

楚，缺乏有力的监督手段。在这种信息不对称的情况下，容易造成贴息贷款统计数与实际发生额的差距，同时，财政贴息资金的扶贫效果也难以评估。

扶贫贷款及财政贴息方式改革的基本思路

扶贫贴息贷款政策是社会主义市场经济条件下财政扶贫政策和信贷扶贫政策的有机统一，即：在社会主义市场经济条件下，信贷扶贫资金的经营是在政府指导下的自主经营，其在追求效益最大化的同时，需自行承担经营风险；政府通过经济手段而不是行政手段对信贷资金的投向进行有效的引导；政府的经济手段与银行信贷扶贫在目标瞄准上应是一致的。因此，在目前农村金融体系尚不完善、涉农担保及保险缺位的情况下，针对扶贫贴息贷款运行中最突出的“贫困农户贷款难”的问题，财政部和国务院扶贫办共同提出并报经国务院领导同意进行扶贫贴息贷款财政贴息方式改革试点。基本思路是：改革财政贴息方式，充分发挥财政贴息资金的杠杆作用，提高扶贫贷款的到户率；引进市场竞争机制，实现经营机构的商业可持续性，同时使贫困农户得到方便、及时、有效的金融服务。从长远看，要通过鼓励农户联保或由政府出资提供担保，提高贫困农户的贷款信用度，争取更多的信贷资金用于扶贫开发；要发挥市场在资源配置中的基础作用，鼓励各金融机构对农村贫困地区和贫困农户发放扶贫贷款，促进扶贫开发事业发展。

为此，2004年4月，国务院扶贫办、财政部决定在全国选择11个省，每省各选3个县，进行“提高扶贫贷款到户率、探索扶贫贴息贷款发放新机制”的改革试点，其核心是贴息到户(或金融机构)、适者放贷。具体包括：一是中央财政在2004年预算安排的扶贫贴息贷款资金总量中，安排给每个试点省财政厅(局)一定规模的贴息资金，并通过省财政厅(局)、扶贫办将贴息资金核拨到试点县。二是财政贴息资金用于试点县金融机构2004年度对贫困户发放到户贷款的利息补贴。三是贴息方式可任选一种：将贴息资金核补给金融机构；将贴息资金直接核补给贫困户。四是试点县经营扶贫贴息贷款的金融机构由各地通过公开招标等方式自行确定。五是试点所需贷款由金融机构自行解决，贷款利率、贷款期限由金融机构按相关规定自行确定。六是中央财政贴息期限为1年(不满1年的，依贷款时间据实贴息)，在贴息期内中央财政按4%年利率贴息。七是扶贫贷款只能投放给在村级扶贫开发规划中已经确定的贫困户，并将发放和使用情况定期公布，接受村民监督。

(财政部农业司供稿)

促进农村劳动力转移 增加农民收入

增加农民收入是扶贫开发的重点和根本目的。但由于自然生态条件恶劣、交通不便、基础设施落后等诸多因素的限制使贫困地区农民增收面临许多困难。通过外出打工，农民年均收入一般可达4000—5000元左右，这样“走一人，富一户”，“走一批，富一村”已经使许多昔日的贫困农户增加了收入，生活状况得到了较大改善。就全国而言，近几年农民外出打工的工资性收入已经占到了纯收入的1/3，部分地区甚至更高。另外，通过农村劳动力的转移和流动，使农民带回了经济发达地区的新观念、新知识、逐步改变了小农意识，解放了思想，树立了新的增收观念，积累了就业挣钱的技能和经验，从而为今后贫困地区农民增收奠定了基础。可以说，转移农村劳动力，是农民增收和贫困人口脱贫致富的一条重要途径。但贫困地区长期形成的农业劳动力数量多、素质低、就业服务机构单一的现状，使农村劳动力转移面临诸多问题。

1.农村劳动力剩余多，就业压力大。以湖南为例，2002年全省贫困地区劳动力转移人数为300多万人，尚有300多万人需要就业。而这些地区大多是偏远的少数民族地区，人口、劳动力增长快，基础设施落后，耕地资源严重不足，农村产业结构调整刚刚起步，产业化、工业化、城镇化进程缓慢，经济发展水平低使得农村劳动力就业压力加大。这种情况在全国比较普遍。

人口、劳动力增长快，基础设施落后，耕地资源严重不足，农村产业结构调整刚刚起步，产业化、工业化、城镇化进程缓慢，经济发展水平低使得农村劳动力就业压力加大。这种情况在全国比较普遍。

2. 农村劳动力素质不高, 转移难度大。文化素质低、缺乏专业技能和就业竞争力不强直接制约了劳动力的有效转移。农村劳动力转移后, 一般也只能从事体力劳动和简单操作, 收入低, 就业领域窄, 难以向新兴产业转移。据调查, 2002年农村劳动力转移人员中, 初中及以下文化的占76%。而随着我国产业结构的不断升级, 对劳动力素质提出了越来越高的要求, 这也加大了贫困向发达地区转移劳动力的难度。

3. 当地的二、三产业与小城镇发展不快, 劳动力转移空间小。当前劳动力就业主要是向二、三产业转移, 而贫困地区经济发展水平低, 二、三产业尤其是第三产业未完全发育起来, 小城镇建设也大大滞后, 劳动力容纳能力弱, 农民打工主要去向是沿海发达省市。

4. 农业产业化程度低, 劳动力转移规模小。贫困地区自然生态条件恶劣、资源匮乏, 但也有相当的贫困地区富有各种自然经济资源, 实施农业产业化综合开发大有可为。但由于各种条件的制约, 未能形成支柱产业, 资源开发力度欠缺, 资源优势未能转变为经济优势, 导致农业产业化进程缓慢, 严重制约了农村劳动力的就地转移与消化。

5. 劳动力要素市场发展滞后, 劳动力转移渠道不畅。一是许多地方的政府及相关部门没有真正把劳务经济作为一种经济行为来规范, 对其引导和管理的力度不够。许多地方的劳动力市场基础设施建设落后, 市场信息网络不健全, 市场服务水平与质量较低。二是中介组织不规范, 外出务工人员的合法权益得不到有效保障。擅自开办职业介绍机构, 发布虚假信息骗取钱财的情况不少。三是相关政策不配套。土地政策、户籍政策、子女上学政策、就业政策及管理政策等跟不上, 农民

外出打工成本高, 并且由于社会保障制度不健全, 他们在生活、医疗、居住等方面面临着许多困难。

农村劳动力的大量转移将极大地促进农村社会经济的发展, 并有利于城乡一体化的进程。为了把贫困地区农村劳动力转移纳入更加健康、有序、稳定发展的轨道, 各级政府应该根据各自的责权范围, 适当地调整相关的政策, 完善相关措施, 并加大对贫困地区劳动力转移的扶持力度。

一是加大对贫困地区农村义务教育的投入力度。由于农村劳动力转移的一个关键限制因素在于农民文化素质普遍较低, 这又是长期以来农村教育和人力资本投资不足所致。因此在扶贫开发工作中应当加大对农村义务教育的投入。财政扶贫资金应重点支持以下几个环节: 调整边远贫困乡村中学布局, 支持其改善办学条件; 对贫困学生接受义务教育给予资助; 改变过去更多地注重硬件建设, 忽视软环境的状况; 对教师的选拔和培训、师资和其他教育资源的合理配置、激励和监督机制的建立等方向给与更多的关注; 降低贫困地区的教育成本, 减轻贫困家庭的负担, 使贫困学生普遍能够获得受教育机会。

二是建立贫困地区农民就业培训专项基金, 加强贫困地区农村劳动力的技能培训, 努力提高劳动者素质。提高贫困地区农村劳动力素质和就业能力培训是实现农民增收和农村发展的基础, 国家应该从财政扶贫资金中拿出更大比例的资金用于农村劳动力就业培训, 加大农村人力资本投资。要在普及九年制义务教育的基础上, 搞好农村职业技术、技能培训, 实施劳动力转移培训, 坚持培训与市场挂钩, 鼓励和支持“定单”培养, 先培养后输出, 使打算转移的贫困农民初步掌握在城

镇和非农产业就业必需的技能。除技能培训外, 还要加强法律意识和自我保护意识和能力的培养, 使在外务工者避免或减少遭受歧视和伤害。

三是加大科技扶贫、文化扶贫力度, 把转变贫困地区干部、群众的思想观念和行为方式当作今后扶贫开发的重要内容, 如支持现代远程教育工程、支持发展开发电视的接收和插转设施建设, 使更多的贫困农户有机会接触外部的信息和观念。

四是支持贫困地区劳动中介服务组织的发展, 同时完善相关的法律规范, 规范其行为。在劳动服务中介组织还没有形成的情况下, 政府的劳动部门也可以出面组织劳务输出, 但主要责任还是管理和规范劳动力市场, 并鼓励以市场为依托的各种中介机构的发展。不能长期用政府的行为替代市场的主导地位和基础作用, 否则容易出现不公平竞争和低效率, 并导致政府部门寻租行为的产生。

五是利用财政扶贫资金帮助贫困地区发展特色产业, 强化主导产业的培植, 扩展农业内部的就业空间。但扶持的产业必须在当地有比较优势和良好的市场前景, 并且应该采用市场化的扶持方式, 重点放在生产条件和市场环境的改善以及技术和信息服务等方面。

六是支持农村小城镇建设, 以城镇为依托, 大力发展第二和第三产业, 促进农村剩余劳动力的就地转移。但应该避免不顾条件的盲目城镇化, 小城镇的发展必须依托于相关产业的发展和聚集, 完全靠外部资金堆积起来的小城镇是无源之水, 不会有生命力。

(财政部农业司供稿)