

# 创新财政支农制度 探索老区扶贫新路

◎ 余爱东

黄冈市地处鄂豫皖三省交界的大别山南麓，是著名的革命老区，也是全国18个集中连片的重点贫困地区之一。“九五”以来，全市各级财政部门大胆创新财政支农制度，通过政策引导、科技推广、管理服务和结对帮扶，着力支持改善基础、优化环境、调整结构和培育市场，建立了产业化扶贫的保障和服务机制，为推进可持续发展和实现全市基本消除绝对贫困的目标作出了积极努力。

## 思路上探求“四个结合”

近几年来，我市各级财政面临着可用财力减少而扶贫难度加大的“双重”压力。在压力面前，我们冷静分析了以前输血式扶贫的利弊得失，开始酝酿财政支农制度和扶贫方式的创新。我们坚持以效益财政理论为指导，着眼于改善贫困地区生产生活条件，提高贫困地区整体生产力水平，提高贫困地区劳动者素质，提高农民自身脱贫的积极性和增加农民收入，积极寻求财政支农制度创新与财政扶贫的结合点，确立了特色兴县、科技兴财和集中财力、倾斜基础、强化管理、优化服务的财政扶贫策略，确立了推动财政扶贫由全面开花向重点帮扶转变、由救济式扶贫向产业化扶贫

转变、由提高产品产量向提高科技含量转变、由第一产业单兵独进向三大产业均衡推进转变的创新思路。这一思路体现了“四个结合”：

一是把财政支农制度创新与转换财政职能结合起来，突出支持重点，使财政扶贫策略符合公共财政的要求。克服以前那种输血式、平均式扶贫的缺陷，将有限的支农资金和扶贫资金使用在刀刃上，将投入重点放在优化环境、改善基础、调整结构和培育市场上。

二是把财政支农制度创新与科技兴农结合起来，寻求财政扶贫与科技推广、农户脱贫的最佳对接方式，使山区农民素质和产业科技含量得到稳步提高。将先进实用的生产、经营和管理技术普及到每一个农户，既扶穷又扶智，既重产值又重效益，推动特色产业的内涵发展与外延扩张，增强市场竞争力。

三是把财政支农制度创新与实现可持续发展结合起来。通过统筹布局，鼓励综合开发和科学利用山水资源，因地制宜调整产业结构，发展生态、旅游农业，奠定财政和农民增收的基础。

四是把财政支农制度创新与推进依法行政、依法理财结合起来，完善资源配置和监督管理职能。特别是通

过支持特色产业发展，理顺县乡财政体制，建立一系列公开透明的财政投入、税费征管和激励保护的制度办法，形成优惠照顾与规范管理并存的扶贫帮困机制，引导生产、经营和管理者在法律法规允许的范围内活动。

## 管理上注重“八个创新”

一是组织制度创新。各级财政部门层层成立了领导小组和工作专班，建立了局长包片、科室包点和干部包户的对口帮扶责任制。市财政局不仅在山区5个县市建立了18个扶贫联系点，具体督办基础设施建设、项目资金筹措、“三农”政策落实、包扶对象脱贫和合法税费入库等工作，而且向省级特困乡镇团风县杜皮乡长期派驻工作组，帮助贫困村组“盘班子、换脑子、指路子、抓票子”，重点解决“无人管事、无章理事、无钱办事”的问题。局领导班子成员和中层干部与58个重点贫困户结上了对子，常年开展帮扶活动。

二是筹资办法创新。在预算安排每年按10%增长和抓住政策机遇争取资金的同时，着力向内挖潜、向外融通，逐步建立起以财政资金为导向、以银行信贷资金为支撑、以农户投资为基础、以利用外资和横向吸附资金

为补充的多层次投资格局。据统计，“九五”期间，除各级财政预算安排和上级拨付专款8亿多元外，全市财政部门融通拆借资金2.5亿元，盘活周转金1.8亿元，通过财政贴息、以奖代补方式吸附社会资金近30亿元，较好地解决了产业化扶贫的财力配置问题。

三是投入方式创新。各级财政部门大力调整财政投入结构和范围，对财政支农、以工代赈、扶贫开发和老区建设等7亿多元专项资金实行统筹调配、封闭运行，变资本性投入为主为借贷性投入为主，变无偿投入为主为有偿投入为主，变天女散花式投入为突出重点集中投入，把效益好坏作为财政投入的首选条件，较好地发挥了财政资金的吸附作用和乘数效应。

四是资金监管手段创新。通过规范项目论证、资金调拨和使用监督的基本程序，明确使用范围、责任主体和管理主体，对各项资金实行了投放“四有制”、核算“四专制”、回收“四联制”和考核“四审制”的管理办法，并定期公开账务接受社会监督，保证资金到位率在95%以上。各级财政部门还全面推行乡镇零户统管和村账乡管制度，使农村财务秩序逐步走向规范。

五是税费征管创新。在板栗、茶叶、蚕桑、药材等特色产品的收购、销售和加工环节，各级财政部门积极联合税务、工商等部门集体办公，对相关税费实行集中、据实征收，有效遏制了“三乱”现象的发生，净化了特色产业的发展环境。市政府还出台政策，鼓励在职干部职工、下岗人员和个体经营者到山区开发荒山、荒水，创办企业，三年内免交地方税费；对贫困户参与开发特色产业的，给予减免农业特产税、子女学杂费、县办工程投工和返还库区水电费，增加高寒山区补助等优惠政策。

六是产权政策创新。在农业产业化经营上，允许外商、外地企业和个人以租赁、拍卖、承包等方式开发“五荒”，参与资本营运；在农业企业改造上，允许以资本扩张为手段，通过联合、收购、兼并、控股、资

产划转和捆绑上市等形式，打破地域、行业 and 所有制界限，组建股份制农业企业。目前，全市已有30万亩“五荒”地得到成片开发，股份制农业企业已达1.1万多家。红安县花生制品集团公司以土地和市场为依托，吸引资金、技术和劳力参股，外联娃哈哈集团，内联10万花生种植农户，实现年产值1.5亿元，利税3000多万元。

七是奖励机制创新。罗田、英山两县先后出台产业化达标奖励、生产组织费返还、基地建设补助和财政超收分成等一系列办法，安排专项资金对发展支柱产业有功的十强乡镇和加工、营销企业给予重奖。

八是减负措施创新。对省定贫困乡镇范围内的贫困户，农业税实行先征后减，减六征四；对尚未解决温饱的特困户，其农业特产税、“三提五统”、子女学费、义务工等，经群众讨论通过，予以减免；对茶叶、板栗、蚕茧等主导产品实行收购保护价，由财政出资给予补助。近两年，全市先后5次组织灾情减免和农民负担检查，多数县市农民负担实现了“零增长”。

### 成效上实现“三大变化”

财政支农制度的创新和财政扶贫工作的深入，有力地促进了产加销一条龙、贸工农一体化的龙型产业格局的形成，壮大了我市农村经济实力，

加快了农民脱贫和财政解困的步伐。

一是贫困面貌全面改观。2000年，全市农民人均纯收入由1995年的1329元增长到2079元，农村贫困人口由1995年的60.2万人减少到2.5万人，已不到总人口的0.5%。山区5个贫困县市已于1998年底提前两年实现整体脱贫，市县财政部门对口帮扶的1200多个贫困户也已基本脱贫。全市99.93%的村通上了广播看上了电视，93.1%的村通上了电话，60%的农户住进了楼房，99.8%的适龄儿童进了学堂，山区农民的衣、食、住、行发生了质的变化。

二是县乡财政状况好转。全市财政收入由1995年的96782万元增加到2000年的204326万元，年均增幅16.6%；人均财政收入由136元增加到283元，年均增长15%以上；财政收入占GDP的比重由5.76%增长到6.4%。5个山区县市财政收入全部过亿元，其中3个过2亿元，并已消化积存老赤字，实现收支平衡。

三是经济发展后劲较足。“九五”期间，全市GDP年均增长13%，高出湖北省的平均增幅，经济总量上升到湖北省的第四位。全社会固定资产投资达到319.6亿元，是“八五”时期的3倍；外贸出口3.2亿美元，利用外资1.31亿美元，分别是“八五”时期的5.5倍和2.3倍。

(作者为湖北省黄冈市财政局局长)

