
扶贫资金安全运行与监管研究

——以贵州省为例^{*1}

杨志银

(1. 上海财经大学公共经济与管理学院 200439;

2. 贵州财经大学经济学院 550025)

【内容摘要】:在现有扶贫资金的管理体系下,骗取、套取、挤占挪用、违规使用、违规申请等违法违纪的现象大量存在,由于事前监督、事中监管不力,扶贫资金损失和浪费的规模比较大。不仅需要进一步完善体制内的事前、事中、事后监管,而且要在体制内监管体系中,引入第三方监管,做好扶贫资金使用的公示、公告和信息反馈制度,提高扶贫资金使用的透明度,做好扶贫资金使用过程中的监管决策。

【关键词】:扶贫资金;安全运行;监管体系;第三方监管

【中图分类号】:F812.45 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2017)04-0052-006

改革开放以来,我国不断加大扶贫财政资金投入,扶贫资金的使用和管理不断得到完善,但是扶贫资金的挪用、冒领等违法违规行为还是经常发生。根据2014年贵州省审计部门对2011年至2013年20个县的扶贫资金使用情况审计报告,挤占挪用、虚报冒领等违规使用扶贫资金规模达1.7亿元。其中,松桃县等18个县挤占挪用扶贫资金1.27亿元;紫云县等16个县以虚假项目和事项、虚假合同和验收资料等套取扶贫资金4340.51万元。另外,20个县有7.96亿元扶贫资金闲置6个月以上,其中1.92亿元资金闲置2年以上^②。防止虚报冒领、挤占挪用和损失浪费等现象,精准地使用财政扶贫资金,成为确保扶贫资金安全,提高扶贫资金绩效的关键。本文结合贵州省扶贫资金运行的实际情况,重点讨论扶贫资金安全运行的监管体制,以提高扶贫资金使用效率为目的,对健全扶贫资金安全运行监管体系提出相应的对策建议。

一、贵州扶贫资金运行分析

(一)扶贫资金投入方面。近年来贵州省扶贫资金投入总量逐年增加,但是投入比例呈下降趋势。2001-2010年,贵州省共安排中央财政扶贫资金105.69亿元;2007年重点关注涉及构建公共财政体系,支持社会发展和解决民生等方面的问题,共拨付财

¹ 收稿日期:2016-10-25

***基金项目**:本文获2009年度贵州省科技厅、贵州财经大学软科学联合基金项目“健全贵州扶贫资金安全运行监管体系研究”(合同编号:黔科合体R字[2009]LKC2025号)、2013年国家社科基金青年项目“我国证券市场公平课税与效率课税问题研究”(项目批准号:13CJY128)的资助。

² ①来源于贵州省十二届人大常委会第十六次会议通过的《2014年度贵州省省级预算执行和其他财政收支的审计工作报告

政扶贫资金 133547 万元，较 2006 年增加 24835 万元。2010—2014 年期间，贵州全省财政投入扶贫开发资金达 944 亿元，占到一般公共预算支出的 7.1%^③，但是 2003 年财政扶贫资金为财政支出的 2.54%，2011 年该比例下降到 1.22%，呈现下降趋势，虽然 2012 年开始有所回升，但该比例始终没有超过 2%。

(二)财政扶贫资金存在的问题。1. 违法挪用、违规占用以及骗取扶贫资金的问题比较突出。从 2013 年 4-5 月，国家审计署对全国 19 个县扶贫资金申请报告中可以看出，以各种名目申报、重复申报以及冒名领取等各种方式造成扶贫资金运行的不安全问题，降低了扶贫资金的使用效率。荔波县 2010 年至 2012 年期间，骗取扶贫资金规模达 168.51 万元，挪用扶贫资金 9.26 万元，扶贫种植项目脱离实际造成扶贫资金损失 20 万元，违规申请扶贫贷款贴息 15 万元，通过各种虚报、虚列、巧立名目等方式违规使用扶贫资金 948.15 万元。此外，审计还发现个别公职人员涉嫌贪污侵占扶贫资金问题。国家审计报告显示，安顺市镇宁县在 2010 年-2012 年期间，骗取扶贫资金 134 万元，通过变更资金用途，将扶贫资金用于非扶贫项目等方式挪用扶贫资金 76.87 万元，通过伪造农户签名、虚开发票等方式套取财政补贴 136.58 万元，部分养殖项目脱离实际，形成扶贫资金损失 337.23 万元，以工代赈项目质量不达标涉及金额 320.50 万元，通过培训等方式变相旅游违规支出招待费等 50.71 万元，滞留、闲置时间超过 1 年的扶贫资金达 1311.64 万元。在对黎平县审计结果公告中显示，黎平县在 2010-2012 年期间，通过编造虚报项目和名册、伪造银行对账单和虚报合同等虚假凭证违规使用扶贫资金达 245.87 万元，挤占挪用扶贫资金用于单位补助支出和日常公用等支出达 251.77 万元，通过编造建房补贴领取人员名单以及使用虚假发票等方式，套取易地扶贫搬迁资金 91.65 万元，因扶贫项目可行性论证不够充分，造成扶贫资金损失 651.24 万元，违规支出招待费等 122.71 万元，长期滞留、闲置超过 1 年的扶贫资金达 3666.4 万元。审计还发现将扶贫资金用于补助非贫困对象等问题。^④2. 财政扶贫资金投入不足。虽然财政扶贫资金投入总量逐年增长，但是相较于实际需求仍然不足。从表 1 中可知，财政扶贫资金投入比呈下降趋势，2003 年该比例为 2.54%，虽然 2013 年以后稍微有些增加，但至 2011 年该比重下降至 1.22%。财政扶贫资金的年均增长速度与财政支出的年均增长速度不匹配，后者增长速度约为前者增长速度的 2.5 倍。因此财政扶贫投入规模明显不足，无法从根本上解决贫困人口众多的难题，也是造成很多扶贫项目搁置的重要因素。3. 扶贫资金投向不合理。从 2013 年的审计报告和贵州省历年年度审计报告中可以看出，贵州省在扶贫资金使用中，更多的将资金放在了种植业、养殖业上，且占比有上升趋势，而交通、电力、中小学教育等却出现比例下降趋势。审计报告还显示，扶贫资金投入项目存在偏离实际、项目可行性论证不够严谨、扶贫项目投入与实际需求不一致，造成扶贫资金浪费或损失的现象比较突出。财政扶贫项目的投入缺乏前期严密论证，盲目投入的现象屡禁不止。4. 财政扶贫资金管理效率低下，管理漏洞较多。首先，由于贫困地区财力薄弱，地方经济发展缓慢，财政资金紧张，很多地方存在“吃饭财政”现象，财政资金管理不够严谨，漏洞较多。官员晋升条件更多的和 GDP 挂钩，地方政府容易忽视扶贫的重要性，扶贫资金很容易被挪用，出于个人政治利益的考虑，往往容易把资金用在一些非扶贫项目上(李坤英，2009；聂智强，2010)。其次，普遍存在多头管理现象。按照我国现有的扶贫资金管理权责在政府部门之间的划分，财政扶贫资金主要由财政和扶贫部门负责管理，譬如，发改委系统负责管理以工代赈资金，少数民族发展资金则是财政和民委系统共同负责(张峰，2009；马国良，2011)。多头管理带来扶贫资金支配权的划分问题 and 多头审批问题，从而限制了很多扶贫资金的及时投入，交叉重叠管理和责任推脱现象比较突出，使得有效问责制度难以实施。扶贫项目的论证缺乏体制外监督，部门内部封闭式论证是主要方式，使得项目立项存在严重偏差，大大降低扶贫资金使用效率，在一定程度上使得扶贫资金重复投入和造成浪费。第三，现有扶贫资金绩效考评体系不够科学合理，缺乏严格的扶贫资金监管问责制度，造成扶贫资金使用过程中的论证、拨付以及绩效考评等管理漏洞较多，资金的管理者既参与扶贫项目的论证、款项拨付等，又是资金使用绩效的考评者。在整个过程中缺乏第三方监管。整个制度缺乏体制外的参与，容易造成资金投入的随意性和盲目性，不可避免地产生套取资金等问题(罗道胜，2013)。特别是，从项目评估和论证，到扶贫资金的拨付和投入，以及项目事后监督、绩效考评等，都缺乏严谨完善的问责制度。目前问责制只对主要管理者问责，而缺乏对资金使用者的问责。此外，由于监督任务与监督力量的不匹配，以及第三方监管参与度低，造成体制内监督的随意性大，当前主要以资金使用账务审查为主的监管手段，缺乏扶贫项目事中、事后监督检查和评估，对于事后问责缺乏依据。

³ ①数据来源于 2001-2015 年《贵州省统计年鉴》。

⁴ ②来源于国家审计署审计报告:2013 年第 31 号公告:审署关于 19 个县 2010 年至 2012 年财政扶贫资金分配管理和使用情况的审计结果。

二、扶贫资金安全运行的体制内监管机制

(一) 扶贫资金的事前监管

事前监管对于监管扶贫资金至关重要，一方面可以提高资金使用管理的透明度，为第三方参与扶贫资金评估创造条件；另一方面，事前监管不仅可以健全现有扶贫资金监管模式，更可以减少由于事后监管不及时造成扶贫资金投入的损失和浪费。从国家政府对扶贫资金的审计报告可以看出，由于我国事前监管不够完善，监管力度不强，致使骗取、套取、挤占挪用、违规申请、违规使用以及虚报冒领等现象屡禁不止。以贵州省为例，在审计报告中显示，2010-2012年期间，有的地方骗取、挤占挪用、违规申请违规使用以及虚报冒领等使用的扶贫资金规模，占总违纪违规资金总额近98%，最低比例也达近60%。由于事前监管不力所造成的扶贫资金损失总额，接近违规违纪扶贫资金总量的100%。因此，做好事前监管，既可以提高资金的安全性，也有利于提高资金的使用绩效。

首先，做好对扶贫项目论证工作，改变体制内的封闭论证，引进第三方论证机制，提高利益相关方在项目论证中的参与度，特别是提高第三方评估机构的参与程度。将省市自管自监的模式与第三方监管相结合，充分论证项目立项的可行性，明确严格的问责制度，将项目申报、论证、立项与事后监管挂钩，追责第三方评估机构和扶贫项目实施方弄虚作假的责任。强化第三方评估机构和扶贫项目申请者的责权利管理。

其次，加强资格审查和虚实审查。不仅需要审查第三方评估机构的资格，而且还需要严格审查扶贫对象的资格和虚实，特别是满足资格后的虚实审查，避免骗取、套取扶贫资金，避免违规申请、违规使用扶贫资金。特别是对于民生扶贫问题，更加需要注重对扶贫对象的审查，避免“富人享受扶贫资金”现象的屡屡发生，避免由于人际关系带来对扶贫资金的蚕食，避免扶贫资金使用偏离实际、扭曲扶贫资金的扶贫定位。

第三，强化扶贫资金报账制度。在现有报账制度下，实现实名认领、严禁代领等行为，避免虚报数量认领扶贫资金行为。严禁随意调整项目，禁止报账不及时、挤占、多头申报的行为发生。在资金报账过程中，从村级基层单位到乡镇，甚至到县市级单位，明确扶贫资金报账的各方责权利和过程公开透明，明确扶贫标准，定期公布扶贫资金报账信息。实施责权匹配的奖惩制度以及扶贫绩效与资金分配挂钩机制，保证扶贫绩效和扶贫资金的及时拨付。

(二) 扶贫资金的事中监管

扶贫资金的事中监管，主要包括两个方面的监管，一是扶贫项目落实的实施监管，二是扶贫资金到账的监管。事中监管，是扶贫资金监管的重要部分，可以有效地保证完成事前扶贫监管的预期绩效，也是杜绝套取、骗取以及违规使用等各种违法违纪行为发生的重要监管手段。事中监管，是扶贫开发部门对扶贫项目进行过程管理的重要体现，可以及时了解扶贫项目进展，纠正项目实施单位偏离性使用扶贫资金行为，减少扶贫资金损失和浪费程度。从国家审计署的审计报告中可以看出，每年由于缺乏事中监管，偏离性使用扶贫资金造成扶贫资金损失和浪费的资金规模比较大。以贵州省为例，2010-2012年期间，国家审计报告中显示，黎平县扶贫项目造成的扶贫资金损失规模达651.24万元，而长期滞留、闲置的扶贫资金规模达3666.4万元。安顺镇宁县以工代赈扶贫项目不达标的扶贫资金规模达320.5万元。因此，做好扶贫资金的事中监管是扶贫资金安全运行的重要保障，可以有效地提高扶贫资金使用效率。

首先，以问责制度贯穿资金管理的各个环节，避免由于多头管理造成的资金拨付不及时现象。在我国现有扶贫资金管理体制下，多头管理虽然在一定程度上实现了相互制衡、相互监督的机制，但也造成了各自为政和协调时间长等问题，限制扶贫资金拨付的及时到账等问题，使得项目不能及时开工，或者错过最佳开工时机，造成项目拖延，降低效率。将问责制度贯穿资金管理始终，明确项目事中监管各个管理部门的责权利。将项目完成进度与资金拨付相结合，将扶贫开发的各个部门责权利与项目实施单位的责权利挂钩，实现二者的相互监督，保证扶贫资金及时拨付，避免出现扶贫资金的长期滞留与闲置。

其次，强化对扶贫项目落实情况的监管，避免出现资金拨付后，项目实施成为“糊涂账”，不了了之。定期对项目进行实地考察，不能仅仅听取项目负责人的汇报，需要广泛听取第三方的监管意见。对没有达到预期进度，没有完成预期目标的，不仅要追责，而且需要追查缘由，追究相关负责人的责任。对资金已经拨付，但项目没有落实，以及落实不到位的，以及虚报、骗取、套取的扶贫资金，追回已经拨付的扶贫资金。对于已经落实，但是项目完成质量不达标的，不仅追究项目实施单位的责任，而且需要按照预期绩效，追回偷工减料的扶贫资金。对于无法追回的资金，以刑定责的方式追究责任。

第三，对于民生扶贫资金的拨付监管，重点检查资金是否及时足额拨付，避免资金的长期滞留、闲置在基层地方政府的账上。监管是否实名认证，是否存在代领和冒领等情况。明确扶贫对象条件，在严格资格审查基础上，对于普遍存在的针对同样的扶贫对象获取的扶贫资金额度却存在差异等现象，进行重点监察，保证民众诉求渠道畅通，避免各级扶贫开发部门的截留、挪用、挤占和违规使用等行为。接受民众监督，对于不符合扶贫条件，但已经领取扶贫资金的，不能只是取消扶贫资格，还需要按照已经领取的部分追回扶贫资金，并追究基层申报者资格审查不力的责任，防止村级和街道层级管理部门和管理人员利用职务之便谋取私人利益。

(三) 扶贫资金的事后监管

事后监管主要是扶贫项目资金投入后而且扶贫项目已经实施完成的后续运行监管。事后扶贫监管是保证扶贫资金投入绩效的有效措施，杜绝扶贫资金投入项目完成后成为形象工程，成为无人问津的扶贫项目，造成扶贫资金的浪费。现有扶贫过程中，特别是对农村诸多扶贫项目中，普遍存在扶贫投入完成后，项目运作管理不了了之，而且任何人无需承担相应的责任。事后监管可以很大程度上避免类似问题的存在。在现有事后监管体系下，扶贫资金的事后监管，属于一种盲羊补牢的做法。不仅需要做好传统的审计监管，加大不定期抽查审计工作，及时做好项目预决算的审计工作，严处违法违纪行为，追究相关责任人的责任。还需要做好如下几个方面的工作：

首先，做好项目评估验收工作。以事前监督的预期目标为基础，注重对投入与产出的评估，从群众满意度、认知度、项目的成本-效益等方面对扶贫项目进行验收。在项目验收评估过程中引入第三方监管，不仅需要注重项目实施单位的验收数据，更为重要的是听取或者通过民众对项目的评价。对扶贫资金使用的预算与决算情况以及项目实施单位进行信息公开，接受群众监督。

其次，保证第三方验收评估机构的独立性。在我国现行监管体制下，扶贫机构既承担项目的实施，又管理项目验收工作，兼具运动员和裁判员双重身份，不仅体制内缺乏相应监管，更缺乏第三方的参与，扶贫项目的验收评估缺乏透明度。因此，在扶贫资金事后监管中，保持第三方验收评估机构的独立性，才能保证项目验收过程的公平、公正，减少领导个人和监管部门等行政干预，避免出现以假乱真套取扶贫资金、扶贫项目多头申报、多头享受扶贫待遇的问题。

第三，利用大数据平台，全面发展信息化监管平台。通过大数据平台，利用资金信息流，使各资金监管部门形成一个立体的监督体系，动态监控资金的预算编制及执行情况、实际使用情况，及时依托大数据平台进行资金使用绩效评价。利用大数据网络平台，及时做好扶贫对象信息管理、跟踪管理等工作。通过信息共享平台，实现现有多头管理的相互制衡监管，确保社会各阶层包括政府决策人、监督者、学者、普通群众等均能通过有效途径查询每笔项目资金的使用情况，了解具体的扶贫开发的工作，了解自身可以享受的扶贫项目信息。

三、完善扶贫资金的第三方监管机制

无论是事前监管、事中监管还是事后监管，由于缺乏体制外的第三方监管，在扶贫资金使用过程中，主管部门领导一权独大，扶贫资金投入的规模和投向等问题、领导独裁现象难以有效被遏制。通过扶贫开发部门，特别是扶贫资金管理部门“走出去”，接受第三方的监督，在扶贫项目立项、扶贫资金投入使用以及扶贫项目事后监管中，做好“开门”与“磨合”（刘娟、曾

国平, 2009)。因此, 本文建议:

首先, 加强扶贫资金信息的公示。当前, 大部分扶贫对象只是知道其可以享受国家的扶贫, 属于扶贫对象, 但是具体国家的扶贫标准, 地方政府并没有明确告知扶贫对象, 在县乡级扶贫开发过程中, 使得社会无法对扶贫资金管理部门的资金发放情况进行监督。扶贫资金信息的公示, 不仅包括扶贫资金总量的信息公示, 以及扶贫资金的来源、性质、用途等详细信息, 而且还包括扶贫资金的分配信息进行公开, 以及公示扶贫资金的安排原则、安排技术等信息。通过扶贫资金信息公开, 使得扶贫对象了解扶贫资源的总体情况, 特别是使得扶贫对象了解可以得到的具体扶贫数量, 通过扶贫对象的参与监督扶贫资金管理部门的资金使用。

其次, 做好扶贫开发工作的“开门”与“磨合”相结合的共识型决策。根据共识型决策理论, 决策者要放下身段, 走出办公室, 到基层群众中广泛调研, 体会民情、听取民意、吸收民智, 充分发挥利益相关群体对决策的影响力, 尤其是弱势利益群体的影响力。在扶贫开发过程中, 特别是扶贫资金投入使用过程中, 各级扶贫开发部门, 做好“开门”与“磨合”工作, 可以广泛吸取第三方监督意见, 扩大社会对扶贫项目立项、过程管理中的参与度, 真正实现扶贫资金使用的全过程监管, 减少扶贫资金损失和浪费, 避免扶贫资金管理过程中出现的部门领导说了算的监管漏洞。

第三, 完善扶贫开发的公告制度。首先是扶贫对象的信息公告。将具体的扶贫对象的基本信息予以公告, 接受社会监督, 避免扶贫资金被冒领、代领、巧立名目等行为发生, 使得扶贫资金真正落实到扶贫对象。其次是扶贫项目的公告。不仅要公告扶贫项目的性质、用途、和扶贫项目的内容, 而且要公告扶贫项目的项目负责人和项目实施单位等情况, 接受社会监督。第三是完善扶贫开发的公告方式和公告范围。采取多渠道进行扶贫开发工作的宣传、公告方式, 不仅利用政府信息公开栏等进行公开, 更为重要的是利用现代网络媒体等方式进行公开, 扩大和完善村级单位公开栏形式的公告。根据扶贫项目的不同性质和内容, 特别是根据扶贫项目的受益范围, 在相应的扶贫范围内予以公告。对于建设周期长、投资额度大的项目, 在原有预算和决算公告的基础上, 更加注重就项目扶贫资金使用情况 and 项目进展情况进行阶段性公告, 逐步完善乡镇、街道和村级单位的公告范围, 特别是街道、村级单位公告范围, 不能仅仅停留在村级干部的公告, 避免村级干部对村级民众的隐瞒而出现虚报、代报代领等各种违法违规的行为。第四, 保证举报等信息反馈渠道畅通。接受第三方监管, 最为重要的就是保证举报等信息反馈渠道的畅通。对第三方反馈的扶贫资金使用中存在的问题, 及时调查, 及时处理, 定期对社会监督反馈信息进行及时处理, 及时予以回应, 定期对信息反馈情况进行公告。建立举报等信息反馈奖励制度, 利用信息反馈奖励制度, 将扶贫资金使用的全过程置于体制内和体制外相结合的监管体系之下, 保证扶贫资金及时到位, 保证其使用的绩效。

参考文献:

1. 邹龙生. 加强财政扶贫资金监管浅谈[J], 预算管理与会计, 2016(04):46.
2. 罗道胜. 加强扶贫开发整村推进财政扶贫资金管理[J], 农村财政与财务, 2013(05):34.
3. 刘娟, 曾国平. 财政扶贫组织的新探索—重庆市开县“村级发展互助资金”案例的启示[J], 贵州社会科学, 2009(12):112-116.
4. 马国良. 财政扶贫资金的报账处理[J], 农村财务与会计, 2011(03):10-12.
5. 聂智强. 浅谈加强对县级财政专项资金监管的几点建议[J], 财政监督, 2010(19):33.
6. 张峰. 加强扶贫资金管理提高扶贫开发效益—关于加强扶贫资金监管工作的几点思考[J], 革与开放, 2009(09):53.

7. 李坤英. 辽宁省财政扶贫资金投向及资金管理问题探讨[J], 农业经济, 2009(08):76-77.