

做好新形势下的财政扶贫工作

■ 河南省财政厅

河南省是全国第一人口大省，也是农业大省和贫困程度较深的省份。改革开放以来，政府投入了大量的人力、物力和财力进行扶贫开发，解决了一大批贫困人口温饱问题。但是尚未解决贫困人口脱贫难度更大，因此，消除贫困的任务仍然十分繁重。

找准切入点，完善工作机制

近年来，河南以整村推进、产业化扶贫、劳动力培训转移的“一体两翼”扶贫战略为切入点，大力推进扶贫开发工作，不断提高扶贫开发水平。

(一) 抓好项目建设，确保扶贫效果

一是实施整村推进。从2003年开始，河南按照“集中扶贫资金、整村推进、分批扶持重点贫困村”的指导思想，在10430个贫困村中选择3915个村为首批整村推进村，用三年时间实施“五通、两建、两改、一增”（通路、通水、通电、通电视广播、通电话，建学校、卫生室，改厕、改圈舍，增加农民收入）工程。2008年进一步加大整村推进的力度，集中80%的财政扶贫资金，整合乡村道路、教育、卫生、文化、沼气建设等新农村建设资金，集中完成1156个村的整村推进，努力实现扶持一村、脱贫一村、巩固一村的目标。整村推进与新农村建设紧密结合，使得贫困村的村容村貌发生了明显变化，不少自然村实现了道路、电、通信村村通、户户通，教育、医疗条件明显改善，农户发展了一批致富项目，农民收入有了大的提高。

二是发展劳务经济。一方面加强劳务培训。2004—2008年，全省共投入财政扶贫资金2.62亿元，培训转移贫困农民73万人。另一方面在劳务输出实际工作中注意抓好“三个结合”：政府引导与市场运作相结合；加强培训与促进转移相结合；输出地区与输入地区相结合。2004—2008年累计劳务输出创收200多亿元。

三是抓好产业化扶贫。河南是农业大省，农产品产量大、种类多，提高农产品商品化率、增加附加值，是扶贫开发工作面临的重要问题。为此，全省围绕产业化扶贫，通过扶持有辐射带动作用的龙头企业，促进了贫困地区经济发展和农民收入增加。其中仅2007年全省就投放扶贫贴息贷款3.88亿元，支持了26家扶贫龙头企业。项目实施后，辐射带动贫困村1579个，种养业基地130.4万亩，直接吸纳4000名贫困农民务工就业，人均年收入10000元。

四是扩大小额信贷试点。为加快贫困户脱贫致富的步伐，河南积极探索依托农村信用社向贫困户发放贴息信贷资金，直接扶持贫困户发展生产、增加收入。从2004年开始，在新县等10个扶贫开发工作重点县进行小额信贷贴息改革试点工作，当年省财政安排贴息资金500万元，2006年试点扩大到44个扶贫开发工作重点县。在小额信贷资金的扶持下，各地涌现出了一批养猪、养牛、蔬菜种植专业村，取得了很好的效果。

五是推动贫困村发展互助资金。河南在国家互助资金试点成功并取得经验的基础上，2006—2007年投入财政扶贫

资金1000多万元在黄淮四市等地的20个县105个村进行试点，到期贷款还款率达100%。互助资金不仅有效解决了贫困地区农民的资金瓶颈问题，也大大增强了贫困农民的自我管理、自我发展意识。

六是稳妥推进搬迁式扶贫。为从根本上解决生存条件恶劣的深山区、石山区散居、独居户生产生存条件问题，从2002年开始，在新密、巩义、嵩县进行了搬迁式扶贫试点，实行整体搬迁、整体安置和零星搬迁、整体安置相结合的办法，坚持有土安置和有业安置，将道路、学校、卫生室、户用沼气、广播电视等与群众生活关系密切的基础设施一次配套到位。截至2007年底，共投入各类搬迁扶贫资金9.8亿元，建设搬迁新村（点）326处，全省共有18603户、78491人陆续搬出深山，开始走上脱贫致富之路。

(二) 完善资金投入机制，提高扶贫资金使用效益

一是规范资金分配办法，建立激励机制。为避免财政扶贫资金分配的随意性，河南省选择贫困人口、农民人均纯收入、人均财力、人均国内生产总值等因素，采取“因素法”优化财政扶贫资金分配办法。2006年，河南省对44个扶贫开发重点县的扶贫绩效进行综合考评，并作为分配资金的一个因素，占到10%的权重。同时，对绩效考核突出的10个县各奖励项目资金100万元，对脱贫目标任务完成较好、贫困农民收入增加较快的10个县各奖励50万元，对在扶贫开发整村推进工作中绩效考核突出的66个先进村各奖励项目资金10万元。这些竞争激励机制，有效调动了重点县项目建设的积极性。

二是统筹安排,集中使用财政扶贫资金。为了集中资金,形成合力,河南采取多种方式统筹使用扶贫资金:首先是集中力量,突出重点。将中央和省财政扶贫资金的80%集中用于整村推进;充分发挥县级政府在资源整合方面的优势,将各部门下达的涉农资金集中用于扶贫开发整村推进的各项建设。各级各部门以整村推进为平台,每年用于贫困村建设的资金达7亿多元,有些村整合的资金加上社会资金达到财政扶贫资金投入的几倍,最高的达近10倍。其次是整村推进向连片开发、规模开发发展。2007年,在中央财政的大力支持下,河南省经过公平竞争确定在洛宁县进行连片开发试点,试点成效明显。连片开发进一步发挥了资金的整合效应,一次整合各类资金7900多万元,是投入扶贫资金的7.8倍;连片开发还显示了规模效应,16个村道路相连、通村入户,学校、卫生室、超市、文化娱乐室一应俱全。此外,连片开发也有效地促进了产业发展,实现“一村一品”产业开发,较快增加了农民收入,洛宁县连片开发项目区内仅种烟叶就达14000多亩,养鸭110多万只,年增加收入3700多万元。连片开发大大提高了整村推进扶贫开发水平。2008年,河南省进一步扩大了连片开发试点,在中央确定民权县为试点县的基础上,又确定5个省级连片开发试点县,每县集中投入省级财政资金500万元,共投入2500万元。

三是强化资金监督管理水平。要求各级财政部门严格按照财政扶贫资金管理的有关规定,在财政预算内设专户、建专账,专人负责,加强管理和核算;积极做好扶贫项目的选择、立项和审定工作,并对扶贫项目资金进行全过程管理,大部分市、县实行了公示制、招投标制、工程监理制和项目法人制,做到了事前有预算,建设中有核算,完工后有决算。同时,为了强化基层工作责任,2004年起,

改省级项目审批制为县级申报、市级审批、省级备案制,加强了省级监管力度,强化了市县责任,提高了项目和资金管理水平。

新形势下创新 扶贫开发机制的建议

经过多年的扶贫开发,全省农村贫困地区得到较快发展,农村贫困人口大幅减少,但由于历史、自然等各方面的原因,扶贫开发面临的形势依然严峻。主要问题是贫困人口数量大、因灾返贫问题突出、贫困县财政困难、扶贫成本不断增加等。因此,今后河南省扶贫开发工作需要进一步完善和创新扶贫开发机制,不断提高扶贫开发成效。

(一)不断加大扶贫资金投入力度。建议中央进一步加大对河南贫困地区财政扶贫资金投入力度和转移支付力度,同时,河南省地方各级财政部门也将进一步加大投入力度,不断增强贫困地区的财力保障,确保新时期扶贫开发任务的完成。

(二)发展区域经济,提高贫困地区自我发展能力。经济社会发展对减贫的作用最明显,为此应把发展壮大区域经济作为贫困地区脱贫致富的重要途径,大力培育优势产业和劳动密集型产业。发展区域经济主要是推动产业化经营,对粮食主产区而言,就是要改变“粮食大省、财政穷省”、“粮食大县,财政小县”的现状。要扶持粮食加工业,鼓励支持粮食加工企业引进先进加工技术和设备进行精深加工和综合利用,大力发展食品工业、饲料工业及以粮食为原料的其他工业,延伸产品链条,提高粮食附加值,使粮食主产区既是粮食生产基地,又是加工转化基地,实现工业与农业统筹发展。

(三)整合涉农资金,充分发挥资金使用效益。实现扶贫资源的有效整合,

要树立“大扶贫”的观念。近年来,随着国家一系列支农惠农政策的出台,区域、行业、社会政策都开始向“三农”倾斜,不同渠道进入贫困地区的资金明显增多。为此,河南应抢抓这一机遇,以实施贫困村整村推进为抓手,以贫困地区新农村建设为平台,以扶贫资金为“黏合剂”,将教育、卫生、交通、计生、社保等各方面资金,按照“集中使用、渠道不乱、各司其职、各计其功”的原则,集中投入贫困地区,促进贫困地区经济、社会、文化全面发展。

(四)积极吸引信贷资金投入,支持贫困农户发展生产。贫困农户发展种植、养殖等产业,是增收脱贫的一项有效途径,但生产中往往受到资金的制约。建议充分发挥财政资金“四两拨千斤”的导向作用,安排足够的贴息资金,吸引金融部门对贫困地区种植、养殖、加工项目发放贷款,引导农民根据市场需求,依托资源优势,发展投资少、见效快、效益高的产业项目,尽快提高贫困群众收入。

(五)进一步完善财政扶贫资金绩效考核制度。目前实行的财政扶贫资金绩效考核的主要内容包括扶贫开发成果、财政扶贫资金管理情况、扶贫项目管理情况以及省市县级财政扶贫资金预算安排情况。建议应进一步完善财政扶贫资金绩效考核办法,加大对脱贫速度快、贫困人口减少迅速的地方的奖励,进一步调动地方脱贫致富的积极性。

(六)建立健全财政扶贫信息动态监控机制。继续加大对财政扶贫资金管理监测信息系统录入工作的奖罚力度,其工作进度不但与分配管理费挂钩,而且要与分配扶贫资金结合起来。逐步建立健全财政扶贫资金管理监测信息系统,利用现代信息化手段,全面掌握贫困县的实际状况,及时了解扶贫开发动态,实现对贫困状况的动态监测和对财政扶贫资金的全过程监管。

责任编辑 冉鹏