

# 贫困县扶贫资金管理面临的问题及对策



○ 文秋良 林泽昌

近几年来, 为了加强扶贫资金监管, 提高资金使用效益, 中央有关部门先后制定了一系列制度和办法, 各地也相应采取了不少措施, 如公示制、责任制、参与制、报账制等。但资金违规违纪问题仍时有发生, 屡禁不止。为什么会经常出现这种情况? 带着这个问题, 我们赴青海省尖扎县、大通县, 甘肃省通渭县、静宁县四个具有代表性的贫困县进行实地调研。

从调查的点上情况来看, 扶贫开发工作中存在的一些问题, 导致扶贫资金管理不力, 也影响了贫困县扶贫成效: 一是扶贫规划与实际资金投入存在较大差距。突出表现为县、乡政府的“虚投”或“虚配”和信贷扶贫资金的不到位。比如甘肃省静宁县近几年每年信贷扶贫计划大约有 2000 万元, 实际上一分钱都没有落实。二是扶贫项目计划管理主体错位。目前各地普遍实施扶贫项目县级申报省级管理(审批)制度, 项目从申报到批准实施缺乏群众的主动参与, 往往造成项目不符合群众实际需要而失败。三是扶贫资金到位晚, 项目实施进程受到影响, 而且给县乡挤占、挪用扶贫资金创造了条件。近几年来, 扶贫资金都是在下半年才下达到县里, 有的甚至到第四季度才下达到县里, 致使有些工程无法开工, 而资金又只

能转到下一年度。扶贫项目不能开工, 资金闲着不用, 对向来资金紧缺的贫困县来说, 很难保证扶贫资金不被挤占、挪用的情况。四是有些管理制度比如报账制, 在贫困县没有得到很好的贯彻落实, 部分资金不能够得到有效监管。

这些问题的存在, 我们分析, 除了当前贫困县扶贫开发机制还不完善之外, 贫困县财政困难, 支出压力大也是一个不容忽视的原因。

1. 缺乏科学、有效的扶贫投入增长机制。我国扶贫开发是以政府为主导的扶贫模式, 扶贫投入更多地依靠政府。进入新世纪以来, 随着国家金融体制改革的深化, 原有的信贷扶贫已发生了本质变化。扶贫贷款计划与实际落实贷款情况有较大差距, 不少贫困县反映目前得到扶贫贷款比过去难得多。同时, 不少扶贫贷款没有用在扶贫上, 甚至出现了贷富不贷穷的现象。从贫困县发展和贫困人口脱贫致富的实际需求出发, 在中央财政不断增加扶贫投入的基础上, 研究建立财政、信贷、社会投入相结合的扶贫投入增长机制, 十分必要。

2. 扶贫资金管理和运行的机制需要改进。一是资金分配不够科学、不够公正。在省以下基本都是采取基数加增长, 资金跟着项目走的分配模式, 资金分配与贫困状

况、扶贫成效不挂钩, 缺乏激励机制。二是资金的传递、支付也没有完全按照统一规范的资金传递渠道和模式运行, 财政资金游离于财政监督之外的情况较为普遍。三是缺乏绩效考评制度, 对资金使用者缺少责任约束。四是项目审批层次过高(省级审批), 审批缺乏透明度和责权对等的约束机制。

3. 监督机制不健全。没有规范化、制度化、科学化的资金和项目监督检查机制与手段, 对违规违纪行为查处不力。另外, 扶贫资金及项目管理透明度不高, 缺少群众参与, 社会监督或外部监督的作用没有发挥出来。

4. 贫困县财政收支矛盾十分突出, 县乡政府面临着严重的财政困难。近年来, 虽然县乡财政收入规模不断扩大, 但捉襟见肘的县乡财政, 使得贫困县缺乏自我摆脱贫困、自我发展的能力, 只能依靠上级投入搞扶贫, 对上级财政依赖性强。所调查的四个县中, 大通县的情况相对较好, 财政自给率能够达到 40% 以上, 但是人员支出也占到可用财力的 60% 左右, 人员经费加公用经费占可用财力的 85%。其他三个县的财政自给率平均不到 20%, 通渭县的人员经费支出甚至达到了可用财力的 94% 以上。其中通渭、静宁县债务负担分别累计达

到1.3亿元、2.3亿元，分别相当于本县2003年财政一般预算收入的624%、390%，可用财力的108%、137%。造成县乡财政困难的原因除了自然条件差，经济基础薄弱，税源不足，财政支出中人员支出增长过快等之外，也与财政体制不完善有关。突出表现为“收入上交，支出下移”，造成县乡财力的减少。虽然中央、省、市财政也都对县级实施转移支付，但多以专项转移支付的形式，县乡财政可支配财力并没有因此而增加，况且不少专项都有严格的配套比例要求。而另一方面，各级政府的事权界定并不清晰，致使形成了职能和责任逐步下移的趋势，使贫困县承担着与其财力极不相称的许多政府事务。以教育为例，据有关研究报告，目前，中央和省级财政教育投入仅占整个教育投入的20%，而县乡两级投入却占到80%。另外，目前仍然普遍存在“上级出政策，下级出资金”的情况，加剧了县乡财政的困难。

通过调研，我们认为，扶贫资金使用的好坏、扶贫开发成效的高低受到诸多因素的制约。因此，加强贫困县扶贫资金监管，提高扶贫开发效率，不只是单纯的资金管理制度建设、扶贫开发机制完善的问题，还与现行政府行政体制、财政体制密切相关。农村扶贫开发需要不断完善自身机制，搞好扶贫资金监管，提高扶贫开发效率。同时，要完善现行财政体制，培育贫困县财力，激动经济活力，进而形成贫困县稳定、良好的收入增长机制，增强贫困县自身“造血”的功能。我们认为，不妨从以下几个方面着手。

1. 完善县乡财政体制，促使贫困县良好财政收支机制的形成

一是完善省以下财政体制。在科学划分政府间事权与支出范围的

基础上，注意减少对贫困县收入的分成，特别是要取消收入递增上解的体制，加大对贫困县的税收返还，同时逐步将形成贫困县主要收入的税种作为县级固定收入，由贫困县自主管理，增强贫困县做大“蛋糕”的积极性。同时，规范和完善转移支付制度，调整转移支付结构，完善均等化转移支付办法，促进地区间公平转移支付制度的建立，特别是要加大对贫困县财力转移支付力度，进而形成贫困县稳定、良好的收入增长机制。

二是贫困县自身要逐步建立良性财政支出机制。要通过转变政府职能，精简机构，严格控制财政供养人口，进一步规范财政供给范围，从根本上解决财政供养过多、包揽过宽的问题。要全面推行部门预算，实行定员定额制度。加大综合预算改革的力度，进一步深化“收支两条线”管理。结合事业单位改革，改进事业单位经费拨付方法，科学、分类确定对事业单位的拨款比例。

三是认真清理有关贫困县的支出政策，杜绝“上级出政策，下级掏钱包”现象。当前重点要对中央、省、市三级专项支出进行清理，取消硬性要求贫困县安排配套资金的政策。省、市财政在安排人员经费支出政策时，要充分考虑贫困县的实际情况，尽可能做到给政策的同时给足钱，避免给贫困县留下支出缺口。从一定程度上减少贫困县挤占挪用专项资金的可能性。

2. 建立稳定的扶贫投入增长机制

一是加大财政扶贫投入力度。中央、省、市级财政要根据《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》精神和中长期扶贫规划，逐年增加扶贫投入。

二是利用财政贴息杠杆，引导

信贷资金投向贫困地区。当前需要对现行信贷扶贫政策进行调整：根据贫困地区生产发展需求，适当地增加财政扶贫贴息支出规模；引入市场竞争机制，选择扶贫贷款的承贷金融机构；健全农村金融体系，充分发挥农村信用社在扶贫开发方面的作用；将扶贫贷款财政贴息结算层次下降到县一级(目前是中央级结算)，确保贷款发放工作与贴息结算工作的统一；改变目前财政与金融机构结算贴息的方式，由财政对借款人发放利息补贴。

三是引导社会资金和国际援助资金更多地投向贫困地区。在财政扶贫资金使用方面，同等条件下，应优先安排扶持有社会资金和国际援助资金投入的扶贫项目。

3. 健全扶贫资金全过程管理机制

一是完善资金分配方法。要改变省级现行的通过审批具体项目来分配扶贫资金的模式。省对县应采取因素法分配资金，促使贫困县能够将主要精力放在项目准备和项目实施上，而不是在向上级争取项目上。

二是建立规范、统一的财政扶贫资金传递机制。一方面要确实建立财政扶贫资金专户管理。让专户成为财政扶贫资金的唯一传递通道。另一方面，要有统一的传递时间要求。原则上，用于下级扶贫项目的资金，应在通过审批程序之后的一个月內传递到项目所在级次的财政扶贫资金专户内。

三是完善扶贫资金支出拨付机制。要全面推行财政扶贫资金报账制管理，严格按照项目进度审核拨付资金，及时收集资金使用信息。积极推行国库集中支付和政府采购制度。随着财政预算管理改革的不断完善，扶贫资金的支出使用管理也要逐步纳入国库集中支付的范

围。对于扶贫项目中涉及到大宗或一定数量规模的物资设备由政府按招投标方式进行集中采购，提高财政扶贫资金的使用效益。

四是建立和完善扶贫项目管理机制。要有充分的项目准备过程，杜绝扶贫项目选择的随意性，要吸收贫困群众的广泛参与；要有合理、规范的项目审批过程，重点是下放项目审批权，改省级审批制为县级审批、省级备案制，赋予县级政府一定的项目审批权，实现责权对称，有利于强化县级政府及其相关部门的责任约束；要有科学透明的项目实施过程和扶贫项目公示制度，将项目的立项情况、实施进展情况等分阶段地进行公示；要建立财政扶贫项目监理制，逐步建立一个由专业人员、贫困人口相结合的监理队伍，建立以规范的监理办法为基础的分行业、分种类的监理标准指标体系。

五是完善扶贫资金的监督机制。必须把对财政扶贫资金的监督检查纳入财政监督体系中，由财政监督检查部门和审计部门直接实施监督。同时，主动接受社会监督，积极引入社会中介机构参与监督检查。要建立财政扶贫资金使用情况定期报告制度，以便于发现问题及时纠正。加大对违法违规事件和个人的处罚力度，提高监督检查的效力。

(作者单位：财政部农业司)

# 建立有效的农村义务教育经费投入保障机制

○ 丁建玉

义务教育是我国最大的公益事业，普及义务教育必须面对农村，从农村着手，这是事关农村经济发展的一项战略任务，也是政府在解决“三农”问题上的一次理性考验。实施农村义务教育最重要的是要解决好农村义务教育经费投入机制的问题。

在我国税收结构中，从中央到地方税收能力呈逐步下降的特点，也就是说，级别最高的中央税收能力最强，级别最低的乡镇税收能力最弱。特别是在1994年实行分税制后，中央财政收入占全国财政总收入比重已逐步提高到57%以上，其财政宏观调控能力大大增强。然而，与这种税收和财政能力不相称、不协调的是，在义务教育体制中，能力最强的中央一级责任最小，能力最弱的乡镇一级责任却最大。在“分级管理，分级办学”的体制下，乡镇和农民承担了农村义务教育经费投入的60%以上，有的甚至达到80%。

这种状况不利于贫困地区教育发展，城乡差距进一步拉大。突出表现在两方面：一是工资收入差异。贫困地区的教师收入比城市、发达地区低得多。一位人大代表曾这样形象地描述“巨大的城乡差距、地区差距就象一把利刀，刺痛着经济欠发达的广大农村地区——很难从外面吸引优秀教师，而本地的优秀教师又源源不断地往高处流，农村义务教育陷入可怕的恶性循环”。二是建设资金差异。“划分收支、分级包干”和“分级办学、分级管理”这种体制虽然消除了统收统支集中管理体制的一些弊端，有利于发挥地方政府投资办学的积极性，但国家每一次大的投入都要求地方达到一定比例的配套，财力好的地方没问题，财力差的地方只能少配套、假配套或者举债建设。

