

县域行政体制改革对农民收入提升的影响路径分析

——基于陕西省的经验证据*

许 军,白欣宇

(陕西师范大学 国家安全学院(政法与公共管理学院),陕西 西安 710119)

摘要:县域是打通城乡资源共享,提升农民收入的关键环节。以陕西省为例,选择2010—2020年陕西省内的县级单位为样本,运用双重差分法,分析撤县设市与撤县设区的县域行政体制改革如何提升农民收入。结果表明:(1)单纯的撤县设市并不一定能提高农民收入;(2)相比于撤县设市,撤县设区能够提高农民收入;(3)撤县设区对改制县与建成区产生了相似的影响;(4)撤县设市会强化原有撤县设区政策对建成区农民收入的提升效应;(5)撤县设区的政策效应是以土地为媒介,土地出让面积发挥了一定的中介效应。基于上述结果,县域行政体制改革提高农民收入的路径,一是需要重视城乡发展中的横向财政失衡问题;二是合理制定县域行政体制改革的引导与激励机制;三是县域行政体制改革要与城乡融合发展相配合;四是注重合理引导农民就业同县域行政体制改革相融合。

关键词:县域行政体制改革;撤县设市;撤县设区;农民收入

中图分类号:F812.0 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2025)03-0025-15

一、问题提出

实现共同富裕,难点还是乡村。长期以来,我国在城乡间财政、公共服务与基础设施的分立,所形成的城乡二元结构,是加剧我国城乡收入差距的重要因素^[1]。县域作为城市与乡村的结合点,不仅是我国的基本行政单元,也是打通城乡资源共享的关键环节^[2]。党的二十大报告指出,要推动“以县城为重要载体的城镇化建设”^[3]。因而,县域作为推动城乡共同发展的关键领域日益受到党和国家的重视,承担起乡村地区资源输入的重要角色,增强县域发展能力成为未来我国推进城乡融合发展的主轴。然而,现行政府行政体制之下,县乡镇等基层政府处于资源调配的弱势地位。1994年分税制改革更加剧了县乡镇等

* 收稿日期:2024-06-19

基金项目:国家社会科学基金西部项目(20XKS015)“农村集体产权制度优势转化为治理效能的逻辑与路径研究”

作者简介:许军(1971—),男,新疆石河子人;博士,陕西师范大学国家安全学院(政法与公共管理学院)副教授,主要从事城乡统筹研究。

白欣宇(1999—),男,陕西榆林人;陕西师范大学国家安全学院(政法与公共管理学院)硕士研究生,主要从事城乡统筹研究。

本文引用格式:许军,白欣宇.县域行政体制改革对农民收入提升的影响路径分析——基于陕西省的经验证据[J].重庆工商大学学报(社会科学版),2025,42(3):25-39.

基层政府的财政压力,造成基层政府财权与事权间的不匹配。因此,推动乡村振兴,提高农民收入,围绕县域行政体制的改革是必然。

作为地方行政体制改革的方向之一,地方自主性一直是中国经济发展的一个基本命题^[4],以财权、事权、人事权等分权驱动而进行的改革,被视为解决科层制内部行政系统与资源配置失衡的“润滑剂”。当前涉及县域行政体制改革的方式主要有省直管县、撤县设市、撤县设区三种,三种改革方式均可视作原有行政体制中的降维。其中,省直管县与撤县设市的核心思路是相似的,往往被当作补偿型县域发展思路,弱化市一级的影响,构建省一县的扁平化管理,通过财政、经济与行政的分权,扩展县域的自主空间,推动县域经济发展^{[5][6]}。但弱化市一级的影响,也会增加地级市政府的财政压力,使之加强对非改革县域税收的征收力度^[7],并提高地级市政府对土地财政的依赖^[8]。相对应地,撤县设区则被当做一体型县域发展思路,在原有行政体制中强化县与市的联系,弱化县的自主性,促进城市整体经济的增长^{[9][10][11]}。同时,撤县设区能够优化市县间的财政收支关系,增加地级市政府对撤并县域内的医疗卫生支出,刺激撤并县政府的教育支出^[12]。整体而言,前者的主要目的是打破原有行政、财政等体制对县域发展的束缚,通过扁平化的组织再造与科层结构,赋予县域更多的自主空间^[13]。而后者的主要目的是打破行政区划对县域发展的限制,将县域融入市区经济体系内。二者的核心目的都是重构原有的纵向与横向间的政府单位关系,克服县域发展所面临的权责不配置困境。因而,县域行政体制改革能够促进县域经济的发展。但同时,一些研究指出,无论是撤县设市还是撤县设区,县域行政体制改革均是通过财政投入和投资的增加来实现的短期经济增长^{[5][14]}。那么问题也将是,这种短期内的财政投入和政府投资扩张,该如何促进农村地区发展并产生积极影响?

针对上述问题,现有研究聚焦于分权竞争视角下的省直管县改革,而对分权视角下撤县设区与撤县设市的改革关注较少。因而,相较于以往研究,本文有着以下边际贡献:第一,通过对已有研究的梳理指出,当前县域行政体制改革提升农民收入的路径,其关键在于县域行政体制改革如何克服城乡二元结构;第二,结合财政联邦主义的理论框架,将县域行政体制改革从市县纵向竞争博弈的角度,转为市县间横向合作的角度,提出将县域行政体制改革与城乡融合发展相结合的路径;第三,以陕西省为例,分析县域行政体制改革对农民收入的影响,并进一步指出,提升农民收入的关键是如何引导增量的分配方向与力度,县域行政体制改革与城乡融合发展的结合能够提高农民收入。本文余下结构则分别为:第二部分的文献回顾与理论分析,第三部分的实证研究设计,第四部分的实证结果分析与稳健性检验,第五部分的扩展性分析,第六部分的总结与启示。

二、文献回顾与理论分析

(一) 文献回顾

当前,针对县域行政体制改革影响农民收入的研究,学者们较为关注省直管县改革对农民收入的影响,但尚无明确结论。从县域发展自主性的角度而言,省直管县与撤县设市的思路是相符的。一方面,针对影响农民收入的研究,部分学者指出省直管县并不能提升农民收入,缩小城乡收入差距,并将之归结于发展中偏重城市、工业与投资的模式^{[15][16]}。即便是认为可以缩小城乡收入差距的结论,也指出,相较于单纯的财政省直管县试点,正式且全面的省直管县能有效缩小城乡收入差距^[17]。这表明,从省直管县的研究中,县域行政体制改革提升农民收入的作用会受到发展模式的偏向以及改革的全面与否等影响。另

一方面,撤县设市对经济增长的正向影响主要是通过增强地方政府财力以及投资扩张实现的,在政府和民间投资的双重拉动下,带动了经济增长率的提升^[5]。相较于单纯的财政和经济放权,撤县设市更多依赖行政分权来推动经济建设,但撤县设市的投资方式和方向都是偏重城市与工业发展的模式^{[18][19]}。同时,撤县设市对周边县域也会产生额外影响,设市地区在经济绩效方面的改善既存在正向的外溢效应,也因对周边资源的吸引而产生负向的竞争效应^[5]。因此,与省直管县相似,撤县设市虽然分权更为彻底,但本质也是绕过市级政府,通过有限的分权增强县域自主性,其投资方向和方式并未发生变化,依旧是以政府投入为主的粗犷型模式。

从行政区域的变化角度而言,撤县设区的发展模式以投资为主,但是这种投资相较于撤县设市模式内经济、财政与行政分权所主导的偏工业与城市的模式,更有可能增加县域内农村地区的公共服务、基础设施投资。现有研究指出,撤县设区能够促进公共服务的均等化,通过投资交通基础设施与城区相连,促使本地市场一体化^[20]。其中,主要的表现在于土地的开发与利用,一是撤县设区目的是打破行政区域间彼此的隔离,其最直接的影响就是建成区扩张,特别是强化市区政府对土地资源的利用^[21];二是撤县设区政策对于城市土地利用效率具有提升作用,特别是对特大城市、大城市和中等城市的土地利用效率具有明显提升作用,具有短期滞后性和影响长期性的特点^[22]。因而,相较于增强县域自主性的省直管县和撤县设市,撤县设区促进经济增长的模式并未发生变化,属于依赖投资所形成的粗犷式增长模式,但其扩展了地级市政府的发展空间,这种投资往往用于改制县与建成区间的乡村地带开发。

综合上述,县域行政体制改革所带来的发展,得益于投资和财政收入增加,是一种粗犷式的发展模式。故而,县域行政体制改革能否提高农民收入,取决于投资和财政投入能否惠及农村地区。省直管县与撤县设市的研究表明,县域自主性的扩展面临发展偏向的困境,难以提升农民收入,反而存在恶化原有城乡二元结构的趋势。而撤县设区的研究则表明,县域行政区域的改革能够与城乡融合发展战略结合,促进县域内乡村地区的公共服务与基础设施投资。同时,现有研究也存在诸多的不足之处:一是重视府际关系中的市县竞争,却忽略双方的合作关系,客观的政府层级关系并未从根本上改变,市级仍掌握着高于县级政府的财政和行政资源;二是忽略了城乡收入差距的重要原因在于城乡间的对立和割裂,城乡二元结构导致城乡间的财政支出、社会福利、就业等差异是根源;三是分权并不一定带来积极影响,更多的自主空间意味着发展方向的多样性与不确定性。基于已有研究的成果和不足,本文认为,当前探讨县域行政体制改革促进农村发展的研究仍有一定改进空间,而相关研究应当更多聚焦于撤县设市与撤县设区之中。

(二) 理论假设

财政联邦主义认为,政府间存在横向与纵向的财政关系失衡,需要通过转移支付来达到财政均衡^[23]。同时,政府间的转移支付能够通过财政与政治激励来促进地方经济发展^[24]。基于此,国内学者在引用该理论的同时,将之纳入县域行政体制改革之中,如孙开^[25]、丁树等^[26]引申出中央—省—市县的三级体制假设,推动省级政府对县级的直接财政补贴。实际上,学者们引用财政联邦主义的理论来指导县域行政体制改革,大多简单地将市县纳入互相竞争博弈的角度,较为关注纵向间财政的平衡,却忽略了横向间的财政失衡。学者们基于这样的理论来推动县域行政体制的改革,即:围绕市县原有的经济、财政、行政权力的上下移动来激发地方政府的竞争动力。县级行政体制的改革被当作围绕市县政府际关系内容的调整,主要表现为市县纵向府际关系在权力配置、财政收支、公共行政和资源利益的博弈竞争^[27]。

然而,需要明确的是,财政联邦主义的理论基础来源于经济人假设,在缺乏制度保障的前提下,地方

政府获得财政的用途和额度均是不可控的^[28]。并且,政策也会面临分权所导致的失控而扭曲其原本意义的风险,财政分权的平衡要把握分权的预算控制^[29]。因此,重视纵向财政均衡的县域自主性扩展能促进经济增长,但并不一定促进农村地区的发展,尤其是在提高农民收入等方面。原因正如前所述,资源的引导是关键,要将分权带来的投资和投入惠及农村地区。

基于上述分析,本文在原有财政联邦主义理论中纵向竞争的基础上,将横向合作纳入其中。如图 1 所示,县域行政体制改革需要处理纵向与横向间两对的财政失衡问题;农村发展的困境,既是由于纵向体制对县域的限制,也是因横向间城市与乡村发展优先级的差异。作为相对独立的行政单元,市区县均存在自身的资源配置顺序优先级,且彼此之间存在着竞争与合作的动态关系。相对应地,第二代财政联邦主义便认为,政府的财政关系会因需求而不断调整,以实现整体的利益^[24]。这表明,除竞争博弈以外,政府间的合作需求也符合财政联邦主义的观点。

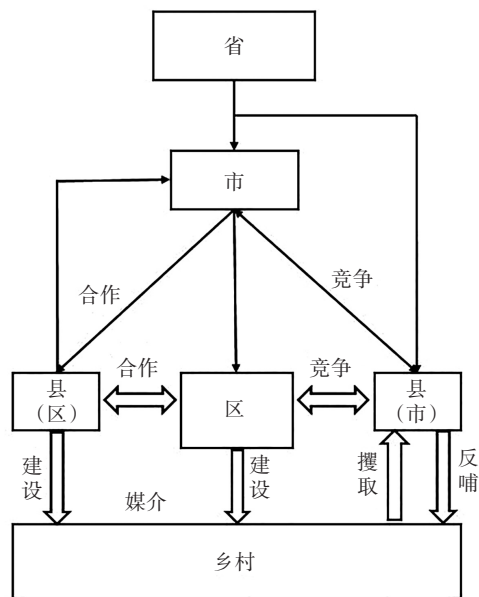


图 1 财政联邦主义的理论框架

因此,如图 1 所示,在财政联邦主义的理论框架内,缺乏制度设计和价值引导的前提下,县域出于理性人假设的思维,纵向财政分权所得的资源投入会集中于县域城区及其附近,是城市与乡村边界的缓慢突破,并不一定投入到乡村地区。并且,县域自主性的增强会引发与地级市间的竞争博弈,影响县域与建成区间的联系,而县域自主性的增强也会对周边县域单元的发展产生竞争效应,带动其他地区的劳动、资本等要素向设市地区的流动,进而对周边地区发展产生负面影响。同时,县域自主性的增强也存在掠夺性发展的可能,省直管县、撤县设市等改革均是在不改变原有存量的前提下,由增量对县域进行补偿,注定这补偿是有限的,更多的补偿是来自行政分权与经济分权。因而只重视纵向财政分权的县域自主性扩张,极有可能增加对农村地区的攫取,来发展工业和城市区域,造成县域内的横向财政失衡。

相较于纵向财政分权的县域自主性扩张,撤县设区更接近于因纵向与横向发展需求而导致的财政关系重构。尽管并没有制度设计来确保资源的乡村倾向,但撤县设区服务于地级市整体,特别是核心建成区的发展,客观上需要加强建成区与改制县的联系。如此,撤县设区的投资方向需要以农村地区为媒介,构建改制区与建成区的联结。这一过程中,原有市县间的竞争博弈关系,被纵向与横向间合作所替代,一方面,纵向财政关系中市县的二元对立,逐步转变为市级主导的一元化发展,市级政府会加大对改制县的

财政支出,而改制县也会根据市级发展需求,优化其财政支出结构,由此达到纵向财政的均衡;另一方面,市域内部横向财政的不平衡也得以调整,原有市县发展面临市域与县域内区域不平衡的双重困境,双方相互交界的区域在原有独立行政环境内是属于传统意义上的乡村地区,而撤县设区后这一分界便被模糊,无论是地级市政府还是建成区或改制县都会倾向于增加该区域的投入。故而,撤县设区能够通过纵向与横向间的财政均衡顺应城乡融合发展战略,打破城乡二元结构,继而提升当地农村基础设施、基本公共服务乃至制造业和就业水平,农民也更可能通过高附加值农业和第三产业就业,提高其收入。故而通过理论分析,我们可以预测:

假设 1:撤县设市难以增加农民收入;

假设 2:撤县设区能够增加农民收入;

假设 3:撤县设区会对改制县和相邻建成区产生相似的影响,增加建成区的农民收入。

此外,根据财政联邦主义的理论框架,我们可以进一步推导,分权式的竞争关系在激励地方政府的积极性同时,也会弱化上级政府的控制力,财政分权会导致地级市政府当前以及预期收入减少,产生或加剧地级市政府的财政压力。因而,基于地方保护主义的利益选择,地级市域内的撤县设市会加剧地级市的财政压力,并使其加强对非改制县的税收征收力度,以及提高土地财政的依赖度,强化建成区与撤县区的联系。并且,相比于市县竞争的割裂,撤县设区也能优化撤县区与地级市间的财政支出关系,刺激地方政府改善当地基本公共服务的动力。这需要以乡村地区为媒介打通原有分割的行政区域壁垒,促进建成区与改制县的城区扩张,其中土地承担了关键角色。在此过程中,土地出让会产生土地征收与旧有宅基地拆迁等问题,从而导致部分农民获益而直接市民化。同时,土地出让后的建设项目,也会刺激农民的城郊农业发展模式,并吸引农民通过务工、个体经营等手段增加收入。因此,撤县设区影响农民收入的过程,土地出让的土地财政模式起到一定的中介效应。基于此,本文给出假设 4 与假设 5。

假设 4:撤县设区的地级市发生撤县设市政策后,会强化原有撤县设区政策对建成区农民收入的提升效应;

假设 5:撤县设区提升农民收入的效应,是通过城区扩张来实现的,土地财政发挥了一定的中介作用。

为验证上述理论假设,本文将以陕西省为例,分析财政联邦主义的理论框架下,市县关系是如何从竞争博弈走向合作开发,通过纵向与横向间的财政均衡,提高农民收入。

三、实证研究设计

(一) 政策背景:陕西省县域行政体制改革的历史

本文选择陕西省作为研究的对象,并非偶然。对此,本文有三个理由:第一,陕西省地处我国中西部地区,相比于人口大省,陕西省人口数量居于全国中等水平,陕西省的社会经济发展水平接近全国平均水平,如:2022 年陕西省城镇化率为 64.02%,而全国平均水平为 65.22%;2022 年陕西人均 GDP 约 83 000 元,而全国平均水平约为 86 000 元;第二,截至 2012 年,陕西省县级行政区划数共 107 个,辖 24 个市辖区、3 个县级市、80 个县,仍处于传统县级行政体制内的单位占比约 74.77%,高于 2012 年全国 50.95% 的平均水平,这表明陕西省的县级行政体制改革要落后于全国平均水平,有助于我们较好地评估改革对县级单位的影响;第三,陕西省内部县级单位的差异性也具有一定代表性,其包含我国现阶段主要的县域类别,既有人口稠密、经济发达的大型城市周边县级单位,也包括传统地级市下属的县级单位,而以功能分

类为例,陕西省北部榆林、延安等地存在大量的资源型县级城市,中部关中城市群又存在大量传统的农业型县级城市,南部则主要为秦岭汉江流域的生态型县级城市。基于上述三个理由,本文选择陕西省为例,具备一定的代表性,能够很好地评估县域行政体制改革对农民收入的影响。

陕西县域行政体制改革发展趋势大致经历从起步到探索再到推动三个阶段。20世纪90年代起,陕西省逐步开展县域行政体制改革,除西安市进行部分撤县设区改革外,撤县设市成为各地调整的主要手段,兴平与华阴成为陕西省最早的一批县级市,随后中央收紧相关政策标准,撤县设市进入停滞。进入21世纪,为响应中央关于县域行政体制改革的相关要求,陕西省积极推动省直管县财政体制试点工作。从2012年起,陕西省逐步恢复县域行政体制改革工作,韩城成为进入21世纪以来陕西省第一个县级市。此后,以2015年为界,陕西省实行撤县设市与撤县设区并重的改革方向,重视区域平衡,分批分区域选择试点进行改革。如表1所示,从2010—2020年,陕西省共有10个县级单位进行行政体制的改革,其中,撤县设市共4个,撤县设区共6个,涵盖陕西省北部、中部与南部,兼顾区域发展协调。

表 1 2010—2020 年陕西省县域行政体制改革单位

时间	县级单位	所属地级市	类别
2012 年	韩城市	渭南市	撤县设市
2015 年	高陵区	西安市	撤县设区
2016 年	安塞区	延安市	撤县设区
2016 年	华州区	渭南市	撤县设区
2016 年	横山区	榆林市	撤县设区
2017 年	神木市	榆林市	撤县设市
2017 年	南郑区	汉中市	撤县设区
2017 年	鄠邑区	西安市	撤县设区
2018 年	彬州市	咸阳市	撤县设市
2019 年	子长市	延安市	撤县设市

(二) 研究方法

针对陕西省县域行政体制改革的分阶段现状,本文参考已有文献,使用多期双重差分法 TWFE 进行分析。其模型设定如下:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 PMC_{it} + \gamma X_{it} + \delta_i + \gamma_t + \varepsilon \quad (1)$$

式中, Y 为被解释变量,本文为农民收入。其中, i 和 t 分别表示第 i 个县和第 t 年。 PMC_{it} 为解释变量,属于政策虚拟变量,其表示如果 i 县在 t 年实施了县域行政体制改革(县域行政体制改革包括撤县设市与撤县设区),则对其赋值为1,否则赋值为0。 X_{it} 为控制变量集, β_0 为常数项, δ_i 为个体固定效应, γ_t 为时间固定效应, ε 为随机干扰项。

(三) 数据来源

财政联邦主义关注纵向与横向间财政的均衡,相比于省直管县“只改增量,不动存量”的政策,撤县设市与撤县设区更为彻底。而回顾陕西省县域行政体制变革的历程,在20世纪末到21世纪初存在较长

的空窗期,撤县设市与撤县设区的政策实施集中于2012年之后。故本文采用2010—2020年陕西省77个县级单位的面板数据,考虑到潜在行政级别以及数据缺失的影响,本文排除城镇化率较高且缺乏数据的市辖区,并额外增加23个市辖区作为补充样本组。同时,考虑到陕西省省直管县改革只选择部分县进行有限的财政试点改革,以往对省直管县影响农民收入的研究较为丰富,但仍存在一定争议,故而本文在基准回归中另设置排除省直管县试点县的样本组。主要数据来源于陕西省各市统计年鉴以及《陕西省区域统计年鉴》与《中国县域统计年鉴》,部分缺失内容由各县区统计公报补充。

(四) 变量说明

本文探究县域行政体制改革对农民收入的影响,并以财政联邦主义的理论分析提出相应假设。因此,选择农民人均可支配收入这一常见的变量作为被解释变量,以撤县设市和撤县设区的政策虚拟变量为解释变量。此外,考虑到财政联邦主义是从经济人假设出发,调整府际财政关系而提升农民收入会受到多个因素的影响,由此增加多个控制变量。首先,县域社会经济发展水平既是影响县域行政体制改革的因素,也是影响农民收入的重要因素,基于潜在影响的考虑,选择国内生产总值、农业总产值与城镇化率作为相关的控制变量。其次,府际财政关系的改革既包括竞争,也包括合作,县与市区间的联系也是省与地级市政府进行县域行政体制变革的主要考虑因素,产业发展是较为显著的因素,故而选择第二产业占比作为控制变量。最后,本文的理论分析是以城乡融合发展作为提升农民收入的原因,而县域行政体制改革对经济的促进作用也是以投资为主的粗犷模式,故而固定资产投资与地方财政支出成为潜在的影响因素。因此,基于理论分析与排除人口规模因素的影响,选择人均国内生产总值、人均农业总产值、城镇化率、第二产业占比、人均固定资产投资与人均地方财政支出等六个变量作为控制变量。

四、实证结果分析

(一) 基准结果

表2为县域行政体制改革对农民人均可支配收入影响的基准结果,其中,列(1)—(8)均采用TWFE估计,列(1)—(4)为撤县设区的结果,列(5)—(8)为撤县设市的结果。此外,鉴于西安市在陕西省内的独特地位和发展水平,其县级单位缺乏省内可参考的对照组,本文对其进行分组控制,这是因为:一是西安市的经济社会发展水平较高,农民收入要高于一般地级市;二是西安市的城镇化率较高,大部分建成区并没有农民人均可支配收入统计;三是西安市内的县级单位同市区的联系本身就较一般地级市紧密,且数量较少。表2中,列(1)—(2)与列(5)—(6)为排除西安市的所有县级单位样本,列(3)与列(7)为包含西安市的所有县级单位样本,列(4)与列(8)为排除省直管县试点的县级单位样本。具体结果如下:无论是否包括西安市的县级单位和省直管县改革的试点县,结果均显示,撤县设区政策显著提高了实验组的农民人均可支配收入,表2列(2)显示在控制变量的情况下,相比较于其他县级单位,撤县设区约提高了农民可支配收入的8.06%;表2列(3)则表明,排除西安市后,这一效应则约为8.76%,且同样显著;表2列(4)控制省直管县试点后,效应约为8.81%,效果更为显著。同时,表2列(5)—(8)则表明,无论是否考虑控制变量或排除西安市和省直管县试点的县级单位,撤县设市均未提升农民可支配收入,显示出弱负相关关系。这表明,相比较于撤县设市政策,撤县设区能够显著地提高陕西省内县级单位的农民收入,整体效应约为7.31%~8.81%,验证了本文的假设1和假设2。

表 2 基准结果

变量名称	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<i>PMC</i>	0.082 5 (2.70)***	0.080 6 (2.61)**	0.087 6 (2.31)**	0.088 1 (2.90)***	-0.009 0 (-0.41)	-0.017 6 (-1.05)	-0.021 2 (-1.27)	-0.012 1 (-0.74)
控制变量	NO	YES	YES	YES	NO	YES	YES	YES
时间效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
个体效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
R^2	0.735 3	0.808 3	0.773 7	0.800 0	0.730 3	0.802 4	0.758 3	0.792 8

注:括号内无标注为 T 检验值,***、**、* 分别代表 99%、95%、90% 的显著性,后表同。

(二) 稳健性检验

1. 平行趋势与动态效应检验

TWFE 估计需要满足平行趋势假设,本文参照已有研究惯例,以 2016 年为界限,对撤县设区政策进行平行趋势检验。如图 2 所示,为避免共线问题,本文参考已有研究去掉 pre_5。在政策实施前,效应为正,并不存在增长扩大的趋势,且不显著,通过平行性趋势假设。但 2016 年后,这一趋势呈现变化,2016—2020 年系数为正,且 2017 年后都较为显著,这是由于撤县设区政策并不具备及时性,且政策是逐步开展的,2016 年至 2017 年分批次实施,而后续动态效应变化也能表明撤县设区的政策具备持久性。

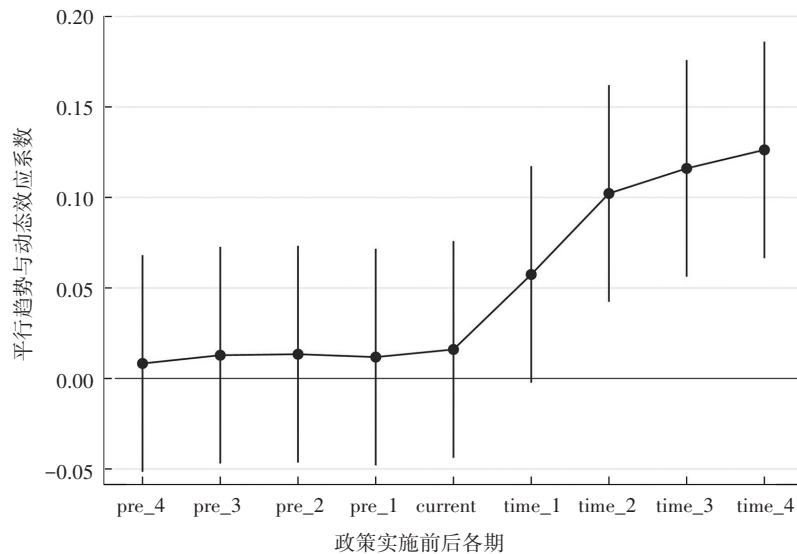


图 2 平行趋势与动态效应系数

2. 异质性分析: Bacon 分解

TWFE 估计是一种广泛用于政策评估的手段,但 TWFE 估计中会存在异质性因素所导致的偏误问题,影响整体结果的稳健性。为克服 TWFE 估计中的偏误问题,本文参考方红生等^[16]的研究,采用 Goodman—Bacon 分解进行异质性分析。其中,Timing_groups 包含两组前后受影响组别的分类,分别对应早受影响组(T)对晚受影响组的影响而占总效应的大小与权重(C)和晚受影响组(T)对早受影响组(C)的影响而占总效应的大小与权重;Never_v_timing 表示受影响组(T)对从未受影响组(C)的影响而占总效应的大小与权重;Within 代表组内差异。如表 3 所示,Bacon 分解的具体结果如下:整体而言,分解结果可以分为三大类,其中 Never_v_timing 属于好的分组,系数为 0.841 8,权重为 0.965 1,为三组中的最高占比,能证明本文的研究并未发生显著异质性问题;Timing_groups 的系数与整体趋势相符,且权重仅为 0.003 4,

为三组中的最低占比,并不影响本文结论;同时,尽管组间差异显示为负效应,与 TWFE 估计的结论相反,但其系数只有-0.022 5,权重也仅为 0.031 5。因此,通过 Bacon 分解可知,尽管坏的组会对整体结果产生一定的影响,但其权重远低于好的组,难以对总体的平均处理效应产生较大影响,可以通过异质性检验。

表 3 Bacon 分解结果

变量名称	效应	P 值
<i>PMC</i>	0.080 6	0.000 0
<i>Bacon 分解</i>	系数	权重
<i>Timing_groups</i>	0.032 0	0.003 4
<i>Never_v_timing</i>	0.841 8	0.965 1
<i>Within</i>	-0.022 5	0.031 5

3. 安慰剂检验

为确保本文研究结果的稳健性,本文进一步参考以往研究的惯例,利用安慰剂检验进行双重差分法的稳健性检验,以农民人均可支配收入为被解释变量,分别进行撤县设区政策 500 次与 1 000 次重复的随机抽样安慰剂检验。如图 3 和图 4 所示,无论是 500 次还是 1 000 次的随机实验结果,估计系数整体落在 0 附近,符合正态分布,且结果异于真实效应 0.080。故而本文的结果通过安慰剂检验,可以认为结果没有受到不可观察因素的影响,具备一定的稳健性。

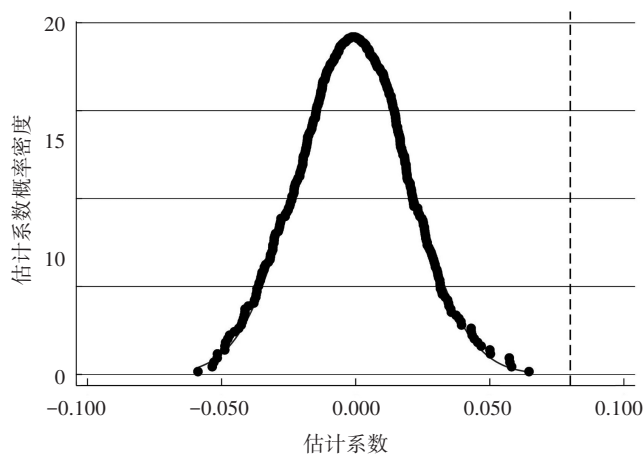


图 3 500 次安慰剂检验

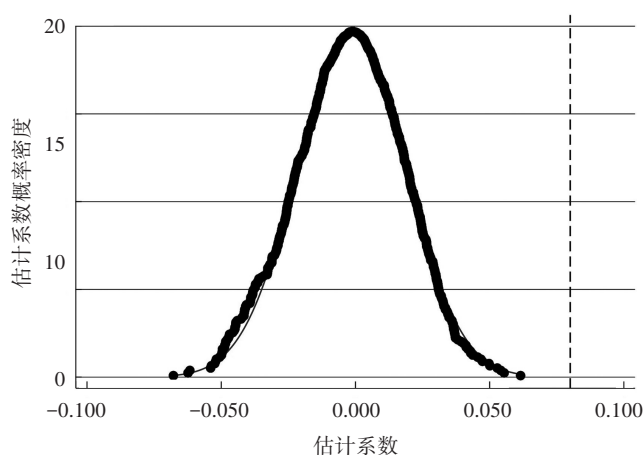


图 4 1 000 次安慰剂检验

4. 内生性检验:工具变量法

决定一个县是否实行撤县设区政策,同县与市建成区的距离有着一定联系。为避免潜在的内生性问题,本文将地级市内的县与建成市区间的地理距离同撤县设区改革的交互项作为工具变量,进行内生性检验。同时,工具变量法中的工具变量要满足两个条件:相关性和外生性。基于此,本文先进行相关性检验,将交互项与撤县设区的虚拟变量进行分析,如表 4 所示,表 4 列(1)中政策虚拟变量的系数为正且较为显著,表明工具变量与撤县设区政策具有高度的相关性。此外,针对涉及外生性的问题,参考方红生等^[16]的方法,构建安慰剂检验,以 2010—2013 年未实施撤县设区的时期作为样本期,表 4 列(2)显示工具变量对农民收入影响较小,且并不显著,满足外生性要求。进而本文采用工具变量法对被解释变量进行估计。如表 4 列(3)所示,其结果与基准结果大致相符,但绝对值要偏小,且较为显著。整体而言,在控制内生性问题后,撤县设区让改革县农民收入提高了约 7.89%,这表明撤县设区能够提升农民收入,验证了本文的假设 2。

表 4 工具变量法结果

变量名称	PMC	农民人均可支配收入	农民人均可支配收入
	(1)	(2)	(3)
<i>PMC * Distance</i>	0.020 3(4.33)***	-0.000 1(-0.80)	0.078 9(3.64)***
<i>PMC</i>			
个体固定效应	Yes	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes	Yes
控制变量	Yes	Yes	Yes
<i>IV F 检验</i>			564.88
<i>R²</i>	0.763 3	0.719 1	0.879 1

五、拓展性分析

(一) 地区异质性检验

本文在基准检验中,将西安市县级单位与省直管县分别单独控制,撤县设区对农民收入的提升作用反而更为显著,这显示出撤县设区可能会存在一定异质性。其中,西安市作为国家中心城市,人口稠密,经济发达,城区规模较大,县域发展空间较小,且本身县域便与城区联系较为紧密,而省直管县则通过财政的有限分权给予试点县更多的发展空间,与撤县设市一样,并不一定惠及农民,甚至存在掠夺式发展的可能。对此,结合理论分析,本文认为城区扩张能够打破城乡二元结构的分立,但其对农民收入的提升作用存在异质性。如前所述,本文选择陕西省进行分析,是由于陕西内部的差异较为明显,存在以地域划分为界的不同类型的县域单位,北部以资源型为主,中部以农业型为主,而南部则以生态型为主。故而本文以地区为例,进行异质性分析。结果如表 5 所示:陕西省北部的政策效果最为显著,而南部次之,中部政策效果相对较差。对此,本文认为,这是由于相较于中部人口稠密、城区建设较早的农业型县,资源型县与生态型县对城区扩张的需求更高。如表 6 所示,不包括西安市,除中部地区外,北部和南部地级市只有一个建成区,而资源型城市中的市县关系为强市强县关系,城区扩张需求最高,生态型则本身对城区发展

限制较多,但其社会经济发展水平要低于资源型城市。为增强本文结果的说服力,本文进一步结合理论假设4与假设5,分别进行间接影响分析与中介效应检验。

表5 区域异质性检验

变量名称	北部	中部	南部
	(1)	(2)	(3)
<i>PMC</i>	0.139 7(4.09)***	0.067 8(3.43)***	0.082 8(2.22)**
个体固定效应	Yes	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes	Yes
控制变量	Yes	Yes	Yes
R^2	0.540 1	0.494 7	0.240 3

表6 陕西省内地级市建成区情况

区域	地级市	建成区
北部	榆林	榆阳区
	延安	宝塔区
	铜川	耀州区、王益区、印台区
中部	渭南	临渭区
	咸阳	秦都区、渭城区
	宝鸡	金台区、陈仓区、渭滨区
	汉中	汉台区
南部	商洛	商州区
	安康	汉滨区

(二) 间接影响分析

本文的理论假设撤县设区能够通过打破城乡二元结构来提升农民收入,这一作用不仅会对改制县产生影响,也会通过促进县与区间的行政边缘地带开发而对建成区产生影响。实际上,撤县设区服务于市区发展,地级市政府会倾向于加强改制县与建成区的联系,增加两者交界地的投资。故而,本文以撤县设区所邻近的建成区为控制组,验证假设3。表7中,列(1)与列(3)为所有县区样本模型,列(2)与列(4)只包括建成区。具体而言:表7列(1)与列(3)表明,在县级单位样本内,表7列(1)显示撤县设区政策对邻近建成区的农民收入产生弱正向相关关系;表7列(3)则显示,如果改制县所属的地级市发生撤县设市,那么建成区的农民收入提升约6.80%,但同样不显著。而表7列(2)与列(4)则表明,相较于其他建成区单位,农民收入提升了大约8.55%,并且显著,验证了假设3。同时,表7列(4)表明,相比于其他建成区,地级市内的县域行政体制改革能提高建成区的农民收入,且如果地级市实施撤县设市政策,这一效应约为10.23%,高于表7列(3),结果较为显著,验证了假设4。整体而言,一旦某个地级市发生撤县设区,地级市政府很有可能会加强建成区与改制区交界处的开发力度,从而提高两地的农民收入,且撤县设市政策会强化原有撤县设区政策对建成区农民收入的提升效应。

表 7 间接影响结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>PMC</i>	0.010 9(0.24)	0.085 5(1.86)*	0.068 0(1.65)	0.102 3(1.93)*
个体固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes
R^2	0.713 6	0.274 5	0.716 6	0.249 2

(三) 中介效应检验

本文主要研究县域行政体制改革对农民收入的影响,并认为是行政区域壁垒的消除而打破了原有的城乡二元结构,从而推动农村地区建设来提升农民收入,并提出理论假设。那么在此过程中,改制县域建成区的城区扩张是重要因素。因此,本文参考刘寒波等^[30]的研究,以土地出让面积为中介变量,来验证本文的假设 5。表 8 列(1)验证中介变量与解释变量之间的系数是否显著,表 8 列(2)是验证被解释变量与中介变量间的系数是否显著,表 8 列(3)则是解释变量与被解释变量的系数。如果存在中介效应,则表 8 列(1)与表 8 列(2)中的系数显著,否则需要进行 Sobel 检验。

下表为具体结果:表 8 列(1)中的系数为正,但并不显著,而表 8 列(2)与表 8 列(3)系数均为正且显著,表明中介效应检验需要进行 Sobel 检验。表 8 列(4)为土地出让面积的 Sobel 检验,其结果为正且显著,这说明土地出让面积对撤县设区提升农民收入的作用起到了一定中介效应,验证了假设 5。

表 8 中介效应结果

变量名称	<i>PMC</i>	土地出让面积	农民人均可支配收入	土地出让面积的 Sobel 检验
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>PMC</i>			0.080 6(2.61)**	
土地出让面积	0.073 1(0.96)			
农民人均可支配收入		0.058(2.56)**		
<i>Sobel</i>				0.026(Z1.680)*
个体固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes
R^2	0.002	0.416 2	0.808 3	0.663 0

六、结论与启示

我国长期的城乡二元结构是造成城乡收入差距的重要因素,而县域受制于财政、经济与体制的束缚难以承担城乡节点的作用。故而围绕县域行政体制进行改革,成为当前提升农民收入的重要政策之一。现有县域行政体制变革的研究,以财政联邦主义为理论基础,关注纵向财政关系改革下县域自主性的扩

张,却忽略了横向间的财政失衡问题,对撤县设区的研究较为缺乏。同时,现有研究较为关注县域行政体制改革对经济增长的促进作用,对能否提升农民收入则尚有争议。因此,本文在以往研究的基础上,将财政联邦主义中的纵向财政均衡与横向财政均衡相结合,以2010—2020年陕西省内的县级单位为例,分析撤县设区是如何通过打破城乡二元结构来增加农民收入。同已有研究相比,本文的主要结论既有共同点,也有不同之处,具体来说:(1)同以往研究结论相似,撤县设市并不一定会提升农民收入,本文指出,单纯的撤县设市政策难以提升农民收入,显示出潜在的负向相关关系;(2)在已有研究的基础上,本文将撤县设区对农村基础设施与公共服务的增长视角,进一步延伸到农民收入增长之上,并指出,相较于撤县设市,撤县设区能够提高约7.31%~8.81%的农民收入;(3)不同于以往研究只关注县域行政体制改革对改制县的影响,本文指出,撤县设区会对改制县和建成区产生相似的影响,提高改制县相邻建成区约8.55%的农民收入;(4)对应已有研究中撤县设市影响地级市财力而加强地级市对建成区投资力度的结论,本文指出,当发生撤县设区政策时,所在地级市如果发生撤县设市会强化原有撤县设区政策对建成区农民收入的提升效应;(5)通过已有研究的梳理与实证研究,本文验证了当前撤县设区的政策效应是通过城区扩张后对农村地区的建设投资而实现的这一已有研究结论,并指出,农民收入增长得益于此,土地出让面积发挥了一定的中介效应。可见,围绕提升农民收入增长为目标的县域行政体制改革还需进行适当调整,以适应我国国情。基于上述结果,针对当前县域行政体制改革影响农民收入的作用,本文有着诸多启示:

第一,重视当前农村发展困境中,县域所存在的纵向与横向财政失衡问题。县域是打通城乡资源共享的关键环节,但县域不仅面临纵向间财政失衡的问题,其内部也存在偏城区的财政失衡问题。围绕县域行政体制的变革,需要关注街道、乡镇等基层单位的扶持,合理分配县域资金,确保县域内乡村与城区间区域发展的均衡。

第二,严格县域行政体制改革等政策实施,注重转移支付的合理引导与激励。县域行政体制改革是增强县域发展空间的重要举措,但推动财政、行政与经济等纵向分权的同时,需要引导政府资金的投入方向与力度,激励地方政府推动农村地区建设。一方面,严格把握撤县设市、撤县设区等准入要求,合理设定相关标准;另一方面,将提升农民收入、推动农村建设纳入县域行政体制改革的转移支付标准之中。

第三,推动县域行政体制改革与城乡融合发展的结合,发挥政策增量的外溢作用。县域作为我国的基本治理单元,其行政体制的变革涉及市县、区县、县县间多重关系网络的重构,而提升农民收入,既要县域本身的投入,也要发挥区域间的合作。在推动县域行政体制改革的基础上,县级政府应当合理利用纵向间的财政转移,与城乡融合发展相结合,促进横向间的财政均衡,实现政策增量对农村地区的外溢。

第四,注重合理引导农民同县域行政体制改革相融合,推动农民收入高质量增加。县域行政改革增加农民收入,主要通过对农村地区的投资而实现,存在土地出让后农民因土地征收补偿而直接市民化的现象。因此,未来县域行政改革要注重引导农民的就业方向,避免简单的财产增加收入,在农村基础设施、公共服务与城郊大发展的背景下,引导农民参与城郊农牧等高附加值模式,并培育农民参与采摘园、民宿、农家乐等第三产业,实现农民收入的高质量增加。

参考文献:

- [1] 国务院发展研究中心农村部课题组.从城乡二元到城乡一体——我国城乡二元体制的突出矛盾与未来走向[J].管理世界,2014(9):1-12.
- [2] 燕连福,毛丽霞.县域公共服务均等化推动乡村振兴的目标旨归、面临问题和实践路径[J].兰州大学学报(社会科学)

- 版),2022(5):1-12.
- [3] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[J].党建,2022(11):4-28.
- [4] 陈霞,王彩波.嵌入式自主:中国经济发展中的地方政府治理转型——以国家自主性理论为视角[J].江汉论坛,2015(4):30-34.
- [5] 刘晨晖,陈长石.撤县设市、行政扩权与经济增长——基于断点回归方法的估计[J].经济评论,2019(2):154-168.
- [6] 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):34-44,65.
- [7] 赵乐新,彭刚.财政压力、税收征管与劳动收入份额——来自财政“省直管县”改革的证据[J].河南社会科学,2023(3):33-50.
- [8] 倪志良,宗亚辉,郭玉清.“省直管县”改革、土地融资激励与地区经济增长[J].现代经济探讨,2018(10):21-29.
- [9] 李邨,徐现祥.中国撤县(市)设区对城市经济增长的影响分析[J].地理学报,2015(8):1202-1214.
- [10] 黄磊,贾淙,汪嘉涵.成渝地区双城经济圈撤县设区的经济效应研究[J].重庆大学学报(社会科学版),2023(5):54-69.
- [11] 姜明栋,陈雯雯,许静茹.“撤县设区”提高城市效率了吗?——来自设区市面板数据的实证研究[J].经济体制改革,2022(3):180-186.
- [12] 谢贞发,王轩,林铤铤,等.撤县设区、城市规模扩张与基本公共服务配置[J].财贸研究,2022(11):39-54.
- [13] 伍嘉冀.行政区划扁平化与新型县域治理:基于“省直管县”的经验证据[J].华东理工大学学报(社会科学版),2022(1):111-119.
- [14] 庄汝龙,李光勤,梁龙武,等.撤县设区与区域经济发展——基于双重差分方法的政策评估[J].地理研究,2020(6):1386-1400.
- [15] 郭平,胡艺蝶,潘郭钦.省直管县政策对农民收入的影响[J].财经理论与实践,2017(5):86-92.
- [16] 方红生,鲁玮骏,苏云晴.“省直管县”改革对城乡收入差距的影响[J].经济理论与经济管理,2023(3):24-39.
- [17] 蔡武,文铭.国家治理效能改进与省管县模式推进——城乡收入差距与共同富裕[J].社会发展研究,2022(4):144-163,245.
- [18] 刘文华,谢婷,肖伟.撤县设市、行政扩权与工业用地价格[J].经济科学,2022(6):39-55.
- [19] 唐为.经济分权与中小城市发展——基于撤县设市的政策效果分析[J].经济学(季刊),2019(1):123-150.
- [20] 陈方豪,叶菁菁.突破城市发展的边界:撤县设区与城市内部协同发展[J].经济学(季刊),2023(5):1776-1792.
- [21] 李尚蒲,程丹,钟文晶.撤县设区是否抑制了耕地征收规模——基于准自然实验的证据[J].学术研究,2023(4):97-104.
- [22] 张嘉庆,臧渊,朱道林,等.撤县设区提升城市土地利用效率了吗?——基于全国261个城市的实证研究[J].中国土地科学,2022(9):59-68.
- [23] OATES W E. On the evolution of fiscal federalism: Theory and institutions[J]. National Tax Journal, 2008(2): 313-334.
- [24] WEINGAST B R. Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives[J]. Journal of Urban Economics, 2009(3): 279-293.
- [25] 孙开.省以下财政体制改革的深化与政策着力点[J].财贸经济,2011(9):5-10,135.
- [26] 丁树,杨燕英,王惠敏.省直管县财政试点推进了县域基本公共服务均等化吗? [J].中国软科学,2023(3):74-84.
- [27] 高进,刘聪,李学毅.县级行政区划调整与府际竞争——基于撤县设市与撤县(市)设区的比较[J].浙江社会科学,2022(10):37-44,156.
- [28] 李淑霞,梁伟涛.财政联邦主义理论的传统与创新[J].学习与探索,2010(5):160-163.
- [29] OATES W E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism[J]. International Tax and Public Finance, 2005(4): 349-373.

- [30] 刘寒波,牛晨,刘江浩.“省直管县”改革对县域资源错配的影响及其作用机制——来自湖南省“省直管县”财政改革的检验[J].经济地理,2022(12):33-41.

Analysis of the Influence Path of County Administrative System Reform on Farmers' Income Improvement: Based on the Empirical Evidence of Shaanxi Province

XU Jun, BAI Xinyu

(School of National Security (School of Politics, Law and Public Administration), Shaanxi Normal University, Xi'an 710119, Shaanxi, China)

Abstract: Counties play a crucial role in facilitating the sharing of resources between urban and rural areas and in enhancing farmers' income. Taking Shaanxi Province as an example, this study selects county-level units in Shaanxi Province from 2010 to 2020 as samples and employs the difference-in-differences (DID) method to analyze how the county administrative system reform of county-to-city upgrading and county-to-district upgrading affect farmers' income. The results show that: (1) Simply implementing county-to-city upgrading does not necessarily increase farmers' income; (2) Compared with county-to-city upgrading, county-to-district upgrading can increase farmers' income; (3) County-to-district upgrading has similar impacts on the reformed counties and the built-up areas; (4) Implementing county-to-city upgrading can strengthen the effect of the previous policy of county-to-district upgrading on increasing farmers' income in built-up areas; (5) The policy effect of county-to-district upgrading is mediated by land, with the area of land transfer playing a certain intermediary role. Based on these findings, the paths to improve farmers' income through county administrative system reform include: first, addressing the horizontal fiscal imbalance in urban and rural development; second, reasonably setting guidance and incentives for county administrative system reform; third, coordinating county administrative system reform with the urban-rural integration development strategy; and fourth, focusing on the rational guidance of farmers' employment in conjunction with county administrative system reform.

Keywords: county administrative system reform; county-to-city upgrading; county-to-district upgrading; farmers' income

(责任编辑:田妍)