

总量目标型专项转移支付项目的执行偏向研究

——以退耕还林工程为例*

李培 蔡竹欣 许文超

内容提要:地方政府若在执行中央总量目标型政策时采取选择性和变通策略,则会导致执行过程中出现偏向性特征,从而阻碍中央决策的精准落实。本文通过分析中央财政专项转移支付支持的退耕还林工程这一“准自然实验”,揭示了地方政府在退耕还林总量目标责任制下的执行偏向。研究发现,退耕还林工程显著增加了林草覆盖总量,但这一增量主要集中在生态效益较低的25度以下缓坡地,而在工程规划中优先关注的25度以上陡坡地,政策效果则相对较弱。进一步分析表明,经济激励是诱发执行偏向的关键因素,而政治激励的影响则较小。特别是在财政自给率高、专项转移支付和农牧业税占比较高的地区,退耕还林工程的执行偏向更为显著;而在法制建设程度高、区划碎片化程度低、制度约束强的地区,执行偏向有所缓解。研究表明,为确保政策精准落地,应平衡总量目标管理与执行内容监管,确保二者协同推进。

关键词:总量目标 执行偏向 专项转移支付 退耕还林

作者简介:李培,浙江大学经济学院特聘副教授、博士生导师,310058;

蔡竹欣(通讯作者),浙江大学经济学院博士研究生,310058;

许文超,厦门大学经济学院、王亚南经济研究院副教授、博士生导师,361005。

中图分类号:F812.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2025)03-0023-18

一、引言

财政专项转移支付是政府管理的重要手段。促使地方政府合理使用专项资金,以保障中央决策的有效执行,不仅是提升政府治理成效的关键举措,也是新一轮财税体制改革的重要目标之一。

* 基金项目:国家自然科学基金重大项目“高原高寒地区生态产业发展模式与社会福祉”(72394401);国家自然科学基金面上项目“税制绿化的政策评估与路径优化——基于汽车税收政策变动的研究”(72173115)。作者感谢2023年人大-浙大财政学双边论坛、2024年中国留美经济学会高端学术论坛、第六届中国工业经济学会青年论坛与会学者提出的专业建议,同时感谢田野的助研工作。感谢匿名审稿专家的宝贵意见,文责自负。蔡竹欣电子邮箱:tsaizx@zju.edu.cn。

党的十八大以来,中央高度重视转移支付的效能提升,于2014年出台《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》(国发[2014]71号),要求“新设立的专项应有明确的政策依据、政策目标”,并于2023年中央经济工作会议进一步强调严格转移支付监管。然而,在转移支付制度的实际运行中,即使中央政府设置了明确的政策目标,由于信息不对称等因素,地方政府的执行效果可能偏离中央的战略意图(尹振东、汤玉刚,2016;吕冰洋,2019)。^①此外,考虑到我国幅员辽阔、地区间差异巨大,中央在制定部分专项转移支付时通常仅提出纲领性意见或总量目标,未明确实施细则或具体的执行方式。^②此做法虽然保证了决策的完整性与一致性,但也为地方政府提供了灵活调整的空间^③(周雪光,2008),可能导致专项转移支付的效率下降^④。在新一轮财税体制改革的谋划过程中,亟须厘清专项转移支付项目总量目标治理所引发的地方执行问题及其驱动因素,以完善制度设计,促进精准施策,推动财政专项转移支付提质增效。

专项转移支付的执行偏差已成为制约中央政策实效的关键堵点,并引起了学术界的广泛关注。现有文献对于专项转移支付的截留(杨良松、余莎,2018;束磊、付文林,2019)、挪用(周美多、颜学勇,2008)、漏损(汪冲,2007)等问题进行了有益探讨,但主要局限于揭示项目执行结果与政策目标的差异。迄今为止,有关专项转移支付总量目标治理在地方层面出现“做选择”“搞变通”等执行偏向问题的系统学术检视仍然缺乏。

中央财政专项转移支付支持的退耕还林工程为探讨总量目标治理下的执行偏向及其影响机制提供了良好的“准自然实验”条件。首先,退耕还林工程采用中央顶层设计、地方具体执行的制度运行模式,受限于当时的国土资源调查技术,中央对地方土地利用详情掌握不充分,央地信息不对称较为严重,^⑤中央由此实行总量目标治理,这为地方提供了偏向性执行政策的空间。^⑥其次,退耕还林补助款由中央财政专项转移支付承担,要求专款专用,理论上能够防范政策偏离。在此条件下,若政策效果未达预期,通常可能归因于地方对政策内容的偏向性执行。最后,退耕还林工程采取先试点、后推广的实施路径,为本文识别其执行效果及相关衍生问题提供了宝贵的分析机会。

① 历年国务院关于中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告多次提到专项转移支付效率不高、管理不精细等问题。例如,2021年转移支付分配管理不够精准合理,资金使用效果有待提升,77个项目的21.14亿元资金在基层出现滞留截留、挤占挪用等现象。2015年的《〈国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见〉政策解读》也包含对这一现实问题的描述:“当前不少转移支付项目……政策目标也是明确的,但由于信息不对称等因素影响,基层政府在执行中出现了偏差……严重影响了转移支付政策目标的实现。”参见中央政府门户网站, https://www.gov.cn/xinwen/2015-02/02/content_2813376.htm。

② 例如,巩固退耕还林成果专项资金由中央制定统一的基本政策,省级政府负总责(参见国发[2007]25号);中央财政服务业发展专项资金由财政部提出年度专项资金支持重点和范围、资金额度,具体工作方案由业务主管部门负责提出(参见财建[2015]256号);大气污染防治(专项)资金由省级财政部门负责资金的筹集、分配、拨付等工作(参见财建[2018]578号)。

③ 《制度的生命力在于执行》提到,“现实中仍然存在制度执行不给力、不到位,乃至走样变形的现象”。参见半月谈网, http://www.banyuetan.org/jrt/detail/20191212/1000200033134991576033300107711899_1.html。“……党中央作出的战略决策必须无条件执行,确保不偏向……”参见《更好把握和运用党的百年奋斗历史经验》,《人民日报》2022年7月1日,第001版。

④ 国办发[2021]5号文件明确指出,应防范政策执行“做选择”“搞变通”等问题;2023年《国务院关于财政转移支付情况的报告》强调,要进一步规范转移支付执行和资金使用、管理等行为。

⑤ 时任总理温家宝于2006年6月1日对退耕还林工作做出批示:“要对各地退耕还林(还草)的实际情况进行全面认真的统计调查,真正摸清底数,理清问题……”国家林业局局长在全国退耕还林工作会议上的讲话(2006年9月16日)亦强调,“要把已退耕地及还林的有关情况摸清楚。如已退耕还林地的……分坡度级构成……”这说明,当时中央所掌握的地方具体实施退耕还林工程的细节信息是有限的。参见中央政府门户网站, https://www.gov.cn/gzdt/2006-10/10/content_408928.htm。

⑥ 尽管中央对退耕还林的坡度有规划要求,根据国发[2000]24号等文件,25度以上的陡坡地需全部还生态林草,但是在工程实际实施过程中,中央仅向地方下达不区分坡度的退耕还林任务总面积。由此,地方可调整工程执行的地段位置,在25度以下缓坡地执行政策并计入工程绩效。

本文利用1994—2007年县级土地覆被信息及经济社会数据,以退耕还林工程作为“准自然实验”,探讨专项转移支付总量目标治理制度设计下的执行偏向及其影响机制,研究发现如下。(1)退耕还林工程显著扩大了林草面积总量,但在水患治理方面成效有限。(2)政策执行出现偏向性,尽管工程规划聚焦于25度以上陡坡地,但实际扩张主要集中在生态重要性较低的25度以下缓坡地。(3)上述现象主要由经济激励所驱动,高额专项转移支付补助带来的获利空间诱发了政策执行偏向,而较高经济作物占比的种植业结构则对此有抑制作用。政治激励对执行偏向的影响不显著。(4)异质性分析表明,政策执行偏向问题在财政自给率高、专项转移支付和农牧业税占比高的地区更为突出,而在法治重视程度高、区划碎片化程度低、制度约束强的地区有所缓解。

本文对现有文献可能有三方面的边际贡献。第一,本文为政策执行策略性行为的研究提供了更多经验证据。自上而下的指令在地方执行中因自由裁量权而出现扭曲的现象较为普遍(周雪光,2008),如地方财政收支行为调整(吕冰洋等,2016)。相较之下,基于专项转移支付的政策执行走向变形的研究还比较有限,且主要为质性分析,针对转移支付用途及目标展开的实证考察也较少见,仅少数文献利用微观数据揭示了实物类转移支付的道德风险(沓钰淇等,2023)。与本文揭示的策略性行为模式较为相近的是Acemoglu等(2020)关于哥伦比亚军方在强激励下虚报所杀无辜平民为游击队员的研究,然而其情境与本文不同。本文基于退耕还林工程这一专项转移支付项目,有效识别了地方在高额补助驱动下的执行偏向,为地方政府策略性行为研究增添了实证证据。

第二,本文丰富了目标绩效管理的相关研究。目前学界对目标绩效管理效果评价尚存在分歧,一支文献强调这一制度安排对于促进目标实现的积极作用(Chen等,2018;李书娟、徐现祥,2021),另一支文献则指出目标绩效管理下地方行为扭曲导致的效率损失(田彬彬等,2020)。其中,陈家建和巩阅瑄(2021)指出目标绩效管理制度可能引发地方政府的目标替代行为。本文通过实证分析呼应了这一点,并进一步表明,明确的总量目标设定无法确保中央政策的精准落实,地方的执行偏向问题会削弱政策效能。

第三,本文拓展了对退耕还林工程效应的认识。退耕还林工程覆盖面广、投入规模大、社会关注度高,科学评估其政策效果具有重要的学理和实践价值。现有研究多关注退耕还林的生态效益(杨建波、王利,2003)、经济效益(易福金等,2006;王庶、岳希明,2017)和制度设计(蒋海,2003;王小龙,2004),上述文献从不同角度揭示了政策的有效性和改进空间,但主要聚焦于工程结果。为全面理解退耕还林的实施过程,有必要考察地方政府行为调整,如提前执行、过度执行(徐晋涛、曹轶瑛,2002),改变退耕坡度范围(李世东,2004;陶文娣等,2007),以及克扣、挪用农户补助(陶然等,2004)。既有文献鲜见由地方政府行为视角开展的定量研究,本文对此提供了补充。

本文接下来的结构安排为:第二部分介绍政策背景;第三部分为研究设计;第四部分报告基准估计结果以及一系列稳健性检验结果;第五部分是机制检验与异质性分析;第六部分为结论及政策建议。

二、政策背景：退耕还林工程

水土流失带来了严重的水患威胁,其中坡地耕种是水土流失的重要诱因之一(周生贤,2001)。1998年,长江、松花江、嫩江流域的特大洪涝灾害导致2.3亿人受灾,3004人死亡,受灾面积达21.2万平方千米,直接经济损失高达2551亿元,使当年国民经济下降2%。为应对这一挑战,中共中央、国务院决定加快林草植被建设,改善生态状况,并特别强调在生态地位重要的25度以上陡坡地退

耕还林(陈锡文,2002)。自1999年起,四川、陕西、甘肃率先试点退耕还林政策,实行“退耕还林(草)、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的措施,并于2002年在全国25个省份和新疆生产建设兵团的1897个县全面启动。中央财政通过专项转移支付支持该工程,截至2019年,累计投入超过5000亿元,退耕还林还草面积达5亿多亩。

退耕还林发展历程分为两个阶段:始于1999年的前一轮退耕还林还草,以及自2014年起实施的新一轮退耕还林还草。由于历史发展阶段和工程实施条件不同,两轮政策在补助方式和目标制定上有所差异。前一轮退耕还林启动于粮食供给充裕的时期,采用“以粮代赈”的模式,县级政府向退耕农户发放补助粮,并通过报账制获取中央专项转移支付;在新一轮退耕还林中,中央财政改为直接向农户提供现金补助。在目标制定上,前一轮退耕还林因国土资源调查技术发展所限,中央并不掌握各地土地利用的事实详情,^①仅设定任务总面积;新一轮政策则受益于卫星遥感技术的进步,严格规定了25度以上坡地的治理标准,并进行质量监控和坡耕地复核。鉴于新一轮退耕还林尚处于工程期内,政策效果难以全面量化,且本文关注的是总量目标治理下的执行偏向问题,因此研究重点聚焦于前一轮退耕还林还草(下文简称“退耕还林”)的政策执行效应。

退耕还林的政策演进经历了1999年的试点、2002年的全面实施,以及2007年起的成果巩固阶段。根据项目规划,工程重点在25度以上的陡坡地等生态重要区域,这些地区需全面退耕还林,尤其应优先安排水土流失严重的坡地。^②鉴于工程覆盖广,中央对地方土地利用详情的监督有限,退耕还林采用“中央决策、地方执行”的模式:中央制定政策并规划年度任务,以专项转移支付承担对退耕农户的粮食、现金、种苗等补助,并补偿县级财政中农业税等减收部分;省级政府负总责,并向县级政府分解下达任务,县级政府将任务落实到地块和农户。截至2007年,中央财政累计投入超过1300亿元,完成退耕还林还草3.64亿亩。^③

伴随退耕还林工程的推进,其实际执行呈现出偏向性特征。首先,超额和提前执行以及快节奏的工程推进^④导致耕地面积大幅减少,粮食供应一度承压。为此,中共中央、国务院缩减了退耕还林任务规模。其次,在具体执行中,原本应优先退耕的25度以上陡坡地未全面落实,而条件较好的缓坡耕地甚至部分农田被优先退耕(李世东,2004),导致工程重“量”轻“质”,生态效益受限。因工程实施内容与政策初衷偏离,加之中央财政补助压力不断增加,国务院于2007年暂停了退耕还林任务安排(参见国发〔2007〕25号)。

三、研究设计

(一)数据来源

本文综合多种数据来源,构建了包括县域土地覆被动态特征、地理环境、社会经济状况等信息

^① 以第一次全国土地利用现状调查为例,该项工作于1984年启动,至1996年才完成,耗时十余年,且调查成果由县级调查单位、各地(市)、省级汇总而成。技术条件的制约、人为因素的干扰等,都会导致调查图件难以准确反映土地利用现状。相关探讨参见中国政府网《为什么开展第二次全国土地调查——〈第二次全国土地调查总体方案〉系列解读之三》, https://www.gov.cn/govweb/zwhd/2007-06/28/content_665052_2.htm。

^② 相关规定见国发〔2000〕24号、国务院令 第367号、国发〔2007〕25号等文件。

^③ 数据来源:《光明日报》、中国政府网。

^④ “每一级政府事实上都在超标建设,以拿到更多的指标……层层以‘既成事实’为理由,要求上级政府‘开口子’……”资料来源:《退耕还林政策的进退之道》,刊于《南方周末》(2004年5月13日)。仅在2004年,1—7月全国造林总量已超全年造林计划的七成,更有13个省区提前完成全年造林任务,参见中国新闻网, <http://finance.sina.com.cn/g/20040730/0904912819.shtml>。

在内的县级面板数据库,具体介绍如下。

土地覆被数据来自欧洲航天局“气候变化倡议”项目(Climate Change Initiative Land Cover, CCI-LC),该数据集具有长期一致性、较高分辨率(时间分辨率为1年,空间分辨率为300米)和详细的土地覆被类型,其全球精度仅次于Globe Land 30^①(Li等,2018)。我们结合地理空间数据云的数字高程模型(Digital Elevation Model, DEM)数据提取坡度信息,并叠加地理国情监测云平台的行政边界信息,构建了1994—2007年县级分坡度土地覆被面板数据。基于此数据集,本文计算了各县历年的林草总面积,并划分出以25度为阈值的缓坡^②和陡坡林草面积。

在县域特征方面,本文选择粮食总产量、洪涝灾害、本县到长江黄河上游的最近距离、平均坡度以及经纬度进行刻画。县域特征变量的选择标准详见后文说明。粮食总产量数据来自《中国县(市)社会经济统计年鉴》,洪涝灾害历史数据来自国家气象科学数据中心及达特茅斯洪水观测站(Dartmouth Flood Observatory),其余地理数据直接或间接来自国家基础地理信息中心。

此外,在机制分析部分,本文依托年鉴、志书等多种资料构造了一系列粮食特征、官员特质等变量。具体而言,基于《中国农业年鉴1999》《全国农产品成本收益资料汇编1999》获得各地粮食种植结构及主要粮食出售价格;综合各地年鉴、地方志、组织史等资料,构建全国1736个县共计5248人次的历任县委书记信息库。

(二)样本说明

本文聚焦于1994—2007年从试点到在全国25个省份逐步推广的4批次退耕还林工程。利用各地年鉴、地方志和新闻报道等公开信息,本文手工收集了县级政策启动时点。鉴于不同批次退耕还林县的启动时点有先后差异,本文采用堆叠回归(Stacked Regression)设计,以应对异质性处理效应对工程效果识别的影响(Cengiz等,2019;Deshpande和Li,2019)。基本思路是,将工程按启动时点的年份划分为4个“子实验”(Sub-experiment),在每个子实验中单独估计处理县与未开展工程的对照县的效果差异。为此,本文为4批处理县分别构造数据集,在每个数据集内,处理县的启动时点相同,其对应的对照组则为样本期内未开展退耕还林的县(因此,对照组会在4个数据集中各出现一次)。各数据集的事件时间(Event Time)窗口设为启动前5年至启动后5年。最后,将4个数据集拼接,生成堆叠样本(Stacked Sample)以用于后续的实证分析。

(三)实证模型

退耕还林工程先试点、后推广的政策逐步推进过程为本文使用双重差分法考察退耕还林的有效性及地方政府对该工程的执行偏向提供了契机。基于上文构造所得的堆叠样本,令 c 表示县, $g = \{1999, 2000, 2001, 2002\}$ 表示不同批次的工程群组, r 表示距离退耕还林工程启动时点的相对年($r < 0$ 表示在工程启动之前, $r > 0$ 表示在工程启动之后, $r = 0$ 代表工程启动当年),本文设定计量模型为:

$$Y_{crg} = \beta Treat_{cg} \times Post_r + \lambda_{cg} + \mu_{rg} + \omega_{crg} \quad (1)$$

其中, Y_{crg} 是衡量退耕还林有效性的变量,具体包括林地和草地资源状况^③,以及洪水事件发生

① 因Globe Land 30无法覆盖本文的样本期,本文采用逐年更新的CCI-LC数据分析土地覆盖类型。

② 根据1984年全国农业区划委员会制定的《土地利用现状调查技术规程》,确切地说,所处地面坡度小于25度的有平地、缓坡地等多种分类。为便于表述,本文统一称坡度不足25度的地段为缓坡。

③ 考虑到退耕还林年度任务的下达、验收以及补助的发放均以工程面积为统计对象(参见国发[2002]10号等文件),本文以林草面积反映林地和草地资源状况。若改用林草面积占行政区域土地面积的比重作为被解释变量,本文基本结论仍保持稳健,结果留存备索。感谢匿名审稿专家提出采用林草面积相对值作为被解释变量的检验建议。

状况。 $Treat_{cg}$ 表示是否实施退耕还林工程的虚拟变量。 $Post_r = 1[r \geq 0]$ 是标志工程实施时期的虚拟变量,自退耕还林工程启动年起赋值为1,尚未实施工程时赋值为0。 λ_{cg} 和 μ_{cg} 分别为县-群组固定效应和相对年-群组固定效应。 ω_{cg} 是误差项。

上述实证模型面临的一大识别挑战是,处理状态的分配并非完全随机,即退耕还林县与未实施退耕还林的地区存在潜在系统性差异。这些固有差异可能随时间推移而对各县的土地覆被施加不同影响,从而诱致估计偏差。对此,本文综合退耕还林工程的相关中央政策文件^①,提取如表1 Panel A所示的7个工程县选择标准变量,并进行平衡性检验。由表1 Panel A的结果易知,处理组与对照组之间存在特质性差异。

表1的Panel B旨在考察处理组和对照组样本在工程实施前的基准特征是否相似,这些特征包括地区生产总值、农业产值占地区生产总值比重、农业人口、土壤肥力。由表1的Panel B第(3)列可知,处理组与对照组的特征差异在经济社会发展状况及土地质量等多个维度均不容小觑,但在控制了退耕还林工程县的选择标准后,Panel B第(4)列所示的估计系数数值较小且在统计上不显著,表明处理组与对照组之间的特征差异不再明显。据此有理由相信,在控制工程县的选择标准后,处理状态的分配是相对随机的。

表1 平衡性检验

变量	变量的描述性统计		平衡性检验结果	
	处理组	对照组	无条件组间差异	有条件组间差异
	(1)	(2)	(3)	(4)
Panel A: 退耕还林工程实施县选择标准				
粮食总产量 (万吨)	21.262 [23.964]	28.574 [21.575]	-7.313*** (0.833)	
洪涝灾害	0.039 [0.193]	0.022 [0.148]	0.016*** (0.006)	
距离长江黄河 (米,对数值)	11.690 [3.800]	13.200 [1.218]	-1.510*** (0.105)	
平均坡度 (度)	13.584 [6.942]	9.825 [6.839]	3.759*** (0.251)	
经度 (度)	109.427 [10.048]	114.109 [8.963]	-4.682*** (0.348)	
纬度 (度)	33.764 [6.791]	30.950 [5.165]	2.814*** (0.221)	
地区面积 (万平方千米)	0.473 [1.014]	0.409 [1.227]	0.064 (0.041)	
Panel B: 其他特征变量				
地区生产总值 (万元,取对数)	11.421 [1.096]	12.222 [1.454]	-0.801*** (0.047)	0.024 (0.037)
农业产值占地区生产总值比重(%)	0.620 [0.459]	0.568 [0.313]	0.052*** (0.014)	0.003 (0.019)
农业人口 (万人)	33.246 [25.275]	49.137 [32.694]	-15.891*** (1.056)	-1.152 (0.734)

① 具体文件为:中发[1998]15号、林计发[2000]111号、国发[2000]24号、国发[2002]10号,以及国务院令第367号。

续表 1

变量	变量的描述性统计		平衡性检验结果	
	处理组	对照组	无条件组间差异	有条件组间差异
	(1)	(2)	(3)	(4)
土壤肥力	3.006 [0.495]	2.808 [0.461]	0.198*** (0.017)	-0.012 (0.017)
观测值	1421	1608		

注: Panel A 展示了退耕还林实施地区选择标准变量在处理组和对照组的情况及组间差异。Panel B 展示了社会经济、土壤条件等变量在处理组和对照组的情况及在控制退耕还林还草实施县选择标准前后的组间差异。表 1 所示的变量均取退耕还林工程执行之前年份的值,其中地区生产总值、农业产值占地区生产总值比重、农业人口取 1998 年值,土壤肥力取 20 世纪 80 年代值。第 (1) 和 (2) 列报告了各变量的均值,方括号所示为变量的标准差。第 (3) 和 (4) 列分别报告了处理组与对照组间的无条件组间差异和有条件组间差异,圆括号所示为标准误。*、**和***分别表示 10%、5% 和 1% 的显著性水平。

本文进而将处理组选择标准变量的事前值与时间线性趋势的交互项 X_{crg} 纳入回归中,以控制县际固有特征对土地覆被的影响。更新后的估计方程为:

$$Y_{crg} = \beta Treat_{crg} \times Post_r + \gamma X_{crg} + \lambda_{crg} + \mu_{rg} + \omega_{crg} \quad (2)$$

由此,式(2)中的系数 β 即可反映退耕还林的工程效应。而对 β 的合理估计有赖于平行趋势假设的成立,即在没有实施退耕还林工程的情况下,处理组与对照组的土地覆被演变趋势应当是一致的。对此,本文采用事件分析法检验平行趋势,具体估计方程为:

$$Y_{crg} = \sum_{\tau=-5, \tau \neq -1}^5 \beta_{\tau} Treat_{crg} \times 1[r = \tau] + \gamma X_{crg} + \lambda_{crg} + \mu_{rg} + \omega_{crg} \quad (3)$$

式(3)各变量含义同式(2)。系数 β_{τ} 反映了在第 τ 期退耕还林工程对结果变量的影响程度。需要说明的是,由于式(3)将 $\tau = -1$ 设为基期,因此有 $\beta_{-1} = 0$ 。假如平行趋势成立,则可以观察到 β_{τ} 在 $\tau < -1$ 期间的变化较为稳定。 $\tau \geq 0$ 时的 β_{τ} 代表第 τ 期的政策效应。

四、实证结果

在实证部分,本文首先评估退耕还林工程的有效性。然后,通过分析不同坡度地段的工程效果揭示地方政府对退耕还林工程的执行偏向,并对基准结果进行稳健性检验。

(一)退耕还林工程的有效性

退耕还林工程旨在恢复林草植被、减少水患。^①本文基于式(3)的设定,从林草总面积和洪水事件两个维度检验工程的有效性。结果如图 1 所示,在林草总面积方面,工程实施前,退耕还林工程县与对照组在工程实施前并没有明显差异;工程启动后,处理组的林草总面积显著高于对照组,表明退耕还林工程取得了积极成效。

根据工程制度安排,各级政府的目标责任和工程补助均以退耕还林面积量化,未涉及水患治理的直接考核。因此,以工程之外的生态因素——如洪水灾害——为考察对象,可以避免绩效考核的干扰,增进对工程有效性的理解。本文基于洪水发生地的地理坐标,解析得到各样本县 50 千

^① 《关于开展 2000 年长江上游、黄河上中游地区退耕还林(草)试点示范工作的通知》(林计发[2000]111 号)指出,退耕还林是“从根本上扭转……水患灾害的治本之策”,“实施退耕还林(草),恢复林草植被势在必行”。

米范围内^①的年度洪水状况,并以此分析退耕还林工程对水患的影响。图1显示,在工程启动前后,处理组与对照组的洪水发生事件并无显著差异,表明退耕还林工程在水患治理方面成效有限。

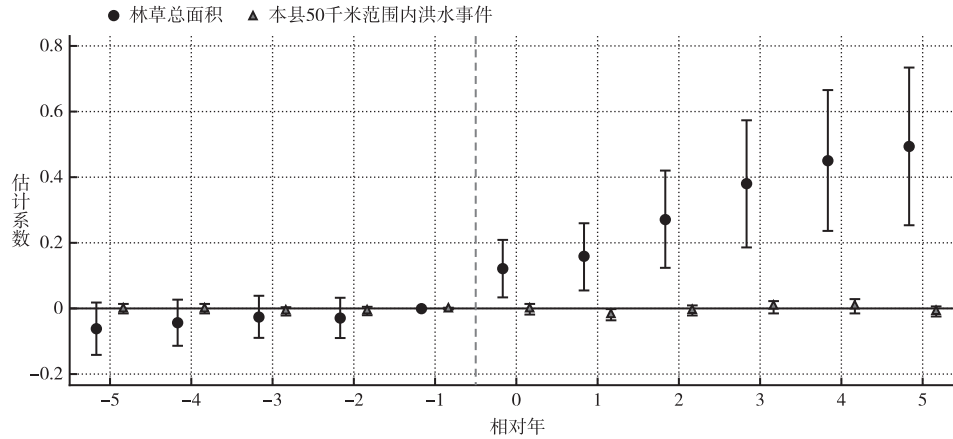


图1 退耕还林的有效性:林草总面积及洪水事件

注:图中所示为95%置信区间。

(二)执行偏向:不同坡度地的林草扩张

综合退耕还林工程在林草覆盖总量增加与洪水事件无显著变化这两方面“矛盾”结果,本文进一步探讨:林草扩张的生态积极效应为何未能充分发挥?

基于式(1)和式(2)的方程设定,表2报告了不同坡度地段的林草扩张效果。其中,第(1)和(2)列以县级林草总面积(对数值)作为被解释变量。进一步地,将各县的林草面积以25度为坡度阈值,划分为缓坡林草面积(对数值)和陡坡林草面积(对数值),分别作为第(3)~(4)列和第(5)~(6)列的被解释变量。在模型设定方面,第(1)、(3)、(5)列的回归包括了县-群组固定效应以及相对年-群组固定效应,第(2)、(4)、(6)列则在此基础上进一步加入由工程县的选择标准变量与时间项交互所构成的控制变量。

从表2结果可见,受退耕还林政策影响,工程县的林草总面积显著增加。以第(2)列为基准,退耕还林工程县的林草总面积平均增幅达到31.3%。然而,政策在不同坡度地段的效果差异显著。在坡度不足25度的缓坡地,第(4)列结果显示工程县的缓坡林草面积增加了31.4%。相反,位于工程规划中的25度以上陡坡区域,政策效应微弱:第(6)列结果表明,与对照组相比,退耕还林政策仅使工程县的陡坡林草面积平均增加1.0%,远低于缓坡地的扩张效果。

表2 不同坡度地的林草扩张效果

	ln(林草面积)					
	总林草		缓坡林草		陡坡林草	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Treat×Post</i>	0.401*** (0.086)	0.313*** (0.085)	0.403*** (0.086)	0.314*** (0.085)	0.008** (0.004)	0.010** (0.005)
控制变量	否	是	否	是	否	是
县-群组固定效应	是	是	是	是	是	是

① 参考 Castells-Quintana 等(2022)的做法,取世界上最大城市的半径50千米作为阈值。改用其他距离阈值(20千米、100千米)不影响基本结论,结果见线上附录。

续表 2

	ln(林草面积)					
	总林草		缓坡林草		陡坡林草	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
相对年-群组固定效应	是	是	是	是	是	是
观测值	33319	33319	33319	33319	33319	33319
调整 R ²	0.962	0.963	0.961	0.962	0.999	0.999

注: *、**和***分别表示 10%、5% 和 1% 的显著性水平, 括号内为聚类到县层面的标准误。下表同。

陡坡垦殖是土地资源退化的重要诱因, 其危害程度随坡度增加而增加, 退耕还林被视作治理陡坡地水土流失的关键措施(李文华, 1999; 彭文英等, 2005)。退耕还林政策要求 25 度以上的陡坡地全部退耕还林, 不应进行结构调整, 在平原或者缓坡耕地退耕还林^①, 而实际结果却未达预期。基准估计结果表明, 退耕还林工程在地方层面出现了执行偏向, 林草扩张主要发生在 25 度以下的缓坡地, 而生态地位重要的陡坡地并未充分受益。这一结果暗示地方政府在执行中将退耕还林重心转向了平原或缓坡耕地。

(三) 平行趋势与动态效应

双重差分估计的潜在识别假设是, 在控制县-群组固定效应、相对年-群组固定效应及县的事前特征后, 处理状态的分配应近似外生。尽管表 1 提供了处理组与对照组的平衡性证据, 但仅限于可观测变量, 而潜在的随时间变化的不可观测因素仍可能威胁退耕还林工程的外生性, 并引致结果变量表现出事前趋势(即平行趋势假设的失效), 进而影响政策外生性判断。

图 2 直观展示了式(3)的估计结果: 在退耕还林工程启动前, 处理组与对照组的林草面积变化趋势无显著差异; 工程启动后, 处理组的林草面积增速显著超过对照组。分坡度检验结果显示, 缓坡林草亦有类似趋势, 而陡坡林草的动态效应不明显。结合表 2 与图 2 可判断, 退耕还林工程的总量目标实现主要由缓坡地的林草扩张驱动。这一结论与现有研究相符, 陶然等(2004)和陶文娣等(2007)也发现地方在执行过程中优先选择缓坡地退耕, 陡坡地则未完全纳入退耕范围。

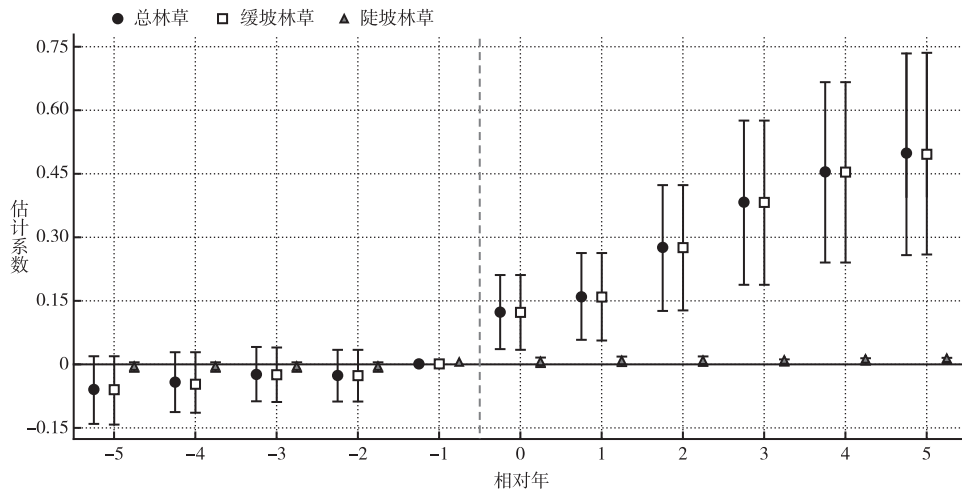


图 2 平行趋势假设检验及工程动态效应

注: 图中所示为 95% 置信区间。

^① 参见《国务院关于进一步做好退耕还林还草试点工作的若干意见》(国发[2000]24号)、《国务院关于完善退耕还林政策的通知》(国发[2007]25号), 以及《西部开发办和发展改革委谈“巩固退耕还林成果, 解决好退耕农户长远生计”》文字实录(中国政府网, <https://www.gov.cn/zxf/ft61/wzxxgd.htm>)。

(四)稳健性检验^①

1. 考虑异质性处理效应

上文通过堆叠回归规避了处理时点不一致的双重差分估计因异质性处理效应而引致的潜在偏误,为进一步论证结果的可靠性,本部分以两种思路进行分析。(1)对不同批次退耕还林的工程效应进行单独估计。自1999年在3省份试点至2002年在全国1897个县全面推广,退耕还林经历了4批次政策的逐步铺开。逐批估计政策效应有助于规避多时点冲击情境下异质性处理效应带来的估计偏误问题(Aneja和Xu,2024)。结果显示,各批次退耕还林的工程效果具有共性:总体上林草面积显著增加,且不同坡度地的扩张态势类似——缓坡林草扩张效应更为明显,而陡坡林草受政策影响较小。(2)异质性处理效应的诊断与检验。首先,本文采用Goodman-Bacon(2021)提出的偏误诊断方法,Bacon分解结果显示,以从未处理的样本作为时变处理组的对照权重达88.28%。同时,采用De Chaisemartin和D'Haultfœuille(2020)的方法进行负权重检验,结果表明基准回归样本的负权重占比为4.22%。两种诊断结果均表明基准估计值无严重偏误。此外,更换异质性稳健估计方法。使用Sun和Abraham(2021)的交互加权(Interaction-weighted)方法估计得到的动态处理效应显示,基准估计结果未受异质性处理效应的显著影响——处理组和对照组的缓坡和陡坡林草面积在工程启动前具备平行趋势,而在启动后仅缓坡林草面积呈现显著增长。

上述稳健性检验一致表明,基准模型的估计方法合理且有效地缓解了异质性处理效应的潜在影响,保证了基准估计结果的可信度。

2. 排除其他政策的干扰

样本期内的财政体制改革可能干扰财政专项转移支付支持的退耕还林工程效应,特别是与政府间转移支付相关的财政制度调整政策的混杂影响需得到重点关注。例如,省直管县是一项典型的广覆盖、深影响的财政领域重要改革,在转移支付和资金往来方面直接连接省级和县级财政(Li等,2016),可能影响退耕还林专项资金的下拨模式。为此,本文进一步控制了省直管县改革。结果显示,相较于对照组,退耕还林工程在处理组仍表现出不容忽视的林草扩张效应,且该效应仍主要体现在缓坡地。

3. 排除异常值驱动效应的干扰

考虑到处理组样本的异常情况可能大幅影响基准估计结果的准确性,本文通过在估计政策处理效应时每次(不重复地)在全样本中剔除一个辖区内有工程县的省份^②,以排除异常值驱动效应的潜在干扰。结果表明,政策效应并不由某个省份的特殊情况所驱动,剔除任一工程省后得到的政策效应仍然稳健。

4. 安慰剂检验

为进一步验证稳健性,本文以城市用地面积这一非政策目标(Non-targeted)变量作为被解释变量重复基准回归,进行安慰剂检验。退耕还林工程不涉及城市用地,因此若其显著影响城市用地的面积,表明基准结果可能受其他未捕捉因素干扰。结果显示,退耕还林工程对非目标土地类型无显著影响。

五、进一步讨论

上述研究表明,退耕还林工程的总量目标治理伴随着执行偏向问题,即地方政府实际选择的

^① 因篇幅限制,稳健性检验结果见线上附录。

^② 本文研究的工程县数量众多,为简洁起见,本文以省份为单位依次排除样本特殊性对前文结果的潜在干扰,类似做法参见Aneja和Xu(2024)。

工程实施地坡度与政策预期不符:工程规划中的25度以上陡坡地林草面积增长不显著,扩张效应主要集中在非重点的缓坡地。这引出一个关键问题:是什么因素驱动地方政府调整工程的实施位置?

(一)机制分析:经济激励与政治激励

为确保退耕还林工程的顺利推进,制度设计中嵌入了激励机制。在经济维度,中央财政通过专项转移支付向地方提供对退耕农户的粮食补助,并给予地方政府适当补偿。财政部拨付的专项补助资金由地方政府发放给退耕农户,这一安排为地方政府创造了获利空间。此外,相较于缓坡地,陡坡地的实施成本和难度更高(徐晋涛、曹铁瑛,2002;Fan和He,2023),因而地方政府普遍表现出道德风险倾向:为增加获利机会,超计划大规模退耕还林并事后向上级申请追加指标和超额补贴(陶然等,2004;徐晋涛等,2004)。在政治维度,退耕还林工程实行目标管理责任制,通过层层签订责任状,来激励地方政府推进工程。由于陡坡地工程难度大、不确定性强,县级政府为按时完成任务,有动机利用其对本地地况的了解,优先选择更易控制的缓坡地作为工程地,从而确保任务落实。接下来,本文将分别检验经济激励与政治激励两类潜在的影响机制。

1.经济激励

中央财政为退耕农户提供粮食(原粮)补助,补贴按全国统一标准折算,且水平较高。与其他同类项目相比,退耕还林的补助不仅高于以往国内项目,也超过了大多数国家的同类补贴。^①经比较,退耕还林补助标准高于93.3%工程地区的实际粮食价格。^②如此单一且高额的补助模式,往往超过了被退耕土地的机会成本,强烈激励了地方政府的逐利动机。由于地方政府负责组织粮食供应,通过地方国有粮食购销企业向农户提供商品周转粮,并逐级报账以获取中央财政的全额粮食补贴,补助标准与实际粮价的差额成为地方政府的潜在利益来源。这种制度安排使得地方政府倾向于在缓坡地扩张退耕还林的规模,以便既完成工程任务,又获取经济收益。

为验证上述机制,本文首先确定各省份的粮食价格。^③具体做法是,根据各地粮食作物的播种面积确定当地粮食种植结构,取累计播种面积占比超过50%的主要粮食作物出售价均值,作为当地粮食价格的代理变量。然后,以1998年(政策发生前)全国粮食价格中位数为阈值,将样本分为两组。表3的第(1)和(2)列结果显示:更低粮价带来的更大获利空间显著增强了地方政府在缓坡地退耕还林的积极性,而经济激励对陡坡地段实施退耕还林几乎没有影响。

上文揭示了粮食价格与退耕还林补助差额对地方在缓坡地实施工程的正面激励。另外,农作物的市场价值可能相较退耕还林工程补助更具竞争力,促使地方政府在工程实施中权衡机会成本,重新布局工程实施地。各地的差异化农作物播种结构为本文开展这一分析提供了契机。农作物分为粮食作物和经济作物两大类,后者的比较收益通常较高(易小燕、陈印军,2010)。经济作物的高收益不仅影响农户的种植决策(刘莹、黄季焜,2010),还可能降低其参与退耕的意愿,从而增

^① 以美国的土地休耕项目(Conservation Reserve Program, CRP)为例,在2005财年,该项目提供给受影响的土地所有者及经营者的平均补助水平为65.34元/亩。同期,中国退耕地补助粮食(原粮)的标准在长江上游地区和黄河上中游地区分别为300斤/亩和200斤/亩,再按政策规定的每斤原粮0.7元的折价标准计算,即可得出退耕还林工程中央补助粮食资金的平均额度为175元/亩。资料来源:美国农业部农场服务局,Conservation Reserve Program: Enrollment Statistics and Program Summary—2005 Fiscal Year。

^② 囿于数据可得性,经济激励相关探讨未包含西藏自治区样本。

^③ 1998年的粮食流通体制改革将部分粮食定价权交给市场和省政府,不再实施全国统一价(参见国发[1998]15号)。因此,各省份的粮食出售价格对于本省辖区内的粮价而言具有一定的代表性。

加县乡政府推动工程实施的难度。此外,地方政府在推进农业发展过程中,往往会权衡农业收益与工程利益,从而对缓坡地的大规模退耕进行自我约束,这构成了一定的经济负激励。为验证这一机制,本文以1998年全国经济作物播种面积占比为界,将样本按经济作物占比高低划分为两组,进行异质性分析。表3第(3)和(4)列结果显示,经济作物占比更高的地区,其缓坡地实施退耕还林的倾向性显著降低。

结合补助差价带来的正激励和经济作物高占比带来的负激励,上述两点发现有力证实了地方政府受经济利益驱动而调整了退耕还林的具体实施地,通过在缓坡地更广泛地执行工程以扩大获利面。

表3 机制检验:经济激励

	Motivation: 获利空间大		Motivation: 经济作物占比高	
	ln(缓坡林草面积)	ln(陡坡林草面积)	ln(缓坡林草面积)	ln(陡坡林草面积)
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>Treat×Post×Motivation</i>	0.595*** (0.182)	0.006 (0.011)	-0.295* (0.168)	-0.005 (0.011)
<i>Post×Motivation</i>	-0.697*** (0.175)	-0.005 (0.009)	0.310* (0.161)	0.005 (0.006)
<i>Treat×Post</i>	0.139*** (0.050)	0.008** (0.003)	0.500*** (0.134)	0.011*** (0.004)
控制变量	是	是	是	是
县-群组固定效应	是	是	是	是
相对年-群组固定效应	是	是	是	是
观测值	31317	31317	31911	31911
调整 R ²	0.961	0.999	0.960	0.999

2. 政治激励

中国自上而下的干部考核体制激励县级政府“自愿加码”,通过量化工程结果在政治竞争中获取优势。目标责任制的制度安排进一步强化了县级政府对上负责的执行动机。因此,县级政府可能因政治激励而积极推进退耕还林,以此提升领导干部的政治任命和晋升机会。^①表4展示了政治激励机制的检验结果,无论是林草面积的增加,还是叠加退耕还林的影响,均未显著提升官员的晋升前景。这表明,政治激励并非地方政府实施退耕还林的主要推动因素。

表4 机制检验:政治激励

	官员晋升					
	不区分坡度		缓坡		陡坡	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
ln(林草面积)	-0.003 (0.008)	0.006 (0.010)	-0.003 (0.008)	0.006 (0.010)	-0.062 (0.065)	0.233 (0.340)

^① 相关现实案例:中央电视台《焦点访谈》曝光退耕还林工作有关问题后,当地县委书记和县长引咎辞职。参见 <https://www.chinanews.com/n/2004-04-25/26/429860.html>。

续表 4

	官员晋升					
	不区分坡度		缓坡		陡坡	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
$Treat \times Post \times \ln(\text{林草面积})$		0.002 (0.007)		0.002 (0.007)		0.002 (0.003)
$Treat \times Post$		-0.003 (0.137)		0.011 (0.137)		0.012 (0.049)
$Treat \times \ln(\text{林草面积})$		0.002 (0.019)		0.003 (0.019)		-0.319 (0.344)
$Post \times \ln(\text{林草面积})$		-0.008* (0.004)		-0.008* (0.004)		-0.004 (0.003)
控制变量	是	是	是	是	是	是
县-群组固定效应	是	是	是	是	是	是
相对年-群组固定效应	是	是	是	是	是	是
观测值	22409	22409	22409	22409	22409	22409
调整 R ²	0.396	0.397	0.396	0.397	0.396	0.397

注:控制变量为县委书记特征,包括年龄、性别、是否为少数民族、是否为本地(市)官员等个人特质,以及有无地(市)委任职经历、有无本县任职经历、有无共青团履职经历、任职时长等工作背景。包含历任书记姓名均可获得的1736个县的5248人次书记信息。第(1)和(2)列以ln(林草面积)作为交互项,第(3)和(4)列以ln(缓坡林草面积)作为交互项,第(5)和(6)列以ln(陡坡林草面积)作为交互项。

(二)异质性分析:诱导与约束效应^①

至此,本文揭示了经济激励在推动地方政府完成退耕还林总量目标的同时诱发执行偏向的重要作用,同时排除了政治激励的影响。接下来,从财政因素和监督与约束条件两个维度,本文进一步探讨地方政府在专项转移支付的经济激励下倾向于在缓坡地实施退耕还林的正负诱因,从而深化对执行偏向的理解。

1. 财政因素

地方政府的行为可能随财政条件变化而调整,因此,地方的财政状况以及工程实施后的财政压力变化可能影响退耕还林地的选择。本文从以下三个方面加以考察。

第一,财政自给率。本文用地方一般公共预算收支比来衡量财政自给率,并通过政策实施前(1996—1998年)的财政自给率均值是否小于1反映财政压力的高低(毛捷、曹婧,2021)。表5第(1)列结果显示,财政自给率较低的地区更倾向于在缓坡地实施退耕还林。

第二,上级补助结构。专项补助附带明确的具体支出方向,因此更高比例的专项补助意味着地方政府的资金使用受到更强约束。本文以政策实施前专项补助占上级补助比重(1996—1998年均值)的中位数为阈值,进行分样本回归。表5第(2)列结果表明,专项补助占比高的县在缓坡地的退耕还林效应更为显著。

^① 因篇幅限制,陡坡地段的异质性分析结果见线上附录。

表5 异质性分析:财政因素

	ln(缓坡林草面积)		
	财政自给率低	专项占比高	农牧业税占比高
	(1)	(2)	(3)
<i>Treat</i> × <i>Post</i> ×分组变量	0.365** (0.158)	0.502*** (0.177)	0.358** (0.176)
<i>Post</i> ×分组变量	-0.456*** (0.151)	-0.581*** (0.180)	-0.341** (0.169)
<i>Treat</i> × <i>Post</i>	-0.043 (0.121)	0.108 (0.069)	0.182** (0.081)
控制变量	是	是	是
县-群组固定效应	是	是	是
相对年-群组固定效应	是	是	是
观测值	33319	33319	33319
调整 R ²	0.962	0.962	0.962

第三,退耕还林的农业税征收减免政策。根据国发[2002]10号文件规定,退耕后的土地应纳农业税只能从补助粮食中按比例扣除,不得向农民直接征收,且中央财政通过专项转移支付对退耕还林县的农业税减收予以补偿。这一政策不仅减轻了地方政府因退耕还林而面临的农业税减收压力,还使其在一定程度上规避了农业税征收成本,从而成为政策的受益方。因此,地方政府有动机通过在缓坡地实施工程来扩大受益范围。表5第(3)列的结果印证了这一推断:农牧业税占一般公共预算收入比重(1996—1998年均值)高于全国中位数的县在缓坡地退耕还林的积极性更强。

此外,结果显示,财政因素未显著影响地方政府在陡坡地的退耕还林决策。结合前文机制检验的分析结果,这一异质性研究表明,面对财政约束,地方政府倾向于在更易实施工程的缓坡地大规模扩张退耕还林,以获取经济利益,缓解财政压力。

2. 监督与约束条件

良好的政策安排应包含监督和制约机制,但由于治理条件的差异,退耕还林的执行偏向问题在不同地区的严重程度有所不同。对此,本文从地方法治重视程度、区划碎片化程度及制度约束三方面展开分析。

第一,地方法治重视程度。政策文件国发[2002]10号、财农[2002]156号强调,要发挥财政、审计等监督部门的作用,利用好社会监督。县级政府对工程监督程度的把握可能具有历史延续性,更完善的法治环境能够优化工程监管条件,从而在一定程度上促使政策落实到位。本文以1998年各县人均公检法支出作为法治重视程度的代理变量(万广华、吴一平,2012),将该指标高于中位数的县视为重视法治的地区。表6第(1)列结果显示,重视法治的县在缓坡地退耕还林的倾向较低。

第二,区划碎片化程度。退耕还林任务自上而下层层分解,对县乡(镇)之间,以及各乡(镇)之间的沟通协调提出较高要求。碎片化的区划(辖区内单位多且面积小)增加了行政协调成本,并限制了“集中连片造林”的开展。由于县级政府需逐乡摸清土地利用情况,碎片化加大了县级工作难度,带来了监管挑战,诱发了缓坡地退耕还林的偏好。本文以各县单位面积内的乡镇数量作为区划碎片化的代理变量,表6第(2)列结果显示,区划碎片化加剧了缓坡地退耕还林的倾向。

表6 异质性分析:监督与约束

	ln(缓坡林草面积)		
	重视法治	区划碎片化	基本农田保护率高
	(1)	(2)	(3)
<i>Treat</i> × <i>Post</i> ×分组变量	-0.404*** (0.133)	0.290** (0.121)	-0.476** (0.212)
<i>Post</i> ×分组变量	0.488*** (0.127)	-0.421*** (0.097)	0.520** (0.217)
<i>Treat</i> × <i>Post</i>	0.541*** (0.150)	0.138*** (0.041)	0.629*** (0.190)
控制变量	是	是	是
县-群组固定效应	是	是	是
相对年-群组固定效应	是	是	是
观测值	33308	33275	33319
调整 R ²	0.962	0.962	0.962

第三,制度约束。基准估计表明,退耕还林的实际实施主要集中在坡度不足25度的缓坡地,而这些区域通常为耕地的集中分布地。^①相关研究指出,退耕还林过程中存在“该退的没有退,不该退的却退了”的现象,甚至包括基本农田的退耕^②(国务院发展研究中心“经济全球化与政府作用”课题组,2001)。作为一种制度性约束,基本农田保护率可能在一定程度上规范地方政府对退耕还林地段的选择。为检验这一约束,本文依据《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》,收集整理了各县1996—2010年的基本农田保护率(即目标规划)^③,并以中位数为界将样本划分为两组,代表基本农田保护约束较强和较弱的县。表6第(3)列的结果显示,高保护率确实限制了地方政府在缓坡地的超计划退耕行为。

以上针对监督与制约因素的相关探讨,启示在政策制定时应合理规划配套性的监督机制,并明确执行内容和执行标准,从而压缩政策在层层下达时的“变通”空间。

六、结论与建议

自2015年《中央对地方专项转移支付绩效目标管理暂行办法》(财预[2015]163号)出台以来,规范专项转移支付的绩效目标管理被视为提升政策效能的重要途径。然而,中央“提纲挈领”式的总量目标治理可能引发地方层面的执行偏向问题,从而影响决策的精准落实及财政资金的有效使用。因此,亟须明确执行偏向的表现形式及影响机制,以针对性地完善专项转移支付制度设计,健全中央与地方财政关系。

本文以中央财政专项转移支付支持的退耕还林工程为例,证实了总量目标治理下执行偏向现象的存在。研究结果显示,尽管退耕还林工程显著扩展了林草覆盖,但对水患的治理无显著影响。生态效益的受限源于地方政府对工程的执行偏向:工程规划中的25度以上陡坡地未见显著林草扩

① 全国土地资源调查(1984—1995年)公布的全国耕地按坡度分布情况显示,处于25度以下的耕地占全国耕地资源总量的95.48%。

② 国土资发[2004]223号文亦提及退耕还林中涉及25度以下基本农田的问题:“对违反生态退耕政策已经退耕的……仍按基本农田保护,并要限期恢复耕作条件。”

③ 部分县未公布基本农田保护率,以该县所属地县级单位的基本农田保护率补齐。

张,政策效应反而主要集中在缓坡地。进一步分析表明,退耕还林专项转移支付制度所蕴含的经济激励是诱致上述执行偏向问题的重要因素,政治激励并非主要作用渠道。异质性分析结果显示:第一,财政因素驱动偏向性执行,财政自给率低、专项补助和农业税占比较高的县更倾向于在缓坡地实施退耕还林;第二,监督与制约机制在政策执行中发挥了重要约束作用,对法治重视程度较高的县不易在缓坡地实施工程,而区划碎片化加剧了监管难度,基本农田保护率等制度性约束有助于规范政策执行。

上述研究结论为建立完善的专项转移支付激励约束机制,规范地方政府行为,提升专项资金效益提供了重要的启示。第一,优化专项转移支付的制度设计,兼顾总量目标和执行内容管理。明确专项转移支付的目标和范围,将关键政策内容以约束性指标呈现,适度提高政策刚性,确保资源集中用于国家重点关切领域,避免模糊目标和资源浪费。同时,遵循“先急后缓、分步实施”的原则,突出治理重点。第二,建立目标成效与专项转移支付补助范围的动态响应机制。对历史上执行效果良好、资金管理规范的地区,在总量控制下适度提高补助额度;对执行不力、违背项目初衷的地区则应减少补助,实行退坡处理,甚至排除在补助范围之外。对执行偏差严重的地区,可适当扣减其省份的下一年度补助预算,以推动省、市、县多级监督机制的完善,从而全流程强化专项资金管理。第三,财政激励应适度,减少地方政府的道德风险倾向。专项转移支付补助标准应因地制宜,适度差异化,确保资源精准分配。在清晰界定政府间权责的基础上,平衡财政激励成本与政策收益,避免诱发地方政府的投机行为,并防范政策超计划实施带来的财政风险。

参考文献:

1. 陈家建、巩闯璋:《项目制的“双重效应”研究——基于城乡社区项目的数据分析》,《社会学研究》2021年第2期。
2. 陈锡文:《环境问题与中国农村发展》,《管理世界》2002年第1期。
3. 国务院发展研究中心“经济全球化与政府作用”课题组:《经济全球化背景下的政府改革:中国的经验、问题与前景》,《管理世界》2001年第4期。
4. 蒋海:《中国退耕还林的微观投资激励与政策的持续性》,《中国农村经济》2003年第8期。
5. 李世东:《中国退耕还林研究》,科学出版社2004年版。
6. 李书娟、徐现祥:《目标引领增长》,《经济学(季刊)》2021年第5期。
7. 李文华:《长江洪水与生态建设》,《自然资源学报》1999年第1期。
8. 刘莹、黄季焜:《农户多目标种植决策模型与目标权重的估计》,《经济研究》2010年第1期。
9. 吕冰洋:《“顾炎武方案”与央地关系构建:寓活力于秩序》,《财经经济》2019年第10期。
10. 吕冰洋、马光荣、毛捷:《分税与税率:从政府到企业》,《经济研究》2016年第7期。
11. 毛捷、曹婧:《农村税费改革与地方政府筹资模式的转变》,《经济研究》2021年第3期。
12. 彭文英、张科利、陈瑶、杨勤科:《黄土坡耕地退耕还林后土壤性质变化研究》,《自然资源学报》2005年第2期。
13. 束磊、付文林:《上级地方政府转移支付资金截留行为研究》,《当代财经》2019年第10期。
14. 昝钰淇、黄炜、雷晓燕:《实物类转移支付的道德风险:以中国城镇职工个人账户为例》,《世界经济》2023年第5期。
15. 陶然、徐志刚、徐晋涛:《退耕还林,粮食政策与可持续发展》,《中国社会科学》2004年第6期。
16. 陶文娣、张世秋、艾春艳、岳鹏、朱山涛、谢旭轩:《退耕还林工程费用有效性的影响因素分析》,《中国人口·资源与环境》2007年第4期。
17. 田彬彬、陶东杰、李文健:《税收任务、策略性征管与企业实际税负》,《经济研究》2020年第8期。
18. 万广华、吴一平:《制度建设与反腐败成效:基于跨期腐败程度变化的研究》,《管理世界》2012年第4期。
19. 汪冲:《专项转移支付漏损的理论分析与实证检验》,《财经研究》2007年第12期。
20. 王庶、岳希明:《退耕还林、非农就业与农民增收——基于21省面板数据的双重差分分析》,《经济研究》2017年第4期。
21. 王小龙:《退耕还林:私人承包与政府规制》,《经济研究》2004年第4期。
22. 徐晋涛、曹秩瑛:《退耕还林还草的可持续发展问题》,《国际经济评论》2002年第22期。

23. 徐晋涛、陶然、徐志刚:《退耕还林:成本有效性、结构调整效应与经济可持续性——基于西部三省农户调查的实证分析》,《经济学(季刊)》2004年第4期。
24. 杨建波、王利:《退耕还林生态效益评价方法》,《中国土地科学》2003年第5期。
25. 杨良松、余莎:《地方上级政府对转移支付的截留研究——基于省级与地级数据的实证分析》,《公共管理学报》2018年第2期。
26. 易福金、徐晋涛、徐志刚:《退耕还林经济影响再分析》,《中国农村经济》2006年第10期。
27. 易小燕、陈印军:《农户转入耕地及其“非粮化”种植行为与规模的影响因素分析——基于浙江、河北两省的农户调查数据》,《中国农村观察》2010年第6期。
28. 尹振东、汤玉刚:《专项转移支付与地方财政支出行为——以农村义务教育补助为例》,《经济研究》2016年第4期。
29. 周美多、颜学勇:《中国专项转移支付的政治逻辑:问题、原因与出路》,《当代财经》2008年第9期。
30. 周生贤主编《充满希望的十年:新时期中国林业跨越式发展规划》,中国林业出版社2001年版。
31. 周雪光:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》2008年第6期。
32. Acemoglu, D., Fergusson, L., Robinson, J., Romero, D., & Vargas, J. F., The Perils of High-Powered Incentives: Evidence from Colombia's False Positives. *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 12, No. 3, 2020, pp. 1-43.
33. Aneja, A., & Xu, G., Strengthening State Capacity: Civil Service Reform and Public Sector Performance during the Gilded Age. *American Economic Review*, Vol. 114, No. 8, 2024, pp. 2352-2387.
34. Castells-Quintana, D., Lopez-Urbe, M. D. P., & McDermott, T. K. J., Population Displacement and Urban Conflict: Global Evidence from More Than 3300 Flood Events. *Journal of Development Economics*, Vol. 158, 2022, 102922.
35. Cengiz, D., Dube, A., Lindner, A., & Zipperer, B., The Effect of Minimum Wages on Low-Wage Jobs. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 134, No. 3, 2019, pp. 1405-1454.
36. Chen, Y. J., Li, P., & Lu, Y., Career Concerns and Multitasking Local Bureaucrats: Evidence of a Target-Based Performance Evaluation System in China. *Journal of Development Economics*, Vol. 133, 2018, pp. 84-101.
37. De Chaisemartin, C., & D'Haultfoeuille, X., Two-Way Fixed Effects Estimators with Heterogeneous Treatment Effects. *American Economic Review*, Vol. 110, No. 9, 2020, pp. 2964-2996.
38. Deshpande, M., & Li, Y., Who Is Screened Out? Application Costs and the Targeting of Disability Programs. *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 11, No. 4, 2019, pp. 213-248.
39. Fan, M., & He, G., Clean Water and Infant Health: Evidence from Piped Water Provision in China. *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, Vol. 10, No. 1, 2023, pp. 159-193.
40. Goodman-Bacon, A., Difference-in-Differences with Variation in Treatment Timing. *Journal of Econometrics*, Vol. 225, No. 2, 2021, pp. 254-277.
41. Li, P., Lu, Y., & Wang, J., Does Flattening Government Improve Economic Performance? Evidence from China. *Journal of Development Economics*, Vol. 123, 2016, pp. 18-37.
42. Li, W., MacBean, N., Ciaia, P., Defourny, P., Lamarche, C., Bontemps, S., Houghton, R. A., & Peng, S., Gross and Net Land Cover Changes in the Main Plant Functional Types Derived from the Annual ESA CCI Land Cover Maps (1992-2015). *Earth System Science Data*, Vol. 10, No. 1, 2018, pp. 219-234.
43. Sun, L., & Abraham, S., Estimating Dynamic Treatment Effects in Event Studies with Heterogeneous Treatment Effects. *Journal of Econometrics*, Vol. 225, No. 2, 2021, pp. 175-199.

Execution Bias under the Aggregate Target-Based Transfer Payments: Evidence from the Grain-for-Green Project

LI Pei, CAI Zhuxin (Zhejiang University, 310058)

XU Wenchao (Xiamen University, 361005)

Summary: Earmarked transfers are fundamental instruments of governmental administration and a central

focus of China's fiscal system reforms. Despite the central government's efforts to enhance transfer payment efficiency, local governments often adopt discretionary approaches under aggregate-target policies, leading to execution bias—especially in programs that offer only broad guidelines or aggregate goals. In the absence of detailed implementation rules, information asymmetry grants local authorities substantial latitude, which undermines funding efficiency and dilutes policy precision in reaching intended beneficiaries.

Using the Grain-for-Green Project as a quasi-natural experiment, this study investigates how local governments exhibit execution bias within the aggregate-target responsibility system. Drawing on county-level land cover and socioeconomic data from 1994 to 2007, we find that, although the project significantly increased forest and grassland coverage, its contribution to flood control fell short of expectations. Additionally, while steep slopes (above 25 degrees) were nominally prioritized, the majority of new forest coverage actually occurred on gentler slopes (below 25 degrees), which holds lower ecological significance. This discrepancy reflects local governments' strategic focus on readily convertible land, shaped by both operational constraints and policy incentives.

Further analysis shows that economic incentives are the primary factor underlying this execution bias: high earmarked transfers distorted local decisions while a higher share of economic crops somewhat mitigated these effects by reducing the financial appeal of such transfers. Political incentives, on the other hand, did not significantly influence execution bias. Heterogeneity analysis underscores the decisive role of fiscal factors: the counties with lower fiscal self-sufficiency and higher shares of earmarked transfers and agricultural taxes were more prone to implementing the project on gentler slopes. Nonetheless, robust supervision and constraint mechanisms, including stronger rule-of-law enforcement, reduced administrative fragmentation, and farmland protection regulations, were effective in curbing these biases.

This study contributes to the existing literature in three key ways. First, it systematically demonstrates subsidy-driven strategic execution bias among local governments, shedding new light on strategic behavior in policy implementation. Second, it shows that even when aggregate targets are clearly defined under a performance management system, local government execution bias can still weaken policy effectiveness. This finding enriches theoretical discussions on performance management and offers valuable insights for improving policy mechanisms. Finally, the quantitative examination of local government behavior in evaluating the Grain-for-Green Project provides a fresh perspective on policy outcomes, highlighting potential avenues to enhance precision and efficacy in future initiatives.

Keywords: Aggregate Target, Execution Bias, Earmarked Transfer, Grain-for-Green Project

JEL: H70, H81, P35

责任编辑:馨 兰