

# 财政分权、审计监督与地方政府回应性

——来自市级民生财政支出的经验证据\*

谷 成 张家楠

**内容提要:**对社会成员的公共需求做出积极有效的回应是现代国家的重要职能。在政府和社会成员通过协商互动共同解决社会问题的过程中,现代国家治理越来越清晰地表现出治理结构分权化、治理方式民主化、治理技术现代化等特征。为考察财政分权对地方政府回应性的影响,本文构建了一个包含“中央政府-地方政府-社会成员”三元主体的回应性理论框架,并基于中国282个地级市2010—2018年2538个民生财政支出样本数据,采用双向固定效应模型进行实证分析。研究结果显示,财政分权通过降低地方政府的回应能力和回应意愿抑制地方政府对辖区民生需求的回应性。尽管审计监督在一定程度上提高了地方政府对民生需求的回应性,但仍不足以抵消财政分权引发的回应性削弱。原因在于审计监督只在一定程度上保障了地方政府的回应能力,而对地方政府的回应意愿并无影响。本文的研究不仅深化了有关政府回应性影响因素的探索,也为财政体制改革和创新提供了新的视角和理论依据。

**关键词:**财政分权 审计监督 政府回应性 现代国家治理

**作者简介:**谷 成,东北财经大学财政税务学院院长、教授、博士生导师,116025;

张家楠(通讯作者),东北财经大学法学院讲师,116025。

**中图分类号:**F812.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2024)06-0021-17

## 一、引言

党的二十大报告提出了“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”的中心任务,并将深入推进国家治理体系和治理能力现代化作为未来五年的主要目标任务之一。有别于以单一决策主体为基础的传统治理体系,现代国家治理体现了政府、市场和社会等多元主体的协同互动和与之

\* 基金项目:国家社会科学基金重大项目“基于现代国家治理的税收理论体系创新研究”(18ZDA099);地方财政研究中心科研平台研究能力提升专项项目“基于提高地方政府回应性的财政体制改革问题研究”(PT-Z202201)。感谢匿名审稿专家的宝贵意见,文责自负。张家楠电子邮箱:dufezhangjn@sina.com。

相适应的生产关系构建(景维民、倪沙,2016),从而使国家治理由单中心治理走向多中心治理。相应地,“善治”的核心也由权力本位向权利本位转变,通过构筑社会成员权利本位的制度和运作逻辑(夏志强,2020),实现政府和社会成员之间对社会运行体系的双向合作管理——社会成员通过多种途径参与公共事务和公共决策,并对政府行为的公正性和有效性进行监督;政府及时对社会成员的公共需求做出回应,以体现其对社会成员的负责性。2008年“民生财政”的提出,表达和传递了中国政府改善民生和提高人民生活水平的决心。此后,长期占据主导地位的“建设财政”开始逐渐向“民生财政”转变,政府职能重心也开始向服务民生倾斜。2013年和2015年的中国综合社会调查(CGSS)结果显示,居民对教育公共服务总体满意度评分均值由67.98上升至70.90,医疗卫生公共服务的总体满意度评分均值由65.18上升至68.23,社会保障和就业公共服务总体满意度评分均值由65.56上升至67.19。<sup>①</sup>可见,中央政府和地方政府对民生需求的重视和回应已初步被社会成员感知。然而,民生改善没有终点,中国民生性基本公共服务供给依然存在均等化不足以及整体质量不高等现实问题,尤其是与发达国家相比,财政的支持力度仍显不足。<sup>②</sup>从地方公共产品和服务的供给主体角度来看,改革开放以来,受“经济激励”以及“政治晋升”双重影响,地方政府普遍存在“重生产、轻民生”的支出偏向(龚锋、卢洪友,2009;尹恒、朱虹,2011)。这不禁使我们反思:财政体制是否以及在多大程度上影响地方政府对社会成员民生需求的及时有效回应?对这一问题的回答不仅可以为提高地方政府回应性提供理论依据,丰富有关地方政府回应性影响因素的研究,加快推进国家治理体系和治理能力现代化进程,也可以助力于构建现代财税体制,为补齐民生领域短板,解决群众在教育、医疗以及社会保障等方面面临的难题<sup>③</sup>提供政策参考。

作为国家治理的基础和重要支柱,财政通过政府收支安排提供公共产品和服务,而了解社会成员的需求则是政府正确履行财政职能的前提。为了更好地回应辖区居民公共需求,提高财政资金的使用效率,许多国家将提供具有有限受益范围的公共产品和服务的职能下移给相应的地方政府,从而使现代国家治理越来越明显地呈现治理结构分权化的趋势。中国的实践表明,受偏好显示和信息传导机制所限,计划经济时期以中央政府为单一调控中心,自上而下、统收统支的财政管理体制无法满足不同地区居民的需求,难以保证汲取和分配社会资源的公平性与有效性。

改革开放以后,中国开始了以市场化为导向的经济体制改革。与之相适应,财政体制也进行了多次调整。从1980年中央政府开始推行以财政包干为主要特征的分级财政体制改革,实施“分灶吃饭”办法,到1994年实行分税制财政管理体制,中央和地方政府间财政关系总体上呈现分权化的趋势。值得注意的是,与由需求驱动、自下而上的传统财政分权模式相比,财政上的压力是推动中国财政分权的直接原因,政府间财政关系的调整也更加强调中央政府的宏观调控作用和对财政

<sup>①</sup> 中国综合社会调查(CGSS)2013年数据于2015年1月1日发布于中国国家调查数据库(CNSDA)官网,详见<http://cnsda.ruc.edu.cn/index.php?r=projects/view&id=93281139>。中国综合社会调查(CGSS)2015年数据于2018年1月1日发布于中国国家调查数据库(CNSDA)官网,详见<http://cnsda.ruc.edu.cn/index.php?r=projects/view&id=62072446>。

<sup>②</sup> 2017年,OECD国家民生支出占财政支出的比重高于50%,占GDP的比重在20%以上,而中国民生支出占财政支出和占GDP的比重分别为46.3%和13.9%,两个指标均比OECD国家平均水平低10个百分点左右(王列军,2023)。2019年,OECD国家财政教育支出、医疗卫生支出以及社会保障支出占GDP比重的平均值分别为5.1%、7.9%和13.3%,而中国则分别为4.0%、1.7%和8%(闫坤、黄潇,2022)。

<sup>③</sup> 党的二十大报告中对“增进民生福祉,提高人民生活品质”作出全面部署,明确强调:实施就业优先战略,强化就业政策;健全社会保障体系;推进健康中国建设。同时也指出要办好人民满意的教育,促进教育公平,发展素质教育。但就目前而言,中国的医疗卫生、社会保障以及教育等公共品的供给能力与全体人民共同富裕的要求还存在较大差距。可见,对于未来守民心、护民利的举措依然会重点体现在满足广大人民群众在社会保障与就业、医疗卫生以及教育等基本民生需求上。

资金的掌握程度。尤其是1994年分税制改革以来,财权逐步向上集中,事权不断下放,事权与财权之间的不匹配不仅导致了央地政府之间的纵向财政失衡,也对地方政府行为产生了不可忽视的影响。在“向上负责”的“晋升锦标赛”模式下(周黎安,2007),地方政府官员为了在竞争中占据优势地位,一方面通过税收减免、先征后返等措施降低企业税收负担;另一方面还将既有财政资金优先投放于基础设施建设等周期短、对推动经济增长见效快的项目上,从而导致基本建设支出占比提高,公共产品和服务提供水平下降(龚锋、卢洪友,2009;Jia等,2014)。同时,地方政府之间的竞争行为还涉及对中央转移支付的争夺。对中央转移支付资金的依赖极易使地方政府形成“资助预期”,强化地方政府向中央政府转嫁公共产品和服务成本的能力。此外,财力匮乏的地方政府还会通过债务扩张(侯世英、宋良荣,2021)、压缩创新性投入(吴延兵,2017)等方式来缓解财政压力,不利于保持地方财政的可持续性。可见,目前有关财政分权对地方政府行为影响的研究主要限定于央地政府二维框架下的效应分析,而在社会成员通过多种渠道参与公共决策的现代国家治理背景下,基于“中央政府-地方政府-社会成员”构成的三维框架来考察财政分权引发的地方政府对社会成员民生需求的回应行为,对于国家治理体系和治理能力现代化而言,就显得尤为重要。

有别于西方国家政治与经济高度分权的模式,在中国的央地财政关系中,地方政府作为中央政府的代理人,在为辖区居民提供公共产品和服务的同时,也会受到中央政府监督,以确保其财政行为符合中央政府提出的要求和制定的标准。审计监督源于公共受托经济责任关系,通过审计机关的监督、鉴证和评价等功能,确保委托-代理关系中的代理人能够基于受托人的利益目标制定公共决策,有效配置财政资源(庄尚文,2016)。既有研究表明,审计监督可以提高地方预算和决算报表的真实性、完整性以及合法性,从而降低预算偏差,提升预算绩效(谢柳芳等,2019;倪娟等,2021)。同时,审计监督还能促进政府信息的充分披露,提高地方财政透明度(朱荣,2014),减少财政收支违规行为的发生(黄溶冰、乌天玥,2016),保障财政资金运行的安全性,有效约束地区腐败水平(Finan,2011;黄溶冰、赵谦,2015)。简言之,作为财政分权的保障机制,审计监督有助于提高财政资源配置效率,维护国家治理的稳定性。但有关审计监督对地方政府回应性的影响,既有文献仍鲜有涉及。

综上所述,目前理论界有关财政分权的研究取得了较为丰硕的成果,尤其是对晋升锦标赛下的政府财政行为有着相当深入的分析,但这种分析更多局限于“中央政府-地方政府”构成的二维框架。值得注意的是,在社会成员越来越多地参与公共政策制定和执行情况下,现代国家治理在更大程度上体现了政府和社会成员之间基于共同目标进行的合作管理,而不仅仅是各级政府部门之间的动态博弈。为考察中国财政分权在提高国家治理能力和治理水平中的作用,同时突破以往研究拘泥于“中央政府-地方政府”二元主体框架的圭臬,并将中央政府对地方政府的监督纳入考虑范围,本文构建了一个包含“中央政府-地方政府-社会成员”三元主体的回应性理论框架,充分拟合处于授权与监督双重作用下的地方政府回应行为,以282个地级市2010—2018年民生财政支出数据为样本,采用双向固定效应模型探讨财政分权对地方政府回应性的影响。研究结果表明,央地政府之间财政分权程度的提高会显著削弱地方政府的回应性,且这种抑制效果具有全局性。虽然审计监督在一定程度上提高了地方政府回应性,但仍不足以抵消财政分权引致的回应性削弱。

本文可能的边际贡献主要体现在以下两个方面。一方面,本文深化了理论界对现代国家治理背景下构建现代财政体制的探索。民生是人民幸福之基,社会和谐之本。作为国家治理的基础和重要支柱,财政不仅要在提高国家治理效能、加快治理体系和治理能力现代化进程中发挥积极作用,也必须致力于解决当下民生领域短板。相应地,财政体制的完善则有助于提高地方政府的负

责性和回应性,实现政府与辖区居民协商共治。本文首次将财政分权与政府回应性纳入同一研究体系,考察央地财政关系对地方政府回应性的影响,不仅为提升民生福祉提供了政策依据,也深化了有关现代国家治理背景下财政体制改革的研究。另一方面,本文还考虑了中国财政分权体系下中央与地方政府间的委托-代理关系及前者对后者的监督作用,从而使政策建议更具针对性。在中国的央地财政关系中,中央政府在赋予地方政府一定财政自主权的同时,也会通过审计监督等方式规范地方政府的财政行为。二者相辅相成,都是中国财政分权体系的构成要件。与大量的有关政府间收支划分的研究相比,鲜有文献考察审计监督在财政分权体制下的作用。本文立足于中国政府间财政关系考察分权和审计监督的效应,为后续研究开辟了新的视角,也为提高地方政府回应性提供了理论依据和政策参考。

## 二、研究假设

在倡导“善治”以及治理效能的现代国家治理背景下,政府回应性被用于描述政府决策和行为符合社会成员意愿和偏好的程度(Roberts和Kim,2011;孟天广等,2015)。虽然地方政府在治理方面具有一定自主性,但中国多层级治理结构导致地方政府回应行为深受中央政府政策导向影响,忽略中央政府作用很容易导致得出的结论与现实相去甚远。本文将央地政府关系纳入回应性理论中,搭建一个包含“中央政府-地方政府-社会成员”三元主体的分析框架(见图1),充分拟合处于授权与监督双重作用下的地方政府的回应行为,以期得到更加符合中国国情的结论,并使政策建议更具有针对性。

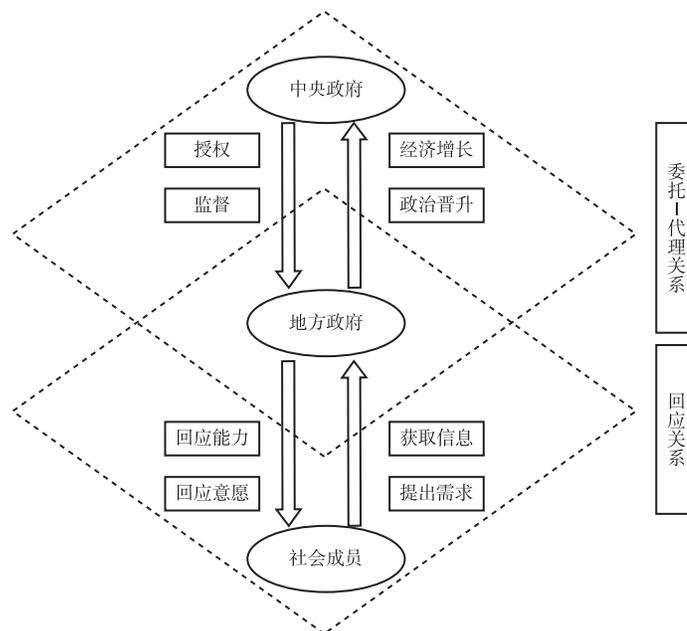


图1 “中央政府-地方政府-社会成员”三元主体框架

产生于20世纪50年代的财政分权理论揭示了政府回应性的动因和作用机制。作为公共产品和公共服务消费者的居民在地区间的自由流动导致了地方政府竞争——在有多个地区可供选择

的情况下,居民就会通过“用脚投票”的方式迁移到能够使其需求得以满足的地区。具体而言,当居民将投票权作为传递自身意愿和偏好的载体时,选举压力就成为西方国家地方政府对辖区居民需求进行回应的原动力(Verba等,1995;Hobolt和Klemmensen,2008)。简言之,回应辖区选民的需求不仅是政治精英为巩固自身优势而采取的被动措施,也是避免生产要素外流的必要选择(Wlezien,2012;Vries等,2013)。这种将选举视为回应性成因的观念将研究视角天然地局限于地方政府和具有选择权的辖区居民之间。

与植根于发达市场经济的传统财政分权模式相比,尽管中国的财政分权也在一定程度上体现了中央政府将财政控制权转移给地方政府,从而使地方政府具有相对独立的经济利益,但从分权的初始动力、制度环境以及运行结果上看,中国的财政分权均具有自身的特殊性(谷成,2007)。中国不同层级政府的回应性来源与央地关系有着更为复杂且重要的联系,如果应用回应性理论解释中国的治理实践,则必须将央地关系考虑在内(唐啸等,2020)。具体而言,作为连接中央政府和社会成员之间沟通的纽带,地方政府作为中央政府的代理人,在中央授权的前提下承担提供公共产品和服务的财政职责,地方官员受中央的管理和控制,行为受中央政府监督。同时,地方政府还需直面社会成员的公共诉求。与之相适应,地方政府的回应性也是“向上负责”的政治晋升激励(周黎安,2007)和“自下而上”的辖区民意压力共同作用的结果,且在不同的环境下,二者的作用力度和效果存在差异(朱亚鹏、何莲,2021),具体表现在两个方面。一方面,央地政府之间基于委托-代理关系形成的责任转移机制强调保持中央政府的权威以维护社会秩序的稳定,并通过政治晋升激励机制促进地方政府加强对辖区居民需求的回应(孟天广等,2015);另一方面,作为中央政府的代理人,地方政府为避免辖区居民对其履行公共服务职能的不满被上级政府察觉而对辖区居民的需求加以回应,这种外在的社会压力也是驱动地方政府进行回应的持续动力(孟天广等,2021)。在现实中,内在动力的缺乏以及沟通渠道不畅等问题是导致地方政府(尤其是基层政府)回应被动的根本原因(陈文权、余雅洁,2014)。虽然中国多层责任体系的逐级加压保证了每一层级政府都在一定程度上具有回应诉求的动力(王军洋、胡洁人,2017),但面临上级政府的指令和辖区居民的需求,地方政府通常会采用“选择性回应”的策略——地方官员会遵从上级在经济投资方面的指令而忽略福利方面的要求;当辖区居民偏好与上级指令冲突时,地方官员往往会以有限的方式对辖区居民的需求做出回应(Meng和Su,2021)。基于此,本文提出假设1。

假设1:财政分权会降低地方政府对辖区社会成员的民生回应性。

“中央政府-地方政府-社会成员”三元主体的特殊性使地方政府的回应动因与西方传统公共选择理论存在明显差异,主要体现在回应能力和回应意愿两个方面。从回应能力上看,一方面,自1994年分税制改革以来,地方政府承担大量事权与支出责任,但税收立法权却主要集中在中央。事权与财权之间的不匹配导致地方财政缺口不断扩大,财政压力日渐加剧,面临财政资源有限与职责范围内各类刚性支出不断攀升的双重压力下,地方政府为了在“晋升锦标赛”中占据优势,更加注重经济绩效的提高,在财政支出领域表现出明显的“重生产、轻民生”倾向,从而弱化了对辖区居民的民生需求的回应。此外,伴随着土地财政降温、隐性债务监管日益强化,地方政府潜在收入来源的缩减使原本就财力吃紧的地方政府回应辖区居民需求的能力大幅降低,民生性公共产品和服务的供给水平随之下降(龚锋、卢洪友,2009;Jia等,2014)。另一方面,分税制改革对央地政府之间交叉事权并未清晰界定,在教育、医疗卫生以及社会保障等方面尤为明显,大量共同事权的存在使得上一层级政府将支出责任逐级下移(刘承礼,2016),财力捉襟见肘的地方政府面临“小马拉大车”的境遇,资源配置能力和资金使用效率降低,回应能力随之下降。基于此,

本文提出假设2。

假设2:财政分权加剧了地方政府的财政压力,弱化了其回应能力,地方政府回应性由此受限。

从回应意愿上看,一方面,面临晋升锦标赛的地方政府在行使公共权力的过程中,同时扮演着上级政府代理人和追求自身利益决策主体的双重角色——既作为代理人为辖区居民提供公共产品和服务,也作为理性行为主体追求自身的经济和政治利益(赵静等,2013)。在由“中央政府-地方政府-社会成员”构成的三元主体回应体系中,地方政府承担着“向上负责”和“对下回应”的双重压力。在满足辖区居民公共需求和促进辖区经济增长的权衡中,面临晋升激励的地方官员更青睐有助于拉动经济增长的生产性投资(尹恒、朱虹,2011),以民生性公共产品和服务之“减”来换取财政收入与经济之“增”。同时,随着支出责任的下放,地方官员的自由裁量权也不断扩大,干预辖区经济活动的手段随之增多,借助“有形之手”迫使经济活动主体做出符合其政治偏好的投资行为十分普遍(吴延兵,2017),导致了地方政府行政成本膨胀和基建支出扩张的双重倾向(龚锋、卢洪友,2009)。另一方面,以基础设施为代表的生产性财政支出带动的经济增长效果往往集中在区域内部,而以教育、医疗卫生以及社会保障等为主的民生性公共服务兼具辖区外溢特征,绩效惠及区域较为广泛,很容易割裂“成本”与“收益”之间的联系(刘明慧、章润兰,2021),易于促发地方政府的“选择性回应”机制。基于此,本文提出假设3。

假设3:财政分权会降低地方政府官员的回应意愿——具有理性经济人特征的地方政府官员为获得晋升机会而采取“选择性回应”,将有限的财政资源优先用于提高经济绩效而非满足民生需求,由此导致地方政府回应性降低。

在由“中央政府-地方政府-社会成员”构成的三元主体回应体系中,地方政府作为中央政府的代理人,通过提供公共产品和公共服务回应辖区居民民生需求。央地政府之间信息的非对称很有可能放大地方政府的机会主义行为(包括但不限于侵占公共资源、挪用公共资产等),由此导致各级政府回应能力出现逐级衰减的问题。为使地方政府能够准确而充分地贯彻、执行中央政府的目標及意愿,通过审计来监督地方政府行为十分重要(庄尚文,2016)。审计监督是中央政府通过审计机关对地方政府预算收支情况实施检查、审核,从而维持国家财政经济秩序,提高财政资金使用效率的一项重要措施。换言之,审计监督是国家治理的“免疫系统”,其“预防、抵御及揭示”功能可以有效地保障地方政府回应能力(见图2)。具体作用机制如下。首先,审计监督的事前预防机制可以预警、防范财政资金在拨付以及使用环节的风险隐患。其次,审计监督还具有事中抵御功能。一方面,审计监督通过查惩地方官员贪腐行为(Finan, 2011; 黄溶冰、赵谦, 2015),充分发挥其在权力配置、运行过程中相互制衡作用(刘家义, 2015),保证财政资金、公共资源不被侵占;另一方面,审计监督通过揭露财政违规支出行为(黄溶冰、乌天玥, 2016),提高地方财政透明度(朱荣, 2014),减少或避免用于满足辖区居民需求的财政资金被挪为他用。最后,审计监督的事后揭示机制可以通过监督、检查财政资金使用情况,揭示管理漏洞以及制度空缺。实际上,自2015年我国提出对公共资金实行审计全覆盖以来,审计范围及其质量得到大幅度提升,对地方政府回应能力的保障水平也相应提高。因此,通过对地方政府公共财政的分配和使用情况执行审计,可以不断推进地方财政公开透明,保证回应能力,加快国家治理现代化进程。基于此,本文提出以下假设。

假设4:审计监督可以在一定程度上保证地方政府的回应能力——通过对财政资金的使用情况进行检查核查,减少或避免可用于回应辖区居民民生需求的资金被挪用、侵占,有助于缓解财政分权引致的地方政府民生需求回应性降低。

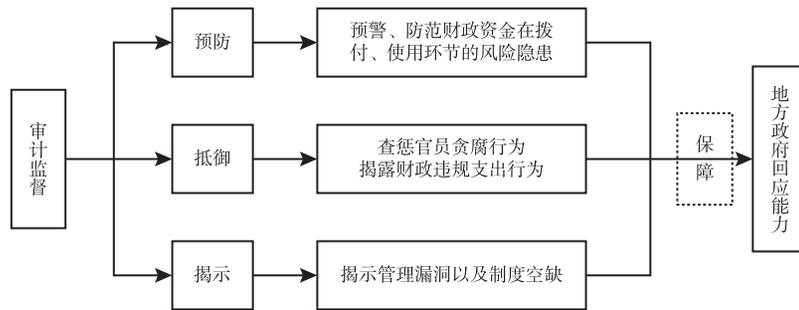


图2 审计监督作用机制

### 三、样本选取与实证设计

#### (一)关键变量测算

对政府回应性的准确测度既是检验中国财政分权效应的前提条件,也是探讨如何有效提高地方政府回应性的核心要素。从现有文献来看,政府回应性(RES)的测度方式主要有两种。一种是采用基于地方政府行政效率进行测度的“程序性回应”指标。比如,Su和Meng(2016)以政府官员对辖区留言板上居民反映问题的回复率来测算政府回应性。尽管这种方式较为直观地体现了政府部门的行政效率,但这种“程序性回应”并不意味着居民的需求问题能够真正得以解决。因此,将这一指标用于刻画政府回应性可能不够准确。另一种是将地方政府支出责任履行情况作为测度政府回应性的替代指标,以体现政府对辖区居民需求的“实质性回应”(Soroka和Wlezien,2005)。如唐啸等(2020)将环保相关投资占一般公共预算支出的比重作为测度政府对居民环境不满意程度回应性的替代变量。更为一般地,尹恒和杨龙见(2014)的研究证明,公共支出结构是地方政府对辖区居民公共需求进行回应的重要体现。相应地,地方政府在某一领域需求回应性越强,公共支出结构中该领域支出占比也就越高。目前,将地方财政支出结构中相关领域支出占比作为政府回应性替代变量的方法已被广泛应用于地方政府决策环境下的回应性研究(刘成奎、徐啸,2017;马海涛等,2018;谷成、张家楠,2022)。“服务型政府”的建立要求作为国家治理基础和重要支柱的财政回归“以人为本”的功能目标,在保障基本民生方面有所作为,并且大有可为。因此,考察财政分权体制是否有利于地方政府回应民生需求,以求通过“治本”的方式不断提高人民群众的生活水平显得十分重要。本文采用教育、医疗卫生以及社会保障和就业三项与社会成员基本生存与发展需求密切相关的支出之和占一般公共预算支出的比重衡量地方政府对民生需求的回应性(RES)。需要指出的是,虽然与民生直接相关的财政支出包括教育支出、社会保障和就业支出、医疗卫生和计划生育支出、文化体育与传媒支出、住房保障支出等五个科目,但只有极少部分地级市公布文化体育与传媒支出和住房保障支出。受数据可获得性的影响,本文将教育、社会保障和就业以及医疗卫生等福利性支出<sup>①</sup>作为民生财政支出的替代变量(叶满城、李永涛,2019)。

合适的分权指标设定不仅要体现央地之间纵向财政关系的不断变化,还需要反映不同区域间

<sup>①</sup> 王列军(2023)指出,教育支出在民生支出中始终占据较大比例,多数年份的占比维持在40%~50%,社会保障和就业次之,占民生支出的比重始终维持在30%~40%。卫生健康支出(原医疗卫生支出)在2007—2020年支出规模增长了近9倍,占民生支出的比重由13.7%上升至20.2%。可见,就教育、社会保障和就业以及医疗卫生而言,占民生支出比重已然超过80%。因此,可以用教育支出、社会保障和就业支出以及医疗卫生支出三项支出之和作为民生支出的替代变量。

的横向差异。尽管作为地方政府财力的重要体现,地方财政收入是决定地方政府回应能力的前提,但央地之间复杂的财政分配关系和不断变动的收入获取能力、非正式财政收入的存在及其对地方政府财政收入规模统计的影响,以及对中央政府转移支付的忽视等因素的干扰大大降低了以收入端分权作为测度指标的准确度与可信性。相反,支出端分权指标不仅可以体现出地方政府具备掌握和分配资源的能力,并且还能在一定程度上反映地方政府为保障自身回应能力而进行收入的努力程度(巫岑等,2021),这也是本文选用支出指标测度财政分权的重要原因。为消除人口规模对于央地分权程度测度的影响,本文将地方财政支出按人口规模进行标准化(吴延兵,2017),之后将该结果乘以对应地级市经济规模的缩减因子,以消除经济发展水平差异对地方财政支出结构造成的影响(龚锋、雷欣,2010;巫岑等,2021)。以下为本文计算地级市与中央政府之间财政分权程度的公式:

$$FD = \frac{\frac{\text{地级市一般公共预算支出}}{\text{地级市人口数}}}{\frac{\text{全国一般公共预算支出}}{\text{全国总人数}} + \frac{\text{地级市一般公共预算支出}}{\text{地级市人口数}}} \times \left(1 - \frac{\text{地级市GDP}}{\text{全国GDP}}\right)$$

本文所选用控制变量主要包括经济发展程度(*ED*)、就业率(*ER*)、金融发展水平(*FDL*)、病床总数(*NB*)、薪酬水平(*PL*)以及产业结构(*IS*)等(尹恒、杨龙见,2014;詹新宇、刘文彬,2020)。以上数据来源于国家统计局、EPS全球统计数据、CEIC数据库以及《中国审计年鉴》。在样本收集和选取过程中,为保证实证结果的可靠性,本文删除了数据缺失比较严重的地级市样本;为减轻或避免样本选择性偏误,对数据缺失较少的地级市样本采用平均法或插值法进行补齐,以尽可能将更多地级市的数据纳入样本中。同时,为了保证样本之间的横向可比性,对北京、天津、上海、重庆四个直辖市的样本数据做删除处理。经过上述处理后,本文得到中国282个地级市2010—2018年共2538个样本数据。核心变量的定义方式和描述性统计详见表1。

表1 主要变量说明及描述性统计

变量名称	变量定义	均值	标准差	最小值	最大值
<i>RES</i>	教育、医疗卫生、社会保障和就业三项支出之和占一般公共预算支出比重	0.399	0.0741	0.0452	0.806
<i>FD</i>	定义方式见上文财政分权公式	0.796	0.066	0.544	0.988
<i>ED</i>	ln人均GDP	10.606	0.573	8.583	12.281
<i>FDL</i>	年末金融机构贷款余额占GDP比重	1.248	2.228	0.132	52.894
<i>PL</i>	平均工资占GDP比重	1.298	0.645	0.303	5.299
<i>ER</i>	在岗人数除以人口总数量	0.144	0.137	0.010	0.843
<i>NB</i>	ln医院病床总数	9.624	0.701	7.209	11.819
<i>IS</i>	第二产业增加值占GDP比重	0.482	0.104	0.148	0.897

## (二) 计量模型与实证策略

为检验本文提出的假设内容,构建如下双向固定效应模型:

$$RES_{it} = \beta_1 \times FD_{it} + \theta_1 \times X_{it} + \delta_i + \rho_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中, $RES_{it}$ 表示地区*i*在*t*年度对民生需求的回应程度,用地级市教育、医疗卫生以及社会保障

和就业三项福利支出之和占地方政府一般公共预算支出的比重衡量; $FD_{it}$ 表示地区*i*在*t*年度与中央政府之间财政分权程度; $X_{it}$ 是可能对地方政府回应性产生影响的控制变量; $\delta_i$ 是地区固定效应; $\rho_t$ 代表时间固定效应; $\varepsilon_{it}$ 是随机误差项。

本文采用两种方法确保回归结果的稳健性。一是采用既考虑组内自相关又考虑同组间异方差和同期相关的全面FGLS估计方法对模型重新进行回归分析,以确保回归结果不受计量方法选取的干扰;二是对自变量的测度方式进行替换,以地级市人均财政支出与中央人均财政支出和地级市人均财政支出之和的比值作为财政分权的替代变量( $FD1$ ),以保证回归结果不受指标测度方式不同而产生的影响。本文实证研究的第三步是解决因变量可能存在的内生性问题。虽然新《中华人民共和国预算法》的颁布提高了地方财政预算的完整性和透明度,但依旧采用“基期+增长”的增量编制方法,很可能因本期的支出结构基于上期而导致上期政府支出结构对本期地方政府回应性产生影响。为控制该效应导致的内生性问题对实证结果产生影响,本文还构建了动态面板模型:

$$RES_{it} = \alpha \times RES_{it-1} + \beta_1 \times FD_{it} + \theta \times X_{it} + \delta_i + \rho_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

本文采用系统GMM对该动态面板模型进行回归。 $RES_{it-1}$ 表示上期地方政府支出结构中教育、医疗卫生以及社会保障和就业三项福利支出总和的占比,用以衡量上期地方政府对民生需求的回应程度。模型中其他变量定义如前文所述。另外,本文的被解释变量及解释变量(除病床总数之外)都选取相对数指标,这种指标选取方式可以在一定程度上削弱内生性的影响(尹恒、杨龙见,2014;刘成奎、徐啸,2017)。同时,本文还采用工具变量回归的方法来降低内生性对本文实证结果的干扰。中国的财政分权有别于西方国家的权力下放模式,地方政府作为中央政府的代理人行使财政职能,其行为会受到中央政府监督,以确保中央政府提出的要求得以落实。作为中央政府监督的一项重要工具,审计监督有助于促进地方政府基于中央政府的目标制定公共决策,提高财政资源配置效率,约束地方政府的财政行为。具体而言,审计监督作为国家治理的“免疫系统”,可以通过事前预防、事中抵御以及事后揭示全流程避免财政资金被侵占及挪用,这在一定程度上保障了地方政府的回应能力。为考察审计监督的作用,本文将审计监督作为调节变量引入分析框架,构建如下双向固定效应模型:

$$RES_{it} = \beta_1 \times FD_{it} + \alpha AS_{it-1} + \gamma FD_{it} \times AS_{it-1} + \theta_1 \times X_{it} + \delta_i + \rho_t + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

其中, $AS_{it-1}$ 表示政府*i*在*t-1*年的审计监督强度,由于审计一般于基期对上一年度进行审计,影响效果很可能具有滞后性,因此将审计监督强度滞后一期。 $FD_{it} \times AS_{it-1}$ 表示在中国特殊的财政分权框架下审计监督介入的综合影响效果,其他变量如前文所述。

#### 四、实证结果及解释

##### (一)基准回归结果及稳健性检验

表2是利用双向固定效应模型估计央地之间财政分权对地方政府回应性影响的基准回归以及稳健性检验结果。<sup>①</sup>其中,第(1)列是基于双向固定效应模型的基准回归结果,表明中国的财政分权会削弱地方政府对民生需求的回应程度,具体表现为:财政分权程度每增加1%,地方政府对民

① 限于篇幅,正文中未报告控制变量的回归系数、显著性水平以及聚类标准误,留存备索。

生需求的回应程度相应减少 0.7993%。换言之,在中央与地方政府之间的委托-代理关系中,作为代理人的地方政府,随着财政自主权的提高,对民生需求的回应性会降低,向生产型支出的结构偏移也更加明显。第(2)列是基于更加全面的 FGLS 估计方法回归结果,第(3)列是更换财政分权测度方式的回归结果。不难发现,无论是更换回归方法还是替换自变量的测度方式,回归结果都表明财政分权会明显削弱地方政府的回应性,从而验证了本文的假设 1。也就是说,在“中央政府-地方政府-社会成员”构成的三元主体框架下,地方政府并非仅仅以实现辖区居民效用最大化为目标,而是将自身的政治晋升置于更为优先的位置。第(4)列是考虑到地方政府的回应程度可能会受到“基期+增长”的预算编制方法引致的内生性问题而采用系统 GMM 的回归结果。这些数据显示,虽然弹性预算的编制方法使地方政府回应性受到上期回应程度的影响,但财政分权依旧会削弱地方政府的回应性。最后,财政分权与政府民生回应性两者可能相互影响、互为因果;并且遗漏变量的存在也会导致内生性问题。为保障实证结果的可信性,本文参照赵宸宇等(2021)、彭晓博和秦雪征(2015)的工具变量选取方法,将财政分权的一阶差分、金税三期是否正式上线(正式上线为 1,尚未上线为 0)以及地级市财政收入构成中个人所得税、企业所得税以及增值税三种税种之和的占比作为工具变量。<sup>①</sup>第(5)列的实证结果显示,在使用了工具变量回归之后,央地财政分权程度依旧在 1% 的水平下显著为负。可见,央地财政分权会限制地方政府回应性。由此可以说明,本文的基准回归结果相对比较稳健。

表 2 回归分析与稳健性检验结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>FD</i>	-0.7993*** (0.2467)	-0.3178*** (0.1876)	-0.0072*** (0.0015)	-3.102** (1.2471)	-0.9733*** (0.289)
<i>L1.RES</i>				0.2557** (0.1273)	
控制变量	是	是	是	是	是
地区固定效应	是	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是	是
常数项	1.5592*** (0.2065)	0.4622 (1.0813)	1.4076*** (0.2267)		
AR(1)				0.001	
AR(2)				0.254	
Kleibergen-Paap rk LM statistic					35.884***
Kleibergen-Paap rk Wald F statistic					74.573***
Hansen test				0.131	0.128
观测值	2538	2538	2538	2538	2538
R <sup>2</sup>	0.2144	0.2082	0.2082		

注:\*\*\*、\*\*和\*分别代表在 1%、5% 和 10% 的水平下显著,括号内数值为对应变量估计系数的聚类标准误。下同。

<sup>①</sup> 工具变量选取的原因在于:(1)财政分权本身会受到其他多种因素的影响,通过对自变量进行一阶差分可以更准确地控制潜在的混淆因素,从而更可靠地评估因果关系;(2)金税三期工程覆盖所有企业和自然人纳税人,同时覆盖包括增值税、企业所得税以及个人所得税在内的所有央地共享税,其有效实施可以在很大程度上提高税收的征管效能,进而影响中央和地方之间的税收分成比例,从而影响央地财政分权程度;(3)增值税、企业所得税以及个人所得税都是央地共享税,这三种税种占地方财政收入的比重会直接影响到央地财政分权程度。限于篇幅,正文中未报告工具变量一阶段回归结果,留存备案。

(二)机制分析

根据前文的经验分析,央地政府之间的财政分权会降低地方政府对于辖区居民的民生回应性。为验证财政分权如何削弱地方政府回应性,本文参照江艇(2022)、闫坤和黄潇(2022)验证机制传导的分析方法,分别考察核心解释变量对机制变量(回应能力和回应意愿<sup>①</sup>)的影响以及机制变量对被解释变量的影响,以分析其中的传导作用,回归结果如表3所示。

1.基于回应能力的作用机制分析

回归结果显示,财政分权对地方政府回应能力(*RA*)的影响在1%的水平下显著为负,影响系数为-0.7872。地方政府的回应能力对其回应性的影响在5%的水平下显著为正,影响系数为0.257,由此验证了本文提出的假设2。可见,地方政府的回应能力是保障辖区居民需求被回应的关键因素。换言之,央地政府间财政关系在很大程度上制约了地方政府责任的履行——在财权上收的分权体制之下,财政压力会不断向下转移,财力捉襟见肘的地方政府会策略性地选择缩减民生支出,由此导致地方政府对辖区居民的民生性回应减弱。

2.基于回应意愿的作用机制分析

回归结果表明,财政分权对地方政府回应意愿(*RW*)的影响在1%的水平下显著为负,影响系数为-0.1349。地方政府的回应意愿对其回应性的影响在5%的水平下显著为正,影响系数为0.1463,由此验证了本文提出的假设3。可见,地方政府的回应意愿是回应辖区居民需求的关键因素。换言之,在更加注重“经济建设”的考核压力之下,相较于回应辖区居民的民生性需求,地方政府更愿意控制“有形之手”实现以民生性公共产品和服务之“减”来换取财政收入与经济之“增”,地方政府对辖区居民民生回应性由此受限。

表3 财政分权影响地方政府民生回应性的机制分析

	<i>RA</i>	<i>RES</i>	<i>RW</i>	<i>RES</i>
<i>FD</i>	-0.7872*** (0.2668)		-0.1349*** (0.0481)	
<i>RA</i>		0.257*** (0.0558)		
<i>RW</i>				0.1463** (0.0593)
控制变量	是	是	是	是
地区固定效应	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是
常数项	-0.2167*** (0.1774)	1.6002*** (0.2217)	1.6579*** (0.3359)	1.2975*** (0.2162)
<i>R</i> <sup>2</sup>	0.1871	0.2033	0.1782	0.1329

(三)调节效应分析

国情的特殊性导致了我国财政体制和央地财政关系的复杂性。与西方分权化财政体制所采

<sup>①</sup> 对于回应能力的测度方式,本文参照杨志安和邱国庆(2018)构建地方政府财政能力的方法,利用地方政府财政收支盈余除以地级市生产总值作为地方政府回应能力的替代变量。对于回应意愿的测度方式,本文根据尹恒和杨龙见(2014)提出的假设,将地方财政支出分为生产性与福利性。相应地,如果民生性财政支出(福利性支出)与生产性支出之间的比值越高,表明地方政府对于福利性支出的回应意愿就越强。基于此,本文选取地级市教育、医疗卫生以及社会保障和就业三项支出之和占地级市基础设施建设支出的比重作为地方政府回应意愿的替代变量。

用的权力下放模式不同,中国的财政分权是一种自上而下的授权和委托代理行为,地方政府作为中央政府的代理人履行财政职能,并对中央政府负责。地方政府对辖区居民的回应不仅取决于辖区居民对公共产品和服务的需求,还与上级政府的考核以及官员个人的政治晋升息息相关。简言之,在中国的财政分权条件下,地方政府更多地作为回应辖区居民需求的执行主体发挥职能,中央政府在财政资源配置和宏观调控中仍起主导作用。为确保地方政府按照中央政府的要求执行公共事务、有效配置财政资金,中央政府通过审计监督地方政府的资金使用状况,使用于回应辖区居民需求的财政资金不被挪用或者侵占,避免地方政府的回应能力随着政府层级的增加而衰减。因此,本文引入审计监督这一调节变量,<sup>①</sup>构建契合中国财政运行体系的回应框架,使研究结论对于指导中国实践更具现实意义。

表4中第(1)列是将审计监督作为调节变量引入财政分权框架下的政府回应性回归结果,第(2)~(4)列分别将审计监督的抵御功能(*AW*)、预防功能(*AP*)以及揭示功能(*AR*)作为调节变量的回归结果,第(5)~(7)列分别以教育支出占一般公共预算支出、社会保障和就业支出占一般公共预算支出以及医疗卫生支出占一般公共预算支出作为地方政府回应性的替代指标,衡量地方政府是否存在回应偏好。审计监督对地方政府回应性的影响在10%的水平下显著为正,影响系数为0.0124。这表明审计监督可以在一定程度上提高地方政府对于辖区居民的民生回应性。总体而言,审计监督弱化了地方政府“重生产、轻民生”的支出偏向,但其作用效果并不能完全抵消央地财政分权引致的地方政府回应性减弱,这也验证了本文的假设4。原因在于财政分权从回应能力和回应意愿两方面降低了地方政府的回应性,而审计监督只在一定程度上保障了地方政府的回应能力,对于回应意愿并没有显著影响。<sup>②</sup>当然,审计监督的不同作用机制在中国式分权下的作用效果也存在差异。从经济显著性方面来看,审计监督的抵御功能对地方政府回应性的影响在5%的水平下显著为正,影响系数为0.0208,这说明审计监督发挥了保障国家财政资金安全的重要作用,可以在一定程度上有效避免财政资金被侵占、挪用,保障了地方政府的回应能力。审计监督的预防和抵御功能并未有效发挥制度设立之初的预期作用,可能的原因在于,相较于司法机关、纪检监察等部门,政府审计机关的权威性和威慑性相对较弱(戴翔、马皓巍,2023)。从回应偏好方面来看,央地财政分权同样会导致地方政府对教育、社会保障和就业等民生需要的回应性减弱,但审计监督的作用只是保障了地方政府在医疗卫生以及社会保障和就业方面的回应能力,这也证实了审计监督作用存在重点和非重点领域,并不能作用于民生支出的方方面面,未来仍需通过改革,扩大审计范围,强化监督作用,为民生财政惠及民生保驾护航。

<sup>①</sup> 刘家义(2015)指出,审计监督是国家治理的“免疫系统”,可以从预防、抵御、揭示三个方面保障国家财政资金安全。因此,对于审计监督的测度方式,本文采用合成指标的方法。对于审计监督的预防功能,本文参照戴翔和马皓巍(2023),采用地方政府审计机关年度审计项目数来衡量。该指标越大,表明地方政府审计机关的检查力度越大,预防功能发挥得越好。为了便于指标的合成,本文在此基础上对其取对数。对于审计监督的抵御功能,我们参照张琦和孙旭鹏(2021),采用地方政府审计发现问题金额除以审计完成项目数反映审计机关对被审计单位违规情况的揭露力度,以此衡量审计监督的抵御功能。原因如下:一方面,审计的揭露力度是审计部门执行力的体现——揭露力度越大,往往意味着审计部门会投入更多的人力和物力,从而切实提高审计监督的作用效果;另一方面,审计的揭露力度越大,也暗示地方政府对财政资金的侵占、挪用范围更广,作为国家治理重要组成部分的审计将持续加大对于重点领域的监督力度,提高财政资金使用效率。对于审计监督的揭示功能,我们采用地方政府审计机关审计调整金额(应上缴财政+应减少财政拨款或补贴+应归还原渠道资金+应调账处理金额)除以审计完成项目数来衡量——审计调整金额越大,往往意味着审计机关发现制度漏洞及空缺越多。数据来源于相关年度《中国审计年鉴》,经作者手工整理得到。

<sup>②</sup> 本文分别构建了审计监督与地方政府回应能力与回应意愿之间的双向固定效应模型,结果发现,审计监督可以有效提高地方政府的回应能力,而对于地方政府的回应意愿并未存在显著影响。限于篇幅,正文中未报告相关回归结果,留存备案。

表4 调节效应回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>FD</i>	-0.5693*** (0.1901)	-0.6544*** (0.2174)	-0.8072** (0.3703)	-0.6143*** (0.0608)	-0.3591*** (0.0931)	-0.169** (0.083)	-0.0413 (0.0582)
<i>AS</i>	0.0124* (0.0067)				0.0016 (0.0036)	0.0053* (0.003)	0.0055*** (0.002)
<i>FD</i> × <i>AS</i>	-0.0152* (0.0083)				-0.0019 (0.0044)	-0.0067* (0.0036)	-0.0066** (0.0025)
<i>AW</i>		0.0208** (0.0097)			0.0029 (0.0053)	0.009* (0.0048)	0.0088*** (0.0027)
<i>FD</i> × <i>AW</i>		-0.0257** (0.012)			-0.0033 (0.0064)	-0.0113* (0.006)	-0.0111*** (0.0035)
<i>AP</i>			-0.0013 (0.0372)				
<i>FD</i> × <i>AP</i>			0.0019 (0.0477)				
<i>AR</i>				0.0094 (0.0069)			
<i>FD</i> × <i>AR</i>				-0.0119 (0.0086)			
控制变量	是	是	是	是	是	是	是
地区固定效应	是	是	是	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是	是	是	是
常数项	1.4436*** (0.2272)	1.5169*** (0.209)	1.5653*** (0.2671)	1.2069*** (0.0845)	0.1909* (0.1127)	1.017*** (0.1451)	0.309*** (0.0904)
R <sup>2</sup>	0.2186	0.2193	0.2144	0.209	0.349	0.2139	0.5195

(四)拓展性分析

中央和地方政府之间庞大复杂、纵横交错的组织结构导致了我国财政体制的特殊性。如果仅仅从支出视角探究财政分权对于地方政府回应性的作用效果,就显得十分片面。为确保本文实证结果的稳健性,充分体现中国财政分权的特性,本文将收入分权<sup>①</sup>作为自变量,从收入视角探讨财政分权对地方政府回应性的影响,以更契合中国财政体制特征的分析得到的结果才具有政策参考价值。央地政府之间税收收入的分配方式是中国财政分权的核心和主导要素,财政分权的本质就是地方政府对财税资源的掌握以及可支配的程度。从国家治理的角度来看,中国不同层级政府间的税收划分模式在很大程度上忽视了地方政府的利益诉求,加剧了地方财政收支缺口和调整转移支付结构的阻力,阻碍了地方政府回应性与负责程度的持续提高。以政府间税收划分的调整为例,1994年实施的分税制改革基于政府间事权划分确定各级财政的支出范围,并按照税种将收入划分为中央税、地方税和中央地方共享税。按照税种划分收入的模式虽然契合了使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用的改革目标,并且在更大程度上突出了地方政府利益的独立性。但在不断调整的过程中,地方税收入占比持续走低,地方财政收入主要来源于中央地方共享税。一方面,以共享税为主的财政分配模式具有显著的生产性激励倾向。具体而言,地方政府会将有限的财政资源优先投向于稳定共享税源、扩宽共享税基的生产性投入,进而忽视对民生性公共需求的回

① 本文对收入分权的测度方式和支出分权的测度方式类似——地级市人均财政收入与地级市人均财政收入和全国人均财政收入之和的比值与对应地级市经济规模的缩减因子相乘。虽然省级政府和中央之间的分权规则是确定的,但市级政府和省级政府之间的收入分配方式并不是固定的(毛捷等,2018),因此用市级数据刻画与中央政府的分权程度更为合适。

应。另一方面,虽然中央政府会根据地方政府制定的预算情况,依托转移支付拨付给地方政府一部分财政资金,但是这种向上集中再分配的财政体制在一定程度上限制了地方政府的财政自给能力,尤其在隐性债监管加强、土地财政收紧的情况下,地方财政压力飙升,可用于回应辖区居民诉求的财政资金严重缺乏,从而限制了地方政府的回应能力。也就是说,随着地方财政缺口的不断扩大,地方政府在履行职能时也越来越吃力。表5中第(1)列是收入分权对政府回应性的影响结果。数据显示,收入分权同样抑制了地方政府对民生需求的回应性。第(2)~(4)列分别以教育支出占一般公共预算支出、社会保障和就业支出占一般公共预算支出以及医疗卫生支出占一般公共预算支出作为地方政府回应性的替代变量。结果表明,收入分权对教育、社会保障和就业以及医疗卫生方面的回应程度都存在显著的削弱效应。换言之,面临政治晋升和绩效考核的地方政府在财政压力增大的情况下,会削减教育、社会保障和就业以及医疗卫生等民生方面的财政支出,以保证有足够的资金被用于稳定地方经济增长,避免在竞争中处于不利地位,从而降低了对辖区民生需求的回应性。

表5 拓展性分析

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
收入端分权	-0.0562*** (0.0157)	-0.0189* (0.0097)	-0.0253*** (0.0095)	-0.012*** (0.0027)
控制变量	是	是	是	是
地区固定效应	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是
常数项	1.1322*** (0.2181)	-0.0507 (0.0945)	0.8452*** (0.1501)	0.2363*** (0.0863)
R <sup>2</sup>	0.158	0.1914	0.211	0.2165

## 五、 结论与建议

以人民为中心的国家治理观要求地方政府充分回应辖区居民的公共需求,将规模有限的财力运用到回应人民群众最迫切的需求上,坚持在不断发展的过程中保障并改善民生。财政分权作为中国改革开放以来财政体制改革的总体趋势,在加快地方建设、推动经济发展、维护社会稳定等方面发挥了积极作用。加强和提升地方政府回应能力和回应意愿,不仅有助于推动现代国家公共管理体系的建设,还能增强社会成员对政府的信任程度,提高政府治理效能,推进实现政府和社会成员的合作共治。本文以财政分权为视角,探讨由“中央政府-地方政府-社会成员”构成的三维框架下地方政府对辖区民生需求的回应状况,以期通过完善财政体制促进地方政府倾听民声,回应民生需求,促进国家治理效能的不断提升。

本文的研究结果表明,财政分权通过降低地方政府的回应能力和回应意愿抑制了地方政府对辖区民生需求的回应性。换言之,虽然地方政府可以更为便利地获取辖区居民的需求信息,但是由中央政府和地方政府构成的多层级回应体系不利于直接、充分地回应辖区居民的需求。除此之外,本文还引入审计监督这一调节变量,以充分拟合处于授权与监督双重作用下的地方政府回应行为。研究结果显示,审计监督虽然在一定程度上提高了地方政府的回应性,但并不能完全抵消财政分权对地方政府回应性的削弱作用。从回应偏好上来看,财政分权对教育、社会保障和就业以及医疗卫生方面的回应都呈现抑制效果,而审计监督在提高社会保障和就业方面的回应效果并

不显著,这也说明了审计监督作用具有政策导向性。基于上述研究结果,本文提出如下政策建议。

第一,完善转移支付制度的经济效应和激励效果。在中央政府和地方政府的委托-代理关系中,地方政府作为中央政府的代理人而不是独立的行为人发挥作用。在土地财政收紧、政府债务限额管理的情况下,面临财政“缺口”的地方政府会更依赖中央政府的公共池资源——转移支付。因而,为提高地方政府的回应性,促进地方政府按照中央政府建立的标准回应和满足辖区居民的公共需求,转移支付的设计不仅要保证地方政府的财政决策与中央政府的要求一致,还要弥补地方政府的支出责任与收入间的缺口,并减轻地方政府间的横向财政失衡,推进对居民民生需求回应能力的均等化。当然,为避免效率损失和对税收努力产生抑制效应,转移支付的规模与地方税体系的构建仍是新一轮财税体制改革需要考虑的问题。

第二,深化审计制度改革,积极拓宽审计监督的范围和内容。审计监督应基于国家治理现代化的各项目标,在更宽领域、更高层面发挥更大作用。把关系到居民生产、生活、生计的相关内容纳入审计范围之中,持续加大对资产总额较大、资金投入较多、影响国计民生的重点领域的审计力度,提高对社会保障和就业资金、教育资金、医疗卫生等专项资金的审计质量,确保财政资金被用于满足居民的民生需求。

第三,将辖区居民的满意度加入对地方官员的政绩考核体系并加强预算编制的科学性。一方面,面临“晋升锦标赛”激励的地方官员会将经济增长置于更为优先的位置,易于导致地方政府的治理行为脱离本地区发展实际,从而影响地方政府的治理效能,不利于及时、有效地回应辖区居民需求。将辖区居民满意度纳入地方政府官员政绩考核体系,有利于充分发挥地方政府的信息优势,切实满足辖区居民的需求,提高社会成员对地方政府的信任程度。另一方面,新《中华人民共和国预算法》的颁布提高了预算的完整性和透明度,但对“基期+增长”的预算编制方法并未予以改进,很容易导致预算制定和现实需求相脱节,不利于发挥地方政府回应辖区居民需求的主观能动性,阻碍治理水平和治理效能的提升。加强预算制定的科学性,在政府预算编制和执行中充分体现辖区居民偏好有助于提高地方政府的回应性。

#### 参考文献:

1. 陈文权、余雅洁:《网络环境下服务型政府建设的回应性及路径研究——以2013年五省(市)书记和省长集中回复网友留言为例》,《中国行政管理》2014年第7期。
2. 戴翔、马皓巍:《国家审计治理对资源配置效率的影响:来自上市公司的证据》,《南方经济》2023年第10期。
3. 龚锋、雷欣:《中国式财政分权的数量测度》,《统计研究》2010年第10期。
4. 龚锋、卢洪友:《公共支出结构、偏好匹配与财政分权》,《管理世界》2009年第1期。
5. 谷成:《我国财政分权的特征与改革取向》,《改革》2007年第1期。
6. 谷成、张家楠:《横向税收竞争与地方政府回应性——来自中国地级市的经验证据》,《财经问题研究》2022年第9期。
7. 侯世英、宋良荣:《财政-金融分权对地方政府债务扩张的影响研究》,《经济经纬》2021年第4期。
8. 黄溶冰、乌天玥:《国家审计质量与财政收支违规行为》,《中国软科学》2016年第1期。
9. 黄溶冰、赵谦:《财政分权、审计监督与反腐败成效——来自中国2002~2011年的经验证据》,《中南财经政法大学学报》2015年第6期。
10. 江艇:《因果推断经验研究中的中介效应与调节效应》,《中国工业经济》2022年第5期。
11. 景维民、倪沙:《中国国家治理的本质要求及其内在逻辑——国家治理的政治经济学分析》,《经济学动态》2016年第8期。
12. 刘承礼:《省以下政府间事权和支出责任划分》,《财政研究》2016年第12期。
13. 刘成奎、徐啸:《ICT发展是否增强地方政府财政回应性》,《经济理论与经济管理》2017年第8期。
14. 刘明慧、章润兰:《财政转移支付、地方财政收支决策与相对贫困》,《财政研究》2021年第4期。
15. 刘家义:《国家治理现代化进程中的国家审计:制度保障与实践逻辑》,《中国社会科学》2015年第9期。

16. 马海涛、刘燕、师玉册:《地方财政在雾霾污染防治中的社会回应性评价》,《财经论丛》2018年第1期。
17. 毛捷、吕冰洋、陈佩霞:《分税的事实:度量中国县级财政分权的数据基础》,《经济学(季刊)》2018年第2期。
18. 孟天广、杨平、苏政:《转型中国的公民意见与地方财政决策——基于对地方政府的调查实验》,《公共管理学报》2015年第3期。
19. 孟天广、赵金旭、郑兆祐:《重塑科层“条块”关系会提升政府回应性么?——一项基于北京市“吹哨报到”改革的政策实验》,《中国行政管理》2021年第4期。
20. 倪娟、谢志华、王帆:《国家审计与预算绩效管理:定位、机制与实现路径》,《中国行政管理》2021年第1期。
21. 彭晓博、秦雪征:《医疗保险会引发事前道德风险吗?理论分析与经验证据》,《经济学(季刊)》2015年第1期。
22. 唐啸、周绍杰、赵鑫蕊、王宇飞:《回应性外溢与央地关系:基于中国民众环境满意度的实证研究》,《管理世界》2020年第6期。
23. 王列军:《我国民生支出的规模、特征及变化趋势》,《管理世界》2023年第3期。
24. 王军洋、胡洁人:《当代中国政府回应性的逻辑:基于历史与现实的分析》,《社会科学》2017年第12期。
25. 巫岑、罗婷、饶品贵:《政府引导、财政分权与企业并购》,《经济科学》2021年第5期。
26. 吴延兵:《中国式分权下的偏向性投资》,《经济研究》2017年第6期。
27. 夏志强:《国家治理现代化的逻辑转换》,《中国社会科学》2020年第5期。
28. 谢柳芳、孙鹏阁、郑国洪、曾军:《政府审计功能、预算偏差与地方政府治理效率》,《审计研究》2019年第4期。
29. 闫坤、黄潇:《中国式分权、财政纵向失衡与基本公共服务供给研究》,《经济学动态》2022年第12期。
30. 杨志安、邱国庆:《中国式财政分权、财政能力与创新驱动发展》,《经济体制改革》2018年第5期。
31. 叶满城、李永涛:《地方政府民生性财政支出行为研究——基于财政透明度和公众监督的视角》,《财经问题研究》2019年第11期。
32. 尹恒、杨龙见:《地方财政对本地居民偏好的回应性研究》,《中国社会科学》2014年第5期。
33. 尹恒、朱虹:《县级财政生产性支出偏向研究》,《中国社会科学》2011年第1期。
34. 詹新宇、刘文彬:《中国式财政分权与地方经济增长目标管理——来自省、市政府工作报告的经验证据》,《管理世界》2020年第3期。
35. 张琦、孙旭鹏:《政府审计独立性提升的治理效应——以审计机关人财物改革对公务接待行为的影响为例》,《会计研究》2021年第1期。
36. 赵宸宇、王文春、李雪松:《数字化转型如何影响企业全要素生产率》,《财贸经济》2021年第7期。
37. 赵静、陈玲、薛澜:《地方政府的角色原型、利益选择和行为差异——一项基于政策过程研究的地方政府理论》,《管理世界》2013年第2期。
38. 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。
39. 朱荣:《国家审计提升政府透明度的实证研究——来自省级面板数据的经验证据》,《审计与经济研究》2014年第3期。
40. 朱亚鹏、何莲:《如何提升政府回应性:地方行政改革的策略和逻辑——基于M市行政服务中心建设过程的历时分析》,《学术研究》2021年第2期。
41. 庄尚文:《政府审计的分析框架探讨》,《审计研究》2016年第6期。
42. Finan, F.F., Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments. *American Economic Review*, Vol. 101, No. 4, 2011, pp. 1274-1311.
43. Hobolt, S. B., & Klemmensen, R., Government Responsiveness and Political Competition in Comparative Perspective. *Comparative Political Studies*, Vol. 41, No. 3, 2008, pp. 309-337.
44. Jia, J., Guo, Q., & Zhang, J., Fiscal Decentralization and Local Expenditure Policy in China. *China Economic Review*, Vol. 28, No. 1, 2014, pp. 107-122.
45. Meng, T., & Su, Z., When Top-down Meets Bottom-up: Local Officials and Selective Responsiveness within Fiscal Policymaking in China. *World Development*, Vol. 142, No. 3, 2021, pp. 1-15.
46. Roberts, A., & Kim, B. Y., Policy Responsiveness in Post-communist Europe: Public Preferences and Economic Reforms. *British Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 4, 2011, pp. 819-839.
47. Soroka, S. N., & Wlezien, C., Opinion-Policy Dynamics: Public Preferences and Public Expenditure in the United Kingdom. *Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4, 2005, pp. 665-689.
48. Su, Z., & Meng, T., Selective Responsiveness: Online Public Demands and Government Responsiveness in Authoritarian China. *Social Science Research*, Vol. 59, 2016, pp. 52-67.

49. Verba, S., Schlozmann, K. L., & Brady, H. E., Voice and Equality. Civic Voluntarism in America Politics. *Political Science Quarterly*, Vol. 111, No. 4, 1995, pp. 706–707.

50. Vries, C., Hakhverdian, A., & Lancee, B., The Dynamics of Voters' Left/Right Identification: The Role of Economic and Cultural Attitudes. *Political Science Research and Methods*, Vol. 1, No. 2, 2013, pp. 223–238.

51. Wlezien, E. C., The Objective and Subjective Economy and the Presidential Vote. *PS: Political Science & Politics*, Vol. 45, No. 4, 2012, pp. 620–624.

## **Fiscal Decentralization, Audit Supervision and Responsiveness of Subnational Governments: Empirical Evidence from Fiscal Expenditure of Municipal Governments to Meet Basic Living Needs**

GU Cheng, ZHANG Jianan (Dongbei University of Finance and Economics, 116025)

**Summary:** Responding to the needs of society members positively and effectively is an important function of modern states. Modern state governance has increasingly demonstrated characteristics such as a decentralized governance structure, democratic governance methods, and modern governance technology in the process of jointly solving social issues through consultation and interaction between the government and members of society.

Meeting the people's basic living needs has always been a key issue in today's China. The China Comprehensive Social Survey (CGSS) conducted in 2013 and 2015 found that the average satisfaction score of residents with education services increased from 67.98 to 70.90, that of medical and health services from 65.18 to 68.23, and that of social security and employment services from 65.56 to 67.19. This indicates that the public has recognized and commended the efforts of the central and local governments to enhance public wellbeing. Nevertheless, this endeavor is ongoing, and in the delivery of basic public services, China still faces challenges in terms of equalization and quality. Financial support remains inadequate, particularly when compared that of developed countries. The urgent issue of how to build a new fiscal system, bridge the gaps in the living standards, and solve the difficulties faced by the masses in education, healthcare, and other aspects demands immediate attention.

The authors used the fiscal expenditures of prefecture-level cities to enhance public wellbeing from 2010 to 2018 as the research samples, and audit supervision as the moderating variable, and examined the response of municipal governments to the basic living needs of residents in their jurisdiction under the dual effects of authorization and supervision. The research findings are as follows. (1) Fiscal decentralization will significantly suppress the responsiveness of municipal governments to the people's needs in their jurisdiction. Mechanism analysis shows that fiscal decentralization weakens the municipal governments' responsiveness to and willingness to respond to the people's needs in their jurisdiction. (2) Audit supervision has improved the responsiveness of municipal governments, but failed to offset the weakened responsiveness caused by fiscal decentralization because audit supervision only ensures the responsiveness of municipal governments and has no impact on their willingness to respond.

**Keywords:** Fiscal Decentralization, Audit Supervision, Government Responsiveness, Modern State Governance

**JEL:** H11, H75, I38