

规模和结构视角下财政支出政策的减贫效应研究

——以江西省为例

匡小平 谈慧娟¹

【摘要】 2020 年是脱贫攻坚收官之年，而财政支出是全面打赢脱贫攻坚战的重要保障。财政支出政策产生的效应有助于如期完成脱贫攻坚目标，确保全面建成小康社会。基于 2014—2018 年江西省 11 个地市的面板数据，从财政支出规模和结构视角对财政支出政策减贫效应进行实证分析，研究结果表明，财政支出规模与贫困发生率呈显著的负相关关系，财政支出的减贫效应存在结构性差异，医疗卫生支出的减贫效应最大，其次是人均一般公共服务支出、人均教育支出和人均农林水事务支出。在后脱贫时代，应加大政府扶贫的投入规模，积极引导社会资本，强化金融扶贫投入，优化财政扶贫支出结构，健全财政扶贫资金管理体系，统筹推进巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接。

【关键词】 财政支出政策 规模和结构 减贫效应

【中图分类号】 F812.45 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004—518X (2020) 11—0088—09

一、问题的提出

改革开放 40 多年以来，中国逐步完善扶贫政策体系，探索出一条中国特色的扶贫开发道路，扭转了过去 50 多年世界贫困人口一直上升的趋势，为世界减贫和人类发展做出了巨大贡献。进入新时代，中国正处于两个一百年奋斗目标的交汇期和全面建成小康社会的决胜期，彻底消除绝对贫困成为党和国家的重要使命和时代责任。以习近平同志为核心的党中央准确把握新时代的历史方位，创造性地提出了精准扶贫的战略思想和基本方略，拉开了新时代财政扶贫工作的序幕。2020 年是全面建成小康社会的决胜之年，也是脱贫攻坚收官之年，脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点，充分发挥财政政策的扶贫功能，有助于建立起一套适合现实国情的财政扶贫政策体系，推进中国财政治理体系和治理能力现代化的建设，探索出巩固脱贫攻坚成果与新时代乡村振兴战略有效衔接的举措。

近年来，国内外学者从不同角度研究财政减贫，主要包括财政减贫的作用、问题、现状、效应分析、对策建议等，并取得较为丰富的成果。程丹峰等认为，财政减贫能力最强，减轻和消除贫困是公共财政的职能所在，政府主导下的财政减贫是中国模式反贫困的核心要素，能够改变贫困人口的教育、卫生以及营养状况。^[1]Kenworthy 强调财政支出政策在促进经济增长、改善收入分配不平等以及减贫方面具有协同影响作用。^[2]王艳等认为财政扶贫资金的不到位、地方财政的不足等严重影响农村贫困问题解决的进度与效益。^[3]史倩如认为，中国财政支出存在结构和地区上的差异，支出结构不合理。^[4]冯华认为，产业扶贫中扶富不扶贫现象时有发生，产业发展面临着较大的资金瓶颈问题。^[5]张刚等发现，基础设施的薄弱和产业结构的单一导致资源消耗与经济增长不相匹配，在一定程度上制约着地方财政支出对经济增长效应的发挥。^[6]邓悦等研究表明地方财政支出显著地促进了经济发展^[7]。林伯强实证分析得出中国各类公共支出对农村生产率的增长都有促进作用的结论，特别是对农村教育、水利、公路等基础设施的投入都有显著的减贫效应。^[8]王小娅研究发现，除教育和科学技术支出外，农林水事务支出、社会保障和就业支出、基本建设支出对贫困地区减贫都具有显著的影响。^[9]秦建军等认为增加财政支农资金能够对农村减贫产生明显的效果。^[10]倪志良等提出，进一步强化财政对农村和民族地区的支持，发挥各种资金的合力效应，加大教育与培训投入，提高贫困人口的自我生

¹**基金项目：**国家社会科学基金重大招标项目“新时代财政制度现代化的目标、难点与实现路径研究”（18ZDA098）

存能力。^[11]邓小海认为,应优化财政支出结构,提高资金使用效率,从而激活财政资金存量。^[12]杨颖提出要促进特困地区全域发展、彰显特色产业优势。^[13]李永友等认为,财政支出配置应向低收入人群倾斜,通过增加基础教育支出、医疗支出以及社会保障支出等降低社会的相对贫困水平。^[14]

综上所述,财政支出能有效减少贫困已成共识,但财政也不是万能的,什么样的财政支出规模和结构能够产生最大的减贫效应,学者们并没有达成一致的共识,且较少用完整的财政支出分类数据进行研究。因此,笔者利用面板回归分析模型从财政支出规模和结构的视角,研究财政支出政策的减贫效果,探索适合经济发展规律的财政扶贫对策,让财政扶贫支出发挥尽可能大的效益,为全面完成脱贫攻坚目标、统筹推进巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接提供数理支撑和政策启示。

江西省是著名的革命老区和欠发达地区,底子薄弱、发展不足和区域发展不均衡的矛盾十分突出,属于全国脱贫攻坚主战场之一。全省 100 个县(市、区)中,原中央苏区县 58 个,贫困县 25 个,罗霄山连片特困县 17 个,“十三五”贫困村 3058 个,其中深度贫困村 269 个。2013 年底,江西省建档立卡贫困人口 328 万人,占全国贫困人口 8249 万人的 4%,贫困发生率 9.21%,高出全国贫困发生率 0.7%。截至 2018 年底,该省贫困人口减至 50.9 万人,占同期全国贫困人口 1660 万的 3.1%,贫困发生率降至 1.38%,比全国贫困发生率低 0.32%,贫困发生率也存在显著的地域差异。无论是从贫困现状,还是从脱贫攻坚取得的成效,抑或是从脱贫攻坚采取的重要举措,分析江西省财政扶贫政策效应都是具有一定代表性和说服力的,能够较好地反应财政扶贫政策现状。

二、财政支出规模减贫效应分析

(一) 变量选取

被解释变量必须选择具有代表性的变量,贫困发生率是评价减贫效应的核心指标,因此选择贫困发生率作为被解释变量。财政支出是影响农村脱贫攻坚的重要因素之一,财政支出作为公共产品,具有很强的有效性和针对性,可以提高市场资源配置效率,弥补市场失灵,引导资源流向,进而促进经济增长、缓解贫困,因此核心解释变量选择财政支出规模是合理的。同时选择与“两不愁三保障”相关的指标,即人口规模、农村居民可支配收入、师生占比、人均卫生医疗专业技术人员作为控制变量。

(二) 模型构建

为了考察财政支出规模的减贫效应,设定模型如下:

$$\text{poorindex}_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \times \ln \text{czzc}_{it} + \beta_1 \times \ln \text{people}_{it} + \beta_2 \times \ln \text{nckzp}_{it} + \beta_3 \times \ln \text{sszb}_{it} + \beta_4 \times \text{wsrszb}_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中, poorindex_{it} 代表 t 时期 i 地区的贫困发生率, czzc_{it} 代表 t 时期 i 地区的财政支出规模, people_{it} 代表 t 时期 i 地区的人口规模, nckzp_{it} 代表 t 时期 i 地区的农村居民可支配收入, sszb_{it} 代表 t 时期 i 地区的师生占比, wsrszb_{it} 代表 t 时期 i 地区的人均卫生医疗专业技术人员, ε_{it} 代表随机效应的扰动项。

(三) 数据说明和描述性统计

鉴于 2014 年是全面实施精准扶贫的启动之年,笔者选取 2014—2018 年中部地区江西省 11 个地市面板数据作为研究样本。被解释变量贫困发生率数据来源于江西省财政厅、扶贫办公室、江西省各地市政府信息公开数据。核心解释变量财政支出规模以及控制变量人口规模、农村居民可支配收入、师生占比、人均卫生医疗专业技术人员数据来源于《中国统计年鉴》、江西省各地市统计年鉴以及 EPS 数据库。为了消除异方差影响,对于非比率的变量均进行对数化处理,主要变量的描述性统计结果如表 1

所示。

表 1 变量描述性统计结果

变量名称	样本数	均值	方差	最小值	最大值
poorindex	55	0.03	0.022	0.004	0.118
lnczzc	55	14.97	0.581	13.955	15.964
lnpeople	55	15.04	0.694	13.953	15.976
lnnckzp	55	9.45	0.208	8.846	9.799
lnsszb	55	0.04	0.002	0.035	0.044
wsrszb	55	0.01	0.007	0.006	0.032

（四）回归结果分析

表 2 第（1）—（3）列分别代表混合回归模型、固定效应模型、随机效应模型,通过豪斯曼检验和 Wooldridge 检验结果显示数据存在一阶序列相关,因此,应该选择双向固定效应模型进行分析,利用 Driscoll-Kraay 标准误对固定效应模型进行调整,具体模型回归结果如表 2 所示。为进一步明确核心解释变量与控制变量的协调关系,选取了财政支出规模与控制变量进行交互项分析,第（4）—（7）列分别代表添加了财政支出规模与人口规模交互项、财政支出规模与农村居民可支配收入交互项、财政支出规模与师生占比交互项、财政支出规模与人均卫生医疗专业技术人员交互项的固定效应模型,实证结果和稳健性检验代表的经济含义如下。

1. 财政支出规模与贫困发生率呈明显的负向关系,且财政支出规模是降低贫困发生率的最核心因素。

表 2 财政支出规模减贫效应回归结果

解释变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
lnczzc	-0.02 (-1.47)	-0.033* (-1.81)	-0.033*** (-4.46)	0.333* (1.82)	0.340** (2.22)	0.015 (0.27)	-0.025 (-1.05)
lnpeople	0.022 (1.30)	1.164*** (5.44)	1.164*** (6.10)	1.425*** (5.85)	0.017 (1.10)	1.238*** (5.37)	1.254*** (4.61)
lnnckzp	-0.085** (-4.99)	-0.136*** (-5.75)	-0.136*** (-6.62)	-0.130*** (-5.64)	0.476** (2.00)	-0.137*** (-5.78)	-0.144*** (-5.13)
lnsszb	-0.749 (-0.83)	-3.668*** (-3.60)	-3.668*** (-3.88)	-2.491** (-2.18)	0.460 (0.48)	15.169 (0.71)	-3.362*** (-2.87)
wseszb	0.773* (1.14)	-0.711 (-1.31)	-0.711* (-1.84)	-0.529 (-1.00)	0.743* (1.91)	-0.651 (-1.19)	6.220 (0.49)
lnczzc× lnpeople				-0.024* (-2.01)			
lnczzc× lnnckzp					-0.038** (-2.37)		

lncczc× lnsszb						-1.274 (-0.88)	
lncczc× wseszb							-0.460 (-0.55)
常数项	0.895*** (5.00)	-15.551*** (-5.02)	-15.551*** (-5.64)	-19.644*** (-5.44)	-4.505** (-1.97)	-17.362*** (-4.66)	-16.963*** (-4.18)
N	55	55	55	55	55	55	55
R ²	0.77	0.88	0.88	0.89	0.77	0.88	0.88
F-statistic	-	55.105	1.87e+05	50.167	6.430	45.787	45.145
Hausman Test	24.11(0.001)		F(5,10)=187082.03***		Wooldridge 检验		0.014**

注：表中括号内的数值为 t 统计值，***、**和*分别表示在 1%、5%、10%的水平下通过显著性检验。

核心解释变量财政支出规模的回归系数为-0.033，且在 1%的显著性水平下通过检验，说明增加 1 单位财政支出规模，贫困发生率就会降低 0.033 个单位。随着财政支出规模的增加，对农村地区的农业发展生产条件、农村基础设施、农业科技创新均有一定的正向促进作用，进而提高了农业生产率，扩大了社会总需求，农村地区社会经济发展得以提高，农村贫困地区的生产生活条件得到改善，贫困人口的收入水平明显提升，从而有效降低了贫困发生率。

2. 人口规模和贫困发生率呈显著的正向关系，人口规模的回归系数为 1.164，且在 1%的显著性水平下通过检验，这是由于人口基数越大，贫困发生率可能就越高。

3. 农村居民可支配收入、师生占比、人均卫生医疗专业技术人数与贫困发生率均呈负相关关系，它们的回归系数依次为-0.136、-3.668、-0.711，并且分别在 1%、1%、10%的显著性水平下通过检验。因此，通过加大财政投入，促进贫困地区经济社会的发展，提升产业扶贫的效益，激发贫困群众的内生动力，提高居民可支配收入，改善贫困地区卫生、医疗、教育条件可以达到减轻甚至消除贫困的目的。

4. 由表 2 回归结果可知，交互项系数均为负数，系数大小有所改变。因此，可以认为核心解释变量财政支出规模是降低贫困发生率的重要因素，但也受到控制变量的影响。

三、财政支出结构减贫效应分析

（一）变量选取

被解释变量依然选择贫困发生率。选择地方财政支出中一般公共服务支出、教育支出、社会保障和就业支出、医疗卫生支出和农林水事务支出作为度量财政支出结构的核心解释变量。为反映各地市财政支出的真实水平，分别除以当地总人口对其进行平均化处理，依次得到人均一般公共服务支出、人均教育支出、人均社会保障和就业支出、人均医疗卫生支出、人均农林水事务支出。控制变量选择人口规模、师生占比、人均卫生医疗机构占比。为了消除异方差影响，对于非比率的变量均进行对数化处理。

（二）模型构建

为了考察财政支出结构的减贫效应，设定模型如下：

$$\text{poorindex}_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \times \text{av_ggfwzc}_{it} + \alpha_2 \times \text{av_jyzc}_{it} + \alpha_3 \times \text{av_sbjyzc}_{it} + \alpha_4 \times \text{av_ylwszc}_{it} + \alpha_5 \times \text{av_nlszc}_{it} + \beta_1 \times \ln \text{people}_{it} + \beta_2 \times \ln \text{sszb}_{it} + \beta_3 \times \text{wsjgszb}_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

其中， poorindex_{it} 代表 t 时期 i 地区的贫困发生率， av_ggfwzc_{it} 代表 t 时期 i 地区的人均一般公共服务支出， av_jyzc_{it} 代表 t 时期 i 地区的人均教育支出， av_sbjyzc_{it} 代表 t 时期 i 地区的人均社会保障和就业支出， av_ylwszc_{it} 代表 t 时期 i 地区的人均医疗卫生支出， av_nlszc_{it} 代表 t 时期 i 地区的人均农林水事务支出， people_{it} 代表 t 时期 i 地区的人口规模， sszb_{it} 代表 t 时期 i 地区的师生占比， wsjgszb_{it} 代表 t 时期 i 地区的人均卫生医疗机构占比， ε_{it} 代表随机效应的扰动项。

（三）数据说明和描述性统计

仍以 2014—2018 年江西省 11 个地市面板数据作为研究样本，数据来源如同前文所述，主要指标变量的描述性统计结果如表 3 所示。

表 3 变量描述性统计结果

变量名称	样本数	均值	方差	最小值	最大值
poorindex	55	0.03	0.022	0.004	0.118
av_ggfwzc	55	0.09	0.029	0.044	0.166
av_jyzc	55	0.16	0.022	0.124	0.209
av_sbjyzc	55	0.13	0.038	0.066	0.238
av_ylwszc	55	0.09	0.018	0.061	0.142
av_nlszc	55	0.11	0.019	0.065	0.149
lnpeople	55	15.04	0.694	13.953	15.976
lnsszb	55	0.04	0.002	0.035	0.044
wsjgszb	55	0.003	0.003	0.001	0.014

（四）回归结果分析

表 4 第（1）—（3）列分别代表固定效应模型、随机效应模型、修正标准误的随机效应模型，根据豪斯曼检验和异方差 Wald 检验结果显示，模型应当选择随机效应模型，且数据存在一阶序列相关，故应当采用面板修正标准误的随机效应模型较为合适，具体模型回归结果如表 4 所示。为进一步明确解释变量与控制变量的协调关系，选取了人均一般公共服务支出与人口规模、人均社会保障和就业支出与人口规模、人均医疗卫生支出与人均卫生医疗机构占比的交互项，研究交互项对贫困发生率的影响，第（4）—（6）列分别代表添加了人均一般公共服务支出与人口规模交互项、人均社会保障和就业支出与人口规模交互项、人均医疗卫生支出与人均卫生医疗机构占比交互项的随机效应模型，实证结果和稳健性检验表明的经济含义如下。

表 4 财政支出结构减贫效应回归结果

解释变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

av_ggfwzc	-0.001 (-0.01)	0.092 (0.63)	-0.2749* (-2.27)	2.900 (1.11)	-0.280 (-1.62)	0.107 (0.71)
av.jyzc	-0.595** (-4.36)	-0.511*** (-3.81)	-0.241* (-1.76)	-0.288* (-1.71)	-0.027 (-0.13)	-0.511*** (-3.59)
av_sAjyzc	0.049 (0.44)	0.082 (0.79)	0.128 (1.56)	0.049 (0.39)	2.123 (1.01)	0.077 (0.71)
av_ylwszc	-0.503** (-2.80)	-0.405** (-2.37)	-0.431*** (-2.92)	-0.317 (-1.33)	-0.585** (-2.46)	-0.368* (-1.88)
av.nlszc	-0.192* (-1.94)	-0.192* (-1.94)	-0.141** (-2.30)	-0.109 (-0.91)	-0.084 (-0.63)	-0.188* (-1.88)
lnpeople	0.646** (2.45)	0.018* (1.95)	0.015*** (5.36)	0.030** (2.06)	0.032* (1.67)	0.019* (1.68)
lnsszb	0.292 (0.20)	-0.125 (-0.09)	0.468 (0.85)	0.297 (0.22)	1.224 (0.91)	0.062 (0.05)
wsjgszb	-0.477 (-0.99)	-0.322 (-0.65)	-0.039 (-0.10)	-0.075 (-0.11)	0.394 (0.44)	0.970 (0.37)
av_ggfwzc× lnpeople				-0.206 (-1.17)		
av.sbjyzc× lnpeople					-0.135 (-0.93)	
av.ylwszc× wsjgszb						-12.912 (-0.51)
_cons	-9.540** (-2.42)	-0.111 (-0.69)	-0.112** (-2.11)	-0.341 (-1.37)	-0.422 (-1.33)	-0.135 (-0.72)
N	55	55	55	55	55	55
R ²	0.83	0.80	0.77	0.78	0.70	0.80
chi2	508.22	157.57	508.22	86.00	61.58	165.30
p	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Hausman Test	13.69(0.188)			异方差检验 Wald 检验	80.56(0.000)	

注：表中括号内的数值为 t 统计值，***、**和*分别表示在 1%、5%、10%的水平下通过显著性检验。

1. 人均一般公共服务支出与贫困发生率呈现负向关系。人均一般公共服务支出的回归系数为-0.274，在 5%的显著性水平下通过检验。随着财政一般公共服务支出的增加，城乡公共设施建设、民生工程、安居工程、法治工程等支出有所增加，政府公共服务效率提高，从而经济发展水平得以提高，农村地区经济呈现增长态势，贫困人口收入水平有所提升，生活状况有所改善，最终减少贫困。

2. 人均教育支出与贫困发生率呈现负向关系。人均教育支出的回归系数为-0.241，且在 10%的显著性水平下通过检验。随着劳动力受教育程度的提高，劳动力获得收入报酬也有所增加，进而降低陷入贫困的机会概率。

3. 人均医疗卫生支出与贫困发生率呈现显著的负向关系。人均医疗卫生支出的回归系数为-0.431, 且在 1%的显著性水平下通过检验。增加财政医疗卫生支出有助于提高群众健康水平, 增强劳动者的劳动能力, 从而降低贫困发生率。和其他几项支出相比, 人均医疗卫生支出的减贫效应最大, 主要源于医疗卫生的产出效果最直接也最快。众所周知, 目前疾病是贫困人口致贫、返贫的重要原因之一, 通过增加医疗卫生支出, 可以提高贫困地区的医疗卫生资源水平和基本医疗卫生服务水平, 直接保障和改善了贫困人口的健康状况, 因此减贫效果最佳。

4. 人均农林水事务支出与贫困发生率呈现负向关系。人均农林水事务支出的回归系数为-0.141, 且在 5%的显著性水平下通过检验, 相对来说, 农林水事务财政支出的减贫效应要小于医疗卫生支出、教育支出和一般公共服务支出的减贫效应, 但依旧不可忽视。加大农林水事务支出同样是降低贫困发生率的重要举措。

5. 人均社会保障和就业支出与贫困发生率呈正相关关系, 但不显著, 这和龚维进等的研究结果相符^[15], 作为减贫体系中的重要工具, 却未能充分发挥其减贫效应。

根据文献梳理发现, 增加人均社会保障和就业支出, 可以提高贫困户收入, 发挥兜底保障作用, 助力脱贫。但对贫困居民的过度兜底引发意外的贫瘠效应, 诱导贫困人口更加依赖于政府补助, 导致减贫效应降低。因此, 制定政策时要切合实际且有可持续的长效机制。在增加财政社会保障和就业支出的同时, 应该减少对贫困个体的直接公共转移支付。

6. 交互项系数均为负数, 即交互项能够有效降低贫困发生率, 但与核心解释变量系数相比, 系数大小发生了改变, 因此, 可以认为核心解释变量是降低贫困发生率的重要因素, 但也受到控制变量的影响。

四、政策启示

财政支出是脱贫攻坚的关键, 是“血液”动力来源, 财政投入规模对扶贫效果显著与否起着至关重要的作用, 因此, 需要健全完善农村扶贫投入的政府机制、市场机制与社会机制的多元化保障机制, 优化财政支出结构, 健全财政扶贫资金管理体系, 从而更好提升减贫效果。

第一, 加大政府扶贫投入规模。一是建立扶贫资金稳定投入增长机制, 将脱贫攻坚作为财政投入的重点优先保障, 进一步加大财政专项扶贫资金投入增长力度, 依据政府财政性教育支出不低于国内生产总值 4%的要求, 适当征收一定比例的扶贫附加费, 以此实现财政扶贫资金的持续稳定增长。二是提升地方可支配财政资金能力。按照事权与财权相统一的原则, 加大财政一般性转移支付、各类涉及民生的专项转移支付力度, 建立与脱贫攻坚任务相适应的投入增长机制, 落实好各级财政扶贫责任和年度资金安排任务, 集中力量攻克深度贫困堡垒, 特别加大对贫困人口多、贫困发生率高、脱贫难度大、易返贫的特困区域的专项扶持, 加大财政转移支付的规模和比重, 进而夯实贫困地区基层政府的财力基础, 提高其可支配财政资金水平。同时对现有体制进行改革, 赋予地方政府更多的收入来源和支配权。三是加强统筹整合的力度。统筹协调相关部门的管理职能, 加大财政资金清理、整合、规范项目的力度, 发挥统筹整合的聚集效应。保持政策的延续性、稳定性, 建立涉农资金整合的长效机制, 扩大资金统筹整合范围, 中央和省采取因素法将资金切块下达到县市, 减少负面清单限制, 充分赋予县级自主权限, 适当放宽资金使用范围, 优化涉农资金配置, 集中资金办大事, 充分发挥县(市、区)在统筹整合财政涉农资金中的主导作用。

第二, 积极引导社会资本。一是建立一套由政府、企业及社会共同参与的多元扶贫资金保障机制, 并充分运用协同模式助力扶贫, 通过政府购买方式吸引有实力的企业投身扶贫事业, 为贫困地区经济社会发展和人民生活水平的提高提供强大的资金支持。二是完善优惠政策, 完善财政补贴、财政贴息等相关优惠政策, 发挥财政资金“四两拨千斤”的作用, 吸引外资、企业资金、社会中介组织资金等用于贫困地区扶贫开发。三是发挥“涓滴效应”, 建立稳定的横向转移支付机制, 鼓励和引导多元社会力量参与扶贫, 通过个人捐赠、企业捐赠、其他组织捐赠、机关事业单位捐赠等方式, 汇集更多的扶贫资金, 并通过制度化、公开化、高效化的机制发放好、使用好、管理好扶贫资金。

第三，强化金融扶贫投入。一是完善农村金融政策，优化金融发展奖补专项资金支持方向，鼓励金融机构加大对贫困地区的信贷投入，推动当地产业发展。安排普惠金融专项资金，引导金融机构支持贫困地区金融组织体系建设，使贫困地区能够享受更好的金融服务。二是建立农户小额信贷，建立“农户小额贷款”政策，对贷款利息给予部分贴息，支持有意愿贷款的农户发展特色种植业、农产品加工业、休闲农业、光伏发电、乡村旅游等生产经营项目，发挥产业发展带动增收的作用，保障生产经营可持续发展。三是完善小额保险助力扶贫攻坚，不断完善小额保险扶贫机制，发挥扶贫的最大功能。政府应对这一类保险经营者给予必要的免税政策和优惠。创新多元化的承销方式，可利用团体化的规模优势，也可通过直销的方式简化程序、降低损失。同时，政府应加强教育和宣传，落实主体责任和宣传任务，引导贫困户参与小额保险，不断提高保险的覆盖面和保障率，保障贫困户的基本生存和生活，提高贫困人口抗风险能力。

第四，优化财政扶贫支出机制。一是注重顶层设计。财政不能单纯扮演资金的提供者和行动配合者的角色，应当以科学的中长期规划为依据，改变“财政万能论”，财政要“到位”，同时也要避免“越位”“错位”，积极参加所涉及领域的顶层设计和整体规划，确保财政资金的有效性和可持续性，提升贫困人口的内生动力。二是创新产业扶贫机制。构建现代农业经营机制，支持经营主体发展多种形式的农业适度规模经营，对龙头企业进行重大技术改造、科技创新、创建高质量品牌和标准等，引导新型农业经营主体开展农业社会化服务，不断提升其适应市场的能力和带动农民增收致富的能力。三是完善教育扶贫机制。保证财政教育资源投入的公平公正，改善农村教育基础设施水平，提高贫困地区的师资水平，鼓励城市教师到贫困地区任教，加强城乡教师的轮换交流，建立青年志愿者到贫困地区支援教育的机制，加大对贫困地区困难家庭的援助力度，减除“教育致贫”，阻隔贫困家庭的代际传递。大力提高贫困户的人力资本和个人素质，从精神上和能力上为贫困户“补钙充电”。支持贫困户从事产业的科技培训，提高贫困户非农就业的竞争力和职业的稳定性，培育和造就一批新型职业农民，使其成为未来乡村发展的参与者、受益者和建设者。

第五，完善扶贫资金管理体系。盘活现有的各项规则制度，在系统梳理各个层次及各个系统扶贫政策及制度文件的基础上，针对不同资金的运作规律，结合各部门的规划和资源禀赋，形成一套对实际工作更具有指导意义的规范性的制度安排。注重顶层设计的科学性，各级部门压实主体责任，细化管理措施，理清各级部门扶贫资金项目管理职责，规范资金审核程序，细化报账管理程序，切实加强扶贫资金管理，提高扶贫资金管理规范化、精细化水平。进一步完善财政扶贫资金绩效考核机制和监督机制。

参考文献:

- [1]程丹峰,宁旭初,叶康涛.中国财政扶贫政策分析[J].财贸经济,1998,(4).
- [2]Lane Kenworthy.Do Social-Welfare Policies Reduce Poverty?A Gross-National Assessment.Social Forces,1999,(3).
- [3]王艳,李放.改善我国农村反贫困中政府行为的思路与对策[J].内蒙古农业大学学报(社会科学版),2009,(1).
- [4]史倩茹.财政支出的减贫作用研究——基于“输血式”和“造血式”分组对比检验[D].昆明:云南财经大学,2017.
- [5]冯华.产业扶贫也要遵循市场规律[J].农村·农业·农民(A版),2016,(7).
- [6]张钢,段澈.我国地方财政支出结构与地方经济增长关系的实证研究[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2006,(2).
- [7]邓悦,詹添丞.地方财政支出与区域经济发展关系的实证分析——以地市级城市面板数据为例[J].江西财经大学学报,2013,(3).

-
- [8]林伯强. 中国的政府公共支出与减贫政策[J]. 经济研究, 2005, (1).
- [9]王小娅. 财政支出结构与农村减贫——以甘肃省为例[D]. 兰州: 兰州财经大学, 2019.
- [10]秦建军, 武拉平. 财政支农投入的农村减贫效应研究——基于中国改革开放 30 年的考察[J]. 财贸研究, 2011, (3).
- [11]倪志良, 郝志景. 财政扶贫支出与减贫的实证分析[J]. 山西财经大学学报, 2007, (4).
- [12]邓小海. 旅游扶贫精准帮扶探析[J]. 新疆大学学报(哲学·人文社会科学版), 2015, (6).
- [13]杨颖. 公共支出、经济增长与贫困——基于 2002-2008 年中国贫困县相关数据的实证研究[J]. 贵州财经学院学报, 2011, (1).
- [14]李永友, 沈坤荣. 财政支出结构、相对贫困与经济增长[J]. 管理世界, 2007, (11).
- [15]龚维进, 覃成林, 李超. 中国财政支出的减贫效应——基于结构与空间视角[J]. 经济与管理研究, 2018, (5).