

# “省直管县”改革促进了县域经济包容性增长吗？

韦东明<sup>1</sup>, 顾乃华<sup>1</sup>, 韩永辉<sup>2</sup>

(1. 暨南大学 产业经济研究院, 广东 广州 510632;  
2. 广东外语外贸大学 广东国际战略研究院, 广东 广州 510420)

**摘要:**“省直管县”改革是中国推动政府层级改革, 经济管理权力下放的积极尝试, 是基层政府扩权改革的重要措施。深化“省直管县”体制改革, 进一步理顺市县关系, 有利于推进国家治理现代化和经济包容性增长。文章采用2005—2018年中国县域数据, 基于渐进型双重差分法实证检验“省直管县”改革对县域经济包容性发展的影响作用。结果表明: (1)“省直管县”改革显著促进了县域经济包容性增长。(2)“省直管县”改革的促进作用主要集中于东部和中部地区、弱市下辖县、非省会城市管辖县和强县, 且相较于经济“省直管县”改革, 财政“省直管县”改革是推动经济包容性增长的主要因素。(3)“省直管县”改革的促进作用具有空间溢出效应, 主要体现在地级市邻近及其内部的县域。(4)“省直管县”改革的促进效应受到财政支出责任和激励性政策的影响, 在改革制度中财政支出责任的明确和激励性奖惩政策的设定有助于强化“省直管县”改革的促进作用。(5)机制检验发现, “省直管县”改革通过强化基层财政保障、提升公共偏向水平和促进产业结构升级等渠道推动县域经济包容性增长。文章的研究为深化“省直管县”改革, 完善现代化经济体制和实现经济包容性增长提供了经验参考。

**关键词:**“省直管县”改革; 包容性增长; 财政分权; 双重差分法

中图分类号: F812 文献标识码: A 文章编号: 1001-9952(2021)12-0064-15

DOI: 10.16538/j.cnki.jfe.20210816.401

## 一、引言

近40多年来, 全球经济在快速发展的同时, 全球不均等化程度也在节节攀升, 贫富差距逐步扩大。2015年包括中国在内的193个国家和地区签署了2015年后发展议程, 旨在推动区域包容性发展。经过改革开放以来的持续快速发展后, 中国经济增速放缓, 发展不平衡不充分问题突出。“十三五”规划建议指出, 要推动在经济共建共享中提高发展包容性。因此, 在经济新常态下, 践行“包容性发展”理念, 促进包容性经济增长成为了中国推动经济高质量发展的战略方向。理论上, 政府治理结构是影响地区经济包容性增长的重要原因之一。一方面, 良好的政府治理结构可以充分调动资源优化配置, 促进地方政府的行为方式与社会福利目标兼容, 从而刺激地方政府提供公共服务品和完善收入分配机制, 提高经济包容性; 另一方面, 具有缺陷的政府治理结构可能扭曲政府行为, 使其偏离经济包容性方向。

收稿日期: 2021-05-12

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(19ZDA079); 国家自然科学基金项目(71603060, 71873041, 72073037)

作者简介: 韦东明(1993—), 男, 广东广州人, 暨南大学产业经济研究院博士研究生;

顾乃华(1977—), 男, 江苏响水人, 暨南大学产业经济研究院研究员, 博士生导师;

韩永辉(1986—)(通讯作者), 男, 广东佛山人, 广东外语外贸大学广东国际战略研究院教授, 博士生导师。

“省直管县”改革作为一项推动政府治理建设的重要政策，旨在优化政府层级结构，激活县域经济发展，对推动区域经济包容性增长具有重要作用。既有文献发现，“省直管县”改革主要通过影响地方政府财政水平，提升公共品配置效率(蔡嘉瑶和张建华, 2018)，从而影响经济发展。在这一过程中，政府改革行为发挥着重要的作用。“省直管县”改革有助于为基层政府提供重要的财政保障、提升公共偏向能力和促进产业结构升级，从而有助于经济包容性增长。实际上，“省直管县”改革的出发点是优化政府管理结构以推动经济发展，但能否推动县域经济包容性增长也是衡量其有效性的一个重要标准。因而，“省直管县”改革对县域经济包容性增长的影响也成为了社会各界的关注焦点。因此，本文拟回答以下问题：“省直管县”改革对县域经济包容性增长存在何种影响？其内在机理和影响机制如何？未来中国应如何进一步深化“省直管县”改革从而推动县域经济包容性增长？厘清上述问题，对于夯实“省直管县”改革成果，深入推进行政体制改革和经济体制改革，实现中国经济高质量发展具有重要的现实意义。

鉴于此，本文采用中国县域数据，基于渐进型双重差分法实证检验“省直管县”改革对县域经济包容性发展的影响作用。研究显示，“省直管县”改革显著促进了县域经济包容性增长；“省直管县”改革的促进作用主要集中于东部和中部地区、弱市下辖县、非省会城市管辖县和强县，且相较于经济“省直管县”改革，财政“省直管县”改革是推动经济包容性增长的主要因素；“省直管县”改革的促进作用具有空间溢出效应，主要体现于地级市邻近及其内部的县域；“省直管县”改革制度中财政支出责任的明确和激励性奖惩政策的设定有助于强化“省直管县”改革的促进作用；机制检验发现，“省直管县”改革通过强化基层财政保障、提升公共偏向水平和促进产业结构升级等渠道推动县域经济包容性增长。

改革开放以来，中国实行“中央—省—地级市—县—镇”的行政管理层级。2004年安徽和湖北开展了“省直管县”改革试点工作，全部或部分实行省对县的直接管理，将经济管理权力下放，赋予县域政府更多的财政管理决策权，旨在增加县域财政收入，促进县域经济发展。已有众多学者关注“省直管县”改革的经济影响，但其结论莫衷一是。一方面，部分学者认为“省直管县”改革有利于促进经济增长、强化财政保障、改善民生和推动环境治理，具有正向的经济作用。部分学者认为“省直管县”改革通过增加县级政府可支配收入，从而促进经济快速增长(Liu和Alm, 2016; Ligthart和van Oudheusden, 2017; Ma和Miao, 2018; 郑新业等, 2011)。王立勇和高玉胭(2018)基于山西“省直管县”改革样本发现，“省直管县”改革通过增加地方经济自主权推动地方产业结构转型升级；宋美喆等(2020)采用湖南省和山西省样本进行回归发现，以“省直管县”改革为核心的财政分权对全要素生产率具有显著积极效应。李永友等(2021)将“省直管县”改革区分为财政分权和行政分权，研究分权时序的经济增长效应，研究发现行政分权先行有助于促进经济增长，且主要体现在一次性全面推广的改革县域。部分学者认为“省直管县”改革提高了地方财政保障水平(宁静和赵旭杰, 2019)，缩小了城乡差距(谭之博等, 2015)。此外，部分学者认为“省直管县”改革通过改善财政收支水平和改变政府竞争行为，从而推动地区环境治理，降低区域污染水平(张华, 2020; 王小龙和陈金皇, 2020)。另一方面，部分学者认为“省直管县”改革加剧了税收竞争，导致公共服务水平降低，具有负向的经济作用(王小龙和方金金, 2015; 贾俊雪和宁静, 2015)。此外，一些学者认为“省直管县”改革的经济作用兼具正面和负面效应。例如，刘冲等(2014)认为“省直管县”改革具有经济增长效应，但对周边区域存在“虹吸效应”；Li等(2016)发现“省直管县”改革虽然有利于增加县域财力，却不利于经济发展。总结而言，当前文献着重于“省直管县”改革与经济增长关系研究，但鲜有文献研究这一重要政策对包容性增长的作用。因

此,本文分析“省直管县”改革对经济包容性发展的内在机理和传导路径,为探究市县关系合理定位,深化新一轮行政管理体制和经济体制改革,推进经济包容性发展提供有益的经验参考。

本文可能的创新为:第一,少有文献研究“省直管县”改革会如何影响县域经济包容性发展。实际上,在中国经济新常态下,包容性发展与经济高质量的协同发展方式已然成为中国经济发展的重要走向。在此背景下,本文考察“省直管县”改革与包容性发展的内在联系,这是对以往文献的丰富和拓展。第二,本文采用双重差分模型考察“省直管县”改革对包容性增长的因果效应,缓解以往文献普遍存在的内生性问题。本文还考察“省直管县”改革对经济包容性增长的空间效应,从实质性权限下放、财政支出责任明确、激励性政策设定等方面深入分析“省直管县”改革的内容设计影响,并进一步从基层财政保障、公共支出偏向和产业结构升级等方面进行机制检验。第三,对准确理解中国包容性增长的驱动因素亦有一定贡献。本文从政府结构的角度深入考察包容性增长的决定因素,为经济包容性增长提供理论和经验解释。第四,本文的研究发现为进一步推进“省直管县”改革,构建科学合理的现代化国家治理体系,推动经济包容性发展提供了基础依据。

本文安排如下:第二部分为理论分析,第三部分为研究设计,第四部分为实证分析,第五部分为稳健性检验,第六部分为结论与政策建议。

## 二、理论分析

“省直管县”改革是中央和地方政府调整财政关系,提升县级政府财力以刺激地方经济发展的积极尝试。本文认为“省直管县”改革带动地方可支配财力变化,通过强化基层财政保障,提升公共偏向水平和促进产业结构升级进而促进经济包容性增长。

第一,“省直管县”改革可以提高县级政府可支配财力,强化基层财政保障,为推动经济包容性发展提供财政保障。一是,“省直管县”改革赋予了县级政府更大的财政自主权,提高税收收入分成比例。这强化了县级政府收入激励,促进了地方通过政府税收努力和经济发展提高自有财政收入,从而强化基层经济发展的财政保障。而且,“省直管县”改革的财政自主权下放意味着县级政府需要依靠自有财政收入进行融资,有效抑制政府道德风险和成本转嫁行为,促进财政支出内部化,从而使地方政府的财政支出行为更为理性审慎,进而更为注重民生改善和经济发展可持续发展,降低由于经济发展导致的建设成本。二是,“省直管县”改革的重点在于避免地市级政府对县级政府财政进行过度干涉和绝对控制,弱化了纵向政府间的财政竞争行为,缓解了自下而上的财力转移所产生的财政压力,增加了县级政府的可支配财力(宁静和赵旭杰,2019)。一方面,“省直管县”改革促使地市级和县级的财政关系得以明确界定,增加了县级政府的财政留存比例,充分调动了县级政府推动经济增长,增加县级财政收入用于农村基础设施建设和公共服务供给,提高城乡居民生活质量的积极性。另一方面,“省直管县”改革可以减少转移支付占用情况,从而提升县级可支配财力,激励县级政府利用更多财政资源推动经济包容性发展。

第二,“省直管县”改革可以提升县级政府财力,增加民生性公共支出,从而实现经济包容性增长。一是,地方县级政府是推动经济包容性增长的主要责任人,因此地方政府的财政力量是提供公共服务,推动经济包容性增长的重要因素。“省直管县”改革有助于缓解县域财政压力,增加县域公共支出,进而推动包容性增长。一方面,“省直管县”改革通过设定改革县,从而提高税收分成比例,提高改革县的财政力量,进而提高民生性公共支出水平;另一方面,“省直管县”改革缓解了由于财政压力导致的公共支出不足的困难问题。二是,在实行“省直管县”改革后,由

于城乡统筹考核逐渐成为省级政府政绩考核的重要内容，因此相较于地级市政府，省级政府更愿意通过教育转移支付、科技配置资金、民生基础设施建设激励等方式，支持和鼓励县域政府发展民生性支出项目(王小龙和方金金, 2014)，从而惠及城乡协调发展。

第三，“省直管县”改革可以推动县域产业结构转型升级，优化地区资源配置，从而促进经济包容性增长。一是，在财政分权体制下，“省直管县”改革为地方政府对县域政府招商引资和推动高新产业发展提供了充分的激励，促进产业高级化(韩永辉等, 2017)。同时，此改革使县域政府更愿意将财政预算资源投入到基础设施投资和高新技术产业中，从而推动市场化深入改革。随着区域市场环境完善，改革县为了获取更多的经济资源展开政府间竞争，通过对不同经济领域的生产部门优胜劣汰，发展一批具有较强竞争力的高新行业，从而增加地区就业机会和提升居民收入水平。二是，“省直管县”改革有助于提升县域财力保障水平，为地方政府实施传统企业转型升级、降低污染产业密集程度提供了重要保障。“省直管县”改革导致横向政府竞争加剧，使得县域政府更为注重上级政府关于环境保护和污染工业的指标考核。县域财政能力的提升促使环境治理和工业改造的投入增加，对产业结构优化发挥重要作用，进而推动包容性增长。

综上所述，“省直管县”改革对县域经济包容性增长具有显著影响，且主要通过强化基层财政保障、提升公共偏向水平、促进产业结构升级等渠道推动县域经济包容性增长。

### 三、研究设计

#### (一)识别策略

由于不同县域的“省直管县”改革采用渐进实施方式，不同县域的政策实施时间存在差异，因此本文参考 Hoynes 和 Schanzenbach(2009)的方法，构建渐进型双重差分模型，以准确识别“省直管县”改革对经济包容性增长的作用。模型设定如下：

$$TFP_{it} = \beta_0 + \beta_1 Treat_{it} + \beta \sum X_{it} + Trend_t + \lambda_i + \eta_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中， $i$  和  $t$  分别代表县域和年份； $TFP$  代表经济包容性增长水平； $Treat$  为“省直管县”的政策虚拟变量； $X$  代表县域层面的控制变量，包括财政支出、人口密度、经济环境、规模企业数量、金融发展、居民储蓄、工业产值、信息基础建设； $Trend$  代表县域时间趋势变量； $\lambda$  和  $\eta$  分别表示县域和时间固定效应， $\varepsilon$  代表扰动项。本文采用聚类到县级层面的稳健标准误。

#### (二)经济包容性增长测算

现有文献大多认为经济包容性增长包含了经济可持续发展、增长过程和结果的共享、收入的提高等内容(张勋等, 2019)，即经济包容性增长必须包含两个目标，一个是经济增长，另一个则是包容性。然而，现有文献缺乏对经济包容性增长的系统测量，更少有文献把经济增长和包容性纳入统一的测量框架中。因此本文参考陈红蕾和覃伟芳(2014)的经验方法，构建全域 *Malmquist-Luenberger*(*GML*) 生产率指数，将经济增长和包容性纳入测量框架，以刻画县域经济包容性增长水平。

(1)构造全域生产可能性集。假定在  $t$  期内，存在  $K$  个区域，每个区域存在  $N$  个投入要素  $x(x_1, \dots, x_N)$ ，形成  $M$  个期望产出  $y(y_1, \dots, y_M)$  和  $I$  个非期望产出  $b(b_1, \dots, b_I)$ ，则全域生产可能性集为：

$$P^G(x) = \{(y', b') : \sum_{t=1}^T \sum_{k=1}^K z'_k y'_{km} \geq y'_{km}, \forall m; \sum_{t=1}^T \sum_{k=1}^K z'_k b'_{ki} = b'_{ki} \\ \sum_{t=1}^T \sum_{k=1}^K z'_k x'_{km} \leq x'_{km}, \forall n; \sum_{k=1}^K z'_k = 1, z'_k \geq 0, \forall k\} \quad (2)$$

式(2)中:  $z_k$  为单个横截面观察值的权重, 全域生产可能性集  $P^G(x)$  满足  $P^G(x) = P^1(x^1) \cup P^2(x^2) \cup \dots \cup P^T(x^T)$ 。

(2) 设定全域 *SBM* 方向性距离函数。具体测量公式为:

$$D_V^G(g^x, g^y, g^b, x^{t,k'}, y^{t,k'}, b^{t,k'}) = \max_{s^x, s^y, s^b} \frac{1}{2} \left[ \frac{1}{N} \sum_{n=1}^N \frac{s_n^x}{g_n^x} + \frac{1}{I+M} \left( \sum_{m=1}^M \frac{s_m^y}{g_m^y} + \sum_{i=1}^I \frac{s_i^b}{g_i^b} \right) \right]$$

$$s.t. \sum_{t=1}^T \sum_{k=1}^K z_k^t x_{km}^t + s_n^x = x_{k'n}^t, \forall n; \sum_{t=1}^T \sum_{k=1}^K z_k^t y_{km}^t - s_m^y = y_{k'm}^t, \forall m;$$

$$\sum_{t=1}^T \sum_{k=1}^K z_k^t b_{ki}^t + s_i^b = b_{k'i}^t, \forall i; \sum_{k=1}^K z_k^t = 1, z_k^t \geq 0, \forall k;$$

$$s_n^x \geq 0, \forall n; s_m^y \geq 0, \forall m; s_i^b \geq 0, \forall i$$
(3)

式(3)中:  $g^x, g^y, g^b$  分别为  $x, y, b$  的方向向量;  $s_n^x, s_m^y, s_i^b$  分别为  $x, y, b$  的松弛变量。

(3) 构建基于全域 *GML* 指数的经济包容性增长指数。具体公式为:

$$GML_t^{t+1} = [1 + S_V^G(x^t, y^t, b^t; g)] / [1 + S_V^G(x^{t+1}, y^{t+1}, b^{t+1}; g)]$$
(4)

若全域 *GML* 指数值大于 1, 则说明经济包容性增长具有正向增长效应。

### (三) 变量与数据来源

本文采用 2005—2018 年中国 1760 个县域作为研究样本, 并做如下处理: (1) 由于直辖市、海南省的行政管理体制具有特殊性, 因而剔除上述省区样本; (2) 剔除“省直管县”改革起步较早的浙江省样本; (3) 对连续变量前后 1% 缩尾法处理; (4) 剔除数据缺省样本。数据来源于《中国县(市)社会经济统计年鉴》《中国区域经济统计年鉴》以及各市县统计年鉴等。

1. 被解释变量: 经济包容性增长 (*TFP*)。本文采用 *GML* 生产率指数来衡量县域经济包容性增长。区域包容性增长的资本投入变量采用资本存量衡量, 劳动投入变量采用劳动力人口衡量, 期望产出变量为地区生产总值, 非期望产出为县域收入差距。其中, 资本存量的测量采用永续盘存法衡量。本文参考 Hall 和 Jones(1999) 和余泳泽等(2019) 的方法, 价格指数采用县域所属省份的价格指数进行平减, 采用固定资产总额作为资本投资额, 设定资本折旧率为 6%。本文采用一般的基期资本存量计算方法, 以 2005 年固定资产投资作为基期存量数据; 劳动投入变量采用年末劳动人数衡量; 期望产出采用地区生产总值, 设定基期为 2005 年; 非期望产出变量参考陈红蕾和覃伟芳(2014) 关于收入差距的处理方法, 以城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入的比值测算。

2. 解释变量: “省直管县”改革 (*Treat*)。“省直管县”改革变量的基础数据来源于各省关于“省直管县”改革的政策文件, 如安徽省的《安徽省人民政府关于实行省直管县财政体制改革的意见》、河北省的《河北省人民政府关于扩大部分县(市)管理权限的意见》等文件。本文参考 Jia 等(2020) 的做法, 基于各省关于“省直管县”改革的文件, 将实行“省直管县”改革的县域定义为实验组, 将未实行改革的县域设为控制组。具体而言, 若该县实行“省直管县”改革, 则该县变量 *Treat* 在当年及以后的年份赋值为 1, 否则为 0。

3. 控制变量。本文选取以下县域层面的控制变量进行分析。财政支出 (*Fis*), 以一般公共预算支出额衡量; 人口密度 (*Pop*), 以年末总人口数量与辖区面积的比值衡量; 经济环境 (*Eco*), 以人均 *GDP* 衡量; 规模企业数量 (*Firm*), 以规模以上工业企业数量衡量; 金融发展 (*Fina*), 以年末金融机构存款余额占 *GDP* 比例衡量; 居民储蓄 (*Save*), 以年末城乡居民储蓄存款余额的人均值衡量; 工业产值 (*Int*), 以第二产业增加值衡量; 信息基础设施建设 (*Net*), 以每万户的互联网宽带接入用户数衡量。表 1 为本文变量特征。

表 1 变量特征

变量	符号	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
经济包容性增长	<i>TFP</i>	20603	0.108	0.127	0.708	1.732
省直管县改革	<i>Treat</i>	24640	0.302	0.462	0	1
财政支出(对数)	<i>Fis</i>	24316	9.893	1.505	4.605	15.075
人口密度	<i>Pop</i>	24316	0.026	0.161	0.001	18.468
经济环境(对数)	<i>Eco</i>	24329	10.299	2.979	6.625	21.414
规模企业数量(对数)	<i>Firm</i>	23882	3.529	1.362	0	7.789
金融发展	<i>Fina</i>	24316	0.525	0.372	0.001	8.511
居民储蓄	<i>Save</i>	24316	0.650	0.358	0.000	7.358
工业产值(对数)	<i>Ind</i>	24587	11.990	1.622	4.605	16.769
信息基础设施建设	<i>Net</i>	24640	4.628	7.948	0.001	130.760

#### 四、实证分析

##### (一)平行趋势检验

若不推行“省直管县”改革政策时,改革县与非改革县的包容性增长水平的变化趋势不均有明显差异,即具有平行变化的趋势。因此,在进行基准回归前,本文借鉴 Jacobson 等(1993)的做法,采用事件分析法对双重差分模型进行平行趋势检验。具体的计量模型设定为:

$$TFP_{it} = \beta_0 + \sum_{k \geq -5}^5 \beta_k D_{it}^k + \beta \sum X_{it} + Trend_t + \lambda_i + \eta_t + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

其中,  $D_{it}^k$  为“省直管县”改革实施的当期虚拟变量。 $k$  表示为政策实施的前后期数。在样本期 2005—2018 年内,由于不同县域推行“省直管县”改革的时间存在差异性,本文以各县域实施“省直管县”改革的时间为基期,并设定前后 5 期。图 1 为平行趋势检验结果,呈现出参数  $\beta_k$  估计值及其 95% 的置信区间。可见,参数  $\beta_k$  在政策实施前基本不存在显著差异,满足平行趋势假设。从动态效应而言,在政策实施的第 1 期开始,参数  $\beta_k$  即呈现出正向上升趋势,并且持续到第 5 期,说明了“省直管县”改革的促进作用具有长期效应。

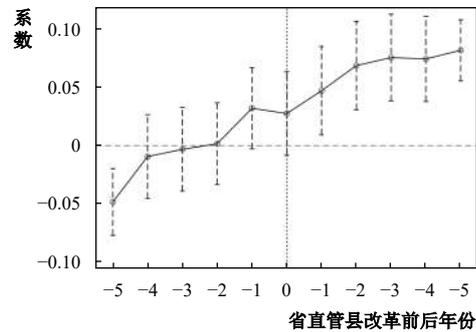


图 1 平行趋势检验

##### (二)基准回归

表 2 为本文的基准回归结果。结果显示,“省直管县”改革变量(*Treat*)的系数均显著为正,意味着“省直管县”改革显著促进了县域经济包容性增长,且具有显著的经济意义。具体而言,模型(1)中的“省直管县”改革变量(*Treat*)的系数为 0.0513,表明了相较于非改革县域,实施“省直管县”改革的县域的经济包容性增长提高了 5.13%。这意味着,“省直管县”改革有助于推动县政府将更多的财政资源用于推进经济平衡发展和社会可持续发展的项目建设中,推动本地区民营企业成长发展和要素禀赋自由流动,优化资源合理配置,从而有利于改善县域收入分配,促进经济包容性增长。可以预期,随着经济体制改革深化,“省直管县”改革对县域的经济增长、收入分配和可持续发展的积极效益将全面彰显。

表 2 基准回归

	(1)全样本	(2)剔除省会城市和计划单列市	(3)县级市样本	(4)县样本
<i>Treat</i>	0.0513*** (0.018)	0.0451*** (0.012)	0.0366* (0.021)	0.0545*** (0.013)
<i>Fis</i>	0.1912*** (0.008)	0.1923*** (0.008)	0.2522*** (0.024)	0.1762*** (0.008)
<i>Pop</i>	0.0012 (0.003)	0.0014 (0.003)	-0.0362* (0.020)	0.0019 (0.003)
<i>Eco</i>	0.1115** (0.052)	0.1110** (0.048)	0.0242 (0.015)	0.1390** (0.062)
<i>Firm</i>	0.0059 (0.006)	0.0058 (0.006)	0.0193 (0.015)	0.0016 (0.006)
<i>Fina</i>	-0.0013 (0.013)	-0.0020 (0.014)	-0.0029 (0.023)	-0.0071 (0.016)
<i>Save</i>	0.0425 (0.043)	0.0427 (0.044)	-0.0450 (0.033)	0.0783 (0.051)
<i>Ind</i>	0.0614*** (0.010)	0.0613*** (0.010)	0.0567 (0.036)	0.0622*** (0.011)
<i>Net</i>	0.0061*** (0.001)	0.0060*** (0.002)	0.0055* (0.003)	0.0183*** (0.005)
<i>Cons</i>	3.6457*** (0.054)	3.6572*** (0.055)	3.6691*** (0.217)	3.6719*** (0.055)
城市时间趋势	控制	控制	控制	控制
县域固定效应	控制	控制	控制	控制
时间固定效应	控制	控制	控制	控制
<i>N</i>	20 603	19 436	3 842	16 761
<i>R</i> <sup>2</sup>	0.384	0.385	0.463	0.382

注：\*、\*\*和\*\*\*分别表示 10%、5% 和 1% 的显著性水平，括号为聚类稳健标准误，下同。

### (三)异质性检验

1. 地理区位。本文根据县域所属省份的地理区位分为东部、中部、西部和东北部，并构建“省直管县”改革与地理区位(*Area*)的交互项。结果如表 3 所示，一方面，“省直管县”改革对东部和中部地区经济包容性增长具有显著的正向作用。究其原因，在推行“省直管县”改革后，经济建设较快的东部和中部县域具有更强的对提高民生性公共服务水平，完善城乡收入分配制度的激励。另一方面，“省直管县”改革对西部和东北部地区经济包容性增长不具有明显作用。这可能在于，由于西部地区经济长期处于低水平阶段，产业结构单一，因而转变经济发展结构，推动经济发展成为西部城市的重要方向。在推行“省直管县”改革后，西部地区倾向于将更多财政支出投入到经济建设项目中，可能忽视社会公共品供给和极端贫困消除，从而对包容性发展的作用有限。此外，虽然“省直管县”改革有利于提升东北部地区财政自主性，但其财政刚性较为突出，大多停留于基本民生需求层面，限制了公共教育、社会福利等方面的财政投入，因而“省直管县”改革的影响收效甚微。

表 3 地理区位异质性

	(1)东部地区	(2)中部地区	(3)西部地区	(4)东北部地区
<i>Treat</i> × <i>Area</i>	0.0640*** (0.014)	0.0594*** (0.017)	0.0245 (0.016)	0.0301 (0.020)

续表 3 地理区位异质性

	(1)东部地区	(2)中部地区	(3)西部地区	(4)东北部地区
控制变量	控制	控制	控制	控制
城市时间趋势	控制	控制	控制	控制
县域固定效应	控制	控制	控制	控制
时间固定效应	控制	控制	控制	控制
<i>N</i>	20 603	20 603	20 603	20 603
<i>R</i> <sup>2</sup>	0.560	0.560	0.560	0.560

2. 经济发展水平。由于县域经济发展具有较大异质性,其地级市对县域的财政攫取程度不一。强市的财政自给水平较高,对基层财政攫取程度较低。“省直管县”改革后,弱市下辖县的财政收入提升程度高于强市下辖县,从而将更多财政资源用于推动经济包容性增长。因此,本文分为强市下辖县和弱市下辖县(杨志勇,2009),构建“省直管县”改革与市县关系分类(*Rel*)的交互项。基于历年市级人均 *GDP* 均值的省内排名,将排名前 1/3 设为强市,排名后 1/3 设为弱市。结果如表 4 模型(1)、(2)所示,“省直管县”改革的促进作用在弱市下辖县更强,说明“省直管县”改革推动弱市下辖县获得更多的财政资源用于包容性发展。此外,考虑到省会城市与其他城市在财政能力上具有差异性,本文将是否为省会城市作为强市和弱市的标准进行检验。结果如表 4 模型(3)、(4)所示,“省直管县”改革对非省会下辖县的促进作用更强,说明“省直管县”改革后非省会改革县财力上升,推动经济包容性增长。

表 4 经济发展水平异质性

	(1)强市下辖县	(2)弱市下辖县	(3)省会城市管辖县	(4)非省会城市管辖县	(5)强县	(6)弱县
<i>Treat</i> × <i>Rel</i>	0.0384*	0.0665**	0.0485	0.0424***	0.0617**	0.0254**
	(0.020)	(0.032)	(0.036)	(0.011)	(0.025)	(0.012)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
城市时间趋势	控制	控制	控制	控制	控制	控制
县域固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
时间固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
<i>N</i>	20 603	20 603	20 603	20 603	20 603	20 603
<i>R</i> <sup>2</sup>	0.569	0.560	0.560	0.561	0.562	0.554

一般而言,“省直管县”改革将减少对强县的财政截留,从而更有利于增加社会公共服务供给。但“省直管县”改革容易削弱地级市对弱县的经济扶持力度,从而恶化了经济包容性发展。因此,本文基于县域人均 *GDP* 均值在所属地级市的排名,将排名前 1/3 设为强县,排名后 1/3 设为弱县。结果如表 4 模型(5)、(6)所示,“省直管县”改革对强县的经济包容性增长的促进效应较为强烈,说明了“省直管县”改革有效约束了地级市对强县的财政截留行为,从而使强县获得更高的财政可支配收入以提升经济包容性增长。

3. “省直管县”改革形式。本文参考宋美喆等(2020)的处理方法,将改革形式分为财政“省直管县”和经济“省直管县”。结果如表 5 所示,财政“省直管县”改革是推动县域包容性发展的主要因素。究其原因,经济“省直管县”的核心在于推动经济社会事务的管理权限下放,使县级政府获得更高的经济社会事务处理自主性。在中国式财政分权背景下,这可能引致地方官员在政治晋升激励下限制经济要素自由流动,将有限的财政资源投入到经济建设项目中,从而导致资源配置效率低下和公共支出结构扭曲,进而阻碍了经济包容性增长。而财政“省直管县”改革

有利于推动财权下放于县域层面,使得县级政府获得更高的财政收入水平,从而使县级政府将财政资源用于推进公共服务、农村减贫、科技投入和收入分配完善等民生项目,从而促进了经济包容性增长。

(四)拓展性检验

1. 空间效应检验。考虑到“省直管县”改革对县域经济包容性增长的作用可能存在空间效应,即“省直管县”改革推动了县域经济可持续发展、收入分配完善和社会服务水平提升,可能对周边县域的包容性发展产生外部性影响。因此,本文借鉴 Delgado 和 Florax(2015)的做法,构造空间双重差分模型考察“省直管县”改革的空间影响效应。模型设定如下:

$$TFP_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 Treat_{it} + \alpha_2 W \times Treat_{it} + \alpha \sum X_{it} + Trend_t + \lambda_i + \eta_t + \varepsilon_{it} \quad (6)$$

$$\varepsilon_{it} = \phi W \varepsilon_{it} + \tau_{it}$$

其中,  $W$  代表空间权重矩阵,本文设定了七种邻近权重矩阵,具体包括:省内(地级市内)关联矩阵,设定“省直管县”改革的影响范围为省内(地级市内)县域;邻近省外(地级市外)县域矩阵,设定“省直管县”改革的影响范围涉及省外(地级市外)邻近县域;省际(地级市、县域)关联矩阵,设定“省直管县”改革的影响涉及周边省份(地级市、县域)的所有地区。

结果如表 6 所示,全局莫兰指数(Moran's  $I$ )显著为正,说明包容性增长具有空间趋同的特征,验证了空间自相关性。实证显示,除了省内关联矩阵、邻近省外县域矩阵和省级关联矩阵外,空间交互项  $W \times Treat$  均显著为正,这说明了“省直管县”改革不仅推动了所在地区的经济包容性增长,而且对周边区域产生显著的溢出效应,促进了周边地区的经济包容性增长。具体而言,“省直管县”改革的空间效应集中于地级市内、邻近地级市和邻近县域,但对省内县域和省外县域的空间效应不显著。究其原因,“省直管县”改革在推进当地经济包容性增长的同时,往往容易造成其他周边中心地区发展缓慢的问题,不利于城市圈内发挥规模经济效应,也不利于区域中心城市发展。当前,由于部分经济圈缺乏科学统一规划,“省直管县”改革在一定程度上制约了区域经济增长极发展,无法与周边区域形成合理的产业分工合作体系,造成区域市场分割,对周边地区包容性发展造成不利影响,而这种问题尤其体现在省级内外的其他县域。

表 6 空间溢出效应

	(1)省内关联	(2)市内关联	(3)邻近省外县域	(4)邻近市外县域	(5)省际关联	(6)地级市关联	(7)县域关联
<i>Treat</i>	0.0402** (0.020)	0.0413** (0.018)	0.0348*** (0.012)	0.0352** (0.014)	0.0305** (0.013)	0.0337* (0.018)	0.0411** (0.017)
$W \times Treat$	0.0263 (0.022)	0.0244** (0.010)	0.0213 (0.022)	0.0710** (0.035)	0.0618 (0.043)	0.0746** (0.040)	0.1253*** (0.046)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
城市时间趋势	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
县域固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
时间固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
<i>N</i>	20 603	20 603	20 603	20 603	20 603	20 603	20 603
$R^2$	0.449	0.481	0.457	0.432	0.427	0.366	0.333
全局 Moran's $I$	0.0362**	0.0504***	0.0215**	0.0314**	0.0157**	0.0180**	0.0424***

2. 改革内容设计检验。由于各省的“省直管县”改革的管理内容与政策设计具有较大的差异性,因此忽略改革内容设计异质性进行“省直管县”改革效应检验,容易对实证结果产生较大的偏差(李永友等,2021)。“省直管县”改革在内容设计的差异性主要体现为以下方面:一是,改革内容设计是否涉及实际权限下放。二是,改革内容设计是否具有明确的财政支出责任。三是,改革内容设计是否具有政府努力的激励性奖惩政策。上述方面可能因改革内容的设计差异从而导致“省直管县”改革的包容性增长效应存在较大差异性影响。因此,本文参考李永友等(2021)的处理方法,构建“省直管县”改革与改革内容设计的交互项,具体包括实质权限下放( $Pow$ )、财政支出责任( $Rsp$ )、激励性政策( $Ply$ )。本文通过梳理各地区的“省直管县”改革相关文件,对改革内容设计变量进行定义。若改革过程中向该县(市)下放实质性权限,则  $Pow$  赋值为 1,反之为 0;若改革内容具有明确的财政支出责任,则  $Rsp$  赋值为 1,反之为 0;若改革政策涉及激励性政策内容,则  $Ply$  赋值为 1,反之为 0。

表 7 为改革内容设计的实证结果,可以发现:一是,向改革县下放实质性权限对包容性增长并不存在显著影响。究其原因,实质性权限的下放可以通过利用投资项目审批权、土地规划等权限获取发展县域经济的资金,从而提高经济发展水平。然而,县域政府通过获得更高的招商引资权限,增加获取经济资源的渠道,极大缓解地方财政压力,从而降低了地方政府通过发展经济获取资金的依赖,抑制了推动经济发展的政府努力。因此实质性权限下放的影响具有不确定性。二是,财政支出责任的明确有助于推动县域包容性增长。这可能因为,财政支出责任的明确,增加了地方政府的刚性支出责任,尤其是社会保障性和民生性支出,从而在提高公共支出和民生水平的同时,也倒逼地方政府通过发展经济以缓解支出责任所产生的财政压力,进而促进了包容性增长。三是,激励性奖惩机制对县域包容性增长具有促进效应。这可能因为,地方政府通过推动经济发展获取更多的经济资源的激励性更强,不仅增加了地方财政收入,也会获得激励性奖励,如财政收入、绩效考核等方面,因此“省直管县”改革的文件设置激励性政策有助于强化“省直管县”改革对包容性增长的促进作用。

(五)机制检验

“省直管县”改革对县域经济包容性发展的作用路径一般表现为强化基层财政保障、提高公共偏向水平和推动产业结构优化升级等方面,从而推动县域经济包容性增长。基于此,本文参考毛其淋(2020)的做法构建中介模型,从上述三方面探究“省直管县”改革对经济包容性增长的影响机制。具体模型设定如下:

$$IM_{i,t} = \rho_0 + \rho_1 Treat_{i,t} + \rho \sum X_{i,t} + Trend_t + \lambda_i + \eta_t + \varepsilon_{i,t} \quad (7)$$

$$TFP_{i,t} = \gamma_0 + \gamma_1 Treat_{i,t} + \gamma_2 Treat_{i,t} \times IM_{i,t} + \gamma_3 IM_{i,t} + \gamma \sum X_{i,t} + Trend_t + \lambda_i + \eta_t + \varepsilon_{i,t} \quad (8)$$

其中,  $IM_{i,t}$  代表中介机制变量,具体包括基层财政保障、公共支出偏向和产业结构升级。中介模型检验步骤为:首先,基于式(1)验证“省直管县”改革对经济包容性增长的促进作用。然后,对式

表 7 改革内容设计

	(1)实质性 权限下放	(2)财政支出 责任	(3)激励性 政策
$Treat \times Pow$	0.0010 (0.001)		
$Treat \times Rsp$		0.0212*** (0.047)	
$Treat \times Ply$			0.0354** (0.016)
控制变量	控制	控制	控制
城市时间趋势	控制	控制	控制
县域固定效应	控制	控制	控制
时间固定效应	控制	控制	控制
$N$	20 603	20 603	20 603
$R^2$	0.673	0.658	0.541

(7)进行回归,若参数 $\rho_1$ 显著为正,则说明“省直管县”改革对机制变量有促进作用。最后,对式(8)进行回归,若交互项 $Treat \times IM$ 的系数显著为正,则说明该机制变量是“省直管县”改革是促进经济包容性增长的重要影响渠道。

1. 基层财政保障。<sup>①</sup>“省直管县”改革推动市县财政关系变革,使县级政府获得更大的财政自主性,从而增加县级政府可支配财力,推动区域资源发展基层经济,进而推动经济包容性发展。“省直管县”改革主要通过影响县域政府的税收分成和纵向财政关系这两方面影响县级政府可支配财力,从而推动经济包容性增长。本文参考宁静和赵旭杰(2019)的经验做法,以县域财政收入占GDP比例衡量基层财政。考虑到基层财政主要来源于县级自有财政收入和上级转移收入,因而本文也采用县级财政收入占GDP比例以衡量财政税收分成,采用上级转移收入占GDP比例以衡量纵向财政关系下的转移支付,以分析不同财政来源的影响。

检验结果说明,“省直管县”改革有利于推动县域财政总收入提升,“省直管县”改革通过提升财政总收入水平进而促进经济包容性增长。此外,结果证实财政总收入提升是“省直管县”改革推动经济包容性增长的重要渠道。分财政来源而言,实证结果验证了上级转移支付对“省直管县”改革的促进作用具有中介效应,而本级财政收入不具有明显影响。这说明了“省直管县”改革通过纵向财政关系的影响,提升县级政府的转移支付能力,进而推动更多财政资源提升经济包容性增长水平。

2. 公共偏向水平。本文借鉴陈思霞和卢盛峰(2014)的做法,以科技支出、教育支出和卫生支出占财政总支出的比例衡量公共支出水平。本文以中学师生比和基础设施建设支出占比衡量县域教育水平和基础设施建设水平。实证结果表明“省直管县”改革主要通过提高教育水平和基础设施建设水平进而推动县域经济包容性增长,其中基础设施教育水平的中介作用更为强烈,而公共支出水平没有显著作用。这可能因为,相较于公共服务领域,基础设施建设的促进作用的周期较短而且更有效,另外基础设施建设在快速促进县域经济增长和扩大基层政府财力的同时,可以推动区域市场一体化,有效推进农村减贫和改善收入分配。因而在政治晋升激励下,基础设施建设成为县域基层官员决策的首要选择。

3. 产业结构升级。本文采用以下三种方法衡量产业结构。一是基于第三产业占比与第二产业占比之比率测量产业结构转型过程;二是参考付凌晖(2010)的做法构建产业高级化指数测量产业高级化水平;三是采用规模企业工业产值占GDP比值进行衡量。根据实证结果,“省直管县”改革促进了产业转型和产业高级化水平提升,从而促进县域经济包容性增长。

## 五、稳健性检验

### (一)PSM-DID估计<sup>②</sup>

考虑到“省直管县”改革的县域选择可能存在样本选择性偏差,本文采用PSM-DID估计方法进行检验。本文参考宁静和赵旭杰(2019)的设定方法,采用核密度匹配法和K个最近邻域法进行匹配。根据检验结果,本文结论依然具有稳健性。

### (二)安慰剂检验

本文运用间接安慰剂法随机产生“省直管县”改革的县域名单,分别对县域经济包容性增长重复做1000次和2000次回归模拟。根据检验结果,回归P值基本服从正态分布,验证了本文结

<sup>①</sup> 限于篇幅,机制检验的分析表格省略,若有需要可向作者索取。

<sup>②</sup> 限于篇幅,稳健性检验分析表格省略,若有需要可向作者索取。

论的真实性。

### (三)非随机选择影响

“省直管县”改革的地区选择可能并非具有随机性。本文引入县域属性因素(*Nat*)与时间趋势(*Trend*)的交互项进行检验,具体包括经济特区下辖县、副省级城市下辖县、省会城市下辖县、南方地区、省份边界县等先决因素。根据检验结果,本文结论依然成立。

### (四)更换被解释变量

第一,由于可获得的县域数据为2002年,本文选取2002年为基期,将较为准确的省级资本存量根据县域规模折算到县级层面。资本存量按当年各县占各省份的全社会固定资产投资的比例确定,省级2002年资本存量参考了张军等(2004)的方法进行测量。第二,本文采用超越对数生产函数的随机前沿函数法对经济包容性增长进行重新测算。第三,以农村居民人均纯收入进行检验。第四,本文基于亚洲开发银行对包容性发展的定义,从经济增长可持续性、贫困和收入平等、经济机会公平性、社会保障等维度构建包容性增长评价体系(McKinley, 2010),并采用熵值法进行衡量。<sup>①</sup>根据检验结果,本文结论依然稳健。

### (五)内生性检验

本文以县到所属地级市距离(*Dis*)与省份“省直管县”改革(*Treat<sub>pro</sub>*)的交互项作为工具变量,进行两阶段回归。一方面,地理距离对县域包容性增长不具有较大影响,满足排他性;另一方面,县到所属地级市距离是影响“省直管县”改革的改革县选取的重要因素(刘勇政等,2019)。地理距离越大,则两地经济联系越弱,则容易推行“省直管县”改革,满足相关性。根据检验结果,本文结论依然成立。

### (六)其他稳健性检验

第一,由于部分省份同时推行“省直管县”改革和“强县扩权”改革,因而实证结果可能受到“强县扩权”改革的影响。本文引入“强县扩权”改革变量(*Reform*)进行检验。第二,由于自治区的财政管理体制与其他县域具有较大差异,因此本文剔除了民族自治地区进行检验。第三,“省直管县”改革主要由省级政府推行,因而不同省区的政府改革行为可能具有系统差异。因此,本文引入省份时间趋势变量(*Time*)进行控制。第四,考虑到“省直管县”改革的滞后性效应,本文对“省直管县”改革虚拟变量进行滞后一期检验。根据检验结果,本文结论依然稳健。

## 六、结 论

准确把握“省直管县”改革对县域经济包容性增长的政策效果,对于进一步深化“省直管县”体制改革工作,推动经济包容性增长具有重要的理论和现实意义。本文采用中国县域数据实证检验“省直管县”改革对县域包容性发展的影响效应。结果表明:“省直管县”改革显著促进了县域经济包容性增长。“省直管县”改革的促进作用主要集中于东部和中部地区、弱市下辖县、非省会城市管辖县和强县,且财政“省直管县”改革是推动经济包容性增长的主要因素。“省直管县”改革的促进作用具有空间溢出效应,主要体现于地级市邻近及其内部的县域。在“省直管县”改革制度中财政支出责任的明确和激励性奖惩政策的设定有助于强化“省直管县”改革的促进作用。“省直管县”改革通过强化基层财政保障、提升公共偏向水平、促进产业结构升级等渠道推动县域经济包容性增长。经过一系列稳健性检验后,本文主要结论依然成立。

<sup>①</sup> 由于篇幅所限,未报告包容性增长评价指标体系,如有需要可向作者索取。

本文结论对于中国深化开展“省直管县”改革工作具有一定的政策含义:第一,加强优化顶层设计和规划,加快推动“省直管县”改革工作。建议政府继续坚持因地制宜,分阶段逐步推进“省直管县”改革,进一步优化“省直管县”改革目标,理清市县财政权力关系,积极发挥“省直管县”改革的积极作用,并强化监管力度,适时对下放和取消审批权限事项开展监督检查。第二,进一步转变政府职能,完善社会保障体系和管理体系,加强公共服务体系建设。本文结论为,“省直管县”改革的作用通过基层财政保障、公共偏向水平和产业结构升级推动县域经济包容性增长。一方面,需要加快建设服务型政府,推动区域经济一体化发展,重点培育本土企业,提升居民就业和收入水平;另一方面,这需要县级政府重点在社会管理和公共服务上发挥作用,推动基础设施、科教文卫等工作,完善收入分配制度,提升居民社会福利水平。第三,建立健全利益补偿机制,完善区域协调机制。本文结论为,“省直管县”改革的作用具有空间溢出效应,主要集中于地级市邻近及其内部县域。这意味着“省直管县”改革后,对省级及其周边区域的资源竞争较为激烈,从而对省份内部和其他省份的县域影响不明显。一方面,这需要省级政府适度平衡资源分配,加大对部分地区的财政补贴力度;另一方面,建立健全区域合作和协调机制,进一步加强区域间工作对接和协调,推动良性差异化竞争,促进区域间共同发展。

主要参考文献:

- [1]才国伟,张学志,邓卫广. “省直管县”改革会损害地级市的利益吗?[J]. 经济研究,2011,(7): 65-77.
- [2]蔡嘉瑶,张建华. 财政分权与环境治理——基于“省直管县”财政改革的准自然实验研究[J]. 经济学动态,2018,(1): 53-68.
- [3]陈红蕾,覃伟芳. 中国经济的包容性增长: 基于包容性全要素生产率视角的解释[J]. 中国工业经济,2014,(1): 18-30.
- [4]陈思霞,卢盛峰. 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[J]. 经济学(季刊),2014,(4): 1261-1282.
- [5]付凌晖. 我国产业结构高级化与经济增长关系的实证研究[J]. 统计研究,2010,(8): 79-81.
- [6]韩永辉,黄亮雄,王贤彬. 产业政策推动地方产业结构升级了吗?——基于发展型地方政府的理论解释与实证检验[J]. 经济研究,2017,(8): 33-48.
- [7]韩永辉,张帆,李子文. 双向 FDI 与雾霾空气污染: 理论机制与中国经验[J]. 国际经贸探索,2021,(7): 100-112.
- [8]贾俊雪,宁静. 纵向财政治理结构与地方政府职能优化——基于省直管县财政体制改革的拟自然实验分析[J]. 管理世界,2015,(1): 7-17.
- [9]李永友,周思娇,胡玲慧. 分权时序与经济增长[J]. 管理世界,2021,(5): 71-86.
- [10]刘冲,乔坤元,周黎安. 行政分权与财政分权的不同效应: 来自中国县域的经验证据[J]. 世界经济,2014,(10): 123-144.
- [11]刘勇政,贾俊雪,丁思莹. 地方财政治理: 授人以鱼还是授人以渔——基于省直管县财政体制改革的研究[J]. 中国社会科学,2019,(7): 43-63.
- [12]毛其淋. 贸易政策不确定性是否影响了中国企业进口?[J]. 经济研究,2020,(2): 148-164.
- [13]宁静,赵旭杰. 纵向财政关系改革与基层政府财力保障: 准自然实验分析[J]. 财贸经济,2019,(1): 53-69.
- [14]宋美喆,刘寒波,叶琛. 财政分权对全要素生产率的影响——基于“省直管县”改革的准自然实验[J]. 经济地理,2020,(3): 33-42.
- [15]谭之博,周黎安,赵岳. 省管县改革、财政分权与民生——基于“倍差法”的估计[J]. 经济学(季刊),2015,(3):

1093-1114.

- [16]王立勇,高玉胭. 财政分权与产业结构升级——来自“省直管县”准自然实验的经验证据[J]. *财贸经济*, 2018, (11): 145-159.
- [17]王小龙,陈金皇. 省直管县改革与区域空气污染——来自卫星反演数据的实证证据[J]. *金融研究*, 2020, (11): 76-93.
- [18]王小龙,方金金. 政府层级改革会影响地方政府对县域公共教育服务的供给吗?[J]. *金融研究*, 2014, (8): 80-100.
- [19]王小龙,方金金. 财政“省直管县”改革与基层政府税收竞争[J]. *经济研究*, 2015, (11): 79-93.
- [20]杨志勇. 省直管县财政体制改革研究——从财政的省直管县到重建政府间财政关系[J]. *财贸经济*, 2009, (11): 36-41.
- [21]余泳泽,刘大勇,龚宇. 过犹不及事缓则圆: 地方经济增长目标约束与全要素生产率[J]. *管理世界*, 2019, (7): 26-42.
- [22]袁渊,左翔. “扩权强县”与经济增长: 规模以上工业企业的微观证据[J]. *世界经济*, 2011, (3): 89-108.
- [23]张华. 省直管县改革与雾霾污染: 来自中国县域的证据[J]. *南开经济研究*, 2020, (5): 24-45.
- [24]张军,吴桂英,张吉鹏. 中国省际物质资本存量估算: 1952-2000[J]. *经济研究*, 2004, (10): 35-44.
- [25]张勋,万广华. 中国的农村基础设施促进了包容性增长吗?[J]. *经济研究*, 2016, (10): 82-96.
- [26]张勋,万广华,张佳佳,等. 数字经济、普惠金融与包容性增长[J]. *经济研究*, 2019, (8): 71-86.
- [27]郑新业,王晗,赵益卓. “省直管县”能促进经济增长吗?——双重差分方法[J]. *管理世界*, 2011, (8): 34-44.
- [28]Delgado M S, Florax R J G M. Difference-in-differences techniques for spatial data: Local autocorrelation and spatial interaction[J]. *Economics Letters*, 2015, 137: 123-126.
- [29]Hall R E, Jones C I. Why do some countries produce so much more output per worker than others?[J]. *The Quarterly Journal of Economics*, 1999, 114(1): 83-116.
- [30]Hoynes H W, Schanzenbach D W. Consumption responses to in-kind transfers: Evidence from the introduction of the food stamp program[J]. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2009, 1(4): 109-139.
- [31]Jacobson L S, LaLonde R J, Sullivan D G. Earnings losses of displaced workers[J]. *The American Economic Review*, 1993, 83(4): 685-709.
- [32]Jia J X, Din S Y, Liu Y Z. Decentralization, incentives, and local tax enforcement[J]. *Journal of Urban Economics*, 2020, 115: 103225.
- [33]Li P, Lu Y, Wang J. Does flattening government improve economic performance? Evidence from China[J]. *Journal of Development Economics*, 2016, 123: 18-37.
- [34]Ligthart J E, van Oudheusden P. The fiscal decentralisation and economic growth nexus revisited[J]. *Fiscal Studies*, 2017, 38(1): 141-171.
- [35]Liu Y Z, Alm J. “Province-Managing-County” fiscal reform, land expansion, and urban growth in China[J]. *Journal of Housing Economics*, 2016, 33: 82-100.
- [36]Ma G R, Mao J. Fiscal decentralisation and local economic growth: Evidence from a fiscal reform in China[J]. *Fiscal Studies*, 2018, 39(1): 159-87.
- [37]McKinley T. Inclusive growth criteria and indicators: An inclusive growth index for diagnosis of country progress[R]. Working Paper, 2010.

## Does Province-Managing-County Reform Promote the Inclusive Growth in Chinese Counties?

Wei Dongming<sup>1</sup>, Gu Naihua<sup>1</sup>, Han Yonghui<sup>2</sup>

(1. *Institute of Industrial Economics, Jinan University, Guangzhou 510632, China;*

2. *GHS, Guangdong University of Foreign Studies, Guangzhou 510420, China)*

**Summary:** The Province-Managing-County reform (PMC) is an active attempt by China to promote government-level reforms and decentralize economic management. It is an important measure for the reform of grassroots government power expansion. The starting point of PMC reform is to optimize government management to promote economic development, but whether it can promote the inclusive growth in counties is also an important criterion for measuring its effectiveness. Therefore, the impact of PMC reform on the inclusive growth in counties has also become the focus of attention from all walks of life. This paper intends to answer the following questions: What is the impact of PMC reform on the inclusive growth in Chinese counties? What is the impact mechanism? How should China further deepen the PMC reform to promote the inclusive growth in counties? This paper uses China's county-level data from 2005 to 2018 to investigate the impact of PMC reform on the inclusive growth of county economy. It comes to the following conclusions: First, the PMC reform has a significant role in promoting the inclusive growth of county economy. Second, the heterogeneity test finds that the promotion of PMC reform is mainly concentrated in the eastern and central regions, counties under the jurisdiction of weak cities, counties under the jurisdiction of non-provincial capital cities and strong counties, and compared with the economical PMC reform, the fiscal PMC reform is a major factor in promoting inclusive growth. Third, after considering the spatial effect, the promotion of PMC reform has a spatial spillover effect, which is mainly reflected in the neighboring prefecture-level cities and counties within them. Fourth, the promotion effect of PMC reform is affected by fiscal expenditure responsibilities and incentive policies. The clarification of fiscal expenditure responsibility and the setting of incentive reward and punishment policies in the reform system help to strengthen the promotion effect of PMC reform. Fifth, the mechanism test finds that the PMC reform promotes the inclusive growth of county economy through channels such as strengthening grassroots fiscal security, raising the level of public bias, and promoting the upgrading of industrial structure. In short, this paper mainly expands the existing research from the following four aspects: First, under the new normal of China's economy, inclusive development and high-quality development have become an important trend in China's economic development. In this context, this paper examines the internal connection between the PMC reform and inclusive development, which is an enrichment and expansion of previous literature. Second, this paper uses the DID model to examine the causal effect of PMC reform on inclusive growth, and alleviate the endogenous problems that have prevailed in the previous literature. It also examines the spatial effect of PMC reform on inclusive growth, and analyzes the content design impact of PMC reform in terms of substantive authority decentralization, clear fiscal expenditure responsibilities, and incentive policy setting. It further examines the mechanism from the aspects of grassroots fiscal security, public expenditure bias and industrial structure upgrading, which is a sublimation of the scientific nature of previous research. Third, this paper also contributes to an accurate understanding of the driving factors of inclusive growth. It thoroughly examines the determinants of inclusive growth from the perspective of local government structure, and provides theoretical and empirical explanations for inclusive growth.

**Key words:** Province-Managing-County reform; inclusive growth; fiscal decentralization; DID model

(责任编辑 顾 坚)