

本世纪末消除贫困：

财政责任重大

○ 本刊记者 王尚明

在本世纪末消除贫困是我国政府向全世界所作的庄严承诺。为了圆这个世纪脱贫梦，我国政府付出了艰苦努力，贫困人口逐年大幅度减少，到现在只剩下最后的 5 800 万，扶贫开发至此进入了倒计时的攻坚阶段。党中央国务院决心动员一切扶贫力量，打好这场攻坚战。前不久，国务委员陈俊生在全国财政扶贫工作会上对财政部门寄以重托，要求财政部门在扶贫攻坚阶段再立新功。

对于扶贫攻坚这个世纪工程，财政部门十分清楚它的艰巨性：5 800 万贫困人口相对于 10 多年前的 2.5 亿确实减少了许多，但是解决问题的难度却越来越大。第一，目前剩下的贫困人口，全部是人均纯收入低于 530 元温饱线的绝对贫困人口，缺乏基本的生产、生活条件，其中有 50% 以上的人处在极端贫困状态，年人均纯收入低于 300 元。同时，全国农村还有 2 000 多万人，年均纯收入在温饱线边缘，一遇自然灾害和经济波动就有可能重新陷入贫困。因此，目前有些农村的实际贫困状况，要比统计数据反映的严重得多。第二，现有的贫困人口主要集中在西南、西北深山区、石山区、荒漠区、地方病高发区以及水库库区。地域偏远，交通不便，信息闭塞，资源匮乏，生态环境恶化，农民素质较低。第三，从现在到本世纪末，只有不到三年的时间。要如期实现扶贫攻坚目标，今后每年至少要解决 1 200 万至 1 400 万贫困人口的温饱问题。而近几年我们每年只解决了 550 万人的温饱，如果按照这个进度，要最终解决 5 800 万人的温饱问题，还要干 10 多年，那么在本世纪末消除贫困的目标就会落空。

这是一道世纪级的难解之题。面对困难，财政部门感到了从来没有过的压力，但他们更看到了克服困难的有利条件：经过 10 多年的努力，贫困地区社会经济的基础条件已经有所改善；随着贫困人口的减少，可以更加集中有效地使用扶贫资金；国民经济的发展和国力的增强，为帮助贫困地区发展提供了更加充分的物质条件；越来越多的国际组织和非政府组织在联合国的倡导下，开始关注和支持发展中国家消除贫困。因此财政部门对在本世纪末消除贫困充满信心，他们决心在扶贫攻坚战中一试身手。

贫困问题，说到底就是资金问题。财政部门承担扶贫攻坚任务的一个主要职责就是确保扶贫资金的有效供应。当前各级财政都十分困难，中央财政出现了连续多年的巨额赤字，地方

财政日子也不好过,收不抵支的状况始终不见好转。那么在这样的情况下,各级财政部门能不能按中央要求保证投入贫困地区的资金每年都有所增加?财政部门的回答是肯定的。他们说,不管财政有多困难,都一定要不断加大财政扶贫资金投入的力度。据了解,中央财政将从今年起每年增加15亿元,同时还把中央集中的股票售表收入的全部用于扶持国定贫困县。此外,中央财政还将继续对贫困地区实行多项税收优惠政策,以间接的方式增加扶贫资金投入。财政部要求,各地财政部门也要不断加大扶贫资金投入力度。首先,地方要增加预算安排。其次中央财政已安排的扶贫专款,“九五”时期将继续保留,并根据实际需要和可能,适当扩大一些规模。地方也应该这样做,并要真正落实中央确定的地方按30—50%的比例与中央扶贫资金配套。第三,要继续坚持多渠道筹措资金,积极开辟新的资金筹集渠道,用财政资金引导全社会增加扶贫资金投入。

财政扶贫资金的投入,对贫困地区来说,无疑是雪中送炭,给农民脱贫致富带来了希望。然而,资金投入并非一定能产生很好的扶贫效益。对于这一点,财政部门是有深刻的体会的。前几年由于经验不足,有的地方本来扶贫资金就非常有限,却偏要普撒甘霖,没有很好地发挥资金的拳头效应,结果每一个扶贫点都没有真正办成一件大事,农民始终脱不了贫。一些地方将好不容易筹集来的一点钱,盲目上了工业项目。由于技术、管理跟不上,对市场缺乏深入了解,结果项目上马之时,就成了工厂倒闭之日。因此,财政部门除了要努力增加扶贫投入外,更重要的是要研究资金的管理和使用办法,提高扶贫资金的使用效益。为此,财政部最近向全国推荐了12个省的财政扶贫资金管理经验。

——集中使用扶贫资金。财政扶贫资金很有限,如果使用太分散,遍地开花,每一个县市,每一个项目都扶持,必然形不成规模效益。正确的做法是,有选择有步骤地对本地区最贫困的国定和省定贫困县进行集中扶持,也就是要做到扶真贫。内蒙古自治区近几年,把财

政扶贫资金的投入,严格限定在贫困人口集中的鄂尔多斯高原、阴山山脉、努鲁尔虎山丘陵区、干旱草原和荒漠草原。这些地区的旗县全都是国家和自治区确定的贫困旗县,自然条件差,交通通讯闭塞,人畜饮水困难,农牧业生产条件十分落后。1996年,中央和自治区各级财政投入到这些地区的支农资金和支援不发达地区发展资金等达到72 870万元。这些资金的集中使用,有力地支持了贫困地区经济发展,加快了农民脱贫致富的步伐,1996年全区脱贫人口达到了68万人。

——选准产业扶持重点。扶贫资金要重点用于能直接解决农民温饱,改善贫困地区生产、生活条件的种植业、养殖业和以当地农产品为原料的加工业,这些产业投资少,见效快,家家户户都能受益。湖南省新化县财政部门,近几年立足当地山水资源优势,大力支持吨粮田建设和丘岗山地开发,有效地带动了农民的增产增收。目前已建成吨粮田15.1万亩,新开发丘岗山地4.03万亩,累计达22万亩。发展集中连片、各具特色的高标准果药基地20个,完成柚竹低改5万亩。建成了全国秸秆氨化养牛基地。目前全县已有12个乡镇的25 400多农户推广秸秆氨化饲料,全年秸秆饲料养牛创产值在1 590万元以上,仅此一项,户均增收200多元。不少贫困户靠种养起步,达到了稳定脱贫的目标,有的还成了致富大户。

——严格扶贫项目管理。用财政扶贫资金安排的项目,不论是有偿扶持,还是无偿支援都要建立责任制和合同制,实行严格的项目管理。陕西、福建、湖北等省,对于用财政扶贫资金扶持的项目,都坚持签订合同,明确资金用途、发展目标、效益指标、还款时间和奖惩办法,并由主管部门指定项目负责人,负责检查、监督和验收工作。有的地区为加强监督检查,还建立了财政扶贫资金项目档案。严格的项目管理,有效地制止了胡花乱用和严重损失浪费现象。

——搞好扶贫资金协调配套。把各方面对贫困地区投入的资金结合起来,配套使用,集中办一些急需的项目,可以

使扶贫资金发挥更大的作用。这些年,一些省区在配套使用各项扶贫资金方面,对某些项目的扶持以发展资金为主,其它扶贫资金为辅;对另一些项目的扶持,则以其它扶贫资金为主,发展资金为辅,做到统一掌握、灵活运用。有的省区积极开展横向联合,对口扶持,互惠互惠,既解决了贫困地区资金不足和技术短缺的困难,又给发达地区带来了利益。

扶贫资金管理好坏,将直接关系到使用效益的高低及扶贫攻坚任务能否顺利完成。为此,国务院、财政部要求,在今后的财政扶贫资金管理工作中,除了要把各地经实践证明行之有效的资金管理办法坚定不移地执行下去外,还必须遵循以下原则:第一,中央财政扶贫资金要集中投放在国家重点扶持的贫困县,地方财政部门的资金要与其配套使用,并以贫困县中的贫困乡、特困村作为资金投放和项目覆盖的目标,其他非贫困县中的零星分散的贫困乡村和贫困户,由地方财政安排资金扶持。第二,要切实保证财政扶贫资金及时下达,足额到位。做到这一点,要加强两方面的工作,一是使用财政扶贫资金的贫困县,必须超前准备,建立项目库,及早完成当年开发项目的立项、论证、审批等工作,一定要做到让项目等资金,不要让资金等项目。二是从中央到地方都要努力缩短财政扶贫资金在下达过程中停留的时间,哪一级出了问题,就追究哪一级的责任。第三,把好扶贫资金监督关,绝不允许以任何借口改变财政扶贫资金性质、用途和使用范围,更不允许挪用、拖欠和占压。发现问题要严肃处理,追究责任,触犯刑律的要绳之以法。

看来,财政部门管好、用好扶贫资金,完成扶贫攻坚的伟大事业,不仅要有创造性的工作方法,还要有对工作高度的负责精神。只有这样才能不辜负党中央国务院的希望与重托。人们期待着,财政这个政府宏观调控部门,一定能为本世纪末消除贫困创造出令世人瞩目的佳绩。○