

预算绩效改革对地方财政支出的影响

史慧敏

广东财经大学财政税务学院, 广东 广州

收稿日期: 2024年9月29日; 录用日期: 2024年10月11日; 发布日期: 2024年11月18日

摘要

基于多期双重差分模型, 本文对2000~2019年预算绩效改革对地方财政支出的影响进行实证检验。研究表明, 预算绩效改革在多方面对地方财政支出有着显著影响。第一, 预算绩效管理改革的推行致使地方财政支出规模缩减, 促使地方政府更为谨慎地规划财政资金。第二, 此项改革提高了财政资金的使用效率, 增进了财政支出资金使用的科学性。第三, 异质性分析显示不同地区受改革影响各异, 经济发展水平不同的东中西部地区呈现出不同的结果。基于实证结论, 提出政策建议: 首先, 激励各地区探索创新预算绩效管理模式。其次, 构建长期动态评估机制。最后, 强化财政透明度与问责力度。以期提升地方财政支出的管理水平和效益, 促进地区经济社会的健康发展。

关键词

预算管理, 地方财政支出, 绩效评价

The Impact of Budget Performance Reform on Local Expenditure

Huimin Shi

School of Public Finance & Taxation, Guangdong University of Finance & Economics, Guangzhou Guangdong

Received: Sep. 29th, 2024; accepted: Oct. 11th, 2024; published: Nov. 18th, 2024

Abstract

Based on the multi-period difference-in-difference model, this paper empirically tests the impact of China's budget performance reform on local fiscal expenditure from 2000 to 2019. The results show that budget performance reform has a significant impact on local fiscal expenditure in many aspects.

文章引用: 史慧敏. 预算绩效改革对地方财政支出的影响[J]. 金融, 2024, 14(6): 1999-2007.

DOI: 10.12677/fin.2024.146204

The research results indicate that budget performance reform has had significant influences on local fiscal expenditures in multiple aspects. Firstly, the implementation of the budget performance management reform has led to a reduction in the scale of local fiscal expenditures, compelling local governments to plan fiscal funds more cautiously. Secondly, this reform has enhanced the utilization efficiency of fiscal funds and improved the scientificity and rationality of fiscal expenditures. Thirdly, the heterogeneity analysis reveals that different regions are affected differently by the reform, with economically developed regions and underdeveloped regions presenting distinct outcomes. Based on the empirical achievements, the following policy suggestions are proposed: Firstly, stimulate all regions to explore and innovate budget performance management models. Secondly, a long-term dynamic evaluation mechanism must be constructed. Finally, strengthen fiscal transparency and accountability. It is expected to elevate the management level and efficiency of local fiscal expenditures and promote the healthy development of the regional economy and society.

Keywords

Budget Management, Local Financial Expenditure, Performance Evaluation

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 研究背景

近年来,我国地方财政面临诸多挑战和机遇。地方经济发展的不平衡、公共服务需求的持续增长以及财政收支矛盾的逐渐凸显,使得优化财政支出结构和提高资金使用效率成为亟待解决的问题。此外,社会公众对政府财政透明度和公共服务质量的期望不断提高,要求地方政府更加注重财政资金的绩效和效益。我国预算绩效改革于2003年开始起步探索,经历2013~2017年的发展推进,到2018年随着国务院相关意见的印发进入全面深化阶段,从早期试点、局部探索逐步发展到全国全面推行并涵盖财政资金全过程管理的全面深化格局。预算绩效改革作为一种创新的财政管理理念和方法,旨在通过建立科学的绩效评价体系,提高财政资金的使用效益,确保财政支出能够真正满足公共需求,促进地方经济社会的协调发展。在这一背景下,深入研究预算绩效改革对地方财政支出的影响,具有重要的理论和实践意义[1]。它不仅有助于丰富财政学理论体系,为相关政策的制定和完善提供理论支持,还能够为地方政府在实际工作中优化财政支出决策、提升财政管理水平提供实践指导,进而推动地方财政的可持续发展,更好地服务于地方经济建设和社会民生事业[2]-[4]。

2. 文献综述

随着改革的深入,国内学者广泛研究了预算绩效管理与财政支出的问题,主要从不同角度探讨了其实施效果,涵盖了财政支出效率、支出结构、财政压力等方面。

第一,财政支出效率的提升。王春和王秀芝(2024)的研究利用地级市数据,经过实证检验得出预算绩效管理改革显著提高了地方政府财政支出配置效率的结论[5]。曹敏等(2020)的研究通过DEA-BCC模型测算财政支出效率,得出从2000年到2018年,我国财政支出效率不断提升,主要原因就是预算绩效改革[6]。这些研究一致认为,预算绩效管理改革通过合理配置财政资源,减少浪费,优化财政支出结构,实现了支出效率的提升[7][8]。

第二,支出结构的优化。张婉莹和吉黎(2023)的实证结果表明,预算绩效管理改革减少了中西部地区

的地方财政支出，但在东部地区这一效果不显著，反映出不同区域之间在支出结构调整方面的差异[9]。此外，刘柏源等(2019)的研究从 DEA-Malmquist 指数分解法的角度出发，分析了改革在全国不同区域的效果，发现东中西部地区的财政支出效率差异较小[10]。还得出预算绩效改革在短期的影响并不显著，但长期会减少财政支出规模的结论[11][12]。

第三，缓解财政压力。预算绩效管理改革不仅优化了支出结构，还对缓解地方财政压力起到了重要作用。王雪平和王小平(2022)的研究指出，预算绩效管理改革显著降低了地方政府的财政压力，尤其是在财政透明度较低和审计较弱的地区，这一作用更加显著[13]。这一结论得到了肖鹏和代龙涛(2023)的进一步验证，他们的研究表明，预算绩效管理改革通过提升政府责任意识和公信力，进一步缓解了财政压力，并增强了地方政府行政绩效[14]。

第四，财政可持续性的增强。崔治文和贺晨阳(2023)通过分析 2000~2019 年我国 30 个省市的面板数据，证明了预算绩效管理改革对地方财政可持续性带来了积极影响[15]。于树一(2021)通过理论分析指出，预算绩效改革意义深远，将为地方财政的可持续发展提供动力。他们的研究揭示了预算绩效管理改革在提升财政资金使用效率以及优化财政资源配置方面的重要性[16]。

现有文献表明，预算绩效管理改革的财政效应体现在多个方面。这些研究通过准自然实验、多期双重差分模型及 DEA 方法，充分证明了预算绩效管理改革在不同地区产生的积极作用。然而，文献中也存在一些不足之处，如在东部地区改革效果不显著，制度的区域差异性仍需进一步探讨。此外，部分研究在机制分析上仍显局限，对改革如何具体提升支出效率和优化结构的中间路径探讨较少，未来的研究可更加聚焦于机制检验和区域差异分析，以提供更具有针对性的政策建议。

3. 研究设计

3.1. 数据来源

本文使用我国 28 个省份以及 4 个直辖市自 2000~2019 年这一时期的面板数据。地方财政支出及控制变量主要数据主要源自《中国统计年鉴》及各省统计年鉴。因为我国大部分地区预算绩效管理改革主要是在 2004 至 2018 年这一期间进行的，为了能更科学完整地检验改革的影响效应，所以选取 2000 年至 2019 年的数据。所有省份预算绩效管理改革初步开展的具体时间，主要是参考于海峰等(2021)[17]、王雪平等(2022)[13]对预算绩效改革时间识别的方法，以各省份首次发布预算绩效改革相关文件的时间为依据。因样本中有个别数据缺失，因此利用线性插值法等方法单独估算缺失数据，并进行缩尾处理。

3.2. 变量定义

3.2.1. 被解释变量

地方财政支出。根据已有文献的研究结果，参考张婉莹(2023)[9]，选取地方一般公共预算支出占 GDP 的比重来衡量地方财政支出水平。

3.2.2. 解释变量

预算绩效管理改革。参考孙克竞(2021)[18]、曹敏(2020)[6]，用 $Treat_{it}$ 表示省份 i 在 t 年时是否实施预算绩效管理改革的虚拟变量，如果该省某年开始实施改革，则当年及以后年度都赋值为 1，否则赋值为 0。

3.2.3. 控制变量

借鉴已有学者的研究，选取第二产业比重、第三产业比重、经济发展水平、金融发展水平、职工平均工资作为控制变量。控制变量的具体定义见表 1。

Table 1. Definition of variables
表 1. 变量定义表

变量名称	变量定义
地方财政支出	地方一般公共预算支出占 GDP 的比重
预算绩效管理改革	已实施，赋值 1，否则为 0
第二产业占比	第二产业增加值/GDP
第三产业占比	第三产业增加值/GDP
经济发展水平	人均地区生产总值的对数值
金融发展水平	年末金融机构各项贷款余额/GDP
职工平均工资	职工平均工资的对数值

3.3. 模型构建

本文采用了双重差分模型，该模型常被用于研究某项公共政策和项目实施效果，由于各省份实施预算绩效管理改革的时间不尽相同，而传统双重差分法适用于政策同时实施情境，故本文选用多期双重差分法。具体做法为将实施预算绩效管理改革的省设为实验组，未实施的设为对照组。基于省级面板数据构建双向固定效应模型，通过控制其他变量，对比改革前后实验组与对照组差异，以检验改革对地方财政支出的影响。

$$\exp_{it} = \alpha_0 + \theta treat_{it} + \beta control + \mu_{i+\gamma t} + \varepsilon_{it} \tag{1}$$

模型(1)中， $treat_{it}$ 为解释变量， $\exp_{it}$ 为被解释变量，若待估系数 θ 为正，表示预算绩效管理改革导致地方财政支出规模增加； θ 值为负，改革导致地方财政支出规模减少。 $Control$ 控表示制变量， μ_i 和 γ_t 分别表示省份固定效应和时间固定效应， ε_{it} 表示随机误差项； α_0 表示截距项。

4. 实证分析

4.1. 描述性统计分析

见表 2。

Table 2. Descriptive statistics of variables
表 2. 变量描述性统计

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	数量	平均值	方差	最小值	最大值
地方财政支出	5,740	0.161	0.116	0.0272	2.349
预算绩效管理改革	5,740	0.408	0.491	0	1
第二产业占比	5,740	46.82	11.25	10.68	90.97
第三产业占比	5,740	38.26	9.302	8.500	83.52
经济发展水平	5,740	10.03	0.938	4.595	13.06
金融发展水平	5,740	0.926	0.596	0.0753	9.622
职工平均工资	5,740	10.20	0.759	2.283	12.06

4.2. 基准回归分析

本文采用双重差分模型考察预算绩效改革对地方财政支出的影响，回归结果如表 3 所示。回归结果说明，预算绩效管理对地方财政支出的影响在 1%的水平下显著为负，系数为-0.008，这说明预算绩效管理改革会使地方财政支出规模缩小。在控制变量方面，经济发展水平、第二产业占比、金融发展水平对地方财政支出产生了显著的影响，但是第三产业占比对财政支出的影响还未显现。其中经济发展水平系数为负，或许是由于经济发展水平高的地区对地方财政支出的依赖程度较低。这一结果为深入理解预算绩效管理对地方财政支出的关系以及相关因素的作用提供了重要的实证依据和理论参考。

Table 3. Baseline regression results
表 3. 基准回归结果

变量	地方财政支出		
	全样本	中西部	东部
treat	-0.008*** (-2.62)	0.0230*** (0.00314)	-1.34 (2.54)
经济发展水平	-0.040*** (-7.57)	-0.0408*** (0.00524)	-0.0777*** (0.00741)
第二产业占比	0.001*** (2.75)	0.000807*** (0.000304)	0.000853** (0.000402)
第三产业占比	0.000 (1.22)	0.000611* (0.000360)	0.00136*** (0.000499)
金融发展水平	0.032*** (11.11)	0.0312*** (0.00286)	0.0119*** (0.00381)
职工平均工资	0.017*** (3.57)	0.0156*** (0.00486)	0.0170** (0.00694)
常数项	0.302*** (5.11)	0.315*** (0.0587)	0.675*** (0.0811)
时间固定效应	控制	控制	控制
个体固定效应	控制	控制	控制
样本数	5,740	3740	2,000
拟合优度	0.729	0.731	0.803

4.3. 异质性回归分析

考虑到我国东、中、西部地区经济发展水平差异显著。为更深入地剖析不同经济发展水平地区改革的财政效应，本研究将从东部和中西部地区两方面进行异质性分析。从回归结果来看，预算绩效管理改革对中西部地区的地方财政支出规模有明显的削减作用，但这一结果在东部地区并不显著。依据前文可知，当经济发展水平变高时，地方财政支出会减少。具体来说，中西部地区改革推行的时间较晚，且经济落后，仍属于粗放型经济，所以改革对其财政支出的影响较大。而东部地区开展改革起步较早，且经济水平相对较高，再加上丰富的财政资源使得东部地区资金的使用效率更高。根据边际递减规律，改革

对东部地区财政支出的影响就没有西部显著。本研究结果对于研究不同地区在预算绩效管理改革背景下财政支出的变化规律以及制定有针对性的政策举措具有重要的指导意义和参考价值。

4.4. 平行趋势检验及动态效应分析

平行趋势假定是双重差分模型的核心前提。目的在于从实证角度严谨地验证平行趋势假定在本研究模型中的适用性，为后续深入剖析预算绩效管理改革对地方财政收入的影响及其动态效应提供稳固的基础和可靠的依据，确保研究结论的科学性与准确性。

Table 4. Parallel trend tests and dynamic effects
表 4. 平行趋势检验及动态效应

变量	地方财政支出	
	平行趋势检验	动态效应
pre6	-0.136 (0.0180)	
pre5	-0.130 (0.0169)	
pre4	-0.122 (0.0166)	
pre3	-0.115 (0.0161)	
pre2	-0.100 (0.0161)	
current	-0.0777* (0.00810)	-0.0251* (0.0142)
post1	-0.0655* (0.00751)	-0.0374*** (0.0138)
post2	-0.0621* (0.00725)	-0.0408*** (0.0148)
post3	-0.0545** (0.00660)	-0.0483*** (0.0147)
post4	-0.0516** (0.00635)	-0.0513*** (0.0151)
post5	-0.0291** (0.00625)	-0.0738*** (0.0153)
post6	-0.0228*** (0.00605)	-0.0801*** (0.0155)
post7	-0.018*** (0.00595)	-0.103*** (0.0157)

续表

经济发展水平	-0.0479** (0.00532)	-0.0479*** (0.00532)
第二产业占比	0.00142* (0.000309)	0.00142*** (0.000309)
第三产业占比	0.00111* (0.000364)	0.00111*** (0.000364)
金融发展水平	0.0308** (0.00286)	0.0308*** (0.00286)
职工平均工资	0.0161** (0.00483)	0.0161*** (0.00483)
常数项	0.239*** (0.0605)	0.342*** (0.0592)
时间固定效应	控制	控制
个体固定效应	控制	控制
样本数	5,740	5,740
拟合优度	0.736	0.736

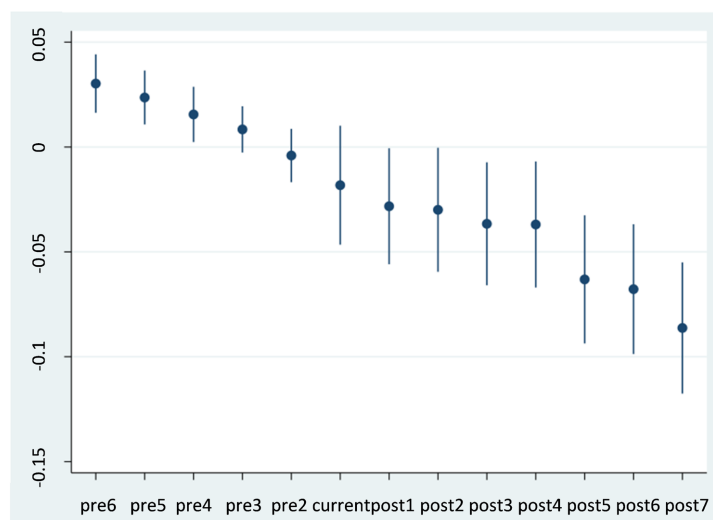
Standard errors in parentheses, *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

Figure 1. Parallel trend test chart of budget performance reform
图 1. 预算绩效改革的平行趋势检验图

由图 1 可得，政策实施前相关系数都不显著，此结果符合平行趋势假设。而在政策实施当年，政策效应变量系数又显著为正，这清晰地表明改革的推行，使得各地区地方财政支出差异得以显现，具体体现为改革省份的财政支出显著降低。观察表 4 的第 3 列可知，在政策实施之后的 1 年至 7 年这一时间段内，系数均为负。此结果表示预算绩效管理改革会在较长一段时间减少政府财政支出，并且这种影响并未随着时间的推移而出现减弱的趋势，充分彰显了改革对地方财政支出的影响具备长期性的特征。

5. 结论及建议

本文使用双重差分模型对我国各省份 2000~2019 年的面板数据进行回归分析, 实证结果显示预算绩效管理改革政策的实施减少了地方财政支出, 该结果具有地区异质性, 与东部地区相比, 中西部地区结果更为显著, 且该结论通过了平行性趋势检验。以上研究结论为深化预算绩效改革提供了重要的政策启示:

5.1. 鼓励地区创新模式

由于东、中、西部地区在经济发展水平和财政状况上存在明显差异, 在预算绩效管理改革过程中需采取不同策略。东部地区应发挥自身优势, 积极先行先试, 创新管理模式与方法。可鼓励其在改革中不断探索, 例如引入先进的绩效评估技术和市场化管理手段等, 同时加强对重点领域项目的绩效跟踪和评价, 根据实际情况及时调整政策, 确保财政资金产生良好的经济效益和社会效益。

中西部地区则应加大财政转移支付力度并强化绩效监管。中央要加大对这些财政困难地区的支持, 以保障基本公共服务和重点项目建设的顺利开展。在转移支付过程中, 建立严格且完善的绩效监管机制, 明确资金的使用方向和绩效目标。要求地方政府按时上报资金使用情况 & 绩效成果, 对未达绩效要求的地区实施问责并追回资金, 以此推动中西部地区经济社会的协调发展, 实现各地区预算绩效管理改革的有效推进和整体提升。

5.2. 建立长期动态评估机制

预算绩效管理改革的影响表现为长期且渐进的变化, 因此需要建立完善的动态评估机制。可设立专门机构或小组, 定期收集分析地方财政支出数据与绩效评价结果, 及时发现改革中的新问题, 为政策调整和完善提供依据, 进而调整财政支出配置与管理方式。同时, 构建动态数据分析模型, 运用大数据技术挖掘分析财政数据, 识别影响财政支出规模、资金使用效率和地区差异的关键因素, 助力精准施策。定期(如三年或五年)全面评估改革相关政策, 广泛征求各方意见形成报告。依据评估结果调整完善政策, 确保改革始终沿着正确的方向推进, 不断取得新的成效。

5.3. 加大财政透明度与问责力度

首先, 建立统一的财政信息公开平台, 整合各级地方政府的财政数据和报告, 公开地方政府的财政支出绩效报告, 方便公众查询和监督, 提升政府公信力。同时, 定期开展内部绩效评估, 及时发现和纠正存在的问题, 确保预算绩效目标的实现。此外, 还应健全绩效问责法律制度。强化对领导干部的绩效问责, 将预算绩效管理纳入领导干部绩效考核体系, 作为干部选拔任用、职务晋升和奖惩的重要参考依据。通过法律或制度强化绩效评估结果的审议和问责环节, 确保地方政府在预算执行中的责任感, 从而提高财政支出效率并优化公共资源的分配。

参考文献

- [1] 陈娜. 基于预算绩效管理的地方财政高质量发展对策研究[J]. 中国产经, 2021(11): 160-161.
- [2] 马蔡琛, 白铂. 中国式现代化背景下的预算绩效管理改革[J]. 地方财政研究, 2024(3): 27-32.
- [3] 牛美丽. 中国地方绩效预算改革十年回顾: 成就与挑战[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2012, 65(6): 85-91.
- [4] 余丽生, 江中亮, 冯健, 王向群, 颜明波, 詹飏, 陈优芳, 虞斌, 卢名辉, 盛滢婷. 预算绩效管理改革的实践与思考[J]. 经济研究参考, 2012(52): 41-50.
- [5] 王春, 王秀芝. 预算绩效管理改革对地方政府支出效率的影响研究[J]. 宏观经济研究, 2024(3): 78-92.
- [6] 曹敏, 王艺斐, 张曾莲. 预算绩效管理改革能提升财政支出效率吗?——基于准自然实验的多期 DID 分析[J]. 财

- 政监督, 2020(24): 48-52.
- [7] 刘洋滔. 全面实施预算绩效管理背景下的财政支出政策绩效评价研究[J]. 财政监督, 2021(24): 75-79.
- [8] 王应静. 财政支出绩效评价和预算绩效管理方面的思考[J]. 科技资讯, 2022, 20(14): 139-141.
- [9] 张婉莹, 吉黎. 预算绩效管理改革对地方财政支出的影响[J]. 财会研究, 2023(2): 29-33.
- [10] 刘柏源, 丁志伟, 张洁. 预算绩效管理改革对省级财政支出影响——基于 DEA-Malmquist 指数分解法[J]. 地方财政研究, 2019(2): 34-42.
- [11] 徐婷, 崔春莹, 于逸凡. 地方政府预算绩效管理的国际经验与借鉴[J]. 财会通讯, 2021(21): 149-152.
- [12] 刘振亚, 唐滔, 杨武. 省级财政支出效率的 DEA 评价[J]. 经济理论与经济管理, 2009(7): 50-56.
- [13] 王雪平, 王小平. 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[J]. 经济与管理研究, 2022, 43(10): 20-37.
- [14] 肖鹏, 代龙涛. 预算绩效管理改革提升了地方政府行政绩效吗[J]. 财贸经济, 2023, 44(10): 5-21.
- [15] 崔治文, 贺晨阳. 预算绩效管理改革对地方财政可持续性的影响——基于 2000-2019 年我国 30 个省市面板数据的分析[J]. 财会研究, 2023(12): 4-13, 31.
- [16] 于树一. 以财政收入绩效评价深化预算管理制度改革——基于地方层面的探索[J]. 财政监督, 2021(11): 5-10.
- [17] 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.
- [18] 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.