

加强财政专项扶贫资金管理的思考

□张蓓

近年来,随着国家财力不断增强,财政专项扶贫资金的投入力度不断加大,2010年中央财政综合扶贫资金投入1618亿元,2011年增长到2272亿元,增幅40%以上,2012年增至2996亿元,增幅仍超过30%,在加快贫困地区经济社会发展、改善扶贫对象基本生产生活条件、增强扶贫对象自我发展能力等方面发挥了重要作用。但同时,财政专项扶贫资金使用中也暴露出一些问题,亟待加强管理,以充分发挥扶贫资金效率,不断提高扶贫效果。

一、财政专项扶贫资金使用中存在的问题

(一)资金拨付不及时,致使资金滞留,影响扶贫项目实施。在一些县级财政部门,每年年终仍有大量资金滞留未拨付使用,有些甚至滞留近千万元。尤其是北方,由于上级部门下达扶贫资金指标一般是在下半年或年末,使得农田改造、水利、交通等基础建设项目上半年生产旺季资金不足,下半年虽然资金充足但却随着冬季来临逐渐进入停产、停工等“冬期施工”状态,延误扶贫开发进程。造成资金拨付不及时的原因主要有三个:一是财政扶贫项目审批级次过高,多数扶贫项目资金,特别是以工代赈和少数民族发展资金的审批权掌握在省级,高次级审批增加了程序,延长了资金到位时间;二是部分项目前期准备不足,或设计欠妥,或配套资金不到位,项目难以实施,不能拨付资金;三是项目规模过小而数量过多,项目验收工作量较大,

难以按时完成验收工作,影响资金拨付。

(二)资金分配方式不合理,制约地方扶贫积极性的充分发挥。当前,中央财政采取因素法分配扶贫资金,即综合考虑各省(区、市)贫困人口数量、农民人均纯收入水平、人均财力水平和政策性调整情况等因素,其中贫困人口数量因素占比最大。采用这种方式分配扶贫资金,主要是基于公平性,可以保证最贫困的县、乡、村得到最大的扶持。但该方法缺乏正向激励,没有与扶贫成效的大小、扶贫责任落实的程度、扶贫资金使用的好坏挂钩,易出现平均主义,导致扶贫工作做得好、贫困人口减少得多的地方,得到的资金反而少,不利于奖优罚劣、鼓励先进,因此在一定程度上影响了项目的竞争性和择优性,不利于投资效益的提高。

(三)资金使用存在截留挪用等违规现象,使得资金使用效益不高。一是弄虚作假,套取扶贫资金。扶贫资金直接发放到个人的扶贫项目,一些单位和个人采取虚假合同和农户名册,虚报培训人数和天数,多报工程量等方式套取、侵吞扶贫资金;一些部门擅自变更扶贫项目建设内容,通过报大建小、变更扶贫项目建设方案、改变补助标准等形式套取扶贫资金。二是改变用途,截留、挪用扶贫资金。主要是公用支出挤占扶贫资金,导致截留;或者虚开发票,挪用专项资金,有的甚至占用部分扶贫资金用于弥补单位经费。三是管理松懈,扶贫资金损失浪费严重。个别扶贫项目管理成本太大,同一项目多个部门管理,不仅投入重复,使用分散,而且造成资金管理成本高;有些扶贫项目规

模小、重复多,资金使用效益低,扶贫对象受益面小。四是信息失真,扶贫资金会计核算不规范。有些单位通过往来科目转移扶贫资金,扶贫资金未全部纳入专户管理直接混入其他收入中,统统支、原始凭证审核不严格、票据管理不够规范等等。

(四)资金监管手段落后,监督检查和责任追究制度不够完善。一是自身程序性管理制度存在缺陷,扶贫资金沿袭传统的层层下拨方式,程序多,再加上相关公示制度不健全,缺乏相应的信息公开,这就难免出现暗箱操作的问题,成为滋生腐败的土壤。二是目前尚未形成规范化、科学化的资金和项目监督检查机制与评价考核机制,检查监督的针对性不强,主要以财务和资金的审查为主,而对项目的检查和扶贫效果的评估却很少。三是缺乏复查机制,对检查结果的责任追究不够严厉,使得犯罪政治成本、法律成本、经济成本都比较低,检查的督促作用大大弱化。

(五)扶贫资金投入偏离目标群体,与让贫困农户早日脱贫致富的扶贫根本目的相背离。一是现有的统计方法不能准确识别贫困人口。由于全国还没有建立统一的信息网络,尚没有对所有的扶贫对象进行精准识别,对贫困人口、贫困户的具体帮扶工作还存在一些盲点和问题。二是受市场和政府双重约束,扶贫资源和项目配置客观上偏好取向基础条件相对充分的区域和自有资源相对丰富的贫困户,较少向自然环境相对恶劣、社会经济状况贫穷落后的区域以及缺乏资金、技术、经营能力等的贫困、深度贫困人口流动。三是受以GDP为主的干部

用人考核机制影响,政府官员为寻求政绩,在扶贫开发的实际过程中,会选择置换掉原定的扶助贫困对象,而将扶贫资源和项目投入到能够带来重大经济效益的产业上,或者分配给那些能够在短时间内利用扶贫款迅速改善生产和生活状况的农户。四是由于贫困县扶持政策含金量比较高,部分贫困县虽然发展很快,但还是戴着贫困帽不愿摘。在贫困县总数一定的情况下,客观上造成了一些非常需要帮扶的县得不到应有的扶持。

二、加强财政专项扶贫资金管理的建议

(一)在资金分配层面,实行建立在绩效考评机制基础上的竞争性资金分配机制。首先,建立健全绩效考评机制。指标选择要合理、可量化,涵盖扶贫效益指标、资金管理指标、项目管理指标三大类。其中,扶贫效益指标既要包括贫困人口减少数、低收入人口减少数、农民人均纯收入增加数等经济效益指标,又要包括整村推进验收合格率、解决饮水困难人数完成数、新增及改建公路里程完成数、培训转移贫困劳动力人数完成数等社会效益指标,还要包括返贫人口降低率、自然资源开发利用与保护、生态建设、计划生育等可持续发展指标;资金管理指标可细分为资金到位率、实际支出情况(包括专户管理、挤占挪用情况等)、财务信息质量(包括报账制实施、财务信息的真实性、全面性和准确性)、财务评价指标等;项目管理指标可细分为项目规划设计、项目库建立、项目公示、项目实施方案或可行性研究报告、项目责任书或招投标、立项目标完成程度,项目完成进度,项目目标的合理性等。指标权重要合理,要根据扶贫工作重点,科学合理分配各类指标的权重。其次,在此基础上,建立竞争性分配机制,推行扶贫资金“绩效分配法”,根据上年扶贫资金使用绩效、

扶贫工作绩效,确定下年度资金分配额度,优先支持积极性高、脱贫愿望强、扶贫工作做得好、资金使用规范的贫困地区和扶贫项目。

(二)在资金拨付层面,实行直达拨款制。推动项目审批权限进一步由省级下放到县级,坚持资金跟着项目走,由财政部门根据政府审定的项目计划、项目进度和财政资金调度情况,将款项直接拨付到项目单位(项目业主)。对不能直接支付的项目,要减少资金支付环节,堵塞挤占、挪用、随意调整项目、擅自留用结余、混用资金等漏洞。

(三)在政策操作层面,把握好精准识别、精准帮扶和精准管理。一是逐步改变扶贫资金主要投向重点县的做法,将扶贫目标重点向村级瞄准转移,改以县为基本单元为以村为基本单元,以贫困人口为基本对象。并充分发挥乡镇财政所直接面向农村、熟悉基层情况、便于收集基础数据的优势,摸清农村贫困人口底数,对贫困村、贫困户、贫困劳动力逐个建档立卡,建立信息共享的精准扶贫网络管理系统。二是充分考虑贫困地区和贫困人群的特点,采取差异化的政策措施,避免“撒胡椒面”和同质化政策,切实有效地提高扶贫开发的边际效益。细化贫困群体,针对劳动能力受限的贫困人口,要力争做到应保尽保,通过救济式扶贫解决其基本生活问题;针对有一定自我发展能力的贫困人口,通过给予资金扶持、产业指导、转移培训等方式促其脱贫致富;针对自我发展能力较强的贫困人口,则通过提高城乡劳动力市场一体化程度,减少户籍等体制机制障碍等方式,增进其整体福利水平。细分贫困地区,对于生态脆弱地区,要加大转移支付力度,建立生态补偿机制保障并引导超载人口有序转移,积极挖掘地方经济发展潜力和优势;对于资源较富集地区,则要创造条件、合理开发,通过调整产业结构、发展特色优势

产业等方式改变地区贫困落后面貌。最终要做到对扶贫对象实行有进有出的动态管理,无论是扶贫开发重点村还是重点县,都应通过公正准确的评价机制,在评估贫困程度和脱贫成效的基础上,施以奖励政策,建立起动态的进入与退出机制。既彻底解决戴上贫困帽子后不想摘去,不努力实现脱贫的惰性问题,又要使还未进入扶持范围但比较贫困的区域能够进入。

(四)在资金监管层面,将加强外部监管力和全面推行扶贫资金项目公示公告制度相结合,增加扶贫开发项目的透明度,广泛接受社会的监督。一是逐步建立健全财政扶贫资金管理监测信息系统,利用现代信息化手段,全面掌握各省、市、县的实际状况,及时了解扶贫开发动态,实现对贫困状况进行动态监测和对财政扶贫资金进行全过程监管。二是健全权责匹配的监管机制,国家有关部门继续加强资金监督检查,省、市两级将工作重心转变到强化资金和项目的监管上来,县级承担起确保资金安全、规范、有效运行的具体责任,并探索建立第三方、扶贫对象积极参与的常态化、多元化的监督检查机制,引导扶贫对象积极主动参与资金项目管理,让他们成为维护自己权益、监督资金使用和项目建设的重要力量。同时,严肃查处违纪违法行为,让扶贫资金成为任何部门、任何单位、任何人都不能乱碰的“高压线”。三是全面推行扶贫资金项目公示公告制度。如扶贫项目的相关实施单位可以通过广播电视、政府网站、乡村政务公开栏及公示牌等形式,将扶贫项目安排的项目名称、建设内容、扶贫资金数量、建设规模及扶持对象进行公告、公示,接受社会和群众监督,保证扶贫资金在阳光下运行。□

(作者单位:中国信达资产管理股份有限公司)

责任编辑 刘永恒