

地方政府财政治理对就地城镇化影响的实证研究

赵德昭

(河南财经政法大学 财政税务学院, 河南 郑州 450046)

摘要:建立地方政府财政治理能力影响就地城镇化的理论分析框架,运用动态面板数据模型和系统 GMM 估计方法,实证检验地方政府财政治理能力对就地城镇化的影响效应。研究表明,地方政府财政治理能力对就地城镇化具有显著的正向影响,但中西部地区地方政府财政治理能力的正向影响效应要大于东部地区。农村人力资本水平对就地城镇化的影响具有典型的“U 型”曲线特征,全国范围内农村人力资本的平均“门槛值”为 8.63 年,东部地区和中西部地区的平均“门槛值”分别为 8.13 年和 9.17 年,跨越人力资本门槛值对就地城镇化极其重要。其政策内涵在于,在就地城镇化建设进程中,不仅应重视地方财政治理能力的提升,而且应注重农村人力资本的投入,“综合扶智”比“单纯输血”更加有效。

关键词:地方政府;财政治理能力;就地城镇化;系统 GMM 估计

中图分类号:F810.7; F291.3

文献标识码:A

文章编号:1005-0566(2022)01-0087-11

Empirical Research of Local Fiscal Governance on Situ Urbanization

ZHAO Dezhaohao

(Finance & Taxation College, Henan University of Economics and Law, Zhengzhou 450046, China)

Abstract: This paper sets up the theoretical analysis frame of local government's financial governance ability influencing local urbanization, using dynamic panel data model and system GMM estimation method, to make empirical test of local financial governance capacity and situ urbanization. The empirical results show that, the local financial governance capacity has a significant positive impact on situ urbanization, but the positive effect of financial governance capacity in the central and western regions is greater than that in the eastern region. The influence of rural human capital on situ urbanization has a typical “U-shaped” curve, the average “threshold value” of rural human capital across the country is 8.63 years, and the average “threshold value” of rural human capital in the eastern and central and western regions are 8.13 years and 9.17 years, crossing the threshold of human capital is extremely important for Situ urbanization. The policy suggestion of this paper is that, in the process of situ urbanization, not only should be pay attention to the improvement of local fiscal governance capacity, but also pay more attention to the investment of rural human capital, since “comprehensive intelligence support” is more effective than “simple transfusion”.

Key words: local government; financial governance capacity; situ urbanization; system GMM estimation

收稿日期:2021-05-21 修回日期:2022-01-06

基金项目:国家社科基金青年项目(16CJL023);2020 年度“中原英才计划”——中原青年拔尖人才(ZYYCYU202012187);河南财经政法大学青年拔尖人才资助计划(hncjzfdxqnbjrc201710);2021 年度华贸金融研究课题(HYK-2021003);2019 年度华贸金融研究课题(HYK-2019017);2022 年河南省高等学校哲学社会科学创新人才支持计划资助;2021 年河南省高等学校青年骨干教师培养计划;2021 年河南财经政法大学国家重点项目培育项目。

作者简介:赵德昭(1986—),男,河南鲁山人,河南财经政法大学财政税务学院副教授,硕士生导师,研究方向为财政治理与就地城镇化。

一、文献综述

纵观世界各国和地区的城市化进程,可以发现其在财政作用机制、土地制度和形成方式等方面均存在较大差异。但毋庸置疑的是,城市化水平与一国经济发展、政府财政收支能力均密切相关。中国也正从大城市的发展战略向以人为本的新型城镇化发展战略转型,其正在推进人类历史上最大规模的城镇化进程^[1],这也是未来中国最大的内需潜力所在。改革开放以来,中西部农业人口向沿海发达地区非农产业转移的“民工潮”愈演愈烈。然而,以异地城镇化为主导路径的传统城镇化模式却使得“农村空心化”和“候鸟型农民工”等社会问题日益严重^[2]。同时,中国财政体制改革已经进入攻坚阶段,随着财政体制向公共财政体系的转轨和现代财政制度的建立,地方政府财政支出的范围也在不断拓展。在推进农村就地城镇化和公共物品提供的过程中,尽管与公共服务相关的重要政令均由中央政府发出,但全国有七成的预算内资金是由地方政府来完成的,55%的资金支出是由地方政府承担^[3-5],但地方政府的累积债务规模较大,严重困扰着地方政府公共产品和服务供给能力的提升,这已经成为就地城镇化的瓶颈。在当前地方政府财政压力日益增大、大城市人口承载力逼近极限、推动经济向高质量发展转变的背景下,如何通过提升地方政府财政治理能力推动就地城镇化进程,正成为学者和社会关注的焦点问题。

由于就地城镇化的速度和质量主要取决于城乡基本公共服务的均等化^[6],地方财政治理的核心在于:有效缓解地方道德风险问题,增强地方政府的财政自给能力和主体能动性,更好地满足辖区居民对公共服务的需求。现有研究文献主要集中考察了财政能力、财政分权制度与公共服务供给的关系。Altunbas 等(2012)^[7]认为,地方政府的财政自给能力越高,其对辖区内居民公共服务需求的匹配程度越高。杨得前(2014)^[9]的研究结论表明,财政自给能力对公共服务供给的质量和水平具有显著的正向影响。曾明等(2014)^[9]认为,地方政府财政自给能力较低是导致转移支付

制度不能有效促进公共服务均等化的重要原因。Sow 等(2015)^[10]、刘建民等(2018)^[11]认为,财政分权制度决定了地方政府的财政能力,财政能力与基本公共服务供给水平显著正相关。匡小平等(2015)^[12]和 Grisorio 等(2015)^[13]的研究结果表明,财政分权通过改变地方政府的财政收支能力对城镇化建设产生重要影响,但过度财政分权则会对其公共产品提供产生负向影响^[14],使得地方政府扮演“攫取之手”的角色。张军等(2008)^[15]的研究表明,中国式财政分权给予地方政府极大的激励作用,使其在城镇化过程中扮演了“援助之手”的角色。方红生等(2014)^[16]则认为,财政集权将激励净流出地区的地方政府伸出援助之手。

但不容忽视的问题是,财政具有“覆盖全面,牵动全局”的蝴蝶效应,不单涉及一个经济范畴,更同时牵动经济、政治、文化、社会、生态文明建设等领域。而且,随着就地城镇化进程的不断加快,政府的公共管理和公共决策面临着越来越复杂的局面^[17],单一的财政能力研究已经不能适应社会经济发展的实际需要。在国家治理现代化和就地城镇化背景下,财政体制改革早已突破简单的财政能力分析框架,从而延伸至国家治理和社会治理的范畴。作为世界上最大的转型经济体,政府在资源配置中的作用不容忽视,“大政府小社会”的体制特征使得地方政府财政治理在就地城镇化建设中的作用日益显现。近年来,一些学者开始将研究视角从单纯的财政能力拓展到财政治理领域^[18-21],认为应将财政治理现代化机制引入到公共物品供给和城镇化建设进程中。吴理财等(2015)^[22]通过分析中国农村基层财政治理机制,提出了增强农村基层公共服务供给能力的具体思路。贾俊雪等(2015)^[23]认为,纵向财政治理结构具有较强的职能扭曲效应,强化了经济建设支出而降低了城镇化过程中的公共物品供给。张淑翠等(2015)^[24]认为,国家治理的“事权属地化”导致了地方政府财政困难,影响了其推动城镇化进程的积极性。刘勇政等(2019)^[25]的研究发现,提高税收自主权和增加转移支付构成两种重要的地方财政治理方式,其对地方政府收支行为的激励效

应存在明显差异。

对上述研究文献进行梳理后发现,针对“地方政府财政治理能力”的研究文献尚不多见,对财政治理能力和就地城镇化水平亦缺乏科学合理的指标度量。本文企图从以下两个方面进行研究:一是从财政能力、公共服务供给能力和社会管理能力等层面构建地方政府财政治理能力并进行科学测度。同时,选取人口数据、经济数据和社会数据的若干指标,科学构建就地城镇化的指标体系进行科学测度。二是建立地方政府财政治理能力影响就地城镇化的理论分析框架,并采用系统 GMM 估计方法,实证检验地方政府财政治理能力对就地城镇化的影响效应。

二、理论机制

(一)异质型人力资本对就地城镇化的影响机制

本文借鉴柯布-道格拉斯的分析框架,沿着 Barro (1990)^[26] 的研究思路,将地方政府财政治理能力作为重要生产变量加入到生产函数。同时,就地城镇化水平也需要用一个综合复杂的指标体系来表征,因此本文选取就地转移就业量作为替代指标纳入到理论分析框架。用 L_1 和 L_2 分别表示就地转移就业的高素质、低素质农村劳动力数量(假定 $L_1 < L_2$)。同时,人力资本投入总量 H 被定义为劳动力数量 L 乘以代表性工人的人力资本 h ,高素质和低素质农村劳动力的人力资本水平分别为 h_1 和 h_2 ,从而建立如下理论模型:

$$Y = A \cdot F(G, K, L_1, L_2, h_1, h_2) = A \cdot G^\alpha \cdot K^\beta \cdot (h_1 L_1)^{\beta_1} \cdot (h_2 L_2)^{\beta_2} \quad (1)$$

在式(1)中, Y 代表总产出水平, A 代表全要素生产率, G 表示地方政府财政治理能力, K 代表总资本投入。假定农村进行就地城镇化后,城镇劳动力增量主要来源于就地转移就业的劳动力,因此在理论模型中忽略原有农村在非农产业就业的劳动力数量,则就业总量 L 等于就地转移就业的农村高素质和低素质劳动力之和(即 $L = L_1 + L_2$)。 α 、 β 、 β_1 和 β_2 分别表示地方政府支出 F 、资本投入 K 、高素质劳动力 L_1 和低素质农村劳动力 L_2 的产出弹性, r 为资本的真实利率,则厂商总成本为:

$$C = W_1 L_1 + W_2 L_2 + F + r \cdot K \quad (2)$$

W_1 和 W_2 分别为异质性农村劳动力的工资水平。大量的理论与事实证明,受教育程度越高的劳动力,其工资收入也越高。因此,本文假定高、低素质劳动力工资水平之比 $W_1/W_2 = g(h_1/h_2)$, $g(h_1/h_2)$ 是严格单调递增的凸函数,则厂商利润函数为:

$$\pi = A \cdot G^\alpha K^\beta \cdot (h_1 L_1)^{\beta_1} \cdot (h_2 L_2)^{\beta_2} - (W_1 L_1 + W_2 L_2) - (F + r \cdot K) \quad (3)$$

根据利润最大化原则,令利润函数对 L_1 和 L_2 的一阶偏导均为 0,由此得到:

$$\frac{\partial \pi}{\partial L_1} = \beta_1 h_1 \cdot A \cdot G^\alpha K^\beta \cdot (h_1 L_1)^{\beta_1-1} \cdot (h_2 L_2)^{\beta_2} - W_1 = 0 \quad (4)$$

$$\frac{\partial \pi}{\partial L_2} = \beta_2 h_2 \cdot A \cdot G^\alpha K^\beta \cdot (h_1 L_1)^{\beta_1} \cdot (h_2 L_2)^{\beta_2-1} - W_2 = 0 \quad (5)$$

将 $W_1/W_2 = g(h_1/h_2)$ 和 $L_2 = L - L_1$ 代入,进一步可以得到:

$$L = \left[\frac{\beta_2}{\beta_1} \cdot g\left(\frac{h_1}{h_2}\right) + 1 \right] \cdot L_1 \quad (6)$$

由式(6)可以得到研究假说 1:就地城镇化水平与较高的人力资本水平呈正相关关系,与较低的人力资本水平呈负相关关系,二者存在非线性相关关系。

(二)地方政府财政治理能力对就地城镇化的影响机制

在验证地方政府财政治理能力对就地城镇化的影响机制时,仍然借鉴柯布-道格拉斯的分析框架和遵循 Barro (1990)^[26] 的研究思路。但为了验证财政治理对就地城镇化的整体影响机制,因而并未区分劳动力的异质性和人力资本的异质性,从而建立如下理论模型:

$$Y = A \cdot F(G, K, L, h) = A \cdot G^\alpha \cdot K^\beta \cdot (hL)^\gamma \quad (7)$$

在式(7)中, α 、 β 和 γ 分别表示财政治理产出弹性、资本产出弹性和劳动力产出弹性,均为 0 至 1 之间的值。同时,假设就地转移就业量的增长率为 R ,由于就地转移就业量的增长将显著增加公共产品需求和地方政府的财政支出压力,因而假

定地方政府增加的财政支出 F 是 R 的函数: $F = \theta R^2$, 其中 $\theta > 0$, 函数满足一阶导数和二阶导数均大于零, 则厂商总成本为:

$$C = WL + \theta \cdot R^2 + r \cdot K \quad (8)$$

基于地方政府普遍面临较大财政支出压力的具体国情, 一个符合现实的逻辑是, 地方政府可通过财税政策发挥经济调节作用影响就地城镇化进程, 以达到财政结余最大化的目标。假设 δ 为资本贴现率, 则可以建立如下的最优控制过程:

$$\begin{cases} \dot{\pi} = \int_0^{+\infty} e^{-\delta t} [AG^\alpha K^\beta (hL)^\gamma - WL - \theta R^2 - rK] dt \\ \dot{L} = R \end{cases} \quad (9)$$

利用最大值原理可得:

$$R = \frac{\gamma AG^\alpha K^\beta h^\gamma L^{\gamma-1} - W}{2\delta\theta} \quad (10)$$

令 $R=0$, 可以解得均衡点就地转移就业量和地方财政治理能力的关系为:

$$L^{1-\gamma} = \frac{\gamma AG^\alpha K^\beta h^\gamma}{W} \quad (11)$$

由式(11)可得, 地方政府财政治理能力对就地城镇化存在正向的影响。但值得注意的是, 由于中国是一个幅员辽阔的不均质大国, 受初始经济发展条件和产业结构等影响, 地方政府财政治理能力对就地城镇化的影响可能存在明显的区域差异^[3]。有鉴于此, 得到研究假说 2: 财政治理能力对就地城镇化具有显著的正向影响, 但其对就地城镇化的影响效应存在明显的区域差异。

三、计量模型设立、数据来源与变量说明

(一) 计量模型设立

为考察农村劳动力人力资本水平对就地城镇化影响可能存在的非线性特征, 本文在计量模型中引入了农村劳动力人力资本变量的二次项。同时, 通过在模型中引入滞后一期的因变量 $urban_{i,t-1}$ 来控制那些相对不随时间变化的就地城镇化特征的影响, 并采用系统 GMM 方法进行计量检验^[27], 从而建立如下计量模型:

$$urban_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 urban_{i,t-1} + \beta_0 fina_{i,t} + \beta_1 hc_{i,t} + \beta_2 hc^2_{i,t} + \beta_3 flex_{i,t} + \beta_4 Ln w_{gap\ i,t} + \beta_5 gdpr_{i,t} +$$

$$\beta_6 unempl_{i,t} + \mu_{i,t} \quad (12)$$

在式(12)中, $urban_{i,t}$ 表示就地城镇化水平, $fina_{i,t}$ 表示地方政府的财政治理能力, $hc_{i,t}$ 表示农村劳动力的人力资本水平, $flex_{i,t}$ 表示劳动力市场灵活性, $w_{gap\ i,t}$ 表示城乡实际收入差距, $gdpr_{i,t}$ 表示非农产业生产总值占 GDP 的比重, $unempl_{i,t}$ 表示城镇失业率, $\mu_{i,t}$ 是残差项。

(二) 数据来源与变量说明

本文的研究样本为 2003—2016 年全国的 28 个省份, 不包括台湾、澳门、香港地区, 以及西藏、海南、重庆(相关数据并入四川省)等省份, 这是基于制度一致性和数据可得性的考虑。文中的主要指标数据由《中国统计年鉴》《中国财政年鉴》《中国法律年鉴》《中国文化文物统计年鉴》各期数据整理计算而得。

就地城镇化水平($urban$)方面, 本文借鉴朱宇等(2012)^[28]对就地城镇化的研究成果, 不仅考虑了现有的城镇人口, 还通过乡村非农就业人口的规模估算了“准城镇人口”, 得出一个修正后的城镇人口当量来表征就地城镇化水平, 具体计算公式如下:

$$urban = \frac{UP + N \sum_i^n A_i E_i \times (1 + C)}{P}, \quad i = 1, 2, \dots, n \quad (13)$$

在式(13)中, $urban$ 为就地城镇化水平, UP 为按传统口径计算的城镇人口规模; N 为乡村非农就业人口; E_i 为第 i 个省份特征比; A_i 为第 i 个省份特征比的权重; C 为带眷系数(本文用 $C = \text{乡村非农就业人员} / \text{乡村就业人员} \times 100\%$); P 为省(市)总人口; $\sum A_i E_i$ 为准城镇系数。在构建指标体系时, 选取以下数据指标: ①人口数据: 县域人口密度、城镇人口规模、乡村非农就业人口、县域总人口、乡村就业人口、乡村非就业人口; ②经济数据: 第二产业增加值、农民人均纯收入、人均 GDP、社会消费品零售总额、固定资产投资增速; ③社会数据: 一般公共预算支出、农村用电量、固定电话用户、在校学生数、卫生机构床位数。其中, 县域人口密度 = 县域年末总人口 / 行政区域面积, 人口

密度不仅是体现城乡间聚落差异的重要方面,也是县域人口统计的重要标准,因此在本文中作为反映就地城镇化特征的主要指标之一。同时,在计算带着系数(衡量乡村就业人员所抚养的非劳动力家眷数量的指标)时,首先需要计算乡村非就业人口。在本文中,乡村非就业人口=乡村人口-乡村就业人口。具体计算步骤如下:首先计算城镇特征比 E_i ,然后采用熵值法确定城镇特性指标权重,进而计算准城镇人口 $N \sum_i A_i E_i \times (1 + C)$,最后将各省的准城镇人口加上现有的城镇人口,即可得出修正后各省的就地城镇化水平 *urban*。

地方政府财政治理能力(*fina*)方面,借鉴王敬尧(2009)^[29]的研究思路,考虑到数据可获得性和财政体系的现实状况,共选取3类14个指标构建财政治理能力的综合评估指标体系。选取的具体评价指标如下:①财政能力:财政收入能力、各省财政收入占全国收入比重、财政支出能力、各省财政支出占全国支出比重、财政平衡能力;②公共服务供给能力:普通本专科学生招生数、每千人医疗卫生机构床位、人均拥有公共图书馆馆藏量、年末基本养老保险参保人数、年末参加基本医疗保险人数;③社会管理能力:交通事故起数、火灾起数、收到行政复议申请、行政诉讼案件情况。在此基础上,运用熵值法计算出各省的财政治理能力 *fina*。

其他重要控制变量方面,农村人力资本水平(*hc*)方面,本文用“各地区农村居民家庭劳动力受教育年限”来表征,具体计算方法为:平均受教育年限=小学受教育比重×6+初中受教育比重×9+高中及中专受教育比重×12+大专及大专以上受教育比重×16。劳动力市场灵活性(*flex*)则用城镇单位雇用农村劳动力数量占城镇单位就业人员的比重来表征,这与Eichhorst等(2011)^[30]、Koji等(2019)^[31]的做法相一致。城乡实际收入差距(*w_{gap}*)方面,首先计算出名义城乡收入差距“城镇居民家庭年人均总收入减去农村居民家庭年人均纯收入”,然后用居民消费价格指数进行平减化得

到城乡实际收入差距。非农产业生产总值占GDP的比重(*gdpr*),其衡量了该地区的工业化水平和就业吸纳能力,因而对就地城镇化形成重要影响。城镇失业率(*unempl*)方面,由于城镇失业率是重要的就业信号并构成转移就业的机会成本^[32],也对就地城镇化产生重要影响。

四、实证分析过程

(一)全国总体样本的估计结果

表1报告了全国总体样本的基本估计结果。地方政府财政治理能力(*fina*)对就地城镇化具有显著的正向影响,很好地扮演了“援助之手”的角色,这符合基本逻辑和中国的现实国情。就地城镇化思想的逻辑起点是以人为本,其核心理念是让就地转移的农业转移人口享受与城镇居民同等的基本公共服务^[31],这都需要地方政府提供足够的财力支持。但不容忽视的是,政府在就地城镇化过程中的责任不仅仅在于提供足够的财力保障,还应统筹社会治安、社区管理、应急事件处理等一系列治理事务,这使得地方政府的职能拓展为综合性的财政治理问题。而且,当前大部分推进就地城镇化建设的农村地区,由于缺乏原始的产业基础和资本积累,普遍面临着产业集聚困难、基础设施环境较差等问题。为了吸引产业集聚和实现跨越式发展,地方政府必须不断提高财政能力和社会治理能力,提供更多的公共物品和提供更好的政商环境。

表1 全国总体样本的估计结果(基于系统GMM方法)

变量	Sign	模型①	模型②	模型③	模型④	模型⑤
<i>urban</i> ₋₁	+	0.9592 *** (0.0071)	0.8551 *** (0.0247)	0.8070 *** (0.0125)	0.7926 *** (0.0132)	0.8155 *** (0.0301)
<i>fina</i>	+	1.3422 *** (0.0432)	1.0488 *** (0.1281)	1.8163 *** (0.1253)	1.9381 *** (0.1556)	1.6643 *** (0.3028)
<i>hc</i>	-	-2.9795 ** (1.4790)	-3.5046 ** (1.5001)	-4.2802 *** (1.9816)	-5.4953 (4.7643)	-1.4522 (1.5635)
<i>hc</i> ²	+	0.1752 *** (0.0471)	0.1918 *** (0.0562)	0.2596 ** (0.1435)	0.3492 * (0.2213)	0.0772 (0.6242)
<i>flex</i>	+		0.9611 *** (0.2461)	0.4418 ** (0.2015)	0.1772 (0.2501)	0.4675 ** (0.2152)
<i>Lnw_{gap}</i>	+			0.1865 *** (0.0238)	0.2091 ** (0.0391)	0.1172 * (0.0628)
<i>gdpr</i>	+				0.3972 ** (0.1162)	0.2979 * (0.1692)
<i>unempl</i>	-					-3.1298 *** (1.4480)
Wald Test		179.08 ***	177.21 ***	218.01 ***	754.15 ***	392.36 ***
Hansen Test		27.72	27.20	25.91	24.43	24.45
<i>hc</i> 门槛值(年)		8.50	9.14	8.24	—	—
AR(1) 检验		0.016	0.018	0.019	0.019	0.018
AR(2) 检验		0.241	0.287	0.267	0.238	0.258
Obs		392	392	392	392	392

注:***、**和*分别表示1%、5%、10%的显著性水平,括号内为稳健性标准误,“—”表示值不存在或不显著。

由于中国采用的是典型的自上而下的“大政府小社会”治理模式,各级政府掌握着极大的财政资源及资源的调配权。在就地城镇化推进的各种矛盾交织中,财政已然成为经济、政治、社会、文化以及生态文明等问题的交汇点,地方政府的财政改革直接决定了财政治理水平的高低和国家治理的成效。而且,地方政府财政治理已突破单纯的经济思维,改以系统性思维做好顶层设计,进一步明确地方财政的治理职能,重构地方政府、市场、社会之间的多维关系,使新型的地方财政治理模式成为政府提供公共服务和推进就地城镇化的有力支撑与重要制度保障^[32]。可以预见的是,随着财政在未来国家治理中的地位不断提升、国家治理体系和治理能力现代化不断推进,地方政府财政治理能力对就地城镇化建设的正向影响效应将日益显现。

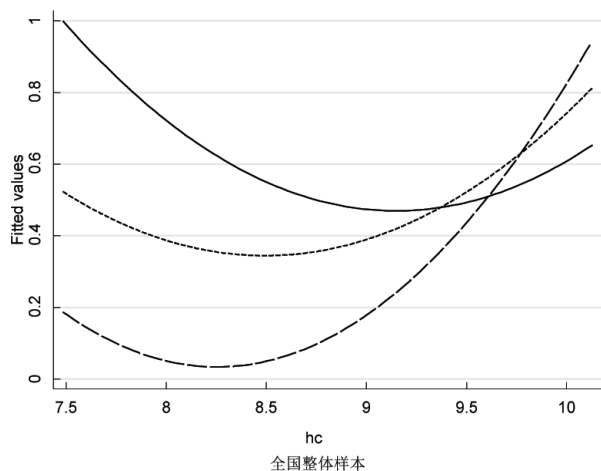


图1 urban 与 hc 的“U 型”曲线模拟

农村人力资本(hc)方面,其对就地城镇化具有显著的负向影响,但人力资本二次项的系数为正,这说明农村人力资本水平对就地城镇化的影响存在典型的“U 型”曲线特征(见图1),且人力资本水平的“门槛值”位于 8.24 ~ 9.14 年的区间内(平均门槛值为 8.63 年),这在一定程度上为九年义务教育提供了科学阐释。大量的理论和实证研究表明,教育外部性的确存在“门槛效应”^[33],只有跨过人力资本积累的门槛,才能顺利实现向城市非农产业的转移就业。而人力资本对就地城镇化影响的“门槛效应”,主要原因可能在于,一方

面,目前农村居民的人力资本水平仍然较低,只有跨越了某个“门槛”,其才有足够的能力和信心融入就地城镇化进程。另一方面,农村劳动力的人力资本和受教育程度越高,更易于接受城镇的生活方式和摆脱对传统农耕方式的高度依赖,进而对其融入就地城镇化进程产生积极影响。但在现实的情况下,虽然农村居民的人力资本水平近年来在不断提高,但其整体人力资本水平还处在较低水平(见图2)。在同等受教育年限的情况下,如果进一步考虑城乡教育资源和教育质量的巨大差异,农村劳动力的有效人力资本水平则相对处于更低的水准,这显然不利于就地城镇化建设的顺利推进。

劳动力市场灵活性(*flex*)方面,在当前供给侧结构性改革中,降成本的重点之一即是增加劳动力市场灵活性,其不仅可以加快农业人口向非农产业转移就业的速度,也可以降低就地城镇化中的各种制度成本,因而对就地城镇化形成积极的正向影响。城乡实际收入差距(w_{gap})方面,较高的城镇工资收入形成农民向非农产业转移就业的美好预期,其是对农民“进城”的一种正向激励。非农产业生产总值占 GDP 比重(*gdpr*)的增加将极大增强就地城镇化的产业基础,这对农业人口转移就业产生显著的正向促进作用,“产城融合”的发展模式对就地城镇化的健康可持续发展大有裨益。城镇失业率(*unempl*)方面,较高的城镇失业率提高了其“失去土地”之后的就业风险和释放了较为悲观的期望收益,因而对就地城镇化形成显著的负向影响。

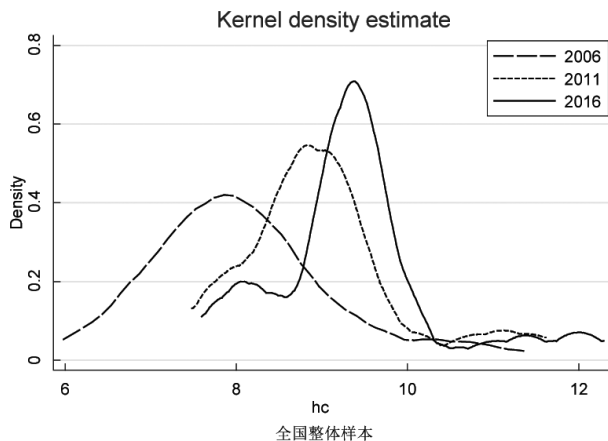


图2 农村人力资本水平(hc)的核密度

(二)分地区样本的估计结果

根据区域社会经济和城镇化发展的现状,将整体样本分为东部地区和中西部地区进行进一步的详细考察^①,分析仍然基于系统 GMM 的估计结果。与总体样本估计结果不同的是,虽然地方政府财政治理能力(*fin*)仍然在就地城镇化建设中很好扮演了“援助之手”的重要角色,但其在中西部地区对就地城镇化的正向影响效应要明显大于东部地区。

这可能是由于,虽然未来就地城镇化的重点区域是中西部地区(其具有发展中小城镇的现实需求),但中西部地区的地方政府(特别是县乡政府)普遍面临着政府债务负担较重、财政收支能力较差的不利局面,长期以来的“吃饭财政”使其在财政支出倾向中,往往更加注重生产建设而忽视民生投入,这极大限制了公共产品和公共服务供给水平的提高。而地方财政治理能力的提高,将在很大程度上改变财政支出结构扭曲、公共产品供给质量偏低的局面,真正实现以人为本和促进农村就地转移人口在城镇的安居乐业,因而其对就地城镇化的边际效用要远高于东部地区。与之相对应,东部地区的城镇化水平远远高于中西部地区,很多富裕地区的农村与城镇的融合程度已经很高,公共产品和公共服务的供给水平也高于中西部地区,因而地方政府财政治理能力对就地城

表 2 东部地区样本的估计结果(基于系统 GMM 方法)

变量	Sign	模型①	模型②	模型③	模型④	模型⑤
<i>urban</i> ₋₁	+	0.9112 *** (0.0342)	0.9552 *** (0.0391)	0.9483 *** (0.0210)	0.9439 *** (0.0112)	0.9521 *** (0.0212)
<i>fin</i>	+	1.6722 *** (0.3329)	1.5327 *** (0.2212)	1.6016 *** (0.3335)	1.5823 *** (0.2892)	1.5935 *** (0.2885)
<i>hc</i>	-	-2.5243 ** (1.4460)	-6.5315 (6.4821)	-5.7883 ** (2.3015)	-6.7660 (6.5193)	-6.0777 *** (1.2821)
<i>hc</i> ²	+	0.1712 ** (0.0870)	0.3575 ** (0.1681)	0.3526 ** (0.1701)	0.4108 (0.5792)	0.3452 *** (0.0961)
<i>flex</i>	+		0.4588 *** (0.0905)	0.3902 *** (0.1232)	0.3833 *** (0.1231)	0.4034 *** (0.1272)
<i>lnw_{gap}</i>	+			0.1249 *** (0.0306)	0.1122 ** (0.0311)	0.2061 *** (0.0335)
<i>gdpr</i>	+				0.8186 *** (0.2562)	0.6172 ** (0.3561)
<i>unempl</i>	-					-1.4779 *** (0.1132)
Wald Test		114.91 ***	215.73 ***	124.08 ***	129.02 ***	135.21 ***
Hansen Test		27.86	27.41	23.11	23.53	23.22
<i>hc</i> 门槛值(年)		7.37	—	8.21	—	8.80
AR(1) 检验		0.082	0.054	0.073	0.045	0.039
AR(2) 检验		0.623	0.640	0.645	0.716	0.681
Obs		154	154	154	154	154

注:***、**和*分别表示1%、5%、10%的显著性水平,括号内为稳健性标准误,“—”表示值不存在或不显著。

镇的边际效用要低于中西部地区。同时,东部地区的优势资源更多的集中在大中城市,外来人口和本地非农户籍人口也较多选择向大中型城市转移就业和定居。在吸引劳动力转移就业的正向激励和基本公共服务需求大幅增长的倒逼作用下,地方政府财政治理的重点亦往往向大中型城市倾斜,这使其对就地城镇化的正向影响效应低于中西部地区。

农村人力资本(*hc*)方面,东部地区和中西部地区农村人力资本水平对就地城镇化的影响均存在典型的“U型”曲线特征(见图3)。其中,东部地区人力资本平均门槛值为8.13年,而中西部地区人力资本平均门槛值为9.17年。一个可以信服的解释是,中西部地区的城镇化水平较低、产业基础薄弱、就业机会较少,只有更高的受教育水平才能冲破长期以来牢牢依附在土地上的“贫困的锁链”,进而融入到就地城镇化进程中。同时,中西部地区农村的教育投入偏少且教育质量偏低(见图4),需要用相对更长的受教育年限来弥补教育质量不足的缺陷,这在一定程度上提高了农村劳动力融入就地城镇化进程的“人力资本门槛”。与之相比较,东部地区的平均教育质量要高于中西部地区,这使得农村劳动力的有效人力资本水平相对较高。而且,东部地区较高的经济发展水平、劳动密集型产业集聚带来的更多就业机会、较高的城镇化水平和城乡融合程度,均使得农村劳动力融入就地城镇化的人力资本“门槛”相对较低。

城乡实际收入差距(*w_{gap}*)方面,东部地区城乡实际收入差距对就地城镇化的影响系数小于中西部地区,其对就地城镇化的正向影响效应存在较为明显的区域差异。这主要是由于,中西部地区农村劳动力收入来源单一、家庭收入较低且普遍仍存在较大的生存压力,城镇更高收入水平对其具有强大的正向激励作用。同时,受传统文化的影响,中西部地区农村劳动力也具有“安土重迁”的浓厚乡土情结,就地城镇化兼具了提高收入水

① 参照赵德昭等(2012)^[34]的做法,东部地区包括北京、天津等11个省份,中西部地区包括黑龙江、吉林、河南、安徽、湖北、湖南等17个省份。

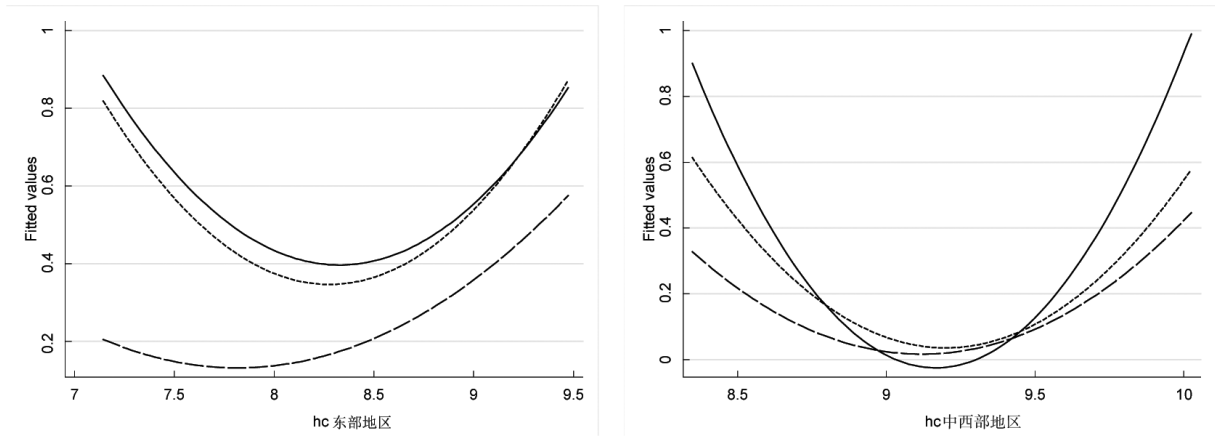


图3 东部地区和中西部地区就地城镇化与农村人力资本的“U 型”曲线

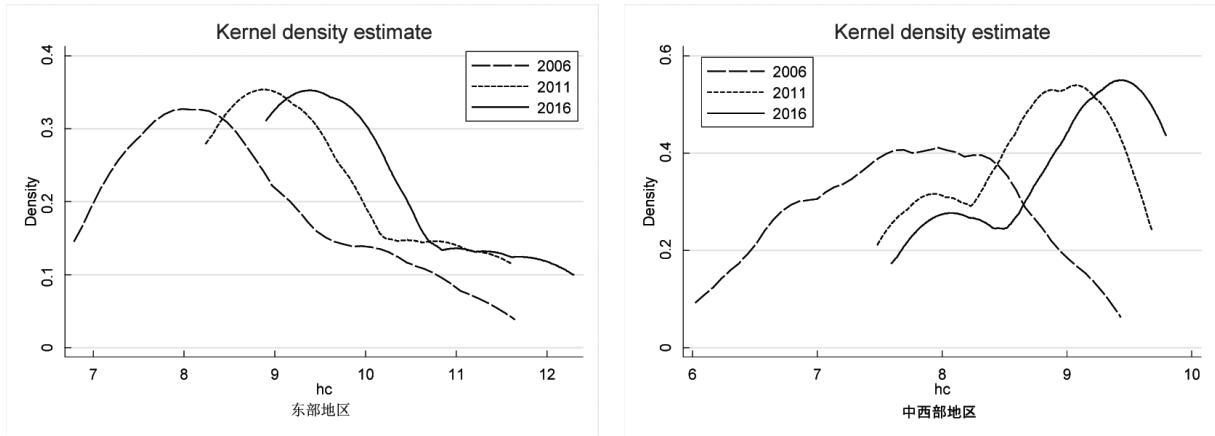


图4 东部地区和中西部地区农村人力资本水平(*hc*)的核密度

平和无需“背土离乡”的双重优势,这放大了城乡收入差距对就地城镇化的正向影响效应。与之相对应,东部地区的农村劳动力(特别是沿海发达地区的农村劳动力)大多已解决了基本的生存问题,寻求更多发展机会、实现人生价值、追求城镇生活的更高舒适程度正日益成为他们转移就业的重要因素,因而其对城镇较高收入水平所呈现出的“物质诱惑”不如中西部地区敏感。非农产业生产总值占 GDP 比重(*gdpr*)方面,中西部地区非农产业对就地城镇化的促进作用要明显小于东部地区。这主要是因为,虽然中西部地区近年来不断承接国际和沿海地区劳动密集型产业转移^[35],但其往往集中在技术含量低的加工生产环节,工业基础薄弱且缺乏相对完整的产业链条,现代服务业的发展更是远远落后于东部地区。在此情况下,中西部地区的农村劳动力大多面临着工作环境差、

工资水平低等问题,其非农产业对农业转移人口的吸引力较差,从而对就地城镇化的产业支撑和促进作用相对有限。

表3 中西部地区样本的估计结果(基于系统 GMM 方法)

变量	Sign	模型①	模型②	模型③	模型④	模型⑤
<i>urban</i> ₋₁	+	0.9352 *** (0.0211)	0.8521 *** (0.0212)	0.7908 *** (0.0292)	0.7982 *** (0.0306)	0.8108 *** (0.0317)
<i>fin</i> _a	+	1.5206 *** (0.1490)	1.5862 *** (0.2097)	2.0538 *** (0.4242)	2.0722 *** (0.3462)	2.0952 *** (0.0793)
<i>hc</i>	-	-3.6544 ** (1.0570)	-4.8885 *** (0.7782)	-8.8257 *** (1.1582)	-6.5224 (5.8561)	-8.4374 ** (1.8616)
<i>hc</i> ²	+	0.1727 (0.2521)	0.2654 *** (0.0470)	0.4823 ** (0.1372)	0.4186 (0.3623)	0.4605 ** (0.1062)
<i>flex</i>	+		1.9125 *** (0.2762)	1.6142 *** (0.3192)	1.3207 * (0.7852)	1.0035 *** (0.1753)
<i>Lnw</i> _{gap}	+			0.3362 *** (0.0215)	0.2145 *** (0.0362)	0.2393 *** (0.0772)
<i>gdpr</i>	+				0.4715 *** (0.0281)	0.3875 ** (0.1543)
<i>unempl</i>	-					-1.1156 * (0.5471)
Wald Test		214.82 ***	247.86 ***	135.09 ***	167.62 ***	188.01 ***
Hansen Test		16.35	16.03	14.65	14.91	23.35
<i>hc</i> 门槛值(年)		-	9.21	9.15	-	9.16
AR(1) 检验		0.028	0.031	0.049	0.029	0.017
AR(2) 检验		0.215	0.249	0.231	0.208	0.278
Obs		238	238	238	238	238

注:***、**和* 分别表示 1%、5%、10% 的显著性水平,括号内为稳健性标准误,“-”表示值不存在或不显著。

(三) 稳健性检验

为验证实证分析结果的稳健性和有效性,本文并不直接引入农村人力资本水平的二次项,而是建立门槛效应模型进行稳健性检验。门槛效果检验和门槛值估计发现,门槛变量农村人力资本水平(hc)在1%的显著性水平下通过单门槛检验,而在10%的显著水平下未通过双门槛检验。有鉴于此,将采用“单门槛效应”模型进行实证检验:

$$urban_{i,t} = \alpha_0 + \beta_1 fina_{i,t} + \theta_1 hc_{i,t} I(thr \leq \eta_1) + \theta_2 hc_{i,t} I(thr > \eta_2) + \beta_2 flex_{i,t} + \beta_3 Lnw_{gap\ i,t} + \beta_4 gdpr_{i,t} + \beta_5 unempl + \mu_{i,t} \quad (14)$$

在式(14)中,用 thr 来表征门槛变量,用 η_1 和 η_2 来表征待估算的门槛值, $I(\cdot)$ 为指标函数。

表4报告了农村人力资本水平(hc)条件下单门槛模型参数估计结果。面板门槛模型估计结果表明,农村人力资本对就地城镇化的影响显著存在于农村人力资本的“单门槛效应”,其门槛值为8.3675,这与系统GMM估计的结果基本保持一致。

表4 农村人力资本水平(hc)条件下单门槛模型参数估计结果

变量	估计系数	同方差设定估计		异方差设定估计	
		t-ols	标准误差	t-white	标准误差
$fina$	1.6825	2.2411 **	0.7501	2.4585 ***	0.6842
$flex$	2.0162	3.0522 ***	0.0280	3.2669 ***	0.0640
Lnw_{gap}	0.4374	9.7761 ***	0.0721	10.7903 ***	0.3371
$gdpr$	0.7516	2.1882 ***	0.0692	2.4522 ***	0.0618
$unempl$	-2.0043	3.0136 ***	0.6652	2.9256 ***	0.6852
$hc\ I(hc \leq 8.3675)$	-1.1382	2.0702 **	0.2535	3.3304 ***	0.2888
$hc\ I(hc > 8.3675)$	0.5241	2.7692 *	0.2432	2.6355 *	0.3319
F 值		83.13 ***			
Within - R^2		0.7936			

注:t-ols表示同方差设定下的t值,t-white表示异方差设定下的t值;***、**、*分别表示在1%、5%、10%的水平下显著。

五、简要结论与政策内涵

在构建现代财政制度和推进新型城镇化的背景下,地方政府财政治理能力的提升是否可以改善公共产品供给情况,进而对农业转移人口就地城镇化形成重要影响,这构成了本文的研究主题。本文的实证检验结果显示,地方政府财政治理能力对就地城镇化具有显著的正向影响效应,其很好地扮演了“援助之手”的重要角色,但中西部地区地方政府财政治理能力对就地城镇化的促进作用要大于东部地区,其就地城镇化效应具有明显

的区域差异。农村人力资本水平对就地城镇化的影响效应具有典型的“U型”曲线特征,全国范围内农村人力资本的平均“门槛值”为8.63年,东部地区和中西部地区农村人力资本的平均“门槛值”分别为8.13年和9.17年,这在一定程度上印证了普及九年义务教育的必要性。以上研究结论对促进治理体系和治理能力现代化、公共产品供给能力和加快推进就地城镇化进程,提供了重要的理论参考和具有可操作性的政策思路。

第一,坚持完善共建共治共享的财政治理制度,推动区域就地城镇化的高质量协调发展。“十四五”时期是中国市场化的深化改革期,也是基于法律和规则的制度完善期。在中国的多级政府治理框架下,地方政府(特别是县乡政府)财政困境、政府机会主义行为等是地方财政治理面临的主要挑战,这对就地城镇化的高质量发展极为不利。因此,在完善共建共治共享的财政治理制度方面,一方面,应加强制度的顶层设计,提高地方政府的财政支出能力和效率,增强其财政自给能力和主体能动性,有效规避地方道德风险问题。另一方面,应进一步明确省以下各级政府的财政收支责任划分,通过加强地方税制建设、培育新的地方主体税种、提高地方政府收入自主权等,提升地方政府的财政治理水平。同时,在中国实施更大规模减税降费和中央财政收入下降的背景下,应适度降低中央政府的转移支付力度,改变地方政府对中央转移支付的高度依赖,增加其税收自主权和发挥其主体积极性,切实提高地方财政治理和就地城镇化水平。

第二,继续加大农村教育投入力度,在中西部欠发达地区强化农村劳动力的职业技能培训。在“十四五”时期,教育与经济发展的契合度至关重要,扎实做好农村教育可以为实现就地城镇化高质量、跨越式发展提供高素质劳动者和技术技能人才保障。一方面,继续深入普及九年义务教育,在财力允许的发达地区,可以尝试推广12年义务教育,让农村劳动力尽快跨越人力资本的“门槛值”。但由于东部沿海地区和中西部地区在实施义务教育中的财政收支能力存在较大差距,因而

中央政府应重点加大对欠发达地区的转移支付力度并加快形成地区之间教育财政的横向转移支付制度,从而形成就地城镇化区域均衡发展的良好局面。另一方面,在中西部落后地区强化职业技能培训。中西部地区具有推进中小城镇建设和就地城镇化的现实需求,近年来不断吸引国际和沿海地区产业转移也逐渐积累了一定的产业基础,这必然对农村劳动力的受教育程度提出了更高要求。具体而言,应从建立完善农民就业培训机制^[36]、加强对农民培训的财政补贴和财政支持等,切实提高农村劳动力的人力资本积累水平。

第三,以产业集聚发展推进就地城镇化,继续推进美丽乡村建设。产业集聚是解决农村劳动力就地非农转移、促进就地城镇化发展的有效途径。需要依托区域资源禀赋优势,加快发展特色产业群,如围绕主导产业纵向延伸和横向拓展产业链,加大科技创新和科技信息平台培育力度,打造战略性新兴产业群,推进园区产城融合,以此探索就地城镇化新路径。对东部地区而言,应加快实施“腾笼换鸟”和加快现代服务业发展,增强产业的就业吸纳能力和提高就地城镇化的内涵和质量。对中西部欠发达地区而言,应积极承接“清洁型”劳动密集型产业的梯度转移,增加对农村劳动力就地转移就业的吸纳能力,不断提高就地城镇化建设水平。同时,应加快美丽乡村建设进程,并以农村新社区为主要阵地快速推进就地城镇化^[37]。具体而言,在以美丽乡村建设为抓手,推动就地城镇化的过程中,首先应注重挖掘生态环境的“美”,积极开展环境卫生集中整治提升人居环境质量,着力打造“宜居”乡村。其次应依托特色农业打造“产业乡村”和“宜业乡村”,在农产品深加工、招商引资等方面提升就业吸纳能力,从而为农民实现就地城镇化提供就业保障。最后应充分重视乡村文化重构和打造乡村旅游品牌,将具有创造力的“智力资源”留在农村并推动乡村旅游发展,进而为就地城镇化发展提供充足的内在动力。

参考文献:

[1] 张莅黎, 赵果庆, 吴雪萍. 中国城镇化的经济增长与收敛双重效应——基于 2000 与 2010 年中国 1968 个县份空间数据检验[J]. 中国软科学, 2019(1):103-121.

[2] 王志章, 韩佳丽. 农业转移人口市民化的公共服务成本测算及分摊机制研究[J]. 中国软科学, 2015(10): 101-110.

[3] 赵德昭. 地方财政配置能力对农村剩余劳动力转移的门槛效应研究[J]. 财政研究, 2017(6): 72-83.

[4] 赵德昭, 许和连. 省以下财政分权体制改革与农村剩余劳动力转移——基于中国 282 个地级城市数据的实证研究[J]. 财经论丛, 2014(1): 28-35.

[5] 赵德昭, 许和连. 外商直接投资、适度财政分权与农村剩余劳动力转移——基于经济因素和体制变革的双重合力视角[J]. 金融研究, 2013(5):194-206.

[6] 石忆邵. 对我国新型城镇化顶层设计中若干问题的思考[J]. 广东社会科学, 2014(5):5-12.

[7] ALTUNBAS Y, THORNTON J. Fiscal decentralization and governance [J]. Public finance review, 2012 (1): 66-85.

[8] 杨得前. 经济发展, 财政自给与税收努力: 基于省际面板数据的经验分析[J]. 税务研究, 2014(6): 70-78.

[9] 曾明, 华磊, 刘耀彬. 地方财政自给与转移支付的公共服务均等化效应——基于中国 31 个省级行政区的面板门槛分析[J]. 财贸研究, 2014(3): 82-91.

[10] SOW M, RAZAFIMAHEFA I. Fiscal decentralization and the efficiency of public service delivery [J]. IMF working paper, 2015, WP 15/59:1-30.

[11] 刘建民, 欧阳玲, 毛军. 财政分权、经济增长与政府减贫行为[J]. 中国软科学, 2018(6): 144-155.

[12] 匡小平, 赵丹. 县级基本公共服务供给与财政分权体制的关系研究——以江西省为例[J]. 当代财经, 2015(7): 24-34.

[13] GRISORIO M J, PROTA F. The impact of fiscal decentralization on the composition of public expenditure: panel data evidence from Italy [J]. Regional studies, 2015(12): 1941-1956.

[14] ADAM A, DELIS M D, KAMMAS P. Fiscal decentralization and public sector efficiency: evidence from OECD countries [J]. Economics of governance, 2014 (1): 17-49.

[15] 张军, 周黎安. 为增长而竞争: 中国增长的政治经济学[M]. 上海: 上海人民出版社, 2008.

[16] 方红生, 张军. 财政集权的激励效应再评估: 攫取之手还是援助之手? [J]. 管理世界, 2014 (2):21-31.

[17] 叶青. 国家财政治理体系的现代化之路[J]. 学术前沿, 2014 (2): 24-29.

[18] 刘尚希. 基于国家治理的财政改革新思维[J]. 地方

财政研究, 2014 (1): 4-5.

[19]刘尚希. 不确定性: 财政改革面临的挑战[J]. 财政研究, 2015(12): 2-11.

[20]卢洪友. 从建立现代财政制度入手推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 地方财政研究, 2014(1): 6-11.

[21]赵德昭. 地方政府财政治理能力提升困境与改革路径[J]. 地方财政研究, 2017(5): 66-72.

[22]吴理财, 李世敏, 王前. 新世纪以来中国农村基层财政治理机制及其改革[J]. 求实, 2015(7): 84-96.

[23]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.

[24]张淑翠, 许正中. 重构财政治理架构, 全面推进城镇化进程[J]. 长白学刊, 2015(1): 84-88.

[25]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, 205.

[26]BARRO R. Government spending in a simple model of endogenous growth [J]. Journal of political economy, 1990 (98): S103-S125.

[27]ROODMAN D. How to do xtabond2: an introduction to ‘difference’ and ‘system’ GMM in Stata [J]. Center for global development working paper 103, 2007.

[28]朱宇, 祁新华, 王国栋, 等. 中国的就地城镇化: 理论与实证[M]. 北京: 科学出版社, 2012.

[29]王敬尧. 县级治理能力的制度基础: 一个分析框架的尝试[J]. 政治学研究, 2009 (3): 36-46.

[30]EICHHORST W, MARX P. Reforming german labour market institutions: a dual path to flexibility [J]. Journal of european social policy february, 2011 (1): 73-87.

[31]KOJI, NAKAMURA, SOHEI, et al. Productivity improvement and economic growth: lessons from japan [J]. Economic analysis and policy, 2019, 62: 57-79.

[32]BALL L, MAZUMDER S. A phillips curve with anchored expectations and short-term unemployment [J]. Journal of money, credit and banking, 2019, 51(1): 111-137.

[33]杨卫忠. 农业转移人口就地城镇化的战略思考[J]. 农业经济问题, 2018 (1): 53-63.

[34]赵德昭, 许和连. FDI, 农业技术进步与农村剩余劳动力转移——基于“合力模型”的理论与实证研究[J]. 科学学研究, 2012 (9): 1342-1353.

[35]IRANZO S, PERI G. Schooling externalities, technology, and productivity: theory and evidence from US states [J]. The review of economics and statistics, 2009 (2): 420-431.

[36]赵德昭, 耿之斌. “授人以渔”有效吗? ——农民工职业培训的工资效应检验[J]. 财经研究, 2020, 46(8): 34-48.

[37]赵德昭, 许家伟. 河南省县域就地城镇化时空演变与影响机理研究[J]. 地理研究, 2021, 40(7): 1978-1992.

(本文责编: 辛 城)