

# 提高扶贫资金使用的有效性和针对性研究 ——以温州市为例

陈国胜<sup>1</sup>, 金胜华<sup>2</sup>, 胡文显<sup>1</sup>, 吕慧静<sup>1</sup>, 崔丽利<sup>1</sup>

(1. 温州科技职业学院, 浙江 温州 325006; 2. 温州市财政局, 浙江 温州 325000)

**摘要:** 温州市公共财政为欠发达地区提供公共服务和公共产品已初具规模, 积累了不少经验, 农民增收任务取得良好成绩。通过调研发现, 欠发达地区经济发展过程中存在的问题也很多, 不仅公共产品严重缺乏, 而且公共产品提供的机制和过程也有许多问题, 严重制约了农民增收。在欠发达地区遇到的最大难题是如何整合方方面面的资源, 强力推进欠发达地区实现连片、整体、跨越式的发展, 使地区经济综合实力、区域竞争能力、社会发展潜力得到全面、快速、健康地发展。温州市一些地区开展的“整体推进富民行动”试点工作为此提供了经验。研究表明, 扶贫资金投向应随着经济形势的发展和变化进行适当调整, 以提高扶贫资金使用的有效性和针对性。以典型案例为主线提出了相应的政策建议。

**关键词:** 公共财政; 扶贫资金; 有效性; 针对性

**中图分类号:** F302.6      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1008-1631 (2009) 02-0099-06

## Study on Improving the Effectiveness and Pertinence of the Utilization of Poverty Alleviation Funds

—A Case of Wenzhou

CHEN Guo-sheng<sup>1</sup>, JIN Sheng-hua<sup>2</sup>, HU Wen-xian<sup>1</sup>, LV Hui-jing<sup>1</sup>, CUI Li-li<sup>1</sup>

(1. Wenzhou Vocational College of Science and Technology, Wenzhou 325006, China; 2. Wenzhou Financial Bureau, Wenzhou 325000, China)

**Abstract:** It has taken shape and obtained much experience that public finance of Wenzhou providing public services and products for underdeveloped areas, and the task of increasing farmers' income has obtained good achievement. There are many problems in the process of economic development of underdeveloped areas, such as public products are serious lack and some problems existed in the mechanism and process of providing public products, which seriously restrict the increase of farmers' income. How to integrate resources, promote the realization of overall and great-leap-forward development, make the comprehensive economic strength, regional competitiveness and social development potential obtained all-round, rapid and health development are the most difficult problems in underdeveloped areas, which are provided experience by the pilot work of the 'Whole Advancement of Enriching People' in some areas in Wenzhou. The results show that the investment of poverty alleviation funds should be appropriately readjusted with the development and change of economic situation to improve the effectiveness and pertinence of the utilization of poverty alleviation funds. Taken the typical cases as the main lines, the relevant policy suggestions are put forward.

**Key words:** Public finance; Poverty alleviation funds; Effectiveness and the pertinence

近年来, 根据温州市市委、市政府《关于实施“139富民攻坚”计划若干意见》(温委发〔2005〕79号)精神, 温州市财政局把欠发达地区发展作为扶持重点, 以全市139个欠发达乡镇为突破口, 围绕提高农民增收致富能力, 突出抓好“1+8”帮扶政策落实, 富民攻坚工作取得了一定成效。但随着贫困人口的减少和扶贫标准的提高, 扶贫攻坚的任务也越来越艰巨。如何发挥财政扶贫资金的作用, 提高扶贫资金使用的有效

性和针对性, 尚有许多新情况和新问题需要研究。

### 1 温州市“139富民攻坚计划”实施成效

温州市公共财政为欠发达地区提供公共服务和公共产品已初具规模, 农民增收任务取得良好成绩。“139富民攻坚计划”实施3a来, 温州市全市欠发达乡镇农村居民人均纯收入从2004年的2867元增加到2007年的4767元, 年均增长率比同时期全市和全国农村居民纯收入增长水平分别高7.0个百分点和6.4个百分点, 累计有137个乡镇农村居民纯收入超过全国平均水平。农村居民纯收入低于1200元的人口占乡镇总人口比例从2004年的8.7%下降到2007年的1.7%, 累计减少7.7万人。根据浙江省省定的新一轮扶贫对象范围, 温

收稿日期: 2008-12-12

基金项目: 温州市科技计划项目 (R20080012) 资助

作者简介: 陈国胜 (1969 - ), 男, 浙江温州人, 副教授, 主要从事教学与科研工作。

州市贫困面占浙江省全省的比例从上一轮的 1/4 减少到该轮的 1/5。

### 1.1 以龙头基地为主要抓手提升扶贫开发的产业水平

2007年,温州市投入扶贫开发资金 1.3亿元,新开发培育种植业基地 294个 0.58万  $\text{hm}^2$ ,新发展养殖业基地 191个,家禽和牲畜存栏量分别达到 64.8万羽和 16.8万头,新创办专业合作组织 72家,带动农户 2.2万户,命名了 50家扶贫龙头企业和示范基地,进一步形成了产业联动、优势互补、利益共赢的良性互动机制。

### 1.2 以承接转移为主要形式拓宽富余劳动力的增收渠道

各欠发达乡镇积极把承接发达地区产业转移作为产业发展的重点来抓,大力支持和鼓励发展来料加工业,如洞头霓屿、泰顺雅阳、苍南观美的打火机组装等。2007年,温州市全市主要欠发达乡镇引进工商企业 170家(其中已投产 120家),直接安置劳动力就业 1.33万人、间接带动劳动力增收近 2.5万人;新增来料加工企业(基地) 214个,直接从业人员 2万多人,带动就业人员 5万多人,年创劳务工资超 2亿元。苍南、泰顺等地率先制定了优惠扶持政策,起到了稳定来料加工业、持续促进农民增收的积极作用。

### 1.3 以下山移民点建设为示范,积极引导群众下山脱贫

2007年温州市全市继续鼓励贫困山区群众迁移下山来求脱贫,走出大山谋发展。加大对下山移民点建设的扶持,新建续建下山移民点(小区) 138个、安置下山移民 9311户 36898人。各地紧紧围绕新农村建设,把下山移民示范工程作为突破口,逐步提升了建设档次和水平。泰顺、文成还结合震区重建任务,做好震区重建点与下山移民工作的衔接,文成、泰顺震区共 9388户,重建户中已有 6112户搬入新居。

### 1.4 以学习培训为主要内容提高干部群众的素质能力

按照“就业多样化”的要求,继续深入实施“百万农村劳动力素质培训工程”,2007年,温州市针对欠发达乡镇农民开展了 628期各类培训班,参加培训农民达 5万多人次,有效提高了农民的就业能力。在提高农民素质能力的同时,全市先后举办了 2期欠发达乡镇领导干部培训班、1期欠发达地区高层次人才(农口)培训班,使基层干部带领农民发展的能力得到了提高。

### 1.5 以督促检查为主要手段进一步落实扶贫任务责任

组织了“抓 139富民攻坚、促新农村建设”专项督查活动,并多次召开温州市全市实施“139富民攻坚计划”工作汇报会,检查各地实施富民攻坚工作的进展情况。温州市市直有关部门积极履行职能,认真落实“1+8”政策,不断加大倾斜支持力度。深入实施了“万名干部下基层”活动,深化农村指导员和科技特派员制度;第 2批百名支教教师分赴欠发达地区学校任教,200名中级职称以上医生到农村医疗机构工作;新型农村合作医疗全面铺开,参合率达 61.4%;“康庄工

程”建设步伐加快,2007年实际补助乡村“康庄工程”资金达 4.5亿元,通达率和硬化率分别达到 89.6%和 83%,提前超额完成计划任务。

## 2 温州市欠发达地区农村公共产品供给存在的问题

### 2.1 乡镇财力明显不足,财政收支的矛盾突出

乡镇是欠发达地区的基层政权,是经济发展的主体,承担过多的来自上面的高指标、硬任务,这些指标和任务往往以“责任状”的形式落实,实质上是许多事权下移到基层,脱贫致富责任大。但是,由于农业税类减免、税收权力上移及二、三产业经济落后等原因,乡镇能调动的社会资源非常有限。这种财权与事权不相称,在乡村基层表现得尤为突出。温州市 2007年仍有 23个欠发达乡镇农民人均纯收入低于当年全国平均水平。这些乡镇的基础更为薄弱,要实现“达标”难度更大,同时已经“达标”的乡镇要巩固脱贫成果,任务也很重。这些乡镇所面临的最大问题就是资金问题,如苍南县五凤乡在生态乡的建设中积极实施以茶文化为特色的休闲旅游,由于缺乏资金,仅在八亩后村建设一个基地,至于其他村虽有条件也无法实施。

欠发达乡镇项目资金配套缺口较大,自上而下的项目工程,几乎都要乡镇配套,如“村村通公路”工程的现有政策条件,按村乡级(包括农民个人集项)的现有财政力量只能完成一部分。村庄整治是推进新农村建设的有力手段,但据在泰顺的调查,目前村庄整治以奖代补资金只有 5万~6万元,对于千头万绪的农村建设来说捉襟见肘。再如,有的乡一个乡就一家卫生院,条件又差,老百姓就医难。如文成仰山乡卫生院仅 2名医生,还是临时工。争取 1个项目,乡镇要签订配套承诺书。然而,乡镇的财力无法承担,管理费的配套又没有明确的政策规定,结果出现害怕拿项目的尴尬局面。

### 2.2 基础设施和公共服务的供求矛盾依然严重

从欠发达乡镇现状看,经济基础依然薄弱,基础设施和社会公共事业发展相对滞后,出现看病难、上学难、社会保障难等问题。社会事业明显落后,各类人才十分缺乏,群众观念落后,发展动力亟待增强。农民追求富裕与持续增收困难的矛盾、基础设施建设滞后与群众要求改善生产生活条件的矛盾、公共服务需求与供给的矛盾依然相当突出。如苍南县五凤乡基础设施虽有明显改善,但缺水问题严重,连乡政府所在地中心村也缺水。原因在于虽建了南山塘水库,但引水所需的 100万元资金却无法落实。该县仙居乡虽村村安上了自来水,但水厂老化,管道、设备老化。由于改造资金不足,大雨天老百姓只能喝黄泥水。又如该县的沿浦镇地处 78省道,大交通问题解决了,但内部交通建设却是滞后的。下山移民工程同样出现此类问题,泰顺县司前镇完成下山移民后,基础设施建设跟不上,如垃圾填埋场、中转站、溪流整治、生活污水处理等都不能满足要求。

### 2.3 缺乏惠农政策的长效机制

普遍反映的是现行的惠农政策是直接的、实效的，但是缺乏提供公共服务的长效机制。目前减免农民的税费对解决农村发展方面来讲仅是小幅度、暂时改善了农民生活状况，如何持续改善却成了问题。下山移民政策，解决了农民的生活便利问题，而如何让这部分农民住得下、稳得住，后续的致富政策显然是惠农的关键。挂钩帮扶单位的帮扶活动大多还停留在送钱、送物等层面上，有的仅仅把它作为政治任务去完成，不同单位的支持力度相差很大。因此，在帮助欠发达地区增强“造血”功能、提高自我发展能力方面还有待加强。这就要加大技改投入，持续提供科技服务。如苍南县五凤乡八亩后村茶叶专业合作社亟需解决茶园改造使茶园适应机械化采茶。该县桥墩玉苍杨梅专业合作社和凤岭马蹄笋专业合作社亟需解决农产品的保鲜和深加工问题。

### 2.4 公共产品的供给有效性有待提高

一些欠发达乡镇自我发展的意识不强，个别乡镇仍然存在“等、靠、要”的思想。财政为欠发达地区提供专项资金的同时，也必须考虑资金的使用效率，使有限的资金创造更多的社会效益。应该说公共产品的提供和生产应该分开来，财政部门提供公共产品，私人生产公共产品，才能发挥最大效用。比如康庄工程、农田水利设施修建等应该通过财政公开招标，使更多的私人部门、民间资本参与到扶贫开发工作中，使更多的农民参与到康庄工程的建设过程中，通过公共投资乘数效应带动欠发达地区经济发展和农民增收。

公共产品的供给有效性的判断标准也有缺陷。在对泰顺县的调研中发现，欠发达乡镇农民人均收入等指标的统计方法的科学性和统计数据的准确性受到质疑。过去的扶贫政策表现为天女散花式，面广但影响不大，效益并不突出，需要作进一步整合，以发挥积聚效应。

### 2.5 公共产品后续提供、配套政策配套服务跟不上

公共产品提供了，若要达到预期效果，还必须要配套服务跟上。比如下山移民，如果没有为移民创造收入，那么这种扶贫也难以达到效果。比如科技扶农，若为农民提供经济作物优良品种的种子种苗，却没有定期提供栽培技术培训服务，也是白搭。这种后续提供能巩固已有的财政支农效果，深化已有的政策。富民攻坚措施的落实，包括部门资源整合、资金捆绑使用等方面还没有真正形成合力。苍南县仙居乡的来料加工虽能促进农民增收，但遇到了土地问题，无法建造标准厂房，加工规模扩大受到限制。该县沿浦镇紫菜基地 0.13 万  $\text{hm}^2$  左右，紫菜由粗加工到深加工，在理想的状态下产值将翻 10 倍。但由于深加工基地无法解决，严重影响了效益。土地问题、产业扶持政策、农民培训政策等配套服务有待进一步跟上相关的富民政策。

### 2.6 财政扶贫体制有待进一步完善

目前的财政扶贫体制还不能适应形势发展的需要。

由于目前省管县财政体制的原因，市财政对欠发达地区的支持力度明显不如省里，致使由扶贫体制导致的问题也很多。在苍南县调研发现，由于县级报账制滞留时间长，审批手续复杂，省市资金下达时间不合理；农民一般在每年 3~4 月就要增加投入，发展生产，而年初的项目一般 10 月份才能拿到资金。在泰顺县调研中发现，珊溪水库源头产业发展受严格限制，而珊溪库区乡镇和农户的生态补偿机制和财政转移补助支持力度不足。在文成县调研发现，浙江省规定下山移民的指标为 80%，这样搞一刀切是不合适的。再者，下山移民的工作难度本来已很大，移民点建房却按房地产开发程序审批，一跨年度，验收就成问题，钱就用不完；而土地指标一年用不完，就要被省里收回去。此外，各种收费名目繁多，农民负担过重。还如，各地享受的政策优惠差距很大，如泰顺县的罗阳、司前和三魁 3 个镇没有享受到下山移民等扶贫政策，而事实上原来并入这些镇的乡都是欠发达乡，而附近同样条件的没有并入这些镇的万排乡却享受了 1000 多万元资金的扶贫款。“1+8”帮扶政策对小规模专业合作社、科技示范户作用不大，享受不到政策的优惠，还需制订出更细的政策。

### 2.7 扶贫资金的投入模式面临新情况

从 20 世纪 80 年代初期我国开始从单纯“输血”式扶贫向旨在增强贫困地区“造血”功能的开发式扶贫转变，扶贫方式转向以户为扶贫开发单元的整村推进模式，开始实施家家能干、户户受益的一些生产经营性的开发项目和计划，资金开始向这方面倾斜，也取得了一些成效。但从目前情况看，这种扶贫战略指导下的资金投入模式也面临着新的情况：分散扶持的贫困户的生产经营项目竞争力较差，在不少地方这些项目很难与大市场对接，要形成一个产业非常难。省市扶贫资金具体落实到 1 个村，管得太细了。目前扶贫资金中用于促进贫困户经济发展的多，用于转移的劳务输出、技能培训的资金还不多。配套农民建房补贴可少一点，政府应多提供一些公共产品。财政扶贫资金投入农业基地补助农民种植具体作物的实质是扶小贫，其实高速公路早一年通车农民就早一年脱贫。交通环境改善了，工业、旅游业、农产品流通就跟上去了，农民就增收了。现在种植 500  $\text{hm}^2$  补助 5 万元的做法只能扶小贫。改善投资环境，一个厂子办下来了，几百几千人的就业问题就解决了。该农民做的事却由政府来做，错位了。政府应抓政策规划，抓重点项目，抓面上扶贫。

总之，公共财政扶农是一个系统工程，应增强信心，强化措施，千方百计增加农民收入，努力实现欠发达地区的“共同跨越”。

## 3 提高扶贫资金使用的有效性和针对性的对策

资金投入不足是欠发达地区发展的最大制约。但由于地理位置、资源禀赋、生态保护、基础设施等条件限

制, 仅仅依靠市场力量去推动欠发达地区发展, 显得困难重重。从当前看, 政府主导、农民主体、社会参与仍是扶贫开发比较现实的路子。因此, 要坚持政府主导、社会帮扶和群众自主创业相结合的原则; 坚持开发式扶贫为主、救济救助式扶贫为辅的原则; 坚持以低收入农户奔小康为基础, 整体推进的原则; 坚持欠发达地区全面协调可持续发展的原则; 坚持以城带乡、以工促农、区域联动的原则。

当前, 在欠发达地区遇到的最大难题, 就是如何整合方方面面的资源, 强力推进欠发达地区实现连片、整体和跨越式的发展, 使欠发达地区经济综合实力、区域竞争能力、社会发展潜力得到全面、快速、健康地发展。作者认为, 扶贫资金投向应随着经济形势的发展和变化进行适当调整, 以提高扶贫资金使用的有效性和针对性。温州市一些地区开展的“整体推进富民行动”试点工作亦为此提供了经验。

### 3.1 走出去, 通过劳动力转移增加农民收入

“走出去”发展是温州市欠发达地区农民收入的一个重要来源。调查显示, 2007年温州市 139个欠发达乡镇农民人均收入 4 029元, 其中外出务工收入 1 806元, 占 44.8%, 远远高于全市农民人均纯收入中外务工收入 8.4%的水平。走出农村、外出务工是农民增收的主渠道。如乐清市大力发展“域外农业”的做法值得借鉴。

#### 3.1.1 乐清市欠发达地区以农业增效、农民增收为目标大力发展效益农业

面对该市可开发利用资源日趋贫乏的难题, 欠发达地区采取域内不足域外补的方法, 鼓励农户以投资、合作和订单等形式大力发展“走出去”农业。如福溪农民, 由于当地生产、生活条件差而移居到台州、宁波、绍兴等地开发种植; 而一些掌握种植、养殖生产技术的农民, 到江苏、广东、宁波等地大面积承包海涂养殖; 又如仙溪、龙西一带农民有一套嫁接果树苗木的绝活, 分别到云南、贵州、广西发展苗木培育。几年下来, 逐步形成“域外农业”规模效应。根据“域外农业”迅猛发展的态势, 该市因势利导, 制订了支持“域外农业”发展的措施。如为鼓励更多的农户发展“走出去”农业, 解决农户资金缺乏问题, 温州市对欠发达乡镇发放小额扶贫贷款, 财政给予贴息。

小额扶贫贷款为做大、做强“域外农业”提供了有力支持。据统计, 该市欠发达地区从事域外农业者有近 6 000人, 足迹遍布海南、广州、贵阳、萧山、温岭、台州等 10多个城市, 共发展水果、花卉苗木等域外农业 0.73万  $\text{hm}^2$ , 2007年产值近 3亿元。目前共有规模较大的专业合作社 4个, 其中红麟果蔬合作社 2007年经审核被评为温州市扶贫专业合作社。福溪乡 2007年刚成立的西瓜专业合作社, 已筹集风险基金 41.5万元。

#### 3.1.2 有效地扩张了区域经济, 再造一个新的乐清农业

乐清市欠发达地区从事域外农业者有近 6 000人, 遍及 31个乡(镇)。这些创业在外、基地在外、市场在

外的“三外”农业经营者已经在浙江省内外建立起 0.73万  $\text{hm}^2$ 的水果、花卉、苗木、瓜菜等基地。实践证明, 发展域外农业, 能有效扩张区域经济。如 2007年龙西乡域外农业成为该乡经济的重要组成部分, 在外花卉、苗木和水果基地达 466.7  $\text{hm}^2$ , 年终产值达到 5 205万元, 纯收入 1 676万元。

#### 3.1.3 改善可利用资源日趋贫乏问题, 促进农业增效

乐清市域外农业发展, 解决了该市土地资源匮乏的难题, 拓展了欠发达地区农业发展空间, 使外地丰富的资源能够为己所用, 促进农业增效, 同时扩大了欠发达地区农副产品的销售市场。如仙溪镇本镇只有耕地 433.3  $\text{hm}^2$ , 人均 0.018  $\text{hm}^2$ , 但该镇农户在海南、广东等地种植大棚西瓜的面积就达到了 0.4万  $\text{hm}^2$ 以上, 相当于该镇耕地面积的 10倍, 平均净收益为 45 000 ~ 75 000元/ $\text{hm}^2$ , 成为该镇的支柱产业。

#### 3.1.4 解决劳动力就业问题, 拓宽农民增收的渠道

欠发达乡镇域外农业的发展的成败已直接影响欠发达乡镇的人均收入水平。乐清市欠发达地区域外农业的发展, 有效地增加了农民的收入, 带动了富裕劳动力转移就业。如福溪乡有 2 600多人通过常年在外从事西瓜种植, 增加了收入, 加快了农民脱贫致富的步伐。仙溪镇大岭头村 1997年人均收入仅有 300余元。该村村民通过在外从事西瓜种植业后, 如今人均收入增加到了 18 000余元。

#### 3.1.5 扩大了农民的视野, 开拓了新的经济增长点

欠发达地区农民通过农业“走出去”的发展, 相当一部分农民实现了原始资本积累, 完成了农民到老板的角色转换, 迅速成长为新兴的农民企业家。他们具备了坚实的经济基础, 提升了自身素质, 开阔了视野, 通过取得的利润反哺农业, 进一步推动欠发达乡镇“农业走出去”的规模, 培育了新的经济增长点。如仙溪镇绿叶农业合作社法人代表余定固在海南种植西瓜等水果, 通过 1a的运营, 社员从 7人增加到现在的 60人, 注册资金由 2006年的 10万元增加到 2007年的 300万元。2007年下半年在海南种植西瓜 80  $\text{hm}^2$ 以上, 投资 500万元以上, 进一步推动了仙溪镇农业走出去规模效益。该镇大岭头村农民牟帮贵在海南等地主要从事西瓜等果蔬种植, 于 2002年组建了乐清市红麟果蔬专业合作社, “红麟”牌西瓜品质一直高于同类产品。牟帮贵的业绩于 2005年 9月在中央电视台《致富经》栏目播出, 个人被广东省雷州市授予“创业之星”的光荣称号。

### 3.2 立足当地, 发展产业龙头

在欠发达地区有很多农民走不出去, 应考虑就地发展的问题。从现在欠发达地区农民的收入结构来看, 就地发展这一块比重过小, 这也是导致欠发达地区农民整体收入不稳定的主要因素。因此, 要努力挖掘潜力, 做好就地发展的文章。大唱“山海经”。靠山吃山, 靠海吃海。如何结合欠发达地区山水资源的特点, 发展特

色优势高效农业，尤其是如何搞好山林的利用，因地制宜发展效益林业，需要深入研究。大力发展来料加工。发展来料加工，能够与温州的优势结合，是一举多得的好事。积极发展非农业。欠发达地区农村劳动力多，如果全部从事农业生产，发展是没有希望的。要结合资源特点，加快发展二、三产业。1个地区特色产业、特色品种的形成，是党委、政府和广大群众长期摸索和持续努力的结果，来之不易。像泰顺县竹产业发展，一直做了 10 多年，才达到今天的规模。如何巩固、扩大优势，把特色产业、特色品种做优做强，需要开动脑筋和多想办法，帮助农民克服生产中自然和市场的双重风险，使这些特色优势成为长远的发展优势。

竹产业推进泰顺县欠发达乡镇的发展。泰顺县整体推进司前片区包括司前畲族镇、百丈镇、仙稔乡、岭北乡、碑排乡、峰门乡、竹里畲族乡、黄桥乡等 8 个欠发达乡镇。山地土壤成土母岩为变质岩类风化物，土层深厚，土壤肥力较高，是泰顺县全县山地土壤的黄金宝地和用材林基地的重点建设区，适宜竹笋两用林的生长，素有泰顺“竹乡”之称。该片区现有竹林 0.73 万  $\text{hm}^2$ ，毛竹立竹量达 1200 万株，是当地农民主要经济收入来源之一。该片区现有各类竹制品加工企业 15 家，主要生产竹制餐具、竹制地板、竹炭等一系列产品，远销欧美等多个国家和地区，以及国内市场。

因此，司前片区竹产业体现了当地的特色，形成了“龙头企业 + 基地 + 农户”的生产模式，是 1 个重点发展产业，对区域经济社会发展至关重要。是对欠发达地区低收入农户带动作用大，既为县乡两级财政增加收入，又是当地广大农户实现增收的好项目。毛竹全身都是宝，除了可以加工生产竹筷、竹餐具、竹地板等产品外，还可利用竹头、竹枝、竹废料生产竹工艺品、竹炭等产品。由于市场竞争非常激烈，只有不断进行新产品开发，增加科技含量，引进新的加工生产线，才能提升产业层次，把整个竹产业做大做强。2007 年，以司前竹制餐具厂为龙头，生产竹筷、竹工艺品等奥运产品，大大提升了企业和产品的知名度，品牌建设得到进一步加强。同时，搞好生产技术培训，不断增加就业机会。通过就业培训、岗位培训、加工技术培训，使峰门、黄桥、竹里等下山脱贫小区和珊溪水库移民安置点的广大农户掌握毛竹生产加工技术，一方面可以到企业里打工，一方面可以通过建立半成品加工点提供给企业收购，使下山农民及库区移民“稳得住”、“富得起”。

### 3.3 因地制宜，发展旅游业

温州市把旅游业作为欠发达地区发展的一个主要经济增长点来抓，目标是把旅游业发展成为欠发达地区的支柱产业甚至是主导产业。当前，正在围绕旅游市场热点，精心包装推出 1 批“农家乐”、“渔家乐”、“生态之旅”、“红色旅游”等特色旅游项目。要发挥资源优势，依托农村自然生态、田园风光、民俗风情、农耕文

明，培育 1 批农业观光型、休闲度假型、民俗文化型和特色餐饮型乡村旅游强村。加强乡村旅游环境、道路、饮水等基础设施建设，农村沼气、乡村道路、人畜饮水、乡村清洁等支农工程项目向乡村旅游点倾斜。温州市市财政专项安排 100 万元资金专项用于革命老区的资源保护和开发利用项目。如平阳红色旅游区 2007 年年接待游客达 10 多万人次，极大地带动了周边乡镇各项产业的发展。

平阳有着光荣的革命斗争历史，红色旅游资源非常丰富，开辟和发展红色之旅是沟通经济发达地区与欠发达地区的一条好渠道，可以扩大就业，增加老区人民收入，带动老区人民脱贫致富。为了顺应红色旅游发展需要，平阳县县委县政府提出了“举红色旗帜，访名人故里，购商务礼品”的旅游发展思路，极力支持平阳县山门和凤卧两镇的红色旅游产业发展。山门、凤卧 2 镇位于平阳西部山区，当地气候宜人、环境优美，拥有红色旅游资源与自然旅游资源、人文旅游资源的优良组合，是国家级红色旅游精品线路和 100 个红色旅游经典景区。山门镇是革命老区，素有“浙江延安”之称。早在 20 世纪 30 年代，山门人民就在曾山、刘英、粟裕等老一辈革命家的领导下开展革命斗争。抗日战争时期，山门是中共闽浙边临时省委和闽浙皖赣 4 省边区主任公署国共合作谈判地，山门大屯村是中共闽浙边临时省委驻地，山门凤岭山畴溪小学是当年闽浙边抗日救亡干部学校创办地，山门街是中国工农红军挺进师改编的国民革命军闽浙边抗日游击总队北上抗日始发地。凤卧镇是市级欠发达乡镇，西靠文成，全镇现辖 13 个行政村，总人口 23 174 人，总面积 37.5 平方公里，境内有闽浙边临时省委及红军挺进师驻地、浙江省临时省委成立地、中共浙江省第一次代表大会会址等革命胜迹，是浙南革命老区和抗日根据地，红色旅游资源独特而丰富。

近年来，平阳县山门、凤卧 2 镇紧紧依托红色旅游景区建设和红色旅游相关产业发展，老区的面貌发生了显著变化，老区群众脱贫致富的热情大大增强。浙江省一大旧址和浙南（平阳）抗日根据地成为国内知名的红色旅游品牌，旅游业的发展全面带动了老区经济的快速增长，同时给 2 镇农副产品深加工、种植业和养殖业的发展带来了前所未有的机遇。在该区域发展红色旅游产业，带动山区群众特别是低收入农户增收，既是扶贫工作新思路、新方式，深入挖掘扶贫工作新优势，也是全面提升区域经济发展综合实力，实现欠发达地区经济社会跨越式发展的有效途径。

### 3.4 深化农业产业化，建设特色农产品生产基地

农业开发是欠发达地区发挥资源优势、加快发展步伐的现实选择，也是扶贫资金投入的重点。温州市每年都在欠发达乡镇培育建设 1 批绿色和无公害的特色农产品生产基地，使其上规模、成气候，不断形成自己的特色拳头产业和品牌产品。要继续大力发展农业产业化经

营,以茶叶、笋竹、田鱼、中药材、食用菌、高山蔬菜、食草动物、名优水果、花卉苗木、海产养殖为重点,培育1批区域化布局、组织化联结、专业化生产的特色农业强村。如中药材的生产带有非常明显的区域性,文成县“中药材产业化发展”项目的实施对该县区域经济的发展起到了很大的作用。

文成县属亚热带海洋季风气候区,中药材基地土层厚、土松、阳光充足,非常适宜“浙八味”等常规药材的种植。中药材是文成县“七大”支柱产业,2001年在县扶贫办的引导下,该县从磐安、福建、江苏引种试种成功,近年逐步发展,在中药材种植具有较丰富的经验并形成一定的规模。到2007年,文成县全县已建立金星、周壤、西坑、百丈4个中药材重点生产基地,2个专业合作社,1批示范基地,共发展草本中药材基地近200hm<sup>2</sup>,木本药材基地400hm<sup>2</sup>,年产值700万元。带动农户2000多户,户年增加收入2200元。“中药材产业化发展”项目的实施促进了该县经济发展和生态建设、中药材的有序生产和中药材品牌建设与宣传开发运行新机制的建立,进而保持和扩大市场占有率,提高该县中药材产业管理水平从而获得更大的效益。

### 3.5 与时俱进,加快农产品现代流通体系建设

2006年商务部启动了“双百市场工程”,重点改造100家大型农产品批发市场,着力培育100家大型农产品流通企业。实施“双百市场工程”后,农产品批发市场按照国家标准实施改造升级,农产品流通企业加快发展连锁经营,农产品流通环境得到改善,食品安全系数增加,城乡居民身体健康得到更有效的保障。农产品的连锁经营就是把大规模农业生产追求规模经济效益的思想引入零售业,通过规模经营和资源共享来降低企业经营的平均成本和每一单位的边际成本来提高市场绩效。通过企业统一采购配送、统一经营管理、统一财务、统一质量标准、统一服务规范。

为了进一步加快欠发达乡镇奔小康进程,整合资源的优势,用现代流通方式,走连锁经营之路,让欠发达地区的农产品走进城市,实现农业产业化发展,不断探索扶贫工作新思路,使欠发达地区经济综合实力,区域竞争能力,社会发展潜力得到全面、快速、健康地发展。如永嘉县整体推进农产品连锁经营的做法,取得了较好效果。永嘉县为整体推进农产品连锁经营,以楠溪江食品发展有限公司现有的“楠溪江菜园”56家连锁店为基础,发展农产品连锁经营。楠溪江菜园是公司“CGF绿色食品产业化工程”连锁专业店建设的实验项目。2007年,公司投入试点经费200万元,现有“楠溪江菜园”连锁店56家,主要销售楠溪江原产的农副产品。“楠溪江菜园”连锁店平均单店销售额达1000元/d,公司的配送率20%,年配送额达3000万元。目前,“楠溪江菜园”在温州已形成一定规模,知名度与日俱增,逐步被消费者所认可。随着公司配送系

统的完善,经济效益将越来越明显。同时,公司在楠溪江菜园的基础上,进一步拓展销售渠道,建立分销业务网点近2000家,配送金额达1500万元。为温州市特色农产品走向市场开辟窗口,建立了流通渠道。

实践表明,发展农产品连锁经营有利于调整和改变楠溪江农产品流通方式,更合理、更有效地配置生产资源,延长产业链,深入推进农业和农村经济结构战略性调整,提高农业生产综合效益;有利于促进规模化和品牌化经营,加快推进永嘉县农业产业化发展步伐,促进贸工农一体化,壮大市场主体,提高农产品市场竞争力;有利于深化农产品流通体制改革,实现生产和市场的有效对接,减少流通环节,规范流通秩序,提高流通效率。这是对欠发达地区低收入农户带动作用大,既为县乡2级财政增加收入,又是当地广大农户实现增收的新举措。可以解决农产品销售难的实际问题,为全面达到小康水平和实现跨越式发展提供试点经验。

## 4 结语

虽然每年国家和地方各级政府投入巨额扶贫资金,但许多项目并未能发挥真正的扶贫作用。究其原因,财政扶贫资金的投向是问题的关键。扶贫资金投向应随着经济形势的发展和变化进行适当调整,以提高扶贫资金使用的有效性和针对性。(1)根据社会项目的成本效益评估原则,建立有效的扶贫资金使用效益评价体系资金的最大使用效益。(2)对扶贫资金使用过程实行“阳光工程”,加强分配使用过程中的审计监督。(3)转换扶贫资金使用思路,使扶贫资金的社会效益和经济效益有机结合,发挥扶贫资金的最大使用效率。(4)强化和推行绩效管理。对项目实行绩效评价,并把绩效评价作为资金分配的1项因素,奖优罚劣。只有这样,才能从根本上提高扶贫资金使用的有效性和针对性。(5)要扶大贫。省市应从宏观、政策方面扶贫,而不是去结对1个村。省市要放权给县,明确给一个县多少钱办多少事即可,3a后去考核,完成了考核目标,扶贫效益就出来了。

### 参考文献:

- [1] 陈国胜.温州市欠发达地区农民收入变化特征与增收对策研究[D].南京:南京农业大学,2008.52-63.
- [2] 褚利明,余蔚平,卢贵敏,等.公共财政覆盖农村问题研究报告[J].农业经济问题,2004,(7):48-56.
- [3] 陈国胜,胡文显,金胜华.欠发达地区农民增收财政对策[J].安徽农业科学,2007,(35):11665-11667,11705.
- [4] 姜炳寅,张晓光,李惠.农村公共物品供需矛盾及对策研究[J].农村财政与财务,2005,(3):17-19.
- [5] 何剑.欠发达地区公共财政支持新农村建设的若干思考[J].安徽农业科学,2007,35(21):6606-6608.
- [6] 陈共.财政学[M].北京:中国人民大学出版社,2004.