

救灾款要切实用于救灾

○ 由明春 孙承众 戴民辉

最近,我们对某省的救灾扶贫周转金的提取、使用、管理情况进行了检查。从检查的情况看,从地方扶贫考虑,救灾款中提取了大量的救灾扶贫周转金,数额超过了同期中央、地方安排救灾款总额的30%。那么,在目前大灾频繁、救灾成本提高的情况下,究竟该不该、能不能继续从救灾款中提取救灾扶贫周转金呢?对此,笔者就救灾与扶贫的关系、提取救灾扶贫周转金是否科学合理,以及如何加强救灾款的管理,谈一点看法。

一、救灾款是不同于扶贫款的专项社会保障资金,必须切实发挥其救助灾民的作用

从扶贫与救灾的关系看,两者有联系也有根本的区别。扶贫工作可以增强

地方抗御自然灾害的能力,救灾工作的开展也有利于贫困地区早日恢复家园,积极投入治贫工作。但自然灾害救济毕竟不同于扶贫。首先,救灾与扶贫的目标不同。救灾工作旨在使灾区尽早恢复正常的生产生活,目的在于救“急”。而扶贫旨在支持贫困地区发展生产,增强地方的综合实力,属于治“本”。其次,救灾与扶贫的对象不同。救灾的范围是全部遭受自然灾害的地区,也就是说有灾即需救,对象为受灾户。扶贫的范围为经济相对落后的贫困地区,对象通常为集体。第三,救灾与扶贫的内容不同。救灾是为解决灾民吃、穿、住等困难和发生自然灾害时的抢救、转移、安置、治病等。而扶贫则主要是帮助困难地区开发

生产项目,改造自然环境,增强经济实力,改变贫困面貌。正是基于以上原因,政府在职能部门的设置上有不同的分工,在经费的设立上也有自然灾害救济事业费(特大自然灾害经费)与支持不发达地区发展资金的不同专项。因此,救灾款是不同于扶贫款的专项社会保障资金,两者不能混淆,必须树立救灾款专项用于灾民的观念,切实发挥好救灾款救助灾民的作用。

二、在当前救灾经费仍然不足的情况下,从救灾款中提取扶贫周转金影响了正常救灾工作的开展

从检查了解的情况看,在救灾款中提取周转金至少反映了以下一些不容忽视的问题。

(一)灾民的基本生活并未得到必要的保障。近年来我国各地水、旱、风灾肆虐,严重影响了当地老百姓的正常生产和生活,自然灾害救济的任务十分繁重。由于我国的财力仍然相对不足,各级政府不可能在短期内增加太多的救灾款,加之物价的大幅度上涨,救灾成本大大增加,因此救灾款的供需矛盾十分突出。有的地方因救灾款不足,灾民的基本生活都未得到基本保障,只能做到不饿死人,吃饱肚子和穿、住、治等问题远未彻底解决。在这种情况下,该地区仍然从救灾款中大量提取救灾扶贫周转金。其表现形式为:一是大部分从救灾款中直接提取。许多资金甚至是在救灾年度刚开始的4、5月份就进行提取。而不是在救灾款有余的情况下进行安排。二是提取数额大。某县近10年来提取的扶贫周转金占同期救灾款的比例超过了60%,最多一年达99.5%。三是省、市、县层层重复提取。由于各级从救灾款中大量提取救灾扶贫周转金,加上民政部门有无偿使用救灾款,灾民真正从政府直接得到的无偿救助就十分有限了,灾民的基本生活保障受到了严重的影响。

(二)救灾扶贫周转金未能与救灾有机地结合起来。从救灾款中提取救灾扶贫周转金,其前提是救灾,也就是说必须为救灾、抗灾服务,资金使用的最终受益者应为灾区老百姓。但从检查的情况看,救灾扶贫周转金的使用基本脱离了救灾这个前提,救灾扶贫周转金大都用于一些民政直属企业和社会福利企业,甚至还有拿去搞招待所建设的。主管部门通过救灾扶贫周转金的提取和有偿救灾款的回收,实际将政府专项安排用于灾区老百姓的预算内救灾款,转作了预算以外的部门自身的生产发展资金,或者称之为部门周转金,从根本上改变了资金性质、更换了专项用途,违背了专项预算资金的使用原则。

(三)救灾扶贫基金难以实现有灾救灾目标。国务院在1985年曾提出:救灾

款有偿收回的部分用于建立扶贫救灾基金,有灾救灾,无灾扶贫。这里的扶贫救灾基金我们通常称之为救灾扶贫周转金。从调查的情况看,救灾扶贫周转金回收率极低,其本金随着时间的推移将日益萎缩,无法保证有灾之年救灾之用。而且在调查中发现,有的地区在连年受灾的情况下,从未将建立的救灾扶贫周转金用到自然灾害救济方面去。

三、切实加强领导,规范经费管理,健全财务制度,把有限的救灾资金全部用于灾区的救灾事业

救灾款是专项用于灾民的社会保障资金,从救灾款中提取救灾扶贫周转金用于扶贫,既改变了预算资金的性质、用途,违反了资金管理规定,同时从实际执行情况看,单纯由民政部门管理救灾扶贫周转金的办法也是不成功的。对此,财政部门应积极发挥财政的管理监督职能,加强对救灾款的管理,使救灾款的使用规范、科学、有效。具体思路是:

(一)停止在救灾款中提取救灾扶贫周转金,保证将救灾款用于灾区老百姓。按照自然灾害救济事业费的使用范围和对象,救灾款应全部用于灾区灾民的生活需要。在当前自然灾害比较频繁、救灾成本上涨较快、救灾经费相对不足的情况下,必须坚决停止以救灾扶贫的名义从救灾款中提取周转金。要努力保障灾民的吃、穿、住、治等基本生活需要和转移安置开支,最大程度地支持灾民渡过难关,恢复家园。

(二)从实际出发,对正常年景确有结余的救灾款建立大灾储备金,以增强地方抗御特大自然灾害的能力。在风调雨顺的年份,如救灾款确有结余,可考虑由各级财政统一建立大灾储备金,以增强政府在大灾年份救助灾民的能力。大灾储备金是社会保障基金的一个部分,由财政、民政部门共同管理。其好处:一可保证结余救灾资金继续用于自然灾害救济,不改变资金的原来用途;二可减少

大灾年份下级对上级财政的依赖程度,更好地发挥当地政府积极救灾、抗灾的作用;三可通过存入银行或购买国债的办法,使救灾资金保值、增值。

(三)加强原有救灾扶贫周转金的管理,努力提高财务管理水平,为配合正常救灾工作的开展服务。有两种管理办法可供选择:

办法之一:继续由民政部门直接进行救灾扶贫周转金的运营管理。财政部门帮助民政部门制定统一的财务管理办法和会计核算制度,并对资金实行财政专户储存,以有利于发挥财政的管理监督职能。救灾扶贫周转金的财务管理办法包括:救灾扶贫周转金的性质、使用原则,财政与民政部门的职责分工,救灾扶贫周转金的扶持范围(包括救灾扶贫企业的界定、审批),确定扶持项目的审批程序,周转金的使用管理、占用费率、占用期限与违约责任,呆滞资金的核销办法,管理费的提取、审批,救灾扶贫周转金的检查监督等。救灾扶贫周转金的会计制度包括:科目设置、帐务处理、报表制度和解释权限等。

对低息扶持的项目所取得的利润,也可考虑提取部分资金用以补充大灾储备金,以壮大大灾储备金的规模,更好地为救灾服务。

办法之二:比照对民政福利企业的扶持办法,通过贷款贴息实现救灾扶贫的目的。将已形成的救灾扶贫周转金的本金购置国家特种债券,以取得较高的利息增值。用增值资金对救灾扶贫项目实行贴息扶持。这种办法的好处:一是由银行直接对项目的效益进行可行性研究及一整套管理。民政部门只需对项目是否属救灾扶贫进行审定,减少了许多管理事务。二是因为民政部门不直接投资,所以也不承担任何投资风险,这样可确保救灾扶贫周转金本金的规模不缩小。

(责任编辑 王旭)