

社会变革中的公共政策 实践与优化研究

孙健夫 等/著



科学出版社

本书得到河北省教育厅人文社科重点研究基地
河北大学政府管理与公共政策研究中心资助

社会变革中的公共政策 实践与优化研究

孙健夫 等 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书以我国社会发展变革为背景,以公共管理和公共经济理论为指导,以调查研究为依据,分析了财政扶贫资金支出、财政科技投入支出、政府购买公共服务支出、政府间横向合作关系、面向现代服务业发展的税收征管制度等热点公共政策的内涵与实践,较为详细地分析了上述公共政策提出的国内外经济和社会发展环境,客观评价了政策实施的效果及改进的空间,提出了优化的方法和对策建议。本书的研究对象既有全局性的宏观政策问题,又有区域性的政策问题,注重问题研究的理论性、思想性和可操作性。

本书适合从事经济学、公共管理学和社会学研究的专业人员以及高校师生学习参考。

图书在版编目(CIP)数据

社会变革中的公共政策实践与优化研究 / 孙健夫等著. —北京: 科学出版社, 2019.3

ISBN 978-7-03-054993-8

I. ①社… II. ①孙… III. ①公共政策—研究—中国 IV. ①D63-31

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 261677 号

责任编辑: 陈会迎 / 责任校对: 王 瑞
责任印制: 张 伟 / 封面设计: 无极书装

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京建宏印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2019 年 3 月第 一 版 开本: 720 × 1000 1/16

2019 年 3 月第一次印刷 印张: 12 1/4

字数: 249 000

定价: 98.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

前 言

随着国家经济的快速发展，我国公共政策的制定与实施正在越来越多地成为社会关注的热点问题。尤其是党的十八大以来，从国家治理到民生改善，从经济进入新常态到民主法治建设，从预算制度改革到扶贫脱贫攻坚……无不彰显着以习近平同志为核心的党中央运筹帷幄、开拓创新的坚强决心和务实策略。毫无疑问，这些宏大的公共政策的提出和成功实践，为中国特色的社会主义走向胜利奠定了坚实的基础，也为当代公共政策的学术研究提供了前所未有的广阔天地。

河北大学政府管理与公共政策研究中心作为一个学术研究机构，近年来在教学和科研领域紧紧把握党和政府的中心工作，努力贯彻理论联系实际的学风，致力于研究现实问题，为各级政府担当智库参谋，组织教师和学生走向社会，深入基层，大兴调查研究之风，在观察和认识实际问题的过程中，有深度地理解公共政策理论及其在中国的创新性发展。本书所呈现的就是该中心在上述研究中所取得的部分成果。

全书由孙健夫教授和李孟亚、冯楠、杨嘉豪、李立媛、黄玉龙、杜时雨共同撰写。六章内容关注了四个方面的公共政策问题。

其中，用四章的篇幅探讨了财政支出的相关政策设计及其实施机制。根据两年多来在河北省部分市县精准扶贫的深度调查，我们重点研究财政资金支持精准扶贫政策的投入方式和投入成效，提出区分不同财政资金投入方式的思路以及分类改进投入方式的政策建议，设计评价财政资金投入效果的方法。在河北省 R&D (research and development, 全社会研究与试验发展) 财政政策绩效评价研究中，我们对目前所采用的财政科技投入评价方法进行客观分析，利用数据包络分析 (data envelopment analysis, DEA) 和因子分析模型对河北省科技投入的面板数据进行实证分析，进而指出应加强科技投入及优化科技投入结构的政策完善措施。书中关注的另一项财政支出政策是政府购买公共服务。通过对保定市政府购买公共服务的制度和实际应用考察，着重从提高购买公共服务的规范性、透明度、竞争性和相关的监管机制设计提出对策思路。

随着科技创新的加快，现代服务业不断兴起，给传统的税收征管带来了不小的挑战。在网络游戏行业税收征管问题研究中，我们针对网络游戏行业自身的特点，提出了以防范税源流失、维护税收公平原则为目标，加强和改进税收征管的必要措施。

2022 年，北京、张家口两地将联合举办国际冬季奥运会（简称冬奥会）。这将是继 2008 年夏季奥运会（简称夏奥会）成功举办之后在中国举办的又一次重大国际体育赛事。毫无疑问，作为冬奥会承办地的北京和张家口对赛事的成功举办负有极其重大的责任。为此，我们以公共管理中政府横向合作理论为指导，分析北京、张家口两地政府举办冬奥会合作机制，论证两地政府合作的原则、基础、挑战和协调机制。

综上所述，由于公共政策体系十分庞大，我们在本书所做的研究并非是全球性的系统性研究，而是以问题为导向，并基于我们自身的研究优势，选取目前有代表性的若干公共政策问题，作为重点研究对象。这也是我们后续研究的基本思路。对于书中不成熟、不完美的观点，期望得到专家学者的指教！

孙健夫

2017 年 11 月 20 日

目 录

第一章 财政扶贫资金投入方式研究	1
第一节 概述	1
第二节 财政扶贫资金投入方式的决定因素	13
第三节 财政扶贫资金投入方式类型及其运行实践	19
第四节 目前财政扶贫资金投入方式存在的主要问题	32
第五节 优化财政扶贫资金投入方式的建议	37
第二章 保定市财政扶贫资金投入成效分析	43
第一节 概述	43
第二节 保定市财政扶贫资金来源与投入变化趋势	49
第三节 保定市财政扶贫资金投入成效的实证分析	53
第四节 保定市财政扶贫资金投入效率偏低的原因分析	64
第五节 提高保定市财政扶贫资金投入成效的对策建议	68
第三章 河北省财政 R&D 支出绩效评价研究	74
第一节 概述	74
第二节 财政 R&D 支出绩效评价理论分析	78
第三节 河北省财政 R&D 支出现状分析	84
第四节 河北省财政 R&D 支出绩效评价实证分析	90
第五节 完善河北省财政 R&D 支出的政策建议	99
第四章 北京和张家口两地政府举办冬奥会合作机制研究	104
第一节 概述	104
第二节 北京和张家口申办冬奥会的政府间合作实践	108
第三节 国内外大都市圈区域合作的经验借鉴和启示	118
第四节 推进北京和张家口携手筹办冬奥会的对策建议	125
第五节 展望	129
第五章 保定市政府购买公共服务的实践探索与评价	131
第一节 概述	131
第二节 主要概念及其理论基础	134
第三节 保定市政府购买公共服务的实践与成效	138
第四节 保定市政府购买公共服务的问题及成因	153

第五节	完善保定市政府购买公共服务的建议·····	161
第六章	网络游戏行业税收征管问题研究·····	173
第一节	问题的提出·····	173
第二节	我国网络游戏行业发展状况及收入形式·····	173
第三节	当前我国对网络游戏行业征税的规定及其困境·····	179
第四节	影响网络游戏行业税收征管的因素·····	181
第五节	规范我国网络游戏行业税收征管的政策建议·····	183
参考文献	·····	186

第一章 财政扶贫资金投入方式研究

第一节 概 述

一、研究背景

(一) 解决农村贫困问题的紧迫性

贫困问题是一直困扰着各国的世界性难题。中国是一个农业大国，农村贫困人口多、贫困面大一直是中国社会经济发展的短板。自中华人民共和国成立以来，中共中央、国务院高度重视减贫工作，从相关政策角度来说就是几大标志性文件的颁布实施，如《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000 年）》《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）》《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》^[1]。在党和政府积极出台政策措施扶贫的背景下，我国贫困状况得到了有效改善，依据原有的贫困标准，贫困人口由 1978 年的 2.5 亿人减少到 2007 年的 4320 万人，贫困发生率由 1978 年的 30.7% 下降到 2007 年的 4.6%；2008 年新的贫困标准调整为年平均收入 1196 元，贫困人口由 2008 年的 4007 万人减少到 2009 年的 3597 万人，贫困发生率由 2008 年的 4.2% 下降到 2009 年的 3.8%；2010 年的贫困标准调整为年平均收入 1274 元，贫困人口由 2010 年 16 567 万人减少到 2016 年的 4335 万人，贫困发生率由 2010 年的 17.2% 下降到 2015 年的 3.1%（表 1-1）。

表 1-1 2000~2016 年我国贫困人口变化情况

年份	贫困发生率/%	贫困标准/元	贫困人口/万人
2000	10.2	865	9 442
2001	9.8	872	9 030
2002	9.2	869	8 645
2003	9.1	882	8 517
2004	8.1	924	7 587
2005	6.8	944	6 432
2006	6.0	958	5 698
2007	4.6	1 076	4 320
2008	4.2	1 196	4 007
2009	3.8	1 196	3 597

续表

年份	贫困发生率/%	贫困标准/元	贫困人口/万人
2010	17.2	1 274	16 567
2011	12.7	2 300	12 238
2012	10.2	2 300	9 899
2013	8.5	2 736	8 249
2014	7.2	2 800	7 011
2015	5.7	2 885	5 575
2016	3.1	3 000	4 335

资料来源：国家统计局

但是，由于历史、自然、社会等方面因素的影响，我国农村贫困地区面临的根本性问题依然没有解决，扶贫开发依然任重道远。到 2020 年，平均每年减贫要达到 1170 万人。扶贫开发工作重点县 592 个，14 个集中连片特困地区包括县 680 个，两者有 440 个县的重叠，总贫困县数是 832 个。这些县 2020 年都要实现脱贫。

河北省既是人口大省和农业大省，又是环首都经济圈的一个重要组成部分。由于经济发展水平和自然环境的制约，全省的贫困问题一直成为制约经济和社会发展的难题。尤其在保定市、张家口市、承德市范围内形成了一个连片的贫困带，其脱贫工作任务艰巨。仅在保定市，涞水县、阜平县、唐县、涞源县、望都县、易县、曲阳县、顺平县 8 个县都属于第一批国家重点贫困县，博野县^①被列入省重点贫困县。^[2]毫无疑问，精准扶贫的好坏将直接关系到这些贫困县的人口能否实现真正脱贫的目标。而财政资金如何选择支持投入方式，是一项极具挑战意义的研究课题。

（二）现行财政资金投入方式亟待优化

精准扶贫开发要精确定位扶贫资金，把每一笔财政扶贫资金都用在刀刃上，进而确保贫困户直接受益，加快其脱贫进程。然而，目前我国的扶贫方式存在资金错位、缺位的现象。以保定市为例，经实地调研发现，有些地区财政资金存在积压的现象，受到季节等因素的影响，扶贫项目在预算年度内不能按计划推行，进而会拖延到下一个年度，例如，将 2014 年、2015 年的财政专项资金积压到 2016 年。财政资金的使用从补贴到户到产业扶持，资金的还用形式以及入股形式处于摸索阶段，财政资金未能充分利用。与此同时，扶贫资金对贫困村的扶持力度不

^① 博野县于 2017 年 4 月因符合退出贫困县标准而出列，本书中仍将其列入贫困县进行分析。

是很大,贫困村的基础设施主要是与产业相配套的基础设施,财政资金缺乏对贫困村公共基础设施建设的投入。保定地区 70%的财政资金用于扶贫产业项目,只有 25%的资金用于产业配套的基础设施建设,5%用于劳动力转移培训,资金量相对较小。贫困村中类似于街道、路灯等公共基础设施依然很缺乏,如果这些基础设施得不到完善,产业也无法顺利发展起来。财政资金使用精确度不高,资金安排存在重复投入的现象。可见,精准扶贫资金投入方式具有重要的研究价值。

二、研究意义

(一) 理论意义

财政专项扶贫资金管理是扶贫开发工作的重中之重,通过优化财政扶贫资金的投入方式,将有助于提高财政资金使用效率,不断提高扶贫工作的精准性、有效性、持续性。

(1) 有利于实现资金精准滴灌。我国的扶贫开发旨在通过财政资金的投入带动贫困地区的经济发展,改善贫困地区的生存环境和生活条件,集中优势资源发展本地区的特色产业或项目,从而使贫困人口受益,带动其脱离贫困。一直以来,财政扶贫资金投入有限,需要扶持的对象多、数额大,客观上存在“小马拉大车”的问题,有的地方为了兼顾平衡,难免存在“摊大饼”“撒胡椒面”安排资金项目的问题,有些地区的专项资金投入与其产业项目带来的资金存在重复投入的现象,少数地方在资金分配上没有与减少贫困目标挂钩。因此,让财政资金的使用得到应有的投入效果,必须做到精准滴灌,有针对性地解决问题。

(2) 有利于推动财政体制创新。精准扶贫是政府履行公共管理职能的一个创新方式,也对财政支出方式的优化提出了新的课题。与之相联系,需要加大中央财政均衡性转移支付力度,提高转移支付系数,增加转移支付额度;完善县级基本财力保障机制,增强基层政府提供基本公共服务的财政保障能力;中央有关专项转移支付要向片区县倾斜,加大革命老区、民族地区转移支付力度;省级财政要提高对片区的转移支付比重,延长省级财政性资金扶持政策执行期限。所有这些,都需要从理论和实际的结合上进行深入研究。

(二) 社会意义

消除贫困、改善民生、最终实现共同富裕,是社会主义的本质要求。扶贫开发有利于实现全面建成小康社会的宏伟目标,促进社会和谐稳定与经济有序健康发展。本章在精准扶贫的背景下,重点研究财政资金投入方式存在的问题,对保

定市贫困县的财政资金的使用进行统计分析,掌握提高财政资金使用效率的规律,为政府部门制定扶贫开发规划和扶贫管理提供依据。通过对财政资金投入方式决定因素的研究及其创新方式的探索,为政府部门如何将财政资金投入、扶贫开发措施与建档立卡工作有效衔接以及如何提高扶贫精准度提供有意义的参考。同时,在此基础上为优化财政扶贫资金投入方式提出相应的建议。

三、研究文献综述

(一) 关于贫困定义的研究

最早对贫困的定义进行专题研究的是英国的布什(Booth)和朗特里(Rowntree),100多年前,他们对伦敦东区城市贫困进行了一系列的调查研究,在调查研究的基础上提出了贫困的定义。2006年,美国学者亨利·乔治(H. George)在 *Progress and Poverty* 一书中指出,导致贫困的根源是不平等的土地分配以及政府的行政垄断(税收)^[3]。100多年来,不同的机构、学者根据各自的研究需要,从不同的视角给贫困下了许多不同的定义,正如一千个读者有一千个哈姆雷特,人们对贫困的认识也在不断地深入,刚开始时仅限于狭窄的收入概念,主要是收入的多寡能否维持基本的物质生活需要,随着研究的深入,陆续增加了其他方面的因素,如情感、社会、制度等。贫困的定义从大的方面来说有狭义说和广义说。^[4]

(1) 狭义的贫困。1898年,英国学者 Rowntree 从家庭消费的角度提出了自己对贫困的定义:衡量家庭是否处于贫困状态的指标,就是其家庭的总收入能否维持必备物质生活的需要,如果不能,则说明该家庭处于贫困状态^[5]。1901年,Rowntree 在就城市贫困问题对伦敦进行了一系列调查研究后,提出了“初级贫困”的概念,即低于维持机体有效活动的最低指标的一种贫困状态^[6]。后来这被引用为绝对贫困,也称为生存贫困,是连最低物价生活水准都达不到的一种生活状态。1979年,英国学者 Townsend 从“资源的不足”角度分析认为,所谓贫困,就是指那些由于缺乏必需食物的个人、家庭和群体,不能参加最基本的社会活动,不能维持生存所必需的生活与社交条件资源的情形^[7]。Lemert 认为“贫困是指生活必需品的缺乏”^[8]。Fairchild 认为“贫困是指相对较少(收入)的一种状态”^[9]。Queen 等认为“贫困是一种失调状况,即经济收入低于所在地当时基本生活必需品购买力的一种状况”^[10]。1990年,世界银行在以“贫困问题”为主题的《1990年世界发展报告》(*World Development Report (1990)*)中提出了传统的贫困概念:缺少达到最低生活水准的能力就是贫困^[11]。国家统计局“中国农村贫困标准”“中国城镇居民贫困问题研究”两个课题组在其报告中提出的贫困概念是:“贫困一般

是物质生活困难,即一个人或一个家庭的生活水平达不到一种社会可接受的最低标准,他们缺乏某些必要的生活资料和服务,生活处在困难境地。”^[12]1998年,吴天锡认为:仅依靠自家劳动能力谋生,而无法维持其家庭基本生活水准的,均可称为贫困^[13]。

(2) 广义的贫困。Suhultz 1990年、1991年两次对贫困给出自己的解释,他认为贫困是特定社会特定家庭的一种复杂的社会状态,现存的贫困很大一部分是经济发展不平衡的结果^[14]。詹姆·肯凯德则指出:“贫困不仅仅是指收入分配处在社会的最底层,而且指人处在社会地位的最底层,由所处的地位导致的一种特殊的无权利状态,在面临来自社会有权势的集团压力时,无力控制自己所处的生活环境。”^[15]1998年诺贝尔经济学奖得主 Sen 在 *Commodities and Capabilities* 一书中提出了商品、能力和功能这三个重要的概念,阐述了其贫困思想,“所谓贫困,是指对人类基本能力和权利的剥夺,而不仅仅是收入的低下”^[16]。欧共体委员会 1989 年对贫困的定义是“贫困应该被理解为个人、家庭的资源(物质的、文化的和社会的)如此有限以致他们被排除在他们所在的成员国可以接受的最低限度的生活方式之外”^[17]。世界银行在《2000/2001 年世界发展报告:与贫困作斗争》中指出:“贫困不仅仅指收入低微和人力发展不足,它还包括对外部冲击的脆弱性,包括缺少发言权、权利被社会排斥在外。”^[18]

(二) 关于贫困标准的研究

全球多数国家都根据本国实际确定本国贫困标准,并发布按本国贫困标准衡量贫困人口数^[19]。中国衡量贫困状况通常使用以下两个标准:一个是国家统计局公布的农村贫困标准,也称政府贫困标准;另一个是世界银行的“1天1美元的国际贫困标准”。

1. 政府贫困标准

中国国家统计局发布的政府贫困标准的发展一共经历了三个阶段:第一阶段是绝对贫困标准;第二阶段是增加了农村低收入标准;第三阶段是将两个标准合并为国家贫困标准(表 1-2)。

(1) 绝对贫困标准(1986年)。中国农村绝对贫困标准是在 1985 年、1990 年、1994 年、1997 年由国家统计局农村社会经济调查总队根据农村住户调查分户资料测定,其他年份则使用农村居民消费价格指数进行更新。1986 年农村绝对贫困标准是 206 元,2007 年农村绝对贫困标准是 785 元。

(2) 农村低收入标准(2000年)。为了更好地监测刚实现基本温饱的贫困人口动向,并进行贫困的国际比较,1988 年,国家统计局开始测算新的贫困标准,

从 2000 年起，以农村低收入标准的名义向社会公布。具体方法是：采用 1997 年的食物贫困线（根据物价指数调整），再利用在贫困状况下食物消费占总生活消费的 60% 的假设，计算出 1998 年农村低收入标准为 880 元，该标准的测定使用了联合国粮食及农业组织采用的一个通用的假设，如果恩格尔系数（食物消费份额）在 60% 以上，生活水平一般为贫困。2000 年农村低收入标准为 865 元，2007 年农村低收入标准为 1067 元。

（3）国家贫困标准（2008 年）。在 2008 年以后绝对贫困标准和农村低收入标准合一，统一使用 1067 元为国家贫困标准。2010 年将国家贫困标准上调为 2300 元。

表 1-2 中国贫困标准^①

年份	绝对贫困标准/元	农村低收入标准/元	国家贫困标准/元	
			2008 年标准（1067 元）	2010 年标准（2300 元）
1986	206			
2000	625	865		
2007	785	1067		
2008			1067	
2009			1196	
2010			2300	
2011				2300
2013				2736
2014				2800
2015				2855
2016				3000

资料来源：中华人民共和国国家统计局

2. 国际贫困标准

世界银行于 1990 年根据 1985 年购买力平价采用 370 美元作为衡量各国贫困状况的国际贫困标准，后来被简化为 1 天 1 美元。1994 年根据 1993 年的购买力平价将国际贫困标准修订为 1 天 1.08 美元。2005 年将国际贫困标准修订为 1 天 1.25 美元。2015 年将国际贫困标准修订为 1 天 1.90 美元（表 1-3）。

^① 贫困标准根据每年的消费价格指数变动。

表 1-3 国际贫困标准

年份	国际贫困标准/美元
1990	1.00
1994	1.08
2005	1.25
2015	1.90

资料来源：中华人民共和国国家统计局

国内还有一些学者对贫困测量方法进行了一些评价和完善。例如，张秀艳和潘云详细地介绍了关于贫困的基础测量指导、标准化度量以及洛伦茨曲线与基尼系数^[20]。毕洁颖和黄佳琪认为达到 2020 年现行标准下的贫困人口全部脱贫的目标，在实践中采取多维度测量的方法，多维度贫困与收入贫困相比关注范围进一步延伸，延伸到教育、健康等发展领域，更多地关注人的长期发展，并且可将此作为 2020 年后新扶贫标准制定的可行方法^[21]。

（三）关于财政扶贫资金投入的研究

随着国内近 20 年以来扶贫资金总量的增加，我国农村扶贫取得了令人瞩目的成绩，但扶贫的边际效益日益递减也是不争的事实，因此，近年来扶贫资金投入与扶贫效率评价研究日益引起国内学者的重视和关注：通过农村财政资金减贫的作用机制分析，不同地区项目的合理区间和运作方式不同^[22]；扶贫信贷资金的传递效果不理想，使用效率出现了边际递减现象^[23]。1997 年，Pizza 等认为，中国扶贫开发不仅要增加扶贫资金的投入，而且要提高扶贫资金的使用效率^[24]。朱乾宇 2004 年进行了财政扶贫资金及其具体投向对提高农业总产值和农民纯收入，降低农村贫困人口及其比例的回归分析，来考察我国政府扶贫资金使用绩效，他认为我国不同形式的扶贫资金的投入具有不同的绩效，其中以工代赈的绩效最佳，而贴息贷款和发展资金的投入使用效果并不理想，绩效不佳^[25]。郑海宁和李彤认为扶贫项目资金的分配、申请到发放过程都是政府、银行和企业的活动^[26]。于敏认为应采取专业评价和综合评价结合的方法，改善考核指标，对工作人员进行培训，分区考核，建立工作平台，建立专家库，合理利用评价结果^[27]。

（四）简要述评

由于贫困问题的复杂性，迄今为止尚无一个权威且得到普遍认可的定义。

但总体来说,贫困的内容具有多元性,外在表现具有缺失性,贫困程度具有可衡量性,贫困是动态的,主要取决于一国的社会经济发展水平。笔者更倾向于狭义的贫困定义,贫困就是由一个人或家庭的收入低下而导致其生活水平远低于社会正常生活标准的一种生存状态。通过分析中国贫困标准和国际贫困标准,可以从表 1-2 和表 1-3 中看出,世界银行于 2015 年将贫困标准调整为每天 1 人 1.90 美元,而我国 2014 年遵循 2010 年贫困标准,随着消费价格指数的变动,2014 年中国贫困标准为 2800 元,按照购买力平价计算,大约为每天 2.2 美元,略高于世界银行 1.90 美元的标准。但我国仍有 4335 万贫困人口,扶贫工作依然很艰巨,要充分利用农村的财政扶贫资金。然而,农村扶贫资金管理机构庞大,财政扶贫资金的投入与使用环节存在许多漏洞,监督和绩效评估机制不完善,导致扶贫资金使用效率低。虽然近几年贫困人口的减少速度不断下降且与扶贫资金不断增加形成强烈反差,已经引起我国学者的关注,但对于财政扶贫资金投入方式的研究文献并不多,更谈不上系统。因此,本章在对贫困户进行走访的基础上对财政资金投入方式进行系统性分析,对以后扶贫工作的开展有一定的参考意义。

四、基本概念

(一) 贫困与扶贫

贫困是指在一定的社会范围内,由一部分人的收入水平过低导致的经济生活水平低于社会整体一般生活水平的状态。存在绝对贫困和相对贫困、长期贫困和短期贫困的不同概念。扶贫是中国特有的词语,国外称为反贫困。所谓扶贫,就是帮助贫困人口和贫困地区发展经济,目的是消灭贫困,提高贫困人口的生活水平,改变贫困地区的生活面貌的活动。中国农村的扶贫问题,重点在贫困村,难点在贫困户。我国根据不同的贫困类型,因地制宜地制定扶贫策略。农村的贫困成因是非常复杂的,有历史因素,也有现实因素;有自然因素,也有人为因素;有经济体制因素,也有政治体制因素^[28]。因此,扶贫就像是中医看病,号不准脉,就下不准药,治不好病。精准扶贫就是要把好致贫原因的脉,开好治贫的药方。如果扶贫缺乏精准度,粗心大意找问题,必然摸不到实情;粗制滥造定举措,必然扎不准穴位;粗枝大叶搞落实,必然收不到实效。贫困地区的基本面貌、资源禀赋、发展诉求千差万别,只有充分掌握扶贫对象的个别情况,因地制宜,因人施策,才能实现扶贫工作效率最大化和资源利用最大化,帮助扶贫对象走上脱贫致富的新道路。

（二）精准扶贫

精准扶贫是常规扶贫的升级版，是指针对不同贫困区域、不同贫困对象，运用科学有效程序和方法对贫困区域、贫困对象实施精准识别、精准规划、精准帮扶、精准管理、精准考核的一种扶贫方式，旨在引导各类扶贫资源优化配置，实现扶贫到村到户，逐步构建精准扶贫工作长效机制，为科学扶贫奠定坚实基础^[29]。精准识别，是指通过申请评议、公示公告、抽检核查、信息录入等步骤，将贫困户和贫困村有效识别出来，并建档立卡。精准识别是精准扶贫的第一道工序，也是前提和基础，通过有效合规的程序，用“定位仪”“瞄准仪”对贫困村和贫困户进行准确定位与精确瞄准，解决贫困人口底数不清、对象不明、分布不详的问题。精准规划，是指按照全面小康社会的要求，根据河北省各地不同的贫困程度、自然环境、发展条件，找准差距，明确工作重点和具体措施，把规划、目标转化为贫困村和贫困户最期待、看得见、摸得着、落得实的具体措施。精准帮扶，是指对识别出来的贫困户和贫困村，深入分析致贫原因，落实帮扶责任人，集中财力、物力予以支持。精准管理，是指对扶贫对象进行全方位、全过程的监测，建立全国扶贫信息网络系统，实时反映帮扶情况，实现扶贫对象的有进有出、动态管理，为扶贫开发工作提供决策支持，同时重点对扶贫资金、帮扶队伍进行精细化管理，形成信息管理、资金管理、组织管理“三位一体”的精准管理体系。精准考核，是指对贫困户和贫困村识别、帮扶、管理的成效，以及对贫困县开展扶贫开发工作进行量化考核，奖优罚劣，保证各项扶贫政策落到实处。

（三）财政扶贫资金

财政扶贫资金分为发展资金、以工代赈资金、少数民族发展资金、“三西”农业建设专项补助资金、国有贫困农场扶贫资金、国有贫困林场扶贫资金、扶贫贷款贴息资金等 7 个类别^[30]。财政扶贫资金根据投入项目的性质不同，大致可以分为：投入生产经营项目的扶贫资金、投入基础设施项目的扶贫资金、投入教育培训项目的扶贫资金。根据财政资金的投入主体不同，大致可分为中央投入、地方政府投入、公司的投入和公共私营合作（public-private-partnership, PPP）模式；根据财政资金投入的形式不同，大致可以分为资金投入和实物投入。发展资金主要用于促进贫困地区农业、牧业、种植业等的发展，适当用于修建乡村道路、桥梁，建设基本农田，兴建农田水利，解决人畜饮水问题，发展农村基础教育、医疗卫生、文化、广播、电视事业等，提高地区农业经

济，并以此带动地区经济的发展。以工代赈，是指政府投资建设基础设施工程，受赈济者参加工程建设获得劳务报酬，以此取代直接救济的一种扶持政策。以工代赈资金是让贫困农户以劳动换取相应实物报酬的方式，在为贫困者提供一定就业机会的同时，帮助贫困者解决基础设施不足的问题，改善群众生产生活条件和生态环境，重点修建县、乡、村道路，兴修农田水利，解决人畜饮水及开展小流域综合治理等。少数民族发展资金和“三西”农业建设专项补助资金是专款专用。其中，“三西”农业建设专项补助资金专门用于解决甘肃省的定西地区、河西地区、陇南 10 个高寒阴湿特困县和宁夏回族自治区的西海固地区（简称“三西”地区）的开发建设，重点用于基础设施建设补助、人畜饮水建议设施、移民安置补助、智力开发等。国有贫困农场或林场扶贫资金主要用于支持贫困农场、贫困林场改善当地生产生活基础条件，并利用当地资源发展生产，促进经济增长。扶贫贷款贴息资金主要用于直接解决农村贫困人口温饱的种植业、养殖业和以当地农副产品为原料的加工业中效益好、有还贷能力的项目，帮助贫困地区和贫困户早日脱贫，促进当地的经济发展。

在此，根据河北省的具体情况，将财政扶贫资金的结构分为发展资金、以工代赈资金、扶贫贷款贴息资金、项目管理费和国有贫困林场扶贫资金五类，并以此为依据对财政资金的投入方式进行分析研究。

（四）财政资金投入方式

财政资金投入方式是指财政支出形成过程中，按照什么规则，通过什么途径以及采用什么工具，将资金用于达到设计好的目标。因此，财政资金投入方式一词是一个很综合的概念。在这里必须明确，在精准扶贫领域，财政资金投入方式并不仅仅是投资方式的含义，而且包括财政对扶贫支出项目所花费的全部资金采用的方式。毫无疑问，在精准扶贫过程中，产业扶贫居于重要地位。财政支持产业扶贫的资金就意味着财政的投资性支出，它会形成某种形式的产业或资产，无论是扶持农村专业合作社，还是扶持农民家庭的养殖业、种植业，还是增加企业性质的补贴支出，都可以成为投资性支出。但是，政府还要承担公共基础设施建设扶贫、教育扶贫、移民搬迁扶贫、金融扶贫以及危房改造扶贫、社会救助扶贫等，所有这些都需要政府的财政拿出必要的资金予以扶持。其中包含为低保家庭提供的子女教育学费、日常生活费用等。显然，教育扶贫、移民搬迁扶贫、医疗扶贫等可以称为民生性扶贫，而不能称为投资性扶贫。这些扶贫项目的形成，都是财政资金投入的结果。因此，当讨论财政资金投入方式时，必须全面认识投入的资金形式与渠道，以免漏掉某些项目，影响分析结果。