

河南：财政扶贫四板斧

○ 杨舟

河南地处中原,是一个农业大省。所辖 113 个县(市)中,国家级贫困县 28 个、省级贫困县 6 个。截至 1998 年底,全省的贫困人口占全国贫困人口的 8%。针对这一情况,河南省各级政府认真贯彻落实《中共中央、国务院关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》精神,积极实施《八七扶贫攻坚计划》,以稳定解决农村贫困人口温饱问题为中心,以贫困村、贫困户为扶贫攻坚对象,以改善贫困地区基础设施和种养业为重点,强化对扶贫攻坚的领导,狠抓各项攻坚措施的落实,不断加大扶贫资金投入,广泛开展形式多样的帮扶活动,使贫困地区经济有了较大发展。截至 1998 年底,全省贫困人口已从 1985 年的 1 375 万人减少到 316 万人,占全省农村总人口的比例由 20% 下降到了 4.17%。贫困乡也由扶贫初期的 474 个减少到 168 个,贫困村由 4 821 个减少到 2 962 个。34 个贫困县农民人均纯收入达到 1 579.2 元,较 1985 年的人均 176 元增加 1 403.2 元。同时,贫困地区的交通、农电、人畜饮水、农田水利等基础设施以及文化教育、卫生等社会事业也都有了较大发展,广大干部群众改革开放意识和商品经济观念明显增强。

以上成绩的取得,除去党中央和国务院的正确领导和财政部的大力支持外,河南财政扶贫做了以下四项工作:

(一)完善财政扶贫资金投入机制,大幅度增加财政扶贫资金投入。据不完全统计,1994—1998 年,各级财政通过支援不发达地区发展资金、以工代赈资金、工业扶贫资金、扶贫贷款财政贴息等,为扶贫开发提供的资金总额达 22.02 亿元。特别是近年来,各级财政扶贫资金投入力度逐年加大。1997—1998 年二党中央和省向 34 个贫困县每年分别投入资金 5.26 亿元和 6.18 亿元。为支持贫困地区教育事业发展,1995—1997 年,中央和省两级财政通过实施贫困地区义务教育工程、世行贷款“贫三”教育工程补助 34 个贫困县发展教育资金 3.69 亿元,其中:省财政配套资金 2.05 亿元。在中央和省财政不断增加财政扶贫投入的同时,各市地县财政也积极筹措资金,努力增加财政投入。

(二)制定实施财政扶贫优惠政策,增强贫困县脱贫致富能力。一是省财政对全省 34 个贫困县中农民人均纯收入低于 800 元、贫困人口占全部农业人口 20% 以上、财政标准供给人员人均财力低于 4 500 元的特困县实行倾斜政策,分配新增财政扶贫资金时给予重点支持;二是对 1993—1995 年省财政用于贫困县的“财政扶贫发展周转金”和贫困县“七五”期间提前使用的省财政预拨补贴款 2.14 亿元,下放贫困县管理,省不再收回;三是对尚未解决温饱问题的贫困

农业科技推广服务网络。10 多年来,共建成 1 000 多个乡镇农技站,累计推广各种农业新科技 200 多项,贫困地区的科技贡献率由 15% 提高到 35%。“两西”建设开始时,全省重点抓了冷凉灌区、吨粮田、旱作梯田丰产栽培、中低产田改造等四个百万亩科技示范项目,每年增产粮食 1 亿公斤以上。国扶、省扶贫困县主要抓了农业实用技术的推广和科技培训两个方面,每年推广先进技术 400 万亩次,培训农民技术员 45 万人次左右。经过多年的努力,基本为每户贫

困农户培训了一个科技明白人。近两年还重点抓了洋芋种薯基地建设和贫困县种子工程建设,为粮食增产,解决群众吃饭问题发挥了重要作用。

5. 农村贫困面大幅度缩小。1982 年,全省农村贫困面高达 74.83%,贫困人口 1 254.42 万人,农民人均纯收入仅为 104 元,人均占有粮只有 281 公斤。经过 10 多年的“两西”建设和扶贫开发,到 1998 年底,全省农村贫困面缩小到 8.7%,贫困人口减少到 177 万人,全省农民人均纯收入达到 1 393 元,比 1982

年增加 1 289 元,其中 53 个贫困县农民人均纯收入达到 1 128 元;全省人均占有粮提高到 420 公斤,比 1982 年净增 239 公斤,其中 53 个贫困县农民人均占有粮达到 365 公斤。全省农村经济由全面贫困逐步发展为河西、城郊及沿黄灌区创造条件奔小康,陇东及中部部分县初步解决温饱,南部高寒阴湿地区、少数民族地区和中部干旱片扶贫攻坚“三大块”经济格局。

(作者为甘肃省财政厅厅长)

户免征粮食定购任务,由此形成的粮食供应缺口由各地政府用议价粮补齐,增加的财政支出按财粮体制负担;四是对尚未解决温饱问题的贫困户,按照农业税条例的有关规定,减免农业税和农业特产税,因减免两税而减少的财政收入,由省、市(地)、县三级财政共同负担;五是对34个贫困县新办企业和发达地区到贫困县兴办企业,在一年内免征所得税;六是为重点帮助贫困县缓解财政困难,增强财政对扶贫的支持能力。1994—1998年5年间,省财政通过实施转移支付制度,对34个贫困县累计转移支付补助11.06亿元。这些优惠政策的实施,帮助贫困县增强了自我发展能力,加快了脱贫致富的步伐。

(三)不断完善制度,积极探索财政扶贫资金管理的有效办法,提高了资金使用效益。一是在增加财政扶贫资金投入的同时,逐步建立完善了财政扶贫资金管理制度。针对财政扶贫资金管理方面存在的问题,省财政先后制定了支援不发达地区发展资金管理办法、以工代赈资金拨付财务管理办法、支援欠发达地区财政周转金管理办法和其他专项资金管理办法等。各市(地)、县也结合当地实际,相应制定和完善了各项管理制度。二是规范省财政扶贫资金分配办法。从1996年开始借鉴转移支付办法,按照客观、公正的原则,选择贫困县贫困人口、缺水人口、农民人均纯收入、人均财力等因素,采取“因素法”优化财政扶贫资金分配,提高了扶贫资金分配的科学性。三是统筹安排,集中使用财政扶贫资金。把来自各条渠道的扶贫资金,按照“统一规划、统筹安排、渠道不乱、用途不变、相对集中、配套使用”的原则进行管理。重点保证了资金投向,较好地发挥了资金的整体效益。例如:对“发展资金”在使用上集中投向人畜饮水、教育卫生、乡村道路修建以及科技培训等方面;以工代赈资金集中用于人畜饮水、县乡道路、农田基本建设等方面;对于投资小、见效快、效益高的种养业和相关的加工业项目主

要由扶贫贷款来安排解决。四是严格财政扶贫资金管理。在财政预算内设专户、建专账,专人负责,加强对财政扶贫资金的管理和核算;对扶持的项目资金进行全过程跟踪问效,做到事前有预算,建设中有核算,完工后有决算。各级项目实施单位也对财政扶贫资金建专户、设专账,专人负责。凡不具备会计人员资格的,一律不得从事财政扶贫资金财务管理工作。五是强化项目管理。各级财政积极与有关部门协作,通过调查研究、科学论证、反复筛选、层层把关,积极做好扶持项目的选择、立项和审定工作。为确保财政扶贫资金用到最贫困的地方,近三年来,在市(地)、县上报扶贫项目的基础上,省财政采取省、市(地)、县三级财政集中汇审的办法对财政扶贫项目进行衔接,突出了扶持重点,严格了项目管理,提高了财政扶贫资金的使用效益。六是狠抓扶贫资金和项目的跟踪问效、审计监督,确保扶贫资金合理使用。各级财政部门积极会同审计、监察等有关部门,组成扶贫资金、项目跟踪问效审查小组,定期或不定期对已经实施的扶贫项目跟踪问效,对扶贫资金进行审查监督,确

(上接第23页)

会保障机构执行。社会保障基金的结余营运增值,应由财政部门执行。同时,要健全社会保障预算的监督制度,主要包括法律制度、财务制度和审计制度。

(四)强化社会保障预算管理。主要包括社会保障收支管理、结余基金的投资管理、保险基金的调剂使用管理和财务会计管理。社会保障收支管理主要是对社会保障资金筹集和社会保障资金支付的管理。其重点在于:国家安排的社会保障资金是否到位,企业筹集的社会保障基金是否足额、及时收缴;社会保障资金支付是否按政策规定支出;编制社会保障收支的

保扶贫资金的正确使用和项目的顺利实施。

(四)大力支持贫困县生产条件和基础设施建设,促进贫困地区经济和各项社会事业的全面发展。生产条件差,基础设施落后,既是贫困地区存在的普遍问题,也是导致贫困的主要原因。近几年来,河南省各级财政与有关部门密切配合,大力支持了贫困地区生产条件和基础设施建设。据1997年、1998年两年财政决算统计,全省各级财政共投入支持贫困地区改善生产条件和基础设施建设资金8.99亿元,占两年财政扶贫资金总额的83.5%,维护改造小水库29座,完成农田基本建设3220项,建成人畜饮水工程3200多处,缓解了168万人和110万头大牲畜的饮水困难;新建和改造公路3132公里,桥涵807座;新建小水电站49座,架设输电线路1785公里;新建中小学校舍466所,乡村卫生院148座。生产条件和基础设施的改善,促进了贫困县经济和各项社会事业的全面发展,综合经济实力大大提高。

(作者为河南省财政厅副厅长)

周转计划,应付运行中可能存在的暂时性周转危机。结余基金的投资管理主要是从保值增值的角度对结余基金的投资方向进行控制,对结余基金的投向应控制在风险性较小或无风险的领域。保险基金的调剂管理主要是对调剂基金的收支在预算上予以列收列支,监督调剂基金的筹集和使用。社会保障资金的财务会计管理,主要是对社会保障资金的收、支、管从财务上统一规定,通过对这些财务会计制度执行情况的监督检查,实现对社会保障资金的财务监督管理,并贯穿于社会保障预算管理的全过程之中。

(作者为湖北省财政厅副厅长)