

完善江苏省财政扶贫支出管理的对策建议

余波

摘要：“十三五”期间，江苏省安排专项扶贫资金重点用于精准帮扶及重点工程、基础设施建设等，不断扎实推进脱贫致富奔小康工程。但随着扶贫工作的开展，财政资金对消除相对贫困方面所起到的作用有所减弱，管理使用中的问题逐渐凸显。对此，本文将深入探讨江苏省财政扶贫资金存在的问题，并提出相应的政策建议。

关键词：精准扶贫；专项资金；资金管理

江苏省财政扶贫支出的基本情况

江苏省作为经济大省，其经济发展一直处于全国前列，省委省政府在加快经济发展的同时，也高度重视扶贫开发工作并采取有效措施。自1992年以来，江苏省连续组织实施了多轮扶贫开发行动；2011年底基本消除2500元以下绝对贫困现象；2015年底，411万农村低收入人口整体实现4000元脱贫目标，江苏省成为东部地区率先基本消除绝对贫困的省份之一。如今，江苏省正在大力推进乡村振兴战略，保障农产品稳产、农民增收、农村民生逐步改善。

财政专项扶贫资金作为我国脱贫攻坚战的“保障钱”，在改善和提高贫困地区经济发展方面起到重要的作用。2016—2018年，江苏省安排下拨财政专项扶贫资金共计46亿元，聚焦于人均年收入6000元以下低收入人

口、省定经济薄弱村和扶贫开发重点片区关键工程项目建设等方面，最终实现全省累计脱贫199.4万人，724个省定经济薄弱村实现达标，集体经济年收入稳定达到18万元，经济薄弱地区面貌发生显著变化，脱贫攻坚取得决定性进展。当前江苏省的扶贫工作已进入攻坚拔寨的关键阶段，在以财政扶持为主要脱贫方式的地区，如何精准把握财政扶贫资金的使用方向，切实发挥好财政专项扶贫资金的使用效益，有效实施财政政策，关系着江苏省高水平全面建成小康社会的目标能否尽快达成。

存在的问题

(一)财政扶贫资金规模不足，“碎片化”严重。一方面，相比于苏南地区较为雄厚的经济基础，苏北地区片区基础设施和公共服务都相对落后，农村低收入人口规模较大，经济薄弱村

数目众多，扶贫任务重，财政压力巨大。江苏省给每个贫困村扶贫资金60万元的标准，无法有效满足贫困村农田水利等基础设施的建设需要，因此造成部分经济薄弱村债务增大，对项目的实施进度造成影响，贫困村发展后劲不足。同时，江苏省对于苏北地区农村建档立卡低收入人口中有劳动能力的村民实行人均1600元的补贴标准，资金投入不能满足实际需要，缺口较大。另一方面财政扶贫资金整合力度不足，部分地区扶贫资金“碎片化”严重。江苏省财政扶贫专项资金涉及中央和省级的一般性转移支付，市级下达的财政补贴及县区的配套资金，项目涉及多个部门。地方政府与上级部门在扶贫项目与资金上难以协调整合使用，资金使用效益不理想。这不仅造成扶贫资产开发利用的效率低、效益差，而且导致部分扶贫资产处于闲置或面临灭失状态。

(二)“造血式”财政支出较少,可持续能力较差。江苏省大部分地区扶贫以财政直接补贴方式为主,即通过识别各地区贫困人口,确定补助金额,直接向特定居民进行现金补助,可解决一时贫困问题,而以提高农民自身水平、提升贫困人口的人力资本为目的的“造血式”财政支出较少,可持续发展能力较差,尽管以财政直接补贴的方式在短期有明显成效,但难以形成长久发展的机制。

江苏省多地贫困已不再是无法满足基本生存条件的绝对贫困,而表现为收入较低,生活较困难的相对贫困状态。针对绝对贫困,以财政直接补贴的方式可以在短期内增加居民收入,使其温饱问题得到解决,能够起到明显效果。但是针对相对贫困,更需要关注如何长久、持续提高农民收入问题,即从源头上实现持续增收。而江苏省在科教文卫、基础设施建设等“造血式”财政扶贫方面投入相对较少,贫困地区受教育程度较低,基础设施不够完善,产业扶贫项目规模效益不明显,农业科技水平仍有待进一步提高。此外,财政扶持的部分扶贫开发项目存在仅仅关注短期效应,而忽视项目发展前景及长期增收效果的问题,缺乏对项目长远综合的考虑。这种扶贫方式不仅浪费了有限的资源,也使贫困户无法真正通过这些项目实现长期增收与脱贫。

(三)资金来源渠道单一。近年来,江苏省为满足“脱贫攻坚、精准扶贫”任务的需要,逐年加大财政扶贫专项资金投入规模,但资金来源主要依靠中央及省级的一般性转移支付和市级财政拨付,来源渠道较为单一。农村贫困地区改变落后的生产生活现状需要较大的资金支持,单纯依靠政

府财政扶贫专项资金的支持很难实现脱贫致富的任务,而在这过程中,社会资本参与量小,未能形成规模效益,对减缓财政压力的作用不明显,且会影响到被扶贫地区的长远健康发展。

政策建议

(一)完善扶贫资金绩效考核制度,提高使用效率。2018年9月,中共中央、国务院发布《关于全面实施预算绩效管理的意见》,要求将各级政府收支预算全面纳入绩效管理。江苏省财政厅会同扶贫办印发了《江苏省财政专项扶贫资金绩效评价办法》,对所有财政专项扶贫资金使用管理过程及其效果进行综合性考核与评价,明确绩效评价结果将纳入市县党委政府扶贫开发工作成效考核,并作为次年省以上财政专项扶贫资金分配的参考因素,建立完善的专项扶贫资金绩效评价管理机制。

对于江苏省扶贫资金绩效考核指标的制定应根据具体实际情况,综合评估社会效益与经济效益,关注短期指标与长期指标相结合、公平与效率相结合。扶贫资金的绩效考核应不仅关注一个地区的贫困人口数,还应考量基础设施情况、受教育水平等对于长久脱贫而言的关键性指标,这样可以使扶贫资金落实到实处,发挥其最大效益。特别是苏北地区,更要重视对资金的绩效考核,并针对考核结果调整资金分配,提高财政资金使用的透明度,接受社会监督,真正做到精准扶贫,有利于实现扶贫资金的利用最大化,更有利于带动建档立卡低收入农户增收脱贫。

(二)转变财政扶贫方式,加大“造血式”资金投入。通过教育、文化方面的财政投入,可以提高贫困地区的人

力资本水平。教育层次与文化素质是实现长久脱贫的重要因素,江苏省贫困地区多为经济发展水平较低,受教育程度与文化素质较低的地区,特别是苏北部分地区受到教育与文化的限制,返贫率较高。因此政府应重视农民自身水平的提升,通过提高贫困地区居民的知识水平与劳动技能,转变其固有的思想观念,增强其自我发展的能力。对此,应当加大对贫困地区的基础教育与文化方面的财政扶持,建立完善的农村义务教育体系与财政资金的分配制度,建立劳动技能培训网点,使贫困人民能够掌握实用技能,并在实践过程中对其进行指导,提高自身能力,拓宽增收渠道。同时,引进农业先进生产设备与科学的生产技术,提高农民的劳动生产率,从生产效率的角度,推动农村整体经济实力的提高。

(三)创新模式,丰富扶贫资金来源渠道。为弥补财政扶贫资金的缺口,保障扶贫资金的投入规模,江苏省政府应当积极探索新的社会化融资方式,强化针对贫困地区和贫困人口的财政综合扶贫政策体系,加大扶贫资金倾斜力度,发挥政府在扶贫资金引导作用,整合全社会力量,引导社会资金参与到扶贫开发建设中来,创新模式,拓宽精准扶贫资金来源渠道。同时,应当进一步放宽条件、降低门槛,鼓励更多的农户和企业利用信贷资金发展生产,增加收入。充分发挥贴息资金的杠杆作用,筹集更多的信贷资金投入扶贫开发项目的建设中来,发挥农民资金在扶贫工作中的主体作用,保证资金持续发展,“输血”和“造血”相结合,提高脱贫攻坚财力保障能力。□

(作者单位:中国财经报社)

责任编辑 雷艳