

两级在安排财政支出时，注意力大多集中在加强农村教育、卫生、乡村两级办公条件三大基础设施建设上，但同时不能忽视的是，应该留出支持农村经济发展的专项资金，为大力发展农村经济、积极培植财源、从根本上摆脱乡镇财政困难奠定基础。

从长期看，要使乡镇从根本上摆脱财政困难，必须在经济发展和体制改革上做文章。建议在以下几个方面做进一步调整和改革。

第一，进一步完善体制，加快发展农村经济。建立健全以市场为基础的农产品流通体系，以法律形式固定农民土地承包和使用权益，完善农业社会化服务体系，走产业化经营的道路；加快调整农业结构，增加科技含量，发展高效农业；壮大集体经济，积极招商引资；从各地实际出发，涵养财源，以避免对上级转移支付资金的依赖，形成有效的乡镇财政增长机制。

第二，深化和完善县乡财政改革。抓住乡镇机构改革的契机，大力推进以编制部门预算、政府采购、国库集中支付为主要内容的县乡财政改革，并处理好三个“协调”关系，即财政职能与市场机制相协调，中央与地方之间的财政关系相协调，财政与经济、政治、社会的关系相协调。同时，加大反腐败力度，彻底医治官僚主义、形式主义、脱离实际、急功近利的作风。

第三，加快“城镇化”进程，以工养农。为克服长期以来城乡二元结构体制分割和城镇消费群体比重小的弊端，一要加快户籍管理体制的改革，开放城市劳务市场，打破城乡分割的局面；二要扩大县级城镇建设，有计划地发展企业；三要适当地在较大、较中心的乡镇，由几个乡镇自愿共建新企业，以形成中心城市格局，吸收农业剩余人口。这不仅有利于我国农村改革突破传统的相互封闭的城乡关系，有利于增加对农产品和工业制成品的消费需求，也有利于促进我国城镇化水平的提高。

（作者单位：中央财经大学财政系）

孟村财政扶贫新思路

○ 卢新民



如何使扶贫资金真正发挥效益，实现真扶贫、办实事，是各级政府和财政、扶贫部门认真思考的大问题。河北省沧州市孟村回族自治县财政、扶贫部门结合本地实际，大胆探索市场经济条件下财政扶贫工作的新路子，创新财政扶贫资金管理机制，使农民脱贫、财政增收，2001年，农民人均收入由1996年的803元增加到1192元，财政收入由2909万元增加到4480万元。

一、发挥扶贫资金的导向作用，加速农户脱贫致富步伐

孟村回族自治县属国家级贫困县。历史上有着发展畜牧、贩运、屠宰、加工牛羊的传统。长期以来，由于农户资金缺乏，严重制约了牛羊业的快速发展。为使农民早日脱贫致富，财政部门发挥当地优势，利用财政扶贫资金的导向作用，集中资金支持特困户和一批龙头企业、“朝阳”项目。一是以特困户脱贫为重点，加大扶持力度。对那些无力购买牛、羊的特困户，财政、畜牧部门引进良种牛、羊品种，免费送给特困户进行养殖，并签定放养合同。一年后，特困户上缴一只母羊，两年上缴一头母牛，送给下一个贫困户进行养殖，原种牛、羊无偿归特困户养殖，进行繁衍，这样循环下去形成产业链，使特困户无偿得到救济，促使特困户早日脱贫。二是用财政扶贫资金进行担保贷款，为农户发展生产提供资金保障。财政扶贫资金数额少、规模小，为提高牛羊肉的质量和产量，形成规模，财政部门改变过去帮扶方式，变扶持各家各户撒胡椒面的做法为扶持养殖大户、加工企业的发展，以龙头带龙尾。财政部门将部分扶贫资金存入银行作为贷款担保金，从金融部门融入成倍资金发放到龙头企业和养殖大户手中。2000年财政存入银行扶贫资金300万元作为担保，融资900万元，促进了养殖业的发展。三是支持农业社会化服务组织建设，强化对农户的专业技术培训。在各乡镇建立农业社会化服务组织，对农机维修、科

技推广等上门服务,利用夜校对农民进行专业知识讲座,并在集日和庙会期间散发科技致富宣传材料和信息,提高农民的素质。四是支持专业合作社发展。随着养殖业的蓬勃发展,在财政、扶贫部门的引导下,农民自发成立了许多专业合作社,如养牛、养羊和蔬菜专业合作社等。由专业合作社向信用社贷款,再将贷款发放到入社养殖户手中,专业合作社上接龙头企业,下联养殖户,对养殖贫困户实行物资供应、防疫灭病、信息服务、产品销售、资金支持等。既解决了贫困户的资金问题,又提高了养殖的专业化、标准化、市场化水平。建立起了龙头企业与农户“利益共享、风险共担、优势互补”的良性机制。目前,该县已发展各种经济组织50个,各类养殖、种植专业村中有60%—70%的农户加入专业合作组织。已有了丁庄子国正蔬菜、田野公司日本萝卜等30余个科技型特色龙头企业和新县设施农业示范园、张留舍桑蚕科技示范园、大浪淀牧草基地等10余个高效农业示范基地。全县初步形成了弯头管件、良种牛羊、科技型农业“三业鼎立”特色经济新格局,广大农民收入明显提高。

二、改革管理办法,规范扶贫资金管理

县财政和扶贫部门在总结以往扶贫工作经验的基础上,借鉴财政预算管理办法,探索出了一套有效的财政扶贫资金管理机制。

第一,扶贫资金实行财政统一管理。在财政国库建立扶贫资金专户,将上级下达的专项资金、地方财政配套资金其他部门配套资金、筹集的扶贫资金等一律存入财政部门在银行开设的扶贫资金专户,专人负责,封闭运行,做到“五统一”管理。即:统一管理办法、统一管理范围、统一批办程序、统一核算、统一报表。

第二,建立扶贫资金“审核、报账制度”。“审核制度”就是有关部门和项目施工单位向财政部门报销扶贫资金时,财政部门依据拨款事项,按其资金的性质、用途、使用范围和要求,逐项审核,没有问题的,在原始凭证上加盖财政“审核专用章”方可记账列入年终决算,否则不予列支。“报账制度”就是县财政收到上级下达的专项资金后,连同配套资金拨入专户,专项核算。在项目建设过程中,根据项目进度将资金预拨一部分给项目单位,项目竣工严格验收合格后,再持有关凭据到财政部门报账,财政审核无误后再拨全部款项。这样有效防止了资金被挪用和腐败问题的发生,同时也增强了主管部门的责任心。

第三,对扶贫项目实行集中管理。为了保证扶贫资金切实用在贫困地区和贫困项目上,凡是涉及扶贫的项目,都要经过扶贫领导小组审定,扶贫领导小组的成员包括扶贫办、财政、计委、交通、农业、水利、林业、畜牧、教委、电力等部门。扶贫办负责研究制定扶贫规划、组织扶贫项目、建立扶贫项目库等。所有入库的项目必须经过有关部门和专家评审论证。为了保证项目的严肃性,避免人情项目和随意性,所有上报和实施的项目,必须是上年已经选定入库的项目。有关部门行政领导和单位不许随意改变和挪用,否则要受行政处分或追究法律责任。2000年选定的十几个重点项目中,无一例被截留、挪用,其社会和经济效益十分明显。

第四,实行科学监测和民主监督。为了及时准确了解扶贫情况,建立了独立、完善的统计指标数据库和计算机网络,上级部门可直接从计算机网络中查取各种数据和指标,做到科学监测。同时将扶贫项目和资金数量,向社会公布,接受群众监督。财政部门不定期会同审计部门对扶贫资金进行检查,发现问题及时纠正,保证了扶贫项目资金的合理有效使用。

(作者单位:河北省沧州市财政局)



察民情,解民忧,暖民心

新年即将来临之际,江苏省盱眙县组织县直机关、事业单位所有股级以上干部1000多人,深入到挂包帮扶和所联系的村,开展为期10天的宣传贯彻落实党的十六大精神,帮助农民总结今年增收经验,落实明年富民增收和扶贫增收项目“察民情,解民忧,暖民心”调研活动,图为该县财政局机关干部正在马坝镇马坝村路东组农民邵有鹤(右一)家中调研时情景。

(吕剑摄)