

TANSUO YU CHUANGXIN
2008Nian AnHuiSheng CaiZheng KeYan KeTi BaoGao

探索与创新

2008年安徽省财政科研课题报告

安徽省财政厅财政科学研究所 编



经济科学出版社
Economic Science Press

探索与创新

——2008 年安徽省财政科研课题报告

安徽省财政厅财政科学研究所 编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

探索与创新：2008 年安徽省财政科研课题报告 / 安徽省财政厅财政科学研究所编. —北京：经济科学出版社，2009. 10

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8494 - 6

I. 探… II. 安… III. 地方财政—研究报告—安徽省 IV. F812.754

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 145056 号

责任编辑：高进水 宋艳波

责任校对：曹 力

版式设计：代小卫

技术编辑：潘泽新

探索与创新

——2008 年安徽省财政科研课题报告

安徽省财政厅财政科学研究所 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

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子信箱：esp@ esp. com. cn

北京欣舒印务有限公司印刷

永胜装订厂装订

787 × 1092 16 开 15.75 印张 320000 字

2009 年 10 月第 1 版 2009 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8494 - 6 定价：29.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

目 录

财政扶贫瞄准机制研究	(1)
关于生产性农民直补资金使用的政策效果、 存在问题及政策建议	(16)
关于规范全省财政管理的重点问题研究	(26)
关于促进县域经济更快发展的思考	(33)
推进主体功能区建设的财政政策研究	(39)
如何发挥财政监督检查在反腐倡廉建设中的重要作用研究	(112)
实施农村互助资金存在的问题及对策 ——以安庆市为例	(122)
“乡财县管”现状及统一规范管理研究	(137)
乡镇机构改革现状、问题及对策 ——以安徽省蚌埠市为例	(151)
完善基层政法经费保障机制研究	(159)
财政支持循环经济发展的相关问题研究	(173)
推动会计代理 规范村级财务 促进社会和谐	(188)
支持循环经济发展的财税政策研究	(195)
新型农村合作医疗面临的问题与政策建议	(203)
资源枯竭型城市财政经济可持续发展研究 ——对淮北市资源型城市财政经济可持续发展的思考	(211)
安徽省黄山市基层政权保障情况调研报告	(218)
建立粮食生产和供给的纵横向转移支付制度研究	(223)
加大以工促农力度 实现城乡统筹发展 ——关于城乡一体化综合配套改革情况的调研	(230)
安徽省合肥市职业教育发展及财政政策研究	(243)

财政扶贫瞄准机制研究

改革开放以来,我国开展了大规模的区域扶贫开发工作,取得了显著成效。我国农村绝对贫困人口,由1978年的2.5亿人减少到2007年的1479万人,贫困发生率从30.7%下降到1.6%;低收入人口从2000年的6213万人减少到2007年的2840万人,低收入人口占农村人口比例从6.7%下降到3%。可见,我国改革开放30年来,财政扶贫开发工作取得了辉煌成就。当前,我国经济已经发展到“工业反哺农业,城市带动农村”的新时期,随着我国社会经济的继续快速发展和公共财政制度建设的不断推进,新时期我国财政扶贫工作如何贯彻落实科学发展观,适应农村贫困人口快速减少和分布零散化的趋势,适应农村贫困形成因素的新变化,面对扶贫攻克最后“硬骨头”的艰巨任务,及时调整财政扶贫工作思路,建立新的财政扶贫瞄准机制,是亟待研究的重要课题。

一、我国财政扶贫瞄准机制的历史回顾

随着社会主义市场经济的发展和扶贫开发工作的推进,结合不同时期贫困状况和贫困人口分布情况,我国的扶贫工作经历了从制度创新、大规模区域扶贫、集中力量攻坚和力争消除绝对贫困等不同阶段。因而,扶贫工作的瞄准目标也随之调整 and 变化,以适应不同阶段扶贫工作的需要。

(一) 我国扶贫瞄准目标的演进

1986年以前,我国实行的是将救济物资或资金直接发放到贫困人口手中的扶贫做法,这实际上仅是一种属于民政系统的救济,而非真正意义上的扶贫。1986年,我国采取了区域瞄准的扶贫机制,国家扶贫领导小组确定了258个国定贫困县,从此开展了大规模的区域扶贫开发工作。

1987年,13个革命老区县和2个其他县被列为贫困县,贫困县数量增加到273个。1988年,国家又将27个牧区和半牧区县确定为贫困县,国定贫困县数量进一步增加到300个。1993年,我国政府制定了“八七”时期扶贫攻坚计划,决心在20世纪末基本消灭中国的绝对贫困问题。考虑到1986年确定贫困县以来的变

化,决定调整国定贫困县。经过研究调整后,我国列入国家重点扶贫开发的国定贫困县增加到592个。这592个国定贫困县主要分布在27个省、自治区、直辖市,涵盖了全国72%以上的农村贫困人口。贫困县数量较多的省区是:云南省(73个)、陕西省(50个)、贵州省(48个)、四川省(43个)、甘肃省(41个)。从集中连片的角度看,这些贫困县主要分布在18个贫困区域。近十几年来,国定贫困县数量未作调整,目前仍然是592个国定贫困县。

1990年以来,我国政府开始关注使贫困农户和家庭能够得到更多帮助,扶贫工作思路随之有所调整。特别是从2001年开始,我国扶贫瞄准策略发生显著变化,确立了“整村推进”的扶贫工作新思路。各省区根据统一的贫困村选择原则和方法确定重点贫困村,采用定性和定量相结合的方法对重点贫困村的贫困程度进行评估并排序,从而确定需要扶贫的重点贫困村。目前,全国共确立148 131个贫困村,占全国所有行政村的20%左右。除北京市、天津市、上海市和西藏自治区外,所有省市均确立了贫困村。全国约30%的贫困村位于中部省份,29%位于西南省份,21%位于西北省份,14%位于沿海地区,6%位于东北地区。确定贫困村比重最高的是西北地区,贫困村占有所有行政村的比重达到40%以上。整村推进式扶贫,是在政府的引导和支持下,以重点贫困村为对象,依靠贫困农民和社会各界的参与,以完善农村基础设施、建立社会化服务体系和改善农民生产生活条件为重点,以增加贫困农民收入为核心,通过对村级经济发展的整体规划和综合开发,以实现整个贫困村脱贫致富的目标。随着我国农村贫困呈现出日益分散的趋势,农村贫困人口更多地以贫困村为单位集中分布,为适应贫困人口分布的变化,2001年以来,我国扶贫工作探索出“整村推进”的扶贫方式,成为当前重要的扶贫方式。

近年来,我国扶贫开发工作落实“以人为本”的科学发展观,将贫困人口作为扶贫瞄准的目标。因此,要求扶贫政策落实到人,采取更有针对性的帮扶措施。瞄准贫困人口的基础性工作 is 建档立卡,并实行动态管理。要求逐户摸底,建档立卡,做到村有卡、乡有册、县有簿。2005年,在全国范围开展贫困农户建档立卡工作,确定贫困村和贫困户,采取劳动力培训转移、产业化扶持等多项帮扶措施,使贫困人口真正受益。在扶贫目标定位于贫困农户的扶贫开发工作思路指导下,近年来安徽省扶贫开发工作探索出村民生产发展互助资金的扶贫开发新措施,并在总结试点经验的基础上,在全省全面推行了村民生产互助资金的扶贫开发措施。建立村民生产发展互助资金,使扶贫资金直接到村到户,提高了农民自主创业的积极性,增强了农民的信用意识和市场意识,进一步推动了农村的民主管理,强化了广大农民和社会对扶贫资金的监管,切实提高了扶贫资金的使用效益,增强了贫困农户的发展能力。

综上所述,我国财政扶贫的瞄准目标,沿着“从大到小、从粗到细、从集中到分散”的轨迹,出现了从区域——县——村——农户的演变过程,顺应了贫困人口从大规模、连片集中到贫困人口迅速减少、分布分散的贫困状况,适应了不同时期扶贫开发工作的现实需要。

（二）对我国过去扶贫瞄准机制的基本评价

我国过去的农村扶贫瞄准机制，主要特征是一种区域瞄准，即确定需要扶贫的区域范围，在范围内落实扶贫权力和职责，通过扶贫资金的投放和采取多种扶贫措施，达到促进特定区域的经济发展和贫困人口脱贫致富的目的。过去，我国扶贫瞄准的范围单元，主要是县级区域单元和村级区域单元。无论瞄准的是县级区域单元，还是村级区域单元，都是在特定时期的体制环境、社会经济发展水平、政策条件和贫困人口状况下形成的，具有历史必然性，同时也符合特定条件下的扶贫要求，发挥了非常重要的积极作用。我国贫困人口的持续迅速减少，与我国不同时期扶贫的战略决策和正确的瞄准机制是分不开的，扶贫开发工作取得了阶段性的胜利。但是，随着经济的持续发展和扶贫开发工作的不断推进，以县和村为扶贫瞄准单元的扶贫瞄准机制，其弊端和局限性逐渐显露并不断放大，需要适时调整扶贫瞄准的目标。

1. 以县为扶贫单元瞄准的优劣分析。以县为单元组织扶贫开发工作，主要优点是：（1）贫困县的确定比较容易。我国的统计资料，很多指标都是以县为单元统计的，因而县与县之间在很多方面具有可比性，容易给各个县进行综合排序，从而确定需要扶持的贫困县。（2）扶贫工作成本较低。我国目前县级行政职能是比较全面的，行政运行比较顺畅，扶贫工作不再需要建立一套新的运行和管理机构。同时，县级行政机构在我国行政体系中处于中间靠下的位置，与上、下都有比较密切联系，便于信息沟通和交流，节约了信息交流和管理成本。（3）组织扶贫开发易于取得实质性成效。县级区域范围较大，社会经济发展水平以及资源状况比较接近，便于实施一些大的扶贫项目，取得突破性的扶贫开发效果。

主要弊端是：（1）瞄准的准确性逐步降低。随着贫困人口的减少和分布的分散趋向，以县为瞄准单元的准确性快速下降。1993年，我国贫困人口的70%集中在592个国定贫困县，1996年，这一比重下降到60%左右，到1998年时，根据国家统计局的测算，国定贫困县中的贫困人口只占全部贫困人口的50%左右，因此，我国有一半的贫困人口不在国定贫困县，这些贫困人口得不到政府扶贫开发的支持和帮助。（2）扶贫资金的使用难以惠及贫困人口。因区域扶贫目标是促进区域社会经济的发展，所以扶贫资金的使用很难真正用到最需要帮助的贫困人口，结果往往是“扶富没帮穷”。在市场经济条件下，贫困县一般按照“效益原则”使用和分配扶贫资金。地方政府作为扶贫资金的管理者，总是倾向于把资金投入 to 能尽快促进区域经济增长和增加政府财政收入的项目，区域经济增长带动贫困人口脱贫的效果并不明显。由于扶贫信贷资金是以贴息贷款的形式发放的，贫困户由于还贷能力差而难以找到担保，很难得到信贷资金的支持。同时，从贫困人口发展经济的结构上看，多是种植业和养殖业项目，由于还贷周期长、比较效益低等原因，金融机构一般不愿在这些项目上给予资金帮助。县级政府利用扶贫资金支持的加工业项目，

创造的就业机会一般情况下贫困农户很难参与就业, 总之贫困人口很少能够直接分享到工业化的收益。(3) 扶贫资金漏出严重。由于贫困县的财政状况一般比较困难, 再加上政府行为短期化和追求近期目标等原因, 扶贫资金被挤占、挪用和改变用途等问题很难避免, 导致扶贫资金的使用与扶贫目标之间存在较大偏差。(4) 贫困县的确定受到较大干扰。因贫困县能够得到政策和资金等方面的大力支持, 因而形成了县级政府争当贫困县的情况, 使贫困县的确定受到社会多方面的干扰。在 1994 年确定的 592 个国定贫困县中, 据研究统计, 当时有 83 个贫困县农民人均纯收入低于 150 元, 82 个贫困县农民人均纯收入在 150 ~ 200 元之间, 93 个贫困县农民人均纯收入在 200 ~ 300 元之间, 其他 314 个贫困县的农民人均纯收入在 300 元以上。可见, 当时贫困县的选择受到了很大的干扰。特别是贫困县的瞄准缺乏动态机制, 一些贫困县通过国家的扶持和自身的努力, 其发展状况已经好于很多非贫困县, 但贫困县的“帽子”一直没有摘掉, 扶贫资金的使用存在明显的制度性错位现象 (见表 1、表 2)。

表 1 贫困村和贫困县对贫困人口的覆盖和非贫困人口的漏出

	绝对贫困线		低收入线		1 天 1 美元的消费线	
	贫困村	贫困县	贫困村	贫困县	贫困村	贫困县
覆盖率: 贫困人口占全国总贫困人口的比重						
2001 年生活在贫困村 (县)	59.48	70.79	51.93	66.61	37.98	47.32
2004 年生活在贫困村 (县)	50.83	61.98	47.36	58.95	41.89	49.75
潜在漏出率: 非贫困人口的比重						
2001 年生活在贫困村 (县)	84.45	83.9	71.99	68.74	61.63	56.87
2004 年生活在贫困村 (县)	89.67	88.88	79.34	77.31	68.36	66.85

资料来源: 汪三贵, 《中国新时期农村扶贫与村级贫困瞄准》, 载于《管理世界 (月刊)》2007 年第 1 期, 第 56 ~ 64 页。

表 2 调研的重点村对贫困村的瞄准程度

	调查乡数量 (个)	确定的重点村总 数量 (个)	重点村中非贫困村 数量 (个)	贫困村瞄准率 (%)
省 1	6	25	0	100
省 2	4	15	1	93
省 3	7	18	5	72
合计	17	58	6	90

资料来源: 李小云、张雪梅、唐丽霞, 《扶贫资金的瞄准偏离》, 社会科学文献出版社。

2. 以村为扶贫单元瞄准的优劣分析。整村推进式扶贫开发模式, 是我国近年来扶贫开发工作的有益探索, 取得了很好的扶贫开发效果。主要优点: (1) 扶贫

开发直接瞄准贫困农户。以村庄作为扶贫瞄准区域的方式,使扶贫范围进一步缩小,直接锁定部分绝对贫困人口,提高了瞄准对象的准确性。(2) 贫困村的确定不受贫困县范围的限制。贫困村的确定政治敏感性相对较弱,并且贫困村的确定不局限于贫困县内,从而进一步提高了扶贫瞄准目标的准确率。(3) 扶贫项目的选择更能贴近实际。整村推进扶贫模式,能够发挥整体规划和集中力量的优势,结合实际围绕特色资源和优势产业,准确选择扶贫项目。由于扶贫项目与贫困农户能够直接挂钩,切实增加贫困农户的发展能力。(4) 调动贫困农户脱贫致富的主动性。整村推进中的项目选择,容易尊重贫困农户的意愿,让贫困农户参与扶贫过程,有利于调动贫困农户脱贫致富的积极性和主动性。在扶贫资金的使用上,容易做到跟贫困人口直接受益的种植业和养殖业项目结合,提高资金的扶贫效果。总之,以村为扶贫瞄准单元,是我国扶贫瞄准的有益探索,具有现实针对性。

但是,以村为单元开展扶贫工作,也存在很大的现实局限性。一是贫困村的选择缺乏科学的界定办法。我国目前的统计资料,没有到村一级的数据,贫困村的界定比较困难。二是贫困村的确定受到更多方面的干扰。因贫困村的确定主要依赖乡镇政府和县政府,受政绩考核等的影响,基层政府更愿意选择条件相对较好的村作为贫困村。一项研究发现,按照理论和机制应该被确定为贫困村的村中,有48%的村没有被确定为贫困村。三是村级区域范围过小,许多公共基础设施无法统一规划和整体建设。四是村级缺乏各方面的人才,一些牵动性较大的扶贫项目,在行政村很难实施,如兴办企业、连片开发种植业和养殖业、开展大规模的教育培训等。因此,以村为扶贫单元存在很大的局限性,在扶贫措施选择上受到了空间和区域的很大限制,影响了扶贫开发工作的有效开展。

综上所述,目前我国扶贫瞄准机制存在较大缺陷,不能满足当前形势下的农村扶贫开发工作需要。我国现行的区域瞄准,使扶贫战略的主要目标侧重促进贫困地区的经济发展,而贫困人口生产生活条件的改善,仅是区域经济发展后自动实现的目标。但随着经济发展对贫困人口缓解贫困贡献的逐渐降低,尤其是新时期贫困人口逐步分散和贫困形成因素的新变化,目前以县为主要单元的区域扶贫瞄准机制,使扶贫工作的成效迅速下降。

二、当前我国贫困形成的主要因素分析

目前,虽然我国农村绝对贫困人口仅有1479万人,低收入人口仅有2840万人,但现在贫困人口的分布状况和新的贫困形成因素,给扶贫开发工作带来了新的挑战。过去,由于我国整体经济发展水平较低,受自然条件恶劣和灾害频繁等自然环境影响,造成区域性的大面积贫困状况,自然环境条件成了当时条件下的主要贫困形成因素。当然,目前恶劣的自然环境仍然是形成贫困的重要因素,但现在贫困形成的因素有了许多新的情况,出现了许多新的变化。目前,我国形成贫困的原因

主要有：

（一）恶劣的自然条件

目前，我国贫困人口60%左右分布在西部地区，其中很大一部分分布在山区和高原地区。青海的贫困发生率超过10%，内蒙古、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、新疆等7个省和自治区的贫困发生率在5%~10%之间（国家统计局农调司，2006）。云南省的248.4万绝对贫困人口中，有216.4万人居住在山区，占87.1%，有25.1万人居住在半山区，占10.1%，居住在山区和半山区的绝对贫困人口占了云南省绝对贫困人口的97.2%。

（二）现行“二元结构”的制度缺陷

近年来，我国城乡“二元结构”虽有很大改变，但仍然存在很多城乡分割的二元制度和政策，不仅影响了我国社会经济的持续协调发展，同时也是形成新的贫困的重要原因。如农村不健全的土地使用权政策，缺失的、不完善的社会保障政策，不公平的城乡户籍政策，重城市轻农村的公共设施投资建设政策等，不仅影响了城乡的协调发展，而且部分农民极易在不公平的政策环境下，如果受到一定的不可预料的外部冲击和利益受到重大损失时，会突然转变为绝对贫困状况。

（三）安于现状的贫困文化

理论上认为，“贫困文化”指贫困人口所习惯的一套规范和价值观。贫困现象的持续加强和循环发生是因为孩子从父母那里学到了引起贫困的价值观和态度，由此产生了一系列的信仰和行为方式，包括冷漠、屈从、宿命论等态度，倾向即刻的满足，等等。贫困者愚昧落后的文化心理、抱残守缺的伦理道德观念、消极无为的宿命思想等，经过长期积淀后，就会形成顽固的文化习俗、生活习惯和意识形态，这就是“贫困文化”。这种贫困文化的存在使贫困者安于自己的生存现状，泯灭人们的进取心，不存在观念上的需求“缺口”，因而也就不存在追求发展进步的利益刺激。在一些地方一定程度存在的“贫困文化”，深层次和根本性地影响一定区域的经济发展。目前，我国不少贫困户居在地理位置偏僻、信息闭塞的地方，对商品经济至今还不习惯，宁愿守着土地受穷，也不愿冒险外出经营工商业；很多农民听天由命，消极悲观，缺乏信心和勇气，把希望寄予“老天爷”风调雨顺和依靠国家救济，视吃救济、拿补贴为理所当然；观念保守，不愿接受新技术，甘愿受穷。

（四）农村教育发展相对滞后和人口整体素质较低

文化素质低下和文化观念落后，是农村贫困的重要原因，阻碍了满怀希望的农民有效减缓贫困。贫困地区农村人口的素质特别是文化素质偏低，是普遍存在的现实问题，并且随着城乡教育和公共事业的继续非平衡发展，贫困地区人口素质相对低下的状况将会不断加重。根据 1999 年安徽省扶贫办组织的问卷显示，贫困户文化素质低是导致贫困的重要原因。423 个贫困户中家庭主要劳力是文盲和初识字的有 81 户，占 18.4%，小学文化程度的有 250 户，占 56.8%，占一半以上，远高于全省平均水平；初中文化程度的 95 户，占 21.6%，高中以上文化程度的有 14 户，占 3.2%，高中与初中文化程度之和只占 24.8%，比例非常小。家庭主要劳力是高中以上文化程度的 14 户家庭，人均收入为 532.94 元，而家庭主要劳力是文盲和初识的 81 户家庭，人均收入仅为 417.00 元。人均收入在 500 ~ 826 元的家庭中，有 10.5% 的家庭主要劳力是文盲，而人均收入在 300 元以下的家庭中，家庭主要劳力是文盲的竟达 36.6%。据统计测算，家庭主要劳力文化程度与家庭人均收入有很大的正相关性，相关系数为 0.85，呈高度相关。可见，家庭主要劳力文化程度越低，家庭人均收入越少，也就越贫困。农村劳动力的整体素质较低，使其难以及时接受一些新思想和新观念，缺乏市场竞争意识和应用新品种、新技术开拓市场的胆识和魄力，限制了他们的就业选择，制约着劳动力的转移程度和转移效率。

（五）不可预料或突然发生的其他原因

除上述几种原因外，新时期贫困原因还有因病、缺耕地、因学等原因。

1. 因病致贫。在农村因病致贫或返贫的现象时有发生。由于我国农村医疗保险的报销标准低或还没有完全建立医疗保险制度，如果病稍大一点，许多农民家庭承受不起，贫困家庭更是承受不了。在贫困地区，农民家庭成员中如果有人生大一点的病，就会给贫困的家庭带来更加贫困；如果是大病，只有听天由命。

2. 缺地致贫。土地是农民的根本和保障，特别是上了岁数的老农民更是唯一依赖。我国进行大规模的扶贫已有近 20 多年了，不少农村家庭摆脱了贫困，现在剩下的一些贫困户基本是比较难以脱贫的贫困户，很多是生活在耕地稀少和资源缺乏的偏远山区，从种植业获得的收入非常有限。随着我国工业化和城镇化的快速发展，许多农民因建设需要失去了土地，由于补偿费标准较低和就业、保障等制度未到位，使一部分缺少懂技术、有市场意识的中青年劳力的农民家庭转变为贫困状况。

3. 因学致贫。重视教育是我国的传统美德，贫困农民也是如此。目前，贫困农民为子女上学花在义务教育阶段的负担大幅减轻，但面对节节攀升的高中教育和高等教育费用，多数农民的抉择是宁可缩衣节食，也不让孩子失学。因此，不少农

民因孩子考上高中或大学债台高筑,甚至变为贫困状况。

4. 因灾致贫。新阶段的贫困问题呈现新特点,如安徽省在年际间气候及灾情变化频繁的影响下,贫困人口数量大增大减,扶贫对象大进大出的特点比较明显,脱贫与返贫反复交织。2000年,安徽省绝对贫困人口和低收入人口合计500万人,到2002年减少到421.5万人;2003年遭受了特大洪涝灾害,两部分贫困人口增加到551万人;2004年风调雨顺,两部分贫困人口又减少到395万人。自然灾害的突然侵袭,使部分已经达到较高生活水平的农民家庭,突然间变为了贫困状况。

三、美国、巴西、孟加拉国等国扶贫政策的经验与借鉴

反贫困是世界各国面临的共同课题,包括发达国家和发展中国家都不同程度存在贫困现象。各国根据各自的特点,采取了许多具体的措施来消除和缓解贫困问题。尽管世界各国国情不同,但一些国家在反贫困中的做法和成功经验,值得我们学习和借鉴。这里,选择了经济发达的美国、人口较多的发展中国家巴西、经济相对落后的孟加拉国等三个国家的扶贫做法,给课题研究以启发和思考。

(一) 美国扶贫瞄准的经验与启示

美国是世界经济强国,但贫困问题照样困扰其社会。按照美国人口普查局的统计数字,2006年美国仍然有3620万人生活在官方划定的贫困线以下,人口贫困率为12.3%。美国借助于经济实力与日益健全的社会保障制度,在治理和遏制贫困方面取得了很好成效。

1. 美国扶贫瞄准对象及扶贫政策。美国扶贫瞄准的对象是低于官方划定的贫困线的家庭,如果一个家庭全部的收入低于贫困线,那么这个家庭以及家庭里的任何成员都被认为处于贫困状态。以四口之家为例,2005年,美国贫困线划为税后收入19350美元以下,2006年则为20614美元。除了家庭贫困线之外,还有个人贫困线,2005年个人贫困线为税后收入9570美元,2006年则为10294美元。在美国,贫困线每年都要重新测算、核定,官方贫困线随着物价的变动而变化,但是它不表现为地域特征。需要特别指出的是,美国的贫困线标准指的仅仅是贫困家庭的现金收入,不包括穷人所享受的各种福利(如公共住房、医疗补助和食品券)。

美国政府的扶贫政策主要是针对穷人的社会保障政策,也包括区域发展政策。美国的社会保障项目可分为两大类,一类是社会保险,主要有老年保险、失业保险、医疗保险、伤残保险等类。另一类是公共援助与福利,由政府提供现金和实物福利的项目,主要有抚育未成年儿童家庭援助、补充保障收入、公共医疗补助、食品券和儿童营养项目、一般援助、社会服务和儿童福利服务、住房补助、教育补助等八项内容。特别是,美国对于贫困人口的教育援助项目极具特色,这些项目有针

对贫困家庭的“学校免费早餐午餐”项目、针对贫困大学生的“联邦培尔助学金”项目等。目前,美国联邦政府每年的福利开支都在5000亿美元以上。

2. 几点启示。(1) 贫困标准的制定及时进行调整。贫困线是衡量穷人的唯一标准,但贫困线不等于生活保障线。目前,我国农村贫困人口的收入标准较低。因此,我国的贫困线标准应随经济发展、国家综合经济实力的增强和物价的变化等因素,及时调整贫困线标准,使需要帮助的贫困人口及时得到政府的帮扶。(2) 完善社会保障体系,是反贫困的基本制度保障。美国凭借强大的经济实力,实施比较完善和高水平的福利政策,使贫困状况大为改善。虽然高福利政策不一定能绝对消除贫困,但完善的社会保障体系是消除贫困的最有效、最公平的制度安排。当前,我国经济发展水平较低,财政实力也较弱,虽不能像美国等发达国家那样建立高福利的社会保障制度,但应把逐步完善社会保障制度作为我国消除贫困的主要制度安排,加快建立和完善我国的社会保障体系。

(二) 巴西扶贫瞄准的经验与启示

巴西是拉美第一大国,也是拉美地区贫富差距最大的发展中国家之一。20世纪90年代后,巴西政府高度重视反贫困问题,采取多项扶贫措施,使贫困现象得到有效控制。全国生活在2美元/天标准线下的贫困人口比例从1992年的36%,下降到2007年的19%,极端贫困人口比重已从8.8%下降至4.2%,巴西的减贫成果得到了联合国和国际社会的认可。

1. 巴西扶贫瞄准对象及主要扶贫政策措施。(1) 家庭补助金计划。该计划由巴西社会发展部协调,从2003年开始实施,是有着巴西特色的著名扶贫措施。它面向两个群体:人均月收入低于50雷亚尔(1美元约合2.2雷亚尔)的赤贫家庭和人均月收入50~100雷亚尔的一般贫困家庭。这两类家庭每月可得到政府发放的15~95雷亚尔不等的现金补助。家庭补助金计划的目标,是通过家庭补助保证贫困家庭儿童的上学和健康成长。到2006年,全国已有1120万个家庭受益,受益贫困家庭已占到巴西全部人口的近1/4。(2) 助学补助金计划。1995年,政府向贫困儿童的母亲发放一定数额的现金补助,条件是让孩子在学校保持就学,不得辍学。为保证公正、公平,地方政府建立了严格的管理和信息统计制度。补助金直接打入受益人的银行账户。到2001年末,该项目覆盖了5562个市的98%的贫困家庭,使480万个家庭的820万儿童受益,政府总计补助金额达7亿美元。(3) 第一次就业计划。“第一次就业计划”是专为16~24岁、第一次就业的低学历青年人准备的。该项目主要通过部分减免税收或发放补贴等方式,鼓励企业招聘无工作经验的年轻人。享受政府资助的企业必须保证在12个月内不解雇受雇者;如有违反,每解雇一人将被处以345雷亚尔的罚款。如果符合要求的年轻人想自己创业,政府还会提供低息贷款及经营方面的指导和培训。据估计,该计划从2003年7月实施以来,已有超过50万青年人从中受益。政府还计划投入5亿雷亚尔经费,为150

万青年人提供职业培训。

2. 几点启示。(1) 以直接给予家庭补助为重要扶贫措施。巴西与中国同属发展中的大国,巴西一直面临两极分化问题,在中国也日益突出。巴西把扶贫与缓解两极分化结合在一起,根据贫困的不同特征,采取综合性的扶贫策略。我国也应改变原来单纯瞄准某一个区域和促进该区域经济发展的做法,分辨贫困人口的需要,采取多种措施,增强扶贫工作效果。(2) 高度重视教育在扶贫中的作用。巴西的扶贫政策,一个突出的特征就是抓住教育这个突破口,将扶贫资金向教育投入倾斜。过去,我国的扶贫力量主要集中在基础设施建设和项目建设,今后应根据我国贫困状况的新特征,优先支持和发展教育事业,从根本上促进贫困人口的脱贫致富。(3) 培养能力和创造就业机会。除“第一次就业”计划外,巴西同时实施了成人扫盲计划和全国工人职业培训计划等,一方面积极发展教育,另一方面赋予穷人参与就业的能力和机会,增强了穷人的自信心和参与精神。扶贫开发工作的一个重点,要提高贫困人口的自身能力、素质和发展的渠道。

(三) 孟加拉国(GB模式)的经验与启示

孟加拉国是一个贫穷落后的小国,但正是这个国家创造了最具瞄准性的扶贫政策,即被称为“乡村银行”(Grameen Bank,简称为GB)模式的小额信贷模式。它是1976年创办的一家为穷人提供信贷服务的金融制度。迄今,与这个项目有关的人从1万人扩大到孟加拉全国100万人,该银行现拥有1000多个办事处,被不少国际组织和人士称为目前世界上最大也是最为成功的扶贫项目。

1. 小额信贷的做法。GB模式的主要内容包括:(1) 贷款目标对象仅指符合一定贫困标准的穷人,尤其是贫困妇女。(2) 为穷人提供的贷款不需要实物抵押和担保,但要求希望获得贷款的穷人根据项目确定的原则组成联保小组,小组成员共同对贷款的按期偿还进行社会担保,从而促使成员共同监督贷款项目的选择、资金的使用和贷款的归还。(3) 主要提供小额、短期的流动资金贷款,第一次贷款一般都确定上限(我国关于小额信贷的试点一般规定首次贷款不超过1000元人民币),贷款期限一般为1年,并且要求贷款分期偿还,多采取从放款后第三周开始实行每周还款的制度,这就要求贷款用户选择短期能够见效的项目或合理安排家庭的经济活动,以保证现金流满足每周还款的需要。(4) 实行商业贷款利率政策,不提供贷款补贴。(5) 实行每周召开中心(一个中心由若干小组组成)会议的制度,中心会议主要职能是:第一,实行每周还款,使还款在公开的条件下进行,保证还款的透明性;第二,了解和监督贷款的使用;第三,组织开展对多数成员有帮助的技术培训和教育活动;第四,组织开展其他有益于成员所在社区发展的活动,如计划生育宣传、改善社区卫生环境,抵制不良的社会陋习等。

2. 几点启示。(1) 建立互助扶贫信贷机制。我国的扶贫贷款一直是由商业性的金融机构实施,由于商业金融机构的追逐利润和风险防范的目标限制,容易导致

“扶工不扶农”、“扶富不扶贫”的现象，使扶贫贷款不能瞄准真正的贫困人口。同时，建立一种有效的选择和监督机制，增强贫困人口安排项目的可行性和保障资金的安全性。(2) 发挥市场机制的作用。扶贫信贷资金的安排和使用，应遵循市场经济规律，充分发挥市场的作用，运用利益诱导机制引导资金流入农村，流入有发展潜力的行业，引导农村经济结构的调整。政府在参与农村金融体制建设过程中，要尽量减少行政干预，避免损害市场机制在资源配置中的作用，从而降低扶贫资金的使用效果。

减轻贫困已经成为 21 世纪全球发展的重要目标。许多国家的经验说明，扶贫开发首先要建立准确的扶贫瞄准机制。扶贫的目标不单纯是解决温饱、遏制返贫，促进贫困户长期富裕才是最根本的扶贫开发任务。

四、创新新时期的财政扶贫瞄准机制

我国贫困人口分布已开始逐步走向分散化，在今后的反贫困实践中，由贫困地区瞄准向贫困人口瞄准转变是必然的发展方向。但是，目前由于我国贫困人口众多，分布广泛，将反贫困目标直接定位于贫困人口，虽然在瞄准精度上达到了较高水平，但也存在技术手段、管理成本、扶贫方式创新等一系列问题。因此，根据目前我国的社会经济发展水平和社会管理能力，将扶贫瞄准对象直接锁定贫困人口，现阶段在我国还难以实行，还需要一段时期的扶贫开发工作的深入发展和不断创造积极有利的条件。从长远发展看，我国扶贫瞄准的对象将逐步转变到贫困人口，因此，当前应在扶贫开发战略和瞄准机制的确立中，充分考虑扶贫瞄准对象这一重大转变的要求，积极创造条件，促进扶贫瞄准对象尽快向贫困人口的方向转变，使我国消除贫困的攻坚任务早日完成。

当前，根据我国贫困人口分布的特点和扶贫开发工作的已有经验，扶贫瞄准的目标应以贫困乡镇为核心，以贫困县和贫困村为两翼，建立新的扶贫瞄准机制。

(一) 以贫困乡镇为扶贫瞄准核心目标

实现扶贫瞄准目标由县向乡镇的转变，既有利于瞄准相对更多的贫困人口，又有利于推行目前许多行之有效的扶贫方式和措施。以乡镇为扶贫瞄准目标，可以把贫困村内外的贫困人口都包括在国家扶持的范围之内，提高对贫困人口的覆盖率，将有效提高扶贫目标的瞄准精度。我国每年都有乡镇一级的农民人均纯收入的统计资料，在新的范围划定上也不会存在多大的困难。乡镇的区域范围较大，便于从区域角度加强基础设施建设和加快社会事业发展，实施大规模的农业综合开发，连片发展种植业和养殖业，推进现代农业发展，从而尽快提高贫困乡镇范围内农民的收入水平和自我发展能力。总之，随着我国经济的持续发展和农民收入的普遍提高，

在我国全面贯彻落实科学发展观和不断创新农村工作新机制的形势下，将扶贫瞄准的核心目标定位于乡镇区域单元，是我国扶贫工作在新形势下的必然选择，是逐步建立扶贫工作直接瞄准贫困人口的过渡性措施。

（二）以贫困县和贫困村为扶贫瞄准辅助目标

我国一些地区的农村贫困人口仍较多地集中在低收入县。因此，今后县域瞄准仍是扶贫瞄准的必要单元。我国的贫困县已经有了几十年的扶贫开发经验和成型的运行机制，因此，贫困人口在一个县较多且分布较分散的地方，以县为扶贫瞄准目标仍是一种最佳的选择。

目前，许多贫困人口相对集中的村穿插在一些非贫困地区，使以乡镇和县为扶贫瞄准目标存在扶贫不能全覆盖的问题。我国开展“整村推进”式扶贫开发工作已经取得了积极成效，并积累了许多宝贵的经验。因此，近期仍需要对部分没有纳入重点扶贫开发的乡镇和县的贫困村，继续实行“整村推进”式的扶贫开发工作，以尽量提高扶贫开发工作的覆盖率。

（三）扶贫瞄准目标的选择

我国的贫困人口地域分布较广，发展水平参差不齐，贫困形成的因素错综复杂，今后应综合考虑瞄准精度、管理成本、扶贫方式、扶贫资金使用效率等因素，在反贫困瞄准目标的选择上，采取多元化的方式，因地制宜，切合实际。首先，测定国家规定的贫困线标准以下的乡镇数，对贫困乡镇数占县全部乡镇数达到一定比例（例如50%以上的县）的，仍以县作为扶贫瞄准目标；其次，对贫困乡镇数占该县全部乡镇数比例较低的县，将贫困乡镇作为扶贫瞄准的目标；再次，对贫困人口零星分布在村庄的，村庄又不在扶贫开发工作重点乡镇和县范围的，将村庄作为扶贫瞄准的目标。

目前，贫困村的确定存在一定的困难。在确定贫困村的方法上，目前可以有两种方法：一是在全省确定贫困村总数量，然后根据各个县的贫困人口数量和社会经济发展状况，确定不同的县的贫困村数量。二是根据资源情况，先在全省确定重点乡，在分配重点村的名额，具体哪个村则由县乡政府确定。



五、转变财政扶贫瞄准目标的配套措施

随着我国社会经济的持续发展，城乡“二元结构”的逐步合一和公共财政制度建设的深入推进，尤其是我国贫困人口分布逐步分散化的特征，我国今后的扶贫开发工作，在调整扶贫瞄准机制的同时，还需要不断完善政策和措施，加强各项政

策措施和扶贫方式的协调,进一步提高扶贫工作效果。

(一) 科学界定扶贫开发和社会救济的界限

通过几十年大规模扶贫开发工作的推进,目前我国区域性贫困的问题有了很大缓解,扶贫工作的重点已经开始由区域性支持向贫困农户帮扶转变。因此,在新的时期,要提高扶贫工作的效果,必须将贫困农户在政府扶持和社会救济之间合理区分,凡是缺乏自身生存和发展能力的贫困农户,凡是居住在缺乏必要的生存发展的资源环境地方的贫困农户,应将其纳入社会救济的范围,从政府扶贫开发的对象中剔除,否则将这部分贫困农户作为扶贫开发的瞄准对象,扶贫工作不仅不可能取得预期效果,改善贫困农户的生活水平,而且会干扰扶贫工作思路和机制的选择,影响扶贫开发战略与机制的及时创新和改进。如一些生活在极度缺乏生存和发展环境的深山区、沙漠区、灾害频繁区的贫困农户,他们不属于政府扶贫开发支持的对象,而属于政府和社会救济的对象,或者应实施转移安置的方式解决其贫困的问题。一些经济发达地区存在的少数贫困农户,也无法通过区域扶贫的方式解决他们的贫困问题,最有效的办法是通过救济和解决就业的方式,帮助他们摆脱贫困。因此,在新的形势下,随着扶贫开发范围的缩小,应更加重视发挥社会救济在帮助贫困农户脱贫致富中的作用。

(二) 建立扶贫瞄准目标的进退机制

要提高扶贫资金瞄准的准确度,必须建立动态贫困识别机制,及时反映贫困区域、贫困群体和贫困个体的变化,评估贫困乡镇、县和村的贫困状况和减贫效果,并建立动态退出机制。在对稳定解决温饱的贫困乡镇、县和村的贫困人口进行科学评价的基础上,建立进出机制,3~5年一个周期,使已经具有自我发展能力和稳定解决温饱人口的乡镇、县和村及时退出,解决戴上贫困帽子后不想摘去的问题,减少扶贫资金的漏出量。通过新的瞄准让“漏出”的贫困人口进入扶持范围,使扶贫开发工作尽量覆盖更多需要帮助的贫困人口,充分发挥扶贫资源的扶贫效果。

(三) 合理划分县级政府和乡镇政府的扶贫职责

在建立以乡镇为扶贫瞄准核心目标后,县级扶贫工作的任务将大幅度减少,而贫困乡镇的扶贫职责将迅速增加。为充分调动县、乡两级政府的扶贫工作积极性,协调好县、乡两级政府在扶贫工作中的关系,必须明确县、乡两级政府的扶贫工作职责。以乡镇为扶贫重点工作单元后,县级政府的扶贫工作职责,应主要是搞好扶贫开发工作的规划,指导乡镇扶贫开发项目的选择,加强对财政扶贫资金的管理和监督,考核、评价和总结乡镇的扶贫开发工作。在目前乡镇财政管理能力较低的情