

# 云南：财政为脱贫攻坚助力

本报记者 崔文苑



云南省的扶贫开发重点县和片区县居全国第一，贫困人口居全国第二。这样贫困面积大、贫困人口多的省份，如何运用好帮扶资金？云南省财政部门通过坚持“八个一起抓”及建设“七个好扶贫工程”，切实帮助贫困群众脱贫致富。



近年来，云南省曲靖市马龙县切实改善贫困乡村发展环境。当地3242名干部职工与建档立卡贫困户结对，组建驻村扶贫工作队30支，每村安排队员5至10人，全力帮扶贫困群众。图为该县纳章镇竹园村的农业技术员杜品飞(中)在指导农民如何防治病虫害。

“作为地方政府债券资金、国家专项建设基金、政策性金融贷款的承接主体和投融资主体。”云南省财政厅农业处处长宁亚宁介绍说。另一种是遍地开花的“小平台”，全省93个重点县和片区县，相继成立易地扶贫搬迁平台公司，承接易地扶贫搬迁相关资金。

但扶贫项目利润微薄，如何保障这些平台公司正常运转？“这就需要注入资金，做强平台公司投融资能力。截至今年1月底，省扶贫公司向各县平台公司注资合计18.6亿元。”宁亚宁说。

如何做好风险控制？“一方面建立风险补偿金，另一方面对县级融资平台进行规模控制，对高风险地区融资能力尤其要进行严格限制。此外要明确划分政府债、企业债的类型。比如，用于公路等基础设施的项目使用政府债，其他投资例如城市管廊、水务等回报有保障的，通过发企业债筹集资金。”保山市财政局局长杜春强说，同时，对于县里的平台公司，虽然省财政注入资金，但并不“直管”，而是委托给县管理，由其负责管理。此外，为减轻基层政府负担，国家中长期政策性贷款全部利息由中央和省级财政承担，地方政府债券资金63.4亿元的本金全部由省级财政承担。

加大贴息力度，撬动金融支持扶贫，也是重要途径之一。“2015年，共投入省级以上财政专项扶贫贴息资金5.45亿元，累计引导金融信贷资金投入131.6亿元。”赵晓静说，这切实降低了涉农企业、农户的贷款成本。记者了解到，2016年，云南省财政继续安排扶贫到户小额贷款风险补偿试点资金1.5亿元，通过3年的财政资金投入，实现了93个贫困县试点的全覆盖。

通过多种渠道融资，2016年，云南省财政投入专项扶贫资金31亿元，比去年增长136.64%。

## 用好每一笔钱，回答好“钱用到哪里去”

来之不易的资金，用到哪里去？在保山市昌宁县卡斯镇大水平社区，村民杨光华告诉记者，自己就是扶贫资金的受益者。以前住在山里，土木结构的房子雨水浸泡容易开裂，修修补补花费不少钱；交通也不便利，每天种田需要走13公里的土路。如今搬进整体规划的社区，住着宽敞明亮的楼房，交通也很方便。

“搬家盖新房子的钱，就是政府帮的

忙。”杨光华说，除了建档立卡户有6万元的无偿资金，还可以申请6万元无息贷款，再加上积蓄和亲戚们的支援，杨光华顺利地盖起了楼房，搬出了大山。目前，杨光华所在的易地扶贫搬迁安置点，第一期已搬迁入户，第二期安置点正在建，可安置51户村民。

“卡斯镇属于典型的喀斯特地形，一方水土养不活一方人，易地扶贫搬迁任务艰巨。”卡斯镇镇长刘成林说。也正因此，易地扶贫搬迁成为资金高效筹集使用的重头。

据了解，“十二五”期间，云南省累计投入27.84亿元，完成9.69万户44.06万人易地搬迁。如今仍有30万户100万人居住在地质隐患大、基本生活难保障的区域。“扶贫资金往哪儿花？这就是重点。我们通过整合易地扶贫专项资金、农村危房改造专项，又通过农发行政策性贷款等，筹集到816.8亿元以上的资金。”赵晓静说，方向明确了，资金渠道打通了，还需要规范资金的管理，因此特别设立了云南省扶贫开发投资委员会，建章立制。

易地搬迁的揭幕战打响之后，还得“扶上马，送一程”。贫困地区高中以上文化程度的群众仅有3.4%，而且收入来源单一，下山之后如果没有致富手段，难以真正脱贫。这就需要做大产业，实现长效致富。

在昌宁县翁堵镇杞木林茶园，茶农杨正师告诉记者，靠着40亩茶园，他每年能有6万多元收入，一家人的生计有了保障。据了解，2010年以来，翁堵镇政府投资对杞木林茶园实施低产改造，将其建设成为核心面积3000亩、辐射带动面积6000亩的茶园。茶园的规模效应和附加值得到凸显，茶农的收益翻了一番，并使得270余户茶农受益，带动91户建档立卡贫困户实现脱贫致富。

只有做大做强产业，才能让群众长远受益，长效致富。在光伏扶贫行动中，云南省计划从2016年至2019年，在适合发展光伏发电的3600个贫困村，每村建设1个200KW(千瓦)村级光伏电站，11.7万户贫困户可安装光伏发电系统，不仅带给贫困户每年3000元的收益，也改善了薄弱区域的供电水平。

## 完善资金管理政策体系，确保资金高效使用

如何让每一笔资金都发挥最大的



效用？

“从资金拨付开始，省财政厅就重点关注创新。”赵晓静说，传统财政资金的拨付是通过上级财政下达预算并通过国库调度资金予以实现。根据易地扶贫搬迁工程实施的需要，云南易地扶贫搬迁资金先拨付至省级扶贫公司，再通过省级扶贫公司对下拨付。根据资金性质分为两类：作为资本金注入公司的资金和不作为资本金注入公司的资金。

据了解，对于作为资本金注入省扶贫公司的资金，由省财政厅先注入省扶贫公司，再由省扶贫公司作为资本金注入县级公司，同时由省扶贫公司与县级政府签订股权投资管理协议。这类资金主要包括地方政府债券资金以及易地扶贫搬迁专项建设基金等。

对于不作为省扶贫公司注册资本金的资金，采取先拨付到省扶贫公司，再由省级公司转拨县级公司的方式，同时由省扶贫公司与县级平台公司签订转贷协议。这类资金主要涉及国开行和农发行的长期政策性贷款等资金。

同时，注重理顺政府间责任，突出县级政府主体责任。林春强举例说，县级人民政府与省扶贫公司签订委托管理协议后，省级扶贫公司对县级平台公司的股权管理交给县级政府，各级平台公司所承担的易地扶贫搬迁业务与其他业务隔离、独立封闭运行。

此外，调动各地积极性，探索资金竞争分配机制。为进一步发挥财政扶贫资金分配的激励作用，云南省财政厅与云南扶贫办共同拟定了《云南省财政专项扶贫资金竞争性分配暂行办法》，探索设置3类7项考评指标，对使用财政专项资金的县进行考评，按照考评结果分配资金。“由脱贫绩效指标、增收绩效指标和财政扶贫资金绩效指标三大类构成。”赵晓静说。据了解，减贫规模、减贫率、贫困发生率下降、脱贫计划完成情况构成脱贫绩效指标，农村居民可支配收入增加额和增幅构成增收绩效指标，而财政扶贫资金绩效则是通过对各县财政扶贫资金的投入、使用、监管、成效等进行绩效评价，量化打分。

记者了解到，为加强绩效评价与跟踪，云南省还将通过委托第三方评价的方式，对扶贫项目开展全过程绩效评价，通过绩效自评、再评价、绩效跟踪、委托中介审计等方式，加强政策执行、项目管理、资金使用以及资金效益等方面的监督。

家住浙江省丽水莲都区厦河新村的吴君勇，前几年攒钱买了辆小货车，在乡镇间拉货跑运输。家中的日子虽然谈不上富裕，却也过得和谐充实。然而去年的一场车祸，让吴君勇的妻子陷入了生活困境。就在他们不知所措时，中国人寿送来了保险理赔款，解了吴君勇家的燃眉之急。

2015年，吴君勇听村干部说中国人寿有款惠农产品很不错，花几十元钱就能保一年的意外。他没有犹豫就购买了这款农村小额保险，没想到还真帮上了忙。据了解，厦河新村有1000多人，90%以上的家庭都投了农村小额保险，出险的村民都得到了及时理赔。而这样大面积的保障普及是村里根据区政府要求，进行广泛宣传的结果。几年来，村民们从不理解到支持，再到主动投保，很多人都从中受益。

“像吴君勇这种情况并非个例，政保合作通过保险产品来扶贫解困，能缓解灾祸给村民带来的经济压力，对生活本来就困难的家庭，理赔赔偿更是雪中送炭。”中国人寿浙江省分公司副总经理张忠平说。

政保合作就是政府在公共社会保障中，引入商业保险公司等社会资源参与协作的经办模式，即所谓政府搭台，保险机构唱戏。虽然政保合作算不上是什么新模式，但作为浙江最大的保险机构，中国人寿通过与当地政府的合作将这种模式广泛地运用在保险扶贫上，通过构筑全方位扶贫保障网来进行精准扶贫。比如，仅在浙江衢州一地，中国人寿和当地政府就建立了16个政保合作项目。

中国保监会和国务院扶贫办不久前出台了《关于做好保险业助推脱贫攻坚工作的意见》，就是要精准对接脱贫攻坚多元化的保险需求，包括积极开发扶贫农业保险产品和服务，研究探索大病保险向贫困人口倾斜等。浙江中国人寿参与的政保合作，已经涵盖了以上内容，像吴君勇一家受益的农村小额保险早已在浙江普及。

“农村小额保险是专门针对收入低，抗风险能力弱的广大农民推出的普惠保险业务，截至2015年末，我们在全省范围内实现了县(市、区)全覆盖，乡镇全覆盖率达到35%，共为3.7万人次支付各类保险金超过1亿元。农村小额保险不仅帮助了低收入群体规避风险，还帮助了政府解决因病致贫、因病返贫问题。与‘新农合’‘新农保’共同构建了农村多层次保障体系。”中国人寿浙江分公司总经理赵鹏说。

除了农村小额保险外，大病保险业务的经办和承办也是政保合作扶贫工作中颇受欢迎的项目。数据显示，截至2015年末，浙江商业保险机构承保大病保险覆盖全省80%县(市、区)，服务2640余万人，累计赔付13万人次，赔付金额约8亿元；大病医疗费用报销比例提高10至20个百分点，一定程度上缓解了群众因病致贫、因病返贫问题。

不仅如此，中国人寿浙江分公司在大病扶贫上还有更多创新，比如中国乡村儿童大病医保公益基金开化项目，这个由中国乡村儿童大病医保公益基金与开化县人民政府、中国人寿开化县支公司的合作项目，为当地罹患大病的贫困儿童带来了福音。

“没有中国乡村儿童大病医保，我们家真不知道怎么办呀！”这是家住池淮镇黄庄村患儿冬冬的母亲发出的由衷感慨。

2015年5月，冬冬被确诊患有病毒性脑炎住进了重症监护室。冬冬家里仅靠父亲打工挣来的微薄收入维持生活，家里几乎没有积蓄。孩子康复后，还需要定期复查。这时，中国乡村儿童大病医保又发挥了雪中送炭的作用。

县医保办的工作人员给记者算了一笔账：“2015年冬冬共发生医疗费用28次，总费用合计75489.15元，医保有效费用49629.51元，其中基本医疗保险报销29243.73元、大病报销2611.06元、中国乡村儿童大病医保报销12250.31元，个人支付31384.05元。”也就是说，减去自付费用，冬冬的实际报销比例达58.4%。

## 党员创业 带动农家



江西省峡江县仁和镇枋坑村野山鸡养殖户戴凤香正在收集野山鸡蛋(7月4日摄)。该村引入生态养殖方法，养殖七彩野山鸡2万羽，年产值达200多万元，带动了20多户农民增收致富。近年来，峡江县积极实施“党员创业致富工程”，通过资金、技术、信息等支持，引导群众发展特色种养脱贫致富。

曾双全摄



在当前经济下行压力较大的情况下，财政收支矛盾凸显。如何实现财政支持脱贫攻坚的力度只增不减？这就需要财政部门精心组织、精准发力，强化财力支撑。近年来，云南省财政部门在脱贫攻坚实践中不断彰显财政的责任与担当。

新形势下，脱贫攻坚有新的特点，以云南省为例，一是从“大水漫灌”转向“精准滴灌”；二是由“单兵突击”转向全面推进；三是由“普惠扶持”转向超常施策。

在此过程中，财政发挥了积极作用。比如，广开渠道筹措资金。2016年，采取盘活存量资金、压缩公用经费支出、统筹国有资产经营收入等方式，省财政共安排扶贫资金31亿元，增幅达136.6%；资金安排特别向边疆民族贫困地区倾斜；大力开展怒江州整州脱贫、迪庆州以及镇雄威宁革命老区脱贫攻坚三

# 科学谋划扶贫举措

陈建国

年行动计划等。

当前，脱贫攻坚进入“啃硬骨头”阶段。要确保在既定时间实现稳定脱贫，任务繁重、压力巨大。

扶贫资金筹集进入“两难”境地。推进脱贫攻坚，云南面临着“三多”(少数民族人口多、贫困人口多、自然灾害多)、“三高”(物流成本高、建设造价高、发展代价高)、“三低”(人均受教育程度低、产业化程度低、财政自给率低)、“三重”(边境维稳任务重、生态环保任务重、全面建设小康任务重)等困难。据测算，按投入2万元解决1个农村贫困人口脱贫问题测算，全省471万人需投入942亿元。在财政收入增速放缓形势下，完成脱贫资金筹措任务十分艰巨。

资金使用中的“顽疾”有待攻克。财政扶贫资金投入撒“胡椒面”现象突

出，特别是扶贫资金同农村低保、医疗救助、危房改造、家庭经济困难学生资助等资金尚未做到无缝对接，同时，建档立卡动态更新不及时、部门间信息共享渠道不畅、财政资金退出机制不清晰等问题也比较明显。

打赢脱贫攻坚战，基础在投入，核心在精准，关键在成效。这需要科学谋划财政举措。

创新谋划财政扶贫思路。云南财政在工作思路上，坚持解决脱贫与巩固脱贫一起抓、基础设施建设与培育产业一起抓、增加收入与提升素质一起抓、就地扶贫与易地扶贫一起抓等。在措施上，突出认识到位、责任到位、资金到位、督查到位等。

超常规举措扶贫资金。尽管当前经济下行压力大，财政增收不乐观，但是扶贫资金不但不能减，而且还要大幅增加。

对云南省来说，不仅要加快建立与中央财政专项扶贫资金投入相适应的增长机制，还要切实厘清政府间扶贫事权与支出责任的关系，充分调动各级政府的扶贫积极性，形成政府扶贫大合唱。同时，积极采取PPP、产业基金、财政贴息等方式，有效吸引金融资本和社会资金投入。

另外，还须完善资金竞争性分配机制，强化以结果为导向的资金分配方法，资金分配与项目资金绩效评价结果挂钩，干得好就多给，干不好就减少。实施项目审批权限下放机制，积极推进目标、任务、资金、权责“四到县”改革，进一步增强县级政府的资金自主安排权力。强化资金整合机制，防止扶贫资金“碎片化”，同时紧盯重点领域、关键环节，严格杜绝“假脱贫”“数字脱贫”。

(作者系云南省财政厅厅长)

执行主编 陈郁 责任编辑 向萌

邮箱 jrbms@163.com