

税收遵从视角下税务档案数字化管理探析

代志新

中国人民大学财政金融学院

陈怡心

中国人民大学财政金融学院

龙家庆

中国人民大学财政金融学院

摘要：税收档案数字化管理是有效推进税务改革的组成部分，税务档案管理的空间对象和业务流程在数字环境下发生系列变化。基于税务档案管理业务实践，提出引入税收遵从的必要性和合理性。运用税收遵从理念来审视当前税务档案数字化管理，发现税务数字档案存在“滞后归档”缺陷、税收动态面临税务档案监管风险、税务数字化档案存在信息公开争议、财税部门与档案部门的联动性有待提升等现实问题。同时，以税收遵从的核心内涵为解决逻辑，提出法规遵从、全程遵从、监管遵从、协同遵从和利用遵从等五个维度的具体策略。

关键词：税收遵从；税务档案；档案数字化；税务稽核

中图分类号：G275.9;F812.42 **收稿日期：**2021-10-25

基金项目：中国人民大学“双一流”跨学科重大创新规划平台“行为财政跨学科交叉平台”。

税务档案是税务发展历史的忠实记录者，它既保存着纳税人向税务机关提交资料的原始记录，也是税务部门进行征收业务不可或缺的重要凭证。^[1-2]按照《全国税务机关档案管理办法》的权威定义，税务档案是指全国税务系统各级机关在工作中直接形成的有保存价值的各种文字、图表、声像等不同形式的历史记录。各级税务管理部门依照国家税务法律和各级

税务法规开展税务征收、税务管理、税务稽核等活动，将对税务管理有价值的各种文件、数据以文字和图片的形式进行记录和保存。与此同时，随着互联网技术深入发展和国家电子政务政策出台，税务系统数字化成为税务部门提高工作效率和贯彻落实国家宏观政策的重要目标。^[3]而面对数字时代的机遇和挑战，税务部门档案数字化建设的重要性和紧迫性日益凸显。日新月异的技术变迁^[4]，更是给税务档案管理的空间对象和业务流程带来新命题。

税务档案管理是国家档案治理的重要组成部分，亦是推进国家治理体系和治理能力现代化的具体实践。^[5]加强税收档案数字化建设是实现税收征管能力现代化的基础性工作。继 2015 年国税地税机构合作、2018 年国税地税机构合并之后，我国在税收征管领域作出第三次重大变革：2021 年 3 月 24 日，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《关于进一步深化税收征管改革的意见》（以下简称《意见》），《意见》着重体现了税收治理要求，即顶层设计来推动系统化、科学化、智能化、法治化建设，其中内外部审计监督和“一案双查”均离不开税务档案数字化的支撑。^[6]本文从提高税收征管效率、推进税收征管能力现代化的目标出发，归纳税务档案数字化的管理现状与问题，从税收遵从视角切入来探寻税务档案数字化的优化策略。

1 问题提出

税务档案数字化的进程不仅是数字技术迭代的产物，更是税收业务流需求倒逼信息流提高效率。税务档案数字化是全生命周期的管理，能将档案信息流置于办税业务流的平行空间，凸显税务档案数字化的必要性和重要性。

1.1 从税源监控到税务稽核的全程介入

税务档案数字化是国家财税事业的历史进步。为减少传统纸质税务档案的繁琐业务环节，避免手工税务档案管理的低效率，各地区各部门纷纷响应国家电子政务政策，逐步实行税务办理信息化、网络化和数字化。越来越多的税务电子档案产生，包括税务登记电子表、表单电子签名、纳税电子收据等结构型或半结构型的电子数据。随着数字时代到来，税务档案的种类与载体呈现出多样化发展态势，数量不断增多，传统的税务档案管理模式已经无法满足当前税务工作的需求，积极探索新型高效的电子档案管理手段，已成为税务档案管理的重要任务。

传统手工环境下的税务档案管理，往往是线性环节的有序流转，难以做到全程的实时监督。税务档案数字化契合财税工作的现实需求。财政部门通过在“电子财税网”上开展税收业务工作，由此产生大量税收业务文件。在税收档案业务管理系统中，从税收资料登记、资料

受理、档案管理、借阅管理、查询对比、税源预警、核定督查各环节，都需要对税务档案（文件）展开抽查清册与全程介入。

1.2 税务全程管理离不开税收遵从

当税收档案“上云上云”后，纳税人的税收遵从行为与财税主管单位的监管活动是“双管齐下”的有力保障。如果出现税收不遵从现象，会给国家经济发展造成不利影响：一是从国家经济发展来看，会直接造成政府财政收入的流失；二是从收入分配来看，会影响社会公平正义，法定的税负关系被突破，社会横向公平底线被挑战，这与近年来档案领域倡导的公民正义相悖^[7]；三是从资源配置来看，税收遵从和不遵从的企业或部门并存，会影响技术、资金、劳动力等生产要素的配置失效；四是从经济立法来看，税收不遵从行为会影响国家经济统计数据，如国民经济收入值、国家财税收入比重等，会导致政府制定相关经济政策时出现偏差^[8]。与此同时，纳税人的服务需求也在不断增长，如果不在税务管理的各流程加以干预或遏制，那么税务不遵从行为会有一定概率发生。^[9]经济学家卡洛斯·席尔瓦（Carlos Silvani）指出，“任何税收征管的终极目标都是促进纳税人的自觉遵从”^[10]，这对税务档案管理带来启示，即通过税务档案数字化管理促进纳税人的税收遵从，从而服务社会大局并推进国家治理。

1.3 税务档案数字化管理的现实问题

税务档案数字化，是指利用信息技术手段进行税收信息的数字化管理，税收信息的采集、处理、保存和利用是主要流程。而税务档案数字化的长期保存是当前管理面临的主要问题。海量的税务电子档案在源源不断地产生，据北京市税务局档案处数据统计，近年来税收征管户的年递增率为 13.4%，已扫描归档 3454.25 万条信息，税务电子档案数量仍在迅速增长状态。^[11]而税务电子档案的长期保存仍存在风险和挑战。一是税务档案数字化管理制度尚未健全，当前主要参考国家宏观层面电子文件管理标准和规范，专门针对税务档案数字化的业务流程、管理技术和评估方法等方面的规定较少。二是税务档案内容信息面临篡改和失真风险，维护其真实性的管理手段还有待提高。以税务档案数字化副本为例，只有满足了档案背景上下文完整、内容形态固化等特点，才能被认定具有真实性，所以采取具有针对性的保障行动是十分有必要的。三是维护税务档案的长期可读性的能力和手段有待优化。从软件读取和硬件载体双重角度出发，税务档案数字化管理的稳定性略显乏力，特别是在存储介质更迭频繁的情况下，媒介保存寿命缩短，税务信息存在不可识读风险。如果在业务全程流转中没有做到税收遵从，那么很难对税务档案数字化进行综合管理。将税收遵从纳入税务档案数字化管理，是本研究进一步重点思考的内容。

2 税收遵从的理念及其应用

税收遵从对税务档案管理具有启发式意义,将其合理地运用在税务档案全程管理中,能够提高税收领域专门档案管理能力。

2.1 税收遵从的概念内涵

税收遵从(Tax compliance)是税务研究中的一个重要组成部分,是税务机关关注的重要问题,也是财税学术研究的热点议题。国内法规政策首次提到“税收遵从”一词,是在《2002—2006 年中国税收征收管理战略规划纲要》文本中,是指纳税人依照税收法律规范的有关规定履行纳税义务^[12]。我国税务系统不断推进深化改革,税收征管更加重视信息化建设,基本建立起了以纳税申报和优化服务为基础,以计算机网络为依托,集中征收,重点稽查,强化管理的征管模式,税收征管水平大幅提高,纳税遵从度有了大幅的提高。但不可否认,我国的纳税遵从度,与国外发达国家的平均水平相比较,依然不高。不过,随着信息化建设和数字技术发展,税务领域的数字化建设是新的改革方向和要求,有助于提高纳税遵从水平。

可从下述方面准确把握税收遵从的内涵:一是从理论模型角度解读,税收遵从领域最早的理论模型是由阿林厄姆(Allingham)和桑德姆(Sandmo)在 1972 年提出的 A-S 模型,该模型认为税收遵从行为是理性人基于逃税的收益和成本之后的理性选择。^[13]基于 A-S 模型,早期研究主要从强制性、税率、稽查率和税收损益等“威慑”(deterrence)因素出发,进行研究,随后学者们又引入社会规范、公平感知、公共品提供和税收道德等“非威慑”(non-deterrence)因素展开研究。^[14]二是从税务机关视角审视,税务机关的稽查行为、税务机关的管理水平和税务机关的服务质量都与纳税人的纳税遵从度密切相关。税收遵从理论是评价税收工作水平的重要指标。三是从科学计量角度衡量,统计机构一般会采用“税收遵从度”,它是税务机关正常运转的重要指标,影响预算收入水平。^[15]总之,税收遵从作为国家治理的方式之一,即通过赏罚分明手段对逃税、骗税、欠税等不遵从行为进行惩治,加大不遵从的处罚力度;同时支持对诚信纳税人实施奖励,提高税收遵从的收益。^[16]

2.2 税收遵从应用在税务档案数字化中的场景诠释

由上文可知税务档案数字化是全流程管理的,这与税收遵从的全程遵从理念相一致。在税务档案数字化应用场景下,不仅需要将税务业务、法规政策、技术架构、管理手段等融入到档案管理中,还要求充分将税收遵从理念贯彻其中。

第一, 税收遵从与档案法规遵从的核心要义相统一。自 2021 年 1 月 1 日起实施的《中

《中华人民共和国档案法》第三十七条提出，“电子档案应当来源可靠、程序规范、要素合规”，这同样适用于税务电子档案，要求税务电子档案形成、归档、保存和利用服务过程中遵循一定的制度规范要求，符合国家和行业的有关法律法规、标准规范的要求。由于税务档案数字化变迁过程中，其记录特性和信息技术环境都会发生变化，一份税务档案从形成到归档的整个生命周期中，其存储载体、迁移格式、编码构成、元数据要素都可能有所变化。但其管控体现在过程管控，即对税务档案管理过程的规范化控制实现管理对象的控制，可借助详细的背景元数据和管理过程元数据进行审计，反映其流转、迁移、仿真等各阶段的背景信息。

第二，税收遵从与档案数字技术的内容规范相统一。《电子文件归档与电子档案管理规范》（GB/T 18894-2016）要求归档过程“应执行规范的工作程序，采取必要的技术手段，对归档全过程实行监控”；而“税收遵从”要求实时跟踪纳税记录，必要时可借助互联网技术执行问责监管。当前税收档案数字化技术也逐步升级换代，尽可能达到“全程管理、数字赋能，集中征收、重点稽查”的征管目标^[17]。以税务电子档案管理系统为例^[18]，开发技术涉及 Java 技术、数据库技术和 Etmvc 框架技术，认证技术如 OCR 发票识别，权限技术如 RBAC 管理模块，可通过上述技术叠加来实现税务档案管理的技术架构，以计算机为依托将税务档案数字化贯彻全程遵从。

第三，税收遵从与档案管理手段的实际做法相统一。税务档案一般分为登记类、申报类、缴款书类、税费管理类、检查类、发票类和其他类等七大类。^[19]从税源识别、税务登记、纳税申报，到税款缴纳、账簿制表、违法登记等流程，均需按照税收遵从的逻辑展开，不仅是纳税人的缴税遵从，还是税务工作者的业务遵从。其中，负责税务档案管理的工作人员，不仅需要具备专业税收和财务会计的专业知识，还需要掌握现代档案管理的基础知识，诸如对税务文件移交接收的专项管理、对税务档案鉴定和处置的专业认知、对税务档案开发利用的前瞻思索。

3 税收遵从审视下税务档案数字化的管理挑战

税收档案对于国家经济生活和社会文明的重要作用，而在税收遵从视角审视下税务档案数字化仍然面临管理挑战，亟待税务部门和档案部门予以重视。

3.1 税务档案数字化管理中的滞后归档

税收遵从要求后端档案记录倒逼前端纳税遵从，但滞后归档给税源识别等前置环节留有隐患。在尚未实行“单轨制”的税务管理情境中，纸质档案开展数字扫描归档存在一定时间差，而税务信息系统识别存在税源跟踪“时间差”，给不及时申报税务的个人或单位留有灰色空间。

经济学家圣托罗·法布里齐奥（Santoro Fabrizio）专门研究了撒哈拉以南非洲普遍存在的欠税现象，将其原因归结于税务信息不存档（或滞后归档），从而导致不利的财政效应。他将来自 1000 名企业家的调查数据与 2013-2018 年的纳税申报表结合，发现税收遵从需要平衡威慑和服务导向的方式提高存档率，从而出发社会税收规范。^[20]尤其是基层税务部门的档案数字化建设水平不高，档案信息化配套设施尚未健全；而目前数字政府和电子政务建设对政府机关信息化水平提出更高要求，实现条块间信息共享的目标受制于滞后归档环节。这都使税务档案数字化与税收征管信息化建设存在脱节，一定程度上影响了税务档案服务于前端业务的效率，在配合多环节、全流程的税收遵从中略显乏力。

3.2 税收动态面临税务档案监管风险

随着国家税务总局不断深化税务系统“放管服”改革，但因为税收本身存在强制性、无偿性和固定性，所以在持续推进改革中，会出现不同程度的监管问题。而在税务档案数字化进程中，数字态档案形成到管控都受业务动态调整而被动。首先，在税收遵从理念审视下，执行遵从过程中的遵从度性和及时性会影响税务档案的归档水平。在税务档案监管实践方面，存在科学管理机制缺位、信息披露缺乏透明度、失信处罚效力较弱、监管职责不明晰等问题。^[21-22]其次，税务档案监管的管控风险尚未识别，因为执行税务档案监管还依赖于综合政务管理平台。具体表现为，在中央层面并未建立单独的监管系统，只是依托于全国性的政务服务平台开展服务，地方层面仅表现为“目录编制”状态。^[23]例如，浙江省档案监管事项目录清单为 2 级结构，具体事项划分为行政检查和行政处罚两类。此外，杭州市档案部门运用“一体化档案智慧平台”功能，运营业务督导平台。但关于如何进一步拓展档案监管工作的方式与手段，提升监管效果，仍未充分考虑。最后，税收档案监管中的信息不对称性有所显现。严格按照税收遵从的能力要求，按照税收管理制度进行税务登记，缴纳税款时进行信息备案，由此产生税收过程文件。但由于缺乏档案监管，会导致征纳双方产生信息的非对称性，这一点在税务档案信息公开中也有所显现。

3.3 税务数字化档案的信息公开争议

按照税收遵从理念，需要提升税务档案管理全程透明度，这会涉及税务档案信息公开的争议处置。承接上文，征税业务活动中双方信息的非对称性会产生经济损失和认识争执。税收档案数字化的存储和展示有助于税务机关及时了解纳税人的相关情况，也便于纳税人获取相关信息，从而达到减少事前隐藏信息的目的。但从税收征管的角度出发，信息非对称的消解还需要税务信息公开的支撑。因为一方面税务机关无法了解纳税人全部的涉税信息，影响勘查税务疑点；另一方面，纳税人对于税收政策信息的掌握不全，对于税收条款和优惠政策

等了解不全面不及时,也会导致税收遵从度下降,双方都有可能处于信息劣势地位。

与此同时,财税领域一般认为税收过程信息公开具有正向作用,如陶东杰等基于模糊双重差分法对某股上市公司 2009-2016 年税务数据进行评估分析,发现纳税信用评级公开对企业税收遵从具有影响,侧面反映出税务档案的公开能够提升税收遵从度。^[24]按照《档案法》第四章对档案利用和公布的规定,经济财政类等与民生息息相关的档案,因为它们的社会利用需求较高,一般可以少于 25 年向社会开放。但是按照税收遵从理念审视会存在一些争议,如产生过程的税务记录在何时移交归档,何阶段被划为“档案”来执行开放期限规定,特别在税务档案所有权问题尚未解决的情景下,会产生纳税人和税务部门或档案部门之间的争议。正如厦门市国家税务局败诉案例说明,互联网等现代化信息手段既促进档案数字化,又给税务信息公开工作带来一定压力。^[25]譬如,2016—2018 年间的“诉厦门市国家税务局”败诉一案中,厦门市国税局在收到张涛信息公开申请书后,虽做出不予公开的回应,但该告知书未告知张涛申请行政复议的相关事项,故法院判决张涛的行政复议不应认定超过法定申请期限,并引发后续审查裁定。^[26]从以上案例可知,虽然互联网等现代化信息手段既促进税务档案数字化,但是又给税务信息公开工作带来一定多重压力,后续税务机关和档案部门应更加注重信息公开工作的合法性和规范性。

3.4 财税部门与档案部门的联动性有待提升

税收工作主要是财税部门的内部业务,而档案机构人员对财税知识和税收管理的认识不够。从组织机构设置来看,档案部门和财税部分隶属于不同的垂直管理系统,税收业务并不属于档案部门能够管辖的范围,档案部门不能对其进行监督管理,因此税收档案管理工作存在“条块分割”问题。对于企业的税务登记、纳税申报、税款缴纳、账簿凭证、税收违法登记册等,不协同行为会降低税务内部信息评估企业的纳税遵从度,后续影响确定企业的总体纳税信用等级。^[27]实际上,国家层面已识别到部门之间存在的信息壁垒,并尝试破解这一现实难题。例如财政部和国家档案局为服务和规范电子发票的使用和归档工作,发布了《财政部 国家档案局 关于规范电子会计凭证报销入账归档的通知》《关于在新办纳税人中实行增值税专用发票电子化有关事项的公告》。地方层面亦存在区域差距和职能分散的窘境,结合地域工作因地制宜地推动税务档案数字化管理工作是当务之急。如平度市税务局立足县域实际,从档案数字化入手,探索做实数据前端、做精数据中端、做强数据后端的“以数治税”模式^[28],苏州市相城区档案部门还识别了税务档案数字化在工信、科技、税务、行政审批等跨单位协同中的难题^[29]。

4 税收遵从视角下税务档案数字化管理策略

税务档案管理是国家社会信用体系构建的保障环节之一。随着税务档案数字化进程加快,其数字化管理战略也发生系列变化。税收遵从为规范税务档案数字化管理提供了法规遵从、全程遵从、监管遵从、协同遵从和利用遵从的启示。

4.1 落实政策法规中的法规遵从

“法,治之端也”。无论是档案管理还是纳税征信方面,都为税务档案数字化管理提供了政策法规的指导要求。一方面,档案法规标准为税务档案数字化提供法治支撑。新《档案法》新增第五章“档案信息化建设”,这是顺应国家现代化建设和档案信息化发展规划的表现,对税务部门提出安全保障、要素合规、平台建设和资源共享等多方面的要求。同时在档案行业标准中,在经济建设领域中的相关标准为今后税务档案数字化管理提供借鉴参考,如《财产保险业务档案管理规范》(DA/T 86-2021)、《证券业务档案管理规范》(DA/T 79-2019)、《电子会计档案管理规范》(2021 年送审标准)等。另一方面,纳税征信政策涵盖档案管理环节,早在 2003 年国家税务总局就出台《纳税信用等级评定管理试行办法》,通过查考纳税单位的原始纳税档案等凭证信息来评估其税收遵从度,从而明确其信用等级并进行分类监督管理;由于缺乏明细的评估指标、存在较多的主观判断与冗长评估周期,为此在 2014 年,国家税务总局又颁布《纳税信用管理办法(试行)》,同时与 21 个部委联合签署《对重大税收违法案件当事人联合惩戒合作备忘录》。通过对税收过程档案和纳税历史记录的电子归档、核查和评估,对纳税单位(人)进行信用评价,分设 A、B、C、D 四级。由上可见,税务档案的法治管理受到档案领域和税务领域的双重遵从。根据全国统一的涉税资料档案电子化的管理要求,全国各级税务机关将纳税人各种途径提交的税务文件材料,按照技术规范转化为统一的文件格式,并按照长期保存要求移交至税务档案室(馆)。

4.2 推动税务档案数字化系统建设的全程遵从

针对税务档案数字化管理中的“滞后归档”问题,需要统一管理税务档案管理系统(平台),并做到全程有序的税务遵从。税务管理平台是顺应电子政务的一大举措,它能够降低办税成本,提高纳税服务水平。纳税人在办理依申请的涉税事项时,可以通过税务机关前台或者税务机关的在线填报系统,一次性提交系统保存,存储至系统后台可直接调用(无须重复提报),解决纳税人需重复报送的办税成本。将税务档案管理程序嵌入税务综合管理平台中,能够将档案管理业务并行于业务环节,即借助数字化技术实现税务档案的“前端控制”。

全程遵从不仅是环节前置的控制,还要做好税务档案数字化系统的全方位管理。一是管

护技术的全程跟踪。通过使用并及时升级安全认证、病毒防杀、防火墙技术、身份认证技术、网络监控技术，来增强税务电子档案的风险防范能力，如定期利用防病毒软件对计算机系统进行全盘扫描，及时清除系统内的垃圾信息和恶意文件。二是访问权限的全程控制。尤其高级别的访问用户名和密码必须专人专用，以防发生私自获取机密文件信息进行传播而无法追责。三是税务档案信息的全面描述。从税务文件形成到移交迁移等程序都要留有过程痕迹，如增加元数据字段和嵌入时间戳，来增强税务档案数字化全程的可信度。

4.3 加强税务档案业务管理的监管遵从

监管需要确保税务档案来源的真实性和完整性，税务档案数字化过程的有序性和连续性。例如遵从并执行纳税人识别号制度是税收监管的重要举措之一^[30]，即通过建立税收档案将纳税人身份信息和纳税行为进行过程监管，通过记录税务活动的存档行为来将监管贯彻其中。利用数字技术实现税务信息实时归档与内容识别，用档案管理方法辅助税收业务管理活动，使得税务部门能够对税源及时展开监管。

在税务档案数字化进程中，需要做好数字环境下的监管遵从。自 2018 年以来，各省市都陆续出台《关于加快推进“互联网+监管”工作方案》，要求加强“互联网+监管”技术与部门业务深度融合，创新建立“横向到边、纵向到底”的监管路径。其中档案部门与税务部门的深度融合体现为：税收遵从理念倡导下信息流的全程管控监管，能够倒逼业务流的环节透明，将存档、分析、监督和问责集成一体，实现税收业务的税源回溯、信息查询、账单追踪的精准监管。因此，可参考“互联网+档案监管”的相关经验，及时捕获税务档案信息并录入数据库，将其作为机器学习的训练数据集，并对税务征收等业务数据进行预处理和分割，从而形成 AI 智能辅助税务档案监管的训练集，使得税务档案监管更为智能化。

4.4 优化税务业务部门和档案部门的协同遵从

为消解税务档案数字化过程中“条块分割”的管理问题，需要及时优化部门之间的协同沟通。一是以多方业务为核心的管理协同。2021 年 2 月，为推进电子发票应用和推广实施工作，助力国家数字经济发展，国家档案局、财政部、国家税务总局曾组成电子发票应用推广工作组，协同推进试点工作。确定了中国南方航空集团有限公司、中国电信集团有限公司等 7 家公司开展电子发票电子化报销、入账、归档试点，旨在探索降低电子发票应用成本的典型经验和做法。^[31]这一举措能够将业务流转需求和档案管理需求叠加，打通不同部门之间的协同壁垒。二是以多方风险防御为重点的管控协同。档案部门和税务部门建立各方协同配合的税务信息抵御风险制度，包括捕获税收记录的安全防范，过程信息的有效检测、响应通报和应急处置等细节规范。档案部门和财税部门的行政主管部门可进行协商合作，组成税收档

案管理专门小组,结合各自领域的行政法规、部门规章、行业标准,进行专项工作协调和改进。三是以人员调配为关键的人力协同。应当充分重视人才在推进税务档案数字化建设中的作用,吸收一批档案学科班出身的人员服务税收档案信息化建设工作。可适时组织技术人员轮岗、借调,安排技术人员深入档案部门熟悉工作流程、长期保存需求及档案管理模式。

4.5 注重税务档案数字化开发的利用遵从

开发与利用是税务档案面向社会服务的重要形式,也是财政税收反哺和服务人民的举措。针对现有税务档案信息公开种存在的争议,既要逐步化解不同利益者之间的矛盾,还要推动后续的开发利用。一方面,开放税务档案信息可以纳入公共信息服务平台。如美国联邦税务局的税务管理系统,将其他政府公共部门也纳入其中,包括工商、检查、财政、档案等部门纳入其中^[32]。另一方面,关于税务档案信息公开,也要考虑敏感信息和隐私争议,后续需建立健全安全管理制度,基于税务档案管理系统的基础功能,进一步完善等级保护、定级备案、保密审查、等级评测等工作。特别是对涉及国家秘密、企业商业秘密、个人隐私等重要数据要加强依法保护力度。

“税收取之于民、用之于民、造福于民”。作为税收行为伴生的档案,在业务环节中发挥凭证参考作用的同时,还可后续掘其社会功用。第一,税务档案能够反映国民经济发展和民族复兴的真实见证。如红色档案资源开发中,税收档案也是组成部分。南京市溧水区档案部门挖掘利用 100 余件馆藏珍贵革命历史档案,包括反映新四军在溧水抗战的大量档案资料,特别是粮草票、税收凭证等实物档案,反映红色革命的传承。^[33]第二,税务电子档案特性贴合互联网发展需要。如苏州地税局从纳税人满意度入手,围绕税务档案增值利用,提供“互联网一键查档”服务。^[34]第三,展开税务档案的大数据分析,为智慧税收、数字治税提供参考知识。这是 IT 驱动的价值创造过程,即对税务档案进行目录数字化、全文数字化和全文数据化,深入税务档案内容层的细颗粒度分析。当然,在利用遵从中还需要考虑到利用伦理,需要对税务档案利用中存在的档案信息真实性、隐私权、档案信息安全性和知识产权保护等伦理问题进行反思,不断完善档案信息伦理的监管机制^[35]。

5 结语

税收作为国家经济发展的基础性支撑,在国家经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段起到重要作用,特别是受到 2020 年新冠肺炎疫情影响以来,关于优化税收结构、加强税收信用建设成为政府工作重点。而税收档案是见证税收改革和国家财税生态的真实来源,能够

反映税收结构和促进区域供给发展平衡。在税收档案数字化过程中, 如何确保其真实性和完整性是识别税源和业务流转的关键。本文在税收遵从视角的审视下, 总结了当前存在的管理难题, 并从税收遵从的法规遵从、全程遵从、监管遵从、协同遵从和利用协同等五个维度提出建设性策略。总而言之, 税务档案数字化既会面临通用电子文件管理问题, 还会面临财税领域的特殊难题, 需要税务部门联合档案部门共同探索来解决。一般而言, 税收遵从视角下的税务档案管理数字化管理, 需要以全程管理的姿态应对, 将威胁长期保存的风险化解在税源识别阶段, 并积极做好全流程维护。如在建立社会信用体系的社会背景下, 做好税务档案数字化的“事前-事中-事后”监管, 并以信用监管为着力点、以数字媒介为载体, 发挥税收档案的宣传教育作用, 以此促进纳税人乃至全社会的纳税诚信。

注释与参考文献:

- [1] 王英玮. 专门档案管理 [M]. 2 版. 北京:中国人民大学出版社, 2010:311-316.
- [2] 廖威丞. 税务档案:新中国税收工作的“足迹” [EB/OL]. [2021-10-07]
- [3] 何严硕. 税务电子档案管理系统设计与实现 [D]. 上海:上海交通大学, 2015:1-3.
- [4] 钱毅. 技术变迁环境下档案对象管理空间演化初探 [J]. 档案学通讯, 2018(2):10-14.
- [5] 徐拥军, 熊文景. 档案治理现代化:理论内涵、价值追求和实践路径 [J]. 档案学研究, 2019(6):12-18.
- [6] 郭洪源. 《关于进一步深化税收征管改革的意见》中读出的十大应有之义 [J]. 中国税务, 2021(9):38-39.
- [7] DUFF W M, FLINN A, SUUETAMM K E, et al. Social justice impact of archives: A preliminary investigation [J]. Archival Science, 2013, 13(4): 317-348.
- [8] [16] 李林木. 税收遵从的理论分析与政策选择 [M]. 北京:中国税务出版社, 2005:4-5.
- [9] 何浩然, 韩余凌. 税收不遵从及其动机:理论与实验证据 [J]. 南方经济, 2015(6): 14-125.
- [10] BAE R M K, SILVANI M C. Designing a tax administration reform strategy: Experiences and guidelines [M]. Washington: International Monetary Fund, 1997: 4-10.

- [11] [19] 高文雄, 张浩. 税务档案数字化副本长期保存问题的研究 [J]. 北京档案, 2017(8):26-28.
- [12] 税收遵从中的纳税义务, 主要有三项内容, 分别是及时申报(timely filing)、准确申报(accurate reporting)和按时缴款(timely paying)。
- [13] ALLINGHAM M G, SANDMO A. Income tax evasion: A theoretical analysis [J]. Taxation: critical perspectives on the world economy, 1972, 3(1): 323-338.
- [14] AHMED E, BRAITHWAITE V. Understanding small business taxpayers: Issues of deterrence, tax morale, fairness and work practice [J]. International small business journal, 2005, 23(5): 539-568.
- [15] SURUGIU M R, MAZILESCU C R, SURUGIU C. Analysis of the Tax Compliance in the EU: VECM and SEM [J]. Mathematics, 2021, 9(17): 2170.
- [17] 庞美燕. 税收信息化环境下征管档案管理研究 [D]. 南宁:广西民族大学, 2009:3.
- [18] 何严硕. 税务电子档案管理系统设计与实现 [D]. 上海:上海交通大学, 2015: 5-16.
- [20] SANTO RO F. To file or not to file? Another dimension of tax compliance-the Eswatini Taxpayers' survey [J]. Journal of Behavioral and Experimental Economics, 2021, 95: 101760.
- [21] 马强. 如何提升税务文书档案管理水平 [J]. 中国税务, 2020(5):59.
- [22] 周剑丽. 上市公司会计信息披露及时性监管问题分析 [J]. 商业经济, 2011(7):87-88.
- [23] 毛贤广, 姚静, 陆建春. “互联网+档案行政监管”的实施现状与推进策略 [J]. 档案学通讯, 2021(4):45-51.
- [24] 陶东杰, 李成, 蔡红英. 纳税信用评级披露与企业税收遵从——来自上市公司的证据 [J]. 税务研究, 2019 (9):101-108.
- [25] 朱敏嘉. 从国家税务总局败诉案例看政府信息公开案件复议的时间期限 [J]. 湖南税务高等专科学校学报, 2019, 32 (5):35-37.
- [26] 福建省厦门市中级人民法院. 张涛与厦门市国家税务局政府信息公开、国家税务总局(国税总局)行政复议行政裁定书 [EB/OL]. [2021-10-23]

- [27] 李林木, 于海峰, 汪冲, 等. 赏罚机制、税收遵从与企业绩效——基于纳税信用管理制度的研究 [J]. 经济研究, 2020, 55(6):89-104.
- [28] 王伟刚. 加强档案数字化 推动“以数治税” [J]. 中国税务, 2021(9):63.
- [29] 吴云花, 高剑云, 李敏瑜. 暖心营商 档案践行——苏州市相城区档案局馆多措并举持续优化营商环境 [J]. 档案与建设, 2021(2):48-49.
- [30] 刘一璠. 构建我国纳税人识别号制度研究 [D]. 北京: 中国人民大学, 2016:34.
- [31] 国家档案局要闻. 国家档案局与财政部、国家税务总局联合开展电子发票电子化报
销、入账、归档管理试点 [N]. 2019-04-15(001).
- [32] Internal Revenue Service. About IRS [EB/OL]. [2021-09-18]
- [33] 江苏省档案馆. 调研红色档案开发利用情况 [N]. 中国档案报, 2020-09-
03(001).
- [34] 张志忠, 朱水琴. “互联网+税务数字档案”的实践与探索 [J]. 档案与建设,
2017(9):78-81.
- [35] 马仁杰, 吴琼. 关于档案利用工作中信息伦理问题的思考 [J]. 档案学通讯,
2011(4):85-88.

Analysis on Digital Management of Tax Archives from the Perspective of Tax Compliance

DAI Zhixin

School of Finance, Renmin University of China,

CHEN Yixin

School of Finance, Renmin University of China

LONG Jiaqing

School of Finance, Renmin University of China

Abstract: The digital management of tax archives is an important part of effective promotion of tax reform. The spatial objects and processes of tax archives management have undergone a series of changes in the digital environment. Based on the practice of tax archives management, the necessity and rationality of introducing tax compliance are put forward. This paper uses the concept of tax compliance to examine the current digital management of tax archives, and finds that there are some practical problems, such as the defect of “lagging archiving” of digital tax archives, the risk of dynamic tax supervision, the controversy of information disclosure of digital tax archives, and the coordination between financial departments and archives departments. At the same time, taking the core connotation of tax compliance as the solution logic, the paper puts forward the specific strategies from five dimensions of compliance, including compliance with regulations, compliance with whole process, compliance with supervision, compliance with coordination and compliance with utilization.

Keywords: Tax compliance; Tax archives; Digitalization of archives; Tax auditing

中国到户扶贫资金政策效果：来自家庭层面的经验证据*

张静

中国人民大学财政金融学院

周慧

中国社会科学杂志社

摘要：本文利用 2006-2010 年农村贫困监测的家庭面板数据评估了中国第一个新世纪扶贫纲要时期到户扶贫资金的政策效果，基于双重差分方法的研究结果表明，到户扶贫资金显著提高了农户的收入和支出水平。但是，收入增长主要是来自于政府转移性收入的增加，而非农户自身生产能力的提升所带来的市场收入的增加。在支出方面，农户在生产经营方面的投入和生活性消费支出都有所增长。

关键词：到户扶贫资金 政策评估 家庭面板数据

一、引言

在新中国的历史上，尤其是 1978 年改革开放以来，我国农村贫困人口大幅减少，贫困发生率显著降低，从 1978 年的 97.5% 下降为 2019 年的 0.6%，减贫人数约为 7.6 亿（中华人民共和国国家统计局，2020）¹。对此我们需要清楚地认识到，这一巨大的减贫成就主要是由经济增长，尤其是农业和农村经济增长所带来的，特别是在改革开放的早期（汪三贵，2008）。从 1978 年开始，我国在农村进行了一系列的市场化改革，其中包括鼓励农村劳动力流动、发展乡镇企业等，这些都很好地促进了农业和农村经济的发展。²与此同时，城镇化

* 第一作者：张静，中国人民大学财政金融学院。通讯作者：周慧，中国社会科学杂志社，通信地址：北京市朝阳区光华路 15 号院 1 号楼，100026；电话：010-85885535；E-mail: hui_zhou2020@163.com。本文得到了国家自然科学基金青年科学基金项目“纵向失衡与地方政府的无效率—基于中国市县的实证研究”（71603265）、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“供给侧结构性改革与财政支出结构优化”（17JJD790023）、以及国家社会科学基金重点项目“构建金融有效支持实体经济着力点的体制机制研究”（21AZD028）的资助。

¹ 贫困标准是农户人均纯收入 2300 元（2010 年不变价）。

² 我国农村经济发展能够帮助减贫在很大程度上得益于公有制的体制和土地资源平均分配等政策，它们使得绝大多数的农民都可以享受到经济发展带来的好处。大多数的贫困人口生活在农村地区，以农业为生，所以经济发展也就有助于降低贫困率（Christiaensen et al., 2011）。

和工业化进程也为大量的农村劳动力转移到城市提供了机会,外出打工收入改善了农户的经济状况,也有助于农村人口脱贫(Du et al., 2005)。地区性的经济增长虽然能够显著提高农户收入,但它并不能使得所有农户都脱离贫困。因此,在这一过程中,我国政府根据各个时期贫困的具体特征先后实施了多项扶贫政策来帮助贫困人口脱贫。

总结我国过去四十年的贫困特征和扶贫工作的重心,可以发现,农村扶贫政策经历了从以贫困地区为瞄准对象的区域开发阶段到以贫困户为瞄准对象的精准扶贫阶段。自 1986 年开始确定国家级贫困县,一直到 2000 年,扶贫政策的制定和执行都以贫困县为扶贫瞄准对象。经过这 15 年的努力,中国区域连片的贫困状况已经有了很大的缓解,贫困人口也不再集中分布在贫困县内。针对这一特点,21 世纪初的扶贫政策要求扶贫工作要重心下沉,2001 年开始在全国范围内确定了 14.8 万个扶贫重点村,³将扶贫资金的投入重点由大力发展贫困地区基础设施和改善自然条件转向直接帮助贫困人群发展生产、增加收入和提高人力资本水平(国家统计局农村社会经济调查总队,2001)。此后的扶贫工作在着重扶持农户提高自身生产力的同时,还以乡村为单位加强基本农田和公共服务设施,诸如人畜饮水、通路、通电、通广播电视、修建卫生院、提高适龄儿童入学率等。

在我国到此时为止的扶贫实践中,一个非常值得关注的问题是扶贫项目的瞄准性,即扶贫资金是否都用于了支持贫困地区和贫困户。扶贫项目瞄不准的情况通常可以分为两种,高收入人口获得扶贫资金(“错瞄”)和低收入人口未获得扶贫资金(“漏瞄”),它们都会影响到扶贫资金的使用效率。在“八七扶贫计划”期间,扶贫资金主要是以县为瞄准单位,贫困县的确定标准主要是 1992 该县农村人均纯收入低于 400 元,但在实际执行中,一些因素,如少数民族地区和革命老区、县领导人的政治联系等,都会影响该县被确定为贫困县的概率。随着扶贫资金的增加和覆盖面不断扩大,漏瞄的现象逐渐减少,但是错瞄的现象逐渐有所上升(Park et al., 2002; Yue and Li, 2004)。随着我国经济的发展和扶贫工作的努力,2000 年以后我国的贫困人口不再集中分布于贫困县内,⁴因此,扶贫瞄准对象偏向以村为单位,有时也会以户为单位。相对于以县为瞄准对象,低级别的村级瞄准应该具有更为精确的瞄准性,但是因为缺乏可靠的村级资料,所以当时确定贫困村的办法是让各县对其村落计算一个相对的贫困指数,选取贫困指数高的村子作为贫困村。这种方式在现实执行过程中因为一些因素也出现了瞄不准的情况。⁵比如,贫困村的确定取决于村在各自县内的相对贫困指数排序,

³ 其中,只有 55.6%的重点村是位于扶贫工作重点县(汪三贵等,2007)。

⁴ 2000 年我国只有 54.3%的贫困人口生活在贫困县。

⁵ 汪三贵等(2007)研究发现,在 2001 年,71%-81%的平均人均纯收入低于绝对贫困线和低收入线的村没有被确定为贫困村,76%~90%贫困村人均收入超过绝对贫困线和低收入线。

而非全国统一的绝对贫困标准，而各县计算贫困指数的指标和权重也不完全相同；还有乡村领导的政治联系以及县倾向选择增长潜力较大的村来显示扶贫政绩等（汪三贵等，2007）。贫困户的确定也不仅仅依赖于家庭人均收入这一指标，往往采用了多维的标准，这很大程度上也归因于我国农村致贫原因比较复杂，因病致贫、因学致贫的现象严重。为了提高扶贫项目的瞄准性，我国后来就提出了“精准扶贫”的政策。

本文的研究着眼于我国新世纪扶贫开发第一个十年纲要期间的一个旨在帮助农户扩大其自身生产经营能力从而实现增收的“到户”的扶贫政策——对农户的扶贫资金支持（国家统计局农村社会经济调查司，2011），⁶利用 2006-2010 年农村贫困监测数据中 3,226 个村 20,950 个农户连续 5 年的微观面板数据，结合双重差分的实证研究方法，研究其对于农户收入和支出的影响及内在机制。本文的研究不单在于简单评估当时这一政策的效果，而是通过这一政策来剖析扶贫款对于农户家庭内部生产经营活动的影响，其结论有助于我们更好的理解现阶段实行的以户为瞄准单位的“精准扶贫”政策。

大规模扶贫政策的效果一直是学术界关注的焦点。由于我国的扶贫政策伴随不同时期的贫困状况和经济社会发展目标而呈现出明显的阶段性差异，因此，已有文献对扶贫工作的实证研究也可以相应的划分为不同的阶段。现有研究基本肯定了 1978-1993 年改革开放初期农村专项反贫困政策的积极作用，贫困县的人均收入和消费都有着显著的增长（Jalan and Ravallion, 1998; Park et al., 2002）。⁷在“八七”扶贫攻坚项目阶段（1994—2000 年），Park et al.（2002）和 Meng（2013）利用县级数据、基于不同的实证研究设计，都发现国定贫困县的扶贫工作提高了农户收入。2000 年开始，我国的扶贫工作对象开始下沉，在重新确立国定贫困县的基础上，确定扶贫村、制定村级扶贫规划，开始实施整村推进的扶贫开发。针对这时期的扶贫政策评估，Qin and Chong（2018）研究发现相较于中西部的非贫困县，同地区的贫困县并没有呈现出更快的经济增长。⁸与此不同，以村为对象的研究发现：这时期的扶贫政策使得高收入人群的人均收入和消费平均增长 6.1—9.2%，但对低收入人群没有显著影响（Park and Wang, 2010）；小额贷款显著提高了村级人均纯收入水平，但农业生产资本补贴所产生的影响较弱（贾俊雪等，2017）。由于数据收集和研究过程的时间限制，着眼于现

⁶ 这里的资金扶持包括多种形式，如国家扶贫贴息贷款、其他扶贫贷款、以及无常扶贫或扶持款。

⁷ 在各地政策方面，陕西省面向农业家庭的扶贫贷款有效促进了其农业收入的增长，但面向农业生产方面的基础设施投资、乡镇企业和国有企业的扶贫贷款效果不显著（Rozelle et al., 1998）。四川省用于贫困县农业、教育和医疗以及电气化上的扶贫资金对县级经济增长具有显著的正向效果（Zhang et al., 2003）。

⁸ 对于这一发现，一个可能的解释是这时期的扶贫工作更多以村为单位来进行，而只有 55.6%的贫困村是分布在贫困县，剩下的 44.4%则位于非贫困县，所以比较贫困县与非贫困县经济增长的差异并不能很好的反映扶贫工作的效果。

阶段“精准扶贫”政策的效果且基于大样本数据的实证研究相对较少，朱梦冰和李实（2017）以及胡联和汪三贵（2017）分别利用家庭数据发现在精准扶贫阶段的早期（2013 和 2014 年），农村低保和建档立卡户的瞄准性仍然存在着问题。

与以往基于县级、村级或家庭人均纯收入的研究不同，本文基于数据优势，研究了农户在获得扶贫资金后各项收入和支出的变化。这一分析的重要意义在于，到户扶贫资金实际上是农户家庭纯收入的一个部分，所以当我们评估扶贫项目实施效果时，如果只是简单地采用人均纯收入这一指标，就无法判断收入的增长是农户因自身生产能力的提高而带来的收入增长（即农户取得转移性收入之前的收入，本文称为市场收入），还是仅仅因为收到扶贫资金而带来的收入增长。长期以来，我国开发式扶贫工作的目标是希望通过相关的政策培养农户提升自身的生产力，形成稳定的收入增长来源，从而达到持续性的脱贫，所以针对农户市场收入的考察对于评估扶贫政策的效果以及其可持续性方面有着重要的意义。另外，本文对于农户各项支出的研究可以更加清楚地揭示扶贫资金的使用情况，探究扶贫资金影响收入的机制。

厘清扶贫资金对于农户市场收入的影响和机制，对现如今中国，乃至全世界扶贫工作的实践和学术研究都有着重要的意义。过去 20 年，为贫困人口提供小额信贷作为消除贫困的重要措施在全世界被广泛推广，其背后的逻辑在于，贫困家庭可以利用这些资金来购买生产资料，提高自身生产能力，获得稳定的收入来源，从而脱离贫困。2006 年穆罕默德·尤纳斯（Muhammad Yunus）也因在这方面所做出的突出贡献而被授予诺贝尔和平奖。但是近年来，学者们重新审视以往的相关事实，对于这一政策的效果提出了质疑（Roodman and Morduch, 2014; Banerjee et al., 2015a）。一些在发展中国家进行的基于随机实验的研究发现为穷人提供小额信贷对于其家庭的收入、消费以及其它社会指标（如女性的地位、健康和教育）都没有显著的影响（Angelucci et al., 2015; Augsburg et al., 2015; Attanasio et al., 2015; Crepon et al., 2015; Banerjee et al., 2018）。对此，学者提出了许多的解释，比如绝大多数农户没有相应的能力来进行生产经营（Banerjee et al., 2015b）、贫困地区的资本回报率低（Crepon et al., 2015）、生产函数在规模上呈现 S 型的特征（Banerjee, 2013）、相较于男性，女性在农业生产上的经营能力较差等（De Mel et al., 2009; Fafchamps et al., 2014）。对于这些解释，学术界尚未达成共识。中国到户扶贫资金的实践经验可以帮助我们进一步理解家庭内部的经营活动，对全世界的减贫工作也有着重要的启示。

本文基于双重差分的研究方法，对到户扶贫资金的效果进行了系统性地分析。研究结果显示，到户扶贫资金显著提高了农户的收入和支出水平，但是收入增长主要是源于接受扶

贫款后展现的来自政府的转移收入的增长,其市场收入的增长并不显著。在支出方面,农户不仅增加生活性消费支出,也增加了生产经营上的投入,只不过这种投入并未带来其农业生产产量的提高,这也意味着到户扶贫资金并未提升农户自身的生产能力。受样本限制,本文的结论只反映扶贫资金的短期效果,长期的效果则有赖于后续的研究。

二、方法和数据

(一) 实证研究方法

为了评估扶贫资金对于农户家庭收入和支出的影响效果和机制,本文采用了双差分(Difference-in-differences)的回归分析方法,计量回归方程如下:

$$Y_{it} = \alpha + \beta Treat_{it} + \gamma X_{it} + u_i + v_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中, i 代表农户, t 代表年份。 $Treat_{it}$ 为政策变量,指代农户 i 在第 t 年是否受到扶贫资金的影响,根据贫困监测调查中农户对于“得到的扶贫资金(包括实物折价)”这一问题的回答来定义。⁹如果当年度农户获得的扶贫资金数目大于0,则 $Treat_{it} = 1$, 否则, $Treat_{it} = 0$; 并且对于同一农户而言,一旦 $Treat_{it} = 1$, 那么其以后年度的 $Treat_{it}$ 也等于1。这样的定义可以捕捉扶贫资金在以后年度产生的持续性影响。 Y_{it} 为本文的结果变量,指代农户人均各项收入和支出以及农产品产量的对数值(加1取对数)。 X_{it} 为一系列农户特征的变量。 u_i 代表家庭的固定效应, v_t 则是时间固定效应, ε_{it} 为误差项。这时期的扶贫政策大多是整村推进,会使得同村农户的收入有着较强的相关性,所以所有回归分析的标准误都选择在村级层面聚类计算而得。 β 是政策变量的估计系数,反映了扶贫资金的平均效果。

需要说明的一点是,在利用上述计量回归模型估计时,政策效应在时间和组别上的异质性可能会使得估计的结果存在偏差(de Chaisemartin and D'Haultfoeuille, 2020)。为了验证本文结果的稳健性,我们还分别利用了 Sun and Abraham (2020)、De Chaisemartin and D'Haultfoeuille (2020a) 和 De Chaisemartin and D'Haultfoeuille (2020b) 所提出的估计量估计了后文中的政策效果,结果是基本一致的。

(二) 数据

本文的研究数据来自于2006-2010年的贫困监测调查。这项调查由国家统计局组织实施,

⁹ 在现实中扶贫项目范围非常广泛,不仅涵盖了与农业生产直接相关的项目,还包括了基础建设如修建道路、学校、电力设施等。我们这里只是着重研究了这时期扶贫政策的一种形式——到户扶贫资金——的影响。主要原因在于这一扶贫政策在数据中可以清晰的界定,可以通过家庭的收支来清楚的探讨其作用机制,得出较为清晰的结论和政策建议。并且这一到户的扶贫政策与现阶段“精准扶贫”政策关联更紧,对其的研究也有着较强的现实意义。

在调查范围上涵盖了这时期确定的592个位于中西部21个省（区、市）的所有的国家扶贫开发重点工作县（俗称贫困县），对于我国贫困状况有着较强的代表性（国家统计局农村社会经济调查司，2011）。本文研究所用的样本为作者所能获得的这时期连续出现5年的农户平衡面板数据，约占总样本的73.7%。基于平衡面板数据的研究结果更为直接地揭示了扶贫资金对于长期生活在贫困地区农村家庭的影响，有着重要的政策意义。对于可能潜在的样本选择问题，我们基于2006年的数据发现，样本流失的比例与该村在2006-2010年是否进行扶贫活动在统计上并没有显著的相关关系（ p 值为0.231），因此，基本可以认为这一平衡样本并不会使得估计结果存在统计上的偏误。

针对本文的研究主题，我们对数据进行了如下的清理：1）删除了2006年接受扶贫资金的农户；¹⁰2）删除了参与退耕还林扶贫项目或者获得退耕还林收入的农户样本；¹¹3）删除了412个某年纯收入为负的农户样本；4）最后有229个村子在上述数据清理后只剩下一家农户，因为基准回归模型控制了村级层面的时间固定效应，这些村子也被删除。最终本文的研究样本是3,226个村中的20,950个农户的5年平衡面板数据，其中2,224个农户在样本期接受了扶贫资金的支持，占比约为10.6%。

在变量的构造方面，我们选取了家庭人均纯收入，由农户全年纯收入除以其常住人口数得到。农户全年纯收入是指总收入扣除相应的各项费用性支出后，归农民所有的收入，它较好地反映了农民的实际收入水平以及其扩大再生产和改善生活的能力。人均纯收入又可以划分为四大类：经营性收入、工资性收入、财产性收入和转移性收入，其中，前三类收入是由于农户自身生产能力而带来的收入（即市场收入）。样本中，这四类收入在农村家庭纯收入中的比重分别为57.5%、34.2%、1.9%和6.5%。在家庭支出方面，除了总支出之外，为了描述农户在生产经营上的投入和生活性消费，根据调查问卷，我们构造了5个家庭支出的细项，具体包括：家庭经营费用支出、购置/建造生产性固定资产支出、生活性消费以及生活性消费中的教育服务消费支出和医疗保健消费支出。最后，用于描述农户特征的变量包括家庭人口规模、劳动力最高文化程度、劳动力比重、男性比重、是否村干部户、家庭健康人口的比

¹⁰ 这主要是考虑到在控制了家庭的固定效应之后，2006年就接受了扶贫资金的农户在样本期的处置变量的数值不会发生变化，但同时，扶贫资金又可能存在持续性的影响，使得这些农户在收入增长趋势上与那些从未接受扶贫资金的非项目户并不相同，所以将其作为对照组存在一定的问题。

¹¹ 这主要是考虑到退耕还林的目的是保护和改善生态环境，退耕户因为没有农田，无法参与正常农业生产，大多选择外出打工（王庶和岳希明，2017），所以退耕还林资金影响农户家庭收入的机制，与扶贫资金着眼于促进家庭生产经营的机制存在较大差异。另外，即使将3,443个退耕还林户做为项目户，本文的基本结论仍然成立。

重以及参与扶贫活动的积极性。¹² ¹³表1列出了样本中这些变量的描述性统计指标。

表1 描述性统计

变量	均值 (1)	标准差 (2)	第 10 百分 位数 (3)	中位数 (4)	第 90 百分 位数 (5)
纯收入	2,896	2,179	1096	2,451	5,108
经营性收入	1,664	1,830	331	1,299	3,358
工资性收入	991	1,279	0	596	2,509
财产性收入	54	366	0	0	86
转移性收入	187	503	0	55	437
总支出	3,620	3,113	1413	2,826	6,389
家庭经营费用支出	1,117	1,739	133	677	2,335
购置/建造生产性固定资产支出	89	719	0	0	66
生活性消费支出	2348	2065	981	1868	4,020
教育服务消费支出	131	405	0	0	344
医疗保健消费支出	144	502	0	35	319
家庭规模	4.211	1.376	2	4	6
劳动力的最高受教育程度					
小学程度	0.180	0.384	0	0	1
初中程度	0.565	0.496	0	1	1
高中程度	0.171	0.376	0	0	1
大专程度以上	0.060	0.238	0	0	0
劳动力占比	0.712	0.226	0.4	0.667	1
男性占比	0.537	0.160	0.333	0.5	0.75
村干部户 (是/否)	0.036	0.186	0	0	0
家庭健康人口比重	0.930	0.174	0.75	1	1
参与扶贫的积极性	0.065	0.247	0	0	0

注：样本数为 104,750。表中劳动力的最高文化程度的缺省组是文盲、半文盲。所有的收入和支出都是家庭人均值，并使用省级消费价格指数折算为 2010 年的不变价，单位为元。

三、 实证研究结果

(一) 扶贫资金的瞄准

本文首先展示扶贫资金投放的分布情况，图 1 给出了项目户和非项目户在 2006 年的人

¹² 家庭规模使用的是家庭常住人口数。因为贫困监测调查并未统计家庭常住人口中的健康人口数，所以家庭健康人口比重是用家庭总人口中身体健康的人数除以家庭总人口数。样本中家庭总人口数与常住人口数非常接近，只有 1.4% 的样本在这两个指标上存在差异。参与扶贫积极性的衡量指标是根据贫困监测调查中对于扶贫项目的 16 大分类，比较农户实际参与与希望参与的项目，如果两者一致，则将该变量定义为 1，否则为 0。

¹³ 回归分析中，我们还尝试加入了衡量农户社会关系网络和资产规模的控制变量，后文的结果依然是成立的。考虑这些变量的衡量指标（社会关系网络选用人情往来收支占总收支的比重）往往与家庭的收支存在着较强的内生性。而且社会关系网络在短期内较为稳定，对收支的影响也会被家庭的固定效应所捕捉，所以在基准回归中并未加入这些变量。

均纯收入、市场收入和支出的分布图。如果扶贫资金完全瞄准的话，预期应该看到项目户与非项目户收入和支出的分布是很少重合的，即所有收到扶贫资金家庭都比未收到扶贫资金家庭的收入/支出要低。观察图 1 发现，项目户与非项目户除了在家庭绝对数目上存在差异以外，收入/支出数值范围上的分布非常类似，说明在每一个收入/支出水平上都有差不多同等比例的农户获得了扶贫资金的支持。¹⁴这一结果表明，这时期到户扶贫资金在投放时受到了诸多因素的影响，并未让低收入的家庭受惠更多，瞄准性存在着问题。具体而言，在样本中共有 3,112 农户在 2006 年被认定为贫困户或者低收入户，其中只有 466 户接受到了扶贫资金，占到总贫困和低收入户的 15%，即意味着漏瞄的比率是 85%，有 1,758 非贫困和低收入户接受到了扶贫资金，错瞄的比率高达 79% ($= 1758/(1758 + 466)$)。

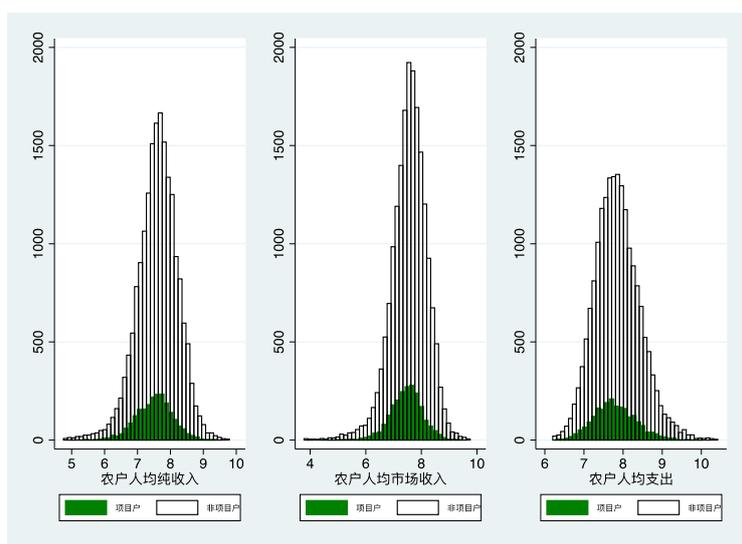


图1 项目户与非项目户2006年人均纯收入、市场收入和支出的分布

注：为了图形清楚，删除了收入和支出在0.1百分位以下和99.9百分位以上的样本。

（二） 扶贫资金对农户人均纯收入的影响

1、基准回归结果

本文的实证分析通过比较获得扶贫资金支持的项目户与未获得扶贫资金支持的非项目户在政策干预前后的收入差来估计到户扶贫资金的效果，表 2 给出了基准回归结果，所有回归分析中的标准误都是在村级层面聚类计算而得。¹⁵

¹⁴ 为了证明上述发现的稳健性，我们还对在不同年份接受扶贫资金的项目户与非项目户，分别画出了他们在项目户接受扶贫资金前一年的人均收入、市场收入和支出的分布，结果是非常类似的。

¹⁵ 在家庭、县、市和省不同层级上计算聚类标准误的回归结果基本相同。

表 2 到户扶贫资金对农户人均纯收入的影响

变量名	人均纯收入的对数值						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
已收到扶贫资金（是/否）	0.074*** (0.015)	0.067*** (0.016)	0.039*** (0.015)	0.034** (0.014)	0.046*** (0.015)	0.061*** (0.016)	
累计收到扶贫款的对数值							0.011*** (0.002)
家庭规模		-0.179*** (0.006)	-0.180*** (0.006)	-0.181*** (0.006)	-0.184*** (0.006)	-0.184*** (0.005)	-0.184*** (0.005)
小学程度		0.046 (0.040)	0.045 (0.039)	0.029 (0.039)	0.029 (0.033)	0.058 (0.036)	0.058 (0.036)
初中程度		0.047 (0.040)	0.042 (0.039)	0.020 (0.039)	0.027 (0.034)	0.046 (0.038)	0.046 (0.038)
高中程度		0.035 (0.042)	0.034 (0.041)	0.009 (0.041)	0.014 (0.036)	0.042 (0.039)	0.041 (0.039)
大专程度以上		0.044 (0.044)	0.038 (0.043)	0.016 (0.043)	0.027 (0.038)	0.056 (0.041)	0.055 (0.041)
劳动力占比		0.083*** (0.021)	0.086*** (0.021)	0.087*** (0.020)	0.086*** (0.020)	0.086*** (0.020)	0.086*** (0.020)
男性占比		0.103** (0.041)	0.092** (0.040)	0.097** (0.040)	0.103*** (0.039)	0.071* (0.038)	0.071* (0.038)
村干部户		0.086*** (0.015)	0.083*** (0.015)	0.083*** (0.015)	0.081*** (0.015)	0.079*** (0.015)	0.079*** (0.015)
家庭健康人口比重		0.011 (0.024)	0.011 (0.024)	0.017 (0.024)	0.009 (0.023)	0.013 (0.023)	0.013 (0.023)
参与扶贫的积极性		0.006 (0.012)	0.002 (0.011)	-0.002 (0.011)	-0.019* (0.011)	-0.012 (0.012)	-0.015 (0.012)
时间固定效应	年	年	省×年	市×年	县×年	村×年	村×年
样本数	104,750	104,750	104,750	104,750	104,750	104,750	104,750
R ²	0.585	0.594	0.599	0.610	0.631	0.730	0.730
豪斯曼检验（p 值）	0.508	0.607	0.855	0.783	0.316		

注：每一列展示了一个回归结果，表中所有回归均控制了家庭的固定效应。括号内为标准误，所有回归标准误均在村级层面聚类计算而得。表格最后一行是为了检验各列与第（6）列的政策变量的系数的差异而做的基于 1000 次重复计算的自助豪斯曼检验（bootstrapped Hausman test）的 p 值。“***”、“**”和“*”分别表示在 1%、5%、10%的水平上显著。

表 2 列（1）是控制了家庭和年份固定效应的回归结果，接受扶贫资金使得家庭的人均纯收入平均增长了 7.68%（ $= 100 \times (e^{0.074} - 1)$ ），并且这一影响在 1%的水平上显著。样本中家庭人均年纯收入是 2896 元，那么意味着扶贫资金可以使得家庭收入每年平均增长 222.43 元（ $= 2896 \times 7.68\%$ ）。表 2 列（2）是在列（1）回归的基础上，进一步加入了农户特征的控制变量的结果，可以发现，扶贫资金的估计系数略有下降，变为 0.067，但仍在 1%的水平上显著。考虑到加入这些变量能够帮助捕捉一些会同时影响农户收入和其获得扶贫资

金的可能性的不可观测的因素，后续的回归分析都控制了这些变量。

现实中各个地区在经济发展政策或者产业结构上的差异会同时影响到户扶贫资金的发放以及农户的收入，为了捕捉地区层面年份之间宏观经济上的差异，表 2 列（3）-（6）是分别控制了省×年、地级市×年、县×年、村×年的时间固定效应的回归结果。扶贫资金效果的估计系数在 0.034-0.061 之间，都在 5%的水平上显著，这一结果表明，到户扶贫资金增加农户收入的效果是非常稳健的。接着我们对这些不同模型所估计的系数与控制村×年的饱和（saturated）回归模型所估计的系数的差异做了统计上的检验，即自助豪斯曼检验（1000 次重复计算）。表 2 最后一行所列出的检验结果的 p 值都是大于 0.3，说明这些模型的所估计的扶贫资金的效果在统计上并不存在显著的差异。考虑到这时期的扶贫政策大多是以整村推进的形式进行，村×年的固定效应模型最大可能的捕捉了地区层面不可观测因素的影响，特别是同时期其它扶贫政策可能产生的影响，本文后续的回归分析均采用了这一模型设定。¹⁶综上所述，表 2 第（6）列的基准回归结果显示到户扶贫资金使得农户人均纯收入增长了 6.3%（ $= 100 \times (e^{0.061} - 1)$ ），即 182 元（ $= 2896 \times (e^{0.061} - 1)$ ）。

考虑到到户扶贫资金的金额会影响农户收入增长的程度，我们还用农户当年累计收到扶贫款的对数值¹⁷作为扶贫资金的另一政策变量进行回归，结果见表 2 列（7）。回归系数为 0.011，且在 1%的统计水平上显著，也表明了扶贫资金对于农户收入增长的促进作用，扶贫资金每增长 1%，农户人均纯收入增长约 0.011%。给定样本中农户收到的累计扶贫款均值为 106 元，这一估计系数意味着农户每收到一元的扶贫款，那么其人均纯收入每年可以增长 0.3 元（ $= (2896 \times 0.011\%)/(106 \times 1\%)$ ），样本中家庭规模均值是 4.2，家庭总收入增长 1.3 元（ $= 0.3 \times 4.2$ ）。

在其它解释变量方面，人口数少、劳动力和男性比例高以及有村干部的农户人均收入相对较高。与文盲、半文盲相比，农户中如果有接受过教育的劳动力，收入也会较高，但这一差距并不显著，一个可能的解释是劳动力最高受教育水平这一变量在样本期内（5 年）相对稳定，很少发生变化，所以在控制了家庭的固定效应之后，教育对收入的影响在很大程度上已经被家庭固定效应所捕捉。基于类似的理由，其它的家庭层面的控制变量的影响也不显著。在此基础上，我们检验了上述双差分回归分析所依赖的平行趋势假定是否成立。结果显示在

¹⁶ 我们还根据贫困监测调查，将农户参与其它扶贫项目的情况构造了相关的政策虚拟变量，将其加入到控制村×年固定效应的回归方程中作为控制变量。结果发现到户扶贫资金的估计系数无论从数值还是显著性都非常类似。而参与其它扶贫项目的政策变量的系数并不显著，这一结果反映了这时期大多数的政策都是以整村推进为主，所以在控制了村×年的固定效应之后，这一政策变量的解释力就较弱了。

¹⁷ 为了保证非项目户作为对照组被包括在回归中，这一变量的定义是扶贫资金数额+1 之后取对数值。

接受扶贫资金之前的各期中,在控制了所有其它变量之后,项目户与非项目户的收入差距不仅在数值上非常接近零值,且在统计上也不显著。

本文还进一步研究了到户扶贫资金在减贫和防止返贫方面的直接影响。具体的做法是将人均纯收入 2300 元作为贫困线,¹⁸定义指代贫困的虚拟变量,如果农户当年的人均纯收入低于 2300 元,则该变量为 1,否则为 0。同时,指代返贫的虚拟变量的构造如下,如果农户前一年的人均纯收入高于 2300 元,但是当年的人均纯收入低于 2300 元,则该变量为 1,否则则为 0。然后将这两个变量分别作为结果变量,分析扶贫资金对于农户各年成为贫困户和返贫户的概率的影响。结果显示到户扶贫资金将贫困率降低了 10.1%,将返贫率降低了 30.3%。

19

3、扶贫资金对农户不同收入类型的影响

相较于以往对于我国扶贫政策效果的研究,本文的一大贡献在于可以利用家庭层面的收入分项数据来研究扶贫资金是否是通过提高农户自身的生产能力而达到增收的效果。表 3 的子表 A 分别展示了扶贫资金对于四种收入的影响。在接受扶贫资金支持之后,项目户转移性收入有着非常明显的增长,增长幅度高达 192.7% ($= 100 \times (e^{1.074} - 1)$),且在 1%的水平上显著。而对于其它的三项市场收入,经营性收入增长了 4.4% ($= 100 \times (e^{0.043} - 1)$),工资性收入下降了 12% ($= 100 \times (e^{-0.128} - 1)$),财产性收入增长了 1.9% ($= 100 \times (e^{0.019} - 1)$),只有前两者仅在 10%的水平上显著。根据上述各项收入的估计结果,我们可以基本认为之前所观察到的扶贫资金提高了农户人均纯收入水平,并不是因为农户自身生产能力有所提高,而是因为收到扶贫扶贫款后其转移性收入的增长,理由有三:一、就估计系数的数值而言,计算可得,扶贫资金使得农户的转移性收入平均增长 360 元,经营性收入增长了 73 元,工资性收入下降了 119 元,财产性收入增长了 1 元,所以扶贫资金对于市场收入总和的净影响是下降了 43 元,而即使是经营性收入有所增长,增长幅度也较大的低于转移性收入的增长;二、就估计系数的统计属性而言,转移性收入的增长是在 1%的水平显著,而各项市场收入的变化,在 5%的水平上是不能拒绝它们为零的假设的。三、在对于转移性收入的细分类进行分析之后,我们发现转移性收入的增长并非来自于私人间转移收入,而是来自于

¹⁸ 这一时期我国贫困线的标准经历了多次调整,2007 年为人均纯收入 785 元,2008 年为 1067 元,2009 年为 1196 元,2010 年为 1274 元,在 2011 年进行大幅度调整,明确了以农民人均纯收入 2300 元(2010 年不变价)为标准,之后一直延续到 2015 年又进行了新的调整。《中国统计年鉴》中一直选用 2300 元来统计中国的贫困人口和贫困发生率。为了保持指标各年的可比性,我们也统一选用 2300 元作为贫困标准。

¹⁹ 样本中的贫困率和返贫率分别是 45.5%和 8.9%。回归结果显示扶贫资金使贫困率降低了 4.6 个百分点,也即 $10.1\% = 4.6/45.5$,使得返贫的概率下降了 2.7 个百分点,即 $30.3\% = 2.7/8.9$ 。

政府的转移收入，也非来自于养老金等这种与生产无关的转移收入，而是与生产紧密相关的政府转移收入。

表 3 扶贫资金对不同类型家庭人均收入的影响

变量名	纯收入 (1)	经营性收入 (2)	工资性收入 (3)	财产性收入 (4)	转移性收入 (5)
已收到扶贫资金 (是/否)	0.061*** (0.016)	0.043* (0.024)	-0.128* (0.071)	0.019 (0.049)	1.074*** (0.075)
样本量	104,750	101,497	104,750	102,199	104,750
R ²	0.730	0.734	0.782	0.672	0.825

注：每一列展示了一个回归结果，结果变量是相应收入的对数值。因为经营性纯收入和财产性纯收入可能为负值，对数值不存在，所以样本数减少。表中所有回归采用了表 2 的第 (6) 的模型设定。括号内为标准误，所有回归标准误均在村级层面聚类计算而得。“***”、“**”和“*”分别表示在 1%、5%、10% 的水平上显著。

为了证明上述结果的稳健性，图 2 展示了扶贫资金对这四类收入影响的动态效果。可以看出，对每一类收入而言，在接受扶贫资金之前的各期，项目户与非项目户在各项收入上都不存在统计上的显著差别，说明项目户与非项目户之间在控制了所有的变量之后具有很强的可比性。而在获得扶贫资金之后的各期，项目户与非项目户的市场收入大多在统计上也没有表现出显著的差异，这与表 3 中不显著的政策效果是一致的。转移性收入在扶贫资金注入当年的增长最大，而之后几年相对较小，原因在于在所有接受了扶贫资金支持 2,224 个农户中，64.7% (1,440 户) 只接受了一年的扶贫款。总之，表 3 和图 2 的结果相互印证，给出了本文核心的研究结果之一——扶贫资金的增收效果在短期之内是来源于农户接受到了更多的转移性收入，而非自身生产能力提升带来的市场收入的增加。这一结果与当前其它发展中国家的相关实践和研究是一致的，也意味着，在评估扶贫政策效果时，应该特别关注农户的市场收入，而非简单的总收入。

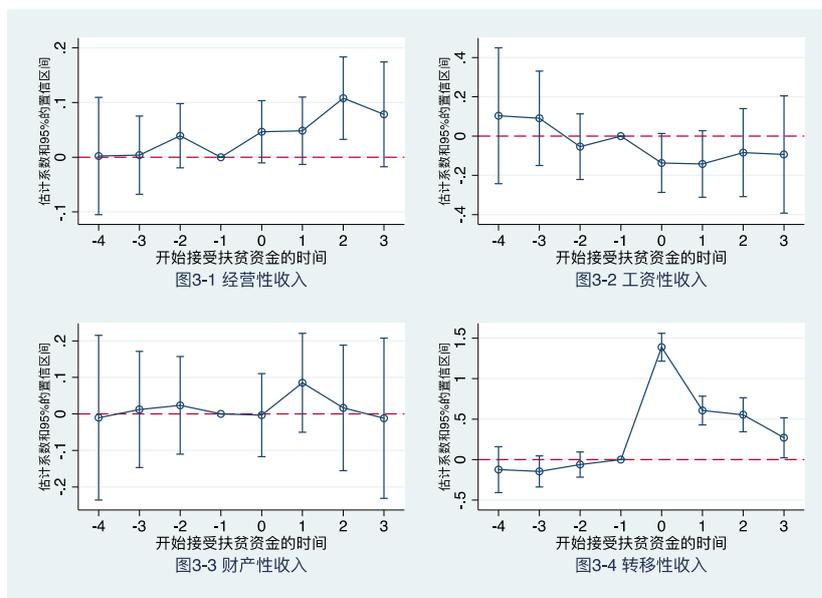


图 2 扶贫资金对于家庭各项收入的动态影响

注：图中每一个点对应的系数代表着扶贫资金各期的效果，竖线代表 95%的置信区间。

值得指出的一点是：对家庭经营性收入而言，与扶贫资金到户后第一、二期相比，第三、四期政策效果的估计系数增大，显著性也有所提高；对工资性收入而言，虽然缺乏统计上的显著性，但是估计系数为负，两者结合似乎揭示了农户在收到扶贫资金后将更多的劳动力转移到自身的生产经营。现实中扶贫资金对于农业生产经营的影响可能需要较长的时间才能完全展现其效果，例如贫困农户利用收到的扶贫款种植苗木，需要等待苗木生长和成熟，待农作物销售之后才能实现经营性收入的增长。所以如果数据期间更长，就能更准确的估计扶贫资金对农户生产经营性收入的长期影响。

之前的结果观察不到农户在接受扶贫资金后经营性收入有所增加，对此有以下两种解释：其一是农户的农业产量没有得到提高；其二则是农业产量有所提高，但是产量的提供使得当地市场上农产品的供给大幅增加，导致价格下降，这也会造成农户经营性收入没有增长。关于这一点以往的研究就曾经讨论过，在发展中国家，由于基础设施薄弱，农产品市场的范围比较小，其价格就非常容易因为供给的变化而遭受巨大的波动（Barrett and Dorosh, 1996; Minten and Kyle, 1999; Burke et al., 2019）。区分上述两种情况不仅能够帮助我们更好地理解扶贫工作的实践，对于下一步扶贫政策的走向也具有非常重要的指导意义。

直接着眼于农产品产量的研究在以往的国内外相关研究中都很少涉及，这主要是农产品类别较多，为了实现产量在不同家庭和时间范围内可比性，需要非常全面细致的数据作为支撑。在这一点上贫困监测调查具有较强的数据优势，它详细记录了每个农户 122 种农产品

每年的产量，使得我们可以直接观察到其农业生产情况，从此角度探讨扶贫资金的效果，这也是本文相较于以往研究的一大贡献。我们分别将每种农产品产量的对数值作为结果变量进行分析，然后把估计所得的扶贫资金效果的估计值及 t 值画在图 3 中。如果扶贫资金能够提高农户的生产能力，那么预期应该观察到以农产品产量作做结果变量的扶贫资金效果的估计值应大多位于零值（图中虚线）的右边，即对大多数农产品的产量都有着正的影响，而且 t 值分布也应该大多集中于 1.96 的右边，表明影响在统计上是显著的。从图 3-1 和 3-2 可以看到，估计系数的数值和 t 值基本都在零值的两边对称分布，说明农户在接受了扶贫资金后其产量并没有显著的增加。

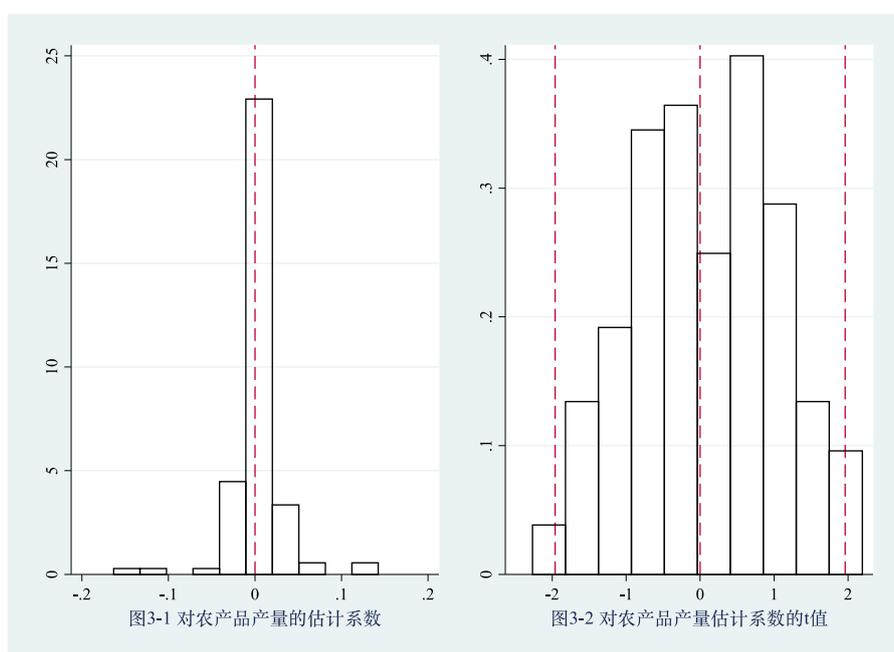


图 3 对农产品产量的扶贫资金效果的估计值和 t 值分布

上述的分析只是展现了对于所有农产品的平均效果，如果农户主要农产品的产量会提高（即估计系数值大于零且 t 值是大于 1.96），那么扶贫资金对于农户生产就存在着积极的影响。为了检验这种可能性，我们通过农户农产品的销售数据，确定农户所出售的农产品中销售收入占比最高的农产品，²⁰然后再将该种农产品的产量作为结果变量，来考察扶贫资金对其影响。回归结果显示这一影响在统计上并不显著。另外，上面的分析只是着眼于扶贫资金对农户生产在集约边际(intensive margin)上的影响，有可能扶贫资金并没有增加某种产品的产量，但是增加了产品的种类，即广延边际(extensive margin)上的影响。为此我们将家庭的

²⁰ 因为农作物之间的产量并不可比（例如鸡蛋和小麦的产量），我们无法很好就产量找出农户家中生产份额高的产品，所以就用销售收入占比最高的农产品作为农户生产中最主要的农产品。

产品种类作为结果变量进行分析,结果也没有发现显著的影响。至此,我们可以基本得出结论,扶贫资金对于农户农产品的产量没有显著的提升作用,这也是农户经营性收入没有显著增长的原因。

最后,我们还分别从农户的生产经营类型、收入、支出、教育程度以及负债状况这几个维度对扶贫资金的效果进行了异质性分析,仍未有所发现。这一点也在其它国家的相关研究中得到了印证,如 Angelucci et al. (2015) 在墨西哥的小额信贷随机实验中也未发现显著的效果,并且在不同经济状况的家庭都是如此。

(三) 扶贫资金对家庭支出的影响

之前的结论基本表明,扶贫资金对于农户市场收入和自身生产能力的促进作用在短期内比较微弱。至此,一个值得进一步探讨的问题就是农户将扶贫资金用到了何处?如果他们确实将扶贫资金用于生产方面(如购买生产资料或者增加生产用的固定资产),那么产量未见明显提高有可能是经营能力薄弱。但是如果农户将所获的绝大多数扶贫款用于生活性消费,就说明他们并没有增加生产的意愿,这可能是对农户而言小型的生产经营本身利润较低(De Mel et al., 2008),或者农户因为经营活动压力大而不愿从事(Karlan and Zinman, 2010)。因此,本节主要研究扶贫资金对于农户各类支出的影响。

表 4 子表 A 展示了以支出总量以及各类具体支出作为结果变量的回归结果。可以看出,农户在接受扶贫资金之后,总支出增加了 6.1% ($= 100 \times (e^{0.059} - 1)$) (列 (1)), 即 220 元 ($= 3620 \times 6.1\%$)。在生产投入(即经营费用支出和购置/建造生产性固定资产支出)上虽然系数均为正,但是在 5%的水平上并不显著。表 4 子表 A 的第(4)列显示农户更愿意将钱花在生活消费上,获得扶贫资金支持后,生活消费平均增加了 155 元,其中医疗保健支出有着显著的增长。上述回归结果似乎表明,农户在接受到扶贫资金后,更多是用于消费,而没有增加生产投入。

表 4 扶贫资金对农户人均支出的影响

变量名	总支出 (1)	经营费用支出 (2)	购置/建造生	生活性消费支	教育服务消费	医疗保健消费
			产性固定资产 支出 (3)			
子表 A						
已收到扶贫资金(是/否)	0.059*** (0.015)	0.048* (0.028)	0.106 (0.080)	0.064*** (0.017)	0.063 (0.062)	0.198*** (0.062)
样本数	104,750	104,750	104,750	104,750	104,750	104,750
R ²	0.832	0.840	0.489	0.781	0.735	0.715

子表 B

下一年开始收到扶贫资金（是/否）	0.060*** (0.015)	0.101*** (0.029)	0.185** (0.084)	0.054*** (0.017)	0.037 (0.077)	0.150** (0.067)
样本数	104,750	104,750	104,750	104,750	104,750	104,750
R ²	0.832	0.840	0.489	0.781	0.735	0.715

注：每个子表的一列展示了一个回归结果，结果变量是相应支出的对数值。表中所有回归采用了表 2 的第 (6) 的模型设定。括号内为标准误，所有回归标准误均在村级层面聚类计算而得。“***”、“**”和“*”分别表示在 1%、5%、10% 的水平上显著。

但是当我们分析项目户与非项目户在收到扶贫资金前后各期支出的差异时却发现：相对于接受扶贫资金的前一期，比起非项目户，项目户在更前期的消费显著更低（见图 4-1）。对于这一现象，一个非常可能的解释是与我国扶贫工作的开展方式相关。现实中，扶贫资金在分发之前，政府工作人员会对政策进行宣传、对农户的经济状况进行了解、并且会跟农户就其获得的扶贫款额度进行沟通。因此，农户收到扶贫款之前已经预计到了未来的收入会上升，可能会提前消费，这就使得其支出在扶贫资金到户的前一期就开始发生变化。当我们将接受扶贫资金的前二期作为缺省变量，重新画出项目户与非项目户在各期的支出差异（结果见图 4-2），就可以发现，前四期和前三期的回归系数在数值上非常接近零，并且统计上不显著，说明项目户与非项目户在获得扶贫资金前二期之前的支出非常类似，但是从前一期开始，项目户的支出有了显著增长，随着扶贫资金到户，其有了进一步的增长。

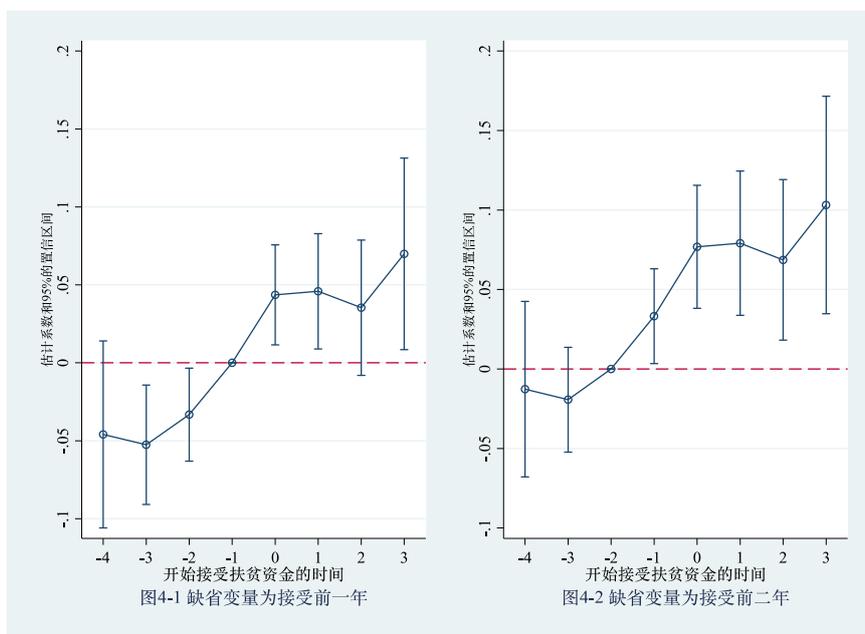


图 4 扶贫资金对于农户支出的动态影响

注：图中每一个点对应的系数代表着扶贫资金各期的效果，竖线代表 95% 的置信区间。

由于农户的支出行为上存在着预期效应，表 4 子表 A 的回归结果会低估扶贫资金对于

农户支出的影响。为此，我们重新定义政策变量，将扶贫资金到户的前一期也认为是政策发生的事后时点，重新分析，回归结果见表 4 子表 B。新的结果中最为显著的变化是项目户在接受到扶贫资金后生产性支出显著增加，经营费用增长了 10.6%，生产性投资增长了 20.3%，且两者都在 5%的水平上显著。上述结果表明，扶贫资金会促使农户增加其生产经营上的投入，说明他们有扩大生产的意愿。但是投入的增加并没有带来农产品产量和收入的增长，其原因则是值得进一步研究的问题。

四、 结论

本文利用 2006-2010 年农村贫困监测调查数据评估了新世纪扶贫开发第一个十年纲要期间到户扶贫资金的政策效果，双重差分的实证研究结果表明，农户在接受到了扶贫资金后，人均纯收入增长了 6.3%左右。在分收入类别考察之后发现，这一收入的增长大多来自于农户由于接受到扶贫款而带来的转移性收入的增长，而非因自身生产能力提升所带来的市场收入的增长。进一步对农户农产品产量和支出结构分析之后发现，到户扶贫资金，在增加农户生活性消费的同时，也促使农户增加其在农业生产上的投入，但这种投入的增长在短期内却并未带来产出的相应增长。

本文的实证研究从更为细致的微观层面分析了到户扶贫资金对于农户收入和支出影响，对于理解和评估我国现今的扶贫政策具有重要的现实意义。首先，本文的研究结果表明仅仅给予农户资金的支持，虽然可以增加农户的收入、消费以及生产经营上的投入，但是并未有效的带来农户生产能力的提高。如果想要达到这一目的，就需要针对每个地区甚至每个农户致贫的具体原因，采用更有针对性的措施来帮助农户。这也恰恰体现了我国现今“精准扶贫”政策的精神，不仅仅是需要对于全国的贫困户建档，做到“扶持对象精准”（汪三贵和刘未，2016），而且应该因地制宜，执行更有针对性的政策，做到“措施精准”（汪三贵和刘未，2016）。所以我们观察到“精准扶贫”的政策在现实中呈现了多样化的特征，如产业扶贫、教育扶贫、生态扶贫、异地搬迁等。其次，本文的研究结果也表明在评估扶贫工作成就时，需要保持更为审慎的态度，做到“脱贫成效精准”（汪三贵和刘未，2016），即哪些脱贫是因为农户自身的生产能力得到提高，那么这些农户在今后就可以不再或者较少的依赖政策性的扶持；哪些脱贫主要依赖于政府扶持来脱贫，而农户自身的生产能力并没有提高（例如农户本身不具备生产能力），那么今后对于这些农户可能就需要给予持续性的政策支持。这对于我国巩固脱贫攻坚成果、达到持续性的脱贫有着重要的意义。

参考文献:

- [1] Angelucci, M., D. Karlan, and J. Zinman, “Microcredit Impacts: Evidence from a Randomized Microcredit Program Placement Experiment by Compartamos Banco”, *American Economic Journal: Applied Economics*, 2015, 7(1), 151-182.
- [2] Attanasio, O., B. Augsburg, R. De Haas, E. Fitzsimons, and H. Harmgart, “The Impacts of Microfinance: Evidence from Joint-Liability Lending in Mongolia”, *American Economic Journal: Applied Economics*, 2015, 7(1), 90-122.
- [3] Augsburg, B., R. De Haas, H. Harmgart, and C. Meghir, “The Impacts of Microcredit: Evidence from Bosnia and Herzegovina”, *American Economic Journal: Applied Economics*, 2015, 7(1), 183-203.
- [4] Angrist, J. D., and J. S. Pischke, *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist’s Companion*. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- [5] Banerjee, A., “Microcredit Under the Microscope: What Have We Learnt in the Last Two Decades, What do We Need to Know?”, *Annual Review Economics*, 2013, 5, 487-519.
- How Much do Existing Borrowers Value Microfinance?
Evidence from an Experiment on Bundling Microcredit and Insurance
By ABHIJIT BANERJEE†, ESTHER DUFLO† and RICHARD HORNBECK
- [6] Banerjee, A., E. Duflo, R. Glennerster, and C. Kinnan, “The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation”, *American Economic Journal: Applied Economics*, 2015a, 7(1), 22-53.
- [7] Banerjee, A., D. Karlan, and J. Zinman, “Six Randomized Evaluations of Microcredit: Introduction and Further Steps”, *American Economic Journal: Applied Economics*, 2015b, 7(1), 1-21.
- [8] Banerjee, A., E. Duflo, N. Goldberg, D. Karlan, R. Osei, W. Parienté, J. Shapiro, B. Thuysbaert, and C. Udry, “A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for the Very Poor: Evidence from Six Countries”, *Science*, 2015c, 348(6236), 772-772.
- [9] Banerjee, A., E. Duflo, and R. Hornbeck, “How Much do Existing Borrowers Value Microfinance? Evidence from an Experiment on Bundling Microcredit and Insurance”, *Economica*, 2018, 85(340), 671-700.
- [10] Barrett, C., and P. Dorosh, “Farmers’ Welfare and Changing Food Prices: Nonparametric Evidence from Rice in Madagascar”, *American Journal of Agricultural Economics*, 1996, 78(3), 656-669.
- [11] Burke, M., L. F. Bergquist, and E. Miguel, “Sell Low and Buy High: Arbitrage and Local Price Effects in Kenyan Markets”, *The Quarterly Journal of Economics*, 2019, 134(2), 785-842.
- [12] Christiaensen, L., L. Demery, and J. Kuhl, “The (Evolving) Role of Agriculture in Poverty Reduction—An Empirical Perspective”, *Journal of Development Economics*, 2011, 96(2), 239-254.

- [13] Crepon, B., F. Devoto, E., Duflo, and W. Pariente, “Estimating the Impact of Microcredit on Those Who Take it up: Evidence from a Randomized Experiment in Morocco”, *American Economic Journal: Applied Economics*, 2015, 7(1), 123-150.
- [14] De Chaisemartin, Clément, and Xavier D'Haultfoeuille. “Two-way fixed effects estimators with heterogeneous treatment effects.” *American Economic Review*, 2020, 110(9), 2964-2996.
- [15] De Chaisemartin, Clément, and Xavier D'Haultfoeuille. “Difference-in-Differences Estimators of Intertemporal Treatment Effects.” SSRN No.3731856, 2020
- [16] De Mel, S., D. McKenzie, and C. Woodruff, “Are Women more Credit Constrained? Experimental Evidence on Gender and Microenterprise Returns”, *American Economic Journal: Applied Economics*, 2009, 1(3), 1-32.
- [17] Du, Y., A. Park, and S. G. Wang, “Migration and Rural Poverty in China”, *Journal of Comparative Economics*, 2005, 33(4), 688-709.
- [18] Fafchamps, M., D. McKenzie, S. Quinn, and C. Woodruff, “Female microenterprises and the fly-paper effect: Evidence from a randomized experiment in Ghana”, *Journal of Development Economics*, 2014, (106), 211-226.
- [19] 中华人民共和国国家统计局,《中国统计年鉴—2020》,北京:中国统计出版社,2020年。
- [20] 国家统计局农村社会经济调查总队,《中国农村贫困监测报告 2000》,北京:中国统计出版社,2001年。
- [21] 国家统计局农村社会经济调查司,《中国农村贫困监测报告 2010》,北京:中国统计出版社,2011年。
- [22] 胡联、汪三贵,“我国建档立卡面临精英俘获的挑战吗?”《管理世界》,2017年第1期,第89—98页。
- [23] Jalan, J., and M. Ravallion, “Are There Dynamic Gains from a Poor-Area Development Program?” *Journal of Public Economics*, 1998, 67(1), 65-85.
- [24] 贾俊雪、秦聪、刘勇政,“‘自上而下’与‘自下而上’融合的政策设计--基于农村发展扶贫项目的经验分析”,《中国社会科学》,2017年第9期,第68—89页。
- [25] Meager, R., “Understanding the Average Impact of Microcredit Expansions: A Bayesian Hierarchical Analysis of Seven Randomized Experiments”, *American Economic Journal: Applied Economics*, 2019, 11(1), 57-91.
- [26] Meng, L., “Evaluating China's Poverty Alleviation Program: A Regression Discontinuity Approach”, *Journal of Public Economics*, 2013, 101(1), 1-11.
- [27] Minten, B., and S. Kyle, “The Effect of Distance and Road Quality on Food Collection, Marketing Margins, and Traders Wages: Evidence from the Former Zaire”, *Journal of Development Economics*, 1999, 60(2), 467-495.
- [28] Park, A., and S. G. Wang, “Community-Based Development and Poverty Alleviation: An Evaluation of China's Poor Village Investment Program”, *Journal of Public Economics*, 2010, 94(9), 790-799.

- [29] Park, A., S. G. Wang, and G. B. Wu, "Regional Poverty Targeting in China", *Journal of Public Economics*, 2002, 86(1), 123-153.
- [30] Qin, C., and T. T. L. Chong, "Can Poverty be Alleviated in China?" *Review of Income and Wealth*, 2018, 64(1), 192-212.
- [31] Sun, Liyang, and Sarah Abraham. "Estimating dynamic treatment effects in event studies with heterogeneous treatment effects." *Journal of Econometrics*, 2020.
- [32] Roodman, D., and J. Morduch, "The Impact of Microcredit on the Poor in Bangladesh: Revisiting the Evidence", *Journal of Development Studies*, 2014, 50(4), 583-604.
- [33] Rozelle, S., A. Park, V. Benziger, and C. Q. Ren, "Targeting Poverty Investments and Economic Growth in China", *World Development*, 1998, 26(12), 2137-2151.
- [34] 汪三贵, "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》, 2008 年第 11 期, 第 78—88 页。
- [35] 汪三贵、Albert Park、Shubham Chaudhuri、Gaurav Datt, "中国新时期农村扶贫与村级贫困瞄准",《管理世界》, 2007 年第 1 期, 第 56—64 页。
- [36] 汪三贵、刘未, "'六个精准'是精准扶贫的本质要求——习近平精准扶贫系列论述探析",《毛泽东邓小平理论研究》, 2016 年第 1 期, 第 40—43 页。
- [37] 王庶、岳希明, "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》, 2017 年第 4 期, 第 106—119 页。
- [38] Yue, X., and S. Li, "Targeting Accuracy of Poverty-reducing Programs in Rural China", *China & World Economy*, 2004, 12(2), 101-116.
- [39] Zhang, L. X., J. K. Huang, and S. Rozelle, "China's War on Poverty: Assessing Targeting and The Growth Impacts of Poverty Programs", *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, 2003, 1(3), 301-317.
- [40] 朱梦冰、李实, "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》, 2017 年第 9 期, 第 90—112 页。

The Impacts of Poverty Reduction Fund: Evidence from Household-level Data*

Jing Zhang

Renmin University of China

Hui Zhou

Social Sciences in China Press

Abstract: This paper employs household-level panel data of the Rural Poverty Monitoring Survey from 2006 to 2010 and evaluates the impacts of the poverty reduction fund on households' income and expenditure in rural China. Using the Difference-in-Differences estimation strategy, we find that households' income and expenditure have been increased significantly after they receive the poverty fund. The increased income, nevertheless, mainly comes from the injection of poverty fund itself, rather than the earnings from households' own production capacity. On the expenditure side, households invest more in household business and also raise their living expenses.

Key words: Poverty Reduction Fund, Program Evaluation, Household-level Panel Data

JEL code: H50 I38 O22

* Corresponding Author: Hui Zhou, Social Sciences in China Press, Tower 1, Guanghua Road 15, Chaoyang District, Beijing, 100026, China; Tel: 010-85885535; E-mail: hui_zhou2020@163.com.