

连片特困区财政扶贫资金配置效率 测评与机制优化

——以江西省罗霄山片区 18 个县(市、区)为分析样本

郑瑞强¹, 陈 燕², 张春美¹, 饶 盼¹

(1.江西农业大学 经济管理学院,江西 南昌 330045;

2.江西农业大学 人文与公共管理学院,江西 南昌 330045)



摘 要 经济新常态的发展背景要求新时期扶贫工作应重视资源配置效率以及发展质量的提高。鉴于当前扶贫资金额度不断提高而减贫效率递减等扶贫挑战,本文选择江西省罗霄山片区 18 个县(市、区)为分析样本,系统剖析其财政扶贫资金规模与结构特征,运用 DEA-Tobit 模型科学测算扶贫资金配置效率,明确影响扶贫资金减贫效应发挥的整村推进投资、产业扶贫投资、管理与奖励投资等关键影响因素及影响程度,并在此基础上提出扶贫资金配置机制优化的政策建议:更新扶贫理念,实现包容性扶贫治理;消除路径依赖,开展分区分类扶贫;健全评价体系,关注大数据精准扶贫趋势。以期进一步提高扶贫资金配置效率,服务于连片特困区扶贫对象的减贫脱贫与我国 2020 年全面小康社会建设目标的如期实现。

关键词 连片特困区; 扶贫资金; 配置效率; 绩效; 机制

中图分类号:F81; F328 文献标识码:A 文章编号:1008-3456(2016)05-0063-07

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2016.05.008

全面小康是全体中国人民的小康,2015—2020 年中国现有标准下 7 000 多万贫困人口将全部脱贫,以实现 2020 年全面小康的发展目标。连片特困区扶贫作为区域扶贫的重要抓手,涵盖 70% 的贫困人口,作用至关重要。《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》明确指出,新一轮扶贫开发重点支持国家 14 个连片特困区,并将财政扶贫资金新增部分集中用于连片特困区。财政扶贫资金一直是我国扶贫开发资金的重要来源,在扶贫资源中占有较大比重,对于区域扶贫开发效果起着决定性作用。反贫困是外部要素投入与内部资源调动整合共同作用的结果^[1],经济新常态的发展背景要求新时期扶贫工作应重视资源配置效率以及发展质量的提高,鉴于当前扶贫资金额度不断提高而减贫效率递减的扶贫挑战,系统分析连片特困区扶贫资金规模与结构,科学测算扶贫资金的减贫效率,明确影响扶贫资金减贫效应发挥的关键影响因素,有助于优化扶贫资金配置、提高资金管理水平和助推贫困人口脱贫,实现扶贫工作稳中有进,量质双升。

一、扶贫资金配置问题研究简述

扶贫资金配置问题主要涉及三大领域:一是扶贫资金的来源与投入机制方面。扶贫资金来源广泛,多元管理,主要包括财政扶贫资金、银行贷款、“三西”专项资金、少数民族发展基金、社会各界援助

收稿日期:2016-02-01

基金项目:国家社会科学基金规划项目“连片特困区扶贫资源配置效应与优化机制研究”(14BJL077);江西省社会科学项目“移民搬迁扶贫路径选择及其绩效评估问题研究”(14GL20);江西省自然科学基金项目“江西扶贫资金配置绩效评价与制度优化研究”(GJJ14300);江西现代农业及其优势产业可持续发展的决策支持协同创新中心项目(XDNYA1504)。

作者简介:郑瑞强(1983-),男,副教授,博士;研究方向:区域发展。

和海外资金援助与捐赠等,用于贫困区域与民众的生活救济、发展援助和以工代赈^[2]。这些资金在解决贫困地区温饱问题、改善农户生产生活条件及促进贫困地区社会经济发展等方面发挥了重要作用。但在扶贫过程中也出现了“扶贫资金投入不足和资金配置低效率”的双重瓶颈。1978年以后,由于农村贫困从广泛的普遍贫困状态过渡为“特征性和结构性贫困”,1986年开始的开发式扶贫以贫困县为瞄准单元来分配国家财政扶贫资金^[3],且主要依托项目开展资金投入分配,但这种瞄准方式很难兼顾扶贫对象需求多样性与项目管理的可持续性,以至于不能很好做到“扶真贫、真扶贫”而饱受“政策异化”质疑。二是扶贫资金的运行机制与治理方面。针对农村扶贫资金在运行管理中出现的总量不足与结构失衡、管理分割与协调困难、资源利用分散与监管缺乏等问题^[4],提出了诸如强化政府理财责任,简化传递层次,提高扶贫资源传递效率^[5];改良农村财政扶贫资金管理制度,建立开放式的融资平台,并优化资金运作管理,注重资源整合使用;减少扶贫资金管理成本^[6];积极开展扶贫资金管理审计,应用无影灯效应强化扶贫资金审计监管^[7]等治理举措。三是扶贫资金的减贫效果评价与改进。这也是近期有关扶贫资金配置问题研究的重心,通过系列的理论推演与数据佐证,解读了扶贫资金与区域发展、贫困人口脱贫的复杂关联,得出了“扶贫资金助于区域贫困人口脱贫的同时有可能加深尚未脱贫的人口的贫困深度”的结论^[8],应该构建综合评价体系作为扶贫资金绩效提升的引领,引导扶贫资金的抗贫能力投向^[9],针对财政贴息、以工代赈等扶贫资金自身或者整体进行绩效评价并运用模糊评价、结构方程、多元回归等数学模型计量分析各种影响因素^[10],以尽可能实现精准、公平,提高扶贫工作质量。诸多优秀成果为连片特困区扶贫资金配置绩效评价、影响因素与机制优化研究提供了重要理论基础与研究借鉴:一是开展扶贫资金减贫效果评价,不仅要考虑减贫对象数量下降或者区域社会经济水平提高,而且要将扶贫资金的配置与利用效率(包括技术效率与组织效率)纳入评价体系,因为扶贫资金的作用过程直接影响到扶贫开发减贫效果。二是既然国家将连片特困区作为新一轮扶贫开发的主战场,针对连片特困区的扶贫资金配置与利用效率开展绩效评估与影响因素分析,并有针对性地提出优化策略有助于完善财政扶贫政策,提高财政扶贫资金效益与扶贫政策减贫效应。

财政扶贫政策效应分析,主要分为3个层面:一是制度与政策层面的分析,二是支出结构分析,三是农户数据分析^[11]。旨在分析制度与政策的意向、内容是否有利于减贫;资源配置的方向与规模;评价扶贫政策与农户发展意愿的对接程度,政策对于微观主体的影响与公平性实现程度等。本文拟选择在第二层面针对罗霄山片区江西省部分区域的财政扶贫资金投向与结构进行分析,测算扶贫资金配置效率,探寻效率的影响因素,并提出发展策略。

二、连片特困区财政扶贫资金配置规模与结构

以江西省罗霄山片区18个县(市、区)为分析样本。江西省罗霄山片区地处罗霄山脉中南段及其与南岭、武夷山连接地区,属于原井冈山革命根据地和中央苏区范围,包括赣州、吉安、萍乡、抚州的18个县(市、区),其中有17个国家集中连片特殊困难地区县(市),有14个国家扶贫开发工作重点县。针对区域农户收入水平低、基础设施建设薄弱、社会公共服务能力水平不高、生态环境脆弱等发展困境,国家就加大扶贫开发力度、促进中部地区崛起和支持赣南等原中央苏区振兴发展做出了一系列战略部署,尤其是加大了区域扶贫攻坚力度,提供了大量的扶贫资金(见表1),为改善民生、促进革命老区振兴发展和扶贫对象脱贫致富、确保困难群众共享改革发展成果提供了保障。

表1 江西省罗霄山片区财政扶贫资金信息

万元

| 区域 | 2011年 | 2012年 | 2013年 | 2014年 | 2015年 | 合计 |
|------------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 赣州 | 24 826.97 | 37 448.81 | 40 866.25 | 52 396.70 | 74 686.70 | 230 225.40 |
| 吉安 | 8 571.62 | 13 154.98 | 13 567.90 | 17 468.03 | 23 061.50 | 75 824.03 |
| 萍乡 | 1 598.22 | 2 801.70 | 2 284.35 | 3 442.25 | 4 323.00 | 14 449.52 |
| 抚州 | 2 468.95 | 4 685.79 | 3 083.75 | 3 268.61 | 5 065.50 | 18 572.60 |
| 全省片区合计 | 37 465.76 | 58 091.28 | 59 802.25 | 76 575.59 | 107 136.70 | 339 071.60 |
| 全省财政扶贫资金合计 | 80 332.00 | 143 446.50 | 177 455.25 | 201 353.25 | 247 564.00 | 850 151.00 |

注:数据来源于江西省财政厅文件和2015年江西省扶贫以及移民办公室调研的数据。

依据《江西省罗霄山片区区域发展与扶贫攻坚实施规划(2011—2015年)》(赣扶移字[2013]65号)文件、江西省财政厅等有关财政专项扶贫资金的下达文件,2011—2015年江西省罗霄山片区共获得中央和省级财政扶贫资金339 071.6万元,为全省5年财政扶贫资金的39.88%。各地区由于所辖县(市、区)数量不同,扶贫资金的增长幅度有所差别,但总体呈现出稳步增长特征,符合国家加大连片特困区资金扶持力度的要求。较之于2011年,赣州、吉安、萍乡、抚州四市2015年财政扶贫资金平均增幅为161.4%。江西省罗霄山片区依照扶贫攻坚与区域发展、生态环境保护和改革开放相结合等原则,坚持“全国革命老区扶贫攻坚示范区”、“承接产业转移示范区”、“特色农业和全国稀有金属产业及先进制造业基地”、“南方地区重要生态安全屏障”等区域发展的准确定位,积极推进扶贫资源整合,创新扶贫资金管理机制,重视多元主体参与扶贫,提高财政扶贫资金使用效益,通过5年扶贫开发,减贫人口115万人,扶贫搬迁1万余人,实施农村劳动力培训62万人,解决近5万个村的三通(通电、通路、通广播)问题,九年义务教育巩固率达97%以上,区域基础设施水平明显改善,基本公共服务水平有效提升,生态环境保护成效突出,综合实力显著增强,城乡居民生活水平明显提高。

从江西省罗霄山片区财政扶贫资金投向上看,随着扶贫理念与扶贫资金规模的不断扩大,资金投向重心也在随着扶贫对象的发展特征变化而进行着调整。首先,在整村推进与产业扶贫两个项目上的投资比重较高,5年平均投资规模占比达25.9%和21.9%,基于时间序列分析,整村推进项目的大规模投资集中在2011—2012年,主要集中于江西罗霄山片区安远县、乐安县、井冈山市、宁都县、莲花县等14县(市)的623个贫困村,产业扶贫项目投资集中于2013—2015年,用于发展特色优势产业和承接产业转移,进一步体现了连片特困区脱贫解困按照“区域发展带动扶贫开发、扶贫开发促进区域发展”的基本思路。其次,移民搬迁扶贫(包括扶贫移民、生态移民及地质灾害移民),作为江西深山区(生态脆弱区、老水库库区等贫困山区)扶贫特色,5年平均投资规模占比达9%左右,5年共搬迁人口近2 000户1万余人^[12]。再次,科技教育培训、用于革命老区发展的彩票公益金、管理与奖励费用三项投资5年平均投资规模占比达3%左右,且变化不大,但由于投资规模的不断扩大,上述三项费用的绝对数额也在大幅攀升。科技与教育培训项目投资也表现出了由传统的科技项目单项投资转变为“科技+产业”、“科技+教育培训”等组合式科技扶贫的特征。管理与奖励的费用占比在2011—2015年中有所提高,体现了政府对于扶贫财政资金使用监管的重视,同时也逐步由“以奖代补”的形式替代传统的直接补贴和普惠式救济,试图利用适度竞争的方式提高扶贫对象与管理干部的竞争意识和工作积极性。最后,资金投向也呈现出一定的区域性质,比如赣县、瑞金、石城等既属于连片特困区片区范围,又属于革命老区和生态脆弱区或者具有一定的产业基础,这些区域一般将承接到比其他地区更多的资金。总体上看,片区18个县(市、区)在整村推进、产业扶贫等一般发展项目资金分配上趋于平均,但移民搬迁扶贫、彩票公益金等需要特殊区域环境条件要求的项目投资除外。

三、连片特困区财政扶贫资金配置效率

1. 研究方法

本文选择DEA—Tobit模型分析江西省罗霄山片区财政扶贫资金配置效率,以及回归分析影响资金配置效率的因素,以为后续扶贫开发工作有序开展提供决策参考。

DEA模型是从美国著名运筹学家Charnes与Cooper围绕效率评价发展出来的一种评价方法——数据包络分析(data envelopment analysis, DEA),旨在研究涵盖“多投入,多产出要素”的决策单元DMU(decision making unit)的综合产出效率。因其作为一种非参数分析方法具有能够测算决策单元最优投入与产出的特点而被用于众多领域的效率分析,比较常用的是投入导向型的CCR模型(产出一定,投入最少)与产出型的BCC模型(投入一定,产出最大),CCR模型强调固定规模报酬不变,BCC模型则将CCR模型拓展到固定规模报酬可变,通过包络前沿线衡量DMU的最优效率,效率值取值区间为0至1。本研究基于扶贫资金投向与资金使用规模的实际行为,拟采用BCC模型进行效率测算。具体模型为:

$$\begin{cases} s.t. \sum_{j=1}^n \lambda_j x_j + s^- = x_0 \\ \sum_{j=1}^n \lambda_j y_j - s^+ = \alpha y_0 \\ \sum_{j=1}^n \lambda_j = 1 \\ s^+ \geq 0, s^- \geq 0, \lambda_j \geq 0, j=1, \dots, n \end{cases}$$

其中, α 为 DMU 的效率值, 值越大表示 DMU 效率越高; x_j 、 y_j 分别为 DMU 的投入与产出向量; s^- 、 s^+ 表示输入与输出的松弛变量; λ_j 表示第 j 个 DMU 达到有效时的决策单元组合比例; x_0 、 y_0 表示 DMU 的投入产出。分析时选择连片特困区开发实施时间段——2011—2015 年(2015 年各县 GDP 数据平滑预测)4 个市 18 个片区县(市、区)为分析样本, 选择其财政扶贫资金为投入变量, 样本区域 GDP 为产出变量(以 2011 年为基准, 对原始经济数据作了削减处理), 测算财政扶贫资金支持区域发展的效率, 以此作为减贫效率分析的标准。

Tobit 模型是一种用于有效处理被解释变量取值受限问题的回归方法^[13], 于 1958 年由 Tobin 提出。DEA-Tobit 模型则是从 DEA 分析中衍生出来的一种“两阶段”(Two-stage Method)分析方法, 首先通过 DEA 方法对于决策单元的投入-产出效率值, 然后对效率值和可能影响因素进行回归分析, 判断各影响因素可能的影响方向与影响程度。基本模型如下:

$$\begin{aligned} y_i^* &= x_i \beta + \epsilon_i, \epsilon_i \sim N(0, \sigma^2) \\ y_i &= \begin{cases} y_i^* = x_i \beta + \epsilon_i, y_i^* > 0 \\ 0, y_i^* < 0 \end{cases} \end{aligned}$$

其中, y_i^* 为潜在效率, y_i 为分析对象的投入产出效率, x_i 为影响变量, β 为回归参数向量; ϵ_i 为随机扰动项, $i=1, \dots, n$ 。为了更明确地分析影响财政扶贫资金减贫效率的影响因素, 分析变量拟选择区域整村推进项目投资、移民扶贫项目搬迁投资、科技与教育培训项目投资、产业扶贫项目投资、管理与奖励项目投资 5 个变量, 回归分析各指标的影响程度。

2. 配置效率实证

运用 DEAP2.1 软件, 利用 DEA-Malmquist 的非参数方法对于 2011—2015 年江西省罗霄山片区 18 个县(市、区)的 Malmquist 生产率指数及其分解项进行测算。数据主要来源于 2011—2014 年《江西统计年鉴》、片区县政府年度国民经济与社会发展公报以及扶贫职能部门访谈信息。分析结果如下(见表 2):

依据 DEA 效率分析结果, 在观察的 90 个变量中, $tfpch$ 增加率最高的是兴国县(增加 1.6%), 增加的主要原因是规模效率增加, 表明财政扶贫资金的投资增加带来了县域全要素生产率的提升; 其余 17 个县(市、区)的 $tfpch$ 是下降的, 主要原因是技术水平的下降, 说明财政扶贫资金配置与管理水平对于区域 GDP 增长的贡献是下降的。 $tfpch$ 下降水平位于前 5 位的是章贡区(72.7%)、南康区(43.2%)、石城县(39.0%)、寻乌县(33.9%)和上犹县(33.3%)。值得说明的是, 由于章贡区、南康区为片区较为富裕的城区, 故依据贫困人口规模与贫困程度等标准对其进行拨付的扶贫资金所得总量、已实施扶贫项目的覆盖面与影响程度受限。同时各县(市、区)的 $effch$, 即各县(市、区)的相对效率改进指

表 2 江西省罗霄山片区各县(市、区) Malmquist 生产率指数及其分解项

| 区域 | $effch$ | $techch$ | $pech$ | $sech$ | $tfpch$ |
|------|---------|----------|--------|--------|---------|
| 莲花县 | 2.922 | 0.273 | 1.073 | 2.724 | 0.797 |
| 章贡区 | 1.000 | 0.273 | 1.000 | 1.000 | 0.273 |
| 赣县 | 3.407 | 0.273 | 1.039 | 3.281 | 0.929 |
| 南康区 | 2.084 | 0.273 | 1.042 | 1.999 | 0.568 |
| 上犹县 | 2.447 | 0.273 | 1.012 | 2.417 | 0.667 |
| 安远县 | 3.233 | 0.273 | 1.015 | 3.186 | 0.882 |
| 宁都县 | 2.911 | 0.273 | 1.009 | 2.886 | 0.794 |
| 于都县 | 3.176 | 0.273 | 1.044 | 3.042 | 0.866 |
| 兴国县 | 3.724 | 0.273 | 1.018 | 3.658 | 1.016 |
| 瑞金市 | 2.814 | 0.273 | 1.049 | 2.682 | 0.767 |
| 会昌县 | 2.541 | 0.273 | 1.049 | 2.423 | 0.693 |
| 寻乌县 | 2.425 | 0.273 | 1.009 | 2.403 | 0.661 |
| 石城县 | 2.239 | 0.273 | 1.035 | 2.164 | 0.610 |
| 遂川县 | 3.136 | 0.273 | 1.054 | 2.975 | 0.855 |
| 万安县 | 2.919 | 0.273 | 1.054 | 2.77 | 0.796 |
| 永新县 | 3.077 | 0.273 | 1.046 | 2.942 | 0.839 |
| 井冈山市 | 2.581 | 0.273 | 1.050 | 2.459 | 0.704 |
| 乐安县 | 3.402 | 0.273 | 1.029 | 3.306 | 0.928 |

注: $effch$ 、 $techch$ 、 $pech$ 、 $sech$ 、 $tfpch$ 分别代表技术效率变化(效率改进指数)、技术水平变化(技术进步指数)、纯技术效率、规模效率和全要素生产率(Malmquist 生产率指数效率)^[14]。

数可观,表明各县(市、区)在连片特困区扶贫开发政策全面铺开的5年中,相对效率明显提高,相对于前一基期充分体现了“追赶效应”,水平效应位居前5位的分别是兴国县、赣县、安远县、乐安县和于都县,主要原因为发展基础差或者投资规模效率较高,*pech*和*sech*效率值具体反映出了上述特征。

由江西省罗霄山片区各县(市、区)Malmquist生产率指数及其分解项数据(见表2)也可以发现,各县(市、区)效率值横向比较呈现以下两项特征:一是*techch*水平普遍较低,*pech*效率值差距不大;二是*effch*效率值与*sech*效率值的贡献水平普遍较高,且与*tfpch*效率值变化趋势基本相同。亦即当前片区各县(市、区)的扶贫开发工作成绩的获得较大程度依赖财政规模性扶贫投资,但是这些扶贫资金的利用与管理水平不高,以至于影响到全要素增长率的提升,这一结论也在一定程度上论证了“扶贫资金不足与资金利用效率不高是制约当前扶贫开发工作的两大瓶颈因素”^[15]的观点。

3.配置效率影响因素分析

江西省罗霄山片区各县(市、区)DEA数据出现明显差异,为了寻找差异出现的原因,在定性分析影响片区各县(市、区)的财政扶贫资金配置效率影响因素的基础上,利用相关数据,构建Tobit回归模型,针对片区各县(市、区)财政扶贫资金的投向与规模等进行定量回归分析,明确影响变量与其对于财政扶贫资金配置效率的影响程度。

运用STATA 10.0分析软件,对样本进行回归分析,探究区域整村推进项目投资、移民扶贫搬迁项目投资、科技与教育培训项目投资、产业扶贫项目投资、管理与奖励项目投资5个变量与区域财政扶贫资金配置效率之间的关系,结果见表3。

表3 江西省罗霄山片区县财政扶贫资金配置效率影响因素回归分析结果

| 资金配置效率 | 回归系数 | 标准误差 | t值 | P> t | 95%置信区间 | |
|---------|-----------------------------|----------|------------------------|-----------|----------------------------|-----------|
| | | | | | 上限 | 下限 |
| 整村推进 | 0.000 21 | 0.000 07 | 2.96 | 0.004 * | 0.000 07 | 0.000 35 |
| 移民扶贫搬迁 | 0.000 02 | 0.000 05 | 0.46 | 0.644 | -0.000 08 | 0.000 12 |
| 科技与教育培训 | -0.000 60 | 0.000 35 | -1.73 | 0.089 *** | -0.001 30 | 0.000 05 |
| 产业扶贫 | -0.000 27 | 0.000 12 | -2.21 | 0.031 ** | -0.000 50 | -0.000 03 |
| 管理与奖励 | -0.000 24 | 0.000 70 | -0.34 | 0.736 | -0.001 63 | 0.001 15 |
| 常数项 | 0.939 75 | 0.107 53 | 8.74 | 0.000 | 0.725 12 | 1.154 39 |
| sig. | 0.288 69 | 0.024 05 | | | | |
| N=90 | Log likelihood = -12.711 44 | | LR chi2(5) = 10.500 00 | | 伪R ² = 0.292 30 | |

注: *、**、*** 分别表示在 1%、5%、10%水平上显著。

依据回归结果,模型的拟合优度较好,对于区域扶贫资金配置效率影响较为明显的因素为整村推进项目投资、科技与教育培训投资和产业扶贫投资3项,移民扶贫搬迁项目投资、管理与奖励项目投资排斥在外。

整村推进项目投资对于区域财政扶贫资金影响较为显著(1%水平上显著,正向作用)。整村推进是《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010)》文件中提到的为构建和谐社会所采取的一项关键措施,其以贫困村为单元,统一规划、综合建设、分批实施,综合改善公共服务、生产能力和村落文化的方式,极大地提高了扶贫开发的针对性和实效性^[16]。江西自2001起开始对全省1800个贫困村实施整村推进项目,在2010—2015年继续对片区623个“十二五”整村推进贫困村实施整村推进扶贫,取得了减贫脱贫的良好效果。之所以成为区域财政扶贫资金配置效率的显著影响因素,一方面是项目具有“时滞效应”,“项目开展当期并没有在多大程度上改善村民生产生活水平”^[17],由于整村推进项目投资在国家扶贫政策保障下具有较好的可持续性,在5年、10年之后测算的片区县整村推进项目投资效应则比较明显;另一方面是整村推进项目建设关注的是贫困村发展能力的整体提升,能够有效发挥资金的规模效应和发展项目的集群效应,有助于基于“项目打包”式协同效应发挥,进而进入区域发展的良性循环系统。

产业扶贫项目投资和科技与教育培训项目投资两个变量对于区域财政扶贫效率的影响也较为显著(分别在5%、10%水平上显著,但呈负向作用)。产业扶贫是新时期扶贫工作的重心和亮点,并且国家财政对于产业扶贫的扶持力度也在不断加大。虽然很多地区在开展产业扶贫时会遇到“产业扶

贫项目与基础设施建设项目的利弊权衡问题、产业扶贫中的产业发展理念和扶贫理念的错置”等政策异化现象,不过“产业扶贫有助于催生扶贫对象内生发展动力,助推贫困人口增收脱贫”逐步成为业界共识。产业扶贫成败的关键在于能否在贫困地区“定位优势产业,融入区域市场”,延展功能在于产业扶贫的项目对于建筑行业、就业机会增加、技能培训等相关行业发展的关联带动作用。科技与教育培训项目投资与产业扶贫项目投资在“时滞效应”方面具有一致性,这或许可以作为解释产业扶贫项目投资和科技与教育培训项目投资出现负面影响的原因,亦即当期的投资需在后续 3~5 年或者更长的时间之后才能显现效益。另外基于前述 DEA 分析结果和资金投向分析,产业扶贫项目投资出现负面影响的另一个原因可以理解为当前投资规模较为可观,但是对于产业扶贫项目的管理与经营水平有待于进一步提高,尤其是要回答如下两个问题:一是,产业扶贫是不是在“扶真贫、真扶贫”?二是,如果撤销产业扶贫项目的资金支持,还有多少项目能够在市场竞争中生存?

移民扶贫搬迁项目投资、管理与奖励项目投资对于财政扶贫资金配置效率的影响并不显著,主要原因是移民扶贫搬迁项目开展集中于兴国县、会昌县、于都县等地,分布较为集中且资金总规模不大,故而对于片区整体资金配置效率影响不明显。管理与奖励项目投资基本按照整村推进,产业扶贫等项目投资按照比例提取,虽然绝对数额的增加有助于提高工作人员参与积极性,较之于整体投资规模水平偏低,且在一定程度上影响了各单项扶贫项目的经营与管理水平。

四、连片特困区扶贫资金配置机制优化策略

1. 更新扶贫理念,实现包容性扶贫治理

财政扶贫资金配置效率的全要素生产率结果反映出随着财政扶贫资金规模不断扩大的同时,对于资金的经营与管理能力亟须重视;目标方面,较之于传统扶贫开发中的扶贫资金投资关注贫困人口收入增加的单一目标设定,当前扶贫开发目标不仅包括扶贫对象增收,还包括环境改善、发展机会增加与可行能力提升;配置方式方面,传统扶贫资金配置主要以政府、龙头企业或致富带头人等主导,当前的扶贫开发则更多地照顾到扶贫对象的参与权益保障和市场资源配置决定性地位的发挥;激励机制方面,传统扶贫资金配置关注经济刺激,当前扶贫资金配置应是在激发扶贫对象脱贫积极性和主动性的基础上,明确其责任和权利,推动区域减贫与发展。“在扶贫上,从精准扶贫的目标人群的孤立贫困度解决路径,转变为通过村落共同体的整体发展,通过社区社会福利的内生性生产而达致减贫目标的路径;在开发上,放弃走建立在农业产业化大户、龙头企业大规模流转土地、大体量获取公共财政资源补贴的权钱共谋路径,努力探索农户在‘发展’目标下普遍能够获得资源和项目成果公平性分享的制度安排。支持农业产业规模化、市场化的新型经济、社会结构形成”^[18]。实现扶贫资金配置的包容性治理,强化片区扶贫资金配置的多元主体参与,完善扶贫治理机制,既有助于在确保政府财政扶贫资金投入基础上,积极拓展扶贫资金来源渠道,丰裕扶贫资金总量,又能够在明确划分各主体责任和权利的基础上,充分调动其减贫脱贫主观能动性,协作共赢,促进财政扶贫资金配置效率提升。

2. 消除路径依赖,开展分区分类扶贫

基于要素禀赋理论,区域发展和民众福利水平的提高在很大程度上受限于其拥有的或者可以利用的发展资源。区域发展实质上是一个生产要素优化配置的问题,各种要素在经济中的相对份额构成了不同的要素禀赋,决定着区域的产业结构与产业的发展层次,亦即区域发展层次受制于经济中的要素禀赋。基于区域发展系统视角,区域发展潜力取决于其影响因素组合形成的潜能^[19],18 个县(市、区)的 DEA 效率结果同样佐证了上述观点。故而在扶贫资金配置投向上,应在清晰各区域的要素禀赋基础上实现分类分区扶贫:对于生态环境脆弱且发展基础薄弱的地区,实施移民搬迁扶贫;对于基础设施建设水平较差的地区,应关注整村推进扶贫,完善发展环境,提升区域要素流入的吸引力;对于具有一定产业基础和劳动力、土地等要素比较优势的地区,应该把脉区域以及扶贫对象的发展意愿和其所掌握的优势资源,合理选择主导产业,通过产业创建、产业转移等方式融入市场竞争,通过延展产业链条,拓宽产业覆盖面,增加产业附加值^[20],辅之以必要的科技与教育培训,积极提升产业核心竞争力。

尤其要关注扶贫机制创新,关注扶贫政策创新,重视“扶贫政策的市场机制背景下的内容与程序的适用性”,以期实现“市场化的方式消减市场机制带来的贫富差距”的扶贫政策诉求,首先,应明晰产业扶贫项目产权,创新扶贫投融资机制,健全扶贫项目风险防范体系,完善社会保障体制,逐步用适度竞争性的扶贫开发方式替代“普惠式”扶贫机制,建立“需求导向型”的扶贫资金决策机制,提高扶贫效率,优化扶贫资源配置。其次,优化项目设计,整合扶贫资源,对接区域产业基础与优势资源,注重龙头企业、专业合作社等组织的发展带动,继续实施区域间的“结对帮扶”,通过发展地方产业,提升贫困群体自身发展能力,以更好地促进贫困地区人口脱贫致富^[21]。

3.健全评价体系,关注大数据精准扶贫趋势

科学合理的扶贫绩效评价指标体系有助于引导扶贫开发工作开展以及扶贫资金的配置,也是扶贫资金配置效率持续提升的保障。建议扶贫绩效评价体系关注 3 个方面:一是扶贫主体行为规范与约束;二是扶贫资源配置与传递过程的公平性、合理性评价;三是扶贫效果评价^[22]。基于前述 3 个方面形成一套综合性的评价体系,并将扶贫绩效评价体系作为扶贫资金配置工作的重要指引和后续财政扶贫资金分配的重要依据。

深化扶贫攻坚,实施精准扶贫是新时期适应扶贫开发形势变化的战略部署。应在保障数据安全的前提下,建立一个面向政府和社会的“片区精准扶贫大数据信息平台”,紧扣对象、目标、内容、方式、考评、保障“六个精准”,摸清扶贫对象底数,明确贫困成因,明晰脱贫措施^[23],实施精准扶贫措施落实,同时完善扶贫对象的进入和退出机制,实施扶贫对象动态管理,切实提高扶贫资金配置效率,服务贫困群体脱贫致富,助推片区民众福利和区域发展量质双升。

参 考 文 献

- [1] 王建平.连片特困地区政府扶贫资金的减贫效果评价[J].决策咨询,2015(2):40-42.
- [2] 李含琳,韩坚.中国扶贫资金来源结构及使用方式研究[J].农业经济问题,1998(4):6-10.
- [3] 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):77-82.
- [4] 赵曦,熊理然,肖丹.中国农村扶贫资金管理问题研究[J].农村经济,2009(1):47-50.
- [5] 龚晓宽,王永成.财政扶贫资金漏出的治理策略研究[J].经济理论与经济管理,2006(6):43-47.
- [6] 林翰雄.农村财政扶贫资金管理的问题与对策研究[J].经济研究参考,2014(29):12-14.
- [7] 王善平,谢妙,唐红.财政扶贫资金审计监管的“无影灯效应”改进研究[J].湖南师范大学社会科学学报,2013(4):89-95.
- [8] 张全红.中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):42-50.
- [9] 高波,王善平.财政扶贫资金综合绩效评价体系研究[J].云南社会科学,2014(5):86-89.
- [10] 徐孝勇,姜寒.连片特困地区中央扶贫资金与经济增长关系研究[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2013(10):147-151.
- [11] 山西省财政厅.山西财政支农和减贫政策效应研究[M].北京:经济科学出版社,2013:1-3.
- [12] 郑瑞强,王英,张春美.扶贫移民适应期生计风险、扶持资源承接与政策优化[J].华中农业大学学报(社会科学版),2015(4):101-106.
- [13] 周倩,马赞甫,刘妍璐.基于 DEA-Tobit 模型的贵州农村贫困影响因素分析[J].贵州农业科学,2014(7):239-243.
- [14] 孙爱军,蒋彧,方先明.金融支持经济发展效率比较[J].中央财经大学学报,2011(11):34-39.
- [15] 褚光荣.包容性治理:石漠化地区的减贫与发展的新思路[J].云南师范大学学报(哲学社会科学版),2015(4):15-22.
- [16] 谢志芳,李桦.依托高校优势,创新新形势下“千村万户”帮扶工程思路[J].调研世界,2010(6):34-36.
- [17] 王炬,汪三贵.江西整村推进项目的经济和社会效果评价[J].学习与探索,2010(1):148-151.
- [18] 孙兆霞.脱嵌的产业扶贫[J].中共福建省委党校学报,2015(3):14-21.
- [19] 马仁锋,王筱春.省域发展潜力影响要素及其作用机理分析[J].云南地理环境研究,2009(6):87-92.
- [20] 刘丽娜,李俊杰.基于村级尺度的湖北武陵民族地区贫困现状及影响因素研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2015(2):126-132.
- [21] 梁晨.产业扶贫项目的运作机制与地方政府的角色[J].北京工业大学学报(社会科学版),2015(5):7-15.
- [22] 褚光荣.包容性治理:石漠化地区的减贫与发展的新思路[J].云南师范大学学报(哲学社会科学版),2015(7):15-22.
- [23] 曹国庆,郑瑞强.移民扶贫政策运行系统解构与关键问题研究[J].农林经济管理学报,2015(6):553-559.

(责任编辑:刘少雷)