

我国东西部扶贫协作机制创新

——以粤桂扶贫协作财政视角为例

林 劼

(广西财政厅, 南宁 530021)

内容提要:习近平总书记在2020年3月决战决胜脱贫攻坚座谈会上指出,东西部扶贫协作立足于我国区域发展总体战略,深化发达地区与欠发达地区的区域合作,有力促进了产业互补、人员互动、技术互学、观念互通、作风互鉴。本文以广东帮扶广西扶贫协作为研究对象,全面分析2016年-2020年广西财政支持粤桂扶贫协作的成效和做法,提出下一步广西财政创新推动东西部扶贫协作的对策建议,为广西实现富民强桂新跨越提供决策参考。

关键词:脱贫攻坚 财政 东西部扶贫协作 横向转移支付

中图分类号:F812.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)10-0059-12

一、引言

2020年3月6日,习近平总书记在决战决胜脱贫攻坚座谈会上强调:“长远看,东西部扶贫协作要立足国家区域发展总体战略,深化区域合作,推进东部产业向西部梯度转移,实现产业互补、人员互动、技术互学、观念互通、作风互鉴,共同发展。”

习近平总书记关于东西部扶贫协作的最新指示精神,其重要内涵可以概括为以下三个方面。一是着重强调了我国实施东西部扶贫协作的重要意义。东西部扶贫协作具有多层次、多形式、宽领域对口支援的特点,不仅是助推我国区域协调、协同、共同发展的重大战略,更是实现先富帮后富、最终实现共同富裕目标的伟大举措。二是再次明确了我国东西部扶贫协作政策的执行期限。2016年7月,在银川召开的東西部扶贫协作座谈会上,习近平总书

记曾提出“东西部扶贫协作和对口支援充分彰显了我们的政治优势和制度优势,必须长期坚持下去”。通过“十三五”时期我国各省结对帮扶的实践检验与成效证明,东西部扶贫协作是一项解决区域性整体贫困的长期发展战略,是值得我国长期实施的重要举措。三是全面总结了东西部扶贫协作的工作机制和重要任务。以产业、人员、技术、观念、作风为重要抓手,把提高脱贫质量放在首位,通过重点培育自我发展能力,形成东西部扶贫协作合力,最终实现携手奔小康的任务目标。

1996年以来,广东帮扶广西扶贫协作成效显著,极大地改善了广西贫困地区基础设施和教育文化卫生条件,有力促进了广西扶贫开发工作,是我国东西部扶贫协作的优秀典范。仅在“十二五”时期,经自治区财政统筹安排广东帮扶广西资金规模达到4.22亿元;同时,广州、东莞两市每年分别直

[收稿日期]2020-08-09

[作者简介]林劼,农业处三级主任科员,中山大学经济学硕士,研究方向为财政政策、农业经济、计量经济学。

接划拨百色和河池资金 1050 万元、1000 万元,用于支持扶贫开发工作。2016 年-2020 年,广东向广西 8 市 33 县无偿提供财政帮扶资金 54.75 亿元,县均帮扶资金从 1000 万元提高至 5380 万元,实施扶贫项目 1116 项,带动贫困人口超过 72.79 万人,并广泛动员社会各界捐款 7.1 亿元、捐物折合 1.07 亿元。同时,广西各级财政部门加强帮扶资金监管,严格规范帮扶资金使用管理,提高帮扶资金使用效益,为广西顺利完成 450 万贫困人口脱贫、4719 个贫困村出列及 46 个贫困县摘帽做出了突出的贡献。

“十三五”时期,东西部扶贫协作立足于我国区域发展总体战略,有力促进了发达地区与欠发达地区的区域合作。本文从财政视角研究东西部扶贫协作,梳理对口支援帮扶的财政理论和财政政策,分析新时期粤桂扶贫协作实践的主要做法与存在问题,提出下一步广西财政创新推动东西部扶贫协作的对策建议,为广西实现富民强桂新跨越提供决策参考。

二、财政视角下东西部扶贫协作的理论依据和文献回顾

(一)理论依据

传统财政分权理论认为,财政转移支付主要是为了平衡各级预算主体之间收支规模不对称而实施的预算调节制度。财政转移支付的主要形式分为横向和纵向,纵向财政转移支付是中央政府与地方政府之间的收入上缴和收入下拨,横向财政转移支付是同一层级的不同政府之间的转移支付。(Oates, 1972)

美国公共学派代表人物布坎南 1950 年首次提出了横向财政均衡理论,基于公平的视角探究联邦制下的横向财政均衡制度。对于宏观角度,公平指的是财力相同的地方政府在相同的税率下为居民提供相同的公共服务;对于微观角度,公平指的是经济水平相同的居民有相同的公共服务和税率;对于财政学角度,公平指的是不同地方政府之间、经济水平相同的居民承受相同的税率。但在现实生活中,由于市场经济发展程度不同,不同地区的工业

化、专业化和社会分工水平也不尽相同,发达地区的税收收入比欠发达地区更高,发达地区能为居民提供的公共服务比欠发达地区更好。在没有财政转移支付的情况下,欠发达地区的政府需要通过提高税率来提高税收收入,以此达到和发达地区一样的公共服务水平,从而产生了不公平。因此,需要通过不同地方政府之间的横向转移支付维持公平,使得不同地区的居民得到相同的公共服务和税率。

从大多数国家的财政实践看,从中央到地方的纵向转移支付发挥了巨大作用,但也有德国和加拿大等少数国家通过横向转移支付实现了地方政府间的财政平衡,达到了弥补地方政府财政资金缺口的积极效果。(Watts 和 Hobson, 2000) 德国在 1969 年将“规范财政平衡”写入宪法,采取纵向平衡与横向平衡相结合的财政平衡制度,为推动东德与西德统一之后实现区域均衡发展发挥了重要作用。德国财政体制分为联邦、州、市政等三个层级,“德国模式”的横向转移支付为各州之间、同一个州的不同市政之间的财政分配平衡。也有学者批评横向转移支付制度过于强调公平原则,忽视了效率原则,有可能导致财力较弱的地方政府对于努力发展经济、改善财政状况失去驱动力。

横向财政均衡理论的基础是财政联邦主义。我国 1994 年进行分税制财政体制改革,至今已建立较为完善的中国特色转移支付体制。我国学者对于我国财政分权体制是否属于联邦制进行了大量研究,不少学者认同我国财政体制与财政均衡理论兼容,理由是:虽然我国是单一制国家,但是和世界上其他联邦制国家一样,在财政事权中划分为中央事权与地方事权,在财政转移支付中强调平衡区域财力差异原则,以推进地区间基本公共服务均等化为主要目标。例如,王守坤、任保平(2009)对我国 1985 年-2007 年的省际数据进行研究,结论认为我国中央政府与地方政府之间的分权性质更接近于重视分权一端的财政联邦主义理论框架,而不是重视集权一端的委托代理理论框架。但也有学者认为我国的财政分权不是真正的“分权”。崔运政(2011)提出我国的财政分权缺乏现实、民主和宪政基础,

尽管我国地方财政收入、支出占全国的比重相对较高,但由于中央政府通过税收和支出对地方政府进行了比较强的约束和控制,导致我国的实际分权程度要远远小于普遍认可的程度。周杰(2015)认为中央与地方的事权划分是财政联邦主义理论,通过研究典型案例和建立理论模型得出结论,我国中央政府通过承担更多公共产品供给的责任,降低财政风险和社会风险,导致中央和地方在财政事权划分上偏离了“效率原则”。

(二)文献回顾

根据2018年新修订的《预算法》:第十五条规定我国实行中央和地方分税制;第十六条规定我国实行财政转移支付制度,财政转移以均衡地区间基本财力、由下级政府统筹安排一般性转移支付为主体,可以按照法律、行政法规和国务院的规定设立专项转移支付、用于办理特定事项。由此可见,以广东帮扶广西扶贫协作资金为代表的对口支援帮扶资金并未以立法的形式确立。但东西部扶贫协作以中央政府为主导,发达地方政府通过向欠发达地方政府进行无偿性的、馈赠性的财力转移,帮扶资金实现了区域间基本公共服务均等化的积极效果,因此对口支援帮扶资金是中国特色的横向财政转移支付。

在我国,由于横向转移支付缺乏立法保障和法律认可,对我国横向转移支付的研究较少。在概念定义方面,张谋贵(2009)对构建横向转移支付制度提出了构想,并且定义横向财政转移支付是“在既定的财政体制下,同级的各地方政府之间财政资金的相互转移,一般是财力富裕地区向财力不足地区转移,以达到地区间相互支援、缩小地区差距、均衡财力的目的”。胡帅、程干祥(2018)提出我国的横向转移支付制度具有制度解释的自足空间。在分析效果方面,贾若祥(2013)认为横向转移支付是纵向转移支付的有效补充,在加快灾后恢复建设等方面取得了积极成效。杨世能(2018)提出我国横向转移支付制度化存在财政分权不彻底、立法困难、实践经验和实务操作匮乏等难点。马海涛、任致伟(2017)认为我国纵向转移支付在

均等化效果方面存在争议,扭曲了地方政府行为,没有增加公共产品有效供给,当前转移支付资金使用效率有待提高,从而提出在同省的县域之间构建互补性的横向转移支付制度,实现财力均等化与基本公共服务均等化,应当侧重在供给具有辖区外溢性的公共产品。

总体来看,我国学界对横向转移支付的研究主要集中在横向生态补偿方面,从财政角度探究东西部扶贫协作的研究成果较少。本文认为广东帮扶广西扶贫协作资金具有横向转移支付的性质特征,视角具有创新性;同时,采集和运用大量广东帮扶广西扶贫协作的详实数据和典型案例,比以往研究数据更新颖、更全面,希望为我国东西部扶贫协作横向转移支付进一步的规范化、制度化、法制化提供决策参考。

三、广西财政支持东西部扶贫协作的做法与成效

(一)财政支持,扶贫资金保障有力

1.完善广东、广西两省区双向沟通机制,积极争取广东提高对广西的帮扶标准。表1显示,2017年-2019年,自治区本级下达帮扶资金共52.87亿元,连续四年大幅增长;投入到33个携手奔小康贫困县的县均帮扶资金从2017年的1357.58万元提升至2020年的5972.73万元,增长了3.4倍;投入到20个深度极度贫困县的帮扶资金从2017年的3.14亿元提升至2020年的11.39亿元,增长了2.63倍。

2.制定完善广东帮扶广西扶贫协作资金管理制度。2016年以来,广西财政厅牵头制定了《广东帮扶广西财政扶贫协作资金管理暂行办法》《关于全面加强脱贫攻坚期内各级各类扶贫资金管理的实施意见》《广东帮扶广西扶贫协作资金管理监督细则》等政策文件,立足财政职责,扎紧制度笼子,规范使用范围和负面清单,细化资金管理规程。同时,要求各级财政部门严格把关,帮扶资金不得用于负面清单的各项支出,一旦发现有的地方超范围超标准使用资金,立即收回相关帮扶资金并重新调整用于合规项目。

表 1 2017 年-2020 年广东帮扶广西扶贫协作资金统计表

项目	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
帮扶资金总额(亿元)	4.48	10.92	17.76	19.71
帮扶资金增长率(%)	21.41	143.75	62.64	10.98
携手奔小康贫困县(个)	33	33	33	33
县均投入(万元)	1357.58	3309.09	5381.82	5972.73
县均投入增长率(%)		143.75	62.64	10.98
深度极度贫困地区投入(亿元)	3.14	8.10	13.94	11.39
深度极度贫困地区投入增长率(%)		157.96	72.10	-18.29

数据来源:根据广西财政厅资金文件整理。

3.多举措强化脱贫攻坚财力支撑。表 2 报告了 2016 年-2019 年广西财政扶贫投入情况,广西获得中央财政专项扶贫资金总量与我区贫困人口数量、承担脱贫攻坚任务不相匹配,总量明显偏少,在全国占比偏低。除中央资金支持外,自治区财政专项扶贫资金、涉农整合资金、新增政府债券和帮扶资金使得财政投入多元化,确保了扶贫资金投入总量

持续增长,保障了财政投入与广西脱贫攻坚战略目标相适应。此外,2018 年广西出台了《广西深度贫困县(市)城乡建设用地增减挂钩结余指标跨省域调剂实施细则》,2018 年-2019 年广西计划完成指标跨省调出 2.68 万亩任务立项备案及调剂资金申报工作,预计获得国家调剂资金 80.4 亿元。

表 2 2016 年-2019 年广西财政扶贫投入统计表

项目(亿元)	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
广西农村贫困人口(万人)	364	267	151	24
广西农村贫困人口占全国比重(%)	9.40	9.30	10.90	4.36
广西获得中央财政专项扶贫资金占全国比重(%)	5.25	6.19	5.75	6.66
中央和自治区财政专项扶贫资金	53.92	77.73	99.87	137.53
中央和自治区涉农整合资金			81.91	130.17
东西部扶贫协作资金	3.32	4.48	10.92	17.76
新增政府债券资金	68.51	102.65	72.34	85.53
广西土地增加挂钩结余指标跨省调出调剂资金			39.90	40.50

数据来源:根据广西财政厅资金文件整理。

4.资金使用聚焦脱贫攻坚重点难点问题。帮扶资金具有横向转移支付和扶贫资金的双重属性:其一,广东、广西两省区间的财力横向转移旨在缩小区域公共服务水平差距,帮扶资金要推动扶贫方式由“输血式”向“造血式”转变,切实提高贫困地区内生发展动力;其二,帮扶资金属于财政扶贫资金,要

按照中央和自治区有关扶贫资金的管理办法和细则,精准用于贫困地区和贫困人口,按照“两不愁三保障”现行脱贫标准,既不降低标准、也不吊高胃口,向深度极度贫困地区倾斜,统筹用于产业发展和基础设施建设。

2019 年帮扶资金的具体使用情况如下:17.45

亿元用于县级以下基层,占比 98.25%;13.95 亿元用于深度极度贫困地区,占比 78.54%;5.89 亿元用于产业扶贫,0.55 亿元用于就业扶贫,4.88 亿元用于基础设施建设,5.12 亿元用于教育扶贫,1.07 亿元用于基本医疗,0.14 亿元用于残疾人扶贫。据统计,2019 年帮扶资金带动贫困人口 31.03 万人,计划实施扶贫项目 681 个,实际完工扶贫项目 582 个,建设乡村道路 482.99 公里,建设乡镇学校 66 所,建设乡镇幼儿园 25 个,自助贫困学生 5628 人,建设乡镇卫生室、养老院 206 所,带动贫困残疾人 1.29 万人。

广东帮扶广西资金在基本解决贫困地区“两不愁”的基础上,大大改善了“三保障”薄弱环节,结合“四大战役”资金需求,有效改善了贫困人口的生产生活条件,让对口支援地区实际受益颇丰。

(二)产业带动,产业扶贫力拔穷根

2017 年-2019 年广东企业到广西对口帮扶地区开展扶贫的企业合计 13496 个,扶贫企业实际投资额合计 3028.54 亿元,带动贫困人口合计 11.81 万人。其中,2018 年广西出台了粤桂扶贫协作优惠政策,因此当年广东帮扶广西产业扶贫协作各项指标和数据呈爆炸性增长趋势(见表 3)。

表 3 2017 年-2019 年广东帮扶广西产业扶贫协作统计表

项目	指标	2017 年	2018 年	2019 年
扶贫企业	到结对地区开展扶贫企业数量(个)	161	13054	281
	扶贫企业实际投资额(亿元)	82.51	2825.30	120.73
	带动贫困人口(万人)	0.61	4.32	6.89
	吸纳就业带动贫困人口(万人)	0.03	0.79	0.70
	通过利益联结机制带动贫困人口(万人)	0.59	3.52	6.19
飞地产业	共建产业园区(个)		25	56
	入驻园区企业(个)		399	326
	企业到园区实际投资额(万元)		293.80	28.38
扶贫车间	援建扶贫车间(个)		118	297
	吸纳就业带动贫困人口(万人)		0.21	0.47
消费扶贫	销售扶贫产品金额(亿元)		24.41	196.00
	带动贫困人口(万人)		3.24	23.18

数据来源:广西扶贫开发办公室。

1.创新粤桂产业扶贫协作机制。积极协助有关部门制定和落实粤桂扶贫协作优惠政策,指导各级财政部门筹措落实所需经费,大力支持广东帮扶企业、社会组织、个人到贫困地区投资产业、建立基地、创办工厂和扶贫车间,借助广东的资金、技术、管理等优势条件,积极承接东部优质产业转移,带动贫困地区产业发展。2018 年广西出台粤桂扶贫协作 13 条优惠政策,对到广西 33 个国定贫困县投资的广东企业,在税收、物流、金融、品牌创建等方面给予特殊扶持,政策有效期至 2020 年底。东兰、巴马、凤山特别制定了“一减免、二补助、三奖励”的粤

桂产业协作政策,即:减免三年租金;补助搬迁费和物流费,补助产品运输费;给予发展奖励、创汇奖励、培训奖励。据统计,2019 年,33 个贫困县引进广东企业 281 家,新增投资 120.72 亿元,带动贫困人口 6.89 万人,带贫人数比 2018 年增长 60%;截至 2019 年底,累计 182 个广东民营企业在广西投资,实施粤桂扶贫产业项目 48 个,投资金额 47.16 亿元,村企结对帮扶贫困村 187 个,捐款 4.67 亿元。

2.支持以“飞地产业”为龙头共建一批园区。通过研究制定促进“飞地经济”的利益分配、税收征管等相关财税政策,吸引“央企入桂”“民企入桂”“湾

企入桂”。目前,深巴大健康特别试验区、田东深百产业园、龙岗靖西龙邦跨境合作产业园等“飞地产业”园区正持续推进建设,互利共赢的“飞地经济”正加快发展。以深圳巴马大健康合作特别试验区为例,2018年广西与深圳签订“深巴试验区”合作框架协议,以巴马的生态资源优势为核心,引进深圳先进的管理经验与技术人才,围绕健康食品、健康服务、健康科技等核心业务,着重发展长寿食品、健康医养、特色医药等七大重点产业。据统计,截至2019年底,“深巴试验区”正式签署合作项目达44个,总投资额572.3亿元,已完成投资超过33.8亿元,提供贫困劳动力就业岗位1800个,受益贫困人口超过9000人。

3.支持完善“产、供、销”全流程产业协作。拓宽贫困地区产品销售渠道,财政支持搭建购销平台、宣传推介、定向采购、超商直销、基地认购引导,强化措施推动消费扶贫取得实效。一方面,积极对接广东各地区建立广西扶贫农产品展销中心、展销窗口,开展“万企帮万村”扶贫行动,鼓励企业采购贫困地区产品和服务,大力拓展特色产品销售途径,建立长期稳定的供销关系。目前,广西扶贫农产品的产销对接机制取得了较好成效。2019年,百色、河池各贫困县在深圳市建立农产品展销中心11个;深圳中央大厨房等10家企业与百色、河池13个农业合作社开展订单生产合作,建立农产品供应基地5.12万亩,带动贫困人口脱贫565人;深圳海吉星

农产品批发市场与百色、河池各县区建立产销对接机制,免费提供4个交易摊位,每年补贴农产品物流费用500万元,完成农产品销售3287万金,带动1.8万贫困人口实现增收。另一方面,积极宣传推介贫困地区农产品,通过开展农产品推介会、农博会、展销会、交易会,加强广西扶贫产品知名度。2018年11月,广西21个粤桂扶贫协作企业(合作社)参加第九届广东现代农业博览会,带动6709户贫困户实现增收。2018年12月,通过深圳对口帮扶河池扶贫产销对接会,达成农产品购销意向2000吨,销售金额超过1000万元。2019年6月,深圳、田东联合京东集团举办扶贫品牌推介活动,签约合作企业11对,签约合作金额8000万元,网络直播在线观看人数278.3万人次。2019年8月,在2019年粤桂扶贫协作消费扶贫活动中,累计实现农产品购销协议256单,销售金额400.23亿元,签订农产品加工、仓储物流等项目39个,实现投资262.1亿元。

(三)创造岗位,劳务就业防止返贫

实践表明,加大劳务就业扶贫力度,是巩固脱贫成果、防止返贫的重要方式和途径。人多资源少、缺少劳动技能、难寻就业岗位,是广西农村贫困人口面临的生存困境。为此,广西依托广东帮扶广西劳务就业扶贫协作机制,努力提升两省区劳务协作的组织化程度和就业质量,围绕“就业一人、脱贫一户”目标,多举措拓宽就业渠道,完善劳务协作机制,提升贫困人口的工作技能,夯实稳定脱贫基础。

表4 2017年-2019年广东帮扶广西劳务就业扶贫统计表

项目	指标	2017年	2018年	2019年
劳务培训	举办劳务协作培训班(次)	237	429	511
	培训贫困人口(万人)	1.42	1.46	1.91
帮扶就业	帮助贫困人口实现就业(万人)	1.72	73.15	22.34
	帮助贫困人口到广东就业(万人)		61.30	9.88
	帮助贫困人口就近就业(万人)		6.62	11.41
	帮助贫困人口到其他地区就业(万人)		5.23	1.05
帮扶就学	到广东就读职业学校贫困学生(万人)	0.02	0.11	47.95
	毕业贫困学生实现就业(人)		317	77

数据来源:广西扶贫开发办公室。

1.支持开展大规模劳务培训。广西根据当地贫困人口就业意愿和广东用工市场需求,通过整建制购买劳务培训项目,为贫困劳动力提供免费劳务培训。参加劳务培训的贫困人口,在培训期间财政给予生活费补贴。广东、广西两省区大力开展了技术工人、粤菜师傅、月嫂家政、育婴嫂等订单式劳务技能培训,全方位对接广东用工需求。表4显示,2017年-2019年举办粤桂劳务协作培训班1177次,培训贫困人口4.8万人,帮助贫困人口实现就业97.21万人。

2.积极支持贫困学生就学就业。广东统筹职业院校兜底式招收广西贫困“两后生”接受优质中等职业教育,财政支持“两免一补”,即免除学费、发放生活补助、发放学习补贴,支持贫困学生完成职业教育。同时,广东职业院校为贫困学生安排实习或就业岗位,帮助贫困学生在广东就业。表4显示,2017年-2019年累计帮助广西贫困学生到广东就读职业学校48.02万人,其中部分贫困毕业生成功就业。

3.大力促进贫困劳动力就业。一是在广西区内就近就业方面,鼓励当地企业、农民专业合作社吸纳本地贫困劳动力就业,对吸纳贫困人口成效好的经营主体,按规定通过财政就业补助资金进行一次性奖补。同时,出台支持扶贫车间的政策文件,财政扶持建立一批扶贫车间,为贫困劳动力积极开发更多就近就业岗位。据统计,2018年-2019年累计帮助贫困人口在广西区内就业97.21万人。二是在广西区外就业方面,广东、广西两省区人社部门通过举办专场招聘会,精准对接粤桂劳务输出和输入,帮助贫困劳动力实现就业。百色、河池与深圳联合创新探索了“三来三往”劳务协作模式,实现了精准帮扶就业。同时,对于赴广东务工的广西贫困劳动力,允许使用广东帮扶广西扶贫协作资金进行交通补贴、生活补贴、稳岗补贴和组织传输奖励。据统计,2018年-2019年累计帮助贫困人口到广东就业71.18万人、到其他地区就业6.28万人。

(四)高位推动,人才交流扶贫扶智

“扶贫要同扶智、扶志结合起来。”东西部扶贫协作为广西欠发达地区发展提供人才资源,直接促进了贫困地区行政管理、文化教育、医疗卫生、科学

技术水平提升。

1.加强组织领导,高位谋划推动。据统计,2017年-2019年广东赴广西开展调研累计6.22千人,广西赴广东开展调研累计3.85千人,两省区开展高层联席会议8次,出台《关于进一步加强和完善东西部扶贫协作干部人才选派管理工作的通知》等政策为人才交流提供制度保障,切实解决挂职干部的后顾之忧,让两省区挂职交流人才“有职、有位、有权、有责”,为东西部扶贫协作提供了坚实的人才保障和智力支持。

2.推动党政干部互派挂职和专业技术人才交流,引进、输出技术项目。根据表5统计,2017年-2019年广东实际向广西选派挂职干部0.26千人,广西实际向广东选派挂职交流干部0.4千人,参加挂职干部培训17.31千人;仅在2018年和2019年,广东实际向广西选派专业技术人才2.31千人,广西实际向广东选派专业技术人才3.81千人,参加挂职专业技术人才培训47.09千人。从广东选派优秀的党政干部为扶贫干部队伍注入新鲜血液,带来消费扶贫、电商扶贫、新农村建设等管理方面的先进经验。在教育协作方面,两省区签订了《粤桂教育协作框架协议(2018-2020年)》,全面加强了教育帮扶、互派交流、支教等领域合作。在医疗卫生方面,从广东选派优秀的医务人员到广西贫困县医院开展就诊、手术,明显提升了当地专科医疗水平。

(五)全面协作,结对帮扶共奔小康

广东26个县与广东33个国定贫困县在“县县结对帮扶”的基础上,进一步拓展结对层次与帮扶领域,创新建立“乡乡、村村、村企”基层结对帮扶模式,推动“携手奔小康”帮扶行动重心下沉,打通东西部结对帮扶的“最后一公里”。

表6显示,仅在2018年-2019年,广东县级领导到广西结对县调研661人,广东参与结对的经济强镇318个、强村756个、企业714个、学校413所、医院217家,广西县级领导到广东结对县调研438人,受到帮扶的广西贫困乡镇267个、贫困村1542个、学校403所、医院231家。在“乡乡结对”方面,2018年广东江门武东村免费为广西崇左下雷镇提供土地20亩、鱼塘40亩,免费试用期10年,用

表 5 2017 年-2019 年广东帮扶广西人才交流统计表

项目	指标	2017 年	2018 年	2019 年
组织保障	广东赴广西开展调研(千人)	1.18	1.54	3.50
	广西赴广东开展调研(千人)	1.09	0.75	2.02
	召开高层联席会议(次)	3	3	2
党政干部交流	广东实际向广西选派挂职干部(千人)	0.07	0.08	0.11
	广西实际向广东选派挂职交流干部(千人)	0.09	0.12	0.19
	参加挂职干部培训(千人)		8.18	9.14
专业技术人才交流	广东实际向广西选派专业技术人才(千人)	0.16	0.89	1.26
	广西实际向广东选派专业技术人才(千人)		1.49	2.32
	参加挂职专业技术人才培训(千人)		16.00	31.09
技术交流	引进(输出)技术项目(个)		261	145

数据来源:广西扶贫开发办公室。

于建设农夫产品物流集散中心。在“村村结对”方面,2019 年广东深圳安排街道、社区、企业、社会组织等与百色、河池的 780 个贫困村结对帮扶,对于新增结对的 595 个贫困村还额外安排 10 万元社会帮扶资金,重点用于支持结对贫困村的危房改造、饮水安全、桥梁建设、产业发展和消费扶贫。在“村企结对”方面,2018 年广东碧桂园集团帮扶建设广西田阳县苗木产业精准扶贫项目,培训劳动力超过

6800 人,实现就业超过 3500 人,带动 30 户贫困户受益。在教育医疗协作方面,仅在 2018 年,通过粤桂扶贫协作改造扩建的学校(含幼儿园)和医院(含卫生室)多达 328 个,广西收到广东捐赠的电脑、示波器、图书等教学设备价值 400 万元,收到广东捐赠的救护车、高清腹腔镜、二代基因测序仪等医疗设备和药品价值 1100 万元。

表 6 2017 年-2019 年广东帮扶广西携手奔小康统计表

项目	指标	2017 年	2018 年	2019 年
县县结对	广东县级领导到结对县调研(人)	71	157	504
	广西县级领导到结对县调研(人)		108	330
乡乡结对	参与结对的广东经济强镇(个)	82	99	137
	帮扶广西贫困乡镇(个)		108	159
村村结对	参与结对的广东强村(个)	106	106	544
	帮扶广西贫困村(个)		149	583
村企结对	参与结对的广东企业(个)		148	566
	帮扶广西贫困村(个)		214	596
学校结对	参与结对的广东学校(个)		179	234
	帮扶广西学校(个)		173	230
医院结对	参与结对的广东医院(个)		95	122
	帮扶广西医院(个)		93	138

数据来源:广西扶贫开发办公室。

四、广东帮扶广西扶贫协作存在的主要问题

(一)顶层设计尚未健全,优惠政策仍需落细

从宏观来看,东西部扶贫协作是中国特色扶贫开发工作的重大创新,由国家层面行政手段决定支援主体和受援对象、带有较强的政治任务色彩,具有明显的横向财政转移支付性质。虽然在2016年出台了《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》,但是至今我国对口支援政策没有形成规范制度。目前,各结对省份在实施对口帮扶过程中主观性和随意性较大,尤其是发达地区拿出多少自有财力对口支援欠发达地区,往往取决于发达地区的财政经济情况和结对省份之间的关系亲疏。东西部扶贫协作没有法律依据支撑长期执行,也在一定程度上导致了各级政府在减税优惠、用地指标审批等方面不敢出台特惠措施。

此外,虽然我国《预算法》中存在构建横向财政转移支付的解释空间,即“在中央预算和有关地方预算中应当安排必要的资金,用于扶助革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区发展社会经济社会事业”,但《预算法》中明确指出我国财政转移支付制度只包括中央政府对地方政府、地方上级政府对下级政府的转移支付,因此我国的横向财政转移支付缺乏顶层设计。

从微观来看,广东帮扶广西扶贫协作的一些优惠政策在落地实施过程中依然存在一些短板。有的企业反映,《粤桂扶贫协作优惠政策》执行期限至2020年底,企业实际享受的优惠期限较短,对广东企业赴广西33个贫困县投资的吸引力不够强。通过实地调研发现,《粤桂扶贫协作优惠政策》的政策可操作性不够强,有的奖励和补助资金的责任单位不明确,有的申报程序和补助标准不够清晰,例如,第三条规定了对广东制造业企业项目进行固定资产投资补助或厂房租金补助,但有的市县出台的实施细则没有明确责任单位,导致有的企业在申请补

助时不知道去哪个单位进行申报;第十五条虽然规定了奖励和补助资金由市县财政和自治区财政各承担50%,但有的市县缺乏配套资金,有的优惠措施没有明确自治区责任单位,导致一些符合条件的广东企业没有享受优惠。

(二)整合资金力量不足,使用效益有待提升

近年来,国家更加强调在东西部扶贫协作中发挥“政府引导、市场主导”的合作属性。二十多年来,广东帮扶广西扶贫协作实践更多体现的是救济属性,即在政府层面进行“输血式”的横向财政转移支付,在民间层面动员有爱心的广东企业、社会组织等社会力量进行捐款。虽然广东社会各界对广西的社会捐款逐年增加,并且捐款资金占财政帮扶资金的比重并不低,但由于单笔的社会捐款一般金额较小、用途较散,且社会捐款一般不经过财政部门安排和管理,导致社会捐款无法有机配合帮扶资金与医疗、教育、人社等各类行业扶贫资金,在源头上限制了资金整合,未能充分发挥各类帮扶资金的综合效益。

历年巡视、核查、检查中,也发现了广东帮扶广西扶贫资金存在使用不精准的问题。有的市县忽略了帮扶资金的扶贫属性,认为是一般性转移支付资金,在使用上没有严格按照扶贫资金管理方法和细则,没有聚焦建档立卡贫困人口以及“两不愁三保障”等脱贫攻坚薄弱环节,而将帮扶资金直接用于补贴经营主体等负面清单,没有做到“扶贫资金的每一分钱都要用在刀刃上”。有的市县将帮扶资金投入就业扶贫车间、养殖种植合作社等产业扶贫项目,明确收益归村集体所有,但是对于下一步的收益如何分配、如何带动贫困户没有进一步探索,导致帮扶资金折股量化到扶贫项目后收益普惠性分配给村民,而没有特别惠及贫困人口。

(三)扶贫项目规划不足,带贫机制不够清晰

广西依托《粤桂扶贫协作规划(2016-2020年)》,在产业协作和劳务合作方面做了许多努力,但在推进过程中依然存在一些矛盾和突出问题。

一是对承接广东产业转移落地落实研究不足。从宏观政策来看,2019年国家出台粤港澳大湾区发展规划,明确提出要构建以粤港澳大湾区为龙头、以珠江-西江经济带为腹地的国家战略,但是,我区粤桂扶贫协作优惠政策出台于2016年,相关市县没有根据广东企业产业转移特点和需求出台实施细则,在基础设施、产业配套、融资体系、土地政策等方面进行支持与配套。从具体项目来看,有的劳务协作扶贫培训针对性不强,导致贫困户培训后就业意愿不强,就业成功率低。

二是扶贫项目规划能力较弱,影响了帮扶项目建设进度和帮扶资金支出进度。有的扶贫项目前期工作不到位,导致实施过程中发现存在征地困难、吸引不到匹配的劳动力、项目设计不合理等问题,导致扶贫项目推进慢,甚至在中途调整、变更甚至重新申报扶贫项目。

三是有的扶贫项目减贫带贫机制不够清晰,将激发内生动力的长期工作当成短期项目。例如,有的地方对产业扶贫采取简单发钱、发物的方式,没有进行技术指导和产销服务,对贫困户获得稳定脱贫的能力帮助有限,甚至滋生了“帮扶资金养懒汉”现象。

(四)基础工作仍需夯实,扶贫协作更待深化

一是上下间、部门间、行业间的协作不够紧密,存在“各自为战”现象,没有形成足够的合力。比如,根据资金管理办法规定,广东帮扶广西扶贫协作资金应当通过广东各级财政国库转账到广西自治区本级财政,再由广西自治区本级财政下达至相关市县。但在实际操作过程中,一些广东的乡镇、社区、部门会直接将帮扶资金转账至结对帮扶的广西乡镇、社区、部门,而广西的乡镇、社区、部门在收到帮扶资金后未将帮扶资金情况报告给同级的财政部门,导致帮扶资金无法得到有效监督管理。又如,财政部门的扶贫资金动态监控平台和扶贫部门的脱贫攻坚项目库的信息共享程度不高。

二是帮扶资金项目的监督管理和绩效机制仍

需进一步增强。在实地核查中发现,有的扶贫项目使用了帮扶资金,却没有在全国扶贫开发信息系统中填写公示公告信息;有的帮扶项目未在村一级或项目实施地点公告公示;有的帮扶项目存在公示公告内容不完整、数据不准确的情况;有的帮扶资金项目监督检查职责履行不够到位,未按要求吸纳贫困户参与验收监督;录入自治区脱贫攻坚项目库程序不规范,有的没有开展申报工作,有的没有组织实地核实申报材料的真实性,有的缺少县级主管部门的项目入库材料;录入自治区脱贫攻坚项目库的数据质量不够高,有的信息“账账不符”,有的没有按要求设置绩效目标、没有定期开展跟踪监控。

五、创新推进东西部扶贫协作的财政对策建议

2020年是脱贫攻坚的收官之年,要严格落实中央关于“摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管”的决策部署,进一步强化东西部扶贫协作的财政政策与措施,全力推进广东帮扶广西扶贫协作落细落实。

(一)构建均衡合理的现代财政制度

第一,在基本公共服务领域逐步提高中央政府对欠发达地区的财政支出比例。对于环境保护等已经确定为中央财政事权的事项,应当着力强化中央财政事权履职尽责。对于基本公共交通、基本医疗卫生、基本社会保障、基本就业创业、基本公共教育、基本公共文化体育等中央与地方共事权的事项,应当提高中央财政事权在总支出的占比。对于已经制定国家标准的基本公共服务,要合理量化不同省区的基本公共服务水平,并提高中央对欠发达地区基本公共服务的保障水平,从而实现我国区域间基本公共服务均等化。

第二,在法律层面肯定对口帮扶资金的横向财政转移支付属性与地位。发达地区政府对欠发达地区政府进行无偿性、馈赠性的财力转移,既符合我国社会主义的根本政治制度,也发挥了促进区域间

基本公共服务均等化的积极作用。通过二十多年的东西部扶贫协作证明,横向财政转移支付是可行的,是纵向财政转移支付的有益补充,应当通过法律规范上升为国家财政均衡体系中可以长期化、常态化执行的一种财政转移支付形式。

(二)建立合作共赢的协作长效机制

第一,出台国家层面东西部扶贫协作实施细则。中央政府充分发挥在区域性减贫机制建立方面的统筹和指导作用,通过区域政策、对外开放政策、财政政策、货币政策等“一揽子”宏观政策,以共同发展和互利互惠为根本原则,加大向西部欠发达地区倾斜支持力度,充分调动东部发达地区的主动性和积极性。推动东西部协作重点从脱贫攻坚向乡村振兴有机衔接,助推省际对口支援成为一项促进区域基本公共服务均等化的长期战略。在国家层面的实施细则中,明确财政援助、产业转移、人才培养、共建园区等协作方式的责任部门、任务目标、发展阶段和资金来源。以政府主导投资项目和财政转移支付资金为核心,带动企业、社会组织等各类社会资源向西部资源富集但尚未得到有效开发的地区聚集。鼓励各结对省区探索形式多样的协作与合作,加强省际相互学习交流,为各结对省区全面深化扶贫协作提供借鉴。

第二,完善区域间、部门间、行业间协同管理体制。进一步明确各级地方政府在推进扶贫协作和公共服务均等化的主体责任。自治区层面做好权限下放工作,管总量不管结构,管任务不管项目,管监督不管实施,将帮扶资金安排和扶贫项目审批等权限全部下放到各市县,赋予基层更大的灵活度和自主权。以制度化的扶贫协作组织架构和规范化的扶贫协作机制流程,鼓励包括财政部门 and 扶贫部门在内的多部门、包括文化教育和医疗卫生在内的多行业参与。协调各地区、各部门的工作任务目标与东西部扶贫协作各项工作一体推进、一体发展,促进各结对市县、乡镇、社区、企业建立互利共赢的利益共同体。

第三,落实落细市县层面东西部扶贫协作优惠政策。针对国家部委和省际高层联席会议审议通过的区域协作优惠政策,各市县要逐项明确到牵头部门、配合部门、申报程序、补贴和奖励标准、财政资金来源和成本分担比例,打通协作优惠政策的“最后一公里”。

(三)创新渠道多元的投入保障机制

第一,明确定位帮扶资金的“锦上添花”作用,让帮扶资金成为各级各类财政投入的有益补充,同时积极争取中央财政加大对西部欠发达地区的倾斜支持力度。中央财政应当综合考虑不同省区的居民人均水平、人均一般公共预算支出、人均可用财力、基本公共服务水平等指标,对包括广西在内的西部欠发达地区予以充分倾斜支持,最大限度减轻因地理环境、历史因素造成的区域发展不平衡问题。

第二,持续探索建立涉农资金和涉农基建投资资金统筹整合长效机制。按照“大类间打通、跨类别使用”原则,积极归并整合中央和自治区涉农专项资金。按照“大专项+任务清单”模式,指导市县科学制定任务清单,在完成约束性任务的前提下,结合本地实际需求在同一大专项内调剂使用资金,统筹用于基础设施建设和扶贫产业发展。

第三,发挥财政资金杠杆作用,引导和撬动各类社会资本参与东西部扶贫协作,拓宽资金来源渠道。探索设立粤桂产业扶贫担保基金,从广东帮扶广西扶贫协作资金和自治区本级财政扶贫资金中拿出部分资金作为担保基金,解决赴广西投资的广东扶贫产业企业融资难、融资贵、资金流动性受限等经营性问题。

(四)强化扶贫项目的利益联结机制

第一,坚持将产业发展作为开发式扶贫的根本之策。一是注重发展长效扶贫产业,减少帮扶资金投入小、散、乱的产业项目,集中力量培育优势特色产业,优先支持贫困县“5+2”、贫困村“3+1”优势特色产业。二是培育新型农业经营主体,积极发展富

民乡村产业,帮扶资金着力支持壮大农民专业合作社、现代农业产业园、现代特色农业示范区和农业龙头企业,实现小农户和现代农业发展有机衔接,完善产业发展链条,培育产业发展集群。三是创新探索财政扶贫资金的使用方式。规范帮扶资金等各类财政扶贫资金支持村级集体经济的收益分配机制,持续推进资产收益扶贫工作,做好扶贫小额信贷的风险补偿、贷款投入、使用监管和回收处置工作,完善帮扶资金落实到具体项目的减贫带贫机制。

第二,坚持将劳务就业扶贫作为造血式扶贫的直接举措。一要优化营商环境,以东部发达地区产业转移为契机,精准承接产业转移。尤其要鼓励广东企业赴广西贫困地区设立扶贫车间,让贫困劳动力在家门口就能实现就业。二要做好广西贫困劳动力就业意愿与广东用工市场需求的信息管理,开展粤桂劳务协作,加强劳务输出,为贫困户赴广东就业提供“点对点、一站式”服务,帮助贫困劳动力及时有序返岗复工。

第三,坚持将消费扶贫作为全社会参与脱贫攻坚的重点任务,进一步扩大贫困地区产品和服务的消费规模。一要允许市县将广东帮扶广西扶贫协作资金通过折股量化的方式,在田间地头建立分拣加工车间和仓储保险冷链,帮扶资金形成的机器设备、厂房等固定资产归村级集体经济所有,贫困户按一定比例享有村级集体经济收益。二要支持市县建设扶贫产品网络销售平台,鼓励各级政府部门通过政府采购定向直购贫困地区农产品,引导网络销售平台主动对接粤港澳大湾区市场需求,吸引广东市场主体参与广西消费扶贫行动,建立两省区长期稳定的产销合作关系。三要在扶贫农副产品因自然灾害或疫情导致“滞销”“难卖”的特殊时期,允许使用广东帮扶广西扶贫协作资金对收购贫困地区滞销扶贫农副产品的经营主体进行一定的奖补。四要充分发挥政府部门和国有企业的组织动员优势,通过开展产销对接、电商促销、以购代捐等展销活动,引导社会力量参与消费扶贫。

(五)发挥奖惩并用的绩效监督机制

第一,强化运用“横向到边、纵向到底”的扶贫资金动态监控平台和自治区脱贫攻坚项目库,实施跟踪帮扶资金在县级分配、拨付、使用支出和项目绩效等全流程,对可能出现违规问题的帮扶资金和项目进行“红灯预警”,敦促市县立行立改,确保资金使用安全高效。

第二,始终保持对帮扶资金审计、核查、检查的高压态势,通过不定期开展实地核查与书面督导,重点检查和纠正帮扶资金使用不精准、支出不规范等问题,一旦发现挤占挪用、骗取套取、虚假列支等违规问题,立即按规定予以从严从重处罚。

第三,着力发挥绩效评价对帮扶资金分配使用的“指挥棒”作用。在东西部扶贫协作中全面实施预算绩效管理,将各市县广东帮扶广西扶贫协作资金的使用管理情况纳入平时考核范围,每年定期开展绩效评价工作,对帮扶资金管理规范、使用效益高的市县,在分配下一年度帮扶资金时给予奖励。

参考文献:

- [1] OATES.W.E.Fiscal Federalism [M].New York:Harcourt Brace Jovanovich Press,1972.
- [2] Watts.R.L.and P.Hobson.Fiscal federalism in Germany, 2000.
- [3] 杨世能.我国横向财政转移支付制度化的难点探讨[J].财政监督,2018(15):77-85.
- [4] 胡帅,程干祥.论新时代背景下的横向转移支付——以解释论展开[J].财政监督,2018(05):92-96.
- [5] 马海涛,任致伟.我国纵向转移支付问题评述与横向转移支付制度互补性建设构想[J].地方财政研究,2017(11):82-87.
- [6] 周杰.中央与地方事权划分的风险原因研究[D].浙江大学,2013.
- [7] 贾若祥.我国区域间横向转移支付刍议[J].宏观经济管理,2013(01):52-53+56.
- [8] 崔运政.财政分权与完善地方财政体制研究[D].财政部财政科学研究所,2011.
- [9] 王守坤,任保平.财政联邦还是委托代理:关于中国式分权性质的经验判断[J].管理世界,2009(11):29-40+187.
- [10] 张谋贵.建立横向转移支付制度探讨[J].财政研究,2009(07):20-22.

【责任编辑 陆成林】