

# 地方公共支出如何回应公共需求

——以 1999 年—2006 年 A 市人大议案为分析样本

张 平 吕梦雪

(武汉大学,湖北 430072)

**内容提要:**地方政府公共支出应当回应当地居民的公共需求,而如何有效度量公共需求又是实现这一目标的关键前提。文章以某省会城市 A 市市级人大代表提案作为衡量公共需求的工具,实证考察了公共支出对本地居民公共需求的回应机制。研究发现,“用手投票”的人大代表代议机制下,公共需求对公共支出的影响仍然有拓展空间,A 市地方政府存在选择性回应公共需求的现象。具体表现为从支出类型角度而言,代表议案对社会福利性支出的影响比较显著,而希望通过代表议案抑制行政成本膨胀则不具有可行性;从支出地域角度而言,中心城区和省市两级政府所在区的代表议案得到了更多支出回应,财政收入较低地区的公共需求同样得到了更多满足。

**关键词:**公共支出 公共需求 人大议案

**中图分类号:**F062.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)03-0084-11

党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》中明确提出“构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系”。2018 年 1 月,国务院办公厅印发《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》,提出要逐步建立起权责清晰、财力协调、标准合理、保障有力的基本公共服务制度体系和保障机制。提高公共支出对公共需求的响应程度是实现上述目标的重要途径,也是建设人民满意的服务型政府的必然要求。本研究过程分为对以下两个问题的回答:在现有的公共财政和人大代表代议制度安排下,地方政府的公共支出是否会对以人大议案衡量的公共需求做出回应;这种回应是否会因

公共需求类型或下辖各区之间自身条件的差异而存在不同。具体按如下结构展开:第一部分回顾已有相关研究;第二部分介绍研究方法设计与数据来源;第三部分针对地方公共支出对公共需求的回应展开实证分析;最后部分对全文进行总结。

## 一、文献回顾

地区公共支出对公共需求的回应性问题是学界关注的热点问题。而人民代表大会是中国特色社会主义体制的基础性制度安排,其作为一种公共需求表达方式对公共支出影响的研究具有重大的实践与理论意义。

现有研究证实了公共参与程度对公共支出结

[收稿日期]2021-09-17

[作者简介]张平,社会保障研究中心、政治与公共管理学院副教授,研究方向为公共经济学、发展经济学;吕梦雪,社会保障研究中心、政治与公共管理学院硕士研究生,研究方向为公共支出与收入分配。

[基金项目]国家社会科学基金一般项目“基于地方政府激励的统计虚报测度及校正机制研究”(项目编号 17BJL070)。

构变动具有影响,但一方面公共需求表达方式多样,另一方面公共支出同时受多种因素影响,也与地区居民的公共参与意识相关,因此不同的公共参与方式和参与程度对公共支出的影响可能存在差异。在使用人大相关数据衡量公共参与水平的文献中,赵永亮,赵德余(2012)利用1998年-2008年期间的公共支出样本值测算了中国地方公共支出偏差指数,并将选区人大代表人数及比例变动作为民主参与的工具变量,发现更高的民主参与程度缩小了公共品供给与民众需求偏好之间的差距<sup>[1]</sup>;谢舜,王天维(2018)的研究使用了各地每年办理的人大代表议案数和意见建议数之和除以常住人口数衡量公众“用手投票”变量,揭示了公共需求偏好表达方式与公共支出偏好的关系,即主要通过“用手投票”的人大代议机制和“用脚投票”的人口迁移机制表达的公共需求会降低维持性支出和民生性支出比重,增加生产性支出比重<sup>[2]</sup>;包国宪,关斌(2019)使用地方人大民生福利类和经济发展类议案占比反映公民的集体偏好,并衡量公民偏好对地方政府公共支出的影响,发现倾向于“公民本位”和“政府本位”的两种价值取向在公共支出与公民集体偏好之间起调节作用,地方人大为地方公民集体偏好和地方政治力量搭建了碰撞、协调、交融的平台<sup>[3]</sup>。

通过对已有文献的梳理发现,现有文献关于公共支出影响因素的研究多集中于分析财政分权、经济发展或区域竞争的作用,即使是在探讨公众参与对公共支出影响程度的文献中,也较少采用人大相关数据衡量地区公共需求。例如,一些学者采用人口结构指标(如使用老龄化指标衡量医疗、社会保障需求、使用学龄人口指标衡量教育需求)来衡量公共需求,并多采用省际面板数据观测地方政府公共支出的影响因素。在一些采用人大相关数据衡量公共需求的文献中,常使用代表人数、办理议案数等指标,或是将人大机构作为一个整体因素衡量公众参与程度对地方财

政决策的影响。然而在人大内部,常委会、各个专门委员会等机构和人大代表各自发挥的作用却没有得到更为详尽、准确的评估。现有研究也大多集中于省、市层级,受限于数据的精确性和可获得性,较少有文献对城市内部的公共支出与公共需求关系进行更为微观的分析。研究视角设定在县(区)之间、聚焦县(区)差异的文献则更为稀缺。而本文聚焦于城市内部层面,所使用人大代表意见建议数据更加微观详尽,拓展了我们对如何使公共支出更好满足人民群众需求这一问题的认识,对现有文献也形成了有益的补充。

## 二、研究设计

### (一)理论假说

为了观察地方政府公共支出对以人大代表议案衡量的公共需求的回应性,本文使用了以城市为基础的代表议案数量和分类的公共支出数据,以检验代表议案内容与公共支出资金分配的匹配性。作者认为,使用城市内部层面数据的主要优点在于:一是有利于观测地方政府如何利用信息优势,更好地回应公众通过多种途径表达的公共需求,二是便于探讨上级政府更便利的观测下辖区域政绩能否促使地方政府增强对当地公共需求的回应性。

赵永亮、杨子晖(2012)指出,在人大和政协的民主参与机制下,地方政府会更多地提供与民生紧密相关的公共物品和服务<sup>[4]</sup>。因此,地方政府通过人大代表议案了解公共需求,既符合人民代表大会制度设计要求,又满足政府了解社情民意的需求,因而人大议案或意见建议会日益为地方政府所重视,并且非常有可能直接反映在政府公共财政支出之中。

因此,我们提出如下待检验的假说:

假说1:公民通过人大代表议案表达的公共需求偏好会影响公共支出结构,对于公民越关切的领域,政府越予以重视,在分配公共支出资金时会

相应支出科目给予适当的资金倾斜。

假说 2: 公民更加关注与自身利益紧密相关的社会福利问题, 地方政府也更愿意对此直接作出回应以提高民众满意度, 因此代表议案对社会福利性支出的影响更加显著。

假说 3: 出于政绩考核和区域协调发展需要等因素考虑, 地方政府更加倾向于满足上级政府所在区和财政收入相对较低的区域的公共诉求。

## (二) 研究对象、变量选取

研究对象上, 基于数据可得性, 选取了某省会城市 A 市市级人大十届二次至十一届四次会议期间(1999 年-2006 年)代表议案与同时间段对应的分类公共支出数据展开研究, 涉及的时间长度为

8 年。根据该市在全国城市中的相对定位和发展现状, 研究 A 市过往年度公共支出对公共需求的回应情况具有典型样本意义, 有利于我们见微知著、鉴往知来的理解如何优化公共支出, 有效满足人民需求。

### 1. 公共支出变量

本文使用的公共支出变量主要为 A 市市级人大十届二次至十一届四次会议期间, 本级及下辖共 13 个行政区的财政支出可得数据, 由于财政支出科目在 A 市人大十一届一次前后发生了一定变更, 为统一研究数据口径, 根据支出科目具体用途将其分为如下三个大类:

表 1 A 市财政支出科目分类表

支出类别	十届二次至十届五、六次会议期间支出科目分类 (1999 年-2002 年)	十一届一次至十一届四次会议期间支出科目 分类(2003 年-2006 年)
经济建设性支出	基本建设支出、支援农村生产支出、农林水气事业费	基本建设支出、农业支出、林业支出、水利和气象支出
社会福利性支出	教育事业费、社会保障补助支出	教育支出、科学支出、医疗卫生支出、社会保障补助支出
社会维持性支出	行政管理费、公检法司支出	行政管理费、公检法司支出

### 2. 公共需求变量

基于地方人大代表议案较为充分地反映了当地居民公共需求的假设前提, 与上节对应, 我们将 A 市市级人大十届二次至十一届四次会议期间代表议案根据议案事由分为经济建设性议案、社会福利性议案和社会维持性议案, 并根据议案涉及行政区进行分类。

## (三) 模型设定

本文首先, 进行不区分行政区和支出分类的全样本基础回归; 其次, 为了消除市本级数据因数据量级可能带来的影响, 进行区分包含市本级数据和仅包含区级数据的回归; 最后, 为了观测

行政区的区域发展状况对公共支出回应性的进一步影响, 将行政区按照区位分为中心城区和远城区, 按照是否为省市两级政府所在地划分为政府区和非政府区, 按照财政收入状况分组分别进行回归。

本文建立的代表提议案数量对财政支出影响的面板数据模型为:

$$LN Y_{ijt} = \alpha + \beta LN X_{ijt} + \lambda_1 LN Z1_{it} + \lambda_2 LN Z2_{it} + \lambda_3 LN Z3_{it} + \lambda_4 LN Z4_{it} + \lambda_5 LN Z5_{it} + \lambda_6 LN Z6_{it} + \lambda_7 LN Z7_{it} + \lambda_8 LN Z8_{it} + \varepsilon_{it}$$

其中,  $LN$  表示对数据进行取自然对数处理, 以消除变量数据量纲不同可能带来的影响。  $i$  表示行政区,  $j$  表示支出类别,  $t$  表示年份;  $Y$  为财政

支出,  $X$  为人大代表议案数量,  $Z1$  为城镇化水平,  $Z2$  为产业结构,  $Z3$  为人口密度,  $Z4$  为万人人均学校数,  $Z5$  为万人人均居委会数,  $Z6$  为千人人均床位数,  $Z7$  为财政分权,  $Z8$  为区域经济竞争;  $\varepsilon$  为残差项。  $\alpha$  为常数项,  $\beta$  表示议案数量对财政支出的影响系数,  $\lambda_1$  至  $\lambda_8$  分别为各控制变量对财政支出的影响系数。

(四)数据来源与描述性统计

1.解释变量。作者共统计了 A 市市级人大十届二次至十一届四次会议期间(1999 年-2006 年)代表建议和议案数据 4115 条,数据内容包括建议

和议案事由、具体内容、承办单位、代表姓名以及该事由所涉及的行政区。议案数据来源于 A 市人大常委会代表委员会编纂的各年度《议案和代表建议汇编》,以及 A 市人大网站资料库-人大议案、代表建议板块。为了便于开展分行政区响应度的分析,除将市级财政资金统筹安排的议案分类为市本级议案外,还根据事由对涉及行政区进行分类;为观测支出类型响应度差异,根据议案数据中常见关键词进行分类(见表 2)。剔除无法对应任何一个支出科目的议案后,有效议案数约占 50%。

表 2 议案数据分类依据关键词表

支出类别	分类依据关键词
经济建设类议案	建设、扩建、拓宽、路况、铁路、通车、改造、供电、高架桥、小流域治理等
社会福利类议案	教师、小学、中学、退休、特困、公益、教育经费、新型农村合作医疗等
社会维持类议案	执法、落实、侦破、司法、行政、严打、黑恶势力、社会治安等

2.被解释变量。限于数据可得性,本文没有将国有部门和私人部门的不良债务等政府的“或有负债”及政府承担的道义责任纳入指标,同时,私人部门支出中受到公共部门决策影响的部分也难以统计和区分,因此本文主要采用财政支出数据测算公共支出规模,使用 A 市及各区在人大十届二次至十一届四次会议期间相应年份按支出科目分类统计的财政支出作为被解释变量。数据来源于《全国地市县财政统计资料》。

3.控制变量。参考已有研究选取的控制变量包括:城镇化指标(非农业户籍人口占总户籍人口的比重)、产业结构(第三产业产值与国内生产总值之比)、人口密度(单位行政区域土地面积的人口数量)、教育基础(每万人拥有的中小学、特教学校数量)、基层自治(每万人人均居委会、村委会数)、公共卫生服务基础(每千人人均床位数指标)、财政分权(区级财政收入占 A 市本级财政

总收入的比重)、区域经济竞争(各区吸引的 FDI 数占市级 FDI 总数的比重)。其中,除公共卫生服务基础所需的辖区平均人口和辖区床位数据主要来源于该市的《卫生健康年鉴》外,其他控制变量数据主要来源于《中华人民共和国全国分县市人口统计资料》《全国地市县财政统计资料》、A 市《统计年鉴》及统计公报,并参考了多个行政区历年的区级地方志。

需要说明的是,受限于数据的可获得性,指标选取和处理误差客观存在,但并不会从根本上影响研究结论的说服力。对于内生性问题,回归模型主要采取控制支出类别和行政区个体固定效应的方式来缓解。各变量的描述性统计见表 3。

三、实证结果与分析

(一)基准回归

使用 stata 软件进行全样本回归,分析结果如表

表 3 描述性统计

	变量分类	变量名	(1)观测值	(2)均值	(3)标准差	(4)最小值	(5)最大值
被解释变量	财政总支出	LN <sub>Y</sub>	448	10.35	0.987	8.052	14.10
	经济建设性支出	LN <sub>Y1</sub>	448	8.624	1.023	6.733	12.18
	社会福利性支出	LN <sub>Y2</sub>	448	9.478	1.047	7.073	13.29
	社会维持性支出	LN <sub>Y3</sub>	448	9.349	1.008	7.022	13.20
解释变量	议案总数	LN <sub>X</sub>	448	2.278	1.160	0	4.905
	经济建设类议案数	LN <sub>X1</sub>	448	2.064	1.035	0	4.078
	社会福利类议案数	LN <sub>X2</sub>	448	0.315	0.784	0	3.850
	社会维持类议案数	LN <sub>X3</sub>	448	0.923	1.041	0	4.043
控制变量	城镇化水平	LN <sub>Z1</sub>	448	3.901	0.679	2.799	4.605
	产业结构	LN <sub>Z2</sub>	448	3.831	0.393	2.565	4.449
	人口密度	LN <sub>Z3</sub>	448	7.557	1.457	5.768	9.539
	教育基础	LN <sub>Z4</sub>	448	0.889	0.440	-0.904	1.809
	基层自治	LN <sub>Z5</sub>	448	1.363	0.462	-0.437	1.980
	公共卫生服务基础	LN <sub>Z6</sub>	448	1.366	0.717	-0.244	2.446
	财政分权	LN <sub>Z7</sub>	448	1.229	0.971	-0.734	4.136
	区域经济竞争	LN <sub>Z8</sub>	444	-3.642	1.232	-5.809	0

4 所示。回归(1)、(2)、(3)、(4)分别报告了不添加控制变量、添加控制变量但不添加任何固定效应、控制支出分类固定效应和年份固定效应、添加支出分类和行政区相乘固定效应后的模型回归结果。其中,由于地方政府支出和公共需求对于某些支出类别可能存在一些共同偏好,故而公共支出的增加有可能是出于此种共同偏好而非为了回应公共需求,针对这一问题,我们在回归(3)中加入支出类别的固定效应以消除这种潜在干扰。同理,城市内部各行政区之间也可能存在一些固有差异,导致其在人大内部的代表性及政府对其诉求的回应之间存在系统联系,为此在回归(4)中加入支出分类和行政区相乘的固定效应,以同时控制支出类别和行政区

层面的潜在遗漏因素,也是结果相对最为稳健的模型设定。

总体来看,议案数对支出的影响效应是显著的,且回归系数一直为正。回归(4)表明,在控制了支出类别和行政区级差异的情况下,议案数每增加1%,财政支出增加约0.1%,这说明通过人大议案表达出的公共需求得到了财政支出的回应,在支出资金分配上获得了适当倾斜。由此验证了假说1,即公民通过人大代表议案表达的公共需求偏好会影响公共支出结构。从控制变量看,回归(4)中,城镇化水平、产业结构、人口密度、教育基础、公共卫生服务基础、财政分权、区域经济竞争的估计系数显著性检验的相应 $P$ 值都小于0.05,说明这7个控制变

表 4 基准回归

变量	(1) 财政支出	(2) 财政支出	(3) 财政支出	(4) 财政支出
议案总数	0.543*** -17.55	0.174*** -4.37	0.076*** -4.16	0.091* -1.8
城镇化水平		-0.228* (-1.80)	-0.049 (-0.90)	0.830* -1.99
产业结构		-0.188** (-2.14)	0.207*** -5.21	-0.609*** (-8.47)
人口密度		0.280*** -5.32	0.066*** -2.75	1.221** -2.35
教育基础		-0.198** (-2.33)	0.229*** -5.9	-0.645*** (-3.32)
基层自治		0.140* -1.75	-0.012 (-0.32)	0.185 -1.17
公共卫生服务基础		-0.486*** (-6.93)	-0.326*** (-10.65)	0.640* -1.73
财政分权		0.393*** -6.7	0.751*** -26	0.680*** -3.81
区域经济竞争		0.357*** -9.47	0.043** -2.25	0.337*** -4.48
Constant	9.110*** -115.09	10.912*** -26.63	8.567*** -45.29	-0.186 (-0.04)
Observations	448	444	444	444
R-squared	0.408	0.754	0.955	0.467
r2_a	0.407	0.749	0.953	0.403
Type × Area FE	NO	NO	NO	YES
Year FE	NO	NO	YES	YES
Type FE	NO	NO	YES	NO

注:\*\*\*、\*\*、\* 分别表示在 1%、5%、10%的置信水平显著,括号内为  $t$  值。

量的估计系数通过了显著性检验,结合估计系数正负性可知,城镇化水平、人口密度、公共卫生服务基础、财政分权、区域经济竞争对财政支出存在显著的正向影响,产业结构、教育基础对财政支出的影响显著为负。

## (二)支出类型响应度分析

为更好地观测议案数对支出的显著影响主要是由哪些政策偏好拉动,作者采用分支出类型数据后的回归结果如表5所示,从中可以观察人大代表三大类议案数对三大类支出数额的影响程度。

由于样本量变化较大,分区分类样本的估计结果与全样本估计结果有所差异,进一步分析各变量的估计结果可知:回归(1)测度了人大代表提议案总数对支出总额的影响程度,根据回归结果,核心解释变量议案总数的估计系数仍然为正,不过显著性明显下降。这说明,人大代表的提案诉求仍然能够在公共支出上得到一定满足,不过影响效果有限。这可能是由于,随着样本量大幅减少,提议案数量对财政支出的影响效应有所减弱。除此之外,可能的原因还在于地方人大代表的组成结构仍以官员和企事业单位经营者为主<sup>[2,5-6]</sup>,因此公共需求偏好表达的实际效果相对有限,回应自然也不会特别明显。

回归(2)测度了人大代表经济建设类议案数对经济建设性支出额的影响程度,从中可见,议案数对支出额的影响并不显著,这可能是由于地区经济建设的规划安排更多由政府部门主导,与此相关的公共支出与人大议案的诉求相关性较弱。当然公共支出对于人大议案的反应可能存在滞后,不过一方面,人大会议通常在年初召开,因此很大程度上还是会对当年的政府支出产生影响;另一方面,通过下文分析发现,对于不同种类的议案,公共支出反应存在差异,因此上述不显著的结果或许就不能仅仅归因于政府反应的滞后。另外,即使人大代表所提出的议案具有增加经济建设支出的偏好和动机,但由于人大这一机构在公共支出资金分配过程中仍处于较为弱势的地位,仍难以通过议案来影响实

际的资金分配结果。

回归(3)测度了人大代表社会福利类议案数对社会福利性支出额的影响程度,根据回归结果,代表议案对福利支出具有显著正向影响,相关议案数量每增加1%,对应财政支出增加约1.1%。由此验证了假设2,即公民更加关注与自身利益紧密相关的社会福利,地方政府也更愿意对此直接作出回应以提高民众满意度,因此代表议案对社会福利性支出的影响更加显著。回归结果还表明,从支出分类角度而言,可能主要是对福利支出的回应显著提高了财政支出的响应程度,这一结论与赵永亮,杨子晖(2012)的研究结论一致,肯定了以人大为代表的社会主义民主参与使得地方政府会更多地提供与民生紧密相关的公共物品和服务。

回归(4)测度了人大代表社会维持类议案数对社会维持性支出额的影响程度,根据回归结果,代表议案对维持性支出也不具有显著影响,回归系数为负,说明二者存在一定负相关关系,代表议案对于维持性支出具有一定的抑制作用,但并不明显。

## (三)分行政区响应度分析

为探究政府在响应公共需求时是否会因各市区之间条件存在差异而不同,将13个行政区按照中心城区和远城区、省市两级政府机关所在区和其他区、高中低财政收入区进行分类,分别进行回归。模型估计结果如表6和表7所示。表6中回归(1)、(2)、(3)、(4)分别报告了中心城区、远城区、省市两级政府所在的两个区、剔除政府区以外的其他区的估计结果。

观察回归(1)和回归(2)结果发现,无论是从回归系数来看还是从显著性来看,7个中心城区财政支出对公共需求的回应性明显强于远城区,观察这两列控制变量的回归系数,可以推测:相对于中心城区,远城区更可能出于提高城镇化水平而非出于回应公共需求目的增加基础设施建设投入,以此带动辖区公共支出规模增长;而中心城区人口规模与密度影响了与民生高度相关的教育、医疗等领域的

表 5 分支出类型估计结果

变量	(1) 财政总支出	(2) 经济建设性支出	(3) 社会福利性支出	(4) 社会维持性支出
议案总数	0.119 (1.23)			
经济建设类议案数		0.037 (0.29)		
社会福利类议案数			1.064*** (3.71)	
社会维持类议案数				-0.010 (-0.09)
城镇化水平	0.802 (0.97)	0.866 (1.12)	0.110 (0.13)	0.867 (0.82)
产业结构	-0.633*** (-4.10)	-0.880*** (-5.58)	-0.610*** (-3.63)	-0.484** (-2.89)
人口密度	1.204 (1.09)	1.318 (1.04)	0.552 (0.49)	1.396 (1.08)
教育基础	-0.646 (-1.59)	-0.884** (-2.35)	-0.498 (-1.52)	-0.645 (-1.37)
基层自治	0.183 (0.55)	0.310 (0.91)	0.187 (0.63)	0.159 (0.47)
公共卫生服务基础	0.666 (0.85)	1.122 (1.30)	0.359 (0.52)	0.559 (0.72)
财政分权	0.700* (2.00)	0.747* (1.80)	0.878* (2.08)	0.687 (1.73)
区域经济竞争	0.320* (1.95)	0.466** (2.95)	0.463*** (4.91)	0.336** (2.20)
Constant	-0.021 (-0.00)	-1.845 (-0.19)	7.262 (0.85)	-2.783 (-0.26)
Observations	111	111	111	111
R-squared	0.472	0.547	0.531	0.415
Number of N	14	14	14	14
Area FE	YES	YES	YES	YES
Year FE	YES	YES	YES	YES
r2_a	0.425	0.507	0.489	0.363

注：\*\*\*、\*\*、\* 分别表示在 1%、5%、10%的置信水平显著,括号内为  $t$  值。

表 6 分区异质性估计(1)

变量	(1) 财政总支出	(2) 财政总支出	(3) 财政总支出	(4) 财政总支出
议案总数	0.098*** (5.66)	0.028* (1.86)	0.189*** (0.00)	0.095*** (5.66)
城镇化水平	-0.569* (-1.83)	0.375*** (5.24)	-5.625*** (0.00)	-0.046 (-0.95)
产业结构	-0.031 (-1.27)	0.107* (1.80)	0.952*** (0.00)	0.188*** (5.49)
人口密度	0.125*** (2.65)	0.107* (1.88)	-3.642*** (0.00)	0.147*** (6.67)
教育基础	0.115*** (3.50)	0.097** (2.12)	0.530*** (0.00)	0.262*** (8.05)
基层自治	-0.121* (-1.75)	-0.009 (-0.34)	-1.566*** (0.00)	0.053 (1.59)
公共卫生服务基础	0.161*** (5.49)	-0.699*** (-27.33)	-3.729*** (0.00)	-0.370*** (-13.73)
财政分权	0.517*** (8.85)	0.482*** (18.66)	1.377*** (0.00)	0.592*** (18.86)
区域经济竞争	0.281*** (11.19)	0.064*** (3.67)		0.045*** (2.61)
Constant	11.783*** (11.29)	8.051*** (13.36)	8.072*** (45.50)	8.072*** (45.50)
Observations	224	180	64	348
R-squared	0.968	0.987	1.000	0.938
Type FE	YES	YES	YES	YES
Year FE	YES	YES	YES	YES
r2_a	0.965	0.985	1.000	0.934

注:\*\*\*、\*\*、\* 分别表示在 1%、5%、10%的置信水平显著,括号内为  $t$  值。

投入,为了维持并提升辖区的教育、医疗质量,政府可能自发地向这些领域做出资金安排上的倾斜。总之,作者认为中心城区与远城区回应性差异可能与区域发展定位和经济社会发展水平有关。

观察回归(3)和回归(4)的结果发现,代表议案数的回归系数都非常显著,同时上级政府所在的区人大议案回归系数约为其他区的 2 倍,这表明从分

区异质性角度而言,可能是上级政府所在区对公共需求的积极响应一定程度上提升了 A 市公共支出的整体公共需求响应水平。进而推测,由于这些地区的回应行为更容易为上级政府所观察(事实上,两个省、市级政府所在区同时也分别是省、市级党委、人大常委会和发改委所在区),因此,政绩考核压力下的上级政府所在区可能具有更强的回应动

机。而在现行的人大选举制度下,这些区域的人大代表也可能更为关注与民生息息相关领域的公共需求,以期获得更多的资源支持。同时,由于回归(3)样本量较小,可能无法充分反映现实情况,对上述结果的解释也需要谨慎。

表 7 中回归(1)、(2)、(3)分别报告了财政收入前 4 名区、财政收入第 5 至第 8 名区、财政收入第 9 至第 13 名区的估计结果。由于研究区间内各年份财政收入分区排名均有变动,因此按照区间内财政收入数平均排名进行分组。

表 7 分区异质性估计(2)

变量	(1) 财政总支出	(2) 财政总支出	(3) 财政总支出
议案总数	0.030 (1.08)	-0.023 (-0.78)	0.018*** (3.02)
城镇化水平	2.147** (2.05)	0.962*** (2.84)	0.120*** (2.70)
产业结构	0.067 (0.64)	0.013 (0.32)	0.120*** (3.71)
人口密度	-0.017 (-0.05)	-1.317*** (-6.21)	-0.340*** (-2.83)
教育基础	-0.093 (-0.83)	0.064* (1.86)	0.005 (0.25)
基层自治	-0.250 (-1.20)	0.047 (1.38)	0.036* (1.94)
公共卫生服务基础	0.165* (1.72)	-0.200 (-1.25)	0.158*** (3.61)
财政分权	0.397*** (5.07)	0.070 (0.58)	0.184*** (8.75)
区域经济竞争	0.113*** (5.11)	0.012 (0.21)	0.011 (0.94)
Constant	0.260 (0.04)	16.457*** (10.15)	10.982*** (15.10)
Observations	128	128	156
R-squared	0.992	0.984	0.999
Type FE	YES	YES	YES
Year FE	YES	YES	YES
r2_a	0.991	0.981	0.998

注:\*\*\*、\*\*、\* 分别表示在 1%、5%、10%的置信水平显著,括号内为 *t* 值。

观察回归(1)、(2)、(3)的结果发现,财政收入排名第9至第13名的五个区,财政支出的响应性更为显著,而财政收入相对更高的8个区则没有体现出明显的响应偏好,而是更有可能出于完成城镇化指标等目的增加财政支出。结合第二节支出类型响应度的分析,作者认为公共支出的回应方向更针对于扶弱济困,在涉及民生福利的领域和总体发展情况相对落后的行政区表现出更高的回应性。由此,假设3得以验证。

### 四、结论与政策路径选择

#### (一)研究结论

如何实现公共品供需的有效匹配是日益受到政府关注的普遍性问题。本文选取在全国城市中具有代表性意义的省会城市A市作为研究对象,利用详细的市级财政支出和人大代表提案数据展开实证分析,得到以下结论:

第一,总体来说,通过人大代表提议案表达的公共需求对地方公共支出具有显著影响,但相比于产业结构、财政分权和区域经济竞争等对公共支出具有更为显著影响的因素,“用手投票”机制仍具有较大的制度潜力。整体来看,公共需求表达的话语空间仍可继续拓展,不是每一种通过人大代表议案进行表达的需求类型,都能够获得公共支出资金分配的倾斜。

第二,A市地方政府存在根据支出类型选择性回应公共需求的现象,具体表现为人大代表议案对社会福利性支出具有显著影响,但对经济建设性支出和社会维持性支出的影响都不显著。

第三,代表议案对区级财政资金分配的影响会因行政区之间的异质性而存在差异,具体表现为中心城区、省市两级政府所在区财政支出具有更强的公共需求回应动机和能力。同时,公共支出也体现出扶弱济困的特征,对涉及民生福利领域的议案和涉及发展情况相对落后地区的议案表现出更高的

回应性。

#### (二)未来政策路径选择

基于上述发现,作者认为,需要从公共品的需求侧与供给侧双向发力,打通公共支出供需偏好匹配的政策路径:

从需求侧,第一,提高公众参与意识,降低需求表达成本。目前,公民常用的公共需求表达方式主要有通过网络舆论自主表达、通过基层人大代表和新闻媒体途径间接表达。网络环境特性可能带来公共需求表达的无序性和低效性,而间接表达方式则可能出现与人大代表接触困难、存在利益冲突等问题,增加了公民表达公共需求的成本,不利于增强公民的公众参与意识。近年来,电视问政专栏、专题跟踪报道等方式调动了公民参与公众议程的热情,强化了其主人翁意识,保障了其对政府执政效能的监督权、对公共品供给的知情权和选择权,但公民的公众参与意识仍有待提高。对此,我们建议:一是鼓励各级政府建立和完善更为直接的公共需求收集制度,提高“市长热线”“市长信箱”利用效率;二是加强新闻媒体对公民公众参与的良性引导,推广多种渠道的公众参与方式;三是强化居民委员会与村民委员会等基层自治组织和街道办事处的纽带功能,改变村委会、居委会唯上不唯下的现状,明确群众性自治组织定位,降低公共需求表达成本。

第二,完善需求管理机制,提升政府行政效率。作出基于真实有效需求的公共品供给决策在评估服务型政府建设效果时占据十分重要的地位,但实际情况往往是部门利益偏好仍对地方政府的公共需求偏好识别产生重要影响。当前,以自上而下的单向调查为主的公共需求信息搜集机制不利于构建系统性、持续性的信息库,需求信息的碎片化为后续的需求识别过滤造成很大的困难,且可能出现基于决策部门利益考量的信息处

(下转第105页)