

省际扶贫政策中的政府财政支出 乘数效应研究^{*}

——对新疆大型对口帮扶实践的实证分析

徐 明

省际横向对口帮扶是中国脱贫攻坚实践中的重要创新。利用这一政策影响,基于中国民族地区473个县市2004—2016年观测数据,本文采用双重差分模型评估了中国民族地区省际扶贫政策中的政府财政支出乘数效应。研究发现:新疆受援地区县市政府整体支出乘数小于1,表明政府支出的综合效率有待提升。进一步研究表明,来自东中部支援方的财政帮扶和企业帮扶可以发挥更佳的乘数效应,并且相较于社会力量(企业)帮扶,政府财政资金的帮扶乘数效应更大(大于1)。这意味着,省际扶贫政策发挥了积极成效。此外,还探讨了影响乘数效应的外部基础条件,发现地区初始禀赋条件是制约乘数效应的重要因素,因而政府应比市场主体更早介入帮扶活动,改善欠发达地区的基础条件,使其突破门槛限制。研究结果不仅为民族地区的扶贫成效提供了新证据,也为新发展阶段欠发达地区更有效地推进乡村振兴和实现共同富裕提供了可借鉴的实践启示和可能的路径优化方向。

关键词:新疆 政府帮扶 企业帮扶 政府财政支出 乘数效应

作者徐明,广东外语外贸大学经济贸易学院副教授。地址:广州市,邮编510006。

一、引言

对于大多数国家而言,区域性扶贫政策是中央政府应对区域发展不平衡和治理地区贫困的重要举措。在中国,中央政府对欠发达地区的纵向转移支付和发达地区对欠发达地区的横向转移支付是两类典型的区域性政策。事实表明,以西部大开发为代表的中央转移支付在促进西部地区向全国经济收敛中做出了突出贡献。^①同时,省际之间的对口帮扶政策(横向转移支付)是中国区域治理的重要创新,在中国脱贫攻坚中发挥了重要作用。^②习近平总书记在全

^{*} 本文系国家社会科学基金青年项目“省际合作帮扶促进欠发达地区经济持续发展评价及机制创新研究”(项目编号:21CJY054)的阶段性研究成果。

① 刘生龙、王亚华、胡鞍钢:《西部大开发成效与中国区域经济收敛》,《经济研究》2009年第9期。

② 徐明:《省际对口支援与农户生活水平提升——基于消费视角的实证检验》,《财经研究》2022年第2期。

国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话中强调,“切实做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接各项工作……坚持和完善驻村第一书记和工作队、东西部协作、对口支援、社会帮扶等制度”。^① 在当前新发展阶段和后扶贫时期,本文以省际对口帮扶作为政策冲击,评估中国民族地区(新疆)省际扶贫政策的实践成效,以期当前乡村振兴和共同富裕等其他政策实践提供启示。

理论上,地方财政支出乘数可以在相当程度上刻画扶贫政策效果。对扶贫政策引致的受援地区政府财政支出乘数的估计,既关系着扶贫政策成效的科学评估,同时也有利于优化财政资金的利用效率和使用领域,这对于增进国民整体福利水平和推进全国不同区域实现全局共同富裕具有重要价值。在学术文献中,大部分研究证实了财政支出对实际产出的乘数效应,^② 并且欠发达国家的财政支出乘数小于发达国家。^③ 比如,一些学者估计出美国财政支出乘数约为 1.5—1.8,^④ 意大利财政支出乘数约为 1.5;^⑤ 另一些学者基于 29 个欠发达国家样本的研究发现这些欠发达国家的平均财政支出乘数仅约为 0.5。^⑥ 然而,对中国情景中的政府财政支出乘数的估计并没有达成共识。郭庆旺(Qingwang Guo)等利用中国县级单位 2000—2009 年数据,估计中国地方政府财政支出乘数约为 0.6;^⑦ 李明和李德刚同样借助中国县级单位 1994—2007 年数据,发现中国地方政府财政支出乘数在繁荣期和衰退期均大于 1;^⑧ 而陈诗一和陈登科基于中国 1995—2013 年月度数据发现,中国繁荣期和衰退期的财政支出乘数均小于 1;^⑨ 还有部分学者的研究发现介于上述两者之间,比如王国静和田国强采用中国 1992—2011 年季度数据,估算得到中国政府消费乘数小于 1,而投资乘数大于 1。^⑩ 此外,还有一些学者从政府支出乘数的挤出效应^⑪ 和影响因素^⑫ 等视角进行研究。

① 习近平:《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》,新华网,http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-02/25/c_1127140240.htm,2021年2月25日。

② Valerie A. Ramey, “Can Government Purchases Stimulate the Economy?,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 49, No. 3, 2011; Gauti B. Eggertsson, “What Fiscal Policy Is Effective at Zero Interest Rates?,” *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 25, No. 1, 2011.

③ Ethan Ilzetzki, Enrique Mendoza, Carlos A. Vegh, “How Big (Small?) are Fiscal Multipliers?,” *Journal of Monetary Economics*, Vol. 60, No. 2, 2013.

④ E. Nakamura, J. Steinsson, “Fiscal Stimulus in A Monetary Union: Evidence from US Regions,” *American Economic Review*, Vol. 104, No. 3, 2014.

⑤ A. Acconcia, G. Corsetti, S. Simonelli, “Mafia and Public Spending: Evidence on the Fiscal Multiplier from a Quasi-experiment,” *American Economic Review*, Vol. 104, No. 7, 2014.

⑥ A. Kraay, “How Large is the Government Spending Multiplier? Evidence from World Bank Lending,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 127, No. 2, 2012.

⑦ Qingwang Guo, Chang Liu, Guangrong Ma, “How Large Is the Local Fiscal Multiplier? Evidence from Chinese Counties,” *Journal of Comparative Economics*, Vol. 44, No. 2, 2016.

⑧ 李明、李德刚:《中国地方政府财政支出乘数再评估》,《管理世界》2018年第2期。

⑨ 陈诗一、陈登科:《经济周期视角下的中国财政支出乘数研究》,《中国社会科学》2019年第8期。一些学者仅在发现衰退期政府支出乘数大于繁荣期达成共识,而在乘数大于1或小于1方面存在分歧。参见李明、李德刚:《中国地方政府财政支出乘数再评估》,《管理世界》2018年第2期;陈诗一、陈登科:《经济周期视角下的中国财政支出乘数研究》,《中国社会科学》2019年第8期。

⑩ 王国静、田国强:《政府支出乘数》,《经济研究》2014年第9期。

⑪ 简志宏、李霜、鲁娟:《货币供应机制与财政支出的乘数效应——基于DSGE的分析》,《中国管理科学》2011年第2期。

⑫ 李永友:《市场主体信心与财政乘数效应的非线性特征——基于SVAR模型的反事实分析》,《管理世界》2012年第1期;林峰、赵焱:《政府债务会影响财政支出的乘数效应吗?——来自跨国面板数据的经验证据》,《财经研究》2018年第2期。

可以发现,对中国财政支出乘数的估计(是否大于1),分歧大于共识,缺乏相对统一的研究结论。系统考察省际扶贫政策引致的地方财政支出乘数及其乘数效应发挥效力的外部基础条件,是科学评估中国扶贫政策效果的基本前提。而科学识别财政支出乘数的首要挑战是克服此项研究中的内生性难题。一些学者借助国防支出构建工具变量^①以缓解实证识别中的内生性问题。不同于上述文献,本文以2010年开始启动的“19省市省际对口援疆”作为外生政策冲击缓解内生性,借助双重差分模型进行实证识别。从实践看,这项省际扶贫政策实施后,相较于其他民族地区县市,新疆受援区县市获得额外的来自全国东中部支援方的多项横向帮扶资金(包括政府财政资金和企业资金),使得这些受援县市的财政收入和支出水平得以扩充,进而推进当地经济产出水平提升,并实现省际扶贫政策综合目标。图1显示,省际对口帮扶于2010年实施后,受援地区县市平均财政支出(一般公共预算支出)明显攀升,这与各支援方省市的政府帮扶和企业帮扶直接相关。

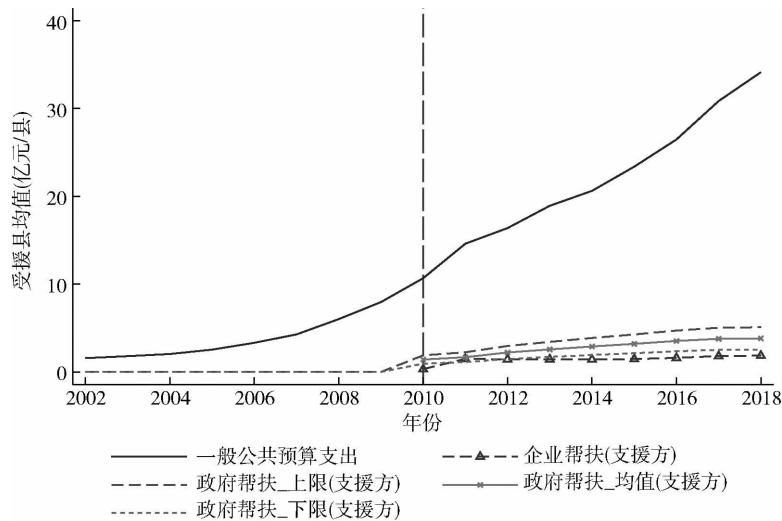


图1 支援方不同主体帮扶强度与受援方财政支出扩张^②

本文的边际贡献在于:第一,以乘数效应为视角,为评估民族地区扶贫政策提供了新的线索和思路,在数据上验证了中国省际横向帮扶政策的有效性。本文以省际对口帮扶减贫实践为样本,为脱贫攻坚的“中国之制和中国之治”提供了理论依据和实证支撑。第二,鉴于学术界关于中国政府支出乘数缺乏一致的结论,本文在一个统一的分析框架下,评估了政府财政资金和社会力量(企业)帮扶的扶贫乘数效应,以及乘数效应发挥效力的外部基础条件,发现不同条件下的乘数效应小于或大于1均存在,从而在一定程度上弥合了学术文献上的分歧和争论。第三,在政策路径方面,本文的研究表明,政府主体在优先次序方面应早于社会主体(企业等社会力量)介入帮扶,这为进一步创新和深化中国省际横向对口帮扶政策的组织形式和机制提供了依据,对于中国下一阶段推进乡村振兴战略和实现全局共同富裕具有一定的借鉴和启示作用。

^① E. Nakamura, J. Steinsson, “Fiscal Stimulus in A Monetary Union: Evidence from US Regions,” *American Economic Review*, Vol. 104, No. 3, 2014; 林峰、赵焱:《政府债务会影响财政支出的乘数效应吗?——来自跨国面板数据的经验证据》,《财经研究》2018年第2期。

^② 数据来源:《中国县域统计年鉴》2003—2019年、《中国统计年鉴》2011—2019年,以及地方年鉴和官方网站。

二、制度背景与理论分析

(一) 制度背景

中国作为一个大国,改革开放以来,通过政绩考核和引导区域横向竞争的治理模式^①实现了经济增长的奇迹。然而,与此同时,全国不同区域之间的发展差距在不断扩大。在这种背景下,中央政府出台了“八七扶贫攻坚计划”“西部大开发”等大型区域政策以促进地区均衡发展。除了上述中央对地方的垂直型政策外,中国区域发展战略体系中还有一些是地方政府府际间横向型区域政策。自1979年对口支援以国家政策形式正式确立后,^②这种地方政府间横向结对关系广泛应用于全国扶贫开发实践中。比如,1994年全国18省市对口援藏,1996年全国东西部地区大规模结对扶贫协作。

本文着重关注“对口援疆”的实践历程。事实上,自1996年中央做出培养和调配一大批热爱新疆,能够坚持党的基本理论、基本路线和基本方针,正确执行党的民族宗教政策的汉族干部去新疆工作的决策部署,“对口援疆”拉开序幕。党的十六大以后,中央明确提出“稳疆兴疆,富民固边”战略。之后,中央多次下发文件对援疆工作进行具体部署。^③从援疆的具体举措看,早期的对口援疆以“干部援疆”为主要形式,数据显示,1996—2009年中央选派的援疆干部高达4千名。^④2010年,为了应对新形势的变化,中央启动了新一轮“对口援疆”。不同于之前较为单一的干部援疆,新一轮对口援疆在人才、技术、智力和教育等全方位进行帮扶,从而极大地扩张了对口援疆的应用领域和实践范围。

进入21世纪以后,随着中国区域关系从相互竞争向协调发展转变,^⑤地方政府之间的相互帮扶和合作得到不断重视。2010年开始启动的“19省市对口帮扶新疆经济发展”大型扶贫战略是中国式府际扶贫政策的典范,这种横向帮扶政策在中国扶贫开发中发挥了重要作用。^⑥为应对2020年全面建成小康社会总体目标以及帮扶边疆民族地区尽快摆脱贫困,中央政府在2010年3月召开的全国对口支援新疆工作会议上推出东中部19省市^⑦对口支援新疆地区12个地(州)市以及新疆生产建设兵团12个师的战略部署(简称“对口帮扶”),从而建立起了“人才、技术、管理、资金等全方位对口支援新疆的有效机制”,并“把保障和改善民生放在支援的优先位置,着力帮助各族群众解决就业、教育、住房等基本民生问题,着力支持新疆特色优势产业发展”。^⑧同年5月,第一次中央新疆工作座谈会召开。2014年5月和2020年9月相继召开第二次和

① 左翔、殷醒民、潘孝挺:《财政收入集权增加了基层政府公共服务支出吗?——以河南省减免农业税为例》,《经济学(季刊)》2011年第4期。

② 1979年4月,《全国边防工作会议报告》中初步提出对民族地区实施对口援助,同年7月,中央强调“要组织内地省、市实行对口支援边境地区和少数民族地区”。

③ 例如,中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步加强新疆干部与人才队伍建设的意见》(中办发〔2003〕32号)。

④ 杨富强:《“对口援疆”政策回顾及反思——以1997年至2010年间政策实践为例》,《西北民族大学学报》2011年第5期。

⑤ 刘秉镰、朱俊丰、周玉龙:《中国区域经济理论演进与未来展望》,《管理世界》2020年第2期。

⑥ 徐明:《省际对口支援与农户生活水平提升——基于消费视角的实证检验》,《财经研究》2022年第2期。

⑦ 具体为北京市、天津市、上海市、河北省、山西省、辽宁省、吉林省、黑龙江省、江苏省、浙江省、安徽省、福建省、江西省、山东省、河南省、湖北省、湖南省、广东省、深圳市,共19个省市。

⑧ 《全国对口支援新疆工作会议在北京召开》,《人民日报》2010年3月31日。

第三次中央新疆工作座谈会,将对口援疆定调为“国家战略,必须长期支持”,并充分肯定了新时代党的治疆方略,明确提出“各援疆省市要加强同新疆协调配合,提升对口援疆综合效益”。三次会议均强调产业援疆和民生改善的重要性,从而达到“推动工业强基增效和转型升级,培育壮大新疆特色优势产业,带动当地群众增收致富”^①的目标。实践表明,省际对口帮扶政策在多个维度对边疆民族地区经济社会发展作出了突出贡献。

在当前十四五期间和后扶贫时期,党和国家依然十分重视省际之间的结对帮扶模式。比如,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》指出:“建立农村低收入人口和欠发达地区帮扶机制,保持财政投入力度总体稳定,接续推进脱贫地区发展。在西部地区脱贫县中集中支持一批乡村振兴重点帮扶县,增强其巩固脱贫成果及内生发展能力。坚持和完善东西部协作和对口支援、社会力量参与帮扶等机制。”事实上,新一轮对口援疆实践中,东部和中部各支援方地方政府除了以拨付财政资金形式进行直接帮扶外,还通过建立工业园和招商引资等方式引导企业等社会力量参与帮扶。

鉴于此,本文以上述大型扶贫战略作为政策冲击,并设置合适的时间窗口,评估发生在新疆地区的省际横向扶贫政策的乘数效应。

(二)理论分析

从理论上讲,新一轮对口援疆可以通过乘数效应对新疆受援地区经济产出发挥正向影响,从而产生积极的扶贫效果。

第一,从政策举措看,本次省际扶贫政策不仅强调本地就业、住房、教育和医疗等基本民生帮扶,还十分重视当地特色优势产业的帮扶。对于大部分民族地区而言,造成深度贫困的原因在于薄弱的基础设施以及脆弱的自然资本等因素。^② 对口帮扶政策在2010年启动后,各支援方在其对接的受援地区投入了大量援建项目(年均超过1000个),这些公共投资项目涉及农业生产、饮用水等民生事项,以及道路、通信等基础设施项目。一方面,公共投资是经济发展的先行资本,这些援建项目可以为当地农业、旅游等特色产业发展创造基础性条件,从而促进当地经济产出增长。另一方面,产业发展可以引发当地民众就业增长、收入和消费提升等一连串事件。事实上,这已得到部分研究的证实,一些文献研究发现,对新疆的省际扶贫政策不仅推进了当地经济增长,^③同时也显著促进了居民(尤其是相对贫困的农民)的收入水平和消费支出。^④ 根据乘数原理,地方财政支出会最终转化为当地某些群体的收入,进而提升其消费支出,这些消费又会成为另一部分群体的收入,收入和消费在不同群体中相互转换,最终在叠加效应作用下对当地经济产出发挥潜在的更大的促进效果。理论上,三部门经济^⑤(家庭、企业和政府)政府支出乘数的决定方程表明,居民边际消费倾向越高、边际税率越低,乘数效应越

① 《春风化雨润边疆——历次中央新疆工作座谈会回顾》,昆仑网—新疆党建网, <https://www.xjkunlun.gov.cn/dswx/dszl/90810.htm>, 2020年12月1日。

② 李俊杰、耿新:《民族地区深度贫困现状及治理路径研究——以“三区三州”为例》,《民族研究》2018年第1期。

③ 刘金山、徐明:《对口支援政策有效吗?——来自19省市对口援疆自然实验的证据》,《世界经济文汇》2017年第4期。

④ 徐明、刘金山:《省际对口支援如何影响受援地区经济绩效——兼论经济增长与城乡收入趋同的多重中介效应》,《经济科学》2018年第4期;徐明:《省际对口支援与农户生活水平提升——基于消费视角的实证检验》,《财经研究》2022年第2期。

⑤ 相较于东南沿海地区,本文关注的民族地区更接近于相对封闭的经济环境,因而此处基于三部门经济环境推导乘数决定方程。如果进一步考虑对外贸易部门(四部门经济),政府支出乘数除了取决于边际消费倾向和边际税率之外,还受边际进口倾向影响。特此说明。

大。在这个意义上,不仅绝对收入和政府税率会影响乘数,当地居民的住房(如安居房工程)、医疗卫生(如对医疗设备的援建和医务人员培训)等基本民生得到保障后,也有利于当地民众形成积极、稳定的预期,增强消费意愿,进而提升乘数效应。^①

综上分析,对口帮扶对就业、住房等民生问题,以及特色优势产业的重点帮扶至少会在两个层面对当地经济产出产生积极影响。

第二,在本次对口援疆实践中,各支援方地方政府和企业等社会力量广泛参与扶贫实践。东中部地方政府一方面通过财政拨款实施帮扶,同时也积极引导其辖区内的国有企业和大型民营企业等市场主体参与其中。^② 2010年省际对口帮扶政策启动后,东中部19省市政府在中央统一部署下,将本地财政一般预算收入的0.3%—0.6%用于帮扶其对接的受援地区,进而可以通过政府财政支出乘数发挥扶贫效应。另一方面,各支援方政府通过招商引资、建立工业园等方式引导一批企业参与对口援建。比如,浙江吸引东风、华孚等知名纺织企业落户阿克苏纺织工业城和阿拉尔工业园,帮扶当地纺织产业;辽宁引导沈阳恒星、辽宁阜新矿业集团等大型企业帮扶塔城和石河子发展当地优势资源产业;江苏苏新能源、广东徐工集团和广新集团棉纺、浙江荣盛集团、湖北宜化等知名企业落户受援地区。这些企业直接或间接参与帮扶实践,会对受援地区产业发展发挥积极影响。^③ 理论上,来自企业的帮扶项目也可以发挥类似于政府财政帮扶的乘数效应。不同点在于,相较于市场主体(企业)追求盈利目标,财政资金的公共品属性决定了政府主体更重视基本公共品供给和民生保障等公共目标。

因而,本文可以在两个维度上估计乘数效应,一是在受援方层面直接估计受援地区县市政府的整体财政支出乘数,考察当地政府支出的综合效率;二是在支援方层面分别估计政府财政资金帮扶的乘数效应和企业等社会力量帮扶的乘数效应,进而讨论在何种条件下可以提升省际扶贫资金的帮扶效果。

图2刻画了本文关注的省际扶贫政策引致的两类帮扶主体的乘数效应过程。首先,来自各支援方政府和企业的帮扶会提升受援地财政收入水平,进而扩充财政支出规模。其次,这些财政支出在扶贫政策目标约束下,会用于本地基础设施建设、农业生产活动、特色优势产业发展以及各种民生项目,进而在直接推进经济增长的同时会带动当地居民收入和消费水平提升,这一过程已得到部分文献的证实。^④ 另一方面,收入和消费在微观居民中相互转化会对本地经济产出产生额外的叠加贡献。上述两方面的综合效果会体现在当地产出水平上。理论上,省际扶贫政策引致的乘数效应大小不仅与不同帮扶主体有关,还会在一定程度上依赖于受援

^① 在现实经济环境中,政府支出引致的挤出效应会部分抵消其乘数效应。参见简志宏、李霜、鲁娟:《货币供应机制与财政支出的乘数效应——基于DSGE的分析》,《中国管理科学》2011年第2期;陈诗一、陈登科:《经济周期视角下的中国财政支出乘数研究》,《中国社会科学》2019年第8期。

^② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》强调要“坚持和完善东西部协作和对口支援、社会力量参与帮扶等机制”。这意味着,社会力量(比如企业)等多元主体参与扶贫的模式,得到了中央层面的肯定。

^③ 以浙江为例,新一轮对口援疆以来,浙江产业援疆的步子迈得更大了。截至2016年12月,浙企与阿克苏地区(含一师阿拉尔市)累计共达成产业合作项目129个,协议资金813.1亿元,实际到位资金167.6亿元,创造就业岗位超过6.3万个。近年来,阿克苏地区纺织服装、农业、电商等产业得到了长足发展。《钱塘潮涌塔里木 浙疆情深漫天山》,搜狐网, https://www.sohu.com/a/156958426_364748,2017年7月13日。

^④ 徐明、刘金山:《省际对口支援如何影响受援地区经济绩效——兼论经济增长与城乡收入趋同的多重中介效应》,《经济科学》2018年第4期;徐明:《省际对口支援与农户生活水平提升——基于消费视角的实证检验》,《财经研究》2022年第2期。

地区的初始禀赋条件。

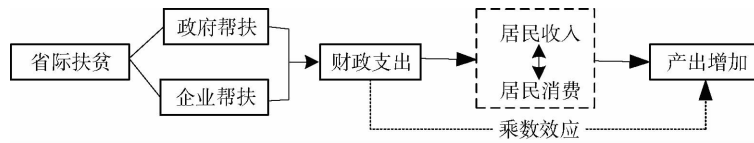


图2 省际扶贫的乘数效应微观机理

三、实证策略与数据描述

(一) 实证策略

为了评估民族地区省际扶贫政策的乘数效应,本文选取启动于2010年的“东中部19省市对口帮扶新疆各县市政策”作为外生冲击。基本实证策略是,以除新疆之外的其他民族地区县市作为新疆受援县市(处理组)的对照组样本,采用双重差分模型识别发生在新疆地区的省际扶贫政策的净处理效应。借鉴文献中的处理方法,本文采用两种方式测算县市生产总值与县市财政支出的相对变化。

首先,以李明和李德刚的模型^①为基础,构建如下双重差分模型式(1):

$$\frac{y_{i,t} - y_{i,t-1}}{y_{i,t-1}} = \beta_0 + \beta_1 \times \frac{E_{i,t} - E_{i,t-1}}{y_{i,t-1}} \times Post(\geq 2010)_t + \beta \times X_u + Pre_i \times \varphi_t + i. prov \times \varphi_t + i. city \times t + \eta_i + \varphi_t + \mu_u \quad (1)$$

其中,下标*i*表示县市;*t*表示年份; $\frac{y_{i,t} - y_{i,t-1}}{y_{i,t-1}}$ 表示某县某年人均GDP增长率; $\frac{E_{i,t} - E_{i,t-1}}{y_{i,t-1}}$ 表示某县人均财政支出在前一年人均GDP层面上的增长率;^②*Post_t*表示政策执行时间虚拟变量,即2010年及之后赋值1,之前赋值0。在模型控制方式和变量选取方面,主要采取五种维度的控制:一是,主要采用县市所在省的中央净补助收入(中央补助收入减去地方上缴中央支出)占GDP比重(*X_u*),控制中央转移支付层面的影响;二是,控制基期(2008年)特征变量(具体见表1中Part C)以及基期因变量(人均GDP增长率)与年份虚拟变量交互项(*Pre_i* × *φ_t*)以缓解内生性;三是,采用省区一年份联合固定效应(*i. prov* × *φ_t*)控制各省区在不同时间维度上的异质性;四是,控制县市所在地级市维度上的差异化时间趋势(*i. city* × *t*);五是,借助县市固定效应(*η_i*)和年份固定效应(*φ_t*)缓解遗漏变量的影响。此外,*μ_u*为随机扰动项。在上述模型设定下,系数β₁即为本文考察的乘数效应。

其次,进一步借鉴袁志刚和高虹的模型,^③构建本文双重差分模型式(2):

$$\Delta \ln y_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 \times \Delta \ln E_{i,t} \times Post(\geq 2010)_t + \beta \times X_u + Pre_i \times \varphi_t + i. prov \times \varphi_t + i. city \times t + \eta_i + \varphi_t + \mu_u \quad (2)$$

其中,Δ*lny_{i,t}*表示某县市某年人均GDP对数值的一阶差分,Δ*lnE_{i,t}*表示某县市某年人均财政支出对数值的一阶差分。其余变量含义与式(1)相同。

值得指出的是,以基准模型式(1)和式(2)为基础进行适当处理,本文在第五部分比较了不

① 李明、李德刚:《中国地方政府财政支出乘数再评估》,《管理世界》2018年第2期。

② 在以县灯光变量的稳健性检验中,这个指标表示,某县人均财政支出在前一年灯光总值层面上的增长率。

③ 袁志刚、高虹:《中国城市制造业就业对服务业就业的乘数效应》,《经济研究》2015年第7期。

同帮扶主体(政府与企业)的扶贫乘数效应。方法是,将此处的县人均财政支出分别替换为县市获得的来自支援方的企业帮扶资金和政府帮扶资金(见表1中Part B)。

各县市获得的企业帮扶资金,是通过各支援方省市历年总帮扶资金,折算到县市层面。比如,北京帮扶新疆和田地区4个县市(和田市、和田县、墨玉县、洛浦县),因而可以基于北京各年度企业帮扶资金总额的四分之一近似得到这四个县市均值意义上的企业帮扶资金,类似的和田地区其他县市分别由天津(3个,策勒县、于田县、民丰县)和安徽(1个,皮山县)帮扶,因而可以测算这些县市的企业帮扶资金。按照这种方法,可以分别获得各支援方省市结对帮扶的所有受援县市分年度的企业帮扶强度数据。

类似地,各县市获得的来自支援方政府的帮扶资金,可以根据各支援方省市历年财政帮扶资金按照上述方式测算获得。与企业帮扶不同的是,无法直接获取各支援方省市政府帮扶资金数据。本文根据中央文件中规定的“援疆资金占各支援方省市地方财政一般预算收入的0.3%—0.6%”,基于各支援方上年度财政收入的0.6%、0.45%和0.3%测算得到当年政府帮扶资金上限值、均值和下限值。进而,再测算得到受援方县市层面政府帮扶强度的上限值、均值和下限值数据。由于受援方各县市来自政府帮扶和企业帮扶数据测算方式相同,因而根据实证模型估计得到的乘数效应具有可比性。

(二)数据与样本

本文主要县级数据来自历年《中国县域统计年鉴》。此外,支援方政府帮扶、中央净补助收入占GDP比重数据根据《中国统计年鉴》原始数据经测算获得;支援方企业帮扶数据来自地方年鉴和官方网站,经手工收集和整理;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,并采用曹子阳等的方法^①进行修正。本文将数据时期界定在2004—2016年,以尽可能缓解中国加入世贸组织、精准扶贫等其他宏观政策干扰。此外,在稳健性中采用适当调整时期和剔除样本的策略进行敏感性测试。

鉴于研究目标和实证策略,本文将样本聚焦在7个民族省区(新疆、贵州、青海、宁夏、云南、内蒙古、广西,剔除西藏)的县市样本。需要说明的是,为了保证样本的可对比性和实证估计的可靠性,进一步按照如下思路清洗数据:第一,考虑到省会城市直辖县的特殊性,剔除各省会城市直辖县样本;第二,为排除帮扶政策之前极端事件引致的波动,剔除2009年数据;第三,对口帮扶启动于2010年,但当年的帮扶主要体现在年末,并且还有一些县市在2011年才开始获得实际帮扶,另外计算2010年的增长率指标需要基于2009年特殊年份数据,因而综合考量后剔除2010年数据;第四,由于关键变量县市GDP和人均GDP缺失2011—2012年数据,本文所有变量均剔除此两年数据。此外,剔除帮扶政策实施之前年份缺失的少数样本(新疆北屯市、铁门关市、霍尔果斯市、阿拉山口市,以及广西平桂区、青海茫崖市、云南宜良县)以使样本在政策前后保持连续和平衡。

经过上述处理后,获得473个有效县市样本。其中,处理组(新疆)共86个受援县市样本(82个县市和4个兵团县),对照组(其他民族地区)共387个民族地区县市样本。帮扶前为2004—2008年,帮扶后为2013—2016年。主要变量按照处理组和对照组区分,描述性统计报告见表1。

^① 曹子阳等:《DMSP/OLS夜间灯光影像中国区域的校正及应用》,《地球信息科学学报》2015年第9期。

表1 主要变量的描述性统计^①

变量类别与含义	新疆地区县市		其他民族区县市		均值差值
	观测值	均值	观测值	均值	
Part A:核心变量(2004—2016年,剔除2009—2012年)					
人均GDP增长率	679	0.14	3062	0.17	-0.03***
$\Delta \ln$ 人均GDP(元/人):一阶差分	679	0.12	3062	0.14	-0.02***
灯光总值增长率	774	0.16	3448	0.41	-0.24***
$\Delta \ln$ 灯光总值:一阶差分	774	0.05	3471	0.12	-0.07*
人均财政支出增长率 \times Post:双重差分模型1	682	0.02	3072	0.02	0.00
$\Delta \ln$ 人均财政支出 \times Post(元/人):双重差分模型2	771	0.05	3456	0.04	0.01*
人均财政支出增长率 \times Post:基于前一年灯光总值	771	1.29	3433	4.16	-2.87
县GDP(亿元)	768	47.61	3446	58.59	-10.98***
人均GDP(万元/人)	768	2.37	3446	2.28	0.09
财政支出(亿元):一般公共预算支出	774	11.96	3456	13.02	-1.06**
户籍人口(万人)	774	21.64	3456	34.91	-13.27***
所在省中央净补助收入占GDP比重	774	0.19	3471	0.17	0.02***
贫困县:是否为国定贫困县	774	0.29	3471	0.47	-0.18***
Part B:帮扶强度:政府与企业(2013—2016年)					
企业帮扶(亿元):来自支援方企业	344	1.48	1536	0.00	1.48***
政府帮扶_上限(亿元):来自支援方政府	344	4.07	1536	0.00	4.07***
政府帮扶_均值(亿元):来自支援方政府	344	3.05	1536	0.00	3.05***
政府帮扶_下限(亿元):来自支援方政府	344	2.04	1536	0.00	2.04***
Part C:基期因变量和特征变量(2008年)					
人均GDP增长率(基期因变量)	747	0.22	3366	0.23	-0.01
\ln 县GDP(万元):对数值	747	12.22	3366	12.47	-0.25***
\ln 人均GDP(元/人):对数值	747	9.39	3366	9.24	0.14***
\ln 人均财政支出(元/人):对数值	774	8.06	3456	7.78	0.28***
人口自然增长率(‰)	774	0.02	3456	0.01	0.01***
人口密度(万人/平方公里)	774	0.01	3456	0.01	-0.01***
金融发展:年末金融机构贷款余额/GDP	747	0.35	3321	0.44	-0.09***
第一产业增加值占GDP比重	747	0.33	3366	0.28	0.04***
第二产业增加值占GDP比重	747	0.32	3366	0.39	-0.07***

(三)数据初步描述

鉴于本文实证中主要基于县市人均GDP和县市人均财政支出的相对变化,考察省际扶贫政策的乘数效应。因而,此处按照东部和中部19个支援方省市与新疆受援县市的结对帮扶关系,初步展示各样本集合的县市人均GDP和县市人均财政支出散点图,见图2。可以发现:第一,从全部受援县市样本看,相较于帮扶前(2004—2008年),帮扶后(2013—2016年)各受援县市人均财政支出和人均GDP均实现了较大幅度提升;第二,从19个支援方对接的县市样本看,不同受援县市样本表现出较大差异,主要在于不同支援方在帮扶力度、重点和方式等方面存在不同。

^① 数据来源:《中国县域统计年鉴》2005—2017年、《中国统计年鉴》2011—2017年,以及地方年鉴和官方网站。

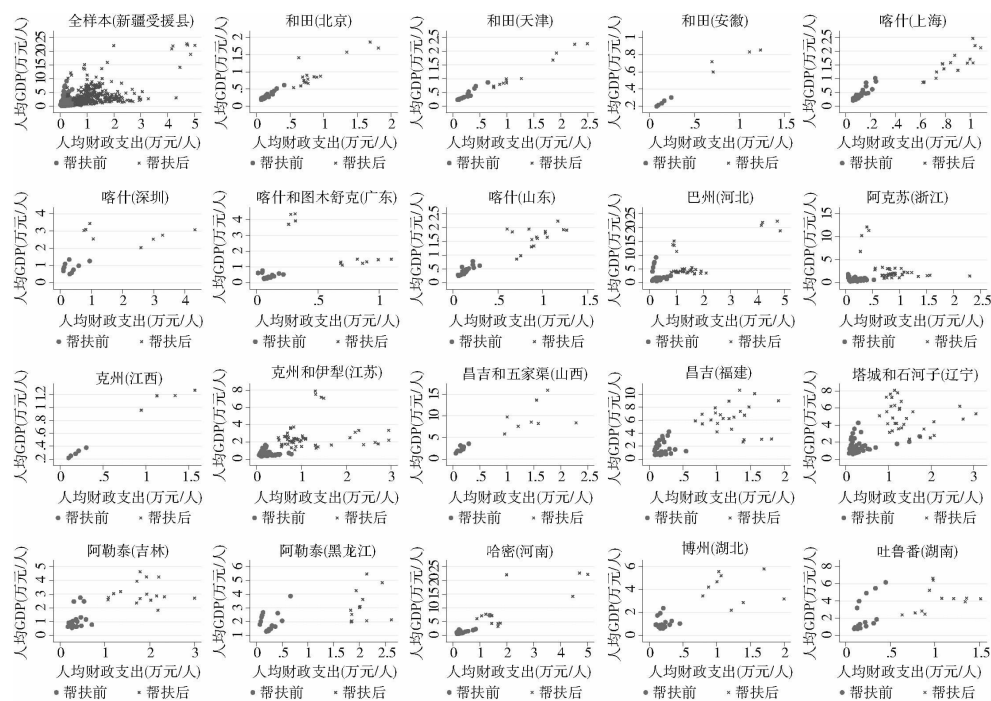


图3 19省市对口帮扶关系散点图(“受援方—支援方”配对)^①

四、实证结果与稳健性检验

(一) 基本结果

根据本文设立的研究目标,本部分首先考察在省际对口帮扶政策冲击下新疆受到实际帮扶的县市财政支出与当地经济产出的因果关系,以识别其总体乘数效应。为了剔除中央层面的影响从而剥离出省际扶贫政策的净效应,实证估计中控制中央净补助收入占本省生产总值比例。^②

基于双重差分模型的实证结果报告见表2。其中,Part A是采用双重差分模型式(1)估计的结果,Part B是采用双重差分模型式(2)估计的结果。

Part A中第1—5列显示,在多种控制情形下,乘数效应保持在一个较小区间波动,这在一定程度上表明本文估计结果具有良好的稳定性。以第5列为基准,结果表明:相较于不在政策覆盖范围内的民族地区县市,新疆受援县市产生的额外乘数效应为0.192,即平均而言,人均财政支出每增长1个百分点,当地人均产出增长0.19个百分点。第6列是平行趋势检验,即相较于基期2004年,政策之前的2005—2008年均不显著,这意味着双重差分模型所要求的平行趋势假设得到满足。Part B的估计结果进一步验证了上述基准结果。

① 数据来源:《中国县域统计年鉴》2005—2017年。

② 此变量会被“省份效应×年份效应”吸收。事实上,在表2中第4—5列进行了更严格的控制,后文同。

初步看,直接以受援地区县市政府支出估计的乘数效应小于1,^①这表明经济欠发达的民族地区政府支出的整体效率不高。但这并不意味着在这些地区增大政府投入没有价值,政府公共支出在注重经济效率目标之外,在很大程度上更加关注社会目标。从地区扶贫、区域均衡发展等多元化经济社会目标出发,加大对民族地区的公共支出十分必要,可以为其创造经济发展的基础条件,以及推进基本公共服务均等化。

由于此处基准估计结果包含了受援地自有财政资金的乘数效应,因而在一定程度上掩盖了扶贫政策的乘数效应。本文需要重点探讨的是,省际对口扶贫政策是否发挥了积极的扶贫成效,以及在怎样的条件下可以发挥更佳的效果。因而,在后文实证估计中,本文将重点从支援方视角评估政府财政帮扶资金和企业等社会力量帮扶资金的乘数效应,并分析制约乘数效应背后的关键因素。

表2 受援地政府支出乘数估计

Part A: 人均 GDP 增长率	双重差分模型式(1)					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
人均财政支出增长率×Post	0.219*** (0.077)	0.198*** (0.075)	0.163** (0.079)	0.187** (0.077)	0.192** (0.079)	
人均财政支出增长率×Year05						0.178 (0.225)
人均财政支出增长率×Year06						0.095 (0.108)
人均财政支出增长率×Year07						0.318 (0.193)
人均财政支出增长率×Year08						0.082 (0.109)
中央净补助收入比重	是	是	是	是	是	是
县市固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
基期因变量×年份效应		是	是	是	是	是
基期特征变量×年份效应			是	是	是	是
省份效应×年份效应				是	是	是
地级市效应×时间趋势					是	是
N	3741	3653	3613	3613	3613	2260
Adj. R ²	0.133	0.442	0.524	0.546	0.556	0.553
Part B: Δln 人均 GDP	双重差分模型式(2)					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Δln 人均财政支出×Post	0.134*** (0.046)	0.125*** (0.045)	0.102** (0.041)	0.124*** (0.043)	0.122*** (0.044)	

① 这一结果可以得到部分文献的支撑。比如,一些研究发现欠发达国家的平均财政支出乘数约为0.5,低于发达国家财政支出乘数。参见 A. Kraay, "How Large is the Government Spending Multiplier? Evidence from World Bank Lending," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 127, No. 2, 2012; Ethan Ilzetki, Enrique Mendoza, Carlos A. Vegh, "How Big (Small?) are Fiscal Multipliers?," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 60, No. 2, 2013。在这个意义上,本文此处估计的是新疆地区政府支出乘数,应该低于全国平均意义上的乘数效应。

$\Delta \ln$ 人均财政支出 \times Year05						0.110 (0.067)
$\Delta \ln$ 人均财政支出 \times Year06						0.066 (0.044)
$\Delta \ln$ 人均财政支出 \times Year07						0.077 (0.076)
$\Delta \ln$ 人均财政支出 \times Year08						0.018 (0.031)
中央净补助收入比重	是	是	是	是	是	是
县市固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
基期因变量 \times 年份效应		是	是	是	是	是
基期特征变量 \times 年份效应			是	是	是	是
省份效应 \times 年份效应				是	是	是
地级市效应 \times 时间趋势					是	是
N	3741	3653	3613	3613	3613	2260
Adj. R ²	0.149	0.311	0.416	0.447	0.456	0.437

注：*、**、*** 分别表示 10%、5%、1% 的显著性水平；括号内为在县级市层面聚类的稳健标准误。

(二) 稳健性检验

接下来,在时间维度和样本维度层面进行稳健性检验。首先,以前文实证估计的基准时间 2004—2016 年为基础,通过收缩时间窗口策略的检验结果报告见表 3。其中,第 1—2 列是将政策后时期延长 3 年的估计结果,第 3—4 列是将政策前时期压缩 2 年的估计结果,第 5—6 列是同时进行上述两种调整的估计结果。

表 3 稳健性检验—时间维度

改变时期	2004—2019 年		2006—2016 年		2006—2019 年	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
财政支出乘数_双重差分模型式(1)	0.086*** (0.030)		0.196** (0.083)		0.086*** (0.031)	
财政支出乘数_双重差分模型式(2)		0.042** (0.018)		0.121*** (0.046)		0.039** (0.018)
中央净补助收入比重	是	是	是	是	是	是
县市固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
基期因变量 \times 年份效应	是	是	是	是	是	是
基期特征变量 \times 年份效应	是	是	是	是	是	是
省份效应 \times 年份效应	是	是	是	是	是	是
地级市效应 \times 时间趋势	是	是	是	是	是	是
N	4969	4969	2709	2709	4065	4065
Adj. R ²	0.559	0.507	0.682	0.527	0.630	0.541

注：*、**、*** 分别表示 10%、5%、1% 的显著性水平；括号内为在县级市层面聚类的稳健标准误。

第1—2列表明,时期向后延展后,乘数效应变小,这可能与2016年后全国各地精准扶贫政策全面铺开有关。由于精准扶贫政策会影响本文的对照组样本(民族地区县市),因而在本文基准估计中应该剔除掉2016年之后的观测值。第3—4列表明,压缩政策之前的时期,基本不影响估计结果,与直觉一致。第5—6列与第3—4列形成对比,验证了第1—2列的逻辑。综上分析,前文基准模型估计的乘数效应是稳健的,并且时期界定在2017年之前也是有必要的。

尽管在上文基准估计中,通过样本界定以及多种形式的变量控制方式,以使得估计结果保持稳健。但不可避免的是,在本文的实证估计中,最大的挑战依然是其他政策对处理组和对照组县市的干扰。本文检索了2004—2016年间是否存在其他同类政策。其中,西部大开发(2000年)对所有民族地区的影响相近且比较稳定,由此引致的影响不大。另外,广东对口帮扶广西(2017年)在本文时间窗口之外,新一轮对口援藏(2010年)的西藏样本不在本文样本范围内。需要指出的是,对青海藏区的帮扶(2008年)、青海玉树市地震灾后援建(2010年),以及对贵州的帮扶(2013年)可能会使本文实证估计向下偏。

鉴于上述考虑,表4主要在样本维度进行稳健性测试。第1—2列表明,剔除对照组中青海省和贵州省存在其他帮扶形式的县市样本后,估计结果略有提升,这与理论预期一致。第3—4列是基于匹配样本的估计结果,^①与前文基准估计十分靠近。第5—6列显示,将县市人均生产总值替换为县市灯光总值,进而测算因变量和核心解释变量的实证估计,可以发现结果依然显著。^②

表4 稳健性检验—样本维度

改变样本	剔除青海和贵州		匹配样本		灯光总值	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
财政支出乘数_双重差分模型式(1)	0.230*** (0.067)		0.187** (0.089)		0.005*** (0.001)	
财政支出乘数_双重差分模型式(2)		0.138*** (0.033)		0.129** (0.058)		0.193** (0.088)
中央净补助收入比重	是	是	是	是	是	是
县市固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
基期因变量×年份效应	是	是	是	是	是	是
基期特征变量×年份效应	是	是	是	是	是	是
省份效应×年份效应	是	是	是	是	是	是
地级市效应×时间趋势	是	是	是	是	是	是
N	2773	2773	2034	2034	4049	4068
Adj. R ²	0.576	0.493	0.490	0.511	0.301	0.020

注:*、**、***分别表示10%、5%、1%的显著性水平;括号内为在县级市层面聚类的稳健标准误。

① 以人口自然增长率和政策前(2008年)人均GDP增长率为特征变量,按照最近邻1:4匹配。

② 需要指出的是,采用灯光总值后,双重差分模型式(1)中人均财政支出相对于上一年人均生产总值的增长率,就转换成了人均财政支出相对于上一年灯光总值的增长率,因此表4中第5列的结果与前文基准结果的系数大小不可直接比较。特此说明。

五、帮扶模式比较分析：财政帮扶与社会力量帮扶

（一）不同帮扶主体的效果对比

为了更直观考察帮扶政策的乘数效应,本部分以帮扶资金的来源主体为分析视角,在支援方层面评估政府帮扶资金和企业帮扶资金各自的乘数效应。基于前文测算,可以得到各受援方县市在帮扶政策实施以来分年度的企业帮扶资金和政府帮扶资金(上限值、均值和下限值),然后借助模型式(1)和式(2)分别估计企业帮扶乘数和政府帮扶乘数。

双重差分模型式(1)的估计结果(Part A)显示:第一,两类帮扶主体均存在显著的乘数效应,并且政府帮扶乘数大于企业帮扶乘数;第二,来自支援方的政府帮扶乘数大于1,明显大于受援方整体层面的政府支出乘数(前文表2)。Part B中基于双重差分模型式(2)的估计结果与Part A相互印证。

上述结果表明,来自各支援方的企业帮扶和政府帮扶都可以在新疆受援地区产生积极的乘数效应,^①总体上政府帮扶的乘数效应更大,因而对推进当地经济产出增长的作用更凸显。这可能与政府资金的公共财政职能相关,政府财政资金在扶贫的使用领域和方向上具有更强的硬约束,并且还会成为中央考核帮扶成效的依据。同时,随着财政能力的加强,公共部门也能够通过税收和转移支付以及提供社会保障在收入再分配方面发挥更大的作用。^②因而,财政帮扶更能与扶贫目标保持一致。另一方面,这可能与本文的指标度量方式有关(人均生产总值),对口帮扶引致的受援地区政府的生产性支出偏向会极大推进当地总产出和人均产出增长,^③因而并不宜由此否认企业帮扶在其他经济指标方面的突出贡献,如在企业技术改进和生产效率提升等方面(各支援方在企业技术、管理、人员培训等方面进行了广泛帮扶)。

表5 政府帮扶与企业帮扶效果对比

Part A: 人均 GDP 增长率	双重差分模型式(1)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
企业帮扶乘数	0.278* (0.161)			
政府帮扶乘数_上限		1.570*** (0.318)		
政府帮扶乘数_均值			2.093*** (0.424)	
政府帮扶乘数_下限				3.139*** (0.636)
中央净补助收入比重	是	是	是	是

① 尽管企业帮扶乘数小于1,但大于受援方整体层面的政府支出乘数(见表2),在这个意义上,企业帮扶依然是有效的,有利于提升当地政府整体层面的支出效率。

② 李实等:《中国收入不平等:发展、转型和政策》,《北京工商大学学报》2020年第4期。

③ 在中国分权体制下,地方政府的财政支出结构具有生产性支出偏向的突出特征。参见吴延兵:《中国式分权下的偏向性投资》,《经济研究》2017年第6期。同样的实践逻辑,在本文关注的新疆受援地区地方政府依然存在这个特征。另外,由于户籍人口变化相对缓慢,受援地区的人均产出增长与总产出增长具有一定的同步性。

Part A: 人均 GDP 增长率	双重差分模型式(1)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
县市固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
基期因变量×年份效应	是	是	是	是
基期特征变量×年份效应	是	是	是	是
省份效应×年份效应	是	是	是	是
地级市效应×时间趋势	是	是	是	是
N	3613	3613	3613	3613
Adj. R ²	0.548	0.550	0.550	0.550
Part B: Δln 人均 GDP	双重差分模型式(2)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
企业帮扶乘数	0.0209* (0.012)			
政府帮扶乘数_上限		0.2741** (0.111)		
政府帮扶乘数_均值			0.2742** (0.111)	
政府帮扶乘数_下限				0.2744** (0.111)
中央净补助收入比重	是	是	是	是
县市固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
基期因变量×年份效应	是	是	是	是
基期特征变量×年份效应	是	是	是	是
省份效应×年份效应	是	是	是	是
地级市效应×时间趋势	是	是	是	是
N	3613	3613	3613	3613
Adj. R ²	0.449	0.451	0.451	0.451

注: *、**、*** 分别表示 10%、5%、1% 的显著性水平;括号内为在县市级层面聚类的稳健标准误。

(二) 发挥乘数效应的外部基础条件: 地区禀赋视角

接下来以双重差分模型式(1)为基准,考察企业帮扶乘数和政府帮扶乘数是否与地区初始经济禀赋特征相关。本文以基期(2008年)县市人均GDP中位数界定经济基础较差地区(中位数以下)和经济基础较好地区(中位数以上)。表6报告了异质性分析估计结果。其中,第1和4列为采用三重差分的估计结果,^①第2—3和5—6列是按照经济基础较差的县市和经济基础较好的县市样本分组的估计结果。

可以发现:第一,对于企业帮扶而言,其引致的乘数效应在经济基础薄弱的县市相较于经济基础较好的县显著更小(第1列),第2—3列的分组检验显示,企业帮扶的乘数效应主要体现在经济基础较好的县市,在经济基础薄弱的县市不显著。这表明,企业的扶贫效果严重受制

^① 交乘“是否为基期人均GDP低的县”(即经济基础较差的县),此为虚拟变量(0,1)。另外,本文通过交乘“是否为国定贫困县”虚拟变量进行稳健性测试,可以得到一致结果。

于地区禀赋条件。可能原因在于,企业相较于政府更加注重经济目标,因而在较好的基础条件(如市场配套设施、营商环境等)下,才有积极性并发挥较好的帮扶效果。第二,政府帮扶的乘数效应在经济基础较好的县市更大(第5—6列),^①但在不同禀赋条件的地区不存在显著差异(第4列)。这表明,相较于企业等市场主体,来自政府的帮扶更有利于发挥帮扶资金的公共品属性和托底功能,因而在经济基础薄弱的县市也可以发挥大于1的乘数效应。总体上,较好的经济禀赋条件更有利于政府和社会力量(企业)发挥乘数效应,并且政府帮扶和企业帮扶都可以实现大于1的乘数效果。可能的解释是,经济条件好的地区乘数效应的传导机制更畅通,如微观居民的收入和消费能力更强,更有利于实现收入和消费在不同群体间的相互转化,从而形成“叠加效应”推进地区人均经济产出增长。

表6 乘数效应的外部禀赋条件

企业帮扶 VS 政府帮扶	全样本	经济基础较差的县	经济基础较好的县	全样本	经济基础较差的县	经济基础较好的县
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
企业帮扶乘数× 基期人均GDP低的县	-1.090** (0.508)					
企业帮扶乘数	1.132** (0.470)	0.152 (0.170)	1.614*** (0.553)			
政府帮扶乘数_均值× 基期人均GDP低的县				0.426 (0.731)		
政府帮扶乘数_均值				1.844*** (0.468)	1.807*** (0.652)	2.877*** (0.657)
两两交互项	是			是		
中央净补助收入比重	是	是	是	是	是	是
县市固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
基期因变量×年份效应	是	是	是	是	是	是
基期特征变量×年份效应	是	是	是	是	是	是
省份效应×年份效应	是	是	是	是	是	是
地级市效应×时间趋势	是	是	是	是	是	是
N	3613	1792	1821	3613	1792	1821
Adj. R ²	0.548	0.377	0.594	0.550	0.381	0.594

注: *、**、*** 分别表示 10%、5%、1% 的显著性水平;括号内为在县级市层面聚类的稳健标准误。

综上分析,表5和表6在一个统一的框架下比较了不同帮扶主体的乘数效应,并且发现了制约乘数效应的外部基础条件。从而延伸出如下政策含义。第一,鉴于企业帮扶在经济条件薄弱的地区难以发挥明显的乘数效应,因而在这些相对贫困地区,应加大政府的投入(帮扶)力度(如投入更多资源建设道路和水利等基础设施为产业发展创造条件),尤其是市场主体没有积极性进入的公共领域,使其尽快突破经济发展的瓶颈和阈值,进而为企业等其他市场主体的

^① 这一发现与一些学者的研究结论“经济发展水平较高的国家财政支出乘数大于经济发展水平较低的国家”相近。参见 Ethan Ilzetzki, Enrique Mendoza, Carlos A. Vegh, “How Big (Small?) are Fiscal Multipliers?,” *Journal of Monetary Economics*, Vol. 60, No. 2, 2013。

帮扶效果创造初始条件。第二,深化对口帮扶制度,广泛动员社会力量,引入多元社会主体参与帮扶。在帮扶实践中,各类主体要遵循科学的帮扶介入时期序次,一般而言,政府财政要比企业等社会主体更早进行帮扶,尤其是在一些经济基础较薄弱的地区,政府主体要发挥财政资金的公共职能,先行进入一些外部性强和收益低的领域。要通过政府和社会力量等不同主体的优势互补,相互配合形成合力,以发挥更大限度的综合乘数效果。

(三)对政府帮扶的进一步探讨:“受援县—支援方”视角的初步比较

为了考察 19 个支援方省市各自的帮扶乘数效应,本文以双重差分模型式(1)为基准,在“受援县—支援方”配对视角下进行分类实证评估。由于地区初始禀赋条件差异会影响乘数效应,而本文考察的新疆 86 个受援县市的经济基础存在较大差异。比如,南疆四地州人均 GDP 不足全疆平均水平的 45%,贫困人口占全疆的 92%,37 个县中 21 个被认定为国家级贫困县。这会对此处的比较研究造成困难。鉴于上文发现,政府帮扶相较于企业帮扶受地区禀赋条件的的影响更小,因而此处主要在政府财政帮扶层面进行实证估计。

表 7 19 个“受援—支援”配对地区的政府帮扶乘数^①

受援—支援配对(1—7)	(1)和田 (北京)	(2)和田 (天津)	(3)和田 (安徽)	(4)喀什 (上海)	(5)喀什 (深圳)	(6)喀什 和图木舒 克(广东)	(7)喀什 (山东)
政府帮扶乘数	5.91*** (1.34)	1.18** (0.56)	0.00 (.)	-0.41 (11.85)	3.28*** (0.41)	0.62** (0.31)	23.85*** (6.44)
N	2984	2976	2952	2984	2968	2968	2984
Adj. R ²	0.560	0.560	0.561	0.559	0.560	0.560	0.561
受援—支援配对(8—14)	(8)巴州 (河北)	(9)阿克苏 (浙江)	(10)克州 (江西)	(11)克州 和伊犁 (江苏)	(12)昌吉 和五家渠 (山西)	(13)昌吉 (福建)	(14)塔城 和石河子 (辽宁)
政府帮扶乘数	12.15 (17.67)	4.14*** (1.46)	0.00 (.)	4.24*** (1.09)	0.00 (.)	-6.03 (12.54)	1.78 (2.21)
N	3024	3024	2952	3056	2952	3000	3016
Adj. R ²	0.560	0.558	0.561	0.560	0.561	0.559	0.559
受援—支援配对 (15—19)	(15) 阿勒泰 (吉林)	(16) 阿勒泰 (黑龙江)	(17)哈密 (河南)	(18)博州 (湖北)	(19) 吐鲁番 (湖南)		
政府帮扶乘数	32.32*** (3.40)	1.37 (5.44)	20.18*** (7.75)	3.79* (2.14)	-10.75** (4.60)		
N	2984	2976	2976	2973	2976		
Adj. R ²	0.555	0.560	0.580	0.556	0.561		

注: *、**、*** 分别表示 10%、5%、1% 的显著性水平;括号内为在县级市层面聚类的稳健标准误。

19 个“受援—支援”配对县市的政府帮扶乘数估计结果报告见表 7。直观上看,吉林、山东、河南、北京、江苏、浙江和深圳等支援方的政府财政帮扶效果较好。如果进一步考虑和田、喀什、阿克苏和克州等南疆地区经济基础薄弱的禀赋条件,则更加凸显了北京、江苏、浙江和深

^① 与表 6 保持一致,此处估计的政府帮扶乘数是基于政府帮扶资金均值的估计。另外,实证回归中的控制方式与上文完全保持一致,考虑到表格展示的简洁性,表中控制变量进行了删减处理,并且系数仅保留 2 位小数。

圳等经济发达省市的扶贫效果。

需要说明的是,除了不同受援地基础条件的差异外,不同帮扶主体的帮扶力度和重点领域存在差异,各处理组样本量(如安徽、江西的帮扶对象均只有1个县样本),各支援方省市财政帮扶资金测度方式(本文采用测算数据取均值会在一定程度上产生误差)等因素也会部分干扰此处的比较研究。因此,不应对表7的结果过度外推。

六、研究结论与启示

系统考察省际扶贫政策引致的政府财政支出乘数以及乘数效应发挥效力的外部基础条件,是考察中国民族地区脱贫成效的一条重要线索和思路。然而,目前关于政府财政支出乘数的研究缺乏相对统一的结论,在学术界尚未达成共识。鉴于此,本文借助自然实验方法,基于中国民族地区473个县市2004—2016年观测数据评估了中国省际扶贫政策在新疆受援地区的乘数效果,一方面可以深化和丰富财政支出乘数领域研究成果,另一方面有利于合理评估中国治理贫困的实践成效,并为中国特色的省际横向对口帮扶政策在脱贫攻坚中的重要作用提供理论解释和实证支撑。

本文评估结果表明:第一,新疆受援县市政府的整体支出乘数效应低于1,这意味着政府支出的综合效率不佳。第二,进一步研究发现,各支援方的财政帮扶和企业等社会力量帮扶可以在受援地区发挥更佳的乘数效应,总体而言政府帮扶的乘数效应大于企业帮扶乘数效应。第三,乘数效应的发挥与受援地区外部基础禀赋条件有关。总体上,相较于经济薄弱地区,基础条件较好的地区更有利于发挥乘数效应,这对于企业帮扶乘数效应尤其明显。可能原因在于,经济基础较好的地区配套条件更好,乘数效应的传导机制更畅通,可以更有效地利用外来资源发展本地经济。

尽管本文基准结果显示,新疆受援地区政府财政支出总体乘数小于1,从而表明当地财政支出综合效率不佳。但本文基于支援方视角的考察表明,来自东中部19省市的政府财政帮扶和企业帮扶均有利于提升当地乘数效应,从而发挥积极的扶贫成效。总体上看,财政帮扶乘数大于企业帮扶乘数。此外,本文还发现上述结果受制于受援地区初始禀赋条件,即在经济基础较好的县市,不同帮扶主体(政府和企业)均可以实现大于1的乘数效应。这意味着,在中国脱贫攻坚中,政府财政帮扶和社会力量(企业)帮扶都发挥了重要作用。

中国扶贫政策蕴含着丰富的治理智慧,在脱贫攻坚减贫实践中,府际间的扶贫政策做出了突出贡献。本文研究发现了提升省际扶贫政策乘数效应的条件(比如,不同帮扶主体介入的优先次序等),从而为改善民族地区省际对口帮扶政策的扶贫成效提供政策思路。由此带来的启示是:

第一,在当前“十四五”期间,对于新疆等民族地区而言,巩固拓展脱贫成果、推进乡村振兴和实现共同富裕,是新发展阶段推动减贫战略和工作体系平稳转型的重点。习近平总书记2022年7月在考察新疆时强调:“全党都要站在战略和全局高度认识新疆工作的重要性,加大对口援疆工作力度,完善对口援疆工作机制;要加快经济高质量发展,培育壮大特色优势产业,增强吸纳就业能力。要把巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接起来,健全乡村可持续发展

长效机制。”^①省际对口帮扶政策要求“扶上马再送一程”，保持过渡期内政策不变。因而要继续发挥省际之间横向帮扶在推进民族地区经济可持续发展中的重要作用，以更有效地实现欠发达地区乡村振兴、共同富裕等目标。

第二，在新的发展阶段，为了更充分释放帮扶政策的综合效果，需要重视政府主体和企业等社会力量的帮扶领域和帮扶次序的科学界定和合理布局。对于一些经济基础依然脆弱的脱贫地区，以及一些需要大规模投资的公共领域，要充分发挥财政资金的作用，让政府主体先行介入帮扶，这既可以帮助这些地区突破经济发展的门槛限制，也有利于为企业等社会主体后续介入帮扶创造基础条件。对于一些基础禀赋条件较好、市场环境成熟的地区，要充分发挥市场主体的灵活性和主动性。^②

第三，一方面，要通过省际对口帮扶的体制机制以及组织形式创新（如教育、医疗“组团式”帮扶）进一步深化省际对口帮扶政策体系，并加强不同帮扶主体的配合和互补，提升帮扶资金的精准性和利用效率；^③另一方面，需要创造更优越的外部条件^④（基础设施和配套制度建设等），以发挥政府、企业和社会组织等社会力量多元主体相互配合引致的综合乘数效应，以更有效、有力地服务于新发展格局下民族地区乡村振兴战略、共同富裕目标以及高质量发展等系列区域政策和发展战略。

总体上，民族地区省际对口帮扶政策是政府积极、主动构建的结果，具有一定的规划性。欠发达地区的自我发展能力是保障其可持续发展的关键，但这种自我发展能力的培育需要借助外部力量的干预和引导，在此过程中需要兼顾政府和市场各自的理念，在发挥政府财政资金实现基本公共服务均等化的同时，也要重视国有企业和民营企业等市场主体的重要作用，要强化市场逻辑（市场力量）在推进民族地区乡村振兴和实现共同富裕中的基础性地位，从而培育这些地区的内生动力和自生能力。

〔责任编辑 马 骏〕

① 《完整准确贯彻新时代党的治疆方略 建设团结和谐繁荣富裕文明进步安居乐业生态良好的美好新疆》，央视网，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1738428779783044005&wfr=spider&for=pc>，2022年7月15日。

② 一般而言，政府主体应该比企业等社会力量更早实施帮扶，政府主体在企业等市场主体之前介入帮扶，也可以在一定程度上缓解对市场主体的挤出效应。

③ 积极的财政政策加力，不是无边界放水，而是精准发力。白景明：《加力提效 财政政策更积极》，《人民日报》2019年1月3日。

④ 2022年中共中央、国务院《关于加快建设全国统一大市场的意见》指出，建设全国统一大市场是构建新发展格局的基础支撑和内在要求。要打破市场分割，打通制约经济循环的关键堵点，加快建立全国统一市场。