

湖南省人民政府办公厅文件

湘政办发〔2016〕53号

湖南省人民政府办公厅 关于推进贫困县统筹整合使用 财政涉农资金工作的实施意见

各市州、县市区人民政府，省政府各厅委、各直属机构：

为优化财政涉农资金投入机制，发挥财政资金在脱贫攻坚中的主导作用和聚集效应，根据《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）及《中共湖南省委省人民政府关于深入贯彻〈中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定〉的实施意见》（湘发〔2016〕7号）等文件精神，结合我省实际，经省人民政府同意，现就推进

贫困县统筹整合使用财政涉农资金工作提出以下实施意见。

一、总体要求

(一) 指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，认真落实党中央、国务院和省委、省政府决策部署，坚持精准扶贫、精准脱贫基本方略，坚持中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制，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。

(二) 工作目标。以贫困县全部摘帽销号、建档立卡贫困人口全部脱贫为目标，以省为主建立支持和保障机制，以县为主搭建资金整合使用管理平台，形成“多个渠道引水、一个龙头放水”的扶贫投入新格局。省按照“管总额不管结构、管任务不管项目、管监督不管实施”的总体要求，在中央统筹整合资金的基础上，对省级相关部门管理的目标接近、投入方向类同、管理方式相近的专项资金进行统筹整合，按因素法切块下达到县；消除体制机制障碍，最大限度地放权给贫困县，激发贫困县内生动力和发展活力。贫困县依据脱贫攻坚规划及其工作要求统筹整合使用资金，自主集中财力精准扶贫、精准脱贫，确保如期完成脱贫攻坚任务。

(三) 基本原则。

——源头不变，充分放权。对纳入统筹整合使用范围的财政涉农资金，省、市两级相关部门仍按照原渠道安排下达，资金项

目审批权限完全下放到贫困县。

——省负总责，强化监督。省扶贫开发领导小组对推进统筹整合负总责，重点负责范围确定、上下衔接、组织调和监督考核。省级相关部门主要负责资金下达、制度建设等相关工作。市州扶贫开发领导小组负责抓好日常监督、域内协调等工作。

——县抓落实，规划引领。贫困县是统筹整合使用财政涉农资金的实施主体，并承担资金安全、规范、有效使用的主体责任。要坚持用精准脱贫规划为引导，以重点项目为平台，科学制定统筹资金使用计划，做到内容明确具体、资金流向清晰、责任分工明确，把统筹机制落到实处。

——瞄准贫困，精准使用。贫困县财政涉农资金统筹整合使用要围绕脱贫攻坚这一主题，重点瞄准建档立卡贫困村、贫困人口，要与脱贫任务紧密挂钩，着力增强贫困人口自我发展能力，改善贫困地区生产生活条件，提高贫困人口收入水平。

二、实施范围及时间

在全省连片特困地区县和国家、省扶贫开发工作重点县共51个县市区统一实施，时间暂定为2016年至2020年。

三、资金范围

（一）整合范围。统筹整合使用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的资金。

中央层面主要包括：财政专项扶贫资金、农田水利设施建设和水土保持补助资金、现代农业生产发展资金、农业技术推广与

服务补助资金、林业补助资金、农业综合开发补助资金、农村综合改革转移支付（村级运转及运行维护资金除外）、新增建设用地土地有偿使用费安排的高标准基本农田建设补助资金、农村环境连片整治示范资金、车辆购置税收入补助地方用于一般公路建设项目资金（支持农村公路部分）、农村危房改造补助资金、中央专项彩票公益金支持扶贫资金、产粮大县奖励资金、生猪（牛羊）调出大县奖励资金（省级统筹部分）、农业资源及生态保护补助资金（对农民的直接补贴除外）、服务业发展专项资金（支持新农村现代流通服务网络工程部分）、江河湖库水系综合整治资金、全国山洪灾害防治经费、旅游发展基金，以及中央预算内投资用于“三农”建设部分（不包括重大引调水工程、重点水源工程、江河湖泊治理骨干重大工程、跨界河流开发治理工程、新建大型灌区、大中型灌区续建配套和节水改造、大中型病险水库水闸除险加固、生态建设方面的支出）。

省级层面主要包括：扶贫专项资金、重大水利工程建设专项资金、现代农业发展专项资金（用于“一化四体系”建设的资金除外）、农业技术服务与安全监管专项资金（安全监管资金除外）、农业综合开发补助资金、农村综合改革转移支付（村级运转及运行维护资金除外）、国土整治与测绘地理信息专项资金（高标准农田建设部分）、环境保护专项资金（农村环境连片综合整治整省推进部分）、农村公路道路建设省级投入资金、农村危房改造补助资金、农村安全饮水资金、农村发展专项资金、畜牧

水产发展专项资金（用于养殖业科技推广、生猪品种改良及产业发展、草食动物品种改良及产业发展、渔业发展的部分）、森林营造与资源保护专项资金（森林生态效益补偿资金除外）、林业产业建设专项资金、森林植被恢复费、预算内基本建设专项资金（用于“农、林、水”建设部分）、旅游发展专项资金（支持乡村旅游建设部分）、流通产业发展专项资金（支持农村流通产业基础设施建设部分）等。上述资金中，已推行中央和省级其他整合试点的部分，不纳入本次统筹整合范围。

市州要积极清理本级安排的各项涉农资金，配套资金原则上随中央和省资金整合，本级单独安排的专项资金要最大限度整合投入到贫困县使用。

省、市州安排的教育、医疗、卫生等社会事业方面资金，也要结合脱贫攻坚任务和贫困人口变化情况向贫困县倾斜，重大公共服务和社会保障项目资金首先投放到贫困县。

（二）使用范围。统筹整合的资金紧紧围绕“两不愁，三保障”（不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全保障）和“五个一批”（生产发展、易地搬迁、生态补偿、教育就业、社保兜底）安排使用。

四、整合规模及方式

根据我省“十三五”精准脱贫规划和扶贫开发实际资金需求，对本文件明确纳入整合范围的中央到省资金和省级安排资金，按适当比例采取“先切块、再分配”的方式进行整合。财政

扶贫专项资金切块比例不得低于 85%，农村危房改造补助资金切块比例不得低于 65%，其他各项资金切块比例不得低于 55%。省级相关部门不得因整合而减少或变相减少下达到贫困县的各项资金规模。在本实施意见下发前，省级相关部门已下达项目安排计划但资金未安排到位的，继续按原渠道下达资金，安排到贫困县的资金计入 2016 年度统筹整合资金规模；2016 年度下达到贫困县未达上述比例的，应尽量在 2017 年弥补，2017 年及以后 3 年切块下达到贫困县统筹整合使用的年度资金规模不得留有缺口。

省级相关部门以纳入整合范围的各项资金总额为计算依据，分别按上述规定的比例切块后，按因素法测算分配到 51 个贫困县，并注明“用于精准扶贫”。为便于贫困县加快预算执行进度，纳入统筹整合的中央层面各项资金到省后，省级相关部门应在 30 日内下达到贫困县，省级层面各项资金应在省人大批准预算后两个月内下达到贫困县。未实行财政省直管县的贫困县市区，由省测算资金安排规模，资金下达到市、州后由市、州在 15 日内下达到县。2016 年度纳入统筹整合范围的各项资金仍未下达的，省级相关部门应简化流程，加快转移支付进度，在 7 月 30 日前下达完毕。

市州应比照省级统筹整合的做法，进一步加大本级涉农资金统筹整合力度，积极支持贫困县精准扶贫、精准脱贫。

五、工作措施

(一) 创新建立省级支持机制。一是加大对贫困县的支持力度。省级和市州财政要在切实增加扶贫投入基础上,进一步向贫困县倾斜,将脱贫攻坚作为资金分配的重要参考因素,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,确保完成“两不愁、三保障”的目标任务。二是下放审批权限。实行资金使用、项目审批、政府采购、招投标、项目管理、监管责任“六到县”,建立县审批、县整合、省备案的资金项目管理机制。省级相关部门将具体资金补助标准制定权、项目确定权下放到县,由县自主确定项目、自主安排资金、自主组织实施;省级相关部门不得限定资金在贫困县的具体用途,侧重加强事中事后监管。三是因素法分配资金。纳入统筹整合范围的财政涉农资金,实行因素法分配,分为扶贫指标和行业发展指标两大类。其中:扶贫指标占权重70%(主要包括贫困类型、贫困人口规模、贫困发生率、年度脱贫任务、农民人均纯收入、人均地方财政收入等指标),由省扶贫开发领导小组办公室分项测算后汇总统一提供;行业发展指标占权重30%,由省级相关部门根据具体工作实际设置。省扶贫开发领导小组办公室应于每年10月底以前向省级相关部门提供扶贫指标(2016年度的扶贫指标应于2016年7月15日前提提供)。

(二) 创新县级涉农资金整合使用机制。一是坚持规划引领。贫困县要根据资金统筹整合、充分授权的新情况,进一步优化调整原有脱贫攻坚规划。强化规划的目标导向和问题导向,做好与

上级脱贫攻坚规划、各部门专项规划的衔接，发挥好脱贫攻坚规划对资金统筹整合使用的引领作用。二是加强项目储备。贫困县应结合各部门政策目标和工作任务，充分发挥基层贴近脱贫攻坚一线、管理信息充分的优势，按脱贫攻坚规划确定重点任务和扶贫项目。扶贫项目选择，要充分尊重贫困群众的意愿，积极推广群众民主议事决策机制，优先安排贫困人口参与积极性高、意愿强烈的扶贫项目，有条件的可吸收贫困村、贫困户代表参与项目评选和建设管理。三是搭建资金整合使用管理平台。贫困县要结合实际，搭建产业发展、基础设施建设、住房安全保障、教育培训、生态扶贫等资金整合使用管理平台，统筹资金、资产、资源，集中力量精准扶贫。资金统筹整合使用要在确保贫困人口基本医疗保障和社会兜底保障的基础上，区分轻重缓急，科学确定重点扶贫项目和建设内容。防止将统筹整合资金用在非扶贫工作上，防止将统筹整合资金用在一两个方面搞“盆景式”扶贫，防止将统筹整合资金用来平衡各种关系，造成资金再度分散。四是创新资金使用机制。各级政府应充分发挥财政资金引导作用和杠杆作用，采取政府和社会资本合作、政府购买服务、贷款贴息、贷款担保、设立产业发展基金、以奖代补、先建后补等方式，撬动更多金融资本、社会帮扶资金参与脱贫攻坚，放大财政资金使用效益。五是制定资金统筹整合使用方案。贫困县应结合脱贫攻坚规划和各部门专业规划，提出包括主要目标和建设任务在内的资金统筹整合使用方案，交由县级相关部门组织实施。资金统筹

整合使用方案应及时报省扶贫开发领导小组备案，省扶贫开发领导小组向省级相关部门通报，省级相关部门将其作为加强指导、监督问责的重要依据。

（三）构建统筹整合制度体系。一是修订完善相关制度。省、市两级相关部门要按照中央和省委、省政府部署，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资金的具体办法，明确部门分工、操作程序、资金用途、监管措施。二是建立统一考核、绩效评价平台。省扶贫开发领导小组依据年度脱贫攻坚任务牵头组织统一考核和绩效评价，统一明确考评内容，统一设定考评指标，改专项考评为综合考评，改部门单独考评为部门参加的联动考评，确保考评不叠加，确保相关部门“放权而不抽身”。三是推行公开公示制度。各级有关部门应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。贫困县要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。

六、组织保障

（一）加强组织领导，建立协调机制。各级政府要统一思想，深化认识，把精准扶贫、精准脱贫作为“十三五”时期的重要任务，把财政涉农资金统筹整合作为推进脱贫攻坚的第一抓手，不断提高工作的统筹性、实效性、持续性。要在各级扶贫开发领导小组的统一领导下，建立有关部门广泛参与的工作协调机制，确

定部门职责分工，明确对贫困地区、贫困人口倾斜支持政策，定期或不定期召开会议交流情况，解决工作中遇到的实际问题。贫困县要分别成立资金整合使用管理平台领导小组，及时研究处理具体操作层面遇到的问题，注意积累可借鉴的经验，发掘可复制的典型，并及时向本级扶贫开发领导小组报告，县级政府要及时将有关情况报告上级扶贫开发领导小组和有关部门。

（二）加强规划衔接，保障任务落实。各级发改、扶贫部门要科学编制脱贫攻坚规划，各有关部门要按照脱贫攻坚要求及时调整完善相关专项规划，实现脱贫攻坚规划与部门专项规划的有效衔接，把脱贫攻坚项目落实到专项规划，保障按计划完成脱贫任务。部门专项规划与脱贫攻坚规划不一致的，应当区分具体情况研究处理，原则上以脱贫攻坚规划为准。

（三）加强联合监管，确保资金绩效。各级政府要把纳入统筹整合使用范围的财政涉农资金作为整体加强监管。贫困县对财政涉农资金管理监督负首要责任，其“一把手”是第一责任人，贫困村第一书记、驻村工作队、村委会要深度参与涉农资金和项目的管理监督。省、市两级审计、财政和相关部门要联合加大对整合资金的审计和监督检查力度，并对贫困县监管职责落实情况进行跟踪问效，对地方探索实践资金统筹整合使用、提高资金使用效益给予大力支持。探索引入第三方独立监督，引导贫困人口主动参与，构建多元化资金监管机制。对统筹整合成效好、资金使用效益高的地方，在分配财政专项扶贫资金时给予奖励和倾

斜。

(四) 加强纪律约束，严格责任追究。省、市两级有关部门要站在讲政治的高度，服从精准扶贫工作大局，全力支持贫困县资金统筹整合使用；要坚持“放、管、服”相结合，加强对贫困县的指导监督；对不作为、慢作为、乱作为等行为，要严肃追究相关人员责任。贫困县应为资金统筹整合使用创造优良环境，建立协调、精准、高效的工作机制；统一领导，统一组织，统一实施资金整合相关工作；对违规使用整合资金的，要依法查处、严格问责。

纳入统筹整合使用范围的各项资金现行的管理办法与本文件规定不一致的，以本文件为准。



抄送：省委各部门，省军区司令部。

省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省高级人民法院，省
人民检察院。

各民主党派省委。

湖南省人民政府办公厅

2016年7月8日印发

