

新《预算法》实施对财政分权预算 偏离效应制约作用研究：论证与检验

颜梦洁，崔军

(中国人民大学公共管理学院，北京 100872)

【摘要】 预算偏离度是影响现代预算制度建设的重要因素，通常从收入和支出两方面体现财政预算约束程度。官僚预算最大化理论强调官员基于财政分权赋予的收支自由裁量权，会倾向于在预算收支编制和执行过程中突破界限、扩大规模。而2015年新《预算法》的实施通过约束政府预算收支中不当行使的自由裁量行为，使预算编制更科学、预算执行更规范，为降低预算偏离度提供了法制保障。文章基于2010—2019年中国100个地级市政府的财政预算数据，通过构建调节效应模型，利用稳健的两步系统GMM方法，考察了新《预算法》的实施对财政分权预算偏离效应的制约作用，研究发现：财政支出分权程度提高会导致预算支出偏离度增大，但新《预算法》的施行能够制约财政支出分权对预算支出的偏离效应。受宏观经济形势和地方政府间竞争的影响，财政收入分权的预算偏离效应不明显，新《预算法》的实施对该偏离效应的制约作用也不显著。因此，在推进预算制度建立健全的过程中，不仅要完善财政分权改革，更要逐步强化财政预算法治建设。

【关键词】 新《预算法》；财政分权；预算偏离度；制约作用

【作者简介】 颜梦洁，中国人民大学公共管理学院博士生，研究方向：公共财政管理；崔军，博士，中国人民大学公共管理学院教授，博导，研究方向：公共财政管理与政策。

中图分类号：F812.2 文献标识码：A

一、研究背景

财政预算是政府参与经济社会管理的活动计划，是政府调节经济和社会发展的重要工具，体现了财政活动的范围以及特定时间内政府所要实

现的政策目标与政策手段。在市场经济条件下，当市场难以保持自身均衡发展时，政府可以根据市场经济运行状况，选择适当的预算总量或结构，用预算手段去弥补市场缺陷，谋求经济的稳定增长。财政预算由预算收入和预算支出组成，

由政府部门编制，经立法机关审批，再由相关部门落实执行。现实中，财政收支预算与实际执行结果总是存在差异，这种现象被称为“预算偏离”。党的十九大报告明确提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。2021年4月，国务院印发《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》，旨在加强预算管理统筹力度、提高资源配置使用效率。预算现代化是国家治理能力提升的重要抓手，而预算偏离度是政府预算管理能力的直接外在体现。从收入和支出的视角分别来看，预决算偏离度的扩大体现在“超收”和“超支”两个方面。通常认为，作为“超支”的导火线和支撑点，“超收”是预算偏离的主要矛盾之处^①。具体来说，预算偏离度是指财政决算数相对财政预算数的偏差程度，预算收入偏离度和预算支出偏离度的计算公式分别如下：

预算收入偏离度=（财政收入决算数-财政收入预算数）/财政收入预算数

预算支出偏离度=（财政支出决算数-财政支

出预算数）/财政支出预算数

从数据上看（图1和图2），样本地级市的支出预算偏离度近10年处于波动中不断下降的趋势，从2010年的36.85%下降到2019年的24.01%，从2017年起支出预算偏离度有触底反弹的趋势，但最高值仍未超过2014年的支出预算偏离度。收入预算偏离度从2012年开始就呈现下降趋势，从2012年的14.39%下降至2014年的6.49%，并在2015年趋近于0。然而，近几年来收入预算偏离度又有反弹上升趋势。总体上来说，支出预算偏离度显著高于收入预算偏离度，在2010年至2019年十年间，前者波动在15.56%到41.39%，而后者极值区间仅为0.09%到14.39%。

财政预算偏离度一直是备受学界关注的重要议题，目前学界认为引起预算偏离的因素主要来自外部环境和内部治理。外部环境包括经济、法律和制度等方面，而内部治理的研究主要聚焦在官员晋升激励等政治因素。国外学者侧重于预算的预测偏差研究，认为预测偏差主要来源于“政治操纵”^[2-3]和“非偶然性错误”^[4-6]。由于与国外

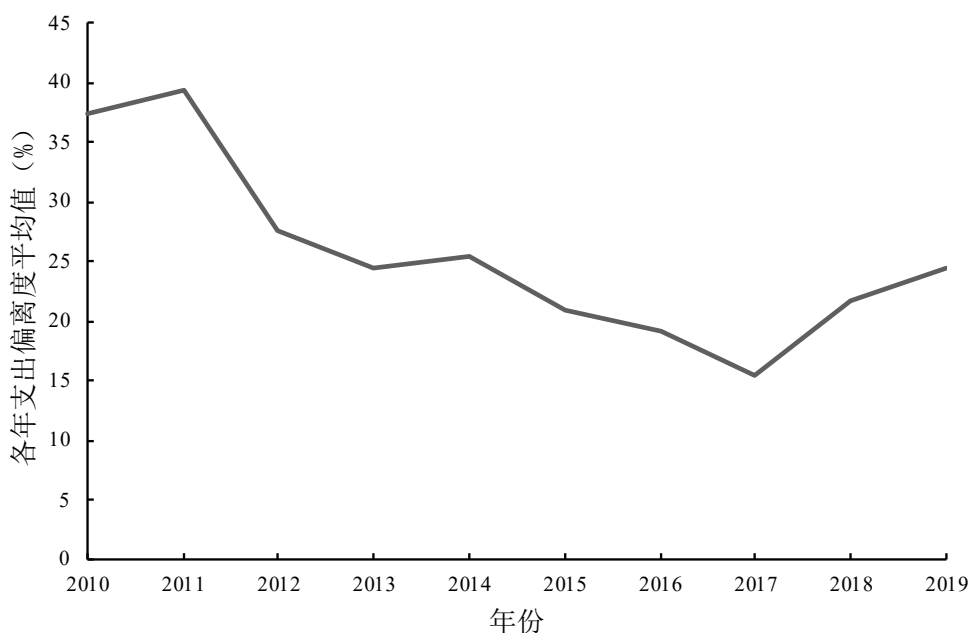


图1 样本地级市支出偏离度平均值的年度变化（2010—2019年）

资料来源：根据各样本地级市2010—2019年预算执行情况和预算草案报告手工整理。

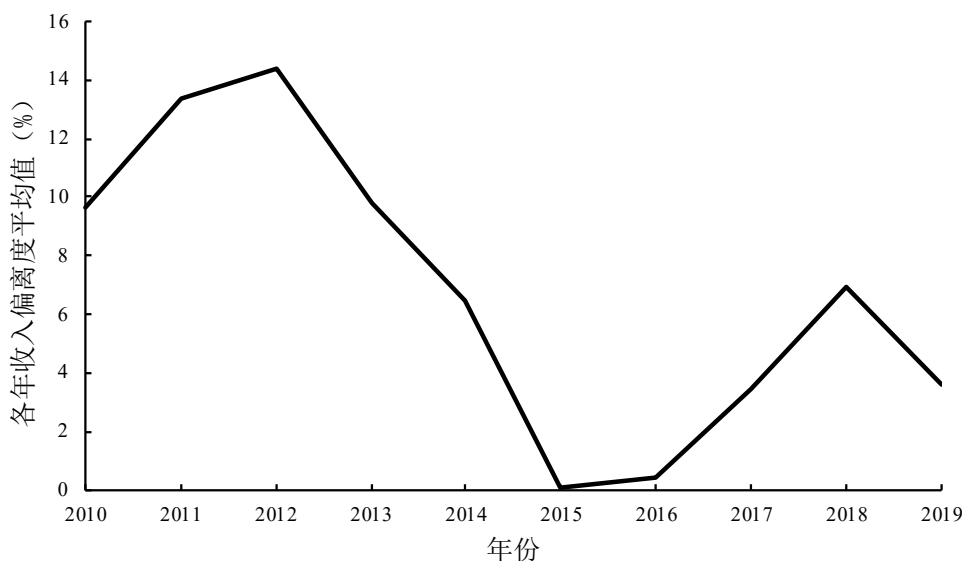


图2 样本地级市收入预算偏离平均值的年度变化 (2010—2019年)

资料来源：根据各样本地级市2010—2019年预算执行情况和预算草案报告手工整理。

的政治体制和预算制度具有较大差异，中国学者对于预算偏离的研究更倾向于编制技术与预算管理制度本身^[7-9]。财政分权改革通过重塑中央政府和地方政府的“二元”关系，给予地方政府一定的收支权利和范围，旨在利用地方政府的信息优势实现公共物品和公共服务供给的效率最优化。正是由于财政分权程度与地方政府在财政收支规模和结构上的自由配置权相关，其伴随的财政资金自由裁量权最大化倾向可能会导致地方政府预算收支偏离的现象发生。

2014年8月31日第十二届全国人大常委会第十次会议通过的《关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》第一次修正（以下简称“新《预算法》”），标志着我国预算制度更加全面规范、公开透明。新《预算法》于2015年1月1日起正式施行，在规范政府收支行为、强化财政预算约束、完善预算监管制度等方面提供了法律保障。具体规定为：一是实行全口径预算管理，提出“政府的全部收入和支出都应当纳入预算”“将所有政府收入全部列入预算”，杜绝了预算外收支的存在；二是细化预算草案编制，并强化了全国和地方各

级人大对预算编制完整性的审查力度，有助于增强预算编制的科学性和合理性；三是强化预算执行主体的责任机制，在要求及时足额征收应征预算收入的同时，加强对预算支出的监督管理并对其开展绩效评价；四是降低预算调整的随意性，各级政府应当通过编制预算调整方案进行必要的预算调整，一般情况下不可制定增加财政收支和减少财政收入的政策措施。由此可见，新《预算法》加强了预算管理、预算编制、主体责任和预算调整等方面的规范约束，对于弱化预算软约束、强化预算监管发挥了巨大作用。

基于上述背景，本文提出以下研究问题：财政分权如何影响预算偏离度？新《预算法》的推行对财政分权与预算偏离度关系的作用机制如何？本研究旨在探讨引发地方预决算偏差背后深层次的财政原因，并且从法律规制的视角出发，考察施行新《预算法》对财政分权的预算偏离效应是否具有制约作用。此外，本文关注地方基层的预算管理状况，以地级市政府为研究对象，有助于更加准确、真实地刻画预算偏离度的深层成因，具有一定的学术意义和实践意义。

二、文献综述

在中国，预决算偏离度进入公众视野源自高培勇^[10]（2008）呼吁关注预决算偏离度。预决算偏差是指在完整的预算年度内，经过立法机构通过或经法定程序调整后的预算收入和支出，与决算收入和支出之间出现的偏离。吕冰洋和李岩^[11]（2020）认为，收入偏离与支出偏离均具有阶段性特征，且支出偏离度普遍高于收入偏离度。徐阳光^[12]（2011）认为，“超收”是“超支”的决定性因素，而“超支”是“超收”的重要诱因。

学界将影响预算偏离度的因素总体归类为经济因素、技术因素、政治因素和法律因素。相较于政治和法律因素更偏向人为主观，经济因素和技术因素是导致预算偏离相对难以控制的客观影响因素。其中，经济因素的影响主要体现在经济周期性波动对预算偏离度的干扰，而技术因素则体现在预测参数和方法的不成熟以及预算程序设置的不合理^[13]。顾海兵和刘栩栩^[14]（2015）从预算编制和审批环节的视角出发，通过比较美、中、德、日四国财政预算程序，提出预算编制程序和预算决议程序是导致各国预算偏离度差异较大的重要技术因素。财政因素是经济因素的重要组成部分，主要表现为在预算软约束背景下，地方政府在预算管理过程中可能会出现预算收支预期扭曲以及机会主义行为。一方面，由于央地政府信息不对称情况严重，为获取更多转移支付，地方政府利用中央政府在地方公共物品供给方面的考虑^[15]，倾向于高估预算支出预期以获取更多的中央财政资源。同时，地方竞争机制也更易促使财政自主度低的地方政府高估预算支出，以期获得更多上级政府财政援助^[16]。

预算偏离问题更是政治和法律问题。财政因素对预算偏离度的作用力，实质上来源于主导财政管理和议程设置的地方官员本身。政府官员是财政预算编制、审批和执行的真实主体，构成了

预算偏离度不断增加的更深层次、更本质的制度影响因素。官员作为理性经济人^[17]，其在预算程序中呈现的行为动机是基于维持个人价值和自身利益的。即使在预算法定、执行控制的背景之下，预算管理流程中的政治操纵依旧难以避免。Paleologou^[18]（2010）认为政治操纵和党派选举对预算偏离度的有重要影响。Bischoff和Gohout^[19]（2010）以1992—2002年西德各州为研究样本，发现在支持率较低的选举年份，税收收入的高估预测将有助于政府通过提出有竞争力的财政支出结构从而增加连任机会。基于“官员晋升锦标赛”引起的地方政府之间的竞争压力^[20]，地方政府倾向于通过提高预决算偏离度以巩固竞争优势^[21]。而经济发展水平高的地区由于面临更强的资本竞争，预算收入执行力度更弱、预算偏离度更大^[22]。从健全法制的视角来看，预算管理进一步法治化将强化对地方政府的权力约束。李建军和刘媛^[23]（2020）基于四川省市州面板数据，利用DID模型证实了2015年新《预算法》的实施有助于降低了收支预决算偏离度。

从以上文献研究可以看出，现阶段关于预算偏离度研究有三点不足：一是现阶段国内外关于预算偏离度触发机制的探究主要集中于经济因素、政治因素和技术因素等，虽然部分研究涉及了财政因素的影响机制，但主要是从央地政府信息不对称所引发的地方政府机会主义行为的视角出发，而忽略了财政分权对预算偏离现象的作用力；二是鲜有研究聚焦我国预算法律制度的完善对财政预算管理过程的影响；三是以往对预算偏离度影响因素的研究对象主要为省级政府，作为财政分权改革中的重要主体，地级市政府在预算管理方面的动机和行为一直未得到充分重视。本文从财政分权因素的视角出发，基于官僚预算最大化理论，从预算法制改革的纠偏作用切入，对财政分权与地方政府预算偏离的关系进行分析论证。

三、理论分析与研究假设

尼斯坎南于1991年提出了修正的官僚预算最大化模型，其核心观点在于官僚总是处于追求自由裁量预算最大化的理性选择^[24]，政府预算规模具有持续扩张的趋势。一方面，我国近年来的财政分权改革使得中央政府与地方政府的财政收入划分逐渐清晰明确，但层层下移的支出责任反映了省以下地方政府的事权划分改革是不彻底的。在财政收支存在缺口、财政压力不断扩大的情形下，地方政府的预算管理行为多是以扩大财政收入规模为导向的^[25]。另一方面，由于上下级政府之间普遍存在信息不对称的问题，为了应对上级政府突然下达的政策任务，“留有余地”“低估收入”等方法在预算编制时被广泛应用^[2]。这种留有预算超收空间的考虑，实际上是地方政府为应对突发情况而主动积攒除了预算收入以外具有自由支配权的财政资金。相对于财政分权程度较低的地方政府，财政分权程度高的地方政府具有更强的自由裁量权，有更强的动力和更广的途径来巩固财政收入自主权，进而导致收入预算偏离问题。

相似的，财政分权赋予地方政府在预算执行中的支出自由决策权也是导致预算偏离度的关键因素。一方面，财政分权程度的提高带给了地方政府通过“虚设支出项目”方法追求安排支出的自由裁量权，同时也使其在财政支出规模、结构和效率等预算支出执行过程中拥有更多配置权。那么，在拥有一定的事权和支出责任的情况下，地方政府会具有扩大预算支出界限的倾向，进而造成预算支出规模膨胀^[26]。另一方面，基于财政分权的经济激励和政治集权的晋升激励，地方政府之间在经济发展方面的攀比情况严重。这种攀比之风使得地方政府竭尽全力发掘扩大预算支出规模的手段和途径，以期在政府间激烈的“标尺竞争”中取得优势。此时，低估预算支出的偏好和预算支出规模扩张的追求，会使得具有更强自由

裁量权的地方政府的预算偏离问题更加严重。另外，预算收入偏离也会对预算支出偏离产生影响。地方政府当年形成的超预算安排的收入在扣除预算稳定调节基金的提取额和结转额后，余额构成了当年地方政府的超支额^[27]。也就是说，财政分权程度较高的地方政府的超收行为将进一步致使超支行为的产生。基于以上分析，本研究提出如下假设：

假设一：财政收入分权程度越高，预算收入偏离度越大。

假设二：财政支出分权程度越高，预算支出偏离度越大。

推进法治建设对建立健全预算管理制度具有重要意义。一是新《预算法》的施行能够促进预算收入编制的科学性和合理性。新《预算法》对预算草案编制的细致性、规范性和有效性提出了更高要求，细化财政预算编制能够通过增强预算透明度，促进人大预算监督的实质性作用，进而有助于遏制地方政府低估预算收入的主观动力。此时，地方政府的自由裁量权将难以促进预算收入扩张，即新《预算法》实施能够有效制约地方政府基于财政分权优势导致的预算收入偏离问题；二是新《预算法》的施行能够规范预算执行过程。硬化预算支出约束是新《预算法》的重大突破，通过构建预算执行主体责任机制和管控预算调整的随意性，预算支出的监管能力和使用绩效能够得到显著提升。这意味着，约束财政分权赋予地方政府的支出配置权，将有利于降低财政预算在支出方面的偏离度。因此，对于同样财政分权程度的地方政府，相对于预算法修订之前，新《预算法》的推行能够通过制约财政分权带来的非合理自由裁量权，提升预算编制的科学性和预算执行的规范性，进而有助于降低当地收支预算偏离度。基于上述分析，提出以下假设：

假设三：新《预算法》的施行将对财政分权的预算偏离度效应产生制约作用。

图3为新《预算法》的实施对财政分权和预算偏离度关系制约作用的演化路径。

四、实证分析

(一) 样本选择与模型设定

本研究使用2010年至2019年中国100个地级市财政预决算面板数据。我国地级市数量众多，在样本筛选的过程中，本文遵循数据可得性和可比性的原则，将以下样本剔除：(1)不存在与省级政府形成财政分权关系的直辖市，包括北京市、天津市、上海市和重庆市；(2)相关财政预决算数据缺失的地级市，其所属省份包括贵州省、西藏自助区、宁夏回族自治区。因此，本研究采用100个地级市的预决算数据作为研究样本，其所属的25个省份涵盖了我国东、中、西部及东北地区，保证了研究对象的全面性和代表性。同时，考虑到2020年爆发的新冠疫情对我国地方政府的财政收入和财政支出及其预算偏离度均有外部冲击影响，加入2020年及之后的相关数据将难以得到精确的实证估计结果，因此本文未将2020年及之后年份的样本纳入研究范围内。结合数据可得性和完整性，本研究选择2010—2019年作为研究样本时间区间，以更直观和清晰地探究新

《预算法》施行前后对财政分权和预算偏离度关系的影响。

需要说明的是，本研究选择以地级市为研究对象的原因如下：(1)相较于基层政府，省级政府与中央政府政治关联更紧密，倾向于通过降低预算调整频率和幅度，以此紧跟中央政策步伐、加固与中央政府的政治关联，因此省级政府预算管理状况不足以代表地方政府预算偏离度的实际情况。(2)我国分级财政体制设置中，大部分事权支出下放至市县地方政府一级，县级政府在市级政府的工作部署之下，承担起具体的政策执行工作，实际上对于预算管理不具有实质决策能力，更多的是遵从和履行上级政府下达的行政命令。而市级地方政府综合辖区内发展情况和财政状况，在预算制定、调整、评估和监督等管理决策方面掌握实际权力。

由于中国地方政府的预算决策有明显的增量预算特征^[22]，因此当期预算编制受前期预算偏离的影响较大。因此，本研究将预算收支偏离度的滞后一期作为解释变量之一，采用2010—2019年中国100个地级市数据，基于稳健的两步系统GMM方法(robust two-step system GMM)，分别从收入和支出构建调节效应模型如下：

$$RBD_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 RBD_{it-1} + \alpha_2 rfi\ sc\ al_{it} + \alpha_3 law_{it}$$

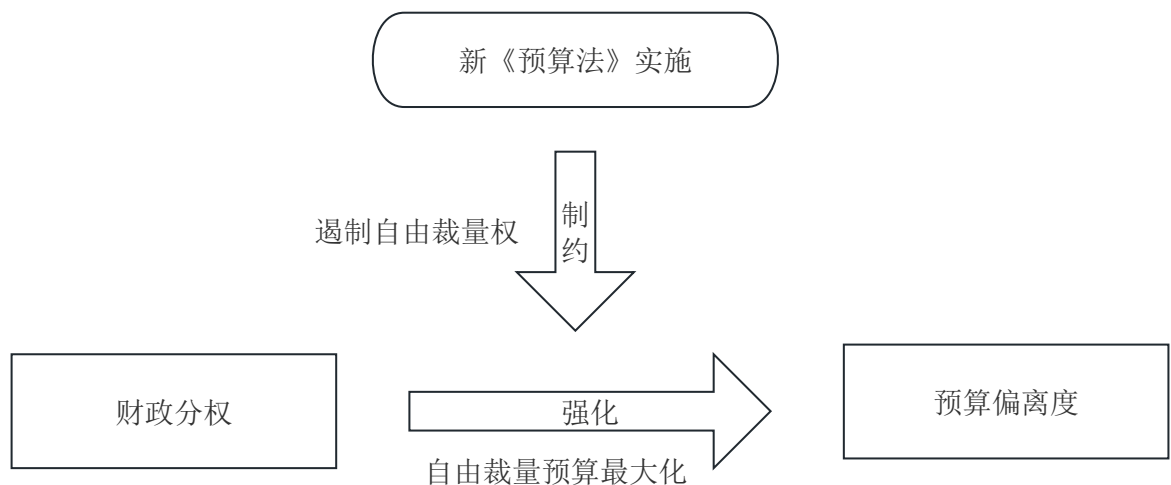


图3 新《预算法》、财政分权和预算偏离度的影响机制

$$\begin{aligned}
& +\alpha_4rfisc al_{it} * law_{it} + \beta X_{it} + \mu_i + \mu_t + \varepsilon_{it} \\
EBD_{it} = & \gamma_0 + \gamma_1 EBD_{it-1} + \gamma_2 efisc al_{it} + \gamma_3 law_{it} \\
& + \gamma_4 efisc al_{it} * law_{it} + \zeta X_{it} + \mu_i + \mu_t + \varepsilon_{it}
\end{aligned}$$

其中，i表示第i个地级市，t表示第t年；RBD表示预算收入偏离度，rfiscal表示财政收入分权；EBD表示预算支出偏离度，efiscal表示财政支出分权；law表示新《预算法》颁布与否，即2015年及以后年份law取值为1，否则取值为0；X表示控制变量合集； μ_i 和 μ_t 分别刻画了不随时间变化的各地级市个体固定效应和个体共同面对的时间趋势变化扰动，从而消除一些不随时间变化的地区固有特征差异以及不随个体变化的时间固有变化趋势对估计结果的影响； ε 是随机扰动项。

（二）变量说明和数据来源

本研究被解释变量为预算偏离度，分别以预算支出偏离度和预算收入偏离度衡量。核心解释变量为财政分权，分为财政收入分权和财政支出分权。财政分权衡量标准的选择是科学度量不同层级政府间分权程度的核心要素。基于地方政府实际拥有的财政管理权和财政自主度，现有研究通常以支出占比^[28-30]、收入占比^[31-33]和财政自主度^[34-36]三种指标衡量财政分权程度。本研究选择以地方本级一般公共预算收支与地方本级收支总额的比值衡量财政收入分权和财政支出分权，原因如下：使用下级政府收支与上级政府收支的比例衡量财政分权时，该指标在同一时点上均拥有同一分母，该分母即上级政府的财政支出或财政收入的相关信息，仅凭分子的变化难以反映地区间的差异。而地方本级一般公共预算收支与其总额的比值的分子分母设置同时将时间、空间因素纳入考虑，能够有效解决跨时空、跨区域政府财政分权的研究问题。本研究中的一般公共预算收入、一般公共预算支出以及地方财政收支总额均采用决算数据。

调节变量是新《预算法》的施行(law)。2015年开始实施的新预算法在推动建立全口径预算、

跨年度预算平衡机制、预算绩效管理等方面做出严格规定，增强了预算调整的规范性和严肃性，有助于硬化预算收支约束、降低预算偏离度。本文将2015年以前的年份赋值为0，2015年以后的年份赋值为1，以考察推行新《预算法》是否对财政分权和预算偏离度的关系具有制约性的调节作用。

为进一步控制经济特征、社会特征和其他指标对预算偏离度的影响，模型加入现有文献中常用于衡量影响预算偏离度的控制变量集(Xit)。一是经济特征可能会影响地方政府预算偏离度。一方面，经济发展水平和经济增长结构与地方政府预算效率紧密相关，地区经济发展差异可能造成预算偏离度差异^[23]。因此，加入经济增长率(gdp)、最终消费率(con)和固定资产投资率(fix)以分别控制地方经济发展水平和经济增长结构对地方财政预算偏离度的影响。其中，经济增长率用GDP实际增长率来衡量，最终消费率(con)和固定资产投资率(fix)分别为最终消费额、固定资产投资总额与当年GDP的比例。另一方面，地区高税行业发展水平越高，其产业溢出性越强，对地方财政预算管理影响越大。参考方红生和张军^[37](2013)的方法，采用第二、三产业的产值之和与农业产值之比即非农产业化(nag)来衡量。二是社会特征可能会影响预算偏离度，包括城镇化率(urb)和人口密度(pop)，分别以城镇人口与年末常住人口的比值、年末常住人口和地级市面积的比值表示。

本文被解释变量预算收入偏离度和预算支出偏离度数据是根据各地级市预算执行情况和预算草案报告手工整理而得，解释变量财政收入分权和财政支出分权数据来源于各地级市各年统计年鉴和财政年鉴，其余变量数据来源于历年中国统计年鉴。各变量的测量和数据来源如表1所示。

五、实证结果及分析

（一）描述性统计分析

本文采用Stata16进行面板数据的处理和回归分析，表2为变量描述性统计结果。预算收入偏离度（RBD）平均值为3.00%，预算支出偏离度（EBD）平均值为19.10%，远超过收入预算偏离度。并且，财政支出分权（efiscal）平均值（67.30%）水平接近财政收入分权（rfiscal）平均值（36.70%）的两倍。可见，不论是预算偏离度还是财政分权，各样本地级市的支出水平平均远高于收入水平。

于收入水平。

（二）模型结果及分析

模型（1）至模型（6）的回归结果如下：

表3显示的是财政收入分权（rfiscal）、新《预算法》的实施（law）与预算收入偏离度（RBD）的相关实证估计结果。列（1）的估计结果显示财政收入分权（rfiscal_{it}）与预算收入偏离度的相关系数为0.0335，但不显著。列（2）和列（3）的回归结果分别为在模型（1）和模型（2）的基础上加

表 1 被解释变量、解释变量和控制变量的测量和数据来源

变量类型	变量名称	符号	变量描述	数据来源
被解释变量	预算收入偏离度	RBD	(财政收入决算数-财政收入预算数)/财政收入预算数	各地级市各年预算执行情况 and 预算草案报告
	预算支出偏离度	EBD	(财政支出决算数-财政支出预算数)/财政支出预算数	
解释变量	财政收入分权	rfiscal	地方本级一般公共预算收入/地方本级收入总数	各地级市统计年鉴、财政年鉴
	财政支出分权	efiscal	地方本级一般公共预算支出/地方本级支出总数	
调节变量	新《预算法》的实施	law	新预算法颁布实施前的年份（2015年）以前记为0，2015年及以后记为1	
控制变量	经济增长率	gdp	GDP实际增长率	历年《中国统计年鉴》
	非农产业化率	nag	第二、三产业产值之和/第一产业产值	
	城镇化率	urb	城镇人口/年末常住人口	
	人口密度	pop	年末常住人口/地级市面积	
	最终消费率	con	最终消费额/GDP	
	固定资产投资率	fix	固定资产投资额/GDP	

表 2 描述性统计分析

变量	观测值	平均值	标准差	最小值	最大值
预算收入偏离度/RBD _{it}	989	0.030	0.258	-1.804	1.840
预算支出偏离度/EBD _{it}	979	0.191	0.383	-1.032	1.976
财政收入分权/rfiscal _{it}	998	0.367	0.249	0.003	2.058
财政支出分权/efiscal _{it}	992	0.673	0.305	0.008	2.419
经济增长率/gdp _{it}	1,000	0.082	0.148	-1.000	0.958
非农产业化率/nag _{it}	1,000	20.241	35.971	1.004	737.978
城镇化率/urb _{it}	1,000	0.550	0.177	0.099	0.976
人口密度/pop _{it}	1,000	495.252	431.241	9.583	2576.432
最终消费率/con _{it}	1,000	0.465	0.232	0.017	1.828
固定资产投资率/fix _{it}	1,000	0.857	0.584	0.090	5.188

入新《预算法》执行与否的调节变量及其与财政收入分权的交互项。结果显示新《预算法》的颁布施行对预算收入偏离度以及财政收入分权的预算偏离效应均没有显著影响。预算收入偏离度的估计结果不显著的原因可能在于，预算收入受经济形势和政府竞争的共同影响。一方面，财政收入与经济形势相伴相生，经济决定财政是基本规律。经济转型调整会通过影响税源财基而影响财政收入资源。因此，地方政府实际财政收入的主

要因素是宏观经济形势，而非地方政府财政收入能力。另一方面，考虑到政府间竞争和政策的不确定性，地方政府均具有扩大预算收入配置权的主观倾向，预算收入偏离行为普遍存在，现象颇为典型。也就是说，在宏观经济形势和政府间竞争的作用之下，地方政府在收入预算的编制安排和实际执行上具备的自由配置权不会对预算偏离度产生显著的影响，即财政收入分权的预算偏离度效应不显著，那么新《预算法》的执行也无法

表 3 财政收入分权、新《预算法》与预算收入偏离度的回归结果

变量	(1) 预算收入偏离度	(2) 预算收入偏离度	(3) 预算收入偏离度
预算收入偏离度的滞后一期/RBDit _{t-1}	0.022*	0.021*	0.022*
	(0.012)	(0.012)	(0.012)
财政收入分权/rfiscal _{it}	0.034	0.035	0.013
	(0.058)	(0.059)	(0.052)
新《预算法》的实施/lawit	—	0.008	0.001
		(0.116)	(0.119)
财政收入分权*新《预算法》的实施/rfiscalit-lawit	—	—	0.042
			(0.101)
经济增长率/gdp _{it}	0.026	0.025	0.025
	(0.021)	(0.021)	(0.022)
非农产业化率/nag _{it}	0.040	0.041	0.040
	(0.034)	(0.034)	(0.034)
城镇化率/urb _{it}	-0.174***	-0.176***	-0.176***
	(0.062)	(0.062)	(0.062)
人口密度/pop _{it}	-0.015	-0.015	-0.015
	(0.019)	(0.019)	(0.019)
最终消费率/con _{it}	-0.0724	-0.0737	-0.0730
	(0.061)	(0.060)	(0.060)
固定资产投资率/fix _{it}	0.032	0.032	0.031
	(0.021)	(0.021)	(0.021)
观测量	555	555	555
Sargan 检验	0.001	0.000	0.001
Hansen 检验	1.000	1.000	1.000
工具变量个数	6	6	6
一阶序列相关检验	0.000	0.001	0.001
二阶序列相关检验	0.304	0.307	0.334

注：***表示 p<0.01，**表示 p<0.05，*表示 p<0.10。

对二者关系发挥制约作用。

表4显示的是财政支出分权 (efiscal)、新《预算法》(law) 与预算支出偏离度 (EBD) 的估计结果。列 (4) 中财政支出分权 (efiscal) 与支出预算偏离度 (EBD) 呈现出在 1%水平上显著正相关关系。这意味着财政支出分权程度高的地方政府在自由裁量权驱使之下, 倾向于扩张预算支出编制边界, 从而导致预算支出规模膨胀。列 (5) 中

新《预算法》的实施 (law) 与支出预算偏离度 (EBD) 在 1%水平上显著负相关, 可见新《预算法》的施行对降低支出预算偏离度效果显著。列 (6) 加入新《预算法》和财政支出分权的交互项后, 结果显示其与支出预算偏离度在 1%水平上显著负相关, 这意味着新《预算法》的执行能够有效制约财政支出分权的预算偏离效应。

控制变量中, 城镇化率与预算收入偏离度在

表 4 财政支出分权、新《预算法》与预算支出偏离度的回归结果

变量	(4) 预算支出偏离度	(5) 预算支出偏离度	(6) 预算支出偏离度
预算支出偏离度的滞后一期/EBDit ₋₁	0.040*** (0.013)	0.040*** (0.013)	0.038*** (0.013)
财政支出分权/efiscal _{it}	0.265*** (0.082)	0.265*** (0.082)	0.457*** (0.098)
新《预算法》的实施/law _{it}	—	-0.113** (0.050)	0.655*** (0.180)
财政支出分权*新《预算法》的实施/efiscalit·lawit	—	—	-0.405*** (0.129)
经济增长率/gdp _{it}	-0.006 (0.021)	-0.006 (0.021)	-0.001 (0.021)
非农产业化率/nag _{it}	-0.130*** (0.037)	-0.130*** (0.037)	-0.140*** (0.036)
城镇化率/urb _{it}	0.035 (0.084)	0.035 (0.084)	0.034 (0.085)
人口密度/pop _{it}	-0.028 (0.022)	-0.028 (0.022)	-0.028 (0.021)
最终消费率/con _{it}	-0.061 (0.061)	-0.061 (0.061)	-0.076 (0.057)
固定资产投资率/fix _{it}	-0.027 (0.022)	-0.027 (0.022)	-0.015 (0.023)
观测量	538	538	538
Sargan 检验	0.001	0.000	0.001
Hansen 检验	1.000	1.000	1.000
工具变量个数	6	6	6
一阶序列相关检验	0.003	0.003	0.002
二阶序列相关检验	0.110	0.110	0.184

注: ***表示 p<0.01, **表示 p<0.05, *表示 p<0.10。

表 5 进一步分析的回归结果

变量	预算支出偏离度
预算支出偏离度的滞后一期/EBD _{a-1}	0.054*** (0.013)
预算收入偏离度/RBD _a	0.147* (0.083)
经济增长率/gdp _a	-0.005 (0.019)
非农产业化率/nag _a	-0.083** (0.042)
城镇化率/urb _a	-0.026 (0.078)
人口密度/pop _a	-0.043* (0.026)
最终消费率/con _a	-0.106* (0.062)
固定资产投资率/fix _a	-0.030 (0.021)
观测量	539
Sargan 检验	0.000
Hansen 检验	1.000
工具变量个数	8
一阶序列相关检验	0.003
二阶序列相关检验	0.335

注：***表示 p<0.01，**表示 p<0.05，*表示 p<0.10。

1%水平上呈现显著负相关，说明城镇化率的提高能够降低预算收入偏离度。同时，非农产业化率

与预算支出偏离度在 1%水平上呈现显著负相关，这意味着非农产业化率的提高会导致预算支出偏离度的下降。

为更加清晰地呈现新《预算法》的施行是如何调节财政支出分权与预算支出偏离度之间的关系，本文绘制了新《预算法》修订前后财政支出分权程度与支出预算偏离度的关系图，如图 4 所示。可以看出，随着新《预算法》的修订和执行，财政支出分权程度对支出预算偏离度的增强作用力被显著制约，假设 3 进一步得到验证。

(三) 内生性问题

为验证被解释变量预算偏离度是否对核心解释变量财政分权程度产生影响，即是否具有反向因果所产生的内生性问题，本文采用工具变量法验证。由于预算偏离度无法影响地方政府上一年的财政分权程度，本文将财政分权程度的滞后一期作为工具变量。

在采用豪斯曼检验验证内生性假设中，在财政收入分权滞后一期和财政支出分权滞后一期分别作为工具变量时，P 值分别为 0.5437 和 0.8121，均大于 0.1，则接受不存在内生性的原假设。可见，被解释变量预算偏离度对核心解释变量财政分权程度影响不显著，不存在反向因果问题，进一步说明了本文的实证估计结果较为稳健。

(四) 进一步分析

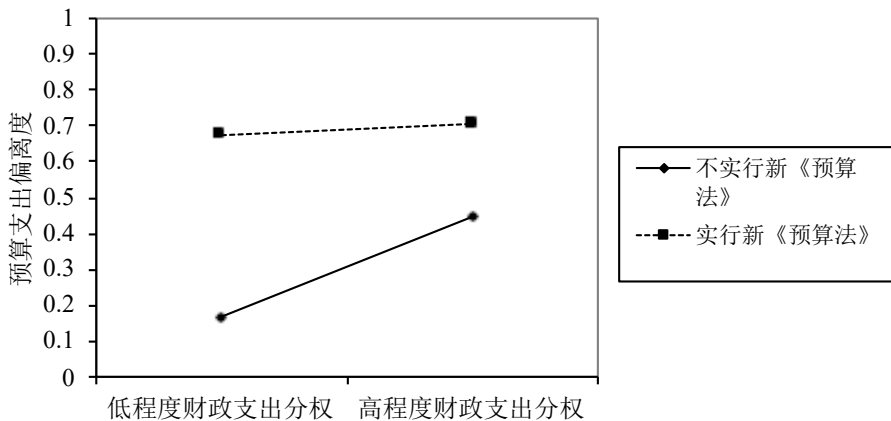


图 4 新《预算法》施行对财政支出分权与预算支出偏离度关系的调节作用

预算支出偏离一定程度上由预算收入偏离引发,本研究对预算收入偏离是否会导致预算支出偏离进行分析探讨,采用稳健的两步系统GMM方法(robust two-step system GMM)构建动态计量模型如下:

$$EBD_{it} = \lambda_0 + \lambda_1 EBD_{it-1} + \lambda_2 RBD_{it} + \omega X_{it} + \mu_i + \mu_t + \varepsilon_{it}$$

估计结果如表5结果所示,预算收入偏离度的提高将会导致预算支出偏离度的提高,且在10%水平上显著相关。这意味着,在地级市政府预算管理过程中,一定程度上“超收”是“超支”的引发因素。

六、结论与启示

(一) 研究结论

本文对预算偏离度的形成机制进行了理论分析,并且利用2010年至2019年全国100个地级市的面板数据,采用稳健的两步系统GMM方法(robust two-step system GMM)构建调节效应模型,从收入和支出两个方面对新《预算法》的执行如何制约财政分权的预算偏离效应进行了理论论证与实证分析。结果表明:第一,基于自由裁量权,财政支出分权程度较高的地方政府在预算执行过程中基于自由裁量权更有主观能动性扩大财政支出规模,从而导致预算支出偏离。第二,新《预算法》的施行能够通过规范预算编制、严格预算执行,达到预算收支严格管理的目的,从而实现制约财政支出分权的预算支出偏离度效应。第三,受宏观经济形势和地方政府间竞争的影响,预算收入偏离具有普遍性和典型性,财政收入分权程度对预算收入偏离度的影响不明显,新《预算法》的实施对二者关系的制约作用也不显著。

(二) 政策启示

基于上述结论,本文提出完善我国财政分权改革,规范和推动现代化预算管理制度的相关政策建议:

第一,建立规范的预算管理体系,提高预算编制的科学性。提升财政部门预算管理核心部门的话语权,考虑建立相对独立的预算编制机构,有助于促进财政收支预测的科学性、推进预算编制的规范性、加强预算收支偏离的约束性。对于“超收”和“超支”的财政资金加强预算硬约束,同时完善财政预算资金的绩效评估体系。

第二,加强财政预算法治建设,严格执行新《预算法》。政府财政收支需以法律为依托,以法制化管理为规范途径。一方面,加强各级政府对预算执行的领导,在依法组织预算收入的同时,需严格管理预算支出,并加强对预算执行的分析以及时解决预算执行过程中遇到的问题;另一方面,加强各部门对预算收支的管理,严格监管部门预算收入的上缴情况和预算支出的具体用途。

第三,加快推进财政分权改革,在新《预算法》实施的背景下进一步消除地方政府被迫实施预算偏离的顾虑。自1994年“分税制”改革以来,央地政府呈现财权上收、事权下放的趋势,而新《预算法》的实施有助于减轻地方财政压力增大导致的预算偏离现象。因此,在新《预算法》实施背景下可加快推进财政分权改革的进程。一方面,推进省以下地方政府财权事权和支出责任划分的改革,通过健全转移支付制度给地方提供充足的财力保障。另一方面,激发地方政府积极性的同时需要纠正地方政府的行为扭曲和职能错配,关键在于要加快推进地方税体系的建立,保证地方政府拥有充足的财政收入来源。

注释

①现阶段,收入偏离对支出偏离的影响仍然存在争论。一方面,收入偏离扩大使得支出增加,从而导致支出偏离扩大;另一方面,收入偏离度提高说明政府对地方收入来源预测缺乏准确性,在预算编制时会削减部分预算支出项目,这也意味着“超收”不是导致预算支出偏离扩大的直接原因。

参考文献

- [1]王安,魏建.地方官员结构与中国省际财政分权[J].经济与管理研究,2013,000(10):5-14.
- [2]OHLSSON H, VREDIN A.Political cycles and cyclical policies [J].The Scandinavian Journal of Economics, 1996, 98(2): 203-218.
- [3]PALEOLOGOU S.Political manoeuvres as sources of measurement errors in forecasts[J].Journal of Forecasting, 2005, 24(5): 311-324.
- [4]ARMSTRONG J S.Relative accuracy of judgmental and extrapolative methods in forecasting annual earnings[J].Journal of Forecasting, 1983, 2(4): 437-447.
- [5]BUETTNER T, KAUDER B.Revenue forecasting practices: Differences across countries and consequences for forecasting performance[J].Fiscal Studies, 2010, 31(3): 313-340.
- [6]BOYD D J, DADAYAN L, Ward R B.States' revenue estimating: Cracks in the crystal ball[J].State Tax Notes, 2011: 945-72.
- [7]林慕华,马骏.中国地方人民代表大会预算监督研究[J].中国社会科学,2012,(6):73-90.
- [8]王华春,刘清杰.地区财政预决算偏差与政府效率、经济增长的关系研究[J].财经论丛(浙江财经大学学报),2015,(11):34-42.
- [9]陈志刚,吕冰洋.中国政府预算偏离:一个典型的财政现象[J].财政研究,2019,(1):24-42.
- [10]高培勇.关注预决算偏离度[J].涉外税务,2008(1):5-6.
- [11]吕冰洋,李岩.中国省市财政预算偏离的规律与成因[J].经济与管理评论,2020,36(4):92-105.
- [12]徐阳光.收入预测与预算法治:预决算收入偏差的法律评估[J].社会科学,2011(4):45-53.
- [13]马蔡琛.市场经济国家的预算超收形成机理及其对中国的启示[J].财政研究,2008,000(11):72-75.
- [14]顾海兵,刘翔畅.财政预算程序视角下的预算偏离度研究[J].学术界,2015(10):52-61.
- [15]WILDASIN E, David.Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations[M]. World Bank Publications, 1997.
- [16]王志刚,杨白冰.财政分权、积极财政政策与预算支出偏离度[J].宏观经济研究,2019(8):15-27+38.
- [17]汪利钺,李延均,李霞.政府官员理性行为及其异质性对财政预算的影响研究[J].中央财经大学学报,2016(4):16-27.
- [18]PALEOLOGOU S M.Political Manoeuvres as Source of Measurement Errors in Forecasts[J].Journal of Forecasting, 2005, 24(5): 311-324.
- [19]BISCHOFF I, GOHOUT W.The Political Economy of Tax Projections[J].International Tax and Public Finance, 2010, 17(2): 133-150.
- [20]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.
- [21]冯辉.地方政府竞争、财政压力与地方预算编制科学性:基于省级面板数据的分析[J].当代财经,2017(5):34-43.
- [22]王华春,刘清杰.地区财政预决算偏差与政府效率、经济增长的关系研究[J].财经论丛,2015(11):34-42.
- [23]李建军,刘媛.新《预算法》能够降低地方政府预决算偏离度吗:来自四川省州市的证据[J].财政研究,2020(7):39-52.
- [24]王银梅.官僚预算最大化理论与财政超收问题探析[J].财政研究,2012(2):46-49.
- [25]陈明.财政分权、政府竞争与企业全要素生产率[J].技术经济与管理研究,2020(12):76-81.
- [26]陈志刚.财政支出分权如何影响政府支出预算偏离[J].经济理论与经济管理,2020(11):39-54.
- [27]菲晓颖,成涛林.苏州财政收支预决算偏离度实证分析:2004-2011[J].财政研究,2012(12):64-66.
- [28]郭庆旺,贾俊雪.财政分权、政府组织结构与地方政府支出规模[J].经济研究,2010(11):61-74+89.
- [29]乔宝云,范剑勇,冯兴元.中国的财政分权与小学义务教育[J].中国社会科学,2005(6):37-46.
- [30]范子英,张军.财政分权与中国经济增长的效率:基于非期望产出模型的分析[J].管理世界,2009(7):15-25.
- [31]王文剑.中国的财政分权与地方政府规模及其结构:基于经验的假说与解释[J].世界经济文汇,2010(5):109-123.
- [32]梁若冰.财政分权下的晋升激励、部门利益与土地违法[J].经济学(季刊),2009,(4):283-306.
- [33]吴木奎,林溢.政府规模扩张:成因及启示[J].公共管理学报,2010(4):1-11.
- [34]龚锋,卢洪友.公共支出结构、偏好匹配与财政分权[J].管理世界,2009,000(1):10-21.
- [35]肖超,肖挺.财政分权对我国环境污染的影响:基于产业结构和经济发展水平的视角[J].华东经济管理,2019,033(11):72-77.
- [36]赵文凯,王大树.环境质量、公共卫生支出与经济增长的动态关系研究:基于财政分权视角[J].江西社会科学,2020,40(1):120-132.
- [37]方红生,张军.攫取之手、援助之手与中国税收超GDP增长[J].经济研究,2013(3):108-122.

(责任编辑:高梦彤)

**Research on the Restrictive Effect of the Implementation of the New Chinese Budget Law on the Budget
Deviation Effect of Fiscal Decentralization: Demonstration and Test**

YAN Mengjie, CUI Jun

(School of Public Administration and Policy, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: The deviation of budget is an important factor affecting the construction of modern budget system, which usually reflects the degree of financial budget constraint from both revenue and expenditure. The theory of maximizing the bureaucratic budget emphasizes the discretion of the official on income and expenditure based on the fiscal decentralization, which tends to break through the boundaries and expand the scale in the process of budget preparation and implementation. The implementation of the new Chinese Budget Law in 2015 has restricted the discretionary behavior improperly exercised in the budget revenue and expenditure of the government, which makes the budget preparation more scientific and the budget implementation more standardized, and provides legal guarantee for reducing the budget deviation. Based on the data of the budget of 100 prefecture-level municipal governments in 2010–2019, this paper studies the restrictive effect of the implementation of the new Chinese Budget Law on the budget deviation effect of the fiscal decentralization by building the adjustment effect model and using the robust two-step GMM method. It is found that the improvement of fiscal expenditure decentralization will lead to the increase of budget expenditure deviation, but the implementation of the new budget law can restrict the deviation effect of fiscal expenditure decentralization on budget expenditure. Affected by the macroeconomic situation and competition among local governments, the budget deviation effect of fiscal revenue decentralization is not obvious, and the restrictive effect of the implementation of the new budget law on the deviation effect is not significant as well. Therefore, in the process of promoting the establishment and perfection of the budget system, we should not only improve the reform of fiscal decentralization, but also gradually strengthen the construction of the rule of law of the financial budget.

Key words: New Chinese Budget Law; Fiscal decentralization; Budget deviation; Restrictive effect