

NENGLI FUPIN
JI QI ZONGHE JIXIAO
WENTI YANJIU

能力扶贫及其综合绩效 问题研究

◎王善平 唐红 高波 等著

NENGLI FUPIN
JI QI ZONGHE JIXIAO
WENTI YANJIU

能力扶贫及其综合绩效 问题研究

◎王善平 唐红高波等著

本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目（CIP）数据

能力扶贫及其综合绩效问题研究 / 王善平等著. —长沙：湖南人民出版社
2016.5

ISBN 978-7-5561-1292-0

I. ①能… II. ①王… III. ①扶贫—研究—中国 IV. ①F124.7

中国版本图书馆CIP数据核字（2016）第026740号

能力扶贫及其综合绩效问题研究

著 者 王善平 唐 红 高 波 等
责任编辑 唐 艳
装帧设计 杨发凯

出版发行 湖南人民出版社 [<http://www.hnppp.com>]
地 址 长沙市营盘东路3号
邮 编 410005
经 销 湖南省新华书店

印 刷 长沙宇航印刷有限公司
版 次 2016年5月第1版
2016年5月第1次印刷
开 本 710 mm × 1000 mm 1/16
印 张 16.5
字 数 261千字
书 号 ISBN 978-7-5561-1292-0
定 价 32.00元

营销电话：0731-82683348 （如发现印装质量问题请与出版社调换）

感谢国家社科基金（项目号：08BJY025）、
湖南师范大学重点学科（工商管理）和湖南省风
险导向审计研究基地的资助

前 言

自2007年12月准备申请国家哲学社会科学基金项目开始，至今已近八年了。记得当时国家哲学社会科学基金项目指南上的题目是“财政扶贫标准研究”，但思来想去，仅研究此题，至多可获得一项一般项目，但我很想获得重点项目，同时觉得无论财力强弱，财政资金进而财政扶贫资金始终是紧缺的，所以提高财政扶贫的绩效非常重要。事实证明，片面追求经济绩效难以为继，相反，将经济绩效与社会绩效、生态绩效一并予以统筹考虑，就可以获得相互促进、相得益彰的效应，于是如何测度和提高财政扶贫的综合绩效便成为我申请项目要重点研究的核心问题。进一步，影响财政扶贫综合绩效的因素非常多，但根本因素应该还是贫困人口的反贫能力，至此，以反贫能力的培育和提高为导向，研究财政扶贫的标准、综合绩效及提高问题，就成为近八年来我们研究的重点。捕捉到这一研究重点，是在2008年大年初二，她的新颖性、务实性，确实使我这位苦苦“热恋”着课题研究的创新、期望对经济社会发展有所贡献的人兴奋不已！那时那景，至今还历历在目！

本专著依据的项目（08BJY025）已经是我主持的第二个国家哲学社会科学基金项目了，再加上曾经主持的国家自然科学基金项目，共三个国家级项目了，对一个会计学教授而言，某种意义上说“我乃幸运儿”，当心存感激！心存敬畏！主持的国家级项目是否是重点项目或重大项目，其实并不重要，重要的是，我主持和研究的项目必须有所创新，且是对我国经济社会发展确实有贡献的创新！

虽然本研究历经将近8年，项目组公开发表了与财政扶贫有关的论文17篇和10余篇会议论文，建立了与财政扶贫综合绩效有关的来源于问卷调查的数据库，我指导的12位会计学硕士生和3位博士生，以此为基础确定了各自学位论文的选题并顺利地获得了管理学硕士、博士学位。有关创新性、务实性观点和建议也得到了学术界和政府管理部门的认同和重视，但总体上觉得有关于此的研究还刚刚开始，研究能力扶贫及其综合绩效问

题之路，艰辛而漫长！

本专著是我与博士、硕士、学术伙伴合作的学术结晶。师生合作的作品，要严格地分清其知识产权，基本上是白费工夫，也没有什么价值。因为如果老师不将自己最新的学术观点传给学生，那还是导师吗？作为学生，若不以导师的原创性观点为基点，开展拓展性探索，那又何苦跟随导师来做研究生？尽管如此，还是必须向读者们交代相关研究者在本专著中的贡献：（1）主要的原创性观点基本上源于我的积累和思考，同时我还负责本专著的总体设计、每一章核心观点的完善和文字润色等；（2）湖南财政经济学院的会计学教授唐红女士对我的学术思想火花，进而学术观点不留情面的反驳，深化和完善了本专著的绝大多数学术思想和观点，同时还重点研究、修改了第9、10、11章；（3）湖南大学会计学博士生、湖南文理学院审计处处长高波先生按照我给定的思路，从我指导的硕士生的学位论文和发表的学术论文中整理出了对本专著有价值的初稿，并与我一道对第1、2、3、6、8章的一些内容进行了重点研究和撰写；（4）湖南大学会计学教授刘桂良女士对本专著在相关问题上“如何体现反贫能力”的追问，虽使我们痛苦，但却使我们进步；（5）我指导的博士、湖南大学会计学副教授周兰女士和我指导的硕士、后来考取了北京大学会计学博士、现在浙江大学就职的龚启辉先生也参加了本研究问卷调查的设计和资料整理工作。我在湖南大学指导的博士宋艳和硕士邓淑娴、罗珺文、周盈、申志仁、戴芳菲、蒋巧艳、王淑燕、周怡、丰冠华、陈鸣秋子、谢妙、金妍希等的贡献，是他们的学位论文或发表的学术论文的部分内容为本专著所借鉴或引用，相关情况已在对应的章节中注释，在此不再赘述。此外，帮助查阅资料、发放问卷、整理数据、进行文字校对的还有我在湖南大学会计学院和湖南师范大学商学院指导的其他硕士和湖南大学会计学院的本科生，由于人数众多，在此容我不一一道出他们的尊姓大名，一并表示感谢！

最后，真诚地感谢在课题的问卷调查和实地调查中给予我们便利的各级官员和普通百姓！感谢在课题研讨会上给我们的研究提供批评和建议的专家、学者！感谢湖南人民出版社对本专著出版的支持！

湖南师范大学 王善平

2015年8月8日

摘 要

本著作是在国家社科基金项目（08BJY025）的结题研究的基础上修改而成的。主要运用哲学研究方法、比较研究方法、问卷调查方法和经验检验方法等，分上、中、下3篇，共11章，以反贫能力的培育和提高为导向，以财政扶贫综合绩效为核心议题，重点研究如下科学问题和管理问题：（1）反贫能力及其影响因素；（2）反贫能力培育与财政扶贫标准提高的关系；（3）反贫能力导向的财政扶贫综合绩效由经济绩效、社会绩效和生态绩效构成的理论和模型以及目前实行的整村推进、劳务输出对财政扶贫综合绩效的影响的经验证据；（4）提高反贫能力导向的财政扶贫综合绩效的对策建议，如，财政扶贫资金公司化运作问题，财政扶贫资金假账真审的治理问题以及财政扶贫审计科学化改进等。

目
录

第1章 绪 论 / 001

1.1 研究的背景与意义 / 001

1.2 相关文献综述 / 003

1.2.1 关于贫困的涵义、成因与反贫的研究 / 003

1.2.2 关于财政扶贫绩效评价的研究 / 012

1.2.3 关于扶贫资金运行及审计监管的研究 / 014

1.3 研究的内容安排与研究方法 / 016

1.3.1 研究的内容安排 / 016

1.3.2 研究的基本方法 / 018

1.4 主要研究观点与创新 / 020

1.4.1 主要研究观点 / 020

1.4.2 主要创新 / 022

上篇 扶贫标准确定及影响研究

第2章 我国财政扶贫：基于反贫能力的审视 / 025

2.1 财政扶贫：我国扶贫的主力 / 025

2.1.1 我国 1978—2000 年的财政扶贫 / 027

2.1.2 我国 2001—2010 年的财政扶贫 / 031

2.1.3 我国 2010—2020 年的财政扶贫 / 034



2.2 对财政扶贫本质的再认识 / 035

2.2.1 财政扶贫的根本不在增收 / 036

2.2.2 扶贫的根本在于提高反贫能力 / 036

2.3 新时期财政扶贫的战略思辨 / 038

2.3.1 目标是尽快增收还是培育和提高反贫能力 / 038

2.3.2 重点瞄准贫困县还是连片特困地区 / 039

2.3.3 是终身制还是动态制 / 040

第3章 反贫能力导向的财政扶贫标准及影响因素研究 / 041

3.1 财政扶贫标准确定：理论思考 / 041

3.1.1 扶贫与救济的边界 / 041

3.1.2 反贫能力导向的财政扶贫标准更关注什么 / 042

3.1.3 中国贫困线的演变述评 / 043

3.1.4 确定财政扶贫标准的基本方法及应用分析 / 044

3.2 财政扶贫标准：问卷调查的设计与过程 / 046

3.2.1 设计调查问卷的基本思想与过程 / 046

3.2.2 问卷调查的过程 / 047

3.2.3 调查问卷的效度与信度检验 / 048

3.3 财政扶贫标准：问卷调查结果分析 / 049

3.3.1 探索性因子分析与验证性因子分析 / 049

3.3.2 扶贫标准影响因素：收入导向和反贫能力导向的比较 / 051

第4章 提高财政扶贫标准的经济效果的实证检验 / 056

4.1 财政扶贫标准提高的经济效果 / 056

4.1.1 财政扶贫标准提高的微观经济效果 / 056

4.1.2 财政扶贫标准提高的宏观经济效果 / 059

4.2 财政扶贫标准提高的经济效果的实证检验 / 059

4.2.1 财政扶贫标准经济效果评价的指标选取 / 059

4.2.2 财政扶贫标准变动前后的经济效果比较研究：2005—2009 / 062

4.2.3 财政扶贫标准提高的经济效果的时间序列的灰关联度分析 / 064

中篇 综合绩效测度与评价研究

第5章 反贫能力导向的财政扶贫综合绩效的理论思辨 / 071

5.1 财政扶贫综合绩效的内涵及内在关系 / 071

5.1.1 经济绩效 / 071

5.1.2 社会绩效 / 072

5.1.3 生态绩效 / 073

5.1.4 三者间的内在关系 / 073

5.2 重视财政扶贫综合绩效的理论依据 / 075

5.2.1 财政扶贫综合绩效的受托责任分析 / 075

5.2.2 财政扶贫综合绩效的公共财政理论分析 / 076

5.2.3 财政扶贫综合绩效的可持续发展理论分析 / 076

5.2.4 财政扶贫综合绩效的人本理论分析 / 077

5.3 构建新时期财政扶贫综合绩效指标体系的原则 / 078

5.3.1 突出反贫能力提高的原则 / 078

5.3.2 科学性原则 / 078

5.3.3 全面性原则 / 079

5.3.4 可操作性原则 / 079

第6章 反贫能力导向的财政扶贫综合绩效的问卷调查研究 / 081

6.1 问卷的设计、发放与回收 / 081

6.1.1 设计问卷的前期工作 / 081

6.1.2 指标体系设计的基本思路 / 082



- 6.1.3 设计指标体系时对反贫能力导向的考虑 / 083
- 6.2 财政扶贫综合绩效指标体系调查问卷的设计 / 087
 - 6.2.1 问卷题项的确定 / 087
 - 6.2.2 问卷设计中的探索性因素分析 / 089
 - 6.2.3 问卷设计中的验证性因素分析 / 091
 - 6.2.4 问卷的效度与信度检验 / 093
- 6.3 三种绩效在综合绩效中的权重的确定 / 096
 - 6.3.1 路径分析方法下的指标权重确定的基本步骤 / 096
 - 6.3.2 三种绩效的权重：来自问卷调查的经验证据 / 097
 - 6.3.3 一项补充：综合绩效指标对反贫能力的反映 / 099
- 第7章 整村推进和劳务输出的财政扶贫绩效评价 / 103
 - 7.1 整村推进的绩效评价：理论与比较分析 / 103
 - 7.1.1 整村推进扶贫的理论基础 / 103
 - 7.1.2 整村推进的综合绩效：以2009年对比2008年为例 / 105
 - 7.1.3 提高整村推进综合绩效的现实问题 / 107
 - 7.2 劳务输出扶贫绩效的DEA评价和检验 / 109
 - 7.2.1 财政扶贫改善贫困人口资源禀赋的理论分析 / 109
 - 7.2.2 扶贫资金对外务工人员收入提高的作用：博弈分析 / 110
 - 7.2.3 财政扶贫资金对反贫困的“乘数”效应 / 116
 - 7.2.4 劳务输出综合绩效的DEA测度 / 119
 - 7.3 改进整村推进扶贫和劳务输出扶贫的建议 / 125
 - 7.3.1 关于改进整村推进扶贫的建议 / 125
 - 7.3.2 提高扶贫资金投入劳务输出绩效的政策建议 / 128

下篇 提高综合绩效的对策研究

第8章 财政扶贫资金公司化运作研究 / 133

8.1 财政扶贫资金行政化运作的特征与问题 / 133

8.1.1 财政扶贫资金行政化运作的特征 / 134

8.1.2 行政化运作存在的问题 / 135

8.2 财政扶贫资金公司化运作的特征与比较优势 / 137

8.3 财政扶贫资金公司化运作需处理好的若干关系 / 138

8.3.1 盈利性与公益性 / 139

8.3.2 风险性与安全性 / 139

8.3.3 选择性与普惠性 / 140

8.4 财政扶贫资金公司化运作模式及其优化 / 141

8.4.1 公司制模式 / 141

8.4.2 公司+农户模式 / 142

8.4.3 合作社模式 / 143

8.5 小结：权威及在财政扶贫资金公司化运作中的有效性 / 143

第9章 基于骨牌理论的预防财政扶贫假账真审研究 / 145

9.1 财政扶贫假账真审的涵义与主要表现 / 145

9.1.1 账及审的真与假的辨析 / 145

9.1.2 财政扶贫假账真审的主要表现 / 146

9.2 财政扶贫假账真审成因的骨牌理论分析 / 148

9.2.1 骨牌理论中的五因素及其关系 / 148

9.2.2 财政扶贫假账真审成因五因素连锁作用分析 / 149

9.3 财政扶贫假账真审的经济后果 / 153

9.4 基于骨牌理论的财政扶贫假账真审的预防研究 / 154

9.4.1 财政扶贫项目申请、执行环节“假账”的预防 / 155

9.4.2 财政扶贫项目审计环节“真审”假账的预防 / 157



第 10 章 “无影灯效应”下的扶贫资金审计监管改进研究 / 161

10.1 扶贫资金审计监管中的“无影灯效应”原理 / 161

10.1.1 “无影灯效应”的基本内涵 / 161

10.1.2 扶贫资金审计监管的目标和主要任务 / 161

10.1.3 扶贫资金审计的“无影灯效应”监管的理论框架 / 163

10.2 扶贫资金审计监管的“无影灯效应”的实证检验 / 165

10.2.1 若干相关约定 / 165

10.2.2 扶贫资金审计监管的“无影灯效应”的理论分析与研究假设 / 167

10.2.3 变量定义与模型设计 / 171

10.2.4 样本选择与数据处理 / 172

10.2.5 实证检验结果 / 172

10.2.6 扶贫资金审计监管的统计描述和特点分析 / 175

10.3 扶贫资金审计监管问题：基于“无影灯效应”的分析 / 178

10.3.1 监管主体单一 / 179

10.3.2 监管能力不足 / 180

10.3.3 介入角度不合理 / 185

10.4 扶贫资金审计监管改进：“无影灯效应”视角 / 187

10.4.1 引进新成员以壮大审计监管主体的力量 / 187

10.4.2 保障审计主体合法有效行使扶贫资金监管权力 / 190

10.4.3 实施扶贫绩效的审计全监管 / 192

第 11 章 科学的财政扶贫绩效审计问题研究 / 196

11.1 科学的财政扶贫绩效审计的基础理论分析 / 196

11.1.1 科学发展观下的财政扶贫绩效的内涵 / 197

11.1.2 科学的财政扶贫绩效审计的基本目标 / 200

11.1.3 科学的财政扶贫绩效审计的主要特征 / 201

11.1.4	科学的财政扶贫绩效审计的重点 / 203
11.2	科学发展观下财政扶贫绩效审计监管的问题分析 / 208
11.2.1	关注重点还不是扶贫的综合绩效 / 212
11.2.2	重点偏离绩效改善目标 / 214
11.2.3	重绩效结果评价轻过程控制 / 214
11.2.4	透明度不够高 / 217
11.3	提高财政扶贫绩效审计科学性的若干建议 / 219
11.3.1	实施法治生态支持的反贫能力导向绩效审计 / 219
11.3.2	充分发挥专家咨询的特殊作用 / 221
11.3.3	提高反贫能力导向绩效审计的报告功能 / 223
参考文献 / 225	
附录 A 关于反贫能力导向的财政扶贫标准调查问卷 / 237	
附录 B 关于现行财政扶贫政策存在问题的调查问卷 / 241	
附录 C 关于反贫能力导向的财政扶贫绩效指标的调查问卷 / 243	
附录 D 王善平指导的与本著作相关的硕士生学位论文清单 / 248	

第1章 绪论^①

1.1 研究的背景与意义

贫困问题是困扰发展中国家社会稳定和经济发展的重大问题，消除贫困，实现社会公正、公平成为世界各国的重要发展目标之一。我国自改革开放以来，经历三十余年的扶贫开发，取得了举世瞩目的成就，绝对贫困人口从1978年2.5亿人，减少到2010年的2688万人左右，贫困发生率从33%下降到3%左右。《国家八七扶贫攻坚计划》提出力争用7年左右的时间（从1994年到2000年）基本解决当时全国农村8000万贫困人口的温饱问题，财政扶贫方式实现从救济式扶贫向开发式扶贫的转变，扶贫资金集中投放在国家重点扶持的贫困县，扶贫工作从按贫困人口平均分配资金向按项目效益分配资金方面转变，从单纯依靠行政系统向主要依靠经济组织转变，从仅输入资金向综合输入资金、技术、物资、培训等转变。新时期，我国财政扶贫工作出现了新的变化：（1）中国农村扶贫开发纲要（2001—2010，2011—2020）提出国家把贫困人口集中的中西部少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区作为扶贫开发的重点，实行集中连片开发；（2）实行扶贫开发和农村最低生活保障制度有效衔接，将扶贫标准以下具备劳动能力的农村人口作为扶贫工作主要对象。鼓励和帮助有劳动能力的扶贫对象通过自身努力摆脱贫困，提高贫困户的反贫能力；（3）

^① 本章由高波根据王善平申请国家哲学社会科学基金项目书（08BJY025）、第3至11章各作者的学位论文或发表的学术论文的相关内容（特别是相关文献综述）整理后，再由王善平修改、完善而成。

不能只重视扶贫开发的经济绩效。虽然国家对扶贫开发资金逐年增加，但现实中依然面临如下难题：

(1) 贫困线标准依然偏低。按 2011 年国家规定的贫困标准（人均纯收入 1500 元），虽然比以前的 1196 元标准提高了四分之一左右，但按照购买力测算，这 1500 元只相当于每天 0.635 美元的水平，与世界银行人均每天消费 1.25 美元的全球标准还有很大距离。此外，即使按 1500 元这一贫困标准，中西部省份的贫困人口数也将大幅提升，同时还有不少按原标准已界定为脱贫者又重归贫困者行列。在我国，贫困标准线的小幅提升，本身就意味着巨大的财政开支。

(2) 扶贫资金投向主要以收入为导向，难以抵挡返贫。以增加收入^①为目标定位的财政扶贫，虽然可以较快地解决贫困人口短期内的温饱问题，但要贫困者摆脱真正意义上的贫困，却不具有普遍意义，换言之，容易发生返贫。

(3) 扶贫资金分配、使用问题不少。如，有的地方的扶贫表面上是扶贫，实质上却是在扶富，截留滞拨、挤占挪用、虚报冒领扶贫资金以及地方财政配套资金不到位、擅自改变扶贫项目计划和资金用途等等，虽然经常被财政扶贫审计发现，但财政扶贫审计还存在不全面、不及时，重合规性事后监管，轻预防性事前监管和绩效审计评价等。

本研究的理论与现实意义在于：

学术上，重新审视财政扶贫的本质，认为财政扶贫的本质是培育和提高贫困者的反贫能力，提出应把新时期财政扶贫战略重点转移到培育和提高了贫困者的反贫能力上来的新思想，应该以提高反贫能力为导向确定财政扶贫标准、安排和审批财政扶贫项目，建立、改进和实施科学发展的财政扶贫综合绩效体系和审计监管体系，一定程度上丰富了财政扶贫及其管理的文献。

应用上，深入系统地研究财政扶贫综合绩效构成模型、财政扶贫资金对整村推进和劳务输出的作用以及财政扶贫审计监管的现实问题，并提出相应的对策建议，为改进扶贫开发管理人员考核、贫困地区干部考核、扶

^① 准确地说，是以增加贫困人口的短期收入为目标，因为我国官员是任期制的，以短期收入增加为目标，可以在任期内见到扶贫的政绩。

贫资金投向以及财政扶贫资金的财务审计、绩效审计,甚至政府审计体制机制等方面,提供一定的理论依据、经验证据和对策方案的支持。

1.2 相关文献综述

1.2.1 关于贫困的涵义、成因与反贫的研究

1.2.1.1 贫困的涵义

英国学者奥本海默 (C. Oppenheim, 1993) 认为“贫困本是一个模糊概念,它不具备确定性,并随着时间和空间以及人们思想观念的变化而变化”。从贫困的研究历史来看,对贫困的定义首先是从经济层面开始的。贫困理论研究的先行者布思 (Charls Booth) 在 19 世纪 80 年代对伦敦贫困的大规模调查及朗特里 (Seebom Rowntree) 随后 (1889 年) 对约克郡进行的类似调查,均把贫困指向绝对的物质匮乏或不平等 (inequality)。如,“一定数量的货物和服务对于个人和家庭的生存和福利是必需的,缺乏获得这些物品和服务的经济资源或经济能力的人和家庭的生活状况,即为贫困” (朗特里、布思, 1901),这实质上是收入和生活上的绝对贫困。而相对贫困是在 20 世纪 50 年代由蒂特马斯 (R. M. Titmuss)、斯密斯 (A. Smith)、汤森 (P. Townsend) 等学者提出的,认为贫困不再是基于最低的生理需求,而是基于社会的比较,即,个人或家庭所拥有的资源,虽然可以满足其基本的生活需要,但是不足以使其达到社会的平均生活水平,通常只能维持远远低于平均生活水平的状况。美国经济学家加尔布雷思 (Galbraith, 1958) 指出,一个人是否贫困不仅仅取决于他拥有多少收入,还取决于其他人的收入水平,是一个相对的概念。

一般而言,绝对贫困的主要特征包括:(1) 仅能满足人们维持生存的必需品,不包括对享受和发展等需求的满足;(2) 只与维持基本生存的物质需求相联系,不与社会整体收入的发展水平相关;(3) 在计算和所指的生活模式上都有最严格的规定,由此列出的是一个“自然人”而非“社会人”的生活必需品“清单”。而相对贫困的一般特征是:(1) 贫困与否是相对的,是以处于相同社会经济环境下的其他社会成员为参照系相比较而