

公共支出结构与农村减贫*

——基于省级面板数据的证据

王 娟 张克中

内容提要：本文构建了一个具有一般性的公共支出与减贫关系的理论框架，并在此基础上利用1994~2004年中国省级面板数据，分析各项公共支出的减贫效应。实证分析发现，社会救济支出、基本建设支出和农业性公共支出对减贫存在显著效应，但科教文卫支出作用并不显著。社会救济支出每增加1%会导致农村贫困发生率下降0.0575个百分点，基本建设支出每增加1%会导致农村贫困发生率下降0.0402个百分点，农业性公共支出每增加1%会导致农村贫困发生率下降0.0584个百分点。各项公共支出的减贫效应排序为：农业性公共支出 > 社会救济支出 > 基本建设支出。

关键词：公共支出 减贫 农村贫困

一、引言

改革开放以来，伴随着中国经济高速增长进程，贫困人口数量大幅下降。但是，自20世纪90年代中后期以来，中国农村贫困发生率的下降速度开始明显减缓。如果传统的理论——经济增长能自动地惠泽穷人——普遍成立，减贫就意味着只要关注经济增长就足够了。然而，“水涨船高”的传统理论在发展中国家的实践中广受挑战，经济增长只是减贫的必要条件而非充分条件，经济增长的“涓滴效应”并不会自动惠及穷人。“经济增长”和“减贫”是发展中国家所面临的双重挑战。Moreno-Dodson and Wodon (2008)认为，以下四个因素对发展中国家政府制定和施行促进经济增长和减少贫困的财政政策构成了挑战：①市场存在广泛的、不可预测的失灵；②政府和制度的失灵限制了公共干预的有效性；③在宏观经济不平稳、高负债、弱的税收征管和存在大量非正式部门的背景下，提高财政收入存在困难；④缺乏足够、有效的数据来对财政政策进行全面的分析和评价。同时，他们指出，虽然发展中国家政府在制定有利于减贫的财政政策方面存在诸多困难，但是，公共支出政策仍是政府致力于减少贫困的重要政策工具。在中国的减贫实践中，各项公共支出的减贫效应如何，仍是一个有待探讨的问题。如何有效配置资源，迅速减少贫困，让“发展成果由人民共享”，是建设和谐社会的基本要求。对各项公共支出减贫效应的考察也是建立亲贫式增长战略的基础。

已有的相关文献中，对减贫存在显著影响的各项公共支出项目，Fan et al. (2005)认为有农村道路投资，Davis et al. (2005)认为有农业补贴，Gomancee and Morrissey (2002)认为有交通部门投资。在政府制定各项公共支出政策尤其是减贫政策时，各地区的贫困状况也是影响政府公共支出决

*本文研究获得国家社会科学基金项目“基于亲贫式增长的农村公共支出结构研究”（批准号：09BJL034）、教育部人文社会科学研究规划基金项目“基于主观满意度的农村公共支出结构优化研究”（批准号：09YJA790078）的资助。本文是“基于亲贫式增长的农村公共支出结构研究”项目的阶段性成果。文责自负。

策的重要因素。图 1 描绘出了各项公共支出与农村贫困发生率之间的关系。从图 1 可以较为明显地看出，各项公共支出与贫困发生率之间存在负向相关关系。现有的研究大多忽视了公共支出政策和贫困状况之间存在的内生性问题，这导致了回归结果存在严重的偏误问题。同时，宏观经济环境必然会影响各项公共支出政策的制定和执行。基于此，本文试图构建一个具有一般性的公共支出与减贫关系的理论框架，并在此基础上利用 1994~2004 年^①中国省级面板数据，分析各项公共支出的减贫效应。考虑到内生性问题，本文采用联立方程的方法设定计量模型，并采用两阶段最小二乘法进行估计。

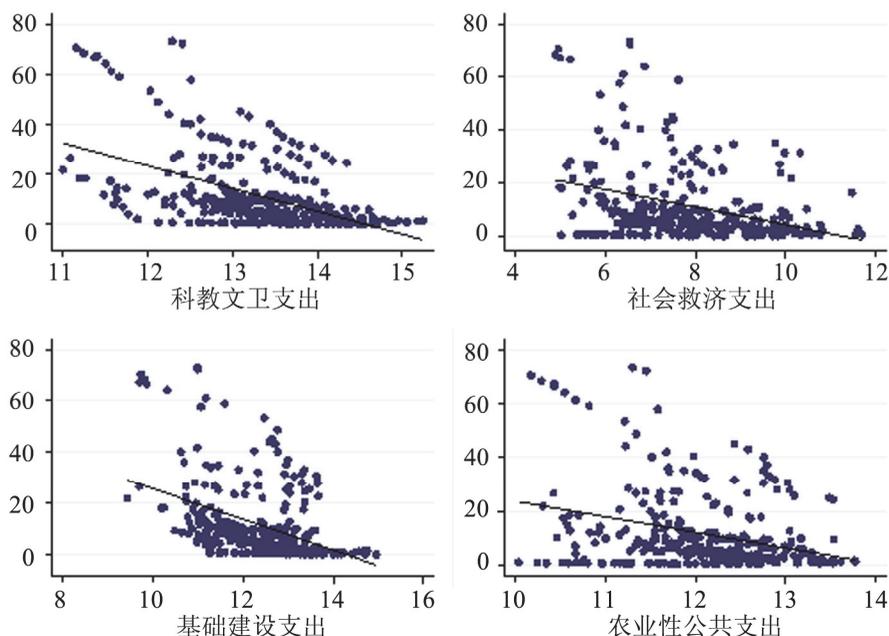


图 1 公共支出与农村贫困发生率

注：图中纵轴为农村贫困发生率，单位为%；横轴的单位均为元/人。

数据来源：各项公共支出项目的数据来源于《中国财政年鉴》（1995~2005 年，历年），农村贫困发生率数据来自张克中等（2010）。

本文结构安排如下：第一部分是引言；第二部分从理论上分析各项公共支出和贫困之间的关系，第三部分采用联立方程的方法设定相应的计量模型并进行估计，第四部分报告实证分析结果，第五部分对本文进行总结。

二、公共支出结构与减贫关系的理论框架

（一）经济增长与减贫

毋庸置疑，经济增长是减贫的重要因素。大量文献使用不同的数据和方法对其进行了充分论述。例如，来自跨国证据的有 Besley and Burgess（2003），Dollar and Kraay（2002）等；来自时间序列和地区证据的有 Ravallion and Chen（2007），Ravallion and Datt（2002）等；来自微观家庭调查证据的有 Bibi（2005），Menezes-Filho and Vasconcellos（2004）等。Besley and Burgess（2003）指出，

^①中国于 2005 年开始实施社会主义新农村建设，这会导致农村亲贫式支出占各省总公共支出的比重发生实质性改变。而且，自 2004 年以后，农村贫困发生率的数据缺失严重。因此，本文样本的截止年份为 2004 年。

经济增长的源泉是人力资本和物资资本的积累以及技术进步，这些因素直接或者间接影响贫困。例如，人力资本的积累会提高穷人的工资水平，农业部门的技术进步会增加穷人的工资。但是，对于经济增长与减贫之间的关系，有些文献认为，不同群体的穷人对经济增长的反应存在差异，即经济增长的减贫效应在不同群体之间存在异质性。Aaron（1967）发现，穷人中的一部分人对经济增长极为敏感，而另一部分人几乎不受影响。Hoover et al.（2008）发现，GDP 增长有利于减少贫困，对于黑人群体而言，GDP 的减贫效应最大。Luo（2011）利用 1988~2002 年的中国数据发现，穷人从经济增长的“涓滴效应”中受益，但不同收入人群受益并不均等。

经济增长是减贫的决定性因素意味着，创造经济快速增长的环境是减少贫困的唯一制胜法宝（Bhalla, 2001）。但是，近年来，越来越多的学者认为，经济增长解释了大部分但并非全部的减贫。在存在“涓滴效应”的情况下，减贫政策只需要聚焦于那些促进经济增长的政策（growth-enhancing policies）即可。但是，这一传统理论受到越来越多国家或地区发展经验的挑战。人们发现，经济增长并不一定会自动惠及穷人，经济增长只是减贫的必要而非充分条件（Ravallion and Chen, 2007）。不仅仅是经济增长的速度，经济增长的性质也是一个至关重要的因素。万广华、张茵（2006）发现，90 年代前半期中国农村减贫成功的主要原因是收入的增长和不平等的下降；而 90 年代后半期减贫速度下降，甚至贫困有所增加，则是由于此时农村和城市不平等快速上升以及收入增长缓慢。人均收入水平越高，贫困越有可能和收入不平等联系在一起。Shorrocks and Van der Hoeven（2004）指出，对于发展中国家减贫而言，减贫政策离不开那些促进经济增长的策略，但更为重要的是将其与亲贫式增长结合在一起。

（二）财政分权、公共支出与减贫

从微观视角来研究单项（部门）公共支出对减贫影响的文献认为，农村道路投资（Fan et al., 2005）、农业补贴（Davis et al., 2005）以及健康和教育支出（Gomanee and Morrissey, 2002）是实现减贫的有效手段。Dollar and Kraay（2002）的研究表明，健康和教育上的公共支出有助于提高农业部门的生产力，但对提高贫困线以下穷人的收入作用甚微。Caminada and Kees（2009）认为，社会性公共支出是影响一国贫困状况尤其是老年人贫困的重要因素。在基础设施中，交通类基础设施投资的增加对经济增长有显著的促进作用，它加强了边缘地区与其他地区的交流，从而有利于减贫。Gachassin et al.（2010）认为，由于地理上的隔绝，穷人缺少接近一些重要公共服务的机会，例如市场、信息、社会和政治网络以及健康和教育，而接近这些资源对提高穷人生活水平的至关重要。在控制了其他变量之后，Gachassin et al.（2010）发现，修建道路增加了人们的就业机会，而就业机会的增加，尤其是非农就业机会的增加有利于减少贫困；另外，缺乏便利的道路系统将人们留在农业部门，市场的隔离提高了人们从事农业活动的概率，从而形成不断循环的贫困陷阱。Estache et al.（2004）认为，在缺少政府的配套措施时，由基础设施改善所引致的经济优势需要耗费更长的时间才能惠及穷人。

对中国公共支出与减贫关系的研究以樊胜根等（Fan et al., 2005; Fan et al., 2007）为代表，这些研究详细分析了公共支出结构对农业增长和减贫的影响，并根据公共支出结构对经济增长和减贫作用的强度分别对各类公共支出进行了排序。樊胜根等（2002）和林伯强（2005）较早研究了农村公共支出结构对增长、地区不均等和减贫的效应，并对这些效应进行了估计。林伯强（2005）指出，农村基础设施等方面的生产增进型公共投资促进了农村经济增长，减少了地区不平等和贫困。李永友、沈坤荣（2007）发现，偏向低收入群体的财政支出结构安排有利于降低社会的相对贫困水平。吕炜、刘畅（2008）认为，社会性公共支出安排弱化可能是近年来农村减贫效应递减的最主要原因。

基于上述研究以及数据的可得性, 本文将公共支出划分为一般服务性公共支出、转移性公共支出、生产性公共支出和农业性公共支出四类。一般服务性公共支出包括政府在科学、教育、文化和卫生方面的支出。一般服务性公共支出会直接增进人们的收入水平, 同时, 这类公共支出会影响个人行为, 促使人们获取某些能力和机会, 从而导致人们更倾向于克服贫困。转移性公共支出指的是直接对居民的转移性补助, 这些补助直接提高居民的收入水平, 有利于其摆脱贫困状况。生产性公共支出指的是基础建设支出。基础建设支出通过降低某些投入品的成本来提高农业和非农业部门的生产率, 同时增进对劳动力的需求, 这些最终能够提高居民收入、增加居民消费和减少贫困。农业性公共支出指的是那些能够直接促进农业部门增长的公共支出。与其他部门相比, 农业部门的增长更有利于减少贫困。

在地方政府公共支出的决策过程中, 当地经济发展状况和财政分权水平是至为重要的两个因素。犹如在“分蛋糕”的过程中, 合理有效的分配方式依赖于整个“蛋糕”的大小。在经济增长速度较快、经济发展水平较高的地区, 地方政府更有可能在维持原有公共支出政策不变的情况下, 调整各类更具减贫效应的公共支出。因此, 各地区的经济发展水平是影响公共支出政策的主要因素。

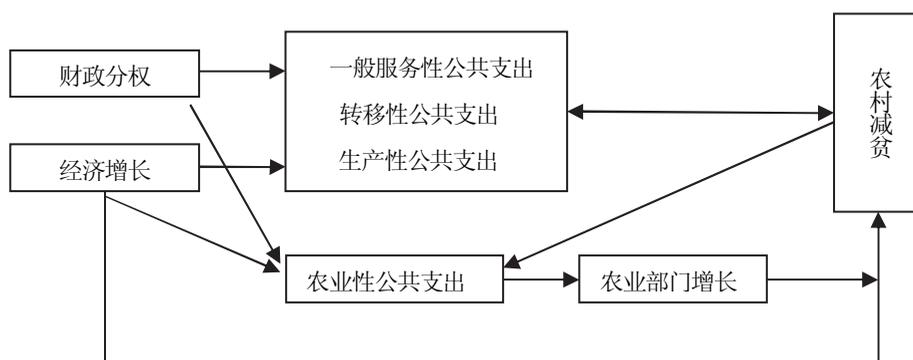


图2 公共支出与亲贫式支出的分析框架

财政制度安排势必会影响和制约政府的财政行为, 这种对政府行为的制约终究会反映在政府公共支出的方向、规模及其效率上, 进而最终影响这些公共支出的经济结果。West and Wong (1995) 发现, 财政分权导致中国在卫生和教育方面的公共支出减少, 尤其是在贫困地区。乔宝云等 (2005) 发现, 在财政分权的体制安排下, 地方政府为吸引外部资本而竞相改善各自的投资环境, 这些在改善投资环境上所投入的资金挤占了在教育、卫生、社会保障等方面的公共支出, 从而妨碍了当地社会服务水平的提高。傅勇、张晏 (2007) 发现, 中国的财政分权体制以及基于政绩考核的政府之间的竞争使得地方政府在支出结构上“重基本建设、轻人力资本和公共服务”。在中国, 由于缺乏有效的“自下而上”的信息传导机制, 政府在制定政策尤其是在涉及民生问题时, 缺少有力的民意约束, 从而产生严重的委托—代理问题, 使得公共支出中事关民生的公共支出严重不足。因此, 虽然地方政府在客观上拥有信息优势来减贫, 但是, 由于缺少相应的激励, 它们主观上并不一定会努力减贫。上述研究表明, 当财政分权成为中国财政制度的基本特征时, 地方政府的公共支出行为必然受到财政分权模式的影响。在分析公共支出的减贫效应时, 财政分权是一个重要的解释变量。

综上所述, 图2描述了经济增长、财政分权、各项公共支出和减贫之间的联系。一般服务性公共支出、转移性公共支出和生产性公共支出直接减少贫困, 而农业性公共支出通过促进农业部门增长进而减少贫困; 同时, 各地区的贫困现状会影响到各项公共支出的水平。另外, 各地区的经济环境和制度背景 (经济增长和财政分权) 也会影响各项公共支出。因此, 合理的计量方法的选取对准

确研究农村减贫是非常必要的。

三、计量模型与数据

(一) 计量模型设定

鉴于经济增长对减贫存在两种作用机制，各类公共支出与减贫之间存在双向因果联系，本文采用构建联立方程的方法来解决这些在单方程估计中可能存在的内生性问题。基于上述理论分析，本文对贫困发生方程做出如下设定：

$$POV = F(INC, AGR, GAGR, GDP, GDP^2, E_SCI, E_AGR, E_WELF, E_INFR) \quad (1)$$

$$E_SCI = G(PPRI, BED, GDP, EX) \quad (2)$$

$$E_WELF = H(POV, INC, FD, EX, RPOP) \quad (3)$$

$$E_INFR = f(GDP, FD, EX) \quad (4)$$

$$E_AGR = g(POV, GDP, FD, EX, RPOP, GUAN) \quad (5)$$

$$AGR = h(E_AGR, RPOP, GUAN, HUAFEI) \quad (6)$$

(1) 式为贫困发生方程，(2) ~ (5) 式分别是各项公共支出决定方程。(1) 式中， POV 为农村贫困发生率， INC 为农村家庭人均收入， AGR 为第一产业产值， $GAGR$ 为第一产业增长率， GDP 为实际人均 GDP 值。 E_SCI 为科教文卫支出， E_INFR 为基本建设支出，这两个指标均采用人均值，人口数以各省总人口衡量。 E_AGR 为农业性公共支出， E_WELF 为社会救济支出，这两个指标也采用人均值，人口数以各省农村总人口衡量。科教文卫支出表征了一般服务性公共支出，社会救济支出代表了转移性公共支出，基本建设支出反映了生产性公共支出。在数据统计中，关于农业支出的口径经常发生变化，故本文采用支援农村生产支出、农林水利气象等部门的事业费、农业综合开发支出的总和或者农业支出、林业支出和水利气象支出的总和来表征农业性公共支出。在借鉴 Huang et al. (2009) 的基础上，本文在贫困发生方程中加入人均 GDP 的平方项来考察 GDP 与贫困发生率之间可能存在的非线性关系。

(2) 式中，科教文卫支出由教育因素、公共卫生因素、经济因素以及财力因素共同决定，本文分别用普通小学在校人数 ($PPRI$)、乡镇医院床位数 (BED)、人均 GDP (GDP) 和总公共支出 (EX) 来表示上述因素。

(3) 式中，本文用“人均地方预算内支出/人均中央预算内支出”指标来度量中国各省的财政分权程度，表示为 FD ， EX 表示总公共支出， $RPOP$ 表示农村总人口。在社会救济支出的决定中，一个地区贫困程度越高，越会相应地要求提高社会救济支出。从绝对规模上讲，在农村贫困发生率相同时，农村人口越多的地方，社会救济支出也会越高。同时，一个地区的富裕程度和财力状况是决定社会救济支出的重要因素。经济越发达的地方，在政府财力充裕的情况下，政府越会增加社会救济支出。另外，在“为增长而竞争”的激励机制下，财政分权程度越高，政府越倾向于关注那些能够促进经济增长的公共支出而会忽视社会性公共支出。

(4) 式反映的是在基本建设支出的决定中, 地区经济发展水平、财力状况以及财政分权程度均是重要的影响因素。基于中国 90% 的贫困人口在农村的事实^①, 同时考虑到农业发展是减贫的重要工具, 农村贫困程度越高可能会导致政府在促进农业生产的支出上投入越多, 以期能够更有效地减少贫困。

(5) 式描述了农业性公共支出与农村贫困发生率、人均 GDP、各省财政分权程度、总公共支出、农村总人口、有效灌溉面积之间的关系。农村总人口以及农业生产实际状况也是影响农业性公共支出的重要因素。由于某些公共物品的非排他性和非竞争性, 在农村人口越多、耕种面积越多的地方, 农业性公共支出的经济效率也会越高。另外, 一些公共物品供给的规模经济也使得农业性公共支出与农村总人口、耕种面积呈现出正向关系。在度量耕种面积时, 由于各地区每年的播种面积缺少变异性, 本文采用有效灌溉面积 (*GUAN*) 来表征实际耕种面积的多少。

(6) 式描述了第一产业产值与农业性公共支出、劳动要素投入、土地要素投入和化肥使用量的关系。在第一产业 (主要为农业) 的生产过程中, 各种要素的投入情况至关重要。化肥使用量 (表示为 *HUAFEI*)、土地要素投入 (有效灌溉面积)、劳动要素投入 (农村总人口) 以及政府对农业生产的投入 (农业性公共支出) 均是影响农业产值的重要因素。由于农业部门存在大量的剩余劳动力, 农村总人口并不是表征农业生产过程中劳动要素投入情况的一个好指标。

在上述计量模型的设定中, 有 *POV*、*E_SCI*、*E_AGR*、*E_WELF*、*E_INFR*、*AGR* 共六个内生变量, 有 *INC*、*GAGR*、*GDP*、*PPRI*、*BED*、*FD*、*EX*、*RPOP*、*GUAN*、*HUAFEI* 共十个外生变量。联立方程的估计分为单方程估计和系统估计两种方法, 本文选择单方程、两阶段最小二乘法的估计方法。其原因在于系统估计方法常导致估计参数的高度非线性, 而且, 如果方程组中的一个或多个方程有设定误差, 则误差将传递给其余的方程, 因而方程组对设定误差非常敏感。

(二) 数据说明及变量统计特征

本文数据为 1994~2004 年中国省级面板数据, 贫困发生率数据来自张克中等 (2010)。由于山东省、西藏自治区、重庆市和四川省的数据存在遗漏, 该数据集集中样本仅包括 27 个省 (区、市)。其中, 地区生产总值、农村家庭人均收入、第一产业增长率、各省 (区、市) 年末人口、第一产业产值、地区生产总值增长率、普通小学在校人数、有效灌溉面积和化肥使用量数据来自相应年份的《中国统计年鉴》^②; 总公共支出、科教文卫支出、基本建设支出、农业性公共支出和财政分权数据来自相应年份的《中国财政年鉴》^③; 乡镇医院床位数、社会救济支出、农村总人口数据来自相应年份的《中国农村统计年鉴》^④。

变量名称	平均值	标准误	最小值	最大值
农村贫困发生率 (<i>POV</i>) (%)	11.64	14.60	0.11	73.00
农村家庭人均收入 (<i>INC</i>) (对数形式, 元/人)	7.67	0.45	6.58	8.86
第一产业增长率 (<i>GAGR</i>) (%)	6.14	4.74	-9.00	23.70

^①世界银行的研究表明, 即使不包括农民工在内, 90% 的贫困人口仍然在农村。数据来源: 《从贫困地区到贫困人群: 中国扶贫议程的演进》, 世界银行网站 (<http://www.worldbank.org/>), 2009 年 3 月。

^②中华人民共和国国家统计局 (编): 《中国统计年鉴》(1995~2005 年, 历年), 中国统计出版社。

^③中华人民共和国财政部 (编): 《中国财政年鉴》(1995~2005 年, 历年), 中国财政经济出版社。

^④国家统计局农村社会经济调查司 (编): 《中国农村统计年鉴》(1995~2005 年, 历年), 中国统计出版社。

(续表 1)

人均 GDP (GDP) (对数形式, 元/人)	8.84	0.63	7.33	10.74
第一产业产值 (AGR) (对数形式, 亿元)	7.97	0.48	5.29	9.04
科教文卫支出 (E_SCI) (元/人)	13.31	0.81	11.00	15.25
社会救济支出 (E_WELF) (元/人)	7.80	1.47	4.89	11.70
基本建设支出 (E_INFR) (元/人)	12.35	1.01	9.44	14.95
农业性公共支出 (E_AGR) (元/人)	12.07	0.76	10.04	13.77
普通小学在校人数 (PPRI) (对数形式, 人)	15.98	4.05	7.93	28.81
乡镇医院床位数 (BED) (张/万人)	9.64	0.98	7.22	12.13
财政分权 (FD)	3.94	3.20	1.07	23.67
GDP 增长率 (GGDP) (%)	10.76	2.48	3.80	20.50
农村总人口 (RPOP) (对数形式, 万人)	7.57	0.98	5.78	8.98
总公共支出 (EX) (元/人)	14.92	0.85	12.17	17.00
有效灌溉面积 (GUAN) (对数形式, 千公顷)	7.06	0.93	5.14	8.48
化肥使用量 (HUAFEI) (万吨)	125.45	99.33	6.09	493.20

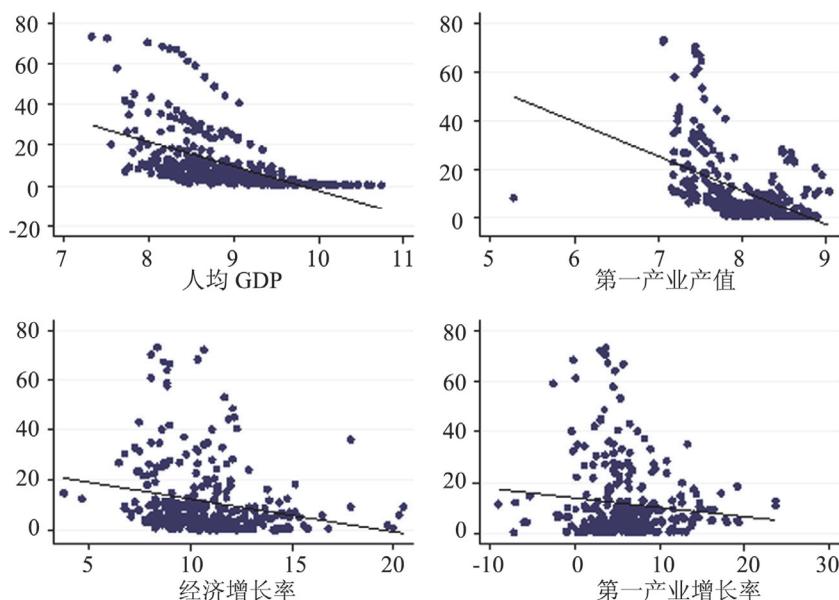


图 3 宏观经济变量与农村贫困发生率

注：图中纵轴表示农村贫困发生率，单位为%；横轴为各个宏观变量，单位与表 1 中的描述一致。

数据来源：同表 1。

在样本中，农村贫困发生率的均值为 11.64%，最小值为 0.11%，最大值为 73%。在 2004 年底，北京、上海、天津和浙江四个省（市）农村贫困发生率低于 1%，青海、云南、陕西、新疆、广西和海南六个省（区）农村贫困发生率仍在 10% 以上。平均而言，在各项公共支出中，科教文卫支出最大，基本建设支出次之，农业性公共支出再次之，社会救济支出最小^①。2004 年人均社会救济支

^①此处指标均表示人均值，具体含义见上文所述，同下文。

出（以农村人口为分母），甘肃仅为 0.45 元，河北、新疆、陕西、云南、河南、贵州和广西均低于 2 元，浙江、福建和北京在 10 元以上，上海则高达 32.1 元。农村家庭人均收入的均值为 2143.08 元，第一产业增长率平均为 6.14%，低于 GDP 增长率的均值（10.76%）。平均化肥使用量为 125.45 万吨，有效灌溉面积（对数值）的均值为 7.06。2004 年，农村人口最多的为河南，最少的为青海，其中，河南农村人口为 7968.8 万，青海仅为 354.1 万。图 3 用散点图的形式描绘了一些重要宏观经济变量与农村贫困发生率之间的关系：人均 GDP、第一产业产值、GDP 增长率和第一产业增长率均与农村贫困发生率呈现出负向关系。

四、实证分析结果

(1) ~ (6) 式的回归结果汇总在表 2 中。(1) 式即农村贫困发生方程的回归结果（见表 2 中 (1) 列）表明，提高第一产业产值、农村家庭人均收入，会显著减少农村贫困。在各项公共支出中，社会救济支出和基本建设支出能够有效减少贫困，而科教文卫支出并不显著。农村减贫的一个重要领域是农业，加强农村基础设施建设，在提高农业生产率的同时，还可以降低农民外出务工的成本，这是农村减贫的有效途径之一。人均 GDP 对减贫存在“倒 U 型”关系，即随着人均 GDP 的增加，它先是有利于减贫，但当人均 GDP 增加到一定程度时，其减贫效应显著下降。依据 (1) 式中的回归系数可以算出，人均 GDP 减贫效应的峰值出现在 1844.57 元时。当人均 GDP 小于 1844.57 元时，人均 GDP 的增加将会使得其减贫效应随之增加；当人均 GDP 大于 1844.57 元时，人均 GDP 的增加将会使得其减贫效应随之减少。鉴于大部分省份人均 GDP 均高于 1844.57 元的事实，与 Huang et al. (2009) 的发现相一致，几乎所有地区人均 GDP 的减贫效应均存在下降趋势。这可能是由于缺乏必要的技能阻碍了农村贫困人口参与人均 GDP 增长过程，进而分享经济增长所带来的好处。上述结论表明，对于中国农村减贫而言，仅仅增加人均 GDP 并非一定有效。

表 2 计量模型回归结果

	农村贫困 发生方程 (1)	科教文卫支 出决定方程 (2)	社会救济支 出决定方程 (3)	基本建设支 出决定方程 (4)	农业性公共 支出决定程 (5)	第一产业产 值决定方程 (6)
第一产业产值	-16.396*** (4.399)	—	—	—	—	—
科教文卫支出	3.008 (3.703)	—	—	—	—	—
社会救济支出	-5.750*** (2.154)	—	—	—	—	—
基本建设支出	-4.017* (2.281)	—	—	—	—	—
农村家庭人均收入	-26.601*** (6.737)	—	1.883*** (0.504)	—	—	—
第一产业增长率	-0.119 (0.108)	—	—	—	—	—
人均 GDP	-88.417*** (24.485)	0.620*** (0.074)	0.076 (0.431)	-0.875*** (0.219)	0.323*** (0.102)	—

公共支出结构与农村减贫

(续表 2)

人均 GDP 平方项	5.882 ^{***} (1.224)	—	—	—	—	—
总公共支出	—	0.397 ^{***} (0.046)	0.626 ^{***} (0.209)	1.863 ^{***} (0.139)	0.708 ^{***} (0.066)	—
财政分权	—	-0.023 ^{***} (0.006)	-0.170 ^{***} (0.030)	-0.090 ^{***} (0.016)	-0.040 ^{***} (0.008)	—
普通小学在校人数	—	-0.016 ^{***} (0.003)	—	—	—	—
乡镇医院床位数	—	0.011 (0.023)	—	—	—	—
农村贫困发生率	—	—	0.027 ^{***} (0.008)	—	0.019 ^{***} (0.003)	—
农村总人口	—	—	0.276 (0.179)	—	—	-0.480 ^{***} (0.094)
有效灌溉面积	—	—	—	—	0.099 [*] (0.057)	-0.003 (0.084)
农业性公共支出	0.197 ^{***} (0.073)	—	—	—	—	0.356 ^{***} (0.027)
化肥使用量	—	—	—	—	—	0.001 ^{**} (0.001)
常数项	706.219 ^{***} (97.955)	2.140 ^{***} (0.392)	-18.399 ^{***} (2.026)	-7.364 ^{***} (0.461)	-3.606 ^{***} (0.640)	7.156 ^{***} (0.669)
样本数	296	297	296	297	297	297
组内 R ²	0.192	0.964	0.384	0.877	0.872	0.486

注：括号内为稳健性标准误；*、**和***分别表示在 10%、5%和 1%的显著性水平。

表 2 中 (2) 列 (即科教文卫支出决定方程) 的回归结果表明, 人均 GDP 和总公共支出均促进了科教文卫支出的增加, 财政分权程度的增加不利于科教文卫支出的增加。在社会救济支出决定方程中 (表 2 (3) 列), 总公共支出的增加仍有利于社会救济支出的增加, 农村家庭人均收入的增加也增进了社会救济支出。从供给面来讲, 农村家庭人均收入越高的地区, 农村经济也越发达, 从而政府拥有越多的资源来为社会救济支出筹集资金。另外, 农村贫困发生率越高的地区, 社会救济支出也越高。从需求面来讲, 较高的农村贫困发生率意味着有更多的人口处于贫困线之下, 这些人口尤其需要政府提供转移性支出来缓解他们目前的生活窘境。对于基本建设支出而言 (表 2 中 (4) 列), 总公共支出的增加促进了基本建设支出的增长, 但人均 GDP 和财政分权程度的增加会抑制基本建设支出的增加。在农业性公共支出决定方程中 (表 2 中 (5) 列), 人均 GDP、总公共支出、农村总贫困发生率、农村人口和有效灌溉面积的增加均会促进农业性公共支出的增加, 而财政分权程度的增加不利于农业性支出的增加。对于第一产业产值而言 (表 2 中 (6) 列), 农业性公共支出和化肥使用量的增加有利于提高第一产业产值, 而农村总人口的增加则降低了第一产业产值。从表 2 可以看出, 社会救济支出、基本建设支出和农业性公共支出对减贫存在显著效应, 但科教文卫支出并

不存在显著的减贫效应。在确定各项公共支出具有减贫效应之后，各项公共支出减贫效应的大小成为需要关心的重点。通过表 2 中（1）列可知，社会救济支出每增加 1% 会导致农村贫困发生率下降 0.0575 个百分点，基本建设支出每增加 1% 会导致农村贫困发生率下降 0.0402 个百分点。通过表 2 中（1）列和（6）列可知，农业性公共支出每增加 1% 会促使第一产业产值增加 0.356%，从而导致农村贫困发生率下降 0.058 个百分点。

综上所述，各项公共支出对人均 GDP 的弹性由大到小排序为：科教文卫支出 > 农业性支出 > 社会救济支出 > 基本建设支出，这表明，居民更偏向于科教文卫支出。教育、健康是衡量贫困的重要指标，特别是教育对于减贫作用非常深远。在农村贫困地区大力普及中小学义务教育，开展各类科技、教育、文化事业活动，举办各种培训班宣传和推广科学技术等，对于减贫的意义显而易见，这也是广大农村居民更愿意接受的减贫方式。各项公共支出对总公共支出的弹性由大到小排序为：基本建设支出 > 农业性支出 > 社会救济支出 > 科教文卫支出，这表明，政府更偏向于基本建设支出。财政分权和基于经济增长的政绩考核体制导致地方政府为了各自利益目标更愿意将公共支出配置到有利于经济发展的项目上，而基本建设支出就是最好的例证。相对于科教文卫支出，基本建设支出最直接的体现就是增加了当地地区生产总值指标，经济回报周期短，最能符合地方政府的预期。各项公共支出的减贫效应由大到小排序为：农业性公共支出 > 社会救济支出 > 基本建设支出。通过前面的实证分析和农村事实可以看出，农业性公共支出的减贫效应还是很明显的。中国农村减贫战略将重点放在了农业领域，指导农民发展种养业，并给与诸多经济政策的支持，促进与农业关联度较高产业的发展，逐步带动农民摆脱贫困。社会救济支出也是减贫的重要手段，这种“输血式”的扶贫通过政府发放资金和实物可以在较短的时间内解决贫困人口的基本生活问题，但缺点是它并不会从根本上减少和缓解贫困。基本建设支出虽然是政府最偏好的项目，但对于减贫的作用却相对周期长、成效慢。

五、结论

改革开放以来，伴随着中国经济高速增长的进程，中国贫困人口数量大幅下降，但 90 年代中后期以来，中国农村贫困发生率的下降速度开始明显减缓。如何有效配置资源，迅速减少贫困，让“发展成果由人民共享”，是中国政府面临的一个重要问题。此时，对中国减贫实践中各项公共支出的减贫效应进行评价，是一个迫在眉睫的问题。在分析各项公共支出与减贫之间关系的基础上，利用 1994~2004 年中国省级面板数据，本文尝试着分析了各项公共支出的减贫效应，为政府减贫政策的制定提供分析依据。实证分析结果表明，社会救济支出、基本建设支出和农业性公共支出对减贫存在显著效应，但科教文卫支出并不存在显著的减贫效应。各项公共支出的减贫效应由大到小排序为：农业性公共支出 > 社会救济支出 > 基本建设支出。

本文在实证分析中得出，当人均 GDP 到达一定水平后，GDP 增长的减贫效应有随着人均 GDP 水平的上升而不断下降的趋势。这表明，在中国的减贫实践中，通过促进 GDP 增长的方式来实现减贫的模式已经逐渐式微，这也意味着未来的减贫政策势必强调其他政策手段的重要性。农业性公共支出的减贫效应表明了农业部门在减贫中的重要性。在中国，绝大部分贫困人口生活在农村，并依赖农业部门谋生，农业部门的生产技术多为劳动密集型技术，增加农业性公共支出能够有效促进农业部门发展，提高农业生产效率，减少农村贫困发生率。农业部门的发展不仅仅影响农村贫困，它还会带来食品价格的下降和城市部门要素投入价格的下降，从而降低城市贫困发生率，提高工业部门生产效率，促使整个经济繁荣。社会保障制度尤其是农村社会保障制度的完善能够直接改善贫

困人口的生活现状。

参考文献

- 1.樊胜根、张林秀、张晓波：《经济增长、地区差距与贫困——中国农村公共政策研究》，中国农业出版社，2002年。
- 2.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》，《管理世界》2007年第3期。
- 3.李永友、沈坤荣：《财政支出结构、相对贫困与经济增长》，《管理世界》2007年第11期。
- 4.林伯强：《中国的政府公共支出与减贫政策》，《经济研究》2005年第1期。
- 5.吕炜、刘畅：《中国农村公共投资、社会性支出与贫困问题研究》，《财贸经济》2008年第5期。
- 6.乔宝云、范剑勇、冯兴元：《中国的财政分权与小学义务教育》，《中国社会科学》2005年第6期。
- 7.万广华、张茵：《收入增长与不平等对中国贫困的影响》，《经济研究》2006年第6期。
- 8.张克中、冯俊诚、鲁元平：《财政分权有利于贫困减少吗——来自分税制改革后的省际证据》，《数量经济技术经济研究》2010年第12期。
- 9.Aaron, Henry J.: The Foundations of the “War on Poverty” Reexamined”, *American Economic Review*, 57(5): 1229-1240, 1967.
- 10.Benjamin, Davis; Sudhanshu, Handa and Marta Ruiz, Arranz: *Agricultural Subsidies, Human Capital Development and Poverty Reduction: Evidence from Rural Mexico*, working paper, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 2005.
- 11.Besley, Timothy and Burgess, Robin: Having Global Poverty, *Journal of Economic Perspectives*, 17(3): 3-22, 2003.
- 12.Bibi, Sami: *When Is Economic Growth Pro-poor? Evidence from Tunisia*, Working Paper 05-22, Inter-university Center on Risk, Economic Policies and Employment, 2005.
- 13.Caminada, Koen and Goudswaard, Kees: *Social Expenditure and Poverty Reduction in the EU15 and Other OECD Countries*, MPRA Paper 20138, 2009.
- 14.Dollar, David and Aart, Kraay: Growth Is Good for the Poor, *Journal of Economic Growth*, 7(3): 195-225, 2002.
- 15.Estache, Antonio; Tovar, Beatriz and Trujillo, Lourdes: Sources of Efficiency Gains in Port Reform: A DEA Decomposition of a Malmquist TFP Index for Mexico, *Utilities Policy*, 12(4): 221-230, 2004.
- 16.Fan, Shenggen; Brzeska, Joanna and Shields, Ghada: *Investment Priorities for Economic Growth and Poverty Reduction*, International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2007.
- 17.Fan, Shenggen; Chan-Kang, Connie; Qian, Keming and Krishnaiah, K.: National and International Agricultural Research and Rural Poverty: The Case of Rice Research in India and China, *Agricultural Economics*, 33(3): 369-379, 2005.
- 18.Gachassin, Marie; Najman, Boris and Raballand, Gael: *The Impact of Roads on Poverty Reduction: A Case Study of Cameroon*, Policy Research Working Paper Series 5209, the World Bank, 2010.
- 19.Gomanee Karuna and Morrissey, Oliver: *Evaluating Aid Effectiveness against a Poverty Reduction Criterion*, DESG Conference, Nottingham, 2002.
- 20.Hoover, Gray A.; Enders, Walter and Freeman, Donald G.: Non-white Poverty and Macroeconomy: The Impact of Growth, *The American Economic Review*, 98(2): 398-402, 2008.
- 21.Huang, Jikun; Zhang, Linxiu and Rozelle, Scott: Determinants of Rural Poverty Reduction and Pro-poor Economic Growth in China, in von Braun, Joachim; Ruth, Vargas Hill and Pandya-Lorch, Rajul (eds.): *The Poorest and Hungry: Assessments, Analyses and Actions: an IFPRI 2020 Book*, Washington, D.C.: IFPRI, 2009.
- 22.Luo, Chuliang: Economic Restructuring, Informal Jobs and Pro-poor Growth in Urban China, *Asian Economic Journal*, 25(1): 79-98, 2011.

- 23.Menezes-Filho, Naércio and Vasconcellos, Ligia: *Has Economic Growth Been Pro-poor in Brazil? Why?*, paper prepared as part of the Operationalizing Pro-poor Growth Work Program co-funded by AFD, BMZ, DFID and The World Bank, 2004.
- 24.Moreno-Dodsonand, Blanca and Wodon, Quentin: Public Finance for Poverty Reduction: An Overview, in Moreno-Dodson, Blanca and Wodon, Quentin(eds.), *Public Finance for Poverty Reduction: Concepts and Case Studies from Africa and Latin America*, The World Bank, Washington, D. C., 2008.
- 25.Ravallion, Martin and Datt, Gaurav: Why Has Economic Growth Been More Pro-poor in Some States of India than Others?, *Journal of Development Economics*, 68 (2): 381-400, 2002.
- 26.Ravallion, Martin and Chen, Shaohua: China's (Uneven) Progress against Poverty, *Journal of Development Economics*, 82 (1): 1-42, 2007.
- 27.Shorrocks, Anthony and van der Hoeven, R.: *Growth, Inequality, and Poverty*, Oxford University Press, 2004.
- 28.Surjit, Bhalla: *Imagine There Is No Country: Globalization and Its Consequences for Poverty*, Washington, D.C.: Institute of International Economics, 2001.
- 29.West, Loraine A. and Wong, Christine P. W.: Fiscal Decentralization and Growing Regional Disparities in Rural China: Some Evidence in the Provision of Social Services, *Oxford Review of Economic Policy*, 11(4): 70-84, 1995.

(作者单位: 华中科技大学管理学院)(责任编辑: 张妮妮)

(上传第 15 页)二是调整优化产业布局,促进地区间合理分工,推动企业集中和产业集聚,支持劳动密集型产业、农产品加工业向县城和中心镇集聚,推动形成城乡分工合理的产业发展格局。三是深化城市社会管理体制的改革,充分尊重农民在进城或回乡问题上的自主选择权,切实保护农村转移人口的承包地、宅基地等合法权益;深化城市户籍管理制度、就业制度、住房制度和社会保障制度改革,保障城乡平等的公民权利。四是加强农村劳动力转移就业培训和就业信息服务,加快建立政府补助、面向市场、多元办学的职业培训机制,加强与用工企业合作开展订单培训、定向培训、岗位技能培训,着力提高农村劳动力转移就业能力,拓展就业渠道,促进农村劳动力转移就业。

参考文献

- 1.农业部农村经济研究中心分析研究小组:《“十二五”时期农业和农村发展面临的挑战与选择》,《中国农村经济》2010年第8期。
- 2.宋洪远(主编):《农村改革三十年》,中国农业出版社,2008年。
- 3.宋洪远、赵长保、张海阳:《中国农村改革回顾与展望》,载农业部农村经济研究中心(编):《中国农村改革过去与未来》,中国农业出版社,2008年。
- 4.严中平:《中国近代经济史统计资料选辑》,科学出版社,1955年。
- 4.杨德才:《中国经济史新论(1840-1949)》,经济科学出版社,2004年。
- 5.杨德才:《中国经济史新论(1949-2009)》,经济科学出版社,2010年。
- 6.董辅初:《中华人民共和国经济史》,经济科学出版社,1999年。
- 7.虞和平:《20世纪的中国——走向现代化的历程(经济卷 1900-1949)》,人民出版社,2010年。
- 8.世界银行:《中国长期发展的问题和方案——从现在起到2000年的农业》,中国财政经济出版社,1987年。
- 9.世界银行:《农村发展——从观念到行动》,打印稿,1998年。
- 10.世界银行:《2008年世界发展报告——以农业促发展》,清华大学出版社,2008年。

(作者单位: 农业部农村经济研究中心)(责任编辑: 小林)