

预算法治化与地方政府回应性

——基于中国地级市民生需求的考察

谷成 徐慧聪 史心旭

(东北财经大学 财政税务学院, 辽宁 大连 116025)

摘要:及时有效地回应社会成员的公共需求是现代国家治理的内在要求,财政作为国家治理的基础和重要支柱,为提高政府回应性提供了必要保障。本文基于预算法治化视角,以经修订并于2015年开始实施的《中华人民共和国预算法》(以下简称“新《预算法》”)实施为切入点,基于2012—2020年地级市样本数据,采用双重差分法考察了新《预算法》实施对地方政府回应性的影响。研究发现,新《预算法》实施提高了地方政府对民生需求的回应性。机制分析表明,预算执行约束和审计监督力度是新《预算法》实施影响地方政府回应性的重要渠道。异质性分析结果表明,在财政分权程度高的地区和东部沿海地区,新《预算法》实施对地方政府回应性表现更加显著。进一步分析发现,新《预算法》实施能够有效提高地方政府对民生需求的回应质量。此外,以GDP为主的晋升考核机制显著弱化了新《预算法》实施对地方政府回应性的促进作用。本文的研究不仅揭示了新《预算法》实施的效果,为健全现代预算制度提供了新的理论依据,也从现代国家治理的视角,深化了提高地方政府回应性的财政探索。

关键词:现代国家治理;新《预算法》;政府回应性;民生财政;预算法治化

中图分类号:F810.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5230(2025)01-0042-14

一、引言和文献综述

党的二十届三中全会将“继续完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”作为进一步全面深化改革的总目标。在现代国家治理的背景下,政府回应性是社会成员需求与政府公共决策之间的互动选择过程。在这一过程中,社会成员通过正式和非正式制度,以参与公共事务和公共决策的方式表达自身需求。政府作为对社会成员负责的机构,不仅应迅速有效地对这些需求作出回应,而且还应具备满足社会成员偏好的公共服务能力。换言之,政府回应性反映的是政府的行为决策与社会成员意愿和偏好的契合程度^[1],是政府以人民为中心,以多元参与及协商互动为宗

收稿日期:2024-09-01

基金项目:国家社会科学基金重大项目“推动全国统一大市场建设的财税体制改革研究”(24&ZD066);辽宁省社会科学规划基金青年项目“数字经济发展对辽宁省税收收入的影响分析”(L23CJY006)

作者简介:谷成(1975—),男,辽宁沈阳人,东北财经大学财政税务学院教授;

徐慧聪(1998—),女,山东东营人,东北财经大学财政税务学院博士生,本文通讯作者;

史心旭(1998—),男,河北三河人,东北财经大学财政税务学院博士生。

旨,持续关注民生、了解民意、解决民需的过程。随着经济社会的发展,我国居民越来越关注民生领域的公共服务。2015年中国综合社会调查(CGSS)的数据显示,高达68.98%的受访者认为政府应优先发展教育、社会保障、就业、医疗卫生、住房保障以及文化与体育等民生性公共服务,而仅有5.07%的受访者认为政府应优先发展城乡基础设施建设^①。此外,国务院发展研究中心课题组发布的2020年入户调查结果表明,居民最关切的社会问题主要集中在医疗和教育等领域^[2]。对于以教育、社会保障和医疗卫生为代表的民生需求,只有提高政府回应性,才能有效推进国家治理体系和治理能力的现代化,更好地满足人民日益增长的美好生活需要。

近年来,我国一直通过加快转变政府职能、构建服务型政府的方式提高对社会成员公共需求的回应性,特别是在民生领域作出了一系列战略部署。早在2008年,财政部就提出了“保障和改善民生”的举措^②,此后我国开始由“建设财政”向“民生财政”转变。值得注意的是,虽然我国政府高度重视民生问题并将其置于重要位置,但以教育、社会保障和医疗卫生等为代表的民生性公共服务需求依然没有得到充分回应。改革开放以来的实践表明,受“经济激励”以及“政治晋升”的双重影响,地方政府普遍存在“重建设、轻民生”的支出偏向^[3],这导致了对民生需求的回应处于长期不足的状态。民生满意度调查结果显示,我国居民对教育、医疗卫生、社会保障类公共服务的满意度得分有所下降^③。此外,与发达国家相比,我国民生领域的财政支出力度仍显不足。2022年OECD国家卫生健康和社会保障支出占GDP比重的平均值分别为9.2%和21.2%,而我国则分别为1.87%和3.04%^④。可见,无论是从主观满意度还是从民生领域的实际财政支出力度上看,政府部门都有必要采取有效措施积极回应民生需求,以提高居民的满意度和幸福感。

财政作为国家治理的基础和重要支柱,为地方政府有效回应居民需求提供了物质保障。在财政资金规模有限的情况下,预算承担着整合社会成员需求、确定政府收支和规范政府行为的职能。党的二十届三中全会作出“健全现代预算制度”“强化国家重大战略部署和基本民生财力保障”等重大部署。在此背景下,预算制度的规范性对地方政府回应民生需求的影响理应被重视。作为现代预算法治化建设中的标志性成果,新《预算法》的实施建立了新的财政规则和运行机制,在规范预算管理、提升财政透明度及强化预算监督等方面实现了重大突破,这使社会成员可以更为充分地参与到公共政策的制定和实施过程中,进而在更大程度上表达自身的需求且督促政府及时有效地回应其需求。新《预算法》实施是否以及能在多大程度上对地方政府回应民生需求产生影响?二者之间的作用渠道是哪些?二者之间的关系又受何种因素影响?影响结果是否存在区域差异?如何通过预算制度的完善来提高政府对辖区居民在民生领域的回应性和负责程度?这些均是健全现代预算制度亟待解决的问题。

与本文内容密切相关的文献主要分为两支。第一支是对新《预算法》实施效果进行考察的文献。既有研究表明,新《预算法》实施推进了信息公开进程^[4],增强了预算编制的准确性和预算执行的约束力,从而降低了收入预决算偏离和支出预决算偏离^[5]。同时,新《预算法》实施显著提高了地方政府债务支出效率^[6],降低了地方政府对土地财政的依赖性^[7],在一定程度上缓解了预算软约束问题。此外,新《预算法》实施有助于提升财政透明度及加强审计监督力度,进而提高财政支出效率^[8]。第二支文献主要对政府回应性的影响因素进行了探讨。就政治因素而言,一方面,选举的不确定性有助于倒逼政府满足选民的多元化需求^[9];另一方面,行政机关与立法机关之间权力的相互制衡能够减少政府自由裁量的空间,从而提高政府回应性^[10]。一些学者也从经济层面考察了地方政府的回应行为,发现本地民营经济份额与地方政府回应性呈正相关关系,而市场集中度与地方政府回应性呈负相关关系^[11]。财政既涉及经济因素,又涉及政治因素。具体来看,学者们的研究指出,直接税占财政收入的比重越高,地方政府越有意愿回应居民需求^[11];地方政府对环境治理领域有很强的回应性,并且地方政府的回应行为会受到其他地区居民意见的影响,即政府回应性存在“外溢效应”^[12];财政分权能够抑制地方政府对民生需求的回应性,在这一过程中,审计监督可以促进地方政府回应民生需求,但其无法完全消除财政分权对政府回应性的削弱作用^[13]。还有部分学者从社会层面进行了分析,发现互

联网信息技术的发展有助于降低居民参与地方政府公共决策的成本和提升居民在地方公共决策中的影响力,进而提高地方政府回应性^{[14][15]}。

与既有研究相比,本文主要的边际贡献如下。第一,政府及时有效地回应居民需求是现代国家治理的重要表征,现有文献在分析政府的回应行为时较少考虑预算制度对其所产生的影响。作为现代预算制度的标志性成果,预算法治化是推进国家治理现代化的关键措施。本文基于现代国家治理视角,从政府与社会成员的互动关系出发,探究了新《预算法》实施影响地方政府回应性的内在逻辑,不仅拓展了政府回应性的研究范畴,也为推进预算法治化、健全现代预算制度提供了理论依据。第二,已有文献在研究预算制度改革的效果时,大多局限于省级层面或个别省份的地级市层面^{[5][6][7]},缺乏对全国地级市预算制度改革效果的考察。本文从微观层面考察了新《预算法》实施对地方政府回应性的影响,为推进省以下预算管理制度改革提供了理论依据和政策指导。第三,既有文献在考察财政体制对政府回应行为的影响时,仅关注了政府回应的程度——财政资金在多大程度上被用于满足居民需求,而忽视了政府回应的质量——居民对政府提供的公共服务是否感到满意。实际上,政府回应涉及政府和居民两个主体,因而政府对居民的需求是否作出回应以及居民是否对政府作出的回应感到满意都很重要。简言之,本文从回应程度和回应质量双重视角出发,系统全面地分析了新《预算法》实施对政府回应行为的影响,为健全现代预算制度和提高地方政府对民生需求的回应性提供了建设性的参考意见。

二、制度背景与理论分析

(一)政府回应性与公共决策

“政府回应性”一词起源于西方选举制国家,其涵义与民主政治的演进之间存在着密切联系。在传统公共行政时期,政府回应性往往被用于描述政府官员为了寻求选民投票支持所作出的承诺行为^[16]。然而,由于这一时期行政领域遵循专业主义原则,政府部门的职能主要以自上而下的方式执行,并不鼓励公民参与其中^[17],因而这种回应行为仅是一种价值理念的体现,难以对公民需求作出实质性回应。经济和社会的发展使政府公共事务的范围日益扩大,在这一过程中,公民参与政治的意识也随教育普及程度的提高而逐渐增强。同时,技术的进步使透明政治和透明政府成为可能,这也为公民参与政治提供了极大便利。在这一背景下,传统意义上的民主政治开始经历转型,民主政治不再以竞争性的自由选举作为唯一的表现形式,而是越来越多地体现在公民参与公共部门政策制定的协商过程中。相应地,政府回应性的价值也随着协商民主的兴起而不断显现,政府回应性反映了民主从传统政治领域向行政领域的拓展,公共政策的制定和公共事务的管理需要政府与社会成员通过协商和互动达成。21世纪以来,随着政府回应性理念的不断深化,世界各国对国家治理能力的评价逐步由关注公共部门的规模和干预范围转变为强调政府在满足社会成员需求方面的负责性和有效性。在学术界,政府回应性有狭义和广义之分。狭义上,政府回应性主要涉及政府的反应行为,例如政府留言板的回复情况^[18],其重点在于回应行为的合法性,而未充分考虑社会成员的民生需求是否真正得以解决。广义上的政府回应性是基于政府责任而进行的回应行为,这种回应方式以公共利益最大化为目标,旨在对社会成员的需求进行实质性回应。例如,很多研究通过福利性支出的占比刻画政府回应性^[11]。由于广义的政府回应性能够在更大程度上反映政府职能的履行情况和政府回应行为的有效性,因而,本文主要探讨了广义上的政府回应性。

(二)新《预算法》实施的制度背景

1995年,《预算法》(以下简称“原《预算法》”)开始实施,在规范预算管理、推进依法理财及加强国家宏观调控等方面发挥了重要作用。然而,随着社会主义市场经济体制及公共财政体制的不断完善,原《预算法》的不足也日益凸显,主要表现在预算编制、执行、监督及信息公开等方面。在预算编制方面,原《预算法》未能将全部的财政收支纳入预算,大量预算外资金的存在导致预算口径不全面,从而使预算无法完整以及真实准确地反映出财政的收支状况;在预算执行方面,原《预算法》未明确规定预

算调整的适用情形、调整频率、调整幅度以及调整程序,使得预算执行不够严格规范,从而导致“超支”和“超收”现象愈发明显;在预算监督方面,原《预算法》未能合理配置人大与政府间的预算权力,导致人大对预算的制约与监督力度不够;在预算信息公开方面,原《预算法》未对预算信息公开的主体、内容及时限作出明确的规定,使得预算公开不规范、不充分、不及时。上述问题导致预算的全面性、规范性及约束性等方面受到影响,因此需要构建一套与经济社会发展相匹配的现代预算制度。党的十八届三中全会提出要实施全面规范、公开透明的预算制度,这为《预算法》的修订提供了明确的目标和改革方向。2014年,全国人大常委会审议通过了关于修改《预算法》的提案,并决定自2015年起实施。新《预算法》的实施有助于规范政府收支行为、强化预算约束、推进预算公开并畅通社会成员参与决策和监督政府的渠道,从而可能在很大程度上对政府的支出决策和回应行为产生影响。为此,本文借助新《预算法》实施这一准自然实验,从政府与社会成员的互动关系出发,科学地评估了预算法治化在民生领域的作用效果,以期更好地发挥预算法治化效能,强化地方政府对民生需求的回应性,为推进国家治理现代化提供理论支撑。

(三)理论分析

在现代国家治理背景下,预算实质上是政府与社会成员协商互动后就双方权利和义务达成的一种委托代理契约关系,即社会成员通过参与公共政策的制定和实施来表达自身需求,并通过纳税的方式补偿公共服务的成本,而政府则通过提供公共服务和执行公共职能来回应社会成员多元化的需求。从这个层面来看,地方政府“取之于民”的资金理应“用之于民”,即地方政府应当通过有效的财政支出对辖区居民的意愿和偏好及时作出回应。但实际情况是,作为“理性经济人”的地方政府往往存在逆向选择和道德风险的行为,导致其对于辖区居民需求的回应意愿不足、回应能力不强。因此,为了降低地方政府机会主义行为发生的概率,必须设定特定的预算制度^[19],以确保地方政府能够履行公共职能^[20],提高其对民生需求的回应性。作为预算法治化的典型代表,新《预算法》实施不仅能够提升政府回应民生需求的意愿,还可以在在一定程度上保障政府回应民生需求的能力,从而为提升地方政府对民生需求的回应性提供了有效的制度保障。

新《预算法》实施通过强化预算执行约束来提高地方政府对民生需求的回应性。在传统的以GDP等经济指标为主的政绩考核背景下,扩大预算自由裁量权、调整预算逐步成为实现地方政府部门利益和官员个人政绩的重要途径^[21]。一方面,考虑到民生性项目具有投资周期长、回报见效慢且外部效应大等特点,地方政府部门通常会倾向于优先投入可产生直接经济效益与拉动自有收入增长的生产性项目,相对忽视居民对民生性公共产品的需求^[22]。另一方面,公共预算收入中有相当大一部分资金被用作“运行经费”,如被用于维持政府部门人员工资及一般性公共费用等,导致政府部门没有足够财力进行公共项目建设和投资,无法满足辖区居民对教育、医疗卫生、社会保障等公共服务的需求。综上所述,预算执行过程是地方政府回应居民需求的关键步骤。因此,为推动地方政府更好地回应民生需求,强化预算执行过程的预算约束力至关重要。新《预算法》实施致力于建立全口径预算管理制度,确保将全部财政收支均纳入预算体系;要求各单位遵循勤俭节约的原则,严格控制运行经费和楼堂场所等基本建设支出;强化预算约束,规范各部门的预算调整行为。这一系列规定有助于强化预算执行约束。严格的预算执行约束机制能够降低地方政府根据其偏好进行策略性预算调整的倾向,规范并限制财政资金的用途和去向,避免地方政府任意将财政资金投向“见效快”的“政绩工程”和“形象工程”,增加地方政府将更多财政资金投向与辖区居民直接相关的民生领域的意愿和可能^[23],从而提高地方政府对民生需求的回应性^[24]。

新《预算法》实施通过加大审计监督力度来提高地方政府对民生需求的回应性。作为国家治理的“免疫系统”,审计监督通过发挥其预防、揭示和抵御功能,能够有效保障地方政府的回应能力。新《预算法》实施对政府审计的目标、主体和内容均提出了更高要求,同时将审计监督的范围从事后审计扩展到了事前和事中审计,并要求审计部门向社会公开预算执行和其他财政收支的审计报告,这表明新《预算法》实施强化了政府在执行审计过程中的责任,并且进一步提高了政府审计报告的透明度和公

信力。聚焦到民生领域,审计监督发挥着抑制腐败、减少财政资源浪费和提高财政资金效益的作用^[25],它确保了公共受托责任的履行,并维护了人民群众的根本利益,能够有效实现财政资金向居民最需要的领域分配^[26]。具体而言,审计机关通过对财政资金产出情况进行审计,来评估各地民生类项目的实施进展和质量,对于达到预定标准的地区,采取绩效奖金等激励措施,鼓励地方政府进一步增加民生项目的投资,以有效满足居民的需求;对于未能达到预定标准的地区,采取问责等手段查处以权谋私、截留侵占、贪污私分和挥霍浪费民生项目资金的行为,倒逼地方政府重视民生项目支出的比例,从而促进地方民生保障水平的提升^[27],确保政府对民生需求的有效回应。同时,新《预算法》实施要求审计机关向社会公开披露审计报告,这为公众、社会组织等各方获取财政信息和监督政府行为提供了便利。多元主体参与所形成的监督力量有助于推动财政支出安排更好地满足公众的需求,即提高政府对民生需求的回应性。基于以上分析,本文提出以下研究假设。

H1:新《预算法》实施提高了地方政府对民生需求的回应性。

H2:新《预算法》实施通过强化预算执行约束和加大审计监督力度来提高地方政府对民生需求的回应性。

三、研究设计

本文将新《预算法》实施作为外生性政策冲击,构建如下双重差分模型进行实证分析:

$$RES_{it} = c + \beta Policy_{it} + \rho X_{it} + \alpha_i + \gamma_t + \epsilon_{it} \quad (1)$$

式(1)中,下标*i*为地级市,*t*为年份;*RES*为地方政府对民生需求的回应性,*Policy*为新《预算法》实施的度量指标; α 为地区固定效应, γ 为年度固定效应,*X*为一组控制变量。

(一)样本选取与数据来源

在充分考虑数据可得性因素后,本文对样本进行了以下处理:删除了数据缺失严重的地级市样本;为确保单个样本之间具有可比性,删除了北京、上海、天津和重庆四个直辖市的数据;对数据缺失较少的地级市采用插值法进行补齐。经处理后,本文整理得到了2012—2020年共2097个样本数据。数据来源为《中国城市统计年鉴》《中国财政年鉴》和CEIC数据库。

(二)变量定义

1.被解释变量。对地方政府回应性进行科学量化是检验新《预算法》实施对地方政府回应性影响的重要前提。既有文献主要采用以下两种方式来测度政府回应性。一种是直接采用行政效率度量政府回应性。例如,将政府官员对辖区留言板上居民反映问题的回复率、回复时长和回复质量作为回应性的衡量指标^[18]。尽管这种方式能够体现政府部门的行政效率,但仅仅回复留言板上的问题,并不能确保居民的诉求得到实质性的解决。因此,运用这一指标刻画的政府回应性可能与民生需求的满足存在一定距离。另一种是将地方政府职责履行情况作为政府回应性的替代性测度指标。例如,采用环境保护相关投资在一般公共预算支出中的占比来衡量政府对居民环境不满意度的回应性^[12];采用科技支出占财政支出的比重来衡量地方政府创新偏好^[28];采用民生支出占一般公共预算支出的比重来衡量地方政府对居民需求的回应性^[11]。

本文采用教育、卫生健康、社会保障和就业三项民生支出占财政支出的比重来量化地方政府回应性,主要基于以下几方面考虑。首先,关于回应对象的界定。由于公共产品具有非竞争性和非排他性,因而地方政府在回应居民公共需求时通常无法一一回应所有居民的个人偏好。换言之,地方政府回应的对象实质上是整合后的居民需求,反映的是一种集体性的公共偏好而非个体性的个人偏好。根据前文的分析,本文的回应对象已聚焦到了以教育、医疗卫生及社会保障为主的民生性公共服务需求领域。其次,关于回应性的量化。财政支出是观察政府职能履行的有效窗口,只有在财政支出得以充分保障的地方,政府才能有效地履行其职能^[29]。按照这一逻辑,政府对民生领域的财政支出可以有效反映地方政府在民生领域的财政投入情况,而且最能够直观地体现地方政府对民生需求的重视程度和回应性水平的高低。此外,以民生性支出占比作为地方政府回应性的代理指标已被广泛运用

于已有研究^{[11][13]}。最后,关于民生性支出的测算。根据财政部的统计口径^⑤,与民生直接相关的领域涵盖教育、社会保障和就业、医疗卫生和计划生育、文化体育与传媒、住房保障五个方面。但从数据可得性来看,目前公开文化体育与传媒支出、住房保障支出的地级市极少。王列军的研究表明,近年来教育支出与社会保障和就业支出占民生支出的比重维持在70%以上,且医疗卫生支出(现改称“卫生健康支出”)在2007—2020年占民生支出的比重由13.7%上升至20.2%^[30]。可见,教育、社会保障和就业以及卫生健康支出占民生支出的比重已经超过了80%。加之,前文述及的相关数据也表明,居民的需求集中于上述三个领域。因此,用上述三项支出之和作为民生支出的替代变量具有较强的可行性和说服力^{[31][32]}。

2.解释变量。参考李建军和刘媛、龚锋和邓龙真的做法^{[5][33]},以新《预算法》实施前样本地区的财政透明度指标作为划分处理组和对照组的标准。此外,考虑到仅使用一年的财政透明度数据来进行分组可能存在偏差,本文依据新《预算法》实施前样本地区财政透明度三年均值的中位数进行分组,低于中位数的设置为处理组,treat取值为1;而高于中位数的则设置为对照组,treat取值为0。新《预算法》正式实施,当样本年度为2015年之后时time取值为1,否则time取值为0。Policy为treat和time的交互项,如果其系数为正,则表明新《预算法》实施提高了地方政府对民生需求的回应性。

3.控制变量。本文控制了一些可能对地方政府回应性产生影响的因素,包括:受教育程度,采用在校中小学生之和的对数值表示;城镇化水平,采用年末城镇人口与年末总人口的比值表示;常住人口,采用年末平均人口的对数值表示;外资利用程度,采用以平均汇率转化为人民币的年度地方利用外资总金额占地区生产总值的比重表示;税收收入占比,采用税收收入与一般公共预算收入的比值表示;第二产业增加值比重与第三产业增加值比重分别采用第二产业增加值占地区生产总值的比重、第三产业增加值占地区生产总值的比重表示。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

变量名称	变量符号	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
地方政府回应性	RES	2097	40.71	5.737	14.87	57.94
受教育水平	Edu	2097	3.704	0.738	1.386	5.387
城镇化水平	Urb	2097	56.47	13.75	23.40	100.0
常住人口	Pop	2097	5.952	0.610	3.998	7.647
外资利用程度	Fore	2097	1.724	1.717	0.000	19.78
税收收入占比	Ptax	2097	71.21	10.96	40.56	197.7
第二产业增加值比重	Pri2	2097	46.07	9.608	10.68	80.88
第三产业增加值比重	Pri3	2097	42.33	9.236	15.27	72.86

四、实证分析

(一)基准回归分析

表2为基准回归结果。第(1)~(4)列分别为未加入固定效应、仅加入个体固定效应、仅加入时间固定效应,以及加入双向固定效应的回归。结果显示,在控制固定效应前后,新《预算法》实施对地方政府回应性的影响系数均显著为正。这表明,新《预算法》实施能够显著提高地方政府对民生需求的回应性,假设H1成立。由此可知,新《预算法》实施能够加快预算法治化进程,有效约束政府的财政支出行为,推动地方财政向民生事项支出转变,更好地满足了辖区居民的需求。

(二)稳健性检验

1.平行趋势检验。处理组和对照组之间满足平行趋势的假定是双重差分法适用的重要前提。本文通过观察政策的动态效果来验证双重差分的平行趋势假设是否成立。同时,为了更精准地识别新《预算法》实施对地方政府回应性的影响,本文参考李蕾蕾和盛丹的做法^[34],以政策发生的前一年为基期,在政策实施的当年(current),向前(pre)和向后(time)各设置了三个冲击项来进行平行趋势检验。图1绘制了95%置信区间下估计系数 β 的估计结果,可以看出,估计系数 β 在政策发生前三年均

不显著,说明新《预算法》实施前处理组地级市与对照组地级市的政府对民生需求的回应程度不存在显著的事前趋势差异,满足平行趋势假设。

表 2 基准回归结果

	(1)	(2)	(3)	(4)
	RES	RES	RES	RES
Policy	2.4282 *** (0.4531)	1.2117 *** (0.3561)	1.7216 *** (0.5284)	0.7400 * (0.4348)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes
个体固定效应	No	Yes	No	Yes
时间固定效应	No	No	Yes	Yes
N	2097	2097	2097	2097
调整 R ² 值	0.3929	0.7813	0.4117	0.7896

注:***、**和*分别表示在1%、5%和10%水平上显著,括号里为聚类稳健标准误(聚类到地级市层面)。限于篇幅,实证检验中控制变量的结果留存备案,下表同。

2.安慰剂检验。为了排除不可观测因素对地方政府回应性的影响,本文借鉴 Li 等的方法进行了安慰剂检验^[35]。具体而言,从样本中随机抽取地级市设定为处理组,剩余地级市设定为对照组,重复抽样 500 次。然后根据式(1)进行回归分析。由图 2 可以看出,估计系数的分布集中在零点附近且接近正态分布,大多数估计值的 p 值大于 0.1。同时,基准回归中的真实估计在安慰剂检验中是明显的异常值。上述检验结果表明,新《预算法》实施对地方政府回应性的影响并不是由不可观测的因素导致的。

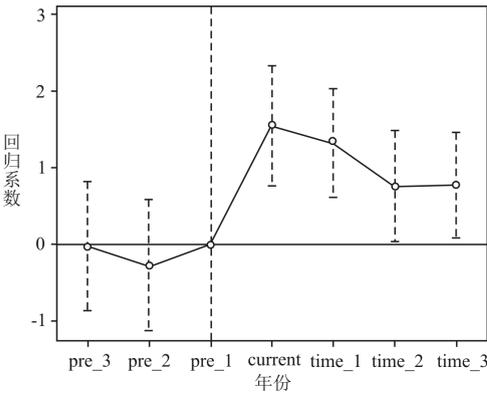


图 1 平行趋势检验

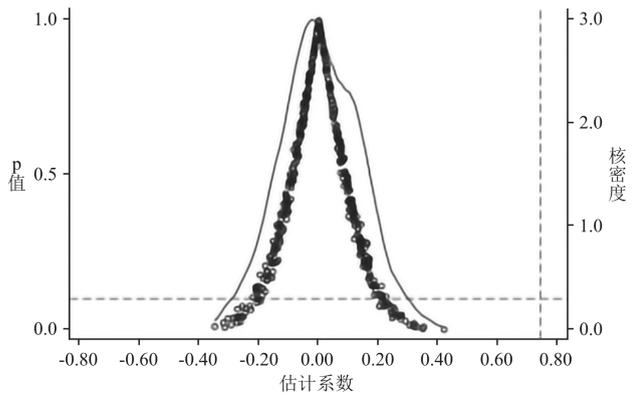


图 2 安慰剂检验

3.采用强度 DID 模型。借鉴 Chen 等的做法^[36],采用新《预算法》实施前三年财政透明度均值的倒数衡量政策冲击强度,即财政透明度均值越小,地级市受政策冲击的强度越大。表 4 第(1)列的回归结果显示,Policy 的系数仍然显著为正,这表明本文的回归结果稳健。

4.替换被解释变量。参考魏福成和胡洪曙的做法,本文构建了基本公共服务供需评价体系(表 3),然后采用熵值法计算了基本公共服务供给综合得分与基本公共服务需求综合得分^[37],最后基于综合得分计算了基本公共服务供需偏差(Diff),以此来量化政府回应性。Diff 的数值越大,表明地方政府基本公共服务供需偏差程度越高。回归结果如表 4 第(2)列所示,可以看出,核心解释变量的系数显著为负,这意味着新《预算法》实施显著降低了基本公共服务供给与需求之间的偏差,进一步证实了新《预算法》实施对政府回应性的提升作用。

5.采用不同分组方式。为了证实回归结果的稳健性,本文参考李建军和刘媛的做法,按新《预算法》实施前财政透明度均值的 75%分位数重新划分处理组和对照组^[5]。小于 75%分位数的设定为处理组,反之为对照组。回归结果如表 4 第(3)列所示,核心解释变量仍正向显著,再次证明回归结果稳健。

一级指标	二级指标	三级指标
基本公共服务供给	教育基本公共服务供给	人均教育财政支出
		每万人小学学校数
		每万人普通中学学校数
		每万人小学专任教师数
基本公共服务供给	医疗卫生基本公共服务供给	每万人普通中学专任教师数
		人均医疗卫生支出
		每万人医院卫生机构数
		每万人医疗卫生机构床位数
基本公共服务供给	社会保障和就业基本公共服务供给	每万人医疗卫生机构执业人数
		人均社会保障和就业支出
		每万人小学生数量
		每万人中学生数量
基本公共服务需求	教育基本公共服务需求	65岁以上人口占比
		每万人基本医疗保险参保人数
		每万人城镇职工基本养老保险参保人数
		每万人失业保险参保人数
基本公共服务需求	医疗卫生基本公共服务需求	在岗职工平均人数
		在岗职工平均工资
		每万人城镇职工作基本养老保险参保人数
		每万人失业保险参保人数
基本公共服务需求	社会保障和就业基本公共服务需求	在岗职工平均人数
		在岗职工平均工资
		每万人城镇职工基本养老保险参保人数
		每万人失业保险参保人数

6.排除其他政策干扰。在2012—2020年样本期内,可能存在某些政策冲击同样会对地方政府回应性产生影响。例如,财政部在2013年发布的《关于推进省以下预决算公开工作的通知》中明确要求“各省要全部公开县级以上政府财政预决算、部门预决算及三公经费预决算等内容”。为了排除这一干扰,本文在基准回归中加入了2013年政策的虚拟变量。回归结果见表4第(4)列,Policy的系数仍正向显著,说明回归结果是稳健的。

此外,2018年《关于全面实施预算绩效管理的意见》中明确指出,“力争用3至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”。预算绩效是一种以支出结果为导向的预算管理模式,这一政策的实施可能会对政府在民生领域的回应性产生影响。2019年底新冠疫情在全国蔓延,辖区居民对民生领域公共服务的需求明显加大,地方政府的公共服务供给行为极有可能随之发生改变。因此,本文将样本期缩短至2018年重新考察了新《预算法》实施对地方政府回应性的影响。回归结果见表4第(5)列,Policy的系数显著为正。

7.构建PSM-DID模型。为了避免因样本选择性偏差所导致的内生性问题,本文使用倾向得分匹配双重差分法来进一步考察新《预算法》实施对地方政府回应性的影响。结果如表4第(6)列所示,可以看出,回归结果并无实质性变化。

表 4

稳健性检验

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	RES	Diff	RES	RES	RES	RES
Policy	2.6307* (1.5192)	-0.0098* (0.0050)	0.8525* (0.5043)	0.7400* (0.4348)	0.9371** (0.4094)	2.5292*** (0.2176)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
个体固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
N	2097	2097	2097	2097	1631	1873
调整R ² 值	0.7897	0.7935	0.7896	0.7896	0.8113	0.3844

五、机制检验

本部分将进一步考察新《预算法》实施通过何种传导机制来影响地方政府对民生需求的回应性。借鉴 Alesina 和 Ekaterina^[38], 本文构建如下检验模型来进行机制检验。

$$Z_{it} = \theta_0 + \theta_1 \text{Policy}_{it} + \rho X_{it} + \alpha_i + \gamma_t + \epsilon_{it} \quad (2)$$

$$\text{RES}_{it} = \tau_0 + \tau_1 \text{Policy}_{it} + \tau_2 Z_{it} + \rho X_{it} + \alpha_i + \gamma_t + \epsilon_{it} \quad (3)$$

式(2)(3)中, Z_{it} 为衡量预算执行约束和审计监督力度的机制变量, 其他变量如前文所述。

关于预算执行约束(Budc)机制, 本文借鉴高培勇的方法^[39], 采用政府实际执行结果偏离年初政府预算的程度来量化预算的约束力度。涉及的数据来自各地级市政府在历年人民代表大会上所作的预算报告和决算报告, 由作者手工整理获得。当预算偏离程度越高时, 表明政府预算的执行约束越弱; 反之, 预算偏离程度越低, 表明政府预算的执行约束愈发严格。需要说明的是, 为了便于读者理解本文结果, 笔者对预算偏离程度取了倒数。首先, 本文根据式(2)回归分析, 结果如表 5 第(1)所示, 新《预算法》实施显著强化了预算执行约束。随后, 本文根据式(3)进行回归, 结果如表 5 第(2)列所示, 可以看出, 新《预算法》实施的系数和预算执行约束的系数均显著为正, 且新《预算法》实施的系数估计值与基准回归相比有所下降, 说明新《预算法》的实施能够强化预算执行约束, 进而提高地方政府对民生需求的回应性, 假设 H2 成立。

关于审计监督力度(Audi)机制, 审计监督是否发挥治理效能, 取决于其预防、揭示和抵御三大功能的发挥程度。本文参考刘雷等的研究方法^[40], 审计监督的预防功能(Prev)用移送司法机关、和有关部门的处理事项数来衡量。该数量越大, 表明对地方政府部门及工作人员的震慑力越强, 预防功能得以更好地发挥。审计监督的揭示功能(Reve)用政府审计查出的主要问题金额占财政支出的比重来衡量, 其比重越高, 表明揭示功能发挥得越好。政府审计的抵御功能(Resi)用审计处理处罚应上缴财政金额占财政支出的比重来衡量, 该比重越高, 表明对财政问题的纠正力度及对财政制度的完善程度越高, 抵御功能得以更好地发挥。式(2)的回归结果如表 5 第(3)~(5)列所示, 新《预算法》实施可以加强政府审计预防、揭示和抵御功能发挥的程度, 并且对揭示功能的影响效果更为显著。随后, 在式(3)中引入 Reve 这一机制变量进行回归分析, 结果如表 5 第(6)列所示, 审计监督力度的系数显著为正, 同时, 新《预算法》实施对政府回应性的影响显著为正, 但其系数小于基准回归的系数, 这表明新《预算法》实施有助于加大审计监督力度, 进而提升政府回应性, 从而验证了假设 2。

表 5 机制分析

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Budc	RES	Prev	Reve	Resi	RES
Policy	0.0023 ** (0.0011)	0.0179 * (0.0092)	0.0120 (2.7774)	4.0918 * (2.3434)	0.0052 (0.2636)	0.7158 * (0.4326)
Budc		0.3969 *** (0.1334)				
Reve						0.0044 * (0.0024)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
个体固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
N	1063	1063	1784	2087	1120	2087
调整 R ² 值	0.4698	0.8067	0.3391	0.3470	0.4328	0.7897

值得注意的是, 尽管政府审计具有预防、揭示和抵御三大功能, 但从本文的实证结果中能够看出, 现阶段新《预算法》的实施对预防和抵御功能的作用效果不够明显, 可能的原因在于: 揭示功能是当前审计机关的核心功能, 而抵御功能和预防功能的发挥在很大程度上取决于被审计单位对审计问题的整

改意愿及其主管部门的督促力度^[41]。在此情况下,被审计单位可能因未受处罚或处罚力度不够,而在主观上产生不愿整改的现象。加之主管部门对整改成效的监督力度尚不充分,二者共同导致政府审计在预防和抵御资金使用不规范方面存在局限,这也为我国进一步完善审计监督制度提供了空间。

六、进一步分析

(一)异质性分析

1.财政分权程度。财政分权是指中央政府赋予地方政府在税收管理和支出安排等方面的部分财政管理与决策自主权。通常来说,财政分权程度越高,地方政府在财政支出方面的配置权也就越大。因此,对于财政分权程度不同的地区,新《预算法》实施对地方政府回应性的影响情况也可能不同。本文参考毛捷等的方法,利用地方政府财政收入与地方政府财政支出之比来计算财政分权程度^[42]。随后,依据各地级市财政分权程度是否超过样本的中位数,将样本划分为财政分权程度低与高两组。回归结果如表6第(1)~(2)列所示,财政分权程度低组的回归系数并不显著,而财政分权程度高组的回归系数则显著为正。这表明,在财政分权程度高的地区,新《预算法》实施能够显著提高地方政府对民生需求的回应性。其原因在于,财政分权程度高的地方政府具有更大的自主权来决定本地区预算资金的使用去向。新《预算法》实施后,高财政分权的地方政府面临的预算约束力度明显加大,这意味着地方政府在预算执行过程中,需要更加审慎地进行预算调整,以确保资源的合理配置。在此基础上,地方政府自由调整预算的空间被明显缩小,这有助于遏制过去偏向生产性支出、忽视民生福祉的现象,从而使得地方政府能够更加注重于满足居民的民生需求。

2.区位优势差异。理论上,当一个地区的经济发展水平越高时,该地区的政府财力也会越雄厚。有了充足的财政支持,地方政府就有能力为辖区居民提供更多的公共服务,其对民生需求的回应性也就越强。因此,新《预算法》实施对地方政府回应性的作用效果在不同地区可能会存在差异。本文将样本按区位划分为沿海城市和内陆城市^⑥,并分别测度在两个子样本下,新《预算法》实施对地方政府回应性的影响差异。回归结果如表6第(3)~(4)列显示,相较于内陆地区,新《预算法》实施对地方政府回应性的促进作用在沿海地区更为显著。原因可能在于,改革开放最先开始试点的城市基本上都位于沿海地区,这些城市凭借其独特的地理优势和政策倾斜,迅速成为中国经济发展的领头羊。沿海地区的经济发展水平高,市场环境更为优越,政府投资经济性公共品的边际收益较经济落后地区偏低。地方政府为促进当地经济社会的全面发展,有着更强烈的意愿提升治理能力,因此更加注重对民生需求的回应。相反,内陆地区的经济发展水平低,市场环境相对较差,政府投资经济性公共品的边际收益较经济发达地区偏高。经济发展依然是其首要任务,地方政府没有足够的意愿和动力去关注并回应民生需求。

(二)拓展分析

1.新《预算法》实施对政府回应质量的影响。在前文的理论阐述和实证分析中,本文基于地方政府“回应程度”的视角证实了新《预算法》实施对地方政府回应性的提升作用。然而,这种回应程度的提升能否得到居民的肯定还有待验证。延续这一分析逻辑,本文从“回应质量”这一视角来进一步探究新《预算法》实施的效果。Santiago通过综合分析多份调查数据,发现大规模的住户调查的满意度数据是衡量公共部门回应结果的有效指标^[43]。居民对教育、医疗和就业等民生性领域的个人主观评价,体现了他们自身需求与现有服务供给之间的差距,这种评价能够从微观层面充分反映地方政府回应民生需求的效果。具体而言,如果居民对于公共服务的满意度较高,则说明地方政府对民生需求的回应质量较高;相反,如果居民对于公共服务的满意度较低,则意味着地方政府对民生需求的回应质量较低。

为精准识别新《预算法》实施和地方政府对民生需求的回应质量之间的因果关系,本文采用国务院发展研究中心课题组发布的《中国民生调查》中居民对教育公共服务、社会保障公共服务及医疗卫生公共服务的满意度得分均值(Score)作为被解释变量进行回归分析^⑦。回归分析的结果如表6第

(5)列所示。可以看出,新《预算法》实施显著提高了居民对公共服务的满意度,这意味着新《预算法》实施在提升地方政府对民生需求回应程度的同时也保障了回应质量。

2.官员晋升激励制度对新《预算法》实施效果的影响。作为回应行为的主体,地方政府官员往往会通过竞争稀缺资源,甚至突破预算约束的方式来实现职务晋升和自身利益最大化。因此,官员的行为可能会对新《预算法》实施与地方政府回应性之间的作用效果产生影响。以往研究表明,官员的行为会在很大程度上影响地方政府的支出行为,当GDP等经济指标占官员晋升考核体系比重增大时,官员会更加倾向于将有限的财政资金投入到能够在短期内拉动经济增长的项目上^[44],从而缩减民生支出,这会进一步弱化对民生需求的回应性。由此推断,官员晋升激励机制可能会在一定程度上抑制新《预算法》实施对地方政府回应性的提升效果。基于此,为了考察官员晋升激励机制对新《预算法》的实施效果产生的调节效应,本文构建如下模型进行检验。

$$RES_{it} = c + \beta_2 policy_{it} + \theta_2 policy_{it} \times Incentive_{it} + \vartheta_2 Incentive_{it} + \rho_2 X_{it} + \alpha_i + \gamma_t + \epsilon_{it} \quad (4)$$

式(4)中,Incentive为调节变量,参考钱先航等的做法^[45],用各地级市GDP增长率衡量官员晋升激励。结果如表6第(6)列所示,新《预算法》实施的政策系数 β_2 显著为正,交互项Policy×Incentive的系数 θ_2 显著为负,这说明传统的以GDP为主的晋升考核方式会减弱新《预算法》实施对地方政府回应性的提升作用。

表6 进一步分析

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	程度高	程度低	沿海	内陆	拓展分析	
	RES	RES	RES	RES	Score	RES
Policy	1.3294*	0.2823	2.7137***	-0.7581	0.9376**	1.9013***
	(0.7269)	(0.5561)	(0.7394)	(0.4829)	(0.3719)	(0.6466)
Policy×Incentive						-0.1888***
						(0.0618)
Incentive						0.0105
						(0.0285)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
个体固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	No	Yes
时间固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
省份固定效应	No	No	No	No	Yes	No
N	1049	1048	873	1224	699	2097
调整R ² 值	0.8012	0.7145	0.8168	0.7895	0.5390	0.7920

七、结论和政策建议

作为预算法治化进程中的标志性成果,新《预算法》实施为研究地方政府回应性的影响因素提供了一个良好的准自然实验。本文考察了新《预算法》实施对地方政府回应性的影响。基准回归结果表明,新《预算法》实施显著提高了地方政府对民生需求的回应性,且在经过一系列稳健性检验后依旧成立。机制分析发现,新《预算法》实施强化了预算执行约束、加大了审计监督力度,从而提高了地方政府对民生需求的回应性。异质性分析结果表明,新《预算法》实施对地方政府回应民生需求程度的促进作用在财政分权程度高的地区和沿海地区更为显著。进一步分析发现,新《预算法》实施能够提高地方政府对民生需求的回应质量;传统的以GDP为主的晋升考核方式会显著弱化新《预算法》实施对地方政府回应性的提升作用。

为了进一步健全现代预算制度,提高地方政府对民生需求的回应性,基于本文的研究结论,提出以下政策建议。第一,完善预算相关制度。建立中央和地方预算支出标准体系,中央政府应根据支出政策制定标准,而地方政府则应根据公共服务供给现状、支出成本差异以及支出自主权等因地制宜制

定地方标准,并且把这些标准作为中央和地方政府编制预算的依据,不得超出标准编制预算。同时,严格控制预算调整,防止政府部门策略性调整支出偏向。第二,提高辖区居民在预算过程中的参与度。在预算决策和编制前,政府部门应当通过多种渠道获取居民诉求。例如,利用大数据平台,在政府网站、公众号等新媒体平台设置民生项目意见征集专栏,将居民的各类诉求汇集至财政部门。随后由财政部门邀请专家对诉求进行综合评估并制定相应的预算方案,进而通过财政支出对居民需求作出回应。在预算执行过程中,应建立有效的政府回应纠偏机制。当出现政府回应与居民需求不相匹配的情况时,居民的反馈有助于政府作出恰当决策,遏制财政资源错配现象的蔓延,进而提升财政支出效率,确保财政支出能够真正落实到回应民生需求上。第三,逐步构建多元问责的长效机制。审计机关应加强对政府预算编制和执行的监督,加大对资金使用违纪行为的查处力度,有效发挥监督问责作用。在这一过程中,尤其要注重发挥政府审计的预防和抵御功能,确保及时发现并纠正财政问题。此外,可以考虑构建一个以国家各级审计部门为中心,人大及政府部门“同体问责”为主导,居民与社会组织等“异体问责”为辅助的综合监督体系。这不仅有利于内部监督,还能形成强大的外部压力,促使政府部门规范使用公共预算资金,切实保障公共预算资金“取之于民,用之于民”。第四,应进一步完善官员绩效考核体系。坚持以增进人民福祉为导向,在绩效评价指标中赋予民生领域相关指标更大权重,以充分发挥绩效考核评价的激励作用。这不仅纠正地方政府的支出偏向,还能推动民生性公共服务的供给进入良性循环。此外,上级政府可引导辖区居民定期或不定期对地方政府回应民生需求的情况进行评价,并将评价结果作为官员晋升的重要参考。通过自下而上的评价机制,促使官员更加注重民生需求,并积极主动地予以回应。

注释:

①数据来源网站:<http://www.cnsda.org/index.php?r=projects/view&id=62072446>。

②数据来源网站:https://www.mof.gov.cn/zhuanjihuihu/ys2008/ys2008_bg/200807/t20080729_59319.htm。

③2017年我国教育、社会保障领域民生满意度得分为61.11和61.69,较2016年度得分有所下降,这反映了地方政府并未充分地回应民生需求。详见国务院发展研究中心课题组:《中国民生调查2018》,北京:中国发展出版社,2018年,第25页。

④我国相关数据根据财政部公布的《全国一般公共预算支出决算表》以及国家统计局公布的《中国统计年鉴》中的国内生产总值数据计算得出;OECD国家相关数据详见OECD数据库,<https://stats.oecd.org/>。

⑤数据来源网站:https://www.gov.cn/2009lh/content_1259827.htm。

⑥沿海城市指的是位于辽宁、河北、山东、江苏、浙江、福建、广东、广西、海南(省、自治区)的地级市;而其他地级市则被归类为内陆城市。

⑦目前仅有《中国民生调查2015》《中国民生调查2016》《中国民生调查2017》公布了各省居民对公共服务的满意度得分,为了避免内生性,本文将数据滞后一期。

参考文献:

[1] Andrew, R., Kim, B. Y. Policy Responsiveness in Post-communist Europe: Public Preferences and Economic Reforms [J]. *British Journal of Political Science*, 2011, 41(4): 819—839.

[2] 国务院发展研究中心课题组.《中国民生调查2021》[M].北京:中国发展出版社,2021:39.

[3] 辛冲冲.纵向财政失衡、FDI竞争与医疗卫生服务供给水平——兼论标尺竞争机制下地区间的策略性行为[J].*财贸经济*,2022(1):59—175.

[4] 上官泽明,牛富荣.新《预算法》实施对地方财政透明度的影响——基于我国省级面板数据的分析[J].*当代财经*,2020(1):27—36.

[5] 李建军,刘媛.新《预算法》能够降低地方政府预决算偏离度吗?——来自四川省市州的证据[J].*财政研究*,2020(7):39—52.

[6] 毕泗锋,王雪原.新《预算法》下地方政府债务的预算软约束——基于“自发自还”地方债交易数据的测算[J].*经济评论*,2021(5):136—151.

[7] 王健,彭山桂,李永乐,吴群.新预算法对地方政府土地财政依赖影响研究[J].*财经论丛*,2022(10):14—24.

[8] 莫龙炯,张小鹿.政府预算法治化、财政透明度与地方财政效率——基于新《预算法》实施的证据[J].*当代财经*,2023(5):39—51.

[9] Ferejohn, J. Incumbent Performance and Electoral Control [J]. *Public Choice*, 1986(50): 5—25.

[10] Hobolt, S., Klemmensen, R. Government Responsiveness and Political Competition in Comparative Perspective [J]. *Comparative Political Studies*, 2008(41): 309—337.

- [11] 尹恒,杨龙见.地方财政对本地居民偏好的回应性研究[J].中国社会科学,2014(5):96—115.
- [12] 唐啸,周绍杰,赵鑫蕊,王宇飞.回应性外溢与央地关系:基于中国民众环境满意度的实证研究[J].管理世界,2020(6):120—134.
- [13] 谷成,张家楠.财政分权、审计监督与地方政府回应性——来自市级民生财政支出的经验证据[J].财贸经济,2024(6):21—38.
- [14] 刘成奎,徐啸.ICT 发展是否增强地方政府财政回应性[J].经济理论与经济管理,2017(8):100—112.
- [15] Besley, T., Burgess, R. Political Agency, Government Responsiveness and the Role of the Media [J]. *European Economic Review*, 2001(45): 629—640.
- [16] Hagemann, S., Hobolt, S., Wrátil, C. Government Responsiveness in the European Union: Evidence From Council Voting[J]. *Comparative Political Studies*, 2017(50): 850—876.
- [17] Flavin, P. Is There a Tradeoff Between Policy Responsiveness and Government Effectiveness? Evidence From the American States[J]. *American Politics Research*, 2022(51): 174—181.
- [18] Su, Z., Meng, T. G. Selective Responsiveness: Online Public Demands and Government Responsiveness in Authoritarian China [J]. *Social science research*, 2016(9): 52—67.
- [19] Shah, A. Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems and the Promise [Z]. *World Bank Policy Research Working Paper*, 2004.
- [20] Tsui, K. Y., Wang, Y. Decentralization with Political Trump: Vertical Control, Local Accountability and Regional Disparities in China [J]. *China Economic Review*, 2008(1): 18—31.
- [21] 郑石桥,孙硕.预算调整、预算透明度和预算违规——基于中央各部门预算执行审计面板数据的实证研究[J].审计与经济研究,2017(3):1—13.
- [22] 陈思霞,卢盛峰.分权增加了民生性财政支出吗?——来自中国“省直管县”的自然实验[J].经济学(季刊),2014(4):1261—1282.
- [23] 尹恒,朱虹.县级财政生产性支出偏向研究[J].中国社会科学,2011(1):88—101.
- [24] 谷成,徐慧聰,张春雷.支出预算偏离与地方政府回应性——基于民生需求的考察[J].学术研究,2023(9):96—103.
- [25] 谢柳芳,孙鹏阁,郑国洪,曾军.政府审计功能、预算偏差与地方政府治理效率[J].审计研究,2019(4):20—28.
- [26] 王会金,马修林.政府审计与腐败治理——基于协同视角的理论分析与经验数据[J].审计与经济研究,2017(6):1—10.
- [27] 张鼎祖,申幸杰,孟昕晴.国家审计对地方财政支出结构的影响研究[J].财经理论与实践,2022(3):78—85.
- [28] 王玉琴,刘成奎,王浩.城市绿色转型的就业创造效应——来自低碳城市试点的证据[J].中南财经政法大学学报,2024(1):45—57.
- [29] 高培勇.论健全现代预算制度的基础工程[J].中国工业经济,2023(1):5—18.
- [30] 王列军.我国民生支出的规模、特征及变化趋势[J].管理世界,2023(3):62—69.
- [31] 尹恒,朱虹.县级财政生产性支出偏向研究[J].中国社会科学,2011(1):88—101.
- [32] 王宝顺,徐绮爽.财政支出、区域经济差距与动态增长收敛[J].中南财经政法大学学报,2021(3):48—57.
- [33] 龚锋,邓龙真.财政透明的治理效应研究[J].财政研究,2023(2):53—67.
- [34] 李蕾蕾,盛丹.地方环境立法与中国制造业的行业资源配置效率优化[J].中国工业经济,2018(7):136—154.
- [35] Li, P., Lu, Y., Wang, J. Does Flattening Government Improve Economic Performance? Evidence from China [J]. *Journal of Development Economics*, 2016(123): 18—37.
- [36] Chen, S, X. G. The Effect of a Fiscal Squeeze on Tax Enforcement: Evidence from a Natural Experiment in China [J]. *Journal of Public Economics*, 2017(147): 62—76.
- [37] 魏福成,胡洪曙.我国基本公共服务均等化:评价指标与实证研究[J].中南财经政法大学学报,2015(5):26—36.
- [38] Alesina, A., Ekaterina, Z. Segregation and the Quality of Government in a Cross Section of Countries[J]. *American Economic Review*, 2011,101(5): 1872—1911.
- [39] 高培勇.关注预决算偏离度[J].涉外税务,2008(1):5—6.
- [40] 刘雷,崔云,张筱.政府审计维护财政安全的实证研究——基于省级面板数据的经验证据[J].审计研究,2014(1):35—42.
- [41] 上官泽明,白玮东.国家审计如何提升贫困地区农村居民收入?——兼论 5 年过渡期巩固拓展脱贫攻坚成

果的审计应对策略[J].南京审计大学学报,2023(3):11—20.

[42] 毛捷,吕冰洋,陈佩霞.分税的事实:度量中国县级财政分权的数据基础[J].经济学(季刊),2018(2):499—526.

[43] Santiago, G. Testing the Evidence, How Good Are Public Sector Responsiveness Measures and How to Improve Them[Z]. OECD Working Papers on Public Governance, 2020.

[44] 毛奕欢,林雁,谭洪涛.经济增长目标、官员压力与企业绿色创新[J].中南财经政法大学学报,2022(3):113—125.

[45] 钱先航,曹廷求,李维安.晋升压力、官员任期与城市商业银行的贷款行为[J].经济研究,2011(12):72—85.

**Legalization of Budget and Local Government Responsiveness:
Evidence Based on the Investigation of People's Livelihood
Demand of Prefecture-level Cities in China**

GU Cheng XU Huicong SHI Xinxu

(School of Finance and Taxation, Dongbei University of Finance and Economics, Dalian 116025, China)

Abstract: Timely and effective response to the public needs of social members is the inherent requirement of modern national governance. As the foundation and important pillar of national governance, public finance provides the necessary guarantee for improving the responsiveness of government. From the perspective of legalizing budgeting, based on the implementation of the Budget Law revised in 2015 (This paper refersto it as the New Budget Law), the authors select the data at the prefecture level from 2012 to 2020 and use the difference in difference method to investigate the impact of the implementation of the new Budget Law on local government responsiveness. The result shows that the new Budget Law has improved the responsiveness of local governments to the needs of people's livelihood. Mechanism analysis shows that force of budget implementation and government auditing are important channels through which the implementation of the new Budget Law affects local government responsiveness. Heterogeneity analysis finds that in regions with high fiscal decentralization and coastal areas, the implementation of the new Budget Law exhibits a stronger facilitating effect on local government responsiveness. A Further analysis finds that the new Budget Law has significantly improved the quality of the government's response to livelihood needs. In addition, the traditional promotion mechanism based on GDP significantly weakens the incentive effect of the new Budget Law on local government responsiveness. These findings not only reveal the implementation effect of the new Budget Law, which provide a new theoretical basis to improve modern budget system, but also expand the research on influencing factors of local government fiscal responsiveness.

Key words: Modern State governance; The New Budget Law; Government Responsiveness; Livelihood Public Finance; Legalization of Budget

(责任编辑:肖加元)