



中国农业科学院  
农业经济与发展研究所

Institute of Agricultural Economics and Development  
Chinese Academy of Agricultural Sciences



## 中央扶贫资金的分配及影响因素分析

李文 汪三贵

80年代中期以来，中国政府每年投入大量的资金用于扶贫开发，来帮助贫困地区和贫困人口改善生产和生活条件，提高收入水平，以及促进经济和社会的全面发展。随着扶贫攻坚的力度在90年代后期进一步加大，扶贫投资也迅速增加。根据财政部等相关部门的统计，在1997-2003年间，仅中央政府就投入1838亿元，超过了1986-1996年间扶贫投资的总额。

由于中国采用以县为单位的区域瞄准政策，扶贫资金在不同贫困县的分配是否合理，不仅直接影响各贫困县的发展能力，也会影响到整个扶贫投资的扶贫效果。本文利用国家统计局1998-2001年的贫困监测数据，重点分析了近年来贫困县扶贫投资的现状和变化、扶贫资金分配的区域差异以及影响资金分配的主要因素，从而为扶贫资金分配政策的调整提供依据。

### 一、贫困县扶贫投资的现状及其变化

#### 1、贫困县扶贫投资规模

根据国家统计局贫困监测调查收集的523个国定贫困县1998-2001年的扶贫投资数据<sup>[1]</sup>，贫困县年均获得扶贫资金218.6亿元，人均扶贫资金113.4元。从变动情况来看，贫困县获得的扶贫资金总额由1998年的208亿元增加到1999年的239.7亿元。之后，逐年下降。2001年下降为207.3亿元，下降幅度为13.50%。人均扶贫资金由1999年的124.96元下降到106.4元，下降幅度为14.84%。值得注意的是，这种下降是在中央总扶贫资金逐年增加的情况下发生的，表明越来越多的扶贫资金没有到贫困县。

表1 贫困县扶贫资金总额规模 单位：亿元

年	扶贫资金总额	人均扶贫资金(元)
1998	207.98	108.59
1999	239.69	124.96
2000	219.53	113.43
2001	207.33	106.41
平均	218.63	113.39

注：以1997年不变价计算

## 2、贫困县扶贫资金来源及变动

贫困县扶贫资金从来源上可以分为政府投入、扶贫专项贷款收回再贷资金、社会捐助及其他资金。政府投入又分两部分，一是中央三项扶贫资金（专项扶贫贷款、以工代赈资金和财政发展资金）。二是省、地政府投入的扶贫资金以及地方配套资金。扶贫专项贷款收回再贷资金是指中央历年安排的扶贫专项贷款在政策规定使用期限内收回再贷部分。社会捐助及其他资金是指社会各团体、企业、个人等捐助以及除上述扶贫资金外，其他用于扶贫开发项目的资金，如企业在贫困县以联营方式建企业的投资额、科研单位在贫困县的科技投入等，另外还包括外资。

523个贫困县1998-2001年间扶贫投资总额为874.54亿元（表2），其中中央政府三

项扶贫资金占67%，省地政府投入及地方配套资金占11%，扶贫专项贷款收回再贷资金占6%，社会捐助及其他资金占16%。可以说贫困县的扶贫资金主要来自中央政府。或者说中国农村扶贫最大的特点之一就是由政府、特别是中央政府为主导的扶贫行动。

从变动的情况来看，中央三项扶贫资金所占比例有所增加，2001年比1998年提高10个百分点。而省地政府投入和地方配套则一直呈下降趋势，4年间下降了4个百分点。扶贫专项贷款收回再贷资金所占比例一直呈上升趋势，4年间增加4.84个百分点。社会捐助及其他资金所占比例也在下降，4年间下降了11.3个百分点。

表2 扶贫资金总额来源结构 单位：亿元

年	中央三项扶贫资金		省地政府投入和地方配套		扶贫专项贷款回收再贷资金		社会捐助及其他资金	
	金额	比例%	金额	比例%	金额	比例%	金额	比例%
1998	120.57	57.97	27.80	13.37	8.53	4.10	51.08	24.56
1999	162.29	52.68	26.13	10.90	12.39	5.17	38.88	16.22
2000	156.29	71.19	22.53	10.26	14.74	6.71	25.98	11.83
2001	141.09	68.05	19.54	9.42	18.53	8.94	27.50	13.26
合计	580.24	67	96.00	11	54.19	6	143.43	16

注：以1997年不变价计算。

## 二、中央扶贫资金分配的区域差异

1998-2001年四年间，东、中、西部贫困县人均获得的中央三项扶贫资金平均分别为6.53元、62.64元和92.47元（表3），可见西部得到的远远高于东部和中部，也说明国家对西部贫困县给与了较大的支持力度。从不同地区获得的中央三项扶贫资金的构成看，西部和中部地区的主要资金来源是扶贫专项贷款，分别占61.20%和56.31%，而东部地区的扶贫资金来源主要是以工代赈资金，占67.91%。说明中央给西部的支持力

度最大，而且主要是扶贫专项贷款的支持。给东部地区贫困县的人均扶贫资金最少，主要是以工代赈资金。

表3 人均中央三项扶贫资金在东、中、西部的分布

		人均中央三 项扶贫资金	其中：专项贷款	财政发展资金比	以工代赈资金
		(元)	所占比重(%)	重(%)	资金比重 (%)
4年平均	东部	6.53	8.10	23.99	67.91
	中部	65.64	56.31	15.80	27.90
	西部	92.47	61.20	16.64	22.16

注：东部贫困县25个，中部贫困县180个，西部贫困县314个，共计519个贫困县。

表4反映了不同地理位置的贫困县获得三项扶贫资金的情况。山区贫困县的人均中央三项扶贫资金最高为82.04元，平原和丘陵贫困县依次为67.73元和61.89元。由于山区比平原和丘陵地带更为贫困，故而国家对其的投入要多些。另外，无论是平原、丘陵还是山区，扶贫专项贷款比例都超过50%，山区则达到61.16%。

表4 人均中央三项扶贫资金在山区、丘陵、平原的分布

		人均中央三 项扶贫资金	人均扶贫专项贷 款	人均财政扶贫资金(%)	
				人均财政新增及 发展资金	人均以工代赈 资金
		(元)	(%)		
4年平均	平原	67.73	54.36	16.91	28.73
	丘陵	61.89	55.18	17.34	27.48
	山区	82.04	61.16	15.96	22.87

注：丘陵贫困县113个，山区贫困县332个，平原贫困县74个，共计519个贫困县。

1998-2001年，老少边区贫困县的年均人均扶贫资金为86.7元，而其他贫困县为63.5元。可见，国家对老少边区贫困县给予了更多的支持。从中央三项扶贫资金的结构上看，老少边区和其他贫困县没有什么大的区别，几乎是一样的。另外，二者的扶贫专项贷款都占50%以上。

表5 中央三项扶贫资金在老少边及其他地区的分布

		人均中央三项扶贫资金 (元)	人均扶贫专项贷款 (%)	人均财政扶贫资金 (%)	
				人均财政新增及发展资金	人均以工代赈
4年平均	老少边区贫困县	86.7	59.40	16.38	24.34
	其他贫困县	63.5	58.58	16.37	25.04

注：老少边区贫困县301个，其他贫困县218个，共计519个贫困县。

进一步分析老少边区贫困县之间中央三项扶贫资金的分配情况时发现，1998-2001年，平均每年人均中央三项扶贫资金在边区贫困县最高129.01元、少数民族贫困县次之103.80元，老区贫困县最少63.28元(表6)。反映了在老少边区贫困县内部，人均扶贫资金的分配有较大区别，老区贫困县只有少数民族县的62%，边区县的49%。另外，老区贫困县的人均扶贫专项贷款占比例为60.37%，少数民族和边区贫困县分别为59.40%和56.26%。

表6 中央三项扶贫资金4年平均在老、少、边地区之间的分布

		县数	人均中央三项扶贫资金 (元)	人均扶贫专项贷款 (%)	人均财政扶贫资金 (%)	
					人均财政新增及发展资金	人均以工代赈资金
4年平均	老区	91	63.28	60.37	15.2	24.45
	少数民族地区	225	103.80	59.40	16.77	23.82

注：91个老区县数中包括纯老区的县72个；既是老区，又是少数民族县19个。225个少数民族县中包括纯少数民族县176个；既是少数民族县，又是老区19个；即使少数民族县又是边区县30个。34个边区县中包括纯边区县4个；即是边区，又是少数民族县30个。

### 三、影响中央扶贫资金分配的主要因素

为了进一步定量分析各项扶贫资金在贫困县之间分配的影响因素，我们利用国家统计局农村贫困监测数据和OLS回归模型分析了1998-2001年4年间贫困县扶贫资金分配在多大程度上是由各贫困县的特征决定的以及资金分配的公平性。模型中因变量分别为：扶贫资金总额、中央三项扶贫资金、其中的专项扶贫贷款、以工代赈资金、财政发展资金和其他扶贫资金，且均为按乡村人口计算的人均值。自变量为：县贫困发生率、县乡村人口、是否为革命老区、是否为少数民族、是否为边境县、是否为丘陵县、是否为山区县、年份、省虚变量（河北省为对照省）。

回归结果表明，除了其它来源的资金外，所有资金的分配都与贫困发生率高度相关。贫困县的贫困发生率增加1个百分点，人均总扶贫资金、中央扶贫资金、中央扶贫专项贷款、中央财政扶贫资金和中央以工代赈资金的分配分别增加0.76元、0.90元、0.46元、0.20元和0.23元。说明在扶贫资金的分配上，确实向贫困程度较高的贫困县倾斜。贫困县乡村人口总数对扶贫资金的分配有显著的负面影响，乡村人口增加1万人，人均扶贫资金会少2.44元，中央三项扶贫资金会少2.03元，表明人口多的大县在中央三项扶贫资金分配中处于不利地位。

少数民族县比其它条件相同的县人均扶贫资金多13.65元，其中多获得8.95元中

央三项扶贫资金。边境县则比其它条件相同的县多67元，其中多获得52.94元中央三项扶贫资金。可见国家的扶持力度明显倾斜于边境贫困县。尽管国家在确定贫困县时对革命老区县给予了特殊照顾，但与其它条件相同的县相比，老区县人均扶贫资金要少25.83元，从国家得到的中央三项扶贫资金少22.99元。这与前面描述性分析结果一致。与平原地区相比，山区和丘陵地区的贫困县在资金分配上占优势，但统计上并不显著。

许多省虚变量有较大的系数并在统计上显著，表明扶贫资金在各省之间的分配还是有比较明显的差异。与河北省相比，山西、内蒙、云南和辽宁获得的扶贫资金较少，而吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、广西、海南、重庆、四川、甘肃、青海、宁夏和新疆获得的扶贫资金较多。例如，在控制了贫困发生率、人口规模、地势和少数民族地区等特征变量后，青海和四川的贫困县人均获得的扶贫资金要比河北高211元和164元。

#### 四、结论与政策建议

- 1、随着国家在八七扶贫攻坚计划期间对扶贫重点区域的调整，中央政府扶贫资金的分配越来越向西部贫困地区、山区和老少边贫困地区倾斜。而在老少边区内部，又偏重于少数民族和边区县。
- 2、贫困县的扶贫投资总额中，以各级政府扶贫资金所占比例为主。中央三项扶贫资金和省地县政府所占比例分别为67%和11%，说明中国农村扶贫主要是各级政府特别是中央政府的扶贫行动。
- 3、贫困县实际扶贫资金总额和人均值自1999年后逐渐下降，到2001年下降幅度为13.50%。而中央政府在這一时期的扶贫投资是逐年增加的，说明越来越多的扶贫资金

没有投到贫困县。

- 4、目前的资金分配考虑到了贫困县的贫困程度，但资金的分配在不同的省（区）、地势之间和不同类型的贫困县之间还是存在十分明显的差异。
- 5、今后应该在推广因素法分配的基础上，使扶贫资金的分配在省与省之间和县与县之间更加公平合理，尽量减少人为因素的影响。二是要特别关注老区贫困县和人口多的贫困县人均扶贫资金偏少的问题，逐步增加对这类县扶贫资金的投入。三是要考虑效率与公平兼顾的原则，对资金使用效率高、扶贫成绩突出的地区适当给予更多的资金支持，以鼓励贫困地区地方政府认真做好扶贫工作，提高扶贫投资的效果。但这种优惠政策必须建立在对扶贫效果科学评估的基础上，否则容易造成新的不公平。

中国农业科学院农业经济研究所

2004年5月11日

[所主页](#) | [所简介](#) | [研究动态](#) | [咨询与培训](#) | [研究生教育](#) | [图书、资料](#) | [新闻动态](#) | [专家论坛](#) | [改革专栏](#) | [学术团体](#) | [联系我们](#)

---

版权所有：(C) 中国农业科学院农业经济研究所  
联系方式：北京海淀区中关村南大街12号  
电子邮件：[iae@mail.caas.net.cn](mailto:iae@mail.caas.net.cn)  
电话：(010) 68919801, 68919793  
传真：(010) 62187545  
邮编：100081