DOI:10.13718/j.cnki.xdsk.2021.02.009 经济与管理

中国式分权与地方政府支农资金效率

李屹然,谢家智

(西南大学 经济管理学院,重庆 400715)

摘 要:本文基于博弈理论刻画中国式分权制度影响地方政府行为,而地方政府行为异化导致区域支农资金效率降低的理论机制;并以2008－2018年省际面板数据为基础,运用中介效应模型对以上理论关系进行实证分析。研究表明:当前中国式分权的演进导致对地方政府的投资激励效应大于惩戒成本,从而会促使其加大区域支农资金规模投入,以达到政府间博弈的最优解;但制度引导下的支农规模扩张并未适应农业经济发展需求,因此抑制了支农资金效率的提升。中央政府应适当约束地方政府预算外分权收入,平衡政府间转移支付,谨慎下放金融权限,促进"增长型"政府向"服务型"政府转变;同时建立分权制度的惩戒机制,约束地方政府的盲目扩张投入行为,提升地方政府的支农效率。

关键词:中国式分权;财政分权;金融分权;农村金融;支农效率

中图分类号:F32 **文献标识码**:A **文章编号**:1673-9841(2021)02-0091-12

引 言

我国支农资金投入在过去10年中增长迅速,2018年全国农林水财政支出达到了约2.1万亿元(其中中央0.06万亿元,地方2.04万亿元),约为2008年0.45万亿元的5倍(其中中央0.03万亿元,地方0.42万亿元)[1];同时支农贷款总额突破32.7万亿元(地方区域性银行供给占比约65%),规模几乎是2008年6.1万亿元的5倍(地方区域性银行供给占比约35%)[2]。农业经济的增长来源于农业全要素生产率的增长,而农业资金的投入是全要素生产率增长的必要条件[3]。首先值得肯定的是支农资金的巨额增长对我国农业经济产出的贡献,2018年我国农林渔牧总产值已达到11.35万亿元,且2008－2018年年均产值增长率达到10.11%;但同时我们也发现以下两个问题:(1)支农资金的巨额增长似乎并没有带来任何规模效应,在过去10年的大量学术研究测算中,学者们普遍认为支农资金对农业经济产出的总体效率依然偏低,且具有较大的区域差异性[4-6];(2)地方政府在支农资金的供给环节中扮演着更加重要的角色,支农资金的供给来源越发趋向地方政府供给,这与传统的地方政府"城市倾向"理论似乎并不一致。

是什么长期影响支农资金的规模与效率问题呢?制度经济学家认为制度决定行为,而行为则会决定产业发展的形式与结果[7-8]。当前我国地方政府对各地支农资金的使用以及投入起到非常关键的作用,那中国式的分权制度是否可以通过影响地方政府行为从而最终影响我国支农

收稿日期:2020-05-18

作者简介:李屹然,西南大学经济管理学院,博士研究生。

基金项目:国家社会科学基金项目"金融回归本源发展的中国式分权制度创新研究"(19XJL005),项目负责人:谢家智;重庆市高等教育教学改革研究项目"乡村振兴背景下应用型金融人才培养体系研究——基于人工神经网络法"(193288),项目负责人:李屹然。

资金的效率呢？因此，本文就中国式分权制度下对地方政府支农行为的激励效应进行理论与实证分析，从而最终解释当前我国地方政府支农资金的效率问题。

一、中国式分权的演进过程与特征

中国的分权改革被普遍认为是引致我国经济增长奇迹的一个关键性制度安排。新中国成立以来共经历了五次较大力度的分权制度改革，形成了具有自我特点的财政体系。

1950年的财政体制改革是我国历史上的第一次财政体制变化，财政部开始第一次统一全国的财政预算方案，并开始掌控转移支付的力度。1958年，新中国启动了历史上第一次的分权制度改革，当时由于1950－1957年之间财政下放过度，中央在此期间获得收入大幅度减少，因此1958年中央政府实行了“收支下放，计划包干，地区调剂，总额分成，一年一变”的财政体制。该财政体制的核心思想是：地方政府每年首先进行第一次的收支相抵预算，在此过程后如果收不抵支，则中央进行相应的转移支付；如果收入具有盈利，则按比例缴纳给中央政府，此阶段的财政分权特征可以概括为“统收统支”，其主要表现在财政权利主要集中在中央政府手中，地方政府主要依赖于转移支付。如果说1949－1978年间我国财政体制的基本形式是一个以集权为主的探索阶段，那么1978－1992年，我国的财政体制就呈现出总体权利下放的显著趋势。在此阶段，权利的下放主要体现是经济权利与事权的双重下放，中央将权利划分给了四级政府（省级、市级、县级以及乡镇级），此阶段权利的下放第一次直接影响到地方政府的预算约束以及支出行为。在此期间，虽然从相对指标上分析地方政府在税收占比中获得了较大的提升，但由于税收总量占比的逐年下降，因此带来的问题是税收“蛋糕”是在相对逐年变小的，最终带来的结果便是中央政府与地方政府均感受到了巨大的财政压力。

在1983年以后，由于此时地市级及其以下官员的提拔已经不需要中央政府的任命了（通过各地人民代表大会任命），此时的中央政府对于地方政府的财权以及政治权力的管控均趋向于薄弱，严重削弱了当时中央政府的体制权威性。为改变包干制中所面临的财政问题，1993年起中央正式开始实行分税制改革，改革的目的是希望能够稳定市场积极发展，实现区域间的平衡，并强化中央的政治经济掌控能力。分税制的改革主要可以简化为以下四个方面：①简化了税务种类，优化了税务结构；②提高了政府总税收收入在GDP中的比重；③提高了中央税收收入比重；④总收入的分配模式（利润分配模式），由过去的协商制度改为固定比例分配制度，这其中关于增值税的固定比例划分（中央政府75％，地方政府25％）又成为了分税制改革中的重中之重[9]。1993年的分税制改革对于中国式分权的演变具有非常重要的意义。首先，分税制的改革限制了地方政府在预算内财政收入的权利，至少从表面上加强了中央对地方政府预算约束监管的能力[10]；其次，中央政府在事实上减轻了财政压力，有财力且能够对地方政府进行转移支付，对区域经济平衡发展起到了一定的推动作用。但由于分权制的改革重点是“财权上移、事权下放”的基本策略，其财政收入与支出界定的重新划分导致地方财政支出也明显增多，因此部分地方政府面临财政困境，导致无法运转以及民生保障等方面的开支[11]。

分税制改革后，地方政府面临着更大的事权压力与财政困难，但在决定官员晋升“GDP”竞赛中又必须扩大本地资金投入，从而获得更高的GDP增长率。为扩大其资金来源，有些地方便逐渐通过金融债务融资等方式增加其自身隐形的可支配的财力；在此阶段，财政分权的体制第一次对金融体系产生了直接和深刻的影响。钱颖一最早提出了“金融分权化”的概念，傅勇等根据地方金融干预行为的表现将我国金融分权化划分为三个阶段，即由初始的直接行政干预到对银行决策施加影响，再过渡到通过逃废银行债务等间接争夺银行资源[12]。在不同阶段，地方利用银

行改革中的制度缺陷，不断改变对银行金融资源的争夺方式。洪正等认为，总体而言，财政分权体制加强了地方政府预算约束的监管，而金融分权则扩宽了这种预算约束[13]。1994－1997年之间，银行系统主要处于“条块管理，以块为主”的管理模式下，此时地方政府对区域银行系统的掌控力度最大，具有其独立的人事任命权，从而可以轻松的干预本地银行的贷款。1998年以后，中央收回了部分地方政府对区域银行的人事任命权利，但地方政府仍然可以通过胁迫、逃费、协助等方式去获得本地金融机构的信贷资源[14]。

财政分权与金融分权是当前我国资金分配的重要制度安排。伴随分权体系逐渐深入，我国中央与地方的财政金融资源配比已经产生了较大改变。首先，我国中央支出占财政支出的比重已经由1994年的55.7%下降到2018年的18.6%；其次，我国地方隐性金融分权的比例也由2008年的39%上升到2018年的53%[15]。以上文献表明，一方面我国分权制度逐渐形成了财政显性分权，金融隐性分权以及政治集权的中国式分权制度体系；另一方面，金融分权与财政分权的相互影响与衍生发展也引导我国分权制度的改革并呈现出不断深化的趋势[16]。

二、理论机制：制度、行为与效率

如何评判分权制度对地方政府支农资金的影响机制呢？从制度经济学的理论角度看，制度影响行为，而行为最终影响结果。因此，判断中国式分权制度对我国支农效率的影响问题，首先应判断该制度对我国地方政府支农行为的影响，再通过行为的影响判断其对支农效率的影响结果。当前我国地方政府支农主要来源于财政支农与金融支农的投入，分税制后地方政府承担了对农业发展与支持的主要任务，因此，中国式分权对地方政府支农的影响可具体细化到财政与金融支农的具体行为。

（一）中国式分权与地方政府支农预算扩张行为

首先，我们讨论在当前财政分权体制下，扩大央地之间转移支付比例对地方政府财政支农行为的影响。传统观点认为财政分权会抑制地方政府对当地农业的资金投入。其主要原因是由于农业投资收益较低，投资农业在地方政府的“GDP”竞赛中不利于获得优势，地方政府更倾向将资金投入到工业或房地产等高回报项目中，因此财政分权制度导致地方政府不愿将财政与金融资源倾斜给农业，分权不会显著促进农业资金的投入，甚至会起到一定的抑制作用[17]。然而在中国式分权的演进改变了中央转移支付的力度，也同时改变了地方政府财政支农的意愿。在当前“财权上移、事权下移”的总体财税体制下，我国绝大多数省份的财政支出均相当依赖中央的转移支付，2018年地方政府财政支出中转移支付平均占比也由1994年的30%增长到45%。中央与地方政府的财政关系中税收以及转移支付我们可以认为是央地政府的直接互动关系，而这种直接互动关系的改变，或能直接改变地方政府在财政支农规模的意愿，其具体分析如下：

当前我国财政体制引致的地方政府财政支农有可能导致中央与地方之间的援助序贯博弈游戏。如表(1)所示：我们假设此时有中、地两级政府参与博弈，其中地方政府采取了一项成本转嫁行动 Δ，这项行为能够给其带来收益为 $b_1(b_1>0)$；同时中央政府对于地方政府的该项行为进行回应，并获得收益为 $b_2(b_2\leqslant 0$ 或 $b_2\geqslant 0)$。此时，在地方政府采取行为 Δ 以后，中央政府可以选择对其进行援助 β 或者不进行援助 η。如果此时，中央政府选择了对地方政府进行援助 β（包括转移支付或债务补贴），那么此时中央政府产生相关成本 $c_\beta^2(>0)$，地方政府产生成本 $c_\beta^1(\geqslant 0)$。如果此时中央政府选择了不进行援助 η，那么中央政府产生成本 $c_\eta^2(\geqslant 0)$，地方政府产生成本 $c_\eta^1(>0)$。如果此时地方政府不采取以上行为，仅通过加税 T 来承担现有成本，那么我们设此时地方与中央政府的收益分别为 Q_1 以及 Q_2。基于此，中央与地方政府序贯博弈流程如下：

表 1　中央与地方政府序贯行为与收益

当期：	地方政府行为：		
	△	T	
未来：	中央援助：		中央不援助
	β	η	无行为
中央收益：	$b_2-c_\beta^2$	$b_2-c_\eta^2$	Q_2
地方收益：	$b_1-c_\beta^1$	$b_1-c_\eta^1$	Q_1

如果以地方与中央政府净收益之和来衡量分权制度对地方政府行为的影响问题，当地方政府选择行为为△，中央政府选择行为 β 时，而按照序贯模型的分析方式，中央与地方政府还需满足以下三个条件的情况下，序贯模型才会启动：

条件 1：在给定△的情况下，中央政府行为 β，即是：$b_1-c_\beta^1>b_1-c_\eta^1$ 或者 $c_\eta^2>c_\beta^2$

条件 2：在给定 β 的情况下，地方政府选择 Δ，但在给定 η 时，会选择维持现状，即是：条件 $2a$：$b_1-c_\beta^1>Q_1$　　条件 $2b$：$b_1-c_\beta^1\leqslant Q_1$

条件 3：总体收益降低，即是：$(b_1-c_\beta^1)+(b_2-c_\beta^2)<Q_1+Q_2$

以上分析表明，地方政府采取一项更有利于自身的行为△时，会导致中央政府进行次优级的回应 β，这对于整个国家的收益而言是无益的。但是，如果此时中央政府不回应地方政府的策略 β，则有可能产生更严重的后果。在明晰此博弈结果后，地方政府可以选择更有利于其自身的条件 2，或者对于全社会收益降低的条件 3 战略。基于以上分析，如果当前中央政府对地方政府的转移支付与援助是在完全无限制的情况下进行，由于此时地方政府在此分权制度下缺乏约束或惩戒机制，其最优做法将是尽量通过扩大转移支付支出比例的方式达到自身的收益最大化。基于以上分析，在完全无限制财政援助假设下的地方政府的支农规模符合以上博弈假设；即通过扩大本区域财政支农资金规模，从而达到在中央政府无限援助博弈下的最优解。

其次，我们讨论在金融分权演进过程中对地方政府金融支农行为的影响。在金融分权日趋深化后，地方政府在横向与纵向金融资源争夺行为之间呈现出博弈的成分，我们假设地方政府在运用本地区域性金融机构可以获得金融竞争获得更多的金融资源，则地方政府的行为符合以下博弈形式：$N=\{1,2,\cdots,N\}$ 为参与者中地方政府的集合。此外，策略 1 代表政府运用金融分权扩大预算软约束下的农业信贷支出，策略 0 则表示对应不扩大支出；同时假设支农支出的收益假设为 1，但可溢出的成本为 5。我们假设地方金融风险最终会被中央政府承担，并且这个溢出收益为所有地方政府均摊，因此对于任何地方政府，我们假设其个体为 $i=1,2,\cdots,n$，我们假设在此预算软约束情况下，地方政府均会追求自身利益最大化并不会受到其他政治惩罚，那么此时所有地方政府此时都将会对应的策略可以用以下公式表示：

$$u_i(s_1,\cdots s_n)=s_i-\frac{5}{n}\sum_{j=1}^{n}sj=(\frac{n-5}{n})sj-\frac{5}{n}\sum_{j\neq 1}sj。$$

(1)若此时积极运用金融资源支农的地方政府个数小于 5($n<5$)，则对应的策略集为：

$$s_{-i}\in S_{-i}\quad 0=u_i(o,s_{-i})=-\frac{5}{n}\sum_{j\neq 1}sj$$

$$s_{-i}\in S_{-i}\ 1=u_i(1,s_{-i})=(\frac{n-5}{n})-\frac{5}{n}\sum_{j\neq 1}sj$$

由于此时 $n<5$，$\frac{n-5}{n}<0$，因此对于所有的 $s_{-i}\in S_{-i}$，$u_i(0,s_{-i})>u_i(1,s_{-i})$。此时，我们可以明显看出，(0,0,...,0)在此时是一个强优势的策略集。因此，地方政府没有任何激励进行积极的支农投入。

(2)若积极运用金融资源支农参与政府个数等于5($n=5$),则对应的出策略集为:

$$u_i(0,s_{-i})=u_i(1,s_{-i})=-\frac{5}{n}\sum_{j\neq 1}sj$$

因此,对于此事所有 $s_{-i}\in S_{-i}$,$u_i(0,s_{-i})=u_i(1,s_{-i})=-\frac{5}{n}\sum_{j\neq 1}sj$,我们可以推断出任何一个策略集都不是此时弱优势或强优势的策略。因此,对于每一个参与支农的地方政府来说,此时采取的策略都是一个极弱优势策略。因此,虽然极弱优势策略并不能带来可观收益,但地方政府均主观可以采取相对积极的支农行为来达到该极弱优势策略的均衡状态。

(3)若积极运用金融资源支农的地方政府个数大于5($n>5$),则对应的出策略集为:

$$u_i(0,s_{-i})=-\frac{5}{n}\sum_{j\neq 1}sj \qquad u_i(1,s_{-i})=\frac{n-5}{n}-\frac{5}{n}\sum_{j\neq 1}sj$$

由于此时,$n>5$,且$\frac{n-5}{n}>0$,因此对于 $s_{-i}\in S_{-i}$,$u_i(0,s_{-i})<u_i(1,s_{-i})$。此时$(1,1,\cdots,1)$是一个强优势的策略均衡。在此策略均衡下,所有地方政府均会积极扩大金融支农规模,以达到此时的强策略均衡。

综上,软约束下的成本的外溢决定了地方政府运用金融资源的积极性,由于当前我国中央政府在事实上对地方政府的金融风险进行担保和兜底,其实际造成地方政府在存在金融风险的情况下并不会对其行为造成足够的约束效应。因此,其本质上存在金融成本的外溢现象,在无预算约束限制的前提下,地方政府可以通过中央政府的金融担保转移其自身的金融信贷成本,从而达到其自身的博弈最优解;而对应在金融支农环节,则该行为的表现即为积极参与支农并扩大其信贷规模。

(二)预算约束扩张行为与支农金效率

前文分析了中国式分权制度下,央地政府在财政援助以及金融预算软约束情况下的博弈最优解。在此情境下,地方政府扩大财政与金融支农规模符合其博弈最优解。然而,涉农资金的增长一定可以增加农业经济产出吗?大量学者就财政与金融支农的绩效进行了研究,胥巍和曹正勇认为财政支农与农业经济产出基本呈现长期的协整关系,西部地区的经济效应更好[18]。魏朗认为财政支农增长效应总体是显著的,所以应该扩大财政支农规模[19]。此外,也有大量学者认为我国目前支农对农业经济产出影响并不显著。白晓燕和李锋在对金融支农效率进行研究后,认为其支农功能有限,扩展速度较慢[20]。李锐和朱喜则认为当前金融支农与当前农业经济以及农户收入之间不存在长期均衡关系[21]。马光荣虽然肯定了财政支农对中国农业发展的积极意义,但财政政策未能发挥缓解农业生产周期作用,反而成为一种推波助澜的因素[22]。冉光和等认为政府主导的农村金融成长模式对农业经济增长具有显著的约束效应[23]。温涛和董文杰得出了相反的结论,并指出财政支农促进效应更强,金融支农则有所下降[24]。综合以上分析,学者们对我国支农资金与农业经济产出之间的关系具有一定分歧,但我国财政与金融支农资金的产出效率总体偏低是毋庸置疑的。

以下图为例:图(1)中 MB 曲线代表着地方政府支农所带来的边际收益,而 MC 曲线代表支农所造成的边际成本。当 $MB=MC$ 时,此时地方政府达到效率最大化,即收益区间为 $A+B+E$,而成本区间为 $B+E$,此时净收益为 A。此时,地方政府转嫁出部分支农成本,转嫁的方式如上文所表述,可以是转移支付的形式,也可以是通过预算软约束的形式,最终转嫁出的成本为 $(1-\theta)MC$,此时外溢成本打破了 $MB=MC$ 的均衡状态。事实上此时对于地方政府而言增加支农的成本是有利可图的,因为此时新的地方政府的收益为 $A+B+E+C+F$,但现在对于其自身

的支付成本变为 $E+F$，这样其净收益空间变为 $A+B+C$。但这对于整体支农效率而言是无益的，此时地方政府收益与外溢成本差额的净利润为 $A-D$，小于成本转嫁之前的净收益 A。因此，此时的空间 D 即为转嫁成本造成的无效率空间，成本的外溢虽然能够给地方政府带来收益的增加，即 $C+F$，但对于整体而言是无效率的。

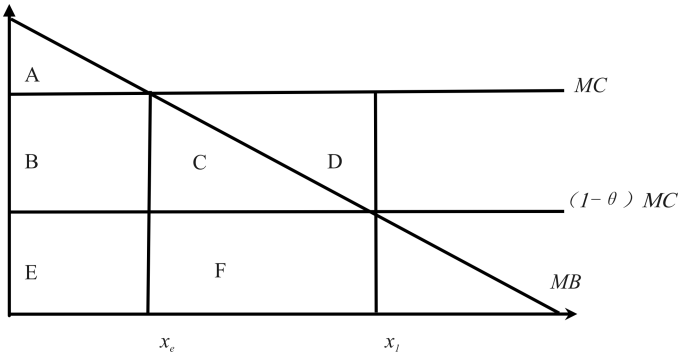

图 1　分权与农业资金效率分析

综上，分权制度能够影响地方政府的行为，如果分权制度下地方政府能够将成本转嫁给中央政府，则地方政府极有可能采取对自己有益而对全社会无效率的行为。在支农资金的使用方面，地方政府有可能盲目扩大支农资金的供给规模而无视其真实供给效率。就当前金融支农政策而言，中央政府为了在短期内快速提高支农贷款的规模，采取了一些奖励支农贷款增量的措施。例如 2010 年，财政部在《财政县域金融机构涉农贷款增量奖励资金管理办法》中规定支农贷款同比增长的 15%增量部分可以给予 3%的金额奖励。此类奖励方案能够在短期内迅速提高支农贷款的金融，但短期规模的增长却极有可能造成相关资金的效率降低。

三、模型构建与指标设定

(一)模型构建

本文在前期理论分析中得出在分权机制对地方政府支农效率的影响是通过制度影响行为，而行为最终影响支农效率的影响机制；因此本文选择采用中介效用模型对理论部分进行验证。相较于普通回归，中介效应分析更能揭示变量之间的作用机制和影响过程。中介效应目前已经被广泛应用到多个学科，有助于评判作用机制中中介变量的作用[25]。目前中介效应的检验方法大致可以分为以下三种，其分别是：(1)逐步回归法、(2)bootstrap 检验法、(3)马尔科夫链蒙特卡洛检验法(MCMC)。三种方法大致相同但各有优缺点，根据合理比对，本文决定采用 bootstrap 检验法对分权制度的中介效应进行检验，该方法是在逐步回归法的基础上进行的改进，对之前的完全中介效应以及部分中介效应进行了模糊化处理，但比逐步回归法检验效果更佳。

在农业资金形成的过程中，前一期的资金存量和本期投入的资金转化率共同形成本期农业资金的总量。考虑到本文涉及的财政支农以及支农贷款两大农业资金渠道，本文农业资金的公式即为：

$$k_{t+1}=(1-\Omega)k_t+ef(x_1,x_2)$$

式中 k 代表农业经济产出，ef 代表相关支农资金效率，而 x_1 与 x_2 分别代表财政支农资金与支农贷款。因此，如果农业信贷和财政支农资金的配置是有效率的，那么对于农业经济产出的促进作用也是明显的。综上，结合农业经济产出模型，并添加金融分权与财政分权作为金融变量，y_{it} 表示被解释变量，x_{it} 表示解释变量，Z_{it} 表示中介变量，$Control_{it}$ 表示各模型中的控制变量，最后模型设定如下：

$$y_{it}=\alpha_1+\alpha_2 x_{it}+\alpha_2 control_{it}+\varepsilon_t \qquad (1)$$

$$Z_{it}=\beta_1+\beta_2 x_{it}+\beta_3 control_{it}+\varepsilon_t \quad (2)$$

$$y_{it}=\delta_1+\delta_2 z_{it}+\delta_3 control_{it}+\varepsilon_t \quad (3)$$

$$y_{it}=\delta_4+\delta_5 x_{it}+\delta_6 z_{it}+\delta_7 control_{it}+\varepsilon_t \quad (4)$$

将上述模型应用到本文的基本流程如下所示：①首先对模型(1)的系数 α_2 进行检测，如果系数显著，则按中介效应理论成立，否则则按遮掩效应理论。但是无论是否显著，都需要进行后续的检验。②检验模型(2)的系数 β_2 以及模型(3)中的系数 δ_2，如果上述系数都显著，则检查结果倾向间接效应，则可以直接进入步骤 4。③若 α_2，δ_2 仅有一个显著，则进行步骤三的检验运用 bootstrp 法检验系数乘积 $\alpha_2\times\delta_2$ 的显著性。若 $\alpha_2\times\delta_2$ 均显著，则呈现间接效应，接着再进行步骤四的检验；若 $\alpha_2\times\delta_2$ 不显著，则间接效应不成立。④检验模型(4)δ_5 的显著性，若 δ_5 不显著认为直接效应不成立，则进行步骤⑤的检验。⑤比较上述乘积的 $\alpha_2\times\delta_2$ 与系数 δ_5 之间的符号，若符号方向相同，则中介效应显著，且报告中介效应占总效应的比重 $\frac{\alpha_2\times\delta_2}{\delta_5}$。若符号不相同，则中介效应不显著，则报告间接效应与直接效应比例的绝对值 $\left|\frac{\alpha_2\times\delta_2}{\delta_5}\right|$。

(二)指标设定

分权制度实证环节的指标研究中，大多数分权指标仍然停留在财政分权的指标设计上，当然这其中包括利用财政的收入指标，支出指标以及财政综合指标等不同的指标设计方式[26]。基于当前地方政府争夺金融资源的事实，新的分权模式对地方政府的资金来源形式造成影响，在分析分权对地方政府行为影响的过程中，也需要扩宽传统以财政分权指标设计为主的思路，因此本文的指标设定如下：

被解释变量：本文的被解释变量为支农资金的效率，在对支农资金的效率指标进行设定时，本文借鉴了 Odedokun 的经济效率模型，并同时参考了钱龙对农业经济增长效率的测算方式[27]。本文由于农业经济的产出主要取决于支农资金的规模以及支农资金的效率，因此本文农业资金效率指标设定为：

$$ef_1=\frac{\Delta y}{y}\times\frac{AFS}{\Delta AFS} \quad 和 \quad ef_2=\frac{\Delta y}{y}\times\frac{AL}{\Delta AL}$$

其中指标中 Δy 表示新的一年增加的农业经济产出，ef 表示支农资金效率，在本文中分别代表财政支农效率及支农贷款效率；ΔK 表示增加的农业资金，在本文中将分别表示过去一年增加的财政支农资金以及涉农贷款资金；K 表示过去一年的农业资金投入。农业资金、农业信贷和财政支农投入都是影响农业产出及其增长的相关变量；但是，农业产出及其增长也有赖于财政支农资金以及涉农贷款利用效率提高。在本研究中把这些变量都归结为支农资金配置效率 ef，即农业产出一方面依赖于分权制度下农业资金的提高，同时也依赖于农业资金配置效率的提高。由于本文同时设计财政支农效率与金融支农效率，因此将上述设定具体化为 ef_1 以及 ef_2，分别代表财政支农与金融支农的效率；AFS 与 AL 则分别代表财政支农规模与涉农贷款规模。2008－2018 年我国财政支农总体效率为正(表 2)；其中，全国平均值为 3.1 万元，代表我国财政支农资金每增加 1/元，当年农业经济产出上涨 3.1 万元；此外，全国财政支农效率最高达 82.89 万元，最低为－11.5 万元。同理，在排除其他农业经济产出影响因子后，我国支农贷款效率明显较低，全国平均值仅为 138 元；此外，全国支农贷款效率最高仅为 15 968 元，低于财政支农的平均水平，而最低值达到－59.5 万元，支农贷款总体资金效率极低。我国财政分权体系相对较为平均，全国平均分权程度标准差仅为 1.62%，低于金融分权(显性)的 2.86%，表明我国财政在中西部资源平衡上做得更好。

解释变量：首先本文运用财政分权变量作为分权制度下代表预算内收入的核心变量。财政分权变量的设定有不同的方式，一般地方政府当年财政支出与全国财政总支出的比值。财政的收入比重与支出比重代表着完全不同的指标与逻辑思路，部分学者认为财政的支出指标并不能很好的代表当前地方政府的财政自由度，因为支出资源的来源较为多元化，而财政收入或更能代表财政的分权水平。本文认为，省级政府由于转移支付的原因，其财政支出形式以及软约束所带来的其他融资形式，最终大多又通过财政的形式进行了支出。因此，本文在省级政府的财政指标运用支出指标。

本文运用金融分权作为预算外收入的核心变量指标。该指标也是本文关注的一个重点变量，本文沿用了李屹然对金融分权的定义和指标设定[28]，将金融分权设定为显性和隐性两种分权指标，其中显性金融分权采用各省各年贷款余额占全国总贷款余额的比重，而隐性金融分权则采用了区域性金融机构贷款余额占全省贷款余额的比重（表 2）。其中，区域性金融机构的概念设定来源于人民银行发布的金融数据统计报告。隐性金融分权作为反映地方政府权力影响当地银行制度的变量，该值越大，说明地方政府对当地金融供给的掌控能力越强。

金融分权（显性）反应出大多数东部省市和经济发达区域金融分权度占比都较高，而中西部地区，尤其青海，宁夏，新疆，甘肃等地占比很低，说明其在全国范围内金融竞争中处于弱势地位。2008 年以来，各省的金融分权（隐性）比例均在明显提高。其中绝大部分省市的分权比例均在 50％左右，其中福建省曾经以 71％的指数排列第一位，这说明福建的金融资源已经主要来自区域金融机构。此外，数据同时表明青海，宁夏，甘肃，山西等地金融分权（隐性）指数偏低，这表明当地金融来源依然主要来源于国有大型银行（表 2）。

中介变量：地方政府的支农行为为本文的中介变量，本文采用地方政府的支农资金规模来表现其支农行为。本文采用中国农业年鉴中财政支农数据作为财政支农规模作为该行为的中介指标，此外本文采用了人民银行发布的中国农村金融服务报告中各省支农贷款金额作为中介变量指标。在过去的文献研究中，学者比较常用的是统计年鉴中的农村、农户、农业贷款作为分析数据。但统计年鉴中的三农贷款数据存在一些不足，其农业、农村贷款统计并非只涉及第一产业，还可以用于其他产业，甚至可以用于农民消费。因此该数据一方面可能导致其与农业产业发展紧贴性不够强，同时年鉴的三农贷款数据存在一定交叉项，存在不准确的可能。2007 年以来，人民银行发布了中国农村金融服务报告，其中有一项重要指标即各省支农贷款金额，该指标是人民银行首次运用全口径概念统计支农贷款金融。从地域维度、用途维度以及主体维度上，该指标相对过去“三农”指标更为精确，能够更好地反应目前各省农业信贷整体情况。

表 2　指标描述与统计

变量	变量	平均值	标准差	最大值	最小值
被解释变量	*Ef*1（财政支农效率）	31 617	126 543	828 963	－115 809
	*Ef*2（涉农贷款效率）	138	34 256	15 968	－595 238
中介变量	*AL*（涉农贷款/万元）	6 342	6 127	30 379	360.94
	AFS（财政支农/万元）	321.90	210.70	1 001.67	22.96
解释变量	*fd*1（金融分权/显性/％）	3.33	2.86	11.52	0.29
	*fd*2（金融分权/隐性/％）	45.93	9.13	71.69	15.88
	*fd*3（财政分权/％）	3.33	1.62	7.88	0.32
控制变量	*UR*（城市化率/％）	53.90	13.29	89.63	21.36
	GDP（GDP 增长率/％）	110.44	2.97	117.80	102.60
	Bdr（涉农货款坏账率/％）	2.60	2.50	4.00	0.10
	Pol（省农业总人口/万）	2 151	1 422	6 032	215

控制变量：在控制变量的选定上，由于需要评估各省对 GDP 指标的重视程度，本文采用了各省 GDP 增长率作为控制变量之一，对于一个政府是否看重 GDP 考核的方式，GDP 增长率可以反映出其执政的侧重方向。此外，由于银行坏账率对银行贷款供给会产生影响，本文也选用了各省涉农货款坏账率作为控制变量。一般情况，如果当地农业经济发展情况越好，其相关的支农贷款也会更高，因此本文还选用了各地农业总人口与城市化率作为控制变量。

四、实证结果

本文主要数据来源于中国农村金融服务报告、人民银行金融数据统计报告以及中国统计年鉴。本文选取不含港澳台以及西藏之外的其他 30 个省级地区作为研究样本，时间跨度为 2008－2018 年。其中，中国农村金融服务报告为偶数年发报，但包含各指标同比增长率，本文通过倒推的方式计算出了奇数年所需数据。根据上述中介效应检验方法，并对所有数据进行中心化以及对数提取处理后，本文对模型(1)、模型(2)以及模型(3)进行了中介检验，首先在对数据进行了豪斯曼检验后，P 值显示为 0，因此本文选用固定效应模型并运用 Stata15.0 进行具体回归运算，其检验结果如下：首先按照中介检验步骤，对系数 α_2 进行检验(表 3)，其中列(1)表示剔除控制变量后分权制度对支农资金规模的影响结果，而列(2)表示代入控制变量后的结果；检验结果显示，步骤①系数 α_2 显著；其中，财政分权与金融分权(显性)于 1%水平上显著为正，而金融分权(隐性)于 10%水平上也显著为正。检验结果表明，伴随地方财政分权以及金融分权(显性)度的提高，地方政府均会相应提高其对应的农业资金规模。因此，检验结果表明分权制度均符合中介效应步骤①标准，因此可以继续进行后续步骤②检验。

表 3　中介效应检验－步骤①

因变量： 支农资金规模	因变量： (1)	财政分权 (2)	因变量： (1)	金融分权 (显性)(2)	因变量： (1)	金融分权 (显性)(2)
	0.153***	0.364***	0.168***	0.423***	0.231*	0.236*
	(15.700)	(15.400)	(10.970)	(9.600)	(3.210)	(3.160)
gdp		−2.780***		−1.270**		−2.490***
		(−6.360)		(−2.610)		(−5.580)
land		0.067***		0.048***		0.059***
		(5.360)		(6.200)		(2.880)
power		0.780*		−0.090		−0.360*
		(2.110)		(−1.780)		(−1.860)
population		0.335		−0.277		−0.316*
		(1.010)		(−0.790)		(−2.430)
urbanR		−0.536***		−0.042***		−0.025***
		(−6.560)		(−3.650)		(−2.780)

注：()内为相应的 t 统计量，*、**、*** 分别表示变量在 10%、5%、1%水平上显著

按检验流程在对步骤②进行检验后(表 4)，其检测系数 β_2 显示财政分权对财政支农资金效率提升在 10%水平上具有一定促进作用，同时财政支农规模 δ_2 对财政支农效率在 1%水平上具有显著的促进作用，因此无需进行步骤③检验；此外，金融分权(显性)系数 β_2(表 3)对支农贷款效率的促进作用在 10%的水平下显著为负，但支农贷款规模对支农贷款效率的影响 δ_2 早在 1%水平上也显著为负，因此需要进行步骤③检验，进一步检测 $\beta_2 \times \delta_2$ 的显著性以及符号方向；同时，金融分权(隐性)系数 β_2 对支农贷款效率的抑制作用在 1%水平上是显著为负，但支农贷款规模对支农贷款效率的影响 δ_2 在 1%水平上也显著为负，因此同样需要进行步骤③检验。

表 4　中介效应检验－步骤②

因变量： 支农资金效率	因变量： (1)	财政分权 (2)	因变量： (1)	金融分权 (显性)(2)	因变量： (1)	金融分权 (显性)(2)
	0.325*	0.275*	−0.074*	−0.091*	−0.067***	−0.034***
	(5.410)	(7.290)	(−5.910)	(−5.610)	(−4.460)	(−4.670)
gdp		−2.521***		−1.121*		−2.022***
		(−6.260)		(−2.710)		(−5.680)
land		0.012***		0.030***		0.013***
		(5.360)		(6.200)		(2.880)
power		0.442		−0.022		−0.091*
		(0.110)		(−1.780)		(−1.860)
population		0.217		0.229		0.298*
		(1.010)		(0.790)		(2.440)
urbanR		−0.540***		−0.041***		−0.029***
		(−7.670)		(−3.960)		(−2.980)

注：()内为相应的 t 统计量，*、**、*** 分别表示变量在 10%、5%、1%水平上显著

此外表(4)同时表明金融分权并不能带来支农贷款效率的提升，其对金融支农的激励效果主要体现在规模上的提升。在地方政府进行一项金融支农行为时，由于软约束以及成本转嫁所造成的成本分摊，地方政府倾向于选择次优级行为，以达到自身的利益最大化；此时，伴随国家金融支农政策的刺激作用，大量的金融资源短期涌入农业市场，势必降低支农贷款的使用效率。同时，显性与隐性金融分权制度均对支农资金规模具有提升作用，其代表地方政府在控制本地金融资源以后，会通过其弥补部分财政支出上的不足。在完成 Bootstrap 检验步骤③后，检验结果显示(表 5)：金融分权(显性)在 1%水平上显著为正，此外金融分权(隐性)在 1%水平上显著为负。此时判断支农贷款效率作为中介变量成立，暂时判断为部分中介效应，并进行步骤④的进一步分析。

表 5　系数乘积 $\beta_2 \times \delta_2$ 的 Bootstrap 检验－步骤③

	估计系数	Bootstrap 标准误	P 值	95%置信区间
金融分权(显性)	0.235	0.072	0.00	[0.084,0.325]
金融分权(隐性)	−0.174	0.062	0.00	[−0.289,−0.056]

步骤④检测结果表明，财政支农规模(表 6)δ_5 呈现 10%水平显著为正，因此财政支农规模判断为财政分权影响农业经济效率的中介变量，且为完全中介变量；此外，金融分权(显性)在 1%水平显著为负，而金融分权(隐性)则在 1%水平上显著为负(表 6)；金融分权影响系数 δ_5 与步骤③检验系数 $\beta_2 \times \delta_2$ 符号相同，因此判断支农贷款规模作为金融分权影响农业经济效率的中介变量成立，且为部分中介变量。根据检验结果，报告中介效应占总效应的比重 $\frac{\alpha_2 \times \delta_2}{\delta_5}$。报告中介效应占总效应结果表明，显性金融分权对支农贷款效率的影响效应占比 33.4%，而隐性金融分权则占比 22.7%。

表 6　中介效应检验－步骤④

因变量： 支农资金效率	财政 支农规模	涉农贷款 (显性)	涉农贷款 (隐性)
	1.973*	−1.724***	−1.676*
	(7.290)	(−5.610)	(−1.670)
gdp	−2.720***	−1.920*	−3.020***
	(−6.360)	(−2.610)	(−5.580)
land	0.022***	0.033***	0.023***
	(5.360)	(6.200)	(2.880)

因变量： 支农资金效率	财政 支农规模	涉农贷款 （显性）	涉农贷款 （隐性）
power	0.998**	−0.960	−0.029*
	(7.110)	(−1.780)	(−1.860)
population	0.590	0.410	0.299*
	(1.010)	(0.790)	(2.430)
urbanR	−0.530***	−0.040***	−0.025***
	(−6.560)	(−3.650)	(−2.780)

注：()内为相应的t统计量，*、**、***分别表示变量在10%、5%、1%水平上显著

五、研究结论与政策建议

本文将中国式分权制度分为了预算内分权（财政分权）与预算外分权（金融分权）两个维度进行分析探讨，在传统农业经济产出理论的基础上，扩展了传统分权制度理论对其影响的研究，通过建立分权制度、地方政府行为以及支农经济效率的中介效应模型，对上述变量之间的影响关系进行了理论与实证研究。研究结果表明：

（1）中国式分权制度的演进所带来的预算约束的改变最终均会影响地方政府支农资金投入规模与效率。当前中国式分权对地方政府事权的下放总体上均有益于地方政府支农规模的上升。实证结果表明地方政府在自身财政收入不足的情况下，面对支农事务的压力会借力于预算外收入来缓解其财政压力，并通过转移或外溢其成本从而达到其博弈状态下的最优解。

（2）中国式分权所带来的支农规模上升并未能对支农资金效率产生显著规模效应。就具体而言，财政分权对支农资金效率的促进作用并不显著；金融分权对支农资金效率起到抑制作用。实证结果表明地方政府在借用预算外收入缓解财政压力的过程中，由于可以通过债务成本转移达到博弈最优解，因此存在一定盲目扩大支农规模的现象。由于对于支农规模的短期扩张并不一定符合农业经济需求，从而导致支农资金效率的降低。

（3）根据实证具体数据表明粗放式支农资金投入是导致支农资金效率长期低下的重要原因之一，报告中介效应占总效应结果表明，显性金融分权对支农贷款效率的影响效应占比33.4%，而隐性金融分权则占比22.7%。研究结果显示中国式分权对农业经济增长的促进作用应在预算约束的情况下才有效，简单的下放支农权限并不能显著提升农业经济效应增长，地方政府扩大支农资金投入的主要机制来源于预算软约束下的博弈利益最大化，而非对农业经济产出自身的资金需求。

此外给予以上研究结果，本文基于当前分权制度对我国地方政府支农效力的影响机制，给出未来分权制度改革以及政策性建议如下：

（1）应加强对地方政府支农资金使用的监管，不应只看重支农资金的规模增益，同时需要对其具体流向进行监管。因此，建议未来对支农贷款的发放以及使用形式进行必要的监管与指导，逐渐提高支农贷款的使用效率，让支农资金的“大水漫灌”向“精准滴灌”转变。

（2）中央政府应谨慎下放预算外分权，加强预算内分权制度，并优化财政预算政策。地方政府在当前分权制度下由于对预算外收入的权利与责任不匹配，推动了地方政府盲目投入，无视资金的使用方式。对于这种现象，应加强对地方政府预算外收入的权责匹配，除了对支农资金投入的激励机制以外，还需对相关资金具有更好的绩效监管以及惩罚机制，从而规范地方政府的投资扩张行为，提升支农效率。

（3）纵向问责为主的分权维权主义容易导致政治政策的优先级决定地方政府一切行为模式；而缺乏横向问责体系无法支撑地方政府合理进行符合本地农业发展需求的支农规划。片面追求

规模增长是增长型政府的表现，而增长型政府转化为服务型政府是未来区域农业发展的真实需求。

参考文献：

[1] 中华人民共和国国家统计局．中国统计年鉴[M]．北京：中国统计出版社，2019.

[2] 中国人民银行农村金融服务研究小组．中国农村金融服务报告[M]．北京：中国金融出版社，2018.

[3] 韩海彬，张莉．农业信息化对农业全要素生产率增长的门槛效应分析[J]．中国农村经济，2015(8)：11-21.

[4] 赵楠，王涛，李江华．中国地区农业信贷效率测算及收敛性分析[J]．经济统计学(季刊)，2015(2)：45-54.

[5] 任世鑫，谢志祥，杨洋，等．基于超效率DEA的中原经济区农业生产效率研究[J]．华中师范大学学报(自然科学版)，2016(2)：130-135.

[6] 韩占兵．中国区域财政支农与金融支农协同效率水平研究——基于省际面板数据的分析[J]．经济与管理，2014(4)：58-63.

[7] 周飞舟．分税制十年：制度及其影响[J]．中国社会科学，2006(6)：100-115.

[8] 张曙光．论制度均衡和制度变革[J]．经济研究，1992(6)：31-37.

[9] 杨志勇．分税制改革中的中央和地方事权划分研究[J]．经济社会体制比较，2015(2)：21-31.

[10] 周业安，章泉．财政分权、经济增长和波动[J]．管理世界，2008(3)：6-15.

[11] 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[J]．管理世界，2007(3)：4-12.

[12] 傅勇，李良松．金融分权影响经济增长和通胀吗——对中国式分权的一个补充讨论[J]．财贸经济，2017(3)：5-20.

[13] 洪正，胡勇锋．中国式金融分权[J]．经济学季刊，2017(2)：545-576.

[14] 何德旭，苗文龙．财政分权是否影响金融分权——基于省际分权数据空间效应的比较分析[J]．经济研究，2016(2)：42-55.

[15] 中国人民银行货币政策分析小组．中国区域金融服务报告[M]．北京：中国金融出版社，2018.

[16] 陈宝东，邓晓兰．财政分权、金融分权与地方政府债务增长[J]．财政研究，2017(5)：38-53.

[17] 李雪松．中国式分权与农业经济增长绩效动态追踪研究[J]．中国经济问题，2013(1)：51-61.

[18] 胥巍，曹正勇，傅新红．我国东、西部财政支农对农业经济增长贡献的比较研究——基于协整分析与误差修正模型[J]．软科学，2008(5)：95-99.

[19] 魏朗．财政支农支出对我国农业经济增长影响的研究——对1999－2003年农业生产贡献率的实证分析[J]．中央财经大学学报，2007(9)：11-16.

[20] 白晓燕，李锋．我国农业政策性金融对农业经济增长贡献的实证研究[J]．农业经济问题，2005(7)：21-24.

[21] 李锐，朱喜．农户金融抑制及其福利损失的计量分析[J]．经济研究，2007(2)：146-155.

[22] 马光荣，杨恩艳．中国式分权、城市倾向的经济政策与城乡收入差距[J]．制度经济学研究，2010(1)：10-24.

[23] 冉光和，温涛，李敬．中国农村经济发展的金融约束效应研究[J]．中国软科学，2008(7)：27-37.

[24] 温涛，董文杰．财政金融支农政策的总体效应与时空差异——基于中国省际面板数据的研究[J]．农业技术经济，2011(1)：24-33.

[25] 温忠麟，叶宝娟．中介效应分析：方法和模型发展[J]．心理科学进展，2014(5)：731-745.

[26] 李屹然，谢家智．金融分权与支农贷款投入[J]．农村经济，2019(2)：79-87.

[27] ODEDOKUN M O. Alternative econometric approaches for analysing the role of the financial sector in economic growth: Time-series evidence from LDCs[J]. Journal of development economics，1996(1)：119-146.

[28] 李屹然，谢家智．中国式分权、外溢效应与地方政府科技投入效率[J]．软科学，2020(3)：6-11.

责任编辑　张颖超

网　址：http://xbbjb.swu.edu.cn