

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，不仅要対事，而且要对人。

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)

○ 张洪钧 崔巍

## 改革拨款方式 提高基本建设资金使用效益

1994年以来,财政基本建设资金的管理日趋规范化、制度化、程序化,初步形成了中央、地方分级管理,资金分层下拨的管理格局。随着基本建设投资的市场化,特别是加入WTO后基本建设投资主体的多元化,对现行的财政基本建设资金的拨付程序、核算办法、管理方式提出了新的要求,如何合理高效地运用财政基本建设资金,使其发挥更大的效益,是摆在我们面前的一个重要课题。

## 一、现行基本建设资金拨款方式存在的问题

1. 现行的拨款方式影响了财政基本建设资金拨付渠道的畅通。现行的财政基本建设资金拨付方式仍然采用自上而下、逐级下拨、分级管理的模式,在实际工作中很难保证资金拨付的及时与完整。这种资金拨付方式存在着以下几种弊端:一是下级看不到上级计划部门下达的年度计划,不知什么时间申领资金;二是拨款手续繁杂,需报送各类拨款资料,缺一不可;三是下级喜欢向上级跑项目、要资金,久而久之,习以为常,反而导致资金下拨迟缓;四是不同银行互相压单,资金划拨缓慢等。

2. 现行的管理方式导致资金下拨迟缓。基本建设资金由财政拨付到建设单位,再由建设单位划转到施工单位,最后由两家单位向财政部门报送报表,这样的资金循环原本无可厚非,但在实际操作中,由于人为因素的干扰,严重扰乱了资金拨付的正常秩序。对于全额财政拨款项目业主单位唯恐资金不到位,从项目设立起就开始向有关部门跑要资金,而施工企业为了承揽工程,能够及时得到施工款也如法炮制,向业主单位请客送礼,导致腐败产生,人为造成拨款程序混乱。对于拼盘项目,按有关文件规定要求,建设单位要把自筹资金存入同级财政专户方可进行项目立项,由于建设单位一般难以一次存足资金,存入数额的多少弹性过大,人为因素过多,容易导致腐败产生。另

外,财政与建设单位间反复的资金划转,也影响了资金拨款的速度。

## 二、改革拨款方式,加强基本建设资金管理

1. 国债资金拨款方式的改革,为财政基建资金拨款程序的变革提供了有益的启示。为了拉动国民经济增长,自1998年起我国实施积极财政政策,连续几年发行国债用于重点项目建设。为了加快工程建设速度,国债资金的拨付开始在有些项目如粮库建设、水利建设上采用一步到位的拨款方式,即由中央财政直接拨付地方粮食、水利部门,减少了许多中间拨款环节,收效明显。安徽省阜阳市财政部门从这方面得到启示,大胆探索和尝试,采取把资金直接拨付施工单位的方式来加快基本建设资金的拨款速度,也收到了较好的效果。

2. 变更拨款程序,严加资金管理。2000年阜阳市政府下发了177号文件,明确规定,对阜阳市新建项目的资金拨付由市财政直接拨付施工单位,改变原由财政部门把资金拨付建设单位的拨款渠道,加速资金流转,提高项目建设速度。财政部门采取先试点、后推开,先小步、后跨越的方式,大胆尝试。首先在市委会议中心、大戏院改造等4项重点建设项目上进行试点,实行财政资金直接拨付到施工单位的拨款方式。财政部门对

工程项目的论证、设计、招标、施工进行全过程的监督,并实行专项资金独立核算,算清每一分钱的用途。试点结果,总投资1800万元的政府“四项工程”为地方财政节约400多万元,取得了人民放心、政府满意、建设单位减少核算工作量、施工单位资金到位快的良好效果。

3. 采取有力措施,确保资金安全及核算准确。建设资金由财政直接拨付给施工单位,打破了传统的财务核算模式,建设单位怎样入账、施工企业如何办理拨款手续等成为要解决的首要问题。阜阳市财政局采取以下措施,保证了建设资金的安全完整及核算的准确无误。一是拨款时施工单位首先要向建设单位及财政部门提出用款申请,由建设单位、监理单位在申请书上签明用款数量并加盖单位印章,其次施工企业要填制财政部门印制的拨款申请表,并出具施工合同等有关拨款资料,财政部门审核无误后方进行资金拨付。二是建设单位依据施工合同、施工单位的用款申请书及财政部门的实际拨款数回单,据实入账。三是季度及年度终了,报表仍由建设单位主报,施工企业积极配合建设单位共同搞好报表的编制工作。四是工程竣工验收合格后,建设单位依据工程决算和财务决算登记固定资金及有关账簿。

(作者单位:安徽省阜阳市物价局、财政局)

