

做好五个结合 财政精准助力脱贫攻坚

财政部国库司青年调研团

为进一步巩固和深化“不忘初心、牢记使命”主题教育成果，积极发挥财政职能作用，助力脱贫攻坚工作，财政部国库司组织青年干部赴湖南省麻阳县开展脱贫攻坚调研。调研组深入4个乡镇，实地考察5个扶贫产业园和2个易地扶贫搬迁安置区，走访20余户贫困户，与30余名乡镇干部访谈交流，深入了解了麻阳县脱贫攻坚基本情况及面临的主要困难和问题。

财政创新方式支持脱贫攻坚

麻阳县地处湖南省西部边陲，是全国5个单一苗族自治县之一。受自然历史条件影响，经济基础比较薄弱，县级财力匮乏，基础设施相对滞后，产业结构比较单一，属于湖南省深度贫困县。党的十八大以来，经过不懈努力，麻阳县脱贫攻坚迈入“快车道”，全县贫困人口从70082人下降到14592人，贫困发生率从24.5%降至4.2%。2019年麻阳县脱贫摘帽。

近年来，各级财政不断加大扶贫开发投入力度，创新方式方法，为脱贫攻坚提供有力支持和保障。

(一)坚持政府主导，不断加大扶贫投入。一是加大财政专项扶贫资金投入。2017—2019年，麻阳县财政专项扶贫资金投入从12478万元增加到16610万元。其中：中央财政投入19101万元，占总投入的41%；省级财政投入19660万元，占总投入的42%。二是拓宽财政扶贫投入渠道。2017—2019年，中央安排专项彩票公益金694万元，在扶贫领域累计投入地方债券资金30112万元。三是通过财政贴息撬动金融扶贫资金。2014年以来，累计发放扶贫小额贷款23000万元，带

动4771户贫困户发展黄桃、猕猴桃等特色扶贫产业1.2万余亩。

(二)注重发挥地方自主性，加强资金整合力度。一是资金整合规模不断加大。全县统筹整合财政涉农资金从2016年的8143万元增加到2018年的42669万元，整合资金额增加4倍多，初步解决“买酱油的钱不能买醋”的问题。二是资金项目审批权限不断下放。2019年，麻阳县自主确定94个产业扶贫项目、723个农村基础设施的建设任务，并计划统筹整合财政涉农资金53540万元。

(三)着力制度体系创新，强化资金管理。一是建立健全财政扶贫资金绩效评价制度体系。按照“项目安排到哪里、资金使用到哪里、制度就跟进到哪里”的要求，建立健全覆盖预算编制、执行、监督、绩效等各环节、全方位的管理制度体系。二是实行财政扶贫资金动态监控管理。较好地完成对各级各类财政扶贫资金的分配、下达、支付、绩效填报等工作任务，力争实现动态掌握每一笔扶贫资金使用情况。三是协同建立健全“互联网+监督”扶贫监督新机制。清退不符合条件贫困人口5500人，取消违规领取城市和农村低保1141户2728人的相关资格，挽回易地扶贫搬迁、失地少地农民养老保险等经济损失5000余万元。

面临的主要困难和问题

(一)县级收支矛盾突出问题有待缓解。麻阳县经济基础薄弱，县本级财力不足，财政收支矛盾较突出，全县89%的财政支出依靠上级转移支付，出现项目资金

配套难等问题。如 2019 年，县岩拖公路建设项目资金缺口达 2.38 亿元、化解教育大班额学校建设项目资金缺口达 2.91 亿元，仅这两个专项缺口就达到 5.29 亿元。

(二) 资金使用管理有待加强。一是扶贫资金使用效率有待提高。2019 年，麻阳县扶贫资金支出呈前低后高趋势，主要是部分农林水基础设施建设项目涉及招投标、施工、验收等，需较长时间，个别项目前期程序耗时长，影响财政资金的使用效率。二是扶贫资金监控平台有待完善。从监控平台发现个别指标下达及支付进度与实际不符的情况。项目绩效由财政代预算单位录入，填报责任不清晰，出现填报不完整、不规范等问题。

(三) 稳定脱贫长效机制有待健全。一是产业扶贫基础不够扎实。产业链延伸不够，主要以传统种养殖为主，规模小、产品附加值不高，受自然因素和市场波动影响大，进而影响贫困群众长期稳定增收。二是针对易返贫人群长期稳定脱贫的防范措施有限。麻阳县因病、因残等支出型贫困对象约占总贫困人口的 25%，缺乏自身“造血”能力，防范措施也有限，遇到突发事件容易返贫。例如 2017 年麻阳县两次洪灾导致 1640 人致贫返贫。三是扶贫资金来源较单一。麻阳县脱贫攻坚 90% 的资金来源于财政投入，尚未形成稳定多渠道的扶贫资金来源。

(四) 扶贫领域风险防控机制有待完善。一是小额贷款还贷风险不容忽视。麻阳县开展财政贴息的扶贫小额信贷，有效破解了贫困人口产业发展资金不足难题。但目前已有个别贫困户出现无力按期偿债的问题。二是地方政府债务风险值得警惕。2017—2019 年，麻阳县在扶贫领域投入地方政府债券总额占地方政府债务比重为 6%，虽然占比不高，但贫困地区扶贫融资后续偿还压力大，潜在风险值得警惕。



相关政策建议

(一) 中央和地方投入相结合，进一步加强财政保障。要牢牢把握打赢脱贫攻坚战是重大政治任务这一定位，全力以赴保障财政资金投入。一是完善与财力情况相适应的投入保障机制。既不降低标准，也不吊高胃口。多渠道加大扶贫投入保障。针对贫困地区，优先安排一般性转移支付、政府债券资金、专项彩票公益金等。二是坚持优先发展产业的投入方向。以推进农村产业化为切入点，通过财政奖补政策引导，形成“财政引导+产业发展+农户收益”的产业发展模式，逐步从“输血帮扶”向“造血支持”转变。三是持续加大财政涉农资金统筹整合力度。赋予地方更大的自主权，上级财政部门不要戴帽下达资金，将资金切块下达到县级。进一步下放涉农项目审批权限，清理、修订和完善相关制度，应整尽整，形成“多渠道引水，一个龙头放水”的格局。四是努力做大贫困地区财政蛋糕。逐步完善地方税体系，对深度贫困地区，可适当降低上解比例，建立健全地方稳定投入机制。

(二) 增加投入和用好资金相结合，提高财政资金效益。在财政收入形势较为严峻的情况下，充分发挥每一笔财政资金的效益，与增加投入规模具有同等重要的意义。一是优化地方预算编制方法。目前，县里一般根据预估的上级转移支付数安排预算，如果实际下



达指标数与预估数差异较大,容易出现项目后续资金接续不力或“钱等项目”现象。因此,建议从制度层面要求市县财政原则按上级提前下达的转移支付预计数(不是预估数)编制预算。二是全面开展扶贫资金绩效管理。建立健全扶贫资金“花钱必问效、无效必问责”的管理机制,全程跟踪扶贫项目资金的使用过程,加快扶贫资金下达与拨付速度,加强对支出进度慢地区的督导,真正用好用活财政资金。三是加强财政扶贫资金动态监控。强化部门职责,将动态监控平台应用延伸到相关部门和单位。在县级实现资金与项目匹配,实现监控到项目、到人、到企业,推动监控平台从“建起来”向“用起来”“用出成效”转变。

(三)前期投入和后期管理相结合,完善扶贫资金资产管理机制。在投入大量的财政扶贫资金后,必须高度重视后续的管理和风险问题,杜绝“一投了之”“一发了之”的情况。一是建立健全扶贫资产管理机制。据初步测算,党的十八大以来,麻阳县财政扶贫投入形成扶贫资产约6亿元。全国扶贫资产以万亿元计。因此,亟需明确扶贫资产管理的主体,建立扶贫资产登记制度,明确产权归属,防止扶贫资产流失。二是防范化解脱贫攻坚领域债务风险。在支持地方依法依规开展扶贫融资的基础上,发挥财政预算的约束和导向作用,避免盲目提高标准等情况。建立健全财政贴息和风险补偿政策,鼓励实施主体购买商业保险,分散和

降低风险。

(四)财政和社会投入相结合,健全社会大扶贫格局。充分发挥财政资金“四两拨千金”的引导和撬动作用,调动社会各方面积极性,形成社会全面、深度参与的大扶贫格局。一是合理引导社会资本进入农村市场。农业风险大、利润低,财政应通过税收优惠、小额扶贫贴息贷款、农业信贷融资担保、产业扶贫基金等政策,积极引导

社会资本参与,形成长期有效的产业脱贫机制。二是进一步加大政府采购支持脱贫攻坚力度。切实落实各级预算单位优先采购贫困地区农副产品和物业服务的要求,通过政府采购贫困地区农副产品网络销售平台,精准实现产销对接,助推产业扶贫,打通消费扶贫“最后一公里”。三是不断激发农民内生动力。要加大扶志和扶智力度,通过宣传教育、劳动力转移就业培训、直接补贴、奖励措施等,建立龙头企业与农民之间的利益联结机制,有效激发农民的积极性,让农民真正自力更生,走上脱贫致富之路。

(五)当前与长远发展相结合,无缝衔接乡村振兴。一是明确巩固脱贫“定心丸”制度。对无力脱贫的给保障,以财政资金兜底,保障其“口粮钱”;对容易返贫的给政策,建立防灾救灾应急机制,适时启动应急预案,避免群众因灾返贫。支持农村保险体系建设,在政策保险的基础上引入商业保险,避免群众因病返贫。二是研究制定“接力棒”政策。进一步研究探索脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的方式方法、路径路线。从投入方向上,着力改善发展环境、提供发展机会,确定主要扶持的地域、群体、行业等。从政策适用上,延续一部分、适度调整一部分、逐步退出一部分、新增一部分。确保政策落地有效果,群众有获得感,最终实现全体人民共同富裕的目标。□

责任编辑 刘慧娟