

# 我国扶贫资金对脱贫攻坚的 总量与结构贡献研究\*

于树一 黄潇

**【摘要】**在我国脱贫攻坚战的收官之年,新冠肺炎疫情突然发生,恶化了经济形势,使得扶贫资金的供需压力同时增大。为了既能圆满完成“全部脱贫”的硬任务,又能节约有限的资金,需要尽可能地提升扶贫资金投入和使用的贡献。由于脱贫攻坚是多项举措的集合体,需采取科学的方法将扶贫资金的贡献从总体中剥离出来,对其应有贡献和实际贡献加以比较,据此判断其规模、结构安排是否合理。研究表明,我国扶贫资金为脱贫攻坚贡献了大量效能,但也有部分资金在总量和结构上没有做出应有的贡献,需采取有力措施使其“回归正途”。

**【关键词】**脱贫攻坚 扶贫资金 总量贡献 结构贡献

**【作者简介】**于树一,经济学博士,中国社会科学院财经战略研究院副研究员;

黄潇,中国社会科学院大学政府政策系2019级博士研究生。

中图分类号) F812.8 文献标识码) A 文章编号) 1000-2952(2020)05-0109-10

我国扶贫事业取得了举世瞩目的成就,其中扶贫资金的贡献不可或缺。在脱贫攻坚的决胜阶段,充足的扶贫资金保障尤显重要。然而,新冠肺炎疫情的发生,使得扶贫资金供需双向压力陡然增大:一方面,疫情恶化了经济形势,进而造成扶贫财力紧张;另一方面,因疫情致贫和返贫的风险加大,扶贫资金的增量需求随之加大。在这一困境下,要为如期打赢脱贫攻坚战提供有力的资金保障,亟须在提升扶贫资金总量贡献和结构贡献两个层面做好文章,以确保扶贫资金更精准地投入、更高效地使用,进而发挥其更大的贫困治理效能。

## 一、我国扶贫资金的总体规模和结构

全面掌握扶贫资金的投入和使用情况是测度其总量贡献和结构贡献的基础。实现扶贫资金贡献的最大化,既要重投入,着力提升资金的总量贡献;也要重使用,着力提升资金的结构贡献。<sup>①</sup>近年来,党中央对扶贫事业高度重视,持续增加扶贫资金投入,不断优化扶贫资金结构。

\* 本文系国务院扶贫办习近平扶贫论述深化研究项目“扶贫资金投入监管体系研究”的阶段成果。

① 本文从扶贫资金的投入和使用两个方面分析其总量贡献和结构贡献,这里的“结构”仅指扶贫资金的使用结构。

### （一）我国扶贫资金的投入规模

自2015年习近平总书记在中央扶贫开发工作会议上提出要坚决打赢脱贫攻坚战以来,<sup>①</sup>中央和地方财政预算安排的扶贫资金规模不断增大。全国一般公共预算农林水支出中的扶贫支出总额从2015年的1227亿元增加到2019年的5561亿元,资金规模增加了3.5倍。<sup>②</sup>中央财政专项扶贫资金从2015年的461亿元增加到2019年的1261亿元,每年净增200亿元,累计投入4305亿元。<sup>③</sup>2020年,中央财政专项扶贫资金规模增至1461亿元。<sup>④</sup>与此同时,地方财政扶贫资金规模也有大幅增长。杨良松等的测算结果显示,我国地方财政扶贫支出总量从2007年的1001.85亿元增至2018年的9135.67亿元,<sup>⑤</sup>资金规模增长超过8倍,为如期打赢脱贫攻坚战提供了有力的资金保障。目前,我国财政扶贫资金占扶贫资金的比重已达65~70%,<sup>⑥</sup>据此推算,我国扶贫资金规模已达1.5万亿元左右。

### （二）我国扶贫资金的使用结构

从使用结构来看,我国扶贫资金的使用侧重开发功能,主要投向贫困地区农业发展、基础设施建设以及教育、就业等公共服务体系完善等方面。国家统计局农村贫困监测调查曾经根据各县扶贫资金的来源与投向上报数据进行汇总统计,但从2017年开始这类数据的统计开始欠缺完整性,直至不再公布,故本文以2014—2016年的统计数据来呈现扶贫资金按用途分配的情况(见表1)。

表1 2014—2016年贫困地区扶贫资金投向情况(亿元)

扶贫资金投向	2014年	2015年	2016年
资金总额	1419.9	1900.3	2958.7
1. 农业	130.1	172.3	263.0
2. 林业	69.9	101.7	112.6
3. 畜牧业	75.4	101.9	178.3
4. 农产品加工业	22.7	26.8	22.3
5. 农村饮水安全工程	37.8	51.6	59.9
6. 小型农田水利及农村水电	58.0	50.0	66.5
7. 病险水库除险加固	13.0	15.6	16.2
8. 村通公路(通畅、通达工程等)	181.4	277.5	303.5
9. 农网完善及无电地区电力设施建设	42.5	64.6	81.7

① 《习近平出席中央扶贫开发工作会议并作重要讲话》, [http://china.cnr.cn/news/20151129/t20151129\\_520628571.shtml](http://china.cnr.cn/news/20151129/t20151129_520628571.shtml), 2020年5月24日。

② 《2015年全国一般公共预算支出决算表》, [http://yss.mof.gov.cn/2015js/201607/t20160720\\_2365732.htm](http://yss.mof.gov.cn/2015js/201607/t20160720_2365732.htm), 2020年8月4日; 《2019年全国一般公共预算支出决算表》, [http://yss.mof.gov.cn/2019qgcjzs/202007/t20200731\\_3559718.htm](http://yss.mof.gov.cn/2019qgcjzs/202007/t20200731_3559718.htm), 2020年8月4日。

③ 参见黄承伟:《脱贫攻坚伟大成就彰显我国制度优势》,《红旗文稿》2020年第8期,第32页。

④ 《2020年上半年中国财政政策执行情况报告》, [http://www.gov.cn/xinwen/2020-08/06/content\\_5532865.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-08/06/content_5532865.htm), 2020年8月22日。

⑤ 杨良松、周宇、刘俊:《地方全口径财政扶贫支出评估——规模、结构与变迁》,《中国行政管理》2020年第4期,第25页。

⑥ 据2015—2019年《中国农村贫困监测报告》数据测算,参见 <https://navi.cnki.net/knavi/YearbookDetail?pcode=CYFD&pykm=YPKJC>, 2020年5月7日。

续表 1

扶贫资金投向	2014 年	2015 年	2016 年
10. 村村通电话、互联网覆盖等农村信息化建设	12.1	34.1	35.8
11. 农村沼气等清洁能源建设	5.9	5.6	7.6
12. 农村危房改造	109.0	145.0	191.3
13. 乡卫生院、村卫生站（室）建设及设施	16.6	20.9	24.6
14. 卫生技术人员培训	1.9	1.5	2.2
15. 劳动力职业技能培训	11.3	11.0	13.8
16. 易地扶贫搬迁	78.5	87.1	507.3
17. 农村中小学建设	160.3	189.4	216.8
18. 农村中小学营养餐计划	74.4	84.8	103.4
19. 其他	319.1	458.9	751.9

数据来源：2015—2017 年《中国农村贫困监测报告》，<https://navi.cnki.net/knavi/YearbookDetail?pcode=CYFD&pykm=YPKJC>，2020 年 5 月 7 日。

注：来源数据 2014—2016 年的资金总额分别为 1420.9 亿元、1897.1 亿元、2958.6 亿元，存在计算误差。在本表中，该数据为分项数据加总所得。

## 二、我国扶贫资金总量贡献与结构贡献的实证分析

总体来讲，贫困地区处于经济发展的“洼地”，脱贫攻坚是包括扶贫资金投入和使用在内的多项举措的集合体。那么，如何确定扶贫资金的投入和使用为脱贫攻坚贡献了多少效能？这就需要借助统计数据和实证分析方法进行定量研究，找到扶贫资金与贫困人口数量减少、贫困发生率降低、贫困人口收入增加等脱贫攻坚成果之间的关系，进而将扶贫资金的贡献从总体中剥离出来，对其应有贡献和实际贡献加以比较，发现不足之处并予以改进，进一步提升其贡献。

### （一）我国脱贫攻坚的总体成效

进入精准脱贫阶段，我国设定了综合性、立体化的贫困线标准。其中，收入贫困线已从 1985 年最初制定的 200 元/年提高了 19 倍，至 2020 年的 4000 元/年。此外，我国还增设了“两不愁、三保障”标准，即不愁吃（含安全饮水）、不愁穿和义务教育、安全住房、基本医疗有保障。2012—2019 年，我国贫困人口数量从 9899 万人减少到 551 万人，贫困发生率由 10.2% 降至 0.6%。<sup>①</sup> 2013—2019 年，我国贫困地区农村居民人均可支配收入从 6079 元增加到 11567 元，<sup>②</sup> 农村贫困人口的生活质量得到实质性改善。

与此同时，我国贫困地区基础设施条件显著改善，通电话、通有线电视信号、通宽带、主干道路面经过硬化处理和通客运班车的自然村比重明显提升（见表 2）。

<sup>①</sup> 《习近平出席决战决胜脱贫攻坚座谈会并发表重要讲话》，[http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/06/content\\_5488151.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/06/content_5488151.htm)，2020 年 5 月 16 日。

<sup>②</sup> 《中国农村贫困监测报告（2019）》，[https://kns.cnki.net/kcms/detail/detail.aspx?dbcode=CYFD&filename=N2020020019000093&dbname=CYFDLM&uid=WEEvREcwSjHSlSdmVqM1BLUWdMWjweGNjTkhMY3d0eElnWgJQW91TT0%3D%249A4hF\\_YAuvQ5obgVAqNKPCYcEjKensW4lQMovwHtwkF4VYPoHbKxjw!!](https://kns.cnki.net/kcms/detail/detail.aspx?dbcode=CYFD&filename=N2020020019000093&dbname=CYFDLM&uid=WEEvREcwSjHSlSdmVqM1BLUWdMWjweGNjTkhMY3d0eElnWgJQW91TT0%3D%249A4hF_YAuvQ5obgVAqNKPCYcEjKensW4lQMovwHtwkF4VYPoHbKxjw!!)，2020 年 8 月 22 日；《2019 年贫困地区农村居民收入情况》，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202001/t20200123\\_1724697.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202001/t20200123_1724697.html)，2020 年 5 月 23 日。

表2 2013—2018年贫困地区基础设施条件改善情况(%)

指标名称	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
通电话的自然村比重	93.3	95.2	97.6	98.2	98.5	99.2
通有线电视信号的自然村比重	70.7	75.0	79.3	81.3	86.5	88.1
通宽带的自然村比重	41.5	48.0	56.3	63.4	71.0	81.9
主干道路面经过硬化处理的自然村比重	59.9	64.7	73.0	77.9	81.1	82.6
通客运班车的自然村比重	38.8	42.7	47.8	49.9	51.2	54.7

数据来源:2015—2019年《中国农村贫困监测报告》, <https://navi.cnki.net/knavi/YearbookDetail?pcode=CYFD&pykm=YPKJC>, 2020年5月7日。

我国贫困地区农村教育文化情况及医疗卫生条件也获得显著改善,贫困地区儿童接受教育机会明显增加,有效解决了贫困地区人口就近就医难、上学难的问题,垃圾集中处理范围的迅速扩大也对保障贫困地区人口健康大有帮助(见表3)。

表3 2018年较2013年贫困地区农村教育文化及医疗条件改善情况(%)

指标名称	2018年	2013年	2018年比2013年提高
所在自然村上幼儿园便利的农户比重	87.1	71.4	15.7
所在自然村上小学便利的农户比重	89.8	79.8	10.0
有文化活动室的行政村比重	90.7	75.6	15.1
拥有合法行医证/卫生员的行政村比重	92.4	88.9	3.5
所在自然村有卫生站的农户比重	93.2	84.4	8.8
所在自然村垃圾能集中处理的农户比重	78.9	29.9	49.0

数据来源:2015年、2019年《中国农村贫困监测报告》, <https://navi.cnki.net/knavi/YearbookDetail?pcode=CYFD&pykm=YPKJC>, 2020年5月7日。

## (二) 我国扶贫资金总量贡献与结构贡献的测算

从上述统计数据来看,我国脱贫攻坚取得的成效是非常显著的,其中无疑包含了扶贫资金的巨大贡献。但是,其贡献究竟有多大呢?下文将对扶贫资金的贡献从总量和结构两个方面进行测算,这里的扶贫资金是指《中国农村贫困监测报告》中统计的“扶贫投资总额”,包括财政扶贫资金、国际扶贫资金和其他资金。

### 1. 扶贫资金的总量贡献测算

《中国农村贫困监测报告》的统计数据分为全国农村、贫困地区、连片特困地区、扶贫重点县四个层次。对于扶贫资金的总量测算,我们聚焦扶贫重点县,原因在于全国层面和地区层面的扶贫资金投入和使用的普惠性均强于县级层面,而测算扶贫资金对脱贫攻坚的总量贡献,应尽可能聚焦,故扶贫重点县是最好的选择。但是,《中国农村贫困监测报告》只是在2011年国家贫困线标准调整前公布了扶贫重点县的扶贫资金数据,2011年以后对贫困人口数量及贫困发生率的统计均采用新标准,我们综合考虑数据的可得性、可比性和相匹配性,选用2002—2010年扶贫重点县的扶

贫资金总投入、农村居民人均纯收入、贫困发生率、贫困人口数量数据（见表4），对扶贫资金的总量贡献进行测算。尽管受统计数据的限制，我们难以获得最优的测算结果，但这并不影响定量分析的结论。

表4 2002—2010年扶贫重点县扶贫资金投入及产出情况

年份	扶贫重点县扶贫资金总投入（亿元）	扶贫重点县农村居民人均纯收入（元）	扶贫重点县贫困发生率（%）	扶贫重点县贫困人口数量（万人）
2002	250.2	1305.2	24.3	4828
2003	277.6	1406.3	23.7	4709
2004	292.0	1585.3	21.0	4193
2005	264.0	1725.6	18.0	3611
2006	278.3	1928.0	15.4	3110
2007	316.7	2278.0	13.0	2620
2008	367.7	2610.8	11.9	2421
2009	456.7	2842.1	10.7	2175
2010	515.1	3272.8	8.3	1693

数据来源：《中国农村贫困监测报告（2011年）》，<https://navi.cnki.net/knavi/YearbookDetail?pcode=CYFD&pykm=YP-KJC>，2020年5月7日。

以上述统计数据为样本，对扶贫重点县扶贫资金总投入及其减贫情况分别进行一元回归分析，结果如表5所示。

表5 扶贫重点县扶贫资金总量贡献的回归分析结果

模型	指标意义	变量	系数	标准误差	p（显著性）	R <sup>2</sup> （拟合优度）
H1=6.94S-221.99	H1表示扶贫重点县农村居民人均纯收入（元），S表示扶贫重点县扶贫资金总投入（亿元）。	S	6.94	0.94	0.000	0.89
		常量	-221.99	326.34	0.518	
H2=-0.05S+33.60	H2表示扶贫重点县贫困发生率（%），S表示扶贫重点县扶贫资金总投入（亿元）。	S	-0.05	0.01	0.006	0.69
		常量	33.60	4.59	0.000	
H3=-10.15S+6665.58	H3表示扶贫重点县贫困人口数量（万人），S表示扶贫重点县扶贫资金总投入（亿元）。	S	-10.15	2.57	0.005	0.69
		常量	6665.58	889.29	0.000	

在上述三个回归模型中，H1、H2、H3为被解释变量，S为解释变量，解释变量回归系数的p值均小于0.01，拟合优度R<sup>2</sup>均在0.65以上，因此可以得出，解释变量与三个被解释变量呈整体性关系显著，且解释变量对三个被解释变量均有较强的解释力。从测算结果可以看出，扶贫重点县的扶贫资金总投入对农村居民人均纯收入的增加、贫困发生率的降低和贫困人口数量的减少等产出指标的贡献均较大。在其他条件不变的情况下，扶贫重点县的扶贫资金总投入每增加1亿

元,农村居民人均纯收入增加6.94元、贫困发生率下降0.05个百分点、贫困人口数量减少10.15万人。

如表4所示,2002—2010年,扶贫重点县农村居民人均纯收入实际增加1967.6元,根据测算结果,需要增加283.5亿元的扶贫资金总投入,但实际仅增加了264.9亿元,节约资金18.6亿元;扶贫重点县贫困发生率实际下降16个百分点,根据测算结果,需要增加320亿元的扶贫资金总投入,但实际仅增加了264.9亿元,节约资金55.1亿元;扶贫重点县贫困人口数量实际减少3135万人,根据测算结果,需要增加308.9亿元的扶贫资金总投入,但实际仅增加了264.9亿元,节约资金44亿元。

可见,我国在降低贫困发生率方面的资金需求相对较大,而在增加农村居民人均纯收入方面的资金需求相对较小;针对不同的资金需求,我国实际投入和使用的扶贫资金均产生了规模效益,且在降低贫困发生率方面的贡献高于在减少贫困人口数量方面的贡献,更高于在增加农村居民人均纯收入方面的贡献。

## 2. 扶贫资金的结构贡献测算

近年来,我国关于扶贫资金的统计口径经常变化,相关统计数据缺失的情况越来越严重,这制约了对扶贫资金问题的深入研究,导致相关成果匮乏。鉴于我国2016年以后的扶贫资金数据欠完整,考虑到统计数据的可得性,在测算扶贫资金的结构贡献时,本文选取了《中国农村贫困监测报告》中2014—2016年贫困地区具代表性用途的扶贫资金投入及产出数据(见表6),以测算扶贫资金在贫困地区基础设施建设、基本公共服务方面的结构贡献。虽然实证结果有待在未来获得充足数据后进一步改进和优化,但目前各变量之间呈现的整体性关系均较为显著,故具有较大的使用和参考价值。

表6 2014—2016年贫困地区基础设施和基本公共服务扶贫资金投入产出情况

年份	卫生院和卫生室建设投入(亿元)	村通公路建设投入(亿元)	农网完善及无电地区电力设施建设投入(亿元)	所在自然村有卫生站的农户比重(%)	所在自然村通公路的农户比重(%)	所在自然村能接收有线电视信号的农户比重(%)
2014	16.6	181.4	42.5	86.8	99.1	86.5
2015	20.9	277.5	64.6	89.7	99.7	90.4
2016	24.6	303.5	81.7	91.7	99.9	93.4

数据来源:2015—2017年《中国农村贫困监测报告》, <https://navi.cnki.net/knavi/YearbookDetail?pcode=CYFD&-pykm=YPKJC>, 2020年5月15日。

以上述统计数据为样本,对我国贫困地区用于卫生院和卫生室建设、村通公路建设、农网完善及无电地区电力设施建设的扶贫资金投入及产出情况分别进行一元回归分析,结果如表7所示。

表7 贫困地区扶贫资金结构贡献(部分)的回归分析结果

模型	指标意义	变量	系数	标准误差	p(显著性)	R <sup>2</sup> (拟合优度)
X=0.61I+76.69	X表示所在自然村有卫生站的农户比重(%), I表示卫生院和卫生室建设投入(亿元)。	I	0.61	0.039	0.040	0.992
		常量	76.69	0.804	0.007	

续表 7

模型	指标意义	变量	系数	标准误差	p (显著性)	R <sup>2</sup> (拟合优度)
P=0.006Y+97.92	P 表示所在自然村通公路的农户比重 (%), Y 表示村通公路建设投入 (亿元)。	Y	0.006	0.0002	0.025	0.997
		常量	97.92	0.656	0.000	
U=0.18A+79.02	U 表示所在自然村能接收有线电视信号的农户比重 (%), A 表示农网完善及无电地区电力设施建设投入 (亿元)。	A	0.18	0.0003	0.001	1.000
		常量	79.02	0.019	0.000	

在上述三个回归模型中, X、P、U 为被解释变量, I、Y、A 为解释变量, 解释变量回归系数的 p 值均小于 0.05, 拟合优度 R<sup>2</sup> 均在 0.99 以上, 因此可以得出, 解释变量与被解释变量均呈整体性关系显著, 且解释变量对被解释变量均有较强的解释力。从测算结果可以看出, 扶贫资金在改善贫困地区的基础设施和公共服务方面贡献较大。在其他条件不变的情况下, 卫生院和卫生室建设投入每增加 1 亿元, 所在自然村有卫生站的农户比重提升 0.61 个百分点; 村通公路建设投入每增加 1 亿元, 所在自然村通公路的农户比重提升 0.006 个百分点;<sup>①</sup> 农网完善及无电地区电力设施建设投入每增加 1 亿元, 所在自然村能接收有线电视信号的农户比重提升 0.18 个百分点。

如表 6 所示, 2014—2016 年, 所在自然村有卫生站的农户比重实际上升 4.9 个百分点, 根据测算结果, 需要增加 8.03 亿元的扶贫资金投入, 但实际仅增加了 8 亿元, 节约资金 0.03 亿元; 所在自然村通公路的农户比重实际上升 0.8 个百分点, 根据测算结果, 需要增加 133.33 亿元的扶贫资金投入, 但实际仅增加了 122.1 亿元, 节约资金 11.23 亿元; 所在自然村能接收有线电视信号的农户比重实际上升 6.9 个百分点, 根据测算结果, 需要增加 38.33 亿元的扶贫资金投入, 但实际增加了 39.2 亿元, 多支出资金 0.87 亿元。

可见, 我国在自然村通公路方面的资金需求相对较大, 而在自然村建卫生站的资金需求相对较小; 针对这两项不同的资金需求, 我国实际投入和使用的扶贫资金均产生了规模效益, 且二者相比, 在自然村通公路方面的贡献更大。但是, 在自然村农网完善及无电地区电力设施建设方面的贡献不高, 不但未产生规模效益, 反而存在资金效率略低的问题, 造成了扶贫资金在一定程度上浪费。

上述实证结果表明, 我国扶贫资金对脱贫攻坚的贡献显著, 这是因为扶贫资金投入和使用具有较强的层次性, 采用了直接投入与间接投入相结合的最佳投入方式, 通过建立涉农资金统筹整合长效机制实现了资金“化零为整”。但也要看到, 扶贫资金的贡献还未实现最大化, 说明在体制机制层面或政策层面尚存在一定的改进空间。

### 三、我国在扶贫资金贡献方面存在的问题及建议

实践证明, 我国仍有部分扶贫资金由于种种原因, 或“沉睡”, 或被挪用, 或低效运行……没有发挥出应有的作用, 如果让这部分资金“回归正途”, 那么扶贫资金的总量贡献和结构贡献将会更大。因

<sup>①</sup> 这一测算结果具有较强的现实背景: 2014 年, 我国贫困地区所在自然村通公路的农户比重已经达到 99.1%, 剩余部分大多是地处偏远山区的贫困农户, 其自然环境相对恶劣, 公路修建难度大、耗时长、成本高、风险大。此后, 我国继续加大对村通公路的投资力度, 到 2016 年, 所在自然村通公路的农户比重已经达到 99.9%, 接近 100%。尽管扶贫资金耗资巨大, 但村通公路为贫困地区农户生活、出行提供了极大便利, 为其迈出摆脱贫困的“第一步”奠定了坚实的基础。

此,在脱贫攻坚的最后阶段,亟须找出扶贫资金在投入和使用过程中存在的问题,并采取相应对策。

### (一) 我国扶贫资金的贡献尚存在提升空间

#### 1. 部分资金统筹整合欠充分和闲置影响总量贡献

我国虽已进行涉农资金统筹整合,但受此前扶贫资金分散管理的路径依赖影响,政策执行尚不彻底,仍有部分资金闲置,从而影响了扶贫资金的总量贡献。

2018年和2019年的扶贫审计结果为这一结论提供了依据。2018年,审计署对145个国家扶贫开发工作重点县2017年扶贫政策措施落实和扶贫资金管理使用情况进行审计,抽查扶贫资金625.85亿元。其中,18个县的财政涉农资金统筹整合政策落实不到位,涉及资金19.12亿元,约占抽查扶贫资金总额的3%;39个县的6.7亿元扶贫资金闲置1年以上,约占抽查扶贫资金总额的1%。<sup>①</sup>2019年,审计署抽查了52个县的乡村振兴资金分配管理使用情况,41个县的359个涉农项目因涉农专项资金统筹整合不到位、资金下达晚或项目推进缓慢等,造成32.73亿元滞拨或结存在地方财政、农业等主管部门或乡镇,其中4.94亿元闲置1年以上,最长的闲置超过4年。<sup>②</sup>资金闲置相当于扶贫资金的总规模被缩减,资金整合不到位相当于扶贫资金总的合力还有保留,这两方面共同影响了扶贫资金的总量贡献。

#### 2. 部分资金使用欠精准影响结构贡献

受基层治理体系效能不高所限,目前局部地区在扶贫对象的识别、扶贫方式的选择、扶贫项目的安排等方面仍存在不足,难以做到因地、因村、因户制宜,这些问题导致扶贫资金的使用欠精准,使其结构贡献受限。

从地方具体实际来看,一是部分资金用于“锦上添花”而非“雪中送炭”,扶贫资金贡献于其他方面而未贡献于脱贫,不符合扶贫资金的使用目的。二是部分地区扶贫对象识别欠精准,既存在着享受不到帮扶的非建档立卡贫困户,也存在已脱贫贫困户未及时退出和不符合标准的家庭被建档立卡享受帮扶的情况,致使扶贫资金投向存在偏差。三是部分地区的扶贫信息系统及平台欠完善,包括扶贫信息系统部分功能模块设置欠合理、扶贫数据信息录入及变更存在时滞、部门之间的数据互联互通及信息共享不足等,影响到相关信息的准确性和完备性,而扶贫资金使用以此为依据,必然难以精准。四是惠民惠农财政补贴资金“一卡通”管理制度和扶贫小额信贷制度尚不健全,前者存在多头管理、“一卡多户”发放资金等情况,后者存在风险规避与资金需求的矛盾处理难题,从而影响其扶贫功能的有效发挥。

### (二) 进一步提升我国扶贫资金总量贡献与结构贡献的建议

在当前严峻的经济形势下,扶贫资金投入和使用必须“拉满弓、上满弦”,在现有基础上进一步提升资金贡献,为实现全部脱贫目标发挥更大作用。

#### 1. 优化扶贫资金总量贡献与结构贡献的测算

扶贫资金的投入和使用作为资金源泉和动力源泉服务于我国扶贫事业的始终,保障了在我国扶贫道路上政府主导力的实现,为党领导下的脱贫攻坚战取得最终胜利提供了坚实的物质基础。在取得脱贫攻坚胜利之后,我国扶贫事业将转入相对贫困治理阶段。而要让扶贫资金贡献更大的效能,需要通过科学的测算准确把握其总量贡献与结构贡献。目前,相关测算仅处于理论探讨层面,要将测算结果上升为决策参考的依据,还需对测算原则、思路、方法、数据、结果应用等要

<sup>①</sup> 《2018年第46号公告:145个贫困县扶贫审计结果》, <http://www.audit.gov.cn/n5/n25/c123562/content.html>, 2020年6月20日。

<sup>②</sup> 《2019年第6号公告:乡村振兴相关政策和资金审计结果》, <http://www.audit.gov.cn/n5/n25/c133005/content.html>, 2020年6月26日。



素进行全方位优化。

第一，夯实扶贫资金总量贡献与结构贡献测算的基础。扶贫资金通过规模、结构安排改善贫困地区的生产和生活条件，保障贫困人口的基本生活需要，支持贫困地区的经济和社会发展。要找到科学、有效提升扶贫资金贡献的方法，首先需要对其规模、结构进行多维度分析，以发现扶贫资金在投入和使用过程中存在的问题。

第二，以问题为导向选取测算扶贫资金总量贡献与结构贡献的切入点。本文选取贫困人口数量减少、贫困发生率下降和农村居民人均纯收入增加为切入点，测算扶贫资金的总量贡献；选取贫困地区基础设施建设和基本公共服务改善为切入点，测算扶贫资金的结构贡献。在实际测算时，还可根据解决问题的需要从以下多重维度中选取切入点：一是扶贫资金投入和使用的目的和途径，二是扶贫资金的贫困治理成效和发展趋势，三是扶贫资金的公平与效率取向，四是扶贫资金的直接效应与间接效应。

目前，关于我国扶贫资金的理论探讨尚不够全面、精准。脱贫攻坚的整体成效是多方施策的共同结果，需采取科学的方法，从中剥离扶贫资金的贡献，以准确判断其规模、结构安排是否合理。

## 2. 促进资金统筹整合与精准使用以提升扶贫资金的贡献

第一，以促进资金统筹整合为落脚点，着力扩大扶贫资金的总量贡献。一是完善统计数据，测算出完整的扶贫资金总量贡献。由于统计数据所限，本文在测算扶贫资金总量贡献时使用的是2002—2010年相关数据，对总量贡献的测算并不完整。建议统计部门完善2011年以后的同口径数据，以便于对扶贫资金总量贡献进行完整把握，为决策提供更坚实的依据。二是实现贫困地区涉农资金的充分统筹整合，唤醒所有闲置资金，让走偏的资金“回归正途”。

第二，以促进资金精准使用为落脚点，着力扩大扶贫资金的结构贡献。一是对扶贫资金的结构贡献进行全方位测算。受篇幅所限，本文仅根据重要性和数据可得性，测算了部分用途的扶贫资金结构贡献，而要把握扶贫资金用途贡献的全貌，应根据决策需要对不同维度的结构贡献进行全面测算。二是对测算出的扶贫资金结构贡献结果进行分析，并分类施策。对产生较大贡献的部分，探寻实现贡献最大化的可能性和切实途径，尽可能地提升其贡献；对贡献较小且存在资金损失的部分，探寻其原因，“对症下药”。三是针对扶贫资金结构测算结果和资金投向存在的现实问题，着力提升扶贫资金投入和使用的精准性。在全方位提升基层治理体系和治理能力的前提下，对导致扶贫资金使用欠精准的因素进行排查，保证其对贫困人口全覆盖，并且只服务于贫困人口。此外，应支持完善地方扶贫信息系统，以保证其提供准确和完备的扶贫信息。

## 3. 完善保障扶贫资金贡献稳步提升的配套措施

第一，在总体要求上，需从提升扶贫资金贡献的角度，将习近平总书记关于扶贫重要论述的相关要求具体化。随着中国特色社会主义进入新时代，习近平总书记立足我国脱贫攻坚的基本国情，形成了一系列具有开创性的关于扶贫的重要论述，提出“扶贫开发投入力度，要同打赢脱贫攻坚战的要求相匹配”<sup>①</sup>“要加强资金整合，理顺涉农资金管理体系，确保整合资金围绕脱贫攻坚项目精准使用，提高使用效率和效益”<sup>②</sup>等要求。这些要求为提升扶贫资金贡献提供了重要指导，需要在以下几个方面采取相应的配套措施：一是进一步优化扶贫资金规模、结构安排，二是着力提升扶贫资金投入和使用的透明度，三是探索建立扶贫资金投入和使用的长效机制。

第二，在目标任务的执行上，扶贫资金的贡献与脱贫攻坚目标任务的实现程度成正比，提升资金贡献需着力保障目标任务全面实现。一是根据脱贫攻坚年度目标，加大扶贫资金对贫困县和贫困村外出劳动力在就业地稳岗就业、消费扶贫、扶贫产业恢复发展、易地扶贫搬迁后续扶持、东西部扶贫协作和中

<sup>①</sup> 中共中央党史和文献研究院编：《习近平扶贫论述摘编》，中央文献出版社2018年版，第89页。

<sup>②</sup> 中共中央党史和文献研究院编：《习近平扶贫论述摘编》，第95页。

央单位定点扶贫、兜底保障、脱贫攻坚普查等任务的支持力度。二是对脱贫攻坚总目标实现程度进行评估,找到尚存在的差距和薄弱环节,加大扶贫资金的支持力度,确保脱贫攻坚顺利收官。三是以扶贫资金保障各目标任务的执行,并把握资金投入和使用的度,杜绝超标准、超范围发放。

第三,在资金监管上,通过建立健全扶贫资金监管体系,为扶贫资金贡献稳步提升提供保障。一是从保障扶贫资金投入和使用质量的角度,构建主体清晰、权责明确、法规健全、流程规范、措施有力、预警及时的扶贫资金监管体制,并在监管过程中积极运用现代信息技术,通过强化监管促进扶贫资金贡献提升。二是从完善监管内容、推进全流程动态监管模式、优化监管方法、加大惩治力度等方面健全扶贫资金监管体系,对扶贫资金实施全方位、多层次、全流程监管,以此提升其总量贡献与结构贡献。

(责任编辑:任朝旺)

## On the Total and Structural Contribution of China's Poverty Alleviation Funds

Yu Shuyi Huang Xiao

**Abstract:** In the final year of China's fight against poverty, the COVID-19 pandemic suddenly broke out, which worsened the economic situation and increased pressure on the supply and demand of poverty alleviation funds. In order to complete the task of "lifting all the people out of poverty" and save funds, we need to maximize the contribution of poverty alleviation funds by monitoring its input and use. As poverty alleviation entails a whole set of measures, it is necessary to single out the contribution of poverty alleviation funds with scientific methods and compare their due and actual contributions, so as to judge whether the scale and structure of poverty alleviation funds are reasonable. The research shows that China's poverty alleviation funds have contributed much efficacy to its poverty alleviation, but some of them have not made their due contribution in terms of aggregate and structure. Effective measures should be taken to bring poverty alleviation funds back to the right track.

**Keywords:** poverty alleviation; poverty alleviation funds; total contribution; structural contribution