

地方财政紧平衡压力与县域规模性返贫风险防范

——兼论数字监督的调节效应

何 欣 陈泰岭 王海军

摘要: 防范规模性返贫是巩固拓展脱贫攻坚成果的关键命题, 财政是国家治理的基础性制度工具。在地方财政紧平衡压力加大的背景下, 基层兜底保障和公共服务执行是否会受到约束, 进而推高县域规模性返贫风险? 数字监督能否缓解这一影响? 本文基于多任务委托代理模型, 使用 2017—2023 年中国家庭金融调查数据、中国城乡基层治理调查数据和手工整理的县级人大预算联网监督数据, 探究地方财政紧平衡压力对县域规模性返贫风险的影响及数字监督的风险防范效应。研究发现, 地方财政紧平衡压力每增加 1 个标准差, 县域规模性返贫风险上升约 5.39%。机制分析表明, 地方财政紧平衡压力主要通过基层兜底保障弱化与基层公共服务执行动力弱化渠道推高县域规模性返贫风险。数字监督在一定程度上可缓解上述影响, 其信息透明功能使地方财政紧平衡压力对县域规模性返贫风险的影响强度降低约 4.53%, 具有显著的规模性返贫风险防范效应。本文为解释地方财政紧平衡压力与规模性返贫风险之间的传导机制提供了微观证据, 揭示了数字技术赋能预算监督的成效, 也为政府深化财税体制改革、健全预算监督制度以及完善常态化防止返贫致贫机制提供了经验证据。

关键词: 地方财政紧平衡压力 规模性返贫风险 数字监督 民生保障

中图分类号: F323.8 **文献标识码:** A

[资助项目] 国家自然科学基金国际重点项目“中国农业绿色转型与高质量发展的路径与战略研究”(编号: 72161147001); 国家自然科学基金面上项目“农业技术扩散与生产率收敛: 理论与实证研究”(编号: 72173114); 全国教育科学规划高校毕业生就业研究专项(教育部重点)项目“重点产业人才供需状况研究”(编号: ZKD240451)。

[作者信息] 何欣, 西南财经大学金融学院、西南财经大学数字经济与交叉科学创新研究院(财经科技集成创新平台); 陈泰岭, 西南财经大学经济与管理研究院; 王海军(通讯作者), 西南财经大学中国西部经济研究院、浙江大学中国农村发展研究院, 电子邮箱: wanghaijun666@zju.edu.cn。

一、引言

防范规模性返贫，是巩固拓展脱贫攻坚成果的底线任务，也是中国式现代化进程中统筹发展和安全的重要议题。尽管中国已历史性地消除了绝对贫困，但部分脱贫地区发展基础仍较薄弱（赵普等，2022；兰宇和张鹏，2024），仍需持续关注潜在规模性返贫风险。若这些风险未能得到及时识别和有效化解，脱贫攻坚成果的稳定性可能被削弱，并可能影响社会公平与治理效能。党的二十届四中全会对统筹建立常态化防止返贫致贫机制作出部署，2026年中央“一号文件”进一步系统部署常态化精准帮扶。然而，作为常态化防止返贫致贫重要物质基础的财政资金，正面临地方财政紧平衡压力。随着经济下行压力加大、减税降费政策持续实施以及刚性支出责任增加，地方财政收支矛盾日益凸显，县级财政缺口持续扩大^①。根据财政可持续理论（Barro, 1979），持续性的收支失衡可能影响地方政府的支出结构和治理行为。因此，在地方财政收支约束趋紧与防止返贫致贫任务刚性并存的背景下，探究地方财政紧平衡压力如何影响县域规模性返贫风险及其传导机制，并探索缓解财政紧平衡压力下基层治理弱化的制度路径，具有重要理论价值与现实紧迫性。

关于财政紧平衡压力影响的研究，既有文献已积累了较为丰富的成果，主要聚焦于经济效应与社会风险效应两大维度。在经济效应维度，早期研究基于财政分权与晋升锦标赛理论认为，地方政府在财政约束下会优先保障能够培育税源的经济建设支出，从而挤出民生性公共服务支出（周黎安，2007）。这虽然在短期内能够维持增长，但是会损害长期社会福利（谢贞发等，2017）。也有学者提出倒逼提效论，认为适度财政压力能够激励地方政府压缩行政开支、优化支出结构，从而提升政府效率（徐超等，2020）。不过，这一正向效应通常依赖较高的财政灵活性和较强的治理能力。在财政紧平衡压力较大的欠发达县域，过度财政压力可能诱发政府支出结构扭曲（龚斌磊等，2023），表现为民生资金被挤占，而非效率的自然提升。在社会风险效应维度，部分研究指出，地方政府在财政冲击下仍会尽力维持民生支出的刚性，表现出保民生的行为（马海涛和秦士坤，2022）。但更多基于因果识别的经验证据表明，在财力受限的硬约束下，地方政府为缓解收支矛盾，往往会调整支出结构，并对民生福祉产生非对称影响。这种影响主要表现为对公共服务供给的结构性挤出（余靖雯等，2018）和对脆弱群体的排斥性后果（张训常和何炜，2024）。上述影响进一步加剧了地区间经济发展的多维不平等（陈晓光，2016）。这意味着，地方财政紧平衡压力的治理代价可能更多由脆弱群体承担，进而影响其分享发展成果的能力。

上述研究揭示了地方财政紧平衡压力影响社会公平和基层治理风险的重要机制，但仍存在拓展空间：第一，既有研究已关注财政紧平衡压力对公共服务和脆弱群体的影响，却

^①篇幅所限，县级财政缺口情况详见《中国农村经济》官网本文附录。

较少将分析对象进一步聚焦到规模性返贫这一国家底线治理风险。政府提供的兜底保障和公共服务执行构成防范规模性返贫的重要治理环节，基层治理效能影响常态化防止返贫致贫机制的运行韧性。第二，既有研究多从宏观资金供给视角解释地方财政紧平衡压力对民生支出的挤出效应，但对财政紧平衡压力如何通过基层执行体系影响防止返贫治理效能的解释仍不充分。在财政紧平衡常态化背景下，地方政府是否会因收支矛盾加剧而降低防止返贫治理优先级，进而使底线保障受到约束？这一问题仍缺乏清晰的理论回应和经验证据。

进一步地，如果财政紧平衡压力确实推高了县域规模性返贫风险，如何通过制度安排进行干预？既有研究主要从外部“财政输血”（范燕丽和丛树海，2024）或内部“产业造血”两个方面展开探讨（陈博文和杨福霞，2024；杨学儒和王少妆，2025；贾男和王赫，2025；邱峰等，2025）。在脱贫攻坚阶段，这两类政策发挥了巨大作用。然而，在财政紧平衡常态化背景下，其边际效应在一定程度上面临挑战：“财政输血”面临着财政资金紧缩的硬约束；“产业造血”则受制于市场波动等不确定性，难以在短期内完全承担风险缓冲功能。因此，在财政紧平衡常态化背景下，防止返贫致贫工作不能仅依赖资源总量扩张，还需要提高监测帮扶的精准性、时效性和财政资金使用效能。中央关于实施常态化精准帮扶、健全精准识别和快速响应机制的部署，为防止返贫治理从“增量投入”转向“存量提效”提供了政策依据；人大预算联网监督等数字监督机制，则为提升政府财政资金配置效率及其过程监管能力提供了制度工具。

人大预算联网监督工程是数字监督嵌入财政治理的重要实践。作为一种技术赋能的制度创新，该工程依托大数据技术，对政府预算执行过程进行实时、动态与智能化监控。与传统侧重事后审查的被动监督不同，数字监督通过打破信息不对称，提高了问责可置信程度，有助于降低财政压力下代理行为偏差，并缓解财政支出结构扭曲（欧阳洁等，2024；龚小芸等，2025）。然而，人大预算联网监督能否转化为防范规模性返贫的治理效能，尤其能否缓解地方财政紧平衡压力对基层防止返贫治理的负面影响，仍缺乏直接经验证据。

鉴于此，本文利用中国家庭金融调查和中国城乡基层治理调查等微观数据构建县域规模性返贫风险指数，在一个整合性框架下回答以下问题：第一，县域财政紧平衡压力是否会加剧县域规模性返贫风险。第二，这一影响是否通过基层兜底保障弱化和基层公共服务执行动力弱化两条路径发挥作用。第三，县级人大预算联网监督能否通过提升信息透明度、重构激励相容机制，缓解县域财政紧平衡压力对县域规模性返贫风险的影响。

本文可能的边际贡献主要在于：第一，构建规模性返贫风险的县域指数体系。在现有经验研究中，学术界较难准确回答县域规模性返贫风险究竟有多大以及风险源在哪里等问题。本文依托社会—生态系统（SES）框架，结合多源数据库，构建涵盖微观主体生计脆弱性、宏观区域韧性与突发外部冲击的三维动态测度体系，为后续县域规模性返贫风险指数的构建提供参考。第二，揭示县域财政紧平衡压力向县域规模性返贫风险传导的基层治

理机制。既有研究多从宏观资金供给角度指出地方财政紧平衡压力会挤出民生支出（余靖雯等，2018），但若仅从宏观资金视角进行剖析，则容易忽视政策执行体系中基层组织的微观行为响应。本文识别出基层组织在兜底保障与政策执行两类职能上的弱化路径，从微观执行视角补充地方财政紧平衡压力下社会风险效应的机制解释。第三，验证数字监督对防止返贫治理的赋能效应。既有防止返贫策略多依赖于“财政输血”或“产业造血”，这在本质上均属于依赖资源总量扩张的治理思路。然而，在财政紧平衡常态化背景下，增量资源获取面临约束。本文将人大预算联网监督引入防止返贫治理框架，证实地方政府在财政紧平衡约束下通过技术赋能优化监督机制、重构激励相容机制，能够推动帮扶治理从增量扩张转向存量提效，为统筹建立常态化防止返贫致贫机制提供数字监督角度的证据。

二、理论分析与研究假说

随着中国地方政府治理逻辑从传统的单一经济增长转向以高质量发展为核心的多元目标体系，纵向政府间的互动已深刻演变为典型的多任务委托代理关系（Holmstrom and Milgrom, 1991；吕冰洋和贺颖，2022）。在这一框架下，上级政府作为委托人，需要对经济建设、防止返贫等多重目标设置考核权重；地方政府作为代理人，需要在财政资源约束和考核激励约束下配置财政资金。本文在多任务委托代理框架下分析地方财政紧平衡压力如何影响地方政府在底线民生任务上的资源配置，并讨论数字监督的调节作用^①。

（一）财政紧平衡压力下的多任务行为抉择：结构性挤出逻辑

本文聚焦于探究在科层治理体系中作为代理人的地方政府在面临两类属性不同的治理任务时的资源配置行为：一是经济建设类显性任务，其产出较易量化，绩效测度“噪声”相对较低，是上级政府开展绩效考核的重要依据；二是底线民生类隐性任务，涵盖兜底保障与防止规模性返贫等工作，深嵌于复杂的基层治理过程之中，绩效测度成本较高且“噪声”较大。本文依据多任务委托代理框架的经典结论，并结合地方领导干部晋升博弈的现实考量（周黎安，2007），上级政府受制于信息不对称与较高的监督成本，倾向于赋予能短期兑现为政绩的显性任务以较高的考核权重；底线民生任务具有较高的政治重要性，但因其绩效测度“噪声”较大，可观测的初始激励权重相对较低。

本文的核心理论拓展在于，将地方财政紧平衡压力作为一项资源约束，引入地方政府的努力成本函数。在预算硬约束下，底线民生类任务（如最低生活保障投入、社区支出等）具有保障性、持续性和短期财政回报较弱等特征，而经济建设任务则具备一定的税源培育和财力涵养属性，这导致两类任务对财政紧约束的敏感度不同，即地方财政紧平衡压力对底线民生投入的边际成本推升效应显著大于对经济建设任务的这一效应。因此，当地方政

^①篇幅所限，理论分析部分的完整数理推导详见《中国农村经济》官网本文附录。

府处于财政紧平衡状态时，为实现自身确定性等价效用最大化，其在底线民生任务上的最优努力水平会随财政紧平衡压力上升而趋于下降。据此，本文提出以下核心理论命题。

命题 1：在多任务委托代理框架下，当引入财政硬约束变量时，代理人分配给高测度“噪声”的隐性任务的最优努力水平会随财政紧平衡压力的增加而下降。

在中国基层治理实践中，最优努力水平的下降，直观表现为基层民生财政资源的收缩与政策执行动力的弱化。这种结构性挤出效应最终导致底线保障受到约束。据此，本文提出研究假说 H1。

H1：地方财政紧平衡压力的加剧，会推高县域规模性返贫风险。

（二）压力传导的微观路径：兜底保障弱化与执行动力弱化

地方财政紧平衡压力对县域规模性返贫风险的影响，依赖基层治理体系的具体运行机制。结合防止返贫治理实践，本文认为，地方财政紧平衡压力主要通过基层兜底保障弱化和基层公共服务执行动力弱化两条路径产生影响。

第一，基层兜底保障弱化。中国最低生活保障等社会救助制度在资金拨付上实行央地共担的配套模式。然而，由于救助对象的甄别高度依赖动态且复杂的家庭微观信息，客观存在的信息不对称要求上级政府赋予基层执行主体较大的自由裁量权。当地方政府处于财政紧平衡状态时，其拨付配套资金的边际机会成本上升。在收支矛盾的影响下，基层政府作为具有成本约束和责任约束的执行主体，可能会调整政策执行方式以规避财政透支与问责风险（方珂等，2023）。这种由成本约束与避责动机共同驱动的收缩，在微观层面直接表现为在最低生活保障政策执行中动态监测机制出现滞后，即地方政府对救助对象的识别方式由主动发现逐渐转向以申请为主；也可能表现为救助门槛的隐性抬高，或对边缘群体资产核查标准趋严。其结果可能是，部分脆弱群体被排斥在兜底保障网络之外，进而推高县域规模性返贫风险。据此，本文提出研究假说 H2。

H2：地方财政紧平衡压力通过弱化基层兜底保障加剧县域规模性返贫风险。

第二，基层公共服务执行动力弱化。在财政紧平衡约束下，地方政府为缓解收支矛盾，往往优先保障更具显性考核特征的支出项目，进而对基层治理支出产生结构性挤出。基层干部（在中国农村主要为村“两委”工作人员）作为政策执行的微观主体，其工作经费与薪酬保障水平直接影响公共服务供给的激励强度（韩志明，2008）。当基层运转经费被压缩时，基层组织的物质基础与执行动力会受到双重约束。一方面，基层运转支出不足会导致农村公共事务的开展缺乏必要的物质基础，使得基本公共服务供给效率下降；另一方面，基本薪酬或绩效奖励保障的不足会削弱基层组织的执行动力（仇叶，2025）。物质激励减少可能会降低基层干部的工作积极性，削弱基层组织在治理中的执行与服务能力。面对多任务考核，出于成本收益考量，基层干部倾向于将有限的精力集中于易量化、低风险的显性指标，而对测度“噪声”大、执行过程繁杂的底线民生任务可能采取选择性执行（陈水

生和罗丹, 2025)。这种由财力约束引发的微观行为调整, 可能进一步放大政策执行偏差, 导致民生政策在“最后一公里”出现一定的效能衰减。据此, 本文提出研究假说 H3。

H3: 地方财政紧平衡压力通过弱化基层公共服务执行动力加剧县域规模性返贫风险。

(三) 数字监督的调节机制: 信息透明与激励重构

面对财政紧平衡压力与传统科层问责可能引发的基层治理弱化, 引入人大预算联网监督等数字监督机制, 构成优化基层激励相容约束的有效治理工具。与传统依赖于事后追责的科层问责体系不同, 数字监督作为一种现代化技术治理工具, 其核心机理在于降低底线民生任务的绩效测度“噪声”, 强化预算执行过程监督。通过对预算资金流向的全过程、实时化追踪, 数字监督能够提升基层治理的透明度, 推动预算信息从分散管理向数据共享转变。

具体而言, 技术赋能使得底线民生任务的测度“噪声”降低。根据多任务委托代理模型的经典结论, 委托人赋予代理人的最优激励权重与测度“噪声”呈反向变动关系。这意味着, 测度“噪声”的降低, 使得委托人能够有效提升底线民生任务在综合考核中的实际有效权重, 进而促使代理人的最优努力水平相应提高。据此, 得出以下理论命题。

命题 2: 测度“噪声”的降低能够重构最优激励权重, 有助于缓解财政紧平衡约束对隐性任务最优努力水平造成的负面冲击。

在理论逻辑上, 测度“噪声”的降低产生了双重激励修复效应: 一方面, 它从制度上压缩了地方政府在财政紧平衡压力下延迟拨付民生资金的自由裁量空间, 提高了挪用或挤占资金行为被发现和被问责的风险成本; 另一方面, 更低的测度“噪声”使上级政府能够更准确识别地方政府在底线民生任务上的真实努力程度, 进而提升底线民生任务在实际综合考核中的有效权重。这种基于数字监督的激励修复机制, 有助于纠正地方政府在财政紧平衡下的支出结构偏差, 缓解由财政紧平衡压力导致的兜底弱化与执行弱化。这种由数字监督驱动的激励重构效应, 理论上能够跨越财政约束的直接限制, 在不显著增加财政投入的前提下, 通过优化行为激励来部分缓解财政紧平衡压力导致的治理弱化, 为证实数字治理工具在基层治理效能提升中的作用提供了一定的理论依据。据此, 本文提出研究假说 H4。

H4: 深化数字监督能够削弱地方财政紧平衡压力对防止返贫治理的负面影响, 进而发挥防范县域规模性返贫风险的调节作用。

三、数据来源、研究方法与变量选择

(一) 数据来源

本文数据来源分为四个部分。一是微观家庭数据与社区数据。一方面, 本文用于度量群体性返贫风险的物质资本脆弱性、人力资本脆弱性、社会资本脆弱性、自然资本脆弱性与金融资本脆弱性等指标数据, 来自西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心于 2017 年、

2019 年、2021 年和 2023 年开展的四轮中国家庭金融调查（China Household Finance Survey, 简称 CHFS）。另一方面, 本文用于度量区域性返贫风险的县域社区数据, 包括村庄距市中心距离、县域特色产业情况、城乡居民基本医疗保险覆盖率、城乡居民基本养老保险覆盖率以及村庄小学和医院数据, 来自 2017 年、2019 年、2021 年和 2023 年开展的四轮中国城乡基层治理调查（China Grassroots Governance Survey, 简称 CGGS）。二是地理数据。本文指标构建中所涉及的县域海拔、县域地表破碎度与县域坡度水平数据来自地理空间数据云, 并通过分区统计、坡度分析得到每个县的平均高程、地表起伏度、坡度等数据。其中, 坡度划分参考《土地变更调查技术规程》中对坡度分类的规定。本文将平均坡度大于 15 度的县域定义为高坡度县域。三是极端天气与自然灾害数据。一方面, 本文指标构建中度量突发性返贫风险的极端天气数据与控制变量中的降水数据, 来自国家气象信息中心公布的降水与气温数据。若某一区县发生以下情形之一, 则判定该地区出现极端天气: ①日最低温度达到零下 10℃; ②日最高温度大于等于 38℃; ③日降水量超过 50 毫米。本文将出现极端天气的天数加总, 并除以 360 即得到极端天气比例^①。另一方面, 自然灾害数据包括地震数据与台风数据, 地震数据来自中国地震台网, 台风数据来自中国天气网。四是县域财政和社会经济特征数据。本文所涉及的财政数据与社会经济特征数据来自《中国县域统计年鉴》与各地县域统计年鉴。其中, 少量缺失值采用线性插值法进行填补。

本文在整合县域财政数据、中国家庭金融调查（CHFS）数据、中国城乡基层治理调查（CGGS）数据、地理信息数据、极端天气与自然灾害数据以及县域经济社会指标数据后, 排除了非农村地区的样本以及仅在数据集中出现一次的样本, 最终得到 2017 年、2019 年、2021 年和 2023 年农村区县样本共 862 个县域一年份观测值。在后续实证分析中, 为尽可能缓解异方差问题并消除量纲差异带来的估计偏误, 本文对大部分具有绝对数值属性的变量进行了自然对数处理。此外, 对于比率型变量以及部分已进行量纲标准化的变量, 本文则保留其原始形态或比值形式。

（二）模型设定

为考察地方财政紧平衡压力对县域规模性返贫风险的影响, 本文基于所构建的县域规模性返贫风险指标, 构建如下双向固定效应模型:

$$Poverty_{it} = \alpha + \beta Gap_{it} + \gamma controls_{it} + \vartheta_c + \delta_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

(1) 式中: $Poverty_{it}$ 表示第 t 年 i 县的规模性返贫风险, Gap_{it} 表示第 t 年 i 县的财政紧

^①本文采用 360 天作为标准化处理, 主要基于以下考虑: ①气候统计中常用 360 天作为简化计算基准, 便于月度平均 (每月按 30 天计); ②不同纬度地区有效观测天数差异大, 使用 360 天来标准化可缓解纬度差异带来的偏差。

平衡压力, β 为本文重点考察的地方财政紧平衡压力对规模性返贫风险影响的估计系数; $controls_{it}$ 为控制变量, 包括区域地理环境、区域社会环境、区域经济环境三个层面的变量; ϑ_c 、 δ_t 分别表示城市固定效应、时间固定效应, ε_{it} 为误差项。

(三) 变量选择和描述性统计

1. 被解释变量: 县域规模性返贫风险。规模性返贫风险是指在特定时空约束下, 群体生计脆弱、区域经济发展不平衡与外部突发冲击交叉耦合, 导致脱贫人口、低收入人口及易返贫致贫群体出现聚集性、突发性返贫的风险(陈茜和汪三贵, 2023)。该风险在现实中集中表现为空间上的区域聚集性、面对外部冲击时的群体共振性以及突发时效性三大核心特征。基于这一概念内涵, 本研究从群体性、区域性和突发性三个维度, 基于社会—生态系统框架, 结合微观生计资本、县域宏观环境与区域自然灾害等指标, 使用熵权法进行测度。县域规模性返贫风险指标体系的具体维度、一级指标、二级指标和相关指标解释如表 1 所示^①。

表 1 县域规模性返贫风险指标体系

维度	一级指标	二级指标	指标解释
群体性 返贫风险	物质资本脆弱性	生活耐用品水平 县域人均房屋资产	县域家庭平均耐用品配套比例 县域人均房屋资产水平(元)
	人力资本脆弱性	高抚养负担家庭 低文化家庭 因病返贫家庭	抚养人数超过劳动力人数的家庭占区域家庭总数的比例 人均受教育年限少于九年的家庭占区域家庭总数的比例 自评健康状况为“不好”或“非常不好”的家庭占区域家庭总数的比例
	社会资本脆弱性	人情礼金收入 人情礼金支出	没有接受亲友转移性支付的家庭占区域家庭总数的比例 没有对亲友进行转移支付的家庭占区域家庭总数的比例
	自然资本脆弱性	耕地面积 水资源使用 能源使用	家庭人均耕地面积低于当地人均耕地面积的比例 没有使用自来水、桶装水或纯净水的家庭占区域家庭总数的比例 没有使用煤气、液化气、天然气或电等能源的家庭占区域家庭总数的比例
	金融资本脆弱性	银行账户 借款	无银行账户的家庭占区域家庭总数的比例 无借款的家庭占区域家庭总数的比例
区域性 返贫风险	地理环境脆弱性	平均海拔 地表破碎程度 坡度	县域平均海拔的对数(米) 县域平均地表起伏度的对数(度) 县域平均坡度是否大于 15 度
		人均 GDP	县域地区生产总值/常住人口(元)

^①篇幅所限, 县域规模性返贫风险指标设计及特征事实详见《中国农村经济》官网本文附录。

表 1 (续)

区域性 返贫风险	经济环境脆弱性	农业依赖程度 特色产业 村庄平均距市中心距离	农业产值占地区生产总值的比例 县域内无特色产业的村庄占比 县域内村委会距市中心距离的平均数（千米）
	社会福利脆弱性	低医疗资源可达性 低教育资源可达性 城乡居民基本医疗保险覆盖率 城乡居民基本养老保险覆盖率	县域内村内无医院的村庄比例 县域内村内无小学或初中的村庄比例 县域居民基本医疗保险覆盖率的平均值 县域居民基本养老保险覆盖率的平均值
突发性 返贫风险	区域灾害水平	极端天气发生率 自然灾害发生率	县域极端气候发生频率 县域自然灾害发生频率

在指标合成阶段，本文首先根据指标含义对各项指标进行同向化处理，使其均指向风险水平，随后采用极差标准化方法消除量纲差异，并使用熵权法确定各指标权重，最终得到县域规模性返贫风险指数 F_i 。 F_i 数值越大，县域规模性返贫的可能性越大；反之， F_i 数值越小，县域规模性返贫的概率越小。

2.核心解释变量：县域政府财政紧平衡压力。财政紧平衡是指在财政收入增长有限、支出刚性扩张的情况下，财政收入与财政支出之间出现持续性收支缺口（Barro，1979）。本文选取县级政府财政缺口率指标来度量县域政府财政紧平衡压力。财政缺口率的衡量方式借鉴马恩涛等（2024）对地方政府财政缺口率的度量方式：

$$\text{财政缺口率} = \frac{(\text{地方一般公共预算支出} - \text{地方一般公共预算收入})}{\text{地方一般公共预算支出}} \quad (2)$$

财政缺口率能够较为直观地反映地方财政的自给能力，是衡量地方政府应对外部冲击能力的重要指标。在现实中，尽管中央转移支付能够在一定程度上弥补地方常态下的收支缺口，但缺口率仍可反映地方政府应对突发风险时的财政脆弱性。一方面，参考赵煦风和王筱筱（2025）的研究，现行转移支付制度主要致力于解决地区间财力的静态均等化问题，尚缺乏针对突发性经济波动的动态风险分担机制，这导致财政缺口率较高地区在高度依赖上级事后救助时，可能面临救助响应的时滞性与不确定性。另一方面，防止返贫致贫相关专项转移支付通常具有较强的专款专用特征，并受到严格的绩效考核和资金负面清单约束，地方政府难以将其转化为可灵活调配的机动财力。因此，对于财政缺口率较高地区而言，财政缺口率越高，意味着该地区机动财力越有限，在面临规模性返贫这类动态突发风险时的主动干预能力越弱，防止返贫致贫治理的脆弱性越高。

3.机制变量：基层兜底保障与基层公共服务执行动力。第一，基层兜底保障。本文参考何欣和朱可涵（2019）的研究，使用 CHFS 数据构建县域层面的漏保率指标来衡量。具

体识别策略为：首先，根据家庭人均纯收入是否低于当地当年的最低生活保障标准，识别出应保户。其次，检查这些应保户在问卷中是否报告领取了最低生活保障补助。若家庭收入低于最低生活保障线但未领取最低生活保障，则定义为漏保户。最后，将微观样本数量汇总为县域层面数据。使用县域当年总漏保户数除以该县当年样本总户数，得到县域层面的漏保率。第二，基层公共服务执行动力。本文使用中国城乡基层治理调查（CGGS）中的基层运转支出作为代理变量，衡量基层政府的公共服务执行能力。具体而言，该指标包含农村公共事务开销与村“两委”工作人员工资。依据街头官僚理论（韩志明，2008），基层工作人员是政策执行的重要主体，其工资水平会影响公共服务供给的激励强度与自由裁量行为。因此，这两项支出之和能够较好地反映县域农村基层公共服务执行动力。其中，基层运转支出在实证中取自然对数。

4.调节变量：数字监督。本文手工收集了全国县域层面人大预算联网监督工程的实施时间，并将人大预算联网监督工程实施时间与样本区县进行匹配，生成数字监督变量。若样本区县在相应年份已经实施人大预算联网监督工程，则数字监督变量赋值为1；未实施则赋值为0。

5.控制变量。本文的控制变量设置参考仇童伟和蒋涛（2023）的研究，分为区域地理环境、区域社会环境、区域经济环境三个层面。一是区域地理环境控制变量，包括总降水量、县域面积。二是区域社会环境控制变量，包括常住人口。三是区域经济环境控制变量，包括省级CPI、二三产业比率和固定资产投资增长率。其中，总降水量、常住人口、县域面积等绝对数值变量在实证中取自然对数。

本文变量定义及描述性统计结果如表2所示。

表2 变量定义及描述性统计结果

变量类型	变量名称	变量含义	观测数	均值	标准差
被解释变量	县域规模性返贫风险	县域规模性返贫的评价指数	862	0.3132	0.1253
核心解释变量	县域政府财政紧平衡压力	县域政府财政缺口率	862	0.5977	0.3106
控制变量	总降水量	县域所在地区全年的降水总量（毫米）	862	1082.8742	556.7383
	县域面积	县域的行政区域土地总面积（万平方千米）	862	0.2787	0.8420
	常住人口	县域内实际常年居住的人口数量（万人）	862	68.9011	52.4231
	省级CPI	县所在省份的居民消费价格指数（以上年为基期100）	862	102.0397	0.4177
	二三产业比率	县域第二产业与第三产业增加值的比值	862	1.0278	0.7337
	固定资产投资增长率	县域全社会固定资产投资完成额较上一年的增长比例	862	0.0759	0.1874
机制变量	基层兜底保障	县域样本中应保未保家庭占该县样本总户数的比例	862	0.1364	0.0924

表 2 (续)

机制变量	基层公共服务执行动力	社区公共事务开销与两委工作人员工资之和(万元)	848	28.6985	61.7135
调节变量	数字监督	若样本县在相应年份已经实施人大预算联网监督工程,则取 1, 否则取 0	858	0.3170	0.4656

四、实证结果及分析

(一) 基准回归分析

表 3 展示了地方财政紧平衡压力对县域规模性返贫风险影响的估计结果。表 3 (1) 列未加入控制变量, 仅控制城市、年份固定效应; 表 3 (2) ~ (4) 列为依次加入区域地理环境控制变量、区域社会环境控制变量与区域经济环境控制变量后的估计结果。估计结果表明, 地方财政紧平衡压力对县域规模性返贫风险具有显著正向影响, 且在逐步加入控制变量后, 核心解释变量的估计系数和显著性水平未发生实质性变化。从经济意义看, 以表 3 (4) 列为例, 地方财政紧平衡压力每增加 1 个标准差, 县域规模性返贫风险指数相对于其样本均值提高约 5.39%。这表明, 地方财政紧平衡压力的上升会推高县域规模性返贫风险, 假说 H1 得到证实。

表 3 地方财政紧平衡压力对县域规模性返贫风险影响的基准回归结果

变量	(1) 县域规模性 返贫风险	(2) 县域规模性 返贫风险	(3) 县域规模性 返贫风险	(4) 县域规模性 返贫风险
地方财政紧平衡压力	0.0553*** (0.0163)	0.0552*** (0.0163)	0.0528*** (0.0163)	0.0544*** (0.0160)
总降水量		0.0000 (0.0187)	-0.0024 (0.0181)	0.0040 (0.0184)
县域面积		0.0025 (0.0036)	0.0043 (0.0040)	0.0021 (0.0040)
常住人口			-0.0139 (0.0091)	-0.0116 (0.0092)
省级 CPI				-0.0198* (0.0102)
二三产业比率				0.0129*** (0.0049)
固定资产投资增长率				0.0122 (0.0184)
常数项	0.2801*** (0.0099)	0.2792** (0.1278)	0.3525*** (0.1211)	2.3037** (1.0331)
城市固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制

表 3 (续)

年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
观测数	862	862	862	862
调整后的 R^2	0.5240	0.5227	0.5243	0.5289

注：①***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平；②括号内为县域稳健聚类标准误。下同。

(二) 内生性处理

本文的基准估计可能存在反向因果问题。一方面，县域规模性返贫风险上升可能削弱地方税基，导致财政收入减少；另一方面，返贫风险增加也可能提高社会救助、公共服务和基层治理三方面的支出需求，进而反向加剧地方财政紧平衡压力。为缓解潜在内生性偏误，更为准确地识别因果效应，本文构建了地理外生特征与区域共性财政冲击的交互型工具变量。具体而言，本文选取县域河流长度作为截面维度的地理外生特征，选取同市其他县平均财政紧平衡压力作为时间维度的区域共性财政冲击，将二者的交互项作为地方财政紧平衡压力的工具变量。该工具变量的相关性在于，河流长度这一自然地理特征，通过行政治理成本与基建维护负担两条机制加剧地方财政刚性支出压力。第一，河流作为天然的地理屏障，增加了基层政府的物理治理半径与跨区域管理难度。Bai and Jia (2016) 的研究指出，水系密集的地区更易形成碎片化的行政治理单元，从而长期推高了税收征管、治安维护与机构运转等行政成本。第二，地理割裂也提升了地方公共基础设施的建设与维护负担。Duflo and Pande (2007) 的研究指出，地形与水系特征不仅会外生推高跨河桥梁、道路等交通基建的初始工程造价，还意味着地方政府需在汛期等自然冲击中投入大量专项资金用于防洪排涝及设施修缮。这种由地理禀赋决定的额外刚性支出，使得该类县域的财政状况可能具有更高的脆弱性。因此，当面临财政紧平衡压力冲击时，河流较长、水系发达的县域的财政紧平衡压力可能会高于河流较短的县域。该工具变量的外生性在于：第一，河流长度是历经地质演化形成的自然地理特征，显然不会受当前县域短期经济状况或县域规模性返贫风险的影响，具有较强的自然地理外生性。第二，在构建时间维度的外部冲击时，本文仅计算同一地级市下除本县以外其他县的平均财政缺口率。这有助于降低本县经济状况对工具变量的直接影响。

需要说明的是，为满足工具变量严格的排他性约束，并剔除各地区固有发展惯性（如长期的经济增长轨迹与政策演进）对因果识别的潜在干扰，本文在工具变量估计中额外引入了区域时间趋势项。该设定能有效吸收不可观测的地区时序混淆效应，从而在更严格的条件下提高工具变量的有效性。表 4（1）列展示了将县域河流长度与同市其他县平均财政紧平衡压力交互项作为工具变量的第一阶段结果，F 统计量为 176.8620，大于弱工具变量检验的临界值，说明不存在弱工具变量问题。表 4（2）列显示核心解释变量系数显著为正，估计结果与基准回归基本一致。基于工具变量法的回归结果表明，在考虑潜在的内生性问

题并排除了地区发展趋势干扰之后，本文的研究结论依然成立。

表 4 地方财政紧平衡压力对县域规模性返贫风险的影响（两阶段最小二乘估计结果）

变量	(1) 地方财政紧平衡压力		(2) 县域规模性返贫风险	
	系数	标准误	系数	标准误
县域河流长度×同市其他县平均财政紧平衡压力	0.1572***	(0.0244)	0.1764***	(0.0636)
地方财政紧平衡压力				
地理环境控制变量	已控制		已控制	
社会环境控制变量	已控制		已控制	
经济环境控制变量	已控制		已控制	
城市固定效应	已控制		已控制	
年份固定效应	已控制		已控制	
区域×时间趋势	已控制		已控制	
观测数	834		834	

（三）稳健性检验^①

1.替换被解释变量测算方法。本文使用主成分分析法重新测算县域规模性返贫风险，以排除不同测算方法导致的估计结果偏误。结果显示，地方财政紧平衡压力对县域规模性返贫风险的影响依然显著为正，与基准回归保持一致。

2.剔除直辖市样本。考虑到北京、上海、天津和重庆四个直辖市下的区县财政收支结构与其他区县财政收支结构的差异，本文在剔除四个直辖市样本后重新进行回归估计。结果表明，估计结果与基准回归保持一致。

3.剔除突发性返贫风险。考虑到县域规模性返贫风险指标体系中的突发性返贫风险属于外生冲击，对地方财政紧平衡压力的敏感度相对较低，为避免该维度稀释核心解释变量的估计效能，本文在剔除该维度后重新进行检验。结果表明，地方财政紧平衡压力的系数符号与显著性状况均未发生实质性变化，进一步验证了本文结论不依赖于特定风险维度的选取。

4.剔除自然地理相关指标。考虑到平均海拔、地表破碎度等自然地理特征在时间维度上通常表现为严格的常量，为尽可能剥离此类客观地理禀赋差异对县域规模性返贫风险测度及模型估计的潜在干扰，本文将指标体系中的所有地理环境相关变量予以剥离，重新测算被解释变量并进行回归检验。结果表明，估计结果依然保持稳健。

5.提升聚类标准误层级。为了克服同一地级市内部可能存在的组内相关性干扰，获得更严谨的统计推断，本文将回归标准误的聚类层级提升至地级市层面重新进行估计。估计结果与基准回归保持一致。

^①篇幅所限，本文的稳健性检验结果详见《中国农村经济》官网本文附录。

6.基于原贫困县退出冲击的补充检验。为进一步缓解地方财政紧平衡压力与县域规模性返贫风险之间可能存在的反向因果或遗漏变量等内生性问题，本文引入原贫困县退出冲击进行检验。原贫困县退出后，相关帮扶政策与资金安排进入阶段性调整，可能对县域财政资源配置形成相对外生影响。结果表明，原贫困县退出冲击的估计系数显著为正，这从侧面印证了外生财政紧约束对县域规模性返贫风险的推升作用。

五、进一步分析

（一）机制检验：基层兜底保障弱化

最低生活保障制度（低保）作为中国特色社会主义保障体系的基础性制度之一，在脱贫攻坚任务中发挥了重要作用（何欣和朱可涵，2019；胡联等，2024；宋扬和程泽睿，2024）。中国最低生活保障制度采取央地财政共同出资的模式，即中央政府与地方政府共同承担最低生活保障资金的供给责任。这种模式赋予了地方政府较大的自由裁量权。具体来说，地方政府负责最低生活保障人数的申报与后续监督工作，中央政府根据地方政府申报的最低生活保障人数进行拨款，并要求地方政府按比例配套资金。这种设计的主要优势在于：一是缓解信息不对称问题。最低生活保障申请的必要条件是家庭人均收入低于最低生活保障线，而收入具有隐蔽性、不稳定性及来源多样性等特点，导致最低生活保障申请群体具有高度异质性。央地共同出资的模式能够有效减少中央与地方政府之间的信息不对称，降低逆向选择风险，避免地方政府过度依赖中央财政。二是强化地方财政责任。要求地方政府按比例配套资金，能够激励地方政府审慎申报最低生活保障人数，避免因过度依赖中央拨款而弱化财政责任。然而，这种模式也存在一定局限性，主要体现在地方政府多纳保会增加其财政负担：一方面，多纳保会直接增加地方政府最低生活保障配套资金需求；另一方面，多纳保也会增加地方政府入户审查与动态监测的成本。

当前，部分地区地方财政紧平衡压力不断增大，中央给予地方政府的自由裁量权可能会导致地方政府为降低最低生活保障成本而削减最低生活保障投入，进而缩小最低生活保障覆盖面。最低生活保障制度是中国扶贫制度中的兜底制度，若其兜底保障效应降低，将显著增加县域规模性返贫风险。

表5（1）列展示了在不施加任何外部环境约束时，地方财政紧平衡压力对漏保率的净冲击效应。结果显示，地方财政紧平衡压力系数显著为正。表5（2）～（4）列逐步引入地理环境控制变量、社会环境控制变量与经济环境控制变量。结果表明，核心解释变量的估计结果依然保持稳健。从经济意义上看，以表5（4）列为例，当财政紧平衡压力增加一个标准差时，县域漏保率相对于其样本均值提升约15.12%，假说H2得证。

这一结果的内在逻辑在于：在财政紧平衡常态化背景下，地方政府为控制支出成本，可能会通过提高审核门槛或降低主动发现和动态纳保能力来缓解资金压力。最低生活保障

制度作为中国特色社会救助体系的基础性兜底制度，其漏保率的攀升可能意味着部分低收入脆弱群体被排斥在保障网络之外，使其抗风险能力降低；同时，由于低收入群体具有较高的边际消费倾向，收入减少可能也会抑制该群体的发展型消费，削弱县域消费活力。综上所述，基层兜底保障功能受限，构成了地方财政紧平衡压力推高县域规模性返贫风险的重要机制渠道。

表 5 机制分析：地方财政紧平衡压力对基层兜底保障的影响分析

变量	基层兜底保障			
	(1)	(2)	(3)	(4)
地方财政紧平衡压力	0.0666*** (0.0190)	0.0662*** (0.0191)	0.0665*** (0.0190)	0.0664*** (0.0190)
地理环境控制变量	未控制	已控制	已控制	已控制
社会环境控制变量	未控制	未控制	已控制	已控制
经济环境控制变量	未控制	未控制	未控制	已控制
城市固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
观测数	862	862	862	862
调整后的 R ²	0.3033	0.3032	0.3022	0.3055

（二）机制检验：基层公共服务执行动力弱化

既有研究表明，农村基层治理不仅是国家政权建设的基石，也是防止返贫致贫政策落实的关键环节。然而，基层治理的有效性高度依赖于财力保障（向书坚等，2026）。在财政紧平衡约束下，地方政府为了缓解收支压力，可能优先保基本民生、保工资、保运转，而对那些考核指标权重较低、回报周期较长的基层治理支出保障不足。结果如表 6（4）列所示，地方财政紧平衡压力对农村基层运转支出水平具有显著负向影响。从经济意义上看，以（4）列为例，当地方财政紧平衡压力增加一个标准差时，基层运转支出平均降低约 18.19%，假说 H3 得到证实。在财政紧平衡压力较高的情况下，基层政府在保障基本民生、支付工作人员工资以及维持基层治理正常运转方面面临多重挑战，可能影响防止返贫致贫政策落实和基层公共服务供给。一方面，基层运转支出不足可能导致农村公共事务开展缺乏必要的物质基础，影响农村居民的生活质量与生产效率，加剧农户的经济脆弱性；另一方面，村“两委”工作人员工资支付不足可能降低其工作积极性，削弱基层组织在社会事务中的协调、执行与服务能力，可能导致治理效能下降，进一步放大政策执行偏差。

表 6 机制分析：地方财政紧平衡压力对基层公共服务执行动力的影响分析

变量	基层运转支出			
	(1)	(2)	(3)	(4)
地方财政紧平衡压力	-0.5781***	-0.5781***	-0.5861***	-0.5857***

表 6（续）

	(0.2112)	(0.2124)	(0.2184)	(0.2196)
地理环境控制变量	未控制	已控制	已控制	已控制
社会环境控制变量	未控制	未控制	已控制	已控制
经济环境控制变量	未控制	未控制	未控制	已控制
城市固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
观测数	848	848	848	848
调整后的 R ²	0.7924	0.7918	0.7915	0.7906

（三）数字监督的县域规模性返贫风险防范效应

信息不对称是影响预算监督效能的重要因素。人大及其常委会不能完全掌握政府预算信息，可能导致预算执行中出现资金违规使用、预算执行进度滞后等问题，削弱财政资源的有效配置与政策实施效果。在财政紧平衡压力背景下，这种信息不对称问题可能进一步加剧县域规模性返贫风险。

人大预算监督是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要一环。近年来，依托信息化与数字化技术的迭代升级，中国大力推动人大预算联网监督工程建设，逐步构建人大及其常委会与政府财政部门之间的预算信息动态联通机制。这一制度创新通过“技术赋能与制度重塑”路径，在一定程度上能够打破预算编制与执行环节的数据壁垒，缓解委托代理关系中的信息不对称问题（欧阳洁等，2024），提升财政支出效率。具体而言，人大预算联网监督主要通过两大核心机制发挥效能：一是建立全周期的风险识别与预警机制。二是构建“问题发现—闭环整改”的治理链条（龚小芸等，2025）。数字监督并非抽象的技术概念，它能够通过实时数据比对锁定风险锚点，及时纠正执行偏差。这为防止返贫致贫相关资金等重点专项资金的规范使用提供了一定保障，确保其能精准、及时地惠及困难群体，提高财政支出效率，从而可以缓解由资金截留或拨付滞后引发的县域规模性返贫风险。在地方财政紧平衡压力背景下，人大预算联网监督是否能够缓解由财政资源约束导致的县域规模性返贫风险？为回答这一问题，本文将人大预算联网监督制度纳入分析框架，重点探讨其在地方财政紧平衡压力与县域规模性返贫风险之间的作用。

表 7 构造地方财政紧平衡压力与数字监督变量的交互项，验证人大预算联网监督工程实施是否能够缓解地方财政紧平衡压力增加带来的县域规模性返贫风险。表 7（4）列结果表明，在其他条件不变的前提下，相较于未实施人大预算联网监督工程的县域，已实施该工程的县域在面临财政紧平衡压力增加 1 个标准差的冲击时，其规模性返贫风险相对于均值水平的上升幅度可削弱约 4.53%^①。可能的原因是，人大预算联网监督工程的实施可能会

^①缓释幅度为“（交互项系数×自变量标准差）/因变量均值”。

缓解地方财政中的信息不对称问题，通过提高信息透明度，使地方政府在外部监督约束下提高财政资源使用效率，从而发挥县域规模性返贫风险防范效应，验证了假说 H4。

表 7 数字监督的县域规模性返贫风险防范效应检验

变量	县域规模性返贫风险			
	(1)	(2)	(3)	(4)
地方财政紧平衡压力	0.0606*** (0.0164)	0.0607*** (0.0163)	0.0585*** (0.0162)	0.0588*** (0.0159)
数字监督	-0.0359*** (0.0111)	-0.0361*** (0.0111)	-0.0354*** (0.0112)	-0.0372*** (0.0113)
数字监督×地方财政紧平衡压力	-0.0477** (0.0229)	-0.0505** (0.0237)	-0.0521** (0.0238)	-0.0457* (0.0241)
地理环境控制变量	未控制	已控制	已控制	已控制
社会环境控制变量	未控制	未控制	已控制	已控制
经济环境控制变量	未控制	未控制	未控制	已控制
城市固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
观测数	858	858	858	858
调整后的 R ²	0.5353	0.5342	0.5360	0.5413

六、结论与政策启示

在当前防止返贫致贫工作转向常态化、地方财政压力加大的双重背景下，探讨地方政府财政紧平衡压力对县域规模性返贫风险的影响，具有重要意义。具体而言，本文使用 2017—2023 年中国家庭金融调查、中国城乡基层治理调查、县域统计年鉴、地理空间数据云等来源的数据，构建县域规模性返贫风险指标，并结合手工收集的县级人大预算联网监督数据，实证检验地方政府财政紧平衡压力对规模性返贫风险的影响以及数字监督的返贫风险防范效应。研究发现，第一，地方财政紧平衡压力的加大会加剧规模性返贫风险，其影响主要通过基层治理中的两个渠道发挥作用：一是基层兜底保障弱化。中国最低生活保障制度采取央地财政共同出资模式，地方财政紧平衡压力增大可能导致地方最低生活保障配套资金不足，产生最低生活保障漏保现象的潜在风险，可能推高规模性返贫风险。二是基层公共服务执行动力弱化。地方财政紧平衡压力促使地方政府在支出结构上作出调整，倾向于削减农村公共服务等支出，将财政资金优先投入到更易培育税源的经济建设领域，从而削弱基层公共服务供给能力，增加规模性返贫风险。第二，数字监督作为现代化治理工具，能够有效缓解地方财政紧平衡压力增加带来的规模性返贫风险，具有返贫风险防范效应。具体而言，人大预算联网监督通过缓解地方政府财政中的信息不对称问题，提高地方政府财政资金利用效率、优化财政资源配置结构，强化防止返贫致贫以及社会保障等资金精准落

地，提高防止返贫致贫相关资金和社会保障资金使用的精准性与及时性，从而缓解地方财政紧平衡压力增加带来的规模性返贫风险，为完善常态化防止返贫致贫机制提供经验证据。

本文的研究结论对统筹发展和安全、防范规模性返贫风险，以及实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接具有重要的政策含义。

第一，建立基于财政紧平衡压力的财政纵向转移支付动态调整机制。本文基准回归研究发现，地方财政紧平衡压力是加剧县域规模性返贫风险的重要诱因。在地方财政紧平衡常态化的宏观背景下，单纯依靠县域自身“造血”或传统静态财力均衡分配，已难以在短期内有效化解风险、缓解压力。鉴于此，建立与基层财政紧平衡压力动态适配的纵向财力补偿机制，从源头上缓解基层政府的收支矛盾，是筑牢不发生规模性返贫底线的治本之策。因此，上级政府应基于县域财政收支缺口率、返贫致贫监测情况，实施动态化、精准化的财力统筹调配机制。中央层面应统筹构建基于财政收支缺口率、防止返贫致贫监测情况的预警体系，对于财政紧平衡压力较大且脆弱群体聚集的县域，应设立触发阈值，前瞻性地启动转移支付等动态响应机制。

第二，强化对基层政府与工作人员裁量权的制度约束，完善底线任务考核容错机制。本文机制研究发现，财政紧平衡压力主要通过弱化基层兜底保障与基层公共服务执行动力渠道加剧地方规模性返贫风险。鉴于此，防范规模性返贫，不仅要关注资金量的供给，也要关注执行端的规范。基层政府及相关人员作为政策落实的“最后一公里”，其自由裁量权的行使逻辑可能会影响防止返贫致贫政策的落地效果。因此，通过制度设计约束其决策偏差，确保底线民生任务在基层治理中顺利开展，是提升防止返贫致贫治理效能的关键。因此，政府应从权责界定与考核激励两方面入手，规范基层治理主体的执行行为：一方面，省级政府应明确县乡两级防止返贫致贫事权底线，加强对涉及低收入人口基本生活等支出的保障，压缩基层政府在面临财力收缩时通过削减底线民生支出换取短期预算平衡的自由裁量空间，尽量避免防止返贫致贫任务被选择性执行。另一方面，完善防止返贫致贫常态化帮扶的尽职免责容错机制。考虑到防止返贫致贫工作具有长期性与复杂性，应在督察和审计中建立与地方财力状况挂钩的容错框架。对于因客观财力匮乏而非主观渎职导致的阶段性公共服务供给不足，应给予基层一定的灵活调整空间，鼓励基层干部在有限资源下探索更具成本效益的帮扶模式，缓解因过度避责动机导致的执行弱化。

第三，深化数字监督赋能，提升财政资金使用效能。本文研究发现，以人大预算联网监督为代表的数字监督工程能够显著缓解地方财政紧平衡压力增加造成的规模性返贫风险。目前，人大预算联网监督在物理层面已实现初步覆盖，但数据孤岛和监督滞后依然制约着其治理效能。通过深化数字监督赋能，实现从结果监督向全过程实时预警转型，是确保防止返贫致贫资金精准落地、提升公共资源配置效率的重要路径。因此，政府应深化数字监督平台在防止返贫致贫治理中的应用。一方面，打通人大预算联网平台与农业农村部

门防止返贫致贫动态监测预警系统之间的信息壁垒，构建“资金一项目一农户”的多层次数据库。通过对账面资金流向与实际帮扶进度进行实时校验，系统可自动识别资金拨付缓慢或用途异常等治理风险，从而实现对重点防止返贫致贫资金的精准追踪与监管。另一方面，发挥数字技术的识别功能，利用大数据审计与人工智能技术，对县级政府的支出偏好进行动态监测，重点捕捉非刚性建设支出挤占民生资金等异常信号，及时预警并报送监督部门，提高在民生保障受损前的及时干预能力。

参考文献

- 1.陈博文、杨福霞：2024：《特色农业发展政策实施的县域经济增长效应——基于中国特色农产品优势区的评估》，《中国农村经济》第10期，第132-152页。
- 2.陈水生、罗丹，2025：《权变与调适：基层政府政策执行偏差的生成机理与纠偏机制》，《政治学研究》第2期，第80-95页。
- 3.陈茜、汪三贵，2023：《规模性返贫的底线评判、潜在风险与防范机制》，《湖南农业大学学报（社会科学版）》第2期，第39-48页。
- 4.陈晓光，2016：《财政压力、税收征管与地区不平等》，《中国社会科学》第4期，第53-70页。
- 5.范燕丽、丛树海，2024：《财政转移支付与农户生计韧性：“驱动”还是“制约”》，《中国农村经济》第1期，第125-148页。
- 6.方珂、张翔、蒋卓余、练宏，2023：《从“自保式执行”到有效治理——地方自主性实践的制度路径转换》，《社会学研究》第2期，第158-181页。
- 7.龚斌磊、张启正、袁菱苒、马光荣，2023：《财政分权、定向激励与农业增长——以“省直管县”财政体制改革为例》，《管理世界》第7期，第30-46页。
- 8.龚小芸、刘蓉、杨进，2025：《人大监督数字化与财政支出效率提升——基于县级预算联网监督的证据》，《财经研究》第8期，第66-80页。
- 9.韩志明，2008：《街头官僚的行动逻辑与责任控制》，《公共管理学报》第1期，第41-48页。
- 10.何欣、朱可涵，2019：《农户信息水平、精英俘获与农村低保瞄准》，《经济研究》第12期，第150-164页。
- 11.胡联、盛迪、朱婷，2024：《低保促进了农户减贫韧性吗？——兼论中国低保政策的完善》，《财经研究》第9期，第63-77页。
- 12.贾男、王赫，2025：《东西部对口支援政策实施能否降低脱贫农户返贫风险》，《中国农村经济》第1期，第72-93页。
- 13.兰宇、张鹏，2024：《“脱贫不脱政策”何以防止脱贫农户返贫》，《中国农村经济》第5期，第167-184页。
- 14.吕冰洋、贺颖，2022：《中国特色财政激励体制：基于统一市场的视角》，《中国社会科学》第4期，第24-43页。
- 15.马恩涛、李鑫、姜超，2024：《中国式财政分权与地方政府支出预算执行偏差——基于纵向分权与横向竞争的视角》，《中国农村经济》第1期，第149-174页。

- 16.马海涛、秦士坤, 2022:《财政压力如何影响民生支出》,《经济学动态》第10期,第42-60页。
- 17.欧阳洁、彭鹭、陆毅, 2024:《数字化转型下的人大预算监督与政府支出效率——基于信息不对称视角的分析》,《管理世界》第11期,第137-157页。
- 18.邱峰、杨浩、庄天慧, 2025:《缓解还是加剧?现代农业产业园建设对农村低收入群体收入不平等的影响》,《中国农村经济》第3期,第101-121页。
- 19.仇童伟、蒋涛, 2023:《经济增长目标设定对基层“三保”保障的影响探析》,《中国农村经济》第12期,第126-147页。
- 20.仇叶, 2025:《县乡财政分配结构与基层印象政绩生产》,《政治学研究》第4期,第78-92页。
- 21.宋扬、程泽睿, 2024:《“提低”目标下农村低保制度的捆绑效应与优化路径分析》,《中国农村经济》第3期,第22-41页。
- 22.向书坚、黄桃、吴志敏, 2026:《乡村治理有效的实现机制——基于治理目标与治理过程的双重视角》,《中国农村经济》第2期,第115-138页。
- 23.谢贞发、严瑾、李培, 2017:《中国式“压力型”财政激励的财源增长效应——基于取消农业税改革的实证研究》,《管理世界》第12期,第46-60页。
- 24.徐超、庞雨蒙、刘迪, 2020:《地方财政压力与政府支出效率——基于所得税分享改革的准自然实验分析》,《经济研究》第6期,第138-154页。
- 25.杨学儒、王少壮, 2025:《特色农业发展的县域共同富裕效应》,《中国农村经济》第3期,第81-100页。
- 26.余靖雯、陈晓光、龚六堂, 2018:《财政压力如何影响了县级政府公共服务供给?》,《金融研究》第1期,第18-35页。
- 27.张训常、何炜, 2024:《流动人口子女随迁还是留守:流入地财政压力的视角》,《世界经济》第3期,第213-244页。
- 28.赵普、龙泽美、王超, 2022:《规模性返贫风险因素、类型及其政策启示——基于西南民族地区的调查》,《管理世界》第11期,第146-159页。
- 29.赵煦风、王筱筱, 2025:《地区经济波动下转移支付政策与风险分担》,《经济研究》第8期,第212-236页。
- 30.周黎安, 2007:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期,第36-50页。
- 31.Bai, Y., and R. Jia, 2016, “Elite Recruitment and Political Stability: The Impact of the Abolition of China’s Civil Service Exam”, *Econometrica*, 84(2): 677-733.
- 32.Barro, R. J., 1979, “On the Determination of the Public Debt”, *Journal of Political Economy*, Vol.87: 940-971.
- 33.Duflo, E., and R. Pande, 2007, “Dams”, *The Quarterly Journal of Economics*, 122(2): 601-646.
- 34.Holmstrom, B., and P. Milgrom, 1991, “Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design”, *The Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol.7: 24-52.

Local Fiscal Stress and the Prevention of a Large-Scale Return to Poverty at the County Level: The Moderating Role of Digital Oversight

HE Xin^{1,2} CHEN Tailing³ WANG Haijun^{4,5}

(1. School of Finance, Southwestern University of Finance and Economics;

2. Institute of Digital Economy and Interdisciplinary Sciences Innovation, Southwestern University of Finance and Economics;

3. Research Institute of Economics and Management, Southwestern University of Finance and Economics;

4. Institute of Western China Economic Research, Southwestern University of Finance and Economics;

5. China Academy for Rural Development, Zhejiang University)

Summary: Against the backdrop of widening imbalances between local government revenues and expenditures and the growing policy imperative to prevent a large-scale return to poverty, understanding whether and how local fiscal stress increases county-level poverty vulnerability is of considerable importance. Based on a multitask principal-agent framework, this study uses data from the China Household Finance Survey and the China Grassroots Governance Survey from 2017 to 2023, together with a manually compiled county-level dataset on digital budget oversight by county-level people's congresses. Using these data, this study examines the effect of local fiscal stress on the county-level risk of a large-scale return to poverty and assesses whether digital oversight can mitigate this effect.

The results show that a one-standard-deviation increase in local fiscal stress raises the county-level risk of a large-scale return to poverty by approximately 5.39%. Mechanism analyses indicate that fiscal stress increases this risk by weakening grassroots social protection and undermining the capacity of grassroots governments to deliver public services. Digital oversight partially offsets these adverse effects. In particular, by enhancing information transparency, digital oversight reduces the effect of local fiscal stress on the risk of a large-scale return to poverty by approximately 4.53%, highlighting its significant preventive role.

This study makes the following contributions. First, it develops a county-level index measuring the risk of a large-scale return to poverty. By integrating multiple data sources, it constructs a comprehensive evaluation framework encompassing three dimensions of poverty vulnerability: group-level risk, region-wide risk, and risk arising from unexpected shocks. Second, it identifies the mechanisms through which local fiscal stress affects the county-level risk of a large-scale return to poverty. It extends existing explanations by showing that fiscal stress can weaken grassroots social protection and erode the capacity of grassroots governments to deliver public services. Third, it provides evidence on the enabling role of digital oversight in preventing a large-scale return to poverty. By incorporating digital budget oversight by local people's congresses into the analytical framework of poverty governance, the study demonstrates that digital oversight can contribute to the development of a coordinated and institutionalized system for preventing a large-scale return to poverty.

Keywords: Local Fiscal Stress; Large-Scale Return to Poverty; Digital Oversight; Social Protection

JEL Classification: H50; D60

(责任编辑: 陆镜名)