



## 布局集中连片贫困区 构建财政扶贫新格局

□ 湖北省财政厅

湖北是一个集革命老区、少数民族地区、山区、库区于一身的中部农业大省，境内大别山区、武陵山区、丹江口库区等地集中连片贫困特征十分明显。贫困地区范围大、贫困人口数量多与扶贫财力有限的矛盾十分突出。近年来，湖北省财政部门按照“加大投入、突出重点、创新机制、形成合力、提高效益、持续发展”的要求，全力推进扶贫开发工作，促进贫困地区跨越发展，有效解决了约200万农村贫困人口的温饱和脱贫问

题，在探索符合地方实际的扶贫之路，推动全省城乡区域协调发展、建设社会主义新农村方面积累了宝贵经验。

(一) 紧跟扶贫战略新布局，瞄准重点区域促发展。近年来，针对连片贫困特征明显的现状，湖北省相继做出了一系列区域发展战略布局，旨在有重点、有针对性地推进武陵山区、大别山区、秦巴山区、幕阜山区等连片贫困地区尽快脱贫奔小康。与此相对应，财政部门把上述区域作为全省

扶贫攻坚的主战场，在财政政策、资金投入、促进措施上积极跟进。一是全力支持红绿“两区”（湖北大别山革命老区经济社会发展试验区和武陵山少数民族经济社会发展试验区）建设。推进“两区”建设是继“两圈一带”（武汉城市圈、鄂西生态文化旅游圈和长江经济带）之后，湖北省促进区域协调发展的又一重大决策，涵盖了鄂东、鄂西南两个最大的连片贫困地区。为了落实推进“两区”建设战略，省财政厅专题召开全省财政支

支持“两区”建设座谈会，研究部署支持“两区”建设工作。目前，相关财政措施有条不紊地推进。二是支持脱贫致富奔小康试点县(市)发展。2009年初，湖北省在全省29个扶贫开发工作重点县中选择保康、五峰、丹江口、大悟、英山、通山、鹤峰7个县市，启动脱贫致富奔小康试点，力争在5年后摘掉贫困县(市)帽子。财政部门在保证原来投入不减少的情况下，对每个试点县新增1000万元扶持资金。同时，将7个试点县(市)率先纳入“一事一议”财政奖补试点范围，在政策支持上给予倾斜。三是支持竹房城镇带城乡一体化试验区建设。竹房城镇带城乡一体化试验区涵盖了秦巴山区的竹山、竹溪、房县等3个扶贫开发工作重点县，财政部门按照“项目集中、资金集中、精力集中”的要求，积极探索推进试验区建设。例如，房县财政局充分利用信用担保、以奖代补、出口退税、税收返还等手段，支持该县试验区内“三镇两乡”建设“四大走廊”(特色经济走廊、现代城镇走廊、绿色生态走廊、观光休闲走廊)，取得了显著成效。四是支持丹江口库区跨越式发展。出台30条扶持政策，努力把丹江口库区建设成生态文化旅游开发、新型城镇化、新农村建设和体制机制创新的示范区，同时把扶贫开发与库区移民相结合，加大对幕阜山库区2个扶贫开发工作重点县的倾斜力度。

(二)整合多方资源铸合力，破解发展难题。湖北省财政部门将分散在各部门的财政专项资金整合使用，以最大程度促进贫困地区社会经济发展和贫困农户增收。一是整合财政资源，实施财政专项扶贫。在加大财政投入的同时，对除保运转、保民生、



保救灾、保惠农等资金以外的中央和省级专项转移支付资金，以县为平台，按照“各炒一盘菜、共办一桌席”的资金整合思路，以整村推进、扶贫连片开发、脱贫奔小康等为整合平台，以重点项目或区域规划为引导，推动财政资金集中整合、统筹使用。重点县所有贫困村如期完成规划任务，120多万贫困人口得以脱贫；大力实施产业化扶贫，扶持龙头企业带动贫困村兴建特色产业基地，覆盖30多万户农民；大力实施搬迁扶贫，解决21.6万人的生存发展问题。二是整合部门项目资金，重点加强基础设施建设、推进基本公共服务均等化。通过各个部门的大力扶持，5年来新增贫困地区通村水泥路10万公里，实现了规划提出的90%以上村通油路目标；新架设农村饮水管道7.78万千米，解决约420万农村人口饮水安全问题；重点县行政村卫生室建设覆盖率达85%，基本普及九年制义务教育，并在大部分贫困乡镇建起文体综合站。三是动员全社会共同参与，实施社会扶贫。重点开展机关定点扶贫、民族地区“616”对口帮扶、三

峡库区对口支援、民营企业“民企联村”帮扶等活动，同时充分发挥省老促会、扶贫基金会、慈善总会等民间组织和工、青、妇等群团组织作用，谱写了一曲扶贫开发“大合唱”。以脱贫致富奔小康试点县为例，2009—2010年，7个试点县共整合投入各项资金76.01亿元，其中部门投入61.94亿元，对口帮扶14.07亿元。政府主导扶贫、个人捐资扶贫、企业产业扶贫、大户带动扶贫、能人帮助扶贫、招商引资扶贫、部门结对扶贫等大扶贫格局正在形成，已成为全省扶贫工作的新亮点。

(三)创新财政资金管理机制，提高使用效益。省财政厅会同省扶贫办在认真调查研究的基础上，以省政府名义制定出台了《湖北省财政扶贫资金管理办法》，全面规范财政扶贫资金的使用管理。同时，进一步解放思想，创新机制，大胆实践，努力探索合力推进扶贫开发新路子。一是不断加大省级财政专项扶贫投入，加大对贫困地区转移支付力度，在政策、资金、措施上加大对贫困地区和贫困群体的倾斜扶持，支持探索扶贫新模

式。“十一五”期间，湖北在财政并不宽裕的情况下，仅省级财政专项扶贫投入就达9.6亿元，从2005年的9100万元，增加到2011年的2.34亿元，年均递增20.8%。积极支持7个扶贫开发工作重点县作为全省贫困山区脱贫奔小康试点县，创新整县推进新模式；支持20个重点老区乡镇、插花贫困乡镇开展连片开发试点，创新整乡推进模式；支持扶贫重点区域发展，探索片区开发新模式。二是创新扶贫资金分配机制。从2004年起，湖北省通过实行扶贫资金因素法分配，下放项目管理权，落实扶贫目标、任务、资金和责任“四到县”。省级财政采取了只下达资金限额，明确资金支持环节，不审批具体项目的办法，扩大县级自主权限，减少项目审批环节，加快了资金拨付进度，提高了资金分配的公平性、公正性、公开性和科学性，便于县市整合使用。与此同时，推进扶贫绩效考核管理，并将绩效因素纳入资金的分配，形成了一套以结果为导向的财政资金绩效分配制度。三是完善多元化投入体系。充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，优化资源要素配置方式，以资源引项目，以产权引资金，以存量引增量，通过财政贴息、贷款担保、以奖代补、民办公助、先建后补等多种投入方式，引导金融资本、社会资本投入和农民投劳，整合各项涉农资金，“各炒一盘菜、共办一桌席”，不断完善政府主导、部门支持、社会参与、市场运作的多元化扶贫投入体系。“十一五”期间，仅安排财政专项扶贫贴息就达1.11亿元，引导发放项目贷款36.85亿元，累计安排扶贫小额贷款贴息6605万元，引导发放扶贫小额贷款约13.25亿元。仅每年省级财政安排的1200万元烟叶生

产发展资金，就引导省烟草公司投入3.88亿元支持现代烟叶生产，在贫困山区、烟区建设了一大批烟水、烟路等配套工程。四是完善扶贫制度体系。颁布新的《湖北省农村扶贫条例》，进一步强化政府扶贫责任，落实部门扶贫任务，规范扶贫资金管理，同时结合财政扶贫资金管理的关键环节和高风险点，实行扶贫项目备案制、扶贫到户项目直补制、重大扶贫项目竞选制、扶贫项目资金报账制等，严格预算执行、国库支付、政府采购管理和编制与政务公开等制度办法，对财政扶贫“雨露计划”资金实行计划指导、资金到县、一折通发放、据实报账，对财政扶贫贷款贴息项目明确贴息对象、标准、范围、期限并委托银行事前审核等等，这些措施促进和规范了扶贫资金管理，提高了财政专项扶贫资金工作科学化、制度化、规范化和精细化水平。

（四）着眼可持续发展，增强造血能力。回顾湖北扶贫工作，曾经有不少初步解决了温饱问题的脱贫人口，由于生产生活条件尚未得到根本改观，抗御自然灾害的能力还不强，适应市场能力低，一遇到自然灾害和大的市场风险极易返贫。据统计，目前返贫率仍处在15—20%之间。对此，湖北省通过调整优化财政扶贫资金支出结构，来培育贫困地区可持续发展能力。一是提高人口素质。进一步加大对贫困地区教育、科技、文化、卫生、体育等方面的投入，努力提高人口素质。例如，2006年把全省29个贫困县（市）纳入“两免一补”范围，资助比例达到40%。同时，进一步加大对“雨露计划”、“阳光工程”等劳动力技能培训的财政支持力度，努力实现每户有一个技能型人才。二是加强生态建设。不少贫困地区既

是区域生态屏障，同时也是生态脆弱地区，因此，全省高度重视加强贫困地区生态建设。例如，通过财税政策倾斜、积极争取国家设立丹江口库区经济社会发展基金等，支持丹江口库区生态建设；充分考虑南水北调中线工程水源区生态保护建设、环保设施运行及维护、移民搬迁安置及安稳致富等因素，加大了对十堰市国家重点生态功能区转移支付补助，国家财政拨款安排的生态保护和污染治理等投资项目向十堰市倾斜。三是改善基础设施条件。“十一五”期间，全省老区贫困地区累计新增通村水泥路突破10万公里，新增通自然村（组）硬化公路2.26万公里，实现了规划提出的90%以上村通油路（水泥路）的目标；新修水渠2.05万千米，新架设农村饮水管道7.78万千米，解决了约420万农村人口的饮水安全问题；农村新型合作医疗参合率达到95%以上，重点县有卫生室的行政村达到85%，贫困地区农村缺医少药、看病难的状况得到明显缓解；实现了基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲的“双基本”目标，开展技术培训达424万人次，有效提高了贫困地区农民科技文化素质和转移就业能力；大部分贫困乡镇建起文体综合站、行政村建起农家书屋，群众文化生活需求得到一定满足。四是培育主导产业。按照“区域化布局、规模化经营、标准化生产、科学化管理”的要求，大力实施产业化扶贫，培养骨干龙头企业，发展专业合作组织，以此推动贫困地区发展茶叶、板栗、魔芋、柑橘、食用菌、烟叶、草畜畜牧、蚕茧、中药材、高山反季节蔬菜等十大优势产业，明显提高了贫困地区参与市场竞争的能力。

责任编辑 冉鹏