

中国扶贫可持续筹资报告

中国财政科学研究院

联合国开发计划署驻华代表处

课题组成员

中国财政科学研究院

赵福昌博士，财政与国家治理研究中心主任、研究员

李成威博士，财政与国家治理研究中心研究员

联合国开发计划署驻华代表处

郑元博士，国别经济顾问

本报告有中、英文两个版本。报告中的分析和建议仅代表作者观点，不代表联合国、联合国开发计划署及其成员国的观点。

前 言

中国是第一个提前完成千年发展目标一的发展中国家；即将收入少于 1.25 美元每天的贫困人口减少一半。根据此贫困线标准，中国的贫困人口从 1990 年的 6.89 亿减少至 2011 年的 2.5 亿，共减少了 4.39 亿¹。中国卓越的减贫成果使东亚的极端贫困率在 1990 至 2015 期间降低了 57%²。

然而截至 2015 年底，我国仍然有近 5500 万人口年生活在 2300 元贫困线以下（见附录二），且赤贫人口大部分居住在偏远、气候敏感型地区，缺乏基本的基础设施和社会服务。

面对如此严峻的挑战，中国在《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，简称“十三五”规划（2016-2020 年）中制定了重要目标，旨在 2020 年之前消除极端贫困。同时，联合国成员国在 2015 年通过了 2030 可持续发展议程，将全方位脱贫列为未来 15 年的首要目标。中国对实现这一个目标扮演着至关重要的角色。

筹资是发展不可或缺的引擎。因此，研究中国扶贫筹资的使用状况十分必要。同时，需要充分调动不同种类的资金，有效将其投放到最需要的领域。只有恰当的实施，才能发挥资金更有效的作用，取得最佳的筹资结果，达到可持续发展筹资的目的。

《中国扶贫可持续筹资报告》由联合国开发计划署和中国财政科学研究院联合发布。本报告是首个系统研究中国扶贫资金状况及分析资金使用有效性的报告。本报告意在从筹资角度提供中国扶贫的经验，为国际社会提供如何调动财政资源实现发展目标的经验。最后，本报告意在为中国扶贫筹资提供相关建议，加强其可持续性。

课题组

2016 年 10 月

¹ 《中国实施千年发展目标报告（2000-2015 年）》

<http://www.cn.undp.org/content/china/en/home/library/mdg/mdgs-report-2015-.html>

² 《千年发展目标报告 2015》[http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)

致 谢

本报告得益于以下三位国际专家的宝贵意见：联合国开发计划署政策与项目支持部门的 **Almudena Fernandez** 先生，联合国开发计划署驻缅甸代表处经济顾问 **Thomas Kring** 先生，以及联合国开发计划署驻马来西亚代表处项目经理 **Christopher Choong Weng Wai** 先生。此外，中国国际扶贫中心研究部门主任王小林先生和北京师范大学中国收入分配研究院副院长李实先生对报告提出了很多宝贵意见。

本报告的完成还得到了联合国开发计划署驻华代表处内部人员的评阅支持。在此特别感谢政策与合作伙伴关系处，和减贫、公平和治理处的同事，包括政策与合作伙伴关系处处长 **Niels Knudsen**，减贫、公平和治理处处长谷青；政策与合作伙伴关系处项目经理王亚琳和王东；减贫、公平和治理处国别顾问曾梦。同时感谢杨博熙、贺滢淋、管璇、孙祺、李浩杰对本报告提供的帮助。

研究组还要感谢中国国际经济技术交流中心对本报告提供的支持。此外，还要特别感谢 **Almudena Fernandez** 先生对本报告的写作所提供的技术支持。同时还要感谢贵州省政府、雷山县和南猛村在调研过程中提供的帮助。

缩 略 语

ABC	Agricultural Bank of China	中国农业银行
ACFIC	All-China Federation of Industry and Commerce	中华全国工商业联合会
ACFSMC	All-China Federation of Supply and Marketing Cooperatives	中华全国供销社合作总社
ADB	Asian Development Bank	亚洲开发银行
ADBC	Agricultural Development Bank of China	中国农业发展银行
CBD	China Development Bank	国家开发银行
CCCPC	Central Committee of the Communist Party of China	中国共产党中央委员会
CCT	Conditional Cash Transfer	有条件现金转移
CFPA	China Foundation for Poverty Alleviation	中国扶贫基金会
DAC	Development Assistance Committee	发展援助委员会
EU	European Union	欧盟
FYP	Five-Year Plan	五年规划
GB	Grameen Bank	格莱珉银行
GDP	Gross Domestic Product	国内生产总值
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development	国际复兴开发银行
IDA	International Development Association	国际开发协会
LGOP	Leading Group Office for Poverty Alleviation and Development	扶贫开发领导小组办公室
MDG	Millennium Development Goal	千年发展目标
MEP	Ministry of Environmental Protection	环境保护部
MHURD	Ministry of Housing and Urban Rural Development	住房与城乡建设部
MOA	Ministry of Agriculture	农业部
MOC	Ministry of Commerce	商务部
MOE	Ministry of Education	教育部
MOF	Ministry of Finance	财政部
MOST	Ministry of Science and Technology	科技部
MOT	Ministry of Transport	交通运输部
MWR	Ministry of Water Resources	水利部
NBS	National Bureau of Statistics	国家统计局
NDRC	National Development and Reform Commission	国家发展和改革委员会
NEA	National Energy Administration	国家能源局

NGOs	Non-governmental Organizations	非政府组织
NHFPCC	National Health and Family Planning Commission	国家卫生和计划生育委员会
NTA	National Tourism Administration	国家旅游局
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	经济合作与发展组织
PBC	People's Bank of China	中国人民银行
RCC	Rural Credit Cooperatives	农村信用合作社
SDGs	Sustainable Development Goals	可持续发展目标
SFA	State Forestry Administration	国家林业局
UN	United Nations	联合国
UNDP	United Nations Development Program	联合国开发计划署
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund	联合国儿童基金会
WB	World Bank	世界银行
WBG	World Bank Group	世界银行集团

内容摘要

中国在过去三十年取得了显著的扶贫成果（见附录二），并在十三五中制定了宏伟的扶贫目标，旨在 2020 年之前全面消除极度贫困。随着新目标的制定，探索如何利用金融资源和机制来有效实现这一目标变得尤为重要。尽管在宏观经济领域有大量相关文献阐述中国社会经济政策和体制及其对扶贫的积极贡献，关于扶贫筹资的研究仍然鲜有。本报告试图填补这一知识缺口，对中国扶贫筹资的角色、贡献及其效性进行初步研究。

在文献调查和案例研究的基础上，本报告意在介绍中国总体扶贫筹资经验，并主要回答以下三个问题：

1. 中国扶贫资金有哪些来源？其作用随时间如何变化？
2. 扶贫筹资有哪些模式？其绩效如何？
3. 如何改善中国扶贫新阶段的筹资前景？

问题一：资金来源及其作用

- 国内资金在中国过去三十多年的减贫事业中发挥着越来越重要的角色。国内筹资旨在通过生产（例如基础设施、金融产品）和公共服务（例如教育）的投资提高贫困人口的整体能力建设。国际资金是创新筹资模式的源泉。
- 国内资金由政府、企业、金融机构和社会民间组织（例如个人、非营利政府机构）等各方提供。其中，政府发挥最主要作用，非政府机构开始逐渐扮演更加重要的角色，对政府资金提供有力补充。
- 与扶贫方式相对应，目前中国扶贫资金可归为四种类型，分别是财政扶贫资金、行业扶贫资金、金融信贷扶贫资金及社会扶贫资金。

问题二：筹资机制及其有效性

- 总体来讲，中国扶贫筹资已从救济式扶贫转向开发式扶贫，从计划式无偿的资金发放转向有偿的市场导向型资金发放，以加强贫困人口的能力建设。

- 为支持减贫战略的落实，扶贫筹资高度制度化。多渠道的资金来源相辅相成，其中财政扶贫资金发挥着撬动其他类型资金的重要作用。随着扶贫资金瞄准的对象范围不断缩小和精确，创新筹资机制成效凸显。
- 本报告案例在实践中发现很多有效的筹资机制，比如激励措施（例如奖励提前完成减贫指标的乡镇）、平台（例如各种援助机制）和风险防范机制（例如信贷金融的不同保障模式）。这些优秀实践有效集结各方力量，尤其是私企，为减贫的重点项目和行业提供资金支持。
- 大多数案例显示，筹资对减贫成果有积极作用，可以提高家庭收入，提供就业机会，改善基础设施等。然而，在管理财政扶贫资金、宏观社会经济趋势等方面，挑战仍然存在。

问题三：筹资展望和政策建议

- 扶贫筹资在中国前景可观主要表现在：
 1. “十三五”规划提出的“精准扶贫战略”要求目标精准、直接筹资，解决互相关联的贫困根源；
 2. 当前正在进行整合资金来源，优化资金使用，以提高有效性；
 3. 数字化等新趋势带动创新筹资模式，保证减贫的包容性和减贫成果的平等性。
- 基于中国的筹资经验，该报告提出以下建议：
 1. 采取参与式方法，使用多种标准（例如自我发展能力评估）界定贫困人口；
 2. 使用多种创新工具（例如大数据）进行研究，为决策（例如影响评估）提供可靠信息；
 3. 进一步下放资金管理，提供量身定做的解决方案；
 4. 为进一步整合现有资源制定战略规划；
 5. 通过“项目身份证”的建立促进部门之间的协调沟通。

目 录

1. 中国扶贫筹资的成果及作用	1
1.1. 引言	2
1.2. 中国扶贫的阶段性成果	3
1.3. 扶贫筹资的作用	6
2. 中国扶贫筹资方式	8
2.1. 财政扶贫资金	9
2.2. 行业扶贫资金	11
2.3. 金融与信贷资金	12
2.3.1. 扶贫贴息贷款	14
2.3.2. 小额信贷	14
2.3.3. 贫困村互助资金	16
2.4. 社会扶贫资金	17
2.4.1. 定点扶贫	17
2.4.2. 东西扶贫协作	18
2.4.3. 社会组织扶贫	21
2.4.4. 企业扶贫	21
2.4.5. 个人扶贫	21
2.4.6. 国外资金投入	22
2.5. 中国扶贫项目运作组织形式	28
3. 扶贫筹资具体实例分析	30
3.1. 贵州省财政专项扶贫资金使用案例	31
3.1.1. 贵州省描述	31
3.1.2. 贵州省财政专项扶贫资金	32
3.1.3. 绩效分析	34
3.2. 贵州省雷山县财政专项扶贫资金使用案例	37
3.2.1. 雷山县综合条件	37

3.2.2. 雷山县财政转移支付.....	37
3.2.3. 绩效分析.....	40
3.3. 安徽金寨县光伏扶贫筹资模式案例.....	41
3.3.1. 扶贫资金的筹措渠道、投入模式和投入机制.....	41
3.3.2. 绩效分析.....	43
3.4. 重庆市社会扶贫筹资模式.....	44
3.5. 湖南省特惠金融扶贫筹资模式.....	45
3.5.1. 特惠金融扶贫筹资模式.....	45
3.5.2. 特惠金融扶贫实践探索的主要启示.....	48
4. 中国扶贫筹资基本经验与展望.....	50
4.1. 扶贫筹资成功经验总结.....	51
4.1.1. 扶贫资金筹措与时俱进，与扶贫政策相辅相成.....	51
4.1.2. 扶贫资金精准投入，突出重点.....	51
4.1.3. 扶贫资金筹措渠道广泛，财政扶贫资金的杠杆作用突出.....	52
4.1.4. 注重创新的扶贫资金使用方式.....	53
4.2. 扶贫筹资所面临的挑战.....	54
4.2.1. 扶贫资金的使用与管理.....	54
4.2.2. 宏观经济及社会形势.....	55
4.3. 中国扶贫筹资的未来展望.....	57
4.3.1. 精准扶贫.....	57
4.3.2. 扶贫资金整合.....	60
4.3.3. 新兴筹资模式的运用.....	60
5. 政策建议与结论.....	61
附录一 中国农村扶贫取得的成就.....	65
附录二 中国扶贫数据一览表.....	70

图表目录

图 1	中国扶贫发展阶段.....	5
图 2	农村扶贫资金运行模式演变.....	6
图 3	2014 年行业扶贫概况及资金投入.....	12
图 4	农业银行投放贷款情况.....	14
图 5	中国小额信贷的发展历史.....	15
图 6	2014 年东部向西部贫困地区提供财政援助资金结构图.....	20
图 7	民政部门和社会组织接收社会捐赠金额的变化：1999-2012（单位：亿元）.....	22
图 8	国际经济援助方式.....	23
图 9	1981-2000 年对华经济援助构成.....	24
图 10	1981-2000 双边经济援助规模.....	24
图 11	1981-2000 多边经济援助规模.....	25
图 12	援助资金投向比重.....	25
图 13	扶贫资金投放机制结构.....	29
图 14	财政专项扶贫资金使用比例.....	33
图 15	财政专项扶贫资金使用管理办法.....	36
图 16	2015 年雷山县财政专项转移支付资金使用情况.....	38
图 17	瞄准主体、瞄准对象、瞄准方法和瞄准绩效的反馈机制.....	52
图 18	1978 年以来中国的 GDP 及其增速示意图.....	55
图 19	1992 年以来中国财政收入及其增速.....	56
图 20	“五个一批”扶贫工程.....	57
图 21	中国精准扶贫战略与联合国可持续发展目标.....	58
图 22	重点县农民人均纯收入与全国农民人均纯收入比较（单位：元/人每年）.....	67
表 1	财政扶贫资金的类型.....	9
表 2	中央财政扶贫资金历年投入情况（按类别，2001-2014 年，单位：亿元）.....	10

表 3	中央、国家机关和有关单位定点扶贫情况统计表（2002-2014 年）	18
表 4	东西扶贫协作统计表（2011-2014 年）	19
表 5	贵州省专项扶贫资金单位（亿元）	32
表 6	2014-2015 年雷山县扶贫专项资金投入结构（单位：万元）	38
表 7	1978-2014 年中国农村居民贫困状况	65
表 8	“十五”和“十一五”期间绝对贫困和贫困人口减少情况	66
表 9	扶贫重点县义务教育阶段儿童在校率单位：（%）	68
表 10	扶贫重点县村级卫生室及医生数（2002-2010 年）单位（%）	68

1. 中国扶贫筹资的成果及作用

本章重点：

- 中国在过去三十年取得了显著的扶贫成果（见附录二），并在十三五中制定了宏伟的扶贫目标，旨在 2020 年之前全面消除极度贫困。随着新目标的制定，探索如何利用筹资机制来有效实现这一目标变得尤为重要。
- 自改革开放以来，中国扶贫经历了四个阶段。在经济快速增长、工业化和城镇化的背景下，扶贫越来越寻求多维、多方合作的制度化方法来解决。
- 随着扶贫战略的变化，总体来讲，中国扶贫筹资已从救济式扶贫转向开发式扶贫，从计划式无偿的资金发放转向有偿的市场导向型资金发放，以加强贫困人口的能力建设。

1.1. 引言

自改革开放以来，中国的减贫事业取得了举世瞩目的成就。根据世界银行 1.25 美元的国际贫困线标准，中国的贫困人口在 1990 年至 2011 年期间减少了 4.39 亿，占世界脱贫人口的 48%（见附录二）。中国因此成为第一个提前完成千年发展目标一的发展中国家。除此之外，中国公共服务（例如教育、医疗卫生、基础设施）的提供已越来越完善（见附录一）。然而截至 2015 年底，我国仍然有近 5500 万人口年收入在 2300 元贫困线以下，且赤贫人口大部分是农村居民，其中 80% 生活在中西部偏远地区。面对此严峻挑战，中国已将扶贫列为国家重点政策之一，并且在《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，简称“十三五”规划（2016-2020 年）中制定了重要目标，旨在到 2020 年实现农村贫困人口全部脱贫以及贫困县整体脱贫。2014 年，中国将本国贫困标准规定为人均年纯收入低于 2800 元人民币，高于世界银行日收入 1.9 美元的最新贫困标准。

扶贫工作离不开资金支持，筹资在扶贫过程中充当了不可或缺的输血功能，它可以支持生产活动，有助于改善穷人的基本生活水平。此外，它还可以为贫困地区的自我发展提供资金来源，例如，促进当地企业的规模增长。随着中国制定新的艰巨的扶贫目标，探索资金资源和筹资机制及如何为扶贫工作给予更有效的财政支持变得尤为重要，尤其是中国在经济治理全球地位的上升对于国内用于发展的资金结构可能产生深远的影响。

尽管在宏观经济领域已有大量相关文献阐述中国社会经济政策和体制及其对扶贫的积极贡献，关于扶贫筹资的研究仍然鲜有。本报告试图填补这一知识缺口，对中国扶贫筹资的角色、贡献及其效性进行初步研究。在全球各国签订可持续发展目标并将实现全方位脱贫作为首要目标的背景下，中国的扶贫筹资经验能为同样渴望在减贫道路上收获成果的发展中国家提供宝贵视角。

在文献调查和案例研究的基础上，本报告意在介绍中国总体扶贫筹资经验，并主要回答以下三个问题：

1. 中国扶贫资金有哪些来源？其作用随时间如何变化？
2. 扶贫筹资有哪些模式？其绩效如何？

3. 如何改善中国扶贫新阶段的筹资前景？

由于长期的城乡二元结构，农村贫困问题在中国更为突出，国家大规模的扶贫行动也主要聚焦在农村。因此本报告分析中国扶贫筹资方式与基本经验，主要聚焦在农村扶贫筹资和经验。本报告的框架如下：

- 第一部分介绍了中国扶贫的阶段性成果及扶贫资金的作用。
- 第二部分梳理了中国扶贫筹资的四种方式，以及主要投资者及其角色。
- 第三部分为中国扶贫筹资案例研究，分析主要围绕两个主题：1) 筹资渠道和管理方式；2) 筹资有效性——成功经验和挑战。
- 第四部分总结了我国扶贫筹资的基本经验与未来展望。
- 第五部分通过上述评析总结并提出了政策建议和未来研究方向。

1.2. 中国扶贫的阶段性成果

根据国家总体发展格局演变、1978 至 2014 年间扶贫体制变化，中国农村扶贫开发可以区分为四个阶段。

(1) 1978 年至 1985 年为第一阶段。1978 年开始的改革开放对中国经济建设和扶贫工作发挥了举足轻重的作用。中国工农业总产值在 1979 到 1983 年间平均每年递增 7.9%³，国民经济和国家财政收入都持续向好发展。在农村扶贫工作方面，改革开放率先从农村突破，农村家庭联产承包责任制极大激发了农民积极性和创造性，致使农产品产量增加，农民收入迅速提高，带动了农村经济快速发展，农村贫困人口迅速减少。

(2) 1986 至 2000 年为第二阶段。20 世纪 80 年代中期开始，中国改革开放的重点从农村转向城市，以城市为中心的工业化和市场化进程不断深入，外向型经济快速增长，“三农”问题（即农业、农村、农民问题）逐渐凸现出来。1986 年，中央政府成立专门的扶贫工作领导小组⁴，组织开展开发式扶贫工作。1994 年，国家颁布实施《国家八七扶贫攻坚计划（1994-2000 年）》，明确提出要“集中人力、物力、财力，动

³当前的经济形势和经济体制改革（1985 年）。http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/06/content_5001619.htm

⁴1993 年改名为国务院扶贫开发领导小组。

员社会各界力量，力争用7年左右的时间，基本解决目前全国农村8000万贫困人口的温饱问题”，并出台了一系列优惠政策，提出了具体措施和途径⁵，如通过土地有偿租用、转让使用权等方式，加快荒地、荒山的开发利用等。这是全世界发展中国家唯一有明确目标、明确对象和时间期限的国家扶贫纲领性计划。在此背景下，开发式扶贫工作选择了以县为重点加以推进⁶。这是一个经济增长益贫作用减小、政府开发式扶贫全面发挥作用但力量不足的阶段。

(3) 2001至2010年为第三阶段。在2001-2010十年间，中国经济年均增长10.5%，国内生产总值由世界第六位上升到第二位，产业结构优化升级，农业基础不断加强，城乡居民收入大幅提高，国家总体经济实力和政府财政能力大大增强，工业反哺农业、城市反哺农村、相对发达地区反哺贫困地区的时机趋于成熟。《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010）》在此背景下颁布实施，大力实施整村推进、劳动力转移培训、产业化扶贫、扶贫搬迁、以工代赈等专项扶贫政策，渐次出台实施农村费改税乃至最终全面取消农业税的政策，退耕还林、退牧还草、生态公益林建设等生态补偿政策，粮食直补、农机具补贴等农业补贴政策，义务教育两免一补、新型农村合作医疗、最低生活保障制度等社会保护政策。随着市场经济实力的进一步增强、全社会整体收入水平的提高和非政府组织的快速发展，捐款捐物、志愿服务等社会帮扶资源增多。专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫开始各显其能，逐渐形成三位一体大扶贫格局。

(4) 2011年以后为第四阶段。《中国农村扶贫开发纲要（2011-2020）》的颁布实施使中国扶贫开发从以解决温饱为主要任务的阶段转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段。扶贫开发开始成为以人为本、执政为民的重要体现，成为统筹城乡区域发展、保障和改善民生、缩小发展差距、促进全体人民共享改革发展成果的重大举措。同时，由于国际国内经济发展形势出现重大新变化，加大扶贫开发力度还成为扩大内需、加快转变经济发展方式、促进经济长期稳定可持续发展的必然要求⁷。《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》在规定加大财政支持的同时，还重点强调了专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫模式的规划。同时，纲要特别强调发挥金融扶贫的作用，指出要继续完善国家扶贫贴息贷款政策，积极推动贫困地区金融产品和服务方式创新，鼓励开展小额信用贷款，努力满足扶贫对象发展生产的资金需求。针对贫困地区特色主导产业，鼓励地方发展特色农业保险，加强贫困地区农村信用体系建设。这一阶段的扶贫筹资模式渐趋完善。同

⁵国务院扶贫开发领导小组办公室：《中国农村扶贫开发概要》，中国财政经济出版社，2003年，第4、33页。

⁶国务院扶贫开发领导小组办公室：《中国农村扶贫开发概要》，中国财政经济出版社，2003年，第6-7页。

⁷《中国农村扶贫开发纲要（2011-2020年）》，人民出版社，2011年。

时，沿海先富地区的企业为应对国际市场萎缩和出口困难的局面，越来越意识到把眼光转向国内市场的重要性，对开发落后地区市场、资源和参与投资发展表现出更加浓厚的兴趣，资本和技术呈现出向落后地区转移的潜在趋势，市场经济显露出包容性发展的可能空间。因此，这是一个政府力量和市场力量相协同行，共同聚焦贫困地区，共同创造出扶贫开发工作战略机遇期的新阶段。图 1 显示了中国扶贫的四个阶段。



图 1 中国扶贫发展阶段

*2010-2014 年贫困标准按 2300 元/人/年⁸（2010 年 PPP），其余阶段统计口径按当年贫困标准（/低收入贫困线）计算
资料来源：《全国连片特困地区：区域发展与扶贫攻坚规划研究》

⁸张为民：脱贫步伐加快扶贫成效显著我国贫困人口大幅减少. http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201510/t20151016_1257098.html

1.3. 扶贫筹资的作用

总体来说，扶贫资金服从并服务于各阶段的扶贫战略。中国扶贫战略经历了从救济式扶贫向开发式扶贫的转变。与此相应，农村扶贫项目资金的运行模式从无偿使用，单方面供给转变为加大有偿投入，重点扶持贫困户自身脱贫能力，实行“输血”与“造血”并举（见图2）。

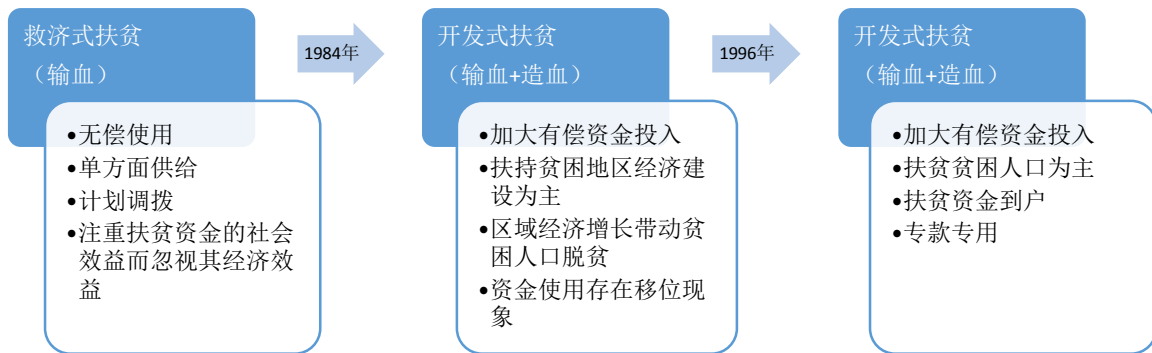


图2 农村扶贫资金运行模式演变

（1）救济式扶贫战略下的资金运行模式。1978年以前的扶贫主要是通过紧急救济计划和依托自上而下的民政救济系统，表现为政府提供的社会救济、自然灾害救济、优抚等单纯输血式救济扶贫。该阶段农村扶贫项目资金的运行模式表现为计划调拨、无偿投入，注重社会效益而忽视资金运行的经济效益。这种农村扶贫项目资金运行模式符合计划经济时代的要求，能使贫困户暂时解决生活困难。但这种模式缺乏激励机制，无法调动贫困群众发展生产的积极性，救济上的平均主义和大锅饭培养了“等、靠、要”的消极依赖思想，使农村扶贫项目资金难以发挥应有作用。

（2）开发式扶贫战略下的资金运行模式。开发式扶贫经历了两个不同的阶段，扶持重点由贫困地区区域经济增长转向贫困人口。这两个阶段的扶贫资金运行模式也各有差异。

——以扶持贫困地区经济为主的资金运行模式。1984年《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》确立了开发式扶贫的方针。这期间政府反贫困战略追求的是贫困地区整体经济实力的增长，是一种区域经济增长带动战略，其思路是在区域经济增长中带动区域内贫困人口脱贫和自我发展能力的提高。这一阶段农村扶贫项目资金运行模式表现为有偿投放，但移位现象严重。具体说来，这是由于这一时期绝大多数农村扶贫项目资金都是以贴息贷款方式发放的，

贫困农户特别是特困户由于还贷能力弱，难以找到担保，因而根本无法得到扶贫贷款。而能够使绝大多数特贫人口受益的种养殖业项目，又因还款周期长，比较利益低，很难得到资助。因此，农村扶贫项目资金被大量移位于开发工业项目，专款得不到专用，农村扶贫项目资金性质移位。这一阶段农村扶贫项目资金的使用虽然克服了无偿投入的缺陷，促进了贫困地区经济的增长，但农村扶贫项目资金所创造的就业机会绝大多数被各类“强势人群”⁹所占有，贫困、特困人口没有分享到工业化利益，由此产生了富人更富、穷人更穷的“马太效应”，贫困地区的贫困人口没有相应大幅度减少。

——以扶持贫困人口为主的资金运行模式。1996年《中共中央、国务院关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》明确了扶贫到户开发式扶贫战略。这一阶段农村扶贫项目资金的运行主要呈现出有偿投入、资金到户的特征。八十年代农村扶贫项目资金运行的主要缺陷是资金不到户，农村扶贫项目资金主要瞄准的是贫困“群体”，这就不可避免地漏掉了绝对贫困的“个体”，制造了扶贫的死角。因此，资金到户目的是确保农村扶贫项目资金的专款专用，以防止移位现象的发生。

⁹指那些有能力获得工业项目等工程的人群，这类人并非扶贫对象范围。

2. 中国扶贫筹资方式

本章重点：

- 目前中国扶贫资金可归为四种类型，分别是财政扶贫资金、行业扶贫资金、金融信贷扶贫资金及社会扶贫资金。
- 国内资金在中国过去三十多年的减贫事业中发挥着越来越重要的角色。国内筹资旨在通过生产（例如基础设施、金融产品）和公共服务（例如教育）的投资提高贫困人口的整体能力建设。国际资金是创新筹资模式的源泉。
- 国内资金由政府、企业、金融机构和社会民间组织（例如个人、非营利政府机构）等各方提供。其中，政府发挥最主要作用，非政府机构开始逐渐扮演更加重要的角色，对政府资金提供有力补充。

扶贫筹资是指针对不同扶贫方式与扶贫项目，确定合理的筹资方式，以保证扶贫工作的资金供应，并且通过在项目中各方收益和风险的安排，保证项目实施的成功。按照当前中国扶贫筹资的渠道，扶贫筹资资金可分为财政扶贫资金、行业扶贫资金、金融信贷资金和社会扶贫资金四类。

2.1. 财政扶贫资金

财政扶贫资金是国家为改善贫困地区生产和生活条件，提高贫困人口生活质量和综合素质，支持贫困地区发展经济和社会事业而设立的财政专项资金。财政扶贫资金主要包括了发展资金、以工代赈资金、少数民族发展资金、“三西”农业建设专项补助资金、扶贫贷款贴息资金等类别（见表 1）。

表 1 财政扶贫资金的类型

资金类型	主管单位	主要用途
财政发展资金	扶贫办	改善贫困地区的农牧业生产条件，发展多种经营，修建乡村道路，普及义务教育和扫除文盲，开展农民实用技术培训，防治地方病。
以工代赈资金	国家发改委	修建县、乡公路（不含省道、国道）和为扶贫开发项目配套的道路，建设基本农田（含畜牧草场、果林地），兴修农田水利，解决人畜饮水问题。
“三西”扶贫资金	扶贫办	用于甘肃河西地区、定西地区、陇南 10 个高寒阴湿特困县和宁夏回族自治区西海固地区，主要解决上述地区温饱问题和增加收入。资金投入重点改善农业生产条件，解决人畜饮水，发展乡镇企业。
少数民族发展资金	民委	扶助少数民族专款，主要用于解决民族自治县、民族乡以及其他少数民族聚居的贫困地区和经济建设、发展生产中的特殊困难和需要，促进这些地区的社会稳定和经济发展。
扶贫贴息贷款	中国农业银行	主要用于支持农户发展种养业、养殖业和加工业，中央财政对农行进行利息补贴。

随着中国财政收入的不断提高和政府对扶贫工作的持续重视，财政专项扶贫资金的投入呈现出稳步增加的态势（见表 2）。特别自 2008 年以后，财政专项扶贫资金的年增长率基本保持在 15% 以上。就各项财政扶贫资金的投入来说，财政发展资金和少数民族资金的投入占

比都有稳步的提升，财政发展资金增长约 7 倍，少数民族资金增长了 10 倍，而其他资金的投入基本保持不变。财政发展资金占比最大，2014 年约占总财政扶贫资金的 78%。

表 2 中央财政扶贫资金历年投入情况（按类别，2001-2014 年，单位：亿元）

年份	财政专项扶贫资金合计	其中					
		财政发展资金	以工代赈资金	少数民族发展资金	三西资金	扶贫贴息贷款资金	其他
2001	100	47	40	4	2	5.4	2.0
2002	106	52	40	4	2	5.5	2.9
2003	114	60	40	4	2	5.3	3.0
2004	122	66	40	5	2	6.3	3.7
2005	130	74	40	5	2	5.3	3.7
2006	137	80	40	6	2	5.3	3.9
2007	144	85	40	7	2	5.3	4.6
2008	167	104	40	10	2	5.3	6.1
2009	197	129	40	12	3	5.3	7.5
2010	223	151	40	15	3	5.3	7.7
2011	272	193	40	20	3	5.6	10.4
2012	332	241	42	28	3	5.6	11.8
2013	394	290	42	37	3	5.6	16.2
2014	433	339	42	40	3	—	8.2

数据来源：国家统计局历年《统计年鉴》《中国农村贫困监测报告》和《农村贫困监测资料》。

二十世纪 80 年代至 90 年代中期，财政扶贫资金的分配主要采取两种方式：一是按项目分配，即根据各贫困地区项目的大小和多少分配扶贫资金；二是按“基数+增量”法分配，即以上年分配数为基数，仅对增量部分进行分配，各地得到的资金数为基数与增量分配数之和。

从 2001 年开始，中央财政按照上述规定采用因素法分配扶贫资金。在中央到省资金的实际分配中，采用的主要分配因素包括：贫困人口规模、农民人均纯收入、地方财力、人均 GDP 和政策调整因素，其中贫困人口规模在各因素中所占比重最大。2011 年《财政专项扶贫资金管理办法》中进一步明确指出，资金分配的因素主要包括各地扶贫对象规模及比例、农民人均纯收入、地方人均财力、贫困深度等客观因素和政策性因素。客观因素指标取值主要采用国家统计局等有关部门提供的数据，政策性因素主要参考国家扶贫开发政策、中央对地方扶贫工作考核及财政专项扶贫资金使用管理绩效评价情况等。

在省到县的资金分配中，各省采用模式各异。多数省（区）在参照上年基数的基础上，通过审核下级申报的项目来分配资金。部分省采用因素法将资金切块分配到县。与中央分配资金到省的方法不同的是，多数省还直接负责项目的审批。在目前的资金分配体系中，地级市没有独立的地位，主要起资金的传递作用。乡和村则依靠申报项目来获得扶贫资金。

2.2. 行业扶贫资金

除财政专项资金的投入之外，各行业部门发挥自身职能，通过部门发布的政策和资金支持措施参与到扶贫行动中，其资金投入即为行业扶贫资金。在这里，行业的概念是指根据业务范围属性而划分的各政府职能部门，而非产业经济学中的定义。虽然各行业部门参与扶贫工作的溯源已久，但直到最近几年才正式提出行业扶贫的概念。《中国农村扶贫开发纲要（2011-2020）》关于行业扶贫的表述，是在明确各行业部门扶贫职责时，强调“各行业部门要把改善贫困地区发展环境和条件作为本行业发展规划的重要内容，在资金、项目等方面向贫困地区倾斜，并完成本行业国家确定的扶贫任务”¹⁰。因此，行业扶贫是政府各部门在制定规划、出台政策、安排资金项目、落实工作措施时，从行业角度向贫困地区和贫困人口倾斜，推动困难地区经济社会发展和贫困人口增收致富，改善贫困地区发展环境和条件，推进贫困地区公共服务均等化¹¹。

行业扶贫的资金支持，是行业部门将本部门支配的相关资金向贫困地区或扶贫对象群体倾斜，资金可以用于扶持贫困地区产业发展、基础设施建设、社会事业发展，也可以用于直

¹⁰白晓：《中国农村扶贫开发纲要（2011-2020 年）》行业扶贫解读。

¹¹湖北省扶贫开发领导小组：《湖北省行业扶贫目标责任管理意见》。

接帮助贫困对象改善生产生活条件、推动公共服务的平等化（如图 3）。从中国预算管理体制来看，大部分的行业部门都掌握一定的部门预算资金，而部门预算中又有很大一部分属于项目或专项资金，另外一些部门例如交通、水利等部门还在相关的专项转移支付资金中有较大的话语权。

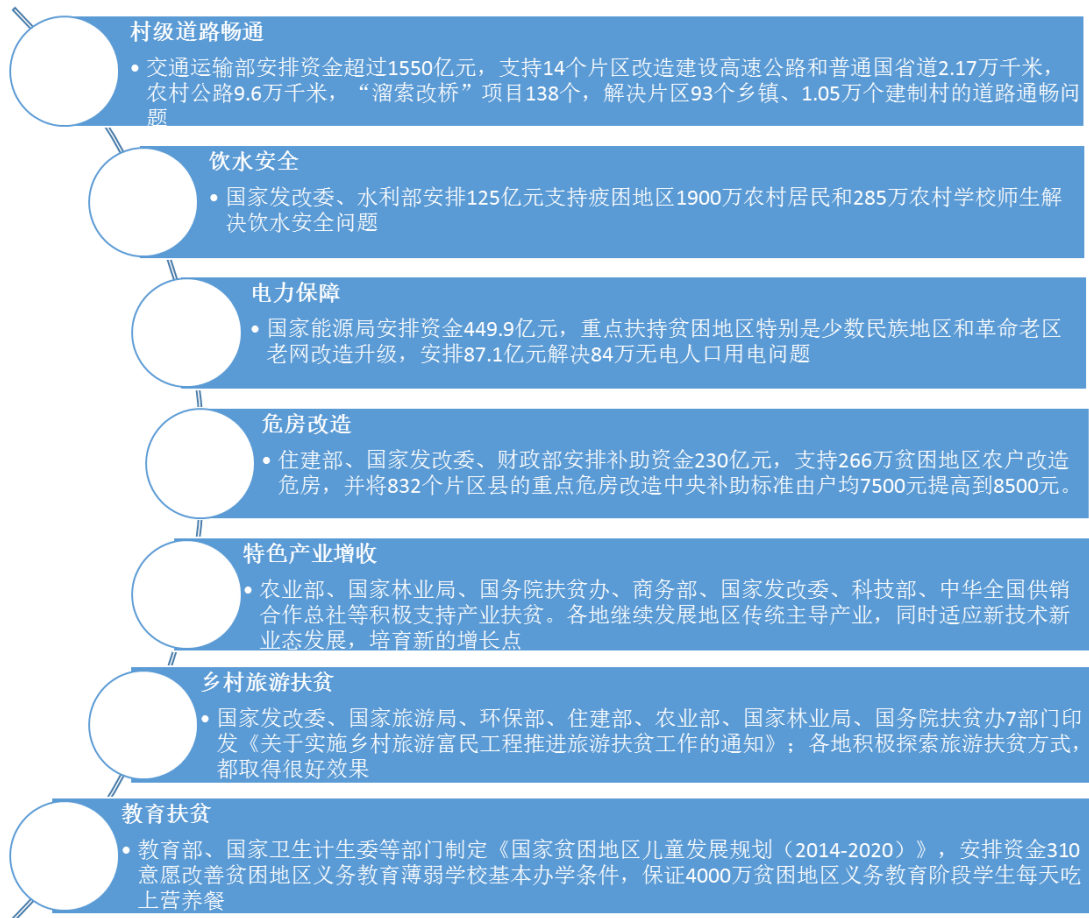


图 3 2014 年行业扶贫概况及资金投入

2.3. 金融与信贷资金

金融与信贷资金是扶贫筹资的重要方式。近年来，金融扶贫发展迅速，金融信贷资金全面参与到扶贫开发中来。

信贷扶贫资金由国务院扶贫办和中国农业银行按照计划下达到省扶贫办和省农业银行，具体发放由基层支行进行。目前执行信贷扶贫资金供应的主要有政策性的中国农业发展银行（以下简称“农发行”），商业性的农业银行和农村信用合作社。截至 2015 年底，国家开发银

行发放扶贫贷款余额 9623 亿元，其中当年投放 2122 亿元；农业发展银行当年审批易地搬迁项目贷款 3200 多亿元；中国农业银行在 832 个扶贫重点县贷款余额 5907 亿元；中国邮政储蓄银行在重点县当年累放各类小额信贷 410 亿元；同时，农村中小金融机构承担了扶贫小额信贷投放量的一半以上，大力支持了扶贫事业的发展¹²。

中国农业发展银行是直属国务院领导的中国唯一的农业政策性银行，其主要职责是以国家信用为基础，筹集资金，承担农业政策性金融业务，为农业和农村经济发展服务。1994 年起国家将国家扶贫贷款全部划归农发行统一办理，因此农发行自身的信贷能力很大程度上就影响政策性扶贫信贷的资金量。2002-2014 年间，农发行先后帮助扶贫点建成项目 24 个，直接投入资金 1014 万元，发放农业基础设施建设和农业产业化项目贷款约 10.5 亿元。然而，当前农发行的资本充足率极低，资金来源渠道单一（80%以上是人民银行借款），信贷结构不合理（支援农业流通领域的收购贷款约占 90.8%），而用于各类开发性贷款仅占 8.1%，在此条件下，农发行扶贫信贷的供应能力和水平受到很大制约。由于扶贫产业相对于其他产业来说，获取金融与信贷资金较为困难，往往需要财政资金的引导。因此金融与信贷资金往往是和财政资金在一起捆绑使用。

中国农业银行作为国务院扶贫开发领导小组成员单位，在金融扶贫工作中也做出了突出贡献。“十二五”期间，农业银行在扶贫重点县贷款余额达 5907 亿元（如图 4）。同时，农业银行积极探索有针对性的差异化的金融扶贫产品体系，如在江西、湖南、广西等地推出“金穗油茶贷”项目，截至 2015 年底，“金穗油茶贷”贷款余额 19 亿元，支持当地 52 家企业和 10428 户农户种植油茶 11.5 万亩¹³。

贫困户得到贷款是金融扶贫重点突破的难题，现在已从扶贫贴息贷款、小额信贷、以及贫困村互助资金三方面改善金融扶贫工作。

¹²银监会：以扶贫小额信贷为重点，推进银行业精准扶贫 <http://finance.china.com.cn/news/20160421/3688733.shtml>

¹³中国农业银行 2015 年社会责任报告。

<http://www.abchina.com/cn/AboutABC/CSR/CSRReport/201603/P020160407315742267844.pdf>

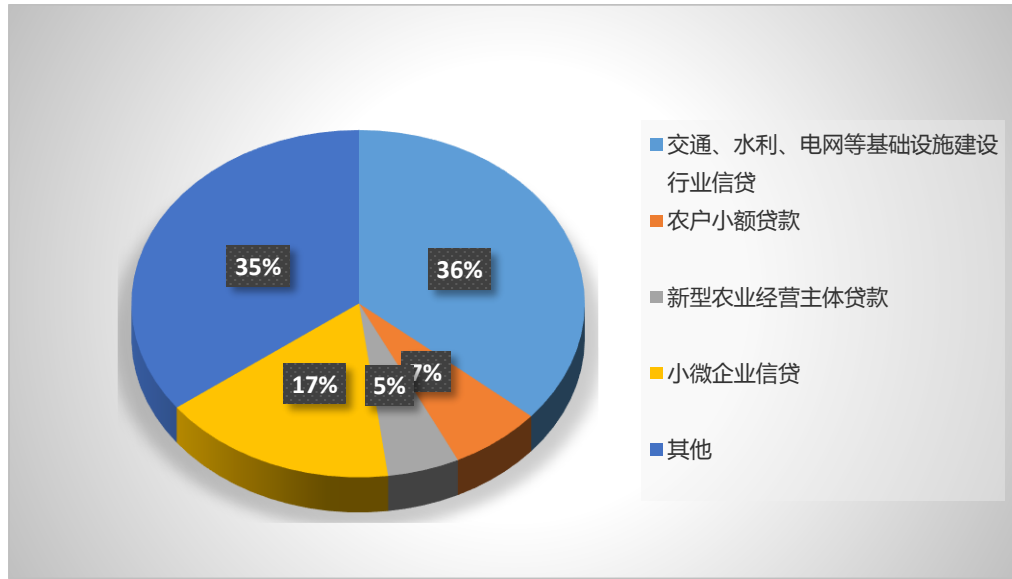


图4 农业银行投放贷款情况

数据来源：中国农业银行社会责任报告

2.3.1. 扶贫贴息贷款

扶贫贴息贷款属于财政扶贫资金对金融资金的引导政策。国家对扶贫龙头企业、农业专业合作组织和贫困农户实行贴息贷款，对于贫困农户贴5%，对于龙头企业利率贴3%。国务院扶贫办每年通过贴息贷款引导大约500多亿的贷款用到扶贫开发的项目上。例如农业发展银行在湖北省恩施自治州连片特困区累计投放综合扶贫改革项目贷款24.4亿元用于环境整治和基础设施建设，还与省交投等省级投融资建设平台联手，通过特许经营权（BOT）¹⁴等模式推进试点区建设¹⁵。

2.3.2. 小额信贷

中国小额信贷最早是从农村和扶贫领域开始探索发展的。图5展示了中国小额信贷的发展历史。

¹⁴特许经营权（BOT）：建设-经营-转让（build—operate—transfer），是私营企业参与公共基础建设项目的方

¹⁵中国农业发展银行2014年度社会责任报告。

http://www.adbc.com.cn:81/upload/files/2015-07-27/social_responsibility%E2%80%94942014.pdf



图5 中国小额信贷的发展历史

20 纪 90 年代后期，中国政府以实现扶贫攻坚为宗旨，以国家财政资金和扶贫贴息贷款为资金来源，依托现有的金融机构，如农业银行、城市商业银行和农村信用社等开展小额信贷业务。由于这些金融机构都可以吸收存款，并且可以从央行再贷款，而且有政府补贴，因此资金来源相比其他小额信贷机构较为充足。但是，由于这些贷款的扶贫性质，贷款利率很

低(农业银行和城市商业银行以基准利率贷款,农村信用社贷款利率为基准利率的0.9-2.3倍),而贷款管理成本较高,因此盈利性很差,甚至亏损,导致这些金融机构提供贷款的积极性不高,可持续性很差。

目前,农业银行对小额信贷业务进行了制度创新,构建了差异化的小企业信贷制度体系,以满足小企业多样化的金融需求,其小额信贷业务已慢慢走向了商业化运作的道路。农村信用社是开展农村小额贷款业务的主要金融机构,目前,农村信用社也开始转型,试点跨区设立村镇银行等新型金融机构,逐步走向商业化道路。

2007年,随着农村金融改革的不断深化,以村镇银行为代表的新型农村金融机构在农村出现。村镇银行是由境内外金融机构、境内非金融企业法人、境内自然人出资设立的,旨在为当地农民、农业和农村经济发展提供金融服务的银行业金融机构。村镇银行的经营运作方式和农信社基本相似,但在贷款利率上却享有4倍于基准利率的政策优势,所以发展较为迅速。截至2015年末,全国共组建村镇银行1377家,其中开业1311家,覆盖全国31个省份的1232个县(市、旗),县市覆盖率65.9%¹⁶;村镇银行各项贷款余额达4862亿元(人民币,下同),比上年增长1234亿元;其中,农户贷款余额达2111亿元,小微企业贷款余额2405亿元,前述贷款占比达到92.9%。

2.3.3. 贫困村互助资金

自2006年起,国务院扶贫办和财政部针对全国14个省(区)的140个村组织开展了“贫困村村级互助资金试点”,旨在创新和完善扶贫资金利用管理机制,解决贫困村和贫困户生产发展提供资金匮乏、贷款难的问题,提高贫困村、贫困户自我积累、互助互济和持续发展的能力。

贫困村互助资金借由财政资金投入促进贫困村农户的资金互助合作,形成由全体加入的农户共同所有、共同使用、共同管理的互助资金,同时秉承民主的原则,在地方政府的引导下,由参与互助资金模式的农户自行编制各项制度章程,会同民团组织和金融机构不断强化互助资金运作过程的监督和管理。互助资金由参与的用户共用、共管。互助资金的设立不吸

¹⁶村镇银行的扶贫功效. http://www.boc.cn/aboutboc/ab8/201606/t20160606_7031390.html

储，不以盈利为目的，封闭运行，旨在通过提供小额信贷资金缓解贫困户发展生产时资金短缺的问题。信贷资金收取一定的占用费以维护互助资金自身的正常运转并积累一定的公益基金。贫困村互助资金基于向贫困户提供小额信贷，为其生产发展提供资金支持，来缓解贫困地区生产发展与资金短缺之间的矛盾，同时促进农户之间互助，使资金积累形成整体效应，从而为整个村落的经济的发展提供资金支持，提高贫困村的生产能力，同时有效巩固现有扶贫成果，避免重新返贫。

经过多年的试点，互助资金在实际运行中得到了大量的推广。据统计，截至 2011 年底，该项试点已经在全国 28 个省（区、市）1141 个县 16299 个村开展，试点村共涉及 554.54 万农户、194.28 万贫困户，其中：151.41 万户农户、84.64 万户贫困户加入互助社。全国平均农户入社率达 27.3%，贫困户入社率达 43.6%。试点累计发放借款 46.11 亿元，其中向贫困户发放借款 24.72 亿元¹⁷。

2.4. 社会扶贫资金

多年来，中国形成了中国特色的社会扶贫体系。严格意义上来说，社会扶贫应该指政府以外的扶贫主体，包括企业、个人和社会组织，所开展的扶贫活动。中国特色的社会扶贫，则泛指专项扶贫和行业扶贫之外，由社会各界参与的扶贫开发事业。它包括定点扶贫、东西扶贫协作、社会组织扶贫、企业扶贫和个人扶贫六种形式。中国的社会扶贫经历了一个由自发参与到逐步规范化和制度化、逐步完善和成熟的过程¹⁸。

2.4.1. 定点扶贫

国家确定的定点帮扶单位主要包括中央和国家机关各部门各单位、人民团体、参照公务员法管理的事业单位、国有大型骨干企业、国有控股金融机构、各民主党派中央及全国工商联、国家重点科研院所等，定点帮扶对象为重点县。多年来，定点帮扶单位采取干部挂职、基础设施建设、产业化扶贫、劳务培训和输出、文化教育扶贫、科技扶贫、引资扶贫、生态建设扶贫、医疗卫生扶贫、救灾送温暖等多样化措施开展定点帮扶。2002 年，中央国家机关、

¹⁷茹玉，张莉琴，林万龙：《财政资金扶持下贫困村农户的信贷渠道选择研究》，《金融理论与实践》2015 年第 4 期。

¹⁸部分内容参考了共济著《新阶段社会扶贫体制机制创新》，中国农业出版社，2012。

企事业单位、人民团体对定点扶贫单位的直接投入（包含无偿和有偿资金以及物资折款）为 8.5 亿元，2014 年增加为 30.2 亿元，增长了 3.5 倍。2014 年中央定点扶贫单位共为所扶持的重点县引进各类资金 218.6 亿元，为当年政府投入的 7.2 倍；截止到 2014 年底，参与定点扶贫的中央单位达到 302 个，比《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010）》实施阶段增加 76 个，定点扶贫首次实现对 592 个重点县的全覆盖（见表 3）。中国各民主党派中央级全国工商联，积极发挥各自人力资源、资金动员、信息知识等方面的优势。

表 3 中央、国家机关和有关单位定点扶贫情况统计表（2002-2014 年）

年份	挂职干部数量（个）	赴定点县考察（人次）	本单位直接投入（含有偿和无偿资金）（万元）			引进各类资金（含有偿和无偿）（万元）
			合计	资金	物资折款	
2002	298	1,774	84,583	80,958	3,625	129,602
2003	487	4,741	70,104	64,203	5,901	313,386
2004	564	5,296	70,821	65,231	5,590	184,342
2005	349	4,317	84,754	75,319	9,435	157,265
2006	396	4,925	66,415	55,952	10,463	674,861
2007	299	5,799	121,289	116,126	5,163	672,297
2008	361	4,921	152,257	117,244	35,013	332,985
2009	390	5,942	110,359	105,648	4,710	310,662
2010	415	6,552	148,381	137,824	10,557	615,157
2011	404	6,873	153,734	140,193	8,193	505,486
2012	357	3,695	190,230	175,768	7,929	903,387
2013	451	6,162	208,217	198,656	9,991	538,539
2014	458	5,953	302,704	289,587	8,843	2,186,918

数据来源：国家统计局历年《统计年鉴》《中国农村贫困监测报告》和《农村贫困监测资料》

注：2014 年开始部署新一轮中央单位定点扶贫工作。因国务院机构改革和央企合并重组，2014 年年底，参加定点扶贫的单位由 310 个减少到 302 个，帮扶全国 592 个国家扶贫开发重点工作县。

2.4.2. 东西扶贫协作

东西扶贫协作是国家动员社会力量进行扶贫攻坚的又一项重要战略举措，是指东部发达省市根据党中央和国务院的要求对西部省区发展的对口支持。

1996年，中央政府发出专门针对东西扶贫协作的指导文件《国务院办公厅转发国务院扶贫开发领导小组关于组织经济较发达地区与经济欠发达地区开展扶贫协作报告的通知》，明确安排了东部15个经济较发达省、市与西部11个省（区、市）开展对口扶贫协作工作。这一年可以作为东西扶贫协作真正制度化、规范化的起始。从2008年开始，国务院扶贫办开展了东西扶贫协作绩效评估的研究和试点工作。

除了全国性的东西扶贫协作外，许多省也制定了省内的区域扶贫协作项目，如山东省对鲁西南地区的扶贫协作、江苏省的苏南支援苏北的扶贫协作等。2009年，东部省市对西部省区市的扶贫政府援助为7亿元，2012年增加为8.8亿元，到2014年，已达到13.4亿元。另外，东西扶贫协作还帮助引进了大量各类资金。2011年，东西扶贫协作中的企业协议合作实际投资额为648.2亿元，2014年投资额达3131.3亿元，为当年政府投入的234倍（见表4）。

表4 东西扶贫协作统计表（2011-2014年）

指标	单位	2011年	2012年	2013年	2014年
一、政府援助					
1.援助资金	万元	84,026	88,220	118,058	133,769
2.援建项目					
其中：2.1 学校	所	147		107	718
资助贫困学生	人次	22,080	13,305	5,130	11,738
2.2 卫生院、所	所	80	66	38	36
二、企业协作					
1.协作企业	个	267	454	311	427
2.实施合作项目	个	375	387	2,499	2,248
3.引导企业实际投资	万元	6,482,992	23,363,121	34,002,984	31,313,348
4.吸收就业	人	49,314	21,703	16,636	13,806
5.实现税收	万元	16,466	24,954	12,348	6,541
三、社会帮扶	万元	10,557	16,240	15,043	10,734
1.捐款	万元	5,999	11,942	8,486	7,058
2.赠物折款	万元	4,558	4,298	6,558	3,675
3.东部到西北志愿者	人次	288	553	111	478
四、领导考察互访	人次	7,364	8,580	4,593	5,528

指标	单位	2011年	2012年	2013年	2014年
1.东部地区到西部地区	人次	4,418	4,364	2,413	3,023
其中：省级	人次	46	68	53	22
五、人次交流					
1.党政干部交流	人次	354	361	341	404
2.专业人才技术交流（含教师、医生、农业技术）	人次	1,035	1,266	1,148	1,534
六、人员培训					
1.举办培训班	期	3,249	498	488	403
2.培训人数	人次	454,933	330,562	35,709	35,662
七、输出（引进）技术	项	32	18	7	14
八、劳务合作					
1.输出劳务	人	284,662	1,215,200	212,412	258,543
2.劳务收入	万元	406,342	1,427,267	358,801	492,195

数据来源：国务院扶贫办国际合作和社会扶贫司。

2014年东西扶贫协作的援助资金中用于基础设施建设的资金6.34亿元，占比47.4%，表明东部援西扶贫资金的近一半都用于发展西部贫困地区的基础设施建设；用于产业开发3.25亿元，占比24.3%；用于文化教育和医疗卫生等民生事业2.68亿元，占比约20%。以上三项为东西扶贫协作资金2014年主要投入的领域（如图6）。

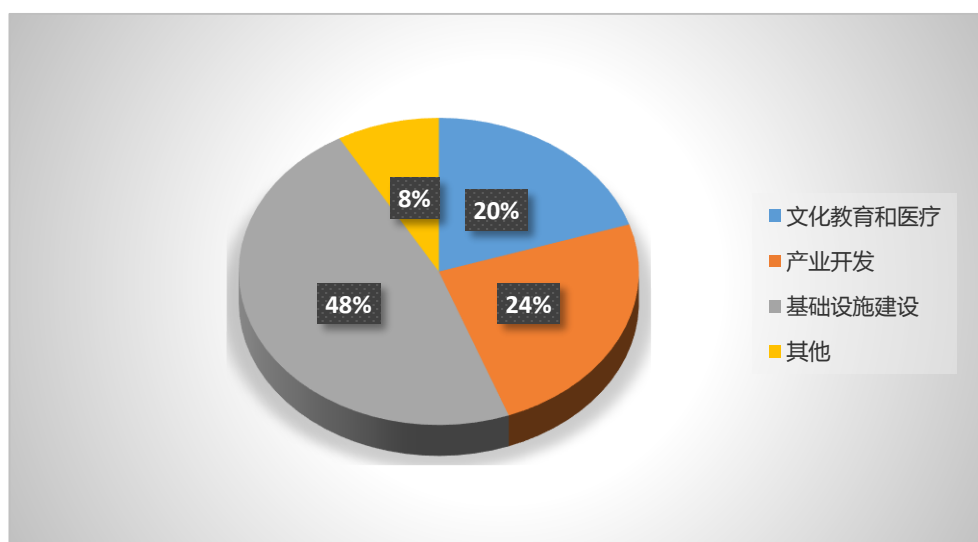


图6 2014年东部向西部贫困地区提供财政援助资金结构图

2.4.3. 社会组织扶贫

社会组织扶贫是在党政体系、市场体系之外的，具有非政府、非营利、公益性特征的各类社会组织（主要是基金会和民办非企业单位）参与的扶贫活动。20 世纪 80 年代中后期至 90 年代，国内一些重要的扶贫组织建立起来。主要的非营利扶贫机构或扶贫项目有：中国扶贫基金会、中华慈善总会、全国妇联巾帼扶贫行动、全国残联扶贫活动、希望工程、光彩事业、幸福工程、宋庆龄基金会扶贫救助项目、中国社会科学院小额信贷中心、爱德基金会、香港乐施会等。在上述大型机构之外，一些小规模的、非公募型的基金会以及越来越多的草根非营利组织也积极地加入到了扶贫工作中。据估计，在 2001-2005 年间，社会组织扶贫共筹资 184.5 亿元¹⁹。

2.4.4. 企业扶贫

企业扶贫主要指各类企业，包括民营和外资企业参与开展的扶贫工作。许多国有企业除了被明确赋予了定点扶贫任务之外，还主动承担了更多的社会扶贫责任。随着民营企业力量的逐步壮大和社会责任意识的增强，已有越来越多的民营企业参与到扶贫事业中来。此外，进入中国的外资企业出于承担企业社会责任和塑造企业形象的需要，也积极参与了中国的扶贫行动。中国企业家调查系统 2006 年的问卷调查显示：90% 以上的企业不同程度地参与了社会捐赠；2000-2005 年，中国企业发布企业社会责任年度报告的只有 11 家，到 2008 年上半年为止，已增加到 88 家。

2.4.5. 个人扶贫

个人参与扶贫是近年来社会扶贫工作的亮点之一，包括各类扶贫志愿者、扶贫捐赠者和以其他方式积极投身于扶贫活动的公民个人。

为鼓励个人扶贫行为，1993 年修正的《中华人民共和国个人所得税法》[19931031]即已规定，“个人将其所得对教育事业和其他公益事业捐赠的部分，按照国务院的有关规定从应纳税所得额中扣除”，此后于 2006 年、2011 年两次修订的该法对此规定都予以了重申。2007 年

¹⁹根据《新阶段社会扶贫体制机制创新》，第 14 页相关数据计算。共济著，中国农业出版社，2012 年。

财政部、国家税务总局联合签发的《关于公益救济性捐赠税前扣除政策及相关管理问题的通知》（财税[2007]6号）规定，经民政部门批准成立的非营利的公益性社会团体和基金会，凡符合有关规定条件，并经财政税务部门确认后，纳税人通过其用于公益救济性的捐赠，可按现行税收法律法规及相关政策规定，准予在计算缴纳个人所得税时在所得税税前扣除。该政策的出台，扩大了公益捐赠可享税前扣除优惠范围，有助于提高企业、个人进行慈善捐赠的热情。

图7显示了自1999年起有上述两个捐赠接收渠道可比数据以来，两个渠道接收社会捐赠比重的变化。可以看出，2007年是一个关键的拐点。2007年之前，通过官方的民政部门接收的社会捐赠要多于各类社会组织；2007年之后，除了2008年因汶川大地震这一特殊因素导致的例外之外，各类社会组织接收的捐赠额在各年均超过了民政部门。从两个渠道接收社会捐赠额的增长速度来看，1999年-2012年，民政部门接收的社会捐赠增长了19倍，而各类社会组织接收的社会捐赠则增长了234倍。1999年，民政部门和各类社会组织接收的社会捐赠占捐赠总额的比重分别为71.4%和28.6%，2012年则转变为了17.8%和82.2%。

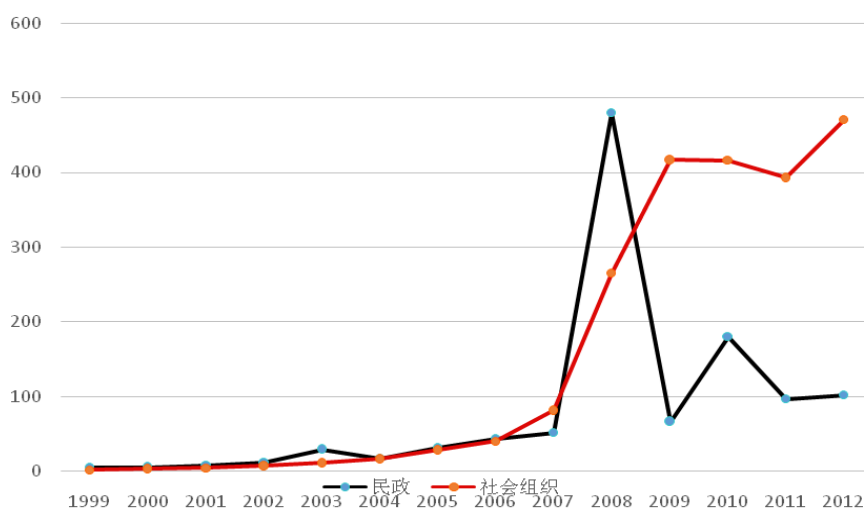


图7 民政部门 and 各类社会组织接收社会捐赠金额的变化：1999-2012（单位：亿元）

数据来源：1999-2010年数据来源于《中国民政统计年鉴（2011）》；2011年和2012年数据分别来自于2011年社会服务发展统计公报和2012年社会服务发展统计公报。

2.4.6. 国外资金投入

积极而有效地利用国外资金，弥补中国扶贫资金的不足，是增加对贫困地区资金投入的一条渠道。国际组织的捐助资金是民族地区获得国际扶贫发展筹资项目的主要途径。

(1) 国际对华经济援助。根据经合组织（OECD）下属的发展援助委员会（DAC, the Development Assistance Committee）的定义，经济援助是指官方机构为促进发展中国家的经济发展而给予援助。其宗旨是减少贫困和改善福利。因此经济援助涉及到环境、交通、卫生保健等各个方面，直接用于扶贫的外资只是经济援助在扶贫领域的一部分。

中国利用国际经济资源的途径可分为两种，接受国际援助与开展国际合作，如图 8 所示。国际援助是指一国或国家集团对另外一国或国家集团提供的无偿或优惠的有偿货物或资金用以解决受援国所面临的~~政治经济~~困难或问题，或达到援助国家特定目标的一种手段（焦佳凌，2008）。国际援助是世界反贫困事业的重要基础，而国际合作则为国际反贫困事业提供重要平台。

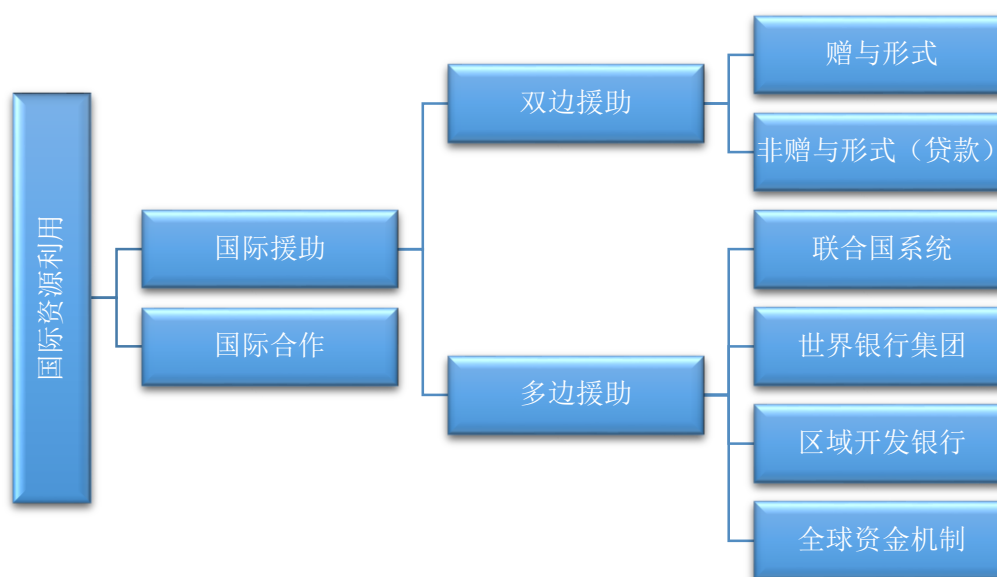


图 8 国际经济援助方式

国际援助，按照援助的渠道可分为多边援助和双边援助。目前全球多边援助渠道大致分为联合国系统，世界银行集团，区域开发银行和全球资金机制四个渠道。根据 DAC 的分类方式，援助国对受援国的双边援助形式可分为赠与（grants）与非赠与（non-grants）两大部分。其中赠与的援助项目可分为方案援助（project aid）、计划援助（program aid）、技术合作（technical cooperation）、粮食援助（food aid）、紧急灾害救助（distress relief）以及债务减免（debt forgiveness）。非赠与主要以贷款援助的形式出现，即由援助国直接长期提供长期低利的优惠贷款，用于缓解受援国财政困境或补充发展过程中所需的资金（陈双飞，2007）。

在中国所接受的国际经济援助中，双边援助是最主要的来源。1981-1990 年间，其占总援

助额的 77.7%，1991-2000 年间虽有所下降，但也占到了 71.0%（如图 9）。

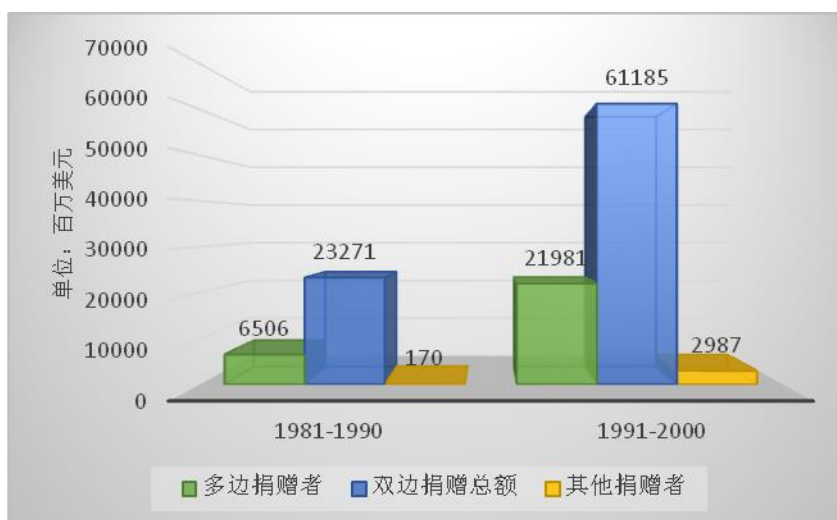


图 9 1981-2000 年对华经济援助构成

数据来源：《中国国别援助评价报告》，世界银行业务评估局编，中国财政金融出版社，2005 年

在双边援助中，日本和欧盟是两大主要捐赠来源。日本的援助力度虽然持续增加，绝对额从 1981-1990 年间的 139 亿美元增加至 1991-2000 年的 214 亿美元，但其援助所占比重却有所下降，由 46.5% 降至 24.9%。与之相比，欧盟及其成员国的援助比重显著上升，由 27.0% 上升至 34.1%，一跃成为各捐助国之首。

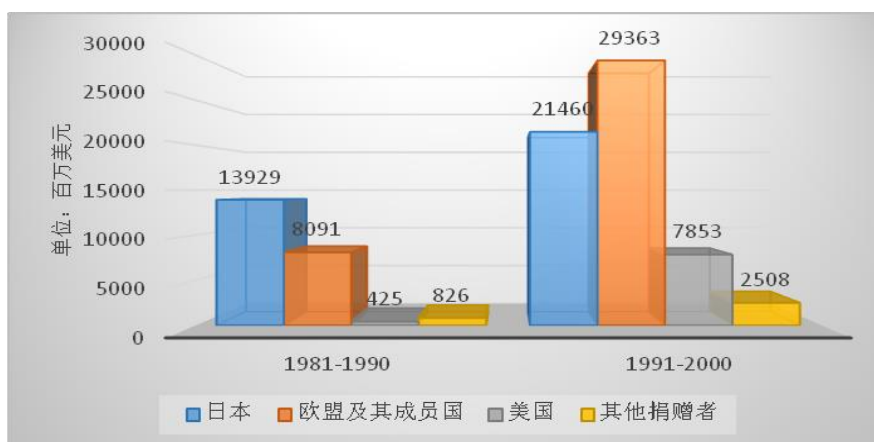


图 10 1981-2000 双边经济援助规模

数据来源：《中国国别援助评价报告》，世界银行业务评估局编，中国财政金融出版社，2005 年

在多边援助中，国际复兴开发银行（IBRD, International Bank for Reconstruction and Development）、国际开发协会（IDA, International Development association）和亚洲开发银行

(ADB, Asian Development Bank) 是主要的捐赠者。其中国际复兴开发银行和国际开发协会是世界银行集团 (WBG, World Bank Group) 的主要成员机构。从 1981 年至 2000 年, 来自这三方的援助总额所占比重由 78.6% 提高至 92.5%, 上升将近 14 个百分点。

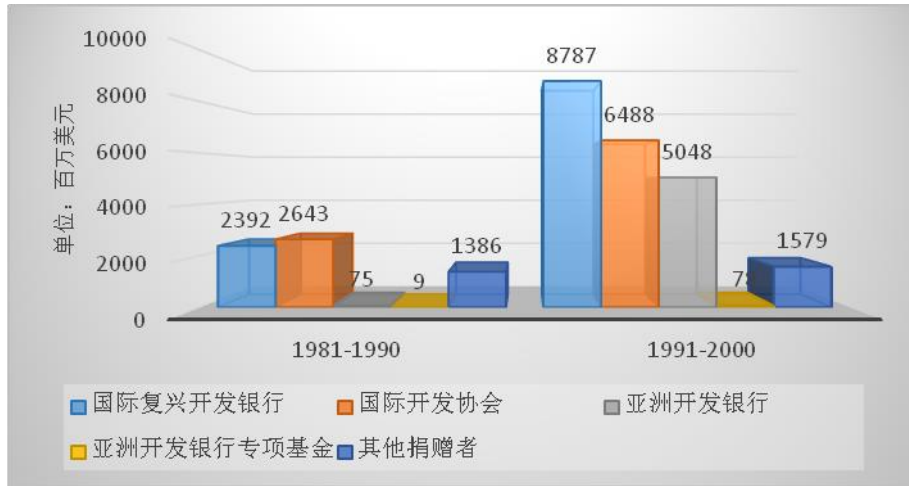


图 11 1981-2000 多边经济援助规模

数据来源:《中国国别援助评价报告》, 世界银行业务评估局编, 中国财政金融出版社, 2005 年

同时, 从援助资金的投向上来看, 世界银行对华投资贷款的主要部门集中在交通、农村部门以及能源与采矿, 如图 12 所示。

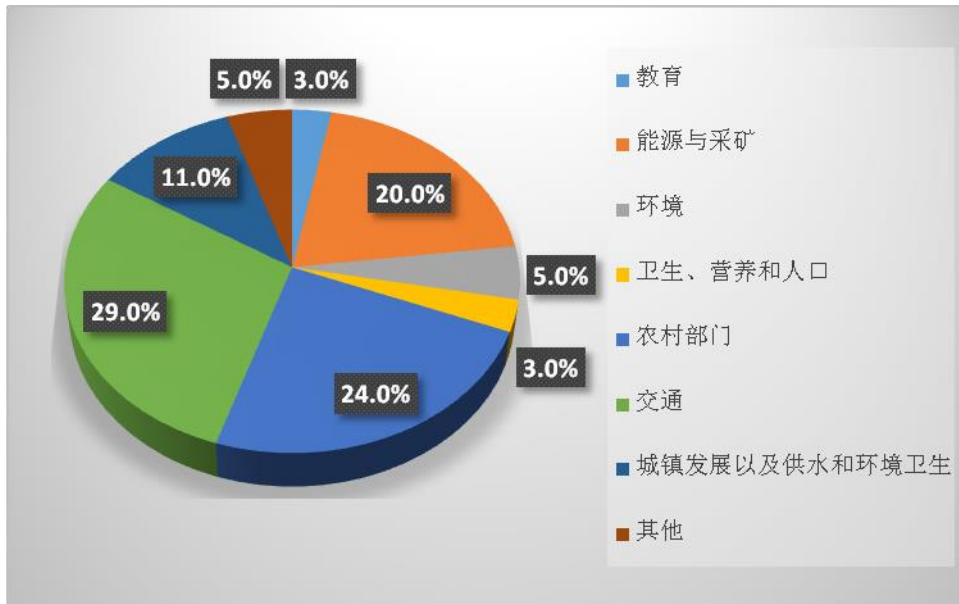


图 12 援助资金投向比重

数据来源:《中国国别援助评价报告》, 世界银行业务评估局编, 中国财政金融出版社, 2005 年

(2) 中国利用外资扶贫现状。中国的外资扶贫事业是伴随着改革开放和扶贫攻坚进程发展起来的，以与世界银行的合作为标志，中国政府开始了与国际社会在扶贫领域的大规模合作。自 1995 年起，中国利用世界银行贷款开展了西南地区、秦巴山区、内蒙古甘肃的世界银行贷款项目以及农村贫困社区发展、贫困社区可持续发展 5 个扶贫项目。这 5 个扶贫项目覆盖了中西部最贫困的 10 个省区、145 个国家扶贫重点县，使 870 多万扶贫人口从中受益²⁰。其中西南地区的贷款项目利用世界银行贷款将近 2.5 亿美元，保证了云南、贵州、广西省 350 万贫困人口的温饱。同样的，1997 年的秦巴山区项目利用世界银行 1.8 亿美元，解决秦巴山区 230 万贫困人口温饱问题²¹。

在中国反贫困行动中，外资扶贫占总扶贫资金投入份额较小。近十五年来，在扶贫领域的外资利用量占十累计年财政投入量的 9.7%²²。中国 1995 年至 2010 年在扶贫领域外资利用量约为 198 亿元人民币（包含国内配套资金）²³，而中国 2001 年至 2010 年的财政支出累计投入 2044 亿元人民币，年均增长 11.9%²⁴。

虽然外资扶贫所占份额较小，但是其扶贫成效明显。1995 年至 2010 年的十五年间，中国共实施了 107 个外资扶贫项目，覆盖了中西部 18 个省（区、市）的 320 个县，使近 2000 万贫困人口收益²⁵。国际援助不仅在扶贫资金上提供了补充，更重要的是为中国的扶贫领域提供了创新的扶贫方式，为解决贫困问题提供了新的视角，如现金转移支付和农村小微金融的探索。从 2011 年开始，联合国儿童基金会与中国政府合作设计并实施了有条件现金转移支付（CCT）项目。项目是以贫困家庭的妇女儿童对妇幼保健服务的利用为前提条件，直接将现金提供给妇女儿童的新型援助模式，目的是通过有条件现金转移支付，鼓励妇女儿童提高对妇幼保健服务的利用率，提高妇女儿童的健康水平。CCT 项目覆盖云南、四川、甘肃三省 14 个县，实施周期为 2013-2015 年。项目实施以来，取得较好的效果，以云南省鲁甸县为例，

²⁰数据来源：谢世清，《中国与世界银行合作 30 周年述评》，宏观经济研究，2011 年第 2 期，8-9，<http://econ.pku.edu.cn/upload/file/20140318/20140318170893129312.pdf>。

²¹数据来源：《中国农村扶贫开发概要》，中华人民共和国中央人民政府，http://www.gov.cn/zwhd/ft2/20061117/content_447141.htm。

²²该比例为笔者根据《中国农村扶贫开发的新进展》白皮书和《中国外资扶贫成就斐然》中的数据计算得出。

²³张峰，《中国外资扶贫成就卓越》，中国扶贫，2010（23）。

²⁴国务院 2011 年发表的《中国农村扶贫开发的新进展》白皮书指出，2001 年至 2010 年，中国对于扶贫的财政投入逐年递增，从 2001 年的 127.5 亿元人民币增加到 2010 年的 349.3 亿元人民币，年均增长 11.9%，十年累计投入 2043.8 亿元人民币。

²⁵数据来源：张峰，《中国外资扶贫成就卓越》，中国扶贫，2010（23）。

截止 2015 年 9 月 30 日，累计纳入项目管理孕产妇 1428 人；随同母亲享受项目服务、补助受益儿童 888 人；申请批准发放补助资金 6938 笔，共 662640 元²⁶。此外，中国政府和有关国际组织在部分农村地区开展小微金融服务，为贫困农民提供小额贷款，帮助农民就业创业，也是实现脱贫致富的创新模式，在实践中取得了较好效果（见专栏：联合国开发计划署小额信贷扶贫项目）。

专栏：UNDP 的小额信贷扶贫项目

UNDP 的小额信贷项目学习了孟加拉乡村银行（Grameen Bank，简称 GB）的小额信贷模式，在中国少数贫困县向贫困户发放小额信贷，支持贫困户发展生产或从事商业活动。

GB 是 1976 年创办的一家为穷人提供信贷服务的组织，1983 年被确认为独立的银行。GB 模式的贷款对象仅指符合一定贫困标准的真正穷人；贷款监督机制不需要实物抵押和担保，依靠成立的联保小组相互监督；贷款形式为小额、短期的流动资金贷款；贷款利率实行商业贷款利率政策，不提供贷款补贴。

UNDP 的小额信贷项目秉承了 GB 的特点，贷款对象针对贫困人口，管理机制依靠贫困户互相担保，贷款额度为小额，贷款期为一年，贷款利息参照市场利率水平。同时 UNDP 的小额贷款要求贷款人积极储蓄，因为储蓄是贫困人口脱贫的物质保证和增强项目机构可操作性的的重要途径。

1994 至 2000 年间，UNDP 援助的 14 个小额信贷项目都把扶持农村中贫困人口作为项目的首要目标，受益农户挑选的都是贫困线以下的贫困户，尤其妇女的参与比率超过 50%，有些项目达 100%。而且在 48 个 UNDP 项目县中，绝大多数属于国家确定的 592 个国定贫困县，只有不到 10 个县属于省定贫困县。根据多年的扶贫实践，阻碍贫困人口获得贷款的原因恰恰是扶贫贷款的低利息率，因为农村中的非贫困人口可以凭借自身的社会经济优势获得低息贷款。所以保持贷款的商业利率成为了保障贫困人口获得贷款的有效手段。

²⁶亚洲开发银行：在中国开展有条件现金转移支付项目的理据，

http://www.mof.gov.cn/mofhome/guojisi/pindaoliebiao/diaochayanjiu/201304/t20130418_830099.htm;

1994 至 2000 年间，UNDP 小额信贷项目援助 830 万美元小额信贷循环资金，累计发放小额贷款 1.2 亿人民币，¹直接扶持了 9 万多户贫困农户（特别是少数民族妇女）从事各种生产和经营活动。1996 至 2000 年间，53% 的贫困户越过了温饱线，且在各项目县积累了一笔小额信贷循环基金，约 6000 多万元人名币，强调了贫困地区的可持续发展，有效的避免了返贫现象的发生。同时，由于项目实施前举办了一系列培训活动并制定贷款的发放原则和管理以及偿还办法，该项目实现了 99.4% 的规定期限内还本付息率。

四川省仪陇县农村小微金融创新项目是一个较为典型的案例。仪陇县是国家重点贫困县，因为缺少就业机会，年轻人口大量外流，留在本地的居民由于缺乏知识技能资金等资源支持，脱贫困难。UNDP 驻华代表处和中国国际经济技术交流中心（CICETE）在 2014 年发起农村金融创新试点项目，建立了民富农村可持续发展服务中心。该中心作为非营利金融服务机构，自 2014 年以来已整合了 42 个农村信用合作社，发出总计 2500 万元贷款，同时提升了农村信用合作社的内部运作效率，对农村合作社职工进行日常资金交易操作以及信贷风险管理等培训课程等。

2.5. 中国扶贫项目运作组织形式

中国采取的是一种多层级、自上而下的扶贫资金投放机制（如图 13）。在各级管理层级，国务院扶贫开发领导小组负责领导和协调各部门的扶贫工作，包括发改委、财政部、扶贫开发领导小组、农业部、教育部以及其他部门和金融机构。

发改委、扶贫开发小组和财政部主要负责管理中央和地方政府发放的扶贫资金，其他部门负责实施扶贫项目。该机制设计的目的是为适应开放且全面扶贫的需求，动员各政府部门参与到扶贫事业并各挥所长，以及避免专设独立的扶贫机构，减少管理成本。

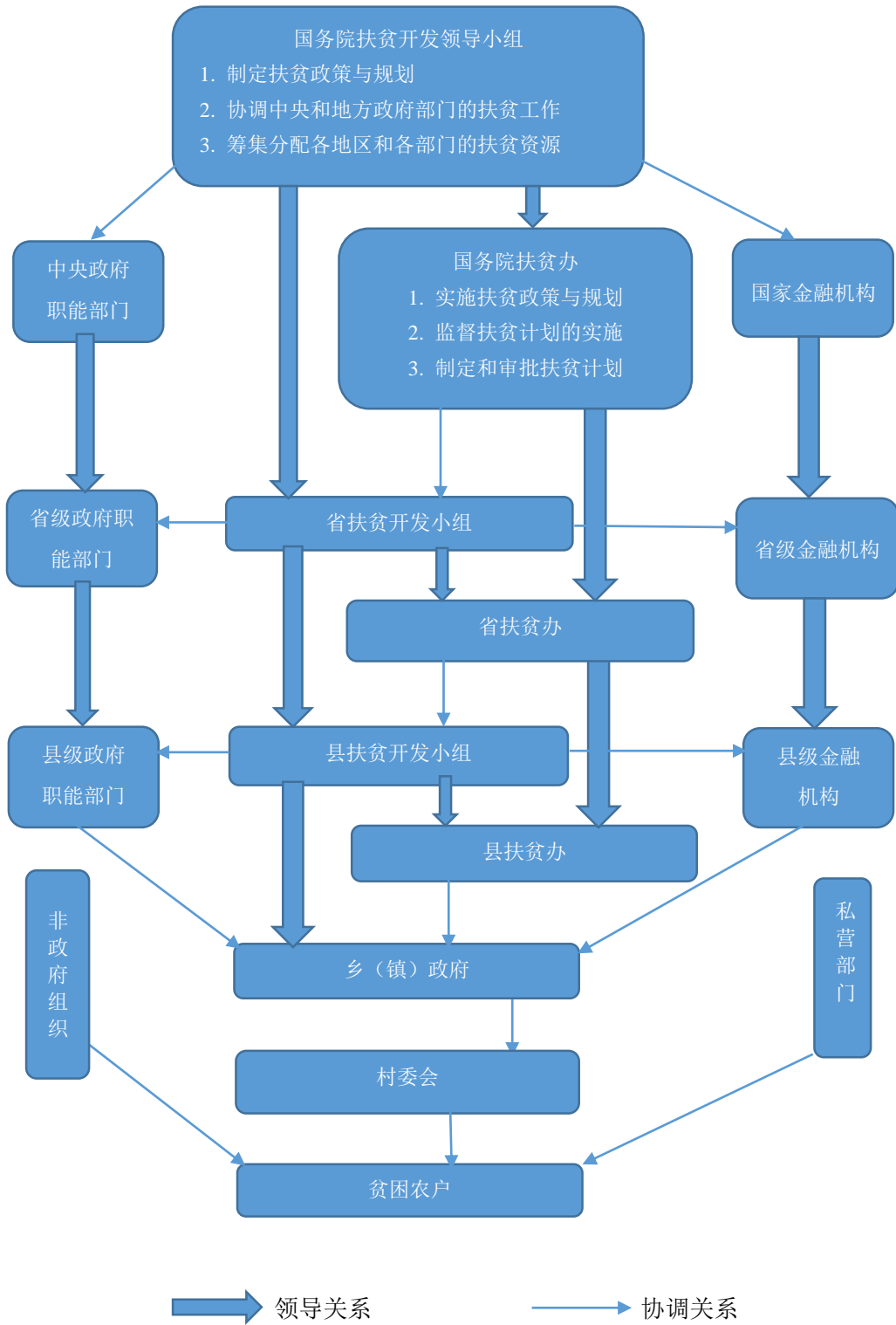


图 13 扶贫资金投放机制结构

3. 扶贫筹资具体实例分析

本章重点：

- 本报告案例研究了不同的筹资机制，基于四种主要扶贫资金讨论各种筹资机制单独或合并使用的情况。
- 本报告案例在实践中发现很多有效的筹资机制，比如激励措施（例如奖励提前完成减贫指标的乡镇）、平台（例如各种援助机制）和风险防范机制（例如信贷金融的不同保障模式）。这些优秀实践有效集结各方力量，尤其是私企，为减贫的重点项目和行业提供资金支持。
- 大多数案例显示，筹资对减贫成果有积极作用，可以提高家庭收入，提供就业机会，改善基础设施等。然而，在管理财政扶贫资金、宏观社会经济趋势等方面，挑战仍然存在。

第二章分析了中国扶贫筹资的各种方式。在具体实践中，上述各种方式往往是交织在一起的。在某个扶贫项目或者扶贫模式中，各种筹资方式都可能有所体现，但侧重点不同。此章主要分析五个案例，以更好阐明 1) 扶贫资金的来源渠道以及管理模式；2) 各种资金使用的绩效，包括成功及存在的挑战。实践中，每种扶贫资金的贡献很难明确划分。一个扶贫项目可以有多种不同资金的支持。在此情况下，本报告只讨论了扶贫资金使用的整体效果。

3.1. 贵州省财政专项扶贫资金使用案例

3.1.1. 贵州省描述

贵州省地处西南腹地，全省 17.6 万平方千米的国土面积中山地和丘陵占 92.5%，其中喀斯特地貌面积 10.9 万平方千米，占全省国土总面积的 61.9%，特殊地质地貌导致该区域基础设施建设和社会管理等区域发展成本高。同时，受大气环流及地形等影响，贵州省灾害性天气种类较多，干旱、凌冻、冰雹等极端天气频度大，对农业生产危害严重。然而，贵州省的自然资源丰富，是著名的矿产资源大省，水能资源蕴藏量约 1900 万千瓦，居全中国第六位，其中可开发水能约 1700 万千瓦，水位落差集中的河段多。另外，贵州省为多民族聚居地，文化资源多元。

受独特的自然条件影响，贵州省贫困人口多，贫困程度深，是全国扶贫开发任务最艰巨的省份之一。按照年收入 2300 元/人的扶贫标准（2010 年不变价），2015 年全省贫困人口 493 万人，占全国贫困人口总数的 8.8%。2015 年全省农村贫困发生率 14.3%，比全国平均高 9.1 个百分点，是全国除西藏、甘肃、新疆外贫困发生率最高的省份。全省 88 个县（市、区）中有贫困县 66 个（国家扶贫开发工作重点县 50 个和 16 个片区县），贫困乡 934 个，贫困村 9000 个。2015 年，全省农村居民人均可支配收入 7387 元，是全国水平的 59.5%。2011 年国务院扶贫开发领导小组确定的 11 个连片特困地区中，涉及贵州省的有武陵山区、乌蒙山区、滇桂黔石漠化区三大片区。其中，武陵山片区基础设施薄弱，市场体系不完善，严重制约了片区特色优势资源的开发利用；乌蒙山区的人口和社会发育问题导致了资源紧缺，教育卫生条件差；滇桂黔片区石漠化问题与水利设施问题严重。

3.1.2. 贵州省财政专项扶贫资金

2011-2015 年期间，贵州省接受中央投入的财政专项扶贫资金共计约 233 亿元。在此期间，省级投入财政专项扶贫发展资金约 38 亿元。总体来说，专项资金投入的规模呈逐年递增的趋势（见表 5）。例如，中央投入的专项扶贫资金由 2011 年的 23 亿元增加到 2014 年的约 40 亿元，增幅为 73.9%。在地方层面，省级投入专项扶贫资金为从 2012 到 2014 年增长约 78.5%，由 14 亿元增加到 25 亿元。再者，财政专项扶贫发展资金逐年递增，并在中央财政专项扶贫资金总量中占比高达 80% 以上。相比之下，省级财政专项扶贫资金中的发展资金比例偏低，但资金投入力度不断加大。2015 年贵州省省级财政专项发展资金投入 10.21 亿元，较上年增长约 29%。

表 5 贵州省专项扶贫资金单位（亿元）

	2015	2014	2013	2012	2011
中央财政专项扶贫资金总计	-	39.7	-	29.8	23.0
中央财政专项扶贫发展资金	39.8	35.3	30.3	25.5	-
省级财政专项扶贫资金总计	-	25.0	-	14.1*	-
省级财政专项扶贫发展资金	10.2	7.9	7.5	-	-
总计	-	64.7	50.2	-	-

注：* 数据为省财政列入扶贫科目的资；2015 年数据由贵州省扶贫办提供；其他数据来源于中国扶贫开发年鉴。

（1）财政专项扶贫资金分配方式——因素分配法

贵州省对于中央和省级财政专项扶贫资金主要根据因素分配法进行资金分配。除中央或省级有明确规定用途的专项资金外，其余资金的分配按照贫困县：贫困村：贫困人口：绩效考核=2：2：5：1 的比例。其中前三个因素的资金根据 2014 年末全省贫困县、贫困村和贫困人口的统计数据作为基数直接分配到县，绩效考核因素的资金根据贵州省对上年各县扶贫开发工作考核结果进行分配。

（2）财政专项扶贫资金投向

自 2016 年 3 月起，财政专项资金按因素法分配到县后，按照规定的比例，重点投向投入使用（见图 14）：

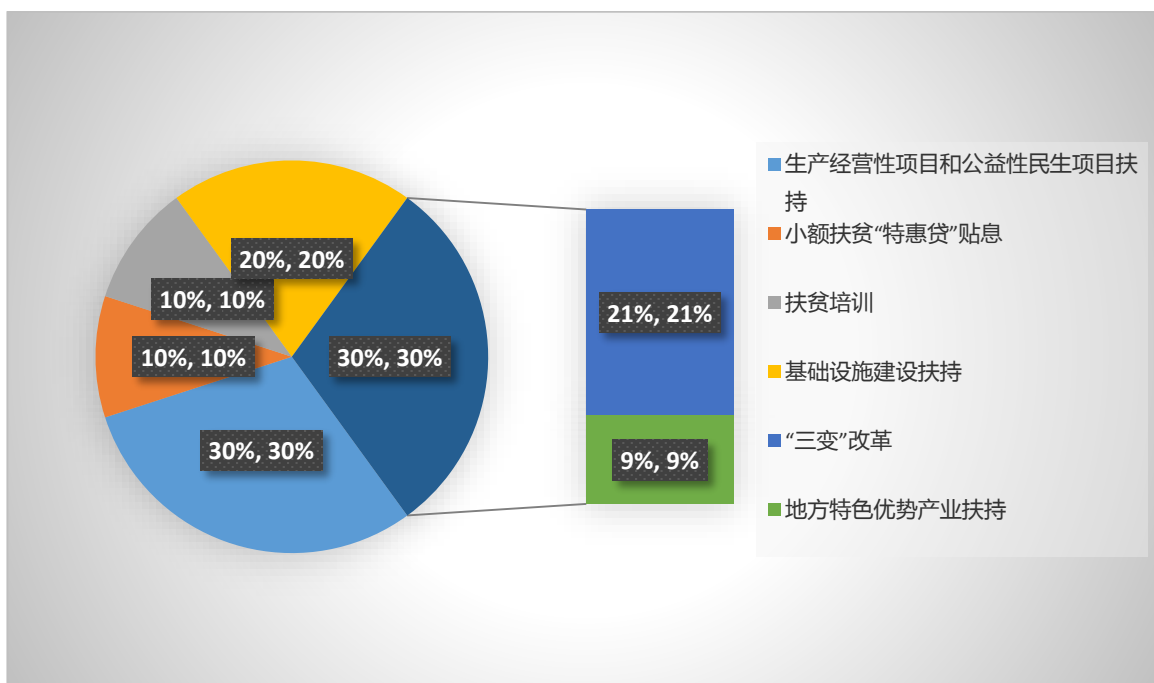


图 14 财政专项扶贫资金使用比例

——30%的扶贫资金投入到了扶贫产业的扶持，主要发展区域性规模化特色优势产业，其中 30%用于“三变改革”的探索，即资源变股权、资金变股金、农民变股民，70%分配到乡（镇）、村用于发展地方特色优势产业；

——30%的扶贫资金投入到了生产经营性和公益性民生项目，如农民专业合作社和村集体经济组织等；

——10%用于小额扶贫“特惠贷”贴息，支持“5 万元以下，3 年期以内，免除担保抵押，扶贫贴息支持，县级风险补偿”的贫困户小额贷款；

——10%的扶贫培训资金用于支持“雨露计划”和扶贫干部培训工作；

——另外 20%用于支持小型公益基础设施建设尤其是优势产业的基础设施建设，改善贫困地区的生产生活条件。

贵州省雷山县南猛村“三变改革”特色产业乡村合作社案例

- **背景信息：**南猛村隶属贵州省雷山县郎德镇，距雷山县中心13公里，农田面积404亩，全村人口共计756人。南猛村是苗族文化的传承地，被誉为“芦笙舞艺术之乡”。2012年南猛村入选国家住建部首批“中国传统村落”名单，2015年成为国务院扶贫办、国家旅游局确定的首批旅游扶贫试点村。目前全村有省级非物质文化遗产传承人1名、建有芦笙博物馆、芦笙场、民族文化长廊等公共文化设施。虽然南猛村苗族文化资源丰富，但文化产业尚未开发，贫困程度较为严重。2014年南猛村全村贫困发生率超过30%，全村人均纯收入不足4800元，按照国家精准扶贫政策要求入选建档立卡贫困村，到2015年底已建档立卡贫困人口131人，低保户256人。
- **财政扶贫资金分配：**2015年南猛村的扶贫资金补贴共计670万元，人均扶贫资金投入超过9000元。其中，村级运行经费（含基础设施和公共服务管护）共计约13万元；项目资金包括旅游扶贫试点建设300万元，一事一议传统村落建设150万元，危房改造25万，水利设施修建80万元，其它产业扶贫项目30万，集体经济发展50万元，共计约630万元；政策性补贴资金，包括五保、低保资金、救济粮和农业三项补贴、退耕还林补贴等合计约30万。
- **“三变改革”：**2015年12月，南猛村成立了共济乡村旅游专业合作社。村集体以芦笙博物馆作价入股50万，44户建档立卡贫困户以50万产业扶贫资金作为股金加入合作社。合作社内设芦笙表演组、民族手工艺组、农业经营组和电子商务组。目前，该合作社已与贵州苗家春茶叶有限公司、雷山阿妮刺绣有限公司、云上贵州大数据产业发展公司确立了合作关系。2016年3月，南猛村召开全村土地流转大会，合作社与村民签订了土地流转合同，合作社农业经营组将在本月新增白茶种植100亩。同时电子商务组与云上贵州公司合作开发的“第一书记”自媒体也即将上线。

（3）财政专项扶贫资金监管方式

扶贫专项资金的日常监督管理由贵州省各级财政和扶贫部门负责，对于扶贫专项资金投入的开发项目，项目审批人对项目资金负有跟踪问效责任，资金使用人对项目资金使用的过程负有直接责任，同时审计部门与监管部门对扶贫资金的分配使用也负有监管责任。在传统监管模式的基础上，贵州省还开发了一系列创新监管方法。例如在贵州“扶贫云”上开发扶贫资金管理动态监测系统，实时录入监管项目资金信息，并通过部门网站及时公示扶贫资金管理信息，加强社会监管。

贵州省财政专项扶贫资金的使用绩效主要由日常监管、监察审计、年终考核三部分综合考察评价。其中日常监管主要考核项目资金落实情况，由省扶贫办和财政厅负责；审计监察依据纪检部门通报和审计部门的审计报告，并结合群众反映情况进行评价；年终考核通过政府购买委托第三方进行评估。三方考核结果最终作为各级干部绩效考核以及下期资金分配的重要依据。

3.1.3. 绩效分析

在扶贫专项资金的投入组织下，贵州省扶贫工作“十二五”期间取得了各方面的阶段性成功。首先，贵州省贫困人口大幅减少，从2011年的1149万人降到2015年的493万人（按

照 2011 年不变价 2300 元的贫困标准)，农村贫困发生率下降了 19.1 个百分点。

其次，扶贫产业的发展显著提升，十二五期间累计投入扶贫资金 100 亿用以支持产业化项目，实现总产值 813 亿元，尤其是根据贵州省资源禀赋推进的特色生态产业得到了大力发展。

第三，基础设施状况明显改善，通过贵州省“六个小康”行动计划投入的 1100 亿元财政扶贫资金已初见成效，在公路建设、供水设施建设、危房改造、易地扶贫搬迁、通信光缆建设等重点基础设施方面成果显著；第四，扶贫资金在民生发展方面也发挥了重要作用。贵州省已率先实施“免费营养午餐计划”，对建档立卡贫困学生实行“两助三免（补）”²⁷的教育精准扶贫政策，同时新增三甲医院 22 所，医疗卫生服务体系逐步完善。

通过与贵州省各个层级以及各相关部门的座谈，财政专项扶贫资金的管理方面做了很大的创新探索，比如资金因素分配法、资金使用方向清单、严格审查管理等资金使用方面取得了一定的成效，但也存在一些两难的问题需要研究解决。

一是目标多元与资金规模有限的矛盾。扶贫资金管理部门繁多。仅贵州省，涉及扶贫资金分配及使用的政府部门接近总体的三分之二，包括省扶贫办，发改委，民政部，水利厅，农委等各相关部门。再者，这些部门各自为政，缺少有效的沟通机制以及信息共享，导致部分扶贫项目重复申报，重复拨款，而其他的项目却缺乏投资，从而导致资金瞄准效率降低。在安排涉及扶贫的专项资金时，各个部门都要与自身的职能结合起来，为了体现自身的目标都会安排相应的资金。这样，到了基层，就会造成扶贫资金投向繁多并且分散的局面，绩效无法得到最大程度上的发挥。以 2014 年为例，贵州省丹寨县收到专项转移支付资金 5 亿多元，涉及 260 多个专项，其中最大的专项 5500 多万元、最小仅 4800 元²⁸，有些项目由于资金量太小而无法实施。

二是政策正面清单管理和负面清单管理选择的两难。实施负面清单管理，政策规定不具体，就容易被挪用；实施正面清单管理，政策规定过于具体，就不能与时俱进，新情况、新

²⁷贵州省于 2015 年提出《关于进一步加强农村贫困学生资助推进教育精准扶贫的实施方案》，对符合资助条件的在校学生，在原有资助政策基础上，新增国家助学金，扶贫专项助学金，免（补助）学费、免（补助）教科书费、免（补助）住宿费的资助项目。

²⁸<http://www.audit.gov.cn/n4/n23/c82514/content.html>

需求难以体现，而且在一个办法中，如果既有正面清单又有负面清单，则虽然能反映政策意图，但也容易产生“盲区”。政策的制定在扶贫资金使用绩效中所起的作用是一把双刃剑。例如，贵州省 2011 年出台的“财政专项扶贫资金管理办法”²⁹明确规定了扶贫资金使用的正面及负面清单，包括前者 5 个及后者 10 个具体方面（见图 15）。虽然这个清单为资金使用投向提出了明确的指导，但是规定过于详细具体，导致一些“灰色区域”及管理盲区的产生。因此，大量扶贫资金沉淀，因其用途无据可依。尤其，随着扶贫方式日新月异的变化，一些创新型的模式，包括金融及电商等，没有被及时更新及纳入资金使用的管理办法之中，很大程度上限制了财政扶贫资金的杠杆作用，机会成本显著增加。

财政专项扶贫资金使用正面清单

- 围绕培育和壮大特色优势产业
- 围绕改善农村贫困地区基本生产生活条件
- 围绕提高农村扶贫对象就业和生产能力
- 围绕帮助农村扶贫对象缓解生产性资金短缺困难
- 围绕编制、审核扶贫项目规划，实施和管理财政专项扶贫资金和项目而发生的项目管理费

财政专项扶贫资金使用负面清单

- 行政事业单位基本支出
- 各种奖金、津贴和福利补助。
- 弥补企业亏损。
- 修建楼、堂、馆、所及贫困农场、林场棚户改造以外的职工住宅。
- 弥补预算支出缺口和偿还债务。
- 大中型基本建设项目。
- 交通工具及通讯设备。
- 城市基础设施建设和城市扶贫。
- 企业担保金。
- 其他与本办法第八条使用规定不相符的支出

图 15 财政专项扶贫资金使用管理办法

注：来源于《财政专项扶贫资金管理办法（2011）》

三是规范管理与资金运行效率的矛盾。规范财政扶贫资金管理体制，容易造成资金审批环节多，审批手段繁杂等问题。例如，对于一个预算 10 万元左右的项目，扶贫资金的审批环节可延续至两个月及以上。这极大增加了扶贫资金的管理成本，包括时间，精力以及资金各方面的消耗，造成了扶贫资金运作的低效率。贵州省对于扶贫资金的监察有严格的制度及管理办法，扶贫资金在绩效考核评估中为全国 A 级。根据现有“关于改革创新财政专项扶贫资金管理的指导意见”，资金使用人对扶贫资金负直接责任，而项目审批人对资金使用负跟踪问

²⁹http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengwengao/2012wg/wg201201/201203/t20120331_640066.html

效的责任。这也部分地使资金使用陷入困境。对于没有明确政策支持的扶贫项目和措施，由于审计上的严苛，无人敢使用资金，导致扶贫资金沉淀。

3.2. 贵州省雷山县财政专项扶贫资金使用案例

3.2.1. 雷山县综合条件

雷山县位于贵州省西南部，距省会贵阳 180 公里，距州府凯里 36 公里，全县面积仅 1218.5 平方公里，区域面积小。全县人口 15.7 万人，是苗、汉、水、侗、瑶、彝等多民族聚居的人口资源小县。2015 年，全县地区生产总值完成 23.76 亿元，城镇居民人均可支配收入 22564 元，农村居民人均可支配收入 6810 元，经济总量小。然而境内生态资源丰富，全县植被覆盖率达 94%，森林覆盖率 68.49%，是被誉为“天然氧吧”和“物种基因库”的生态资源大县。同时县内旅游资源丰富，有国家级自然保护区和国家地质公园的雷公山，全国重点文物保护单位和全国景观村落郎德上寨，以及全国历史文化名镇国家 4A 景区的西江千户苗寨等旅游资源品牌，同时境内苗族文化资源丰富，有苗族飞歌、苗族刺绣、苗年等 13 项非物质文化遗产列入国家级名录，是旅游资源和苗族文化大县。

2015 年雷山县城城镇居民人均可支配收入为 22564 元，同比增长 10.7%。全县农村居民人均可支配收入为 6810 元，同比增长 12.3%³⁰。2015 年全县减少贫困人口 8300 人，所有贫困乡镇脱贫；目前全县贫困人口 2.77 万人，贫困人口发生率 20.02%；贫困村 70 个，贫困村发生率 46.1%。

3.2.2. 雷山县财政转移支付

十二五期间雷山县接受上级拨付各项转移支付补助资金逐年提高，5 年来共获得的上级转移支付资金 50.64 亿元，2015 年接受财政转移支付达 145770 万元，上级转移支付占全县总财力的比重达 83% 以上。财政转移支付资金分为一般性转移支付和专项转移支付两类，2015 年财政专项转移支付资金使用情况如下图所示。

³⁰http://www.leishan.gov.cn/info/egovinfo/new2014/xxgk_show/lxzf00120160201002.htm

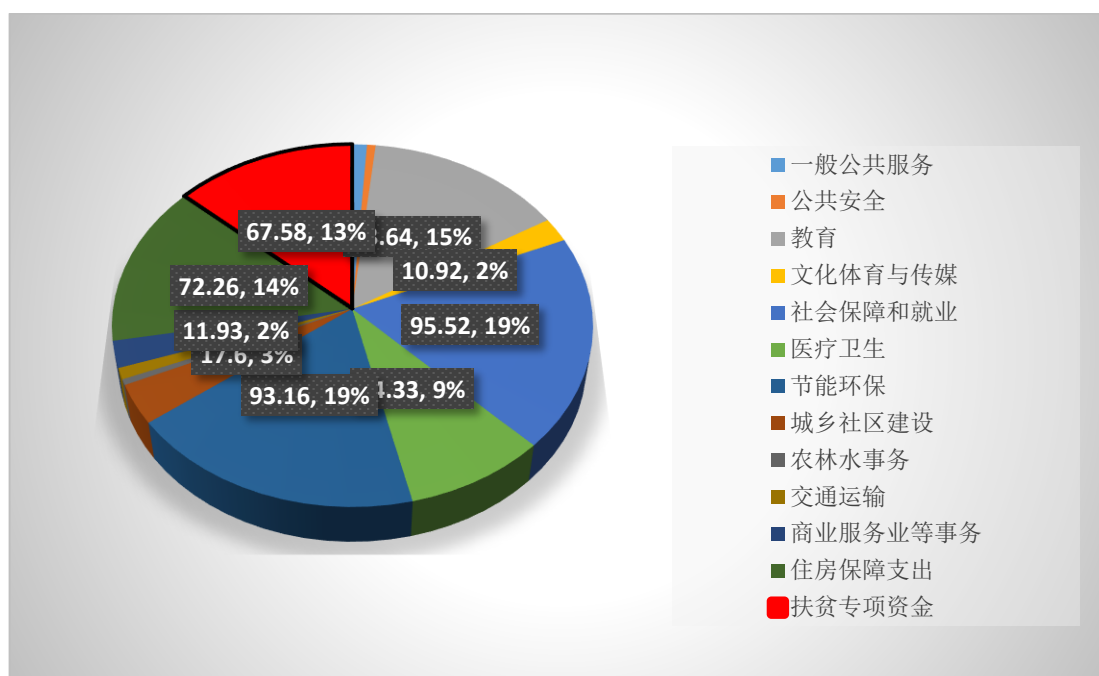


图 16 2015 年雷山县财政专项转移支付资金使用情况

在专项转移支付资金中，财政扶贫专项资金占比约 9%。雷山县 2014 与 2015 年共获财政扶贫专项资金 15443.9 万元，安排实施扶贫项目 166 个。截至 2016 年 1 月底，已下达到项目申报实施单位的资金 14567.9 万元，到位资金占总扶贫专项金额的 94%。2014-2015 年雷山县的扶贫专项资金投向结构有较大变动（见表 6）。2014 年扶贫专项资金有 34% 投向乡村旅游业的发展上，而其他资金集中投入的产业为茶叶种植、特色养殖、中药材等以种植养殖为主的第一产业，资金分配较为松散；2015 年雷山县扩大了扶贫专项资金中投入到集团帮扶和小额贴息的比例，并添加了扶贫生态移民的资金补助，资金分配政策导向性更加明确。

表 6 2014-2015 年雷山县扶贫专项资金投入结构（单位：万元）

	2015	2014
扶贫生态移民	1478.4	-
集团帮扶	1000	500
中药材种植	900	716
旅游业	700	2940.5
扶贫小额贴息	694	38
生态救灾	550	-
茶叶种植	500	1879

	2015	2014
优质蔬菜种植	300	94.5
村集体经济扶植	250	63
培训	174	179.7
项目管理	113	88
其他	36	385
特色养殖	35	909.5
优质水果种植	28	192.3
家庭农场	-	480
手工艺产品加工	-	140
优质水稻种植	-	80

在扶贫资金的分配发放方面，雷山县以国家扶贫标准作为识别贫困户的定量依据，并加入了“两不愁三保障”³¹的定性考量。“十二五”时期雷山县完成 3194 户 13186 人精准扶贫户建档立卡工作，累计投入资金 37.27 亿元，发放小额担保贴息贷款 3654 万元。同时，雷山县对于扶贫工作建立了考核奖惩机制，对于扶贫工作考核方式进行细化，对提前脱贫的乡镇给予一次性激励 50 万元，如期脱贫乡镇奖励 20 万元，对未按期完成脱贫任务的负责人进行问责。在资金监督管理方面，雷山县研究采用了诸多创新性监管措施，如创新产业化扶贫项目先建后补机制，即项目单位根据批复实施方案完成建设任务，待省级验收组验收合格后，再核发补助资金。此举对于提高扶贫项目建设效率与扶贫资金使用效率起到了重要引导作用。

贫困村/贫困户识别标准与贵州省雷山县南猛村建档立卡工作

- **贫困户识别标准：**执行贵州省贫困户识别标准，即2013年农村居民家庭人均纯收入低于2736元（2010年2300元不变价）。
- **贫困村识别标准：**国家对贫困村的识别要求为“一高一低一无”，即行政村贫困发生率比全省贫困发生率高一倍以上，行政村年农民人均纯收入低于全省平均水平60%，行政村无集体经济收入。根据贵州省相关数据，贫困村识别标准设定为：行政村贫困发生率高于27%，行政村2013年农村人均纯收入低于4819元，行政村无集体经济收入。
- **南猛村贫困户识别流程：**农户申请-->民主评困-->一次公示-->摸底登记-->乡镇审核-->二次公示-->县级复审-->公告（每年五月底前完成）-->结对帮扶-->发放手册（每年七月底前完成）
- **建档立卡工作步骤：**初选对象-->公示公告-->结对帮扶-->制定计划-->填写登记表-->数据录入-->网络运行-->数据更新

³¹ “两不愁三保障”是指吃不愁、穿不愁，住房、教育、医疗有保障。

3.2.3. 绩效分析

在财政扶贫资金的大力投入下，2015 年雷山县主要脱贫指标完成情况良好。全县 2015 年减少贫困人口 8300 人，贫困乡镇发生率降低为 0。同时，特色产业发展尤其是乡村旅游业的开发在 2014 年财政专项扶贫资金的大力投入扶持下不断壮大，2015 年共接待游客 578.7 万人，同比增长 23.7%，旅游业综合收入 47.2 亿元，同比增长 25.5%。此外，茶叶、中药材等特色种植业发展迅速，农村基础设施建设特别是公路、水利、电改等方面逐步完善。然而同时扶贫资金的使用也存在一些亟待解决的问题。

第一，在县一级，以项目形式下拨的专项扶贫资金，在很多时候，无法满足当地贫困户的实际所需，从而导致资金的供给与扶贫需求不相匹配。例如，雷山县按照项目规定，曾经尝试推行核桃种植产业。但此项目最终以失败而告终，其中重要原因之一是受自然地理条件，包括气候，海拔的限制，导致核桃产出率极低，无法形成规模。从 2016 年起，贵州省级扶贫资金分配方式虽然得到了创新型的改善，以因素法实行资金切块分配到县，在一定程度上增加了资金使用的灵活度，可以使其因地制宜发挥作用，但是资金的使用仍然受重点导向的限制。重点导向的制定，主要由省级政府根据实际情况决定分配的比例，政策的制定缺乏对当地实情的考察和调研，使扶贫资金的供给不能更好地瞄准扶贫需求，扶贫效果欠佳。

第二，项目扶贫资金的下拨，超过一定额度，需要进行政府采购。从规模效益以及降低成本的角度出发，此规定虽然有利于项目执行效率的提高，但有时也会适得其反。例如，雷山县发展生态稻田养鱼的产业，成果显著。然而履行政府采购，通过招标及特定渠道采购的鱼苗，不是最适合稻田生长的鱼苗，反而降低了产出成果。实际上，农户有自己倾向的鱼苗及购买方法，价格上更有优势，购买程序上也更加方便快捷。

第三，自上而下的项目资金分配，往往要求过多比例的配套资金，但没有配置相应的项目经费。例如 2015 年，雷山县被要求匹配项目资金达 7.6 亿元，占县级预算收入的 348%，大大超出了县政府的财政能力。由于资金的限制，项目各项管理上都受到了一定程度上的影响，甚至导致资金挪用和挤占的事件发生，很大程度上降低了项目资金使用的效率。

第四，扶贫资金下达时限较晚，不利于当年项目的执行以及资金效益的发挥。这一点，对于时令节气较强的农业扶贫项目，造成了尤其大的困扰和挑战。

第五，精准扶贫顶层设计逐步健全，但基层队伍建设尚未完善。基层站所需负责大量的

入户调查工作、电子信息台账的录入与更新、项目实施与管理、精准扶贫信息采集、大扶贫云的建设与维护等等，然而目前基层站所人员配置平均只有 1-3 人，导致基层扶贫日常事务性工作任务繁重，实质工作进展缓慢。

3.3. 安徽金寨县光伏扶贫筹资模式案例

安徽金寨县地处皖西，大别山腹地，鄂豫皖三省结合部，总面积 3814 平方公里，辖 23 个乡镇、1 个现代产业园区，226 个行政村，总人口 68 万。金寨县属于大别山连片特殊困难地区的一个县，气候复杂多变，多种自然灾害频发，脱贫与返贫交织发生，形成恶性循环。2014 年底全县农村平均居民可支配收入 9780 元，比全省、全国同期平均居民可支配收入分别低 136 元和 709 元。2014 年金寨县农村贫困发生率为 23.2%，其中有近万户特别贫困人口生活环境恶劣、生产技能素质低、病残支出大、劳动力匮乏，脱贫难度相当大。受自然、区位、历史等多重因素的影响，乡镇之间、村与村之间的贫困程度也存在较大差异。大多数贫困人口集中分布在边远高山和库区一线村、组。这些地方人口居住相对分散，立地条件差，人均耕地少，基础设施落后，脱贫难度大、成本高，因灾、因病、因残、因子女上学、因缺失劳力、因市场波动等因素极易返贫。该县贫困人口绝对规模较大、返贫现象频发、治贫原因多元化等问题，在很大程度上侵削了扶贫开发成果，加大了扶贫开发攻坚难度。

3.3.1. 扶贫资金的筹措渠道、投入模式和投入机制

2015 年金寨县专项扶贫资金 4245 万元。其中投入到光伏扶贫项目 3815 万元，贫困村基础设施建设 100 万元，专项贴息 125 万元，雨露计划 107 万元，其他项目 98 万元。该县 2014 安排 1100 万元财政专项资金用于美好乡村建设。此外，金寨县还进一步加大涉农资金整合力度，安排移民后期扶持、财政一事一议等项目资金超过 2000 万元，重点用于 11 个重点示范村中心村基础设施建设及公共服务配套设施建设。安徽省金寨县的代表性扶贫项目主要体现在梅山镇小南京光伏农业生态产业园、杨桥村村级电站、花石乡千坪村屋顶分布式发电、村容村貌改造等项目上。

(1) 梅山镇小南京光伏农业生态产业园的资金来源

梅山镇小南京村光伏农业生态产业园总投资 15 亿元，财政补贴 1.2 亿，剩余资金企业自

筹。项目分为 150 兆瓦的地面光伏电站和 20 万平方米恒温高端农业光伏联动大棚，大棚内恒温恒湿，用于高档花卉、有机农产品、石斛等培育，光伏大棚成本 2000 元/m² 以上。

(2) 村级光伏电站的资金来源

2014 年金寨县在全县 218 个村组建经济实体——创福公司，由创福公司领办集体经济，在每村建设规模 60 千瓦集中式光伏发电项目，总投资 48 万元。村级光伏电站资金由创福公司利用村级集体存量资金、扶贫资金（财政给予 18 万无偿补贴）、政府协调贴息贷款（政府贴息）解决。

(3) 屋顶分布式光伏发电的资金来源

第一批项目在资金筹措上每户需投资 24000 元，其中通过上级拨付的财政扶贫资金解决 8000 元，地方企业捐助材料费 8000 元，贫困户自筹 8000 元。然而在实际过程中，许多贫困户无法提供 8000 元自筹资金，因此在第二批光伏发电项目中，该县采取由贫困户统一从村级贫困互助发展资金中借款，然后由贫困户每年发电收入中分 6 年还清，借款利息由县财政统一贴息的政策，解决了自筹资金的问题。对于特困农户，政府免费为其建设一个 3 千瓦的家庭分布式光伏电站，建设资金按 2: 1 比例，从市、县两级扶贫专项资金中安排。另有一部分扶贫光伏电站由企业投资建设，地方政府土地入股，产权归投资企业。

(4) 村容村貌改造（美好乡村中心村庄建设）的资金来源

该项目在上级财政资金和本级专项资金的支持下，采取先建后补（亦即社会资金先以自有资金参与项目建设，然后政府根据建设的效果和效益进行财政补贴补助）、以奖代补（亦即社会资金先以自有资金参与项目建设，然后政府根据建设的效果和效益进行不同程度的奖励）、民办公助（亦即社会资金先以自有资金参与项目建设，然后政府根据建设的效果和效益进行不同程度的资助）、贴息（亦即政府通过财政补贴、贴息的方式降低社会资金参与项目的成本，从而鼓励社会资金先以自有资金参与进来）等方式，积极引导信贷、工商、民间等社会资金投入美好乡村建设中。该项目主要资金来源村民自筹³²，部分按政府统一规划装饰的建筑成本由政府补贴。

³²村民自筹指的是政府引导的社会资金的主要来源是来自于村民自有资金

3.3.2. 绩效分析

(1) 梅山镇小南京光伏农业生态产业园

光伏电站和联动大棚产权及收益全部归企业所有，但该项目可以提供 700 个就业岗位，带动周边 200 多家农户稳定增收（20000 元/户·年）。

(2) 村级光伏电站

村级光伏电站产权归村集团所有，每年收入 6.5 万元以上，主要用于硬化、绿化、亮化、文化等基础性建设。

(3) 屋顶分布式光伏发电项目

由供电公司与贫困户签订并网发电合同，按结算周期向贫困户全额支付上网电费。家庭分布式光伏电站产权和收益全归贫困户。据估计，光伏电站建成 20 年内，每个贫困户每年收入可达 2500 元。同时，政府将为无法建设分布式光伏发电的贫困户提供资金支持，发电收入 5% 用于屋顶不能建设分布式光伏发电的贫困户，资金由电网公司按月直接打到贫困户电卡中。

(4) 村容村貌改造（美好乡村中心村庄建设）

政府开展美好乡村建设绩效评价，将建设进度、工程质量等作为综合评价的具体内容，评价结果将作为下年度分配乡镇美好乡村建设资金主要依据。

金寨县的扶贫资金使用效率较高，扶贫成果显著，这很大程度上需归功于市场主体的介入。例如金寨县在发展地面光伏电站和光伏农业产业园时，引入了上市公司——信义集团³³，该集团具有强大的资金实力，为该县建设大型地面电站和光伏联动大棚奠定了坚实基础。其次，金寨县通过不断创新扶贫工作机制，针对产业类别、群众需求、扶贫补贴采取灵活多样的政策方式，实行精准扶贫，改‘漫灌’为‘滴灌’，大大提高扶贫工作的针对性、有效性。再次，政府、企业、农户各承担 1/3 解决建设资金，扩大了资金来源，同时注重公共服务的普惠性，通过互助资金或小额贷款帮助无力筹资的贫困户，并用发电受益逐年偿还，县财政给予贴息。

³³创福公司着眼于村级光伏电站的资金供给；而信义集团则着眼于地面光伏电站和光伏农业产业园的资金供给。

3.4. 重庆市社会扶贫筹资模式

重庆市以社会扶贫发展迅速为自己扶贫筹资的特色。1997年以来，重庆市共筹集社会帮扶资金 175 亿元，为贫困区县引进投资近 200 亿元、项目 27000 多个。连续五年社会帮扶资金都超过国、市两级财政扶贫资金总量，为推动贫困地区经济社会快速发展做出了突出贡献。

(1) 集团帮扶机制

重庆市通过组建市级帮扶集团³⁴，开展集团式扶贫，大大提高了社会扶贫的参与度以及社会资金的积极性。2014年，18个扶贫集团直接投入帮扶资金 3.51 亿元，引进帮扶资金 18.07 亿元，项目 176 个，技术 66 项，人才 185 名，资助贫困学生 9537 人，派出挂职干部 31 人，赴对口帮扶区县调研指导 2134 人。

(2) 圈翼帮扶机制³⁵

重庆市政府于 2007 年启动了一圈对两翼的对口帮扶工作，专门下发了《关于建立健全“一圈两翼”对口帮扶机制的意见》，要求“一圈”区县按照不低于上年本级地方财政一般预算收入的 1% 安排帮扶实物量用于支持“两翼”对口帮扶区县（自治县），其中三区县帮一县的按 0.5% 计。2013 年，按财税收入的 1% 实物进行帮扶。通过圈翼帮扶整合结对县的资源，大力招商引资，引进资金、技术、人才，有效改变了城市基础设施建设，助推了高山生态搬迁、工业园区建设，为贫困区县的脱贫致富注入了强劲动力。2007 年以来，“一圈”区县累积援助“两翼”区县（自治县）帮扶实物量 26 亿元。

(3) 驻村帮扶机制

重庆市建立完善驻村帮扶机制，实现驻村帮扶全覆盖。重庆市 2015 年统筹协调发展改革、教育、农业、扶贫等部门的项目资金，重点投向驻村工作队较多的贫困村，并安排驻村工作经费 690 万元。

³⁴市级帮扶集团的成员包括重点企业、大中小学校、医院、科研院所等多方力量

³⁵“一圈”指的是重庆市的一小时经济圈，值得是在重庆市全市发展水平较高、资源环境承载力较强、基础条件较好的区域，具有加快发展、率先发展的条件的区域；“两翼”指的是渝东北和渝东南地区，这些区域是重庆市在西部地区率先实现全面小康的重点和难点，面临着转移人口、加快发展、改善民生等繁重任务。

(4) 爱心帮扶机制

积极倡导“我为人人，人人为我”的全民公益理念，着力推进结对帮扶、结亲帮扶。一是搭建捐赠捐物平台。做大做强重庆市扶贫基金会、重庆市扶贫开发协会、搭建快捷高效的捐赠平台。二是搭建大型活动平台。以全国设立首个扶贫日（2014年10月17日）为契机，组织开展了贫困农户股权分红发放仪式、重庆十大扶贫责任企业家、重庆十大扶贫明星企业、重庆十大扶贫示范项目等推荐评选活动。2014年上述评选活动共募集资金9.24亿元。

3.5. 湖南省特惠金融扶贫筹资模式

2013年以来，湖南省开始探索创新特惠、定向、精准的金融扶贫机制，初步形成了一系列具有湖南特色的特惠金融扶贫实践模式。

3.5.1. 特惠金融扶贫筹资模式

(1) 扶贫小额信用贷款模式

扶贫小额信用贷款是目前湖南省主推的扶贫模式。它是以麻阳县谭公冲村村级微型信用担保平台模式为原型发展演变而来，在麻阳县试点成功后于2014年下半年在全省试点推广。该模式为建档立卡贫困农户量身打造，从顶层设计上突出“特惠”创新。其核心内容概括为：“一授、二免、三优惠、一防控”。一授，即专门对贫困农户评级授信，即通过贫困户所在的村庄或者社区的村民委员会或者小组委员会对其进行评级，由原来以家庭资产为主要内容的8项指标，改为只考究贫困农户的诚信度、劳动力、家庭收入3项指标，根据指标对贫困户授信划为4个等级，确保85%以上的贫困农户能够获得1万元至5万元不等的小额贷款；二免，即贫困农户小额贷款免抵押、免担保；三优惠，即贷款利率优惠——对贫困户一律实行同档贷款基准利率，贷款期限优惠——可以是3-5年或更长，贷款贴息优惠——对每个贫困农户累计可享受3年以内基准利率的贴息；一防控，即在每个县（市、区）都设立了不少于300万元的扶贫小额信贷风险补偿初始基金，用以防范金融风险。2015年全省有97个县（市/区）推进开展了扶贫小额信贷工作，为95.8万户建档立卡贫困农户获得有效授信，授信金额达185.4亿元，累计发放小额贷款17亿元，接近全省中央财政扶贫资金总额，带动15万户

贫困农户增收脱贫。2016年，全省131个有贫困人口的正县级单位将全面推开扶贫小额信贷工作，新增贷款投放量计划达到60亿以上³⁶。

（2）村级扶贫互助金模式

湖南省于2006年启动贫困村互助金试点，共有29个贫困县、270个贫困村开展此项工作。村级扶贫互助金的主要来源包括：财政扶贫资金每村15万元、社员自愿缴纳的股金、无任何附加条件的捐赠资金以及互助资金的增值部分。每位社员最低交纳500元就可以贷款5000-10000元，借款期限不超过12个月。

（3）中和农信小额贷款模式

中和农信小额贷款采取地方政府、商业银行和农信公司三方合作模式：先由中和农信公司与试点县政府及上级省扶贫办签署合作协议，明确各方资金投入、管理方面等权利义务，设立县级分支机构；后有中和农信筹集贷款本金，向国家商业银行申请批发贷款（中和农信是一个不能吸纳存款的“半金融”机构，其资金来源主要为国家开发银行和中国农业银行等商业银行批发贷款、国家财政专项扶贫资金、地方财政配套资金、社会捐赠和自有资金）；再由中和农信公司招聘人员、组织培训、全权管理和使用协议资金，统一向贫困农户发放贷款和回收贷款。贷款有五户联保小组贷款和个人信用小额贷款³⁷两种，贷款额度为0.1-5万元，年利率统一为13.4%。

从2006年以来，中和农信在湖南双牌、茶陵、安仁三县开展个人小额贷款试点，取得了较好的扶贫效果。双牌县几年来，累积为农户发放贷款2348笔4400万元，覆盖全县10个乡镇60个村庄。茶陵县累积发放贷款122笔326万元，覆盖10个乡镇。2014年省扶贫办在试点经验基础上，把覆盖范围扩大到12个扶贫重点县，累积为2240户贫困户发放贷款5655.6万元。

（4）村级微型担保平台模式

³⁶新华社：湖南推金融产业扶贫新模式破解贫困农户贷款难。 http://hunan.ifeng.com/a/20160409/4442016_0.shtml

³⁷五户联保小组贷款指的是小组担保贷款，5个农户之间互相连带担保，而且责任是5户之间连带的。其中只要有一户出现信用不良或者相关问题，那么其他4户都有连带责任。而个人信用小额贷款指的是纯粹的个人信用贷款

该模式具有三个基本特征：一是建立村级扶贫担保金。按照财政扶贫资金出资 80%、项目合作企业出资 10%、扶贫村及农户出资 10%的比例，建立村级扶贫产业贷款担保金。二是强化风险化解机制。加强对贫困村贫困农户信用等级评定，乡村两级金融产业扶贫工作机制协助收贷，将“五权³⁸”抵押物反担保给村产业扶贫金融服务中心，当出现有偿还能力的农户恶意拖欠贷款时，先用扶贫贷款担保金垫还，再由乡村两级处置变现拖欠贷款农户的“五权”抵押物，填补亏空。三是消除扶贫产业市场风险。在选准项目、选准企业的基础上，采取“公司+村集体+农户”的模式和订单的方式，企业按照自愿原则与每个种植农户签订保底收购合同，实现银行、公司、农户、政府多方共赢。

2013 年初，麻阳县在石羊哨乡谭公村用 20 万元资金（其中财政扶贫资金 15 万元，企业出资 5 万元）作为扶贫小额贷款担保金存入信用社，信用社承诺按担保金额的 5 倍给予扶贫农户贷款。扶贫部门动员 68 户贫困农户贷款 105 万元发展种植中药材半夏 238 亩，在遭受严重旱灾的情况下，当年户均增收 1 万元。

（5）扶贫农业企业担保模式

芷江县创新扶贫资金管理模式，安排专项资金扶持葡萄、柑橘、芷江鸭等支柱产业，推行“扶贫对象+龙头企业+银行”新模式，由县扶贫办牵线，尊重贫困户本人意愿，通过金融扶贫把贫困农户和龙头企业紧密联系在一起，建立紧密的利益联结机制，带动贫困农户实现共同富裕。该模式有四大特征：一是通过龙头企业的资产担保获得贷款。二是贫困农户贷款作为本金入股龙头企业合作经营。三是生产经营成果由龙头企业集中收购，用收益抵偿贷款本息。四是政府按照贴息政策与风险补偿制度对贫困农户或龙头企业进行贴息和风险补偿。

2013 年芷江县由翔鸭业公司担保岩桥乡石板溪村、楠木坪乡翁塘村共 94 户 513 人扶贫对象每户向县农业银行短期贷款 5 万元，共 470 万元入股，实施集中专业化、标准化养殖。公司为入股农户每人购买 150 元的国寿小额贷款借款人意外伤害保险。县政府为每个扶贫对象安排帮扶资金 400 元，作为农户贷款利息贴息，利息不足部分，由养殖利润承担，入股一年后由公司退本分红。2014 年 3 月该 94 户专业化养殖的贫困户每户分红 4000 元。

³⁸ “五权”指的是农村土地承包经营权、集体林地承包经营权、水域滩涂养殖权、集体建设用地使用权以及房屋所有权。

(6) 县级筹资担保平台模式

2013年，国开行湖南省分行在沅陵县开展金融扶贫试点，推行县级筹资担保平台模式，为沅陵县授信2亿元，当年发放贷款5800万元。该模式以筹资担保平台为运行基础，根据政府与政策性银行达成的协议，由国有公益性金融担保公司，为特定金融机构提供贷款担保，由政府指定的承贷机构统贷后，再为扶贫经济组织和贫困农户转发特惠扶贫贷款。

3.5.2. 特惠金融扶贫实践探索的主要启示

湖南省借鉴省内外、国内外金融扶贫经验，遵循政府主导、金融参与、产业带动、风险防控的工作思路，按照政策引导是核心、搭建平台是关键、发展产业是根本、风险防控是保证的思想共识，构建了一套地方政府、金融机构、经济组织和贫困对象四方共担责任、合作共赢、良性运作的工作机制，初步形成了一套符合实际、有利于贫困农民快速增收脱贫的新路子。该模式对扶贫筹资机制有以下几点启示：

一是政府主导。完善顶层制度设计，健全资金供给和分配的组织网络体系，加大政策支持力度。要充分发挥政府在特惠扶贫中的主导作用，推动“九龙各自治水”向“有效整合资源”转变，提高资金使用的协同效应。

二是金融参与。健全金融组织体系、创新金融产品服务、完善金融征信体系。要充分发挥市场在特惠扶贫中的决定作用，推动“党政包办代替”向“市场资源配置”转变。一方面政府要注重培育多元化的市场主体、健全市场导向机制、优化金融市场体系。金融监管机构负责推动扶贫金融组织创建，形成良性市场竞争关系，并出台对新型农村金融性组织的差异性监管扶持政策，通过适当提高扶贫小额信贷不良贷款率的容忍度，加大对贫困地区支农再贷款、再贴现支持力度，调动金融机构在贫困地区布点展业的积极性，扩大对建档立卡贫困户的信贷投放。另一方面商业金融机构要不断创新金融产品和服务，把提高建档立卡贫困农户贷款可获得性作为工作的基本出发点，紧紧瞄准贫困农户，建立专门的评级授信体系，降低贷款门槛，按照“有需求、贷得出、收得回”思路，设计具有当地特色的特惠信贷产品，确保大多数贫苦农户可以享受简便、特惠、及时的信贷产品和服务，提高扶贫小额信贷的精准性和有效性。

三是产业为载体，优化扶贫资金使用效率。选准优势产业载体、支持扶贫经济组织发展、

建立利益联结机制。要充分发挥产业组织在特惠扶贫中的根本作用，推动“输血式扶贫”向“造血式扶贫”转变，提高扶贫资金使用的可持续性和自我扩张性。按照“资金跟着扶贫对象走、扶贫对象跟着能人走、能人跟着产业项目走、产业项目跟着市场走”的总体思路，围绕解决资金、市场、技术三大瓶颈，着力做好金融产业扶贫。

4. 中国扶贫筹资基本经验与展望

本章重点：

- 中国扶贫筹资的成功归功于很多因素。扶贫资金筹措高度制度化，与扶贫政策相辅相成，从而资金渠道多元，其中财政扶贫资金的杠杆作用突出。随着扶贫资金瞄准的对象范围不断缩小精确，创新筹资机制成效凸显。
- 中国的扶贫筹资在筹资渠道、管理监控和宏观社会经济趋势方面仍然面临挑战。
- 扶贫筹资在中国前景可观，原因如下：1) 十三五提出的“精准扶贫”要求目标精准、直接筹资，解决互相关联的贫困根源，从而实现多个可持续发展目标；2) 当前正在进行整合资金来源，优化资金使用；3) 数字化等新趋势带动创新筹资模式，保证减贫的平等性和包容性。

4.1. 扶贫筹资成功经验总结

4.1.1. 扶贫资金筹措与时俱进，与扶贫政策相辅相成

中国扶贫资金的筹措自改革开放以来经历了不同阶段的发展，与扶贫措施的变化紧密相连。以 1986 年为分界点，扶贫资金的使用目的发生根本性的变化，由支持救济式扶贫转为开发式扶贫。前者主要以财政专项扶贫资金为主，解决基本温饱问题和中国大面积的绝对贫困。从扶贫财政资金管理方式来看，是运用行政手段分钱分物扶贫到户的封闭式扶贫方式。后者则在经济发展取得长足进步的基础上，以市场需求为主导，在国家资金，技术及政策的支持下，启动生产型建设，以调动贫困地区的内在活力。具体来说，由分散救济型向集中开发扶贫的转型决定了资金使用在多方面的投放，包括 1) 用于农田、水利、公路等方面的基础设施建设，改善生产条件；2) 发展以市场为导向的种植业、养殖业以及相应的加工业项目，促进增产增收；以及 3) 开展农业先进实用技术培训，提高贫困农户的科技文化素质，增强自我发展能力。在资金的使用上，变无偿使用为无偿和有偿并用，并把各方面的资金捆在一起按项目投放，有合格项目就投放资金，无合格项目则不投放资金，改变了过去平均分配资金的弊端，保证资金用在合理的经济开发上。

开发式扶贫的思路，扩大了资金来源渠道。除财政资金外，还引入了银行资金、企业、社会资金，其他经济实体资金以及贫困地区和贫困户自我积累的资金。除了国内资金来源外，也纳入了多种形式的国际经济援助。多渠道的资金来源，提高了扶贫资金投入的力度。扶贫的视野从单纯的经济扶助扩大到扶贫项目持续发展所要求的人力资源，文教卫生环境等多方面综合因素的完善和发展，从而为社会全方位扶贫工作的提供了坚实的资金支持。

4.1.2. 扶贫资金精准投入，突出重点

中国扶贫瞄准主要是由四个要素组成，即瞄准主体、瞄准对象、瞄准方法和瞄准绩效。瞄准主体是分配扶贫资源的主体，是整个瞄准过程的具体执行者；瞄准对象即受益人群；瞄准方法是指确定受益人群的过程，通常是通过某种数理模型或者相关机制确定的；而瞄准绩效则反映了实施扶贫项目或政策的减贫效果。瞄准主体通过一定的瞄准方

法确定瞄准对象，并实施扶贫项目，其结果表现为瞄准绩效；评估瞄准绩效可以调整和修正瞄准方法，以进一步改善瞄准绩效。这 4 个环节彼此关联，形成一个可循环的反馈机制（如图 17 所示）。中国扶贫资金的精准投入也需要这四个要素的综合配合，即利用合理有效的方法确定资金的收益人群，由合适的资金发放主体执行资金，以最终达到满意的扶贫绩效。

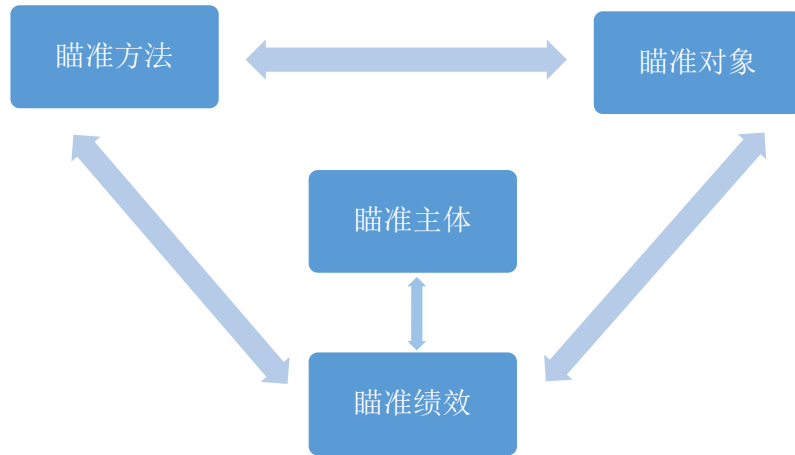


图 17 瞄准主体、瞄准对象、瞄准方法和瞄准绩效的反馈机制

中国扶贫资金瞄准的对象范围呈不断缩小的趋势。同样以 1986 年为分界，前期是分散投入救济资金到个人。而后，资金的投入以区域，重点贫困县，贫困村，直到建档立卡的贫困户，逐步精确资金的使用单位。

在贫困户资金的使用上，提高绩效的考虑尤其被放在首位，力求提高贫困人口自身的生产生活能力，以实现脱贫的可持续性。这具体表现在，如贵州省案例所指出，建档立卡贫困户的扶贫资金统筹安排使用，重点扶持农民专业合作社，村集体经济组织等，为贫困户发挥自身能力，增加收入创造了有利的机会。同时，这充分调动了贫困户主观脱贫的意识，最大程度避免了扶贫资金的发放导致贫困户被动，等待救济的心态。

4.1.3. 扶贫资金筹措渠道广泛，财政扶贫资金的杠杆作用突出

随着中国扶贫工作多元主体的参与，中国扶贫资金的筹措渠道也越来越广泛，构建了财政专项扶贫资金为主导，行业扶贫资金，金融扶贫资金与社会扶贫资金多位一体的格局。各种资金在扶贫工作中发挥着不同的作用。如第二章所述，财政专项扶贫资金由政府主导，意

在定点定向解决贫困地区存在的普遍性和特殊性问题，倾向性和目标性很强。行业扶贫资金由政府，行业协会以及一些代表性企业为主导，意在构建贫困地区综合性的社会经济循环系统，从而使贫困地区增强自我发展能力，融入整个经济社会大循环，通过调整与融入实现脱贫。金融扶贫资金由各种金融机构主导，旨在满足贫困地区信贷需求。社会扶贫资金则由企业，个人，非政府组织及国际组织等各种潜在主体为主导，目的在于号召全社会的力量，补充扶贫的资源，实现多层次及多覆盖面的综合扶贫机制。

尤其值得指出的是财政扶贫资金对于其他各资金的引领及撬动作用。它意在为扶贫投资指明方向，并为各资金的投入提供可靠的信息及搭建可信赖的平台，发挥启动资金的作用。例如，在金融筹资的领域，很多环节都充分发挥了财政资金杠杆作用。比如，助农筹资担保公司直接实现了财政资金的放大效应；政府通过将计生奖励、扶贫贴息政策与小额信贷捆绑，几乎实现了零利率贷款，极大调动了农民贷款发展小规模生产的积极性。

由此，政府及其他扶贫投资的主体的职能在资金使用和管理上也在发生变化。政府由资金发放者和执行者，更多成为资金管理者及协调者。这其中包括对资金使用办法的政策制定，监督及绩效考察。宏观层面，在效率优先，兼顾公平的原则下，政府有责任调动一切可能的资源，保证扶贫资金的充裕。微观层面，政府则根据扶贫项目特点和当地具体情况，设计合理的资金筹集模式，分配安排筹资各方的收益结构和风险分担结构，加强对其的约束和激励，确保扶贫筹资的社会效益和经济效益。与此同时，其他各主体，逐渐成为扶贫投资的主体，并在实地项目实施的过程中起至关重要的作用。

4.1.4. 注重创新的扶贫资金使用方式

创新可以说中国扶贫资金在不同阶段发展的一个主题。正如案例所述，各类扶贫资金在筹措，分配及使用上均有创新的举措，以提高资金使用的绩效。以财政专项扶贫资金为例，贵州省雷山县试行“先建后补”的措施，有利于建立激励机制，鼓励贫困户根据自己的需求开展生产活动。扶贫资金通过相关部门验收合格后，直接补发到贫困户，在一定程度上避免了贫困资金养懒汉的现象，从而提高了资金使用的效果。在扶贫资金监测方面，“扶贫云”的建立，结合大数据的优势，以更高效及透明的方式，动态管理扶贫资金使用信息。再如，金融扶贫资金的设置中新元素的产生也层出不穷，包括半金融机构的产生（如中和农信公司）及其在金融筹资中在各个参与主体中突出的协调，管理

及执行资金的作用。又如，村级微型担保平台模式的推出，有效降低了扶贫贷款的风险，加强了贫困农户的信用额度。

4.2. 扶贫筹资所面临的挑战

4.2.1. 扶贫资金的使用与管理

在中国扶贫筹资取得长足进步的同时，资金的使用与管理也面临着一些挑战。具体来说表现在以下几个方面：

第一，对于分配到贫困户的扶贫资金，目前以统筹安排使用为重点，支持发展村集体经济和农村合作社等。如前所述，此举措在很多方面都发挥了积极的作用。但是这种集中的资金使用存在一定风险，易造成贫苦户收入来源单一的结构，并在很大程度上受运营及市场供需关系的影响。虽然政策上有明确规定，以保证贫困户的基本分红及收益，但实际操作中，市场变幻莫测，很难预料，产业发展失败和资金的损失也常常无法挽回。

第二，对于扶贫资金的使用，目前在中央层面有明确详细的规定。虽然这些对于地方政府的工作提供了强有力的指导，但同时也大幅度减少了地方政府使用资金的灵活度，致使很多创新的扶贫举措没有政策依据，无法得到资金的支持。过强的政策性也不利于因地制宜执行资金，使扶贫效果差强人意。因此，扶贫资金的权职在各级政府之间如何分配才能达到最佳效果，仍然需要进一步的讨论。

第三，当前对于扶贫资金的监管十分严格，这在很大程度上有效避免了资金的挪用和滥用。尤其扶贫资金使用的绩效与政府职员工作绩效考核相关联，也把对资金使用的关注提高到了一个新的高度。但同时，严密的监管也会起到反向的作用。为了明哲保身，很多扶贫资金和项目被相关工作人员无限搁置，反而降低了资金使用的效率。因此，本意是建立积极激励的措施反而成了消极的激励。这对如何重新审视和建立有效的资金监管措施提出了新的挑战。资金审查以何为目的，以及以何种标准和方式进行审查都亟待进一步的调整。

4.2.2. 宏观经济及社会形势

首先，宏观经济进入新常态及地方政府负债严重等客观环境为扶贫筹资带来了严峻的挑战。根据亚洲开发银行发布的《2016年亚洲发展展望》报告，在外部需求疲软、投资增长缓慢的形势下，2016年和2017年中国国内生产总值（GDP）将分别增长6.5%和6.3%³⁹。同时，2015年底全国政府部门债务约为388,250亿元，占GDP比重为57.37%，与负债率60%的国际警戒线相比显然偏高⁴⁰。截至2012年底，36个地方政府本级政府性债务余额3.8万亿元，环比增长12.9%（国家审计署）。财政收入增长的趋缓和地方性债务问题的频现使得扶贫攻坚任务日趋繁重，地方债务规模的持续扩张大大压缩了社会筹资的空间，相应的扶贫筹资空间也被大大挤压，而规模庞大的预期扶贫支出更是加剧了这一压力。根据到2020年中国现行标准下贫困人口全部脱贫的规划要求，以及中国2011年中央财政专项扶贫资金（272亿元）和扶贫贷款实际发放数（453.90亿元）的具体数据，可以推算2014-2020年的扶贫资金需求大约为1613.9亿元。

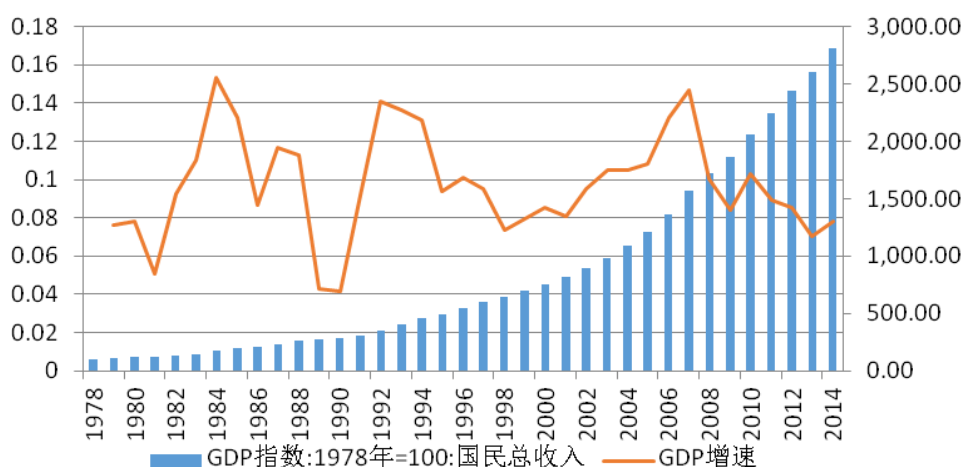


图 18 1978 年以来中国的 GDP 及其增速示意图

数据来源：根据 Wind 数据整理

³⁹Asian Development Outlook (ADO) 2016: Asia's Potential Growth.

<http://www.adb.org/publications/asian-development-outlook-2016-asia-potential-growth>

⁴⁰华泰证券. <http://economy.caijing.com.cn/20160408/4102026.shtml>

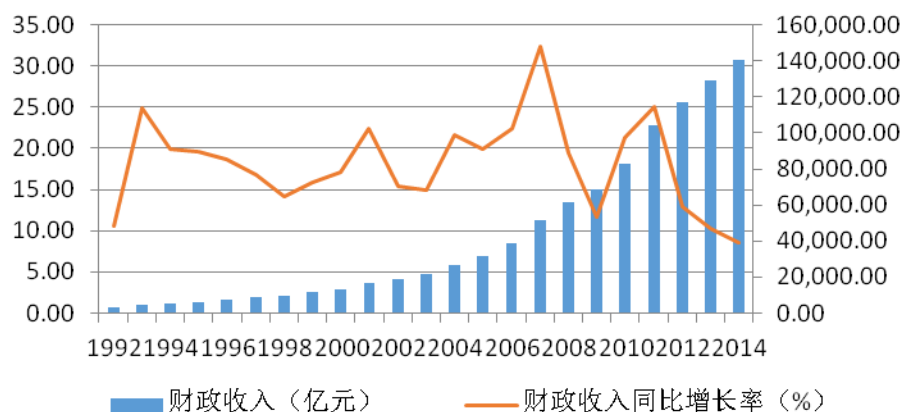


图 19 1992 年以来中国财政收入及其增速

数据来源：根据 Wind 数据整理

其次，在财政支出的压力下，政府自身运转的财政支出与扶贫支出存在矛盾。随着中国政府公共性职能的逐步拓展，治理任务不断加重，政府一般性财政管理支出与政府的扶贫专项资金之间的矛盾在逐步扩大。这在一些自身发展能力不足，扶贫任务繁重的地区更是如此。正如上述案例所述，扶贫专项资金的项目在地方层面没有特别配套的管理费，一些创新的工作模式又同时加重了扶贫工作人员的工作量，却没有相应的补偿。这一矛盾，如不能很妥善得到解决，很可能会影响扶贫项目及资金的执行与管理，从而直接影响 2020 年扶贫规划的实现。

再者，扶贫专项资金的投入与其他专项转移支付之间如何更好分配也许进一步权衡。扶贫工作范围广泛，涉及各个领域，例如教育，医疗，住房条件改善及社会保障等，以及各个产业，例如农业，工业及服务行业。各项转移支付对扶贫都有不同程度的贡献。如有研究表明，农业研发，教育及基础设施能够实现更显著的扶贫效果⁴¹。因此，资金以何种方式用于何种用途才能实现资源的优化配置，是当今需要解决的难题。在经济放缓，财政紧缩的背景下，这个议题显得尤为必要。

⁴¹ Thorat, S. and Fan, S., 2007. Public investment and poverty reduction: Lessons from China and India. *Economic and Political Weekly* 42 (8), pp.704-710.

4.3. 中国扶贫筹资的未来展望

4.3.1. 精准扶贫

尽管中国扶贫筹资面临着严峻的挑战，国家对扶贫工作的高度重视也为扶贫筹资带来了前所未有的机遇。中国政府出台的“十三五”规划制定了新的“精准扶贫战略”，旨在截至 2020 年实现剩下的 5500 万贫困人口全部脱贫，即每年脱贫约 1000 万余人口。为达到此目标，提高扶贫精准度是关键，主要体现在以下三个方面：1) 识别贫困人口；2) 分配扶贫任务；3) 设计具体的扶贫工具。

为了确定贫困户，精准扶贫需要详细诊断贫困原因，根据案例逐个分析，以确保设计并落实正确的扶贫工具、分配合适的人员对单个家庭提供扶贫帮助。为实现精准扶贫，中国政府出台了“五个一批”（如图 20）扶贫新举措。贫困人口主要分成两类，第一类人群丧失劳动能力无法参与经济发展，政府将承担起“兜底”责任，用社会保障措施（例如医疗卫生、最低生活保障）帮助他们脱贫；第二类人群有能力脱贫，政府将采取各种措施多管齐下，增加其收入和自我发展能力，最终实现稳定脱贫。

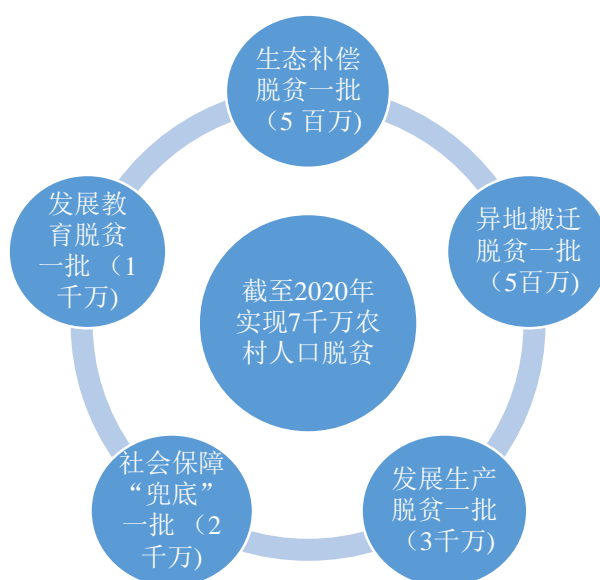


图 20 “五个一批”扶贫工程

另外，更多资金将下放到地方和省政府以直接管理扶贫事业。2016 年，中央政府将发放

670 亿元⁴²财政专项扶贫资金，省级财政专项扶贫资金将达 400 多亿元⁴³。十三五期间，2500 多万人民币⁴⁴将转移到省级金融机构，用于支持异地搬迁脱贫。此外，十三五规划纲要鼓励探索资产收益扶持制度，通过土地托管、扶持资金折股量化、农村土地经营权入股等创新方式，让贫困人口分享更多资产收益。

为了提高贫困人口界定的精准度，中国政府将建立一个全国数据库，与其他措施一并使用，例如实际资金分配（决定资金接收者及如何接收）。目前，中国贫困人口是根据净人均年收入划分（如南猛村案例所示）。资金发放方式视情况而定，对于异地搬迁和旅游发展等特殊项目，资金可以直接投向贫困家庭；对于财政扶贫资金中的农村合作社，资金可以用作联合投资。

中国的扶贫战略和筹资战略有以下几层意义：第一，扶贫筹资将服务于多重目的，分别是提高生产能力（通过发展生产脱贫一批）、积累人力资本（通过发展教育脱贫一批），以及提高贫困人口应对环境变化的能力（通过生态补偿脱贫一批）。因此，中国扶贫战略可以一次解决多重挑战，同时完成不同可持续发展目标（如图 21）。

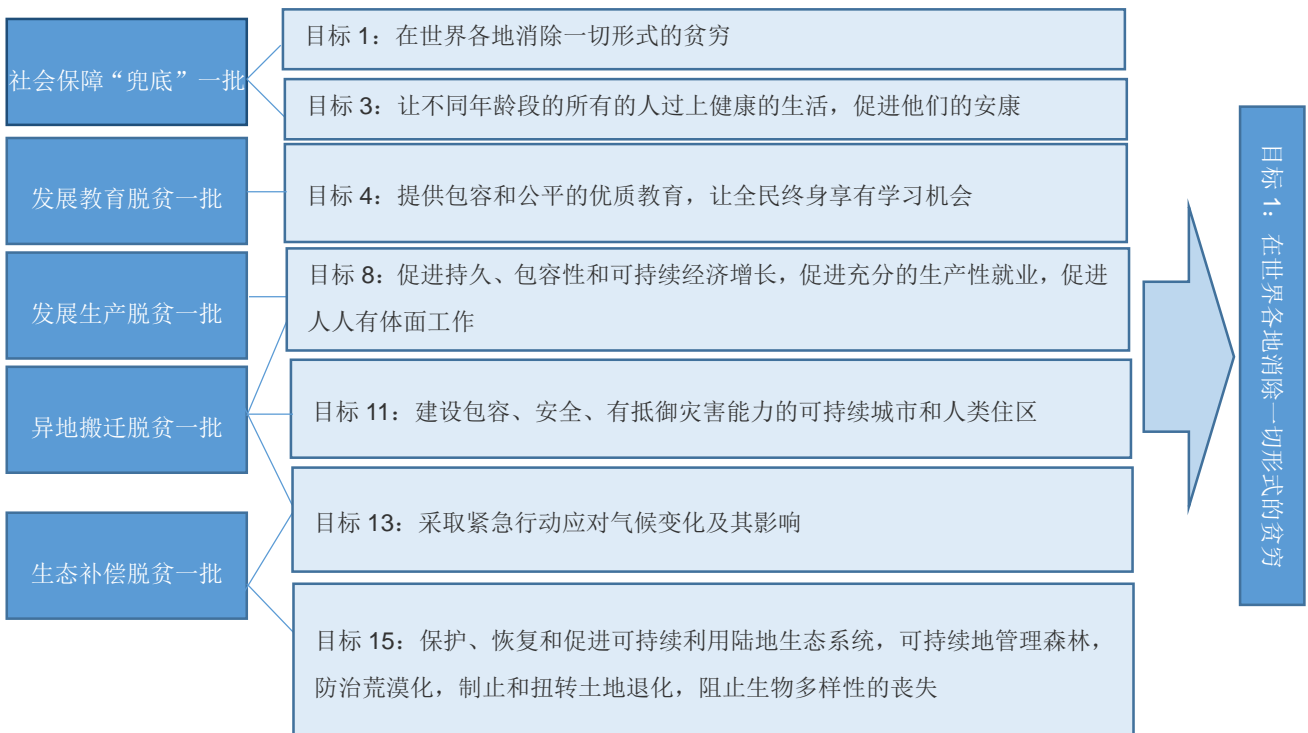


图 21 中国精准扶贫战略与联合国可持续发展目标

⁴²http://news.xinhuanet.com/politics/2016-06/21/c_129080132.htm

⁴³同上

⁴⁴<http://mt.sohu.com/20160427/n446454194.shtml>

第二，中国界定贫困人口只依靠收入这一单一识别标准，即使收入是个合适的出发点，但是将收入作为单一识别标准忽视了贫困的方方面面，比如贫困人口得不到教育和医疗卫生服务，生活标准严重低下等。贫困是个多维的现象。另外，收入这一单一衡量标准不足以识别贫困人口中最贫困的人群。国际上已经认识到贫困的复杂性，出现了多种不同贫困人口界定方法，很多成功的项目正是使用了这些方法来实现目标（见专栏：贫困人口识别方法和识别机制）。

专栏：贫困人口识别方法和识别机制

多种贫困人口识别方法再被普遍使用，每种方法在以下几个方面的侧重点不尽相同：贫困（例如收入、开支、消费、资产和多维贫困指数）、社会类别（例如少数民族、残障），地理位置、年龄和风险（例如自然灾害）。

多种不同的对象识别机制同样存在，用于识别某些项目的具体受益者。每种机制在管理成本、识别误差、数据可获得性和管理结构方面有各自的优势和劣势。例如，基于社区的识别机制有利于调动社区的力量来识别社区中需要帮助的人群，而自我识别机制是一种激励机制，有利于贫困户在决定是否参与某些项目时发挥主观能动性；工具测量是基于收入和资产信息的方式，然而代理工具测量采用直观的特点（例如居住条件、拥有物状况），加权判断贫困户的社会经济状况。

事实上，识别贫困对象往往将识别方法和识别机制相结合。例如，巴西的“家庭津贴”（Bolsa Família）扶贫项目中，贫困户识别机制由地理环境、收入程度、和家庭构成共同决定，人均月收入在140雷亚尔（约33美元）以下，有十五岁以下儿童或孕妇的家庭可得到月津贴32-38雷亚尔（约13-15美元）。

另外一个例子是墨西哥的“有条件现金转移”计划，即“机遇计划”，采用基于贫困、年龄和地理位置的识别方法，受益群体是有7-14岁孩子的城市和农村贫困家庭。识别机制定位小型、边缘化的农村社区（一种多维指数），即教育和卫生医疗基础设施极度匮乏的社区。同样，识别方法是以年龄为基础，受益群体是有7-14岁孩子的贫困家庭。同时，在农村地区采用基于社区和代理工具测量机制相结合的方法。首先，用人口调查获取的社会经济数据识别极度贫困户。其次，利用社区反馈机制进一步分类贫困户。

最后，如上所述，中国将采取多种方法向贫困户发放资金。目前，除了某些明确用途（例如异地搬迁）以外，直接现金转移的作用尚不明确。事实证明，有条件或无条件的直接现金

转移对脱贫产生积极影响，尤其是能提高弱势群体（比如妇女⁴⁵）的收入、入学率、经济自主能力和决策权力。然而，直接现金转移可能带来的工作负面激励不免让人担忧。尽管如此，研究表明中国应试验使用这种机制，达到分散资金风险的效果。

4.3.2. 扶贫资金整合

由于我国贫困地区和贫困人口分布广泛，各地区情况各异，扶贫资金使用分散低效的问题显著。强化扶贫资金整合的目的在于实现对扶贫资金的存量优化和增量扩大，提高扶贫开发的深度和力度，提高群众自我发展能力和自筹能力。一方面整合财政资金，有利于以重点项目为纽带，优势特色产业为载体，重点区域为平台等多种形式，提高财政资金使用效益，加大开发式扶贫的力度。另一方，扶贫资金整合，可以确保增加对义务教育、社会保障等基本公共服务方面的资金投入，进一步实现公共服务的均等化。

4.3.3. 新兴筹资模式的运用

随着中国互联网+的推广，以电商为代表的互联网企业在扶贫开发过程中所发挥的独特作用，以及以互联网企业为基础构建的扶贫开发筹资渠道也为中国的扶贫开发工作提供了具有创新意义的扶贫思路和筹资创新方式。具体而言就是通过资产证券化和发行资管产品等方式来实现互联网企业的发展，从而间接实现贫困地区产业和其他扶贫主体的筹资需求。其中，资产证券化是依靠项目本身的预期收益作为保证，或者在高科技、高成长性、独占性条件支持下，完成生产布局，通过政府或者生产组织机构的特性实现筹资；发行资管产品则主要是指通过投资非标产品、信托产品、资管产品、理财计划等方式实现直接筹资。这可以保证贫困户直接参与市场，享受经济增长的果实，从长期缓解不平等现象，确保扶贫的包容性。

⁴⁵Hagen-Zanker, J., Bastagli, F., Harman, L., Barca, V. Sturge, G., Schmidt, T., and Pellerano, L., 2016. 《现金转移：事实都说明了什么？对设计和实施特点影响和作用的严格评估》.海外发展研究所.

<https://www.odi.org/publications/10505-cash-transfers-what-does-evidence-say-rigorous-review-impacts-and-role-design-and-implementation>

5. 政策建议与结论

本章重点：

- 基于中国的筹资经验，该报告提出以下建议：1) 采取参与式方法，使用多种标准（例如自我发展能力评估）界定贫困人口；2) 使用多种创新工具（例如大数据）进行研究，为决策（例如影响评估）提供可靠信息；3) 进一步下放资金管理，提供量身定做的解决方案；4) 为进一步整合现有资源制定战略规划；5) 通过“项目身份证”的建立促进部门之间的协调沟通。
- 本报告仅作为阐述中国扶贫筹资概况、案例分析资金使用有效性的第一步。除此之外，本报告并未研究各类扶贫资金对于某些特殊人群的影响（例如妇女群体），这些后续研究都将需要更精准微观的分析方法。随着筹资方法的不断创新演变，其带来的影响同样值得进一步研究。我们希望今后能进一步研究这些议题。

在过去的三十几年里，中国一直致力于减贫工作，并取得了举世瞩目的成就，为全球减贫事业做出了重大贡献。中国把扶贫开发纳入国家总体发展战略，开展大规模专项扶贫行动，并针对特定人群组织实施发展规划。截至 2015 年，中国成功帮助 6 亿多人口脱离了贫困，但还有约 7000 万人口生活在贫困线以下，大多数贫困人口均集中在偏远农村地区。这成为中国“十三五”规划纲要的重要目标，即到 2020 年实现农村贫困人口全部脱贫，贫困县整体脱贫及解决区域性整体贫困，实现全面建成小康社会。

中国减贫事业的成功离不开扶贫资金的全面有效的运用和支持。随着中国各扶贫阶段扶贫政策的不断调整，扶贫资金的使用目的和筹集渠道也经历了不同阶段的发展。总体来说，随着中国经济的飞速发展，扶贫财政预算和支出与日俱增。筹资渠道不断扩充，逐步发展成为以政府资金为主体，撬动多元化资金共同参与的格局。扶贫资金的投向从以救济为目的，转变成启动生产性建设，旨在调动扶贫对象的积极性，提高其发展能力。由此，扶贫资金的使用也从无偿使用，单纯注重社会效益的发挥，转变为无偿与有偿使用相结合，根据不同扶贫领域及项目的需要，充分发挥市场的指导作用。随着扶贫资金规模和来源的不断扩充，其创新性的使用和管理机制不断涌现，旨在提高扶贫资金的使用绩效。尤其，资金注重精准投入，体现在瞄准贫困个体及关键事业，以提高扶贫效果的可持续性。

然而，在扶贫筹资的发展过程中，中国自身也面临着诸多挑战，包括扶贫资金政策规定的可操作性及灵活程度，监管力度的把握，资金投向和运作中存在的风险及管理部门之间的协调沟通等，都存在进一步提升的空间。要实现更大的突破，需要对政府在扶贫筹资中的作用和职能进行重新定位和审视，并进一步明确政策对于扶贫筹资的指导意义。据此，本报告提出以下政策建议。

(1) 采用参与式方法及多重标准实现精准扶贫

如上所述，收入这一单一标准不能全面解释贫困，提供解决致贫根源的方法。因此，采用多维贫困标准赋予贫困新的定义，有效提供更多政策相关信息至关重要。中国可以借鉴国际经验，将其他国家的成功方法应用于自己的脱贫事业。在这个过程中，应充分考虑贫困户自身的脱贫实践，确保不同扶贫筹资方式适用不同类型的贫困户。同时，应考虑以下四个重要问题：贫困户致贫的首要原因是什么？他们如何评价自我发展和自我脱贫能力？他们自认为适合自身情况的有效脱贫方法是什么？筹资如何帮助他们实现目标？要解决以上问题，参与式方法是关键，自我识别和自我筛选过程可以确保贫困人口发挥主观能动性，做出适合自

身情况的选择。

（2）提升实证决策

建议使用新工具来辅佐精准扶贫。例如，大数据提供了一种比传统调查问卷成本更低、更全面的动态方法来实时监控贫困人口，其产生的数据可作为筹资决策的可靠支撑。除此之外，建议对扶贫筹资进行进一步研究，尤其是建立整套评估机制来识别造成资金管理低效的因素、过程和政策措施。为此，建议引入第三方机构以提高整个过程的透明度和公平性。

（3）进一步下放扶贫资金使用权限

扶贫资金使用权责进一步下放，从而实现因地制宜的差异化扶贫政策。实行适应性管理方法，随时评估，随时调整，来试探权利下放的力度。根据扶贫项目的经济属性和社会属性，适当的配置项目管理权限和监督权限。将国家级的扶贫项目有区别地下放到省级机构，将省级和地市级的扶贫项目下放到地市级和县级管理机构，提高扶贫项目运营的自主性和灵活性，提高扶贫资金运行主体和监管主体之间互动交流的效率，降低其沟通成本。

（4）进一步整合扶贫资金

按照现行政策，扶贫资金是按照行业、条线，从各个部门划拨下来的，用途有明确规定。有些地方对整合资金有顾虑，怕相关专项没了，也怕得罪该专项上级主管部门。为此，必须分类分批的归集整合现存的扶贫专项资金，解决农村最需要解决的，解决贫困地区、脱贫工作最需要办的事情。对专项扶贫资金的进一步整合，不是单纯的削减和合并扶贫款项。这更是一个长远的战略性规划，包括明确目标的设定，并根据现有的资金分配和使用情况，分门别类，逐步优化和统筹安排扶贫资金使用，简化中国资金管理体系。

（5）进一步加强部门的沟通和协调，建立“项目身份证”

鉴于目前扶贫项目管理和监督部门职能交叉重叠现象严重，利益冲突时有发生，有必要进一步优化部门间的沟通协调机制，促进信息共享和实时更新。一方面，从上一级政府建立扶贫项目和扶贫资金的统一沟通协调部门。以各级扶贫办为主要协调机构，与财政、税收、住建、发改等部门建立长效沟通机制和信息共享平台，加强部门之间的扶贫相关人员交流任职，为扶贫项目的沟通提供制度和人员支持。

另一方面，建立全国性的扶贫项目库和扶贫项目在线审批监管平台，并依托平台建立健全监管联动机制和约束惩戒机制，实现“制度+技术”的监管。建立健全统一代码制度，旨在为申请办理审批、核准、备案相关手续的投资项目建“身份证”。一旦项目受理，由在线审批监管平台按照国家统一编码规则，即时生成作为该项目整个建设周期身份标识的唯一项目代码，以此为基础，实现各部门实时交换项目信息。

2015年7月，联合国第三次发展筹资问题国际会议在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴举行。会议上发布了成果文件《亚的斯亚贝巴行动议程》，颁布了一系列措施，旨在解决经济、社会和环境挑战吸引投资，供全球发展筹资参考。如文件所强调，全球发展问题的筹资模式需要进一步加强国内资源的有效利用，把经济发展作为重要任务，在各个层级创造有利的政策环境及管理能力，以确保资金到位和运作。与此同时，发展筹资应有所转变，从传统的静态统计向结合风险管理与资金分配的动态统计框架发展。国际社会也应开发采用更多创新的筹资模式用于解决减贫和发展问题。

作为全球减贫发展的先锋，中国的经验教训对于其他发展中国家有借鉴之意。中国不仅是充分利用国内资源实现扶贫筹资的先锋，还日益崛起成为很多发展中国家的重要发展援助方⁴⁶。中国的扶贫筹资经验在这些方面，不论是成功和亟待解决的问题和挑战，为整个国际社会都提供了值得研究和讨论的模式。

本报告仅仅意在说明扶贫筹资和扶贫成果的内在联系，并未证明因果关系。除此之外，本报告并未研究各类扶贫资金对于某些特殊人群的影响（妇女群体、老年人群等）等方面。这些后续研究都将需要更精准微观的分析方法（家庭和个人层面）。随着筹资方法的不断创新演变，其带来的影响值得进一步研究，或将为国际社会带来宝贵的知识。我们希望今后能进一步研究这些议题。

⁴⁶ 《发展筹资：趋势和机遇》，2011.世界银行：

http://siteresources.worldbank.org/CFPEXT/Resources/299947-1322067209001/TwoPager_FinanceforDevelopmentTrendsandOpportunities.pdf

附录一 中国农村扶贫取得的成就

作为全世界第一且唯一一个在既定时间内完成多个联合国千年发展目标的国家，我国扶贫工作取得了举世瞩目的成就。特别是近年来，我国大幅度提高贫困标准，瞄准贫困人口实施精准扶贫，加强农村养老、低保、医疗、教育、农业和生态保护、农村基础设施建设和移民搬迁等工作，脱贫步伐进一步加快，扶贫成效非常显著。根据国家统计局公布的数据，2015年我国农村贫困人口从上年的7017万人减少到5575万人，年度减贫1000万人以上的任务超额完成。近年来，扶贫取得的成就具体体现在以下几个方面：

(1) 农村贫困人口数量大幅减少。在中国的扶贫实践中，2007年以前，中央政府一直采用绝对贫困标准作为扶贫工作标准，用于确定扶贫对象以及分配中央扶贫资金。低收入标准仅在一些较发达地区作为地区扶贫工作的参考依据。2008年，根据十七大关于“逐步提高扶贫标准”的精神，中国正式采用低收入标准作为扶贫工作标准。用低收入标准衡量的贫困规模和贫困程度成为分配中央扶贫资金及低保资金的重要依据。

中国农村贫困人口数量从2000年的6214万人下降到2010年2688万人；低收入贫困发生率从2000年的6.7%下降到2010年的2.8%，减少了3.9个百分点。由此可见我国减贫工作取得了很大的成绩（见表7）。

表7 1978-2014年中国农村居民贫困状况

年份	国家贫困线 ⁴⁷	贫困发生率 (按当年标准)	贫困规模 (按当年标准)	贫困发生率 (按现行标准)	贫困规模 (按现行标准)
单位	(元/人/年)	(%)	(万人)	(%)	(万人)
1978	100	30.7	25,000	97.5	77,039
1984	200	15.1	12,800		
1985	206	14.8	12,500	78.3	66,101

⁴⁷从1985年至2008年，中国的贫困线有两条标准。一条是农村绝对贫困标准，一条是农村低收入贫困标准。从2008年起，这两条线合二为一。本表中1985-2008年间贫困线指低收入贫困标准。

来源：http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2015-10/16/content_1622276.htm

年份	国家贫困线 ⁴⁷	贫困发生率 (按当年标准)	贫困规模 (按当年标准)	贫困发生率 (按现行标准)	贫困规模 (按现行标准)
1987	227	14.3			
1990	300	9.4		73.5	65,849
1995	530		6,500	60.5	55,463
2000	865	6.7	6,214	49.8	46,224
2004	924	5.3	4,977		
2006	958	3.7	3,550	30.2	28,662
2008	1,196	4.2	4,007		
2009	1,196	3.8	3,597		
2010	1,274	2.8	2,688	17.2	16,567
2011	2,300	12.7	12,800		
2012	2,300	10.2	10,000		
2013	2,300	8.5	8,249		
2014	2,800	7.2	7,017	7.2	7,017

数据来源：国家统计局历年《统计年鉴》《中国农村贫困监测报告》和《农村贫困监测报告》《中国农村住户调查年鉴》。部分数据来自：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 (2) : 28-35.

2000 年以来，尤其是“十一五”期间，贫困人口下降速度很快。“十五”期间，贫困人口下降了 2990 万人，占 2000 年贫困人口的 31.7%。“十一五”期间，贫困人口下降了 3744 万人，占 2005 年贫困人口的 58.2%（见表 8）。

表 8 “十五”和“十一五”期间绝对贫困和贫困人口减少情况

年份	贫困人口减少人数（万人）	占期初贫困人口的比重（%）
2000-2005 年	2,990	31.7
2005-2010 年	3,774	58.2
2000-2010 年	6,734	71.5

数据来源：全国农村住户抽样调查。

十八大以来，农村贫困人口减少更为明显。2012 年到 2014 年，全国农村贫困人口减少

近 3000 万，贫困发生率年均下降 1.8 个百分点。

(2) 农村贫困居民人均年收入明显提高。改革开放以来，中国农村地区经济发展迅速，促使了农民人均收入的不断提高。据相关统计数据表明，以国家贫困县的农民人均纯收入为例，在 1978 年是 160 元，而到 1985 年则上升到 206 元；在中国扶贫开发开展的第二个阶段即规模推进阶段之后，农民贫困居民的收入从 1985 年的 206 元，增长到 2001 年的 1276 元，再到 2010 年扶贫工作全面开展阶段，扶贫重点县农民的人均纯收入增至 3273 元（见图 22）。2014 年，扶贫重点县农民的人均纯收入达到 6088 元。

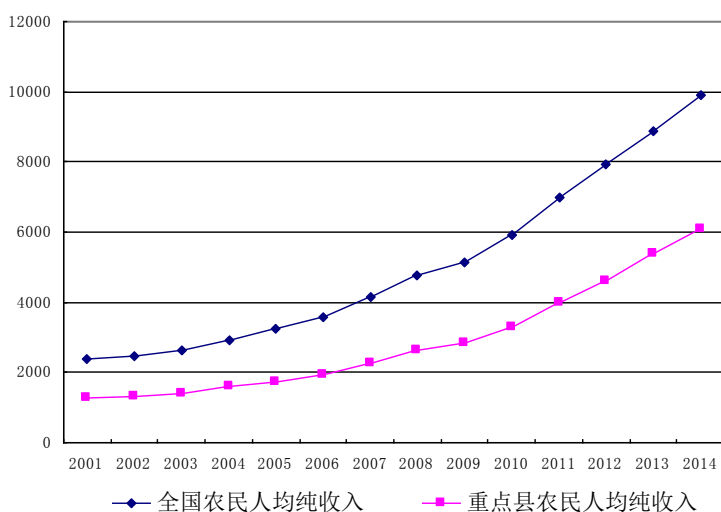


图 22 重点县农民人均纯收入与全国农民人均纯收入比较（单位：元/人每年）

数据来源：国家统计局历年《统计年鉴》《中国农村贫困监测报告》和《农村贫困监测资料》。

(3) 农村贫困地区公共服务水平不断提高。农民地区经济发展水平的提高带动了公共服务水平的不断提高，主要体现在教育、医疗卫生、社会养老保障及基础设施建设等方面。首先，在农村教育方面，政府加大了贫困地区的教育资金投入，以“希望工程”为名启动对贫困地区失学少年儿童的帮扶教育。希望工程的有效实施，不仅改变了一大批失学儿童的命运，同时还引起了全社会对贫困农村少年儿童教育问题的重视，这在一定程度上促进了基础教育的发展。据统计，2010 年，全国扶贫重点县 7-15 岁儿童在校率为 98%，比 2000 年提高 3.9 个百分点（见表 9）。其中 7-12 岁儿童在校率为 97.7%，比 2000 年提高 1.3 个百分点；13-15 岁儿童在校率为 98.6%，比 2000 年提高 8 个百分点。

表9 扶贫重点县义务教育阶段儿童在校率单位：(%)

指标名称	2000年	2005年	2010年
7-15岁儿童	94.1	97.2	98.0
其中：7-12岁	96.4	98.5	97.7
13-15岁	90.6	95.5	98.6

数据来源：国家扶贫重点县贫困监测调查。

其次，农村医疗卫生得到了显著改善。据统计，2010年，有卫生室的行政村比例占81.5%，比2002年增加了12.5个百分点（见表10）。与此同时，医疗人员的配备进一步加强。自2002年至2010年，有合格医生/卫生员和有合格接生员的扶贫重点行政村比例分别提高了将近9和7个百分点。2003年，农村新型合作医疗保险开始进行全国试点工作。“新农合”是由政府组织、引导、支持，农民自愿参加，个人、集体和政府多方筹资，以大病统筹为主的农民医疗互助共济制度。采取个人缴费、集体扶持和政府资助的方式筹集资金。自2003年在全国试点后，新型合作医疗保险稳步推进，降低了农户医疗费支出，减轻了家庭经济负担，较好的解决了农民“看病难、看病贵”的问题。2009年，参加农村居民新型合作医疗保险的农户比例达到92.1%，基本实现了覆盖全国农村居民⁴⁸。2010年，农村居民新型合作医疗保险覆盖面达到96.5%。

表10 扶贫重点县村级卫生室及医生数（2002-2010年）单位（%）

年份	有卫生室的行政村比例	有合格乡村医生/卫生员的行政村比例	有合格接生员的行政村比例	参加合作医疗基金的农户比例
2002	69.0	71.0	67.0	2.6
2003	70.6	72.5	69.9	6.4
2004	72.9	74.5	71.9	8.6
2005	73.5	74.8	71.5	17.1
2006	74.0	74.9	71.1	37.7
2007	75.6	76.5	72.9	81.7
2008	77.4	77.4	73.7	87.4
2009	79.6	79.0	75.0	92.1
2010	81.5	80.4	77.0	93.3

数据来源：国家扶贫重点县贫困监测调查。

⁴⁸国家统计局农村社会经济调查司.2010 中国农村贫困监测报告[M].中国统计出版社，2010:181.

另外，农村社会养老保障体系也得到了完善。自 2006 年，全国 10% 的县市区相继开展新型农村社会养老保险试点工作，按照基础养老金和个人账户养老金相结合的原则，实施以个人缴费、集体补助和政府补贴的缴费方法，由中央或地方政府对基础养老金给予全额补贴。根据国家统计局数据，2011 年新型农村社会养老保险试点参保人数已达到 32643 万人。2012 年新型社会养老保险制度已基本覆盖全国大部分农村地区，为解决农村居民的养老难题发挥了重要作用。2014 年，国务院将新农保和城居保合并建立了全国统一的城乡居民养老保险制度，统一管理服务，统一信息系统，解决了新型农村社会养老保险面临的一系列问题，如参与新农保的进城务工人员重复缴费的困扰。这意味着我国社会养老保险制度实现了有效衔接。

(4) 贫困地区基础设施明显改善。从 2012 年到 2014 年，贫困地区水电路建设全面提速，7852 万农村人口的饮水安全问题和 354 万无电人口的用电问题得到解决，14 个集中连片特困地区新建农村公路总里程达到 124 万公里，综合立体交通运输网络正在形成，越来越多的地区告别了不通高速公路、铁路、航空的历史⁴⁹。

⁴⁹中国青年报：过去 3 年我国农村贫困人口减少 5000 多万。2015. http://sz.nxnews.net/xzxb/html/2015-12/17/content_681248.htm

附录二 中国扶贫数据一览表

贫困线		贫困人口					
		中国贫困人口 (单位: 百万)	世界贫困人口 (单位: 百万)	中国贫困人口 (单位: 百万)	世界贫困人口 (单位: 百万)	中国贫困人口 (单位: 百万)	世界贫困人口 (单位: 百万)
		1990		2011		2015	
世界银行	1.25 美元/天 (按 2005 年购买力平价计算)	689.4 ^a	1926 ^b	84.1 ^a	1011 ^b	不详	836 (预计) ^b
		1990		2011		2012	
世界银行	1.9 美元 / 天 (按 2011 年购买力平价计算)	755.81 ^c	1959 ^d	149.56 (2010) ^c	983 ^d	不详	897 ^d
		1990		2010		2015	
中国: 全国农村贫困线 (2011)	2300 元/年 (按 2010 年购买力平价计算) (农村贫困人口)	942.2 ^e	不详	128 ^e	不详	55.75 ^f	不详
中国: 全国农村贫困线 (2015)	2800 元/年 (按 2014 年购买力平价计算) (农村贫困人口)	658.49 ^g	不详	165.67 ^g	不详	不详	不详

数据来源: a: http://www.stats.gov.cn/tjzs/tjsj/tjcb/dysj/201509/t20150902_1239121.html

b: 《千年发展目标报告 2015》

c: <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm>

d: <http://wdi.worldbank.org/table/2.8.2>

e: <http://politics.people.com.cn/n/2012/1017/c1001-19294054.html>

f: http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201602/t20160229_1323991.html

g: http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201510/t20151016_1257098.html