



CPA 中国行政管理

CHINESE PUBLIC ADMINISTRATION

国家社科基金资助期刊

CSSCI 来源期刊

2020年第4期

总第418期



力戒新形势下的形式主义 (本刊编辑部)

事业单位工资管理体制研究 (何宪)

好研究是当下公共管理研究的大问题 (何艳玲)

我国行政事业性资产价值管理体系研究 (姜宏青 陈中天 王安)

清单治理的创新: 市场准入负面清单制度 (陈升 李兆洋 唐雲)

第 4 期
2020 年

- 主管 国务院办公厅
- 主办 中国行政管理学会
- 出版 中国行政管理杂志社

 CPA 中国行政管理
CHINESE PUBLIC ADMINISTRATION

1985年创刊 总第418期 2020年第4期

国家社科基金资助期刊 ■

国家新闻出版广电总局首批认定学术期刊 ■

中国最具国际影响力学术期刊 ■

中国社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊 ■

中国科学引文数据库(CSCD)来源期刊 ■

中国人文社会科学核心期刊 ■

全国中文核心期刊 ■



CPA 中国行政管理

CHINESE PUBLIC ADMINISTRATION

国家社科基金资助期刊

国家新闻出版广电总局首批认定学术期刊

CSSCI来源期刊

中国最具国际影响力学术期刊

CSCD来源期刊

中国人文社会科学核心期刊

全国中文核心期刊

卷首文

- 5 力戒新形势下的形式主义

本刊编辑部

治理现代化

- 6 事业单位工资管理体制研究

何 宪

- 13 我国行政事业性资产价值管理体系研究

姜宏青 陈中天 王 安

- 21 地方全口径财政扶贫支出评估

——规模、结构与变迁

杨良松 周 宇 刘 俊

- 28 基层社会秩序构建与“影子政府”的发展

——基于浙江X区全科网格建设的分析

汪锦军

行政改革

- 35 机关运行经费管理职责重塑研究

蒋 震

- 40 基于新政府会计视角的机关运行成本管理研究

刘 锋

- 44 地方政府行政运行成本ABC核算模式的探讨

——以浙江省行政中心管理处为例

易颜新 裘凯莉 丁华明

- 49 英国中央政府结构性成本削减与行政辅助服务共享改革的经验研究

黄景驰

公共治理

- 56 好研究是当下公共管理研究的大问题

——兼论“中国”作为方法论

何艳玲

- 64 公共行政学是一门科学吗?

颜昌武

- 70 公共管理学学科边界的层次、类型和一个新学科发展纲领

杨立华

公共政策

- 81 从数据到证据:大数据时代政府循证决策机制构建研究

郁俊莉 姚清晨

- 88 权力清单制定与实施的逻辑分析与发展路径

孙彩红

- 95 清单治理的创新:市场准入负面清单制度

陈 升 李兆洋 唐 雲

- 102 医保支付改革与强基层战略的实施:浙江省县域医共体的经验

徐烨云 郁建兴

探索与争鸣

- 109 村级组织建设路径的地区差异研究

——以珠三角地区、中西部地区村庄为经验基础

杜 姣

- 117 剩余控制权:社会组织自主性的机制考察

——以H市多边合同执行为例

郎晓波

125 公法视野下的环境信用评价制度研究

王瑞雪

130 文化产业安全理论分析与保障措施

梁竞阁 肖 丽

他山之石

134 央地关系与地方政府绩效管理制度设计:英国实践的分析

杨开峰 邢小宇

145 哪些优化营商环境政策对经济增长影响更有效?

——基于全球 162 个经济体的证据

赖先进

CPA 专版

160 倡讲华语

夏书章

153 机关运行经费绩效管理:目标设定、经验借鉴与路径选择

樊 燕 邢天添

155 高校实行“园长制”、“湖长制”的构想与管理策略

曾静平 王欢芳

157 新公共服务视角下公办学校教师聘用制度改革

——以贵阳观山湖区“双轨制”教师招聘为例 胡 欣 崔定宇 罗朝明

160 “公共行政与公共管理经典译丛”推出新作

封二 中共中央政治局召开会议 分析国内外新冠肺炎疫情防控形势 研究部署抓紧抓实抓细常态化疫情防控工作 分析研究当前经济形势和经济工作 中共中央总书记习近平主持会议

封三 李克强主持召开中央应对新冠肺炎疫情工作领导小组会议 部署调整完善重点地区防控举措 着力提升检测能力尽力扩大检测范围 在常态化防控条件下推动经济社会秩序加快恢复

封面照片

· 2020 年 4 月 23 日,中共中央政治局常委、国务院总理李克强在北京主持召开部分省市经济形势视频座谈会,推动做好当前经济社会发展工作。中共中央政治局常委、国务院副总理韩正出席。图片来源:中国政府网

编辑委员会主任 / 江小涓

副主任 / 鲍 静

委 员(按姓氏笔画排列)

刘 杰 刘 焰 江小涓 李章泽
余兴安 张来明 张学栋 张定安
陈建明 罗宗毅 郑水泉 赵 冰
赵 鹏 段国华 黄浩涛 常保国
彭宗超 鲍 静 解亚红 燕继荣

Members of Editorial Committee (in alphabetical order)

Liu Jie Liu Zhao Jiang Xiaojuan Li Zhangze
Yu Xing'an Zhang Laiming Zhang Xuedong Zhang Ding'an
Chen Jianming Luo Zongyi Zheng Shuiquan Zhao Bing
Zhao Peng Duan Guohua Huang Haotao Chang Baoguo
Peng Zongchao Bao Jing Xie Yahong Yan Jirong

总 编 / 鲍 静

General Editor / Bao Jing

社 长 / 张定安

Director / Zhang Ding'an

主 编 / 解亚红

Editor in Chief / Xie Yahong

【期刊基本参数】CN11-1145/D * 1985 * m * A4 * 160 * zh * P * 50.00 * 30000 * 25 * 2020 - 4

CONTENTS

No.4 2020 Serial No. 418

- 6 Research on Wage Management System of Public Institutions He Xian
- 13 A Study on the Asset Management System of Administrative Institutions in China
Jiang Hongqing Chen Zhongtian Wang An
- 21 The Size and Structure of China's Public Spending for Poverty Reduction Yang Liangsong Zhou Yu Liu Jun
- 28 Construction of Grass-roots Social Order and Development of Shadow Government Wang Jinjun
- 35 Research on the Remolding of Responsibilities for Government Operating Funds Management Jiang Zheng
- 40 Research on the Management of Government Operating Costs from the Perspective of New Government Accounting
Liu Feng
- 44 Research on Administrative Cost Management of Local Government Based on ABC——Taking Zhejiang Province
Administrative Center Management Office as An Example Yi Yanxin Qiu Kaili Ding Huaming
- 49 Study on UK's Central Governmental Back-office Services Reform: Structural Cost Reduction and Shared Service
Huang Jingchi
- 56 High-quality Research: The Big Issue in Public Administration Research in China He Yanling
- 64 Is Public Administration A Science? Yan Changwu
- 70 Levels and Types of Disciplinary Boundaries of Public Administration and A New Programme of Its Disciplinary
Development Yang Lihua
- 81 From Data to Evidence: Research on the Construction of Evidence-based Policy-Making Mechanism in the Era of Big
Data Yu Junli Yao Qingchen
- 88 Logic and Development Path of Making and Implementation of Power Lists Sun Caihong
- 95 Innovation of List Governance: Implementation of the Market Access Negative List System
Chen Sheng Li Zhaoyang Tang Yun
- 102 Provider Payment Reforms and Implementation of "Enhancing Grassroots Strategy": Case Studies on County Health
Service Communities in Zhejiang Xu Yeyun Yu Jianxing
- 109 Study on Regional Differences in Village Organization Construction——Experience of Villages in the Pearl River
Delta and the Midwest Regions Du Jiao
- 117 The Residual Rights of Control: Shaping Mechanism of Social Organizational Autonomy——Taking the
Implementation of Multilateral Contract Model in City H as an Example Lang Xiaobo
- 125 Study on the Environmental Credit Rating System in the View of Public Law Wang Ruixue
- 130 Theoretical Analysis and Safeguard Measures of Cultural Industry Security Liang Jingge Xiao Li
- 134 Central-local Relationship and the Design of Local Government Performance Management System: the British
Practice Yang Kaifeng Xing Xiaoyu
- 145 Which Kinds of Doing Business Policies Are More Effective in Promoting Economic Growth?——A Research Based
on Evidences from 162 Economies Worldwide Lai Xianjin

主管 / 国务院办公厅
主办 / 中国行政管理学会
出版 / 中国行政管理杂志社

编辑部 / 010-63099125
采访部 / 010-63093411
研究咨询部 / 010-83083321
事业发展部 / 发行部 / 010-63093464
办公室 / 财务室 / 010-83083324
办公地址 / 北京市西安门大街22号
邮政编码 / 100017
在线投稿 / 在线支付订阅 / <http://www.cpai.com.cn>

国内统一连续出版物号 / CN 11-1145 / D
国际标准连续出版物号 / ISSN 1006-0863
国内发行 / 北京报刊发行局
国内邮发代号 / 82-447
国外发行 / 中国国际图书贸易总公司
国外发行代号 / M5631
户名 / 中国行政管理杂志社
开户行 / 中国工商银行北京西四支行
账号 / 0200002809004616074
印刷 / 北京新华印刷有限公司
准予广告发布登记 / 京西工商广登字20170214号
出版物经营许可证 / 新出发京批字第版120004号
定价 / 中国内地RMB50 港澳台地区US\$30 国外US\$40

Supervisory Agency / General Office of the State Council P.R.C
Sponsored by / Chinese Public Administration Society
Publisher / Chinese Public Administration Journal

Editorial Department / Tel 8610-63099125
Acquisition Department / Tel 8610-63093411
Research and Consultation Department / Tel 8610-83083321
Distribution Department / Tel 8610-63093464
Administration Office / Tel 8610-83083324
Address / 22nd, Xi'an Men Street, Beijing
Zip Code / 100017
Website / <http://www.cpai.com.cn>
Domestic Publication No. / CN 11-1145 / D
International Standard Serial No. / ISSN 1006-0863
Domestic Distributor / Newspaper and Periodicals Distribution Bureau of Beijing
Domestic Postal Distribution Code / 82-447
International Distributor / China International Publishing Group
Foreign Distribution Code / M5631
Account Name / Chinese Public Administration Journal
Account Bank / ICBC, Beijing Xisi Branch
Account Number / 0200002809004616074
Printed by / Beijing Xinhua Printing Co., Ltd.
Admission of Advertising Releases / No. 20170214
Publication Business License / No. 120004
Price / RMB 50 US\$40



CPAJ作者读者QQ群



官方微博



官方网址



官方微信公众号



订阅小程序

ISSN 1006-0863



04>

9 771006 086206

地方全口径财政扶贫支出评估

——规模、结构与变迁

杨良松 周 宇 刘 俊

[摘 要] 财政扶贫支出对精准扶贫至关重要,但已有文献主要关注农业类扶贫支出,较少探讨其他的支出。基于历年财政支出类、款、项级统计数据,本文分析了农业类扶贫支出、城乡救济与低保支出、助学金、医疗救助支出与农村危房改造等扶贫支出的科目,详细研究了各类支出的金额与结构。研究发现地方扶贫支出总量与占比均有显著增长,结构有显著变化,2007年后大致形成农业类扶贫支出、城乡救济与低保支出、助学金支出为主,医疗与住房类扶贫支出为辅的态势,但财政扶贫支出总量仍有待增加,支出绩效有待提升,尤其是支出结构需要优化、部门间协调需要强化。本文最后提出了针对性的政策建议。

[关键词] 扶贫支出;支出结构;支出科目;支出绩效

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2020) 04-0021-07

一、问题的提出

新中国成立以来的70年是逐步消除贫困的70年。中国成为世界上减贫人口最多的国家,对世界减贫进程作出了重大贡献。党的十九大报告明确指出,到2020年是全面建成小康社会决胜期,要坚决打赢脱贫攻坚战,要动员全党全国全社会力量,坚持精准扶贫、精准脱贫。在精准扶贫、精准脱贫过程中,各级财政承担着十分重要的职责,财政安排的扶贫支出发挥着不可替代的重要作用,值得充分重视。

但已有文献对于财政扶贫支出的定义仍然存在争议。通常分析的扶贫支出指农业类扶贫支出,即2007年后农林水事务类支出中的扶贫款支出或2007年前的支援不发达地区类支出,李小云等对这类财政扶贫支出的类型、分配、拨付与使用机制进行了详尽的分析。^[1]但可能由于2007年之后扶贫支出只是款级支出,而多数统计年鉴仅报告类级支出,数据可得性较差,进而导致对财政扶贫支出的研究不多。一些文献的研究主题虽是扶贫支出,但采用的统计口径却有待商榷。有的文献探讨扶贫支出的减贫效果,但所用数据是支援农业支出。^[2]还有部分文献研究了扶贫资金^①,如中央扶贫资金;^[3]以及政府扶贫贴息贷款、以工代赈和财政发展资金等农村扶贫资金。^{[4][5]}但扶贫贷款与其他

扶贫资金并不属于财政扶贫支出;而部分支出如退耕还林、支农支出并不属于严格意义上的扶贫支出,不仔细区分可能会导致误判。

严格而言,只关注农业类扶贫支出会严重低估财政扶贫支出。为了准确评估地方全口径财政扶贫支出,本文基于历年地方财政决算明细表、《地方财政统计资料》与《政府收支分类科目》等资料,详细分析一般公共预算支出的类级、款级与项级功能科目的含义,识别各类财政支出中主要针对贫困家庭和贫困人口的支出^②,并结合对地方财政部门的访谈,进一步进行确认。结果表明,

① 根据《中国农村贫困监测报告》,扶贫资金包括中央和省级财政投入,以工代赈资金,专项退耕还林还草补助,扶贫贷款,其他扶贫资金(指社会团体、企业、个人等的捐助;其他用于扶贫开发项目的资金)。

② 按照我国财政支出统计制度,财政支出功能科目包括类、款、项三级,每一类包含若干款科目,每一款又包含若干项科目。以2018年为例,一般公共预算支出包含201类一般公共服务支出等33类支出;其中208类社会保障和就业支出又包含最低生活保障、临时救助、特困人员救助供养、其他生活救助等20款支出;213类农林水支出又包含农业、林业、水利、扶贫等10款支出;扶贫款支出又包含农村基础设施建设、生产发展等10项支出。由于类级支出比较粗略,难以详细区分资金流向,需要利用款级与项级科目详细分析扶贫支出。但教育支出功能科目统计较为粗略,小学教育、初中教育等都是项级科目,无法识别扶贫支出;需使用经济分类科目,故教育类数据参考了《中国教育经费统计年鉴》。除一般公共预算支出外,政府预算还包括社会保险基金预算,政府性基金预算和国有资本经营预算,但三本预算基本不涉及扶贫支出。

作者:杨良松,西南财经大学财政税务学院副教授;周宇,西南财经大学财政税务学院博士研究生,成都 611130;刘俊,四川省财政厅外事外经处副处长,成都 610016

除农林水支出中的扶贫支出外,全口径财政扶贫支出还应包括社会保障支出中的城乡救济与低保支出、教育支出中的助学金支出、医疗卫生支出中的医疗救助支出以及住房保障支出中的农村危房改造支出等^①。这些支出主要针对贫困家庭和贫困人群,在精准扶贫过程中发挥着重要作用。准确分析这些扶贫支出,对于理解中国的扶贫进程具有重要意义。而现有文献的相关分析也较少,有必要进行回顾和总结。

本文主要目的是全面评估地方全口径财政扶贫支出^②。与已有文献相比,本文的贡献有两点。一是考察了主要的五类扶贫支出,准确评估了地方全口径财政扶贫支出结构的规模、结构与变迁,对每一项扶贫支出,分析了其支出科目与内部结构,加深了对扶贫支出的认识。二是结合总量和结构分析,探讨了扶贫支出总量、结构与部门协作等方面的不足,提出了针对性建议。

二、各类财政扶贫支出的规模、结构与变迁

本部分逐一研究了农业类扶贫支出即农林水事务支出中的扶贫支出、城乡救济与低保支出、助学金支出、医疗救助支出和农村危房改造支出等五种财政扶贫支出的结构与规模。数据来源如下:除助学金支出主要来自《中国教育经费统计年鉴》外,其他四类支出中,2009年及之前的数据主要来自于《地方财政统计资料》与《中国财政年鉴》,2009年后数据来自于财政部公布的全国和地方公共财政支出决算表^③。

(一)农业类扶贫支出

多数有关财政扶贫支出的文献关注的是本种支出。我国自1980年设立支援不发达地区支出作为扶贫资金,1998年前部分年份还涉及其他支出类中的“三西”农业建设专项补助资金。2001年,该科目类级名称不变,但支援不发达地区支出款改名为财政扶贫资金款,其内涵也有变化,包含以下项级科目:基础建设资金、生产发展资金、科技推广及培训资金、社会发展资金、项目管理费、扶贫贷款贴息支出、“三西”农业建设专项补助资金、其他财政扶贫资金。2007年政府收支分类改革中,按照功能分类的原则,该种支出主要归于农林水事务支出下的“扶贫”一款,其各项与2006年基本相同。

基于上述分类,我们收集整理了农业类扶贫支出的数据。该类支出的绝对值虽然在增加,但占财政支出的比重在很长一段时间并不高,1980年为0.4%,1997年才达到1%,1999-2010年处于下降趋势,2011年有所增加,之后比较平稳。2016-2018年增长明显,2018年占财政支出比重达到2.2%,占农林水支出的比重也达到23.1%。我们还分析了本类支出的内部结构。鉴于2001年之后扶贫支出的项比较稳定,分析从该年开始。表1可见,除2015-2018年外,最大的一项是基础建设支出。按照政府收支分类科目的定义,主要是用于农村贫困地区乡村道路、住房、基本农田、水利设

施、人畜饮水、生态环境保护等生产生活条件改善方面的支出。多数年份,该项支出占扶贫支出的40%甚至50%。另一项占比较高的科目是生产发展支出,2001年后多数年份其比重约为20%,主要是用于农村贫困地区发展种植业、养殖业、畜牧业、农副产品加工、林果地建设等生产发展项目以及相关技术推广和培训、县乡村干部培训、贫困地区劳务输出培训等方面的项目支出。社会发展支出、扶贫贷款贴息支出与管理费支出的比重均比较小。“其他支出”的比重也比较大,多数年份约占20%,2015-2018年已是占比最高的一项。

(二)城乡救济与低保支出

社会保障支出中也有大量的扶贫支出。自新中国成立以来,社会福利救济费中就有大量的城乡救济支出。2001年之前,抚恤和社会福利救济费中扶贫性质较强的支出主要是城镇和农村社会救济费,以及城镇精简退职老弱残职工救济费。2001年开始,社会救济福利费中增加了城市居民最低生活保障支出;2004年增加流浪乞讨人员救助机构支出。2007年之后,这些支出归属于社会保障和就业类支出,并新增农村最低生活保障支出。2007-2014年社会保障类扶贫支出主要包括农村最低生活保障、城市最低生活保障、其他城市生活救助、其他农村生活救助四款科目。2015年后科目有所调整,主要涉及最低生活保障(含农村、城市最低生活保障金支出项)、临时救助(含临时救助、流浪乞讨人员救助支出项)、特困人员供养(含城市特困人员供养、农村五保供养支出项)、其他生活救助(含其他城市、其他农村生活救助项)四款科目,但内涵基本未变。

我们计算了历年各项城乡救济与低保支出占一般公共预算支出之比,其比重在1978-1997年之前都较低,多数年份仅占0.2%左右。1999年开始有明显增长,1999-2009年比重从0.2%增加到约1.4%。主要原因在于2001年新设了城市居民最低生活保障,2007

① 扶贫支出尤其是精准扶贫支出应是只针对贫困人口支出,属于家计调查型支出(means-tested programs),即这类支出只针对家庭收入低于贫困线的公民。而其他支出如退耕还林还草补助属于普惠型支出(universal programs),所有公民均享有享受的权利;这部分支出当然也会流向贫困人口,但其主要目的是退耕还林还草而非扶贫。基于同样道理,农林水事务支出等虽有部分支出流向贫困地区和人群,交通等支出也有部分会流向贫困地区,但均是普惠型支出而非明确的家计调查型支出,也不是精准扶贫支出。不考虑这些支出会在一定程度上低估扶贫支出,但如果考虑这类支出,则会高估扶贫支出。故本文主要考虑五种支出。

② 本文关注的是地方财政而非全国扶贫支出,主要原因有三。第一,由于数据可得性限制,2009年之前本文主要依据《地方财政统计资料》进行研究,只有地方支出的类、款、项详细数据。中央支出的类、款、项数据不可得。第二,地方承担了绝大部分扶贫支出。据2010-2016年数据,全部五类扶贫支出中,地方支出占全国支出的比例为96-97%,其中,农林水事务支出中的扶贫支出,城乡救济与低保支出,医疗补助支出与农村危房改造支出等四类支出,地方支出占比均高达99%以上。仅有助学金支出地方支出比重稍低,分别为90.1%、88.1%、88.2%、87.6%、86.4%、84.1%与84.1%,主要原因在于中央高校的助学金支出较多。第三,脱贫攻坚的主战场在地方、在基层。研究地方扶贫支出,可以捕捉中国财政扶贫支出的主要图景。

③ 财政部数据来源: <http://yss.mof.gov.cn/caizhengshuju/>。

表 1 农业类扶贫支出的总额与结构

	总额 / 亿元	占总支出之比 / %	各项支出比重 (%)					
			基础设施建设	生产发展	其他支出	社会发展	贷款贴息	管理费
2001	129.74	0.69	45.0	24.1	22.9	2.4	0.3	0.9
2005	183.32	0.54	41.8	13.5	27.1	9.8	1.0	1.1
2010	419.06	0.47	50.5	23.4	17.2	1.7	2.5	3.8
2011	540.03	0.49	44.5	21.9	25.5	1.6	2.2	3.7
2012	685.17	0.54	46.9	22.3	24.0	0.8	1.8	3.7
2013	826.52	0.59	41.4	23.4	27.5	0.8	3.0	3.5
2014	940.56	0.62	39.7	21.4	31.9	1.3	2.2	3.2
2015	1220.46	0.69	33.5	18.8	40.7	1.0	2.7	3.0
2016	2278.84	1.21	36.0	17.5	39.3	1.2	3.4	2.3
2017	3242.20	1.60	32.0	19.9	40.6	2.1	3.0	2.2
2018	4853.84	2.20	34.7	18.0	40.2	2.5	2.7	1.7

资料来源：根据《地方财政统计资料》（2001-2009）、财政部预算司网站公布的全国财政支出决算数（2010-2018）等材料整理。

年新设了农村居民最低生活保障。2010 年后救济类支出比重趋于稳定,2013 年后甚至有明显下降;主要原因在于,尽管本种支出的金额基本不变,但其增长率不及财政总支出增长率。

图 1 报告了 1991 年后城乡救济类支出的结构,主要区分了农村、城镇社会救济,城市、农村最低生活保障等四种支出。1991-2000 年,扶贫支出主要是城镇与农村社会救济费,且在多数年份,城镇救济支出均高于农村。2001 年开始,城市低保成为第一大类支出,并逐渐取代了传统的城镇社会救济。2007 年开始,农村低保的比重逐年增加,并在 2011 年后超过城市低保。但农村社会救济中还有五保供养等支出,仍占较大比重。时至今日,城乡救济形成了以城市与农村最低生活保障为主,其他救济为辅的基本架构。与传统的救济支出相比,农村和城市最低生活保障更加制度化,对于贫困群体的支持也更加常态化。

(三) 助学金支出

另一类比较重要的扶贫支出是教育支出中的助学

金,《中国教育经费统计年鉴》提供了全国、地方和中央的教育支出经济分类科目的明细,其中包括助学金。我国的助学金在 2006 年才基本起步,当年全国财政助学金支出为 57.27 亿元,2007 年大幅增至 228 亿元,2017 年达 1264 亿元。总的看来,地方助学金支出金额在逐年增加,占财政支出的比重自 2008 年以后保持稳定,约为 0.6%。我们还分析了助学金的内部结构。表 2 可见,助学金中,比重最高的一直是对高等学校学生的资助;其次是普通小学和普通初中(2012 年及之后),小学助学金的比重在 2012 年之后明显增加;中等职业学校的助学金比重在 2011 年之前比重较高,但之后明显下降;高中阶段的助学金支出的比重在 2011 年之后也比较稳定;对学前教育的资助从 2011 年才开始,且比重也较低。

(四) 城乡医疗救助支出

第四类财政扶贫支出是城乡医疗救助。医疗救助是对城市困难群众和贫困农民的救助支出,具有很强的扶贫功能。2006 年,社会救济事业费中引入了城市

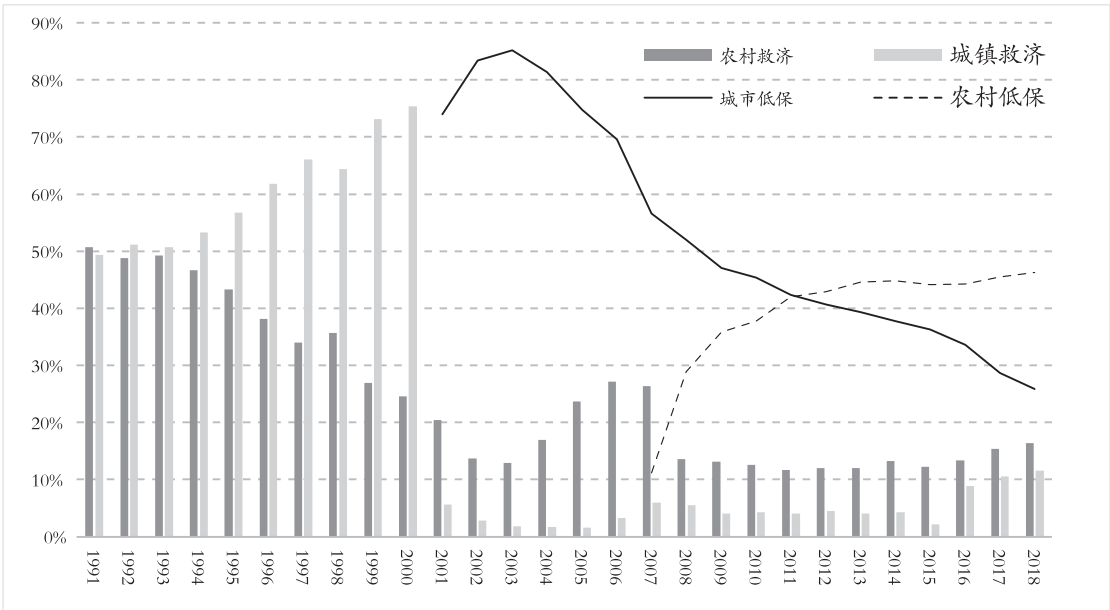


图 1 城乡救济与低保支出的结构

注:统计分类时,除农村与城镇最低生活保障支出外,其他救助支出均计入救济支出。

资料来源:根据《地方财政统计资料》（2001-2009）、财政部预算司网站公布的全国财政支出决算数（2010-2018）等材料整理。

表2 地方财政助学金支出的总额与结构

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
总额/亿元	187.5	450.5	452.1	546.3	678.4	817.5	844.8	981.6	1068.8	1141.9	1263.8
比重/%	0.38	0.72	0.59	0.61	0.62	0.65	0.60	0.65	0.61	0.61	0.62
助学金结构(%)											
学前					0.6	1.5	2.3	2.2	2.7	3.4	4.1
小学	18.6	21.4	20.0	17.8	17.3	23.7	25.6	29.2	28.2	27.7	27.9
初中	20.0	23.8	23.3	22.8	20.6	21.2	21.2	22.9	21.4	21.0	20.7
高中	3.3	2.6	2.9	5.6	10.5	9.4	9.2	7.9	8.9	9.3	9.3
中职	23.5	23.7	25.9	23.9	20.4	15.6	13.4	7.6	7.7	7.2	6.9
高校	31.2	27.2	27.7	29.7	30.3	28.4	28.1	29.7	30.8	31.1	30.9

注:比重指的是占一般公共预算支出之比。限于数据可得性,无2018年助学金结构数据。

资料来源:根据《中国教育经费统计年鉴》(2008-2018)整理。

和农村医疗救助两项支出;2007年开始,两项支出归入医疗卫生类支出中的医疗保障款;2014年进一步演变为城乡医疗救助和疾病应急救助两项支出;2006-2011年,医疗救助支出占一般公共预算支出的比重显著增加,约0.14%左右,之后比较稳定;2016-2018年又有明显增长,2018年达到0.21%,支出金额达468.48亿元。此外,根据2007-2013年数据,医疗救助中,农村医疗救助约占60%,城市医疗救助则约占40%。

(五)农村危房改造支出

政府的住房保障支出中,也有部分资金具有较强的扶贫功能。2009年开始,财政支出新增“保障性住房支出”一款^①,下辖廉租租房支出、沉陷区治理、棚户区改造、少数民族地区游牧民定居工程、农村危房改造、其他保障性住房支出等项。这些支出中,农村危房改造支出主要针对贫困家庭,应计入扶贫资金。其金额也相当可观,2011年与2014年均约500亿元左右,但该项支出年度波动较大,2017-2018年支出金额分别为419亿元、455亿元,占一般公共预算支出的比重均为0.21%。

(六)扶贫支出总额与结构

基于上述五类数据,我们可以计算出中国地方全口径财政扶贫支出的金额和各类支出的占比,表3报告了主要结果。可以发现,改革开放以来,扶贫支出总量有了长足增长,从1980年的8亿元增至2018年的9136亿元,增长非常明显。基于扶贫支出的总额,我们还计算了扶贫支出占一般公共预算支出^②与GDP总值的比重。1978年扶贫支出占一般公共预算支出的比重为0.29%;1980年新增支援不发达地区支出后增长明显,并长期保持稳定;2005年扶贫支出占比为1.32%;2011年达到3.69%,均较之前有显著上升;2016年后又有明显增长;2018年达到4.15%^③。扶贫支出占GDP的比重也有类似趋势,2011年占比为0.85%,较之1980年的0.18%有显著增长;2018年占比首次超过1%。

从五类支出来看,改革开放以来的扶贫支出结构有了显著变化,2006年之前主要是农业类与社保类扶贫支出,且多数时期是前者为主。而2006-2011年扶贫支出增加主要来自于城乡救济与低保支出、助学金等支出的增长;2011-2015年扶贫支出比重略有下降主要在于城乡救济类和农村危房改造类支出。

可以发现,近年来全口径扶贫支出的金额远远高

于农业类扶贫支出额。2003年,城乡救济类支出第一次超过农业类扶贫支出;2007年农业类扶贫支出占全部扶贫支出的比重仅有约1/4;2008-2014年占比低于1/5。农业类扶贫支出在2016-2018年明显增长,但城乡救济与低保支出、助学金支出均占有重要地位,这两类支出与农业类扶贫支出形成三足鼎立之势。尤其是城乡救济支出,在2003-2015年均是比重最大的一类支出,多数年份的占比都在40%左右。总的看来,中国地方财政扶贫支出在2007年之后基本形成了城乡救济与低保支出、农业类扶贫支出、助学金为主,农村危房改造支出、医疗救助支出为辅的局面。因此,关注中国扶贫支出,需要关注五类支出及结构的变迁。

三、财政扶贫支出存在的问题

上文研究表明,扶贫支出总量有明显增长,结构也有显著变化。基于这些发现,下文对于扶贫支出存在的问题进行分析。

(一)财政扶贫支出总额有待增加

尽管我国的扶贫支出有大幅度增加,但长期低于贫困人口比重,其总量仍可能存在不足。按照2011年贫困线标准,2010年我国仍有16567万贫困人口,占全国人口的12.36%。随着扶贫工作的日益加强,2015年贫困人口减少到5575万人,占人口比重也下降至4%^④。但即使在2010-2015年,扶贫支出占一般公共预算支出比重仍然低于贫困人口比重。若进一步对比扶贫支出占大口径的四本预算支出或GDP的比重,其数值将更低。以此标准来衡量,财政扶贫资金的总量仍然可能存在不足。

值得注意的是,贫困人口数量也可能增加。一方面,贫困人口数取决于贫困线标准,提高贫困线就会增加大量贫困人口,^[6]则扶贫支出可能不足。以2010年

① 2009年,该款支出属于“其他支出”类,2010年开始,该款支出属于“住房保障”类支出。

② 考虑到地方扶贫支出占全部扶贫支出的96-97%,此处的一般公共预算支出与全口径财政支出均为全国支出而非地方支出。五类扶贫支出中,助学金支出中央比重最高。但由于中央助学金比重仍占全部助学金比重最高值16%,这一比重仅会略微低估扶贫支出比重,即使考虑了中央助学金支出,扶贫支出占比仍不会有显著变化。2010-2016年,中央助学金支出占全国一般公共预算支出比重分别为0.07%、0.08%、0.09%、0.09%、0.10%、0.11%与0.11%。

③ 如果观察扶贫支出占四本预算支出之比,则比例显著降低,2018年扶贫支出占四本预算支出之比为2.61%。

④ 详见历年《中国农村贫困监测报告》。

表3 地方全口径财政扶贫支出的总额与结构

	总额/亿元	占公共支出 百分比	占 GDP 百分比	各种支出比重(%)				
				农业类	救济	助学金	医疗类	住房类
1978	3.21	0.29	0.09		100			
1980	8.05	0.66	0.18	62.1	37.9			
1985	19.84	0.54	0.12	60.9	39.1			
1990	22.22	0.72	0.12	76.4	23.6			
1995	32.97	0.48	0.05	68.9	31.2			
2000	160.33	1.01	0.16	75.6	24.4			
2005	446.60	1.32	0.24	41.0	59.0			
2006	614.88	1.52	0.28	34.1	55.9	8.2	1.8	
2007	1001.85	2.01	0.38	26.0	51.5	18.7	3.8	
2008	1620.41	2.59	0.52	19.6	48.6	27.8	4.0	
2009	2156.46	3.32	0.74	14.6	43.2	17.8	4.0	6.4
2010	2535.52	3.44	0.77	13.6	38.3	17.7	4.3	10.1
2011	3471.70	3.69	0.85	13.4	39.3	16.8	4.2	14.3
2012	3684.11	3.46	0.84	15.7	37.4	18.8	3.9	10.4
2013	4163.16	3.23	0.79	18.3	42.8	18.7	4.1	9.0
2014	4611.42	3.04	0.73	20.4	42.0	21.3	4.6	11.6
2015	4625.85	2.92	0.75	23.8	38.1	20.8	4.7	3.0
2016	6116.90	3.30	0.83	36.7	32.6	17.9	4.3	7.2
2017	7231.74	3.57	0.88	44.5	27.3	17.4	4.4	5.8
2018	9135.67	4.15	1.02	52.9	22.1	14.5	5.1	5.0

注:2006 与 2018 年的地方助学金金额为估计数。

资料来源:根据《地方财政统计资料》(1988-2009)、《中国民政统计年鉴》(1980-1992)、财政部预算司网站公布的全国财政支出决算数(2010-2018)整理。

为例,若按当年贫困线 1274 元,贫困人口为 2688 万人,但若贫困线提至 2300 元(2011 年贫困线),则增至 16567 万人,表明大量人口收入不高,贫困线对贫困人口数有很大影响。随着脱贫攻坚战的胜利,我国将基本消灭绝对贫困,但相对贫困问题也会凸显,而相对贫困线标准将高于目前的绝对贫困线,且随着经济增长和人民生活进步,未来应当会逐步提高贫困线标准,^[7]这都会增加贫困人口数。2018 年,世界银行将每人每天生活费低于 1.9 美元(购买力平价计算,折合人民币 7.3 元)、3.2 美元(折合人民币 12.2 元)、5.5 美元(折合人民币 21 元)分别设定为极端贫困线、中等偏低贫困线和中等偏高贫困线。^[8]我国目前的贫困线与极端贫困线大致相当,而 2020 年仅能实现极端贫困人口脱贫,但即使按中等偏低贫困线标准,我国将仍存在大量贫困人口。另一方面,有关贫困脆弱性的研究表明,由于各种风险影响,部分已脱贫的群体也可能会因病、因灾等返贫,由此增加贫困人口。^[9]因此,尽管我国的扶贫支出有明显增加,但仍有增长空间。

(二) 财政扶贫支出绩效有待提升

扶贫支出的绩效提升也至关重要。《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》指出,目前的财政支出绩效管理仍存在一些问题^①。扶贫支出也不例外。《国务院关于 2018 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》对 296 个贫困县的审计发现,少数地方擅自拔高或随意降低脱贫标准;扶贫领域腐败和作风问题仍然存在;一些市县扶贫主体责任落实不到位,296 个县多数未开展扶贫绩效评价工作;部分扶贫资金限制或被挪用,项目管理绩效不佳。2017 年报告也发现,一些地方扶贫工作中存在形式主义,弄虚

作假及违反中央八项规定精神;扶贫政策落实不够精准;涉农资金整合试点推进不畅;扶贫资金监管不力。此外,各省市 2017-2018 年对本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告中也报告了扶贫支出专项审计结果,大都发现支出绩效存在较大问题^②,值得注意。

结合前文对各类支出的分析,下文进一步讨论支出结构和部门协作对支出绩效的影响。

(三) 扶贫支出结构有待优化

首先,农业类扶贫支出的结构需要优化。该支出中“其他支出”占比太高,2015-2018 年其比率达到 40%。其他支出定义是:反映除上述项目(即农村基础设施建设、社会发展等 9 项)以外其他用于扶贫方面的支出,这一定义比较模糊。较大占比的“其他支出”表明,扶贫支出的预算编制不够科学细化。由于其他支出未细化到具体的项目和单位,其内涵并不明确,容易产生违规支出,内涵不明也将降低扶贫支出的透明度,增加监管难度,影响资金使用绩效。此外,精准扶贫与传统的区域瞄准扶贫有较大差异,^[10]农业类扶贫支出中的基础建设和生产发展都主要是区域瞄准支出,较难实现到户到人的精准扶贫,也应考虑进行调整。

其次,扶贫支出中农业类之外的四类支出占比可

① 主要有以下问题:绩效理念尚未牢固树立,一些地方和部门存在重投入轻管理、重支出轻绩效的意识;绩效管理的广度和深度不足,尚未覆盖所有财政资金,一些领域财政资金低效无效、闲置沉淀、损失浪费的问题较为突出,克扣挪用、截留私分、虚报冒领的问题时有发生;绩效激励约束作用不强,绩效评价结果与预算安排和政策调整的挂钩机制尚未建立。

② 各省、市、自治区审计部门每年都会发布关于省级预算执行和其他财政收支审计结果的工作报告,作为三大攻坚战重要组成部分,扶贫是近年审计工作的重点内容。2018 年,除上海市外,其他省市均报告了扶贫专项审计结果。

能较低。农业类扶贫支出在 2016—2018 年占比有大幅增长,但其主要还是区域瞄准;而社会保障、教育、卫生和住房类支出为精准扶贫支出,具有独特优势。2013 年后,除医疗救助支出增长明显外,助学金的增幅有限,城乡救济与低保支出、住房保障类支出的比重甚至有所降低,值得注意。

(四)部门协作仍有欠缺

扶贫支出分为农业类、社会保障、医疗、教育和住房等多种支出,而这些支出由不同的部门管理,因此扶贫、民政、教育与卫生等部门间的协调非常重要。但现阶段的扶贫资金仍然存在分散化的倾向,降低了支出绩效。

首先,部门之间协调不足可能增加精准扶贫中的识别错误。低保、教育、卫生和住房类等精准扶贫支出需要精确到户到人,实施难度更大。扶贫已进入攻坚阶段,剩下的贫困人口往往是多维贫困,则各类支出的对象应大幅重合,他们不仅需要低保扶持,也需要医疗救助,子女入学需要助学金,住房改善也需要危房改造资金。若部门各自为政,政策不衔接,数据不共享,各部门的资源有限,对贫困群体的识别能力有限,很可能就会导致识别遗漏与识别错误。审计署在扶贫支出的审计中对识别错误均有明确描述。审计署 2017 年第 6 号公告《158 个贫困县扶贫审计结果》指出:2016 年,全国共剔除识别不精准人口 900 多万,补录新识别贫困人口 800 多万,表明之前的贫困人口识别存在大量错误。该公告还强调,由于扶贫措施与困难学生资助、医疗、低保等政策衔接不够或数据不共享等原因,43 个县的 2.99 万名建档立卡贫困家庭子女、农村低保子女等生活困难学生未能按规定享受国家助学金及寄宿生补贴等教育扶贫资助;54 个县向贫困人口倾斜的医疗救助政策落实不到位,未实现一站式信息交换和即时结算。2018 年第 46 号公告《145 个贫困县扶贫审计结果》又发现,43 个市县由于教育、卫生、扶贫等部门工作不够衔接、数据共享不充分等原因,导致 30.4 万贫困人口(户)未享受教育、健康扶贫政策。《关于 2017 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》指出,对 312 个国定贫困县的审计发现,96 个地区建档立卡数据不够完整、准确,50 多万贫困户(人)未按规定享受助学金、危房改造等补贴 2.86 亿元。多个省区审计部门的扶贫专项审计结果也发现了贫困人口的识别遗漏和识别错误^①。而若加以整合,共享资源,将大大提高精准扶贫的效率。

其次,财政扶贫资金分散化也使得资金使用效率降低。资金使用分散,各个部门“撒胡椒面”,难以形成合力。再次,财政资金分散化也使得财政扶贫资金公开度与透明度较差,增加上级政府和社会各界监督的困难。

四、结论与政策建议

本文通过梳理中国地方财政支出的类款项统计数据,评估了全口径的地方财政扶贫支出。财政扶贫支出除了农业类扶贫支出外,还有社会保障中的城乡救

济与低保支出、教育中的助学金支出、医疗卫生中的城乡医疗救助支出以及住房保障中的农村危房改造支出等。本文较清晰地展示了财政扶贫支出的全貌。本文发现,财政扶贫支出总量与占比有了显著的增长,只分析农业类扶贫支出将严重低估财政扶贫支出,在 2003 年之后尤为如此。本文也发现,财政扶贫支出仍存在一些缺陷。近年来财政扶贫支出的金额大幅增加,但其总量仍有提升空间;扶贫支出的绩效有待提升,尤其是在支出结构方面,农业类支出占比较高,且农业类扶贫支出结构有待优化,“其他支出”占比居高不下;而扶贫支出涉及到诸多部门,部门之间的协调也存在不足,导致大量识别错误。

基于上述研究,本文提出以下政策建议:

第一,加强财政扶贫投入保障。公共财政应更大力度地向扶贫乃至“三农”倾斜,继续增加财政专项扶贫资金规模,加大对贫困地区的一般性转移支付力度,教育、医疗、社保、住房等相关专项转移支付应进一步向贫困地区、贫困人口倾斜。还应创新筹资方式,挖掘存量、优化增量、增加总量,形成财政扶贫资金投入稳定增长机制,确保扶贫投入同脱贫攻坚目标任务相适应,有效保障扶贫资金需求。

第二,强化扶贫支出绩效管理。“花钱必问效、无效必问责”。要确保扶贫资金花在“刀刃”上,就必须把扶贫资金纳入预算绩效管理体系,统筹推进、重点实施。应构建全方位、全过程、全覆盖的扶贫资金绩效管理体系,制定关于全口径财政扶贫支出的绩效评价办法,全面升级扶贫资金预算绩效管理流程,对预算的编制、执行、决算全程实施绩效管理。

第三,优化财政扶贫支出结构。从全口径扶贫支出的角度来审视,现有支出结构还值得进一步优化。应在增加农业类扶贫支出时,进一步考虑增加城乡救济与低保、助学金、医疗救助、住房保障等扶贫类支出。应削减扶贫支出中“其他支出”的比重,促进扶贫支出预算编制和调整的精细化、科学化。同时,应当创新扶贫资金调剂使用机制。对一些前期规划不实、资金对接不精准,或者实施有困难的扶贫项目,允许以中期调整的方式,将闲置的项目资金,调剂用于其他建设进度快、资金需求急的项目。

第四,强化部门间协作配合。尽管国务院办公厅出台了《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》(国办发〔2016〕22 号),但还只是支持贫困县推进涉农资金统筹整合试点,对其他涉及扶贫的财政支出也应推进统筹整合。同时应彻底放权到位,全面梳理和取消限制统筹整合的各项规定。应推进行业内资金整合与行业间资金统筹相互衔接配合。

^① 检索中西部各省 2017—2018 年审计报告发现,山西、黑龙江、广西、湖北、湖南、重庆、贵州、甘肃、新疆等地 2017—2018 年审计报告,河南、四川、西藏、青海 2018 年审计报告均明确指出,有贫困人口和家庭未能享受到教育扶贫、医疗扶贫、低保和社会救助;或有非贫困人口享受到贫困救助。

只有加强配合,才能形成合力。比如,扶贫部门应该强化与民政、教育和卫生等部门的合作,实现数据共享,才能提高扶贫资金的效率。

第五,严格财政扶贫支出监管。应进一步创新对财政支出特别是扶贫支出的监管方式。比如,建立纪委监委、审计、财政、扶贫等部门横向联动和省、市、县、乡、村上下联合的扶贫资金监管机制,做到信息互通、力量统筹、成果共享,确保扶贫资金监管全覆盖。

第六,推动扶贫支出信息公开。现有文献并未清晰地展示财政扶贫支出的全貌也反映出亟待建立上下统一的扶贫资金总台账、急需推动扶贫支出信息公开。我们认为,应当建立关于全口径财政扶贫支出的标准体系,以便动态评估全口径财政扶贫支出。在财政预决算信息公开和部门预决算信息公开时,应该公开完整的财政扶贫支出数据,促进社会各界的监督。同时,各级财政应按照政府信息公开的要求,通过门户网站等渠道及时公开有关扶贫的政策、制度、办法和各项财政扶贫资金安排分配情况(包括总量、分配结果、使用方向和使用单位等)。乡、村两级扶贫项目安排和资金使用情况也应公告公示。

[参考文献]

[1] 李小云,唐丽霞,张雪梅.我国财政扶贫资金投入

机制分析[J].农业经济问题,2007(10).

[2] 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).

[3] 李文,汪三贵.中央扶贫资金的分配及影响因素分析[J].中国农村经济,2004(8).

[4] 张全红.国农村扶贫资金投入与贫困减少的经验分析[J].经济评论,2010(2).

[5] 李盛基,吕康银,孙晔.中国扶贫资金支出结构的动态减贫效果研究[J].技术经济与管理研究,2014(8).

[6] 王萍萍,徐鑫,郝彦宏.中国农村贫困标准问题研究[J].调研世界,2015(8).

[7] 周绍杰,杨骅骝,张君忆.中国2020年后扶贫新战略——扶贫成就、主要目标、总体思路与政策建议[J].中国行政管理,2019(11).

[8] World Bank. Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle [EB/OL]. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf>

[9] 万广华,章元.我们能够在多大程度上准确预测贫困脆弱性?[J].数量经济技术经济研究,2009(6).

[10] 汪三贵,郭子豪.论中国的精准扶贫[J].贵州社会科学,2015(5).

(责任编辑 高山)

The Size and Structure of China's Public Spending for Poverty Reduction

Yang Liangsong Zhou Yu Liu Jun

[Abstract] Local public spending plays an important role in China's poverty reduction. Based on government finance statistics manual from 1991 to 2018, the paper focuses on the size and structure of China's public spending for poverty reduction. Firstly, we analyze five kinds of poverty alleviation spending, including agricultural poverty alleviation spending, minimum subsistence allowances, student grant, medical relief funds, housing grant. Secondly, estimating the total amount of local poverty alleviation spending, we find that local governments increase their spending, and since 2007 minimum subsistence allowances, student grant are more important than agricultural poverty alleviation spending. Finally, the paper has some policy suggestions. On one hand, there are still many poor people in China, so governments need to increase local poverty alleviation spending. On the other hand, since there are many kinds of poverty alleviation spending, different departments need to be in good cooperation in anti-poverty works.

[Keywords] poverty-reducing public spending, spending structure, statistical accounts, public expenditure performance

[Authors] Yang Liangsong is Associate Professor at School of Public Finance and Taxation, Southwestern University of Finance and Economics; Zhou Yu is Ph.D Candidate at School of Public Finance and Taxation, Southwestern University of Finance and Economics. Chengdu 611130; Liu Jun is Deputy Director at Foreign Affairs and Economic Affairs Division of Sichuan Provincial Finance Department. Chengdu 610016