

# 河北： 推进贫困县涉农资金整合 打赢脱贫攻坚战

本刊记者 | 刘慧娴 特约通讯员 | 刘丁雷 何菲



大兴沟村文化广场。刘慧娴 摄

马营子满族乡位于河北省滦平县西南部，这里山大、林密、人多、地薄，全乡10个行政村中贫困村占了6个，建档立卡贫困户占到全乡总人口的近三成，脱贫攻坚任务繁重。近几年，各级财政不断加大扶贫投入，但是乡党委书记史海龙仍然觉得资金有限，“因为资金都有专门的用途和管理规定，县乡不能统筹使用，很难发挥规模效应，扶贫效果不太明显。”不过从2016年开始，这种状况发生了改变。“2016—2019年，仅大兴沟一个村的基础设施项目资金就达到了1800多万元，基础设施有了质的提升。”

是什么原因促成了这种转变？原来为优化财政涉农资金供给机制，进一步提高资金使用效益，保障贫困县集中资源打赢脱贫攻坚战，2016年，国务院办公厅印发了《关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》。河北省高度重视，根据国家政策，制定并出台了《河北省人民政府办公厅关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的实施意见》。河北省财政厅农业农村处相关

负责人介绍，试点以来，河北省共下达省以上整合涉农资金584.1亿元，贫困县实际整合使用443.8亿元，为打赢脱贫攻坚战筹集了大量资金，发挥了重要支撑作用。

## 坚持“四个严格” 确保试点政策不走偏

省财政厅农业农村处相关负责人介绍，为确保试点政策精准落实，河北省坚持“四个严格”，做实做细试点工作。

**严格试点范围。**整合资金范围严格限定在国办《意见》明确的中央资金和省政府办《实施意见》明确的省级资金。17个省定贫困县只能整合使用省级及以下涉农资金，不允许整合使用中央涉农资金。明确了整合资金的使用范围，要求贫困县依据脱贫攻坚规划，聚焦年度脱贫任务，坚持现行扶贫标准，在农业生产发展和农村基础设施建设范围（即统筹整合使用的财政涉农资金用途）内安排使用，与脱贫成效紧密挂钩。鼓励各地从实际出发利用整合资金发展短期难见

效、未来能够持续发挥效益的扶贫产业。2019年，根据财政部、国务院扶贫办整合资金使用“负面清单”，细化形成11项具体“负面清单”，确保整合资金精准使用。

**严格方案审查。**设计了整合方案编制提要，统一规范各贫困县整合方案编制内容，提高方案编制质量。会同省扶贫办，组织农业农村、水利、住建、交通、发改等部门，聚焦解决“两不愁三保障”突出问题，对贫困县整合资金使用方案逐一审查，对方案编制不实或不符合政策规定的，坚决回退修改，确保资金精准规范使用。2019年方案审核先后反馈修改意见808条。

**严格资金保障。**建立40项整合资金台账，实行资金下达会签制度，要求省财政厅各业务处室下达负责的整合资金必须会签农业农村处，进行层层审核把关，对不符合政策要求的，及时督促进行调整，确保每项资金按国家政策下达贫困县的增幅均不低于该项资金平均增幅。

**严格政策培训。**每年举办贫困县

统筹整合使用财政涉农资金试点政策培训班,解读政策,细化要求,解疑释惑,累计培训900余人次,实现从市县财政局长、分管局长到科长、承办人员全覆盖,着力提高基层同志政策把握能力、资金监管能力和服务扶贫能力。

### 简政放权 让基层自己“开方抓药”

脱贫攻坚中,基层最了解自己的短板在哪,最知道自己哪儿疼,却没有办法“开方抓药”,上下权责不匹配,贫困县没有项目安排和资金使用自主权;此外,“打酱油的钱不能买醋”,项目和资金“碎片化”安排使用,“专款专用”制约了精准扶贫措施的落地。财政涉农资金统筹整合使用试点正是为了突破这些瓶颈,给予贫困县更多的自主权,最终形成“多个渠道引水、一个龙头放水”的扶贫投入新格局。

省财政厅农业农村处相关负责人说:“试点过程中,我们充分简政放权,赋予贫困县立项和审批权限,对统筹整合使用的资金,原则上采取因素法切块下达到贫困县,不审批具体项目,不限定资金的具体用途,将具体项目的立项权、审批权完全下放到贫困县。允许贫困县打破归口管理界限,由贫困县依据本地脱贫攻坚规划,区分轻重缓急,自主确定重点扶贫项目和建设任务。对阻碍、干扰贫困县统筹整合使用资金的,发现一起,查处一起。”

在项目确定上,县级充分尊重各乡镇、各村自主权。滦平县副县长张云龙告诉记者:“纳入年度财政涉农资金统筹整合使用实施方案的项目都是由村里逐级上报,不是县里从上向下分派。各村工作专班牵头组织村民代表、贫困户代表、党员代表参与,严

格按照脱贫攻坚具体要求组建村级脱贫攻坚项目库,在村级公示无异议后上报乡镇审核。乡党委对各村上报的项目进行专题研究审核后,再根据各村实际情况按照‘轻重缓急’的原则科学确定项目实施年度,并经乡村两级公示无异议后上报县扶贫开发工作领导小组审批。经县行业部门论证审核、县扶贫开发工作领导小组审定后,纳入县级脱贫攻坚项目库。县扶贫开发工作领导小组在编制年度财政涉农资金统筹整合使用实施方案时,按照‘轻重缓急’在县级脱贫攻坚项目库中选择项目,纳入年度整合方案。这样就有效解决了项目与群众实际需求不匹配,上下‘两张皮’的问题,真正做到了精准扶贫,让资金花在刀刃上。”

大兴沟村的村民就切切实实尝到了财政涉农资金统筹整合使用的甜头。大兴沟全村330户、840人,其中建档立卡贫困户173户、525人,占全村人口的63%。多年来,基础设施建设落后,缺少产业让大兴沟难以摆脱贫困的枷锁。村党支部书记张子兵说:“以前村里都是土路,坑坑洼洼,下雨天得穿着雨鞋从水里淌。家家户户就靠种地、出去打工挣点钱,日子过得紧巴巴。脱贫攻坚开始后,扶贫资金逐渐增多,但是太分散。我们想修路,争取到的资金只有几万元,而且不可能年年都分给同一个村,根本解决不了问题。财政涉农资金统筹整合使用解决了我们的大难题。”大兴沟村集中谋划了基础设施建设项目,2016—2019年,累计投入各级资金1800多万元,修建护村护地坝6公里、道路3000多米、人饮井15眼。“去年,我们遭遇了50年一遇的洪水,全乡转移受灾人口200多人,我们村没有转移一个人,全靠这两年新修的护村护地坝,不然

村部这片全得淹了。”张子兵说。村里还谋划了食用菌项目,2016—2019年,集中利用整合的产业扶贫资金1700多万元,与坤潮农业公司合作,先后建起了菌棚14座、冷棚79座和菌棒厂1个,形成了“菌棒加工——食用菌出菇——冷鲜保存——错峰销售”的完整产业链,年销售额700万元。155户贫困户入股食用菌产业扶贫基地,每户每年分红500元;土地流转179亩,每年每亩租金800元;生产高峰期用工可达100人,一个女工平均每月工资3000元;村集体每年可获得收入24万元,大兴沟村从“一穷二白”的贫困村变成了全县脱贫先进村。

滦平县财政局局长刘小平介绍,2016—2019年,全县累计整合涉农资金11.9亿元,其中,投向扶贫产业发展项目7.2亿元,占比61%,产业覆盖建档立卡贫困户比率达到100%;基础设施建设项目3.9亿元,占比33%,全县88个贫困村水、电、路、讯、房得到全面提升,顺利脱贫出列。

### 四两拨千斤 充分发挥财政涉农资金撬动作用

随着试点工作的推进,贫困县可统筹使用的财政涉农资金规模不断扩大,如何把这些钱花好,花出更大效益是各县探索的重点。省财政厅农业农村处相关负责人说:“河北省各贫困县积极探索开展产业扶贫、资产收益扶贫等机制创新,充分发挥财政资金引导作用和杠杆作用,撬动更多社会资金参与脱贫攻坚。”

产业扶贫是脱贫根本之策。丰宁满族自治县常务副县长桑爱民介绍:“一直以来,我们坚持实施县、乡两级产业扶贫,重点打造奶业、蔬菜、肉羊、肉牛、中药材等八大主导产业扶贫示

范区、扶贫产业园和龙头企业。特别是开展财政涉农资金整合试点后，产业扶贫资金规模扩大，更有利于发挥财政资金撬动作用，吸引社会资本参与扶贫。对产业扶贫新建项目，我们规定社会资本投入与财政资金投入比例不低于1:1。2019年，我们进一步加大资产收益扶贫力度，和3个大型扶贫龙头企业合作，投入资金1.55亿元，实现带动7400户贫困户稳定脱贫。”

丰宁驸马山庄集团是丰宁县的扶贫大户，也是河北省农业产业化扶贫龙头示范企业。董事长毛宏革介绍：“集团采取了多种扶贫模式，比如资产收益扶贫模式，我们的爱尚羊分公司通过丰宁县资产收益扶贫项目，前两年按照资产收益的6%，每年拿出420万元，以后几年按照资产收益的7%，每年拿出490万元，直接带动贫困户和贫困村。2019年，公司直接带动了丰宁县8个乡镇69个村3054户贫困户增收。再比如扶贫资金入股模式，吸纳建档立卡户将扶贫资金入股到公司，每户入股5000元，公司按照每年10%给予分红。目前已经吸纳贫困户1568户，每户每年500元的分红。另外还有以羊入股模式、就业带动模式等等。”目前，驸马山庄集团共带动了3个乡镇推进扶贫，带动建档立卡贫困户1万多户，户均增收1000多元。

在爱尚羊公司工作的何淑革是受益者之一。“我们一家四口，孩子爸爸因为腿上有病不能干活，两个孩子也小，都需要我照顾，以前就靠种地每年有2000多块钱的收入。有了爱尚羊，我可以在家门口工作，既能挣钱又方便照顾家里。我现在还是辅助工，每个月工资3000多块，等学成出师，成了熟练技工，每个月最多能挣6000多块呢。”何淑革满是憧憬地告

诉记者。

桑爱民介绍，截至目前，丰宁县所有贫困村全部出列，贫困人口由2014年的13.31万人下降到2019年的1046人，累计减贫13.2万人，贫困发生率由39.44%下降到0.31%。

### 强化资金监管 避免“一放就乱”

资金安全关乎试点成效。贫困县统筹整合财政涉农资金，核心是将大规模资金项目的审批权限下放。但是如果忽视监管，简单地“一放了之”就有可能出现“一放就乱”的问题。因此做好监管和考核工作至关重要。

省财政厅农业农村处相关负责人介绍，在试点过程中，河北省积极推进公示。省、市有关部门将涉农资金政策文件、管理制度、资金分配、工作进度等信息及时向社会公开。贫困县及时在本地政府门户网站和主要媒体公开统筹整合使用的涉农资金来源、用途和项目建设等情况，并实施扶贫项目行政村公示制度，接受社会监督。严格资金监管。各级政府把纳入统筹整合范围的财政涉农资金作为监管重点。省财政厅以财政部扶贫资金动态监控平台与河北省监控系统“双系统”为支撑，对各级各类财政扶贫资金进行逐环节全流程监控，以实现扶贫资金运行过程可记录、风险可预警、责任可追溯、绩效可跟踪的目的。贫困县切实履行资金管理监督首要责任，把履行监管职责、资金使用绩效纳入贫困县主要领导干部经济责任审计。各级审计、财政等部门把财政涉农资金作为监管重点，重点检查统筹整合情况、使用绩效情况、精准扶贫和精准脱贫等落实情况，以及干扰贫困县统筹整合使用资金的情况。各级扶贫部门积极探索开展第三方独

立监督，贫困村第一书记、驻村工作队、村委会深度参与涉农资金和项目的管理监督，构建多元化资金监管机制。实施绩效考评。省财政、扶贫部门将贫困县统筹整合使用财政涉农资金纳入财政专项扶贫资金绩效评价范围，并将其纳入扶贫开发工作考核，评价、考核结果以省扶贫开发领导小组名义通报。对统筹整合工作开展好、资金使用效益高的贫困县，在分配财政专项扶贫资金时给予奖励和倾斜；对不作为、乱作为的，严肃追究相关人员责任。

承德县财政局局长孟凡东介绍，在财政涉农资金统筹整合使用试点工作中，承德县坚持绩效管理理念，突出财政扶贫资金绩效目标导向引领和全程追踪问效，建立了“2+3+3”扶贫资金绩效管理体系，即坚持财政扶贫资金绩效目标导向和结果导向“两个导向”；聚焦扶贫项目安排精准、扶贫资金使用精准、扶贫资金绩效精准“三个精准”；强化落实“事前”绩效管理、“事中”绩效执行监控、“事后”绩效评价应用“三个落实”。2018年承德县统筹整合财政涉农资金29670.8万元，安排扶贫项目112个，全部完成绩效目标设定、绩效目标审核、绩效目标自评工作。全部项目均纳入财政部扶贫资金动态监控平台进行实时监控，项目执行过程中实行中期绩效目标执行监控，对项目 and 资金支付进度慢的6个乡镇17个扶贫项目下发了《扶贫资金绩效执行告知书》，委托三方会计师事务所对部门（乡镇）扶贫资金绩效自评情况进行了重点抽查并开展了重点评价等工作，绩效评价结果作为部门落实问题整改和县政府考核工作的依据，有力推动了脱贫攻坚工作扎实推进。□