

财政扶贫： 一支反贫困的主导力量

本刊记者 王尚明

在全球贫困问题日益恶化、贫困人口越来越多的今天,中国的扶贫攻坚却在“山重水复疑无路”的艰苦徘徊中,渐入“柳岸花明又一村”的新境界。短短20年,我国的贫困人口就从改革开放初期的2.5亿,减少到现在的5800万,农村贫困发生率从30.7%下降到6.75%。这是我国政府领导扶贫攻坚的一个奇迹。世界银行等国际组织认为,中国政

府为帮助最落后的农村地区摆脱贫困作出了极大努力。这种努力比其它许多发展中国家所作的努力要成功得多。

财政作为政府宏观调控的一个重要职能部门,在这场扶贫攻坚战中,不仅向贫困地区投入了大量资金,实行了一系列财税优惠政策,而且还积极帮助贫困地区发展经济以及科学文化教育事业,为消除贫困作出了巨大贡献。因此,在

最近召开的全国财政扶贫工作会议上,国务院扶贫开发领导小组组长陈俊生说,财政扶贫是我国扶贫开发的主导力量。

资金投入:输进贫困肌体的血液

近几年,中央和地方财政都很困难,尤其是县级财政更是捉襟见肘,有相当多的县市连公教人员的工资都难以保证发放。在这种情况下,财政部门并未减少扶贫支出,而是克服各种困难,多方筹

的一个重要原因。

四是收费项目繁多操作难。目前符合国务院29号文件规定的行政事业性收入项目,按款、项、节、级分,仅款级项目就有近800个,每个款项又细分成若干个子项。如工商部门的企业注册登记费,下面又分了4小项,每个小项又分了数目不等的子项,如开业登记费,就含有15个子项。收费项目数目繁多,使不少执法人员在收取各类收费时,不好操作。有的甚至不填开收费项目,只填收费数额,给统计和财务核算带来困难。

五是行政事业性收费票据规范管理难。首先是对收费票据的合法性认识差。不少人甚至包括单位领导、财务人员都对合法票据的认识都不高,往往只重钱,不重票,只图方便,忽视票据管理要求。大多数被收费者,只望少收费,不管收费票据合法不合法。其次是收费票据的来源渠道多。有财政的,有税务的,有从市场上买的,有自制的,有从上级主管

部门和其它部门借来的,可谓五花八门。第三是票据管理的制约机制差,使得行政事业性收费管理在源头控制上很难得到保证。

针对目前行政事业性收费管理中存在的难点,我们拟就加强和完善行政事业性收费管理,提出如下对策与建议:

一是规范行政事业单位的收费行为。可以直接由政府确定哪些部门可以收费,哪些部门不能收费,取消重复收费;按补偿原则,制定合理收费标准;制定相应的收费法规,加强对收费的监督与约束。

二是界定现有行政事业性收费项目的性质,并尽可能地保持相对稳定,便于实际操作。

三是归并部分收费基金项目,实行费与税的适度转化。如可将分散在劳动人事、民政等部门的社会保险基金,统一归并为社会保险税;将交通系统的养路费、过桥费和公路运输管理费统一合并

为燃油附加费,在燃油销售中,加收70%的燃油附加;将教育费附加、教育事业费附加、农村教育费附加和义务教育集资费统一归并为教育税。

四是规范票据管理。财政部门从上至下成立专职的票据管理机构,建立收费票据管理网络,严格实行收费票据财政部门独家管理;各行政事业收费单位也要设立相应的专职的票据管理机构 and 人员。建立健全各项收费票据管理制度,即建立票据印制购领缴销制度、票据出入库制度、票据安全保管制度和票据核算制度。

五是加强收费管理,全面推行综合财政预算。一要统一管理,统筹安排,做到收入有任务,支出有计划,资金交财政,年初定预算,年终报决算;二要逐步形成以预算部门为主的财政预算分配中心和以综合部门为主的预算外资金征管中心,分工负责,共同协作。

(责任编辑 石化龙)

集资金,不断增加对贫困地区的资金投入。据财政部地方司提供的资料,“八五”期间,中央财政通过支援不发达地区发展资金、以工代赈资金、三西农业建设补助专项资金、少数民族温饱基金和扶贫贷款贴息等专项资金,为扶贫提供的资金总额达 181.1 亿元。据了解,从 1997 年起中央财政每年还将增加 15 亿的财政扶贫资金,到本世纪末共增加 60 亿元,以进一步加大扶贫力度。

与此同时,地方财政向贫困地区投入的资金也逐年扩大。陕西省财政自 1986 年以来,每年安排秦巴山区扶贫开发资金 2 000 万元,扶持乡镇企业生产发展资金 500 多万元,安排陕南 16 个老区县发展资金 480 万元,对贫困地区实施温饱补助 100 万元。1986 年至 1995 年的 10 年间,陕西各级财政累计投入资金 15 亿元。河北省根据自己的实际情况,从 1987 年开始省财政每年投资 1 000 万元,解决山区人畜饮水困难,从 1994 年开始三年投资 6 840 万元,实施“光明工程”,重点解决 275 个行政村的通电问题,给贫困山区送去了光明。浙江省 1982 年到 1996 年共安排扶贫资金 4.56 亿元,是中央分配的扶贫资金的 4.4 倍。



陕西黄土高原农民喜用幸福水

为保证投入到贫困地区的资金发挥最大的扶贫效益,各级财政部门都特别重视加强资金的管理。在扶贫资金的拨付上,保证了资金的及时下达,足额到位;在扶贫资金的使用上,集中资金,重点解决贫困县乡的路、水、电等问题,改善贫困地区的文化教育和卫生状况,对贫困

人口进行技术培训。同时还利用有偿投入的方式,鼓励贫困县乡发展有经济效益的种养业、加工业、矿产开采业,帮助贫困人口发展生产,增加收入,实现稳定脱贫。由于资金投向合理,扶贫资金就象输入贫困肌体的血液,对贫困地区的脱贫解困产生了巨大的效益,许多贫困地区的农民从此走上了致富之路,财政也实现了增收,消化了多年的赤字,走上了良性循环的轨道。

财税优惠:撒向贫困地区的甘露

为了帮助贫困地区尽快脱贫致富,财政部门对贫困地区始终采取重点倾斜的财税政策。

从财政体制上看,1994 年开始实行的分税制财政体制,保留了原体制中对贫困地区的定额补助和专项补助,此外在结算补助和过渡期转移支付中对贫困地区都给予了适当倾斜。据国家决算统计,1994 年国家财政对 592 个国定贫困县净补助 66 亿元,如按国定贫困县财政供养人口计算,人均补助 1 320 元;若按贫困人口计算,人均补助 102 元;若按总人口计算,人均 33 元。此外考虑到我国资源大多分布在中西部老少边穷地区,资源大省一般都是财政穷省的实际情况,为增强这些地区立足本地资源发展经济的动力,中央财政将资源税(除海洋石油资源税外)全部留给地方,中央不再参与分成。1995 年中央财政又对贫困地区转移支付 20 多亿元,1996 年增加到 30 多亿元。各地财政部门也对贫困地区从体制上给予了照顾。如黑龙江省财政对 11 个国家级贫困县实行“包死定补基数、增收全留”的政策;对 6 个贫困县实行省财政直接核算到县;对 11 个国家级贫困县征收的农林特产税、印花税、城镇土地使用税、能交基金、预算调节基金的省留成部分全部留给县里。1994 年在核定分税制财政体制时,对 9 个贫困县照顾税收返还基数 2 400 多万元。

从财政政策上看,各地在国家政策许可的范围内,结合各自具体情况,制定了一系列支持贫困地区发展的优惠政

策。如贵州省从 1994 年到 1996 年,对贫困县中农民人均纯收入在 200 元以下的 392 万极贫人口,以及非贫困县中的极贫人口实行减免农业税政策,每年减免 3948 万元。福建省财政核减贫困地区中央借款任务,由省财政负担,并豁免了贫困县的城建税上交任务,以减轻贫困县负担;对贫困县免征农业税;贫困县新办乡镇企业以及外地企业到当地投资办厂得的利润给予定期免所得税照顾。广西、四川等省区适当提高了库区建设基金和库区维护基金标准,专项用于解决水库移民的温饱问题。

值得一提的是,各地财政部门对贫困地区的各项税收减免都是以减少地方财政收入为代价的,而减少的这部分收入是要靠地方来消化的。在当前地方财政困难,各项事业都要增加投入的情况下,能出台如此多的税收优惠政策是相当不容易的。让财政部门感到欣慰的是,这些优惠政策的实行,不仅给贫困地区带来了大量的资金,而且还引导了外地投资向贫困地区转移,为贫困地区经济发展创造了良好的外部条件,加快了贫困地区脱贫致富的步伐。

发展经济:开启致富之门

贫困地区要实现脱贫致富,最关键的是要把经济搞上去。因此,各级财政部门坚持开发式扶贫的方针,帮助贫困地区发展经济,增强贫困地区造血功能。

河南省信阳地区是全省贫困县最集中的地区,全区 10 个县(市)有 9 个是贫困县。近几年财政部门重点帮助各县市立足当地资源,培植龙头企业,建立商品生产基地。目前已建立近千个龙型经济实体,通过“公司+农户”一体化经营的扶贫开发方式,带动着约 50 万户农民从事开发性生产。全区初步形成了以茶叶、林果、畜牧、蚕丝、水产、食用菌等具有地方特色的支柱产业,将产供销各个环节有机地衔接起来,实行贸工农一体化,较好地解决了千家万户与大市场的对接问题,实现了梯次加工增值,增加了地区和农民收入。1995 年实现财政收入 66 673 万元,比 1990 年增长 1.58 倍,年均递增 21.9%;农民人均纯收入 1 056 元,比 1990 年增加 606 元,5 年间有 91

万人摆脱了贫困,解决了温饱。

黑龙江省把贫困县中的贫困乡、村,作为扶贫攻坚的重点,支持鼓励贫困乡和贫困群众上一些直接解决温饱、增加收入的种植业、养殖业、林果业项目,努力提高贫困地区群众的生活水平。该省扶远县财政部门,利用国家一类口岸优势,投资120万元支持农民发展棚菜生产,扩大对俄蔬菜出口,既为财政培植了财源又带动了农民增收;桦南县财政部门利用当地无叉南瓜良种优势,积极筹集资金支持贫困乡村农民扩大南瓜种植,开展南瓜籽系列加工,年增加农民收入8000多万元。

青海省班玛县,由于受历史和自然条件的制约,经济基础十分薄弱,1994年全县财政收入只有54万元,财政支出达464万元,被国务院确定为少数民族贫困县。1990年省、州级财政集中财力对该县进行了较大规模的资源开发,先后建成两条采金船。到1995年底,该县的金矿累计生产黄金660公斤,销售收入6270万元,县财政收入达到902.2万元,彻底改变了县财政入不敷出的窘境。到1996年底,已有7266名牧民实现脱贫。

开发智力:治穷与治愚并举

许多贫困地区之所以贫穷,不在缺资金,也不在自然条件差,而在于农民的科技文化素质太低。因此抓好贫困地区农民的智力开发,实施科教扶贫,是扶贫的根本。为此,中央财政每年都拨出专款,扶持贫困地区的文化教育事业。据悉,按照1995年开始实施的“国家贫困地区义务教育规划”,中央财政从1995年至2000年累计拨出专款39亿元,引导21个省、自治区各级财政按1:2的比例共同拨出配套资金,用于改善贫困地区的办学条件。目前,这部分资金到位情况良好,正发挥着很好的社会效益。

各地财政部门在扶贫的实践中,深刻地体会到了治穷必须先治愚的道理,每年都要拿出大量财政资金实施科技扶贫。如四川省从1987年起,省财政每年拿出100万元,帮助贫困地区分期分批建立扶贫开发培训中心,各级财政从培训配套费中每年安排3513万元,专门用

于对贫困农牧民的实用技术培训,累计培训1100余万人次。从1994年起,省财政每年拨专款20万元,建立科技扶贫奖学金,委托全省四所农业中专学校为贫困县培养中等技术人才。目前在校学生人数已达196人,这些学生毕业回乡后成为脱贫致富的领头人。

农业生产中的许多实用技术,一旦被农民所掌握,就会很快创造出相当高的生产力。新疆财政部门的科技扶贫,就是把重点放在向农民传授农业实用技术上。他们针对生产实践中最迫切需要解决的问题,围绕高产开发的综合配套技术,聘请专家对农民授课,还组织农民技术员、科技示范户、高产户现身说法,增强农民科学种田的意识。与此同时狠抓科技推广,对地膜玉米栽培、棉花高产攻关、老果园改造、牛羊快速育肥等成熟实用的技术大面积推广,1996年全疆贫困地区推广种植地膜玉米30万亩,地膜玉米单产达624公斤,比常规玉米的产量提高近一倍。

内蒙古锡林郭勒盟是一个以牧为主的边疆少数民族地区,1991年全盟牧区共有贫困人口8.6万人,占全盟牧区总人口的43%。这些年来,财政部门不断加强科学引导,走出传统的牧业方式,因势利导地帮助贫困牧民发展五配套小草原库伦3560处,2.5万亩,开发大中型饲料基地5处,围栏天然草场36万亩,不仅使65%的贫困户走上了增草增畜增效增收的现代化畜牧业轨道,而且有效地防止了草牧场的沙漠化。

蹲点解困:身体力行送温暖

在多年的扶贫实践中,各地财政部门的干部亲眼目睹了贫困地区的落后状况,深知贫困地区农民的疾苦。因此他们怀着对贫困地区群众的深厚感情,纷纷走出舒适的办公室,深入贫困地区,蹲点帮助解决贫困地区经济发展中的许多实际困难,受到了当地群众的欢迎。

财政干部深入贫困山区,带给农民的首先是全新的市场经济观念,他们向当地农民反复宣讲,贫困地区要走上致富之路,必须立足当地资源,变资源优势为经济优势;必须了解市场信息,增强抗御市场风险的能力;必须学会科学种田,

提高农业的产出水平,使农民的眼界大开,市场经济的观念大为增强,奠定了贫困地区脱贫致富的思想基础。

许多贫困地区经济难以发展,主要是由于经济发展思路不对头。因此,各地财政干部下去后,把为贫困地区制定经济发展规划,确立正确发展思路作为帮扶的重点。黑龙江省财政厅从1989年起,每年都派出一、二名处级干部和部分科技干部到明水县蹲点扶贫,他们常年吃住在明水,经常深入乡村进行调查,根据当地的实际制定了优先发展能直接解决农民温饱的种养殖业、林果业以及农产品加工业的发展规划,并积极筹措资金,解决生产中的困难,促进了明水县经济的发展。到1996年,明水县实现国内生产总值6.57亿元,财政收入4375万元,农民人均收入1700元,分别比1989年增长29倍、6.1倍和10倍,昔日的龙江“第一穷”,彻底甩掉了贫困的帽子。

贫困地区信息闭塞,他们渴望打通与外界的经济联系,因此财政干部深入到贫困地区后,充分发挥自己信息灵,联系面广的优势,为当地经济发展牵线搭桥,有力地推动了当地经济发展。福建省财政厅选定寿宁县为自己的定点帮扶对象,1991年7月,他们邀请了三明钢铁厂等11家省重点企业的厂长经理、总工程师、总会计师到寿宁县进行扶贫考察和调查研究,提出了寿宁县今后经济的发展思路。这11家企业还与县里18家企业建立了长期的对口扶贫协作。几年来,县里根据这一思路,同时借助企业间的对口扶贫协作,使寿宁工业上了一个新台阶。

财政扶贫,功不可没。对于财政部门在扶贫工作中起到的突出作用,党中央国务院都给予了高度评价。财政部在最近召开的全国财政扶贫工作会议上,对河北、陕西、四川、黑龙江等12个省财政扶贫先进单位进行了表彰。中央的信任和支持给各地财政部门以极大鼓舞,他们表示:财政扶贫已进入了最后的攻坚阶段,时间紧、任务重,今后一定要更加努力工作,进一步加大扶贫力度,为在本世纪消除贫困再创辉煌。