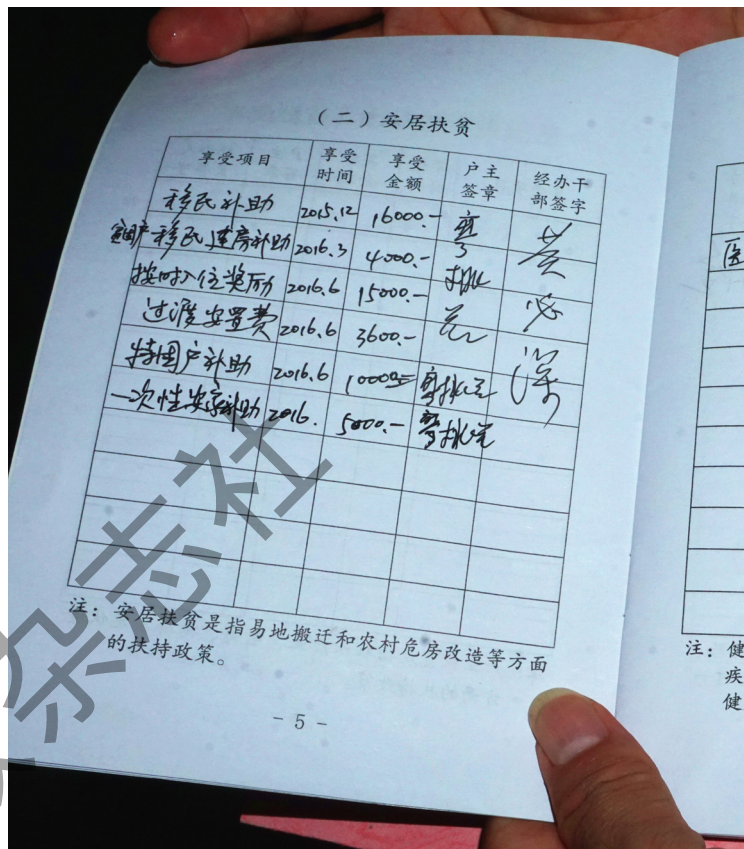


# 财政助力打赢脱贫攻坚战

## 编者按：

改革开放以来，我国实施大规模扶贫开发，使 7 亿农村贫困人口摆脱贫困，取得了举世瞩目的成就。当前，扶贫开发已进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期，实现到 2020 年让 7000 多万农村贫困人口摆脱贫困的既定目标，时间紧，任务重。《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》吹响了脱贫攻坚进军的号角。财政部门大力支持精准扶贫工作，加大财政扶贫投入力度，积极做好“十三五”时期助力脱贫攻坚的施策方向和部署安排，凝心聚力，坚决打赢脱贫攻坚战。



2015 年 11 月，中央扶贫开发工作会议在北京召开，习近平总书记出席会议并发表重要讲话，向全党发出打赢“十三五”脱贫攻坚战的动员令。会后，《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》发布，对“十三五”脱贫攻坚做出全面部署，明确了指导思想、目标任务、基本途径、政策举措和保障措施。

## 确保贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽

2020 年全面建成小康社会，是党中央确定的“两个一百年”奋斗目标第一个百年奋斗目标，“十三五”时期是全面建成小康社会的决定性阶段。“小康不小康，关键看老乡，特别是看贫困地区的老乡”。贫困地区、贫困人口是全面建成小康社会的短板，消除绝对贫困是全面小康的底线目标。因此，《决定》首先明确了“十三五”时期脱贫攻坚目标：“到 2020 年，稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障。实现贫困地区农民人均可支配收入增长幅度高于全国平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。确保我国

精准发力 打赢“十三五”脱贫攻坚战 14

加大财政扶贫力度 着力体制机制创新 19

发挥财政金融作用 全力推进精准扶贫 21

充分发挥农业综合开发优势 助力打赢脱贫攻坚战 23

国外反贫困实践对我国的启示 25

## (三) 健康扶贫

享受项目	享受时间	享受金额	经办单位	享受人员签章	经办人员签字
医疗救助	2015.12	1940.-	农医办	李刚	李刚

健康扶贫是指新农合参合、新农合大病保险、疾病医疗商业补充保险、医疗救助、“一对一”健康服务等方面的扶持政策优惠。

- 6 -

## 精准发力 打赢“十三五”脱贫攻坚战

国务院扶贫办政策法规司司长 | 苏国霞

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。”

(一)关于贫困人口脱贫。我国现行扶贫标准是2011年制定《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》时确定的，以农民人均纯收入2300元(2010年不变价)为国家扶贫标准，对应的贫困人口数量为12238万。随着消费价格指数等相关因素的变化，该标准2015年现价为2855元，对应的贫困人口是5575万人。我们有信心实现农村贫困人口脱贫的目标。首先，这是经过科学测算的。综合考虑物价水平和其他因素，按现价计算国家扶贫标准逐年更新，2012—2015年分别为2536元、2628元、2736元、2855元。按照这个趋势，若按每年6%的增长率调整，2020年国家扶贫标准的现价接近近年农民人均纯收入4000元。根据国家

统计局测算，这个标准所代表的实际生活水平大致能够达到2020年全面建成小康社会所要求的基本水平。其次，这是有工作基础的。2011—2015年，每年农村脱贫人口分别为4329万、2339万、1650万、1232万、1442万，总共减少了10992万人，年均减少2198.4万人。尽管扶贫工作存在越往后越难的问题，按常规减贫速度会逐年下降。但是，未来5年动员全党全社会力量采取过硬管用的措施，每年减贫1000万人以上的任务是可以完成的。

(二)关于贫困县全部摘帽。确定重点扶持县，是我国扶贫开发区域瞄准的重要手段之一。1986年第一次确定331个国家重点扶持的贫困县，此后进行过3次调整，目前有592个国家扶贫开发重点县。2011年制定《中国农村扶贫开

发纲要(2011—2020年)》时，全国划分了11个连片特困地区和3个享受特殊支持政策地区，涉及680个县。592个贫困县和680个片区县，扣除交叉重复的共有832个县，习惯上统称为贫困县。以县为指向的扶贫政策，在我国扶贫开发历史上发挥了重要作用。为了激励贫困县加快发展、早日摘帽，《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》明确要求，“各省(自治区、直辖市)要制定办法，采取措施，根据实际情况进行调整，实现重点县数量逐步减少。重点县减少的省份，国家的支持力度不减。”2013年中共中央办公厅、国务院办公厅下发的《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》也明确规定：“研究建立重点县退出机制，建立扶贫开发效果评估体系”。各地按照中央的要求进行了

积极探索。

(三) 贫困退出办法。根据《决定》要求, 扶贫领导小组在总结各地经验的基础上, 研究提出建立贫困退出机制的意见。4月23日, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立贫困退出机制的意见》, 明确了贫困退出的指导思想、基本原则、标准和程序、工作要求。指导思想强调, 贫困退出要以脱贫实效为依据, 以群众认可为标准, 建立严格、规范、透明的贫困退出机制, 促进贫困人口、贫困村、贫困县在2020年以前有序退出, 确保如期实现脱贫攻坚目标。贫困退出坚持实事求是、分级负责、规范操作、正向激励的原则。关于退出标准和程序, 包括贫困人口、贫困村、贫困县退出的标准和程序。贫困人口退出以户为单位, 主要衡量标准是该户年人均纯收入稳定超过国家扶贫标准且吃穿不愁、义务教育基本医疗住房安全有保障。贫困户退出, 由村两委组织民主评议后提出, 经村两委和驻村工作队核实、拟退出贫困户认可, 在村内公示无异议后, 公告退出, 并在建档立卡贫困人口中销

号。贫困村退出以贫困发生率为主要衡量标准, 统筹考虑村内基础设施、基本公共服务、产业发展、集体经济收入等综合因素。原则上贫困村贫困发生率降至2%以下(西部地区降至3%以下), 在乡镇内公示无异议后, 公告退出。贫困县包括国家扶贫开发工作重点县和集中连片特困地区县。贫困县退出以贫困发生率为主要衡量标准。原则上贫困县贫困发生率降至2%以下(西部地区降至3%以下), 由县级扶贫开发领导小组提出退出, 市级扶贫开发领导小组初审, 省级扶贫开发领导小组核查, 确定退出名单后向社会公示征求意见。公示无异议的, 由各省(自治区、直辖市)扶贫开发领导小组审定后向国务院扶贫开发领导小组报告。为了确保退出工作规范有序进行, 要求切实加强领导、做好退出方案、完善退出机制、强化监督问责。

### 实施精准扶贫精准脱贫的基本方略

我国扶贫开发的历史上一直存在区域指向和人口指向两种思路。在发展水平较低、贫困面较大的情况下, 普惠性

的区域发展政策对贫困人口具有带动、涓滴作用。但是在农村经济普遍发展、农民收入普遍提高的今天, 贫困具有更多的个体性因素, 致贫原因和发展需求有很大差异, 必须采取更有针对性的帮扶措施。习近平总书记用非常形象的语言指出: “扶贫开发推进到今天这样的程度, 贵在精准, 重在精准, 成败之举在于精准。搞大水漫灌、走马观花、大而化之、‘手榴弹炸跳蚤’不行。”因此, 《决定》明确要求实施精准扶贫方略, 加快贫困人口精准脱贫。实施精准扶贫方略, 关键要回答扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退的问题。

(一) 精确识别建档立卡解决“扶持谁”的问题。2014年以来, 在全国范围完成了贫困人口识别和建档立卡工作, 摸清了贫困底数, 使贫困人口从统计抽样测算的数字落到了具体农户、人口, 脱贫攻坚就要瞄准建档立卡贫困人口开展工作。2015年, 在全国组织开展了建档立卡“回头看”, 使扶贫对象更加精准, 扶贫对象分布和特征更加清晰。下一步, 全国将建设扶贫开发大数据平台, 对建档立卡贫困村、贫困户和贫困人口定期进行全面核查, 建立精准扶贫台账, 实行有进有出的动态管理。

(二) 驻村工作帮扶到户解决“谁来扶”的问题。2014年, 各地在原有工作基础上全面部署干部驻村帮扶工作。2015年5月, 中央组织部、中央农办和国务院扶贫办印发了《关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》, 要求从各级机关、国有企业、事业单位选派优秀干部和人员到村任第一书记, 实现对党组织软弱涣散村和建档立卡贫困村“两个全覆盖”。目前, 驻村工作队实现了对12.8万个贫困村的全覆盖, 承担着宣传发动、组织指导、协调落实、监督检查四个责任, 重点完成贫困识别和建档立卡、编制脱贫规划和年度计划、落实脱贫攻坚政策措施、参与实施易地扶贫



搬迁、组织贫困人口劳务脱贫、保证扶贫资金使用公平公正等任务。

(三)对症下药分类施策解决“怎么扶”的问题。通过对2014年建档立卡数据的分析,全国农村有8962.5万贫困人口。其中,有劳动能力的5732.9万人,占63.97%,3689.9万人在家务农;初中及以下文化程度的占92%;15—64岁(视为劳动力年龄人口)之间的有6454.9万人,占72.0%;居住在自然条件特别恶劣地区需要移民搬迁的贫困人口大约1000万人。基于以上数据,《决定》提出“按照扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准的要求,使建档立卡贫困人口中有5000万人左右通过产业扶持、转移就业、易地搬迁、教育支持、医疗救助等措施实现脱贫,其余完全或部分丧失劳动能力的贫困人口实行社保政策兜底脱贫。”同时,探索增加贫困人口资产性、转移性收入。

(四)明确标准程序解决“如何退”的问题。《关于建立贫困退出机制的意见》明确了贫困退出的标准、程序、后续政策和核查方法。目前的问题是防止新的“政绩工程”,层层加码,虚假脱贫。贫困人口脱贫最核心内容是稳定实现“两不愁、三保障”,不能简单以农户家庭收入多少来衡量是否脱贫。这样把握目标,才能做到既不提高标准、吊高胃口,也不降低标准、使脱贫工作落不了地、贫困群众的基本生活无法保障。要严格把握标准,履行程序,确保贫困人口稳定脱贫、贫困县成熟一个退出一个。

### 扩大贫困地区基础设施覆盖面

基础设施建设投入不足、发展滞后,是制约贫困地区发展的瓶颈因素。要从改善发展条件入手,扩大贫困地区基础设施覆盖面,因地制宜解决通路、通水、通电、通网络等问题。

(一)改善贫困地区县以下交通状

况。“十三五”期间,国家将继续实施车购税对农村公路建设的专项转移政策,提高贫困地区农村公路建设补助标准,加快完成具备条件的乡镇和建制村硬化路的建设任务,加强农村公路安全防护和危桥改造,推动一定人口规模的自然村通公路。近期国家发展改革委、交通运输部、国务院扶贫办联合印发了《关于进一步发挥交通扶贫脱贫攻坚基础支撑作用的实施意见》,要求以革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区为重点,加强交通基础设施,推进交通扶贫脱贫。到2020年在贫困地区建设广覆盖、深通达、提品质的交通运输网络,基本消除贫困地区发展的交通瓶颈。在资金和项目的安排上,做到硬件和软件同步提升,项目支持和政策保障同步强化。

(二)加大水利扶贫力度。实施农村饮水安全巩固提升工程,全面解决贫困人口饮水安全问题。小型农田水利、“五小水利”工程等建设将向贫困村倾斜,国家对贫困地区农村公益性基础设施管理养护给予支持,加大对贫困地区抗旱水源建设、中小河流治理、水土流失综合治理力度。加强山洪和地质灾害防治体系建设。为了实现以上目标,国家发展改革委、水利部制定并印发了《农村小水电扶贫工程试点实施方案》,选取部分水能资源丰富的国家级贫困县,开展农村小水电扶贫工程试点,采取将中央预算内资金投入形成的资产折股量化给贫困村和贫困户的方式,探索“国家引导、市场运作、贫困户持续受益”的扶贫模式,建立贫困户直接受益机制。

(三)提高贫困地区电力保障水平。国家将扶持贫困地区农村水电开发,推进贫困地区农网改造升级,全面提升农网供电能力和供电质量,重点解决生产用电问题。加快推进光伏扶贫工程,支持光伏发电设施接入电网运行,发展光伏农业。国家能源局印发《关于加快贫

困地区能源开发建设推进脱贫攻坚的实施意见》,要求到2020年全国农村地区能源普遍服务水平显著提高,贫困地区电力普遍服务水平基本达到目前本省(区、市)平均水平;基本实现农村动力电全覆盖;完成200万建档立卡贫困户光伏扶贫项目建设。

(四)加快农村危房改造和人居环境整治。以整村推进为平台,加快改善贫困村生产生活条件,扎实推进美丽宜居乡村建设。“十三五”期间农村危房改造重点是要完成现有农村危房改造,重点做好建档立卡贫困户危房改造,大幅提升农村危房改造成效。为做好建档立卡贫困户危房改造,住建部要求各地编制“十三五”建档立卡贫困户危房改造规划,加大差异化补助,推广用加固方法解决贫困户住房安全问题,开发推广低造价、功能好的农房建设技术,严控特困户建设标准,积极推行农村集体公租房、幸福大院建设等新方式。

(五)加大“互联网+”扶贫力度。推进贫困地区建制村接通符合国家标准的互联网。开展互联网为农便民服务,提升贫困地区农村互联网金融服务水平,扩大信息进村入户覆盖面。

(六)实施电商扶贫工程。加快贫困地区物流配送体系建设,支持邮政、供销合作等系统在贫困乡村建立服务网点。支持电商企业拓展农村业务,加强贫困地区农产品网上销售平台建设。加强贫困地区农村电商人才培训。对贫困家庭开设网店给予网络资费补助、小额信贷等支持。

### 推进贫困地区基本公共服务均等化

贫困地区与全国最大的差距表现在基本公共服务方面,因此要加大教育、文化、医疗、住房等公共服务体系建设,促进改革发展成果共享。

(一)实现教育扶贫全覆盖。健全学前教育资助制度,帮助农村贫困家庭幼

儿接受学前教育。合理布局贫困地区农村中小学校,改善基本办学条件,加快标准化建设,加强寄宿制学校建设,提高义务教育巩固率。稳步推进农村义务教育阶段学生营养改善计划。普及高中阶段教育,率先从建档立卡贫困户困难学生实施普通高中免除学杂费、中等职业教育免学杂费,让未升入普通高中的初中毕业生都能接受中等职业教育。加强有专业特色并适应市场需求的中等职业学校建设,提高中等职业教育国家助学金资助标准。建立保障农村和贫困地区学生上重点高校的长效机制,加大对贫困家庭大学生的救助力度。

(二)实施健康扶贫行动。对贫困人口参加新型农村合作医疗个人缴费部分由财政给予补贴。新型农村合作医疗和大病保险制度对贫困人口实行政策倾斜,门诊统筹率先覆盖所有贫困地区,降低贫困人口大病费用实际支出,对新型农村合作医疗和大病保险支付后自负费用仍有困难的,加大医疗救助、临时救助、慈善救助等帮扶力度,将贫困人口全部纳入重特大疾病救助范围,使贫困人口大病医治得到有效保障。建立全国三级医院(含军队和武警部队医院)与贫困县县级医院稳定持续的一对一帮扶关系。加强贫困地区传染病、地方病、慢性病等防治工作。

(三)加强贫困地区文化建设。积极推进公共数字文化建设。统筹有线电视、直播卫星、地面数字电视等多种方式,提高电视覆盖率。充分利用村级组织活动场所等现有设施,积极开展群众性文化活动。倡导现代文明理念和生活方式,改变落后风俗习惯,激发贫困群众奋发脱贫的热情。文化部、发展改革委、国家民委、财政部、新闻出版广电总局、体育总局、国务院扶贫办等7个部委联合印发《“十三五”时期贫困地区公共文化服务体系规划建设规划纲要》,要求到2020年贫困地区公共文化服务能

力和水平有明显改善,群众基本文化权益得到有效保障,基本公共文化服务主要指标接近全国平均水平,扭转发展差距扩大趋势,公共文化在提高贫困地区群众科学文化素质、促进当地经济社会全面发展方面发挥更大作用。

### 健全脱贫攻坚支撑体系

(一)发挥政府投入在扶贫开发中的主体和主导作用。增加中央财政的投入。中央财政继续加大对贫困地区的转移支付力度,中央财政专项扶贫资金规模实现较大幅度增长。各部门安排的各项惠民政策、项目和工程,要最大限度地向贫困地区、贫困村、贫困人口倾斜。增加地方财政投入。各地积极调整省级财政支出结构,切实加大扶贫资金投入;整合资金用于扶贫。近日,国务院办公厅印发了《关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》,要求形成“多个渠道引水、一个龙头放水”的扶贫投入新格局,统筹整合使用财政涉农资金,提高资金使用精准度和效益。为贫困县涉农资金“松绑”,要减少资金使用中的行政指令,探索涉农整合资金购买第三方服务的方式,要在更大范围内探索涉农资金资产收益扶贫的方式,可探索将整合的涉农资金作为贫困人口的股份,参与专业大户、家庭农场、农民专业合作社、龙头企业等新型农业经营主体的生产经营和收益分红,增加贫困户的财产性收入。加强扶贫资金项目监管,对扶贫领域虚报冒领、截留私分、贪污挪用、挥霍浪费等违法违规问题,坚决从严惩处。

(二)鼓励引导各类金融机构加大对扶贫开发的支持。《决定》对商业性、政策性、开发性、合作性金融机构加大金融支持力度提出了一系列过硬举措。例如,运用多种货币政策工具,向金融机构提供长期、低成本的资金,用于支持扶贫开发。设立扶贫再贷款,实行比

支农再贷款更优惠的利率,重点支持贫困地区发展特色产业和贫困人口就业创业。运用适当的政策安排,动用准公共资金及部分金融机构的富余资金,对接政策性、开发性金融机构的资金需求,拓宽扶贫资金来源渠道。探索建立和完善省级扶贫开发投融资主体。支持农村信用社、村镇银行等金融机构为贫困户提供免抵押、免担保扶贫小额信贷,由财政按基础利率贴息。加大创业担保贷款、助学贷款、妇女小额贷款、康复扶贫贷款实施力度。当下,关键是把这些举措变成具体可操作的政策,让困难群众真正受益。

(三)增加贫困地区贫困人口从土地等资源中的收益程度。支持贫困地区根据第二次全国土地调查及最新年度变更调查成果,调整完善土地利用总体规划。新增建设用地计划指标优先保障扶贫开发用地需要,专项安排国家扶贫开发工作重点县年度新增建设用地计划指标。中央和省级在安排土地整治工程和项目、分配下达高标准基本农田建设计划和补助资金时,要向贫困地区倾斜。在连片特困地区和国家扶贫开发工作重点县开展易地扶贫搬迁,允许将城乡建设用地增减挂钩指标在省域范围内使用。

(四)动员社会各方面广泛参与扶贫开发。《决定》要求“健全东西部协作和党政机关、部队、人民团体、国有企业定点扶贫机制,激励各类企业、社会组织、个人自愿采取包干方式参与扶贫。”要通过设立贫困地区产业投资基金和公益基金等举措,让社会爱心人士多渠道地参与扶贫,这对社会风气的改善和优秀传统文化的传承都是十分有意义的。

打赢全面建成小康社会进程中的脱贫攻坚战,时间有限、任务明确、务求胜利,需要全党全社会共同努力,更需要贫困人口自强不息。□

责任编辑 李艳芝