

社会监督对地方政府预决算 偏离的治理效应

刘 媛 李建军

(西南财经大学,成都 611130)

内容提要:公开透明是现代预算制度的重要特征,也是社会公众有效监督预算的前提。本文实证考察了社会监督对地方政府预决算偏离的影响,研究发现:社会监督显著降低了地方政府收入预决算偏离和支出预决算偏离。进一步分析后发现,社会监督对收入预算和支出预算的执行偏离均具有显著降低作用,对预算编制偏离的矫正效应主要存在于支出预算;社会监督对省级政府可控预决算偏离行为的矫正效应也主要体现在支出预算。此外,社会监督在矫正地方政府预决算偏离的同时,还促进了地方政府财政支出结构的合理化。本文的研究对运用社会监督力量完善约束有力的现代预算制度提供了经验支持。

关键词:预算公开 预决算偏离 新闻报道 预算监督 社会监督

中图分类号:F812.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)03-0013-12

一、引言

财政是国家治理的基础和重要支柱。“治理即预算”(Wildavsky, 2001),预算是财政活动的集中反映(肖鹏, 2019),是控制政府权力扩张的有效载体。党的十九大报告明确提出要建立约束有力的现代预算制度,全面实施预算绩效管理。然而现行预算管理中,仍存在编制时高估冒算、预算调整随意等诸多问题,最终表现为预算与决算的差异,也即预决算偏离。目前国际通行的合理预决算偏离约5%以内,我国地方政府预决算偏离程度大多高于该水平(王秀芝, 2009; 陈志刚和吕冰洋, 2019),这不可避免地损害了政府预算的权威,不利于国家治理体

系和治理能力现代化进程。

近年来,随着社会监督观念逐渐深入人心,以公众为主体的新型问责机制逐步发挥作用,成为政府预算治理中的重要监督机制(张琦和吕敏康, 2015)。新时代下,政府公开预算信息成为建立现代财政制度的内在要求,也是社会公众进行有效监督的必要基础。这有助于保障人民群众知情权、参与权、监督权,对促进政府负责履职和社会公众监督具有重要意义。

党的十八大以来,中央非常重视预算监督机制建设,不仅加强了立法机构、审计机关的监督作用,还强调构建全方位的社会监督体系。由此,我国围绕政府预算信息公开进行了一系列改革,如修订

[收稿日期]2022-01-22

[作者简介]刘媛,财税学院博士生,研究方向为财税理论与政策;李建军,财税学院教授,研究方向为财税理论与政策。

[基金项目]国家社会科学基金重点项目“政府间横向税收分配的内在逻辑、激励效应与机制优化研究”(批准号:20AJY019)。

《中华人民共和国预算法》《政府信息公开条例》、印发推进政府预算公开工作意见等一系列指南性文件,明确政府预算遵循公开原则,目的在于促使地方政府主动接受社会监督,提升政府绩效和履职能力。目前,已逐步形成涵盖财政预算、部门预算和转移支付预算等多层次、全方位、全过程的预算公开体系,为社会公众进行全方位的财政监督提供了必要基础。

既有文献表明,社会公众与政府官员在公共财政资金使用上是一种委托代理关系(张琦和郑瑶,2018),政府官员在公共物品生产和消费中具有“双边信息垄断能力”(Gonzalez 和 Mehay,1985)。财政预算信息公开作为公众评价政府绩效、监督政府行为的重要信息来源(Brusca 等,2018),可以帮助社会公众有效地了解地方政府财政收支行为,缓解公众与政府之间的信息不对称问题,减少地方政府过度使用预算自由裁量权的可能,从而提升政府预算治理能力(叶满城和刘爽,2020;王汇华,2020)。然而,也有研究文献发现,预算问责需要相关的专业知识,这意味着普通公众分析预决算信息并进行问责具有较大难度。并且,社会公众个体问责政府,所产生的收益并不能清晰地归集于个人,公众易表现出“理性无知”的状态(Downs,1957;张琦等,2016),社会公众对政府预算行为的治理效应可能并不如预期。那么,社会监督是否降低了地方政府预决算偏离行为呢?为回答这一问题,本文运用我国省际面板数据,实证评估了社会监督对地方政府预决算偏离行为的影响。

相较于已有研究,本文可能的边际贡献为:其一,从预算公开的视角,实证检验了社会监督对地方政府收入、支出预决算偏离行为的治理效应;其二,探究了社会监督对预算编制和预算执行环节的不同作用,以及对省级政府可控的预决算偏离行为的影响;其三,发现社会监督在矫正地方政府预决算偏离的同时,也有助于促进地方政府财政支出结构的合理化。这些发现为理解社会监督的预算治理特征,构建公开透明的现代预算制度提供了经验支持。

本文后续架构安排为:第二部分是制度背景和理论分析;第三部分是模型设定、变量选择和数据说明;第四部分是实证分析;第五部分是进一步分析;第六部分是结论与政策建议。

二、制度背景与理论分析

(一)制度背景

社会监督是指国家机关以外的社会组织和公民,依据宪法和法律赋予的权利,对执政党和政府行为进行监督。作为国家实现善治必不可少的一环,社会监督是提升政府治理水平的重要方式,主要有公众监督、社会团体监督、舆论监督等,表现为社会公民或团体通过批评、建议、检举、请愿、选举,或运用传播媒介表达议论、意见、看法等基本方式,对国家机关及其工作人员权力行使行为的合法性与合理性进行监督,纠正和制约权力运行中的偏差行为,是人民主权原则的直接表现。这种监督虽不具有直接的法律效力,却可以引发国家监督机制的运行,甚至引致强制性的法律后果。社会监督机制的有效运行,与国家的治理机制、民主化实现形式、社会公众的法律意识等相关,提升知情权是发挥社会监督力量的关键之一。

政府预算信息公开透明,是建立全面规范透明、标准科学、约束有力现代预算制度的重要推动力。我国围绕政府预算信息公开出台了一系列法律法规、条例文件等,尤其是2008年《政府信息公开条例》实施后,政府积极推动确保人民群众知情权、参与权和监督权的预算公开改革,极大地提升了社会公众监督政府预算的积极性和能力。如2011年6月中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于深化政务公开加强政务服务的意见》,2014年3月财政部发布《关于深入推进地方预决算公开工作的通知》,强调保障公民对政府预算信息的知情权、参与权、表达权和监督权。为促进预算公开的常态化和制度化,2014年8月新修订的《中华人民共和国预算法》(简称《预算法》),强化预算公开透明原则,从“经济宪法”层面对预算公开做出了明确规定,奠定了政府预算公开的法律基础。2016年2月,中共

中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推进政务公开工作的意见》，全面部署和落实政务信息公开工作。2016年10月，财政部印发《地方预决算公开操作规程》的通知，对地方预决算公开的原则、职责、时间、内容和方式等，进行了细致的规范。2019年5月，新修订的《政府信息公开条例》施行，明确了政府信息“公开为常态、不公开为例外”的公开原则。2020年8月发布的《中华人民共和国预算法实施条例》，更加细化了财政预算、部门预算公开的内容和要求。目前，已逐步形成涵盖财政预算、部门预算和转移支付预算等方面的多层次、全方位、全过程的预算公开体系，为社会公众进行全方位的预算监督提供了必要基础。

近年来，随着社会监督观念深入人心，以公众为主体的社会监督逐步发挥作用，成为政府预算治理中的重要监督机制。监督政府全面公开预算信息，也成为社会公众发挥监督作用的重要着力点。虽然全国34个省份于2012年均已公开省级财政总预算，但由于各地方政府对预算安排和执行内容的公开程度不同，社会公众对政府财政信息的了解和掌握有限，各地政府接受社会公众财政监督的程度存在着较大差异。基于此，上海财经大学自2008年起对省级财政信息公开状况进行年度调查评估，其课题组通过网上检索、官网查询信息公开内容、申请公开未依法公开内容等方式，评估地方政府预算信息公开程度和接受社会公众监督的回应态度；同时，还会向社会各界公布年度省级财政预算公开信息的评分情况和得分排名，这不仅有助于评估地方政府接受社会公众进行财政监督的程度，还对地方政府了解自身财政预算公开程度及与其他省份的差距具有积极作用，进而督促地方政府自觉主动地提升预算信息公开力度。

（二）理论分析

政府存在的目的和依据，在于提供安全秩序、基础设施、教育、医疗卫生等公共产品和服务，以增进社会公众利益。政府是经由代议制或代表制的法定程序成立，受社会公众或人民之托履行公共产品和服务提供的代理机构。任何机构都是由

人组成的，其存续和作用发挥，离不开机构中的人。政府利用财政资源，提供公共产品及服务、履行职能，依赖于组成政府的官员及公务工作人员（简称官员）。政府官员作为公共权力的代理人，在行使公共权力时，同时具有公共利益最大化和个人效用最大化的双重价值取向，两者的利益具有一致，也存在冲突。不同的预算安排所带来的公共利益的增进不同，对官员个人效用产生影响的程度并不一致，相对于较为“刚性”的预算而言，官员有追求自由裁量预算最大化的强烈动机（Dunlevy, 2014）。在预算执行中，官员或预算执行单位，借助自身的信息优势，有动机和可能突破预算安排，从而造成预算偏离。

降低政府与利益相关者之间的信息不对称，可以弱化官员在预算执行过程中的信息垄断优势，提升社会公众的预算监督能力，降低官员的自由裁量预算动机与行为（张琦等，2016）。正因如此，各国都制定了政府信息公开、财政预算透明的相关制度，以消弭作为受托人的政府与作为委托人的权力机关、社会公众之间的信息不对称，促使作为受托人的政府及其官员，按照委托人的意志，依法履行受托责任、使用预算资金。在我国，以《预算法》为代表的法律法规，确定了预算公开的原则和要求，保证了社会公众对预算编制、执行、调整和决算的监督权。

理论上，政府决策、执行、结果等信息予以公开，使其行为和决策完全处于公众的监督之下，目的是接受公众监督，促使地方政府的公共权力在经公众同意的规则下运行，是社会公众履行监督权的重要着力点。第一，对于社会公众而言，财政预算信息公开，将政府官员占有的信息公之于众，可以确保社会公众的预算知情权和监督权。这有助于缓解公共物品提供成本在政府与公众利益相关者之间的信息不对称，弱化政府官员在公共物品生产和消费中的双边信息垄断能力，减少暗箱操作空间和抑制腐败（李影和牛毅，2014；黄寿峰和郑国梁，2015），约束地方政府官员绕过预算的自收自支等不合理行为，降低过度使用自由量裁权的可能。第

二,对于政府官员而言,预算信息全面处于公众监督之下,减少了超实际需求、争取预算资金的冲动;同时,地方政府对公开的预算信息内容负有责任,社会公众对公开内容进行评价、质疑、热议等而产生的社会舆论,可能会影响地方政府和官员的政治声誉(张琦和吕敏康,2015),更有可能引来同级或上级监督机构的问责,这对政府官员可能存在的违规行为具有威慑作用。因此,政府官员会对即将公开的预算信息自查自纠,这有助于促进政府官员相对规范地使用、分配公共资金和自觉注重资金使用绩效。第三,对于政府治理能力而言,预算公开透明为普通公众主动参与预算监督提供了平台,体现了代议制民主和直接民主的结合(陈龙,2011),是提高政府可问责性、公信力、创造公众治理预算的重要手段。社会公众依据政府公开的预算信息,了解公共资金的决策过程与结果,判断地方政府是否按照人民的利益行事,进而约束、矫正政府行为。这有利于解决代议制中存在的代表发声不到位、监督不到位等弊端,强化政府部门的支出责任意识,促使预算编制和执行更符合民意和客观实际的需求,提升政府财政预算的管理水平。据此,本文提出研究假说:社会监督有助于降低地方政府收支预决算偏离行为,具有预算治理效能。

三、模型设定、变量选择和数据说明

(一)模型设定

为检验社会监督对地方政府预决算偏离的治理效应,本文构建了如下双向固定效应模型:

$$Deviation_{it} = \beta_0 + \beta_1 lntran_{it} + \sum \beta_j Controls_{it} + \gamma_t + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中,被解释变量 $Deviation_{it}$ 为 i 省(直辖市或自治区)第 t 年财政收入预决算偏离度和财政支出预决算偏离度的绝对值; γ_t 表示时间固定效应, μ_i 表示地区固定效应。 $lntran_{it}$ 是本文主要关注的核心解释变量社会监督,本文选择样本省份财政透明度得分来衡量地方政府主动接受社会公众监督的程度。 β_1 则是表示社会监督对地方政府收支预决算偏离的治理效应大小。 $Controls_{it}$ 为一系列控制变量, ε_{it} 为

随机误差项。

(二)变量选择

1.地方政府预决算偏离。借鉴高培勇(2008)、李建军和刘媛(2020)的测度思路,采用年初预算数和决算数之间的差异来衡量地方政府全过程的预决算偏离行为。通过收集各地区政府、人大官方网站公开的财政预算报告,手工整理了各省份的年初预算数,以预决算偏离的绝对值与年初预算数之比来衡量偏离程度,具体计算公式为:

收入预决算偏离度 ($Deviation_1$) = | 收入决算数 - 收入年初预算数 | / 收入年初预算数

支出预决算偏离度 ($Deviation_2$) = | 支出决算数 - 支出年初预算数 | / 支出年初预算数

2.社会监督。预算的社会监督是社会公众对预算编制、执行、调整和决算等全方位、全过程的具体监督行为。公众对所在地区的预算收支提出的意见和建议的数量和质量,是比较有效的度量指标。但是,这样的数据难以获取。本文以地区财政透明度作为社会监督($lntran$)的代理变量,其合理性在于:一方面,公开透明可以缓解社会公众与政府预算信息不对称,弱化地方政府绕开预算自收自支的权力(储德银和左芯,2019)。地方政府的财政透明度越高,社会公众越能根据自身偏好,监督地方政府预算资金使用的合法性、科学性和有效性,抑制政府官员的机会主义行为。另一方面,监督政府全面公开预算信息,成为社会公众发挥监督作用的重要着力点。财政透明度也是社会公众监督政府公开财政预算信息、履行监督权的效果体现,从保证监督权的层面而言,可以促使政府提升预算绩效、促进政府和官员自觉认真履职(张琦和吕敏康,2015;廖玉群,2018)。上海财经大学发布的《中国财政透明度报告》,评估了各省(市)地方政府的财政透明度得分。该财政透明度指数,不仅有助于评估地方政府接受社会公众进行财政监督的程度,还给出了各省财政透明度得分及其排名,对地方政府了解自身财政预算公开程度及与其他省份的差距具有积极作用,进而督促地方政府自觉主动地提升预算信息公开力

度，起到了社会监督的作用；评估的财政透明度得分，在社会上也产生了广泛的影响，客观上更加激发了公众对财政预算的关注，引导社会公众了解并积极参与预算治理。此外，本文在稳健性检验中，也从舆论监督的视角考察社会监督的预算治理效果，以进一步验证研究结论的有效性。

3.主要控制变量。本文的控制变量包括地区人均 GDP、地区年末常住人口数、地区年末就业人口数、财政自给率、财政支出规模、第二产业占比、第三产业占比，为减缓可能产生的异方差并解读方便，部分变量取自然对数。主要变量定义如表 1 所示。

表 1 主要变量定义

变量名称	变量符号	变量定义
收入预决算偏离度	Deviation_1	收入决算数 - 收入年初预算数 / 收入年初预算数
支出预决算偏离度	Deviation_2	支出决算数 - 支出年初预算数 / 支出年初预算数
社会监督	Lntran	取自然对数的各省份地方政府财政透明度得分(百分制)
地区人均 GDP	Lnpergdp	地区人均 GDP 取自然对数值
地区年末常住人口数	Lnpop	地区年末常住人口数取自然对数值
地区年末就业人口数	Lnemploy	地区年末就业人口数取自然对数值
财政自给率	Gov1	财政收入决算数与财政支出决算数之比
财政支出规模	Gov2	财政支出决算数与 GDP 之比
第二产业占比	Ratio_gdp2	第二产业产值与 GDP 之比
第三产业占比	Ratio_gdp3	第三产业产值与 GDP 之比

(三)数据说明

基于数据可得性和可比性，本文以我国 30 个省(直辖市、自治区,不含西藏和港澳台地区)地方财政一般公共预算为研究对象，样本地区的决算数、调整预算数以及控制变量数据来源于 2009 年-2017 年的《中国财政年鉴》、各省份历年统计年鉴。各省份的年初预算数来源于本级人民政府官网、财

政部门、本级人大官网等公开的财政预算报告,社会监督衡量指标来自上海财经大学发布的《中国财政透明度报告》。之所以样本截止期为 2016 年,是因为本文使用的《中国财政透明度报告》中的财政透明指标只到 2016 年。主要变量描述性统计如下表 2 所示。

表 2 主要变量的描述性统计

变量	观测值	平均值	标准差	最小值	中位数	最大值
Deviation_1	270	0.083	0.084	0.000	0.059	0.407
Deviation_2	270	0.262	0.198	0.003	0.230	1.169
Lntran	270	3.474	0.457	2.332	3.495	4.353
Lnpergdp	270	10.534	0.507	9.196	10.527	11.680
Lnpop	270	8.184	0.741	6.318	8.248	9.306
Lnemploy	270	6.004	0.766	3.850	6.093	7.587
Gov1	270	0.515	0.196	0.148	0.454	0.938
Gov2	270	0.231	0.098	0.087	0.210	0.627
Ratio_gdp2	270	0.467	0.081	0.193	0.484	0.590
Ratio_gdp3	270	0.425	0.092	0.286	0.405	0.802

四、实证分析

(一)基准回归结果

为尽量减弱无法观测的地区异质性和一些不可观测因素对回归结果的影响,本文控制了省际固定效应和时间固定效应,并使用省层面的聚类稳健标准误。采用逐步回归方法对模型进行估计(邓淑莲和朱颖,2017;鲁元平等,2018),表3列示了逐步加入控制变量的估计结果,第(1)–(2)列为仅控制地区人均GDP、人口规模、财政自给率,回归结果显示,反映社会监督的财政透明度变量Lntran的估计

系数都显著为负,表明社会监督显著降低了地方财政收入预决算偏离度和地方财政支出预决算偏离度。本文在第(3)–(4)列进一步控制了政府支出规模、产业结构变量,回归结果显示,收入预决算偏离度的估计系数依然显著为负,这意味着回归结论不变并与现实观察相一致,初步验证了本文的研究推论。此外,从预算治理效应的大小来看,财政透明度每提升1个百分点,地方财政收入预决算偏离度下降约2.8个百分点,支出预决算偏离度下降约3.6个百分点。相比较而言,社会监督对于支出预决算偏离的治理效应更明显。

表3 社会监督对地方政府收支预决算偏离的影响:基准回归

变量	(1)收入预决算偏离度	(2)支出预决算偏离度	(3)收入预决算偏离度	(4)支出预决算偏离度
Lntran	–0.027** (0.014)	–0.035* (0.020)	–0.028** (0.014)	–0.036* (0.021)
Lnpergdp	–0.063 (0.089)	–0.150* (0.088)	0.028 (0.124)	–0.178 (0.125)
Lnpop	–0.221 (0.159)	0.991*** (0.233)	–0.180 (0.183)	0.919*** (0.232)
Llnemp	0.062 (0.041)	0.273*** (0.063)	0.060 (0.043)	0.274*** (0.063)
Gov1	–0.196 (0.265)	–1.047*** (0.246)	–0.278 (0.288)	–1.114*** (0.246)
Gov2			–0.245 (0.254)	0.271 (0.448)
ratio_gdp2			0.080 (0.359)	0.589 (0.569)
ratio_gdp3			0.494 (0.396)	0.582 (0.602)
常数项	2.307 (1.872)	–6.303*** (2.255)	0.758 (2.395)	–5.996** (2.671)
个体固定效应	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是
观测值数量	270	270	270	270
R ²	0.582	0.818	0.591	0.820

注:(1)括号中为在省级层面的聚类稳健标准误;(2)***、**和*分别代表在1%、5%和10%的水平上显著。下同。

(二)稳健性检验

1.内生性问题。本文主要讨论社会监督对地方政府财政预决算偏离度的影响,需要较好解决社会监督变量的内生性问题。本文衡量社会监督的指标是财政透明度,其中存在反向因果的担忧,地方政府财政收支行为规范性,很可能会影响地方政府财政公开的选择,这意味着地方政府预决算偏离程度越小,该地方政府的财政透明度可能会越高。此外,考虑到地方政府的上期预算可能也会影响到本期的预算编制(Leone 和 Rock,2002),因此本文同时引入因变量的一阶滞后项,将模型式(1)扩展为式(2)所示的动态模型,并采用系统 GMM 估计方法进行估计 (Arellano 和 Bover,1995;Blundell 和 Bond,

1998),以解决内生性对估计造成的偏差。

$$Deviation_{it}=\beta_0+\beta_1Lntran_{it}+\beta_2Deviation_{it-1}+\sum\beta_jControls_{it}+\gamma_i+\mu_t+\varepsilon_{it}\tag{2}$$

回归结果如表 4 第(1)–(2)所示,上期的收入预决算偏离、支出预决算偏离对本期各自的预决算偏离具有显著的正向影响,这在一定程度上反映出地方财政预算具有渐进性。本文的核心解释变量 Lntran 系数仍然为负,表明社会监督对地方收支预决算偏离依然具有显著的降低作用,进一步验证了本文基准回归模型的稳健性。其中,序列相关检验表明模型存在一阶自相关而不存在二阶自相关,Hansen 检验表明模型不存在过度识别问题,Diff-in-Hansen 检验也表明工具变量具有外生性。

表 4 稳健性检验:内生性问题

变量	系统 GMM 估计	
	(1)收入预决算偏离度	(2)支出预决算偏离度
L.Deviation_1	0.434*** (0.145)	
L.Deviation_2		0.585*** (0.109)
Lntran	-0.051* (0.027)	-0.041* (0.023)
AR(1)检验 P 值	0.001	0.029
AR(2)检验 P 值	0.445	0.278
Hansen 检验 P 值	0.257	0.194
Diff-in-Hansen 检验 P 值	0.377	0.330
控制变量	是	是
个体固定效应	是	是
时间固定效应	是	是
观测值数量	240	240

注:表 4 第(1)列和第(2)列采用系统 GMM 估计。AR(1)和 AR(2)检验的原假设是一阶差分方程的残差项序列存在一阶自相关和二阶自相关。Hansen 检验的原假设是方程不存在过度识别的问题,Diff-in-Hansen 检验的原假设是工具变量是外生的。

2.社会监督的不同衡量:新闻报道。社会监督主体具有广泛性,监督方式又灵活多样。监督地方政府公开预算信息,作为社会公众履行监督权的重要

方式,能够有效缓解政府与公众间的信息不对称,增强公众自身参与及监督预算的能力。本文使用财政透明度作为社会监督代理变量具有一定的合理

性,但由于社会监督主体和方式具有多样性,本文的研究结论可能存在偶然性,为此,本文对社会监督进行了再测度。理论上,新闻媒体具有强大的专业优势和智力支持,能以较低成本搜集信息和发现问题,通过新闻报道能够减少公众等利益主体获取信息的成本,削弱政府官员的“信息垄断”;同时,媒体曝光地方政府的过失,可以形成公共议题,引发行行政体系内的官僚问责与立法监督机构的问责(Peruzzotti,2012),抑制政府自由裁量预算的增长。这在一定程度上,弥补了社会公众因长期受儒家文化影响、专业知识等限制而表现出“理性无知”的状态(张琦等,2016)。据此,本文试图通过媒体新闻报道来再测度社会监督,检验基准回归结论的有效性。

借鉴张琦和郑瑶(2018)的做法,使用“省份名+财政预算”“省份名+财政决算”“省份名+一般公共预算收入”“省份名+一般公共预算支出”四组关键词在百度新闻中进行全文搜索,通过网络爬虫方法获取样本时间范围内的新闻数量;并将对应年份内出现的新闻总数加1后取自然对数,作为衡量新闻报道(Lnnews)的指标。在基准回归模型式(1)中,将其作为核心解释变量,重新进行回归。回归结果如表5第(1)–(2)列所示,在以收入预决算偏离度和支出预决算偏离度分别为被解释变量的模型中,新闻报道的估计系数均显著为负,这意味着媒体新闻报道式的社会监督也能够显著地降低地方政府收入、支出预决算偏离行为,较好地印证了本文基准回归的结论。

表5 稳健性检验：替换解释变量

变量	(1)收入预决算偏离度	(2)支出预决算偏离度
Lnnews	-0.023*** (0.008)	-0.024* (0.013)
控制变量	是	是
个体固定效应	是	是
时间固定效应	是	是
观测值数量	270	270
R ²	0.598	0.821

3.其他稳健性检验。其一,剔除2008年金融危机的影响。2008年全球爆发金融危机,各国经济增速迅速下滑,我国政府采取适度宽松的货币政策和积极的财政政策来应对危机。为剔除金融危机对地方政府财政收支预决算偏离造成的影响,本文去掉了2008年–2009年的样本数据,对式(1)重新进行估计,回归结果如表6第(1)–(2)列所示,社会监督对地方政府收入预决算偏离、支出预决算偏离仍然具有显著的降低作用,表明样本选择不影响本文的结论。其二,考虑直辖市的影响。本文的研究样本中含有北京、天津、上海、重庆,这四个地区属于直辖

市,与其他省份的行政特征不同。为排除特定地区对基准回归结论的影响,本文将上述4个直辖市地区从样本中剔除,并对模型式(1)重新进行回归,表6中第(3)–(4)列的结果表明,本文的结论具有稳健性。其三,考虑辖区区县个数。本文的研究对象是各省份地方政府总预算。理论上,汇总的下级地方政府个数越多,对地方政府总预算造成偏离的影响可能越大。为此,本文进一步加入下辖区县个数作为控制变量,以考察本文研究结论的稳健性。表6中第(5)–(6)列显示,在控制下辖区县个数后,本文结果依然成立。

表 6 其他稳健性检验

变量	考虑 2008 年金融危机影响		剔除直辖市样本		考虑辖区区县个数	
	(1)收入预决算 偏离度	(2)支出预决算 偏离度	(3)收入预决算 偏离度	(4)支出预决算 偏离度	(5)收入预决算 偏离度	(6)支出预决算 偏离度
Lntran	-0.032** (0.016)	-0.048** (0.023)	-0.024* (0.014)	-0.037* (0.022)	-0.028** (0.014)	-0.034* (0.020)
Lncounty					-0.005 (0.160)	0.284 (0.215)
控制变量	是	是	是	是	是	是
个体固定效应	是	是	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是	是	是
观测值数量	210	210	234	234	270	270
R ²	0.631	0.833	0.592	0.807	0.591	0.821

五、进一步分析

(一)社会监督与预决算偏离：预算编制和预算执行

地方政府收支预决算偏离揭示的是地方政府决算数与年初预算数的偏离程度。年初预算编制质量和预算执行的约束效力,会直接影响地方政府收支预决算偏离度。本文进一步检验社会监督对预算编制和预算执行环节的影响,以考察社会监督的预算偏离矫正作用主要是通过提升预算编制质量,还是通过强化预算执行。

其一,预算编制。地方政府年度预算运行过程中,允许经过法定程序对年初预算数进行调整,预算调整作为对年初批准预算数的合法修正,调整预算数与年初预算数之间的差异,很大程度上反映了年初预算编制的科学性和合理性。因为编制更为科学合理的预算,在执行过程中就不需要太多调整。这里,基于手工收集到的各省份年初预算数,以年度内各地区收支年初预算数与对应的调整预算数之间差异程度的绝对值,作为预算编制偏离度的衡量指标。其二,预算执行。预算约束力不足、执行不规范,会造成实际预算支出突破预算,造成财政资金使用失范和低效,并损害预算的严肃性。基于此,

这里基于调整后的收支预算数与决算数之间差异程度的绝对值,来刻画地方政府的预算执行偏离度,计算得到各省份收支预算的执行偏离度。

在式(1)基础上,分别以收入和支出预算编制偏离度为被解释变量,检验社会监督对地方政府预算编制环节的影响。以基于调整预算数的收入和支出预算执行偏离度为被解释变量,检验社会监督对地方政府预算执行环节的治理效应。回归结果如表 7 所示,就预算编制而言,社会监督显著降低了地方政府支出预算编制偏离度,而对收入预算编制偏离度的影响并不显著。可能的原因在于,收入预算确定性比较高,社会公众更多关注预算支出安排的合理性、支出的效率性。就预算执行而言,社会监督对收入和支出预算执行偏离度均具有显著的降低作用。

(二)社会监督与预决算偏离：超收短收和省本级偏离行为

在前文的分析中,被解释变量是地方政府预决算偏离度的绝对值,主要探究的是地方政府年初预算数与实际执行的决算数之间的差异程度,并未区分正向预决算偏离和负向预决算偏离。为进一步探究社会监督对地方政府正向、负向预决算偏离行为的影响,本节基于年初预算数计算的预决算偏离度,将收入预决算偏离度大于 0 的正向偏离作为超

表 7 社会监督对地方政府预算编制和预算执行的影响

变量	(1)收入预算编制偏离度	(2)支出预算编制偏离度	(3)收入预决算执行偏离度	(4)支出预决算执行偏离度
Lntran	0.004 (0.012)	-0.050* (0.026)	-0.034*** (0.011)	-0.017*** (0.005)
控制变量	是	是	是	是
个体固定效应	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是
观测值数量	270	270	270	270
R ²	0.570	0.821	0.591	0.840

收样本,收入预决算偏离度小于0的负向偏离作为短收样本,进而分析地方政府财政收入预算中的超收、短收行为。由于地方政府的支出预算中,仅有极个别样本出现负向偏离的情况,样本量过少而不能满足回归要求,故未能识别地方政府在支出预算中的短支行为。本文对收入预算的两个子样本分别基于模型(式1)进行回归估计,为便于理解回归结果,

本文将负向偏离样本中的被解释变量取绝对值后进行回归。回归结果如表8第(1)–(2)列所示,社会监督在超收样本的回归系数显著为负,在短收样本的回归中系数为负(P 值=0.168)但在统计上不显著。这意味着社会监督对地方政府超收行为具有显著地降低作用;同时对短收行为也具有一定的抑制作用但并不明显。

表 8 社会监督对地方政府预决算偏离的影响:超收短收和省本级偏离

变量	超收样本	短收样本	省本级	
	(1)收入预决算偏离度	(2)收入预决算偏离度	(3)收入预决算偏离度	(4)支出预决算偏离度
Lntran	-0.040*** (0.013)	-0.132 (0.091)	-0.017 (0.054)	-0.084** (0.041)
控制变量	是	是	是	是
个体固定效应	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是
观测值数量	214	56	270	270
R ²	0.696	0.974	0.263	0.630

本文对社会监督的地方政府预决算偏离治理效应的考察显示,社会监督降低了地方政府收入和支出预决算偏离。前文分析结果,是对包含省及以下地方政府预算整体而言,基于数据的可得性,这里进一步考察,社会监督对省级政府可控预决算偏离行为的影响。本文手工收集整理各省(直辖市、自

治区)本级的年度财政预算数据,计算出各省份本级财政的预决算偏离度。以本级财政收支预决算偏离度作为被解释变量,基于式(1)重新进行回归,结果如表8第(3)–(4)列所示。可以看出,社会监督对省本级支出预决算偏离具有显著的降低作用,对省本级收入预决算偏离的影响为负,但在统计上不显著。

(三)社会监督对财政支出结构的影响

前文研究表明,社会监督对地方政府预决算偏离具有治理效应。与此相关的问题是,社会监督对地方政府预决算偏离的矫正,是否使预算支出结构得以优化。为此,本文根据新的政府支出分类情况,收集样本地区历年财政支出项目数据,进一步分析社会监督对不同财政支出项目的影响。表9考察了社会监督对不同财政支出项目的影响,其中作为被解释变量的不同财政支出项目,为取自然对数的财政支出决算数。从回归结果可以发现,社会监督显著降低了一般公共服务支出和城乡社区事务支出,

同时促进科技支出、医疗卫生支出、节能环保支出显著增加,而对教育支出、交通运输支出影响不显著。应该看到,一般公共服务支出属于广义的政府机关运行费用,减少该项支出符合中央要求,可以为提供满足居民需要的公共服务留出更多资金;在经济社会高质量发展的新阶段,增加科技支出是提升国家科技竞争力和长期发展潜力的迫切需要,增加医疗卫生和节能环保支出符合人民对美好生活向往的需要。这意味着社会监督在矫正地方政府预决算偏离的过程中,同时有助于优化地方政府财政支出结构。

表9 社会监督对不同财政支出类型的影响

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	一般公共服务支出	教育支出	科技支出	医疗卫生支出	节能环保支出	城乡社区事务支出	交通运输支出
Lntran	-0.038*** (0.014)	-0.016 (0.012)	0.059** (0.028)	0.020* (0.012)	0.066** (0.032)	-0.053** (0.027)	-0.012 (0.037)
控制变量	是	是	是	是	是	是	是
个体固定效应	是	是	是	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是	是	是	是
观测值数量	270	270	270	270	270	270	270
R ²	0.990	0.994	0.986	0.994	0.954	0.979	0.960

六、结论与政策建议

社会监督作为国家监督体系的重要组成部分,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要力量。社会监督是否降低了地方政府预决算偏离行为呢?本文运用2008年-2016年省际面板数据,实证评估了社会监督对地方政府预决算偏离行为的影响。研究发现:社会监督显著地降低了地方政府收入预决算偏离和支出预决算偏离;社会监督对地方政府收入预算和支出预算的执行偏离均具有显著的降低作用,对预算编制偏离的矫

正效应主要存在于支出预算;社会监督对省级政府可控预决算偏离的矫正效应也主要体现在支出预算。此外,社会监督在矫正地方政府预决算偏离的同时,还促进了地方政府财政支出结构优化。

本文的研究结论为发挥社会监督在国家监督体系中的重要作用,深化政府预算信息公开改革提供了经验证据,对当前更好地发挥社会公众在地方政府预算治理中的作用具有现实价值。第一,预算透明是预算的基本原则和要求,预算过程和预算内容信息的公开透明,可以有效地缓解公众与政府之

间在预算资金使用上的信息不对称问题,从而提升社会公众积极参与地方治理和预算监督的能力。为此,应继续强化政府预算信息“公开为常态、不公开为例外”的原则,提高财政预算公开内容的深度和精度,并持续拓展财政预算信息公开渠道、优化公开方式。第二,发挥好新闻媒体的报道作用,积极有效地引导媒体理性报道和分析政府预算信息,降低社会公众获取预算信息的成本,帮助公众克服“理性无知”的状态,便利和促进社会公众积极参与预算监督。第三,社会监督有助于促进地方政府财政支出结构的合理化,在预算支出安排和财政支出结构优化调整中,可通过问卷调查了解辖区居民的公共服务偏好和公共需要、公开征集预算编制意见等,充分吸收辖区社会公众的意见和建议,使预算收入取之于民、预算支出用之于民,用于民之所愿、民之所需。

参考文献:

- [1] 陈龙.预算信息公开:风险、困惑及化解[J].国家行政学院学报,2011(5):57-61.
- [2] 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.
- [3] 储德银,左芯.财政公开的经济社会效应研究新进展[J].经济学动态,2019(5):135-148.
- [4] 邓淑莲,朱颖.财政透明度对企业产能过剩的影响研究——基于“主观”与“被动”投资偏误的视角[J].财经研究,2017,43(5):4-17.
- [5] 高培勇.关注预决算偏离度[J].涉外税务,2008(1):5-6.
- [6] 黄寿峰,郑国梁.财政透明度对腐败的影响研究——来自中国的证据[J].财贸经济,2015(3):30-42.
- [7] 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.
- [8] 李建军.我国预算体制改革的方向与制度设计[J].财政监督,2013,277(19):10-12.
- [9] 李影,牛毅.财政透明度对腐败影响效应分析[J].地方财政研究,2014(11):14-16.
- [10] 廖玉群.新《预算法》背景下我国财政透明度研究[J].财政监督,2018(20):44-49.
- [11] 鲁元平,张克中,欧阳洁.土地财政阻碍了区域技术创新吗?——基于267个地级市面板数据的实证检验[J].金融研究,2018(5):101-119.
- [12] 王汇华.政府会计、财政透明度与经济治理——基于中国省级面板数据的经验研究[J].中国软科学,2020(3):161-170.
- [13] 王秀芝.1994-2007:关于我国财政收支预决算偏差的考察[J].经济问题探索,2009(9):164-167.
- [14] 肖鹏.新中国成立70周年政府预算理论演变、制度改革与展望[J].财政监督,2019(19):5-11.
- [15] 叶满城,刘爽.地方政府财政透明、信息发送与公共治理成本控制[J].当代经济研究,2020(3):97-104.
- [16] 张琦,步丹璐,郁智.媒体关注、报道情绪与政府“三公”预算抑制[J].经济研究,2016,51(5):72-85.
- [17] 张琦,吕敏康.政府预算公开中媒体问责有效吗?[J].管理世界,2015(6):72-84.
- [18] 张琦,郑瑶.媒体报道能影响政府决算披露质量吗?[J].会计研究,2018(1):39-45.
- [19] Arellano M, Bover O. Another look at the instrumental variable estimation of error-components models [J]. Journal of econometrics, 1995, 68(1): 29-51.
- [20] Blundell R, Bond S. Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models [J]. Journal of econometrics, 1998, 87(1): 115-143.
- [21] Brusca I, Grossi G, Manes-Rossi F. Setting consolidated reporting standards for local government [J]. Public Money & Management, 2018, 38(7): 483-492.
- [22] Downs A. An economic theory of political action in a democracy [J]. Journal of political economy, 1957, 65(2): 135-150.
- [23] Dunleavy P. Democracy, bureaucracy and public choice: Economic approaches in political science [M]. Routledge, 2014.
- [24] Gonzalez R A, Mehay S L. Bureaucracy and the divisibility of local public output [J]. Public Choice, 1985, 45(1): 89-101.
- [25] Leone A J, Rock S. Empirical tests of budget ratcheting and its effect on managers' discretionary accrual choices [J]. Journal of Accounting and Economics, 2002, 33(1): 43-67.
- [26] Peruzzotti E. Broadening the notion of democratic accountability: Participatory innovation in Latin America [J]. Polity, 2012, 44(4): 625-642.
- [27] Wildavsky A B. Budgeting and governing [M]. Transaction Publishers, 2001.

【责任编辑 陆成林】