

# 对我国中西部扶贫资金使用效益差的分析与思考

## Analysis and Thoughts on Funds to Help the Poor in the Middle West China

孟魁荣  
(山西省汾西县人民政府, 副县长 031500)

1985 年以来,通过对我国中西部贫困县巨额扶贫资金的注入和实行一系列的优惠政策,使扶贫开发和招商引资工作取得了巨大的成就,群众温饱问题基本得到了解决,农业开发性生产取得了进展,基础设施有了较大的改善,乡镇企业开始起步,不少中外客商在内陆“安营扎寨”。但是,由于历史欠帐多,自然条件恶劣,贫困面大,人力资源的开发和管理落后等多方面的原因,导致目前的贫困状况还较严重。据不完全统计,我国 50 亿元的扶贫资金注入后,尚有 669 个贫困县,至少 8 500 万农村人口年收入低于 300 元,不得温饱。扶贫资金的使用效率低,贷款沉淀多、回收难的问题较为突出。如何最大限度地发挥扶贫资金的效益,帮助中西部贫困县脱贫致富,是一个应予高度重视而又亟待解决的课题。

### 一、扶贫资金效益差的原因分析

1. 资金申报渠道、发放渠道多而分散,各自为政,形不成合力。

目前,我国中西部各省扶贫资金的投放渠道共有 10 条之多,各自都有其任务和管理要求,由此带来了许多弊端。第一,批项、立项的不管钱,管钱的不管项目,造成重复建设和资金损失浪费严重。第二,从县、地区到省的申报渠道多,下边各托各的关系,各找各的门路,一哄而上,供大于求,造成各乡镇搞小而全,适应不了市场经济的需求,形不成规模,上不了档次。第三,本区域不同部门和乡镇的项目,在相同或不同的渠道申报,互相“打架”,项目负责人互相攻击,过多地强调小团体的利益,竞争有余,协调不足,缺乏区域的整体观念,形不成合力。第四,资金投放渠道多,必然批下来的项目也多,每一个项目的资金都需由地方自筹百分之几十,而自筹资金往往不能到位,导致上级部门投放的资金撒了胡椒面,难于见到效益。第五,项目审批关卡多、婆婆多,资金到位迟,贷款政策的透明度差,没有形

成监督和约束机制,为腐败行为滋生提供了土壤。相当多的单位跑项目所花掉的活动经费远远高于贷款的利息。于是,基层从贷款那天起就不准备还贷。

### 2. 立项盲目性大,重关系,轻科学论证。

一些项目的确定不是考虑资源,原材料的保证程度,产品的市场容量,技术的先进性与可行性,竞争对手的情况及本地各方面的条件,而往往是凭借与上级部门领导的个人关系。上级领导一时闪出某个念头后,基层领导不是去找科技人员进行调查研究,而是按领导意图,找一些行政人员,先有结论,后找依据,七拼八凑,牵强附会,将项目介绍当作可行性报告来使用。经过一段时间的考察之后发现了新问题,但却已耗费了大量资金。有的领导以让个体户当厂长(项目负责人)的允诺,花费了个体户的资金。为了兑现自己对个体户的应诺,只好将错就错,动用各种关系,让科技人员人为地夸张客观条件,拔高论据,讲违心的话,这样便一步步地偏离了民主与科学决策的轨道。即使项目批了,也无异于孕育了一个“低能儿”,注定会在市场经济的竞争中被淘汰。

### 3. 项目负责人不负责或难以负责。

一个项目的成败与否,项目负责人各方面的素质和品德起着至关重要的作用。但在基层,由于错综复杂的原因,项目负责人的确定往往不是从工作出发,而是从决策者的个人好恶,从与决策者的亲疏远近以及平衡下属各界的关系出发,不能把真正懂经营、会管理、重视科学技术的专业人才推上项目负责人的岗位,不能把精通国际惯例的技术密集型单位(高等院校、科研院所、大中型企业)的外向型科技企业家聘用到项目负责人或负责人助理的岗位上,而使一些庸人阿斗上任,没有能力对项目负责。另外,由于干部调动频繁,项目负责人也频繁调动,我负责立项,你负责施工,他负责经营,结果是不到收获季节就杀鸡取蛋,竭泽而渔,生怕自己栽树,他人乘凉,致使项目难以达到预定的设计要

求,甚至流产,未能把个人利益与集体利益、眼前利益与长远利益结合起来。这种产权关系模糊,生产资料同经营者、劳动者不能紧密结合、融为一体的缺乏活力的僵化体制,降低了经营者和职工对企业的关切度,它是扶贫资金使用效益差的重要原因。

#### **4. 项目有开工,无验收,兴旺时期有人争抓,衰败之时无人管。**

一些贫困县热衷于铺新摊子,上新项目,摆花架子。当争取到项目时,许多领导都要插手、分管。一些与企业(项目)毫无关系的领导、职能部门的工作人员都向企业伸手,企业请客送礼等非生产性开支大得惊人,用于生产建设上的开支却远远不足,只好偷工减料,以次充好,资金不够,再打报告向上级伸手要。等到勉强竣工,不请设计部门验收,重要技术环节上存在着许多漏洞,就点火试车,这就势必会造成重大的经济损失。此后又不客观地全面地分析事故原因,而是找一些“流动资金不足”、“自筹资金不到位”等冠冕堂皇的客观理由搪塞而过,导致企业一蹶不振,债务越背越重。随着时间的流逝,其设备逐渐陈旧、损坏和丢失,原设计的产品早已被日新月异的市场经济的大潮所淘汰,这时的企业只有破产倒闭、租赁拍卖。

#### **5. 扶贫资金管理混乱,挤占多,“体外循环”比重大,导致扶贫款成为吊帐、挂帐、呆帐而误入歧途。**

某县农机厂在承包经营中,不搞成本核算,不提贷款利息,不摊设备折旧……帐帐不符,帐物不符,各种“水份”把企业挤成了“干壳”,一些“蛀虫”乘机而入,乡长盖房子借4000元不还,厂长娶媳妇拿3000元,名目繁多的借款使企业机体百孔千疮。某县水泥厂在1992~1993年水泥供不应求,价格飞涨的形势下,仍然经营亏损,完不成各项利税指标。据悉厂里的大部分流动资金都流到厂长个人开的小宾馆作“体外循环”了。大量的血液和营养嫁接循环到个体企业当中,个体怎么能先富起来,集体企业的肌体又怎么能不萎缩呢?

#### **6. 凭借个人的经验和好恶造成重大失误。**

某县春季植树造林,由于县主要领导来自晋南,树种就要从晋南调,晋南的树种调到晋北,气候季节相差一个多月,吐芽喷绿的树苗一下子适应不了北部山区的寒冷而死亡。某县的一位县长在夏季检查油松树苗的生长情况时,下命令把树苗旁的杂草除掉,殊不知油松本身适宜阴凉潮湿的生长环境,结果一下子适应不了除草之后的炎热而全部死亡。某些县植树造林,缺乏科学规划,单纯布置任务,任乡村农民随意植树,形不成规模,不利于管理,不利于植物生长,导致年年造林不见林,扶贫款的损失难以估量。

#### **7. 缺乏科学引导和合理规划。**

不少地方只凭领导头脑一时发热就盲目建市场和开发区,占了许多土地,导致扶贫资金使用中的决策失误。其症结是:违背了实事求是的原则,一厢情愿地盲目建市场,攀比建开发区;错误地认为市场和开发区一抓就灵,但其营销手段不多不活,服务措施不周,配套设施不全,导致决策失误。另外有一些市场和开发区建成后,急于收回投资,乱集资,乱摊派,乱罚款,吃喝拿要,也是开发区建设失败的原因之一。

#### **8. 乡镇企业职工的基本素质差。**

笔者考察了山西省的许多靠扶贫资金办起的煤矿、焦化厂、炼磺厂、砖厂,发现了甚多的农民技术员以及在当地工作了十余年的大中专毕业生,由于长期不出门,不学习交流,信息闭塞,孤陋寡闻,坐井观天,认为自己的技术天下独一无二,还想申报国家专利,殊不知这种技术在我国大中型企业已淘汰20余年。有的在30年前就宣告试验失败的课题,竟在毫无创造性,没有新的科研思路,没有开题报告的前提下被列入了本县的开发计划,使扶贫资金耗于无价值的探索,付了高价学费。一些技术工人操作运行恰与规范要求相反,他们只知道从自身多年的实践中总结一点经验(直接经验),无法借鉴别人的实践经验,无法把实践中的现象上升到理论,更无法应用正确的理论去指导自己的实践。

#### **9. 重视硬环境的改善,忽视软环境的优化,优惠政策未能真正落到实处。**

自改革开放以来,无论是争取扶贫贷款,还是招商引资,吸引外地资金,都要加强基础设施的建设,制定优惠政策,改善投资环境,这一点已成为人们的共识。但在软环境方面,说起优惠政策如数家珍,问及社会环境、人才素质、科技进步、产业特色、社会信誉、工作效率、发展前景之类,往往是顾左右而言它,给投资者的印象是政策本身像海绵,伸缩性大,稳定性差。有的地方无视国家政策法律,我行我素,把我方利益一砍再砍,按国际标准无异于拱手相送,过度的优惠令投资者疑窦丛生,担心是笼子、陷阱,是没有法律的一纸空文。有的因过多地“调动”了中介人的积极性而吓跑了投资者。试问那个投资者愿拿出自己资金的百分之几不用于生产盈利,而去奖励捐客呢?

在实际工作中,还存在着职能部门临时雇用当地的一些素质极差、目无法纪的人员去征收各种费用,造成执法犯法,中饱私囊,国家利益流失,地方利益落不到实处;存在着职能部门未能把征收的各种费用按政策要求及时返回生产部门用于“环节配套”、安全生产和治理环境污染的现象。这就使一些扶贫项目和“三资”项目进入了恶性循环的怪圈之中。

#### **10. 信息不通、不灵、不准。**

在立项时,由于一些地方领导缺乏信息学、情报学的基础知识,甚至贫乏得近于空白;缺乏国际经贸常识,不懂获取各种信息的渠道,不懂对外商资信验证的办法,不懂进行招标竞争、好中选优的程序,所立项目良莠混杂,重复引进;甚至对一些落后、过时、带有欺骗性的信息饥不择食,导致上当受骗,产品大量积压。在日常的管理中也没有高效的信息服务系统,因而不能及时瞄准市场的变化,更新换代产品,无法适应市场经济的需求。

## 二、分析之后的思考

从以上分析中我们可以看到扶贫效益差的原因是多方面的。笔者认为,提高扶贫效益的根本出路在于努力提高各级领导干部的领导水平和决策能力,把发展生产力提高扶贫效益的立足点转移到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来。

### 1. 提高各级领导科学地进行战略决策的水平。

各级领导要以科学的实事求是的态度,以严格的科学程序和民主手段作出每一项重大决策,妥善地处理好改革与发展、速度与效益、积累与消费、计划与市场、全局与局部、竞争与协调、发展热情与科学态度、发展目标与客观条件、开放与反对腐败、物质文明与精神文明、长期利益与近期利益的关系,从而使每一项决策都能够经得起实践的考验,都能赢得广泛而深厚的群众基础。

### 2. 投资体制的改革势在必行。

要充分吸收别国已有的经验,立足我国的国情,制定具体的法律、法规,进一步理顺产权关系,使政府职能真正转变,使企业真正转换机制,建立一个与市场经济相适应的,与科技紧密结合的,投资渠道适当集中的投资体制和金融系统。要按照围绕技术升级选项目、以回收能力排顺序、谁先结果确保谁的投资原则,真正做到放而有度,活而有序,管而有法,政策透明,大家监督。总之,现在迫切需要制定具体的方案来大胆实践,积极推进,创造条件与现行制度衔接,实现平稳过渡和新的突破。

### 3. 把软科学推向市场,实行软科学产业化,提高软科学的硬化度。

要聘请国家和省内外有声望的专家学者作为本县的经济技术顾问,为县乡两级领导献计献策,这样便能博采众长,集思广益,增加决策的透明度,保证决策的科学性,有效地发挥科技第一生产力的作用。在具体操作中,要采用西方国家智囊技术的对演法,即通过不可行性研究,充分展示各个方案的矛盾和弊端,把内外部不利条件摆尽,把技术上不可行的因素讲透,处处从最坏处着想,然后从中选出最佳方案或使方案更加完善,达到少交或免交学费的目的,把决策风险降到最低限度。

### 4. 尽快地转换企业经营机制,建立现代企业制度。

要通过现代企业和公司制度,使企业摆脱政府机构附属物的地位,成为真正能够自负盈亏的法人实体;使企业不受地区、部门、行业、所有制的限制全面进入市场,成为市场竞争的主体;使企业的组织制度和管理制度科学化、规范化、形成激励与约束相结合的经营机制;使政府的职能真正从干预转变到对经济活动的间接调控。

在具体操作中,对于扶贫效益很差的项目,对于亏损严重、资不抵债的企业,要在做好舆论工作,提高群众认识水平和心理承受能力的基础之上,在解决好就业、保险、人事劳动制度改革的基础之上,按照法律程序,通过破产、倒闭、拍卖等手段把包袱甩掉,置其于死地而后生,同时要按照新的机制和企业制度建立一批真正的股份制合作制企业、跨国企业集团等,使出资者、经营者、生产者的积极性都得以充分的调动,行为受到约束,利益得到保障,探索出一条适合于贫困地区脱贫致富的新路子来。

### 5. 要弘扬艰苦奋斗的创业精神,扶贫要先扶志、扶精神。

中西部贫困区的一些基层干部惰性较浓,缺乏艰苦创业的志气,把国家给的扶贫款分光吃净,然后再摆出一付乞求怜悯和救济的可怜相伸手向上级要。上一个项目首先想到的不是发动群众、依靠群众、艰苦奋斗,而是等、靠、要,要不到就借口不办事。倘若要来一点,又很不珍惜,大手大脚,胡支乱用,蔓延着比阔气、讲排场、图享受的歪风。因此,要发扬艰苦创业的精神。有了这种精神和志气,没有项目可以跑来项目,没有条件可以创造条件;有了这种精神就可以优化投资环境,就可以提高工作效率,就可以对外界树立可以信赖和合作的社会形象,就有了无形的资产作抵押,就能吸引大量的社会闲散资金。

### 6. 不断强化各级领导干部的科技进步意识,加大科技体制改革的力度。

要促进科技工作者为贫困区的经济建设服务。贫困区的企业要主动追求科技进步,各级政府要通过宏观调控促进科技与经济的结合,特别要促进发达区、技术密集型单位与贫困区的结合,要落实科技基金,增加科技收入,建立以金融为主体的科技进步支撑体系,加快科技成果的转化。要扩大融资渠道,建立多渠道、多层次的社会投资新机制,以实现贫困地区经济与科技的协调发展和脱贫致富。

### 7. 社会主义市场经济的建设,我国中西部贫困地区的脱贫致富,最终取决于国民素质的提高和人才的培养。

贫困地区要致富,必须先治愚;要发展,必须从长远利益出发,抓住根本,培养本地“永久”型技术

人才和管理人才。只有对当地现有人才充分地珍惜、信任和培养,才能稳定人心,才能吸引外地人才。要吸引大中专毕业生到贫困县特别是到贫困县的乡镇企业一展才智,同时把毕业生的档案留在县(市)人事局,解除他们的后顾之忧。要采取“请进来”、“走出去”、到大企业挂职等多种方式、多种途径,对干部职工进行培训,培养一批能够带动企业走向发展的懂技术、善经营管理、精通国际惯例的外向型科技企业家。要经常性地采取岗位练兵、技术比武、定期考核等办法提高本企业技术人员和生产人员的素质。要通过技术引进和合作,提高企业对新技术的吸收能力。在农村要培植科技示范户,引导广大农民走上科技致富的道路。

8. 建立贫困县(市)科委情报研究室(所)智囊机构,组织以市场需求为依据,以技术贸易为阵地,以当地资源、人力、物力为条件的全方位的技术经

济信息综合服务。

镇江市科委情报所为中小型企业 and 乡镇企业开展的技术商品(包括专利)和科研成果的“筛选—评价—开发”、适用技术的“报道—培训—咨询”、国外样品的“推荐—引进—仿制”三个“一条龙”服务的方法很值得中西部地区借鉴。建设好这样的服务系统将为我国中西部贫困地区的脱贫致富注入新的活力。

综上所述,要使扶贫资金发挥良好的效益,关键在于领导,在于各项目科学的决策。只要我们让科技进步和提高劳动者素质在思考上到位,在头脑中生根,在行动上落实,中西部贫困地区的经济同样能在激烈的市场竞争中崛起,扶贫资金同样能滚动发展,显示出强大的生命力。

(责任编辑 蔡 今)

## 科技动态

### 煤层沼气——最洁净的煤炭利用方式

采煤时沼气爆炸被认为是重大的作业安全问题。为保证安全,必须用大笔投资挖掘通风孔和安装通风设备,而排放到大气中的沼气会成为环境的污染源。

近年来,已将煤层沼气当作一种资源,而不是当作废气来处理。这种观念上的转变,主要原因与美国天然气(沼气)价格上涨和应用油田生产技术生产煤层沼气有关。

在美国,开发煤层沼气是得到政府支持而获得成功的技术项目之一。80年代前,这种资源很少被利用,近年来人们对此兴趣日增。1988年以来,煤层沼气生产井的数目每年翻一番,1992年煤层沼气产量达134亿立方米。

税收优惠政策是煤层沼气生产急剧增长的主要推动力,技术进步也起着不小的作用。钻井公司积极发展相应的技术,因为生产沼气越多,减免税款越多。

近来一般使用风动冲击式钻机钻凿600米以内的井。这种钻机在其限定的钻深范围内可达到很高的速度(每小时45米以上),不仅可保证钻井直径的大小,而且可钻出非常直的井。钻井时间从平均约7天一口缩短到2~3天一口;由于井直,固井作业的成功率由50%提高到100%。

最近七八年来,一个重大的进展是掌握了关于水力压裂时煤层特性的知识,这可以大大减少压裂处理工作量,少用昂贵的浆液。从而确保压裂成功,成本最低。

煤层沼气井产量曲线波动小,产气期限长,特别适合电力生产的需要,尤其是独立的电力生产企业。因为电力项目的筹资条件要求具备能供应150%电厂需求量的燃气来源,因此产量曲线越是平缓,要求储备的富余供气量就越少。煤层沼气井平缓的产量曲线要比天然气井更适合发电厂的消费方式。

沼气在美国电力生产中已使用很长时间。它被认为

是一种洁净的很有效的燃料。由于联合循环工艺的发展,采用高效燃气轮机、蒸汽回收锅炉和汽轮机,大大提高了燃气发电设备的效率,现已接近50%。

这种供气源可使电厂布置在“坑口”位置。事实证明,建设发电厂和输电线是合理的,而铺设长途输气管道是很难的。在煤层沼气源附近布置发电厂可以解决输气问题。

发电厂使用煤层沼气不仅可以消除采煤过程中排放沼气所造成的大气污染,而且有助于解决煤层沼气产生的其他问题。井下大量涌水是煤矿作业中的一大难题,有时需要把它注入另一个岩层,使其不致干扰含水层。而发电厂往往需要购买大量的水用于生产蒸汽和冷却设备。煤层的涌水通常足以满足发电厂的需要。使用井下水既可以降低产气费用,又可以降低发电成本。

煤层沼气生产与电力生产之间的最佳协作正在国际上扩展,特别是在迅速发展中的亚洲。亚洲急需增加可靠的电力供应,到本世纪末要求发电能力翻番。

另一方面,输送天然气和煤炭的基础设施不足,如果把电厂建在“坑口”,就可大大节省基础设施的设资。虽然输送电力必须架设输电线,但比较简单易行,而且投资要比铺设管道和铁轨来运煤少得多。反之,如果电厂建在别处,最终还得将输电线通到矿区,以解决矿区用电问题。

由发电厂来生产和利用煤层沼气,可使有害于环境的废气变成对环境无害的有用产品。美国实施减免税收的优惠政策大大促进了这方面的技术进步,使煤层中的沼气变成具有经济价值的资源。它的生产特点特别适合电力生产的要求。在经济急剧增长的亚洲地区,它的经济效益尤为显著。

(高志坚 江文译校;责任编辑 蔡德诚)