

小财政撬动民生大工程

■王 敏 姜定军 蒲元平

陕西省镇巴县是典型的“老少边穷”地区，属革命老区和国家扶贫开发重点县，保工资、保民生、保运转、保稳定主要靠财政转移支付。2008年以来，镇巴县以保民生为重点，在财政十分困难的情况下，积极调整支出结构，多渠道筹措资金，两年累计投资65844万元（其中县级配套5163万元），有力地支持了八项重点民生工程。

一是教育工程优先得到保障。镇巴财政将全县可用财力的40%以上用于支持教育，农村中小学公用经费、两免一补、蛋奶工程、职业中学困难学生补助、贫困家庭子女教育救助等全部执行到位；新建、改造校舍涉及48所学校，并进一步提升学校硬件设施。

二是就业和再就业工程让更多的人走上新岗位。小额担保贷款、社会保险补助等一系列财政优惠政策的实施，全方位地帮助下岗失业人员实现再就业。两年来，新建就业再就业市场2个，面积达4500平方米，投资820万元的人力资源市场建设主体基本完成。2009年开展农村劳动力转移就业培训2.8万人次，新增公益性岗位839个，新

增就业人数808人，安置下岗失业人员224人。

三是公共卫生工程为群众健康撑起“保护伞”。县医院、县中医院新建19823平方米；新建乡镇卫生院25个，面积达14410平方米；计生奖补、农村妇女免费住院分娩等一系列补助政策全部执行到位。

四是社会保障工程关注百姓冷暖。投资3000多万元“一大三中小”敬老院建设有序进行；城乡低保、农村五保户供养应保尽保；新型农村合作医疗参合率达到91%，两年共筹集基金4284万元，29万人次农民看病得到报销；城镇居民基本医疗保险覆盖面达99%；城乡医疗救助9.29万人，支付救助资金455万元。

五是住房保障工程让百姓居者有其屋。总建筑面积5000平方米的廉租房陆续完工，已解决了56户城市低收入家庭200余人住房困难；千村贫困人口搬迁、生态移民、代赈移民搬迁等农民安居工程改善了728户3340名农民的居住环境；灾后重建2063户、维修加固3622户；向1064人次的城镇低收入群众发放了40余万元的廉租住房补贴。

六是基础设施建设工程让农村旧貌换新颜。修通村水泥路74条428.5公里，完成通村公路53条417.4公里，通乡油路8条462.9公里，新建桥梁9座，行路难的问题得到了有效缓解；农村饮水工程让53个贫困村27618人吃上了干净、安全的自来水；新建沼气池3640口，通过“一池三改”，基本改变了农村脏、乱、差的旧面貌。

七是公益性文化体育设施建设工程开启农村娱乐新文化。新建了8个乡镇文化站；三溪乡、泾洋镇、观音镇等地一批融宣传教育和休闲锻炼于一体的乡镇农民健身广场的建成使用，翻开了农村娱乐文化新的一页。

八是社区服务体系建设工程让社区走上前台。投资150万元新建社区活动场所4个，面积1000多平方米，社区软硬件设施得到进一步的提升，面貌焕然一新。

作为一个穷县，镇巴能够用小财政撬动大民生建设，主要是因为做到了“狠抓一个重点，落实两项机制，确保两个到位。”

——狠抓资金保障这个重点。一方面认真落实县级配套资金，建

立“民生预算”，改变了过去临时性、短期性安排资金或在预算外追加经费实施“民生工程”的做法。镇巴县严格控制一般性支出，压缩党政机关公用经费支出，千方百计将县级配套资金落到了实处。2009年镇巴县民生工程投入资金28548万元，县级配套资金3412万元，占到了地方财政收入的112%。另一方面，多渠道筹措整合民生资金。按照“渠道不变、用途不乱、捆绑使用、各计其功”的原则，镇巴县出台了争取民生八大工程项目资金的激励办法和措施。同时，出台了民生八大工程项目资金整合实施方案，采取“招商引一点，民间筹一点，单位出一点，资源盘一点，土地变一点，财政挤一点，上面要一点，规费收一点，银行融一点，项目带一点”的筹资十点法，促进了民生工程建设投资主体多元化。

——落实资金和项目两项监管机制。一是落实好资金监管机制。在资金管理制度方面，因地制宜，制定了民生八大工程资金支付管理、会计核算、基建财务管理及绩效考核等一系列制度和办法。对扶贫、农业、水利等涉农资金实行“报账制”管理；对农村合作医疗、交通等部门实行“会计委派制”；对教育部门实行“校财局管”。同时，对属政府采购范围的项目，要求必须按照政府采购程序，进行公开招标，并进一步拓宽了民生八大工程的采购范围，将农村公路建设中用的水泥、钢筋混凝土圆管、“蛋奶工程”中的奶制品等纳入集中采购，两年累计节约采购资金564万元；属基础建设项目的，要求必须进行县级财政投资评审，两年来，共完成投资评审项目25个，审减资金504万元。二是落实好项目管理机制。在深入调研的基础上，编制

了《镇巴县2008—2012年民生八大工程项目建设总体规划》，涉及项目36类1881个，计划总投资34.28亿元。在确定项目、范围、标准时，注重了城乡、区域之间的利益均衡，统筹民生八大工程与其它民生事业的发展，努力促进基本公共服务的均等化。在项目管理上，制定了《镇巴县民生工程基本建设项目管理暂行办法》，确定由县发展改革部门牵头，对民生项目实行滚动计划管理。要求对每个民生项目都要制定详细的工作计划、实施方案和管理办法，有计划、有步骤地抓好实施，做到“发展改革部门牵头管规划、主管部门实施建台账、财政部门协调设专账”，完工一个，销号一个。同时，有关职能部门全程参与管理和监督，全面落实工程建设的招投标制、项目法人制、项目合同制、工程监理制和竣工验收制“五制”责任，对民生项目实行全过程管理。从项目工程的设计、施工、监理，到设备材料采购等都实行公开招标，确保工程质量安全；在项目实施中，建立健全了工地现场管理、群众监督、专业队伍监理、项目法人负责和职能部门抽查的监理机制，以资金使用和项目质量为重点，对项目在建设过程中的重要环节进行严格的监督检查。项目建成后，由项目法人及时组织初验，认真做好项目竣工决算，并严格执行民生项目概(预)算执行情况审计和竣工决算审计制度，然后由发展改革部门牵头组织竣工验收。

——确保预算执行和考核奖惩两个到位。一是确保预算执行到位。县财政设立了“民生八大工程资金专户”，实行“收入一个笼子，计划一个盘子，支出一个口子”的管理方式。实施了“民生八大工程

资金管理及动态监控系统”，健全了民生八大工程财政投入信息反馈和动态监控机制。实行民生资金拨付“直通车”和“绿色通道”管理，加快了民生类资金的支出进度，对上级补助资金，坚持“款到即拨”的原则，按项目实施进度将资金直接支付到项目单位；对县级配套资金，先拨付到专户，然后按预算、项目、进度将配套资金执行到位，做到项目落实与预算执行同步。此外，对项目实施进度和资金使用情况，要求项目主管按月向县财政报送民生项目进展情况及相关资料；每年县财政、审计、监察等部门进行2至3次大规模的民生资金使用情况的督促检查，将结果定期通报。这一系列制度和措施形成了一套贯穿事前、事中、事后的预算执行监管机制，确保民生八大工程资金的规范、安全、高效运行，推动了项目的稳步实施。二是确保考核奖惩到位。县委、县政府把实施民生八大工程纳入了对部门与乡镇的年度目标责任考核指标体系，作为年度考核的重要内容，予以重点督查、考核，并建立了严格的责任追究制度。对实施民生八大工程表现突出的乡镇和部门予以奖励，同时在下一年度安排民生八大工程项目和资金时予以优先保障；对项目建设推动不力，在项目审批、核准、备案过程中无故延迟，侵占、截留、挪用项目建设资金等行为，依法依规从严处理；对考核落后的乡镇和部门，帮助其认真查找工程实施过程中存在的突出问题，分析原因，共同研究解决，促使工程顺利实施。

(作者单位：陕西省镇巴县财政局)

责任编辑 常嘉