

产业精准扶贫中的财税政策探究

唐 霏

摘 要 :产业精准扶贫作为当前扶贫的主要手段,财税政策在其中起着较为重要的作用。扶贫进程中,财税政策存在零散分散、精准度不高、激励不足等问题,未能与精准扶贫理念有机契合。必须全面提升财税政策的针对性和动员力,助力精准扶贫。

关键词 :精准扶贫 产业 财税政策

一、引言

2014年我国精准扶贫战略实施以来,贫困人口大幅减少,从2014年底的7017万人减少到2018年底的1660万人,贫困发生率降至1.7%。当前,脱贫攻坚进入决胜期,需要解决深度贫困、返贫等扶贫难点问题,产业扶贫越来越受到重视。财政作为国家治理的基础和重要支柱,是进行产业精准扶贫的重要手段。现阶段贫困地区扶贫产业已取得积极进展,但总体上还处于探索起步阶段,必须加大财政帮扶力度。产业精准扶贫中,有哪些财税激励政策?财税政策实施效果如何?财税政策是“大水漫灌”还是“精准滴灌”,是否实现精准?财税政策对贫困地区产业发展影响几何?本文通过探讨上述问题,找到财税政策精准扶贫的最佳方法,为打赢“脱贫攻坚战”助力。

二、财税政策与精准扶贫 :从理论到实践

(一) 财税政策促进贫困治理的理论解析

财政资金投入拉动贫困地区经济增长。发展经济学认为,资金的稀缺是导致贫困的根本原因。由于资金的增量不足,会产生贫困的恶性循环(Nurkse, 1953),陷入低水平均衡陷阱(P.R.Nelson, 1956),循环累积因果论下贫富差距更加拉大(K.G.Myrdal, 1957)。通过大规模资金投入,能打破贫困地区的恶性循环,走出低水平均衡陷阱。但是,在贫困地区投资风险巨大,民间资本通常不愿涉足,必须由政府介入。

财税政策引导社会资源向贫困地区聚集。社会主义市场经济体制下,市场在资源配置中起决定性作用,产业的发展离不开社会主体的参与。萨缪尔森的财政理论认为,财税政策具有资源

配置职能。通过税收优惠等一系列安排,降低市场主体的交易成本,激励市场主体投入到产业扶贫中去。社会力量的注入,为贫困地区带来资金的同时也带来先进的理念,使贫困地区的产业发展更具活力,实现根本脱贫。

财税政策实现贫困人口增收。在公平和效率的选择中,市场是偏重于效率的,这也正是市场分配机制的激励功能所在。市场本身不会使经济增长利益向穷人倾斜,进而导致收入分配差距扩大,市场失灵。政府的介入会缓解这一现象,通过财税政策“劫富济贫”,缓解社会分配不公。根据福利经济学理论,经济稳定增长前提下的收入分配调节,能提高贫困群体的收入份额,增进社会福利,实现帕累托最优。

(二) 财税政策促进贫困治理的实践探索

财政专项资金。在贫困地

基金项目 :本文系2016年广东省哲学社会科学十三五规划项目《广东省精准扶贫进程中转移支付机制构建》(编号:GD16CYJ11)阶段性研究成果。

区资金积累不足的情况下, 财政扶贫资金是财税扶贫政策的重要支撑。2016-2019年, 中央财政累计安排专项扶贫资金 3843.8 亿元, 年均增长 28.6%。此笔资金通过因素法测算直接下达到县, 各地可根据实际情况培育特色产业、改善基础设施、增强贫困人口自我发展能力和抗风险能力, 因地制宜、因户施策确定中央财政专项扶贫资金使用范围。

政府采购。产业扶贫需要消费扶贫的支撑, 为了帮助贫困地区产业发展, 我国政府采购向贫困地区农产品倾斜。2019年6月, 出台了《关于运用政府采购政策支持脱贫攻坚的通知》(财库〔2019〕27号), 8月出台了《政府采购贫困地区农副产品实施方案》(财库〔2019〕41号), 鼓励采用优先采购、预留采购份额的方式采购贫困地区农副产品。

税收优惠。助力脱贫的税收优惠政策有很多, 散见于各项税收法律法规文件中, 归纳来看, 主要从完善基础设施、加大产业扶贫、鼓励创业就业、发展普惠金融、促进区域协调、鼓励慈善捐赠六大方面进行帮扶, 主要措施为税负的减免。

三、产业精准扶贫中财税政策效果评价

(一) 预算软约束导致扶贫资金使用效率不高

贫困地区地方财政困难,

很难从自身财政收入中筹集资金用于扶贫支出, 上级资金拨付的金额和使用效果直接影响到扶贫效果。近两年, 为了加快扶贫资金使用速度, 资金被直接下达到县, 一定程度上解决了审批流程长、耗时长久的难题, 也避免了资金下达过程中的损耗, 调动了基层扶贫的积极性。但是, 在当前投入型预算下, 财政预算类似于分钱工具, 缺乏财政评审机制, 没有建立起完善的绩效评价预算制度, 评价扶贫效果的主要标准是贫困人口减少数量, 对扶贫资金使用带来的社会经济效益未进行精准评估。

微观来看, 预算软约束下的“零成本”使产业扶贫的经营者对产业发展状况持漠视态度。在产业扶贫项目中, 项目的厂房、设备、资金、技术大多由政府和其他帮扶单位无偿提供, 对于经营者而言, 投入是零成本, 在无成本约束的情况下, 经营者对企业运营状况漠不关心, 因为无论最终经营结果如何, 经营者已经获得了隐性的盈利, 也就是前期投入给企业的各项资源。经营者可将投入成本中的一部分转化为利润, 通过分发给贫困户的方法完成扶贫任务。至于扶贫项目能否持续经营下去, 经营者并不关心。“零成本”的预算软约束导致产业精准扶贫资金使用缺乏效率, 具有天生弱性。

(二) 税收优惠缺乏针对性导致产业扶贫激励不足

在产业精准扶贫领域, 税收优惠政策并不具备太强的针对性, 大多政策并不是为精准扶贫量身定做, 而是对现有优惠政策的梳理。国家税务总局为支持精准扶贫, 专门制作了《支持脱贫攻坚税收优惠政策指引》, 将现有针对扶贫工作的税收优惠进行了总结, 将其分为六大类。然而, 这些政策都不具备系统性针对性支持产业精准扶贫的特点。

推动涉农产业发展的税收优惠主要从促进农业生产流通、优化土地资源配置、支持新型农业经营主体发展等方面给予了相关优惠。由于农业属于天然弱势产业, 周期长、风险大, 世界各国为了保障农业发展均采取了优惠政策, 本质而言, 此类税收优惠不是为了产业精准扶贫, 而是为了农业长足发展。

推动普惠金融发展的税收优惠主要通过鼓励银行等金融机构发放小额贷款的方式, 给相关企业以支持。同样, 这项政策本身和产业精准扶贫关系不大, 受益更大的群体是小微企业而非农户, 由于贫困地区农民思想观念相对狭隘, 对金融的认识度不高, 金融方面的需求并不多, 自然也就享受不到这类优惠的好处。

支持贫困地区基础设施建设的税收优惠, 主要集中在农村电网维护、农田水利建设、农村住宅建设、农村饮用水工程, 目的多是为了保障农村地区民生, 虽然民生保障也是扶贫的一部

分,但却不能达到扶贫“造血”的目的。

激发贫困地区创业就业活力的优惠政策,政策瞄准的是小微企业和残疾人创业,关联的是“大众创业万众创新”,不是产业精准扶贫。

促进“老少边穷”地区加快发展的优惠政策属于区域性优惠,政策发力点在特定区域,主要服务于西部大开发,此类区域虽有很多贫困人口,但侧重点并非扶贫。例如,在支出少数民族地区发展的税收优惠政策中,针对新疆喀什、霍尔果斯等特殊经济开发区的优惠政策就和扶贫无关。

鼓励社会力量加大扶贫捐赠的优惠政策,多数是企业所得税和个人所得税捐赠税前扣除政策的重申,相关政策主要体现在“个人对农村义务教育捐赠允许全额扣除”以及“企业对目标贫困地区扶贫捐赠支出准予全额扣除”两个方面,并未将捐赠税前扣除的税收优惠扩展到全部贫困地区和所有行业。此外,捐赠本身虽然具有扶贫性质,但并不意味着所有捐赠都用在帮助消除贫困的问题上,在当前诸多企业个人通过设立慈善基金来避税的趋势愈演愈烈情况下,捐赠是否落了实处也存在疑问。

可见,当前税收优惠政策没有系统性针对产业精准扶贫,多数仍然处于“大水漫灌”阶段,未能“对症下药”,精准性

不足,没有充分起到振兴贫困地区经济的作用。

(三) 财政支出结构不合理导致缺乏脱贫长效机制

近年来,虽然财政扶贫资金逐年增加,规模不断扩大,但财政支出主要集中在建设性支出和政府消费性支出方面,对扶贫对象更为关心的知识技能水平提高、生产救助、创收活动、市场营销等方面的扶贫支出存在不足,未能促使贫困地区人才集聚、技术提高和投资环境改善,而这些恰恰是产业精准扶贫最核心的部分。产业精准扶贫项目和一般市场化运作项目不同,政府在项目建设和运营过程中发挥非常重要的作用。政府在考虑投资项目时,往往不会对当地资源禀赋、市场需求和贫困户能力进行综合分析,选择最适合当地发展的扶贫项目,而是倾向于选择那些容易出成绩、见效快的项目。基础建设项目很容易投资泛滥,而有助于贫困地区长期发展的文化教育产业类投入则被忽略。财政支出结构不合理,导致扶贫人才、技术缺乏,产生主体性缺失问题,贫困人口、贫困户在产业精准扶贫中处于被动的附属低位,参与度较低,合作度不高,难以产生主人翁意识,不利于长效脱贫机制的确立。

(四) 财税政策未能打通连接消费端的渠道导致缺乏社会动员

产业精准扶贫战略下,贫

困地区产业的发展离不开社会对其产出产品和服务的需求,与产业扶贫相对应,消费扶贫必不可少。2019年1月,国务院办公厅下发了《关于深入开展消费扶贫助力打赢脱贫攻坚战的指导意见》(国办发[2018]129号),正式对消费扶贫给予明确的政策支持。该意见虽在拓展销售途径、加强组织领导、完善利益机制、加大政策激励、强化督促落实等保障举措里点名财政部门需要承担的职责。但是,意见并没有对财税政策如何帮助消费扶贫进行详细规定,对财政部门的要求与其他部门融合在一处,较为笼统。当前,除了在政府采购领域有对贫困地区农产品倾斜的条款外,并没有其他财税政策支持消费扶贫。

四、产业精准扶贫财税激励政策的优化

(一) 强化预算约束,精准使用资金

建立强化约束的预算绩效管理体系,让预算从“分钱工具”中走出来,变成“约束工具”,形成有目标、有监控、有评价、有反馈的预算绩效管理机制。财政扶贫资金直接帮扶到户,不得随意扩大资金的适用范围。完善绩效评估体系,坚持贫困地区“有财政资金,就必须有财政评审”的原则,将绩效评估制度覆盖到预算编制、政府采



购、国库支付、资产移交等方方面面。同时，在财政资金分配中引入竞争机制，通过竞争方式促进绩效的提高，使有限的财政扶贫资金真正用到推动贫困地区经济发展，实现“造血”的“刀刃”上，做到精准分配。

（二）瞄准产业扶贫，优化税收激励

要实现税收优惠政策瞄准产业扶贫，做到精准滴灌，必须使税收政策与产业扶贫的特征相契合。根据前文分析，有关精准扶贫的税收激励措施普惠性政策多，针对性政策少，和产业扶贫的契合度不高，政策之间相互独立，缺乏协同效应。为了瞄准产业扶贫，税收激励措施必须一方面瞄向产业主体，另一方面要瞄准扶贫对象。只有强化税收优惠政策的产业和区域导向性，才能推动贫困地区特色产业的发展。具体可以从以下三点入手：首先，将针对残疾人、失业人口等特殊群体的税收优惠政策平移至建档立卡贫困户身上，促进贫困人口就业创业。其次，减少诸

如西部大开发这种区域性税收优惠，着眼于精准性更强的点状式区域税收优惠，对在贫困地区兴办产业给予明确的优惠规定。再次，在构建贫困地区专项税收扶贫政策时，对人才支农给予税收优惠，并辅以研发加计扣除、设备加速折旧等优惠，引导资金、人才、技术向贫困地区流动，这是提升贫困地区“造血”能力的根本。

（三）改善支出结构，保障人才供给

扶贫先扶智，人是产业扶贫中最关键的因素，加大对“人”的财政支出力度，促进贫困地区人力资源集聚。一方面，增大扶贫资金向公共教育支出的倾斜力度，改善贫困地区办学条件，提升基础教育质量；另一方面，整合各方力量，开辟一条人才培养、引进、积累配置的“绿色通道”，吸引人才投身扶贫事业。

（四）链接消费扶贫，发起社会动员

针对当前消费扶贫集中于政府采购，社会参与度不高的问

题，前期可通过财政资金补助的方式吸引社会对扶贫事业的关注。由于消费扶贫对消费者和贫困人口是一种双赢，只要做好了前期引导，在汲水原理作用下就会形成一种社会氛围，实现全社会对消费扶贫的参与。此外，科技的手段必不可少，利用“互联网+”概念，推动贫困地区产业链改造升级，实现产出和消费的有效对接。■

参考文献：

- [1] 冯铁拴. 产业精准扶贫财税激励政策反思与法治进阶[J]. 当代经济管理. 2018,(12).
- [2] 范子英, 高跃光. 财政扶贫资金管理、支出激励与人力资本提升[J]. 财政研究. 2019,(3).
- [3] 杨英杰, 齐航, 杨全社. 我国扶贫事业的税收治理探究[J]. 国家行政学院学报. 2018,(5).
- [4] 周艳, 王嫚. 税收促进贫困治理的政策分析：路径、效果与创新[J]. 山西农业大学学报. 2019,(3).

（作者单位：广东技术师范大学财经学院）

责任编辑：张捷