

# 连片开发走出一片新天地

■ 赵庆业 郑新建

为从根本上整体改变重点贫困村的贫困状况,2007年以来,河南省财政在不断加大资金投入的同时,切实强化财政资金引导和示范作用,积极创新扶贫开发机制,开展了“县为单位、整合资金、整村推进、连片开发”扶贫试点工作。经过三年的努力,试点工作取得了显著成效,初步探索出一条符合河南实际的加快贫困地区经济发展的有效途径。

(一) 统筹规划,科学编制试点方案。河南省财政厅与省扶贫办按照“试点县向贫困程度较深的黄淮四市和南阳市倾斜,必须是国家扶贫开发工作重点县,县域内有未实施整村推进的贫困村相对集中的片区,县委、县政府高度重视扶贫开发工作,扶贫资金和项目管理水平较高,以往整合涉农部门资金力度大,有一定的优势、特色产业或有产业开发潜力,支柱产业基础好,对试点工作积极性高”等原则,先后确定了沈丘、浙川等9个县为试点县。为做好县级试点项目规划,省扶贫办、财政厅联合下发了《关于做好“县为单位、整合资金、整村推进、连片开发”试点工作的通知》,明确了试点的主要内容和重点、试点资金的安排和使用、试点规划的编制原则和方法等。试点县针对项目区基础设施落后、公益事业发展滞后、村容村貌脏乱、群众增收困难、发展后劲不足的现实,在充分

尊重项目区农民群众意愿的基础上,着重围绕加强基础设施建设、发展公益事业、改善村容村貌、发展壮大支柱产业和提高农民科技文化素质进行项目规划,体现了统筹、协调、可持续发展的科学发展观。为确保项目规划更加完善,省财政厅会同省扶贫办组织召开评审会,对试点县的项目规划进行评审论证,提出修改完善意见,确保了项目规划的科学性、严谨性。

(二) 加强领导,严格落实工作责任。河南省财政厅、省扶贫办专门成立了试点工作领导小组,具体负责对试点工作的指导、督促、监督、检查、验收等。试点县也建立了组织领导体系,严格落实工作责任制。沈丘县成立了由县委书记任组长,县长任常务副组长的试点工作领导小组,实行“党委总揽,政府主导,部门配合,齐抓共管”的领导机制,把试点工作作为全县农村工作的重要抓手列入县委、县政府重要议事日程。定期召开联席会议,通报工作,研究解决试点工作中出现的问题。县政府主要领导与县直有关部门和项目乡镇一把手、项目乡镇主要领导与行政村负责人层层签订试点工作目标责任书,层层分解任务,明确各自责任。同时,将试点工作列入县、乡党政及县直有关部门主要领导目标责任考核内容,实行责任追究制。

(三) 整合资源,凝聚连片开发工作合力。“整村推进、连片开发”任务重、要求高,必须整合一切有利因素,形成强大合力。为此,试点县在坚持从政策、资金、力量、资源四个方面进行了整合。在政策上,结合本县实际,将林业生态县建设、农村人畜安全饮水、农村土坯房改造、村村通道路建设、小额信贷贴息等扶持政策,集中向连片开发区倾斜;在资金上,以财政扶贫资金为引领,按照“统一规划、集中使用、渠道不乱、性质不变、各负其责、各记其功”的原则,将涉农部门资金集中用于试点区建设。三年来9个试点县共投入中央扶贫资金4000万元,省、市、县三级财政投入6332万元,整合涉农部门资金22619.96万元。在力量资源上,各试点县县委、县政府统揽全局、协调各方,举全县之力推动连片开发试点工作。沈丘县组织县直有关单位与10个试点村开展“一帮一”对口帮扶活动,要求各部门在资金、技术、资源方面予以支持,并将帮扶任务落实情况作为对各单位年终考核的重要指标。浙川县实行党政机关、人民团体、大中型企业驻村帮扶活动,13个县直单位对口帮扶13个试点村。

(四) 强化管理,确保财政资金使用效益。在资金和项目管理方面,各试点县按照“项目跟着规划走,资

金跟着项目走,监管跟着资金走”的原则,重点把好“六关”。一是工程预算关。对实施的每一个工程项目,根据项目所需材料价格和数量,制定工程预算,并严格按照预算分配拨付资金。二是项目建设关。对所有建设项目积极推行项目公示制、项目法人制、项目招投标制、政府采购制和项目监理制,严格执行项目设计方案,广泛接受社会监督。三是资金使用关。严格实行财政扶贫资金县级财政报账制,专人管理、专账核算、专款专用,对项目资金到位使用情况一月一督查一通报。对整合资金项目,建立整合资金项目台账。四是资金审核监管关。由各级主管部门和审计、纪检监察部门共同构成监督体系,对所有整合资金的安排、到位和使用情况进行及时检查。五是项目督查关。将试点项目按属地管理和部门职能权限进行细化,建立经常性督查制度,定期对项目建设进展情况进行督促检查,表扬先进,督促后进。六是工程管护关。在项目竣工验收后,明确产权归属,落实管护主体,及时办理产权移交手续,建立健全各项运行管护制度。民权县在每个试点村明确3—5名管护员,对整村推进连片开发项目的建后管护实行“一分钱工程”,即村民每人每天拿出一分钱集中使用,聘请村内老党员、退休教师等项目工程进行管护。

(五)突出主线,做大做强优势特色主导产业。为增加项目区农民收入,增强项目区可持续发展能力,各试点县都把产业开发作为项目建设的重要内容,致力于做大做强优势、特色、主导产业。在产业开发投入方面,三年来9个试点县共投入1.34亿元用于产业开发,占资金投入总量的35.97%。洛宁县按照规划,紧

紧抓住烟草公司、东汉禽业和天宁等龙头企业,在试点区强力发展优质烟叶、肉鸭和速生杨等富民产业;民权县依托双龙粉业公司、民天油脂公司和长领食品公司,大力发展订单农业,依托富民生猪养殖小区、华丰奶牛养殖小区和凤翔蛋鸡养殖小区,带动试点村大力发展畜牧养殖业;淅川县则把推广实用技术作为提高产业开发成效的平台,在项目规划中明确了培训内容,通过举办实用技术培训班和发放技术资料等形式,强化农民科技意识,提高农民科技水平,推动产业开发进程。

(六)强化群众主体意识,调动群众参与项目的积极性。为确保每个项目都是群众迫切需要、乐于去干、踊跃参与的项目,河南省各试点县在项目实施上坚持让群众做到“六个明白”,即明白国家扶持政策、明白村庄规划内容、明白实施的每一个项目、明白筹资融资方案、明白工程招标和资金使用、明白扶持发展的主导产业。在扶贫开发资金、项目分配上,综合运用以奖代补、先干后补等方式,以扶贫资金为引导,鼓励群众广泛参与扶贫开发。在扶贫资金使用上,所有项目全部实行统一招投标,全面公开公示,全程接受群众监督。在实施方式上,动员群众直接参与规划制定、组织实施、质量监督、检查验收等各个环节,强化群众的拥有感和主人翁意识,从而有效提高群众参与项目建设的积极性。宜阳县在试点项目的规划和实施上充分尊重群众意愿,实行村党支部会提议、村“两委”会商议、党员大会审议、村民代表会议或村民会议决议,决议公开、实施结果公开的“4+2”工作法,让农民群众享有充分的知情权、发言权和监督权。

2007年至今,河南省“县为单位、

整合资金、整村推进、连片开发”扶贫试点工作共涉及9个县的23个乡镇、94个贫困村,试点项目1279个,累计投入各类资金37378.05万元。通过实施连片开发项目建设,试点项目区面貌发生了巨大变化,经济社会得到较快发展,呈现出和谐、文明、发展的新景象,绝大多数试点村成为新农村建设的示范村。

一是项目区优势特色主导产业形成规模,自我发展能力和农民收入水平明显提高。通过充分利用财政扶贫资金、信贷扶贫资金和涉农部门资金实施产业项目开发,项目区种植、养殖、加工等优势、特色、主导产业得到发展壮大,并产生了良好的规模效应。民权县通过致力于产业开发,项目区已形成了以小麦、花生、蔬菜、林果、畜牧、水产为主的优势、特色产业,农民人均纯收入由2007年的1862元增长到2009年的3480元,增长值及增长速度均超过全县平均水平。项目区6350名贫困人口的人均纯收入由2007年的845元增长到2009年的3060元,绝大多数贫困户脱贫。

二是项目区基础设施条件显著改善,村容村貌焕然一新。通过村组道路、入户道路建设,项目区实现了村村通、组组通,基本实现了户户通,农民行路难问题得到根本解决。通过小型水利设施建设,改善了项目区农田灌溉条件,增加了农田有效灌溉面积。通过安全饮水工程建设,项目区自来水通户率达到95%以上,人畜饮水难问题得到根本解决。通过连锁超市建设,较大幅度地满足了农民的购物需求。通过建沼气、改厕、改圈、改厨,使传统的农厕、畜牧养殖、厨房环境有了实质性改变,并实现了资源循环利用。通过以改造危房旧房、整治残垣断壁、粉刷墙

# 千村扶贫开发 百村整体推进

■ 杨光军

云南省大理白族自治州是典型的少数民族贫困山区，全州1市11县，除了州政府所在的大理市，有国家扶贫开发工作重点县9个，省级重点县2个。1073个行政村中，贫困村达500多个，贫困人口分布呈现“大分散、小集中”特点，绝大多数贫困人口集中在地处偏远、交通不便、条件恶劣的贫困村。2006年，大理州开始实施千村扶贫开发、百村整体推进工程，每年集中扶持100个行政村，计划用10年时间分期分批解决全州1000多个行政村的贫困问题。其中，2006年到2010年，扶持经济社会发展最滞后、自然条件最差、贫困人口比重较大的500个行

政村。

(一) 统一编制规划。大理州制定了2006年至2010年的5年扶贫开发行动规划，每年实施100个行政村的整体推进，从根本上改变贫困地区经济社会的落后状况。同时，按照“抓两头、带中间”的思路，要求每个县市每年建设一个基础条件最好、发展潜力最大、代表性最强、示范作用最好的小康示范村。通过百村整体推进和示范村建设，促进中间430多个村发展，最终使全州1000多个行政村中尚未解决温饱的17.5万贫困人口到2010年基本解决温饱，使已经初步解决温饱但还不稳固的36.83万贫困人口实现稳步脱

贫，使已经稳步脱贫的群众尽快进入小康。

(二) 统一实施目标。大理州按照三个层次制定了“866”目标。一是农户“八个有”：有一幢青瓦白墙人居房，有沼气池或节能灶，有小水窖或小水池，有卫生厕、卫生畜厩或独立畜厩，有稳定可靠的产业增收项目，每年人均有一头商品畜出售，人均有一亩400公斤以上的稳产农田地，人均有一亩特色经济林果。二是自然村“六个有”：原则上有进村入社的简易公路，村内有整洁畅通的道路，有安全卫生的饮用水，有入村入户的通电条件，群众有简单的就医条件，有一批劳动力受到培训和转

积极转变，科技文化素质得以提高。通过宣传扶贫开发政策，鼓励农民参与试点项目建设，项目区农民克服了“等、靠”思想，建设美好家园的积极性空前高涨。通过营造学科学、学文化、学技术的浓厚氛围，普及科技文化知识，开展劳动力转移培训和以种植、养殖为主要内容的实用技术培训，培养出了一批有文化、懂技术的农民技术员和科学种田、科学养殖示范户，为项目区发展提供了人才保障。

二是项目区各项社会事业协调发展，民主政治建设和乡风文明建设有效加强。通过建设文化大院、文化活动室、村级医疗室、敬老院、计生服务室和修建学校等，推动了项目区文化、卫生、社会保障、教育等各项社会事业的协调、快速发展。各试点村文化活动丰富多彩，农民

就医难问题得到解决，新型农村合作医疗参合率达到100%，农村社会保障覆盖率高于全县平均水平，义务教育入学率小学达到100%、初中达到95%以上，人口自然增长率控制在5%以内。通过健全基层民主制度，完善村规民约，加强法制和思想道德教育，开展“文明五好家庭”、“好媳妇”等创建活动，项目区村“两委”的管理能力得到提高，农民的法制观念和思想道德素质不断增强，干群关系、邻里关系进一步密切，社会更加稳定和谐。

四是项目区农民思想观念发生

责任编辑 陈素娥

(作者单位：河南省财政厅)

责任编辑 陈素娥