

# 有条件现金转移支付与农村长期减贫： 国际经验与中国实践\*

郑晓冬<sup>1</sup> 上官霜月<sup>2</sup> 陈典<sup>2</sup> 方向明<sup>2</sup>

**摘要：**中国在2020年基本实现消除绝对贫困的阶段性目标后，反贫困战略将主要围绕减少长期贫困和缓解相对贫困展开，建立和实施激励相容的公共转移支付制度是实现可持续减贫远期目标的一个重要突破口。作为目前国际上流行的长期多维减贫方法，有条件现金转移支付通过提供贫困家庭现金补贴和促进儿童人力资本积累来减少当期贫困、预防未来贫困与改善收入分配，是可资中国借鉴的一项反贫困政策工具。本文系统回顾和总结了有条件现金转移支付的理论基础和发展历程，短期和长期实施效果以及项目执行的判断依据、方案设计和潜在局限性。在此基础上，进一步分析了现阶段中国农村公共转移支付政策的减贫成效与存在问题，并对目前正在中国进行的有条件现金转移支付试点项目的实践成果和不足进行讨论和展望。结果表明，有条件现金转移支付能否在中国进一步发展的关键在于项目方案的设计和执​​行能否融合“自上而下”和“自下而上”的政策制定思路，以及能否与其他相关政策形成统筹互补和与时俱进的贫困治理体系，进而达成后2020时代的可持续减贫愿景。在中国贫困治理转型的背景下，本研究将有助于为优化新时期反贫困政策提供借鉴。

**关键词：**有条件现金转移支付 长期贫困 多维贫困 相对贫困 人力资本

**中图分类号：**F328.3 **文献标识码：**A

## 一、引言

打赢脱贫攻坚战是中国全面建成小康社会的基本任务，也是实现“两个一百年”奋斗目标的重要基础。经验表明，公共转移支付对减少农村贫困具有重要作用（解垠，2017）。改革开放以来，中国农村的公共转移支付政策体系不断扩充<sup>①</sup>。农村最低生活保障（以下简称农村低保）、新型农村社会养老

---

\*本文研究受到教育部人文社会科学研究项目“公共转移支付对农村儿童人力资本积累的影响机理及政策优化研究”（编号：20YJC790187）、国家社会科学基金项目“新型农村社会养老保险对农村留守老人主观福利的影响研究”（编号：17BRK018）的资助。

<sup>①</sup>从广义的角度来看，公共转移支付既包括现金转移支付（如低保收入和养老金），也包括实物转移支付（如教育和卫生公共服务）。本文中所述的公共转移支付是狭义上的概念，即现金转移支付部分。

保险（以下简称新农保）以及其他现金补贴（如五保户补助、农业补贴等）已经成为农村居民基本生活兜底的生存保护网。与此同时，根据国家统计局发布的数据，按照 2010 年不变价格的农村贫困标准（每人每年 2300 元）测算，中国农村的贫困发生率已从 1978 年的 97.5% 下降至 2018 年的 1.7%，减贫成效斐然。但是，实现持续脱贫并非一劳永逸，需要长期实施精准有效的扶贫措施，形成目标群体长效脱贫的内生发展能力，从而防范脱贫人口的返贫风险、预防新贫困人口的产生。基于此，在 2020 年后的新时期，有必要进一步优化创新农村公共转移支付制度，考虑试点推广有条件现金转移支付等激励相容的转移支付政策，进而实现可持续减贫的远期目标（甘犁，2019）。

党的十九届四中全会提出“坚决打赢脱贫攻坚战，建立解决相对贫困的长效机制”。在后 2020 时代，中国反贫困战略的重点将从单维、短期、绝对贫困转向多维、长期、相对贫困（何秀荣，2018；陈志钢等，2019）。长期来看，人力资本的积累是预防因病致贫和返贫、阻断贫困代际传递、缓解相对贫困的内生动力，同时也是一个国家或地区实现长期经济增长的重要源泉（蔡昉，2020）。证据表明，人力资本的形成具有关键期和敏感期，儿童期是人力资本投资回报率最高的阶段，对儿童人力资本进行持续精准投资是支持国家长期发展的重要举措（Heckman and Corbin, 2016）。尽管近年来，中国在儿童发展方面取得了显著成就，但仍需看到，目前中国儿童人力资本的发展还是不平衡不充分的。欠发达地区的农村仍然面临着儿童养育水平低、心理问题突出、教育机会缺乏等挑战，如何较好地应对这些挑战是后脱贫时代需要充分重视的问题（中国发展研究基金会，2017）。作为当前国际上广泛运用的长期多维减贫方案，有条件现金转移支付项目通过结合现金转移支付和儿童人力资本积累来实现长期减贫和包容性均衡发展，是中国在贫困治理转型过程中可资借鉴的政策选择。

从目前的研究资料来看，已有部分国内文献对一些发展中国家的有条件现金转移支付项目进行了介绍和思考，为中国反贫困政策的新思路提供了有益探索（房连泉，2016；汪三贵和曾小溪，2016）。与此同时，部分国内研究团队已开始进行面向西部农村地区的有条件现金转移支付项目试点和政策影响评估（Mo et al., 2013；Zhou et al., 2020）。但是，借鉴与有效实施一个政策需要系统全面地理解该政策的实施原理和效果，以及掌握如何设计科学合理的实施方案。就现有文献资料来看，至少有以下三个方面值得进一步深入分析和讨论，分别是有条件现金转移支付项目的理论基础，短期和长期实施效果，以及实施该项目的判定依据、方案设计和潜在局限等。基于此，本文将对有条件现金转移支付项目的国际经验进行系统阐述，以补充既往研究的不足。此外，本文还将讨论当前中国农村公共转移支付政策的减贫成效和正在试点的有条件现金转移支付项目的效果，并进一步对未来实施有条件现金转移支付项目进行评价和展望，以期优化反贫困政策体系提供参考依据。

## 二、有条件现金转移支付的理论基础及发展历程

### （一）有条件现金转移支付的概念和经济学基础

有条件现金转移支付是指以目标群体达到指定要求为前提条件的现金转移支付项目。当前全球比较流行的有条件现金转移支付项目是政府（或非政府公益组织）向贫困群体提供现金补贴，前提是受益家庭接受预先设定的儿童人力资本投资要求。通常情况下，有条件现金转移支付项目的现金补贴接

收者为家中的女性抚养人，关于儿童人力资本投资的条件包括教育和健康两个方面。例如，保证儿童的上学出勤率或学业表现达到一定目标、孕妇和儿童定期接受预防保健服务、定期为孕妇和儿童提供营养补充剂等。有条件现金转移支付项目的核心是通过现金转移支付来减少当期贫困，并通过儿童人力资本积累来阻断贫困的代际传递，改善收入分配格局。实施有条件现金转移支付项目主要基于以下三方面的经济学理论或事实：一是生命早期的人力资本投资回报率总是高于晚期，二是贫困家庭的有限理性将导致儿童人力资本投资不足，三是精准有效的公共转移支付有助于纠正市场失灵、实现兼具公平和效率特征的长期减贫目标。

1.人力资本投资的生命周期理论。人力资本的形成与发展是一个贯穿于个体生命周期的动态过程。Carneiro and Heckman (2003) 将公共投入的成本收益纳入人力资本政策的分析框架，描绘了从学前教育、学校教育和继续教育阶段人力资本投资收益边际递减的“赫克曼曲线”，即在其他条件不变的情况下，早期的人力资本投资回报率总是高于晚期的人力资本投资回报率。对“赫克曼曲线”的解释包括三个方面：其一，心理学和脑科学研究证实，早期人力资本投资的回报时间相对更长，并且早期能力（特别是认知能力）的可塑性更强。其二，技能的形成具有自创性特征，即在生命早期习得的技能将持续到生命后期，并有助于促进生命后期其他技能的获得。例如，生命早期形成较好的自控力和情绪稳定性将有利于强化求知欲和积极学习的能力，进而能够促使认知能力的提升。其三，技能的形成具有互补性特征，即在生命早期习得的技能有助于提升生命后期人力资本投资的回报率，不同生命阶段的人力资本投资的作用协同互补。同时，生命早期投入效果的充分发挥需要进行持续投资展现。自创性和互补性两大特征使得个体技能的形成与发展存在乘数效应，进而产生技能获得的集聚过程。赫克曼在发表于《科学》(Science) 等期刊上的多项研究中强调，技能的形成与发展存在关键期和敏感期，两者关系着个体可否获得某类技能以及习得技能的数量。儿童期人力资本投资具有高回报率，而在青年时期采取补救措施则较难实现个体的技能习得，并且成本高昂。因此，对儿童的人力资本投入不存在公平和效率的权衡问题，应当积极进行有质量的干预促进儿童人力资本积累 (Heckman, 2006; Heckman and Corbin, 2016)。

2.贫困家庭的有限理性与儿童人力资本投资。根据家庭经济学理论，孩子是家庭的“耐用消费品”，其人力资本积累将有助于家庭效用的提高 (Becker, 1991)。通过建立家庭效用函数和预算约束（包括金钱与时间等），并进行效用最大化目标的最优条件求解，可以得到儿童人力资本投资的均衡条件。理论模型结果显示，家庭对孩子的人力资本投资决策主要由两类因素决定：一是家庭资源水平。当家庭资源增加时，父母将增加对孩子的人力资本投资，同时增加其他商品的消费；二是孩子人力资本投资的影子价格（机会成本）。在家庭资源不变的情况下，当其他商品价格大于孩子人力资本投资的影子价格（例如，童工对家庭的劳动回报）时，家庭将减少对其他商品的需求，并增加对孩子的人力资本投资。根据以上理论解释，贫困家庭对孩子的人力资本投资通常是不足的，其原因主要有三。第一，相较于资源富裕的家庭，贫困家庭的经济和社会资源较少，因而在多数情况下对孩子的人力资本投资并不能达到儿童充分发展的所需水平。第二，受到资源约束，贫困家庭获得的信息渠道有限、难以掌握关键信息将导致家庭有限理性的决策行为 (Banerjee and Duflo, 2011)。例如，尽管促进儿童人力资本

积累将给家庭带来长期福利改善，但在缺乏充分信息的情况下，父母可能误判儿童人力资本投资的回报率，进而引致有限的家庭资源产生错配。同时，行为经济学研究表明，由于存在自制力和拖延等问题，人们的日常行为有时和设定的长期目标并不一致（Thaler, 2015）。因此，即便贫困家庭能够意识到儿童人力资本投资的长期价值，也可能因为信念不坚定、过于关注短期成效或家庭成员的利益冲突而未能实现长期的效用最大化。第三，人力资本存在正外部性，对于家庭而言的最优人力资本投资决策可能并不是社会福利最大化的选择。作为人力资本的主要构成，教育和健康都将产生正外部性（Glaeser and Lu, 2018）。一方面，教育水平的提高有助于个体技能的获得，这不仅对其劳动生产率有正面作用，还将通过社会网络对其同伴的技能水平产生溢出效应。同时，教育的获得也有助于提升公民的整体素质，从而降低诸如犯罪和家庭暴力等社会问题的发生率。另一方面，接受医疗保健服务（如疫苗接种）不仅有助于降低个体的疾病发生率，同时也有助于降低疾病的传播风险、减轻整体居民的健康经济负担。因此，当家庭缺少充分信息，且未能将外部性纳入决策考虑时，其决策行为就将产生市场失灵现象，此时的儿童人力资本投资将是不足的。

3. 有条件现金转移支付：旨在兼顾公平与效率。经验表明，尽管基础设施投资等开发式扶贫能够通过“涓滴效应”惠及贫困群体，不过其可持续性是有限的。通过合理设定贫困的识别标准，公共转移支付更能使赤贫人口受益。与此同时，通过直接增加贫困家庭的经济资源，公共转移支付有助于平滑家庭消费、减轻突发事件的冲击，并在一定程度上改善社会收入分配状况（陈国强等，2018）。但是，无条件现金转移支付在促进公平的同时，可能难以保证转移支付资金的使用效率。由于贫困家庭的有限理性，接受无条件现金补贴的贫困家庭可能将更多的经济资源用于商品消费，而非儿童人力资本投资，进而难以达到长期减贫的最佳效果。相比之下，有条件现金转移支付不仅存在短期减贫的收入效应，还将产生促进儿童人力资本积累的替代效应，从而兼顾公共转移支付减贫的公平和效率。具体而言，有条件现金转移支付项目不仅有利于增加贫困家庭收入，同时以附加教育和健康服务等条件的形式降低儿童人力资本投资的机会成本，促使家庭的儿童人力资本投资向社会福利最大化的决策水平靠近，进而提高转移支付资金的长期投入回报率。此外，既往研究显示，女性抚养人通常更加偏好利用家庭资源改善孩子的教育和健康状况。正因如此，孩子的母亲通常是有条件现金转移支付项目现金补贴的接收者，并且有女童的家庭将收到相对更多的津贴，这将进一步帮助提高儿童的人力资本积累水平，并在一定程度上促进教育和健康服务机会的性别平等（Parker and Todd, 2017）。因此，理论上无条件现金转移支付项目不仅能够通过转移支付在短期减少家庭贫困，还将通过促进儿童的人力资本积累在长期阻断贫困的代际传递、缓解相对贫困状况以及减少贫困的女性化。

## （二）有条件现金转移支付项目的起源与发展

有条件现金转移支付项目诞生于 20 世纪末的拉丁美洲<sup>①</sup>。1997 年，为应对国内严峻的贫困和收入

<sup>①</sup>墨西哥政府于 1997 年实施面向赤贫人口的有条件现金转移支付项目，并将该项目命名为 Progresa（“进步”计划），随后在 2002 年改名为 Oportunidades（“机会”计划），在 2015 年再次更名为 Prospera（“繁荣”计划）。经过历次更名，项目总体设计保持不变，但覆盖群体和预算支出有所增加。这是世界上第一个有条件现金转移支付项目。

差距现象，墨西哥政府实施了世界上第一个有条件现金转移支付项目——“机会”计划来帮助赤贫人口打破贫困的恶性循环。该项目是目前世界上最具代表性的有条件现金转移支付项目之一，主要有如下特点：第一，通过多维视角精准识别贫困人口。“机会”计划首先根据地理位置以及基础设施水平等特征判断家庭所处地区的边缘程度，而后考虑到运用家庭收入作为贫困标准可能带来的瞄准偏误，设定了一套积分制度用于综合测量家庭社会经济状况，主要包括家庭人口结构和实物资产等易于测量且难以人为操纵的特征。当家庭所得积分达到指定标准后，则有资格接受有条件现金转移支付，受益家庭的资格将每三年接受一次审查。第二，综合制定现金补贴条件。参与“机会”计划的家庭获得现金补贴水平（经过物价平减）主要由给定教育和健康服务条件的完成度和家庭结构（包括孩子的数量、性别和年龄等）综合确定。在教育方面，如果家中所有孩子每月的上学出勤率不低于85%，则受益家庭将在每年收到十个月的现金补贴，并且补贴额度将随儿童所在年级的增加而提高。同时，在中学阶段，女孩上学满足出勤率要求将接收到相对更多（约15%）的现金补助以促进教育机会的性别平等。在孩子高中毕业后，受益家庭还将额外收到一次性的现金转移支付作为奖励。在健康方面，受益家庭只有经常到卫生诊所接受预防保健服务和参加健康知识培训才能获得相应的现金补贴，具体的参与频率要求根据家庭人口结构综合确定。其中，预防保健服务包括孕妇的产前护理、儿童的疫苗接种和健康检查等。在接受医疗保健服务的同时，处于怀孕和哺乳期的女性、婴幼儿将获得相应的营养补充剂。据统计，“机会”计划现金补贴分别占墨西哥农村和城市贫困家庭平均收入的25%和15%（Levy, 2006; Parker and Vogl, 2018），且以两个月的频率支付给受益家庭。第三，合理设定现金转移支付的方式和接收人。墨西哥政府将“机会”计划的现金补贴直接发放到贫困家庭账户，以此避免多个环节产生的行政开支和扶贫资金的挪用。同时，该项目要求补贴的接收者是家中孩子的母亲或者儿童的主要照料者，进一步使现金转移支付主要用于儿童的人力资本投资。第四，建立项目监测和影响评估系统。在“机会”计划正式实施前，项目设计团队进行了全国家庭的基线调查和局部试点，为项目的短期和长期效果评估做好了前期准备。其中，全国基线调查于1995年进行，该调查数据不仅被用于之后的政策效果评价，也被用于通过多维标准识别贫困家庭。1996年，项目团队进行了面向31000个家庭的随机干预实验，发现项目的短期成效良好，而后将项目向全国推广，并邀请第三方机构（国际食物政策研究所）进行全国性的政策影响评估。与此同时，该项目还聘用专业人员对受益家庭接受干预的情况进行监测，进一步确保项目的实施效果。

由于“机会”计划在减少家庭贫困和收入差距方面的良好成效，该项目从2002年开始逐步覆盖墨西哥500万户家庭，约占全国家庭数的1/5（亚洲开发银行，2012）。与此同时，有条件现金转移支付项目也逐渐传播至拉丁美洲、亚洲、非洲和欧洲等地区其他国家，以及美国纽约和华盛顿特区等城市。根据世界银行发布的报告<sup>①</sup>，2016年全球实施大中型有条件现金转移支付项目的国家共有63个，并主要集中在中等收入国家（见表1）。其中，覆盖人口广泛的有条件现金转移支付项目主要包括巴西的家庭补助金计划（4181万）、印度尼西亚的Kelurga Harapan项目（2340万）、菲律宾的4Ps项目（2024

<sup>①</sup>参见世界银行，《The State of Social Safety Nets 2018》，<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29115>。

万)以及哥伦比亚的 Mas Familias en Accion 项目(1367万)等。

表1 全球有条件现金转移支付项目的地区分布

地区	拉丁美洲	亚洲	非洲	欧洲	大洋洲	合计
国家数量(个)	20	16	21	5	1	63
覆盖人口(百万)	99.530	62.781	19.087	1.555	0.004	182.957

数据来源:作者根据世界银行报告《The State of Social Safety Nets 2018》数据整理所得。

### 三、有条件现金转移支付项目的实施效果

#### (一) 有条件现金转移支付项目的短期效果

根据有条件现金转移支付项目的特点,其短期效果主要体现在两个方面:一是家庭消费和贫困水平,二是儿童教育和健康的服务使用情况和具体表现。结合 Fiszbein et al.(2009)、Paes-Sousa et al.(2011)以及 Glewwe and Kassouf(2012)等的研究,本文对有条件现金转移支付项目发展过程中首个十年的减贫成效进行总结,结果如表2所示。

在家庭消费和贫困方面,多数有条件现金转移支付项目能够显著促进家庭总消费水平,特别是提供较多现金补贴的项目<sup>①</sup>。相应地,显著促进家庭消费的项目也对家庭贫困状况有不同程度的缓解作用,包括降低贫困发生率和贫困深度<sup>②</sup>。据统计,墨西哥和巴西的有条件现金转移支付项目都以不到0.5%的GDP实现全国总体贫困水平下降超过4%,贫困家庭收入与贫困线的差距缩小21%以上(亚洲开发银行,2012)。进一步从消费结构来看,多数有条件现金转移支付项目使得家庭食物消费水平和占比明显提升,这有助于促进家中儿童的肉类蛋白等营养摄入以及提高女性在家庭中的议价能力(Parker and Todd, 2017)。与此同时,现金补贴较少的项目则未能显著促进家庭消费,比如柬埔寨和厄瓜多尔。设定不同的补贴金额通常取决于不同国家实施有条件现金转移支付项目的目标,如果需要着重缓解当期的消费贫困和贫富差距,则项目的转移支付金额通常较高。

在儿童教育和健康方面,大部分有条件现金转移支付项目能够显著提高儿童的入学率,同时能在一定程度上提高儿童医疗服务利用率<sup>③</sup>。总体上,有条件现金转移支付项目对儿童教育和健康服务利用率的影响大小主要取决于两类特征,分别是受益家庭特征和项目特征。一方面,在其他条件不变的情况下,当地区内儿童教育和健康服务使用率较低、儿童年龄处于中学(7年级)入学阶段、家庭经济水平较低时,有条件现金转移支付项目的效果越好。当转移支付金额较高、发放间隔较短且长期持续时,项目的成效越明显。尽管有条件现金转移支付项目能够在一定程度上提高儿童的入学率和健康

<sup>①</sup>例如,尼加拉瓜的有条件现金转移支付项目使受益家庭的消费水平显著提高了20%以上。

<sup>②</sup>例如,哥伦比亚的有条件现金转移支付项目使当地家庭的消费贫困发生率下降3%,贫困家庭消费水平与消费贫困线的差距减少7%。

<sup>③</sup>随机干预实验评估结果显示,尼加拉瓜的有条件现金转移支付项目使受益家庭7~13岁儿童入学率提高12.8%,同时,儿童在6个月内到指定诊所的概率以及进行疫苗接种率分别提升13.1%和18%。

服务利用率，但部分研究显示其对儿童的教育（如标准测试成绩）和健康（包括年龄别身高和贫血状况）表现在短期并没有显著影响。出现该现象的一个可能原因是人力资本积累需要一定的转化时间，另一个重要原因可能是，有条件现金转移支付项目效果的充分发挥同时需要儿童学习行为的改善和父母养育质量的提升等。此外，不同地区的社会经济状况和目标群体差异也可能导致项目的成效产生一定偏差<sup>①</sup>。

	巴西	柬埔寨	哥伦比亚	厄瓜多尔	洪都拉斯	墨西哥	尼加拉瓜
<b>家庭消费</b>							
补贴比重	8	2~3	13~17	7~10	9~11	19~20	18~30
家庭总消费	7.0**	NS	10.0**	NS	7.0*	8.3**	20.6**
食物消费	12.0**	NA	6.0**	NS	NS	NA	31.0**
食物消费占比	0.02**	NA	0.04**	0.04**	NS	NA	0.04**
<b>家庭贫困</b>							
贫困发生率	NA	NS	-0.03*	NS	NS	0.00	-0.05**
贫困深度	NA	NS	-0.07**	NS	-0.02*	-0.02**	-0.09**
贫困深度平方	NA	NS	-0.02**	NS	-0.02*	-0.03**	-0.09**
<b>儿童入学</b>							
小学入学率	0.50***	NA	2.1**	10.3**	3.3***	NS	6.6***
中学入学率	0.30***	21.4***	5.6***	10.3**	NA	8.7***	6.6***
<b>儿童健康</b>							
0~1岁就诊率	NA	NA	22.8***	NS	20.2***	NS	6.3***
2~4岁就诊率	NA	NA	33.2***	NS	20.2***	NS	6.3***
4~6岁就诊率	NA	NA	1.5*	NS	NA	NS	6.3***
疫苗接种率	NA	NA	8.9*	6.9***	NA	NS	18.0***
年龄别身高	1.3***	NA	0.16*	NS	NS	0.96***	NS
评估时间	2002	2007	2002~2006	2003~2005	2000~2002	1998~1999	2000~2002

注：①“NS”代表无显著影响；“NA”代表结果缺失。②\*、\*\*和\*\*\*分别表示在10%、5%、1%的统计水平上显著。

资料来源：根据世界银行报告《Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty》进行整理和补充所得。

## （二）有条件现金转移支付项目的长期效果

随着有条件现金转移支付项目的持续实施，近期的相关研究开始考察该项目的长期影响，主要关注儿童两个生命周期阶段的转变：一是从儿童出生前或生命早期（6岁以下）至学龄阶段，主要考察儿童的教育表现和健康状况变化；二是从学龄阶段至成年就业阶段（18岁以上），用于分析儿童成年进入劳动力市场后的就业和工资收入等福利水平变化。

<sup>①</sup>当然，评估方法是否正确合理使用也将影响到最终研究结果，不过这在数据处理过程未知的情况下比较难以判断，因而本文假定已有研究的结论可靠，对方法论的问题不再详细讨论。

Millanet et al. (2019) 对拉丁美洲和南亚地区共 10 个有条件现金转移支付项目的长期成效研究进行了归纳总结（见表 3）。结果表明，长期实施有条件现金转移支付项目总体有助于增加儿童的受教育年限，部分研究显示有条件现金转移支付能够改善儿童的认知和非认知能力，提升学习成绩和营养健康水平，并且有助于提高儿童成年后的就业参与率和收入（Araujo et al., 2018）。例如，Garcia et al. (2012) 发现，有条件现金转移支付项目能够使哥伦比亚 0~3 岁的城乡儿童年龄别身高在 5 年内（2002~2007 年）分别平均增长 0.16 和 0.21 个标准差。Parker and Vogl (2018) 利用墨西哥 2010 年 10% 的全国人口抽样调查数据，根据有条件现金转移支付项目的试点推广和干预儿童的年龄界限特征，运用双重差分法评估“机会”计划实施 13 年（1997~2010 年）对儿童发展的长期影响<sup>①</sup>。结果发现，该项目使儿童的受教育年限平均提高 1.4 年，主要表现为中学毕业率明显提升；同时，儿童成年进入劳动力市场后，女性劳动参与率和工资水平分别提高 11% 和 50%，男性在正式部门就业的概率提高了 9 个百分点。Barham et al. (2017) 运用随机干预实验数据评估了尼加拉瓜有条件现金转移支付项目的 10 年成效（2000~2010 年），结果显示，接受干预的男孩学业成绩和积极情绪水平平均提高了 0.2 个标准差，认知能力提高了 0.15 个标准差，在进入劳动力市场后的非农收入提高了 10~30%。

但是，也有研究显示，有条件现金转移支付对儿童长期发展的影响并不明显，特别是进入劳动力市场后的福利情况。这有可能是由于项目方案设计与执行存在不足，从而导致这部分项目确实在当地难以起到长远的效果，也有可能是因为项目研究设计和评估方法存在一定缺陷，或者评估时长仍然难以全面展现儿童的发展轨迹（Devereux et al., 2017）。一方面，由于绝大部分有条件现金转移支付项目经过一段时间的试点后便在全国推广，所以严格意义上，许多此类项目的长期效果评估实际是儿童在不同时期开始接受持续干预所产生的相对结果差异，这可能在一定程度上低估项目的效果。另一方面，10 年左右的时间对于评估有条件现金转移支付项目对儿童长期发展表现的影响仍可能是不足的。例如，从学龄阶段到成年早期这一时间段并不代表所有个体都将进入劳动力市场，部分群体可能仍然处于受教育阶段（如大学及以上教育），所以项目在提高儿童受教育年限的同时，也将推迟其进入劳动力市场的时间，从而在一定程度上降低成年早期的劳动参与率（Filmer and Schady, 2014）。

表 3 有条件现金转移支付项目的长期效果

	墨西哥	哥伦比亚	尼加拉瓜	洪都拉斯	厄瓜多尔	柬埔寨	巴基斯坦	马拉维	萨尔瓦多
儿童早期干预对学龄阶段的影响									
身体发育	0/0	NA	NA/0	NA	NA	NA	NA	NA	NA
认知能力	0/0	+/+	NA/+	NA	0/0	NA	NA	NA	NA
社会情感	+/+	NA	NA	NA	0/0	NA	NA	NA	NA
入学	0/0	NA	NA	+/+	NA	NA	NA	NA	+/+
学习成绩	NA	NA	NA	NA	0/0	NA	NA	NA	NA
学龄阶段干预对青年时期的影响									

<sup>①</sup>该研究将有条件现金转移支付项目开始执行时在同一城市的年龄为 7~11 岁（受到干预）和 15~19 岁（由于年龄限制未受到干预）的儿童用于判定是否受到项目冲击。



升学	++	++	0/+	++	++	++	+/NA	+/NA	NA
学习成绩	0/0	?/?	0/+	NA	NA	0/0	NA	0/NA	NA
劳动参与	0/?	NA	++	?/0	0/0	0/0	-/NA	0/NA	NA
收入	NA	NA	++	0/0	NA	0/0	NA	0/NA	NA

注：①表中结果均以“女性样本/男性样本”的形式呈现；②“+”和“-”分别代表（显著）影响的符号正负，0代表影响不显著，?代表有多种不同结果，NA代表结果缺失。

资料来源：Millan, T. M., T. Barham, K. Macours, J. A. Maluccio and M. Stampini, 2019, “Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers: Review of the Evidence”, *World Bank Research Observer*, 34(1): 119-159.

### （三）有条件现金转移支付项目的溢出效应

除了对家庭贫困和儿童人力资本发展相关指标的直接影响外，既往研究还发现有条件现金转移支付项目可能存在一些正面或负面的溢出效应，这为全面认识有条件现金转移支付的影响提供了新的视角。第一，在参与有条件现金转移支付项目的过程中，父母对孩子的养育行为有所改善，包括为孩子读故事、唱歌以及增加书籍和文具。这既有可能是由于项目本身带有的教育和健康知识培训，也可能是因为孩子的母亲作为现金补贴的接收人，提高了女性在家中的议价能力<sup>①</sup>，从而促使家庭更加关注儿童的养育方式和质量。第二，有条件现金转移支付项目在增加儿童人力资本投资、降低童工率的同时，也可能减少父母的劳动参与。尽管多数研究认为赤贫人口对闲暇的收入弹性并不大，并且未发现此类项目存在明显的福利依赖现象，但是，来自尼加拉瓜的经验证据显示，当地的有条件现金转移支付项目使家庭成人工作时间平均每周减少了6个小时（Maluccio and Flores, 2010）。可能的原因在于，一方面，贫困家庭通过减少劳动收入来维持获取现金转移支付的资格，即公共转移支付可能存在“养懒汉”效应；另一方面，为实现项目所要求的条件，父母需要花更多时间照料子女，如接送孩子上下学以及陪孩子去诊所接受健康服务等。第三，有条件现金转移支付项目可能在一定程度上挤出私人转移支付。如果进行私人转移支付的决策者（例如，向家汇款的外出务工劳动者）利他主义行为的目标是家庭效用最大化，则家庭资源的最优配置的均衡条件是单位资源对家庭成员的边际效用相同，因此当家庭收到公共转移支付时，决策者将减少私人转移支付以最大化整个家庭福利，这也将降低公共转移支付目标群体的受益水平（Angelucci et al., 2012）。第四，有条件现金转移支付可能对生育率和男孩偏好产生影响。目前，关于有条件现金转移支付和生育的关系存在两种相反的结果和解释。一方面，Stecklov et al. (2007) 发现洪都拉斯的贫困家庭为了领取更多有条件现金转移支付项目的现金补贴，平均生育率提高了2~4个百分点。另一方面，Todd et al. (2012) 以尼加拉瓜的有条件现金转移支付项目为例，发现该项目通过减少家庭贫困和促进儿童人力资本投资，从而减少家庭对孩子的需求、延长女性的生育间隔。Olson (2018) 进一步评估了巴西的有条件现金转移支付项目对儿童成年后生育率的长期影响，发现该项目引致的人力资本积累使得青年生育率下降了3个百分点。此外，由于贫困的减

<sup>①</sup>一项间接证据表明，参加有条件现金转移支付项目后，墨西哥家庭的女性向警察局报案遭受家庭暴力的概率提高了30.2%，主要原因在于经济权利的性别平等化使得女性有能力选择结束破裂的婚姻（Balmori, 2018）。

少和项目对女孩的偏向性支持，有条件现金转移支付也在一定程度上减少了家庭的男孩偏好（Parker and Todd, 2017）。第五，有条件现金转移支付项目通过提倡政策的监测和评估有助于健全完善现行制度。自墨西哥的“机会”计划开始，有条件现金转移支付项目通常都有一套比较完整的监测和评估体系，强调基于证据的政策制定，这形成了社会政策的“结果文化”，同时也使得影响评估方法（特别是随机干预实验）广泛应用于政策制定与推广，包括有条件现金转移支付在内的反贫困项目在客观上也促进了实验经济学的发展以及准实验影响评估方法的使用（Banerjee and Duflo, 2009）。

#### 四、有条件现金转移支付项目的实施依据与方案设计

##### （一）实施有条件现金转移支付项目的判断依据

如前文所述，有条件现金转移支付旨在兼顾公平与效率，在运用现金补贴减少当期贫困和不平等的同时，通过儿童人力资本投资预防未来贫困。不过，由于不同地区的社会经济发展状况存在差异，所以是否有必要执行有条件现金转移支付项目需要对当地多方面的实际情况进行评判。根据有条件现金转移支付的理论基础，Fiszbein et al.（2009）给出了执行该项目的判断依据（见图1）。

总结来看，实施有条件现金转移支付项目主要有两个方面依据。

其一，从公平角度判断是否需要通过公共转移支付减少居民贫困和改善收入分配。这需要掌握当地的贫困发生率和收入不平等状况，初步考察现金转移支付减贫的预期效果及其阻碍因素（例如，现金补贴的负向劳动激励），并进一步考虑利用转移支付进行收入再分配的政治经济背景或立场。

其二，从效率角度判断是否需要设立以进行儿童人力资本投资为前提条件的现金转移支付。这需要在决定实施公共转移支付项目的基础上，分析当地（特别是农村地区）的儿童人力资本积累是否存在明显不足，包括由于信息不充分导致贫困家庭低估人力资本投资的回报率，从而未能达到家庭资源配置的最优水平，以及人力资本积累的外部性引起的家庭与社会福利最大化目标的不一致。当公共转移支付的收入效应不足以实现长期可持续减贫，则需要进一步附加儿童人力资本投资的条件以充分发挥替代效应、避免市场失灵，从而提升家庭和福利水平，包括在微观上促进儿童的长期发展、阻断贫困的代际传递，在宏观上降低长期贫困水平和社会犯罪率、促进性别平等、形成经济发展的人口质量红利等。

对以上实施有条件现金转移支付项目的两个方面因素的考察不仅需要收集相关的定量指标数据，而且有必要知晓项目潜在目标群体的定性评价，从而能够初步评判在当地实施有条件现金转移支付项目的必要性和可行性。

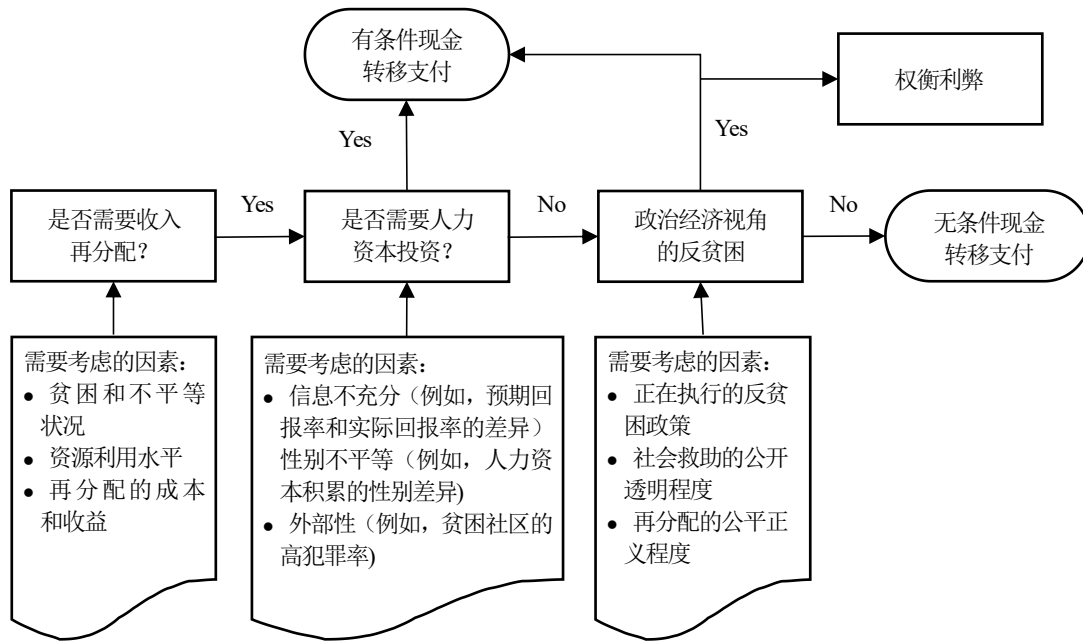


图1 有条件现金转移支付项目的实施依据和判断流程

资料来源：世界银行，Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2597>。

## （二）有条件现金转移支付项目的方案设计

在决定实施有条件现金转移支付项目后，如何设计科学有效的项目方案是需要重点考虑的问题。回答这一问题，需要对以下两方面内容进行深入讨论：一是在设计项目方案时应主要考虑哪些项目特征？二是通过何种方法能够获得预期效果理想的政策设计？根据有条件现金转移支付的理论基础和实践经验，在项目特征上，应当着重考察目标群体的判定标准、附加条件的设定以及现金补贴水平和支付过程等。首先，有条件现金转移支付项目的参加资格需要综合考虑家庭的收入和消费维度的受剥夺状况以及儿童的人力资本积累水平，即应设定识别目标群体的多维标准来精确瞄准贫困家庭、提高减贫效率（Azevedo and Robles, 2013）。其次，需要基于贫困家庭的现实情况科学设计项目的附带条件。例如，受益家庭中学龄儿童的上学出勤率应达到的水平（或者具体的学习表现），孕妇和婴幼儿接受健康服务的种类（例如，例行体检、营养补充剂、健康知识培训等）、频率和地点等。最后，需要根据群体异质性合理设定具有针对性的现金转移支付水平和支付过程。在现金补贴额度方面，既需考虑到转移支付可能存在边际效应递减的情况，同时也应注意到对于不同的家庭（包括家庭经济状况、人口结构、儿童性别和年龄），促使家庭进行儿童人力资本投资的机会成本存在差异，因而有必要尽可能针对不同目标群体设定能够达到最高实施效率的现金补贴水平；在支付过程方面，需要考虑的内容包括支付方式（如现金支付或银行转账）、支付频率（如按月或按季度发放）和接收人（如户主或孩子的母亲）等。总之，以上有条件现金转移支付项目特征设定是丰富且复杂的，最终目标是确保有条件现金转移支付的减贫作用精准、有效且可持续。

在进行具体的方案设计时，多数既往的有条件现金转移支付项目方案是通过政府部门的政策设计团队根据国际经验，以及当地相关的定量和定性资料商讨确定。虽然这种“自上而下”的政府主导型政策设计思路在政策制定和执行过程中效率较高，但难以避免政府失灵和其他因素干扰导致的资源低效配置（贾俊雪等，2017）。例如，Filmer and Schady（2011）利用柬埔寨有条件现金转移支付项目按照儿童辍学率的阶梯式补贴标准特点进行断点回归估计发现，现金补贴水平和儿童上学出勤率并不是严格的线性关系，当转移支付水平超过家庭消费水平中位数的2%后，儿童上学出勤率不再显著提升，这意味着可以通过改善政策设计以更低的成本实现相同的效果。由于目标群体的积极参与是一个政策持续实施的关键，所以在进行政策设计时同样需要重视基于贫困家庭需求、“自下而上”的基层自主型政策设计思路，对于旨在改善家庭人力资本投资行为的有条件现金转移支付项目尤其如此。基于此，近些年关于有条件现金转移支付的一个新的研究方向是通过准确衡量贫困家庭对不同有条件现金转移支付项目方案的真实偏好来改善现行政策设计。Alix-Garcia（2019）以墨西哥的一项旨在恢复生态环境的有条件现金转移支付项目为例，通过投票式的偏好调查得出家庭对不同项目方案的接受意愿（Willingness to Accept, WTA），并结合不同地区家庭的WTA和森林采伐风险设计项目方案，模拟发现，该方案能够更加精确地瞄准目标群体，改进方案后的项目社会成本将显著低于现行项目的成本<sup>①</sup>。Tilley et al.（2017）运用选择实验法分析了南非的家庭对一项旨在提升厕所质量的有条件现金转移支付项目方案的偏好水平，并通过小规模随机干预实验进行了结果验证。该研究发现，选择实验法所得的家庭偏好信息有助于提高项目的实际实施效率。根据贾俊雪等（2017）对中国农村小额信贷项目的影响评估结果，衔接“上下机制”的扶贫发展项目能够显著提高贫困瞄准度、减贫成效及其可持续性<sup>②</sup>。因此，通过有效融合政府主导型（“自上而下”机制）和基层自主型（“自下而上”机制）政策设计思路，有助于减少政府失灵和协调成本问题，进而获得更高的资金使用效率和更好的政策效果。

### （三）对有条件现金转移支付的综合评价

有条件现金转移支付在国际上快速发展的主要原因在于该项目似乎是有效减少短期和长期贫困、缓解相对贫困的“一石多鸟”的政策选择。但是，尽管多数研究验证了此类项目有显著的短期成效，关于其长期效果（特别是能否真正阻断贫困的代际传递）仍未形成一致的结论。除此之外，应当注意到，有条件现金转移支付可能存在以下局限：第一，在需求侧改善家庭的儿童人力资本投资行为的同时，需要在供给侧提高教育和健康服务的水平和质量。实施有条件现金转移支付项目能够改善家庭人力资本投资行为的一个重要前提假定是教育和健康服务有足够的供给质量。在未能保证供给质量的情

<sup>①</sup>实施目标为改变参与者行为的项目通常存在自选择问题。例如，部分有参与项目资格的家庭在未收到现金补贴的情况下本身也会对孩子进行人力资本投资，对这部分群体进行转移支付将在一定程度上导致资金使用效率的损失。因此，对自选择问题的考虑是政策方案的偏好和接受意愿分析提高政策瞄准精度的一个重要原因。

<sup>②</sup>该项目融合“上下机制”的主要表现为：第一阶段，政府根据村级调查数据和村民评议识别出贫困村和项目总体规划（“自上而下”机制）；第二阶段，村级扶贫发展项目的具体规划、实施、监督和管理由贫困村农户民主讨论决定（“自下而上”机制）。

况下，该项目不但难以改善家庭和社会福利，反而可能扭曲家庭原先的理性行为，导致资源低效配置。Ham and Michelson（2018）在评估洪都拉斯有条件现金转移支付项目的长期效果时发现，仅在需求侧（家庭）提供现金补贴难以产生持久影响，而同时在需求侧和供给侧（学校和诊所）提供转移支付激励则能在长期显著提高儿童的受教育年限和劳动力市场表现。第二，充分考虑有条件现金转移支付项目潜在的负向劳动激励效应，科学制定应对策略减少贫困家庭的福利依赖。根据既往研究结果，有条件现金转移支付项目在帮助减贫的同时，也可能对家庭成年人的劳动供给产生负向溢出，进而导致贫困陷阱的出现。因此，需要合理设定项目的进入和退出机制，并探索结合有条件现金转移支付和就业激励项目的可能性。第三，应明确有条件现金转移支付项目在社会保障政策中的定位，促使有条件现金转移支付项目与其他反贫困政策的协调互补。作为一种政策工具，有条件现金转移支付项目应当作为补充或优化社会保障政策的重要组成部分，而非替代原先的反贫困政策。其主要原因在于，一方面，有条件现金转移支付项目并不能覆盖所有的贫困群体，如老年人家庭、无子女家庭等。对于这些贫困家庭，需要农村低保和新农保等社会保障政策进行支持<sup>①</sup>。另一方面，有条件现金转移支付项目的最大优势是通过促进人力资本投资预防长期贫困，因而该项目主要用来解决结构性贫困问题，而非突发事件（例如2020年的新冠疫情）导致的瞬时贫困。后者需要其他政策工具（如促进就业和社会救助项目）进行协调补充，以应对短期冲击导致的贫困问题。

## 五、面向中国农村的有条件现金转移支付：正当其时？

### （一）中国农村的公共转移支付与儿童人力资本发展

当前，农村低保和新农保是中国农村公共转移支付政策体系的主要组成部分，前者的保障对象是家庭人均收入低于当地最低生活保障的农村绝对贫困人口，后者的目标群体则是60岁以上未被其他养老保险制度覆盖的农村老年人。截至2018年底，全国农村低保人数共3940.6万人，农村低保的最低标准为每人每年4833元；城乡居民基本养老保险<sup>②</sup>的参保人数为5.2亿人，领取养老金的老年人达1.6亿人，月人均待遇125元。已有研究对农村低保和新农保的减贫效应的评估显示，尽管以上两类政策对减少农村贫困有积极作用，但各自存在其不足之处。一方面，农村低保政策的瞄准效率偏低，减贫效果仍有较大的提升空间。根据韩华为和高琴（2020）的总结，虽然农村低保能够显著提升受助者物质福祉水平，但是，由于贫困识别、精英俘获和福利耻感等原因，该政策存在较高的瞄准偏误，同时伴随着显著的负向劳动激励效应。尽管近年来农村低保的瞄准效率呈现出提升趋势，但低保制度的贫困识别过程、政策支持力度和可持续性仍有待进一步完善（朱梦冰和李实，2017）。另一方面，由于

<sup>①</sup>整合具有相似功能的政策不仅能改善政策实施效果，也能在一定程度上避免不同项目对目标群体的重复覆盖导致的效率损失。当然，整合不同的公共转移支付项目也可能产生行政和社会成本，在制定决策前需进行相应的成本收益评估。

<sup>②</sup>2014年2月，《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》颁布，将新农保与城镇居民社会养老保险（简称“城居保”）制度合并，实现了城乡居民社会养老保险的跨户籍和跨区域转移，参加城乡居民社会养老保险的主体仍是农村居民。

新农保所提供的养老金水平有限，其减贫作用仍然较小，并且在长期存在递减效应。郑晓冬等（2020）回顾了关于新农保政策效果的主要文献，发现新农保能够在一定程度上降低农村低收入家庭的贫困发生率 and 贫困脆弱性、增加生存型消费，但总体效果比较有限，并且该政策的成效将随着时间的推移，因农村居民收入的提高和对政策认识的深入而逐渐下降。

由于农村低保和新农保制度的主要目标分别是保障农村低收入群体和老年人的基本生活，因而关于农村公共转移支付与儿童人力资本发展的研究比较少见。不过，随着主要政策目标的研究日渐丰富，部分研究者开始将视角转向现有农村公共转移支付的溢出效应，儿童的人力资本发展便是其中之一。例如，刘成奎和齐兴辉（2019）通过对2012年中国家庭追踪调查（CFPS）数据的分析发现，农村低保制度对家庭增加教育投入和改善教养方式有积极作用，并能显著提高农村儿童的认知能力，不过较低的瞄准效率和救助水平限制了低保政策的正向影响。李琴和周先波（2018）基于2011~2013年中国养老与健康追踪调查数据的研究显示，新农保通过收入效应和劳动替代效应显著增加了老年人的隔代照料时间。于新亮等（2019）和 Zheng et al.（2020）利用2012~2014年CFPS数据的实证研究表明，新农保提高了农村儿童的营养健康水平，特别是农村留守儿童，但该影响的经济显著性仍然有限。

虽然中国农村地区的贫困发生率不断降低，儿童教育公平和营养健康也有较大改善，但儿童发展水平仍然是不平衡不充分的，贫困农村的儿童发展问题尤其需要重视。根据《中国儿童发展报告2017》，贫困地区最弱势的超过20%的儿童仍然缺乏足够的营养摄入、早期养育和教育机会等，同时这部分儿童也是心理问题突出、遭受虐待和忽视的高危群体。虽然中国针对农村地区儿童发展试点实施了多个项目（见表4），同时儿童发展已被纳入国家发展规划和扶贫规划，但目前中国农村仍未建立正式的、瞄准农村儿童的转移支付政策。亚洲开发银行（2012）认为，在中国开展针对贫困群体的有条件现金转移支付项目合乎时宜，有助于实现包容性均衡发展，旨在促进农村儿童人力资本投资的有条件现金转移支付项目或许是对现有政策体系的良好补充。

表4 21世纪以来有关中国农村儿童发展的主要政策

主要政策	实施年份	扶持对象	主要内容
“两免一补”项目	2001	贫困地区	免学杂费、免书本费、补助寄宿生生活费
“新农合”项目	2003	贫困地区	建立以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度
增补叶酸项目	2009	农村地区	减少新生儿的神经缺陷
学前教育行动计划	2011	中西部农村地区	缓解农村儿童“入园难”
营养改善计划项目	2011	贫困地区	改善农村义务教育学生营养状况
乡村学校少年宫项目	2011	农村地区	改善农村学生学习和文化娱乐条件
“营养包”项目	2012	贫困地区	为6~24月龄婴幼儿提供营养包，提高抚养人科学喂养知识水平
儿童早期综合发展项目	2014	试点贫困地区	促进0~3周岁儿童早期综合发展
家庭教育项目	2016	农村地区	建立家长学校或家庭教育指导服务站点

资料来源：根据《中国儿童发展报告2017》、《中央专项彩票公益金支持乡村学校少年宫项目管理办法》和《关于推进家庭教育的五年规划（2016—2020年）》综合整理所得。

## （二）有条件现金转移支付项目在中国的实践与展望

目前，关于中国的有条件现金转移支付项目试点和随机干预实验评估研究，主要集中于中国科学院和北京大学的张林秀研究团队，以及西南财经大学甘犁研究团队。张林秀团队在中国西北贫困农村地区分别进行了儿童教育和妇幼保健服务主题的条件现金转移支付随机干预实验评估。儿童教育方面，该团队2009~2010年在西北地区国家级贫困县中抽取了10所初中的1507个学生进行随机干预实验，其中300名学业表现不佳的贫困学生作为项目干预组，其余学生作为对照组。干预组学生所在家庭将在每学期获得500元的现金补贴，前提是学生上学出勤率达到80%以上。研究结果显示，该农村地区7~8年级学生的辍学率达7.8%，贫困家庭的儿童辍学率高达13.3%，接受项目干预的农村儿童的辍学率显著下降了60%，但学习表现（测试成绩）并没有显著变化（Mo et al., 2013）。妇幼健康方面，该团队首先在2012年调查了甘肃、四川和云南3省共993个村庄的妇幼保健服务使用情况，发现西部农村地区孕产妇的在医院分娩、接受产前保健和产后护理的比例分别为80%、89%和64%，与全国平均水平有较大差距（Liu et al., 2016）。而后，项目组在2013~2014年期间，从中选取了75个村庄进行了村级妇幼保健服务有条件现金转移支付项目的随机干预实验，其中25个村庄为干预组，其余村庄为对照组。在干预组村庄中，若孕产妇接受7项给定的妇幼保健服务（条件）的至少一种<sup>①</sup>，则将收到项目组提供的1000元现金补贴。研究发现，该项目显著提高了孕产妇的妇幼保健服务使用率，同时也在一定程度上促进了当地孕产妇对妇幼保健服务的认识，不过新生儿健康状况未现明显改善（Zhou et al., 2020）。甘犁团队主导进行的条件现金转移支付项目“青少年教育促进计划”主要关注农村儿童教育，项目对学生家庭和教师进行现金补贴的条件是儿童的教育表现达到指定标准。该项目于2015年4月开始在四川乐山市试点实施，共选取了32所义务教育小学的5700个家庭和7000余名师生作为激励对象。对该项目的影响评估结果显示，参与随机干预实验的小学生的语文和数学成绩分别显著提高7.5%和19%，并且项目对成绩较差和贫困家庭学生的影响更加明显（甘犁，2019）。

尽管正在中国试点实施的条件现金转移支付项目大多取得了比较好的效果，但对项目的方案优化设计缺少充分研究。因此，若要长期实施并推广有条件现金转移支付项目，至少需要在以下三个方面对项目的设计、执行与发展思路进行深入探讨（见图2）。

第一，合理设计有条件现金转移支付项目的主要特征，重视需求侧目标群体对政策方案的偏好，兼顾供给侧教育和健康服务的质量。有条件现金转移支付项目设计的基础是明确项目针对的发展阶段、目标群体、实施内容和具体条件。从当前现实来看，中国儿童发展的不平衡性主要表征为城乡和地区间差异，不充分性主要体现在学前教育和儿童早期养育短板（中国发展研究基金会，2017）。因此，有条件现金转移支付项目设计首先应瞄准贫困农村地区的儿童，并根据多维标准识别目标群体和制定进入退出机制。在关注学龄儿童的上学出勤和学习表现的同时，需要强调针对儿童早期的妇幼健康、学前教育、照料人养育行为（包括营养健康和教育等方面）的服务供给以及相应的现金转移支付条件设

<sup>①</sup>这7项妇幼保健服务（条件）包括：产前检查、在医院接生、产后检查、产后一小时内进行母乳喂养、产后单独母乳喂养6个月、产后带孩子接受需要的免疫服务、产后带孩子进行身体检查。

定。政府可以依据地区发展情况识别贫困村和制定项目的总体规划（“自上而下”机制）。在具体决定受助者接受补贴的条件、补贴额度和支付过程时，可以借鉴已有实践经验，充分考虑基层意愿，发挥农户的参与权和自主权（“自下而上”机制）。例如，可以基于选择实验分析目标群体对不同有条件现金转移支付项目方案的偏好状况，并通过一定规模的随机干预实验进行验证。此外，为充分发挥项目的效果，应在供给侧完善农村教育和健康服务设施和队伍建设，提供与项目成效挂钩的物质激励。

第二，充分考虑有条件现金转移支付项目的潜在局限性，研究整合有条件现金转移支付项目与其他反贫困政策的必要性和可行性。有条件现金转移支付项目潜在的负向劳动激励以及政策碎片化问题将直接影响项目的最终效果。从现有的理论研究和实践经验来看，主要有两种破解策略。一是尝试结合有条件现金转移支付项目和就业激励项目来减少贫困家庭的福利依赖。例如，西南财经大学甘犁团队在进行“青少年教育促进计划”的同时，借鉴美国的劳动所得税抵免制度，开展了一项以鼓励贫困人口劳动为目标的“劳动收入奖励计划”<sup>①</sup>（甘犁，2019）。田野实验的初步结果表明，该项目能够显著促进贫困家庭的劳动参与，提高家庭劳动收入和消费水平，这为减少有条件现金转移支付项目潜在的负向劳动激励提供了一项政策组合工具。二是尝试融合有条件现金转移支付项目与农村低保制度以及其他农村儿童发展项目，以此减少贫困人群重复覆盖的资源低效配置问题。例如，可以考虑将有条件现金转移支付项目融入农村低保制度，作为瞄准有子女家庭进行长期多维减贫的方式。对于无子女家庭和老年人家庭，则需要无条件现金转移支付政策进行兜底。同时，也可以尝试衔接有条件现金转移支付项目与现行的婴幼儿和学龄儿童营养改善计划等儿童发展项目，进而更加有效地配置资源。

第三，探索建立有条件现金转移支付项目的监测评估体系及其执行机构，顺应城乡发展趋势，适时扩展目标群体。除政策设计外，有条件现金转移支付项目能否有效执行和及时调整也关乎该政策的成效和未来发展。因此，有必要对项目的进入和退出过程、受益家庭对项目实施条件的遵从程度等内容进行定期监测管理，以此确保项目精准可持续。同时，应秉持基于证据的政策制定原则，运用反事实因果评估方法对有条件现金转移支付项目的短期和长期减贫效果进行科学评价，发现项目存在的不足，并完善项目的设计和执行过程。考虑到可能面临决策体系的结构因素，可以建立专门的有条件现金转移支付项目监测和评估机构来克服跨部门协调合作问题<sup>②</sup>（徐晓新和张秀兰，2016）。在进行具体的政策评估时，应当邀请第三方机构进行公正公开的项目效果评估。此外，有条件现金转移支付项目的目标群体也应随城乡发展趋势进行相应调整。尽管后 2020 时代的长期减贫主战场仍然在农村，但是减贫方向将从以农村为主转向兼顾农村和城市（陈志钢等，2019）。随着新生代农民工逐步成为城乡流动人口的主体，家庭化迁移趋势日益明显，农民工随迁子女数量不断增加。与此同时，由于户籍制度的约束和相对高昂的生活成本，农民工随迁子女的人力资本及其家庭贫困状况不容忽视。因此，

<sup>①</sup>该计划由西南财经大学中国家庭金融调查中心于 2014 年设计实施，项目面向四川省乐山市农村贫困劳动人口，参与家庭平均每月领取 459 元现金奖励（相当于当地贫困家庭月收入的 20%），奖励金额与劳动时间挂钩。

<sup>②</sup>由于有条件现金转移支付项目在现金转移支付的同时，还将涉及儿童的教育和健康服务，理论上参与该政策制定的部门包括人力资源与社会保障部、财政部、教育部、国家卫生健康委员会等。



也有必要考虑在未来实施瞄准随迁子女群体的有条件现金转移支付项目，进而帮助建立城乡统筹的贫困治理体系，从提升随迁子女人力资本水平的角度推进新型城镇化和乡村振兴。

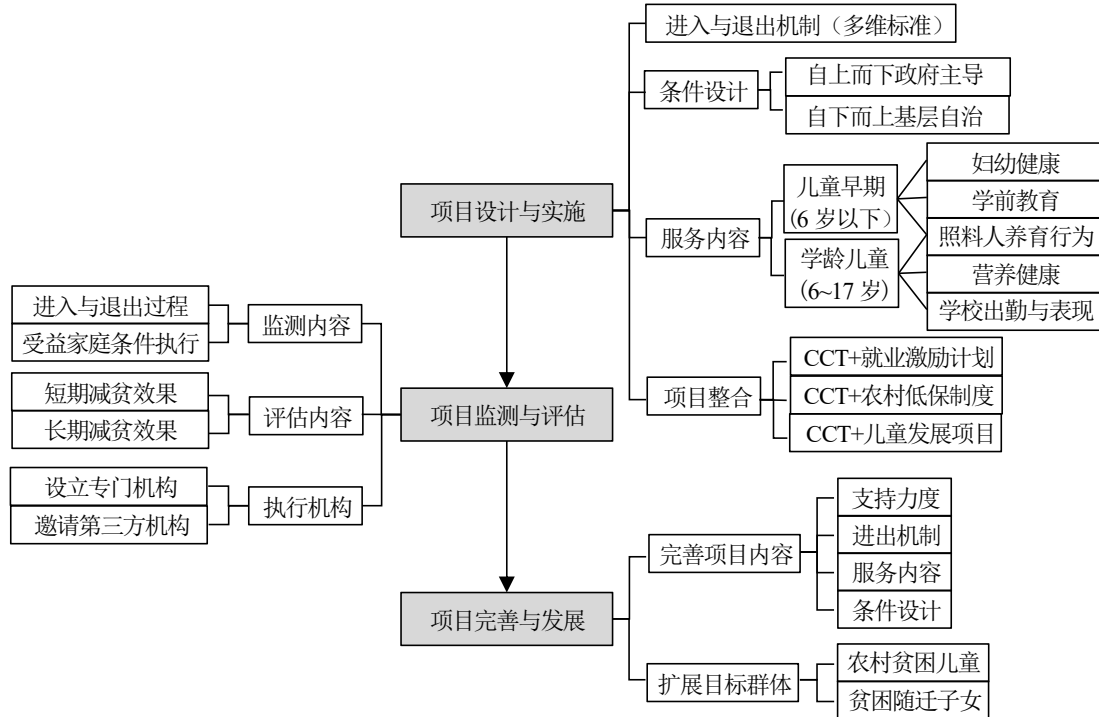


图2 面向中国农村的有条件现金转移支付项目的设计、执行与发展思路

## 六、结语

在2020年基本消除现行标准下的绝对贫困后，中国的反贫困战略将主要围绕预防长期贫困现象和解决相对贫困问题展开。科学制定和实施激励相容的公共转移支付政策有助于实现长期可持续的减贫目标、有效改善收入分配格局，同时有利于扩大中等收入群体、提高总体消费水平，形成经济发展的“转移支付红利”。本文系统回顾和总结了有条件现金转移支付的经济基础和发展历程、短期和长期实施效果、实施依据和方案设计，并探讨了有条件现金转移支付项目可能存在的局限。随后，以农村低保和新农保为例，进一步分析了现阶段中国农村公共转移支付政策的减贫成效和存在的问题。在此基础上，讨论了目前正在中国试点的有条件现金转移支付项目的成效与不足，并对有条件现金转移支付项目的有效实施和未来发展进行展望。

本文研究认为，有条件现金转移支付是中国现阶段可以重点考虑的、实现农村长效脱贫的一项政策工具，现有随机干预实验研究已经证明了有条件现金转移支付项目在西部农村地区有显著的短期成效。但从当前的情况来看，除项目的长期效果有待检验外，政策方案设计的完善和资源配置的优化也值得引起研究者和决策层的充分重视，这是决定有条件现金转移支付项目能否在中国持续发展的关键

依据之一。有条件现金转移支付项目的设计和执​​行需要考虑中国农村贫困和儿童发展的特点，结合“自上而下”和“自下而上”的政策制定思路。一方面坚持政府在贫困治理格局上的主导作用，另一方面充分考虑贫困群体的项目参与意愿、发挥基层民主决策的重要作用。与此同时，需要统筹兼顾供需两侧的目标群体和服务供给，以及进一步融合协调有条件现金转移支付项目和其他反贫困政策，从而避免政策碎片化，实现不同政策的优势互补。此外，有条件现金转移支付项目的有效实施和完善也离不开健全的监测和评估体系，项目的目标群体和覆盖范围也需要顺应城乡发展新形势进行相应调整。总之，科学设计包括有条件现金转移支付项目在内的反贫困政策需要做到因时制宜、因地制宜和因贫制宜，只有“对症下药”，才能消除贫困的“病根”。经过合理的本土化政策方案设计和执行过程，相信有条件现金转移支付将有助于优化中国长期可持续减贫战略的政策选择和实施效果。

#### 参考文献

1. 蔡昉, 2020: 《如何开启第二次人口红利? 》, 《国际经济评论》第 2 期。
2. 陈志钢、毕洁颖、吴国宝、何晓军、王子妹一, 2019: 《中国扶贫现状与演进以及 2020 年后的扶贫愿景和战略重点》, 《中国农村经济》第 1 期。
3. 房连泉, 2016: 《国际扶贫中的退出机制——有条件现金转移支付计划在发展中国家的实践》, 《国际经济评论》第 6 期。
4. 甘犁, 2019: 《解决相对贫困需建立激励相容的现金转移支付制度》, 新浪财经, <http://finance.sina.com.cn/zt/china/2019-11-08/zt-iicezuev8010047.shtml>。
5. 韩华为、高琴, 2020: 《中国农村低保政策效果评估——研究述评与展望》, 《劳动经济研究》第 1 期。
6. 何秀荣, 2018: 《改革 40 年的农村反贫困认识与后脱贫战略前瞻》, 《农村经济》第 11 期。
7. 贾俊雪、秦聪、刘勇政, 2017: 《“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》第 9 期。
8. 汪三贵、曾小溪, 2016: 《有条件现金转移支付减贫的国际经验》, 《学习时报》2 月 25 日第 A2 版。
9. 解垚, 2017: 《公共转移支付对再分配及贫困的影响研究》, 《经济研究》第 9 期。
10. 李琴、周先波, 2018: 《新型农村社会养老保险对农村老年人儿童照料时间的影响及机制研究》, 《世界经济文汇》第 5 期。
11. 刘成奎、齐兴辉, 2019: 《公共转移支付能授人以渔吗? ——基于子代人力资本的研究》, 《财政研究》第 11 期。
12. 徐晓新、张秀兰, 2016: 《将家庭视角纳入公共政策——基于流动儿童义务教育政策演进的分析》, 《中国社会科学》第 6 期。
13. 亚洲开发银行, 2012: 《在中国开展有条件现金转移支付项目的理据》, 北京: 亚洲开发银行驻中国代表处。
14. 于新亮、上官熠文、刘慧敏, 2019: 《新农保、隔代照顾与儿童健康》, 《中国农村经济》第 7 期。
15. 中国发展研究基金会, 2017: 《中国儿童发展报告 2017: 反贫困与儿童早期发展》, 北京: 中国发展出版社。
16. 郑晓冬、上官霜月、方向明, 2020: 《新型农村社会养老保险政策效果的研究综述》, 《农业经济问题》第 5 期。
17. 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。

18. Alix-Garcia, J. M., K. R. E. Sims and D. J. Phaneuf, 2019, "Using Referenda to Improve Targeting and Decrease Costs of Conditional Cash Transfers", *Journal of Public Economics*, 176: 1-70.

19. Angelucci, M., O. Attanasio and V. D. M. D. Maro, 2012, "The Impact of Oportunidades on Consumption, Savings and Transfers", *Fiscal Studies*, 33(3): 305-334.

20. Araujo, M. C., M. Bosch and N. Schady, 2016, "Can Cash Transfers Help Households Escape an Inter-Generational Poverty Trap?", NBER Working Paper 22670, <http://www.nber.org/papers/w22670>.

21. Azevedo, V. and M. Robles, 2013, "Multidimensional Targeting: Identifying Beneficiaries of Conditional Cash Transfer Programs", *Social Indicators Research*, 112(2): 447-475.

22. Banerjee, A. V. and E. Duflo, 2009, "The Experimental Approach to Development Economics", *Annual Review of Economics*, 1(1): 151-178.

23. Banerjee, A. V. and E. Duflo, 2011, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, New York: PublicAffairs Press.

24. Barham, T., K. Macours and J. A. Maluccio, 2017, "Are Conditional Cash Transfers Fulfilling Their Promise? Schooling, Learning and Earnings After 10 Years", CEPR Discussion Papers 11937, <https://ideas.repec.org/p/cpr/ceprdp/11937.html>.

25. Becker, G. S., 1991, *A Treatise on the Family*, Cambridge: Harvard University Press.

26. Carneiro, P. M. and J. J. Heckman, 2003, "Human Capital Policy", NBER Working Paper 9495, <https://www.nber.org/papers/w9495>.

27. Devereux, S., E. Masset, R. Sabates-Wheeler, M. Samson, A. M. Rivas and D. T. Lintelo, 2017, "The Targeting Effectiveness of Social Transfers", *Journal of Development Effectiveness*, 9(2): 162-211.

28. Filmer, D. and N. Schady, 2011, "Does More Cash in Conditional Cash Transfer Programs Always Lead to Larger Impacts on School Attendance", *Journal of Development Economics*, 96(1): 150-157.

29. Filmer, D. and N. Schady, 2014, "The Medium-Term Effects of Scholarships in a Low-Income Country", *Journal of Human Resources*, 49(3): 663-694.

30. Fiszbein, A., N. Schady, Ferreira F. H. G., Grosh M., Keleher N., Olinto P. and Skoufias E., 2009, *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, Washington D.C.: The World Bank.

31. Glaeser, E. L. and M. Lu, 2018, "Human-Capital Externalities in China", NBER Working Papers 24925, <http://www.nber.org/papers/w24925>.

32. Glewwe, P. A. L. Kassouf, 2012, "The Impact of the Bolsa Escola/Familia Conditional Cash Transfer Program on Enrollment, Dropout rates and Grade Promotion in Brazil", *Journal of Development Economics*, 97(2): 505-517.

33. Ham, A. and H. C. Michelson, 2018, "Does the Form of Delivering Incentives in Conditional Cash Transfers Matter Over a Decade Later", *Journal of Development Economics*, 134: 96-108.

34. Heckman, J. J., 2006, "Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children", *Science*, 312(5782): 1900-1902.

35. Heckman, J. J. and C. O. Corbin, 2016, "Capabilities and Skills", *Journal of Human Development and Capabilities*, 17(3): 342-359.
36. Labrecque, J. A., J. S. Kaufman, L. B. Balzer, R. F. Maclehorse, E. C. Strumpf, A. Matijasevich, I. S. Santos, K. H. Schmidt and A. J. D. Barros, 2018, "Effect of a Conditional Cash Transfer Program on Length-for-age and Weight-for-age in Brazilian Infants at 24 Months using Doubly-robust, Targeted Estimation", *Social Science & Medicine*, 211: 9-15.
37. Levy, S., 2006, *Progress against Poverty: Sustaining Mexico's PROGRESA - Oportunidades Program* Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
38. Liu, C., L. Zhang, Y. Shi, H. Zhou, A. Medina and S. Rozelle, 2016, "Maternal Health Services in China's Western Rural Areas: Uptake and Correlates", *China Agricultural Economic Review*, 8(2): 250-276.
39. Maluccio, J. A., A. Murphy and F. Regalia, 2010, "Does Supply Matter? Initial Schooling Conditions and the Effectiveness of Conditional Cash Transfers for Grade Progression in Nicaragua", *Journal of Development Effectiveness*, 2(1): 87-116.
40. Meng, L., 2013, "Evaluating China's Poverty Alleviation Program: A Regression Discontinuity Approach", *Journal of Public Economics*, 101: 1-11.
41. Millan, T. M., T. Barham, K. Macours, J. A. Maluccio and M. Stampini, 2019, "Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers: Review of the Evidence", *World Bank Research Observer*, 34(1): 119-159.
42. Miyar, B. D. L. and J. Roberto, 2018, "The Effect of Conditional Cash Transfers on Reporting Violence Against Women to the Police in Mexico", *International Review of Law and Economics*, 56: 73-91.
43. Mo, D., L. Zhang, H. Yi, Luo S. Rozelle and C. Brinton, 2013, "School Dropouts and Conditional Cash Transfers: Evidence from a Randomised Controlled Trial in Rural China's Junior High Schools", *Journal of Development Studies*, 49(2): 190-207.
44. Olson, Z., R. G. Clark and S. A. Reynolds, 2019, "Can a Conditional Cash Transfer Reduce Teen Fertility? The Case of Brazil's Bolsa Familia", *Journal of Health Economics*, 63: 128-144.
45. Paes-Sousa, R., L. M. P. Santos and É. S. Miazaki, 2011, "Effects of a Conditional Cash Transfer Programme on Child Nutrition in Brazil", *Bulletin of the World Health Organization*, 89(7): 496-503.
46. Parker, S. W. and P. E. Todd, 2017, "Conditional Cash Transfers: The Case of Progres/Oportunidades", *Journal of Economic Literature*, 55(3): 866-915.
47. Parker, S. W. and T. Vogl, 2018, "Do Conditional Cash Transfers Improve Economic Outcomes in the Next Generation? Evidence from Mexico", NBER Working Paper 24303, <https://www.nber.org/papers/w24303>.
48. Thaler, R. H., 2015, *Misbehaving: The Making of Behavioral Economics*, Chicago: The University of Chicago Press.
49. Tilley, E., I. Logar and I. Günther, 2017, "The Effect of Giving Respondents Time to Think in a Choice Experiment: a Conditional Cash Transfer Programme in South Africa", *Environment and Development Economics*, 22(2): 202-227.
50. Todd, J. E., P. Winters and G. Stecklov, 2012, "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs on Fertility: The Case of the Red de Protección Social in Nicaragua", *Journal of Population Economics*, 25(1): 267-290.
51. Zheng, X., X. Fang and D. S. Brown, 2020, "Social Pensions and Child Health in Rural China", *Journal of Development*

*Studies*, 56(3): 545-559.

52. Zhou, H., Y. Wu, C. Liu, C. Sun, Y. Shi, L. Zhang, A. Medina and S. Rozelle, 2020, "Conditional Cash Transfers, Uptake of Maternal and Child Health Services, and Health Outcomes in Western Rural China", *BMC Public Health*, 20(1):870.

(作者单位：<sup>1</sup>浙江工商大学经济学院；

<sup>2</sup>中国农业大学经济管理学院)

(责任编辑：云音)

## Conditional Cash Transfers and Rural Long-term Poverty Reduction: International Experience and China's Practice

Zheng Xiaodong Shangguan shuangyue Chen Dian Fang Xiangming

**Abstract:** As the phased goal of eradicating absolute poverty is basically achieved by 2020, China's anti-poverty strategy will mainly focus on reducing long-term poverty and alleviating relative poverty. Establishing and implementing an incentive-compatible public transfer payment system is an important foundation to achieve the long-term goal of sustainable poverty reduction. As an internationally popular long-term multidimensional poverty reduction method, conditional cash transfers (CCTs) can reduce current poverty, prevent future poverty and improve income distribution by providing cash subsidies to poor families and promoting the accumulation of children's human capital. It is an anti-poverty policy tool that China can learn from. This article systematically reviews the theoretical basis and development process of CCTs, its short-term and long-term implementation effect, judgment basis, scheme design and potential limitations of project implementation. On this basis, the study further analyzes the effectiveness and existing problems of current rural public transfer payment policies in China, and discusses and forecasts the practical achievements and deficiencies of the CCTs' pilot projects currently being carried out in China. The results indicate that the key to the further development of CCTs in China lies in the integration of "top-down" and "bottom-up" policy-making ideas in projects' design and implementation, and in whether a coordinated and complementary poverty governance system can be formed with other relevant policies to achieve the vision of sustainable poverty reduction in the post-2020 era. In the context of poverty governance transformation in China, this study can provide reference for optimizing the anti-poverty policies in the new period.

**Key Words:** Conditional Cash Transfer; Long-term Poverty; Multidimensional Poverty; Relative Poverty; Human Capital