

# 兴边富民、财力保障与基本公共服务供给

——来自左右江革命老区振兴规划的启示

张楠 姜丽雪 杨奕 许丽萍\*

**摘要:**边疆地区发展对实现共同富裕、推进中华民族共同体建设具有重要意义。本文基于左右江革命老区振兴规划,采用高德地图的公共服务设施点位数据,构建地理断点差分模型,在乡镇空间尺度实证检验了兴边富民导向型政策对基本公共服务供给的影响。研究发现,振兴规划的实施显著提升了基本公共服务供给水平。机制检验表明,在纵向财力保障上,基层政府获得了更多财政转移支付收入;在横向财力保障上,东部地区的对口合作城市通过公共服务项目援助、财政资金无偿转移等横向转移支付形式帮扶规划地区,并以双方共建产业园区为载体构建了激励相容的税收利益分享机制。本研究有助于揭示财政激励与合作机制在兴边富民中的保障作用,为提高边疆公共服务供给、提升财政资源配置效率以及完善政府间财政关系提供了经验参考。

**关键词:**兴边富民 基层财力保障 基本公共服务 断点差分方法

## 一、引言

中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。中国陆地边境线总长度约为2.2万公里,其中约1.9万公里位于民族聚居区域,沿边分布着9个省(自治区)、140个陆地边境县(市、区、旗)和新疆生产建设兵团58个边境团场。20多年来,为缩小欠

---

\* 张楠,教授,西南财经大学财政税务学院,电子邮箱:zhangnan@swufe.edu.cn;姜丽雪(通讯作者),博士研究生,西南财经大学财政税务学院,电子邮箱:123020203008@smail.swufe.edu.cn;杨奕,博士研究生,西南财经大学财政税务学院,电子邮箱:125020203005@smail.swufe.edu.cn;许丽萍,硕士研究生,西南财经大学财政税务学院,电子邮箱:222020203019@smail.swufe.edu.cn。本文获得国家社会科学基金一般项目(25BJY068)的资助。本文未使用AI。感谢匿名审稿专家的宝贵意见,文责自负。

发达地区与沿海发达地区的经济差距,中国相继推出兴边富民行动、西部大开发、“一带一路”等区域发展战略,边疆地区迎来前所未有的发展机遇。但客观而言,受自然和历史因素影响,边疆地区发展不平衡不充分问题依然较为突出。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》强调“优化区域经济布局,促进区域协调发展”。在此背景下,深入探究如何帮助边疆地区推进共同富裕,对于把握中国式现代化战略全局、铸牢中华民族共同体意识具有重要的理论和实践意义。

中央在不同历史阶段不断通过制度创新促进边疆发展。1950年起,新中国通过组建生产建设兵团实施屯垦制,吸纳大批优秀青壮年、复转军人和知识分子来到边疆(刘文华,2023)。1979年中央文件首次提出“对口支援”,决定“组织内地省市对口支援边境地区和少数民族地区”,明确对口支援边疆民族地区(王禹瀚,2022)。在此阶段,对口援藏援疆成为边疆治理的主要手段,有效推动了当地经济增长(李曦辉等,2023)。随着援藏援疆的成效不断显现,中央政府开始谋划其他省份沿边地区的长期发展,2000年正式实施的“兴边富民行动”逐步将所有边境县纳入帮扶名单。“兴边富民行动”促进了边境地区开发开放,改善了边民生产生活条件,为民族团结和边疆安全提供了坚实支撑(贾智莲等,2025;李培等,2025)。该阶段政策以“点状式”扶持为主,开发对象以边境县为基本单元,缺乏统一的空间统筹与制度安排,难以有效解决由于行政分割导致的资源配置效率低下问题。因此,需要将规划提升至整个片区这一战略层面,兴边富民才能与区域发展相结合,依托更大范围的市场空间形成凝聚合力、整合资源、抱团发展的大格局,提升边疆片区整体发展效益。2015年《左右江革命老区振兴规划》<sup>①</sup>(以下简称《规划》)发布,旨在通过基础设施建设、特色产业发展、精准扶贫、生态文明建设等方式促进老区实现跨越式发展。《规划》统筹考虑了区域经济社会协调发展,具有明显的兴边富民导向,政策范围覆盖桂黔滇三省区大片交界地区,既包含核心革命老区,也属于边疆民族地区。2019年4月,广西壮族自治区召开党委常委会会议,强调推进老区振兴要与兴边富民相结合,振兴规划可以视为边疆治理的集中连片区位导向型政策。

近年来,区位导向型政策的经济影响引起了广泛关注。该政策工具起源于发达国家,但政策效果未有一致结论,甚至可能在某些地区产生严重的负外部性(Tian和Xu,2022)。相比之下,中国作为最大的发展中国家,持续实施了一系列区位导向型政策,在优化资源配置、推动区域协调发展方面取得显著成效。根据政策目标差异,中国区位导向型政策可以分为两类。一类是在沿海发达地区内部实施,目的是培育区域增长极,包括经济开发区(Lu等,2019)、自由贸易试验区(蒋灵多等,2021)和国

<sup>①</sup> 中华人民共和国国家发展和改革委员会,《关于印发左右江革命老区振兴规划的通知》(发改西部〔2015〕388号),2015-03-20, [https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201503/t20150320\\_963781.html](https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201503/t20150320_963781.html)。

家级新区(郭峰等,2023)。另一类是在内陆欠发达地区实施,重点是缩小东西部发展差距,代表性政策是振兴东北老工业基地、西部大开发和中部地区崛起。研究表明,振兴东北老工业基地推动了企业产值扩张,但区域转型的内生动力仍显不足(董香书和肖翔,2017)。现有研究普遍认同西部大开发的经济效应,对于作用机制有不同观点。Jia等(2020)认为大规模固定资产投资加快了西部地区工业化进程,陈勇兵等(2025)则强调企业所得税优惠吸引了东部企业到西部的跨地区经营活动。关于中部地区崛起战略,詹小灵等(2025)认为目标区域的经济和收入水平得到提升,资本投入增加与企业全要素生产率提高是关键驱动因素。总体而言,关于区位导向型政策的实证研究比较充分,但尚未关注到其中的兴边富民作用。

为了检验兴边富民导向型政策的经济效果,本文从基本公共服务供给视角切入,考察《规划》对促进共同富裕的影响。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》强调“推动更多公共服务向基层下沉、向农村覆盖、向边远地区和生活困难群众倾斜”,为基本公共服务保障赋予了共同富裕这一鲜明的中国式现代化特色(李实和杨一心,2022)。兴边富民导向型政策的主要作用是给边疆地区带来了充足的财力保障,直接缓解了基层财政压力,这一政策冲击有助于分析政府财政支出激励未有重大改变的情况下,地方财力增加能否明显促进基本公共服务供给。如果“给钱”能够增进基本公共服务均衡保障,那么这些钱又是通过何种方式给到了基层政府,这一问题的探究不仅有利于厘清资金分配背后的政府间财政关系,也为完善财政体制以保障边疆长期繁荣提供了政策启示。

鉴于上述理论和实践证据,本文基于2012~2022年高德地图空间站点层级基础数据库的公共服务设施点位数据,借助《规划》的政策冲击,通过政策边界构建地理断点差分模型(Difference-in-Discontinuities Design, DIDC),从乡镇空间尺度检验了兴边富民导向型政策对基本公共服务供给的影响。研究表明,《规划》显著促进了基本公共服务供给,考虑了带宽敏感性、空间相关性、混淆政策干扰等一系列稳健性检验后结论仍成立。财力保障是地方公共服务供给的关键,基层政府从两个维度获得了财力支持:一是纵向上,区县政府获得了更多中央对地方的财政转移支付收入,并减少了上解上级支出。二是横向上,东部地区的对口合作城市通过公共服务项目援助、财政资金无偿转移等横向转移支付形式支持了规划地区,以双方共建产业园区为载体构建了激励相容的税收利益分享机制。

本文可能的边际贡献在于:第一,在研究内容上,基于共同富裕视角,利用《规划》的政策冲击,研究了兴边富民导向型政策的公共服务配置效应。现有关于兴边富民的文献多从地理空间点状分布的边境县层面切入,主要聚焦于边境县的产业转型、旅游竞争力、减贫效果、经济增长等方面(张丽君等,2020;黄爱莲,2022;曹艳春和范鹏飞,2024;李培等,2025),鲜有研究对整体性、综合性的边疆治理集中连片政策进行系统性分析。本文基于《规划》政策范围,将兴边富民考察维度从边境县

扩展到边疆地区层面,也为“区位导向型政策的经济影响”这支文献提供了新的经验证据。

第二,在机制探究上,基于纵向和横向财政框架分析基本公共服务供给的财力来源。已有研究都认可转移支付是地方公共财政收入的重要补充(马光荣等,2016;崔小勇等,2023),能够有效缓解地区间巨大的财力差异,揭示了上级政府财政资金支持对基层基本公共服务的保障作用,但并未考察在中国特色对口支援机制下同级政府之间的横向帮扶作用。事实上,由于《规划》实施范围属于特殊类型地区,既是中央政府重点支持区域,也受到东部发达地区帮助。本文综合探讨了边疆地区基层政府如何获得纵向和横向的财力支持,研究结论对优化政府间财政关系具有一定的政策启示,为同级政府间财政资源配置、平衡不同层级财权与事权分配提供了理论证据和决策参考。

第三,本文在数据和方法上提供了新的应用场景。分析区位导向型政策对基本公共服务影响的研究可以从两方面深化:一是对基本公共服务的度量,大多数文献测算了省市级、区县级行政区划层面的公共服务水平(董艳玲和李华,2022;李林君等,2025),可以进一步考虑更微观的衡量尺度;二是当前政策评估方法主要采用双重差分方法和断点回归方法(黄炜等,2025),可以在这两种方法框架下引入新的识别策略。本文使用细颗粒度的高德地图公共服务空间站点大数据,从乡镇空间尺度展示基本公共服务供给本貌,并采用地理断点差分方法评估政策效果,为后续相关研究提供了新的思路。

## 二、制度背景与理论机制

### (一)制度背景

中国的边疆治理重点经历了从“戍边稳疆”向“发展固边”的战略性转变。20世纪50年代,新中国第一代领导集体创造性地将军事防御、经济开发与民族政策相结合,开创了“寓兵于农、兵民一体”的边疆治理模式,边疆治理承载着维护领土主权完整、重塑民族关系格局和恢复战后经济秩序三重历史使命。改革开放后,经济发展成为主要目标,为了提高边疆地区社会福利水平,中央政府推出了大量有针对性的专项投资计划与民生保障项目。1979年启动边疆基础设施投资计划,安排400亿元投入边疆建设。1990年设立的“少数民族贫困地区温饱基金”定向支持141个深度贫困的少数民族自治县,1992年推行的“少数民族发展资金”主要用于应对民族自治地区发展进程中的特殊挑战和解决少数民族群众生产生活中面临的实际困难。1999年中央民族工作会议作出“兴边富民”的战略决策,决定在边境县实施“兴边富民行动”。2000年国家民委经济司与财政部农业农村司联合发布《财政支持“兴边富民行动”试点实施方案》,对9个边疆省的9个试点县进行专项补助。到2009年,兴边富民行动的试点区域已包括140个陆地边境县和新疆

生产建设兵团的58个边境团场,实现了边境地区全覆盖。

兴边富民行动实施以来,边境地区开发开放得到深化,边民生产生活条件得到明显改善,为民族团结和边疆安全提供了坚实支撑。然而,这一阶段政策以空间上的点状扶持为主,缺乏统一空间统筹与跨区域协同,难以形成规模效应与制度合力。进入新时代,中央采取了集中连片开发的区域战略,着力构建高效统筹的空间治理体系,边疆治理逻辑由碎片化、分散化向系统化、集中化转变。2015年国务院批复支持左右江革命老区发展的振兴规划,兴边富民策略从空间分散的局部地区试点转向制度化、系统化的区域集中帮扶,标志着传统的边境治理向整体的边疆治理迈进。该规划打破了以往“兴边富民行动”对边境县开展专项试点的支持方式,将边境县及其背靠的内陆腹地整体纳入集中连片开发体系。相较于陕甘宁、赣闽粤、大别山和川陕等革命老区,左右江革命老区在地理和族群结构上呈现出更强的沿边性与多民族性。在地理空间上,老区地处广西、贵州、云南三省区交界,是西南地区通边达海的重要通道和面向东盟开放的前沿地带。在族群生态上,壮、苗、瑶等20多个少数民族聚居,少数民族人口占比高,形成了典型的多民族嵌入式社会结构。长期以来,该区域面临经济滞后、公共服务供给不足与社会发展水平不均衡等挑战。

左右江革命老区振兴规划强调在系统性、全面性连片区域治理中实现兴边富民,推动边疆地区从“稳边”转向“强边”。《规划》要求加快边疆地区基础设施建设,全面提升教育、医疗、社保等基本公共服务水平,改善边民生产生活条件。在开放合作领域,重点建设广西自贸试验区崇左片区、百色重点开发开放试验区,升级友谊关、水口等国际口岸功能,创新边民互市贸易管理模式。在基础设施方面,推进沿边公路、铁路及水运网络建设,如南昆铁路扩能改造、红水河千吨级航道整治,形成了连接西南地区与粤港澳大湾区的贸易枢纽。为了实现规划目标,中央与地方着力搭建政策协同框架,中央层面创新行政审批下放、生态补偿、土地指标倾斜、能源资源利益分配等跨省(区)协调机制,广西、云南、贵州等地方政府配套实施财税金融支持、土地资源优化、人才定向交流等改革措施。振兴规划政策取得瞩目成效,老区建档立卡的230.32万贫困人口在2020年年底全部脱贫<sup>①</sup>,学前教育毛入学率、义务教育巩固率、高中阶段毛入学率大幅提升,基层医疗卫生机构实现全覆盖<sup>②</sup>。

## (二)理论机制

中国是一个人口规模大、疆域范围广、地区情况复杂的超大型国家,地方政府

<sup>①</sup> 振兴司,《广西举全区之力全面决胜左右江革命老区脱贫攻坚战》,2021-02-10, [https://www.ndrc.gov.cn/fggz/dqzx/gglqzxfz/202102/t20210210\\_1267300.html](https://www.ndrc.gov.cn/fggz/dqzx/gglqzxfz/202102/t20210210_1267300.html)。

<sup>②</sup> 映象文山,红色引领 老区新貌《左右江革命老区振兴规划(2015~2025)》实施成效剪影,2023-07-28, <https://www.163.com/dy/article/IAOK4R0Q0521CM7J.html>。

众多、管理层级繁杂,促进边疆共同富裕不能仅依靠中央政府的宏观部署,还要调动各级政府的积极性和主动性,让地方政府拥有承担兴边富民事权的动力和提供基本公共服务的财力。财政是国家治理的基础和重要支柱,财政活动可以覆盖、牵动所有政府部门(吕炜和靳继东,2022)。政府间财政关系重在发挥“中央与地方两个积极性”,激励或约束地方政府行为,影响公共品供给、经济发展(刘尚希等,2022)。因此,科学的财政体制是边疆地区高质量发展下实现共同富裕的基础,为基本公共服务供给提供了制度保障。

由于各层级政府的最优目标不同,高层级政府偏好区域社会经济综合效益最优,而低层级政府则显现出辖区本位主义倾向,这使得基层政府容易忽略空间外溢性公共品的供给问题。为解决低层级政府公共品供给动力不足的问题,高层级政府主要通过转移支付制度给予低层级政府财政资金支持(贾晓俊等,2015)。由于政府间存在信息不对称与多目标决策,转移支付并非单纯的财政资金转移行为,还要在节省财力、平衡发展以及防范效率损失之间取得精妙平衡(吕冰洋和胡深,2024)。如果制度设计得当,转移支付可以消除信息不对称产生的行为偏误,激励地方政府成为有责任政府,增加社会性公共品供给(Weingast,2009)。中国的转移支付制度立足实现地区财力均衡,在历次调整和改革中始终致力于推进基本公共服务均等化(刘勇政和邓怀聪,2024)。兴边富民导向型政策的实施,意味着中央政府会向规划地区增加一般性转移支付和专项转移支付。其中,均衡性转移支付作为一般性转移支付的核心组成部分,以缩小区域财力和基本公共服务发展水平差距为目标,是基层政府纵向财力保障的主要来源。此外,规划地区还会获得更多按照因素法分配的分类转移支付,这类转移支付介于一般性转移支付和专项转移支付之间,资金用途不被限定在特定项目,但被要求用于教育、医疗、社会保障等较为宽泛的民生类公共服务领域(岳希明和蔡萌,2014)。分类转移支付能克服专项资金使用效率低、审批周期长、分配不透明等弊端,为公共服务发展提供充足的财力保障。基于以上分析,提出以下假说。

假说1:规划地区通过纵向转移支付获得财力保障。

从各国财政实践看,自上而下的纵向转移支付是促进区域协调发展的主要手段,也有些国家通过横向转移支付发挥作用。中国政府在实践过程中创造了极具特色的横向转移支付制度,在平衡地方财力和弥补基层资金缺口上展现出显著成效,推动形成了对口支援、三峡库区移民、东西部扶贫协作、汶川地震灾后重建等典型横向帮扶模式(石绍宾和樊丽明,2020)。《革命老区重点城市对口合作工作方案》要求百色市与深圳市建立对口合作关系,这一安排呈现“单项支援与双方合作共存”的特点,是横向转移支付的重要表现形式。具体而言,深圳市通过整合“人、财、物”资源集中帮扶受援方,推动受援地区公共服务提质增效。在人力方面,深圳市

派遣领导干部与各领域专业技术人员赴受援地区交流指导,系统培养当地优秀专业技术人才,助力受援方提升公共服务专业水平。在财力方面,深圳市无偿转移财政资金至受援地区,为公共服务发展提供资金支持。2023年,深百合作累计筹措粤桂帮扶资金5.25亿元,重点支持基础设施建设和补齐公共服务短板,全方位助力百色市乡村振兴<sup>①</sup>。在物力方面,支援方以“公共服务项目制”为运行载体,援助规划地区公共服务设施建设。在教育医疗领域,深圳市援建百色市南山实验小学、第四初级中学等教育设施的资金近5000万元<sup>②</sup>,推动百色市相关医院新建6个科室、4个危急重症救治中心<sup>③</sup>。

共建产业园区作为一种激励相容的对口帮扶模式,是深圳市对规划地区提供横向财力保障的重要形式之一。产业园区通过转出地与转入地探索资金、技术等共担运营成本的新模式,协商建立有效的财税利益分享机制,有利于地方财政建设。广西原则上要求10年内转出地和转入地按照五五比例分享归属地方的企业所得税,10年后“飞地园区”收益再归入转入地。各地区共同负责园区内基础设施建设,统筹经济发展专项资金。其中,2017年深圳市投资控股有限公司和河池市巴马瑶族自治县人民政府合作建设“深圳巴马大健康特别合作试验区”,园区承接深圳市产业转移,打造从长寿到生命科学的全生态产业链。深巴试验区的落地推动了地区经济社会快速发展,使得该县GDP、财政收入增速持续保持在全区前列。2018年深圳市和百色市在百色市百东新区建设集第二、第三产业于一体的深百合作产业园区,该园区是双方共建示范工程“深圳小镇”的配套建设,推动百东新区2024年度实现工业总产值和服务业营收“两个500亿”的突破<sup>④</sup>。基于以上分析,提出以下假说。

假说2:规划地区通过接受无偿支援和共建产业园区利益分享等横向转移支付形式获得财力保障。

### 三、研究设计与数据说明

#### (一)模型设定

《规划》由中央政府决定、在桂黔滇三省区内部产生政策差异,对处在边界的乡

<sup>①</sup> 百色市财政局,《深化深百合作,促进乡村振兴》,2023-12-25, <http://czj.baise.gov.cn/gzdt/xwdt/t17747749.shtml>。

<sup>②</sup> 深圳新闻网,《教育帮扶“南山模式”硕果累累 南山区教育精准帮扶总结大会在广西田阳召开》,2020-12-20, [https://inanshan.sznews.com/content/2020-12/20/content\\_23824251.htm](https://inanshan.sznews.com/content/2020-12/20/content_23824251.htm)。

<sup>③</sup> 百色市民宗委,《深百对口合作推动各民族互嵌式融合发展》,2023-10-26, <http://mzw.gxzf.gov.cn/gzyw/sxxx/t17357429.shtml>。

<sup>④</sup> 百色新闻网,《推进科技创新与产业发展深度融合 积蓄高质量发展新动能》,2025-02-26, [http://news.bsyjrb.cn/content/2025-02/26/content\\_230688.htm](http://news.bsyjrb.cn/content/2025-02/26/content_230688.htm)。

镇级行政区而言是一项相对外生的冲击。本文以广西境内的政策地理边界线为空间断点,能较为干净地识别兴边富民导向型政策与基本公共服务资源配置的因果效应。研究区域和方法的选择基于两个关键因素。第一,属于广西的规划地区构成了左右江革命老区的主体部分。广西的发展是实现西南地区兴边富民的主要着力点,边境贸易进出口总额已连续多年位居全国第一,陆运口岸进口整体通关时间在沿边地区居首位。第二,《规划》统筹考虑了区域协调发展,使得左右江革命老区政策具有区域扶持特点,在地理上呈现集中连片特征。政策分界线大致将广西划分为面积相等的两部分,两侧均属于同一自治区管辖,具有相似的制度背景与发展路径。相比之下,贵州、云南的老区规划部分主要位于省际交界地区,且均为自治州,在地理区位和行政区划上具有显著的边缘性特征,难以在贵州和云南区域内找到合适的对照组。因此,选取广西境内政策边界线两侧的邻近乡镇作为样本进行因果识别。

由于本文的政策边界与行政区划边界重合,如果存在其他政策也选定在这些行政区域实施,则传统空间断点方法(Regression Discontinuity Design, RDD)无法区分到底哪项政策发挥了作用。为此,本文采用断点差分模型,通过把双重差分(Difference-in-Differences, DID)和RDD结合起来,解决单独使用RDD或DID面临的局限。采用横截面数据的传统RDD方法可能会受到随时间变化的混杂因素影响,而DIDC方法通过引入时间维度和差分框架,可以消除在政策前后断点附近保持相同跳跃模式的时变混杂因素。相较于DID方法要求政策实施前全局平行趋势,DIDC方法只需要断点附近更局部的可比性。基于Grembi等(2016)提出的DIDC设计思路,构建地理断点差分模型如下:

$$Service_{it} = \delta_0 + \delta_1 d_i + Treat_i(\gamma_0 + \gamma_1 d_i) + Post_t[\alpha_0 + \alpha_1 d_i + Treat_i(\beta_0 + \beta_1 d_i)] + \epsilon_{it} \quad (1)$$

其中, $Service_{it}$ 为乡镇*i*在年份*t*的基本公共服务供给水平; $d_i$ 表示乡镇*i*到最近政策边界线的距离,正值表示乡镇在规划地区内,负值表示乡镇在非规划地区; $Treat_i$ 取1表示处理组,取0表示控制组; $Post_t$ 在政策实施后取1,否则取0。 $\beta_0$ 是本文关心的政策效应,即断点处差分估计量。式(1)中还加入了边界线分段虚拟变量与时间虚拟变量的交互项,控制边界线段一年份固定效应,采用 $Segment_s \times Year_t$ 表示。 $Segment_s$ 将政策边界线分为五等分,如果乡镇最靠近边界线*s*,则赋值为*s*( $s=0, 1, 2, 3, 4$ )。本文在基准模型中使用限制在政策边界50千米两侧的乡镇作为研究样本,附图1显示了DIDC的估计策略<sup>①</sup>。

## (二)变量和数据

基本公共服务设施。本文从文化体育、基础教育和医疗卫生三个层面衡量基本公共服务水平,基于2012~2022年高德地图空间站点层级基础数据库的设施点

① 本文附录详见《数量经济技术经济研究》杂志网站,下同。

位数据,计算得到各乡镇基本公共服务设施的总量数据集。具体而言,文化体育服务分为文化设施和体育设施两类,基础教育服务选取小学与中学两类,医疗卫生服务选取卫生院、疾病预防机构和急救中心三类。本文借鉴 Sarma (2016) 提出的平均欧几里得距离法,将多个评价维度映射为多维空间中的坐标点。该方法能够系统构建完整的基本公共服务评价指标体系,并合成具有多维信息特征的综合指数,从而反映乡镇基本公共服务供给水平。按照以下步骤构建指数:第一,赋予文化体育、基础教育、医疗卫生三类公共服务同等权重,将各类指标的 99% 分位数和 1% 分位数作为极大值和极小值,进行指标的标准化处理。第二,合成基本公共服务指数。平均欧几里得距离法借用简单的多维几何概念,将多维度指标转化为一个矢量。在多维空间中,有一个最优点、一个最差点,基于这两个基准点,基本公共服务指数由实际点到最优点逆向距离和到最差点距离的平均值衡量。式(2)中, $w_i$ 表示第*i*类基本公共服务的权重, $d_{it}$ 为第*t*年*i*类基本公共服务标准化后的取值, $FI_1$ 、 $FI_2$ 、 $FI$ 分别代表综合考虑子指标的实际点到最差点的距离、实际点与最优点的逆向距离以及两者间的平均距离。 $FI$ 数值越大,表明该地区基本公共服务保障水平越好。

$$FI_1 = \frac{\sqrt{\sum (d_{it})^2}}{\sqrt{\sum w_i^2}}, FI_2 = 1 - \frac{\sqrt{\sum (w_i - d_{it})^2}}{\sqrt{\sum w_i^2}}, FI = \frac{FI_1 + FI_2}{2} \quad (2)$$

经济地理特征要素。本文借鉴 Dell 等 (2018) 选择的相关经济地理变量进行平衡性检验。一是人口密度,数据源自 LandScan 全球人口动态统计分析,空间分辨率为 1 千米,用于表征各个观测单元上的常住人口数量。二是气温与降水量,使用全国范围内超过 2400 个气象站点的日观测数据,经由中国科学院资源环境科学数据中心的整理、计算以及空间插值技术处理,与乡镇行政区划数据连接得到乡镇年平均气温和年均降水量数据。三是坡度,该数据基于 ASTER Global Digital Elevation Model V003 数据计算得到。四是夜间灯光强度,基于 NPP/VIIRS 影像数据,使用镇级矢量地图裁剪融合校正后的乡镇夜间灯光数据。地理经济特征变量选取 2012 年观测值,模型中各个变量的描述性统计如附表 1 所示。

### (三)断点差分方法识别的有效性分析

断点差分设计的识别既依赖于横截面断点回归的标准假设(Hahn 等, 2001),又需要假定混杂因素符合一定特征,Picchetti 等(2024)将其总结为 4 个假设,假设一与假设二是 RDD 方法需要满足的前提,假设三和假设四是 DIDC 方法特有的要求。第一,连续性假设,即满足局部随机化和平衡性。针对局部随机化假设,本文以行政区划为单位,行政区不能如家庭或企业一样可以通过迁徙改变地理位置。《规划》政策范围由中央决定,各个乡镇无法操纵并改变其在断点左右侧的状态,使得这一识别

假设天然成立,不存在个体操纵导致的内生分组问题。平衡性假设要求潜在结果在断点处连续,表现为在政策实施前经济水平、地理条件等影响基本公共服务保障的因素呈现平滑变化。附表2的第(1)~(5)列显示,在50千米带宽范围内,政策发生前的夜间灯光、人口密度、降水量、气温、坡度在断点两侧无显著差异。此外,附表2的第(6)列和第(7)列显示,2012年到2013年、2013年到2014年的基本公共服务变化值在处理组和控制组之间也无显著差异。

第二,处理状态的非连续性假设,要求处理状态在断点处发生了显著跳跃。本文以规划政策边界作为地理断点,规划地区受到左右江革命老区规划政策影响,是符合假设二的地理精确断点。

第三,断点处混淆政策的不随时变假设,这是断点差分方法关键的前提条件。即使存在混淆政策,这些混淆政策效应在本文关心的规划政策发生前就已存在,如此才能通过差分进行消除。该假设一般选择政策发生前样本进行安慰剂检验,为此本部分采用了两种方法。一是保留2012~2014年样本,分别将2013年和2014年视为混淆政策发生年份,如果混淆政策在2013年或2014年发生,则可能观测到估计系数显著。附表3的结果显示,采用虚假时间安慰剂检验的估计系数不显著。二是以规划政策发生前的样本进行堆叠断点回归(Stacked RDDs),分别以处理组与时间虚拟变量的交互项作为自变量,如果这三个自变量的估计系数有显著差异,说明混淆效应可能随时间变化。回归结果显示,Wald检验的P值为0.203,在10%水平上不拒绝原假设,三个估计系数无显著差异。这两种方法均说明了混淆政策的干扰效应不随时变性,采用断点差分方法是适合的。

第四,混淆政策和规划政策相互独立,如果确实存在其他政策干扰,且这些政策作用随着左右江革命老区政策出台被强化或弱化了,则该假设不成立。本文后续考虑了在广西区域内实施的精准扶贫、乡村振兴、行政区划变动等三大主要政策,通过排除干扰政策影响进行稳健性检验。

## 四、实证结果分析

### (一)基准回归结果

表1报告了式(1)不同带宽下的断点差分估计结果。第(1)列采用50千米带宽,第(2)列在式(1)的基础上加入了边界线段一年份固定效应,以控制在边界线段位置层面随年份变化的不可观测因素影响;第(3)列在保持其他因素不变的情况下,将带宽扩展至75千米,第(4)列加入了边界线段一年份固定效应;第(5)列进一步将带宽扩展至100千米,第(6)列在此基础上加入了边界线段一年份固定效应。从回归结果可以看出,振兴规划的实施提升了乡镇基本公共服务水平,适度扩大带宽范围也未改变基本结果,验证了该政策对基本公共服务保障的正向影响。

表1 基准回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	<=50千米	<=50千米	<=75千米	<=75千米	<=100千米	<=100千米
<i>Treat</i> × <i>Post</i>	0.040*** (0.016)	0.042*** (0.015)	0.036** (0.014)	0.040*** (0.014)	0.041*** (0.014)	0.041*** (0.013)
<i>Segment</i> × <i>Year</i>	否	是	否	是	否	是
样本量	4015	4015	5357	5357	6633	6633
R <sup>2</sup> 值	0.061	0.095	0.047	0.064	0.051	0.065

注: \*、\*\*、\*\*\*分别表示在10%、5%、1%的水平上显著,括号内为聚类到乡镇层面的标准误。

## (二)稳健性检验

### 1. 带宽敏感性检验

带宽的设定反映了在估计精度与减少内生性之间的权衡。带宽过小可能导致样本量不足、估计结果不稳定,降低估计结果的有效性,而带宽过大会存在样本随机性难以满足、潜在遗漏因素增多等问题。基于上述考虑,本文首先在不同核权重设定下,根据最小化均方误差策略选择带宽(Calonic等,2014)。具体而言,附表4第(1)列在采用三角核函数测算最优带宽的条件下报告了回归结果,第(2)列在此基础上进一步控制了边界线段一年份固定效应;附表4第(3)列和第(4)列在保持相同模型设定的前提下,将核权重替换为Epanechnikov核函数;附表4第(5)列和第(6)列将核权重设置为均匀核函数进行估计。回归结果显示,在不同核函数与最优带宽选择下,核心估计系数在方向和显著性上均保持高度一致,表明本文结论对带宽选择具有较强的稳健性。

由于地理断点回归缺乏公认的最优带宽选择(Dell和Olken,2020),接下来以30千米为初始带宽,10千米为间隔逐步扩大带宽区间,重复估计基准模型。附图2a显示,在30~100千米带宽范围内,不同带宽设定下的估计系数差别不大,且均通过了5%的显著性检验。在加入乡镇的经济地理特征作为控制变量后,附图2b的估计结果与附图2a基本一致,核心结论未发生实质性变化。

### 2. 安慰剂检验

本部分选择一系列与实际地理断点无关的虚拟地理断点进行安慰剂检验。第一种方式是随机生成虚拟边界,借鉴Oto-peralías和Romero-ávila(2017)的方法,构建并实施了基于随机边界的安慰剂检验。将政策边界线的最北端与最南端作为虚拟边界拟合曲线的起点与终点,确保模拟边界在空间尺度上与实际政策边界具有可比性。基于上述起止点,构建非自交的贝塞尔曲线生成方法,在两点之间引入若干控制点,并在其连线的方向上施加可控扰动,在保持曲线平滑性的基础上引入足够的形状异质性。通过调节偏移强度参数,能够灵活控制模拟边界的非线性形态,

避免其与实际边界发生高度重合。在生成每条伪边界后,采用与基准回归相同的地理断点差分方法估计边界效应,并将该过程重复1000次。附图4a展示了随机生成边界重复1000次所得系数的分布,真实回归系数高于伪边界回归系数95%置信区间上界,表明本文发现并非偶然结果。

第二种方式是将50千米带宽内样本的组别标签在处理组与对照组之间随机重新分配,重复估计基准回归方程。通过构建不依赖实际边界划分的虚拟处理效应,以检验原始估计是否显著偏离随机分组下的结果分布。附图4b展示了基于1000次随机分组回归所获得的估计系数分布,估计系数的平均值非常接近0,真实边界对应的估计系数显著高于伪分组回归系数95%置信区间上界,政策效应并非源于统计巧合。

第三种方式是第一种方式的具体化,将真实政策边界线分别向西、向东各平移50千米、75千米和100千米,重新定义处理组与对照组。若无其他混杂因素干扰,模拟边界线两侧基本公共服务供给水平不应存在显著差异。以边界线向西移动50千米、带宽设定为50千米为例,将平移后边界线以西50千米范围内的样本视为处理组,以东50千米范围内的样本视为对照组,并采用与基准回归相同的断点差分设定进行估计。附表5第(1)~(6)列报告了不同平移方向和不同带宽下的回归结果。结果显示,经边界线平移后的估计系数均未达到统计显著水平,验证了真实政策实施所产生的因果效应。

### 3. 考虑空间相关性干扰

基准结论可能受到两种空间相关性干扰。一是省会城市资源外溢的影响,省会城市发挥着中心城市的引领作用,往往集聚更多的财政资源和生产要素,并对周边地区产生溢出效应。地理上邻近省会的区域通常能够获得更充分的经济溢出和财政倾斜,从而对政策效应识别造成潜在干扰。为此,本文控制了样本到南宁市人民政府最近距离与时间虚拟变量的交互项,排除省会城市资源外溢所带来的影响。二是公共服务保障带有明显的行政区财政管理体制特征,乡镇公共服务供给会受到上级区县政府统一谋划,同一区县内的乡镇之间存在相关性。因此,本文将模型标准误聚类到区县层面再次检验。附表6第(1)~(3)列报告了控制省会城市影响后的估计结果,第(4)~(6)列报告了在区县层面聚类后的回归结果。整体来看,核心估计系数均显著为正,空间相关性对基准结论的干扰有限。

### 4. 振兴规划政策外溢干扰

振兴规划可能引发邻近企业向政策区域迁移,导致非政策区域的地方政府面临税基侵蚀的压力,从而削弱其提高基本公共服务的积极性,这种空间溢出效应可能导致研究结果产生偏误。本部分遵循Ehrlich和Seidel(2018)使用的空间排除法,通过剔除最靠近边界的乡镇,排除最有可能受到干扰的区域。以2千米为增量,逐

步剔除距离边界线 2~10 千米范围内的样本,重新估计振兴规划对基本公共服务的影响。附图 7a 结果显示,在剔除边界线邻近样本后的估计系数始终为正,且在 95% 置信水平上显著,表明局部空间外溢效应对基准结论影响不大。此外,政策外溢可能带来大规模人口流动,分别剔除位于 95%、96%、97%、98% 和 99% 分位点以上的高流入地区观测值,重新估计基准模型。结果如附图 7b 所示,在剔除流入人口比重较高的样本后,估计系数在 95% 的置信水平上均显著为正,说明人口流动带来的潜在干扰不会改变基准结论。

### 5. 排除同期政策影响

本部分首先对断点差分的假设四进行检验,如果其他政策与左右江革命老区振兴规划政策不具有相关性,则断点差分方法能排除混淆政策的干扰。除了振兴规划政策外,广西还受到了三大政策影响。一是 2011 年启动的扶贫计划,在集中连片特困地区中,滇桂黔石漠化片区覆盖了广西壮族自治区内 35 个区县。二是乡村振兴战略的实施强化了对农村地区的扶持,该政策覆盖广西 44 个重点帮扶县,包括 20 个国家乡村振兴重点帮扶县和 24 个自治区重点帮扶县。三是行政区划变动也会重构区域治理空间格局,靖西县、荔浦县、横县发生了撤县设市改革,武鸣县、宜州市、田阳县进行了撤县(市)设区改革。本文在模型中加入核心解释变量与这三个政策实施地区虚拟变量的交互项,以检验这三个政策是否随着左右江革命老区振兴规划政策的实施而进一步加强或减弱。附表 7 的第(1)~(3)、第(7)~(9)和第(13)~(15)列显示,无论采用何种带宽,交互项系数都不显著,可以认为这三个政策不会干扰基于断点差分方法估计的核心结论。接下来,本文逐步剔除这三个政策实施区域的样本进行检验,附表 7 的第(4)~(6)列、第(10)~(12)列和第(16)~(18)列显示,振兴规划政策效果依然显著为正。

### 6. 动态效应估计结果

为探究振兴规划实施后边界线两侧基本公共服务水平变化的演变过程,本部分进一步参考 Shenoy (2018) 提出的方法进行动态效应检验。式(3)中,  $Policy_i$  表示是否属于规划地区,  $T_t^k$  表示年份是否为  $k$  年的一组虚拟变量,  $f(\text{geographic}_i)$  表示乡镇中心点的经纬度一阶多项式,  $Segment_s \times T_t^k$  表示边界线段一年份固定效应,  $\mu_i$  为乡镇固定效应。

$$Service_{it} = \alpha_0 + \sum_{k=2012}^{2022} (Policy_i \times T_t^k) \alpha_k + \sum_{k=2012}^{2022} [f(\text{geographic}_i) \times T_t^k] \beta_k + \sum_{k=2012}^{2022} (Segment_s \times T_t^k) \varphi_k + \mu_i + \epsilon_{it} \quad (3)$$

估计结果如附图 8 所示,无论采用 50 千米还是 100 千米作为带宽,政策实施前边界线两侧基本公共服务变化值无显著差异。政策实施后,前两个时间窗的效果不明显,这一现象可以归因于公共服务资源配置和供给体系的调整需要阶段性推进,基本公共服务设施建设需要周期,致使政策初期的影响未能明显体现。从政策

实施后的第三个时间窗开始,估计系数的95%置信区间不再包含0值,规划地区比邻近的非规划地区提供了更多基本公共服务,政策效应逐渐显现。

#### 7. 采用差分断点方法检验

本部分采用差分断点方法进行稳健性检验。Picchetti等(2024)认为在满足假设一和假设二的前提下,断点差分(Difference of RDDs)和差分断点(RDD of Differences)两种识别策略在理论上能够得到一致的政策效应估计。本部分采用差分断点方法,以2014年作为基期,将政策实施后各年份的基本公共服务水平值与2014年对应数值之差作为被解释变量。在此基础上,以乡镇经纬度多项式控制断点两侧地理位置进行回归估计。附图9的结果显示,无论控制经纬度一次项还是二次项,估计系数依然在95%的置信区间水平上显著为正。

### 五、机制分析

在基准分析中,本文发现《规划》实施提高了基本公共服务供给。振兴规划没有直接重塑基层政府支出结构激励,而是形成了外生财力冲击,影响基本公共服务供给。那么,为了支持边疆地区共同富裕,兴边富民导向型政策如何改变基层政府财力?为回答这一问题,前文深入剖析了内在机理:在纵向财力保障上,中央增加了对基层政府的财政转移支付;在横向财力保障上,对口合作城市以无偿资金支援、共建产业园区等横向转移支付形式给予了规划地区更多支持。接下来,本部分对这两种路径进行实证检验。

#### (一)纵向财力保障

财政转移支付作为政府间财政关系的重要调节机制,通过纵向财政资源再分配,能够有效增强基层政府的财政能力,提升基本公共服务供给水平。在“乡财县管”的背景下,乡级财政已经成为县级财政下管的预算单位,乡镇政府支出缺乏财政自主权,县级财力状况决定着乡级公共服务供给。因此,本部分采用《广西财政年鉴》县级层面的财政数据进行分析,更能验证现实状况。由于政府收支分类科目口径有所调整,且各分类转移支付的详细数据只公布到2015年,如果基于50千米带宽范围进行估计,会导致样本量不足。为此,借鉴Jia等(2021)扩大带宽的思路,在纵向机制分析中采用政策边界200千米范围内的区县全样本,基于双重差分方法进行检验。

表2第(1)列显示,规划地区获得的上级补助收入显著提升,基层政府财力得到增强。进一步分析财政转移支付的结构特征,表2第(2)列显示,规划地区获得的一般性转移支付显著增加,中央财政通过常规性、基础性资金安排增强基层政府的可支配财力。表2第(3)~(5)列显示,在一般性转移支付中,均衡性转移支付、县级基本财力保障机制奖补资金和义务教育转移支付均显著提升。均衡性转移支付作为一般性转移支付的核心组成部分,主要目的是缩小地区间财力差距、促进基本

公共服务均等化,为规划地区基本公共服务保障提供了大量资金。县级基本财力保障机制奖补资金直接用于激励引导地方保障基层“三保”等必要支出需求,能够避免基层政府因财力不足导致的公共服务缩水。义务教育转移支付的增长则为规划地区提升教育供给能力提供了充足和稳定的资金支持,助力推进区域内教育资源的均衡配置。表2第(6)列显示,中央政府也向规划地区拨付专款专用资金,相应的专项转移支付增加。此外,本部分也尝试通过使用区县级政府一般公共预算平衡部分的上解支出指标进行补充性佐证。上解上级支出是将本级财政收入上解至上级财政部门的行为,上解上级支出较少,往往意味着规划地区的基层政府在财政资金上获得了上级政府一定的支持。表2第(7)列显示,规划地区的区县政府上解上级支出显著减少,说明规划地区在财政收入分配格局中降低了上解资金要求,增强了基层财力自主权。

表2 中央对地方转移支付

变量	(1) 上级补助 收入	(2) 一般性 转移支付	(3) 均衡性 转移支付	(4) 县级基本 财力奖补	(5) 义务教育 转移支付	(6) 专项转 移支付	(7) 上解上级 支出
<i>Policy</i>	0.125*** (0.033)	0.137*** (0.027)	0.488* (0.289)	0.569*** (0.154)	0.152*** (0.044)	0.163*** (0.058)	-0.224*** (0.078)
<i>Control×Year</i>	是	是	是	是	是	是	是
区县固定效应	是	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是	是
规划地区时间趋势	是	是	是	是	是	是	是
样本量	1316	658	658	658	658	658	1316
R <sup>2</sup> 值	0.963	0.978	0.910	0.874	0.952	0.949	0.862

注:括号内为聚类到区县层面的标准误。其余同表1。

## (二)横向财力保障

国家发展改革委将广西百色市的对口合作城市定为广东深圳市,目的是推动深圳经济、科技、人才、管理等优势与革命老区资源、产业、空间等禀赋有机结合,在实践中通过横向转移支付提供财力保障。在实际研究中,如何衡量深圳市对广西的支持力度面临两个技术难题。一是深圳市跨地区帮扶资金通常不纳入本市财政预算安排,缺乏统一的核算标准与公开的数据记录,难以获取准确、可比的援助金额数据。二是深圳市的对口支持形式多样,既包括财政投入,也涵盖干部挂职、技术支援、基础设施共建等非资金性支持内容,若仅以财政支出

或拨款数据作为量化指标,容易低估人力、财力、物力的实际援助力度。因此,本文使用新闻报道数据度量深圳市对规划地区的帮扶力度。地方党报作为政府政策传达、信息发布与合作实践宣传的重要载体,每一城市通常仅有一份正式党报,兼具了官方权威性与政策导向性,选取深圳市党委机关报刊《深圳特区报》的每日新闻进行数据统计。具体而言,将广西各个区县的名称作为关键词,从该党报2010~2024年约10万份报道中爬取提及这些区县的全部新闻。在此基础上,通过人工精读筛选及二次标注,剔除非政府行为类新闻、无财政合作实质内容的泛化报道,选出包含政府间合作、财政援助、人才交流、产业对接等实质性横向支持行为的1900余份新闻,获得实证研究需要的报道年份及援助形式等合作内容信息。

本部分的被解释变量为广西各区县被报道的频次,即提及次数越多,表明深圳市对该区县的帮扶力度越大。表3第(1)列和第(2)列结果显示,以深圳市党报作为信息来源,深圳市对规划地区的提及次数显著增加,明显加大了对规划地区的支持力度。根据政策文件部署,深圳市为百色市的对口合作城市,但实际上其支持对象并不局限于百色市,还可能对整个规划区域产生带动效应。进一步在实证模型中加入百色市与老区内非百色区域两个变量,表3第(3)列和第(4)列结果表明,深圳市对百色市的区县展现出高度关注和支持,同时也对老区范围内其余区县提供了不同程度的援助。这显示出深圳市的横向帮扶并不只是对口城市的“点对点”,而是会“点带面”扩散至整个规划地区。

表3 深圳市对规划地区的帮扶

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>Policy</i>	1.404*** (0.392)	1.019*** (0.348)		
<i>Policy</i> × <i>Baise</i>			2.385*** (0.645)	1.062** (0.478)
<i>Policy</i> × <i>FeiBaise</i>			0.985** (0.410)	1.000*** (0.378)
<i>Control</i> × <i>Year</i>	是	是	是	是
区县固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
规划地区时间趋势	否	是	否	是
样本量	1275	1275	1275	1275
R <sup>2</sup> 值	0.498	0.499	0.507	0.511

注:同表2。

为揭示横向财政帮扶的具体内容与支援重点,本文对深圳市党报报道中涉及的横向援助项目进行拆解统计,归纳形成五类典型援助形式。一是公共服务项目,主要包括深圳市援建学校、医院、文体中心等公共基础设施。二是财政资金支持,体现为深圳市通过协作资金拨付、重大项目注资等方式提供实质性的财政投入。三是人才干部支援,涵盖深圳派驻百色的挂职干部、技术人才等人力资源流动。四是劳务协同培训,主要指围绕规划地区劳动力外出赴深就业所开展的技能培训、就业指导等配套服务体系建设。五是共建产业园区,包括深圳与规划地区在现代农业、现代服务业、先进制造业与大健康产业等领域联合打造的特色产业园区。表4数据显示,2010~2024年五类典型援助形式中深圳市党报报道次数最多的是公共服务项目,其余依次是劳务协同培训、人才干部支援、共建产业园区、财政资金支持。从区域分布上看,百色市作为深圳市对口合作的重点地区,在五类援助形式中均有较高频次的报道,尤其在公共服务项目、劳务协同培训和产业园区共建等方面表现突出。相较于百色市,深圳市对其他区县的援助提及相对较少,支持力度存在明显梯度差异。在规划政策实施之前的2010~2014年,新闻报道中有关深圳对规划地区的帮扶内容主要集中于公共服务项目援建、干部和人才支援以及劳务协同培训三种形式,相关表述合计出现近60次,远低于政策出台后的220多次,进一步表明政策出台后深圳加大了对规划地区的帮扶力度。

帮扶形式	公共服务项目	财政资金支持	共建产业园区	人才干部支援	劳务协同培训
百色市的区县	153	44	80	78	97
百色市外的其他规划地区	130	40	46	60	81
规划地区总计	283	84	126	138	178

规划地区的横向财力保障主要来自横向转移支付中的基本公共服务援建、财政资金直接支持以及共建产业园的税收分享。公共服务项目以教育、医疗等基础设施建设为核心,直接改善了受援地区的基本公共服务供给能力,财政资金支持和产业园区共建则会间接为广西公共服务供给提供稳定、可持续的财力支撑。在公共服务项目方面,深圳市龙岗区和龙华区分别对口帮扶建立了百色市那坡县深龙小学和河池市东兰县深圳龙华小学,并组织有关街道办、工商联及爱心人士等积极为学校购置硬件设备。深圳市南山区通过“老乡家园”项目,分阶段支持百色市田阳县田州镇卫生院老乡家园分院和田阳县人民医院老乡家园分院两所社区分院建设,累计投入财政资金300万元,援建设施和设备标准参照深圳社康体系,

配套捐赠急救车辆,提升了基层医疗服务的可及性与响应能力<sup>①</sup>。在财政资金支持方面,脱贫攻坚时期深圳市向广西百色、河池两市累计投入资金46.65亿元,其中财政帮扶资金33.13亿元,社会帮扶资金13.52亿元<sup>②</sup>。在共建产业园方面,百色靖西市充分利用龙岗区的对口支持,依托龙邦口岸,高规格推进产业园建设,以“前岸后厂”模式实现深圳龙岗—百色靖西跨境合作产业园和协作共建产业园的成功落地,将沿边开发开放政策和区位优势转化为产业和经济发展优势。该项目由两地政府共建共管,产业园土地出让收益全部用于园区基础设施建设、配套服务及运营支出。

### 六、结论及政策建议

边疆治理是一项系统性、综合性的伟大工程,涉及民族管理、边防巩固、周边外交、区域协调、社会稳定等多项目标,对促进边疆地区发展、铸牢中华民族共同体意识具有重要意义。左右江革命老区振兴规划政策将西南边疆发展纳入了区域协调发展战略与区域重大战略,本文以基本公共服务供给为视角,检验了兴边富民集中连片政策的共同富裕效应。具体而言,本文首先使用基本公共服务设施、卫星灯光、人口、降雨量、气温、坡度等多源经济地理大数据,与中国乡镇级矢量地图结合,得到乡镇层级空间尺度的数据。然后,将规划地区内部距离政策边界0~50千米的乡镇视为处理组,距离边界0~50千米的非规划乡镇作为对照组,采用地理断点差分识别策略考察了规划政策对基本公共服务供给的影响。研究发现,兴边富民导向型政策能够促进边疆地区基本公共服务供给,经过一系列稳健性检验后结论依然成立。规划政策给边疆地区基层政府带来了纵向和横向的财力保障,充足的财力是地方公共服务供给的基础。在纵向财力保障上,区县政府获得了更多中央对地方的财政转移支付收入,且上解上级支出减少。在横向财力保障上,对口合作城市通过“人、财、物”等横向转移支付形式支持规划地区;以共建产业园区为载体,构建税收利益分享的制度安排,形成了激励相容的对口帮扶模式。据此,本文得到以下政策启示。

第一,优化政府间财政关系,理顺中央与地方、省以下财政分配机制。一是健全以事权划分为基础、兼顾边疆特殊性与发展阶段的转移支付体系。针对边疆地区地广人稀、服务成本高、财政基础薄弱等现实,中央及地方政府应合理划分在边

<sup>①</sup> 田阳县卫生和计划生育局,《扶贫资金项目公告(老乡家园一、二期卫生院)》,2018-12-16, [http://www.gxty.gov.cn/zfxgk/fdzdgnr\\_1\\_1\\_1/zdlyxxgk/fpgz/wgjy/t845964.shtml](http://www.gxty.gov.cn/zfxgk/fdzdgnr_1_1_1/zdlyxxgk/fpgz/wgjy/t845964.shtml);广西壮族自治区卫生健康委员会,《田阳县:粤桂扶贫协作谱写新篇章》,2019-06-06, [https://wsjkw.gxzf.gov.cn/jgdj\\_49813/fpgz/t5707127.shtml](https://wsjkw.gxzf.gov.cn/jgdj_49813/fpgz/t5707127.shtml)。

<sup>②</sup> 人民网,《深圳对口帮扶广西17县全部脱贫摘帽》,2020-11-21, <http://gd.people.com.cn/n2/2020/1121/c123932-34429617.html>。

疆治理中的事权与支出责任,重视各级政府事权、支出责任和财力相适应,更好地调动地方政府的责任感和主动性。完善均衡性转移支付的分配方法,规范专项转移支付,加大对边疆地区的转移支付力度。二是建立转移支付的监督评估机制,确保转移支付与兴边富民行动的目标任务相适应,财政资源精准投向民生重点领域。提高转移支付制度的透明性,健全转移支付资金绩效评价体系,强化财政责任追踪,促使地方政府更加高效、规范地使用转移支付资金。为避免边疆地区长期依赖转移支付而诱发预算软约束问题,需要构建科学规范的现代预算制度,增强财政统筹与预算管理效能,健全财政风险预警防控体系,实施全口径预算绩效管理。三是应以夯实边疆地区基层财力为导向,完善跨层级预算协调机制,提升基层政府对财政资源的统筹调配能力。将预算绩效管理嵌入财政资源配置过程,增强一般公共预算、政府性基金预算等资金之间的联动管理,推动有限财政资金优先投向公共服务和民生保障等关键领域,从而提升边疆地区财政保障能力。

第二,构建横向帮扶机制,加强区域财政合作。在区域协调发展战略中,横向帮扶作为中央统一部署下的跨区域合作形式,已成为弥合区域差距、推动边疆等欠发达地区发展的重要政策工具。完善横向财政支持机制,推动东中部发达地区通过人才支持、转移支付、项目援助等多元方式向边疆地区提供稳定、可持续的财力支持,强化其在基本公共服务领域的保障能力,夯实边疆地区基本发展条件。在制度层面,应进一步明确横向帮扶在国家财政体系中的功能定位,通过政策引导与制度约束,推动横向帮扶由阶段性、项目化支持向长期性、制度化合作转变。在“输血”之外,更应通过制度化的合作平台增强“造血”功能。以共建产业园区等跨区域协作方式为载体,探索建立财政利益分享、园区共管共建等协调机制。一方面,合理界定财政权责与利益分配方式,在合作协议中规定参与方的财政资金投入比例以及在设施建设、运营管理等方面的财政职责,对园区内企业产生的增值税、企业所得税等共享税种,按预设比例在合作地区间分成。另一方面,加强财政资金监管,设立共同财政基金专门用于支持区域合作项目,强化合作方在资金使用和绩效评价环节的联合管理,提高财政合作透明度和执行效率。

第三,加快形成公共服务多元供给模式,提升边疆公共服务可及性。边疆地区在地理环境、经济基础与人口分布等方面具有显著特殊性,公共服务供给普遍面临供需结构失衡、资源配置效率低、服务覆盖不足等问题。为此,应加快构建以政府为主导、社会组织 and 市场主体协同参与的多元化供给体系。政府作为公共服务的主要提供者,应聚焦公平性与普惠性,重点保障基本民生需求。在此基础上,应根据边疆地区人口规模小、居住分散的特点,优化公共服务供给标准和供给方式,避免简单套用中东部地区的统一配置模式,增强制度设计的适配性和弹性。而社会组织 and 市场主体则更侧重效率和灵活性,可引导其有序参与专项服务和准公共产品供给,通过健全政府购买服务机制与绩效评估体系,规范多元主体参与方式,推

动形成优势互补、协同高效的公共服务供给格局。在空间布局上,应结合地形特征与人口分布,优化水、电、路等传统基础设施的空间配置。同步引导数字基础设施向边境区域延伸,依托远程教育、远程医疗等服务形态,提高优质资源的跨区配置效率,增强公共服务体系的空间均衡性与可及性。

第四,推动沿边地区高水平开放,激发区域发展内生活力。边疆地区从依靠外部支持到实现内生发展,关键在于通过高水平对外开放提升资源配置效率,增强与国内外市场的联通能力。一方面,充分发挥边境的区位和资源优势,依托口岸城镇的集聚效应,积极融入“一带一路”建设,构建面向周边国家的经贸合作网络,拓展外向型发展空间,提升沿边开放水平。另一方面,依托本地资源禀赋,推动特色产业向边境地区集聚,提升本地产业发展基础与就业承载能力,夯实支撑边疆高质量开放的内在基础。同步加快推进口岸、公路、铁路和通信网络等跨境基础设施建设,完善与周边国家的互联互通体系,为边疆地区产业发展和要素流动提供坚实支撑。通过将财政投入与多元融资方式结合,推动跨境基础设施和开放平台的可持续运营,增强边疆地区在区域经济合作中的节点功能和辐射能力,进一步巩固其在国家沿边开放格局中的枢纽地位。

### 参考文献

- [1]曹艳春,范鹏飞.兴边富民政策对西南边疆地区多维贫困的减贫效应研究——基于一项混合研究[J].公共管理学报,2024,(1):106~119+173.
- [2]陈勇兵,李笑萦,程昱.区位导向型政策与企业跨地区经营[J].世界经济,2025,(4):87~116.
- [3]崔小勇,赵煦风,闫昱.公共支出均衡化、外部性与最优一般性转移支付[J].经济研究,2023,(2):175~191.
- [4]董香书,肖翔.“振兴东北老工业基地”有利于产值还是利润?——来自中国工业企业数据的证据[J].管理世界,2017,(7):24~34+187~188.
- [5]董艳玲,李华.中国基本公共服务的均等化测度、来源分解与形成机理[J].数量经济技术经济研究,2022,(3):24~43.
- [6]郭峰,曹友斌,熊云军,吕斌.国家级新区设立与企业空间布局:基于镇级面板数据的分析[J].经济研究,2023,(8):191~208.
- [7]黄爱莲.边境县域旅游兴边富民竞争力评价——以广西边境8县(市、区)为对象[J].社会科学家,2022,(7):22~31.
- [8]黄炜,向科谚,袁洛琪.断点回归设计的实证指南:操作规范、应用误区与实践拓展[J].数量经济技术经济研究,2025,(6):111~131.
- [9]贾晓俊,岳希明,王怡璞.分类拨款、地方政府支出与基本公共服务均等化——兼谈我国转移支付制度改革[J].财贸经济,2015,(4):5~16+133.

- [10]贾智莲,赵薇,韩鹏,陶克涛.兴边富民行动促进共同富裕的效应与机制[J].民族研究,2025,(3):56~78+136.
- [11]蒋灵多,陆毅,张国峰.自由贸易试验区建设与中国出口行为[J].中国工业经济,2021,(8):75~93.
- [12]李林君,王莉娜,牛倩.超大城市公共服务存量:估算、差异测度及空间解构——基于北京的实证考察[J].财政研究,2025,(12):109~124.
- [13]李培,蔡竹欣,鲁建坤.财政转移支付与边境包容性增长挑战:来自兴边富民行动的经验证据[J].数量经济技术经济研究,2025,(11):25~46.
- [14]李实,杨一心.面向共同富裕的基本公共服务均等化:行动逻辑与路径选择[J].中国工业经济,2022,(2):27~41.
- [15]李曦辉,王贵铎,段朋飞,黄基鑫.对口支援的政策逻辑与经济效果评估——以对口援疆援疆为例[J].管理世界,2023,(9):89~107.
- [16]刘尚希,赵福昌,孙维.中国财政体制:探索与展望[J].经济研究,2022,(7):12~25.
- [17]刘文华.移民的持久影响:来自新疆兵团屯垦的证据[J].世界经济,2023,(11):155~179.
- [18]刘勇政,邓怀聪.中国政府间转移支付制度三十年:演进、成效与变迁逻辑[J].经济理论与经济管理,2024,(5):54~68.
- [19]吕冰洋,胡深.中国央地财政关系的演进:一个理论框架[J].经济研究,2024,(6):69~87.
- [20]吕炜,靳继东.从财政视角看中国式现代化道路[J].中国社会科学,2022,(11):165~184+208.
- [21]马光荣,郭庆旺,刘畅.财政转移支付结构与地区经济增长[J].中国社会科学,2016,(9):105~125+207~208.
- [22]石绍宾,樊丽明.对口支援:一种中国式横向转移支付[J].财政研究,2020,(1):3~12+44.
- [23]王禹澔.中国特色对口支援机制:成就、经验与价值[J].管理世界,2022,(6):71~85.
- [24]岳希明,蔡萌.现代财政制度中的转移支付改革方向[J].中国人民大学学报,2014,(5):20~26.
- [25]詹小灵,吴建新,孙伟增.中部崛起战略的经济效应及其机制——基于空间断点回归的分析[J].数量经济技术经济研究,2025,(4):5~25.
- [26]张丽君,赵钱,巩蓉蓉.兴边富民行动20年政策实施效果评价及展望研究——基于陆地边境140个县域经济的调查[J].中央民族大学学报(哲学社会科学版),2020,(6):94~107.
- [27]Calonico S., Cattaneo M.D., Titiunik R., 2014, *Robust Nonparametric Confidence Intervals for Regression-Discontinuity Designs* [J], *Econometrica*, 82(6), 2295~2326.
- [28]Dell M., Lane N., Querubin P., 2018, *The Historical State, Local Collective Action, and Economic Development in Vietnam* [J], *Econometrica*, 86(6), 2083~2121.
- [29]Dell M., Olken B.A., 2020, *The Development Effects of the Extractive Colonial Economy: The Dutch Cultivation System in Java* [J], *The Review of Economic Studies*, 87(1), 164~203.

- [30] Ehrlich M.V., Seidel T., 2018, *The Persistent Effects of Place-based Policy: Evidence from the West-german Zonenrandgebiet* [J], *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(4), 344~374.
- [31] Grembi V., Nannicini T., Troiano U., 2016, *Do Fiscal Rules Matter?* [J], *American Economic Journal: Applied Economics*, 8(3), 1~30.
- [32] Hahn J., Todd P., Van der Klaauw W., 2001, *Identification and Estimation of Treatment Effects with a Regression-discontinuity Design* [J], *Econometrica*, 69(1), 201~209.
- [33] Jia J., Liang X., Ma G., 2021, *Political Hierarchy and Regional Economic Development: Evidence from a Spatial Discontinuity in China* [J], *Journal of Public Economics*, 194, 104352.
- [34] Jia J., Ma G., Qin C., Wang L., 2020, *Place-based Policies, State-led Industrialisation, and Regional Development: Evidence from China's Great Western Development Programme* [J], *European Economic Review*, 123, 103398.
- [35] Lu Y., Wang J., Zhu L., 2019, *Place-based Policies, Creation, and Agglomeration Economies: Evidence from China's Economic Zone Program* [J], *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(3), 325~360.
- [36] Oto-peralías D., Romero-ávila D., 2017, *Historical Frontiers and the Rise of Inequality: The Case of the Frontier of Granada* [J], *Journal of the European Economic Association*, 15(1), 54~98.
- [37] Picchetti P., Pinto C.C.X., Shinoki S.T., 2024, *Difference-in-discontinuities: Estimation, Inference and Validity Tests* [R], arXiv preprint arXiv:2405.18531.
- [38] Sarma M., 2016, *Measuring Financial Inclusion for Asian Economics* [M], London: Palgrave Macmillan UK.
- [39] Shenoy A., 2018, *Regional Development through Place-based Policies: Evidence from a Spatial Discontinuity* [J], *Journal of Development Economics*, 130, 173~189.
- [40] Tian X., Xu J., 2022, *Do Place-based Policies Promote Local Innovation and Entrepreneurship?* [J], *Review of Finance*, 26(3), 595~635.
- [41] Weingast B. R., 2009, *Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives* [J], *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279~293.

**Prospering Border Areas and Enriching the People, Financial Guarantee, and Basic Public Service: Evidence from the Left and Right River Regions Revolutionary Base Revitalization Plan**

ZHANG Nan JIANG Lixue YANG Yi XU Liping

(School of Public Finance and Taxation, Southwestern University of Finance and Economics)

**Summary:** The development of frontier regions is of strategic significance for

achieving common prosperity and consolidating the sense of a shared Chinese national community. These areas, which are often characterized by ethnic diversity, geographic isolation, and limited administrative capacity, constitute both the spatial and institutional frontier of China's modernization. Overcoming regional disparities requires not only fiscal transfers from higher levels of government but also incentive-compatible mechanisms that promote intergovernmental cooperation and local initiative. In this context, the fiscal system operates as a central component of national governance, coordinating vertical and horizontal fiscal relations, mobilizing resources, and ensuring equitable access to basic public services (BPSs).

This study takes the Revitalization Plan for the Left and Right River Revolutionary Base Areas as a representative case to evaluate the effects of development-oriented border revitalization policies on public service provision. The plan covers multiple counties in Guangxi-baise, Hechi, Chongzuo, and two counties under Nanning regions that combine revolutionary heritage with frontier characteristics. Using this policy as a quasi-natural experiment, this study employs high-resolution geospatial data on public service facilities from the Gaode Map platform and adopts a township-level difference-in-discontinuities approach. By comparing changes in outcomes before and after policy implementation across administrative units located on either side of the policy boundary, this method allows for a credible identification of policy effects while controlling for time-invariant spatial heterogeneity.

The empirical results reveal that the implementation of the revitalization plan significantly enhanced the supply and accessibility of BPSs. After policy intervention, the density of educational, medical, and social welfare facilities in the designated areas increased notably, indicating improved state capacity in delivering welfare-oriented public goods. These results demonstrate the effectiveness of China's "development-driven border governance" model in narrowing spatial inequality and promoting inclusive regional growth.

The mechanism analysis highlights two main channels—vertical fiscal guarantees and horizontal fiscal cooperation. Vertically, local governments within the policy area received larger fiscal transfers, which strengthened their financial capacity to deliver public services. This reflects a top-down fiscal support mechanism, where central and provincial governments reinforce local fiscal bases primarily through general transfers. Horizontally, eastern partner cities such as Shenzhen have provided targeted support to the planning region via horizontal fiscal transfers, including public service project aid and non-reimbursable financial grants. In addition, the two sides promoted cooperation through joint

development platforms and coordinated investment initiatives, forming incentive-compatible arrangements that facilitate sustained interregional collaboration.

These findings reveal that a well-functioning fiscal framework can effectively integrate central objectives with local implementation capacity, supporting the long-term development of frontier regions. Based on the empirical analysis, several policy implications are proposed. Strengthening vertical fiscal relations and refining sub-provincial allocation mechanisms are essential for providing stable and equitable financial resources for BPSs. Institutionalizing cross-regional fiscal cooperation can further promote coordinated development and reduce structural disparities. Encouraging diversified participation in public service provision, including social and private actors, can enhance efficiency and service quality. In addition, fostering high-standard opening-up in border regions through industrial cooperation can generate endogenous growth momentum and strengthen regional resilience.

This study makes three main contributions to the literature. First, it provides new empirical evidence on the impact of development-oriented border policies on the spatial allocation of public services, contributing to the literature on common prosperity and regional equity. Second, it reveals the crucial role of fiscal mechanisms in connecting national strategies with local governance capacity, demonstrating that fiscal incentives and cooperative frameworks are central to achieving balanced territorial development. Third, it employs a difference-in-discontinuities design based on fine-grained GIS data to identify policy effects at the township level, offering a methodological contribution to the evaluation of geographically targeted policies in developing contexts.

In summary, the study underscores that fiscal incentives and cooperative mechanisms are fundamental instruments for border development. The combination of vertical fiscal guarantees and horizontal collaborative mechanisms has shaped a distinctive model of coordinated regional development in China. This model enhances the efficiency of fiscal resource allocation, strengthens intergovernmental fiscal relations, and provides valuable policy insights for promoting inclusive and sustainable growth in frontier and peripheral regions worldwide.

**Keywords:** Prospering Border Areas and Enriching the People; Local Financial Guarantee; Basic Public Services; Difference-in-Discontinuities Design

**JEL Classification:** H77; R52; R11

(责任编辑:张容嘉;数据编辑:秋实、无名)