

互帮互助奔富路

■魏祥瑾

2006年,安徽省财政厅、扶贫办在全省29个国家和省扶贫开发工作重点县全面开展贫困村互助资金试点工作。通过固点扩面、稳步推进,到2009年,29个扶贫开发工作重点县全面实现了互助资金覆盖到当年所有整村推进工程重点村,其中,霍山县等5个县实现了互助资金覆盖到全县所有行政村。目前,全省已建立1662个互助资金组织,遍及11个市的30个县459个乡镇1504个村,入互农户达6.2万户,其中贫困户2.4万户;累计投入资金1.46亿元,其中,财政扶贫资金1.29亿元,市县配套资金171.5万元,农户入互资金1284.6万元,占用费及其他资金转入252.4万元;累计借出资金1.37亿元,资金到期还款率达100%,3.34万户农民直接借用互助资金发展生产项目,涌现出一大批借助互助资金实现脱贫致富的典型。

从逐步探索到稳步发展

安徽省互助资金试点大体经历了基层探索——全省试点——稳步发展三个阶段。在这一过程中,互助资金的制度设计始终瞄准贫困农户、注重贫困农户的能力建设、强调群众全过程参与、依托组织实行民主管理、关注弱势群体、重视女性在扶贫项目中的参与、权利和受益。试点工作中,各地加强领导,群众积极参

与,因地制宜,积极探索,逐步形成了各具特色的模式和制度。目前,全省主要有以行政村为单位、以村民组为单位和以农民经济合作组织为单位组建互助资金组织三种模式。每个互助资金组织都成立了管理组织,制订了规章制度,规范了借款程序,建立了外部监管、内部管理、资金监测等机制。

一是实行民主管理,有偿使用。互助资金主要由财政扶贫资金和农户自愿缴纳的配套资金两部分组成,资金归全体村民共同所有,重点用于贫困农民发展生产、促进增收脱贫。在运作过程中,充分尊重农民的主体地位,坚持村民自愿、民主管理、有偿使用原则,由村民民主选举的管理人员负责资金的审批、发放、回收和管理工作,重大事项由全体村民共同决定。

二是慎重科学选择试点村。选择试点村(组)的基本条件是:村(组)及农户有要求发展和进行试点的强烈愿望、有借用互助资金发展生产的现实需求、有一定资源条件和优势产业的发展基础。安徽省在试点工作中结合扶贫工作性质、特点等多种因素,确定具体的选点标准,并坚持自愿参与和公开、公平、公正的原则,引入竞争机制,实行先期考察、逐级筛选,有的地方还采取招标投标等方式,选出了一批行政村(组)进行试点。

三是建章立制,规范管理。在深入基层调查研究的基础上,各试点县结合实际制定互助资金管理章程、财务管理和会计核算办法等一系列规章制度,对农户配套资金、借款条件、借款额度、占用费收取及使用等作了具体详细的规定。同时,根据业务工作需要,还制作了互助资金借款申请审批表、借款合同、借据、回收收据、财务报表等,确保了业务操作规范有序,管理档案信息完善,加强了互助资金的使用、监督和回收管理。各试点村还结合实际制定了互助资金内部管理制度,按照“民有、民管、民用、周转使用、滚动发展”的原则,民主选举互助资金管理小组,建立民主化、规范化的运行机制,规范资金项目的运作。

四是创新机制,注重实效。互助资金的生命力在于突破和创新。试点工作中,省里只在原则问题上提出总体要求,对具体做法不作统一规定。各试点县充分发挥工作积极性和主动性,因地制宜,大胆探索,创新了许多行之有效的措施办法。霍山县成立了互助资金协会,抽调专门人员集中办公,统一指导和服务试点工作,发挥桥梁纽带作用。金寨县结合“一线实”,实行统一开户、统一建账、统一报表,并建立了奖惩机制。每年按互助资金总额的5%安排项目管理费,对年度考评成绩突出的互助资金小组给予业务费补助。霍邱

县将扶贫贷款贴息与互助资金借款政策相结合,对按时还本付息的借款户,按借款额度的5%给予财政贴息,让诚实守信的农户得到实惠。岳西等县引入竞争机制,实行招标办法选择试点村。长丰县以产业为支撑,围绕特定产业组建互助资金合作社,资金规模大,农民积极性高,效益十分明显。太湖县建立奖补机制,对年度考核优秀的互助组织,通过以奖代补形式,给予注入互助资金本金奖励。

新机制产生大效益

四年来,安徽省互助资金试点工作进展顺利,取得了阶段性成果。

一是创新了财政扶贫机制,提高了资金使用的实效性。互助资金项目以合作组织为平台,建立起了以贫困农民需求为导向的资金使用和管理的决策机制,把过去无法细化到户的财政扶贫资金转变为贫困农民人人拥有平等权利的资金,改变了过去政府定项目、上项目、管项目以及下面跑项目、争项目的运作模式,显著提高了扶贫资金入户率,也提高了财政扶贫的针对性和瞄准度。同时,这一机制创新有利于从制度上保障和促进科学发展观的贯彻落实,体现了以人为本,有力地保障了贫困农户的主体地位和基本权利,深受基层广大干群的拥护和欢迎。

二是缓解了农户信贷资金不足,减少了借款成本。长期以来,贷款难一直是制约农户尤其是贫困户脱贫致富的一个瓶颈。政府利用财政扶贫资金扶持村民互助资金的发展,有效解决了当前农户贷款手续繁杂、抵押担保条件多、审批时间长等一系列问题,在一定程度上缓解了贫困农户发展生产资金不足的问题。

同时,互助资金具有方便、快捷等特点,使农民足不出村就能办理好全部的借款手续,也不需预交还款保证金等有关费用,节省了借款成本,简化了借款程序,缩短了办理时间,提高了借款效率。另外,通过互助资金的扶持,也增强了农民的信用意识,优化了农村信用环境。太湖县北中镇马嘶村新街组在互助资金管理上独创了信用等级差法,将全组农户信用状况分为A、B、C、D四个等级,相邻等级之间借款额相差1000元,再加上发挥乡规民约和道德信誉的监督作用,农民信用意识大大增强,为其从金融机构获得信贷服务打下了良好基础。

三是提高了农民自我发展能力,促进了农村生产要素的整合。互助资金是一笔“出自政府,归于百姓”的财政扶贫资金,以参与式的理念和方式运行,最大程度上赋予农户自主创业、自我发展的权利和空间,激活了农民的发展意识,农户借用互助资金发展生产增加收入,自我发展的信心和力量显著增强。太湖县小池镇方兴村殷屋组首批借款的8户农户利用2.9万元互助资金发展生猪和肉鸡养殖,当年户均增收2500元。霍山县通过互助资金扶持,培育了37个竹业、茶叶等加工作坊,1200多农户从单一的小农经济向多种经营和规模经济转变,1400多低收入农户借助互助资金发展生产,户均增收1000元。一些县还成立了互助资金合作组织,在资金互助的基础上,将服务领域扩展到生产、技术、销售等环节,组织农民共同生产,共同应对市场风险,有力地促进了农村各种生产要素的整合,也提高了农民的组织化程度和抵御市场风险的能力。

四是促进了村民自治和民主管理。安徽省互助资金试点基本上实

行的是村民民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的资金管理模式,极大地增强了农民的互助意识和民主意识,充分体现了农民在农村事务中的主体地位,有力地促进了村民自治和民主管理。在一些项目区,农民纷纷反映,互助资金这个项目很好,广大村民真正享有知情权、参与权、管理权和监督权。项目的安排、资金的管理、借款的发放与回收、资金的监督都由自己做主,干什么、怎么干,按互助资金的规定都由自己说了算,这是土地承包到户以来群众共同参与、集体讨论、共同决策人数最多、解决问题最彻底的一个项目。

五是增强了农村基层组织的凝聚力和战斗力,促进了农村和谐社会建设。通过项目的实施,农村基层组织的职能由管理型转向服务型,大批干部深入村组,宣传发动推进试点工作,并以互助资金为平台,指导、帮助农民发展生产、脱贫致富,增进了与农民群众的联系和感情。与此同时,资金运作中定期开会,集体讨论决策,相互传递信息,农户之间彼此相互担保,增强了沟通和理解,形成了干群团结互助、和谐共进的浓厚氛围,对进一步增强农村基层组织的凝聚力和战斗力以及农村基层政权的执政能力起到了重要的促进作用。

六是弥补了农村金融市场的不足。互助资金以贫困农户为服务对象,弥补了农村金融机构贷款深度、广度不够等不足,而且具有方便、快捷等特点,满足了贫困农户发展生产的资金需求。同时,互助资金小组的范围相对较小,农户之间具有血缘关系或地缘关系,管理组织可以充分了解借款农户的各类信息,能够最大程度地避免和控制资金风险。

稳步推进 持续完善

互助资金是财政扶贫的一项重要举措,是提高扶贫资金使用效益的有效途径。按照固点扩面、稳步推进的原则,下一步试点工作要在总结经验的基础上,进一步完善措施,规范操作,加强管理,着力推进,务求实效,力争使互助资金成果惠及更多贫困农户。

一是稳步推进,进一步扩大试点面。实践证明,互助资金的实惠和成果正是广大贫困农户的所需所盼,深受群众拥护。但作为一项新生事物,互助资金还需要各级政府、各有关部门以及社会各界给予更多的重视、关注和支持。按照政府引导、农民自办、固点扩面、积极推进的方针,2010年安徽省继续安排财政扶贫资金,进一步推进互助资金试点。同时,适当提高农户入互资金标准,广泛吸纳社会捐赠资金,适度扩大互助资金试点规模和范围。提倡条件成熟的整村推进工程重点村都可建立资金互助组织,继续选择有条件的县扩大试点覆盖到村。创新资

金运作机制,积极探索、逐步推广以产业为支撑的“1+1”模式,实现互助资金与农民专业合作社的有效联结。

二是明确方向,规范互助资金运作。互助资金是在贫困村建立的民有、民管、民用、周转使用、滚动发展的生产发展资金,是财政扶贫机制的创新和财政扶贫资金使用方式的有益探索。互助资金通过资金联合把农民组织起来,通过民选管理小组进行组织管理,不出村、不吸储、不外贷、不以盈利为目的,只支持本村组村民发展生产,占用费收益主要用于村内公益事业,体现了资金的扶贫性、互助性和合作性,是当前支持贫困农户发展生产、脱贫致富的有效扶贫方式。为进一步推进互助资金试点工作,下一步要按照有关制度规定,积极研究制定互助资金涉及的各项政策,如互助组织的开户、注册,互助资金的组织规模、资金规模、扩面选点、管理组织成员报酬、可持续发展和风险防范等等,不断制定和完善有针对性的措施,促进互助资金组织健康有序

发展。

三是整合资源,强化为农服务,确保互助资金持续长效发展。贫困户在发展生产中,不仅有资金短缺问题,也有选择生产项目、使用生产技术、产品销售等问题。互助资金的持续长效发展不仅需要资金规模的持续扩大,更重要的是要通过不同形式的互助活动,不断增强农民的整体素质和组织化程度,努力提高农民的自我管理、自我组织和自我发展能力,提升村组的整体实力,促进村组可持续发展。因此,今后要在加强监督指导的基础上,积极协调落实和强化各项为农服务措施,为农户提供项目咨询、技术指导、销售信息等服务,以互助资金为平台整合各项涉农资金和资源,把互助资金与各项支农政策措施、科技下乡、农民技能培训和新型农民培训等具体工作结合起来,统筹安排部署,发挥整体连动效应,形成工作合力,最大限度地发挥互助资金的作用。■

(作者单位:安徽省财政厅)

责任编辑 冉鹏

PHOTO NEWS

图片新闻



李勇副部长在京会见 经合组织秘书长安赫尔·古里亚

近日,财政部副部长李勇在北京会见了来访的经合组织秘书长安赫尔·古里亚一行。会见中,双方就全球经济面临的挑战、区域经济发展的形势、宏观经济政策与战略,以及双方的交流合作等交换了意见。

(本刊记者 摄影报道)