

财政助力 革命老区交出脱贫攻坚“漂亮”答卷

本刊记者 | 李艳芝 吕怡慧 特约通讯员 | 胡培芳 廖乐达

五百里井冈巍峨绵延，见证着赣鄱大地的今昔变迁。

地处黄洋界脚下的神山村，过去只有一条羊肠小道与外界相连，一度是个“麻雀飞过不落地，挑夫进村不伸手”的穷山村。如今，驶过青山绿水间的盘山公路，走进神山村时看到的已完全是另一番景象：桂花飘香，茶园遍野，青石板路绵亘蜿蜒，白墙黛瓦的客家民居错落有致，农家乐客来客往，特产店人头攒动，游客们的惬意、村民们的舒心都写在脸上。

“小康生活啥样？城里有房子，村里有家业，出行有车子，口袋有票子，人人有产业，个个当老板，这就是我们神山人心中小康生活。现在村里80%以上的农户已经达到了这一标准。”神山村党支部书记彭展阳告诉记者。

不光是神山村，在江西革命老区，记者所到之地，耳闻目睹的皆是这般令人振奋的变化。问渠哪得清如许，为有源头活水来。在脱贫攻坚这场硬仗中，财政部门切实扛起政治责任，积极发挥财政职能作用，出政策、筹资金、强管理，助力打好打赢脱贫攻坚战。

筹钱篇：统筹整合，为脱贫攻坚筹足“粮草军需”

“江西作为著名革命老区，区域



神山村村容村貌 吕怡慧 摄

性整体贫困比较突出。全国832个重点县和片区县中，江西有24个，贫困村有3058个，其中深度贫困村269个。2015年底，全省建档立卡贫困人口200万人，贫困发生率5.7%，脱贫攻坚任务重，财政保障压力大。单靠财政专项扶贫资金投入‘增量’保障是远远不够的，还需深挖‘存量’资金潜力。”江西省财政厅一级巡视员王斌说。

2015年11月27日，习近平总书记在中央扶贫开发工作会议上指出，在增加财政投入的同时，要加大扶贫资金整合力度。根据党中央、国务院决策部署，从2016年开始，财政部牵头支持贫困县开展财政涉农资金统筹整合试点，明确将中央13个部门管理

的包含财政专项扶贫资金在内的20项涉农资金和省市级相关财政涉农资金的配置权、使用权完全下放到试点贫困县，由贫困县依据当地脱贫攻坚规划，区分轻重缓急确定重点扶贫项目和建设任务，并安排好相关涉农资金。赋予贫困县统筹整合使用财政涉农扶贫资金的自主权，成为提高财政资金配置效率、保障脱贫攻坚资金需求的关键之举。

“财政涉农资金统筹整合政策的出台为我们更好发挥财政职能作用，做好脱贫攻坚的保障工作提供了有力抓手。围绕脱贫攻坚任务和全面打赢脱贫攻坚战的目标，我们第一时间出台了《江西省统筹整合财政涉农扶贫资金实施方案》，为贫困县集中财力

打赢脱贫攻坚战提供了坚实的政策保障。”江西省财政厅扶贫处处长罗贤东告诉记者。在整合工作中，省级发挥着承上启下的关键作用，既要中央政策全面、准确地理解并传达到市县，又要结合本省实际研究细化支持整合试点的政策措施。

“在资金选择上，我们将各级财政安排用于农业生产发展和农村基础设施建设等方面的资金全部纳入统筹整合的范围，坚持‘因需而整，应整尽整’，在按照中央规定将20项资金纳入统筹整合范围的基础上，经过认真梳理，又将14项省级资金纳入统筹整合范围，将各类资金在‘大类间打通’‘跨类别使用’，推动资金实质性统筹整合。”罗贤东介绍。

为了确保统筹整合工作稳定有序运行，江西省财政厅真刀真枪出实招：一是建立完善统筹整合制度。协同省级相关部门，完善资金管理办法，修订完善涉农专项资金和项目管理办法，对调整资金用途的予以认可，对限制统筹整合的条款予以取消。二是建立资金支出进度定期通报和约谈

制度，对财政涉农资金统筹整合优秀的县（市、区）进行通报并给予资金奖励，对支出进度不达标、资金结转结余较大的县（市、区）追减资金，并约谈县（市、区）财政局长、扶贫办主任，此举有效解决了资金“趴窝”和挪用等问题。三是创新对贫困县财政涉农资金整合方案、资金管理办法实施“双审核”和“交叉审核”，进而探索出“三审把关”审核制度。一审由省财政厅联合省扶贫办、第三方机构进行审核；二审由省财政厅、省扶贫办联合其他省级行业主管部门审核；三审由省财政厅、省扶贫办报省脱贫攻坚领导小组进行审核。审核内容主要包括整合资金是否用于农村基础设施建设和农业生产发展上、项目预算是否合理等。

巍巍罗霄山，滔滔赣江水。作为原中央苏区的主体和核心区域，赣州市贫困人口占全省的1/3，是江西省脱贫攻坚的“主战场”。2016年，赣州在全市范围内开展统筹整合财政涉农资金试点工作，11个贫困县整合中央、省、市、县38项资金，形成了“多个渠

道引水、一个池子蓄水、一个龙头放水”扶贫资金投入新格局。截至2020年8月，全市贫困县累计整合财政涉农资金234亿元，有力保障了脱贫攻坚战的“粮草军需”。

“我们将整合试点工作作为全市全面深化改革的重要事项进行考核，高位推动。在整合资金投向上，坚持以脱贫需求为导向，整合资金支持项目必须与脱贫任务挂钩。同时，还建立了年度整合资金使用、项目安排复核机制，严防出现‘负面清单’项目。”赣州市财政局局长朱敏说。

北临贡水河畔、距离于都县城11公里的梓山镇潭头村是财政涉农资金整合整村推进的示范点，按照“零钱整用、小钱大用、死钱活用”的工作思路，盘活存量资金，共整合新农村建设、农业综合开发、水利建设等资金1200万元，整村推进潭头村建设，基础设施建设得到明显改善，乡风文明明显好转，群众幸福感获得感明显增强。2019年5月20日，习近平总书记来到潭头村，给予了潭头村“气象新、面貌美、活力足、前景好”的高度评价。“现在我们住上了安居房，走上了柏油路，搞起了乡村游，建起了光伏电站，村里还建设了蔬菜、葡萄、西瓜、食用菌和水稻五大基地，村民在家门口就能就业。我家去年的年收入超过了19万哩！”脱贫户孙观发，被乡亲们称为“最幸福的人”，指着墙上挂着的习总书记在他家时的照片，难掩激动地向记者介绍。

2016年以来，江西省累计整合资金461.1亿元，年均实际整合比例达99.57%，年年接近“百分百”，远远高于财政专项扶贫资金绩效评价80%的满分要求。在国家部委组织的考核中，江西省贫困县统筹整合财政涉农



总书记评价“气象新、面貌美、活力足、前景好”的潭头村 李艳芝 摄



贫困户在领种的蔬菜大棚内工作 吕怡慧 摄

扶贫资金工作连续三年获得奖励。

一步整合天地宽。记者从财政部获悉，从全国来看，自统筹整合工作开展以来，贫困县平均可以统筹安排财政支农资金由2016年整合前的几千万元增加到2020年的县均3.6亿元。从几千万到3.6亿，贫困县自主安排资金支持脱贫攻坚的能力大大增强，这对保障决战决胜脱贫攻坚战的资金需求起到了决定性作用。积跬步方能至千里，积小流方能成江海，这就是“统筹整合”的力量。财政部也因贫困县涉农资金统筹整合这一制度创新之举，于2020年10月被国务院扶贫开发领导小组授予全国脱贫攻坚奖组织创新奖。

花钱篇：资产收益扶贫，精准“滴灌”产业扶贫之花

“之前由于与贫困户的利益联结机制不够健全、不够紧密，财政通过补贴、补助等形式投入的产业扶贫项目常常是落水的时候溅水花，项目投产见效后，贫困户尤其是失去劳动能力的贫困户，逐渐越来越难从扶贫产

业中获益。”财政部农业农村司有关同志说，“而资产收益扶贫恰恰是解决这一问题的良药。”它将财政投入形成的资产收益权分配给贫困户，实现了精准到户到人的目标，密切了产业发展和贫困群众的利益联结，成为新时期我国扶贫政策上的一项重要制度创新。除直接分享红利外，贫困户还可以土地流转形式获得地租，有劳动能力的可以就近通过产业项目务工获得劳务收入，从而实现了从“输血扶贫”到“造血扶贫”的转变。

在财政部的指导下，江西财政坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，立足“产业为根、效益为要”理念，认真花好每一分扶贫钱，把培育产业作为推动脱贫攻坚的根本出路，通过资产收益扶贫这一机制创新，构建起贫困户脱贫和贫困村集体增收的长效机制，既充分释放了财政扶贫资金的“造血”潜力，又有效激发了贫困群众发展产业的内生动力，实现家家有产业、户户稳脱贫。

优选扶贫产业项目是做好资产收益扶贫工作必须要系好的“第一粒扣

子”。寻乌县探索创新“联审联批”工作机制审核扶贫项目，通过“自下而上”逐级把关审核的方式来加强扶贫项目编制，经村提请、乡镇审核后，由县联审联批办公室进行内审，并对拟实施的项目现场实地踏勘，做到个个“见面”，根据项目的合理性和科学性分“轻重缓急”选择项目实施，从源头上确保项目安排的精准性。

扶贫产业项目确定下来后，财政扶贫资金进行“精准滴灌”，优先用于产业项目固定资产投资、生产资料购买等方面，补足产业发展链条短板，支持厚植脱贫攻坚产业基础。在推进资产收益扶贫的工作中，重中之重是做实利益联结文章，让财政扶贫资金扶持主体真正成为带动脱贫的“火车头”。

2016年至今，于都县财政共整合投入扶贫资金8300万元支持肉鸡产业发展，在全县成立124个“一村一品”合作社参与肉鸡养殖，共吸纳1.01万户贫困户。合作社通过鼓励村“两委”干部和引进致富能人领办经营管理，把财政入股资金全部投入基地建设和生产经营，每年按照入股资金的一定比例给贫困户固定分红，并优先吸纳贫困户在基地就业，务工贫困户每年可获得3万元以上收入。为进一步做细做实利益联结机制，确保贫困户收益最大化、精准化，在确保原有“一村一品”合作社正常运转的基础上，2019年县财政又专门安排1400万产业扶贫资金发展村集体经济，在岭背镇先行先试，由村集体领办的村集体股份经济合作社新建鸡棚11万平方米，带领贫困群众增收。养殖利润按照4:4:2比例分配，即村集体占40%，贫困户占40%，再拿出20%重点给失能弱能的贫困户。“缺资金、缺

技术、难销售，是贫困户发展产业最担心的地方。资产收益扶贫模式不仅很好地解决了这个最直接、最现实的问题，同时也加强了与贫困户的利益联结，将小农户养殖作为关键环节嵌入到产业链中，在不断完善产业链的同时，让他们持续致富、自主致富。”岭背镇党委副书记谢慧告诉记者。“短平快”的肉鸡养殖业已成为带动于都1.01万户贫困户高质量脱贫增收的富民产业。

针对部分贫困群众缺乏劳动能力、难以自我发展的实际，井冈山市借助资产收益扶贫模式，让扶不了的带起来，确保每个贫困户都有一个产业增收项目，实现了“资源变资产、资金变股金、农民变股东”。如，茅坪乡神山村瞄准茶、竹、果（黄桃）特色产业，探索发展“本土返乡创业能人引领+基地合作社示范带动+贫困户优先+户户参与”“合作社+基地+贫困户”的产业经营模式，由村民自愿以土地、资金或投劳入股合作社，通过市、县、乡产业扶持资金、部门筹集资金、社会捐助资金的方式为全村21户贫困户每户筹集产业发展资金2.2万元投到村级黄桃、茶叶合作社，每年进行分红，实现了贫困群众收入可持续。又如，财政部门对接帮扶的拿山镇长路村，村内保存有大量的古建筑群和浓厚的知青文化，财政部门投入传统古村落保护项目资金1300万元，对村内古旧房屋进行整村改造，引进北京四方合悦公司承租村民闲置旧房打造长塘古韵精品民宿项目，民宿一期投入已达2000余万元并对外营业。公司通过与村民签订二十年租房协议，一次性付清房屋租金，贫困群众通过出租一栋闲置老宅每年可获得3000—5000元租金。同时部分

村内贫困群众通过在民宿项目务工也能获得一定的工资收益，有效带动了增收致富。

管钱篇：自上而下，全流程筑牢扶贫资金使用“防火墙”

蓝天白云下，流水绕村，篱笆围房，民居白墙上的一幅幅手绘画生动地讲述着红军当年的故事。“我们村有村民600多人，贫困户36户92人，2016年以来财政拨款给我们村的扶贫资金已有将近900万元。我们要做的就

是管好用好这些‘救命钱’，争取让每一分钱都用在刀刃上，让每一分钱都在阳光下操作，用铁的纪律为脱贫攻坚保驾护航。”茅坪镇坝上村党支部书记李国峰对记者说。在他身后不远处的民居外墙上张贴的标语“加强扶贫领域监督执纪问责 坚决把纪律和规矩挺在前面”分外醒目。

习近平总书记强调：“扶贫资金是贫困群众的‘救命钱’，一分一厘都不能乱花。”江西省财政部门认真贯彻落实党中央精神，着力在管好扶贫资



“短平快”的肉鸡养殖业成为于都的富民产业 吕怡慧 摄



带贫效应明显的神山茶产业基地 吕怡慧 摄

金上下足功夫，从省级到村级自上而下创新监管机制，从事前、事中、事后全流程落实监管措施，全方位筑牢扶贫资金使用的“防火墙”，提升了财政扶贫资金使用的精准性和有效性，为阳光扶贫、廉洁扶贫夯实了基础，为打赢精准脱贫攻坚战筑牢了根基。

“借助动态监控平台，我们对各级各类财政扶贫资金分配下达、支付和绩效管理等实行跟踪监控，实现了资金管理相关信息上下贯通，打通了扶贫资金项目管理的‘最后一公里’。”王斌说。截至2020年8月底，江西省纳入财政扶贫资金动态监控平台资金总量1957.39亿元，已分配到项目的扶贫资金进度达94.2%，位列全国前列。

绩效管理如同“指挥棒”和“紧箍咒”，在财政扶贫资金管理使用中发挥着重要的引导和约束作用。江西省各级财政主动作为，依托动态监控系统，将各级各类财政扶贫资金全部纳入绩效管理，全面开展扶贫项目资金绩效目标在线自评。通过科学设立绩效目标，加强绩效目标审核，强化绩效评价考核，并将绩效管理贯穿到扶贫项目资金预算的编制、执行、决算全过程。根据绩效评价结果奖优罚劣，对结果好的予以资金倾斜，对结果差的不留情面进行约谈提醒，真正做到“花钱必问效，无效必问责”。

为了解决好扶贫资金监控到项目、到人、到企业的“最后一公里”问题，从市县到村级各个层面都结合实际，对扶贫资金使用监管机制做了有益的探索和创新。赣县区建立扶贫资金管理结对联系工作机制，区财政局每个股室结对联系一个乡镇，每月定期开展扶贫资金绩效管理工作指导，帮助乡镇解决扶贫资金使用管理工作



坝上红军村严把扶贫资金监管“最后一公里” 李艳芝 摄

中存在的困难和问题。于都县率先在全省研发了“于都县扶贫资金监管平台”，运用科技手段提升扶贫项目资金监管水平，实现扶贫项目“申报——审核——批复”全过程网上办理，所有报账资料均需上传监管平台，确保扶贫资金使用明白、管理高效。芦溪县建立运营监管机制，采取四方联动模式，即县级负责顶层设计，制订产业发展规划，加强项目资产监管；成立国有公司，以公司化运作模式对扶贫资产进行监管；村级负责扶贫项目日常管理；贫困户推选成立项目监督理事会负责日常监督。

“为确保扶贫项目资金使用公开公正、阳光透明，我们扶贫工作全部在党组织领导下开展，对扶贫项目实行‘四议两公开’，由村党组织提议、村‘两委’会议商议、党员大会审议，最后由村民代表会议决议，并对决议公开、实施结果全部公开，接受村民和上级组织监督。”李国峰介绍说。坝上村还专门成立村务监督委员会，对扶贫资金实行动态监控管理，对每个

项目的资金明细账单和建设成果进行审核，从资金安全、使用、工程实施进度、项目质量等方面进行全方位的监督。同时，将德高望重的老干部、老党员、老教师、老模范、离退休同志等“五老”人员用起来，成立村庄整治理事会，参与到财政扶贫资金使用、工程进度和项目质量的监督评议中，借助“老人效应”实现阳光扶贫、廉洁扶贫。

做好“筹钱”“花钱”“管钱”三篇大文章，江西交出了一份“漂亮”的答卷：2017年2月26日，井冈山率先在全国832个贫困县中脱贫摘帽。2019年底，24个贫困县全部高质量摘帽，3058个贫困村全部顺利出列，区域性整体贫困得到历史性解决。

“成功实现脱贫摘帽后，江西继续坚持‘摘帽不摘责任，摘帽不摘政策，摘帽不摘帮扶，摘帽不摘监管’的‘四个不摘’原则，持续巩固提升脱贫攻坚成果，努力在革命老区高质量发展中不断探索经验、作出示范。”王斌说。□