

实现中央1号文件提出的“今后多渠道筹集资金，力争今后10年全社会水利年平均投入比2010年高出一倍”的目标奠定了坚实的基础。

## 二、突出支持薄弱环节，扭转农田水利建设滞后不利局面

农田水利建设滞后仍然是影响农业稳定发展和国家粮食安全的最大硬伤。中央1号文件和中央水利工作会议均把加强农田水利建设放在今后水利改革发展重点任务的首位。2011年，中央财政在继续支持水利枢纽、重点水源、重点堤防、南水北调工程、旱涝灾害防御体系等大型水利工程建设的同时，统筹安排相关资金，突出支持农田水利等薄弱环节建设。一是加快推进小型农田水利重点县建设。安排小型农田水利建设专项资金126亿元，比上年增长61.5%。新增400个小型农田水利重点县，使在建重点县达到1250个，基本覆盖产粮大县和农业大县。以重点县建设为平台，实施高标准农田建设示范、高效节水灌溉试点、牧区水利建设。支持西南五省区市山丘区“五小水利”工程建设，继续实施农业水价综合改革示范。二是大力支持发展高效节水灌溉。以东北、华北、西北地区为重点发展高效节水灌溉。安排100个高效节水灌溉试点县，采取较高的亩均建设标准，集中连片和大力发展管道灌溉、喷灌和微灌。研究提出支持黑龙江、吉林、内蒙古、辽宁四省区实施“节水增粮行动”的建议。三是加大农业综合开发资金对农田水利建设的支持力度。中央财政农业综合开发资金用于农田水利建设的部分达到120.3亿元，比上年增长14%，重点支持中低产田改造、高标准农田建设和中型灌区节水配套改造。四是大幅度增加小型病险水库除险加固和中小河流治理的投入。2011年，中央财政安排上述两项资金168亿元和130亿元，分别比上年增长68%和160%，支持5400座小型水库除险加固和800多条重点中小河流治理。

## 三、支持防汛抗旱救灾，提高抵御旱涝灾害能力

2011年，我国降雨总体偏少且时空分布不均，汛旱情阶段性和地域性十分明显。中央财政认真贯彻落实党中央、国务院关于抗灾救灾工作的决策部署，累计安排水利防灾减灾资金80.51亿元，为夺取全年防汛抗旱胜利和保障粮食产量“八连增”提供了有力支撑。一是加大防汛抢险和抗旱救灾投入。2011年安排特大防汛抗旱补助费44.73亿元（其中：防汛10.18亿元，抗旱34.55亿元），比上年增长22.82亿元，增长104.2%。先后分三批共安排抗旱资金24亿元，按每队200万元的补助标准，支持冬麦主产区、长江中下游和西南地区17省（区、市）1200支县级抗旱服务队购置抗旱设备。拨付特大防汛补助费1.9亿元，用于中央直属工程防汛物资购置、黄河机动抢险队抢险设备购置等支出。二是及时安排应急度汛项目资金。安排应急度汛资金7.78亿元，支持各省（自治区、直辖市、计划单列市）以及农业部直属垦区、水利部、新疆生产建设兵团做好汛前水毁水利设施应急修复工作。三是支持加快实施县级山洪灾害防治步伐。安排山洪灾害防治县级非工程措施建设补助资金28亿元，比上年增长18亿元，增长180%，为在3年内全面完成《全国山洪灾害防治规划》确

定的1836个县山洪灾害防治任务创造了良好条件。

## 四、推动深化水利改革，加强水利资金科学化精细化管理

中央财政在加大水利建设投入力度的同时，积极支持深化水利改革，理顺水利管理体制机制，切实加强水利资金管理。一是支持深化重点领域水利改革。继续推进水利工程管理体制改革，认真落实中央财政对中西部地区、贫困地区公益性工程维修养护经费补助政策，2011年中央财政安排补助资金10亿元，在加大对中西部地区、贫困地区扶持力度的同时，督促各地切实落实投入责任，促进了公益性水利工程良性运行；支持深化小型水利工程产权制度改革，明确所有权和使用权，落实管护主体和责任；支持基层水利服务体系建设，大力发展农民用水合作组织；积极推进农业水价综合改革，探索形成灌排工程良性运行机制。二是切实加强水利资金监管。中央财政坚持按照科学化精细化管理的要求，完善水利资金管理制度，切实加强预算管理基础工作，不断提高水利资金使用效益。2011年，财政部制定或修订水利普查、水资源费、防汛抗旱等8项资金管理制度，《关于切实加强水利资金使用监督使用管理的意见》等7项管理规定已形成征求意见稿。三是不断创新财政支持机制。以水利改革发展规划为依据，统筹安排和整合使用水利资金。继续巩固和完善审批权限下放、民办公助、以奖代补、竞争立项等方式，探索建立推动水利科学发展的财政支持机制。从2011年起，中央财政对应急度汛资金项目立项、选择及审批权限进行了重大改革，将项目审批权限下放至省级，进一步提高了项目安排的时效性和科学性。同时，积极推广“竞争立项、公开评选”等水利项目产生方式，400个新增小型农田水利重点县中，有378个通过竞争立项方式产生，调动了地方政府的积极性和资金分配的透明度。

财政支持水利改革发展任务仍然十分繁重，中央财政将认真贯彻落实中央经济工作会议、中央农村工作会议、全国财政工作会议和全国农业财政工作会议精神，围绕中央1号文件提出的“力争通过5年到10年努力，从根本上扭转水利建设明显滞后的局面”的总体目标，进一步加大资金保障和政策扶持力度，着力推动水利加快改革发展。

（财政部农业司供稿）

## 切实加大财政综合扶贫开发力度

2011年，《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》（以下简称“新纲要”）颁布和中央扶贫开发工作会议召开，把集中连片特殊困难地区作为主战场，标志着中国农村扶贫开发进入了新阶段。中央财政坚决贯彻执行中央的决策部署，认真履行财政职能作用，不断强化和完善对贫困地区和农村贫困人口的财政扶持政策，为扎实推进扶贫攻坚做出了新的贡献。

### 一、持续加大财政综合扶贫投入力度

中央财政将扶贫开发投入作为财政支出优先保障的重

点,不断调整和优化财政支出结构,进一步完善财政综合扶贫政策体系,有力地促进了农村贫困地区经济社会全面发展。

(一)加大对农村贫困地区的一般性转移支付力度。中央财政在安排一般性转移支付时,充分考虑财力缺口因素,切实加大对贫困地区、民族地区、边境地区和革命老区的投入力度,不断提高农村贫困地区的财力保障水平。

(二)积极引导专项转移支付向农村贫困地区倾斜。中央财政在安排基础设施建设、教育文化、医疗卫生、社会保障、生态建设等专项转移支付时,对贫困地区、贫困人口给予了重点倾斜。一些强农惠农富农政策率先在贫困地区实施,一些民生政策提高了对贫困地区和贫困人口的补助标准。

(三)保持财政专项扶贫资金稳定增长。财政专项扶贫资金作为瞄准贫困地区、贫困人口的特惠性资金,对扶贫对象实施有针对性地扶持,不断增强其自我发展能力。2011年,中央财政安排财政专项扶贫资金272亿元,较上年增长22%。此外,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1.7亿元中央专项彩票公益金支持扶贫开发事业,2011年增加到5.25亿元。

随着国家财力的不断增强,中央财政用于支持农村贫困地区、贫困人口的各方面投入也保持了持续增长。2011年,在财政专项扶贫、农村低保等保障民生政策以及支持农业生产政策等七个方面,中央财政用于农村贫困地区使贫困农民直接受益的综合扶贫投入约为2272亿元,是同年中央财政专项扶贫资金的8.35倍。

## 二、积极健全财政专项扶贫机制

在加大财政综合扶贫投入力度的同时,中央财政始终坚持把专项扶贫工作作为综合扶贫的基础平台和重要抓手,积极创新专项扶贫机制,不断提升专项扶贫资金的使用效益。

(一)加强互助资金试点风险防范管理。针对农村贫困人口发展生产资金短缺的困难,2006年起,中央财政开展贫困村互助资金试点,支持村内贫困群众发展生产,脱贫致富。2011年,针对部分地方存在的急躁冒进、运行不规范等问题,为切实加强互助资金管理,中央财政将规范互助资金的风险防范管理作为重点,严格控制扩大互助资金试点范围,同时,安排互助资金1850万元,在试点成效显著、管理规范的地区开展了“百村奖励”活动。互助资金试点健康发展,有效缓解了贫困群众发展生产面临的资金紧缺和借贷难问题。

(二)稳步推进连片开发试点。2007年,中央财政在中西部地区减贫任务较重的省份启动了“县为单位、整合资金、整村推进、连片开发”试点。2010年,试点项目实施期限由1年调整为3年,并建立了绩效评价奖励机制。2011年,中央财政继续安排资金支持项目实施期内的试点县推进试点工作。连片开发试点发挥了财政资金使用的规模效应,集中力量支持优势特色产业发展,加快了扶贫对象增收致富步伐,有力地促进了连片贫困地区发展,为“十二五”时期推进连片特困地区扶贫攻坚积累了重要经验。

(三)扩大雨露计划实施方式改革试点。2010年起,中

央财政开展了调整“雨露计划”实施方式改革试点。2011年,在总结试点经验的基础上,中央财政安排补助资金1.5亿元,进一步扩大了“雨露计划”实施方式改革试点范围,印发了完善试点的工作通知,指导地方完善补贴政策,规范资金补助方式,对贫困家庭采取直补到户的形式,支持农村贫困家庭子女初高中毕业后未继续升学的接受职业教育和中长期技能培训,阻断贫困的代际传递。

(四)完善财政支持少数民族扶贫政策。2000年起,中央财政开展了兴边富民专项行动,并从2010年起开展支持发展特色优势产业试点,促进边境地区加快经济社会发展,帮助边境地区群众增收致富。2011年,中央财政安排专项扶贫资金10.34亿元深入推进开展兴边富民行动,首次将海南省6个民族自治县纳入兴边富民行动扶持范围,特色优势产业试点县范围扩大到边境地区的30个县。同时,安排专项资金支持人口较少民族和特困民族发展,扩大了少数民族特色村寨保护与发展试点范围。对少数民族扶贫开发的大力支持,改善了少数民族地区的生产生活条件,培育了一批具有稳定增收效果的特色优势产业,增进了各民族之间的团结,提高了边境地区的对外开放形象,促进了贫困民族地区经济发展与文化传承相结合、经济建设与生态保护相协调。

(五)落实扶贫贷款财政贴息政策。国家1999年实行扶贫贷款贴息政策,2004年起中央财政开展了扶贫贷款财政贴息改革试点。特别是2008年,中央财政按照“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,对扶贫贷款及财政贴息管理进行了全面改革,引导金融资本支持农村扶贫开发。2011年,中央财政安排专项扶贫资金5.6亿元,继续实施扶贫贷款贴息政策,有效调动了地方加强贷款贴息资金管理的积极性,放大了扶贫资金的引导效应。

(六)支持大小凉山扶贫开发及艾滋病综合防治试点。贯彻落实国务院领导指示精神,中央财政积极研究大小凉山扶贫开发及艾滋病综合防治试点扶持政策,明确了综合扶贫支持试点工作的政策思路。经报国务院同意,“十二五”期间,中央财政每年安排大小凉山扶贫开发及艾滋病综合防治试点资金2.8亿元。此外,积极指导四川省制定试点实施方案,落实好试点资金,确保试点工作顺利开展。

(七)支持国有贫困农场、贫困林场扶贫开发。2011年,中央财政安排4.6亿元支持国有贫困农场、贫困林场扶贫开发。将农垦扶贫开发纳入国家扶贫开发工作部署,坚持开发式扶贫方针,按照“产业支撑、强化基础、综合配套、整体推进”的要求,强化主导产业,培育特色产业,加快基础设施建设。进一步带动地方各级政府增加贫困林场投入特别是支持推进国有林场改革,促进解决国有林场贫困问题。

(八)推进中央彩票公益金支持整村推进试点。2008年起,每年安排中央专项彩票公益金支持贫困革命老区扶贫开发。2011年,中央财政安排彩票公益金5.25亿元支持推进贫困革命老区整村推进试点工作,资金规模增加到上年的3倍,在35个试点县的351个贫困村开展试点。为指导地方做好试点工作,中央财政先后印发工作通知和项目资金

管理办法,明确试点工作要求,加强试点资金的管理。

### 三、不断加强财政专项扶贫资金管理

中央财政采取有针对性的措施,切实强化专项扶贫资金的管理,不断提高资金科学化精细化管理水平。

(一)加强专项扶贫资金制度建设。根据新纲要精神,财政部会同发展改革委、国务院扶贫办全面修订印发了新的《财政专项扶贫资金管理办法》。新办法明确了财政专项扶贫资金的定义、分类、来源、支持重点、使用范围等关键内容,各项规定更加具体、更具可操作性,为进一步规范和加强财政专项扶贫资金管理奠定了基础。此外,新办法还结合财政管理的新要求,对建立绩效评价奖励机制、加强资金整合、加快预算执行进度、推进项目公开公示、发挥乡镇财政监管职能作用等提出了相应的要求。

(二)完善专项扶贫资金分配方法。按照财政管理科学化、精细化的要求,中央财政对专项扶贫资金采用的因素分配方法进行了调整完善。新确定的分配因素主要包括各地扶贫对象规模及比例、农民人均纯收入、地方人均财力、贫困深度等客观因素和政策性因素,取消了以前采用的自然条件、基础设施等难以计量的指标。同时,明确新增部分主要用于连片特困地区。通过以上改进,财政专项扶贫资金的分配过程更加公开透明、分配结果更加公平合理,较好地体现了向西部地区倾斜,向贫困少数民族地区、贫困边境地区和贫困革命老区倾斜的原则。

(三)健全专项扶贫资金绩效评价机制。中央财政进一步完善扶贫资金绩效评价和奖励机制,强化绩效评价结果的应用,绩效评价奖励资金的总规模提高到3亿元,较上年增长50%,对评价等级为A、B的20个省给予了相应奖励。绩效评价力度的不断加大,在促进地方落实投入责任、推进扶贫资金统筹和整合、规范扶贫资金管理、提升扶贫开发成效等方面都发挥了显著作用。

(财政部农业司供稿,周艳伟执笔)

## 支持扩大农村危房改造试点

为实现“住有所居”目标,帮助贫困农户解决最基本住房安全问题,2011年,各级财政部门积极发挥财政职能,继续加大资金投入力度,完善财政监督管理,支持开展扩大农村危房改造试点工作。

### 一、加大投入,保障试点资金需求

由于我国农村危房数量多,维修改造任务重,中央在推进农村危房改造工作时采取“试点先行、逐步扩展”的方式。试点工作开展以来,范围不断扩大,2011年扩大到中西部地区全部县(市、区、旗),安排265万户农村贫困户危房改造任务。为支持开展农村危房改造,各级财政加大投入力度,2011年共安排农村危房改造补助资金352.3亿元,其中中央安排166亿元,占47.1%;省级财政安排115.2亿元,占32.7%;市级财政安排43.7亿元,占12.4%;县级财政安排27.4亿元,占7.8%。各级政府的投入共拉动银行贷款、农

民自筹、社会捐赠等社会投资485.8亿元。

中央扩大农村危房改造试点补助对象重点是居住在危房中的农村分散供养五保户、低保户、贫困残疾人家庭和其他贫困户。各地根据贫困农户的贫困程度设置不同的补助档次,拉开差距,突出重点,优先帮助住房最危险、经济最贫困农户解决最基本安全住房。合理确定补助对象和分类补助标准,增加对农村五保供养对象、农村低保对象、贫困残疾人等困难家庭新建住房的补助金额,控制修缮加固补助标准。同时严格控制危房改造建筑面积和总造价,翻修新建或修缮加固住房建筑面积原则上控制在40至60平方米。各地组织技术力量编制可分步建设的农房设计方案并出台相关配套措施,引导农户先建40到60平方米的基本安全房,同时又便于农民富裕后向两边扩建或者向上加盖。

### 二、创新机制,整合资源形成合力

为切实帮助解决贫困农户的住房安全问题,各级财政部门创新投入机制,积极整合相关资源,统筹推进农村危房改造工作。中央层面将中央财政农村危房改造补助资金和中央基建投资资金统筹使用,并按照统一的因素法分配下达。多数试点地区按照中央要求,坚持“渠道不乱、用途不变、捆绑使用、统筹安排、各记其功”的原则,优化、整合农村建设资源和资金,2011年,除直接用于农村危房改造的838.1亿元之外,还将118.5亿元的自然灾害倒塌农房恢复重建、扶贫安居、兴边富民安居、抗震安居、游牧民定居、农村贫困残疾人危房改造资金、异地搬迁资金等资金优化整合用于其他农民住房的维修和建设。在农村危房改造实施过程中,一些地方赋予县级政府相关资金的统筹整合权和捆绑使用权,明确提出县级政府是农村危房改造工程实施的主体,整合资金以县为主、上下联动,并要求省级有关部门从现有相关资金中切块到各县用于农村危房改造配套项目实施。还有一些地方将农村危房改造试点工作与扶贫部门的贫困户住房改造、国土部门的避险安置、农业畜牧部门的游牧民定居、住房城乡建设部门的城乡环境综合治理工作相结合,与农业部门的沼气池建设、畜牧部门的圈舍改造、水利部门的人畜饮水工程、林业部门的乡村绿化等工程相结合,不仅有效地扩大了农村危房改造的覆盖面,而且优化了危改户的居住环境。

为确保农村危房改造工作扎实推进,试点地区不仅增加资金投入,还加大了政策扶持力度,不断完善税费、土地、建材、贷款等优惠措施,如从土地出让金、城市维护建设税、城市基础设施配套费中拿出部分资金专项用于农村危房改造补助,对农民建房、改造危房免收规划费及一切行政事业性收费,对资金紧张的农户帮助贷款、政府贴息,协调林业部门按照成本价格销售农民建房所需木材、协调原材料厂家按照平价或低于市场价为农民供应建材等。

### 三、强化管理,提高资金使用效益

为加强资金管理,2011年财政部会同国家发展改革委、住房城乡建设部联合印发了《中央农村危房改造补助资金管理暂行办法》,提出中央农村危房改造补助资金分配使用遵循“科学合理、公正客观”,“突出重点、统筹兼顾”,“绩效评