

财政转移支付是“输血”还是“造血”

——基于国定扶贫县的实证研究*

李丹 裴育 陈欢

内容提要:文章以国家扶贫开发重点县为研究对象,分别基于收入角度、支出角度以及客观经济结果指标系统研究财政净转移支付及各类财政转移支付对贫困地区自身“造血”能力的影响。主要结论如下:(1)财政转移支付既有“输血”作用,也有“造血”作用,地方财政支出有利于提升贫困地区自身“造血”能力;(2)财政转移支付可以有效拉动地方经济发展以及地方财政收入,同时提升贫困地区农户机械总动力,财政转移支付总体效果较好;(3)相对贫困地区自身“造血”能力较强,极度贫困地区财政转移支付更偏向“输血”。根据研究结论,本文提出如下建议:首先,应优先安排和保障贫困地区财政转移支付支持力度,同时对财政转移支付资金进行“精细化”管理,提升财政转移支付使用绩效;其次,财政转移支付结构方面,应保障专项转移支付比重,以准确实现上级政府的减贫目标;最后,对贫困地区要分类施策,既要注重财政转移支付“输血”能力,更要注重“造血”能力。

关键词:转移支付 国定扶贫县 减贫效应

作者简介:李丹,南京审计大学经济学院副教授,211815;

裴育,南京审计大学副校长、教授,211815;

陈欢,南京审计大学经济学院讲师,211815。

中图分类号:F812.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2019)06-0022-18

一、问题的提出

改革开放40年,中国减贫事业取得巨大成就,农村贫困人口及贫困发生率大幅下降。根据图1,按2010年农村贫困标准,1978—2018年,全国农村贫困人口减少7.4亿人,贫困发生率从1978年的97.5%下降至2018年的1.7%(见图1),中国成功走出一条符合国情的大国扶贫开发之路,也为全球减贫事业做出巨大贡献。

1994年之后,中央相继出台《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》《中国农村扶贫开发纲

* 基金项目:国家自然科学基金青年科学基金项目“财政转移支付对扶贫地区地方政府收支行为的激励效应与机制研究”(71603122);教育部人文社会科学研究青年基金项目“财政转移支付视阈下地方政府收支行为的减贫效应与机制设计”(16YJC790043);江苏高校“青蓝工程”资助项目。感谢匿名审稿人提出的宝贵意见和建议,当然,文责自负。

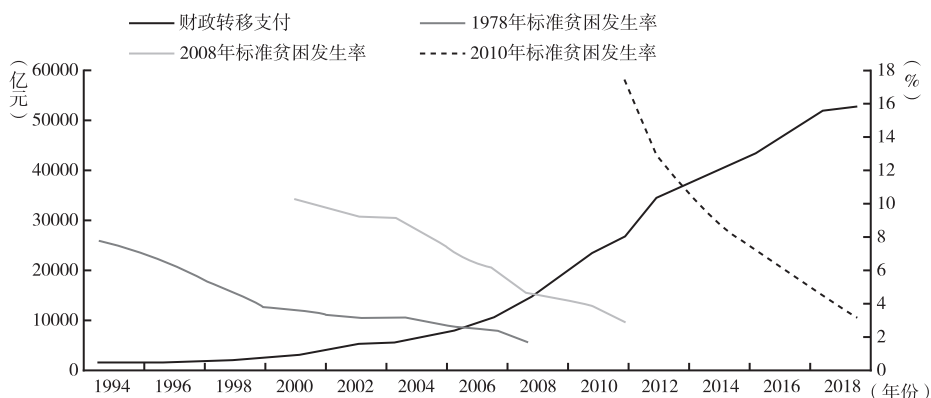


图1 1994—2018年中央转移支付规模及贫困发生率

注:按照1978年贫困标准,贫困发生率1978年为30.7%,1994年下降至7.7%,2007年下降至1.6%。按照2008年贫困标准,贫困发生率2000年为10.2%,2010年下降至2.8%。

资料来源:《中国财政统计年鉴》《中国农村贫困监测报告》。

要(2001—2010年)》《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》等纲领性文件,支持贫困地区脱贫致富。同时,中央对贫困地区不断加大财政转移支付力度,据统计,1994—2017年,中央对中西部省份净转移支付规模由1994年的1223.49亿元增加到2017年52562.85亿元,累计金额达44.19万亿元。

目前,国内很多学者已经开始关注财政转移支付的减贫效应,并且大部分学者认为财政转移支付减贫效应较为明显(苏春红、解垚,2015;解垚,2017;陈国强等,2018),但这些学者所研究的公共转移支付特指针对城乡家庭低保、农业补助、五保户补助、救济金、赈灾款等内容,研究数据主要基于中国家庭追踪调查数据、中国健康与养老追踪调查数据和农村住户调查数据等微观数据,而且目前还没有学者深入研究这些减贫成绩的取得究竟是财政转移支付对地方的“输血”作用还是地方政府自身的“造血”作用。如果大规模财政转移支付仅仅起到“输血”作用,那么财政转移支付的减贫效应需重新进行考量,财政转移支付制度、央地之间以及地方政府之间的激励机制亟待完善。一些统计数据及现象也印证这些担忧,据统计,目前国定扶贫县对上级政府财政转移支付依赖度在85%左右,部分贫困县已经超过90%。在实际调研过程中,一些贫困县为实现上级政府脱贫目标,采取“现金补贴”形式完成“脱贫摘帽”。此外,大规模扶贫工作开展以来,贫困地区农村居民纯收入不断增长,但收入结构也发生较大变化。2000年,居民转移性收入占比仅为1.77%;2016年,居民转移性收入占比23.90%,增长22.13个百分点,其中,低收入组转移性收入甚至达到34.46%,转移性收入大多来自政府的财政性资金,一旦中央降低对贫困地区财政转移支付力度,贫困地区返贫现象可能有所增加。

鉴于此,本文将对财政转移支付是“输血”还是“造血”进行深入研究,具体研究设计如下:一是本文将选取2001—2010年国定扶贫县作为研究对象,贫困地区财政支出主要依赖上级政府财政转移支付,特别是2000年之后,中央实施西部大开发战略,国定扶贫县每年可获得大量财政转移支付。因此,以贫困县为研究对象,分析财政转移支付的“造血”能力将更具说服力,而且这一时期扶贫政策较为稳定,数据较为完整;二是本文财政转移支付不再局限于微观层面的公共转移支付,而是包含政府间各类财政转移支付;三是考虑到贫困县自身对财政转移支付依赖度较高,本文将基于收入、支出、客观结果三个角度分别进行研究,收入角度主要对财政转移支付结构进行研究,支出角度主要对地方政府支出结构进行研究,客观结果的视角则是对客观反映的经济指标进行研究。

二、文献综述

目前还没有学者正式讨论财政转移支付的“输血”能力和“造血”能力,而是更多集中在财政转移支付的减贫效应研究。国外学者关于财政转移支付的减贫效应研究较早,并形成两种比较鲜明的观点,一种观点认为财政转移支付的减贫效应较为明显,特别是亲贫式福利性转移支付不仅可以减少贫困,而且可以降低收入不平等(Brady, 2005; Dimova 和 Wolff, 2008; Gertler 等, 2012);在不同国别的实证研究中, Agostini 和 Brown(2007)通过对智利的研究,发现政府对贫困人口的现金补助可以显著降低贫困和收入不平等; Aggarwal(2011)以印度作为研究对象,认为工作补助和食品补助可以有效降低贫困的脆弱性。另一种观点则认为财政转移支付的减贫效应并不显著, Arrow(1979)认为从短期看,财政转移支付可以显著减少贫困,起到社会救助作用,但从长期看,财政转移支付会破坏经济增长,不仅不利于减少贫困,甚至会使贫困人口长期深陷贫困陷阱之中; Skoufias 和 Maro(2008)以墨西哥“PROGRESA”项目为例,通过实证研究发现公共转移支付没能增加成人劳动力的供给,减贫效应并不显著,造成这一问题的主要原因在于财政转移支付没能起到良好的激励效应(Blau 和 Robins, 1986; Ravallion 和 Chen, 2015)。此外,一些学者认为财政转移支付对私人转移支付具有明显的“挤出效应”,总体减贫效果较弱(Cox 等, 2004; Lal 和 Sharma, 2009)。

近些年,国内学者开始关注财政转移支付的减贫效应,都阳和 Albert Park(2007)以城市贫困为研究对象,认为我国城市公共救助体系具有较高的救助效率,减贫效果较为明显(张川川等, 2015)。不过,也有一些学者认为财政转移支付的减贫效应并不显著,卢现祥和徐俊武(2009)构建转移支付与贫困率的分析框架,并认为财政转移支付政策不利于穷人,甚至会对私人转移支付产生“挤出效应”(解垚, 2010);刘穷志(2010)采用中国农村住户调查(RHS)数据进行分析,认为财政转移支付对贫困家庭起到负向激励效应,并造成家庭总收入下降;樊丽明和解垚(2014)利用中国健康和营养调查(CHNS)数据,认为财政转移支付无论是慢性贫困还是暂时性贫困,均没有任何影响;陈国强等(2018)利用中国家庭追踪调查(CFPS)数据,认为财政转移支付对极端多维贫困没有起到较好的减贫作用。在财政转移支付具体项目研究中;卢盛峰和卢洪友(2013)认为政府救助资金未能有效发挥减贫作用;苏春红和解垚(2015)利用中国健康与养老追踪调查(CHARLS)数据进行分析,发现五保户补助、特困户补助以及退耕还林补助等具有较好的减贫效应,但农业补助具有“亲富”特征;徐超和李林木(2017)利用中国家庭追踪调查(CFPS)数据,认为低保制度对城乡贫困脆弱性均没有明显改善效果。

综上所述,国内外学者关注的焦点均是公共转移支付,即城乡家庭的低保、农业补助、五保户补助、赈灾款等,研究对象均是来自微观家庭调查数据。在涉及政府间财政转移支付的减贫文献中,毛捷等(2012)利用“八七扶贫时期”数据(1994—2004年)研究财政转移支付是否引起地方政府支出行为的扭曲;储德银和赵飞(2013)在研究财政分权对农村贫困的影响中,以财政转移支付作为门限变量,认为财政转移支付对农村贫困呈非线性门槛效应;马光荣等(2016)基于国定扶贫县,研究转移支付结构对经济增长的影响;张凯强(2018)基于国家级贫困县划分的断点分析,研究财政转移支付对地区经济稳定的影响。这些研究虽然均涉及财政转移支付,但都没有对财政转移支付的“造血”能力进行研究。本文认为,所谓“造血”能力,即地方政府获得财政转移支付之后,能够将财政转移支付用于增强自身的经济实力,例如,经济总量提升、产业结构优化、税源稳定扩大、对财政转移支付依赖度下降、居民收入稳定增长等。与之相反,“输血”则更多体现在维持基本支出以及机构的正

常运转,一旦减少财政转移支付,地方政府则“举步维艰”。为实现全面建成小康社会目标,在脱贫攻坚关键时期,提升财政转移支付“输血”能力的同时,更应该提升财政转移支付“造血”能力。

三、制度背景及减贫效应

(一)我国财政转移支付制度演变及贫困地区财政转移支付概况

1. 我国财政转移支付制度演变

1994年分税制改革之后,我国才开始建立具有真正意义上的财政转移支付制度。在此期间,财政转移支付口径进行多次调整。2009年之前,财政转移支付可分为6类,具体包括原体制补助、税收返还、财力性转移支付、专项转移支付、原体制上解及结算补助,其中财力性转移支付又分为一般性转移支付、民族地区转移支付、调整工资转移支付、农村税费改革转移支付、“三奖一补”转移支付以及其他财力性转移支付。2009年之后,中央对财政转移支付口径进行调整,将财政转移支付划分为一般性转移支付和专项转移支付。原财力性转移支付划入一般性转移支付,原一般性转移支付改为均衡性转移支付。

虽然统计口径进行多次调整,但学术界仍然按照税收返还、一般性转移支付、专项转移支付三个类别进行研究。税收返还还是中央和地方“妥协”的产物,它是为达到改革目的而对地方既得利益格局进行维护的一种形式,由于税收返还以“保基数”为主,随时间推移,相对比重会逐年降低。一般性转移支付主要为“无条件转移支付”,主要用于弥补地方政府财力,特别是均衡性转移支付,严格按照公式法进行资金分配。因此,普遍认为一般性转移支付可以更好地实现财力与支出责任的相统一。专项转移支付,主要代表上级政府“意图”,其特征为专款专用,很难统筹使用。

2. 贫困地区财政转移支付概况

我国贫困地区主要集中在革命老区、民族地区以及边疆地区,针对这些特殊地区,国家不仅相应提高财政转移支付系数,而且制定特殊的财政转移支付政策。

从分地区人均净转移支付情况来看(见表1),2001年,革命老区贫困县人均净转移支付为276.47元,2009年,这一规模已达到2008.27元,增长6.26倍,年均增长29.46%。民族地区贫困县人均净转移支付由2001年的388.69元增长至2009年的2388.04元,增长5.14倍,年均增长26.97%。2001年,边疆地区贫困县人均净转移支付为561.91元,2009年,这一规模达到3087.19元,增长4.49倍,年均增长25.45%。人均净转移支付最少的地区为特困地区贫困县,2001年人均净转移支付仅为199.91元,虽然年均增长为31.07%,但2009年这一规模也仅为1605.04元。与其他地区相比,特困地区贫困县所获得的财政转移支付较少。可见,同样为国家级扶贫开发重点县,但在贫困县内部,不同地区贫困县所获得的财政转移支付差距较大。

(二)财政转移支付的减贫效应分析

为简要分析目前取得的减贫成就,本文选取最为常用的指标,即贫困人口和贫困发生率,一些学者经常采用多维指标,例如农村人均纯收入、农村住房、教育、医疗等指标。本文认为,国家在测算贫困人口和贫困发生率时已经考虑多维指标情况,例如“两不愁、三保障”,一些地方还会层层加码,附加一些指标。因此,贫困人口和贫困发生率变化情况最能直接反映目前的减贫成就。

改革开放以来,我国共采用过三条贫困标准。一是1978年标准,也称为绝对贫困标准,当时贫困线为年人均100元,主要关注基本生存问题。二是2008年标准,将低收入标准作为扶贫工作标准,贫困线标准提高至年人均1196元。三是2010年标准,为全面建成小康社会,贫困线标准提高

表 1 2001—2009 年“老、少、边、穷”扶贫县财政转移支付概况

年份	革命老区扶贫县		民族地区扶贫县		边疆地区扶贫县		特困地区扶贫县	
	人均净转移支付总额(元)	净转移支付总额增长速度(%)	人均净转移支付总额(元)	净转移支付总额增长速度(%)	人均净转移支付总额(元)	净转移支付总额增长速度(%)	人均净转移支付总额(元)	净转移支付总额增长速度(%)
2001	276.47	—	388.69	—	561.91	—	199.91	—
2002	368.68	33.35	470.17	20.96	652.07	16.05	264.13	32.12
2003	410.34	11.30	560.92	19.30	721.28	10.61	291.92	10.52
2004	541.06	31.86	638.92	13.91	868.74	20.44	388.97	33.25
2005	664.69	22.85	780.55	22.17	1021	17.53	472.69	21.52
2006	862.94	29.83	985.03	26.20	1316.75	28.97	631.61	33.62
2007	1115.17	29.23	1302.57	32.24	1699.13	29.04	851.38	34.80
2008	1472.46	32.04	1811.26	39.05	2241.32	31.91	1242.57	45.95
2009	2008.27	36.39	2388.04	31.84	3087.19	37.74	1605.04	29.17

注:净转移支付为转移支付总额扣除上解的部分。特困地区为国有扶贫县排除革命老区、民族地区、边疆地区之外的国有扶贫县。

资料来源:作者根据《全国地市县财政统计资料》统计整理获得。

至年人均 2300 元。同一标准在不同年度会根据物价水平有所变化。

从表 2 可以看出,按照 1978 年标准,1978 年全国农村贫困人口为 25000 万人,贫困发生率为 30.7%,2016 年全国农村贫困人口为 2148 万人,贫困发生率为 2.3%,在此期间,返贫现象尤为严重,一些年份返贫人口甚至超过减贫人口,但扶贫工作依然取得巨大成就,这一时期贫困人口减少 22852 万人,贫困发生率下降 28.4 个百分点。按照 2008 年标准,2000 年全国农村贫困人口为 9422 万人,贫困发生率为 10.2%,2010 年全国农村贫困人口为 2688 万人,贫困发生率为 2.8%,这一时期贫困人口减少 6734 万人,贫困发生率下降 7.4 个百分点。按照 2010 年标准,2010 年全国农村贫困人口为 16567 万人,贫困发生率为 17.2%,2018 年全国农村贫困人口为 1660 万人,贫困发生

表 2 全国农村贫困人口情况 单位:万人,%

年份	1978 年标准				2008 年标准				2010 年标准			
	贫困人口	减少贫困人口	贫困发生率	贫困发生率下降	贫困人口	减少贫困人口	贫困发生率	贫困发生率下降	贫困人口	减少贫困人口	贫困发生率	贫困发生率下降
1978	25000		30.7	15.9					77039		97.5	
1994	7000	500	7.7	20.0								
2000	3209	1753	3.5	4.2	9422		10.2		46224		49.8	
2002	2820	107	3.0	0.5	8645	384	9.2	1.0				
2004	2610	290	2.8	0.2	7587	930	8.1	1.1				
2006	2148	217	2.3	0.5	5698	734	6.0	2.1				
2008					4007	313	4.2	1.8				
2010					2688	909	2.8	1.4	16567		17.2	
2014									7017	1232	7.2	3.0
2016									4335	1240	4.5	2.7
2017									3046	1289	3.1	1.4
2018									1660	1386	1.7	1.4

资料来源:2016 年之前的数据来自《中国农村贫困监测报告》,2018 年的数据来自 2019 年《政府工作报告》。

率为1.7%。这一时期,扶贫工作进入攻坚拔寨阶段,通过实施“精准扶贫”“精准脱贫”,农村贫困人口大幅减少,全国农村减贫人口年均超过1500万人,贫困发生率下降15.5个百分点。

四、理论模型

按照本文研究思路,衡量财政转移支付“输血”还是“造血”,需从收入角度、政府支出角度以及客观经济指标三个维度进行分析。目前,很难在统一框架下构建三个维度的理论模型,不过,本文认为地方政府支出行为可作为研究的切入点,一方面,地方政府支出行为直接影响财政转移支付最终效果;另一方面,贫困地区客观经济指标很大层面上归因于地方政策的支出策略。基于此,本文构建模型如下。

地方政府支出行为往往受外在因素和内在因素的双重影响。本文在Cai和Treisman(2005)地方政府竞争模型的基础上,将财政转移支付引入模型。本文假定一个经济系统内存在 $N+M$ 个地方政府, N 表示初始禀赋较好的地区, M 表示初始禀赋较差的地区, G_i 表示第 i 个地方政府。为简化起见,假定每个类型地区内部具有相同的禀赋,在其他因素保持不变时, N 地区的资本边际产出高于 M 地区。地方政府之间的差异由两方面因素决定:一是外在因素,主要指地区初始禀赋,包括自然资源存量、人力资本以及基础设施等方面,初始禀赋会影响资本边际生产率,从而影响私人资本流向;二是内在因素,主要指地方政府内在支出策略。假定地方政府效用由自身消费和政治晋升决定,辖区内产出增加有助于官员政治晋升,从而可将地方政府支出分为两类:一是政府自身消费性支出 C_i ;二是政府生产性支出 P_i ,生产性支出包括教育、卫生、交通、通信等内容。基于Dewatripont等(1999)的职业生涯模型,将政府效用函数设定为如下拟线性形式:

$$U_i = Y_i + \lambda_i \ln C_i \tag{1}$$

其中, C_i 表示政府自身消费, $\lambda_i > 0$ 表示相对于产出而言,政府自身消费对于其效用的重要性。地方政府收入来源于自身税收收入和中央政府给予的转移支付,预算约束为:

$$C_i + P_i = S_i + tY_i \tag{2}$$

其中, tY_i 表示政府税收收入, $t_i = t$ 表示所有地区地方税率都相同,并假定税率为外生给定。除地方税之外,中央政府还征收中央税,税率为 $\zeta_i = \zeta$ 。 S_i 表示中央政府给予的转移支付,假定其分配公式为:

$$S_i = \mu_i (Y^0 - Y_i) \tag{3}$$

μ_i 表示转移支付系数,反映转移支付均等化程度。 Y^0 是外生给定参数,假定 Y^0 远大于 Y_i ,从而所有地区均可获得正的转移支付。同时,假定 $\mu_i < t$,表示一个地区产出增加所带来的地区税收增加程度大于转移支付的降低程度,从而保证产出增加一定能够增加地方总收入。

整个经济系统中私人资本存量为 k ,私人资本可以跨地区自由流动,每个地方的企业均由私人资本投资。资本的生产率由内在因素和外在因素共同决定。假定企业生产函数如下:

$$Y_i = A_i k_i^\alpha P_i^\beta \tag{4}$$

其中, i 表示第 i 个地方政府, Y 表示产出, k 表示私人资本存量, P 表示地方政府生产性支出, A 表示初始禀赋且 $A > 0$ 。 $\alpha > 0, \beta > 0, \alpha + \beta < 1$,即表示除私人资本和地方政府生产性支出外,还有诸如土地、劳动力等生产要素影响产出。对于 N 地区和 M 地区,分别有 $A > 0, A_i = A_m, A_n > A_m, A_n/A_m$ 越大,表示 N 地区和 M 地区初始禀赋差异越大或不对称程度越高。由式(4)可知,初始禀

赋、资本和基础设施存在互补关系。

本文模型按照以下顺序进行博弈：(1) 中央政府确定中央税率 ζ 、地方税率 t 以及转移支付的分配方案；(2) 所有 $N + M$ 个地方政府同时决定本地区生产性支出数量 P_i ；(3) 企业决定在不同地区投资数量 k_i 。假定资本在地区间可以完全自由流动，且流动成本为零。在均衡时，地方政府间的竞争会使得各地区资本的净回报率相等，即均衡条件下满足：

$$(1 - t - \zeta) \frac{\partial Y_i}{\partial k_i} = r \tag{5}$$

其中， r 是经济系统的净资本回报率。这里假定相对于整个经济系统而言，每个地方政府的辖区都很小，从而可将净资本回报率视为给定。由式(5)和式(4)可知，当地方政府 G_i 提供生产性支出为 P_i 时，能够吸引到的私人资本流入 k_i 为：

$$k_i(P_i, r, A_i) = \left[\frac{1}{r} (1 - t - \zeta) \alpha A_i P_i^\beta \right]^{1/(1-\alpha)} \tag{6}$$

由式(6)可知，地方政府 G_i 提供的生产性支出 P_i 越多，所能吸引到的资本流入就越多；净资本回报率 r 越大，所能吸引到的资本流入越小。

给定 r 和地方政府的预算约束式(3)，地方政府 G_i 通过选择 P_i 最大化其效用。将式(2)、式(3)代入目标函数式(1)，通过求解地方政府 G_i 的效用最大化问题，可得一阶条件：

$$\frac{\partial Y_i}{\partial P_i} + \frac{\partial Y_i}{\partial k_i} \frac{\partial k_i}{\partial P_i} = \frac{\lambda_i}{S_i + tY_i - P_i + \lambda_i(t - \mu_i)} \tag{7}$$

其中，式(7)等号左边表示地方政府 G_i 进行生产性投资所产生的边际产出。它由两部分构成：一是生产性投资增加直接带来的产出增加，即“直接效应”；二是生产性投资的增加通过吸引资本流入所带来的产出增加，即“间接效应”，又称为“竞争效应”。式(7)等号右边表示地方政府投资的边际成本。根据式(4)和式(6)可得：

$$\frac{\partial Y_i}{\partial P_i} = \beta \frac{Y_i}{P_i} \tag{8}$$

$$\frac{\partial Y_i}{\partial k_i} \frac{\partial k_i}{\partial P_i} = \frac{\alpha}{1 - \alpha} \frac{Y_i}{P_i} \tag{9}$$

令 $\frac{\partial F_i}{\partial P_i} + \frac{\partial F_i}{\partial k_i} \frac{\partial k_i}{\partial P_i} = \varepsilon$ ，将式(8)和式(9)代入式(7)可得：

$$P_i(k_i, A_i) = (1 - \alpha)^{1/(1-\beta)} \left(\frac{1}{\varepsilon} \beta A_i k_i^\alpha \right)^{1/(1-\beta)} \tag{10}$$

根据式(6)和式(10)，可得均衡时地方政府 P_i 和资本分配 k_i ：

$$P_i(r, A_i) = \left(\frac{1}{r^\alpha} A_i B \right)^{1/(1-\alpha-\beta)} \tag{11}$$

$$k_i(r, A_i) = (r^{\beta-1} A_i D)^{1/(1-\alpha-\beta)} \tag{12}$$

其中， $B = [\beta/(1 - \alpha) \varepsilon]^{1-\alpha} [\alpha(1 - t - \zeta)]^\alpha$ 和 $D = [\beta/(1 - \alpha) \varepsilon]^\beta [\alpha(1 - t - \zeta)]^{1-\beta}$ 均为常数。

结合市场出清条件 $Nk_n(r) + Mk_m(r) = K$, 可以得到均衡时的净资本回报率 r , 从而得到均衡时的 P_i, k_i 。进一步, 根据式(9)和式(10)可得:

$$\frac{P_n}{P_m} = \frac{k_n}{k_m} = \left(\frac{A_n}{A_m}\right)^{1/(1-\alpha-\beta)} \quad (13)$$

当 A_n/A_m 增加时, k_n/k_m 和 P_n/P_m 也变大。这表明: 当初始禀赋差异增大时, 地方政府之间的资本流入量差异和基础设施投资的差异都增大。因为在均衡时, 所有的资本都被投资(即资本市场出清), 故 A_n/A_m 增加会提高 k_n , 降低 k_m , 再根据式(10)可知, k_i 变化会进一步提高 P_n , 降低 P_m 。

综上, 假定资本可以完全自由流动, 地方政府为吸引资本流入, 会增加生产性支出。初始禀赋越少的地区越会减少生产性投入, 且生产性投入的减少会导致禀赋差异更大。贫困地区经济基础薄弱, 禀赋较差, 地方政府主要依赖上级政府财政转移支付, 地方政府财政支出行为直接反映财政转移支付最终使用方向和效果, 而初始禀赋会直接影响地方政府支出行为策略。因此, 初始禀赋差异会最终影响财政转移支付的“造血”能力。根据理论模型, 初始禀赋越少的地区, 很可能“破罐子破摔”, 减少生产性投入, 财政转移支付主要用于保证人员工资及维护机构正常运转, 从而不利于提升财政转移支付的“造血”能力。此外, 正如前文所述, 该理论模型很难将收入、支出、客观指标三个维度同时纳入同一框架分析, 仅以地方政府支出作为分析视角, 同时为匹配模型得到研究结论, 本文在实证分析部分相应增加对相对贫困县与极度贫困县的分析, 从实证角度分析禀赋差异对财政转移支付“输血”和“造血”能力的影响。

五、实证分析

本文围绕财政转移支付“输血”还是“造血”进行研究, 但在具体研究设计上, 需要有不同的切入点。首先, 财政转移支付更多体现“输血”还是“造血”往往取决于自身的内在结构, 特别是一些“戴帽”资金, 往往体现上级政府意图, 假定不存在地方政府“违规”使用转移支付资金的情况, 通过分析财政转移支付结构, 可以确定一部分财政转移支付投向, 进而为分析转移支付“输血”还是“造血”提供一个研究视角, 毕竟对贫困地区而言, 财政收入主要来自上级政府财政转移支付。其次, 除专项转移支付外, 财政转移支付最终效果往往取决于地方政府的支出行为, 例如, 贫困地区是否存在“破罐子破摔”, 转移支付是否主要被用于维护官员自身的政治利益等。通过分析地方政府财政支出结构, 可以确定地方政府财政支出偏向, 由于贫困地区财政支出主要依赖财政转移支付资金, 因此财政支出结构基本可以从另一个角度反映财政转移支付最终投向。最后, 无论是“戴帽”下达的专项转移支付, 还是未规定使用用途的财政转移支付, 均会产生一定的经济效应, 通过分析地方政府经济指标, 可以从第三个视角反映财政转移支付的“造血”能力。本文认为, “造血”能力的提升离不开地方政府自身经济发展、自有财力水平以及农村家庭生产能力的提升, 为此, 本文将选取贫困地区人均 GDP、人均财政收入以及农村户均机械总动力作为衡量代理指标, 在稳健性分析中, 进一步采用人均固定资产投资、人均税收收入、农村人均用电量作为代理变量。此外, 指标体系中增加万人财政供养人口以及人均行政管理支出作为参考指标, 衡量财政转移支付是否主要用于人员工资和行政支出。

(一) 基于国定贫困县收入结构分析

贫困地区自身财政收入较低, 财政收入主要依靠上级政府财政转移支付, 2000 年我国开始实施西部大开发战略, 并制定《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》, 财政转移支付规模不断增加, 据

统计,在此期间国定贫困县财政转移支付规模由 2001 年的 579.18 亿元增加至 2009 年的 4437.45 亿元(见表 3)。在具体财政转移支付结构方面,占比较大的分别为专项转移支付、调整工资补助以及一般性转移支付,其中调整工资补助主要用于工资的兑现及调整,一般性转移支付测算依据主要考虑标准收入与标准支出的差额,而标准支出主要是基于标准财政供养人数和全国统一支出水平等因素,按人员经费、公用经费和其他经常性支出项目分别计算确定。根据两类转移支付的测算方法,可以确定这些转移支付主要用于人员经费以及维持机构的正常运转,“输血”的作用更为明显一些。专项转移支付“专款专用”,具体用于“输血”还是“造血”取决于上级政府的“特定意图”。此外,还有一些没有明确使用用途的财政转移支付,如税收返还、原体制补助等,需从其他角度进行分析。

表 3 2001—2009 年国家贫困县转移支付概况 单位:亿元,%

年份	转移支付总额	税收返还	原体制补助	各种结算补助	专项转移支付	因素法下主要转移支付项目			
						一般性转移支付	民族地区转移支付	农村税费改革补助	调整工资补助
2001	579.18	55.51 (9.58)	40.14 (6.93)	28.12 (4.86)	175.35 (30.28)	58.76 (10.15)	6.43 (1.11)	—	136.36 (23.54)
2002	743.22	83.52 (11.24)	47.89 (6.44)	29.68 (3.99)	195.03 (26.24)	81.97 (11.03)	4.93 (0.66)	71.68 (9.64)	194.22 (26.13)
2003	828.55	87.16 (10.52)	64.92 (7.84)	30.72 (3.71)	210.34 (25.39)	111.77 (13.49)	6.52 (0.79)	79.51 (9.60)	200.24 (24.17)
2004	1079.17	90.70 (8.40)	73.35 (6.80)	47.58 (4.41)	301.62 (27.95)	194.60 (18.03)	10.37 (0.96)	79.88 (7.40)	221.17 (20.49)
2005	1337.55	95.09 (7.11)	74.89 (5.60)	61.16 (4.57)	361.77 (27.05)	282.14 (21.09)	17.54 (1.31)	82.51 (6.17)	224.51 (16.79)
2006	1749.64	99.56 (5.69)	87.65 (5.01)	80.37 (4.59)	488.29 (27.91)	345.29 (19.73)	28.13 (1.61)	83.89 (4.79)	329.56 (18.84)
2007	2317.76	103.59 (4.47)	105.84 (4.57)	92.43 (3.99)	783.75 (33.81)	487.85 (21.05)	30.49 (1.32)	157.83 (6.81)	429.87 (18.55)
2008	3355.04	122.36 (3.65)	—	—	1416.27 (42.21)	1816.41 (54.14)	—	—	—
2009	4437.45	120.01 (2.70)	—	—	2139.15 (48.21)	2178.29 (49.09)	—	—	—

注:括号内为此类转移支付所占比重。

资料来源:作者根据《全国地市县财政统计资料》统计整理获得。

(二)基于国定贫困县支出结构分析

从表 4 可以看出,2001 年国定扶贫县一般预算支出 839.3 亿元,2009 年一般预算支出增加至 5431.4 亿元,在具体支出项目中,占比最大的分别为教育支出以及行政管理支出。2001 年教育支出为 219 亿元,占财政支出比重的 26.09%,2006 年教育支出为 511.65 亿元,占财政支出比重的 22.43%,可见,教育支出为国定扶贫县的主要支出项目,教育支出可以提升贫困地区人力资本,进而影响经济增长,本质上属于“投资性”支出,在“涓滴效应”下惠及贫困地区,也有利于提升贫困地区自身的“造血”能力。2001 年行政管理支出为 128.83 亿元,占当年财政支出的 15.35%,2006 年行政管理支出为 296.19 亿元,占当年财政支出的 12.98%,虽然比重有所下降,但绝对规模年均增长 18.2%,行政管理支出主要维持机构正常运转,本质上属于“消费性”支出,偏向于“输血”。此外,

其他财政支出项目虽然占比不大,但一些财政支出有利于提升贫困地区的“造血”能力,如基本建设支出、农林水务支出等。

表 4 国定扶贫县一般预算财政支出项目 单位:亿元,%

年份	一般预算支出	基本建设支出	农林水务支出	教育支出	医疗卫生支出	社会保障支出	行政管理支出
2001	839.3	51.84 (6.18)	—	219 (26.09)	—	19.64 (2.34)	128.83 (15.35)
2002	1082.2	61.34 (5.67)	32.3 (2.98)	263.56 (24.35)	—	30.3 (2.8)	149.77 (13.84)
2003	1214.5	70 (5.76)	64.8 (5.34)	289.59 (23.84)	54.67 (4.5)	33 (2.72)	168.45 (13.87)
2004	1451.6	74.08 (5.1)	78.6 (5.41)	341.38 (23.52)	60.57 (4.17)	39.85 (2.75)	196.51 (13.54)
2005	1794.2	103.98 (5.8)	104.7 (5.84)	400.49 (22.32)	76.68 (4.27)	37.59 (2.1)	234.57 (13.07)
2006	2281.3	127.06 (5.57)	129.8 (5.69)	511.65 (22.43)	112.79 (4.94)	57.66 (2.53)	296.19 (12.98)
2007	3054.3	—	274 (8.97)	730.33 (23.91)	201.78 (6.61)	380.85 (12.47)	—
2008	4232.1	—	575.5 (13.6)	1003.3 (23.71)	292.56 (6.91)	576.99 (13.63)	—
2009	5431.4	—	799 (14.71)	1177 (21.67)	424.90 (7.82)	876.69 (16.14)	—

注:2007年财政支出预算口径发生了变化,2007年前后数据除农林水务支出之外,没有完全的可比性;括号内的数字为此类财政支出项目占财政支出的比重;其中农林水务支出及教育支出数字来源于《中国农村贫困监测报告》中国定扶贫县的监测数据。

(三)基于客观结果的分析

1. 模型设定

如何基于客观经济指标衡量贫困地区财政转移支付“输血”还是“造血”是本文研究的重点,本文认为贫困地区真正能够走出“贫困”,离不开自身经济发展,自身财力以及农村家庭生产能力的提升。地方经济发展可以为贫困人口提供更多就业机会,税源殷实可以改善贫困地区生产建设能力和基本公共服务水平,提升自我“造血”能力。考虑到国家在划定连片特困地区标准时,主要参考地方政府经济发展水平、地方财政收入水平以及贫困人口情况。因此,本文选取贫困地区人均GDP、人均财政收入以及农村户均机械总动力作为衡量指标。考虑到2006年财政统计口径调整,本文选取财政供养人口作为辅助参考指标,用于衡量行政支出的变化。本文基准模型设定如下:

$$Y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 Y_{it-1} + \beta_1 ntr_{it} + \sum \delta_r X'_{it} + \sum \gamma_r Z'_{it} + Dum_{it} + \eta_i + \varepsilon_{it} \quad (14)$$

$$Y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 Y_{it-1} + \beta_1 taxtr_{it} + \beta_2 etr_{it} + \beta_3 str_{it} + \sum \delta_r X'_{it} + \sum \gamma_r Z'_{it} + Dum_{it} + \eta_i + \varepsilon_{it} \quad (15)$$

其中,模型(14)和模型(15)分别从财政净转移支付和分类财政转移支付的角度进行分析。被解释变量 Y_{it} 代表各类衡量指标,包括人均GDP、人均财政收入、农村户均机械总动力以及每万人财政供养人口, ntr 为人均净转移支付,即扣除地方上解之后的转移支付规模。 $taxtr$ 为人均税收返还, etr 为人均一般性转移支付, str 为人均专项转移支付。 X 为其他核心解释变量。 Z 为控制变量,

分别为反映城市化进程的城市化率(*urban*)、反映产业结构的第一产业比重(*stru*)、反映就业情况的城乡就业人口比重(*workp*)、反映人口分布的人口密度(*fd*)、反映贫困地区社会状况的每千人拥有的医疗卫生床位数(*bednum*)以及每百户拥有的电话户数(*telh*)。 η_i 为个体固定效应, Dum_i 为时间虚拟变量, ε_{it} 为随机误差项,且满足 $E(\varepsilon_{it})=0, E(\varepsilon_{it}\varepsilon_{is})=0(\forall i, t, s, t \neq s)$ 。

本文研究对象为 592 个国家级贫困开发重点县,但考虑一些地方实施县改区以及部分贫困县数据缺失严重,本文实际分析贫困县数量为 537 个。数据来源于《中国县(市)社会经济统计年鉴》、《全国地市县财政统计资料》、《中国农村贫困监测报告》以及《中国农村统计年鉴》等公开年鉴。此外,本文分析时间跨度为 2001—2010 年,主要基于以下考虑:一是这一时期贫困县名单基本稳定,未发生贫困县进退情况;二是这一时期中央颁布实施《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》,整体扶贫政策以及财政转移支付政策基本稳定,可以防止重大政策冲击带来的影响;三是为配合西部大开发以及国际减贫承诺,中央在这一时期开始对中西部贫困地区实施大规模财政转移支付,财政转移支付的政策效应才真正得以显现。

2. 实证结果分析

财政转移支付与客观指标之间可能存在内生性问题和反向因果问题,如果直接进行回归,很可能造成有偏估计,一些学者采用断点回归方法,通过前定规则获得“准自然实验”的结果,但该方法存在严格前提假定条件,而且对模型设定极为敏感,不同模型下,回归结果相差较大,虽然国外学者提供很多稳健性检验方法,但在实际操作中,外部扰动因素依然较多。因此,本文在模型设定方面,采取较为成熟的动态面板回归模型,该模型可在一定程度上克服普遍存在的内生性问题,即采用两阶段系统 GMM 方法进行估计,并给出 AR(1)、AR(2)的统计量和过度识别约束的 Sargan 统计值。同时在工具变量上的选取上,为防止工具变量选取不当造成有偏估计,本文将选取财政转移支付及时间虚拟变量的滞后项作为工具变量。此外,为保障回归结果的稳健性,本文将使用稳健的 Robust 进行估计,得到调整后的异方差稳健标准误(见表 5)。

表 5 实证分析结果

交易	人均 GDP (<i>lnrgdp</i>)		人均财政收入 (<i>lnrrev</i>)		户均机械 总动力(<i>lnhmac</i>)		万人财政供养人口 (<i>lnfispop</i>)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<i>lnrgdp_1</i>	0.6083 *** (0.0401)	0.6494 *** (0.0526)						
<i>lnrrev_1</i>			0.6324 *** (0.0272)	0.6644 *** (0.0381)				
<i>lnhmac_1</i>					0.4785 *** (0.0437)	0.2936 *** (0.0451)		
<i>lnfispop_1</i>							0.1972 *** (0.0197)	0.2040 *** (0.0286)
<i>lnntr</i>	0.0588 *** (0.0176)		0.0353 *** (0.0142)		0.0302 *** (0.0121)		0.0635 (0.0450)	
<i>lntaxtr</i>		0.0919 *** (0.0270)		0.1513 *** (0.0362)		0.0842 ** (0.0274)		0.0826 * (0.0457)
<i>lnetr</i>		0.0194 * (0.0112)		0.0056 ** (0.0021)		0.0268 ** (0.0089)		0.0267 ** (0.0061)

续表 5

交易	人均 GDP (lnrgdp)		人均财政收入 (lnrrev)		户均机械 总动力 (lnhmac)		万人财政供养人口 (lnfispop)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
lnstr		0.0239 *** (0.0072)		0.0740 *** (0.0171)		0.0219 * (0.0105)		-0.0222 (0.0178)
lnrgdp			0.2326 *** (0.0331)	0.1898 *** (0.0411)	0.0528 * (0.0202)	0.0444 * (0.0282)	0.0510 *** (0.0162)	0.0731 ** (0.0287)
lnrrev	0.0942 *** (0.0165)	0.0687 *** (0.0195)			0.0368 ** (0.0137)	0.0276 (0.0178)	0.0008 (0.0078)	0.0207 (0.0135)
urban	0.0011 (0.0010)	0.0009 (0.0015)	0.0018 (0.0015)	0.0046 ** (0.0019)	0.0064 *** (0.0015)	0.0094 *** (0.0015)	0.0035 *** (0.0008)	0.0023 * (0.0012)
stru	-0.0113 *** (0.0012)	-0.0053 *** (0.0014)	-0.0018 ** (0.0008)	-0.0021 ** (0.0009)	0.0007 * (0.0004)	0.0011 (0.0007)	0.0005 (0.0003)	0.0009 (0.0005)
workp	0.0046 *** (0.0016)	0.0056 ** (0.0021)	0.0001 (0.0019)	0.0027 (0.0024)	0.0024 (0.0020)	0.0016 (0.0024)	0.0031 *** (0.0008)	0.0033 *** (0.0009)
bednum	-0.0045 (0.0179)	0.0379 *** (0.0160)	0.0868 *** (0.0161)	0.0748 *** (0.0164)	0.0094 (0.0119)	0.0004 (0.0159)	0.0032 (0.0087)	0.0131 * (0.0078)
fdl	0.0009 *** (0.0002)	0.0003 * (0.0001)	0.0023 *** (0.0003)	0.0018 *** (0.0003)	0.0004 (0.0003)	0.0002 (0.0002)	0.0002 (0.0002)	0.0002 (0.0002)
telh	0.0005 ** (0.0002)	0.0004 (0.0003)	0.0010 *** (0.0003)	0.0002 * (0.0001)	0.0005 * (0.0003)	0.0007 * (0.0004)	0.0004 (0.0002)	0.0002 (0.0002)
AR(1)	0.0005	0.0003	0.0001	0.0001	0.0011	0.0012	0.0015	0.0017
AR(2)	0.1131	0.1983	0.1662	0.1642	0.2261	0.2217	0.2340	0.2403
Sargan	0.2321	0.2010	0.2135	0.1609	0.2052	0.2672	0.2563	0.2217
Obs	4294	3197	4294	3197	4294	3197	4294	3197

注:括号内系数为估计标准误;*、**和***分别代表在10%、5%和1%的水平下显著。下同。本表未报告年份虚拟变量回归结果。

经济增长能够体现贫困地区自身“造血”能力,2001年贫困地区人均GDP为2658.18元,2010年增长至11169.91元,较2001年增加3.2倍,说明贫困地区经济得到一定的发展,特别是2005年之后,增长速度较快。回归结果中,无论是净转移支付还是分类转移支付,均有效促进贫困地区经济发展。在具体财政转移支付类别中,税收返还回归结果较为明显,这可能与税收返还分配机制存在较大关系,而且税收返还也经常被地方政府作为财政补贴的主要资金来源,不过,由于贫困地区税收返还本身体量较小,对经济增长的整体拉动作用有限。一般性转移支付主要与贫困地区财力缺口挂钩,主要维持机构正常运转。因此,一般性转移支付回归系数较小。专项转移支付“专款专用”,直接体现上级政府意图,对拉动贫困地区经济发展较为显著。地方财政收入同样能够体现贫困地区自身“造血”能力,2001年贫困地区人均财政收入仅为122.5元,2010年增长至559.01元,虽然与全国同期水平相比,增长幅度较小,但也得到一定的发展。回归结果中,无论是净转移支付还是分类转移支付,均有效促进贫困地区人均财政收入的增加,说明整体效果较好。在具体财政转移支付类别中,税收返还分配机制会激励地方政府增加地方财政收入,专项转移支付一般要求地方政府至少配套30%资金,这两类转移支付对贫困地区人均财政收入的影响较为显著,而一般性转移支付在5%的显著水平下才较为显著,主要原因在于此类转移支付很可能会引起地方

政府“策略性行为”，一些地方政府会主动降低地方财政努力度，从而“倒逼”上级政府，以获得更多一般性转移支付。户均机械总动力体现贫困地区农户生产能力，2001—2010年，贫困地区户均农业机械总动力由1.65千瓦特增加至2.95千瓦特，回归结果中，各类转移支付对户均机械总动力的影响均较为显著，说明财政转移支付极大提升贫困地区农业机械化水平。财政供养人口更多体现“消费性”支出，偏重“输血”，2001年贫困地区财政供养人口为574.54万人，2009年增至651.64万人，年均增长1.64%，回归结果中，不同类型财政转移支付对财政供养人口的回归结果有所不同，人均净转移支付的回归结果并不显著，税收返还与一般性转移支付分别在10%和5%的水平下显著，专项转移支付回归结果为负，但并不显著。这说明财政转移支付并未引起贫困地区财政供养人口的大幅增加。

3. 稳健性检验

(1) 基于样本量的稳健性检验。为保证回归结果的稳健性，剔除异常值，本文对样本量进行5%的截尾处理，回归方法仍采用两阶段系统GMM，同时控制个体固定效应和年份固定效应，被解释变量保持不变，具体回归结果如表6所示。

表6 基于样本量的稳健性检验

交易	人均GDP (lnrgdp)		人均财政收入 (lnrrev)		户均机械总动力 (lnhmac)		万人财政供养人口 (lnfispop)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
lnrgdp_1	0.5958 *** (0.0407)	0.5783 *** (0.0555)						
lnrrev_1			0.6705 *** (0.0247)	0.7102 *** (0.0380)				
lnhmac_1					0.4894 *** (0.0443)	0.2830 *** (0.0473)		
lnfispop_1							0.3170 *** (0.0264)	0.3237 *** (0.0462)
lnntr	0.0276 ** (0.0106)		0.0398 ** (0.0171)		0.0409 ** (0.0208)		0.0221 (0.0136)	
lntaxtr		0.0977 *** (0.0283)		0.0999 *** (0.0319)		0.0997 *** (0.0286)		0.0711 *** (0.0265)
lnetr		0.0267 * (0.0142)		0.0215 * (0.0112)		0.0321 ** (0.0126)		0.0253 *** (0.0064)
lnstr		0.0582 *** (0.0110)		0.0676 *** (0.0179)		0.0224 ** (0.0109)		-0.0159 (0.0948)
lnrgdp			0.2003 *** (0.0324)	0.1619 *** (0.0439)	0.0178 ** (0.0069)	0.0488 * (0.0281)	0.0575 ** (0.0161)	0.0736 ** (0.0326)
lnrrev	0.0809 *** (0.0163)	0.0677 *** (0.0211)			0.0341 ** (0.0135)	0.0042 * (0.0023)	0.0009 (0.0079)	0.0145 (0.0155)

注：为控制篇幅，在稳健性检验中，不再报告控制变量的回归结果以及模型检测结果。

经过截尾处理，回归结果与表5基本保持一致，但部分结果需要在10%的水平下才较为显著，如一般性转移支付对人均财政收入的影响，正如前文所言，一般性转移支付主要弥补人员经费及办公经费，而且会导致地方政府产生“策略性行为”。其他变量回归结果与前文基本保持一致。

(2) 基于被解释变量的稳健性检验。为进一步保证回归结果的稳健性，本文将更换被解释变

量,以增加实证结果的“信度”和“效度”。其中,人均固定资产投资替代人均GDP、人均税收收入替代人均财政收入、农村人均用电量替代农村户均机械总动力、人均行政管理支出替代万人财政供养人口。由于统计口径等原因,部分被解释变量的统计数据并不完整,如人均行政管理支出,2007年之后不再统计。具体回归结果见表7。

表7 基于被解释变量的稳健性检验

交易	人均固定资产投资 (lninv)		人均税收收入 (lnrtaxr)		人均用电量 (lnrre)		人均行政管理支出 (lngove)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
lninv_1	0.5085*** (0.0290)	0.4455*** (0.0349)						
lnrtaxr_1			0.4731*** (0.0356)	0.4812*** (0.0304)				
lnrre_1					0.3952*** (0.0349)	0.3617*** (0.0473)		
lngove_1							0.2689*** (0.0506)	0.2867*** (0.0515)
lnntr	0.3416*** (0.0643)		0.1771* (0.0889)		0.1086** (0.0505)		0.4177*** (0.0483)	
lnntaxr		0.1326* (0.0798)		0.3123*** (0.0455)		0.1622** (0.0737)		0.0814* (0.0428)
lnetr		0.1278*** (0.0270)		0.0307*** (0.0117)		0.0434** (0.0178)		0.0251*** (0.0085)
lnstr		0.2396*** (0.0234)		0.0265* (0.0154)		0.0522* (0.0267)		0.0752*** (0.0148)
lnrgdp			0.5007*** (0.0503)	0.2858*** (0.0443)	0.0766* (0.0444)	0.0768** (0.0357)	0.1661*** (0.0313)	0.2291*** (0.0315)
lnrrev	0.3057*** (0.0346)	0.1931*** (0.0622)			0.1148*** (0.0371)	0.1812*** (0.0442)	0.0913*** (0.0327)	0.0242* (0.0142)

注:为控制篇幅,在稳健性检验中,不再报告控制变量的回归结果以及模型检测结果。

人均净转移支付及各类转移支付对人均固定资产投资的影响依然较为显著,特别是专项转移支付,回归系数较大,说明专项转移支付可以有效带动固定资产投资,如基础设施建设等。在人均税收收入方面,税收返还不仅较为显著而且回归系数较大,这与其内在分配机制存在较大关系。人均用电量可以综合反映农村生产生活水平,各类转移支付的回归结果均较为显著。行政管理支出分析中,人均净转移支付与其他各类转移支付对行政管理支出均较为显著,特别是专项转移支付,回归结果为正且较为显著,究其原因,贫困地区专项转移支付中,一般会提取部分行政管理费,用于人员开支和办公经费,即使财政供养人口没有增加,行政管理支出依然会增加,因此,这与前文回归结果并不矛盾。综上所述,在稳健性检验中虽然更换被解释变量,但回归结果基本与前文保持一致。

(四)进一步分析

虽然目前贫困地区经济发展水平、财政收入水平以及农村生产生活水平与全国平均水平相比,依然任重道远,但根据前文实证研究,可以明确在对贫困地区整体考察中,贫困地区并未“破罐

子破摔”，财政转移支付在支持贫困地区“造血”方面起到关键作用，贫困地区自身经济实力得到进一步加强。不过，不同扶贫县之间差距相当明显，一些扶贫县人均 GDP 和人均财政收入甚至比非贫困县高出几倍。如果将扶贫县作为一个整体进行分析，很可能导致回归结果的偏误，而且无益于改善现行财政转移支付政策。因此，本文将国家扶贫开发重点县分为两类，一类为极度贫困县，另一类为相对贫困县。划分依据主要基于两点：一是考虑 2000 年国家贫困县人均 GDP 和人均一般预算内财政收入平均水平；二是考虑同时满足条件下的样本量，如果满足条件的样本量过少，则围绕平均水平适度调整。具体操作方面，以 2000 年数据为基数，人均 GDP 在 2000 元以下且人均一般预算内财政收入 100 元以下的为极度贫困县，经过对比筛选，共有 149 个扶贫县同时满足这一条件；人均 GDP 在 3000 元以上且人均一般预算内财政收入在 130 元以上的为相对贫困县，经过对比筛选，共有 105 个扶贫县同时满足这一条件。其他扶贫县介于两者之间或不能同时满足设定条件，因此不作为分析对象。研究对象最终确定为 254 个，其中极度贫困县 149 个，相对贫困县 105 个。

在模型设定上，根据贫困县划分类别，本文将极度贫困县设为实验组 ($D_{it} = 1$)，相对贫困县设为参照组 ($D_{it} = 0$)，相应计量模型设定为：

$$Y_{it} = \alpha_0 + \beta_1 ntr_{it} + \beta_2 (D_{it} \times ntr_{it}) + \sum \delta_r X'_{it} + \sum \gamma_r Z'_{it} + v_t + \varepsilon_{it} \quad (16)$$

$$Y_{it} = \alpha_0 + \beta_1 taxtr_{it} + \chi_1 (D_{it} \times taxtr_{it}) + \beta_2 etr_{it} + \chi_2 (D_{it} \times etr_{it}) + \beta_3 str_{it} + \chi_3 (D_{it} \times str_{it}) + \sum \delta_r X'_{it} + \sum \gamma_r Z'_{it} + v_t + \varepsilon_{it} \quad (17)$$

回归模型参数与上文一致，由于模型本身已经控制个体固定效应，因此模型中仅添加时间固定效应。在回归方法上，本文将采用两阶段最小二乘法 (2SLS) 进行估计，同时为避免工具变量选取不当造成的偏误，本文保守采用转移支付滞后项及时间虚拟变量作为工具变量，同时采用稳健标准误消除个体可能引起的异方差问题。

表 8 基于贫困县分组的回归结果

变量	人均 GDP	人均财政收入	贫困地区农村户均机械总动力	人均行政管理支出
<i>ntr</i>	1.4548 *** (0.1220)	-0.0364 *** (0.0067)	0.0005 *** (0.00003)	0.0014 *** (0.0001)
$D \times ntr$	-0.9145 *** (0.1498)	0.0581 *** (0.0098)	-0.0003 *** (0.00004)	0.0002 ** (0.0001)
<i>taxtr</i>	21.0616 *** (3.1939)	-0.6101 ** (0.2077)	0.0053 *** (0.0008)	0.0073 *** (0.0012)
$D \times taxtr$	-24.4608 * (14.2426)	1.0861 (0.9164)	0.0017 (0.0037)	0.0160 *** (0.0051)
<i>etr</i>	3.4663 *** (1.1105)	-0.2955 *** (0.0712)	0.0011 *** (0.0003)	0.0066 *** (0.0004)
$D \times etr$	0.1438 (1.6810)	0.0489 (0.1081)	-0.0001 (0.0004)	0.0006 * (0.0003)
<i>str</i>	3.5050 *** (0.5916)	0.0807 ** (0.0384)	0.0007 *** (0.0002)	0.0075 *** (0.0004)
$D \times str$	-3.3451 *** (1.1154)	-0.0646 (0.0848)	-0.0006 * (0.0003)	0.0019 *** (0.0002)

贫困地区经济发展水平更多体现地方政府自身的“造血”能力,基于回归结果,人均净转移支付、税收返还以及专项转移支付对参照组(相对贫困地区)的影响效应相较于实验组(极度贫困地区),回归结果更为显著。在人均财政收入方面,虽然部分回归结果并不显著,无法直接进行比较,但从人均净转移支付的回归结果可知,相对贫困地区地方政府很可能会产生“策略性行为”,通过降低自身财政努力度,“做穷”自己以获得更多财政转移支付。贫困地区农村户均机械总动力反映贫困地区机械化水平,基于回归结果,人均净转移支付以及各类财政转移支付均可以有效提升户均机械总动力,但对相对贫困地区的回归效应显著大于极度贫困地区。人均行政管理支出更多偏向消费性支出,在回归结果中,人均净转移支付以及各类财政转移支付均提升人均行政管理支出,不过相较于相对贫困县,回归结果对极度贫困县的影响更为显著。

通过进一步研究,本文认为对于极度贫困地区,财政转移支付虽然可以提升人均GDP、人均财政收入以及户均机械总动力,但由于经济基础过于薄弱,自然环境过于恶劣,地方政府自身的“造血”能力仍然不足,财政转移支付更多体现“输血”功能,包括维护机构的正常运转。对这些地区,应进一步加大一般性转移支付规模以改善贫困现状,同时通过专项转移支付支持地方实施“易地搬迁”,加大投资性专项转移支付比重等。对于相对贫困地区,财政转移支付在提供“输血”功能的同时,“造血”能力也较为突出,因此,对这些地区,上级政府更多地要“做对激励”,积极引导地方政府发展自身经济,提高自身财力。

六、结论及建议

本文以国家扶贫开发重点县为研究对象,分别基于收入角度、支出角度以及客观结果角度系统研究财政净转移支付及各类财政转移支付对贫困地区自身“造血”能力的影响。主要结论如下:(1)基于收入角度,财政转移支付既有“输血”作用,也有“造血”作用;(2)基于支出角度,在维护政府机构正常运转外,教育支出、社会保障支出以及农林水务支出占比较大,总体上有利于提升贫困地区的“造血”能力;(3)基于客观经济指标角度,净转移支付以及各类财政转移支付可以有效拉动地方经济发展以及地方财政收入,同时提升贫困地区农户机械总动力,财政转移支付总体效果较好;(4)通过进一步研究,财政转移支付对极度贫困地区和相对贫困地区的回归结果相差较大,总体来看,财政转移支付可以有效提升相对贫困地区的“造血”能力,而对极度贫困地区,财政转移支付更多体现“输血”,地方政府自身“造血”能力不足。

根据以上结论,本文提出一些建议,希望能够为完善财政转移支付制度以及实现全面建成小康社会提供一定的借鉴作用。

首先,进一步加大对贫困地区财政转移支付力度,目前脱贫攻坚进入关键时期,为实现全面建成小康社会目标,需要优先保障贫困地区财政转移支付规模。同时,在具体转移支付项目方面,注重“输血”的同时,应更加注重“造血”,例如加大农村合作社的发展、引导龙头企业参与带头示范作用、加强劳动力技能培训等。

其次,上级政府应完善对贫困地区财政支出绩效考核机制,激励贫困地区地方政府在维持基本人员经费及办公经费基础上,侧重投资性支出,包括基本设施、农田水利建设、教育支出及医疗支出等。同时创新财政支出模式,实施财政资金股权投资收益等。

再次,在提升一般性转移支付比重的同时,也应保证专项转移支付的比重,对贫困地区而言,一般性转移支付和税收返还均为无条件转移支付,很可能被地方政府挪作他用,不利于“精准扶

贫”,专项转移支付“专款专用”,可以锁定减贫目标,实现减贫效果。同时上级政府应加强专项转移支付的资金管理,减少“滴漏”,提升专项转移支付使用效益。

最后,上级政府对贫困地区要分类施策,财政转移支付既要注重“输血”,也要注重“造血”,对极度贫困地区以及丧失劳动能力的贫困人口,要注重“输血”,例如对自然环境极其恶劣地区,保障人民基本生活水平以及维护机构正常运转。对相对贫困地区以及具备劳动能力的贫困人口,要注重“造血”,例如构建财政转移支付激励机制和税收优惠政策,鼓励地方政府发展经济,吸纳贫困人口就业,提升地方财政能力。

参考文献:

1. 陈国强、罗楚亮、吴世艳:《公共转移支付的减贫效应估计——收入贫困还是多维贫困?》,《数量经济技术经济研究》2018年第5期。
2. 陈俊聪、张瑾:《对外直接投资的减贫效应及门槛特征:基于空间异质性分析》,《南京社会科学》2018年第1期。
3. 储德银、赵飞:《财政分权与农村贫困——基于中国数据的实证检验》,《中国农村经济》2013年第4期。
4. 都阳、Albert Park:《中国的城市贫困:社会救助及其效应》,《经济研究》2007年第12期。
5. 樊丽明、解垚:《公共转移支付减少了贫困脆弱性吗?》,《经济研究》2014年第8期。
6. 刘穷志:《转移支付激励与贫困减少——基于PSM技术的分析》,《中国软科学》2010年第9期。
7. 卢盛峰、卢洪友:《政府救助能够帮助低收入群体走出贫困吗?——基于1989—2009年CHNS数据的实证研究》,《财经研究》2013年第1期。
8. 卢现祥、徐俊武:《公共政策、减贫与有利于穷人的经济增长——基于1995~2006年中国各省转移支付的分析》,《制度经济研究》2009年第2期。
9. 马光荣、郭庆旺、刘畅:《财政转移支付结构与地区经济增长》,《中国社会科学》2016年第9期。
10. 毛捷、汪德华、白重恩:《扶贫与地方政府公共支出——基于“八七扶贫攻坚计划”的经验研究》,《经济学(季刊)》2012年第4期。
11. 苏春红、解垚:《财政流动、转移支付及其减贫效率——基于中国农村微观数据的分析》,《金融研究》2015年第4期。
12. 解垚:《公共转移支付对再分配及贫困的影响研究》,《经济研究》2017年第9期。
13. 解垚:《公共转移支付和私人转移支付对农村贫困、不平等的影响:反事实分析》,《财贸经济》2010年第12期。
14. 徐超、李林木:《城乡低保是否有助于未来减贫——基于贫困脆弱性的实证分析》,《财贸经济》2017年第5期。
15. 徐爱燕、沈坤荣:《财政支出减贫的收入效应——基于中国农村地区的分析》,《财经科学》2017年第1期。
16. 张川川、John Giles、赵耀辉:《新型农村社会养老保险政策效果评估——收入、贫困、消费、主观福利和劳动供给》,《经济学(季刊)》2015年第1期。
17. 张凯强:《转移支付与地区稳定》,《财贸经济》2018年第1期。
18. Aggarwal, M., An Assessment of the Effectiveness of Anti-Poverty Programs for Rural Development in India. *Journal of International Money & Finance*, Vol. 31, No. 6, 2011, pp. 1371 - 1391.
19. Agostini, C. A., & Brown, P., Local Distributional Effects of Government Cash Transfers in Chile. *William Davidson Institute at the University of Michigan*, 2007.
20. Arrow, K. J., The Trade-off between Growth and Equity, In Greenfield, H. I., Levenson, A. M., Hamovitch, W., and Rotwein, E. (eds.), *Theory for Economic Efficiency: Essays in Honor of Abba P. Lerner*. USA: MIT Press, 1979.
21. Blau, D. M., & Robins, P. K., Labor Supply Response to Welfare Programs: A Dynamic Analysis. *Journal of Labor Economics*, Vol. 4, No. 1, 1986, pp. 82 - 104.
22. Brady, D., The Welfare State and Relative Poverty in Rich Western Democracies: 1967—1997. *Social Forces*, Vol. 83, No. 4, 2005, pp. 1329 - 1364.
23. Cai, H., & Treisman, D., Does Competition for Capital Discipline Governments?. Decentralization, Globalization, and Public Policy. *American Economic Review*, Vol. 95, No. 3, 2005, pp. 817 - 830.
24. Cox, D., Hansen, B. E., & Jimenez, E., How Responsive Are Private Transfers to Income?. Evidence from a Laissez-Faire Economy. *Journal of Public Economics*, Vol. 88, No. 9, 2004, pp. 2193 - 2219.

25. Dewatripont, M. , Sapir, A. , & Sekkat, K. , Labour Market Effects of Trade with LDCs in Europe. *Ulb Institutional Repository*, 1999 , pp. 60 – 79.
26. Dimova, R. , & Wolff, F. C. , Are Private Transfers Poverty and Inequality Reducing?. Household Level Evidence from Bulgaria. *Journal of Comparative Economics* , Vol. 36, No. 4, 2008 , pp. 584 – 598.
27. Gertler, P. J. , Martinez, S. W. , & Rubio-Codina, M. , Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards. *American Economic Journal Applied Economics* , Vol. 4, No. 1, 2012 , pp. 164 – 192.
28. Lal, D. , & Sharma, A. , Private Household Transfers and Poverty Alleviation in Rural India:1998 – 1999. *Margin the Journal of Applied Economic Research* , Vol. 3, No. 2, 2009 , pp. 97 – 112.
29. Ravallion, M. , & Chen, S. , Benefit Incidence with Incentive Effects, Measurement Errors and Latent Heterogeneity: A Case Study for China. *Journal of Public Economics* , Vol. 12, No. 8, 2015 , pp. 124 – 132.
30. Skoufias, E. , & Maro, V. D. , Conditional Cash Transfers, Adult Work Incentives and Poverty. *Journal of Development Studies* , Vol. 44, No. 7, 2008 , pp. 935 – 960.

Is Fiscal Transfer Payment “Blood Transfusion” or “Blood Making” ?

—An Empirical Study Based on the State-Designated Poverty-Stricken Counties

LI Dan, PEI Yu & CHEN Huan (Nanjing Audit University, 211815)

Abstract: This paper takes the state-designated poverty-stricken counties as the research object, from the income angle, expenditure angle and objective result angle, and systematically studies the influence of net transfer payment and all kinds of transfer payments on the “blood-making” ability of poor areas. The main conclusions are as follows: Firstly, the fiscal transfer payment has the effect of “blood transfusion” and “blood-making”, and local fiscal expenditure is conducive to improving its own “blood-making” ability. Secondly, fiscal transfer payments can effectively stimulate local economic development and increase local fiscal revenue and the total mechanical power used by farmers in poor areas. The overall effect of fiscal transfer payments is better. Thirdly, relatively poor areas have stronger “blood-making” ability, and fiscal transfer payments are more inclined to “blood transfusion” in extremely poor areas. In view of the research conclusions, the paper holds that the government should prioritize and guarantee the level of financial transfer payment support in poor areas. At the same time, we should refine the management of financial transfer payment funds and improve the use efficiency of financial transfer payments. Secondly, in terms of the transfer payment structure, the proportion of special transfer payments should be guaranteed in order to accurately achieve the poverty reduction goals set by the higher levels of government. Finally, differentiated policies should be adopted for poor areas to improve not only the “blood transfusion” but also “blood-making” ability of financial transfer payments.

Keywords: Fiscal Transfer Payment, Poverty-Stricken Counties, The Effect of Poverty Alleviation

JEL: H11 , H30 , H50

责任编辑: 汀 兰