

山西

研究
效应

财政支农和减贫政策 效应研究

SHANXI CAIZHENG ZHINONG HE JIANPIN ZHENGCE XIAOYING YANJIU

山西省财政厅 著



经济科学出版社
Economic Science Press

山西财政支农和减贫政策 效应研究

山西省财政厅 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

山西财政支农和减贫政策效应研究 / 山西省财政厅著.
—北京: 经济科学出版社, 2012. 8
ISBN 978 - 7 - 5141 - 2245 - 9

I. ①山… II. ①山… III. ①财政支农 - 研究 - 山西省
②扶贫 - 经济政策 - 研究 - 山西省 IV. ①F812. 725. 02
②F124. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 185626 号

责任编辑: 宋艳波
责任校对: 曹 力
版式设计: 代小卫
责任印制: 李 鹏

山西财政支农和减贫政策效应研究

山西省财政厅 著

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

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

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

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

北京欣舒印务有限公司印装

710 × 1000 16 开 15. 25 印张 290000 字

2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2245 - 9 定价: 38. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

编 委 会

主 编：郑建国

副 主 编：武 涛 王小林 王瑞刚

执行编委：李海翔 肖 閔

编 委：刘建华 武拉平 潘 云 申潞琳
李景峰 李晋中

序 言

如何促进全球减贫和实现千年发展目标，是国际社会共同面临的任务。自 20 世纪 70 年代末期以来，中国农村减贫事业取得了举世瞩目的成就，中国在由计划经济向市场经济转轨进程中，有效地完成了促进增长和减少贫困的双重任务。

进入 21 世纪以来，我国政府在继续加大对农村地区扶贫开发力度的同时，连续制定和下发了 9 个中央一号文件，启动和实施了统筹城乡、区域协调发展的战略，促进社会主义新农村建设，实施了一系列新的惠农强农政策。主要有：免除农业税、实施粮食生产直接补贴、实行免费农村义务教育、实行新型农村合作医疗、试点新型农村养老保险等。这些惠农政策的实施，对中国农村的减贫工作发挥着积极的促进作用。分析和探讨国家惠农政策的实施与农村减贫的相关性，对财政支农政策的调整和扶贫开发工作的改进有着重要意义。

山西省是国家扶贫开发工作重点省份之一，同时也是革命老区。全省辖 11 个市、119 个县（市、区）、3 410.6 万人，其中农业人口 2 319.6 万人。2001 年扶贫开发进入新阶段后，全省共有 57 个贫困县，分布在 10 个地级市，其中国家扶贫开发工作重点县 35 个、省定贫困县 22 个；贫困人口总数 437 万人，其中未解决温饱人口 182 万人，低收入人口 255 万人。

山西省煤炭资源储藏丰富，是典型的资源型地区。2001 年以来，山西经济高速增长，财政实力大为增强，财政支持“三农”的力度逐年加大，山西农村减贫取得了明显成效。但是，山西农村贫困现象依然突出，地区之间、城乡之间、农户之间贫富差距呈现出扩大趋势。基于山西省的实际情况，对进入 21 世纪以来山西经济增长情况与财政支农政策运行状况以及二者对农村减贫的效应进行研究，剖析山西省财政支农和减贫

政策实施的障碍因素,提出山西省财政支农减贫的改革思路、方案和政策措施,对促进山西农村减贫工作非常必要。

近年来,山西省财政厅在财政部的指导和大力支持下,不断加强与国际金融组织的合作,积极争取技术援助,引进知识、技术和先进的管理方法,为山西省宏观经济政策的制定提供重要的参考。《山西经济增长、财政支农政策减贫效应研究》项目就是山西省财政厅承担的世界银行赠款项目“中国经济改革实施技术援助项目”中的一个子项目,这也是山西省第一次承担的世界银行软科学研究项目。本项目研究共包括一个总报告《山西经济增长、财政支农政策减贫效应研究》和两个分报告《山西贫困人口和收入差距的现状与成因分析报告》、《山西财政减贫和支农政策效应研究报告》。

该项目由山西省财政厅国际处负责执行,具体研究工作由山西省农科院农业资源与经济研究所、山西省社科院、山西大学和山西省财政科学研究所共同承担。从2008年立项到2011年最终成果结题,历时三年。

该项目聘请中国国际扶贫中心研究处处长王小林博士担任项目总技术顾问,对项目研究的全过程进行指导。该项目以多维贫困理论、公共财政理论、“涓滴效应”理论、资源诅咒理论以及包容性增长理论为研究基础,采用利贫敏感预算分析、公共支出结构分析、惠农政策的公平分析、多维贫困测量、泰尔指数分解、减贫效果评估等方法,在对山西省6个国家贫困县(武乡、平顺、右玉、宁武、临县、永和)、240户农户进行实地调研的基础上,对山西省农村贫困现状、收入与消费差距及致贫原因进行了剖析,对山西经济增长和各类财政支农政策的减贫效应进行了分析评价,提出了具有较强针对性和可操作性的政策建议。

项目研究初步完成后,山西省财政厅国际处项目办先后在北京和太原召开了12次成果评审研讨会,邀请国务院发展研究中心、国家发改委、国务院扶贫办、财政部、中国农业大学、中央财经大学、北京大学和山西省委政研室、山西省政府发展研究中心、山西省扶贫办、山西省发改委、山西省农业厅、山西省财政厅、山西财税专科学校、山西财经大学、山西农业大学等各个层面相关部门的知名专家、学者,分别对该项目的两个分报告和总报告的中期成果及最终成果进行了认真评审,根据评审意见,各研究单位对其承担的研究课题进行了多次修改,最终形成了该项目总报告。

总体来看，该项目研究报告观点鲜明，层次清晰，内容丰富，结构合理，数据来源可靠，方法科学，研究结论和政策建议对山西省乃至全国“三农”政策的完善具有重要的参考价值。《山西经济增长、财政支农政策减贫效应研究》项目的圆满完成，对于促进山西经济的健康发展、提高财政支农减贫效益以及制定相关政策，将发挥积极的作用。

财政部财政科学研究所副所长、研究员



2012 年 7 月

概 要

本书是在世界银行 TCC5 项目《山西经济增长与财政支农减贫政策效应研究》的一个分报告基础上整理而成的，主要研究山西财政支农和减贫政策效应。2000 年以来，随着中国经济的快速增长和财政实力的迅速增强，中国政府加大了对农业、农村和农民（以下简称“三农”）的支持力度，制定实施了一系列助农惠农政策，支持“三农”成为这一时期中国政府的一项重要工作。

山西省是国家扶贫开发工作的重点省份之一，同时也是全国著名的革命老区省份。2000~2008 年，山西省地区生产总值由 1 845.7 亿元增长为 7 055.8 亿元，年均增长 18.25%，财政总收入由 194.55 亿元增长到 1 518.78 亿元，年均增长 29.29%。到 2008 年底，全省农民人均纯收入达到 4 097 元，比 2000 年增加 2 191 元，年均增长 10.04%，其中 35 个国家扶贫开发工作重点县农民人均纯收入达到 2 209 元，比 2000 年增加 1 176 元，年均增长 9.9%。

但是，山西省是一个农业自然条件差、农民收入水平低、农村面貌较落后的欠发达省份，减少和消除贫困的任务仍然很重。到 2008 年底，山西省贫困人口总数仍达 259 万人，其中未解决温饱人口 55 万人，低收入人口 204 万人。

在此背景下，我们得出一个初步逻辑判断或者研究假设：2000 年以来，在宏观经济层面，山西省 GDP 和财政收入增长加快，财政支农惠农政策增多、支出增加；在微观居民层面，农民收入增长缓慢，贫困发生率较高，公共服务城乡差距扩大。这表明山西省的经济增长对于农村贫困人口的包容性不强，财政支农和减贫政策效应发挥不够充分。基于这一假设，我们需要对这些逻辑判断进行实证分析，验证这些判断的可靠性。

本书侧重于对财政支农和减贫政策效应的分析，主要分为三个层次：一是制度和政策层面的分析，旨在分析财政支农和减贫政策的目标、内容，在其最初制定时，是否有利于减贫；二是财政支出结构分析，分析的层级为省、市、县三级，从财政支出结构上分析山西省财政支出是否有利于减贫；三是农户数据分析，旨在分析农户支农、减贫政策受益的公平性。

围绕制度层面的、支出结构层面的以及农户家庭层面的量化分析，本书的研究方法主要包括：财政制度分析、利贫敏感预算分析（Pro-poor Responsive Budget）、

公共支出结构分析、惠农政策的公平分析（利用农户调查数据）。为了能够综合地解释财政支农的减贫效果，本书采用以下三种方法：（1）IFPRI 的樊胜根等（Fan et al., 2002）的联立方程法；（2）王小林等（2009）主观福利相对贫困 Ologit 模型；（3）PSM 倾向评分匹配方法。

除此之外，从定性的角度，对省、市、县、乡、村、户进行访谈，了解支农项目的预算过程，项目申报、审批、执行、监督过程，了解决策过程中的农民参与情况及受益情况等。

我们重点对 2000~2008 年支农减贫政策运行、实施情况从省级、县级、农户三个层面进行了定性分析和定量分析。为便于分析，我们对这一时期实施的支农减贫政策按政策目标及资金用途分为以下六类：补贴类、农业生产类、农村公共服务类、专项扶贫类、基础设施建设类和生态环境建设类。本书重点对上述前五类财政支农减贫政策中与农民个人直接相关且覆盖面较广的政策项目运行情况进行分析。

通过研究分析，我们得出以下结论：

1. 山西省财政支农和减贫政策作用明显。

2000~2008 年，全省农民人均纯收入年均增长 10.01%，到 2008 年达到 4 097 元，贫困地区农民人均纯收入年均增长 9.1%，到 2008 年达到 2 552 元。到 2008 年，全省 95% 以上的行政村实现了通公路、通电、通电话、通广播电视；98% 以上的乡镇有了医院、卫生院；农村义务教育阶段学生学杂费于 2006 年全部免除；100% 的涉农县（市、区）实现了新型农村合作医疗全覆盖；全省参加新型农村养老保险的农民达到 160 万人。贫困发生率从 2000 年的 18.84% 下降为 11.16%，全省贫困人口由 437 万人减少到 259 万人。

2. 不同经济因素对减贫产生不同的效果。

第一，农村劳动力非农就业每提高 1% 会使农村贫困发生率降低 10.38%。第二，城镇产值水平每提高 1% 会使农村贫困发生率降低 4.43%，表明加快城镇化进程对农村减贫具有重要作用。第三，在农户充分参与市场的条件下，在山西省农产品相对价格提高 1% 会使农村贫困发生率降低 1.34%，因此山西省农户参与市场、利用贸易条件的改善对农村贫困缓解具有非常重要的作用。第四，增加 1% 的非农工资水平，可以使贫困发生率降低 0.88%，因此转移农业劳动力对农村减贫是很有效的措施。第五，农业增长对农村减贫的效果微弱。山西省单位劳动力农业 GDP 增加 1%，农村贫困发生率仅仅降低 0.093%，低于全国平均水平（全国这一弹性值为 -1.64）。表明山西省依靠提高农业人均产值实现减贫的潜力不大。第六，通货膨胀率的发生一定程度上加剧了贫困的发生，当价格水平上升 1% 时，贫困发生率会增加 0.04%，所以农村地区价格水平上涨速度应该控制在合理的范围之内。第七，单位劳动力农业 GDP 与非农 GDP 的比例增加 1%，贫困发生率增加 0.2564%，表明仅仅发展农业不利于贫困的减少，需积极发展非农产业。第八，城乡收入差距

提高1%，导致贫困发生率增加1.66%，表明缩小城乡间的收入分配差距可有效缓解农村贫困。第九，城镇失业率每提高1%会导致农村贫困发生率上升3.37%。

3. 农村公共投资政策的减贫效果有一定差异。

第一，每增加1%的农业基础设施投资可以降低0.724%的农村贫困发生率。第二，每增加1%的教育投资可以降低0.232%的农村贫困发生率。第三，每增加1%的水利投资可以降低农村贫困发生率0.031%，每增加1%的农村环境治理投资可以降低农村贫困发生率0.019%，二者均低于全国平均水平（全国这一弹性值为-0.15）。第四，农业科研投入每增加1%可以降低农村贫困发生率0.003%。

4. 政府扶贫项目对贫困农户具有显著的减贫效果，但农户参与程度不高。

山西省实施的扶贫项目对农户减贫具有显著的效果，2009年农户参加扶贫项目后，家庭净收入平均增加31.9%。但农户中真正能够参与扶贫项目的比例较低，2009年，35个贫困县的2791户农户中，参加扶贫项目的农户为259户，只占样本农户的9.28%。

5. 农户自身主观福利评价较高，相对贫困需要引起高度重视。

目前山西省大多数农民的主观福利评价较高，对目前的生产生活条件感到满意。农村医疗和养老是农民最关心的两大问题，新型农村合作医疗制度在一定程度上减轻了贫困户和低收入户的家庭负担，但因病致贫、返贫的现象仍不容忽视。个人健康状况越差，主观福利评价就越低。

6. 受经济结构和财政体制因素影响，财政支农减贫政策受到制约。

尽管近十年来山西财政支农减贫取得了明显成效，但目前全省贫困状况不容乐观。贫困县在经济和财政总量快速增长的同时，城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入均低于全省平均水平，贫困县城市化水平低于全省平均水平，而贫困发生率仍然较高，表明贫困县经济增长和财政增长对贫困人口的包容性不强。从贫困特点看，非产煤县贫困发生率高于产煤县。

由于受财政体制、财政收支结构、支农资金管理体制、支农减贫政策运行机制等多方面因素的影响，山西省财政支农减贫政策的减贫效果受到制约。

从财政体制看，层层向上集中财力的格局仍然存在，越到基层财力越少的局面没有改变。各级政府间的事权和支出责任划分不明确，县级政府财力主要靠上级转移支付。中央和省对县级财政转移支付中，一般性（均衡性）转移支付所占比重较低、专项转移支付所占比重较高。县级财政对上级财政的依附性较强，缺乏自主安排支农项目的能力。

从财政收支结构看，财政收入方面，资源型地区的产业结构导致财政收入结构单一，煤炭行业税收占财政收入四成以上。在贫困县中，产煤县经济总量、财政收入总量及其增长速度均高于非产煤县，体现了山西资源主导、煤炭拉动的经济特征；贫困县一般预算收入结构不良，非税收入占较大比重且增长速度快于一般预算

收入增速,表明贫困县财政收入增长缺乏可持续性。

财政支出方面,财政支农支出各年度间增长幅度波动较大,增长不够稳定。支农资金将近半数来自中央财政转移支付,县级财政预算安排财政支农支出资金很少。在支农支出中,用于林业、水利的支出在支农支出中所占比重不断上升,增长速度较快;用于农业、扶贫的支出所占比重不断下降,增长速度较缓。尤在财政支农支出内部,用于“养人”的支出所占比重较大,直接影响了支农支出效率的提升。

从支农资金管理体制看,目前负责实施支农减贫项目的部门涉及财政、农业、林业、水利、扶贫、畜牧、农机、农经、教育、卫生、民政、交通、电力、发改局等十多个部门。“多头管理”的支农资金管理体制造成了财政支农的高成本低效率,也使得支农政策目标分散,难以形成合力。

从各类支农减贫政策的运行情况看,(1)补贴类支农政策:种粮直补和良种补贴政策对农业生产条件较差的贫困地区来讲,政策效果并不明显。近年来农业生产资料价格的过快上涨抵消了种粮直补的作用,种粮直补对农户增收的作用有限。农机具购置补贴对贫困农户作用不大。(2)支持农业生产类政策:主要是农民专业合作社和农业产业化龙头企业对贫困农户和低收入户的带动作用不强,大多数贫困农户并未能从中受益。(3)支持农村公共事业发展类政策:农村义务教育政策总体上效果较好,但贫困户和低中收入户认为政策效果一般。新型农村合作医疗政策对贫困户和低收入户的作用仍达不到其期望值。农村低保政策主要是个别地方低保对象的确定存在暗箱操作,缺乏透明度,指标分配不均等。新型农村养老保险政策主要存在农民对政策了解不够,参保积极性不高,具体操作不规范等问题。(4)专项扶贫政策:主要存在国家补助标准较低、资金效率不高等问题。(5)基础设施建设类政策:主要存在工程维护不善、后期管护不力等问题。

立足于上述研究发现,我们提出以下政策建议:

1. 进一步完善现有支农政策,提高支农政策减贫效应。

(1)完善财政支农补贴政策,促进农民增产增收。一是进一步减少对粮食棉花流通环节的补贴,增加种食直补品种,适当提高补贴标准。可考虑将薯类作物(主要是马铃薯、红薯)等纳入补贴范围,对原有补贴品种(如玉米、小麦、杂粮等)可适当提高补贴标准。二是继续实行农机具购置补贴,逐步扩大补贴范围。在国家补贴农机具类型的基础上,省财政可考虑扩大补贴范围,增加农机具补贴品种,对市县开展现代高效特色农机具补贴进行引导。三是扩大政策性农业保险试点,积极稳妥地扩大农业保险覆盖面。四是采取多种补贴形式,支持农业高科技创新。五是继续实施粮食最低收购价政策。

(2)支持推进农民专业合作社和农业产业化经营,拓宽农民增收渠道。中央财政可考虑制定专门支持中西部贫困地区农民专业合作社和农业产业化龙头企业的

转移支付办法,在资金和政策上向中西部贫困地区倾斜。地方各级政府要安排专项资金扶持农民专业合作社,并逐年加大财政扶持力度。扶持资金主要用于支持农民专业合作社开展信息采集、培训、农产品质量标准认证、农业生产基础设施建设、市场营销和技术推广等服务。

(3) 加大对农村教育、农村社会保障的支持力度,提高农民生活质量。在农村义务教育方面,一是提高农村中小学校师资水平。二是改善农村学校特别是贫困山区学校的交通条件。三是促进城乡间教学资源共享。四是应进一步加大对农村寄宿制学校建设的投入,增加农村寄宿制学校数量,提高寄宿制学校容量,让更多的贫困家庭学生能上得起学。

在农村社会保障体系建设方面,一是进一步完善新型农村合作医疗制度。适当提高报销比例,减少中间环节,切实降低参合药品价格。二是进一步扩大农村低保的覆盖面,确保所有符合条件的贫困农户全部纳入保障范围。三是积极推进新型农村养老保险试点。

(4) 适当提高专项扶贫政策标准,确保贫困人口真正受益。一是适当提高移民搬迁和整村推进国家补助标准。根据调研情况,移民搬迁国家补助资金占到农户建房成本的65%~70%较为合理。建议将移民建房补助提高到每人5 000~6 000元。将整村推进国家补助资金提高到每村100万元。二是适当提高农村劳动力转移培训的补助标准,积极促进农村劳动力非农就业。建议将这一标准提高到每人500~600元。在适当提高补助标准的基础上,应当逐步建立起“政府补、企业出、学校筹、社会捐”的多元化投入机制。以引导性培训为基础,职业技能培训为重点,突出实用性、时效性,多形式、多层次、多渠道开展培训工作。

(5) 加大对农村基础设施建设的支持力度,进一步改善农民生产生活条件。一是明确投资责任,改进投入方式。对农村区域性基础设施,如公路、水利、社会事业的设施等,主要由政府投入;对可以通过运营回收投资的基础设施项目,如农村机井、农业生产加工基地的道路等,在税收、补贴、贴息等方面对民间投资给予优惠和鼓励,吸引民间资金投入农村基础设施建设。二是加强农田水利基本建设,加强灌区改造、旱作节水等项目的投入,增强农业抗御自然灾害的能力,从根本上解决农民靠天吃饭的局面。三是建立完善的农村基础设施使用、管护制度,按照“谁使用、谁管护、谁受益”的原则,落实管护责任。

2. 完善省以下财政体制,增强县级政府公共服务的能力。

一是对各级政府事权和支出责任的划分进行探索。二是在支出责任明确的基础上,调整省以下各级政府间的收入范围。三是逐步完善政府间财政转移支付制度。四是继续深化和推进各项配套改革。

3. 积极推进支农资金整合,创新财政支农资金管理机制。

一是明确支农资金整合的范围。二是打造不同形式的资金整合平台。三是推进

支农资金管理体制改革。

4. 建立需求导向的支农决策机制，提高农民参与程度。

一是针对不同层次的公共产品，可采取不同的决策方式。对于全国性公共产品，由中央政府采取“自上而下”方式决策。对于农村地方性公共产品，可由地方政府与农民进行讨论、协商，采取事前公示、事前听证、专家咨询、共同磋商的方式进行决策。对于农村区域性特征较为明显的公共产品，应采用“自下而上”的公共决策方式，最大限度地让农民参与决策。二是通过农民专业合作社来实现利益表达，提高农民参与程度。

5. 建立结果导向的公共财政预算制度，提高财政资金使用效益。

一是改进预算编制方式。规范预算编制程序，严格预算执行，强化财政预算的刚性约束力。尝试编制中期预算，以增强财政政策的透明度和可预期性，二是探索推行部门绩效预算。财政部门要对财政资金的使用开展绩效评价，并将绩效评价结果作为财政资金分配的重要依据。

目 录

第一章 导 言	1
一、研究的背景和目的	1
二、研究的思路和方法	2
第二章 山西财政体制及支农和减贫政策演变、运行情况分析	5
一、山西财政体制	5
二、山西财政支农政策演变过程	9
三、山西财政减贫政策演变过程	12
四、山西财政支农减贫政策运行情况	14
第三章 山西财政支农资金支出总量和结构分析 (2000 ~ 2008 年)	28
一、山西财政发展状况分析	28
二、山西财政支农资金总量分析	39
三、财政支农资金结构分析	44
四、其他涉农政策各级财政支出情况	49
第四章 近年来山西财政支农支出减贫效果分析	53
一、省级层面宏观分析	53
二、县级层面对比分析	76
三、支农政策效果农户层面的对比分析	98
四、山西省扶贫项目的减贫效果评估	123
第五章 研究结论和政策建议	129
一、研究结论	129

二、政策建议	133
第六章 调查案例分析	140
案例 1: 山西省右玉县东街村移民搬迁案例分析	140
案例 2: 临县移民搬迁扶贫效应分析	145
案例 3: 宁武县扶贫移民减贫效应分析	149
案例 4: 武乡县故城镇温家庄村整村推进案例分析	152
案例 5: 临县整村推进扶贫效应分析	156
案例 6: 临县农村饮水安全效应分析	157
案例 7: 宁武县整村推进减贫效应分析	159
案例 8: 临县劳动力培训转移效应分析	161
案例 9: 右玉县农业产业化龙头企业图远公司带动农户增收	162
案例 10: 武乡县大山禽业有限公司带动农户发展案例分析	164
案例 11: 武乡县五里坡村养猪专业合作社案例分析	167
案例 12: 永和县农民专业合作社的效应分析	171
案例 13: 平顺县达驼村达隆养殖专业合作社案例分析	174
案例 14: 永和县退耕还林效应分析	176
案例 15: 临县新农村建设效应分析	179
案例 16: 临县农村义务教育的运行机制及效果分析	181
案例 17: 永和县新型农村合作医疗效应分析	187
案例 18: 永和县以工代赈效应分析	189
案例 19: 武乡县财政支农政策减贫效应分析	190
附 件	219
参考文献	223
后 记	227

第一章

身 言

一、研究的背景和目的

2000 年以来,随着中国经济的快速发展和财政实力的迅速增强,中国政府加大了对农业、农村和农民(以下简称“三农”)的支持力度。特别是从 2003 年开始,中共中央连续出台了 7 个“一号文件”,制定了一系列助农惠农政策,中央财政支农支出不断扩大。与此同时,财政支农工作的指导思想也发生了根本性转变,财政支农的重点由原来的以促进农业生产为目标,转向以促进农业农村的全面发展和促进农民增收为目标;把整合财政支农资金、发展现代农业、统筹城乡发展作为财政支农新的着力点。在此基础上,财政支农支出结构相应发生了显著变化,把农村社会事业发展和公共基础设施建设逐步纳入公共财政的支出范围,在继续支持农业基础设施建设、农业科技进步、农业抗灾救灾、农村扶贫开发的同时,加大了对农村生态建设、农村基础设施建设、农村教育、农村文化事业等支持。如以建立新型农村合作医疗制度为标志,开始向人人享有基本医疗卫生服务的方向迈进;以实施农村义务教育“两免一补”为标志,开始向实现城乡教育公平转变;以建立农民最低生活保障制度为标志,开始向基本实现覆盖城乡的社会保障制度方向努力等。财政支农支出方式也发生了重要转变,对农民直接补贴的比重大幅度提高。财政支农资金管理机制日益完善,在充分发挥财政支农政策的导向功能和财政支农资金杠杆作用的同时,探索资金整合、财政贴息、以奖代补、民办公助、以物代资、奖补结合、信贷担保、农业保险等投入激励手段,调动农民和社会各方面增加投入,初步形成了多元化、多渠道支持“三农”的格局。

山西省是国家扶贫开发工作的重点省份之一,同时也是全国著名的革命老区省份。全省辖 11 个市、119 个县(市、区)、3 410.6 万人,其中农业人口 2 319.6 万

人；国土面积 15.6 万平方公里，山地、丘陵占 80% 以上。截至 2008 年底，全省共有 57 个贫困县，分布在 10 个地级市，其中国家扶贫开发工作的重点县 35 个、省定贫困县 22 个。

2000 年以来，在国家宏观经济形势整体向好的大背景下，山西经济快速发展，财政收入高速增长。2000~2008 年山西省地区生产总值由 1 845.7 亿元增长为 7 055.8 亿元，年均增长 18.25%，财政总收入由 194.55 亿元增长到 1 518.78 亿元，年均增长 29.29%。在经济和财政实力不断增强的基础上，山西省委、省政府也提出了一系列支持“三农”发展的战略决策。据此，山西省财政部门加大财政支农支出力度，积极调整支出结构，完善财政支农方式，出台相关政策措施，较好地落实了中央和省委、省政府的有关政策和战略决策。到 2008 年年底，全省农民人均纯收入达到 4 097 元，比 2000 年增加 2 191 元，年均增长 10.04%，其中 35 个国家扶贫开发工作重点县农民人均纯收入达到 2 209 元，比 2000 年增加 1 176 元，年均增长 9.9%。

但是，山西省是一个农业自然条件差、农民收入水平低、农村面貌较落后的欠发达省份，减少和消除贫困的任务仍然很重。到 2008 年年底，山西省贫困人口总数仍达 259 万人，其中未解决温饱人口 55 万人，低收入人口 204 万人。这些贫困县和贫困人口集中分布在西部吕梁山黄土残垣沟壑区、东部太行山干石山区和北部高寒冷凉区三大区域。57 个贫困县需要扶持的农村贫困人口仍占全省农业人口总数的 11.2%。同时，非贫困县也还存在为数不少的农村贫困人口需要扶持和帮助。发展差距仍在拉大，不平衡现象日益突出。生态环境依然脆弱，持续发展困难很大。

在此背景下，我们可以得出一个初步逻辑判断或者研究假设：2000 年以来，在宏观经济层面，山西省 GDP 和财政收入增长加快，财政支农惠农政策增多、支出增加；在微观居民层面，农民收入增长相对缓慢，贫困发生率较高，公共服务城乡差距扩大。这表明山西省的经济增长和财政支出对于农村贫困人口的包容性不强，而后者是本报告研究的重点。

基于这一假设，首先，我们需要对这些逻辑判断进行实证分析，验证这些判断的可靠性。这些判断需要进行制度层面的、支出结构层面的以及农户家庭层面的量化分析。其次，我们需要对财政支出产生上述结果的原因作出合理的解释；最后，提出转变经济发展方式，有利于贫困人口发展的财政支农和减贫政策建议。

二、研究的思路和方法

本书对于财政支农和减贫效应的分析，主要分为三个层次：一是制度和政策层面的分析，旨在分析财政支农和减贫政策的目标、内容，在其最初制定时，是否有利于减贫；二是财政支出结构分析，分析的单位为省、市、县三级，从财政支出结构上分析山西省财政支出是否有利于减贫；三是农户数据分析，旨在分析农户支