

消除贫困 改善民生

《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》实施以来，各级财政部门积极配合国家扶贫战略规划，不断加大财政扶贫资金投入力度，建立完善财政扶贫资金整合统筹机制，突出扶贫开发各项工作重点，创新扶贫资金监督管理机制，大力支持开展专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫，改善了农村贫困地区生产生活条件，增强了贫困地区发展后劲，促进了贫困农民尽快实现脱贫致富。

中国财政杂志



大力实施教育救助，不让学生因贫困而辍学

十年财政扶贫 促进消贫解困

□ 财政部农业司扶贫处

消除贫困，最终实现共同富裕，是社会主义制度的本质要求，是党和政府领导全国人民矢志不渝的奋斗目标。改革开放以来，特别是《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》实施以来，我国不断加大财政扶贫投入力度，积极推进财政扶贫工作，贫困人口大幅度减少，收入水平稳步提高，贫困地区基础设施建设明显改善，社会事业不断进步，最低生活保障制度全面建立，农村居民生存和温饱问

题基本解决，生态环境不断改善，贫困地区经济、社会、文化的落后状况逐步改变，为我国全面建设小康社会创造了良好条件。

逐步加大财政扶贫投入 不断完善资金管理机制

十年来，中央财政贯彻落实党中央、国务院有关扶贫开发的重要精神，按照《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》的有关要求，不断加大

财政扶贫资金投入力度，完善扶贫资金使用管理机制，为推进扶贫开发工作提供了有力保障。

不断加大财政综合扶贫投入。近年来，财政部门充分发挥职能作用，积极调整和优化支出结构，将财政扶贫投入作为财政支出优先保障的重点之一，教育、医疗、卫生等方面的投入均对农村贫困地区和贫困人口给予倾斜支持。据统计，2010年，中央财政用于农村贫困地区的综合扶贫投

入达 1618 亿元。以 2001—2010 年的财政专项扶贫资金投入为例，中央财政累计安排 1400 多亿元，年均增长 9% 以上。其中，安排补助地方财政专项扶贫资金 1380 多亿元，年均增长 10% 左右。2011 年，中央财政进一步加大财政扶贫开发力度，预算安排财政专项扶贫资金 270 亿元，较上年增长 21.25%。为拓宽财政扶贫开发筹资渠道，从 2008 年起，中央财政每年安排部分中央专项彩票公益金支持扶贫开发事业。同时，中央财政创新财政专项扶贫资金使用机制，2001—2010 年，累计从财政专项扶贫资金中安排扶贫贷款贴息资金 50 多亿元，引导金融机构发放贷款 1500 多亿元，支持农村贫困地区加快发展。此外，各地政府也根据扶贫开发工作实际需要，不断加大财政扶贫开发投入。财政专项扶贫资金作为扶贫开发重要的资金来源，其持续稳定增长对我国农村减贫事业起到了重要的推动作用。

完善财政专项扶贫资金管理机制。中央财政按照提升财政资金管理科学化精细化水平的要求，积极创新财政专项扶贫资金管理机制，不断提升财政专项扶贫资金使用管理水平。一是建立以因素法为主的公开、公平的资金分配机制。近年来，中央财政坚持以因素法为主分配中央财政专项扶贫资金，并不断完善资金测算方法，科学调整因素权重，确保资金分配公正、公平。从 2009 年起，国有贫困林场扶贫资金和国有贫困农场扶贫资金也采取了因素法分配。二是突出财政专项扶贫资金使用重点。在坚持因素法分配的同时，对贫困程度深、扶贫任务重的中西部革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的发展予以重点支持。三是建立完善财政专项扶贫资金预拨机制。为有效解决个别地方存



新型农村合作医疗保险作用明显

在的扶贫资金到位晚、预算执行进度慢的问题，中央财政从 2005 年起开始探索实施扶贫资金预拨机制，支持贫困地区尽早组织实施扶贫项目、发展生产。四是提前告知下年度财政专项扶贫资金预算。为提高地方预算编制的完整性，中央财政从 2010 年开始提前告知下年度部分补助地方财政专项扶贫资金预算，便于地方在编制预算时统筹安排中央转移支付资金和地方本级预算资金。此外，各级财政严格执行财政专项扶贫资金专户（或专账）管理、国库集中支付和报账制等管理制度，强化财政专项扶贫资金管理。

建立财政专项扶贫资金绩效评价制度。为引导督促各省更好地贯彻落实扶贫任务和责任，从 2007 年起，财政部与国务院扶贫办在全国范围内开展了财政专项扶贫资金绩效评价工作，以鼓励先进、鞭策后进，引导地方加强财政专项扶贫资金管理。2008 年，中央财政专门从财政专项扶贫资

金中安排 5000 万元，对在绩效评价中获得突出成绩的省份给予奖励。此后，中央财政不断加大用于财政专项扶贫资金绩效评价奖励的资金规模，2011 年达到 3 亿元，增强绩效评价的激励作用，取得了较为显著的成效。从绩效评价情况来看，各地资金使用管理水平不断提升，对管理工作的重视程度不断提高。

创新财政扶贫机制 推进扶贫重点工作

财政部会同国务院扶贫办、国家民委等相关部门不断推进扶贫开发机制创新，调整并突出财政专项扶贫资金使用重点，开展了一系列试点工作，支持改善农村贫困地区生产生活条件，促进贫困农民尽快实现脱贫致富。

开展贫困村互助资金试点工作。为解决贫困农户生产资金短缺难题，2006 年起，财政部会同国务院扶贫办开始开展贫困村互助资金试点工作。



湖北省建始县花坪乡长槽村召开村民民主会，讨论确定整村推进扶贫项目。

每个试点村安排财政专项扶贫资金 15 万元，实行“滚动使用、民有、民用、民管”的方式，用于支持村内贫困群众发展生产，增加家庭收入。2007 年，贫困村互助资金试点范围扩大到全国 27 个省。2008 年和 2009 年，中央财政加大对互助资金试点工作支持力度，试点范围进一步扩大。2010 年，财政部在稳步扩大试点范围的同时，会同国务院扶贫办积极研究规范互助资金使用管理，强化监督管理和风险监控，确保互助资金持续健康发展。2011 年，中央财政针对互助资金试点项目开展绩效考评，进一步促进强化风险监控。截至目前，中央财政支持开展互助资金试点的贫困村数量近 5000 个。贫困村互助资金的发展，既缓解了贫困群众发展生产面临的资金紧缺和借贷难题，又培养了贫困村村民自我组织、自我管理和发展的能力，培育了贫困村健康的信用环境，发挥了多个方面的积极作用。

开展“县为单位、整合资金、整村推进、连片开发”试点工作。2007 年，财政部会同国务院扶贫办在中西部地区减贫任务较重的 21 个省份启动了“县为单位、整合资金、整村推进、连片开发”试点工作，在贫困县内选择贫困乡村集中连片区域，根据当地扶贫开发和农业农村经济发展规划，整合和统筹使用财政专项扶贫资金和其他涉农资金，集中力量支持优势特色产业发展，带动贫困人口增收致富。试点初期的项目实施周期为 1 年，资金补助标准约 1000 万元。2010 年，进一步完善试点机制，将试点项目实施期限由 1 年调整为 3 年，并要求试点县科学编制和实施规划，补助标准则调整为第一、二年每年 500 万元，第三年根据绩效考评情况给予奖励，引导地方提升连片开发试点工作水平。从试点项目的开展情况看，部分地方依托连片开发这一重要平台，加强整合与统筹使用财政支农资金，

发挥了资金使用的集聚效应，有力地促进了连片贫困地区发展。

支持开展少数民族扶贫开发工作。一是支持实施兴边富民行动。2000 年起，财政部会同国家民委开展了兴边富民专项行动，支持边境地区加快经济社会发展，帮助边境群众增收致富。近年来，随着财政投入力度的不断加大，兴边富民行动的覆盖范围不断扩大，中央财政的补助标准不断提高。此外，为支持边境贫困地区产业发展，从 2010 年起，选择部分边境县开展兴边富民补助资金支持发展特色优势产业试点工作，促进边境地区优势特色产业加快发展，为边境地区培育稳定的增收渠道。二是支持人口较少民族加快发展。2002—2010 年，中央财政累计安排人口较少民族发展资金约 17 亿元，年均增长 39%。三是支持少数民族特色村寨保护与发展。2009 年起，中央财政从财政专项扶贫资金中安排部分资金，开展贫困地区民族特色村寨保护试点，用于支持贫困民族地区特色产业发展、特色民居保护、特色文化繁荣，以促进贫困民族地区经济开发与文化传承、生态保护协调发展。

开展扶贫贷款财政贴息改革。为加强扶贫贷款财政贴息资金管理，财政部会同国务院扶贫办从 2004 年开始进行扶贫贷款财政贴息改革试点，将财政部与中国农业银行总行的贴息结算改为将贴息资金下拨到地方，由地方财政与发放扶贫贷款到户的金融企业结算，或 directly 对贷款农户进行利息补贴。在逐步扩大试点范围，完善试点工作机制的基础上，财政部会同国务院扶贫办于 2008 年下发了《全面改革扶贫贴息贷款管理体制的通知》，按照“政府引导、市场运作，下放管理权限、引入竞争机制，固定贴息水

平、灵活补贴方式，逐步探索建立风险防范和激励约束机制”的总体思路和“责权统一、自愿和公开公平、贫困户受益、鼓励先进”的原则，对扶贫贷款及财政贴息管理进行了全面改革。改革工作进展顺利，有效调动了地方加强贷款贴息资金管理的积极性，放大了财政专项扶贫资金的使用效应。

开展雨露计划实施方式改革试点。为提升用于贫困劳动力培训的财政专项扶贫资金的使用效益，2010年起财政部会同国务院扶贫办开展了雨露计划实施方式改革试点工作，并安排部分资金支持改革试点的开展。总的来看，改革试点做了以下有益探索：培训对象从贫困家庭存量劳动力转向初、高中毕业后未就业的新生劳动力；培训目的从提高务工技能、实现进城务工转向提高新生劳动力整体素质，增强其稳定就业和持续增收能力；培训重点从中、短期技能培训转向引导和鼓励贫困家庭子女接受中、高等职业教育和一年以上的技能培训；补助方式从通过培训基地间接补助转向对贫困家庭直接补助。改革试点着眼于培育贫困家庭新生劳动力的稳定创收能力，促进贫困劳动力转移就业，阻断贫困的代际传递，取得了良好效果。

开展中央专项彩票公益金支持贫困革命老区整村推进试点。2008—



扶持鄂西、鄂东贫困地区兴建茶园基地，增加农民和地方财政收入。

村贫困状况明显改善，取得了较为显著的成效。突出表现在农村贫困人口规模大幅度减少，国家扶贫开发工作重点县（以下简称“重点县”）农民人均纯收入实现较大幅度增长，贫困地区群众的生活水平明显改善。据统计，十年来，我国农村贫困人口从2000年的9422

万人减少到2010年的2688万人，贫困发生率下降到2.8%，下降了约7个百分点。

2010年，中央财政拓宽扶贫开发投入渠道，每年安排1.7亿元中央专项彩票公益金支持贫困革命老区开展整村推进扶贫开发试点，2011年增加到5.25亿元。试点资金主要用于支持革命老区加强贫困村基础设施建设，改善生产生活环境和公共服务水平，开展贫困村互助资金试点等。通过试点工作的开展，项目实施区的贫困革命老区基础设施条件得到明显改善，产业发展水平进一步提升。

财政扶贫成绩显著 减贫解困效果突出

中央财政认真贯彻落实《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》的有关部署，通过持续稳定加大财政扶贫开发投入，推进财政扶贫开发各项重点工作，农村减贫事业取得了显著成效。

贫困状况明显改善。多年来，中央财政始终坚持开发式扶贫的基本方针，重点扶持贫困农民的自我发展能力，帮助贫困群众增收致富，农

万人减少到2010年的2688万人，贫困发生率下降到2.8%，下降了约7个百分点。

基础设施明显改善。近年来，中央财政加大了农村基础设施投入力度，并重点向中西部农村贫困地区倾斜，引导相关行业部门的投资优先投向农村贫困地区。同时，通过实施连片开发、整村推进等重点扶贫项目，促进农村贫困地区的基础设施状况明显改善，贫困群众的生产生活条件更加便利。据统计，2002—2010年，592个重点县新增基本农田5245.6万亩，新建及改扩建公路里程95.2万公里，新增教育卫生用房3506.1万平方米，解决了5675.7万人、4999.3万头大牲畜的饮水困难。到2010年底，重点县农村饮用自来水、深水井农户达到60.9%，自然村通公路比例为88.1%、通电比例为98%、通电话比例为92.9%，农户人均住房面积24.9平方米，农户使用旱厕和水冲式厕所比重达88.4%。

社会事业明显进步。近年来，

根据贫困地区致贫返贫因素的复杂性,财政部和有关部门采取有针对性的应对措施,包括改善贫困地区的医疗卫生条件,加大对贫困地区教育发展的扶持力度,促进了贫困地区的社会事业发展。据统计,到2010年底,重点县7—15岁学龄儿童入学率达到97.7%,接近全国平均水平;青壮年文盲率为7%,比2002年下降了5.4个百分点。新型农村合作医疗实现全覆盖,重点县参加新农合的农户比例达到93.3%,有病能及时就医的比重达到91.4%,乡乡建有卫生院,绝大多数行政村设有卫生室。

县域经济实力明显增强。在实施有针对性的扶贫开发政策的同时,各级政府和有关部门通过增强贫困地区的县域经济实力,带动贫困农民发展,通过增强贫困地区的财力,提高贫困地区政府实施扶贫开发的能力,使得贫困地区的优势特色产业不断发展壮大,部分地区已经初步发展起带动当地群众脱贫致富的特色产业,辐射带动能力不断增强。《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》实施期间,重点县通过能源开发、发展旅游、调整产业结构、发展特色农产品等重要产业,促进贫困地区县域经济实力不断增强。592个重点县人均地区生产总值从2001年的2658元增加到2010年的11170元,年均增长17%。

差距扩大趋势得到一定抑制。通过持续增加扶贫开发投入,实施一系列针对贫困地区的重点扶持政策,农村贫困地区与其他地区发展差距扩大趋势得到了有效抑制。重点县农民人均纯收入从2001年的1276元增加到2010年的3273元,占全国农民人均纯收入的比例从53.97%提高到55.3%。

准确把握扶贫开发形势 深入推进财政扶贫工作

当前,我国经济社会发展的总体水平不高,区域发展不平衡的问题比较突出,制约贫困地区发展的深层次矛盾依然存在。特别是集中连片贫困地区的扶贫攻坚任务相当艰巨,扶贫对象还有相当规模,相对贫困问题日益凸显,返贫现象时有发生。因此,各级财政部门要进一步完善财政扶贫机制,积极探索,开拓创新,加快推进财政扶贫开发工作。

一是加大财政扶贫开发力度,将农村扶贫开发作为财政支出优先保障的重点。为加大对农村贫困地区的扶持力度,促进农村贫困地区经济社会发展,按照构建财政综合扶贫政策框架的思路,积极引导各类相关转移支付对贫困地区给予倾斜支持,将扶贫开发投入作为财政支出优先保障重点。按照推进基本公共服务均等化和主体功能区建设的要求,加大对贫困地区的均衡性转移支付、民族地区转移支付、国家重点生态功能区转移支付力度,大力支持农村贫困地区教育文化、医疗卫生、社会保障、特色产业、基础设施、生态建设等事业发展。此外,要通过涉农资金整合和统筹的有效机制,整合与统筹各类涉农资金支持农村扶贫开发工作,促进资金安排和项目建设的有效衔接。

二是突出财政专项扶贫资金使用重点,提升财政扶贫资金使用效益。新阶段的财政扶贫开发工作,要紧紧围绕促进扶贫对象持续增收的目标,进一步突出支持重点,不断提高资金的使用效益。在支持区域上,坚持将连片特困地区作为新时期财政扶贫攻坚的主战场,坚持向西部地区、少数民族地区、边境地区、贫困革命老区

倾斜。在使用方向上,要支持扶贫对象改善基本生产生活条件,提升扶贫对象的自我发展能力,培育特色优势产业的增长潜力。通过瞄准重点区域,集中有限资源,有效提升财政扶贫资金使用效益。

三是积极推进财政扶贫机制创新,提升财政扶贫开发工作水平。机制创新是推进扶贫攻坚的重要举措,是确保资金使用效益的重要抓手。为抓好新阶段的财政扶贫工作,要进一步创新财政扶贫资金使用机制,瞄准减贫工作的关键环节,通过财政补助等多种方式,促进贫困农户使用农作物优良品种、采用先进实用农业生产技术;通过贷款贴息、互助资金等措施,解决扶贫对象生产资金不足等瓶颈制约问题;大力支持改进雨露计划管理方式,促进贫困家庭新生劳动力接受职业教育,提高就业技能;进一步完善财政扶贫资金绩效评价机制,建立完善科学、全面的绩效评价指标体系,强化绩效评价结果应用,不断提高资金使用效益。

四是不断夯实财政扶贫开发基础工作,提升财政扶贫工作科学化水平。为加强财政专项扶贫资金管理,财政部会同国家发改委、国务院扶贫办等部门于2011年11月修订印发了《财政专项扶贫资金管理办法》。下一步,要认真贯彻落实新的管理办法要求,强化资金使用管理,确保资金切实发挥效益。同时,全面加强扶贫资金的监督检查,全面推行公告、公示制,促进资金使用及时、均衡、有效、安全。此外,要积极开展财政综合扶贫投入的统计分析和全面掌握财政用于农村综合扶贫的各类投入情况,引导相关支出加大对农村贫困地区的倾斜支持力度。

责任编辑 冉 鹏