

# 着力构建“1+4+4” 财政扶贫开发攻坚政策体系

四川省财政厅厅长 | 王一宏

近年来，四川省各级财政部门充分发挥公共财政在扶贫开发攻坚中资金平衡、政策保障、资金监管等重要作用，为贫困地区加快发展、贫困人口脱贫致富提供了坚强的财力保障。2011—2014年，省财政共筹集下达综合扶贫资金超过3600亿元，年均递增20%以上。但是，四川省农村贫困人口近500万，已经解决温饱的群众也有因病、因灾返贫等问题，“贫困面大、贫困人口多、贫困程度深”的特点尤为凸显。根据前期初步测算，按照四川省委明确的任務，各级财政未来五年要筹集资金超过1400亿元，扶贫攻坚任务艰巨。

今年以来，省财政厅党组成员分别带队，深入到贫困村组，通过与基层干部和群众座谈、走访农户等方式，了解困难群众现实需求和长远生计，经过反复讨论，研究制定了“1+4+4”财政扶贫开发攻坚政策体系。

## 制定一个方案

资金缺乏是贫困地区加快发展、贫困户脱贫致富的主要制约瓶颈，必须通过挖掘存量、优化增量、增加总量，为扶贫开发提供坚强财力保障。打好扶贫开发攻坚战，各级财政首要任务是测算资金需求，搞好统筹平衡。为此，财政厅制定《2016年—2020年扶贫资金平衡总方案》，按照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。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。省财政增加省级扶贫专项资金规模，确保2020年专项扶贫资金投入在2015年基础上翻一番，最大限度地帮助市县。同时，省财政厅积极协调省级相关部门，足额落实行业扶贫资金。

## 构建四项机制

一是构建贫困地区基本财力保障机制。县级政府是落实基本财力保障机制的责任主体。要按照“保基本、守底线、惠民生”的要求，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，不得在政策标准内留硬缺口。凡纳入基本保障范围的各项支出必须尽其财力予以优先保障，按时、足额支付到位，不得出现拖欠和不落实的情况。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，强化预算执行，盘活存量资金，规范专户管理，强化政府性债务风险管控，切实防范运行风险，确保财政稳健运行。省财政建立激励约束机制，对按保障序列安排支出但基本保障仍有标准缺口的部分，省财政给予财力补助。对基本保障无标准缺口但支出未予兑现的县，在全省通报，必要时扣回奖补资金。

二是构建财政扶贫资金到村到户帮扶机制。按照规划到村、帮扶到户、责任到人的思路，集中有限财力精准投放，使扶贫资金直接惠及扶贫对象。按

照目标、资金、任务、权责“四到县”原则，省级财政更多采取定向财力转移支付方式将专项扶贫资金分配到县。县级财政要科学安排财政扶贫资金，到贫困户的专项扶贫资金额度不得低于年度到县专项扶贫资金总额的70%，确保纳入当年减贫任务的贫困户如期脱贫。针对全省11501个贫困村的建档立卡贫困户，设立贫困户产业扶持周转金，向建档立卡贫困户提供启动周转的无息借款，购买发展家庭畜牧业所需幼崽、种植业所需幼苗良种等，待产业见效、取得收益后归还借款，继续用于有需求的农户。从2016年起，每年核定残疾人扶贫对象年收入水平与国定贫困线标准之间的差额，差额部分据实发放生活费补助，使其年收入水平达到国定贫困线标准。实施贫困地区农民工职业技能提升计划，将农民工劳务培训人数3.6万人增加到5.3万人，新增培训人数和资金全部安排贫困地区。开展民族地区群众职业培训，以藏区和大小凉山彝区群众为主要对象，每年组织至少2000人参加创业培训和职业技能培训。

三是构建贫困地区县级涉农资金统筹整合机制。省级主要控制好总量和大类的平衡，加大定向财力转移支付力度，尽可能将资金和项目管理权赋予市县；在确保完成规划任务的前提下，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。省财政会同有关部门进一步下放项目资金管理审批权限。完善涉农资金整合奖励补助方式，加

大对贫困地区围绕扶贫攻坚规划,整合资金力度大、管理使用规范、整合成效显著的县(市、区)以奖代补力度。县级财政部门要按照扶贫攻坚行动计划和重点任务,以县级扶贫攻坚规划为引领,综合平衡项目资金,制定整合资金推进扶贫攻坚实施方案,强化涉农项目资金与扶贫攻坚任务的有效对接,把基础设施、产业发展、社会事业、生态保护、能力建设等涉农项目和资金整合统筹起来,合理安排、打捆使用,做到预算一个“盘子”、收入一个“笼子”、支出一个“口子”,促进财政资金优化配置,集中解决突出问题,确保建成一片、脱贫一方。

四是构建财政扶贫资金绩效评价和监督机制。强化“花钱必问效,无效必问责”的绩效理念,根据财政扶贫资金特点,制定和完善相关绩效评价办法,建立健全相应评价指标、评价标准、评价方法等体系。将绩效评价和监督检查结果、贫困地区自身扶贫投入情况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,擅自开支不必要支出的市县,调减其相应的转移支付资金。建立激励机制,对提前脱贫“摘帽”的县,原定扶持政策不变,投入力度不减。加大对财政扶贫资金监督检查力度,从2016年起,对全省所有财政扶贫资金项目绩效评价和监督实现全覆盖。探索引入社会组织等第三方力量,参与财政扶贫项目资金绩效评价和监督检查,增强监督的客观性和公正性。组织和引导贫困群众主动参与财政扶贫资金项目管理,建立健全举报受理、反馈机制,让贫困群众成为维护自己利益、监督资金使用和项目建设的中坚力量。加大惩处力度,对扶贫资金管理使用方面有令不行、有禁不止的,逗硬惩处。

## 制定四个办法

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。贫困地区受地理条件、交通状况等综合因素制约,立足当地招商引资、发展工业很受局限。省财政通过完善跨区域财税利益共享机制,在规范财税利益分享办法、建立联席会议制度、加强沟通交流和工作考核基础上,建立激励机制,对推进跨区域合作成效明显的市县给予财力激励补助,促进省内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,促进发达地区和贫困地区共同发展。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。在计算分配均衡性转移支付时,对各地获得的跨区域合作财力激励补助资金,不纳入标准财政收入计算范围。在分配相关基础设施、产业发展等方面专项转移支付时,对省内发达地区与贫困地区间、贫困地区之间跨区域合作推进力度大、工作协调好、效果明显的市县给予倾斜,同等条件下优先安排。

二是出台均衡性转移支付单列贫困地区补助办法。完善均衡性转移支付资金“分类测算、分层保障”办法,从2016年起,省财政对贫困县基本支出、民生支出、公共服务支出补助进行单列单算。具体办法是: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,进一步夯实贫困县基本保障能力;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,省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,为贫困县开展扶贫攻坚提供财力支持,增强扶贫攻坚能力,对未完成扶贫解困目标任务的贫困县不予

补助。

三是出台精准扶贫财政金融互动政策管理办法。充分运用财政奖补、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,着力解决贷款难、贷款贵问题。实施精准扶贫贷款奖补,鼓励金融机构向建档立卡贫困户发放贷款,支持贫困户发展生产。建立农村贫困户住房建设贷款分险基金,通过银行放大后对贫困户住房建设发放贷款。建立贫困地区返乡农民工创业就业贷款分险基金,通过银行放大后,向贫困地区返乡创业就业农民工等人员(含返乡创业农民企业家、回乡创业大学生、复员退伍军人)发放创业就业贷款。积极开展扶贫小额信贷,实施财政小额信贷贴息,建立扶贫小额信贷风险补偿金,鼓励银行在核定的额度和期限内向贫困户发放“免担保、免抵押”贷款。支持贫困地区农业信贷担保体系建设,贫困地区粮食适度规模经营资金可全部用于农业担保体系建设。实施贫困地区特色农业保险奖补,对开展特色农业保险的贫困县,省财政在现行分档奖补政策基础上提高补助标准。

四是出台财政支农项目资产收益扶贫实施办法。财政支农项目资产收益扶贫模式是四川省财政扶贫工作的一项创新,四川省委将这一模式作为构建资产扶贫机制的重要内容。其核心是,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,实行贫困户收益保底、按股分红。省财政将加大奖补力度,除给予资产收益扶贫专项资金补助外,在财政扶贫资金和其他财政支农资金安排上适当倾斜。□

责任编辑 张敏