

# 扶贫领域项目资金监管问题研究

湖北省襄阳市财政局课题组

**摘要：**扶贫资金是减贫脱贫的“助推剂”，在加快贫困地区发展、改善扶贫对象的基本生产生活条件等方面发挥着重要作用。本文以襄阳市谷城县为例，试图从总结扶贫监管资金的经验入手，查找当前基层在资金使用监管方面存在的共性问题，积极探索扶贫资金监管的有效途径，进一步完善扶贫资金“花钱必问效、无效必问责”的绩效管理机制和措施，确保“脱真贫、真脱贫”。

**关键词：**扶贫资金；监管；研究

谷城县地处鄂西北山区，是湖北省37个贫困县之一，是襄阳市贫困人口较多、深度贫困地区范围较广、扶贫攻坚任务较重的一个县，有12个乡镇（开发区）、242个村，重点贫困村有37个，总人口60万人，建档立卡贫困户19852户，50583人，易地扶贫搬迁对象2616户，8607人。2014—2017年共实现36878人脱贫，26个贫困村出列，建档立卡系统内存量贫困人口16628人，贫困发生率由2013年底的15.2%下降到2017年的4.7%。2016年以来，谷城县资金使用管理逐步规范，建立健全了覆盖资金分配、拨付、使用、监管和绩效评价全过程的扶贫统筹资金管理制度体系。

## 扶贫资金监管的主要做法

一是坚持规划引领，力促对接项目资金。谷城县22个有资金统筹任务的单位都按照县资金统筹方案，细化部门预算，围绕“项目分头上报、落地

集中管理”的目标，相应制定部门自身的资金整合方案，与县扶贫办、农业局、林业局等部门做好对接；再根据各乡镇及重点村的项目需求情况，依托项目库，进一步细化内容，对接各村脱贫规划和实施项目，力求做到“资金分解到部门、部门落实到项目、项目落实到镇村”，确保群众能够受益。

二是突出统筹重点，规范资金使用方向。对统筹整合资金实行负面清单监管，在省政府明确规定“五个防止、五个不得”负面清单的基础上，制定印发了13类“负面清单”，划定资金使用“禁区”，进一步明确各类财政性资金统筹整合的范围和对象。将中央层面的42项资金、省级层面的33项资金和县级层面的20项资金纳入扶贫资金总台账的清单，按大类分为产业发展、基础设施、社会事业、教育扶贫、社会保障、医疗保障、住房保障等7个方面的使用方向。

三是明确监管职责，规范资金管

理流程。根据省政府确定的资金、项目、责任、管理、招投标“五到县”的管理机制和《财政扶贫资金管理办法》，按照权责对等的原则落实各部门监管责任，对工作推进缓慢、责任落实不到位的进行问责追责，发现问题及时通报，限期整改。

四是完善绩效考评，落实资金监管措施。按照《统筹使用财政资金管理办法》和《扶贫项目资金绩效考评办法》，对资金的使用、拨付、管理、考评做出进一步的完善，将资金统筹整合工作纳入各部门、各乡镇工作实绩考核，严格奖惩。对于各项扶贫政策及专项扶贫资金的使用情况，在项目资金安排到位后，及时通过谷城政府网进行公示，明确9个方面的公开内容，进一步提高扶贫资金使用和项目实施的透明度。谷城县财政局成立强化扶贫资金监管工作专班，围绕财政扶贫资金日常监管的10项重点工作，扎实做好政策落实、统筹资金、资

金使用与拨付、公示公开、问题整改等,确保财政扶贫资金监管取得实效。

### 扶贫资金监管存在的共性问题

一是扶贫项目的建设周期和脱贫攻坚的时间要求难以统一。每个项目建设是有其自身特定的建设周期的,若要把各环节工作做细致,从科学规划、择优立项、精心设计、按期申报到建设实施、验收审计,有的长达2—3年,相应项目资金也需要跨年使用,存在政府要求的工作完成进度与项目实施时间难以对接的问题。同时,由于统筹整合资金体量大,短期内集中投入到贫困村和贫困户,很多项目仓促申报、立项,导致制定方案时缺乏科学的决策依据,不符合农村实际,而且项目一经审批立项,也不能随意调整变动,造成项目难以实施。

二是资金统筹整合的难度大,范围和规模不好把握。“上面千条线,下面一根针”,用于精准扶贫的涉农资金统筹整合,涉及的单位多,项目多,环节多,既要实现资金的整合,发挥资金的聚力作用,又要兼顾各部门项目的固有属性(专款专用),打破了部门项目的常规管理和运作方式,工作量和难度都很大。2014、2015年精准扶贫工作的前期处于探索阶段,一些统筹政策和整合资金的范围尚不明朗,制定的整合方案不够详实,缺乏引导性;2016年谷城县纳入精准扶贫的资金被审计厅审计为投入不足,2017年又被查为超范围统筹,将不属于统筹整合范围的项目和资金纳入扶贫资金统筹整合范围。造成上述问题的主要原因是政策理解不到位,整合资金不精准,最终难以做到真正意义上的整合。

三是资金难以下拨的情况较为突

出,不同程度地存在不敢争、不敢用、不敢试的现象。在当前高压反腐的政治生态环境下,扶贫资金截留挪用的情况已成为极少数,但资金滞留、延拨的现象不同程度地存在。由于项目建设时间过于集中,受合同期限影响,很容易导致资金滞留财政难以下拨。还有一些部门因为资金已纳入整合范围,但缺乏条件成熟的扶贫项目,出于谨慎心态,不敢随意将资金下划,造成资金滞留闲置。此外,扶贫资金的使用有严格的规定,项目实施的合作社等新型经营主体本能地要规避市场风险,不敢创新尝试这种新的合作带动方式,不愿意承担相应的责任,没有与贫困户建立紧密的利益联结机制,造成资金拨付上缺乏时效性,不能达到预期的目标。

四是资金使用不够精准,贫困户和非贫困户待遇差别大,容易造成新的社会矛盾。中央对扶贫领域资金的投向及用途有着严格的政策规定,尽管财政部门三令五申,但乡镇仍然有极少数单位错误理解“统筹使用”和“自主安排”的含义,不严格遵守政策规定和项目计划,擅自改变资金投向及用途,将扶贫资金用于非扶贫领域,没有优先保障贫困户的利益。比如,将申请的扶贫资金用于偿还光伏发电项目借款,没有严格按照专项扶贫资金使用管理办法的规定来分配使用资金;个别村将扶贫产业发展资金安排给非贫困户,乡镇政府将少量的资金分配给非贫困村,教育部门将“雨露计划”培训资金发放给非建档立卡户但家庭也相对贫困的学生,等等。少数村干部和乡镇政府将少量的产业发展资金分配给非贫困户和非贫困村,以解决他们的实际困难,尽管是好心,但造成了资金使用方面的违规。

五是部门项目监管不力,资金使用风险难以消除。按照统筹整合资金使用管理办法,项目的计划、实施、验收、结算等环节都是由项目主管部门和用款单位负责,但主管部门要做好全过程监督,工作人员的工作量相当大,任何一个环节不到位,都有可能出问题,监管不到位甚至缺位现象较为普遍。在考验工作人员的工作态度和责任心上,有一个隐性的问题,就是基层待遇不高,行政和事业编制存在身份差异,收入有限却责任重大,工作繁重但风险很高。少数基层扶贫干部开展精准扶贫工作缺乏创新意识,习惯于请示汇报,只是机械完成任务,看起来是处事谨慎,实际上是怕承担责任,再加上第三方审计检查也是机械地对照法规条款,只看违规与否,不考虑田边地头、千家万户的矛盾需要变通处理、曲线解决才能达到真正的效果,导致基层工作人员不敢创新尝试,怕检查通不过,怕通报批评甚至失去公职,导致扶贫效果不佳。有些违规是工作人员素质低下糊里糊涂,有些则是循规蹈矩只重形式不管效果。县财政部门作为资金分配和监管的主要职能部门,责任重大,任务艰巨。

### 进一步强化扶贫资金监管的对策和建议

(一)建立科学的分配机制,优化扶贫资金配置。必须确立先统筹项目、再统筹资金的思路,切实加强县级脱贫攻坚项目库建设,规范项目遴选机制和决策程序,以优选的项目来引导扶贫资金精准投入,精准使用,确保收到实效。将扶贫对象与扶贫资源紧密对接,对需求量较大且具有良好的帮扶效果的资源应当重点进行统筹

并优先予以安排。贫困县财政资金有限,但急需用钱的地方很多,没有合适的项目就不要仓促安排资金,资金没有安排下去不能硬性地算作违规,没有用总比浪费了要好。扶贫攻坚任务再重要,时间再紧,也要遵循经济规律和市场法则,遵守合同约定。要完善产业扶贫机制,赋予县级更加灵活的操作办法,建立容错机制,借鉴银行投放项目资金的风控程序,选择管理规范、产品有市场前景、辐射带动能力强和社会责任感强的龙头企业和合作社、家庭农场进行重点扶持,制订长期扶贫带动发展计划,通过统筹安排产业扶持项目,稳定与贫困户长期的劳务和收入分配关系,杜绝短期行为,巩固脱贫成果,从根本上解决贫困问题。

(二)制定规范的操作指南,明确项目统筹内容和资金整合范围。建议制定统一的操作指南,规范资金统筹流程,统一各类资金统筹的指标口径以及资金的类别、范围等,建立资金统筹的正面清单,明确该项资金是否纳入统筹,确保县级确定统筹项目;明确中央、省、县专项资金统筹的项目、范围、内容和相关要求;年度资金指标应当及早下达,资金实行按进度拨付,以便基层对照资金来源额度制定方案,落实项目,报备实施;建立规范化的资金统筹考评统计和检查指标,让各级各部门在资金检查、审计、三方考评等方面口径和要求统一,简化设计,精简内容;及时修改专项资金管理办法,修改后的办法与资金指标文件应明确资金使用方向、类别,上级在下达资金文件中明确资金统筹的项目及数额,消除县级统筹资金的后顾之忧。

(三)建立完善的报账程序,堵塞

资金管理漏洞。建议县一级财政部门成立涉农扶贫资金核算中心,建立扶贫资金统一流向、统一调度、统一核算制度,制定统一的资金管理办法,对资金如何公示、拨款、报账等方面予以明确,从制度上堵塞漏洞,防止扶贫资金被滥用。具体流程为:县财政建立“资金池”→各级财政安排的统筹整合财政涉农扶贫资金统一归集到“资金池”→“资金池”资金拨至县统筹扶贫资金核算中心→县统筹扶贫资金核算中心根据项目进度在全县进行统一调度→资金拨至乡镇统筹扶贫资金核算中心→乡镇统筹扶贫资金核算中心进行报账、拨款,实现专款专用、专户储存、专人管账、专账核算。严格执行扶贫资金报账制,进一步改进报账制度,实行两级报账制,层层负责。县级主管部门实施的工程项目、劳务技能培训等实行县级层面报账制,乡镇实施的小型工程建设、小额扶贫资金支出等实行乡镇层面报账制。逐步建立并完善扶贫资金使用效益评价体系,规范资金使用,提高资金使用效益。

(四)构建动态的扶贫政策调整机制,灵活使用扶贫资金。建议从顶层设计上进一步理顺政策,加强制度衔接,自上而下统筹、归并好各部门项目,打好政策组合拳,进一步细化涉农整合资金支持脱贫攻坚的办法,列出财政涉农资金整合的负面清单;赋予县级政府统筹各级、各类扶贫项目更加灵活的操作办法,增强县级在扶贫工作中的主动性,减少因政策不完善而产生的违规行为。建议财政和审计部门对扶贫资金的检查和监管要做到:重资金使用性质,不限制具体项目;重脱贫目标任务,不限制项目安排投向;重脱贫工作实效,不限制具

体使用方式。县级财政及有关部门应在遵守有关法规制度允许的范围内,有计划、有步骤、有重点地确定项目推进实施的优先顺序、资金投放时间安排与横向调配,有权调整效果不佳、问题突出的项目资金投入,持续对“老弱病残”的低保、五保、特困户的兜底保障,对一般贫困人口建立更加科学、公平合理的“奖勤罚懒”机制,对村集体基础设施建设按需投入,全力提升扶贫资金使用效率。此外,为促进完善有关政策,应建立一条上下畅通的反馈渠道,及时反映阻碍扶贫政策措施落实的体制性障碍和制度性缺陷。

(五)建立严密的监管体系,筑牢防范风险堤坝。一是利用先进的信息技术手段,自上而下建立扶贫资金动态监控平台,将各级各类扶贫资金全部纳入管理台账,实行精细化管理,全面覆盖资金的安排、拨付、使用进度,跟踪了解项目立项、公示、招标、建设、验收情况和绩效目标实现情况,发现问题及时预警,重点抽查。二是明确各主管部门的监管责任。各级项目主管部门和用款单位要改变过去只管工程、不管资金的错误做法,对项目建设和资金使用情况全程跟进,强化对各个环节的监管,形成事前、事中、事后全方位监督机制。财政部门应加强与扶贫、审计、纪检监察、司法等部门的沟通,建立扶贫资金监管联席会议制度,形成事前沟通、事中协作、事后反馈的良性工作机制,相互协作、信息共享,将监督结果在完善管理制度上充分利用,消除监管空白地带和薄弱环节,为精准扶贫工作营造有利的工作秩序和氛围。三是在乡镇财政所设立扶贫资金监管专管员制度,做到扶贫资金流向哪里,专管员监督检查就跟进到哪里,同时在县财

政局对财政所、财政所以对专管员的年度工作目标考评中,加大资金监管工作比分的份额,规范基层财政管理和财务核算,加强基层财政干部业务培训和指导。四是结合政务公开,提升资金公开公示的透明度,健全行政监督、舆论监督、社会监督三位一体的扶贫资金监管体系,保障人民群众知情权、参与权和监督权,扎实推进公示公开制度的落实,引导扶贫对象成为参与项目建设、监督资金使用的重要力量。财政及扶贫资金管理使用部门应将涉农资金政策文件、管理制度、资金分配、工作进度等信息及时向社会公开,主动接受社会监督。

(六)建立严格的问责问效机制,加大对违法乱纪行为的惩戒力度。一是要加强党风廉政建设,落实“一岗

双责”,出台扶贫资金监管问责办法,用清单的形式明确党政一把手、项目主管部门、用款单位、财政部门作为扶贫项目资金不同环节的监管主体,细化监管责任和监管内容,责任追究条款要具体、可行,问责方式要明确,形成齐抓共管、各负其责的工作局面。二是要全面实施预算绩效管理,落实绩效考评机制。强化扶贫资金绩效全过程管理,执行中定期开展绩效目标监控,工程验收时,对投资成本、工程质量、资金管理、投资效益等指标作出全面客观的绩效评价,出具竣工验收书和绩效评价报告,实行项目追责制,纳入干部选拔任前任后审计范围。三是要完善责任追究机制。结合扶贫领域腐败和作风问题等专项治理工作,对损害群众利益、违反财经纪纪的

行为坚持“零容忍”,要按照《预算法》《财政违法行为处罚处分条例》等法律法规从严惩处,对涉嫌违反党纪政纪的,移送纪检监察机关处理,对涉嫌违法犯罪的,移送司法机关处理。财政监督检查机构应建立处理处罚、责任追究落实情况台账登记和跟踪反馈制度,将其作为完善政策措施、优化预算分配和改进管理的重要依据。研究建立扶贫领域黑名单制度,对恶意骗取、侵占、挪用扶贫资金以及屡查屡犯、整改不力的相关主体,除依法依规严肃处理外,将其列入黑名单。■

课题组长:范景玉

课题组成员:钱立群 马善记

张朝学 雷新安 王新宇 高成 葛炜

执笔:马善记 葛炜

责任编辑 张小莉

## 图片新闻

### 湖北枣阳: 开展水稻完全成本保险理赔工作

唐汉东 聂俊茸 | 摄影报道



近日,湖北省枣阳市水稻保险查勘估损工作在各部门的大力支持下全面完成。作为湖北省首批水稻完全成本保险4个试点县(市)之一,枣阳市今年水稻承保面积40.82万亩,有38147户农户参与承保,总投保费2262.7万元。由于今年旱情严重,据统计,水稻共受灾9.88万亩,涉及1.65万农户。通过发挥政策性农业保险的“减振器和稳定器”作用,预计为农民挽回经济损失4200多万元。