

创新体制机制 浙江扶贫再创佳绩



摄影 包仁泉

□王广兵

浙江是典型的人多地少的省份，“七山一水两分田”的资源禀赋使其一直面临着巨大的生存压力和艰巨的扶贫任务。2008年实施新一轮扶贫工作以来，浙江突出理念引领，强化改革促进，把扶贫开发融入工业化城市化进程，充分发挥政府的主导作用和市场的基础作用，扶贫开发取得历史性突破。2012年浙江全省农民人均纯收入14552元，连续28年蝉联全国省区之首；全省低收入农户人均纯收入达到6260元，比上年增长18.2%，其中78.8%低收入农户家庭人均纯收入超过4000元；家庭人均纯收入2500元以下（2008—2012年浙江省扶贫标准）以下的农户全部消除，符合“低保”条件的低收入家庭全面纳入“低保”；扶贫标准从2013年起提高至家庭人均纯收入4600元（2010年不变价，相当于2012年5500元），属全国省区最高。

一、创新扶贫理念，正确认识新时期财政扶贫政策本质

为进一步做好新时期扶贫工作，省委省政府及时创新扶贫理念。扶贫目的从“解决温饱问题、保障基本生活”转变为“缩小收入差距、防止两极分化”。扶贫时限从“欠发达时期的阶段性任务”转变为“伴随现代化全过程的长期任务”。将消除显著的收入不平等作为新时期扶贫的主要任务，并且明确消除贫困不仅要靠经济的持续发展和高度发达，更要靠发展方式的转变和社会结构的优化这一工作理念。扶贫范围从“欠发达地区特有工作”转变为“越是经济发达地方，越要重视扶贫工作”。正确认识经济发达地区随着财富积累，人均收入水平提高，收入差距扩大，收入不平等程度和相对贫困问题越突出的规律，将消除相对贫困和显著的收入差距作为当前最需要解决的问题。扶贫举措从“给钱物、保生活”转变为“强能力、优条件、健体制、促发展”，帮助扶贫对象融入到工业化、城市化、农业现代化进程之中，公平分享经济发展成果。

二、创新投入机制，着力构建新型财政扶贫政策体系

财政体制上向欠发达地区倾斜。对欠发达地区地方财

政收入增量和税收返还收入增量上交省部分给予适当减免；在安排分类分档激励奖补资金、均衡性转移支付和工资转移支付时，享受较高档次；建立生态保护补偿机制，对欠发达地区牺牲工业发展、维护生态环境给予合理补偿，切实增强欠发达地区可支配财力。专项转移支付向欠发达地区倾斜。省财政在安排农业、教育、卫生、社保等专项转移支付补助时向欠发达地区倾斜，将欠发达地区列入最高档次的补助范围，按规定降低欠发达地区项目立项门槛，同等条件下优先安排欠发达地区项目。与此同时，省财政还安排扶贫专项资金，重点支持26个欠发达县（市、区）和黄岩区、婺城区、兰溪市相关乡镇农户异地搬迁、低收入农户发展等。从2011年起，省财政连续三年每年筹集专项资金，对欠发达地区尤其是重点欠发达县和贫困集中区域给予特别扶持，按照“增加农民收入、提升民生水平、增强内生功能”的总体要求，支持扶贫开发、特色产业发展、公共服务均等化项目建设。各种鼓励措施大大增强了欠发达地区可用财力，促进了欠发达地区民生等各项事业发展。2012年欠发达县（市、区）与发达及较发达县（市、区）人均地方财政收入比为1:2.36，而人均财政支出比率提高至1:1.11。

三、创新分配方法，集中整合财力

加强资金整合。按照专项性一般转移支付改革要求，2012年首先将其中的发展资金、互助、来料加工、小额信贷贴息资金整合为一个新的低收入农户发展资金；2013年将其中的低收入农户集中村下山搬迁、地质灾害避让搬迁等各类搬迁资金整合成一个专项，扶贫数据库建设与维护、扶贫项目管理费整合成一个专项；计划2014年把所有省级财政专项扶贫资金整合成一个专项，进一步集中财力。下放立项审批权。采用因素法和备案制的分配方法，由县根据省下达的目标任务、扶持重点和资金额度，自主安排具体项目，充分调动基层积极性，进一步增强市县统筹自主发展能力，降低行政成本，提高行政效率。强化绩效导向。建立财政支农资金和项目管理责任制，进一步明确财政部门 and 农口部门之间、上下层级之间的职责划分，为绩效结果应用于资金分配提供制度保障。2013年，将2012年扶贫资金检查情况进行总结评估，作为对相关市县扶贫资金分配的依据，并根据检查结果和整改情况分别采取约谈地方政府领导、暂停或扣减相关专项、增加分配额度等奖惩措施。逐步加大专项资金因素法分配中绩效因素的权重，督促省级部门全面提高专项资

金使用绩效。

四、创新扶贫政策，积极应对新形势下出现的新问题

浙江省财政专项扶贫政策包括异地搬迁、来料加工、产业发展、互助、贴息等多个子政策。在多年的实践过程中，浙江省不断完善具体政策，以适应不断变化的新形势、解决出现的新问题。

一是完善异地搬迁省补助政策。将省补助资金分为两块，一块直接补助给农户，另一块补助安置小区基础设施建设。将省补助标准与具体到户的补助标准分离，省补助标准仅作为对市县补助额度计算的因素，具体到户的补助标准由市县以省直接补助农户为最低标准、统筹本级财政投入和其他相关资金确定。由原来的当年下计划、当年拨付资金调整为先搬后补，即每年省级财政按各地搬迁计划预拨资金作为项目启动资金，搬迁完成后据实结算。

二是建立完善来料加工政策。依托义乌小商品等专业市场，大力扶持来料加工服务组织发展，对其在专业市场等设立服务机构场租费及必要的交通运输费、设备购置、来料加工费进行补助，将低收入农户集中村来料加工覆盖率作为来料加工专项资金分配的因素，促进低收入农户就地、就近就业和增收，化解农村富余劳动力。同时为帮助迁入农户“稳得住、富得起”，对在异地搬迁小区、低收入农户集中村开展来料加工业务的经纪组织优先扶持，要求所有新建异地搬迁小区均设立来料加工点。

五、创新管理手段，不断夯实扶贫管理和决策的信息基础

推行扶贫项目信息化管理。2008年开发了浙江省扶贫信息网和扶贫业务应用系统，录入271万个低收入农户、5200个低收入农户集中村基础资料，建立异地搬迁等项目管理数据模块，并每年更新。2010年，将异地搬迁纳入地理信息系统第一批预算项目。2012年以来，进一步按照数字财政和精准扶贫的要求，着力完善项目管理，做细、做实异地搬迁规划等基础工作，优化扶贫信息软件，力求实现动态、实时反映全省专项扶贫项目进度、布局等信息，更为快捷、有效地为扶贫决策提供数据支撑。

（作者为浙江省财政厅副厅长）

责任编辑 张蕊