

四川：创新财政支持方式 集中力量脱贫攻坚

四川省财政厅

四川省贫困面积大、贫困人口多、贫困程度深，到2020年要实现88个贫困县摘帽、11501个贫困村退出、625万贫困人口脱贫，切实消除绝对贫困，全面建成小康社会，任务非常艰巨。近年来，四川财政按照中央和省委、省政府关于精准扶贫、精准脱贫的战略部署，把脱贫攻坚作为头等大事来抓，充分发挥财政职能作用，不断完善财政脱贫攻坚政策，探索创新财政支持扶贫方式，集全省之力坚决打赢脱贫攻坚战。2016年，完成5个贫困县、2437个贫困村、107万贫困人口的年度脱贫任务，实现脱贫攻坚首战告捷，取得脱贫攻坚阶段性成效。

坚持制度为先 构建财政扶贫政策体系

为充分发挥公共财政在脱贫攻坚中的资金和政策保障职能，四川本着集中整合、务实管用原则，从制度上对财政脱贫攻坚进行了统筹规划、顶层设计，研究建立起“1+4+4”财政扶贫政策体系，即：

一个资金方案。对照确定的脱贫攻坚目标任务，依据政策对象、标准、级次、年度等要素，制定了《2016—2020年扶贫资金平衡总方案》，计划投入脱贫攻坚资金2283亿元，全面保障脱贫攻坚资金需求。

四项工作机制。一是建立贫困地区基本财力保障机制，到2020年基本实现贫困地区县乡政权运转全面保障、公共服务有效覆盖、保障能力基本均衡。二是建立财政扶贫资金到村到户帮扶机制，集中有限财力精准投放，确保到贫困户的财政专项扶贫资金额度不低于年度总额的70%。三是建立贫困地区县级涉农资金统筹整合机制，提升资金集中度和针对性，尽可能将资金和项目管理权下放到县，最大程度发挥资金整体效益。四是建立财政扶贫资金绩效评价和监督检查机制，强化对扶贫资金“花钱必问效，无效必问责”的绩效理念，完善相应评价指标、评价标准、评价方法等体系，积极引进第三方机构参与，实现扶贫资金监督检查和绩效评价全覆盖。

四个管理办法。一是出台促进贫困地区跨区域合作财税利益共享实施办法，解决区域间利益分配不规范不健全问题，促进省内发达地区和贫困地区以及贫困地区之间实施项目合作共建、园区合作共建、发展飞地经济等跨区域经济合作、共同发展。二是出台均衡性转移支付贫困地区单列单算补助办法，对88个贫困县基本支出、民生支出、公共服务支出补助进行单列单算，夯实基本保障能力，增强脱贫攻坚能力，提升公共服务能力。三是出台精准扶贫财政金

融互动政策管理办法，健全完善财政激励金融、金融推动扶贫的政策传导机制，引导和撬动金融加大对扶贫领域的投入，为提高贫困群众自身“造血”功能提供有力资金保障。四是出台财政支农项目资产收益扶贫实施办法，以资产股权为纽带，通过财政支农资金形成资产股权量化的方式，赋予贫困户更加充分而有保障的财产权和财产收益权，拓宽贫困户持续稳定的增收渠道，为全面消除绝对贫困探索新路径。

坚持统筹聚力 推进涉农资金整合试点

为提升涉农资金使用效益，集中财力脱贫攻坚，四川按照中央关于开展贫困县统筹整合使用财政涉农资金试点的要求，指导贫困县先行先试，深入开展涉农资金统筹整合试点，创新探索建立了“蓄水统配”“截长补短”“引流归口”等符合实际、各具特色的涉农资金统筹整合模式。2016年，70个试点县统筹整合财政涉农资金154亿元，其中跨部门、跨科目的整合资金达67亿元。整合统筹有效解决了年度脱贫攻坚县级筹资困难，确保了贫困县脱贫攻坚有稳定、可靠的资金来源，实实在在地弥补了贫困村、贫困户基础设施和产业发展“短板”。

蓄水统配。试点县将统筹整合范

围内的涉农资金,建立资金台账,通过预算调整,全部放在一个“资金池”。按年度资金统筹整合使用方案,确定重点扶贫项目和建设任务,统筹安排涉农资金,优先选择进入项目库的扶贫项目实施。

截长补短。试点县根据脱贫攻坚规划中农业生产发展和农村基础设施建设方面的财政资金需求,区分项目轻重缓急,把一般性的项目资金调整用于重点项目建设,把“锦上添花”项目资金调整用于弥补贫困村、贫困户退出“短板”,充实重点项目资金来源,保障重点项目实施,精准资金投向。

引流归口。试点县打破行业界限,把方向相同、用途相近的财政涉农资金,实行行业归口管理。即:由行业部门统一规划设计、统一建设标准、统一补助标准、统一推动实施。住房建设方面的资金由住建部门管理,道路建设方面的资金由交通部门管理,安全饮水、水利设施建设方面的资金由水利部门管理,农业产业发展方面的资金由农业部门管理,林业产业发展方面的资金由林业部门管理。

坚持创新机制 探索建立四项扶贫基金

为进一步帮助农村贫困家庭缓解子女就学、看病就医、缺乏增收来源方面的特殊困难,四川创新机制、精准施策,在160个有扶贫任务的县,建立了县级教育扶贫救助基金、县级卫生扶贫救助基金和扶贫小额信贷分险基金;在11501个贫困村,建立了贫困村产业扶持基金。

自上而下的制度设计。省级印发了《设立县级教育和卫生扶贫救助基金的总体方案》、《设立贫困村产业扶持基金的总体方案》和《关于加快完善扶贫小额信贷分险基金的通知》,全面指导四项扶贫基金组建;分别制定了基金使用

管理办法,规范基金使用管理。160个县全部制定了四项扶贫基金管理办法,11501个贫困村全部制定了产业扶持基金使用管理办法或基金管理章程。建立健全激励约束机制,对四项扶贫基金筹集、使用和管理情况,纳入市县均衡性转移支付和88个贫困县单列单算转移支付的计算指标中。完善绩效考核办法,对四项扶贫基金实施专项考核,并将考核结果纳入省对市县党委、政府领导班子脱贫攻坚考核体系中的财政考核指标。

握指成拳的筹资渠道。坚持省级补助、市(州)激励、县为主体,积极引导社会捐赠投入,建立起了多元化的基金筹集渠道。加大省级补助力度,安排资金22亿元,按照每村15—20万元标准,充实贫困村产业扶持基金;安排资金8800万元,按照每县100万元的标准,充实88个贫困县的教育和卫生扶贫救助基金。督促指导市县财政通过预算安排、统筹用好涉农资金、捐赠资金、对口援建资金、基金收益等,及时充实和补充四项扶贫基金,保持基金合理规模。目前,全省四项基金累计规模达100.1亿元。

滴水不漏的监管举措。落实主体责任,明确教育、卫生、财政、农业部门分别是四项扶贫基金监管的责任主体,加强日常监督管理。实行月报制度,按月统计、分析和通报四项扶贫基金使用情况。开展调研督导,组织专项工作组分赴全省各地对四项扶贫基金进行调查研究 and 督导检查,实现了监督检查全覆盖。强化乡镇和村委会、驻村工作组、驻村第一书记和帮扶干部的监督指导作用,积极引导非贫困户参与基金使用管理的监督。开展精准扶贫会计代理记账试点,把贫困村产业扶持基金核算管理纳入试点范围。鼓励有条件的地方可以通过政府购买服务方式,加强贫困村产业扶持基金财务管理。建立信息公开机

制,把基金的管理、使用全程向群众公开,提高透明程度,接受社会监督。

持续有效的政策效应。截至5月底,四项扶贫基金持续发挥作用,教育扶贫救助基金支出0.6亿元,资助9.8万贫困家庭学生;卫生扶贫救助基金支出0.8亿元,资助14.7万贫困人口;引导发放扶贫小额贷款124.8亿元,惠及41.3万贫困户;周转使用贫困村产业扶持基金17.3亿元,惠及21.5万贫困户。四项扶贫基金聚焦目标、突出精准、体现特惠、注重持续,创新完善了扶贫政策体系,丰富了基层精准脱贫手段,有效解决了贫困群众现实困难和长远生计,基层和困难群众非常欢迎。

坚持固本培元 推广实施资产收益扶贫

为进一步拓宽缺劳力、缺技术和丧失劳动能力的农村贫困户持续稳定增收渠道,四川探索建立了以“股权量化、按股分红、收益保底”为核心内容的财政支农项目资产收益扶贫新模式。从2015年起,省财政每年安排资金2亿元,支持农民专业合作社和农村集体经济组织开展试点,增加贫困群众财产性收益,带动贫困人口增收脱贫。目前,全省已覆盖5.16万贫困户,2016年实现户均增收2600元以上,开辟了财政脱贫攻坚的新路子。

改补为股,转变财政扶持方式。把财政扶持资金投入形成的资产转化为股权,分别量化给村集体、村民和贫困户,让资产变股权、资金变股金、农民变股民,改变财政资金传统扶持模式,增强财政资金的“造血功能”,让村集体、村民和贫困户真正成为财政资金资产的主人,充分赋予农村贫困户充分而又有保障的财产权和财产收益权,使财政资金投向更加精准,扶持更加深入有效,资金使用效益全面提升。

改济为激,增强贫困户主动性。让

贫困户当“股东”，将贫困户与农民专业合作社、农业龙头企业、产业园区、村集体经济组织等新型农业经营主体紧密联结在一起，股权共建、利益共享、风险共担、积累共有，充分发挥新型农业经营主体的带领带动作用，打消贫困户“坐等帮扶”的依赖思想，增强发展信心，调动脱贫致富、干事创业主动性，实现被动脱贫到主动致富的转变。

改农为工，放大产业扶贫效应。充分发挥新型经营主体在脱贫攻坚中的带领带动作用，由新型经营主体负责战略制定、市场开拓、品牌树立、品种改良等高难度生产环节，利用新型经营主体发展经营优势，确保产业发展成功成效。发挥驻村农技员作用，加强贫困群众实用技能培训，积极吸收贫困户务工，让贫困户成为专业技术人员、产业工人，放大产业扶贫效应。

改弱为强，壮大集体经济实力。四川农村集体经济脆弱，“空壳村”较为普遍，通过采取村集体直接入股和贫困户脱贫转股等方式，将财政资金股权量化到村集体经济组织，使村集体经济组织有资产、有股权、有持续增收的产业，让村集体经济从无到有、变弱为强。

坚持引导撬动 深入实施财政金融互动

为撬动金融资本投入脱贫攻坚，四川研究制定了一揽子的财政金融互动政策措施，综合运用财政奖补、财政贴息、分险、担保和保险等多种方式，切实发挥财政资金的撬动作用，积极引导金融资本投入，充分发挥财政金融助推脱贫攻坚积极作用。

精准扶贫贷款奖补。鼓励金融机构向符合条件的建档立卡贫困户发放贷款，对向贫困户发放贷款的经办金融机构，财政部门按年度实际发放贷款总额的1%给予补贴。

扶贫小额信贷贴息。鼓励金融机构



对有发展意愿和能力的建档立卡贫困户发放扶贫小额信用贷款，财政给予贷款贴息，支持贫困户通过发展特色优势农业产业脱贫增收。贷款金额在5万元（含）以下，期限在3年以内。贷款利率在金融机构执行基准利率基础上适当优惠。各级财政对贷款的建档立卡贫困户给予贴息，年贴息率原则上不超过5%。

返乡创业贷款分险。省级财政对全省88个贫困县，按县均200万元的标准给予一次性专项补助，用于支持贫困县设立返乡创业贷款分险基金，市县根据自身财力壮大基金规模，对金融机构发放创业贷款发生的损失按照一定比例给予分担。

农业信贷担保服务。实施农业信贷担保财政支持政策，通过财政以奖代补、风险补助和担保业务费补助等方式，支持政策性农业信贷担保机构对贫困村基础设施建设、产业发展以及公共服务设施建设提供信贷担保服务，引导推动更多金融资本投入农业产业发展和脱贫攻坚领域。

再担保费用补助。鼓励省级再担保机构为精准扶贫融资担保提供增信分险服务，对为建档立卡贫困户以及吸纳建档立卡贫困户就业达到一定比例（原则上不低于30%）的新型农村经营主体提

供融资担保服务且担保费率低于1.5%的融资担保机构，省级再担保机构可提高分险比例并免收约定的再担保费用，省级财政对省级再担保机构免收的再担保费用给予全额补助。

农业保险保费补贴。鼓励各级政府组织引导农民和农业生产经营组织积极参加农业保险，对于投保户投保水稻、玉米、小麦、油菜、马铃薯、青稞、能繁母猪、育肥猪、奶牛、藏系羊、牦牛、森林保险的，财政部门按照相关规定给予保费补贴。积极开展特色农业保险保费补贴，省级财政对地方区域优势明显、具有一定产业规模的特色农业保险给予奖补。对88个贫困县的奖补标准，在现行分档奖补政策基础上，提高10个百分点。

扶贫保险保费补贴。积极探索创新保险助推脱贫攻坚方式，建立完善防止贫困人口致贫返贫长效机制，从2017年开始至2020年止，支持建档立卡贫困户家庭成员以户为单位，购买意外伤害身故、意外伤害致残、意外伤害住院治疗 and 疾病死亡扶贫保险，财政对保险保费给予一定补贴，进一步增强贫困人口抗风险能力，切实助推脱贫攻坚、巩固扶贫成果。

责任编辑 张敬