

比一年好，办学条件一年比一年改善。

2.改善办学条件，逐步解决各类学校教学仪器设备缺乏问题。为使我区各类学校教学仪器设备达到原教育部规定的中小学校教学仪器设备配备标准，自治区决定自1984年起每年安排2,000万元专款，逐步解决各类学校教学仪器设备不足问题。其中用于高等学校的500万元，用于师范教育的500万元，用于中小学校的1,000万元。我们与教育主管部门经过反复研究，对各类学校的装备拟定了具体规划：对于高等院校的装备，首先根据教学大纲的要求，拟定院系实验室装备计划，并先摸清实验室现有设备的“家底”，然后在财力允许的条件下，本着“缺什么装备什么”的原则逐个实验室进行装备；对于师范教育（中师和教育进修学院）的装备，我们则放在优先地位上，制定了装备目录并逐校进行装备；对于中小学校，我们按照仪器设备和框架台凳同时装备的原则，先装备县城以上的中小学校，具体做法是：每年将专款中的30%左右专项下达各地市，由各地市按装备计划制做、配备框架台凳，其余的资金用于仪器设备购置。对装备已毕的学校，由教育部门逐个进行验收。在教学仪器设备的装备过程中，我们还注意了仪器设备装备与实验室建设和实验员的配备同步进行，以保证实验室装备发挥应有的效用。

3.改善医疗条件，提高县医院的医疗水平。县医院是我区卫生医疗工作的中心，担负着广大农村牧区各族群众防病治病的繁重任务。建国三十多年来，自治区县级医疗机构虽有所发展，但因卫生事业投资不足等原因，医疗设备仍较陈旧落后，只能做一些小手术和一般性疾病的治疗，给各族群众就医带来很大困难。为了加强县医院的建设，提高医疗水平，努力解决好各族群众的医疗保健问题，1983年至1985年，自治区共安排了3,000万元资金，加上各地县用机动财力安排的800万元，有计划地、分期分批地用于解决全区86个县（市）医院和部分地州医院的医疗设备问题。我们本着“缺什么补什么”的原则进行更新和装备，共添置了X光机、B型超声波诊断仪、心电图仪等60多个品种的医疗设备计600余台（件），并为大型医疗器械的安装使用修建了必要的业务用房，还修建了一些化验室、心电图室、胃镜室等，为县医院提供了科学诊断治疗的条件。经过这次医疗设备的更新和装备，县医院已普遍能够诊断治疗心肌梗塞、胃肠道病变以及创伤骨科等专科病种，提高了县医院的医疗水平，方便了群众就医，受到了广大群众的欢迎。

（上接第45页）

第四、相应减轻了中央财政负担。前面提到，如果仍实行每年递增10%的补助办法，“七五”期间中央财政对贫困地区的补助支出不仅超过了国内财政收支的增长速度，而且到1988年就要翻一番，随着翻番基金的增长，中央财政的负担必然越来越重。改按新办法，无偿补助和有偿补助的递增速度不会超过财政本身的增长速度，中央财政负担不重；对有偿使用的生产发展基金规定一个限额，达到限额后，中央财政不再增加拨款，实现周转使用，这样，中央财政负担就可以相应减轻。

当然，上述改进办法，实行起来不太容易。比如，现有的既得利益可能会受到影响，原来得到补助多的地区可能会少得，原来得到少的可能会多得，以及有偿使用的贷款到期无力归还等问题。我们考虑，在新办法刚开始执行时，可以适当考虑以往的情况，对原来多得的地区给予适当照顾。至于今后再出现不平衡，则是很自然的，由于客观条件的不同和主观努力的差距，必然会出现有的地区先摆脱贫困，先富起来，有的则慢一些。又如，由于从提出项目申请到评审、批准要有一段时间，在资金使用上就会出现一个时间差，这就要求提出申请的地区要提前做准备，提出完备的项目报告，基金会也要既准确、又迅速地对项目进行评估。再如，由于各方面原因，目前贫困地区生产的经济效益还比较低，同时，种草种树将可能是投资最多的项目，这就可能出现贷款项目投资收不回来的情况。我们意见，可以区别情况，由所在地区从自行组织的财政收入中偿还。

国库券推销工作短讯

△湖北省天门县的国库券推销工作，由于各级领导重视，推销人员认真负责，全县广大干部、群众积极性大，截至5月18日，已交款入库468.9万元，超额6万元完成今年的推销任务。

（周继新）



对改变贫困地区 财政补助办法的探讨

***** 肖捷 李亚芬 *****

建国以来，特别是1980年以来，国家财政在资金分配方面，对少数民族地区和边远贫困地区，包括内蒙、宁夏、新疆、西藏、广西五个少数民族自治区和青海、云南、贵州三省（以下简称贫困地区），给予了大力支持和特殊照顾。这种支持和照顾主要表现在：（1）从1980年起，中央对贫困地区，按照核定的补助数额实行了每年递增10%的办法。（2）从1980年起，国家财政设置了支援经济不发达地区发展资金，其中一半以上用于上述贫困地区。以上两方面加起来，1980—1985年国家财政给予贫困地区的财力支持累计达到350多亿元。除此之外，在安排基本建设拨款、支援农业支出、边境建设事业费以及低息贷款等方面，也有相当一部分资金用于支持少数民族地区的经济发展，并在税收政策上实行了一些减免照顾。

由于国家财政的支持和其他方面的援助，贫困地区的经济建设有了很大发展，生活条件也有了很大改善，兴建了相当一批工业和农业生产设施和交通公路，改善了生态环境、人畜饮水条件和灌溉条件。1984年贫困地区工业总产值比1952年增长36倍多，人均工农业总产值达到564元，人均粮食占有量达600斤。

尽管如此，贫困地区的经济发展和人民生活水平仍然比较落后，有些特贫地区甚至连温饱问题尚未解决。究其原因，从客观上讲，原有的差距太大，落后面貌的改变不可能一蹴而就。从主观上看，在支援贫困地区发展的财力分配与使用上，还存在不少问题，国家花钱不少，但资金使用效果又不够理想，这恐怕也是贫困地区至今仍然比较贫困落后的一个重要原因。

二

在支援贫困地区发展的财力分配与资金管理使用

上，存在的问题主要有以下几点：

首先，财政实行递增补助等办法只注意了资金分配上的支持，忽略了资金使用上的效果。现在财政直接用于支援贫困地区发展的资金（包括递增补助、支援经济不发达地区发展资金），约相当于国家财政经常性收入的4%。这么大一笔财力，除了支援经济不发达地区发展资金具有规定的专门用途，并有相应的组织机构管理和使用外，中央拨给的补助支出，基本上是混在这些自治区和省的预算中花掉了，究竟在发展贫困地区经济、文化方面，获得了哪些成就，取得了多大经济效益，并没有明确的经济责任制和严格的考核制度定期检查评断。“七五”期间，资金的需求和供给的矛盾十分突出，贫困地区要在“七五”期间获得更大的发展，加速脱贫致富的步伐，关键要在如何分配和用好每一笔资金，提高资金的使用效益方面多下功夫。

其次，定额补助递增速度过快，占其预算收入的比重越来越大，不利于充分调动贫困地区广开财源，自行组织收入、自行解决问题的积极性。1980年开始实行定额补助每年递增10%的办法时，绝对额并不很大，但因递增比例高，1985年已相当于1980年的163%，如果办法不变，1990年将比1980年增加1.6倍。有的地区中央补助金额已超过本地区收入的50%以上。勿庸讳言，这样优厚照顾的副作用已使有的地区在资金供给上过分依赖中央，有些本来可以通过本地区自行解决的问题，也要向上伸手，依靠中央提供资金。同时，在资金的使用上，也出现了一些大手大脚乱花钱的现象。近几年贫困地区的行政事业机构和人员大量增加，行政经费开支增长较快就是一例。1980~1985年贫困地区的行政经费开支平均每年增长16%，这就相应地减少了用于发展生产和其他各项事业的资金。

第三，实行递增补助以后，贫困地区财政支出增

长过快。如有的地区最近六年平均每年增长9.1%。补助增长得快,使贫困地区与其他地区支出增长上的差距拉得过大。长此下去,不够合理。

第四,补助金额逐年增大,中央财政难以为继。按照年递增10%的速度推算,到1988年,中央财政负担的补助金额就要翻一番,1995年达到翻两番。1984年对贫困地区的补贴金额已相当于当年中央财政支出的6.4%。“七五”期间,给贫困地区的定额补助每年递增10%,仍然高于国内财政支出的计划增长速度。不仅超过了重点建设和智力投资的增长,同时,也给中央财政本身的平衡带来困难。长此以往,难以为继。

最后,中央财政的支援几乎只形成了“输血”机能,而没有形成贫困地区肌体的“造血”机制。中央支援的财力究竟怎么使用,这对贫困地区来说是能否脱贫致富的条件,是尽快富裕起来的关键。如果把中央支援的资金大部分用于非生产性建设和消费,或没有用到真正能够启动本地区经济发展的建设项目上去,那么从表面上看或从人均收入上看可能是富裕了,而这种富是没有基础的、没有前途的富。那样下去,中央的支援就永远只能起到“输血”的作用。实行递增补助办法以来,中央的钱给了不少,但从贫困地区的使用情况来看,建成能够带动本地区经济建设的项目是不多的,“造血”机制还没有形成。这就引起我们的思考,是不是有更好的“输血”方式,能够帮助贫困地区自己“造血”?

三

“七五”期间,国家财政在资金的分配上,要继续对贫困地区发展经济和文化建设等事业给予支持和照顾。为了克服目前资金使用上的弊病和分配机制上的缺陷,充分发挥资金的使用效益,必须寻求更有效的分配、管理方式。在这方面国际上有些解决贫困国家和落后地区经济发展的办法和经验,值得我们参考与借鉴。譬如,世界银行贷款资金的来源主要是市场筹集资金和发达国家的赠款。申请贷款的国家必须首先提出项目的可行性研究报告和贷款金额,然后接受世界银行的评估和审查。世界银行则根据借款国的人均国民生产总值水平,确定是否向该国提供贷款,其中有多少是软贷款,多少是硬贷款。再如,联邦德国为解决州与州之间经济发展的差距,通过立法形成确定由比较富裕的州向比较贫困的州进行横向拨款。数额大小由州与州之间相互协商,州政府一般不从事直接生产性投资,横向拨款本身是无偿的。

参照国际上的经验和作法,并结合我国的具体情况,

我们认为,对贫困地区的财政补助,应当把有偿和无偿、投入与产出联系起来。在改进办法上可以考虑,将财政对贫困地区的补助支出,按其性质划分为有偿和无偿两部分。无偿的部分主要是贫困地区救济支出,文教、卫生、科学经费补助以及其它非生产性支出等,有偿的部分主要是各种生产性建设支出。具体设想是:(1)降低中央财政对贫困地区补助支出每年递增10%的比例。根据各地区本级财政收入及无偿性支出的增长情况,确定无偿性补助支出的增长比例,一定几年不变。从目前各地区的有关情况分析,无偿性支出与有偿性支出约各占50%,无偿性补助支出的递增比例不宜过高,可以与中央财政支出的平均增长比例大体一致。(2)用扣除无偿性支出以后剩下的资金,设置支援贫困地区生产发展基金,以增强各地区脱贫致富的“造血机制”。这部分资金要作为贷款的形式有偿使用,可以分为软贷款和硬贷款。相应地设立一个由财政、计划及各方面经济专家组成的发展基金委员会。贫困地区可以根据本地资源条件、技术水平和其他经济情况,提出拟在本地建设的项目,提出建设方案和申请贷款基金的数量要求,由发展基金委员会根据国家的产业政策和生产力合理布局的要求,对各地提出的建设项目进行评估及审定,然后确定是否提供资金,是给予硬贷款还是软贷款。按照1986年中央拨给贫困地区的补助额算帐,无偿性支出和有偿性支出大致各占一半,有偿性支出周转使用,越滚越多,几年以后中央财政可以不再拨款。实行这种办法的好处是:

第一、改变了那种只管投入不问产出的分配方式。发展基金委员会在确定是否提供贷款基金时要评审项目的可行性和实现效益,有利于加强对发展基金使用效果的监督和检查,促进使用资金的地区更加注意讲求资金的使用效果。

第二、有助于克服某些地区在财力上过分依赖中央的状况,提高地方组织财政收入的自觉性。将支援贫困地区发展的资金分为无偿性和有偿性两部分,无偿性补助支出不够时,如无特殊情况,地方只能用自己增加的收入解决,不能再向中央申请,或挤占用于生产发展的基金。而申请发展基金贷款,又必须拿出拟上项目的可行性方案才能得到。

第三、可以平衡各贫困地区的受益差距。现在10%增长的基数和比例都是一次定死的,由于起点和基数不同,各贫困区间存在受益不均的现象。改按新办法,就可以相应缩小这种差距。

(下转第33页)