

# 县乡财政支出集权能增加地方民生性支出吗？\*

## ——基于安徽省“乡财县管”准自然实验的证据

姚 鹏<sup>1,2</sup> 李金泽<sup>1</sup> 孙久文<sup>3</sup>

**摘要：**在巩固脱贫攻坚成果与全面推进乡村振兴有效衔接的重要时期，如何补齐基层民生短板、破解民生难题成为打好乡村振兴战役的关键问题。本文围绕行政性监管和公共品竞争双重视角，阐述财政支出集权影响地方民生性支出的逻辑机理。基于安徽省“乡财县管”改革，采用双重差分法识别其财政支出集权效应。研究表明：“乡财县管”财政支出集权，提高了县级政府统筹全县财政支出安排的权力，弱化了乡镇政府财政支出的自由裁量权，加剧了财政支出结构扭曲，挤占了地方民生性支出。该结论在一系列稳健性检验中仍然成立。机制分析表明：“乡财县管”财政支出集权通过强化地方政府“重基础设施建设，轻人力资本与社会保障”的财政资金错配行为，进而挤占地方民生性支出。研究认为，在中国式分权体制下，应加快构建县乡两级政府间的新型财政关系，适当提高乡镇政府的自由裁量权，以县乡财政“分灶吃饭”管理体制改革为抓手，全面推进乡村振兴；完善涵盖民生保障的综合绩效考核体系建设，加大转移支付支持基层民生保障力度，提高基本公共服务均等化水平。

**关键词：**县乡财政支出集权 财政支出结构 基层民生福祉 乡村振兴

**中图分类号：**F812.45 **文献标识码：**A

### 一、引言

改革开放以来，中国经济取得了连续 40 多年的高速增长，实现了“中国式增长奇迹”。在“中国式分权”体制下，地方政府间财政竞争引致的生产性支出偏向是实现经济高速增长的重要因素（梅冬州等，2014）。但随着经济发展方式的转变，这种生产性支出偏向造成了教育、医疗及社会保障等基层民生性公共服务供给不足的突出问题（乔宝云等，2005；龚锋、卢洪友，2009）。在实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的重要时期，基层民生性公共服务供给不足已成为制约中国打通脱贫“最后一公

\*本文研究得到国家社科基金青年项目“我国区域协调发展效果评价及预警体系构建研究”（编号：19CJL021）的资助。感谢匿名审稿专家提出的宝贵意见，文责自负。本文通讯作者：李金泽。

里”（田孟，2019），打好乡村振兴战役的关键难题<sup>①</sup>。习近平总书记指出，要“推动巩固拓展脱贫攻坚成果同全面推进乡村振兴有效衔接，更加聚焦群众普遍关注的民生问题”<sup>②</sup>，“更加注重向农村、基层、欠发达地区倾斜”<sup>③</sup>。党的十九届五中全会强调，要完善基层公共服务体系，优先发展教育事业，加强社会保障体系建设，切实提高基本公共服务均等化水平，打造共建共治共享的社会治理格局。

如何补齐基层民生短板，破解民生难题，提高公共服务可及性与均等化水平成为学术界与决策层共同关注的焦点话题。在财政支出分权体制下，科教文卫与社会保障等民生性支出责任划分呈现高度地方化特点，地方政府生产性支出偏向导致的财政支出结构扭曲将挤占地方民生性支出<sup>④</sup>，降低财政支出效率，阻碍社会保障水平与民生福利水平稳步提升，不利于共同富裕与社会公平正义的实现。因此，优化地方政府财政支出结构，更好发挥其财政职能作用是提高基层民生保障水平的关键举措。如何实现地方政府财政支出结构优化调整，切实加强财政民生支出保障？回答这一问题，首先需要理清当前财政体制下财政支出结构扭曲的成因，进而探索地方政府财政支出结构优化调整的路径。

既有研究主要从财政体制选择角度，分析地方政府财政支出结构扭曲的成因。传统的财政分权理论认为，财政分权有助于充分发挥地方政府信息优势，提供辖区居民偏好的公共服务。该理论在一定程度上为世界范围内的财政分权改革实践提供了理论依据。但中国财政分权改革实践却呈现出与之相悖的特点。傅勇和张晏（2007）研究发现，中国式分权体制以及基于政绩考核的政府间竞争，造就了地方政府财政支出结构重基础设施建设、轻人力资本投资和公共服务的明显扭曲。进一步研究表明，随着财政分权程度的提高，地方政府供给的公共服务水平低于居民实际偏好需求水平的可能性将增大（龚锋和卢洪友，2009）。关于中国式分权体制影响财政支出结构机制的研究，主要集中于生产性支出的增长效应和财政纵向失衡角度。一方面，尹恒和朱虹（2011）的研究证实了县级政府生产性支出偏向的存在性，认为在对上负责的垂直管理体制下，县级政府以经济增长率最大化为目标，是导致财政支出结构扭曲的根本原因。另一方面，储德银和邵娇（2018）的研究表明，分税制背景下财政纵向失衡，地方政府囿于弥补财政收支缺口与亟须晋升资本的双重激励，展开经济锦标赛与增长竞争，导致地方政府财政支出结构扭曲问题愈加严重。可见，中国式分权体制导致地方政府财政支出结构扭曲的观点得到了大多数学者的认可。

<sup>①</sup>尽管中国在2020年已基本实现“稳定实现农村贫困人口，不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障”的脱贫目标（王小林和张晓颖，2021），但农村义务教育、医疗卫生、社会保障等民生性公共服务水平较城市而言仍处于较低水平，基层民生性公共服务供给不足已成为制约当前实现乡村振兴的关键难题。

<sup>②</sup>参见《奋力谱写雪域高原长治久安和高质量发展新篇章——习近平总书记西藏考察重要讲话引发热烈反响》，《人民日报》，2021年7月25日第1版。

<sup>③</sup>参见《习近平总书记谈共同富裕》，[http://www.qstheory.cn/zhuanku/2021-02/02/c\\_1127055668.htm](http://www.qstheory.cn/zhuanku/2021-02/02/c_1127055668.htm)。

<sup>④</sup>地方民生性支出是指地方政府（县乡两级政府），除基建支出、行政管理支出等生产性支出之外，用于教育、医疗卫生、科技、文化、就业以及社会保障等直接涉及群众利益的支出（陈思霞和卢盛峰，2014；范子英，2015）。

在理清地方政府财政支出结构扭曲体制成因的基础上，部分学者试图在不改变中国式分权体制的条件下，通过转移支付制度扭转财政支出结构偏向。Shah（2006）认为，上级政府通过提供配套性的专项转移支付，可以引导地方政府把一部分资金转向民生领域，从而诱使地方政府改变重建设、轻民生的格局。然而付文林和沈坤荣（2012）研究发现，转移支付规模扩大导致中国地方政府更大比例地提高基础设施建设和行政管理费用。王瑞民和陶然（2017）的研究进一步表明，中国财政转移支付更多地促进了财政供养人口财力均等化，其目的是保运转与搞建设，而对辖区人口公共服务的均等化效应相对微弱。因此，在中国式分权体制下，转移支付制度在一定程度上难以扭转地方政府生产性支出偏向，也难以破解基层民生难题。与此同时，部分学者开始转向对财政集权的研究，左翔等（2011）以农业税减免为研究对象，发现财政收入集权强化了易于考核的政策目标的执行力度，而民生性公共服务仍得不到改善，即财政收入集权无法扭转地方政府生产性支出偏向。

那么，实行财政支出集权<sup>①</sup>改革能否扭转地方政府财政支出结构偏向，提高保障和改善基层民生水平呢？本文试图基于安徽省“乡财县管”这一财政支出集权改革，从行政性监管和公共品竞争双重视角出发，分析财政支出集权对地方政府财政支出结构的影响，以期扭转生产性支出偏向，增加地方民生性支出。本文之所以聚焦于安徽省“乡财县管”改革来探究地方民生性支出问题，主要是因为：一方面，安徽省“乡财县管”改革设计之初，就将提高地方教育、卫生、医疗、社会保障等民生水平设定为政策目标之一，在此背景下，探究“乡财县管”能否增加地方民生性支出是题中应有之意；另一方面，探究当前中国以“乡财县管”为核心的基层财政管理体制能否适应“补齐基层民生短板、破解民生难题”的客观要求，对于缩小城乡差距，实现乡村振兴具有重要理论与实践意义。与既有文献相比，本文可能的贡献在于：①研究主题上，本文从县乡财政体制角度出发，探讨县乡财政支出集权能否扭转地方生产性支出偏向，增加地方民生性支出，拓展了新财政集权理论的相关研究。分税制改革是一项“未完成的改革”（左翔等，2011）：1994年分税制改革以财权集中为核心实现了央地财政收入分成，但并没有相应调整不同政府层级间的支出责任划分，由此形成了财政收入集权和财政支出分权并存的财政体制安排，即“中国式分权”。本文认为，中国式分权体制导致了基层民生性公共服务供给不足，在转移支付手段与财政收入集权均无法扭转地方财政支出结构偏向，提高基层民生保障水平的背景下，探究县乡财政支出集权与地方民生性支出之间的关系具有重要的现实意义。新财政集权理论侧重于探究财政收入集权对中国经济的影响（陈抗等，2002；方红生和张军，2014），而本文聚焦于财政支出集权视角，探究县乡财政支出集权对地方政府财政支出行为的影响，丰富了新财政集权理论的研究。②研究对象上，本文立足于安徽省“乡财县管”改革，实证分析财政支出集权影响财政支出结构的政策传导机制与作用效果，为加快构建县乡两级政府间的新型财政关系，优化调整地方政府财政支出结构，提高基层公共服务可及性和均等化水平提供理论支持和政策参考。

<sup>①</sup>“财政支出集权”的核心内涵在于财政支出权力的上划，这种权力上划表现在上级政府对下级政府的财政支出行为具有直接管理和监督的权力。它有两层含义，对上级政府来说，意味着其财政支出直接管理并监督的范围与权力的扩大；对下级政府而言，它意味着财政支出安排权力的上收，必须服从上级政府的直接管理和行政监督。

## 二、制度背景与理论假说

### （一）制度背景

作为中国五级行政管理体制的最基层政权，乡镇政府在中国“压力型体制”下不仅承担着促进乡镇经济发展的责任，同时也承担着提供辖区民生性公共服务与公共产品的职能。然而在以行政权力等级分配（权力向上）和行政事务逐级发包（责任向下）为特征的政府间关系中，乡镇政府位于行政权力的最末端，同时又是具体事务的最终承担者，这种“体制性困局”导致乡镇政府长期陷入财政困境，无力提供辖区居民偏好的公共服务与公共产品，特别是2000年农村税费改革后，有的乡镇财政收入甚至无法保证基层政权正常运转，导致乡镇政府想点子、变名目向农民乱收费，进而可能回到过去乱摊派、乱收费的老路上去（杨之刚、张斌，2006）。为缓解乡镇财政困难，规范乡镇财政支出行为，巩固农村基层政权与社会经济政治稳定，安徽省率先试点，并于2004年在全省范围内推行“乡财县管”改革。安徽省“乡财县管”改革在乡镇财政三权（乡镇预算管理权、乡镇资金所有权和使用权、财务审批权）不变的原则下，实施综合财政预算管理，在预算编制上强调“保工资、保运转、保重点、保稳定”原则，优先保证人员工资正常发放和机构正常运转，并向教育、卫生、社会保障等民生领域倾斜<sup>①</sup>。2006年全国农村综合改革工作会议后，全国28个省份推行了“乡财县管”改革，截至2011年全国共有2.93万个乡镇实施“乡财县管”<sup>②</sup>。

安徽省“乡财县管”改革，在“乡财县管乡用”原则下，将乡镇政府财政支出权力上划给县级政府，这一改革实质上为乡镇政府找了一个具有更高责任意识和管理能力的管家——县级政府（夏杰长和陈雷，2005），这一管家的责任就是规范乡镇政府支出行为，减少财政资金错配<sup>③</sup>。“乡财县管”改革后，乡镇政府财政预算安排、支出安排的权力上收到县级政府，乡镇政府的主要事权也相应集中到县级政府各职能部门（李俊生和侯可峰，2015），但改革并未触及县乡财政收入分配关系，因此无法识别改革在财政收入方面的集权与分权性质，但综合安徽省“乡财县管”文件和各县具体实施办法，至少可看出安徽省“乡财县管”改革在财政支出方面具有明显的集权特征（李永友和王超，2020）。综上，安徽省“乡财县管”改革赋予了县级政府直接管理并监督乡镇财政支出行为的权力，实行了县乡“预算共编、账户统设、集中收支、采购统办、票据统管”的财政管理模式。这种县级政府统筹全县财政支出安排的权力上升赋予了安徽省“乡财县管”改革财政支出集权性质，因此可视为一项财政支出集权改革的典例。

<sup>①</sup>参见《安徽省人民政府办公厅转发省财政厅关于开展乡镇财政管理体制改革的的通知》（皖政〔2004〕29号）（<https://www.ah.gov.cn/szf/zfgb/8136721.html>）和《安徽省人民政府关于全面推行乡镇财政管理体制改革的的通知》（皖政〔2004〕13号）（<https://www.ah.gov.cn/szf/zfgb/8122381.html>）。

<sup>②</sup>数据来源于财政部网站（[www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/czjbqk2011/cztz2011](http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/czjbqk2011/cztz2011)）。

<sup>③</sup>财政资金错配行为是指地方政府财政支出行为偏向于生产性支出，而在一定程度上忽视民生性支出，导致财政资金过多地进入生产领域，产生资金错配。



分却并未因此改变，地方政府财政收支在相当程度上呈现纵向失衡的特点。这种财权与事权不匹配的现象，在中国五级行政管理体制的末端，即乡镇政府尤为突出。作为层层加码的末端，乡镇政府承担了相当一部分具体事务的支出责任，同时作为财力最为薄弱的一级政府，乡镇政府实际上难以发挥自身信息优势，提供满足辖区居民偏好的公共服务与公共产品。在乡镇财政实际运转过程中，乡镇财政超负荷运转挤占民生性支出，甚至有的乡镇政府负债运转，无力提供满足辖区居民偏好的民生性公共服务。基于此，本文认为中国式分权体制下财权与事权不匹配导致乡镇政府陷入财政困境，财政运转挤占科教文卫与社会保障等民生性支出，直接导致乡镇政府财政资金错配行为的产生。

其次，在行政发包制模式下，信息传递链条与信息收集成本制约县级政府对乡镇政府的行政性监管，间接导致乡镇财政资金错配行为的产生。乡镇财政资金错配行为源于中国行政发包制下的“集权与分权”悖论。在政治高度集权背景下，集权者的两难选择本质上是一个集权与分权的内在矛盾，而矛盾的根源在于信息收集与监管的成本（周黎安，2014）。“乡财县管”改革之前，乡镇政府按照“一级政府、一级财政、一级预算”原则独立行使财政预决算权，乡镇政府具有较大自由裁量权，县级政府对乡镇政府的行政性监督受到县乡财政层级的制约。县乡政府间信息传递链条与信息收集成本，在一定程度上制约了县级政府对乡镇政府的行政性监管，导致乡镇政府在某种意义上拥有较大的财政自主权，缩小了乡镇政府生产性支出偏向的机会成本，这间接导致了乡镇政府财政资金错配行为的产生。

那么，乡镇政府财政资金错配行为是如何导致县域整体财政支出结构扭曲，加剧地方民生性公共服务供给缺位的呢？“乡财县管”改革实施前，县域（包括所辖乡镇）民生性公共服务与公共产品大多由乡镇财政负担，以义务教育为例，据2002年国务院发展研究中心调查报告显示，全国义务教育投入中，乡镇负担78%，县财政负担9%，省财政负担约11%，中央财政只负担2%。2000年农村税费改革后，乡镇财政收入减少进一步加剧了乡镇财政负担。陷入“体制性困局”的乡镇政府，将财政支出更多地投入了能够快速获得财政收入的生产领域，而无力提供辖区居民偏好的民生性公共服务与公共产品，因此本文认为乡镇财政资金错配行为是县域整体民生性支出不足的重要成因。

作为县乡两级政府间财政关系调整的重大改革实践，“乡财县管”实质上是对中国政府间以属地管理为基础的行政发包制的偏离<sup>①</sup>（周黎安，2014）。一方面，“乡财县管”改革有效缓解了乡镇财政困难，在一定程度上遏制了财权与事权不匹配导致的财政资金错配行为。具体而言，“乡财县管”实行县乡“预算共编、账户统设、集中收支、采购统办、票据统管”的财政管理模式，在彻查乡镇债务情况的基础上，实行“先刹车，后消肿”的债务管理方式，有效遏制了乡镇政府债务膨胀，同时发挥县级财政兜底作用，缓解乡镇财政困难，在一定程度上提高了乡镇政府财力，减轻了乡镇财政运转对民生性支出的挤占效应。另一方面，“乡财县管”改革提高了预算管理层次，降低了县乡政府间信息传递失真和信息收集成本，有助于加强县级政府对乡镇政府的行政性监管，规范乡镇政府支出行为，

<sup>①</sup>以属地管理为基础的行政发包制强调，以属地为单位划分行政责任，实行“谁主管，谁负责”的原则，地方政府对辖区内行政事务具有直接管辖权。但“乡财县管”改革将乡镇政府的财政支出安排的权力上收到县级政府，弱化了乡镇政府的自由裁量权，因此“乡财县管”改革打破了以属地为责任划分界限的行政发包制，可视为一种偏离。

在一定程度上提高了乡镇政府财政资金错配的机会成本。同时，“乡财县管”改革，在乡镇财政三权不变的原则下，实施综合财政预算管理，在预算编制上，强调财政支出向教育、卫生、社会保障等重点领域倾斜。这种财政预算层级的提高，有助于减少乡镇财政资金错配行为，提高财政民生支出保障。

综上，“乡财县管”改革，通过提升财政预算管理层次，提高县级政府统筹全县财政支出安排的权力，遏制乡镇政府债务膨胀，缓解乡镇财政困难，弱化乡镇财政运转对民生性支出的挤占效应；同时县乡政府间财政层级的减少，有助于弱化两级政府间垂直式行政监管的信息不对称性，提高县级政府对乡镇财政支出行为监管的有效性，减少乡镇政府财政资金错配，提高民生性公共服务与公共产品的供给效率。因此，本文认为“乡财县管”财政支出集权改革，可能通过两级政府间行政性监管，规范乡镇财政支出行为，引导财政支出向教育、卫生、社会保障等民生领域倾斜，进而扭转县域整体财政支出结构偏向，增加地方民生性支出。

基于上述分析，本文提出假说 H1：“乡财县管”改革，提高县级政府对乡镇政府的行政性监管，扭转县域整体财政支出结构偏向，增加地方民生性支出。

2. 财政支出集权、公共品竞争与财政支出结构。本部分基于公共品竞争视角，构建理论分析框架（见图 1b），剖析“乡财县管”改革的财政支出集权效应。

“乡财县管”在加强县级政府对乡镇政府行政性监管，减少乡镇财政资金错配行为的同时，也提高了县级政府统筹全县财政支出安排的权力，这种权力的扩大是否会导致县级财政支出行为出现错配，换句话说，作为治官之官，县级政府统筹全县财政支出安排权力的提高是否会导致县域财政支出结构进一步扭曲？本文认为财政支出集权改革可能会促使县级政府扩大生产性支出规模，忽视难以考核评估的民生性支出，加大财政支出结构扭曲。

首先，作为财政支出集权的典例，“乡财县管”改革提高了县级政府统筹全县财政支出安排的权力，这在某种程度上扩大了县级政府的自由裁量权，为地方政府间财政竞争创造了有利条件。传统“以足投票”理论认为，在居民具有良好的跨区域流动性前提下，地方政府间财政竞争能够实现公共物品配置上的帕累托效率，有利于增加辖区内民生性公共服务供给。但在中国，由于户籍制度的制约，居民的跨区域流动性受到限制，“以足投票”理论难以解释中国地方政府间的财政竞争行为。Caliend and Steiner（2007）指出：辖区间财政竞争，不仅会导致地方公共服务处于无效率的低水平状态，还会导致地方政府财政支出结构扭曲，即地方政府会更加注重基础设施等生产性支出以吸引资本，而忽视与辖区居民福利密切相关的教育、医疗等民生性支出。地方政府间财政竞争可分为税收竞争与公共品竞争两种形式，中国地方政府间财政竞争兼具这两种形式，且在不同时期呈现不同特点。财政包干制时期，地方政府间财政竞争以税收竞争为主，即通过区域性税收减免吸引资本，促进地区经济增长。然而税收竞争在一定程度上侵蚀了要素（特别是流动性较强的资本）流出地的税基，不利于经济可持续发展。因此，1994 年分税制改革以制度形式明确了央地政府的税收权力，划分中央税、地方税、共享税，同时加大了对地方政府随意减免税负的惩罚力度，即分税制改革压缩了地方政府“低税负”竞争的空间，促使其更多地运用“高支出”的竞争策略（贾俊雪、梁焯，2020）。综上，在以 GDP 为核心的政治锦标赛框架下，地方政府成了生产型政府（重生产、轻分配政府），在财政支出方面表现

为偏好投资生产性公共品，挤压与民生福利紧密相关的支出项目（柳庆刚、姚洋，2012），即分税制下县级政府的财政竞争更多地表现为注重基础设施等生产性支出而忽视教育和社会保障等民生性支出的公共品竞争（王永钦等，2007）。

其次，在“中国式分权”体制下，地方政府官员具有双重身份。一方面，作为五级垂直行政管理体制中的主体，县级政府在地方经济发展过程中扮演着经济参与人的身份，对促进经济增长发挥着重要作用。1994年分税制改革划分了央地政府间税收收入分成比例，由此形成了对县级政府的财政激励<sup>①</sup>。尽管面临民生性支出不足问题，地方政府为获取财税收入或利润，维持相对于其他地区的竞争优势，仍将采取“重生产、轻民生”的支出策略，以提供优质基础设施建设等生产性公共品的方式，开展财政支出竞争（徐超等，2020）。另一方面，县级政府官员作为政治参与者，更多地关注自身政治利益与政治晋升。现行的地方官员激励制度主要采用双重激励手段，即以GDP考核为核心的奖励先进的政治锦标赛与淘汰落后的政治淘汰赛，这种晋升激励极大地促进了县级政府为吸引稀缺资源（资本）而进行的公共品竞争。

综上，在以GDP考核为核心的官员激励制度背景下，县级政府统筹全县财政支出安排的权力上升，会导致地方政府官员有充足的激励，产生财政资金错配行为，进一步扭曲财政支出结构。具体而言，一方面，科教文卫投资与社会保障投资的短期经济增长效应不足，再加上目前仍未建立针对科教文卫与社会保障工作的综合绩效考评体系，地方政府生产性支出偏向的机会成本较小；另一方面，在垂直性监管不健全，上级政府面临的信息约束性较强的条件下，地方政府难以摆脱各种潜在利益集团的影响，进而偏向生产性支出。例如，地方政治精英或纳税大户，可能希望政府加大基础设施投资建设，城市设备维护，导致地方政府被利益集团捕获问题。因此，本文认为“乡财县管”可能会加剧地方政府间公共品竞争，进一步扭曲财政支出结构，挤占地方民生性支出。

基于上述分析，本文提出假说H2：“乡财县管”改革，加剧县级政府公共品竞争，进一步导致财政支出结构扭曲，挤占地方民生性支出。

### 三、实证策略

#### （一）研究区域选择

为探究财政支出集权影响地方民生性支出的逻辑机理，本文基于安徽省“乡财县管”改革，采用双重差分法识别其财政支出集权效应。之所以选择安徽省“乡财县管”改革作为准自然实验，主要是因为：一方面，安徽省“乡财县管”于2004年在全省范围内开展改革，省内61个县、770个乡镇，全部纳入“乡财县管”改革范围内，各县“乡财县管”改革模式（安徽模式）完全相同，这在一定程度上确保了样本选择的随机性，避免了“靓女先嫁”问题；另一方面，改革范围内61个县所辖770个乡镇的财政收入状况存在较大差异，在“保工资、保运转、保重点、保稳定”原则下，导致县级政

<sup>①</sup>1994年分税制改革是中国式经济分权的重要改革实践。分税制改革强调划分中央与地方间收入分配比例，强调“缴足中央的，剩下都是地方的”，充分调动了地方政府积极性，由此形成了财政激励。



府统筹全县财政支出安排权力的提升存在较大差异，即财政支出集权对县级政府的影响在一定程度上受到“乡财”影响而呈现差异化特点，为双重差分法提供良好的处理组与对照组条件。

值得指出的是，选择其他省份或全国样本进行研究并非科学严谨做法。第一，从全国各地“乡财县管”改革实践看，尽管各地改革以“安徽模式”为蓝本，基本遵循财政部“预算共编、账户统设、集中收付、采购统办、票据统管、县乡联网”总体要求，但由于是各县自主制定改革具体实施办法，各县“乡财县管”改革模式差异悬殊<sup>①</sup>，选择全国样本进行研究，将无法剔除改革模式差异产生的影响。第二，从全国各地改革性质判定角度看，各县自主制定具体实施办法将影响对其改革性质的判定，研究发现部分县域“乡财县管”改革并不具备财政支出集权性质<sup>②</sup>。受限于资料的可得性，在难以彻查各县“乡财县管”改革模式并准确推定各地“乡财县管”改革性质的基础上，贸然选择全国样本或其他省份样本，将无法实现探究“在县乡两级政府间单一地实行财政支出集权对地方政府财政支出行为影响”的研究目的。第三，从实证分析科学性与规范性角度看，中国各县“乡财县管”改革不仅在省际差异悬殊，而且即使同一省份不同县域改革也存在较大差异<sup>③</sup>，这种同省份各县的改革差异将影响准自然实验的有效性。而安徽省以下改革模式的统一性，为本文双重差分法的应用奠定了现实基础。

## （二）变量说明

1.被解释变量。被解释变量为财政支出结构指数。本文研究重点为“乡财县管”财政支出集权对政府财政支出行为的影响，考虑到1994年分税制改革对地方政府减免税收权力进行了严格限制，同时逐步加强了对预算外资金的控制，地方政府的财政策略性行为更有可能表现在预算支出层面，参考傅勇和张晏（2007）、尹恒和朱虹（2011）等研究方法，本文采用2000—2016年县级一般预算支出数据，构建县级财政支出结构指数<sup>④</sup>。鉴于2007年政府收支科目分类改革前后县级一般预算支出项目统计差异，本文参考杨宇立和钟志文（2010）财政支出结构划分口径界定，将县级政府一般预算支出分为：科教文卫类支出（ $\ln reduepend$ ）、行政管理类支出（ $\ln radmexpend$ ）、经济服务类支出

<sup>①</sup>全国各地“乡财县管”改革实践形成了三种不同的改革模式：一是比较规范的分税制财政体制模式；二是分税制基础上的收支包干型乡镇财政体制模式；三是县直管乡的统收统支型财政体制模式。由于改革模式差异悬殊，选择全国样本并非科学严谨做法。

<sup>②</sup>例如，福建省泰宁县“乡财县管”改革形成了“乡财乡用县监督”的改革模式，该模式强调县级政府对于乡镇财政的行政性监督，但在财政支出方面县级政府并无直接管理乡镇财政支出的权力，因此该县“乡财县管”改革并未表现出财政支出集权性质。

<sup>③</sup>例如，山东省财政厅《关于开展“乡财乡用县管”改革试点工作的指导意见》指出，自主创新、因地制宜，稳步推进“乡财县管”改革。山东省各县结合具体情况，自主制定改革实施办法导致省内各县乡财县管存在较大差异。

<sup>④</sup>本文之所以采用县级财政支出结构指数作为被解释变量，是因为安徽省“乡财县管”财政支出集权改革后，县级政府拥有了统筹全县财政支出安排的权力，县级财政支出结构指数的变动，将直接反映县域整体（包括所辖乡镇）民生性支出水平的变动：财政支出结构指数提高，意味着县域整体（包括所辖乡镇）民生性支出水平的下降。财政支出结构指数的定义详见表2。

( $\ln recoexpend$ )、社会保障类支出( $\ln rsexpend$ )。支出科目与类别划分如表 1 所示。

表 1 县级一般预算支出科目与分类

| 县级政府财政支出分类 | 2000—2006 年一般预算支出统计项目      | 2007—2016 年一般预算支出统计项目                              |
|------------|----------------------------|--|
| 行政管理类支出    | 行政管理费、公检法司支出               | 一般公共服务支出、公共安全支出、国防支出                               |
| 科教文卫类支出    | 教育事业费、科学支出、医疗卫生支出          | 教育支出、科学技术支出、文化与体育传媒支出、医疗卫生支出                       |
| 经济服务类支出    | 基础设施建设支出、支援农村农业支出、农林水气象事业费 | 环境保护支出、城乡社区事务支出、农林水事务支出、交通运输支出、工商业金融类、采掘电力、粮油、国债支出 |
| 社会保障类支出    | 社会保障支出、社会保障补助支出            | 社会保障与就业支出  |

2.核心解释变量。政策组别变量( $TFC_i$ )，“乡财县管”改革提高了县级政府统筹全县财政支出安排的权力，这种权力的扩大在不同县之间存在明显差异，县域所辖乡镇财政收入水平越高，财政支出集权对县级政府的影响越大。“乡财县管”改革的集权差异是本文识别政策组别的关键，参考李永友和王超(2020)的方法，本文构建 2004 年县域所辖乡镇财力水平指标  $HFR_i$ ，即：2004 年县域内高于全省乡镇平均财政收入水平的乡镇数量/县域所辖乡镇数量，将县域所辖乡镇财力水平前 50%的样本县作为“乡财县管”改革处理组( $TFC_i=1$ )，后 50%的样本县作为对照组( $TFC_i=0$ )。时间虚拟变量( $post_t$ )，考虑到被解释变量为县级一般预算财政支出结构指数，设定当  $t \geq 2005$  时， $post_t=1$ ，反之则取 0。

3.控制变量。借鉴左翔等(2011)、陈思霞和卢盛峰(2014)相关研究，本文选取以下控制变量：实际人均 GDP( $rpgdp$ )、转移支付水平( $tr$ )、金融发展水平( $loan$ )、储蓄水平( $saving$ )、第一产业占比( $pi$ )、实际财政收入( $\ln receipt$ )。控制变量定义详见表 2。

4.中介变量。借鉴周黎安和陈祎(2015)、谭之博等(2015)相关研究，本文选取以下中介变量：基础设施建设水平( $\ln rm$ )、人力资本投资水平( $student$ )、社会保障福利水平( $swe$ )，以反映地方政府财政支出行为。中介变量定义详见表 2。

### (三) 模型设定

1.基准模型设定。在控制其他条件不变的前提下，本文采用双重差分法识别财政支出集权效应。模型设定如下：

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 DID_{it} + \beta_2 control_{it} + \eta_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

(1) 式中，下标  $i$ 、 $t$  分别表示县和年份。被解释变量  $Y_{it}$  为县级财政支出结构指数。核心解释变量  $DID_{it}$  为“乡财县管”改革变量， $DID_{it} = TFC_i \times post_t$ 。控制变量  $control_{it}$  表示除“乡财县管”财政支出集权效应外，影响县级财政支出结构的其他因素。 $\eta_i$ 、 $\gamma_t$ 、 $\varepsilon_{it}$  分别为县级固定效应、年份固定效应、随机误差项。同时，为进一步揭示“乡财县管”改革影响县级财政支出结构的途径，替换财政支出结构指数，以科教文卫类支出( $\ln reduexpend$ )、行政管理类支出( $\ln radmexpend$ )、经济服务类支出( $\ln recoexpend$ )、社会保障类支出( $\ln rsexpend$ )作为被解释变量进行分项回归。

2. 中介模型设定。为进一步检验“乡财县管”财政支出集权影响财政支出结构的逻辑机理，借鉴 Mackinnon 等（2002）中介效应检验方法，构建如下模型：

$$N_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 DID_{it} + \alpha_2 control_{it} + \eta_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

$$Y_{it} = \lambda_0 + \lambda_1 DID_{it} + \lambda_2 N_{it} + \lambda_3 control_{it} + \eta_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

其中， $N$  为中介变量，其余变量设定与基准模型相同。“乡财县管”财政支出集权总效应为  $\beta_1$ ，直接效应为  $\lambda_1$ ，中介变量  $N$  的中介效应为  $\alpha_1 \lambda_2$ 。

#### （四）数据来源与变量描述性统计

本文采用 2000—2016 年安徽省 61 个县域面板数据评估“乡财县管”财政支出集权对财政支出结构的影响<sup>①</sup>。县级层面财政支出数据主要来自历年《中国县（市）社会经济统计年鉴》、《安徽财政统计年鉴》、安徽省各地级市统计年鉴、县统计公报。县级层面控制变量、中介变量数据均来自《中国区域经济统计年鉴》与《中国县市社会经济统计年鉴》。安徽省县域所辖乡镇财政收入数据来自 2005 年《安徽农村经济统计年鉴》。为消除通货膨胀对名义变量的影响，本文使用安徽省居民消费价格指数 CPI（以 2000 年为基期）处理名义变量。

表 2 变量的描述性统计分析

| 变量               | 变量定义                      | 均值      | 标准差     | 最小值    | 最大值     | 数据来源                           |
|------------------|---------------------------|---------|---------|--------|---------|--------------------------------|
| $y_1$            | 经济服务与行政管理类支出/科教文卫与社会保障类支出 | 0.9485  | 0.2843  | 0.2646 | 2.0375  | 《中国县市社会经济统计年鉴》<br>《安徽财政统计年鉴》   |
| $y_2$            | 经济服务与行政管理类占县级财政一般预算支出比重   | 0.4764  | 0.0722  | 0.2092 | 0.6708  |                                |
| $TFC$            | “乡财县管”政策组别变量              | 0.5072  | 0.5001  | 0.0000 | 1.0000  | 《安徽农村经济统计年鉴》                   |
| $post$           | “乡财县管”时间虚拟变量              | 0.7053  | 0.4561  | 0.0000 | 1.0000  | 《安徽统计年鉴》                       |
| $rpgdp$          | 实际人均 GDP                  | 1.0183  | 0.9629  | 0.0118 | 7.3354  | 《中国区域经济统计年鉴》<br>《中国县市社会经济统计年鉴》 |
| $\ln receipt$    | 实际财政收入对数值                 | 10.1886 | 1.0029  | 7.2998 | 12.8690 |                                |
| $tr$             | 一般转移支付/财政支出               | 0.6422  | 0.1868  | 0.0000 | 1.1162  |                                |
| $loan$           | 年末金融机构贷款余额/GDP            | 0.4616  | 0.2327  | 0.0000 | 1.8429  |                                |
| $pi$             | 第一产业产值/GDP                | 0.2898  | 0.1121  | 0.0765 | 0.6298  |                                |
| $saving$         | 城乡居民存款余额/GDP              | 0.6077  | 0.3426  | 0.0000 | 3.9925  |                                |
| $\ln rm$         | 基础设施建设投资完成额对数值            | 5.7833  | 1.5765  | 1.3955 | 9.9511  |                                |
| $student$        | 中等学校在校学生数/总人口             | 0.0588  | 0.0142  | 0.0133 | 0.0963  |                                |
| $swe$            | 县域社会福利院数                  | 24.6134 | 14.2510 | 1.0000 | 82.0000 |                                |
| $\ln radmexpend$ | 行政管理类支出实际对数值              | 9.5712  | 0.9941  | 7.1221 | 11.7312 |                                |
| $\ln reduxpend$  | 科教文卫类支出实际对数值              | 10.2578 | 1.2369  | 7.0175 | 12.6216 |                                |

<sup>①</sup>2017 年《中国县市社会经济统计年鉴》统计科目改革，本文中中介变量县级基础设施建设投资完成额不再统计，为使实证部分样本选择前后保持一致，囿于数据原因，本文选择 2000—2016 年作为本文样本期。

|                      |              |        |        |        |         |              |
|----------------------|--------------|--------|--------|--------|---------|--------------|
| <i>ln recoexpend</i> | 经济服务类支出实际对数值 | 9.7028 | 1.7095 | 5.9402 | 12.4745 | 《安徽财政统计年鉴》   |
| <i>ln rsexpend</i>   | 社会保障类实际对数值   | 2.2532 | 0.1057 | 1.9632 | 2.4622  | 《安徽省地级市统计年鉴》 |

#### 四、实证结果

##### (一) 基准回归结果

首先，本文采用固定效应模型（FE）识别“乡财县管”财政支出集权效应，以检验假说 H1 与 H2。回归结果如表 3 所示，其中（1）列与（3）列控制了县级固定效应，（2）列与（4）列控制双向固定效应<sup>①</sup>。实证结果表明：安徽省“乡财县管”财政支出集权，加剧了县级财政支出结构扭曲，降低了地方民生性支出，验证假说 H2。

表 3 基准回归结果（1）

| 变量                    | $y_1$              |                     | $y_2$              |                     |
|-----------------------|--------------------|---------------------|--------------------|---------------------|
|                       | (1)                | (2)                 | (3)                | (4)                 |
| $TFC_i \times post_t$ | 0.103***<br>(2.89) | 0.065*<br>(1.77)    | 0.023**<br>(2.37)  | 0.019*<br>(1.95)    |
| <i>Constant</i>       | 1.274***<br>(5.01) | 1.082***<br>(13.07) | 0.533***<br>(8.04) | 0.502***<br>(23.38) |
| 县级固定效应                | 是                  | 是                   | 是                  | 是                   |
| 年份固定效应                | 否                  | 是                   | 否                  | 是                   |
| Observations          | 1030               | 1031                | 1030               | 1031                |

注：① \*\*\*、\*\*、\* 分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平；②括号内为稳健标准误；③回归中均控制了实际人均 GDP、转移支付水平、金融发展水平、储蓄水平、第一产业占比、实际财政收入变量。

其次，考虑到县级财政支出结构调整可能会受到上一年财政支出结构的影响，参考左翔等（2011），本文进一步采用差分 GMM（DIFF-GMM）、系统 GMM（SYS-GMM）估计模型（1）。同时，关于模型潜在的内生性问题，本文认为“乡财县管”改革与财政支出结构指数不存在反向因果关系，同时控制了一系列影响财政支出结构的变量，因此模型潜在的内生性问题较小，但仍可能存在遗漏变量对本文估计结果产生影响，因此采用被解释变量的 2~4 阶滞后项，第一产业占比的 1~2 阶滞后项，实际人均 GDP 的 2~3 阶滞后项，构建 GMM 式工具变量进行二阶段最小二乘法（2SLS）估计。从表 4 可看出，回归结果均通过了 Arellano—Bond 干扰项序列相关检验、经异方差调整后的检验工具变量有效性的 Hansen 检验，且被解释变量的一阶滞后（ $L.y_1$  和  $L.y_2$ ）影响显著。回归结果表明“乡财县管”财政支出集权改革显著加剧县级财政支出结构扭曲，挤占地方民生性支出，即县乡财政支出集权无法扭转财政支出结构偏向，破解基层民生不足问题。

<sup>①</sup>本文在双向固定效应的基础上，进一步控制了地级市与年份交叉固定效应，交叉固定效应回归结果与双向固定效应回归结果保持一致。受篇幅所限，交叉固定效应回归结果未在文中报告。有兴趣者，可向作者索取。

表 4 基准回归结果 (2)

| 变量                    | $y_1$              |                     | $y_2$              |                     |
|-----------------------|--------------------|---------------------|--------------------|---------------------|
|                       | (1)<br>DIFF-GMM    | (2)<br>SYS-GMM      | (3)<br>DIFF-GMM    | (4)<br>SYS-GMM      |
| $TFC_i \times post_t$ | 0.196***<br>(4.80) | 0.039***<br>(2.97)  | 0.046***<br>(4.78) | 0.010***<br>(3.05)  |
| $L.y_1$ 和 $L.y_2$     | 0.398***<br>(9.60) | 0.525***<br>(13.68) | 0.391***<br>(9.89) | 0.535***<br>(14.82) |
| Constant              |                    | 0.883***<br>(6.55)  |                    | 0.314***<br>(8.24)  |
| AR (1)                | 0                  | 0                   | 0                  | 0                   |
| AR (2)                | 0.117              | 0.054               | 0.069              | 0.132               |
| Hansen Test           | 0.999              | 1.000               | 0.999              | 1.000               |
| Observations          | 906                | 969                 | 906                | 969                 |

注：① \*\*\*表示 1% 的显著性水平；② 括号内为稳健标准误；③ 控制变量同表 3。

### (二) 分项回归结果

为进一步揭示“乡财县管”财政支出集权影响财政支出结构的作用路径，本文在基准回归基础上，进行分项回归。结果表明，“乡财县管”财政支出集权改革均显著增加科教文卫类支出、行政管理类支出、经济服务类支出、社会保障类支出，但从具体数值看，“乡财县管”对经济服务与行政管理类支出的促进作用远高于科教文卫与社会保障类支出<sup>①</sup>。因此，“乡财县管”改革增加经济服务与行政管理类生产性支出，而在一定程度上忽视科教文卫与社会保障类民生性支出，加剧财政支出结构扭曲。

### (三) 识别假定检验

1. 平行趋势检验。本文采用事件分析法对“乡财县管”改革处理组与对照组间平行趋势进行检验，并进一步探究“乡财县管”财政支出集权改革的动态效应。模型设定如下：

$$Y_{it} = \beta_0 + \sum_{s \geq -5}^{11} \beta_s D_s + \beta_2 control_{it} + \eta_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

(4) 式中， $D_0$  是 2005 年“乡财县管”改革虚拟变量， $S$  取负数表示“乡财县管”改革推行前  $S$  年， $S$  取正数表示改革推行后  $S$  年，其余变量与基准模型设定相同。图 2 汇报了被解释变量分别为  $y_1$  和  $y_2$  的平行趋势检验图。可以看出，改革实施前系数估计值不显著，即“乡财县管”改革实施前，处理组与对照组满足平行趋势检验<sup>②</sup>。

<sup>①</sup> 受篇幅所限，分项回归结果未在文中报告。有兴趣者，可向作者索取。

<sup>②</sup> 平行趋势检验图中，2003 年虚拟变量的检验效果较差，可能的原因是本文政策划分节点设定的干扰。具体而言，安徽省 2003 年选择和县、祁门等 9 县率先进行改革，2004 年在全省范围内推进乡财县管改革。考虑到本文将政策划分节点设定为 2005 年，为排除这一干扰，剔除和县、祁门等 9 县后，重新进行平行趋势检验，结果表明乡财县管改革仍满足平行趋势检验，且 2003 年虚拟变量的检验效果变好。受篇幅所限，本文未报告剔除 9 县后的平行趋势检验图。

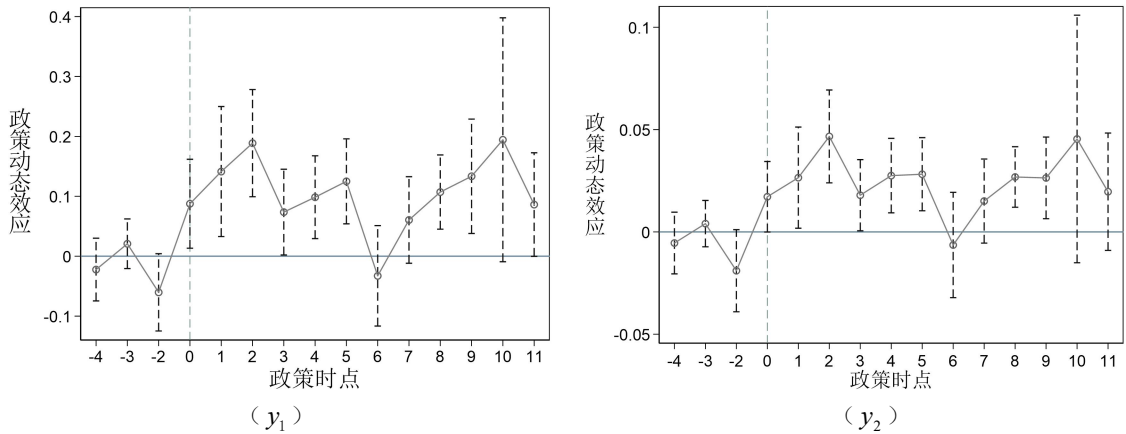


图2 平行趋势检验图

注：平行趋势检验图的置信区间均为95%

值得注意的是，“乡财县管”财政支出集权效应，在2011—2012年不显著，一个可能的原因是：2009年6月29日中共中央政治局召开会议，审议并通过《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》（简称《意见》）。该意见强调，摒弃“唯GDP论”，“对于干部考核，既注重考核经济建设情况，更注重考核经济社会协调发展、维护社会稳定、保障和改善民生的实际成效”。在《意见》指导下，安徽省出台《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的实施办法（试行）》（皖办发〔2010〕10号）。地方政府官员考核评价机制改革将弱化地方政府“重基础，轻民生”的支出行为偏向，因此2011年和2012年系数不显著。但值得指出的是，地方政府官员考核评价机制改革并未完全实现地方政府财政支出行为的改变，“为增长而竞争”的行为依然存在，这正是当前基层民生短板的制度成因。同时，针对该问题，本文将在稳健性检验中更换样本时期，排除这一外部干扰。

2. 安慰剂检验。为排除不可观测的遗漏变量对“乡财县管”财政支出集权效应估计的干扰，本文参考La Ferrara et al. (2012)做法，在安徽省61个县中随机抽取7个样本作为虚构处理组进行安慰剂检验。选取表4第(1)列回归结果作为安慰剂检验的基准结果。具体而言，由模型(1)可知，核心解释变量 $DID_{it}$ 的系数估计值为：

$$\hat{\beta}_1 = \beta_1 + \eta \frac{\text{cov}(DID_{it}, \varepsilon_{it} | \text{control}_{it})}{\text{var}(DID_{it} | \text{control}_{it})} \quad (5)$$

(5)式中， $\text{control}_{it}$ 为控制变量。如果 $\eta = 0$ ，则说明对“乡财县管”财政集权效应评估不受不可观测的遗漏变量影响，即 $\hat{\beta}_1$ 是系数 $\beta_1$ 的一致估计。考虑到无法直接检验参数 $\eta$ 是否等于0，本文采用虚构处理组的方法，从总体中随机抽取7个样本作为处理组进行双重差分，重复抽样500次，在这种情况下，如果 $\hat{\beta}_1$ 的均值为0，则可以反推出参数 $\eta = 0$ ，认为财政支出集权效应评估不受不可观测的遗漏变量影响。安慰剂检验结果表明，虚构处理组的系数估计值 $\hat{\beta}_1$ 均值为0，因此可以间接排除

不可观测的遗漏变量的干扰<sup>①</sup>。此外，虚构处理组的安慰剂检验方法也可以间接证明本文政策组别虚拟变量 $TFC_i$ 的设置是合理的。

#### （四）稳健性检验

1. 双重差分倾向得分匹配法。为降低“乡财县管”改革前处理组与对照组间系统性差异，参考王垒等（2020）的方法，本文采用双重差分倾向得分匹配法（PSM-DID）进行回归。

2. 控制“乡财县管”财政支出集权强度差异。为进一步控制“乡财县管”财政支出集权改革强度差异，本文参考李永友和王超（2020）政策变量设计方法，采用2004年县域所辖乡镇财力水平指标 $HFR_i$ （2004年县域内高于全省乡镇平均财政收入水平的乡镇数量/2004年县域所辖乡镇数量）衡量“乡财县管”财政支出集权强度，替换基准模型中政策分组变量 $TFC_i$ 。

3. 多期 DID。基准回归中以2005年作为政策划分节点，但样本中各县实施“乡财县管”改革时间点并非完全一致。2003年5月，安徽省发布《省财政厅关于开展乡镇财政管理方式改革试点意见的通知》，选择和县、五河等9个县作为“乡财县管”试点县。因此，为进一步控制“乡财县管”政策实施节点不同的影响，本文采用多期 DID 进行回归。

4. 更换样本时期。一方面，2010年安徽省出台《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的实施办法（试行）》（皖办发〔2010〕10号），强调摒弃“唯 GDP 论”，官员考核更加注重保障和改善民生的实际成效。因此，为排除官员考核评价机制改革的影响，更换样本时期为2000—2010年。另一方面，2006年10月，党的十六届六中全会通过《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》<sup>②</sup>，明确要求“建设服务型政府，强化公共服务和社会管理职能”。因此，为排除政府职能调整对“乡财县管”财政支出集权效应识别的干扰，同时考虑到2008年金融危机后中央政府推出了进一步扩大内需、促进经济平稳较快增长“四万亿”投资计划以及2007年财政收支科目分类改革导致的支出口径划分不一致问题，更换样本时期为2000—2006年。

5. 排除其他政策干扰。本文进一步排除了“农村税费改革”和“扩权强县”改革的干扰。<sup>③</sup>

## 五、机制检验

基准结果表明，“乡财县管”财政支出集权，加剧财政支出结构扭曲，挤占地方民生性支出，验证了假说 H2，即在以 GDP 考核为核心的地方官员激励制度背景下，县级政府统筹全县财政支出安排的权力上升，会导致地方政府官员有足够的激励，产生财政资金错配行为，加剧财政支出结构扭曲，进一步挤占地方民生性支出。地方政府财政支出行为扭曲是否源自县级政府间公共品竞争？为检验上述“公共品竞争”机制是否存在，本部分将在基准回归基础上，采用中介模型探讨“乡财县管”财政

<sup>①</sup>受篇幅所限，安慰剂检验结果未在文中报告。有兴趣者，可向作者索取。

<sup>②</sup>参见《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》（中发〔2006〕19号），[http://www.gov.cn/govweb/gongbao/content/2006/content\\_453176.htm](http://www.gov.cn/govweb/gongbao/content/2006/content_453176.htm)。

<sup>③</sup>以上稳健性检验的结果均保持稳健，受篇幅所限，未在文中报告。有兴趣者，可向作者索取。

支出集权的作用机制。表 5 和表 6 汇报了中介效应检验结果，其中表 5 为模型（2）回归结果，即“乡财县管”财政支出集权与中介变量（基础设施建设水平  $\ln rm$ 、人力资本投资水平  $student$ 、社会保障福利水平  $swe$ ）回归结果；表 6 为模型（1）与模型（3）回归结果，其中表 6 第（1）列和第（5）列为基准模型（1）回归结果，其余各列为中介模型（3）回归结果。

1. 基建效应。如表 6（2）列和（6）列所示，无论被解释变量为  $y_1$  还是  $y_2$ ，核心解释变量  $DID$  系数估计值  $\lambda_1$  与中介变量  $\ln rm$  系数估计值  $\lambda_2$  均显著为正，且表 5（1）列结果表明，较对照组而言，“乡财县管”财政支出集权显著提高了处理组县级基础设施建设投资完成额（ $\ln rm$ ），中介效应为正，这表明“乡财县管”财政支出集权，提高县域基础设施建设支出，加剧财政支出结构扭曲。可能的原因在于：一方面，“中国式分权”实质上是地方保护主义的一种体现（白重恩，2004），这种地方保护主义导致“以邻为壑”现象在中国长期存在，加剧了地方市场分割与恶性竞争，为改变这一现象，地方政府加强基础设施建设，缩小基础设施区域差距，有利于打破市场分割，提高公共品竞争力，加快市场一体化进程（范欣等，2017）；另一方面，随着经济开放水平的提高，地方政府为实现经济高速增长，通过加强基础设施建设，吸引资本、人才等流动性较强的生产要素跨区域流动。因此，本文认为“乡财县管”财政支出集权提高县级政府统筹全县财政支出安排的权力，县级政府为打破市场分割，加快市场一体化进程，吸引资本、人才等要素，将大幅度增加基础设施建设支出，进而导致财政支出结构扭曲。

2. 人力资本效应。如表 6（3）列和（7）列所示，无论被解释变量为  $y_1$  还是  $y_2$ ，核心解释变量  $DID$  系数估计值  $\lambda_1$  显著为正，中介变量  $student$  系数估计值  $\lambda_2$  显著为负。且表 5（2）列结果表明，较对照组而言，“乡财县管”财政支出集权显著降低了处理组  $student$ （中等学校在校学生数/总人口），中介效应为正，这表明  $student$  为部分中介变量，即“乡财县管”财政支出集权，缩小人力资本支出，加剧财政支出结构扭曲。可能的原因在于：一方面，地方政府公共教育政策对地区经济增长的影响仍存在争议。部分学者认为，对发展中国家而言，公共教育支出规模增加，有助于促进地区经济增长，缩小收入分配差距（Su，2004；Blankenau et al，2007；Viaene and Zilcha，2009）。但郭庆旺和贾俊雪（2009）的研究表明，中国公共教育投入政策并未充分发挥对地区经济增长的促进作用。另一方面，在以 GDP 考核为核心的地方官员激励制度下，义务教育等支出的经济增长拉动效应周期较长，再加上人口流动带来的支出外溢性增加，激励“搭便车行为”，地方政府人力资本投资短期激励不足。因此，本文认为由于公共教育政策增长效应的不确定性以及教育投资短期激励不足，地方政府统筹全县财政支出安排的权力提升将促使地方政府更大程度地忽视人力资本投资，加剧财政支出结构扭曲。

3. 社会保障效应。如表 6（4）列和（8）列所示，无论被解释变量为  $y_1$  还是  $y_2$ ，核心解释变量  $DID$  系数估计值  $\lambda_1$  显著为正，中介变量  $swe$  系数估计值  $\lambda_2$  显著为负，且表 5（3）列结果表明，较对照组而言，“乡财县管”财政支出集权显著降低了处理组  $swe$ （县域社会福利院数），中介效应为正，这表明中介变量  $swe$  为部分中介变量，“乡财县管”财政支出集权降低了社会保障水平，加剧了县级财政支出结构的扭曲。可能的原因在于：在中国现行财政管理体制下，社会保障资金供给呈现高度地方化特点。由于社会保障公共产品供给需要的资金投入规模较大，短期经济增长效应不明显，同时以社



会保障水平为考核依据的官员绩效评价体系尚未完善，地方政府不会倾向于把大规模的资金投入社会保障公共产品的供给上（庞凤喜、潘孝珍，2012）。因此，财政支出集权将加剧县级政府对社会保障公共产品供给的忽视，进而导致财政支出结构扭曲。

表 5 中介效应 (1)

| 变量                    | <i>ln rm</i>       | <i>student</i>       | <i>swe</i>         |
|-----------------------|--------------------|----------------------|--------------------|
|                       | (1)                | (2)                  | (3)                |
| $TFC_i \times post_t$ | 0.851***<br>(6.88) | -0.340***<br>(-2.94) | -0.075*<br>(-1.72) |
| Observations          | 1031               | 913                  | 892                |

注：①\*\*\*、\* 分别表示 1%和 10%的显著性水平；②括号内为稳健标准误；③控制变量同表 3。

表 6 中介效应 (2)

| 变量                    | $y_1$              |                    |                     |                      | $y_2$              |                     |                     |                      |
|-----------------------|--------------------|--------------------|---------------------|----------------------|--------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
|                       | (1)                | (2)                | (3)                 | (4)                  | (5)                | (6)                 | (7)                 | (8)                  |
| $TFC_i \times post_t$ | 0.196***<br>(4.80) | 0.067*<br>(1.89)   | 0.197***<br>(4.88)  | 0.155***<br>(4.42)   | 0.046***<br>(4.78) | 0.019**<br>(2.14)   | 0.0467***<br>(4.94) | 0.011***<br>(2.89)   |
| <i>ln rm</i>          |                    | 0.075***<br>(8.68) |                     |                      |                    | 0.021***<br>(10.45) |                     |                      |
| <i>student</i>        |                    |                    | -0.026**<br>(-2.11) |                      |                    |                     | -0.007**<br>(-2.03) |                      |
| <i>swe</i>            |                    |                    |                     | -0.002***<br>(-2.63) |                    |                     |                     | -0.0004**<br>(-2.30) |
| $L.y_1$ 和 $L.y_2$     | 0.398***<br>(9.60) | 0.318***<br>(8.56) | 0.221***<br>(3.93)  | 0.210***<br>(3.48)   | 0.391***<br>(9.89) | 0.134***<br>(2.65)  | 0.246***<br>(4.35)  | 0.501***<br>(10.98)  |
| AR (1)                | 0                  | 0                  | 0                   | 0                    | 0                  | 0                   | 0                   | 0                    |
| AR (2)                | 0.117              | 0.151              | 0.265               | 0.383                | 0.069              | 0.411               | 0.138               | 0.151                |
| Hansen Test           | 0.999              | 1.000              | 0.950               | 0.956                | 0.999              | 0.844               | 0.918               | 1.000                |

注：①\*\*\*、\*\*、\* 分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平；②括号内为稳健标准误；③控制变量同表 3。

综上所述，在财政激励与晋升激励“双重激励”下，“乡财县管”提高了县级政府统筹全县财政支出安排的权力，加剧了地方官员重基础设施建设投资，轻人力资本与社会保障投资的支出偏好，进一步扭曲了县级财政支出结构，挤占地方民生性支出。

## 六、结论及政策建议

本文在厘清安徽省“乡财县管”财政支出集权性质的基础上，从行政性监管与公共品竞争双重视角，深入阐释财政支出集权影响基层政府财政支出结构的逻辑机理。研究表明，在中国式分权体制和地方官员激励制度背景下，“乡财县管”财政支出集权，一方面弱化了乡镇财政的自由裁量权，将乡镇政府的一级财政弱化为半级财政；另一方面提高了县级政府统筹全县财政支出安排的权力，为辖区间公共品竞争创造了良好条件。财政支出集权后，在财政激励与晋升激励“双重激励”作用下，地方

政府官员强化了“重基础设施建设，轻人力资本与社会保障”的财政资金错配行为，加剧财政支出结构扭曲，挤占地方民生性支出。

本文结论并未否定财政分权体制下“为增长而竞争”导致财政支出结构扭曲的经典共识，本文的研究意义在于，首先必须清楚地认识到在“中国式分权”体制下，单一地实施县乡财政支出集权改革，依靠上级政府财政监督与管理，并不能打破基层财政支出结构扭曲，破解基层民生难题，反而会在更大的范围内加剧财政资金错配行为的产生。其次，“乡财县管”财政支出集权弱化了乡镇财政自由裁量权，这种“一刀切”式的改革举措在某种程度上不利于乡镇政府积极性的发挥。因此，必须清楚地认识到应避免“一刀切”式改革方式，并适当推进放权改革，提高乡镇财政自主性，积极探索城乡教育共同体、医疗卫生共同体、文化共同体、生态共同体和产业共同体（魏后凯等，2021），全面推进乡村振兴。基于本文研究结论，提出以下政策建议：

1. 持续推进现代化财政管理体制变革，完善综合绩效考核体系建设。在当前实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的重要时期，县乡财政支出集权改革无法打破财政支出结构扭曲，破解基层民生性公共服务供给不足难题。本文认为应持续推进现代化财政管理体制建设，优化财政支出结构，建立涵盖民生保障、社会福利的官员绩效评价考核体系，发挥激励制度在调动地方官员积极性中的作用，切实加强财政民生支出保障。同时，建立“向下负责”机制，发挥辖区居民的信息优势，广泛听取社情民意，促进“以足投票”和“以手投票”协同发展，进一步实现“共享发展、共同富裕”。

2. 加快构建地方政府间新型财政关系，明确基础政府财政支出边界。县乡财政支出集权，提高了县级政府统筹全县财政支出安排的权力，这在一定程度上加剧了乡镇财政对县级财政的依赖，不利于乡镇政府积极性的发挥。因此，在贯彻落实财政事权和支出责任划分改革，明确县乡政府财政支出边界基础上，以县乡财政“分灶吃饭”财政管理体制变革<sup>①</sup>为抓手，加快构建地方政府间新型财政关系。同时，建立乡镇财政长期监督机制，明确县级财政监督主体地位，强化基层财政监督制约，深化基层财政内控建设。

3. 深化转移支付制度改革，加快服务型政府建设。1994年分税制改革采取财权集中、事权下放的方式，提高中央政府的财政收入，但导致基层政府陷入财权与事权不匹配的财政问题，无力提供辖区居民偏好的民生性公共产品。因此应以深化转移支付制度改革为抓手，加大转移支付支持基层民生保障力度，建立转移支付使用效率评估机制，切实提高基层公共服务均等化与可及性水平。

#### 参考文献

1. 白重恩、杜颖娟、陶志刚、全月婷，2004：《地方保护主义及产业地区集中度的决定因素和变动趋势》，《经济研究》第4期，第29-40页。

<sup>①</sup>2018年辽宁省在全省推进县乡财政“分灶吃饭”管理体制变革，打破“乡财县管”县级财政为乡镇财政“兜底”模式，赋予乡镇财政工作自主权。“分灶吃饭”改革激发乡镇活力，辽宁省乡镇财政收入实现增长27.3% 参见新华社《辽宁给乡镇“断奶”促乡镇财政增收近三成》，2019年02月18日。

2. 储德银、邵娇, 2018: 《财政纵向失衡、公共支出结构与经济增长》, 《经济理论与经济管理》第 10 期, 第 30-43 页。
3. 陈思霞、卢盛峰, 2014: 《分权增加了民生性财政支出吗? ——来自中国“省直管县”的自然实验》, 《经济学(季刊)》第 4 期, 第 1261-1282 页。
4. 陈抗、Arye L.Hillman、顾清扬, 2002: 《财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手》, 《经济学(季刊)》第 4 期, 第 111-130 页。
5. 方红生、张军, 2014: 《财政集权的激励效应再评估: 攫取之手还是援助之手? 》, 《管理世界》第 2 期, 第 21-31 页。
6. 范欣、宋冬林、赵新宇, 2017: 《基础设施建设打破了国内市场分割吗? 》, 《经济研究》第 2 期, 第 20-34 页。
7. 范子英, 2015: 《土地财政的根源: 财政压力还是投资冲动》, 《中国工业经济》第 6 期, 第 18-31 页。
8. 付文林、沈坤荣, 2012: 《均等化转移支付与地方财政支出结构》, 《经济研究》第 5 期, 第 45-57 页。
9. 傅勇、张晏, 2007: 《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》第 3 期, 第 4-12 页、第 22 页。
10. 龚锋、卢洪友, 2009: 《公共支出结构、偏好匹配与财政分权》, 《管理世界》第 1 期, 第 10-21 页。
11. 郭庆旺、贾俊雪, 2009: 《公共教育政策、经济增长与人力资本溢价》, 《经济研究》第 10 期, 第 22-35 页。
12. 贾俊雪、梁煊, 2020: 《地方政府财政收支竞争策略与居民收入分配》, 《中国工业经济》第 11 期, 第 5-23 页。
13. 李俊生、侯可峰, 2015: 《“乡财县管”导致乡镇财政能力弱化的机理与改革建议——基于田野调查和面板数据分析的结果》, 《预算管理会计》第 6 期, 第 18-22 页、第 17 页。
14. 柳庆刚、姚洋, 2012: 《地方政府竞争和结构失衡》, 《世界经济》第 12 期, 第 3-22 页。
15. 李永友、王超, 2020: 《集权式财政改革能够缩小城乡差距吗? ——基于“乡财县管”准自然实验的证据》, 《管理世界》第 4 期, 第 113-130 页。
16. 梅冬州、王子健、雷文妮, 2014: 《党代会召开、监察力度变化与中国经济波动》, 《经济研究》第 3 期, 第 47-61 页。
17. 庞凤喜、潘孝珍, 2012: 《财政分权与地方政府社会保障支出——基于省级面板数据的分析》, 《财贸经济》第 2 期, 第 29-35 页。
18. 乔宝云、范剑勇、冯兴元, 2005: 《中国的财政分权与小学义务教育》, 《中国社会科学》第 6 期, 第 37-35 页、第 206 页。
19. 田孟, 2019: 《发挥民主的民生绩效——村级公共品供给的制度选择》, 《中国农村经济》第 7 期, 第 109-124 页。
20. 谭之博、周黎安、赵岳, 2015: 《省管县改革、财政分权与民生——基于“倍差法”的估计》, 《经济学(季刊)》第 3 期, 第 1093-1114 页。
21. 王远林、宋旭光, 2004: 《公共卫生投资与区域经济增长关系的实证研究》, 《经济学家》第 2 期, 第 51-56 页。
22. 王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭, 2007: 《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》, 《经济研究》第 1 期, 第 4-16 页。
23. 王小林、张晓颖, 2021: 《中国消除绝对贫困的经验解释与 2020 年后相对贫困治理取向》, 《中国农村经济》

第2期，第2-18页。

24.王瑞民、陶然，2017：《中国财政转移支付的均等化效应：基于县级数据的评估》，《世界经济》第12期，第119-140页。

25.王垒、曲晶、赵忠超、丁黎黎，2020：《组织绩效期望差距与异质机构投资者行为选择：双重委托代理视角》，《管理世界》第7期，第132-153页。

26.魏后凯、姜长云、孔祥智、张天佐、李小云，2021：《全面推进乡村振兴：权威专家深度解读十九届五中全会精神》，《中国农村经济》第1期，第2-14页。

27.徐超、庞雨蒙、刘迪，2020：《地方财政压力与政府支出效率——基于所得税分享改革的准自然实验分析》，《经济研究》第6期，第138-154页。

28.夏杰长、陈雷，2005：《“乡财县管”改革的社会学分析——以安徽省G县为例》，《经济研究参考》第77期，第4-23页。

29.尹恒、朱虹，2011：《县级财政生产性支出偏向研究》，《中国社会科学》第1期，第88-101页，第222页。

30.杨之刚、张斌，2006：《中国基层财政体制改革中的政府级次问题》，《财贸经济》第3期，第10-16页、第96页。

31.杨宇立、钟志文，2010：《国内国际行政支出实证比较》，上海：学林出版社。

32.周黎安，2014：《转型中的地方政府——官员激励与治理》，上海：上海人民出版社。

33.周黎安、陈伟，2015：《县级财政负担与地方公共服务：农村税费改革的影响》，《经济学（季刊）》第2期，第417-434页。

34.钟晓敏、杨六妹，2016：《公私医疗卫生支出与经济增长关系的实证分析》，《财经论丛》第3期，第20-27页。

35.左翔、殷醒民、潘孝挺，2011：《财政收入集权增加了基层政府公共服务支出吗？——以河南省减免农业税为例》，《经济学（季刊）》第4期，第1349-1374页。

36.Blankenau, W. F., N. B. Simpson, and M. Tomljanovich, 2007, "Public Education Expenditures, Taxation, and Growth: Linking Data to Theory", *American Economic Review*, 97(2):393-397.

37.Caliendo, M., and V. Steiner, 2007, "Fiscal Competition and the Composition of Public Spending: Theory and Evidence", *FinanzArchiv(Public Finance Analysis)*, 63(2):264-277.

38.Ferrara, E. L., A. Chong, and S. Duryea, 2012, "Soap Operas and Fertility: Evidence from Brazil", *American Economic Journal: Applied Economics*, 4(4):1-31.

39.MacKinnon, D. P., C. M. Lockwood, and J. M. Hoffman, 2002, "A comparison of methods to test mediation and other intervening variable effects", *Psychological Methods*, 7(1):83-104.

40.Su, X. 2004, "The Allocation of Public Funds in a Hierarchical Educational System", *Journal of Economic Dynamics and Control*, 28(12):2485-2510.

41.Shah, A., 2006, "A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers" Policy Research Working Paper, 44(2): 127-186.

42.Viaene, J.M., and I. Zilcha, 2009, "Human Capital and Inequality Dynamics: The Role of Education Technology", *Eco*

*nomic*,76(304):760-778.

(作者单位: <sup>1</sup>曲阜师范大学经济学院;  
<sup>2</sup>山东大学经济学院;  
<sup>3</sup>中国人民大学应用经济学院)  
(责任编辑: 陈静怡)

## Can the Centralization of County and Township Fiscal Expenditure Increase Local People's Livelihood Expenditure? Evidence Based on Quasi-natural Experiment of “Township Finance Supervised by County” System in Anhui Province

YAO Peng LI Jinze SUN Jiuwen

**Abstract:** In the important period of consolidating the achievements of poverty alleviation and effectively connecting with rural revitalization, how to make up for the shortcomings of the grassroots people's livelihood and solve these problems has become the key issues in the rural revitalization campaign. This article focuses on the dual perspectives of administrative supervision and public goods competition, expounding the logical mechanism of fiscal expenditure centralization affecting local livelihood expenditure. Based on the reform of "township finance supervised by county" system in Anhui Province, the study uses the DID method to identify the effect of fiscal expenditure centralization. The research shows that the fiscal expenditure centralization increases the power of county-level governments to coordinate fiscal expenditure arrangements throughout the county, weakens the discretion of township governments in fiscal expenditures, intensifies the distortion of fiscal expenditure structure, and squeezes local livelihood expenditure. The conclusions are still valid in a series of robustness tests. Mechanism analysis shows that the fiscal expenditure centralization has squeezed out local people's livelihood expenditure by strengthening the mismatch of local government financial funds, emphasizing infrastructure construction while neglecting human capital and social security. The study believes that under the Chinese-style decentralization system, the establishment of a new type of fiscal relationship between county and township governments should be accelerated, the discretion of township governments should be appropriately increased, and a reform of the county and township financial management system should be implemented as a starting point. We should improve the construction of a comprehensive performance evaluation system covering people's livelihood security, increase transfer payments to support people's livelihood security, and improve the level of equalization of basic public services provision.

**Keywords:** Centralization of County and Township Fiscal Expenditure; Fiscal Expenditure Structure; Grassroots People's Livelihood and Welfare; Rural Revitalization