

# 中国政府财政扶贫实践与经验

汪三贵

中国人民大学中国扶贫研究院

摘要：上世纪80年代以来，中国通过一般财政转移支付、区域开发和专项扶贫向扶贫地区投入了大量财政扶贫资金，重点支持贫困地区的基础设施、公共服务、社会保障、生态建设和产业发展。在增加财政扶贫投入的同时，中国对财政扶贫体制和资金管理方式不断进行改革和创新，以提高财政扶贫资金的使用效率。财政扶贫取得了显著的扶贫成效，主要体现在贫困地区和贫困农户生产和生活条件的显著改善，可持续发展能力不断提高。中国财政扶贫的主要经验包括：一是各级政府高度重视财政扶贫工作；二是根据需要不断增加财政扶贫资金投入；三是持续改善财政扶贫资金的管理；四是财政扶贫与其他扶贫方式紧密结合。中国应该加强与“一带一路”国家在财政扶贫领域的经验交流，提高这些国家财政资金的管理水平和使用效率，并将更多的财政资金用于减贫和社会发展。

扶贫具有公共事务的性质，主要目标是促进贫困地区的发展、缩小区域差异、保证弱势群体的基本需求和发展能力，最终达到促进社会公平和和谐发展。财政政策是一个国家主要的公共政策，在促进公平发展和扶贫开发中具有重要的作用。中国作为发展中大国，公共财政职能体现减贫取向、具有减贫的职能、推动减贫目标的实现。

财政扶贫是中国农村扶贫政策体系的重要组成部分，中国的扶贫最早是从财政扶贫开始的，30多年来的财政扶贫为贫困地区基础设施建设、公共服务、社会

保障、环境保护和产业发展等多方面扶贫开发工作提供了资金保障。

## 一、现行财政扶贫政策体系的主要内容

中国的财政扶贫政策起源于上世纪 80 年代初，自第一笔财政扶贫资金“支援不发达地区发展资金”设立起，中国财政扶贫政策逐渐随着扶贫政策的发展完善和扶贫投入的不断增加而不断改进。中国现行的财政对贫困地区和贫困人口的支持政策和资金投入较为复杂，种类多样，项目众多，归纳起来有以下三个方面的主要内容：

### （一）区域性财政转移支付政策

贫困地区经济发展程度低，地方财政资源有限，财政收入远远满足不了基本的公共服务，没有能力进行扶贫开发。因此，中国政府通过一般性转移支付和专项转移支付两种方式对贫困地区、特别是贫困县进行援助。

对贫困地区的一般性转移支付的目的是帮助贫困县维持公共机构的正常运转，避免入不敷出、赤字财政现象，增强基层政府的反贫困能力。中央财政在安排一般性转移支付时，已经充分考虑财力缺口因素，对贫困地区，特别是高海拔高寒地区、中西部革命老区、民族地区、边疆地区等，支持力度都远远大于其他地区。以扶贫开发工作重点县和连片特困地区为例，2010 年，592 个国家扶贫开发重点县全年一般预算支出 7000 亿元左右，来自上级补助（包括一般性转移支付和专项转移支付）及税收返还 5600 多亿元，占 80%左右，其中仅中央财政一般性转移支付所占比重达到 45%；纳入 14 个连片特困地区的 680 个县全年一般预算支出 6900 亿元左右，来自上级补助（包括一般性转移支付和专项转移支付）及税收返还 5900 多亿元，占 85%左右，其中仅中央财政一般性转移支付所占比重达到 50%左右。不断加大对贫困地区一般转移支付力度，逐步提高贫困地区的财力

保障水平，有效缓解了贫困地区的财政压力。

除了一般性转移支付，中央财政对涉及民生和扶贫的项目还进行专项转移支付，在资金分配上专项转移向贫困地区倾斜。中央财政坚持普惠性政策和特惠性政策相结合，专项转移主要集中在对贫困地区发展和贫困人口脱贫有重要影响的基础设施建设、教育文化、医疗卫生、社会保障、生态建设等方面。由于专项转移对贫困地区和贫困人口给予的重点倾斜，消除了一些重要的致贫因素，提高了贫困地区基本公共服务均等化水平。建立了农村义务教育经费保障机制、农村公共卫生服务体系、新型农村合作医疗制度、农村社会保障（含低保）制度及社会救助等。以 2015 年中央财政支出为例，教育支出 26205 亿元，增长 8.4%。进一步落实了农村义务教育经费保障机制和义务教育学生免学杂费政策，惠及约 1.1 亿名农村学生。医疗卫生与计划生育支出 11916 亿元，增长 17.1%，使新型农村合作医疗财政补助标准提高到每人每年 380 元。社会保障和就业支出 19001 亿元，增长 16.9%，将农村居民基本养老保险基础养老金最低标准由每人每月 55 元提高到 70 元。

## （二）区域性开发政策

区域性开发政策按照不同定位大致可分为国家总体发展战略重要组成部分和针对各类特定区域实行的特殊政策两类。作为国家总体发展战略重要组成部分的区域性开发政策具体包括西部大开发、中部崛起、振兴东北老工业基地等。针对各类特定区域实行的特殊政策则包括针对贫困地区、自然保护区等地的各类政策。

针对不同类别的区域性开发政策，分别以贫困涉及面较广、具有较强代表性的西部大开发政策和退耕还林还草政策为例。西部大开发自 2000 年启动以来，

截至 2010 年，财政支持西部国家重点工程总投资达到 2.2 万亿元，中央财政对西部地区转移支付超过 3 万亿元。2010 年开始，国家在新一轮西部大开发中对西部地区实施了财政、税收、投资、金融、价格、生态补偿、人才等 10 个方面的 55 条差别化优惠政策，其中财政支持尤为重要。退耕还林还草工程从 1999 年开始在四川省、陕西省、甘肃省试点进行，2002 年国务院西部开发办公室确定全面启动退耕还林工程。从 2014 年起启动实施新一轮退耕还林还草。国家财政按照退耕还林每亩 1500 元、退耕还草每亩 1000 元的标准进行补助，退耕还林补助资金五年内分三次下达，退耕还草补助资金三年内分两次下达。2014 年至 2016 年，中央财政累计安排 165 亿元（不含基本建设支出），支持实施新一轮退耕还林还草 3010 万亩，其中，2016 年安排 90 亿元，新增任务 1510 万亩。

这些战略和政策的实施大大改善了中西部地区基础设施，特别是加强了水利、交通、通讯等基础设施建设，加大了贫困地区资源开发、环境保护、生态修护项目的投资，促进了少数民族地区、边境贫困地区、革命老区的经济发展。有利于加快改变贫困地区的落后面貌，为推动贫困地区经济社会全面发展创造了更加有利的条件。

### （三）财政专项扶贫资金支持

财政专项扶贫资金是中央和地方财政通过一般公共预算安排的支持各地主要用于精准扶贫、精准脱贫的资金。党的十八大以来，脱贫攻坚工作被放在更加突出的战略位置，国家扶贫开发专项资金的投入力度也在不断加大。2016 年中央财政安排拨付财政扶贫资金 660.95 亿元，同比大幅增长 43.4%。2000-2016 年，中央财政累计投入专项扶贫资金 3993.14 亿元，年均增长 13.4%，不断增加的扶贫开发专项资金是中国扶贫工作顺利开展的重要保障。

## 二、中央财政专项扶贫政策的主要内容

### （一）中央财政专项扶贫的起源及发展

20世纪80年代初，中央第一次设立“支援不发达地区发展资金”，资金额为5亿元，重点支持老革命根据地、少数民族地区、边远地区、贫困地区的农业、乡镇企业、基础设施和文教卫生事业的发展。此后，各级财政部门按照中央的要求和部署，合理调整国民收入的分配结构，不断加大财政扶贫的投入力度。到2007年，专项资金额度达到144亿元，2016年这一数字达到660.95亿元。

表1 专项财政扶贫资金投入 单位：亿元

财政扶贫阶段	年份	财政扶贫资金
财政扶贫开发工作起步 (1980—1984年)	1980	8
	1981	8
	1982	8
	1983	10
	1984	10
	小计	44
制度化开发式扶贫起步 (1985—1993年)	1985	19
	1986	19
	1987	19
	1988	10
	1989	11
	1990	16
	1991	28
	1992	26.6
	1993	41.2
	小计	189.8
国家八七扶贫攻坚计划 (1994—2000年)	1994	52.35
	1995	53
	1996	53
	1997	68.15
	1998	73.15
	1999	78.15
	2000	88.15

	小计	465.95
	2001	100.02
	2002	106.02
	2003	114.02
	2004	122.01
	2005	129.93
中国农村扶贫开发纲要 (2001-2010)	2006	137.01
	2007	144.04
	2008	167.34
	2009	197.3
	2010	222.68
	小计	1440.37
	2011	272
	2012	332.05
中国农村扶贫开发纲要 (2011-2020)	2013	394
	2014	432.87
	2015	460.9
	2016	660.95
	小计	2552.77
总计		4692.89

资料来源：1980-2014 年数据来源于《中国扶贫开发年鉴 2015》，2015-2016 年数据来源于国务院官网  
[http://www.gov.cn/xinwen/2015-07/21/content\\_2900169.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-07/21/content_2900169.htm),

[http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/19/content\\_5092732.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/19/content_5092732.htm)

注：财政专项扶贫资金中，2000 年以前的数据不含扶贫贷款贴息资金、国有贫困农场、国有贫困林场资金等专项资金，2001 年后包含上述资金。

回顾财政专项扶贫资金自设立到发展的 30 余年，总体可以分为 5 个阶段。

一是财政扶贫开发工作起步阶段（1980—1984 年）。自 1980 年设立支援经济不发达地区发展资金至 1984 年，中央财政累计安排扶贫资金 44 亿元，年均增长 5.74%。

二是制度化开发式扶贫起步阶段（1985—1993 年）。1984 年 9 月，中共中央、国务院印发《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》，标志着进入制度化开发式扶贫阶段。1985—1993 年，中央财政累计安排扶贫资金 189.8 亿元，年均增长 10.16%。

三是《国家八七扶贫攻坚计划》实施阶段（1994—2000年）。中央财政累计安排财政扶贫资金约465.95亿元，年均增长9.07%。

四是《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》实施阶段（2001—2010年）。中央财政累计安排财政专项扶贫资金约1440.37亿元，年均增长9.3%。

五是《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》实施阶段（2011年至今）。“十二五”期间，中央财政累计安排财政专项扶贫资金约1891.82亿元，年均增长14.09%。仅用了五年时间，财政专项扶贫资金投入就超过了《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》实施期间十年的投入规模，资金年均增幅重回两位数。

在30余年的发展过程中，财政专项扶贫资金在具体使用和日常管理两个主要方面的做法根据现实情况不断调整，日趋完善。

在**使用方面**，1998年根据清理整顿财政周转金的要求，取消了部分财政扶贫资金有偿使用的规定，全部实行无偿使用政策。为更好支持贫困地区的发展，财政专项扶贫资金开始向西部贫困地区和贫困人口倾斜，对少数民族贫困地区给予特别扶持，重点支持贫困地区的基础设施建设、产业发展以及劳动力培训等方面。2012年开始不再将教育、卫生、社会保障等有专门投入渠道的社会事业列为财政专项扶贫资金使用方向，进一步突出了特色优势产业和自我发展能力培养两大重点。2017年开始不再对中央财政专项扶贫资金支出范围作具体要求，而是采取了负面清单方式，在对资金支出范围做出原则性要求的基础上，明确了资金不得支出的范围。

在**管理方面**，2001年专项资金分配开始考虑各地贫困人口、农民人均纯收入、财政收入等因素，采用因素法建立财政专项资金分配机制。2005年开始，为方便各地加快扶贫项目实施进度，每年的财政专项扶贫资金提前预拨。同年，中央开

始尝试将财政专项扶贫资金作为“奖补”资金和互助资金，推动农村扶贫项目的开展。2006年，国家开始对财政专项扶贫资金进行绩效考核评估，敦促各地提高专项扶贫资金的利用效率。2007年开始尝试建立资金整合机制，集中力量办大事。2012年取消了地方财政配套资金比例，分配时取消了原来自然条件、基础设施等难以计量的指标，分配因素设置更为科学合理。2017年在因素法分配资金时，综合考虑贫困状况、脱贫攻坚政策任务和脱贫成效等三类分配因素。同时，进一步改革资金管理方式，明确提出中央财政专项扶贫资金项目审批权限下放到县级，强化地方对中央财政专项扶贫资金的管理责任。并且明确了各级财政、扶贫、发展改革、民族、农业(农垦管理)、林业等部门在中央财政专项扶贫资金和项目使用管理方面的职责。

## (二) 中央财政专项扶贫的现状

2016年，中央财政专项扶贫资金规模已经达到660.95亿元，同比大幅增长43.4%。支出方向包括扶贫发展、以工代赈、少数民族发展、“三西”农业建设、国有贫困农场扶贫、国有贫困林场扶贫等6个方面，具体用于培育和壮大贫困地区特色产业、改善小型公益性生产生活设施条件、增强贫困人口自我发展能力和抵御风险能力等方面。除“雨露计划”中农村贫困家庭子女初中、高中毕业后接受中高等职业教育，对家庭给予扶贫助学补助以外，教育、科学、文化、卫生、医疗、社保等社会事业支出原则上专项扶贫资金不再继续支出。

财政专项扶贫资金分配方面，虽然一直沿用因素法，但是考虑的因素更加全面，主要包括贫困状况、政策任务和脱贫成效等三个方面。贫困状况主要考虑各省贫困人口规模及比例、贫困深度、农民人均纯收入、地方人均财力等反映贫困的客观指标；政策任务主要考虑国家扶贫开发政策、年度脱贫攻坚任务及贫困少



数民族发展等工作任务；脱贫成效主要考虑扶贫开发工作成效考核结果、财政专项扶贫资金绩效评价结果、贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点工作成效等。每年分配资金选择的因素和权重，根据当年扶贫开发工作重点适当调整。

在**权限分配**时，按照扶贫开发“中央统筹、省（自治区、直辖市）负总责、市（地）县抓落实”的工作机制，扶贫资金项目审批权限已全部下放到县，由地方自主统筹使用，极大增强了贫困县的自主性。同时，针对开展统筹整合使用财政涉农资金试点的贫困县，可根据脱贫攻坚需求统筹安排中央财政专项扶贫资金。这意味着财政专项扶贫资金和其他涉农资金在试点县可以整合使用，将形成“多个渠道引水、一个龙头放水”的扶贫投入新格局。2016年国务院办公厅发布的《关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》明确规定，2016年各省（区、市）在连片特困地区县和国家扶贫开发工作重点县范围内，优先选择领导班子强、工作基础好、脱贫攻坚任务重的贫困县开展试点，试点贫困县数量不少于贫困县总数的三分之一，具备条件的可扩大试点范围。2017年将推广到全部贫困县。这意味着到2017年，全部的贫困县均具备整合使用包括中央财政专项资金在内的财政涉农资金的权限。

在**使用范围**方面，中央财政专项扶贫并没有列出具体支出方式的范围，而是明确了禁止支出的项目范围。分别是：（1）行政事业单位基本支出；（2）交通工具及通讯设备；（3）各种奖金、津贴和福利补助；（4）弥补企业亏损；（5）修建楼堂馆所及贫困农场、林场棚户改造以外的职工住宅；（6）弥补预算支出缺口和偿还债务；（7）大中型基本建设项目；（8）城市基础设施建设和城市扶贫；（9）其他与脱贫攻坚无关的支出。负面清单的列出明确了地方在资金使用时的红线，扩大了资金的具体用途，调动了各地运用专项扶贫资金开展扶贫的自主性和积极

性。

由于中央财政专项资金最终是由县级层面利用落实，专项扶贫资金的具体用途体现在县级扶贫资金的支出过程中。在县级扶贫资金的来源和投入方面，资金来源包括但是并不限于中央的财政专项扶贫资金，但绝大多数资金来源均为财政资金。以 2015 年贫困地区县级扶贫资金来源为例，贫困地区县级扶贫资金共 1902.6 亿元，同比增长 35.6%，其中中央拨付的财政专项扶贫资金为 441 亿元，省级财政安排的扶贫资金为 171.3 亿元，占比分别为 23.2%和 9.0%，中央财政专项扶贫资金是县级扶贫资金的最主要来源。

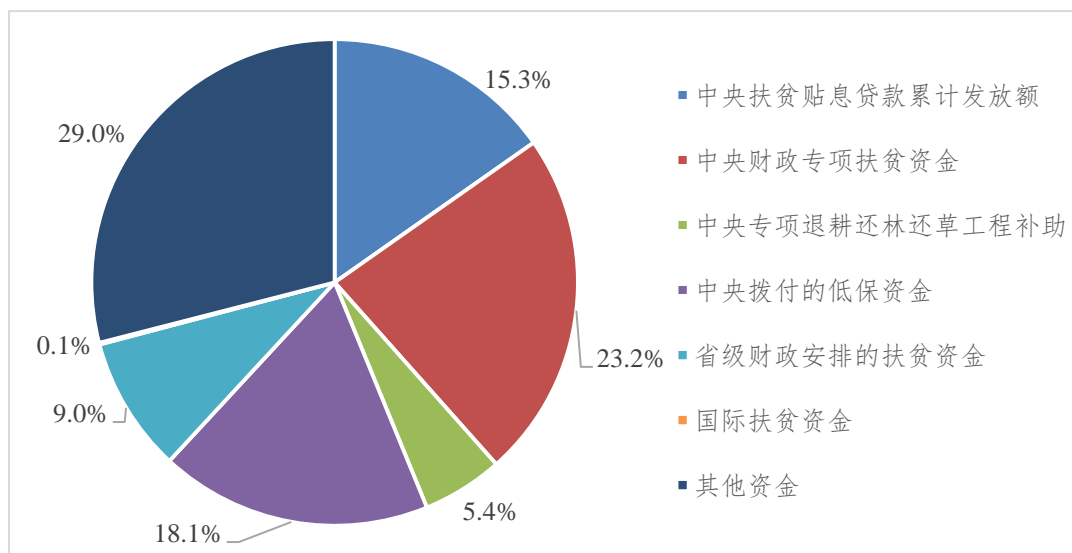


图 1 2015 年贫困地区县级扶贫资金来源分布

在县级扶贫资金支出上，主要投入到村通公路、农村中小学建设、农业生产、危房改造等项目上。其中村通公路占扶贫资金的比重为 14.6%，农村中小学建设占 10%，农业占 9.1%，危房改造比重为 7.6%，林业和畜牧业的投资占比也均超过 5%。

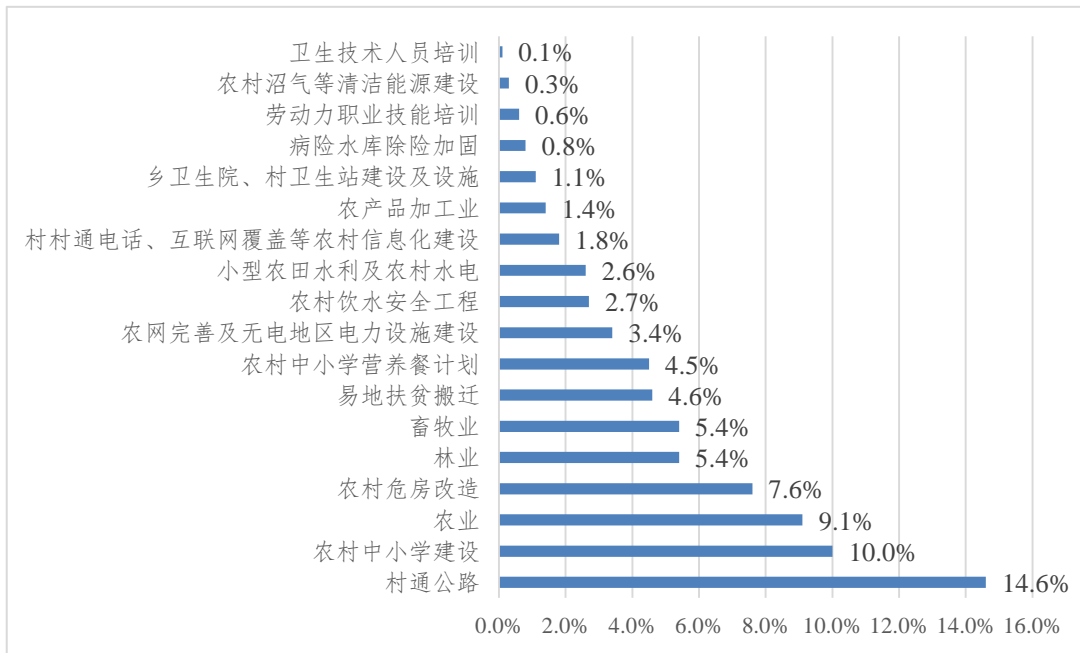


图 22015 年贫困地区县级扶贫资金支出情况

地区县级扶贫资金支出情况

从 2012 年到 2015 年的扶贫资金投入变化可以看出，村通公路、农村电网完善及无电地区电力设施建设及其他项目的投入占比呈现上升趋势。农产品加工业、病险水库除险加固、清洁能源建设、农村危房改造、农村中小学营养餐的投入占扶贫资金的比重呈现下降趋势。考虑到近些年来扶贫资金的快速增长，占比情况的上升说明 2012 到 2015 年间，村通公路及电力设施的投入增长速度快于扶贫资金的增长速度，比重下降则说明相关指标的投入增长速度低于扶贫资金的增长速度，但投入的绝对金额仍可能在逐渐增加。

表 22012-2015 年扶贫资金投入变化情况单位：%

各指标占扶贫资金的比重	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
农业	8.9	10.0	9.2	9.1
林业	6.4	5.7	4.9	5.4
畜牧业	5.5	6.4	5.3	5.4
农产品加工业	2.5	2.6	1.6	1.4
农村饮水安全工程	2.7	2.7	2.7	2.7
小型农田水利及农村水电	3.3	4.0	4.1	2.6
病险水库除险加固	2.2	1.4	0.9	0.8
村通公路	9.4	11.0	12.8	14.6
农网完善及无电地区电力设施建设	3.6	2.5	3.0	3.4

农村信息化建设	1.2	1.1	0.9	1.8
清洁能源建设	0.9	0.6	0.4	0.3
农村危房改造	9.3	9.0	7.7	7.6
乡卫生院、村卫生室建设及设施	1.3	1.4	1.2	1.1
卫生技术人员培训	0.1	0.1	0.1	0.1
劳动力职业技能培训	0.8	1.1	0.8	0.6
易地扶贫搬迁	4.6	4.8	5.5	4.6
农村中小学建设	10.6	11.6	11.3	10.0
农村中小学营养餐	7.6	5.9	5.2	4.5
其他	19.0	18.3	22.5	24.2

资料来源：财政部

### （三）近年财政专项扶贫重点工作和创新

随着近些年来中国扶贫开发政策的重大调整，精准扶贫精准脱贫成为新时期内中国扶贫开发的基本方略，脱贫攻坚被放在更加突出的战略位置，财政专项扶贫政策也随之进行了重要调整，近年来的财政专项扶贫重点工作体现在以下几个方面。

**一是进一步加大财政扶贫开发投入力度。**近些年来，尽管经济下行压力加大，财政增收趋势放缓，但是国家仍然在进一步大幅增加财政扶贫开发投入。以 2016 年为例，中央财政安排拨付财政扶贫资金 660.95 亿元，同比大幅增长 43.4%，这一增幅充分体现了中央对扶贫开发工作的高度重视（表 3）。为了保证扶贫资金真正用于贫困地区和贫困人口，在增加财政扶贫投入的基础上，进一步向贫困地区、贫困人口倾斜。中央规定原则上用于贫困地区、贫困人口的资金增幅不低于该项资金的平均增幅，确保完成“两不愁、三保障”（不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障）的目标任务。

表 32011-2016 年中央财政扶贫资金分配情况表单位：亿元

	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
合计	272	332.05	394	432.87	460.9	660.95

发展资金	196.43	245.53	290.13	338.91	370.1	--
以工代赈资金	40	42	42.2	42.2	41	--
少数民族发展资金	20.06	28.37	36.9	40.59	40	--
“三西”农业建设专项补助 资金	3	3	3	3	3	--
国有贫困农场扶贫资金	1.7	2	2.3	2.4	2.6	--
国有贫困林场扶贫资金	2.9	3.2	3.5	3.6	4.2	--
扶贫贷款贴息资金	5.6	5.6	5.6	--	--	--

注：(1)上述资金合计中，还包括安排给扶贫办、农业部和新疆生产建设兵团的部分部门预算资金，2011-2014年，这部分资金分别为2.31亿元、2.35亿元、2.37亿元、2.74亿元；(2)2013年394亿元资金中，还包括贫困地区产业发展基金中央出资部分8亿元；(3)从2014年起，不再单列扶贫贷款贴息资金，将其统一列入发展资金按因素分配切块下达地方，由地方根据需要自主安排

资料来源：《中国扶贫开发年鉴2015》和财政部

**二是支持贫困县统筹整合使用财政涉农资金。**以往财政扶贫资金的使用管理遵循“责任到省、任务到省、资金到省、权力到省”的原则和资金跟着项目走的模式，项目管理通常以自下往上的方式进行申报，资金严格按批准的项目和标准使用。这一做法既难以符合省内各地实际情况，做到因地制宜，又造成了层层上报、层层下批，使项目审批时间过长，难以及时到位。2016年开始，中央为了解决这一问题，开始在全国超过1/3的贫困县试点在县级整合各项中央财政涉农资金，中央财政专项资金也在整合范畴之内。原先的各项到省的原则变为“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制。各省（区、市）需结合本地实际，明确本级财政安排的涉农资金中贫困县可统筹整合使用的资金范围，和中央财政涉农资金整合的进度保持一致，进一步加大统筹整合力度。各贫困县在资金统筹整合使用时，要与脱贫任务挂钩，按照脱贫效益最大化原则配置资源，将脱贫成效作为衡量资金统筹整合使用工作成果的主要标准。

**三是创新财政扶贫资金使用机制。**积极探索开展产业扶贫、资产收益扶贫等

机制创新。在发展产业扶贫时，利用财政专项扶贫资金，可以借鉴易地扶贫搬迁筹资模式，通过政府和社会资本合作、政府购买服务、贷款贴息、设立产业发展基金等有效方式，充分发挥财政资金引导作用和杠杆作用，撬动更多金融资本、社会帮扶资金参与脱贫攻坚，放大财政资金的扶贫效应。进行资产收益扶贫试点时，将财政用于贫困地区产业发展和基础设施建设的投入所形成的资产，量化折股配置给贫困群众，在帮助贫困群众培育稳定的资产收益的同时，发展壮大集体经济和增强村集体凝聚力，是对财政专项扶贫资金使用方式的一大创新。

**四是提高财政专项扶贫资金使用的精准度。**新修订的《中央财政专项扶贫资金管理办法》明确规定，“坚持资金使用精准，在精准识别贫困人口的基础上，把资金使用与建档立卡结果相衔接，与脱贫成效相挂钩，切实使资金惠及贫困人口。”在专项扶贫资金的分配上，将与各地的脱贫成效相挂钩，实行竞争性分配，将有效敦促各地提高财政专项扶贫资金的运用效果，提高精准度。

**五是加强对财政扶贫资金的监管力度。**由于财政涉农资金的整合交由县级政府进行并且项目审核权也交由县级政府，在财政扶贫政策的实施过程中，县级政府拥有相当大的自主权，为保证财政扶贫资金切实用于脱贫攻坚工作之中，需要加强对财政扶贫资金的监管力度。具体举措有以下几个方面：一是中央财政专项扶贫资金使用管理实行绩效评价制度。绩效评价结果以适当形式公布，并作为中央财政专项扶贫资金分配的重要因素。二是全面推行公开公示制度。推进政务公开，资金政策文件、管理制度、资金分配结果等信息及时向社会公开，接受社会监督。三是审计、纪检监察、检察机关加强对资金和项目的审计、检查等工作，各级政府部门需予以配合。四是探索建立协同监管机制，逐步实现监管口径和政策尺度的一致，建立信息共享和成果互认机制，提高监管效率。

### 三、财政扶贫的成效和基本经验

#### (一) 主要成效

财政扶贫的成效主要体现在贫困地区生产生活条件的改善，特别是基础设施、公共服务、社会保障等方面。

##### 1. 贫困地区农户生活条件不断改善

扶贫开发显著改善了贫困地区农户住房、饮水、环境卫生，生活水平大幅度提高。具体体现在：(1) 住房条件大幅改善。2015 年贫困地区农户的户均住房面积为 131.5 平方米，砖混材料结构住房及砖瓦砖木结构住房合计占比超过 90%；(2) 饮水条件不断改进。2015 年超过 85%的农户饮水难题得到解决，喝上经过净化的自来水的农户比重也超过 36%；(3) 独用厕所的农户比重不断上升。2015 年，缺乏厕所的农户比重下降到 3.1%，独用厕所的农户比重超过了 90%，绝大多数农户都是使用普通旱厕；(4) 耐用消费品拥有情况明显改善。2015 年，超过 7 成的农户拥有洗衣机，超 6 成农户拥有电冰箱，而移动电话的拥有比重达到每户 2 部。电脑和汽车也不再少见，每百户农户拥有超过 6 辆汽车，而拥有电脑的农户比重超过 10%。

##### 2. 贫困地区的基础设施持续改善

贫困地区自然村基础设施持续改善，网络覆盖大幅度提高。2015 年，99.7%的自然村实现通电，超过 95%的自然村通了电话，79.3%的自然村通有线电视信号，连接宽带的自然村也达到 56.3%。主干道路经过硬化的自然村比重达到 73%，在此基础上，通客运班车的自然村比重也达到 47.8%。基础设施的改善为贫困地区的进一步发展打下良好的基础。

### 3. 贫困地区的公共服务水平不断提高

公共服务的提高主要表现在以下几个方面：（1）贫困地区行政村文化教育卫生机构拥有比重持续上升。2015年，74.5%的行政村有文化活动室，农户有了自己的活动场地和设施，有效满足村内百姓的文化生活需求。超过80%的行政村有卫生站（室）并且有取得合法行医证的医生（卫生员），小病农户完全可以实现村内就医。有幼儿园或学前班以及有小学且就学便利的行政村比重在50%左右，贫困地区儿童入学条件有所改善；（2）贫困地区乡镇的社会服务基础设施持续改善。2015年，贫困地区有综合文化站的乡镇占98.4%，有政府办卫生院的乡镇比重为99.4%，有全科医生的乡镇比重为87.1%。

### 4. 贫困地区的社会保障政策不断完善

2015年，全国保障农村低保对象2846万户、共4904万人，农村低保标准从2011年的平均每人每月143元提高到265元。2015年，全国救助供养农村特困人员516.7万人。不断完善社会保障政策，加上低保制度和扶贫政策的有效衔接，确保丧失劳动能力的贫困户获得基本生活保障。

## （二）基本经验

### 1. 中国政府高度重视财政扶贫工作

中国政府对扶贫工作的高度重视，是中国大规模减贫成效的政治保证。虽然经济增长也会惠及贫困人口，但是没有政府的干预和有针对性的扶贫政策，经济增长往往会导致贫富差距扩大。有研究表明，缺乏贫困人口广泛参与的经济增长，贫困人口受益和摆脱贫困的可能性很低。因此，需要政府在经济增长的前提下，通过有针对性的财政扶贫政策提高贫困地区和贫困人口参与经济增长的能力，以避免收入分配不均，贫富差距扩大。



中国政府高度重视财政扶贫工作，对贫困地区大量的资金投入，主要是为了提高贫困地区和贫困人口自我发展能力，如改善交通等基础设施、提高教育和健康水平。为了保证扶贫工作的力度，在精准扶贫的战略要求下，中央与中西部 22 个省区市党政主要负责同志签署脱贫攻坚责任书，相关各省、各市、各县、各乡镇也层层签署脱贫责任书，如不能完成脱贫任务将被问责。对于尚未脱贫的贫困县，党政主要领导在实现脱贫摘帽前不能调岗。这些具体的举措，都表明了国家对扶贫工作的高度重视，也是为了让各级政府把更多的财政资金用于脱贫攻坚，为顺利实现 2020 年前整体脱贫提供了重要的政治和资金保障。

## **2. 配合国家的扶贫战略优先安排财政扶贫资金**

从中央一级的扶贫资金投入状况来看，财政专项资金投入从 1980 年的 8 亿元增加到 2016 年的 660.95 亿元，增长趋势十分明显，累计投入的财政专项扶贫资金达到 4692.89 亿元。需要注意的是，虽然中央财政专项扶贫资金稳步提升，扶贫贷款金额也在快速增加，但是并不意味着这些是全部的扶贫资金。在县级层面，还包括其他各种渠道来源的涉农资金。除了中央一级的财政专项资金以及扶贫贷款投入外，贫困地区的县级扶贫资金来源还包括中央专项退耕还林还草补贴，中央拨付的低保资金，省级财政扶贫资金，国际扶贫资金等。巨额的财政资金投入，是中国取得大规模减贫取得成效的重要资金保障。

## **3. 不断改进财政扶贫资金的管理，提高使用效率**

自 2000 年以来，中央建立财政专项扶贫资金管理办法，在加强和规范财政专项扶贫资金使用和管理，促进提升资金使用效益方面发挥了重要作用。随着中国扶贫实践的不断积累以及中央扶贫开发政策的不断完善，财政部、发改委、扶贫办等相关部门不断调整完善资金管理办法。比如，资金使用管理方式方面，将

中央财政专项扶贫资金项目审批权限下放到县一级；资金支出范围方面，不再对中央财政专项扶贫资金支出范围作具体要求，采取负面清单方式。这一系列的改革举措，完善了财政专项扶贫资金管理方式，提升了贫困地区政府统筹资金能力，兼顾集中力量办大事和精准化扶贫，提高贫困地区财政扶贫资金使用效率。

#### 4. 与其它扶贫方式密切配合

中国政府不断加强财政扶贫与其它扶贫方式（如金融扶贫、社会扶贫）的密切配合，如为信贷扶贫贴息，利用财政资金设立担保基金，支持扶贫保险，利用彩票公益金等。除了财政专项资金投入，扶贫贷款的发放也在快速增加，特别是2008年全面改革扶贫贷款管理制度后，贷款金额增长势头更加迅猛。1984年扶贫贷款计划及发放数仅为13亿元，到2013年，扶贫贷款的实际发放达到839.1亿元，累计实际发放的扶贫贷款金额达到4743.67亿元。此外，中央财政扶贫资金增加非税收入渠道，自2008年开始从彩票发行收入中按规定比例提取彩票公益金，专项用于支持革命老区扶贫项目，“十二五”期间安排中央彩票公益金扶贫资金50.25亿元。2016年，安排中央专项彩票公益金支持革命老区扶贫项目资金为15亿元，比上年增长66.7%。

### （三）启示与合作展望

#### 1. 发展中国家优先将财政资金用于减贫和社会发展

经济、社会发展以及减贫是发展中国家最重要的优先事务。经济发展、社会进步和环境保护是联合国可持续发展目标三个重要方面，也是世界各国政府面临的重要任务。发展中国家特别是最不发达国家，应综合推进三个方面工作，并将减贫作为经济社会发展的基础性工程，实现包容性增长。发展中国家应优先将财政资金用于减贫和社会发展领域。当前，全球仍有数亿人生活在极端贫困之中，

不发达国家在社会发展方面依然面临较大挑战。作为减贫成就最大的发展中国家，中国应该尽最大努力帮助发展中国家发展经济、改善民生，携手合作推动全球减贫和社会发展事业取得更大成绩。

## 2. 因地制宜地使用财政扶贫资金

财政扶贫资金的扶贫效率取决于资金的合理分配和使用，要使扶贫资源真正转换为促进贫困人口脱贫致富的推动力，就需要针对贫困地区和贫困人口的致贫原因，实施各项符合其需求的扶贫举措。

中国的财政扶贫资金投向多种多样，既包括传统的基础设施建设，也包括产业发展、教育培训、社会服务、农村危房改造、易地扶贫搬迁等多个方面。这些领域都直接针对贫困人口的现实需求，关乎贫困人口的生计，对贫困地区的发展和贫困人口的脱贫起到了重要的作用。更为重要的是，扶贫资金的投向各地根据实际需求来决定。例如，在东部的贫困地区，道路建设的重点是生产路，而西部地区则是通组道路。

## 3. 不断提高发展中国家的财政资金的管理能力

中国财政扶贫资金的管理由一个不断完善的过程，先后采用了一系列的管理方法，如财政专户、公示制、因素分配法、专项审计、绩效考评、资金整合、下放审批权等，有效地减少了财政扶贫资金非法挤占、截留、挪用等问题的发生。这些经验也值得其他发展中国家学习，并在扶贫实践中不断完善财政资金管理、评估体制，建立合理有效的财政资金管理体系，提高财政扶贫资金的管理能力和使用效益。

## 4. 组织经验交流和培训等

中国古语云“他山之石，可以攻玉”，组织经验交流和培训，使一带一路沿

线的国家了解中国好经验和做法，能够启迪思路，开阔视野，增长见识，碰撞思想，在消化吸收的基础上进行适合本国国情的改造和创新。中国在扶贫过程中，不仅接受国际扶贫资金的援助，也学习了国际上一系列先进的减贫理念和方法，如参与式发展和项目的管理等，并应用于中国的减贫实践中，促进了中国的减贫事业。中国应该进一步加强与不发达国家在财政扶贫领域的经验交流，携手合作，共同进步。

### 参考文献：

- [1] 中华人民共和国国家统计局农村社会经济调查总队. 中国农村贫困监测报告 2016[M]. 北京：中国统计出版社, 2016.
- [2] 《中国扶贫开发年鉴》编委会. 中国扶贫开发年鉴 2015[M]. 北京：团结出版社, 2015.
- [3] 胡静林. 加大财政扶贫投入力度支持打赢脱贫攻坚战[J]. 行政管理改革, 2016, 8(8): 12-15.
- [4] 汪三贵, 杨颖. 全球贫困: 现状及解决方案[J]. 科学决策, 2003(11): 14-18.
- [5] 汪三贵, 李文, 李芸. 我国扶贫资金投向及效果分析[J]. 农业技术经济, 2004(5): 45-49.
- [6] 财政部等. 中央财政专项扶贫资金管理办法[C]. 2017.
- [7] 国务院办公厅. 关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见[C]. 2016