

地方人大预算监督立法能抑制政府支出规模吗

——来自省级预算审查监督条例立法的证据

杨 进，化妆婷，龚小芸
(西南财经大学 财政税务学院，四川 成都 611130)

摘 要：加强地方人大预算监督法制化建设，抑制地方政府支出规模膨胀，是当前财政收支矛盾加剧背景下防范和化解财政风险的重大问题。以1999—2017年各地区省级预算审查监督条例立法作为准自然实验，检验通过立法强化地方人大预算监督能力能否对地方政府支出规模形成有效制约及其作用机制。研究发现：省级预算审查监督条例立法能够显著抑制地方政府预算支出和决算支出规模，使预算支出和决算支出平均下降约8%，且其效应在2015年新《预算法》实施以后进一步强化；省级预算审查监督条例立法对政府支出规模的抑制作用在财政分权程度更高或者地方官员晋升激励更强的地区更大；对机制的研究表明，预算审查监督条例立法对削减地方政府经济建设支出规模的作用最为显著。因此，为发挥人大预算审查监督条例立法对政府支出规模的抑制作用，应扩大地方人大预算监督权力和监督范围，加强对重点财政支出的监督力度，不断推进地方人大预算监督法制化建设。

关键词：地方人大预算监督；预算审查监督条例立法；政府支出规模；财政风险
中图分类号：F812.3 **文献标识码：**A **文章编号：**1005-0892 (2022) 04-0039-13
DOI:10.13676/j.cnki.cn36-1030/f.2022.04.004

一、问题的提出

自1994年分税制改革以来，我国地方政府支出规模持续扩张。在“扩张偏向”政策的推动下，地方政府支出规模不断攀升，显著高于其最优规模（方红生和张军，2009）。^[1]地方政府支出规模扩张过快以及由此造成的支出刚性问题的加剧了地方政府的财政困难，导致财政赤字加剧、地方债务膨胀，且诱发了地方政府之间的支出竞争。尤其是在当前我国经济发展进入新常态和推动减税降费的背景下，地方财政收入进入中低速增长区间，支出规模持续扩张，导致地方财政收支矛盾日趋突出，对地方财政的可持续性和健康发展带来严峻挑战（郭庆旺，2019）。^[2]党的十九大以来，党中央和国务院对通过预算管理遏制地方政府支出规模膨胀高度重视，并采取了一系列重要举措。2018年，中共中央办公厅印发《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》（中办发〔2018〕15

收稿日期：2021-10-15 修返日期：2022-03-15
基金项目：国家自然科学基金青年项目“营商环境动态演变及对企业精神与创新的影响研究”（71803157）
作者简介：杨进，西南财经大学副教授，博士，主要从事财税理论与政策研究；化妆婷，西南财经大学博士研究生，主要从事财税理论与政策研究；龚小芸（通讯作者），西南财经大学博士研究生，主要从事财税理论与政策研究，联系方式 gong_xiaoyunn@163.com。

号), 要求加强各级人大预算决算审查监督职能, 依法审查监督地方政府支出预算总量和支出政策的可持续性。2021 年 4 月, 国务院发布《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发〔2021〕5 号), 指出预算约束不够有力, 影响了财政资源统筹和可持续性, 强调“各级政府、各部门要依法接受各级人大及其常委会、审计部门的监督”。在此背景下, 如何通过地方人大预算监督的制度化建设, 有效地抑制地方政府支出规模膨胀以防范和化解财政风险, 成为学术界和政府部门共同关注的重大问题。

目前, 国内外学术界对政府支出规模膨胀的原因和治理对策做了大量研究。在政府支出规模膨胀的成因方面, 对西方发达国家的研究发现, 导致政府支出规模不断攀升的原因主要包括: 解决工业化带来的外部拥挤性问题 (Wagner, 1883)、国家经济发展不同时期公共支出的侧重点不同 (Musgrave, 1969)、经济开放因素 (Rodrik, 1998) 等。^[3-5]在“中国式分权”的治理模式下, 除了以上因素之外, 我国地方政府支出规模膨胀还有其独特的制度性因素。在财政分权和以 GDP 为主要指标的政绩考核制度下, 地方政府之间围绕经济增长展开激烈竞争, 形成“扩张偏向”的财政政策, 导致预算软约束和政府支出规模膨胀 (方红生和张军, 2009)。^[1]

在治理对策方面, 预算作为公共财政的基石, 如何通过完善预算管理有效地抑制政府支出规模膨胀, 成为国内外研究的热点。例如, Funk 和 Gathmann (2011) 通过对瑞士 1890—2000 年历史数据分析, 发现公民直接参与预算投票可以有效制约地方政府支出规模; Blume 等 (2011) 基于德国的经验发现通过立法赋予公民更多的预算决策权有利于降低政府支出规模。^[6-7]在国内研究方面, 陈志勇和陈思霞 (2014) 认为财政预算软约束是推动地方政府支出扩张的重要因素, 而良好的制度环境有利于约束地方政府预算超额膨胀。^[8]孙琳和桑宁 (2018) 认为中期预算与权责发生制记账基础有助于控制政府财政支出和降低财政赤字水平。^[9]吴敏等 (2019) 研究发现刚性的年度预算平衡制度会放大转移支付的“粘蝇纸效应”, 刺激地方政府支出规模膨胀, 并建议地方政府加强预算执行管理。^[10]

综上所述, 关于地方政府支出规模膨胀的成因和治理研究成果颇丰, 但是仍存在一些不足。主要表现在国外研究大多基于西方国家的制度背景, 与我国地方政府的预算决策过程存在很大差异, 借鉴意义有限; 而国内研究主要关注宏观的预算体制, 对我国预算管理核心制度即人民代表大会制度下的预算监督制度尚缺乏深入研究。作为地方国家权力机关, 《中华人民共和国宪法》(全国人民代表大会公告〔2018〕1 号。以下简称《宪法》) 和《中华人民共和国预算法》(主席令〔2018〕22 号。以下简称《预算法》) 等法律赋予人大行使审查批准政府预算的权力, 地方人大在规范地方政府财政收支行为和强化政府预算管理中具有不可替代的重要地位 (邓力平, 2017)。^[11]而法制建设作为地方人大开展预算监督工作的制度保障, 也是促进政府依法行政和依法理财的重要制度基础。特别是近年来, 我国地方人大预算监督制度建设取得了长足进展, 预算监督的法律框架初步建立, 预算监督法制化进程不断推进 (许聪, 2018)。^[12]在此背景下, 探讨地方人大预算监督法制化对政府支出规模的制约作用, 不仅可以从理论上进一步丰富预算管理和政府支出规模的相关文献, 而且对新时期如何治理地方政府支出规模膨胀也具有重要的政策含义。

本文的主要贡献在三个方面: 第一, 在研究视角上, 以地方人大预算监督法制化作为切入点, 研究了省级预算审查监督条例立法对地方政府支出规模扩张的制约作用及其机制。第二, 在研究方法上, 以各地区省级预算审查监督条例立法作为准自然实验, 运用双重差分法系统评估地方人大预算监督法制化对政府支出规模的抑制效应, 较好地克服了研究中存在的内生性问题, 获得更为科学可靠的结论。第三, 在研究对象上, 不仅探讨了地方人大的监督作用, 还结合我国的制度特征分析了地区财政分权程度和经济主管官员晋升激励对地方人大监督的调节作用, 研究结论有助于认识地方人大发挥作用的条件和制约因素, 为我国在新时期推动人大预算监督相关制度配套改革提供理论依据。

二、制度背景与理论假说

(一) 我国人大预算监督制度发展历程

预算监督是人大监督的重要组成，是中国特色社会主义预算管理监督体系的基础。我国《宪法》《预算法》《中华人民共和国监督法》（主席令〔2007〕53号。以下简称《监督法》）等法律赋予全国人大及其常委会、地方各级人大及其常委会预算审查监督权，对预算全过程进行立法规范和监督。改革开放以来，人大预算监督作为预算民主法治的主要体现，随着预算管理制度的改革逐渐成长。地方人大在组织、程序和手段等方面不断规范，各级人大预算监督成为预算监督体系的重要组成部分。

1999年以来，我国进行了包括部门预算、政府收支分类、国库集中支付和政府采购等改革措施在内的预算制度改革，形成了与公共财政相适应的预算管理制度，为人大依法规范政府预算行为提供了重要的制度基础（任喜荣，2009）。^[13]以预算制度改革为契机，我国在各个层面大力推动人大预算监督的法制化和制度化。在全国层面，1999年12月25日全国人大常委会通过了《关于加强中央预算审查监督的决定》，旨在加强对中央预算的审查监督，依法规范政府预算行为。2007年《监督法》具体规定了各级人大的监督权力，明确了人大对预算执行情况的监督及重点审查范围。2014年8月《中华人民共和国预算法》（主席令〔2014〕12号。以下简称新《预算法》）对细化预算编制、加强预算审批、规范预算执行、严肃预算调整、严格预算监督等作出明确规定。

在地区层面，各地区以《宪法》《预算法》《监督法》等法律为依据，相继以条例、规定（办法）或决定形式出台了本地区的预算审查监督规范性法律文件，结合本地区实际，强化了人大预算监督。其中，省级预算审查监督条例立法对于强化本地区人大预算监督具有关键作用。与其他规定和政府工作文件相比，省级预算审查监督条例作为地方预算审查监督领域的纲领性法规，明确了地方人大预算审查监督的职权范围、基本原则和监督流程，详细规定了预算审查批准、预算执行监督、预算调整审查、决算审查、审计工作监督以及预算公开监督等内容，为本地区人大审查监督工作有序依法开展提供了法制保障。各地区的预算审查监督条例立法进程和时间不一，呈现一定的随机性，为我们识别各地区人大预算审查监督条例立法的效应提供了基础。如表1所示，北京市于1997年施行了《北京市预算监督条例》（北京市人民代表大会常务委员会公告〔1996〕62号），黑龙江等省份在1999年出台了预算监督条例，之后多省相继进行了立法。截至2019年，尚有6个省份未出台本省的预算审查监督条例。同时，虽然各省人大预算审查监督条例立法在具体执行细节上有差异，但其预算审查监督主体、范围、基本原则、程序等均基于《宪法》《预算法》《监督法》等全国性法律，具有高度的一致性。新《预算法》出台后，地方人大进一步加强和改进预算审查监督。

表1 各省、自治区和直辖市预算审查监督条例首次出台时间统计

省份	名称	施行日期	省份	名称	施行日期
北京市	《北京市预算监督条例》	1997.01.01	河南省	《河南省预算监督条例》	2002.05.01
天津市	《天津市人民代表大会常务委员会预算审查监督条例》	2002.01.01	湖南省	《湖南省县级以上人民代表大会常务委员会预算审查监督条例》	2002.01.01
河北省	《河北省各级人民代表大会常务委员会预算审查监督条例》	2001.09.27	广东省	《广东省预算审批监督条例》	2001.05.01
山西省	《山西省预算监督条例》	1999.11.30	广西壮族自治区	《广西壮族自治区预算监督条例》	2000.06.01
内蒙古自治区	《内蒙古自治区预算审查监督条例》	2019.01.01	四川省	《四川省预算审查监督条例》	2019.04.01
辽宁省	《辽宁省预算审批监督条例》	1999.07.29	贵州省	《贵州省省级预算审查监督条例》	2002.10.01
吉林省	《吉林省预算审查监督条例》	2001.01.12	云南省	《云南省预算审查监督条例》	2001.04.01

续表 1

省份	名称	施行日期	省份	名称	施行日期
黑龙江省	《黑龙江省人民代表大会常务委员会预算监督条例》	1999.01.01	甘肃省	《甘肃省预算审批监督条例》	2002.05.01
上海市	《上海市预算审查监督条例》	2017.10.01	青海省	《青海省省级预算审查监督条例》	2001.10.01
浙江省	《浙江省省级预算审查监督条例》	2007.07.01	宁夏回族自治区	《宁夏回族自治区人民代表大会常务委员会预算监督条例》	2002.10.01
安徽省	《安徽省预算审查监督条例》	2002.05.01	海南省	《海南省各级人民代表大会及其常务委员会审查监督预算条例》	2001.06.01
江西省	《江西省预算审查监督条例》	2006.07.01	重庆市	《重庆市市级预算监督条例》	2004.07.01
山东省	《山东省省级预算审查监督条例》	2001.01.01			

资料来源：北大法宝法律数据库。

(二) 理论分析与研究假说

1. 监督法制化对政府支出规模的影响

地方人大预算监督的重点集中在支出预算和政策，并贯穿于预算全过程，包括预算编制、预算执行和决算监督三个阶段（林慕华和马骏，2012）。^[14]人大的“组织化”参与是提升预算信息公开、促进人民表达诉求、扩大集体参与和强化问责追责的重要机制。地方人大预算审查监督条例立法通过将三个阶段的监督机制法律化和制度化，从而对政府支出规模产生有效制约。

在预算草案编制和审查阶段，地方人大预算审查监督条例立法通过提升预算信息公开和扩大公民集体参与机制来影响政府支出规模。委托代理理论认为预算信息不够公开透明，使得地方政府具有强烈的机会主义倾向，地方官员可以通过扩大政府支出规模寻求短期经济绩效或者谋取私利（Kotera 等，2012）。^[15]而公民对政府预算过程的集体参与有利于削减政府不合理支出计划，有效控制政府支出规模（Blume 等，2011）。^[17]以上两个机制在各省预算审查监督条例立法和实践中均有所体现。例如，北京市和上海市的预算审查监督条例都明确规定除涉及国家秘密的以外，市人民政府应当按照《预算法》的有关规定，及时、完整、真实、准确地将预决算信息向社会公开；浙江和河南等省份则通过公众投票、社会听证、专家论证等方式来保障公众预算参与。

在预算执行阶段，地方人大预算审查监督条例立法通过强化诉求表达机制来加强预算执行管理，有效治理地方政府偏离支出预算和预算执行不合理等扩大政府支出的行为（吴敏等，2019）。^[16]以往的研究认为，财政预算执行约束力不够是导致我国地方政府支出扩张的重要因素（陈志勇和陈思霞，2014）。^[18]我国人大代表由人民选举产生，发挥征集民意、集中民意的作用（李景治，2009）。^[16]地方人大监督通过表达当地居民诉求，监督地方政府财政资金使用情况，维护预算的严肃性，督促地方政府严格执行本级人民代表大会批准的预算（Cho，2002；潘国红，2014）。^[17-18]在我国的人大监督实践中，诉求表达机制体现为地方人大通过询问、质询、听取和审查工作报告、执法检查来推动政府承担财政责任，监督法定支出和重点支出项目的拨付情况、预算收支完成情况，并对预算调整进行审查批准，采用听取和审议政府专项工作报告、执法检查、视察、专题调研等方式进行监督。在预算立法的实践上，很多省份的预算审查监督条例明确将预算收支与财政政策执行情况、财政专项资金、重点支出、重大投资项目资金的预算下达与执行情况等作为预算执行的重点监督内容。在预算调整审查和批准中，严格审查政府出台增加财政支出的政策措施，对预算调整方案重点审查预算调整的理由和依据是否充分、预算调整的资金安排是否合理，从而在执行中强化预算对地方政府支出行为的约束力。

在决算审查和审计监督阶段，地方人大预算审查监督条例立法通过强化问责追责机制来纠正政府

财政行为偏差,降低预决算偏离程度(郭玲和汪洋,2021)。^[19]在预算软约束的条件下,地方政府拥有大量的财政资金使用自由裁量权,财政超支和违规行为往往通过事后的“倒逼机制”推动整体支出规模上升。地方人大预算审查监督条例立法通过法律手段赋予地方人大对政府支出事后的问责权力,体现了法律的权威性和强制性,有利于遏制财政超支和其他违规支出。具体到立法实践上,多个省份的预算审查监督条例明确规定地方人大常委会审查和批准本级人民政府上一年度决算草案时,应当听取和审议本级人民政府关于上一年度预算执行和其他财政收支的审计工作报告,并对审计查出的问题及整改情况进行重点审查。此外,省级预算审查监督条例规定了法律责任,涉及责令纠正、行政责任和刑事责任等具体法律责任,处罚范围包括负直接责任的主管人员和其他责任人员,体现了地方人大监督的强制性。综上所述,地方人大预算审查监督条例立法通过强化预算监督机制、监督重点和监督实践,为抑制地方政府规模膨胀提供了制度性保障。基于以上分析,本文提出第一个研究假设如下:

假设1:省级预算审查监督条例立法能同时对地方政府预算支出规模和决算支出规模形成有效制约。

2. 监督法制化对不同类型财政支出的影响

在财政分权与垂直的政治管理体制相结合的“中国式分权”体制下,地方政府为了追求短期经济增长绩效进行财政支出竞争,以“大水漫灌”式的财政扩张拉动经济增长和地方的大量重复建设(周黎安,2007)。^[20]地区之间的财政支出竞争不仅带来生产性基础建设方面的支出扩张,还引起一般公共服务支出和民生性财政支出的快速增长。人大预算审查监督条例立法能够通过削减地方政府的经济建设支出、降低不合理民生性支出和行政管理支出治理地方政府支出规模过大的问题。首先,人大预算审查监督对一般公共服务支出具有治理作用。地方人大预算审查细化到部门预算支出项级科目,严格审批政府部门人员经费、公务经费、专项经费的合理性和合法性,重视对“三公”经费的监督治理。因此,人大预算监督成为“三公”经费监督治理的主体,有助于抑制地方政府规模膨胀及不合理预算支出。例如,根据《法制日报》报道,河北省承德市2009年政府预算报告两次遭到地方人大驳回,修改后的预算草案中公务开支和行政成本大幅下降,被削减的7000万元用于社保、教育等民生性支出。其次,强化地方人大预算监督,可以抑制地方政府不合理的经济建设支出,优化财政支出结构。人大预算监督立足于地区经济长远发展,抑制地方政府的短期经济建设支出冲动。根据人民网2004年的报道,深圳市人大对财政投资规模巨大的汽车城、体育馆项目、旅游园区等大型基建项目进行重点审议和表决,纠正了不合理的经济建设支出,避免了政府决策失误。同时,重点加强对政府经济性建设投资的管理和监督,提高了财政支出的准确性和科学性,把有限的资金用在了“刀刃上”。最后,人大预算监督立足于地方经济社会长远发展,有助于遏制民生支出不合理增长。目前,我国地方政府间的民生性公共产品竞争日趋激烈,地方政府决策短期化倾向明显,一些地区民生性支出的增加与本地区经济发展水平脱节。民生“政绩锦标赛”不断上演,加速了地方政府财政支出过快膨胀和不可持续性(刘小川和汪利钺,2014)。^[21]地方人大预算监督法制化建设有助于通过预算机制合理控制民生性支出,提高民生性财政支出效率,降低不符合本地区经济发展水平的超额民生性支出。基于以上分析,本文提出第二个研究假设如下:

假设2:省级预算审查监督条例立法对地方政府一般公共服务支出、经济建设支出和民生性支出扩张都有抑制作用。

三、研究设计

(一) 模型设定

参考以往文献,本文采用多期双重差分法。与传统双重差分方法中处理效应发生在同一时间点不

同，本文中各省份预算审查监督条例立法的时间存在差异。因此，本文不单独设置实验组别和政策时点虚拟变量，仅设置二者交叉项代入模型。具体而言，本文将当年是否实施省级预算审查监督条例作为划分控制组和处理组的标准，将当年未实施条例的省份作为控制组，已实施条例的省份作为处理组。构建的基准回归模型如下：

$$Y_{it}=\beta_0+\beta_1 Legislation_{it}+\sum_j\beta_j Control_{jit}+\gamma_i+\delta_t+\varepsilon_{it} \tag{1}$$

其中， i 和 t 分别表示省份和年度； Y_{it} 表示被解释变量，具体指省份 i 在年度 t 的一般公共预算支出和一般公共预算决算支出； $Legislation_{it}$ 表示传统双重差分模型中的交叉项，若省份 i 从年度 t 开始实施省级预算审查监督条例，则省份 i 从年度 t 开始赋值为 1，否则赋值为 0； $Control_{jit}$ 表示一系列控制变量； γ_i 和 δ_t 分别表示省级和年度固定效应； ε_{it} 表示随机扰动项。本文重点关注交叉项系数 β_1 的符号与显著性。

(二) 变量设置与数据来源

1. 被解释变量

为全面反映人大监督对地方政府支出全过程的影响，本文参考吴敏等（2019）的研究，^[10]使用地方政府一般公共预算支出和一般公共预算决算支出两个指标衡量人大预算监督下的政府支出规模。^①其中，一般预算总支出反映地方政府对当年财政经济事项的支出计划，一般决算总支出反映财政经济事项的运行结果。林慕华和马骏（2012）调查发现地方人大预算监督存在“重预算，轻决算”的现象，同时考察政府支出规模的预算数和决算数，可以检验人大预算监督的持续性和有效性。^[14]

2. 核心解释变量

本文的核心解释变量为省级预算审查监督条例立法的虚拟变量，从省级预算审查监督条例首次生效的年份开始赋值为 1。根据《中华人民共和国预算法》（主席令〔1994〕21 号）和新《预算法》的规定，地方各级政府预算草案由本级人民代表大会审查和批准。对于地方政府支出规模，本级人民代表大会在审查过程中无疑占据重要地位。对于法律生效时间和本级人民代表大会召开时间不一致的情况，如果法律生效时间早于该省当年两会召开时间，则立法虚拟变量 $Legislation_{it}$ 从当年开始取值为 1；如果法律生效时间晚于该省两会召开时间，则从次年开始取值为 1。

3. 控制变量

本文控制了一系列可能对地方政府支出规模产生影响的变量，具体包括预算收入（一般公共预算收入）、地区经济发展水平（人均国内生产总值）、地区产业结构（第二产业占国内生产总值的比重）、人口规模（年末总人口）、固定资产投资占比（固定资产投资总额占国内生产总值的比重）。在异质性分析部分，本文还使用了地区财政分权度和经济主管官员特征。在机制分析部分，使用通货膨胀率来刻画地区消费价格水平的变化。各变量的定义和具体说明如表 2 所示。

4. 数据来源

本文采用的是我国 30 个省级层面数据，时间跨度为 1999—2017 年。参考以往研究，由于数据可获得性，这里剔除了西藏和香港、澳门、台湾地区。其中，一般公共预算和决算的相关数据均依据各年《中国财政年鉴》整理；各省预算审查监督条例立法的时间根据北大法宝数据库整理；年末总人口、第二产业占国内生产总值的比重、固定资产投资总额来自 CEIC 中国经济数据库；人均国内生产总值、国内生产总值、通货膨胀率按照中经网统计数据库计算整理；财政分权数据依据历年《中国财政年鉴》和《中国统计年鉴》整理；官员相关信息通过地方政府网站和百度百科整理。本文主要变量的描述性统计结果如表 2 所示。

①参考以往的研究，本文也使用其他指标如财政支出/GDP 刻画地方政府支出规模，发现结果是类似的。

表 2 主要变量的描述性统计

变量符号	变量定义	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
<i>Budgetary expenditure</i>	一般公共预算支出 (亿元)	570	2466	2450	61.600	16118
<i>Final expenditure</i>	一般公共预算决算支出 (亿元)	570	2255	2262	49.500	15037
<i>Legislation</i>	虚拟变量, 省级预算审查监督条例立法以后取 1, 之前取 0	570	0.607	0.489	0.000	1.000
<i>Budgetary income</i>	一般公共预算收入 (亿元)	570	1226	1557	13.700	11082
<i>GDP percapita</i>	人均国内生产总值 (万元)	570	2.980	2.430	0.255	12.900
<i>Secondary industry percent</i>	第二产业占国内生产总值的比重	570	0.453	0.079	0.190	0.590
<i>Population</i>	年末总人口 (万人)	570	4379	2641	510	11169
<i>Fixed investment</i>	固定资产投资总额占国内生产总值的比重	570	0.591	0.246	0.237	1.480
<i>Inflation rate</i>	通货膨胀率 (%)	570	2.080	2.150	-3.300	10.100
<i>Fiscal decentralization</i>	财政分权	570	4.780	2.980	1.080	14.900
<i>Strong promotion incentive</i>	强晋升激励虚拟变量	570	0.937	0.243	0.000	1.000

四、实证结果与分析

(一) 省级人大预算审查监督条例立法对政府支出规模的影响

为检验省级人大预算审查监督条例生效后对地方政府支出规模的影响, 本文将一般公共预算总支出和一般公共预算决算支出作为被解释变量代入式 (1) 进行回归, 基准回归结果如表 3 所示。

由于本文采用的是面板数据模型, 首先进行豪斯曼检验, 其原假设是式 (1) 为随机效应模型。依据表 3 中列 (1) —(2) 豪斯曼检验结果, Hausman 检验值均显著拒绝原假设, 因此选择固定效应模型。表 3 固定效应模型的回归结果表明, 人大预算审查监督条例立法能够显著抑制地方政府支出规模。同时, 回归系数表明人大预算审查监督条例立法对地方政府支出规模的抑制效应不仅在统计上是显著的, 而且具有重要的经济意义。具体而言, 表 3 列 (1) 中预算审查监督条例立法的回归系数为

-200.120, 表明省级预算审查监督条例立法后, 地方政府预算支出规模平均下降 200.120 亿元, 相对于其平均水平下降 8.12% (200.120/2466)。表 3 列 (2) 中预算审查监督条例立法的系数显示, 预算审查监督条例立法后地方决算支出规模平均下降 193.153 亿元, 相对于样本平均水平下降了 8.57% (193.153/2255)。地方政府预算支出规模和决算支出规模在省级预算审查监督条例立法后均大幅下降, 说明通过立法强化人大预算

表 3 预算审查监督条例立法对地方政府支出规模的影响

	(1) 一般公共预算支出	(2) 一般公共预算决算支出
<i>Legislation</i>	-200.120*** (58.435)	-193.153*** (53.633)
<i>Budgetary income</i>	1.448*** (0.026)	1.370*** (0.024)
<i>GDP percapita</i>	-375.124*** (23.330)	-344.481*** (21.413)
<i>Secondary industry percent</i>	2574.824*** (406.913)	2229.615*** (373.472)
<i>Population</i>	-0.184** (0.085)	-0.394*** (0.078)
<i>Fixed investment</i>	491.882*** (148.293)	518.692*** (136.106)
常数项	-120.988 (411.587)	836.092** (377.762)
Hausman 检验值	50.390***	80.770***
年份和省份固定效应	控制	控制
调整后 R ²	0.982	0.982

注: 括号内为标准误; ***, ** 和 * 分别表示 1%、5% 和 10% 的显著性水平; 样本量为 570 个; 省份数为 30 个。

监督，有助于持续改善政府支出规模扩张趋势。

综上所述，表 3 的回归结果表明，推动地方人大预算监督法制化有助于控制地方政府支出规模扩张。同时，人大预算审查监督条例立法在预算层面和决算层面都发挥了作用，说明人大预算审查监督条例立法对地方政府支出规模膨胀的抑制作用贯穿于预算全过程，具有制度性约束作用和治理作用。前文的假设 1 得到实证支持。

(二) 平行趋势检验

为了检验平行趋势假设，本文运用反事实检验方法来判断处理组和对照组是否存在“平行趋势”。具体而言，为检验“平行趋势”和立法的时间动态效应，本文假设预算审查监督条例立法省份的生效时间提前两年，并构建了一系列立法前后的虚拟变量，包括预算审查监督条例立法前第 2 年（Pre2）、预算审查监督条例立法前第 1 年

（Pre1）、预算审查监督条例立法当年（Current）、预算审查监督条例立法后第 1 年（Post1）、预算审查监督条例立法后第 2 年及以后（Post2）。虚拟变量的对照组为预算审查监督条例立法前第 3 年及以前，若 Pre2 和 Pre1 的系数均不显著，说明对照组和处理组在立法前政府规模变动趋势不存在显著差异。^①平行趋势和动态趋势检验结果如表 4 所示。表 4 显示，无论对于一般公共预算支出还是一般公共决算支出，预算审查监督条例立法前两年（Pre1

表 4 平行趋势假设检验与动态时间趋势

	(1) 一般公共预算支出	(2) 一般公共决算支出
Pre2	-57.777(93.844)	-97.882(87.186)
Pre1	-97.266(99.432)	-147.588(92.378)
Current	-110.853(102.701)	-163.867*(95.415)
Post1	-119.833(104.881)	-186.455*(97.441)
Post2	-256.619*** (85.202)	-280.990*** (79.158)
常数项	-1461.628*** (458.494)	-105.149(425.968)
控制变量	控制	控制
年份和省份固定效应	控制	控制
调整后 R ²	0.983	0.983

注：括号内为标准误；***、** 和 * 分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平；样本量为 494 个；省份数为 26 个。

和 Pre2）系数均不显著，说明对照组和处理组的政府支出规模变动遵循平行趋势。动态时间趋势检验回归结果显示在预算审查监督条例立法后，立法虚拟变量回归系数明显变大且显著性不断增强，说明预算审查监督条例立法对政府支出规模的影响具有持续性，进一步验证了结果的稳健性。

(三) 稳健性检验

1. 遗漏变量与安慰剂检验

为了检验遗漏变量和其他随机因素如何影响估计结果的稳健性，本文参考相关研究，将省级人大预算审查监督条例立法这一处理变量随机分配给各个地区构造随机立法时间和立法省份，按照式（1）的双重差分模型进行回归，估计交叉项的系数。为增强安慰剂检验的统计识别效力，将上述过程重复 500 次，生成交叉项估计系数的概率分布。如图 1 所示，其中竖线对应的是表 3 基准回归结果的估计系数。从图 1 可以看出，基于随机产生的预算审查监督条例立法估计系数分布集中在 0 附近，且表 3 的基准回归系数均处于远离分布中心的位置，说明由其他因素碰巧得到基准回归结果属于小概率事件。这表明本文的估计模型不存在遗漏重要变量的问题，基准回归模型得到的估计系数确实是由于预算审查监督条例立法产生的效应，进一步验证了结果的稳健性。

①本文的样本时间区间为 1999—2017 年，采用反事实方法来进行平行趋势检验，使得立法接近 1999 年的省份样本缺失，具体包括北京、山西、广东和海南，最终样本减少到 494。

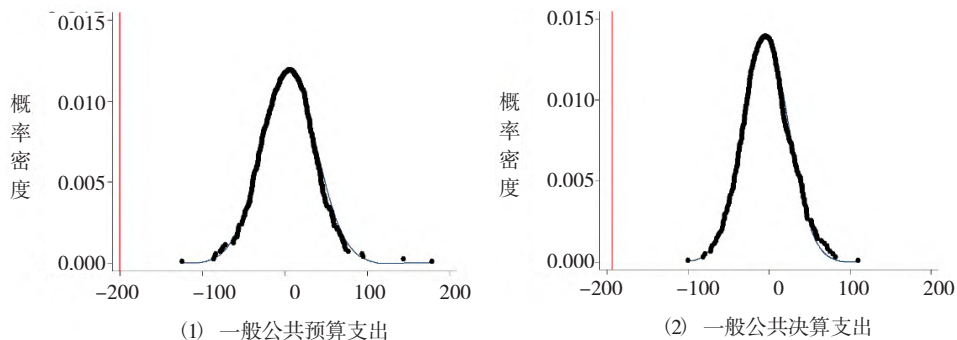


图 1 安慰剂检验

2. 立法动机与反向因果关系检验

本文研究中可能存在一种反向因果关系，即在政府支出规模越大的地区，地方政府越缺乏推动预算审查监督条例立法的动机，导致这些地区立法时间更晚，这将使得本文的双重差分估计量有可能高估预算审查监督条例立法的效应。为了对立法动机和反向因果关系做进一步检验，本文通过在生存分析模型中引入因变量的时间滞后项，以考察一个地区政府支出规模的历史状况对该地区施行预算审查监督条例概率的影响。由于离散时间的 Cloglog 模型可以克服连续时间的 Cox PH 模型可能存在的缺陷 (Hess 和 Persson, 2011)，本文采用 Cloglog 模型估计省级预算审查监督条例立法的概率。^[22]表 5 的估计结果显示，一个地区预算审查监督条例立法的概率与该地区前一年和前两年的政府预决算支出规模都不存在显著的相关关系。因此，本文双重差分估计的立法效应不太可能受到反向因果关系的影响。

表 5 预算审查监督条例立法生存分析模型的估计结果

	(1) 预算审查监督条例立法	(2) 预算审查监督条例立法	(3) 预算审查监督条例立法
L1. Budgetary expenditure	-0.000(0.003)		0.003(0.006)
L2. Budgetary expenditure	0.000(0.003)		0.009(0.008)
L1. Final expenditure		-0.001(0.005)	-0.003(0.009)
L2. Final expenditure		-0.000(0.006)	-0.012(0.012)
常数项	-2.518(2.003)	-2.659(2.011)	-2.623(2.021)
控制变量	控制	控制	控制

注：括号内为标准误；***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平；样本量为 245 个。

五、异质性分析与机制检验

(一) 立法效应的异质性分析

本文主要从新《预算法》的出台、地区财政分权度和官员晋升激励三个维度进行异质性检验。

首先，我国的预算监督制度是不断完善和发展的，特别是新《预算法》强调预算审查监督，对于强化地方人大预算审查监督具有重要意义 (上官泽明和牛富荣, 2020)。^[23]为研究新《预算法》出台对人大预算监督能力的影响，本文构建了新《预算法》实施的虚拟变量 (2015 年及之后年份设为 1，之前年份设为 0)，并将其与预算审查监督条例立法构造交叉项进行检验。表 6 的列 (1) 和列 (4) 结果显示，在新《预算法》出台后，预算审查监督条例立法和新《预算法》的交互项显著为负，使地方政府预算支出平均下降了 266.746 亿元，决算支出平均下降了 164.257 亿元。这表明新《预算法》实施从整体上为地方人大预算监督法制化提供了更加坚实的制度保障，人大预算审查监督条例立法对地方政府支出规模的抑制作用进一步增强。

表 6 预算审查监督条例立法效应的异质性分析

	一般公共预算支出			一般公共预算决算支出		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Legislation</i>	-178.237*** (58.295)	-253.280*** (57.160)	12.351 (121.161)	-179.678*** (53.804)	-229.860*** (53.449)	-27.594 (111.188)
<i>Legislation</i> × <i>Post2014</i>	-266.746*** (82.210)			-164.257** (75.877)		
<i>Legislation</i> × <i>Fiscal decentralization</i>		-79.234*** (16.611)			-56.196*** (15.532)	
<i>Fiscal decentralization</i>		-25.461 (22.711)			-8.820 (21.237)	
<i>Legislation</i> × <i>Strong promotion incentive</i>			-223.067** (112.626)			-171.093* (103.356)
<i>Strong promotion incentive</i>			147.777* (80.050)			154.183** (73.461)
常数项	-219.585 (408.969)	-346.649 (401.141)	-183.968 (411.976)	775.379** (377.463)	671.024* (375.098)	772.551** (378.065)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份和省份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
调整后 R ²	0.982	0.983	0.982	0.982	0.983	0.982

注：括号内为标准误；***、**和*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平；样本量为 570 个；省份数为 30 个。

其次，在“中国式分权”体制下，经济分权促使地方政府围绕经济增长展开竞争，加速了政府支出规模的膨胀和结构的失衡，财政分权程度会影响政府支出规模（郭庆旺和贾俊雪，2010）。^[24]本文根据相关文献采用财政支出分权度衡量地方政府自主权，财政支出分权度越高，表明地方财政自主权越大。表 6 的列（2）和列（5）汇报了财政分权对人大预算监督效应的影响。结果显示，人大预算审查监督条例立法在财政分权更大的地区发挥的作用更加显著。具体而言，财政支出分权程度每上升 1 个标准差（标准差为 2.980），地方人大预算审查监督条例立法对预算支出规模的抑制作用上升 79.234 亿元，对决算支出规模的抑制作用上升 56.196 亿元。因此，在地方财政自主权不断扩大的背景下，应该更加重视人大预算监督法制化的作用。

最后，相对于省委书记，省长对于本省的财政支出有着更为直接和重要的影响（杨良松和庞保庆，2014），因此，本文主要考察省长的晋升激励对于人大预算监督的影响。^[25]对于官员晋升激励标准的衡量，以往研究指出官员的晋升机会与其年龄是否超过一定限度有关。根据《南风窗》等媒体报道，目前我国省部级领导干部的退休年龄为 65 岁，在省级党委换届中普遍遵循“3、1、8”年龄红线，具体为党政“一把手”提名年龄不能超过 63 岁，纪委书记的提名年龄不能超过 61 岁，其他党委常委的提名年龄不能超过 58 岁。基于此，本文以省长年龄是否小于或等于 63 岁作为衡量其晋升激励的虚拟变量，省长年龄小于或等于 63 岁，说明其具有较强的晋升激励，越倾向于扩大短期经济建设支出推动经济增长。表 6 的列（3）和列（6）汇报了地方经济主管官员的晋升激励与人大预算审查监督条例立法的交互效应。结果显示地方官员的晋升激励会显著扩大本地政府支出规模，而预算审查监督条例立法对政府支出规模的抑制作用在地方官员晋升激励越强的地方更为显著。这表明增强地方人大预算监督法制化，有助于抑制地方官员的短期财政扩张行为，强化对地方政府的支出约束。

(二) 机制分析

为检验人大预算监督对不同性质的财政支出的影响，本文根据 IMF 出版的 Government Finance Statistics (GFS)（2013）将政府财政支出划分为一般公共服务支出、经济性支出和民生性支出。由于 2007 年实行政府收支分类改革，财政支出统计口径发生变化，本研究参照刘小川和汪利燊（2014）

的做法,^[2]汇总口径相近的项目。考虑到民生性支出与消费价格密切相关,在回归分析中进一步控制了地区通货膨胀率以刻画消费价格变动。表7的回归结果显示,人大预算审查监督条例立法后,三类不同性质的支出规模均显著缩小。首先,人大预算审查监督条例立法对经济性支出抑制作用最为显著。具体表现为预算支出中经济性支出平均下降64.099亿元,决算支出中经济性支出平均下降67.737亿元,导致总体支出规模相较平均水平下降约3%。这表明人大预算审查监督条例立法有助于控制地方政府短期经济建设冲动,促使地方政府更加重视长期经济发展与短期经济增长的平衡。其次,预算审查监督条例立法也使得民生性决算支出显著减少70.428亿元,这意味着人大预算审查监督条例立法能够抑制不合理的民生性支出,使民生性支出与地区经济发展相适应。最后,在10%的显著性水平上,一般公共服务支出的预算数下降17.716亿元,决算数下降16.767亿元。这说明人大预算审查监督条例立法对降低行政管理支出起到了积极作用。在人大预算监督实践中,细化部门预算支出科目、严格审查“三公”经费,大力削减行政性支出以提高政府行政效率,均体现了人大预算审查监督对一般公共服务支出膨胀的治理作用。本文的假设2得到支持。

表7 预算审查监督条例立法影响地方政府支出规模的机制分析

	一般公共预算支出			一般公共决算支出		
	(1) 一般公共服务	(2) 经济性支出	(3) 民生性支出	(4) 一般公共服务	(5) 经济性支出	(6) 民生性支出
Legislation	-17.716* (9.388)	-64.099** (26.010)	-58.654 (36.533)	-16.767* (8.834)	-67.737*** (23.191)	-70.428* (36.827)
常数项	-161.134** (65.692)	359.126** (182.005)	540.699** (255.638)	-103.633* (61.817)	474.655*** (162.277)	823.571*** (257.695)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份和省份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
样本量	570	570	570	570	570	570
调整后 R ²	0.910	0.941	0.981	0.914	0.945	0.979

注：括号内为标准误；***、**和*分别表示1%、5%和10%的显著性水平；省份数为30个。

六、结论与政策建议

(一) 主要结论

本文以1999—2017年各地区省级人大预算审查监督条例立法作为准自然实验,研究了人大预算审查监督条例立法对地方政府支出规模的影响。主要结论如下：(1)从总体上看,人大预算审查监督条例立法能有效抑制地方政府支出规模,使预算支出和决算支出均大幅下降,强化了人大对地方财政支出行为的全过程监督。(2)从异质性看,人大预算审查监督条例立法对地方政府支出规模的抑制作用在新《预算法》实施后得到进一步加强,且在财政分权程度较高或经济主管官员晋升激励较强的地区更为显著。(3)从机制上看,人大预算审查监督条例立法主要通过削减地方政府的经济建设支出、降低不合理民生性支出和行政管理支出,推动了预算支出的合理性。

(二) 政策建议

1. 应继续推进地方人大预算监督法制化和制度化建设。一是加快人大预算审查监督条例立法进程,对未制定预算审查监督条例的地区,应以《宪法》《监督法》《预算法》等全国性法律为纲领和框架,尽快出台省级预算审查监督条例,构建省级预算审查监督的法律体系,明确地方人大预算审查监督的职权范围、基本原则和监督流程,提高人大预算审查监督权威性,保障人大预算审查监督工作能够依法有序开展。二是完善人大预算审查监督法规内容,对已实施预算审查监督条例的地区,应紧跟全国性法律要求,及时修订和细化省级预算审查监督条例,建立成熟的人大预算审查监督制度,不

断落实人大预算审查监督权,改进人大预算审查监督工作,强化法律贯彻实施。三是推动人大预算审查监督制度配套,当地方出台或修订人大预算监督法规后,应出台相应法规解释、执行办法和政策指引,形成完善的法规执行制度和机制,保障地方人大预算监督的执行效果,促进地方预算能力和财政治理能力的提高。

2. 应进一步加强地方人大对预算的实质性监督,使人大预算监督在不同制度条件下发挥约束力。一方面,在财政自主权较大、官员晋升激励较强的地区,人大预算监督应具有针对性,重点规范地方官员的财政支出行为,使地方政府更好地发挥经济自主权。另一方面,落实人大各项监督权力,保证和支持人大及其常委会依法行使职权。在事前监督中,人大应提前介入部门预算编制具体细节,同政府部门沟通对话,强化询问权和调查权;在事中监督中,对预算调整变更、政策执行等问题行使质询权、表决权,实现预算监督的针对性;在事后监督中,行使表决权,重点审查决算项目,行使政策绩效目标检查权,对违法违规事项进行问责,提升监督效率。

3. 新时期人大预算监督应拓展监督重点和监督内容,加强对重点支出的监督力度。一是新时期人大预算监督应向重点支出预算和政策拓展,根据《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》(中办发〔2018〕15号),开展政策研读和学习,制定相应实施办法,对支出预算、支出政策、财政资金使用绩效进行全口径、全过程监督,控制预算支出总量,优化支出结构,加强对支出政策的审核与绩效评估。二是根据新《预算法》,地方人大预算监督范围应包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算四本预算,推动人大对地方政府债务的审查监督,防范财政风险。三是持续关注重点支出,地方人大应重点关注教育、医疗等民生性支出,对人民群众普遍关注的热点难点问题、审计查出的重点问题、制约经济发展的关键问题进行监督和审查,关注重点支出的绩效和政策实施效果,进一步促进地方经济长期稳定发展。

参考文献:

- [1]方红生,张军.中国地方政府扩张偏向的财政行为:观察与解释[J].经济学(季刊),2009,(3):1065-1082.
- [2]郭庆旺.减税降费的潜在财政影响与风险防范[J].管理世界,2019,(6):1-10.
- [3]Wagner A.. Finanzwissenschaft[M]. Leipzig: CF Winter, 1883.
- [4]Musgrave R. A.. Fiscal Systems[M]. New Haven: Yale University Press, 1969.
- [5]Rodrik D. Why Do More Open Economies Have Bigger Governments[J]. Journal of Political Economy, 1998, 106(5): 997-1032.
- [6]Funk P., Gathmann C.. Does Direct Democracy Reduce the Size of Government? New Evidence from Historical Data: 1890-2000[J]. The Economic Journal, 2011, 121(557): 1252-1280.
- [7]Blume L., Döring T., Voigt S.. Fiscal Effects of Reforming Local Constitutions: Recent German Experiences[J]. Urban Studies, 2011, 48(10): 2123-2140.
- [8]陈志勇,陈思霞.制度环境、地方政府投资冲动与财政预算软约束[J].经济研究,2014,(3):76-87.
- [9]孙琳,桑宁.中期预算、权责发生制与政府债务控制——基于跨国面板数据的分析[J].财贸经济,2018,(11):36-52.
- [10]吴敏,刘畅,范子英.转移支付与地方政府支出规模膨胀——基于中国预算制度的一个实证解释[J].金融研究,2019,(3):74-91.
- [11]邓力平.中国特色社会主义预算管理监督理论与实践[J].财政研究,2017,(12):2-10.
- [12]许聪.省级人大预算监督权力考察——以30个地方预算监督条例(决定)为基础[J].财政研究,2018,(10):92-104.
- [13]任喜荣.预算监督与财政民主:人大预算监督权的成长[J].华东政法大学学报,2009,(5):101-108.
- [14]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.
- [15]Kotera G., Okada K., Samreth S.. Government Size, Democracy, and Corruption: An Empirical Investigation[J]. Economic Modelling, 2012, 29(6): 2340-2348.
- [16]李景治.中国权力结构和运行机制中的人民代表大会[J].政治学研究,2009,(1):54-60.

- [17]Cho Y. N.. From “Rubber Stamps” to “Iron Stamps” : The Emergence of Chinese Local People's Congresses as Supervisory Powerhouses[J]. The China Quarterly, 2002, 171(171): 724–740.
- [18]潘国红. 试论人大制度的民意表达功能[J]. 人大研究, 2014, (2): 18–23.
- [19]郭玲, 汪洋. 财政透明、预决算收入偏离与预算环境——基于 2015 年《预算法》的双重差分和合成控制分析[J]. 当代财经, 2021, (2): 27–37.
- [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]刘小川, 汪利钺. 居民消费与最优政府支出: 理论与动态估计[J]. 财贸经济, 2014, (7): 22–36.
- [22]Hess W., Persson M.. Exploring the Duration of EU Imports[J]. Review of World Economics, 2011, 147(4): 665–692.
- [23]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.
- [24]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): 59–72.
- [25]杨良松, 庞保庆. 省长管钱? 论省级领导对于地方财政支出的影响[J]. 公共行政评论, 2014, (4): 72–111.

Can Budget Supervision Legislation of Local People's Congress Restrain the Expansion of Local Government Expenditure? Evidences from Provincial Budgetary Examination and Supervision Regulation Legislation

YANG Jin, HUA Ru-ting, GONG Xiao-yun

(Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu 611130, China)

Abstract: How to strengthen the legalization of budget supervision of local People's Congress and restrain the expansion of local government expenditures is a key issue to prevent and resolve financial risks under the increasing contradiction between fiscal revenue and expenditure. Taking the provincial budgetary examination and supervision legislations at different regions from 1999 to 2017 as a quasi-natural experiment, this paper studies weather strengthening the budget supervision of the local People's Congress through legislation can effectively reduce local government expenditures and its functioning mechanism. The findings show that provincial budgetary supervision legislation can significantly reduce both local government budgetary expenditure and final account expenditure by around 8%. And this effect is further enhanced after the implementation of the new Budget Law since 2015. The inhibiting effect of provincial budgetary examination and supervision legislations on the scale of government expenditures is greater in areas with higher degree of fiscal decentralization or with stronger promotion incentives for officials. The results of the mechanism analysis show that the effect of the budget examination and supervision regulation legalization on the reducing of the local government's economic construction expenditure is most significant. Therefore, in order to give full play to the inhibiting effect of the budget examination and supervision regulation legalization by People's Congress on the scale of government expenditures, we should expand the power and scope of budget supervision of local People's Congresses, strengthen the supervision of key fiscal expenditures, and constantly promote the legalization of budget supervision of local People's Congresses.

Key words: budgetary supervision of the local People's Congresses; budgetary examination and supervision regulation legalization; scale of government expenditures; fiscal risks

责任编辑: 周全林