 种,同时涵盖了农业现代化、农民增收、乡村建设以及脱贫攻坚四大政策目标。上述政策工具的综合运用有效推动我国乡村振兴战略取得了重要进展,在 2018 年-2020 年间如期完成了脱贫攻坚并有序推进了其他战略目标。但从上述分析来看,现有的乡村振兴财政政策体系在个别政策工具上还存在着“缺位”或“过量”的问题,政策工具还需进一步优化完善。

2.供给型财政政策工具以资金支持为绝对主导

乡村振兴财政政策中涵盖的政策工具大部分是供给型财政政策工具(49.71%),在供给型工具中又以资金支持(60%)为主,其贡献率超过一半,即在

10种政策工具中,仅资金支持一项就占据三分之一。资金支持工具之所以使用高频,是因为财政政策以配置公共资源为主要手段,直接引导公共资源进入乡村振兴领域是财政政策最为有效、普遍和简单的做法。财政助力乡村振兴战略实施首要解决的就是弥补财力短缺的问题,因此中央政府层面出台了约52个资金支持政策工具符合基本认知和客观规律。

3.需求型财政政策工具明显不足

需求型财政政策通常指的是为增加乡村振兴相关市场需求所采取的如引领示范、政府购买和贸易管制等一系列政策工具,旨在促进乡村发展,提高对乡村振兴相关市场的了解和认识,通过培育领先主体、积极开拓国内外市场的有效需求以注入市场稳定性,从而不断实现乡村振兴战略。然而仅有13个引领示范和10个政府购买工具得到了应用,贸易管制尚处于空白状态。总体上,需求型财政政策工具仅占比13.3%,这反映出需求型财政政策并未进入现阶段财政施政重点领域。理论上,需求型和供给型政策互动作用对整个政策体系意义重大,二者间互动的质量和效率会直接影响乡村振兴战略实现的质量和可持续性,需求型政策着眼于乡村振兴发展成果的扩散和吸收,强调对“三农”发展的市场和用户需求,将市场和用户需求置于政策制定的逻辑起点和关注重心。所以长期来看,我国乡村振兴财政政策必须进一步提高对需求型财政政策工具的使用。

4.环境型财政政策工具以管制保障为绝对主导

在环境型财政政策工具中,管制保障(60%)贡献率超过一半,在10种政策工具中,管制保障工具具有高频使用的特点,占据全部政策工具的三分之一。管制保障工具使用频繁的原因可能是在资金支持工具较多的情况,为了管制公共资金的使用方向和使用绩效,必须配套强而有力的管理责任、管理内容、管理标准等硬性规范要求,目的是保证乡村

振兴战略实施拥有充足的物质基础,充分发挥财政政策的基础性和保障性作用。但相对于调动市场资源为主的财金联动工具而言,以调动公共资源为主的管制保障工具对发展到一定阶段后的乡村振兴战略可能会起到负面效应。因此,“十四五”时期应更多使用财金联动工具更具意义,实现推动乡村振兴战略从行政化保障为主转变为以市场化保障为主。

5.四大战略目标政策工具覆盖全面但仍需优化

63份乡村振兴财政政策文本虽然兼顾了农业现代化、农民增收、乡村建设以及脱贫攻坚四大政策目标,但具体政策工具配比存在明显的不均衡,呈现出重农业现代化和脱贫攻坚,轻乡村建设和农民增收的情况。据统计结果可知,大部分政策工具集中在农业现代化(占比34%)和脱贫攻坚(占比30%)上,其次是乡村建设(占比23.6%),最少的是农民增收(占比12.4%)。这反映出我国现有的乡村振兴财政政策体系过多地关注四大战略目标中的二项,对乡村建设和农民增收重视不够。换言之,现阶段中央政府财政政策的施政重点集中在“农业高质量发展”和“提高村贫困人口收入”两个领域,对这两个领域投入了较多的财政政策资源。出现这种情况的原因可能是党中央明确要求“2020年现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困”,脱贫攻坚目标具有时限性要求,所以在近两年中,中央政府将财政政策工具较多地集中于脱贫攻坚上具有合理性。但进入“十四五”时期后,脱贫攻坚任务如期完成,继续将财政政策工具集中于此将不利于脱贫攻坚与乡村振兴战略的有效衔接。从现行脱贫攻坚政策工具结构来看,供给型财政政策工具占据58%,超过全部政策工具的一半;在供给型工具中,又以人才就业支持和资金支持等短期政策为主,而实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的治本之策在于农业现代化、高质量和可持续的发展,培育和发展农业优势产业及主

导产业。所以,一直以来在农业现代化方面应用更多的政策工具是十分必要的,这也解释了为何农业现代化在整个政策体系中占比最大。但从统计结果来看,农业现代化方面是以供给型工具中的资金支持为绝对主导,虽然资金支持能够直接有效推动农业现代化,但可能导致产业向粗放式方向发展,因此需要增加有助于推动产业向高质量、可持续方向发展的政策工具,比如科技创新支持、人才就业支持以及需求型政策工具。

(二)政策建议

通过上述分析可知,现阶段我国中央政府层面乡村振兴财政政策体系基本已建成,但随着脱贫攻坚任务的完成,脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接成为下一阶段的主要任务。面对新任务新挑战,财政政策体系必须随之调整,进一步优化政策工具间的协调性和适配性,增加需求型政策工具,建立完善的乡村振兴财政政策体系。

第一,优化供给型财政政策工具结构。在供给型财政政策工具的应用上,首先要认识到人才就业支持、科技创新支持等政策工具对乡村振兴战略实施的积极促进作用。人才就业支持和科技创新支持可以为乡村振兴产业发展提供内生动力,提高产业综合竞争力,减少和避免乡村振兴产业向粗放型发展。建议进一步减少直接资金支持工具,增加人才就业支持和科技创新支持政策工具。

第二,提高需求型财政政策工具比重。稳定的需求型财政政策工具通过培育标杆经济主体、积极开拓乡村振兴相关市场需求,减少市场初期运行的不确定性和风险,有利于创造稳定的市场预期。下一步需要提高需求型财政政策工具在整个政策体系中的比重,重视并增加适当的贸易管制工具,这样才能更好地发挥政策体系的系统性功能。

第三,适度降低环境型财政政策中管制保障工具的使用频率。在环境型财政政策中以管制保障为绝对主导,虽然管制保障有助于治理者直接有效推

动乡村振兴战略的实施,但容易形成行政干预过重后的路径依赖问题。因此,应该采用多元化的政策工具,尤其是调动市场资源的财金联动工具,将市场资源和政府资源有机结合,降低乡村振兴战略对财政资源的依赖性,建立引导社会各主体积极、广泛参与的乡村振兴战略推进机制。

第四,加强对乡村建设和农民增收方面的支持力度。农业现代化、乡村建设、农民增收和脱贫攻坚是我国乡村振兴战略的四大目标,四大战略目标间你中有我,我中有你,在相互促进中共同推动乡村振兴战略的实现。财政政策工具短期可按照战略目标的特点划分轻重缓急,但长期上必须保持均衡状况。同时,需要进一步加强对乡村建设和农民增收方面的支持力度,发挥财政政策工具的基础性和保障性作用。

参考文献:

- [1] 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):27-34.
- [2] 王长松,朱述斌,周波.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):145-151.
- [3] 张晓红,张艺馨.基于国家治理视角下财政支持乡村振兴可持续性建设研究[J].财政监督,2021(9):5-11.
- [4] 江庆,杨静.十八大以来中国脱贫攻坚财政政策回顾与启示[J].财政监督,2021(9):18-24.
- [5] 黄新平,黄萃,苏竣.基于政策工具的我国科技金融发展政策文本量化研究[J].情报杂志,2020(1):130-138.
- [6] 黄萃,苏竣,施丽萍,程啸天.政策工具视角的中国风能政策文本量化研究[J].情报杂志,2011(6):876-882.
- [7] 曲纵翔,汪俊宇.政策工具、战略过程及参与主体:乡村振兴战略演进的三维架构研究[J].中共福建省委党校(福建行政学院)学报,2021(1):79-89.
- [8] 黄萃.政策文献量化研究[M].科学出版社,2016(3):92.

【责任编辑 王东伟】