

中国财政 扶贫问题研究

ZHONGGUO CAIZHENG FUPIN WENTI YANJIU

罗 刚 主编



中国财政经济出版社

中国财政扶贫问题研究

罗 刚 主 编

刘小梅 副主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政扶贫问题研究/罗刚主编. - 北京: 中国财政经济出版社, 2000.7

ISBN 7-5005-4753-6

I. 中… II. 罗… III. 不发达地区-财政政策-研究
中国 IV. F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 65816 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@cec.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

财经图书发行中心电话: 88119132 88119130 (传真)

涿州市新华印刷厂印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 9 印张 210 000 字

2000 年 8 月第 1 版 2000 年 8 月涿州第 1 次印刷

印数: 1-2 000 定价: 15.00 元

ISBN 7-5005-4753-6/F·4273

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

中国财政扶贫问题研究

编委会主任：刘茂兴 苏 明 方仁祥 刘小燕

编委会副主任：赵云旗 郭玉安 吴云法 杨元术

颜世春 罗 刚

编委会成员：苏 明 赵云旗 王晓光 刘茂兴

郭玉安 罗 刚 刘小梅 李小敏

哈明晖 乔小东 焦 岩 孙德才

刘家庆 刘小燕 杨元术 武永义

熊圩清 薛建刚 方仁祥 吴云法

毛激翔 钟楚生 姚龙飞 王非文

王剑璞 刘东溟 汪国葆 周爱明

吴小明 陈方兴 颜世春 吕运昌

主 编 罗 刚

副主编 刘小梅

《中国财政扶贫问题研究》课题组

课题指导：刘茂兴 苏 明 赵云旗 郭玉安

课题主持：罗 刚

牵头单位：甘肃省财政科学研究所

课题组成员：

财政部财政科学研究所：苏 明、赵云旗、王晓光

甘肃省财政科学研究所：郭玉安、罗 刚、刘小梅、
李小敏、哈明晖、乔小东、
焦 岩、孙德才、刘家庆

陕西省财政科学研究所：刘小燕、杨元术、武永义、
熊圩清、薛建刚

浙江省财政科学研究所：方仁祥、吴云法、毛激翔、
钟楚生、姚龙飞、王非文、
王剑瑛、刘东溟、汪国葆、
周爱明、吴小明、陈方兴

哈尔滨市财政科学研究所：颜世春、吕运昌

课题总报告执笔人：

甘肃省财政科学研究所：罗 刚、刘小梅、李小敏、
哈明晖、乔小东、焦 岩

财政部财政科学研究所：赵云旗

陕西省财政科学研究所：薛建刚

目 录

第一章 迈向 21 世纪的中国财政扶贫研究	(1)
一、扶贫的战略意义和财政扶贫定位	(1)
二、当前我国财政扶贫中存在的主要问题	(9)
三、进一步搞好财政扶贫工作的对策建议	(15)
第二章 贫困及其分类、标准、成因分析	(30)
一、关于贫困的概念及分类	(30)
二、贫困的确定方法及标准	(35)
三、贫困程度的测量方法	(36)
四、产生贫困的根源分析	(37)
第三章 中国财政扶贫回顾	(42)
一、中国财政扶贫的历程	(42)
二、中国财政扶贫政策	(50)
三、财政扶贫方式的转变	(57)
四、财政扶贫的经验与教训	(62)
第四章 国外扶持落后地区经济发展采取的主要政策	(68)
一、德国扶持落后地区发展采取的主要措施	(68)
二、美国对经济不发达地区实行的优惠政策	(71)
三、法国的地区经济发展政策	(74)
四、巴西怎样解决地区发展不平衡问题	(76)
五、印度反贫困方面的经验	(77)
六、马来西亚的反贫困及治理结构	(84)

第五章 财政扶贫需要制度创新	(98)
一、制度创新在财政扶贫的历史过程中发挥了重要作用.....	(98)
二、社会主义市场经济条件下的财政扶贫制度需要创新.....	(102)
三、财政扶贫制度创新的重点.....	(111)
第六章 开发扶贫与社会保障扶贫	(123)
一、我国当前扶贫的重点——消灭绝对贫困.....	(123)
二、以农村反贫困为重点的区域开发扶贫情况.....	(127)
三、以城市反贫困为重点的我国社会保障制度的现状及存在的问题.....	(130)
四、开发式扶贫与社会保障式扶贫的关系.....	(133)
五、国外社会保障发展情况及对我国的启示.....	(134)
六、今后扶贫工作应处理好的几项关系.....	(140)
七、对策建议.....	(143)
第七章 财政扶贫与贫困地区的可持续发展	(148)
一、中国财政扶贫的阶段及成就分析.....	(148)
二、贫困的原因及贫困人口的分析.....	(150)
三、我国扶贫体制及政策分析.....	(153)
四、扶贫战略和决策分析.....	(158)
五、可持续发展农村经济的财税政策和对策的思考	(160)
第八章 城市扶贫中的财政对策研究	(164)
一、城市贫困人口构成及原因.....	(164)
二、城市扶贫的意义及作用.....	(166)
三、城市扶贫的财政对策建议.....	(167)
第九章 世行“西部扶贫项目”的特点及启示	(173)

一、世行“西部扶贫项目”的概况·····	(173)
二、世行“西部扶贫项目”的特点·····	(183)
三、世行“西部扶贫项目”的启示·····	(190)
第十章 甘肃省财政扶贫问题研究 ·····	(195)
一、甘肃扶贫工作基本情况及面临的形势和任务·····	(195)
二、对甘肃财政扶贫的基本评价·····	(198)
三、甘肃财政扶贫存在的困难和问题·····	(201)
四、今后财政扶贫的思路及对策·····	(204)
第十一章 浙江省财政扶贫研究 ·····	(210)
一、浙江财政扶贫的背景·····	(211)
二、浙江财政扶贫的主要做法·····	(212)
三、浙江扶贫取得的成绩·····	(221)
四、下一步财政扶贫攻坚工作仍不能放松·····	(227)
五、浙江财政扶贫的对策建议·····	(231)
第十二章 陕西省财政扶贫的成效、问题及对策研究 ·····	(241)
一、陕西财政扶贫的现状分析·····	(241)
二、陕西财政扶贫态势前瞻·····	(246)
三、加快财政扶贫攻坚步伐的总体思路及对策建议·····	(250)
第十三章 甘肃省民族地区财政扶贫研究 ·····	(260)
一、甘肃省民族地区财政扶贫评价·····	(260)
二、民族地区财政扶贫应注意的几个指导性原则·····	(263)
三、甘肃省民族地区财政扶贫存在的问题·····	(267)
四、甘肃省民族地区财政扶贫的战略构想·····	(270)
五、甘肃省民族地区财政扶贫的对策·····	(271)
后 记 ·····	(276)

第一章 迈向 21 世纪的中国 财政扶贫研究

21 世纪即将到来，在这崭新的历史阶段，我国面临着新的挑战、新的机遇和新的任务。其中，扶贫攻坚、消除贫困、发展经济，使全国各族人民走上共同富裕的道路就是一个跨世纪的光荣而又艰巨的任务。党中央、国务院提出到 2000 年要实现基本解决中国农村贫困人口温饱的战略目标，新世纪让已解决温饱的人口向小康迈进，并在此基础上全面推进贫困地区社会经济发展。在实现这一历史性的战略目标中财政扶贫肩负着重大的责任，发挥着重要的作用。

一、扶贫的战略意义和财政扶贫的定位

（一）当前的扶贫形势不容乐观

世纪之交的中国，富强与贫困并存，机遇与挑战相伴。改革开放以来，我国扶贫工作虽然取得了巨大的成就，但目前和今后的扶贫形势仍然不容乐观。一是扶贫难度大，任务艰巨。我国农村扶贫工作 20 年来取得了巨大的成就，贫困面逐渐缩小，但目前尚未解决温饱的地区贫困程度深、生存条件差，是扶贫攻坚中最难啃的硬骨头，按原有扶贫模式较难摆脱贫困。到 1999 年底，

尚未解决温饱的农村贫困人口还有 3400 万，除去残疾人和社会保障对象以及一部分缺乏基本生存条件的极度贫困人口，还有 1200 多万人。在农村贫困人口尚未完全脱贫的情况下，进入 90 年代以来，一个新的贫困群体又在城市扩散。1997 年国家统计局公布的城市贫困人口为 1168 万人。但据有关专家测算，中国城市贫困人口约在 1500 万—1800 万人之间。城市贫困人口的来源主要来自困难企业的职工和下岗职工，这部分人数量多、涉及面广，由于贫困而产生的社会摩擦和社会影响较大，城镇贫困问题又成为扶贫攻坚中的一个新的难点。因此，要在本世纪末解决贫困人口的温饱问题任务是非常艰巨的，不仅时间紧迫，而且难度很大。二是脱贫速度逐渐趋缓。从农村脱贫情况看，1979—1985 年，由于农村经济改革的制度创新，年均脱贫人口为 1786 万；1986—1992 年，年均脱贫人口骤降为 643 万；1993—1997 年，年均脱贫人口进一步降为 600 万。我国实施“八七”扶贫攻坚计划以来，贫困人口减少最多的年份只有 800 万人，要在 2000 年减少 1200 万的农村贫困人口和上千万的城镇贫困人口，必须要有超常规的举措。三是部分地区返贫现象较为严重，扶贫效果不稳定。由于现行的扶贫政策还没有解决制约贫困地区发展的根本因素，一些脱贫地区自身条件艰苦，不少初步解决温饱但仍处于低水平脱贫的群众，生产生活条件尚未得到根本改变，抵御突发事件的能力较弱，一遇到自然灾害或市场需求发生变化，极易出现返贫；同时脱贫户如经营不善或劳动力发生意外，也很容易返贫。这几年，由于受国际经济形势的影响，市场环境发生变化，农产品销售不畅、价格下跌，乡镇企业发展速度减缓、效益下滑，农民劳务输出困难。再加上部分地区遭受严重的洪涝灾害，又给扶贫攻坚增加了新的难度。四是扶贫开发与消除贫困任重而道远。“相对贫困”可以说是一个永恒的主题，扶贫具有持

久的特征。在完成了扶贫攻坚之后扶贫的任务仍然十分繁重：既要巩固脱贫成果，又要着眼于解决相对贫困的问题；全国扶贫开发还要再上一个新台阶，即在稳定解决温饱的基础上，全面推进贫困地区经济社会发展，并把这项工作同新世纪整个经济发展战略结合起来，同加快中西部地区建设、缩小东西地区发展差距、实现共同富裕的目标结合起来。所以，必须牢固地树立长期作战的思想准备。

（二）从宏观战略高度认识财政扶贫的意义

1. 扶贫是新世纪我国社会经济可持续发展的重要保证。

彻底清除贫困，达到繁荣昌盛，建立一个有中国特色的社会主义现代化强国，必须确保我国社会经济的可持续发展。所谓“可持续发展”，世界环境与发展委员会 1987 年界定为“既满足当代人需要，又不对后代人满足其需要能力构成危害的发展”^①。这里所说的满足后代人所需要的能力，主要指生产资源和生态环境。所以可持续性发展的核心是资源和环境的保护，并协调人与生态系统的发展。

当前，面临新世纪的到来，环境保护和资源保护成为我国政府必须解决的一个大问题，而能否解决好这个问题关键在贫困地区。因为我国贫困地区所占的面积较大，由于这些地区地理、气候等自然条件恶劣，文化落后，生产力低下，长期维持着靠山吃山、靠水吃水的传统生产方式。为了维持低水平的生存，过度地砍伐森林，植被遭到严重的摧毁；不合理的开山造田，水土大量流失；盲目地开采矿山，资源受到很大的破坏，造成生态环境越

^① 世界环境与发展委员会 1987 年《我们的共同未来》报告，见《中国经济时报》1999 年 1 月 22 日第 5 版。

来越恶化。我国长江水害、黄河断流、久旱不雨、土壤沙化与中西部贫困地区生态环境的恶化有直接的关系。所以脱贫致富是促使贫困地区人民关注环境保护的前提，只有消除贫困才能保证我国社会经济的可持续发展。

2. 扶贫是迎接新世纪我国经济面临国际上各种挑战的战略性措施。

在 21 世纪，我国经济面临着各种发展机遇和挑战，首先是经济全球化的挑战。科学技术的进步推动着人类由封闭走向全面开放，由低层次的开放走向高层次的开放。经济全球化是全球化过程的一个重要方面，其内容主要是生产的全球化和消费行为的全球趋同化，前者涉及要素市场，后者涉及产品及服务市场。在经济全球化迅速发展的浪潮下，发展中国家由于经济实力不足，加之经济结构脆弱，以及市场发育不成熟和宏观调控机制不完善，极易受到国际资本的冲击，经济安全常常受到威胁。但退缩是没有出路的，中国要适应经济全球化的趋势，必须加强经济实力，这是很关键的一步。贫困问题不解决就会削弱我国的经济实力，只有使贫困地区摆脱了贫困，经济得到发展，我国的经济实力才能真正地强大起来。如此，才能保证我国不受国际资本的冲击，经济不受到威胁，顺利地进入经济全球化的行列，把经济全球化作为发展自己的机遇。

其次是知识经济的挑战。随着知识经济在发达国家逐步成为现实的经济形态，全球经济系统将面临一次新的国际分工。21 世纪国际竞争的胜败关键取决于智力资源拥有的多寡，不再是劳动资源和物质资本。面临知识经济时代的到来，我国要缩小与发达国家的技术差距，避免在国际分工中处于依附地位，就必须大力发展教育和科技事业，提高民族的文化水平、科技知识和智力，把科学技术真正变成第一生产力。要做到这一点，要害是提

高广大贫困地区人口的知识水平。因为这些地区教育落后，成人文盲和半文盲率相当高，科学技术落后，是我国文化科学最薄弱的环节。发展科技教育是扶贫的一个重要内容，如果不通过扶贫将这里文化科技落后的面貌给予改变，就会降低我国科学技术的总体水平，中国就无法适应 21 世纪的知识经济时代。

再次是加入世界贸易组织的挑战。中国加入世贸组织已成为定局，为了减少对我国产业的冲击，必须加快对产业结构的调整。贫困地区有丰富的资源，对这里的资源进行开发利用是调整我国产业结构的重要一步。要在这里建立新型产业，必须先使这里脱贫，不脱离贫困，新的产业在这里是建立发展不起来的。从这个意义上看，扶贫攻坚可称为我国加入世贸组织的后备力量。

3. 扶贫是党中央实施西部大开发战略的重要举措。

加快对西部地区的开发，是“党中央总揽全局向新世纪作出的重大决策”。江泽民总书记明确指出：“实施西部地区大开发是全国发展的一个大战略、大思路”，“从现在起，就要作为党中央和国家一项重大的战略任务，摆到更加突出的位置”。将西部开发视为新世纪全国发展的战略决策，是扩大内需，实现国民经济持续、快速、健康发展的需要；是缩小东西部地区差别，调整区域经济发展的需要；是优化外商投资结构的需要；是加强生态环境建设，改善生态环境的需要。西部大开发具有重要的战略意义。然而，要实现中央和国家的这个大战略和大思路，首先要解决西部地区的贫困问题。许多贫困人口连温饱都没有保证，在这样的情况下实现西部大开发战略是不可能的。所以扶贫是实施西部大开发战略的基础。

4. 扶贫是实现社会主义共同富裕目标的重要途径。

为了达到共同富裕的目的，邓小平同志提出了“两个大局”的重要战略构想。改革开放 20 多年来，沿海发达地区经济和社

会的发展突飞猛进，积累了相当的实力，有足够的力量帮助贫困地区发展起来。西部的贫困地区经济、文化十分落后，贫困人口的生活极其困苦，与沿海发达地区形成了鲜明的对照。要实现共同富裕，必须首先要解决贫困问题，贫困地区和贫困人口消除不了，就根本谈不上共同富裕。帮助贫困地区脱贫不仅是社会主义性质所决定的，而且关系到我国社会安定、民族团结的大问题。历史经验证明，国以民为本，民以食为天，越是贫困的地方越容易积累矛盾。贫困是一个国家、一个地区动荡和社会不稳定的重要根源，在中国历史上，因为贫困造成不平等曾引起过多次农民起义和政治事件。扶贫又与民族问题、边防问题密切相关。少数民族地区、边疆的稳定关键在于脱贫，如果这些地区经济文化长期落后，还有那么多贫困人口，温饱问题迟迟得不到解决，就会积累不稳定因素，影响民族团结和边防巩固。所以解决贫困问题是全国各族人民实现共同富裕、社会安定、民族团结的重要前提。

由此可知，扶贫关系到新世纪我国社会经济的可持续性发展，关系到我国经济战胜来自国际上的各种挑战，关系到西部大开发战略的实施，关系到我国的政治安定和民族团结。然而，解决中国目前和将来的贫困问题，夺取扶贫攻坚的伟大胜利，国家财政就肩负着重要使命，财政扶贫意义重大。

（三）财政扶贫的定位

财政在扶贫中如何定位是新形势下一个值得研究的新问题，它关系到公共财政在扶贫中的职责及范围，应该管哪些不应该管哪些，如何做到“有所为有所不为”，解决扶贫当中的“越位”、“缺位”和“错位”问题。扶持贫困是政府义不容辞的职责，历史事实证明，不论任何时代，任何性质国家的财政，都有扶贫解困这一项目。在中国古代社会，封建国家为了发展经济、安定社

会、对贫困人口在财力和物力上都有一定的扶持。在西方市场经济国家，财政的主要职能之一就是追求国内各地区，以及本国国民间更为公平的收入分配，反贫困也是政府的一项重要任务，而且把反贫困提高到发展战略的高度上来对待。如美国、德国、英国、巴西等资本主义国家的财政每年在反贫困中都投入大量的资金，而且在实践中总结了不少值得借鉴的经验。在现代市场经济条件下，由于市场失灵现象的存在，政府在消除贫困方面肩负着不可推卸的责任。因为在市场经济下，按照生产要素分配原则和市场经济效率原则的要求对提供和创造不同效率的人们给予不同的报酬，这必然产生两极分化和贫富悬殊。依靠市场机制来解决社会公平，协调发展等问题是比较困难的，在这种情况下，贫困问题最容易被忽略，因此必须由政府干预来弥补市场的缺陷。扶贫简单来看是一种“逆市场调节”行为，从深层次角度来看，扶贫是更高级、更长远的市场取向行为，是以政府的作用弥补市场功能的重要缺陷，亦即提供一种特殊的公共产品，而提供公共产品是公共财政的主要特征。我国现在虽然正在走向市场经济体制，但社会主义国家的性质并没有改变，更应该强调解决贫困问题，走共同富裕的道路仍然是党和国家的最终目标。即使在完全的市场经济下，财政扶贫也不可能因市场经济体制的健全完善而取消。西方许多实行市场经济体制具有几百年历史的国家都进行反贫困，更说明市场经济体制与财政扶贫是不矛盾的。因此，可以这样说，扶贫是政府的职责，也是财政的职责，因为财政是政府活动的物质基础。

那么，我国扶贫在公共财政中应如何定位？扶贫属于公共工程、公共福利的范畴，财政扶贫定位应按照财政公共职能来确定。

在市场经济条件下，财政是政府调控宏观经济的最主要手段之一，政府的职能决定了财政在扶贫方面必须发挥重要作用。社

社会主义市场经济下政府应该履行的国家经济职能包括四个方面：一是提供公共产品，二是服务、保障、监督功能，三是间接调控，四是宏观经济的规范、指导和直接调控，国家职能决定了社会主义市场经济下的财政职能：一是资源配置职能。其范围有保证国家履行行政、国防、外交、治安，发展重点文化教育、基础科技、尖端科技、社会稳定（救灾、救济、抚恤、对落后地区补助）等职能的支出。有基础设施建设（兴建公路、桥梁、铁路、大型水利工程等）支出，有对周期长、风险大、投资多的基础工业支出。有对社会公益性事业的支出。二是收入分配与调节职能。即财政运用多种方式，参与国民收入的分配调节，以期达到收入分配的经济公平和社会公平。三是调控经济职能。其中包括充分就业，物价稳定，经济增长，国际收支平衡。发展不仅包含一国生产的产品和劳务数量的增加，而且还包含地区经济发展水平差距的缩小，收入分配格局的改善，社会进步和生活质量的提高，如教育、文化、卫生、社会保障等事业的发展。四是监督管理职能。对各种宏观经济活动、微观经济活动和国有资产运营的监督。根据市场经济下国家经济职能来衡量，财政扶贫应该属于公共财政收入分配职能的范畴，其范围应该在维护社会安定，缩小地区差别，实现共同富裕；改善基础建设，保护资源和生态环境；发展文化教育、科学技术、医疗卫生、社会保障等社会公共事业之内。

在公共财政框架内，财政在扶贫中应定位在公共事业的范围之内，具体讲有以下几个方面：（1）贫困地区的基础设施建设。如修建公路、桥梁、电讯、水利等基础设施。（2）贫困地区自然生态和环境保护。如农田建设、植树造林、治理水土流失等。（3）贫困地区的文化教育事业和科学技术。如帮助贫困地区建设学校，解决适龄儿童辍学，举办各种培训班，扫除文盲；推广和

普及农村科学知识等。(4) 贫困地区的社会公益性事业。如医疗卫生、社会保障、社会福利院等。(5) 贫困地区的福利性企业，因为这类企业市场经济解决不了，只有靠国家财政来投资。如果财政在扶贫中的投资集中在以上公共事业方面，就可以改变财政原来包罗一切的计划经济时代的局面，做到“有所为有所不为”，解决长期以来财政在解决贫困问题时“越位”和“缺位”问题，把应该办的事情办好。

总之，我国扶贫攻坚的任务还很艰巨，财政在扶贫中肩负着重大的历史使命。在 21 世纪中，根据公共财政职能的要求，财政扶贫应定位于公共事业范围以内，加强对公共事业的财力和物力的投资。

二、当前我国财政扶贫中存在的主要问题

经过 50 年特别是改革开放 20 年来艰苦卓绝的奋斗，昔日积贫积弱的中国发生了翻天覆地的历史巨变。勤劳、勇敢、智慧的中国人民在党的领导下，在古老的华夏大地上创造了举世惊叹的人间奇迹。但实事求是地看，财政扶贫在取得巨大成就的同时，也存在着一些需要解决的问题。在跨世纪的新时期，特别是“八七扶贫攻坚”的关键时刻，在建立具有中国特色的社会主义公共财政过程中，需要对现实财政扶贫工作存在的问题进行深刻反思，以图进一步提高财政扶贫的效率，切实搞好财政扶贫的制度安排。

(一) 扶贫资金投入严重不足，需要与可能的矛盾异常突出

在一定条件下，扶贫资金实际上遵循着边际效益递减的规