

一、安徽省财政扶贫资金使用管理的几个特点

改革开放以来，特别是实施“八七”扶贫攻坚计划以来，安徽省扶贫开发工作取得了很大成绩。贫困人口大幅度下降，农民收入水平和生活水平有了较大提高，贫困地区基础设施和条件有了一定的改善，综合经济实力有了增强。到2001年末，全省农村贫困发生率由1993年的8.5%下降到3%以下，国家确定的重点贫困县贫困人口由300万人下降到了147万人；农村水利设施、人畜饮水、乡村道路等生产生活条件也都有了很大改善。2001年，国定贫困县国内生产总值达到412亿元，比1993年增长近两倍；财政收入达到25.3亿元，比1993年增长两倍多；农民人均纯收入由1993年的587元增加到1436元。这一时期，安徽省在财政扶贫资金投入和使用管理上，有以下几个特点：

第一，扶贫资金投入逐年增加。据统计，1994—2001年，中央对安徽省累计投入扶贫资金60.76亿元，其中财政扶贫资金29.91亿元，信贷扶贫资金30.88亿元；加上该省本级财政配套4.22亿元，省直有关部门调剂20多亿元，市、县配套2亿元，八年间共计投入扶贫资金87亿元，平均每年超过10亿元，年均增长9.2%。此外，皖西南农业综合开发及霍山外资扶贫项目还利用外资约合人民币3.2亿元。

第二，创新财政扶贫资金管理制度。一是对财政扶贫资金使用实行报账制管理，防止和杜绝违纪违规现象发生。二是积极推行大宗扶贫物品集中采购制度。利辛县对扶贫资金项目实行法人责任制、招投标制、建设监督制和工程质量终身制等“四制”管理的办法，工程材料集中采购，保证了资金安全，提高了资金使用效益，保证了项目工程质量。

第三，改进资金拨付方式，缩短资金流转时间。从2001年开始，安徽财政部门针对过去财政扶贫资金在途时间长，资金到县、到项目晚的问题，采取了省、县两级财政设立扶贫资

○ 褚利明 文秋良 林泽昌

加强资金监管 做好扶贫工作

对安徽省财政扶贫资金使用管理情况的调查

备金的方案，得到了采纳，从1998年起从预算安排1000万元建立了市级财政还贷准备金，并根据财力的好转逐年递增，用于承担个别外贷项目和世行项目无力还款的连带责任，到2002年已达到5000万元的规模。同时，要求有外贷项目的县市必须尽快建立县级财政还贷准备金。从目前情况看，各县市财政局对建立还贷准备金非常重视，全市大多数县市已建立了县级财政还贷准备金。财政还贷准备金的建立，改变了外贷偿还上的被动扣款受罚局面。1999年五峰山山地板项目在转贷阶段，由于受到钢琴厂项目拖欠外贷本息的影响，中国进出口银行迟迟不签转贷协议。为此，市财政从还贷准备金中及时为钢琴厂项目偿还到期本息500万元，使五峰山山集团的外贷项目免受牵连，顺利完成了项目的转贷工作。截至目前，宜昌市从财政还贷准备金中替项目单位累计偿还到期外贷本息2191万元。

2. 从源头抓起，建立还贷准备金。为防范财政风险，在项目申报过程中，就要求项目单位建立还贷准备金。猇亭塑钢门窗项目，还款期从2011年—2026年，猇亭区政府已向市财政局出具书面承诺，将从项目建成投产开始，建立还贷准备金并存入市财政局专户。宜昌长江公路大桥项目，2001年10月正式建成通车。该项目还款期从2003年—2039年，项目单位已从今年开始，根据还款额度提取一定比例的收费收入，建立还贷准备金。

3. 督促项目单位将偿债准备金纳入财政专户管理。如宜昌市酸雨监测项目，还款期从2004年—2011年，项目单位从2000年起，每年从收取的排污费中提取8%存入财政专户，建立了偿债准备金，到目前为止，累计提取76万元。宜昌市自来水公司项目，从1999年进入还款期后，按照年度还款总额每月存入专户8万元，建立了还贷准备金，以确保外贷按时偿还。

(作者单位：湖北省宜昌市财政局)

金专户, 资金封闭运行, 将中央财政扶贫资金和省级财政安排的扶贫资金通过专户直接拨付到县的做法。大大缩短了资金流转时间, 财政扶贫资金从省到贫困县最长时间也只需要一周时间。

第四, 抓住重点, 集中投入。安徽省深山区和库区(简称“两区”)贫困人口比重大, 1998年底有40万人未解决温饱问题, 是全省扶贫攻坚战中最难啃的“硬骨头”。从1998年开始, 安徽省每年集中1亿元用于“两区”扶贫开发。经过两年艰苦努力, 基本上解决了“两区”贫困人口的温饱问题。此外, 江淮分水岭地区易旱缺水, 严重制约了农业生产发展和贫困人口脱贫致富步伐。财政部门从1998年开始, 每年安排这一地区综合治理资金2000多万元, 到2002年, 已累计投入9000多万元, 实现了“把水留住, 把树种上”的目标。

第五, 建立机关干部包村包户制度, 带资金进村入户扶贫帮困。一是从2001年起, 由省委组织部牵头, 从市、县两级机关和事业单位选派优秀年轻干部到贫困村、后进村任村支书, 三年一批。省财政预算安排资金1.2亿元, 每个干部可支配4万元(其中1万元无偿, 3万元有偿), 根据扶贫开发需要, 结合当地实际, 用于发展村级经济, 改变贫困落后面貌。目前, 首批3000名下派村支书赴基层任职已近一年, 效果十分明显。二是从2002年起, 省直各部门从厅级干部到一般干部, 都要联系贫困户结对帮扶。对帮扶脱贫对象通过看、访、听等形式, 进行深入细致的调查摸底, 建立基本情况档案, 与帮扶脱贫对象一起商量脱贫致富的办法, 找贷款、找资金、传信息、送技术, 倾注了极大热情, 给予了实实在在的关怀和支持。

第六, 针对各贫困地区不同的实际情况, 积极探索扶贫到户的有效形式。一是开展包括“妇女连环脱贫”在内的小额信贷试点。几年来, 累计投入信贷资金1.2亿元。舒城县晓天镇和陆村利用小额信贷资金带动407户、1700多贫困农民发展食用菌生

产。仅此一项, 人均增加收入1000多元。二是开展实物扶贫。利辛县汝集镇出资购置农用地膜发放到户, 并帮助贫困户掌握地膜覆盖、大棚种植等实用技术, 发展大棚蔬菜近万亩。2000年全镇蔬菜收入4000万元, 人均600多元。三是异地开发。太湖县开展移民搬迁试点, 把难以脱贫的农户转移到山外, 让出山区少有的耕地, 增加未迁户的生产资料, 提高人均占有量, 两年中投入4000万元, 搬迁2千多户1万多人, 取得了很好的效果。四是发挥龙头企业作用, 实施开发式扶贫。阜阳市从2001年开始依托安徽福润肉类加工有限公司, 从引进原种猪、牛入手, 普及优良品种, 利用财政扶贫资金和公司农户扶贫贷款承担贴息等方式, 在阜南、临泉、颍上三个重点贫困县支持贫困农户扩大养猪或养牛的规模, 增加养殖收入。五是对贫困农民进行劳务技能培训, 有组织地输出劳务, 增加了农民收入。

二、安徽省财政扶贫资金使用管理需解决的几个问题

第一, 扶贫开发的长期性、艰巨性不能低估, 还需要继续加大资金投入力度。一是全省目前需要扶贫的范围还比较大, 有国家确定的19个扶贫开发重点县、省确定的10个省级扶贫开发重点县, 另外还有65个扶贫重点乡镇。二是刚刚超过温饱线的人口, 脱贫基础很不稳固, 遇灾极易返贫。1998—2001年, 该省连续遭遇特大洪涝灾害和旱灾, 沿江、沿淮地区出现了不少返贫人口。三是除了存在一部分绝对贫困人口外, 低收入人口规模比较大。全省目前尚有126万未解决温饱的绝对贫困人口, 有150多个乡的374万返贫和低收入人口, 部分贫困县贫困发生率高达10%以上。四是贫困地区经济基础薄弱, 加之受自然资源和条件的限制, 自我发展能力不强, 特别是在竞争日趋激烈的市场经济条件下, 扶贫开发难度更大。

第二, 部门间争资金分配和项目

审批, 监管职责不清。近几年来, 扶贫办、财政、计委三个部门在扶贫开发工作中的职责分工和相互协作已经有了较大改进, 但还没有完全按照各部门的职能, 做到分工明确, 密切协作, 特别是在扶贫资金分配和扶贫项目的申报和审批上, 存在扯皮现象, 影响资金分配和审批速度, 导致资金多头管理, 分散使用, 难以形成合力, 使用效率打了折扣, 扶贫项目选择容易出现重复, 资金监管责任不清, 出了问题谁都有责任, 谁都可以推卸责任。

第三, 贫困县财政普遍困难, 要求其配套安排扶贫资金的规定无法落实。贫困县县级财政基本上属于吃饭财政, 需要上级财政的支持才能保证工资发放及机构的正常运转, 无力安排扶贫支出。但是, 在中央现行的有关扶贫资金管理方法中, 规定了地方各级财政要配套安排扶贫资金。省里在扶贫项目立项审批过程中, 对多数项目要求县级财政安排一定的配套资金。这样, 不仅不可避免地出现了过多依靠义务工折资配套或假配套等现象, 而且还有可能因配套资金不到位, 影响项目的实施, 降低项目实施标准, 达不到项目预期目标。

第四, 扶贫信贷资金的落实率低。据调查, 2000年、2001年两年, 阜南县扶贫信贷资金计划数为2780万元, 实际发放1022万元; 利辛县计划数3980万元, 实际发放2749万元; 金寨县计划数4000多万元, 实际发放1320万元。三县两年扶贫信贷资金计划平均落实率不足50%。

三、加强财政扶贫资金监管的几点建议

第一, 财政扶贫资金按规模落实到县, 资金要直接拨付到县, 提高资金使用的针对性。一是要规范资金分配办法, 将中央财政和地方财政安排的扶贫资金按规模落实到县。由县在确定的资金规模内根据本县扶贫规划制定年度计划并选择项目, 报经上级部门审批后实施。二是要改变财政扶贫资金由省拨到市再拨到县的作法,

改进资金拨付方式，建立财政扶贫资金专户，封闭运行，将财政扶贫资金由省直接拨付到县，减少资金拨付环节，缩短资金在途时间，保证资金足额及时到位。三是贫困县在选择项目，确定资金投向时，要从当地实际出发，以扶贫资金使用效益到村到户为原则，处理好基础设施建设和直接用于贫困户脱贫致富的关系，处理好集中投入与分散使用的关系。

第二，全面推行报账制管理办法，保证资金专款专用，防止挪用和浪费资金。报账制作为规范财政扶贫资金支出管理的有效手段，经过近两年来大部分省区的实践，已经取得了很好的效果，得到了这些省区的认同。但是，目前在推行报账制管理办法中，还存在财政干部有畏难情绪、有的部门或单位不理解不配合、管理手段落后等问题。今后，要加强宣传，搞好培训，全面推行财政扶贫资金报账制管理办法。

第三，改进扶贫贷款的财政贴息结算方式，发挥财政贴息资金的作用。现行扶贫贷款发放及贴息结算方式是：由县农行自主发放扶贫贷款，按季报省行汇总，经省扶贫办、省财政厅审核后，再报至农总行，由农总行与财政部结算贴息。这种模式存在两个问题：一是农业银行发放扶贫贷款必须是符合商业贷款条件的客户，而政府希望能够得到农行贷款的贫困户往往因为不符合条件而贷不到资金，在贷款发放环节上就出现了目标不一致的情况。二是审核扶贫贴息贷款发放情况的县级财政部门 and 扶贫办不承担贴息任务，而承担贴息任务的财政部却无法审核贷款发放的实际情况，致使财政部与农总行的贴息结算不能顺利、有效地进行。因此，要尽快改革扶贫贷款的财政贴息结算方式，以充分发挥财政贴息资金的效用。

第四，不再硬性规定地方财政特别是贫困县财政安排配套资金。扶贫开发是中央和地方各级政府共同的职责，中央财政和地方财政都应该根据财力情况和扶贫开发的实际需要，增加财政扶贫资金投入。针对贫困地区

的实际情况，本着实事求是的原则，中央财政和省级财政不应硬性要求贫困县财政安排配套资金，特别是在审批项目过程中，不要将贫困县财政是否安排配套资金作为审批项目的条件。

第五，强化财政扶贫资金监督，加大对各种违规行为的查处力度。一是针对目前财政扶贫资金在一些地方被截留、挪用的现象，要建立财政扶贫资金公示制度，接受社会各方面的监督。把事前审核、事中控制和事后检查有机地结合起来，对扶贫资金运行实行全程监控。二是建立财政扶贫资金监测信息系统，提高管理水平。通过引进现代化的信息管理手段，将财政扶贫资金监管与贫困状况监测、扶贫开发规划、扶贫资金报账制度等结合起来，提高管理工作效率和水平。三是要充分发挥财政监督机构、审计部门、社会中介机构在扶贫资金监督检查中的作用，加大对财政扶贫资金违纪违法事件的查处力度，不仅要对人，而且要对事。

第六，把财政扶贫资金与其他支农资金结合起来，统筹安排，合理使用，提高资金使用的规模效益和整体效益。贫困县要积极探索财政扶贫资金与其他资金使用相结合的方式，如将扶贫开发项目资金与退耕还林还草、农业综合开发、水利设施建设以及农业科技推广等项目资金结合使用，集中投入，加快脱贫致富步伐。

第七，进一步明确部门职责分工，加强部门间的协作。建议将扶贫办、计划、财政等三部门在扶贫开发工作中的职责确定为：财政部门负责财政扶贫资金在省(自治区、直辖市)或县之间的规模分配，以及整个资金拨付、相关的监督、检查、统计、监测工作。扶贫办负责组织编制扶贫开发工作的整体规划、项目计划的制订以及评审和组织实施。计划部门负责组织以工代赈项目规划、项目计划的编制，组织实施以工代赈项目及项目的跟踪监测。三部门各司其职，密切配合，共同做好新形势下的扶贫开发工作。

(作者单位：财政部农业司)

改革拨款方式 提高基本建设资金使用效益

○ 张洪钧 崔巍

