

# 巩固拓展脱贫攻坚成果：财政涉农资金整合何以影响县域产业经济？

仇童伟<sup>1</sup>，张丹茹<sup>1</sup>，罗必良<sup>2</sup>

(1. 华南农业大学 经济管理学院, 广东 广州 510642;

2. 华南农业大学 国家农业制度与发展研究院, 广东 广州 510642)

**摘要:**实现巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接,需要借助县域产业经济发展来防范规模性返贫并带动脱贫人口就业增收。为此,2021年国家继续延续贫困县财政涉农资金整合试点,着力打造“多个渠道引水、一个龙头放水”的财政投入新格局。文章借助政策实施的准自然试验,利用2016—2018年全国县域数据,考察了贫困县财政涉农资金整合对产业经济的影响及其内在机制。结果显示,财政涉农资金整合促进了县域经济增长,且以激励第一产业和第二产业增长为主。此外,该政策还有效改善了涉农资金使用效率。机制分析显示,该政策不仅具有激励农业合作社、农产品加工企业和规模以上工业企业发展的作用,还能够引导贫困县增加对农村基础设施建设和生产发展的投入,同时也提升了财政涉农资金的监管力度。因此,统筹整合财政涉农资金有效改善了贫困县涉农资金使用效率,下一步应稳健有序推广该政策,加强对产业项目的投入,以脱贫地区产业提质增效助力乡村振兴。

**关键词:**财政涉农资金;贫困县;产业经济;巩固拓展脱贫攻坚成果

**中图分类号:**F812.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-0150(2022)06-0048-16

## 一、引言

2020年12月印发的《中共中央、国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》(以下简称《意见》)强调,要在巩固拓展脱贫攻坚成果的基础上,做好乡村振兴这篇大文章,持续推进脱贫地区发展和群众生活改善。为实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,一方面,需要巩固脱贫攻坚成果,防止规模性返贫;另一方面,需要拓展脱贫攻坚成果,实现与乡村振兴有效衔接。一直以来,经济增长都是战胜贫困的基础性力量。为发展贫困地区或者脱贫地区产业经济,财政转移支付必不可少。根据杨广勇(2020)的统计,我国财政涉农支出规模由2007年的3 405亿元增至2019年的22 863亿元,占全国财政支出的比例也由6.84%上升到9.57%。尤其在精准扶贫实施以来,各级政府累计财政扶贫专项投入规模呈现快速增长态势。《中国农村贫困监测报告》数据显示,2016—2020年,中央财政累计安排专项扶贫资金5 249.21亿元,年均增长20.3%。2013—2021年,中央、省、市、县财政专项扶贫资金累计投入近

收稿日期:2022-05-29

基金项目:中国博士后科学基金项目(2021M702701);国家社科基金后期资助重点项目(20FGLA004)。

作者简介:仇童伟(1991—),男,安徽滁州人,华南农业大学经济管理学院副教授;

张丹茹(2000—),女,广东广州人,华南农业大学经济管理学院硕士研究生;

罗必良(1962—),男,湖北监利人,华南农业大学国家农业制度与发展研究院教授(通讯作者)。

1.6万亿元。如果将地方投入和社会扶贫投入统计进来,扶贫的转移支付还要提高1/3以上(陈锡文和韩俊,2021)。

显然,财政投入是巩固拓展脱贫攻坚成果的关键环节。为此,《意见》提出,要保留并调整优化原财政专项扶贫资金,聚焦支持脱贫地区巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴;合理安排财政投入规模,优化支出结构,调整支持重点。问题的关键在于,如此巨大的涉农财政投入是否能对贫困县或脱贫地区社会经济发展起到实质性作用?张伟(2011)发现,在现行体制下,政府涉农部分过多,每个部分又掌握着一定额度的资金分配权,且对其“严防死守”,导致了严重固化的资金分配和使用格局。部分地方政府甚至还想方设法挪用涉农资金,导致资金使用效率极为低下,财政处于很被动的地位(高清平,2009)。实际上,涉农资金使用效率低下的主要原因在于,农业项目本身具有点多面广、单项投资规模小等特点,加之条块分割,这就造成项目资金分散,行业管理要求不一,监督难度增加(郭梓仁,2006)。

为缓解涉农投入“碎片化”严重、资金使用效率低的问题,国务院办公厅于2016年印发了《关于支持贫困区县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》,2017年在所有贫困县全面推广,并明确提出“资金项目审批权限完全下放到贫困县”(王吉鹏和李虎,2019;杨广勇和杨林,2020)。2017年12月,国务院又印发了《关于探索建立涉农资金整合长效机制的意见》,强调加强涉农资金整合。2021年,多部委联合发布了关于继续支持脱贫县统筹整合使用财政涉农资金工作的通知,要求2021—2023年在脱贫县延续整合试点政策。

众多研究表明,财政资金在减贫和改善地区经济水平中发挥了重要作用。Jha等(2009)发现,财政转移支付政策能够降低个体贫困、营养不良和风险冲击;田勇等(2019)发现,财政投入能够显著降低农村居民的贫困率。此外,财政支出结构的优化也能够有效弥补市场机制的不足并调整社会财富分配、解决相对贫困(李永友和沈坤荣,2007;平卫英等,2021;罗良清等,2022)。程名望等(2014)的研究表明,政府转移性支出对贫困家庭财产性收入呈现正向处理效应。贫困的减少不仅使得物质资本和人力资本投资增加(Bardhan等,2000;Azariadis,2006;World Bank,2005),还有益于经济发展(Deininger和Squire,1998;Knowles,2005;Voitchovsky,2005)。刘冬梅(2001)就指出,财政扶贫在促进贫困地区经济增长、缩小贫困地区与发达地区差距等方面起到了积极作用。张国建等(2019)对辽宁省扶贫改革试验区设立与地方经济增长关系的研究表明,扶贫改革试验区获得了产业、金融等多方面财政支持,从而实现了当地经济的增长。周迪和王明哲(2019)和张楠等(2020)也均发现,享受扶贫政策地区的城镇化率、固定资产投资、金融覆盖率都显著增加,而这伴随着财政资金的大力支持,并对地区经济产生了积极影响。

由此可见,统筹整合财政涉农资金早已成为保证脱贫攻坚以及实现巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的重要举措。那么该政策的实施效果如何呢?王吉鹏和李虎(2019)利用案例调查的分析发现,在涉农资金整合下,构建现代农业产业体系能够有效带动农民增收和地区经济发展。杨广勇和杨林(2020)借助某省51个县域的面板数据分析发现,财政涉农资金整合能够显著推动农业发展,但对农民的“增收效应”并不显著。李书奎和任金政(2021)利用全国性县域数据的分析进一步显示,涉农资金整合政策的实施能够促进县域经济的发展,其主要机制为产业结构优化、固定资产投资和加快城镇化进程等。此外,桂华(2018)、杜辉(2019)、刘纯阳(2020)也通过案例考察的方法,对贫困县涉农资金整合的成效、困境以及改进措施做了较为系统的分析。

在《意见》以及2021年《关于继续支持脱贫县统筹整合使用财政涉农资金工作的通知》中,发展壮大脱贫地区优势特色产业(含必要的产业配套基础设施)被作为财政扶持的重点领域,

但现有研究尚未系统评估脱贫县统筹整合财政涉农资金对产业发展的影响,以及该政策的实施是否改善了涉农资金的使用效率,更遑论对其内在机制的分析。一个重要的原因在于,2009年之后县域财税数据不再对外公布,而搜集整理和清理该数据的难度又较大,故相关研究较为缺乏。此外,贫困县统筹整合财政涉农资金政策到底通过什么方式作用于产业经济发展也缺乏必要的关注,这显然不利于明确财政涉农资金的重点投入方向。为此,本文拟借助2016—2018年全国县域数据,分析贫困县财政涉农资金整合对产业经济的影响,并评估该政策的实施是否改善了涉农资金使用效率。在此基础上,从产业经济组织发展、涉农资金规划引导和监管等方面分析整合财政涉农资金政策实施的作用机制,为明确财政涉农资金整合政策的作用路径提供经验证据。

## 二、研究背景与理论假说

### (一) 研究背景

财政涉农资金的类型过多,一度影响贫困县扶贫工作的开展和产业发展。根据财政部印发的《2018年政府收支分类科目》,一般公共预算支出功能分类科目中的农林水支出就包括10大类,合计119小类。在财政涉农资金整合之前,资金的审批主体涉及多个部门,包括但不限于发改委、农业、林业、水利、国土、环保、科技、交通等部门。为此,2015年国务院出台了《推进财政资金统筹使用方案》,提出要将涉农资金整合为六大类:农业生产发展、农业综合改革、林业改革发展、水利发展、扶贫开发和农村发展。

国务院扶贫办从2007年开始推动财政扶贫资金等涉农资金的整个试点工作。2007年要求每个试点省份选择一个国家扶贫重点县,2008年将试点国家扶贫重点县规模增加至42个,中央财政给予每个试点县1000万元左右的资金补助。然而,在2013年之前无论是财政部或国家扶贫办开展的涉农资金整合都存在目标不清晰、试点层级低、整合力度不足以及因骗取专项补助资金而竞争试点资格的情况,资金整合效果相当有限(杨广勇,2020)。

为切实发挥财政涉农资金在脱贫攻坚中的作用,2016年4月国务院办公厅印发了《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》,强调支持贫困县围绕突出问题,以摘帽销号为目标,以脱贫成效为导向,以扶贫规划为引领,以重点扶贫项目为平台,统筹整合使用财政涉农资金。统筹整合使用的资金范围是各级财政安排用于农业生产发展和农村基础设施建设等方面的资金,由此将资金整合作为集结规模性力量攻坚克难的抓手。同时,财政涉农资金整合政策还将资金项目审批权完全下放到贫困县,从而规避了以往中央和上级财政对涉农资金的使用限制。通过确定县下一财政年度的重点扶贫项目和建设任务,编制规划和预算,从而将按预算办事转变成办事而规划预算,为贫困县在每一年集中力量完成两三件重要紧迫任务奠定了坚实基础。

2017年2月财政部与国务院扶贫办进一步联合印发了《关于做好2017年贫困县涉农资金整合试点工作的通知》,要求各省份在2017年要创造条件加大力度,鼓励试点贫困县推动实质整合,即根据脱贫攻坚实际需要,尽可能将纳入整合范围的资金在“大类间打通”“跨类别使用”。根据公开报道,2016年开始实施整合试点的国家级贫困县达到了792个,占832个贫困县的95%,2017年试点全面推开(财政部农业司,2017)。随着2021年2月习近平总书记在全国脱贫攻坚总结大会上宣布我国精准扶贫取得全面胜利,财政部等11个部委联合印发了《关于继续支持脱贫县统筹整合使用财政涉农资金工作的通知》,并规定2021—2023年,在脱贫县延续整合试点政策;2024—2025年,整合试点政策实施范围调整至中央确定的国家乡村振兴重点帮扶县,

确保平稳过渡。

## (二) 理论假说

为探究贫困县财政涉农资金整合对产业经济的影响, 本文构建了如图1所示的分析框架。首先, 地方涉农财政是基于分税制和财政分权体制实施管理的。一方面, 财政涉农资金整合前, 预算要经过多级审核, 且使用权受限相应转移支付主体的限制; 另一方面, 预算管理问题的存在是由于涉农资金涉及的部门过多, 部门间连通机制不完善, 由此严重影响了资金使用效率。随着贫困县财政涉农资金整合政策的实施, 原来的多级治理和使用权限管控转变为省负总责, 从而缓解了财政分权体制下多部门重复管理的局面。同时, 将资金项目审批权限完全下放到贫困县, 也规避了资金项目无法大类连通的困境。

政策实施后, 作为扶贫主要内容的发展生产和基础设施建设可以统筹为大专项, 实现在特定财政年度内的规模化投入和效率改善。理论上, 涉农资金“应整尽整”起到了化零为整、集中资源进行项目投资的作用。这一方面提高了原先分散细碎涉农资金的使用效率, 另一方面能够在规模投资过程中提高项目的实施效率。

从政策实施目标来看, 该政策希望贫困县能在一个财政年度集中财政资源, 攻坚两三个关键项目, 这不仅可以缓解涉农资金无法协调的问题, 还可以将财政资金用于贫困县最关键的生产建设领域, 实现资金使用与区域发展的有效协同。同时, 原先多部门重复管理的局面转化为“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制。一方面, 原来分散化的管理和监督统筹起来了, 责任主体更加明确, 对资金监管力度的增加不仅可以降低腐败发生率, 还能够有效提升财政资金使用效率; 另一方面, 贫困县涉农资金整合方案和资金利用规划需要递交省级扶贫开发领导小组审核备案, 并与脱贫攻坚规划要有效衔接, 这可进一步统筹涉农资金的使用, 并将更多的财政资金投入政策重点关注的生产发展和基础设施建设等领域。由此可见, 财政涉农资金整合不仅可通过一定规模的资金集中投入提高项目实施效率, 还可将分散化的资金管理统筹到脱贫攻坚的规划引导上来, 并强化资金监管力度, 进而提升涉农资金的监管和使用效率。

从实践情况来看, 财政涉农资金整合确实为贫困县的基础设施和产业经济发展带来了巨大帮助。截至2020年底, 全国贫困地区新建公路110万千米、新增铁路里程3.5万千米; 2016年以来, 新增和改善农田有效灌溉面积8 029万亩, 新增供水能力181亿立方米。此外, 2018—2020年, 中央分别向贫困地区投资120亿元、140亿元和146亿元用于农村电网改造。在基础设施建设的同时, 推动产业发展也是扶贫攻坚的重要举措。截至2020年8月底, 832个贫困县共实施产业扶贫项目100万个, 建成种植、养殖、加工业等各类产业基地超过30万个, 培育引进各类企业6.76万家, 发展农民专业合作社71.9万家, 贫困县认证地理标志农产品1600多个, 发展绿色、有机

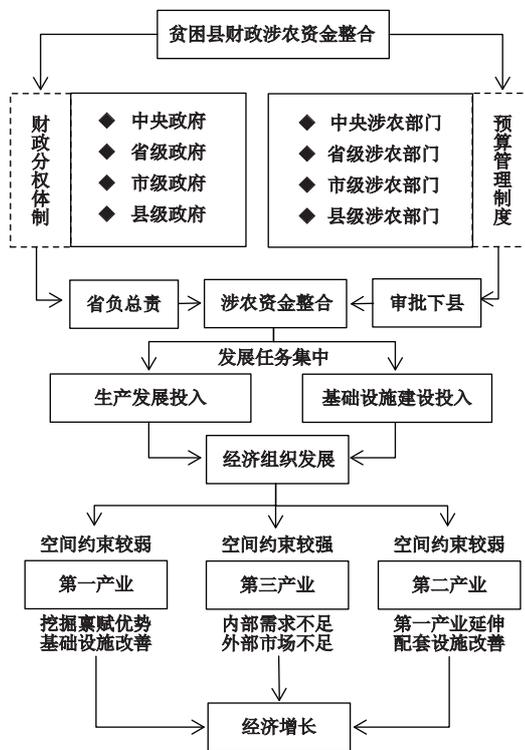


图1 贫困县财政涉农资金整合与产业经济发展

农产品1.45万个,有效推动了贫困县第一产业的发展<sup>①</sup>。显然,贫困县财政涉农资金整合政策的推进,为集中力量发展第一产业及开展扶贫项目提供了重要资金支持。

随着生产发展和基础设施建设投入的增加,参与贫困地区经济发展的经济组织规模也会随之增加。除了家庭农场、农业合作社等第一产业经营主体在政府培育下不断壮大外,由第一产业衍生的第二产业(如农产品加工业)经济组织也会随之发展。尤其对于特色农产品,为提高其产业附加值,一般会经过特殊加工(如橘红、罐头、果汁等),这就为农产品加工企业的发展提供了条件。除此之外,贫困县财政涉农资金整合还有助于引进、培育从事制造业等的工业企业。一方面,贫困地区往往地处偏远,远离大城市使得当地劳动力成本较低,从而降低了劳动密集型制造业的用工成本;另一方面,贫困地区的自然资源往往开发程度不高,价格相对较低,也为相应的制造业或加工业提供了廉价原材料。因此,在涉农资金整合的过程中,可以在基础配套设施建设、税收优惠、产业扶持等方面给予相关企业更多的帮助,从而助力第二产业经济组织的发展。王吉鹏和李虎(2019)通过对通河县榛子产业发展的案例研究发现,涉农资金整合不仅推动了大豆、辣椒、林下鸡、林下猪等特色农产品的生产开发,还通过产业联动效应,带动了榛子加工和销售的全产业链开发,实现了第一产业与第二产业的对接。

但对于第三产业来说,财政涉农资金整合对其的作用可能并不明显。一方面,与第一产业和第二产业不同,第三产业是以服务本地消费为主的。然而,贫困县一般处于地理位置较偏、周边市场不足的区域,这就使得其通过涉农资金整合发展的项目(如乡村旅游业)较难对远距离市场的人群产生吸引力。另一方面,第三产业的本地发展是建立在较高的人均收入水平和较大的经济发展规模基础之上的。很显然,贫困县人均收入不足、市场需求缺乏,将会制约与农业相关的服务业的发展。当然,如果约束条件发生改变,即贫困县本地特色服务业克服了空间约束(例如周边城市群发展起来,或者其本身就处于大城市周围),那么特色旅游业的发展确实能够促进第三产业发展。但现实情况是,贫困县人口在大量流失,其特色服务业的发展也缺乏足够的市场宣传和吸引力,且国家级贫困县大多处于中西部落后地区,由此导致财政涉农资金整合可能并不会对贫困县第三产业发展起到明显的促进作用。

综上所述,财政涉农资金整合试点政策是通过优化涉农资金支出结构、打通大类、化零为整、强化项目和目标导向以及资金监管来提升贫困县产业经济发展的。毫无疑问的是,如果该推断成立,那么涉农资金对产业经济的促进作用也会得到进一步提升。正如上文所言,农业项目资金门类繁杂、单点投入规模不足、涉及部门过多,这就造成涉农资金无法形成在特定领域的规模优势。尤其是对于需要大规模投资的基础设施建设,零散的资金投入不仅难以满足建设需要,还可能提高单位投资的成本。相反,通过整合涉农资金,确定年度重点发展领域,利用充足资金完成有限的建设任务,既可以保证项目实施的完整性,也可以实现投资的规模经济性,从而提升资金使用效率。此外,贫困县财政涉农资金整合还可以消除以往财政涉农资金使用中的“多龙治水”以及上级部门的“条条框框”的限制,自主的项目审批权可以确保重要项目的资金充足,并改善资金投入的规模效益。

基于上述分析,可以得出如下研究假说:

假说1: 贫困县财政涉农资金整合有利于提升财政资金使用效率。

假说2: 贫困县财政涉农资金整合有助于提高县域第一产业和第二产业发展水平。

假说3: 贫困县财政涉农资金整合主要通过增加生产发展和基础设施建设类投入,壮大社会经济组织,以及提升资金监管力度,进而促进县域产业经济发展。

<sup>①</sup>上述数据均参考的是陈锡文和韩俊(2021)的著作——《中国脱贫攻坚的实践与经验》。

### 三、数据、变量与模型选择

#### (一)数据来源

本文数据为2016—2018年县域面板数据。数据来源主要包括:(1)产业经济增长数据。本文采用三次产业增加值刻画县域产业经济增长。其原因在于,在脱贫攻坚和乡村振兴过程中,县域同时开展三次产业的发展。除了种植业、畜牧业等第一产业外,加工业、制造业、乡村旅游业等二三产业也普遍被各地作为重要的扶贫产业。该数据来源于2017—2019年《全国县域统计年鉴》<sup>①</sup>。(2)财政涉农资金数据。本文采用县级财政一般公共预算支出中的农林水支出(科目213),以及节能环保支出(科目211)、城乡社区支出(科目212)、交通运输支出(科目214)、住房保障支出(科目221)中的涉农资金之和来衡量财政涉农资金。该数据来自2016—2018年县域数据,该数据库是由课题组整理各地财政公开数据而来。(3)经济组织与财政支出结构数据。在进一步分析中,我们还检验了财政涉农资金整合对贫困县经济组织和财政支出结构的影响。具体来说,经济组织包括合作社、农产品加工企业和规模以上工业企业产值,前二者的资料来自浙江大学企研数据库,第三者来自《全国县域统计年鉴》;财政支出结构采用了农村基础设施建设和生产发展支出进行衡量,二者均来自中国地方政府财政预决算数据库。(4)县域特征数据。包括县域行政面积、所辖乡镇数、户籍人口、二三产业从业人数等指标,均来自2017—2019年《全国县域统计年鉴》。由于部分县(区、市)在某些年份未公布具体财税指标,本文将其作缺失值处理,最终得到的2016—2018年样本量分别为1321、1549和1555,其中国家级贫困县样本量分别为466、541和555。鉴于《全国县域统计年鉴》中也存在部分县域的指标信息缺失,故后文估计中会出现样本量不一致的情况。

#### (二)变量选择与定义

1.因变量。本文的因变量包括三次产业增加值,以及县域经济组织和财政支出结构。首先,三次产业增加值既能够反映产业总产值与产业成本差值(即净产值),又能够反映不同部门增长的情况。其次,经济组织的发展被用来识别贫困县财政涉农资金整合影响产业经济的路径。其中,农业合作社被用来反映第一产业的增长状况,农产品加工企业则属于依附于第一产业的第二产业经济组织,规模以上工业企业产值则用来反映第二产业主要企业的产能状况。需要注意的是,农民合作社普遍存在的“假合作社”“空壳合作社”“翻牌合作社”意味着,农民合作社总量并不能反映县域合作社的真实发展状况。为此,本文利用规范农民合作社数量来表征合作社的发展状况<sup>②</sup>。再者,农村基础设施建设支出和生产发展支出反映了贫困县在经济发展中的投入情况,可以进一步识别贫困县财政涉农资金整合影响产业发展的内在机制。最后,县域贪污行贿案件数将被用来衡量涉农资金监管力度。

2.主要自变量。本文主要自变量为贫困县财政涉农资金整合变量和财政涉农资金。前者参照刘纯阳(2020)、杨广勇和杨林(2020)、李书奎和任金政(2021)的做法,将实施财政涉农资金整合后的贫困县赋值为1,其余县对应的各年份均赋值为0;后者的计算较为复杂。其原因在于,此次贫困县财政涉农资金整合范围大致涉及农业生产发展、农业综合发展、林业发展、水利发展、农村扶贫开发、农村社会发展,前五类资金的支出科目基本为农林水支出,农村社会发展类资金涉及节能环保支出、城乡社区支出、交通运输支出、住房保障支出等科目。与杨广勇

<sup>①</sup>采用2017—2019年数据的原因在于,统计年鉴数据均为前一年的指标值。

<sup>②</sup>本文对经营异常合作社的界定和数据处理如下:首先,将未按照《农民专业合作社年度报告公示办法》规定报送年报并公示的合作社纳入《合作社经营异常信息表》;其次,对2014—2020年间进入异常表名单的合作社,逐年进行统计,一旦被收录到异常表则取值为1;最后,将各年份的数据匹配到每家合作社,并按照地区和进入异常表时间进行汇总。

(2020)采用农林水支出代替涉农资金不同的是,本文将农林水支出与节能环保支出、城乡社区支出、交通运输支出、住房保障支出中的涉农科目支出全部加总以衡量财政涉农资金。另外,本文采用了县域人均涉农资金作为代理变量,这是由于涉农资金的拨付要考虑到县域的经济和人口规模,绝对规模的意义并不明显。

3.其余控制变量。本文的控制变量包括县域行政面积、所辖乡镇数、户籍人口(Neanidis, 2019)、第二产业从业人数、第三产业从业人数(Mukoyama和Osotimehin, 2019; Neanidis, 2019)、公共财政支出和收入(Dreher等, 2014)、规模以上工业企业数量、县域贪污行贿案件数、省“老虎”数量、县域去年经济发展水平、农业机械总动力、固定电话用户数、中学在校生人数以及小学在校生人数。控制这些变量的原因在于,县域获得的财政涉农资金规模会受到经济发展水平、人口特征、地区特征、腐败特征以及农业基础设施特征等因素的影响,这些因素也是地区经济发展的重要决定因素。而且,上述因素也会影响财政涉农资金的使用效率。为缓解因遗漏变量造成的内生性问题,本文对上述变量进行了控制。此外,在实证估计中还控制了时间固定效应和县域固定效应。具体变量定义与描述见表1。

表1 变量定义与描述

变量	定义与说明	均值	标准差	观测值
第一产业增加值	第一产业增加值(万元)	270058	207219	4425
第二产业增加值	第二产业增加值(万元)	1019740	1549050	4425
第三产业增加值	第三产业增加值(万元)	1100096	1319187	4425
规范农业合作社	规范县域农业合作社数量(个)	68.82	62.20	4391
农产品加工企业	县域农产品加工企业数量(个)	289.912	588.235	4425
规模以上工业企业产值	规模以上工业企业产值(万元)	3522356	6213108	2811
农村基础设施建设支出	农村基础设施建设支出(万元)	11920.75	459679.2	4425
生产发展支出	生产发展支出(万元)	3734.975	121821.3	4425
贫困县财政涉农资金整合	1=贫困县实施涉农资金整合,0=其他	0.249	0.433	4425
财政涉农资金	县域人均财政涉农资金支出(万元/人)	0.185	0.212	4270
县域行政面积	县域行政面积(平方公里)	3.911	9.827	4425
所辖乡镇数	县域所辖乡镇个数	13.763	7.606	4425
户籍人口	县域当年户籍人口数(万人)	51.729	36.850	4425
第二产业从业人数	县域第二产业从业人数(万人)	7.883	9.378	4346
第三产业从业人数	县域第三产业从业人数(万人)	8.268	7.701	4354
公共财政支出	县域公共财政支出(万元)	378047.8	256100.6	4426
公共财政收入	县域公共财政收入(万元)	147090.8	246676.1	4427
规模以上工业企业数量	县域规模以上工业企业个数(个)	134.426	204.791	4333
县域贪污行贿案件数	县域当年贪污行贿案件数(件)	5.335	5.511	4427
省“老虎”数量	省当年被处分的中管干部数(人)	0.580	0.711	4427
县域去年经济发展水平	县域去年灯光亮度	2.055	4.762	4208
农业机械总动力	县域农业机械总动力(千瓦特)	45.628	40.986	4374
固定电话用户数	县域固定电话用户数(万户)	5.161	6.601	4389
中学在校生人数	县域中学生在校人数(万人)	2.304	1.862	4425
小学在校生人数	县域小学生在校人数(万人)	3.546	2.970	4427

### (三) 模型选择

本文的主要目标是考察贫困县财政涉农资金整合对产业经济的影响及其对财政涉农资金使用效率的作用。为此,首先识别如下模型:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 P_i \times D17 + \beta X + \delta_t + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中,  $Y_{it}$ 表示县级城市 $i$ 在 $t$ 年第一产业、第二产业或第三产业的增加值;  $P_i$ 表示贫困县虚拟变量, 1为贫困县, 0为非贫困县;  $D17$ 表示贫困县财政涉农资金整合实施的时间, 2017年和2018年赋值为1, 2016年赋值为0;  $X$ 表示由控制变量——县域行政面积、所辖乡镇数、户籍人口等组成的向量。 $\beta_0$ 为常数项,  $\beta_1$ 和 $\beta$ 为待估计系数。 $\delta_t$ 和 $\gamma_t$ 分别为县域和时间固定效应,  $\varepsilon$ 为随机扰动项。为缓解面板数据中标准误估计偏误问题, 将所有参数的标准误聚类到地级市层面。

其次, 本文也试图探讨财政涉农资金整合试点政策是否有助于提升财政涉农资金使用效率。为此, 在式(1)基础上, 引入了贫困县财政涉农资金整合政策实施变量与财政涉农资金的交互项, 并表示为式(2)。

$$Y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 P_i \times D17 + \alpha_2 P_i \times D17 \times F_{it} + \alpha_3 F_{it} + \alpha X + \delta_t + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

其中,  $F_{it}$ 表示财政涉农资金,  $P_i \times D17 \times F_{it}$ 为贫困县财政涉农资金整合政策与财政涉农资金的交互项。 $\alpha_0$ 为常数项,  $\alpha_1 - \alpha_3$ 和 $\alpha$ 为待估计系数。其余变量及参数与式(1)中的一致。

在进一步分析中, 经济组织的发展、财政支出结构和资金监管力度也被用来作为因变量使用。首先, 估计了贫困县财政涉农资金整合与财政涉农资金交互项对经济组织发展的影响, 即将式(2)中的因变量替换为 $\ln(\text{农业合作社})$ 、 $\ln(\text{农产品加工企业})$ 和 $\ln(\text{规模以上工业企业产值})$ 。其次, 评估了贫困县财政涉农资金整合对财政支出结构的影响, 即将式(1)中的因变量替换为 $\ln(\text{农村基础设施建设支出})$ 和 $\ln(\text{生产发展支出})$ 。参考刘纯阳(2020)、杨广勇和杨林(2020)、李书奎和任金政(2021)的做法, 本文采用倍差法来估计贫困县财政涉农资金整合的影响。最后, 评估了贫困县财政涉农资金整合对资金监管力度的影响。其中, 资金监管力度采用了县域贪污行贿案件数作为代理变量。其原因在于, 财政涉农资金的监管力度难以衡量, 但可以确定的是, 一旦资金监管力度增强, 那么挪用和侵占财政资金的腐败行为被处处的概率就会增加, 并最终反映为县域贪污行贿案件数的增加。

#### (四) 试点年份选择与平行趋势检验

需要特别指出的是, 本文不采用2016年作为贫困县财政涉农资金整合的实施年, 而是以2017年全面试点的开始作为政策实施年。其原因在于: 第一, 《关于支持贫困区县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》是由国务院办公厅于2016年4月22日发布的, 这与县级财政预算的制定和实施存在错位关系。一般而言, 2016年度的财政预算是在2015年6月份制定的, 并在2016年3月份由财政部审核公示。这就意味着, 试点通知之前县区财政就已经开始运行。第二, 在国务院办公厅发布通知之后, 各省份都会相继发布通知, 要求试点县着手编制涉农资金整合方案。问题是, 各县区统筹整合使用财政涉农资金管理方法几乎均为年末发布, 由此造成整合资金只能用于下一个财政年度。例如, 《安化县统筹整合使用财政涉农资金管理方法》的印发时间为2016年12月28日, 其余地区也呈现类似特征。这也是为什么2017年印发的《关于做好2017年贫困县涉农资金整合试点工作的通知》中明确提出, 各省份要督促试点贫困县按照资金统筹整合使用方案, 加快2016年度整合资金的支出进度, 2016年整合统筹的资金应于2017年6月底前全部完成支出。第三, 从刘纯阳(2020)、杨广勇和杨林(2020)、李书奎和任金政(2021)的研究来看, 2016年与之前年份具有平行趋势, 即2016年只是贫困县财政涉农财政资金整合的准备年, 而非实际发挥效果的阶段。与之不同的是, 《关于做好2017年贫困县涉农资金整合试点工作的通知》要求2016年已开展试点的贫困县和2017年新增试点县均应编制2017年资金统筹整合使用方案, 且方案编制及报备工作在2017年3月31日前完成, 实现与财政预算审核发布时间的一致。而且, 2017年试点范围已经推广到全部832个国家扶贫开发工作重点县和连片特困地区县。

必须强调的是,国务院扶贫办早在2007年就开始推动财政扶贫资金等涉农资金的整合试点工作,2007年则要求每个试点省份选择一个国家扶贫重点县,2008年还将试点国家扶贫重点县规模增加至42个,这有可能影响2016年后试点工作的准自然实验属性。然而,由于这些政策缺乏明确的规划和方案,且目标不清晰、试点层级低、整合力度不足,以至于资金整合效果相当有限,这也是为什么2016年之后要针对贫困县全面实施财政涉农资金整合的原因(杨广勇,2020)。此外,2016年之后的贫困县财政涉农资金整合试点的目标是为了使得2012年确定的832个贫困县全面脱帽,属于2020年前必须实现的政治目标,这与早期试点存在目标导向上的不一致性。因此,无论是从整合方案的规范性和实际效果看,还是从目标取向看,早期的涉农资金整合小范围试点都难以对2016年后的试点工作产生直接影响。

进一步地,表2汇报了平行趋势检验的结果。结果显示,在以政策实施前一期作为参照组时,政策实施当期的第一产业和第二产业增加值均没有显著变化,政策实施后一期的第一产业和第二产业增加值均出现显著提升。这表明,贫困县财政涉农资金整合试点政策对第一产业和第二产业增加值的影响满足平行趋势。另外,关于第三产业增加值的影响,政策实施当期与后一期均与政策实施前一期无显著差异,这表明贫困县财政涉农资金整合试点政策对第三产业发展并不存在显著影响,这将在后文中给予验证。

表2 平行趋势检验

政策实施阶段	ln(第一产业增加值)	ln(第二产业增加值)	ln(第三产业增加值)
政策实施后一期	0.043 <sup>***</sup> (0.013)	0.033 <sup>*</sup> (0.020)	-0.001(0.010)
政策实施当期	0.007(0.007)	0.019(0.014)	0.000(0.007)
政策实施前一期(参照组)			
控制变量	yes	yes	yes
常数项	10.396 <sup>***</sup> (0.552)	7.958 <sup>***</sup> (0.788)	10.707 <sup>***</sup> (0.546)

注:\*\*\*、\*\*和\*分别表示在1%、5%和10%水平上显著;括号内为地级市层面的聚类标准误。下同。

另外,式(2)中的财政涉农资金与产业经济间的关系可能受到内生性干扰。其原因在于,包括县域经济发展水平、地区贪腐情况、农业产业基础等都可能同时影响财政涉农资金规模与产业经济发展。而且,前期经济发展水平还可能影响县域获得的财政涉农资金水平。但需要指出的是,我国的财政预算一般是由地方政府于上个年度的6月份开始编写,并由财政部于当年的3月份审核公布。这就意味着,县域财政涉农资金是当年经济发展水平的前定变量。由此,县级财政涉农资金与经济发展水平的反向因果问题实际上是遗漏前期经济发展水平变量造成的。为此,实证估计中控制了县域过去一年经济发展水平。此外,本文还控制了诸如县域贪污行贿案件数、省“老虎”数量、农业机械总动力等变量,以尽量缓解遗漏变量造成的内生性问题。

#### 四、实证结果与分析

##### (一) 贫困县财政涉农资金整合对产业经济的影响

表3汇报了式(1)的模型估计结果。从估计结果看,贫困县财政涉农资金整合在10%水平上正向影响三次产业增加值。具体而言,该政策在1%水平上正向影响第一产业与第二产业增加值,但对第三产业增加值的影响不显著。这与理论假说2一致。首先,贫困县财政涉农资金整合的主要目标是扶贫攻坚。除了直接的转移支付外,农村基础设施完善和农业产业发展也是贫困县采取的主要扶贫手段。其中,发展特色农业产业、培育引进农业企业、培育龙头企业、农民合作社、家庭农场等带贫经营主体,为贫困地区第一产业发展提供了产业基础。其次,随着贫困

县财政涉农资金整合推动农业产业化, 产业联动将发挥作用, 并带动农业相关第二产业的发展。由于该类产业附着于贫困县的农业资源, 故也将作为财政涉农资金整合的重要扶持对象。与此同时, 作为扶贫的重要组成部分, 引进外来加工业和制造业, 以及其他相关的劳动密集型产业, 也是贫困地区实现就业扶贫的重要部分。对于企业来说, 在贫困地区投资建厂, 一方面可以得到政策上的扶持与优惠, 另一方面则可以利用当地的廉价劳动力和生产原材料。在完善必要的产业配套设施基础上, 劳动密集型产业是具有向贫困县转移的内在激励的。然而, 贫困县财政涉农资金整合总体上对第三产业增加值的影响不明显。这表明, 在经济发展水平较低, 且居民消费能力不足的情况下, 贫困县暂不具备发展第三产业的经济和市场基础, 由此验证了假说2。

表3 贫困县财政涉农资金整合对产业经济的影响

变量	ln(三次产业增加值)		ln(第一产业增加值)		ln(第二产业增加值)		ln(第三产业增加值)	
贫困县财政涉农资金整合	0.035*** (0.010)	0.014* (0.008)	0.048*** (0.009)	0.022*** (0.008)	0.063*** (0.018)	0.024* (0.016)	0.014* (0.008)	-0.001 (0.008)
县域行政面积		0.079** (0.032)		0.029 (0.020)		0.078* (0.045)		0.072*** (0.022)
所辖乡镇数		-0.001 (0.004)		0.004 (0.004)		-0.008 (0.007)		0.002 (0.004)
ln(户籍人口)		0.214 (0.151)		0.548*** (0.078)		0.312* (0.188)		0.208 (0.148)
第二产业从业人数		0.002* (0.001)		0.002** (0.001)		0.002 (0.002)		0.001 (0.001)
第三产业从业人数		0.002** (0.001)		0.000 (0.001)		0.003 (0.002)		0.002** (0.001)
ln(公共财政支出)		-0.002 (0.010)		0.001 (0.006)		-0.028** (0.014)		0.001 (0.007)
ln(公共财政收入)		0.115*** (0.024)		0.011 (0.013)		0.185*** (0.039)		0.070*** (0.016)
ln(规模以上工业企业数量)		0.224*** (0.033)		0.085*** (0.021)		0.389*** (0.067)		0.130*** (0.022)
县域贪污行贿案件数		0.000 (0.000)		0.000 (0.000)		0.000 (0.001)		0.000 (0.000)
省“老虎”数量		-0.005 (0.006)		-0.003 (0.006)		-0.002 (0.011)		-0.006 (0.004)
县域去年经济发展水平		0.011*** (0.003)		-0.003 (0.004)		0.011** (0.005)		0.012*** (0.004)
农业机械总动力		0.000 (0.000)		0.001*** (0.000)		-0.000 (0.000)		0.001** (0.000)
ln(固定电话用户数)		0.021* (0.013)		0.031*** (0.011)		0.004 (0.021)		0.035*** (0.010)
ln(中学在校生人数)		0.024* (0.028)		-0.008 (0.025)		0.048** (0.022)		0.011 (0.013)
ln(小学在校生人数)		0.062** (0.028)		0.028 (0.047)		0.061 (0.046)		0.071*** (0.027)
常数项	14.075*** (0.006)	9.912*** (0.755)	12.153*** (0.006)	9.198*** (0.479)	13.111*** (0.010)	7.373*** (0.939)	13.517*** (0.005)	10.224*** (0.708)
观测值	4425	3982	4425	3982	4425	3982	4425	3982
Within R <sup>2</sup>	0.293	0.498	0.064	0.201	0.052	0.291	0.528	0.652

注: 篇幅所限, 其余控制变量的影响未报告; 时间固定效应、县域固定效应均已控制, 表中未列示。下同。

## (二) 贫困县财政涉农资金整合对资金使用效率的影响

表4汇报了式(2)的模型估计结果。从估计结果看, 贫困县财政涉农资金整合与财政涉农资金的交互项分别在1%和10%的水平上正向影响第一产业和第二产业增加值。这说明, 贫困县财政涉农资金整合政策提升了财政涉农资金在发展第一产业和第二产业中的效率, 由此验证了

假说1。首先,随着贫困县财政涉农资金整合政策的实施,原来用于第一产业和第二产业发展的项目资金将合并归类,这一方面保证了财政年度内资金使用的规模性,另一方面则缓解了不同部门“多龙治水”导致的审批低效率,进而提升了项目实施效率和资金使用绩效。显然,与以往投入多、使用分散、审批复杂和使用约束强等不足相比,贫困县财政涉农资金整合采取了自下而上的方式,把项目审批权完全下放到县,让区县根据自身情况制定下一年度资金使用计划,打通大类,集中攻关,最大程度地保证了项目的紧迫性与资金的规模性可以有效对接。换言之,在以发展第一产业和第二产业为主要途径的产业扶贫过程中,整合财政涉农资金可以较大幅度地改善资金使用效率。其次,与“多龙治水”不同的是,在将涉农资金化零为整、打通大类之后,原先的多单位交叉重复管理和监督的局面得以改变。从逻辑上来说,一项资金的监管单位越多,责任主体就越不明确,推卸责任的可能性就越大,这会降低资金使用的监管效率和资金投入发展的实际规模。贫困县财政涉农资金整合在将项目审批权完全下放到县之后,辅之以“省负总责,强化监督”的机制,规定中央有关部门主要负责政策制定、资金下达、制度建设和监督考核;省级扶贫开发领导小组对试点工作负总责,重点抓好试点选择、上下衔接、组织协调、督促检查等工作。这意味着,财政涉农资金的监管主体更加明确,多单位交叉重复管理和监督的局面得以改善。而且,由于原先的涉农资金来自不同单位,那么资金的使用也就受到这些单位的分别审批和规划管理。尤其是对于专项资金,其使用都有特殊的方向和规定。一旦贫困县财政涉农资金整合试点政策实施之后,引导规划的主体变为了省级扶贫开发领导小组,资金的使用也瞄准脱贫攻坚,且每年主要集中于两三个重点项目,这一定程度上也强化了对财政涉农资金规划使用的引导力度。

表4 贫困县财政涉农资金整合对资金使用效率的影响

变量	ln(第一产业增加值)		ln(第二产业增加值)		ln(第三产业增加值)	
贫困县财政涉农资金整合	0.031*** (0.011)	0.044 (0.008)	0.046** (0.019)	0.003 (0.020)	0.014 (0.009)	-0.007 (0.008)
财政涉农资金	0.000*** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000*** (0.000)	-0.015*** (0.001)	0.000*** (0.000)	-0.001*** (0.000)
贫困县财政涉农资金整合× 财政涉农资金	0.080*** (0.031)	0.086*** (0.020)	0.083* (0.053)	0.100* (0.068)	0.009 (0.020)	0.033 (0.024)
控制变量	未控制	已控制	未控制	已控制	未控制	已控制
常数项	12.141*** (0.007)	9.115*** (0.477)	13.091*** (0.011)	7.397*** (0.929)	13.499*** (0.005)	10.200*** (0.713)
观测值	4273	3845	4273	3845	4273	3845
Within R <sup>2</sup>	0.070	0.208	0.055	0.293	0.518	0.645

### (三) 机制分析1: 贫困县财政涉农资金整合对经济组织发展的影响

前文提到,产业扶贫是以具体的组织形式体现的。从另一个角度来说,扶贫资金或涉农资金需要通过承接主体,进而反映为产业经济增长。为此,表5汇报了贫困县财政涉农资金整合对经济组织发展的影响。考虑到表3和表4中的结果均为一二产业增加值的提升,故表4主要引进了反映第一产业发展的农业合作社,表征与农业相关的第二产业组织农产品加工企业,以及提升第二产业水平的规模以上工业企业产值。表5中的控制变量、估计方法与表4中的一致。结果显示,贫困县财政涉农资金整合与财政涉农资金的交互项显著正向影响了农业合作社和农产品加工企业数量,同时对规模以上工业企业产值存在激励作用,由此验证了假说3。根据陈锡文和韩俊(2021)的研究,在精准扶贫过程中,贫困县的合作社、家庭农场、农产品加工企业、制造业企业等均呈现大幅增长态势,而且贫困县还培育引进了大量企业,以助力脱贫和产业发展。显然,财政涉农资金整合对于集中力量实施产业项目具有不可忽视的作用。而且,上级政府也

在鼓励贫困地区发展产业, 培育企业, 实现产业发展与乡村振兴对接, 这无疑为财政涉农资金集中于产业发展提供了政策性支持。

表5 机制分析1: 贫困县财政涉农资金整合对经济组织发展的影响

变量	ln(规范农业合作社)		ln(农产品加工企业)		ln(规模以上工业企业产值)	
贫困县财政涉农资金整合	0.092** (0.039)	0.083** (0.034)	0.015 (0.031)	-0.016 (0.036)	-0.012 (0.045)	-0.052 (0.036)
财政涉农资金	0.000 (0.000)	0.003*** (0.001)	0.000*** (0.000)	-0.001 (0.001)	-0.123 (0.131)	-0.103 (0.139)
贫困县整合财政涉农资金× 财政涉农资金	0.212*** (0.059)	0.145*** (0.054)	0.234** (0.118)	0.279** (0.128)	0.215* (0.128)	0.297** (0.137)
控制变量	未控制	已控制	未控制	已控制	未控制	已控制
常数项	0.762*** (0.012)	0.189 (0.988)	4.896*** (0.010)	3.406*** (0.885)	13.986*** (0.052)	-0.017 (0.022)
观测值	4237	4012	4273	3845	2728	2514
Within R <sup>2</sup>	0.215	0.234	0.241	0.242	0.004	0.177

注: 规模以上工业企业产值作为因变量的估计中之所以仅有不到2800个观测值, 是因为《全国县域统计年鉴》仅提供了2016年和2017年的指标值。

#### (四) 机制分析2: 贫困县财政涉农资金整合对农村基础设施建设和生产发展的影响

贫困县财政涉农资金整合政策的一个关键目标在于, 将分散资金的大类打通, 从而有利于贫困县在特定财政年度内着眼于重大紧迫项目的开展。因此, 从逻辑上来说, 随着财政涉农资金整合政策的实施, 贫困县用于产业发展相关的资金规模会得以提高。同时, 与生产发展相关的必要基础设施建设投入也会相应增加。为此, 表6汇报了贫困县财政涉农资金整合对农村基础设施建设支出和生产发展支出的影响, 具体控制变量与估计方法与表3一致。估计结果显示, 贫困县财政涉农资金整合政策的实施显著正向影响农村基础设施建设支出和生产发展支出, 由此验证了假说3。这表明, 以提高财政涉农资金使用效率的资金整合政策, 有效提升了贫困县在基础设施建设和生产发展方面的支出, 这也是促进产业经济发展的关键财政支持, 从而解释了表3和表4的模型估计结果。而且, 基础设施建设和生产发展方面的支出增加也反映了上级政府对财政涉农资金使用的引导力度更强, 也更能针对脱贫攻坚的目标作出资金利用规划。

表6 机制分析2: 贫困县财政涉农资金整合对农村基础设施建设和生产发展支出的影响

变量	ln(农村基础设施建设支出)		ln(生产发展支出)	
贫困县财政涉农资金整合	0.419* (0.245)	0.488* (0.276)	0.427* (0.238)	0.686*** (0.252)
控制变量	未控制	已控制	未控制	已控制
常数项	3.955*** (0.100)	4.719 (6.967)	3.366*** (0.098)	-5.559 (5.251)
观测值	4421	3976	4425	3982
Within R <sup>2</sup>	0.003	0.011	0.005	0.020

#### (五) 机制分析3: 贫困县财政涉农资金整合对资金监管力度的影响

另一个值得关注的问题是, 在项目审批权完全下放到贫困县之后, 是否会存在财政涉农资金监管的障碍呢? 实际上, 在“多龙治水”格局下的涉农资金监管效率是比较低的, 在资金整合政策实施之后, 资金监管直接提到了中央有关部门, 且省负总责。责任的压实无疑有助于增强财政涉农资金监管力度, 提升资金使用效率。为检验该推断, 表7估计了贫困县财政涉农资金整合对资金监管力度的影响。估计结果显示, 在引入控制变量后, 贫困县财政涉农资金整合政策的实施显著正向影响了县域贪污行贿案件数。这表明, 财政涉农资金整合政策的实施实际上还

伴随着资金监管力度的提高而打击腐败,尤其是扶贫过程中对腐败的打击无疑有助于提升财政资金使用效率,促进贫困县产业经济发展。

(六)进一步分析:贫困县财政涉农资金整合影响的区域异质性

本文还探讨了贫困县财政涉农资金整合影响产业发展的区域异质性,以考察政策实施的作用差异。为此,本文引入了胡焕庸线来表征区域经济发展水平。其理由在于,胡焕庸线在

某种程度上是城镇化水平的分割线。这条线的东南各省份,绝大多数城镇化水平高于全国平均水平;这条线的西北各省份,绝大多数低于全国平均水平。由此,该划分可以反映脱贫县所处地区的社会经济发展水平。在本文样本中,胡焕庸线东侧和西侧的贫困县占比分别为57.04%和42.96%,既满足统计需要,也符合区域禀赋差异化的刻画。在胡焕庸线以东的区县赋值为1,否则赋值为0。具体做法上,在式(1)和式(2)基础上,引入贫困县财政涉农资金整合与胡焕庸线的交互项,以及贫困县财政涉农资金整合、财政涉农资金和胡焕庸线三者的交互项,其余变量与估计方法与式(1)和式(2)中的一致。

表8的估计结果显示,贫困县财政涉农资金整合与胡焕庸线的交互项对第一产业增加值和第二产业增加值的增速均无显著影响。这表明,财政涉农资金整合对贫困县产业经济增长的激励作用具有同质性。与此同时,贫困县财政涉农资金整合、财政涉农资金和胡焕庸线三者的交互项对第一产业增加值和第二产业增加值的增速也无显著影响。这说明,财政涉农资金整合对不同区域财政涉农资金使用效率的提升作用是一致的。换言之,贫困县财政涉农资金整合政策的实施,在促进贫困县产业经济增长方面具有地域上的同质性。

表8 进一步分析:贫困县财政涉农资金整合影响的区域异质性

变量	ln(第一产业增加值)		ln(第二产业增加值)	
贫困县财政涉农资金整合	0.025*(0.013)	0.001(0.017)	-0.004(0.031)	-0.061(0.043)
财政涉农资金		0.048(0.043)		-0.142(0.109)
贫困县财政涉农资金整合 ×胡焕庸线	-0.004(0.014)	0.003(0.018)	0.045(0.032)	0.069(0.047)
财政涉农资金×胡焕庸线		-0.049(0.043)		0.127(0.109)
贫困县财政涉农资金整合 ×财政涉农资金		0.064**(0.025)		0.198*(0.116)
贫困县财政涉农资金整合 ×财政涉农资金×胡焕庸线		0.046(0.057)		-0.015(0.150)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制
常数项	-0.004(0.014)	9.094*** (0.474)	7.358*** (0.933)	7.366*** (0.922)
观测值	3982	3845	3982	3845
Within R <sup>2</sup>	0.201	0.209	0.293	0.297

(七)稳健性检验:以财政扶贫支出替代涉农资金的再估计

在表4中,本文采用多类支出项目的总量表征了财政涉农资金。实际上,对于贫困县来说,财政扶贫资金也是其生产发展的重要资源,即便对贫困县的财政支持额度远高于扶贫投入。换言之,利用财政扶贫资金的估计也可以作为表4估计的稳健性检验。财政扶贫支出被用以替换财政涉农资金进行再估计,结果显示(备索),贫困县财政涉农资金整合与财政扶贫支出的交

表7 机制分析3:贫困县财政涉农资金整合对资金监管力度的影响

变量	ln(县域贪污行贿案件数)	
贫困县财政涉农资金整合	0.003 (0.068)	0.108** (0.050)
控制变量	未控制	已控制
常数项	1.285*** (0.033)	-1.210 (1.532)
观测值	4425	4054
Within R <sup>2</sup>	0.082	0.110

互项在5%的水平上正向影响第一产业增加值,但对二三产业增加值无显著影响。首先,扶贫资金主要用于减贫和发展第一产业,这也是贫困地区扶贫的首要任务;其次,在涉农资金中,可能还涉及更多与产业发展相关的财政支持。尤其是在财政涉农资金整合之后,项目形式的资金使用方案会逐步出台,这些可能更多地用于产业发展。换言之,扶贫资金可能更多地被用于发展第一产业。

## 五、结论与政策启示

推动贫困县产业经济发展,是巩固脱贫攻坚成果,深化产业发展和助力乡村振兴的重要举措。然而,在财政投入持续增加的情况下,区县资金使用却普遍存在政出多门、资金分散、重复管理、审批复杂等诸多问题,严重干扰了涉农资金使用和项目推进,阻碍了扶贫工作的顺利开展。为此,2016年国务院办公厅推进了贫困县财政涉农资金整合试点,并于2017年全面实施。因此,支持贫困区县开展统筹整合使用财政涉农资金,是我国实现巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的重要政策举措。那么,该政策的推行对贫困县产业经济的实际影响是什么?又是否改善了涉农资金使用效率呢?其作用机制又是什么?这对于进一步完善和推广财政涉农资金整合具有重要意义,但已有研究并未对此作出系统回答。本文借助2016—2018年全国县域数据,评估了贫困县财政涉农资金整合对产业经济的影响,及其对涉农资金使用效率的提升作用。估计结果显示:(1)财政涉农资金整合显著提高了贫困县第一产业和第二产业的增加值,但对于第三产业增加值无显著影响;(2)该政策在一定程度上强化了对财政涉农资金规划使用的引导力度,有效改善了涉农资金的使用效率;(3)与“多龙治水”不同的是,在将涉农资金化零为整、打通大类之后,原先的多单位交叉重复管理和监督的局面得以改变;(4)机制检验表明,该政策的实施不仅激励了农业合作社、农产品加工企业和规模以上工业企业的发展,还能够引导贫困县增加对农村基础设施建设和生产发展的投入。

本文的研究结论提供了如下政策启示:第一,在乡村振兴的大背景下,夯实脱贫攻坚成果,推动脱贫地区产业发展,需要有效整合财政涉农资金,发挥资金合力,进而促进脱贫地区经济持续稳定增长;第二,财政涉农资金整合政策试点可以向有条件的地区推广,切实发挥其在助推产业经济发展方面的积极作用,助力乡村振兴;第三,应借助财政涉农资金整合强化脱贫地区生产发展和基础设施投入,为巩固拓展脱贫攻坚成果提供资金保障;第四,应积极推进财政涉农资金整合与社会经济组织发展的良性循环,通过经济组织的培育来释放财政涉农资金整合政策的潜力,为乡村产业发展提供组织基础;第五,强化财政涉农资金使用的监管力度,通过压实责任主体,加强指导和监督问责,保障涉农资金高效精准使用。

需要强调的是,鉴于贫困县财政涉农资金整合政策在促进贫困县产业经济增长方面具有地域上的同质性,尤其是财政涉农资金整合更倾向于被用于发展第一产业,因此,有必要在资金整合的基础上,进一步强化资金投放上的因地制宜与精准使用。其中,在改善贫困县基础设施的同时,促进三次产业的融合发展与多样化业态的生成,应该是政策调整的重要方向。

### 主要参考文献:

- [1] 财政部农业司. 中央财政支持贫困县涉农资金整合试点取得初步成效[J]. 预算管理与会计, 2017, (8).
- [2] 陈锡文, 韩俊. 中国脱贫攻坚的实践与经验[M]. 北京: 人民出版社, 2021.
- [3] 程名望, Jin Y H, 盖庆恩, 等. 农村减贫: 应该更关注教育还是健康?——基于收入增长和差距缩小双重视角的实证[J]. 经济研究, 2014, (11).

- [4] 杜辉. 财政涉农资金整合视域下现代农业发展路径探究——黑龙江省“两大平原”地区的经验与启示[J]. *学术交流*, 2019, (6).
- [5] 高清平. 整合使用涉农资金的好事也难办[J]. *预算管理与会计*, 2009, (7).
- [6] 桂华. 村级“财权”与农村公共治理——基于广东清远市农村“资金整合”试点的考察[J]. *求索*, 2018, (4).
- [7] 郭梓仁. 政府支农资金整合研究[J]. *决策探索*, 2006, (6).
- [8] 李书奎, 任金政. 涉农资金统筹整合对县域经济发展影响研究[J]. *西南大学学报(自然科学版)*, 2021, (11).
- [9] 李永友, 沈坤荣. 财政支出结构、相对贫困与经济增长[J]. *管理世界*, 2007, (11).
- [10] 刘纯阳. 贫困县财政涉农资金整合使用的施策困境及其优化[J]. *求索*, 2020, (2).
- [11] 刘冬梅. 中国政府开发式扶贫资金投放效果的实证研究[J]. *管理世界*, 2001, (6).
- [12] 罗良清, 平卫英, 单青松, 等. 中国贫困治理经验总结: 扶贫政策能够实现有效增收吗?[J]. *管理世界*, 2022, (2).
- [13] 平卫英, 罗良清, 张波. 我国就业扶贫的现实基础、理论逻辑与实践经验[J]. *管理世界*, 2021, (7).
- [14] 田勇, 殷俊, 薛惠元. “输血”还是“造血”?面向农户的公共转移支付的减贫效应评估——基于农业产出的视角[J]. *经济问题*, 2019, (3).
- [15] 王吉鹏, 李虎. 整合涉农资金促进乡村产业振兴的对策——基于哈尔滨市通河县调研分析与启示[J]. *中国农业资源与区划*, 2019, (5).
- [16] 杨广勇. 贫困县财政涉农资金整合效应评价及其优化[D]. 济南: 山东大学, 2020.
- [17] 杨广勇, 杨林. 财政涉农资金整合解决农业增产不增收问题了吗?——基于中部A省51个县域数据的双重差分检验[J]. *中国经济问题*, 2020, (6).
- [18] 张国建, 佟孟华, 李慧, 等. 扶贫改革试验区的经济增长效应及政策有效性评估[J]. *中国工业经济*, 2019, (8).
- [19] 张楠, 张栋浩, 李建军, 等. 长期减贫的未雨绸缪——来自扶贫改革试验区的证据[J]. *财贸经济*, 2020, (3).
- [20] 张伟. 财政涉农资金亟待真正有效整合[J]. *财政监督*, 2011, (18).
- [21] 周迪, 王明哲. 改革进活力: 国家扶贫改革试验区政策的经济效应研究[J]. *中国农村观察*, 2019, (6).
- [22] Azariadis C. The theory of poverty traps: What have we learned?[A]. Bowles S, Durlauf S N, Hoff K. Poverty traps[M]. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- [23] Bardhan P, Bowles S, Gintis H. Wealth inequality, wealth constraints and economic performance[A]. Atkinson A B, Bourguignon F. Handbook of income distribution. Volume 1[M]. Amsterdam: North-Holland, 2000.
- [24] Deininger K, Squire L. New ways of looking at old issues: Inequality and growth[J]. *Journal of Development Economics*, 1998, 57(2): 259–287.
- [25] Dreher A, Fuchs A, Hodler R, et al. Aid on demand: African leaders and the geography of China’s foreign assistance[R]. AidData Working Paper No. 3, 2014.
- [26] Jha R, Imai K S, Gaiha R. Poverty, undernutrition and vulnerability in rural India: Public works versus food subsidy[R]. Chronic Poverty Research Centre Working Paper No. 135, 2009.
- [27] Knowles S. Inequality and economic growth: The empirical relationship reconsidered in the light of comparable data[J]. *Journal of Development Studies*, 2005, 41(1): 135–159.
- [28] Mukoyama T, Osotimehin S. Barriers to reallocation and economic growth: The effects of firing costs[J]. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2019, 11(4): 235–270.
- [29] Neanidis K C. Volatile capital flows and economic growth: The role of banking supervision[J]. *Journal of Financial Stability*, 2019, 40: 77–93.
- [30] Voitchovsky S. Does the profile of income inequality matter for economic growth?[J]. *Journal of Economic Growth*, 2005, 10(3): 273–296.
- [31] World Bank. World development report 2006: Equity and development[M]. New York: Oxford University Press, 2005.

## Consolidate and Expand the Achievements of Poverty Alleviation: How does the Integration of Financial Agriculture-related Funds Affect the County Industrial Economy?

Qiu Tongwei<sup>1</sup>, Zhang Danru<sup>1</sup>, Luo Biliang<sup>2</sup>

(1. *College of Economics and Management, South China Agricultural University, Guangdong Guangzhou 510642, China*; 2. *National School of Agricultural Institution and Development, South China Agricultural University, Guangdong Guangzhou 510642, China*)

**Summary:** In order to realize the effective connection between consolidating and expanding the achievements of poverty alleviation and rural revitalization, it is necessary to take advantage of the development of county industrial economy to prevent large-scale poverty return and drive the employment and income increase of the poverty-stricken population. For this reason, since 2016, China has started to promote the pilot integration of agriculture-related funds in poverty-stricken counties, encouraging poverty-stricken counties to promote the substantial integration of agriculture-related funds. That is, according to the actual needs of poverty alleviation, all kinds of funds included in the scope of integration will be connected among “major categories” and “used across categories” as far as possible, and efforts will be made to create a new pattern of financial investment of “water diversion through multiple channels and water release through one tap”, so as to avoid the distribution and use pattern of agriculture-related funds that were seriously solidified in the past.

Using the quasi-natural experiment of policy implementation and employing the 2016-2018 county-level financial data in the financial budget and final accounts database of local governments in China, this paper investigates the links between the integration of agriculture-related funds in poverty-stricken counties and industrial economic growth, and explores the use efficiency of agriculture-related funds. The results show that: The integration of agriculture-related funds has significantly improved the economic growth rate of poverty-stricken counties, and mainly encouraged the growth of primary and secondary industries. What is more important, this policy has improved the use efficiency of agriculture-related funds in poverty-stricken counties. Mechanism analysis shows that, this policy not only encourages the development of agricultural cooperatives, agricultural product processing enterprises and large industrial enterprises, but also increases the expenditure scale of rural infrastructure construction and production development and improves the supervision of agriculture-related funds.

The policy enlightenment of this paper is that: The next step should be to strengthen the production development and infrastructure investment in poverty-stricken areas, accelerate the development of social and economic organizations, and strengthen the supervision of the use of agriculture-related funds, so as to steadily and orderly promote the integration policy of agriculture-related funds, and help the rural revitalization by improving the quality and efficiency of industries in poverty-stricken areas. Meanwhile, attention should also be paid to the suitability of policy promotion from poverty-stricken counties to other areas.

**Key words:** financial agriculture-related funds; poverty-stricken counties; industrial economy; consolidating and expanding the achievements of poverty alleviation

(责任编辑:王西民)