

河南省财政厅文件

豫财农〔2018〕143号

河南省财政厅

关于印发《财政扶贫资金管理操作手册》的通知

各省辖市财政局、各直管县（市）财政局，厅机关有关处（室、局）、厅属有关单位：

为进一步规范扶贫资金管理和财政业务操作，保障我省财政扶贫资金动态监控系统数据真实、完整，按照省委、省政府提出的强化扶贫资金监管、“资金一笔一笔审核”要求，结合我省实际，我们制定了《财政扶贫资金管理操作手册》，现予印发，请遵照执行。执行中相关政策规定有变化的，按照新政策执行。

附 件

财政扶贫资金管理操作手册

为进一步加强扶贫资金管理，规范扶贫资金财政管理业务操作，根据《预算法》、《政府采购法》及其实施条例、《河南省扶贫资金管理办法》（豫办〔2016〕28号）、《河南省财政农业专项资金报账制管理办法》（豫财办〔2014〕29号）等相关法律法规和政策制度，制定本手册。

一、扶贫资金预算编制和细化

（一）预算编制

市县各级财政要统一使用财政综合管理信息系统编制年度扶贫资金预算，提高预算编制的准确性和科学性。严禁使用手工编制预算。

1. 上级提前下达预算。收到上级提前下达预算，在下年度预算执行系统接收预算指标，并按时限要求在系统中分配下达指标。

2. 年度预算安排。根据脱贫攻坚需要和财力状况，优先保障脱贫攻坚投入。将本级安排、上级补助、债券资金、社会非定向捐赠等扶贫资金全部纳入预算管理，其中上级提前下达资金要全部编入年初预算。

（二）预算细化管理

年初预算安排的相关扶贫专项资金原则上要细化到具体执行单位和项目，推进预算管理理念实现“五个转变”，即支出安排确定由“当年研究确定当年支出事项”向“提前研究确定下年支出事项”转变；项目评审由“当年评审确定当年支出项目”向“提前评审下年支出项目”转变；预算执行重心由“分配下达资金”向“强化预算执行绩效监管”转变；跨年度支出项目所需资金由“一次安排、分年支出”向“依据进度、分年安排”转变；资金安排使用由“资金等项目”向“项目等资金”转变，提高年初预算到位率，增强预算可执行性。

1. 省级预算分配下达。省级安排的扶贫资金按照财政中期规划编制的有关要求，做好年度扶贫资金预算细化工作，细化到省级部门的资金，省财政随同年初预算一并批复到具体项目承担单位；细化到市县的转移支付资金，省直部门要配合省财政连同中央提前下达资金于每年11月底前提前下达，且下达金额不低于当年预算的70%。除提前下达资金外，其余细化到市县的转移支付资金，年初预算批复后，省级部门应在预算法规定时限内下达，经提醒仍逾期未下达的，由省财政按照细化结果统一预拨下达。

2. 市县年初预算分配下达。在市县级人民代表大会批准年度预算后，市县财政部门应在20日内将本年度预算指标全部导入预算执行系统。其中已明确到具体项目的资金列入部门可执行预算指标。未确定到具体项目的资金，作为待分预算指标录入预

算执行系统，督促相关业务主管部门在规定时间内提出书面分配意见，并在收到分配意见 10 日内审核下达预算，同时在预算执行系统中将预算指标分配至具体项目和基层预算单位。

3. 上级追加预算分配下达。年度预算执行中收到上级补助扶贫资金，应在 2 个工作日内通过指标上下级贯通系统确认接收指标，并在本级预算执行系统中转为“待分指标”，同时调整支出预算。按照县级脱贫攻坚领导小组书面分配意见，县级财政业务部门需在 10 日内审核下达，同时在预算执行系统中将预算指标分配至具体项目和基层预算单位。

4. 债券资金下达。收到省级下达的限额举借的债务，要及时编制预算调整方案，报本级人大常委会批准后纳入预算管理，并全部导入预算管理系统。

（三）扶贫资金与扶贫项目匹配对接

1. 扶贫资金与扶贫项目安排精准对接。各县（市、区）财政局要按照县级脱贫攻坚领导小组审定的扶贫项目，及时将项目资金预算指标分解落实到项目主管部门（单位），同时下达指标文件。对已开工实施的项目，要按照合同约定及时拨付项目启动资金。已安排实施、预计年底结余较大的跨年度项目，预计结余资金要及时收回，安排实施新的项目，原项目所需资金列入下年度投资预算。

2. 扶贫项目实施和资金支付进度衔接匹配。项目建设单位对施工单位提交的报账拨款申请资料要在 3 个工作日内审核完

毕，并向财政部门申请报账拨款。财政部门根据项目建设单位的报账拨款申请和合同约定及时拨付工程预付款和工程进度款。对报账手续不完备、资料不齐全的，违反合同条款约定的，财政部门不得支付扶贫资金。计入支出进度的扶贫资金必须是支付到具体扶贫项目或兑付到建档立卡贫困户。

（四）扶贫项目资金绩效管理

1. 市县财政部门应当会同有关部门依照职责，对扶贫项目资金相关预算的编制、执行、决算实施全过程绩效管理。

2. 市县有关部门和资金使用单位应当在本级脱贫攻坚领导小组的统一领导下，在编制年度部门预算、单位预算时，根据预算编制规定和要求，结合脱贫攻坚规划、行业发展规划及年度工作任务等，科学合理测算扶贫项目资金需求，设定扶贫项目资金绩效目标。

3. 市县财政部门依据国家相关政策、脱贫攻坚规划等，对有关部门报送的扶贫项目资金绩效目标进行审核，具体包括项目的必要性和可行性、绩效目标与脱贫目标的相关性、绩效指标的合理性和可衡量性、与资金的匹配性等内容。将绩效目标设置作为预算安排的前置条件，审核未通过的，不得安排相关预算。

4. 市县财政部门应当按规定将相关扶贫项目资金绩效目标随部门预算一同批复至有关部门。扶贫项目资金绩效目标批复后，原则上不作调整。预算执行中因特殊原因确需调整的，应当按照绩效目标管理原审核、批复流程办理。

预算执行中，市县有关部门应当建立扶贫项目资金绩效目标执行监控机制，组织资金使用单位定期对预算和绩效目标执行情况进行跟踪分析，按要求向本级财政和扶贫部门报送绩效目标执行监控结果。市县财政部门应当加强监控结果应用，发现问题的，要督促扶贫项目主管部门和项目实施单位及时予以纠偏整改；问题严重的，应当及时收回或暂缓拨付财政资金。

市县财政部门要充分利用相关动态监控信息系统，开展绩效目标执行监控。

5. 年度预算执行终了，项目主管部门应当组织资金使用单位开展绩效自评，填报绩效目标完成情况，对未完成目标的分析原因并提出下一步改进措施，并上传至财政扶贫资金动态监控平台系统。

市县财政部门会同本级审计部门对扶贫项目资金绩效自评结果进行抽查。

绩效自评结果和抽查结果应当作为有关部门和单位改进管理、调整财政支出方向和安排以后年度预算的重要依据。

6. 各级财政和扶贫部门根据需要，可以对扶贫重点项目和重点区域资金使用情况组织开展绩效评价，并将评价结果及时反馈有关部门和单位，要求其评价对发现问题进行整改。各级财政和扶贫部门的绩效评价结果作为安排分配以后年度财政资金重要依据。

各级财政和扶贫部门开展绩效评价可以委托第三方机构进行。

市县财政部门应当将绩效评价结果编入本级决算并依法予以公开。市县有关部门应当将绩效自评结果编入本部门决算并依法予以公开。

二、统筹整合资金管理

(一) 资金分配下达

1. 纳入统筹整合范围的中央财政资金，在分配下达给国定贫困县时一律不得限定资金的具体用途，由国定贫困县根据脱贫攻坚实际需要，在农业生产发展和改善农村基础设施建设范围内安排使用。纳入统筹整合范围的省级财政资金，应下达国定贫困县和省定贫困县的要全部按照因素法切块下达。

2. 省市有关部门在向贫困县分配纳入统筹整合范围的中央和省市涉农资金时，要确保用于贫困县的资金占比高于以前年度用于贫困县的资金比例。省级在分配下达纳入统筹整合范围的中央财政资金时，用于 38 个国定贫困县的资金占比，要高于上年用于 38 个国定贫困县资金占比。省级在分配下达纳入统筹整合范围的省级财政资金时，用于 38 个国定贫困县的资金占比，要不低于上年用于 38 个国定贫困县资金占比；用于 15 个省定贫困县的资金占比，要高于上年用于 15 个省定贫困县资金占比。项目决算结余资金也要及时收回安排实施新的扶贫项目。

(二) 统筹整合资金预算执行

1. 进一步加强预算执行管理，提高提前下达纳入统筹整合范围的转移支付预计数比例，按因素法分配且金额相对固定的转

移支付，提前下达的预计数比例要达到 90%，其他专项转移支付提前下达的预计数，原则上不能低于上年度执行数的 70%。提高资金下达的时效性，对纳入统筹整合范围的中央财政和省财政安排资金，中央财政资金应在收到后 30 日内分配下达，省财政安排的一般性转移支付和专项转移支付应分别在人大批准后 30 日和 60 日内分配下达。

2. 纳入统筹整合范围的中央和省级财政资金，由省财政厅会同有关部门按原预算支出科目切块分配至有关贫困县，指标文件注明“可统筹使用”，由贫困县围绕脱贫攻坚规划统筹安排使用，支出时原则上统一列政府收支分类科目“21305 扶贫”相应明细科目。使用政府债券等安排的相关资金按照规定不能调整科目的，列原科目。

3. 贫困县要根据年度脱贫任务及巩固脱贫成效需要，用好用足整合试点政策，实事求是确定年度计划整合资金规模，在“因需而整”的前提下做到“应整尽整”。试点贫困县要加大实质性整合力度，按照统筹整合的相关政策尽可能将纳入整合范围各类资金在“大类间打通”“跨类别使用”，真正形成“多个龙头进水、一个池子蓄水、一个龙头放水”的扶贫资金投入管理新格局，进一步提高整合的深度和质量。

三、扶贫资金指标接收

(一) 上级转移支付指标管理

年度预算执行中，市县财政部门下达、接收扶贫资金要统一

通过预算指标上下级贯通系统办理，下级在收到上级下达的预算指标后，应通过贯通功能确认接收指标，并在本级预算执行系统中转化为待分指标，不得更改上级下达的指标文号、金额、预算科目、预算项目等要素；确需调整科目、统筹使用的，应按照“先调剂、再使用”的要求，先通过预算执行系统办理指标调剂，再分配下达资金。各市县财政部门在指标文件分配下达后及时通过预算执行系统将待分指标分配到位，严禁将上级下达指标合并、打包处理，确保上级转移支付指标执行情况可查询、可追溯，实现上级转移支付指标纵向监控全面贯通。

（二）年度预算指标调整管理

各市县财政部门在年度预算执行中所有预算调整事项要统一在预算执行系统中办理，确保预算信息系统全面、准确反映扶贫资金预算管理活动；增加地方债券、临时追加支出等预算调整或调剂事项，要及时在预算指标管理系统办理，上报上级的报表数据要与预算执行系统数据衔接一致。

四、扶贫资金账户与支付管理

各市县财政部门要严格落实国库集中支付制度和报账制要求，实行国库集中支付的要通过国库单一账户体系支付和清算，严禁通过人行国库账户直接划转资金到国库支付机构实有资金账户，一律不得将财政资金违规拨入未核准财政专户，严禁以拨代支、虚列支出等违规行为，所有资金支付业务均应在信息系统中集中办理。实行专户管理的扶贫资金，按照《河南省财政专户管

理办法》（豫财库〔2015〕4号）规定进行核算，资金收付核算业务要全部纳入“财政专户资金管理信息系统”进行统一管理，严禁线下办理业务，实现资金收付各环节之间的信息共享和有效制衡，实现账户资金活动全程纳入监控。

（一）用款计划审核

1. 县级财政部门应在业务主管部门或项目实施单位送达报账材料3个工作日内审核预算单位用款计划，主要审核内容：各“类、款、项”金额是否在预算批复额度内，用款计划是否与项目实施进度和合同约定相衔接，是否应纳入政府采购计划等。对不符合规定的，可退回用款计划或修改计划建议数。

2. 县级财政国库部门对于业务部门和政府采购管理机构审核通过的用款计划进行再次审核（主要审核内容同上），不符合规定的，可作修改或退回业务部门；符合规定的，于3个工作日内完成审核下达。

3. 涉及贫困人口个人的补助类资金应通过财政惠民补贴资金管理“一卡通”系统执行，由县级财政国库支付机构按照财政惠民补贴资金管理“一卡通”系统上报的资金直接发放到个人账户。

4. 用款计划批复后一般不作调整，因特殊情况确需调整的，由预算单位向县级财政部门提出书面申请，经归口管理部门审核同意后，由预算单位在预算执行系统中调减用款计划，经国库部门审核恢复到“可用指标”状态，再由财政归口管理部门进行指

标调剂后重报用款计划。

（二）资金拨付

对预算单位上报的资金支付申请，县级财政国库支付机构区分不同类型扶贫项目资金，及时审核支付。

1. 工程建设项目资金。县级财政国库支付机构对项目主管部门通过预算执行系统上传的已审核确认项目实施单位报账资料进行再次审核，资料应包括但不限于政府采购审批资料或工程招标中标通知书、工程建设合同、项目监理签字的工程价款结算单、投资评审意见书、发票等。经审核通过的支付申请，由县级财政国库支付机构向代理银行开具《财政资金支付凭证》，通过财政零余额账户将资金支付给项目施工单位、物资设备、劳务供应商等开具原始票据的单位。其中项目启动资金可按照合同约定支付不超过该项目财政资金总额的 30%；同时，为保证项目工程质量，可按不高于工程合同金额的 3%（设备采购可根据合同确定）预留质量保证金，也可以采用银行保函、履约担保金等方式代替质保金。暂不具备报账条件的，经项目主管部门（单位）对项目建设进度确认并提出支付申请，县级财政部门可按照比工程实际进度低 10% 的比例拨付工程款。对工程质量验收合格但尚未进行结算、决算审计、评审的扶贫项目，建设单位凭工程质量验收报告，可按合同约定工程款的 80% 申请拨款，竣工结算、决算审定后支付除留置质保金外的剩余资金。

2. 涉及贫困人口个人的补助类资金。由县级财政乡财县管

机构或乡镇财政所根据下达的用款计划在预算执行系统中提交并生成直接支付申请，县级财政国库支付机构按支付汇总数据办理直接支付，通过财政零余额账户将资金直接发放到个人账户，严禁以现金形式发放。

3. 一次性补助拨款。对不具备网络申请拨款条件的预算单位以及财政一次性补助的拨款，可作为直接支付的特殊形式，由县级财政归口管理部门依据预算文件和拨款申请手续代编用款计划，报财政国库管理部门批复下达，财政国库支付机构通过财政零余额账户将资金直接支付到供应商或收款单位的银行账户。

（三）扶贫资金监控管理

1. 完善财政预算资金动态监控系统。各市县财政部门要切实履行扶贫资金动态监控职责，健全动态监控系统，完善动态监控方式，优化自动监控规则，扩大动态监控范围，实现对预算指标分配下达、预算执行、资金支付等资金运行全过程的监控。

2. 加大扶贫资金支付监控力度。各市县财政部门原则上应通过财政惠民补贴资金管理“一卡通”、财政直接支付等方式将资金直接拨付至补贴对象和工程、设备、劳务供应商账户；除按规定开设的扶贫资金专户外，一律不得将扶贫资金拨付至过渡账户。

3. 强化扶贫监控系统应用。依托我省扶贫监控系统，加强对各级各类扶贫资金的日常监控。及时研究动态监控预警发现的问题，建立包括交办、核查、约谈和专项督查等动态监管机制，

不断规范扶贫资金管理使用行为。按照预算和绩效管理一体化的要求，充分运用系统开展绩效目标执行监控，辅助对财政资金的使用管理过程及其效果进行综合性考核与评价。

五、扶贫项目评审及采购

（一）扶贫项目评审

1. 县级财政部门要配合扶贫部门建立扶贫项目库，加强扶贫项目储备和评审论证。按照制度程序，对申报入库的扶贫项目，按照项目类别组织相关部门和专家进行集中评审论证，依照评审标准进行评审论证，切实提高入库项目质量。

对已经筛选论证纳入年度扶贫项目实施计划的项目预算，县级要及时组织力量集中批量进行评审。对临时确定的项目投资预算，要及时评审，限时办结。对零星、分散的扶贫项目投资预算（扶贫资金预算投资额 20 万元以下），可由项目主管部门（单位）或乡（镇）审定，财政部门不再进行预算评审。

2. 按照有关规定，凡需进行投资评审的项目，县级要提前组织对相关项目投资预算进行评审。根据工作需要可聘请第三方机构参与投资评审，缩短评审周期、提高评审工作效率。项目一经评审，主管部门要及时做好投资评审结论与政府采购、招投标等后续工作衔接，加快相关工作进程。

3. 扶贫项目概（预）算评审。评审机构对扶贫项目建设单位报送的建设项目投资概（预）算资料进行评审，主要审核建筑安装工程量计算、综合计价、规费计取、材料价格，设备数量及

价格，建设单位管理费、勘察设计费、监理费、招投标费等内容。

4. 扶贫项目工程量清单、招标控制价评审。评审机构对扶贫项目建设单位报送的工程量清单、招标控制价进行评审，主要审核工程量计算是否准确无误，是否符合计算规则及相关规定，套用定额是否准确；材料、设备等价格取定是否合理；措施项目费及其他项目费是否按规定计取等。扶贫项目建设单位依据评审机构评审确定的工程量清单、招标控制价进行招标采购。

5. 建设项目竣工结算评审。评审机构对扶贫项目施工单位报送的、经建设单位和监理单位共同审查确定后的工程价款结算资料进行评审，主要审查工程竣工结算方式、工程量及单价、措施项目费及其他项目费的计取、施工合同执行情况、设计变更情况以及建设标准、规模等内容，并出具审核结论，作为建设单位与施工单位办理工程结算、财政拨付结算价款的依据。

6. 扶贫项目竣工财务决算评审。评审机构对扶贫项目建设单位报送的竣工财务决算资料进行全面审核，出具评审结论，作为财政部门批复项目竣工财务决算、办理资产移交的依据。

（二）扶贫项目政府采购

1. 项目主管部门编制政府采购计划，根据项目特点和采购标底额度依法确定政府采购方式，报本级财政部门备案。采购额度在公开招标限额以下的项目，可灵活采取竞争性谈判、询价、定点采购等方式。对具备打捆招标条件的项目可打捆统一招标，

缩短招标时间，提高扶贫项目招标工作效率。

2. 严格按照《政府采购法》、《招标投标法》、《必须招标的工程项目规定》等相关法规政策，凡招标采购标底在公开招标限额标准以上的，必须按照公开招标采购程序进行采购。在公开招标采购限额标准以下的，可要根据项目特点和加快扶贫项目实施进度的要求，依法灵活采用竞争性谈判、竞争性磋商、单一来源等采购方式开展政府采购活动。

3. 对达到公开招标采购限额标准的扶贫项目工程、设备物资或服务需变更为非公开招标采购方式且符合变更条件的，财政部门要在3个工作日内完成审批。

各地要在公共资源交易中心开辟扶贫项目招投标“绿色”通道，按时办结项目招投标手续，提高扶贫项目招投标工作效率。

六、扶贫资金公告公示

（一）公告公示方式

安排分配、管理使用扶贫资金的各级财政部门、扶贫部门、业务主管部门和项目建设单位应通过新闻媒体（包括政府网站、门户网站、广播电视、微信公众号、报刊等）、政务公告公示栏（包括乡镇政务、村级政务）和公告牌等便于公众知晓监督的方式对扶贫资金的安排分配、使用管理、建设项目的相关情况和信息进行公告公示。省市两级重点通过使用单位门户网站或政府网站等及时公开；县（市、区）级通过本级政府网站或主要媒体及时公开；乡（镇）、行政村为群众或者其他组织获取资金项目信

息提供便利，重点利用政府网站、乡镇服务大厅、村组公示栏等形式进行公告公示。各级公告公示应当留存相关备查资料。

（二）公告公示的内容

1. 省市两级公告公示工作，由省市财政部门将资金的分配、安排情况向社会进行公告公示。

2. 县（市、区）公告公示工作，由财政部门对扶贫资金来源、规模、资金分配情况进行公告公示，由业务主管部门对本部门安排项目的建设地点、建设内容、投资预算、建设期限、施工单位及责任人等情况进行公告公示。

3. 乡（镇）、行政村的公告公示工作，由项目实施乡（镇）、行政村在项目所在乡（镇）、行政村内进行公告公示，公告公示范围要覆盖项目受益范围，到户项目要公告公示受益农户名单。

4. 项目建设单位公告公示工作，应在扶贫项目开工建设后设立公示牌，公开项目名称、建设内容、施工单位及责任人、实施地点、实施期限、资金构成及规模、政府采购及招投标情况、预期目标、受益贫困户、监督方式等。

5. 各级公告公示内容还应包括公告公示询问、监督和举报渠道。

附件：扶贫资金管理相关文件目录

附 件

扶贫资金管理相关文件目录

1. 《河南省扶贫资金管理办法》(豫办〔2016〕28号)
2. 《河南省开展统筹整合使用财政涉农资金试点实施办法》
(豫办〔2016〕28号)
3. 《关于加强扶贫项目资金管理提高扶贫资金使用效益的意见》
(豫脱贫组〔2017〕34号)
4. 《河南省人民政府办公厅关于加快扶贫项目实施和资金支出进度具体措施的通知》(豫政办明电〔2017〕154号)
5. 《河南省人民政府办公厅关于进一步加强扶贫项目实施和扶贫资金规范管理的通知》(豫政办明电〔2017〕168号)
6. 《河南省财政农业专项资金报账制管理办法》
(豫财办〔2014〕29号)
7. 《河南省财政厅关于贯彻落实财办〔2018〕25文件精神的实施意见》(豫财办〔2018〕23号)
8. 《河南省财政扶贫资金动态监控系统使用管理办法》
(豫财办〔2018〕33号)
9. 《关于加强扶贫资金监管的意见》(豫财农〔2017〕65号)
10. 《河南省财政专项扶贫资金管理办法》(豫财农〔2017〕216号)
11. 《河南省财政厅、河南省扶贫开发办公室关于做好2018年贫

《困县涉农资金统筹整合试点工作的通知》

(豫财农〔2018〕41号)

12. 《河南省扶贫项目资金绩效管理办法》(豫财农〔2018〕130号)

13. 《河南省财政厅、河南省扶贫开发办公室关于进一步加强扶贫项目管理提高扶贫资金效益的通知》

(豫财农〔2018〕135号)

14. 《河南省财政厅关于进一步加强财政预算基础管理工作的通知》

(豫财预〔2017〕278号)

15. 《河南省扶贫资金项目公告公示制度》

(豫扶贫办〔2017〕129号)

信息公开选项：主动公开

河南省财政厅办公室

2018年10月24日印发



06