

激励政府与赋能市场：金融分权 促进区域创新的双重机制

丁鑫

(浙江财经大学 金融学院,浙江 杭州 310018)

摘要:在高质量发展阶段,政府实施创新驱动发展战略,市场在资源配置中起决定性作用,金融分权通过赋予地方更大的金融资源支配权产生激励政府“有为”和赋能市场“有效”的双重效应。基于信贷资源层面衡量地区金融分权程度,采用2006—2022年我国31个省份的面板数据分析发现:金融分权显著提升了区域创新能力、创新产出和创新质量,且网点分布、资产占有、人均资源、保险市场等多层面的金融分权以及中央政府向地方政府和政府向市场两个层级的金融分权均显著促进了区域创新;金融分权会激励地方政府强化创新职能,并能缓解地区融资约束和资源错配,从而在“有为政府”和“有效市场”的双重驱动下促进区域创新;隐性金融分权促进区域创新,而显性金融集权抑制区域创新;财政分权和金融分权均能促进区域创新,但两者之间存在替代效应;地方教育投资强度的提高和地区社会资本的会增加会弱化金融分权对区域创新的促进作用。应深化金融分权改革,推动隐性分权制度化,推进财政分权与金融分权协同联动,进而以政府职能和市场机制的完善驱动区域创新发展。

关键词:政府创新职能;地区融资约束;资源错配;创新驱动发展;市场机制;分权特质;财政分权

中图分类号:F832.1;F124.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-8131(2025)06-0104-18

引用格式:丁鑫.激励政府与赋能市场:金融分权促进区域创新的双重机制[J].西部论坛,2025,35(6):104-121.

DING Xin. Motivating government and empowering market: Dual mechanism of financial decentralization promoting regional innovation[J]. West Forum, 2025, 35(6): 104-121.

一、引言

创新是当前及未来我国经济由高速增长转向高质量发展的重要驱动力。随着创新驱动发展战略的

* 收稿日期:2025-05-16;修回日期:2025-09-22

基金项目:浙江省哲学社会科学规划课题(26NDJC129YB)

作者简介:丁鑫(1995),男,甘肃兰州人;讲师,博士,硕士生导师,美国伊利诺伊大学访问学者,主要从事区域金融发展、金融中介、数字金融研究;Tel:18993892335,E-mail:dingxin1250513@163.com。

深入推进,我国创新发展取得显著成效,但区域之间发展不平衡和创新质量有待提升等问题依然突出。根据《中国区域创新能力评价报告 2023》,我国区域创新的相对差距缩小,但绝对差距扩大,区域创新协调发展面临挑战。国家知识产权局的数据显示,2023 年我国专利申请总数为 364.9 万件,其中发明专利为 92.1 万件,仅占总申请量的 25.24%,依然面临“数量长足,质量跛脚”的创新困境。因此,我国区域创新水平有待进一步提升。区域创新水平的提升关键在于创新要素的有效配置,合理的金融分权能够提高金融资源分配效率,缓解区域创新发展中面临的融资约束和资源错配问题。中央与地方的经济权力结构合理化有助于地方政府更好地发挥相关职能,提升资源配置效率,从而为区域高质量发展创造活力。虽然我国财政分权体制改革在不断推进,但财政收支的不平衡问题仍未从根本上改变,资源错配问题仍然突出,对区域高质量发展造成阻碍。2019 年国务院办公厅印发的《科技领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》明确了中央与地方的财政科技支出权责关系,中央与地方的科技创新治理迈入分权阶段。财政分权对地方财政预算约束的强化迫使地方政府加强对金融资源的管控,由此形成金融央地分权(何德旭 等,2016)^[1]。合理的金融分权能够发挥中央政府宏观战略优势和地方政府本地信息及专业化优势,高效配置地方金融资源,并且能够与科技创新的分权治理相互匹配,强化金融资源对科技创新的支持,从而促进区域创新发展。此外,合理的金融分权还能进一步激发地方政府创新职能,增加地方政府的财政科技支出,进而提升区域创新质效。

关于金融分权与创新的关系,现有经验研究大多从企业层面考察金融分权的创新效应。金融分权通过激励地方政府加大对企业的创新投入促进企业创新发展(郑威 等,2018)^[2],不仅能够提升高技术企业创新活跃度(吕琳 等,2023)^[3],还能提高制造业企业的全要素生产率(何美玲 等,2019)^[4]。一些文献探讨了金融分权对地区全要素生产率的影响,发现在财政分权背景下金融分权对地区全要素生产率增长具有显著的促进作用(王定祥 等,2020)^[5],金融分权化改革与地方官员异地交流制完善相结合能够有效提高地区全要素生产率(李振新 等,2023)^[6]。一些文献分析了财政分权对区域创新的影响,认为财政分权有利于地方政府发挥信息优势,提升地方政府的公共服务能力和财政科技支出效率,从而激励企业创新活动,提高区域创新水平,促进地区前沿技术进步(赵文哲,2008;李政 等,2018;台航 等,2018)^[7-9]。还有文献研究表明,金融分权与财政分权均能有效促进城市创新(路京京 等,2021)^[10]。

综上所述,已有研究主要从企业层面研究金融分权对创新的促进作用,鲜有文献深入探讨金融分权如何推动区域创新发展。但金融分权的本质是区域性的制度安排,必然重塑区域整体创新生态,研究金融分权对区域创新的影响更有助于认识制度变革的空间适配性。有鉴于此,本文在已有研究的基础上,深入探讨金融分权对区域创新的影响及其机制,并采用 2006—2022 年我国 31 个省区市的面板数据进行实证检验。本文的边际贡献主要包括:第一,从区域创新维度拓宽了金融分权的经济后果研究视角,并从综合创新能力、创新产出、创新质量 3 个方面全面刻画区域创新,为金融分权促进区域创新提供了有力的经验证据。第二,基于“有为政府”和“有效市场”探讨了金融分权通过激励政府(强化地方政府创新职能)和赋能市场(缓解地区融资约束和资源错配)促进区域创新的双重机制,丰富和深化了区域创新理论;第三,不同于相关文献或讨论总体分权效应(路京京 等,2021)^[10],或对比显性集权与隐性分权差异(肖锐 等,2021)^[11],进一步从金融分权的多个层面(网点、资产、信贷资源、保险市场)和两个层级(金融分权 I、金融分权 II)系统考察了金融分权对区域创新的影响,有助于全面认识不同维度金融分权的创新促进效应;第四,分析了财政分权与金融分权的替代效应以及教育投资和社会资本的调节效应,为进一步优化分权结构和促进区域创新提供了借鉴和启示。

二、理论分析与研究假说

1. 金融分权与区域创新发展

金融分权是指由于地方政府对金融的干预而产生的“金融分权化”(钱颖一,2003)^[12],是经济分权的重要形式之一。但目前理论界对金融分权的界定较为模糊,学者从不同角度对其进行阐述(张军,2008;丁骋骋等,2012;何德旭等,2021)^[13-15],并分析产生金融分权的原因(Qian et al.,1998;Park et al.,2008)^[16-17]。从内涵来看,金融分权包含了三种金融权力,即金融发展与创新权、金融控制权、金融监管权(洪正等,2017)^[18]。从表现形式来看,金融分权是经济分权在金融领域的体现,是金融资源的分配、监管等权责关系在中央与地方政府之间的划分(路京京等,2021)^[10],这些权力的划分集中表现在金融资源配置权和控制权在不同层级政府之间以及政府与市场之间的分配结构上。金融分权使地方具有更多发展地方金融机构、地方金融市场以及完善金融基础设施的职能和权力,并强化地方对地方金融机构和金融市场的控制权及监管权等。金融分权的目的是服务国家经济发展战略,实现经济高质量发展,而创新是驱动经济高质量发展的关键要素,促进区域创新自然就成为金融分权的重要目的之一。

作为财政分权在金融领域的延伸,金融分权的核心在于将部分金融资源配置权与监管权下放至地方政府,这一制度安排能够通过重塑地方金融生态驱动区域创新发展。金融分权将金融资源的部分配置权下放,使地方政府拥有更多金融工具和金融资源去服务本地经济社会发展,而区域创新发展能显著提升地方财政收入、就业水平、经济竞争力和官员政绩等,是地方政府重点支持的领域。因此,金融分权会强化地方政府支持本地创新的动力,激励地方政府充分发挥创新职能,促使地方政府加大对创新的政策支持和资源投入。同时,金融分权还能通过缓解信息不对称优化金融资源配置。一般情况下,地方政府和地方性金融机构对辖区内的企业动态、产业生态、地方隐性规则等拥有更精准的“软信息”,这种本地化信息优势使地方性金融机构能更精准地甄别本地企业创新的真实潜力与风险,从而为企业创新提供更契合其需求的金融支持。此外,地方性金融机构在经营决策和服务提供方面的灵活性与及时性往往优于全国性金融机构,能够通过缩短决策链条、提供便捷服务等提高对本地创新需求的响应速度和服务效率,进而有效缓解创新主体普遍面临的“融资难、融资贵”问题。

基于上述分析,本文提出假说 H1:金融分权能够促进区域创新发展。

2. 金融分权、政府有为与区域创新

创新活动通常具有高投入、高风险、长周期的特征,但在单纯的市场机制下,大型商业银行的投资决策往往存在顺周期行业偏好,信贷资源被更多地投入预算软约束部门,而像科技创新产业这样的预算硬约束部门却难以获得信贷支持,进而对区域创新产生严重阻碍。面对这种市场失灵,要实现高效率的区域创新发展,还必须发挥好政府作用。促进本地创新是地方政府的重要职能之一,地方政府创新职能的强化则是推动区域创新的重要力量。地方政府创新职能的发挥受其拥有的资源多少和创新偏好两方面的影响,拥有的资源越多越能更有效地引导区域经济社会发展,创新偏好越强越会更大力度地激励区域创新发展。金融分权的本质是地方政府与中央政府对金融资源(在我国主要是信贷资源)控制权和配置权的划分,即赋予地方政府更大的金融资源配置权。因此,金融分权使得地方政府掌握了更多金融资源,为强化地方政府职能创造了条件,但具体强化哪方面的职能还取决于地方政府的发展理念、发展战略和发展模式。

分权实际上形成了地方政府与中央政府的委托代理关系,但在以经济规模增长为核心的政绩考核激励下,地方政府的经济规模偏好难以被中央政府纠正。在追求经济增长速度的粗放式发展模式下,地方政府的绩效直接与短期经济增长挂钩,使其倾向于将金融资源投向能迅速带来经济回报的项目,而忽视具有长期回报的创新项目。在此背景下,金融分权赋予地方政府更多金融资源的支配权,会进一步诱发地方政府的短视倾向,为能够迅速带动经济增长的领域提供更多的政策和投资倾斜(李政等,2018)^[19],从而挤出地方政府在创新领域的公共投资,造成地方财政科技支出相对下降(Yang et al., 2020)^[20],削弱地方政府的创新职能。同时,地方金融资源通常集中在大型商业银行,而大型商业银行在金融分权下更容易受到地方政府的引导,导致信贷资源被集中用于支持短期高增长领域,进一步挤压了创新领域的投资空间。此外,政府的投资行为还具有示范效应,会带动民间资本向短期高增长领域集聚,抑制区域创新发展(路京京等,2021)^[10]。因此,在传统粗放式经济增长模式下,金融分权体制下成本转嫁形成的外溢效应不利于区域创新水平提升,无论是显性金融分权还是隐性金融分权均会削弱地方政府的创新职能,不利于区域创新发展(李屹然等,2020)^[21]。

而在新发展理念下,需要以创新驱动发展战略推动经济高质量发展,创新成为地方政府绩效考核的重点。在此背景下,金融分权可以帮助地方政府更好地实施创新激励政策,引导信贷资源流向创新领域,弥补科技创新的资金缺口。金融分权使得地方政府掌握更多信贷资源,在强调创新和高质量发展的政绩考核激励下,地方政府会扩大财政科技支出和对科技创新的金融支持,引导地方金融机构支持科技创新活动,促进地区创新发展(何美玲等,2019)^[4]。地方政府可以借助其公信力将信贷资源合理配置到资金缺口较大的创新产业,并实施各类配套的公共政策,培育创新产业发展,有效发挥地方政府的创新职能。当财政科技支出增多时,财政科技支出的生产性公共物品属性得以强化(周克清等,2011)^[22],不仅能强化创新激励,还能通过促进地区经济增长有效缓解地方政府的财政预算约束,从而进一步增强地方政府的创新职能(傅勇等,2017)^[23]。此外,金融分权不仅赋予地方政府更大的金融资源配置权,还会激励地方政府提高其发挥政府职能的努力程度。隐性金融分权下,地方政府借助地方性金融机构与中小科技创新型企业之间的密切关联,推动财政科技支出流向创新企业,并通过减少税收和增加财政补贴等措施激励企业的科技创新。因此,在经济高质量发展阶段,金融分权能够通过明晰地方金融事权建立起更完备的中央与地方金融治理契约,促使地方政府强化创新职能,进而在“有为政府”层面推动区域创新发展。

综上所述,金融分权重构了央地权责关系,其核心在于赋予地方政府更大的金融资源配置权,这种权力下放不仅强化了地方政府发挥政府职能的能力,还会通过财政竞争效应和政绩考核激励作用于地方政府的创新偏向,从而对地方政府的创新职能产生显著影响。当追求经济规模的数量增长时,金融分权会弱化地方政府的创新职能,不利于区域创新发展。而当以经济高质量发展为目标时,创新驱动发展成为重要战略,中央通过考核机制将地方利益与国家创新目标捆绑,使区域创新绩效内化为地方政府的核心政绩目标,产生“为创新而竞争”的强激励,促使政府从“增长型政府”向“创新型政府”转型。此时,地方政府收益函数中“创新红利”的权重显著提升,金融分权不会导致地方政府短视行为,反而会激发其为创新而竞争,将金融资源支配权转化为支持科技创新的政策杠杆。目前,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,创新驱动发展战略持续推进,因此,金融分权会有效激励地方政府强化创新职能,进而促进区域创新发展。

基于上述分析,本文提出假说 H2:金融分权能够强化地方政府创新职能,进而通过激励“有为政府”提升区域创新水平。

3. 金融分权、市场有效与区域创新

区域创新发展是辖区内各创新主体开展科技创新活动的结果,而融资约束是制约创新主体进行科技创新的重要因素。创新活动的融资约束一方面源自资本要素的稀缺性,另一方面受到资源配置方式的影响。金融分权使得地方政府掌控更多的信贷资源,无疑有助于增加本地的资本供给总量,缓解本地经济社会发展的融资约束,进而为缓解创新活动的融资约束提供了基本条件。然而,资本及其增量是否会更多地投向创新领域,还取决于资源配置方式。当资源配置受政府干预较强时,地方政府掌控更多的金融资源实际上是增强了其干预金融市场的能力,很可能导致地方政府进一步过度干预金融市场。地方政府往往倾向于将金融资源更多地配置给大型企业,尤其是国有企业或具有较强政商关联的民营企业(靳来群等,2015)^[24]。但是,在通常情况下,大型国有企业的外部融资门槛较低,受到的融资约束较弱,而民营企业(特别是中小型创新企业)面临的融资约束问题更为严重(吴延兵,2017)^[25]。因此,在政府过度干预资源分配的情形下,金融分权对地区融资约束的缓解并不能有效改善资金供给与资金需求的错配问题,更多的是缓解原本融资约束较弱的创新主体的融资约束,而对原本融资约束较强的创新主体融资约束的缓解不足,甚至会强化中小型科技企业的融资约束,阻碍其科技创新(Kleer,2010;管考磊,2019)^[26-27],进而不利于区域创新发展。同时,地方政府缺乏足够的市场信息和专业知识,在直接配置金融资源的决策中存在信息不对称或投资偏好不当等问题,较难准确识别和支持真正具有创新潜力的创新主体,从而不利于区域创新发展。总之,当政府主导资源配置时,金融分权会导致地方政府加强对金融资源配置的直接干预,而这种有形之手并不利于资源的有效配置,会造成资源错配(靳来群等,2015)^[24],不能在区域整体层面有效缓解创新主体开展创新活动的融资约束,进而对区域创新发展产生抑制作用。

当市场在资源配置中起决定性作用时,金融机构在信贷资源配置中起到关键作用。科技型企业的融资约束之所以长期存在,与商业银行投放信贷的“后向型”特征具有密切关系。银行通常根据企业的资产、盈利能力提供授信(丁鑫等,2024)^[28],但技术创新具有较强的外部性,尤其是基础研究领域的科技创新具有投入大、风险高和不确定性强等特征。因此,在金融集权下,由于全国性商业银行的信贷决策高度依赖企业的抵押品和财务历史,将轻资产的科技企业排斥在外,市场机制难以有效引导金融资源向科技创新领域集聚,使得创新型企业 and 基础科研活动往往面临较为严重的融资约束问题。而金融分权恰好可以缓解这种集权下的融资约束问题。金融分权使地方性中小金融机构的重要性提升,金融分权程度越高的地区地方性金融机构拥有越多的信贷资源,这些地方性金融机构与本地科技创新企业来往密切,信息不对称较低,能够有效缓解科技创新企业的外部融资约束(肖锐等,2021)^[11],促进其技术创新。尤其是在隐性金融分权水平较高的地区,这一微观机制得以凸显(何美玲等,2019)^[4]。

实际上,信息是市场机制发挥作用的关键要素,其流动性和透明度直接影响资源配置效率与市场功能实现。从政府角度来看,相较于中央政府,地方政府具有本地信息优势,并能够更好地发挥对本地金融市场的监管职能。地方政府比中央政府更清楚本地的经济发展和科技创新情况,金融分权使地方政府获得更多金融资源支配权和监管权,能显著缓解地区金融市场中的信息不对称,市场机制也就能更有效地引导金融资源流向科技创新领域,并在更有效的市场监管下防止金融资源流向投机领域,从而改善区域创新发展的金融环境(Tiebout,1956)^[29],实现资源配置效率的提升(李淑娟等,2025)^[30],最终促进区域创新发展(赵增耀等,2016)^[31]。从金融机构的角度来看,在金融集权下,金融资源的配置主要由全

国性的大型金融机构主导,而大型金融机构通常倾向于支持风险较低的企业,并且信贷决策链条较长,金融服务的灵活性较弱,导致地区层面的金融资源配置效率不高。金融分权增强了地方金融机构对金融资源的配置权,并激活了金融市场的本地化信息网络。地方性的中小金融机构不仅具有本地信息优势,可以利用地缘社会资本获取更多的创新主体的“软信息”,提高金融资源配置效率;而且具有决策链条短、金融服务灵活并贴近地方经济发展需求等优势,能够更快更好地满足中小型科技创新企业的融资需求。因此,金融分权能够通过地方政府和地方性金融机构的本地信息优势及其服务本地创新主体的便利赋能市场机制,提高市场配置金融资源的效率,降低资源错配,进而在“有效市场”的层面促进区域创新发展。

综上所述,金融分权的实质是金融分工深化,中央政府专注于系统性风险监管,地方政府则通过监管沙盒等工具改善本地金融生态。金融分权赋予地方更大的金融资源配置权,能够显著缓解地区融资约束。然而,当政府主导资源配置时,金融分权会强化地方政府对金融市场的过度干预,从而加剧地区资源错配;地区资源错配的加剧使创新主体和创新活动的融资约束不能得到有效缓解,甚至会增强中小型科技企业的融资约束,阻碍区域创新发展。而当市场在资源配置中起决定性作用时,地方政府会将分权获得的金融权限转化为对市场机制的强化(而非替代),即通过政策引导金融资源的流向,而非直接对金融资源进行配置。此时,金融分权使地方政府及地方金融机构的本地信息和服务优势能够在地区金融市场中得到更充分的发挥,从而提高市场配置金融资源的效率,降低地区资源错配,并将地区融资约束的缓解切实转化为创新主体和创新活动融资约束的缓解,有效推动区域创新发展。目前,我国市场化改革不断深化,中央一直强调使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,各地政府也积极推进要素市场化配置改革。在此背景下,金融分权能够在缓解地区融资约束、增加地区资本供给的同时,提高地区金融市场配置效率、缓解地区资源错配,使创新主体和创新活动获得更多金融资源,从而促进区域创新发展。

基于上述分析,本文提出假说 H3:金融分权能够缓解地区融资约束和地区资源错配,进而通过赋能“有效市场”提升区域创新水平。

三、实证研究设计

1. 基准模型设定

为检验金融分权对区域创新的影响,本文构建如下基准模型:

$$Inn_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 FD_{it} + \sum_{k=1}^K \alpha_k Control_{it}^k + \varphi_t + \mu_i + \varepsilon_{it}$$

其中, i 表示地区(省份), t 表示时间(年份), k 代表控制度量个数, φ_t 为时间固定效应, μ_i 为地区固定效应, ε_{it} 为随机扰动项。

(1)被解释变量(Inn_{it})的测度。本文从综合创新能力与创新产出两个方面评估样本地区的创新水平,具体采用以下3个被解释变量:一是“综合创新能力”,数据来自相应年度的《中国区域创新能力评价报告》;二是“专利申请数”,用当年地区专利申请数的自然对数值衡量;三是“专利授权数”,用当年地区专利授权数的自然对数值衡量。

(2)核心解释变量(FD_{it})“金融分权”的测度。金融分权是不同层级政府之间及政府与市场之间金融资源配置与控制权责的划分,本文借鉴何德旭和苗文龙(2016)^[1]的研究,采用地区贷款总额与全国贷

款总额之比来衡量。

(3)控制变量($Control_{it}^k$)的选取。本文选取以下控制变量：一是“经济发展水平”，以地区人均 GDP 的自然对数值衡量；二是“科技支出”，以财政科技支出与财政支出之比衡量；三是“对外开放”，以进出口总额与 GDP 之比衡量；四是“财政支出”，以财政支出与 GDP 之比衡量；五是“产业结构”，以第二和第三产业产值占 GDP 比重衡量；六是“金融发展水平”，以存贷款总额与 GDP 之比衡量。

2. 机制检验模型构建

参考 Bertrand 和 Mullainathan(2001)^[32]、丁鑫和周晔(2024)^[28]的两阶段检验方法,本文构建如下模型进行机制检验：

$$\begin{aligned} M_{it} &= \alpha_0 + \alpha_1 FD_{it} + \sum_{k=1}^K \alpha_k Control_{it}^k + \varphi_t + \mu_i + \varepsilon_{it} \\ \widehat{M}_{it} &= \alpha_1 FD_{it} \\ Inn_{it} &= \beta_0 + \beta_1 \widehat{M}_{it} + \sum_{k=1}^K \beta_k Control_{it}^k + \varphi_t + \mu_i + \varepsilon_{it} \end{aligned}$$

其中, M_{it} 为机制变量, \widehat{M}_{it} 为利用“金融分权”变量拟合的机制变量值,其余变量同基准模型。根据前文理论分析,选取以下3个机制变量：一是“政府创新职能”,采用地方政府工作报告中与创新相关的关键词^①词频(关键词词数与总词数之比)来度量,该词频越大则地方政府的创新职能发挥越好。二是“地区融资约束”,采用金融机构网点密度(每万人金融机构网点数)的倒数来衡量,金融机构覆盖程度较高的地区融资约束较低,因此,该变量越大则地区的融资约束越严重。三是“地区资源错配”,参考谢谦(2024)^[33]、胡善成等(2022)^[34]的做法,通过柯布道格拉斯型生产函数确定资本贡献率,然后根据资本贡献率计算出资本要素价格相对扭曲系数,最后计算得到各地区的资源错配指数。

3. 样本选择和数据处理

本文以我国31个省区市(不包括港澳台地区)为研究样本,样本期间为2006—2022年。使用的数据主要来源于Wind数据库、中经网数据库以及“国家数据”网站,并根据各地区统计年鉴进行补充。为了控制样本离群值对估计结果造成的偏差,对所有连续变量进行1%和99%水平的缩尾处理。表1为主要变量的描述性统计结果。

表1 主要变量描述性统计结果

	变 量	观测值	均值	中位数	标准差	最小值	最大值
被解释变量	综合创新能力	527	28.75	25.82	10.63	15.85	57.58
	专利申请数	527	9.859	10.04	1.795	5.088	13.31
	专利授权数	527	9.235	9.334	1.813	4.394	12.72
核心解释变量	金融分权/%	527	3.207	2.333	2.670	0.092	11.35

① 本文所用的创新关键词词库为：基础研究、科学研究、应用基础研究、核心技术、基础科学、前沿技术、原始创新、关键技术、社会公益技术、人才资源、海外高层次人才、留学人员、科技体制改革、人才强国战略、科教兴国战略、科技成果、知识产权、科技创新、区域创新、高层次人才、领军人才、创新团队、创新创业、科研人员、双创、创新驱动。

续表 1

	变 量	观测值	均值	中位数	标准差	最小值	最大值
控制变量	经济发展水平	527	10.42	10.52	0.705	8.346	12.01
	科技支出/%	524	1.663	1.166	1.464	0.028	6.117
	对外开放/%	527	4.331	1.990	5.256	0.111	25.91
	财政支出/%	526	25.27	20.91	19.18	8.301	133.4
	产业结构/%	527	89.11	89.30	5.674	72.10	99.64
	金融发展水平/%	527	2.996	2.748	1.182	1.519	7.506
机制变量	政府创新职能	527	0.202	0.186	0.100	0.000	0.684
	地区融资约束	527	0.637	0.624	0.136	0.330	1.506
	地区资源错配	450	0.234	0.203	0.162	0.012	0.950

四、实证检验结果分析

1. 基准回归

基准结果如表 2 所示。“金融分权”对“综合创新能力”“专利申请数”“专利授权数”的回归系数均在 1%的水平下显著为正。具体来讲,金融分权每提升一个标准差(2.670),区域综合创新能力会提升其标准差(10.63)的 23%^①,专利申请数增加其标准差(1.795)的 23.06%,专利授权数增加其标准差(1.813)的 20%。由此,假说 H1 得到验证。金融分权越大,意味着地方可支配的金融资源越多,而地方政府具有本地信息优势,能够高效地利用金融资源,并在创新驱动发展战略的引领下将更多金融资源配置到创新领域,进而促进区域创新发展。从控制变量来看,地区经济发展、科技支出和财政支出增加、产业结构升级等显著促进了区域创新,但金融发展对区域创新产生了抑制作用。这可能是由于在样本期间,以银行信贷快速扩张为表征的金融发展存在结构性错配,大量资金配置于传统重资产行业(如房地产、基建等)、国有企业和地方政府融资平台等被认为“更安全”或具有“隐性担保”的领域,挤压了创新型中小企业的融资空间,抑制了最具创新活力的市场主体的发展,使得金融规模增长与创新发展脱节;而且,金融业自身的过度膨胀以及金融资产在体系内空转套利等导致金融资源“脱实向虚”,进而通过推高实业融资成本、促使人才和资本离开实体部门等对区域创新产生挤出效应。

在基准回归中采用贷款层面的金融分权指标,但金融分权不仅仅是简单的资源划分,更是一种制度安排和权力结构,它定义了不同层级政府(中央与地方)之间以及政府(作为一个整体)与市场参与者(金融机构、企业、居民)之间决策权、控制权和收益权的归属与边界,不仅体现在贷款上,也体现在金融机构的分布、资产以及金融子市场等方面。为了减少变量测量误差对估计结果的干扰,并基于数据的可得性,本文进一步从金融机构网点数量、金融机构总资产、人均金融资源、保费收入 4 个层面重新测度样本地区的金融分权程度:第一,用地区金融机构网点数与全国金融机构网点数之比作为网点分布层面的金融分权变量“金融分权(网点)”,该变量反映金融服务在物理覆盖和下沉程度上的分权情况,地区金融机构网点数通常与地方经济活跃度和地方金融势力范围相关;第二,用地区金融机构总资产与全国金融

^① 变量的边际效应计算方法为:自变量回归系数×(自变量标准差/因变量标准差),这样可以避免因自变量和因变量量纲差异造成的经济意义解读错误。

机构总资产之比作为资产占有层面的金融分权变量“金融分权(资产)”,该变量直接反映地区金融机构在整体金融盘子中的规模份额,是地方金融实力的直接体现;第三,用地区人均贷款与全国人均贷款之比作为人均资源层面的金融分权变量“金融分权(人均)”,该变量衡量地区人均信贷资源水平,反映金融资源分配的相对丰裕度,受地方融资需求 and 能力影响;第四,用地区保费收入与全国保费收入之比作为保险市场层面的金融分权变量“金融分权(保费)”,将分析视角扩展到保险市场。分别以上述4个变量为核心解释变量,重新进行检验的结果见表3,除“金融分权(保费)”对“综合创新能力”的回归系数不显著外,其他回归系数均显著为正,表明不同层面的金融分权都促进了区域创新发展。

表2 基准回归结果

变 量	综合创新能力	专利申请数	专利授权数
金融分权	0.916 *** (4.62)	0.155 *** (5.92)	0.137 *** (5.73)
经济发展水平	1.507 *** (2.94)	-0.059 (-0.88)	0.135 ** (2.19)
科技支出	0.026 (0.16)	0.059 *** (2.75)	0.076 *** (3.87)
对外开放	-0.000 (-1.32)	-0.000 *** (-3.54)	-0.000 *** (-4.83)
财政支出	0.093 *** (3.65)	-0.001 (-0.23)	-0.002 (-0.76)
产业结构	0.203 *** (3.17)	0.028 *** (3.30)	0.025 *** (3.31)
金融发展水平	-1.620 *** (-4.63)	-0.125 *** (-2.70)	-0.127 *** (-3.02)
常数项	-2.335 (-0.37)	6.237 *** (7.42)	6.618 *** (8.65)
省份固定效应	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制
观测值	524	524	524
R^2	0.293	0.931	0.946

注:括号内数值为估计系数聚类稳健标准误对应的 t 值,***、**、* 分别表示在 1%、5%、10% 的置信水平上显著,下表同。

表3 不同层面金融分权对区域创新的影响

变 量	综合创新能力	专利申请数	专利授权数
金融分权(网点)	0.882 ** (2.06)	0.197 *** (3.46)	0.150 *** (2.90)
观测值	524	524	524
R^2	0.268	0.928	0.943
金融分权(资产)	1.053 *** (3.75)	0.299 *** (8.40)	0.262 *** (8.08)
观测值	524	524	524
R^2	0.283	0.936	0.949
金融分权(人均)	0.542 *** (4.32)	0.077 *** (4.60)	0.055 *** (3.59)
观测值	524	524	524
R^2	0.290	0.929	0.944
金融分权(保费)	0.098 (1.51)	0.023 *** (2.70)	0.017 ** (2.15)
观测值	524	524	524
R^2	0.265	0.927	0.943

注:所有模型均控制了控制变量以及年份和省份固定效应,限于篇幅,控制变量和常数项估计结果略,下表同。

2. 稳健性检验

(1) 替换被解释变量。为保证分析结果的可靠性,进一步分析金融分权对区域创新质量的影响。区域创新质量主要表现为创新的活跃度和创新效率,本文采用“研发投入强度”(规模以上工业企业 R&D 经费与地区 GDP 之比)、技术交易活跃度(技术市场成交额与地区 GDP 之比)衡量区域创新活跃度,采用“DEA 指数”(根据科技创新投入产出指标计算)^①衡量区域创新效率。检验结果见表 4 的 Panel A。金融分权显著提高了地区研发投入强度、提升了地区创新效率,但降低了地区技术交易市场活跃度。金融分权对技术交易市场活跃度产生负向影响,一方面是由于长期研发投入与技术交易具有负向的动态关系,研发周期长行业(如生物医药)的技术交易频率往往较低;另一方面是由于金融分权可能加剧地方保护主义,从而阻碍跨区域技术交易。比如,地方政府获得更大金融自主权后,倾向于将信贷资源导向本地重点研发项目(如省级实验室、重点产业攻关),导致对外部技术的购买需求减少。总体上看,金融分权有利于地区研发投入的增加和创新效率的提升,有效促进了区域创新质量的提高。

(2) 核心解释变量滞后一期处理。考虑到区域创新也可能对金融分权产生影响,为了缓解反向因果关系的干扰,将核心解释变量“金融分权”进行滞后一期后重新进行检验,回归结果见表 4 的 Panel B。滞后一期的金融分权对区域创新的影响依然显著为正,再次表明基准回归结果是稳健的。

(3) 采用地级市样本。考虑到省级层面的样本数据有限,可能存在样本选择偏差问题,为提升研究结论的精细度和普适性,采用地级市样本重新进行检验(基于数据的可得性,被解释变量为“专利申请数”“专利授权数”“发明专利授权数”),回归结果见表 4 的 Panel C。“金融分权”的回归系数依然显著为正,表明本文的分析结果具有较好的稳健性。

表 4 稳健性检验结果

	变 量	研发投入强度	技术交易活跃度	DEA 指数
Panel A	金融分权	3.014 ** (2.08)	-0.002 *** (-3.45)	0.032 ** (2.15)
	观测值	524	508	480
	R ²	0.667	0.408	0.475
	变 量	综合创新能力	专利申请数	专利授权数
Panel B	F1. 金融分权	0.504 *** (3.04)	0.102 *** (4.65)	0.088 *** (4.38)
	观测值	493	493	493
	R ²	0.280	0.924	0.941
	变 量	专利申请数	专利授权数	发明专利授权数
Panel C	金融分权	0.318 ** (2.09)	0.678 *** (2.96)	0.005 ** (2.01)
	观测值	2 394	2 394	2 394
	R ²	0.491	0.917	0.306

(4) 内生性处理。为缓解基准模型可能存在的混淆因素和遗漏变量等内生性问题,本文采用工具变量法进行内生性处理。根据各地银保监局、法院和市场监管局等部门公示的金融机构处罚信息,将各地

^① 科技创新的投入指标包括规模以上工业企业 R&D 活动人员、规模以上工业企业 R&D 经费内部支出、科技支出占一般公共预算支出的比重,产出指标包括专利申请授权量、规模以上工业企业新产品销售收入。

区金融机构受处罚程度和处罚次数进行加权计算^①,得到“金融监管处罚”变量,以其作为“金融分权”的工具变量。金融分权的核心是中央与地方对金融资源配置权和监管权的划分,当金融分权程度高时,地方政府对本地金融机构监管干预能力较强,倾向于通过宽松监管或干预处罚决策保护地方金融利益;当金融分权程度低时,中央通过垂直监管体系主导监管,处罚更严格且独立于地方意志。因此,地区金融监管处罚与金融分权高度相关,满足工具变量的相关性条件。同时,金融监管处罚对象为金融机构,而非创新主体,处罚内容与研发投入、专利产出等创新活动无关。因此,金融监管处罚与区域创新无直接关联,满足工具变量的外生性条件。采用两阶段最小二乘法的检验结果见表5,工具变量拟合的金融分权对区域创新具有显著正向影响,表明在缓解模型的内生性问题后,金融分权显著促进了区域创新的结论依然成立。

表5 工具变量法检验结果

变 量	第一阶段	第二阶段		
	金融分权	综合创新能力	专利申请数	专利授权数
工具变量	-0.001***(-3.17)			
金融分权		3.686*** (3.32)	0.644*** (3.38)	0.576*** (3.36)
Kleibergen-Paap rk LM 统计量		7.95***		
Cragg-Donald Wald F 统计量		18.868> 16.38		
Kleibergen-Paap rk Wald F 统计量		19.361> 16.38		
观测值	468	468	468	468
R ²	0.463	0.959	0.963	0.970

3. 机制检验

机制检验结果见表6。从激励政府机制来看(表6的Panel A),地区金融分权程度的提高显著促进了政府创新职能强化,同时,由金融分权拟合的政府创新职能对区域创新具有显著正向影响,表明金融分权能够通过强化地方政府创新职能促进区域创新发展,假说H2得到验证。近年来,各地政府全面贯彻新发展理念,深入实施创新驱动发展战略,积极推动高质量发展。因此,当金融分权赋予地方政府更大的金融资源配置权时,在“有为政府”和“为创新而竞争”的双重驱动下,地方政府会将增量资源优先用于强化创新职能,推动区域创新能力和水平的提升。

从赋能市场机制来看(表6的Panel B和Panel C),地区金融分权程度的提高显著缓解了地区融资约束和资源错配,同时,由金融分权拟合的地区融资约束和地区资源错配对区域创新具有显著负向影响,表明金融分权能够通过缓解地区融资约束和资源错配促进区域创新发展,假说H3得到验证。改革开放以来,随着市场化改革的不断深化,市场机制逐渐完善,市场在资源配置中起到决定性作用。因此,当金融分权通过增加资本供给缓解地区融资约束时,由于专业化金融机构是金融分权的主要载体,金融资源的配置仍需通过市场机制来完成,而地方政府和地方金融机构拥有本地信息及服务优势,能够显著提升地方金融资源的市场配置效率,从而有效降低地区资源错配,并使地区融资约束的缓解具化为创新主体和创新活动融资约束的缓解,显著促进区域创新发展。

^① 依次按照处罚力度的大小,“警告”赋值为1,“罚款”赋值为2,“没收违法所得”赋值为3,“责令改正”赋值为4,“吊销营业执照”赋值为5。

表 6 机制检验结果

	变 量	政府创新职能	综合创新能力	专利申请数	专利授权数
Panel A	金融分权	0.020 *** (2.99)			
	政府创新职能		45.460 *** (4.62)	7.699 *** (5.92)	6.783 *** (5.73)
	观测值	524	524	524	524
	R ²	0.304	0.293	0.931	0.946
	变 量	地区融资约束	综合创新能力	专利申请数	专利授权数
Panel B	金融分权	-0.032 ** (-2.56)			
	地区融资约束		-28.907 *** (-4.62)	-4.895 *** (-5.92)	-4.313 *** (-5.73)
	观测值	524	524	524	524
	R ²	0.301	0.293	0.931	0.946
	变 量	地区资源错配	综合创新能力	专利申请数	专利授权数
Panel C	金融分权	-0.052 *** (-4.10)			
	地区资源错配		-17.758 *** (-4.62)	-3.007 *** (-5.92)	-2.649 *** (-5.73)
	观测值	450	524	524	524
	R ²	0.246	0.293	0.931	0.946

五、进一步讨论

1. 金融分权层级与区域创新发展

金融分权存在两个层级:一是中央政府向地方政府让渡部分金融资源配置权限,即金融分权Ⅰ;二是(地方)政府向市场(民间)的分权,即金融分权Ⅱ。对此,本文参考(洪正等,2020)^[35]的做法,通过手工整理样本地区银行、证券、保险、信托、基金5类金融机构的股权结构数据和资产数据,构建变量“金融分权Ⅰ”和“金融分权Ⅱ”,具体计算方法为:

$$FDI_{it} = 1 - \frac{K_{it}^1}{\sum_h K_{it}^h} = \frac{K_{it}^2 + K_{it}^3}{\sum_h K_{it}^h} \quad FDII_{it} = 1 - \frac{K_{it}^2}{K_{it}^2 + K_{it}^3} = \frac{K_{it}^3}{K_{it}^2 + K_{it}^3}$$

其中, FDI_{it} 为“金融分权Ⅰ”, $FDII_{it}$ 为“金融分权Ⅱ”, $\sum_h K_{it}^h$ 为 t 年 i 地区所有金融机构的总资产, K_{it}^1 为 t 年中央政府在 i 地区金融机构持有的总资产, K_{it}^2 为地方政府 t 年在 i 地区金融机构持有的总资产, K_{it}^3 为 t 年市场在 i 地区金融机构持有的总资产。分别以“金融分权Ⅰ”和“金融分权Ⅱ”为核心解释变量的检验结果见表7,其系数均显著为正,表明金融分权Ⅰ和金融分权Ⅱ均能显著促进区域创新发展。

表 7 “金融分权Ⅰ”和“金融分权Ⅱ”对区域创新的影响

	变 量	综合创新能力	专利申请数	专利授权数
Panel A	金融分权Ⅰ	1.759 ** (2.16)	0.414 *** (2.91)	0.367 *** (2.70)
	观测值	527	527	527
	R ²	0.319	0.880	0.872
Panel B	金融分权Ⅱ	2.264 *** (2.65)	0.296 *** (2.73)	0.311 *** (3.02)
	观测值	527	527	527
	R ²	0.332	0.880	0.873

2. 显性金融集权、隐性金融分权与区域创新发展

为了更好地理解当下的金融分权现象,进一步从显性金融集权和隐性金融分权的角度进行分析。显性金融集权指中央政府(或代表中央意志的金融监管机构)通过直接的、制度化的、可观测的渠道和工具,对金融资源流向和金融机构行为进行集中控制与引导,反映了中央维持宏观经济稳定、实施产业政策、防范系统性风险以及进行区域协调的意图和能力。考虑到国有银行是国家金融体系的主干,其资产扩张速度直接受中央政策和监管意志影响,本文采用国有银行在各地区的总资产与GDP之比来作为显性金融集权的代理变量(“显性金融集权”),该指标体现了“看得见的手”在金融资源配置中的作用大小,能够在一定程度上反映中央通过其主渠道直接投放信贷资源的力度。以“显性金融集权”为核心解释变量的检验结果见表8的Panel A,其回归系数均显著为负,表明显性金融集权的强化对区域创新产生了显著的抑制作用。可见,在较强的显性金融集权下,地区创新活动较难从国有银行获得足够的信贷支持,这不但印证了金融分权能够促进区域创新,还进一步说明过度的行政干预不利于金融资源的高效配置。

隐性金融分权指地方政府通过各种非正式的、间接的、策略性的甚至带有一定规避性质的手段,争取自身对本地金融资源更大的控制权和实际影响力的现象。在中央和地方金融分权下,地方性金融机构主要服务于本地企业,更加注重地方经济的发展,其能够支配的金融资源占比是金融分权的一种实质性表现。基于此,本文以地方性金融机构从业人员与地区所有金融从业人员之比来作为隐性金融分权的代理变量(“隐性金融分权”)。地方性金融机构(特别是法人机构)是地方政府施加金融影响力的主要抓手和平台,其从业人员占比越高,意味着该地区金融体系的地方色彩越浓,地方政府通过人事关联、股权渗透、业务合作等方式介入和影响金融资源配置的潜在能力越强、网络越深,因此该指标体现了地方在微观层面实际拥有的信贷资源动员和配置能力^①。以“隐性金融分权”为核心解释变量的检验结果见表8的Panel B,其回归系数均显著为正,表明隐性金融分权显著促进了区域创新。地方性中小银行对中小微企业的支持更多,而且地方城商行、农商行等中小金融机构与当地企业的信息不对称程度较低,因此,隐性金融分权有助于本地中小企业开展创新活动,进而推动区域创新发展。

表8 显性金融集权和隐性金融分权对区域创新的影响

	变 量	综合创新能力	专利申请数	专利授权数
Panel A	显性金融集权	-2.233 ***(-3.49)	-0.320 ***(-3.75)	-0.237 ***(-3.03)
	观测值	524	524	524
	R ²	0.280	0.928	0.943
Panel B	隐性金融分权	0.191 *** (4.54)	0.016 *** (3.07)	0.013 *** (2.82)
	观测值	508	508	508
	R ²	0.308	0.941	0.953

3. 财政分权的替代效应

在我国经济分权结构中,财政分权与金融分权密切关联,财政分权可能会对金融分权的区域创新效应产生影响。地方财政支出能够在一定程度上反映地方财政权力,因此本文采用地区财政支出与全国

^① 从业人员是金融活动的具体执行者,地方性金融机构人员占比高,意味着地方政府拥有更庞大的、更易施加影响的金融队伍。因此,该指标巧妙地捕捉了地方政府赖以实施金融影响力的组织基础和社会网络,比机构数量或资产规模等指标更能反映地方对金融体系的渗透深度和潜在控制力。

财政支出之比作为财政分权的代理变量(“财政分权”)。在基准模型中加入“财政分权”及其与“金融分权”的交乘项,检验结果见表9。“财政分权”和“金融分权”的回归系数均显著为正,但“财政分权×金融分权”的回归系数显著为负,表明财政分权与金融分权均能显著促进区域创新发展,且两者对区域创新的促进作用存在替代效应。在促进区域创新方面,财政分权的功能与金融分权的功能存在一定重复,比如财政分权通过增加地方财力同样能够强化地方政府创新职能,财政分权通过财政转移等同样能够缓解地区融资约束和资源错配。因此,财政分权程度的提高可以替代金融分权的部分作用,金融分权程度的提高也可以部分替代财政分权的作用,进而表现为两者相互弱化对方的区域创新促进作用。

表9 金融分权、财政分权与区域创新

变 量	综合创新能力	专利申请数	专利授权数
金融分权×财政分权	-0.183 ***(-2.98)	-0.022 ***(-2.79)	-0.021 ***(-2.80)
金融分权	1.079 *** (3.65)	0.156 *** (4.11)	0.149 *** (4.21)
财政分权	3.461 *** (7.52)	0.507 *** (8.59)	0.419 *** (7.60)
观测值	524	524	524
R^2	0.391	0.944	0.954

4. 调节效应分析

金融分权改革的本质是调整政府与市场、政府层级间的权责边界,其成效高度依赖于政府作为与市场作用。从“有为政府”的角度看,金融分权通过强化地方政府的创新职能促进区域创新;但在不同时期、不同地区政府创新职能的发挥状况存在较大差异,随着地方政府创新职能的不断完善(进一步强化的空间减小),金融分权强化地方政府创新职能的边际作用递减,对区域创新的促进作用也可能减弱。从“有效市场”的角度看,金融分权能够降低金融市场的信息不对称,提升市场配置信贷资源的效率,进而通过缓解科技创新的融资约束促进区域创新发展;但在不同时期、不同地区市场化程度存在显著差异,随着市场机制的完善(进一步提升资源配置效率的空间减小),金融分权提升市场配置信贷资源效率的边际作用递减,对区域创新的促进作用也可能减弱。对此,本文进一步考察教育投资和社会资本对金融分权影响区域创新的调节作用。

人力资本是最重要的创新要素,因而对教育的投资强度能够在一定程度上体现地方政府创新职能的发挥程度,教育投资强度越高,表明地方政府越重视人力资本提升和创新发展。采用财政教育支出占财政总支出的比例衡量“教育支出”,以其为调节变量的检验结果见表10的Panel A。社会资本是一种关系性资本,通常指基于持久的社会网络、信任与规范形成的实际或潜在资源。地区社会资本较丰富意味着该地区在社会关系网络、信任、规范、信息传递与资源流动等方面具有较好的积累和效能,也反映出该地区的市场机制较为完善。本文从社会组织的角度采用地区体育与文化组织总数(“社会资本”)作为社会资本的代理变量,以其为调节变量的检验结果见表10的Panel B。“金融分权”的回归系数均显著为正,而“金融分权×教育投资”和“金融分权×社会资本”均显著为负,表明教育投资和社会资本在金融分权促进区域创新过程中发挥了显著的负向调节作用,即地方教育投资强度的提高和地区社会资本的会增加会弱化金融分权对区域创新的促进作用。该结论与理论预期相符,同时也说明,在社会资本较为薄弱和教育投入较低的地区,金融分权的创新促进效应更为突出,制度赋能可在一定程度上弥补区域先天条件的不足。

表 10 调节效应分析结果

	变 量	综合创新能力	专利申请数	专利授权数
Panel A	金融分权	1.341 *** (5.76)	0.248 *** (8.41)	0.209 *** (7.70)
	教育投资	-0.015 (-0.81)	-0.004 (-1.58)	-0.004 * (-1.75)
	金融分权×教育投资	-0.043 *** (-3.46)	-0.009 *** (-5.97)	-0.007 *** (-5.07)
	观测值	524	524	524
	R ²	0.324	0.939	0.951
Panel B	金融分权	0.851 *** (4.02)	0.216 *** (7.90)	0.190 *** (7.66)
	社会资本	10.493 *** (3.56)	1.678 *** (4.42)	1.672 *** (4.84)
	金融分权×社会资本	-1.767 * (-1.85)	-0.758 *** (-6.16)	-0.692 *** (-6.18)
	观测值	524	524	524
	R ²	0.313	0.936	0.950

六、结论与启示

金融分权使地方政府拥有更多金融资源和金融工具去服务本地经济社会发展,提升了地方政府履行政府职能的能力,也缓解了地区融资约束。在高质量发展阶段,地方政府以创新驱动经济发展,金融分权会激励其强化创新职能,从而通过“有为政府”促进区域创新发展;当市场在资源配置中起决定性作用时,金融分权以地方政府及地方金融机构的本地信息和服务优势赋能市场机制,提高本地信贷资源的市场配置效率,缓解地区资源错配和科技创新的融资约束,从而通过“有效市场”促进区域创新发展。本文采用 2006—2022 年我国 31 个省份的面板数据,基于信贷资源衡量地区金融分权程度,分析发现:(1)金融分权对区域综合创新能力、创新产出、创新质量都具有显著正向影响,全面促进了区域创新发展,且网点分布、资产占有、人均资源、保险市场等层面的金融分权以及中央政府向地方政府的金融分权(金融分权Ⅰ)和政府向市场的金融分权(金融分权Ⅱ)均能显著促进区域创新。(2)金融分权能够通过激励政府“有为”(强化地方政府创新职能)和赋能市场“有效”(缓解地区融资约束和资源错配)的双重机制促进区域创新发展。(3)显性金融集权显著抑制了区域创新发展,隐性金融分权显著促进了区域创新发展;财政分权和金融分权均能显著促进区域创新发展,但两者对区域创新的促进作用存在替代效应;地方教育投资强度的提高和地区社会资本的会增加会弱化金融分权的区域创新促进效应。

根据本文分析结论,结合我国金融分权的现实情况,得到以下启示:

第一,深化金融分权改革,推动政府职能优化和市场机制完善。精准赋权地方,激发市场活力,在风险可控的前提下,进一步扩大省级及以下地方政府在科技金融、普惠金融、绿色金融等领域的政策制定、机构监管和试点创新权限。重点支持地方政府探索设立区域性科创金融改革试验区,赋予其在信贷评审、风险补偿、知识产权质押融资等方面更大的自主决策空间,使其能够更灵活、精准地响应本地创新企业的融资需求。在放权的同时,应强化地方金融监管能力建设,完善地方金融监管协调机制,防范区域性金融风险,确保市场活而不乱。此外,还应加强财政政策与金融政策的协同性,在顶层设计中统筹考虑财政分权与金融分权的合理搭配,探索建立财政资金与金融资本的联动机制,有效发挥政策协同放大效应。

第二,设置合理的金融分权层级架构,优化金融分权形式。要重视对“隐性”分权的规范化引导,对

于实践中被证明行之有效的地方金融创新做法,应及时总结评估,通过修订法规、出台细则等方式将其纳入规范化、制度化的轨道,使其成为“显性”的、可持续的制度供给,避免因政策不确定而阻碍创新发展。同时,审慎推进显性金融集权,要加强中央的宏观审慎管理和统筹协调,也要避免采取“一刀切”式的显性集权手段过度干预地方金融运行;政策制定应充分考虑区域差异性,为地方因地制宜服务创新发展预留必要的政策空间。

第三,加快提升地方政府治理能力,充分发挥地方政府创新职能。一方面,要提升地方金融治理能力,加强对地方政府金融管理干部的专项培训,提升其运用金融工具服务实体经济、识别与管控金融风险的专业能力;将金融支持创新的成效纳入地方政府绩效考核体系,建立科学的政绩评价指标体系。另一方面,要完善创新激励机制,设计更有效的激励相容机制,引导地方政府将金融资源(如地方产业基金、政策性担保等)精准配置到具有发展潜力的创新领域,而非单纯追求规模扩张或短期政绩。

第四,着力缓解地区融资约束,纠正和避免资源错配。在合理的金融分权框架下,构建多层次区域科创金融体系,鼓励地方大力发展天使投资、创业投资、区域性股权市场,推动银行设立科技支行和开发专属信贷产品。鼓励地方政府设立和完善政策性融资担保体系,重点覆盖科技型中小企业。积极运用金融科技提升资源配置效率,支持地方政府利用大数据、人工智能等新技术搭建区域性产融信息对接平台,促进资本和政策资源与创新项目的有效匹配,减少信息不对称导致的资源错配。

参考文献:

- [1] 何德旭,苗文龙.财政分权是否影响金融分权——基于省际分权数据空间效应的比较分析[J].经济研究,2016,51(2):42-55.
- [2] 郑威,陆远权.金融分权、地方官员激励与企业创新投入[J].研究与发展管理,2018,30(5):49-58.
- [3] 吕琳,刘任重.中国式金融分权与高技术企业创新活跃度——理论机制与实证检验[J].中国流通经济,2023,37(7):67-77.
- [4] 何美玲,刘忠,马灿坤.金融分权与制造业企业全要素生产率[J].山西财经大学学报,2019,41(9):30-44.
- [5] 王定祥,黄莉,李伶俐,等.财政分权背景下金融分权对地区全要素生产率的影响[J].当代经济研究,2020(9):92-103.
- [6] 李振新,陈享光.官员更替、金融分权与全要素生产率的变动[J].经济与管理评论,2023,39(4):54-68.
- [7] 赵文哲.财政分权与前沿技术进步、技术效率关系研究[J].管理世界,2008(7):34-44,187.
- [8] 李政,杨思莹.财政分权体制下的城市创新水平提升——基于时空异质性的分析[J].产业经济研究,2018(6):50-61.
- [9] 台航,张凯强,孙瑞.财政分权与企业创新激励[J].经济科学,2018(1):52-68.
- [10] 路京京,杨思莹,马超.财政分权、金融分权与科技创新[J].南方经济,2021(6):36-50.
- [11] 肖锐,汤宽之,洪正.产业升级、金融分权与民营企业融资约束[J].当代经济科学,2021,43(2):36-47.
- [12] 钱颖一.现代经济学与中国经济改革[M].北京:中国人民大学出版社,2003.
- [13] 张军.分权与增长:中国的故事[J].经济学(季刊),2008(1):21-52.
- [14] 丁骋骋,傅勇.地方政府行为、财政—金融关联与中国宏观经济波动——基于中国式分权背景的分析[J].经济社会体制比较,2012(6):87-97.
- [15] 何德旭,苗文龙.财政分权、金融分权与宏观经济治理[J].中国社会科学,2021(7):163-185,207-208.
- [16] QIAN Y,ROLAND G. Federalism and the soft budget constraint [J]. The American Economic Review,1998,8(5):1143-1162.
- [17] PARK A,SHEN M. Refinancing and decentralization: Evidence from China [J]. Journal of Economic Behavior and Organization, 2008,66(3-4):703-730.
- [18] 洪正,胡勇锋.中国式金融分权[J].经济学(季刊),2017,16(2):545-576.

- [19] 李政,杨思莹. 财政分权、政府创新偏好与区域创新效率[J]. 管理世界,2018,34(12):29-42,110,193-194.
- [20] YANG S,LI Z,LI J. Fiscal decentralization,preferece for government innovation and city innovation evidence from China [J]. Chinese Management Studies,2020,14(2):391-409.
- [21] 李屹然,谢家智. 中国式分权、外溢效应与地方政府科技投入效率[J]. 软科学,2020,34(3):6-11.
- [22] 周克清,刘海二,吴碧英. 财政分权对地方科技投入的影响研究[J]. 财贸经济,2011(10):31-37.
- [23] 傅勇,李良松. 金融分权影响经济增长和通胀吗——对中国式分权的一个补充讨论[J]. 财贸经济,2017,38(3):5-20.
- [24] 靳来群. 所有制歧视所致金融资源错配程度分析[J]. 经济学动态,2015(6):36-44.
- [25] 吴延兵. 中国式分权下的偏向性投资[J]. 经济研究,2017,52(6):137-152.
- [26] KLEER R. Government R&D subsidies as a signal for private investors[J]. Research Policy,2010,39(10):1361-1374.
- [27] 管考磊. 亲清政商关系会影响企业创新吗——来自中国上市公司的经验证据[J]. 当代财经,2019(6):130-141.
- [28] 丁鑫,周晔. 数字化转型与银行信贷配置——基于银行贷款投向实体经济的视角[J]. 数量经济技术经济研究,2024,41(3):193-216.
- [29] TIEBOUT C M. A pure theory of local expenditures[J]. Journal of Political Economy,1956,64(5):416-424.
- [30] 李淑娟,张俐婕. 金融分权、地方政府行为与地方债券发行利差[J]. 金融监管研究,2025(6):53-72.
- [31] 赵增耀,周晶晶,沈能. 金融发展与区域创新效率影响的实证研究——基于开放度的中介效应[J]. 科学学研究,2016,34(9):1408-1416.
- [32] BERTRAND M,MULLAINATHAN S. Are CEOs rewarded for luck? The ones without principals are[J]. Quarterly Journal of Economics,2001,116(3):901-932.
- [33] 谢谦. 数字金融如何影响企业双向投资[J]. 财贸经济,2024,45(5):86-102.
- [34] 胡善成,张彦彦,张云矿. 数字普惠金融、资本错配与地区间收入差距[J]. 财经科学,2022,(5):1-14.
- [35] 洪正,肖锐,张琳. 金融分权、国有企业与产业升级——金融分权地区差异的一个经验解释[J]. 当代财经,2020(7):50-62.

Motivating Government and Empowering Market: Dual Mechanism of Financial Decentralization Promoting Regional Innovation

DING Xin

(School of Finance, Zhejiang University of Finance and Economics, Hangzhou 310018, Zhejiang, China)

Summary: Against the backdrop of China's innovation-driven development strategy and deepening financial reforms, the rational allocation of financial responsibilities between central and local governments has become a critical institutional factor influencing regional innovation capacity. Clarifying the impact mechanisms and effects of financial decentralization on regional innovation holds significant practical implications for optimizing government-market relations and building high-level regional innovation systems. Existing research predominantly focuses on the innovation effects at the micro level of enterprises or fiscal decentralization, with insufficient exploration of the innovation mechanisms and structural characteristics of financial decentralization at the regional macro level. Therefore, how to effectively leverage the “visible hand” of financial decentralization to promote the “invisible hand” of market resource allocation in advancing regional innovation holds significant theoretical value.

Based on panel data from 31 Chinese provinces spanning 2006 to 2022, this study constructs a

120

multidimensional index of financial decentralization. Employing a fixed-effects model, it systematically identifies the impact of financial decentralization on regional innovation and examines its transmission mechanisms through three primary channels: government function, financing constraints, and resource allocation. The results indicate that financial decentralization significantly enhances both regional innovation capacity and output. Financial decentralization not only effectively promotes the execution of governmental innovation functions but also corrects regional resource misallocation. By channeling financial resources from inefficient sectors to innovation-driven fields and alleviating corporate financing constraints—particularly improving credit accessibility for small and medium-sized technology enterprises—financial decentralization elevates regional innovation levels. Further analysis reveals that: both decentralization from the central to local governments (Type I Decentralization) and decentralization from the government to the market (Type II Decentralization) foster regional innovation development; implicit financial decentralization demonstrates positive effects, whereas explicit financial centralization significantly inhibits innovation; fiscal decentralization exhibits a substitution effect on financial decentralization; and the innovation-promoting effect of financial decentralization is more pronounced in regions with weaker social capital and lower educational investment, suggesting that institutional empowerment can partially compensate for deficiencies in inherent regional conditions.

Compared with previous studies, this paper makes the following contributions. First, it deconstructs the analytical hierarchy of financial decentralization and innovation studies, systematically reveals a new mechanism of institutional-spatial adaptability, and broadens the research perspective on the economic consequences of financial decentralization. Second, it uncovers how the multidimensional attributes of financial decentralization differentially impact regional innovation. By analyzing the effects of specific decentralization characteristics on regional innovation and comparing outcomes across different levels of decentralization, this study refines the understanding of how decentralization reforms influence regional innovation. Third, it refines the chain of influence through which financial decentralization impacts regional innovation. By systematically mapping its tripartite transmission mechanism—involving government innovation functions, resource misallocation, and financing constraints—it clarifies the logical pathways of financial decentralization's effects on regional innovation, providing a theoretical grounding for regional innovation studies.

The theoretical contribution lies in broadening the analytical dimensions of financial decentralization, revealing its dual-channel mechanism through government and market to influence regional innovation. This provides new empirical evidence for understanding the relationship between decentralization reforms and innovation performance within China's institutional context. Recommendations include deepening financial decentralization reforms “from local governments to the market,” institutionalizing implicit decentralization, implementing differentiated regional decentralization strategies, and strengthening fiscal-financial policy coordination to maximize the innovation-driving efficacy of financial decentralization.

Keywords: government innovation function; regional financing constraint; resource misallocation; innovation-driven development; market mechanism; decentralization trait; fiscal decentralization

CLC number: F832. 1; F124. 3

Document code: A

Article ID: 1674-8131(2025)06-0104-18

(编辑:刘仁芳;朱 艳)