目　录

主报告：精准扶贫政策效果评估……01
分报告 1：精准扶贫政策有效吗？
——基于贫困人口微观数据的模糊断点回归分析……123
分报告 2：减贫政策、禀赋与收入分配……165
分报告 3：易地扶贫搬迁政策减贫机制及效果评估……189
分报告 4：基础设施减贫机制与效果分析……219
分报告 5：职业教育与收入增长……249

报告总负责人：

杨瑞龙　毛振华　刘元春

报告执笔人：

主报告：郑新业　闫　衍

分报告一：李芳华　张阳阳　郑新业

分报告二：黄　滢　肖　寒　郭家睿

分报告三：张　力　谢伦裕

分报告四：蔡宇涵　胡竞秋　谢伦裕

分报告五：黄　滢　刘瑞雪

主报告

精准扶贫政策效果评估[①]

摘要：贫困是当今世界面临的最重大挑战之一。科学地消除贫困，尤其是基于效率提升，可持续且兼顾环境与气候变化的消除贫困，是长久以来民众和政策制定者追求的理想。改革开放造就了中国长期的经济增长，绝大多数国人也因此绝对地改善了自己的经济和发展条件。但仍然有部分地区、部分人口处于贫困状态，中央提出在2020年，现行标准下全面脱贫，以实现“全面建成小康社会，一个不能少；共同富裕路上，一个不能掉队”的宏伟目标。在这一过程中，全面**科学评估精准扶贫政策的实施效果，不仅对实现全面脱贫目标，保证2020后不返贫是必要的，而且对国家中长期经济社会可持续发展有价值，甚至对短期的反衰退也是重要的。**

改革开放四十年来，中国取得了举世瞩目的经济增长“奇迹”，同时创造了史无前例的减贫成就。中国长期中高速经济增长是大规模减贫的主要贡献因素。但是，非平衡增长的“涓滴效应”并未实现所有地区、人群获取分享均等的发展红利，仍有相当一部分低收入群体未能分享经济增长的成果。结合数据发现，尚未脱贫人口的突出特征是地理位置偏僻，远离市场，家庭结构老龄化、人力资本低，患病和

① 本报告为中国人民大学宏观经济论坛团队集体研究成果，执笔人为郑新业、闫衍。

残疾家庭超过一半；基本生存条件有待提升，饮水困难、居住危房较多、生产性用电难以接入、医疗条件和教育条件较差等。贫困人口识别有待精准，政策和公共物品提供的针对性有待加强。在此背景下，精准扶贫提出精准识别，因人因户施策，因村提供公共物品，并将扶贫的思路从单一公平视角增加贫困户收入，转换为增长、发展和波动多重视角。以提升效率为核心的精准扶贫政策不仅能提升公平，而且在新发展理念下是潜在的新经济增长点，一定意义上还具有反经济衰退的功能。

本报告从经济增长未能“涓滴”到所有贫困人口的这一现实出发，从增长、发展、波动以及全球视角讨论精准扶贫的必要性和科学消除问题，在梳理政策组合的基础上，结合国际主流的“大推动和小规模局部改革”的减贫思路，在分析体制变化和财力的基础上，讨论我国政策的短期和长期有效性，以及最困难人群的发展路径。具体而言，本报告结合微观实践和中国贫困人口追踪调查数据，在呈现中国贫困人口基本特征和致贫原因、基层政府精准扶贫工作的具体实践与探索创新的基础之上，回答五个关键问题：(1)精准扶贫准确度如何？(2)政策组合短期的减贫效果如何？(3)政策是否为长期可持续发展提供了条件？(4)减贫过程中的财政支持的规模和结构，以及未来财力的需求有多大？(5)容易返贫的人群有哪些特征？本报告还提出了优化精准扶贫政策的建议，探讨中长期扶贫政策应思考的关键问题。

本报告有四个主要研究发现。**首先，在“精准”方面，基层政府通过体制变革，有效实现了精准识别穷人，精准识别个体需求和公共偏好。**一是精准识别穷人。2017年被清退的不符合贫困标准的贫困人口比例达12.8%，个别乡镇的清退率高达40%以上。其中，被清退的主因是家中有外购商品房或者自建豪华房屋，这部分家庭占总清退户的比重为46%。二是精准识别个体需求。注重因户施策，指派帮扶人精准识别贫困户的致贫原因，并将贫困人口的脱贫需求同帮扶政策匹配起来。因病致贫的家庭可享受“五道防线”、“两癌筛查”、免费体检、集中供养和兜底保障政策；因残致贫的家庭可享受免费婚检和孕检、产业扶贫政策；多重原因致贫的家庭可享受对应的多项帮扶政策。三是精准识别公共物品偏好。通过下派利益中立的驻村第一书记，既保证了村公共决策尽可能代表群众利益，也发挥了基层干部的信息优势。与此同时，巡查督查制度的设计进一步保证了各扶贫项目的落实符合贫困人口利益。

其次，在政策组合及效果方面，精准扶贫政策短期内提高了要素的利用率，长期内有助于人力资本积累和要素生产率提升。短期内，基础设施建设、农业保险、退耕还林等政策提高了贫困农户所占有的各类存量农林土地资源的利用率，使得

农户生产性收入增长了0.7倍;引进扶贫车间、交通补贴计划及公益岗位提供等政策增加了贫困人口的劳动供给,劳动适龄人口的平均工作时间从2014年2.8个月增加到2017年的4.6个月,工资收入增长了2.2倍。长期内,按照多维贫困标准,当地公共基础设施、教育、医疗、住房等均有显著改善:道路通达率100%;水塘、文化广场建设、卫生安全设施投资力度加大,以2017年数据看,建档立卡人口人均财政支出达6287.4元,接近建档立人口人均纯收入7486.49元;教育投资和救助覆盖从幼儿园到大学阶段的贫困学子,享受面向因病因残致贫家庭的多个健康扶贫政策的贫困人口占比达24.28%。这将提升未来贫困地区在潜在生产率。

第三,财政支出方面,财政"大头"支出基本完结,未来扶贫财政投入压力将减小。精准扶贫期间,扶贫资金投入规模大、增长快,2014－2017年间的平均复合增长率达到33.6%,以县政府统计的扶贫资金台账看,建档立卡人口相关财政投入达到3.59万元/人。其中,基础设施建设占总财政投入比例达63%,财政支出瞄准持续投入压力较小、未来长期收益较大的项目。总体来看,经过4年的持续大规模投入后,农村贫困地区的基础设施建设水平大幅提升,易地搬迁、危房改造、土地整理、安全饮水、文化广场等投入较大的项目都已经基本完成建设工作,基本预期未来财政投入压力将会减小。

第四,返贫风险集中在因残致贫的家庭。在尚未脱贫的家庭中,因病、因残致贫占比高达70%。这部分家庭普遍缺乏劳动力、教育水平较低,其主要收入来源于政府的转移性收入。一旦政府支出减少,这部分家庭将继续陷入贫困,部分已脱贫的家庭可能返贫。

结合上述基本发现,本报告认为应当构建"体制—增长要素—可持续发展"的"三位一体"扶贫体系,用以制定和完善长远可持续发展的政策。具体建议如下:

第一,优化精准扶贫体制,在顶层设计中考虑基层的差异性。建议将现行的"四议两公开"工作法拓展为包含贫困户评议在内的"五议两公开"工作法,提高参与决策的贫困户比例,同时设置专门供贫困户表达诉求的民主评议阶段,促进村级公共物品提供与贫困户需求之间的匹配程度。

第二,坚持绿色发展与产业扶贫相结合。坚持"绿水青山就是金山银山"理念,保护贫困家庭土地、林地等自然资产不被污染,有助于稳定其农产品产量和市场价格,促进从业人员增收。加强对产业扶贫项目的支持,促使部分贫困户的农业资本转变为非农资本进而获取租金和利润分红,增加农户收入渠道。

第三,设计和推广劳动力激励计划,提高贫困户劳动供给。一是促进大城市与

贫困地区的帮扶对接，为贫困人口开放生存和就业就会，同时贫困地区内部应当设计激励机制刺激有劳动能力的贫困人口进城务工，从而摆脱贫困；二是支持鼓励资本下乡并辅之以 EITC 补助计划，进一步增加贫困人口的劳动参与率和劳动时间，增加工资收入。

第四，从扶贫向社会保障转变，将贫困人口纳入社会救助体系。将最穷的 1% 群体，如残疾人、老人、儿童、病人等不具备或丧失劳动能力的人群转移给一般性的救助机构。从这个意义上说，可通过民政部的最低社会保障将这部分群体“兜住”。此外，“医疗体系五道防线”政策安排存有明显的道德风险问题，建议用民政部的医疗救助制度部分替代。

第五，重视中长期评估。在可持续发展框架下，精准扶贫政策还通过人力资本投资、基础设施建设等途径，为贫困户中长期发展提供条件，而这一效果究竟如何还需要研究机构、政府机构进行长期的评估。因为以 2018 年出生的孩子来看，精准扶贫的人力资本效应最快也要在 2036 年才能得到检验；从农户和企业的发展来看，精准扶贫中的基础设施投资效果也需要一定的年份才可以检验。

一、精准扶贫的必要性及其经济意义的再认识

改革开放40年来，中国创造了前所未有的减贫奇迹。按2010年贫困标准计算，农村贫困人口从1978年的7.7亿人下降到3046万人，贫困发生率从97.5%下降到3.1%。究其背后，长期高速的经济增长被广泛认为是中国减贫的重要力量源泉(李小云等，2010；)。经济发展通过为贫困人口提供更多的就业和增收机会、增强政府救济能力等途径发挥“涓滴效应”，带动大量人口摆脱贫困(汪三贵，2018；蔡昉，2018)。但是，经济增长并不是等额地涓滴到所有群体，且仍有一部分群体未能分享经济增长的成果(王德文和蔡昉，2006 章元等，2009)。在过去40年的经济发展过程中，城乡居民以及不同收入等级人群之间的收入增幅快慢不一、社会保护的力度和覆盖面尚不均匀、基本公共服务在地区之间均等化供给还未实现等等，都构成了经济社会可持续发展的重大挑战。

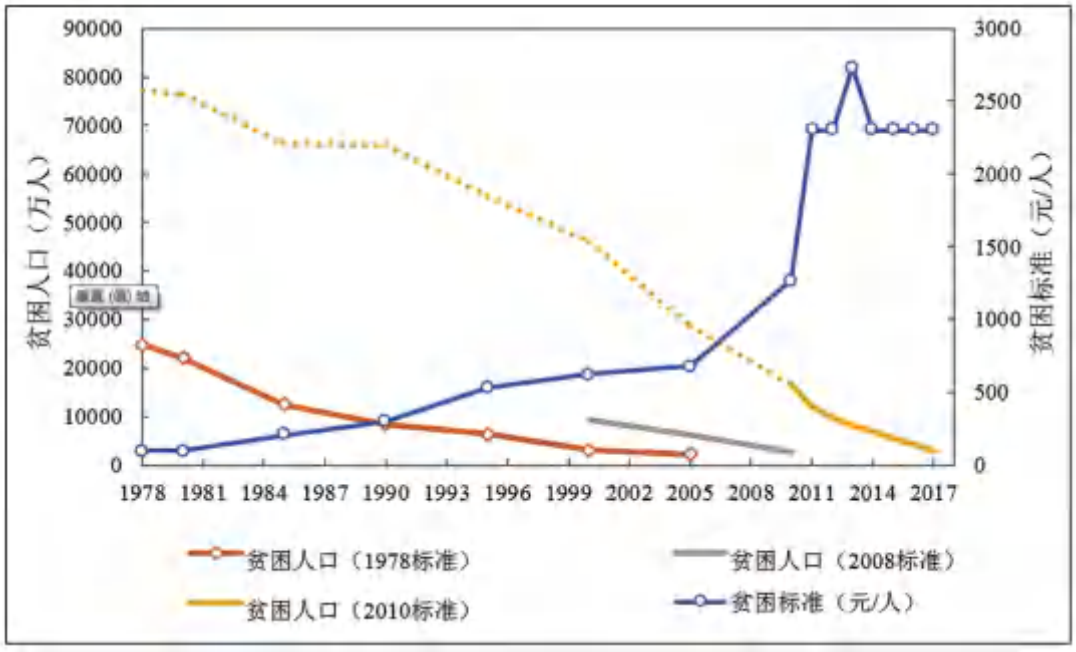


图1　中国贫困人口数量和扶贫标准(1949年至今)

注：1978标准：1978－1999年按农村贫困标准，2000－2007年按农村绝对贫困标准；2008标准：2000－2007年按农村低收入标准，2008－2010年按农村贫困标准；2010标准：2010年之后现行农村贫困标准为每人每2300元(2010不变价)。数据来源：农村居民贫困标准来自《统计摘要》；贫困人口来自《中国统计年鉴》。

首先，居民收入水平是衡量经济增长是否惠及所有人的重要指标。农村是贫困人口集聚的地区，比较改革开放以来经城乡消费价格指数调整后城乡居民收入及其收入差距，我们发现：一是1978－2017年间，我国城乡居民的实际收入水平均呈现出大幅增长的趋势；二是城乡居民的收入差距不断增大。以农民人均纯收入为基准（设为1），城乡居民收入差距总体上呈现出下降－上升－下降的趋势；具体的，1978－1983年间，城乡居民收入比例从2.57下降到1.82；1984－1994年间，收入差距从1.83增加至2.6；1995－1997年间，收入差距有所缩小，但1997年以后收入差距再次扩大，直至2009年，收入差距比例增加至2.96；2009年以后，收入差距逐渐减小，截至2017年，城乡收入差距缩小到2.53（见图2）。总体而言，经济增长过程中，城乡居民的收入水平都有显著的提高；但比较而言，城镇居民更多地分享了经济增长的成果。

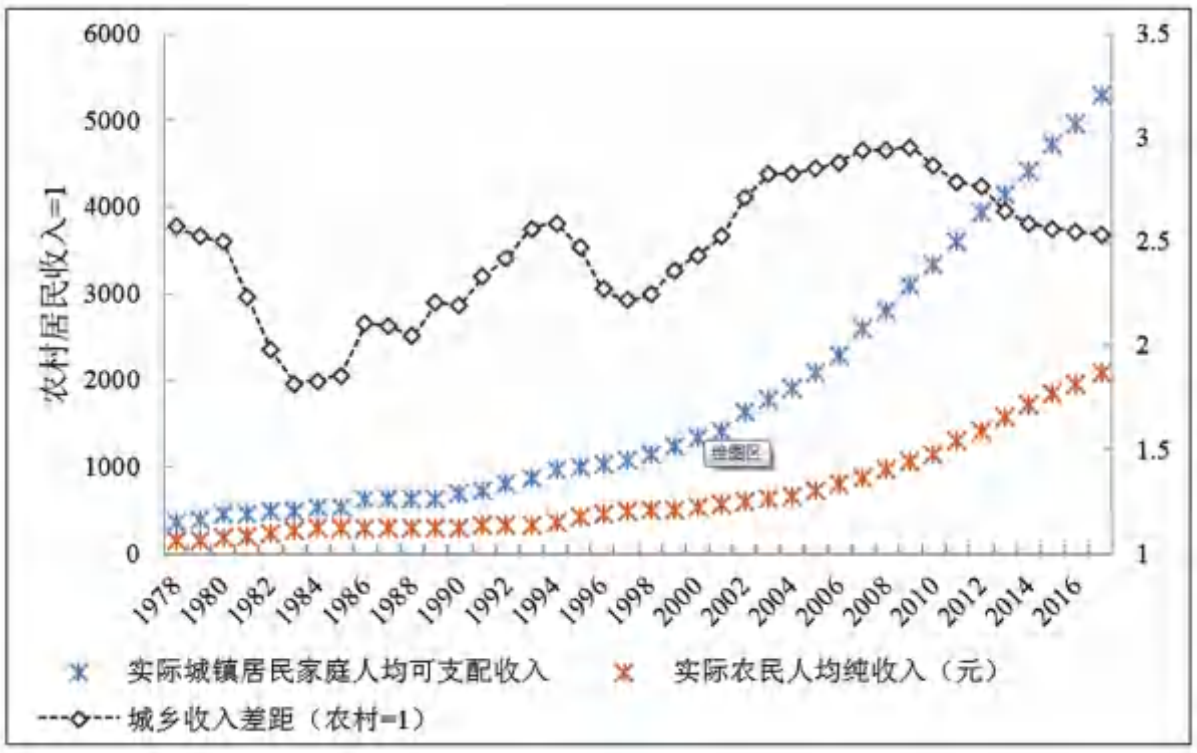


图2　1978－2017年城乡居民实际可支配收入水平与收入差距

数据来源：国家统计局。

注：从2013年起，国家统计局统一了城乡居民收入的统计口径，农民人均纯收入调整为农村居民人均可支配收入。

进一步，我们比较城乡内部居民的收入差距。就城镇内部而言，根据图 3，可以观察到 1998－2012 年间，城镇内部不同收入等级居民的收入存在显著的差距。例如，以最低收入组居民收入为基准，1998 年，最高收入组是最低收入组收入的 4.42 倍，这一差距在 2008 年达到了最大值，为 9.17，2008 年以后，收入差距有所减少，截至 2012 年，最高收入组和最低收入组居民的收入差距下降到 7.7。就农村内部而言，2002－2012 年间，其他收入组居民的收入增幅显著高于低收入户。比较最高收入户与最低收入户的差距，我们观察到从 2017 年的 6.9 增加至 2012 年 8.2（见图 4）。换言之，城镇和农村内部不同收入等级的群体并没有等额地分享经济增长的成果。

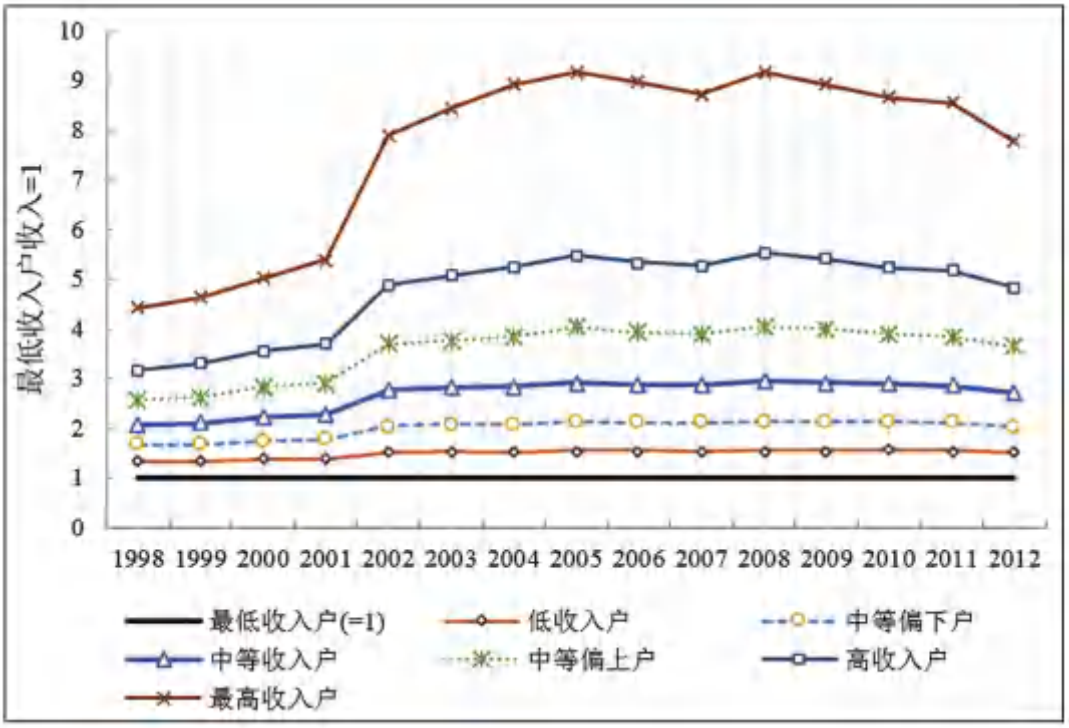


图 3　1998－2012 年城镇内部居民收入差距比较

数据来源：国家统计局。

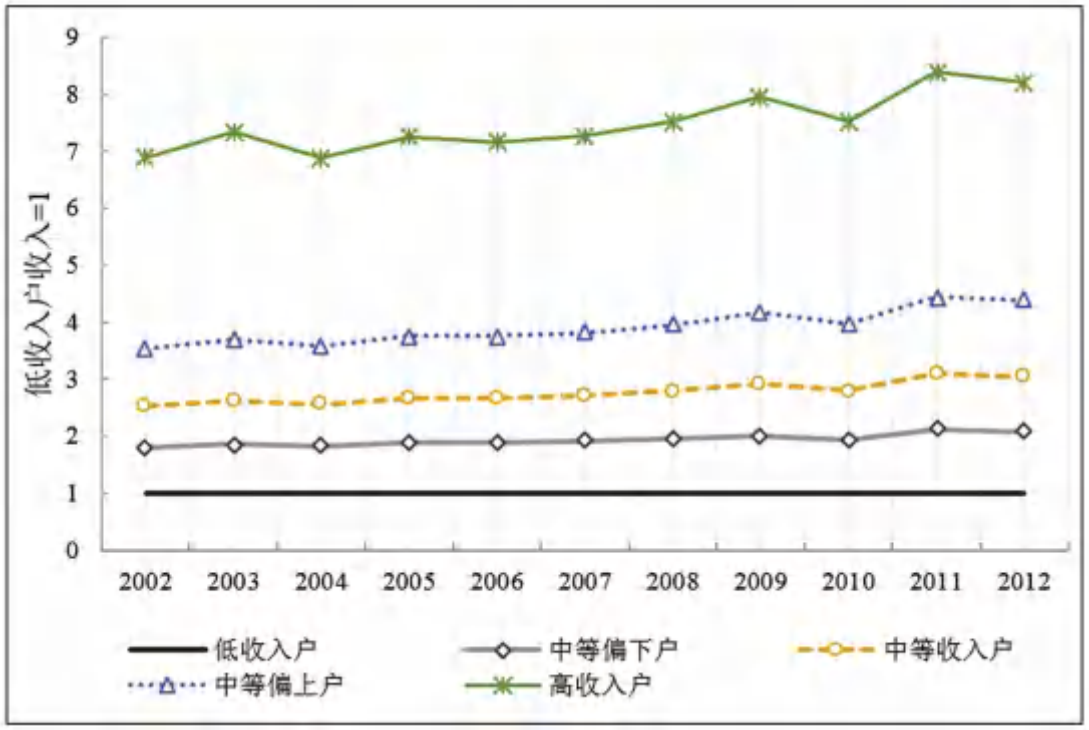


图 4　2002—2012 年农村内部居民收入差距比较

数据来源:国家统计局。

其次,在收入之外,居民的安全感和幸福感也是衡量经济增长分享水平的重要指标。而这要看政府提供的社会保护和基本公共服务情况。就社会保护来看,无论是力度和覆盖面都处于较低的水平。社会保护主要是由基本的社会保险制度、社会救助制度和劳动力市场制度构成。基本社会保险制度包括养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险,但这五类保险的覆盖水平是较低的。以农民工群体为例,2017 年我国 28652 万[①]农民工中,参加城镇职工基本养老保险的农民工人数为 6202 万人,占比为 21.65%;参加基本医疗保险的农民工人数为 6225 万人,占比为 21.73%;参加失业保险的农民工人数为 4897 万人,占比为 17.09%;,参加工伤保险的农民工人数为 7807 万人,占比为 27.25%。这些数字表明,我国的社会保险远未达到充分覆盖的水平。社会救助制度包括最低生活保障制度、医疗救助制度、抚恤救济制度。以最低生活保障为例,根据表 1,过去十多年里,城镇和农村人均最低生活保障支出在总量和比重上均呈现上涨的趋势,但是从其占收入和消费的比例大小来看,低保对低收入群体的托底作用仍然是较小的。2017 年城镇

① 数据来源:《2017 年农民工监测调查报告》。

人均低保补助约为5083元，占城镇居民人均可支配收入比重为13.96%，占居民消费支出的比重为20.78%；农村居民的人均低保补助为2600.12元，占农民人均可支配收入的比重为19.36%，占消费支出的比重为23.73%。劳动力市场制度包括最低工资制度、劳动合同制度、劳工标准、劳动争议仲裁和调节制度等。在劳工标准方面，对收入相对较低的群体（包括普通工人、农民等）而言，较低的劳工标准，如工作时间长、工作环境差或工作安全系数低等，对工人的生命健康产生严重的负面影响。根据中华人民共和国卫生部统计数据，2017年，全国共报告了26756起职业病病例。另外，一项调查发现中国汽车装配行业有将近80%的工人患职业病，包括骨骼肌肉疾病、碎肢断指等。这不仅降低了工人的劳动收入能力（Ahmed and Peerlings，2009；Viscusi and Evans，1991），而且因工伤带来的额外医疗开支会导致其实际收入水平进一步缩水。

表1　　城镇和农村人均低保补助及其占收入和消费的比重

年份	城镇低保补助（元/年）	低保占收入比	低保占消费水平比	农村低保补助（元/年）	低保占收入比重	低保占消费支出比
2000年	544	8.66%	10.88%			
2001年	355	5.18%	6.69%			
2002年	527	6.84%	8.74%			
2003年	696	8.22%	10.69%			
2004年	780	8.28%	10.86%			
2005年	868	8.27%	10.93%			
2006年	1003	8.53%	11.53%			
2007年	1232	8.94%	12.32%	305.92	7.07%	9.49%
2008年	1724	10.92%	15.33%	531.18	10.63%	14.51%
2009年	2064	12.02%	16.83%	762.61	14.03%	19.10%
2010年	2268	11.87%	16.84%	853.47	13.61%	19.48%
2011年	2884	13.22%	19.02%	1258.46	17.02%	24.10%
2012年	2896	11.79%	17.37%	1343.44	16.01%	22.74%
2013年	3811.16	14.40%	20.61%	1608.95	17.06%	21.50%

续表

年份	城镇低保补助(元/年)	低保占收入比	低保占消费水平比	农村低保补助(元/年)	低保占收入比重	低保占消费支出比
2014 年	3844.97	13.33%	19.26%	1671.34	15.93%	19.94%
2015 年	4228.44	13.55%	19.77%	1899.62	16.63%	20.60%
2016 年	4647.35	13.82%	20.14%	2211.93	17.89%	21.84%
2017 年	5079.30	13.96%	20.78%	2600.12	19.36%	23.73%

数据来源:国家统计局。

就基本公共服务提供来看,地区之间的公共服务尚未均等化。教育方面,首先从教育资源来看,以各省(市、自治区)普通高校生均公共财政教育经费为例,2016 年北京平均每个学生获得教育经费最高,为 55687.68 元,远高于全国其他省份;四川省最低,平均每个学生获得的教育经费仅有 12236.78 元。总体来看,各地区普通高等学校获取的教育经费是严重不均衡的。从受教育的机会来看,不同地区之间学生接受高等教育的能力和机会还存在较大的差异。2017 年,上海的一本录取率最高,为 69.9%;甘肃的一本录取率最低,仅有 6.57%。这显示不同地区学生接受高等教育的能力和机会存在显著的差异。医疗方面,看病难、看病贵一直是棘手问题。看病难的体现之一是部分地区医疗资源供给的绝对不足:根据国家统计局数据,2016 年,北京每万人拥有的卫生人员数最多,为 108 人,而西藏地区每万人拥有的卫生技术人员数仅有 45 人,不到北京的一半;城市和农村每万人拥有的卫生技术人员数目也存在巨大的差异,农村医疗资源也几乎只有城市一半左右,医疗资源匮乏。体现之二是医疗资源供给的相对不足,即在北京、上海、广东等大城市,虽然医疗资源丰富,但大量的外地患者、民众对大医院的偏好使得看病难问题依然存在。

此外,由于户籍制度的存在,部分流动人口难以享受到同等的公共服务。目前,各地区提供的基本公共服务,包括社会保障、教育、医疗等仍然与户口捆绑在一起,而流动务工人口虽然可以自主就业、自由流动,但实际是被排斥在公共服务体系之外的。以养老金为例,京外户籍居民的缴费至少满十年才有领取养老保险金的资格,否则最终的待遇领取地还是户籍所在地。医疗保险方面也存在同样的问题,北京医保的规定是男参保满 25 年,女满 20 年并一直在北京工作到退休才可以在退休后继续享受医保待遇。单位参保的人员在医保启动后就可以享受医保待

遇，但退休后，北京将不再承担他这类人员的医疗保险，退休后医疗保险要转回原籍，且只能转其缴费的一小部分。这意味着京外人口需要满足较为苛刻的条件，才能享受较高标准的养老金和医疗保险。从这个意义上说，户籍制度的存在阻碍了发达地区经济增长成果涓滴到穷人，尤其是外来务工群体中的穷人。

总的来说，过去四十年中国取得的巨大减贫成绩很大一部分归功于经济增长的“涓滴效应”。但是，研究和实践也表明，经济发展并没有使不同地区、不同人群的获取均等的收入。劳动力市场、社会保护以及公共服务的提供对农村地区以及低收入群体的覆盖面较低。所以，单纯依靠经济增长的带贫作用并不足以解决中国的贫困问题，尤其是极端贫困群体的脱贫问题。且随着发展的深入，剩余贫困人口的贫困程度深、致贫原因复杂，脱贫难度大，需要采取更加有针对性的扶贫措施来帮助被遗漏的群体摆脱贫困。

党的十八以来，以习近平为核心的党中央领导集体首次提出了共享发展理念，要求坚持“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”，采取有史以来最全面、最大力度的精准扶贫、精准脱贫战略。精准扶贫是指针对不同贫困区域环境、不同贫困农户状况，运用科学有效的程序对扶贫对象实施精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核的治贫方式。自此习近平在各地调研时多次提及这一理念，并于 2015 年提出，扶贫开发工作要做到“切实落实领导责任、切实做到精准扶贫、切实强化社会合力、切实加强基层组织”，并将精准扶贫概括为“扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准”。从国际减贫理论的发展来看，针对精准扶贫的理论更多强调精准识别环节，而习总书记提出的概念外延更大，包括精准识别、精准帮扶、精准管理、精准考核等四个环节，是对已有理论的重要补充和创新拓展。从我国的改革实践来看，当前中国扶贫脱贫已进入攻坚克难的重要阶段，不能再继续“灌水式”“输血式”的传统扶贫模式，必须确保如期脱贫、杜绝返贫，因此更需要精细化的扶贫思想，促使贫困地区整体脱贫、全面脱贫。精准扶贫是中国扶贫进行到新阶段后的新举措，符合中国国情。

（一）精准扶贫是效率提升的有效路径

在常见的讨论中，许多政策制定者、研究者乃至社会公众认为公平和效率及其对应的政策工具是相互对立、相互取舍的关系，将扶贫视为牺牲效率追求公平的工具。这一认识在某种程度上影响了人们对贫困群体的态度，或是为了公平正义或是持着怜悯的态度。相应的，扶贫行动往往需要政府强有力的政策推动才能贯彻

和落实，分享绝大部分经济增长成果的少数群体也很少自发地去帮助穷人。从这个意义上说，认识上的误区是阻碍经济增长涓滴到穷人的“拦路虎”。为此，我们迫切希望纠正这种观点和认识，扶贫不仅是解决公平，更是提升效率的重要手段。

自2008年金融危机以来，劳动年龄人口于2010年达到峰值。大量学者判断中国的刘易斯拐点已经到来，劳动力从无限供给转向短缺，人口红利不再成为中国进一步发展的优势。从这个意义上说，精准扶贫是应对这一挑战的重要工具。

精准扶贫释放了农村潜在的劳动力，提高其人力资本的外溢效应。2014年以来，中央先后出台了《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》、《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》、《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动指导意见》等系列文件，提出精准扶贫、精准脱贫的基本要求和主要途径是“六个精准和五个一批”，即“扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准”和“发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批”。综合来看，精准扶贫一方面通过产业扶贫、异地搬迁项目刺激农村贫困人口就业，增加劳动参与率；另一方面，通过教育、健康扶贫增加贫困人口的人力资本，以及通过基础设施建设提高穷人所依附的资本的价值，有助于提高这部分群体的劳动生产率，这对于经济增长是具有显著促进作用的。

这一判断实际上是具有严格的数据和理论支撑的。我国农村劳动年龄人口的受教育层度普遍在中学水平以下，且中老年群体的受教育水平大多在小学水平（见图5）。换句话说，较低的人力资本使得农村的有效劳动力较少，且随着技术的进步，可以预测农村有效劳动力供给将呈现下降的趋势。但从积极的一面来看，如果通过加强教育和培训等方式，农村大量剩余劳动力将会被激活，并可能释放我们难以想象的人力资本效应。

从劳动者个人的角度来看，受教育程度或劳动技能的提高意味着劳动者自身的禀赋提高，进而更多地参与到经济发展中来，同时在分工日益密切和细化的当下，个人禀赋的增加，能够提高集体的合作效率。当前，中国已经进入到一个高度的合作型社会，个人的劳动生产能力，很大程度上受其合作者劳动生产率的影响。研究发现，在资本投入不变的情形下，同技能劳动者之间相互合作所创造的产出一般会高于高技能劳动者与低技能劳动者之间合作所创造的产出（Mas & Moretti，2009）。另一方面，在劳动力数量固定不变的情形下，个人的边际产出与其依附的资本有关。譬如城镇劳动力工资明显高于农村，发达地区的人均收入水平高于欠

发达地区。这一差异的根源是人均资本存量差异，包括基础设施水平、金融投资水平、教育资源等方面的差异。

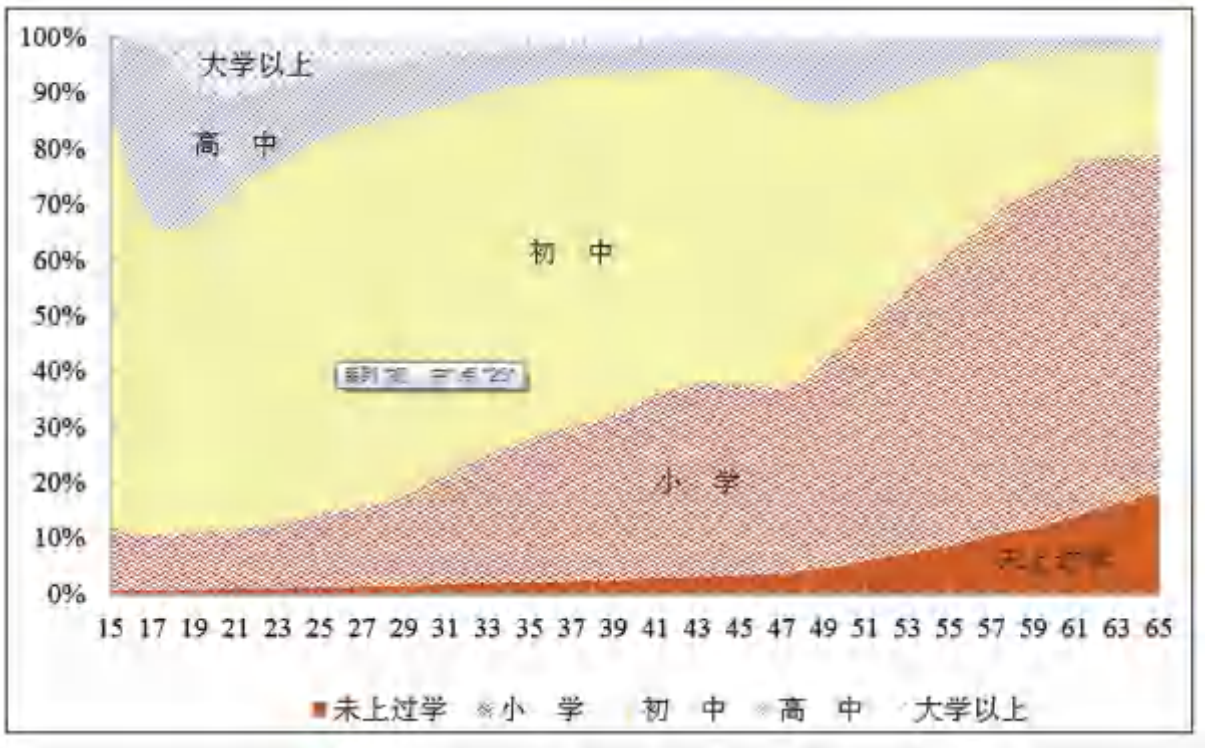


图 5　农村不同年龄人口的受教育程度构成(%)

数据来源：《中国 2010 年人口普查资料》。

所以，帮助穷人不仅是促进公平，更是效率提升。保障穷人的受教育质量和水平，给予每代人机会完成代际的流动和跨越，将有助于实现人力资本的不断累积和增长，从而自然实现经济的进一步增长。

(二)精准扶贫打造五大发展理念下的新增长极

从发展的角度来看，精准扶贫另一个重要的作用是助力五大新发展理念落地，变为普遍实践。首先，精准扶贫是促进共享发展的直接工具，这一点不做赘述。其次，精准扶贫以来，我国建立了完整的脱贫责任制并狠抓落实，做出了重要的制度创新。主要体现在以下几个方面：第一，加强组织领导，在国务院扶贫开发领导小组统一领导下，扶贫开发任务重的省、市、县、乡各级党委和政府把脱贫攻坚作为中心任务，层层签订脱贫攻坚责任书，层层落实责任制。脱贫攻坚任务期内，县级领

导班子保持相对稳定，贫困县党政正职领导干部实行不脱贫不调整、不摘帽不调离。第二，明确责任分工，实行中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制。各有关部门按照职责分工，制定扶贫工作行动计划或实施方案，出台相关配套支持政策，加强业务指导和推进落实。第三，实行驻村工作队制度，在贫困村选派第一书记，增强扶贫工作第一线的组织领导。各级党政机关积极向贫困地区选派干部，向贫困村选派第一书记和驻村工作队，确保帮扶工作落到实处。第四，强化中央单位和各级政府的帮扶责任。东部经济发达县结对帮扶西部贫困县“携手奔小康行动”和民营企业“万企帮万村行动”，都要向深度贫困地区倾斜。第五，加强检查督查。实施最严格的考核评估，坚持年度脱贫攻坚报告和督查制度，加强督查问责。加强扶贫资金管理使用，对挪用乃至贪污扶贫款项的行为必须坚决纠正、严肃处理。脱贫责任制思想贯穿扶贫工作全过程，是扶贫工作得以落地生根的重要制度保障。再次，贫困地区、贫困户相对具有更高的边际资本报酬，对这部分地区、群体提供针对性的基础设施投资，有助于协调发展。汪三贵和王彩玲(2015)研究发现西部地区或公路建设状态较差的贫困村农户是农村公路建设的主要获益者，所以加大对相对滞后的贫困地区的基础设施投资，有助于促进劳动力的迁移，增强发达地区对贫困地区的辐射效应，促进协调发展；刘晓光等(2015)研究发现交通和通讯基础设施能够促进农村劳动力向非农部门转移，提高农业部门的边际劳动生产率和农村居民收入，有助于缩小城乡收入差距；张勋和万广华(2016)构建包容性增长的实证研究框架，考察了基础设施建设对农村经济增长的影响，发现基础设施的可获得性给低收入群体带来的益处更大，有助于改善农村内部发展不协调的问题。从这一角度出发，精准扶贫期间，对农村贫困地区实施的各项基础设施建设，将有助于缩小地区之间、城乡之间以及农村内部的收入差距问题，促进地区之间的协调发展。

最后，精准扶贫与绿色发展相互融合，相互促进。一方面，精准扶贫通过易地搬迁、退耕还林、生态补偿等政策，促进了绿色发展。易地搬迁是针对居住在生态环境恶劣、自然条件低劣等不具备生存条件和地质灾害高发地区的贫困户，按照农民自愿的原则，在政府的统一组织下，搬迁到生活和生产条件较好的地区。从扶贫的角度来看，易地搬迁解决因地理环境条件恶劣引发的贫困问题。但从绿色发展的角度来看，地理环境恶劣的地区很多集中在山地、林地以及水源的上游，而将这部分群体迁移出来，减少这些居民生活对山地树木、水源的污染，实际上还起到了保护生态环境安全的作用。此外，随着促进就业的减贫措施的启动，农村会有大量土地处于闲置状态，因通过将其转林地的方式可以增加农户获得的补偿，也有助于绿色发展。

另一方面，绿色发展有助于穷人的包容性增长发展新模式（张琦等，2015）。绿色发展和生态保护，减少了贫困地区的污染，增加了贫困地区土地、林地等资产价值以及农产品价值，有助于农民增收，促进减贫。目前，中国绝大部分的贫困地区，均是主体功能限制开发区。这意味着，不能走传统工业化道路，精准扶贫切实考虑了这一因素，将生态文明和反贫困有机结合起来（张琦和冯丹萌，2016）。突出优势体现在以下两个方面：第一，有利于巩固贫困地区的农业基础，保障粮食安全。由图 6 所示，我国贫困地区的农产品产量相当可观。其中肉类产量约占全国的四分之一，粮食总产量约占全国的五分之一，油料产量占全国的五分之一。在这样的情况下，若发展传统工业，其带来的环境污染会直接影响农产品产出能力和产出水平。所以，新时期的精准扶贫坚持走循环发展、绿色发展道路，保障贫困地区的农业生产，维持产业比较优势。第二，有利于增强贫困地区的竞争优势。随着人民收入水平的不断提高，对绿色产品的需求日益增加。因而，贫困地区注重环境保护和治理的出发点和和落脚点就是精准扶贫，生产绿色农产品；同时紧抓互联网和快速的交通和物流体系，加快绿色农产品的输出，能够将农业比较优势进一步转化为竞争优势，进而推动经济的快速发展。

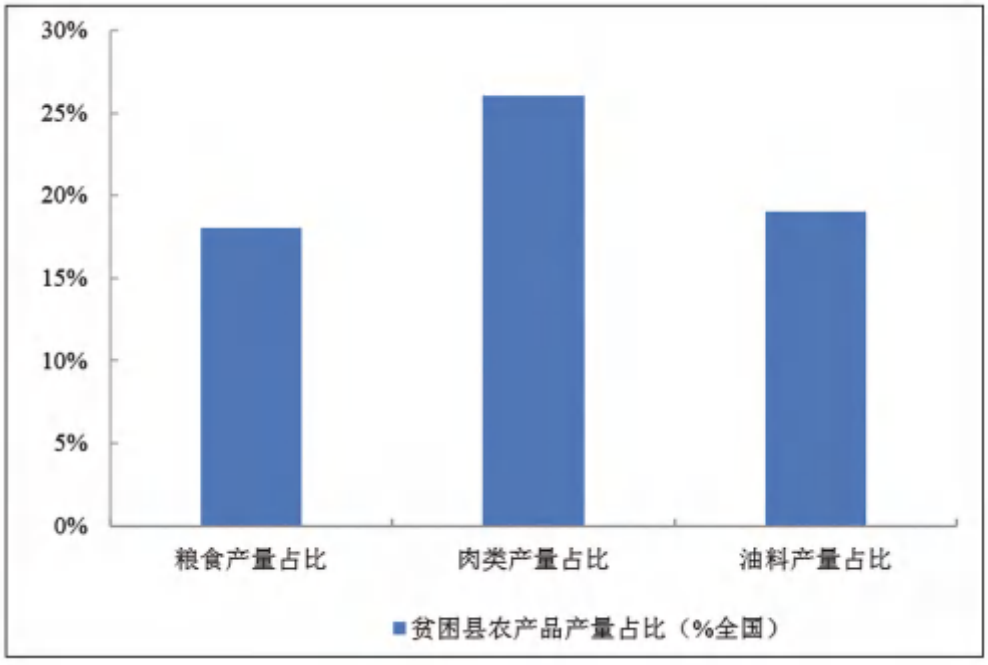


图 6　贫困县农产品产量占比（%全国）

数据来源：《县级统计资料汇编》

总的来说，精准扶贫通过瞄准贫困群体，在有效促进共享发展的同时，促进了创新发展、协调发展和绿色发展，有助于打造五大发展理念下的新的增长极。

（三）精准扶贫是不可忽视的反衰退工具

2012 年以来，中国经济增长速度下了一个台阶，明显低于改革开放以来的长期增长绩效，2015 年经济增长率跌破 7，2017 年经济增长率下降至 6.8%，宏观经济下行压力加大。按照凯恩斯边际消费倾向递减的规律，在经济下行时期，采取对边际消费倾向较高的穷人的支持和救助政策，将有助于刺激消费。从这意义上说，精准扶贫是不可忽视的重要的反衰退工具。

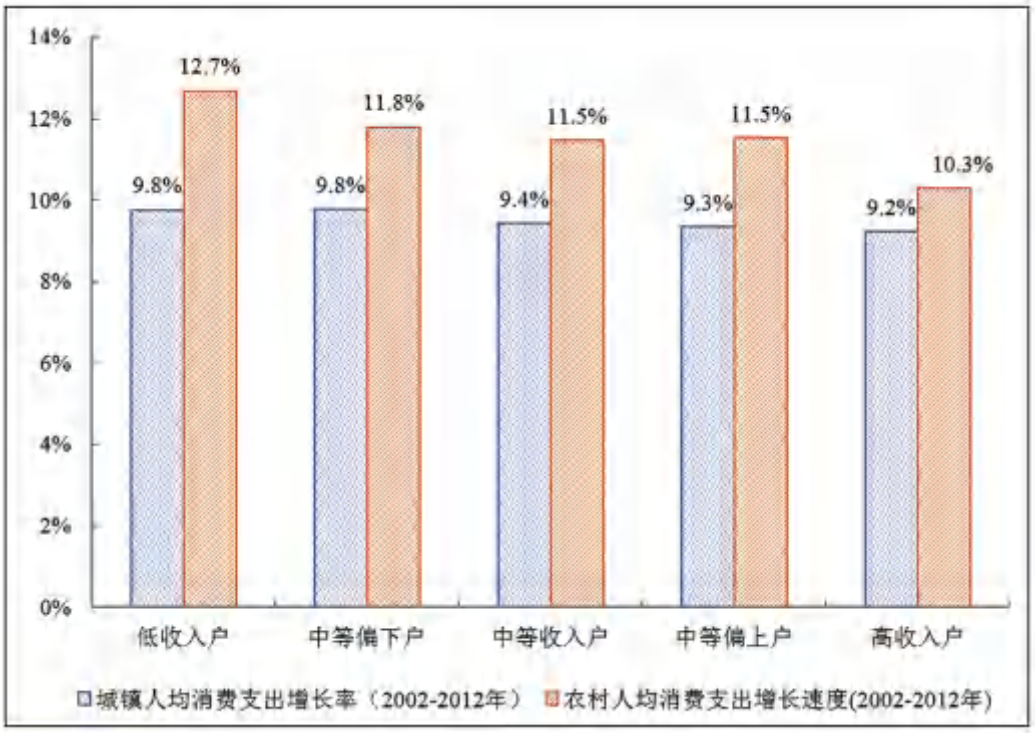


图 7　2002－2012 年城乡不同收入群体的消费支出增长率(%)

按照 2012 年的统计口径，我们绘制了 2002－2012 年城乡不同收入等级居民的人均消费支出的增长情况。从城乡的比较来看，农村居民人均消费支出增速平均在 10%以上，高于城镇居民消费支出平均 9%的增速；从不同收入等级居民的消费支出比较来看，低收入户的人均消费支出增速显著高于高收入户居民消费支出增速。其中，农村低收入户的人均消费支出的平均增速最大，为 12.7%；城镇高收

入户的人均消费增速为9.2%，相对最低。这侧面反映出农村居民具有较高的边际消费倾向。在这样的情形下，精准扶贫通过为贫困群体提供就业、增加社会保障力度，有助于增加这部分群体的收入，进而扩大农村贫困地区的消费，增强消费对经济增长的拉动作用。

与此同时，按照边际资本报酬递减的规律，将投资向资本存量较少、基础设施薄弱的地区倾斜，既有的投入会获得更多的回报率，对经济增长的贡献也相对更大。郭熙保和罗知(2010)利用中国省级宏观数据估算了中国各省、直辖市、自治区的资本边际报酬，研究发现，较多落后地区，包括河北、黑龙江、山西、河南等省市的资本边际报酬不断增加，且部分超过了大部分的沿海省份。世界银行首席经济学家Basu (2014)指出，政府实施财政保障和支持的措施有助于促进投资，降低投资风险，进而带动经济增长。由此，我们可以判断精准扶贫期间，政府通过保障有助于减贫的投资项目的落地，一方面能够增加私人投资者和当地贫困居民的收入；另一方面，吸引更多的投资，进而增加投资对经济增长的拉动作用。

(四)精准扶贫是科学有效的减贫工具

纵观国际实践和学界研究，主张消除贫困的方式主要有两大流派：一派是以哥伦比亚大学的杰弗里·萨克斯(Sachs)为代表，认为贫困的根源是“贫困陷阱”[①]，主张实施“大推动”策略以快速消除贫困。“大推动”策略的特征有三：一是提供大量的资金，保证贫困国家的资本积累满足经济增长所需要的最低标准；二是实施综合全面的投资包[②]，诱发贫困的因素多而复杂，投资必须成组出现才能做到全面根治；三是“计划者”(如联合国代理机构、国家政府等)负责投资规划[③]和监督，并通过自上而下大规模动员确保多个项目都落地实施。在实践层面，“大推动”策略的典型举措是联合国千年村项目(Millennium Villages Project，MVP)。具体是从2005年开始在非洲和其他贫困地区开展大规模的农村减贫战略，投资项目多达449个，涉及农业投入品、健康、教育、基础设施、水和公共厕所等方面。针对“大推动”策

① “贫困陷阱”：因为太穷以至于难以自我摆脱贫困，陷入贫困的恶性循环。Sachs指出无法摆脱贫困的具体原因有三：一是穷人缺乏储蓄，其收入只能用于维持生存；二是人口陷阱，贫困家庭选择生更多的孩子，导致人口增长的速度超过资本积累的速度，人均资本下降；三是生产函数的非凸性，收入增长需要资本存量达到一定的阈值才能实现。Azariadis和Stachurski(2005)对贫困陷阱进行了详述。

② 综合全面的政策包主要有：农业(化肥和高产出的种子)、教育、健康、基础设施、清洁水等领域，且每一领域的成功都依赖各种投资。

③ Sachs指出投资规划具体包括项目的规模、持续时间和投资成本。

略，Mitchell et al.(2018)利用截面调查数据综合评估了 MPV 的实施成效，运用匹配的方法比较了项目内村落和项目外村落的结果变量差异，发现 40 个结果变量中有 30 个是显著的。MPV 显著提高了农业生产率和村民健康水平，但对消除贫困(基于消费测算)和居民资产没有影响，对儿童营养和教育的影响有的国家显著有的国家不显著。Sachs 和 Mitchell (2018)利用其项目收集的数据进行评估，指出其关注的 40 个指标中有 39 个显著，认为千年村项目很好地向世界展示如何实现千年发展目标。

另一派是以纽约大学的威廉·伊斯特利(Easterly)为代表，认为贫困的根源在于“政府腐败”，在信息不对称和缺乏有效激励机制情况下，“大推动”策略是低效率的[①]，主张采取“小规模局部改革”策略，由“搜寻者”(如社会企业家、专业研究者等)通过经验或反复的证伪实验，寻找解决某个具体问题的答案，并通过项目数量、时间和空间的逐步累积以达到消除贫困的目的。在实践上，“小规模局部改革”策略主要是一些学界“搜寻者”探索的解决方法。以 Banerjee 和 Duflo 为代表的一批研究者采用随机控制实验(RCT)的方法评估政策的有效性，并考察信息和激励因素在减贫中的作用。例如，墨西哥的“教育、卫生和食品计划(PROGRESA)[②]”能够有效降低儿童的患病率，提高儿童的入学率(Banerjee et al., 2004)、“给接种疫苗的家庭奖励一公斤扁豆和一套餐具”的激励措施能够提高印度农村疫苗接种的覆盖率(Banerjee et al., 2010)、提供小额信贷有助于提高企业投资和利润但对居民消费、居民健康、教育和妇女权力没有影响(Banerjee et al.,2015)、肯尼亚的“教育补贴和艾滋病课程”双模式对性传播感染的减少作用大于“教育补贴”单一模式(Duflo et al., 2015)、在精准识别贫困户上“自我筛选”优于“政府自主筛选”机制(Alatas et al.,2016)、为贫困家庭提供相关政策信息有助于增加居民获得补贴，确保政策有效实施(Banerjee et al., 2018)等等。这一系列发现为国际减贫机构和政府决策者提供了深刻的洞见和参考。

从中国实践来看，新时期的精准扶贫政策在结合基本国情的基础上，有机融合了两大流派的政策主张。从全球视野来看，新时期的精准扶贫一方面使用“大推动”策略对农业、健康、教育和基础设施方面进行投资(见表 2)。相较于非洲的

① Easterly 的核心观点是“坏政府”，包括政府腐败政府对底层群众信息缺乏了解、制度和政策缺乏激励设计等是导致援助效率低效的根本原因；Leesen(2008)也指出激励机制的缺乏是导致援助无效率的根源。

② 1997 年，墨西哥提出“教育、卫生和食品计划”，具体内容是：为贫困家庭提供现金补贴作为其孩子受教育和健康一样投入。

MPV，中国的减贫方案有新的突破：一是扶贫类别多了“住房”一项，旨在通过易地搬迁和危房改造保障居民住房；二是农业方面侧重于将土地集中起来交由专业化的组织和机构经营，在提高生产率同时通过租金和收益分红的方式分配给农户；三是在健康方面的投资考虑了未出生婴儿，目的是避免贫困的代际传递。另一方面发挥“搜寻者”的角色，例如因村、因户派帮扶官员了解贫困户的致贫原因和需求等信息；寻找与本地资源禀赋相适应且具有带贫作用的产业；对外出务工人员提供交通补贴；对参与培训的贫困户提供补贴；为贫困户、带贫企业提供免息的小额贷款等等。

表 2　　非洲千年村项目和新县精准扶贫实践比较

领域	精准扶贫实践（新县）	千年村项目（MPV）
农业	农业土地流转，交由专业性高的企业或集体经营组织运作	提供化肥和改良的种子、农业生产技术培训、安装灌溉系统
健康	儿童营养包、贫困老人免费体检、育龄妇女免费“两癌”（宫颈癌和乳腺癌）筛查、免费孕检、医疗保险、提高医疗报销比例	建立诊所、提供基本健康服务、提供抗疟疾的蚊帐和药物、治疗艾滋病的偶然感染
教育	推进义务教育均衡发展、在农村学校实行营养餐集中供餐、建立寄宿学校、为高校学生提供助学贷款	建立学校和教师住房、教师培训、营养餐提供、学校水、卫生设施升级改善、将信息和通讯技术知识纳入教学
住房	易地搬迁和危房改造	——
基础设施	道路、水塘、路灯、公厕、饮水安全设施等公共基础设施、光伏扶贫	道路建设、安全饮用水和公厕提供、电网和太阳能普及、移动电话和互联网普及

资料来源：根据 Sachs（2005）和新县政府资料整理。

二、信息不对称、异质性偏好与精准扶贫政策改进

由于我国长久以来采取的是政府主导投入和配置资源的扶贫模式，因此，政府体制的运行效率将直接影响扶贫的成果。在精准扶贫阶段，对于信息精准性的要求进一步提高，因而，县、乡两级政府的参与是必要的，在这种情况下，县、乡两级政府运作扶贫资源参与经济活动的制度体系将深刻影响其贫困治理能力。然而，通

过对我国县级水平体制及县、乡、村垂直管理体制的剖析，本报告发现，传统体制的一系列特征与精准扶贫是不兼容的，也就是说，在传统体制的框架下来组织精准扶贫，很难达到理想的效果。

一是难以解决信息不对称问题。传统体制下行政力量难以下沉，信息不对称问题得不到有效解决，无法做到精准识别和措施精准。在传统体制下，扶贫工作一般由县扶贫部门主要负责，然后再通过乡扶贫办和村委进行实施，由于信息不对称问题的存在，仅仅依靠村来进行贫困户识别存在道德风险问题，这也是关系贫困户等非贫困户被认定为贫困户的一个重要原因。另外，由于村民自治组织治理能力有限，对于致贫原因的判断和扶贫措施的评估也可能是不精准的。要解决精准识别和措施精准的问题，就需要县级行政力量下沉到村和户，一方面解决信息不对称引发的道德风险问题，另一方面增加村级的扶贫能力。但与之相对应的是扶贫部门力量的薄弱性，以河南新县为例，全县共有贫困户 12216 户共计 42168 人，按照每个扶贫干部负责 3 户贫困户来算，实现贫困人口帮扶责任人全覆盖至少需要 14056 名干部，显然，县乡两级扶贫部门的工作人员数量远远达不到这个水平。

在传统体制下，虽然也有“四帮四促”等扶贫方式，但由于职责和资源配置不清楚，行政力量很难真正沉下去，多数情况下，省部级的下乡官员一年一换，缺乏足够的时间了解事实和制定对应的扶贫方案，市县部门的下乡官员对乡镇和村级工作难以插手，同时又难以对扶贫工作提出实质性的意见，因此，难以深入到农村社会中去解决实际的问题。这说明，依赖于扶贫办组织精准扶贫难以实现行政力量下沉，传统的帮扶人体制下干部难以真正深入农村，力量无法真正下沉便难以解决信息不对称问题，从而难以实现精准识别和措施精准的目标。

二是难以适应贫困家庭的异质性。传统体制下各个部门缺乏统一强势的扶贫领导机构，难以实现项目安排精准。县级政府传统的扶贫机制是由各级扶贫办来组织和实施扶贫任务，第一责任人一般是扶贫部门的负责人，县委和县政府主要领导参与较少。扶贫办作为县直属部门，其行政权力与其他县级部门是同级的，仅仅对于乡级扶贫部门具有领导权，对于其他乡级部门几乎没有领导权。因此，从一定程度上来说，县级扶贫部门能够调动的行政资源是较为有限的，基本上仅仅局限于本部门内部。

精准扶贫要求项目安排精准，做到一户一策，针对不同致贫原因，实施不同的帮扶措施，这意味着扶贫措施的类型可能是多样化的。例如，对于因病致贫的贫困家庭，需要给予其大病救助等帮助，这需要医疗卫生部门的配合，再比如，对于“一

方水土养不活一方人”的贫困户来说，需要发改委配合对其实施“易地搬迁”。多样化的扶贫措施类型要求扶贫部门能够快速调动相应县级单位的人力、物力以及财力，对扶贫工作给予支持，然而，在缺乏县委县政府主要领导参与的情况下，扶贫部门没有足够的行政权力实现这一点，这将深刻影响扶贫资金的分配和扶贫措施的实施。

三是无法解决道德风险问题。传统体制下村级治理缺乏有效监督，贫困户的识别以及项目的减贫效应难以保证。由于村级组织在信息等方面的优势，因此，以村为责任主体的贫困人口识别和扶贫资源分配是精准扶贫的核心环节，但由于激励机制扭曲、权责不清晰、缺乏有效监督等问题的存在，村级组织的扶贫目标函数可能由贫困人口的效用最大化向个人或少数非贫困人口的效用最大化转变，从而产生道德风险问题。在传统体制下，由于县级行政力量下沉的艰难，村级治理监督也就只能靠偶尔的督查巡查，事实证明，单纯依靠这样的监督方式是难以奏效的。精准扶贫对于扶贫工作的精准性提出了较高的要求，这就需要发挥村两委在贫困户识别和项目实施中的信息及社会资源优势，但问题就在于如果不能形成有效的监督，那么精准扶贫的效果将大打折扣。

四是无法解决资源配置效率问题。传统体制下存在扶贫各自为政的情况，导致扶贫资源配置低效。从体制和机制上看，传统的县级扶贫开发存在四大体系：一是从中央到县级的垂直职能部门按行业分工形成的兼顾型扶贫工作体系，对应于三大扶贫体系中的行业扶贫；二是从国务院扶贫办至乡镇党政机关的专门产业扶贫工作体系，对应于三大扶贫体系中的专项扶贫；三是中中央到县的党、政、军机关事业单位广泛参与的四帮四促、万名干部下基层等综合性扶贫工作体系；四是由企业、社会提供资源，通过贫困地区政府引进的捐赠型扶贫项目工作体系，这对应于社会扶贫体系。四大体系资金来源不同，项目类型不同，主要承担单位也不同，四个体系虽然都通过县乡两级政府进行实施，但是由于不同体系下资金运作的流程不同，配置资源的路径也不同，从而导致了不同实施单位各自为政的情况，这严重影响了扶贫资源的配置效率。精准扶贫要求扶贫资金的减贫效果最大化，但显然，在传统的扶贫体系下，是难以实现的。

精准扶贫已经成为当前我国政府扶贫工作的新任务，与传统的扶贫任务相比，精准扶贫对于信息准确性、项目精准性和扶贫资源配置有效性提出了更高的要求。但经过对传统体制的分析，本报告发现，在传统体制的框架下，难以有效完成精准扶贫任务，原因在于传统体制与精准扶贫任务之间存在四个方面的不兼容性，不兼

容性决定了要完成精准扶贫任务，就要求作为扶贫政策落实主体的县级政府进行体制创新，在制度设计层面破除约束，以实现与扶贫顶层设计的完美接轨。

（一）精准扶贫新体制

“指挥部”体系本质上是一个融合了自上而下与自下而上双重渠道的工作体制，具有强大的动员力，通过将脱贫攻坚置于第一优先工作目标，实现了人力、物力和财力的整合，是“集中力量办大事”的集中体现，其组织框架如图 8 所示。该模式从组织保障入手，由县委书记任政委，县长任指挥长，主管扶贫的县委副书记任常务副指挥长，县委常委、副县长、副县级干部担任副指挥长。下属 17 个乡镇级行政区划分为东、南、西、北四大战区，分别由四名县委常委担任最高指挥官，县常委会是脱贫攻坚政策研究和制定的最高机构，许多政策均由县常委会研究产生，因而由县委常委担任总指挥的集团化作战方式有利于各乡镇之间对于指挥部产生的各项政策理解和执行准确、一致。

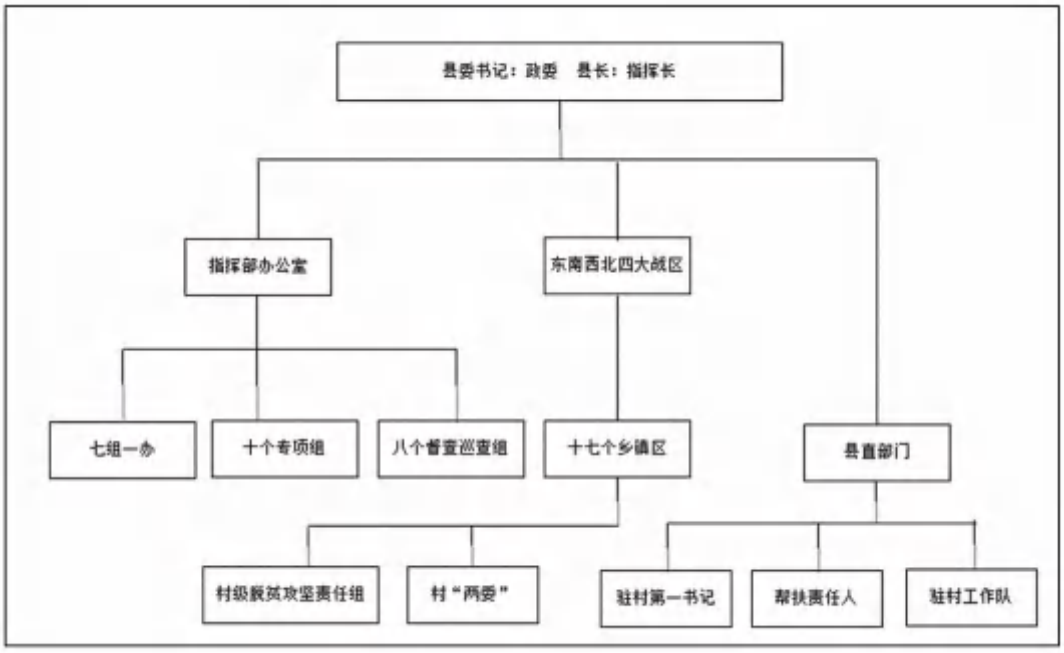


图 8　脱贫攻坚指挥部组织架构

指挥部下设指挥部办公室和 10 个专项组以及 8 个脱贫攻坚督查巡查组，指挥部办公室由县委副书记、分管副县长任办公室主任和副主任，负责日常工作，抽调 50 名后备精英干部组成 7 组 1 办，分别是业务指导组、政策宣传组、数据信息组、档

案管理组、后勤保障组、综合文秘组、考核评估组和督查巡查督办。10个专项组由10个县委常委牵头，负责相关工作的统筹协调推进，专门解决政策落实，分别是就业创业、产业发展、易地搬迁、生态补偿、教育培训、保障救助、组织建设、资金整合、社会扶贫、督导检查。8个督查巡查组由县委直接领导，充分放权(见图8)。

在政策落实方面，10个专项组主要对接18个县级行业部门，协调推进不同扶贫项目的实施和验收。从指挥部往下，由两大垂直体系形成六支脱贫攻坚核心队伍，其一是由帮扶单位派驻到村的第一书记、驻村工作队、帮扶责任人以及帮扶单位本身，其中，驻村工作队由帮扶责任人组成；其二是由乡镇党委下派科级干部牵头的村级脱贫攻坚责任组及村级班子，其中，脱贫攻坚责任组由乡镇下派干部任组长，由驻村第一书记、村支书、村主任等组成。

(二)信息不对称与精准识别

(1)帮扶人机制

精准扶贫以精准识别为前提和关键，精准识别以完全且对称的信息为基础，为全面了解“谁是真穷人”以及贫困的真正原因，“指挥部”体系促进了行政力量的下沉。村“两委”是实施贫困人口识别的主要责任主体，为了保障识别的精准性，在村级脱贫攻坚责任组的领导下，由驻村工作队配合村级班子入户核实贫困户家庭信息，这能够在较大程度上保障信息的真实性，但缺陷在于无法形成对贫困户信息的动态了解机制。

帮扶责任人的存在则能够有效解决这一问题。“指挥部”体系下，要求帮扶责任人每周一、周三、周五办理业务，周二、周四、周六入户帮扶，在入户的过程中，帮扶责任人主要有如下职责：(1)宣传、落实相关扶贫政策，提高所帮扶贫困户对扶贫政策的知晓率，提高帮扶工作满意度；(2)了解帮扶户家庭信息及需求，及时向村级脱贫攻坚责任组报告情况；(3)开展“昼访夜谈”等日常活动，对帮扶户周边及室内卫生负责。帮扶责任人频繁入户履职，意味着与贫困户之间更多的接触和交流，不仅能够动态地进行“一比二看三比四算”，还能够更加全面更加真实地了解贫困户其他的家庭信息，这自然而然地保障了识别的精准性，是精准识别中最可靠的环节。

(2)识别方法体系

由于信息不对称问题，在贫困人口的识别过程中，通常存在两类错误，分别是E类错误和F类错误，E类错误是指将错误地将非贫困人口纳入扶贫体系，F类错

误是指错误地将贫困人口排除在扶贫体系之外，两类错误的发生率反映了识别效率。为了解决信息不对称问题，有效控制两类错误的发生率，需要采取合适的识别方法。以 David 等(2004)为代表的已有研究通常将目前世界各国广泛使用的瞄准方法分为三大类，分别是个人/家庭生活条件评定、分类式瞄准(也称为标签式瞄准)、自选式瞄准，如下表所示，不同方法作用机制存在差异，也具有不同的特点。

表 3　　不同瞄准方法的作用机制及特点

识别方法大类	识别方法细分	作用机制	特点
个人/家庭生活条件评定	简单评定	通过直接的收入登记信息或者入户了解到的收入及其他因素进行评定	在没有独立收入信息的情况下需要走访目标群体家庭
	代理指标评定	通过一些易于观察的家庭特征，例如耐用品数量等构建一个综合指数，以衡量家庭生活状况	易于观测，但结果与每个指标的权重关联较大。
	社区评定	利用社区层面的信息优势对居民家庭生活条件进行评定	将决策权下放至社区，由社区决定受益人范围
分类式瞄准	分类标准有：年龄、性别、健康状况等	利用与家庭贫困程度相关且容易观察而不容易造假的家庭或者家庭特征瞄准目标人群	易于决策，但分类标准与贫困的关系受多种因素影响，不同地区存在差异
自选式瞄准		利用穷人与非穷人在时间成本、消费评价等方面的差异将两个人群自动区分开来	项目设计(主要是救助水平和质量的高低)直接决定了瞄准是否有效

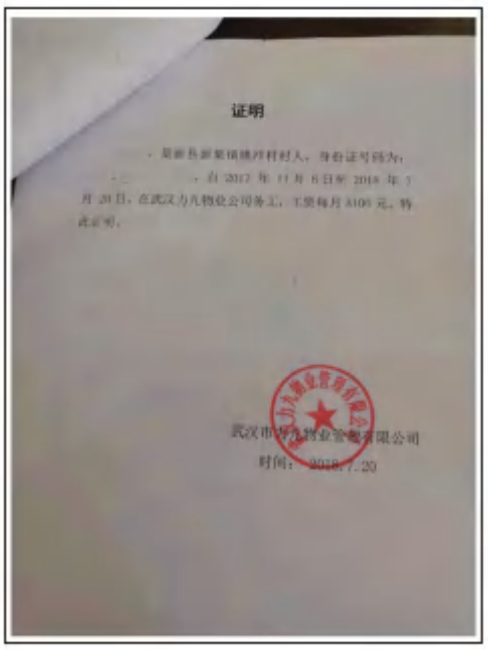
我国目前的精准识别体系以个人/家庭生活条件评定中简单评定和社区评定两种方式的结合为核心，在对特殊贫困人群的识别上穿插使用分类识别方法，并辅之以自选式瞄准机制，大大提高了瞄准效率，有效降低了 E 类错误和 F 类错误的发生率。

1.家庭生活条件简单评定

生活水平是家庭收入的最直接反映，因此，收入核查一直是国内外贫困人口识别的重要内容。在广大发展中国家，贫困人口通常游离于直接税体系之外，政府关于低收入群体收入和资产的直接信息几乎为零，因此，我国广泛采取了通过入户询问和观察的方式，综合收入情况、资产情况以及其他生活条件信息对目标人群是否贫困进行判断。虽然这大大增加了行政投入成本，但优势在于能够同时控制 E 类错误和 F 类错误发生的概率。

(1)收入核查

我国对于贫困户收入的核查十分详细，总体上，将年收入分为六大类：务工收入、生产经营收入、财产性收入、各类补贴、亲友、社会馈赠或捐赠以及子女赡养费，针对每一类不同性质的收入，我国采取了不同的核查方法。务工收入是许多家庭的主要收入来源，但由于劳动力外出务工的地点以及工作类型具有极大的差异性，单纯依靠贫困户上报难以保证务工收入的准确性，因此，在进行入户调查时，要求贫困户提供相应的务工地点以及工作类型，从而根据所在地区所在行业的平均务工工资判断收入的真实性。此外，还要求那些申请领取交通补助的贫困户提供务工单位的用工证明，这也能够进一步确定其务工收入的真实性(见图 9)。


证明

，是新县新集镇姚冲村村民，身份证号码为：，自 2017 年 11 月 6 日至 2018 年 7 月 20 日，在武汉方九物业公司务工，工资每月 3100 元，特此证明。

武汉市方九物业管理有限公司

时间：2018.7.20

图 9　申领交通补助的用工证明

贫困户的生产经营业务通常以种植业和养殖业为主，我国的做法是综合不同作物及不同家畜的市价来判断其收入的真实性。财产性收入的隐秘性较强，缺乏直接的判断指标，基于此，核查人员要求贫困户提供相应材料或者关联方开具的证明性文件。各类补贴的来源基本上都是财政资金，有据可查，存在欺骗的概率较小。亲友、社会馈赠或捐赠以及子女赡养费都属于私人的转移支付，且形式多样，是几项收入类型中最难以观察核实的项目，为了克服该困难，除了调查本户情况之外，也会调查其子女的工作及收入情况，作为佐证。

准确来说，居民的生活水平不取决于收入，而是取决于可支配收入，为了最真实地反映贫困户的生活水平，在核查收入的同时也对生产性成本支出和刚性支出做了调查，生产性成本支出主要包括进行农业生产时购买幼苗、化肥、种子、农药和租赁农具的支出以及从事养殖业家庭购买幼崽、饲料等的养殖成本。刚性支出包括子女的教育支出及全家的医疗支出，尤其是在大病、慢性病上的支出。从收入中扣除这两项支出后，再除以家庭总人口数，得到该家庭的年人均纯收入。

(2)资产核查

在进行贫困人口入户调查时，关于资产的核查主要包含五个方面：住房、车辆、股份、商业门店以及保险，而且除了对本人名下资产进行核查之外，还对其子女的资产情况进行核查。资产与收入的区别在于，大多数资产均在政府其他部门有所记录，同时在空间上分布更加具有不确定性，在存在形式上比收入更具有多样性，且难以通过入户调查进行判断，比如股份无形资产。因此对于资产的核查采取了多部门联合的形式，从而大大地提高了资产核查的准确率。

住房资产通常有两种形式，一种是自建的房屋，一种是外购的商品房，对于自建房屋的核查主要是通过实地考察，对房屋的面积、装修等进行评估，从而确定房屋价值，若房屋装修豪华或为楼房，则直接认定为非贫困户。对于外购商品房主要是通过房管局的登记记录进行查询，一经查询本人名下或者子女名下存在外购的商品房，则直接认定为非贫困户，但由于权限问题，对于异地买房的情况核查难度较大。关于车辆的核查主要是借助机动车辆管理部门的登记信息，若本人或者其子女曾购买 3 万元以上农用车、私家车或者经营性车辆，则一律认定为非贫困户，同样，其子女在异地购买的车辆核查难度较大。股份属于无形资产，无法通过入户调查得知，因此，在实际操作中是通过工商部门的记录来实现的，然而由于很多县里的小门店等经营不规范，其股权构成并未在工商部门登记或者工商系统中的股权构成与实际不相符，甚至存在外地入股的情况，这给股份核查造成了较大的困

难。上述问题在商业门店与保险的核查中也同样存在，正是因为资产形式存在多样性且空间分布较为不确定，所以仅靠入户调查难以进行判断，必须综合各部门甚至不同地区的信息进行核查。

(3)生产生活条件核查

除了对收入和资产进行核查之外，在精准识别中，也将贫困户的生产生活条件纳入评价体系。“两不愁、三保障”涵盖了对吃、穿、教育、医疗、住房五个方面的最低要求，这五个方面是居民日常生活中最重要也是最基础的，对于那些达不到“两不愁、三保障”的家庭，基本可以直接认定为难以维持正常的生活。对于生活条件的核查相对直接和简单，通过入户观察便可以大致判断出居民的生活水平。生产条件是指农户拥有的生产性资本，对于农户生产条件的核查主要包括耕地面积、林地面积、有效灌溉面积、牧草地面积以及生产性用电条件，这部分内容主要是通过村委等的记录以及农户自身的回答来确定。

2.基于社区的家庭生活条件评定

在现行瞄准体系下，村级核查起到了核心作用。大量已有研究(Baland & Platteau，1996；Isham，Kaufmann & Pritchett，1997；La Ferrara，1999；Narayan & Pritchett，1999；Wade，1988)表明社区的参与能够显著提升识别效率，改善项目效果。举例来说，Copesake(1992)发现印度的农村发展项目通过村委会来选择受益群体的州出现E类错误的概率明显变小。Subbarao et al.(1997)也通过多个国家的经验证明了当地组织的参与能够实现更好的瞄准效果。

Jonathan(2002)认为，社区参与能够提升瞄准效果的原因主要有三个，一是社区对于所在辖区居民的家庭特征、脱贫需求以及家庭事件了解更多，而相比之下上级政府工作人员只能依靠一些粗略且过时的指标；二是社区工作人员与居民之间存在更多的互动和交流，这能够降低协调成本和欺骗概率；三是社区参与能够积累社会资本，产生正外部性。但同时，作者也提出了社区决策可能带来的寻租问题。

为了充分利用村级组织在信息和社会资本方面的优势，同时避免基层寻租行为，我国采取了村“两委”与驻村干部联合识别的工作机制，其中驻村工作队主要由县乡政府及事业单位工作人员组成。要求驻村工作队对村情、民情展开深入调查研究，深入了解贫困户致贫原因和发展需求，并采取“一对多”的方式结对帮扶贫困户，定期入户开展帮扶活动。一方面，村“两委”能够发挥信息和社会资本优势，更加准确地对目标群体的贫困程度进行判断，这体现在当部分贫困户因行政程序繁杂或自身条件不允许等原因没有进行贫困申请时，村“两委”也能够根据自身所掌

握的信息主动进行入户勘察，并帮助其解决申请上的困难。这能够有效减少F类错误。另一方面，县级行政力量驻村入户，在根本上解决了社区瞄准下的信息不对称问题，对社区决策形成了一定的监督作用，避免了关系户等非贫困户进入受益群体，能够进一步降低E类错误发生的概率。

3.分类式瞄准

社区瞄准与简单生活条件评定是识别方法体系的核心，贯穿精准识别的各个方面，为了将所有的贫困户纳入贫困体系，针对特殊群体采取了先分类式瞄准，再进行个人和家庭生活条件评定的做法。分类式瞄准能够将潜在的受益人都纳入考察范围，从而减少F类错误的发生，第二步进行的个人和家庭生活条件评定则能够在分类式瞄准的基础上控制E类错误的发生。我国主要针对七类家庭实行分类式瞄准，分别是大病户、残疾人户、无劳力户、低保户、五保户、危房户、信访户，分类式瞄准本身的效果取决于分类标准与贫困之间的关系。以河南省新县为例，2014年新识别的贫困人口38124人中，有17198人的致贫原因为因病、因残或缺劳力，接近一半比例，这说明因为疾病、残疾和劳动力缺乏问题而导致的贫困是十分重要的，需要格外关注。为了全面降低F类错误在各类群体中出现的概率，基层政府尤其注意将潜在的遗漏群体纳入考察范围。总的来说，针对七类人群的分类式瞄准原理及减少F类错误的对策如下：

表4　　七类家庭分类式瞄准原理及减少F类错误的对策

家庭类型	分类原理	潜在的漏识群体	减少F类错误的对策
大病户	大病户刚性支出较大，多数农村家庭负担不起，从而导致因病致贫	外出务工的大病群体	依靠村“两委”的信息优势确定外出务工人员的范围，并加强联系，定期回访
残疾人户	残疾人户往往创收能力较低，残疾人生活质量无法得到保障	精神残疾群体	对其生活条件与生活质量进行动态和多维度评定
无劳力户	无劳力户往往缺乏稳定性收入	独住老人	了解赡养人情况，将无收入、无赡养人的孤寡老人纳入扶贫体系

续表

家庭类型	分类原理	潜在的漏识群体	减少F类错误的对策
低保户	低保户通常缺乏收入来源，收入较低，家庭生活水平不高		
五保户	五保户收入虽高，但生活质量无法保障	分散供养的五保对象	一段时间内对其生活条件进行持续性评估
危房户	居住在危房中代表其基本的生活需求没有得到满足	居住偏远的山区危房户	实施地理上的贫困核查全覆盖
信访户	信访户往往是对目前生活状况不满意，需要帮助的群体		

4.自选式瞄准

通过家庭生活条件的入户评定与村级瞄准的结合，以及对重点群体的分类式瞄准，绝大多数的贫困人口被纳入扶贫体系，同时，E类错误也得到了有效的控制。但为了进一步提高瞄准效率，降低扶贫项目对非贫困人口的溢出效应，还在就业培训中采取了自选式瞄准的方式。就业培训的主要目的在于培养贫困人口简单的劳动技能，促进其就业。就业培训项目对所有人开放，具体培训内容多为纺织、缝纫等简单的生产技能，在完成培训后，参与人将得到200元左右的奖励，并且能够到邻近的扶贫车间从事相应的生产活动，工资水平大约为1500元/月。由于非贫困人口具有稳定且较高的收入来源，因而其参与培训和从事扶贫车间生产活动的机会成本要大于从中获得的收益，这就使得非贫困人口自发地将自己排除在扶贫项目之外，从而能够降低该项目对非贫困人口的溢出效应。

(3)精准识别绩效

1.F类错误——“新识别贫困户”

图10展现了新县2014－2018年每年新识别的贫困人口数量(包含未脱贫及已脱贫(享受政策)，2014年新识别贫困人口37198人，如果将每年新识别的贫困人口近似理解为漏识的贫困群体，则可以通过加总2014年后新识别的贫困人口数量除以总量，估算出在新县的精准识别体系下F类错误发生的概率，约为8.3%，说明

精准识别体系较好地控制了F类错误的发生。从新识别贫困户的致贫原因构成来看，除2015年外，因病致贫的群体在历年新识别贫困人口中占比均超过了50%，为最主要的致贫原因，其次是因残和因学致贫（见图11）。这意味着在今后识别贫困人口的过程中，应尤其注意潜在人群的健康状况和子女教育情况，及时将可能因病、因残和因学致贫的家庭纳入救助范围。

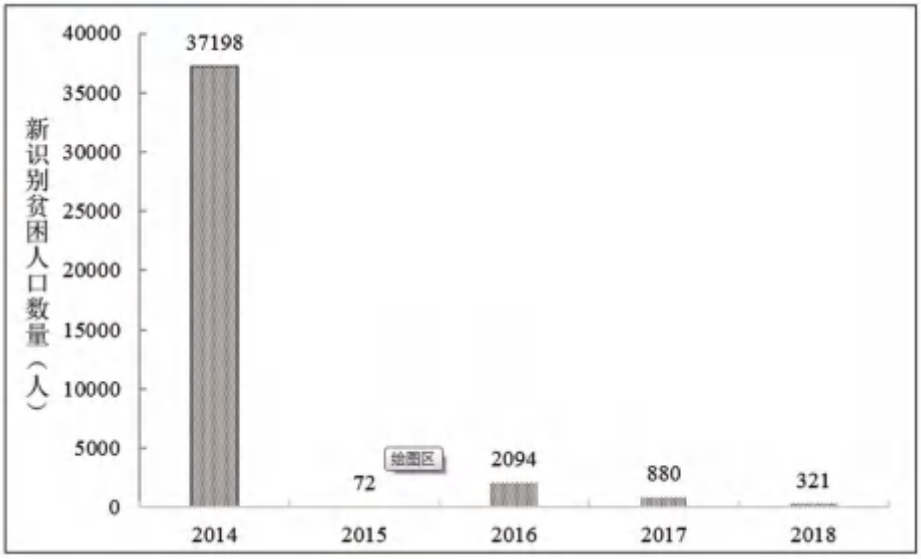


图10　2014—2018年每年新识别贫困人口数量

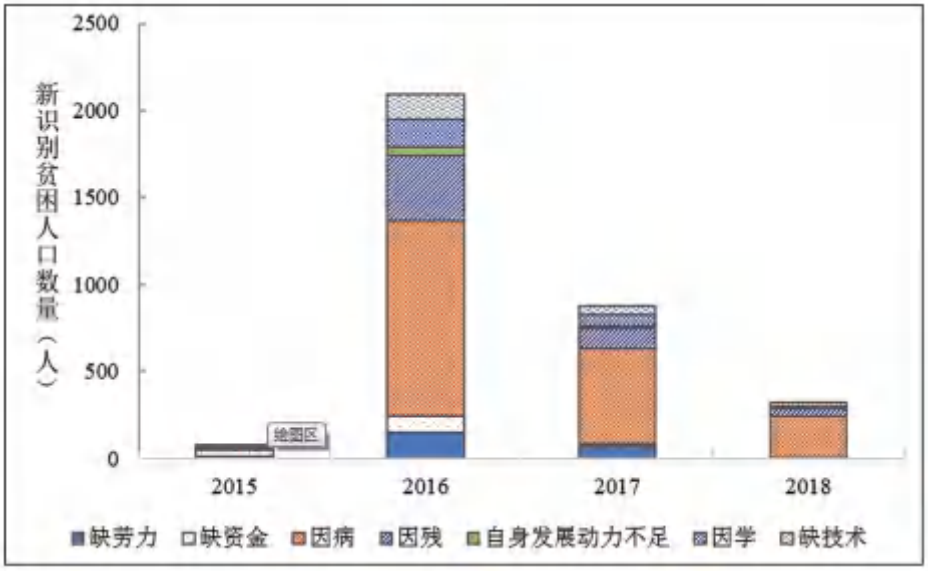


图11　2014—2018年每年新识别贫困户致贫原因构成

2.E 类错误——“清退贫困户”

E 类错误则主要表现在被清退的贫困户。经过“回头看”活动之后，新县于 2017 年开展了一次大规模的非贫困人口清退活动。根据统计，共清退贫困户 1503 户，共 5206 人，约占 2014－2018 识别总贫困人口 12.8%，这表明，通过精准识别，有效降低了 E 类错误的发生率。从清退原因来看，2017 年清退的贫困户中，由于家中有外购商品房或者自建豪华房屋而被清退的家庭有接近 700 户，占总清退贫困户的 46%。因为家中有车而被清退的占 11%，因收入不符合贫困标准而重新识别为非贫困户的家庭占 24%，为第二大原因（见图 12）。

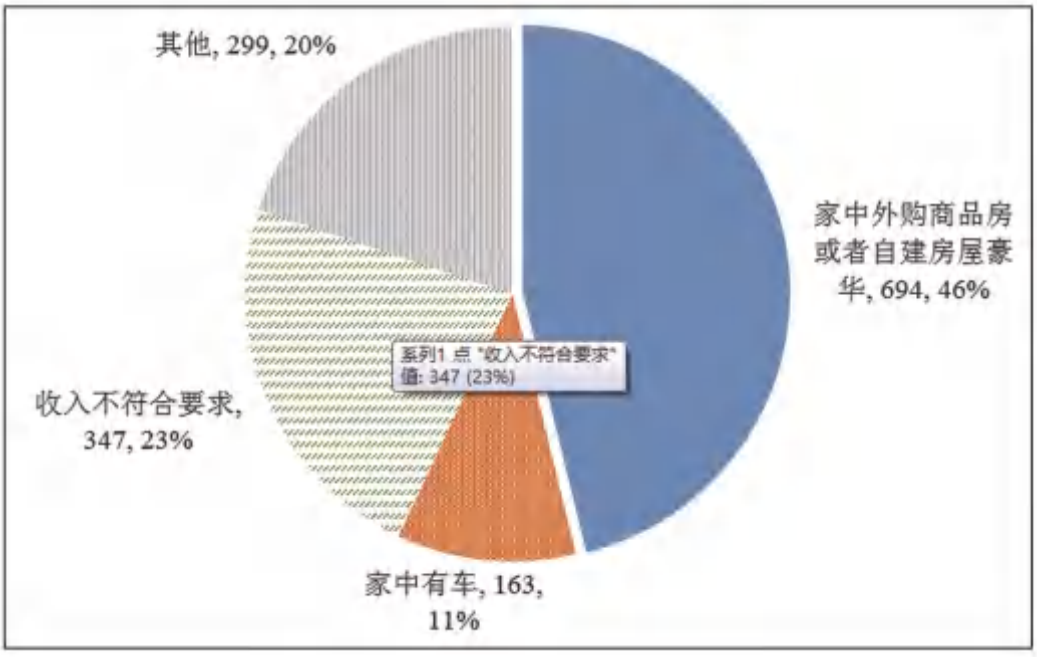


图 12　2017 年清退贫困户清退原因构成

从 17 个乡镇的清退率（以清退人口/（清退人口＋2014 年新识别人口））来看，沙窝镇居于首位，清退率高达 42%，也就是说经过精准识别，在平均 100 个贫困人口中剔除了 42 个非贫困人口。其次是千斤乡、陈店乡、金兰山街道办事处以及周河乡，清退率位于 15%－20%之间，剩余 12 个乡镇区清退率均在 10%以下（见图 13）。

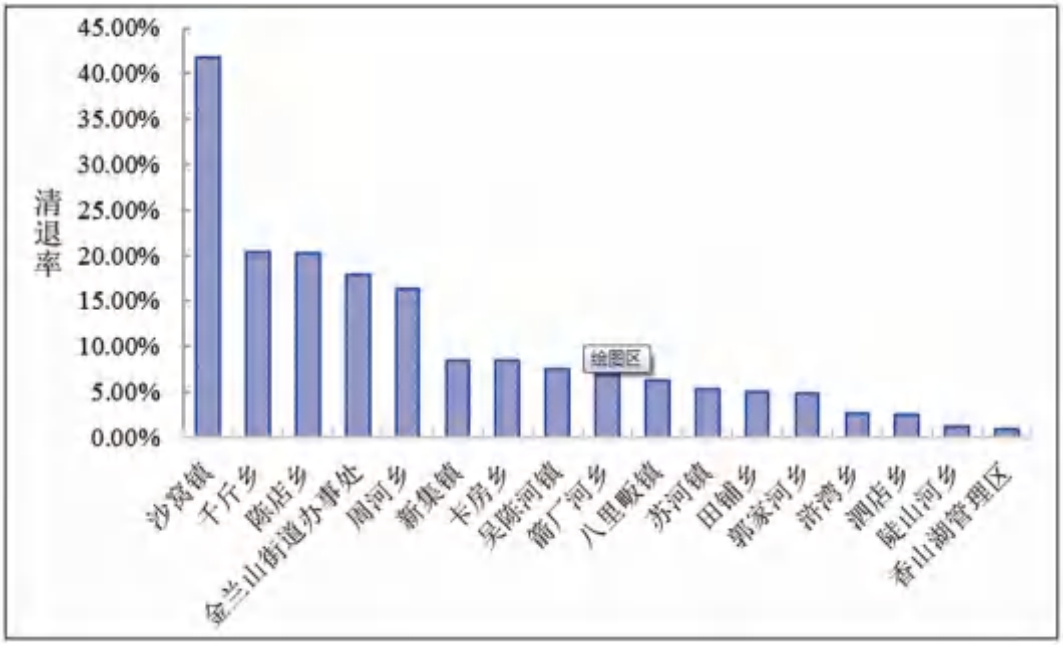


图 13　17 个乡镇清退率情况

综上可以看出，包括帮扶责任人制度以及多种识别方法在内的现行精准识别体系是行之有效的，能够在较大程度上解决目标群体收入、资产以及健康状况等多方面的信息不对称问题，从而有效地控制了 E 类错误和 F 类错误的发生率，提高了贫困人口的瞄准效率。

（三）需求异质性与精准施策

（1）脱贫需求异质性精准施策的基础在于不同贫困户的致贫原因不同，因而需要的帮扶措施也存在差异。包括每一户帮扶措施的精准以及针对每个村不同特点安排精准的村级项目，其出发点在于不同村的主要问题不一样，不同贫困户的致贫原因也存在差异，因而其脱贫需求不同。

图 14 展现了新县 2014 年新识别的 37198 个贫困人口的致贫原因构成，因病致贫的比例为 28%，因为缺技术致贫的贫困人口比例为 26%，这是两大主要致贫原因。其次是因残、因学和缺资金，相应的比例分别达到了 13%、12%、11%，除此之外，还有部分人群因家庭缺劳力致贫，例如五保户。由于自身原因致贫的人口比例为 4%，因交通条件受限而被纳入扶贫体系的人口占 1%。不同贫困人口致贫原因的不同要求因户精准施策，对症下药。

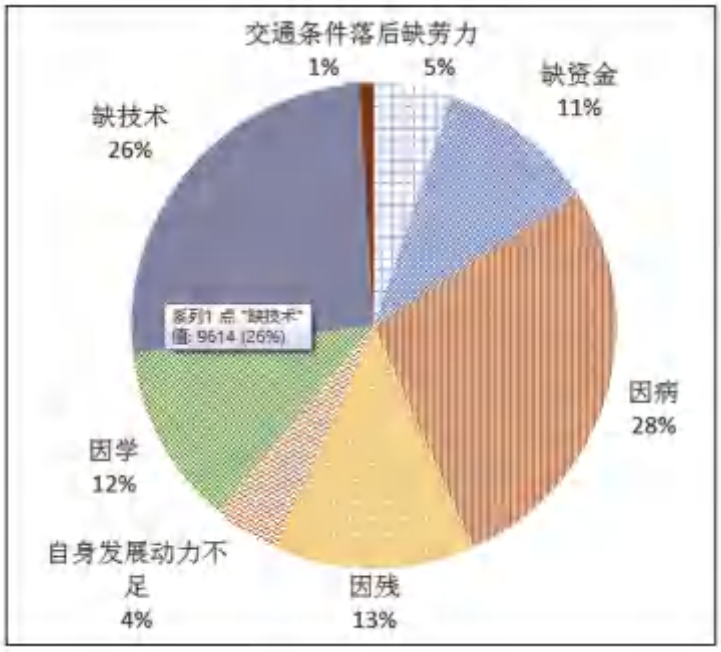


图 14　2014 年新识别贫困人口致贫原因

(2)精准施策体系

针对不同的致贫原因，我国设计了一套相应的帮扶政策，力图将贫困人口纳入一个全方位且精准的帮扶体系中。表 5 列出了不同致贫原因下对应的帮扶政策。

表 5　　致贫原因与帮扶政策

致贫原因	帮扶政策
因病	“五道防线”、“两癌筛查”、免费体检、集中供养、兜底保障
缺技术	就业培训、扶贫车间、公益岗
因残	免费婚检和孕检、产业扶贫
因学	雨露计划、学前教育补贴、营养餐、大学生助学补贴等
缺资金	项目补贴
缺劳力	生态补偿、产业扶贫
自身发展动力不足	交通补贴、EITC
交通条件落后	易地搬迁

实现精准施策的关键在于如何将贫困人口的脱贫需求同帮扶政策匹配起来，

这就要求在精准识别贫困人口致贫原因的基础上，还能够帮助贫困人口获得相应的政策。后者的阻碍来源于两个方面，一是贫困人口本身可能由于行动不便等原因存在信息获取方面的困难，导致无法自主申请相应的救助政策；二是进行救助政策的申请和审核需要付出一定的时间成本和交通成本，这也可能使得贫困人口自发地将自己排除在救助体系之外。

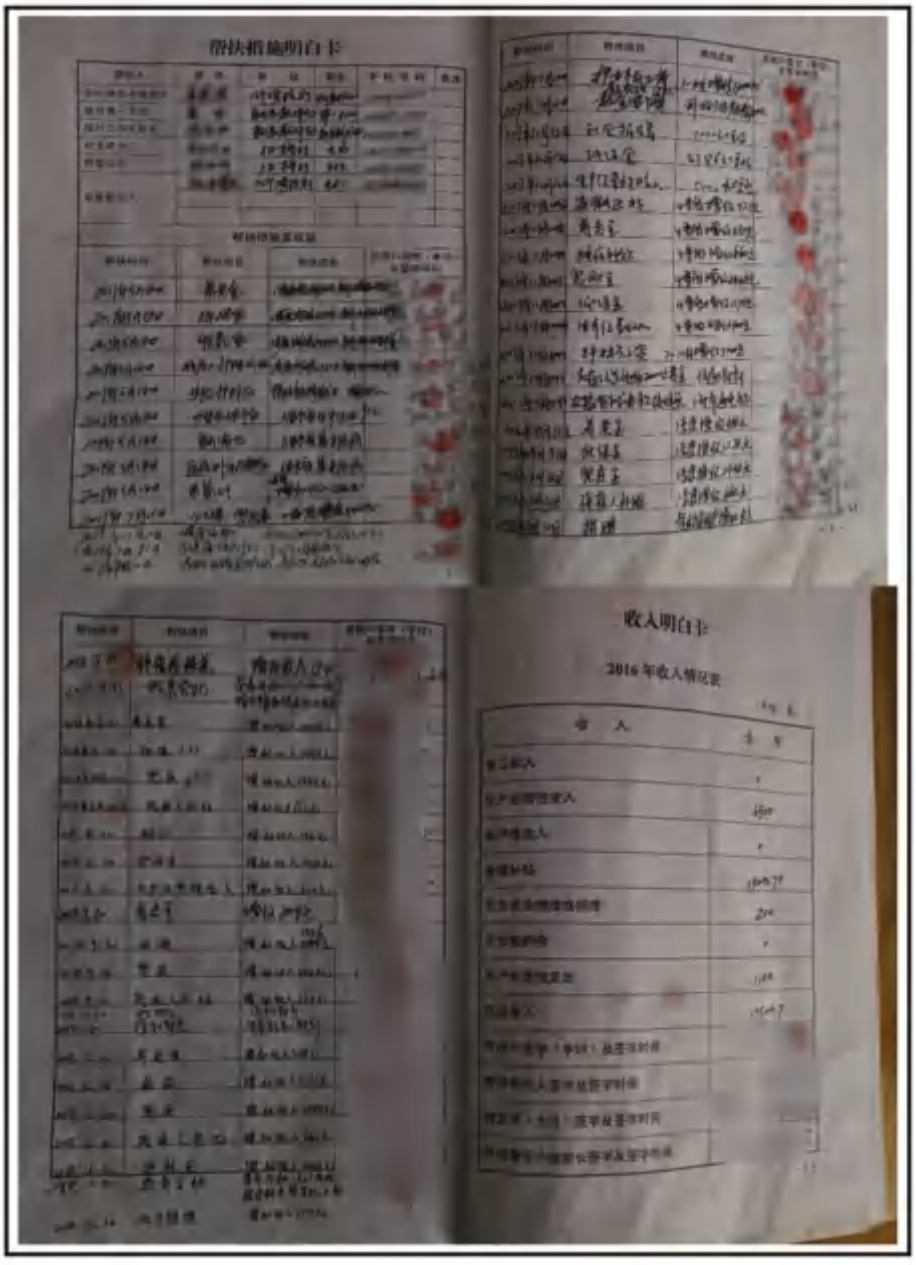


图 15　A 家庭帮扶措施明白卡节选

帮扶责任人的存在，彻底地解决了该问题。帮扶责任人的首要职责便是帮助相应贫困户了解扶贫政策，制定脱贫规划。在实际操作中，当贫困户遇到申请方面的困难时，帮扶责任人也会承担起“代办”的角色，这大大降低了贫困户的信息搜寻成本与申请成本。除此之外，帮扶责任人在频繁的入户过程中，通过观察和交流将形成对所承包贫困户最直接和最深刻的了解，包括相应政策的帮扶效果，当贫困人口的脱贫需求发生变化或者识别有误时，帮扶责任人也能够及时发现并予以纠正。从这个角度来讲，帮扶责任人也起到了精准施策“最后一道防线”的作用。

(3)交叉性帮扶政策

同一个贫困户可能存在多个致贫原因，从而对应多项帮扶政策。下图展现了两个存在交叉性帮扶政策典型贫困户(代号 A 和 B)的帮扶措施情况。

A 家庭共有六口人，长期慢性病患者两个，残疾人两个，两个孙子身体健康状况良好，其中一个正处于学前教育阶段，另一个正在上小学，全家无务工人员，户主儿子在村内公益岗从事护林工作。A 家庭的主要致贫原因在于残疾和慢性病导致的劳动力缺失，针对具体情况，同时对 A 家庭进行了多方面的帮扶。针对患慢性病的老年人，采取发放养老金、低保金、兜底金、免费健康体检、医疗补充保险等救助措施；针对双残疾情况，给予一定的残疾人补贴和护林员公益岗；针对处于教育阶段的学生，给予教育保障和教育资助。除此之外，还帮助该家庭获得了一定金额的社会捐赠。

B 家庭共有六口人，其中有三人有劳动能力，慢性病人一个，九年级学生一个，学前教育阶段学生一个 ，三个劳动力中有两个在乡内务工，家庭主要致贫原因为因病和因学。与 A 家庭不同的是，B 家庭劳动力充足，可以通过转移就业和鼓励外出务工来实现增收。相同的部分在于，针对慢性病人，均实施了慢性病报销、低保金、养老金、医疗保险等救助措施，针对在校生均给予了教育方面的相关资助。

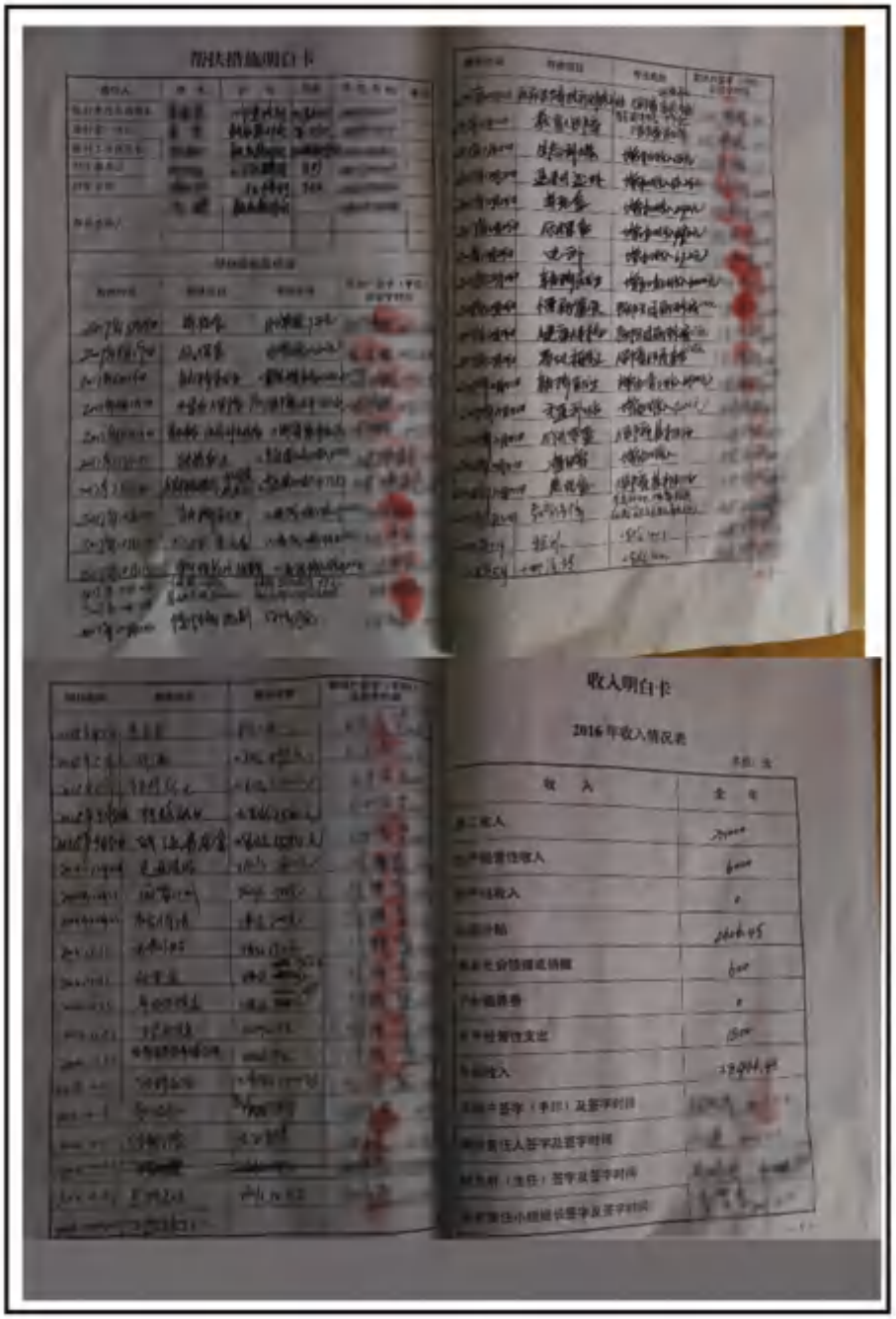


图 16　B 家庭帮扶措施明白卡节选

(四)公共品偏好与基础设施匹配

在精准扶贫框架下,资金配置的基本原则是“资金跟着项目走”,目前来看,扶

贫项目的产生主要有两个渠道，一个是根据脱贫规划，村级进行自主申请；另一个则是由县级18个行业部门按照相关领域的脱贫标准制定项目库。扶贫项目的减贫效益取决于项目本身与贫困人口对公共品偏好的匹配程度，当扶贫项目反映绝大多数贫困人口的偏好时，就可以认为该项目具有显著的扶贫效益，相反，若项目本身并没有以满足贫困人口需求为主，那么可以认为该项目的扶贫性质不明显。在现行精准扶贫体制下，第一书记制度和督查巡查制度在一定程度上改善了基础设施建设决策机制，更好地满足了贫困人口的公共品偏好。

首先，驻村第一书记通过参与村级决策保障了基础设施建设项目的瞄准效率。村级组织在村级公共品提供方面具有巨大的信息优势，但由于上级部门并不了解当地贫困人口的真正需求，因此，由村“两委”主导资金配置可能会产生贫困人口效用最大化向个人效用最大化的扭曲导致项目收益与贫困人口的需求不匹配，从而降低资金的扶贫效益。

为了改善决策机制，提升决策效果，“指挥部”向每个村派驻一位第一书记，第一书记一般由县直部门的后备干部担任，任职期限为2—3年，第一书记制度主要从两个方面实现了资金配置与贫困人口对公共品偏好的一致性。一方面，由于第一书记具有脱产性质，且长时间在当地任职，因而具有一定的信息优势，对贫困群体的公共物品偏好有着较为全面和准确的了解，这是第一书记参与基础设施建设决策的基础，能够提升其参与能力。另一方面，第一书记来自于县直部门，与当地农民之间利益关系较少，且当地的扶贫成效是对第一书记考核的重要内容，因此，第一书记有足够的激励改善村级公共品偏好的决策机制，使之与贫困群体的需求实现更好的匹配。

其次，督查巡查制度通过项目监察督导保障了行业部门项目符合贫困人口利益。“指挥部”体系首先确立了扶贫目标在部门考核中的重要地位，据了解，行业部门对扶贫任务的完成情况在年终考核中占比超过40%。其次，“指挥部”体系下设八个督查巡查组，督查巡查组主要负责发现脱贫攻坚政策实施中的问题，包括识别问题以及项目实施问题等，是指挥部体系内最深入、最有力的监督指导机关。每个督查巡查组负责2—3个乡镇和2—3个行业部门，定期开展巡查，督查巡查组由县委直接领导，充分放权，被赋予三项权力：即有权停职干部、有权问责干部、有权建议调整干部，2018年通过督查巡查组发现问题而被问责的干部多达49人。

督查巡查组深入基层实地考察，能够对行业部门的基础设施建设项目有直接和全面的认知，这有利于对项目减贫收益进行准确评估，及时叫停那些与贫困人口

对公共品的偏好不契合的建设项目，使得基础设施建设能够更好地满足贫困人口对于公共品的偏好。

专栏——中美精准识别体系的比较

贫困问题不仅存在于我国，也同样存在于发达国家，但我国的扶贫目标和扶贫模式与发达国家存在较大差异。现阶段我国的扶贫目标是将全部贫困人口纳入扶贫体系中，使其在2020年之前全部脱贫，届时将实现全面建成小康社会的伟大目标。基于该扶贫目标以及贫困人口和脱贫需求集中度下降的现实情况，我国采取精准扶贫战略，力图全面解决贫困问题。相比之下，美国则不存在短期的减贫目标硬性约束，因而，美国的减贫相比我国的脱贫攻坚更加温和，这同时也体现在美国对于贫困人口的识别上。即使如此，美国做法中仍然有许多值得学习的经验，本部分试图通过对比我国的精准识别体系与美国做法来总结差异与经验，为提升我国对于贫困人口的瞄准效率提供借鉴。

1.美国的系统核查与我国的入户核查

19世纪70年代开始，美国各州相继地建立了自己的福利信息系统，该系统的一个重要功能便是资格审查，利用该系统可以帮助工作人员进行多个项目之间的交互检查，而且该系统能够实现和其他数据库的信息交互，通过电脑匹配来实现资格和信息的核查（主要是收入和资产信息），从而减少错误和欺诈现象，降低E类错误的发生率。

美国对于贫困人口收入和资产的核查能够依赖于福利信息系统的重要原因在于，美国具有相对完善的税收系统和统计系统，居民的收入等信息在系统中均有据可查。如前所述，由于我国统计系统不够完善，尤其是关于贫困人口的收入和资产信息更是少之又少，这就使得我国在进行贫困人口识别时，主要采用入户调查的方式来进行资格审查。

随着我国统计和登记制度的不断完善，一个具有相似功能的全国综合性福利信息系统是十分必要的，即使在脱贫完成之后，该系统也可用来执行其他福利项目的核查与评估，而且伴随着信息的积累，我国对于福利计划的管理以及设计都将更加有效。

2.美国福利项目的永久性与我国的社区瞄准方法

项目的申请成本，包括时间成本、交通成本、信息搜寻成本等，代表了进入扶贫体系的前期代价，较高的申请成本可能会阻碍潜在受益人进行项目申请。为了减少因申请成本导致的F类错误，我国与美国均采取了相应的应对措施。美国通过建立广泛的福利办公点网络和线上申请渠道来降低申请人的信息了解成本以及交通成本，除此之外，美国的福利项目大多具有永久性和持续性的特点，申请人可以在任何时间进行申请，这就降低了申请人因了解新项目资格条件或者搜索合适的福利项目而产生的时间成本和信息搜寻成本。

我国的做法则主要是利用村级瞄准的信息优势以及帮扶责任人机制来降低潜在受益人的申请成本，包括贫困申请和扶贫项目申请。目前我国贫困人口的用网能力仍然较低，线上申请难以起到降低申请成本的作用，只能进行线下申请，而村级瞄准则使得潜在贫困家庭能够以较小的成本将自己的申请信息报送至村“两委”，当潜在受益人遇到申请困难时，也可以寻求村干部的帮助，这也相当于降低了贫困人口进入扶贫体系的成本。帮扶责任人的一项重要职责便是帮助贫困户了解扶贫政策并帮助其申请适用的救助项目，这大大降低了贫困户的信息搜寻成本和政策学习成本，有利于将更多的符合条件的贫困户纳入相应的项目救助体系，提高项目的扶贫成效。

3.美国的多形式审查与我国的接触式审查

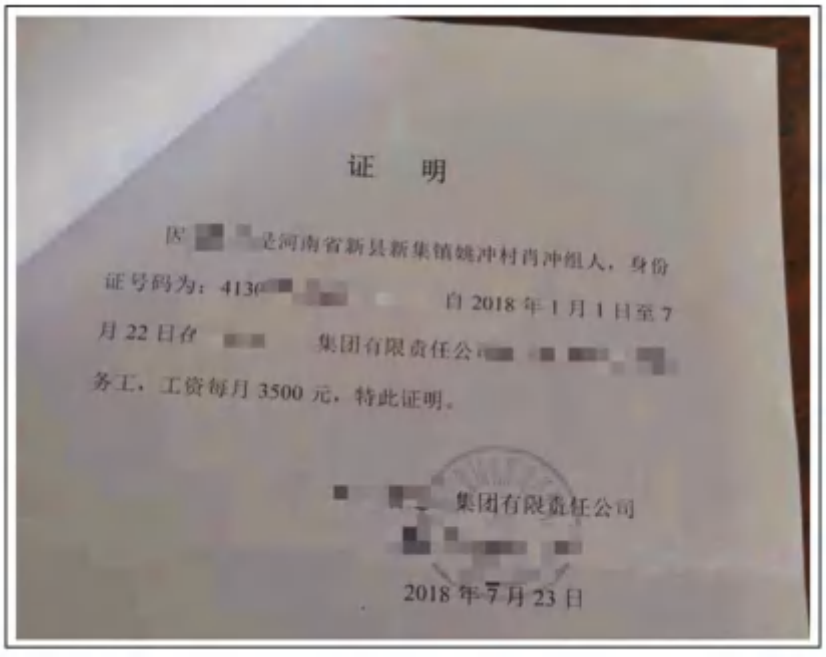
社会救助项目的获得资格需要进行大量的核实，美国对于申请人收入和资产等的核查形式有多种，包括提供证明文件、自动系统的电脑匹配、工作人员根据电话和个人接触所做的“侦查工作”等，并且有少数州已经开始采取生物技术和数字化指纹等高科技识别措施来避免福利欺诈。而且这些核查通常是多个部门联合执行的，例如机动车辆部门帮助核查家庭住址以及车辆财产信息，银行系统帮助匹配存款等信息。虽然有些手段在需要在福利信息系统建立的基础上进行，但就目前来说，仍然可以学习美国行为审查的做法。“帮扶责任人制”便是通过个人接触来进行进一步审查的良好范例，在此基础上，应进一步明确帮扶责任人“最后一道防线”的职能，通过帮扶责任人与贫困户的接触进行行为审查进而弥补前期工作中的失误。

专栏——外出打工交通补贴与收入信息采集

与资产核查可以联合房管部门、车管部门等采集资产信息不同，收入核查的难度更大。原因在于我国尚未建立完整的个人所得税收申报系统，地方官员没有渠道客观、准确地获得贫困户的收入信息，因而地方官员和贫困户处于明显的信息不对称地位。在这种情况下，贫困户为了强化自己的弱势地位，以获得更多补贴或其他扶贫资源，有强烈的动机低报自身的收入水平。

破解收入信息申报中的信息不对称问题，关键在于设计激励相容的机制，让贫困户主动显示自身的真实收入水平。精准扶贫战略中，创新性地将刺激劳动供给的外出打工交通补贴政策与贫困户工资收入核查相结合，解决了信息不对称问题。

根据政策规定，政府对建档立卡贫困劳动力外出创业就业给予交通费补贴：在省内非本县地区连续务工 6 个月以上，收入达 10000 元以上的，给予每人每年 500 元的往返交通补贴；在省外连续务工 6 个月以上，收入在 15000 元以上的，给予每人每年 1000 元的往返交通补贴。


证　明

[redacted]是河南省新县新集镇姚冲村肖冲组人，身份证号码为：413[redacted]自 2018 年 1 月 1 日至 7 月 22 日在[redacted]集团有限责任公司[redacted]务工，工资每月 3500 元，特此证明。

[redacted]集团有限责任公司

2018 年 7 月 23 日

图 17　外出务工证明

为了获得往返交通补贴，贫困劳动力必须出具用人单位的务工收入证明（见图 17），上面明确列出该贫困劳动力的工作单位、工作时长和该贫困劳动力的工资收入水平，并加盖单位公章。由于用工单位没有动机为贫困劳动力提供假信息，可以保障信息的真实性。同时，为了获得补贴，贫困劳动力的收入必须达到一定水平，这可以反过来抵消贫困劳动力低报收入的激励。通过这项补贴，既可以鼓励有条件的劳动力外出务工，增大劳动供给，又可以消除贫困劳动力低报、不报工资收入的激励，使贫困劳动力主动申报收入情况，从而使政府获得更有效的收入核查信息。

专栏——变“四议两公开”为“五议两公开”

从上文分析中可以看出，精准扶贫中的财政分权实践将直接决定资金分配的权力下放到基层政府乃至村民自治组织。其中，“四议两公开”作为行政村内资金分配的工作方式，对于影响扶贫财政投入效率具有一定影响。由于村党支部成员、村两委成员和村党员在人群组成上有较大重合部分，在“四议两公开”工作法中，党员的决策权是比较大的。然而，就扶贫工作而言，党员却未必能够切实代表贫困人口的利益。图 18 显示，在所有未脱贫的建档立卡人口中，党员所占比例不足 2.2%，且随着精准扶贫的不断推进，党员在未脱贫人口中的占比仍在持续下降。更重要的是，在“四议两公开”工作法中，并没有专门供贫困户表达自身需要的民主评议阶段。考虑到即使在建档立卡人口中，人均纯收入的分化程度也在不断扩大（标准差从 1491.4 元上升到 4153.4 元），我们需要反思“四议两公开”工作法是否确实能够代表贫困户的需求。

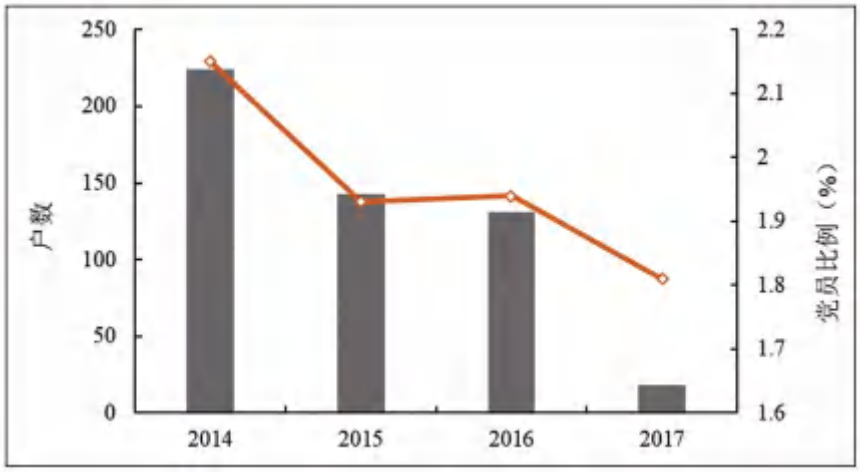


图 18　2014—2017 年建档立卡户中有党员户数及其占比

针对新县 1077 户非建档立卡户的调查数据为我们提供了财政资金与居民需求错配的间接证据。当被问及“你觉得哪些公共项目的投入可以适当减少？（单选题）”时，45％的受访者选择了“村景观建设（栽花种树）”，另外有 23％和 20％的人选择“健身设施”和“公共广场”，其余支出的选择比例均小于 3％（见图 19）。而当问及“如果需要村民筹款，你愿意为以下哪个项目提供款项？”时，大部分受访者选择与生产、创收相关的项目，其次是有关生活环境的项目，而选择“村景观建设（栽花种树）”、“健身设施”和“公共广场”的人均少于 5％（见图 20）。

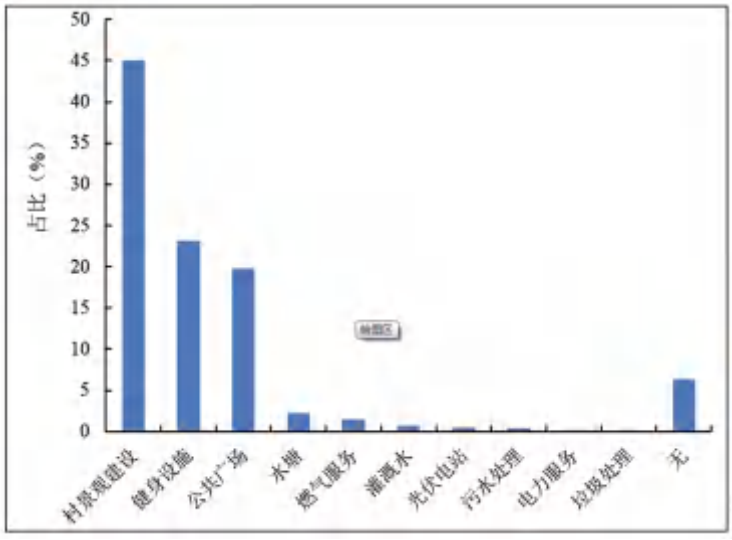


图 19　可减少投入的公共项目分类情况

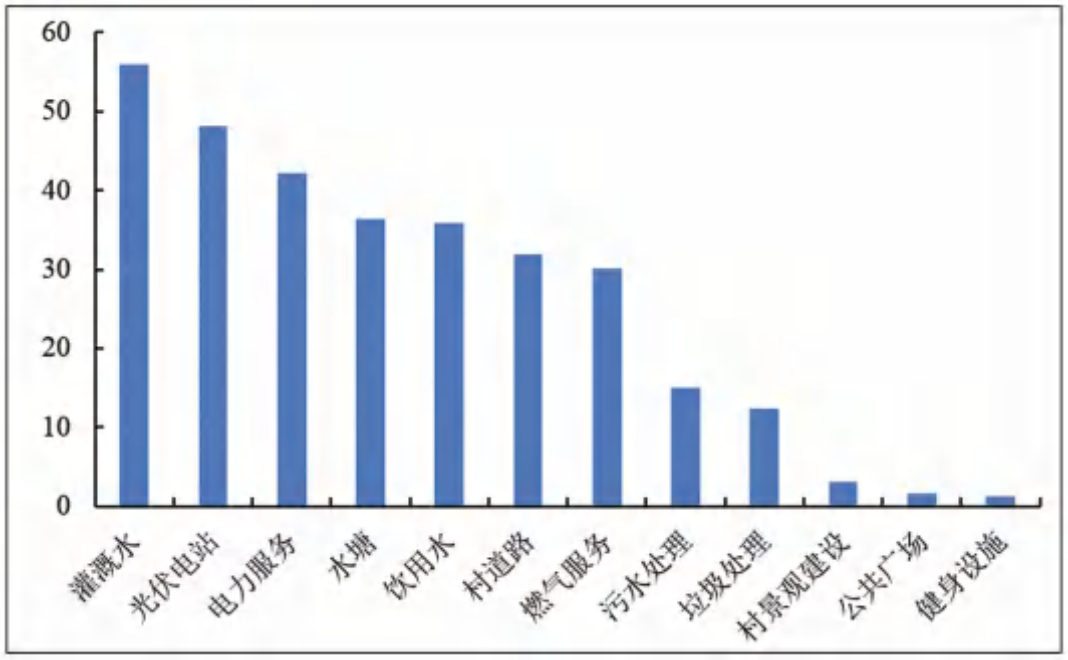


图 20　非建档立卡户愿意提供款项的公共项目分类情况

考虑到观景、健身、文化娱乐活动等都属于收入效应为正的行为，建档立卡户对“村景观建设（栽花种树）”、“健身设施”和“公共广场”的需求只会更低。然而，在 2014－2017 年的扶贫财政投入中，10.81％花在了美丽乡村、体育设施和文化广场项目上，综合性文化服务中心更是贫困村脱贫的考核标准之一。扶贫财政投入与群众需求存在错配。

为此，应变更村内扶贫资金分配方法，将现行的“四议两公开”工作法拓展为包含贫困户评议在内的“五议两公开”工作法，保证贫困户的需求得到回应。

三、贫困人群基本特征与致贫原因的经济分析

（一）数据说明

本报告主要利用中国贫困人口追踪调查数据库进行分析。该数据库以国家扶贫开发信息系统数据为基础，整合新县扶贫办、财政局、教体委、卫计委、人社局等

部门数据，补充以入户问卷调查数据，为多维度评估新县精准扶贫实践提供了基础。数据年限主要涵盖 2014－2017 年，部分政府部门数据更新至 2018 年。进入数据样本的建档立卡户数量为 12432 户，建档立卡人口 44527 人。数据变量基本人口信息、收入、劳动供给、资产、教育、医疗等信息。由于国家扶贫开发信息系统的更新时间、统计口径、数据可得性等与政府公开信息存在差异，本报告所得到的数据结论均来自于中国贫困人口跟踪调查数据库的数据样本，与新县官方发布信息可能有出入。

（二）贫困人口的基本特征

从家庭人口构成来看，贫困家庭以 3 口之家和 4 口之家为主，极少数家庭有超过 7 个人（见图 21）。考察家庭人口组成结构，可以发现有接近 2000 户家庭带有 5 岁或以下的小孩，近 3000 户家庭带有 65 岁及以上的老人（见图 22 和图 23）。

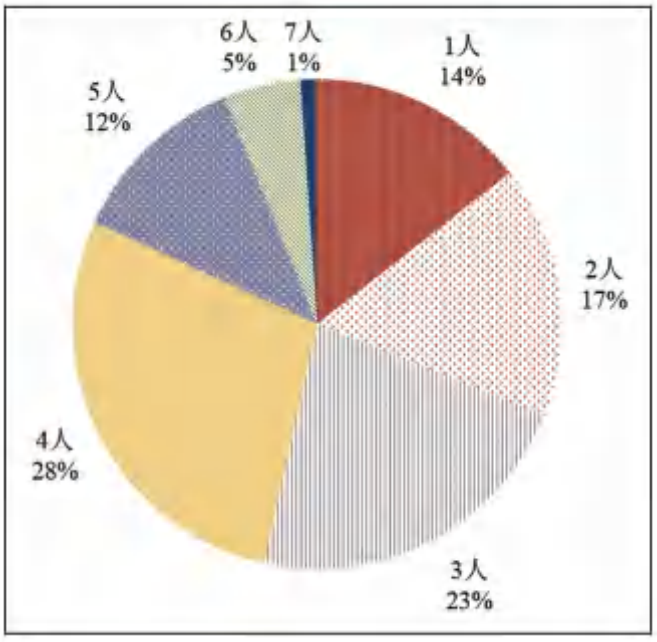


图 21　2014 年新县家庭规模结构

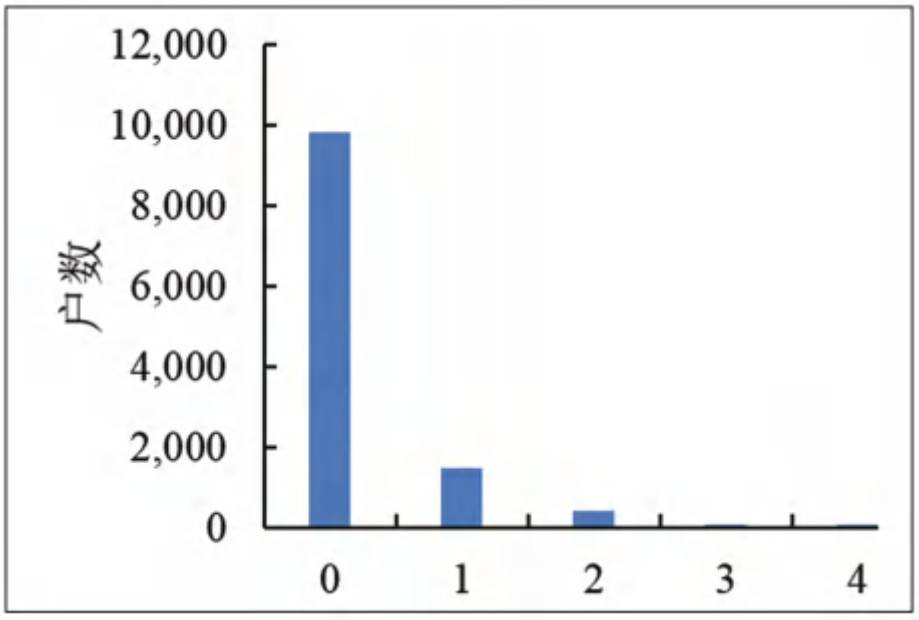


图 22　建档立卡户中 5 岁或以下小孩数量分布

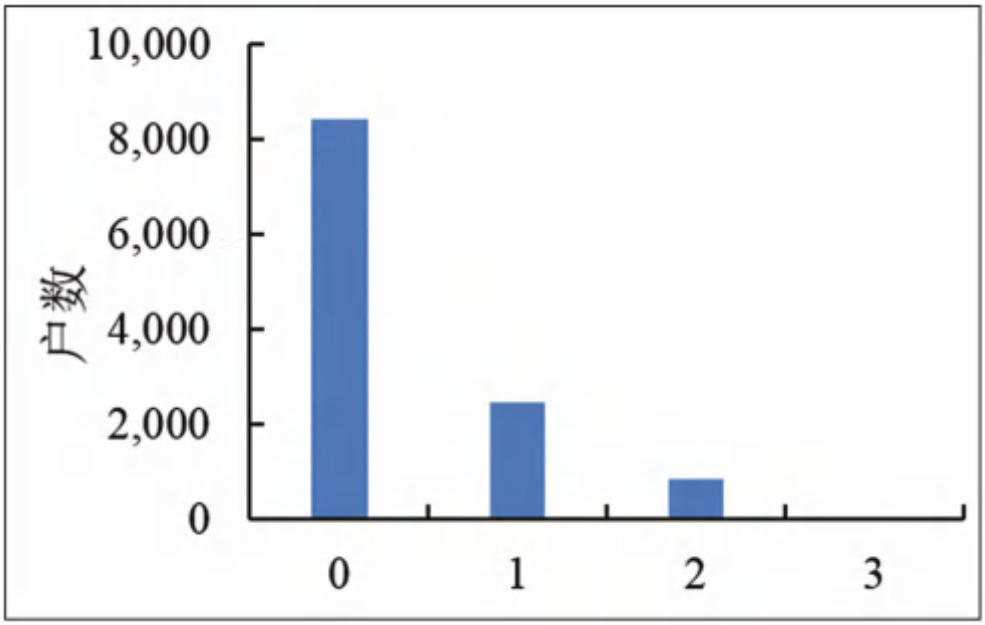


图 23　建档立卡户中 65 岁或以上老人数量分布

从年龄结构看，建档立卡贫困户的整体年龄偏大（见图 24）。一个值得关注的特征是，建档立卡贫困户里青壮年（定义为 20 岁及至 40 岁的个体）数量较少，因此建档立卡贫困户在劳动力市场的整体竞争力较弱，这也可能是导致他们贫困的原

因之一。

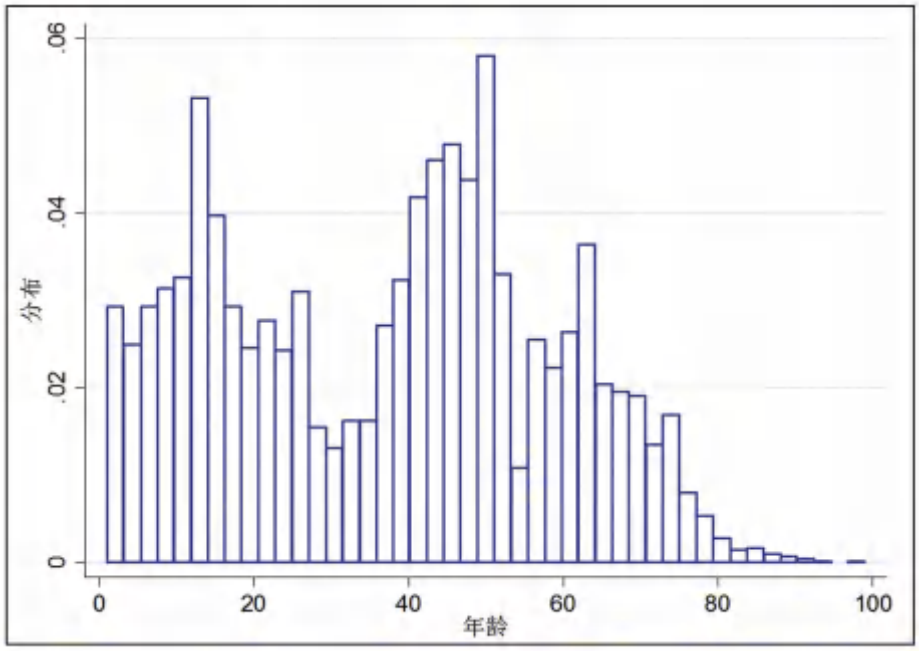


图 24　2014 年建档立卡人口年龄分布

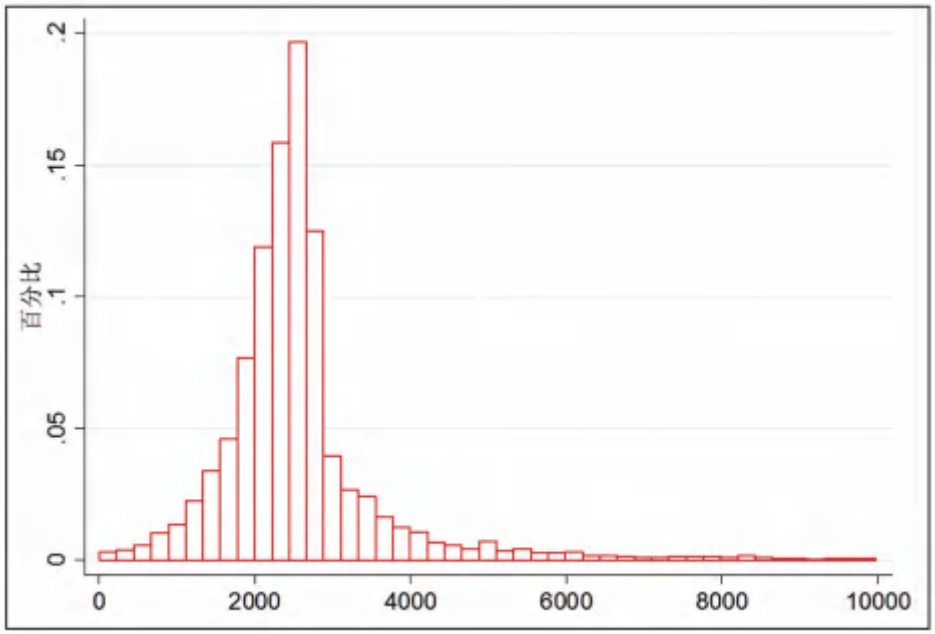


图 25　2014 年人均纯收入分布(元)

从收入情况来看，2014 年，大部分建档立卡贫困户的人均纯收入水平在 2700 元以下，收入分布较集中，这与精准扶贫中的精准识别策略是密切相关的。但即便如此，同样存在部分建档立卡户人均纯收入水平超过 6000 元（见图 25）。

从收入结构来看，贫困户的收入包括工资性收入、经营性收入、财产性收入和转移性收入（见图 26）。工资性收入是指农户通过外出务工或本地就近就业获得的报酬；经营性收入是指农户的务农收入；财产性收入主要是指农户出让土地获得的租金、集体收入分红以及其他财产增值受益；转移性收入包括政府救济金和救助（如低保）、养老金或退休金、惠农补贴（如粮食直补、生态补偿）、亲友馈赠等。建档立卡户家庭收入以工资性收入为主，其次是转移性收入和生产经营性收入。财产性收入占比很低，表明这部分贫困家庭的储蓄水平较低、持有有形或无形资本较少。

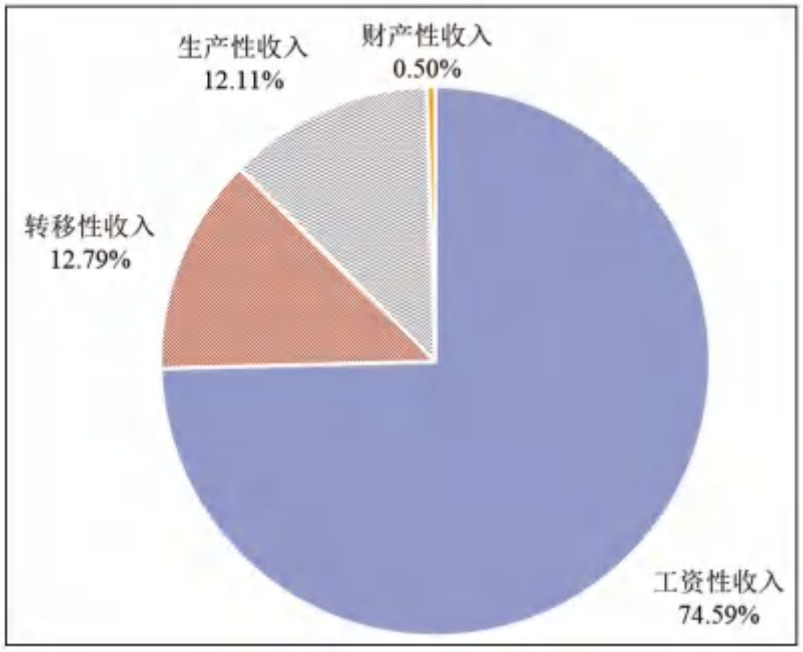


图 26　2014 年建档立卡家庭收入结构

从资产角度来看，图 27 展示了 2014 年建档立卡户各类土地资产的占有情况。可以看出，新县建档立卡户中绝大部分家庭都持有耕地，但耕地面积普遍较小。有 89.9％的建档立卡户拥有林地。除此以外，贫困户拥有的林果面积、牧草面积和水面面积都较小。

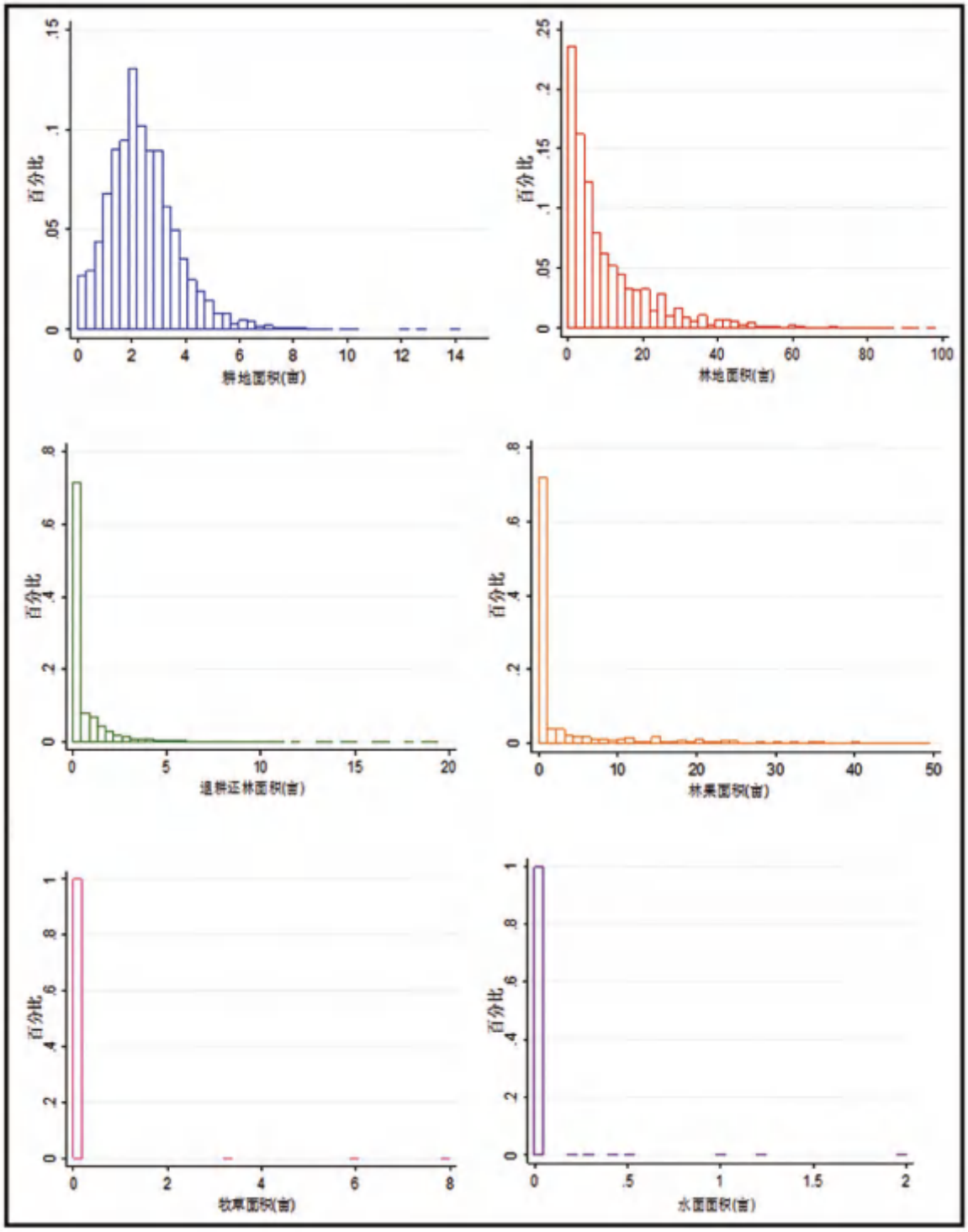


图 27　2014 年新县建档立卡户各类土地持有面积分布

考虑到绝大多数建档立卡户持有耕地，图 28 展示了这些耕地中有效灌溉耕地的面积和平均有效灌溉率。为了将耕地面积不同的异质性纳入考虑，这里对耕地面积进行了分组，并在每组中计算平均耕地面积和平均有效灌溉面积，以计算组内平均有效灌溉率。由图中可以看出，一般情况下有效灌溉率随耕地面积变化不大，维持在 60%－70%的区间。少数拥有耕地面积较大的建档立卡户，其有效灌溉面积则相对较小，平均有效灌溉率仅为 45%左右。整体而言新县建档立卡户耕地的有效灌溉率较低。

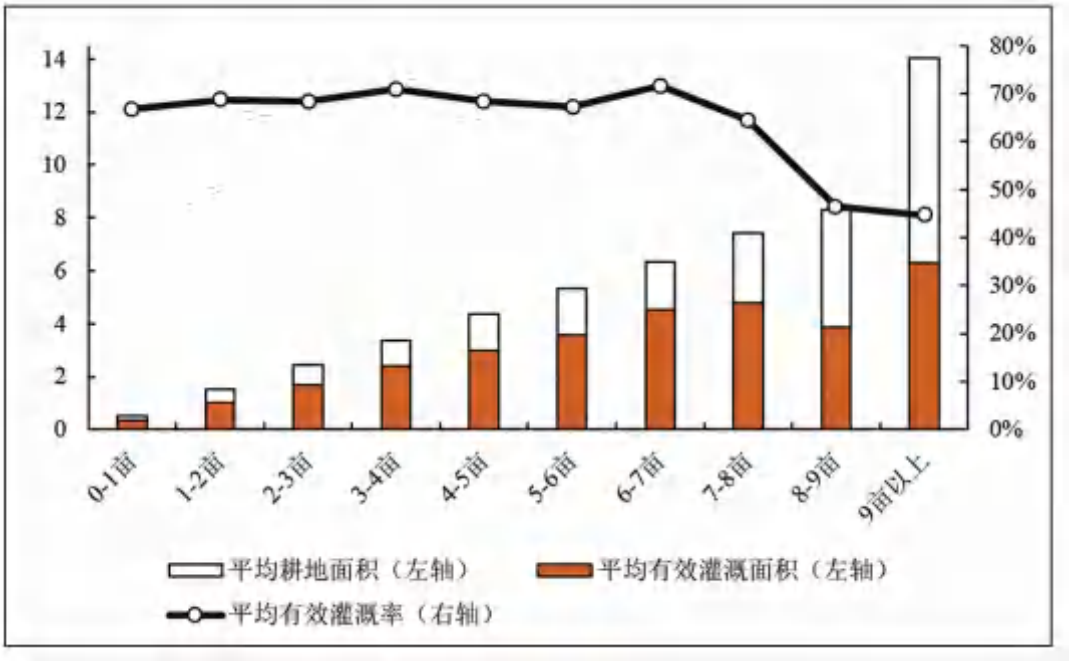


图 28　2014 年耕地有效灌溉情况

从人力资本来看，健康方面，所有建档立卡贫困人口中健康的个体仅占 76%，剩下 24%或是患有长期慢性病，或是患有大病，又或是残疾人（见图 29）。建档立卡人口健康状况较差。

以家庭层面看，2014 年家中没有病人的建档立卡户仅占 56.52%（见图 30），结合图 31 中有残疾人家庭占比接近 25%，意味着仅有不到 40%的家庭其成员全部是健康的。因此，可以认为建档立卡贫困户群体的健康状况很差，医疗压力庞大。

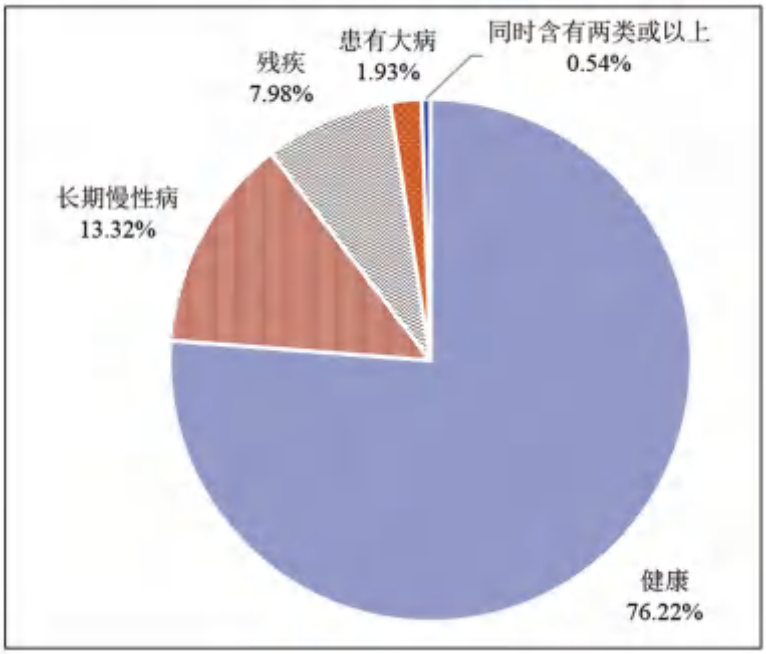


图 29　2014 年建档立卡人口健康状况

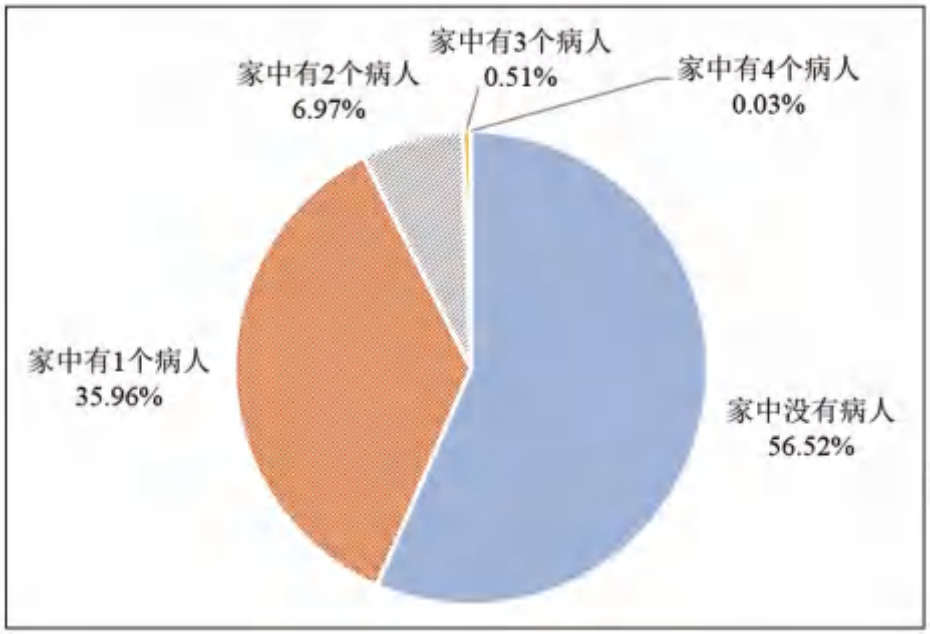


图 30　2014 年建档立卡户病人数量分布

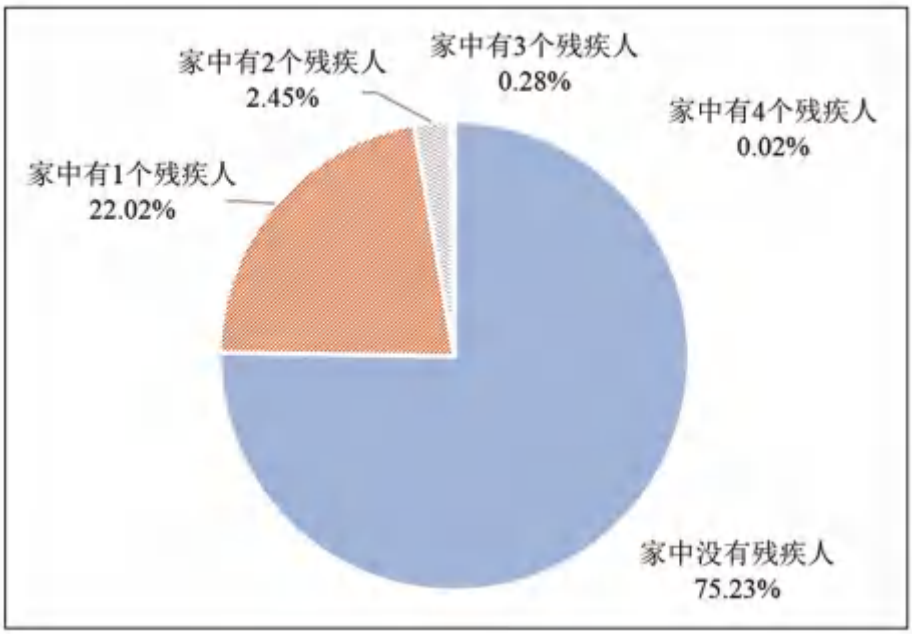


图 31　2014 年建档立卡户残疾人数量分布

在教育方面，建档立卡贫困人口中，在校生主要处于义务教育阶段，而如果考察非在校生的受教育程度，则可以发现同样以小学学历和初中学历为主，大专及以上学历仅占全部贫困人口的 1%，而文盲或半文盲却高达 9%（见图 32）。

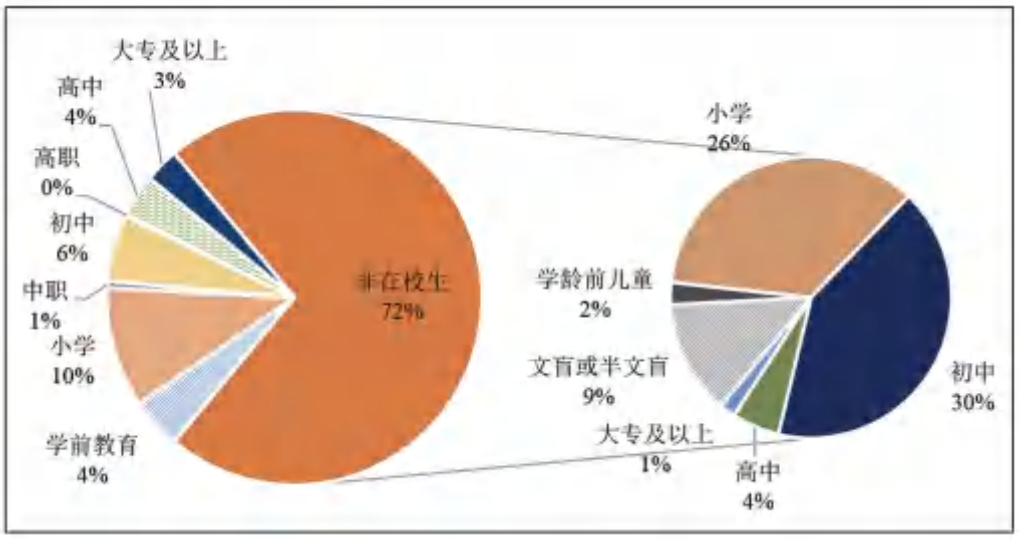


图 32　2014 年在校生学习情况及非在校生受教育程度情况

劳动力供给方面，从系统界定的劳动力状态看，有劳动力的个体不足 60%，处于较低水平。如果仅关注一般作为家庭主要收入来源的户主的情况，则有劳动力的比例上升至 73%左右。但无论在哪类人群中，技能劳动力的占比都很低。（见图 33）

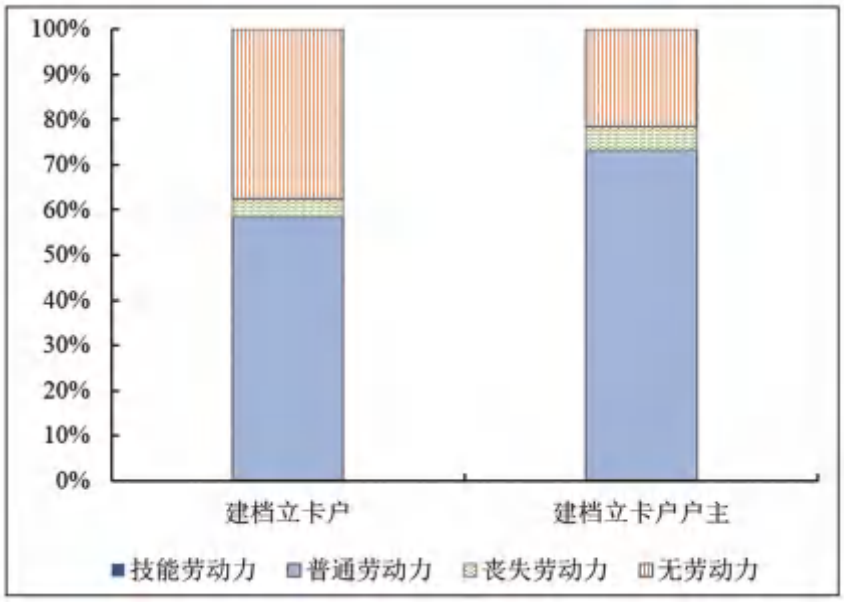


图 33　2014 年建档立卡户成员及户主劳动力情况

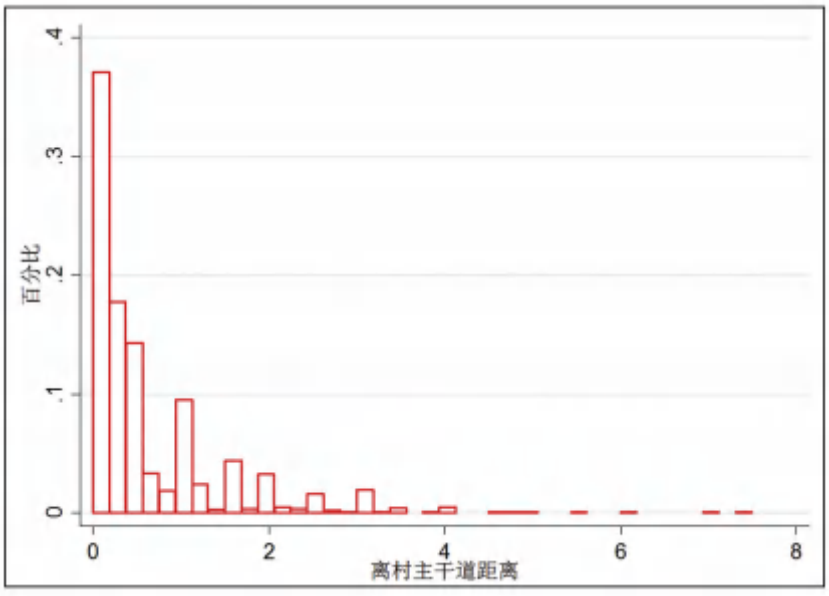


图 34　2014 年建档立卡户离村主干道距离分布

从市场和基础设施可获得性角度来看，图 34 反映了 2014 年建档立卡户住房位置距村主干道的距离，一定程度上反映了其交通便利性。从统计结果来看，近 75％的贫困家庭住房位置距村主干道距离小于 500 米，且绝大多数家庭居住在距离村主干道 3 公里以内的位置。极少数家庭距村主干道超过 4 公里。因此从整体来看，多数贫困家庭居住位置的交通条件较为便利。

从基本生存条件来看，本文使用贫困人口的饮水困难比例、居住危房比例、通生产用电比例、用水安全比例和有卫生厕所比例来度量贫困人口的基本生活状况（图 35）。2014 年，贫困人口中，仅 0.21％的人口存在饮水困难问题；居住危房人口的比例为 3.69％。从整体来看，绝大多数贫困人口的用电及安全用水均能够得到保障，二者比例分别为 95.49％和 98.05％；此外，从统计数据来看，2014 年卫生厕所设施已基本普及，98.95％的贫困人口能够使用卫生厕所。

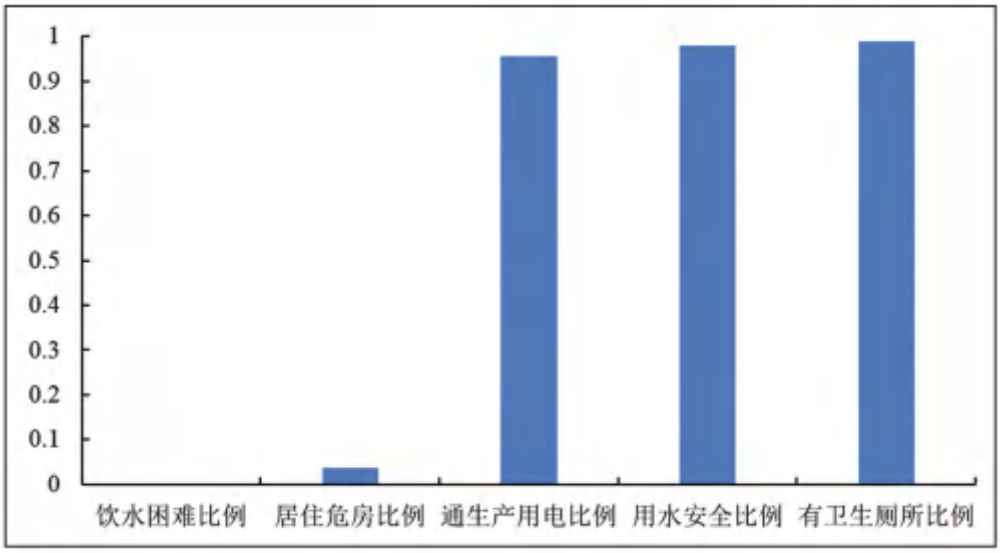


图 35　2014 年建档立卡户各类基本生产生活条件情况

（三）贫困户的致贫原因

从贫困家庭的致贫原因来看（见图 36），2014 年，因病、因缺技术、因残和因缺资金是导致贫困的前五个原因，占比依次为 28.33％、23.07％、13.60％、10.32％。此外，还有近 5％的贫困家庭是由于懒惰致贫的。

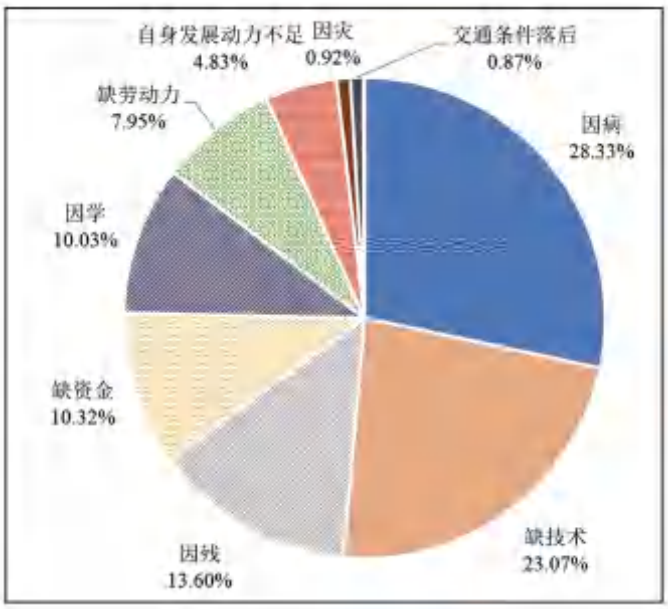


图 36　2014 年建档立卡户主要致贫原因分布

从结果来看，多数建档立卡贫困户具有缺少劳动力、患病或残疾个体比重高、受教育水平普遍较低及劳动人口的劳动技能缺乏等特征。此外，统计结果表明，患病是最为主要的致贫原因。

四、要素利用率、劳动生产率与农户长期发展

(一)家庭收入函数视角下的增收发展策略

从上一部分贫困人口画像可以看到，一个典型贫困户的家庭收入中有四分之三都是来自工资收入。尽管拥有 2.23 亩耕地，但有效灌溉面积仅占 68.8%，导致主要代表农业收入的生产经营性收入在家庭收入中占比较低。贫困户的家庭成员往往包含老人、小孩、学生、病人、残疾人等无劳动力的人。而即使有劳动力，也受限于初中教育水平，无法得到高收入的工作。此外，贫困户还从政府获得转移支付收入，这类收入既包括低保、五保等针对特定弱势群体的转移支付，也包括鼓励工作的外出打工交通补贴，还包括退耕还林补偿、生态补偿等针对农林资产的转移支付。最后，贫困户还从基础设施建设水平和公共服务水平中获利。例如道路建设降低了通勤成本，水塘建设帮助灌溉农田以获得更高收入，等等。

根据以上典型贫困户资产状况和收入来源的描述，本报告提出如下家庭收入

函数：

$$I_j = A_j \cdot f\left(K_{pub}, K_{pri,j} E_j \cdot L_j\right) - c_j - \sum_{i=1}^{n} p_m \cdot \mathbb{1}_m(i)$$

考虑含有 n 个个体的代表性贫困家庭 j。A_j 表示贫困户可得的技术水平，包括种植技术、生产经营技术等。$f(\cdot)$是家庭生产函数，包括公共资本（K_{pub}）、私人资本（$K_{pri,j}$）、有效劳动力（$E_j \cdot L_j$）在内，各种家庭生产要素都根据这一生产函数为家庭带来回报。$f(\cdot)$的形式可能是复杂的，在于各项生产要素的边际回报率不仅会随自身投入规模的变化而变化，还会因其他投入要素规模的变化而变化。例如，通过增大交通基础设施的投入可以帮助农产品向外地销售，通过加大教育投入可以提升人力资本积累水平，通过招商引资可以帮助贫困户在当地就业，刺激劳动供给（程名望等，2016）。除了投入各项资本以获得收入外，家庭还必须支付各类开支。一般性的消费品支出（c_j）在贫困户中的异质性较小，也难以直接影响贫困户的贫困状况。但如果贫困户中有患有大病、慢性病或残疾的家庭成员，则会给家庭带来持续、巨大的医疗支出负担。本文利用$\sum_{i=1}^{n} p_m \cdot 1_m(i)$来刻画这一类型支出，其中 i 表示第 i 个家庭成员，n 表示家庭规模，p_m 表示患有大病、慢性病及残疾等大额医疗支出的平均水平，$1_m(i)$是一个指示函数，用于表示家庭成员是否属于患有大病、慢性病及残疾等需要大额医疗支出的人群。

通过这一家庭收入函数，可以良好地表示典型贫困户的家庭收入特征。包括因病致贫、因残致贫、缺技术致贫、缺劳动力致贫等主要致贫原因，都能在这个家庭收入函数的形式和要素投入规模中得到良好的反映。这一家庭收入函数与一般研究中定义的家庭预算约束有着明显的不同，其中最主要的一点在于这个函数剔除了储蓄以及贫困户在金融市场中的收入和支出，这与贫困户财产性收入占比很低的事实是吻合的，贫困户往往属于经典宏观经济学研究中的流动性受限家庭（与之相对的则是可以进入金融市场的李嘉图家庭）。

根据家庭收入函数，可以提出三个方向的贫困户长期增收脱贫策略：（1）通过短期内刺激要素投入、提高要素利用率，增大家庭的回报。（2）通过中长期内的持续投资和生产形式转变，提升单位要素的边际生产率和边际回报率。（3）通过持续的财政投入降低大额医疗支出负担，并通过事前干预防止贫困人口遭受大病、慢性病、残疾等的侵袭。

从以上家庭收入函数的形式可以看出，家庭收入函数也是社会生产函数的微

观体现。家庭的短期增收问题和长期发展问题，也是国家经济的短期调控问题和长期增长问题。本报告认为，精准扶贫是在国家经济下行阶段一项可行的反衰退策略。在各项扶贫政策共同作用下，贫困地区比发达地区具有更良好的发展前景、更快的增长速度，因而在贫困地区实施大规模基础设施投资，可以获得比在发达地区更高的边际回报率。另外，通过给贫困家庭提供更多的社会保障，将流动性转移到了边际消费倾向较高的群体，可以促进经济中整体消费水平提升，提升短期总需求水平。而且，扶贫攻坚的信号很可能改变人们对贫困地区的增长和发展预期。考虑到公共资本提升，私人资本也会增加投资以获得更高的要素回报率，因此扶贫政策还可以刺激私人投资上升。最后，扶贫财政投入主要用于短期投资、长期回报的支出项目上（详见后文第七章），用作短期反衰退政策并不会显著增大财政负担，政府从短期刺激中退出的成本也较低。

（二）要素利用率提升政策

要素利用率提升主要分为两方面：一是增大贫困农户手中已有的各类农林土地资源的利用率；二是促进广大贫困地区闲置劳动力供给，提高人力资本利用率。

（1）提升土地资本利用率

在第一方面，现有政策主要通过基础设施投入促进农林资源获得更大产出，并通过基础设施投入、企业资源引进等手段拓宽市场规模，拓展产品销售渠道，提升产品附加值。具体而言，通过大规模农田水利投入和水塘建设，可以发展农业灌溉，从而提升农作物产量。通过加大道路交通设施建设，可以降低农林产品外销成本，提升竞争力。通过电商扶贫、建设“淘宝村”等手段，可以增大这些产品的市场规模，提升产品附加值。

此外，通过保险扶贫手段，为农作物生长、收成按照作物类型、生长阶段、收成状况等给予不同程度的保险保障，例如，水稻返青—分蘖、拔节—抽穗、扬花—成熟生长期的赔偿比例分别为60%、80%、100%；花生种植保险苗期、开花下针期、结夹期、成熟期的赔偿比例分别为40%、60%、75%、100%。水稻、花生、油菜、油茶、小麦、玉米、菌类、棉花、果树、蔬菜、茶叶、中药材以上作物损失率达到30%（含）以上开始赔偿，投保作物损失率在80%（含）以上的按全部损失赔偿。并为大牲畜类、禽类死亡提供保险。这一系列举措可以降低贫困农户种植作物的产出风险，从而激励农户扩大耕作规模，提高农林土地利用率。

通过退耕还林等生态补偿制度，也可以提升土地资产在贫困农户家庭收入函

数中的地位，激励农户保护耕地、林地，以环境友好的形式进行耕作和开发利用，从而保证良好的生态环境不被破坏，并由此提升农林产出的附加值，并为生态旅游开发、环境保护区建设等打下良好基础。

(2)提升人力资本利用率

在第二方面，主要强调劳动人口参与劳动力市场中的激励相容问题。一方面，贫困地区的劳动人口可能不愿意外出务工。首先，外出务工的交通成本对于贫困家庭而言是一笔较大的负担，如果没有较大把握在外出后找到合适的工作，贫困劳动人口很可能不愿意付出外出务工的成本。因此大部分外出打工的人都是经熟人介绍，或是多人伙同外出务工。其次，即使贫困劳动人口外出务工，工作类型也往往是零工、散工，而非长时间的正规就业。在这种情况下，多次往返外地意味着更大的交通成本。此外，外出务工意味着与家人分离，这对于家庭主妇，特别是家中有老人、小孩或病人的家庭主妇，更不可能放下照顾家庭的责任外出务工。

另一方面，企业、工厂等用工单位可能不愿意到当地聘请劳工。贫困地区的本地市场规模狭小，因此产品主要盈利来自于外销到其他地区。但在交通基础设施未完善情况下，在偏远、交通不便地区落户意味着更高的运输、销售成本。这会显著地削弱企业的竞争力。即使企业、工厂落户贫困户所在地区，较低的受教育水平和较低的劳动技能决定了贫困劳动人口的竞争力较弱，这些企业、工厂并不一定将工作机会给予这部分贫困人口。

为了应对激励相容问题，精准扶贫战略中实施了一系列政策举措：一是提供交通补贴鼓励劳动力外出，防止过高的交通成本阻碍闲置劳动力外出获得工作及外出获得更高收入的激励；二是实施易地搬迁政策[①]并将扶贫车间引入集中安置点附近，通过对扶贫车间乃至扶贫车间中的贫困工人提供补贴，降低企业落户成本，降低雇佣贫困工人的成本，保证搬迁人口有充分的就业机会；三是开发公益性岗位，通过政府购买服务的方式重点雇佣贫困群体，使得劳动技能较低又无法外出的贫困群体能够参与就业。

(三)劳动生产率提升政策

劳动生产率提升往往是一项长期的过程，需要政府的长期规划和持续投入。

① 新县针对居住在生存环境恶劣、生态环境脆弱、不具备基本发展条件的以及居住过于分散、基础设施和公共服务设施配套差的地区贫困人口，在2016－2017年实施易地扶贫搬迁政策。针对易地扶贫搬迁政策的评估，请详见分报告。

针对要素生产率提升视角，精准扶贫战略主要实施了两方面政策措施：一是通过将农业资本转为非农业资本，使生产函数的形式发生变化，让相同的资本产生出更大的收入。二是通过长期人力资本投资，不断积累地区人力资本水平，以获得远期巨额回报。本报告认为，以上两方面举措都是普适性的做法，但除此以外，还需要政府从自身发展需要、自身竞争优势、产业发展方向等方面综合考虑发展的方向和侧重点。

(1)农业资本向非农业资本转变

将农业资本向非农业资本转变的政策主要是以到户增收项目为主的产业扶贫政策。一是在农民自愿的基础上，采取反租倒包、租赁承包、土地入股等多种形式流转土地，形成大片可供大规模种植或大规模开发利用的土地，壮大村集体经济。二是成立农村合作社，按照“企业＋合作社＋基地＋贫困户”模式组织形式，推动农业生产方式转变，引导村民发展当地优势产业，增加村集体经济收入。对于贫困户自主发展产业的，按每户不超过 4000 元标准补贴。对于按“企业＋合作社＋基地＋贫困户”模式实施的，政府按每户不超过 5000 元的标准补贴，并保证每户从产业项目中获得的收益总额不低于 5000 元，属于年度保底分红的贫困户分红收益资金额不得低于银行同期年度基准利率。对于采取光伏扶贫、电商扶贫等帮扶类型组织实施的，还可以适当提高项目资金补贴标准。

通过发展农村集体经济的方式，将援助资金投入现代农业项目，盘活农民土地和农村剩余劳动力资源，最大化援助资金的使用效率。同时撬动社会资本，吸引企业投资，最大化集体经济的收益。通过建立公平的收益分配机制，确保农民普遍、公平地享受产业发展收益。

长期提升农业用地生产率的根本，还在于找准发展定位，因地制宜，发挥地区比较优势。例如，中部地区地处我国中心位置，是南北、东西交通线路的中点，也是大量交通运输工具交汇、中转的地方，具有良好的交通通达性，且对全国各地而言有着较为平均的交通成本。在这种情况下，可以利用中部地区的区位优势，结合当前中部贫困地区生态环境良好、自然风景秀丽的特点，发展体育小镇、会议中心等特色旅游业、服务业，从而盘活生态景观的经济价值，拉动地区发展。

(2)长期人力资本投资

针对人力资本的长期投资政策十分丰富，从贫困人口发展的各个阶段入手，从健康、教育、培训等角度，使贫困人口在劳动力市场上的竞争力增强，使每个贫困劳动力在工作中创造更大价值，也为贫困户家庭带来更高收入。具体而言，包括以下

各项政策：

1. 对 0 到 18 岁的贫困儿童和青少年，实施多层次教育扶贫政策，包括提供学前教育补贴，在农村学校提供营养餐，建立寄宿学校解决贫困留守儿童寄宿教育问题，为普通高中学生提供国家助学金，为职业教育学生提供“雨露计划”补助，为在校贫困大学生提供每年 5000 元的助学补贴，并优先发放助学贷款，提供助学补充借款。一系列政策的目的是确保贫困户未成年人的教育问题得到解决，从而在长期改变家庭的贫困状况。

2. 对 18—65 岁的农村贫困中青年群体，重点实施就业培训政策。在就业培训方面，鼓励中介机构输送贫困劳动力就业，对介绍贫困劳动力就业的中介机构给予奖励；统筹开展贫困劳动力培训工作，开展专业技能培训，并根据贫困劳动力获得劳动技能情况，发放初、中、高级证书对应补助金；鼓励院校和企业开展扶贫性就业培训，凭学员免费培训确认书和务工情况给予补助，鼓励开展实用技术或就业技能短期免费培训，并按照每人每天发放 100 元的补贴。通过一系列刺激就业培训政策，帮助贫困劳动力提升生产率水平，从而获得更高收入。

（四）重大支出保障政策

结合主要致贫原因结构，可以发现因病、因残、因灾致贫的占比高达 42.85%，表明重大支出项目可以轻易将一个家庭推入“贫困陷阱”。如何防止这种重大支出负担落在家庭之上，是解决长期贫困问题的关键所在。从家庭收入函数的形式可以看出，控制家庭重大支出负担的政策可以从两方面着力：一是降低人们遭受大病、慢性病、残疾等负面事件的概率，二是降低看病等重大支出事项的平均成本。

针对第一方面，精准扶贫战略从三类人群入手进行干预：

1. 对贫困家庭未出生的婴儿，当地政府实施了免费孕检政策，鼓励在孕期的妇女积极参加免费孕检，了解出生缺陷发生的风险，目的是尽可能减少残疾儿童、患病儿童的出生，避免贫困的代际传递，防止遗传性残疾继续蔓延。

2. 针对贫困妇女，开展宫颈癌、乳腺癌“两癌”免费筛查，保证农村妇女的健康问题。

3. 针对 65 岁以上的农村贫困老人，提供免费体检、抓好五保供养并通过政府购买服务的方式雇佣养老院护理员，解决老年人健康和养老问题。

针对第二方面，精准扶贫战略实施了包含医疗、社会保障、产业受益转移支付等政策。

1. 在医疗领域建立基本医疗保险、大病保险、大病补充保险、医疗救助、医疗保障政府财政补助“五道保障线”，大幅降低所有家庭在基本医疗和大病医疗方面的支出负担。

2. 在社会保障层面，不断上调最低生活保障、特困人群供养等社会保障政策的补贴标准，同时提升这些社会保障政策对于贫困户的瞄准效率。针对“鳏寡孤独痴残”等困难群体，提供兜底保障政策，进一步扩大“社会安全网”的覆盖范围。

3. 从产业扶贫的角度看，政府利用当地较好的光照条件，选择在贫困村和易地搬迁安置点附近建立光伏电站，依托优先上网和电价补贴政策获得持续的发电收益现金流，并将光伏电站受益以分红形式发放给自有收入能力弱的贫困户，作为助力贫困群众脱贫的重要手段。

专栏——绿水青山就是金山银山

生态补偿金是为了保护生态环境和自然资源对因环境保护丧失发展机会的区域内的居民进行的资金补偿。2016 年 4 月，国务院办公厅发布《关于健全生态保护补偿机制的意见》(以下简称“《意见》”)，目标任务是到 2020 年，实现森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域生态保护补偿全覆盖，多元化补偿机制初步建立，基本建立符合我国国情的生态保护补偿制度体系。分领域看，森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地均在生态补偿范围内。

生态补偿是“绿水青山就是金山银山”发展理念的重要践行方式之一。生态补偿制度的建立可有效促进生态环境的改善、保护自然资源，提高农业产品、林业产品的附加值，同时还促进探索出更加多元化的自然资源利用方式。新县自然资源丰富，森林覆盖率高，有“百里绿色画卷”之称，积极落实生态补偿政策。2018 年新县荣获第二批国家生态文明建设示范市县称号。同时，新县积极转变自然资源利用方式，探索生态旅游、绿色农产品生产、建立特色小镇等增收方法，帮助贫困户脱贫致富。

《意见》提到，结合生态保护补偿推进精准脱贫，探索生态脱贫新路子。在新县，生态扶贫是扶贫的重要途径之一。生态补偿金中，退耕还林补助、森林生态效益林补助等与我国退耕还林政策密切相关。新县地处大别山腹地，耕地少、林地多，林业用地占全县面积的 67%，农业主要以林业为主。贫困户大多拥有一定面积的林地和小部分耕地，因此生态补偿金在新县贫困户的转移性收入中占有重要地位。

退耕还林补助等类型的生态补偿金主要按照农户所承包的土地面积进行补偿，与其他以劳动人口为基准的转移支付不同，有利于缺乏劳动人口的家庭。这类家庭一般有较多老、幼、病、残人口，基本不具备劳动能力，因此无法享受到政府发放的外出务工补贴、扶贫车间补贴、就业培训补贴等补助。劳动力较为充足的贫困户在补贴与激励下将快速增加工资收入，这两类家庭的贫富差距反而被拉大。但是，缺乏劳动力的贫困家庭只要拥有耕地与林地，就可享受到生态补偿金。因此，生态补偿比其他转移支付更具有普惠性和公平性。

专栏——社会力量参与扶贫

广泛动员社会力量参与扶贫开发，不仅是我国扶贫开发事业的成功经验，也是中国特色扶贫开发道路的重要特征。与政府资金扶贫相比，动员社会力量配置精准扶贫资源的方式更为灵活、形式更为多样，且能够发挥市场机制的作用，切实满足贫困人口的需求，确保扶贫的效率和效果，是政府扶贫的重要补充。

社会力量扶贫，已经作为我国顺利开展扶贫工作的重要抓手和贫困地区实现脱贫的有力保障，受到了政府及社会各界的广泛关注。2014 年 11 月 19 日，国务院办公厅颁布了《关于进一步动员社会各方面力量参与扶贫开发的意见》，提出要创新完善人人皆愿为、人人皆可为、人人皆能为的社会扶贫参与机制，形成政府、市场、社会协同推进的大扶贫格局，并从培育多元社会扶贫主体、创新参与方式、完善保障措施三个方面提出了具体的方针措施，成为指导社会力量参与扶贫开发的重要行动指南。

近年来，随着精准扶贫战略的实施，社会力量和社会资金在我国的脱贫攻坚工作中发挥着越来越重要的作用。新县是国家贫困县，也是河南省 2018 年“脱贫摘帽”的 3 个县（市、区）之一。在这场关乎人民福祉的战斗中，积极动员全社会力量，撬动社会资金，上下齐心、目标一致，合力决战决胜脱贫攻坚：

一方面强调做好组织保障，完善机制建设保成效。近年来，当地政府陆续制定实施了新县脱贫攻坚社会扶贫专项工作的《实施方案》和《攻坚方案》，出台了《关于建立非公有制企业与贫困村结对帮扶制度》，动员组织县内外非公企业与贫困村开展结对帮扶，实现了帮扶力量点对点的精准对接、精准配置。

另一方面注重激发持续动力，对非公企业、商会及协会帮扶贫困村、贫困户进展情况进行动态跟踪、定期汇总，实地查看帮扶成效，表彰先进民营企业，并对帮扶走访不积极、帮扶成效不突出的非公企业进行调整。此外，政府还通过指导帮扶企业精准对接贫困户的脱贫产业发展需要和和贫困学子的教育需求，通过产业发展和捐资助学增强群众的内生动力，做好脱贫攻坚工作的长效文章。

与政府财政资金扶贫相比，社会资金扶贫的优势和作用在于：(1)资金来源广泛，能够汇集社会资源，为弥补政府财政资金的总量不足提供可靠保障，特别是帮助基础设施建设水平薄弱、当地政府财政支持有限的贫困地区实现脱贫；(2)具有多元化、多领域的投资主体，因此各企业、组织和个人可充分利用所处领域的专业优势识别贫困人口需求，提供必需的资金、产品或服务，保证精准扶贫工作的“精准性”，防止政府资金全无效果；(3)资源配置方式灵活、形式多样，能够在一定程度上发挥市场机制的作用，确保资金使用的“有效性”，避免财政扶贫资金的分配不合理和低效率。(4)社会组织如民营企业，能够通过推动贫困地区基础设施和产业发展，实现“产业扶贫”和“扶志扶智”，赋予当地发展的外在条件和内生动力，巩固扶贫成果，确保长效发展。是政府扶贫的重要补充。目前，当地社会力量投入扶贫资金 6700 余万元，实施扶贫项目逾 200 个，开展关爱行动 30 余次，受益群众近 10 万人，为全县的脱贫攻坚工作注入了新活力，迸发出了强大的脱贫攻坚统战力量。

五、精准扶贫的短期效果评估——就业和收入

2014 年以来，新县不断加大扶贫工作开展力度，运用多种方法、通过多种渠道帮助贫困人口实现脱贫，坚持以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局，作为头等大事和第一民生工程，并取得了显著成效。从微观层面(贫困户层面)来看，扶贫的成效可主要表现为五个层面：(1)全县整体贫困状况得到显著改善，即贫困户占比迅速下降；(2)贫困户收入近年来迅速增长；(3)贫困人口的工作时长增加，且劳动参与率不断提高；(4)贫困户的构成结构得到改善；(5)基础设施更为普及，贫困户对于多数基础设施的可获得性增强。

(一)贫困状况改善

2013年底进行全部贫困户建档立卡后,在2014－2017年四年间,新县每年都会实行贫困户的动态调整,即每年吸纳符合贫困标准的新贫困户,并进行建档立卡;同时对已经符合脱贫标准的贫困户标示“脱贫”。根据表6,可以有以下几个观察:首先,2014－2017年间,建档立卡户及覆盖人口数量维持在1.2万户、4万人左右;其次,贫困户(未脱贫数量)和贫困人口数量逐年减少,其中贫困户由2014年的11742户减少至979户,占比从100%下降至8.02%;贫困人口从37697人下降至2860人,占比从100%下降至6.63%;从减贫速度来看,2015－2017年贫困户的减少幅度依次为12.44%、35.87%和85.14%;贫困人口的减少幅度分别为11.80%、36.81%和86.39%,减贫速度逐年递增。

表6　　新县2014－2017年贫困状况及变化

年份	总户数	贫困户	脱贫户	贫困户占比	贫困户减速
2014	11,732	11,732	0	100.00%	—
2015	11,750	10,273	1,477	87.43%	12.44%
2016	12,130	6,588	5,542	54.31%	35.87%
2017	12,212	979	11233	8.02%	85.14%
年份	总人数	贫困人口	脱贫人口	贫困发生率	贫困人口减速
2014	37,697	37,697	0	100.00%	
2015	38,953	33,247	5,706	85.35%	11.80%
2016	41,835	21,010	20,825	50.22%	36.81%
2017	43,145	2,860	40,285	6.63%	86.39%

数据来源:新县人民政府。

(二)贫困户的收入增加

收入是判断一个家庭生活水平高低重要指标。从家庭总收入来看,2014－2017年,贫困户的收入分布曲线不断右移,呈现递增的趋势。2014年,贫困户的平均收入为8610元,2017年增加至12248元,增长了42.25%(见图37)。

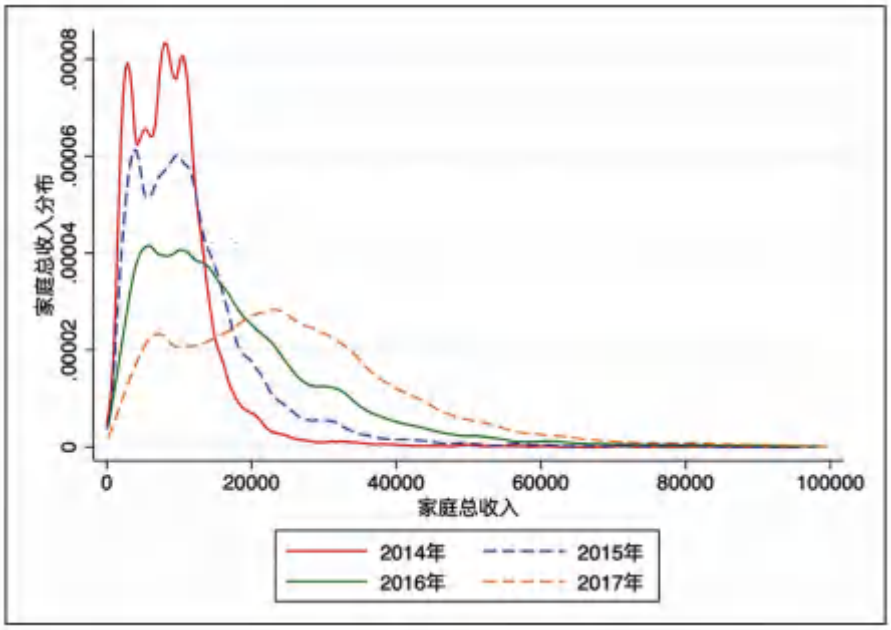


图 37　2014—2017 年建档立卡户的收入分布和收入均值(单位:元)

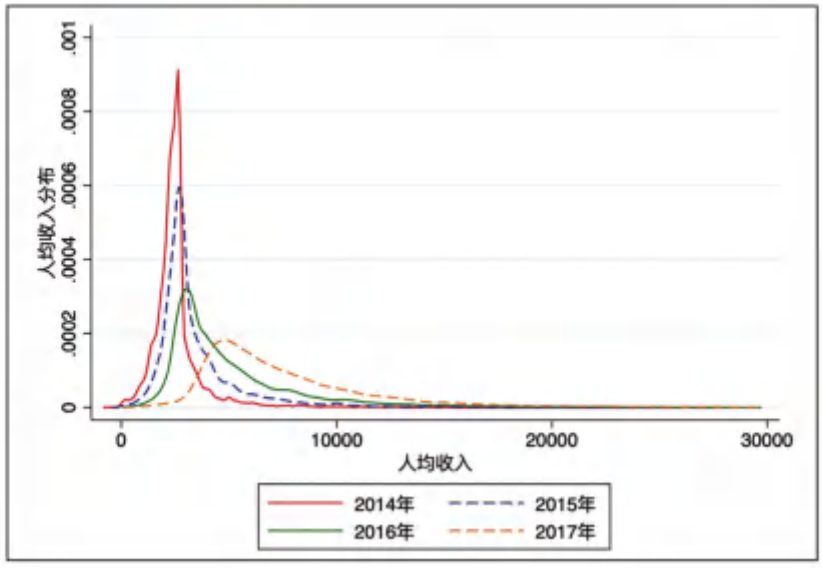


图 38　2014—2017 年建档立卡户的人均收入分布和贫困户人均收入均值(单位:元)

从人均收入来看,贫困户的人均收入也呈现出明显的增长趋势。2014 年,贫困户的人均收入仅有 2613 元,低于新县政府设置的 3400 元的贫困标准线;2016 年,贫困户的人均收入开始超过了 3400 元,2017 年继续增长到了 4514 元,相较于 2014 年,增长了 73%。

具体来看，2014－2017 年间，工资收入从 6420.89 元增加至 20813.25 元，增长了 2.2 倍；转移性收入从 1464.52 元增加至 2909.97 元，增长了近 1 倍；生产性收入从 1157.31 元增加至 1984.19 元，增长了 0.7 倍；财产性收入从 52 元增加至 676.1628 元，增长 12 倍。可见，财产性收入的增速最大，工资性收入、转移性收入和财产性收入位居其后（见图 39）。

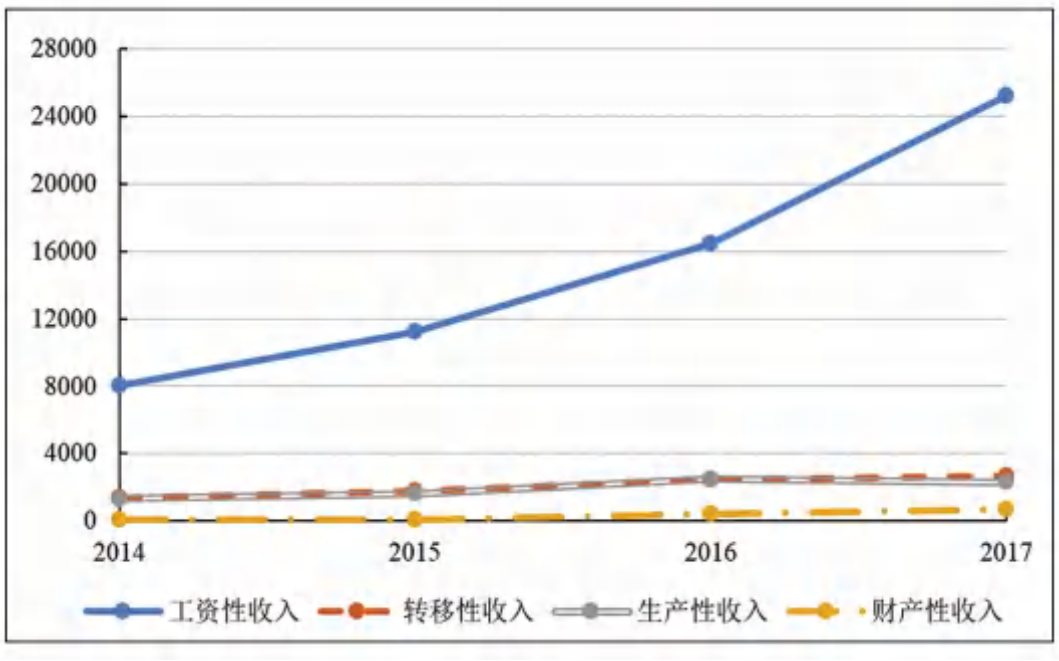


图 39　2014－2017 年不同类型收入的变化情况

从收入结构看，根据图 40 可以观察到，2014－2017 年间工资收入一直是贫困户收入的主要来源，且占比从约为 74.6％上升至 81.6％；转移性收入是贫困户收入的第二来源，但其占比从大约 12.8％缩减至 8.6％，表明建档立卡户的自有收入占比提升，经济自足性增强；生产性收入，即贫困户农业种植、养殖收入等，是建档立卡户收入的第三来源，2014－2016 年占比维持在 11％－12％的水平，到 2017 年下降至 7.4％；财产性收入虽然在建档立卡户的收入结构中占比最小，但在 2014－2017 年期间，其占比从仅仅 0.5％迅速上升到了 2.3％，表明建档立卡户的财富水平、储蓄水平有了较大提升。

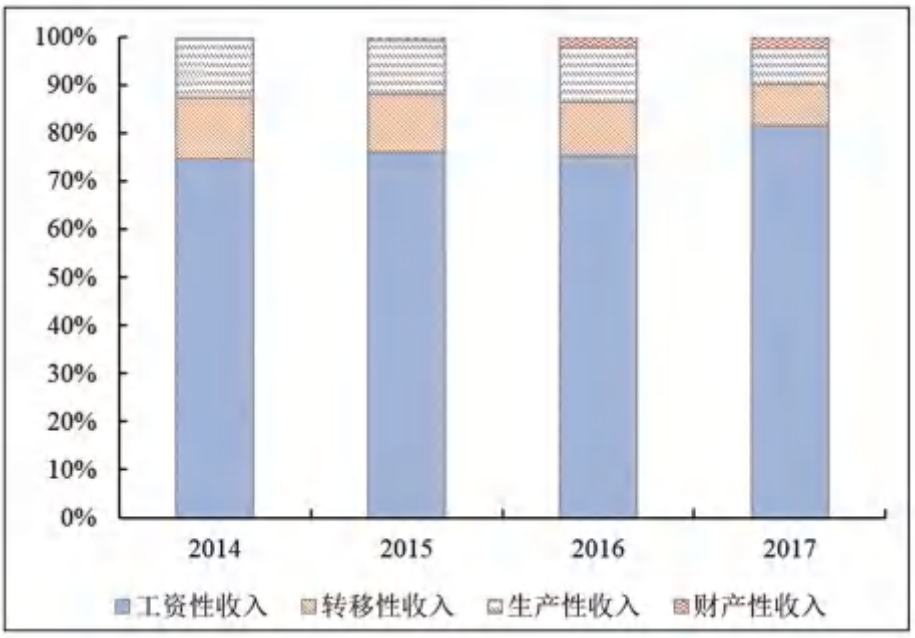


图 40　2014—2017 年建档立卡户的收入结构及变化

(三)贫困户的劳动供给提升

如上文所述,贫困户的工资收入的占比和收入均呈现出上升的趋势。为考察其收入增加的来源,我们进一步分析了贫困人口的工作时间,如图 41 所示,2014 年贫困人口中劳动适龄人口(定义为 16 岁及以上、60 岁以下的个体)的平均工作时间为 2.8 个月,到 2017 年,劳动适龄人口的工作时间增加到了 4.6 个月,工作时间显著增加。从贫困人口中参与劳动的务工人员工作时长来看,2014 年,务工人口平均年工作时长为 6 个月,并在此后三年呈逐年递增的趋势。2017 年,其平均工作时长达到 8.1 个月。此外,2014—2017 年间,贫困人口中劳动适龄人口的劳动参与率也显著增加。2014 年,劳动适龄人口的劳动参与率不足 50%,而 2017 年,这一比例已达到 56.49%,劳动参与率增长近 10 个百分点。即整体而言,贫困人口在就业层面表现出劳动参与率显著提高、劳动时间显著增加的趋势。



图 41　2014—2017 年建档立卡人口的工作时间与劳动参与率

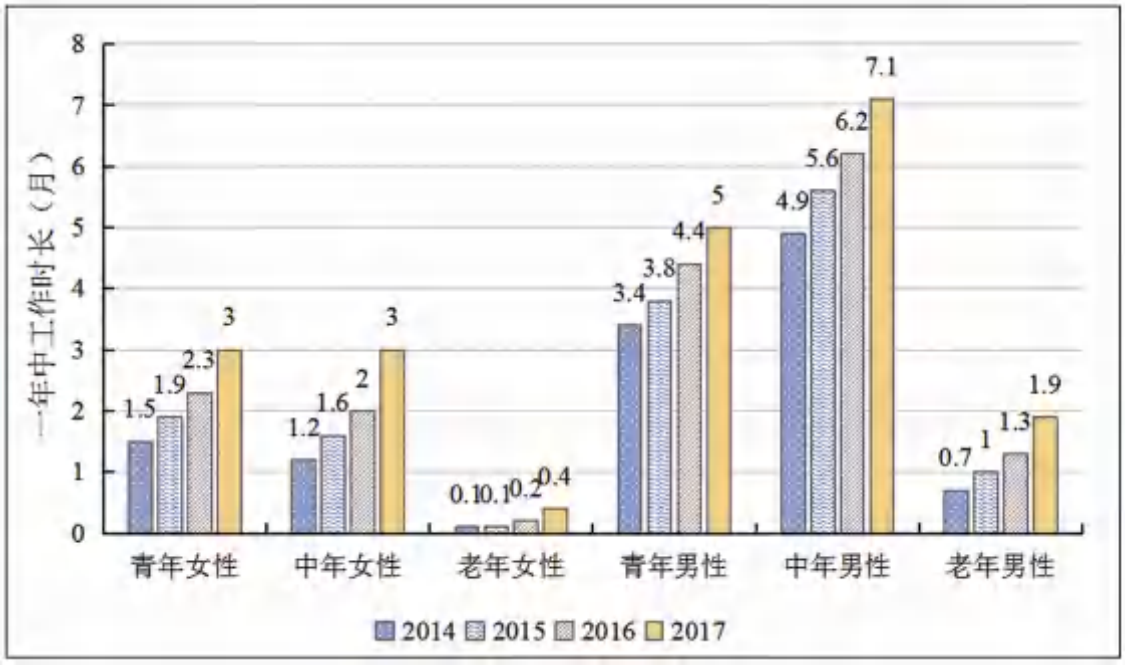


图 42　2014—2017 年不同性别—年龄群体的工作时间

注：年龄在 18 到 35 岁的群体视为青年；年龄在 35 到 55 岁之间视为中年；年龄在 55 岁以上的群体视为老年。

分性别看，整体而言，男性的工作时间大于女性（见图 42）。具体的，2014—2017 年间，青年女性的工作时间由 1.5 个月增加至 3 个月，增长了 1 倍；中年女性的工作时间从 1.2 个月增加至 3 个月，增长了 1.5 倍；老年女性的工作时间从 0.1 个月增加 0.4 个月，增长了 3 倍；青年男性的工作时间从 3.4 月增加至 5 月，增长了 0.5 倍；中年男性的工作时间从 4.9 个月增加至 7.1 个月，增长了 0.4 倍；老年男性的工作时间从 0.7 小时增加至 1.9 小时，增长了 1.7 倍。

图 43 和图 44 分别描绘了贫困家庭男性和女性贫困人口的务工去向。从图 43 来看，2014 年男性失业群体中的一部分在 2017 年实现就业，外出务工的比例上升；与此同时，劳动地点的交叉变动，显示工作的不稳定性。再从图 44 来看，2014 年女性失业人数占比超过 50%（左侧黄色部分占据一半以上的弧长），2017 年，失业人数占比有所减少，一部分失业群体流向了外地劳动力市场；且类似地，女性外出务工的比例有明显的上升。

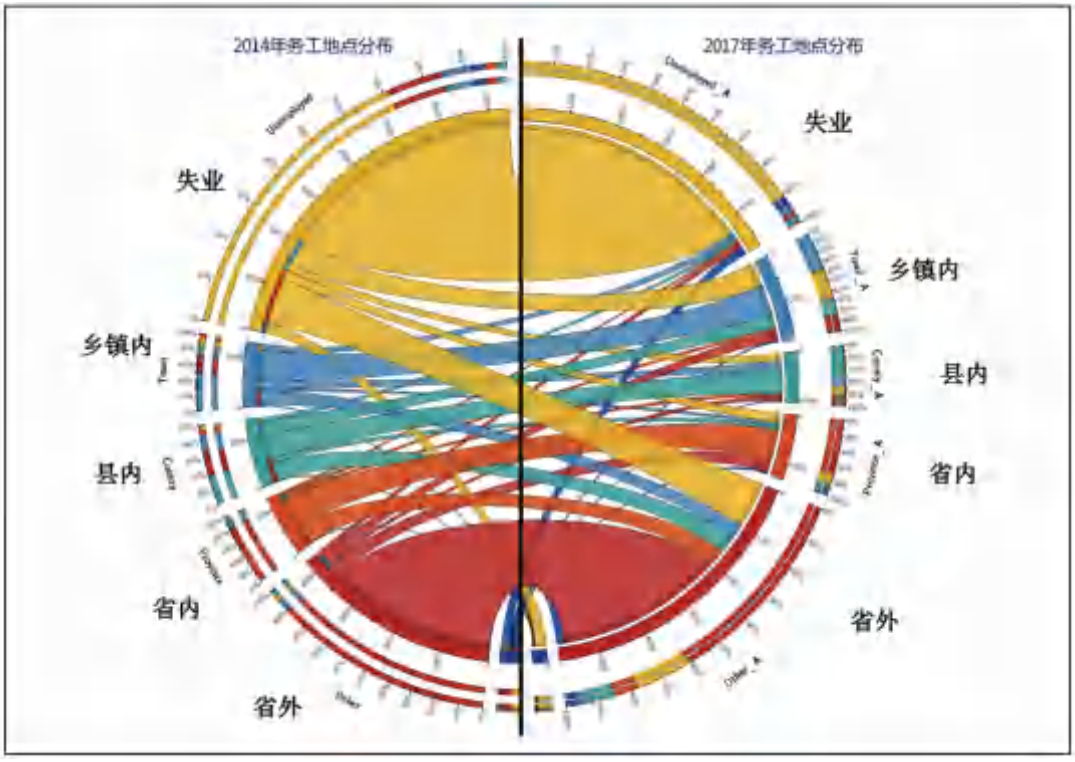


图 43　2014 年(左)与 2017 年(右)建档立卡户男性务工分布与流动情况

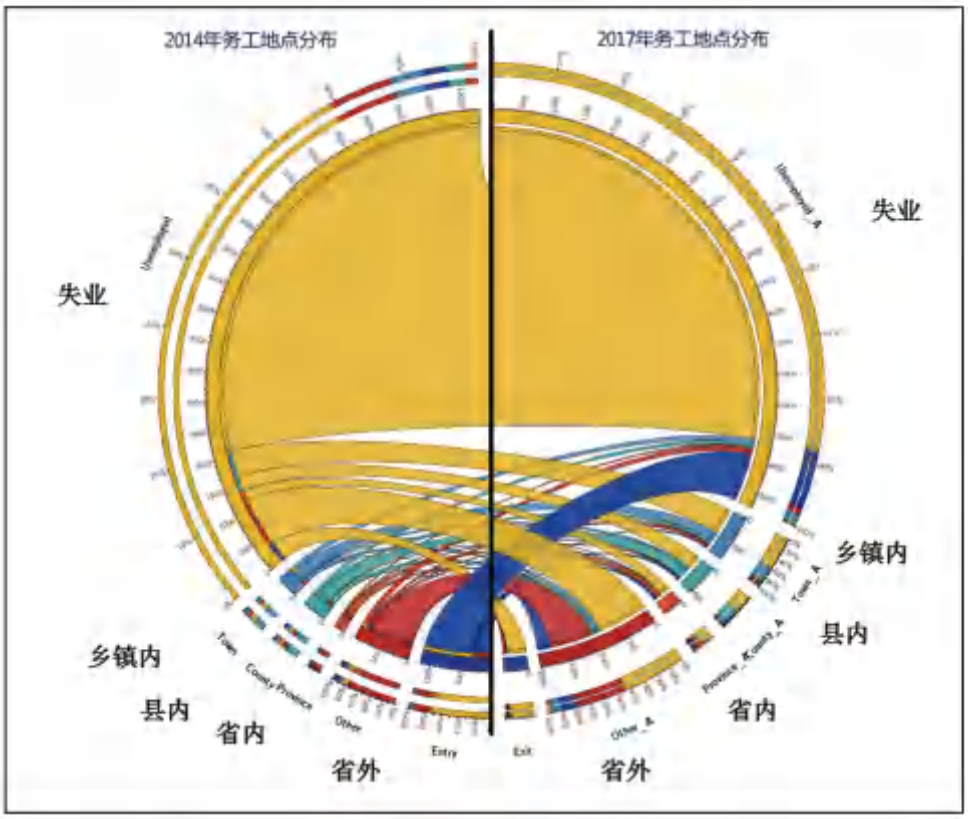


图 44　2014 年(左)与 2017 年(右)建档立卡户男性务工分布与流动情况

注:图中黄色部分表示失业群体、蓝色为本乡(镇)内工作、绿色为本县其他乡镇内工作、橘色为本省其他市县内工作、红色为省外工作。

(四)贫困户类型的构成变化

2014 年以来,新县的脱贫攻坚工作快速推进,并取得了显著成效。从整体来看,贫困户比重迅速下降。2014 年,贫困户占比 87.37%,而 2017 年,这一比例已降至 8.04%。

而实际上,贫困户之间也存在显著的差异。根据新县统计系统中的数据,建档立卡户包括 6 大类,分别为低保户、低保贫困户、五保户、五保贫困户、一般农户和一般贫困户。如图 45 所示,一方面,2014－2017 年间,各类贫困户比例不断下降,政策性脱贫效果明显:不仅一般贫困户的占比下降,多数低保户和五保户也大部分实现脱贫。2014 年,所有贫困户中,一般贫困户的占比最大,占 51.2%;低保贫困户次之,占 30.94%;2017 年一般贫困户的占比已经下降至 1.28%,低保贫困户下降至 5.18%。

另一方面，一般农户、低保户和五保户的比例上升：其中一般农户的占比从2014年的11.66%增加至2017年的46.43%；低保户从2014年的2.69%增加至2017年的43.97%；五保户占比由0.11%增加至2.92%。这在一定程度上反映了各项社会保障对建档立卡户的覆盖面不断扩大，政策保障力度不断加强。整体而言，2014年，非低保或五保的建档立卡户占比为56.7%，而2017年，这一比例下降到42.4%。

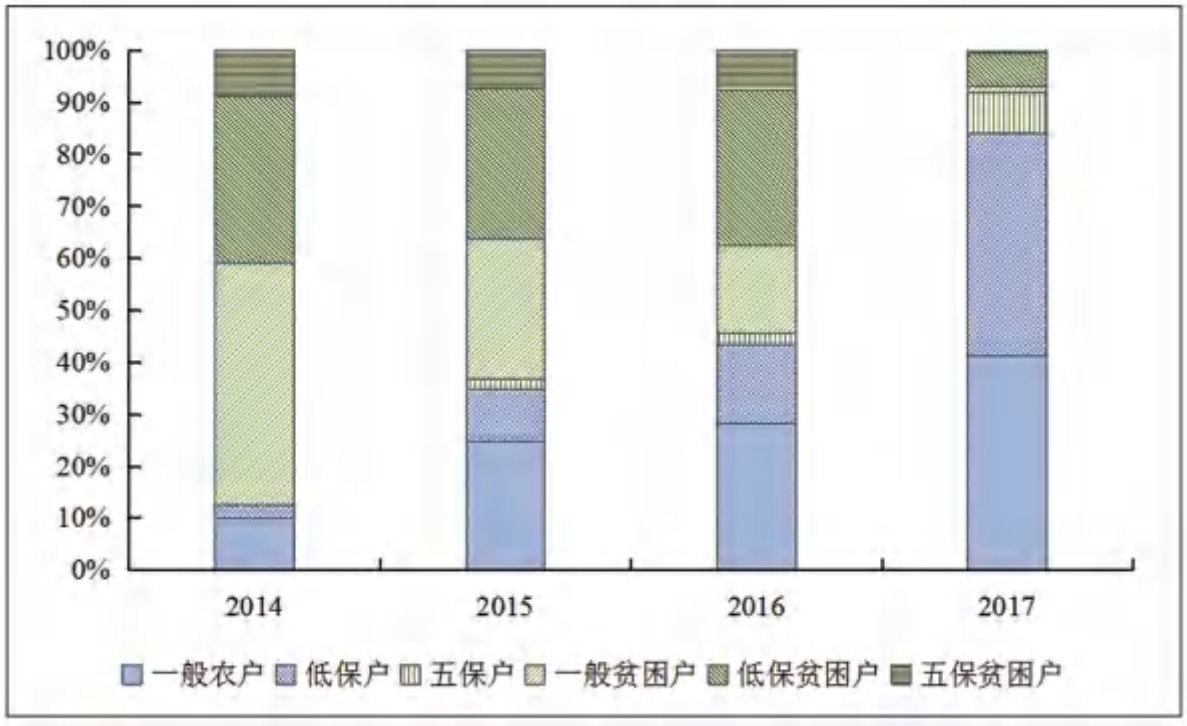


图45　2014—2017年不同类型家庭的占比(%)

进一步，我们考察不同类型家庭的收入结构特征。首先，根据表7，按2014年人均收入绝对值大小排序都为：一般农户、低保户、五保户、五保贫困户、一般贫困户和低保贫困户。从收入的增速变化来看，一般贫困户的收入增速最快、随后依次为：五保贫困户、低保贫困户、一般农户、低保户，五保户的收入变化最低。其次，从家庭拥有的住房资产来看，所有贫困家庭的平均住房面积为99.80平米；从自然资产来看，耕地面积为2.45亩、灌溉面积为1.73亩、林地面积11.43亩、退耕还林为0.53亩、林果面积3.57亩。

表 7　　2014－2017 年不同类型家庭人均收入变化及减贫速度

类型/年份	2014	2015	2016	2017	人均收入平均增速
低保户	4460.02	4759.07	6631.74	7653.07	20.5%
低保贫困户	2234.14	2539.97	3681.42	4275.12	24.9%
五保户	4053.10	3986.15	5213.60	6413.29	17.4%
五保贫困户	2518.67	3232.36	4441.54	5097.90	26.8%
一般农户	4682.47	5346.57	7060.96	8564.49	22.5%
一般贫困户	2343.98	2579.84	3800.47	5408.88	33.2%

(五)贫困户对基础设施的可获得性

(1)道路基础设施的可获得性

当前,公路按质量从低到高可分为普通人行道、普通泥土公路、沙石公路、水泥路面公路和沥青路面公路五类道路。根据图 46,通向贫困家庭的道路主要是水泥路。2014 年,13.2%的贫困家庭可获得水泥路占比为 13.2%,2017 年之一占比增加至 17.2%;获得质量相对低下的普通泥土路、沙石公路的贫困家庭的占比减小。由此来看,贫困户对优质道路的可获得性在增强,是一种好的态势。

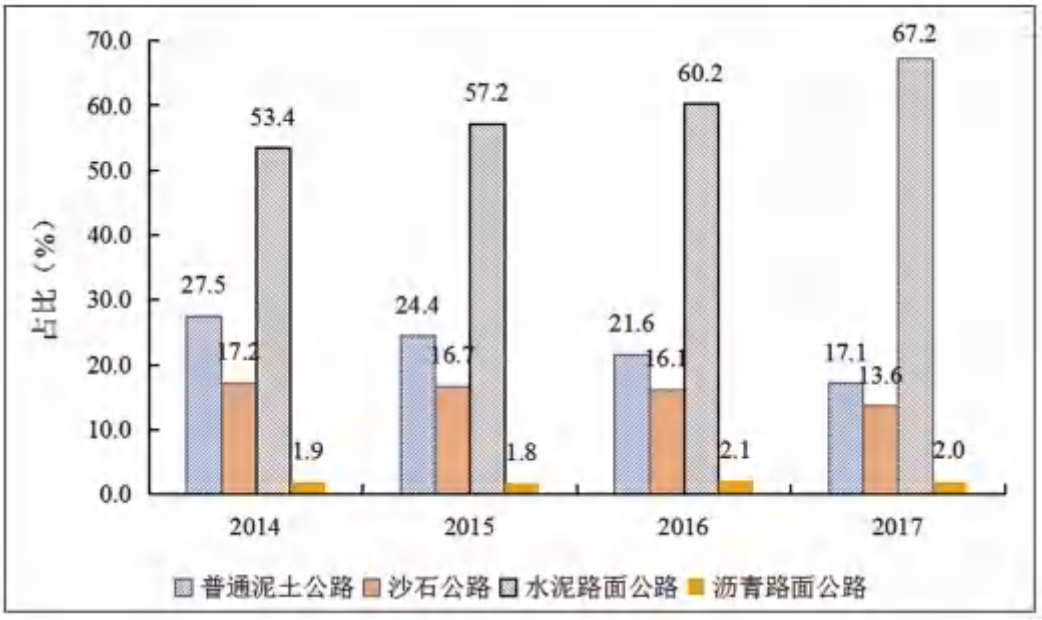


图 46　2014－2017 年通向贫困家庭的道路类型

(2)基本生活保障可得性

对比 2014 年和 2018 年建档立卡户基本生产生活条件(见图 47),可以发现近年来新县实施的饮水安全工程和易地搬迁项目及相关配套设施的建设,使得 2018 年建档立卡户的饮水困难问题和居住危房问题已全部得到解决,且贫困家庭安全用水比例已达到 100%。但由于新识别贫困户进入建档立卡户的统计范围,相比 2014 年,贫困家庭中的通生产用电的比例和有卫生厕所的比例则有小幅度下降,2018 年,二者比例分别由 95.49%和 98.95%降至 93.96%和 94.58%。

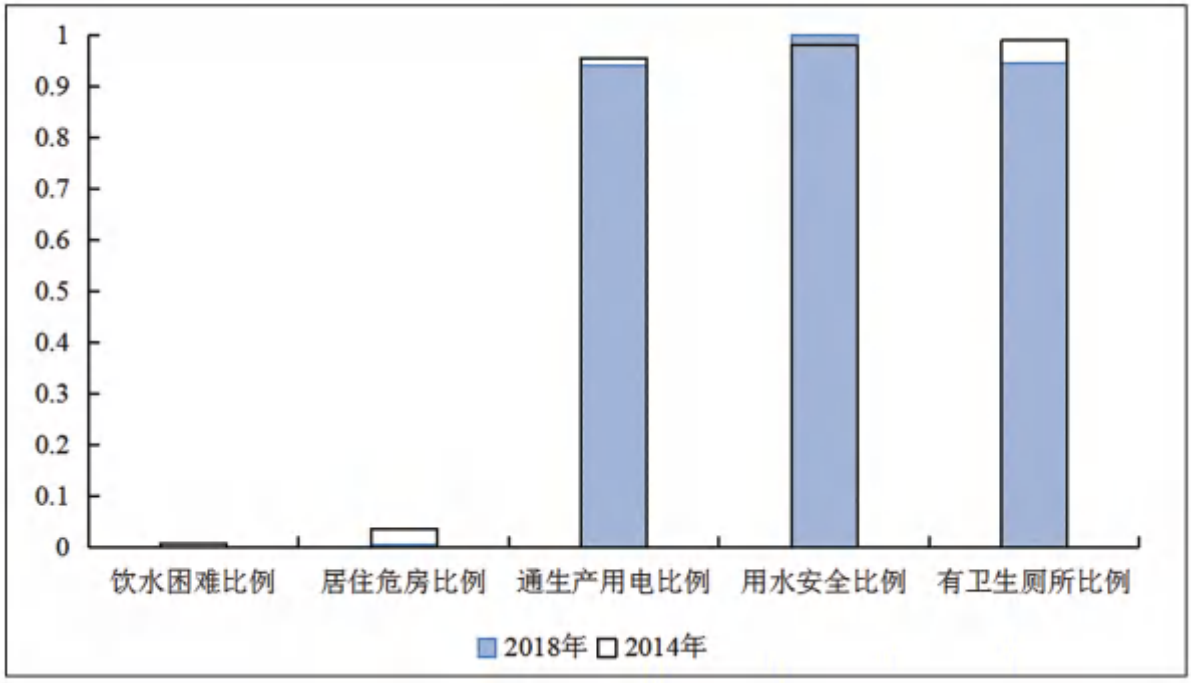


图 47　2014 与 2018 年建档立卡户各类基本生产生活条件对比情况

专栏——中国版 EITC：扶贫车间中的工资补贴

EITC（全称“Earned Income Tax Credit”）是 1976 年美国针对低工资收入群体出台的税收计划，根据低收入家庭的劳动所得、子女数量给予其一定的税收减免，旨在促进劳动供给、改善社会收入分配。具体操作上，EITC 税收减免额度分为递增、水平和递减阶段。如图 48 所示，1986 年之前，收入在 0－5000 美元的家庭能够享受税收减免比例为 11%；5000－6920 家庭的收入获得等额的税收抵免，为 550 美元；收入在 6920－11000 美元的家庭享受的税收抵免递减，即每增加一单位收入，税收抵免额降低 12.2%；1986 年以后，减免的收入门槛从 5000 美元提高到 6080 美元，税收减免比例提高到 14%；水平阶段的收入区间百年未 6080－6500 美元；超过 6500 美元后，税收抵免额按 10%递减，直至 15432 美元，停止税收减免。

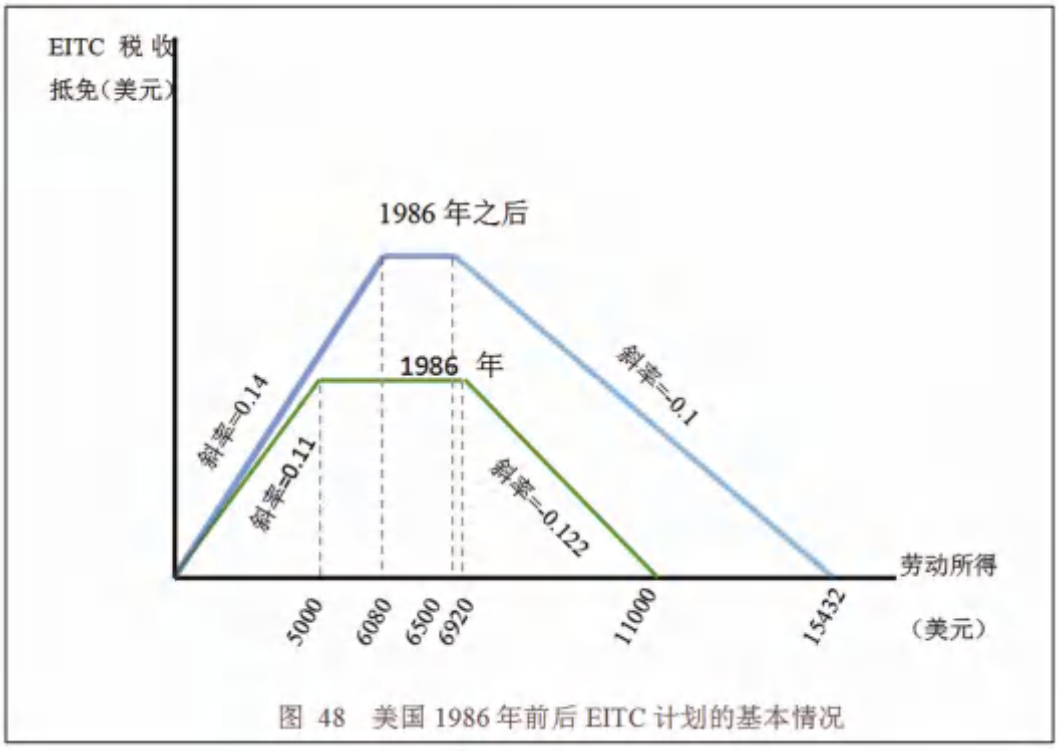


图 48　美国 1986 年前后 EITC 计划的基本情况

图 48　美国 1986 年前后 EITC 计划的基本情况

资料来源：Eissa and Leibman (1996).

这一计划实施后取得了显著的成效。一是提高了劳动参与率，尤其是单身母亲的劳动参与率。Eissa 和 Leibman（1996）估计结果显示，1986 年 EITC 计划扩张后，单身母亲的劳动参与率增加了 1.4－3.7 个百分点。二是增加了工人的劳动时间，因为获得的收入越高所获得税收抵免也就越高。EITC 计划是一个强有力的政策工作，对美国贫困的减少发挥了极其重要的作用。

实际上，这一减贫创新制度并不为西方国家所独有。在调研过程中，我们也发现了中国版的 EITC。为了让易地搬迁的贫困户有稳定的收入来源，当地政府通过招商引资的方式在集中安置点附近建立扶贫车间，保证搬迁人口有充分的就业机会。但是贫困就群体或因技能低下或懒惰等因素，并不会自发地到扶贫车间来工作，为了刺激这部分群体参与劳动，当地乡镇干部并没有将政府安排的 1000 元的补助直接发放给由劳动能力的贫困户，而是与扶贫车间厂主合作，探索出中国版的 EITC 方案，具体是：首先，对愿意到扶贫车间培训的贫困户提供 200 元的补助；其次，等技能熟练后，挣到 1500 元工资时奖励 100 元，挣到 2500 元工资时奖励 200 元；挣到 3400 元时，奖励 500 元。（见图 49）

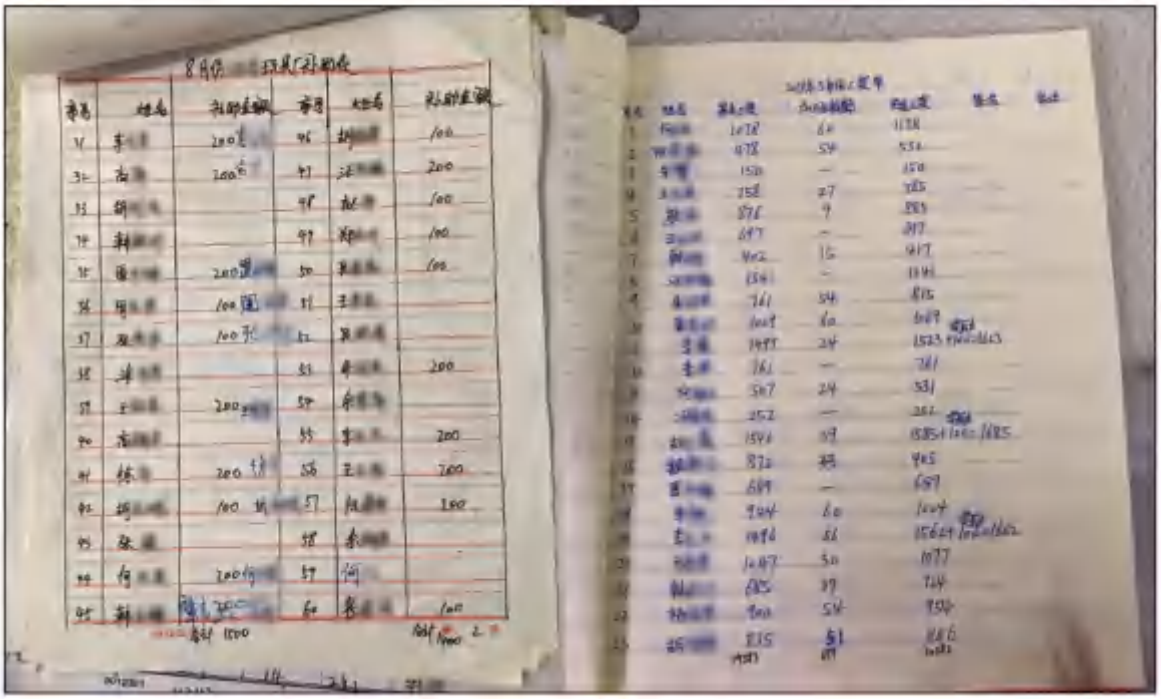


图 49　扶贫车间工资表和奖励补助表

在调研访谈中，该乡镇干部反馈到这一方案实施后，附近贫困居民陆续参与到扶贫车间就业，显著提高了当地贫困户的劳动参与率；同时贫困职工的劳动时间也明显延长，贫困户的劳动收入也有明显的增加。这是一个具有典型意义的减贫案例，建议推广至全国其他地区，激励更多贫困户参与劳动，提高自主造血的能力。

专栏——易地搬迁政策与劳动供给提升

易地搬迁可以通过多种途径影响贫困人口劳动供给。最直接地，易地搬迁改变了搬迁户所在的位置，从而改变了搬迁户的邻里条件。通过将居民迁移到低贫困地区，易地搬迁可以提升贫困户的市场接入程度，使他们接触到更多就业机会。低贫困地区的就业状况一般会更好，从而形成积极工作、不依赖政府帮扶的良好氛围，鼓励贫困劳动人口工作。更重要的是，这些已有工作的人可以为搬迁户提供更多的就业信息。低贫困地区意味着交通条件更完善，因此会有更多已经外出务工的人，这些人很可能为搬迁户提供有关外出工作机会的信息。与此同时，易地搬迁政策还是一项住房政策，它使搬迁户搬进了新家，搬进了多层式楼房。这种更新、更现代的住宅不仅会让搬迁户的心理健康得到改善，使其对未来生活更乐观，还会改变搬迁户原有的生活模式。例如，搬迁户的用能选择会从原来农村平房中广泛应用的薪柴、煤炭，转向更清洁环保的电力、天然气。能源结构的转变可能大幅降低燃料燃烧产生的各类有害物质对健康的影响，从而促进劳动供给。最后，易地搬迁政策为政府提供了关于搬迁户的信息，导致政府更可能为他们分配扶贫资源。这些扶贫资源包括建设在易地搬迁集中安置点附近的扶贫车间。可以预期，这些车间会更倾向于雇佣附近集中安置点中的贫困劳动力。影响路径如下：

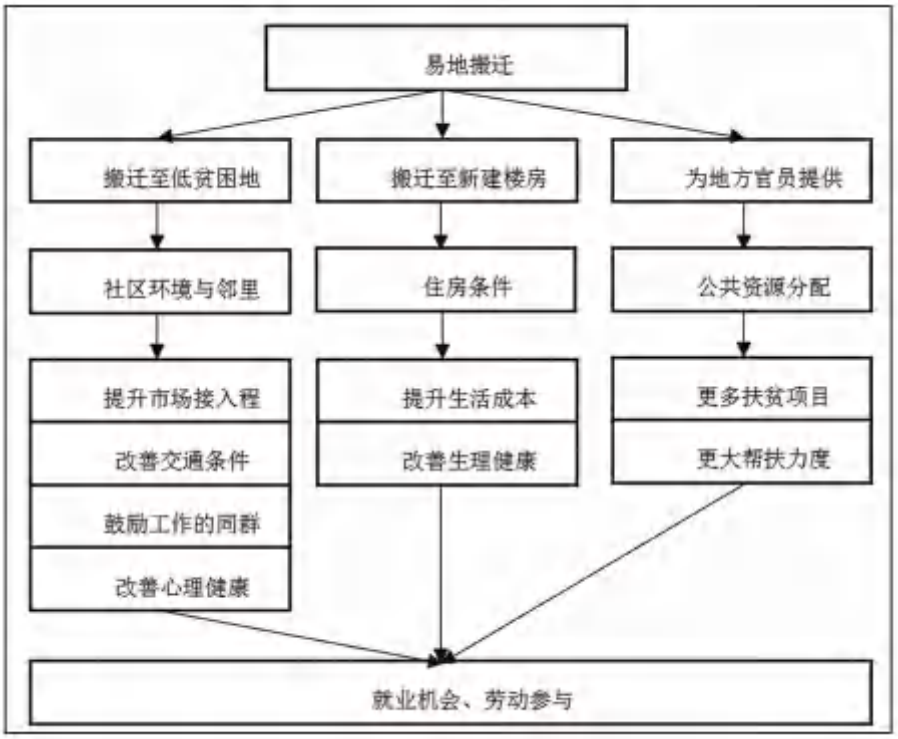


图 50　易地搬迁政策对劳动供给和收入的影响渠道

六、精准扶贫的长期效果评估——资源的可获得性

(一)多维贫困意义下长期脱贫的内涵

所谓多维贫困,是指在度量贫困时不能仅凭收入或消费水平的单一标准,而要结合教育、健康、营养、住房等多方面进行综合度量。阿马蒂亚·森(Amartya Sen)的“可行能力”理论被公认为是多维贫困的理论基础。在阿马蒂亚·森提出的可行能力基础上,联合国计划署创建了人类发展指数和人类贫困指数,从健康、教育和生活水平三个维度衡量贫困。国内外学者在对中国的多维贫困进行测量时也大都采用了这个分类。近年来,经济学界越来越重视多维贫困问题,已经逐步形成多维贫困的指标体系和度量方法。

事实上,我国十八大以来的扶贫目标也是以多维贫困为基础的。2018 年我国

扶贫标准为农村家庭人均年收入3300元，这就体现着以收入为主导的贫困识别标准。此外，我国“十三五”期间脱贫攻坚的目标是“两不愁、三保障”，即到2020年稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，农村贫困人口义务教育、基本医疗、住房安全有保障。可见，我国实际上采用了多维贫困的识别标准，即不仅考察收入，还要考察教育、医疗、住房等方面。

从学术角度和政策含义分析，运用多维贫困概念是贯彻精准扶贫思想的重要体现。精准扶贫的首要任务就是精准识别。按照我国“两不愁、三保障”的扶贫目标，需要在贫困识别中采用多维度贫困标准，即不仅考察收入，还要考察教育、医疗、住房等问题。而这些方面的提升，离不开长期的系统性投入，离不开地方整体发展水平提升和群众可得资源的积累。可见，运用多维贫困概念评估扶贫政策的效果，特别是评估扶贫政策的长期效果，是非常必要的。

（二）聚焦未来的扶贫投入与成果

新县根据国家“两不愁、三保障”的攻坚目标，按照多维贫困标准，加大对公共基础设施、教育、医疗、住房等方面的投资，夯实扶贫开发工作基石，以提升未来贫困地区在长期发展过程中生产效率。

（1）基础设施建设

在基础设施建设方面，新县水、电、路等基础设施建设较为薄弱，是实现经济快速发展，推进扶贫开发工作全面展开的最大阻碍。本着“缺什么补什么”的原则，新县建立县、乡、村三级基础设施项目库，统筹推进村屯道路建设项目、农村饮水安全巩固提升工程项目等，为精准扶贫工作的进一步开展和经济发展打好基础，做好各项基础保障。民生工程建设则主要从教育、健康、住房三个板块落实群众利益保障工作。教育保障方面：一是抓好了学校基础设施建设；二是抓好了教育政策的兑现落实。为智慧扶贫，营造“扶贫先扶智”的良好氛围做好前提准备。医疗保障方面：积极引导贫困人口参加医疗保险，为参合农户投大病保险，适当提高贫困户参合人口新农合报销比例。通过医疗救助扶贫工程的推进，整合全县资源，做好各项服务保障措施，着力解决群众“因病致贫、因病返贫”问题。住房保障方面：重点解决了农村危旧房改造和易地搬迁工作。彻底改变贫困群众生存发展环境，为特困群众脱贫致富打好基础。

新县政府对公共基础设施的投资主要分为四部分：交通基础设施，包括道路和桥梁；农田水利基础设施，包括大塘、拦水坝、拦水堰、灌渠和排水沟；文化体育设

施，包括文化广场；美丽乡村建设的相关基础设施，包括卫生公厕、路灯和垃圾处理点或污水处理站从交通基础设施来看，2014－2018 年，全县 206 个行政村（居委会）都有一条 3.5 米以上的通硬化路，通路率达到 100％。其中，206 个行政村中有 177 个行政村通 4.5 米以上公路，行政村通 4.5 米以上公路率达到 86％；73 个贫困村全部通 4.5 米以上公路，贫困村通 4.5 米以上公路率达到 100％。根据图 51，2015－2017 年，道路建设里程显著增加，2018 年略有下降。据不完全统计，2017 年，新县利用扶贫资金建设道路长度超过 160 公里。近 5 年投资建设道路总里程达到 493.18 公里，极大便利了当地居民的出行。从建筑材料来看，近年来超过 95％的新建公路为混凝土或水泥路面，少数为砂石路面，确保了公路质量。桥梁修建的峰年出现为 2016 年。2014－2018 年累计建造桥梁 103 座，其中 2016 年新建 54 座。

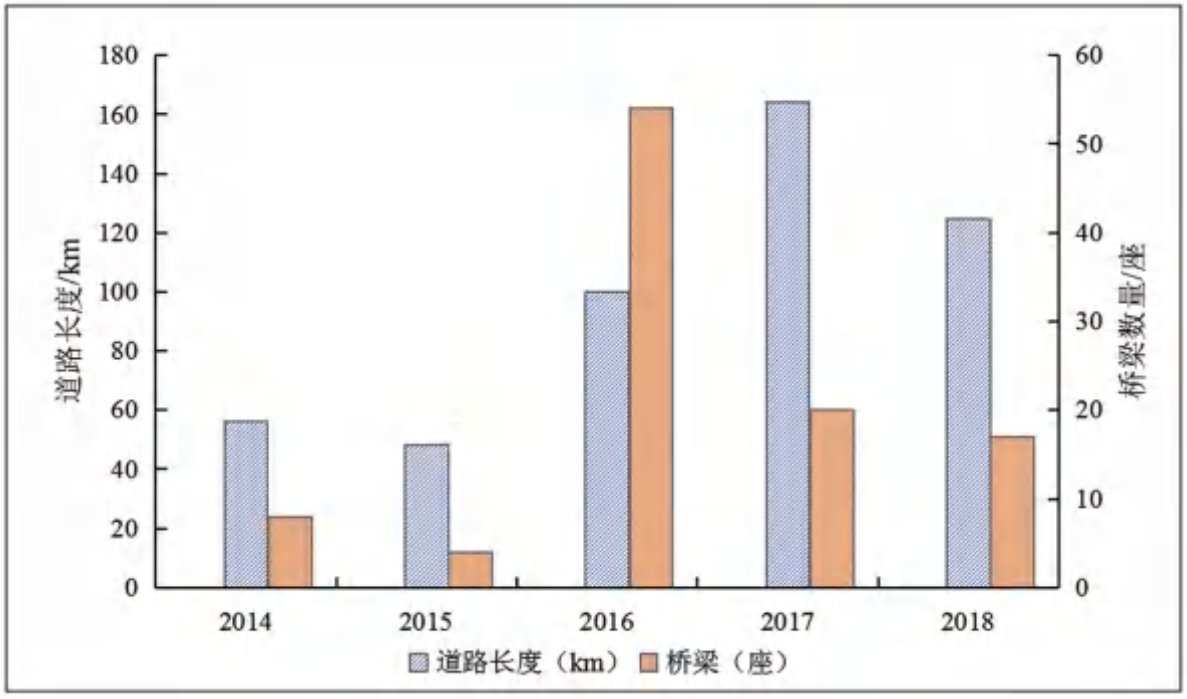


图 51　新县道路桥梁基础设施修建情况

从农田水利基础设施的建设项目来看，据不完全统计，2014－2018 年，各级政府共计在 95 个村镇修建水塘 107 个，主要用于引水灌溉。其中 2016 年修建水塘个数最多。此外，近五年新县投资建设排水沟或排水渠及灌渠均超过一万米，有效改善了当地的灌溉面积，并能够为农业发展起到推动作用。相关统计如表 8 所示。

表 8　　农田水利基础设施建设情况

	水塘（个）	护岸（米）	拦水坝（个）	拦水堰（个）	排水渠/排水沟（米）	灌渠（米）
2014 年	81	1601	1	10	1091	1234
2015 年	74	860	2	18	270	958
2016 年	107	3407.76	4	25	1347	3442
2017 年	73	6385	0	15	4615	5040
2018 年	40	6346.6	3	32	4105	1481
总计	375	18600.36	10	100	11428	12155

从文化体育设施来看，新县政府最为重视文化广场（包括配套健身器材、宣传栏等设施）及村级文化活动中心的建设。根据图 52，2014 年－2017 年期间，文化休闲场所的建设数量呈显著增加的趋势，其中 2017 年新建文化广场及活动中心数目达 51 个。据不完全统计，近 5 年，政府共计在 75 个行政村投资建设文化广场及活动中心 119 个，一定程度上丰富了当地居民的休闲文化生活。此外，2017 年，政府在全县范围内开展“广播电视户户通”项目，覆盖全部 73 个贫困村，极大程度上改善了当地贫困群众长期无法收听收看广播电视的问题。

从美丽乡村的建设来看（见表 9），从 2015 年起，新县开始加大相关基础设施的建设力度，特别是太阳能路灯的安装、卫生公厕的修建和垃圾处理点或污水处理站的建设。2017 年和 2018 年，相关设施的修建数量迅速增长，其中 2017 年，全县安装太阳能路灯个数达到 605 个；2018 年，在全县投资修建卫生公厕、生态公厕或旅游公厕总数达到 125 个。相关绿化、美化和亮化工程已在新县全面推进和展开，改善了当地居民的生产生活环境。

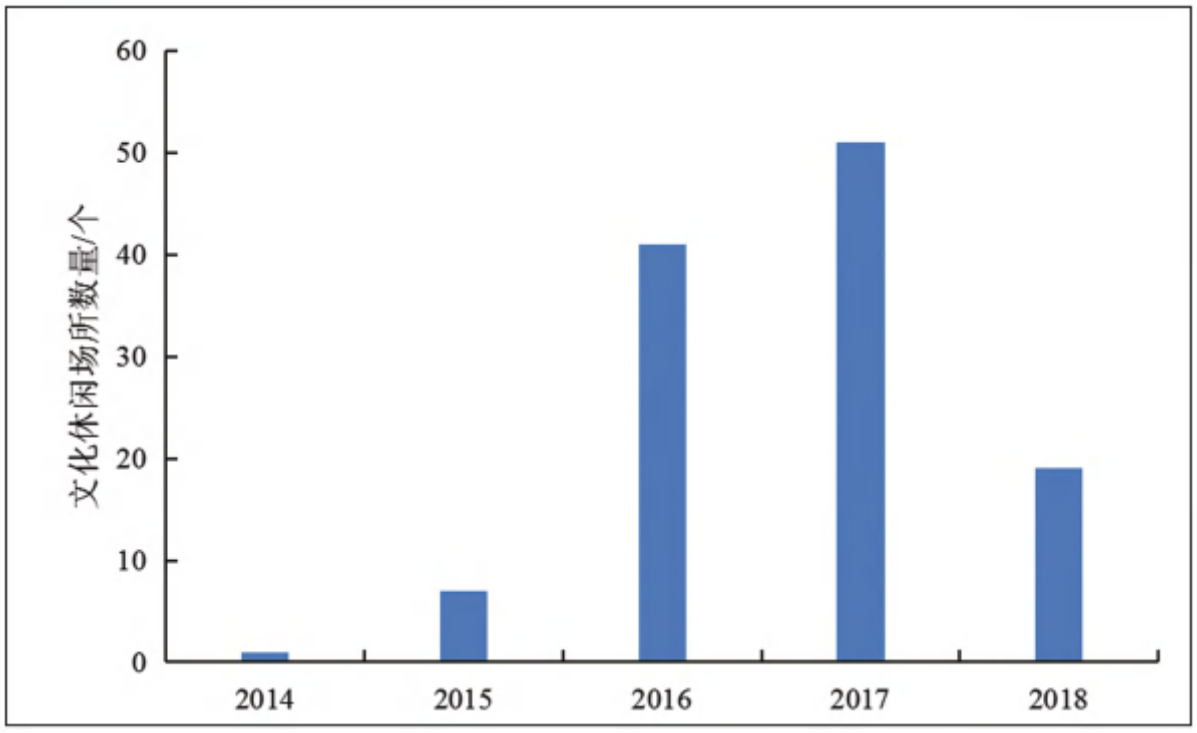


图 52　文化体育基础设施修建情况

表 9　　美丽乡村基础设施建设情况

	太阳能路灯(个)	卫生公厕(个)	垃圾处理点/污水处理站(个)
2014 年	0	5	1
2015 年	30	20	30
2016 年	54	9	7
2017 年	607	57	18
2018 年	124	125	4
总计	815	216	60

(2)通讯和电力建设

针对贫困山区通讯基础设施薄弱的问题,新县政府向河南省联通公司争取投资 78.6 万元,对全县 17 个乡镇 30 个易地扶贫安置区(点)光纤宽带进行全覆盖,新建宽带端口 1024 个,为搬迁安置区住户宽带和电视需求提供保障。争取移网专项扶贫资金 96.6 万元,新建田铺陶冲、河铺董家湾、陈店胡子石、卡房将军岭等 8 个 4G 小基站,有效解决这些贫困村移动通信覆盖弱的问题。至此,全县 206 个行政

村全部接入宽带，所有行政村的手机信号实现全覆盖，73 个贫困行政村的光纤通入率达到 100%。图 53 展示了新县通讯覆盖户数变化情况。

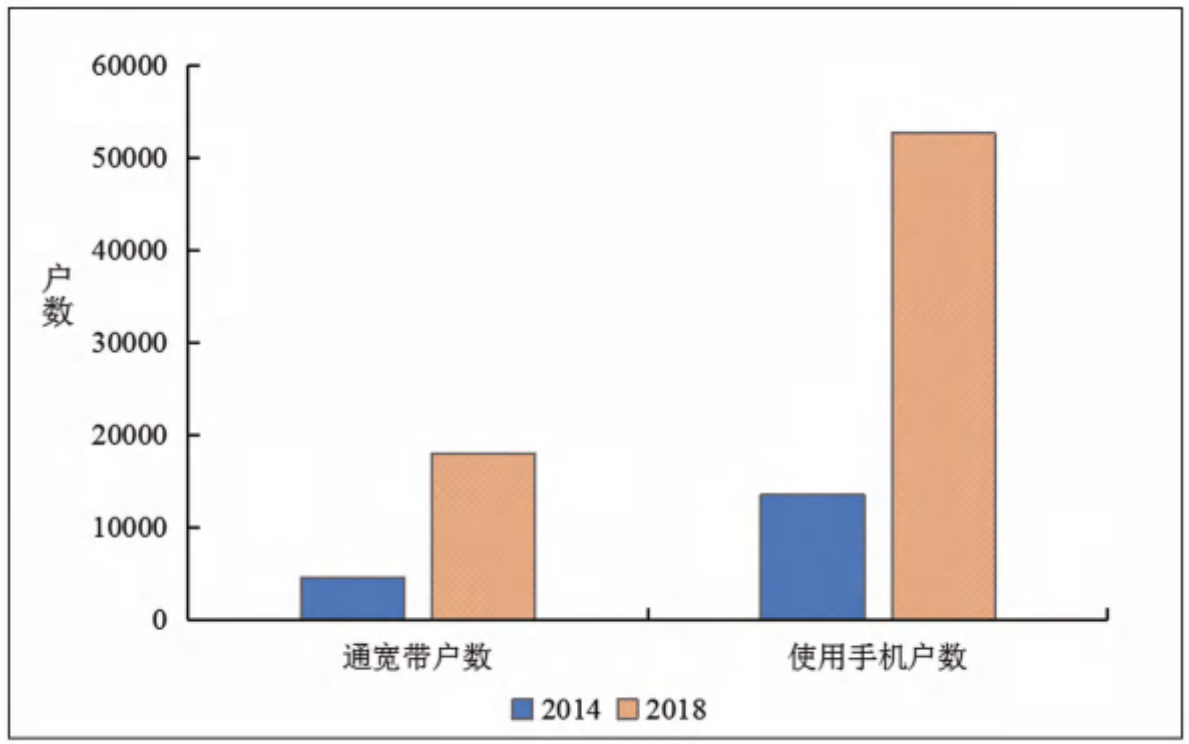


图 53　新县通讯覆盖户数变化(2014－2018)

在电力方面，新县以加快城乡电力均等化进程、满足全面实现小康社会对农村电力保障的要求为出发点，积极适应农业生产和农村消费新需求，突出重点领域和薄弱环节，理清供电范围、优化网架结构、提升装备水平、提高建设标准、注重供电质量、保障优质服务，彻底扭转农网发展滞后局面，全面建成结构合理、技术先进、安全可靠、智能高效的现代农村电网。

根据规划，到 2020 年，县城区、小城镇(中心村)及产业聚集区 35 千伏电网逐步升级到 110 千伏电网，基本实现电网链式、环网供电结构，农村地区实现链式、双辐射为主的供电结构。在电网建设方面，14－17 年共安排资金 13754 万元，加快 110－220 千伏变电站布点，完善网架结构。新扩建 110－220 千伏变电站 2 座、线路 34.8 公里，变电容量 23 万千安；35 千伏变电站 4 座、线路 49.13 公里，变电容量 4.63 万千安。

针对贫困地区电力服务质量较差的问题，开展贫困村“村村通动力电”工程，聚

焦全县73个贫困村，安排投资5530万元，解决全部贫困村不通动力电问题和通动力电需增容改造问题。同时加快“三山一滩”脱贫搬迁安置区配套电网建设，安排投资543.4万元，配套解决2016—2017年39个易地扶贫安置点用电需求问题。

对于供电可靠率指标，规划要求到2018年，新县供电可靠率达到99.975%，停电时间缩短到3.06小时；到2020年，新县供电可靠率达到99.985%，停电时间缩短到1.31小时。对于综合电压合格率，则要求到2018年，新县综合电压合格率达到99.692%，2020年达到99.715%。针对110千伏及以下综合线损率，要求到2018年，新县110千伏及以下综合线损率降至8%，2020年进一步降至7.5%。

根据新县最近几年的电力消费数据，和电网建设情况，新县供电公司进一步设定了“十三五”结束期新县的具体供电能力目标（见表10）。

表10　　新县供电能力

年度	供电半径（公里）		户数（万户）		公用配变台数（万台）		公用配变容量（万千伏安）		户均配变容量（千伏安/户）	
	10千伏	0.4千伏	县城	农村	县城	农村	县城	农村	县城	农村
2015	10.38	0.67	4.46	10.24	0.03	0.10	10.69	8.40	2.40	0.82
2016	10.05	0.63	4.61	10.28	0.03	0.10	11.78	10.73	2.56	1.04
2018	9.50	0.55	4.73	10.39	0.04	0.14	12.29	19.10	2.60	1.84
2020	8.10	0.45	4.93	10.49	0.04	0.16	13.18	21.85	3.48	2.18

（3）教育资源建设

受教育程度对一个家庭的长期发展至关重要，长期低水平的教育会导致贫困在家庭中的代际传递。尤其是贫困区域的学龄孩童，一些由于家庭贫困导致无法顺利完成学业；一些因为父母在外务工，长期跟随老人或独自生活，家庭教育缺失。根据此次调查数据显示，贫困家庭在读子女往往比普通居民家庭的在读学生的考试成绩更低，且中招考试罢考率更高。

针对这一问题，新县在需求侧对贫困家庭子女的受教育情况进行摸底，采集贫困学生原始信息，并针对各学段制定了具体资助方案，从而直接减轻贫困家庭供养子女上学带来的压力（见表11）。

表 11　　新县针对贫困家庭在读学生的资助政策

1、直接补贴	午餐标准：国家 4 元/生/天＋县财政 1 元/生/天
2、提供免息贷款	建档立卡贫困家庭大学生，再给予 5000 元/生/年的免息补充借款； 在校就读建档立卡大学生按 5000 元/生/年一次性发放助学金
3、拓展集资渠道	积极开展社会捐资助学工作
4、办好特教学校	拓宽残疾儿童就学渠道，提高三类（听力残疾、视力残疾、智力残疾）残疾儿童的入学率

教育资源配置不均衡是我国当前教育发展过程中面临的最严重的问题，在这一问题中，教师资源配置不均衡又是教育资源配置不均衡的重要表现，是导致我国教育发展不均衡的重要原因之一，也是我国教育扶贫攻坚工作需要重点解决的问题。在市场规则下，由于地域经济差异，教师资源会基于经济需求而呈现出一种逆差，即教师由经济欠发达地区流向经济发达地区，由农村地区向城市地区流动，而且随着社会的不断发展，地区之间的经济差异越来越大。新县也体现出同样的特征，由于县城行政中心的基础设施和生活条件优于农村贫困地区，长期以来，乡村优秀教师资源持续向城关学校集中，在乡村地区生源逐步萎缩的情况下，乡村学校规模进一步缩小，甚至出现多个年级共用一个教室，一个老师同时教授多年级课程的现象。贫困地区教师资源，特别是优秀教师资源极度短缺，出现教师“下不去”“留不住”“教不好”等现实问题。针对这一现象新县制定专项政策加强教师队伍建设，并提高乡村教师待遇（见表 12）。

表 12　　新县建设乡村教师队伍专项政策

加强教师队伍建设	1. 实施特岗教师计划
	2. 实施边远贫困地区和革命老区人才支持教师专项计划
	3. 实施“全科教师培养”和“农硕计划”。
提高乡村教师待遇	1. 落实教师工资待遇，并按规定缴纳住房公积金和各项社会保险费
	2. 落实乡村教师“两项补贴”
	3. 落实特岗教师待遇，严格按文件精神，按时足额发放特岗教师工资性补助
	4. 改善乡村教师居住条件，新建、改建 27 所农村学校教师周转宿舍

此外，新县还针对贫困地区学龄前儿童教育，开办乡村幼儿园，针对贫困家庭学生成绩较差，无法顺利升入高中接受中等教育的问题，整合职业教育资源，集中力量办好一所高职学院、一所县城职业高中和一所农村职业高中，引导初中毕业生接受中等职业教育。并依托职业院校开展农民技能培训，帮扶农民脱贫致富。同时依托企业广泛开展校企合作广泛开展，办学效益明显提升；职校师资水平大幅提升，2014 年以来先后培训“双师型”教师 272 人。

义务教育一直是作为教育工作的重中之重，是国家必须保障的公益性事业，是必须优先发展的基本公共事业，也是脱贫攻坚的基础性事业。从新县对各阶段教育的总体投资情况来看，新县最近五年对义务教育阶段的投资显著高于学前教育和中等教育（见图 54）。义务教育阶段的投资超过 2.5 亿，是学前教育和普通高中阶段投资的五倍，这也与我国长期以来重点发展义务教育，带动精准扶贫的思路相符。

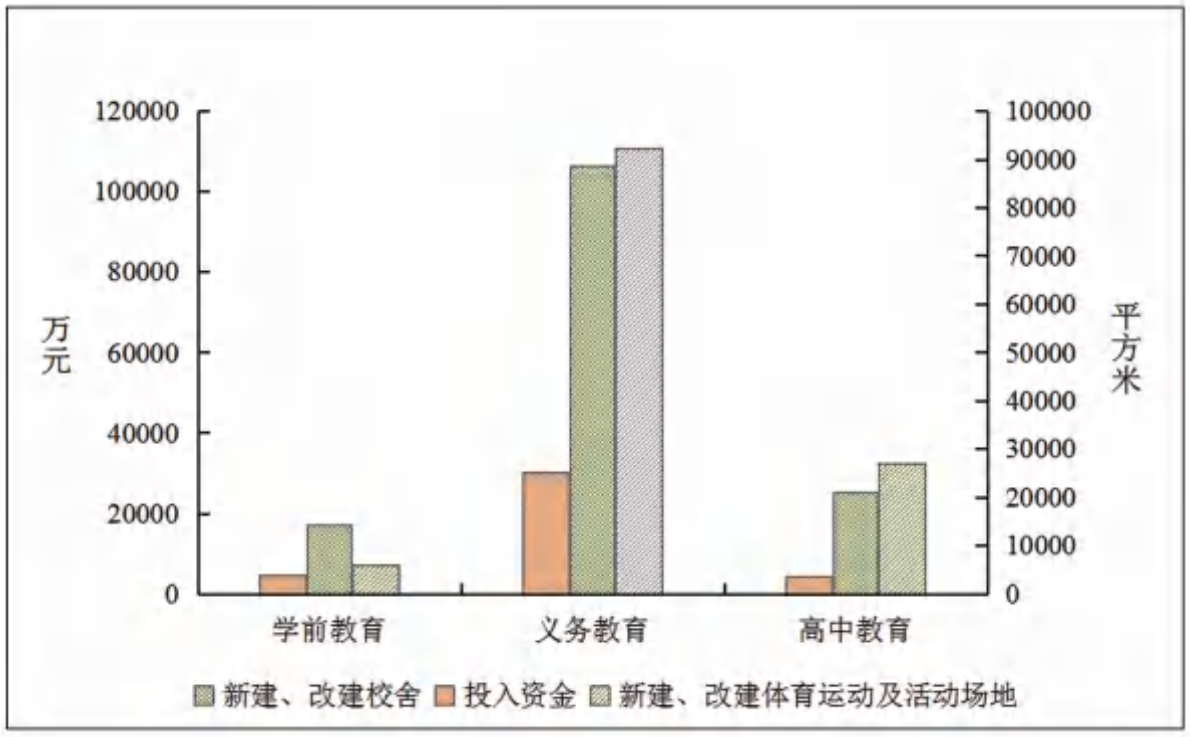


图 54　2014—2018 年新县对各阶段教育的投资

此外，针对劳动技能水平较低的成年劳动力，新县政府统一组织对劳动力进行技能培训，提升其就业竞争力。首先，补贴资金 2318 万元，依托新县人社局网站，

开发“就业服务平台”系统，共建成村级就业和社保平台179个，其中建成贫困村就业和社保平台69个。建立贫困劳动力转移就业信息系统，对全县20885名建档立卡农村贫困劳动力转移就业建立台账，贫困劳动力转移就业信息可即时查询。并用2年时间对全县有培训愿望且符合条件的的9888名建档立卡贫困劳动力至少开展1次培训。重点开展汽车驾驶、家政服务、“红城月嫂”“红城管家”等专业技能培训完成农村贫困劳动力培训10913人，其中人社部门组织的农村实用技术培训4339人，发放补贴资金218.71万元；汽车驾驶、电焊、家政等专业技能培训230人，发放补贴资金69万元。2018年对有培训意愿的贫困劳动力开展专业技培训145人。

为了多创造就业岗位，鼓励的失业贫困居民重新投入工作自主脱贫。2014年以来，新县成功举办5场“互联网＋”人才招聘会，共达成就业意向12950人。截止2018年5月31日，全县73个贫困村共开发卫生保洁员、护林员、水利协管员等公益性岗位3200个，其中人社部门开发卫生保洁员、就业服务、社保协管员公益性岗位950个。

(4)健康扶贫兜底

健康扶贫是我国精准扶贫战略的重要组成部分，当前农村贫困人口大多存在健康脆弱问题，疾病成为造成贫困的重要因素之一。很多贫困户无法承担治病支出，由此形成健康、经济、贫困三者之间的连锁反应。由于收入低，农民医疗支出压力大，很多患者会因经济原因放弃住院医治，对健康带来严重影响。虽然我国城乡居民已经建立医疗救助保障体系，能够负担广大居民基本看病医治支出，但在广大农村地区医保没有形成合力，医疗保障待遇标准不统一，申报手续复杂、周期长，不但给农村居民获得医保补助带来阻碍，还会给农村健康扶贫工作带来困难。

针对这些问题，新县着力从基础设施、扶贫理念、扶贫对象、体系建设等诸多方面切入，需要采取多维干预方式进行扶贫策略调整，稳步推进健康扶贫工作。在卫生服务供给能力方面，2014－2018年间，新县执业(助理)医师数量增加了76%；执业护士数量增加了70%。在建档立卡的1万两千多户贫困户中，有2965户接受了健康扶贫，占贫困总户数的24.28%。

在健康扶贫机制方面，新县一方面强化政策保障，下发了《新县医疗卫生专项扶贫方案》等近20余个健康扶贫政策文件。另一方面采取事前筛查、事中救治、事后兜底三个阶段的不同政策为贫困户提供健康保障的三道防线(见表13)。

表 13　　三阶段健康扶贫政策及其效果

事前	1、组织 5707 名 65 岁以上贫困老年人到县人民医院参加免费健康体检
	2、组织全县 4662 名 35—64 岁贫困农村妇女到县妇幼保健院进行“两癌”免费筛查
	3、为全县 73 个贫困村和非贫困村居民免费发放健康保健工具包，开展中医基本技能培训，惠及 10 万余人。
	4、针对确实患有新县城乡居民医保政策规定的 20 种慢病但病情指征未达到市基本医疗门诊慢病条件的贫困患者及我县新增的 6 种门诊慢病贫困患者开展鉴定工作，对符合鉴定标准的贫困人口享受慢病优惠政策，已组织鉴定 5558 人，鉴定合格 4407 人。
事中	1、大病集中救治一批，研究制定了《新县农村贫困人口大病专项救治工作方案（试行）》，分病种、分批次对患有儿童白血病、儿童先心病等 9 种大病的贫困人口进行集中救治，已排查出 157 人，其中儿童白血病 6 人，儿童先心病 9 人，食管癌 17 人，胃癌 37 人，结、直肠癌 41 人，终末期肾病 47 人。已救治 157 人，救治率 100％
	2、慢病签约服务管理一批，制定了《新县健康扶贫“慢病签约管理一批”工作方案》，印制签约协议书、健康扶贫政策宣传单等 2 万余份，组织对我县贫困人口中患有高血压、糖尿病、重性精神病、结核病、城乡医保规定的 20 种慢病及我县新增的 6 种慢病的贫困患者共计 6753 人实行慢病“一对一”签约服务。目前，已签约 6753 人，签约率达 100％。
	3、重病兜底保障一批，对医疗费用负担重、患有重病的因病致贫因病返贫贫困户，根据政府财政补助方案，实行兜底保障。
	4、以健康促进为载体，培养健康生活习惯。
事后	1、加强贫困计生家庭扶持力度：
	2、落实贫困人口参保补贴。贫困人口参保补贴落实率 100％，对贫困人口参加城乡居民医保给予每人每年 40 元补贴。
	3、巩固第三道医疗防线。2018 年，由县财政筹资，为全县所有城乡居民购买大病补充保险，进一步扩大保障范围和减少因病致贫、因病返贫发生率。

贫困残疾人由于环境的障碍，自身发展能力弱，收入来源有限，家庭支出大，是典型的支出型贫困，是特殊困难群体中的贫中之贫、困中之困。具体而言，主要体现在两方面，在收入来源方面，贫困残疾人家庭增收难，收入来源主要依靠最低生活保障、“两项补贴”等转移性收入；在家庭支出方面，贫困残疾人家庭支出大，有慢

病和大病、病残一体者多，长期服药和门诊报销困难，特需康复支出大，家庭医疗自费支出比例仍然不小。同时，对精神、智力和重度肢体残疾儿童抢救性康复不及时，导致接受义务教育难度较大，既给家庭带来照护负担，又造成残疾儿童失学；而成年精神、智力和重度肢体残疾人即使“脱了贫，也解不了困”的矛盾十分突出，贫困重度残疾人的托养照护需求迫切；困难家庭辅助器具适配服务和家庭无障碍改造严重不足，贫困残疾人生活自理和社会适应能力普遍较弱，贫困残疾人的获得感不强，一些家庭生活质量亟待提高。

表 14　　**对困难残疾人家庭的救助**

1 清查：核发残疾人证	2014 年以来共核发残疾人证 7154 份，办证率达 42%，居全市各县区前列。
2 落实政策	2014 年率先在全省施行重度残疾人护理补贴，2015 年推行困难残疾人生活补贴。2014 年以来，已累计发放残疾人两项补贴资金 2213.44 万元，惠及残疾人 26449 人次。
3 推进残疾人精准康复服务	县财政每年按上年度辖区常住人口人均 0.5 元的标准预算安排残疾人康复经费。2017 年底精准康复服务率为 72.88%，其中建档立卡残疾人服务率达 99.76%。实施残疾儿童抢救性康复救助 56 人，为 444 例精神病人补贴救助资金 33 万元。送 168 名贫困精神类残疾人到信阳市精神病院免住院治疗费住院治疗，政府补助每人每月生活费 450 元。
4 增强残疾人发展能力	加大助学助残力度，进一步完善随班就读、送教上门等保障机制。
5 促进残疾人就业创业	依托残疾人扶贫示范基地带动 400 余名残疾人及其亲属就业。开展贫困残疾人农村实用技术培训，累计培训残疾人 1500 人次。乡镇扶贫车间吸纳 85 名贫困残疾人就业，年收入达两万余元；在千斤乡、周河乡倾心打造工疗车间，开辟适合残疾人的工作岗位，招收 23 名残疾人或残疾人家属就业，聘请专人对残疾人进行日间照料、康复训练，既解放了劳动力，增加了残疾人家庭收入，又帮助残疾人恢复或补偿部分功能；村级保洁员、环卫工等公益性岗位安排 39 名贫困残疾人就业，年工资 7800 元；招聘 14 名贫困残疾人为生态林护林员、公益林护林员，年工资为 10000 元、10800 元。
6 实现无障碍改造全覆盖	止目前累计投入资金 294 万元，完成 840 户残疾人家庭无障碍改造。

针对这些问题，新县聚焦残疾人这一特殊贫困群体，实施多项救助政策（见表14）：从源头开始，首先对全县残疾人进行摸底清查，核发残疾人证。在兜底保障方面，全面落实困难残疾人生活补贴制度和重度残疾人护理补贴制度。针对残疾人家庭发展困难的问题，一方面加大助学助残力度，另一方面开展贫困残疾人农村实用技术培训，并安排相关公益岗位，促进残疾人就业创业。此外，还对残疾人家庭进行无障碍改造，共完成840户残疾人的家庭无障碍改造。

（5）改善居住状况

由于部分贫困村处于山区，离城市中心较远，自身发展条件有限，新县政府积极开展异地搬迁工作，将处于深山区的零散贫困户迁到离核心城镇附近，配套产业政策，提高其就业机会。具体分为四类：1、对于有劳动能力且自愿进城的贫困户，靠近县城安置；2、对于不愿外出务工但有就业需求的，靠近产业集聚区安置；3、对于没有离乡意愿或自身条件差的，靠近集镇和中心村安置；4、对于有意愿从事旅游相关行业的，靠近旅游景区安置。通过这四类方式，共安置贫困居民1865户，具体集中安置和分散安置的贫困户人数及其所占比例见表15。

表15　　新县贫困居民易地搬迁分类

安置方式	户数	人数	比例
集中安置	1421	5531	72.94%
分散安置	444	2052	27.06%
合计	1865	7583	100.00%

此外，2014－2017年间，对全县实施危房改造12961户。其中，建档立卡贫困户3401户；贫困残疾人家庭、低保户、农村分散供养特困人员三类重点对象共3642户；唯一住房是危房的一般农户5918户。改善了居民的居住条件，并杜绝了因危房倒塌造成的致贫或致残风险，解决了危房居民的后顾之忧。

七、精准扶贫的财政支出状况与展望

（一）精准扶贫财政支出的特征事实

本节将以新县的数据为基础，介绍在精准扶贫的财政资金分配体制下，扶贫资

金的实际规模、投入结构、增长状况等。从新县的实例可以总结出基层扶贫投入的几项主要特征：投入规模大且增长快；资金主要流向基础设施建设领域；资金主要流向未来财政需求较小而能产生未来收益的项目；已有社会保障资金越来越流向建档立卡贫困人口；教育、医疗等公共服务也加大了对建档立卡贫困人口的支持；资金向贫困村倾斜。

(1)扶贫投入规模大、增长快

自2014年开展精准扶贫工作以来，扶贫投入力度不断加大，从图55可以看出，新县扶贫资金投入从2014年的6.38亿元快速增长至2017年的15.23亿元，年平均复合增长率达到33.6%，远超出新县同期一般公共财政预算支出的增长率(10.8%)。扶贫支出占当年一般公共预算支出的比例也从35.7%上升至62.6%，全新县的财政支出重心主要放在了脱贫攻坚上。从这个意义上说，新县的精准扶贫实践绝对可以说是一项“大推进”(big push)运动。

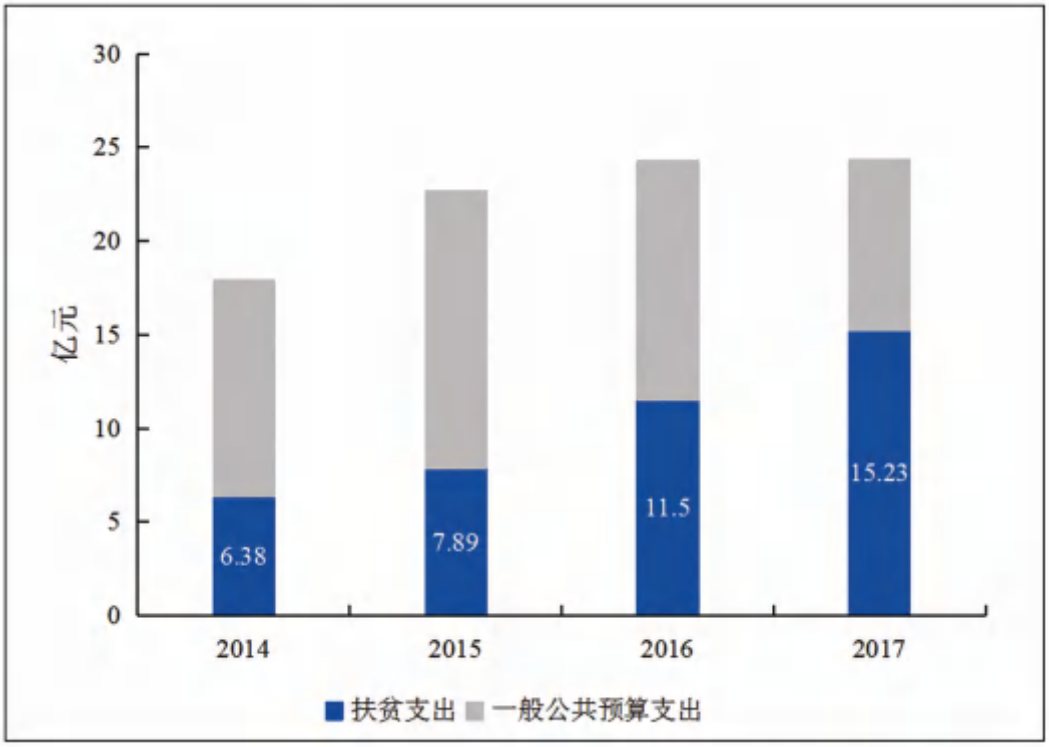


图55　2014—2017年新县一般公共预算支出与扶贫支出

(2)基础设施是扶贫财政支出重点

图56按照类别将2014—2017年财政支出的总量进行了划分。在庞大的扶贫

财政投入中，基础设施建设占比达到63%，其次是社会服务支出，占比也达到了31%，之后是产业扶贫支出(5%)和其他项目支出(1%)。

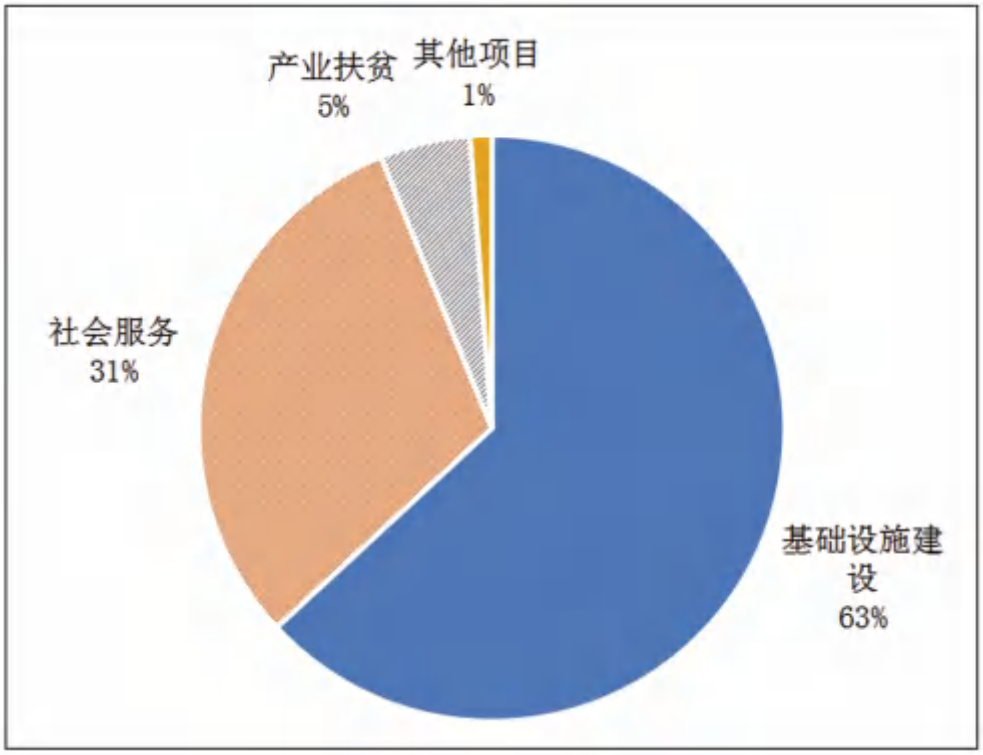


图56　2014—2017年扶贫财政投入分类情况

在所有基础设施建设支出中，又以路桥建设占比最大(见图57)。值得注意的是，路桥建设、易地搬迁、通讯网络三项占比较大的基建支出项目，都是以增大居民市场接入程度(market access)为目的的，已经有大量研究表明，市场接入程度与经济增长、就业拉动等具有显著的正相关性(Hanson，2005；Donaldson and Hornbeck，2016)。而教育基建和农田水利投资也可以从人力资本积累和农业生产资本积累角度提升家庭生产率。应该说，新县扶贫基础设施投资主要是以增长为导向的，可以看作是对新生活环境的投资，是针对未来的长期投资。

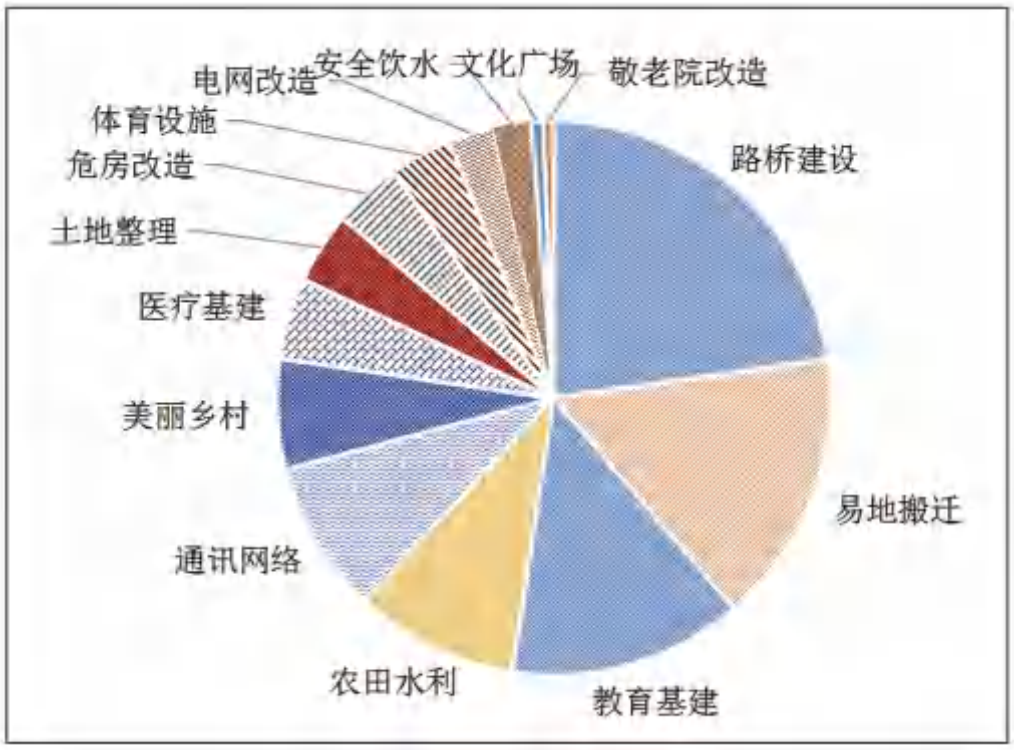


图 57　2014—2017 年扶贫基础设施建设投入分类情况

(3)面向未来的扶贫财政投入

为了进一步分析精准扶贫财政投入的特点,本报告按照以下标准对扶贫财政投入进行以下三个维度的划分:

1. 按作用人群分为公共物品投资和私人物品投资。其中公共物品投资是指针对广大群众都能够产生影响的投资项目,包括乡镇敬老院改造、安全饮水、电网改造、文化体育、美丽乡村、文化旅游提升、交通扶贫、通讯网络、村集体经济建设、农田水利、光伏扶贫、土地整理等;私人物品投资则是指针对特定家庭和人群进行的投资,包括就业扶贫、到户增收、电商扶贫、旅游扶贫、特色产业补贴、扶贫车间建设、健康扶贫、教育补助、兜底保障、社会扶贫、住房改善、金融扶贫、农业保险、扶贫保险等。

2. 按投资持续性分为持续性投资和一次性投资。持续性投资是指在每个财政年度都需要持续性投资的项目,包括村集体经济建设、就业扶贫、到户增收、电商扶贫、旅游扶贫、特色产业补贴、健康扶贫、教育扶贫、兜底保障、社会扶贫、金融扶贫、农业保险、扶贫保险等。一次性投资是指在单次投资后可以持续使用或持续产生收益,在一定年限内基本无需追加投资或重复投资的项目,包括乡镇敬老院改造、

安全饮水、电网改造、文化体育、美丽乡村、文化旅游提升、交通扶贫、通讯网络、农田水利、光伏扶贫、土地整理、扶贫车间、住房改善等。

3. 按效果持续性分为短期收益性投资和长期收益性投资。短期收益性投资是指当期财政支出对于帮扶对象能够产生短期效益，但这种收益会在较短时间内消失。包括健康扶贫、兜底保障、社会扶贫、农业保险、扶贫保险、乡镇敬老院改造、文化体育、美丽乡村等。长期收益性投资则是可以在长期产生收益，或对于地区经济增长有促进效应的投资项目，包括电网改造、交通扶贫、通讯网络、农田水利、文化旅游提升、村集体经济、到户增收、电商扶贫、旅游扶贫、特色产业补贴、就业扶贫、金融扶贫、光伏扶贫、扶贫车间、教育扶贫、安全饮水、土地整理等。

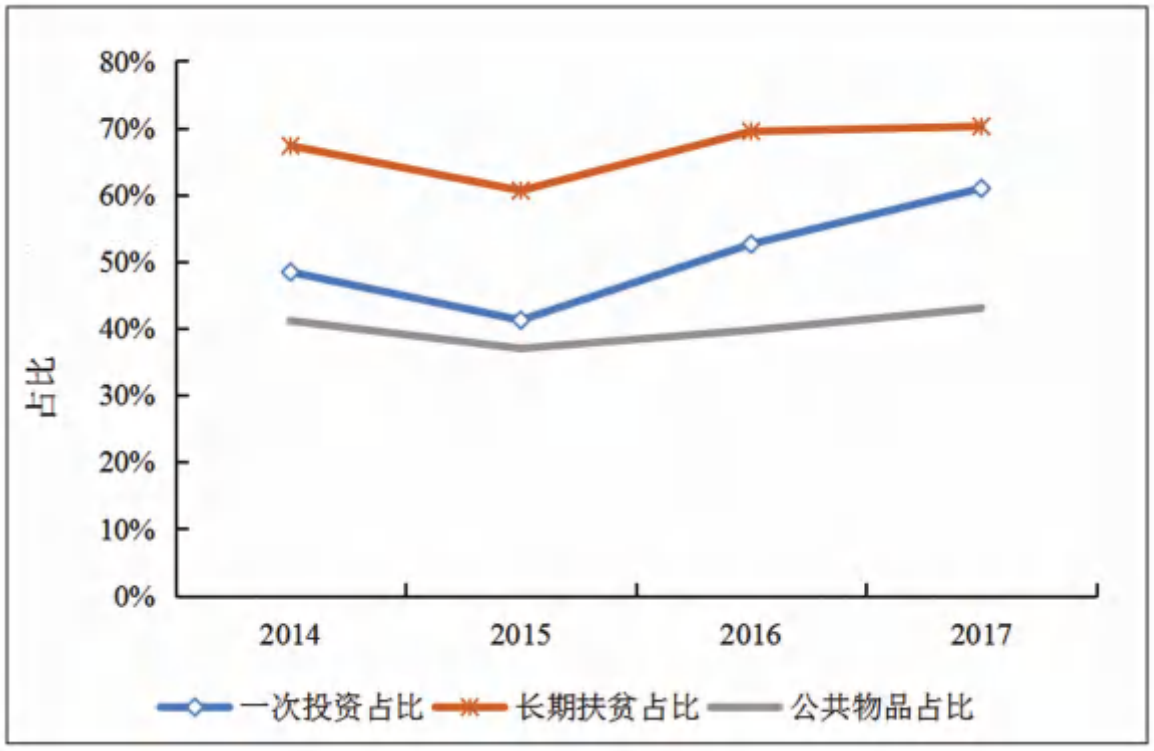


图 58　2014—2017 年新县扶贫财政投入中一次投资、长期收益投资、公共物品投资占比

图 58 展示了三种划分维度下新县精准扶贫投入的情况。可以看出：1. 财政支出主要集中在一次投资方面，长期投入压力较小。2. 财政支出主要集中在长期收益投资方面，长期收益较大。从这两点可以看到，扶贫财政支出具有较长远的目光，并不只是追求在 2020 年前完成脱贫任务。实际上，2017 年新县人均扶贫投入超过 0.59 万元，按建档立卡人口计，更是达到 3.59 万元/人，如果直接以转移支付

方式使用扶贫资金，可以很轻易地实现短期脱贫目标，但在长期必然是不可持续的。3. 财政支出主要集中在私人物品领域，保证对贫困人口的投入大于溢出性、普惠性投入，扶贫投入的精准性较高。但同时公共物品投入占比也达到 40%，对社会发展具有一定的正外部性。考虑到扶贫支出已经成为新县公共预算支出中最主要的组成部分，投资带有正外部性的公共物品具有重要意义。

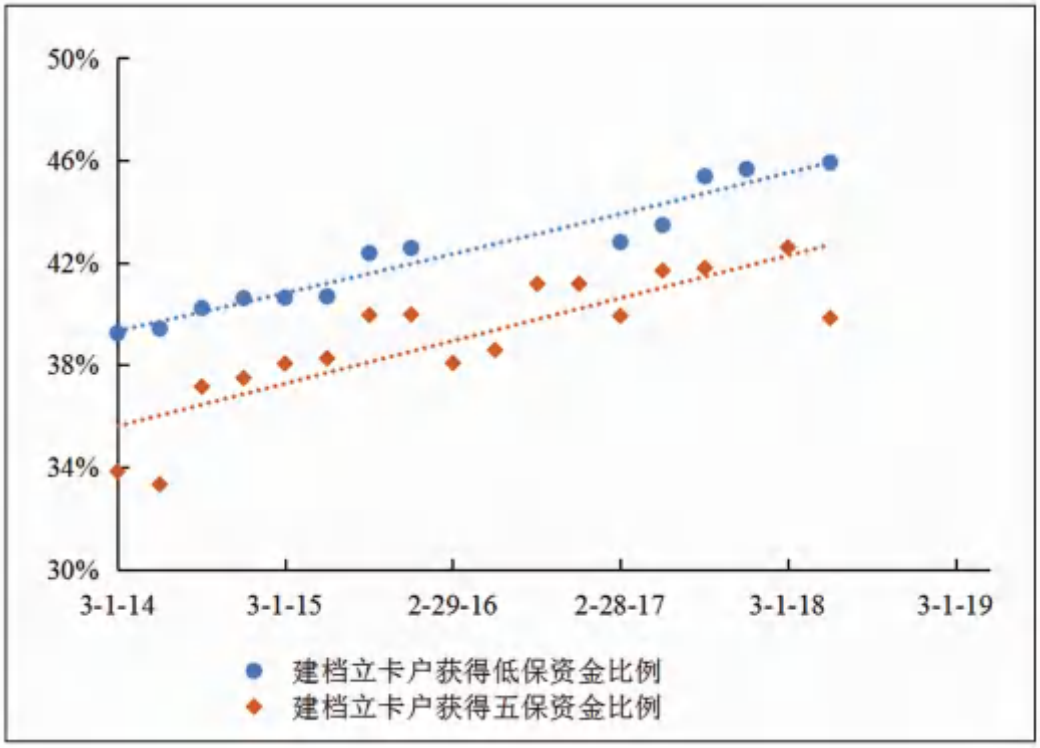


图 59　建档立卡户获得低保、五保资金比例

(4)传统社会保障政策与精准扶贫相契合

早在实施精准扶贫战略之前，我国就已经实行各项社会保障政策以保证低收入人群的生活水平，其中以城乡居民最低生活保障制度(即“低保”制度)和城乡特困人员供养制度(即“五保”制度)为主。低保制度以居民收入、劳动就业、自生能力等决定获得低保的资格，而根据《社会救助暂行办法》，“国家对无劳动能力、无生活来源且无法定赡养、抚养、扶养义务人，或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力的老年人、残疾人以及未满 16 周岁的未成年人，给予特困人员供养。”直觉上，这两类人群应该与建档立卡贫困户存在一定交集。例如，河南省民政厅、财政厅《关于提高 2017 年最低生活保障标准补助水平及特困人员供养标准的

通知》中规定，2017 年新县农村居民最低生活保障标准为 3150 元，而同时，2017 年新县建档立卡户脱贫收入标准为 3400 元，两者较为接近。但精准扶贫区别于已有社会保障政策的关键之一，在于精准扶贫以公共监督和帮扶责任人制为辅助措施增强瞄准效率，并对所有建档立卡户实行动态脱贫审查，因此能更全面、更准确地掌握贫困户的情况。已有社会保障政策也可能从精准扶贫战略中获得额外信息，剔除不合规的人员，并纳入新识别的困难群众。由此，低保政策、五保政策和精准扶贫政策之间，应该存在一定的趋同效应。图 59 验证了这一猜想。随着精准扶贫的推进，低保制度和五保制度都更多地纳入了建档立卡人口，表明精准扶贫的识别机制对其余两类政策产生了信息正外部性，帮助两类政策提高瞄准效率。

(5)建档立卡户公共服务投入增长

在教育方面，补助资金不断向建档立卡人口倾斜。从图 60 可以看出，在义务教育普惠性补贴规模几乎不变的情况下，针对贫困家庭学生的教育补贴迅速增长，年复合增长率达到 67.5%。

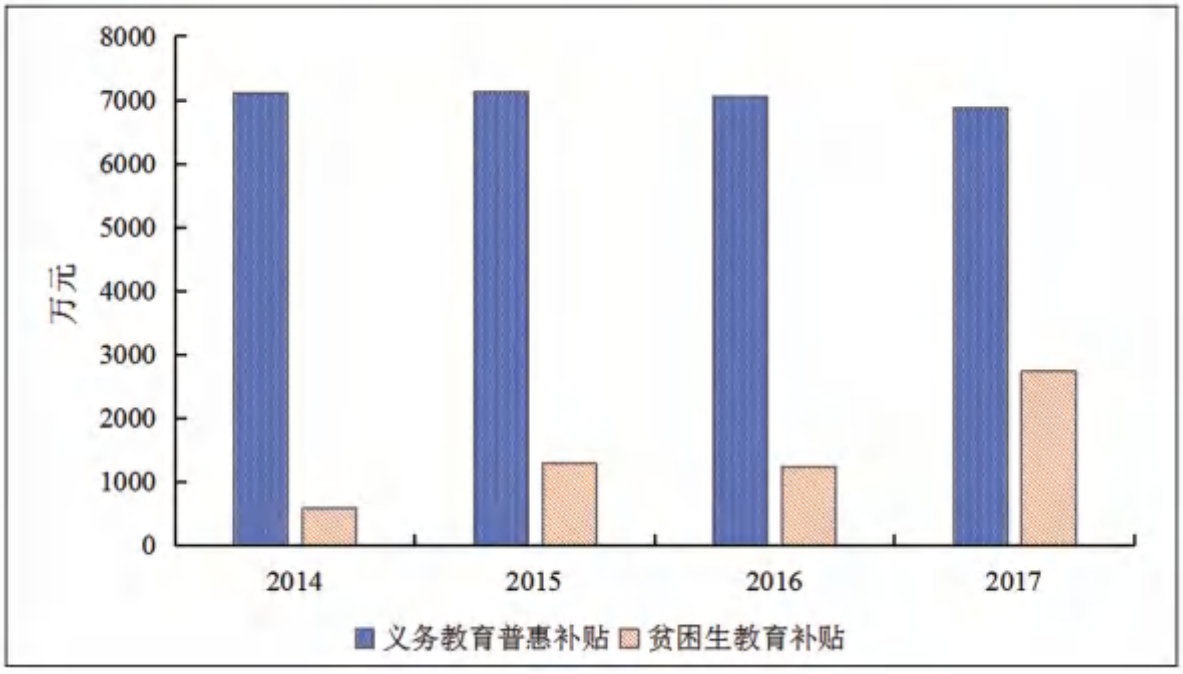


图 60　2014—2017 年新县贫困生教育补贴情况

在医疗方面，报销支出数额巨大且增长迅速，从 2014 年的 9445 万元增长至 1.8 亿元。更重要的是，无论是长期慢性病或重大疾病或住院报销，报销比例均在

80％以上(见图 61)。过高的报销比例面临潜在的道德风险问题。



图 61　2017—2018 年新县各类病人医疗报销比例

(6)扶贫资金向贫困村倾斜

根据《新县乡镇区(街道)扶贫开发及整村推进示范村考评办法(试行)》,新县对乡镇(街道)政府的扶贫工作考评主要针对 73 个贫困村的脱贫情况进行。特别地,该考评办法对贫困村的扶贫资金投入提出了硬性评价指标(综合资金投入达 200 万元以上,其中社会资金投入占 30％以上)。此外,《新县统筹使用财政扶贫资金管理办法(试行)》明确指出财政扶贫资金的使用对象是 73 个贫困村和建档立卡贫困户。在这样的制度安排下,扶贫资金主要流入了贫困村(见图 62)。这种制度安排可以促进贫困村快速达到脱贫摘帽的标准,推进整体扶贫进度。相比较而言,非贫困村的相关基础设施和公共服务已经较完善,扶贫资金较少流向这部分行政村。值得注意的是,这样的制度安排同样可能导致贫困村在脱贫进程、公共服务、基础设施等方面“反超”非贫困村,在建档立卡贫困户同时分布在贫困村和非贫困村的情况下,非贫困村的贫困户将享受更少的公共建设福利,造成贫困户内部的不平等。

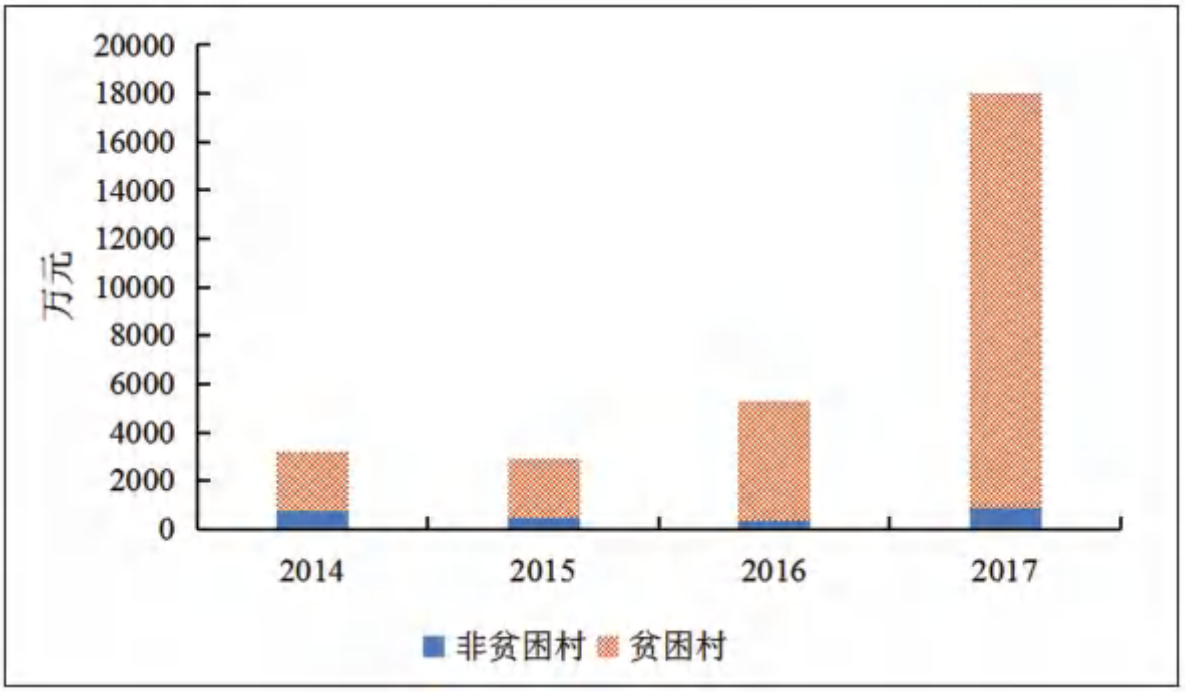


图 62　2014—2017 年新县财政局扶贫支出项目资金流入贫困村与非贫困村情况

(二)未来扶贫财政压力:“大钱”花完了吗?

到 2017 年,扶贫财政支出已经占新县一般公共预算支出的 62.6%,让人不禁担心扶贫财政投入是否具有可持续性、未来的扶贫财政压力是否过大。

从上一节可以看出,当前新县的扶贫财政投入以基础设施建设为主、以长期投入成本低且具有长期收益的项目为主,因此,新县未来财政支出压力可能得到缓解。根据历年《新县政府工作报告》,本报告总结了新县各类支出任务的完成进度,如表 16 所示。可以看出,经过 4 年的持续大规模投入后,新县在投入力度最大的路桥建设方面取得了重大进展,在易地搬迁、危房改造、体育措施、土地整理、安全饮水、文化广场等投入较大的方面都已经基本完成建设工作。美丽乡村建设的投入力度也在逐步减小。因此,本报告判断,新县未来扶贫财政投入压力将减小。

表 16　　2014－2017 年各类基础设施建设投入及完成情况

类别	2014	2015	2016	2017	完成情况
路桥建设	8403	13417	10617	26304	大幅改善
易地扶贫搬迁	1994	931	14118	24142	基本完成
通讯网络	3000	3000	5000	12000	
教育基础设施提升	6607	10385	8809	9450	
体育设施	40	413	50	8925	基本完成
农田水利	5827	4123	7597	7189	
危房改造	2657	2407	1188	4019	基本完成
电网改造	219	1331	1316	3977	
医疗基础能力建设	2349	3401	2781	3805	
美丽乡村	5145	5861	4443	1137	
文化广场	0	110	774	996	基本完成
乡镇敬老院改造	416	246	393	393	
土地整理	2299	427	7740	295	基本完成
安全饮水	830	72	4555	195	基本完成
合计	39787	46123	69381	102827	

有两方面证据可以为本报告的判断提供支撑：1.根据新县政府于 2018 年 3 月 1 日公布的《新县 2018 年度报备项目统计表》，2018 年得到批复的项目共有 448 个，资金总额达到 51579.72 万元。但根据新县政府于 2018 年 12 月 27 日公布《新县 2018 年县级脱贫攻坚项目库统计汇总表》，2018 年项目数仅为 119 个，资金总额 28625.49 万元。两个数据比较可以看出，新县政府实际实施的扶贫项目大幅少于年初公布的扶贫项目，表明新县扶贫过程中根据扶贫工作进度动态调整扶贫投入强度，减少了扶贫财政支出。2. 根据目前公布的 2019－2020 年脱贫攻坚项目库备案情况，2019 年项目数为 934 个，资金总额 40520.82 万元；2020 年项目数 864 个，资金总额 34501.54 万元。与 2018 年报备项目情况对比，可以发现扶贫资金总额在持续减少。

(三)精准扶贫财政支出策略优化方向

随着部分扶贫项目已经接近完成、扶贫财政压力下降,精准扶贫的财政投入也面临转型。利用2018—2020年脱贫攻坚项目库数据,可以分类别计算基础设施、社会服务和产业扶贫投入的占比结构(如图63所示)。可以发现基础设施占比从2014—2017年的63%下降至55%,同时社会服务占比略有下降,而产业扶贫占比则从5%大幅上升至20%。产业扶贫力度大幅上升表明新县的扶贫工作更重视内生动力提升和创收能力提升。而产业扶贫投入的扩张与前期大量的基础设施投资是分不开的。缺乏必要的道路交通条件、电力服务条件、农田水利条件,就难以引进企业落户贫困地区,也难以为贫困人口带来就业和收入。

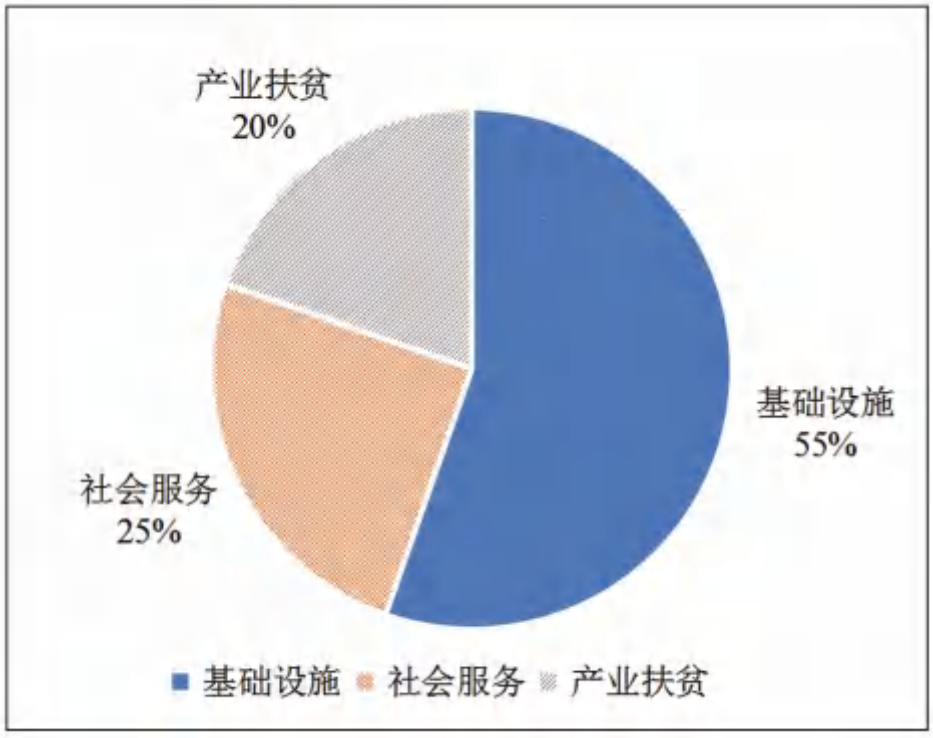


图63　2018—2020年新县脱贫攻坚项目库投入资金分类情况

专栏——精准扶贫是否导致财政资源向贫困县转移？

精准扶贫战略促使地方政府加大基础设施等投入以提高贫困人口收入，促进地区发展。其中，贫困县由于扶贫任务更艰巨，有更大的扶贫支出负担，也因此获得了上级政府更多的支持。然而，地方政府的财政能力总是有限的，扶贫只是地方发展的任务之一。那么，精准扶贫到底是导致财政资源总体向贫困县倾斜，还是使贫困县将有限的财政资源倾向性地分配到扶贫任务上？本报告以2014年精准扶贫政策作为一项政策实验，利用河南省2011－2016年各县的一般公共预算支出数据，研究贫困县和非贫困县在一般公共预算支出增长速度上是否存在显著不同。特别地，考虑到财政支出科目“21305 扶贫”是属于科目“213 农林水支出”的，本文利用农林水支出作为扶贫财政支出的代理变量，研究贫困县是否将更多财政资源投放到扶贫中。

利用一个类似双重差分方法的框架，本报告将表示贫困县和非贫困县的虚拟变量，与表示2014年前后的时间虚拟变量进行交互，考察在2014年实施精准扶贫战略后，贫困县的一般公共预算支出是否增长更快、农林水支出是否增长更快以及农林水支出占一般公共预算支出的比例是否上升。进一步地，本报告区分研究了国定贫困县和省定贫困县的异质性影响。为了消除极端值影响，使支出分布更接近正态分布，对所有支出变量均取了对数。表17显示了回归的结果。

表17　　精准扶贫战略对贫困县和非贫困县的财政支出影响

变量名	(1) 一般公共预算支出	(2) 一般公共预算支出	(3) 农林水支出	(4) 农林水支出	(5) 农林水支出占财政支出比例	(6) 农林水支出占财政支出比例
贫困县＊精准扶贫	0.00362		0.127＊＊＊		0.0200＊＊＊	
	(0.0176)		(0.0266)		(0.00389)	
国定贫困县＊精准扶贫		0.0111		0.152＊＊＊		0.0242＊＊＊
		(0.0208)		(0.0286)		(0.00417)
省定贫困县＊精准扶贫		－0.0160		0.0637＊＊		0.00956＊＊

续表

变量名	(1) 一般公共预算支出	(2) 一般公共预算支出	(3) 农林水支出	(4) 农林水支出	(5) 农林水支出占财政支出比例	(6) 农林水支出占财政支出比例
		(0.0176)		(0.0231)		(0.00336)
控制变量	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
县固定效应	是	是	是	是	是	是
观测值	643	643	643	643	643	643
县数量	109	109	109	109	109	109
Adjusted R−squared	0.939	0.939	0.884	0.886	0.435	0.446

Robust standard errors in parentheses

* * * p<0.01, * * p<0.05, * p<0.1

从上表中可以看出，贫困县的农林水支出总量和农林水支出占财政支出比例上升得比非贫困县更快，而在一般公共预算支出上，并没有表现出更快的增长。结果表明精准扶贫战略并不会使贫困县一般公共预算支出增长更快，而是使财政投入更多地分配到扶贫领域上。国定贫困县的效应要大于省定贫困县的效应，且显著性更强，也是符合理论预期的。

专栏——精准扶贫的人力投入

在严重的信息不对称情况下，为了解决精准扶贫中的识别、施策和退出等问题，新县投入了大量的人力资源，这些力量下沉至农村和贫困户，获取信息，宣传扶贫政策，协助基层进行贫困治理，在新县的脱贫攻坚工作中发挥了重要作用。帮扶责任人是下沉力量的重要组成部分，其规模远大于驻村第一书记和驻村工作队长，职责主要是深入贫困户，帮助贫困户了解扶贫政策、制定脱贫规划、协助贫困户顺利稳定脱贫。据统计，平均每个县乡级单位帮扶人一年走访入户 50 次以上，每次走访距离平均 23.6 公里，据此可以估算出帮扶人群体每年因入户帮扶共完成 643.8 万公里的路程，相当于绕地球赤道 160 圈。

在贫困户数量较多，另一方面政府可调动的人力又较为有限的情况下，新县仍然确保了大部分贫困家庭被分配了帮扶责任人。图 64 展示了新县 2014－2017 年有帮扶人和没有帮扶人的贫困户数量，2014 年共有贫困户 11720 户，其中有帮扶人的贫困户为 8390 户，占总贫困户的 71.6%，2015 年，贫困户数量为 10267 户，有帮扶人的贫困户数量为 8887 户，占比达到 86.6%，2016 年贫困户数量急速下降至 6587 户，同时，有帮扶人的贫困户比例也大幅下降至 59.2%，2017 年，共有 685 户贫困户有帮扶人，占总贫困户比例的 69.5%。值得注意的是，2016 年有帮扶责任人的贫困户比例出现了剧烈下降，2017 年又升高至 2014 年的水平。

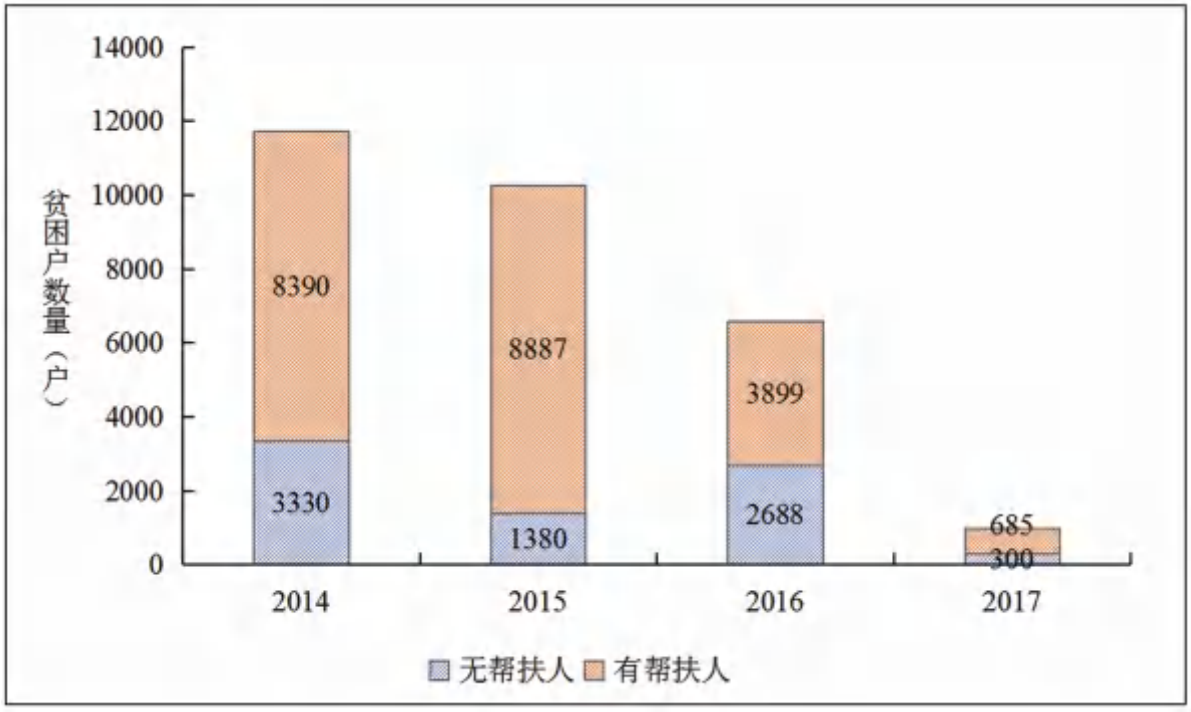


图 64　新县 2014－2017 年有无帮扶人贫困户数量

图 65 展现了 2014 年至 2017 年三类主要贫困户及对应有帮扶人的贫困户数量变化情况。由图可以明显看出，2014－2016 年间五保贫困户的总量以及有帮扶人的家庭数量变化不明显，低保贫困户的数量在 2016 年出现了上升，而有帮扶人的低保贫困户却反而出现了大幅度下降，同时，一般贫困户数量继续增加，而有帮扶人的一般贫困户数量则是以更快的速度减少。由于一般贫困户和低保贫困户在三类贫困户中占主要部分，因此最终导致 2016 年有帮扶责任人的贫困户绝对数量及比例均出现明显下降。更深层次的原因可能在于，有帮扶责任人的贫困户相较于没有帮扶责任人的贫困户能够实现更早地脱贫，这也间接说明了帮扶责任人在脱贫中的重要作用。

2017 年的情况与之前年度存在较大差别，首先，通过实施集中供养的原因，五保户基本实现脱贫，同时，未脱贫的一般贫困户也所剩无几，低保贫困户成为主体。其次，在未脱贫的低保户中，仍然有相当一部分属于有帮扶责任人的家庭。综上两个原因，2017 年有帮扶责任人的家庭比例在 2016 年的基础上有所增加。

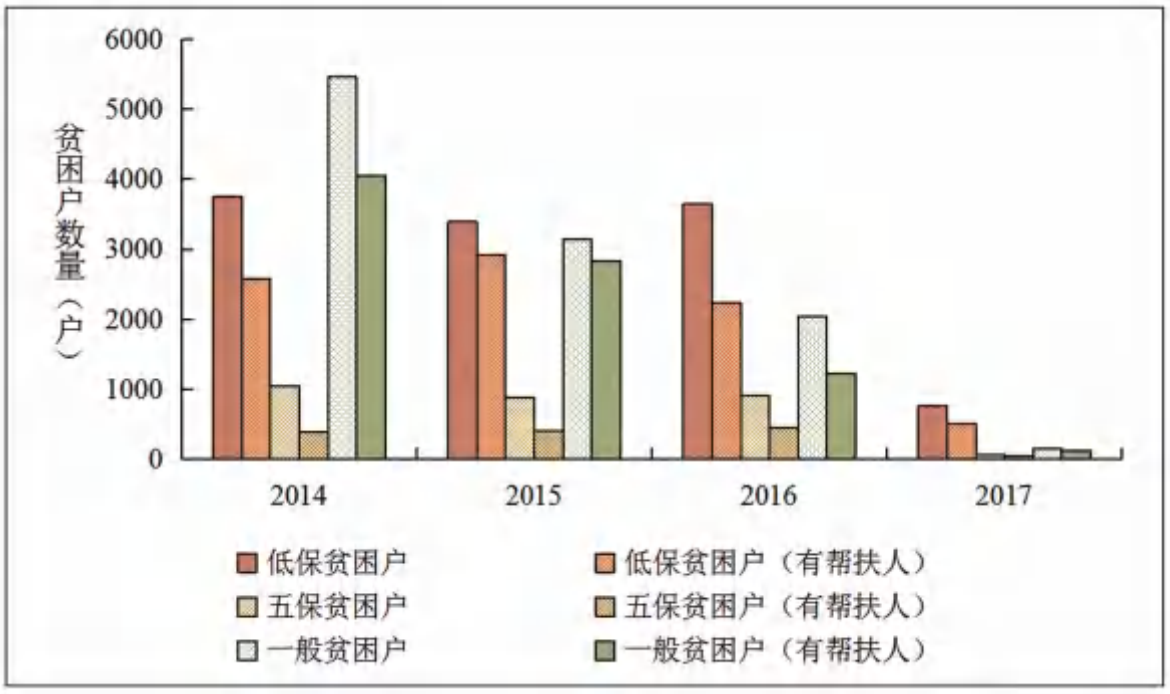


图 65　新县 2014－2017 年三类主要贫困户数量及帮扶情况变化

图 66 展示了新县 2014 年至 2017 年帮扶人在三类主要贫困户中的分配情况。由图可知，2014 年帮扶责任人主要集中在低保户和一般贫困户，2015 年被分配在低保户进行帮扶的责任人比例从 2014 年的 36.7%增加至 47.4%，有帮扶人的一般贫困户家庭比例由 57.7%下降至 46.0%。2016 年，在三类有帮扶人的贫困户中，低保贫困户的占比仍然保持上升趋势，达到 57.2%，同时，五保贫困家庭的比例也由 6.6%上升至 11.5%，而受到帮扶的一般贫困户比例继续下降至 31.3%。2017 年，有帮扶人的低保贫困户在三类有帮扶人的贫困中占比位 73.9%，达到历史最高，同时，一般贫困户比例降至 18.7%的历史最低水平。综上分析可以看出，新县帮扶责任人力量投入的重点不断由一般贫困户向低保贫困户转变，其原因可能在于，与低保贫困户相比，一般贫困户脱贫难度更小，脱贫速度更快。



图 66　新县 2014—2017 年三类主要贫困户的帮扶情况

从帮扶人群体自身情况来看，2014 年至 2017 年，新县共产生帮扶责任人约 9530 人，来源于 781 个不同单位，包括省属单位 142 个，市属单位 86 个，县属单位 141 个，乡镇单位 341 个。所有帮扶责任人中中共党员及预备党员数量为 7084 人，厅局级干部 61 人、县处级干部 1261 人、乡科级干部 1826 人以及科员/办事员 4065 人，学历为硕士及以上的干部共 365 人，本科/专科学历干部 6143 人，职高/高中/中专/技校学历干部共 462 人，初中学历者 28 人。接下来，本报告将从省、市、县、乡四个层面全面详细展现新县脱贫攻坚的人力投入情况。

1、省属单位下派帮扶人情况

省属单位共下派帮扶人 1925 人，其中中共党员及中共预备党员 1866 人，占比达到 97%，明显高于其他三级的党员比例。下图分别展现了省属单位下派帮扶人的行政级别构成以及学历构成情况。从行政级别来看，级别最高的厅局级干部占总帮扶责任人数量的 3%，县处级干部是省属单位下派的主要群体，占比达到 46%，乡科级干部达到 8%，来自于不同单位未定职的干部比例为 25%。从学历构成来看，本科/专科学历干部占据了绝大多数，硕士及以上学历占比为 13%，也就是说学历达到本科/专科及以上的干部比例达到了 98%（见图 67）。总体来说，省属单位下派的帮扶人普遍具有较高的行政级别和学历层次。

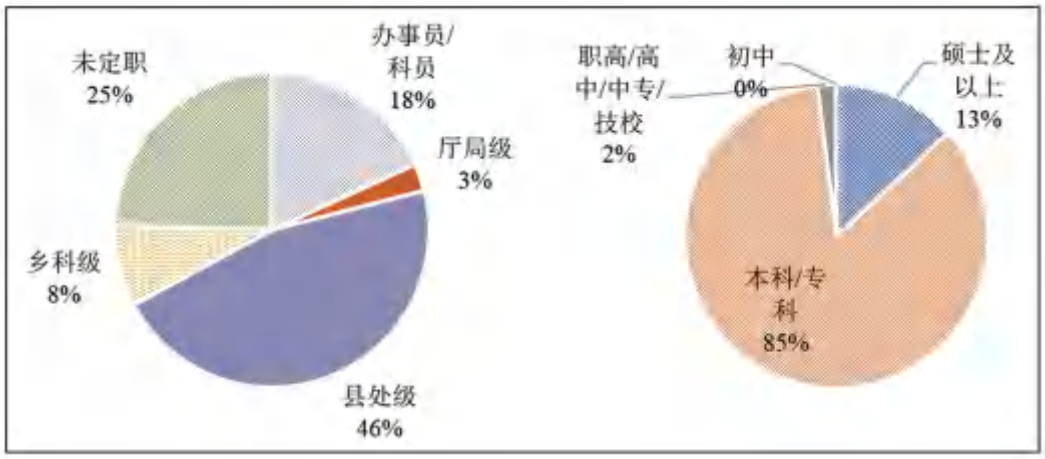


图 67　省属单位下派人员行政级别及学历构成情况

2、市属单位下派帮扶人情况

市属单位共下派帮扶人1286人，其中中共党员及中共预备党员1191人，占比达到93%，略低于省属单位。图68分别展现了市属单位下派帮扶人的行政级别构成以及学历构成情况。从行政级别来看，级别最高的厅局级干部占总帮扶责任人数量的1%，与省属单位不同，乡科级干部是市属单位下派的主要群体，占比达到48%，其次是县处级干部，比例达到25%，科员/办事员的比例为20%。从学历构成来看，本科/专科学历干部仍然占据了绝大多数，硕士及以上学历占比为7%，低于省属单位6个百分点，学历达到本科/专科及以上的干部比例与省属单位同样达到了98%。

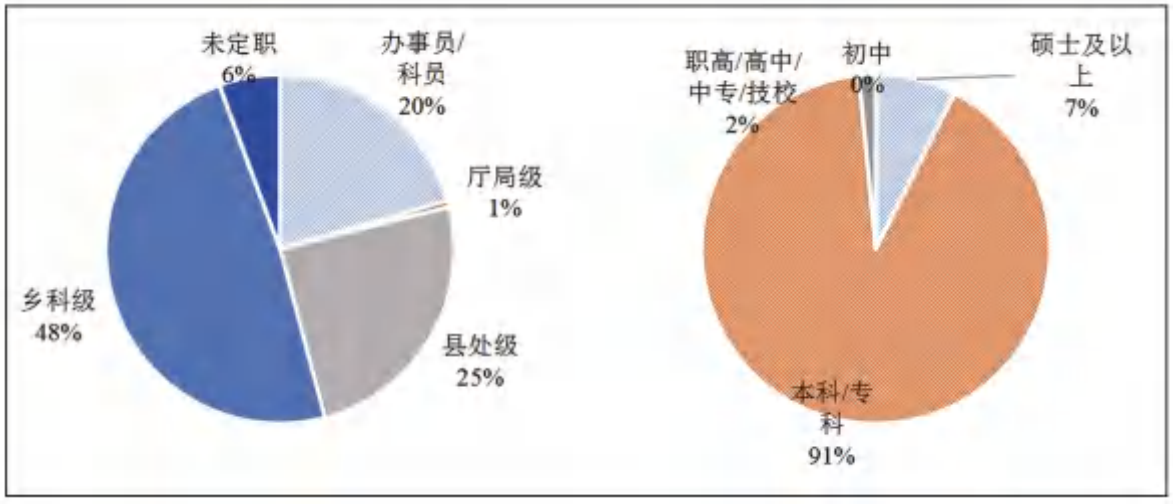


图68　市属单位下派人员行政级别及学历构成情况

3、县属单位下派帮扶人情况

县属单位共下派帮扶人 3881 人，在四级单位中最多，其中，中共党员及中共预备党员 2593 人，占比达到 66.8%，远低于省属单位和市属单位。图 69 分别展现了县属单位下派帮扶人的行政级别构成以及学历构成情况。从行政级别来看，级别最高的县处级干部占总帮扶责任人数量的 1%，与省属和市属单位不同，科员/办事员是县属单位下派的主要群体，占比达到 69%，其次是乡科级干部，比例达到 22%。从学历构成来看，本科/专科学历干部依然占据了绝大多数，学历达到本科/专科及以上的干部比例与省属单位达到了 92%，低于省属和市属单位 6 个百分点。

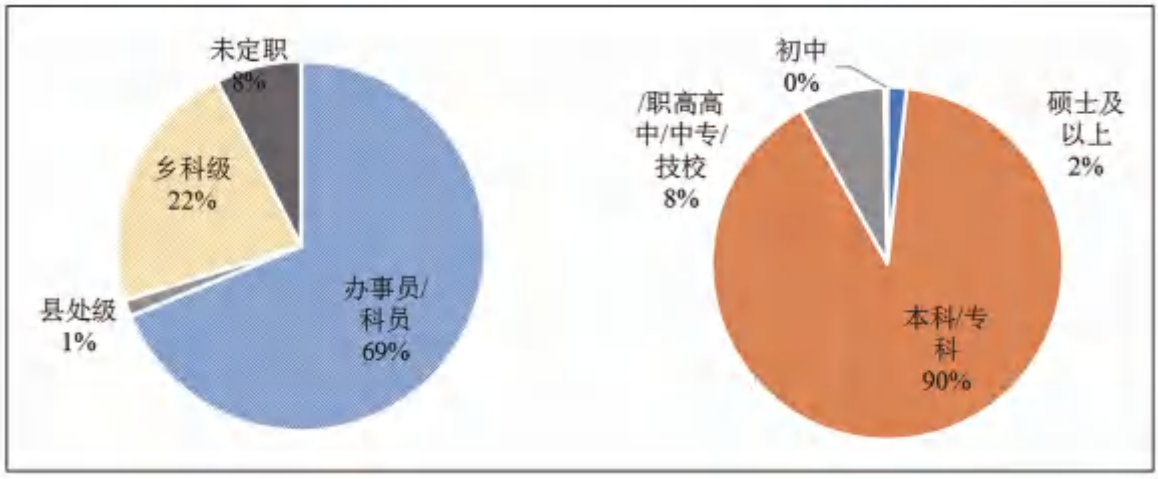


图 69　县属单位下派人员行政级别及学历构成情况

4、乡镇单位下派帮扶人情况

乡镇单位共下派帮扶人 2438 人，其中，中共党员及中共预备党员 1434 人，占比达到 59%，为四级单位最低。图 70 分别展现了乡镇属单位下派帮扶人的行政级别构成以及学历构成情况。从行政级别来看，级别最高的县处级干部占总帮扶责任人数量的 1%，与县属单位相同，科员/办事员是下派的主要群体，占比达到 51%，其次是乡科级干部，比例达到 14%，未定职干部比例远高于其他三级单位。从学历构成来看，与其他三级单位一样，拥有本科/专科学历的群体仍占绝大多数，学历达到本科/专科及以上的干部比例达到了 86%。

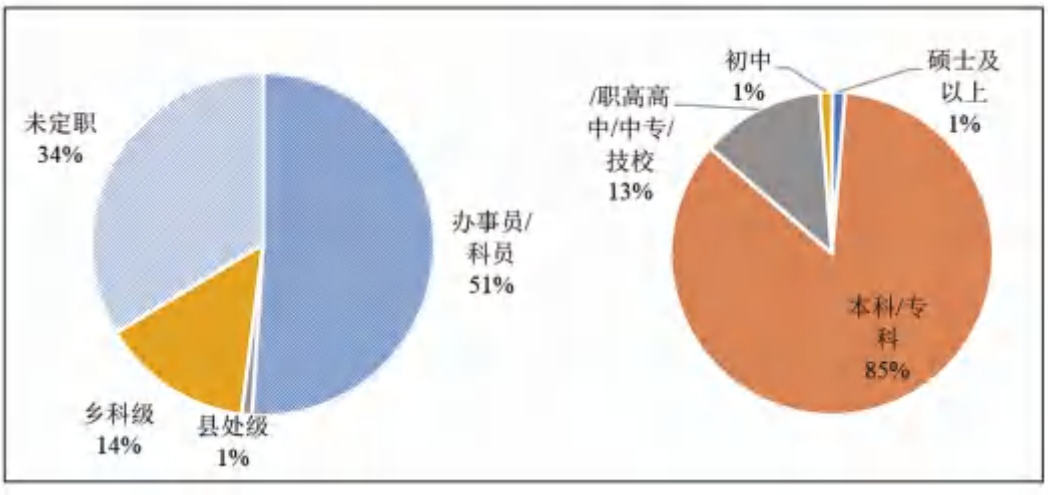


图 70　乡镇单位下派人员行政级别及学历构成情况

八、返贫风险与贫困陷阱——最穷的 1%人群

随着脱贫攻坚战的深入推进，贫困人口平均每年以 50%以上的速度减少，截至 2017 年底，剩余贫困群体仅剩下 1000 多户。基于这一事实，我们可以判断：近年来的精准扶贫、精准脱贫工作确实取得了出色的成绩；但与此同时，在如此强有力的减贫行动下，仍有一部分家庭未能脱贫。具体的，剩余贫困人口的构成中，因病因残的群体占据了绝大部分。根据图 71，2017 年剩余的贫困家庭中，因病因残致贫的占到 70%。这部分群体的脱贫将会带来更高的减贫成本，脱贫难度也更大，且最容易返贫，坠入贫困陷阱，成为脱贫过程中难啃的硬骨头。从这个意义上说，深入剖析这部分家庭的基本特征、致贫原因，并采取针对性的措施以确保这部分群体脱贫且防止返贫，事关接下来脱贫攻坚战的成败。

(一)残疾和疾病发生率降低

从不同年份的患病率来看，70 年代以后出生的群体，残疾和患病率逐年下降，这表明残疾和疾病代际传递的概率越来越小，这是一种好的现象(见图 72 和图 73)。

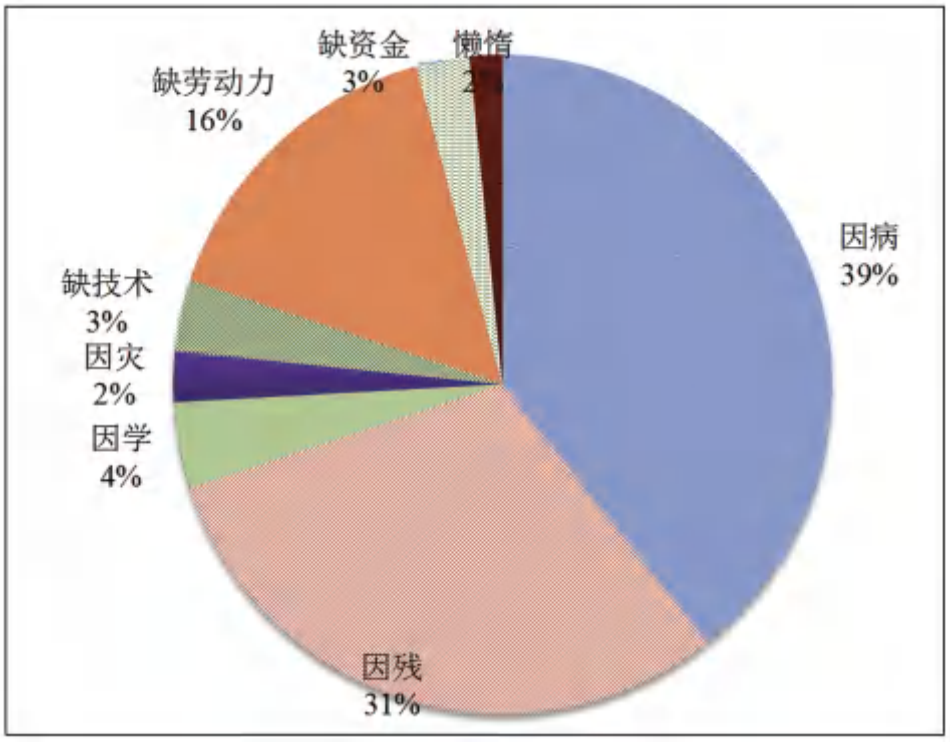


图 71　剩余贫困家庭的致贫原因

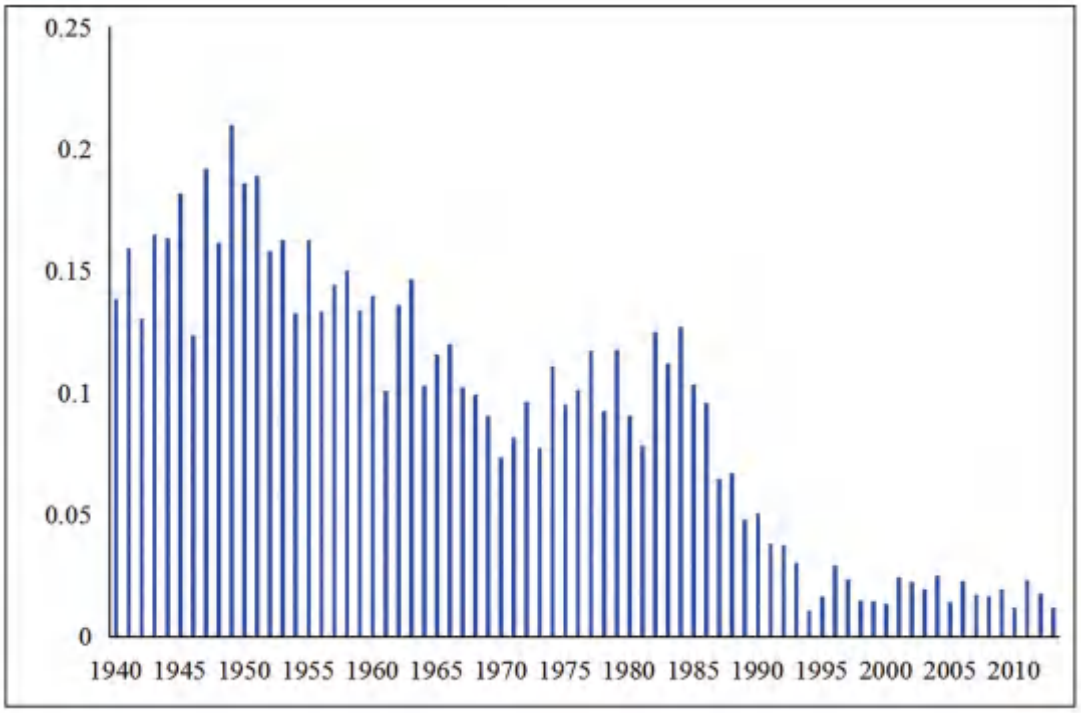


图 72　残疾人发生率

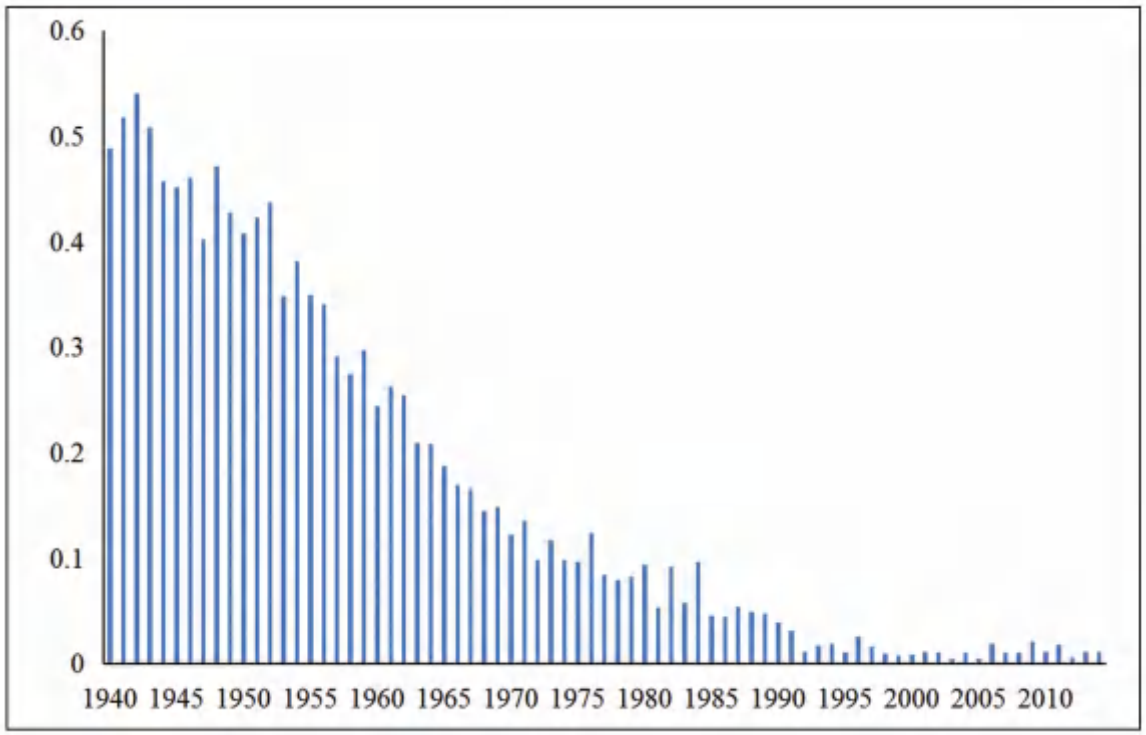


图 73　患病率

(二)劳动力资本低

剩余的贫困家庭中,就残疾家庭而言,家中有 1 个残疾人的家庭有 130 户,由 2 个残疾人的占到 34 户,有 3 个残疾人的有 3 户;就患病家庭而言,家中有 1 人患病的由 198 户,由 2 人患病的由 116 户,有 3 人患病的 21 户;有 4 人患病的有 2 户。

患病或残疾直接影响家庭劳动力的供给,缺乏自我造血功能;根据图 75,残疾群体中有 59.75%无劳动力;患病群体中有 66.13%无劳动力。可以说,缺乏劳动力是导致贫困的最主要原因;同时面临沉重的医疗和康复支出,导致这些家庭陷入贫困当中。

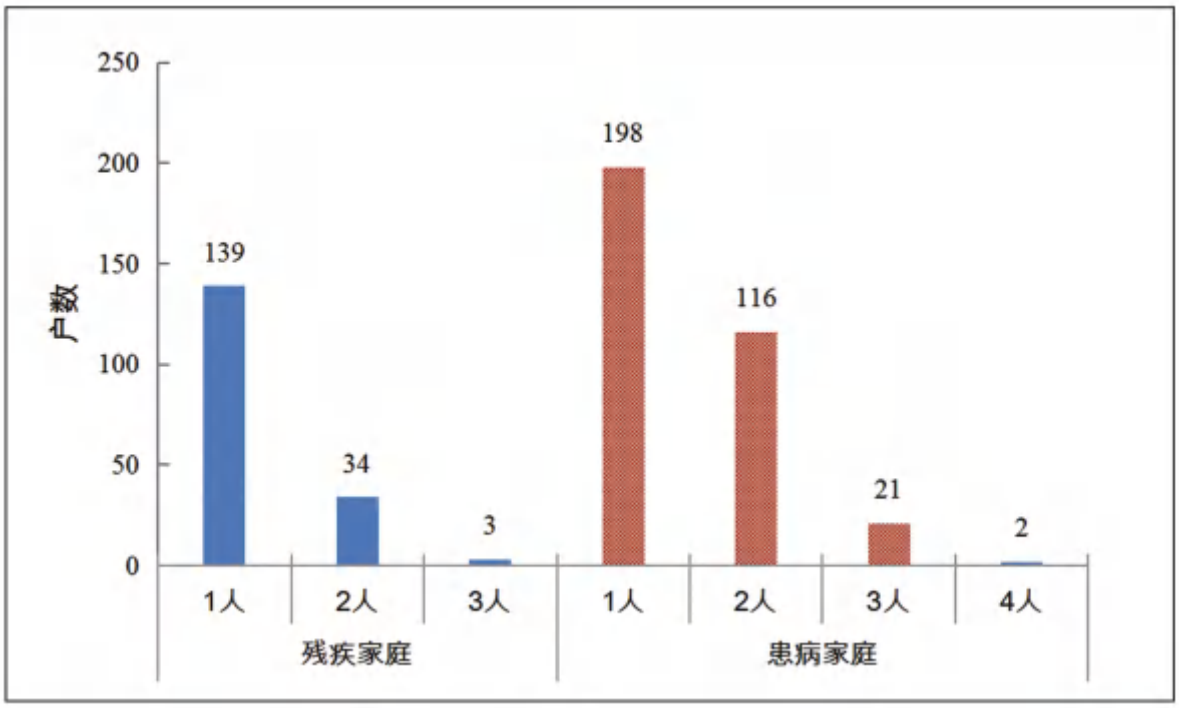


图 74　剩余贫困家庭中的残疾人/病人个数

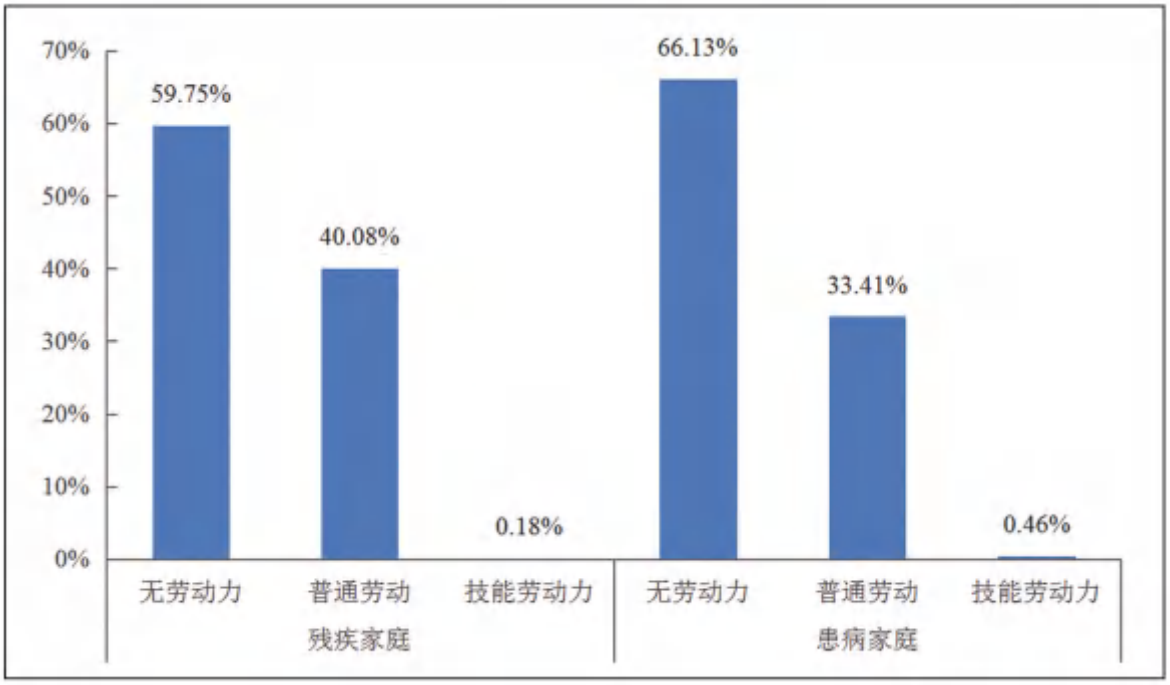


图 75　残疾和患病群体的劳动力情况

从实际的工作时间来看，2017 年，健康群体平均工作 5 个月，残疾群体平均工作 1.65 个月，患有长期慢性的群体平均工作 2.76 个月，患有大病的群体平均工作 0.63 个月。由此可以看出残疾群体和患有大病群体的劳动力供给很低的。再按性别分，男性群体的工作时间大于女性，其中残疾和患有大病的女性群体几乎是不参与劳动的。

表 18　　不同类型群体的年工作时间

务工时间(月)	平均	男	女
健康	4.98	6.49	3.10
残疾	1.65	2.80	0.32
长期慢性病	2.76	4.62	1.49
患有大病	0.63	1.13	0.21

(三)人力资本低

在体力劳动之外，人的受教育程度对个人及其家庭的收入具有显著的影响。从图 76 可以观察到，残疾和患病群体的受教育程度普遍在小学水平以下。就残疾人而言，41.56％是小学水平，32.51％是文盲或半文盲；类似的，患病群体中，48.09％是小学水平，23.24％是文盲或半文盲；换句话说，70％－80％的残疾和患病群体的受教育程度都是小学水平及以下，个体自我获取收入的禀赋是较低的。这进一步影响了这部分群体在劳动力市场上的供给。

(四)脱贫速度慢

进一步，我们将贫困户分为健康家庭和残疾患病家庭(家中有残疾人或患者的家庭)，对比健康家庭和残疾患病家庭的脱贫速度，我们观察到 2014－2017 年，残疾患病的贫困户和健康的贫困户数量均大幅度减少。从脱贫的速度来看，健康家庭的脱贫速度逐年增加，2015 年，健康家庭的脱贫速度为 12％，2017 年的脱贫速度增长到 91％；相较而言，残疾患病家庭的脱贫速度较慢，且 2016 年的脱贫速度有所放缓，2017 年的脱贫速度增加到 84％，低于健康家庭的脱贫速度。

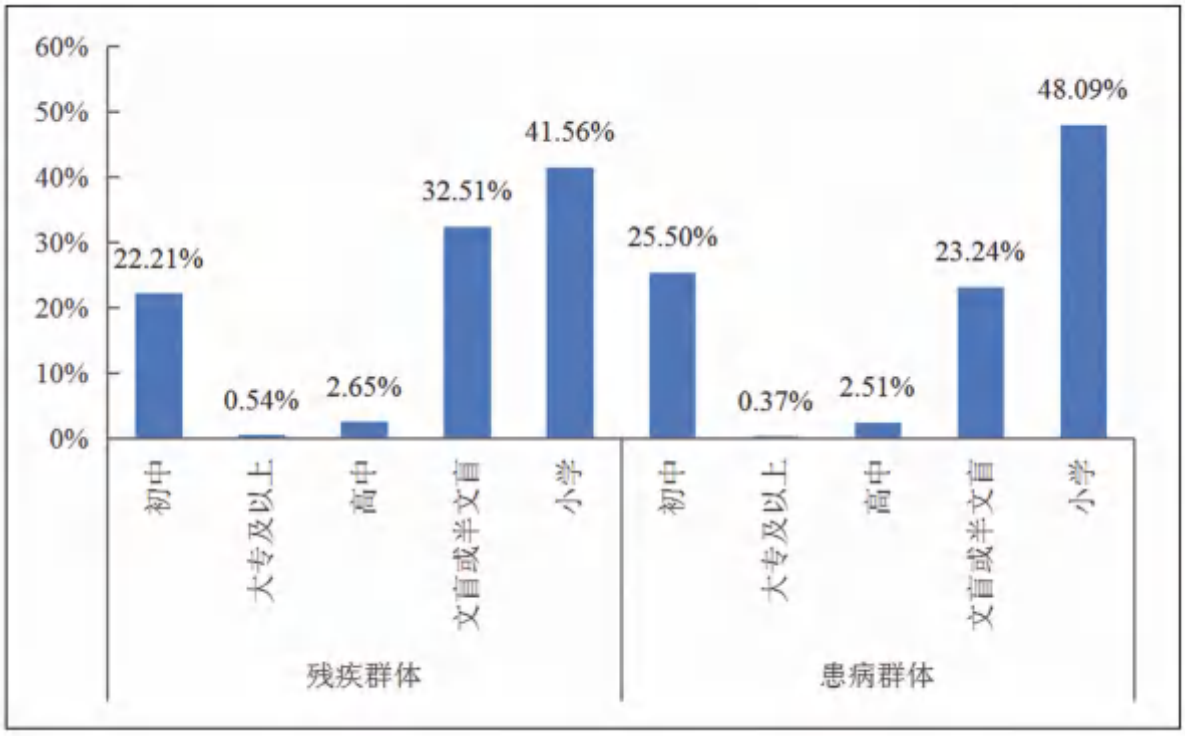


图 76　残疾和患病群体的受教育程度

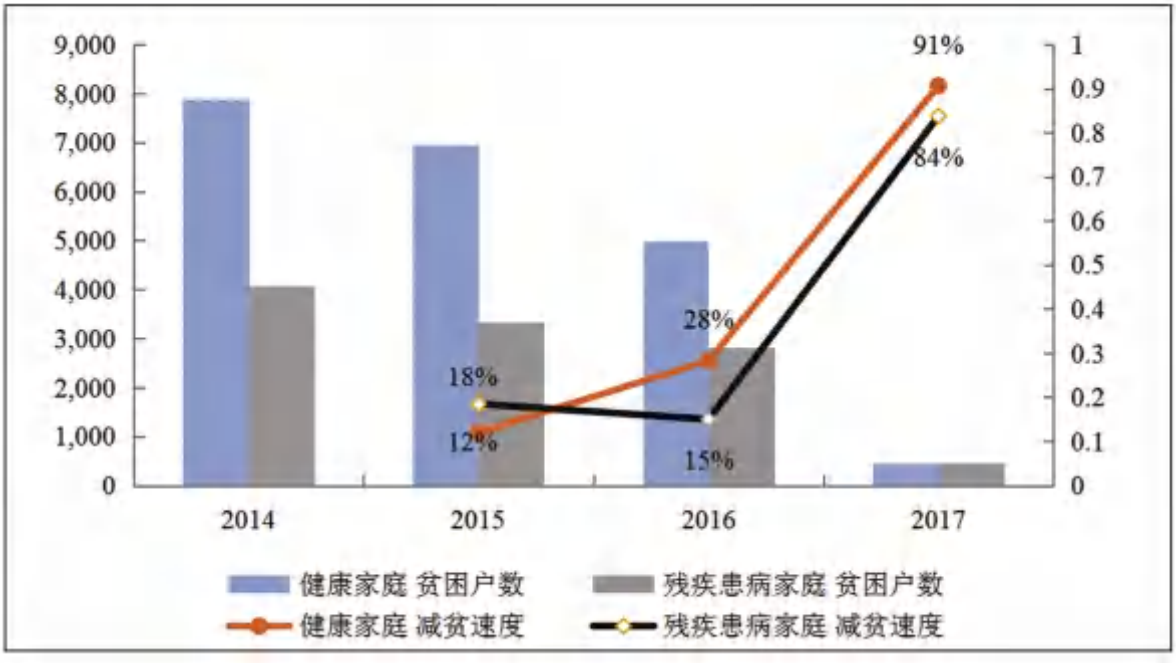


图 77　健康家庭和残疾患病家庭的脱贫速度

(五)收入变化及结构

首先,从贫困家庭的总收入来看,2014—2017 年健康贫困家庭和残疾患病的贫困家庭的收入均呈现出增长的趋势,但残疾患病家庭的收入在总量上低于健康家庭。具体地,健康家庭的年均纯收入从 8696 元增加至 14528 元,增长了 64%,年均增速约为 20%;残疾患病家庭的年均纯收入从 6261 元增加至 11197 元,增长了 79%。

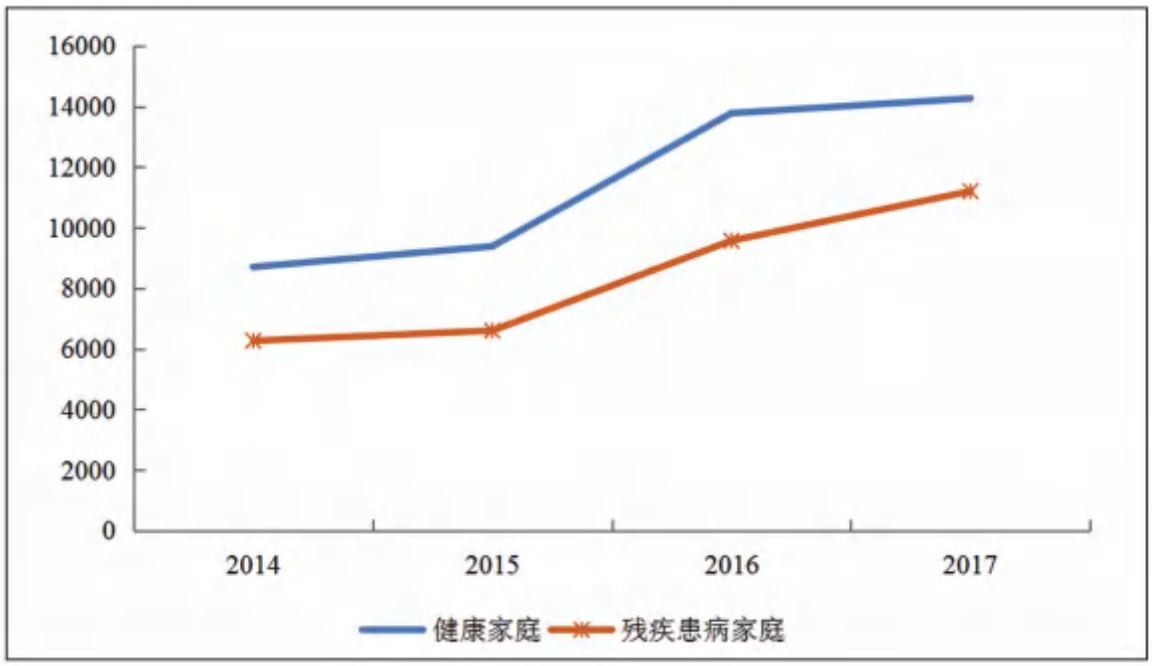


图 78　健康家庭和残疾患病家庭的年均收入比较(单位:元)

其次,从不同类型的收入比较来看,我们观察到:第一,2014—2017 年,残疾患病家庭的经营性收入和财产性收入不断向健康家庭逼近;第二,残疾患病家庭的工资性收入远低于健康家庭,且差距越来越大;第三残疾患病家庭获得的转移性收入高于健康家庭,不过增长幅度保持一致。(见图 79)

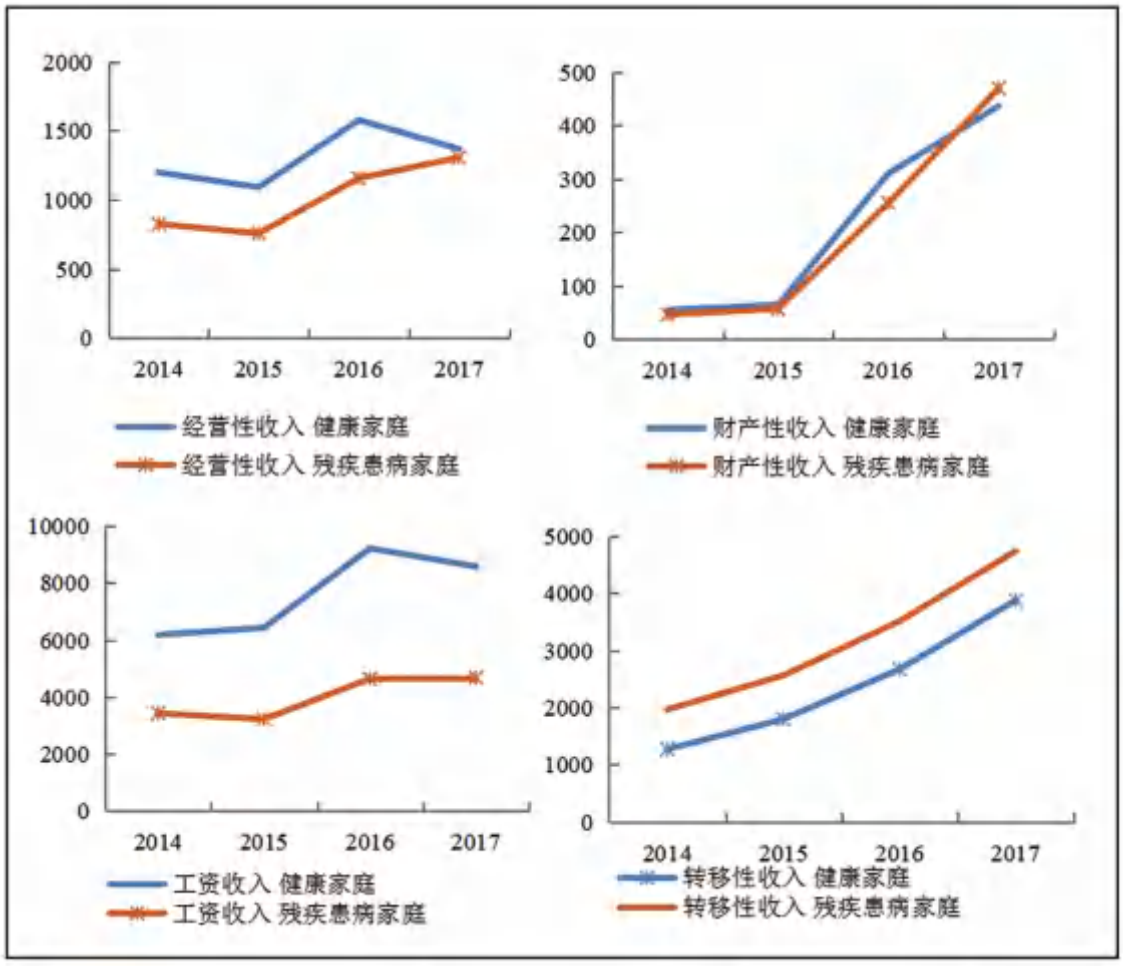


图 79　健康家庭和残疾患病家庭不同类型收入变化与比较

再次，从收入结构来看，2017 年健康家庭的收入中，工资性收入的占比最大，为 60.12%，其次是转移性收入，占比为 27.21%；而残疾患病家庭的收入中，转移性收入的占比最大，为 42.35%，其次是工资性收入，占比为 41.79%。对比而言，我们可以观察到健康家庭的收入增加主要是通过参与劳动力市场实现的，而残疾患病家庭收入增加则主要来源与政府的救助。由此我们可以才看出，残疾患病家庭的脱贫方式与健康家庭存在差异，政府的政策需要针对不同的家庭实施不同类型的脱贫政策。

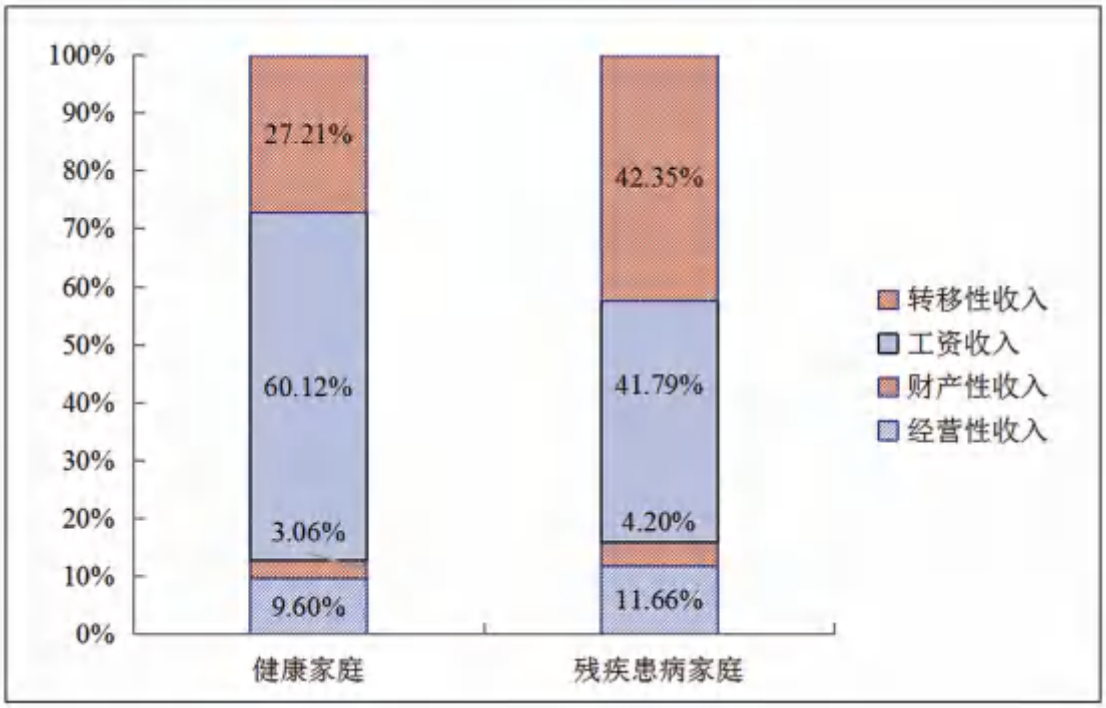


图 80　2017 年剩余贫困家庭中健康家庭和患病家庭的收入结构

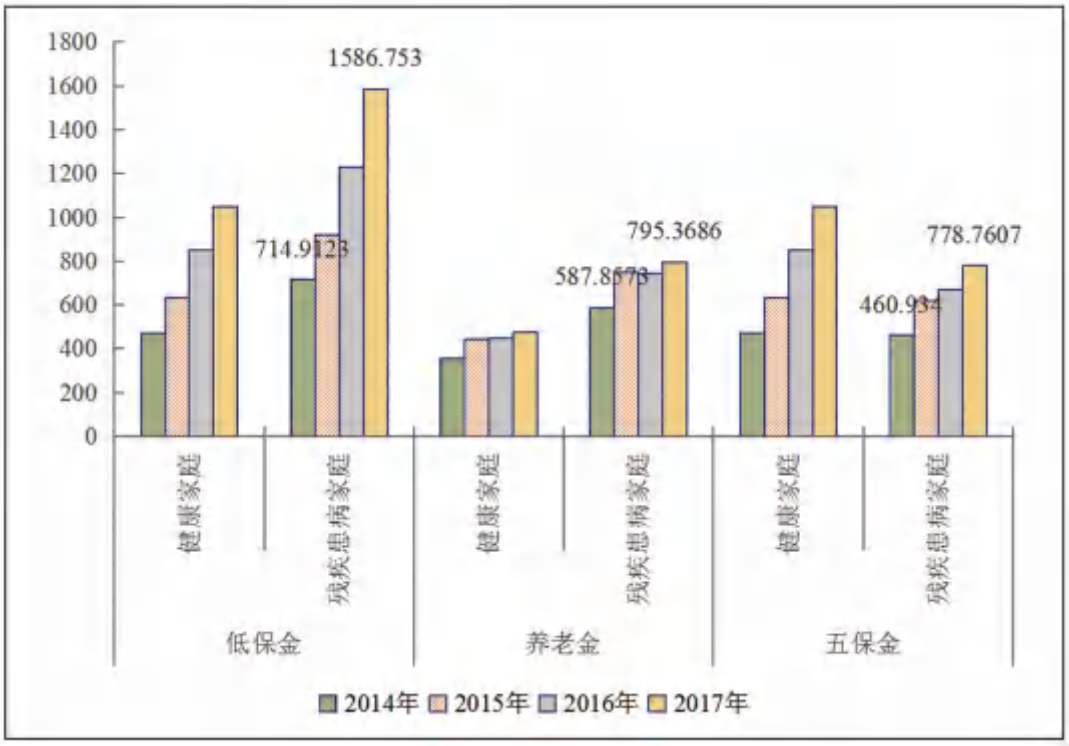


图 81　不同类型家庭获得的低保金、养老金和五保金(元)

最后，我们比较不同类型家庭获得的政府转移性收入，从横向来看，发现残疾贫困家庭获得的低保金和养老金平均高于健康家庭，五保金略低于健康家庭。从纵向来看，2014－2017年间，所有贫困家庭获得的低保金、养老金和五保金呈现递增的趋势，其中残疾患病家庭获得低保金从715元增加至1586元，增长了1.2倍；获得的养老金从588元增加到795元，增长了30%；获得的五保金从461元增加至779元，增长了69%。

总体而言，随着脱贫攻坚的深入，剩余人群多为因病因残致贫的家庭。这部分家庭普遍呈现出缺乏劳动力、教育水平低下的特点，且相对与健康家庭，这部分家庭的脱贫速度是相对缓慢的，其收入主要来源于政府的转移性收入，对政府的依赖性逐渐增强。所以，一旦政府支出减少，这部分家庭将持续陷入贫困当中或者部分脱贫的家庭会重新返回贫困。有必要从扶贫向社会保障转变，在既有的财政支持下，探索针对这部分群体的增收渠道，以帮助这部分群体摆脱贫困。

九、结论与政策思考

党的十八大以来，农村扶贫进入新阶段，精准扶贫、精准脱贫成为全面建设小康阶段扶贫的基本方略，核心目标是力争在2020年实现全面脱贫。在精准扶贫理念的指导下，我国脱贫攻坚成绩显著，据联合国《2015年千年发展目标报告》显示，中国对全球减贫的贡献率超过70%。目前，距离精准扶贫战略、脱贫攻坚战“交卷”，仅不足两年。如何继续落实好精准扶贫战略，如何优化精准扶贫中的各项政策机制，对于我国在2020年实现全面脱贫目标，对于未来更长一段时间内巩固扶贫成果，对于实现精准扶贫战略的多重目标都至关重要。而优化实施精准扶贫战略的前提，在于及时评估精准扶贫中各项新行动、新政策的实际效果，为决策者提供量化的结果分析，以便决策者掌握扶贫进程并根据反馈优化扶贫方案和措施，从而最大化扶贫资源的使用效率。

我们的研究表明，中国自改革开放以来在减贫方面取得了举世瞩目的成绩。究其背后经济增长的涓滴效应发挥了决定性作用。需要说明的是，经济增长并没有自发地等额地涓滴所有群体，且仍有相当一部分低收入群体未能分享经济增长的成果。突出表现在：城乡居民以及不同收入等级人群之间的收入增幅快慢不一、社会保护的力度和覆盖面尚不均匀、基本公共服务在地区之间不均等供给等方面。

在这样的背景下，精准扶贫战略的提出将有助于解决发展不平衡和不充分的问题，有助于满足人们日益增长的对美好生活的需要。我们认为精准扶贫不仅是促进公平，更是提升效率的有效途径；并且在五大新发展理念框架下，精准扶贫能够将边际资本报酬较高的贫困地区，和边际消费倾向较高的贫困群体打造成新的增长极，在促进包容性增长的同时成为不可忽视的反衰退工具。此外，结合当今国际著名的“Sachs 和 Easterly 之争”，精准扶贫有机融合了“大推动和小规模局部改革”的减贫策略。

从宏观和全球视角转移到具体的微观实践，通过中国贫困人口追踪调查数据库进行分析和评估。本报告有四个主要研究发现。**首先，在“精准”方面，基层政府通过体制变革，有效实现了精准识别穷人，精准识别个体需求和公共偏好。**一是精准识别穷人。2017 年被清退的不符合贫困标准的贫困人口比例达 12.8%，个别乡镇的清退率高达 40%以上。其中，被清退的主因是家中有外购商品房或者自建豪华房屋，这部分家庭占总清退户的比重为 46%。二是精准识别个体需求。注重因户施策，指派帮扶人精准识别贫困户的致贫原因，并将贫困人口的脱贫需求同帮扶政策匹配起来。因病致贫的家庭可享受“五道防线”、“两癌筛查”、免费体检、集中供养和兜底保障政策；因残致贫的家庭可享受免费婚检和孕检、产业扶贫政策；多重原因致贫的家庭可享受对应的多项帮扶政策。三是精准识别公共物品偏好。通过下派利益中立的驻村第一书记，既保证了村公共决策尽可能代表群众利益，也发挥了基层干部的信息优势。与此同时，巡查督查制度设计进一步保证了各扶贫项目的落实符合贫困人口利益。另一方面，受访者中认为政府应当减少对“村景观建设（栽花种树）、健身设施和公共广场”投入的占比分别为 45%、23%和 20%。现行的“四议两公开”工作法难以反应贫困户的需求，为今后提高村级公共品供给与贫困群体偏好之间的匹配度指明了方向。

其次，在政策组合及效果方面，精准扶贫政策短期内提高了要素的利用率，长期内有助于人力资本积累和要素生产率提升。短期内，基础设施建设、农业保险、退耕还林等政策提高了贫困农户所占有的各类存量农林土地资源的利用率，使得农户生产性收入增长了 0.7 倍；引进扶贫车间、交通补贴计划及公益岗位提供等政策增加了贫困人口的劳动供给，劳动适龄人口的平均工作时间从 2014 年 2.8 个月增加到 2017 年的 4.6 个月，工资收入增长了 2.2 倍。长期内，按照多维贫困标准，当地公共基础设施、教育、医疗、住房等均有显著改善：道路通达率 100%；水塘、文化广场建设、卫生安全设施投资力度加大，以 2017 年数据看，建档立卡人口人均财

政支出达 6287.4 元，接近建档立卡人口人均纯收入 7486.49 元；教育投资和救助覆盖从幼儿园到大学阶段的贫困学子，享受面向因病因残致贫家庭的多个健康扶贫政策的贫困人口占比达 24.28%。这将提升未来贫困地区在潜在生产率。

第三，财政支出方面，财政“大头”支出基本完结，未来扶贫财政投入压力将减小。精准扶贫期间，扶贫资金投入规模大、增长快，2014－2017 年间的平均复合增长率达到 33.6%，以县政府统计的扶贫资金台账看，建档立卡人口相关财政投入达到 3.59 万元/人。其中，基础设施建设占总财政投入比例达 63%，财政支出瞄准持续投入压力较小、未来长期收益较大的项目。总体来看，经过 4 年的持续大规模投入后，农村贫困地区的基础设施建设水平大幅提升，易地搬迁、危房改造、土地整理、安全饮水、文化广场等投入较大的项目都已经基本完成建设工作，基本预期未来财政投入压力将会减小。

第四，返贫风险集中在因残致贫的家庭。在尚未脱贫的家庭中，因病、因残致贫占比高达 70%。这部分家庭普遍缺乏劳动力、教育水平较低，其主要收入来源于政府的转移性收入。一旦政府支出减少，这部分家庭将继续陷入贫困，部分已脱贫的家庭可能返贫。

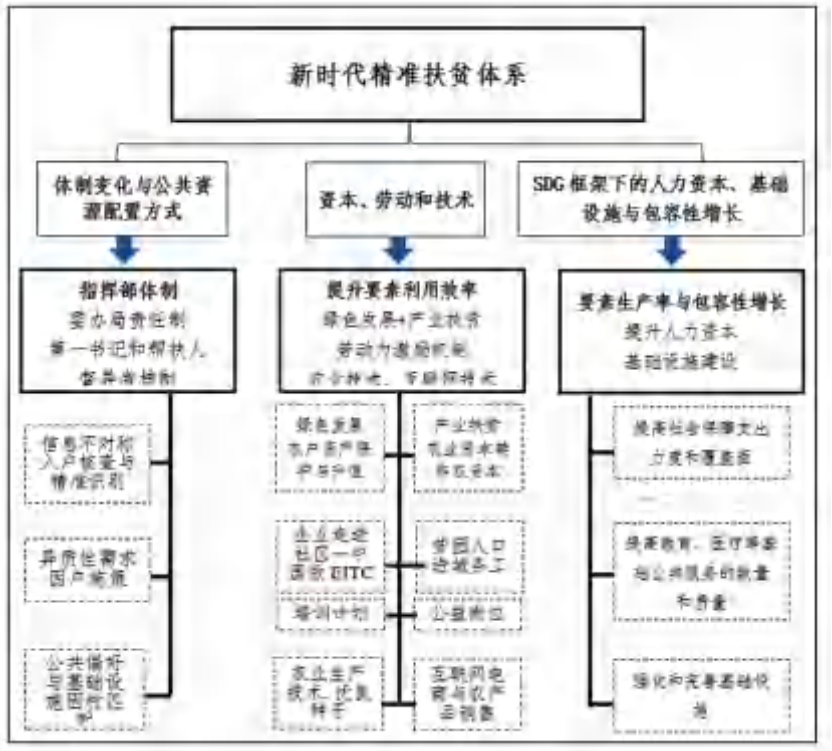


图 82　新时代精准扶贫体系框架

结合上述基本发现，本报告认为应当构建“体制—增长要素—可持续发展”的“三位一体”扶贫体系，用以制定和完善长远可持续发展的政策。具体建议如下：

第一，优化精准扶贫体制，在顶层设计中考虑基层的差异性。建议将现行的“四议两公开”工作法拓展为包含贫困户评议在内的“五议两公开”工作法，提高参与决策的贫困户比例，同时设置专门供贫困户表达诉求的民主评议阶段，促进村级公共物品提供与贫困户需求之间的匹配成都。

第二，坚持绿色发展与产业扶贫相结合。坚持“绿水青山就是金山银山”理念，保护贫困家庭土地、林地等自然资产不被污染，有助于稳定其农产品产量和市场价格，促进从业人员增收。加强对产业扶贫项目的支持，促使部分贫困户的农业本转变为非农资本进而获取租金和利润分红，增加农户收入渠道。

第三，设计和推广劳动力激励计划，提高贫困户劳动供给。一是促进大城市与贫困地区的帮扶对接，为贫困人口开放生存和就业就会，同时贫困地区内部应当设计激励机制刺激有劳动能力的贫困人口进城务工，从而摆脱贫困；二是支持鼓励资本下乡并辅之以 EITC 补助计划，进一步增加贫困人口的劳动参与率和劳动时间，增加工资收入。

第四，从扶贫向社会保障转变，将贫困人口纳入社会救助体系。将最穷的 1% 群体，如残疾人、老人、儿童、病人等不具备或丧失劳动能力的人群转移给一般性的救助机构。从这个意义上说，可通过最民政部的最低社会保障将这部分群体“兜住”。此外，“医疗体系五道防线”政策安排存有明显的道德风险问题，建议用民政部的医疗救助制度部分替代。

第五，重视中长期评估。在可持续发展框架下，精准扶贫政策还通过人力资本投资、基础设施建设等途径，为贫困户中长期发展提供条件，而这一效果究竟如何还需要研究机构、政府机构进行长期的评估。因为以 2018 年出生的孩子来看，精准扶贫的人力资本效应最快也要在 2036 年才能得到检验；从农户和企业的发展来看，精准扶贫中的基础设施投资效果也需要一定的年份才可以检验。

参考文献

[1]Ahmed, N., and Peerlings, J. H. M., 2009, "Addressing Workers' Rights in the Textile and Apparel Industries: Consequences for the Bangladesh Economy", World Development, 37(3), 661—675.

[2]Alatas, V., Banerjee, A., Hanna, R., Olken, B. A., Purnamasari, R., and Wai—Poi, M., 2016, "Self—Targeting: Evidence from a Field Experiment in Indonesia", Journal of Political Economy, 124(2): 371 - 427.

[3]Azariadis, C., and Stachurski, J., 2005, "Poverty Traps(Chapter 5)", Handbook of Economic Growth, 1(05), 295—384.

[4]Banerjee, A. , Duflo, E. , Goldberg, N. , Karlan, D. , Osei, R. , and Pariente, W. , et al., 2015, "A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for The VeryPoor: Evidence from Six Countries", Science, 348(6236), 1260799—1260799.

[5]Banerjee, A. V., and He, R.2004, "Making Aid Work", MIT Press.

[6]Banerjee, A. V., Duflo, E., Glennerster, R., and Kothari, D., 2010, "Improving Immunisation Coverage in Rural India: Clustered Randomised Controlled Evaluation of Immunisation Campaigns with and without Incentives", BMJ, 340(7759), 1291—1291.

[7]Banerjee, A. V., Esther, D., Rachel, G., and Cynthia, K., 2015, "The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation", American Economic Journal: Applied Economics, 7(1), 22—53.

[8]Banerjee, A., Hanna, R., Kyle, J., Olken, B.A., and Sumarto, S., 2018, "Tangible Information and Citizen Empowerment: Identification Cards and Food Subsidy Programs in Indonesia", Journal of Political Economy, 126(2): 451 - 491.

[9]Basu, K., 2014, "Fiscal Policy as an Instrument of Investment and Growth", Working Paper.

[10]Duflo, E., Dupas, P., and Kremer, M., 2015, "Education, HIV, and Early Fertility: Experimental Evidence from Kenya", American Economic Review, 105(9), 2757—97.

[11]Easterly, W., 2006, "The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good", Penguin Press/Oxford University Press.

[12]Evans, W.N., and Viscusi, W. K., 1991, "Estimation of State—Dependent Utility Functions Using Survey Data", Review of Economics and Statistics, 73(1):94—104.

[13]Mas, A., and Moretti,E.,2009, "Peers at Work", American Economic Review 99 (1):12—145.

[14]Mitchell,S.,Gelman,A.,Ross,R., et al., 2018, "The Millennium Villages Project: A Retrospective,Observational, Endline Evaluation", Lancet Glob Health, 6,500 - 513.

[15]Sachs, J., 2005, "The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time", Penguin Press.

[16]Sachs, J.D., and Mitchell, S., 2018, "The Millennium Villages Project: Authors' Reply", The Lancet Global Health, https://doi.org/10.1016/S2214—109X(18)30258—4.

[17]Eissa, N. , and Liebman, J. B., 1996, "Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit", Quarterly Journal of Economics ,111(2):605—637.

[18]Donaldson, Dave and Richard Hornbeck. 2016. "Railroads and American Economic Growth: A 'Market Access' Approach." The Quarterly Journal of Economics 131 (2):799 - 858.

[19]Hanson, Gordon H. 2005. "Market Potential, Increasing Returns and Geographic Concentration." Journal of International Economics 67(1):1 - 24.

[20]Coady D, Grosh M, Hoddinott J., 2004, "Targeting Outcomes Redux", Social Science Electronic Publishing, 19(1):61—85.

[21]Baland, J.M., and Platteau, J.P., 1996, "Halting Degradation of Natural Resources: Is There a Role for Rural Communities?", Rome: Oxford University Press.

[22] Isham, J., Kaufmann, D., and Pritchett, L. H., 1997, "Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects", World Bank Economic Review, 11(2), 219 - 242

[23]Copesake, J. , 1992, " The Integrated Rural Development Project. In R. Cassen (Ed.), Poverty in India", Bombay: Oxford University Press

[24]La Ferrara, E., 1999, "Inequality and Participation: Theory and Evidence from Rural Tanzania", Harvard University and IGIER, Bocconi University.

[25]Narayan, D., and Pritchett, L., 1999, "Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania", Economic Development & Cultural Change, 47, 871.

[26]Wade, R. ,1988, "Village Republics", Cambridge: Cambridge University Press.
[27]Subbarao, K., Bonnerjee, J., Braithwaite, S., Carvalho, K., Graham, C., and Thompson, A., 1997, Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-country Experience", Washington, DC: World Bank.
[28]Conning J , Kevane M.,2002, "Community-Based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets: A Critical Review", World Development, 30(3):375-394.
[29]蔡昉,2018:《四十不惑:中国改革开放发展经验分享》,北京:中国社会科学出版社。
[30]程名望、盖庆恩、Jin Yanhong、史清华,2016:《人力资本积累与农户收入增长》,《经济研究》第1期。
[31]郭熙保、罗知,2010,《中国省际资本边际报酬估算》,《统计研究》,第6期。
[32]李实、岳希明、罗楚亮、詹鹏,2018:《21世纪:中国农村贫困特征与反贫困战略》,北京:经济科学出版社。
[33]李小云、于乐荣、齐顾波,2010:《2000~2008年中国经济增长对贫困减少的作用:一个全国和分区域的实证分析》,《中国农村经济》第4期。
[34]刘晓光、张勋、方文全,2015:《基础设施的城乡收入分配效应:基于劳动力转移的视角》,《世界经济》,第3期。
[35]汪三贵,2018:《中国40年大规模减贫:推动力量与制度基础》,《中国人民大学学报》,第6期。
[36]汪三贵、王彩玲,2015:《交通基础设施的可获得性与贫困村劳动力迁移——来自贫困村农户的证据》,《劳动经济研究》,第6期。
[37]王德文、蔡昉,2006:《中国农村劳动力流动与消除贫困》,《中国劳动经济学》,第3期。
[38]张琦、冯丹萌,2016:《我国减贫实践探索及其理论创新:1978~2016年》,《改革》,第4期。
[39]张勋、万广华,2016:《中国的农村基础设施促进了包容性增长吗?》,《经济研究》第10期。
[40]张琦、施发启、宋涛、许凌筠、石新颜,2015:《中国绿色减贫指数研究总论》,《经济研究参考》,第10期间。
[41]章元、万广华、刘修岩、许庆,《参与市场与农村贫困:一个微观分析的视角》,《世界经济》第9期。

分报告一

精准扶贫政策有效吗？
——基于贫困人口微观数据的模糊断点回归分析

李芳华　张阳阳　郑新业

摘要：本文基于扶贫办登记注册的贫困人口数据，采用模糊断点回归的方法（Fuzzy RDD）估计了2016年以来启动的多项精准扶贫项目对贫困户的劳动收入及劳动供给的短期影响，并进一步讨论了具体的影响机制。本文的主要发现有以下几点：其一，精准扶贫项目显著提高了贫困户的劳动收入，且影响效果随时间递增；其二，我们将劳动收入分解为劳动供给与劳动生产率，分别进行回归后发现，贫困户的劳动供给受精准扶贫项目影响显著增加，但在短期内劳动生产率的变动并不显著；其三，我们进一步将全部劳动人口按性别划分发现，精准扶贫项目在短期内对男性劳动人口的劳动供给的促进作用大于女性，但从长期发展趋势来看，女性劳动供给增加的潜力更大；最后，我们对上述促进劳动供给的机制进行了深入挖掘，发现易地搬迁是促进贫困户劳动供给的最主要渠道，此外产业扶贫的促进效应也十分显著，而光伏扶贫的效果并不显著。本文开创了国内使用政府登记注册数据进行微观研究的先河，且第一次使用微观数据证明了精准扶贫对贫困户劳动供给行为的促进效果，对后续进一步的研究及政府的脱贫实践提供了参考。

关键字：精准扶贫　模糊断点回归　劳动收入　劳动供给

一、引言

长期以来，贫困制约着人类福利的改善和经济社会的发展，如何用最有效的方式消除贫困一直是学术界和国际社会高度关注的重大问题。2000 年联合国制定了千年发展目标（MDG）[①]，致力于在 2015 年前消除绝对贫困。中国作为世界上最大的发展中国家，也探索实施了一系列减贫政策并取得了举世瞩目的减贫成绩。按照 2010 年贫困线标准（2300 元/人/年），贫困人口从 1978 年的 7.7 亿人减少至 2017 年 3046 万人，累计脱贫人口 7.4 亿人，约占到世界减贫人口的三分之二，为全球反贫困做出了绝大部分贡献[②]（Chen and Ravallion，2010；蔡昉，2018）。但随着贫困人口的减少，剩余贫困人口更多是人力资本偏低、自然条件极端受限的群体，脱贫难度逐渐加大（李实等，2018）。在此现实背景下，中央政府于 2014 年实施了精准扶贫、精准脱贫战略，地方政府因地制宜采取了“六个精准、五个一批”、“六项扶贫行动、十项精准扶贫工程”[③]等一系列政策和行动。那么，这些新行动、新政策的实际效果如何，还亟待学术界进行及时评估，为决策者提供量化的结果分析，以便决策者掌握扶贫进程并根据反馈优化扶贫方案和措施，从而最大化扶贫资源的使用效率，确保全面脱贫目标如期实现。

纵观国际实践和学界研究，主张消除贫困的方式主要有两大流派：一派是以

---

① 2000 年 9 月，世界各国首领汇聚联合国峰会，一致通过了“在 2015 年前消除绝对贫困”的行动计划，商讨设立了一套有时限的目标，即千年发展目标，具体内容包括：消除极端贫穷和饥饿、普及小学教育、促进两性平衡并赋予妇女权力、降低儿童死亡率、改善产妇保健、对抗艾滋病毒以及其他病毒、确保环境的可持续能力和全球合作促发展。

② 联合国、世界银行等国际机构均承认，全球减贫的成就有三分之二归功于中国。（见 http://www.gov.cn/xinwen/2015－10/17/content_2948655.htm）

③ 六个精准是：扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准。 五个一批是：发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批；六项扶贫行动，包括教育扶贫行动，健康扶贫行动，金融扶贫行动，劳务协作对接行动，革命老区百县万村帮扶行动，民营企业万企帮万村行动。 十项精准扶贫工程，包括整村推进工程，职业教育培训工程，扶贫小额信贷工程，易地扶贫搬迁工程，电商扶贫工程，旅游扶贫工程，光伏扶贫工程，构树扶贫工程，贫困村创业致富带头人培训工程，龙头企业带动工程。（见 http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwbfbh/wqfbh/2015/33909/zy33913/document/1459277/1459277.htm，http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwbfbh/wqfbh/2015/33909/zy33913/document/1459275/1459275.htm；）

Sachs为代表，认为贫困的根源是“贫困陷阱”[①]，主张实施“大推动”策略以快速消除贫困。“大推动”策略的特征有三：一是提供大量的资金，保证贫困国家的资本积累满足经济增长所需要的最低标准；二是实施综合全面的投资包[②]，诱发贫困的因素多而复杂，投资必须成组出现才能做到全面根治；三是“计划者”（如联合国代理机构、国家政府等）负责投资规划[③]和监督，并通过自上而下大规模动员确保多个项目多落地实施。在实践层面，“大推动”策略的典型举措是联合国千年村项目（Millennium Villages Project，MPV）。具体是从2005年开始在非洲和其他贫困地区开展大规模的农村减贫战略，投资项目多达449个，涉及农业投入品、健康、教育、基础设施、水和公共厕所等方面。

另一派是以Easterly为代表，认为贫困的根源在于“政府腐败”，在信息不对称和缺乏有效激励机制情况下，“大推动”策略是低效率的[④]，主张采取“小规模局部改革”策略，由“搜寻者”（如社会企业家、专业研究者等）通过经验或反复的证伪实验，寻找解决某个具体问题的答案，并通过项目数量、时间和空间的逐步累积以达到消除贫困的目的。在实践上，“小规模局部改革”策略主要是一些学界“搜寻者”探索的解决方法。以Banerjee和Duflo为代表的一批研究者采用随机控制实验（RCT）的方法评估政策的有效性，并考察信息和激励因素在减贫中的作用。例如，墨西哥的“教育、卫生和食品计划（PROGRESA）[⑤]”能够有效降低儿童的患病率，提高儿童的入学率（Banerjee et al.，2004）、“给接种疫苗的家庭奖励一公斤扁豆和一套餐具”的激励措施能够提高印度农村疫苗接种的覆盖率（Banerjee et al.，2010）、提供小额信贷有助于提高企业投资和利润但对居民消费、居民健康、教育和妇女权力没有影响（Banerjee et al.，2015）、肯尼亚的“教育补贴和艾滋病课程”双模式对性传播

① “贫困陷阱”：因为太穷以至于难以自我摆脱贫困，陷入贫困的恶性循环。Sachs指出无法摆脱贫困的具体原因有三：一是穷人缺乏储蓄，其收入只能用于维持生存；二是人口陷阱，贫困家庭选择生更多的孩子，导致人口增长的速度超过资本积累的速度，人居资本下降；三是生产函数的非凸性，收入增长需要资本存量达到一定的阈值才能实现。Azariadis and Stachurski(2005)对贫困陷阱进行了详述。

② 综合全面的政策包主要有：农业（化肥和高产出的种子）、教育、健康、基础设施、清洁水等领域，且每一领域的成功都依赖各种投资。

③ Sachs指出投资规划具体包括项目的规模、持续时间和投资成本。

④ Easterly的核心观点是“坏政府”，包括政府腐败政府对底层群众信息缺乏了解、制度和政策缺乏激励设计等是导致援助效率低效的根本原因；Leesen(2008)也指出激励机制的缺乏是导致援助无效率的根源。

⑤ 1997年，墨西哥提出“教育、卫生和食品计划”，具体内容是：为贫困家庭提供现金补贴作为其孩子受教育和健康一样投入。

感染的减少作用大于“教育补贴”单一模式(Duflo et al., 2015)、在精准识别贫困户上“自我筛选”优于“政府自主筛选”机制(Alatas et al.,2016)、为贫困家庭提供相关政策信息有助于增加居民获得补贴,确保政策有效实施(Banerjee et al., 2018)等等。这一系列发现为国际减贫机构和政府决策者提供了深刻的洞见和参考。

表 1　　非洲千年村项目和新县精准扶贫实践比较

领域	精准扶贫实践(新县)	千年村项目(MPV)
农业	农业土地流转,交由专业性高的企业或集体经营组织运作	提供化肥和改良的种子、农业生产技术培训、安装灌溉系统
健康	儿童营养包、贫困老人免费体检、育龄妇女免费“两癌”(宫颈癌和乳腺癌)筛查、免费孕检、医疗保险、提高医疗报销比例	建立诊所、提供基本健康服务、提供抗疟疾的蚊帐和药物、治疗艾滋病的偶然感染
教育	推进义务教育均衡发展、在农村学校实行营养餐集中供餐、建立寄宿学校、为高校学生提供助学贷款	建立学校和教师住房、教师培训、营养餐提供、学校水、卫生设施升级改善、将信息和通讯技术知识纳入教学
住房	易地搬迁和危房改造	——
基础设施	道路、水塘、路灯、公厕、饮水安全设施等公共基础设施、光伏扶贫	道路建设、安全饮用水和公厕提供、电网和太阳能普及、移动电话和互联网普及

资料来源:根据 Sachs(2005)和新县政府资料整理。

从中国实践来看,新时期的精准扶贫政策在结合基本国情的基础上,有机融合了两大流派的政策主张。本文选择河南省新县作为典型代表[①],基于全球视野来审视精准扶贫政策的内容和特征。一方面使用“大推动”策略对农业、健康、教育和基础设施方面进行投资。相较于非洲的 MPV,中国的减贫方案有新的突破:一是扶贫类别多了住房一项,旨在通过易地搬迁和危房改造保障居民住房;二是农业方面侧重于将土地集中起来交由专业化的组织和机构经营,在提高生产率同时通过租金和收益分红的方式分配给农户;三是在健康方面的投资考虑了未出生婴儿,目的

① 新县的典型性和代表性具体在下文详述。

是避免贫困的代际传递(见表1)。另一方面发挥“搜寻者”的角色,例如因村、因户派帮扶官员了解贫困户的致贫原因和需求等信息;寻找与本地资源禀赋相适应且具有带贫作用的产业;对外出务工人员提供交通补贴;对参与培训的贫困户提供补贴;为贫困户、带贫企业提供免息的小额贷款等等。

关于“大推动”、“小规模局部改革”和“中国精准扶贫策略有效与否,学术界进行了大量的评估和检验。针对“大推动”策略,Mitchell et al.(2018)利用截面调查数据综合评估了MPV的实施成效,运用匹配的方法比较了项目内村落和项目外村落的结果变量差异,发现40个结果变量中有30个是显著的。MPV显著提高了农业生产率和村民健康水平,但对消除贫困(基于消费测算)和居民资产没有影响,对儿童营养和教育的影响有的国家显著有的国家不显著。Sachs和Mitchell(2018)利用其项目收集的数据进行评估,指出其关注的40个指标中有39个是显著的,认为千年村项目很好地向世界展示如何实现千年发展目标。针对“小规模局部改革”策略,如前文所述,主要是基于RCT方法来获取控制组和对照组的信息,进而识别的政策处理效果(Olken, 2006; Alatas et al., 2012a, 2016b; Banerjee et al., 2015, 2017, 2018)。如Alatas等(2016)研究“自我筛选”和“政府自主筛选”机制在精准扶贫上的差异。依托印度尼西亚的条件现金转移支付项目(PKH),将400多个村庄随机分成两组,在“自我筛选”组(实验组)政府要求居民到距离其住址几千米的统计局排队和接受资产审查,通过后即可获得补贴;在“政府自主筛选”组(控制组)政府利用当地相关部门提供的居民资产数据,直接筛查出合格的居民并提供补助。比较发现“自我筛选”机制略微增加了申请成本,显著提高了项目的瞄准效率,“自我筛选”组居民的贫困户获取补助的概率约为“政府自主筛选”组居民获取补助概率的2倍。Banerjee等(2018)研究信息提供对居民行为的影响,将印度尼西亚550多个村庄随机分成两组,对实验组邮寄带有大米补贴信息的卡片,控制组不做处理,结果发现获取信息的居民平均多获得了26%的大米补贴。针对中国精准扶贫策略,就我们所知,目前文献研究侧重于瞄准效率的评估。朱梦冰和李实(2017)利用2013年家庭住户调查数据,评估农村低保政策在精准扶贫中的瞄准效率,发现无论在收入贫困标准还是多维贫困标准下,农村低保政策的瞄准效率都有待提高。胡联和汪三贵(2017)基于2014年乌蒙山片区三省六县60个贫困村的抽样调查数据,采用Probit模型和Tobit模型研究发现精英农户仍然可以成为建档立卡贫困户,精英俘获率为25%,建档立卡瞄准失误率为33%;其中村干部任期过长是影响精英俘获的重要因素。

上述文献按研究方法又可分为两类，第一类是基于实验的方法评估政策的有效性。该类研究很好地规避了因果识别过程中存在的内生性偏差，能够为实验地区提供更为有效的减贫工具，但实验结果能否大规模推广到全球其他地区还存在诸多疑虑(Ravallion，2012)。第二类是基于非实验的方法估计减贫的效果。该方法需要基于严格的假设，对数据的质量要求较高。就中国的研究而言，上述两篇文献所使用的是调查数据，不可避免地存在观测值遗漏和小样本估计问题(Jepesen et al.，2016)；与此同时，数据的年份较为靠前，对于我们理解精准扶贫政策准不准还缺乏一定的时效性。此外，还没有文献就精准扶贫政策有效与否进行规范的实证研究，学术界、政府和社会公众对精准扶贫的实施效果还缺乏严谨系统的认知。

本文基于扶贫办登记注册的贫困人口数据，采用模糊断点回归设计方法(Fuzzy Regression Discontinuity Design approach，简称 Fuzzy RDD)评估新县精准扶贫项目对贫困户劳动收入与劳动供给的短期影响。由于新县大部分的精准扶贫项目是从 2016 开始大规模实施的，且工资收入是贫困人口收入的主要来源。所以，本文关注的劳动收入特指农户的工资收入。研究发现如下：其一，精准扶贫项目显著提高了贫困户的劳动收入，且影响效果随时间递增；其二，我们将劳动收入分解为劳动供给与劳动生产率，分别进行回归后发现，贫困户的劳动供给受精准扶贫项目影响显著增加，但在短期内劳动生产率的变动并不显著；其三，我们进一步将全部劳动人口按性别划分发现，精准扶贫项目在短期内对男性劳动人口的劳动供给的促进作用大于女性，但从长期发展趋势来看，女性劳动供给增加的潜力更大；最后，我们对上述促进劳动供给的机制进行了深入挖掘，发现易地搬迁是促进贫困户劳动供给的最主要渠道，此外产业扶贫的促进效应也十分显著，而光伏扶贫的效果并不显著。

本文在以下几个方面取得了重要突破：一是数据的精确、系统和全面。现有研究使用的数据库主要是微观调查数据库和县级统计数据库，微观调查数据库不可避免的存在小样本估计偏差和截面分析无法完全克服的遗漏变量偏误问题，县级数据库普遍面临数据统计不精确的问题，基于这两个数据库得到的研究结论在可靠性上会大打折扣。本文弥补了这一不足，开创了国内使用政府登记注册数据进行微观研究的先河。比较而言，该数据库具有以下优点：一是该数据覆盖了全县所有贫困人口的信息，精准全面，克服了调查数据样本量遗漏和信息不精准的问题；二是以一个县的数据进行估计，能够确保样本的各种不可观察的影响因素(如环境、文化风俗、对女性的工作态度等)相似，避免了大面积抽样调查数据中难以完全

克服的异质性问题，使我们的研究结论具有一般性和可推广性。二是方法上的有益尝试。理论情况下，收入低于当地贫困标准的家庭被视为贫困户并有资格享受贫困政策。这意味着在贫困标准附近有可能会形成一个断点。但从新县实践来看，政府在严格实施当地贫困标准的基础上还会综合考虑“两不愁三保障”，即农户的吃穿质量、有无因贫辍学的学生、是否住在危房，以及是否容易返贫等因素[①]。所以，收入在断点之上的脱贫户也有可能享受到精准扶贫项目。为此，本文首次使用Fuzzy RDD来评估精准扶贫项目是否起到了减贫的作用。该方法可以在没有满足随机性假设的情况下进行因果识别，有助于确保研究结论的有效性和无偏性。三是对有效减贫方式的具体手段提供一定的政策建议。本文发现了精准扶贫项目显著提高了贫困户的劳动收入和劳动供给，其中易地搬迁是促进贫困户劳动供给的最主要渠道，产业扶贫的促进效应也十分显著，而光伏扶贫的效果并不显著。因而，本文不仅丰富和拓展了现有减贫文献的研究，而且有助于提升政策制定者对当前精准扶贫效果的把握，并为政府完善政策设计，优化配置扶贫资源以打赢脱贫攻坚战提供决策基础。

本文的结构安排如下：第二部分是研究的背景，并介绍我国减贫历程和新县精准扶贫实践；第三部分是研究设计，包括数据、估计策略和变量说明，论证了方法的适用性；第四部分报告了实证结果并进行稳健性检验；第五部分讨论了实证结果背后的机制；最后是结论和政策含义。

二、中国减贫历程与新县实践

（一）中国减贫历程

新中国成立以来，我国在减贫方面取得了举世瞩目的成绩。如图1所示，1949年以来，我国扶贫标准不断上升的同时实现贫困人口数量急剧下降。按2010年贫困标准计算，农村贫困人口从1978年的7.7亿人下降到3046万人，贫困发生率从97.5%下降到3.1%。在这一基本事实背后，政府实施了大量的广义或狭义上的反

① 新县政府在2016年的脱贫攻坚大会上要求：“贫困户的情况各有不同，乡镇（村）绝不能用一个标准来衡量和确定贫困户，要注重发扬基层民主，运用好四议两公开的工作方法，发动群众参与，把识别权交给群众，让群众按他们自己的“标准”识别谁是穷人，保证贫困户认定公开透明、客观公正、实事求是。”（见http://www.hnxx.gov.cn/portal/xxzx/ldhd/webinfo/2016/02/1455851532897292.htm）

贫困政策，且随着减贫效果的反馈，政策也在发生相应的改变。回顾新中国的减贫历程，大致可分为五个阶段：

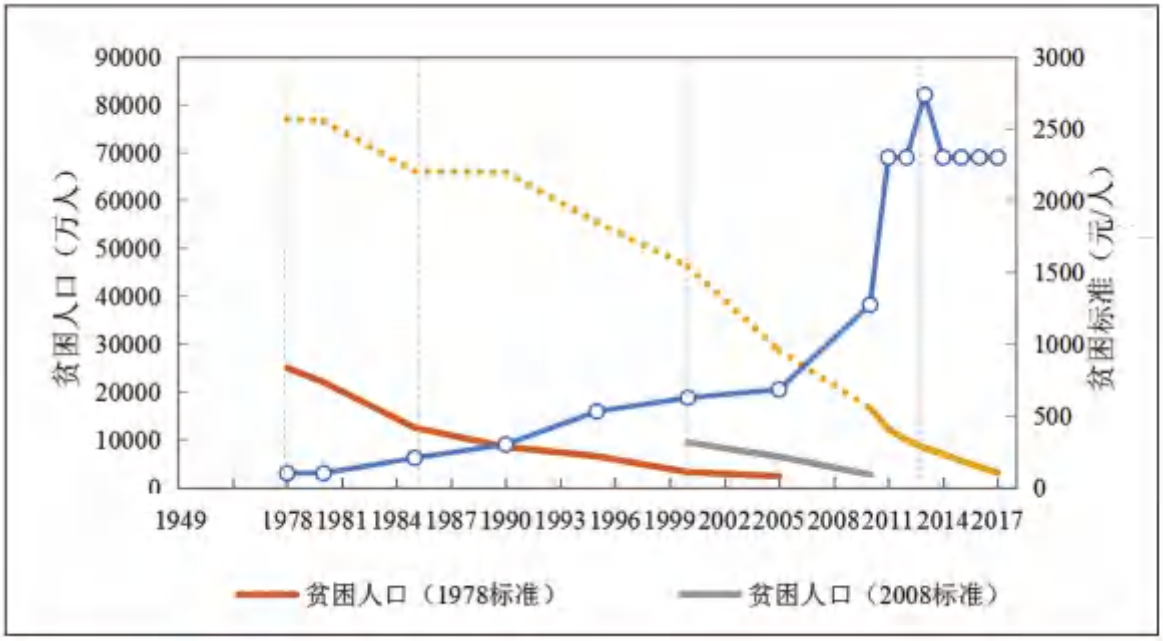


图 1　中国贫困人口数量和扶贫标准(1949 年至今)

注：1978 标准：1978－1999 年按农村贫困标准，2000－2007 年按农村绝对贫困标准；2008 标准：2000－2007 年按农村低收入标准，2008－2010 年按农村贫困标准；2010 标准：2010 年之后现行农村贫困标准为每人每 2300 元(2010 不变价)。数据来源：农村居民贫困标准数据来自《统计摘要》；贫困人口数据来自《中国统计年鉴》。

第一阶段为传统开发扶贫阶段(1949－1978 年)。这期间，政府进行了大规模的基础设施建设，包括交通运输、邮电通讯、水利设施等投资建设。据统计[①]，1953－1978 年，交通运输、邮电通讯业等基本建设投资从 10.7 元增加到 50.23 亿元，年平均增长率 27.8%。这一方面有助于农业生产率的提高，另一方面有助于降低交易成本，促进农民增收，进而有助于减贫[②]。若按 1978 年的贫困标准 100 元统计，

① 数据来源：《中国统计年鉴》、《中国交通统计年鉴》。

② Qin & Zhang (2016)对中国 18 个偏远山村进行三轮调查获取农户 2004 年、2006 年和 2009 年的生产数据和道路可获得性情况，利用 DID 方法估计发现道路可获得性能够降低交通运输成本，促进农业生产专业化，提高农业生产率，显著提高农户的收入。张勋和万广华（2016）研究发现中国农村基础设施建设总体上提高农民收入。

贫困人口下降到2.5亿人。第二阶段为制度改革扶贫阶段(1978－1985年)。1978年,我国对农村经济制度和生产组织进行了重大调整,以家庭联产承包责任制取代人民公社集体经济,并辅之以粮食收购补贴和农资销售价格补贴政策,有效解决了农业生产激励不足的问题,促进农业生产率的大幅度提高。这一改革起到了非常明显的减贫作用(李实等,2018;朱玲和何伟,2018)。在8年时间内,农村贫困人口减少了一半,从2.5亿人下降到1.25亿人,平均每年减少1563万人。第三阶段为区域发展扶贫阶段(1986－2000年)。在农村工业化和市场化改革的同时,政府开始设立专门的扶贫机构,安排专项扶贫资金,开展扶贫行动。在扶贫对象安排上,于1986年确定592个国家级贫困县,以县为单位重点注入扶贫资金。在进度安排上,于1993年制定《国家八七扶贫攻坚计划》,采用"自上而下"大规模动员的方式力争在7年时间内解决农村贫困人口温饱问题。按1978年贫困标准统计,农村贫困人口从1.31亿人降低到3209万人。第四阶段为农村扶贫开发阶段(2001－2013年)。随着瞄准区域的减贫效果逐渐减弱,政府采取了扶贫到村的策略,即"整村推进扶贫战略",先后于2001年和2010年出台了《农村扶贫开发纲要(2000－2010年)》、《农村扶贫开发纲要(2011－2020年)》。这期间,政府探索了大量的扶贫政策:一是普惠式农村补贴政策[①],包括粮食直补、退耕还林和生态补偿政策;二是农村社会保障政策[②],包括新型农村合作医疗、农村医疗救助、农村最低生活保障制度等;三是教育政策[③],主要是义务教育两免一补政策。在一系列政策下,按2008年标准下,2001－2010年农村贫困人口减少了6341万人;2010年以后按新的标准,2011－2013年贫困人口减少了3989万人,贫困发生率降至8.5%。第五阶段为精准扶贫阶段(2014年至今)。随着贫困人口的减少,剩余贫困人口的脱贫难度加

① 李小云等(2010)、朱玲和何伟(2018)等学者对农村补贴政策进行的综述,具体包括1999年开始的退耕还林政策;2002年开始的公益林生态补偿政策;2003年废除农业税;2004年开始的粮食直补、良种补贴、农业生产机械购置补贴、农业综合生产资料补贴。

② 2002年10月,《中共中央、国务院关于进一步加强农村卫生工作的决定》明确提出"逐步建立以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度";2003年出台《关于实施农村医疗救助的意见》,探索建立农村医疗救助制度;2004年以后农村最低生活保障制度逐步推广,2006年底,22各省(市、自治区)制定农村低保制度文件。

③ 2001年,政府出台《国务院关于基础教育改革与发展的决定》,提出"两免一补"政策,具体是对农村义务教育阶段贫困家庭的学生免教科书费、免杂费、补助寄宿生生活费;2007年,全国农村贫困家庭处于义务教育阶段的学生均享受到"两免一补"政策。

大。新时期，政府采取有史以来最全面、最大力度的精准扶贫、精准脱贫战略[①]。2014年以来，中央先后出台了《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》、《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》、《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动指导意见》等一系列文件，提出精准扶贫、精准脱贫的基本要求和主要途径是“六个精准和五个一批”，即“扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准”和“发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批”。地方政府因地制宜，实施相关政策。按照2010年标准，2014－2017年间农村贫困人口减少了3971万人，贫困发生率将至3.1%。

从中国的扶贫实践来看，政府在不同时期采取了不同的扶贫政策，在同一时期采取了各种类别的政策。关于这些政策在多大程度上起到了减贫的作用，国内学者进行了大量的评估（见表2）。从研究结果来看，我们可以对减贫前四个阶段的效果做出一个整体判断，即各类政策的综合减贫效果是显著的。但就新时期的精准扶贫、精准脱贫政策的实施效果而言，学术界还缺乏充分的研究。接下来，本文将对河南省新县进行重点解剖，试图回答精准扶贫政策“准不准”、“有没有效”的问题。

表2　　针对中国不同时期减贫政策的评估研究

制度/政策	研究内容	文献
基础设施建设	基础设施建设的可获得性有助于提高农民收入。	汪三贵（2008）；Qin & Zhang（2016）；张勋和万广华（2016）；
土地制度改革	家庭联产承责任制释放了农民的生产积极性，显著提高农业产出和农民收入。	McMillan等（1989）；Lin（1992）；Ravallion & Chen（2007）；许庆等（2008）

① 2013年11月，习近平总书记在视察湖南湘西时首次提出了精准扶贫策略；2014年精准扶贫思想正式提出。

续表

制度/政策	研究内容	文献
市场化改革	市场化改革和户籍制度的放松，促进农村劳动力向城市转移，收入增加；市场交易提高农户的收入；进而改善贫困。	岳希明、罗楚亮(2010)；Meng(2012)；Emran & Hou(2013)；
	虽然参与市场有助于降低农户贫困；但是贫困户的参与市场的程度较低，未能享受市场化改革的红利。	章元等(2009)；
八七扶贫攻坚计划	八七攻坚计划显著提高贫困县的农民人均收入(短期内)，能够实质性缓解贫困。	Meng(2013)；王艺明和刘志红(2016)
	八七攻坚计划没有使贫困县的人均收入显著提高；该期间的减贫效果有可能来自劳动力的流动。	周慧敏和陶然(2016)
补贴政策	农业补贴政策(粮食直补、农业机械购置补贴等)能够改善贫困；退耕还林政策的脱贫效果显著；“两免一补”减少贫困家庭的教育支出，增加其可支配收入；	李实和罗楚亮(2012)；王庶和岳希明(2017)；“完善农村义务教育财政保障机制”课题组(2005)
	退耕还林补贴的瞄准效率低；生态补偿政策的减贫效果不明显；	刘璨和张巍(2006)；
社会保障政策	特困救助、五保户补助、低保等救助政策的减贫效率相对较高。	李实和罗楚亮(2012)；文雯(2013)；李实等(2018)；解垩(2018)；卢盛峰等(2018)
	新型农村合作医疗的减贫效果显著；最低收入组是主要收益者。	李永友和郑春荣(2016)；
精准扶贫政策	精准扶贫政策的瞄准效率较低。	朱梦冰和李实(2017)；胡联和汪三贵(2017)；

来源：作者根据相关文献整理

(二)新县精准扶贫实践

新县位于河南省南端、豫鄂两省结合部,总面积1612平方千米,辖17个乡镇区(街道)、206个行政村(居委会),总人口36.8万,是国家扶贫开发工作重点县和大别山集中连片特困地区扶贫攻坚重点县。为贯彻落实精准扶贫、精准脱贫方略,新县在实践过程过按照“扶持谁”、“谁来扶”、“怎么扶”进行了一系列的探索。在贫困户的识别上,首先,政府派驻村第一书记和驻村工作队,所有帮扶干部和责任人通过入户调查,掌握不同家庭的住房、资产、收入和支出,了解致贫原因和贫富情况;然后对照贫困标准[①]、综合考虑“两不愁三保障”[②]因素,坚持公平、公开、公正的原则评议村民都认可的贫困户[③]。这些初选对象进一步接受乡镇审核和县级复审,通过的家庭即被视为贫困户并享受政府提供的政策。

在贫困户的救助和帮扶上,新县政府制定了全生命周期精准扶贫策略,依据人的不同发展阶段实施不同的扶贫政策(见表3)。对贫困家庭未出生的婴儿,当地政府实施了免费孕检,鼓励在孕期的妇女积极参加免费孕检,了解出生缺陷发生的风险,尽可能减少残疾儿童、患病儿童的出生;对0—6岁的儿童发放免费营养包,改善儿童营养状况;进而避免贫困的代际传递。对6到18岁的贫困儿童和青少年,实施教育扶贫政策,包括在农村学校提供营养餐、建立寄宿学校、为在校贫困大学生提供每年5000元的补贴,以解决贫困家庭子女受教育问题。对18—65岁的农村贫困群体,重点实施就业扶贫和人力资本提升政策。在就业扶贫方面,一是提供交通补贴鼓励劳动力外出务工,以期增加其工资收入;二是实施易地搬迁政策[④]并将扶贫车间引入集中安置点附近,保证搬迁人口有充分的就业机会;三是开发公

① 中国目前贫困线以2011年2300元不变价为基准进行计算的(此基准可能不定期调整)。根据2011年2300元新的官方贫困线,2012年全国贫困线为2536元,2013年为2736元,2014年为2800元,2015年为2855元,2016年为2952元。

② “两不愁三保障”具体是吃穿不愁、义务教育、基本医疗和住房安全保障。具体的,吃穿不愁既要看收入,还要看农户吃的、穿的质量,是否有细粮、吃的上肉和鸡蛋,穿的是否有换洗、换季衣服,是否干净,是否破旧等?义务教育保障是适龄儿童接受九年义务教育、贫困无因贫辍学学生;基本医疗保障是参加新型农村合作医疗,大病有救助;住房安全保障是住房条件有明显改善,有安全住房。

③ 公平、公开和公正主要体现在开会和公示,通过召开村民大会,群众自评和互评的方式,筛选出最贫困的家庭,并进行公示公告。

④ 2016年新县针对居住在生存环境恶劣、生态环境脆弱、不具备基本发展条件的以及居住过于分散、基础设施和公共服务设施配套差的地区贫困人口,有计划地搬迁到靠近靠城区、靠产业集聚区、靠集镇、靠旅游景区景点的集中安置点。

益岗位，通过政府购买服务的方式重点雇佣贫困群体，使得劳动技能较低又无法外出的贫困群体能够参与就业；四是实施“雨露计划”，即对贫困人口提供培训以提高其就业技能水平和综合素质，进而实现贫困户增收和就业脱贫。在人力资本提升方面，针对贫困妇女提供开展宫颈癌、乳腺癌“两癌”免费筛查，保证农村妇女的健康问题。对65岁以上的农村贫困老人而言，提供免费体检、抓好五保供养并通过政府购买服务的方式雇佣养老院护理员，解决老年人健康和养老问题。此外，政府还实施了覆盖所有年龄阶段贫困人口的兜底保障政策、产业发展项目和光伏扶贫政策，其中兜底保障政策主要是基本医疗保险、大病保险、大病补充保险、医疗救助、医疗保障政府财政补助“五道保障线”以及转移支付，目的是减少因病致贫家庭的医疗支出，保障农户的基本生活；在产业扶贫政策下，政府为有劳动能力和产业发展意愿的建档立卡贫困户提供产业扶贫贴息贷款，以发展脱贫产业；在光伏扶贫政策下，政府利用当地较好的光照条件，选择在贫困村和易地搬迁安置点附近建立光伏电站，并将光伏发电出售给电网以增加发电收入助力贫困群众脱贫。

表3　　全生命周期精准扶贫策略

贫困户	政策	政策目标
未出生婴儿和0—6岁儿童	免费孕前优生健康检查、婚检、免费营养包	防止贫困陷的代际传递
6—18岁	营养餐、助学贷款、寄宿学校	提高受教育机会和质量
18—65岁	易地搬迁、交通补贴、培训（雨露计划）、扶贫车间、公益岗位、妇女“两癌”筛查	提升人力资本、增加工作机会、提高工资收入
65岁以上	免费体检、五保供养、养老院	应对养老问题
所有人	五道保障线、转移支付、产业发展项目、光伏扶贫	医疗支出高昂、农户增收

注：五道保障线具体包括基本医疗保险、大病保险、大病补充保险、医疗救助、医疗保障政府财政补助；2019年之前，该政策只针对农村贫困人口。

2014年实施精准扶贫时，全县仍有贫困村73个，建档立卡贫困群众12308户、

41829 人，贫困发生率达 14.9%。到 2017 年，全县贫困人口下降至 989 户、2777 人，贫困发生率下降至 0.99%，73 个贫困村全部脱贫。2018 年 8 月，经第三方机构评估和国务院扶贫开发领导小组审定验收后，新县成功实现脱贫摘帽[①]。需要说明的是，在精准扶贫过程中，随着贫困人口的脱贫和有限财政资源的约束下，政府不断聚焦瞄准贫困户实施各类扶贫政策。换言之，尚未脱贫的家庭，即贫困户是精准扶贫政策的受益者。

接下来，我们对上述精准扶贫政策和扶贫效果之间的因果机制加以识别。

三、研究设计

（一）数据和样本

在全国精准扶贫伊始，即 2013 年年底，国家扶贫办建立了贫困人口追踪调查数据库，面向所有建档立卡贫困户进行持续精准的数据采集和录入，全面统计了贫困人口的基本人口特征、收入、土地林地等自然资产、教育、致贫原因等信息，并逐年跟踪进行信息更新。值得说明的是，对已经脱贫的家庭，扶贫办仍然持续跟踪，获取的信息频率和信息范围与非贫困户没有任何区别。本文使用国家贫困人口追踪调查数据库的新县部分，获得新县全部建档立卡的 1.2 万户（4.3 万人）自 2013 至 2017 年共五年的面板数据。

本研究是首次使用中国政府登记注册数据，对精准扶贫进行定量研究。登记注册数据，相较于一般的抽样调研数据具有以下优点：一是该数据覆盖了全县所有贫困人口的信息，精准全面，克服了调查数据样本量遗漏和信息不精准的问题；二是以一个县的数据进行估计，能够确保样本的各种不可观察的影响因素（如环境、文化风俗、对女性的工作态度等）相似，避免了大面积抽样调查数据中难以完全克服的异质性问题。本文选择的河南省新县是国家级贫困县的一个典型代表[②]，使我们的研究结论具有一般性和可推广性。

---

① 见 http://www.hnxx.gov.cn/portal/xxzx/jrxx/xxyw/webinfo/2018/08/1534567344185007.htm。

② 根据《全国地市县统计资料汇编》、贫困县（区）扶贫文件中的文字资料，我们搜集了 605 个国家级扶贫开发重点县的人均 GDP、人均财政收入、产业结构、农民人均纯收入和贫困发生率数据，并绘制了分布图。以 2014 年精准扶贫伊始的数据为基准，我们观察到新县的贫困发生率、农民人均纯收入、第一产业占比、第二产业占比、人均财政收入接近众数；人均 GDP 接近平均值。由此，我们判断以新县作为案例进行细致地剖析具有较高的代表性（见附录图 9）。

(二)估计策略

1.断点设置

由于新县大部分的精准扶贫政策是从2016开始大规模实施的[①],那么为了研究精准扶贫政策是效果,我们首先将所有样本分为2015年底已脱贫和未脱贫家庭[②],以变量 D_i 表示,其具体含义如下:

$$D_i=\begin{cases}1,\text{如果家庭 i 在 2015 年底尚未脱贫,贫困户}\\0,\text{如果家庭 i 在 2015 年底已经脱贫,脱贫户}\end{cases}$$

根据《河南省精准扶贫指导文件》,2015年底的脱贫指导线为2855元。图2展示了2015年贫困户是否脱贫与年人均纯收入的关系。我们可以明显看到变量 D_i 在人均纯收入2855元处存在一个明显跳跃的断点,且与文件中指导线相符。

要确定这是否是一个有效的断点,我们需要判断个体(也就是本文中的家庭)是否可以通过手段来精准的确定自己在断点周围的分布(? DiNardo & Lee, 2011)。本文将从两个方面论证断点的有效性。其一,也是最重要的一点,新县贫困户的判定和退出,是需要通过召开村民大会,群众自评和互评的方式来产生的,在中国农村这种人情社会,完全隐瞒自己的收入非常困难,且即使有贫困户想要通过谎报收入的方式来延缓脱贫,也无法精准的控制自己在村中的困难程度排名,即无法控制自己在断点周围的排序分布;其二,2013年底进行全部贫困户建档立卡后,在2014－2018年五年间,新县每年都会实行贫困户的动态调整,即每年吸纳符合贫困标准的新贫困户,并进行建档立卡;同时对已经符合脱贫标准的贫困户标示"脱贫",但脱贫不撤档,仍旧每年进行回访和跟踪。所有的脱贫户,分为两大类,即"脱贫但不享受政策"和"脱贫仍享受政策"。前者仅为极少量收入远高于贫困线的家庭(远离断点);后者为大多数满足脱贫标准的家庭。因此对贫困户而言,是否脱贫从表面上看并没有任何损失;且新县大力宣传"脱贫光荣",并制定目标于2018

---

① 2016年1月,新县召开脱贫攻坚会议,要求严格落实精准扶贫政策,包括产业扶贫、易地搬迁、光伏扶贫等政策(见 http://www.hnxx.gov.cn/portal/xxzx/jrxx/xxyw/webinfo/2016/01/1451348381161963.htm)。光伏扶贫方面,2016年政府在八里畈镇南冲村、金兰山街道办事处吴尖山居委会、吴陈河镇阳土墩村和千斤乡余店村、喻冲村等5个村开展光伏扶贫试点,2016－2017年在13个贫困村建设了15个村级光伏电站,2017年底至2018年,在易地搬迁集中安置点一次性建设85个村级光伏电站。易地搬迁方面,2016－2017年政府搬迁1909户7786人,其中建档立卡户1865户7587人;同时在集中安置点改建扶贫车间23个,带动搬迁留守妇女就地就近就业;整合资金支持产业扶贫项目,做到贫困户有增收项目。

② 在2013－2017年中,已经脱贫家庭又再次返贫的情况非常稀少(共60例),已从样本中排除。

年底完全脱贫(贫困率降至2%),因此农户即无激励维持自己的贫困身份,且已知自己的贫困身份或早或晚都会去除,再加之无法精准的控制自己在全村贫困程度的排名,因此我们认为此断点是有效的。

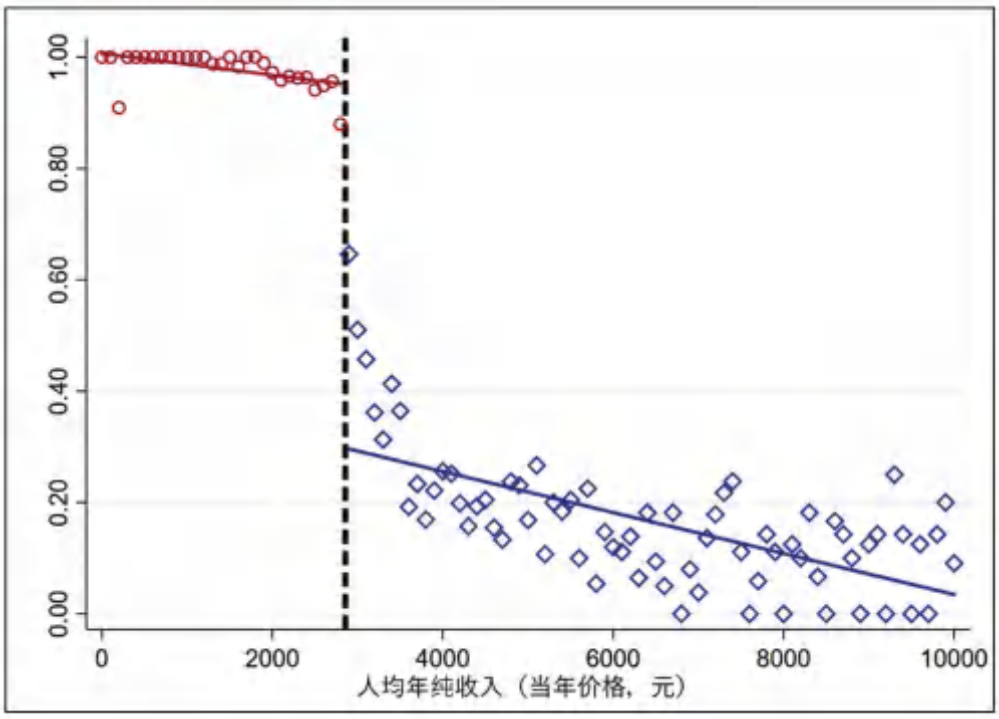


图2　不同收入农户脱贫的比例(2015年)

注:数据来源于新县政府数据。竖直线表示人均纯收入2855元,为本文Fuzzy RDD估计所使用的人均收入断点。拟合线为是否脱贫对人均收入的回归拟合。

2. 未脱贫户额外享受的政策

正如上文所言,新县的贫困户"脱贫但仍享受政策",那实际上2015年底未脱贫户与脱贫户是否在实际上存在政策差异呢?

仔细观察我们发现,表3总结的新县精准扶贫政策可以分为两类。第一类是民生扶贫政策,例如营养餐、教育补助、医保、两癌筛查等,其享受的条件仅为是否为"贫困户"或者"脱贫仍享受扶贫政策"户。也就是说,对这一大类的扶贫政策,脱贫仍享受政策家庭与未脱贫家庭一视同仁。第二类是需要县政府投入建设的扶贫项目,例如异地搬迁、产业扶贫等,虽然名义上政策针对的目标是全部建档立卡的贫困户(1.2万户),但由于县政府资源有限,不可能全面覆盖全部贫困户,且为了让

更多的家庭脱贫以实现全县脱贫的目标，政府有激励将此类扶贫项目向未脱贫家庭倾斜。我们将在部分逐一介绍这些扶贫项目，并用实际的数据证明，这些项目几乎全部在 2016 年启动，且在全体 1.2 万贫困户中的分布并不均匀并有规律的倾向于未脱贫户。

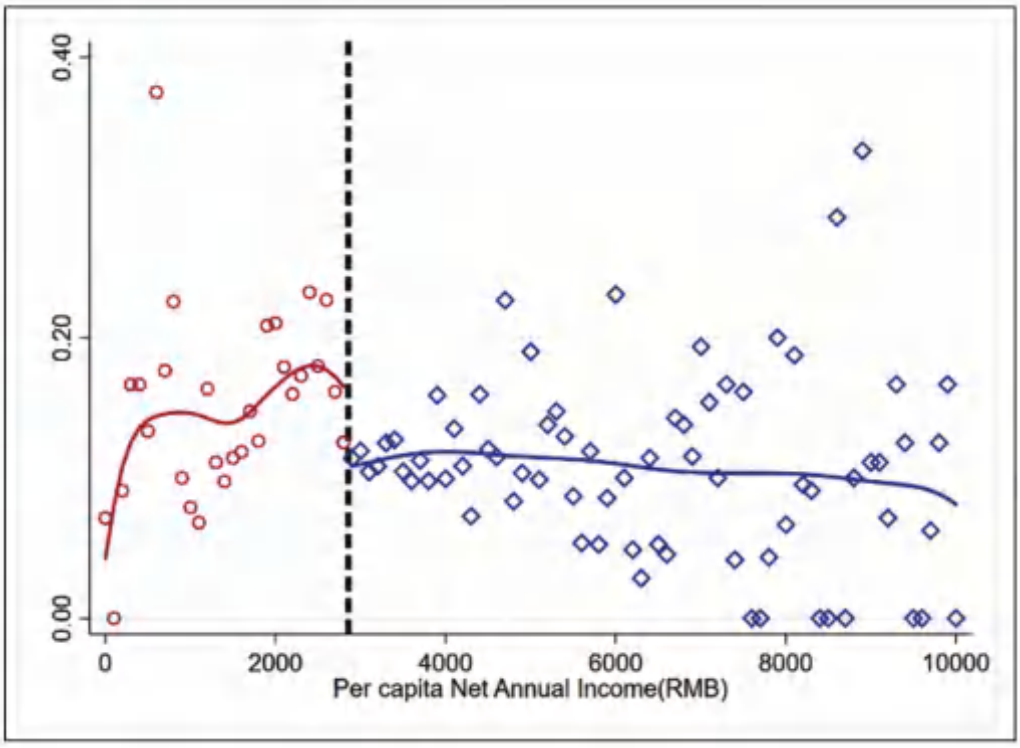


图 3　享受易地搬迁政策的概率与 2015 年人均收入

2.1 易地搬迁

异地搬迁是 2016 年启动的全国性项目，对居住在生态环境恶劣、自然条件低劣等不具备生存条件和地质灾害高发地区的贫困户，按照农民自愿的原则，在政府的统一组织下，搬迁到生活和生产条件较好的地区。新县在两年间，以集中安置为主（共建成 35 个集中安置点）、分散安置为辅，并保证人均 25 平方米的住房面积。于 2017 年完成全部 1865 户的贫困户搬迁。且新县为易地搬迁提供了配套性方案：一是兴建扶贫车间，鼓励企业、新型经营主体兴办扶贫产业，将车间建在安置点附近方便搬迁群众就业。截至 2018 年，当地已建成的扶贫车间有 43 个，靠近安置点建设的扶贫车间有 23 个，带动了 500 余名搬迁群众就近就业且 90％以上是留守妇女。二是提供培训和公益岗位，2016 年，培训了搬迁户 264 人次，2017 年实现了

搬迁群众的技能培训全覆盖。图 3 描述了享受异地搬迁项目的概率与 2015 年人均收入的关系，我们可以看出越富裕的家庭(以 2015 年人均收入为标准)享受异地搬迁项目的概率就越低，而在脱贫线附近，形成了明显的断点，即 2015 年尚未脱贫的家庭由更高的概率被选中参与易地搬迁。

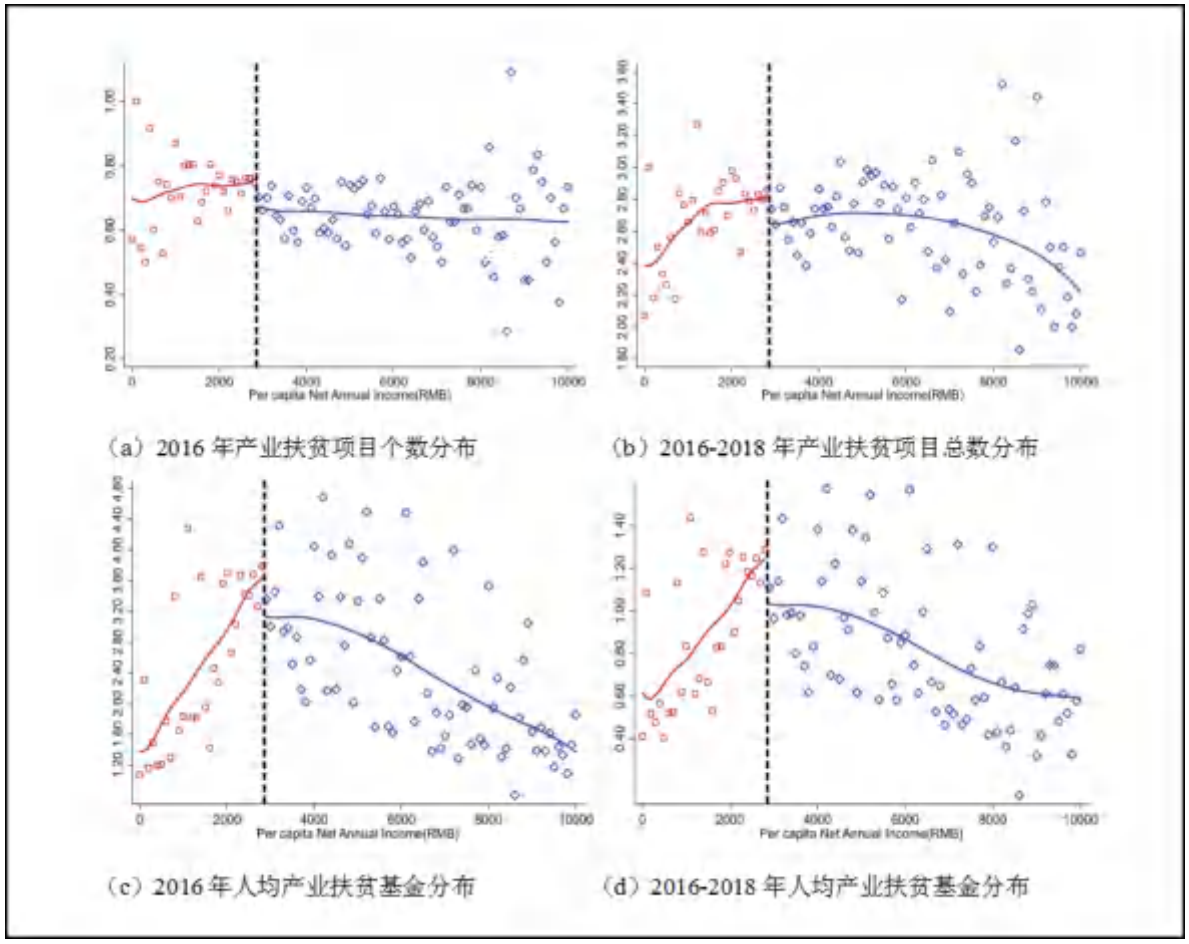


图 4　不同收入农户享受产业扶贫政策的情况

2.2 产业扶贫

新县人民政府依托当地产业基础和资源禀赋，设立产业扶贫资金，支持龙头企业、新型农业经营主体、集体经济合作社以及贫困户发展现代农业、乡村旅游业等到户增收项目。在具体实施方式上，政府推广“龙头企业＋合作社＋基地＋贫困户”的产业发展模式，即将贫困户的劳动力、土地要素与其缺乏的资本、技术和市场等要素融合，进而构建多元化主体和要素参与的利益联结机制。因而贫困户的收入渠道有三：一是扶贫产业项目为贫困户提供了就业岗位和工作机会，贫困户通过

到龙头企业、产业基地或合作社务工能够获得相对稳定的工资收入，由“农民”变成“职业农民”或工人；二是贫困户通过流转土地和土地入股的方式获取土地租金和集体收入分红；三是部分贫困户自己发展产业，一方面能够获得政府给予的补贴资金，另一方面可以与当地产业基地对接，化解小农户与大市场对接的困难和风险，进而获得一定的收益。据统计，2016－2018 年，全县的产业扶贫项目供给 318 个，平均每个贫困户能够享受到 1 个扶贫项目，获得 8676 元的到户增收资金。如图 4 所示，我们观察到无论是在 2016 年还是在 2016－2018 三年的时间跨度内，农户享受的产业扶贫项目数量和平均产业扶贫资金在截断点处存在跳跃，即收入在截断点以下且靠近截断点的贫困户，更容易被纳入到产业扶贫项目中且获得更多的产业补贴。

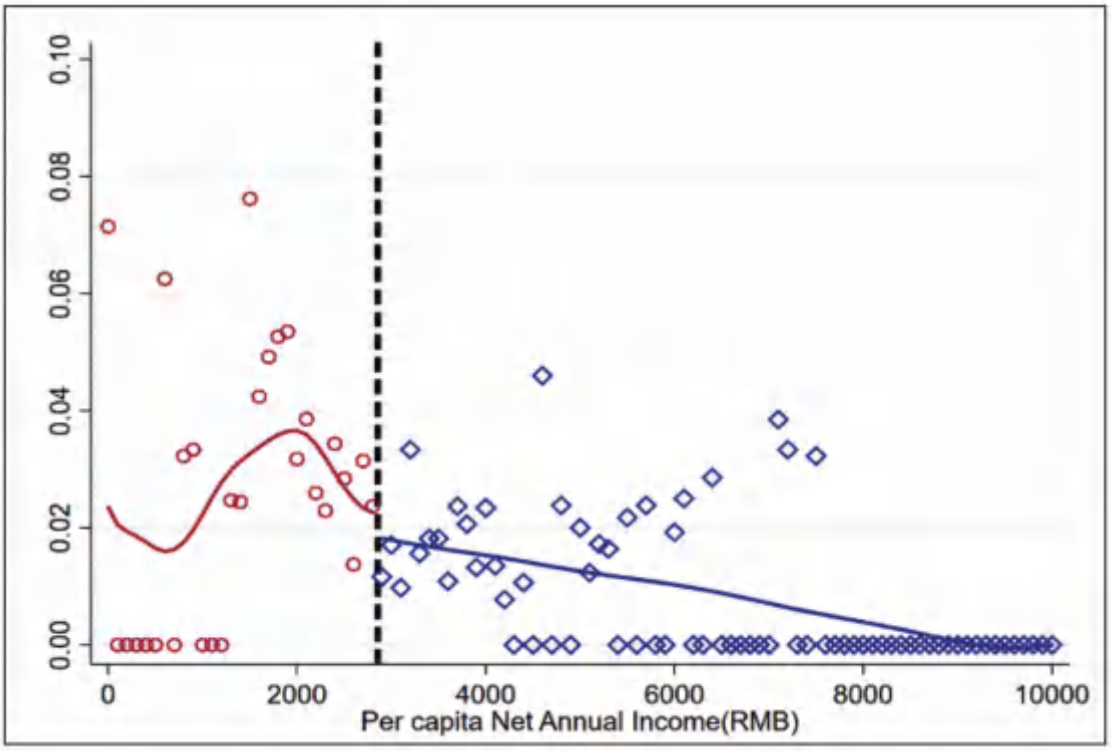


图 5　享受光伏扶贫的概率与 2015 年人均收入

2.3 光伏扶贫

新县结合当地较好的光照条件制定实施了光伏扶贫政策[①]，主要政策对象是贫

① 光伏扶贫项目的开工时间在 2016 年 9 月到 2017 年 10 月不等，并网时间为 2017 年。

困村和易地搬迁集中安置点的贫困户。关于村级光伏电站，根据《新县光伏扶贫试点实施方案》，其日常运营和管理是由贫困户组成的合作社负责，收益分配由村集体自行决定发放给贫困户。关于易地扶贫安置点的光伏电站，光伏板安装在房屋楼顶上，由安置点临时管理单位管理，收益分配一部分用于安置点的基础设施建设和维护，一部分通过设置公益岗的方式发放给贫困户。目前，全县共有光伏电站104个，覆盖了所有贫困村和易地搬迁集中安置点，约带动1208个贫困户，每户年均稳定增收达3000元。如图5所示，我们观察到农户是否享受光伏扶贫政策在截断点处存在跳跃，收入较低的农户享受光伏扶贫政策的概率更高。

综合以上几点，我们可以得出结论，2015年底脱贫户与贫困户实际所享受的政策存在显著差异。因此，我们将进一步的利用断点回归来估计2015年未脱贫家庭享受的扶贫项目的边际效应。

3. 断点回归模型设置

考虑到精准扶贫政策实践中，政府在贫困标准之上还会综合考虑“两不愁三保障”以及是否容易返贫等因素。所以，收入高于2855元的脱贫户也有一定的概率享受到政府投建的扶贫项目。根据这一实践情况，本文采用Fuzzy RDD来检验精准扶贫政策对贫困户劳动收入的影响。我们使用半参数回归：

$$Y_{it}=\tau_t D_i+f(S_i)+\delta X_{it}+\varepsilon_{it} \tag{1}$$

其中，Y_{it}为本文关注结果变量。在新县，农户的收入包括工资性收入、经营性收入、财产性收入和转移性收入。工资性收入是指农户通过外出务工或本地就近就业[①]获得的报酬；经营性收入是指农户的务农收入；财产性收入主要是指农户出让土地获得的租金、集体收入分红以及其他财产增值受益；转移性收入包括政府救济金和救助（如低保）、养老金或退休金、惠农补贴（如粮食直补、生态补偿）、亲友馈赠等。数据显示，2014年实施精准扶贫时，新县农户的收入结构按占比由高到低分别为工资性收入（66%）、转移性收入（20%）、经营性收入（13%）和财产性收入（1%）[②]，可以看出农户的收入来源主要是工资收入。所以，本文关注的劳动收入特指农户的工资收入，用家庭 i 在 t 年份的人均工资性收入表示。根据Booth和Frank(1999)、Rupert和Zanella(2015)的研究，工资收入是劳动供给（工作时间）和

① 新县农户外出务工收入的具体类别有四：一是涉外劳务，即通过出国劳务获得收入；二是省外就业，到中国其他的省份务工获得收入；三是省内县外就业，在河南省境内新县之外的县市务工获得收入；四是县内就业，即在新县范围内务工获得的收入。

② 见附录图9.

劳动生产率(单位时间的工资收入)的乘积。因此,我们分别用家庭 i 在 t 年份的人均工资收入、一年工作的月数和人均月度工资收入表示,以考察劳动收入效应的来源。

X_{it} 为控制变量,主要是家庭的基本特征变量。一是家庭成员的人力资本变量。在人力资本对收入影响的文献中,受教育程度和健康是备受关注的关键变量(Acemoglu and Johnson,2007;well,2007; Bloom et al., 2014;刘生龙等,2016;程名望等,2016)。一方面,在劳动力市场上,个体受教育程度的高低往往释放出其劳动技能高低的信号,直接影响其就业机会及其从事职业的类型和报酬(Stiglitz,1975;Arcidiacono et al.,2010)。另一方面,农户主要以体力劳动为主,其健康状况直接影响其能否参与劳动以及劳动生产率,进而对其收入水平产生显著的影响(程名望等,2016)。罗楚亮(2010)研究发现家庭不健康成员的人数会显著增加贫困发生率,Meyer 等(2018)指出严重残疾会导致个人和家庭的收入大幅度下降,陷入长期贫困。因此,我们用家庭成员的平均受教育程度、是否有患病成员和残疾人表示。二是家庭照料成本变量。儿童看护和老人照料是影响劳动力决策和供给的重要因素(Baker et al, 2008; Maurer－Fazio et al., 2011)。例如,Maurer－Fazio 等(2011)研究发现学前儿童的照顾使得中国城市妇女的劳动参与量显著下降,家庭中老人显著提高了城市妇女的劳动参与率。因此,我们控制了家庭五岁及以下学前儿童和抚养比变量。三是道路基础设施可获得性变量。从已有的研究来看,道路基础设施对农户劳动收入影响的渠道有三:一是降低了农户的交通成本,促进劳动力外出,增加其工资收入;二是降低农民获取种子、化肥等农业生产资料成本,提高农业生产率,增加收入(Qin & Zhang,2016);三是降低物流成本,吸引企业入住,增加农户的就业机会(Gibson & Olivia,2010)。对此,我们使用了农户住址到村主干道的距离来加以控制。在 RDD 回归中,如果控制变量在断点附近是连续的且对被解释变量有解释力,那么加入控制变量则可以减少扰动项的方差,使得估计值更加精确。

S_i 在 RDD 文献研究中被称作为驱动变量,具体是农户 i 在 t 年收入与截断点的差。$f(\cdot)$ 为驱动变量 S_i 的多项式函数。

$$S_i = \mathrm{Income}_{i,t} - \mathrm{cuto}ff_{2855} \tag{2}$$

D_i 为处理变量,未脱贫家庭,即享受精准扶贫政策的农户进入处理组,否则进入控制组。如前文所述,人均收入大于 2855 元的脱贫户可能因为容易返贫而继续享受精准扶贫政策。在这种情况下,个体是否得到处理在断点处并非是从 0 到 1

的直接变动，而是概率上的跳跃。通常假定：

$$\lim_{s\to 0^-}\Pr(D_i=1\mid S_i=0)\neq\lim_{s\to 0^+}\Pr(D_i=1\mid S_i=0) \tag{3}$$

在 Fuzzy RDD 模型中，我们可将 S_i 视为 D_i 的有效工具变量，通过两阶段最小二乘法(2SLS)进行估计。一阶段回归方程如下：

$$D_i=\alpha+f(S_i)+\mu_i \tag{4}$$

具体操作上，在较窄的数据范围内使用 epanechnikov 核局部线性回归。该方法的好处是：一是得到的估计量更接近回归方程在断点处估计；二是带宽较小，不会对 $f(S_i)$和控制变量施加较强的假设。

最后，我们可以估计出参数 τ，即精准扶贫政策对结果变量影响的局部平均处理效应：

$$\tau=\frac{\lim_{s\to 0^-}E(Y|S=0)-\lim_{s\to 0^+}E(Y|S=0)}{\lim_{s\to 0^-}E(D|S=0)-\lim_{s\to 0^+}E(D|S=0)}$$

在带宽选择上，Imbens 和 Kalyanaraman(2012)[①]提出了通过最小化两个函数在断点处的预期均方误差来选择最优带宽的方法。Cattaneo 等(2018)[②]认为该标准产生的带宽对所调用的分布近似值来说太大，导致 RDD 的估计值有偏。因此，他们用两种方式修正了 IK2012 标准：重新估计参数和标准误以校正渐近偏差进而选择较小的带宽。为此，本文使用 CCT2018 标准进行估计，并采用 CCT 标准附近不同带宽进行敏感性分析以及改变断点位置进行安慰剂检验，以验证结果的稳健性。

四、实证结果

(一)描述性统计

表 4 为描述性统计。数据显示，2015－2017 年间农户的年人均收入、工资、工作时间以及月人均工资均呈现出上升的趋势。从贫困户特征来看，家庭成员(不包括在校生)的平均受教育程度为 2.64，处于中小学学历水平；平均每户有一个小于

① 下文为简化起见，将统一简称其为 IK2012 标准。

② 下文为简化起见，将统一简称其为 CCT2018 标准。

5岁的孩子;人口抚养比月为0.36;约有50%的家庭有患病成员;约25%的家庭有残疾人;家庭离公路主干道的平均距离为0.58公里左右。

表4　　描述性统计

变量	变量定义	2015年 11750 均值	2016年 12130 均值	2017年 12212 均值
Net annual income	年人均纯收入(元)	3554.22	5199.69	7676.33
Wage	平均工资(元)	2421.16	3555.94	5735.93
Month	工作时间(月)	2.89	3.29	4.11
Average monthly wage	月人均工资(元/月)	983.84	1210.81	1589.81
Education	受教育程度	2.64	2.64	2.65
No. of Kids ≤ 5	小于5岁孩子的数量	0.77	0.78	0.76
dependency	抚养比	0.35	0.36	0.37
diseases	家有患病成员=1	0.5	0.51	0.52
disability	家有残疾人=1	0.25	0.26	0.22
Main road	离村主干道距离(公里)	0.6	0.58	0.55

注:受教育程度的赋值:文盲=1,小学及以下=2,中学学历=3,高中学历=4,大学学历=5,研究生学历及以上=6;括号里的为标准差;11750,12130和12212为样本量。

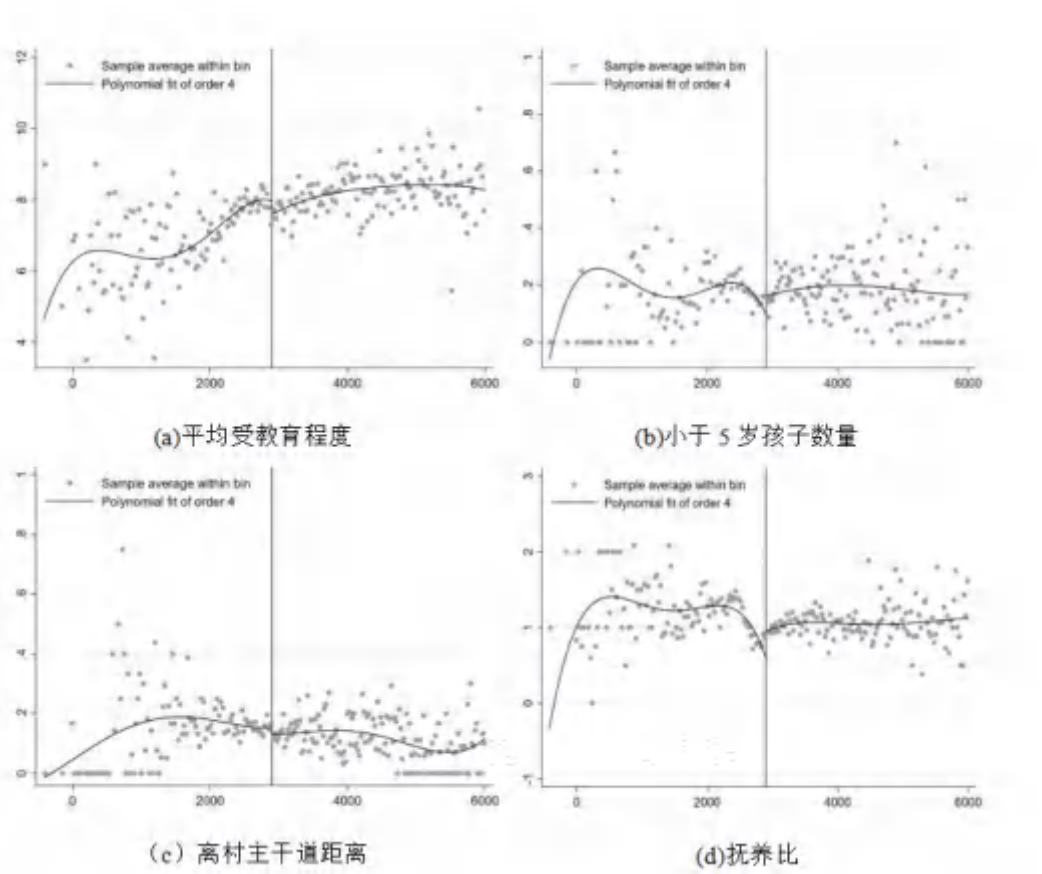
(二)家庭特征变量的平衡性检验

在RDD估计中加入对结果变量有解释力的外生控制变量,有助于提高估计结果的精确性(Imbens and Lemieux,2008)。在本研究中,如果家庭特征变量在断点处的条件密度函数存在跳跃,那么则不能将处理效应全部归因为精准扶贫项目。所以一个隐含假设是家庭特征变量在断点处是连续的。表5使用不同的标准误,对控制变量的连续性进行了平衡性检验,结果显示收入对家庭特征变量均无显著影响。进一步,我们将检验结果进行了可视化,绘制了受教育程度、小于5岁的孩子数量、离村主干道距离、抚养比、家中是否有患病成员和残疾人六个控制变量在不同收入下的分布,如图6所示,可以观察到控制变量在截断点前后没有发生明显的跳跃,满足连续性假设。

表 5　　平衡性检验结果

VARIABLES	Education	No. of Kids ⩽ 5	Main Road	Dependency	Disease	Disability
Conventional	1.766	−1.992	0.0487	−0.464	−0.200	0.0919
	(1.127)	(5.515)	(0.199)	(0.504)	(0.142)	(0.0876)
Bias−Corrected	1.716	−3.981	0.0318	−0.601	−0.199	0.116
	(1.127)	(5.515)	(0.199)	(0.504)	(0.142)	(0.0876)
Robust	1.716	−3.981	0.0318	−0.601	−0.199	0.116
	(1.191)	(5.933)	(0.208)	(0.530)	(0.155)	(0.102)
Observations	7,789	1,348	8,728	8,728	10,629	10,629

注：括号内为标准误差 ＊＊＊，＊＊ ，＊分别表示在 10%、5%和 1%的显著性水平下通过检验；Conventional 为常规标准误，即 OLS 标准误；Bias−Corrected 为纠偏稳健标准误；Robust 为稳健标准误。



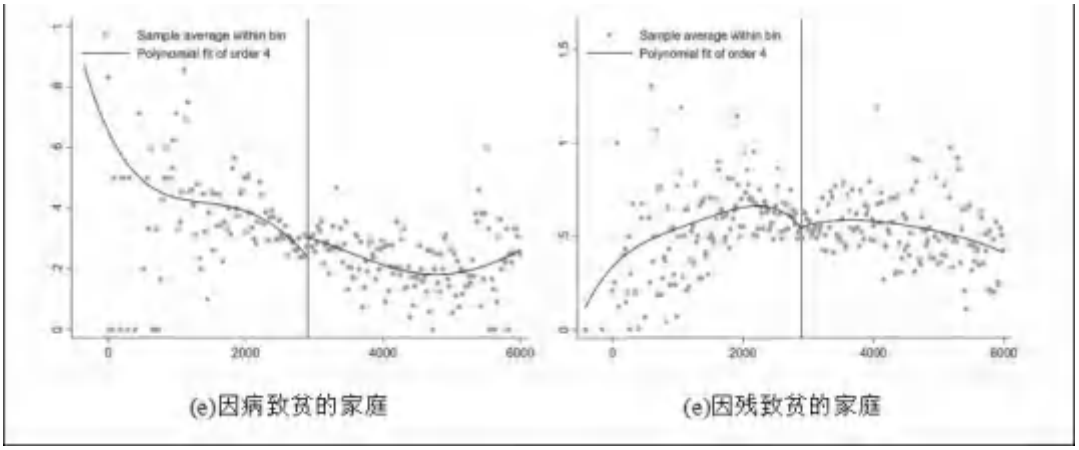


图 6　家庭特征变量的连续性

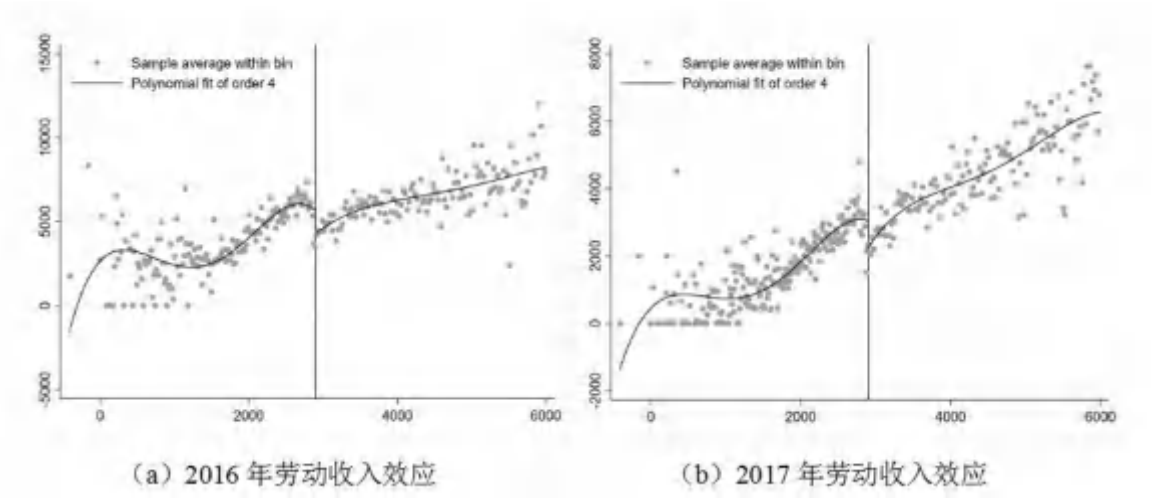
(三)精准扶贫政策的劳动收入效应

RDD 的回归参数对带宽的设置非常敏感,估计结果往往缺乏稳健性。因此,我们使用不同的带宽和不同方法计算的标准误进行估计。如表 6 所示,精准扶贫项目对贫困户的人均劳动收入显著为正。根据表第(1)和(3)列,2016 年精准扶贫项目使得贫困户的人均劳动收入显著增加了 1377～1752 元,相当于平均劳动收入的 40%～50%。根据表第(2)和(4)列,2016－2017 年两年累计的精准扶贫项目对贫困户的劳动收入效应进一步扩大,达到 4433～4572 元,相当于平均劳动收入的 80%。由此来看,2017 年的收入效应大于 2016 年。换句话说,精准扶贫项目对贫困户劳动收入的影响随时间递增。图 7 绘制了 2016 年和 2017 年不同收入农户在截断点前后的劳动收入变化情况,可以直观的看到 2016 年和 2017 年农户人均劳动收入在截断点(2855 元)前后有一个明显的跳跃,断点左侧贫困户的人均劳动收入显著高于断点右侧。

表 6　　精准扶贫项目对贫困户劳动收入的影响

	Same Bandwidth		Different Bandwidths	
	Wage2016	Wage2017	Wage2016	Wage2017
	(1)	(2)	(3)	(4)
Conventional	1,752＊＊	4,572＊＊	1,394＊	4,538＊＊
	(851.4)	(1,963)	(726.6)	(1,901)
Bias－corrected	1,688＊＊	4,433＊＊	1,377＊	4,474＊＊
	(851.4)	(1,963)	(726.6)	(1,901)
Robust	1,688＊	4,433＊＊	1,377＊	4,474＊＊
	(892.7)	(2,071)	(758.2)	(2,010)
Observations	8,660	8,532	8,660	8,532

注：括号内为标准误差 ＊＊＊，＊＊ ，＊分别表示在 10%、5%和 1%的显著性水平下通过检验；Conventional 为常规标准误，即 OLS 标准误；Bias－Corrected 为纠偏稳健标准误；Robust 为稳健标准误；第(1)－(2)列使用 CCT 标准计算的最优带宽，第(3)－(4)列使用截断点附近的不同带宽；所有回归模型均控制了家庭特征变量。



(a) 2016 年劳动收入效应　　(b) 2017 年劳动收入效应

图 7　2016 和 2017 年精准扶贫项目的劳动收入效应

(四)劳动收入效应的来源

首先，我们将工作时间作为被解释变量，采用 Fuzzy RDD 估计精准扶贫项目对贫困户劳动供给的影响。如表 7 所示，精准扶贫项目显著增加了贫困户的工作

时间。2016 年贫困户的工作时间约增加了 2 个月，且通过 5%的显著性水平检验；2017 年贫困户的工作时间增长了 3.6 个月，且通过 1%的显著性水平检验。整体而言，2017 年增加的工作时间大于 2016 年。进一步，我们分析精准扶贫项目对男性和女性劳动力的劳动供给影响。根据表 7 第(7)—(10)列，可以看到 2016 年，精准扶贫项目对女性工作时间没有显著的影响，但 2017 年开始变得显著，女性的工作时间平均增加了 1 个月，不过显著性水平不是很强，仅通过了 10%的显著性水平检验。但对男性而言，2016 和 2017 年精准扶贫项目对其工作时间的影响显著为正，工作时间平均增加了 4.3 和 4.9 个月，均通过了 1%的显著性水平检验。比较而言，我们发现 2017 年劳动供给的扩大效应主要来源于女性劳动供给的增加。下文详述，该结论与精准扶贫政策之间的机制有关。类似的，我们将估计结果进行了可视化，绘制了 2016 年和 2017 年不同收入下所有农户、女性和男性的工作时间分布图。如图 8 所示，可以观察到除 2016 年女性工作时间在截断点前后是连续的之外，所有农户、男性和女性 2017 年的工作时间在截断点前后有明显的跳跃。

表 7　　精准扶贫项目对贫困户劳动供给的影响

	Total Effect		Effect on Females		Effect on Males	
	Month2016	Month2017	Month2016	Month2017	Month2016	Month2017
	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Conventional	1.971＊＊	3.558＊＊＊	−0.555	1.034＊	4.253＊＊＊	4.932＊＊＊
	−0.902	−0.872	−0.612	−0.569	−1.47	−1.631
Bias−corrected	1.928＊＊	3.733＊＊＊	−0.714	1.084＊	4.363＊＊＊	5.047＊＊＊
	−0.902	−0.872	−0.612	−0.569	−1.47	−1.631
Robust	1.928＊＊	3.733＊＊＊	−0.714	1.084＊	4.363＊＊＊	5.047＊＊＊
	−0.941	−0.915	−0.653	−0.63	−1.531	−1.701
Observations	8,720	8,532	6,704	6,711	8,181	8,004

注：括号内为标准误差 ＊＊＊，＊＊ ，＊分别表示在 10%、5%和 1%的显著性水平下通过检验；Conventional 为常规标准误，即 OLS 标准误；Bias−Corrected 为纠偏稳健标准误；Robust 为稳健标准误；所有回归模型均使用 CCT 标准计算的最优带宽并控制了家庭特征变量。

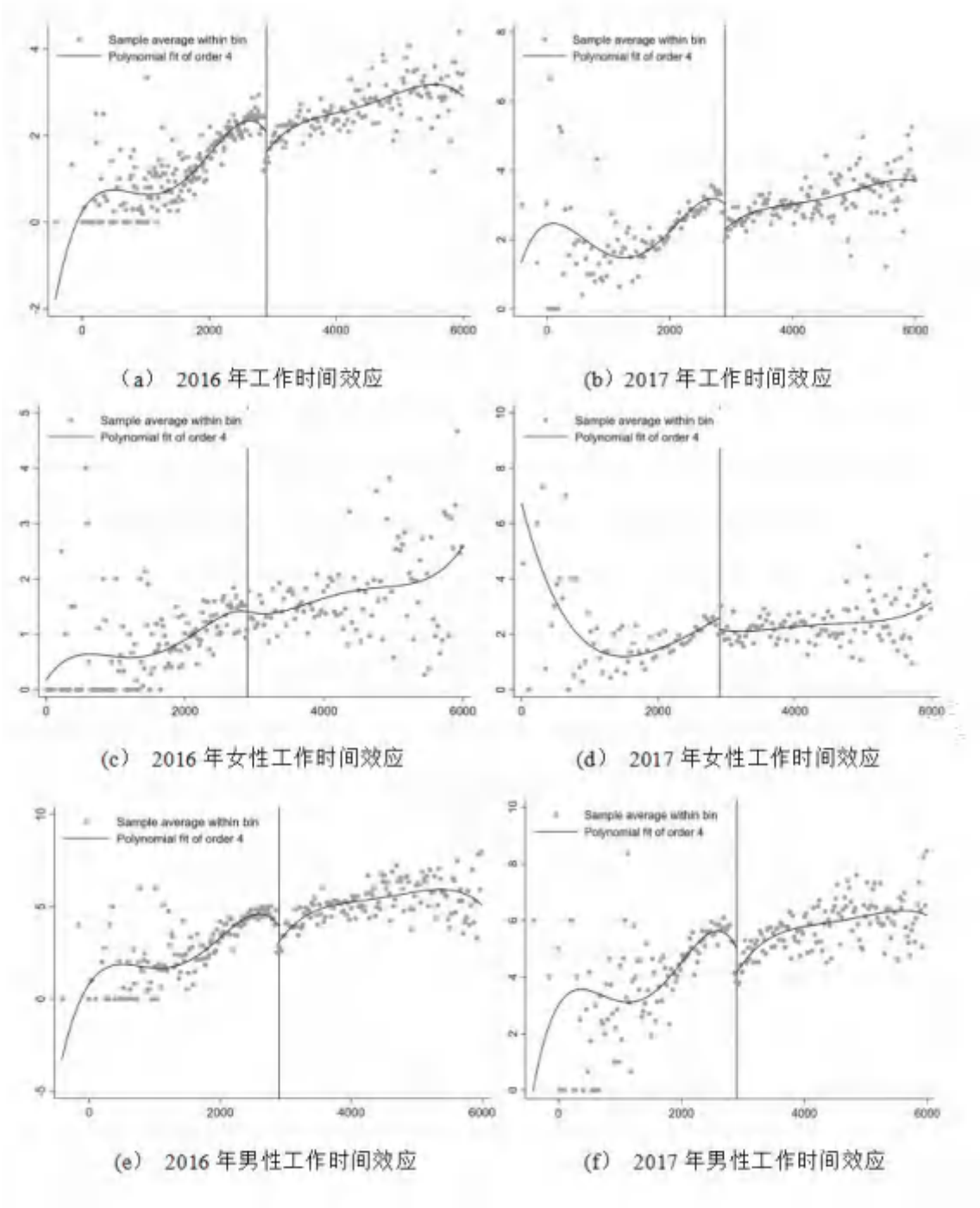


图 8　精准扶贫项目对贫困户劳动供给的影响

其次，我们将农户月平均工资作为被解释变量，估计了精准扶贫项目对贫困户劳动生产率的影响。根据表 8 和图 9，我们发现短期内，精准扶贫项目对贫困户的劳动生产率没有显著影响。

表 8　　精准扶贫项目对贫困户劳动生产率的影响

	Average Monthly wage2016	Average Monthly wage2017
	(11)	(12)
Conventional	−160.7	−174.4
	(219.5)	(414.1)
Bias−corrected	−153.7	−215.6
	(219.5)	(414.1)
Robust	−153.7	−215.6
	(235.2)	(439.6)
Observations	6,502	6,882

注:括号内为标准误差 ＊＊＊，＊＊ ，＊分别表示在 10%、5%和 1%的显著性水平下通过检验;Conventional 为常规标准误,即 OLS 标准误;Bias−Corrected 为纠偏稳健标准误;Robust 为稳健标准误;所有回归模型均使用 CCT 标准计算的最优带宽并控制了家庭特征变量。

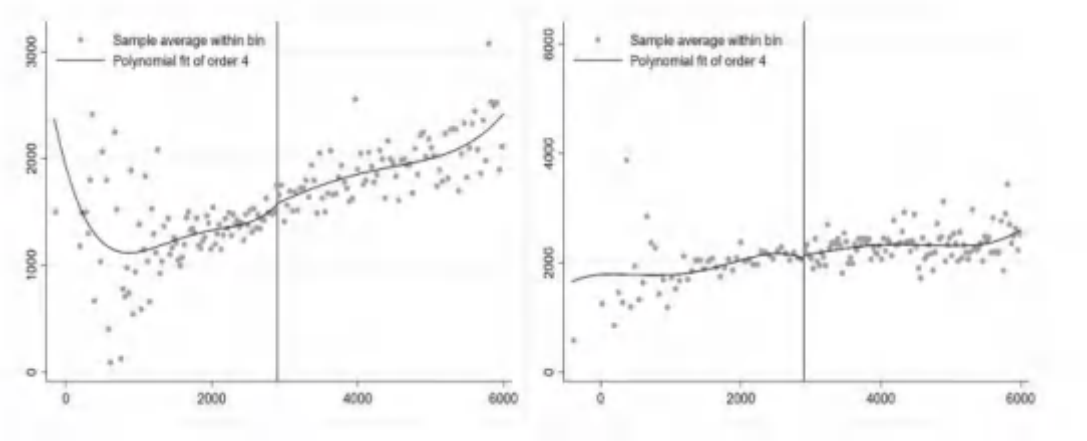


图 9　精准扶贫项目对贫困户劳动生产率的影响

根据上述分析,从短期来看,精准扶贫项目的劳动收入效应主要来源于贫困户劳动供给的增加而非劳动生产率的提高。换言之,贫困户劳动收入的增加主要是通过增加劳动时间来实现的,而非通过技能或工作效率提升来实现。

(四)稳健性检验

我们将通过调整带宽和安慰剂检验,对以上的估计结果进行稳健性检验。

(1)不同带宽下的半参数检验

表9报告了不同带宽下2016年精准扶贫项目对贫困户人均劳动收入的影响。在稳健标准误和纠偏稳健标准误下，与CCT标准下的最优带宽相比，使用0.75CCT标准下的带宽得到的估计系数增大，为5248元；使用1.25CCT和1.5CCT标准下的带宽得到的估计系数减小，分别为2091元和1769元。虽然RDD的估计参数对带宽选择敏感，但在不同带宽下精准扶贫项目对贫困户人均劳动收入的影响均显著为正，结论保持一致。

表9　　不同带宽下2016年精准扶贫项目对人均劳动收入的影响

	0.75CCT	CCT	1.25CCT	1.5CCT
	(13)	(14)	(15)	(16)
Conventional	2,476	1,752＊＊	1,861＊＊＊	2,116＊＊＊
	(1,987)	(851.4)	(648.6)	(573.2)
Bias－corrected	5,248＊＊＊	2,831＊＊＊	2,091＊＊＊	1,769＊＊＊
	(1,987)	(851.4)	(648.6)	(573.2)
Robust	5,248＊	2,831＊＊	2,091＊＊	1,769＊＊
	(3,128)	(1,328)	(994.5)	(864.7)
Observations	8,660	8,660	8,660	8,660

注：括号内为标准误差　＊＊＊，＊＊　，＊，分别表示在10％、5％和1％的显著性水平下通过检验；Conventional为常规标准误，即OLS标准误；Bias－Corrected为纠偏稳健标准误；Robust为稳健标准误；所有回归模型均控制了家庭特征变量；0.75CCT，1.25CCT和1.5CCT分别表示CCT标准下最优带宽的0.75倍，1.25倍和1.5倍。

(2)安慰剂检验

理论而言，我们关注精准扶贫项目对断点附近农户人均劳动收入的影响，但回归得到的2015年收入断点有可能存在误报或者具有较大的偶然性。为此，我们进行了安慰剂检验，以其他收入水平作为断点来实证检验农户人均劳动收入是否有显著的跳跃。

表 10　　安慰剂检验

	Cutoff ＋ 200		Cutoff － 200	
	Wage2016	Wage2017	Wage2016	Wage2017
	(17)	(18)	(19)	(20)
Conventional	－378.6	－4,640	589.8	4,537
	(1,369)	(5,118)	(2,335)	(4,966)
Bias－corrected	－1,277	－2,586	1,087	4,681
	(1,369)	(5,118)	(2,335)	(4,966)
Robust	－1,277	－2,586	1,087	4,681
	(1,590)	(5,462)	(2,383)	(5,028)
Observations	8,660	8,532	8,660	8,532

注：括号内为标准误差，＊＊＊，＊＊，＊分别表示在 10%、5%和 1%的显著性水平下通过检验；Conventional 为常规标准误，即 OLS 标准误；Bias－Corrected 为纠偏稳健标准误；Robust 为稳健标准误；所有回归模型均控制了家庭特征变量。

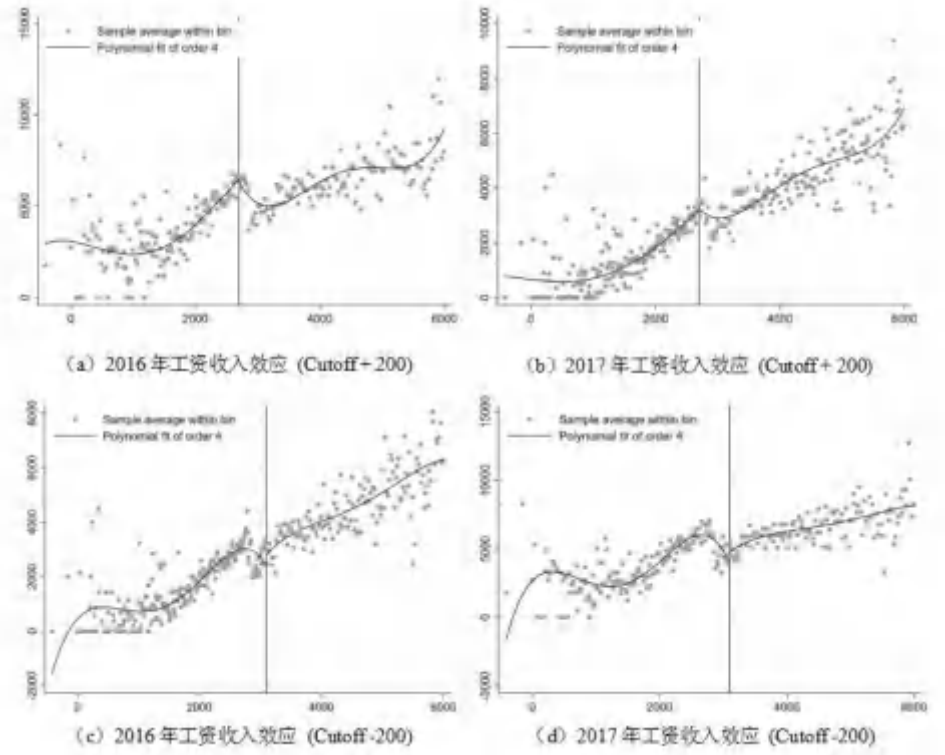


图 10　安慰剂检验

我们将2015年收入断点分别增加和减少200元作为两个新的断点，即2655元和3055元，来考察农户人均劳动收入在断点前后是否存在显著的差异。表10的结果显示，在两个新的断点附近，无论是2016年还是2017年，精准扶贫项目对贫困户人均劳动收入没有显著影响。进一步，我们对估计结果进行可视化，如图7所示，农户人均劳动收入在假定的两个断点附近没有明显的跳跃。由此，我们排除了断点存在误报的可能，较好地验证了研究结论的稳健性。

五、机制讨论

进一步，我们讨论精准扶贫项目对贫困户劳动供给及劳动收入影响的具体机制。正如前文所述，在对贫困户的救助和帮扶上，新县人民政府实施了涵盖民生、基建等各个方面全生命周期精准扶贫策略（见表3）。而2015年脱贫后的家庭仍能享受政府的民生政策，因此本文主体的断点回归的结果所代表的是在贫困户（未脱贫）与脱贫户间分布不均匀的县政府扶贫项目的效果。

本部分将进一步研究县政府投建的扶贫项目，即易地搬迁、产业扶贫以及光伏发电对贫困户劳动供给的影响，验证文章主体发现的主要机制。

考虑到家庭中存在男性及女性劳动力，其劳动供给决策相互影响。因此我们建立联立回归模型：

$$\begin{cases} Month_{it}^{female} = \alpha_t^f Month_{it}^{male} + \sum_{j=1}^{N} \beta_t^f Prog_{it}^j + \Gamma_t^f X_{it} + \varepsilon_{it}^f \\ Month_{it}^{male} = \alpha_t^m Month_{it}^{female} + \sum_{j=1}^{N} \beta_t^m Prog_{it}^j + \Gamma_t^m X_{it} + \varepsilon_{it}^m \end{cases} \quad (5)$$

其中 $Month_{it}^{female}$ 和 $Month_{it}^{male}$ 分别表示家庭 i 在 t 年份女性劳动力和男性劳动力的工作时间，我们设定一个家庭中女（男）性劳动力受男（女）性劳动力的供给决策（工作多长时间）影响，二者都受到当年可享受的项目影响，且每个项目的影响各年不相同；最后，家庭的其他因素，如孩子和老人的数量，受教育年限以及住户家庭离主干道的距离（衡量进入劳动力市场的成本）都作为控制变量进入X中。此外，为解决家庭户所享受的项目的内生性，我们选择文章主体中断点周围相同的样本，并使用其2015年底脱贫与否影响作为工具变量。

由于2016－2017两年已经建成并对农户产生影响的项目种类不同，因此我们分别对2016－2017两年进行回归分析，其结果如表11所示。从回归结果来看我们可以得到以下结论：（1）同一个家庭中，男性与女性劳动供给互为替代，即男（女）性劳动供给增加会显著地减少另一方的劳动供给；（2）易地搬迁、产业扶贫与我们

预期一致，会显著地提高女性与男性的劳动供给，且与文章主体的结果一致，2017年的劳动促进效应要显著大于2016年，对男性劳动力供给的促进作用要大于女性。两年相比，产业扶贫由2016年对女性几乎没有影响到2017年对女性的影响显著转变，其最可能的原因为贫困户女性的劳动给经验少，需要一定量的劳动培训才能参加劳动，而2016年大多产业园刚刚建成，劳动培训尚未完成。(3)光伏扶贫2017年才完成并网，但与上面两个项目不同，光伏扶贫虽然也同样具有因资源有限导致的分布不均匀以及向贫困户倾斜，但这项政策对贫困家庭的影响机制仅为收入效应，完全等同于政府直接现金补贴，因此光伏扶贫收入会降低贫困户的劳动供给。从我们的回归结果看，虽然我们并没有与理论预期一致，得到负向的影响关系，但光伏扶贫政策的影响并不显著。相较于前两者对劳动供给的显著影响，但从对贫困户劳动决策的角度看，光伏扶贫的效果要劣于前两者。

表11　　2016－2017年劳动供给的影响因素

变量	2016年		2017年	
	女性工作时间	男性工作时间	女性工作时间	男性工作时间
男性工作时间	－0.346＊＊＊		－0.635＊＊＊	
	(0.0662)		(0.0937)	
女性工作时间		－0.934＊＊＊		－1.184＊＊＊
		(0.227)		(0.176)
易地搬迁	2.511＊＊	4.607＊＊＊	7.784＊＊＊	10.93＊＊＊
	(1.074)	(1.465)	(1.763)	(2.313)
人均产业扶贫金额	1.250	2.720＊＊	2.240＊＊＊	3.253＊＊＊
	(0.865)	(1.166)	(0.801)	(1.054)
光伏扶贫			5.564	7.305
			(6.714)	(9.170)
常数项	2.815＊＊＊	5.802＊＊＊	3.684＊＊＊	5.287＊＊＊
	(0.444)	(0.510)	(0.662)	(0.800)
控制变量	是	是	是	是
样本个数	1,207	1,207	1,215	1,215

注：括号内为标准误差，＊＊＊，＊＊，＊分别表示在10%、5%和1%的显著性水平下通过检验。

值得说明的是，以上分项目的IV估计比文章主体中估计的劳动供给促进效果还要明显，究其原因，文章主体的断点回归所估计的是所有项目在断点周围所有贫困户中的平均效果，考虑到易地搬迁所覆盖的人口仅有全部贫困户的约1/6，而光伏扶贫仅覆盖全部贫困户的不到5%，因此本部分中每个项目对项目享受者的直接效应要显著大于在所有贫困户（包括未享受者）间的平均值。

综上所述，扶贫项目对劳动力供给的促进效果显著，且横向对比几种扶贫项目，易地搬迁和产业扶贫等项目对贫困户的劳动供给具有显著的促进作用。

六、结论与政策含义

回顾过去70年的扶贫历程，中国取得了举世瞩目的减贫成绩。随着贫困人口的减少和减贫边际效果的减弱，新时期中央政府启动了有史以来政策面最全、动员力度最大、瞄准对象最具体和农户参与度最高的精准扶贫、精准脱贫战略；地方政府因地制宜采取了一系列精准扶贫政策，包括易地搬迁、产业扶贫、光伏扶贫等，力争在2020年全面消除贫困。在这一背景下，本文开创了国内使用政府登记注册数据进行微观研究的先河，采用Fuzzy RDD方法，估计2016－2017年县政府投建的精准扶贫政策对贫困户劳动收入与劳动供给的短期影响。

本文的主要发现如下：第一，精准扶贫项目显著提高了贫困户的劳动收入，且2017年的收入效应大于2016年，收入效应呈现扩大趋势，扭转了已有文献提到的减贫边际效率递减的问题（李实等，2018）。

第二，贫困户的劳动供给受精准扶贫项目影响显著增加，但在短期内劳动生产率的变动并不显著。这一发现要求后续研究对精准扶贫政策的劳动力收入效应进行持续的评估。因为从长远角度看，提升贫困户的劳动生产率是帮助其脱贫乃至致富的有效路径，也是使精准扶贫政策边际效果递增的着力点。如果最终的效果仅仅是延长了工作时间，那么贫困户的收入不会有持续地增加；且随着技术的进步，这部分劳动力面临被替代的风险进而返贫。政策制定者需要有意识地加强对农村劳动力的持续培训，提升其劳动技能进而有感地参与到经济增长中来。

第三，精准扶贫项目在短期内对男性劳动人口的劳动供给的促进作用大于女性，但从长期发展趋势来看，女性劳动供给增加的潜力更大。换言之，农村还潜藏着大量的劳动力红利，特别是农村妇女的劳动力供给。有必要加强针对农村贫困妇女劳动力供给决策的研究，助益政策制定者优化政策方案以激励妇女参与劳动

力市场，进一步增加贫困户的收入。

第四，通过机制挖掘，我们发现精准扶贫过程中易地搬迁是促进贫困户劳动供给的最主要渠道，产业扶贫的促进效应也十分显著。相对于传统扶贫政策，异地搬迁和产业扶贫项目的一个重要突破和创新是改变了要素的结合方式。将“劳动力与土地要素结合”转变为“劳动力要素与资本、技术、市场要素结合”，使得农户变为工人或“职业农民”，劳动边际产出增加。与此同时，我们也观察到光伏扶贫项目对贫困户的劳动供给没有显著影响。理论而言，光伏扶贫等同于政府直接现金补贴，收入增加对劳动力供给会产生负激励。不过从短期来看，我们没有发现显著的负作用，有待后续研究进行长期地评估。

本文的研究对象新县是中国精准扶贫过程中一个代表性较高的缩影，基于高质量的数据库得出的结论具有较强的一般性，丰富和拓展了现有精准扶贫文献的研究。此外，目前正处于精准扶贫中后期，可以很好地捕捉到精准扶贫政策的短期效果，有助于政策制定者对当前精准扶贫效果的把握，并为政府完善政策设计，优化配置扶贫资源以打赢脱贫攻坚战、决胜全面建成小康社会提供决策基础。但需要说明的是，本文使用的 Fuzzy RDD 方法仅能识别出截断点附近的局部平均处理效应，得出的结论只适用于特定的贫困群体。

参考文献

[1]Abadie, A., and Gardeazabal, J., 2003, "The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country", American Economic Review, 93(1), 113 - 132.

[2]Abdullah, A., Doucouliagos, H., and Manning, E., 2015, "Does Education Reduce Income Inequality? A Meta—regression Analysis", Journal of Economic Surveys, 29(2), 301—316.

[3]Acemoglu, D., and Johnson, S.,2007, "Disease and Development: The Effect of Life Expectancy on Economic Growth", Journal of Political Economy, 115(6), 925—985.

[4]Alatas, V., Banerjee, A., Hanna, R., Olken, B. A., and Tobias, J., 2012. "Targeting the Poor: Evidence from a Field Experiment in Indonesia", American Economic Review,102 (4): 1206 - 40.

[5]Alatas, V., Banerjee, A., Hanna, R., Olken, B. A., Purnamasari,R., and Wai—Poi, M., 2016, "Self—Targeting: Evidence from a Field Experiment in Indonesia", Journal of Political Economy,124(2): 371 - 427.

[6]Azariadis, C., and Stachurski, J., 2005, "Poverty Traps(Chapter 5)", Handbook of Economic Growth, 1(05), 295—384.

[7]Baker, M., Gruber, J., and Milligan, K., 2008, "Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well - Being", Journal of Political Economy, 116(4), 709—745.

[8]Banerjee, A. , Duflo, E. , Goldberg, N. , Karlan, D. , Osei, R. , and Pariente, W. , et al., 2015, "A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for The VeryPoor: Evidence from Six Countries", Science, 348(6236), 1260799—1260799.

[9]Banerjee, A. V., and He,R.2004, "Making Aid Work", MIT Press.

[10]Banerjee, A. V., Duflo, E., Glennerster, R., and Kothari, D., 2010, "Improving Immunisation Coverage in Rural India: Clustered Randomised Controlled Evaluation of Immunisation Campaigns with and without Incentives", BMJ, 340(7759), 1291—1291.

[11]Banerjee, A. V., Esther, D., Rachel, G., and Cynthia, K.,2015, "The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation", American Economic Journal: Applied Economics, 7(1),22—53.

[12]Banerjee, A., Hanna, R., Kreindler, G. E., and Olken, B.A., 2017, "Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs Worldwide", World Bank Research Observer, 32(2): 155 - 85.

[13] Banerjee, A., Hanna, R., Kyle, J., Olken, B. A., and Sumarto, S., 2018, "Tangible Information and Citizen Empowerment: Identification Cards and Food Subsidy Programs in Indonesia", Journal of Political Economy, 126(2): 451 - 491.

[14]Becker, G.S., 1968., "Crime and Punishment: An Economic Approach", Journal of Political Economy, 76(2), 169—217.

[15] Cattaneo MD, Idrobo N, Titiunik R., 2018, "A Practical Introduction to Regression Discontinuity Designs", Cambridge, UK: Cambridge University Press.

[16] Chen, S., Ravallion, M., 2010, "The Developing World Is Poorer than We Thought, but No Less Successful in the Fight Against Poverty", Quarterly Journal of Economics, 125(4), 1577 - 1625.

[17]DiNardo, J., and Lee, D. S., 2011, "Program Evaluation and Research Designs", Handbook of Labor Economics, 4a: 463——536.

[18]Duflo, E., Dupas, P., and Kremer, M., 2015, "Education, HIV, and Early Fertility: Experimental Evidence from Kenya", American Economic Review, 105(9), 2757—97.

[19]Easterly, W., 2006, "The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good", Penguin Press/Oxford University Press.

[20]Emran, M. S., and Hou, Z., 2013, "Access to Markets and Rural Poverty: Evidence from Household Consumption in China", Review of Economics and Statistics, 95(2), 682—697.

[21]Foley, F.C., 2011, "Welfare Payments and Crime", Review of Economics and Statistics, 93(1): 97—112.

[22]Frank, B.J., 1999, "Earnings, Productivity and Performance - related Pay", Journal of Labor Economics, 17(3), 447—463.

[23]Gibson, J., and Olivia, S., 2010 , "The Effect of Infrastructure Access and Quality on Non—Farm Enterprises in Rural Indonesia", World Development, 38(5), 717—726.

[24]Imbens, G.W., and Kalyanaraman, K., 2012, "Optimal Bandwidth Choice for the Regression Discontinuity Estimator", The Review of Economic Studies, 79(3), 933

- 959.

[25]Imbens, G. W., and Lemieux, T., 2008, "Regression Discontinuity Designs: A Guide to Practice." Journal of Econometrics, 142 (2): 615 - 35.

[26]Jepsen, C., Mueser, P., and Troske, K., 2016, "Labor Market Returns to the GED Using Regression Discontinuity Analysis", Journal of Political Economy, 124(3), 621—648.

[27]John, A., and Storr, V. H., 2009, "Can the west help the rest? A Review Essay of Sachs' the End of Poverty and Easterly's the White Man's Burden", The Journal of Private Enterprise, 25(1), 125—140.

[28]Journal of Public Economics, 90 (4 - 5): 853 - 70.

[29]Leeson, P. T., 2008, "Escaping Poverty: Foreign Aid, Private Property, and Economic Development", Journal of Private Enterprise, 23(2): 39 - 64.

[30]Lin, J.Y., 1992, "Rural Reforms and Agricultural Growth in China", American Economic Review, 82(1): 34—51.

[31]Maurer—Fazio, M., Connelly, R., Chen, L., and Tang, L., 2011, "Childcare, Eldercare, and Labor Force Participation of Married Women in Urban China, 1982 - 2000", Journal of Human Resources, 46(2), 261—294.

[32]Mcmillan, J., Whalley, J., and Zhu, L., 1989, "The Impact of China's Economic Reforms on Agricultural Productivity Growth", Journal of Political Economy, 97 (4), 781—807.

[33]Meng, X., 2012, "Labor Market Outcomes and Reforms in China", The Journal of Economic Perspectives, 26(4), 75—101.

[34]Meng, L.S., 2013, "Evaluating China's poverty alleviation program: A regression discontinuity approach", Journal of Public Economics, 101, 1 - 11

[35]Meyer, B.D., and Mok, W. K. C., 2013, "Disability, Earnings, Income and Consumption", Journal of Public Economics, 6, 1—19.

[36]Mitchell, S., Gelman, A., Ross, R., et al., 2018, "The Millennium Villages Project: A Retrospective, Observational, Endline Evaluation", Lancet Glob Health, 6, 500 - 513.

[37]Olken, B.A., 2006, "Corruption and the Costs of Redistribution: Micro Evidence from Indonesia", Journal of Public Economics, 90 (4 - 5): 853 - 70.

[38]Qin, Y., and Zhang, X., 2016, "The Road to Specialization in Agricultural Production: Evidence from Rural China", World Development, 77, 1—16.

[39]Ravallion, M., and Chen, S.,2007, "China's (uneven) Progress Against Poverty", Journal of Development Economics, 82(1),0－42.
[40]Ravallion, M.,2012, "Fighting Poverty One Experiment at a Time: A Review of Abhijit Banerjee and Esther Duflo's "Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty"", Journal of Economic Literature, 50(1),103－114.
[41]Rupert,P., and Zanella,G.,2015, "Revisiting wage, earnings, and hours profiles", Journal of Monetary Economics,72,114－130.
[42]Sachs, J., 2005, "The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time", Penguin Press.
[43]Sachs, J.D., and Mitchell, S., 2018, "The Millennium Villages Project: Authors' Reply", The Lancet Global Health, https://doi.org/10.1016/S2214－109X(18)30258－4.
[44]Sharma, S.D., 2007, "Can Massive Foreign Aid Eliminate Extreme Poverty?", World Economics, 8(1): 245－253.
[45]Stiglitz, J. E.,1975, "The Theory of 'Screening' Education, and the Distribution of Income", The American Economic Review, 65(3), 283－300.
[46]Weil, D. N., 2007, "Accounting for the Effect of Health on Economic Growth", Quarterly Journal of Economics, 122(3), 1265－1306.
[47]蔡昉,2018:《四十不惑:中国改革开放发展经验分享》,北京:中国社会科学出版社。
[48]程名望、盖庆恩、Jin Yanhong、史清华,2016:《人力资本积累与农户收入增长》,《经济研究》第1期。
[49]胡联、汪三贵,2017:《我国建档立卡面临精英俘获的挑战吗?》,《管理世界》第1期。
[50]解垩,2018:《税收和转移支付对收入再分配的贡献》,《经济研究》第8期。
[51]李实、罗楚亮,2012,《我国居民收入差距的短期变动与长期趋势》,《经济社会体制比较》第4期。
[52]李实、岳希明、罗楚亮、詹鹏,2018:《21世纪:中国农村贫困特征与反贫困战略》,北京:经济科学出版社。
[53]李小云、于乐荣、齐顾波,2010:《2000～2008年中国经济增长对贫困减少的作用:一个全国和分区域的实证分析》,《中国农村经济》第4期。
[54]李永友、郑春荣,2016:《我国公共医疗服务受益归宿及其收入分配效应——基于入户调查数据的微观分析》,《经济研究》第7期。
[55]刘璨、张巍,2007:《耕还林政策选择对农户收入的影响——以我国京津风沙源治理工程为例》,《经济学(季刊)》第1期。

[56]刘生龙、周绍杰、胡鞍钢，2016：《义务教育法与中国城镇教育回报率：基于断点回归设计》，《经济研究》第2期。
[57]卢盛峰、陈思霞、时良彦，2018：《走向收入平衡增长：中国转移支付系统“精准扶贫”了吗？》，《经济研究》第11期。
[58]罗楚亮，2010：《农村贫困的动态变化》，《经济研究》第5期。
[59]完善农村义务教育财政保障机制课题组，2005：《“两免一补”政策实施的宏观效果与前瞻》，《管理世界》第7期。
[60]汪三贵，2008：《在发展中战胜贫困——对中国30年大规模减贫经验的总结与评价》，《管理世界》第11期。
[61]王庶、岳希明，2017：《退耕还林、非农就业与农民增收——基于21省面板数据的双重差分分析》，《经济研究》第4期。
[62]王艺明、刘志红，2016：《大型公共支出项目的政策效果评估——以“八七扶贫攻坚计划”为例》，《财贸经济》第1期。
[63]徐月宾、刘凤芹、张秀兰，2007：《中国农村反贫困政策的反思——从社会救助向社会保护转变》，《中国社会科学》第3期。
[64]许庆、田士超、徐志刚、邵挺，2008：《农地制度、土地细碎化与农民收入不平等》，《经济研究》第2期。
[65]岳希明、罗楚亮，2010：《农村劳动力外出打工与缓解贫困》，《世界经济》第11期。
[66]张勋、万广华，2016：《中国的农村基础设施促进了包容性增长吗？》，《经济研究》第10期。
[67]章元、万广华、刘修岩、许庆，《参与市场与农村贫困：一个微观分析的视角》，《世界经济》第9期。
[68]周敏慧、陶然，2016：《市场还是政府：评估中国农村减贫政策》，《国际经济评论》第6期。
[69]朱玲、何伟，2018：《工业化城市化进程中的乡村减贫40年》，《劳动经济研究》第6期。
[70]朱梦冰、李实，2017：《精准扶贫重在精准识别贫困人口——农村低保政策的瞄准效果分析》，《中国社会科学》第9期。

附　　录

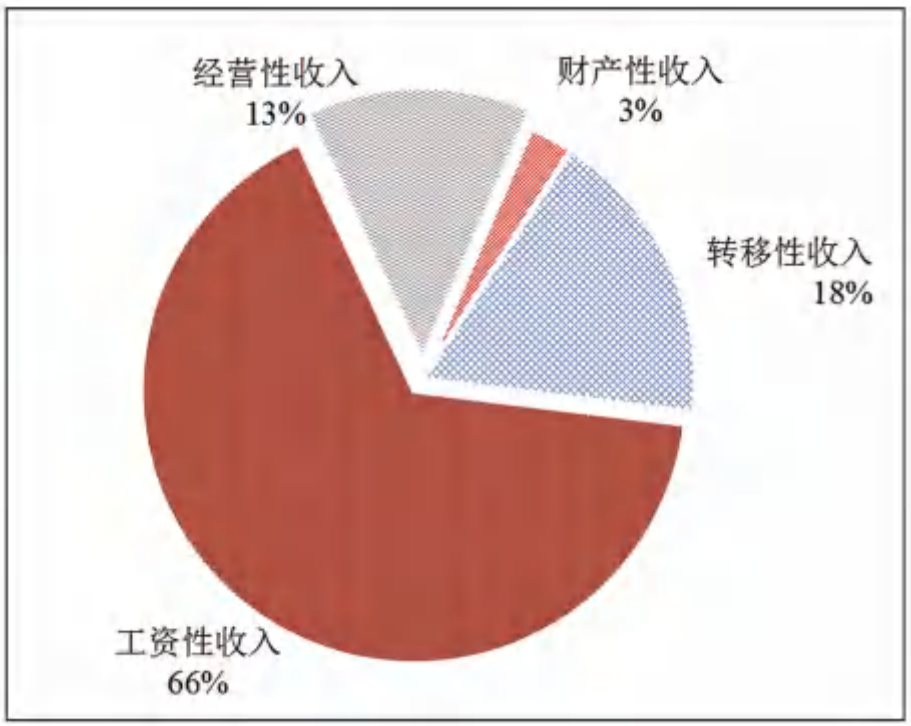


图 11　2014 年新县贫困人口收入结构

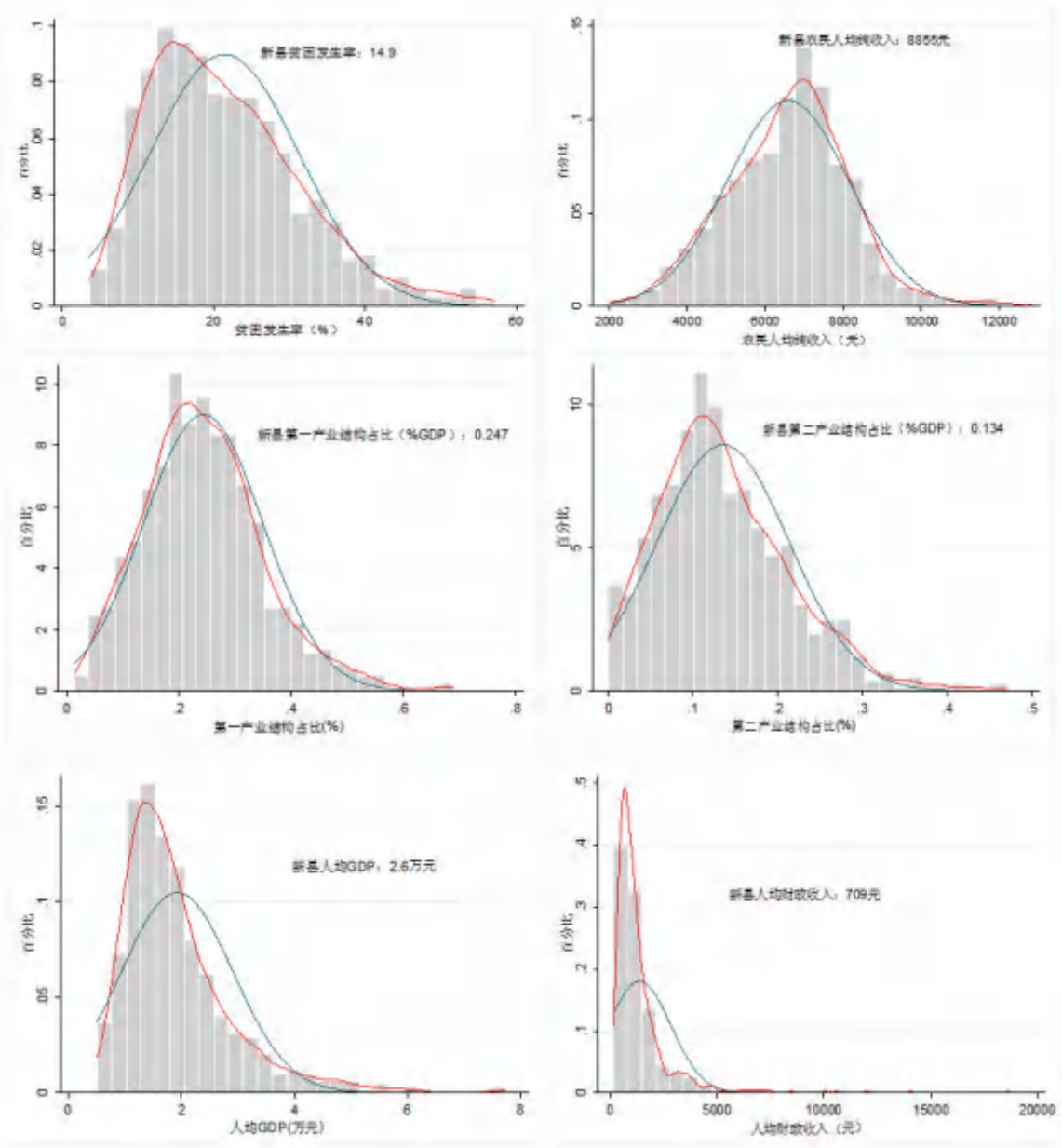


图 12　国家级贫困县(含新县)主要经济指标分布

分报告二

减贫政策、禀赋与收入分配

黄　滢　肖　寒　郭家睿

摘要：改善收入不平等程度对长期经济增长具有重要意义，而在减贫实践中政府更关注短期内收入的提高，可能忽视了减贫政策对收入分配的效应。我们使用新县12327个贫困户数据，分析减贫政策对收入结构以及收入不平等的影响。结果表明，新县贫困户的收入增长主要来源为非农工作带来的工资性收入增长。由于贫困户的家庭禀赋如人力资本、土地资产不同，导致收入增加的同时伴随着收入不平等的加剧，其中政府在促进就业方面的减贫政策在恶化收入分配方面发挥了主导作用。另一方面，发挥最后一趟防线作用的纯救助性转移支付则有效改善了贫困户的收入不平等程度。因此，政府在面临财政预算约束、选择减贫政策组合时，应适当考虑家庭之间的禀赋差异，有意识地增加除人力资本之外的资源禀赋的价值，提高这些禀赋的市场价值，合理地进行不同类型的转移支付，从而缓解减贫对收入分配的负面影响，从而为长期的持续性增长奠定基础。

一、引言

贫困问题是全球发展面临的重要问题之一，根据2018年世界银行《贫困与共享繁荣2018：拼出贫困的拼图》报告，全球范围内极端贫困人口73.59亿人，占全球总人口的10%，其中中国仍有1000万人属于极端贫困人口。经济的飞速增长为居民带来生活水平的提高的同时，全世界范围内的收入分配不平等问题也愈加凸显。在欧洲和北美发达国家人均收入达到50000美元以上的同时，撒哈拉以南非洲、印度、拉美仍然是世界极度贫困人口主要居住国家和地区，每日人均收入低于1.9美元。这样的不平等状况将在长时间内持续存在。

就我国而言，由于历史地理因素、资源禀赋差异、地区间发展不平衡等多方面原因，低收入水平的贫困人口仍然大量存在，且主要集中在农村地区。根据国家统计局测算，截至2017年底我国共有3046万农村贫困人口。2015年，习近平总书记在世界减贫大会上提出，在扶贫攻坚工作中实施精准扶贫方略，坚持中国制度的优势，注重“六个精准”，坚持分类施策，广泛动员全社会力量。精准扶贫政策正式实施以来，各地积极改变以往的粗放式扶贫方式，从建档立卡识别贫困户开始，到实施各类扶贫政策等一系列举措，为我国的扶贫事业再次注入新的动力。

从地方政府的角度而言，在实施扶贫政策中要面临着这几个考量。第一，我国在实施的扶贫政策中，一直强调的重要一点就是坚决避免扶贫政策养懒汉，尽量依靠贫困户自己脱贫，只有那些完全不能依靠自身脱贫的贫困人群才接受纯救助性质的转移支付，如五保户、残疾人等。第二，从长期来看，扶贫不仅仅是为了现阶段的脱贫，而是为了让贫困人群获得提高收入的能力，实现可持续发展。第三，政府需要利用有限的扶贫资金最大化扶贫效果。因此，在扶贫实践中，地方政府的扶贫政策选择都是致力于挖掘贫困人口的潜力，依托扶贫人群自己的禀赋和比较优势，通过政府的帮扶政策提高现有禀赋的存量，激励贫困人群通过市场交换来实现禀赋的价值，从而提高收入和脱贫。例如，对于拥有劳动力但缺技术的贫困人群，政府会提供人力资本培训，鼓励他们就业；对于自己有技术但缺乏资金的贫困家庭，政府会提供资金补助，帮助创业。而在产业扶贫政策方面更是体现了地方政府依托当地禀赋来设计和推行扶贫项目的做法。

既然政府的各项扶贫政策究其根源都还是利用贫困人口的自有禀赋来提高收入，而不同的禀赋在贫困人群中分布不同，在市场交换中实现的价值也不同，政府

“分类施策”的扶贫政策就可能改变贫困人群的收入分配结果。本文通过实证数据来检验政府扶贫政策在收入分配方面的作用，具体回答三个问题：第一，扶贫政策整体对贫困人群整体收入的分配效果如何？如果扶贫政策整体做到了精准扶贫，让所有贫困人群的收入都超过贫困线，整体的收入分配结果应该是改善的。第二，如果某一禀赋存在分布不均，针对某一禀赋的扶贫政策会不会加大该禀赋所获得的收入的分配不均？我们尤其关注人力资本这一禀赋导致的收入分配结果，因为人力资本差异是文献中认为导致收入不平等的重要原因，而扶贫实践中提高人力资本、鼓励就业也是最重要的政策。第三，纯补助性质的转移支付对贫困人群整体收入的分配效果如何？如果纯补助性质的转移支付确实做到了精准扶贫，发挥着最后一道防线的作用，它的作用应该是改善整体的收入分配状况。

二、文献综述

20 世纪 50 年代以来，经济学家对个体的收入分配与经济增长进行了大量研究，认为伴随收入增长出现的收入分配不平等可能通过影响消费、人力资本积累、社会稳定程度等多种机制对长期的经济增长产生负面影响，因此，改善收入分配不均对经济增长具有重要意义。

宏观层面，收入分配可能从多个渠道影响总体的经济增长。Stiglitz(2015)认为，二战以后各国不平等程度的大幅加剧对经济增长是有害的，高度的不平等将削弱总需求。Dynan，Skinner 和 Zeldes(2004)认为，处于低收入水平的群体边际消费倾向更高，但是收入所得比富人更低，从而整体消费受到限制。另一方面，Murphy，Shleifer 和 Vishny(1989)提出，由于富人与穷人的消费偏好不同，收入分配将影响需求结构，从而影响一国的工业结构，进而影响经济增长与结构。同时，收入不平等将带来机会不平等，穷人及其后代得不到充足的教育和健康投资，人力资本无法得到积累，从而将威胁到未来长期的经济增长。另外，当社会贫富差距过大产生动荡时，不稳定的社会环境将抑制公共投资，进而影响社会生产力水平、基础建设、技术发展以及未来的教育发展，从而使得经济陷入更深的倒退。

收入不平等可能通过资产不平等对经济增长进行影响。Carter(2004)认为，土地所有权的不平等可以解释当代不平等程度的加剧，并从两个间接机制进行阐释：第一，排他性农业增长的存在可能加剧收入不平等，第二，家庭在农业投资与教育投资之间存在选择，初始土地的不平等将通过影响人力资本投资间接地影响收入的分布。然后使用 64 个国家的面板数据，采用混合效应模型进行实证检验，结

果表明农业不平等会影响经济增长。Birdsall 和 Londono(1997)提出,不平等约束经济增长的一个原因在于,过大的收入差距使得贫困人口的生产力无法充分受到利用,从而无法对经济增长做出贡献。Birdsall, Ross 和 Sabot(1995)在对东亚的经济增长的研究中提出,东亚国家通过教育投资以提高人力资本的积累,从而在长期内降低了不平等程度和促进经济增长。

微观层面,个人收入的增长与初始资本(如土地所有权)、投资(包括农业投资、人力资本投资等)的差异具有密切的关系。Birdsall 和 Londono(1997)使用 52 个国家的面板数据研究影响贫困人口收入增长的因素,回归结果表明,贫困人口收入增长率对整体经济增长率具有高度弹性,初始的土地不平等与人力资本不平等对贫困人口收入增长率有显著的负向影响。

针对农业人口,Adams(2002)对非农收入与不平等的关系进行研究,使用 1997 年埃及 2500 个家庭数据对基尼系数进行分解,结果表明,虽然非农收入在家庭收入中的占比较高,但是非农收入对不平等的贡献低于农业收入对不平等的贡献;意味着非农收入的分布比农业收入的分布更加均匀。Braun(2005)提出,政府提供公共物品(包括对教育、健康、基础设施的投资)可以改善收入分配情况,同时提高农业部门的效率。

对中国的收入分配研究中,Ravallion 和 Chen(1999)对官方统计数据计算得到的基尼系数进行调整后进行回归,结果显示从 1985 至 1990 年,农业固定资产、小学教育对降低收入不平等程度有正向影响。郭熙保(2018)考虑个体、家庭、村以及地区的多层次结构,使用多维贫困指标对贫困家庭进行识别并回归,指出健康和教育体现的人力资本水平对长期多维贫困有显著的负向影响,并且可以有效地降低收入分配的不平等程度。

三、数据概况

我们使用河南省信阳市新县贫困户 2014—2017 年的信息,对新县贫困家庭的收入增长和收入结构进行分析,并通过收入差距分解和基尼系数分解探究影响收入不平等的因素。

河南省信阳市新县处于大别山腹地,是我国国家级贫困县。2014 年,全县共有建档立卡贫困户 12308 户,共 41829 人,贫困村 73 个,贫困发生率达到 14.9%。新县政府在在精准扶贫政策背景下,创新管理方式、高效利用资金,通过对贫困人口的深入了解与精准定位,针对儿童、青少年、妇女、老人等群体分别实施具体有效

的减贫政策，取得了显著的成效。截至2017年末，全县建档立卡贫困户中已脱贫11335户，占比达92%。

我们使用中国贫困人口追踪调查数据库中新县贫困户的信息进行分析，使用的数据年限为2014－2017年，包含建档立卡贫困户12432户，建档立卡人口44527人。经过数据处理，共使用贫困户观测值共12327个。数据库中涵盖这些家庭在2014－2017年的收入状况和家庭禀赋（主要包括人力资本和土地资源两大类）

1.贫困户的收入分类

新县贫困户的收入分为主要收入与转移支付两大类（表1），其中主要收入来源包括工资性收入、生产经营性收入与财产性收入。工资性收入指农户进行的非农工作带来的报酬，以及政府为促进劳动参与进行的补贴，如外出务工的交通补助、扶贫车间对贫困户工人的补助等等；生产经营性收入主要指农户全年从事种植、养殖活动的收入，比如农田耕种与家畜养殖的收入；财产性收入主要指农户家庭以土地等生产要素入股合作社后每年获得的分红，以及将房屋、机械进行出租得到的收入。因此，工资性收入体现了农户的人力资本在劳动力市场上的价值，生产经营性收入体现了农户所拥有的农业技能的价值，而财产性收入体现了自有资产的价值，这些禀赋的差异就会导致收入的差异。

表1　　贫困户收入类型

主要收入	工资性收入	务工收入＋务工补贴
	生产经营性收入	种植、养殖等收入
	财产性收入	财产所得
转移支付	计划生育金	实行计划生育的夫妻可得计划生育奖励金
	低保金	农村低保
	五保金	农村五保
	生态补偿金	根据我国生态补偿机制得到的生态补偿金
	其他转移性收入	其他政府补贴
支出	生产性支出	种植、养殖等成本
收入指标	家庭纯收入	＝主要收入＋转移支付－生产经营性支出
	人均纯收入	＝家庭纯收入/家庭成员数

转移支付包括计划生育金、低保金、五保金、生态补偿金以及其他转移性收入。其中，低保金、五保金分别针对低保户和五保户，不完全覆盖所有贫困户。根据国家政策规定，生态补偿金包括粮食直补、农资综合补贴、能繁母猪补贴、退耕还林补助、森林生态效益林补助、玉米补贴、油菜补贴、农机购置补贴等。其他转移性收入根据贫困户自身情况有不同类型的补贴。

支出方面，主要记录了贫困户的生产经营性支出，包括农业耕种需要的化肥、种子，开展养殖业所需的仔猪牛犊与饲料等费用。

2.贫困户收入增长与收入结构变化

由于我们缺乏个人的纯收入数据，因此计算每个贫困家庭的人均纯收入，然后计算全体贫困人口的家庭人均纯收入的平均值。计算公式为：

$$\text{贫困家庭人均纯收入的平均值} = \frac{\sum_{i=1}^{n}\left(\frac{\text{贫困家庭纯收入}_i}{\text{家庭成员数}_i}\right)}{\text{总贫困户数}}$$

其中，n 为总的贫困户数量。

贫困户家庭纯收入的平均值从 2014 年的 8,612 元/年上升至 2017 年的 25,690 元/年，年复合增长率高达 44%；家庭人均纯收入的平均值从 2014 年的 2,601 元/年上升至 2017 年的 7,665.54 元/年，年复合增长率为 43%(图 1)。

精准扶贫的开展显著改善了贫困户的整体收入水平：2014 年，贫困家庭纯收入的均值为 8,612 元，中位数为 7,963 元；家庭人均年纯收入的均值为 2,601 元，中位数为 2,441 元。到 2017 年，贫困户的纯收入平均值上升至 25,690 元，中位数上升至 23,278 元，人均纯收入品均值上升至 7,669 元，中位数上升至 6,412 元。可以看出，虽然贫困户的收入在这四年期间一直在持续增长，但是分配的不平等一直存在，两个收入指标的中位数一直低于平均值，而且从人均纯收入指标上看，中位数与平均值之间的差距不断拉大，说明整体收入不平等在加剧。

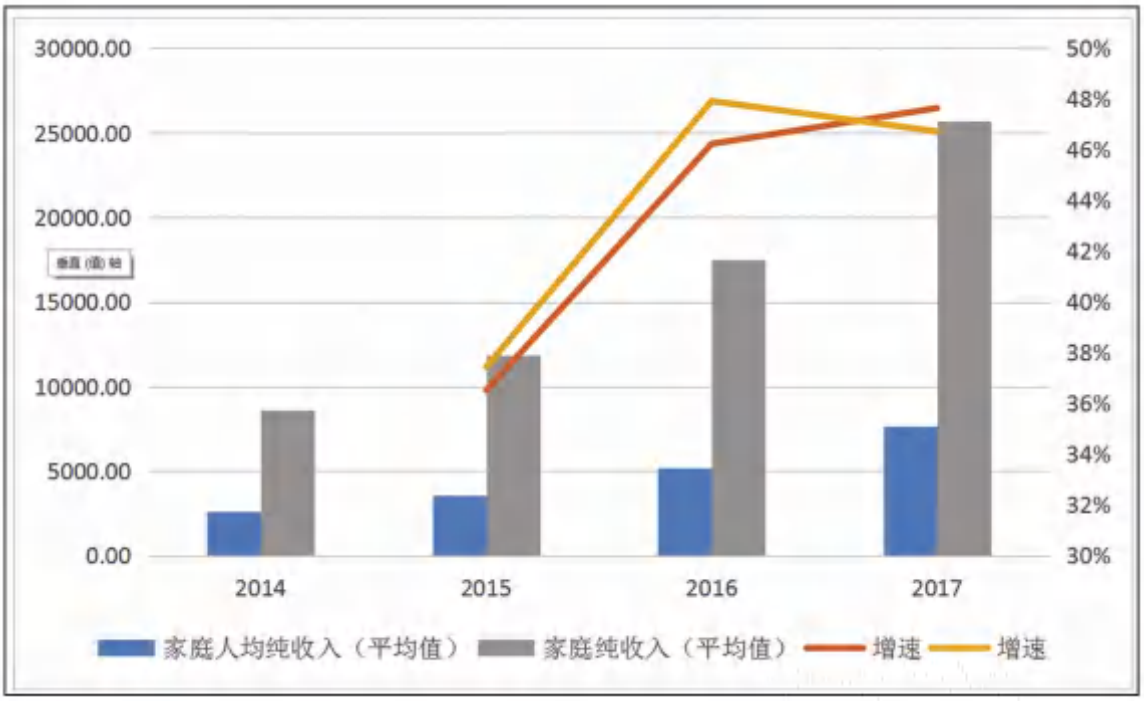


图 1　2014—2017 年贫困家庭纯收入(平均值)、人均纯收入(平均值)与增速

表 2　　贫困家庭纯收入与人均纯收入描述性统计

	贫困家庭纯收入(元)		贫困家庭人均纯收入(元)	
	中位数	平均值	中位数	平均值
2014	7,962.68	8,611.83	2,441.36	2,601.46
2015	10,029.22	11,836.43	2,828.78	3,551.68
2016	13,956.00	17,508.72	4,020.21	5,193.80
2017	23,277.61	25,689.75	6,411.67	7,668.54

而对比 2014 年和 2017 年家庭人均纯收入的分布(图 2)也可以看出,2017 年家庭人均纯收入的分布整体右移,高收入水平的贫困户数量明显增加。

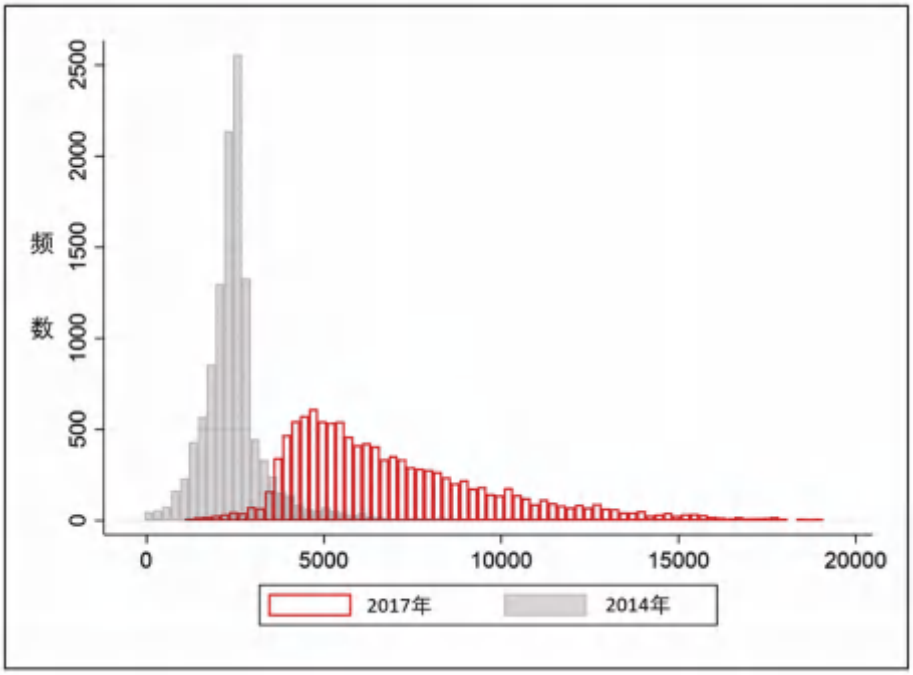


图 2　2014 年与 2017 年贫困家庭人均纯收入对比

在此期间，贫困户收入的结构也出现了一定的改变(图 3)。工资性收入占家庭纯收入中的占比从 2014 年的 70.27%上升至 2017 年的 78.82%，在所有收入类型中上升幅度最大。

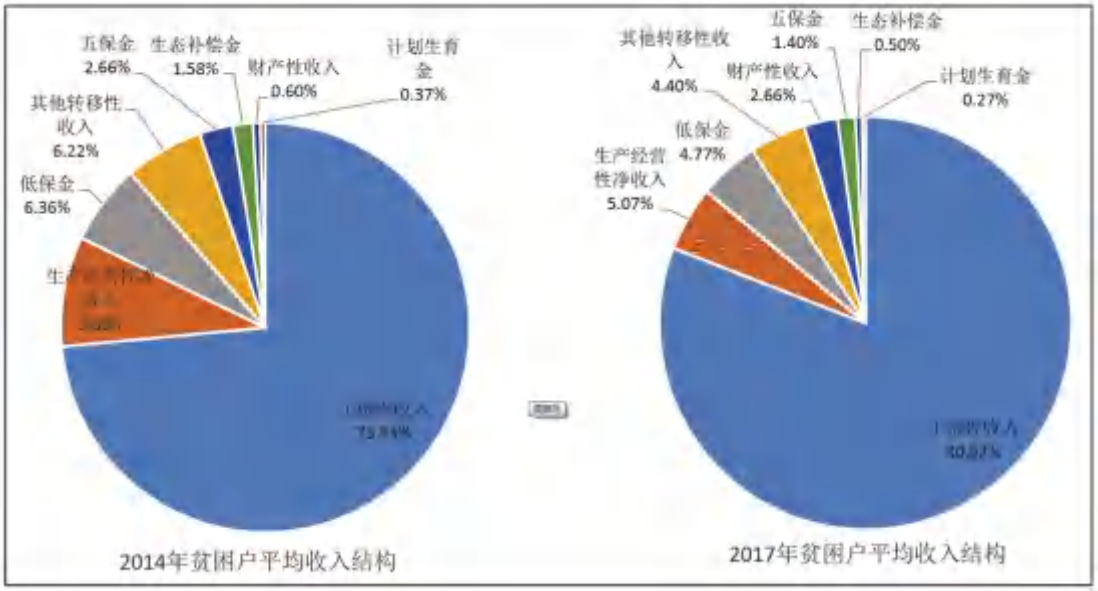


图 3　2014 年与 2017 年贫困户收入结构

由于缺乏个人的工资数据，我们利用贫困户的劳动参与率与劳动时间来分析工资性收入上涨的原因。分别计算了贫困群体中的劳动参与率（＝劳动力数量/总人口数）以及务工人员的平均劳动时间（＝务工人口的总劳动时间（以月为单位）/务工人员总数），相乘得到劳动人口的人均劳动时间（如下公式所示）：

劳动人口人均劳动时间＝劳动参与率×务工人员平均劳动时间

通过计算这两个指标，我们发现：第一，建档立卡贫困户中非农务工人员的比例显著提高，劳动参与率由 38％上升至 49％；第二，务工人员的务工时间（以月为单位）明显提高：2014－2017 年，劳动人口人均务工时间从 5.9 个月/年上升至 8 个月/年（图 4）。

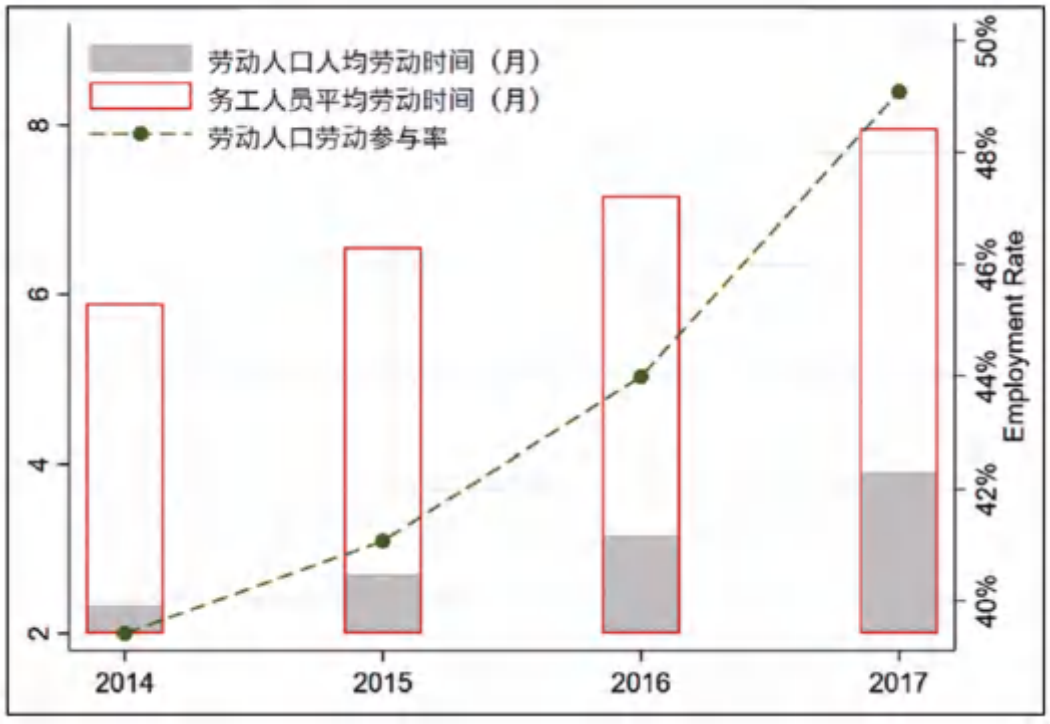


图 4　劳动人口人均劳动时间及分解

我们将劳动力按照性别与年龄分为年轻女性、中年女性、老年女性、青年男性、中年男性与老年男性共 6 组，并计算各组的劳动时间变化及各组对总劳动时间改变的贡献值。计算结果显示（图 5），对整体劳动时间的增加贡献最大的是中老年男性与中年女性。女性更多地表现为劳动参与率显著提高，而男性更多地表现为劳动时间的提高。研究和实地调研表明，在农村地区，由于需要照看家庭中的老人

和儿童，女性往往不具备务工尤其是长期外出务工的条件，女性劳动力的流动性明显低于男性。

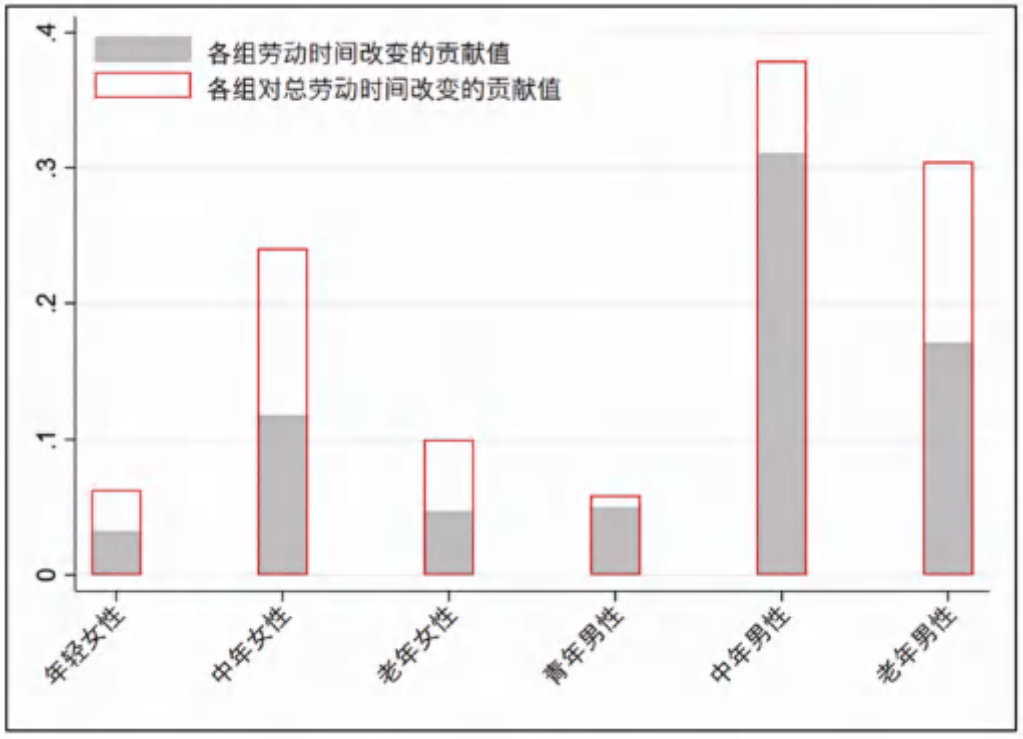


图 5　分类型劳动时间分解

除工资性收入始终占比最高外，生产经营性净收入一直位居第二（图 4）。但由于贫困户的生产经营性所得总体较少，因此占比远远低于工资性收入的比例。新县处于大别山区，土地以林地为主。全县林地 159 万亩，占全县总面积约 65%，耕地面积只有 19.8 万亩，占全县面积约 8%。因此，土地、技术和资金的缺乏导致农户通过种养殖得到的农业收入很少，在纯收入中的占比也较低。

新县从多方面采取激励措施，鼓励贫困户中具有劳动能力的人口参与就业。例如，政府与企业合作，积极引入扶贫车间为没有外出务工的女性提供“在家门口上班”的机会，灵活的上班时间、工作制度以及以计件工资为主的工资支付方式使妇女可以在照看家庭的同时利用碎片的劳动时间进行工作，也提高了劳动的积极性、保证了工资收入的公平性。同时，为鼓励妇女参与就业，新县政府对参与劳动培训的妇女提供补贴；外出务工人员可凭借在务工单位开具的证明领取交通补贴，降低搜寻成本，使更多人愿意尝试在外县、外市以及外省寻找工作岗位。另一方面，政府为贫困户的生活提供多种帮

助，如危房改造、易地扶贫搬迁、贫困老人免费体检、五保老人集中供养等，为贫困家庭解决了“后顾之忧”，使具备劳动能力的男性外出务工时间增长。

我们发现，大部分鼓励就业的政策特征是按照劳动力人数为基础进行补贴，即贫困家庭中劳动力数量越多，能够得到的补贴越多，从而使得工资性收入的增长进一步加大。因此，伴随着部分家庭工资收入迅速提高，没有能力进行务工的家庭收入水平并没有同步增加。这部分贫困家庭呈现的人口特征是缺乏劳动力尤其是男性壮劳力，并且家中有病人、残疾人或者多个儿童与青少年（主要是在校生，不具备务工能力）。这些家庭在短期甚至长期内没有充足的劳动力可以进入劳动市场获得工资报酬，也无法享受到政府发放的务工交通补贴、扶贫车间补贴等。这也意味着，政府的财政预算中以人力资本（主要是劳动力数量）为基准进行的补贴类型没有使这部分人群受惠，反而加大了两类家庭之间的收入差距。

我们按照“是否务工”将贫困户分为两类对收入水平进行检验。2014－2017年的收入比较表明（图6），进行务工的贫困户人均纯收入始终高于没有务工的贫困户，并且这种差距逐年增大。随着各种务工补贴与激励政策的实施，贫困户中参加非农工作的家庭数量越来越多。如表3所示，2014－2017年，务工家庭由最初的9,245户增加到10,296户，务工贫困户占全体贫困户的比例从77%上升至84%。

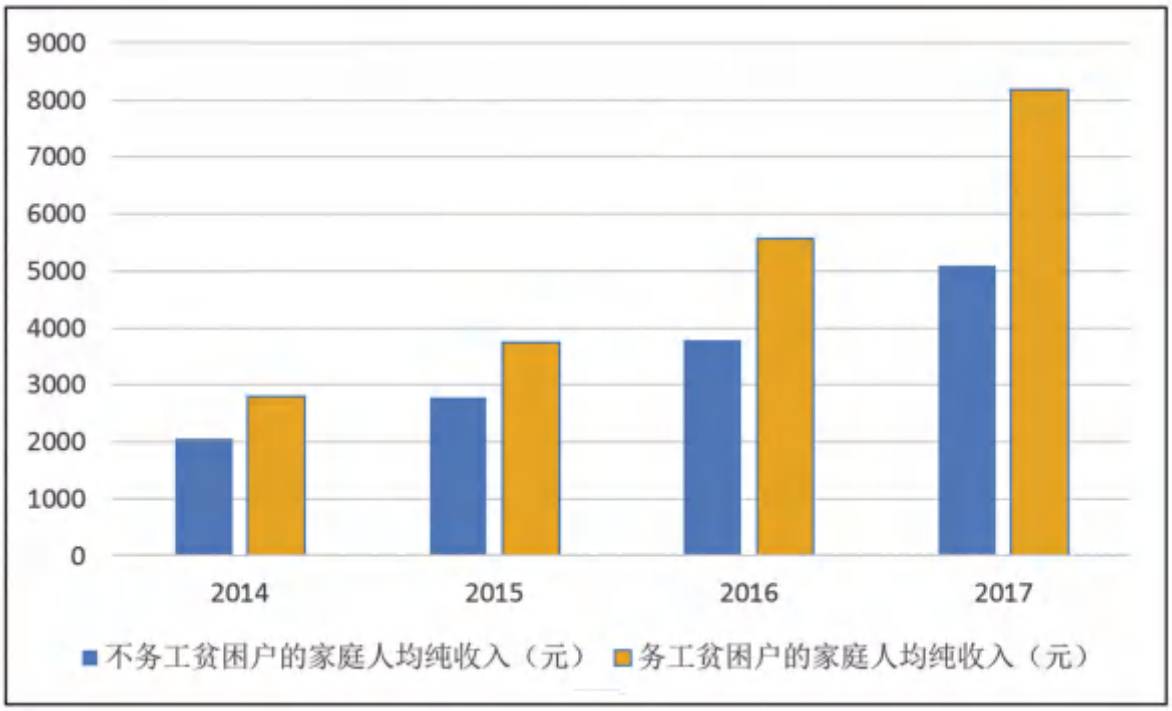


图6　2014－2017年务工与不务工贫困户的家庭人均纯收入（平均值）

表 3　　贫困家庭人均纯收入描述性统计

人均纯收入(元)	百分比		中位数		平均值	
	务工家庭	不务工家庭	务工家庭	不务工家庭	务工家庭	不务工家庭
2014	77.27%	22.73%	2513.74	2108.00	2755.44	2077.94
2015	78.39%	21.61%	2865.43	2684.74	3788.48	2692.62
2016	79.55%	20.45%	4335.60	3378.74	5558.41	3775.54
2017	83.52%	16.48%	6956.15	4656.48	8167.17	5140.80

我们进而以不务工家庭纯收入的中位数和均值为标准,计算了务工家庭中较高收入的贫困户数量,判别“高收入”使用的两个指标分别是:

若务工家庭的纯收入不务工组纯收入的中位数 0,则为高收入的务工家庭;

若务工家庭的纯收入不务工组纯收入的平均值 0,则为高收入的务工家庭。

然后计算这两种标准下高收入务工家庭的户数。

如表 4 显示,到 2017 年,务工家庭高收入群体的数量在 8000 户左右,大约占务工贫困户数的 75%—85%。也就是说,务工家庭中的绝大部分收入水平都要高于一个典型的非武功家庭。

表 4　　务工贫困户中高收入家庭数量

	高收入家庭数量(以中位数为标准)	高收入家庭数量(以均值为标准)
2014	7,289	7,450
2015	5,949	5,885
2016	6,469	5,757
2017	8,639	7,910

从收入分布来看(图 7),务工贫困户的收入整体位于没有务工贫困户的右侧,且收入水平较高的户数明显高于另一组。可见,务工组与不务工组的收入差距确实非常明显,没有务工的家庭整体的收入水平较低。另外这个图也表明,务工家庭内部的收入差距也大于非务工家庭内部的收入差距,也就是说,就业状况和工资收

入的变化不仅加大了拥有人力资本的务工家庭和不拥有人力资本的非务工家庭之间的收入差距，也加大了人力资本禀赋存在差异的务工家庭内部的收入差距。

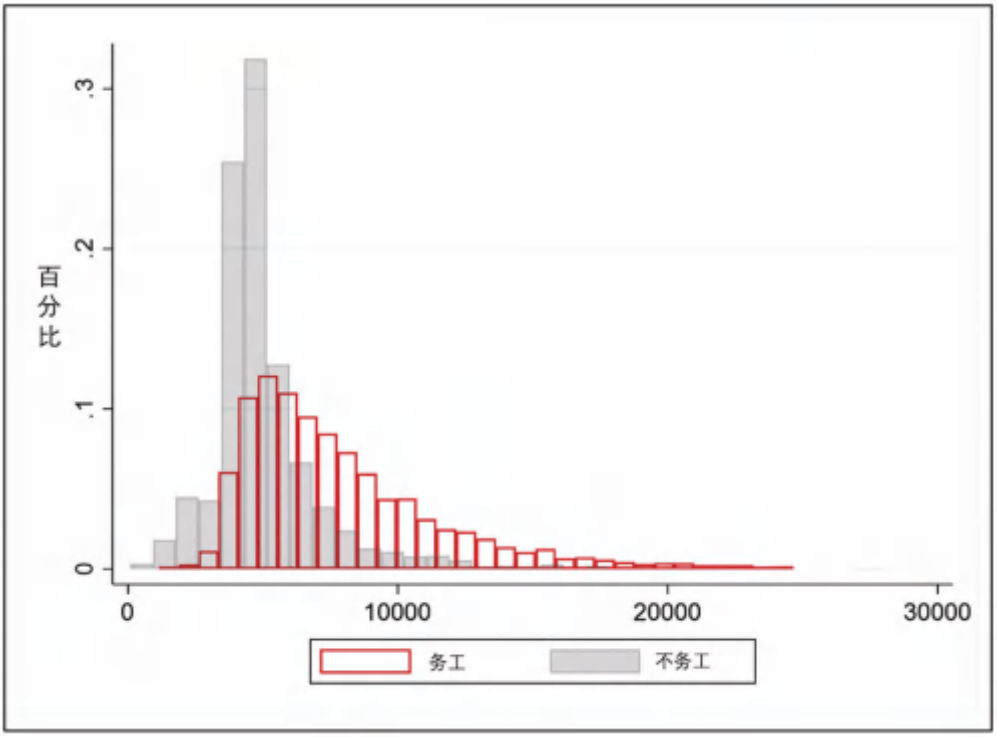


图 7　2017 年务工与不务工贫困家庭的人均纯收入分布

我们从转移支付的角度对这两组贫困户进行分析，比较了 2017 年务工贫困家庭与不务工贫困家庭的转移支付分布。图 8 显示，2017 年，超过 25%的务工贫困户所得的转移支付小于 500 元，而不务工贫困户的转移支付明显较高。这说明没有进行非农务工的家庭的收入仍然对转移支付的依赖程度较高。这一点说明转移支付的瞄准效率是比较高的。

总体来看，工资性收入显著提高了劳动力充足的家庭收入，而转移支付主要支撑了缺乏劳动力的家庭收入。

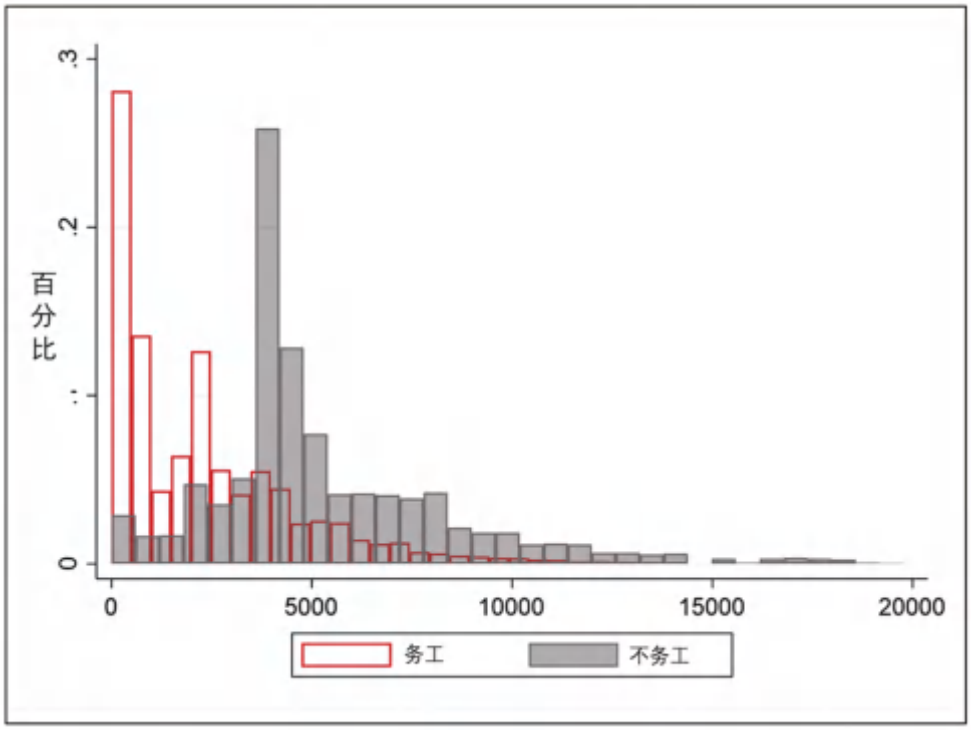


图 8　2017 年务工与不务工贫困家庭的转移支付收入分布

四、收入分配的变化

接下来通过计算和分解收入不平等，进一步对不同类型的收入与转移支付对收入分配的影响进行量化分析。

我们计算了 2014 年－2017 年贫困户的基尼系数，由于部分贫困户的纯收入（＝年收入－生产性支出）与生产经营性净收入（＝生产经营性收入－生产经营性支出）为负数，按照 Chen，Tsaur，Rhai(1982)的方法对纯收入的基尼系数进行了调整。调整公式为：$G^{*}=\dfrac{1+\frac{2}{n}\Sigma_{1}^{k}jy_{j}-\frac{1}{n}\Sigma_{k+1}^{n}y_{j}(1+2(n-j))}{1+\frac{2}{n}\Sigma_{1}^{k}jy_{j}}$。其中，$G^{*}$ 为调整后的基尼系数，n 为总户数，y_{j} 为按照收入从低到高排列第 j 个家庭的收入，k 被定义为满足 $\Sigma_{1}^{k}y_{i}=0$ 的 k 值。

1. 整体收入不平等在加剧后有所改善

调整后，2014 年贫困户纯收入基尼系数为 0.34；随着精准扶贫的全面展开，贫困户的收入水平有不同水平的上升，导致 2014－2016 年纯收入基尼系数有明显的上升，表明在此期间贫困户群体中收入分配不平等程度加剧，到 2017 年，大部分贫困户已经脱贫，纯收入的基尼系数有所下降（表 4）。

2. 不同类型的收入呈现出不同变化特征

工资性收入作为贫困户纯收入中占比较高的收入类型，2014－2017 基尼系数与纯收入相同，也经历了先上升后下降的变化趋势。到 2017 年，工资性收入的基尼系数下降至 0.34，与前三年相比不平等程度有所缓解。

由于大部分贫困户进行的种植养殖业规模很小，或者不拥有任何财产性收入，导致贫困户群体中经营性所得和财产所得只集中在小部分农户，因此我们分别除去没有经营性收入与财产性收入的家庭计算财产性收入与经营性收入的基尼系数。其中，财产性收入不平等程度逐年下降，生产经营性收入的不平等程度呈现出上升趋势。

转移支付收入的基尼系数一直持续在一个高位水平，且变化幅度不大，这主要是因为在这几年政府在扶贫上采取了“脱贫不脱政策”的做法，即使贫困户期间脱贫了，其享受的转移支付补贴不变。

表 5　　2014－2017 年分类型收入基尼系数

	2014	2015	2016	2017
纯收入（调整后）	0.35	0.38	0.40	0.34
工资性收入	0.49	0.52	0.53	0.45
财产性收入	0.51	0.49	0.44	0.43
生产经营性净收入（调整后）	0.52	0.57	0.62	0.64
转移支付收入	0.51	0.50	0.48	0.51

3. 工资性收入的分配在整体收入分配中占主导力量

我们将转移支付从纯收入中减去得到贫困户不包含转移支付的自有收入，并

且使用相同的调整方法对基尼系数进行调整。通过图 10 的比较可以看到，工资收入、纯收入（调整后）与自有收入（调整后）的基尼系数变化趋势相同，而经营性收入与财产性收入的基尼系数并未呈现出相同的趋势。这表明工资性收入的分配对贫困户收入的分配具有非常显著的正向影响。

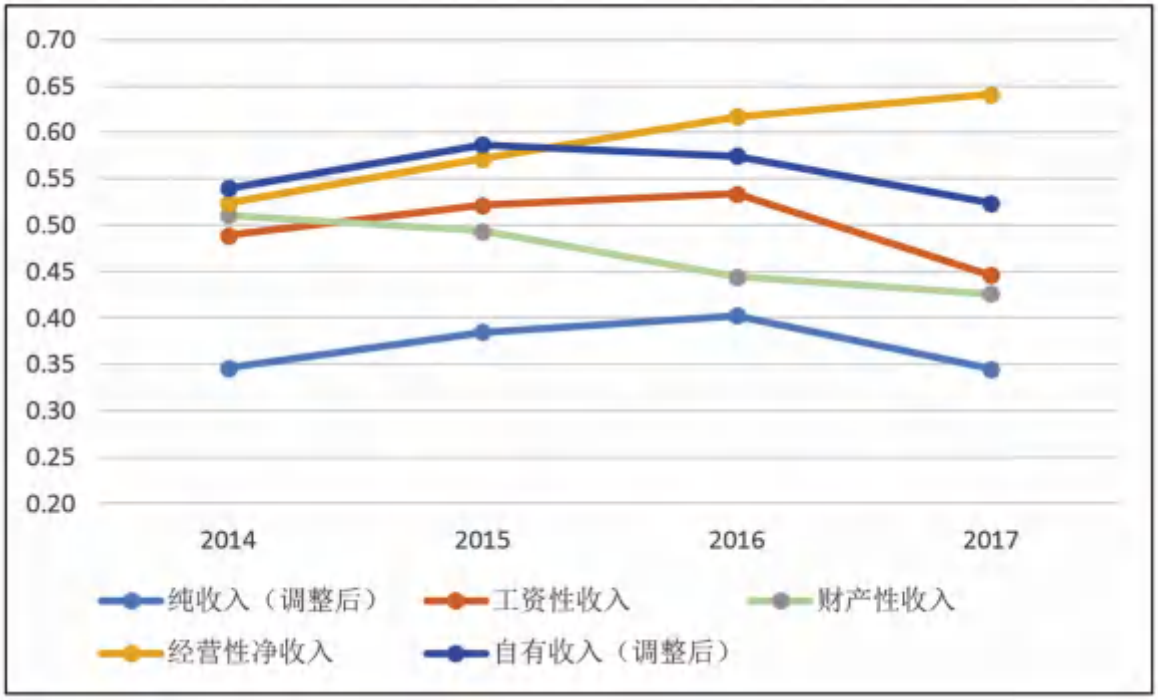


图 9　各类收入基尼系数变化

4.救助性的转移支付改善收入分配

将转移支付前后的纯收入与自有收入进行单独比较，如图 10 所示，比较调整后的纯收入与贫困户自有收入的基尼系数两个指标，转移支付显著改善了贫困户群体收入分配不均的问题，平均每年可降低纯收入基尼系数大约 0.2，下降幅度达 37%。

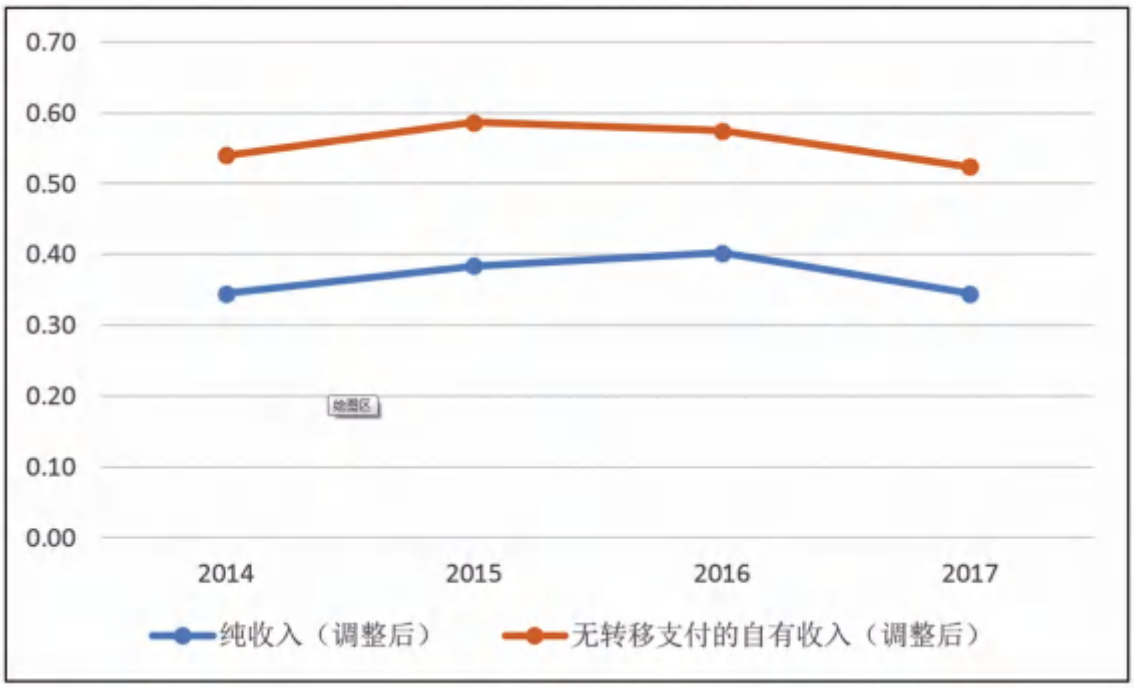


图 10　转移支付对基尼系数的影响

五、收入不平等的分解

前面的分析表明，由于贫困户群体的禀赋不尽相同，务工时间、劳动力数量等因素对享受精准扶贫政策的贫困人群产生了不同的影响，导致从 2014 年以来贫困户之间的收入增速显现出了较大差距，使贫困户的收入分布发生了一定的变化。在这部分，我们对收入不平等的变化进行进一步的量化和分解。我们分别采用收入差距分解与基尼系数分解两种方法对贫困户群体中的收入分布进行了分解，从而识别收入分配不平等的主要来源。分析表明，工资性收入的不平等是收入分配不平等的主要来源，工资收入的差距扩大了贫困户纯收入的差距，而转移性支付改善了贫困户之间的收入分配。

1.收入差距分解

首先，参考郭琎和郑新业（2015）[①]的做法，采用收入差距分解法对新县建档立

① 郭琎，郑新业. 完善财产税制，促进居民收入分配公平［J］. 政治经济学评论，2015，6(02)：150－167.

卡贫困户的收入分配进行研究。以户为单位，按照贫困户纯收入的高低进行排序并分为家庭数目相等的10个组，选取最高收入组（占全体贫困户的10%）与最低收入组（占全体贫困户的10%）的户纯收入之比作为衡量收入分配平等程度的指标。我们对贫困户每年纯收入的贫富差距进行分解后得到如下结果：

$$\text{户纯收入衡量贫富差异}=\text{最高收入组户纯收入}/\text{最低收入组户纯收入}=\frac{\text{户纯收入}_R}{\text{户纯收入}_P}$$

$$=\frac{\text{工资性收入}_R+\text{生产经营性净收入}_R+\text{财产性收入}_R+\text{转移支付}_R}{\text{工资性收入}_P+\text{生产经营性净收入}_P+\text{财产性收入}_P+\text{转移支付}_P}$$

$$=\frac{\text{工资性收入}_R}{\text{工资性收入}_P}\times\frac{\text{工资性收入}_P}{\text{户纯收入}_P}+\frac{\text{生产经营性净收入}_R}{\text{生产经营性净收入}_P}\times\frac{\text{生产经营性净收入}_P}{\text{户纯收入}_P}$$

$$+\frac{\text{财产性收入}_R}{\text{财产性收入}_P}\times\frac{\text{财产性收入}_P}{\text{户纯收入}_P}+\frac{\text{转移支付}_R}{\text{转移支付}_P}\times\frac{\text{转移支付}_P}{\text{户纯收入}_P}$$

总体来看，贫困户纯收入可以分解为每一类收入的贫富差距的加权平均，权重为低收入组的贫困户中每一类收入占本组贫困户纯收入的比重，这一比重在一定程度上反映了不同类型收入的差距对整体贫困户纯收入差距的影响。

我们分别对2014－2017年的贫困户纯收入进行了分解（表6）。最高收入组纯收入与最低收入组纯收入之比呈现先上升再下降的趋势，到2017年，两组贫困户纯收入比值仍旧高于2014年，说明整体收入差距在拉大。分解来看，工资性收入差距在收入差距中占绝对的主导地位，并且趋势与这一指标的趋势相同。其次是生产经营性净收入的差距，也呈现相同的趋势。由于2014年最低收入组的生产经营性净收入为负值，导致生产经营性净收入差距也为负值，没有实际意义，因此没有报告。财产性收入、转移支付的差距相对较小，对整体的收入差距影响不大。

表 6　　贫富差距分解

	2014	2015	2016	2017
户纯收入 R/户纯收入 P	10.80	13.41	14.79	12.70
工资性收入差距	10.39	12.24	13.46	11.75
生产经营性净收入差距	——	0.84	0.92	0.51
财产性收入差距	0.06	0.08	0.33	0.25
转移支付差距	0.73	0.75	0.83	0.55

各类型收入的分解结果表明(表 7),2014－2017 年间两组贫困户的工资性收入差距逐渐拉大。最低收入组的工资性收入只占贫困户纯收入的 5%－11%左右,远远低于全县贫困户的平均工资性收入占比。因此,拥有较多适龄劳动力的家庭的工资性收入上涨的同时,最低收入组的工资性收入并不能表现出相同趋势的上涨,使得$\frac{\text{工资性收入}_R}{\text{工资性收入}_P}$这一比值持续上升。此数值的上升趋势表明,部分家庭通过精准扶贫政策的支持显著增长了非农工作时间与劳动参与率,贫困人群的劳动情况得到了显著的改善,但是这反而加剧了劳动力充足的家庭与缺乏劳动力的家庭之间的收入差距。

转移支付方面,可以看到低收入贫困户的转移支付在纯收入中占比一直较高,均在 78%以上,分解结果再次表明低收入的贫困户仍然严重依赖于转移支付的支持。2014、2015 年转移支付之比小于 1,2017 年两组人群的转移支付基本持平,表明转移性收入向低收入贫困户倾斜。

(2)基尼系数分解

我们使用基尼系数分解的方法对收入分布进行分析。参考 Lerman and Yitzhaki (1985)的方法对贫困户纯收入的基尼系数进行分解,具体分解如以下公式表示:

$$G=\sum_{k=1}^{K} R_k G_k S_k$$

表 7　　各类型收入差距分解

工资性收入 R/工资性收入 P	94	84	177	200
工资性收入 P/户纯收入 P	11.10%	14.52%	7.61%	5.86%
生产经营性净收入 R/生产经营性净收入 P	—	19.26	23.01	8.05
生产经营性净收入 P/户纯收入 P	—	4.38%	4.00%	6.39%
财产性收入 R/财产性收入 P	5.35	15.37	7.13	3.04
财产性收入 P/户纯收入 P	1.05%	0.49%	4.62%	8.19%
转移支付 R/转移支付 P	0.84	0.95	1.01	0.68
转移支付 P/户纯收入 P	85.96%	78.99%	82.58%	80.73%
生产经营性支出 P/生产经营性支出 R	2.16	6.71	12.21	13.77
生产经营性支出 P/户纯收入 P	16.79%	7.28%	6.15%	2.60%

其中，G 表示纯收入的基尼系数，R_k 表示收入类型 k 与纯收入的相关系数，G_k 表示收入类型 k 的相对基尼系数，S_k 表示收入类型 k 占纯收入的比例。

我们将贫困户的收入分为工资性收入、生产经营性净收入、财产性收入与转移支付四大类，则基尼系数可分解为：

$$\begin{aligned} G &= \text{工资性收入对基尼系数的贡献} + \text{生产经营性净收入对基尼系数的贡献} \\ &\quad + \text{财产性收入对基尼系数的贡献} + \text{转移支付对基尼系数的贡献} \\ &= R_{\text{工资性收入}} \times G_{\text{工资性收入}} \times S_{\text{工资性收入}} + R_{\text{生产经营性净收入}} \times G_{\text{生产经营性净收入}} \times S_{\text{生产经营性净收入}} \\ &\quad + R_{\text{财产性收入}} \times G_{\text{财产性收入}} \times S_{\text{财产性收入}} + R_{\text{转移支付}} \times G_{\text{转移支付}} \times S_{\text{转移支付}} \end{aligned}$$

如图 11 所示，2014 与 2017 年工资性收入的不平等程度对纯收入的分布影响最大，占纯收入基尼系数的 95%以上。其他类型收入由于数额较小，因此对纯收入分布的影响有限。转移支付在整体收入不平等中的比例为负数，表示负向影响，说明在一定程度上可以缓解收入分配不均的情况。

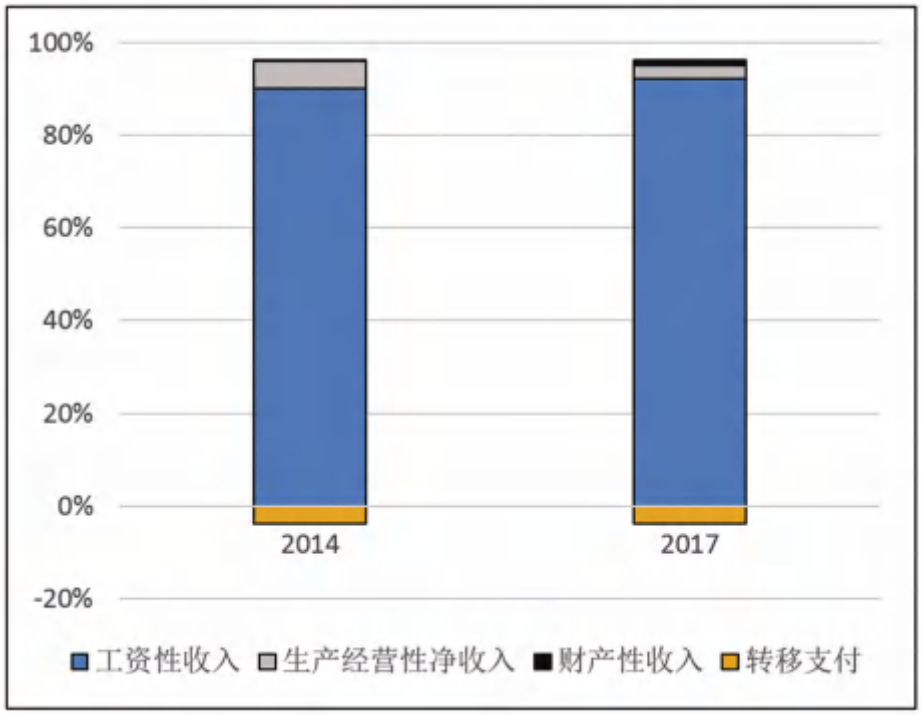


图 11　2014 年与 2017 年基尼系数分解

进一步地，我们分析了不同类型收入的变动对基尼系数的影响。分析结果显示(表 6)，如果每户家庭的工资性收入都上升 1%，反而会导致家庭纯收入的基尼系数上升 0.233%。其它三种收入对基尼系数的变动均为负向影响，也就是说如果每户家庭的其它收入都出现同步上升，是会降低基尼系数，缓解收入差距的。

表 8　　各类收入增加 1%对基尼系数的影响

	2014	2017
工资性收入	0.231	0.1895
经营性净收入	－0.0232	－0.0209
财产性收入	－0.0022	－0.0146
转移支付	－0.2056	－0.154

从转移性收入的类型来看，大部分转移支付与家庭的人力资本禀赋无关。例如，生态补偿金主要目的是生态环境整治以及恢复，对拥有林地、耕地的农户进行补贴，其中的粮食直补是按照粮食实际种植面积对农户进行的补贴，主要与农户的

耕地面积与种植面积有关;退耕还林补助与农户的林地面积、草地面积有关。因此,以农户其他禀赋为基础进行补贴的转移支付在很大程度上改善了收入分配的不均。

六、结论

通过分析新县建档立卡贫困户2014—2017年的收入增长、收入结构以及分解收入差距,我们得到以下的三点结论:

第一,2014—2017年间贫困户整体的收入水平有显著的提高,并且各年的收入增长率均较高,说明精准扶贫政策的实施对贫困户的增收具有重要作用。

第二,从收入结构来看,收入增长的主要来源为工资性收入的提高,部分有劳动能力的贫困人口通过外出务工进入劳动市场,获得劳动报酬。但是,人力资本在各个家庭间呈现出较大的差异,劳动力充足的家庭通过增加劳动供给或延长劳动时间迅速增加了工资性收入,而缺乏劳动力的家庭因为缺乏人力资本无法获得这部分收入的增长。另外,以人力资本为基准发放的补贴如务工交通补贴、扶贫车间补贴等只有利于拥有充足劳动力的家庭,因此促进就业的扶贫政策在促进劳动力进入市场的同时,也因为以人力资本为基准的补贴进一步加大了收入分配的不平等。基尼系数分解和收入差距分解的结果也证实,工资性收入的不均衡增长确实是整体收入分配不平等加剧的主要原因。

第三,政府转移支付明显改善贫困户的收入分布。政府救助性的转移支付明显向没有人力资本的非务工家庭倾斜,而且发放标准以土地等分布较为均匀的禀赋为计算基础,从而改善了贫困户间的收入不平等。

我们的结果表明,政策在面临财政预算约束选择扶贫政策组合时,其向人力资本倾斜的政策虽然在短期内促进了收入的提高,但也同时加剧了收入分配的不平等。从可持续发展的角度而言,在后期的扶贫工作中,政府应该有意识地增加贫困家庭除人力资源之外的其他资源禀赋的存量,并提高这些禀赋的市场价值,从而既能实现收入的持续增长,又能缓解收入差距的增大。

参考文献

[1]Stiglitz, Joseph. "Inequality and economic growth."? Rethinking Capitalism, Nueva Jersey: Hoboken? (2016).

[2] Dynan, Karen E., Jonathan Skinner, and Stephen P. Zeldes. "Do the rich save more?."? Journal of political economy? 112.2 (2004): 397—444.

[3] Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer, and Robert Vishny. "Income distribution, market size, and industrialization."? The Quarterly Journal of Economics? 104.3 (1989): 537—564.

[4] Carter, Michael R.? Land ownership inequality and the income distribution consequences of economic growth. No. 201. 2000.

[5] Birdsall, Nancy, and Juan Luis Londo? o. "Asset inequality matters: an assessment of the World Bank's approach to poverty reduction."? The American Economic Review? 87.2 (1997): 32—37.

[6] Birdsall, Nancy, David Ross, and Richard Sabot. "Inequality and growth reconsidered: lessons from East Asia."? The World Bank Economic Review? 9.3 (1995): 477—508.

[7] Birdsall, Nancy, and Juan Luis Londo? o. "Asset inequality does matter: Lessons from Latin America." (1997).

[8] Adams, Jr, Richard H. "Nonfarm income, inequality, and land in rural Egypt."? Economic Development and Cultural Change? 50.2 (2002): 339—363.[9] Ravallion, Martin, and Shaohua Chen.? When economic reform is faster than statistical reform: measuring and explaining income inequality in rural China. No. 1902. World Bank Publications, 1998.

[10] Chen, Chau—Nan, Tien—Wang Tsaur, and Tong—Shieng Rhai. "The Gini coefficient and negative income."? Oxford Economic Papers? 34.3 (1982): 473—478.

[11] Lerman, Robert I., and Shlomo Yitzhaki. "Income inequality effects by income source: a new approach and applications to the United States." The review of economics and statistics (1985): 151—156.

[12] Von Braun, Joachim. "Agricultural economics and distributional effects."? Agricultural Economics? 32 (2005): 1—20.

[13] 郭熙保,周强. 长期多维贫困、不平等与致贫因素[J]. 经济研究,2016,51(06):143

－156.
[14] 尹恒 ，龚六堂 ，邹恒甫. 当代收入分配理论的新发展[J]. 经济研究，2002(08)：83－91＋95.
[15]郭琎，郑新业. 完善财产税制，促进居民收入分配公平[J]. 政治经济学评论，2015，6(02)：150－167.

分报告三

易地扶贫搬迁政策减贫机制及效果评估

张　力　谢伦裕

摘要：本文关注了精准扶贫战略中一项重要的扶贫政策——易地扶贫搬迁政策的实施及其效果。通过回顾易地搬迁政策的制度安排和实施过程，本文对易地搬迁政策的整体执行状况、配套政策以及实施对象进行了描述性分析和人群画像。基于易地搬迁政策的实践，本文提出对建档立卡贫困户实施空间上的迁移有助于将贫困户从“一方水土养不了一方人”的地区迁出，改进他们的居住条件，并为他们争取更多的扶贫政策资源。在所有这些机制的作用下，可以促进易地搬迁户的劳动供给，并由此提升家庭收入水平。本文的评估表明易地搬迁政策对于实现精准扶贫目标是有效的。

关键词：易地搬迁　精准扶贫　劳动供给

一、易地扶贫搬迁政策概述

易地扶贫搬迁(下文简称易地搬迁,引用内容及文件名称等除外)是我国一项主要的扶贫政策,通过将贫困群众从原居住地搬迁至靠近中心村、小城镇、产业园区、旅游景区等地区,解决“一方水土养不起一方人”的贫困问题。2001 年,中国的易地搬迁项目首次在内蒙古、贵州、云南和宁夏等四个试点省份(自治区)开展,后拓展到 17 个省(自治区、直辖市),包括山西、内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、广西、四川、贵州、云南、陕西、甘肃、青海、宁夏。至 2015 年,中央累计投入易地搬迁专项补助资金 363 亿元,实现了 680 万人口的搬迁。2016 年始,中央先后在全国 22 个省份推出了更大规模的新一轮易地搬迁计划,预计在“十三五”期间(2016 年—2020 年)为建档立卡户的易地搬迁投入约 6000 亿元,平均每年支出达 1200 亿元,超过 2017 年全国农村的“低保”支出(1051.8 亿元)。易地搬迁政策已经成为我国最主要的扶贫政策之一。

对居民进行居住空间迁移的移民搬迁政策,在我国已经有多年的实践经验。主要包括:工程移民、生态移民、精准扶贫阶段的易地搬迁三类移民搬迁政策。工程移民服务于工程建设的需要。以 1993—2005 年三峡移民为代表,该项移民工程出于三峡工程建设和使用的需要,前后搬迁了超过 100 万户三峡库区居民。生态移民则是以生态环境保护为目的,将环境承载力弱而人口压力大的地区的居民迁出,防止生态环境进一步破坏,使生态系统得以恢复,同时也让迁出居民获得新的发展机会。在生态移民的实践中,生态保护与扶贫已经进行了一定程度的结合,如 2006 年《国家易地扶贫搬迁“十一五”规划》提出:“易地扶贫搬迁,亦称生态移民,是党和政府在新时期探索实施的一项重要扶贫举措”,将易地搬迁与生态移民等同起来。

2015 年 11 月 29 日,中共中央、国务院印发《关于打赢脱贫攻坚战的决定》,标志着我国脱贫进入精准攻坚的新阶段。精准扶贫阶段的易地搬迁政策,具有多项不同于工程移民或以往生态移民的特点:

一是精准识别。精准扶贫阶段的易地搬迁政策主要瞄准精准扶贫中的建档立卡贫困人口,将搬迁户的确认和贫困人口识别挂钩,提升瞄准精度。另外,搬迁对象的确认还需要经过贫困户申请、村民代表大会评议、村委研究、村内公示、乡镇审核及公示、县扶贫开发领导小组审批等环节,利用村级民主决议识别真正困难的、亟待搬迁的群众。

二是科学安置。易地搬迁主要包括集中安置和分散安置两种安置形式。集中安

置包括行政村内就近集中安置、建设搬迁新村集中安置、依托集镇或产业集聚区安置、依托乡村旅游区安置等形式。这些安置形式保证了集中安置区靠近中心村、城镇、产业园区或旅游景区，以便为安置户提供更好的公共服务和市场环境。分散安置由政府提供统一的易地搬迁补助，帮助安置对象自主选择合适地区进行安置，安置形式包括插花安置，即依托安置区已有设施、土地、房屋等资源进行安置，以及投亲靠友等。

三是量力而行。易地搬迁作为扶贫攻坚战的一部分，需要兼顾扶贫财政压力，并考虑搬迁户和非搬迁户的公平问题，因此，易地搬迁政策从多方面对搬迁成本、安置住房水平、财政支出成本设限，保证政策的科学实施。

四是综合配套。精准扶贫阶段的易地搬迁以脱贫致富作为最主要的目标，因此综合配套是易地搬迁政策的重要组成部分。根据《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》，“十三五”期间安置区配套基础设施建设投资 1962 亿元，基本公共服务设施建设投资 866 亿元，合计占建档立卡搬迁人口相关投资总额的 47.75%，占易地搬迁总投资的 29.88%。这些投资覆盖道路、饮水管网、供配电网、教育、卫生医疗、社区服务、土地整治、生态修复等多个方面。此外，易地搬迁还与扶贫车间、光伏扶贫、到户增收等多个扶贫政策相结合，为搬迁对象提供稳定的收入来源。

易地搬迁作为“五个一批”工程之一，是打赢脱贫攻坚战的重要政策举措，也是实现“两不愁，三保障”的重要保证，对脱贫攻坚、乡村振兴等国家战略的实施具有重要意义。此外，易地搬迁需要大量财政资金，涉及土地资源、产业项目、人力资本等多类要素的空间配置，因此对易地搬迁进行及时、科学的评估对于优化易地搬迁实践，提高易地搬迁成本有效性十分必要。最后，精准扶贫阶段的易地搬迁政策具有和工程移民和以往生态移民不同的特点，在政策实施、政策效果、政策优化方向等方面都缺乏充分的理论探讨和实证评估。因此，本报告针对河南省信阳市新县在 2016 至 2017 年的易地搬迁实践，对易地搬迁的实践和效果进行多维度评估，主要关注易地搬迁的政策实施细节、易地搬迁户的人群特征以及易地搬迁对搬迁户的居住条件、邻里条件、劳动供给和经济收入等的短期影响。

二、易地搬迁政策实践现状

本部分试图展示易地搬迁政策的具体实践，描述易地搬迁的执行情况、配套政策和实施对象。易地搬迁包含集中安置和分散安置两种安置形式，并配套有扶贫车间和集中安置点的光伏扶贫电站。易地搬迁政策主要针对交通条件落后的家庭实施。下面将以河南新县的具体实践对易地搬迁的实施情况进行分析。

(一)易地搬迁安置总体情况

在2016和2017年两年时间内,易地搬迁共完成了1909户、7786人的搬迁任务,其中建档立卡贫困户1863户,建档立卡贫困人口7662人,占新县贫困户的15.5%和贫困人口的18.0%。分年度看,2016年完成691户建档立卡贫困户的搬迁,2017年完成1172户建档立卡贫困户的搬迁。按安置类别看,1421户(76.2%)为集中安置,442户(23.8%)为分散安置。

针对集中安置户,新县在16个乡镇共修建了39个集中安置点,各乡镇集中安置点和安置户的数量如表1所示。

表1　　集中安置点与集中安置户分布

乡镇	集中安置点(个)	集中安置户(户)	占集中安置户比例(%)
沙窝镇	7	267	18.79
陡山河乡	2	135	9.5
泗店乡	2	130	9.15
八里畈镇	2	112	7.88
田铺乡	2	108	7.6
浒湾乡	3	101	7.11
新集镇	2	88	6.19
千斤乡	4	80	5.63
箭厂河乡	2	76	5.35
周河乡	4	76	5.35
陈店乡	2	66	4.64
苏河镇	2	61	4.29
卡房乡	1	44	3.1
香山湖管理区	1	35	2.46
郭家河乡	2	34	2.39
金兰山街道办事处	1	8	0.56
合计	39	1,421	100

基于就近安置的原则，在所有集中安置户中，211 户(14.85%)在原行政村内安置，其余 1210 户(85.15%)全部在同一乡镇中的不同行政村内安置，没有集中安置对象搬迁至其他乡镇、县。

对于可追踪搬迁地点的 433 户分散安置户，有 191 户(44.11%)搬迁至其他乡镇。新集镇由于是县政府所在地，是新县的经济政治交通中心，因此成为分散安置户主要选择的安置地点(见表 2)。

表 2　　分散安置户分布

安置点所在乡镇	分散安置户(户)	分散安置人口(人)	占分散安置户比例(%)
新集镇	173	826	39.95%
千斤乡	72	311	16.63%
吴陈河镇	29	124	6.70%
泗店乡	24	121	5.54%
八里畈镇	23	112	5.31%
陡山河乡	22	93	5.08%
箭厂河乡	20	96	4.62%
苏河镇	20	83	4.62%
卡房乡	18	89	4.16%
陈店乡	16	70	3.70%
浒湾乡	5	27	1.15%
香山湖管理区	4	19	0.92%
田铺乡	4	15	0.92%
金兰山街道	2	8	0.46%
周河乡	1	4	0.23%
总计	433	1998	100%

(二)配套政策:扶贫车间与光伏扶贫

“精准识别，精准施策”是精准扶贫区别于以往扶贫战略的一大特点。精准施策要求政府灵活运用多项政策措施，因地制宜，为贫困户提供针对性扶贫支持。作

为精准扶贫的重要组成部分之一，易地搬迁也不是一个孤立的扶贫政策，而是与多项配套政策共同实施，其中最主要的配套政策为：在集中安置点附近建立扶贫车间，以及在集中安置点屋顶铺设光伏电站。

(1)扶贫车间

扶贫车间同时为建档立卡贫困人口和其他非贫困人口提供工作。地方政府根据扶贫车间雇佣建档立卡贫困人口比例和车间实际使用面积提供资金补贴。这些扶贫车间提供的主要是加工业工作，工作形式和工作时间比较灵活，让家庭主妇有机会在照顾家庭的同时赚取收入。

至2018年，新县共有48个在运营的扶贫车间，其中28个建造在集中安置点所在地。这28个扶贫车间涵盖成衣、玩具、农产品、电子产品、食品的加工生产等领域，为410名建档立卡贫困劳动力和724名非贫困劳动力提供了劳动收入；其余20个扶贫车间共为213名建档立卡贫困劳动力和616名非贫困劳动力提供了收入。受限于数据，我们无法得知在扶贫车间工作的建档立卡贫困人口是否都属于易地搬迁贫困人口，但从比例看，建造在集中安置点所在地的扶贫车间中建档立卡劳动力占比达到36.5%，高于其他扶贫车间(25.7%)。

扶贫车间主要实行计件工资。在扶贫车间的贫困劳动者的平均月工资为1588元，略高于2018年新县最低工资标准(1500元)。这表明这些贫困人口的保留工资水平相对较低。原因在于他们受交通条件不便或家庭责任等限制，没有机会到外地工作。

(2)光伏扶贫

光伏扶贫通过在贫困地区建设光伏电站，同时国家为光伏扶贫电站提供优先上网资格和电价补贴，产生持续的发电收益，为村集体经济和建档立卡贫困户提供持续现金流，起到了以资产扶贫的长期作用。由于建档立卡户不需要付出劳动就可以获得光伏电站的收入，因此光伏扶贫也可以看作是一种由资产收益带来的转移支付。

将光伏面板铺设在集中安置点的屋顶，实现了光伏扶贫政策与易地搬迁的有机结合。到2018年底，新县共建设了103个光伏电站，其中89个为村级电站，25个为联村电站。在集中安置点的光伏电站有24个，均为联村电站。

光伏电站的受益户由“四议两公开”工作法决定。据与当地政府官员访谈所知，光伏电站受益户一般会优先覆盖脱贫最困难的群众。根据扶贫开发信息管理系统中列出的光伏电站的受益户名单，我们发现，联村电站的受益户大多都是易地

搬迁户，而同时易地搬迁户享受光伏扶贫的比例也较非易地搬迁户更高（见表 3），这可能是光伏扶贫与易地搬迁政策相结合的原因。

表 3　　光伏电站受益户分布

	联村电站	村级电站	合计	占总户数比例
易地搬迁户	185	113	298	16.00%
非易地搬迁户	56	845	901	8.52%
合计	241	958	1199	9.64%
易地搬迁户占受益户比例	76.76%	11.80%	24.85%	——

（三）易地搬迁户画像

如前所述，易地搬迁户是结合居民自主申报、民主评议和行政单位审批等方式产生。易地搬迁的实施既需要符合民众的意愿，也需要保证政府资源的合理配置。本部分将从多个维度对比易地搬迁户和其他建档立卡户，旨在展示易地搬迁的瞄准效率；同时，了解易地搬迁户的经济社会特征也是对易地搬迁进行科学评估的前提。

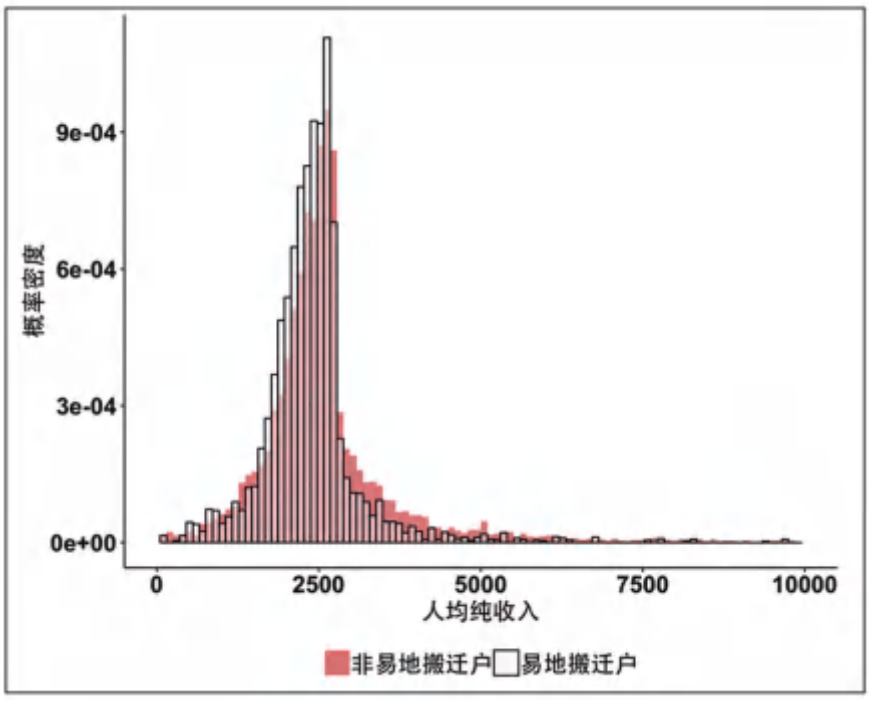


图 1　2014 年易地搬迁户与非易地搬迁户人均纯收入

(1)易地搬迁户收入略低于非建档立卡户

图 1 对比了 2014 年易地搬迁户和非易地搬迁户的人均纯收入。如图所示,易地搬迁户和非易地搬迁户的人均纯收入分布形态相近,但整体而言易地搬迁户人均收入水平更低。图 2 对比了 2014 年易地搬迁户和全体建档立卡户享受社会保障政策的情况。在 2014 年,易地搬迁户与全体建档立卡户享受“低保”或“五保”政策的家庭占比大致相当,其中易地搬迁户领取低保金的家庭相对更多,而全体建档立卡户中领取五保金的家庭相对更多。

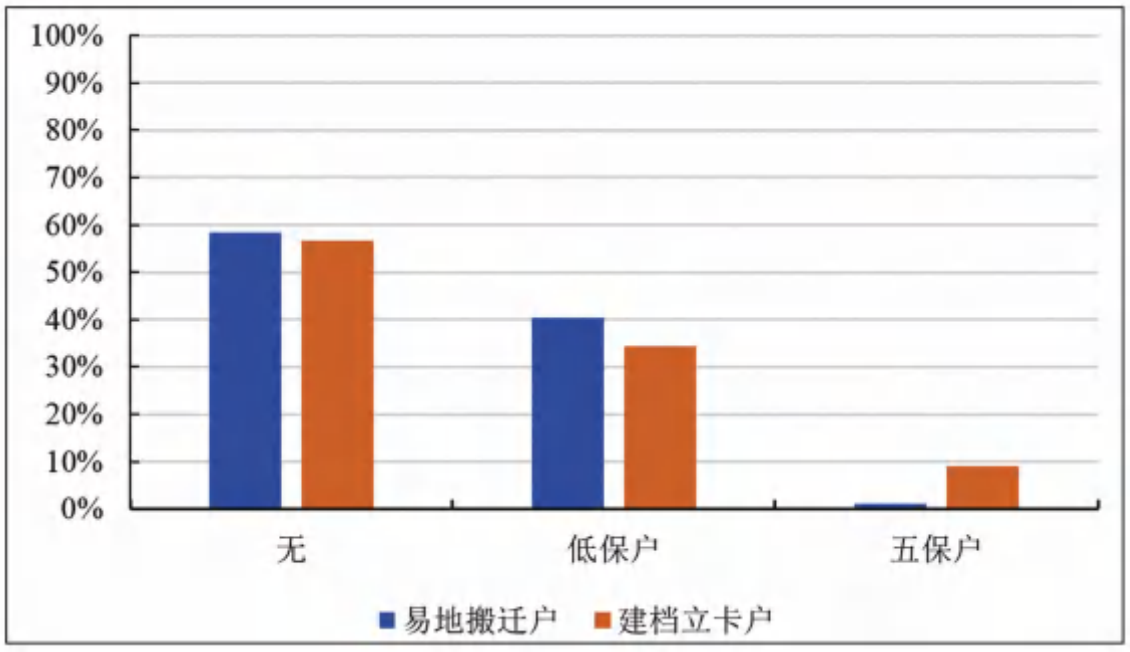


图 2　2014 年易地搬迁户与全体建档立卡户接受社会救助情况

(2)易地搬迁户家庭年龄结构更年轻

图 3 对比了 2014 年易地搬迁户和非易地搬迁户年龄分布。如图所示,易地搬迁户未成年人数量较多,老年人数量较少,因此平均年龄低于非易地搬迁户。

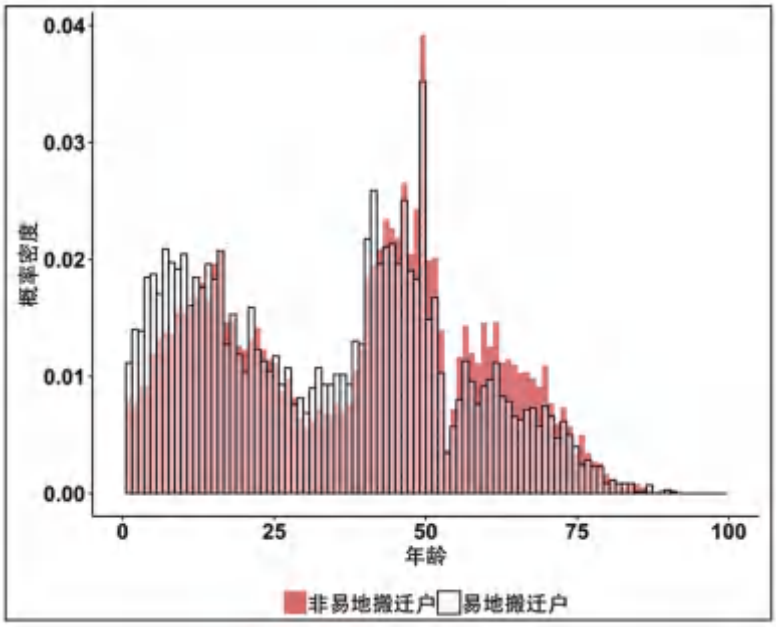


图 3　2014 年易地搬迁户和非易地搬迁户年龄分布

(3)易地搬迁户受教育情况较低

与年龄分布情况相一致,从 2014 年的学习情况看(见图 4),易地搬迁户在校学生更多,且以学前教育和小学教育为主,未来家庭教育支出压力仍然较大。以非在校生的受教育程度看,易地搬迁户和全体建档立卡户并无显著差异,但整体而言受教育程度以小学和初中为主,处于较低水平(见图 5)。

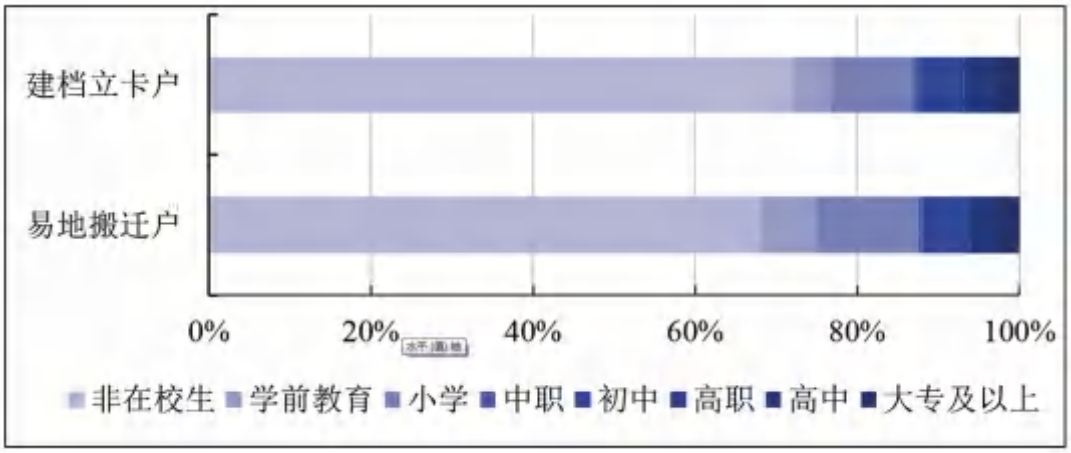


图 4　2014 年易地搬迁户与全体建档立卡户接受教育情况

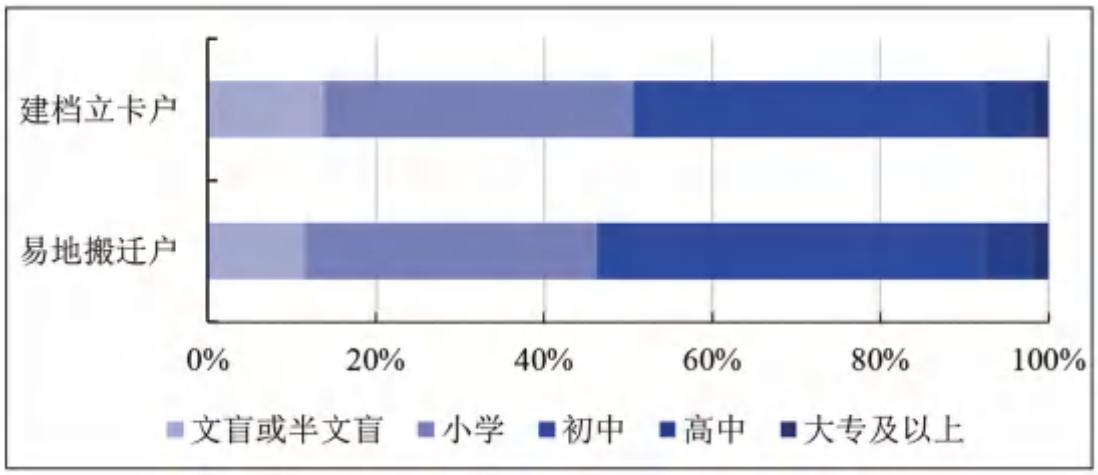


图 5　2014 年易地搬迁户与全体建档立卡户非在校生受教育程度

(4)健康水平和劳动能力与其他建档立卡户相近

从 2014 年的健康状况看,易地搬迁人口和全体建档立贫困人口之间并无显著差异。考虑到户主通常也是家中的主要收入来源,若对比户主的健康状况,则会发现易地搬迁户的户主健康状况更好(见图 6)。由于整体年龄偏小,易地搬迁户中无劳动能力人数相对较多,但就户主进行比较,则可以发现易地搬迁户中户主丧失劳动能力或无劳动能力的比例更低(见图 7)。

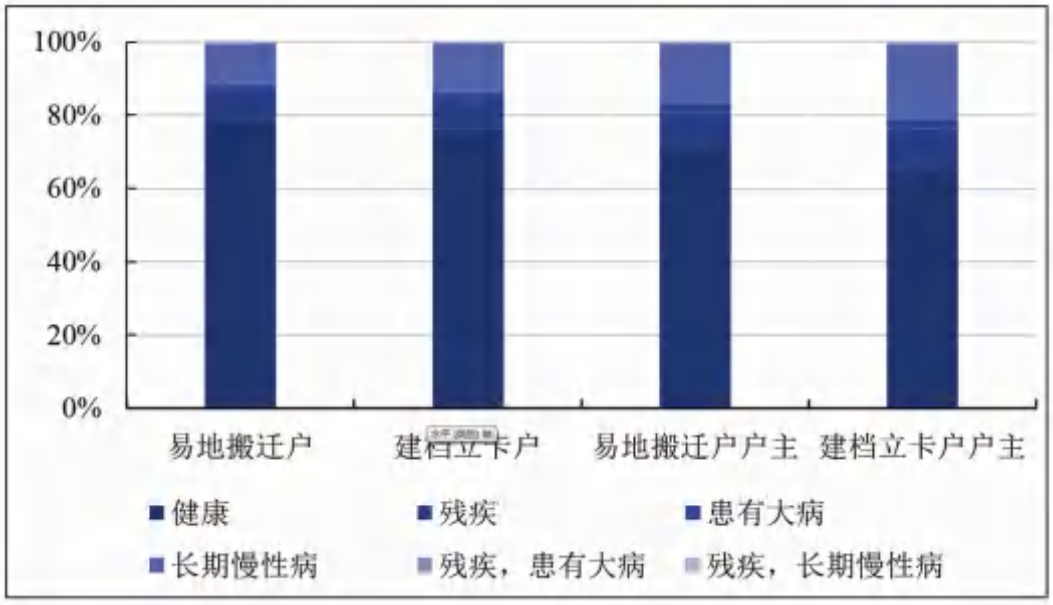


图 6　2014 年易地搬迁户和全体建档立卡户健康状况

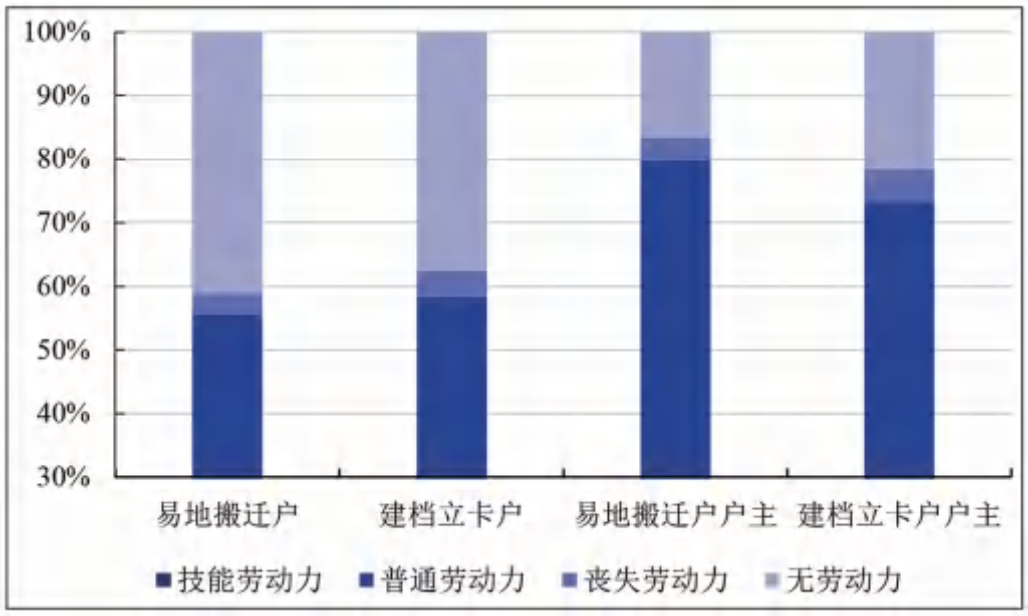


图 7　2014 年易地搬迁户和全体建档立卡户劳动能力状况

(5)易地搬迁户更多因交通条件落后致贫

图 8 和图 9 对比了易地搬迁户和全体建档立卡户的主要致贫原因。如图所示,易地搬迁户更少由于缺劳动力致贫,而更多由于交通条件落后致贫。

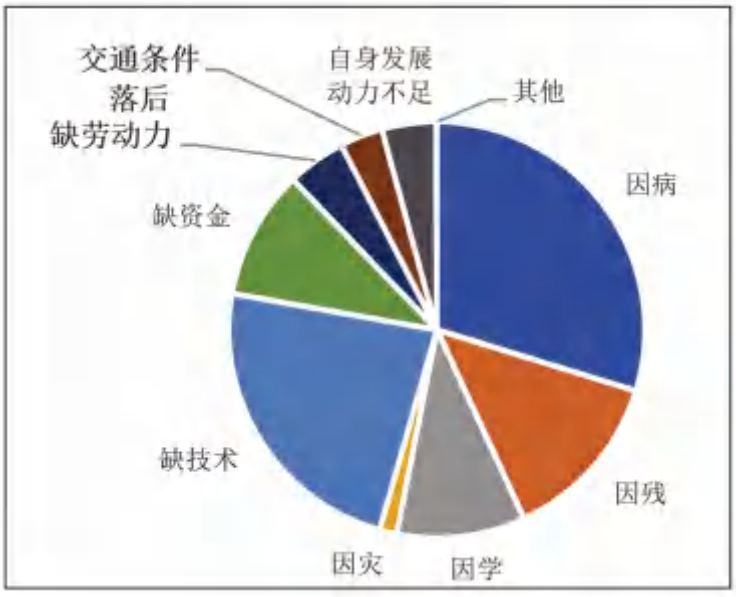


图 8　易地搬迁户主要致贫原因

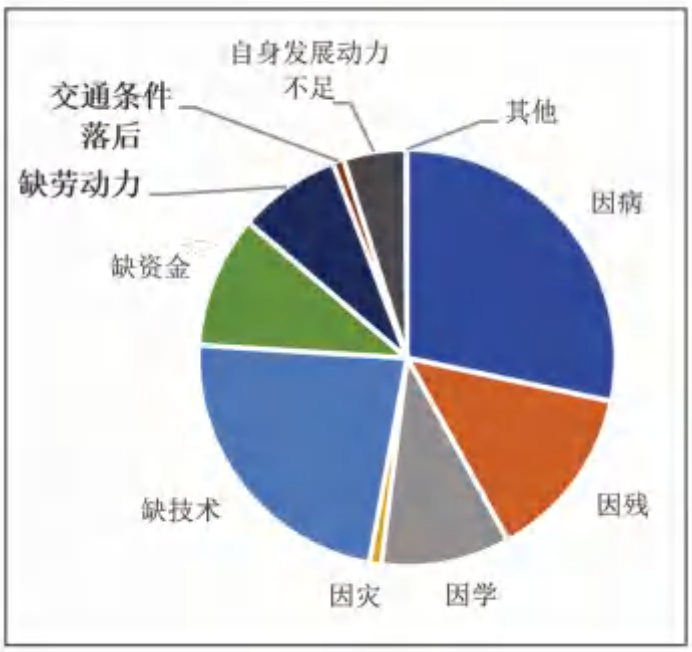


图 9　全体建档立卡户主要致贫原因

(6)小结

综合上述维度的对比可以发现,在实施搬迁之前,易地搬迁户在受教育水平、健康水平或劳动力情况方面,与其他建档立卡户没有显著区别;而在年龄结构方面更加年轻,收入偏低,致贫原因更多是因为交通落后。易地搬迁户年龄结构较其他建档立卡户年轻,主要在于老年人较少和低年级在校生较多。由于易地搬迁户的产生是家庭偏好和政策偏好共同作用的结果,易地搬迁户中老年人较少可能是老年人安土重迁的缘故;而低年级在校生较多,可以通过搬迁给予学龄儿童更好的教育资源。易地搬迁户更多是因交通条件落后致贫的家庭,表明易地搬迁户区位条件较差。他们可能由于缺乏良好的交通条件,以至于无法找到合适的工作,并最终落入贫困陷阱。再加上易地搬迁户的收入水平偏低,表明有必要对这部分人实施易地搬迁政策,通过将这部分人转移到交通条件更好、劳动机会更充分的地区,可以释放这部分劳动力,提升家庭收入。

总的来看,可以认为易地搬迁政策的瞄准效率较高。一方面,易地搬迁政策较多选择了需要通过改善居住地位置脱贫的贫困人口。另一方面,易地搬迁政策较多选择了带有未成年人的家庭。根据 Chetty et al. 2016; Chetty and Hendren 2018 等的研究,向更好的居住环境搬迁对于未成年人的长期发展和代际收入向上

流动具有正向影响，而且越早搬迁对未成年人的正效应越明显。因此，选择带有未成年人的家庭可能提升易地搬迁的长期效应。易地搬迁政策瞄准效率较高的结论也与 Alatas et al.(2016)的研究相符，即自我筛选结合行政审批的瞄准方式比地方官员根据官方数据直接指派要更精准。

三、理论框架和文献综述：易地搬迁对居民的影响及作用机制

易地搬迁可以通过多种途径影响贫困人口劳动供给和总体收入。最直接地，易地搬迁改变了搬迁户所在的位置，从而改变了搬迁户的邻里条件。通过将居民迁移到低贫困地区，易地搬迁可以提升建档立卡户的市场接入程度，使他们接触到更多就业机会。同时，易地搬迁政策还是一项住房政策，它使搬迁户搬进了新家，搬进了多层式楼房。这种更新、更现代的住宅会改变搬迁户原有的生活模式，例如用能选择。最后，易地搬迁政策为政府提供了关于搬迁户的信息，导致政府为他们分配更多扶贫资源。图 10 总结了上述影响路径：

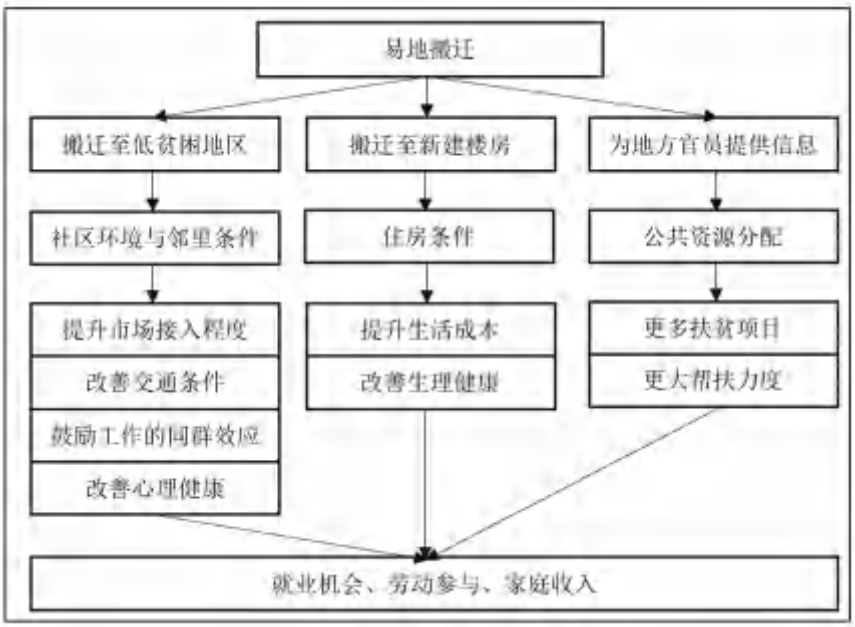


图 10　易地搬迁政策对劳动供给和收入的影响渠道

(一)邻里环境(neighborhood condition)

已有文献里有大量研究关注邻里环境对个体社会经济变量的影响(见 Orr et al. 2003; Sanbonmatsu et al. 2011 的总结),主要作用机制包括邻里价值观、市场接入程度、社会生活环境。在低贫困的社区可能更鼓励参与工作、更强调不依赖政府救助,同群效应(peer effect)也会鼓励搬迁户向周边居民学习,积极参与工作。此外,进入低贫困社区改善了这些家庭的市场接入程度。市场接入对经济增长的作用已经被广泛评估和验证(Hanson 2005; Donaldson and Hornbeck 2016)。拥有更好市场接入的地区可以享受更快的经济增长,创造更多的居住就业机会。有工作邻居的存在可能提供有用的工作信息或参考(Jacob and Ludwig 2012)。相反,根据 Kain(1968)提出的空间错配假设(SMH),弱势居住可能被排除在市场接入程度高的地区之外,受交通和信息交流的障碍而难以找到工作。因此,通过将贫困户搬迁到中心村、城镇和产业园区附近的地方,易地搬迁可以改善交通条件,并提供更多的就业机会。而且,更好的交通条件也降低了通勤成本。最后,经济环境较好的地区面临更低的犯罪和暴力伤害风险,为居民提供更好的教育、培训和公共服务(Kling et al. 2004; Ludwig et al. 2012; Chetty et al. 2016)。通过迁移到低贫困地区还可以改善心理健康(Kling et al. 2004; Kling et al. 2007)。这些研究指出在低贫困地区个人面临更少的压力和焦虑,更有动力找到更好或更满意的工作,并更加积极地参与工作(Orr et al. 2003; Sanbonmatsu et al. 2011)。

虽然以上文献提出了很多易地搬迁政策对搬迁户的潜在积极影响,目前大多数实证评估研究并没有发现美国 MTO 实验对就业、收入和经济自足性(self-efficiency)有短期或长期的正面影响(Ludwig et al. 2000; Katz et al. 2001; Shroder 2002; Orr et al. 2003; Sanbonmatsu et al. 2011)。Clampet-Lundquist and Massey(2008)认为,这些研究未能解释 MTO 实验实施过程中的选择偏误问题。他们利用更精确的社区环境衡量标准和修订后的模型,发现更好的社区对经济自足性有长期积极影响。同时,直接检验市场接入程度与就业之间正相关性的经验证据仍然较少。部分针对公共交通的研究发现,提升公共交通环境对改善就业结果没有显着影响(Sanchez et al. 2004; Bania et al. 2008)。而关注私人交通的研究则发现汽车所有权改善了就业(Baum 2009; Sandoval et al. 2011; Blumenberg and Pierce 2017)。Blumenberg and Pierce(2014)专门研究了在美国 MTO 实验中交通条件改善对就业结果的作用。他们发现被分配到处理组没有对就业产生任何积极

影响，但拥有汽车则可以改善就业。这些研究强调交通条件而非地理区位对就业结果的影响。

除邻里条件外，易地搬迁还可能从两个渠道影响个体的收入和劳动参与：

（二）居住条件

易地搬迁不仅是一项搬迁政策，还是一项保障基本居住条件的政策。通过将贫困家庭搬迁到多层建筑，电力、天然气等现代清洁能源在这些新住房中将得到更广泛的应用，降低了薪柴和煤炭燃烧导致呼吸道等疾病的风险（Wilkinson et al. 2009）。因此，易地搬迁也可能改善生理健康，从而提升人力资本水平，增加就业机会。

（三）信息效应

根据 Alatas et al.（2016）的研究，自我筛选可以提高公共资金的瞄准效率。在易地搬迁的自主申请和后续审核过程中，当地政府能更了解参与易地搬迁的贫困户面临的困难。因此，易地搬迁为政府提供了额外的信息，如果我们认为帮助穷人的公共资源是有限的，政府可能会为这部分信息更充分的人群分配更多的公共资源，从而提升他们的收入。光伏扶贫的实践也从侧面验证了这一作用机制：易地搬迁户在光伏扶贫项目中得到了地方政府额外的照顾，尽管易地搬迁户画像结果表明这类人群在受教育程度、健康、劳动力状况等层面都与全体建档立卡户相近。

四、易地搬迁短期效应评估

受限于精准扶贫阶段的易地搬迁政策仅实施不久，本报告仅对易地搬迁的短期效应进行初步评估。主要的评估对象是易地搬迁政策对搬迁户收入水平和就业状况的影响。为了对这两方面进行评估，首先，我们希望了解易地搬迁是否确实将贫困户从条件恶劣的地区迁移到经济更发达、交通更便利的地区；其次，我们关注住房改变对搬迁户居住条件的影响。这两方面影响是随搬迁而发生的，因而不受研究时限短的限制。相反，随着时间推移，搬迁户也可能从迁入住房二次搬迁，增大评估的难度。在这两方面评估后，将进一步对搬迁户的收入水平、脱贫成效、劳动参与等经济变量进行评估。一般而言，就业情况在短期内变动较小，但就新县建档立卡户而言，他们的就业状况不稳定，务工形式以短工、零工为主，务工时间变动

性大，因此易地搬迁政策也可能在短期对劳动就业产生影响。

（一）邻里环境：向低贫困地区迁移

绝大多数集中安置户根据就近安置的原则搬迁到同一乡镇内不同行政村中（即建有集中安置点的行政村）。图 11 展示了集中安置点所在地理位置，以及新县各乡镇政府驻地和主要铁路、公路穿越地区的位置。如图所示，绝大部分集中安置点安排在乡镇政府驻地等乡镇行政、经济中心或主要道路经过的交通、经济中心。无集中安置户地区往往是没有实施易地搬迁政策的地区，这些地区集中在经济发展情况较好、贫困发生率较低的集镇和中心村区域，在地理位置上与集中安置点高度集聚。由此可以看出，集中安置户整体从经济、交通条件较落后的农村地区转移到中心村、城镇地区。

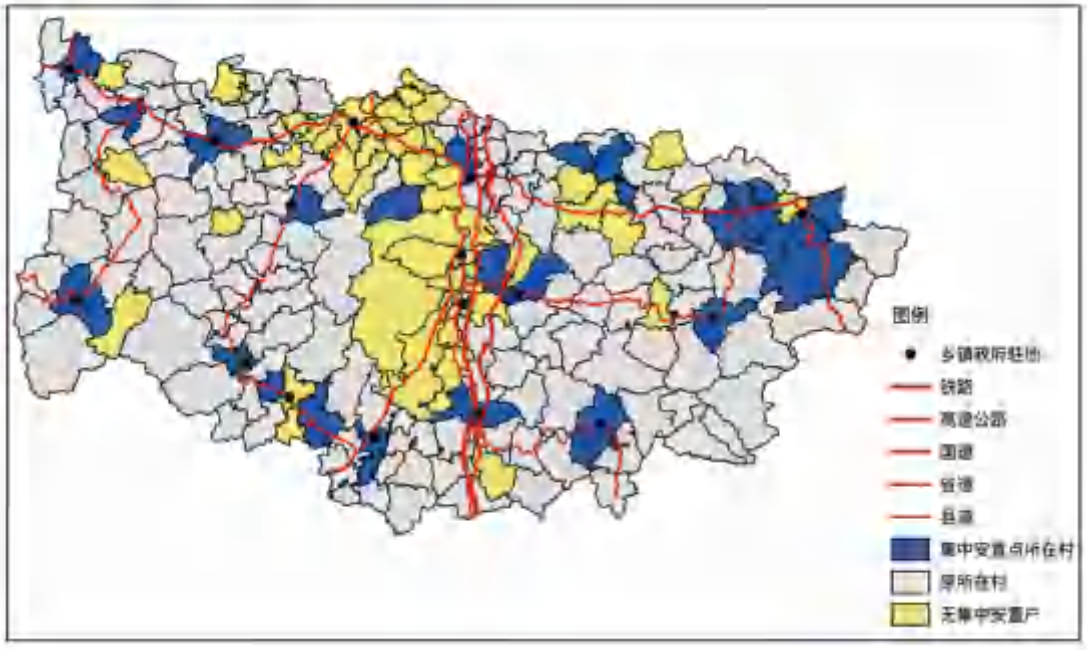


图 11　集中安置点所在村与原所在村地理分布

进一步地，我们从数据上对比集中安置点所在村和迁出集中安置户的原所在村，验证易地搬迁政策的集中安置确实帮助贫困户迁移至贫困程度更低、交通条件更发达的地区。图 12 展示了集中安置点所在村和原所在村的建档立卡户人均收入水平。如图所示，集中安置点所在村整体收入水平略高于原所在村，且集中安置点所在村脱贫程度更高。在所有集中安置点所在村中，建档立卡户贫困率都低于

20%。图 13 对比了集中安置点所在村和原所在村的主要公路密度[①]。如图所示，集中安置点所在村整体道路密度更高，且至少通一条主要公路(即主要公路密度大于 0)的比例明显大于迁出集中安置户的原所在村。

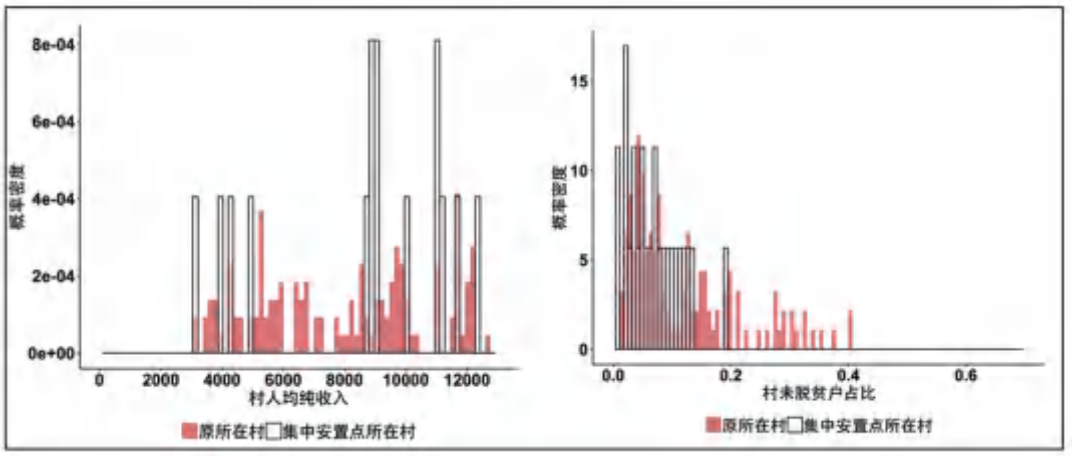


图 12　2018 年人均纯收入对比(左)和建档立卡户贫困率对比(右)

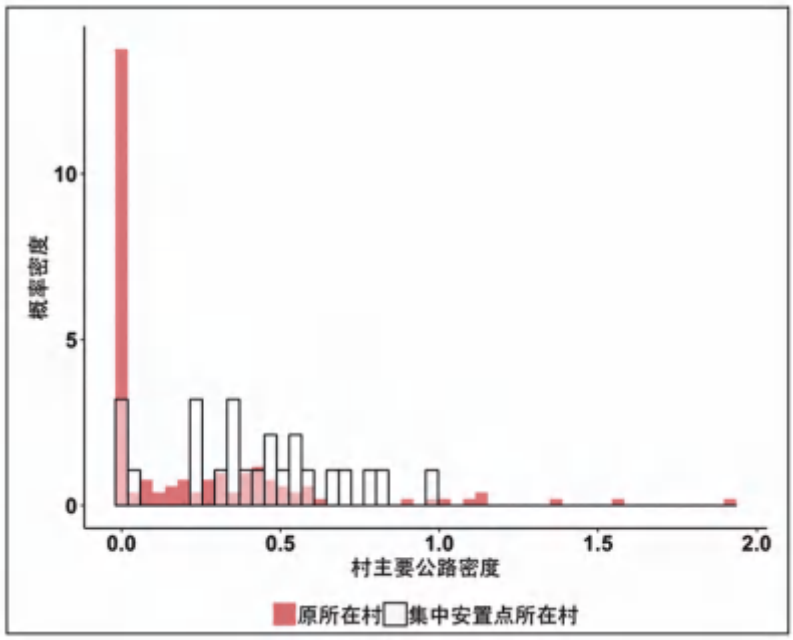


图 13　2018 年村主要公路密度对比

① 主要公路包括高速公路、国道、省道、县道四类。密度通过四类主要公路总里程除以该行政村面积得到。

从家庭层面看，易地搬迁户向经济、交通更发达的地区转移也直接反映在到村主干道距离上。整体而言，易地搬迁缩短了住户到村主干道距离。具体而言，集中安置的正效应更明显，搬迁当期对比上一期距离缩短了 17.6%，从平均 0.76 公里缩短至到 0.62 公里；而分散安置户的距离也缩短了 9.4%，从平均 0.8 公里缩短至 0.73 公里。

除了在地理位置上更接近主干道外，易地搬迁户在入户道路条件方面也得到了一定提升。将入户道路类型划分为水泥/沥青公路和泥土/沙石公路两类，其中水泥/沥青公路质量更好、可通过车辆类型更多、更可能作为公共交通工具使用的道路。在搬迁当期，集中安置户入户道路属于水泥/沥青公路的比例从 48.7%增长到 67.2%，上升 18.6 个百分点；分散安置户水泥/沥青公路比例也从 56.6%上升到 62.7%，上升了 6.1 个百分点。

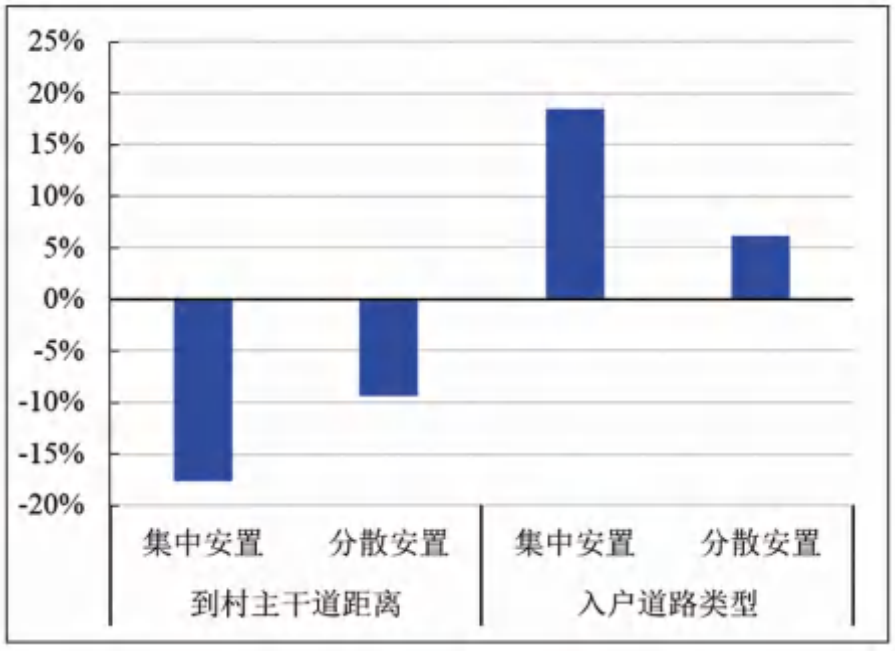


图 14　易地搬迁前后到村主干道距离和入户道路类型变化

(二)居住条件：住房、用能改善

上一节从村级层面验证了易地搬迁中的集中安置政策将贫困户迁移到邻里条件更好的地区。本小节进一步从家庭层面考察易地搬迁对居住条件的影响。

从住房面积看，尽管易地搬迁限制集中安置户人均住房面积不超过 25 平方

米/人，限制分散安置补贴标准为 2.6 万元/人，但这一标准在当地建档立卡户中仍然属于较高水平。通过对比搬迁前一期和搬迁当期的住房面积，可以发现集中安置户的平均住房面积（以户为单位）从 78.8 平方米增长至 82.9 平方米，上升了 5.1%；分散安置户的平均住房面积从 83.4 平方米增长至 88.5 平方米，上升了 6.1%。

从家庭主要燃料类型看，易地搬迁，特别是集中安置，带来了显著的正向影响。在搬迁前一期，无论集中安置户或分散安置户，使用清洁能源作为家庭主要燃料的比例都小于 1%，而在搬迁当期，集中安置户使用清洁能源作为主要燃料的比例快速提升至 22.8%，分散安置户也提升至 7.2%。从总量上看，使用清洁能源作为主要燃料的家庭从搬迁前的 10 户迅速增加至 356 户。

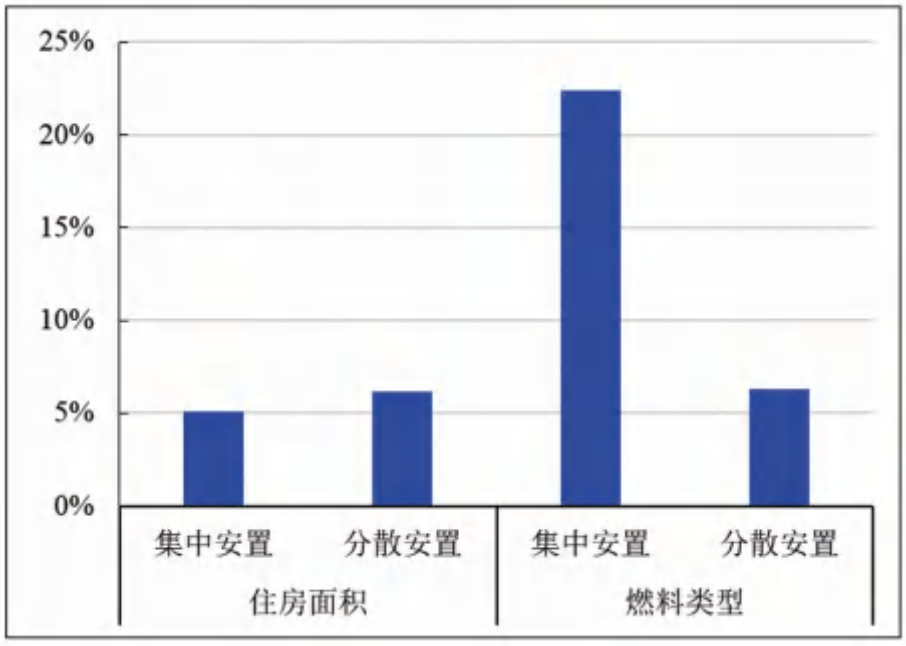


图 15　易地搬迁前后家庭住房面积和家庭主要燃料类型变化

图 15 总结了上述结论。易地搬迁政策确实从微观层面改善了易地搬迁户的居住条件。根据《2005 年中国城市及生活幸福度调查报告》，在住房面积更大的情况下，人们的主观幸福感更高。因此，住房面积增大会对生理健康、工作积极性等产生积极影响；由于家庭主要燃料的改善，易地搬迁户因燃烧薪柴导致呼吸道、肺部受损的几率降低，人力资本水平得到上升，更可能参与劳动。就安置方式看，集中安置比分散安置对易地搬迁户的正向影响更大。

（三）经济水平：收入上升、摆脱贫困

对易地搬迁户的收入水平进行直接的跨期比较，所得到的结果既包含易地搬迁的作用，也包含其他精准扶贫政策的作用。在精准扶贫不断推进的大背景下，建档立卡贫困人口的收入水平整体而言也在持续增长。这些增长与不断完善的交通基础设施、不断丰富的产业帮扶项目、不断完善的教育培训等密切相关。在享受到其他精准扶贫政策的好处之外，由理论探讨部分可知，易地搬迁还可以从心理状态、对工作的看法、务工信息等渠道进一步促进建档立卡贫困人口参与工作。因此，可以预期易地搬迁户收入增长会比非易地搬迁户更快。从上文可知，在易地搬迁政策实施前，易地搬迁户的收入水平相对较低。图 16 对比了 2018 年易地搬迁户和非异地搬迁户人均纯收入分布。如图所示，到 2018 年易地搬迁户和非易地搬迁户的人均纯收入均值都为 7501 元，说明易地搬迁户人均收入水平已经赶上非易地搬迁户的总体水平；且易地搬迁户的中位数为 6587.13 元，高于非易地搬迁户的 6395.93 元。相对而言，易地搬迁户收入分布更集中，人均纯收入超过 10000 元/年的较高收入人口占比较低。

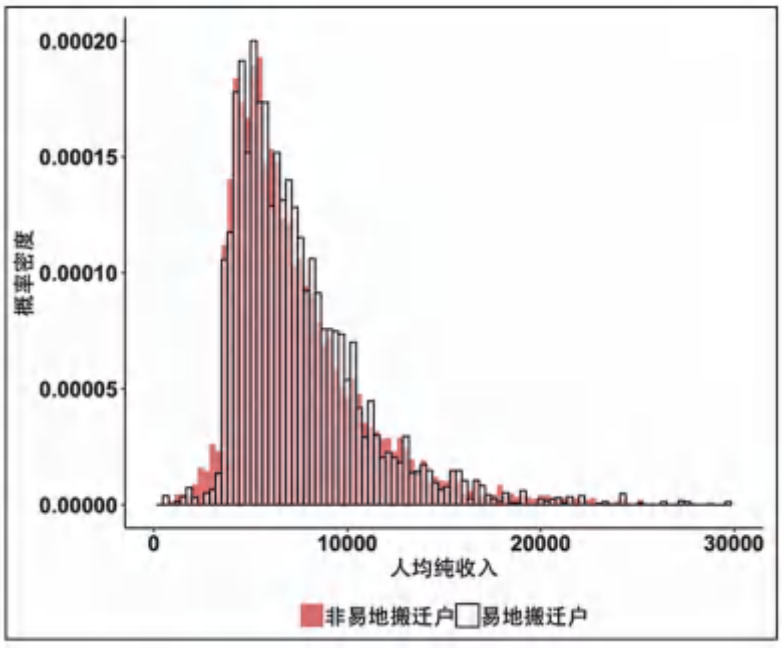


图 16　2018 年易地搬迁户与非易地搬迁户人均纯收入分布

从收入类型看，随着精准扶贫的不断推进，过去几年间建档立卡户的各类收入

都有一定增长。图 17 对比了易地搬迁户和非易地搬迁户各类收入增长情况。如图所示，易地搬迁户工资收入、经营性收入的增长更显著，带动整体收入增长也更快，在 2016 和 2017 年实施搬迁后，易地搬迁户收入从原来高出非易地搬迁户不到 7%扩大至 24%；而两类人群得到的转移性支付收入一直并无显著差别。因此可以看出，易地搬迁户的收入增长主要来源于自有收入增长，其经济自足性有所提升。



图 17　易地搬迁户和非易地搬迁户各类收入增长情况

图 18 对比了易地搬迁户和非易地搬迁户中未脱贫率的变化情况。如图所示，在 2016 年易地搬迁发生前，易地搬迁户中仍未脱贫的家庭占比一直高于非易地搬迁户；2017 年和 2018 年，所有建档立卡户的贫困发生率大幅下降，而易地搬迁户贫困率下降幅度更大，仍未脱贫的家庭占比已经低于非易地搬迁户。

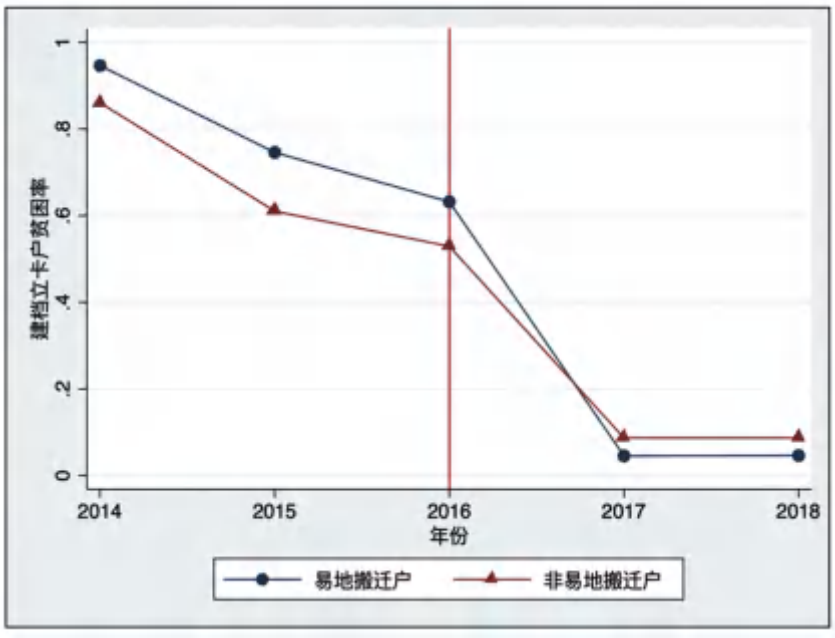


图 18　易地搬迁户和非易地搬迁户脱贫情况对比

(四)劳动供给:劳动参与率提升与劳动时间延长

上一节发现易地搬迁能够提升居民收入水平,且收入增长的主要来源是工资性收入,本小节进一步讨论易地搬迁政策对于易地搬迁户劳动供给的影响。

首先,我们可以分别从内延边际(intensive margin)和广延边际(extensive margin)两个角度刻画过去几年间易地搬迁户的劳动参与情况。从图 19 可以看出,无论是劳动人口(指 16 周岁或以上,60 周岁以下的人口)的平均劳动参与率,或在当前曾经工作过的务工人员平均工作时长(以一年中工作的月份表示),在 2014－2017 年间都持续增长。而且,随着易地搬迁政策的推进,有加速增长的趋势。

图 20 和图 21 的纵轴表示当年工作时长与上一年相比的增长量,横轴分别表示易地搬迁户和非易地搬迁户。由于 2016 年和 2017 年在整体脱贫进程上有很大差异(如图 18 所示),这里进一步区分 2016 年实施搬迁的贫困户和 2017 年实施搬迁的贫困户,并将其与同期非易地搬迁户进行比较。从图 21 和图 22 可以看出,在搬迁前易地搬迁户劳动时长增长相对较慢,但在搬迁实施后,其增长速度超过非易地搬迁户,验证了上文的假说。



图 19　易地搬迁户劳动参与率与劳动时长增长

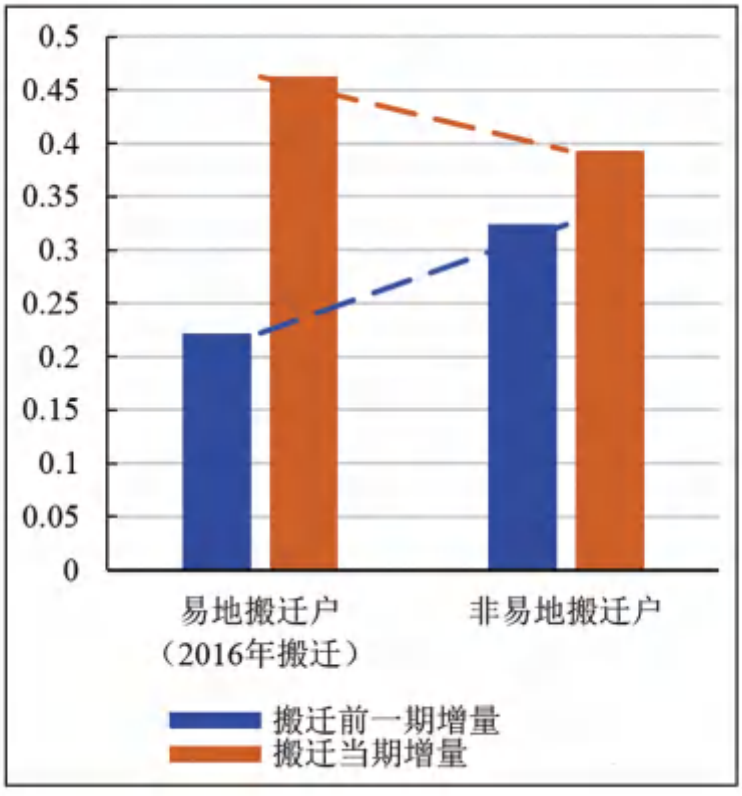


图 20　2016 年搬迁户劳动时长增长与同期非搬迁户对比

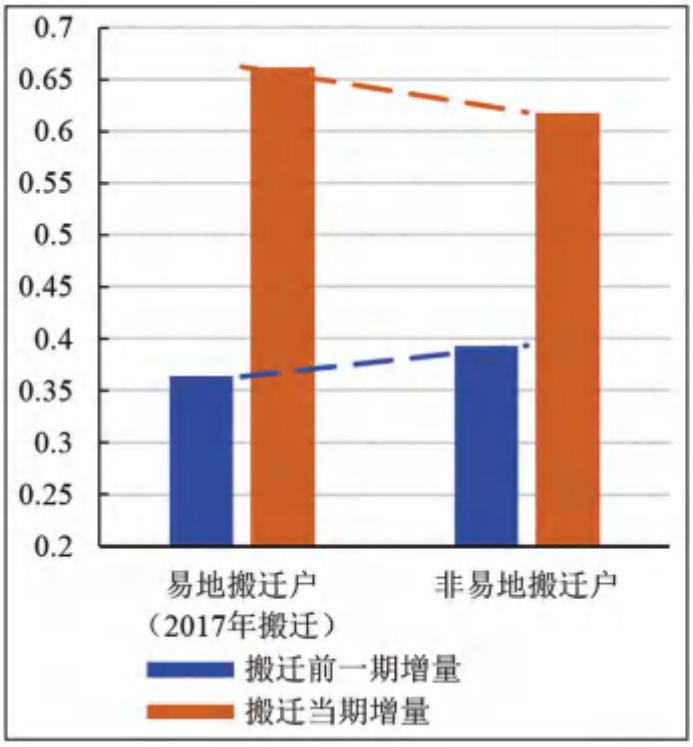


图 21　2017 年搬迁户劳动时长增长与同期非搬迁户对比

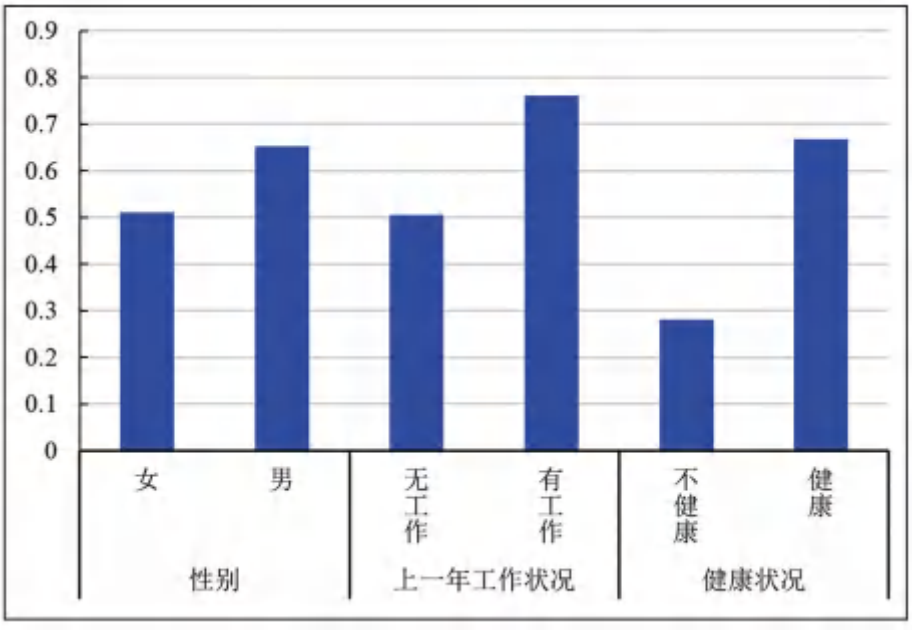


图 22　易地搬迁政策对不同人群劳动时长的影响

我们进一步研究搬迁政策对劳动供给影响的异质性。图 22 比较了不同人群在实施搬迁当年易地搬迁贫困人口工作时长的增长量。如图所示，易地搬迁政策对男性的拉动作用大于对女性的拉动作用；对上一年已经参与工作的人群的拉动作用大于对上一年无工作人群的拉动作用；对健康人群的拉动作用大于对非健康人群（包括患有长期慢性病、患有大病、残疾三类人群）的拉动作用。这些拉动效应较弱的人群，恰恰是在劳动力市场处于劣势的人群。换句话说，易地搬迁通过将贫困户迁移至贫困率较低、交通条件较好的地区，提升了市场接入程度，提供了更多就业机会，但这些就业机会仍然主要被竞争力较高的人占据。易地搬迁消除了部分由于地理区划因素导致的劳动力配置失灵，提升了劳动力市场效率。但在扶贫的层面上，市场效率改善并不能解决所有问题，对于难以获得就业机会的人群，仍然需要其他财政手段进行兜底保障。

五、结论与政策启示

本报告针对中国精准扶贫战略中重要的政策工具——易地搬迁政策的短期效应进行了评估。报告基于 2016－2017 新县实施的易地搬迁实践进行了事实梳理、搬迁户画像、理论探讨和短期效应评估。从政策实施看，在两年时间内新县针对 15.5％建档立卡户实施了易地搬迁，建设了 39 个集中安置点，配套建设了 28 个扶贫车间和 24 个联村光伏电站，大幅推进了新县“十三五”易地搬迁进度。在实施过程中，新县将自主申报、民主评议、组织审批相结合，提升了搬迁户瞄准精度，让大部分因交通条件致贫的建档立卡户享受易地安置，且优先帮扶年龄结构较年轻的家庭，保证长期效果。根据文献梳理，易地搬迁对搬迁户劳动供给和收入情况的影响渠道，主要集中在邻里条件、居住条件和信息效应三方面，因此本报告在短期效果评估方面主要考察易地搬迁在邻里条件、居住条件、收入水平和劳动供给四个方面的影响。

结果显示，易地搬迁确实很大程度上改善了搬迁户的邻里条件将这部分贫困人口迁移至中心村镇和交通要道附近，搬迁户所在村的经济发展水平明显高于原所在村，从家庭层面看，搬迁户的新住所距村主干道距离缩短，且入户道路质量明显提升。就居住条件看，搬迁户迁入了更大、更新的住房；能源使用结构也向现代清洁能源转型。

这些搬迁带来的影响直接提升了搬迁户的各类收入水平，特别是工资收入水

平。进一步分析搬迁人群的劳动供给变化，我们发现易地搬迁更显著地改善了劳动市场竞争力较强但受限于市场接入程度低的人群的劳动时长（包括劳动参与率和已有工作者在一年中的劳动时间）。

综合上述评估结果，本文获得如下政策启示，或将帮助新县乃至中国其他区县改进易地搬迁实践：

1. 易地搬迁的自主申报、民主评议和行政审批三结合可以提升瞄准效率。易地搬迁应该主要关注有劳动力且劳动力市场竞争力强的人群，以提高政策的资金效率。对于其他人群，则可以探索其他类型的精准扶贫政策。

2. 易地搬迁的成功离不开整体扶贫投入，离不开各项配套政策。应该继续推进扶贫车间和光伏电站建设，引入更多资源为迁入户提供更完善的就业帮扶体系，促进劳动供给。

3. 对比分析可以看出集中安置方式比分散安置方式更有利于改进搬迁户的邻里条件和居住条件，从而更显著地促进劳动供给和收入增长。易地搬迁政策应该进一步提升集中安置方式的使用比例。

参考文献

[1]Alatas, V., Banerjee, A., Hanna, R., Olken, B. A., Purnamasari, R., & Wai—Poi, M. (2016). Self—Targeting: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. Journal of Political Economy, 124(2), 371 - 427.

[2]Bania, N., Leete, L., & Coulton, C. (2008). Job Access, Employment and Earnings: Outcomes for Welfare Leavers in a US Urban Labour Market. Urban Studies, 45(11), 2179 - 2202.

[3]Baum, C. L. (2009). The effects of vehicle ownership on employment. Journal of Urban Economics, 66(3), 151 - 163.

[4]Blumenberg, E., & Pierce, G. (2014). A Driving Factor in Mobility? Transportation's Role in Connecting Subsidized Housing and Employment Outcomes in the Moving to Opportunity (MTO) Program. Journal of the American Planning Association, 80(1), 52 - 66.

[5]Blumenberg, E., & Pierce, G. (2017). The Drive to Work: The Relationship between Transportation Access, Housing Assistance, and Employment among Participants in the Welfare to Work Voucher Program. Journal of Planning Education and Research, 37(1), 66 - 82.

[6]Chetty, R., & Hendren, N. (2018). The Impacts of Neighborhoods on Intergenerational Mobility I: Childhood Exposure Effects*. The Quarterly Journal of Economics, 133(3), 1107 - 1162.

[7]Chetty, R., Hendren, N., & Katz, L. F. (2016). The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment. American Economic Review, 106(4), 855 - 902.

[8]Donaldson, D., & Hornbeck, R. (2016). Railroads and American Economic Growth: A "Market Access" Approach. The Quarterly Journal of Economics, 131(2), 799 - 858.

[9]Hanson, G. H. (2005). Market potential, increasing returns and geographic concentration. Journal of International Economics, 67(1), 1 - 24.

[10]Jacob, B. A., & Ludwig, J. (2012). The Effects of Housing Assistance on Labor Supply: Evidence from a Voucher Lottery. American Economic Review, 102(1), 272 - 304.

[11]Kain, J. F. (1968). Housing Segregation, Negro Employment, and Metropolitan Decentralization. The Quarterly Journal of Economics, 82(2), 175.

[12]Katz, L. F., Kling, J. R., & Liebman, J. B. (2001). Moving to Opportunity in Boston: Early Results of a Randomized Mobility Experiment. The Quarterly Journal of Economics, 116(2), 607 - 654.

[13]Kling, J. R., Liebman, J. B., & Katz, L. F. (2007). Experimental Analysis of Neighborhood Effects. Econometrica, 75(1), 83 - 119.

[14]Kling, J., Liebman, J., Katz, L., & Sanbonmatsu, L. (2004). Moving to opportunity and tranquility: Neighborhood effects on adult economic self—sufficiency and health from a randomized housing voucher experiment. Working Paper.

[15]Ludwig, J., Duncan, G. J., & Pinkston, J. C. (2000). Neighborhood effects on economic self — sufficiency: evidence from a randomized housing — mobility experiment. NBER Working Paper.

[16]Ludwig, J., Duncan, G. J., Gennetian, L. A., Katz, L. F., Kessler, R. C., Kling, J. R., & Sanbonmatsu, L. (2012). Neighborhood Effects on the Long—Term Well—Being of Low—Income Adults. Science, 337(6101), 1505 - 1510.

[17]Olsen, E. O., Tyler, C. A., King, J. W., & Carrillo, P. E. (2005). The effects of different types of housing assistance on earnings and employment. Cityscape, 163 - 187.

[18]Orr, L., Feins, J., Jacob, R., Beecroft, E., Sanbonmatsu, L., Katz, L. F., … Kling, J. R. (2003). Moving to opportunity: Interim impacts evaluation. National Bureau of Economic Research, 178.

[19]Sampson, R. J., Morenoff, J. D., & Gannon—Rowley, T. (2002). Assessing "Neighborhood Effects": Social Processes and New Directions in Research. Annual Review of Sociology, 28(1), 443 - 478.

[20]Sanbonmatsu, L., Katz, L. F., Ludwig, J., Gennetian, L. A., Duncan, G. J., Kessler, R. C., … Lindau, S. T. (2011). Moving to opportunity for fair housing demonstration program: Final impacts evaluation. US Dept of Housing and Urban Development.

[21]Sanchez, T. W., Shen, Q., & Peng, Z.—R. (2004). Transit Mobility, Jobs Access and Low—income Labour Participation in US Metropolitan Areas. Urban Studies, 41(7), 1313 - 1331.

[22]Sandoval, J. S. O., Cervero, R., & Landis, J. (2011). The transition from welfare

—to—work: How cars and human capital facilitate employment for welfare recipients. Applied Geography, 31(1), 352 - 362.

[23]Shroder, M. (2002). Does housing assistance perversely affect self—sufficiency? A review essay. Journal of Housing Economics, 11(4), 381 - 417.

[24]Wilkinson, P., Smith, K. R., Davies, M., Adair, H., Armstrong, B. G., Barrett, M., … Chalabi, Z. (2009). Public health benefits of strategies to reduce greenhouse—gas emissions: household energy. The Lancet, 374(9705), 1917 - 1929.

分报告四

基础设施减贫机制与效果分析

蔡宇涵　胡竞秋　谢伦裕

摘要：我国贫困地区基础设施普遍落后。基础设施投资，可以通过改善贫困人口生活条件和促进农业和非农部门发展、提高劳动人口收入等途径，实现改善福利状况、减缓贫困。结合宏观统计数据和微观跟踪调查数据，本文以2014－2018年河南省新县为例，研究基础设施投资的机制与减贫效果。本文首先描述了我国农村基础设施投资建设现状，然后通过文献梳理基础设施投资的减贫机制，再介绍新县的基础设施投资减贫实践，从多维度描述新县基础社会投资总量和结构的特征及变化趋势，分析非电力基础设施投资、电力投资、和产业扶贫投资的匹配度，并进一步分析不同类别基础设施投资对减贫的作用。

一、基础设施投资建设现状

根据世界银行公布的《1994年世界发展报告》中的定义，基础设施可分为两类，包括经济基础设施（economic infrastructure）和社会基础设施（social infrastructure）。其中经济型基础设施指为“永久性的成套的工程构筑、设备、设施和它们所提供的为所有企业生产和居民生活都共同需要的服务”，具体包括三大类：(1)公共工程（public works）：大坝、公路和排灌渠道等水利设施；(2)公共设施（public utilities）：自来水、电力、电信、卫生设备、固体废弃物的收集与处理、管道煤气等；(3)其他交通部门（other transport sectors）：机场、航道、铁路、港口、城市交通等。而社会基础设施主要包括文化教育、医疗保健、政策法规等间接推动经济发展和生产服务的非实物型基础设施。目前，世界银行(1994)对于基础设施的定义已被国内外学者广泛接受。本文对于基础设施投资的分析围绕上述定义中经济基础设施展开。

农业农村基础设施，是发展现代农业和建设社会主义新农村的重要物质条件，也是提高农村公共服务水平、促进农民增收的基础支撑。依据基础设施的作用及性质，参考我国相关法规文件，农村基础设施可划分为四类：(1)农业生产性基础设施，主要包括现代化农业基地及农田水利建设；(2)农村生活基础设施，主要指饮水安全、农村沼气、道路、电力等基础设施建设；(3)生态环境建设：包括天然林资源保护、防护林体系、退耕还林等工程；(4)农村社会发展基础设施建设：主要指有益于农村社会事业发展的基础建设，包括农村义务教育、农村卫生、农村文化基础设施等。

从我国的基础设施建设整体情况来看，道路等生活性基础设施和灌溉设施等生产性基础设施一直是国家投资的重点领域。2015年11月29日，中共中央、国务院印发《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，将集中力量改善贫困地区发展环境和条件作为新阶段精准脱贫工作的重点之一，强调支持贫困地区交通运输网络及中小型水利工程的建设，改善生产生活条件；同时强调扶贫资金应支持加快实施贫困地区农村饮水安全巩固提升工程，到2020年全面解决贫困人口饮水安全问题。

(一)交通基础设施

从交通基础设施的建设来看，其主要包括村组道路建设、修缮、维护和硬化、公

路的建设以及桥梁的修建和维护，是农村经济社会发展的重要保障，能够直接服务于农村居民的生产生活，并推动农业、农村经济的发展，间接带动农村居民收入的提高。图 1 展示了 2001 年至 2017 年间我国农村公路投资及新改建里程发展变化情况。整体来看，我国农村公路投资呈现出迅速增长与波动并存的趋势，其中 2016－2017 年间，我国农村公路投资额增长率为历年来最大，达到 29.3%，投资总额达到 4731.33 亿元，是 2014 年(3030.99 亿元)的近 1.6 倍。

此外，农村道路交通投资总额不断上升的同时，道路通车里程也迅速增加，发展速度逐步加快。2001 年，我国农村公路新建里程为 1.5 万公里，而 2014 年已达到 23.21 万公里。2016 年我国农村公路新建里程达到近 30 万公里，为历年来最大值。2017 年略有下降，新建里程为 28.97 万公里。



图 1　2001－2017 年中国农村公路基本建设投资

数据来源：历年交通运输行业发展统计公报，交通部

(二)农田水利设施

农田水利设施的建设始终是我国政府在农村发展方面关注的核心问题和重点领域。2012 年以来，从整体来看，财政部、水利部等部门和地方政府不断加大对农田水利建设的投入力度，我国政府对于小型农田水利建设与管护的投资力度呈上

升趋势，至 2017 年，该项投资已连续四年超过 300 亿元。此外，根据《2017 年水利发展统计公报》，2017 年，全国新增灌溉耕地面积 1070 千公顷，新增节水灌溉面积 2100 千公顷，新增高效节水灌溉面积 1639 千公顷。

从水利设施的建设来看，根据《第三次全国农业普查主要数据公报》，2016 年末，全国调查村中能够正常使用的机电井数量 659 万眼，排灌站数量 42 万个，能够使用的灌溉用水塘和水库数量 349 万个。如表 1 所示。

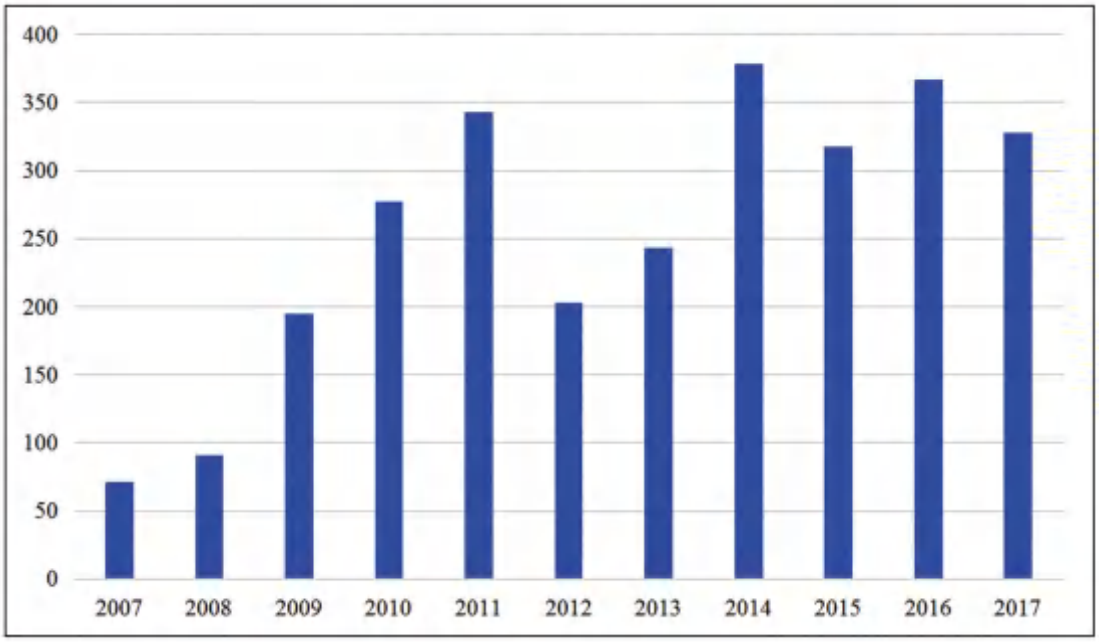


图 2　小型农田水利建设与管护投资情况(亿元)

数据来源：历年水利发展统计公报，水利部

表 1　　2016 年末水利设施建设情况　　单位：万眼、万个

	全国	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
正常能使用的机电井数量	659	206	208	152	92
排灌站数量	42	18	16	7	1
能灌溉用的水塘和水库	349	43	224	78	4

数据来源：第三次全国农业普查主要数据公报，国家统计局

(三)饮水安全工程

农村饮水安全问题一直受到党中央、国务院的高度重视。自 2005 年全国实施

农村饮水安全工程建设以来，农村饮水安全工作取得巨大成绩，农村供水能力和水平得到显著提高。按照中央关于解决农村饮水安全问题的一系列指示精神和要求，近年来，国家发展改革委、水利部、卫生部先后组织编制实施了《农村饮水安全工程建设管理办法》、《农村饮水安全巩固提升工程“十三五”规划》、《农村饮水安全巩固提升工作考核办法》等一系列政策性文件及发展规划。此外，中共中央、国务院印发的《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》、《关于加大脱贫攻坚力度支持革命老区开发建设的指导意见》和《关于打赢脱贫攻坚战的决定》等农村扶贫政策性文件也均将实施农村饮水安全工程，加快解决贫困地区群众饮水安全问题作为脱贫攻坚的基本目标和主要任务。自实施农村饮水安全工程建设以来，目前我国农村饮水安全问题已基本解决。

图 3 反映了我国 2008 年至 2017 年农村饮水工程投资及农村集中式供水人口比例。可以看出，2008 年至 2013 年，我国农村饮水安全工程投资呈现大幅波动但整体下降的趋势，其中 2009 年和 2012 年投资额较大，均超过 120 亿元；2014 年以后，投资额呈现迅速上升的趋势，2017 年，我国农村饮水安全投资额超过 350 亿元，为历年来最高。

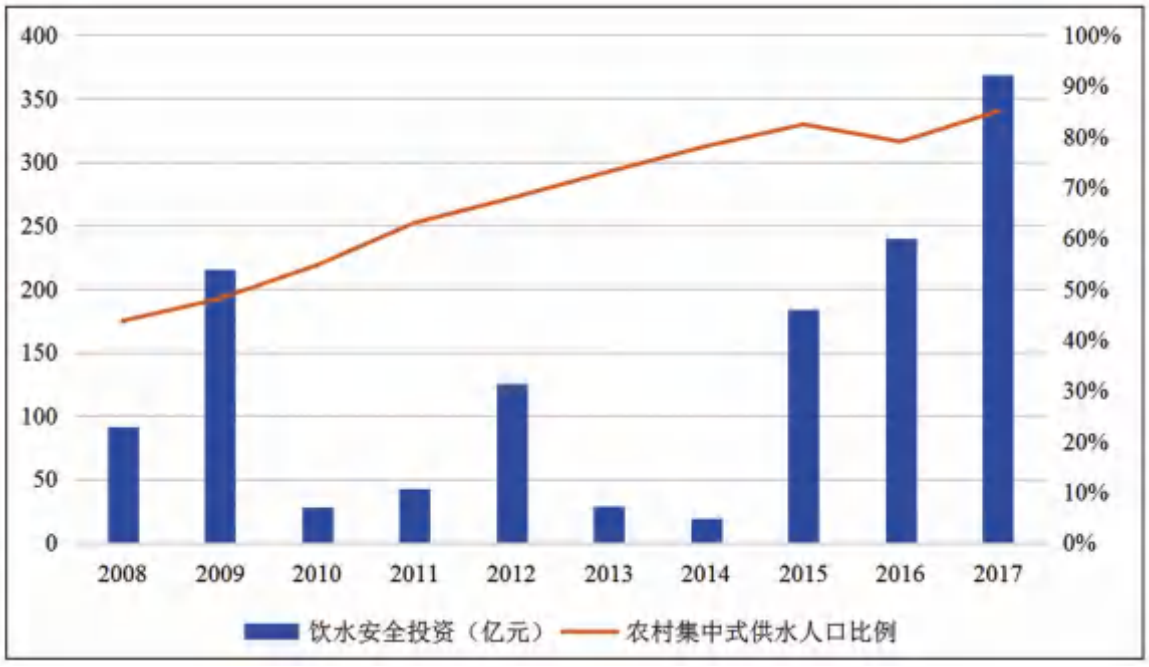


图 3　我国饮水安全工程实施情况

数据来源：历年水利发展统计公报，水利部

近年来，我国已经将基础设施作为开展脱贫攻坚工作的重要抓手和进一步推进精准扶贫的重要保障。2016 年印发实施的《“十三五”脱贫攻坚规划》中强调通过实施百万公里农村公路、小型水利扶贫、农村电网改造升级、网络通信扶贫、以工代赈等 9 大工程，加快改善贫困村生产生活条件。并通过实施交通骨干通道工程、重点水利工程、重点能源工程 3 大工程，加强贫困地区重大基础设施建设。因此，本文拟以新县基础设施投资为例，通过文献综述和基础设施投资规模和结构分析，进一步讨论基础设施建设对于减贫的机制和效果。

二、文献综述：基础设施的减贫机制

早在 19 世纪，意大利财政学派就已经开始对公共品问题进行研究。而此后，公共投资和减贫之间的内在作用机制和实证关系也日益受到关注。作为一种重要的公共物品，基础设施在减贫中的关键作用已经得到了国内外学者的普遍肯定。例如，Gibson 等(2003)的研究表明，缺乏基础设施的可得性是导致巴布亚新几内亚农村地区贫困的主要原因。Estache 等(2002)估算了 20 世纪 90 年代拉丁美洲基础设施改革对于减贫的影响。结果表明，基础设施存量每增加 10%，人均产出就能够增长 1.4%－1.6%；而人均产出每增长 1%，贫困率就能够减少 0.5%。王娟和张克中(2012)利用我国省级面板数据得出了相似的结果。其研究发现，政府的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。此外，刘伦武(2002)对农村基础设施建设的作用考察后发现，基础设施的建设不但有利于加快农村地区的经济发展，也有利于提高农民收入，因此应将基础设施的建设和发展作为减贫的重要手段。刘晓昀等(2003)研究发现，增加基础设施建设投资对改善贫困农户的生产和生活状况是非常有效的，且具有较高人力资本的农户更容易从中受益。

一般而言，基础设施可以通过两种途径促进贫困地区的发展，即直接改善贫困人口生活条件和通过促进农业部门和非农部门发展、提高劳动人口收入达到改善福利状况、减缓贫困的目的。

首先，农业生产性基础设施的建设能够通过有效提高农业部门的劳动生产率或降低农产品的生产成本和销售成本，促进农业部门的增长和发展，提高农民收入。在国外文献中，Fan 等(1999)对印度的研究表明，道路的公共投资对农业生产力增长具有最积极的作用。Evenson 等(2001)在研究肯尼亚农业部门扩张的过程中发现，灌溉、电力和交通等基础设施投资可以提高生产效率或降低运输成本。反之，基础

设施投资不足所导致的运输成本提高或生产率下降，并进一步导致化肥等投入减少，并影响劳动力有效投入和土地的有效使用，从而农户的收入降低。Fan 等(2000)运用印度 14 个邦 1953－1993 年的面板数据分析发现，政府对于交通基础设施的投资和研发投资能够通过提高农业生产率实现减贫目标。在国内文献中，樊胜根等(2002)和韦鸿等(2009)利用省级数据估计了不同类型的政府投入的效果。二者分析均表明，政府在灌溉、道路、电力、通讯等基础设施领域的投入，能够通过提高增加非农就业机会和提高农村工资率实现减贫，其中道路投资对非农 GDP 增长的回报率最高。邱海兰等(2017)检验了交通基础设施建设对林区减贫的影响。结果发现，交通基础设施对林区减贫具有显著的正向的驱动作用：交通密度值每增加 1%，人均 GDP 增加 1.727%，农村居民人均纯收入增加 1.341%。郭君平(2013)从农村交通基础设施减贫的作用机理、主要渠道和实际成效等方面进行剖析，系统梳理了探究交通基础设施建设的农村减贫效应。谢申祥等(2018)利用微观入户调查数据的研究表明，基础设施如公路、自来水的可获得性对农村减贫具有正向影响，尤其是农村自来水设施的可获得性对农村减贫具有显著的正向效应。尽管现有文献普遍肯定了交通基础设施在减贫和促进经济增长中的作用，但对于灌溉设施投资的减贫效果存在较大争议。例如 Binswange 等(1993)估计了印度的灌溉对于农业生产率的作用并发现灌溉部门的直接投资对食物生产和农业部门的生产率具有显著作用。马培衢(2009)认为灌溉设施是摆脱农业面临的土地碎化、资源环境和市场双重约束的重要条件，是促进传统农业向现代农业的转变，实现农业部门发展的重要基础。吴清华等(2015)也认为，整体上，灌溉设施和公路都对中国农业生产总值有正向促进作用，但灌溉设施的促进作用更大。但樊胜根等(2002)发现灌溉投资对农业生产增长的影响不明显，扶贫效果更小。这也与 Fan 等(1999)在印度的研究结果一致。

其次，基础设施的建设能够影响非农就业，带动本地非农部门的发展，并进一步推动农村地区的经济增长。具体而言，一方面，基础设施建设投资的增加将提高对相关行业，如建筑业、建材制造业等产出品的需求，从而能够增加农村地区相关部门的就业机会，帮助贫困人口实现就近就业，提高其收入和生活水平。另一方面，从长期来看，基础设施，例如公路的建设和乡村的绿化美化工程能够促进本村的发展及与外界的联系，增加外界信息的可获得性，从而能够促进当地旅游业的发展或提高当地投资吸引力，从而为本地贫困人口提供更多的就业岗位，并提高劳动者的工资水平。Fan 等(2004)以及樊胜根等(2003)分别利用中国省级和县级的数据分析了农村基础设施对农村非农产业部门发展和非农就业的影响，认为农村道路基

础设施条件的改善可促进农村地区非农业部门的发展，增加农村非农就业机会。Peter 等(2001)基于坦桑尼亚的 592 户入户调查数据，发现如果乡镇有沥青路，则其非农部门就业岗位平均增加 6%，非农部门平均工资能够增加 36%。邓蒙芝(2011)基于村级层面微观数据的研究也表明，农村道路基础设施状况的改善对活跃和繁荣农村地区的经济发展，增加农村劳动力的非农就业机会，促进农村劳动力向非农产业部门的转移具有重要意义。此外，道路的建设也能够通过促进那些在农村缺乏就业机会的劳动力向城市进行转移，从而直接提高贫困人口的收入水平。

总的来说，农业基础设施例如先进的生产设备能够有效提供劳动生产率和降低生产成本；交通基础设施的投资一方面能够降低本地农业产品的运输成本，扩大产品市场，促进农业部门发展，另一方面能够降低劳动力的转移成本，促进非农部门的发展。此外，道路的修建及美化本地环境的公共设施和公共工程不仅能够直接增加对于建筑业等行业劳动力的需求，还能够通过吸引游客或外来投资在本地创造更多的非农就业岗位。以上机制能够从根本上提高贫困人口的收入，改善其福利水平，实现经济发展、就业增加、收入增长的良性循环，最终实现脱贫(图 4)。

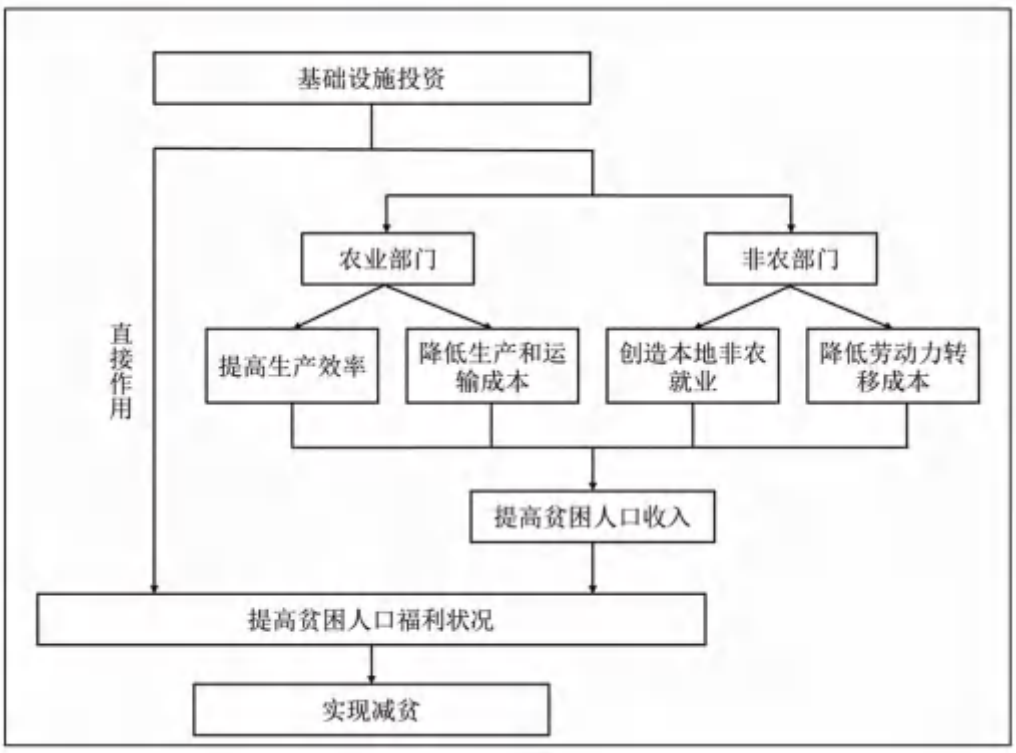


图 4　基础设施减贫机制

三、基础设施投资减贫实践

本节以河南新县为例，从多维度介绍新县2014－2018年的基础设施投资及建设情况，并分析非电力基础设施投资、电力投资和产业扶贫投资项目的匹配度和相关性，进一步通过估计公共投资对于贫困人口收入的影响衡量其减贫效果。通过分析我们发现，近年来新县的基础设施投资总体呈增加趋势，但各类投资之间的匹配度较低。此外，非电力基础设施投资及产业扶贫投资具有较为显著的减贫效果。

（一）基础设施投资情况介绍

从新县基础设施的建设来看，依投资主体不同，可分为非电力基础设施投资和电力投资。其中非电力基础设施主要由各级政府出资建设[①]，而国网新县供电公司则是河南省电力公司直供直管的县级供电企业，出资完成新县电网的建设。

1. 非电力基础设施建设情况

从基础设施投资总额来看，2014年，新县用于基础设施投资的扶贫财政投资总额为3156万元。2015年有所下降。2015年至2017年期间，扶贫资金总量显著增加，于2017年达到近年来最高，超过1.8亿元。2018年基础设施建设投资则明显下降，与2016年水平基本持平。如表2这一趋势原因可能为2015年后精准扶贫政策的实施使得各级政府脱贫攻坚的力度加大，农村基础设施不断完善，即2015－2017年扶贫投资呈递增趋势；2018年后基础设施已相对完善，因此投资力度减小。此外，由于2018年的财政数据是根据《2018年新县县级脱贫攻坚项目库统计汇总表》整理所得的计划投资额，因此可能与实际投资额存在偏差，导致2018年投资总量呈迅速下降趋势。

表2　　基础设施投资情况

年份	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
投资额（万元）	3202.00	2929.12	6542.99	18181.32	12015.44

从资金的地区分布来看，绝大多数财政资金多用于贫困村的基础设施建设。

① 由于可获得数据有限，本文仅分析政府扶贫资金对基础设施建设的投资情况，不含其它政府财政资金。

由图 5 所示，2014 年以来，扶贫财政资金在贫困村的投入比例逐年提高。2017 年，99.94%的资金投资于贫困地区。但 2018 年，这一比例有所下降，约 25%的基础设施投资用于非贫困村的建设。与此同时，2018 年非贫困村的基础设施投资总额也达到历年来最大值，为 1759.69 万元。

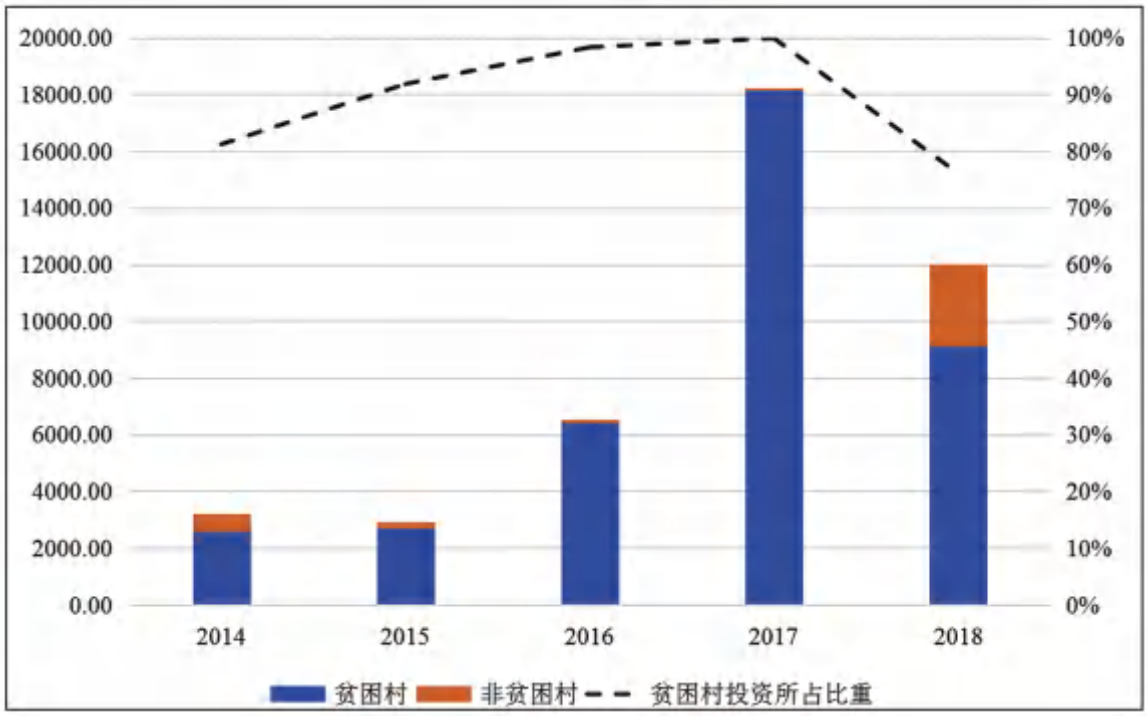


图 5　基础设施投资在贫困村和非贫困村的分布情况

依建设项目不同，基础设施投资可分为分专项投资项目和整村推进项目。其中专项投资项目是指一项扶贫资金仅用于某一类基础设施的建设；整村推进项目指一项扶贫资金用于两类及以上基础设施的建设。从投资类型来看，政府每年对于整村推进项目的投资金额相对稳定，其中 2016 年最多，超过 2300 万元；2015 年最少，为 1563 万元。从统计结果来看，扶贫投资总额差异主要来自于专项投资资金的变化，如表 3 所示。

表 3　　专项投资项目和整村推进项目资金分布情况

年份	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
专项项目投资额(万元)	1561.67	1365.95	4213.70	16424.64	10138.28
整村项目投资额(万元)	1640.33	1563.17	2329.29	1756.68	1877.16

根据基础设施投资的分类,基础设施投资资金包括交通扶贫资金、农田水利建设资金、饮水安全项目资金、文化体育设施建设资金和美丽乡村建设资金。图 6 表明专项投资资金依基础设施资金的用途分布。从用途来看,每年基础设施的建设侧重点略有不同,但交通设施和农田水利的建设一直是历年基础设施建设的重点领域。除 2015 和 2016 年外,其余各年中交通扶贫投资均超过基础设施建设资金的 50%。2014 年和 2015 年,农田水利投资占总投资的 40%以上,2016 年及以后,农田水利投资比例有所下降,但依然是各项投资中相对稳定、投资比重较大的领域。从图中可以看出,2016 年至 2018 年,各级政府对于解决居民的饮水安全问题日益重视,饮水安全相关设施的建设不断加强。此外,2015 年起,政府对于文化体育设施的建设不断加强,该项资金主要用于在村内建设文化广场或文化服务中心。2017 和 2018 年,政府加大对于美丽乡村的建设,分别投入 576 万元和 566 万元用于建设路灯、公厕、垃圾处理点等设施。

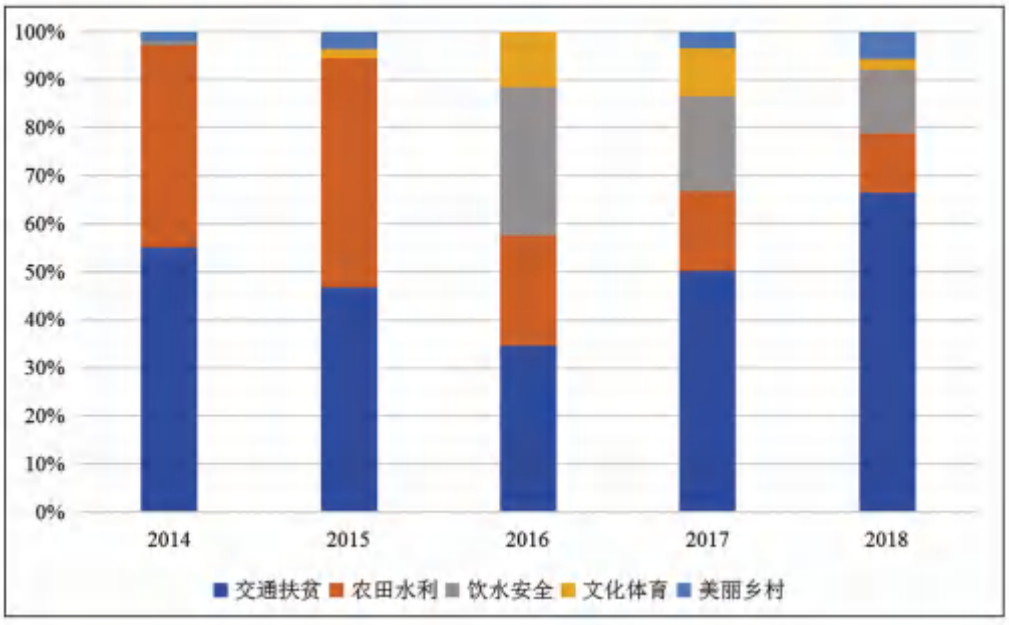


图 6　基础设施投资的用途分布

(1)交通设施建设

图 7 为 2014 年至 2018 年间新县交通扶贫投资发展变化情况。与我国农村公路基本建设投资趋势相同,2014 年到 2017 年之间,尤其是 2015 年之后,新县交通扶贫投资迅速增长,其中 2016 年比 2015 年翻了一番,投资超过 1400 万元,2017 年投资则进一步迅速增长,投资量超过 8000 万元,是 2016 年的近 6 倍。2018 年,交通扶贫投资额较 2017 年略有下降,投资总额不足 7000 万元。

从投资覆盖地区来看,交通扶贫资金多用于贫困村的建设。2014 年,约 63%的资金用于在贫困村建设道路、桥梁等,2014 年至 2017 年,这一比例持续增加。2017 年,99.86%的交通扶贫财政资金投资于贫困村。而到 2018 年,这一比例有所下降,在贫困村投资低于总投资的 80%。

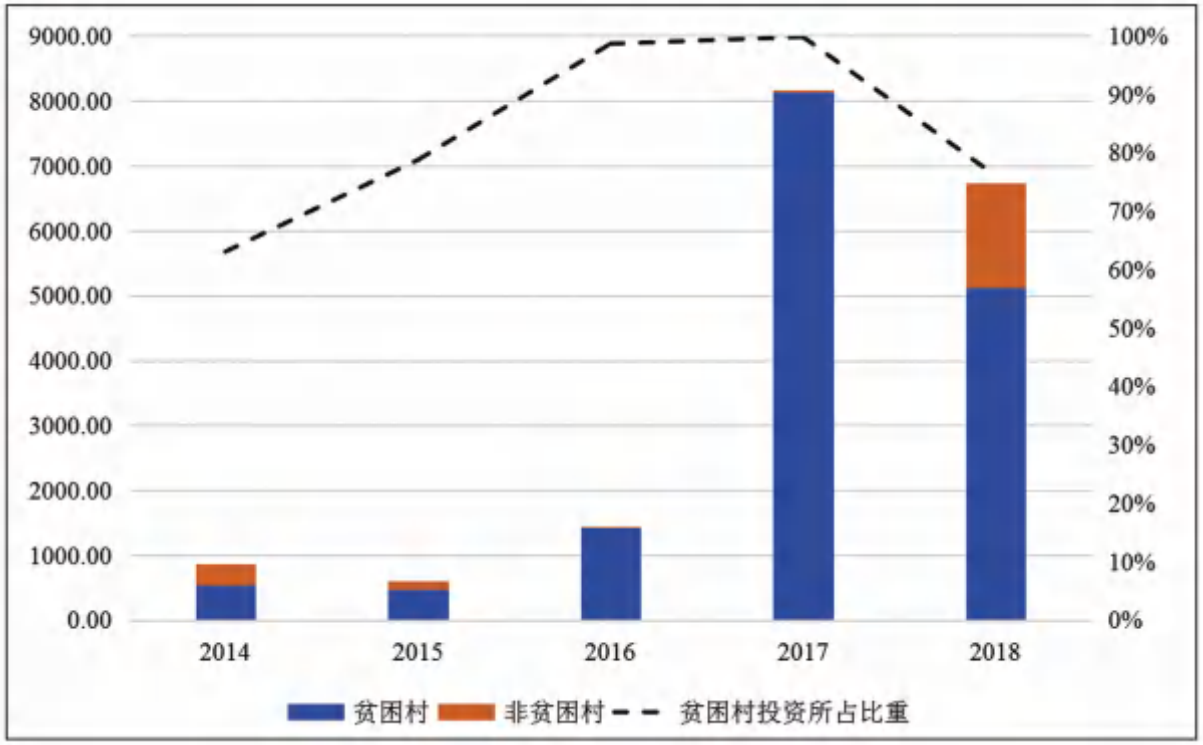


图 7　交通扶贫投资情况

从村镇发展方向上来看,2014 年和 2016 年,交通扶贫投资主要用于中心村镇村组道路及桥梁的建设,2015 年、2017 年和 2018 年资金分配则相对平均,且一般村镇的交通投入略高于中心村镇。如图 8 所示。

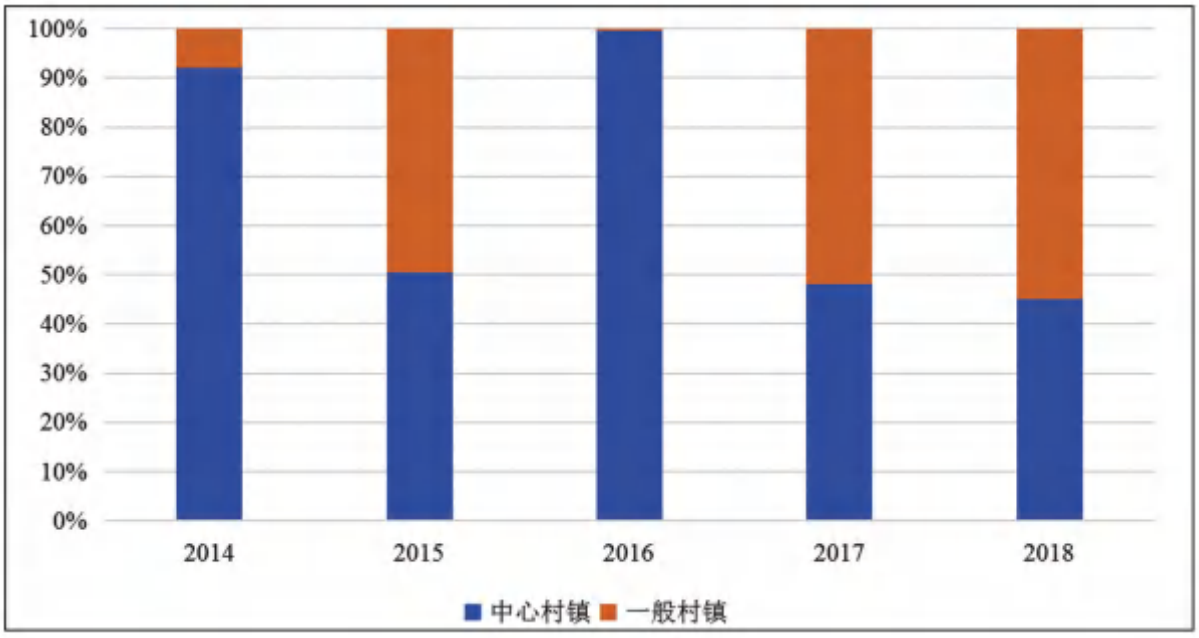


图 8　交通扶贫资金在中心村镇和一般村镇的平均投资情况

(2)农田水利建设

图 9 为 2014 年至 2018 年间新县扶贫资金对于农田水利设施投资发展变化情况。2014 年至 2016 年期间,农田水利投资总量略有增长,但整体变化不大,均不足 1000 万。2017 年,随着基础设施总量的显著增加,尽管农田水利投资所占比重有所下降(如图 6 所示),但总额仍有较大幅度增加,超过了 2700 万元。2018 年农田水利投资量下降至 1200 万左右。

而从村属性来看,历年农田水利资金在贫困村的投资显著高于非贫困村。2017 年,全部资金均用于贫困村农田水利设施的建设;其他年份中,用于非贫困村的投资均不超过 100 万元,所占资金比重不超过 20%。

从村镇发展方向上来看,统计数据显示,除 2015 年外,一般村镇的农田水利投资均多于中心村镇。其原因可能在于二者的建设目标和未来村镇的主要用途不同,即相比一般村镇,中心村镇更注重市集而非耕地的建设和发展,即更需要交通公共设施而非农田水利设施。2014 年和 2018 年,农田水利扶贫资金仅在一般村镇投资,未用于中心村镇的规划和建设。如图 10 所示。

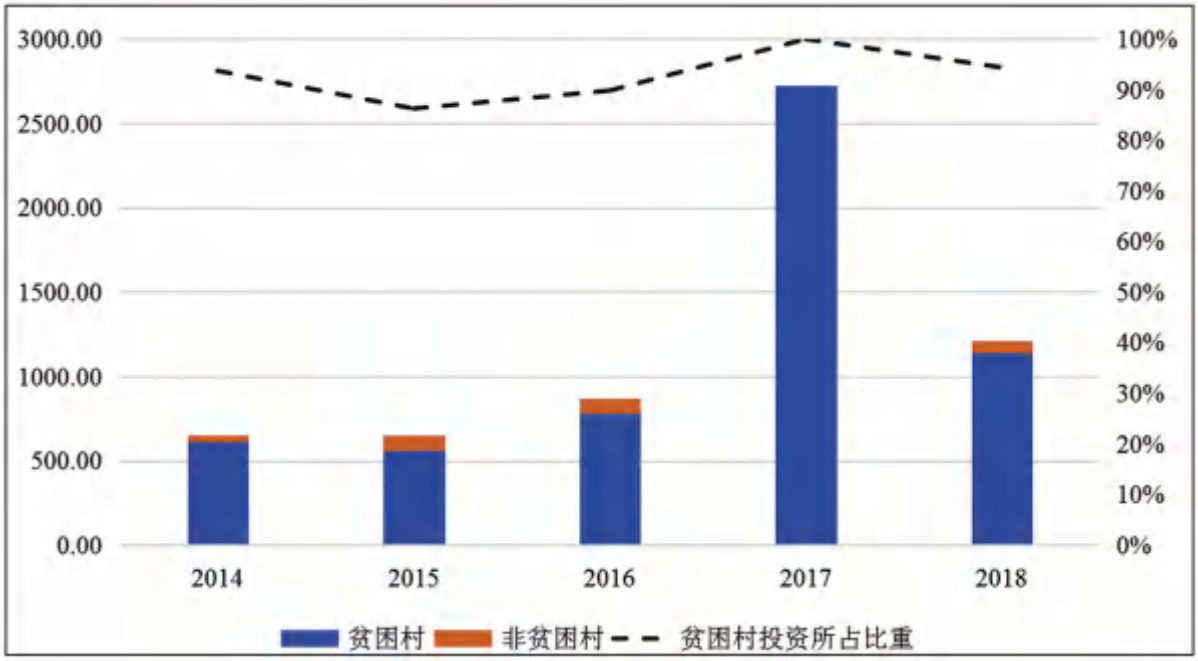


图 9　农田水利投资情况

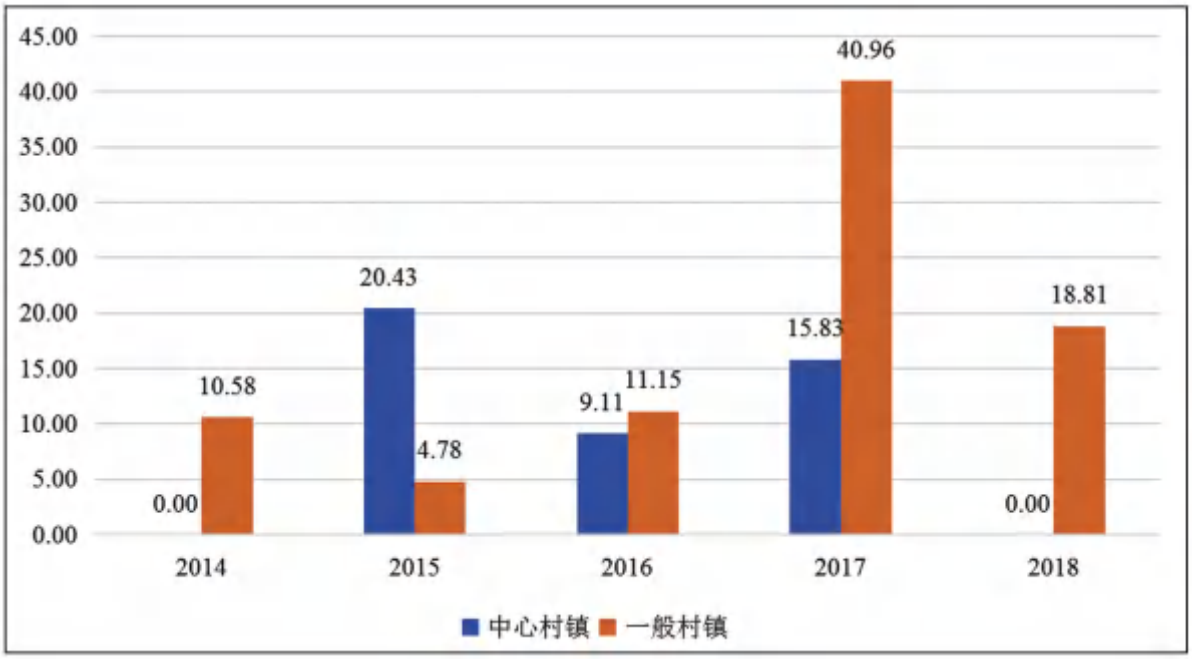


图 10　农田水利扶贫资金在中心村镇和一般村镇的平均投资情况

(3)饮水安全投资

2015 年,新县县委、县政府发布《新县乡镇区(街道)扶贫开发及整村推进示范村考评办法(试行)》,通过考核年度贫困村村集中供水工程覆盖率及上年度相比的增长率,将饮水安全建设纳入示范村的考核指标。2016 年起,新县贫困村的饮水安全投资力度开始加大。在 2016 年和 2017 年“新县农村饮水安全提升工程”及 2018 年“新县行政村饮水安全巩固提升”工程及“新县贫困村饮水安全巩固提升”工程的推动下,2016 年,各级政府累计投资 1316 万元用于提升饮水安全,占当年基础设施总投资的 30%左右,累计解决了 2.7 万人口的饮水问题,覆盖贫困村 25 个。2017 年,农村饮水安全巩固提升工程资金共计投入 3204 万元,覆盖贫困村 55 个。2018 年,该项投资额为 1465.95 万元,其中 661.05 万元用于贫困村安全饮水工程,覆盖贫困村 24 个。

图 11 显示了贫困村饮水安全投资情况。如图所示,2016 年至 2018 年期间,在 73 个贫困村中,共计 72 个村镇实施了饮水安全工程,平均每个贫困村获得相关建设资金 72.99 万元。此外,2018 年,政府投资 804.90 万元用于提高非贫困村居民饮水质量,共计覆盖非贫困村 36 个,平均每个行政村获得资金 22.36 万元。

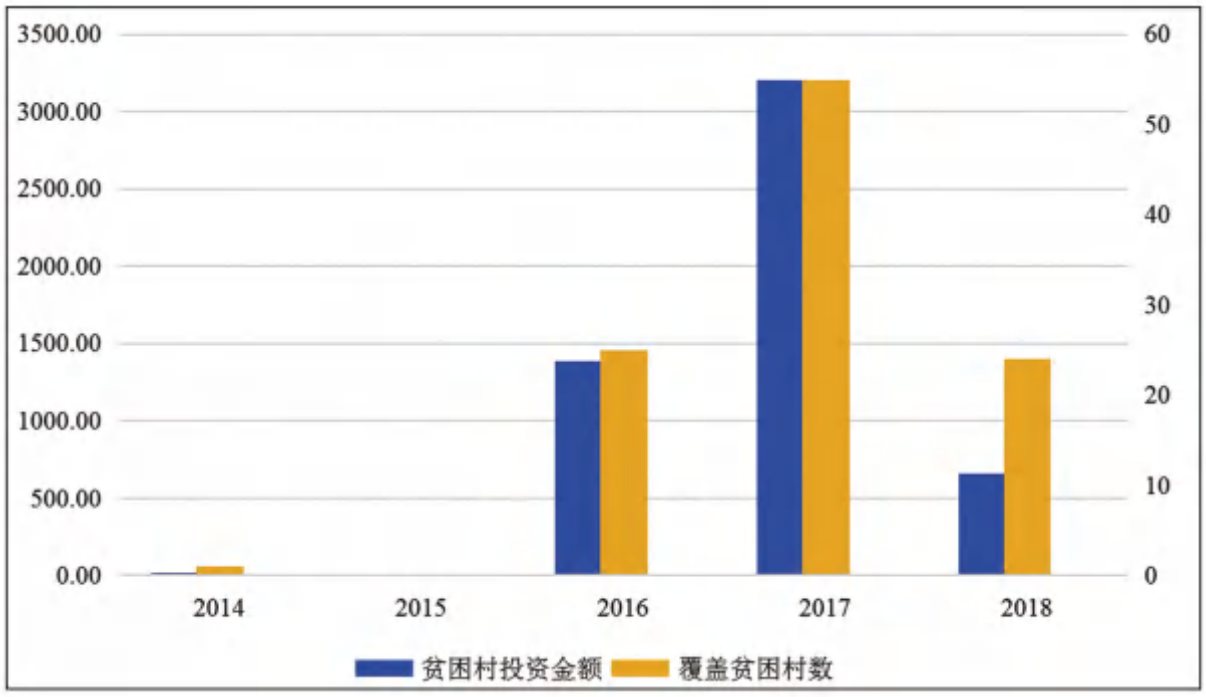


图 11　贫困村饮水安全投资情况

(4)文化体育设施建设

2015年起,新县开始在农村进行文化体育设施建设,主要包括文化中心、健身广场及配套设施的建设。从总量来看,文化体育设施的投资总额和项目均在2015—2017年间递增,2018年下降。其中,2017年,新县进行了较大规模、普遍覆盖的文化体育投资,累计投资563.7万元在73个贫困村开展“广播电视户户通”项目和“贫困村文化服务中心文化用品采购”项目。此外,从村属性来看,2015年至2017年的资金全部投资于贫困村,累计投资2126.96万元;2018年共投资403.1万元,其中391.9万元投资于贫困村,11.2万投资于非贫困村。

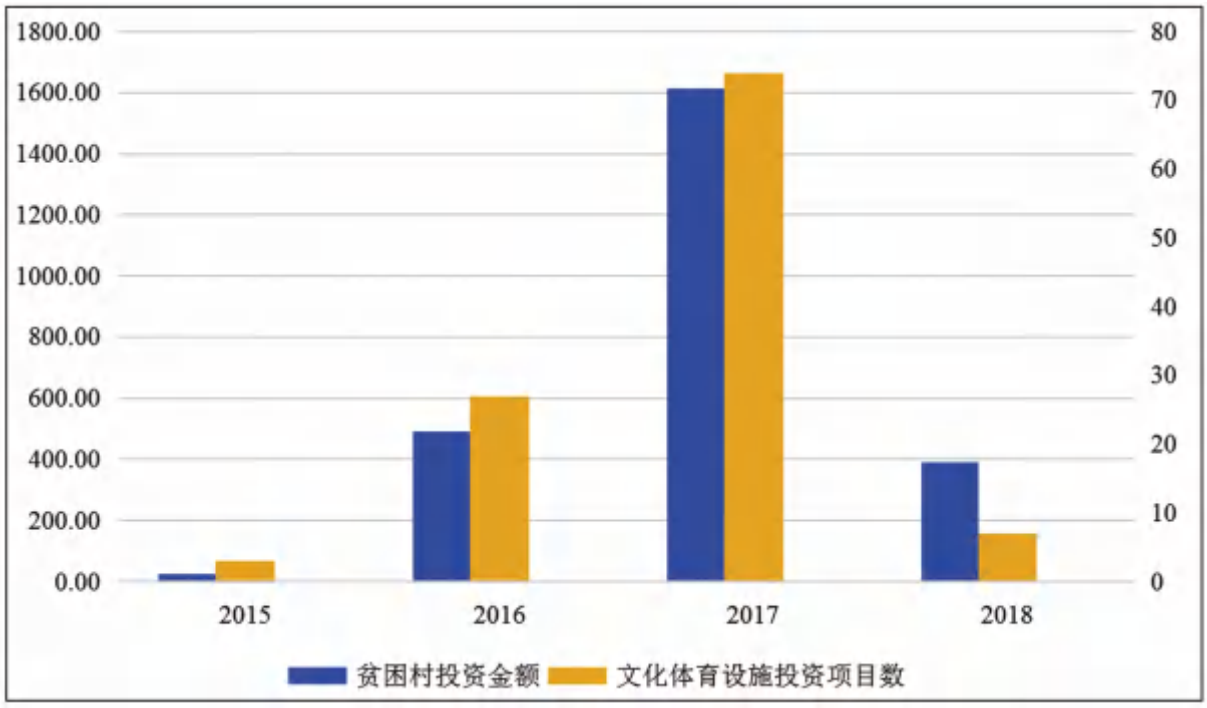


图12　贫困村文化体育投资情况

从建设内容来看,专项扶贫资金主要用于建设文化广场、综合文化设施、村级活动场所、建设综合文化服务中心及相关配套设施和安装广播电视。2014—2018年间,55.84%的资金用于建设村级综合文化服务中心并购买相关用品,覆盖全部73个贫困村;此外政府投入大量资金用于在贫困村建设综合文化设施和文化广场,丰富了当地居民的休闲娱乐方式。

表 4　　文化体育设施扶贫资金建设内容

	文化广场	综合文化设施	村级活动场所	村级综合文化服务中心建设	广播电视
覆盖村镇（个）	9	25	19	73	73
投入资金（万元）	338.7	478	102	1412.67	198.7

(5)美丽乡村建设

美丽乡村建设项目主要指美化或改善乡村环境的项目，包括修建公厕、安装路灯、绿化环境等。从投入资金总额来看，2014 年和 2015 年，新县政府仅进行了较小规模的投资用于美化乡村，2016 年没有该项投入。2017 年和 2018 年则投入较多资金进行美丽乡村建设，资金规模分别为 736 万元和 566.24 万元。尽管近两年相关投资规模较大，但从整体来看，美丽乡村建设项目资金占专项资金总额的比重仍然较小(如图 6 所示)。2018 年，该项资金仅占比 5.6%。

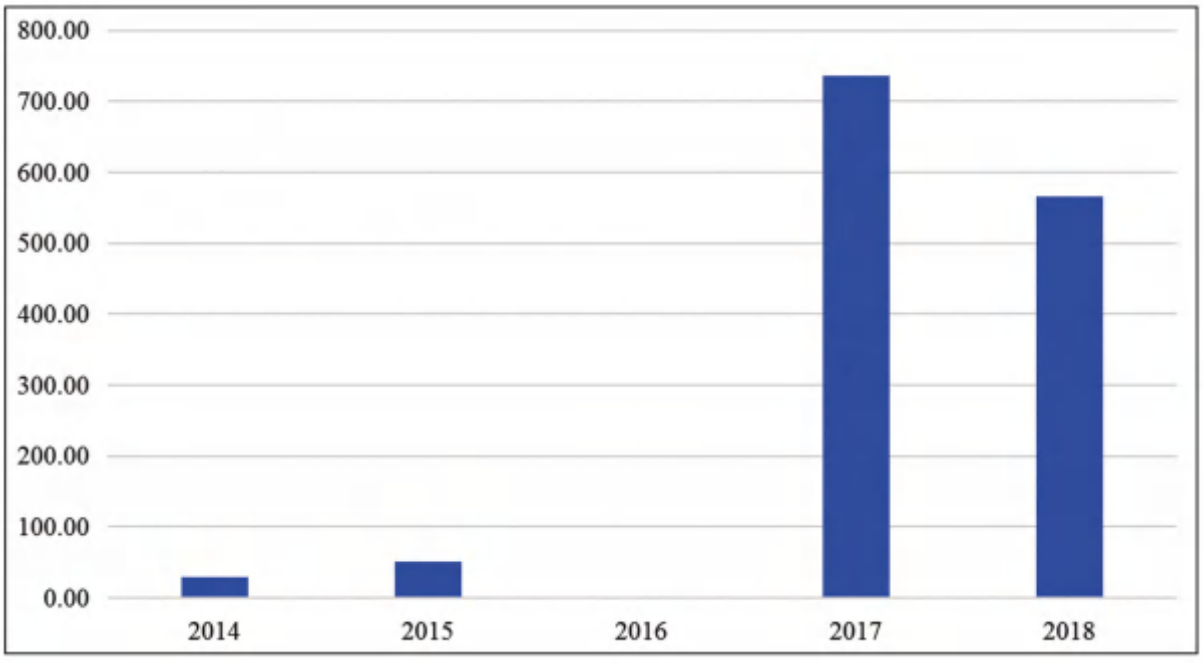


图 13　美丽乡村建设项目投资情况

从建设内容来看，美丽乡村建设资金主要用于建设卫生公厕或旅游公厕。此外，太阳能路灯也是美丽乡村建设项目的重点投资内容。据不完全统计，2017 年，全县投资 544 万元在 30 个贫困村建设旅游公厕 68 座；2018 年，再次投资 549.24 万元在全县 17 个乡镇相关行政村修建卫生公厕 108 座。此外，2017 年，共计 184.80 万元用于在 24 个村安装太阳能路灯 528 盏。如表 5 所示。

表 5　　美丽乡村建设项目建设内容

	卫生公厕	路灯	垃圾处理点	村镇美化工程
个数(个)	179	568	1	—
覆盖村镇(个)	42[①]	25	1	2
投入资金(万元)	1113.24	542.20	5.00	66.00

(6)整村推进项目

从投入资金量来看，整村推进项目的资金投入变化较小，在 1500 万元至 2500 万元波动。从资金在贫困村与非贫困村之间的分配比例来看，大多数资金投入在贫困村，且 2015－2017 年间，所有整村推进项目均在贫困村展开。

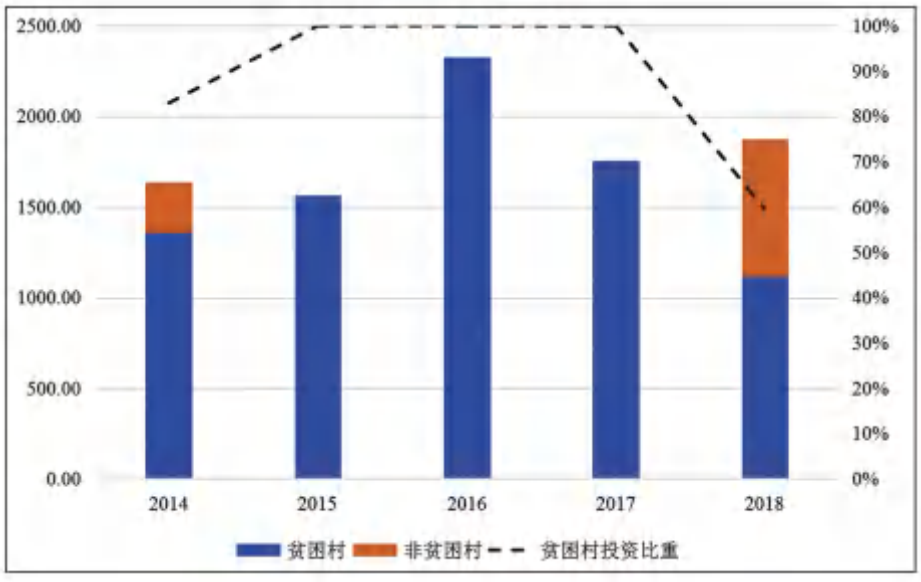


图 14　整村推进项目资金在贫困村和非贫困村的分配情况

① 此数据为不完全统计

从建设的基础设施类型来看，整村推进项目覆盖全部五类基础设施，如表 6 所示。统计结果显示，与专项投资项目相同，交通扶贫投资和农田水利投资依然是基础设施建设的重点，几乎全部项目均涉及农田水利基础设施的建设。此外，与专项投资相比，整村推进项目涉及更多美丽乡村及村容整治工程。从建设内容上来看，在整村推进项目下，据不完全统计，2014－2018 年新县共投资建设桥梁 26 座；建设村组道路或公路 82 条，累计里程达 118.65 公里。累计建设水塘或大塘 197 个，配套建设灌渠 7207 米，排水沟或排水渠 10860 米，护岸 12902.36 米。在文化体育设施方面，共计建设文化广场 38 个，太阳能路灯 246 盏。

表 6　　**整村推进项目数(个)**

	整村推进项目总数	涉及交通扶贫项目数	涉及农田水利项目数	涉及饮水安全项目数	涉及文化体育项目数	涉及美丽乡村项目数
2014 年	22	18	22	4	1	6
2015 年	13	7	13	3	4	12
2016 年	24	22	23	0	13	8
2017 年	19	17	19	1	7	7
2018 年	44	23	44	23	16	17

2. 电力投资情况

新县电力投资主要分为配电站建设、城市配网建设和农网建设三大板块。其中配电站主要是 35 千伏安及以上的配电站建设，由省公司统一规划、投资。城市配网建设和农网建设主要是到户线路，即 10 千伏安和 0.4 千伏安等级的配电网，由县电力公司规划投资。

2014 年到 2018 年间，新县电力投资总额超过 4 亿元，其中，农网、配网投资超 3.3 亿元；35 千伏安工程投资 8019 万元；110 千伏安工程为风电场项目；共投资 7109 万元；220 千伏安工程投资 1995 万元。此外，2015 年－2016 年间，新县电力公司对全县各供电区域进行了智能电表的集中替换，投入共计 4551 万元。

表 7　　新县电网投资项目表(2014－2018 年)

	农网工程		配网工程		35kV 工程		110kV 工程		220kv 工程	
	项目数	投资额(万元)	项目数	投资额(万元)	项目数	投资额(万元)	项目数	投资额(万元)	项目数	投资额(万元)
2014	29	720	11	780	1	237	3	7109		
2015	122	3389	59	1299	3	3246				
2016	151	3872		2253						
2017		3975.8		4537.9	1	1167			1	1995
2018	73		66	2763.2	2	3369				
合计		11956.8		11633.1		8019		7109		1995

(1)贫困地区与非贫困地区的投资对比

从投资总额的分布来看,2014－2018 年间,新县对贫困村和非贫困村的电网投资总额大体相同,均超过 9000 万元。从村均投入来看,2014－2018 这五年间,对贫困村的电网投资为 124 万元/村,对非贫困村的电网投资为 72 万元/村,尤其是 2015 和 2016 年,尽管对贫困村的总体资金投入略低于非贫困村,但是对贫困村的村均投入依然高于非贫困村。从投资趋势来看,2016 年前新县对非贫困村的电力投资总额远高于贫困村,直到 2017 年,贫困村的电力投资出现大幅增加,约为非贫困村的 100 倍,甚至高于 14－15 年这两年间对非贫困村电力投资的总额。而到 2018 年,对非贫困村的电网投资出现补偿性增长,约为贫困村的三倍。



图 15　新县贫困村和非贫困村的电力总投资(2014－2018 年)

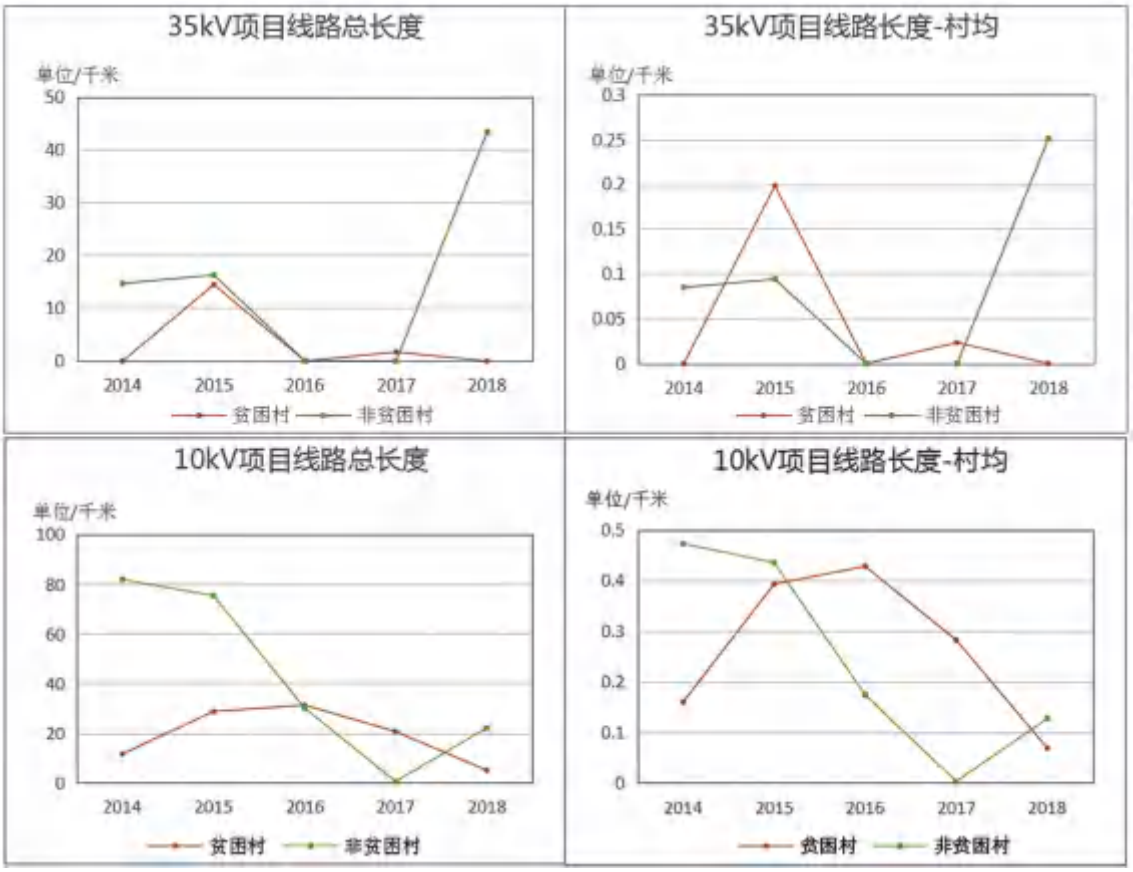
从台区容量来看，2014－2018 年间，新县对贫困村台区新建改造容量为 57378 千伏安，对非贫困村台区新建改造容量为 67297 千伏安，总体上看对非贫困村的容量改造幅度略高于非贫困村。从各年总趋势看，电网总投资类似，在 2017 年对贫困村的台区扩容出现跨越式增长，除此以外的各年，对非贫困村各台区的改造容量均高于贫困村。但从村均改造容量看，贫困村各台区的村均新建改造容量为 786 千伏安/村，对非贫困村各台区的村均新建改造容量为 389 千伏安/村，贫困村是非贫困的 2 倍。如图 16 所示，除 2014 年外，2015－2018 年各年间对贫困村各台区的改造容量也高于非贫困村。



图 16　新县贫困村和非贫困村台区新建改造容量(2014－2018 年)

从新建线路长度看，不同电压等级线路呈现出不同的特点。如图 17 所示。新县主要地貌为丘陵山地，人口分布较为分散，乡村主干电力线路为 35kV 输电线，各行政村、自然村到户线路为 10kV 或 0.4kV 配电线。(1)从 35kV 项目线路来看，从除 2017 年外，35kV 线路建设仍主要以非贫困村为主。尽管在 2015 年和 2017 年这两年中，贫困村的村均 35kV 线路建设长度高于非贫困村，但加总后可发现，2014－2018 年间，非贫困村 35kV 线路建设总长度为 74.39km，村均建设长度为 0.43km；贫困村 35kV 线路建设总长度为 16.18km，村均建设长度为 0.22km。即对非贫困村的投入仍显著高于贫困村。(2)从 10kV 项目线路来看，10kV 电力线路则呈现出类似特征，在 2014－2018 年间，除 2017 年贫困村 10kV 线路建设长度显著高于非贫困村，其他各个年份仍以非贫困村的建设为主。从村均 10kV 线路长度看，2016 和 2017 年贫困村的线路建设虽较非贫困村更长，但这 5 年间，非贫困村

的村均线路长度为 1.33km，贫困村的村均线路长度为 1.21km，非贫困村仍略高。从总长度上看，2014－2018 年，非贫困村新建 10kV 线路长度为 209km，贫困村则为 97km，非贫困村的新建线路长度是贫困村的两倍。(3)从 0.4kV 项目线路来看，与上两类线路相比，0.4kV 线路呈现出不同的特征。如图所示，无论是村均线路长度还是总体建设长度，只有 2017 年和 2018 年两年中，贫困村新建 0.4kV 线路长度才高于非贫困村新建线路长度，但在 2014－2018 年间，对贫困村的投入是显著高于非贫困村的。这 5 年中，贫困村新建 0.4kV 线路总长度为 174.5km，而非贫困新建线路总长度仅为 39.4km，贫困村是非贫困村的 4 倍。从村均数量看，贫困村村均新建 0.4kV 线路长度为 2.39km，而非贫困的村均新建线路长度仅为 0.23km。



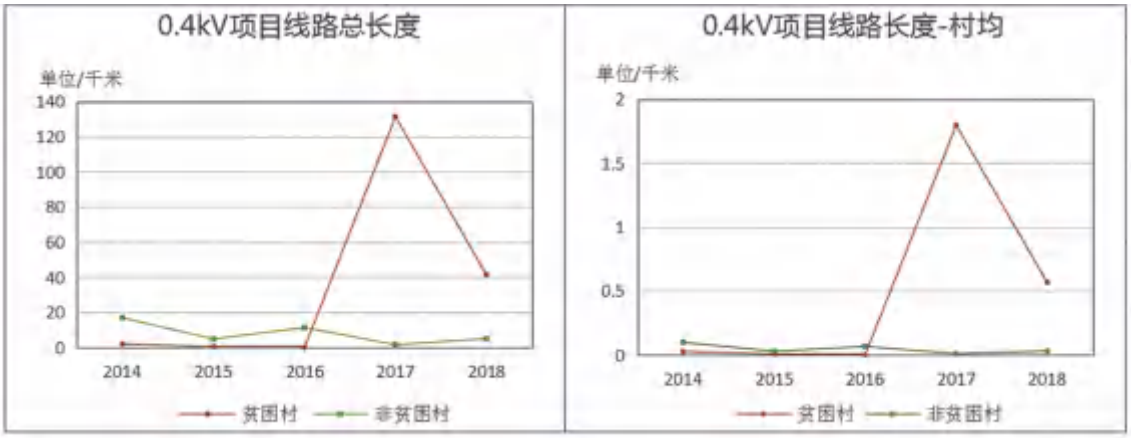


图 17　新县各电压等级电力线路建设情况(2014－2018 年)

总体看来,新县电力公司对贫困村的电网建设的大力投入始于 2015 年,主要集中于 2017 和 2018 年,投资的方向主要是台区扩容和 0.4kV 配电线路建设。这也跟新县的经济和地理特征相关,贫困村主要分布于边远山区,且人口数量较少,经济发展动力不足,电力消费较少。对于这些地区,主要目标是台区扩容并改造原有配电线路,以提高供电稳定性 0.4kV,为未来产业发展铺平道路。

(2)对贫困村的电力投入情况

从新县电力公司对贫困村的投资来看,2014－2018 年,针新县共建成 10kV 配电网 97.2km,0.4kV 配电网 174.9 千米,35kV 配电网新建改造台区容量 57380 千伏安,电力投资总额 9057 万元。

分地理特征看,近五年中,对山区贫困村的投入远高于丘陵地区贫困村。新县共有山区贫困村 48 个,丘陵地区贫困村 23 个。从总量看,山区贫困村 10kV 线路建设长度为丘陵贫困村的 4 倍,0.4kV 线路建设长度则为 3.5 倍;山区贫困村的新建改造台区容量达到丘陵贫困村的 9 倍。在投资总额方面,山区贫困村的总投资额为丘陵贫困村的 5 倍以上,而在实际建设中,由于山区地形地貌的复杂性,建设成本往往较丘陵地区更为高昂。

表 8　　对不同地貌特征贫困村的电网建设

	10kV 线路（千米）	0.4kV 线路（千米）	台区容量（千伏安）	电力投资额（万元）
丘陵村镇	17.467	40.468	5700	1503.906
山区村镇	79.748	134.51	51680	7553.187

分各贫困村发展方向来看，如图 18 所示，无论是 10kV 输配线路还是 0.4kV 配电线路，都是一般村镇的新修线路最长，其次是中心村镇，线路最短的为过渡村镇。从村均线路长度和村均投入来看，投入最高的为中心村镇，其次为过渡村镇，投入最少的为一般村镇。新修输配线路方面，10kV 等级村均新修线路最长的为一般村镇，0.4kV 等级村均新修线路最长的为过渡村镇。对中心村镇的投入则集中于台区扩容方面。（如图 19）

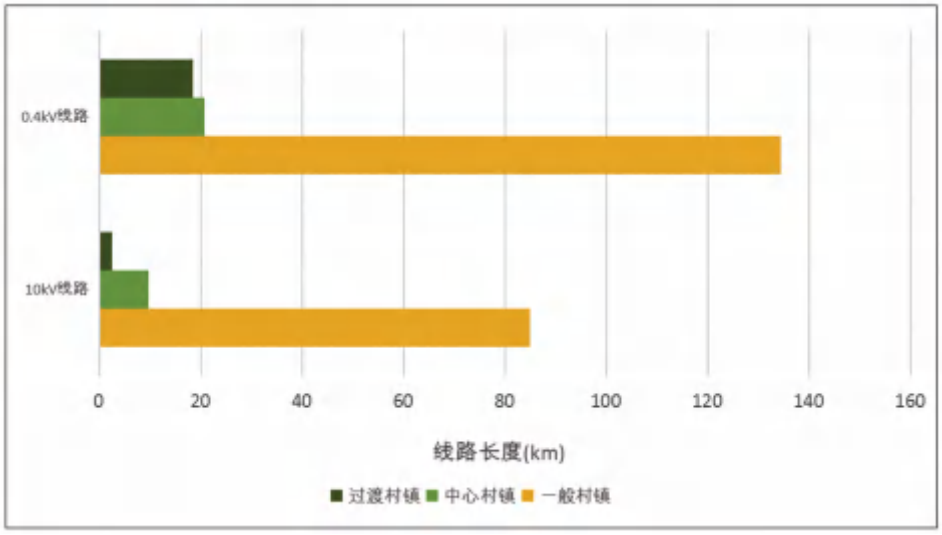


图 18　不同发展方向贫困村线路长度(2014－2018 年)

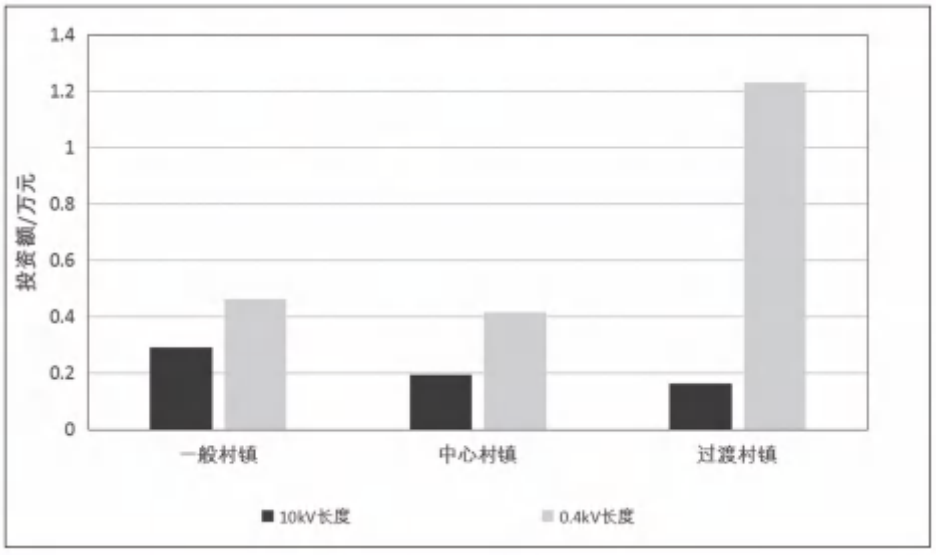


图 19　不同发展方向贫困村村均电网投资(2014－2018 年)

(二)匹配度分析

在上一节中,本文分析了新县非电力基础设施投资和电力投资规模,本节将对新县基础设施投资进行结构层面的分析。Sachs(2005)指出,使得贫困地区摆脱贫困的方法就是进行全面的、大规模投资,好的投资必须成组出现,每种资本都为摆脱贫困陷阱所必需,不存在改变潮流的决定性投资,即基础设施的投资结构对于改善减贫效果和提高扶贫资金使用效率也具有重要意义。

除非电力基础设施投资和电力投资外,产业扶贫投资也是政府扶贫的重要公共支出项目。产业扶贫投资是指地方政府依托当地产业基础和资源禀赋,设立产业扶贫资金,支持龙头企业、新型农业经营主体、集体经济合作社以及贫困户发展现代工业、乡村旅游等到户增收项目,即将贫困户的劳动力、土地要素和资本、技术、市场结合,帮助贫困户增收。因此,合理的投资结构应满足非电力基础设施投资与产业扶贫投资相匹配,通过修建道路或农田水利设施,或是美化、绿化环境,支持本地特色产业发展;电网配套投资即新县电力公司配合政府的扶贫工作,与产业扶贫投资配套,针对贫困村进行农网升级、扩容,以及村村通生产电、动力电等工程,为贫困地区发展特色产业提供电力保障。因此,在这一节,本文拟通过分析贫困村中非电力基础设施投资、产业扶贫投资与电力投资的关系,研究新县当前的基础设施投资结构及趋势。

图 20 展示了新县 73 个贫困村 2014—2017 年[①]获得三类投资的投资总额分布结构。为便于观察投资趋势,依获得的非电力基础设施投资总额,图 20 对贫困村进行降序排序。统计结果显示,尽管非电力基础设施投资逐村下降,但产业扶贫投资和电力投资并未表现出一致的规律。从相关性来看,非电力基础设施与电力投资的相关系数为 0.081,与产业扶贫投资的相关系数为 0.261,而电力投资与产业扶贫投资的相关系数为—0.023。即三类投资之间无明显相关关系。

① 截至 2019 年 3 月,我们尚未获得 2018 年新县产业扶贫投资的数据。

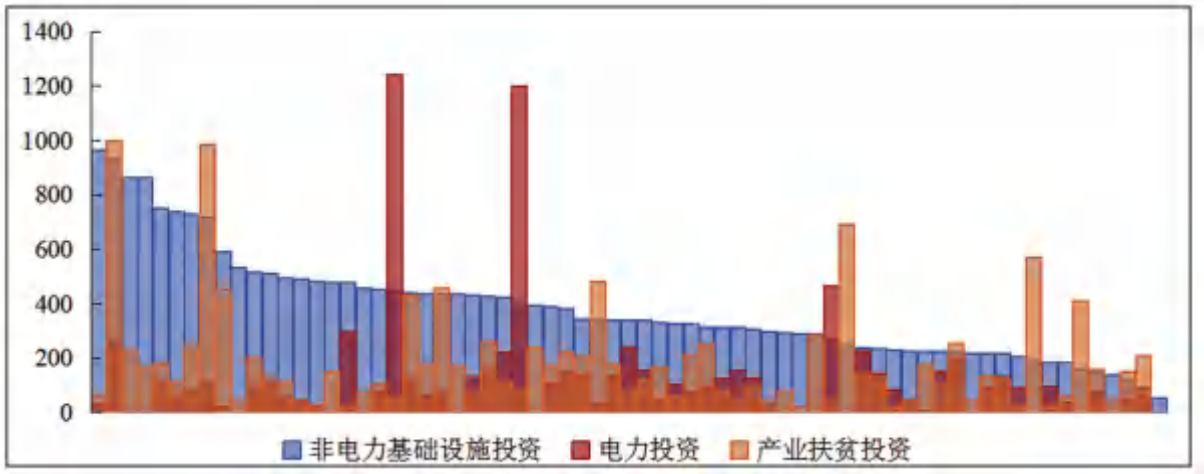


图 20　不同类型投资总额分布结构

图 21 反映了各村人均非电力基础设施投资、人均电力投资及人均产业扶贫投资的结构，排除村镇规模带来的影响。结果仍显示，在人均非电力基础设施投资逐村下降的条件下，人均电力投资和人均产业扶贫投资并未表现出显著趋势。从相关系数来看，人均非电力基础设施投资与人均电力投资的相关系数为 0.006，与人均产业投资的相关系数为 0.246；人均电力投资与人均产业投资的相关系数为－0.043，即三类投资的人均额未呈现明显相关关系。

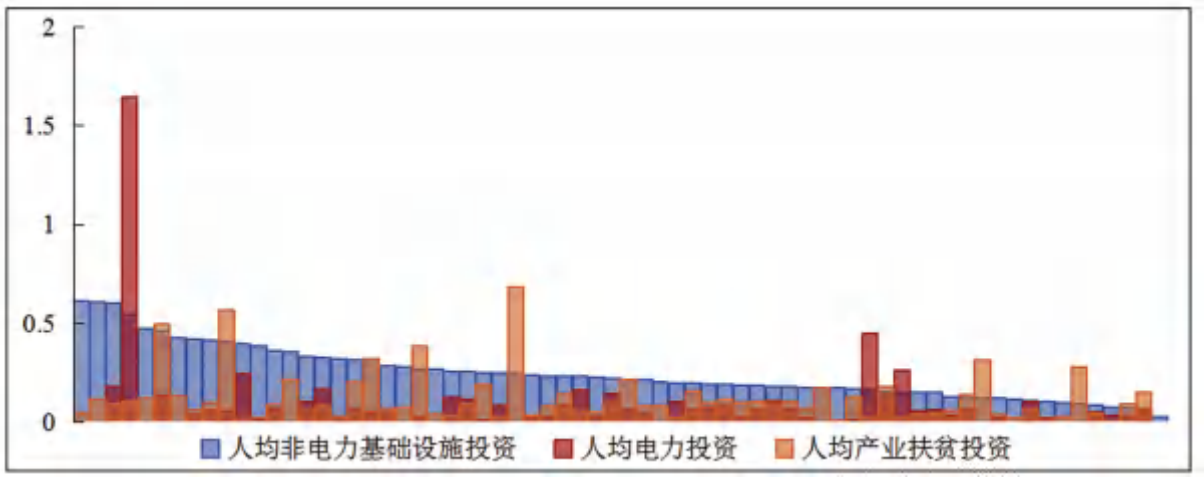


图 21　不同类型人均投资分布结构

图 22 展示了三类投资年度趋势。如图所示，非电力基础设施在 2015 年－2017 年呈逐年增加的趋势，2017 年增幅最大；而相比之下，2014 年－2016 年，产业

扶贫投资逐年增加，2017 年确有所下降。在电力投资层面，除 2015－2016 年间，新县电力公司对全县各供电区域进行了智能电表的集中替换导致 2016 年电网投资总额有大幅下降外，2014－2017 年电力投资整体呈增长趋势，但增幅相对平均，未出现大幅增长。

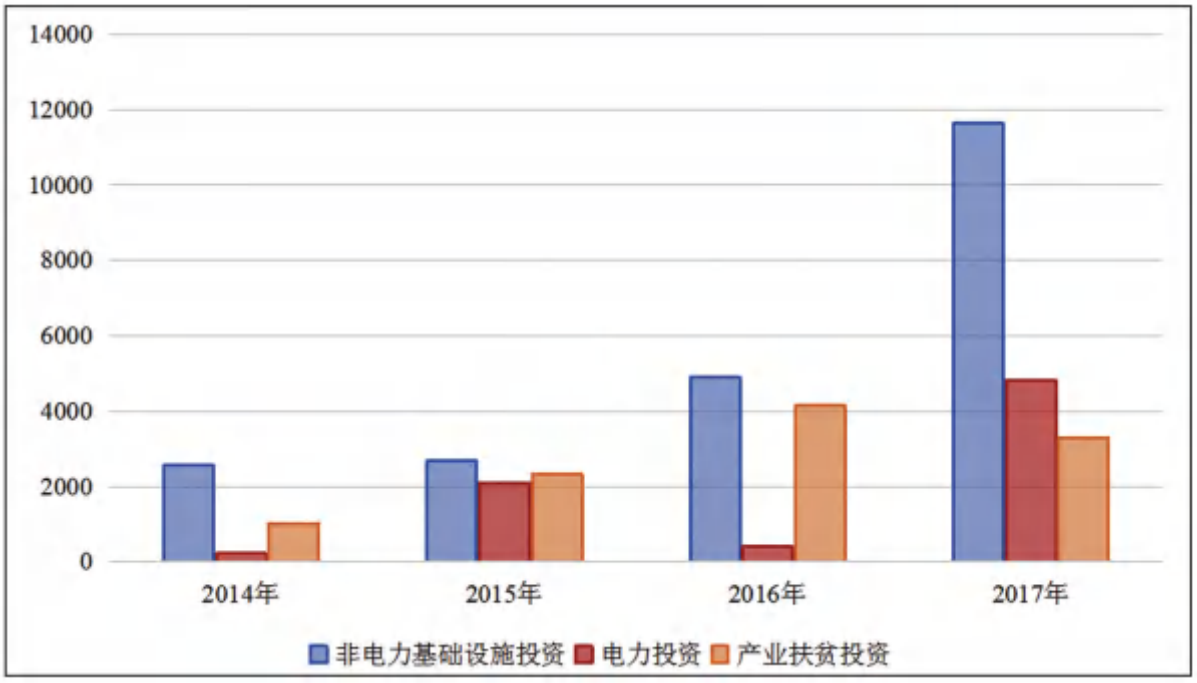


图 22　不同类型投资趋势

（三）减贫效果分析

本节利用 2014－2017 年河南省新县村级面板数据，对精准扶贫政策的减贫效果进行定量研究。村级信息主要来自于中国贫困人口追踪调查数据库。该数据库以新县在国家扶贫开发信息系统中登记的村级数据为基础，整合新县扶贫办、财政局、教体委、卫计委、人社局等部门数据，统计了贫困人口的基本信息，包括人口特征、土地、收入、教育、致贫原因等，并逐年跟踪调查。该数据库中的信息覆盖了全县所有的贫困村、贫困人口，克服了在抽样调查过程中，样本信息遗漏的问题。同时，一个县内的文化人文环境大体相同，自然环境也基本一致，克服了大样本中异质性的问题。

本文的被解释变量为每村的户均年收入，将其作为脱贫的主要度量标准。由于投资是以村为单位进行，因此我们仍以村为单位考察。本文的核心解释变量包

括非电力基础设施投资、产业扶贫投资和电力投资，其中非电力基础设施投资数据和产业扶贫投资数据根据历年《新县县级脱贫攻坚项目库统计汇总表》整理得到，电力投资数据来自国家电网公司。本文的控制标量包括劳动力人口数、残疾人口数、耕地面积、林地面积和农村专业合作社数量，数据均来自国家扶贫信息开发系统。

表 9 位变量的描述性统计。在样本中，户均年收入的均值为 5085 元，最小值为 1767 元，最大值为 14644 元。2014 年，户均年收入的均值为 2743 元；2017 年，户均年收入均值达到 7902 元。在各项公共支出中，非电力基础设施投资均值最大，产业扶贫投资次之，电力投资最小。

表 9　　**变量的描述性统计**

变量类型	变量	变量定义	观测值	平均值	方差
被解释变量	*income*	户均年收入(元)	292	5085.37	2497.51
解释变量	*CI*	非电力基础设施投资(万元)	292	101.60	208.23
	EI	电力投资(万元)	292	27.12	106.41
	II	产业扶贫投资(万元)	292	55.94	169.23
	labour	劳动力人口数	292	810.66	323.34
	disabled	残疾人口数	292	14.96	14.25
	land	耕地面积(亩)	292	994.93	358.71
	forest	林地面积(亩)	292	7705.40	6793.78
	club	农村专业合作社个数	292	1.96	1.72

本文使用面板数据模型建立方程，检验不同公共投资项目对脱贫的影响，构造回归方程：

$$income_{i,t}=\beta_0+\beta_1 CI_{i,t-1}+\beta_2 EI_{i,t-1}+\beta_3 II_{i,t-1}+\beta_4 X_{i,t}+\mu_{it}$$

其中，$i=1,2,\cdots,73$，表示截面数即研究的 73 个贫困村；$t=2015,2016.2017$，表示时间长度即研究的 3 个年份。$income_{i,t}$表示在对应的贫困村 i 在年份 t 的户均年收入。考虑到投资对于减贫存在滞后效应，故本文采用投资的滞后项作为解释变量。$CI_{i,t-1}$表示贫困村 i 在第 $t-1$ 年的基础设施投资，$EI_{i,t-1}$表示贫困村 i 在第 $t-1$ 年的电力投资，$II_{i,t-1}$表示贫困村 i 在第 $t-1$ 年的产业扶贫投资，X 表示一组控制变量，u_{it}为误差项。

利用 Hausman 检验方法对样本截面和时点进行检验，结果显示拒绝原假设，即应当选定的模型为变截距固定效应模型。回归结果如表 10 所示。

表 10　　公共投资与贫困户收入的固定效应模型的估计结果

解释变量	系数	标准误	t 统计量	p 值
非电力基础设施投资 CI	3.4800＊＊＊	1.0894	3.19	0.002
电力投资 EI	0.7259	0.7187	1.01	0.316
产业扶贫投资 II	8.2075＊＊＊	2.3018	3.57	0.001
劳动力人口数 *labour*	3.8876	3.3654	1.16	0.252
残疾人口数 *disabled*	－43.6495＊＊＊	15.2495	－2.86	0.006
耕地面积 *land*	4.5539	4.1902	1.09	0.281
林地面积 *forest*	0.1543	0.1806	0.85	0.396
农村专业合作社个数 *club*	787.4725＊＊＊	151.7029	5.19	0.000
常数项	－4453.324	6844.953	－0.65	0.517

注：＊＊＊、＊＊、＊表示在 1%、5%、10%的水平上显著。

回归结果显示，非电力基础设施投资和产业扶贫投资能够显著提高贫困村户均年收入，而电力投资的影响较小且不显著。从非电力基础设施投资来看，每万元投资能够导致贫困村户均年增收 3.48 元。据表 9，基础设施在各贫困村的年平均投资约为 101.6 万元，结合表 10，这样的基础设施投资幅度能够使贫困村户均年收入增长 353.57 元。从产业扶贫投资的系数来看，每万元投资能够导致贫困村户均年增收 8.21 元，从而平均每年产业扶贫投资(55.94 万元)能够使得贫困村户均年收入增长 459.27 元，扶贫效果较为显著。

根据上述结果，产业扶贫投资和非电力基础设施投资能够提高贫困村居民收入水平，从而实现减贫目标，且从短期来看，产业扶贫的效果优于非电力基础设施如交通设施和农田水利设施；但由于产业扶贫带来的收入增长仅限于当期，因此从长期来看，非电力基础设施可以带来更大的增收和减贫效果。

四、结论

结合宏观统计数据和微观跟踪调查数据，本文以 2014－2018 年河南省新县为

例，研究基础设施投资的机制与减贫效果。通过描述我国农村基础设施投资建设现状可以看出，从全国层面来看，近年来，我国基础设施建设力度不断加大，交通设施（如道路）、农田水利和饮水安全工程是我国基础设施投资的重点领域。从现有理论分析和实践经验来看，基础设施往往通过增加农业部门的生产效率、降低生产成本可增加非农部门就业、降低劳动力转移成本两条途径实现贫困地区减贫。

从新县的基础设施投资实践来看，新县与全国层面投资趋势相一致，在持续加大基础设施投资力度的同时重点发展交通、水利设施，积极开展实施饮水安全工程，兼顾文化体育和美丽乡村的建设。此外，通过分析贫困村非电力基础设施投资、电力投资、和产业扶贫投资的匹配度，我们发现，各类投资的匹配度和相关性较低。值得说明的是，本文的分析由于目前数据限制，仅考虑了基础设施投资的匹配度，而并未考虑基础设施存量，从而无法判断几年来新县的基础设施投资不匹配是未经合理规划导致的，还是在“补短板”，即按需投资。因此，考察掌握当地基础设施的存量，对于评价政府投资的合理性和匹配度具有重要意义，也是本文进一步的研究方向。

此外，通过进一步分析不同类别基础设施投资对减贫的作用，我们发现，电力投资对于贫困村减贫的效果不明显，但产业扶贫投资和非电力基础设施投资均能够实现贫困村农户增收，户均年收入平均分别能够增长 459.元和 363 元，考虑到基础设施收益的持续性，非电力基础设施的投资从长期而言具有更大的减贫效果。

分报告五

职业教育与收入增长

黄　滢　刘瑞雪

摘要：人力资本不足被认为是贫困人群收入低下的主要原因之一，而远离劳动力市场也使得贫困人群在获得劳动力市场信息、进行与劳动力需求相匹配的人力资本投资方面变得更为困难。相对于个人而言，提供某一个或几个技能培训的职业教育学校则能够获得更多的劳动力市场信息，并且以市场需求为导向设计培训内容，从而有效地提高贫困地区的劳动市场效率，促进就业和提高收入。本文以河南省新县2015－2018年接受“雨露计划”职业教育培训的人口为研究对象，通过对家庭工资性收入、家庭纯收入、人均工资性收入、人均纯收入和劳动时间进行分析，发现在接受“雨露计划”职业教育培训后，这些受训人群的家庭总收入、人均收入及劳动时间都呈现出明显上升趋势。这些结论表明职业教育培训从短期效果来看，可以增加贫困人口就业机会，提高就业水平。考虑到目前职业教育培训在贫困人群中惠及比例仍然较低，政府需要致力于贫困人群职业教育培训的覆盖率。

关键词：职业教育培训　收入增长　贫困　劳动供给

一、引言

贫困是一种与人类发展进程相伴生的社会现象，能否处理好贫困问题直接关系到社会的和谐与稳定。从贫困的发生机制来看，经济制度落后、人力资本低下、自然资源贫乏都是导致贫困的重要原因，但同时也是贫困的结果；它们之间相互影响，形成恶性循环在贫困地区延续。

美国学者舒尔茨(T.W.Schultz)在1960年美国经济学会上发表了题为“人力资本投资———一个经济学家的观点”的演说，提出经济的发展取决于人的质量，而不是自然资源的丰瘠或资本存量的多寡。他认为，贫困地区之所以落后，不在于物质资源的匮乏，而在于人力资本的缺乏；加强教育事业的发展，对人力资本的形成、经济结构的转换和经济可持续发展具有重要的意义。从经济学角度来看，教育扶贫可以看做是一种特殊的社会公共产品，加强政府对教育对投入，提高贫困人口的教育水平，缓解因学和因缺技术造成的贫困，短期内可以提高贫困人口的就业率和收入水平，长期也可以带动贫困地区的社会发展，阻断贫困代际间的传递。

1996年，《中共中央、国务院关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》明确提出，“要把扶贫开发转移到依靠科技进步，提高农民素质的轨道上来”，在扶贫开发的内涵上拓展了教育扶贫的功能。教育扶贫分为两种，一种是基础教育扶贫，还有一种是职业教育扶贫，在讨论教育扶贫的效果时，侧重点往往放在了基础教育扶贫上，尤其是基础教育在阻断贫困代际传递方面的作用。但实际上，职业教育扶贫的短期效果更明显，因为它针对的是具有劳动能力但缺乏技能的人群，通过短期内迅速提高他们的技能水平，促进他们在劳动力市场上就业。

职业教育扶贫除了在劳动力市场的供给方发挥作用，它还能提高贫困地区劳动力市场的效率。贫困地区的劳动力市场存在着严重的信息不对称问题，贫困人群不知道用工单位在哪里，也不知道用工单位需要哪种类型的技能，因此难以做出正确的人力资本投资决策。而职业教育扶贫通过培训机构和政府的参与，可以有效的解决这个问题。培训机构和政府以市场为导向设计培训内容，并通过规模效应和人际网络连接供需双方，从而大大提高劳动力市场的运行效率。

因此，本文通过采用教育扶贫数据来检验职业培训在促进贫困人口就业和提高贫困家庭收入方面的作用。我们的结果表明，在短期内，职业培训确实能够促进就业和增加收入，因此教育扶贫要契合贫困地区当地的实际需求，在关注基础教育

的同时，也加大职业教育在贫困地区的推广力度。

二、文献综述

贫困地区教育不足是导致贫困人口代际传递的重要原因，针对贫困地区的教育可以减少贫困人口在劳动力市场因为技能不匹配、信息不对称等原因造成的失业，帮助贫困人口提高就业水平。国内外围绕教育的研究较为丰富，下面本文将从人力资本与经济增长的关系，教育不足导致贫困的代际传递，教育可以促进就业三个方面进行阐述。

1.人力资本与经济增长的关系

目前，人力资本与经济增长之间的相关理论已经成为共识，学界普遍认为人力资本是经济增长的重要动力(Romer，1990)。Benhabie & Spiegel(1994)认为技术基本不仅仅取决于受教育程度和技术差距，还有自主创新的影响，文章中构造模型分析的结果是所有国家最终都维持在一个增长速率，呈现收敛态势。在十年之后，Benhabie & Spiegel(2004)中认为，技术扩散的形式不再是收敛于领先过，二是反映了吸收远距离技术的难度，此时教育水平非常低的国家会落后于其他国家并形成俱乐部收敛现象，若想脱离这一俱乐部，只能依靠人力资本投资来实施。对于人力资本的经济增长效应研究，主要从两个方面着手：一方面是人力资本推动生产。另一方面是人力资本推动创新，加速地区模仿和采纳新技术的能力，Nelson & Phelps(1996)认为，教育水平能加速技术扩散并带来经济增长，或者是教育作为生产要素直接促进或间接通过加速技术采用来促进经济增长，对于这一点，大量学者比如 Lucas(1988)和 Bils(2000)等都用用实证分析证明得出过结论。

2.教育不足导致贫困的代际传递

Knight et al.(2009)认为教育和贫困在许多方面是密切相关的，教育与贫困之间会形成教育匮乏和贫困的恶性循环。Knight et al.(2010)采用一组中国农村2002年的普查数据，探讨了许多与教育相关的过程和机制，认为贫困对教育数量和教育质量都有不利的影响，从而造成贫困间的代际传递也就是贫困陷阱。Chusseau & Hellier(2013)运用两个理论分析认为教育导致了人力资本长期趋同和由于教育不足陷阱导致了社会分层的情况，认为教育不足在代际间不平等方面有很

大的影响。David & Ciprian et al.(2018)使用1940年的一项儿童教育研究表明，受教育程度的上升是由当地的公共教育政策决定的，公共教育政策平等有利于改善机会平等。

3.教育与就业匹配的关系

关于教育水平不同对就业的影响有很多文章研究过。比如Daniel et al.(1997)、Ono(2004)和Dale & Krueger(2002)认为来自高水平大学的毕业生在劳动力市场上的表现比普通受教育水平的低的毕业生在劳动力市场上的表现会更好。还有一些学者通过实证研究强调了教育体系对就业、职业成就差异的影响(Shavit & Muller,2000)。关于教育与工作匹配的关系，Hartog(2000)选用了五个国家的数据，聚焦于劳动力受教育年限与工作需要之间的匹配，通过实证分析认为教育不足的回报是负向的。Sloane & Battu et al.(1999) 运用英国的数据集进行实证检验，认为教育不足在劳动力市场相对于高等受教育人群有明显的弱势。很多学者较为关注专业与就业匹配的关系。Robst(2007)通过分析美国毕业生的数据发现，工作与专业不匹配的比例达到45%，这对工资水平产生了负面影响，专业与工资匹配的人群收入更高。

三、数据介绍

2003年，国务院扶贫开发领导小组办公室决定在贫困地区实施“雨露计划”，引导和支持农村贫困家庭新成长劳动力接受职业教育。“雨露计划”以中职、高职职业教育、劳动力转移培训、创业培训、农业实用技术培训、政策业务培训等为手段，通过给贫困地区青壮年农民提供职业培训补助，鼓励他们提高人力资本存量，最终达到促进就业和增加收入的目的。

自2004年开展以来，根据“雨露计划”在实施过程中不断探索与实践的经验，其补助对象、补助措施、补助资金等进行了不断的完善与发展。目前，“雨露计划”的对象主要有四类：一是扶贫工作建档立卡的青壮年农民(16－45岁)；二是贫困户中的复员退伍士兵(含技术军士)；三是扶贫开发工作重点村的村干部和能帮助带动贫困户脱贫的致富骨干；四是建档立卡贫困子女参加中等职业教育(全日制普通中专、成人中专、职业高中、技工院校)和高等职业教育(全日制普通大专、高职院校、技师学院等)。

2015年国务院扶贫办、教育部、人力资源和社会保障部共同印发了《关于加强雨露计划支持农村贫困家庭新成长劳动力接受职业教育的意见》，将子女接受中等职业教育（含普通中专、成人中专、职业高中、技工院校，以下同）、高等职业教育的农村建档立卡贫困家庭作为扶持对象，符合条件的贫困学生无论在何地就读，其家庭均在户籍所在地申请扶贫助学补助。学生在校期间，其家庭每年均可申请补助资金。各地根据贫困家庭新成长劳动力职业教育工作开展的实际需要，统筹安排中央到省财政专项扶贫资金和地方财政扶贫资金，确定补助标准，可按每生每年3000元左右的标准补助建档立卡贫困家庭。

本文使用的数据来源于中国贫困人口追踪调查数据库和新县“雨露计划”职业教育数据库。新县位于河南省信阳市东南部，辖15个乡镇、1个管理区、1个街道（正在筹建），205个行政村，2010年常住人口27.5万人，是个以林业为主的山区县，2018年8月1日，河南省政府常务会批准新县退出贫困县。新县在推进“雨露计划”的过程中通过整合资源、以市场为导向，建成了涉外职业培训中心、新县职业高中等4个培训基地，根据农村劳动力的年龄、文化程度、专长和从业意愿，分别实施长期培训、短期培训和创业培训，有计划地实行分类培训。

中国贫困人口追踪调查数据库以国家扶贫开发信息系统数据为基础，整合新县扶贫办、财政局、教体委、卫计委、人社局等部门数据，补充以入户问卷调查数据，数据年限主要涵盖2014－2017年，部分政府部门数据更新至2018年。进入数据样本的建档立卡户数量为12432户，建档立卡人口44527人。新县“雨露计划”职业教育数据库包括2015－2018年每年参与“雨露计划”中职和高职教育的人员名单，一共有3156人次参与了培训。我们将2014－2018年贫困人口数据库和2015－2018年“雨露计划”职业教育数据库进行匹配，匹配出3156人次既在“雨露计划”数据库又在贫困数据库中，但其中有221人次虽然参加了“雨露计划”职业教育培训，但其收入或劳动时间信息缺失，故最后的分析样本共包含2935人次。基于这个样本，我们描述了“雨露计划”职业教育培训人口的群体特征，概括分析了“雨露计划”在新县促进就业和提高收入的实施效果。

四、政策效果评估

1.基本变量描述

本部分描述每年新参加“雨露计划”中职和高职培训的人员的基本特征。在我

们的样本种，2015－2018 年新参与“雨露计划”的人数分别为 50 人、1179 人、771 人和 41 人。需要指出的是，因为中职和高职培训一般持续 2－4 年，而数据库自 2015 年开始，所以 2015 年的样本中有部分是在 2015 年之前就已经开始参加培训了。

(1)家庭工资性收入

家庭工资性收入是指家庭所有成员通过就业的方式获得的工资报酬，是衡量一个家庭就业情况最直观的指标。图 1 显示了初次进入“雨露计划”的人口所在家庭历年的工资性收入均值。

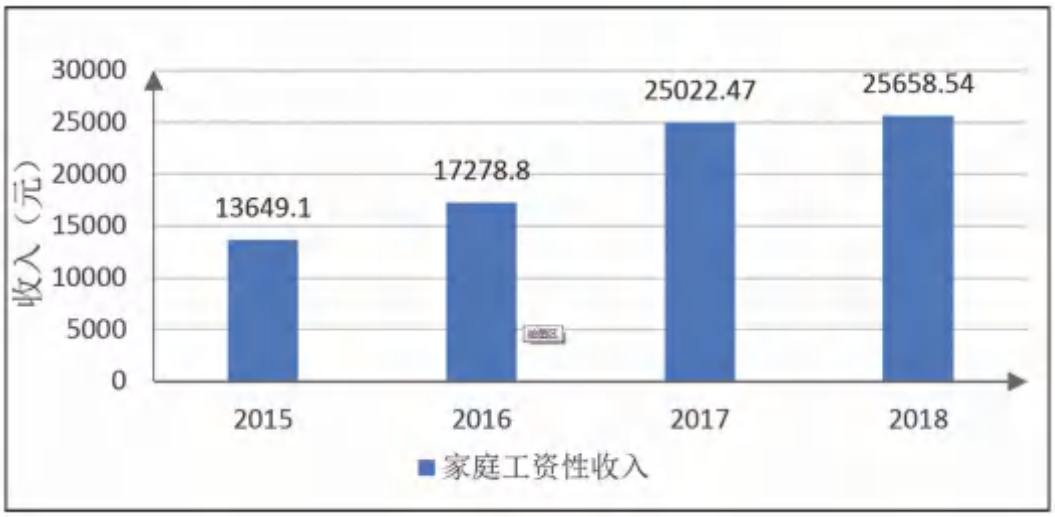


图 1　历年家庭工资性收入均值

从图 1 可以看出，随着社会的发展，接受培训的人员虽然都来自于贫困家庭，但他们的家庭工资水平仍呈现逐年上涨的趋势，2015 年的家庭工资性收入均值为 13649.1 元，2018 年达到 25658.54 元，总增长率达到 88％。

(2)家庭纯收入

家庭纯收入是指整个家庭中所有收入的总和(包括工资性收入、生产经营性收入、财产性收入、转移性收入等)减去家庭总支出(包括家庭经营费用、税负等支出)的剩余总收入。这一指标比工资性收入指标更综合一些，包含了一些受到“雨露计划”补助的人员自主创业、经营商铺等的收入信息，更为全面一些。历年家庭纯收入均值变化情况如图 2 所示。



图 2　历年家庭纯收入均值

由图 2 可以看出 2015－2017 年家庭纯收入上涨速度较快，从 17198 元上升到 29780.31 元，但是 2018 年纯收入有所下降，原因一方面可能是 2018 年新进入的家庭人口数量较少，另一方面可能是 2018 年新进入的家庭更加贫困。图 2 和图 1 相比，可以看出工资性收入仍然占家庭纯收入的绝大部分。

(3)家庭人均工资性收入

家庭工资性收入反映的是整个家庭的工资性收入情况，而人均工资性收入可以反映出人均就业所获得的报酬，更具体的反映收入的变化情况。本文中的家庭人均工资性收入＝家庭工资性收入/家庭人口数量，不代表绝对数量，但是可以表示整体趋势。历年人均性工资收入如图 3 所示。



图 3　历年家庭人均工资性收入均值

由图 3 可以看出，历年家庭人均性工资收入也是呈现逐年上升的趋势，2015 年约为 3507 元，2018 年达到 6963 元，这说明新进入“雨露计划”人口所在家庭的人均工资性收入是逐渐增加的，增长幅度较为稳定。

(4)家庭人均纯收入

家庭总收入是由整个家庭工资性收入、生产经营性收入、财产性收入、转移性收入及其他收入等组成，按照家庭成员人数算出家庭人均收入，减少了由于家庭人员变动造成的数据分析不准确的情况。本文中的家庭人均纯收入＝家庭纯收入/家庭人口数量，不代表绝对数量，可以用来表示整体趋势。国家贫困线就是按照稳定的家庭人均纯收入进行划分。新县 2015－2018 年的贫困线分别为 2800 元、3026 元、3208 和 3400 元，但是因为所有受到“雨露计划”补助的人口中，有一部分是已经脱贫但是依然享受政策的人群，故家庭人均纯收入大于贫困线。具体情况如图 4 所示。



图 4　历年家庭人均纯收入均值

通过图 4 可以看出，2015－2018 年家庭人均纯收入稳定上涨。2015 年人均纯收入为 4488 元，2018 年达到了 7981 元，都超过了各年的县级稳定收入贫困标准线，这主要是因为“雨露计划”职业教育培训中有 56％的人员在参加培训的时候家庭已经脱贫，但仍然享受扶贫政策。

(5)受教育水平

本文用受教育年限来衡量受教育程度，将原始数据中的在读年级“初中一、二、三年级”及“中职一、二、三年级”按照受教育年限分别赋值为“7、8、9”，将“高中一、二、三年级” 及“高职一、二、三年级”按照受教育年限分别赋值为“10、11、12”，将“大专及以上”赋值为 15(因为统计口径等不同，贫困人口对初中与中职、高中与高职的区分不是很明确，赋值的时候按照年限进行赋值，不区分类别)。样本分布来看，平均受教育年限为 11 年，最低为 7 年，最高为 15 年。具体分布情况如图 5 所示。



图 5　历年受教育水平均值

通过上图可以看出，在 2015－2017 年间，受教育年限平均在 10－12 年间，也就是处于职业高中水平，到 2018 年，受教育年限达到 14 左右，说明受教育水平大多集中于大专及以上左右水平。可以看出，在 2015－2017 年间，“雨露计划”职业教育培训的主要受益群体是职业高中人群，到 2018 年时主要“雨露计划”主要惠及的人群是大专及以上水平，说明受教育水平更高的人群开始加入了接受“雨露计划”培训，也反映了当地人力资本的升级。

(6)年龄

“雨露计划”职业教育培训包括中等职业教育、高等职业教育等多种类型，最低年龄为 12 岁，相当于初中一年级的年龄，最高年龄没有上限。通过年龄我们可以大概分辨出“雨露计划”目标群体的情况。具体情况如下图所示。



图 6　历年人口年龄均值

从图 6 可以看出，2015－2017 年新进入“雨露计划”数据库的人口年龄平均在 16－17 岁左右，属于高中生水平，而在 2018 年，平均年龄在 20 岁多。综合来看图 5、图 6，这两者是相符合的，说明“雨露计划”惠及人群在 2018 年受教育水平和年龄都上升了一个级别。

(7)性别

选择这一变量，主要是想了解“雨露计划”职业教育这一政策在不同性别之间的覆盖面是否有所差异。图 7 表明，“雨露计划”历年新进入人群中，除了在 2016 年时，女生占比稍高一些之外，男女占比基本相同，说明“雨露计划”职业教育培训对性别的选取基本没有偏向性。

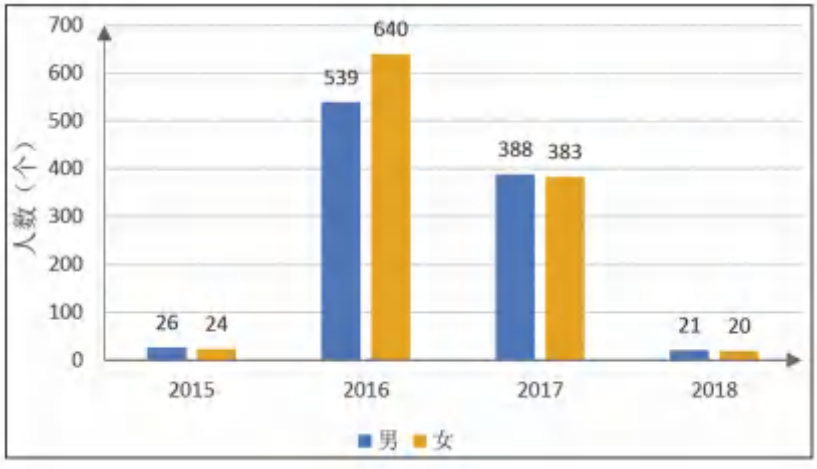


图 7　历年性别分布

2.效果评估

本部分对“雨露计划”的瞄准效率和实施效果进行评估。

1.“雨露计划”中贫困人群占比

2015－2018年“雨露计划”职业教育培训数据库显示该期间“雨露计划”的惠及人口共为3156人次，与新县2014－2018年扶贫数据库进行匹配之后，各年度惠及人口中贫困人群占比如图8所示。



图8 “雨露计划”职业教育培训中贫困人口分布

由上图可知，“雨露计划”职业教育培训中，大多数人口可与贫困人口数据库匹配，总共仅有221人次无法匹配。在2017、2018这两年中，匹配率都将近100%。说明“雨露计划”职业教育培训的绝大多数人群都是贫困人群，项目的识别较为精准。关于无法匹配的这一小部分人群，也可能是此部分人口在2015年之前属于贫困人口，获得了“雨露计划”资金补助，但是在“雨露计划”职业教育培训期间，已经实现了脱贫，故贫困人口数据库里不再有其新的信息。如前所述，因为我们不能获得这221人次的收入和劳动时间数据，这部分人群不被纳入后续的分析之中。

2.“雨露计划”贫困人群的致贫原因

贫困人口的致贫原因较为多样化，统计数据中将其划分为三大类，分别是主要致贫原因、次要致贫原因和其他致贫原因，具体包括因病、因残、因学、因灾、缺土地、缺水、缺技术、缺劳动力 、缺资金、交通条件落户、自身发展动力不足、因婚及其

他。“雨露计划”目标对象是提高贫困人口劳动技能，增加就业机会，重点瞄准对象是因为缺技术而导致贫困的人群。另外，对于因学致贫的人群中，“雨露计划”会给予全日制普通大专学生进行补助，因此因学致贫家庭也是目标家庭。样本中“雨露计划”人口所在家庭致贫原因分布如图 9。其中图 9a 是所有贫困家庭的致贫原因分布，图 9b 是“雨露计划”人口所在家庭主要致贫原因分布。

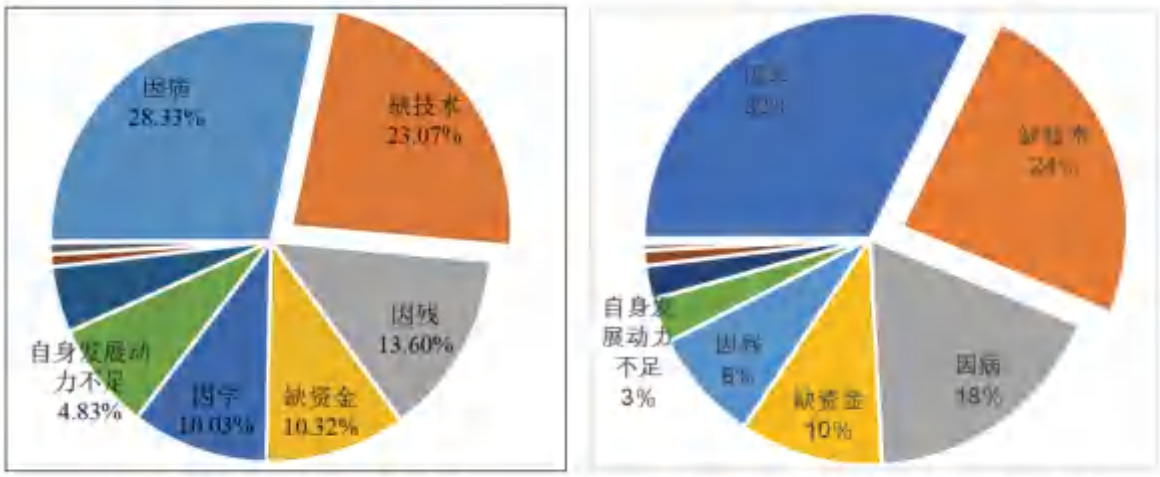


图 9a 总贫困家庭主要致贫原因　　图 9b“雨露计划”家庭主要致贫原因

图 9　致贫原因

从图 9a 来看，总贫困人口中有 23%的家庭是因为缺技术致贫，有 10%的家庭是因学致贫，因病致贫的家庭比例最高约为 28%，有 14%的家庭是因残致贫。从图 9b 中可以看出，“雨露计划”补助人口所在家庭中，致贫原因中占比最高的是因学，其比例达到 32%，24%的家庭是主要是因为缺技术致贫，18%的家庭主要是因病致贫，10%的家庭主要是缺资金致贫，因残致贫的有 8%。对比图 9a、图 9b 两幅图可以发现，因学致贫的家庭自 10%上升到 32%，可以推断出“雨露计划”补助目标的瞄准度更为集中于学生群体；因为缺技术致贫的家庭占比略有上升，属于第二大致贫原因，也是“雨露计划”补助的主要人群；贫困家庭中因病因残的比例达到 42%，但是“雨露计划”补助人群中因病因残的比例仅有 26%，这也表明因病因残的家庭本身缺乏劳动力，不是“雨露计划”职业教育培训的主要目标人群。综合来看，“雨露计划”职业教育培训补助的人群中因学致贫的家庭和缺技术致贫的家庭总占比 56%，与“雨露计划”的目标相符合，识别较为精准。

3.“雨露计划”实施前后就业和收入情况

衡量“雨露计划”职业教育培训的效果，关键是比较参与人群在参加前后收入和劳动时间的变化情况。如果一个个人某一年在“雨露计划”名单之中，但在第二年不在名单之中，我们就默认该个人在第二年进入了劳动力市场，从而对比前后的就业和收入情况。依据此办法，我们识别出 2015 年还在培训但在 2016 年进入劳动力市场的人，2016 年还在培训但在 2017 年进入劳动力市场的人，和 2017 年还在培训但在 2018 年进入劳动力市场的人。然后，将这些人群在 2015－2018 年四年所有的各项收入及劳动时间等指标进行整合分析，来评估“雨露计划”对促进就业和增加收入的效果。

(1)2016 年进入劳动力市场的人群

2016 年进入劳动力市场的人口有 9 人，占 2015 年受补助总人口的 18%，共有 36 个观测值。我们进一步分析这些人群所在家庭的家庭工资性收入、家庭纯收入、家庭人均工资性收入、家庭人均纯收入及劳动时间在这四年的变化情况。

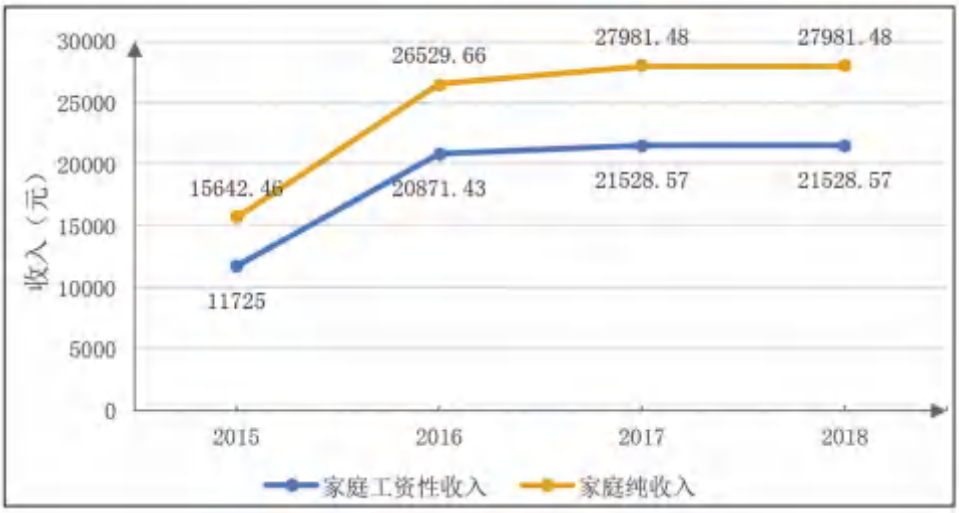


图 10　2016 年进入劳动力市场的人群所在家庭的总收入变化

图 10 显示了家庭工资性收入和家庭纯收入的变化情况。可以看出，这 9 个家庭在 2016 年都呈现出家庭收入的陡增趋势，而在此之后则呈现表现平稳。具体来看，家庭工资性收入的平均值从 2015 年的 15642 元上升到 2016 年的 26529 元，增长幅度达到 78%，2016 年以后增长率则接近于 0；家庭纯收入的平均值从 2015 年的 11725 元上升到 2016 年的 20871 元，增长幅度为 70%，2016 年以后，增长幅度

也十分微小。可以看出,这部分在“雨露计划”补助下完成学业并进入劳动市场以后,会显著增加整个家庭的工资性收入及纯收入,且效果是持续性的。

图 11 显示了家庭人均工资性收入和人均纯收入的变化情况。人均工资性收入与人均纯收入均在 2016 年出现了大幅度上升,但在 2016 年以后开始很小幅度地缓慢下降。人均工资性收入的平均值自 2015 年的 2998 元上升到 2016 年的 4185 元,增长率为 66%,2016 年以后有微小幅度的下降趋势;人均纯收入的平均值自 4185 元上升到 6221 元,增长幅度为 49%,自 2016 年以后也出现了极小的下降趋势。因此,“雨露计划”明显增加了贫困人口的工资性收入和纯收入,虽然之后有十分微小的下降,但是依然保持较高水平状态。



图 11　2016 年进入劳动力市场的人群所在家庭人均收入变化

为了探究收入上涨的原因,我们接下来对比劳动时间的变化情况。如图 12 所示,2015 年参与“雨露计划”的人口平均劳动时间为 0.75 个月,2016 年增加为 0.86 个月,虽然劳动时间绝对增长量较小,但是增长率为 14%,并且自 2016 年以后,劳动时间均保持在 0.86 个月水平。从图中可以看出,劳动时间在 2016 年出现了增长,并且保持稳定,我们可以认为“雨露计划”对劳动时间的增长起到了一定的促进作用。

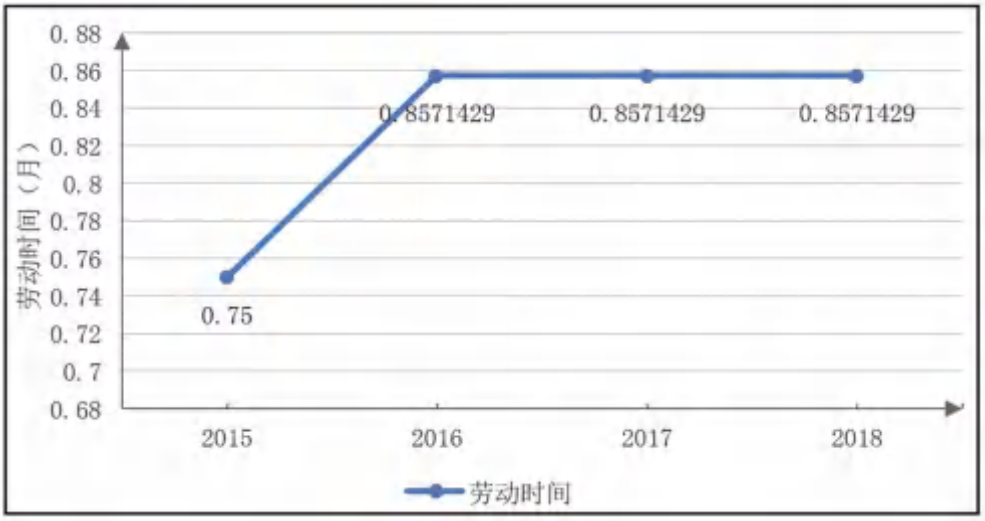


图 12　2016 年进入劳动力市场人口的劳动时间变化

(2)2017 年进入劳动力市场的人群

同样采用上面所说的方法，筛选出 2017 年进入劳动力市场的人口有 376 人，占 2016 年受补助总人口的 26%，共有 1504 个观测值。下面通过这些人群所在家庭的家庭工资性收入、家庭纯收入、家庭人均工资性收入、家庭人均纯收入及劳动时间的变化情况来说明“雨露计划”对贫困人口产生的影响。

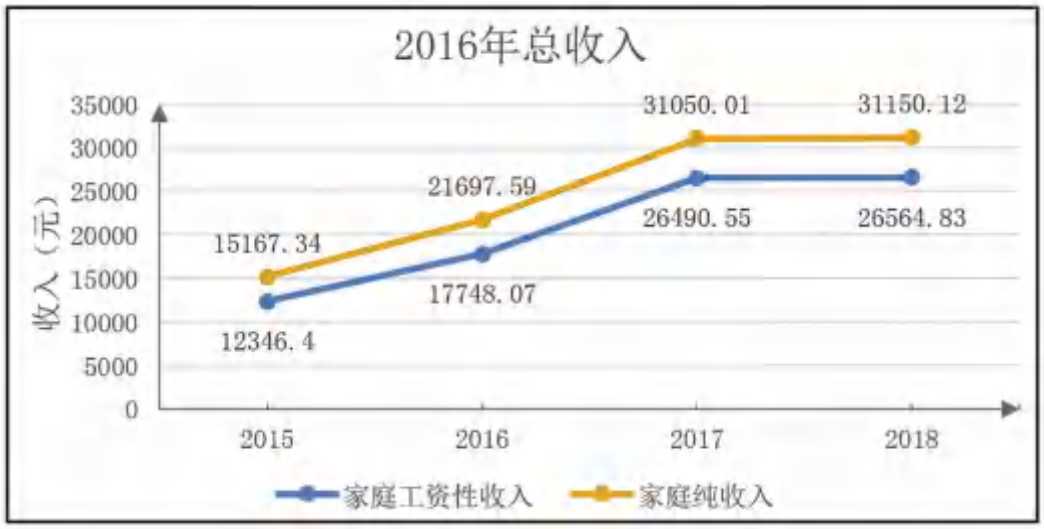


图 13　2017 年进入劳动力市场的人群所在家庭的总收入变化

图 13 所示，我们可以看到，2015 年到 2018 年整体来看，工资性收入和纯收入

都呈现上升趋势，但是 2016 年、2017 年增长幅度较大，2018 年缓慢上升。家庭工资性收入在 2015 年为 15167 元，在 2016 年增长到 21698 元，增长率为 43%，在 2017 年时，有出现了更明显的上升，工资性收入达到 31050，与上一年相比增长率高达 49%。家庭纯收入自 12346 元上升到 2016 年的 17748 元，2017 年增长至 26490 元，增长率为 43.1%，稍高于 2016 年增长率。综合来看，“雨露计划”给家庭工资性收入和纯收入带来了较大幅度的增长，促进了家庭收入水平的提高。

图 14 是 2017 年进入劳动力市场的人群所在家庭的人均工资性收入和人均纯工资变化。人均工资性收入和人均纯收入在 2015 年到 2017 年保持持续上升趋势，但是 2018 年产生了极小幅度的下降。通过数据具体来看，人均工资性收入 2015 年为 3800 元，2016 年上升到 5384 元，增长率为 43.8%，2017 年继续上升至 7758 元，增长率为 49%，但是 2018 年开始发生了微小减少；人均纯收入自 2977 元上涨至 2016 年的 4241 元，2017 年增加为 6439 元，增长率为 43.1%，略大于 2016 年的增长率。整体我们可以发现，虽然人均收入在 2015 年到 2017 年都保持上升趋势，但是 2017 年的上涨幅度大于 2016 年的上涨幅度，“雨露计划”对收入的正面影响仍然比较显著。

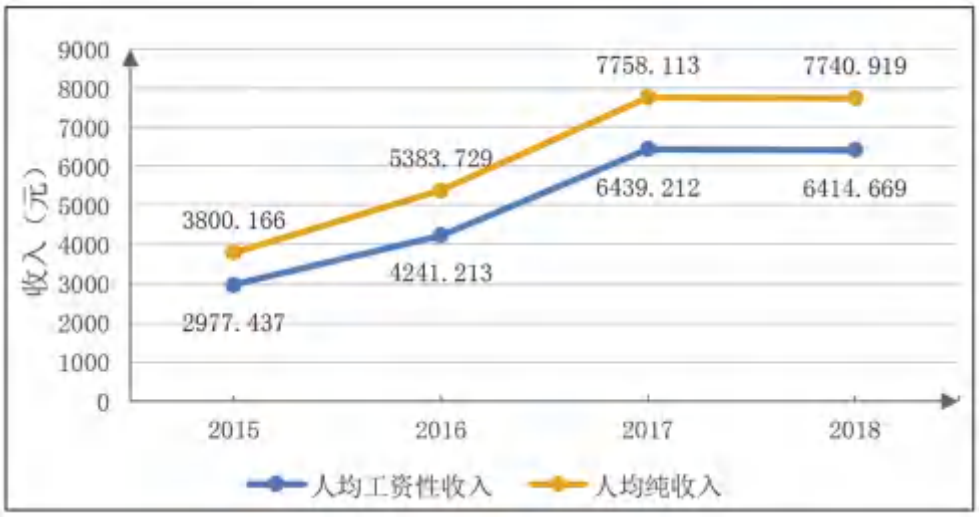


图 14　2017 年进入劳动力市场的人群所在家庭人均收入变化

图 15 分析了“雨露计划”覆盖人群劳动时间的变化状况。2017 年进入劳动力市场人口的劳动时间呈现逐步上升的趋势，在 2016 年、2017 年时快速上升，在 2018 年时缓慢上升。具体来看，2015 年劳动时间均值为 2.15 个月，2016 年上涨为 2.55 个月，2017 上涨为 3.37 个月，与上一年相比的增长率分别为 18%、33%，而

2018 年的增长率仅为 1.2%。因此,“雨露计划”也提高了这部分贫困人口的劳动时间,增加了收入,为摆脱贫困产生了积极作用。

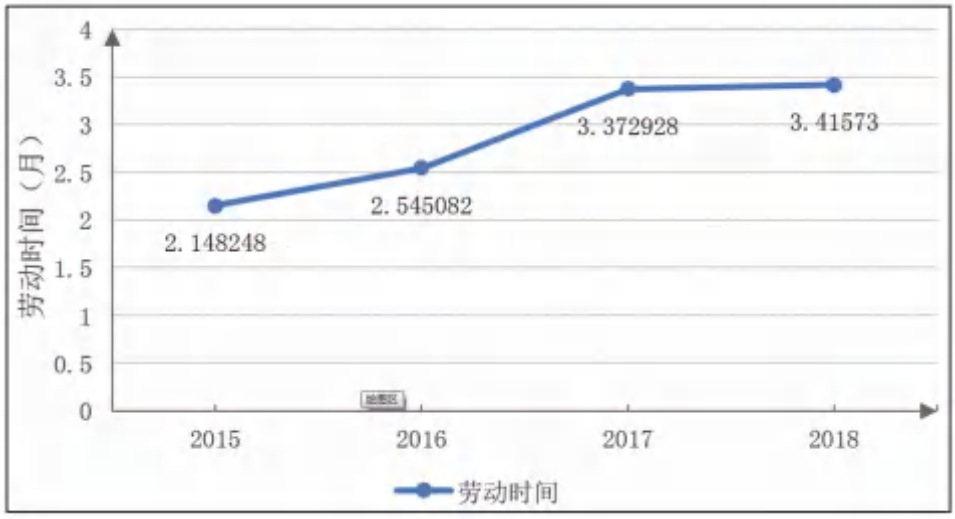


图 15　2017 年进入劳动力市场人口的劳动时间变化

(3)2018 年进入劳动力市场的人群

将 2018 年进入劳动力市场的人群筛选出来,共有 1606 人,占 2017 年总人口的 99%,观测值共有 6424 个。家庭工资性收入、家庭纯收入在“雨露计划”的影响下产生的变化如图 16 所示。2018 年进入劳动力市场的人群所在的家庭,其工资性收入 2016 年、2017 年呈现出大幅增长,但是 2018 年仅有微小幅度的上升;家庭纯收入在 2015 年到 2017 年呈现出较大增长,但是 2018 年涨幅很小。通过数据进一步分析可以发现,在 1606 人中,未脱贫人口仅有 709,有 897 人已经实现脱贫,这部分脱贫人口在 2017 年的收入就已经达到了较高水平,在 2018 年的时候收入增长就不像之前那样明显。

接下来,继续分析人均工资性收入和人均纯收入变化情况,如图 17 所示,与家庭工资性收入和家庭纯收入类似,人均工资性收入与人均纯收入大幅上涨阶段在 2016、2017 年,2018 年收入增加甚微。分析原因,同上文中提高的一样,大部分人口所在家庭在 2017 年就已经实现了脱贫,收入就已经增长到较为稳定的状态,2018 年属于稳中有升的阶段。



图 16　2018 年进入劳动力市场的人群所在家庭的总收入变化



图 17　2018 年进入劳动力市场的人群所在家庭人均收入变化

在劳动时间方面，通过图 18 我们可以看到，劳动时间自 2015 年的 2 个月上升到 2017 年的 3.146 个月，但是 2018 年仅增长至 3.188 个月，与上一年上相比 2018 年增长率为 1.3%，远低于 2017 年相对于 2016 年的增长率 34.5%。这些结论表明，“雨露计划”对贫困家庭促进就业和增加收入的效果比较明显，而对已脱贫家庭的作用反而并没有那么显著，但我们的数据库中缺乏其它信息让我们进一步识别其中的原因。



图 18　2018 年进入劳动力市场的人群劳动时间变化

五、结论

“雨露计划”是国家针对贫困家庭子女接受中等职业教育和高等职业教育提供的一项资金补助计划。通过对河南省新县 2015－2018 年“雨露计划”职业教育培训人口的具体分析，得出结论：第一、从接受补助人口的识别来看，“雨露计划”的补助人口大多数是因学致贫和缺技术的贫困人口，项目实施的瞄准效率较高，但覆盖面比较低。第二、“雨露计划”职业教育培训短期内明显提高了贫困家庭的收入水平。第三、在完成“雨露计划”职业教育培训之后，这些贫困人口的劳动时长明显上升。综合来看，“雨露计划”职业教育培训从短期效果来看，提高了贫困人口的就业水平，增加了贫困人口的收入。但由于数据年限较短，长期效果还无法评估。但是“雨露计划”职业教育培训人口的覆盖率还很低，贫困地区政府在加大基础教育的扶贫力度同时，也需要进一步推广职业教育，惠及更多贫困地区劳动人口。

参考文献

[1]Romer P M. Human capital and growth: Theory and evidence[C] Carnegie－rochester Conference Series on Public Policy. 1989.

[2]Benhabib J, Spiegel M M. The role of human capital in economic development evidence from aggregate cross－country data[J]. Journal of Monetary Economics, 1994, 34(2):143－173.

[3]Benhabib J, Spiegel M M. Chapter 13 Human Capital and Technology Diffusion ?[J]. Social Science Electronic Publishing, 2004, 1(05):935－966.

[4] Nelson RR, Phelps ES. Investment in humans, technological diffusion, and economic growth. The American economic review. 1966 Mar 1;56(1/2):69－75.

[5]Lucas Jr RE. On the mechanics of economic development. Journal of monetary economics. 1988 Jul 1;22(1):3－42.

[6]Bils M, Klenow PJ. Does schooling cause growth?. American economic review. 2000 Dec;90(5):1160－83.

[7]Knight J, Shi L, Quheng D. Education and the poverty trap in rural China: Setting the trap. Oxford Development Studies. 2009 Dec 1;37(4):311－32.

[8]Knight J, Shi L, Quheng D. Education and the poverty trap in rural China: closing the trap. Oxford Development Studies. 2010 Mar 1;38(1):1－24.

[9]Chusseau N, Hellier J, Ben－Halima B. Education, intergenerational mobility and inequality. In Growing Income Inequalities 2013 (pp. 227 － 273). Palgrave Macmillan, London.

[10]Daniel K, Black D, Smith JA. College quality and the wages of young men.1997

[11]Ono H. College quality and earnings in the Japanese labor market. Industrial Relations: A Journal of Economy and Society. 2004 Jul;43(3):595－617.

[12]Dale SB, Krueger AB. Estimating the payoff to attending a more selective college: An application of selection on observables and unobservables. The Quarterly Journal of Economics. 2002 Nov 1;117(4):1491－527.

[13]Shavit Y, Müller W. Vocational secondary education, tracking, and social stratification. In Handbook of the sociology of education 2000 (pp. 437－452). Springer, Boston, MA.

[14]Hartog J. Over－education and earnings: where are we, where should we go? Eco-

nomics of education review. 2000 Apr 1;19(2):131－47.
[15]Sloane PJ, Battu H, Seaman PT. Overeducation, undereducation and the British labour market. Applied Economics. 1999 Nov 1;31(11):1437－53.
[16]Robst J. Education and job match: The relatedness of college major and work. Economics of Education Review. 2007 Aug 1;26(4):397－407.