

# 预算绩效管理改革 能缓解地方政府财政压力吗？

——基于准自然实验的经验证据

王雪平 王小平

**内容提要:**面对延宕反复的疫情形势和国内外经济形势的发展变化,地方财政收支平衡性受到了较大威胁。如何缓解地方政府的财政压力成了焦点话题。本文利用2001—2020年省级面板数据,采用双重差分模型,实证检验预算绩效管理改革对地方财政压力的影响。研究发现:预算绩效管理改革显著降低了地方财政压力。平行趋势检验、熵平衡匹配回归与其他一系列稳健性检验均支持上述结论。异质性分析发现,预算绩效管理改革抑制财政压力的作用在制度环境较差、政府审计较弱、财政分权程度较高的地区更加明显。机制检验发现,这一抑制作用的影响机制在于预算绩效管理改革提升了财政支出效率、降低了政府行政成本以及增强了财政透明度。进一步分析发现,预算绩效管理的广度不足,尚未有效覆盖一般公共预算之外的其他预算,如政府性基金预算。经济后果检验表明,预算绩效管理改革缓解了财政压力之后,地方政府会放松对辖区企业的税收监管,提高对辖区企业的政府补助。本文的研究丰富了预算绩效管理改革的经济后果的文献,为地方政府运用预算绩效管理来缓解财政压力提供了实证证据。

**关键词:**财政收支平衡 财政压力 预算绩效管理改革 财政支出效率 财政透明度

**中图分类号:**F812.3

**文献标识码:**A

**文章编号:**1000-7636(2022)10-0020-18

## 一、问题提出

当今世界,逆全球化浪潮和新冠肺炎疫情相互叠加,美国单边主义、俄乌冲突等事件导致全球经济复苏放缓,面对需求收缩、供给冲击、预期转弱的三重压力,保运转、保民生、疫情防控等刚性支出不断增加,加上减税降费等政策的实施,地方财政收支矛盾日益凸显,财政收支平衡性受到了较大威胁。统计数据显示,2001年中国地方财政收入13 808亿元,地方财政支出13 683亿元,收支相抵后盈余125亿元。2021年,中

收稿日期:2022-06-13;修回日期:2022-07-31

基金项目:国家自然科学基金地区科学基金项目“政府采购对企业创新的政策效应研究——基于主客观双重传导机制”(72063031);江西省社会科学基金项目“财政政策不确定性、管理层心理预期与企业创新”(20GL33)

作者简介:王雪平 江西财经大学会计学院讲师,南昌,330013;

王小平 宜春学院经济与管理学院教授,宜春,336000。

作者感谢匿名审稿人的评审意见。

国地方财政收入 203 071.54 亿元,地方财政支出 211 271.54 亿元,财政收支缺口达到 8 200 亿元,占地方财政支出的 3.88%<sup>①</sup>。财政压力影响了地方政府的正常运转,削弱了其推动经济高质量发展的能力。如何缓解地方政府的财政压力成为当前的焦点话题。

减轻地方政府财政压力的着力点不外乎财政的“收”与“支”两个维度。然而,随着财政支出的刚性扩张和财政收入的增长乏力,地方政府陷入了增收减支均难以实施的尴尬境地,提高财政支出效率就成为破解难题的关键<sup>[1]</sup>。财政预算软约束是造成地方政府超额开支的重要推手<sup>[2]</sup>,推动预算绩效管理改革能够有效治理预算软约束行为,提高财政资金产出效果<sup>[3]</sup>,缓解地方政府财政缺口与减税降费之间的矛盾,提升公共财政公信力和执行力<sup>[4]</sup>。深入推进预算绩效管理改革,压缩政府低效率甚至无效率的支出,腾挪宝贵的财政资源,是实现地方政府可持续运转的必然选择。

预算绩效管理主要包括项目评估、支出审查和绩效管理等内容,通过将绩效信息嵌入预算工作流程,促使资源的投入与产出相互联系,这有助于推动社会发展,提升管理责任和公民参与预算决策<sup>[5]</sup>,优化财政资源配置、提高财政资金运用有效性<sup>[6]</sup>,从治理主体、工具以及价值等维度,促进国家治理现代化<sup>[7]</sup>。党的十九大报告指出,“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理。”《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》指出,全面实施预算绩效管理“是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内容”。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》指出,“深化预算管理制度改革……强化预算约束和绩效管理”。2022 年政府工作报告中指出,“深化预算绩效管理改革,增强预算的约束力和透明度”。

目前学术界关于预算绩效管理的研究非常丰富,主要聚焦在预算绩效管理的内涵、实现路径、影响因素以及激励约束机制等方面<sup>[5-6,8-11]</sup>。但对于预算绩效管理改革的经济后果,目前只有少数学者进行了关注。预算绩效管理改革提高了财政支出绩效<sup>[12]</sup>,提升了政府治理效率<sup>[13]</sup>。德克尔(Decker, 2020)研究发现,与未实施预算绩效的美国海军空军医疗设施相比,实施了预算绩效的美国陆军医疗设施的人群健康和临床安全指标更高<sup>[14]</sup>。已有文献对于中国目前推行的预算绩效管理改革是否能够缓解地方财政困境,减轻财政收支矛盾这一话题,尚没有研究。

2004 年,广东省政府率先启动了预算绩效管理改革,标志着中国地方政府步入预算绩效管理改革的试点,从而为本文采用准自然实验来检验预算绩效管理改革的经济后果提供了绝佳的场景。本文研究发现:预算绩效管理改革显著降低了地方财政压力。平行趋势检验、熵平衡匹配回归与其他一系列稳健性检验均支持此结论。异质性分析发现,预算绩效管理改革抑制财政压力的作用在制度环境较差、政府审计较弱、财政分权程度较高的地区更加明显。机制检验发现,这一抑制作用的影响机制在于预算绩效管理改革提升了财政支出效率、降低了政府行政成本以及增强了财政透明度。进一步分析发现,预算绩效管理的广度不足,尚未有效覆盖一般公共预算之外的其他预算,如政府性基金预算。经济后果检验表明,预算绩效管理改革缓解了财政压力之后,地方政府会放松对辖区企业的税收监管,提高对辖区企业的政府补助。

与前人研究相比,本文的边际贡献主要体现在以下三个方面:一是本文研究发现预算绩效管理改革能够缓解地方政府财政压力,这为解决当前地方政府财政收入增长乏力,财政支出刚性上升,财政难以维持的

① 数据来自《关于 2001 年中央和地方预算执行情况及 2002 年中央和地方预算草案的报告》《关于 2021 年中央和地方预算执行情况及 2022 年中央和地方预算草案的报告》。

困境提供了一种较为可行的思路。二是首次提供了预算绩效管理改革尚未有效覆盖政府性基金预算的实证证据。根据《中华人民共和国预算法》，中国政府预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算以及社会保险基金预算。2018年《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》指出，“绩效管理广度和深度不足，尚未覆盖所有财政资金”。除一般公共预算外，各级政府还应将政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算纳入绩效管理。本文通过实证检验，发现在土地财政依赖度高的地区，即政府性基金预算规模较大的地区，预算绩效管理改革对于地方政府财政压力的缓解作用不明显，这说明政府性基金预算的绩效管理工作并未得到有效推行，本文为政府决策层的政策推行提供了实证证据。三是丰富了预算绩效管理、财政压力等相关研究领域的文献。本文的研究发现不仅有助于更加全面认识预算绩效管理改革的政策效果，还为中国进一步深化财税体制改革提供了重要参考。

## 二、制度背景与理论分析

### (一) 制度背景

1998年，全国财政工作会议明确指出，“逐步建立公共财政基本框架”。这标志着中国财税改革开始从收入领域转向支出领域，从建设财政转向公共财政，以更好地发挥财政在优化资源配置、调节收入分配、促进经济稳定和增长等领域的重要作用。2003年，党的十六届三中全会提出建立预算绩效评价体系，自此中央到地方政府各个层面拉开了预算绩效管理改革的序幕。回头来看，预算绩效管理改革可以分为两个阶段。第一阶段为项目型预算绩效管理阶段，从2003—2017年，主要特征是绩效管理的范围局限于一般公共预算；以项目支出为绩效评价的主要内容；绩效评价结果与预算安排未有机结合等。如2011年财政部发布《关于推进预算绩效管理的指导意见》，强调“优先选择重点民生支出和社会公益性较强的项目等进行预算绩效管理试点”。又如2014年，修订的《中华人民共和国预算法》要求当年预算编制需参考上一年预算执行情况、有关支出绩效评价结果，从而第一次从法律层面明确预算绩效评价结果与预算安排的关系。第二阶段为全面预算绩效管理阶段，从2018年至今。中国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，提高财政资源配置效率和使用效益、提升政府效能是推动经济高质量发展的重要抓手。因此，从2018年开始全面实施预算绩效管理。全面预算绩效管理阶段的主要特征是绩效管理的范围扩大至政府性基金预算、国有资本经营预算以及社会保险基金预算；以部门和单位预算为绩效评价的主要内容；构建绩效评价结果与预算安排挂钩机制等。如2018年颁布的《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》，明确要求“力争用3—5年时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系”。财政部随后出台《关于贯彻落实〈中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见〉的通知》进一步明确时间表，中央部门和省级层面2020年底完成，市县层面2022年底完成。又如，2022年5月，财政部发布了《社会保险基金预算绩效管理办法》，将各项社会保险基金收入、支出、结余全部纳入预算绩效管理范围。

从地方政府层面来看，2004年，广东省财政厅率先实施了省级层面的预算绩效评价，拉开了中国地方政府层面的预算绩效管理改革的序幕。2009年，江苏省财政厅对省级层面22个项目、145亿元投入资金进行了绩效评价。各地方政府结合本地区实际，相继出台了预算绩效管理实施相关文件，从省级政府层面开始逐步扩大到市县政府层面，从以项目支出为主，逐步过渡到单位与部门预算绩效。预算绩效管理改革在地方政府层面的推进，促进了地方政府强化民生财政，防范化解财政风险，

优化资源配置,助推了各地方经济高质量发展<sup>[15]</sup>。

从2004年开始,各地方政府在不同时间实施预算绩效管理改革,这种分批分年度实施改革,为本文采用准自然实验来检验预算绩效管理改革的经济后果提供了绝佳的场景。与于海峰等(2021)<sup>[13]</sup>不同,本文认为预算绩效管理改革实施年份并不是各地区出台预算绩效管理文件的年份,也不仅仅是改革试点年份,而应该是大规模推广实施的年份。本文通过实地调研、访谈政府部门官员以及查阅财政部与各地方政府财政部门网站等方式获取大规模实施年份,对于难以获取大规模实施年份数据的省份,本文一方面借鉴孙克竞和王芷婷(2021)<sup>[12]</sup>的研究成果,另一方面采用改革试点年份。具体做法举例如下:如北京市于2006年出台了《北京市市级部门预算支出绩效考评管理暂行办法》,但是2011年才真正做到了预算绩效管理改革的全过程广覆盖,因此本文将2011年作为北京市预算绩效管理改革推行的年份。又如,河北省于2004年出台《河北省省级经济建设部门预算绩效评价管理办法(试行)》,但是2014年7月,河北省才正式启动预算绩效管理改革,2015年实现了所有市、县全覆盖。因此本文将河北省预算绩效管理改革年份定为2015年。各省份具体实施年份见表1所示。

表1 各省份预算绩效管理改革实施年份

实施年份	省份
2004	广东
2005	浙江
2009	海南、江苏
2011	北京、天津、上海、安徽、河南、新疆、四川
2013	福建、山东、辽宁、湖北、江西、山西、重庆、贵州、陕西、广西、云南
2015	黑龙江、吉林、内蒙古、西藏、青海、甘肃、河北、湖南
2018	宁夏

## (二) 理论分析

由于监督机制的缺乏、预算管理体制的不健全等原因,地方政府普遍存在财政预算软约束现象<sup>[2]</sup>。预算绩效将绩效信息贯穿预算编制全过程,优化了预算资金决策,直接或间接影响预算资源配置,增强政府透明度,强化了问责制,从而可能改进政府及其机构的治理效率效

果,节约公共资源<sup>[16]</sup>。本文以预算最大化、委托代理等理论和相关研究为基础,结合中国经济发展新常态特征和预算管理改革实践,分析预算绩效管理改革对财政压力的影响与内在机制。

委托代理理论认为,在现代企业中,由于所有权与经营权分离,管理层为追逐个人利益最大化,有动机营造商业帝国,造成了逆向选择和道德风险问题<sup>[17]</sup>。由于企业行为可以通过市场竞争机制进行检验,而政府行为则难以检验,政府存在更加严重的机会主义动机<sup>[18]</sup>,因而委托代理理论同样可以用来分析政府行为。在政府预算领域,主要有两类委托代理关系。一是纳税人与政府之间。预算最大化理论认为,政府官员有追求预算最大化的动机,官员会利用公共服务生产与消费的双重垄断信息来实现预算最大化<sup>[19-20]</sup>,纳税人难以监督政府预算资金的使用用途和效率效果。二是财政部门与预算部门之间。财政部门负责预算资金的分配和管理,预算部门负责使用预算资金来提供公共服务。预算部门会利用更加清楚其部门预算资金使用的真实性、效益以及效率等信息优势来满足部门私利。

一方面,预算绩效管理改革在较大程度上纠偏了纳税人与政府之间的信息不对称问题。预算绩效管理改革通过公开披露预算执行、绩效评价等信息构建了信息透明机制<sup>[21]</sup>。预算信息的披露降低了政府的信息优势,使得纳税人更容易发现政府官员渎职问题,及时启动问责机制,阻止公共权力的滥用,从而使得政府资源的使用更加公平有效率<sup>[22]</sup>。预算公开披露的信息越多,政府官员利用财政赤字实现机会主义目标的概率就越低<sup>[23]</sup>。同时,预算绩效管理能够优化预算规则或程序,高效配置预算资金<sup>[24]</sup>,为遏制政府预算最大

化提供了制约工具<sup>[4]</sup>。因此,预算绩效管理改革能够减少预算资源浪费情况,提高预算资金的使用效率,降低政府行政成本。

另一方面,预算绩效管理改革还可以有效缓解财政部门与预算部门之间的信息不对称。预算部门在编制年度预算时,为了一己之私,存在较大的动机来高估各项开支的规模。财政部门由于信息的劣势,尽管在审批预算时会相应地砍掉一定比例的预算,但很难发现并纠正预算松弛问题;在预算执行时,由于批准的预算规模大于部门真正需要的预算资源,预算部门可能将预算资金用于个人用途,形成“小金库”;或者“大手大脚”花钱,较少关注预算资金的使用效率。当前中国预算编制基本上仍使用增量预算编制,即以上一预算年度的基数为主要依据编制预算。即使少数地区采用零基预算<sup>①</sup>,但也仅仅是借用零基预算名称,未在核心理念和科学方法上实质性应用<sup>[25]</sup>。因此,很多预算部门在预算年度结束前,为了及时用完预算资源,不造成下一年度的预算指标的削减,会匆忙将未使用完的资源用于低质量的预算项目<sup>[26]</sup>,造成支出的低效率甚至无效率。朴和蒋(Park & Jang, 2021)研究发现,美国各州立法机关依法强制在预算审批中使用预算绩效信息后,有效地控制了预算部门高估成本或资源的现象<sup>[11]</sup>。实施预算绩效管理改革后,在预算执行时,财政部门可以实时监控预算部门的预算执行情况,及时了解资金的使用状况,如果发现某项预算支出使用效率低下,难以满足年初预算目标,则及时削减或退出对该领域的无效支出,将宝贵的预算资源配置到更加高效的领域。预算结束后,通过预算绩效评价,财政部门评估预算部门资金使用效率效果,以及资金是否真正用于预算规定的用途,将评价结果与下一年度预算部门的预算编制挂钩,从而提高财政支出效率。

同时,预算绩效管理改革降低了政府行政成本。《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》指出,全面实施预算绩效管理应“创新预算管理方式,更加注重结果导向、强调成本效益、硬化责任约束”。预算绩效管理改革聚焦于成本效益原则,能够改善政府行政成本结构,削减无效的行政支出,从而降低行政成本<sup>[27]</sup>。预算绩效管理改革强调公开披露绩效评价结果信息,构建起绩效评价结果与预算资金分配、问责之间的联系<sup>[21]</sup>。对于立法机关而言,预算绩效能更清楚地说明预算支出的目的以及将提供哪些公共商品和服务,使得政府官员对于其提供公共服务的效果承担责任。对于财政部门而言,预算绩效提供的信息可以帮助他们根据相关证据做出资源分配决策,以及使预算部门对支出的有效性和效率负责<sup>[28]</sup>。2018年,国务院第一次廉政工作会议上提出“要将绩效管理覆盖所有财政资金,贯穿预算编制、执行全过程,做到花钱必问效、无效必问责”。问责机制能够有效地降低预算部门乱花钱的冲动,降低政府行政成本。

此外,预算绩效管理改革在较大程度上提升了财政透明度。预算绩效管理改革强调政府必须公开披露预算投入、执行、产出和反馈等一系列预算绩效信息<sup>[13]</sup>。《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》要求:“大力推进绩效信息公开透明,主动向同级人大报告、向社会公开,自觉接受人大和社会各界监督”。预算绩效从可比性、及时性、可理解性等方面,提升了公共部门的财务报告质量<sup>[29]</sup>,有利于立法机关、纪检监察等执法机构以及社会大众的监督,减少了腐败<sup>[30]</sup>。透明度的提高有利于加强监督,抑制地方政府的预算扩张的冲动,从而缓解地方政府的压力。据此,本文提出第一个假设:

假设1:预算绩效管理改革缓解了地方政府财政压力。

发展经济学认为,制度环境对于经济发展有至关重要的作用,拥有更好的制度、更加强有力的产权保护、更少的政策扭曲、更加自由的贸易制度的国家,会更加富有<sup>[31]</sup>。制度环境好的地区,会提供更安全的知

<sup>①</sup>《关于2019年中央和地方预算执行情况与2020年中央和地方预算草案的审查结果报告》提出,“运用零基预算理念,打破支出固化格局,提高预算编制的科学性和准确性”。

识产权保护和更好的合同约束,拥有更高效的中介机构,更为发达的资本市场,能更好地获得可靠的市场信息<sup>[32]</sup>。但是在制度环境差的地区,法律制度不健全,政府信息不透明,官员的寻租行为更多,财政资源的支出效率更低,财政预算软约束现象更加严重。基于边际效应递减的经济学基本原理,随着制度环境的不断完善,预算绩效管理改革的边际收益在不断递减。制度环境较好的地区,本身财政资源的配置效率就较高,同样的治理作用在这些地区可能只是起到了锦上添花的作用,边际效益较低。而在制度环境较差的地区,预算绩效管理改革的治理作用就可能发挥雪中送炭的作用,边际效益较高。因此本文提出第二个假设:

假设2:预算绩效管理改革对于地方政府财政压力的抑制作用在制度环境较差的地区表现得更为显著。

作为国家治理体系的“免疫系统”,政府审计是地方政府提升财政支出效率、缓解地方财政压力的重要工具<sup>[1]</sup>。《中华人民共和国预算法》明确规定,县级以上政府审计部门依法对预算执行、决算实行审计监督。从预算的编制、执行、评价、结果应用等全过程来看,审计可以在预算执行和结果应用环节较好发挥监督作用。一方面,预算执行时,审计可以审查预算执行进度与绩效目标的匹配度,对于绩效较差的预算单位和项目,建议财政部门削减或终止其资金需求,及时挽回预算资金,减少资金损失与浪费,发挥事中监督作用;另一方面,预算结束后,审计可以对预算单位和项目的绩效考核结果进行再评价,审查考核结果的真实性、可靠性,以及考核指标可能存在的不科学、不合理问题,同时还可以检查预算单位是否基于上年度的绩效评价结果编制下一年度预算,预算绩效评价的结果是否得到了充分利用。同时,在实施经济责任审计时,审计可以对相关责任人的履职绩效进行评价,查找预算单位责任人浪费财政资金、舞弊、预算绩效工作履职不到位等行为,与纪检监察机关形成合力,约束责任人行为,从而推动预算绩效管理工作。政府审计与预算绩效管理作为两项治理机制,共同发挥着治理效应。当政府审计较弱时,预算绩效管理的治理作用将更加凸显。因此,本文提出第三个假设:

假设3:预算绩效管理改革对于地方政府财政压力的抑制作用在政府审计较弱的地区表现得更为显著。

财政分权理论认为,与中央政府相比,地方政府对于辖区居民偏好拥有信息优势,财政分权能够使得地方政府提供更加优质的公共服务<sup>[33]</sup>。1994年中国实施分税制改革,根据事权与财权相结合的原则划分中央与地方的财政收支范围。财政分权使得地方政府官员对地方经济拥有较大的影响力和控制力,掌握了地方财政和经济资源的管理权与决策权<sup>[34]</sup>,进而激励官员围绕经济增长而进行“晋升锦标赛”<sup>[35]</sup>,地方政府官员更易偏向产生短期收益的生产性投资、忽视难以产生短期收益的创新性投资,盲目“铺摊子,上项目”,打造“形象工程”“政绩工程”等<sup>[34]</sup>,造成地方政府入不敷出,出现严重的财政缺口<sup>[36]</sup>,如贵州省独山县每年财政收入不足10个亿,却花费近2亿元打造“天下第一水司楼”,负债高达400多亿元。本文认为,在财政分权程度高的地方政府,对于辖区经济资源的控制力更大,“晋升锦标赛”的动机更强,可能面临更大的财政收支矛盾,其更有动力推动预算绩效管理改革来提高财政资金使用效率,缓解财政压力。因此,本文提出第四个假设:

假设4:预算绩效管理改革对于地方政府财政压力的抑制作用在财政分权程度更高的地区表现得更为显著。

### 三、研究设计

#### (一) 样本选择和数据来源

由于预算绩效管理改革实施的最早年份是2004年,向前推3年,本文选择2001—2020年作为样本期。

省级层面数据来自《中国统计年鉴》《中国财政年鉴》《中国区域经济统计年鉴》《中国国土资源统计年鉴》等数据库,上市公司财务数据来自中国研究数据服务平台(CNRDS)数据库。借鉴以往文献,本文按照以下规则筛选样本:(1)剔除相关数据缺失的样本;(2)对所有连续变量进行缩尾(winsorize)1%处理,消除样本中变量异常值影响。本文最终剩下600个省级年度样本。

## (二)变量定义

### 1. 被解释变量

本文参考已有文献<sup>[37]</sup>,将财政压力界定为地方政府财政收支的不平衡程度。目前文献中对于财政压力的刻画主要有以下两种思路:一是构建财政压力指标。采用(地方一般公共预算支出-地方一般公共预算收入)/(地方一般公共预算收入)来衡量地方政府的财政压力<sup>[38]</sup>。有些学者在此基础上进一步剔除经济增长、房地产投资、土地出让收入和地方产业结构对财政压力的系统性和周期性影响,使用回归的残差来度量财政压力<sup>[39]</sup>。二是采用财税体制改革引发的政策冲击来衡量财政压力。如农村税费改革作为财政压力变化的外生冲击<sup>[37]</sup>、增值税分成变化<sup>[40]</sup>、所得税分项改革导致的所得税损失率<sup>[1]</sup>等。本文采用第一种财政压力衡量方式,即(地方一般公共预算支出-地方一般公共预算收入)/地方一般公共预算收入,来衡量地方政府的财政压力,理由如下:本文样本期间为2001—2020年,其间,中国发生了多次财税体制改革,本文认为难以将样本期间财政压力的所有变化用一种改革来衡量,且不同的改革可能存在一定的重叠,难以干净识别某一种改革的冲击效应。

### 2. 解释变量

各地区当年实施预算绩效管理改革,需要下一年度才能对财政压力产生实质性影响,即存在一定的滞后性。如果省份*i*在第*t*年实施了预算绩效管理改革,那么其第*t+1*年的解释变量取1,否则取0。

### 3. 控制变量

借鉴徐超等(2020)<sup>[1]</sup>的研究以及相关文献,控制变量包括经济状况、人口密度、城镇化率、人力资本、对外开放程度、第二产业占比、第三产业占比、固定资产投资等。

相关变量的定义及描述性统计如表2、表3所示。

表2 主要变量定义

变量类型	变量	变量名称	变量定义
被解释变量	<i>DEF</i>	财政压力	(地方财政支出-地方财政收入)/地方财政收入
解释变量	<i>revolution</i>	预算绩效管理改革	如果省份 <i>i</i> 在第 <i>t</i> 年实施了预算绩效管理,那么省份 <i>i</i> 第 <i>t+1</i> 年取1,否则取0
控制变量	<i>GDPper</i>	经济状况	人均地区生产总值(GDP)/10 000
	<i>pd</i>	人口密度	总人口/辖区面积
	<i>ur</i>	城镇化率	城镇人口/总人口
	<i>education</i>	人力资本	各省份人均受教育程度
	<i>od</i>	对外开放程度	进出口总额/GDP
	<i>I_2th</i>	第二产业占比	第二产业增加值/GDP
	<i>I_3th</i>	第三产业占比	第三产业增加值/GDP
	<i>FAI</i>	固定资产投资	固定资产投资/GDP

表3 描述性统计

变量	观测值	平均值	中位数	标准差	最小值	最大值
DEF	600	1.171	1.165	0.890	0	5.662
revolution	600	0.383	0	0.487	0	1
GDPper	600	3.482	3.320	2.117	0.819	7.184
pd	600	4.451	5.427	2.422	0	6.652
ur	600	0.359	0.452	0.246	0	0.635
education	600	0.084	0.082	0.052	0	0.168
od	600	0.172	0.109	0.177	0	0.544
I_2th	600	0.449	0.456	0.064	0.268	0.539
I_3th	600	0.432	0.418	0.062	0.337	0.535
FAI	600	0.649	0.630	0.239	0.253	1.031

### (三) 模型设计

预算绩效管理改革是分年度分省市逐步实施的,是一个多次冲击的准自然实验,为了准确测度预算绩效管理改革对财政压力的影响,本文参考贝特兰德和穆莱纳坦(Bertrand & Mullainathan,2003)<sup>[41]</sup>的研究,构建多时点双重差分(DID)模型。基本模型如下:

$$DEF_{it} = \alpha + \beta revolution_{it} + \gamma control_{it} + \chi_i + \delta_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

模型(1)中,DEF<sub>it</sub>表示财政压力;revolution<sub>it</sub>表示预算绩效管理改革虚拟变量,如果省份*i*在第*t*年实施了预算绩效管理改革,那么其第*t*+1年取1,否则取0;control<sub>it</sub>代表影响财政压力的控制变量;χ<sub>i</sub>表示省份固定效应,δ<sub>t</sub>表示年份固定效应,ε<sub>it</sub>为随机干扰项;β为预算绩效管理改革对财政压力的影响,当β为负时,说明预算绩效管理改革缓解了地方政府财政压力。

## 四、实证结果

### (一) 基准回归

表4报告了基准回归结果,其中列(1)不加控制变量,列(2)加入控制变量,两列均控制省份固定效应和年份固定效应。从回归结果可知,所有回归系数均显著为负,且均在1%水平上显著。实证检验表明预算绩效管理改革显著缓解了地方政府财政压力,实证检验结果验证了研究假设1。预算绩效管理改革提高了财政支出效率,降低了政府行政成本,提高了财政透明度,进而缓解了地方政府的财政压力。

表4 预算绩效管理改革与财政压力

变量	(1)	(2)
revolution	-0.179 *** (0.057)	-0.145 *** (0.051)
控制变量	未控制	控制
省份固定	控制	控制
年份固定	控制	控制
样本量	600	600
$\bar{R}^2$	0.799	0.822

注:\*\*\*、\*\*、\*分别表示在1%、5%和10%的显著性水平下拒绝原假设。括号里为标准误。后表同。

采用双重差分方法进行实证检验的基础条件是需要满足平行趋势假设。本文需要保证受到不同预算绩

效管理改革显著缓解了地方政府财政压力,实证检验结果验证了研究假设1。预算绩效管理改革提高了财政支出效率,降低了政府行政成本,提高了财政透明度,进而缓解了地方政府的财政压力。

### (二) 内生性检验

为了保证实证检验的稳健性,本文进一步实施平行趋势检验和熵匹配+双重差分法检验。具体如下:

#### 1. 平行趋势检验

效管理改革影响的地区,在改革之前的财政压力的变化趋势不存在显著差异。为了进行平行趋势假设检验,本文在模型(1)中加入改革之前虚拟变量,具体为:当样本在外生冲击年份前两年,构建 *before2* 变量赋值 1,否则为 0;当样本在外生冲击年份前一年,构建 *before1* 变量赋值 1,否则为 0。表 5 报告了平行趋势检验的结果,其中列(1)和列(2)分别加入了 *before2*、*before1* 变量,列(3)同时加入 *before2* 和 *before1* 变量。从回归结果可知,各列新加入的变量的系数均不显著,说明改革之前的财政压力变化趋势在处理组和控制组之间不存在系统差异,因此满足平行趋势假设。

表 5 平行趋势检验

变量	(1)	(2)	(3)
<i>revolution</i>	-0.141 *** (0.052)	-0.173 *** (0.061)	-0.169 *** (0.063)
<i>before2</i>	0.028 (0.066)		0.021 (0.067)
<i>before1</i>		-0.080 (0.069)	-0.078 (0.070)
控制变量	控制	控制	控制
省份固定	控制	控制	控制
年份固定	控制	控制	控制
样本量	600	600	600
$\overline{R^2}$	0.822	0.822	0.822

## 2. 熵平衡匹配 + 双重差分法(EBM + DID) 检验

处理组和控制组之间的显著差异可能是由于两组之间的特征变量存在差异所致,本文为了消除这种担忧,进一步采用熵平衡匹配将两组样本平衡后再进行实证检验。熵平衡匹配(entropy balancing matching, EBM)拥有以下优势:一是基于设定的矩条件,使得处理组和控制组的协变量实现高度的平衡;二是与倾向评分匹配(PSM)匹配删除了无法匹配的样本造成信息无端损失不同,熵平衡匹配保留了所有有价值的信息;三是熵平衡匹配可以广泛应用于任何标准统计模型,适用性强;四是熵平衡匹配计算能力强大,运算快<sup>[42]</sup>。因此,本文采用熵平衡匹配来解决样本可能存在的选择偏误问题。

熵平衡匹配的基本步骤:一是对可能有偏的特征变量设定矩条件,保证处理组样本和控制组样本平衡,获取每个样本的权重;二是采用该权重进行实证分析。本文选取经济状况、人口密度、城镇化率、人力资本、对外开放程度等控制变量作为特征变量进行处理。对比匹配前与匹配后结果,可知熵平衡匹配法处理之后的处理组与控制组的特征变量的均值、方差和偏度都较为相似,处理组与控制组实现了高度平衡(由于篇幅原因,熵平衡匹配结果未在论文中提供,如需要可向作者索取)。

基于熵平衡匹配后的样本,本文采用双重差分法对预算绩效管理改革与财政压力的关系进行了实证检验,实证结果如表 6 所示。在排除特征变量差异后,预算绩效管理改革依然能够降低财政压力,对于内生性问题的担忧可以得到较大程度的缓解,表明本文结论比较可靠。

表 6 熵平衡匹配 + 双重差分法检验

变量	检验结果
<i>revolution</i>	-0.145 *** (0.051)
控制变量	控制
省份固定	控制
年份固定	控制
样本量	600
$\overline{R^2}$	0.799

## (三) 稳健性检验

### 1. 安慰剂检验

为了排除不可观测因素可能对本文回归结果的影响,本文实施安慰剂检验。如果不可观测因素使得基准回归结果显著的话,那么错误配置样本后进行基准回归,预期回归结果不会显著。具体而言,本文从样本池中随机选取一组样本(样本数量与预算绩

效管理改革影响的样本数量一致)作为伪处理组,将剩下的样本作为伪控制组。使用模型(1)对于伪处理组和伪控制组样本,重复回归1000次。根据图1得知,回归系数在零的附近呈现出显著波动的态势;由表7得知,回归系数显著大于零与显著小于零的比例较低,不存在虚拟的处理效应。实证结果表明,在排除了不可观测因素影响后,本文的研究结论依旧稳健。

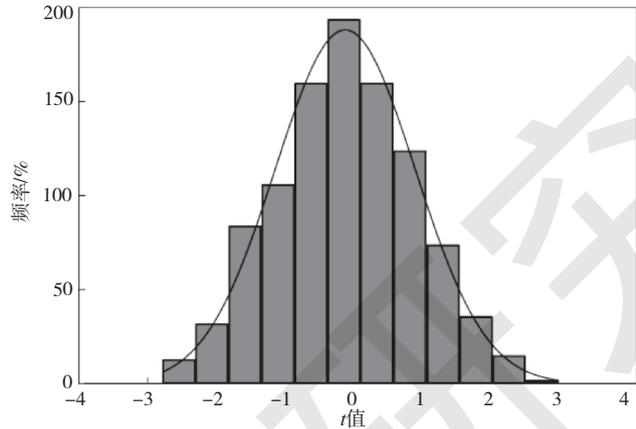


图1 1000次安慰剂检验

表7 虚拟处理效应的回归结果的统计分析

变量	均值	5%分位	1/4分位	中位数	3/4分位	95%分位	标准差	N
系数	-0.005	-0.090	-0.038	-0.007	0.028	0.088	0.053	1000
t值	-0.113	-1.792	-0.803	-0.121	0.595	1.605	1.023	1000

2. 其他稳健性检验

本文进一步实施以下一系列稳健性检验。

一是调整被解释变量。一方面,参考卮寿伟等(2020)<sup>[39]</sup>的研究,构建财政压力衡量指标。

$$DEF_{it} = \alpha + \beta_1 \log(GDP)_{it} + \beta_2 \left(\frac{property}{GDP}\right)_{it} + \beta_3 \left(\frac{landf}{GDP}\right)_{it} + \beta_4 I_{2th_{it}} + \beta_5 I_{3th_{it}} + control_{it} + \gamma_{it} + \delta_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

其中,DEF<sub>it</sub>表示财政压力,将财政压力对地方GDP的对数、房地产开发固定资产投资、土地出让金收入、第二产业产值与第三产业产值占GDP比重进行回归。通过该模型剔除经济增长、房地产投资、土地出让收入和地方产业结构对财政压力的系统性和周期性影响,使用回归的残差来度量财政压力。

另一方面,参考郑威和陆远权(2021)<sup>[43]</sup>的研究,利用人均财政收支缺口,即(地方一般公共预算支出-地方一般公共预算收入)/地区年末人口总数,来度量财政压力。

二是反双曲正弦变换。本文参考曾(Tseng,2022)<sup>[44]</sup>的研究,对解释变量进行反双曲正弦变换,以减少离群值的影响。具体变换为:

$$DEF1_{it} = \log(DEF_{it} + (DEF_{it}^2 + 1)^{0.5}) \quad (3)$$

三是更换匹配方法。使用PSM匹配后的样本进行实证检验。表8所示,稳健性检验结果均支持了预算管理改革显著降低财政压力的结论,表明本文结论较为稳健与可靠,外部因素的冲击不会导致本文结论发生显著改变。

表8 稳健性检验

变量	调整被解释变量1	调整被解释变量2	反双曲正弦变换	PSM匹配
revolution	-0.053** (0.026)	-0.129*** (0.042)	-0.061*** (0.018)	-0.145*** (0.051)

表 8(续)

变量	调整被解释变量 1	调整被解释变量 2	反双曲正弦变换	PSM 匹配
控制变量	控制	控制	控制	控制
省份固定	控制	控制	控制	控制
年份固定	控制	控制	控制	控制
样本量	600	600	600	600
$\overline{R^2}$	0.057	0.988	0.891	0.822

#### (四) 异质性检验

为了进一步了解预算绩效管理改革的具体效果,本文从制度环境、政府审计以及财政分权等维度探讨异质性影响。

##### 1. 制度环境

本文考察制度环境对于预算绩效管理改革与财政压力关系的影响。采用市场化指数来反映制度环境,市场化指数来自王小鲁等(2019)<sup>[45]</sup>发布的中国分省份市场化指数报告。本文根据市场化程度是否超过样本的中位数,划分为市场化程度高与市场化程度低两组。从表 9 回归结果可知,市场化程度低组的回归系数显著为负,且在 5% 水平上显著,市场化程度高组的回归系数不显著。回归结果表明,在制度环境差的地区,预算绩效管理改革更能够抑制财政压力。实证检验结果验证了假设 2。可能的原因是,随着制度环境的不断完善,预算绩效管理改革的边际收益在不断递减。制度环境较好的地区,本身财政资源的配置效率就较高,同样的治理作用在这些地区可能只是起到了锦上添花的作用,边际收益较低。而在制度环境较差的地区,预算绩效管理改革的治理作用就可能发挥雪中送炭的作用,边际收益更高。

##### 2. 政府审计

本文进一步考察政府审计对于预算绩效管理改革与财政压力关系的影响。使用审计查出的问题中应上缴财政支出占当期财政支出的比重表示所在地方的政府审计强度。本文根据政府审计强度是否超过样本的中位数,划分为政府审计弱与政府审计强两组。从表 9 回归结果可知,政府审计弱组的回归系数显著为负,且在 1% 水平上显著,政府审计强组的回归系数不显著。回归结果表明,在政府审计弱的地区,预算绩效管理改革更能够抑制财政压力。实证检验结果验证了假设 3。可能的原因是,作为国家治理体系的“免疫系统”,政府审计是地方政府提升财政支出效率、缓解地方财政压力的重要工具<sup>[1]</sup>。政府审计与预算绩效管理对于地方政府财政压力的缓解作用互为补充,共同发挥着治理效应。当政府审计较弱时,预算绩效管理的治理作用将更加明显。

##### 3. 财政分权

本文进一步考察财政分权对于预算绩效管理改革与财政压力关系的影响。参考李桂君等(2022)<sup>[46]</sup>的研究,从财政收入视角来衡量财政分权程度,即地区财政收入/中央财政收入,然后再人均化。本文根据财政分权程度是否超过样本的中位数,划分为财政分权程度低与财政分权程度高两组。从表 9 回归结果可知,财政分权程度低组的回归系数不显著,财政分权程度高组的回归系数显著为负,且在 1% 水平上显著。回归结果表明,在财政分权程度高的地区,预算绩效管理改革更能够抑制财政压力。实证检验结果验证了假设 4。可能的原因是,在财政分权程度高的地方政府,对于辖区的财政和经济资源的控制权与决策权更高,“晋升锦标赛”的动机更强,官员有更强的激励去实施预算绩效管理改革。

表9 预算绩效管理改革与财政压力(分组检验)

变量	制度环境		政府审计		财政分权程度	
	市场化程度低	市场化程度高	政府审计弱	政府审计强	财政分权程度低	财政分权程度高
<i>revolution</i>	-0.224** (0.113)	-0.041 (0.036)	-0.394*** (0.126)	0.037 (0.040)	0.020 (0.072)	-0.184*** (0.070)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省份固定	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定	控制	控制	控制	控制	控制	控制
样本量	300	300	301	299	300	300
$\overline{R^2}$	0.746	0.904	0.815	0.960	0.913	0.860

(五) 机制检验

前文实证检验了预算绩效管理改革与财政压力的关系,发现预算绩效管理改革的确能够影响财政压力。那么预算绩效管理改革影响财政压力的作用机制是什么? 本文认为,预算绩效管理改革提升了财政支出效率,降低了行政成本,提高了财政透明度,进而缓解了地方政府财政压力。

1. 预算绩效管理改革与财政支出效率

在收入增长乏力的情况下,地方政府财政支出效率的提升能够减轻财政收支矛盾。本文进一步检验财政支出效率这一渠道。参考徐超等(2020)<sup>[1]</sup>的研究,运用随机前沿模型(stochastic frontier analysis, SFA)来衡量财政支出效率。财政支出效率从本质上讲是在一定的公共服务质量下最优化财政资金投入与实际资金投入之间的差异,因而,本文选择成本型随机前沿模型是较为合理的。随机前沿成本函数采用柯布-道格拉斯形式:

$$\ln FE_{it} = \alpha + \sum_{j=0}^N \beta_j \ln PQ_{jit} + \delta_{it} + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

其中,  $FE_{it}$  为第  $t$  年某省份  $i$  的人均财政支出,  $PQ_{jit}$  为第  $t$  年某省份  $i$  第  $j$  种公共服务质量水平,纳入的公共服务池包括教育质量、医疗卫生质量等,具体质量指标详见表 10。 $\delta_{it}$  为随机误差项,为标准正态分布; $\varepsilon_{it}$  为无效项,为截断正态分布,同时采用效率随着时间衰减模型。

表10 公共服务质量测度

一级质量指标	二级质量指标	一级质量指标	二级质量指标
教育质量	每万人拥有小学教师数( $PQ_1$ )	绿化质量	人均园林绿地面积( $PQ_{12}$ )
	每万人拥有普通中学教师数( $PQ_2$ )		水电煤气质量
	每万人拥有高等院校教师数( $PQ_3$ )	人均用电量( $PQ_{14}$ )	
医疗卫生质量	每百万人拥有医院数( $PQ_4$ )	人均煤炭用量( $PQ_{15}$ )	人均天然气用量( $PQ_{16}$ )
	每万人拥有医疗床位数( $PQ_5$ )	环境质量	人均生活垃圾处理量( $PQ_{17}$ )
	每万人拥有医生数( $PQ_6$ )		人均生活废水处理量( $PQ_{18}$ )
	每万人拥有公共厕所/座( $PQ_7$ )	交通质量	每万人拥有公共汽车数( $PQ_{19}$ )
文化质量	人均拥有公共图书馆藏量(册)( $PQ_8$ )		人均城市道路面积( $PQ_{20}$ )
	每万人拥有公共图书馆建筑面积(平方米)( $PQ_9$ )		
邮电通信质量	人均电信业务总量( $PQ_{10}$ )		
	人均邮政业务总量( $PQ_{11}$ )		

本文进一步对变差率进行了零假设检验。参考科德和帕尔姆(Kodde & Palm, 1986)<sup>[47]</sup>的研究,单边似然比检验统计量  $LR = 204.32$ , 在 1% 显著性水平显著, 说明地方政府财政支出效率的确存在低效率甚至无效率状况。

表 11 分组(1)的财政支出效率结果显示, 预算绩效管理改革的回归系数在 1% 水平上显著, 这表明预算绩效管理改革提升了财政支出效率; 财政压力结果显示, 财政支出效率的回归系数显著为负, 说明财政支出效率的提高会缓解地方政府财政压力。实证检验结果说明财政支出效率是预算绩效改革缓解财政压力的内在机制。

表 11 机制检验

变量	分组(1)		分组(2)		分组(3)	
	财政支出效率	财政压力	行政成本	财政压力	财政透明度	财政压力
<i>revolution</i>	0.016 ** (0.007)	-0.125 ** (0.053)	-0.014 ** (0.007)	-0.137 *** (0.050)	0.378 *** (0.134)	-0.124 ** (0.051)
<i>f<sub>eff</sub></i>		-1.267 * (0.758)				
<i>acost</i>				0.600 ** (0.278)		
<i>transparency</i>						-0.055 ** (0.024)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省份固定	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定	控制	控制	控制	控制	控制	控制
样本量	600	600	600	600	600	600
$\overline{R^2}$	0.944	0.826	0.800	0.822	0.813	0.824

### 2. 预算绩效管理改革与行政成本

在收入增长乏力的情况下, 降低政府行政成本能够减轻财政收支矛盾。本文进一步检验行政成本这一渠道。参考于海峰等(2021)<sup>[13]</sup>的研究, 使用一般公共支出 + 外交支出 + 公共安全支出来反映政府行政成本, 并将其与地方财政支出的比重来作为衡量指标。

表 11 分组(2)的行政成本结果显示, 预算绩效管理改革的回归系数在 5% 水平上显著, 这表明预算绩效管理改革降低了行政成本; 财政压力结果显示, 行政成本的回归系数显著为负, 说明行政成本的降低会缓解地方政府财政压力。实证检验结果说明行政成本是预算绩效改革缓解财政压力的内在机制。

### 3. 预算绩效管理改革与财政透明度

预算绩效管理改革提高了财政透明度, 降低了地方政府财政压力。本文进一步检验财政透明度渠道。财政透明度数据采用上海财经大学发布的《中国财政透明度报告》, 其中各项权重为: 一般公共预算权重 25%、政府性基金预算权重 8%、国有资本经营预算权重 2%、社会保险基金预算权重 19%、财政专户预算权重 4%、政府部门资产负债权重 9%、部门预算权重 15%、国有企业权重 15%、被调查者态度权重 3%。表 11 分组(3)的财政透明度结果显示, 预算绩效管理改革的回归系数在 1% 水平上显著, 这表明预算绩效管理改

革提升财政透明度;财政压力结果显示,财政透明度的回归系数显著为负,说明财政透明度的降低会缓解地方政府财政压力。实证检验结果说明财政透明度是预算绩效管理缓解财政压力的内在机制。

## (六) 进一步分析

根据《中华人民共和国预算法》,中国政府预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算以及社会保险基金预算。本文的基准回归检验结果表明,预算绩效管理改革能够缓解地方政府财政压力,这意味着在一般公共预算领域,预算绩效管理改革切实提升了财政资金的使用绩效,改革实施效果较为明显。但是,2018年以前,在政府性基金预算、国有资本经营预算以及社保基金预算领域,大多数地方政府未能有效推行预算绩效管理<sup>①</sup>。由于数据的可获得性,本文仅尝试对政府性基金预算的预算绩效管理改革推进效果进行实证检验。2006年,《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》规定将国有土地使用权出让收入纳入地方政府性基金预算管理。分税制改革后,地方政府财政收入锐减,土地财政与房地产相关税收逐渐成为地方政府持续稳定的财政收入来源<sup>[48]</sup>。在新冠肺炎疫情冲击下,土地财政在地方政府财政中的角色进一步强化<sup>[49]</sup>。根据《2021年财政收支情况》,全国地方政府一般公共预算本级收入111 077.08亿元,政府性基金预算本级收入93 936亿元,其中国有土地使用权出让收入87 051亿元,分别占一般公共预算本级收入与政府性基金预算本级收入的78.37%与92.67%。

本文参考唐云锋和马春华(2017)<sup>[48]</sup>的研究,采用国有土地使用权出让收入/财政支出来衡量地方政府的土地财政依赖度。按照中位数将所在地区划分为土地财政依赖度低、土地财政依赖度高两个组。从表12分组(1)的回归结果可知,土地财政依赖度低组的回归系数显著为负,且在5%水平上显著,土地财政依赖度高组的回归系数仍然显著为负,在10%水平上显著。土地财政依赖度低组的回归系数为-0.334,其绝对值远远大于土地财政依赖度高组的回归系数-0.065的绝对值。回归结果表明,土地财政依赖度低的地区,国有土地使用权出让收入占地方政府可支配收入的比重较低,政府性基金预算的相对规模更小,一般公共预算的相对规模更大,预算绩效管理改革效果更加明显;土地财政依赖度高的地区,国有土地使用权出让收入占地方政府可支配收入的比重更高,政府性基金预算的相对规模更大,预算绩效管理改革的效果不佳。这意味着,预算绩效管理改革并未能很好地覆盖政府性基金预算,本文为2018年《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》强调的现行预算绩效管理“尚未覆盖所有财政资金”的现状提供了实证检验证据。为了进一步证实本文的判断,本文剔除2018年之后的样本,即采用样本期为2001—2018的样本再次进行分组回归检验<sup>②</sup>,结果见表12分组(2)。其中,土地财政依赖度低组的回归系数为-0.339,显著为负;土地财政依赖度高组的回归系数为-0.014,不显著,其绝对值低于分组(1)土地财政依赖度高组的回归系数-0.065的绝对值。回归结果表明,在土地财政依赖度高的地区,预算绩效管理改革未产生显著效果。这意味着,2019年之前,大部分地方政府并未将政府性基金预算纳入预算绩效管理。回归结果再次证明了本文的研究结论。

① 2018年《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》指出,“现行预算绩效管理的广度和深度不足,尚未覆盖所有财政资金”,要求“完善全覆盖预算绩效管理体系”“除一般公共预算外,各级政府还要将政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算纳入绩效管理”。

② 财政部于2018年11月8日发布了《关于贯彻落实〈中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见〉的通知》。因此本文认为除了少数预算绩效管理改革推行力度大的地方政府,其他大部分地方政府从2019年开始才陆续将政府性基金预算纳入预算绩效管理范围。

表 12 预算绩效管理改革与财政压力(土地财政依赖度分组)

变量	分组(1)		分组(2)	
	土地财政依赖度低	土地财政依赖度高	土地财政依赖度低	土地财政依赖度高
<i>revolution</i>	-0.334 ** (0.132)	-0.065 * (0.039)	-0.339 ** (0.149)	-0.014 (0.028)
控制变量	控制	控制	控制	控制
省份固定	控制	控制	控制	控制
年份固定	控制	控制	控制	控制
样本量	300	300	270	270
$\overline{R^2}$	0.793	0.912	0.808	0.950

### (七)经济后果检验

本文检验了预算绩效管理改革降低了财政压力,地方政府在财政压力受到一定程度缓解后,会有什么经济后果。根据已有文献发现,地方政府财政压力增大会强化辖区企业的税收征管,增大企业承担的实际税负水平<sup>[37]</sup>,降低对企业的政府补助。因此,本文推测,地方政府缓解了财政压力之后,可能会放松对企业的税收征管,加大对企业的税收优惠,增加对企业的政府补助。本文采用的税收优惠,参考胡凯和吴清(2018)<sup>[50]</sup>的研究,税收激励强度 = 1 - 平均有效税率/法定税率。当税收激励强度大于 0,则平均有效税率 < 法定税率(平均有效税率必须大于 0),则企业得到了税收优惠;反之,平均有效税率 > 法定税率(平均有效税率必须小于 1),则企业没有获得税收优惠。借鉴吴文锋等(2009)<sup>[51]</sup>的研究,平均有效税率 = (当期所得税费用 - 递延所得税费用)/(税前会计收益 + 除坏账准备外的七项减值准备当年变化额 - 投资收益 + 收到的现金股利 + 收到的现金债券利息),其中税前会计收益 = 净利润 + 所得税费用,除坏账准备外的七项减值准备当年变化额 = 资产减值损失 + 坏账准备。政府补助直接用企业年度获得的政府补助金额进行对数化处理。借鉴已有相关文献,控制变量包括两类:企业层面,包括企业年龄、企业规模、销售增长率、有形资产占比、研发强度、资产回报率、账面市值比、现金资产比率、资产负债率、流动性、独立董事、二元性、机构投资者、股权集中度、审计意见;省级层面,包括经济状况、人口密度、城镇化率、财政自给率、人力资本,对外开放程度等(限于篇幅,具体衡量未在论文中展示)。

表 13 经济后果检验

变量	税收优惠	政府补助
<i>revolution</i>	0.020 *** (0.006)	0.279 *** (0.071)
控制变量	控制	控制
行业固定	控制	控制
年份固定	控制	控制
样本量	30 229	30 229
$\overline{R^2}$	0.109	0.744

从回归结果表 13 可知,所有回归系数均显著为正,且均在 1% 水平上显著。实证检验表明,预算绩效管理改革的确降低了地方政府财政压力,地方政府在财政收支矛盾有所缓解的情况下,会放松对企业的税收监管,提高税收优惠和补助力度,降低企业的实际税负水平。

## 五、结论

习近平总书记强调“科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”。在经济发展新常态阶段,如何通过财税体制改革,缓解地方政府财政压力,促进经济高质量发展,这是一个值得研究的话题。本文利用 2001—2020 年省级面板数据,采用双重差分模型,

从实证上检验了预算绩效管理改革对地方财政压力的影响。

本文研究结论为:一是预算绩效管理改革显著降低了地方政府财政压力。在当前全球新冠肺炎疫情反复冲击、地缘政治风险加剧、国内土地财政难以维持等宏观背景下,地方政府财政压力陡增,各级政府为了缓解财政压力使出浑身解数。研究表明,预算绩效管理改革为地方政府应对财政压力提供了一种切实有效的工具,为地方政府财政纾困解难指明了方向与思路。二是异质性分析发现,预算绩效管理改革抑制财政压力的作用在制度环境较差、政府审计较弱、财政分权程度较高的地区更加明显。这说明,中国推动完善产权保护制度,建设全国统一大市场,维护统一的公平竞争制度等市场化改革大有裨益;强化政府审计的威慑力,发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用,促进财政增收节支和挽回损失十分必要;持续推进财政体制改革,优化资源配置,理顺地方各级财政事权和支出责任以及政府间收入划分关系等势在必行。三是机制检验发现,预算绩效管理对财政压力缓解起作用的机制在于预算绩效管理改革提升了财政支出效率、降低了政府行政成本以及增强了财政透明度。研究结论表明,预算绩效管理改革之所以能够缓解地方政府财政压力,在于其能够提高财政资金使用效益,让每一分钱用在“刀刃”上;优化财政支出结构,减少财政资金的浪费现象,同时提高财政支出的透明度,让每一分钱花在“阳光”下。四是进一步分析发现,中国地方政府实施的预算绩效管理改革的广度存在不足,尚未有效覆盖一般公共预算之外的其他预算,如政府性基金预算。说明各级地方政府应按照全方位、全过程、全覆盖的原则,进一步扩大预算绩效管理的范围,将预算绩效渗透到所有财政资金。五是经济后果检验表明,预算绩效管理改革缓解了财政压力之后,地方政府会放松对辖区企业的税收监管,提高对辖区企业的政府补助。说明预算绩效管理改革在缓解了地方政府财政压力后,为政府实施减税降费政策,支持企业发展赢得了宝贵的经济资源,体现了财政是国家治理的基础和重要支柱的理念。

#### 参考文献:

- [1]徐超,庞雨蒙,刘迪. 地方财政压力与政府支出效率——基于所得税分享改革的准自然实验分析[J]. 经济研究,2020(6):138-154.
- [2]陈志勇,陈思霞. 制度环境、地方政府投资冲动与财政预算软约束[J]. 经济研究,2014(3):76-87.
- [3]郑方辉,廖逸儿,卢扬帆. 财政绩效评价:理念、体系与实践[J]. 中国社会科学,2017(4):84-108,207-208.
- [4]郑方辉,费睿. 财政收入绩效评价:兑现减税降费政策目标的价值工具[J]. 中国社会科学,2019(6):85-105,205-206.
- [5]SCHICK A. The metamorphoses of performance budgeting[J]. OECD Journal on Budgeting,2014,13(2):49-79.
- [6]李祥云. 我国地方财政实施预算绩效管理的效果、问题与政策建议——基于湖北省直预算单位和市县财政局的问卷调查[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2020(5):50-58.
- [7]何文盛,蔡泽山. 新时代预算绩效管理推进国家治理现代化的多元维度审视[J]. 上海行政学院学报,2018(3):4-14.
- [8]HOU Y L, LUNSFORD R S, SIDES K C, et al. State performance-based budgeting in boom and bust years: an analytical framework and survey of the states[J]. Public Administration Review,2011,71(3):370-388.
- [9]PARK J H. Does citizen participation matter to performance-based budgeting? [J]. Public Performance & Management Review,2019,42(2):280-304.
- [10]马蔡琛. 2020 后的预算绩效管理改革前瞻[J]. 人民论坛·学术前沿,2020(14):38-44.
- [11]PARK S J, JANG S. Asymmetric information and excess budget: the influence of performance-based budgeting on budgetary slack in US states[J]. International Review of Public Administration,2021,26(4):353-372.
- [12]孙克竞,王芷婷. 地方政府预算绩效管理改革提升了财政支出绩效吗? [J]. 财政科学,2021(5):84-98.
- [13]于海峰,刘佳慧,赵合云. 预算绩效管理改革提升了政府治理效率吗? ——基于多期双重差分模型的实证研究[J]. 中央财经大学学报,2021(12):3-11.
- [14]DECKER K L. Impact of performance-based budgeting on quality outcomes in U. S. military healthcare facilities[D]. Richmond, VA: Virginia Commonwealth University,2020.
- [15]余红艳,沈坤荣. 财政制度改革与经济高质量发展——基于全景视野的绩效评估[J]. 财政研究,2021(12):34-47.

- [16] CURRISTINE T. Government performance: lessons and challenges[J]. *OECD Journal on Budgeting*,2005,5(1):127-151.
- [17] JENSEN M C, MECKLING W H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure [J]. *Journal of Financial Economics*,1976,3(4):305-360.
- [18] KASPER W, STREIT M E. Institutional economics: social order and public policy[M]. Cheltenham; Edward Elgar,2000.
- [19] NISKANEN W A. Bureaucracy and representative government[M]. Chicago; Aldine-Atherton,1971.
- [20] NISKANEN W A. Bureaucrats and politicians[J]. *The Journal of Law & Economics*,1975,18(3):617-643.
- [21] 马海涛,孙欣. 全过程预算绩效评价结果应用:理论框架构建[J]. *经济与管理评论*,2021(2):95-106.
- [22] BESLEY T. Principled agents? The political economy of good government[M]. Oxford; Oxford University Press,2006.
- [23] BENITO B, BASTIDA F. Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: an international approach [J]. *Public Administration Review*,2009,69(3):403-417.
- [24] SHAW T. Performance budgeting practices and procedures[J]. *OECD Journal on Budgeting*,2016,15(3):65-136.
- [25] 杨斌. 论借鉴零基预算理念应遵循的原则及其路径和方法[J]. *财政研究*,2021(3):17-27.
- [26] LIEBMAN J B, MAHONEY N. Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending? Evidence from federal procurement [J]. *The American Economic Review*,2017,107(11):3510-3549.
- [27] 张曾莲,王莹. 预算绩效管理改革对政府行政成本的影响:控规模、调结构与提效益[J]. *经济体制改革*,2021(2):139-145.
- [28] BLAZELY A. OECD best practices for performance budgeting[Z]. OECD Conference Paper,2018.
- [29] SHAHVALIZADEH A, AJIRLOU A F. The impact of performance based budgeting on improving the quality of financial reporting (case study: Ardabil province social security) [J]. *Journal of Accounting and Management Vision*,2020,3(31):137-154.
- [30] CHEN C, NESHKOVA M I. The effect of fiscal transparency on corruption: a panel cross-country analysis [J]. *Public Administration*,2020,98(1):226-243.
- [31] ACEMOGLU D, JOHNSON S, ROBINSON J A. The colonial origins of comparative development: an empirical investigation [J]. *The American Economic Review*,2001,91(5):1369-1401.
- [32] CULL R, XU L C. Institutions, ownership, and finance: the determinants of profit reinvestment among Chinese firms [J]. *Journal of Financial Economics*,2005,77(1):117-146.
- [33] 吕冰洋,陈怡心. 财政激励制与晋升锦标赛:增长动力的制度之辩[J]. *财贸经济*,2022(6):25-47.
- [34] 吴延兵. 中国式分权下的偏向性投资[J]. *经济研究*,2017(6):137-152.
- [35] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. *经济研究*,2007(7):36-50.
- [36] 王文甫,王召卿,郭衿沂. 财政分权与经济结构失衡[J]. *经济研究*,2020(5):49-65.
- [37] 陈晓光. 财政压力、税收征管与地区不平等[J]. *中国社会科学*,2016(4):53-70,206.
- [38] 祝继高,岳衡,饶品贵. 地方政府财政压力与银行信贷资源配置效率——基于我国城市商业银行的研究证据[J]. *金融研究*,2020(1):88-109.
- [39] 亓寿伟,毛晖,张吉东. 财政压力、经济刺激与以地引资——基于工业用地微观数据的经验证据[J]. *财贸经济*,2020(4):20-34.
- [40] 席鹏辉,梁若冰,谢贞发. 税收分成调整、财政压力与工业污染[J]. *世界经济*,2017(10):170-192.
- [41] BERTRAND M, MULLAINATHAN S. Enjoying the quiet life? Corporate governance and managerial preferences [J]. *Journal of Political Economy*,2003,111(5):1043-1075.
- [42] HAINMUELLER J. Entropy balancing for causal effects: a multivariate reweighting method to produce balanced samples in observational studies [J]. *Political Analysis*,2012,20(1):25-46.
- [43] 郑威,陆远权. 财政压力、政府创新偏好与城市创新质量[J]. *财政研究*,2021(8):63-76.
- [44] TSENG K. Learning from the Joneses: technology spillover, innovation externality, and stock returns [J]. *Journal of Accounting and Economics*,2022,73(2/3):101478.
- [45] 王小鲁,樊纲,胡李鹏. 中国分省份市场化指数报告(2018) [M]. 北京:社会科学文献出版社,2019.
- [46] 李桂君,田宗博,白彦锋. 财政分权与金融分权的协同性及其对地方政府举债行为的影响研究[J]. *财政研究*,2022(2):91-105.
- [47] KODDE D A, PALM F C. Wald criteria for jointly testing equality and inequality restrictions [J]. *Econometrica*,1986,54(5):1243-1248.
- [48] 唐云锋,马春华. 财政压力、土地财政与“房价棘轮效应” [J]. *财贸经济*,2017(11):39-54,161.
- [49] 赵扶扬. 地价高估、公共投资与资源错配 [J]. *经济研究*,2022(3):155-172.
- [50] 胡凯,吴清. R&D 税收激励、知识产权保护与企业的专利产出 [J]. *财经研究*,2018(4):102-115.
- [51] 吴文锋,吴冲锋,芮萌. 中国上市公司高管的政府背景与税收优惠 [J]. *管理世界*,2009(3):134-142.

## Can Budget Performance Management Reform Ease Financial Pressure on Local Governments?

### —Empirical Evidence Based on Quasi-natural Experiment

WANG Xueping<sup>1</sup>, WANG Xiaoping<sup>2</sup>

(1. Jiangxi University of Finance and Economics, Nanchang 330013;

2. Yichun University, Yichun 336000)

**Abstract:** The protracted COVID-19 pandemic and changes in the economic situation at home and abroad are threatening the balance of local fiscal revenue and expenditure. How to ease the financial pressure on local governments becomes a focal topic. This paper empirically examines the impact of the budget performance management reform on the local fiscal pressure, using the provincial panel data from 2001 to 2020 and the difference-in-differences (DID) model. The findings show that the budget performance management reform significantly reduces the local financial pressure, which remains valid after the parallel trend test, the entropy balance matching regression, and other robustness tests. According to the heterogeneity analysis, the inhibitory effect of the reform on fiscal pressure is more obvious in the areas with poorer institutional environment, weaker government audit, and higher degree of fiscal decentralization. Meanwhile, the influence mechanism of this inhibitory effect is that the budget performance management reform improves the efficiency of fiscal expenditure, reduces government administration costs, and enhances fiscal transparency. Furthermore, budget performance management is insufficient in breadth, failing to effectively cover budgets other than the general public budget, such as the government-managed funds budget. The economic consequences test suggests that after the reform of budget performance management eases the financial pressure, local governments will relax the tax supervision of enterprises in their jurisdiction and increase government subsidies to these enterprises. Therefore, this paper may contribute to the literature on the economic consequences of budget performance management reform, and provide empirical evidence for local governments to use budget performance management to ease the financial pressure.

**Keywords:** fiscal balance; financial pressure; budget performance management reform; financial expenditure efficiency; fiscal transparency

责任编辑:魏小奋