



财政扶贫资金 和政策分析

◎ 孟春 程丹峰

经过近二十年的努力,我国农村的贫困人口已经从 1978 年的 2.5 亿下降到 1996 年底的 5800 万,贫困发生率从 31.7% 下降到 6.75%。正如世界银行等国际组织所认为的那样:中国政府为帮助最落后的农村地区摆脱贫困作了极大的努力,这种努力比其他许多发展中国家所作的努力要成功得多。但是,现存的贫困人口主要分布在一些地域偏远的地方,交通不便,资源匮乏,生态环境恶劣,文化教育落后,人畜饮水困难,经济发展缓慢,农民素质低下,扶贫攻坚任务艰巨。为了进一步推动我国财政扶贫工作的有效开展,本文拟通过对我国财政扶贫资金和财政扶贫政策的分析,提出新时期财政扶贫工作的基本思路。

(一)

从 1980 年中央财政设立“支援经济不发达地区发展资金”起,财政扶贫开始成为我国政府扶贫解困的一个重要组成部分,大致可以分为三个阶段:

1980~1985 年是第一个阶段。财政扶贫的主要任务是帮贫济困,努力改善农村贫困人口的生产生活条件。这个阶段也是我国绝对贫困人口大幅度减少的时期,全国农村没有解决温饱的贫困人口减少到 1.25 亿,下降了 50%,年均减少 1786 万人。1986~1993 年是第二个阶段。财政扶贫的主要任务是在保证第一阶段工作稳步推进的同时,因地制宜扶持贫困地区人民群众发展经济。这个阶段我国绝对贫困人口稳定减少到 8000 万人,年均减少 640 万人左右。1994 年 3 月制定的《国家八七扶贫攻坚计划》,明确要求集中人力、物力、财力,用 7 年的时间基本解决 8000 万贫困人口的温饱问题,到本世纪末力争消除贫困现象。它标志着我国的财政扶贫进入了第三个阶段,即最艰难的攻坚阶段。这些贫困人口的大多数生存条件极端恶劣,相应地要求财政扶贫资金要把改善这些贫困人口的文化、教育、卫生状况放在第一位,帮助他们首先解决

生存问题,然后通过科技培训帮助他们提高生产能力,通过必要的资金支持帮助他们发展生产以实现稳定脱贫。在这个阶段,财政扶贫注意充分发挥财政本身的职能作用,大力培植县乡财源,增强贫困地区的自我发展能力和贫困人口的自我脱贫能力,努力促使财政扶贫从“给钱”的圈子中走出来,让贫困地区和贫困人口自己去想问题,去解决问题,把被动的“要钱”变成主动的“挣钱”,从而实现稳定的、真正意义上的脱贫。

(二)

财政扶贫工作做得好不好,从资金的角度要看扶贫投入的多少,资金使用效益好坏和管理水平的高低;从政策的角度分析要看财政扶贫政策资金对促进贫困地区经济的发展起了多大的作用,为贫困人口的脱贫创造了哪些有利条件。

从资金的角度看,不断加大财政扶贫资金投入力度,提高财政扶贫资金管理

理水平,充分体现了我国政府扶贫资金兼顾社会效益和经济效益的性质。

贫困地区要稳定解决温饱问题,需要大量的资金投入,财政部门始终承担着扶贫资金投入主体的责任。据初步统计,1980~1996年财政累计投入扶贫资金500多亿元,其中中央财政的投入比例为75%左右,地方财政的投入比例为25%左右。1997年中央财政又投入发展资金、新增财政扶贫资金、以工代赈资金62.5亿元,一次性投入用于扶贫的股票售表收入资金20多亿元,加上地方财政30~50%的配套资金,财政扶贫总投入达到了100亿元以上。

在财政扶贫资金的使用上,一方面按照“集中资金,分步实施”的原则,以无偿投入的方式重点解决贫困县的路、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,另一方面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、加工业和资源开采业,帮助贫困人口发展生产,提高收入,实现稳定脱贫。在财政扶贫资金的管理上,狠抓规范化、制度化建设,为避免资金分配的随意性、资金使用的盲目性和资金管理的混乱性,研究制定了统一的财政扶贫资金管理使用办法,保证财政扶贫资金发挥最大的使用效益。

从政策的角度看,财政扶贫通过税收优惠、体制扶持两个重要渠道,培植县乡财源,充分体现了我国政府扶贫工作的社会主义性质。

为了支持贫困地区的经济发展,在税收政策方面,中央给予贫困地区一定的优惠,如对贫困地区新办企业减征或免征三年所得税;从风险基金中拿出一部分资金对吃返销粮的贫困户给予适当补助,以减轻贫困地区农民由于生产资料价格放开和粮食提价而增加的负担等。同时,各省区结合本地的具体情况也制定了一系列支持贫困地区发展的优惠政策。如黑龙江、湖北、江西等省区对尚未解决温饱问题贫困户的农业税和农林特产税给予不同程度的减

免照顾,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。在财政体制方面,1994年的分税制财政体制改革,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,为增强这些地区立足本地资源发展经济的动力,中央财政将地方征收的资源税全部留给地方,中央不再参与分成。1995年出台的过渡期转移支付制度,再次对贫困人口较为集中的民族地区和贫困地区予以了倾斜。在核定省对下财政体制的时候,一些省区同样对贫困县给予了特殊的照顾,如浙江省对贫困县实行的“两保两挂”财政体制,福建省对贫困县实行的“定额补助,增收全留”政策,贵州省对48个贫困县实行的将省财政集中的增值税的10%以及土地使用税、土地增值税、资源税和国有土地有偿出让收入四个税增量的50%全部返还的政策。为了培植贫困地区的财源,除了税收优惠和体制照顾外,一些省区如云南、广西、黑龙江等还在省级财力许可的范围内提前两至三年或者在每年年初一次性将全部定额补助拨付贫困县,使他们能够集中财力提高经济发展水平。山西省在“八五”期间把扶持贫困户解决温饱问题同发展县域经济、培植财源、财政脱补工作结合起来,省财政先后拿出8280万元用于12个特困县的财源建设项目,为贫困县培植财源,增加经济发展实力,解决财政困难创造了条件,效果十分显著。

中央和省级财政部门为支持贫困地区经济事业和社会事业的发展,还制定了各种各样的税收优惠和体制照顾政策,许多省区财政部门还制定了优惠政策帮助贫困地区培育财源,摆脱财政困难,提高贫困地区发展生产的能力。如云南省财政部门通过扶持红河流域农业综合开发的方式,安徽省财政部门通过扶持绩溪县企业发展的方式,广西壮族自治区财政部门通过扶持大石山区异地安置工程的方式,广东省财政部

门通过建立清远扶贫开发区的方式,浙江省财政部门通过扶持武义县“下山脱贫”与劳务输出的方式,山西省财政部门通过引进外资进行吕梁山区综合开发的方式,四川省财政部门通过扶持凉山州“形象扶贫”的方式和扶持仪陇、平昌和宣汉等三县“小额信贷”的方式,山东省财政部门通过扶持临沂地区农、工、商全面发展的方式等等,取得了非常显著的成绩,为我国的扶贫开发工作探索出了一条条卓有成效的新路子。

(三)

在社会主义市场经济条件下,以有利于实现两个根本性转变作为基本的出发点及其归宿,财政扶贫的实践仍然存在几个亟待解决的问题:

一是财政扶贫资金投入严重不足,需要与可能的矛盾非常突出。如果按照每个贫困人口脱贫需要投入1600元的标准计算,到本世纪末基本解决我国农村剩余的5800万贫困人口的温饱问题需要投入近千亿元,而1997年中央扶贫资金共安排了154亿元,如果按这一投入额计算,本世纪末最后三年累计投入的中央扶贫资金就是462亿元,只有需要投入额的一半,即使加上要求地方按照中央扶贫投入30~50%的配套资金,仍然有300多亿元的资金缺口。同时,由于贫困地区投资风险相对较大,受利益驱动的影响资金流入量较小,导致财政扶贫资金的供求矛盾十分突出,需要与可能的矛盾加剧。

二是财政扶贫资金使用分散,难以形成规模效益。由于贫困面大人口多,需要扶持的地区和项目很多,资金分配中普遍存在着平均分配、撒胡椒面的做法,造成财政扶贫资金使用分散,难以体现规模效益。1990~1994年,广西壮族自治区本级财政利用财政扶贫周转金扶持项目216个,平均每个项目投入资金40万元,50万元以下的项目178个,占项目总数的82.4%。因此,更加需要做到项目选得准,资金使用集中,不断提高财政扶贫资金的使用效益。

三是贫困县的财政困难严重影响

着财政扶贫资金的使用效益。由于一些贫困县近年来的财政收入增长远远落后于财政支出的增长,工资发放越来越困难,为了保证社会的稳定,保证正常的人员工资发放,除支农资金、救济款外的各项专款,被挪用于发工资的现象经常发生,财政扶贫资金也不例外。尤其是在一些财力比较薄弱的贫困地区挤占、挪用财政扶贫资金发工资或者用于其它项目的情况就更为严重,改变了财政扶贫资金的指定用途,致使财政扶贫资金不能发挥应有的作用。虽然财政部门已经意识到了这个问题的严重性,但是确实实有时感到有些身不由己,这就一方面要求各级财政部门要想方设法(如设专户)保证财政扶贫资金能够及时到位,另一方面还要换一种思维方式,去加大力度培植财源,解决贫困县财政收不抵支的状况,从而保证财政扶贫资金使用效益的不断提高。

(四)

在各方面的积极配合下,财政部门经过十多年的努力,扶贫攻坚工作取得了较大的成就,也积累了不少的经验。这些经验通过交流总结,再结合各地的实际情况,相信会找到更加合适的方式帮助剩下的5800万贫困人口早日摆脱贫困。因此,我们认为,做好财政扶贫工作,要动真情、做实事,狠抓财政扶贫资金的投入、分配、使用和管理,努力提高财政扶贫资金的使用效益。

1. 科学分配,确保财政扶贫资金及时到位。为了避免资金分配的随意性,需要按照科学的专项转移支付方法,科学合理地分配财政扶贫资金,使扶贫资金能够使用到最需要的贫困地区。有些地方出现了截留或者(暂时)挪用扶贫资金的现象,需知,财政扶贫资金是救命钱,如果因为这样或者那样的理由都去截留或者(暂时)挪用,或许能够解决某个地方的燃眉之急,对地方经济的长期发展却是弊多利少。任何一个地方政治要稳定,经济要发展,都要有长远眼光,不能只盯住眼前的一点小利不放。确保扶贫资金的及时、足额到位,

是保证财政扶贫资金使用效益的基本前提。

2. 调整结构,突出财政扶贫资金使用重点。要根据各地的实际情况,调整财政扶贫资金的结构,把资金重点用于解决贫困地区的基础设施建设,为贫困人口提供必要的文化、教育、卫生保证,以及技术培训和适当的资金支持。四川省财政厅考虑到贫困户由于缺乏担保和抵押而难以获得扶贫贷款的现实,广泛借鉴国际上其他一些国家成功的经验,第一期拿出1600万元进行“小额信贷”试点,为贫困户提供持续的资金支持,取得了比较好的效果。在财政扶贫资金使用方向的确定上,要严格区分发展资金、新增财政扶贫资金和以工代赈资金的使用范围,分别使用,并严格控制财政扶贫周转金的规模,把财政扶贫周转金用于能为贫困人口创造更多就业机会、效益有保障的种养业和以当地农产品为原料的加工业项目上。

3. 规范管理,提高财政扶贫资金使用效益。

按照《国家八七扶贫攻坚计划》的要求,中央财政扶贫资金主要用于国家重点扶持贫困县,对省级贫困县和一些插花贫困乡的扶持主要是依靠地方财政的扶贫配套资金,对其进行规范化的管理是提高资金使用效益的最佳途径。在扶贫项目的管理上,需要特别重视集权与分权的结合问题。它一方面要求有自下而上的各种层次的积极性,尤其是贫困户自己参与扶贫项目管理的积极性,基层组织也应该享有充分的参与机会;另一方面,又要有个人责任制严格的组织纪律以及严格的检查、监督和工作评估制度,对项目的受益者同样应有严格的纪律。只有充分调动了直接受援者——贫困户和基层组织参与项目的积极性,才可能提高对自上而下资金在使用管理上的制约,从而达到提高财政扶贫资金使用效益的目的。

(作者单位:财政部地方司)

