

乡村振兴背景下扶贫专项资金使用效率研究

——以湖北省为例

罗良文 史少杰¹

（中南财经政法大学 经济学院，湖北 武汉 430073）

【摘要】：财政资金的持续稳定投入是贫困地区从减贫脱贫到乡村振兴的重要保障，只有提高财政专项资金的使用效率，才能真正最大限度发挥政府扶持政策的扶贫功能。通过构建财政专项扶贫资金使用效率评估的投入、产出指标，并采用数据包络分析法测算了湖北省财政专项扶贫资金的支出效率，并采用 Tobit 模型分析财政专项扶贫资金支出效率的影响因素，为相关部门规范财政扶贫资金的分配方案和管理体系提供可行性对策。

【关键词】：财政资金 绩效评价 精准扶贫 乡村振兴

【中图分类号】：F812.45 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1003-8477（2021）05-0083-10

一、问题的提出

当前，我国脱贫攻坚已取得重大历史性胜利，乡村振兴则正处于战略起步阶段。精准扶贫与乡村振兴是围绕我国“三农”问题实施的重大举措，两者正处于历史性的交汇期。与此同时，两者的内涵与路径也有诸多契合点。实现“精准扶贫”与“乡村振兴”的战略衔接，关系到农村工作重点的稳步转移，关系到“两个一百年”奋斗目标的有序推进。^[1]在推进乡村振兴过程中，也需要建立起符合推进乡村振兴特点的绩效评价机制，构建起完善的预算绩效管理体系。因此，在涉农扶贫专项财政资金预算管理方面，应吸收精准扶贫的成功经验，进而实现从精准扶贫绩效考核到乡村振兴绩效考核机制体系的转化衔接。

湖北省位居我国中部地区，其具有独特的地理条件，同时也是一个具有众多贫困人口的省份。截至2020年底，湖北省全省共完成了581万贫困人口脱贫，4821个贫困村全部出列、37个贫困县全部摘帽，取得了显著的脱贫成效，这其中财政专项扶贫资金有着重要作用。按照党中央国务院新决策新部署，湖北省要求各级财政投入要与“巩固拓展脱贫攻坚成果、做好乡村振兴衔接”要求相匹配，保持现有帮扶政策的总体稳定，扶贫投入只增加不减少，帮扶力量只加强不削弱。然而随着扶贫资金投入的持续扩大，贫困人口绝对规模虽然快速下降，但仍然存在一些问题，比如贫困人口收入不稳定、因病返贫时有发生、地方产业基础薄弱等，这些均制约着脱贫攻坚的最终成果，也是乡村振兴亟待解决的难点之一。此外，作为资源下乡的重要实践载体，竞争性扶贫项目基层运作中多元主体围绕行政权力、资本和私人关系等，形成了复杂且充满不确定性的行动者网络。竞争性扶贫项目的基层运作过程是否规范制度化，在很大程度上决定了资源下乡“最后一公里”的公平正义实现效果。^{[2] (p54-68)}在现阶段脱贫攻坚取得一定成效的情况下，如何充分提升扶贫资金的使用效率，确保乡村振兴工作任务的如期完成，是值得关注的重大现实问题。本文以湖北省贫困县为具体研究对象，全面分析财政专项扶贫资金在扶贫工作中的实际效果，探究影响财政扶贫资金效率的因素，力求财政专项扶贫资金能够真正用于所需之人，使其效率得到提升，最大程度发挥扶贫效用，助力乡村振兴事业。

¹**作者简介：**罗良文（1964-），男，中南财经政法大学经济学院教授、博士生导师；史少杰（1976-），男，中南财经政法大学经济学院博士研究生。

二、文献综述

刘朝明、张衔（1999）对民族地区的贫困现状进行了分析，选取社会产出率、贫困人口脱贫率、人均收入率及固定资产效率指标，通过扶贫总产出效应分析和贫困动态分析，发现其贫困状况虽然具有实质意义的改善，但是民族贫困地区的比较差距并没有缩小，相反，具有进一步扩大的趋势，并提出扶贫资金投入的边际效率递减现象。^{[3] (p49-56)}刘冬梅（2001）对中央财政扶贫资金效率进行研究，构建了经济计量模型，发现以工代赈资金和信贷扶贫资金的扶贫成效均较财政发展资金成效要高。^{[4] (p123-131)}同样，朱乾宇（2004）通过计量回归分析政府扶贫资金投入及其效率，结果发现以工代赈的效率较高。^{[5] (p10-17)}姜爱华（2007）对政府开发式扶贫资金的效率研究，以 592 个国家扶贫开发工作扶贫重点县为研究对象，从经济绩效、行政绩效和社会绩效多维度分析，发现其对贫困地区社会发展和解决温饱具有深刻影响，但是使用绩效较低，需要进一步提升政府开发式扶贫资金的使用效率。^{[6] (p21-25)}张全红、张建华（2010）通过向量自回归（VAR）模型分析方法，以国际贫困线及中国贫困线为标准，研究了我国财政对农村的扶贫资金投入和贫困减少之间的关系，发现我国农村扶贫资金对农村贫困人口的减少效果并不显著，对农村贫困资金的投入并没有成为促进农村贫困减少的重要因素。^{[7] (p28-35)}高波、王善平（2014）从使用效果的有效性和使用过程的规范性两个角度构建了指标体系，结果发现财政扶贫资金效率评估时仅注重贫困人口当期的经济增长，并没有考虑其经济增长质量，也没有从可持续性增长和包容性增长的角度分析财政扶贫资金对当地经济增长、环境和社会的影响，以至于我国财政扶贫资金的效果具有边际效应减弱现象。^{[8] (p86-89)}魏朗、陈光裕（2018）通过构建财政专项扶贫资金预算绩效管理的评价体系，选取江苏、山东、广东和浙江国内生产总值较高的省份，发现这四个省份在预算绩效管理上提高，但是也存在多头管理、透明度低、缺乏第三方效率评估等现象。^{[9] (p74-80)}孙群力、朱良华（2017）通过对影响广西财政扶贫资金效率的因素，发现规模企业绩效、人均 GDP、公路覆盖率等均有显著影响。^{[10] (p21-27)}李小云（2020）通过回顾中国减贫的历史进程，梳理不同时期具有连续性特点的减贫机制，在收入分配格局、经济增长和减贫之间复杂关系中探讨中国贫困治理的经验。^{[11] (p47-57)}

通过上述对国内外研究的文献综述，可以发现学者们对财政扶贫资金的效率分析方法主要有实地调研法或者实证分析法，其中数据包络分析法较为常用，这对本文采用的 DEA-Tobit 分析方法具有重要的学习价值和参考作用。还可以发现，大多数专家学者在对效率的研究问题上，倾向于产出类指标的结果分析，对投入类指标的关注较少。同时，在对财政扶贫资金效率的研究上，还存在一个角度值得分析，即影响财政专项扶贫资金效率的因素，学者们对财政扶贫资金的影响因素的分析也有很多，但尚未达成一个统一的结论，这也是本文研究的一个视角。

三、湖北省扶贫资金的使用现状

（一）财政扶贫资金及其减贫机制。

财政扶贫资金是指专用于改进贫困地区人口基本生产生活条件，加强其自我发展能力，增加其收入水平，推动其经济发展，消除农村贫困现象的一项专项资金。主要包括两方面：一是政府拨付的专项资金，包括中央财政专项扶贫资金和省级财政专项扶贫资金；二是社会支援的公益性资金。

财政扶贫资金按使用投向可以分为广义和狭义两类。广义上是指国家为解决贫困地区人口生产生活条件和自身发展，促进贫困区域经济发展所需的财政扶贫资金，具体包括财政发展资金、以工代赈资金、少数民族发展资金、扶贫贷款贴息等专项财政资金。狭义上是指直接以补贴资金发放给贫困农户的资金。本研究涉及的扶贫资金主要是指广义上的财政专项扶贫资金。

从财政扶贫的作用过程来看，我国财政扶贫资金的减贫作用主要可以通过两种方式实现，即直接途径与间接途径。直接途径是指直接面向贫困人口这个群体，一方面通过转移支付方式对贫困人群进行补贴，直接增加他们的可支配收入，减少其日常开支；另一方面则是提高贫困人群的劳动效率和发展能力，直接增加其收入水平，具体表现为可以通过增加财政在教育、医疗、技能培训等方面的支出，增加人力资本存量，从而有助于提升他们的收入。这种方式为财政扶贫资金作用的直接途径，减轻贫困人群生活负担，改善生存状态，达到财政资金减贫的目的。间接途径则主要是指利用财政资金增加贫困地区的经济发展，由

经济发展带动贫困人口的收入增长，间接提高贫困户的收入状况，从而达到减贫的作用。对于农村贫困人群而言，农业是其收入的主要经济来源，间接途径主要指通过财政促进农业产值的提高，间接增加其收入。此外，贫困人口还有工资性收入，故财政也不能仅仅促进农业经济的增长，还要包括非农业经济的增长，促进劳动力的转移，扩大其收入来源。

市场是资源配置的最有效方式，但由于扶贫具有公共产品性质，而市场在公共领域中往往容易失效，就必须由政府来提供。财政扶贫资金减贫的作用机制的核心，就是通过市场和政府的手段，将筹集到的财政扶贫资金，作用于精准识别的贫困对象中，实现资源的高效配置，增加贫困人口的收入，实现脱贫。

（二）财政扶贫资金的规模。

湖北省扶贫资金的构成主要包括中央政府投入和省级政府投入，也包括少部分的社会公益性资金，其中中央投入规模占比最多。为打赢脱贫攻坚战，中央政府和省级政府的投入规模都在不断增长，但是中央投入增长幅度较大，在每年的财政扶贫资金总量中，中央投入规模占到总投入规模的 75%以上。随着经济实力的提升，省级扶贫资金投入规模在增加，但其增幅却远小于中央的增幅。湖北省全省的财政扶贫资金总量呈增长趋势，特别是 2013 年以来，财政扶贫资金的总量和增长幅度均有明显增加，这也正印证了我国为打赢脱贫攻坚战的决心。

2018 年，湖北省级财政投入扶贫资金 32.84 亿元，市县财政投入扶贫资金 103.63 亿元。28 个国定贫困县整合资金 220.51 亿元。承接金融机构政策性专项贷款 220.07 亿元、地方债券 141.58 亿元、国家专项建设基金 50 亿元；发放扶贫小额贷款 85.53 亿元，18.22 万户贫困户获贷，各类扶贫资金投入再创新高。

（三）扶贫资金的构成。

财政扶贫资金是专门设立的一项用于扶贫的财政资金。财政扶贫资金包括：财政专项扶贫资金、扶贫贴息贷款、以工代赈资金、国家和自治区定点帮扶资金等，并且以财政扶贫资金（发展资金）为主。

1. 财政专项扶贫资金。

财政专项扶贫资金是国家财政预算安排用于支持贫困地区加快经济社会发展，改善扶贫对象基本生产生活条件，增强其自我发展能力，帮助提高收入水平，促进消除农村贫困现象的专项资金，属于政府财政的直接投入。据相关可查数据，2019 年湖北省各级财政专项扶贫资金达到 54.79 亿元。2021 年 4 月，为支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，原中央财政专项扶贫资金调整优化为中央财政衔接推进乡村振兴补助资金，即“衔接资金”。中央财政 2021 年预算安排衔接资金 1561 亿元，比上年增加 100 亿元。

2. 扶贫专项贴息贷款。

扶贫专项贴息贷款是中国农业银行用于协助贫困地区发展生产的专项贷款。这项贷款所需信贷资金由中国人民银行每年专项安排，由中国农业银行经营，专项管理，并由中央财政补贴大部分利息。通过对湖北省扶贫开发办公室相关文件整理，2017 年，湖北省扶贫贴息贷款近 10 亿，帮助 2.6 万多户贫困人口脱贫，在推动贫困地区经济发展上起着重要的作用。

3、以工代赈资金。

以工代赈资金是指投入于国家确定的帮扶地区，并向贫困人口多、基础设施薄弱的革命老区、少数民族地区、边疆地区和特困地区倾斜。以工代赈资金和最初的财政扶贫资金不同的是，利用了剩余劳动力，加强了贫困地区人口的脱贫能力。近年来，

以工代赈资金在脱贫上取得了一定的成效，且投入总量上也在增加。

4. 国家和自治区定点帮扶资金。

国家为帮助革命地区、少数民族地区、偏远山区等扶贫重点开发县市，设立了国家和自治区定点帮扶资金，以推动经济发展，提高贫困地区人口收入，使其全面发展。其中，通过政府相关工作报告整理得知，2018 年，湖北省有 17 家中央单位定点帮扶湖北省 25 个重点贫困县。

（四）扶贫资金的投向。

湖北省财政扶贫资金投向多个方面，主要有整村推进、扶贫搬迁、雨露计划、信贷扶贫及产业扶贫等，具体的还可分为“输血式”扶贫和“造血式”扶贫。当然，我国扶贫政策也由“输血”向“造血”转化。

1. 整村推进。

整村推进是扶贫工作中采取的一项重要举措，它是以一个贫困村为工作单元，主要用于对贫困人口的能力建设和贫困村产业发展，可避免返贫困现象的发生。其扶贫对象主要是国家及省重点扶贫开发县，每年每个贫困村的扶贫开发资金达 100 万元以上。精准扶贫以来，整村推进成功帮助了很多贫困户脱贫，但湖北省贫困村分布零散，本身基础较差，建设项目需求庞大，“撒胡椒面”式的资金扶持往往难以起到明显效果。

2. 扶贫搬迁。

易地扶贫搬迁是针对“一方水土养不活一方人”问题的解决之策，重点使所在地生态环境恶劣的贫困户搬出，因此，异地扶贫搬迁对精准识别的要求较高。在易地扶贫搬迁项目上，2018 年，湖北省全面落实“交钥匙”工程，全年“交钥匙”9.57 万户 26.75 万人，全省 32 万户 89 万人的易地扶贫搬迁建设总任务全面完成。易地扶贫搬迁是促使贫困户从恶性循环的生态环境中解放出来进而实现脱贫的一种方式。

3. 雨露计划。

雨露计划是指通过支持职业学历教育和职业技能培养，对贫困地区的剩余劳动力，主要为贫困家庭的子女及劳动力，采用专业培训，加强其自我发展能力，促使其完成就业，扶持贫困户稳定脱贫，避免返贫，阻断代际传递，是扶贫工作中的重要措施。2018 年，湖北省全年落实困难学生资助资金 40 亿元、资助学生 150 万人次，37 个贫困县全部通过义务教育均衡发展验收，贫困家庭子女义务教育阶段入学率达 100%。

4. 信贷扶贫。

信贷扶贫是由国内金融机构负担的一项政策性贷款业务，是我国现代式扶贫模式的一项重要手段，其可以充分发挥贫困地区金融机构的作用，其发放的形式有扶贫小额信贷，具有手续简单、成本低和期限长等特点。湖北省近年来大力支持信贷扶贫，2015 年间小额信贷总额达 30 亿元，且小额信贷规模逐年增长，2016 年和 2017 年增长幅度均达 50%以上，但是也存在贷款发放不合理、资金使用不合理等问题。

5. 产业扶贫。

在众多扶贫项目中，产业扶贫可以改变贫困群体等靠要的思想，贯穿于现代扶贫模式始终。湖北省坚持把产业扶贫作为治本之策强力推进，以 2018 年为例，湖北贫困地区培育各类主体 66199 家，贫困村专业合作社覆盖率达到 96.88%。37 个贫困县开展电商扶贫，覆盖 6549 个行政村。35 个贫困县实施旅游扶贫工程，带动 17.78 万贫困人口增收。稳步推进光伏扶贫，已纳入第一批国家光伏补贴目录项目 2119 个，关联 14.13 万户贫困户。建成扶贫车间 4333 间，带动 6.7 万余名贫困人口就近稳定就业。产业扶贫成为脱贫奔小康的强劲引擎。

从湖北省的财政专项扶贫资金的投向来看，扶贫模式逐步实现了从“输血式”扶贫到“造血式”扶贫的转变，与习近平总书记提出的“扶贫必先扶志”思想相吻合，扶贫也取得相应成效。此外，湖北省实行资金、项目、招投标、管理、责任“五到县”，建立扶贫资金违规使用责任追究制度，坚持铁面对待、铁腕处理，对资金流向实行全程监管。围绕“两不愁三保障”脱贫标准、扶贫资金规模、到村到户到人帮扶举措建立县级脱贫攻坚项目库，97 个有扶贫任务的县三年滚动入库项目 14 万个。扶贫资金和项目管理更加规范高效，绩效稳步提升。

四、湖北省财政专项扶贫资金使用效率分析

（一）模型构建与指标选择。

1. 模型构建。

DEA 模型测算效率是一种非参数评估方法，它不受人为主观因素影响，在评价结果上具有很强的客观性，可以选取多种投入和产出指标综合测量。通过文献综述也可以发现，多年来，数据包络分析法在效率评估中受到诸多学者们的青睐，考虑到 DEA 模型用来评估效率的众多优点，结合本论文的研究目的及研究意义，数据包络分析是最优选择。本文以湖北省重点贫困县相关可查数据为依据，采用 DEA 方法对财政专项扶贫资金的效率测算分析。

此外，由于本文中投入指标的选取主要是财政专项扶贫资金的投入为主，再结合本文的主要研究目的，因此选取了以投入为导向的 DEA 模型对财政专项扶贫资金的效率进行评估是最为合适的，即采用规模报酬可变的数据包络分析法（BCC 模型），在财政扶贫资金一定时，测量政府能获得最大支出效率的能力。

2. 指标选择。

按照绩效评估指标体系设计需遵循的“4E”原则，以及本文的研究目的和财政专项扶贫资金的理论分析，基于湖北省的具体资源禀赋，本文构建了以下指标体系。

各指标的具体含义为：

财政专项扶贫资金：表示扶贫的资金来源，是最关键的指标。现阶段有关财政扶贫资金，特别是县域层面的数据比较难获得，而且各个县域的统计口径存在差异，扶贫资金的种类和来源多种多样，本研究中的财政专项扶贫资金特指中央财政专项扶贫资金和省级财政专项扶贫资金。

贫困人口：表示的是人力资本投入，本研究中专指贫困地区的贫困人数。

农作物播种面积：表示的是土地资源的投入量。由于农业是贫困地区人民收入的主要来源之一，故这里把农作物播种面积作为扶贫的土地资源。

脱贫人口：扶贫的目的是实现贫困人口脱贫，它是衡量扶贫效果的最终指标也是最关键性的指标。

第一产业生产总值：地区生产总值是衡量一个地方经济发展状况的关键指标，考虑到贫困户和贫困地区的现实情况，这里选择第一产业生产总值作为产出指标具有更强的针对性。

城乡居民人均收入：是衡量脱贫与否的直接根据，这里把城市居民的人均收入作为指标之一，可以反映财政扶贫资金的外部性。

3. 数据来源。

在选取了相关模型和指标后，本文以湖北省 25 个国家级贫困县市区为研究对象，以选取 2016 年与 2017 年的相关数据为依据进行分析，其中由于神农架林区直属湖北省管辖，在统计数据上与其他县域不一致，故这里选择除神农架林区的 24 个国家级贫困县市区为研究对象，决策单元是 24 个重点扶贫开发县市。数据来源包括《湖北统计年鉴》《中国农村贫困监测报告》《中国扶贫开发年鉴》以及湖北省扶贫开发办公室的相关政策报告，通过计算统计得到。此外，鉴于与财政扶贫相关数据在搜集上比较困难，对于相关所需数据无法获取的部分县市，则采用了当前学术界通用做法平均值处理法。

（二）效率评估结果。

基于前述构建的模型和采集的数据，利用 DEA2.1 软件，测算了湖北省财政专项扶贫资金的效率值。

相关结论如下：（1）当 PTE、SE 和 TE 值都等于 1 时，则达到了 DEA 有效，投入和产出比是最优的；（2）当 PTE 等于 1、SE 不等于 1 时，说明该地区资金投入的规模没有达到最优，有待改进；相反，当 SE 等于 1、PTE 不等于 1 时，表明投入规模达到最优，在财政资金（这里为财政专项扶贫资金）的管理上有待改进，两种情况为达到了 DEA 弱有效；（3）RTS 代表规模报酬，drs. 表示 DMU 处于规模报酬递减；irs. 表示 DMU 处于规模报酬递增；-. 表示 DMU 处于规模报酬不变。

（三）结果分析。

首先，2016 年，湖北省财政专项扶贫资金的综合技术效率为 0.758，纯技术效率达到 0.980，规模效率是 0.768，在研究的所有贫困县市中，其中综合技术效率达到 1 的有 8 个，比如阳新县、英山县、秭归县等；有郧阳县、孝昌县、红安县等 6 个县市纯技术效率为 1，实现 DEA 弱有效；从综合效率排名来分析，其中郧西县的综合效率值最低，仅为 0.303，是所有贫困县市的 49.60%，说明湖北省贫困县市之间的差距还很大，纯技术效率最低的是郧西县为 0.889，处于相对较高的水平；从规模效率上看，有 8 个贫困县市的规模效率值达到 1，占有所有贫困县市的 3.33%，规模效率最低的是郧西县，只有 0.341，是湖北平均值的 44.40%；另外有阳新县、秭归县、红安县等 10 个贫困县市处于规模报酬不变区域，其余的处于规模递减区域，由此可见，一味地加大扶贫资金的投入也不能确保扶贫取得显著成效，而要对扶贫资金进行合理的分配，促进综合效率达到最佳水平。

2017 年，湖北省 24 个贫困县市综合效率值为 0.775，纯技术效率为 0.853、规模效率为 0.910，从综合效率水平上看，财政专项扶贫资金的效率较 2016 年有提高。本年有 12 个贫困县市实现了综合效率为 1，是所有贫困县市的一半；此外，从纯技术效率上看，大悟县的纯技术效率值为 1，现实 DEA 弱有效；2017 年中处于 DEA 无效率状态的贫困县市个数占全部贫困县市的 48%；同时，还可以发现十堰市的竹溪县排第 24 名，其综合效率值最低，才 0.370，是当年所有贫困县市的 47.74%，可见贫困县市之间的综合效率差距还很大，从纯技术效率看，排名最低的是竹溪县，仅为 0.375，占全部贫困县市的 43.99%，有 12 个贫困县市的规模效率值为 1，占贫困县市的 50%，规模效率最低的是恩施州的鹤峰县为 0.601，占有所有贫困县市的 66.04%。另外，有竹山县、大悟县、罗田县 3 个贫困县处于规模报酬递增区域，有郧西县、竹溪县、房县、秭归县、红安县、巴东县、利川市、来凤县和鹤峰县等 9 个贫困县市处于规模报酬递减区域，其他的 12 个贫困县市处于规模报酬不变区域，占贫困县市总数的 50%。

总体来看，贫困县市的综合效率水平没有预期的高，说明经过多年扶贫工作的开展，剩余的贫困县市都是难以脱贫的，财政扶贫的边际效应在减少。另外，还可以看到，所有贫困县市中处于规模报酬递增的，远小于处于规模效率递减的数量，这也说明湖北省的财政专项扶贫资金的分配不合理，存在有些贫困县市规模不足和有些贫困县市规模过度的现象。因此，当务之急必须合理分配财政扶贫资金，这应该成为下一步改善财政扶贫资金效率的一个重要措施。另外，通过对 2016 年和 2017 年各个贫困县市的横向分析，发现有些贫困县市的效率值非但没有提升，反而有所下降，比如秭归县、大悟县、来凤县等，有些贫困县市在综合效率的排名由前向后移，比如秭归县、罗田县、英山县等，这主要是由于资金在分配中的不合理造成的，也正印证了贫困县市中规模效率递减的总数比递增的总数大的这一结论，这也是导致财政扶贫资金效率没有预期的高度一个方面。因此，必须合理安排财政资金的投向，各政府要把更多的精力放在对贫困项目的认识上，而不是一味地争取资金的最大化、项目的最大化。要努力做到资金分配规模与项目实际需要总量相匹配。

五、湖北省财政专项扶贫资金效率的影响因素分析

（一）模型构建与指标选择。

1. 模型构建。

DEA 效率评估方法可避免主观因素引起的误差，它是对每一个 DMU 相对效率评估，是在一个系统内部完成的。数据包络分析法有一定的优点也存在一些弊端，比如它无法对决策单元的影响因素进行分析，故本研究中对效率影响因素的分析是将 DEA 模型与 Tobit 计量模型相结合。本节是利用上一节分析中测得的财政扶贫资金的效率值作为因变量，选取的影响因素作为自变量，构建一个计量模型。

DEA 模型对效率的测算值位于 0 和 1 之间，这种现象称为有界变量。很明显，普通的计量回归模型是不能用于本节的研究的，而 Tobit 模型恰好可用于这种研究。故本节选取 Tobit 模型进行效率影响因素的分析，在现有的学术研究中，专家学者们也通常把 Tobit 模型与 DEA 模型结合研究问题，构成 DEA-Tobit 模型。因此，本节用 Tobit 模型对相关影响因素进行研究分析。

2. 指标选择。

本节研究的是财政专项扶贫资金效率的影响因素，因此，以上一节中 DEA 模型中计算得到的效率评价综合效率 TE、纯技术效率 PTE、规模效率 SE 作为被解释变量。解释变量为选取的相关影响因素。

其中：第一产业结构：农业是贫困地区人民的主要经济来源，在产业结构中占有重要地位，财政扶贫资金又支持农业发展，因此，在分析中主要作为调节变量，具有一定的客观性和现实意义。

规模企业绩效：规模以上工业企业的平均总产值。近年来扶贫政策的实施，产业扶贫在众多扶贫措施中起着关键性作用。为支持产业扶贫，政府出台了多项政策制度，那么，这些企业的绩效到底会不会对财政扶贫资金效率有影响呢？故将规模企业绩效作为影响因素分析很有必要。

人均 GDP：是衡量一个地区经济发展水平的关键指标，也一直被认为是人口脱贫的重要驱动力，故很有必要检测一下其对财政扶贫资金效率的影响程度。

逆财政自给率：可测量一个地区的财政自给能力，通常情况，经济条件较好的地区的财政可用于扶贫的规模就越大，逆财政自给就较小，故可以一定程度上反映一个地区的经济发展水平。所以这里选取了逆财政自给率作为主要因素之一分析。

农作物播种率：贫困地区的人民以农业生产为主，其主要收入来源也是经营农业。农作物播种率越高，代表从事农业生产的人口越多，贫困人口通常会越多。农作物播种率既可作为对农业生产规模的衡量，也可用于反映当地的贫困面，贫困地区以农业为主要经济来源，财政扶贫资金刺激农业发展，带动经济增长，故选取农作物播种率为影响因素之一来研究。

3. 数据来源。

另外，本节的被解释变量来源于上一节中 DEA 效率分析结果，解释变量的选取主要考虑贫困地区经济状况和人民的收入来源以及湖北省重点贫困县的资源禀赋与区位优势等，同时，本文参考了阅读的相关文献，并结合数据的可获得性等多方面因素。其中，数据主要来源于《湖北省统计年鉴（2018）》《湖北省统计年鉴（2017）》中 24 个贫困县市的有关数据通过整理计算得到。

（二）回归结果分析。

根据前节的理论分析，基于最大似然估计的 Tobit 模型，为了更准确地研究财政专项扶贫资金的影响因素，逐渐加入变量，构建了以下模型（如式 1.1 所示）：

$$TE_i = \beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + \beta_3 x_{3i} + \beta_4 x_{4i} + \beta_5 x_{5i} + u_i \quad (1.1)$$

为了进一步检验是什么因素影响财政扶贫资金效率，便在模型中构建交互项，构建模型（如式 1.2 所示）：

$$TE_i = \beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + \beta_3 x_{3i} + \beta_4 x_{4i} + \beta_5 x_{5i} + \beta_6 x_{6i} + \beta_7 x_{1ix2i} + u_i \quad (1.2)$$

运用 Eviews8.0 分析软件，对影响财政专项扶贫资金效率值的因素进行 Tobit 回归分析。

规模企业绩效：模型（1）、模型（2）分别通过了 5%、1%水平的显著性检验，从拟合结果上看，规模企业绩效与财政专项扶贫资金效率有负相关关系。模型（2）加入变量后系数绝对值发生了变化，符号方向没有发生变化，显著性水平也发生了变化。

逆财政自给率：从拟合结果上看，模型（1）、模型（2）系数均为负，说明与财政专项扶贫资金效率呈负相关，逆财政自给率越高，财政的自给能力越弱，不过，从拟合结果看，影响都不显著。

人均 GDP：反映的是地方经济发展水平，模型（2）通过了 10%的显著性检验，对财政专项扶贫资金效率有一定的影响，但不如预期的那么好，这可能是由于近年来贫富收入差距的增大造成的，同时也为改进财政扶贫资金的效率提供了一个思路。

农作物播种率：从模型拟合结果看，符号均为负，均通过 10%的显著性检验，说明农作物播种率越高，财政扶贫资金的效率越低，因为农业相对于其他产业来讲，其效益较低，通过发展农业达到脱贫成效会小一点。同时，从事农业的人越多，也说明该地区的贫困人口就越多。

拥有的医疗卫生机构床位数：通过了 10%的显著性检验且具有积极影响。

交互项：在 5%的显著性水平下通过了检验，以第一产业结构作为调节变量，影响了绝对值的大小，并没有影响符号方向。

从实践来看，近年来虽然产业扶贫政策得到推广，但是，贫困人口主要还是以为企业打工或者通过农业经营获取仅有的收益。多数企业并没有因为享受较多的政策福利，而承担与之相匹配的社会扶贫责任。因此，产业扶贫还要加大对企业社会责任感的教育，特别是那些享受政府政策福利的相关大型企业。

（三）稳健性检验。

从上述结果来看，Tobit 模型的回归结果中，对财政扶贫资金效率有正向影响的因素主要有：地区经济发展，医疗卫生机构床位数等；有反向影响的因素主要有：农作物播种率、规模以上企业绩效、逆财政自给率。为验证这些结果的准确性，以及为后面提供对策建议增强说服力，本节利用财政扶贫资金的纯技术效率、规模效率进行了相关稳健性检验。建立如下模型（如式 1.3 和式 1.4 所示）：

$$PTE_i = \beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + \beta_3 x_{3i} + \beta_4 x_{4i} + \beta_5 x_{5i} + \beta_6 x_{6i} + \beta_7 x_{7i} + u_i \quad (1.3)$$

$$SE_i = \beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + \beta_3 x_{3i} + \beta_4 x_{4i} + \beta_5 x_{5i} + \beta_6 x_{6i} + \beta_7 x_{7i} + u_i \quad (1.4)$$

通过模型拟合结果可以发现，其结论与上述基本保持一致，这也正说明了各因素对财政扶贫资金效率影响的稳健性。从拟合结果上看，规模企业绩效对 PTE、SE 有显著负相关。逆财政自给率对财政扶贫资金的 PTE 和 SE 呈负相关，但不显著。农作物播种率与 PTE 和 SE 都呈负相关，影响都不显著。人均 GDP 对 SE 有正向影响，结果不显著，这些结论均与上面结论相符。

由稳健性检验得到，与财政专项扶贫资金效率正相关的地区经济发展水平、每人拥有的医疗卫生机构床位数，均对财政专项扶贫资金的效率值具有正向积极影响；规模以上工业企业绩效等对财政扶贫资金效率均有负向效应，这可能是因为这些措施在扶贫过程中被扭曲造成的，也为提高财政扶贫资金效率的对策建议提供方向。在扶贫过程中，不仅要积极发挥有正向效应的因素，同时，也要提高产业扶贫的精准性，真正使贫困人口获益，实现脱贫。

六、结论与建议

本文运用了 DEA-Tobit 模型对财政专项扶贫资金的效率进行综合分析。首先，采用规模报酬可变的 DEA 模型对湖北省财政专项扶贫资金的效率值进行评估，由评估结果结合理论基础得出，财政专项扶贫资金的投入规模增加，其综合效率值也呈递增趋势，处于规模报酬递减区域的贫困县个数远多于处于规模报酬递增区域的贫困县个数，存在财政专项扶贫资金投入冗余现象，这也是造成财政专项扶贫资金效率值不高的主要原因之一。另外，各贫困县之间的贫富差距较大。当前应调整财政扶贫资金的分配结构，优化财政扶贫资金的分配机制。其次，采用 Tobit 计量模型对财政专项扶贫资金的影响因素分析得到，规模企业绩效、地区经济发展水平等具有积极影响，农作物播种率具有负向影响，以第一产业结构作为调节变量可知，产业扶贫政策并没有预期中的那么好，这与对财政扶贫资金的现状分析及 DEA 模型分析中得出的结论是一致的。

本文研究发现，扶贫资金的效率并没有设想中的好，比如存在一些贫困县的减贫率下降幅度小，对贫困人口的识别度不高等现象，随着脱贫攻坚任务的实施，剩余的贫困区域都是些脱贫困难的地区。所以，精准识别贫困人口是接下来巩固扶贫成果、推进乡村振兴的关键。此外，结合湖北各村镇的贫困情况，各地区的贫困程度不一，乡村振兴的基础不一，而单一的贫困标准线使得贫困人口享有的政策福利不均等化，故应按地区的贫困程度建立动态化标准，建立完善的考核机制和扶贫资金预算绩效管理机制，提高资金使用效率，进而巩固扶贫成果，助力乡村振兴。

参考文献：

-
- [1]马文武. 实现“精准扶贫”与“乡村振兴”政策有机衔接[N]. 经济日报, 2019-08-27.
- [2]刘祖云, 何云婷, 等. 竞争性扶贫项目基层运作的行动者网络及其制度化研究[J]. 理论与改革, 2020, (02).
- [3]刘朝明, 张衔. 扶贫攻坚与效益测定分析方法——以四川省阿坝, 甘孜, 凉山自治州为样本点[J]. 经济研究, 1999, (07).
- [4]刘冬梅. 中国政府开发式扶贫资金投放效果的实证研究[J]. 管理世界, 2001, (06).
- [5]朱乾宇. 政府扶贫资金投入方式与扶贫绩效的多元回归分析[J]. 中央财经大学学报, 2004, (07).
- [6]姜爱华. 我国政府开发式扶贫资金使用绩效的评估与思考[J]. 宏观经济研究, 2007, (06).
- [7]张全红, 张建华. 中国农村贫困变动: 1981-2005——基于不同贫困线标准和指数的对比分析[J]. 统计研究, 2010, 27(002).
- [8]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, (05).
- [9]魏朗, 陈光裕. 省级财政专项扶贫资金预算绩效管理研究[J]. 地方财政研究, 2018, (08).
- [10]孙群力, 朱良华. 精准扶贫背景下财政专项扶贫资金的使用效率评价——基于广西 54 个贫困县的实证分析[J]. 经济研究参考, 2017, (41).
- [11]李小云, 季岚岚. 国际减贫视角下的中国扶贫——贫困治理的相关经验[J]. 国外社会科学, 2020, (06).