

# 推进云南大理州扶贫攻坚及其财政对策建议

何洛

党的十八届五中全会明确提出：到2020年我国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问题。面对新的要求，云南省大理州财政扶贫需要进一步认清现状、把握重点、厘清思路、精准施策，切实走出一条扶贫开发的新路子。

## 现状及问题

“十二五”以来，大理州委、州政府科学编制规划，创新扶贫方式，加大资金投入，抓实红河源、黑惠江集中连片特困地区扶贫综合开发、整乡整村推进、产业扶贫、金融扶贫、安居工程、革命老区建设、外资扶贫、“雨露计划”等工作，贫困地区基础设施明显改善，群众生产生活水平大幅提高，生态环境持续好转。全州贫困人口从2011年的73.78万人减少到2014年末的32.31万人，贫困发生率由23.6%降低到11.74%，农民人均纯收入从4733元提高到了7933元，4年减少贫困人口41.47万人，区域发展与扶贫攻坚取得显著成效。但同时还存在一些问题。

(一) 贫困问题突出，贫困人口多、贫困程度深。2014年，全州有11个扶贫开发工作重点县、33个建档立卡贫困乡镇、300个建档立卡贫困村、32.31万贫困人口。以贫困人口占全州总人口的5.96%的云龙、漾濞、永平3县为例，云龙县11个乡镇中有6个贫困乡镇、43个贫困村委会、364个贫困村民小组，贫困人口12.9万人；漾濞彝族自治县9个乡镇中有3个贫困乡镇、18个贫困村委会、77个贫困村民小组，贫困人口3.5万人；永平县7个乡镇中有2个贫困乡镇、

21个贫困村委会、180个贫困村民小组，贫困人口5万多人。

(二) 基础设施滞后，住房差、出行难、饮水难等问题突出。贫困村大多分布在边远山区，群众居住分散，抵御自然灾害能力弱，行路难、饮水难、用电难、上学难、就医难、居住条件差等问题比较突出。如云龙县苗尾乡科立村委会麦庄村民小组，距乡政府驻地42公里，距村委会驻地16公里，平均海拔2500多米，自然条件十分恶劣，2014年人均纯收入仅为1960元，村内基础设施落后，环境卫生差，45户中有23户仍居住在古老破旧的木楞房里。

(三) 资金投入有限，自身发展能力较弱。贫困村基础条件和资源条件都较差，基础设施建设点多线长面广，任务重成本高，现有的资金投入远远不能满足实际需求，影响了扶贫开发建设效益的发挥。多数贫困村经济结构单一，土地抛荒严重，龙头企业、专业合作社或能人大户带动和辐射作用发挥有限，持续增收能力不强。加上农村受教育程度普遍偏低，初中及以下文化程度占贫困总户数比例高，群众科技意识不强，生产经营能力较低，缺乏致富能力和发展门路，抵御风险和自我发展能力较弱。

## 扶贫攻坚的思路

(一) 统筹区域发展与扶贫攻坚。坚持区域开发和精准扶贫同规划、同部署、同推进，既打通到村到户“最后一公里”，又统筹贫困地区一体化发展。将精准扶贫攻坚规划纳入州、县市“十三五”经济社会发展总体规划，以集中连片特困地区、边远地区、人口较少民族地区

为主攻方向，稳步推进以红河源、黑惠江连片特困地区为重点的扶贫综合开发。继续实施好整村、整乡推进，大力推行跨行政区域的小片区开发，确保推进一片成功一片。

(二) 全力推进精准扶贫。科学划分贫困类型，坚持因人因地施策、因贫困原因施策、因贫困类型施策，对有劳动能力的低收入农户，采取“扶”的措施；对一方水土养不了一方人的，采取“搬”的措施；对因灾、因病致贫的，采取“救”的措施，落实好民政救助和新型农村合作医疗等相关政策，动员社会各方力量给予救助；对丧失劳动能力的，采取“保”的措施，通过社会保障实施政策性兜底扶贫。依托整村推进，制定到村到户的减贫计划，实行“一村一策、一户一法”，责任到人，限期脱贫。

(三) 突出抓好产业扶贫。立足贫困地区资源优势、区位特点和产业基础，坚持“一乡一品、一村一业”，培育特色产业，建设特色基地，打造特点鲜明的产品体系和产业体系，促进核桃、茶叶、中药材等产业提质增效。培育农产品加工、种植养殖等专业协会及合作社，扶持壮大农业龙头企业、农产品深加工企业，带动群众增收致富。

(四) 破解基础设施制约瓶颈。县市级推进县际、乡际、连村公路建设，完善农村公路网络，加强通乡、通村公路改造，提升公路的通行、通畅能力，有效解决农畜产品外运难、群众出行难的问题。加大中小水利、人畜饮水工程建设力度，特别是结合贫困地区的实际，实施山区“五小”水利建设，因地制宜解决人畜饮水难的问题。实施土地复垦、

高标准农田建设、中低产田地改造等项目,推广农业科技措施,有效提高耕地质量和综合生产能力。继续实施农村电网改造工程,推动互联网覆盖到村,提升贫困地区电力和信息通讯保障水平。

(五)保障和改善民生。加大对贫困地区义务教育投入力度,合理布局、全力办好贫困地区中小学校,确保贫困群众子女有学上、上好学,以智力扶贫的成效阻断贫困现象代际传递。加强乡镇卫生院、村卫生室基础设施建设和医护人员培训,提高贫困地区医疗服务水平。整合农村文化、体育、广播电视等方面的项目,完善乡村文化体育设施,丰富群众精神文化生活。加快完善农村社会保障体系,扩大五保供养、农村低保、新农合、新农保、社会救助等社会保障覆盖面,统筹解决因病、因灾、无劳动能力等困难家庭致贫、返贫人员的扶贫解困问题。加大扶贫搬迁、危房改造、保障性住房建设力度,为贫困人口提供基本生存保障。

## 财政扶贫的对策

(一)紧扣“筹资难题”,多渠道加大投入。根据州委、政府要求,州财政从2016年每年需要安排和整合不低于1亿元的专项扶贫资金,主要用于产业扶贫、信贷扶贫、特困户住新房等方面。面对巨大的财政筹资压力,一要加强预算统筹。围绕扶贫开发攻坚目标任务,依据政策对象、标准、级次、年度等要素,分行业、分地区、分年度编制资金平衡方案。同时,加大基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算统筹力度,确保各项任务目标足额纳入滚动预算予以保障,不留缺口。二要整合涉农资金。强化县级的调配权,下放项目资金管理审批权限,抓好总量和大类平衡,尽可能将资金和项目管理权赋予市县,允许县级在同类项目中,整合统筹使用相关渠道下达的补助资金。加强涉

农项目资金与扶贫攻坚任务的有效对接,把涉农项目和资金整合统筹起来,合理安排、打捆使用。探索完善涉农资金整合奖补方式,加大对贫困地区涉农资金整合成效显著的县以奖代补力度。三要推进“财政+金融”。财政收入增收渠道有限,支出项目越来越多,今后需要更多地引入金融资本和社会资本。要着力运用财政奖补、贴息、分险、政策性担保等方式,引导和撬动金融加大对扶贫领域的投入。比如,开展鼓励银行业金融机构支持大理州扶贫攻坚行动;对金融机构向大理州建档立卡贫困户发放的贷款,按实际新发放贷款总额的1%给予经办金融机构补助。

(二)紧扣“精准扶贫”,优化支出结构。一要继续照顾基层。一方面,构建贫困地区基本财力保障机制。要统筹安排各项财政收入和上级补助资金,确保基本保障支出足额落实;进一步加强县乡财政管理,严格控制机构编制和财政供养人员,严格预算约束,强化政府性债务风险管控;州财政建立激励约束机制,对按保障序列安排支出,基本保障仍有标准缺口部分给予财力补助。另一方面,出台均衡性转移支付单列贫困地区补助办法。州财政对贫困县基本支出、民生支出、公共服务支出补助进行一县一列算。对贫困县统筹上级补助和自身财力,不能满足基本支出和必保民生支出的缺口给予全额补助;对按总人口计算的人均财政支出水平低于年度目标水平的贫困县,州财政根据其人均支出水平提高至年度目标水平,并考虑支出成本差异系数计算确定需求缺口给予补助,缩小与其他县公共服务水平差距,提高贫困县公共服务能力;对完成年度扶贫解困目标任务的贫困县,给予一定财力补助。二要支持区域开发。围绕连片开发、片区开发战略,积极探索贫困地区跨区域合作财税利益共享实施办法。促进发达地区和贫困地区以及贫

困地区之间实施企业兼并重组、项目合作共建、园区合作共建、发展飞地经济、引导企业迁建、助推招商引资等跨区域经济合作。对带动贫困地区成效显著、贡献大的发达地区适当予以倾斜。三要探索贫困户股红收益。比如,学习借鉴四川省财政扶贫工作的做法,将财政专项扶贫资金投入村集体经济组织或农民合作社形成的资产量化到贫困户;将财政支农资金投入村集体经济组织或农民合作社部分形成的资产,经试点组织成员同意后,划出一部分,采取优先股的方式量化到贫困户。

(三)紧扣“管钱理财”,强化资金监管与问效。一方面,加强资金绩效评价与结果运用。强化“花钱必问效,无效必问责”的绩效管理理念,建立财政扶贫资金考评体系,提高效益;将绩效评价和监督检查结果,作为计算分配均衡性转移支付、贫困地区定向财力转移支付、扶贫专项资金的重要因素;对尚未完成扶贫开发任务,调减其相应的转移支付资金。另一方面,筑牢扶贫资金管理使用的“高压线”。州级财政要加强与各部门的协同配合,重点推动精准扶贫、精准脱贫制度机制的设计优化、资金分配整合倾斜、扶贫政策的指导监督,要加强整合、统一政策,同时充分放权。县级财政要围绕当地扶贫攻坚任务,积极探索有效途径,重点确保财政扶贫政策目标到位、资金落实到位,既要不折不扣执行州财政扶贫政策,又要因地制宜有针对性、创造性开展扶贫攻坚,把有限的资金花在刀刃上,花出效益。乡镇财政要充分发挥“身”在一线贴近群众、贴近实际,对政策明情熟谙的优势,重点从政策实效上查找漏洞、建言献策,从资金兑现上细化流程、跟踪保障。

(作者单位:云南省大理白族自治州财政局)

责任编辑 刘慧娟