
精准扶贫视域下财政专项扶贫资金

管理机制评估

——基于云贵高原4 个贫困县的调研分析^{*1}

王敏 方铸 江淑斌

(云南财经大学, 云南昆明 650221)

【摘 要】：构建基于基层政府视角和目标群体视角的指标体系，从资金的分配、使用和监督三个方面对黔滇两省4 县的财政专项扶贫资金管理机制改革进行第三方评估，结果表明，新的财政专项扶贫资金管理制度、监管体系在省县两级较为完善，黔滇两省均有各具特色的创新。针对其中存在的问题，应采取扩大财政专项扶贫资金的使用范围、完善资金使用配套措施、加大基层政府和目标群体参与扶贫项目决策的力度以及建立和完善创新财政扶贫资金管理方式的交流机制，及时推广先进经验，降低扶贫治理模式的探索成本等措施，进一步保障扶贫资金使用的精准有效。

【关键词】：财政专项扶贫资金；精准扶贫；基层政府视角；目标群体视角

【中图分类号】：F304. 8；F812. 2 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1002—6924(2016) 10—012—017

一、引言

2014 年初，中共中央办公厅和国务院办公厅印发了《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》（以下简称《意见》），部署六项扶贫开发机制改革工作，改革财政专项扶贫资金管理机制成为其中关键内容之一。从近期财政专项扶贫资金管理研究文献可以看出，目前的研究主要分为三类：第一类是基于全国或者地区视角研究财政专项扶贫资金管理机制，分析在相关政策和管理方面存在的问题，并据此提出改革的基本思路和政策建议。^{[1] [2]} 第二类是通过构建包括经济绩效、社会绩效和环境绩效的指标体系，对财政扶贫资金的绩效进行评价，并分析其存在的问题，提出改进和提高绩效管理质量和水平的建议。^[3] 第三类是从基层参与的视角，研究创新财政专项扶贫资金管理机制，有代表性的是云南省盐津县探索提出的“政府主导、群众主体、共同参与、家事家办”的政府、群众共同参与的扶贫开发模式及其相应的资金管理机制。^[5]

¹**基金项目**：国家自然科学基金项目“税收缺口测算体系与税收政策分析拓展模型研究（71163044）”；国家社会科学基金项目“村集体在农地流转中的职能定位研究（14XJY023）”。

作者简介：王敏，云南财经大学财政与经济学院教授，博士生导师，主要研究方向：财政税收理论与实践；方铸，云南财经大学财政与经济学院博士生，主要研究方向：财政税收理论与实践；江淑斌，云南财经大学财政与经济学院副教授，主要研究方向：农村经济。

另外，在实践中，各级政府对财政专项扶贫资金已经自上而下开展了系统的绩效评估工作，制定了相应的规范措施，比如：财政部、国务院扶贫办关于印发《财政扶贫资金绩效考评试行办法》，各省级政府也出台了相应的财政扶贫资金项目管理办法。

但是，无论理论界还是实践部门，就财政专项资金使用绩效评估尚存在两个方面的不足：第一，缺少基于建档立卡的扶贫目标群体视角的评估；第二，尚未对创新扶贫开发工作机制后推动的财政专项扶贫资金改革的最新绩效进行系统评估。据此，本研究从基层政府和目标群体两个视角，对黔滇两省在 2014 年初《意见》发布以来，至 2015 年 7 月对创新机制、改革财政专项扶贫资金管理进行系统评估，通过实地调研、分析比较，研究总结各地较为成功的经验，发现尚待解决的问题，并提出改进的政策建议。

二、评估体系的构建

（一）评估视角

本文着重从基层政府以及目标群体视角出发，对财政专项扶贫资金管理机制改革创新的效果进行评价。基层政府主要指乡镇领导班子成员和基层站所负责人以及省、市、县级参与扶贫开发工作的相关部门；目标群体是财政专项扶贫资金和扶贫开发项目瞄准的对象，具体而言，从扶贫开发的实际工作来看，目标群体主要是指国家扶贫开发重点县，贫困发生率高、贫困程度深的贫困乡和已经建档立卡的贫困村和贫困户。

（二）指标体系

根据财政专项扶贫资金管理的制度规定和创新机制的要求，从两个方面系统构建评估指标体系：第一，基层政府视角，分别从分配评价、使用评价与监督评价三个层面建立相应的指标体系；第二，目标群体视角，分别从受益方式、使用监督与决策参与三个层面建立相应的指标体系。

1. 基层政府视角的评估指标体系。包括分配机制、使用机制和监督机制3项一级指标，分别包括制度建设、管理和评价3个方面、共计9项二级指标，均为定性指标。每个指标设立不同的考核层级，以及各个层级需要达到的考核标准。

2. 目标群体视角的评估指标体系。包括受益方式、使用监督和决策参与3项一级指标，分步包括制度建设、管理和评价3个方面、共计9项二级指标，均为定性指标。每个指标设立不同的考核层级，以及各个层级需要达到的考核标准。目标群体视角评价更加注重对扶贫资金受益方式多元、扶贫资金使用规范、社会主体参与多元等方面内容。

表 1 基层政府视角的评估指标

类别	定性指标	考核层级及标准
一、分配机制 二、使用机制 三、监督机制	1.制度建设	省级完善程度(A.完善;B.基本完善;C.不完善)
		县级完善程度(A.完善;B.基本完善;C.不完善)
	2.实施管理 (使用管理) (监督管理)	省级实施情况(A.全面实施;B.部分实施;C.试点实施;D.未实施)
		县级实施情况(A.全面实施;B.部分实施;C.试点实施;D.未实施)
	3.实施评价 (使用评价) (监督评价)	县级评价效果(A.效果明显;B.效果一般;C.没有效果)
		乡镇评价效果(A.效果明显;B.效果一般;C.没有效果)
		村级评价效果(A.效果明显;B.效果一般;C.没有效果)

注:本表根据《关于改革财政专项扶贫资金管理机制的意见》和调研过程中资料搜集和访谈内容等整理。

表 2 目标群体视角的评估指标

类别	定性指标	考核层级及标准
一、受益方式 二、使用监督 三、决策参与	1.制度建设	村干部了解情况(A.清楚;B.基本清楚;C.不清楚)
		贫困群众认知情况(A.知道;B.基本知道;C.不知道)
	2.实施管理 (使用管理) (监督管理)	村干部实施情况(A.全面实施;B.部分实施;C.未实施)
		贫困群众受益情况(A.全面获益;B.部分获益;D.未获益)
		贫困群众监督情况(A.全面监督;B.部分监督;D.未监督)
		贫困群众参与情况(A.全面参与;B.部分参与;D.未监督)
	3.实施评价 (使用评价) (监督评价)	乡镇部门评价情况(A.效果明显;B.效果一般;C.效果较差)
		村干部评价情况(A.效果明显;B.效果一般;C.效果较差)
		贫困群众评价情况(A.效果明显;B.效果一般;C.效果较差)

注:本表根据《关于改革财政专项扶贫资金管理机制的意见》和调研过程中资料搜集和访谈内容等整理。

(三) 评估步骤

评估分三步进行:第一步,与省级扶贫办座谈,全程录音整理成文字资料,重点了解扶贫开发的整体情况,以及《意见》出台以来省级层面落实和创新的情况,并取得相应规范制度文件;第二步,贵州、云南各选择两个样本县(贵州威宁、盘县;云南剑川、盐津县),并分别实地与各县县扶贫办、财政局、发展改革局、农业局、林业局、水利局和审计局等相关扶贫部门进行座谈,获取地方根据上级政府文件出台的具体实施细则,了解实施情况、创新工作及存在问题;第三步,分别在样本县选择三个乡和三个村,向乡(镇)、村干部以及贫困户发放调查问卷,了解扶贫项目开展和扶贫资金使用的实际情况。

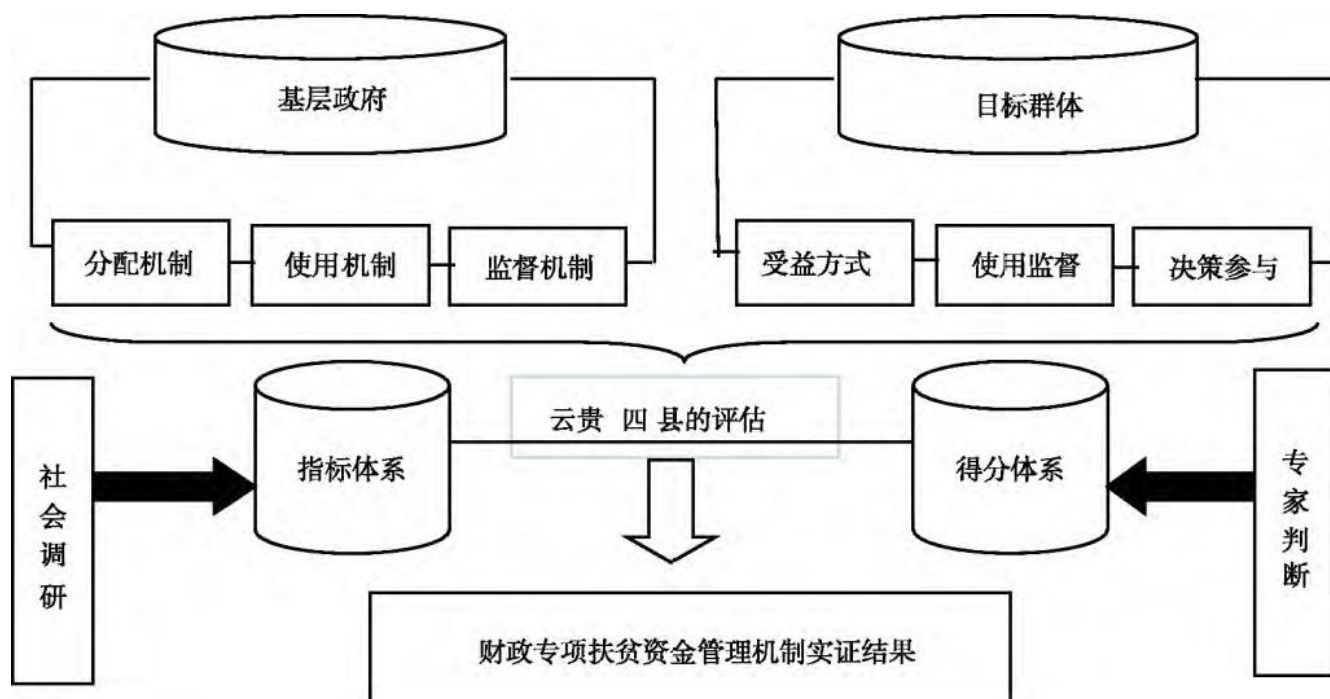


图1 评估体系构建的框架图

三、评估结果：基于云贵高原4 县的调研

（一）调研总体情况

课题组分别在贵州威宁县（金钟镇、炉山镇、逸拉镇）、盘县（滑石乡、淤泥乡、普古乡）、云南剑川县（弥沙镇、老君山镇、羊岑乡）、盐津县（庙坝乡、柿子乡）进行了调研，在每一个乡（镇）选取一个样本村和一定数量的建档立卡贫困户，对四县分别从县、乡（镇）、村庄到农户进行了座谈和问卷调查。对于县级政府中以扶贫办、财政局等涉及扶贫专项使用和管理的各单位，主要采用座谈方法。依据财政专项扶贫资金使用、分配与管理等相关方面的要求制定了系统的座谈提纲，样本县各单位据此准备材料，并在座谈会上进行交流。同时，整理分析各县级政府扶贫开发、财政专项扶贫资金管理的规章制度。对于乡（镇）、村和贫困农户，主要采取访谈和发放调查问卷的方法。乡镇和村的问卷内容包括地方贫困情况、认定贫困户的程序和方法、实施的扶贫项目以及监督专项扶贫资金的情况；农户的问卷内容包括被调查家庭结构、当年收支情况、致贫原因、关于贫困和反贫困的认知。课题组共形成座谈记录12份，回收乡（镇）及村庄有效问卷48份，回收农户有效问卷150份。

（二）评估标准设计

专家组完成所有调研乡（镇）、村、农户以后，通过对搜集资料的整理和农户调查问卷的分析，开始设计与指标体系相对应的评分体系，实际操作中基层政府视角和目标群体视角各为50分，共100分，并依次按照不同指标层级赋予一定分值。具体来看，针对每一个考核标准给出一个相应的得分，分配机制（受益方式）得分范围在14—50分；使用机制（使用监督）得分范围在14—50分；监督机制（决策参与）得分范围在14—50分。由于分配机制（受益方式）与使用机制（使用监督）涉及调研内容比较详细，因此分配机制（受益方式）评分标准分为5档，分别是0—14分；14—20分；20—30分；30—40分；40—50分。与此对应的是“很差”；“差”；“中”；“好”；“很好”。使用机制（使用监督）评分标准分为5档，分别是0—14分；14—20分；20—30分；30—40分；40—50分。与此对应的是“很差”；“差”；“中”；“好”；“很好”。监督机制（决策参与）分为3档，分别是0—14分；14—40分；40—50分。与此对应的是“差”；“中”；“好”。

（三）评估结果

通过实地调研进行问卷分析和综合评判，对财政专项扶贫资金管理机制的初步评估结果如下：

1. 财政专项扶贫资金管理机制评估：基层政府视角。省级政府在贫困对象扶持、驻村结对精准帮扶、项目安排到村到户、资金使用精准、精准考核等方面出台了系列政策文件，逐步在省级层面形成了精准工作机制政策体系^①。在基层操作方面，尤其是贵州省，在项目安排方面，以“效益到户”为目标、以促进市场在扶贫资源配置中发挥决定性作用为重点的新型产业化精准扶贫探索实践；在资金使用精准上，实施“乡镇申报、县级审批、乡实施、乡镇初检、县级验收、乡级保障”的财政扶贫资金使用制度，保障了扶贫资金使用到村、到户。

表 3 样本县基层政府视角评估结果表^②

地区	分配机制	使用机制	监督机制
贵州威宁县	完善	40（很好）	44（很好）
贵州盘县	完善	42（很好）	48（好）
云南剑川县	基本完善	34（好）	38（中）
云南盐津县	基本完善	38（好）	40（中）

2

2. 财政专项扶贫资金管理机制评估：目标群体视角。针对贫困农户贫困状况及需求，帮扶责任人以项目等形式对贫困农户的发展进行资金投入。调查数据表明：贫困农户对帮扶资金投入的评价方面，51.56%的样本贫困农户表示获得的帮扶资金符合其发展需要。在帮扶资金满足其发展需要的程度方面，2.86%的样本贫困农户表示获得帮扶资金超出其发展需求，25.71%的贫困农户表示获得的帮扶资金较好地满足了其发展需求，48.57%的贫困农户表示获得的帮扶资金基本能满足其发展需求，22.86%的贫困农户表示获得的帮扶资金不能满足其发展需求。

^①2014 年以来，贵州在扶贫资金使用上实行专项扶贫目标、任务、资金和权责“四到县”制度。各县按照《贵州省财政专项扶贫资金报账制管理实施细则（试行）》建立完善扶贫项目立项、审批、实施、验收、评估等管理制度。设立县级“财政专项扶贫资金专户”和乡级“财政专项扶贫资金报账专户”。制定“财政专项扶贫资金项目管理细则”、“财政专项扶贫资金乡级报账细则”等政策文件。推行扶贫项目乡村公示制、“民生特派”和“第三方”评估制度。

^②调研过程中的问卷调查以及具体调研材料，限于篇幅这里不再详细介绍，如有需要可向作者索取。

表 4 样本县目标群体视角评估结果表

地区	受益评价得分	使用评价得分	参与评价得分
贵州威宁县	36(好)	28(中)	30(中)
贵州盘县	36(好)	26(中)	28(中)
云南剑川县	40(好)	26(中)	26(中)
云南盐津县	36(好)	30(中)	30(中)

四、评估结论、存在问题和政策建议

(一) 评估结论

根据上述调研与评估结果，黔滇两省的样本县积极落实推进中央《意见》要求的各项工作，并因地制宜形成了各具特色的经验。主要体现为：

1. 黔滇省县两级制度建设均较为完善。在国务院扶贫办发布《关于改革财政专项扶贫资金管理机制的意见》一年以来，贵州、云南在省级统筹规划的基础上，积极探索具体创新措施，针对财政扶贫工作方面出台《关于改革创新财政专项扶贫资金管理的指导意见》、《关于印发〈关于建立财政专项扶贫资金安全运行机制的意见〉的通知》、《贵州省财政专项扶贫资金报账制管理实施细则（试行）》、《中共云南省委办公厅云南省人民政府办公厅印发〈关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的实施意见〉的通知》等文件。样本县的扶贫办和财政部门也都制定了实施的细则。

2. 黔滇均构建了多方参与、各具特色的财政专项扶贫资金监管体系。贵州省按照“项目跟着规划走，资金跟着项目走，监督跟着资金走”的原则，建立完善扶贫项目立项、审批、实施、验收、评估等管理制度和监管程序，尤其将启动“贵州省扶贫云平台”上线运行，以实现“大数据手段+制度框架设计+精准管理”。云南省出台了《关于建立财政专项扶贫资金安全运行机制的意见》，强调坚持“七个落实”（公告公示制度、地方政府自我约束、行业监督、专门监督、社会监督、绩效评价和驻村工作队“四个全程参与”），构建全面监管体系。

3. 贵州省在稳步推进各项创新机制、省县乡村四级政府工作衔接方面积累了较为系统的经验。相对而言，贵州省改革创新措施工作进度较快，执行程度较深。第一，分配机制方面，贵州省采用因素法分配，进度较快、力度较大。2014 年60%的专项按照因素法分配，2015 年提高到80%。同时，部分资金引入竞争机制分配，把资金分配与工作考核、资金使用绩效评估结果相结合，创新探索了以奖代补等竞争性分配办法；第二，在使用管理方面，贵州省省县乡村四级政府上下联动、层层落实方面衔接得更为有效一些，省级政府积极探索加速资金拨付、简化流程方面的办法；县级政府努力推进乡级报账机制，县级财政扶贫专项资金逐步推行国库集中支付；乡级财政设立扶贫专户，乡级财政扶贫专项资金实行专户管理，专账核算，封闭运行，资金支付实行转账结算，严格控制现金支出。

4. 云南省在目标群体扶贫资金决策参与方面进行了较有价值的探索。云南省盐津县将扶贫资金纳入参与式预算管理^③。其

³ ①群众参与预算是以基层群众为主体，以乡镇政府预算编制、执行、监督为主要内容，按照公平、公开、公正的原则，通过民主议事等形式，最终实现政府预算科学、透明，进一步提高资金使用效益，促进群众依法自我管理、自我服务、自我教育、

改革内容包括“确定目标、比例分配、部门预编、政府审定、绩效考核、预算公开”六个方面，在18家部门试行“比例·绩效预算”。县扶贫办属比例·绩效预算单位，2014年审查通过8个项目90万元、2015年审查通过11个项目101.5万元。对审查通过的预算在盐津县政府信息公开门户网站进行公开。扶贫参与式预算管理较好地提高了扶贫项目选择和扶贫绩效评估的精准性。

5. 有必要根据目标群体进一步提高财政专项扶贫资金使用的精准性。调研发现，目标群体中超过80%的农户希望通过自身努力和帮扶尽快脱贫。而支出型贫困成为制约其脱贫的重要因素。贵州、云南农村贫困大多属于山地贫困类型。长期以来，收入水平低始终是其农村贫困的重要特征。随着城乡一体化的推进，贫困农民进城务工有效地缓解了农村贫困家庭的收入贫困。根据对贫困村和贫困农户的调查分析表明：将低保人口纳入扶持对象范围后，黔滇两省农村贫困逐渐呈现出收入型贫困和支出型贫困并存的特点。贫困对象既有发展资源不足形成的收入贫困，又有因病、因学、因家庭房屋建设等呈现出的支出型贫困特点。贫困农户对于农业实用技术培训、医疗救助、教育帮扶等方面的帮扶需求更加迫切。

（二）存在问题

调研中，也发现了两省均存在的三个突出问题：

1. 财政专项扶贫资金使用范围过于狭窄。现行财政专项扶贫资金使用范围规定过死，范围过窄，不利于各地根据实际情况推进扶贫工作。比较典型的是，盘县淤泥乡拟根据自身民族文化较为丰富的特点推进文化产业建设，并由此发展乡村旅游业，通过富有特色的产业推动扶贫工作。但根据现有管理办法，文化产业却不能纳入相应的支持范围。

2. 制度配套措施有待完善。首先，预算制度不够配套，财政专项扶贫专项的资金分配链条过长、涉贫专项资金零星分散、多头管理，存在整合不足、规模效益不能有效发挥的问题。其次，国库管理制度需要相应改革，扶贫资金的支付常常不能完全及时到位。最后，政府采购制度需要根据扶贫项目的特点进行适应性调整，许多扶贫项目存在显著的小、散、多的特点，需要更加灵活的政府采购机制。现有政府扶贫项目采购存在过程复杂、采购成本较高以及基层政府、目标群体难于主动参与的问题。

3. 基层政府和目标群体对于扶贫项目决策参与不够，上级决策的扶贫项目存在“失准”或“脱靶”的问题。部分上级推动的项目，与基层和目标群体实际需求的匹配度不够，致使基层政府和目标群体推动积极性不高，成效也不够精准。

（三）政策建议

根据调研发现的黔滇两省在财政专项扶贫资金管理方面的成效、经验和存在的问题，基于有效实施精准扶贫的目标，提出以下政策建议：

1. 适当修订扩大财政专项扶贫资金使用范围。根据新时期贫困目标群体的需求，以及各级政府上下联动推动扶贫项目工作的要求，发挥基层政府的积极性，适当在以下几个方面拓宽扶贫资金使用范围：第一，允许基层政府根据当地实际设计具有特色的产业扶贫项目；第二，加大扶贫资金支持支出性贫困的力度；第三，对于绩效评价较好的基层政府，给予更大的分配、使用和管理权限。

2. 完善资金使用配套措施。与现代预算制度改革相结合，特别关注扶贫和涉农资金的预算编制、预算执行和预算评价的配套改革措施，在专项资金分配、拨付方面切实能够与具体扶贫项目有效衔接。

自我监督的一种基层预算管理形式。

3. 加大基层政府和目标群体参与扶贫项目决策的力度。扶贫项目由上级政府制定的优点在于能够统筹规划，缺点在于具体项目的精准性不够。建议将自上而下和自下而上两种项目驱动方式相结合，更加注重基层政府在项目选择时的决策权重，更加注重目标群体的具体诉求，以更加精准地确定扶贫项目。

4. 建立和完善创新财政扶贫资金管理方式的交流机制，及时推广先进经验，降低扶贫治理模式的探索成本。《意见》推出仅一年多，黔滇两省均积极落实，创新了不少工作方法。尤其是贵州省建立了系统的各级政府协同工作、层层落实的较为有效的机制，在实践中取得较好效果。对于这些极有价值的经验建议加强交流，经过适当总结、完善后，在全国更大范围内推广应用，以提高财政专项扶贫资金使用效益，降低探索高效扶贫模式的制度性探索成本。

参考文献：

- [1] 李洪辉. 财政专项资金管理存在的问题及改革建议 [J]. 财政研究, 2014(6) : 21—25.
- [2] 张社年. 陕西财政专项资金管理改革的探索与思考 [J]. 财政研究, 2013(10) : 68—69.
- [3] 高波, 王善平. 财政扶贫资金综合绩效评价体系研究 [J]. 云南社会科学, 2014(5) : 86—89.
- [4] 寇永红, 吕博. 财政扶贫资金绩效审计工作现状及改进措施 [J]. 审计研究, 2014(4) : 19—22.
- [5] 方铸, 王敏. 财政专项扶贫资金运用“群众参与式预算”管理的思考 [J]. 财政监督, 2016(12) : 61—66.