

中央转移支付的减贫效应评估： 基本事实、潜在机制和提升路径

徐 明

(广东外语外贸大学 经济贸易学院, 广东 广州 510006)

摘要: 中央“十四五规划和2035年远景目标的建议”明确指出要完善转移支出制度, 加大对欠发达地区财力支持和推动西部大开发形成新格局。文章基于1978—2017年中国省级宏观数据, 利用西部大开发自然实验识别了中央转移支付在区域和时间维度上的变异, 采用双重差分法和三重差分法评估了中央转移支付的减贫效应。研究发现, 中央转移支付对西部地区农村居民的减贫效应是存在的。具体而言, 中央转移支付可以通过增加对人均农业支出、人均公共服务和人均人力资本的投入发挥减贫效应。进一步表明, 在人力资本投资中, 相对于教育人力资本投入, 对健康的人力资本支出的减贫效果更好。农民基于理性选择的健康投资的收入回报率大于教育投资。此外, 地方财政支出中过度偏向基本建设的投资方式会挤出对农业、公共服务和人力资本的支出比例, 进而限制了中央转移支付的总体减贫效果。文章认为, 通过优化地方财政支出结构和有针对性的惠民专项转移支付等举措, 使财政资金向农民人力资本、基本公共服务、就业保障和农业生产等领域倾斜, 有利于实现精准扶贫和财政资金的惠民目标, 进一步释放中央转移支付的减贫效应。

关键词: 中央转移支付; 基本建设支出; 民生性支出; 减贫效应

中图分类号: F812.0; F207 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-9952(2021)05-0109-15

DOI: 10.16538/j.cnki.jfe.20201115.404

一、引言

改革开放以来, 中国地区发展差距和经济增长奇迹同时存在。中国式财政分权制度在激励经济发展的同时, 带来了不同地区财政能力和公共服务的差距(尹恒和朱虹, 2009)。特别是在1994年分税制改革之后, 随着中国区域发展不平衡问题日益突出, 中央对中西部地区的财政转移支付规模逐渐增加(马光荣等, 2016)。然而, 在中国西部地区依然存在贫困地区和贫困人口。2000年, 为促进区域经济平衡发展和基本公共服务均等化, 中央着手推出西部大开发战略, 中央对西部地区的转移支付规模迅速扩大。中央转移支付成为西部地区地方政府财政收入的重要来源, 在一些西部地区, 中央转移支付占地方财政支出比重超过70%(李永友和沈玉平, 2009)。数据显示, 在1995—2016年期间,^①中央对西部地区的转移支付占西部地区地方本级财政收入的比例从0.42上升到1.35。中央转移支付旨在给西部地区提供丰裕的财政支持, 以提升本地基础设施和公共服务水平。但是, 地方政府的财政支出是否均衡分配到基建等投资项目和医疗教育

收稿日期: 2020-08-11

基金项目: 教育部人文社会科学青年基金项目(20YJC790154)

作者简介: 徐 明(1986—), 男, 湖北应城人, 广东外语外贸大学经济贸易学院讲师, 经济学博士。

^① 参见 http://yss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/dfzgl/sjtz/201807/t20180717_2963340.html。

等民生性社会公共品供给?在以本地经济增长作为地方官员政绩考核的晋升锦标赛制度下,地方财政支出是否存在重视基本建设而忽视微观居民人力资本投资等民生性公共投入的支出偏向?进而这种财政支出结构是否会限制中央转移支付的减贫效应?本文试图基于中国宏观省级数据,为上述问题提供经验证据。

关于中央转移支付经济效应的文献汗牛充栋。一些文献研究了中央转移支付对地区经济增长的正向推动作用(Feyrer 和 Sacerdote, 2011; Serrato 和 Wingender, 2016; 江新昶, 2007)。进一步地,有研究发现中央转移支付中专项转移支付对经济增长的作用大于一般转移支付(马光荣等 2016),甚至有研究表明中央转移支付并没有实现扭转地区发展差距和促进区域协调发展的政策初衷(李兰冰和刘秉镰, 2015)。值得注意的是,一些研究发现中央转移支付会刺激地方政府规模(范子英和张军, 2010),这种“粘蝇纸效应”会对地方财政努力程度产生抑制效应(乔宝云等, 2006),并降低财政资金利用效率的负面效果(Stine, 1994; 范子英和张军, 2013),并且这种负面效应在西部地区尤为突出(吕炜和赵佳佳, 2015)。另外,中央转移支付会扭曲地方政府支出方向(傅勇和张晏, 2007; 范子英和张军, 2013)。因而,要使中央转移支付兼顾公平与效率的权衡,实现地区公共服务均等化和促进经济发展并提升社会福利水平,就需要优化转移支付结构(郭庆旺和贾俊雪, 2008),建立配套的激励机制和约束机制,防止转移支付资金的低效利用(马光荣等, 2016)。陆铭和向宽虎(2014)的研究表明,中央向欠发达地区财政转移支付不仅要投向制约经济发展的基础设施建设,也要更多地投向医疗和教育等民生性公共服务。为减少转移支出对地方政府财政支出中社会性公共品供给激励的不利影响,有研究甚至建议中国应该实现纵向转移支付向横向转移支付转型(李永友和张子楠, 2017)。

一些文献研究了中央转移支付的再分配效应,得到了对居民收入差距影响的两种相反观点(Kim 和 Lambert, 2009; Richardson 和 Immervoll, 2011; Caminada 等, 2012; 刘穷志, 2011; 郭庆旺等, 2016)。聚焦到贫困治理,大量文献分别利用自然实验方法以国家贫困县设立(张彬斌, 2013; 黄志平, 2018)、民族地区和革命老区财政支持(马光荣等, 2016; 王守坤, 2017)、八七扶贫攻坚计划(毛捷等, 2012)以及扶贫改革试验区(张国建等, 2019)为视角,评价了中央转移支付的减贫成效。此外,关于微观个体贫困治理,有文献评估了中央转移支付中义务教育工程的增智效应和增收效应,认为“扶教育之贫”并没有达到扶贫的增收效应(汪德华等, 2019);也有文献基于全国农村固定观测点微观数据,比较了教育减贫与健康减贫的效果差异(程名望等, 2014)。进一步地,高梦滔和姚洋(2006)的研究发现,人力资本对农户收入的回报大于物资资本。

本文研究发现,中央转移支付对西部地区农村居民的减贫效应是存在的。具体而言,中央转移支付可以通过增加对人均农业支出、人均公共服务和人均人力资本的投入发挥减贫效应。进一步表明,在人力资本投资中,相对于教育人力资本投入,对健康的人力资本支出的减贫效果更好。农民基于理性选择的健康投资的收入回报率大于教育投资。此外,地方财政支出中过度偏向基本建设的投资方式会挤出对农业、公共服务和人力资本的支出比例,进而限制了中央转移支付的总体减贫效果。本文的贡献体现在:第一,在经验研究层面,本文评估了中央转移支付的减贫效应,发现了中央转移支付存在减贫效应的经验证据。第二,在政策层面,本文基于过度偏向基本建设项目的财政支出结构会限制中央转移支付减贫效果的研究结论,提出优化财政支出结构和提升专项转移支付比例等有针对性的政策举措,以进一步释放中央转移支付的减贫潜能和空间。

余下部分安排为:第二部分是制度背景和理论分析;第三部分是数据来源、评估策略和基本事实分析;第四部分评估中央转移支付的减贫效应、作用机制,以及不同支出方向的减贫效果差异;第五部分进一步讨论了民生性支出不足的证据与后果;第六部分总结和政策含义。

二、制度背景与理论分析

(一) 制度背景: 西部大开发与中央转移支付

为缩小西部贫困地区与东部沿海地区的经济差距, 中央政府于 2000 年开始推出规模浩大的西部大开发战略。在政策文件中明确提出加快西部地区基础设施建设、发展科技教育和文化卫生事业等重点任务; 明确规定提高中央财政性建设资金用于西部地区的比例, 加大中央对西部地区一般性转移支付的规模, 以及农业、社会保障和科教文卫等专项补助资金的分配向西部地区倾斜, 中央财政扶贫资金重点用于西部贫困地区。^①针对西部农村地区和贫困人口, 中央专门设计了支持政策。比如加大财政转移支付力度、科教文卫和社会服务等专项资金向西部倾斜、加强对西部农村人口科学文化素质培训等。优化财政支出结构一直以来都是财政政策 and 区域发展战略的重要目标。事实上, 早在 1995 年全国财政工作会议中, 合理调整财政支出结构就已成为财政工作的重点。

西部大开发给西部地区带来的直接变化是, 中央转移支付重点向西部倾斜, 并且资金使用方向不仅用于基建等生产性投资项目, 还要重点用于科教文卫等民生项目, 最终实现经济增长、基本公共服务均等和减贫目标。长久以来, 中央陆续推出政策文件强调基本公共服务均等化和治理贫困。比如, 2013 年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》^②指出, “要进一步推进公共服务均等化、努力缩小区域间收入分配差距”; 2015 年《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》^③提出, “中央财政继续加大对贫困地区的转移支付力度”; 2018 年《中共中央国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》^④提出, “构建区域协调发展新机制, 缩小区域发展差距和实现基本公共服务均等化”; 2020 年中央“十四五规划和 2035 年远景目标的建设”明确提出“基本公共服务均等化, 城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小”工作目标。^⑤此外, 中央通过中央经济工作会议和全国财政工作会议督促和引导地方政府落实财政支出结构优化目标。比如在 2007 年中央经济工作会议上指出“要较大幅度增加对社会保障、卫生、教育、住房保障等方面的财政支出”, 在 2019 年全国财政工作会议上强调“明确财政支出优化方向, 加大结构调整力度”。这意味着, 在宏观政策层面上中央意识到了中央转移支付的基本公共服务均等化目标和西部地区贫困治理目标。

(二) 中央转移支付的理论分析

对于西部地区而言, 中央转移支付是地方政府重要的财政收入来源, 直接增加了地方政府的财力和财政规模。基于财政支出用途, 地方财政支出方向可以划分为三种类型: 一是行政管理费等非生产性支出, 这类支出属于消耗性支出, 对地区经济增长和居民收入提升无益。二是生产性支出, 包括基本建设等大型固定资产投资项目, 这类支出可以直接驱动地方经济增长, 但对微观居民特别是农村居民难以发挥直接的收入提升作用。需要指出的是, 生产性支出中的农村公路、农业灌溉和农林水利等有利于农业生产活动的投入, 有利于发挥农民收入提升的积极作用。三是医疗、教育等民生性公共服务支出, 这类支出不能直接带动经济增长, 但有利于积累微观居民人力资本和提升其劳动生产率, 进而促进其收入水平提升和改善生活质量, 并逐渐实现脱贫。人力资本积累是影响农户收入的主要原因(高梦滔和姚洋, 2006)。

① 参见《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》(国发〔2000〕33 号)。

② 参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》, 北京: 人民出版社, 2013 年。

③ 参见《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》, 人民日报, 2015 年 12 月 8 日第 1 版。

④ 参见 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1618474548775547602&wfr=spider&for=pc>。

⑤ 参见 <https://wap.peopleapp.com/article/6024320/5939076?from=timeline>。

对于地方政府而言,中央转移支付可能会软化财政预算约束,降低政府努力程度和低效利用财政资金。问题在于,地方政府是否有激励合理分配财政资金的使用方向和用途。政府作为理性人,在缺乏约束机制条件下,会增加在职消费,提高行政管理费支出,挤出生产性支出和民生性支出。在财政分权的框架下,地方政府为了资本的流入而相互竞争,会导致财政支出偏向基础设施投入,而忽视社会公共品的投资(范子英和张军,2013)。地方官员出于晋升的考虑,形成为增长而竞争的晋升锦标赛。因为大型基本建设等生产性支出能直接促进经济增长,而投资基本公共服务的增长效应在短期内难以体现。在以地方GDP为纲的政绩考核制度下,势必会导致财政支出过度偏向基本建设,从而挤出对微观居民人力资本和基本公共服务的投入比例。在中国式财政分权激励制度下,地方政府没有增加科教文卫等民生支出的激励。傅勇和张晏(2007)的研究发现,西部大开发尽管提升了地方政府发展经济的积极性,但在科技教育方面的支出并没有实现政策初衷,甚至在整体上加剧了西部地区的财政支出结构扭曲。

地方财政的生产性支出偏向是中国式分权体制下的典型特征(吴延兵,2017)。在当前制度环境下,财政支出以大型基本建设项目为主导的生产性支出偏向是地方官员的理性选择。长期以来,财政支出偏好基础设施建设等生产性财政支出,而轻视教育、医疗、科学技术、社会保障等非生产性社会公共品供给,这是中国地方政府财政支出结构的基本事实。

十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把脱贫攻坚工作摆上治国理政的突出位置,举全党全社会之力打响脱贫攻坚战。十九大报告对财政工作提出“全面实施绩效管理”的要求。从公共经济学视角看,财政支出的绩效应当看其对于社会生产和人民福利水平的实质影响(汪德华等,2019)。改革开放以来,随着农户人力资本的积累和提升,农户收入增长较快(高梦滔和姚洋,2006),但依然滞后于城镇居民收入增长速度(程名望等,2016)。理论表明,相对于物资资本和生产性支出,健康和教育所体现的人力资本是影响农民收入的重要因素(程名望等,2014)。事实上,营养和健康(Weil, 2007; 王弟海, 2012)以及基础教育和技能培训(Lucas, 1988; Schoellman, 2012; 徐舒, 2010)这些民生性支出对于农民人力资本积累和农民收入水平提升具有至关重要的作用。

基于上述分析,本文归纳了中央转移支付减贫效应的潜在机制,见图1。如果财政支出过度偏向基本建设,会对教育和医疗卫生为代表的人力资本投资、基本公共服务等民生性公共品供给以及农业生产性支出产生挤出效应。在这种情形下,中央转移支付在西部地区的减贫效果难以得到充分释放。

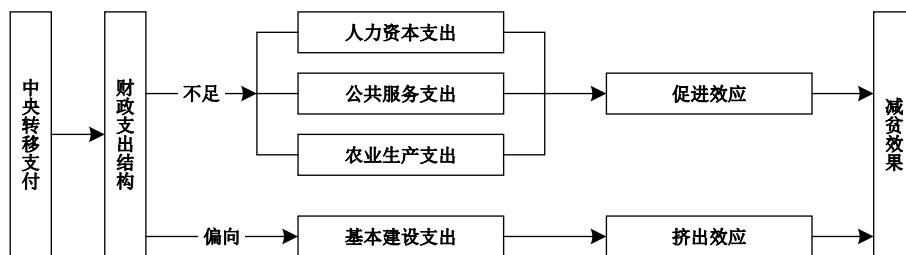


图1 中央转移支付减贫效应的潜在机制

三、数据、评估策略与基本事实

(一)数据与变量

鉴于西部大开发实施于2000年,本文构建1978—2017年省级宏观数据库。数据来自国家统计局公开数据和福卡斯特信息技术有限公司EPS统计数据库。一些变量在早期年份缺失,如政

府支出中教育和医疗卫生等变量缺失 1995 年之前的数据, 农村居民人均纯收入及其明细项的统计截止到 2013 年。大部分变量至少可以保证西部大开发前后各 5 年(共 10 年)的连续数据, 这为本文的实证奠定了基础。经过物价指数调整的实际 GDP 增长指数、实际人均 GDP 增长指数、政府消费增长率、居民消费增长率、就业增长率和人均人力资本增长率, 来自王俏茹等(2019)的测算, 样本期间为 1988—2016 年, 由于这些变量的均值为 0, 故没有列示。夜间灯光数据来自美国国家海洋和大气管理局(NOAA)网站提供的夜间灯光遥感数据, 样本期间为 1992—2013 年。遵循文献中的通常做法, 剔除数据缺失严重和质量不高的西藏, 以及北京、上海、天津和重庆四个直辖市。因而本文的有效样本为全国 26 个省(区)。

主要变量的分地区均值统计如表 1 所示。变量均值比较显示, 一方面, 相对于东部和中部地区, 西部地区的中央财政支出主要偏向固定资产投资和基本建设等方向, 而教育和医疗卫生等民生性公共品支出相对不足, 这是中国中央财政支出结构的一个突出特点。另一方面, 西部地区农村居民人均纯收入及各明细项和城镇居民人均可支配收入及各明细项, 明显低于东中部地区平均水平。^①居民收入与中央转移支付引致的地方政府支出结构是否存在因果关联性, 需要借助后文规范的实证研究才可得知。另外, 此处的均值差异检验是基于地区维度历年平均水平比较, 没有体现西部大开发政策实施前后的时间维度差异性特征。后文图 3 显示, 西部大开发的中央转移支付会引致西部地区财政支出结构出现明显的偏向性。

表 1 变量均值及均值差异统计

变量	定义	处理组: 西部		对照组: 东中部		均值差异
		观测值	均值	观测值	均值	
<i>DiD</i>	西部大开发× <i>Post</i> (2000 年前后)	400	0.45	640	0.00	0.45***
基本建设	基本建设×100/财政支出	120	11.74	192	8.29	3.46***
农业支出	农业支出×100/财政支出	166	8.41	260	6.09	2.32***
行政管理	行政管理费×100/财政支出	283	11.82	454	10.86	0.97***
公共服务	一般公共服务×100/财政支出	400	11.96	640	11.10	0.86***
教育	教育支出×100/财政支出	210	15.65	336	16.96	-1.31***
医疗卫生	医疗卫生×100/财政支出	210	5.88	336	5.80	0.08
夜间灯光	NOAA 夜间灯光遥感数据	220	0.89	352	4.29	-3.40***
贸易依存度	(进口+出口)×汇率×100/GDP	329	0.89	528	2.63	-1.75***
第一产业结构	第一产业增加值×100/GDP	400	23.37	640	21.26	2.11***
第二产业结构	第二产业增加值×100/GDP	400	41.36	640	45.31	-3.95***
固定资产水平	固定资产投资额×100/GDP	389	48.33	632	39.24	9.09***
经济发展水平	人均 GDP 对数	400	8.19	640	8.55	-0.36***
就业比例	就业人数×100/总人口	394	49.78	632	51.73	-1.95***
人口增长率	人口自然增长率(‰)	400	10.71	640	8.49	2.22***
时间趋势	时间序列×西部大开发	400	20.50	640	0.00	20.50***

(二) 评估策略与计量模型

为识别中央转移支付在西部地区是否存在减贫效应这一研究目标, 本文借助 2000 年开始实施的西部大开发政策自然实验, 捕捉中央转移支付在地域和时间维度上的变异, 以评估中央

^① 本文中的农村居民人均纯收入、纯工资性收入、财产性纯收入、纯家庭经营纯收入、转移性纯收入, 是按农村人口平均的各项农民收入; 城镇居民人均可支配收入、城镇总收入、工薪收入、财产性收入、转移性收入, 是按城镇人口平均的各项城镇居民收入。详细指标含义见中国统计年鉴。篇幅所限, 这些变量没有在描述性统计中展示, 留存备索。

转移支付是否可以显著提升西部地区农村居民人均收入水平,以此考察其减贫效应。^①西部大开发是典型的中央纵向转移支付模式。西部大开发实施后,相对于对东部和中部,中央对西部的转移支付明显增加。借助这一政策准自然实验方法可以极大地缓解实证研究中的内生性问题。在研究方法上,采用标准的双重差分模型,剔除时间自然增长因素的影响,进而识别中央转移支付的净政策冲击。基于此,构建如下双向固定效应双重差分模型:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 \times DID_{it} + \beta \times X_{it} + trend_t + \eta_i + \varphi_t + \mu_{it} \quad (1)$$

其中, i 和 t 分别表示省份和年份;被解释变量 Y_{it} 表示农村居民人均纯收入以及各明细项(纯工资性收入、财产性纯收入、纯家庭经营纯收入、转移性纯收入); DID_{it} 表示西部大开发虚拟变量 $Treat_t$ 与政策实施年份虚拟变量 $Post_t$ 交乘项,即西部各省区2000年及之后取值1,否则取值0。为减少被解释变量的潜在影响因素的遗漏对估计结果的影响,本文对文献中常用的变量进行控制,如贸易依存度、第一产业结构、第二产业结构、固定资产投资水平、经济发展水平、就业比例和人口增长率。 η_i 是省份固定效应,以控制所有可能影响被解释变量且不随时间变化的地区特征,如不同省区的地理特征等; φ_t 是年份固定效应,以控制特定年份在全国所有区域发生的一些冲击影响,如2002年中国加入世贸组织、2008年全球金融危机等事件的影响; μ_{it} 是随机扰动项。为缓解回归模型中标准误的低估风险,本文将标准误在省级层面进行聚类。

鉴于处理组西部地区和对照组东中部地区经济变量,可能存在差异化的时间变化趋势,本文借鉴 Moser 和 Voena(2012)以及简泽等(2014)的做法,在基准回归模型中引入时间趋势 $trend_t$ 进行控制,即年份趋势与西部大开发虚拟变量 $Treat_t$ 交乘。

为评估人力资本投资中健康投入与教育投入的减贫效果差异,基于上述基准模型,可以构建如下三重差分模型:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 DID_{it} \times Med_{it} + \beta_2 DID_{it} + \beta_3 Treat_t \times Med_{it} + \beta_4 Med_{it} \times Post_t + \beta X_{it} + trend_t + \eta_i + \varphi_t + \mu_{it} \quad (2)$$

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 DID_{it} \times Edu_{it} + \beta_2 DID_{it} + \beta_3 Treat_t \times Edu_{it} + \beta_4 Edu_{it} \times Post_t + \beta X_{it} + trend_t + \eta_i + \varphi_t + \mu_{it} \quad (3)$$

其中, Med_{it} 表示医疗卫生在财政支出中的比重, Edu_{it} 表示教育在财政支出中的比重;其他变量同上。因而,模型(2)和模型(3)中的 β_1 可以分别识别财政支出中健康投入与教育投入的减贫效应。另外,本文的机制检验亦借鉴于三重差分模型,模型构建类同于上述式(2)和式(3),机制变量为人均公共服务支出、人均医疗卫生支出、人均教育支出和人均农业支出。

(三)基本事实分析

在表1的数据描述性统计基础上,图2进一步展示了农村居民人均纯收入、纯工资性收入、财产性纯收入、纯家庭经营纯收入、转移性纯收入以及城镇居民人均可支配收入,在全国层面、东部地区、中部地区和西部地区的分年度变化趋势,以观测收入变量在时间维度上的对比效果。从增长趋势看,西部地区农民人均收入在西部大开发之后相对于之前增长明显更快,但相对于其他地区而言增长趋势并不突出。更细致的探讨,有待下文的实证检验。

四、中央转移支付的减贫效应评估

(一)基准估计结果及分析

下面借助基准模型(1),进一步考虑文献中常规控制变量以及不同地区时间趋势差异等潜

^①不同于既有文献(徐舒等,2020)采用贫困发生率测度减贫效应,本文拟采用农村居民人均纯收入评估中央转移支付的减贫效应。理由在于:其一,西部地区的贫困问题主要发生在农村地区,本文认为相对于东中部地区,西部农村居民人均纯收入的提升效应可以在相当程度上度量减贫效果。第二,鉴于数据局限,无法获得完整的地分地区贫困发生率数据,但是在全国总体数据层面,中央转移支付与贫困发生率在西部大开发政策前后存在明显的负相关,这意味着贫困发生率数据依然支持本文的基本结论。

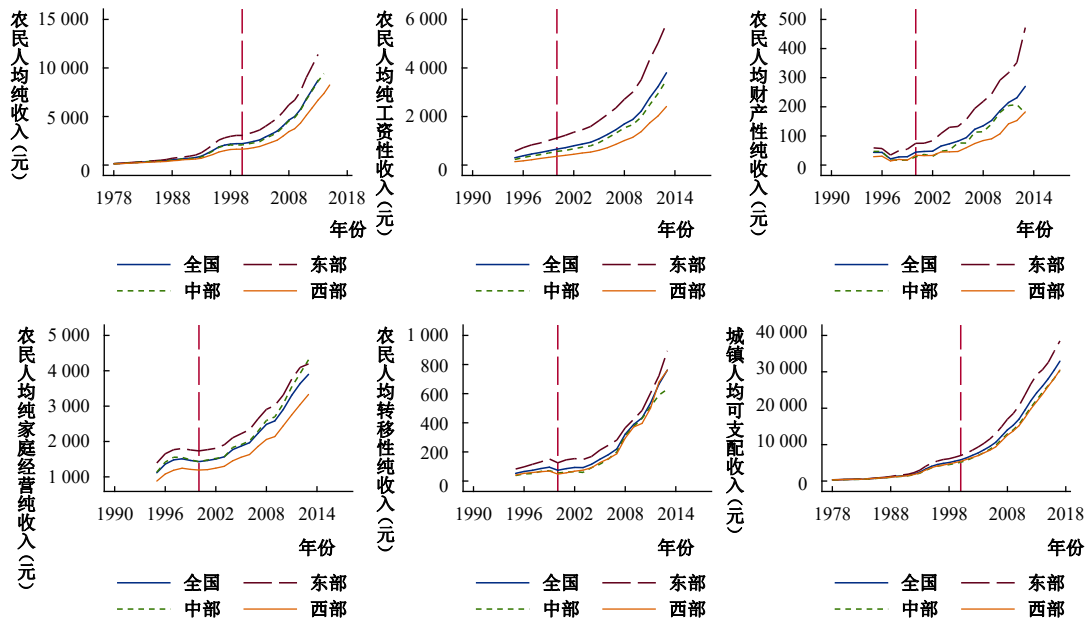


图 2 中央转移支付与居民收入变化趋势

在因素的影响。表 2 报告了中央转移支付对微观居民收入影响的估计结果。*Part A* 是针对农民人均收入的估计, 第 1 列和第 3 列表明, 相对于东中部对照组地区, 中央转移支付在 1% 显著性水平上促进了西部地区农村居民人均纯收入和人均财产性纯收入。作为对照, *Part B* 进一步列示了针对城镇居民人均收入的影响效果, 第 1 列和第 2 列显示, 中央转移支付可以显著推进城镇居民人均总收入和人均可支配收入提升。综上, 基准估计结果表 2 显示, 中央转移支付对城镇居

表 2 中央转移支付与居民收入提升

<i>Part A</i>	Ln 农村居民人均收入				
	(1)纯收入	(2)纯工资	(3)财产	(4)家庭经营	(5)转移
<i>DID</i>	0.043*** (0.016)	-0.055 (0.051)	0.424*** (0.151)	0.007 (0.031)	-0.103 (0.103)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制
趋势、省份、年份效应	控制	控制	控制	控制	控制
<i>_cons</i>	3.110*** (0.206)	10.150*** (0.966)	-4.892* (2.849)	5.297*** (0.582)	-2.834 (1.939)
<i>N</i>	753	490	490	490	490
<i>adj.R-sq</i>	0.997	0.977	0.825	0.955	0.907
<i>Part B</i>	Ln 城镇居民人均收入				
	(1)总收入	(2)可支配	(3)工薪	(4)财产	(5)转移
<i>DID</i>	0.048*** (0.016)	0.037** (0.016)	-0.004 (0.031)	-0.143 (0.124)	0.013 (0.059)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制
趋势、省份、年份效应	控制	控制	控制	控制	控制
<i>_cons</i>	6.121*** (0.272)	5.921*** (0.198)	6.846*** (0.429)	4.862** (2.096)	4.692*** (0.994)
<i>N</i>	471	853	439	516	516
<i>adj.R-sq</i>	0.997	0.998	0.987	0.938	0.938

注: (1)*、**和***分别表示 10%、5% 和 1% 显著性水平; (2)括号内为在省级层面聚类的稳健标准误。

民和农村居民均可以产生一定程度的收入提升作用,这意味着中央转移支付的减贫效应是存在的。接下来的问题是,中央转移支付可以通过何种途径发挥减贫效应,何种财政支出方向更有利于落实减贫目标,以及中央转移支付是否实现了最大限度的减贫效应。对于这些议题的讨论,需要进一步的机制检验和计量分解。

(二)减贫效应的机制分析

根据前文的理论分析,基本公共服务均等化、以健康和教育为代表的人力资本水平以及对农业生产活动的投入,均是提升农民收入的重要因素。鉴于此,本文以人均公共服务、人均医疗卫生支出、人均教育支出和人均农业支出,作为机制变量检验中央转移支付减贫效应的中间渠道过程。表3展示的机制检验结果验证了前文的理论分析。第1列显示的公共服务的减贫效应,正是西部大开发若干政策举措中强调的科教文卫和社会保障等民生性支出向西部倾斜,以及近年来区域协调发展的区域政策强调的基本公共服务均等化。教育支出和以医疗卫生为典型代表的健康支出是提升农民人力资本的关键,第2—3列验证了文献中人力资本对农民收入的积极作用,并且在直观上医疗卫生支出的减贫效果更明显。第4列验证了西部大开发政策加大中央转移支付对西部农业专项补助支持的减贫效果。

表3 减贫效应的作用机制检验

	Ln 农村居民人均纯收入			
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>DID</i> ×人均公共服务	11.626*** (2.112)			
<i>DID</i> ×人均医疗卫生支出		25.724*** (7.735)		
<i>DID</i> ×人均教育支出			0.902*** (0.132)	
<i>DID</i> ×人均农业支出				8.702* (4.555)
两两交互项	控制	控制	控制	控制
控制变量	控制	控制	控制	控制
趋势、省份、年份效应	控制	控制	控制	控制
<i>_cons</i>	3.100*** (0.210)	5.416*** (0.284)	2.934*** (0.229)	2.793*** (0.327)
<i>N</i>	753	442	753	425
<i>adj.R-sq</i>	0.997	0.995	0.997	0.994

注: (1)、*和***分别表示 10%、5% 和 1% 显著性水平; (2)括号内为在省级层面聚类的稳健标准误。

(三)减贫效应分解: 何种支出更有利于减贫?

中央转移支付引致的地方政府财政支出规模扩大在平均意义上有利于推进农民收入提升,然而本文更关注在财政支出总量给定的情形下,何种支出偏向更有利于落实减贫目标,是基本建设还是基本公共服务?进一步地,正如前文理论分析和文献研究(高梦滔和姚洋,2006;程名望等,2014)所示,健康和教育所体现的人力资本是影响农民收入的重要因素,那么民生公共品供给中的健康投入与教育投入何者更有利于减贫呢?

表4是基于三重差分模型(2)和(3)的减贫效应计量分解。第1—2列的对比结果显示,西部大开发实践中来自健康投入的减贫效应优于对教育投资的减贫效应。这意味着,财政支出中增

加农村医疗卫生投资、增强农村劳动力健康水平有利于农民收入提升,而教育投资效果欠佳。合理的解释是:其一,农业生产对劳动力体力等健康条件更依赖,并且农民的健康条件也是其外出务工的基本条件。其二,由于教育投资的集聚效应和规模效应,教育投资的收入效应在东部和中部能更有效发挥出来,对西部城乡居民收入难以发挥作用。其三,由于中国教育资源不足,中小学教育的功能主要定位在通过资格考试(进入大学门槛)而本身学到的知识是有限的(Li等,2012)。基于上述原因,健康减贫效果比教育减贫更突出和更有效。这一结论与程名望等(2014)年基于农村固定观测点微观住户数据的研究发现相吻合。第3—4列进一步验证了财政支出中的非民生性支出偏向难以发挥减贫效应。具体而言,基本建设支出没有显著的减贫效应,行政管理费支出显著抑制了农民收入提升。

表 4 人力资本的减贫效应分解: 健康与教育

	Ln 农村居民人均纯收入				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>DID</i> ×医疗卫生支出比例	0.024** (0.012)				
<i>DID</i> ×教育支出比例		-0.002 (0.004)			
<i>DID</i> ×基本建设支出比例			0.004 (0.004)		
<i>DID</i> ×行政管理支出比例				-0.018*** (0.007)	
<i>DID</i> ×公共服务支出比例					-0.003 (0.002)
两两交互项	控制	控制	控制	控制	控制
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制
趋势、省份、年份效应	控制	控制	控制	控制	控制
_cons	5.298*** (0.278)	5.413*** (0.282)	4.313*** (0.440)	2.095*** (0.273)	3.093*** (0.207)
<i>N</i>	442	442	311	567	753
<i>adj.R-sq</i>	0.996	0.995	0.988	0.995	0.997

注: (1)、**和***分别表示 10%、5% 和 1% 显著性水平; (2)括号内为在省级层面聚类的稳健标准误。

值得注意的是,根据下文图 3 展示的财政支出明细项在财政支出中占比变化趋势对比效果,此处教育支出和一般公共服务支出的减贫效果不佳与其投入比例在西部大开发实施后相对于东中部不足有关。形成鲜明对比的是,西部地区基本建设支出比重在西部大开发实施后急剧攀升,然而基本建设支出并没有表现出显著的减贫效果。这进一步验证了本文的基本结论,西部大开发中偏向基本建设的生产性支出难以发挥减贫效应。原因在于,西部地区借助西部大开发政策的巨额中央转移支付,长期以来形成以大型固定资产投资为主导的投资驱动型发展模式,导致产业结构单一和发展滞后、人力资本和公共服务被挤出等不良后果,进而难以对农民收入发挥积极作用。因而,要使中央转移支付的减贫效应得到最大限度的释放,应优化目前的财政支出结构,提升民生性社会公共品供给的比重,尤其是增加对农民人力资本的投入力度。

(四)稳健性检验: 改变对照组

中国区域经济发展的不平衡不充分问题长期存在,东部和西部之间的发展差距尤为凸显,因而本文研究将东部和中部作为西部地区的对照组具有一定的内生性。为了实现样本对比的参

照性和缓解内生性因素的潜在干扰,本文进一步剔除对照组中的东部省级样本,即将样本聚焦在西部与中部地区。基于中部地区对照组的稳健性检验结果报告为下表5。可以发现,本文基准估计表2中Part A的基本发现依然存在。这表明本文基准模型借助省份和年份固定效应以及地区时间趋势等多种控制已经较大程度缓解了内生性问题。故此,本文基本结论是可靠的。

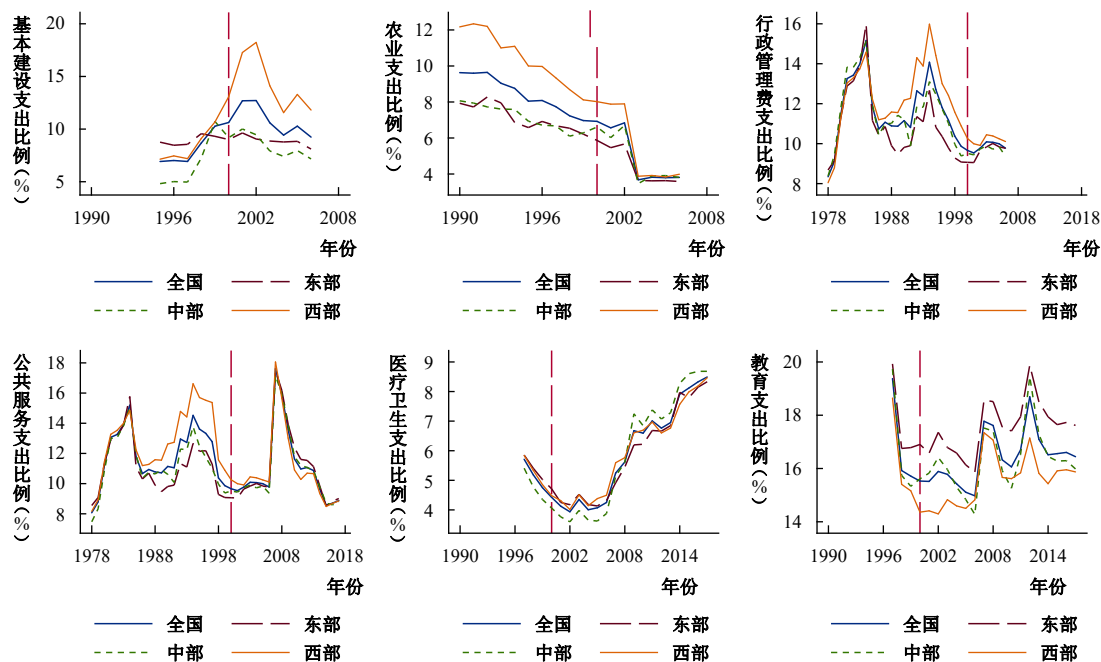


图3 生产性支出(基本建设)的挤出效应

表5 将对照组收缩到中部地区

	Ln 农村居民人均收入				
	(1)纯收入	(2)纯工资	(3)财产	(4)家庭经营	(5)转移
<i>DiD</i>	0.038** (0.018)	0.041 (0.040)	0.394** (0.196)	0.044 (0.029)	-0.066 (0.131)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制
趋势、省份、年份效应	控制	控制	控制	控制	控制
<i>_cons</i>	3.264*** (0.270)	5.603*** (0.833)	-3.244 (4.067)	4.040*** (0.598)	-1.866 (2.729)
<i>N</i>	521	338	338	338	338
<i>adj.R-sq</i>	0.997	0.987	0.760	0.971	0.890

注: (1)、**和***分别表示 10%、5% 和 1% 显著性水平; (2)括号内为在省级层面聚类的稳健标准误。

五、进一步研究: 民生性支出不足的证据与后果

(一)基本建设生产性支出^①的挤出效应

上文机制检验表明,农业支出、公共服务支出以及健康与教育为代表的人力资本投入,是中

① 正如前文理论分析,生产性支出包括基本建设等旨在直接驱动地区宏观经济增长的大型固定资产投资项目和对农业和农民生产活动的生产性支出。显然,这两类生产性支出存在实质差异,因而本文讨论的生产性支出对其他支出的挤出效应对中央转移支付减贫效应的抑制作用,是指前一类生产性支出。

央转移支付发挥减贫效应的重要渠道。财政支出的不同投资方向对农民收入提升存在较强的差异性,决定着中央转移支付的总体减贫效果。图 3 展示了基本建设支出、农业支出、行政管理费支出、公共服务支出、医疗卫生支出以及教育支出这六类支出明细在地方财政总支出中的比例的分区域历年变化趋势。可以发现,西部大开发实施后,西部地区基本建设的支出比重明显攀升,远高于东部和中部地区,并对其他支出产生明显的挤出效应,尤其是严重挤出了农业支出、公共服务支出和教育支出的相对比重。

(二)进一步的经验证据

表 6 基于回归模型进一步估计了中央转移支付对西部地区地方政府支出偏向的影响效应。可以发现,正如图 3 所示,西部大开发的中央转移支付显著提升了西部地区基本建设支出比重,显著降低了行政管理费支出、公共服务支出和教育支出相对比重,对农业支出和医疗卫生支出的影响不明显。这表明,中央转移支付的确引致了地方政府的财政支出偏向,导致支出结构过度偏向基本建设性支出,这一特征与西部地区长期以来依靠投资驱动经济增长的粗放型发展模式存在较大关联。财政支出严重偏向基本建设项目,挤出了社会公共品供给。由于基本建设等生产性投资项目可以产生直接的投资驱动增长效应,在官员短期考核和以 GDP 为纲的晋升锦标赛体制下,地方政府的理性选择是对资本的重视程度高于对劳动力的重视程度(范子英和张军,2013),进而导致教育、医疗、公共服务等民生性公共品供给相对不足。正如表 4 所揭示,基本建设比重的相对增加不仅不能发挥积极的减贫效应,还会遏制其他支出方向的减贫作用。因而,这种支出结构事实上限制了中央转移支付在西部地区的总体减贫效果。这一发现具有重要的政策含义。此处的实证结果表明,中央转移支付导致的西部地区财政支出存在明显的结构偏向,即过度偏向基本建设,这验证了前文关于中央转移支付理论分析的逻辑推理。根据本文的理论分析和减贫效应的机制检验,这种扭曲的财政支出偏向对于居民收入提升是不利的。因而,进一步调整和优化当地政府的财政支出结构,使之向微观居民基本公共服务、医疗卫生和教育等方向倾斜,是提升中央转移支付的财政资金对西部地区农民收入提升的基本思路和改进方向。

表 6 中央转移支付与财政支出结构(各项支出与财政支出比例)

	(1)基本建设	(2)农业支出	(3)行政管理	(4)公共服务	(5)医疗卫生	(6)教育
<i>DiD</i>	6.028*** (0.893)	0.084 (0.667)	-2.045*** (0.693)	-2.610** (1.021)	0.125 (0.292)	-0.974** (0.404)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
趋势、省份、年份效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
<i>_cons</i>	-3.812 (32.289)	16.206 (13.284)	3.621 (13.388)	2.245 (10.944)	17.626* (9.475)	37.213*** (11.170)
<i>N</i>	311	425	567	853	542	542
<i>adj.R-sq</i>	0.749	0.850	0.707	0.721	0.875	0.838

注: (1)*、**和***分别表示 10%、5% 和 1% 显著性水平; (2)括号内为在省级层面聚类的稳健标准误。

(三)民生性支出不足的潜在后果

过度依赖大型基本建设投资的发展模式尽管在宏观上可以直接推进西部地区经济增长,由此带来的弊病是产业结构单一、人力资本投入不足以及微观居民就业、收入和消费等事件难以得到改善和保障。这会严重制约中央转移支付的减贫效果。

本文借助王俏茹等(2019)测算的实际 GDP 增长指数、实际人均 GDP 增长指数、政府消费增长率、居民消费增长率、就业增长率和人均人力资本增长率,以及美国国家海洋和大气管理局(NOAA)网站提供的夜间灯光遥感数据进行回归估计,结果见表 7。可以发现,财政支出偏向基本

建设等投资项目而忽视民生性公共品的直接后果是,经济增长和政府消费增长容易实现,而反应人民生活质量的人均GDP、居民消费增长率、就业增长率和人力资本增长率等指标的改善不明显。这进一步验证了在目前的财政支出结构下,中央转移支付的减贫空间没有得到最大限度的释放。因而,如果要进一步提升财政资金的利用效率,发挥中央转移支付的减贫效能,在政策调整和优化方面,依然存在较大的改进空间。此处的研究发现带来的启示是,财政支出要合理兼顾经济发展中短期和长期之间的矛盾,要重视本地居民的基本诉求,财政支出的政策导向要指向有利于微观居民人力资本提升、就业增加、收入和消费增长等符合人民福祉和生活福利水平提升的基本方向。这样才能进一步释放中央转移支付的减贫空间,提升财政资金的利用效率,并落实财政政策基本公共服务均等化的目标。

表7 减贫效应的潜能和空间

	(1)GDP 增长指数	(2)夜间灯光	(3)政府消费增长率	(4)居民消费增长率	(5)人均 GDP 增长指数	(6)就业增长率	(7)人均人力资本增长率
<i>Did</i>	0.212 [*] (0.103)	0.707 ^{**} (0.322)	0.307 [*] (0.149)	0.052 (0.163)	0.120 (0.106)	-0.265 (0.196)	-0.027 (0.064)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
趋势、省份、年份效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
<i>_cons</i>	-3.408 (2.459)	-15.805 [*] (7.682)	1.243 (2.095)	-3.678 [*] (1.853)	-3.038 (2.302)	-4.181 [*] (2.034)	0.651 (0.951)
<i>N</i>	750	568	750	750	750	750	750
<i>adj.R-sq</i>	0.545	0.964	0.043	0.487	0.537	0.045	0.884

注: (1)^{*}、^{**}和^{***}分别表示 10%、5% 和 1% 显著性水平; (2)括号内为在省级层面聚类的稳健标准误。

六、结论与启示

中央转移支付是平衡地区发展差距和促进区域协调发展的重要制度安排,并在西部欠发达地区脱贫攻坚中发挥了重要作用。本文利用 2000 年开始在中国西部地区实施的西部大开发作为政策自然实验,捕捉中央纵向转移支付在地域和时间维度上的变异,并采用双重差分法和三重差分法评估了中央转移支付是否存在减贫效应以及减贫效应的潜能。基本结论如下:

第一,中央对西部地区的转移支付在一定程度上显著促进了农民人均纯收入提升,因而中央转移支付的减贫效应是存在的。然而,在财政分权和经济分权的转型期,中央转移支付引致的地方财政支出规模膨胀使得财政支出过度偏向基础建设等投资项目,并挤出了农业支出、基本公共服务以及以医疗和教育为代表的人力资本投资等民生性公共品供给。在此意义上,中央转移支付的减贫效应没有得到完全释放,进一步的减贫空间依然存在。

第二,在民生性人力资本投资方面,来自对医疗卫生等健康投入的减贫效果优于对教育支出的减贫效果。在城乡层面,农业生产活动对健康的依赖大于城市,并且健康的体质是农民外出务工的基本条件;另一方面,由于教育回报周期较长,农村地区第二产业和第三产业发展滞后,缺乏非农就业岗位(汪德华等,2019)。因而,健康投资对农村居民收入的回报高于城镇居民。在东中西不同区域层面,教育具有外部性、集聚性和规模效应等特征,教育的收入回报在东中部更高;并且中国教育资源不足导致教育的目标偏向通过考试而不是提升人力资本,在西部地区大量没有进入大学门槛的中学教育背景人员的人力资本尤为有限。正因此,教育支出的减贫效应在西部地区难以体现。西部地区农民对健康的投资是特定条件下选择人力资本投资方式的理性行为。

基于上述研究发现,本文的政策含义十分明确。第一,优化财政支出结构,进一步释放中央转移支付的减贫效能。适当降低财政支出中的基本建设支出,提升对农业生产、基本公共服务和有利于农民人力资本提升的医疗卫生和教育的支出比例,可以进一步提升中央转移支付的减贫效应。第二,提升中央转移支付中专项转移支付比例,落实农村地区精准扶贫和脱贫。通过针对提升农民收入和治理农村地区贫困问题的专项转移支付,保障财政资金的专款专用,真正落实惠民资金的针对性和精准性,提升财政扶贫资金的利用效率。第三,加大医疗卫生和职业技术等基础教育的财政资金在贫困农村地区的覆盖范围和支持力度。同时也要重视发展贫困地区的非农产业,增加非农产业就业机会,并积极引导农民外出务工,提升其教育和健康等人力资本投资的收入回报。

在新发展阶段,中国扶贫愿景和战略重点发生转移,即面临着巩固脱贫成果、防止返贫和乡村振兴的新目标和新挑战。国民经济和社会发展规划和 2035 年远景目标纲要指出,“要强化举措推进西部大开发,切实提高政策精准性和有效性。要加大西部地区基础设施投入,支持发展特色优势产业,集中力量巩固脱贫攻坚成果,补齐教育、医疗卫生等民生领域短板。”这意味着,在实现巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的新发展阶段,中央对地方的财政转移支付依然大有可为。本文的研究结论为新形势下完善中央财政转移支付支持西部欠发达地区发展的机制、实现基本公共服务均等化,进一步释放政策的潜能和提升财政政策的公共绩效提供了政策参考,因而对于 2020 年后中国扶贫战略转型具有一定的启示作用。优化财政支出结构,提升政策实施的精准性、有效性和针对性,强化旨在巩固欠发达地区脱贫成果和培育其内生发展能力的基本政策导向,真正落实财政扶持资金从“输血”向“造血”的职能转型,最终实现全国不同区域协调发展、共同发展和高质量发展,是中央财政转移支付在下一阶段的新使命。

主要参考文献:

- [1]程名望, Jin Y H, 盖庆恩, 等. 农村减贫: 应该更关注教育还是健康?——基于收入增长和差距缩小双重视角的实证[J]. 经济研究, 2014, (11): 130—144.
- [2]程名望, 盖庆恩, Jin Y H, 等. 人力资本积累与农户收入增长[J]. 经济研究, 2016, (1): 168—181.
- [3]范子英, 张军. 粘纸效应: 对地方政府规模膨胀的一种解释[J]. 中国工业经济, 2010, (12): 5—15.
- [4]范子英, 张军. 转移支付、公共品供给与政府规模的膨胀[J]. 世界经济文汇, 2013, (2): 1—19.
- [5]傅勇, 张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向: 为增长而竞争的代价[J]. 管理世界, 2007, (3): 4—12.
- [6]高梦滔, 姚洋. 农户收入差距的微观基础: 物质资本还是人力资本?[J]. 经济研究, 2006, (12): 71—80.
- [7]郭庆旺, 陈志刚, 温新新, 等. 中国政府转移性支出的收入再分配效应[J]. 世界经济, 2016, (8): 50—68.
- [8]郭庆旺, 贾俊雪. 中央财政转移支付与地方公共服务提供[J]. 世界经济, 2008, (9): 74—84.
- [9]黄志平. 国家级贫困县的设立推动了当地经济发展吗?——基于 PSM-DID 方法的实证研究[J]. 中国农村经济, 2018, (5): 98—111.
- [10]简泽, 张涛, 伏玉林. 进口自由化、竞争与本土企业的全要素生产率——基于中国加入 WTO 的一个自然实验[J]. 经济研究, 2014, (8): 120—132.
- [11]江新昶. 转移支付、地区发展差距与经济增长——基于面板数据的实证检验[J]. 财贸经济, 2007, (6): 50—56.
- [12]李兰冰, 刘秉镰. 中国区域经济增长绩效、源泉与演化: 基于要素分解视角[J]. 经济研究, 2015, (8): 58—72.
- [13]李永友, 沈玉平. 转移支付与地方财政收支决策——基于省级面板数据的实证研究[J]. 管理世界, 2009, (11): 41—53.
- [14]李永友, 张子楠. 转移支付提高了政府社会性公共品供给激励吗?[J]. 经济研究, 2017, (1): 119—133.

- [15]刘穷志. 收入不平等与再分配职能在中央财政与地方财政之间分解[J]. 财贸经济, 2011, (5): 18-23.
- [16]陆铭, 向宽虎. 破解效率与平衡的冲突——论中国的区域发展战略[J]. 经济社会体制比较, 2014, (4): 1-16.
- [17]吕炜, 赵佳佳. 中国转移支付的粘蝇纸效应与经济绩效[J]. 财政研究, 2015, (9): 44-52.
- [18]马光荣, 郭庆旺, 刘畅. 财政转移支付结构与地区经济增长[J]. 中国社会科学, 2016, (9): 105-125.
- [19]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[J]. 经济学(季刊), 2012, (4): 1365-1388.
- [20]乔宝云, 范剑勇, 彭骥鸣. 政府间转移支付与地方财政努力[J]. 管理世界, 2006, (3): 50-56.
- [21]汪德华, 邹杰, 毛中根. “扶教育之贫”的增智和增收效应——对20世纪90年代“国家贫困地区义务教育工程”的评估[J]. 经济研究, 2019, (9): 155-171.
- [22]王弟海. 健康人力资本、经济增长和贫困陷阱[J]. 经济研究, 2012, (6): 143-155.
- [23]王俏茹, 刘金全, 刘达禹. 中国省级经济周期的一致波动、区域协同与异质分化[J]. 中国工业经济, 2019, (10): 61-79.
- [24]王守坤. 政治资源禀赋的经济效应——来自长征沿线地区发展的证据[J]. 经济研究, 2017, (12): 179-192.
- [25]吴延兵. 中国式分权下的偏向性投资[J]. 经济研究, 2017, (6): 137-152.
- [26]徐舒. 技术进步、教育收益与收入不平等[J]. 经济研究, 2010, (9): 79-92.
- [27]徐舒, 王韶, 杨汝岱. 国家级贫困县政策的收入分配效应[J]. 经济研究, 2020, (4): 134-149.
- [28]尹恒, 朱虹. 中国县级地区财力缺口与转移支付的均等性[J]. 管理世界, 2009, (4): 37-46.
- [29]张彬斌. 新时期政策扶贫: 目标选择和农民增收[J]. 经济学(季刊), 2013, (3): 959-982.
- [30]张国建, 佟孟华, 李慧, 等. 扶贫改革试验区的经济增长效应及政策有效性评估[J]. 中国工业经济, 2019, (8): 136-154.
- [31]Caminada K, Goudswaard K, Wang C. Disentangling income inequality and the redistributive effect of taxes and transfers in 20 LIS countries over time[R]. LIS Working Paper No. 581, 2012.
- [32]Feyrer J, Sacerdote B. Did the stimulus stimulate? Real time estimates of the effects of the American recovery and reinvestment act[R]. NBER Working Paper No. 16759, 2011.
- [33]Kim K, Lambert P J. Redistributive effect of U. S. taxes and public transfers, 1994-2004[J]. [Public Finance Review](#), 2009, 37(1): 3-26.
- [34]Li H B, Liu P W, Zhang J S. Estimating returns to education using twins in urban China[J]. [Journal of Development Economics](#), 2012, 97(2): 494-504.
- [35]Lucas Jr R E. On the mechanics of economic development[J]. [Journal of Monetary Economics](#), 1988, 22(1): 3-42.
- [36]Moser P, Voena A. Compulsory licensing: Evidence from the trading with the enemy act[J]. [American Economic Review](#), 2012, 102(1): 396-427.
- [37]Richardson L, Immervoll H. Redistribution policy and inequality reduction in OECD countries: What has changed in two decades?[R]. LIS Working Paper No. 571, 2011.
- [38]Schoellman T. Education quality and development accounting[J]. [The Review of Economic Studies](#), 2012, 79(1): 388-417.
- [39]Serrato J C S, Wingender P. Estimating local fiscal multipliers[R]. NBER Working Paper 22425, 2016.
- [40]Stine W F. Is local government revenue response to federal aid symmetrical? Evidence from Pennsylvania county governments in an era of retrenchment[J]. [National Tax Journal](#), 1994, 47(4): 799-816.
- [41]Weil D N. Accounting for the effect of health on economic growth[J]. [The Quarterly Journal of Economics](#), 2007, 122(3): 1265-1306.

Evaluation of the Poverty Reduction Effect of Central Transfer Payments: Basic Facts, Potential Mechanisms and Promotion Paths

Xu Ming

(School of Economics and Trade, Guangdong University of Foreign Studies, Guangzhou 510006, China)

Summary: Since the reform and opening up, in order to deal with the imbalance of regional development, the central government has invested a lot of fiscal transfer payments to the western region, aiming to provide abundant financial support for the western region, so as to improve the level of local infrastructure and public services. However, is the local fiscal expenditure caused by central transfer payments evenly distributed to the investment projects such as infrastructure construction and the supply of social public goods such as health care and education? Is there a bias in local fiscal expenditures that attaches importance to capital construction and ignores micro-resident human capital investment? Furthermore, will this fiscal expenditure structure limit the poverty reduction effect of central transfer payments? This paper focuses on the evaluation of the poverty reduction effect of central transfer payments in the western region from the aspects of basic facts, potential mechanisms and promotion paths.

Based on China's provincial macro data from 1978 to 2017, using the Western Development Natural Experiment to identify the regional and time variability of central transfer payments, this paper uses the DID and DDD methods to evaluate the poverty reduction effect of central transfer payments. The study finds that central transfer payments have a poverty reduction effect on rural residents in the western region. Specifically, central transfer payments can exert a poverty reduction effect by increasing investment in per capita agricultural expenditure, per capita public services and per capita human capital. The measurement decomposition of the poverty reduction effect further shows that, compared with human capital investment in education, the poverty reduction effect of healthy human capital expenditure is better. The return on the income of farmers' health investment based on rational choices is greater than that of education investment. In addition, the research shows that the excessively biased investment in local fiscal expenditures will crowd out the proportion of expenditures on agriculture, public services, and human capital, thereby limiting the overall poverty reduction effect of central transfer payments. This paper believes that through measures such as optimizing the structure of local fiscal expenditures and targeted special transfer payments, fiscal funds can be tilted toward farmers' human capital, basic public services, employment security, and agricultural production, so as to release the poverty reduction effect of central transfer payments.

The contribution of this paper is mainly reflected in two aspects: First, at the level of empirical research, this paper has discovered the empirical evidence and influence mechanism of the poverty reduction effect of central transfer payments. It not only deepens the research on central transfer payments, but also enriches and expands the research results in the fields of government expenditure structure and poverty governance. Second, at the policy level, based on research findings, this paper provides an optimized path to further release the poverty reduction potential of central transfer payments. It has important practical significance for poverty management in underdeveloped areas, improving the efficiency of fiscal fund utilization and the effect of poverty alleviation.

Key words: central transfer payments; capital construction expenditure; livelihood expenditure; poverty reduction effect

(责任编辑 顾 坚)