

# 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”<sup>①</sup>。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，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

律，边际成本不断加大是扶贫攻坚的重要特征和必须付出的代价，在这种情况下，扶贫资金短缺的问题将长期存在。据统计，从 1986—1997 年国家扶贫贴息贷款、以工代赈资金、财政扶贫资金累计投入达 961 亿元。从 1980—1998 年，中央财政为扶贫投入的各项资金共计约 576.6 亿元。除此之外，中央财政通过税收优惠政策对贫困地区的间接投入额也是巨大的。从 1994 年起又通过转移支付对国家贫困县实行税收返还、定额补助、专项补助等，至 1998 年累计达 330 亿元。由于筹资机制不完善，渠道单一，还没有建立社会化、规范化的以政府为主体的扶贫资金社会化筹资机制，使矛盾更加突出。但据有关部门研究和调查分析，要稳定解决农村人口的温饱，人均需要 1500—2000 元，照此测算，若要解决陕西 120 万绝对贫困人口，最少也得 18 亿元，是陕西 1995 年扶贫投资额的 3 倍。而甘肃则需要 27 亿元基本解决 177 万贫困人口的温饱问题，实际上全省的扶贫资金规模还不到 16 亿元。如果按照世界银行 5000 元的国际扶贫标准，中国农村仍有 1.2 亿贫困人口，其脱贫所需资金是惊人的。另外，由于贫困地区的经济发展水平比较低，财政普遍困难，缺乏必要的财政扶贫能力，长期以来公共设施、基础设施总体较差，社会保障十分脆弱，造成脱贫率低、返贫率高。如陕西在正常年景的返贫率为 10% 左右，在自然灾害较为严重的年景（干旱严重的 1995 年）返贫率超过 20%。即使在经济发展水平较高的浙江省，不少脱贫的村和农户，也只能是低标准、低水平的脱贫，脱贫人员的生活收入水平不稳定，一遇天灾人祸或市场波动，返贫的可能性也很大。更需要我们关注的是，目前扶贫攻坚的难度巨大。因为经济、社会、资源、环境等综合因素相对较好的地方，在自身努力及外部扶贫力量的催化下，逐步走出了困境，但是剩余的扶贫攻坚对象，基本上经济基础薄弱、生态环境恶化、自然条件

恶劣的地方，如甘肃尚未解决温饱的 117 万人口，主要居住在自然条件恶劣的石山区、深山区、高寒阴湿地区、林园区和极端干旱区；陕西 120 万贫困人口主要分布在陕北白于山区、黄河沿岸土石山区和陕南秦巴山区，这些地区耕地条件差、自然灾害频繁，且属地方病多发区，有近 10 万痴呆病人集中居住在陕南贫困地区，这些地区的贫困人口在国家二十多年扶贫中受益较少，受资源条件约束的程度越来越高，居住区位条件十分不利，脱贫难度极大，脱贫任务极为艰巨，实际需要资金远远超过国家的扶贫投资，如果没有切实可行的筹资措施，很难在预定时间实现消灭贫困人口的目标。由于财政改革还没有到位，当前收入占 GDP 的比重和中央财政收入的比重还比较低，扶贫资金投入的不足问题更为突出。

（二）财政扶贫资金管理还存在漏洞，财政扶贫资金的整体效益不高

1. 财政扶贫资金分配不规范，受非经济因素影响明显。财政扶贫资金是我国扶贫资金的主要来源，分配上要坚持效益优先，体现公平竞争的原则，应根据科学合理的经济参数体系来进行分配，但实际情况并非如此。据有关研究表明，由于扶贫资金多头管理，贫困县应该得到多少扶贫资金缺乏明确的标准，贫困县扶贫资金的多少与贫困农户收入的增长、粮食生产、吸收贫困劳动力和扶持的贫困户数之间没有相关关系。在贫困面大、人口多，需要扶持的地区和项目多的情况下，财政扶贫资金平均分配、撒胡椒面的做法成为一种普遍行为，这样大大降低了扶贫资金的使用效益。

2. 财政扶贫资金投向上的偏离，背离了扶贫的初衷。扶贫工作以区域发展为目标，由此带来的问题是扶贫资金渗漏严重，

扶贫的好处难以惠及到贫困人口中的最穷者。第一，存在着扶富不扶贫，不能直接到农户的现象。扶贫资金都要求以项目形式下达，而且要求抵押或担保，1995年陕西省投放的5.63亿扶贫资金中，有偿资金占到51.3%。而贫困人口却是没有抵押品和难以找到有担保人的群体，要求抵押担保就从根本上动摇了贫困户获得扶贫贷款的基础。目前大多数地区通过中间组织（如公司和企事业单位等经济实体及富裕农户）提供担保，吸收农户参加，在这一过程中，相当一部分利益已为非贫困者享有。第二，扶贫投资明显倾向于非农产业项目。在扶贫攻坚战中，政府特别是县乡政府在指导思想上存在着严重的重工轻农、重富县轻富民的倾向，因而对农业及相关产业部门的扶贫投资较少，扶贫资金主要用于商业、乡镇企业、市办工业等非农业项目投资，而非农业发展与贫困户的收入增长之间关联的程度很低，因而贫困户难以从中受益。第三，扶贫项目立项未经严格审核。在扶贫项目立项时，一些地方领导没有高效的信息系统，没有从社会进步，经济可持续发展角度考虑，在不经过有关项目评估中心评估的情况下，或者为了显示政绩，立项良莠混杂，重复引进，造成资金的巨大浪费。由于缺乏强有力的检测与评价机制（即使有也是独立性差，受行政因素干预强），项目往往起不到脱贫的作用，反而给贫困地区带来巨大的包袱。甚至对生态环境造成了破坏，影响贫困地区可持续发展。第四，扶贫项目资金挪作他用。由于扶贫体制的缺陷，政府部门既是扶贫资金的分配和管理者，又是扶贫资金的受益者，政府机构不仅有占用扶贫资金的强烈愿望，而且用许多手段促使资金流向优先满足自身需要的目标。贫困地区普遍经济基础薄弱，财政困难，支出压力巨大，将扶贫资金作为政府可动用财力来源，挪用扶贫资金发放工资、补充企业流动资金等已成为经常性的行为。由于对扶贫资金可能出现的渗漏

缺乏自下而上的有效监督，更有甚者，把扶贫资金用于吃喝玩乐，改善办公条件等，与扶贫资金专款专用的原则彻底背离，《国家扶贫资金管理办法实施细则》尚难以贯彻落实。

3. 财政扶贫资金管理授权机制不合理，管理成本高，管理水平低。建立一个有效率的传递系统，保证扶贫资金等项资源在运行中不被截流、转移，是国际公认的扶贫成功的重要条件，但我国目前还存在比较严重的问题。在我国的扶贫资金管理体系中，中央财政无可争议地应占主体地位，地方财政对所承担的扶贫专款进行管理时，要向中央财政负责并提供经济担保。但是现实的扶贫资金管理体系中，一方面多头管理，扶贫资金由计委、扶贫办、财政等部门管理，且使用不同的预算支出科目，资金管理分散，形不成合力，批项、立项的不管钱，管钱的不管项目，由于缺乏对资金使用及项目进度情况的统一监督检查，也难以综合评价扶贫资金使用效益；易发生资金内部人员使用问题，造成重复建设和资金损失浪费。在这种授权机制下，导致不少贫困地区同一区域内的不同部门和乡镇的项目，在相同或不同的渠道申报，互相打架，过多地强调小团体的利益，竞争有余，协调不足，缺乏区域的整体观念，形不成合力。另一方面，扶贫管理组织机构庞大，审批环节繁琐，扶贫资金运作效率低，上半年的项目资金，往往到下半年还难以到达项目，延长了资金的使用期限，提高了资金的使用成本。

### （三）财政扶贫政策不够完善

财政政策在财政扶贫中应该发挥积极的作用，但是，与扶贫有关的财政政策还不够完善，有的不符合贫困地区的实际，导致扶贫政策难以落实，不能发挥其积极效益，其中最为突出的就是扶贫资金的配套政策。国家规定地方必须提供一定比例的配套资

金，来提高扶贫资金的使用效益，但是由于客观存在的财政危机，不少地方配套资金的落实形同虚设。近年来，贫困县（乡）财政收入增长缓慢而支出却过度膨胀，财政收支缺口不断扩大，导致地方政府不是通过增加扶贫开发投资来配合实施上级政府的扶贫攻坚政策，而是通过拖欠、挤占、挪用扶贫资金等方式来弥补财政收支缺口。为缓解支出压力，贫困县（乡）大多或明或暗地推出名目繁多的摊派或收费项目，贫困户负担有增无减。据陕西省财政厅农税处对贫困县富平县的调查，该县农民人均税外负担由 1994 年的 20 元增加到 1998 年的 74.6 元，增幅远高于农民人均纯收入的增长。

#### （四）财政扶贫制度安排上的激励机制短缺

各国经验证明，制度变革和制度创新在财政扶贫中发挥着十分重要的作用。但当前，财政扶贫制度建设还比较滞后，从长远和全局来考虑制度创新还比较少，一些行之有效的制度如小额信贷制度、报账制度等推广步伐缓慢。一个较优的制度创新方案应能使劳动者的劳动报酬与其努力程度相一致，应能激发当事人从事某种活动的内在动力，调动其积极性。但是我们的扶贫工作忽视了激励机制的安排，比如在政府扶贫中支援不发达地区资金的作用上，每个贫困县不论扶贫资金效益如何，工作成效如何，只要是贫困县，就根据往年基数予以安排，没有有效地调动贫困地区脱贫的积极性，“不思进取”、“等、靠、要”思想严重，“越扶越贫”，大大降低了扶贫的效率。在反贫困问题上的行政无效率往往是县一级政府的通病，贫困县的行政无效率是一种制度行为，这种行为最终将大大削弱中央反贫困的努力。关键问题是没

有形成激励机制，容易使贫困县产生依赖思想。

### （五）财政扶贫对教育重视不够

扶贫的最终目的应当为着力创造更多的就业机会，增加收入和资产，同时进行培训，掌握更多知识和技术，立足于改善生产条件和提高农民素质及能力，使贫困农民建立自我发展机制，是彻底摆脱贫困的必由之路。但是，财政扶贫过多地注重了对经济开发所需要的投资，忽略了人力资源等各方面开发所需要的投入，教育部门忽略了提高贫困地区劳动者的整体素质、加速培养贫困地区的各类人才的工作。由于投入不足，不能正常进行，这样就形成了长期以来贫困地区基础教育、职业教育、成人教育严重落后，大多数贫困地区缺乏高素质的人才、脱贫致富的思路和智慧，使经济不能得到有效的开发和发展。

此外，财政扶贫与其他各部门扶贫配合不够。财政扶贫作用的发挥需要其他各部门扶贫工作相配合，才能最大限度地发挥国家扶贫的积极作用，由于现行预算管理体制和其他管理体制及运行机制的影响，财政扶贫与其他各部门的配合还有待进一步加强。

## 三、进一步搞好财政扶贫工作的对策建议

（一）调整财政扶贫政策，进一步发挥财政政策在扶贫中的积极作用

财政扶贫的实质是通过财政扶贫政策和资金扶持贫困地区发展市场经济，财政的职能就是如何为贫困地区发展市场经济提供帮助。财政扶贫政策应在发展市场经济这一大前提下来调整。也

就是说，财政扶贫政策应逐步向以市场经济为指导的轨道转变，解决制约贫困地区经济发展的根本因素。同时，要根据变化的情况在区域扶贫政策上坚持农村扶贫与城市扶贫并重，尽快建立有效的城市扶贫系统，以应对城市贫困人员不断增加的趋势。财政扶贫政策也属于扩张性财政政策，对扩大内需具有积极的作用。而广大的贫困地区在生存生活条件的改善方面如基础设施建设、生态环境保护、人口素质的提高，产业结构的调整等方面都有着很大的需求。要采取更加主动的政策措施，加大财政政策对贫困地区的投入倾斜力度，通过一系列的减收增支政策措施将广大贫困地区潜在的市场需求变为现实的市场需求，以实现国民经济持续、稳定增长。根据以上原则，财政扶贫主要应采取如下政策措施：

1. 财政扶贫要抓住西部大开发的有利时机，促进中西部地区财政经济的良性循环与发展。改革开放以来，随着市场经济体制的逐步确立，东部地区生产要素得到优化配置，社会经济进入良性循环轨道，财政收入也随之大幅度增长，而相比之下我国中西部地区的社会经济发展及市场经济的发育程度与东部地区相比差距越来越大。在市场趋利效应的作用下，西部地区成为市场资源配置的死角。当前及今后的一段时期，随着积极的财政政策的继续实施，国家将加大对西部地区的投入力度，并把国家支持同发挥市场机制结合起来，以促进地区间经济的均衡发展。财政扶贫工作必须在开发西部的大政方针下，以制度创新为前提，注重贫困地区生存环境和基础设施的改善，积极为西部开发营造良好的环境。再者财政扶贫工作要与国家的产业政策相配合，加大财政对社会保障制度建设的支持力度，努力做好确保国有企业下岗职工生活费补助发放工作，为加快国有企业改革和发展、调整和优化经济结构解除后顾之忧。

2. 财政扶贫要与调整优化贫困地区的经济结构相结合。经济结构不合理既是贫困地区落后的重要原因，也是落后的具体体现，我国农业和农村经济经过 20 年的改革与发展，取得了巨大的成就，但同时也出现了结构性矛盾，出现了农副产品阶段性过剩。这标志着当前我国农业和农村经济的发展进入了一个新的历史阶段。财政扶贫工作应积极参与调整农村经济结构，应以发挥比较优势，参与经济协作为原则，一是调整农业产业结构，促进农业增产增收，增加贫困地区财政收入。发展多种经营，鼓励并大力推广增产增收效果明显的农业经济作物，畜禽优良品种的养殖新技术，实行一村一品或一镇一业，培育集农工贸为一体的农产品深加工企业，支持贫困地区农业综合开发向产业化发展，促进贫困地区农业产业结构升级。二是支持贫困乡村集体经济发展，调整工业结构，培植自己的主体财源。三是大力发展劳动密集型第三产业，支持贫困地区个体私营经济的发展。四是深化乡镇机构改革，精简冗员，转变职能，减轻财政压力。

3. 制定和完善财政投入倾斜政策。世界各国经验证明，制定一项使贫困人口受益的资源再分配政策具有十分重要的意义，只有实行倾斜的财政投入政策，贫困人口才能从中受益。财政资金是扶贫资金的主体，解决财政扶贫资金不足的问题必须增加扶贫支出在整个财政支出的比重，因此，有必要制定和完善对贫困地区财政投入的倾斜政策，加大财政扶贫资金的支持力度和强度要提高对其投入主渠道的认识，并不断创造条件，稳定和增加其投入比重。逐步增加中央财政扶贫投入，重点解决贫困地区生存条件及交通通讯问题。制定有利于贫困地区的财政投入倾斜政策，把增加的投入重点用于基础设施建设，生态环境保护和建设，从财力和政策上支持贫困地区调整产业结构、科技和教育扶贫，从而改善贫困地区的投资环境。要多渠道筹集资金，通过设立贫困