

分类转移支付、专项监督与农村发展：如何实现质的有效提升和量的合理增长？^{*}

袁菱苒 陈思丞 龚斌磊

摘要：完善政府间财政关系、充分发挥中央与地方两个积极性，是推进国家治理体系和治理能力现代化的关键路径。当前政府间财政关系调整面临两大挑战：一是传统转移支付模式难以有效适配新发展阶段的需求；二是资源配置过程难以兼顾目标领域内的量质协同发展。本文以脱贫攻坚时期的财政涉农整合政策为研究对象。作为分类转移支付模式的重要实践，这一政策为探究政府间财政关系调整对农村发展绩效的影响提供自然实验。基于县域面板数据和两套独特的微观数据库，本文从数量和质量两个维度识别分类转移支付政策对农村基础设施建设和产业发展的影响。研究发现，分类转移支付模式显著促进了农村公路和农业合作社数量指标的增长，但对反映其发展质量的隐性指标改善有限。机制检验表明，质量指标的改善程度取决于专项监督强度，随着专项监督力度的提升，分类转移支付模式对质量指标的负向效应减弱，进而有效矫正了地方政府“重显绩、轻潜绩”的政绩观偏差。本文验证了“激励+监管”政策组合在促进数量与质量协同发展中的重要作用，为有效推动“质的有效提升和量的合理增长”提供学术支撑与政策启示。

关键词：农村发展 分类转移支付 政府间财政关系 财政涉农整合

一、引言

完善政府间财政关系、充分发挥中央与地方两个积极性，既是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要抓手，也是统筹实现“质的有效提升和量的合理增长”的关键路径，其重要性日益提升。完善政府间财政关系的本质在于中央政府根据不同时期发展目标的侧重点，通过制度设计有效利用地方政府的信息优势，充分调动地方政府的积极性，从而实现高质量发展进程中的量质协同目标（刘尚希等，2022；吕冰洋、胡深，2024）。然而，在新发展阶段，政府间财政关系调整仍然暴露出两方面的问题，成为国家治理体系与治理能力现代化建设的潜在掣肘。

问题一是在高质量发展阶段，如何选择与之相匹配的转移支付模式。在地方财政状况持续承压的背景下，通过转移支付增强地方政府的资源统筹能力，是优化政府间财政关系的关键举措。传统上，转移支付主要分为两种模式，即一般性转移支付和专项转移支付（马光荣等，2016）。一般性转移支付赋予地方政府较大自主权，但在财政压力下可能诱发资金使用偏离优先领域甚至出现被挪用的风险；专项转移支付虽然对资金用途作出明确规定，但由于央地之间的信息不对称，易导致项目设计与地方实际需求脱节。因此，合理优化转移支付模式不仅是完善政府间财政关系的关键环节，也是充分发挥中央与地方两个积极性、推动高质量发展的核心条件。

问题二是如何通过政府间财政关系的调整，有效促进同一领域内“量”与“质”的协同发展。作为调节中央政府与地方政府权责分配的核心机制，政府间财政关系需要根据历史条件的变化进行调整，以平衡人民的长

收稿时间：2024-12-12；反馈外审意见时间：2025-12-19、2026-2-13；拟录用时间：2026-6-11。

^{*} 本研究得到国家自然科学基金项目（基金号：72161147001，72173114，72374124）、教育部哲学社会科学研究重大专项（基金号：2024JZDZ059）和中国工程院科技战略咨询项目（基金号：2026-HZ-198）的资助。龚斌磊为本文通讯作者。

期利益与短期利益(高培勇,2023)。现有研究表明,当中央通过下放财权与事权激励地方政府推进特定领域发展时,往往引发行激励的结构性偏差。在经济发展领域,地方政府倾向于追求可量化、易考核的短期指标,而忽视难以观测但更具长期价值的质量维度(傅勇、张晏,2007;周黎安,2022);在公共品供给领域,资源配置则过度偏向可视化程度高、见效快的项目,相对忽视维护成本高、效果滞后但社会效益深远的非可视化公共产品(吴敏、周黎安,2018;吕冰洋,2022)。由此可见,在高质量发展目标引领下,如何通过财政制度设计引导地方政府超越“重显绩、轻潜绩”的政绩观偏差,实现同一领域内数量扩张与质量提升的有机统一,已成为深化政府间财政关系改革、推进中国式现代化亟须破解的关键命题。

解决好三农问题始终是全党工作重中之重。三农领域既是转移支付模式调整的实践场域,也集中体现了量质协同的现实挑战。从转移支付的角度来看,长期以来,针对三农领域的财政支持体系存在一定的结构性矛盾,专项转移支付种类繁多、规模庞大,但资金使用效率低下、碎片化问题突出。其结果是,近年来三农工作虽被赋予较高权重,但在实际执行中却常常陷入边缘化的困境(龚斌磊等,2023;顾昕等,2024)。从量质协同的角度看,农业农村高质量发展不仅需要统筹粮食安全、脱贫攻坚等目标,还要求在每一目标内部实现“没有水分的增长”。例如,在实现脱贫攻坚目标下,既要实现农村贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽的底线目标,又要建立长效机制推动脱贫地区可持续发展。因此,三农领域为研究如何优化转移支付模式,实现特定领域内的量质齐增提供了具体而丰富的现实场景。

脱贫攻坚时期的财政涉农资金统筹整合(以下简称“财政涉农整合”)作为分类转移支付模式的重要实践,为系统探究如何优化转移支付模式、实现量质协同发展提供准自然实验。分类转移支付在明确资金使用目标的基础上,并未对其具体用途进行严格限制,从而在一般性转移支付的统筹自主权与专项转移支付的目标责任制之间实现了有效平衡。与此同时,中央政府在多个领域建立专项监督机制,显著降低央地之间的信息不对称程度,为实现数量指标与质量指标的统筹兼顾提供制度保障(赵阳等,2021;李硕等,2022)。然而,分类转移支付与专项监督的配套虽已在脱贫攻坚中付诸实践,但其实际效果与作用机制仍缺乏系统的理论分析和实证检验。本文对这一问题的探索不仅有助于厘清转移支付的模式优化与量质协同发展之间的关系,也为在推进治理体系与治理能力现代化进程中纠正政绩观偏差提供了理论支撑和政策启示。

首先,本文基于霍姆斯特罗姆和米尔格罗姆(1991)提出的多任务委托代理模型进行理论分析,并系统梳理脱贫攻坚时期地方政府在农村基础设施建设和产业发展两大核心支出领域的典型事实。其次,本文在实证层面聚焦财政涉农整合政策,基于县级数据库和两个独特的微观数据库。一方面,将农村公路的新增里程数和路面宽度、农业合作社的新增数量和补贴覆盖面作为数量指标(可视性指标);另一方面,将农村公路的路基宽度、农业合作社补贴的精准性作为质量指标(非可视性指标)^①,识别分类转移支付政策对两类指标的边际影响,并进一步检验专项监督在其中发挥的机制作用。

研究表明,以财政涉农整合为代表的分类转移支付政策有效促进地方政府在农村基础设施建设和产业发展数量指标上的资源配置,具体表现为公路里程、新增合作社数量和补贴额度显著提升。县域数据和村级微观数据的结论一致,体现了“量的合理增长”。然而,基于村级微观数据的结果发现,分类转移支付政策导致农村公路和农业合作社质量指标下滑,一方面表现为路面拓宽但路基变窄,另一方面体现在针对农业合作社的补贴更多流向“空壳社”。进一步分析表明,专项监督强度是决定质量指标改善程度的关键条件。在专项监督力度较强的情境下,分类转移支付政策对质量指标的负向影响得到有效缓解,从而在保障数量合理增长的同时实现质量的有效提升。

与已有文献相比,本文的贡献主要体现在以下3个方面。首先,本文将财政涉农资金整合作为分类转移支付模式的重要实践,利用其准自然实验特征与多套数据相结合,对分类转移支付的总体影响及其作用条件进行量化评估,从而深化了对这一政府间财政关系新模式的理解。其次,本文揭示了在分类转移支付框架下,地方政府因激励结构变化形成的政绩观偏差。在此基础上,本文实证检验了“赋权+监管”政策组合如何有效引导地方政府在“显绩”与“潜绩”之间实现更为均衡的资源配置,为树立和践行正确政绩观提供了经验证据。最

后,本文为如何结合数量指标与质量指标以全面评估公共政策效果作出有益补充。在实证设计中同时纳入两类指标,有助于识别地方政府在政策执行过程中可能存在的“重显绩、轻潜绩”倾向;这一数量与质量并重的分析思路,对科教文卫、环境保护等其他民生领域的政策评估与制度优化亦具有重要启示。

本文余下结构安排如下。第二部分对本文相关政策背景进行综述;第三部分将理论分析和典型事实刻画相结合;第四部分介绍本文的研究设计,主要包括变量选择、数据来源和模型构建;第五部分基于县域层面数据,实证分析财政涉农整合政策对农村基础设施建设和产业发展数量指标的作用;第六部分则利用微观层面的数据,系统探讨该政策对农村基础设施建设和产业发展数量指标及质量指标的影响;第七部分则进一步在实证分析中引入专项监督,比较不同监督强度下数量指标和质量指标的表现差异;第八部分为结论与政策建议。

二、制度背景

(一)转移支付视角下的财政涉农整合政策

救助性扶贫和开发式扶贫是解决贫困问题的两大主要手段,本质上均需要打破资源流动的逐利性(钟甫宁,2021)。其中,中央政府向地方政府的转移支付在缓解地方政府财权和事权不匹配、促进地区间基本公共服务均等化等方面发挥着重要作用,是助力地方政府完成脱贫攻坚任务的关键工具。

转移支付主要可以分为一般性转移支付和专项转移支付,两者的优势和缺陷均较为明显(吕冰洋,2022)。一般性转移支付的优势在于其通常不限定用途,给予地方政府较为充分的决策空间,有助于地方政府根据当地的比较优势和发展情况,提高转移支付的利用效率,但在缺乏定向激励的情境下难以保障其在扶贫等民生领域的投入强度(龚斌磊等,2023;顾昕等,2024)。与一般性转移支付相比,专项转移支付尽管明确了资金用途,但由于央地之间的信息不对称和激励不相容问题,难以集中力量办大事(郭庆旺、吕冰洋,2014)。近20种涉农财政资金存在碎片化程度高、使用效率较低正是专项转移支付缺陷的具体体现。

在中国式政府间财政关系的基本框架下,优化转移支付方式是实现中央与地方在脱贫攻坚目标上激励相容的关键环节。为解决两类传统转移支付的弊端,国务院办公厅2016年出台的《关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》(国办发[2016]22号),明确提出支持贫困县统筹整合使用财政涉农资金,并于2016年起逐步推开。从转移支付的规模来看,从2016到2020年前三季度,全国832个国家级贫困县的涉农资金统筹整合超过1.5万亿元,每个贫困县的年均整合资金超过3.6亿元^②,是实现脱贫攻坚目标的重要推动力。

财政涉农整合政策本质上属于一种分类转移支付的具体实践,兼具两类传统转移支付方式的特点。《关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》中提出,到2020年,构建形成权责匹配、相互协调、上下联动、步调一致的涉农资金(包括涉农专项转移支付和涉农基建投资)统筹整合长效机制。这表明财政涉农整合政策与分类转移支付的核心内涵相符,即规定资金使用方向但不指明具体用途,给予地方政府根据实际情况安排资金使用的自主权。

图1展示财政涉农整合政策出台前后,省级职能部门和县级政府在涉农资金使用和监督上的差异(以交通、农业农村、水利等领域为例)。在资金使用方式上,其给予县级政府较大的统筹自主权,使其能够直接决定项目建设并参与项目管理,打破了财

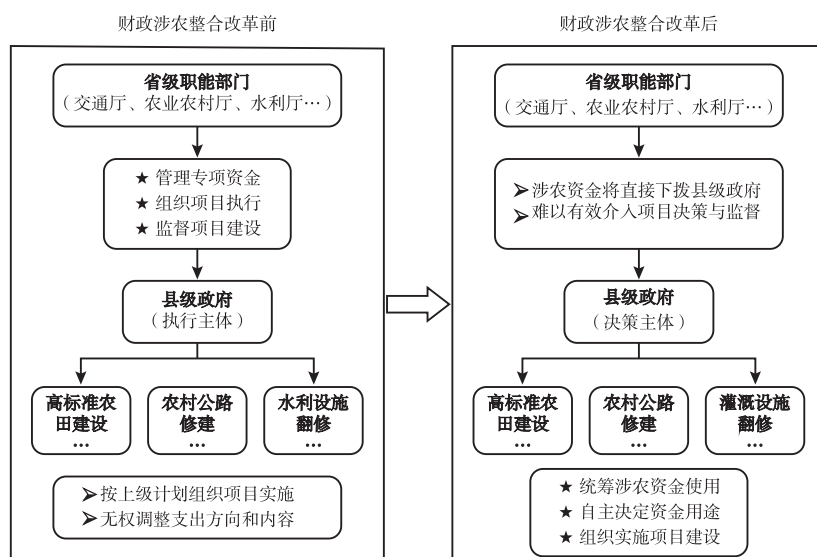


图1 财政涉农整合改革示意图

政涉农资金在部门统筹和支出方向上的诸多限制。在资金监督模式上,政策实施前,涉农财政资金主要以专项转移支付为主,各厅局按各自规划编制下达项目建设计划,财政部门依据项目建设计划来逐级下拨建设资金。在这一过程中,县级政府负责承接建设计划并组织项目实施,同时受到上级行业部门的监督。在政策实施后,财政部门则按“因素法”将整合后的涉农资金直接下达至县级财政,不再绑定具体项目或用途,决策权完全下放至县级政府。由于省级行业部门不再掌握资金的具体投向和项目信息,难以开展针对性监管,导致对地方政府的监督强度有所弱化。

(二)财政涉农整合政策下的地方政府行为

实现“质的有效提升与量的合理增长”是高质量发展的重要要求。政府间财政关系作为调动各级政府积极性的核心制度安排,深刻塑造着地方政府在经济发展、公共服务供给等领域的行为逻辑(刘尚希等,2022;吕冰洋、胡深,2024)。中央在不同发展阶段会设定优先目标,并通过财政体制设计引导地方政府行为,以兼顾政策目标的有效落实与地方积极性的充分调动。

对于国家级贫困县而言,2020年前如期完成脱贫攻坚任务是中央政府设定的刚性目标。为此,中央政府创新性地实施了以财政涉农整合为核心的分类转移支付政策,通过调整政府间财政关系,赋予地方政府脱贫攻坚领域相应的财权与事权。这一政策实践既有效规避了一般性转移支付的挪用风险,又缓解了专项转移支付存在的信息不对称问题,从而构建起对三农领域脱贫攻坚任务的有效激励机制,实现领域间资源配置的战略性调整。

尽管政府间财政关系的调整有效促进了地方政府在不同领域之间的资源配置优化,但在同一领域内部实现数量增长与质量提升的协同推进仍面临一定挑战。其核心症结在于,数量指标通常可视性程度较高,而反映发展质量的核心指标则往往隐蔽性强、难以直接观测。这种可视性上的显著差异加剧了央地之间的信息不对称,导致激励机制偏向易于展示的数量指标,从而引发地方政府在资源配置中“重显绩、轻潜绩”的行为偏差。

(三)专项监督视角下的财政涉农整合政策

针对非可视性指标所引发的信息不对称问题,技术进步和专项监督构成两种主要的治理路径。以环境治理为例,空气监测站直报系统的建立显著降低地方政府操纵空气质量数据的可能性,为提升空气质量提供关键支撑(格林斯通等,2022)。然而,脱贫攻坚作为一项以农民增收为核心目标,涵盖产业发展、基础设施建设、人力资本提升等多个维度的系统性工程,加之利益主体多元、实施链条长、绩效反馈滞后等特点,使得此类非可视性指标在短期内难以通过技术手段全面解决。因此,现阶段主要依赖上级政府或主管部门的专项监督机制来弥补信息缺口,缓解地方政府行为偏差。

在脱贫攻坚实践中,改善农村基础设施建设、促进农村产业发展构成贫困县地方政府的两大核心抓手。国务院扶贫办的统计资料显示,农村基础设施建设和产业发展分别占财政涉农资金整合总量的54.28%和34.88%^③。在农村基础设施建设领域,农村公路作为主要组成部分,其里程数和路面宽度等可视性指标反映量的增长;而路基宽度等非可视性指标作为决定公路质量的关键,则难以直接观测。就农村产业发展而言,以合作社为代表的新型农业经营主体新增数量和补贴额度等可视性指标体现数量增长,但这一增长究竟源于“空壳社”的短期扩张,还是新型农业经营主体的实质性发展,则需要通过精细甄别。

在此背景下,抽检成为专项监督的主要实施方式。在基础设施建设方面,农村公路作为连接城乡的重要纽带,其质量直接关系到农村经济的发展和农民生活水平的提高。根据交通运输部出台的《农村公路建设管理办法》,农村公路按等级划分县道、乡道和村道,上级部门将根据道路类型对其进行定期抽检^④。这一机制不仅能够及时发现和纠正农村公路建设中的质量问题,还能通过持续的监督压力,引导地方政府和施工单位提高工程标准和质量意识,从而保障农村公路的长期使用效能。在合作社监管方面,整治未实际经营但仍持续领取补贴的“空壳社”是推动新型农业经营主体健康发展的关键任务之一(梁巧等,2024;黄斌等,2025)。自2014年农业部、国家发展改革委员会等九部门联合发布《关于引导和促进农民合作社规范发展的意见》以来,

相关部门多次出台“空壳社”专项清理工作方案,通过强化抽查监督机制,着力提升合作社发展质量和财政支农资金配置效率。

图2从3个视角概括了政府间财政关系调整的基本内涵。分类转移支付赋予地方政府在目标领域内更大的资源配置自主权,有效引导其不同政策领域(如农村基础设施建设、产业发展、生态环境保护等)之间优化投入结构。然而,这一调整并未从根本上改变地方政府在各个目标领域内部“重显绩、轻潜绩”的投入倾向。因此,在优化政府间财政关系的基础上,需要进一步完善专项监督机制,推动治理体系从“数量增长”向“质量提升”转型,从而构建完整的治理闭环,实现质的有效提升和量的合理增长。

三、理论分析与典型事实

本部分从理论分析与典型事实两个层面展开。理论分析主要基于多任务委托代理模型,探讨财政涉农资金整合如何引导地方政府“重显绩、轻潜绩”的可视性偏好,以及专项监督机制如何矫正这一偏差,并据此提出两个研究假说(理论模型的详细推导见《管理世界》网络发行版附录一)。典型事实部分基于农村公路和农业合作社的村级微观数据,从财政涉农资金整合的规模与用途、显性与隐性指标的变化趋势、专项监督的矫正作用3个维度展开分析,旨在为上述理论分析提供事实支撑,并为下文的因果识别奠定基础。

(一)理论分析

本文基于霍姆斯特罗姆和米尔格罗姆(1991)的多任务委托代理模型,将中央政府设定为委托人、县级政府设定为代理人,分析财政涉农资金整合政策如何影响县级政府在农村发展领域的资源配置行为。与顾昕等(2024)着重考察考核权重调整对地方政府努力在不同领域间分配的影响不同,本文聚焦脱贫攻坚时期,重点探讨政府间财政关系调整如何影响地方政府在同一领域内“显绩”与“潜绩”之间的资源配置。结合脱贫攻坚时期的考核要求,各项指标可归纳为两类:一类是可视化程度较高、易于短期验收的显性指标,如农村公路里程、路面宽度、新增合作社数量等;另一类则是可视化程度较低、具有长期效应的隐性指标,如农村公路路基质量、合作社补贴精准度等。

以分类转移支付为核心的政府间财政关系调整赋予了地方政府相应的财权与事权,但在财政预算硬约束下,地方政府在“显绩”与“潜绩”两类任务间的资源配置仍面临结构性困境。显性指标具有较高的可视化程度,上级政府能够以较低的信息成本加以核查,并据此评估地方政府的施政绩效;而隐性指标的可视化程度极低,上级政府难以通过常规考核手段甄别地方政府在相关指标上的真实表现。两类指标在可视化程度上的显著差异造成了地方政府行为激励的结构性失衡,地方政府在显性指标上的投入能够被充分识别并获得考核回报,而在隐性指标上的投入则因观测困难而难以获得相应认可。在缺乏专项监督的激励结构下,地方政府的理性选择是将有限的财政资源优先配置于显性任务,由此形成“重显绩、轻潜绩”的可视性偏好。基于上述分析,提出本文的第一个研究假说。

假说1:在不存在专项监督的条件下,地方政府在目标领域的资源配置中具有可视性偏好,即将更多资源投入显性指标,而相对忽视隐性指标的发展。

地方政府“重显绩、轻潜绩”的根源在于隐性指标的可视化程度不足。专项监督机制通过抽检、审计等制度化手段,将原本难以被上级政府获取的隐性质量信息转化为可纳入考核的绩效信号,从而重塑地方政府面临的激励结构。当隐性指标的完成情况能够被有效甄别时,地方政府在相关维度上的投入不再因观测困难而被忽视,其努力能够获得

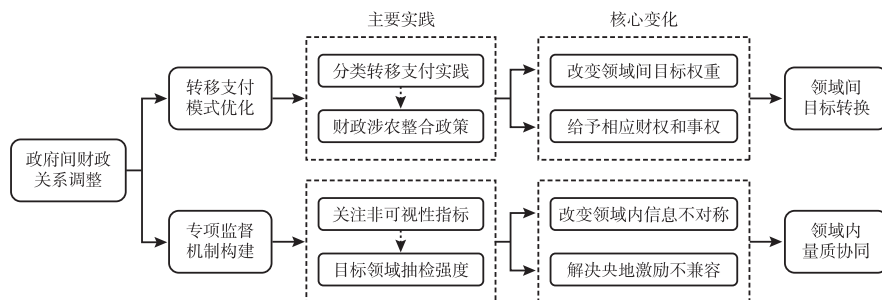


图2 政府间财政关系调整的双重机制

得相应的考核回报,资源配置行为也将随之调整。由于显性指标本身已具备较高的可视化程度,专项监督对其可视化程度的边际提升有限;而隐性指标原本难以被有效观测,相应的边际改善更为突出。因此,专项监督的关键作用在于缩小显性指标与隐性指标之间的可视化程度差距,从而纠正地方政府“重显绩、轻潜绩”的政绩观偏差。基于上述分析,提出本文的第二个研究假说。

假说2:专项监督机制的引入有助于缓解地方政府“重显绩、轻潜绩”的可视性偏好,提升地方政府在隐性指标上的表现。

(二)典型事实

典型事实一:财政涉农资金整合赋予试点县较大的资金使用自主权,集中流向基础设施建设与产业发展两大领域。

表1报告了2016~2019年全国涉农资金整合的规模与支出方向。改革后涉农资金年均整合规模超过3000亿元,这意味着县级政府在脱贫攻坚时期获得了大量不再受上级专项约束、可自主统筹安排财政资金。从支出结构来看,基础设施建设资金占比稳定在50%左右,产业发展资金占比从2016年的30%逐年上升至2019年的37.2%,两者合计占整合资金总额的八成以上。这表明,财政涉农资金整合在赋予县级政府充分财权的同时,资金的实际流向高度集中于基础设施建设和产业发展两大领域,为本文后续聚焦农村公路和农业合作社的资源配置行为提供了现实依据。

典型事实二:财政涉农资金整合后地方政府在两大重点领域呈现“重显绩、轻潜绩”的结构性特征。

表2分别报告了农村公路和农业合作社两大领域显性指标与隐性指标在改革县与非改革县之间的变化幅度差异。其中,列(1)为改革县各指标在改革前后的变化幅度,列(2)为非改革县同期同类指标的变化幅度,列(3)为两者的差值,反映改革县相对于非改革县的变化。在显性指标方面,改革县相对于非改革县,农村公路里程和路面宽度分别增长2.95%和0.29%,受补贴合作社数量和补贴总额分别增长44.58%和59.58%,表明改革县在可观测、易考核的数量维度上扩张明显。在隐性指标方面,改革县相对于非改革县,农村公路路基宽度下降2.16%,路面与路基宽度差值扩大9.99%，“空壳社”补贴增长幅度明显高于“非空壳社”。同一领域内显性指标与隐性指标在改革前后变化方向相反,初步揭示了地方政府在资源配置中“重显绩、轻潜绩”的可视性偏好,为后续从因果识别层面检验财政涉农资金整合对地方政府资源配置行为的影响提供了事实基础。

典型事实三:专项监督能够有效缓解地方政府“重显绩、轻潜绩”的可视性偏好。

在农村公路领域,《农村公路建设管理办法》对县级农村公路规定了更高的抽检频率和更严格的监管要求,而乡镇及以下公路的监管力度相对较弱。各等级公路的路面与路基宽度差值的技术标准相同且在样本期内保持不变,为比较不同监督强度下的公路建设质量提供了条件。表3报告了两类公路实际路面与路基宽度平均差值在改革前后的变化幅度。在县级农村公路上,改革县相对于非改革县的变化幅度差值仅为4.72%;而在监管较弱的乡镇及以下公路上,这一差值扩大至11.25%。这表明,财政涉农资金整合所引致的隐性质量下降主要集中在监管力度较弱的乡镇及以下公路。

表1 全国2016~2019年涉农资金整合与支出方向

年份	涉农资金整合规模 (亿元)	基础设施资金(亿元) 与占比(%)	产业发展资金(亿元) 与占比(%)
2016	2777.9	1294.3 (46.6)	834.4 (30.0)
2017	3293.6	1827.5 (55.5)	993.9 (30.2)
2018	3283.7	1776.2 (54.1)	1157.9 (35.3)
2019	3211.0	1606.0 (50.0)	1193.5 (37.2)

数据来源:根据财政部和原国务院扶贫办相关资料整理。

表2 农村发展显性指标与隐性指标的变化幅度

	财政涉农整合县 (1)	非财政涉农整合县 (2)	变化幅度差值 (3)
农村公路的显性与隐性指标			
显性指标			
公路里程	0.21%	-2.74%	2.95%
路面宽度	4.04%	3.75%	0.29%
隐性指标			
路基宽度	-0.95%	1.21%	-2.16%
路面一路基宽度	19.42%	9.43%	9.99%
农业合作社的显性与隐性指标			
显性指标			
受补贴合作社数量	19.02%	-25.56%	44.58%
合作社补贴总额	42.86%	-16.72%	59.58%
隐性指标			
“非空壳社”补贴	21.04%	-24.77%	45.81%
“空壳社”补贴	73.35%	-4.86%	78.21%

注:列(1)报告财政涉农整合试点县在改革前后农村公路与农业合作社相关显性指标和隐性指标的变化幅度;列(2)报告非试点县同期同类指标的变化幅度;列(3)为试点县相对于非试点县的差值,即(1)-(2)。所有指标均基于村级原始数据计算得到。

在农业合作社领域,本文根据县域合作社的监管强度,将样本划分为“高监管县”与“低监管县”。表3的统计结果显示,在财政涉农资金整合试点县中,“低监管县”与“高监管县”之间“空壳社”补贴占比的变化幅度差值为13.52%,明显高于非试点县中4.98%的差值。这表明,财政涉农资金整合后,“空壳社”对补贴资源的挤占更多发生在监管力度较弱的县域,而较高的监管强度能够有效抑制这一现象。综合两大领域的证据,财政涉农资金整合所引致的隐性指标下降主要集中于监管力度较弱的情境,专项监督能够有效抑制农村公路建设和产业发展中的量质偏离,为后续从因果识别层面检验专项监督的作用提供了事实基础。

四、研究设计

本文在研究设计部分主要聚焦于财政涉农整合资金的两大支出方向,农村基础设施建设与产业发展。在数据构建上,本文综合运用县域层面的宏观统计资料和村级层面的微观数据。其中,县域数据主要以总量指标为主,旨在反映财政涉农整合政策在县域尺度上的总量效应,但难以捕捉两大领域的发展质量。因此,本文利用两套独特的微观数据库,同时识别财政涉农整合对农村基础设施建设和产业发展领域数量指标与质量指标的影响。在此基础上,进一步针对两大支出领域的特点,构建了专项监督的实证模型,进而检验其对分类转移支付政策的调节作用。

(一)样本选择

考虑到财政涉农整合政策主要针对具有脱贫攻坚任务的地区,为提高处理组与控制组之间的可比性,本文在宏观层面的实证分析中剔除了不含有国家级贫困县的省份。微观层面的实证分析主要分为两个部分:在农村基础设施数据上,本文所使用的数据主要来源于A省2011~2020年9109个村庄的农村公路行政数据集。在农村产业发展数据上,本文以2013~2020年全国农业合作社微观数据为基础,利用高德地图API对约172万个合作社地理位置进行解析,最终得到2013~2020年村级层面的农业合作社相关变量。

(二)主要变量描述

1.被解释变量

本文的核心被解释变量主要围绕脱贫攻坚时期的基础设施建设和产业发展展开见图3,分为宏观层面和微观层面两个部分。宏观层面的数据以数量指标为主,旨在反映财政涉农整合政策在县域尺度上的总量效应。其中,农村基础设施建设以2010~2020年县域公路总里程和人均公路里程为核心,数据来源包括各年度《中国县域统计年鉴》及各省市统计年鉴的县域分册。农村产业发展数据则聚焦于新型农业经营主体,采用2013~2020年县域新增合作社数量及补贴总额度作为主要指标,相关数据主要来自企研中国涉农研究数据库。

微观层面的数据不仅包括农村基础设施建设和产业发展两大领域

表3 专项监督与农村发展隐性指标的变化幅度

	财政涉农整合县	非财政涉农整合县	变化幅度差值
	(1)	(2)	(3)
农村公路:路面宽度-路基宽度差值			
a. 县级农村公路	13.31%	8.59%	4.72%
b. 乡镇及以下农村公路	20.90%	9.65%	11.25%
变化幅度差值(b-a)	7.59%	1.06%	6.53%
农业合作社:“空壳社”补贴占比			
a. 高监管强度县	12.22%	13.91%	-1.69%
b. 低监管强度县	25.74%	18.89%	6.85%
变化幅度差值(b-a)	13.52%	4.98%	8.54%

注:本表报告不同专项监督强度下农村发展隐性指标的变化幅度。各指标的变化幅度均为改革后均值与改革前均值之差所计算的相对变化率。列(1)报告财政涉农整合试点县在改革前后相关指标的变化幅度,列(2)报告非试点县同期同类指标的变化幅度,列(3)为试点县相对于非试点县的差值,即(1)-(2)。表中最后一行报告低监管组与高监管组在列(3)上的差值。所有指标均基于村级原始数据计算得到。

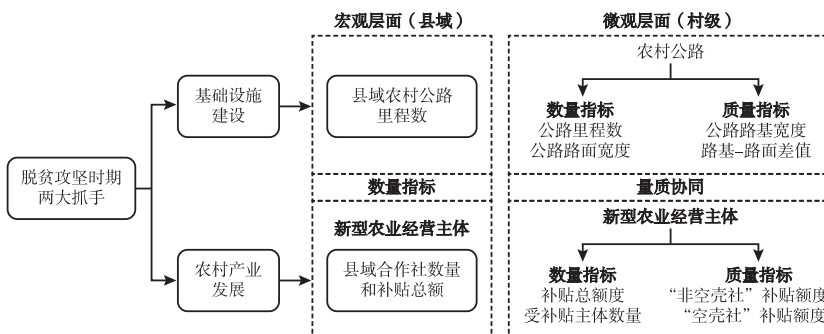


图3 核心被解释变量体系图

的数量指标,更关键的是能够捕捉政策实施的质量特征。具体而言,在农村公路建设方面,数量指标包括公路里程数和路面宽度,质量指标则聚焦于路基宽度及路基与路面宽度之差。该数据主要来源于A省交通厅提供的2011~2020年9109个村庄的农村公路行政数据集,包含公路里程、路面宽度、路基宽度和公路等级等详细信息。根据交通运输部《公路工程技术标准》(JTG B01-2014),路基宽度本身直接反映道路基础结构的质量和承载能力,是衡量长期耐久性的核心隐性指标;而“路面宽度与路基宽度之差”则刻画了路肩的完整性,该指标数值越大,表明路肩越窄甚至不存在,工程质量风险越高。在农村产业发展方面,数量指标以村级合作社的补贴总额及获补合作社数量为核心,质量指标则通过“空壳社”与“非空壳社”的补贴额度予以识别,数据来自企研中国涉农研究数据库2013~2020年的微观合作社数据,依据合作社的注册状态、实际运营情况等标准判定其是否为“空壳社”,并在村级层面加总两类主体的数量与补贴金额^⑤。

2. 解释变量与调节变量

本文的核心解释变量为“财政涉农整合”,县级改革名单和年份主要通过向各省农业农村厅依申请公开后获得,财政涉农整合政策生效当年之后全部年份,这一变量取值为1,生效前该变量取0。专项监督指标主要分为直接测度和间接测度,如图4所示。对于农业合作社而言,本文主要基于企研中国涉农研究数据库所提供的全量数据,计算得到县域合作社的受行政处罚比例,并以此作为合作社专项监督强度的直接测度。对于农村公路而言,由于直接测度指标的缺乏,本文主要利用道路等级和其到上级监管部门的距离作为专项监督的间接测度。具体而言,《农村公路建设管理办法》规定,上级政府针对县道、乡道和村道的定期考核比例分别为5%、2%和1%。由此可见,相较于乡道和村道,作为连接乡镇与县级中心的核心道路,县道受到本级政府和上级政府的双重监督,其抽检强度显著高于乡道和村道。与此同时,大量研究表明,地理距离的增加会显著提高交通成本,从而降低上级部门随机抽查的概率,并削弱有效监督的可能性(黄等,2017;李、张,2022)。因此,在道路等级相同的条件下,本文进一步将各村庄到上级监管部门的地理距离作为专项监督强度的代理变量。

3. 控制变量

本文的控制变量主要包括社会经济变量和自然地理变量两类,前者主要包括县域2010年的总人口数量和夜间灯光强度,后者则主要包括是否为省界县、县域地形起伏度和海拔。县域2010年的总人口数量来自《2010年人口普查分县资料》。县域夜间灯光强度来源于国家青藏高原数据中心的《中国长时间序列逐年人造夜间灯光数据集(1984-2020)》。县级地形起伏度数据来自游珍等(2018),海拔数据则由Aster Global Digital Elevation Model V003提供的全球30米分辨率DEM处理后得到。为排除同期其他监督政策对估计结果的潜在干扰,本文进一步控制一般性监督的影响。具体而言,自2013年起,国家审计署先后四次公布扶贫审计公告,对相关县的财政扶贫资金使用情况开展自上而下的监督检查。本文将其视作一般性监督的代理变量纳入模型。

4. 描述性统计

表4介绍本文县域数据的描述性统计情况,包括政策变量、县级基础设施、县级新型农业经营主体和控制变量4个部分。从政策变量的情况来看,样本中约35%的县进行了财政涉农整合政策改革,9%的县被列为国

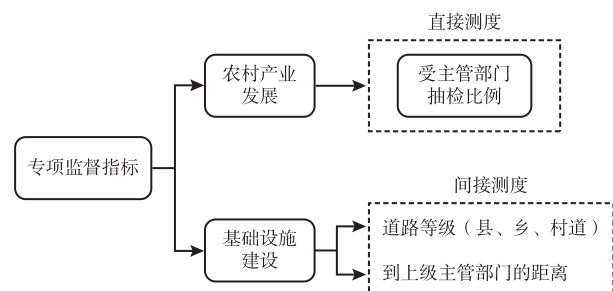


表4 县域数据描述性统计

变量名	样本量	均值	标准差
政策变量			
是否为财政涉农整合试点县	16099	0.35	0.48
县级基础设施			
县级公路里程数(公里)	8028	1705.20	1182.17
县级人均公路里程数(公里/万人)	7247	64.99	108.66
县级新型农业经营主体			
县级新增合作社数量(个)	16099	88.90	121.41
县级合作社补贴总额度(万元)	16099	76.77	210.82
控制变量			
是否为省边界县	16099	0.36	0.48
县级地形起伏度	16099	12.38	7.00
县级海拔(米)	16099	1004.58	1143.75
2010年县级总人口(万人)	16099	41.86	32.65
2010年县级夜间灯光强度	16099	528.71	889.03
是否为国家扶贫审计试点县	16099	0.09	0.29

注:表4中的所有数据均为县级层面数据,本表汇报了每个变量的样本量、均值和标准差。

家扶贫审计县。县级公路里程数的样本量为8028个,占到全样本的50%,其缺失原因主要在于部分省份的统计年鉴尚未公布县域层面的公路里程数。县级合作社相关变量由全量合作社数据加总到县级层面,不存在数据缺失的情况。县域层面平均每年的新增合作社数量为88.9个,受补贴总额为76.77万元。

表5介绍本文微观数据的描述性统计情况,包括微观层面的农村公路变量和村级层面的新型农业经营主体变量两个部分。村级公路数据基于A省交通厅提供的全量行政数据库,村级公路里程的平均值约为17.65公里,路基宽度相较于路面宽度数值更大,符合公路建设的工程原理。村级受补贴的合作社数量平均为0.06个,平均补贴额度为1.28万元。其中,村级“非空壳社”和“空壳社”获得的平均补贴额度分别为0.67万元和0.61万元。

表5 微观数据描述性统计

变量名	样本量	均值	标准差
微观农村公路			
村级公路里程(公里)	84412	17.65	24.41
村级路面宽度(米)	84412	5.47	1.89
村级路基宽度(米)	84412	6.75	1.70
村级路面与路基宽度差值(米)	84412	-1.27	0.80
村级新型农业经营主体			
村级受补贴的合作社数量(个)	668829	0.060	0.39
村级合作社补贴总额度(万元)	668829	1.28	12.56
村级“非空壳社”补贴总额(万元)	668829	0.67	8.40
村级“空壳社”补贴总额(万元)	668829	0.61	8.62

注:表5中的所有数据均为村级层面,本表汇报了每个变量的样本量、均值和标准差。

(三)识别策略

1. 县域层面的基准模型

本文采用双重差分法(Difference-in-Differences, DID)检验财政涉农整合政策对县域农业基础设施和产业发展的影响,基准回归模型设定见模型(1):

$$y_{cit} = \beta_0 + \beta_1 Policy_{cit} + \beta_2 Audit_{cit} + X_{ci} \cdot \theta_t + \lambda_i + \tau_c \cdot \theta_t + \varepsilon_{cit} \quad (1)$$

其中, c 代表地级市, i 代表县(区), t 为年份, y_{cit} 代表被解释变量,即 c 市 i 县在 t 年的新增合作社数量、合作社补贴总额度、公路里程数等。 $Policy_{cit}$ 代表 c 市 i 县在 t 年是否实施财政涉农整合政策。 $Audit_{cit}$ 代表 c 市 i 县在 t 年是否被扶贫审计。系数 β_1 是本文关注的核心估计参数。 X_{ci} 是一组控制变量,在双重差分法中,纳入改革后的控制变量可能导致“坏的控制变量”问题(黄炜等,2022)。因此,本文参照李等(2016)和龚斌磊等(2023)的方法,引入 X_{ci} 与时间固定效应 θ_t 的交互项,进而控制事前变量可能存在的时间趋势差异。

2. 村级层面的基准模型

县域层面主要探究财政涉农整合政策对县域新型农业经营主体和基础设施发展的总量影响,无法进一步识别两者的发展质量。村级层面的实证结果一定程度上对其进行了补充,具体的模型设定如下:

$$y_{cint} = \beta_0 + \beta_1 Policy_{cit} + \beta_2 Audit_{cit} + X_{ci} \cdot \theta_t + \lambda_v + \tau_c \cdot \theta_t + \varepsilon_{cint} \quad (2)$$

其中,对于农村产业发展而言, y_{cint} 代表村级受补贴的合作社数量、村级合作社的补贴总额、村级“空壳社”和“非空壳社”的补贴总额。对于农村基础设施建设而言, y_{cint} 代表村级层面农村公路的里程数、路面宽度和路基宽度等。与县域层面的模型相比,村级层面模型的个体固定效应由县域固定效应转为村级固定效应,其余设定与县域层面的基准模型相同。

3. 专项监督的交互项模型

交互项模型主要目的在于检验专项监督对财政涉农整合政策绩效的影响。对于农村公路而言,其受到的监督强度与公路类型密切相关。相较于乡镇及以下公路,县级及以上的农村公路受到上级政府抽检的概率更大,面临的潜在监督强度更高,以 $coun_road_{cint}$ 表示。基于这一现实背景,农村公路专项监督的实证模型如下:

$$y_{cint} = \beta_0 + \beta_1 Policy_{cit} \cdot coun_road_{cint} + \beta_2 Policy_{cit} + X_{ci} \cdot \theta_t + \lambda_v + \tau_c \cdot \theta_t + \varepsilon_{cint} \quad (3)$$

其中, β_1 是本部分关心的关键系数,其反映了在财政涉农整合之后,与乡镇及以下级别的农村公路相比,县级农村公路在数量指标和质量指标的变化情况。

对于村级合作社而言,利用当年县域层面的合作社行政处罚强度 $supervise_{cit}$ 作为专项监督的代理指标,具体的模型设定如下:

$$y_{cint} = \beta_0 + \beta_1 Policy_{cit} \cdot supervise_{cit} + \beta_2 Policy_{cit} + X_{ci} \cdot \theta_t + \lambda_v + \tau_c \cdot \theta_t + \varepsilon_{cint} \quad (4)$$

其中, β_1 的系数反映县域合作社行政处罚强度每提高一个百分点,财政涉农整合政策对村级新型农业经营主体发展绩效的边际影响。

五、县域层面回归结果

(一)财政涉农整合与县域公路里程数

作为脱贫攻坚期间的第一大支出项,2016~2019年超过一半的财政涉农整合资金投向了基础设施建设。表6汇报了以财政涉农整合为代表的分类转移支付政策对县域公路发展的影响。列(1)和列(2)以县级公路里程数为被解释变量。其中,列(1)控制县级固定效应和城市-年份固定效应。列(2)在此基础上进一步加入地形、经济、人口等控制变量。以列(2)的回归结果为例,财政涉农整合对改革县的公路发展具有显著的促进作用,处理组县域公路里程数相较于对照组平均显著提高了4.8%。考虑到不同县域之间的人口规模变化具有一定的差异,列(3)和列(4)进一步将被解释变量替换为县域人均公路里程数。结果显示,财政涉农整合对县域人均公路里程数具有显著正向效应。此外,以扶贫审计为代表的一般性监督在列(2)和列(4)系数均显著为负,表明审计通过发现问题并推动整改,对后续资金使用形成了一定约束。总体而言,在控制一般性监督影响的条件下,财政涉农整合政策对县域公路发展的数量指标具有稳健的促进作用。

考虑到财政涉农整合政策在县域层面的实施满足多期双重差分的适用条件,而采用该方法的前提是处理组与对照组的结果变量在政策实施前不存在显著差异。本文主要借鉴李等(2016)和赵仁杰等(2023)的做法,采用事件研究法对财政涉农整合政策的动态效应进行评估。与此同时,近年来大量文献指出在多期双重差分模型中,由于不同县域政策实施的年份存在差异,当将较早进行改革的县域作为后改革县域的对照组时,基于传统双向固定效应(Two-Way Fixed Effects, TWFE)模型的估计系数将会出现偏误(古德曼-培根,2021)。为解决这一偏误,本文进一步采用詹吉兹等(2019)与孙和亚伯拉罕(2021)提出的估计方法,对基于TWFE模型的事件分析结果进行稳健性检验。

图5展示县域公路里程数和县域人均公路里程数的事件分析结果。结果表明,在财政涉农整合政策实施前,处理组和对照组在县域公路发展上并不存在显著差异。政策实施后,处理组在县域公路里程增速上相较于改革前显著上升,这表明县域公路里程增速的差异并非源于改革前的既有趋势,而是财政涉农政策实施的结果。

(二)财政涉农整合与县域新型农业经营主体发展

根据财政涉农整合的政策背景,农村产业发展是第二大支出方向。考虑到以农业合作社为代表的新型农业经

表6 财政涉农整合与县域公路发展

因变量	县域公路里程数(ln)		县域人均公路里程数(ln)	
	(1)	(2)	(3)	(4)
财政涉农整合	0.040** (0.014)	0.048** (0.020)	0.055*** (0.017)	0.072*** (0.023)
扶贫审计试点	-0.036* (0.017)	-0.037** (0.015)	-0.025 (0.022)	-0.038** (0.015)
县级固定效应	控制	控制	控制	控制
城市-年份固定效应	控制	控制	控制	控制
社会经济变量×年份固定效应	不控制	控制	不控制	控制
自然地理变量×年份固定效应	不控制	控制	不控制	控制
观测值	8028	8028	7247	7247
Adjusted R ²	0.946	0.947	0.960	0.961

注:社会经济控制变量主要包括是否为第四轮国家级贫困县、2010年县级总人口、2010年县级夜间灯光强度。自然地理控制变量主要包括县级海拔、县级地形起伏度、是否为省边县。列(2)和列(4)控制事前控制变量与年份固定效应的交互项。括号内为标准误,聚类到地级市层面。***表示在1%水平下显著,**表示在5%水平下显著,*表示在10%水平下显著。

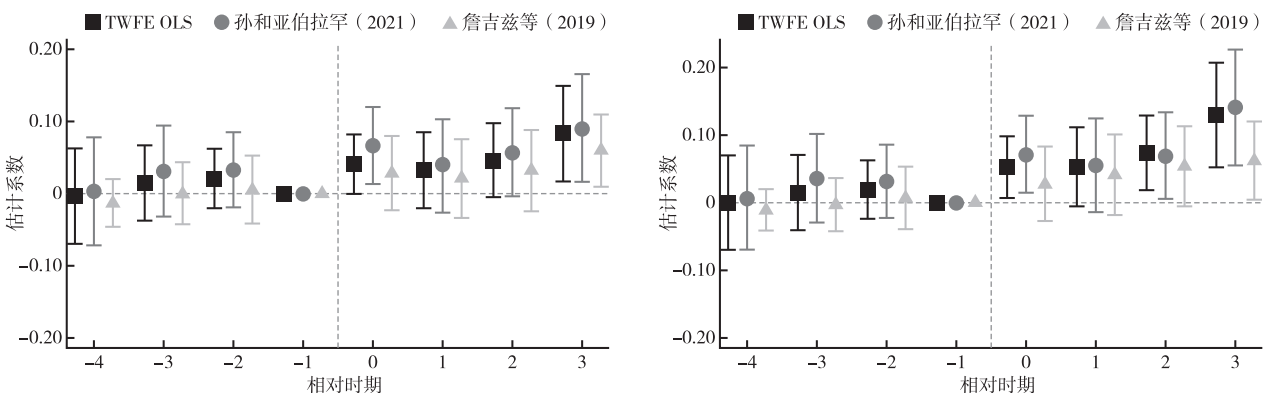


图5 事前趋势检验:全国县域公路发展

注:图5采用孙和亚伯拉罕(2021)和詹吉兹等(2019)两种稳健估计量处理事前趋势检验中的异质性处理效应问题。社会经济控制变量主要包括是否为第四轮国家级贫困县、2010年县级总人口、2010年县级夜间灯光强度。自然地理控制变量主要包括县级海拔、县级地形起伏度、是否为省边县。改革前一期为基期,汇报估计系数90%上下置信区间。

营主体是实现农村产业融合、促进乡村振兴的重要载体(李江一、秦范,2022;赵雪等,2023;杨丹等,2025)。表7主要从新增主体数量和政府补贴总额两个维度考察财政涉农整合政策对县域合作社发展的影响。列(1)和列(2)以县域各年份的新增合作社数量作为被解释变量,结果显示财政涉农政策使得处理组相较于对照组在改革后的新增合作社数量平均显著增加了20个左右。而列(3)和列(4)则以县域各年份的合作社补贴总额作为被解释变量。以列(4)的回归结果为基准,财政涉农政策使得改革县的合作社补贴总额显著提升了26.63万元。考虑到县域新增合作社和补贴总额的均值水平分别为88.90个和76.77万元,财政涉农政策为改革县新型农业经营主体带来的发展增量兼具统计显著性和经济显著性。由此可见,在控制一般性监督影响的条件下,以财政涉农整合为代表的分类转移支付政策显著推动了县域新型农业经营主体数量指标的提升。

图6展示了财政涉农整合政策对县域新增合作社数量和合作社补贴总额的动态效应。以改革前一期为基期,双向固定效应模型和两种考虑异质性处理效应的估计结果在趋势上高度一致。在政策实施前,处理组和对照组在新增合作社数量和合作社补贴总额上不存在显著差异,未拒绝事前趋势平行的假设。政策实施初期,处理组在县域新增合作社数量和合作社补贴总额上的增速差异相较于改革前显著上升。然而,与财政涉农整合政策对县域公路发展的作用相比,其对县域新型农业经营主体的增量效果随着时间推移有所减弱。

六、村级层面回归结果

以财政涉农整合为代表的分类转移支付政策对县域基础设施和农村产业发展的数量指标产生促进作用。然而,县域公路里程和新增农业合作社数量均是县级加总指标,虽能反映政策在规模扩张上的成效,却难以捕捉其对发展质量的真实影响。为更全面评估财政涉农整合政策的实施效果,本部分进一步利用两套独特的微观数据,以农村公路和合作社为抓手,从数量和质量双重视角评估财政涉农整合政策的真实绩效,识别政策在基层执行中对显绩与潜绩的差异化影响。

(一)财政涉农整合与农村公路发展

表8以2011~2020年A省的农村公路行政数据为基础,将公路里程和路面宽度作为农村基础设施建设的数量指标,而将路基宽度以及路面宽度与路基宽度之间的差值作为质量指标。考虑到农村公路是脱贫攻坚期间的考核重点,且公路里程和路面具有较高的可视性程度,地方政府更有激励将相关资金配置到显性的数量指标而非隐性

表7 财政涉农整合与县域新型农业经营主体发展

因变量	新增合作社数量		合作社补贴总额	
	(1)	(2)	(3)	(4)
财政涉农整合	20.010** (7.133)	19.888** (7.450)	28.994** (12.730)	26.630** (11.972)
扶贫审计试点	-2.773 (6.463)	-2.303 (5.745)	18.907 (15.935)	20.571 (15.775)
县级固定效应	控制	控制	控制	控制
城市一年份固定效应	控制	控制	控制	控制
社会经济变量×年份固定效应	不控制	控制	不控制	控制
自然地理变量×年份固定效应	不控制	控制	不控制	控制
观测值	16099	16099	16099	16099
Adjusted R ²	0.645	0.654	0.379	0.379

注:社会经济控制变量主要包括是否为第四轮国家级贫困县、2010年县级总人口、2010年县级夜间灯光强度。自然地理控制变量主要包括县级海拔、县级地形起伏度、是否为省边界县。列(2)和列(4)控制事前控制变量与年份固定效应的交互项。括号内为标准误,聚类到地级市层面。***表示在1%水平下显著,**表示在5%水平下显著,*表示在10%水平下显著。

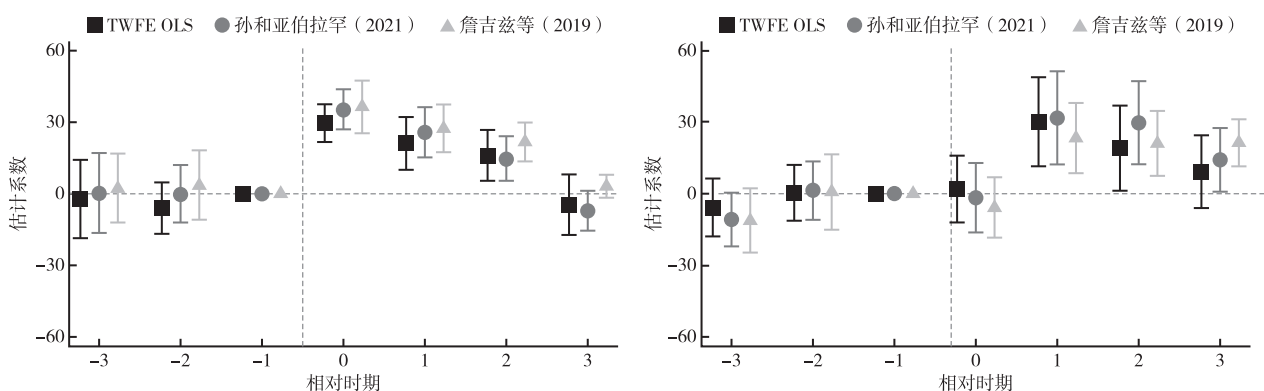


图6 事前趋势检验:全国县域合作社发展

注:图6采用孙和亚伯拉罕(2021)和詹吉兹等(2019)两种稳健估计量处理事前趋势检验中的异质性处理效应问题。社会经济控制变量主要包括是否为第四轮国家级贫困县、2010年县级总人口、2010年县级夜间灯光强度。自然地理控制变量主要包括县级海拔、县级地形起伏度、是否为省边界县。改革前一期为基期,汇报估计系数90%上下置信区间。

的质量指标上。列(1)和列(2)展示了财政涉农政策对农村公路数量指标的影响。结果表明,财政涉农政策出台以来,改革县下辖村的农村公路里程数相对增加约0.63公里,路面宽度相对增加约0.065米。列(3)和列(4)则旨在识别财政涉农政策对农村公路质量的影响。结果显示,财政涉农政策使得改革县下辖村的农村公路路基宽度平均下降了约0.08米,路面宽度与路基宽度的差值显著上升。综上所述,财政涉农整合政策通过赋予地方政府在涉农财政资金配置上的自主权,显著提升其在农村公路等可视性指标上的投入水平,但在可视性程度较差的隐性指标上却出现下降。前者在一定程度上与县域公路里程的实证结果相互印证,后者则反映出以财政涉农整合为代表的分类转移支付政策在推动量质协调发展方面仍有待改善。

图7进一步展示了财政涉农整合政策对村级农村公路显性指标和隐性指标的动态效应。在控制基期人口、经济、地形等变量与年份固定效应的基础上,以改革前四期及以上作为基期,对村级农村公路里程数、路面宽度、路基宽度和两者之间的差值均进行了事前趋势检验。图7(a)和7(b)的结果表明,财政涉农整合政策实施前,以农村公路里程数和路面宽度为代表的数量指标在处理组和对照组之间并没有显著差异。在改革后,处理组在数量指标上的提升显著大于对照组。图7(c)和7(d)的结果则进一步发现,财政涉农整合政

表8 财政涉农整合与村级农村公路发展

因变量	数量指标(显性)		质量指标(隐性)	
	公路里程 (公里)	路面宽度 (米)	路基宽度 (米)	路面-路基 (米)
	(1)	(2)	(3)	(4)
财政涉农整合	0.634** (0.292)	0.065* (0.033)	-0.084*** (0.027)	0.149*** (0.020)
村级固定效应	控制	控制	控制	控制
城市一年份固定效应	控制	控制	控制	控制
社会经济变量×年份固定效应	控制	控制	控制	控制
自然地理变量×年份固定效应	控制	控制	控制	控制
观测值	84412	84412	84412	84412
Adjusted R ²	0.924	0.875	0.912	0.733

注:村级回归的社会经济控制变量主要包括2010年县级总人口、2010年县级夜间灯光强度和是否为第四轮国家级贫困县。自然地理控制变量主要包括县级海拔、县级地形起伏和是否为省边界县。各列均控制事前控制变量与年份固定效应的交互项。括号内为标准误,聚类到地级市层面。***表示在1%水平下显著,**表示在5%水平下显著,*表示在10%水平下显著。

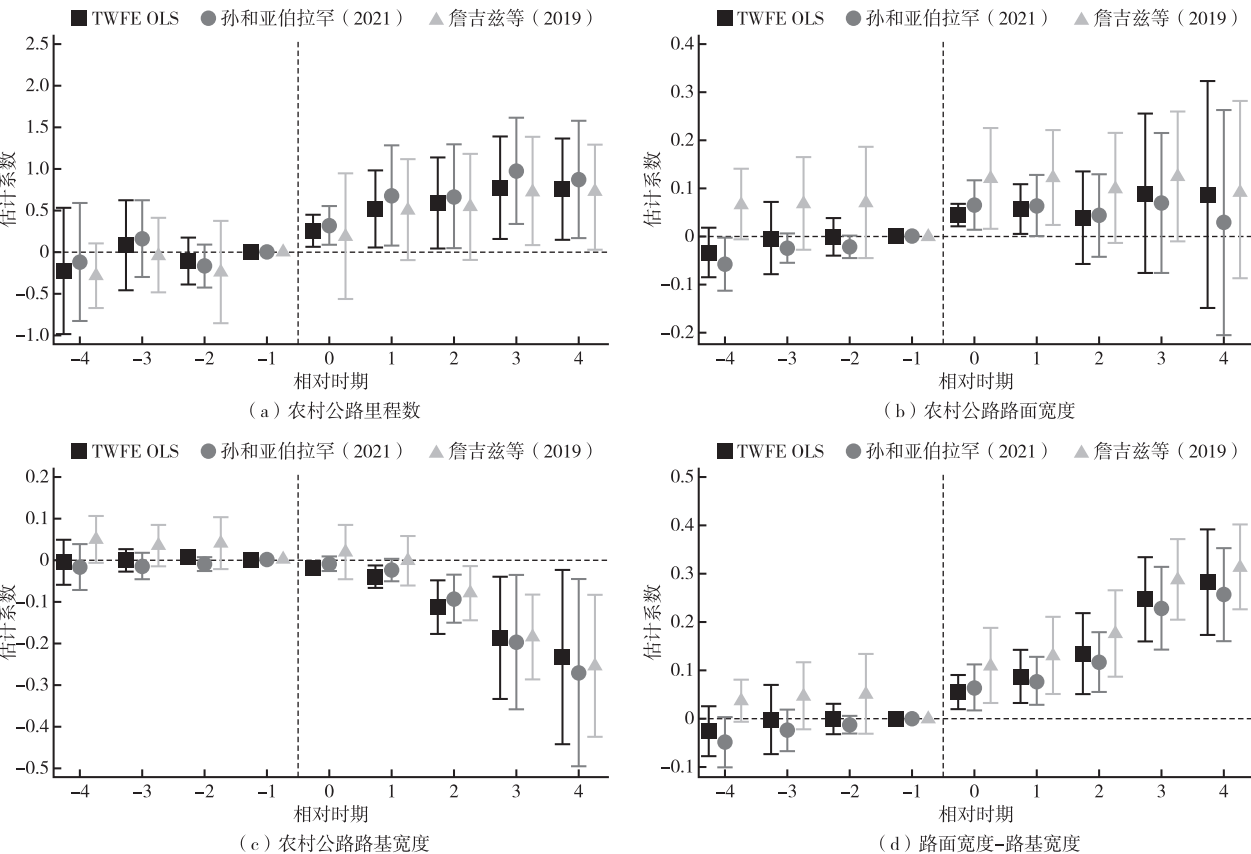


图7 事前趋势检验:微观农村公路发展

注:图7采用孙和亚伯拉罕(2021)和詹吉兹等(2019)两种稳健估计量处理事前趋势检验中的异质性处理效应问题。社会经济控制变量主要包括2011年村级总人口、2011年县级夜间灯光强度。自然地理控制变量主要包括县级海拔、县级地形起伏和是否为省边界县。改革前一期为基期,汇报估计系数90%上下置信区间。

策出台前,处理组和对照组在路基宽度以及路面宽度与路基宽度差值等质量指标上并没有显著差异。然而,在改革后,处理组相较于对照组在农村公路路基宽度上显著下降,而路面宽度与路基宽度之间的差值显著上升。综上所述,事前趋势检验的结果表明:首先,无论是农村公路的数量指标还是质量指标,在财政涉农整合政策出台前均不存在显著差异,未拒绝事前趋势平行的假设;其次,动态效应结果显示,以财政涉农整合为代表的分类转移支付政策有效促进农村公路数量指标,但在反映发展质量的隐性指标上有所下降。

(二)财政涉农整合与新型农业经营主体发展

为验证财政涉农整合在数量指标和质量指标上的异质性影响是否具有普遍性,并考虑到财政涉农整合资金主要用于农村基础设施建设和产业发展两大板块,本文将进一步利用2013~2020年农业合作社村级层面的数据,将村级层面受到补贴的合作社总量和补贴总额度作为数量指标,而将村级层面“空壳社”和“非空壳社”所获得的补贴额度作为质量指标,进而识别财政涉农整合政策对新型农业经营主体发展的总体效果。本文将2013~2020年微观合作社数据加总到村级层面的原因主要在于以下两点:一是微观合作社数据中存在大量的进入退出情况,而加总到村级以后一定程度上避免了这一问题;二是相较于原始微观数据,加总到村级层面后可以计算各村“空壳社”与“非空壳社”的增长速度及其补贴额度,从而更直观地反映地方政府在农业合作社财政补贴上的支出效率是否达到预期。

表9展示财政涉农整合政策对农业合作社发展的显性数量指标与隐性质量指标的回归结果。列(1)和列(2)以村级受补贴合作社数量和补贴总额为被解释变量,结果显示,财政涉农整合政策显著提升了改革县下辖村庄获得补贴的合作社数量及补贴总额,表明政策在扩大覆盖面和增加资源投入方面具有积极作用。列(3)和列(4)进一步将村级补贴总额拆分为“空壳社”与“非空壳社”两部分。估计结果表明,政策实施后,试点县“空壳社”所获补贴显著增加,而“非空壳社”的补贴额度未呈现显著增长。总结而言,地方政府在执行财政涉农整合政策时,可能更倾向于推动易于观测、便于考核的数量型成果,而在一定程度上忽视了对农业合作社发展质量的关注。

图8展示了财政涉农整合政策对村级受补贴合作社数量和“空壳社”补贴额度的动态效应。以改革前一期作为基期,分别采用双向固定

表9 财政涉农整合与村级农业合作社发展

因变量	数量指标(显性)		质量指标(隐性)	
	受补贴合作社 总数量	合作社补贴 总额度	“非空壳社” 总额度	“空壳社” 补贴总额度
	(1)	(2)	(3)	(4)
财政涉农整合	0.014*** (0.005)	0.394** (0.157)	0.110 (0.086)	0.284*** (0.108)
扶贫审计试点	0.016 (0.012)	0.162 (0.206)	-0.022 (0.074)	0.185 (0.173)
村级固定效应	控制	控制	控制	控制
城市一年份固定效应	控制	控制	控制	控制
社会经济变量×年份固定效应	控制	控制	控制	控制
自然地理变量×年份固定效应	控制	控制	控制	控制
观测值	668829	668829	668829	668829
Adjusted R ²	0.165	0.115	0.082	0.076

注:村级回归的社会经济控制变量主要包括2010年县级总人口、2010年县级夜间灯光强度和是否为第四轮国家级贫困县。自然地理控制变量主要包括县级海拔、县级地形起伏和是否为省边界县。各列均控制事前控制变量与年份固定效应的交互项。括号内为标准误,聚类到地级市层面。***表示在1%水平下显著,**表示在5%水平下显著,*表示在10%水平下显著。

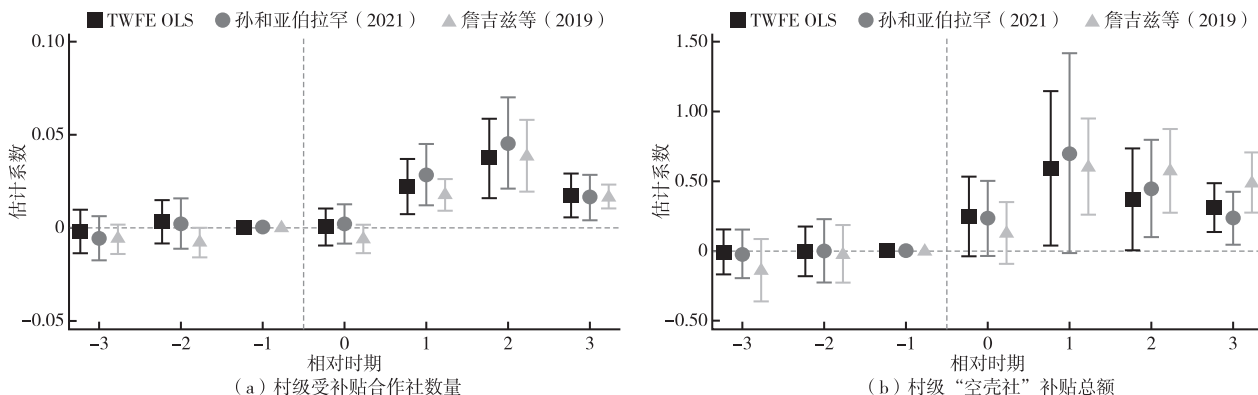


图8 事前趋势检验:微观层面农业合作社发展

注:图8采用孙和亚伯拉罕(2021)和詹吉兹等(2019)两种稳健估计量处理事前趋势检验中的异质性处理效应问题。社会经济控制变量主要包括2011年村级总人口、2011年县级夜间灯光强度。自然地理控制变量主要包括县级海拔、县级地形起伏和是否为省边界县。改革前四期及以上的样本作为对照组。改革前一期为基期,汇报估计系数90%上下置信区间。

效应模型以及两种考虑异质性处理效应的估计方法进行分析,3类结果在趋势上高度一致。在政策实施前,处理组和对照组在村级受补贴合作社数量和“空壳社”补贴额度上不存在显著差异。在政策实施后,处理组在受补贴合作社数量和“空壳社”补贴额度上的增速差异相较于改革前显著上升,体现出财政涉农整合政策虽然推动了合作社补贴覆盖面的扩大,但补贴部分流向了没有实际经营行为的“空壳社”,偏离了合作社补贴政策的初衷。

七、机制分析:专项监督与质的有效提升

前文实证结果表明,以财政涉农整合为代表的分类转移支付模式,虽然显著促进了目标领域显性指标的提升,但对隐性指标的改善有限。本文的理论分析指出,这一偏差源于显性指标与隐性指标在可视化程度上的差异。当地方政府获得更大的资源配置自主权后,倾向于将财政资源优先配置于可视化程度高的显性指标,而相对忽视隐性指标的投入。专项监督是矫正地方政府“重显绩、轻潜绩”偏差的重要机制。其核心逻辑在于,专项监督能够有效提升隐性指标的可视化程度,进而缓解央地间的信息不对称。基于此,在专项监督力度较强的情景下,分类转移支付模式对隐性指标的不利影响将得到有效缓解;反之,在监督强度较弱的条件下,地方政府的可视性偏好将更为突出。本节结合农村公路和农业合作社的制度背景,构建反映专项监督强度的代理指标,检验专项监督能否有效缓解地方政府的可视性偏好,从而揭示分类转移支付模式对质量指标改善有限的作用机制。

(一)农村公路的专项监督

表10基于不同等级公路的监督强度差异,检验专项监督对可视性偏好的矫正作用。《农村公路建设管理办法》对县级公路规定了更高的抽检频率和更严格的监管要求,而乡镇及以下公路的监督力度相对较弱,两者在制度层面构成了专项监督强度的差异。为避免政策前后公路等级变化带来的干扰,本部分剔除了样本期内发生过等级变化的公路。列(1)和列(2)比较了财政涉农整合政策对县级公路与乡镇及以下公路显性指标的影响。结果显示,政策对县级公路显性指标的促进作用强于乡镇及以下公路。列(3)和列(4)以路基宽度和路面与路基宽度的差值衡量公路建设质量。结果表明,改革县下辖的县级公路在质量指标上的表现优于乡镇及以下公路。上述结果与理论预期一致,在监督强度较高的县级公路中,隐性质量信息更容易被上级政府获取,地方政府的可视性偏好受到有效约束,财政涉农整合对隐性指标的负向影响因而得到缓解。这为专项监督能有效矫正“重显绩、轻潜绩”偏差提供了经验证据。为进一步增强上述结论的稳健性,本部分借鉴李等(2019)的研究思路,以行政村与上级监管部门之间的地理距离作为监督强度的连续性代理变量,结论与上述基于公路等级的发现保持一致(详见《管理世界》网络发行版附录二附表A1)。

(二)新型农业经营主体的专项监督

新型农业经营主体的监督强度变量主要基于农业合作社微观数据库构建,以该县受到行政处罚的合作社数量占全县合作社总量的比例来衡量。该比例越高,表明当地对合作社的监管强度越强。为缓解潜在的内生性问题,本文首先检验了财政涉农整合改革对合作社受罚比例的影响,发现两者之间并无显著关系(详见《管理世界》网络发行版附录二附表A2)。在此基础上,本文进一步采用改革前各县合作社受罚比例作为代理变量进行估计,以排除改革本身对监督强度度量的干扰。

表11报告了不同专项监督强度下财政涉农整合政策的实施效果。列(1)和列(2)以村级层面受补贴的合作社数量和补贴总额作为显性指标。结果显示,专项监督使得财政涉农整合后受补贴的合作社数量略有减少,但对补贴总额未产生显著影响。列(3)和列(4)进一步将补贴总额拆分为“空壳社”与“非空壳社”两部

表10 财政涉农整合、专项监督与农村公路发展:基于公路等级

因变量	数量指标(显性)		质量指标(隐性)	
	公路里程 (公里)	路面宽度 (米)	路基宽度 (米)	路面-路基 (米)
	(1)	(2)	(3)	(4)
财政涉农整合×县级公路	0.619* (0.333)	0.051** (0.018)	0.152*** (0.009)	-0.102*** (0.016)
财政涉农整合	0.171 (0.227)	-0.022 (0.043)	-0.089** (0.030)	0.068*** (0.020)
村级固定效应	控制	控制	控制	控制
城市一年份固定效应	控制	控制	控制	控制
社会经济变量×年份固定效应	控制	控制	控制	控制
自然地理变量×年份固定效应	控制	控制	控制	控制
观测值	82187	82187	82187	82187
Adjusted R ²	0.939	0.887	0.925	0.742

注:村级回归的社会经济控制变量主要包括2011年村级总人口、2011年县级夜间灯光强度。自然地理控制变量主要包括县级海拔、县级地形起伏和是否为省边界县。各列均控制事前控制变量与年份固定效应的交互项。括号内为标准误,聚类到地级市层面。***表示在1%水平下显著,**表示在5%水平下显著,*表示在10%水平下显著。

分,以考察专项监督对隐性质量指标的作用。结果表明,较高的专项监督强度能够有效抑制财政涉农整合后“空壳社”获得的补贴额度,而对“非空壳社”的补贴未产生显著的负面影响,说明专项监督的作用并非减少合作社补贴的整体规模,而是改善补贴资源在“空壳社”与“非空壳社”之间的配置比例。上述结论在使用滞后一期的专项监督强度进行稳健性检验后依然成立(详见《管理世界》网络发行版附录二附表A3)。这一结果与农村公路领域的发现逻辑一致,专项监督提升了隐性指标的可视化程度,从而有效约束了地方政府的可视性偏好,缓解了分类转移支付模式下质量指标改善有限的问题。

表 11 财政涉农整合、专项监督与村级新型农业经营主体发展

因变量	数量指标(显性)		质量指标(隐性)	
	受补贴合作社 总数量	合作社补贴 总额度	“非空壳社” 补贴额度	“空壳社” 补贴额度
	(1)	(2)	(3)	(4)
财政涉农整合×专项监督	-0.001*** (0.000)	-0.013 (0.009)	-0.004 (0.008)	-0.012** (0.005)
财政涉农整合	0.024*** (0.004)	0.555*** (0.138)	0.149 (0.120)	0.449*** (0.120)
村级固定效应	控制	控制	控制	控制
城市一年份固定效应	控制	控制	控制	控制
社会经济变量×年份固定效应	控制	控制	控制	控制
自然地理变量×年份固定效应	控制	控制	控制	控制
观测值	668829	668829	668829	668829
Adjusted R ²	0.165	0.115	0.082	0.076

注:村级回归的社会经济控制变量主要包括2010年县级总人口、2010年县级夜间灯光强度和是否为第四轮国家级贫困县。自然地理控制变量主要包括县级海拔、县级地形起伏和是否为省边界县。各列均控制事前控制变量与年份固定效应的交互项。括号内为标准误,聚类到地级市层面。***表示在1%水平下显著,**表示在5%水平下显著,*表示在10%水平下显著。

八、结论与启示

作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要制度安排,政府间财政关系的调整在推动高质量发展中扮演着关键角色。本文以脱贫攻坚时期的财政涉农整合政策为研究对象,系统考察了分类转移支付与专项监督相结合的政策效果,重点探究这一制度创新能否在农村发展领域实现“质的有效提升与量的合理增长”的有机统一。研究不仅为理解地方政府在资源配置中的行为逻辑提供了新的实证证据,也为优化财政激励与监督机制、推动量质齐增提供了重要政策启示。本文的主要发现如下。

首先,以财政涉农整合为代表的分类转移支付政策有效促进了农村发展绩效中数量指标的提升。县域层面数据显示,公路里程、新增合作社数量和补贴总额度显著增加;微观层面证据进一步表明,农村公路里程延长、路面宽度改善以及合作社补贴覆盖面扩大。这一发现验证了分类转移支付在激发地方政府积极性、推动“量的合理增长”方面具有积极成效。

其次,分类转移支付政策对农村基础设施建设和产业发展的质量指标存在一定负面影响。基于农村公路和农业合作社的微观数据分析显示,财政涉农整合政策实施后,农村公路路基宽度变窄,合作社补贴部分流向“空壳社”。这一结果表明,在缺乏有效监督机制的情况下,地方政府在资源配置中仍存在“重显绩、轻潜绩”的倾向。

最后,专项监督机制的引入是有效矫正上述偏差的关键条件。实证结果显示,针对农村公路建设和合作社发展的专项监督有效提升了地方政府对质量指标的重视程度,为实现量质齐增提供了制度保障。这一发现不仅为“激励+监管”政策组合的有效性提供了实证支持,也为引导和落实正确政绩观提供了重要依据。

本文的主要启示如下。第一,完善财政涉农整合政策的绩效评价体系,将隐性质量指标纳入常态化考核范围。分类转移支付不宜退回项目审批过细的专项转移支付模式,但应通过健全质量维度的考核标准弥补其对隐性指标约束不足的短板。在基础设施建设领域,应将施工标准、工程材料和后期养护等隐性质量指标纳入验收范围,避免重建设规模、轻建设质量的倾向;在产业发展领域,应将经营主体的实际运营状态、资金使用去向等纳入绩效评价体系,切实提升财政资金配置的精准度。

第二,推动专项监督从事后抽查向全过程嵌入转变,构建与项目属性相匹配的核验机制,确保上述质量指标真正落到实处。对基础设施类项目,应在立项、设计、施工、验收和养护各环节设置分阶段的质量核验节点,尤其应加强对隐性质量指标的抽检力度。这类指标往往在建成后难以直接观测,但对项目的长期效果影响深远。对产业扶持类项目,应建立经营主体真实性核验机制,综合运用注册信息、行政处罚记录、纳税记录等多维数据进行交叉比对,提升扶持对象筛选与补贴发放的精准度。同时,积极借助大数据、遥感监测、智能评估等信息化手段,降低隐性质量信息的获取成本,增强对隐性指标的甄别能力。

第三,合理优化监督资源的配置,适度向隐性质量风险较高的领域和对象倾斜。监督资源的分配应兼顾覆盖面与针对性,在保持基本监督覆盖面的同时,根据隐性质量风险的高低进行差异化配置。对距离监管部门较远、常规抽检成本较高的基层单位,可适当提高抽检概率或引入第三方验收机制;对项目增长速度和资金拨付规模异常或经营记录不足的扶持对象,应纳入重点核查名单,适度提高监督频次。在监督资源有限的条件下,将其更多投向隐性质量风险较为突出的环节,进而提升专项监督的精准度和有效性^⑦。

(作者单位:袁菱菁,浙江大学中国农村发展研究院、浙江大学公共管理学院、北京大学现代农学院;陈思丞,南京大学政府管理学院;龚斌磊,浙江大学中国农村发展研究院、浙江大学公共管理学院)

注释

①显性指标主要是指可视性程度较高的数量指标,例如GDP、农民收入、农村公路里程等。隐性指标则主要是指可视性程度较低的质量指标,例如农村公路质量、排污系统建设质量等。

②政策文件来自《国务院办公厅关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》(国办发〔2016〕22号),财政涉农资金统筹数据根据原国务院扶贫办公布的资料整理得到。

③财政涉农整合的支出方向数据主要来源于原国务院扶贫办公布的资料,其在统计资料中将支出方向大类分为基础设施、产业发展和其他支出。

④县道、乡道和村道的详细介绍请见《管理世界》网络发行版附录三。

⑤判断合作社是否为“空壳社”的具体标准请见《管理世界》网络发行版附录四。

⑥与县域公路层面利用改革前四期及以上作为基期不同,在县域新型农业经营主体的事件研究法检验中,以改革前三期及以上作为基期。这主要是因为县域公路的数据年份是2010~2020年,而县域新型农业经营主体的数据是2013~2020年。

⑦中外文人名(机构名)对照:霍姆斯特罗姆(Holmstrom);米尔格罗姆(Milgrom);格林斯通(Greenstone);黄(Huang);李(Li);张(Zhang);古德曼-培根(Goodman-Bacon);詹吉兹(Cengiz);亚伯拉罕(Abraham);孙(Sun)。

参考文献

- (1)傅勇、张晏:《中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价》,《管理世界》,2007年第3期。
- (2)高培勇:《现代财税体制:概念界说与基本特征》,《经济研究》,2023年第1期。
- (3)龚斌磊、张启正、袁菱菁、马光荣:《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》,2023年第7期。
- (4)龚斌磊、张启正、袁菱菁、余泳泽:《撤县设市、产业基础与县域农业发展》,《管理世界》,2024年第7期。
- (5)顾昕、柳鲲鹏、沈宇辉、龚斌磊:《政府绩效考核体系转型与城乡协调发展》,《经济研究》,2024年第5期。
- (6)郭庆旺、吕冰洋:《中国分税制:问题与改革》,中国人民大学出版社,2014年。
- (7)黄斌、刘宇婷、钟真:《“空壳社”形成之谜:政府补贴视角的分析》,《中国农村经济》,2025年第4期。
- (8)黄伟、张子尧、刘安然:《从双重差分法到事件研究法》,《产业经济评论》,2022年第2期。
- (9)李江一、秦范:《如何破解农地流转的需求困境?——以发展新型农业经营主体为例》,《管理世界》,2022年第2期。
- (10)李硕、王敏、张丹丹:《中央环保督察和企业进入:来自企业注册数据的证据》,《世界经济》,2022年第1期。
- (11)梁巧、白荣荣、邵科:《顺其自然还是引导退出——基于空壳社对正常合作社发展的影响研究》,《农业技术经济》,2024年第7期。
- (12)刘尚希、赵福昌、孙维:《中国财政体制:探索与展望》,《经济研究》,2022年第4期。
- (13)吕冰洋:《央地关系:寓活力于秩序》,商务印书馆,2022年。
- (14)吕冰洋、胡深:《中国央地财政关系的演进:一个理论框架》,《经济研究》,2024年第6期。
- (15)马光荣、郭庆旺、刘畅:《财政转移支付结构与地区经济增长》,《中国社会科学》,2016年第9期。
- (16)吴敏、周黎安:《晋升激励与城市建设:公共品可视性的视角》,《经济研究》,2018年第12期。
- (17)杨丹、朱珠、刘自敏、余建宇:《共同富裕目标下农产品区域公用品牌的收入效应研究——来自原国家级贫困县的经验证据》,《管理世界》,2025年第7期。
- (18)游珍、封志明、杨艳昭:《中国1km地形起伏度数据集》,《全球变化数据学报(中英文)》,2018年第2期。
- (19)赵仁杰、赵欣仪、钟世虎、许文立:《征管模式、征管技术与税收治理——来自取消税管员固定管户的证据》,《经济研究》,2023年第9期。
- (20)赵雪、石宝峰、盖庆恩、吴比、赵敏娟:《以融合促振兴:新型农业经营主体参与产业融合的增收效应》,《管理世界》,2023年第6期。
- (21)赵阳、沈洪涛、刘乾:《中国的边界污染治理——基于环保督查中心试点和微观企业排放的经验证据》,《经济研究》,2021年第7期。
- (22)钟甫宁:《中国农村脱贫历史性成就的经济学解释》,《农业经济问题》,2021年第5期。
- (23)周黎安:《晋升锦标赛文献评述与研究展望》,《经济管理》,2022年第1期。
- (24) Cengiz, D., Dube, A., Lindner, A. and Zipperer, B., 2019, “The Effect of Minimum Wages on Low-Wage Jobs”, *The Quarterly Journal of Economics*, 134(3), pp.1405~1454.
- (25) Goodman-Bacon, A., 2021, “Difference-in-Differences with Variation in Treatment Timing”, *Journal of Econometrics*, 225(2), pp.254~277.
- (26) Greenstone, M., He, G., Jia, R. and Liu, T., 2022, “Can Technology Solve the Principal-Agent Problem? Evidence from China’s War on Air Pollution”, *American Economic Review: Insights*, 4(1), pp.54~70.

(下转第199页)

- (58) Weber, M., 1922, *Economy and Society*, Berkeley: University of California Press.
 (59) Woodward, J., 1965, *Industrial Organization: Theory and Practice*, Oxford: Oxford University Press.

Liquid-Metal-Style Organizational Structure and Operation Mode Based on "Generative Artificial Intelligence+"

Long Lirong^a, Zhou Hanhui^a, Li Shaolong^b, Wei Wei^c and Wang Lina^a

(a. School of Management, Huazhong University of Science & Technology; b. Economics and Management School, Wuhan University;
 c. Peking University HSBC Business School)

Abstract: In a complex external environment, traditional organizational structures reliant on hierarchical control and job specialization are facing increasing difficulties in adaptability. Accordingly, organizations can adopt the "Generative AI+" approach to restructure themselves from the ground up and establish complex adaptive systems. This paper systematically proposes and demonstrates a "liquid-metal-style" organizational structure and operational mode based on "Generative AI+". First, this paper reviews the evolution of organizational design theories, identifies the limitations of the "mechanical reductionism" and "structural perspective" paradigms, and proposes a solution that integrates "complex adaptive systems theory" with the "element perspective". It argues that the embedding of generative AI enables organizations to flexibly deploy elements, including human capabilities, intelligent technologies and data centering on given tasks. Second, the paper deconstructs the technical architecture and functional characteristics of the "Generative AI+" system, explaining how it serves as a technical foundation for the proposed theoretical paradigm. Third, the study sketches a "liquid-metal-style" organizational structure, highlighting its ability to continuously sense external demands and facilitate collaboration between employees and intelligent technologies. Through task feedback, this structure enhances overall adaptability, forming an operation mode of "self-perception for demand identification and task decomposition-self-adaptive task execution-self-evolving cyclic upgrading". Finally, the paper discusses the theoretical contributions and practical implications of the "liquid-metal-style" organization and articulates its boundaries of applicability.

Keywords: generative artificial intelligence; AI agent; organizational structure; complex adaptive system theory

=====

(上接第122页)

- (27) Holmstrom, B. and Milgrom, P., 1991, "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design", *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 7(special_issue), pp.24~52.
 (28) Huang, Z., Li, L., Ma, G. and Xu, L.C., 2017, "Hayek, Local Information, and Commanding Heights: Decentralizing State-Owned Enterprises in China", *American Economic Review*, 107(8), pp.2455~2478.
 (29) Li, P., Lu, Y. and Wang, J., 2016, "Does Flattening Government Improve Economic Performance? Evidence from China", *Journal of Development Economics*, vol.123, pp.18~37.
 (30) Li, L., Pang, B. and Wu, Y., 2019, "Isolated Counties, Administrative Monitoring, and the Misuse of Public Funds in China", *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 32(4), pp.779~797.
 (31) Li, S. and Zhang, H., 2022, "Does External Monitoring from the Government Improve the Performance of State-Owned Enterprises?", *The Economic Journal*, 132(642), pp.675~708.
 (32) Sun, L. and Abraham, S., 2021, "Estimating Dynamic Treatment Effects in Event Studies with Heterogeneous Treatment Effects", *Journal of Econometrics*, 225(2), pp.175~199.

Categorical Transfers, Specialized Oversight, and Rural Development: How Do They Achieve Effective Quality Improvement and Reasonable Quantity Growth?

Yuan Lingran^{a,b,c}, Chen Sicheng^d and Gong Binlei^{a,b}

(a. China Academy for Rural Development, Zhejiang University; b. School of Public Affairs, Zhejiang University; c. School of Advanced Agricultural Sciences, Peking University; d. School of Government, Nanjing University)

Abstract: Improving intergovernmental fiscal relations and mobilizing the initiative of both central and local governments are fundamental to modernizing China's governance system and governance capacity. Current adjustments to these fiscal relations face two challenges. First, conventional transfer payment arrangements are poorly suited to the demands of the new development stage. Second, resource allocation struggles to reconcile the coordinated development of quantity and quality within targeted sectors. This paper examines the fiscal integration of agriculture-related funds implemented during the poverty alleviation campaign. As an important practice, this policy offers a quasi-natural experiment for examining how adjustments to intergovernmental fiscal relations affect rural development performance. Drawing on county-level panel data and two distinctive micro databases, we identify the effects of categorical transfers on rural infrastructure construction and industrial development along both a quantity margin and a quality margin. We find that categorical transfers substantially raised quantity measures such as rural road mileage and the number of farmer cooperatives, yet did little to improve the less visible measures that capture the quality of this development. The mechanism tests further show that the extent of quality improvement depends on the intensity of specialized oversight. As oversight strengthened, the adverse effect of categorical transfers on quality measures attenuated, which effectively corrected local governments' performance-view bias of prioritizing visible achievements over latent ones. Our findings underscore the critical role of the "incentive-plus-supervision" policy mix in advancing the coordinated development of quantity and quality. It provides academic support and policy implications for realizing effective quality improvement alongside reasonable quantity growth.

Keywords: rural development; categorical transfers; intergovernmental fiscal relations; integration of agriculture-related fiscal funds

Categorical Transfers, Specialized Oversight, and Rural Development: How Do They Achieve Effective Quality Improvement and Reasonable Quantity Growth?

Yuan Lingran^{a,b,c}, Chen Sicheng^d and Gong Binlei^{a,b}

(a. China Academy for Rural Development, Zhejiang University; b. School of Public Affairs, Zhejiang University;
c. School of Advanced Agricultural Sciences, Peking University; d. School of Government, Nanjing University)

Summary: Addressing agriculture-rural-farmer issues stands as a top-priority task for the whole Party. As a long-standing policy priority, the rural sector has served both as a testing ground for fiscal reform and as an area where the trade-off between quantity and quality is particularly salient. For many years, agriculture-related earmarked transfers were fragmented across programs, generating duplication and inefficient use of public resources. During China's targeted poverty alleviation campaign, the government introduced the integration of agriculture-related fiscal funds, which represents a leading example of a categorical transfer. Unlike earmarked transfers, categorical transfers specify the policy objective that funds must serve while allowing local governments flexibility in how the funds are allocated, thereby combining elements of general-purpose and earmarked transfers. At the same time, the reform established a dedicated monitoring system that substantially reduced information asymmetry between the central and local governments. Despite the policy's importance, little is known about its effects or the mechanisms through which it influences local government behavior.

This paper develops a multitask principal-agent framework to analyze the incentives created by categorical transfers and documents stylized facts on local spending in two major policy areas: rural infrastructure construction and rural industry development. Using one county-level database and two original village-level micro datasets, we construct complementary measures of visible and non-visible rural development performance. The visible measures include newly-added rural road mileage, road surface width, the number of newly established cooperatives, and the coverage of cooperative subsidies. The non-visible measures include road subgrade width and the targeting accuracy of cooperative subsidies. Combining a difference-in-differences design with an event-study approach, we estimate the effects of categorical transfers on both sets of outcomes and examine the role of monitoring. We find that categorical transfers substantially improve visible performance indicators. However, village-level evidence shows simultaneous deterioration in non-visible quality. Road surfaces widen while subgrades narrow, and subsidies increasingly flow to shell cooperatives with no substantive business operations. Monitoring plays a critical role in shaping these outcomes. As oversight strengthened, the adverse effect of categorical transfers on quality measures attenuated, which effectively corrected local governments' performance-view bias of prioritizing visible achievements over latent ones.

This paper contributes to the following strands of literature. First, by exploiting the quasi-experimental introduction of fund integration and combining multiple datasets, it provides the first comprehensive evidence on the effectiveness of categorical transfers and identifies the conditions under which they improve policy implementation. Second, it shows how changes in fiscal incentives distort local governments' performance objectives toward visible achievements and demonstrates that combining greater local discretion with stronger monitoring can rebalance effort between visible outputs and non-visible but socially valuable dimensions of performance. Third, it develops an empirical framework that jointly evaluates quantity and quality in public policy implementation. Measuring both dimensions uncovers implementation biases that would remain hidden if only conventional output indicators were considered, and the framework has broader implications for evaluating policies in areas such as science, education, culture, health care, and environmental protection.

Keywords: rural development; categorical transfers; intergovernmental fiscal relations; integration of agriculture-related fiscal funds

JEL Classification: H30, O23, R11