

预算绩效管理改革提升了政府治理效率吗？

——基于多期双重差分模型的实证研究

Has the Budget Performance Management Reform Improved
the Government Governance Efficiency?

An Empirical Study Based on Multi-period Difference-in-difference Model

于海峰 刘佳慧 赵合云

YU Hai-feng LIU Jia-hui ZHAO He-yun

【摘要】 笔者以 30 个省级政府各自的预算绩效管理改革为准自然实验，基于各省份 2000—2019 年的面板数据，利用多期双重差分固定效应模型，实证研究预算绩效管理改革对政府治理效率的影响。结果表明，预算绩效管理改革能够显著提升政府治理效率，该结论经过稳健性检验依然成立。进一步的中介效应检验发现，预算绩效管理改革提升政府治理效率的主要路径是通过对财政透明度、财政支出效率与政府行政成本等中介变量产生作用来实现的。异质性分析显示，沿海地区的预算绩效管理改革提升政府治理效率的情况明显好于内陆地区。研究结论为理解预算绩效管理改革如何提升政府治理效率提供了新的证据，也为如何利用预算绩效管理改革提升政府治理效率提供了政策启示。

【关键词】 预算绩效管理 政府治理效率 财政透明度 财政支出效率 政府行政成本

【中图分类号】 F810.3 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-1549 (2021) 12-0003-09

DOI:10.19681/j.cnki.jcufe.2021.12.004

Abstract: Regarding the budget performance management reform as a quasi-natural experiment, Based on 30 provincial panel data from 2000 to 2019, this paper analyzes the effect of budget performance management reform on the government governance efficiency by using multiperiod DID fixed-effects model. The empirical result turns out that the budget performance management reform can improve the efficiency of government governance, and this conclusion still holds after a series of robustness tests. Meanwhile, it is found that budget performance management reform can achieve the modernization of the national governance capabilities by influencing the intermediary variables such as fiscal transparency, fiscal expenditure efficiency and administrative cost of government. And this effect presents certain regional heterogeneity. It is found that the effect of budget performance management reform on coastal areas is significantly stronger than that of inland areas. The above conclusions not only provide new evidences to understand how the budget performance management reform improves the efficiency of government governance, but also provide the policy reference to how to use the budget performance management reform to improve the efficiency of government governance.

Key words: Budget performance management reform Governmental governance efficiency Fiscal transparency Fiscal expenditure efficiency Administrative cost of government

【收稿日期】 2021-07-08

【作者简介】 于海峰，男，1965 年 8 月生，广东财经大学教授，博士生导师，研究方向为财税理论与政策研究；刘佳慧，女，1994 年 10 月生，广东财经大学财政税务学院硕士研究生，研究方向为政府预算管理；赵合云，男，1972 年 5 月生，广东财经大学财政税务学院教授，研究方向为政府预算管理与国家治理。本文通讯作者为赵合云，联系方式为 568244097@qq.com。

【基金项目】 国家社会科学基金项目“公司价值驱动的混合所有制改革效应研究”（项目编号：16bjy003）；广东省教育科研重点项目“减税降费推动广东经济高质量发展的效应研究”（项目编号：2019-GDXK-0001）。

感谢匿名评审人提出的修改建议，笔者已做了相应修改，本文文责自负。

一、引言

一个国家的治理能力在很大程度上取决于它的预算能力 (Schick, 1990^[1]), 预算作为最重要的治理工具, 决定着国家治理体系和治理能力现代化的水准 (曹堂哲和施青军, 2017^[2])。因此, 作为我国具有鲜明本土特色的一项预算管理制度创新, 预算绩效管理改革受到了党和国家的高度重视, 被视为推进国家治理现代化的重要突破口 (高培勇, 2018^[3])。十九大报告明确提出要“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”, 中共中央、国务院 2018 年 9 月颁布的《关于全面实施预算绩效管理的意见》中也指出“全面实施预算绩效管理是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求”。而国家治理现代化涉及到政治、经济、社会等多个领域的治理现代化 (范逢春, 2014^[4]), 其中提升政府治理效率是政府治理现代化至关重要的一个方面。

从实践层面看, 我国预算绩效管理改革经历了从“萌芽”“试点”“全过程”到“全面”的转变, 目前正在稳步推进、不断深化。在这个过程中, 有些问题必须要回答, 比如预算绩效管理改革提升了政府治理效率吗? 具体是通过何种路径实现的? 以及怎样才能更好地利用预算绩效管理改革来提升政府治理效率呢?

从国内已有的研究来看, 虽然关于预算绩效管理的研究成果十分丰硕, 但主要集中在预算绩效管理改革的现实依据、影响因素、激励约束机制与路径等方面 (李红霞和刘天琦, 2019^[5]; 吴俊培和程文辉, 2018^[6]; 肖鹏, 2019^[7]; 马蔡琛, 2020^[8]; 崔惠玉和周伟, 2020^[9]; 王雍君, 2021^[10]), 而关于预算绩效管理改革提升政府治理效率的问题尚未引起学者们的足够重视。当然, 随着国家治理现代化进程的全面推进及预算绩效管理改革的不断深入, 部分学者已经开始关注到预算绩效管理改革对于政府治理的重要作用。如, 曹堂哲和施青军 (2017)^[2]在界定了绩效预算与政府治理的特征后, 从理论上阐述了绩效预算改革与政府治理的共生性与协同性; 何文盛和蔡泽山 (2018)^[11]从治理主体、治理工具与治理价值三个维度论述了预算绩效管理改革对推动国家治理现代化的作用机理; 李红霞和刘天琦 (2019)^[5]在分析了预算绩效管理与政府治理协同的内在机理基础上, 认为将

预算绩效管理引入政府治理是推动政府效能提升的有力举措; 张曾莲和王莹 (2021)^[12]则实证分析了预算绩效管理改革对政府行政成本的影响效果; 刘柏源等 (2019)^[13]基于 DEA-Malmquist 指数分解法实证分析了预算绩效管理改革对省级财政支出的影响。但相关研究主要还是基于理论层面的规范分析, 仅有的几个实证检验也只是评估预算绩效管理改革某一方面的成效, 没有涉及预算绩效管理改革对政府治理效率的影响。

国外的研究已表明, 预算绩效管理改革对于改善政府组织效率和政府服务效果, 提升政府治理效率具有重要意义。如, Miekatrien 和 Bram (2006)^[14]在实证检验了绩效预算改革对政府组织效率的影响后发现, 绩效预算能够有效地提升政府组织效率; Kong (2005)^[15]通过对美国地方政府进行实地调查后发现, 绩效预算的实施能够帮助地方政府提升政府服务效率, 提供更高质量的公共服务; Lu 等 (2015)^[16]认为预算绩效管理改革对于提升政府整体工作效率意义重大。

为此, 我们以我国 30 个省级政府各自的预算绩效管理改革为准自然实验, 在深入分析预算绩效管理改革提升政府治理效率的机理基础上, 实证检验预算绩效管理改革对政府治理效率的影响。本文可能的边际贡献有: (1) 在理论上阐述了预算绩效管理改革通过对财政透明度、财政支出效率与政府行政成本等中介变量产生作用来提升政府治理效率的基本路径, 揭示了预算绩效管理与政府治理间的密切联系, 这既是对预算绩效管理研究范围的拓展尝试, 也有利于丰富政府治理的研究文献。(2) 利用双重差分固定效应模型, 对预算绩效管理改革提升政府治理效率的净效应进行了实证检验, 这为通过预算绩效管理改革推进政府治理现代化提供了经验支持。(3) 利用中介效应模型, 实证识别了预算绩效管理改革提升政府治理效率的路径, 这为如何更好地利用预算绩效管理改革提升政府治理效率提供了政策启示。

二、理论分析与研究假设

政府治理问题是政府领域最关键、最重要的政治命题之一 (范逢春, 2014^[4])。政府治理的核心问题, 就是提升政府治理效率, 它直接决定了治理的其他相关问题 (刘子怡和陈志斌, 2015^[17])。政府治理效率的高低主要体现在政府权力运行的规范程度、

行政效率及政府规模 (Helliwell 和 Huang, 2008^[18]; Back 和 Handenius, 2008^[19]; 谢柳芳和韩梅芳, 2016^[20]) 等方面。另一方面, 预算绩效管理改革的本质就是通过预算规则或者程序的改变来实现预算资金的高效配置与使用 (Shaw, 2016^[21]), 这对于改善地方政府的财政透明度、提升财政支出效率及控制政府行政成本将产生直接作用。而财政透明度、财政支出效率与政府行政成本的水平高低是政府能否规范权力运行、提升行政效率及优化政府规模的重要影响因素, 对于遏制权力异化、提升行政效率及优化政府规模至关重要。所以, 预算绩效管理改革可以通过对财政透明度、财政支出效率与政府行政成本等的直接作用来最终提升政府治理效率。具体作用机理与路径如图 1 所示。

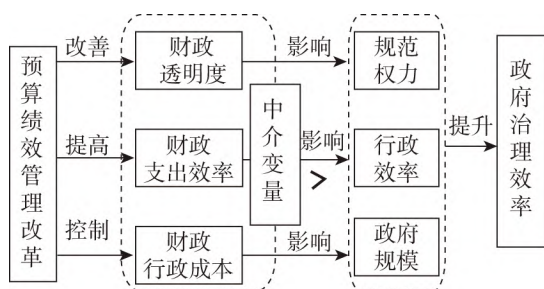


图 1 预算绩效管理改革提升政府治理效率的机理与路径

(一) 预算绩效管理改革可以通过改善财政透明度来提升政府治理效率

一方面, 预算绩效管理的基本要求和制度特征之一就是预算绩效信息的公开透明 (何达基, 2007^[22]), 要求将涉及预算投入、执行、产出和反馈的一整套预算绩效管理信息依法予以公开, 接受社会各界监督, 这无疑有利于推动预算绩效信息的透明化, 提升财政透明度。另一方面, 已有研究表明, 较高的财政透明度能够全面、真实、客观地反映和监督政府公共治理权力运行的全流程 (罗伯特, 2002^[23]), 最大限度监督政府活动行为及其过程 (陈志斌和李敬涛, 2015)^[24], 这对于规范政府权力运行、解决政府行政效率偏低问题、建立更加科学的资源分配体系, 从而提升政府治理效率具有重要意义 (李春根和徐建斌, 2016^[25]; 赵合云, 2018^[26])。

(二) 预算绩效管理改革可以通过影响财政支出效率来提升政府治理效率

一方面, 预算绩效管理的本质就是通过预算规则或者程序的改变来实现预算资金的高效使用与配置

(Shaw, 2016^[21])。包括通过预算编制阶段的绩效目标管理, 以总额控制方式对决策者形成总财力约束, 来提升财政资源配置效率; 通过预算执行阶段的绩效动态跟踪, 来确保预算资金的高效使用; 通过决算阶段对绩效目标的实现程度、产出和结果进行绩效评价, 以及将评价结果作为下年预算资金分配的依据, 来促使政府部门提高支出效率。另一方面, 财政支出是政府活动和宏观政策的集中反映, 其效率提高的过程, 也是推动政府治理效率提升的过程。首先, 预算编制阶段财政资源配置效率提高过程中形成的总财力约束, 势必要求政府更好地处理政府与市场关系, 构建科学的政府组织体系, 这无疑能够在一定程度上优化政府规模。其次, 预算执行阶段中的绩效动态跟踪, 能够帮助地方政府及时纠偏自己行为, 规范政府权力运行。最后, 决算阶段的绩效评价, 能够在一定程度上倒逼地方政府高效行政, 真正提升政府部门的行政效率 (袁月和孙光国, 2019^[27])。

(三) 预算绩效管理改革可以通过控制政府行政成本来提升政府治理效率

一方面, 预算绩效管理本身是以结果为导向、以成本效益为前提所进行的改革, 可以在一定程度上优化政府行政成本结构, 减少不必要的行政成本支出, 控制政府行政成本 (张曾莲和王莹, 2021^[12])。另一方面, 控制政府行政成本, 意味着优化政府组织结构, 严控政府规模; 创新政府运行机制, 降低政府运行成本; 硬化预算约束, 规范政府权力运行等 (郭渐强和蒙登干, 2019^[28])。这不仅能够确保政府整体规模的合理性, 还可以提高政府行政效率, 有效规范政府权力运行, 最终推动政府治理效率的提升。

基于上述分析, 提出假设 1 和假设 2:

H1: 其他条件一定的情况下, 预算绩效管理改革与政府治理效率正相关, 即预算绩效管理改革能够提升政府治理效率。

H2: 预算绩效管理改革主要是通过对财政支出效率、财政透明度与政府行政成本等中介变量直接产生作用来提升政府治理效率。

三、研究设计

(一) 模型设定

考虑到我国各省份开始预算绩效管理改革的时间并不统一, 不满足经典双重差分模型的适用条件, 需要采用多期双重差分模型。此外, 在对样本面板数据

进行 Hausman 检验时发现 P 值显著,说明固定效应模型是更好的选择。因此,为检验预算绩效管理改革能否提升政府治理效率,即验证假设 1,构建如下多期双重差分固定效应模型 (1)。^①

$$Y_{it} = \alpha_1 + \beta_1 Post_{it} \times Treat_{it} + \beta_2 X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中, i 代表地区标识, t 代表年度标识, Y_{it} 表示被解释变量政府治理效率 ($EFFI$), $Treat$ 为政策实施分组虚拟变量, $Post$ 为政策实施时间虚拟变量, X_{it} 代表一系列控制变量, ε_{it} 是引入的随机误差项。系数 β_1 是衡量政府治理效率的关键指标,若 $\beta_1 > 0$,说明预算绩效管理改革提升了政府治理效率,若 $\beta_1 < 0$,说明预算绩效管理改革抑制了政府治理效率。

(二) 变量选取

1. 被解释变量。

被解释变量为政府治理效率 ($EFFI$)。现有研究主要采用政府权力运行规范程度、政府规模、政府行政管理效率、政府全要素生产率等来衡量政府治理效率 (Helliwell 和 Huang, 2008^[18]; Back 和 Handenius, 2008^[19]; 谢柳芳和韩梅芳, 2016^[20]; 赵合云, 2018^[26])。考虑到预算绩效管理改革对规范政府权力运行、政府规模与行政效率的重要作用,本文借鉴谢

柳芳和韩梅芳 (2016)^[20]、赵合云 (2018)^[26] 的研究成果,利用主成分分析法对政府权力运行规范程度 (GPO)、政府规模 (GOV)、政府行政效率 ($ADMI$) 进行计算来获取,其值越大表明政府治理效率越高。其中,政府权力规范程度用每百万人口中的腐败案件数量表示,其值越小表明政府权力运行越规范;政府规模用财政总支出与地区实际 GDP 之比表示;政府行政效率用 “1-(行政管理费/财政总收入)” 表示 (赵合云, 2016^[26])。

2. 解释变量。

核心解释变量为交互项 $Post \times Treat$,其系数的大小和符号表示了预算绩效管理改革对政府治理效率的提升净效应。其中,将实施预算绩效管理改革的省份取 $Treat = 1$,其他取 0;某省预算绩效管理改革的起始点及以后的时间点,取 $Post = 1$,该省尚未实施预算绩效管理改革的年份,取 $Post = 0$ 。

3. 控制变量。

借鉴张曾莲和王莹 (2021)^[12]、谢柳芳和韩梅芳 (2016)^[20] 的研究,选取了如下控制变量:开放程度 ($OPEN$)、财政自给率 (SF)、人力资本 ($EDUA$)、城镇化 (CZS)、人口密度 (PPD)。

所有变量定义详见表 1。

表 1 变量定义

变量类型	变量名称	变量描述
被解释变量	政府治理效率 ($EFFI$)	采用主成分分析法对政府权力运行规范程度 (GPO)、政府规模 (GOV)、政府行政管理效率 ($ADMI$) 计算获取
解释变量	$Treat$	实施预算绩效管理改革的省份,取 $Post = 1$,反之取 0
	$Post$	该省份实施预算绩效管理改革起点及之后的年份 $Treat$ 取 1;反之取 0
控制变量	开放程度 ($OPEN$)	进出口总额占实际 GDP 比值
	财政自给率 (SF)	各省份财政收入与财政支出的比值
	人力资本 ($EDUA$)	各省份人均受教育程度
	城镇化 (CZS)	用各省份城市人口与地区总人口之比表示
	人口密度 (PPD)	用各省份每平方公里人口数表示

(三) 样本选择与数据来源

考虑到不同省份预算绩效管理改革开始年份并不统一,其中,最早开始的湖北省于 2002 年已正式启动,较晚开始的江西省则直到 2013 年才全面启动 (各省具体开始时间详见表 2),故以我国 30 个省级政府 2000—2019 年的面板数据为研究对象 (由于西

藏直到 2017 年才开始预算绩效管理改革,且数据不全,故未纳入在内)。被解释变量政府治理效率的数据主要来源于《中国财政年鉴》《中国检察年鉴》和《中国统计年鉴》;控制变量如开放程度、财政自给率、人力资本、人口密度与城镇化等数据主要来源于《中国财政年鉴》《中国城市年鉴》和《中国统计年鉴》。

^① 为避免分组变量与交互项的共线性问题,只在模型 (1) 中保留交互项。

表 2 各省份预算绩效管理改革时间^①

地区	起始年份	相应文件
北京	2006 年	《北京市市级部门预算支出绩效考评管理暂行办法》
天津	2007 年	《天津市市级财政项目支出绩效评价管理办法（试行）》
河北	2004 年	《河北省省级经济建设部门预算绩效评价管理办法（试行）》
山西	2005 年	《山西省省级项目支出绩效评价办法（试行）》
辽宁	2004 年	《辽宁省财政专项资金绩效评价工作规程（试行）》
吉林	2009 年	《吉林省财政支出绩效评价管理暂行办法》
黑龙江	2004 年	《黑龙江省财政支出绩效评价工作暂行方案》
上海	2011 年	《上海市财政支出绩效评价管理暂行办法》
江苏	2006 年	《江苏省财政支出绩效评价办法（试行）》
浙江	2005 年	《关于认真做好财政支出绩效评价工作的通知》
安徽	2005 年	《安徽省省本级项目支出绩效考评管理办法》
福建	2011 年	《福建省财政支出绩效评价管理暂行办法》
江西	2013 年	《江西省财政支出绩效评价办法（试行）》
山东	2007 年	《山东省省级预算重点项目支出绩效考评办法（试行）》
河南	2004 年	《河南省财政支出绩效评价办法》
湖北	2002 年	《湖北省财政支出效益评价实施办法（试行）》
湖南	2005 年	《湖南省财政支出绩效评价管理（试行）办法》
广东	2004 年	《广东省财政支出绩效评价试行方案》
云南	2006 年	《云南省省级财政支出绩效评价暂行办法》

四、实证检验

（一）描述性统计

主要变量的描述性统计详见表 3。由表 3 可知，政府治理效率（*EFFI*）的均值只有 0.751，说明我国省级政府治理效率普遍不是很高，还有一定的提升空间；最大值与最小值间相差 10.873，说明不同省份之

表 3 变量的描述性统计

变量名称	样本量	平均值	标准差	最小值	最大值
<i>EFFI</i>	600	0.751	1.000	-7.681	3.192
<i>OPEN</i>	600	3.341	4.108	0.135	19.560
<i>SF</i>	600	0.511	0.189	0.148	0.951
<i>EDUA</i>	600	0.435	1.813	0.001	11.000
<i>CZS</i>	600	0.490	0.169	0.149	0.896
<i>PPD</i>	600	0.073	0.411	0.001	9.933

间的政府治理效率存在较为明显的差异。同时，从控制变量的具体数值来看，不同省份的开放程度、财政自给率、人力资本、城镇化与人口密度情况也存在比较明显的差异。

（二）多期双重差分模型的基准回归结果

基准回归分两步进行：第一步，先不在模型（1）中加入任何控制变量，回归结果详见表 4 列（1）；第二步，在模型（1）中加入所有的控制变量，回归结果详见表 4 列（2）。由表 4 可知，无论是否加入控制变量，*Post*×*Treat* 系数均显著为正，说明预算绩效管理改革确实提升了政府治理效率，即假设 *H1* 得到验证。进一步分析，*Post*×*Treat* 交互项的系数在没有加入控制变量时为 0.627，但加入控制变量后降至 0.311，说明在控制住其他变量的影响后，预算绩效管理改革净提升了政府治理效率 0.311 个百分点。

^① 各省份预算绩效管理改革开始时间以各省份出台专门绩效评价文件的时间为准。

表4 基准回归结果

变量	(1)	(2)
$Post \times Treat$	0.627 *** (0.076)	0.311 ** (0.117)
$OPEN$		-0.069 *** (0.018)
SF		-3.369 *** (0.803)
$EDUA$		-0.004 (0.009)
CZS		1.665 *** (0.461)
PPD		-0.045 6* (0.023)
Constant	-0.394 *** (0.048)	-0.394 *** (0.048)
$R\text{-squared}$	0.201	0.362

注：***、**和* 分别表示在 1%、5%和 10%的水平上显著，下同。

(三) 稳健性检验

1. 平行趋势检验。

使用双重差分模型的前提条件是要求实验组和处理组在政策实施前具有平行趋势。为此，选取政策实施前 3 年以及政策实施后 5 年进行平行趋势检验，检验结果详见图 2。由图 2 可知，政策实施前系数在 0 附近波动且呈现上升趋势，说明实验组和对照组之间趋势基本一致，平行趋势检验通过。政策实施后系数有明显的上升趋势，表明预算绩效管理改革对政府治理效率有显著的提升效果。

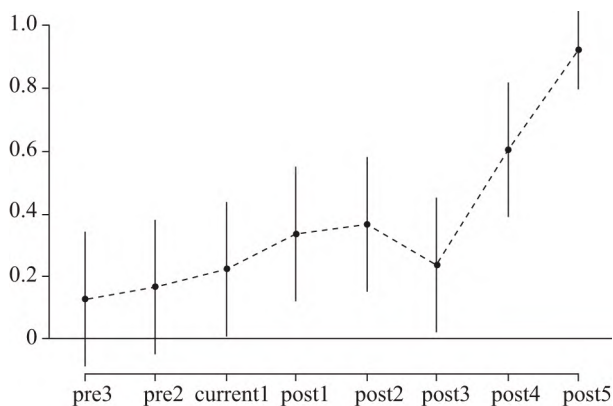


图2 平行趋势检验动态图

2. 安慰剂检验。

上文的平行趋势检验已经在一定程度上排除了内

生性问题，保证了其准确性。但由于各省份实施预算绩效管理的选择并不是完全随机的，故进一步将 30 个省份进行分组，每组随机抽取各省份预算绩效管理改革发生的年份，再生成随机的政策实施年份虚拟变量，重新构建安慰剂检验的预算绩效管理交互项 $Post \times Treat$ 。为防止随机小概率事件对安慰剂检验的影响，进行了 500 次重复循环实验，检验结果详见图 3。由图 3 可知，重复循环实验得到的系数基本分布在 0 点左右，且大多数的 P 值大于 0.1，说明基准回归结果没有受到偶然因素或者遗漏变量的影响，进一步验证了预算绩效管理改革提升政府治理效率的有效性。

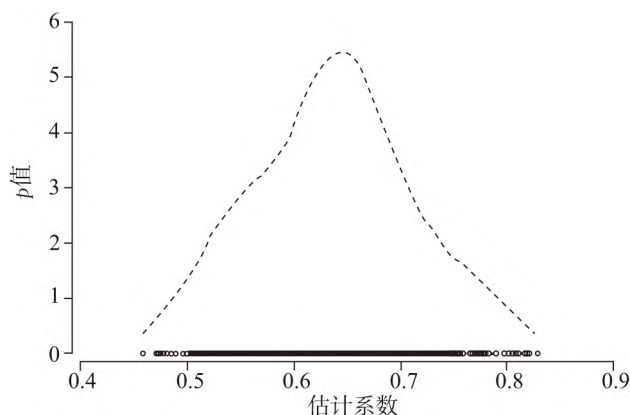


图3 安慰剂检验结果

五、影响机制检验

为检验预算绩效管理改革是否通过对财政透明度、财政支出效率与政府行政成本等中介变量产生作用来提升政府治理效率，即财政透明度、政府行政成本以及财政支出效率对于预算绩效管理改革与政府治理效率之间的影响是否存在中介效应，参考温忠麟和叶宝娟 (2014)^[29]的中介效应三步法，构建如下的第二步与第三步中介效应模型。^①

$$Z_{it} = \alpha_1 + \beta_1 Post_{it} \times Treat_{it} + \beta_2 X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

$$Y_{it} = \alpha_1 + \beta_1 Post_{it} \times Treat_{it} + \beta_2 Z_{it} + \beta_3 X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

其中， i 代表地区标识， t 代表年度标识， Z 表示财政透明度 (GFI)、政府行政成本 ($COST$)、财政支出效率 (FE) 三个中介变量。按照中介效应逐步检验流程，若模型 (2) 中 β_1 显著，且模型 (3) 中 β_2 显著，则中介效应成立。

财政透明度 (GFI) 数据来源于上海财经大学发布的《中国财政透明度报告》。政府行政成本 ($COST$)

① 第一步模型已包含在前文的模型 (1) 中。

的计算参考张曾莲 (2019)^[30] 的做法, 用一般公共支出、公共安全支出以及外交支出之和的人均支出数来表示。政府财政支出效率 (FE) 采用数据包络分析方法 (DEA) 中产出导向的规模收益可变模型

(BCC) 进行测算, 投入指标用人均财政支出表示, 产出指标的计算参考康锋莉 (2020)^[31] 的做法, 选取教育、医疗卫生、基础设施三方面的指标计算综合效率值。^① 具体检验结果如表 5 所示。

表 5 中介效应检验结果

变量	GFI 中介效应		COST 中介效应		FE 中介效应	
	模型 (2)	模型 (3)	模型 (2)	模型 (3)	模型 (2)	模型 (3)
<i>Post×Treat</i>	12.840 *** (3.150)	0.258 *** (0.087)	-0.143 *** (0.020)	-0.095 (0.119)	0.028 ** (0.013)	0.289 *** (0.059)
<i>GFI</i>		0.008 *** (0.002)				
<i>COST</i>				-2.700 *** (0.470)		
<i>FE</i>						0.803 *** (0.192)
<i>OPEN</i>	-2.739 *** (0.976)	-0.054 (0.033)	2.386 *** (0.410)	0.012 *** (0.003)	-0.002 (0.016)	-0.078 *** (0.016)
<i>SF</i>	-56.210 * (28.540)	-1.383 * (0.770)	24.690 *** (8.640)	0.007 (0.103)	-2.627 *** (0.761)	-3.388 *** (0.054)
<i>EDUA</i>	-0.912 *** (0.218)	0.011 (0.007)	0.232 ** (0.107)	0.003 ** (0.001)	0.003 (0.010)	-0.003 (0.012)
<i>CZS</i>	48.480 *** (15.030)	1.472 ** (0.661)	-26.850 *** (6.659)	-0.346 *** (0.054)	0.876 ** (0.390)	1.596 *** (0.214)
<i>PPD</i>	0.381 * (0.210)	-0.020 *** (0.006)	-0.020 (0.221)	-0.039 ** (0.018)	-0.009 (0.012)	-0.039 (0.054)
<i>Constant</i>	34.220 ** (14.460)	-0.274 (0.529)	-17.400 *** (5.847)	0.035 (0.039)	0.494 (0.480)	0.904 *** (0.271)
<i>R-squared</i>	0.294	0.216	0.448	0.400	0.051	0.381

(一) 财政透明度的中介效应

由于《中国财政透明度》报告首次公布的是 2007 年的全国省级数据, 故选取了 2007—2017 年的样本数据来检验财政透明度的中介效应。其检验结果如表 5 第 2 列和第 3 列所示。其中, 第 2 列模型 (2) 的 *Post×Treat* 交互项的系数为 12.84, 且在 1% 的水平上显著, 表明预算绩效管理改革确实提升了财政透明度。同时, 第 3 列模型 (3) 的财政透明度 (*GFI*) 系数为 0.008 31, 且在 1% 的水平上显著, 进一步说明预算绩效管理改革可以通过改善财政透明度来提升政府治理效率, 即财政透明度的中介效应成立。

(二) 政府行政成本的中介效应

政府行政成本的中介效应检验结果如表 5 第 4 列和第 5 列所示。其中, 第 4 列模型 (2) *Post×Treat* 交互项的系数为 -0.143, 且在 1% 的水平上显著, 表明预算绩效管理改革与政府行政成本显著负相关, 即预算绩效管理改革能够降低政府行政成本。同时, 第 5 列模型 (3) 政府行政成本系数为 -2.7, 且在 1% 水平下显著, 进一步说明预算绩效管理改革可以通过降低政府行政成本来提升政府治理效率, 即政府行政成本的中介效应成立。

(三) 财政支出效率的中介效应

财政支出效率的中介效应检验结果如表 5 第 6 列

① 其中, 教育指标选取高等院校教职工人数占总人口数的比重、高中教职工人数占总人口数的比重、小学教职工人数占总人口数的比重作为子指标; 医疗卫生指标选取人均卫生人员数、人均医疗床位数作为子指标; 基础设施指标选取农业有效灌溉面积占总播种面积的比重、人均消费电量数、人均铁路运行里程数、人均邮电业务量作为子指标。

和第7列所示。其中,第6列模型(2) $Post \times Treat$ 交互项的系数为0.0280,且在5%的水平上显著,说明预算绩效管理改革确实提升了财政支出效率。同时,第7列模型(3) 财政支出效率(FE)的系数为0.803,且在1%的水平上显著,进一步说明预算绩效管理改革可以通过对财政支出效率的中介作用来提升政府治理效率,即财政支出效率的中介效应成立。

综上所述,预算绩效管理改革主要是通过对财政透明度、政府行政成本与财政支出效率的中介作用来提升政府治理效率,即验证了假设H2。

六、异质性分析

考虑到不同地区的经济发展水平、市场化程度及法治环境等方面存在差异,实施预算绩效管理改革的时间节点不一致,不同地区预算绩效管理改革提升政府治理效率的效果可能存在差异。因此,进一步将样本划分为沿海地区和内陆地区进行地区异质性检验。^①具体检验结果详见表6。

表6 地区异质性检验结果

变量名	沿海地区	内陆地区
$Post \times Treat$	0.353 ** (0.127)	0.164 * (0.090)
OPEN	-0.065 ** (0.022)	-0.286 *** (0.070)
SF	-3.175 *** (0.810)	-3.284 *** (0.751)
EDUA	0.004 (0.015)	-0.004 (0.017)
CZS	0.005 (0.003)	0.031 *** (0.004)
PPD	-3.772 ** (1.431)	-0.047 (0.059)
Constant	2.342 *** (0.645)	0.220 (0.335)
R-squared	0.506	0.404

由表6可知,两类地区的 $Post \times Treat$ 交互项系数均为正且在1%的水平上显著,其中,沿海地区 $Post \times Treat$ 交互项系数为0.353,不仅高于内陆地区的0.164,且高于前文基准回归结果中全国的平均水平0.311,表明预算绩效管理改革对政府治理效率的提升确实存在地区差异,沿海地区预算绩效管理改革提

升政府治理效率的情况明显好于内陆地区,也说明内陆地区的预算绩效管理改革对其政府治理效率的提升尚有较大潜力。

七、主要结论与政策建议

(一) 主要结论

以30个省级政府各自的预算绩效管理改革为准自然实验,基于各省级政府2000—2019年的面板数据,利用多期双重差分固定效应模型,实证检验了预算绩效管理改革对政府治理效率的影响。研究发现:(1) 预算绩效管理改革能够显著提升政府治理效率,该结论通过平行趋势检验与安慰剂检验依然成立。(2) 预算绩效管理改革主要是通过对财政透明度、财政支出效率与政府行政成本等中介变量产生作用来提升政府治理效率的。(3) 预算绩效管理改革对不同地区政府治理效率的影响存在异质性,沿海地区预算绩效管理改革提升政府治理效率的情况明显好于内陆地区。

(二) 政策建议

1. 全面深化预算绩效管理改革。

考虑到预算绩效管理改革对于提升政府治理效率的重要作用,所以要从优化预算绩效管理制度、加强绩效评价结果的反馈应用、建立健全预算绩效管理激励约束机制等方面着手,推动预算绩效管理改革更加全面深入地实施,切实发挥预算绩效管理改革提升政府治理效率的作用。一是按照全面实施预算绩效管理的要求,进一步完善预算绩效管理流程,健全预算绩效标准体系,全面优化预算绩效管理制度,确保预算绩效评价结果的客观性和准确性;二是抓紧建立绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩机制,加强预算绩效评价结果的反馈应用,切实发挥预算绩效管理改革提升政府治理效率的作用;三是建立健全预算绩效管理激励约束机制,强化激励引导,明确责任约束,推动预算绩效管理改革全面深入实施。

2. 畅通预算绩效管理改革效应传导路径。

预算绩效管理改革主要是通过对财政透明度、财政支出效率与政府行政成本等中介变量产生作用来提升政府治理效率的。为此,首先,要大力推进预算绩效信息的公开透明,真正提升财政透明度;其次,要以全面实施预算绩效管理为突破口,解决好部分领域

^① 沿海地区包括北京、天津、上海、辽宁、山东、河北、江苏、浙江、福建、广东、海南、广西12个省(市);内陆地区包括黑龙江、吉林、安徽、河南、山西、湖北、湖南、江西、重庆、内蒙古、宁夏、甘肃、陕西、新疆、青海、四川、贵州、云南、广西18个省(市)。

财政支出的低效无效问题,切实提高财政支出效率;最后,要强调成本效益,注重结果导向,严格控制政府行政成本。

3. 加强内陆地区预算绩效管理改革的推进工作。考虑到内陆地区预算绩效管理改革对其政府治理

效率的提升尚有较大潜力,要在做好沿海地区预算绩效管理改革工作的基础上,结合内陆地区的实际情况,重点推进内陆地区预算绩效管理改革的深入实施,以更全面均衡地激发预算绩效管理改革对政府治理现代化的推动作用。

参考文献

- [1] Schick A. Capacity to Budget [M]. Washington: The Urban Institute Press, 1990: 78-86.
- [2] 曹堂哲,施青军. 绩效预算与现代政府治理的共生性与协同性分析——兼论我国预算管理改革的发展路径与方向 [J]. 广东行政学院学报, 2017 (6): 20-27.
- [3] 高培勇. 新时代中国财税体制改革的理论逻辑 [J]. 财政研究, 2018 (11): 11-16.
- [4] 范逢春. 国家治理现代化: 逻辑意蕴、价值维度与实践向度 [J]. 四川大学学报 (哲学社会科学版), 2014 (4): 86-94.
- [5] 李红霞,刘天琦. 预算绩效与政府治理: 契合性与协同性视角 [J]. 中央财经大学学报, 2019 (6): 11-96.
- [6] 吴俊培,程文辉. 基于不完全信息博弈模型的预算效率激励机制设计 [J]. 财政研究, 2018 (11): 71-83.
- [7] 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.
- [8] 马蔡琛. 2020 后的预算绩效管理改革前瞻 [J]. 人民论坛·学术前沿, 2020 (14): 38-44.
- [9] 崔惠玉,周伟. 中期视野下预算绩效管理改革的思考 [J]. 财政研究, 2020 (1): 87-95.
- [10] 王雍君. 财政治理视角的支出整合、融资适配与复式预算: 一个分析框架 [J]. 财贸经济, 2021 (2): 5-19.
- [11] 何文盛,蔡泽山. 新时代预算绩效管理推进国家治理现代化的多元维度审视 [J]. 上海行政学院学报, 2018 (3): 4-14.
- [12] 张曾莲,王莹. 预算绩效管理改革对政府行政成本的影响: 控规模、调结构与提效益 [J]. 经济体制改革, 2021 (2): 139-145.
- [13] 刘柏源,丁志伟,张洁. 预算绩效管理改革对省级财政支出影响——基于 DEA-Malmquist 指数分解法 [J]. 地方财政研究, 2019 (2): 34-42.
- [14] Miekatrien S, Bram S. Trends in Performance Budgeting in Seven OECD countries [J]. Public Performance & Management Review, 2006, 30 (1): 30-32.
- [15] Kong D. Performance-Based Budgeting: The U. S. Experience [J]. Public Organization Review: A Global Journal, 2005 (5): 91-107.
- [16] Lu E Y, Mohr Z, Ho A T. Taking Stock: Assessing and Improving Performance Budgeting Theory and Practice [J]. Public Performance & Management Review, 2015. 38 (3): 426-458.
- [17] 刘子怡,陈志斌. 政府治理效率、财政透明度与政府会计治理工具: 信息需求的视角 [J]. 北京工商大学学报 (社会科学版), 2015 (6): 54-59.
- [18] Helliwell J F, Huang H F. How Is Your Government? International Evidence Linking Good Government and Well-being [J]. British Journal of Public Science, 2008 (3): 595-619.
- [19] Back H, Handenius A. Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relation Governance [J]. An International Journal of Policy, Administration and Institution, 2008, 21 (2): 1-24.
- [20] 谢柳芳,韩梅芳. 政府财政信息披露在国家审计服务国家治理中的作用路径研究 [J]. 审计研究, 2016 (3): 63-70.
- [21] Shaw T. Performance Budgeting Practices and Procedures [J]. OECD Journal on Budgeting, 2016, 15 (3): 65-136.
- [22] 何达基. 绩效预算: 承诺、神话和可能性——美国的经验和对中国的挑战 [M]//刘昆. 绩效预算: 国外经验与借鉴. 北京: 中国财政经济出版社, 2007: 133-151.
- [23] 罗伯特. 公共预算系统 [M]. 槽峰,译. 北京: 清华大学出版社, 2002: 36-42.
- [24] 陈志斌,李敬涛. 政府善治目标的实现与政府会计治理效应 [J]. 会计研究, 2015 (5): 13-19.
- [25] 李春根,徐建斌. 中国财政预算透明与地区官员腐败关系研究 [J]. 当代财经, 2016 (1): 19-28.
- [26] 赵合云. 财政透明度、媒体关注与政府治理效率 [J]. 当代财经, 2018 (1): 36-43.
- [27] 袁月,孙光国. 基于国家治理视角的全面预算绩效管理研究 [J]. 财经问题研究, 2019 (4): 70-76.
- [28] 郭渐强,蒙登干. 整体政府理论视角下降低行政成本的路径研究 [J]. 四川行政学院学报, 2019 (2): 13-22.
- [29] 温志麟,叶宝娟. 中介效应分析: 方法和模型发展 [J]. 心理科学进展, 2014 (5): 731-745.
- [30] 张曾莲. 政府行政成本对经济增长影响的空间效应与门槛效应研究 [J]. 浙江工商大学学报, 2019 (1): 73-86.
- [31] 康锋莉. “突击花钱”降低财政支出效率了吗? [J]. 财贸研究, 2020 (10): 62-70.

(责任编辑: 孙亦军 张安平)