

构建现代财政制度研究

王庆江 主编

GouJian XianDai

CaiZheng ZhiDu YanJiu



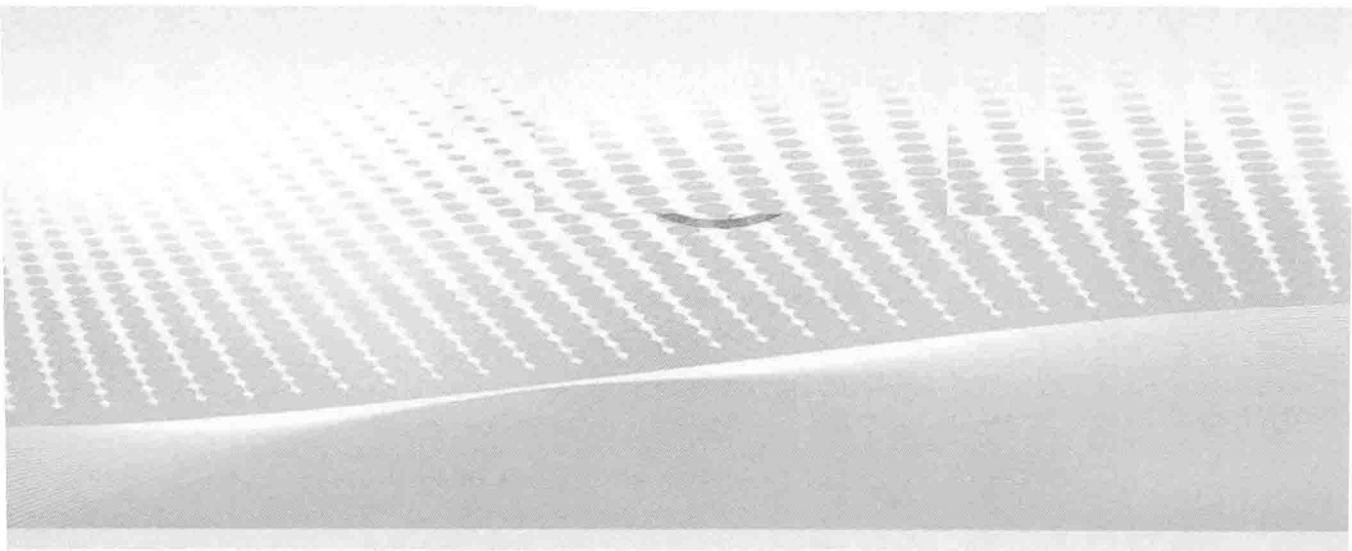
经济科学出版社
Economic Science Press

构建现代财政制度研究

王庆江 主编

GouJian XianDai

CaiZheng ZhiDu YanJiu



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

构建现代财政制度研究 / 王庆江主编. —北京: 经济科学出版社, 2015. 3

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5562 - 4

I. ①构… II. ①王… III. ①财政制度 - 研究报告 - 汇编 - 中国 IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 056716 号

责任编辑: 高进水 于庆昭 宋艳波

责任校对: 曹 力

责任印制: 潘泽新



构建现代财政制度研究

王庆江 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编辑部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京财经印刷厂印装

787 × 1092 16 开 28 印张 530000 字

2015 年 3 月第 1 版 2015 年 3 月第 1 次印刷

印数: 0001 - 3100 册

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5562 - 4 定价: 68.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

本书编委会

主 编：王庆江

副主编：陈佩钢

编 委：秦凤翔 张高成 赵 谦
王瑛琿 赵宏光 赵孟鑫
谢 禹 毛云鹏 吕 明
陈伊然 祁少健 刘家宁

前 言

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，从国家治理的高度对全面深化财税体制改革提出了一系列更具前瞻性、更加崭新的要求。指出：“财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性。”这里的核心是建立现代财政制度，这是新一届中央领导集体立足全局、面向未来提出的重要战略思想和重大决策部署，从而为财政全面深化改革指明了方向。

其实，现代财政制度的建立是一个改革实践的过程，更是一个理论探索的过程。改革开放三十多年来，特别是实施分税制财政体制 20 多年来，全国无论是财政理论界，还是财政业务部门，对我国现代财政制度建设的探索与改革逐步跨上了新台阶。尤其值得称道的是中国财政学会和财政部科研所每年组织的全国财政课题协作研究，近十多年形成一个高潮，推出了大量有关现代财政制度建设的崭新成果。仅从我们黑龙江省看，受中国财政学会和财政部科研所委托，1998~2013 年连续 15 年牵头主持完成的全国协作课题，形成了一批兼具理论水平和实践价值的科研成果，通过财政部科研所的《研究报告》及时报送中共中央、全国人大、国务院、全国政协以及国务院有关部委、科研单位、财政部各司局，各省、自治区、直辖市及计划单列市财政厅（局）。有的成果也已转化为相关财税政策，对现实经济生活产生了较好的指导作用。这些课题成果中多数获得全国财政科研奖的一二等大奖，均以较高质量促进了现代财政制度研究，为我国现代财政制度的建设和发展，做出了诸多

有益的探索。在举国上下全面深入贯彻党的十八届三中全会精神的形势下，我们谨以牵头单位的名义，并由黑龙江省财政厅党组书记、厅长王庆江担任主编，主管科研工作副厅长陈佩钢担任副主编，连同最后一篇我省单独完成的中国财政学会招标课题成果一起结集出版，为当前正在如火如荼进行的国家治理现代化背景下的财政全面改革以至现代财政制度的建设贡献绵薄之力。

过去 15 年间，同黑龙江省协作过的兄弟省市区财政部门有：四川、广西、广东、新疆、安徽、湖北、江西、山东、陕西、山西、内蒙古、福建、宁夏、河北、湖南、云南、海南、贵州、河南、吉林、甘肃、长春、宁波、成都、上海、重庆、济南、哈尔滨、龙岩等近 30 个，占全国应参研单位的 60% 以上。财政部科研所有关所领导以及科组处、编辑部、金融室、会计室、历史室、区域室等处室参加了对这些课题的具体指导。这些课题成果无疑是全国财政科研战线集体智慧的结晶和辛勤劳动的集中展现。

因成书仓促，书中难免有诸多不足之处，请专家和读者不吝批评与指正。

编 者

二〇一四年七月

目录

MULU

财政扶贫		主体功能区	
地方财政扶贫的政策思路研究	1	推进主体功能区建设财政政策研究	196
解决农村贫困问题的财政政策研究	11		
政府收费		资源转型	
我国地方政府收费规范化研究	28	资源型城市转型财税政策研究	232
转移支付		区域协调	
完善地方转移支付制度研究	43	促进我国区域经济协调发展的财税政策研究	248
财政风险		收入分配	
地方财政风险的管理与控制研究	58	完善我国居民收入分配制度的财税政策研究	287
财政体制		企业融资	
完善中西部地区省以下财政体制研究	75	破解我国中小企业融资难财税政策研究	316
深化省以下财政体制改革研究	94		
五个统筹		生态保护	
地方财政支持“五个统筹”研究	114	加强生态保护的财税政策研究	339
省直管县		粮食安全	
“省直管县”财政体制管理方式改革研究	152	基于“三农”问题视角下的我国粮食安全对策研究——以黑龙江省为例	373
农村低保		借力发力，推动地方财政科研健康发展（代后记）	439
构建农村最低生活保障制度的财政政策研究	168		

地方财政扶贫的政策思路研究^{*}

近十几年来，我国政府扶贫工作取得了举世瞩目的成就，贫困人口减少了近3/4，中国贫困人口占世界贫困人口总数的比例，已由20世纪70年代末的1/4减少到目前的1/20。

进入20世纪80年代中期以来，黑龙江省委、省政府切实加强对扶贫工作的领导，加大了扶贫攻坚力度，先后制定并下发了《黑龙江省七年扶贫攻坚计划》和《关于“九五”时期实现财政补贴县（市）脱补的意见》，在全省范围内开展了大规模的扶贫工作，并取得了显著的成绩。全省农村贫困人口，从1989年的501万人下降到1996年的170万人，贫困人口由占全省农村人口的28.6%下降到8.5%。财政补贴县由1986年的42个减少到23个，减少45%。贫困县由33个减少到14个，减少58%。

黑龙江省的财政扶贫是同政府扶贫同步开始的。1986年，省委、省政府提出了“富省必须先富基层”的战略方针，确定对财政自给水平不足60%的33个财政补贴县即贫困县，由31个有实力的省直厅局包县扶贫。省财政厅在其中扮演了重要角色。一方面负责省扶贫办的日常工作；另一方面直接承包县扶贫的具体任务。1986~1989年包扶林甸县，1990年至今包扶明水县。12年间，财政厅包扶两个全省典型的贫困县，并使之双双率先跨入全省脱贫县的行列，这既标志着财政扶贫的成果，是显著的，又蕴含着财政扶贫的政策思路是正确的。

一、地位与作用：财政扶贫的理论考察

1. 唱主角戏。1986年，黑龙江省委、省政府决定由31个直厅局对财政自给水平不足60%的32个财政补贴县，即贫困县实行包县扶贫。具体是分别派出强有力的扶贫工作组，常驻包扶县，参与经济决策，加强工作指导，监督使用扶贫资金，确保扶贫工作质量。为了切实加强对扶贫工作的领导，搞好组织协调和宏观工作指导，保证全省包县扶贫工作的顺利实施，省政府于1986年初成立了

^{*} 1998年研究成果。

包县扶贫领导小组。常务副省长任组长，省政府副秘书长和省财政厅厅长任副组长，成员由计经委、金融、物资、科委部门主要负责人组成。领导小组下设办公室，挂靠在省财政厅，由财政厅预算处长任扶贫办主任，具体负责包县扶贫的日常工作。省财政厅各业务处在扶贫办的组织协调下，经常深入到贫困县调查研究，了解情况，分析原因，解决实际问题。由此可见，从扶贫领导小组到办公室，再到业务处，虽然不能说财政厅主办扶贫，但至少是主体参与了扶贫。

2. 啃硬骨头。省财政厅不仅主体参与了全省扶贫工作的组织领导和日常工作，而且以31个省直厅局一员的身份，具体包扶了一个贫困县。这个县当时是其他厅局选择剩下的最贫困的一个县即林甸县。林甸县极贫的表现，一是财政自给水平低，靠补贴过日子。这个县1979年财政包干基数是：县级收入132.4万元，县级支出605.5万元，省定额补贴490.3万元，县级收入占支出的比例为21.9%。在1980~1984年的财政包干期内，这个县财政平均自给水平为45.1%，省定额补贴5年累计3280.4万元，平均年递增23.5%。二是财政支出水平低，事业欠账多。林甸县过去在统收统支时期，财政支出控制得比较紧，虽然年年是财政管理先进县，但是该办的事没有办，遗留了许多事业欠账。财政实行包干以后，由于地方收入上不来，所以支出水平仍然很低。从扶贫当年1986年预算安排看，县级支出安排1170万元，其中正常经费支出1124万元，占支出总

额的96%，一次性支出只安排45万元。事业欠账严重，全县文教卫生方面的土平房占80%，其中相当一部分是危房，城镇建设差，走路难、排水难的问题非常突出。三是农民人均收入低，生产和生活非常困难。从1980~1985年6年间，这个县的农民人均收入只有214元，比全省农民人均收入的平均水平低38.5%，相当一部分农民很难维持温饱。农业生产主要靠银行贷款。据农业银行统计，1985年，这个县每一农户平均占用贷款769元，每个农业人口平均占用贷款161元，每个劳动力平均占用贷款590元，分别比1978年增长78.8%、101%和40.8%。四是企业贷款多，包袱重。这个县的绝大部分工业改造和新建项目都是在固定资产投资拨改贷以后搞的，项目的资金来源主要是银行贷款，企业负债沉重。1985年年底，全县预算内企业贷款为2760.4万元，每年支付利息220万元，工业翻身难。

就是面对这样一个极贫县，省财政厅别无选择，只能全力以赴做好扶贫工作，经过1986~1989年4年扶贫攻坚，终于使林甸县在全省32个贫困县中率先脱贫。财政厅对林甸包县扶贫的成功，在全省产生了很大反响，引起省委、省政府的高度重视，林甸包扶结束后，又立即拍板将号称全省“天下第一穷”的明水县交由财政厅包扶。从1990~1997年经过7年的包扶，明水县已经跨入了脱贫的行列。可见，财政在全省扶贫中不但啃了硬骨头，而且啃得相当成功。

3. 做好样板。省财政在扶贫工作中参

与的广泛性和主体性，客观上将其置于众目睽睽之下。这样，财政能否搞好本部门的包县扶贫工作，能否摆平财政与其他31个省直部门的关系，始终是财政扶贫过程中所面临的挑战性的课题。因此，省财政厅党组对扶贫工作一直坚持高标准、严要求。1986年包县扶贫伊始，财政厅领导就明确要求派驻林甸的包县扶贫工作组和厅内各业务处，既要包扶好林甸这个点，又要关注好33个贫困县这个全省的面。并用点上的经验指导面上的工作。对贫困县既在资金上大力支持，又在政策上充分倾斜，还在工作上全面帮助，使扶贫工作收到了显著的效果。仅从1986年扶贫当年的情况看：一是农业普遍获得丰收。32个贫困县粮食普遍获得丰收，人均卖粮超千斤，人均收入300元以上。二是工业生产迅速发展。32个贫困县工业总产值比上年增长10.64%，地方预算内工业产值增长9.66%，销售收入增长22.41%，利税增长11.3%，不仅实现了速度、效益同步增长，而且超过了全省工业平均增长水平。三是横向联合有较大发展。32个贫困县中有28个县搞成了603个联合项目，共引资金4456万元，引进新产品158种，推动了企业技术改造和产品结构调整，救活了一批关停企业。四是增强了企业发展后劲。32个贫困县1986年当年新上的139个技改项目中到年底就有84个竣工，61个投产，实现产值1200万元，税利159万元。五是财政收入有了较大的增长。32个贫困县1986年的财政收入比上年增长40.2%。其中财政收入翻一番的，有包

括林甸在内的5个县，财政收入达到脱贫标准的有8个县。经过12年的扶贫工作，全省贫困县已由1986年的32个减少到14个（减少56%），其中国家定的9个、省定的5个。省委、省政府已做出决定，这些贫困县连同170万农村贫困人口，都要通过扶贫攻坚计划的实施，在2000年以前实现脱贫，决不将贫困带入下个世纪。继1989年将林甸县包扶脱贫、1990年转入包扶明水县以来，省财政包扶工作经验更为成熟，效果更为显著。从1990~1997年的8年间，省财政厅对明水县累计投入2亿元的包扶贫资金，扶持了上百个经济和社会事业发展项目，帮助明水县于1995年在全省率先摘掉了贫困县的帽子，跨入全国脱贫先进县的行列。目前，财政厅根据省委关于对脱贫县“4个不变”的决定，正处于帮助明水县巩固脱贫成果的阶段。到1997年，明水全县社会总产值达6.91亿元（比上年增长17%）；粮食产量7.2亿斤（增长7.5%）；农民人均收入1802元（增长5.9%）；贫困人口减少1.4万人（减少65%）；全县工业总产值3.66亿元（增长18%）；16户预算内工业企业启动运营15户，所提供的财政收入981万元（增长56%）；全县财政收入首次突破5000万元大关，全口径财政收入5403万元，增长1028万元（增长23.5%，增幅居绥化全区10个县市之首，财政收入比包扶前的1989年增长7.8倍），县域经济和财政实力明显增强，社会事业日益发达，人民生活水平有较大提高。

二、经验与教训：财政扶贫的实践探索

1. 部门重视，强化领导，是做好扶贫工作的前提。省委、省政府确定31个有经济、技术和管理实力的厅局包县扶贫，其中主要目的就是依靠各个部门的实力，帮助贫困县脱贫致富。省财政厅党组对包县扶贫工作一贯高度重视，强化领导。从林甸县到明水县，从包县点到扶贫面，12年间，始终坚持精心部署，严格检查，狠抓落实，一步一个脚印地推进扶贫工作的开展。明水县于1995年就已实现了脱贫，1997年对政厅党组根据省委关于对脱贫县“四不变”的决定，就进一步包扶明水县，巩固脱贫成果，加快致富步伐工作进行了全面部署。一是年初制定实施了《关于厅机关进一步做好包扶明水县脱贫工作的意见》，对包扶目标、包扶原则、工作协调、组织领导作了明确的规定，具有较强的针对性和可操作性。二是进一步强化了对包扶工作的组织领导。充实和加强了厅包扶明水县脱贫工作领导小组。三是适时召开现场办公会。四是及时确定了包扶项目和资金。早在年初即及时安排生产和事业项目40个，落实扶持资金3433万元（其中无偿资金1340万元）。五是深入实地，检查指导。过去一年中，主管厅长和16个业务处长，先后多次深入明水县乡村调查研究，检查指导工作，有力地推动了包扶工作的顺利开展。

2. 地方配合，自觉脱贫，是做好扶贫

工作的关键。在包县扶贫工作中，财政部门是扶持者，贫困县是被扶持者。按照辩证法内、外因统一论的观点，财政部门的扶持力量是贫困县脱贫致富的外在条件，贫困县的自觉配合则是脱贫致富的内在根据，外在的条件只能通过内在根据而起作用。省财政厅的包县扶贫工作，之所以进展顺利，效果良好，一个根本原因，就是林甸、明水两县的县委、县政府认识明确，态度积极，自觉配合，真扶实脱。包扶明水县的7年间，由于实行包扶工作组挂实职的办法，更将财政厅的扶贫与县委、县政府的脱贫工作融为一体，天衣无缝，扶贫工作效果更为显著。

3. 摆上位置，理顺关系，是做好扶贫工作的基础。总结财政扶贫多年的实践体会，可以概括为：位置正——关系顺——事情通——效果好。达到如此境界的秘诀在于：坚持“四不”：一是不当“救世主”。财政部门扶贫，既不能有“奉天承命、皇帝昭曰”压人意识，也不能有财大气粗、盛气凌人的傲慢表现，更不能有“如欲脱贫，舍我其谁”的救世主的作风。而应当将扶贫看成财政部门义不容辞的任务。正是基于这点，12年来省财政厅一直将贫困县的事当成自己的事去办，踏踏实实地工作，实实在在地扶贫，在全省赢得很高的声誉。二是不摆架子。从林甸到明水包县扶贫的12年间，财政厅派出的历任工作组，都坚持做到不摆架子，严格做人，谨慎处事，扶贫一任，造福一方，政绩突出，受到从省厅到贫困县领导和群众的普遍好评。三是不包办代替。包县扶贫绝不

等于包办县里的一切事情，应当而且必须把包扶工作置于县委、县政府的领导之下，努力完成自身应尽的参谋和助手任务。扶贫 12 年来，财政厅没有搞过一件直接发号施令的事情，总是采取提建议等间接形式，通过县委、县政府组织县里同志直接去办，这样就避免了喧宾夺主的问题。四是不说空话。财政厅在扶贫工作中要求工作组和各业务处，少说或不说空话，多办实事。说空话一句为多，办实事不论大小。这样也在一定意义上树立了财政扶贫的威信，提高了扶贫工作的效果。

4. 务求实效，不摆花架，是做好扶贫工作的根本。在过去 12 年间，省财政厅无论是包扶林甸、明水两县，还是指导全省扶贫工作，都一贯坚持务求实施，把贫困县人民是否真正得到经济实惠作为衡量扶贫工作质量的标准。省财政厅在扶贫中主要坚持三实即“思路实、措施实、效果实”。

“思路实”，就是扶贫工作的总体思路最大限度地切合贫困县的实际。主要是扶、脱贫工作方案的制定，必须从实际县情出发，做到切实可行，便于操作。如果说在林甸、明水两县扶贫中我们有什么成功秘诀，那么首要的是得利于有一个好的扶贫方案。

“措施实”，就是所制定扶贫的各项工作措施和政策措施要有很强的针对性和实效性。从工作措施看，12 年扶贫中是不断强化的。无论是派工作组，还是开现场会，无论是跟踪问题，还是宏观指导，都实施得卓有成效。1997 年，全厅包扶明水县工

作一改过去，年初开现场办公会定项目定资金，年中看进度，年底作总结的静态工作方式，实行全厅整体包扶，各责任处室分口分乡镇包扶，派驻工作组随时督促检查的动态包扶工作方式，有效地促进了包扶工作的深入开展。从政策措施上看，财政是管实的，也是最务实的部门，财政的每一项政策措施的含金量都是很高的，因此，每一项政策措施的实施，都必然给贫困县带来一定的经济实惠。

“效果实”，就是财政扶贫最终要拿到实实在在的效果，当然也包括那些阶段性的效果。最终效果就是贫困县财政自给水平和人均收入水平的提高。林甸县 1989 年脱贫，明水县 1995 年脱贫，都说明他们达到了这个水平，财政拿到了这个效果。阶段性效果，就是财政每一次、每半年、每年能给贫困县、乡以致贫困户办多少实事。例如 1997 年，财政厅对明水县脱贫后“扶上马，送一程”的巩固脱贫成果的过程中，还扶持上了五大类 40 个项目，其中农业、工业、商贸、乡镇企业项目 32 个，安排资金 2 893 万元（其中无偿资金 800 万元），占扶持资金总额的 84%。1997 年当年，明水县社会总产值增长 17%，农民人均收入增加 102 元。全县财政收入增长 23.5%。在重点支持生产性项目发展的同时，还安排 540 万元无偿资金统筹考虑解决 38 个公益性社会事业项目，这种赋有实际效果的扶贫，使明水县的脱贫工作又登上了一个新台阶。

5. 部门协作，合力攻坚，是做好扶贫工作的保证。贫困县的贫困原因是一个复

杂的矛盾群体，涉及资源、交通、技术、管理、资金等方方面面，要解决这些诸多问题，光靠财政部门自身很难做到。财政部门在扶贫中绝不能单打独斗，必须注意同其他有关部门紧密协作，合力攻坚，方能奏效。在包扶林甸、明水过程中，财政厅注重经常将省计经委、经委、交通厅、科委、轻工业厅等部门的专家请到扶贫点，帮助会诊，献计献策献技术，解决了一系列财政自身无法解决的难题，有效地推动了包县扶贫工作的开展。

财政包县扶贫 12 年，成效是显著的，经验是丰富的，然而教训也是深刻的。集中表现为有些扶贫资金总体使用效益不高，经济运行质量较差，主体财源建设没有达到理想状态。一是搞“钓鱼项目”，给钱无效。从全省看，扶贫之初有的项目资金投放的盲目性较大，让有些县钻了空子，用一些没有太大把握的项目套去了资金。结果有的没有将其用在项目上，有的用到了项目上也成了瘪子，扶贫资金有去无回，连本上仓，二是“政绩项目”，给钱低效。在扶贫过程中，个别贫困县的政府领导，为了追求个人任职期间的政绩，或者将钱投到公益性的事业项目上，或者投到所谓的“短、平、快”，零打碎敲的项目上，结果使扶贫资金低效运营。三是“拼盘项目”，给钱难见效。有些扶贫项目资金落实的安排，是采取财政投放、银行贷款、县里自筹三部分构成的，结果先到位的和最终能到位的，往往只是财政一家，或连同银行两家，县里自筹部分则很难兑现，致使扶贫资金难到位，扶贫项目难如期投产

达效。四是有偿资金比重过大，影响扶贫效果。贫困县本来是因为贫才需要去扶，但令人不解的是，多年来的扶贫资金中却多数是有偿的。形成了贫困县上了项目还不起债的状况，有的甚至重新陷入了困境。

三、政策与思路：财政扶贫的深层思考

黑龙江省扶贫工作虽然已经取得了显著的成绩，但是目前还有一部分贫困人口，贫困地区和贫困县没有脱贫，他们的情况较之已经脱贫的地区和人口更为复杂，因而扶贫的任务将更艰巨。省委、省政府继 1994 年做出 7 年扶贫攻坚计划之后，1997 年又做出了今后 4 年的扶贫攻坚决定，决心在 20 世纪末到来之前，基本解决黑龙江省农村 170 万贫困人口的温饱问题、区域性贫困问题和贫困县财政补贴问题。按 1990 年不变价格计算，全省贫困户年人均收入达到 600 元。按年度分解，1997 年解决 10.6 万户、46.2 万人，1998 年解决 10.8 万户、40.5 万人，1999 年解决 10.1 万户、43 万人，2000 年解决 7.8 万户、34.3 万人。到 20 世纪末延寿等 9 个国定贫困县和依安等 5 个省定贫困县及全省 55 个贫困乡、463 个贫困村要全部脱贫。按年度分解每年脱贫的县、乡、村为 1997 年 3 个、17 个、153 个，1998 年 4 个、16 个、134 个，1999 年 4 个、13 个、103 个，2000 年 3 个、9 个、73 个。延寿等 11 个贫困县中的财政补贴县到 20 世纪末力争实现脱补。

面对黑龙江省这场 20 世纪末的扶贫攻坚战，财政部门不仅要积极参与，由点到面地去扶持，而且还要继续扮演重要角色，发挥中坚作用。这种新的形势和任务，就要求财政部门在扶贫政策思路的选择上作出重大调整，既在过去 12 年创造的扶贫经验的基础上，以市场经济和分税制为统揽，重新构想、精心设计财政扶贫的新的政策思路。

1. 开发型的扶贫政策。黑龙江省财政部门在过去几年的扶贫工作中，已经对开发型的扶贫政策做过较深入的探索。从林甸到明水的包县扶贫，一直从坚持发展生产，培植财源入手，上项目，给资金，给政策。仅在 1997 年财政厅扶持明水县的五大类 40 个项目中，农业、工业、商贸、乡镇企业项目达 32 个，占 80%，安排资金 2 893 万元。这些项目的建成，必将进一步壮大明水县的经济基础。总体看，虽然过去对开发型扶贫政策有过探索性的实践，但是存在理解不深刻，执行不够自觉的问题。尤其是考虑生产开发方面的多，考虑为生产创造条件开发方面的少。因此，必须重新认识开发型政策的重大意义，将其纳入财政扶贫工作的重要日程。要把财政扶持与贫困地区的自身努力结合起来，开发当地资源，发展商品生产，改善生产条件，增强自我积累和自我发展能力。同时，要花大力气改变生产条件，改善生态环境，大搞农田基本建设，治水治山，植树造林，增加植被，涵养水源，为经济可持续发展创造条件。

2. 开放型的扶贫政策。这种政策的基

本特征是，扶持经济发展的视野要开阔，着眼点要多样。要摒弃计划经济时期的只将扶贫的视野局限于国有工商业，着眼点集中在预算内项目上的狭隘做法。要把扶持贫困县经济发展的着眼点放在能为富县富民做贡献的一切经济成分和所有产业上。依据实际情况，制定出相适应的政策和办法，凡财政能直接给的政策就直接给，财政不能给的政策，也要由财政出面协调有关部门给。确保各类经济生长点都能得到相应的扶持，一都有相应的发展，都能为富县富民作出应有的贡献。同时，扶贫政策还要支持贫困县外向型经济的发展，通过税收优惠、资金倾斜等政策鼓励招商引资，联营联合，提高贫困县总体经济运行质量。

3. 综合型的扶贫政策。综合型的政策就是对贫困地区实行综合治理的政策。财政部门每包扶一个地区，就要对那里的各方面贫困统筹帮扶，综合治理，既要富县又要富民。要避免以往计划经济时期一度存在的只管提高财政自给水平，只上工业项目的片面扶贫，越扶越贫现象的再度发生。（1）在贫困人口脱贫上，要动员全部门乃至全社会的力量，采取切实可靠的帮带措施，一抓到底，直到脱贫为止。一是党员干部结对帮扶，以县为单位组织乡镇、村和县直部门以及企业单位的有承担能力的党员干部与贫困户结成对子。从扶持发展农副业生产到传授勤俭持家之道，实行贫、志（智）双扶。二是组织联户生产。通过实行农业产业化过程中的劳动力、土地、种养技术等生产要素组合，将贫困户

组织起来,实现生产经营协作,共同进入市场。三是实物传递,载体扶贫。对个别贫困户集中购买发放禽雏、仔猪、牛犊或手工业原料,以户为单位组织家庭商品生产。四是组织劳务输出。组织贫困户中的精壮劳力,由专人带队到城镇乃至国外承包工程、种植蔬菜等。五是扩大和完善农村养老保险事业。防止灾年大面积人口返贫。(2)在贫困区域脱贫上,主要是调动各级政府扶贫职能,实行政治和经济治理,促进贫困地区经济和社会的快速、协调发展,走上富裕之路。(3)在贫困县财政脱补上,坚持围绕增加财政收入上项目,提高各类经济对财政的贡献率,逐年增加县财政的经常性收入,提高财政自给能力。目前黑龙江省23个补贴县中有11个是贫困县,须在2000年以前实现财政脱补。但由于这些县每年几百万元的补贴已列入支出基数,而一时又很难大幅度增加县本级的收入。单靠贫困县自身力量难以如期脱补。因此,财政部门一方面协助省直各包扶部门搞好全省包扶工作;另一方面通过省、市财政专项支出和实行规范化的财政转移支付制度,投放更多的财政扶贫资金和银行扶贫贷款,扶持贫困县经济尽快发展起来,增加县、乡两级经常性收入,提高财政自给水平,使之早日实现脱补致富。

4. 治本型的扶贫政策。这种扶贫政策就是对症下药,抓主要矛盾。而要制定这种政策必须首先吃透贫困县的县情。财政厅包扶林甸、明水两县,之所以取得很大成功,除了12年的扎实工作外,其中一个重要原因,是对两县的县情吃得比较

透。今后的财政扶贫更要因县因乡因户而宜,对症下药,彻底根治,避免穷病复发。

5. 目标型的扶贫政策。即目标责任型的扶贫政策,将扶贫任务层层分解,落实到单位以至人头,并制定实施相应的奖罚制度和考核办法,这种目标约束型的扶贫政策,使扶贫单位变奉命扶贫为自觉扶贫,变花架扶贫为实效扶贫,必将推动扶贫工作的有效运转。

6. 知识型的扶贫政策。科教兴国方针的升位和知识经济时代的到来,为扶贫工作提出了一个严肃而崭新的课题,即是如何运用知识型扶贫政策去推动知识经济的建设和发展,提高经济效益中的科技效益成果,进而提高整个经济运行质量和财政贡献率。因此,必须把扶贫开发转移到依靠科技进步,提高人的素质的轨道上来,大力推广先进技术。

7. 效益型的扶贫政策。这种政策的基本指向是以经济效益和财政回报率为中心。即是什么效益好,对财政回报率高就支持什么。这点要因县而宜。包扶明水县,财政厅采取先农村后城市的战略打法。包扶8年间,前7年实行“先农后工”,以农为主,农工并扶;先温饱后致富,以解决温饱为主,富县与富民相结合的包扶思路。从1997年起,鉴于明水县区域和人口脱贫工作已初见成效,又将包扶思路转入城市,即在富民的基础上,把工作重点逐步转移到财源建设上来,加大富县的工作力度,帮助明水县各级党委和政府为进一步抓好农业生产、扶贫开发、乡镇企业和农村经

济发展的同时,全面提高企业各类经济对财政的贡献率,有力推动“双脱”(人口脱贫、财政脱补)、“双富”(富业、富民)目标的尽早实现。实践证明,这种以效益为中心的扶贫政策,是求真务实,卓有成效的。

8. 力度型的扶贫政策。即加大扶贫资金投入力度的政策。12 年的财政扶贫经验告诉我们,在全部扶贫工作中,资金投资的力度必须是逐年加大的,否则,难以支撑扶贫工作的高效运转。黑龙江省委、省政府为了实现 20 世纪后 4 年的扶贫攻坚计划,决定加大扶贫资金的投入力度。除了使用好国家每年安排的扶贫资金外,从 1987 年起,省财政每年专项安排 500 万元,省农业银行从年度扶贫贷款中每年专项安排 500 万元,并从收回再贷中每年专项安排 500 万元,在贫困地区实施“4215”覆膜玉米甜菜温饱工程,一定 4 年不变;省扶贫赈灾基金会,要组织社会各界捐赠,为扶贫开发开辟筹资渠道,各级商业银行要积极支持贫困地区的开发建设,对能还贷、效益好的项目,在同等条件下,优先给予资金扶持;各市、地、县财政每年都要相应地增加对扶贫开发的投入。省财政一方面要积极协调这些资金的及时、足额到位;另一方面也要在力所能及的范围内,尽力扩大扶贫资金的无偿部分的投入。这同样是加大扶贫资金投入力量的一个重要内容。只有无偿部分的不断扩大,才能为贫困县早日脱贫并不致返贫提供安全保障。

此外,实施优惠政策也是力度型扶贫

政策的重要方面。一是应对贫困户在农业税和农业特产税上给予重点照顾。二是应对贫困县将农业税省里集中的部分扣除减免后,全部返给县;将营业税超过上年实际收入部分全部返回。三是应适当延长扶贫贷款的使用期限,放宽抵押和担保条件。四是应加大对贫困县的转移支付力度,建立和完善二级转移支付制度。五是巩固脱贫成果,应对已脱贫的县在一定时间内,实行扶持对象不变,扶持政策不变,扶持单位不变,扶持资金数量不变。

9. 管理型的扶贫政策。既然扶贫是以政府为主体的行政管理行为,那么财政扶贫也必须将这种管理型的政策贯彻始终。一方面要搞好项目管理。对扶贫点和面上所上的扶贫项目,必须组织专家严格论证把关后方能立项,防止钓鱼、瘪子等项目混入。必要时可以实行项目责任制,从县委、县政府主要领导做起,到项目负责人,层层签订责任状,实行必要的奖罚措施。另一方面要加强扶贫资金使用管理,提高使用效益。财政部门要对扶贫资金跟踪问效,定期了解使用情况,发现问题,及时处理,直至追回投资,避免资金使用上的损失浪费,防止出现项目没上去,资金打水漂,县里背上债,扶贫帮倒忙的现象发生。

10. 政治型的扶贫政策。这是一种对贫困县、乡党委、政府实行约束的政策。目前,扶贫工作面临的矛盾是,县委、县政府的主要领导几年一换届,在扶贫发展经济工作中往往存在一定的短期行为。明水县贫穷的一个重要原因就是在扶贫前

政府领导变动频繁，有时5年换6个县长。财政包扶8年，也经历了两次换届，给财政工作带来了不利的影响。一方面，现任的领导，急功近利，创造政绩准备升迁；另一方面继任领导改变思路和打法，连原来做具体工作的人员都可能变动。这样一来，严重影响扶贫工作的连续性和效益性。

因此，在扶贫期间，财政部门有必要与组织部门配合，将扶贫和脱贫的阶段性任务目标与现任县委、县政府主要领导的政绩挂钩，实行晋档达标责任制，严格考核业绩，认真兑现政策，完不成任务，达不到目标，非但不能升迁，而且还要降级。为扶贫工作提供一道政治保障。

（黑龙江省财政学会、黑龙江省财政科学研究所课题组）