

扶贫改革试验区设立对相对贫困的影响及其作用机制

——基于隐性晋升激励和财政支出视角

佟大建, 张湖沿, 金玉婷

(安徽农业大学 经济管理学院, 安徽 合肥 230036)

摘要: 基于隐性晋升激励和财政支出视角, 利用2000—2018年面板数据评估了扶贫改革试验区设立对相对贫困的影响及其作用机制。研究发现: 丽水扶贫改革试验区的设立显著减少了相对贫困, 且随着时间的延长, 其减少相对贫困的作用逐渐增强; 阜新、清远、宿迁、淄博和三明扶贫改革试验区的设立未显著减少相对贫困; 进一步分析表明, 官员视察带来的隐性晋升激励的差异是扶贫改革试验区相对贫困减少绩效存在差异的原因; 隐性晋升激励通过促使扶贫改革试验区加大对医疗卫生、社会保障以及农林水务财政支出, 保障了健康扶贫、社会保障扶贫、产业扶贫政策的有效执行进而作用于相对贫困的减少; 官员任期结束后职位变动的统计数据表明, 相对贫困的减少似乎有助于其晋升。因此, 扶贫开发支出分权可能仅适用于财力较强的地方政府, 在扶贫开发事权下放的同时还应完善地方官员的晋升激励机制, 从而建立后脱贫时代缓解相对贫困的长效机制。

关键词: 扶贫改革试验区; 相对贫困; 作用机制; 隐性晋升激励; 财政支出

中图分类号: C912.82; G479

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2021)05-0045-09

Impact and operation mechanism of establishing poverty alleviation reform pilot zone on relative poverty: A perspective of implicit promotion incentive and fiscal expenditure

TONG Dajian, ZHANG Huyan, JIN Yuting

(College of Economics & Management, Anhui Agricultural University, Hefei 230036, China)

Abstract: This article evaluates the impact and operation mechanism of establishing poverty alleviation reform pilot zone (PARPZ) on relative poverty from the perspective of implicit promotion incentive and financial expenditure based on the panel data from 2000 to 2018. The result suggests that the establishment of Lishui PARPZ has significantly alleviated relative poverty with effect gradually salient over time while that of Fuxin, Qingyuan, Suqian, Zibo, Sanming PARPZs failed. Further analysis shows that the differences in implicit promotion incentive made by official inspection lead to performance difference in alleviating relative poverty in the PARPZ. The implicit promotion incentive ensures the effective implementation of alleviating poverty through programs such as health care, social security and developing industries and businesses in order to reduce the relative poverty by facilitating the PARPZs to increase financial expenditure in medical and health care, social security, agriculture, forestry and water affairs. The statistics of an official's position change at the end of his/her term indicates that reducing relative poverty is liable to facilitate the official's promotion. Hence, decentralization of poverty alleviation and development expenditure might be merely applicable to local governments with strong financial resources. The promotion incentive mechanism of local officials should be improved in devolving the power of poverty alleviation and development so as to establish a long-term mechanism to alleviate relative poverty in the post poverty era.

Keywords: poverty alleviation reform pilot zone; relative poverty; operation mechanism; implicit promotion incentive; fiscal expenditure

一、问题的提出

2020年中国已于现行标准下消除绝对贫困, 缓解相对贫困成为后减贫时代中国贫困治理的重点。为探索相对贫困的治理经验, 早在2013年国务院扶贫开发领导小组就将辽宁省阜新市、浙江省丽水市、

收稿日期: 2021-09-27

基金项目: 安徽省哲学社会科学规划项目(AHSKY2020 D19)

作者简介: 佟大建(1989—), 男, 吉林公主岭人, 特任副教授, 主要研究方向为反贫困与制度设计。

广东省清远市设立为扶贫改革试验区,此后又分别于2015年和2019年将江苏省宿迁市、山东省淄博市、福建省三明市、内蒙古自治区赤峰市设立为扶贫改革试验区。设立目标问责制并将政策目标的完成情况作为官员晋升的依据从而激励地方政府执行中央政策,是中国公共政策执行的基本治理机制^[1]。当中央政府设立的政策目标清晰且给予地方政府强晋升激励,地方政府会采取行政性执行模式全面落实公共政策,即地方政府的政策执行行为受显性晋升激励的影响^[2]。整体来看,扶贫改革试验区运行的突出特征是政策目标相对模糊且中央政府并未以目标问责的形式给予地方政府强晋升激励,这可能导致扶贫改革试验区象征性地执行扶贫改革政策,进而无法较好地减少相对贫困。但也可能有部分扶贫改革试验区存在隐性晋升激励,进而使得其能够较好地执行扶贫改革政策进而减少相对贫困。那么,扶贫改革试验区的设立是否减少了相对贫困?不同扶贫改革试验区的相对贫困减少绩效是否存在差异?若存在,是否与隐性晋升激励相关?回答上述问题对当前扶贫改革试验区运行制度的完善以及建立缓解相对贫困的长效机制具有重要意义。

学界对官员晋升激励及其影响进行探讨发现,当上级政府以目标问责的形式设置一些经济和社会指标对下级政府官员进行考核并给予强晋升激励时,下级官员会围绕相关指标展开竞争,并且增加投入促进指标的实现,以提高自身获得晋升或降低被惩罚的概率^[3-6]。事实上,运用扶贫目标问责制以及给予贫困县官员强晋升激励这一贫困治理手段是中国成功减少绝对贫困的经验之一。中国脱贫攻坚的成功依赖于中国在贫困治理中采取了行政统筹、干部队伍管理、考评和问责机制等组成的精准行政扶贫模式^[7],以收入是否达到绝对贫困线及是否实现“两不愁、三保障”^①、贫困发生率分别作为贫困人口及贫困县退出的衡量标准,并采用保持贫困县党政正职稳定的特殊管理办法,将官员引入以贫困县摘帽为目标的“脱贫攻坚资格赛”中^[8],且在贫困县党政领导的提拔任用与追责问责方面给予强晋升激励,从而促使贫困县围绕脱贫指标采取“自我加码”的方式加大扶贫开发力度^[9]。

自扶贫改革试验区设立以来,部分学者分析了扶贫改革试验区所采取的具体扶贫改革措施及存

在的问题,研究发现东部六个扶贫改革试验区各自采取了相应的扶贫创新实践^[10],但部分试验区存在贫困的界定标准较为单一、除政府外其他扶贫力量不足、扶贫工作队体系不够完善等问题^[11]。此外,一些学者研究发现,扶贫改革试验区的设立可通过产业扶贫、金融扶贫、提高农村居民人均纯收入等渠道促进当地经济增长且会对周边邻近地区产生正向溢出效应^[12],在推动当地经济发展上,扶贫改革试验区的政策效应不存在省份差异^[13]。也有学者研究发现,六个扶贫改革试验区中只有丽水扶贫改革试验区的设立显著促进了农民人均纯收入增长,其余扶贫改革试验区的设立不具有显著的减贫效应,且认为扶贫改革措施的执行差异是各扶贫改革试验区减贫效应存在差异的主要原因^[14]。

文献梳理表明,既有文献多从以目标问责制为表现形式的显性晋升激励的视角解释地方政府的政策执行行为及其绩效;对扶贫改革试验区而言,主要关注点是其设立后具体扶贫改革措施对农民收入或经济增长的影响,但并未分析其设立对相对贫困的影响。为此,笔者拟基于2000—2018年市级面板数据,评估扶贫改革试验区设立对相对贫困的影响,并从隐性晋升激励和财政支出的视角探究其作用机制,为后脱贫时代缓解相对贫困提供决策参考。

二、理论分析与研究假设

自扶贫改革试验区设立伊始,各扶贫改革试验区不断探索产业扶贫、社会救助与医疗保险扶贫、教育与就业扶贫等扶贫改革措施。产业扶贫可通过直接支持农业龙头企业等新型农业经营主体和贫困农户发掘特色产业、开展光伏扶贫和乡村旅游、积极推进电商扶贫等新措施,促进区域特色产业体系形成、拓宽产品销售渠道以及增加贫困人口就业机会,有助于提高农民收入从而缩小相对贫困^[15]。社会救助与医疗保险扶贫可通过提高低收入群体收入、减轻其医疗负担以及改善劳动供给的方式提高其收入从而缩小相对贫困^[16,17]。教育与就业扶贫可通过职业教育、技能培训、扶贫车间等方式增加农户的人力资本水平和非农就业机会,在促进农业劳动力转移就业过程中提高劳动力资源的配置效率从而提高农民收入和缩小相对贫困^[18]。

财政支出是中国扶贫事业的重要手段,产业扶

贫、社会救助与医疗保险扶贫、教育与就业扶贫等均需要政府公共财政支出提供支持。与中西部地区扶贫开发中央财政作为投入主体不同,扶贫改革试验区运行的突出特征是,尽管扶贫开发事权由扶贫改革试验区自身负责,但其扶贫开发所需财政支出由其所在省级政府负责即扶贫开发支出由中央向省分权。此外,与中西部扶贫开发中央政府提出清晰的扶贫政策目标及实现政策目标的路径和手段不同,扶贫改革试验区运行的另一突出特征是试验性。尽管中央政府对其设立的政策目标是承担完善国家扶贫战略和政策体系、探索中长期扶贫发展道路的任务,但政策目标相对模糊同时并未明确实现这一政策目标的路径与手段,这使得扶贫改革试验区所在省级政府在是否增加扶贫开发支出及其自身执行扶贫改革措施方面具有较大的自由裁量权,导致其政策效应可能有所不同。

因此,扶贫改革试验区能否较好地执行扶贫改革措施取决于是否增加用于扶贫开发的财政支出及其是否具有较强的扶贫改革措施。与中央政府以目标问责的形式将消除绝对贫困绩效纳入地方政府官员政绩考核并作为其晋升的主要依据从而影响地方政府官员的扶贫政策执行激励不同,扶贫改革试验区的试验特征使得中央政府并未以目标问责的形式将其减贫绩效纳入地方政府官员政绩考核以及作为其晋升的依据。除了以目标问责的形式作为官员晋升依据的显性晋升激励从而影响地方政府官员扶贫政策执行激励外,以上级政府官员视察为表现形式的隐性晋升激励同样可能影响地方政府官员扶贫政策执行激励。

首先,上级政府官员视察具有隐性晋升激励的信号传递机制。上级政府官员视察会向地方政府官员传递出其重视本地发展的信号,这意味着若本地发展绩效较好则会建立上级政府官员对本地官员能力的正面印象,而官员个人能力会提高其晋升的可能性^[19];相反,则会降低其晋升的可能性。此时即使扶贫改革试验区没有提出清晰政策目标,其实现政策目标的路径和手段仅具有试验性质,隐性晋升激励的存在仍会激励地方政府官员积极投入资源并较好地执行相关措施。另外,上级政府官员视察具有隐性晋升激励的政治关系功能。上级政府官员的视察通常会建立起与本地的政治关系,在其他

条件一定的情况下,拥有政治关系会提高官员晋升的可能性^[20]。因此,相对于没有上级政府官员视察的扶贫改革试验区,有上级政府官员视察的扶贫改革试验区会建立起隐性晋升激励,这会激励其所在省级政府增加对其用于扶贫开发支出的财政支出及其自身加大扶贫改革措施执行力度,从而具有较好的相对贫困减少绩效。基于上述分析,本研究提出以下研究假设:

H₁: 并非所有扶贫改革试验区的设立均能减少相对贫困

H₂: 隐性晋升激励会促使扶贫改革试验区增加扶贫改革方面的财政支出

H₃: 隐性晋升激励可通过增加扶贫改革方面的财政支出减少扶贫改革试验区的相对贫困

三、数据来源、研究方法与变量选择

1. 数据来源

本研究数据主要来源于各省、市统计年鉴以及相应省份财政年鉴。此外,农村居民收入五等分分组数据来源于中国统计年鉴;官员数据通过人民网、择城网、百度百科等搜集整理。上述统计年鉴均缺失的极少部分财政支出数据,则通过算术平均值的方法计算求得。本研究中处理组为设立扶贫改革试验区的阜新市、丽水市、清远市、宿迁市、淄博市、三明市,控制组为试验区所在省份中的其他市^②。去掉数据缺失较为严重的市后,选取2000—2018年^③东部6省74个市的面板数据共1 406个观测值:其中处理组6个市,114个观测值;控制组68个市,1 292个观测值。

2. 研究方法

本研究采用Abadie等^[21]提出的合成控制法分析扶贫改革试验区设立对相对贫困的影响。假设观测到 $J+1$ 个市共 T 年的相对贫困情况,其中第1个市设立了扶贫改革试验区,控制组为其余未设立扶贫改革试验区的 J 个市。

令 Y_{it}^N 为未设立扶贫改革试验区的第 i ($1 \leq i \leq J+1$)个市在第 t ($1 \leq t \leq T$)年的相对贫困情况, T_0 ($1 \leq T_0 \leq T$)为设立扶贫改革试验区之前的年份, Y_{it}^T 为可观察到的设立扶贫改革试验区的市 i 在第 t ($T_0+1 \leq t \leq T$)年的相对贫困情况。假设扶贫改革试验区的设立对设立前的相对贫困无影响,那么在

$t \leq T_0$ 的年份, 对于任意市 i , 均有 $Y_{it}^N = Y_{it}^I$ 。

令 α_{it} 为扶贫改革试验区设立对相对贫困的影响, 令 D_{it} 为市 i 在年份 t 是否设立扶贫改革试验区的虚拟变量, 因此有:

$$Y_{it}^I = Y_{it}^N + \alpha_{it} D_{it} \tag{1}$$

由于假设只有第1个市在年份 $t (t > T_0)$ 设立了扶贫改革试验区, 因此当 $i=1$ 且 $t > T_0$ 时 $D_{it}=1$; 否则 $D_{it}=0$ 。那么对于 $t (t > T_0)$, 扶贫改革试验区设立对相对贫困的影响为:

$$\alpha_{it} = Y_{it}^I - Y_{it}^N = Y_{it} - Y_{it}^N \tag{2}$$

由于设立扶贫改革试验区的市相对贫困情况 Y_{it} 可以观测到, 因此为了估计出 α_{it} , 需要先估计假如设立扶贫改革试验区的市未设立扶贫改革试验区这一反事实的相对贫困情况 Y_{it}^N 。对此, 假设未设立扶贫改革试验区的市相对贫困 Y_{it}^N 由以下模型决定:

$$Y_{it}^N = \delta_t + \theta_t Z_i + \lambda_t \mu_i + \varepsilon_{it} \tag{3}$$

其中, δ_t 为对所有市均相同的影响相对贫困的时间趋势; Z_i 为 $r \times 1$ 维可观测的不受扶贫改革试验区设立影响的决定相对贫困的预测变量向量, θ_t 为 $1 \times r$ 维未知参数向量; μ_i 为 $F \times 1$ 维观测不到的市固定效应向量, λ_t 为 $1 \times F$ 维未知的共同因子向量; ε_{it} 为对所有市均值为0的不可观测的随机扰动项。

考虑存在一个 $J \times 1$ 维的权重向量 $W=(w_2, \dots, w_{j+1})'$, 使得对所有的 $j=2, \dots, J+1$, 均有 $w_j \geq 0$ 且 $w_2 + \dots + w_{j+1} = 1$ 。利用权重向量 W 对所有潜在的控制组市进行加权平均可以构造出在扶贫改革试验区设立之前与设立扶贫改革试验区的市特征类似的合成控制组, 以权重向量 W 作为权重的合成控制的结果变量为:

$$\sum_{j=2}^{J+1} w_j Y_{jt} = \delta_t + \theta_t \sum_{j=2}^{J+1} w_j Z_j + \lambda_t \sum_{j=2}^{J+1} w_j \mu_j + \sum_{j=2}^{J+1} w_j \varepsilon_{jt} \tag{4}$$

假设存在一个向量 $W^*=(w_2^*, \dots, w_{j+1}^*)'$, 使得对于设立了扶贫改革试验区的第1个市而言, 有下式成立:

$$\sum_{j=2}^{J+1} w_j^* Y_{jt} = Y_{1t}, \dots, \sum_{j=2}^{J+1} w_j^* Y_{jT_0} = Y_{1T_0} \text{ 且 } \sum_{j=2}^{J+1} w_j^* Z_j = Z_1 \tag{5}$$

Abadie等^[21]证明如果 $\sum_{t=1}^{T_0} \lambda_t' \lambda_t$ 非奇异, 则有下式成立:

$$Y_{1j}^N - \sum_{j=2}^{J+1} w_j^* Y_{jt} = \sum_{j=2}^{J+1} w_j^* \sum_{s=0}^{T_0} \lambda_t' (\sum_{j=1}^{T_0} \lambda_j' \lambda_j)^{-1} \lambda_s' (\varepsilon_{js} - \varepsilon_{1s}) -$$

$$\sum_{j=2}^{J+1} w_j^* (\varepsilon_{jt} - \varepsilon_{1t}) \tag{6}$$

如果政策干预前相对于政策干预后的时间段足够长, 以权重向量 $W^*=(w_2^*, \dots, w_{j+1}^*)'$ 对未设立扶贫改革试验区的控制组市进行加权平均可以复制出设立扶贫改革试验区的市在扶贫改革试验区设立之前的相对贫困路径。因此在扶贫改革试验区设立后, 可用合成控制组相对贫困路径 $\sum_{j=2}^{J+1} w_j^* Y_{jt}$ 复制假如设立扶贫改革试验区的市在未设立扶贫改革试验区时的相对贫困路径 Y_{it}^N , 从而 $\hat{\alpha}_{it} = Y_{it} - \sum_{j=2}^{J+1} w_j^* Y_{jt}$ 可以作为扶贫改革试验区设立对相对贫困影响 α_{it} 的无偏估计量。

3. 变量选择

(1) 被解释变量。参考李永友等^[22]的研究以及考虑到数据的可获性, 本研究采用国家统计局发布的全国层面农村居民收入五等分分组中高收入户与东部六省各市农村居民人均可支配收入的比值衡量相对贫困^④。

(2) 核心解释变量。本研究首先估计扶贫改革试验区设立对相对贫困的影响, 其次从隐性晋升激励的视角解释其相对贫困减少绩效的差异。因此核心解释变量有两个: 一是扶贫改革试验区设立虚拟变量, 当某市在某年被设立为扶贫改革试验区, 则在当年及之后取值为1, 否则取值为0; 二是隐性晋升激励, 采用官员视察作为隐性晋升激励的代理变量。考虑到不同级别官员视察带来隐性晋升激励的强度存在差异, 选择现任政治局委员视察作为扶贫改革试验区隐性晋升激励的代理变量。具体而言, 如果扶贫改革试验区设立之前现任政治局委员曾到该市视察, 则该扶贫改革试验区具有隐性晋升激励; 反之, 则无^⑤。

(3) 预测变量。为了控制其他因素对相对贫困的影响, 参考既有相关文献, 预测变量分别选择工业化、产业结构、政府支出、储蓄率、贷款率、对外开放度以及固定资产投资^[23-27]。表1为变量定义及样本描述性统计。

表 1 变量定义及样本描述性统计

变量	定义	均值	标准差
相对贫困	高收入户收入/农村居民人均可支配收入	1.641 9	0.464 3
扶贫改革试验区	虚拟变量: 设立当年及之后=1; 其他=0	0.021 3	0.144 6
隐性晋升激励	虚拟变量: 是=1; 否=0	0.013 5	0.115 5
工业化	(第二产业增加值/GDP)×100	49.698 2	8.566 3
产业结构	第三产业增加值/第二产业增加值	0.821 1	0.346 3
政府支出	(地方财政一般预算支出/GDP)×100	11.278 2	5.200 1
储蓄率	(居民储蓄存款余额/GDP)×100	123.725 9	48.820 4
贷款率	(年末金融机构各项贷款余额/GDP)×100	89.982 8	42.650 8
对外开放度	(进出口总额/GDP)×100	24.004 8	30.894 7
固定资产投资	(固定资产投资/GDP)×100	52.947 5	22.153 4

四、实证结果与分析

1. 扶贫改革试验区设立对相对贫困的影响

从表2可以看出,并非所有扶贫改革试验区的设立均能减少相对贫困, H_1 得到验证。具体而言,除了淄博,阜新、清远、宿迁、三明扶贫改革试验区的设立对相对贫困均有负向影响,但均不显著,这表明尽管阜新、清远、宿迁、三明扶贫改革试验区的设立对相对贫困具有一定的减少作用,但较为有限。丽水扶贫改革试验区设立当年即2013年,扶贫改革试验区的设立对其相对贫困具有一定的正向影响,但不显著;从2014年开始,扶贫改革试验区的设立对其相对贫困产生了显著负向影响且其

系数逐渐增大,表明丽水扶贫改革试验区的设立减少了相对贫困,且随着时间的延长,其减少相对贫困的作用逐渐增强。阜新、清远、宿迁、淄博、三明扶贫改革试验区同样采取了与丽水类似的扶贫改革措施,之所以仅丽水扶贫改革试验区显著减少了相对贫困,可能的原因在于:扶贫改革试验区设立的政策目标相对模糊且中央政府并未以目标问责的形式给予其强晋升激励,因此使得阜新、清远、宿迁、淄博、三明扶贫改革试验区可能仅是象征性地执行扶贫改革政策,进而未减少相对贫困;丽水扶贫改革试验区的设立之所以显著减少了相对贫困,可能是由于其存在隐性晋升激励。

表 2 扶贫改革试验区设立对相对贫困的影响

年份	阜新	丽水	清远	宿迁	淄博	三明
2013	0.0022 (0.9701)	-0.0004 (0.9848)	0.0690 (0.2239)	—	—	—
2014	-0.1887 (0.1343)	-0.6134*** (0.0000)	-0.0657 (0.6119)	—	—	—
2015	-0.1325 (0.4030)	-0.6452*** (0.0000)	-0.1053 (0.4925)	-0.0587 (0.6970)	0.0295 (0.8571)	-0.0344 (0.8868)
2016	-0.1332 (0.4179)	-0.6708*** (0.0000)	-0.1296 (0.4179)	-0.0657 (0.6364)	0.0333 (0.8214)	-0.0275 (0.8679)
2017	-0.1374 (0.4030)	-0.7240*** (0.0000)	-0.1488 (0.3881)	-0.0881 (0.5303)	0.0307 (0.8929)	-0.0338 (0.8679)
2018	-0.1219 (0.4627)	-0.7867*** (0.0000)	-0.1490 (0.3881)	-0.0860 (0.5455)	0.0311 (0.8571)	-0.0321 (0.8868)

注:当前合成控制法进行安慰剂检验时并未给出估计系数的标准误,而是直接给出估计系数的P值,因此括号内数值为P值;***表示在1%的统计水平上显著。

2. 隐性晋升激励对财政支出的影响

丽水扶贫改革试验区的设立显著减少了相对贫困,阜新、清远、宿迁、三明扶贫改革试验区的设立对相对贫困减少具有一定的作用,但较为有限。同为扶贫改革试验区,为何会出现这一现象?本研究从隐性晋升激励对扶贫改革试验区增加用于扶贫开发的财政支出的视角对这一现象进行解释。首先,

识别不同扶贫改革试验区的隐性晋升激励以及该隐性晋升激励是否是扶贫改革试验区相对贫困减少绩效存在差异的原因。由于第一批扶贫改革试验区设立的时间是2013年,因此通过网络公开报道查找现任政治局委员在2000—2012年是否到各市进行过视察,发现现任政治局委员曾经到丽水进行过视察,但未到其余五市。为了考察隐性晋升激励是否激励

了扶贫改革试验区增加用于扶贫开发的财政支出,以扶贫改革试验区设立对教育、医疗卫生、社会保障、农林水务、交通运输等五类财政支出的影响衡量其对教育与就业扶贫、健康扶贫、社会保障扶贫、产业扶贫、基础设施扶贫等扶贫开发支出的影响。若隐性晋升激励促使了扶贫改革试验区增加用于扶贫开发的财政支出,则预期扶贫改革试验区设立后上述财政支出会增加。识别策略如下:将丽水扶贫改革试验区作为处理组,其余五个扶贫改革试验区作为控制组,采用合成控制法估计隐性晋升激励对丽水扶贫改革试验区上述财政支出的影响,估计结果见表3^⑥。

列(1)表明,在扶贫改革试验区设立当年,其对教育支出具有负向影响但不显著;从其设立后第二年开始,其对教育支出具有正向影响且开始变得显著,表明隐性晋升激励促使丽水扶贫改革试验区增加了教育与就业方面的扶贫开发支出。列(2)表明,自扶贫改革试验区设立后,其对医疗卫生支出的影响均在1%水平上显著为正且随时间逐渐增大,显示出隐性晋升激励促使丽水扶贫改革试验区增加了健康方面扶贫开发支出。列(3)表明,在扶贫改革试验区设立后的前三年,其对社会保障支出具有负向影响;从其设立后第四年开始,其对社会保障支出具有显著正向影响且逐渐增大。可能的

原因是扶贫改革试验区设立初始时社会保障支出的减贫作用未得到足够的重视,将原用于社会保障的财政支出优先配置到其他财政支出类别,而后期根据自身情况逐渐优化各类别财政支出并增加了社会保障方面的扶贫开发支出。列(4)表明,在扶贫改革试验区设立后的前三年,其对农林水务支出具有正向影响但影响较小且不显著;从其设立后第四年开始,其对农林水务支出的正向影响增大且开始变得显著,表明隐性晋升激励促使丽水扶贫改革试验区增加了产业扶贫方面的扶贫开发支出。列(5)表明,在扶贫改革试验区设立后的前三年,其对交通运输支出的影响较小且估计结果不稳定;从其设立后第四年开始,其对交通运输支出具有稳定的正向影响且开始变得显著,表明隐性晋升激励促使丽水扶贫改革试验区增加了基础设施方面的扶贫开发支出。表3估计结果表明,整体来看,隐性晋升激励促使丽水扶贫改革试验区增加了扶贫改革方面的财政支出, H₂得到验证。可能的原因在于,上级政府官员的视察为丽水扶贫改革试验区建立起隐性晋升激励的信号传递机制和政治关系功能,这使得尽管中央政府未对扶贫改革试验区设立清晰的政策目标且未给予地方政府强晋升激励,但隐性晋升激励同样促使其加大了扶贫改革措施执行力度。

表3 隐性晋升激励对财政支出的影响

年份	(1) 教育	(2) 医疗卫生	(3) 社会保障	(4) 农林水务	(5) 交通运输
2013	-24.172 6 (1.000 0)	147.396 5*** (0.000)	-97.006 0*** (0.000)	77.279 3 (0.600 0)	247.970 0*** (0.000)
2014	105.786 2 (0.500 00)	384.869 2*** (0.000)	-71.012 6 (0.500 0)	16.119 3 (1.000 0)	64.339 1 (0.800 0)
2015	254.674 8*** (0.000 0)	419.336 7*** (0.000)	-55.636 8 (0.250 0)	30.046 4 (0.800 0)	-3.999 6 (1.000 0)
2016	245.194 7 (1.000 0)	475.462 2*** (0.000)	75.987 0 (0.250 0)	481.997 9*** (0.000 0)	619.401 5*** (0.000 0)
2017	581.462 4*** (0.000)	590.440 0*** (0.000)	361.642 4*** (0.000 0)	428.482 4 (0.200 0)	425.508 5 (0.400 0)
2018	584.801 3*** (0.000 0)	875.258 5*** (0.000)	608.802 7*** (0.000 0)	625.281 9*** (0.000 0)	469.548 6*** (0.000 0)

注:***表示在1%的统计水平上显著。

此外,既有研究表明,在以经济增长为导向的晋升锦标赛下,官员的任期、年龄的差异所带来的显性晋升激励的差异会影响地方财政支出^[28,29]。相对于其余五个扶贫改革试验区,丽水扶贫改革试验区的设立对教育、医疗卫生、社会保障等支出的正向影响可能是其与其余五市市级官员因任期、年龄的差异所致。根据人民网、择城网、百度百科搜集

整理了2007—2018年设立扶贫改革试验区六市市委书记和市长任期、年龄数据,参考吴敏等^[29]的做法,在将扶贫改革试验区经济数据与官员数据进行匹配时,将当年在任时间超过6个月的官员作为当年在任官员。表4估计结果表明,仅市委书记年龄对社会保障支出具有负向影响,其任期、年龄对其他财政支出均无影响,这表明丽水扶贫改革试

验区的设立对教育、医疗卫生、社会保障等支出的正向影响主要来自隐性晋升激励的作用^⑦。

表 4 市委书记任期、年龄对财政支出的影响

年份	(1) 教育	(2) 医疗卫生	(3) 社会保障	(4) 农林水务	(5) 交通运输
年龄	2.0427 (3.9898)	-3.6794 (3.6507)	-9.4867*** (3.0606)	-5.9868 (5.2364)	4.2834 (4.3181)
任期	14.2692 (11.0103)	12.4304 (9.2300)	12.6040 (8.0140)	21.4008 (23.7181)	-10.3863 (13.6103)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制
城市固定效应	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制
观察值	72	72	72	72	72
R ²	0.9632	0.9564	0.9475	0.7302	0.9633

注：***表示在1%的统计水平上显著。

3. 财政支出对相对贫困的影响

前面研究表明，隐性晋升激励促进了扶贫改革试验区增加教育、医疗卫生、社会保障等财政支出，为探究上述财政支出的增加是否是扶贫改革试验区相对贫困减少绩效存在差异的原因，本研究进一步分析上述财政支出对相对贫困的影响。表5为估计结果，其中，(1)~(5)列分别为教育、医疗卫生、社会保障、农林水务、交通运输支出对相对贫困影响的估计结果，列(6)为上述支出共同对相对贫困影响的估计结果。表5估计结果表明，隐性晋升激励可通过增加扶贫改革方面的财政支出减少扶贫改革试验区的相对贫困。列(6)表明，教育支出对相对贫困的影响未获得预期的符号且不显著，这表明目前教育支出的增加未起到减少相对贫困的作用；可能的原因是其支出未能较好地瞄准低收入群体。医疗卫生支出前面系数在10%水平上

显著为负，这表明医疗卫生支出的增加有助于减少相对贫困；可能的原因是医疗卫生支出的增加提高了医疗卫生服务的可获性并改善了医疗卫生服务的供给的质量从而提高了低收入群体健康水平，健康人力资本的改善提高了其从事农业与非农收入进而减少了相对贫困。社会保障支出前面系数在5%水平上显著为负，这表明社会保障支出的增加有助于减少相对贫困，可能的原因是社会保障支出具有较强的对不同收入阶层的收入进行再分配的功能，低收入群体从社会保障支出增加中受益相对较大，从而减少了相对贫困。农林水务支出前面系数在1%水平上显著为负，这表明农林水务支出的增加有助于减少相对贫困，可能的原因是农林水务支出的增加带来了农业生产条件的改善为产业扶贫创造了有利条件，提高了低收入群体的农业收入进而减少了相对贫困。交通运输支出前面系数为负但不显

表 5 财政支出对相对贫困的影响

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
教育	-0.0001 (0.0002)	—	—	—	—	0.0002 (0.0002)
医疗卫生	—	-0.0008 (0.0004)	—	—	—	-0.0006* (0.0003)
社会保障	—	—	-0.0004* (0.0002)	—	—	-0.0004** (0.0002)
农林水务	—	—	—	-0.0005* (0.0002)	—	-0.0005*** (0.0001)
交通运输	—	—	—	—	-0.0002 (0.0002)	-0.0003 (0.0003)
常数项	2.8969** (1.0078)	2.8448** (0.8295)	2.5729** (0.9620)	2.0137*** (0.3797)	2.7786** (0.9087)	1.3864*** (0.3392)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
城市固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定效应 Y	控制	控制	控制	控制	控制	控制
观察值	72	72	72	72	72	72
R ²	0.3605	0.4769	0.4052	0.5465	0.3686	0.6989

注：***、**和*分别表示在1%、5%和10%的统计水平上显著。

著,这表明交通运输支出的增加有助于减少相对贫困,但其作用比较有限。以上结果表明,隐性晋升激励主要通过促使扶贫改革试验区增加医疗卫生、社会保障以及农林水务方面财政支出减少相对贫困, H_3 得到验证。

4. 相对贫困减少对官员晋升的影响

前文分析证实了扶贫改革试验区的隐性晋升激励促使其增加用于扶贫开发的财政支出进而减少了相对贫困。事实上,既有经济增长与官员晋升的文献认为中国快速经济增长的制度基础是以经济增长为导向的地方官员的晋升激励^[30]。中国已于现行标准下消除了绝对贫困且相对于世界范围内其他国家取得了更好的减贫绩效,地方官员的晋升激励在其中是否发挥了重要作用?对于本文而言,需要回答的问题是,扶贫改革试验区相对贫困的改善是否有助于官员的晋升?为了回答这一问题,需要统计设立扶贫改革试验区的六个城市官员在扶贫改革试验区设立后职位变动情况。在现行中国政治体制下,在政策制定中各级党委书记相对拥有更大的权力,因此,本研究收集了六个扶贫改革试验区设立以来市委书记任期结束去向数据。当前学界在界定官员晋升时存在按照官员的行政级别和按照官员实际掌握权力两种标准^[31]。据统计,六个扶贫改革试验区设立以来共有13位市委书记,任期结束后仅存在平调或晋升,并不存在留任、退休或降职等情况,因此分别按照官员行政级别和实际掌握权力两种标准界定市委书记任期结束后是否晋升。第一,按照官员行政级别:市委书记任期结束后任职省人大副主任、省政协副主席、省委常委视为晋升。第二,按照官员实际掌握权力的大小:市委书记任期结束后任职省委常委视为晋升。根据上述对晋升的界定,若按照官员行政级别界定晋升,阜新、丽水、三明、宿迁扶贫改革试验区设立后其市委书记任期结束后均获得了晋升;但若按照官员实际掌握权力大小界定晋升,六个扶贫改革试验区中只有丽水和宿迁扶贫改革试验区设立后其市委书记任期结束后获得了晋升。在六个扶贫改革试验区中,相对贫困减少的丽水的市委书记似乎更可能获得晋升^⑧。由于官员任期结束后职位变动的样本量过小,本研究未能给出相对贫困绩效改善对官员晋升影响的研究经验证据,这有待未来进一步研究。

五、研究结论与启示

本研究基于隐性晋升激励和财政支出的视角,利用2000—2018年市级面板数据,采用合成控制法实证分析了阜新、丽水、清远、宿迁、淄博、三明六个扶贫改革试验区的设立对相对贫困的影响及其作用机制,可得到以下研究结论:丽水扶贫改革试验区的设立显著减少了相对贫困,且随着时间的延长,其减少相对贫困的作用逐渐增强;阜新、清远、宿迁、三明扶贫改革试验区的设立对相对贫困具有一定的减少作用,但较为有限;上级官员视察带来的隐性晋升激励的差异是扶贫改革试验区相对贫困减少绩效存在差异的原因;隐性晋升激励促使扶贫改革试验区加大对医疗卫生、社会保障以及农林水务财政支出,保障了健康扶贫、社会保障扶贫、产业扶贫政策的有效执行,进而减少了相对贫困;相对贫困的减少似乎有助于促进官员的晋升。

为建立2020年后缓解相对贫困的长效机制,本研究结论可提供如下启示:第一,加大教育、医疗卫生、社会保障等财政支出为居民提供基本公共服务,对低收入群体实施分类帮扶,重点通过提供技能培训、公益岗位和健康服务等,提升其获得收入的能力以提高财政支出的使用效率,但财政支出规模应与今后经济社会发展阶段相匹配,避免过高比例财政支出引起福利陷阱;第二,扶贫开发支出分权的方式可能仅适用于财力较强的地方政府,对于财力薄弱的中西部地区地方政府,在脱贫攻坚与乡村振兴相衔接乃至未来较长一段时期中央政府可能仍需保持对其一定的财政转移支付以提高其贫困治理的能力;第三,尽管官员视察带来的隐性晋升激励促进了相对贫困的减少,但更应该重视正式减贫激励机制,激励地方政府加大对扶贫措施的执行力度,确立相对贫困减少绩效作为官员晋升的参考依据并提高其在官员晋升中的考核比重。

注释:

- ① 两不愁、三保障(不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗和住房安全有保障)。
- ② 赤峰扶贫改革试验区正式设立的时间为2019年5月,因此无法分析其设立对相对贫困的影响。
- ③ 合成控制法需要在政策干预之前有较长时间的观测数据以考察合成控制组对处理组的拟合能力,因此本研究数据从2000年开始。
- ④ 设立扶贫改革试验区的东部六省农村居民人均可支配收入

收入高于全国平均水平,因此本研究采用国家统计局发布的全国层面农村居民收入按五分分组中高收入户与东部六省各市农村居民人均可支配收入的比值衡量相对贫困。

- ⑤ 之所以选择扶贫改革试验区设立之前现任政治局委员是否曾到该市视察衡量扶贫改革试验区的隐性晋升激励,是因为如果选择扶贫改革试验区设立之后现任政治局委员是否曾到该市视察则会面临内生性问题。事实上,扶贫改革试验区设立之后现任政治局委员并未到其进行视察。
- ⑥ 由于2007年政府收支分类改革,财政支出统计口径发生变化,为保证统计口径的一致性以及财政支出细分数据的可获性,故利用2007—2018年样本进行分析。
- ⑦ 市长任期、年龄对财政支出影响的估计结果表明,仅市长年龄对农林水务支出具有负向影响,为节省篇幅未汇报。
- ⑧ 由于六个扶贫改革试验区设立以来仅有13位市委书记任期结束后职位发生变动,而决定官员晋升的因素较多,因此仅采用上述13个样本构成的市委书记职位变动样本难以估计相对贫困减少对市委书记晋升的影响。因此,未实证分析相对贫困的减少对官员晋升的影响,这一问题有待后续进一步研究。

参考文献:

- [1] 渠敬东,周飞舟,应星. 从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2009(6): 104-127.
- [2] 杨宏山. 政策执行的路径—激励分析框架:以住房保障政策为例[J]. 政治学研究, 2014(1): 78-92.
- [3] 徐现祥,王贤彬. 晋升激励与经济增长:来自中国省级官员的证据[J]. 世界经济, 2010(2): 15-36.
- [4] 周亚虹,宗庆庆,陈曦明. 财政分权体制下地市级政府教育支出的标尺竞争[J]. 经济研究, 2013(11): 127-139, 160.
- [5] 张明,宋妍. 环保政绩:从软性约束到实质问责考核[J]. 中国人口·资源与环境, 2021, 31(2): 34-43.
- [6] 张军,樊海潮,许志伟,等. GDP增速的结构性下调:官员考核机制的视角[J]. 经济研究, 2020, 55(5): 31-48.
- [7] 王雨磊,苏杨. 中国的脱贫奇迹何以造就?——中国扶贫的精准行政模式及其国家治理体制基础[J]. 管理世界, 2020(4): 195-209.
- [8] 汪三贵,钟宇. 贫困县何以摘帽——脱贫攻坚中的央地关系与干部激励[J]. 贵州财经大学学报, 2021(5): 1-7.
- [9] 王刚,白浩然. 脱贫锦标赛:地方贫困治理的一个分析框架[J]. 公共管理学报, 2018(1): 108-121.
- [10] 左停,金菁,赵梦媛. 扶贫措施供给的多样化与精准性——基于国家扶贫改革试验区精准扶贫措施创新的比较与分析[J]. 贵州社会科学, 2017(9): 117-124.
- [11] 黄海棠,李永坤. 基于第三方评估的精准扶贫跨越发展研究——以三明国家扶贫改革试验区为例[J]. 佳木斯大学社会科学学报, 2018, 36(1): 50-53.
- [12] 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.
- [13] 周迪,王明哲. 改革进活力:国家扶贫改革试验区政策的经济效应研究[J]. 中国农村观察, 2019(6): 1-18.
- [14] 佟大建,方小珍,张士云,等. 扶贫改革试验区的减贫效应评估——基于合成控制法的研究[J]. 农业技术经济, 2020(10): 131-144.
- [15] 林万龙,华中昱,徐娜. 产业扶贫的主要模式、实践困境与解决对策——基于河南、湖南、湖北、广西四省区若干贫困县的调研总结[J]. 经济纵横, 2018(7): 102-108.
- [16] 王延中,王俊霞. 更好发挥社会救助制度反贫困兜底作用[J]. 国家行政学院学报, 2015(6): 67-71.
- [17] 刘子宁,郑伟,贾若,等. 医疗保险、健康异质性与精准脱贫——基于贫困脆弱性的分析[J]. 金融研究, 2019(5): 56-75.
- [18] 刘建进,檀学文. 中国就业扶贫进展[R]. 中国扶贫报告, 2017.
- [19] 姚洋,张牧扬. 官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据[J]. 经济研究, 2013(1): 137-150.
- [20] 左才. 社会绩效、一票否决与官员晋升[J]. 公共政策与管理评论, 2017(3): 23-35.
- [21] ABADIE A, GARDEAZABAL J. Synthetic control methods for comparative case studies: Estimating the effect of California's tobacco control program[J]. Journal of the American Statistical Association, 2010, 105(490): 493-505.
- [22] 李永友,沈坤荣. 财政支出结构、相对贫困与经济增长[J]. 管理世界, 2007(11): 14-26.
- [23] 张萃. 中国经济增长与贫困减少——基于产业构成视角的分析[J]. 数量经济技术经济研究, 2011(5): 51-63.
- [24] 章元,许庆,邬璟璟. 一个农业人口大国的工业化之路:中国降低农村贫困的经验[J]. 经济研究, 2012(11): 76-87.
- [25] 崔艳娟,孙刚. 金融发展是贫困减缓的原因吗?——来自中国的证据[J]. 金融研究, 2012(11): 116-127.
- [26] 曾国彪,姜凌. 贸易开放、地区收入差距与贫困:基于CHNS数据的经验研究[J]. 国际贸易问题, 2014(3): 72-85.
- [27] 孔荣,梁永. 农村固定资产投资对农民收入影响的实证研究[J]. 农业技术经济, 2009(4): 47-52.
- [28] 张牧扬. 晋升锦标赛下的地方官员与财政支出结构[J]. 世界经济文汇, 2013(1): 86-103.
- [29] 吴敏,周黎安. 晋升激励与城市建设:公共品可视性的视角[J]. 经济研究, 2018(12): 97-111.
- [30] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7): 36-50.
- [31] 陶然,苏福兵,陆曦,等. 经济增长能够带来晋升吗?——对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证重估[J]. 管理世界, 2010(12): 13-26.

责任编辑:曾凡盛