



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China



财政扶贫政策解读

财政专项扶贫资金管理

贫困县涉农资金整合

易地扶贫搬迁融资等

财政部农业司扶贫处
2019-3-25 北京国家会计学院



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

内容提要

1.大扶贫格局与财政扶贫职责任务

2.财政专项扶贫资金管理

3.贫困县涉农资金整合

4.易地扶贫搬迁融资方式调整



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

大扶贫格局

习近平总书记：

必须坚持充分发挥政府和社会两方面力量作用，构建**专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫**互为补充的大扶贫格局，调动各方面积极性，引领市场、社会协同发力，形成全社会广泛参与脱贫攻坚格局。





中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

财政扶贫职责作用

五大职责（体现大扶贫格局）

- 财政投入保障
- 财税政策支持
- 扶贫资金管理
- 统筹协调
- 定点帮扶

财政部脱贫攻坚领导小组及办公室
财政部定点扶贫领导小组及办公室

• 扶贫开发投入力度，要同打赢脱贫攻坚战的要求相匹配。

• 中央财政专项扶贫资金、中央基建投资用于扶贫的资金等，增长幅度要体现加大脱贫攻坚力度的要求。

• 中央财政一般性转移支付、各类涉及民生的专项转移支付，要进一步向贫困地区倾斜。

• 省级财政、对口扶贫的东部地区要相应增加扶贫资金投入。

• 要加大扶贫资金整合力度。

• 要做好金融扶贫这篇文章。

• 要加强扶贫资金阳光化管理，对挤占挪用、层层截留、虚报冒领、挥霍浪费扶贫资金的要从严惩处。



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

内容提要

1.大扶贫格局与财政扶贫职责任务

2.财政专项扶贫资金管理

3.贫困县涉农资金整合

4.易地扶贫搬迁融资方式调整



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

财政专项扶贫资金

一、资金性质与定位

- **资金性质：**中央财政通过一般公共预算安排的支持各省（自治区、直辖市）以及新疆生产建设兵团主要用于精准扶贫、精准脱贫的资金。
- **支出方向：**扶贫发展、以工代赈、少数民族发展、“三西”农业建设、国有贫困农场扶贫、国有贫困林场扶贫。
- **基本要求：**坚持资金使用精准，在精准识别贫困人口的基础上，把资金使用与建档立卡结果相衔接，与脱贫成效相挂钩，切实使资金惠及贫困人口。



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

二、资金管理办法（财农[2017]8号）

社会各界对扶贫资金使用管理高度关注

人民日报

RENMIN RIBAO

人民网网址: <http://www.people.com.cn>

2017年3月

25

星期六

丁酉年二月廿八

人民日报社出版

国内统一连续出版物号

CN 11-0065

代号 1-1

第 25095 期

今日 12 版

中央财政给扶贫资金松绑

采取负面清单方式,不再对资金支出范围作具体要求

本报北京3月24日电（记者李丽辉）财政部近日对《财政专项扶贫资金管理办法》进行了修订,新办法将于2017年3月31日起施行。财政部农业司有关负责人就新办法的相关内容进行了解读。

这位负责人介绍,新办法主要在以下几个方面进行了修订:

——按照精准扶贫、精准脱贫要求,坚持以目标和结果为导向的原则,

完善资金分配办法,使资金逐步向脱贫攻坚主战场聚焦。

——改进了资金支出范围。为体现脱贫攻坚的实际需求,避免因规定过细束缚地方操作,新办法不再对中央财政专项扶贫资金支出范围作具体要求,而是采取了负面清单方式,明确了资金不得支出的范围,包括不得用于行政事业单位基本支出,交通工具及通讯设备,各种奖金、津贴和

福利补助,弥补企业亏损,修建楼堂馆所等。

——改革了资金使用管理方式。与原《办法》关于“各地应根据扶贫开发工作的实际情况,逐步将项目审批权限下放到县级”的规定相比,新《办法》进一步改革资金管理方式,明确提出中央财政专项扶贫资金项目审批权限下放到县级,强化地方对中央财政专项扶贫资金的管理责任。

习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第三十三次会议强调

实事求是 求真务实 把准方向
善始善终 善作善成 抓实工作

刘云山出席

本报沈阳3月24日电（记者王金海）3月17日,辽宁省委召开全省副厅级以上领导干部千人大会,深入贯彻习近平总书记3月7日参加辽宁代表团审议时的重要讲话精神,一致认为习近平总书记针对辽宁实际提出“三个推进”——推进供给侧结构性改革、推进国有企业改革发展、推进干部作风转变,为辽宁振兴发展指明了方向。

“辽宁正抓紧贯彻落实总书记重要讲话精神,把各项工作部署具体化、项目化、责任化,确保总书记重要讲话的每一项要求都落地落实。”辽宁省委主要负责人说。目前辽宁正扎实推进供给侧结构性改革,抓住主要矛盾,明确主攻方向,坚持多策并举,深入推进“三去一降一补”,大力发展实体经济,全面推进经济结构优化升级;扎实推进国有企业改革发展,加强党对国有企业的领导,健全有效的公司治理机制,提高企业核心竞

辽宁精准安

促改革 谋发展 转作

对比项	老办法	新办法	备 注
出台时间	2011年	2017年	31条压减到24条
政策背景	中共中央 国务院 《中国农村扶贫开发纲要（2011-2020年）》	《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》	到2020年，确保我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。
上位法	老预算法	新预算法 2015年1月1日起	4本预算；规范财政转移支付制度；预算公开；地方政府举债；国库集中收付制度；等等。
资金性质	专项转移支付	一般性转移支付 2015年起划转	国发〔2014〕 71号
资金整合	原则要求	充分放权	国办发〔2016〕 22号
支出方向	7个	6个	国开发〔2014〕 9号



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

二、资金管理办法（财农[2017]8号）

分配方法

体现精准扶贫的要求

- 更加聚焦主战场
- 加大绩效奖励力度

管理方式

体现“放管服”的要求

- 审批权限下放到县，强化地方资金监管责任
- 创新财政涉农资金使用机制

资金安排

体现统筹整合的要求

- 不指定具体项目或提出与脱贫攻坚无关的任务要求，由县级统筹安排



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

二、资金管理办法（财农[2017]8号）

资金范围

体现脱贫攻坚的
实际需求

- 采取负面清单方式
- 改变管理费提取方式，强调据实列支

资金监管

体现预算管理体制
改革的要求

- 提前下达、政府采购、监督问责等
- 明确各级有关部门资金和项目的管理使用责任
- 不再硬性规定报账制





中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

财政专项扶贫资金

三、需要说明的有关问题

- 资金分配方法
- 资金支出范围
- 拨付时间、支出进度与结转结余
- 资金监管职责



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

贫困状况

贫困人口规模及比例、贫困深度、农民人均纯收入、地方人均财力等反映贫困的客观指标

政策任务

主要考虑国家扶贫开发政策、年度脱贫攻坚任务及贫困少数民族发展等工作任务。

脱贫成效

成效以考核结果为依据，包括扶贫开发工作成效考核结果、财政专项扶贫资金绩效评价结果、贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点工作成效等。

中央财政专项扶贫资金
主要按因素法进行分配



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

【资金支出范围核心要求】

- 1) 中央办法不规定过细，贴近地方脱贫攻坚实际。
- 2) 采取负面清单方式，明确不得支出的范围。

【需要厘清的几个问题】 原则性要求不等于没有要求，也不等于可以随意支配。

(1) 各省应按照国家扶贫开发政策要求，结合当地扶贫开发工作实际情况，围绕培育和壮大贫困地区特色产业、改善小型公益性生产生活设施条件、增强贫困人口自我发展能力和抵御风险能力等方面，因户施策、因地制宜确定中央财政专项扶贫资金使用范围。

- 不符合国家政策：如，用于支持易地扶贫搬迁（贴息及后续产业发展除外）；同步搬迁均由地方解决。
- 不符合当地实际
- 不围绕上述三个方面：如，修建高速公路；用于非贫困人口、非贫困地区。



【需要厘清的几个问题】

(2) 教育、科学、文化、卫生、医疗、社保等社会事业支出，不能从**中央**财政专项扶贫资金列支

◆如，不能用于购买各类保险、修建学校医院等。

◆“雨露计划”中农村贫困家庭子女初中、高中毕业后接受中高等职业教育（“两后生”），对家庭给予扶贫助学补助的事项除外。

这不是新要求，与老办法一以贯之（见412号文件修订说明：不再将教育、卫生、社会保障等有专门投入渠道的社会事业列为财政专项扶贫资金使用方向，进一步突出特色优势产业和自我发展能力培养两大重点）

省级及以下资金能否列支，取决于省级专项扶贫资金管理办法规定。



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

(3) 负面清单管理

- (一) 行政事业单位基本支出；
- (二) 交通工具及通讯设备；（买车、租车均不可以，用车按公车改革统一要求执行）
- (三) 各种奖金、津贴和福利补助；
- (四) 弥补企业亏损；
- (五) 修建楼堂馆所及贫困农场、林场棚户改造以外的职工住宅；
- (六) 弥补预算支出缺口和偿还债务；
- (七) 大中型基本建设项目；
- (八) 城市基础设施建设和城市扶贫；
- (九) 其他与脱贫攻坚无关的支出。



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

关于资金拨付时间要求

- 《预算法》

- 中央对地方的一般性转移支付应当在全国人民代表大会批准预算后**三十日内**正式下达。中央对地方的专项转移支付应当在全国人民代表大会批准预算后**九十日内**正式下达。省、自治区、直辖市政府接到中央一般性转移支付和专项转移支付后，应当在**三十日内**正式下达到本行政区域县级以上各级政府。

- 县级以上地方各级预算安排对下级政府的一般性转移支付和专项转移支付，应当分别在本级人民代表大会批准预算后的**三十日**和**六十日内**正式下达。

- 《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》（国办发〔**2014**〕**71**号）

- 中央对地方一般性转移支付在全国人大批准预算后**30日内**下达，专项转移支付在**90日内**下达。

- 省级政府接到中央转移支付后，应在**30日内**正式下达到本行政区域县级以上各级政府。



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

关于资金结转结余要求

- 《预算法》

- 各级政府上一年预算的结转资金，应当在下一年用于结转项目的支出；连续两年未用完的结转资金，应当作为结余资金管理。

- 《关于推进地方盘活财政存量资金有关事项的通知》（财预〔2015〕15号）

- 上级财政专项转移支付结转结余资金中，预算尚未分配到部门和地方并结转两年以上的资金，由下级财政交回上级财政统筹使用；未满两年的结转资金，同级财政可在不改变资金类级科目用途的基础上，调整用于同一类级科目下的其他项目。

- 预算已分配到部门并结转两年以上的结余资金，由同级财政收回统筹使用。收回的结转结余资金，作为权责发生制核算事项，应在两年内使用完毕。专项转移支付结转结余资金交回、收回或用途调整有关情况应及时汇总报送上级财政部门和业务主管部门备案。



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

关于资金监管职责

一、部门职责

- 各级财政部门负责预算安排和资金下达，加强资金监管。
- 各级扶贫、发展改革、民族、农业、林业等部门负责资金和项目具体使用管理、绩效评价、监督检查等工作，按照权责对等原则落实监管责任。

四、绩效评价

- 中央财政专项扶贫资金使用管理实行绩效评价制度。绩效评价结果以适当形式公布，并作为中央财政专项扶贫资金分配的重要因素。
- 绩效评价按年度开展。

二、“四到项目”

资金到项目、管理到项目、核算到项目、责任到项目，并落实绩效管理各项要求。

五、日常监管

配合审计、纪检监察、财政监督、检察机关。

三、公开公示制度

推进政务公开，资金政策文件、管理制度、资金分配结果等信息及时向社会公开，接受社会监督。

六、创新监管方式

探索建立协同监管机制，逐步实现监管口径和政策尺度的一致，建立信息共享和成果互认机制，提高监管效率。



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

内容提要

1.大扶贫格局与财政扶贫职责任务

2.财政专项扶贫资金管理

3.贫困县涉农资金整合

4.易地扶贫搬迁融资方式调整



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

为什么要整合资金？

基层的困惑
与呼吁

打酱油的钱
不能买醋

资金安排
碎片化

知道疼但没法
开方抓药

上冷下热
“鸡肋项目”

真整合
怕追责



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

为什么要整合资金？

中央扶贫开发工作会议

习近平总书记：在增加财政投入的同时，要加大扶贫资金整合力度，要给贫困县更多扶贫资金整合使用的自主权。

李克强总理：创新机制，加大统筹整合力度，支持贫困县把专项扶贫资金、相关涉农资金和社会帮扶资金捆绑集中使用，用于解决突出问题，强化薄弱环节。

中央有
明确要求



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

为什么要整合资金？

全面深化改革的要求

- 中央部门“放管服”的重要内容，政府部门“刀刃向内、自我革命”
- 落实精准扶贫、精准脱贫基本方略，确保资金投向最重要的方向、最关键的环节、最准确的对象。
- 推进供给侧结构性改革，进一步优化涉农资金供给机制。

改革的
迫切需要



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

整合资金试点的基本思路

试点目标

- 形成“多个渠道引水、一个龙头放水”的扶贫投入新格局。
- 以脱贫成效为导向，以扶贫规划为引领，以重点扶贫项目为平台，统筹整合使用财政涉农资金。
- 把“零钱”变成“整钱”、把“死钱”变成“活钱”，并真正将钱用到建档立卡贫困人口脱贫上。





中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

整合资金试点的基本思路

试点思路

- 核心思路：改革财政涉农资金管理使用机制，赋予贫困县统筹整合使用财政涉农资金的自主权。
- 工作机制：中央统筹、省负总责、市县抓落实
- 试点范围：连片特困地区县和国家扶贫开发工作重点县。2016年不少于三分之二，2017年全面推开（832个）。

纳入整合范围的资金范围是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资金：

- 中央财政：17大项
- 地方财政：结合实际确定（以实施方案为准）



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

整合试点主要政策

文件依据

- 《国务院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意见》（国办发〔2016〕22号）
- 《财政部 国务院扶贫办关于进一步做好贫困县涉农资金整合工作有关事项的通知》（财农〔2016〕151号）
- 《财政部 国务院扶贫办关于做好2017年贫困县涉农资金整合试点工作的通知》（财农〔2017〕4号）
- 《财政部 国务院扶贫办关于做好2018年贫困县涉农资金整合试点工作的通知》（财农〔2018〕9号）
- 《财政部 国务院扶贫办关于做好2019年贫困县涉农资金整合试点工作的通知》（财农〔2019〕7号）

政策要求一脉相承，没有实质变化，只是进一步细化和明确。



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

整合试点主要政策

一、加大对贫困县倾斜支持力度

- 将脱贫攻坚作为资金分配的重要参考因素，进一步向贫困县倾斜，原则上用于贫困地区、贫困人口的资金增幅不低于该项资金的平均增幅。
- 有关部门和地方不得限定资金在贫困县的具体用途，干扰统筹整合使用资金的，要严肃追究责任。

审计署：“对扶贫资金审计的重点要看，是不是按照中央有关统筹整合使用财政资金的要求使用资金”、“对继续限定财政涉农资金具体用途或干扰统筹整合使用资金，继续以‘打酱油的钱不能买醋’、‘专款专用’等为借口，造成资金长期趴在账上难以发挥效果的问题，要坚决查处、坚决曝光。



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

整合试点主要政策

二、发挥贫困县主体作用

- 编好本地脱贫攻坚规划
- 制定本县资金统筹整合使用方案（分年度）
- 区分轻重缓急，确定好重点扶贫项目和建设任务，统筹安排好相关涉农资金，交由县级相关部门具体落实。
- 抓好支出进度和建设支出
- 资金统筹整合使用要与脱贫任务挂钩



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

整合试点主要政策

三、构建和完善制度体系

- 中央和省、市级有关部门要及时修订完善各项制度，取消限制资金统筹整合使用的相关规定。
- 贫困县要制定统筹整合使用财政涉农资金具体办法，明确部门分工、操作程序、资金用途、监管措施。



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

整合试点主要政策

四、健全工作机制

- **中央有关部门：**负责政策制定、资金下达、制度建设和监督考核。
- **省级：**对试点工作负总责，重点抓好试点选择、上下衔接、组织协调、督促检查等工作。
- **贫困县：**统筹整合使用财政涉农资金，并承担资金安全、规范、有效使用的具体责任，重点做好“接”和“用”的文章。



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

存在的问题及针对性要求

(1) 准确把握政策，杜绝借整合之名乱作为。

- 严格在**832**个国定贫困县内，整合规定范围内的涉农资金。
- 明确列出整合资金支出的负面清单：包括但不限于村级办公场所、卫生室、文化室、文化广场（乡村舞台）、学校等公共服务设施，大中型基础设施建设，医疗保障，购买各类保险，偿还债务或垫资等。具体“负面清单”由省级财政、扶贫部门商有关部门研究制定并按程序报省扶贫开发领导小组审定。
- 经省扶贫开发领导小组同意，**832**个贫困县中已正式公布的脱贫摘帽县，可根据巩固脱贫成效需要，将整合资金适当用于农村人居环境整治项目。

农村人居环境整治**不等于**美丽乡村建设，主要是必要的垃圾、污水、改厕等**公共设施**，严禁用于刷墙、照明等面子形象工程。



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

存在的问题及针对性要求

(2) 彻底放权到位，取消限制统筹整合的各项规定

- 着力治理对整合试点支持不坚决甚至软抵制的问题，对查实的典型案例，坚决予以曝光，见人见事，严肃追究责任。
- 不得以部门专项规划、约束性任务为由限制贫困县统筹整合资金，不得考核贫困县约束性任务完成情况。
- 832个贫困县中**已正式公布的**脱贫摘帽县，在保障其巩固脱贫成效资金需求的前提下，资金增幅是否再作统一规定，以及在保障全部贫困村达到退出标准的前提下，能否安排整合资金支持贫困发生率较高、贫困人口规模较大的非贫困村问题，由省级财政、扶贫部门商有关部门研究提出并按程序报省扶贫开发领导小组确定。



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

存在的问题及针对性要求

(3) 抓实整合方案，规范做好备案和调整工作

- 切实提高实质整合比例，尽可能将整合资金“大类间打通”“跨类别使用”。
- 纳入整合方案的项目由县扶贫办等项目主管部门在县级脱贫攻坚项目库中选择，将符合现有目标标准的农业生产发展和农村基础设施建设项目纳入整合方案。
- 相关部门按照职责分工，对贫困县报备的整合方案进行联合审核。
- 整合方案确定后，按程序报省扶贫开发领导小组会议备案，并及时向中央相关部门通报，作为部门加强指导、监督问责的重要依据。通报应说明各项资金实际安排使用情况，特别是跨类别使用的规模及占比。



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

存在的问题及针对性要求

(4) 加强监督管理，强化对贫困县的督促指导

- 切实落实“省负总责”要求，强化主体责任。
 - 梳理做实整合项目资金管理台账，围绕项目如实反映资金的渠道来源、指标调整、科目列支及支出情况等要素，将台账作为强化资金和项目管理的的重要依据。
 - 如遇违反政策规定干扰整合的情况，应逐级据实反映，避免出现有问题不反映，却以此为借口“应整不整”。
 - 进一步研究细化实化，形成符合政策要求和本省实际、便于贫困县操作、可落地的具体指导意见或工作规程。



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

内容提要

1.大扶贫格局与财政扶贫职责任务

2.财政专项扶贫资金管理

3.贫困县涉农资金整合

4.易地扶贫搬迁融资方式调整



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

易地扶贫搬迁融资政策

- 2018年6月20日印发《关于调整规范易地扶贫搬迁融资方式的通知》（财农〔2018〕46号）。
 - 对于**2017年7月14日前**，各省已承贷、承接的银行贷款、专项建设基金，继续按照调整规范前的“老政策”执行。
 - 对于**截至2017年7月14日**，各省尚未承贷、承接的银行贷款和专项建设基金，一律不再承贷、承接，全部调整为发债筹集。
 - 对于**2017年7月14日后**，各省已经承贷、承接的银行贷款、专项建设基金及产生的贷款利息，尽快偿还和支付原债权机构。中央财政通过安排地方政府债务限额，对各地调整规范易地扶贫搬迁融资方式给予支持。



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

易地扶贫搬迁融资政策

- 关于进一步做好调整规范易地扶贫搬迁融资方式有关工作的通知》（财农〔2018〕95号）
 - 截止**2017年7月14日**，各省已经承贷、承接的融资资金，继续按照“老政策”执行。
 - **2017年7月15日至2018年6月20日**（46号文印发日）期间，各省已承贷、承接的资金，截止6月20日仍停留在省级投融资主体账户上的，要在2018年底前归还原债权机构；6月20日前已拨付至市县的部分，视为已使用，要尽快制定偿还计划，并在2020年底前分批偿还到位。
 - **2018年6月20日后**，各省一律不得再承贷、承接新的易地扶贫搬迁贷款和专项建设基金。按照细化后的政策要求，有关省份反映的搬迁资金调度困难也得到了较好的解决。



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China

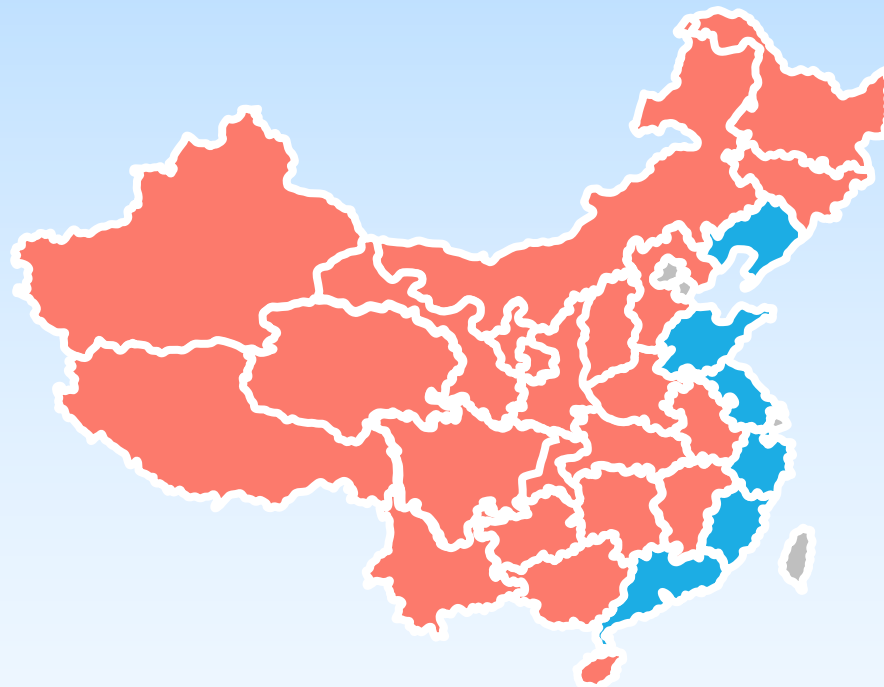
易地扶贫搬迁融资政策

- 坚持“渠道调整、标准不变、支持力度不减”的原则。
 - 融资规模不受影响。2018-2020年，中央财政核定各省新增一般债务规模时，将重点考虑规范易地扶贫搬迁融资方式的因素，支持各地通过发债筹资支持易地扶贫搬迁，按照老政策有多大规模的贷款，调整后将分年安排对应债务额度，其中2018年已经安排890.8亿元。
 - 补助力度不减。考虑到从贷款为主调整为发展融资后，地方政府将承担债务利息支出，2018年起，中央财政将继续按照老政策的贴息力度（即4%的利率和90%的贴息比例）给地方安排补助资金，确保支持力度不减。
 - 资金调度不会有大的影响。对于各省需于2020年底前偿还归还到位的部分资金，将合理安排分年度的债券规模，给地方置换财力还款提供支持。



中华人民共和国财政部

Ministry Of Finance People's Republic Of China



感谢聆听