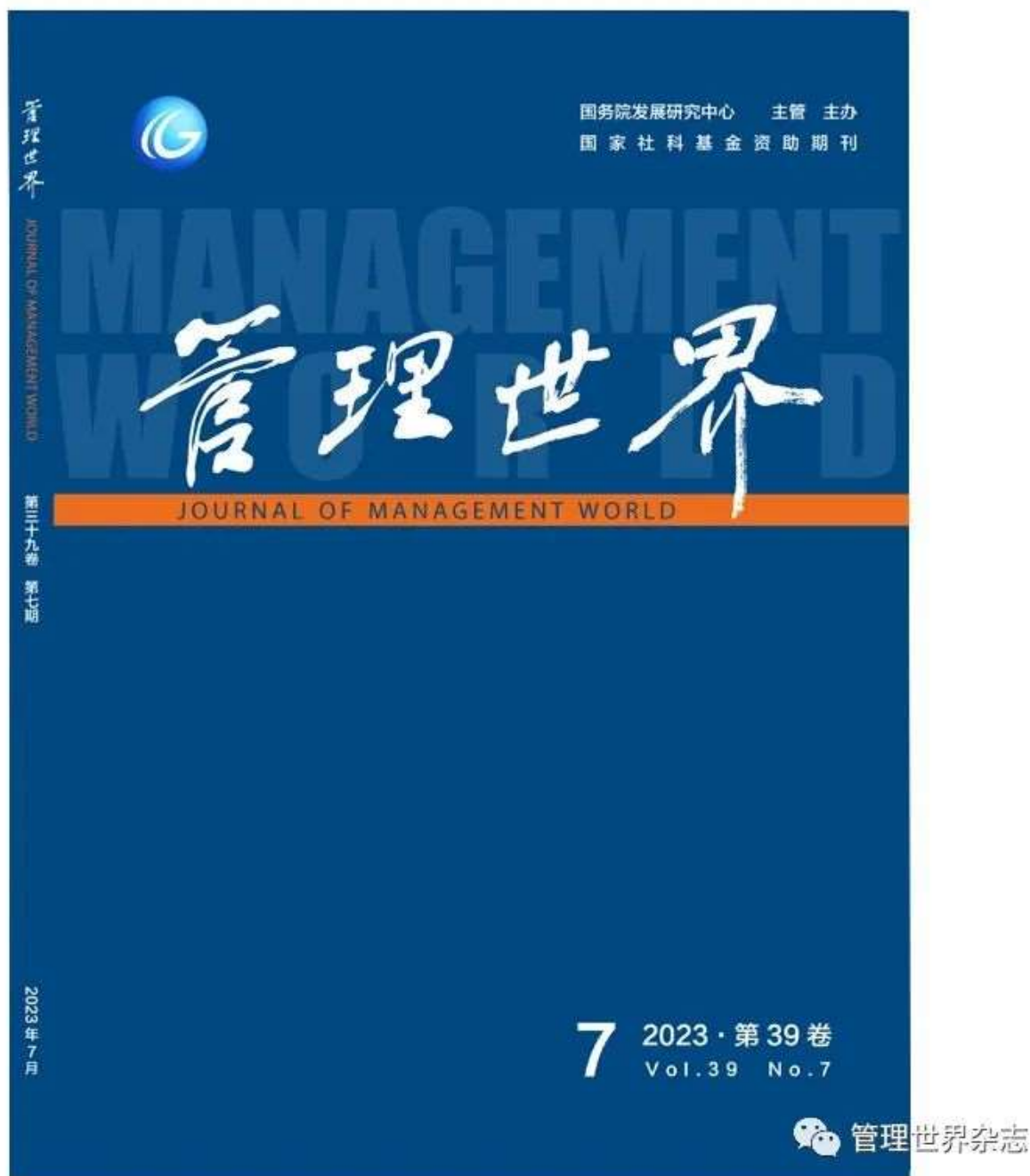


《管理世界》|| 龚斌磊 等：财政分权、定向激励与农业增长——以“省直管县”财政体制改革为例

原创 龚斌磊 等 管理世界杂志 2023-07-03 07:55 发表于北京



(点击图片订阅电子刊)

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

○ 文章来源 ○

作者：

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）

张启正（浙江大学中国农村发展研究院、浙江大学公共管理学院）

袁菱苒（浙江大学中国农村发展研究院、浙江大学公共管理学院）

马光荣（中国人民大学财政金融学院、中国人民大学中国财政金融政策研究中心）

文章刊发：《管理世界》2023年第7期

文章主要内容

摘要：财政分权与经济增长考核激励是塑造地方政府行为的重要制度环境，但片面追求经济增长的考核机制，导致包括农业在内的一些“弱激励”项目长期得不到重视。本文采用双重差分法，以“省直管县”财政体制改革为例，研究财政分权、定向激励对县域农业发展的影响。研究发现，在农业增长考核处于“弱激励”的背景下，“省直管县”财政体制改革会使扩权后的县级政府强化经济政策的离农倾向，导致农业增长的负向影响。随着农业考核的逐渐加强，“省直管县”对农业投入与产出的负向影响得到了显著缓解。本文认为，“财政分权+定向激励”在一定程度上对地方政府行为进行修正，是解决发展不平衡、不充分问题的一种可能的模式。

关键词：“省直管县”财政体制改革 财政分权 定向激励 农业增长 生产率分析

一、本文研究背景与意义

改革开放以来，中国通过行政性分权，赋予地方政府较大的财权和经济管理权限，同时建立以国内生产总值为核心的考核激励体系，引导地方政府发展经济，促使中国经济高速增长。然而，单纯以经济增长为“指挥棒”的激励体系，会导致地方政府片面响应经济增长“强激励”事项，可能导致“重生产、轻民生”的问题。农业是百业之基，其发展关系到几亿农民的生计问题和十几亿人口的吃饭问题，也是减贫和可持续发展的重要抓手。然而，农业因其“非税”和“隐政绩”特征，对经济增长的直接贡献有限。一些基层官员认为“‘三农’说起来重要、干起来次要、忙起来不要”。在一些地方，“三农”工作存在被边缘化的现象。

在21世纪初，全国一些地区推行“省直管县”财政体制改革，增强了县级政府的财力。在经济增长考核“强激励”下，县级政府可能会采取“城市倾向的经济政策”，然而，片面追求经济总量增长的考核体系，也会使得一些扩权后的县级政府可能无法将增量权能用于“三农”工作，在财政“省直管县”后出现加速离农的情况。这一情形既不利于农业稳定，也不利于城乡融合发展。

党的十八大以来，我国越来越强调在赋予地方更多自主权的同时，健全和完善多目标治理体系，形成经济增长激励叠加特定领域“定向激励”的多维激励格局，努力修正地方政府“唯GDP”的行为。同样地，通过完善针对地方政府涉农职能履行的定向激励体系，可能可以引导地方政府将更多资源用于“三农”领域，推动农业增长。同时，由于中国绝大多数农业

人口生活在县域、绝大多数农业活动发生在县域，县级政府需要充当“三农”工作的“一线指挥部”。因此，研究财政分权、定向激励和农业增长之间的关系，对当前引导县级政府更好推动乡村振兴、促进农业农村现代化具有重要的现实意义。

二、主要内容

本文研究了“省直管县”财政体制改革对县域农业增长的影响和作用机制，研究了改革对农业增长的影响在时间和空间层面的异质性。本文以农林牧渔总产值作为核心被解释变量，以“省直管县”财政体制改革作为核心解释变量。控制变量则主要包括地理条件、经济状况和农业发展条件三个方面。在研究中，本文剔除了全部市辖区、四个直辖市的下辖县、各地省直辖县级单位等管理体制上与“省直管县”财政体制改革关系较小的县级单位，剔除了1994年以前已经实行“省直管县”财政体制的县级单位，剔除了样本时间期间撤县设区、被撤销、新设的县级单位等，最后获得了包含1525个县级单位的非平衡面板。

本文采用了双重差分模型进行了研究。首先，本文进行了基准回归，通过逐渐加入控制变量，得到了“省直管县”财政体制改革对农业增长影响的系数。并对基准回归按照事件研究法的要求进行了平行趋势检验。其次，本文就“省直管县”财政体制改革对农业增长影响的作用机理进行检验。一是分析了直接原因，即改革对农业生产要素（劳动力、土地、农机、中间投入）和全要素生产率的变化。二是分析了内在机理，即城市与非农的“拉力”和农业与农村的“推力”。在“拉力”层面，本文研究了改革对财政基建支出、城市固定资产投资情况的影响，评价了县级政府经济政策的“城市倾向”；研究了改革对企业层面资产和就业人数的影响，评价了要素向城市和非农产业集聚的情况。在农业农村的“推力”层面，本文研究了改革对政府财政支农行为和与政府财政支出密切相关的农业基础设施的影响，以评价政府经济政策的“离农”情况。再次，本文以“农业县”和“非农业县”研究了“省直管县”财政体制改革在空间层面的异质性。最后，本文以2009年我国开始强化对县市主要领导“三农”考核激励为节点，研究了“省直管县”财政体制改革在时间层面的异质性。

三、主要结论与政策建议

“省直管县”财政体制改革会使受改革县的农业总产值相对于未改革县显著下降。一方面，财政分权会促使县级政府强化城市倾向的经济政策，促进财政基建支出和城市基础设施建设水平的提升，促进工业发展，促进农业劳动力向城市和非农产业转移，进而促使农业生产的土地要素投入下降，产生对农业生产的“拉力”。另一方面，在扩权的背景下，财政资源呈现离农态势，农业基础设施建设力度不足，现代农业生产要素替代缓慢，农业全要素生产率相对下降，对农业生产形成了“推力”。“定向激励”的存在和强化有效修正了地方政府的财政支农行为，一定程度上缓解了“省直管县”财政体制改革对农业生产的负向影响。空间层面看，非粮食主产区在改革后呈现出加速离农的态势，财政支农力度相对下降，现代

农业生产要素替代缓慢，农业生产率相对下滑，最终导致农业总产出相对下降。但上述负面影响在粮食主产区总体上表现得相对较小。时间层面看，随着中央政府系统性强化对地方官员农业考核的激励，改革对农业增长的负向影响得到扭转，农业投入和生产率状况有所改善。

基于上述结论，本文认为，要让地方政府同时抓好工业化、城市化和农业农村现代化，需要形成“财政分权+涉农定向激励”的模式。一方面，要确保针对县域的财政分权落实到位，保证县级政府拥有充分的财力。这有利于本地区工业化、城镇化的进程，增强“以工促农、以城带乡”的原动力，也将有利于提高地方政府直接支持农业发展的潜在能力。另一方面，要加强农业绩效考核，注重提拔乡村振兴实绩突出的市县党政领导干部，以驱使扩权后的地方政府将足够的资源直接用在乡村振兴上，也有利于地方政府引导本地区工业化、城市化发展的成果回流农村，反哺农业，避免城市与非农产业对农业农村“虹吸”有余，“反哺”不足。

四、边际贡献与未来拓展

与已有文献相比，本文的可能贡献在于：第一，与以往研究主要关注财政收支、公共服务、整体经济不同，本文聚焦“省直管县”财政体制改革对农业发展的影响，进一步丰富了改革开放以来财政分权对地方政府行为和经济社会发展绩效影响的经验证据；第二，本文厘清了改革影响农业发展的作用机制；第三，本文将财政分权和定向激励纳入到统一分析框架，利用“省直管县”财政体制改革和强化农业绩效考核政策的冲击开展实证研究。梳理和总结这一改革对农业农村发展绩效影响的历史经验，有利于为中国在新时代健全农村工作领导体制，促进县级政府在乡村振兴中更好地发挥职能提供一定的参考。

本文认为，财政分权叠加定向激励的模式，对修正地方政府以往在“弱激励”领域的行为偏差，实现多维、长期及全局治理目标具有拓展性价值。未来的研究可以将这一模式扩展到农业之外更广泛的应用场景，并展开更加细致深入的挖掘。

五、写作、投稿、修改的过程和心得体会

本文于2020年11月开始撰写，2021年3月完成最初版本的文稿。投稿并进入外审后，我们获得了来自外审专家和编辑部老师宝贵的修改意见。我们基于审稿专家的建设性意见，对全文结构和内容等进行了大篇幅的修改，更新了理论、补充了数据、充实了机制，提高了文章的质量，使其得以最终见刊发表。在撰写的过程中，我们不仅深化了对本文主题的认识，也加深了对相关学术研究方法的理解和应用水平。能够在管理学顶尖期刊发文，我们感到非常荣幸，衷心感谢见证本文从写作到投稿，从修改到发表过程中的所有同仁。我们将不忘初心，一如既往地关注“三农”这一党和国家工作的重中之重，关注国家治理体系和治理能力现代化，在各位同仁的指导下不断精进学术本领，做出具有价值的研究。

文章刊发：

龚斌磊、张启正、袁菱苒、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，第30~45页。

欢迎订阅《管理世界》



电子刊订阅



纸刊订阅



阅读 3505

分享 收藏

4

1



管理世界杂志

315篇原创内容 73个朋友关注

关注

分享此内容的人还喜欢

《管理世界》|| 李三希、张仲元、焦倩：竞争会降低企业收集消费者信息并增加隐私保护投资吗？

1个朋友分享 管理世界杂志



《中国农村经济》精华版 | 普莫喆、陈 希等：季节性流动视角下的中国粮食储备规模估算——基于粮食产销流动中断风险的分析

6个朋友读过 中国农村经济中国农村观察



科研进展 | 石宝峰教授团队在《管理世界》发表论文

西农经济管理学院



写下你的留言