

# 财政资金直达机制对基本公共服务供给的影响

李佳窈

(中央财经大学 中国公共财政与政策研究院,北京 100081)

**[摘要]**合理界定财政事权和支出责任是确保公共产品高效供给的基础与支撑。基于我国当前事权与支出责任改革的政策背景,利用 2015—2022 年全国地级市数据,采用强度差分模型,分析财政资金直达机制对基本公共服务供给水平的影响。结果表明,在事权与支出责任改革的背景下,将财政资金纳入直达机制能够显著推动地级市基本公共服务供给水平的提升。具体来说,中央在基本公共服务领域共同财政事权支出责任的承担比重越高,在政策实施后纳入直达机制的资金越多,对基本公共服务供给的刺激作用越大。从地区的角度看,财政资金直达机制对经济发展水平低、财政自给度相对较弱以及行政级别较低地区的基本公共服务供给水平的提升作用更为显著。进一步的渠道分析验证了财政资金直达机制可以通过强化监督、增加财政透明度的路径促进基本公共服务供给水平的提升。

**[关键词]**事权与支出责任改革;财政资金直达;地方财政;事权与财政责任;财政转移支付;中央财政;基本公共服务

**[中图分类号]**F831 **[文献标志码]**A **[文章编号]**1004-4833(2025)01-0105-12

## 一、引言

自党的十八届三中全会明确提出“构建事权与财政责任相匹配的体系”以来,我国不断加快中央与地方财政事权及支出责任划分的改革步伐。依据《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》(国发[2016]49号,简称《指导意见》),教育领域、医疗卫生体系、交通网络、环境保护、科技创新等多个关键领域的专项改革蓝图相继问世,有效促进了中央与省级政府间事权及支出责任的明确界定与合理分配。在清晰界定中央与地方间共有的财政事务权责与支出分担框架的基础上,国家持续加大转移支付体系的优化与革新,以实现财政资金的精细化与高效化配置,确保其在基本公共服务供给中的精准度与效率。这项举措不仅紧密贴合民众对于基础服务日益增长的需求,还致力于通过提升公共服务的可及性和质量,进一步增进民众的生活福祉与满意度,不断推动社会整体幸福感迈向新高度。

2020年初,为缓解经济下行的压力,财政资金直达机制应运而生。与传统的财政资金分配方式相比,直达机制更侧重于将几类转移支付的资金直接用于“六保”政策等基层民生领域<sup>[1]</sup>。这一转变不仅凸显了中央政府对基层民生问题的深度关切,还体现了财政资金更加精准、高效地支持基层发展的决心。财政资金直达机制着重解决了中央和地方共同事权划分的问题。在过去,中央和地方在财政事权和支出责任方面往往存在模糊地带,导致一些政策执行中出现扯皮、推诿的情况,而直达机制通过明确中央和地方在资金分配和项目确定上的职责,有效地厘清了这些模糊地带,使得政策执行更加顺畅、高效。此外,直达机制在处理省以下事权划分时,也展现更加灵活和务实的一面,通过将直达机制中的资金具体配置权与项目决策权下放至地方层级,使地方政府能够根据实际情况灵活调整资金使用方向,更好地满足地方发展需求。同时,中央政府则通过加强监管来确保资金使用的合规性和有效性,这种“放管结合”的方式既赋予了地方一定的自主权,又保证了财政资金的安全和有效使用。因此,实施财政资金直达机制,实质上为中央与地方财政权责及支出义务的界定提供更为明确的划分。伴随此机制趋向常规化及其覆盖资金范畴的渐进式拓展,我们有理由展望,其将更有效地激发地方政府的积极性,促进地方财政管理领域的创新潜能释放。同时,它将倒逼地方财政管理改革,推动地方政府在资金使用、项目管理等方面更加规范、高效,为构建现代化财政管理体系奠定坚实基础。基于此,我们有必要进一步检验在事权与支出责任改革的背景下,转移支付机制的改变是否会对基本公共服务供给效果产生影响。

梳理现有文献,我们发现,已有文献普遍认为政府间职责界定模糊及财政承担分配失衡,构成了地方公共品

[收稿日期]2024-08-06

[作者简介]李佳窈(1996—),山西晋城人,中央财经大学中国公共财政与政策研究院博士研究生,从事财政与地方政府行为研究。

与服务供给效率提升的主要障碍<sup>[2-3]</sup>。而此次财政资金直达机制的实施,通过对中央与地方财政事权与支出责任的进一步明晰化,为构建和完善各级财政权力、财力、职责与支出责任相协调的财政体系提供了有力支撑,此举显著调动了各方积极性,促进了公共产品供给与监管效能的双提升<sup>[4-5]</sup>。然而,在审视已有研究成果时,我们发现,大多数研究聚焦财政事权和支出责任本身的探讨,而对于这些划分如何具体影响公共治理实践的深入分析略显匮乏。此外,尽管已有文献广泛探讨了财政资金直达机制、事权与支出责任划分以及公共产品供给之间的内在联系,但多数采用定性分析路径,而定量评估该机制政策效果的研究尚显不足,这在一定程度上限制了我们对该机制全面而深入的理解。

相较于同类型文献,本文的边际贡献主要体现在:(1)本文致力于深入剖析财政资金直达机制所依托的理论框架与逻辑脉络,进而挖掘并阐释该机制对提升基本公共服务产出效能的具体作用路径及其内在运作机理,开拓同类研究的广度和深度。(2)鉴于各级财政直达资金数据的公开度与可获取性限制,本文在实证分析章节中将中央政府在基本公共服务领域内对共同财政事权支出责任的承担比例差异作为评估直达资金规模的一种替代性量化标尺,构建了一个精细化的强度差分模型,深入探讨在不同政策力度下,直达机制对基本公共服务供给水平的影响。

## 二、制度背景与理论分析

### (一)制度背景

#### 1. 传统转移支付存在的问题

1994年,我国启动了以税种分权为主导的分税制革新,从根本上解决了财政领域中央领导力未能充分施展的困境,重构了中央与地方政府间财政收入的分配框架。此举显著强化了中央政府的宏观经济调控与收入再分配职能,促进了政府运用财政工具高效调动社会资源,提升了公共服务品质。然而,伴随而来的是地方财政收支缺口逐步扩大及区域间财力失衡的新挑战。中央政府集中了超六成财政收入,而承担的支出责任却不足三成,相对地,地方政府虽拥有不到四成的财力,却需肩负七成以上的支出重担。为解决地方政府面临巨大收支压力,中央政府构建了多级转移支付体系。

自实施分税制改革之后,中央向地方的财政转移支付规模呈现出了迅猛增长的趋势,其年均增长速度明显超过了同期中央财政收入的增速。这一转移支付的规模与增速,实则是中央将部分事权与支出责任委托给地方的具体体现。在层层传递的转移支付过程中,多级委托代理关系强化了上级对下级的控制,但也伴随着支付主体增加、流程延长及时滞加剧等问题。地方政府在平衡自身事权与中央委托事权时,因多目标决策的竞争性可能引发行为扭曲,导致资金被中间层级截留,基层政府获得的资金大打折扣,实际转移支付效果远未达到中央预期。

此外,当前的转移支付制度还存在诸多不足。例如,审批流程复杂冗长,资金拨付周期长,影响了资金的使用效率;监督评价机制不完善,难以实现全面、透明的监管;支付目标不明确,种类繁多,导致政策效应难以有效整合;地方政府过于注重经济建设而忽视民生改善,受“晋升锦标赛”驱动,使支出结构发生扭曲,部分地区可能通过举债制造财政困难的假象,以图获取更多的转移支付,形成逆向激励,削弱税收征管力度。鉴于上述问题,中国迫切需要创新转移支付制度,以重塑政府间竞争的激励机制,推动财政资源的优化配置与高效利用。

#### 2. 传统管理体制存在的问题

中央政府与地方政府间固有的代理关系中,地方政府凭借其当地市场与社会的紧密接触,在处理区域经济与社会事务时展现显著的信息优势。我国多数公共服务职能,诸如医疗、教育、公共卫生等均被赋予地方政府,尤其是基层政府;基层行政机关负责实施国家政策并依据地方特性灵活调整策略。然而,委托代理链条的延长,往往导致政策执行效力递减,阻碍了中央事权在基层的有效落地。财权上移与事权下移的错位,加之财政供需的巨大缺口,构成了地方财政压力的制度性根源<sup>[5]</sup>。

鉴于此,我国政府亟需简化行政架构,清晰界定各级政府间的事权与支出责任边界以提升公共服务供给与监管效率。财政管理体制构建的本质是中央与地方间博弈的体现,尤其是对财政集分权问题的处理。为此,需深化政府职能转变,科学、明确地划分各级政府职能,并据此合理配置财权与事权,逐步简化当前五级财政管理体制;构建中央政府与地方政府间稳定的契约关系,纳入激励机制、评估监管等要素以增强制度的适应性和韧性。此外,面对信息不对称与未来不确定性,国家治理体系与能力需保持动态调整,既能应对常规挑战,也能抵御突发危机,通过制度创新注入确定性因素,有效管理央地关系中的不确定风险。

### 3. 转移支付制度的创新:中央财政资金直达机制

2020 年开始,受到错综复杂的全球局势与国内经济下行压力持续加大等不可预见因素的叠加影响,基层政府正常运转举步维艰。2020 年 6 月,国务院召开了常务会议,决定实施一项特殊转移支付机制,即财政资金直达机制来确保财政资金从中央快速到达基层政府,精准投向受益对象,直接惠及企业和民众。构建财政资金直达机制,作为我党战略规划的核心环节,标志着宏观调控策略的创新性迈进,对于积极抵御疫情冲击、强化地方“六稳”基石及确保“六保”目标达成具有深远影响。中央政府对此给予空前重视,频繁召开专题会议,精心筹划部署,并强化督导力度,以确保该机制的高效实施。2021 年 4 月,国务院召开国务院常务会议,规划了深化常态化财政资金直达机制的实施蓝图,强调此机制作为宏观调控领域的创新标杆,对市县基层减税降费举措起到了及时且关键的援助作用,有效稳固了经济大盘,赢得了市场参与者和广大民众的广泛赞誉。2022 年,党的二十大报告提出构建完善的现代预算制度体系,优化税收结构,精进财政转移支付系统。在此背景下,中央决定进一步完善常态化财政资金直达机制,并对于直达资金的范围等方面进行了相应调整。2023 年 2 月,中共中央办公厅与国务院办公厅联合印发了《关于进一步加强财会监督工作的意见》,该意见明确指出,需针对财会领域中的重点、高频及易发问题,采取分门别类、循序渐进的精准治理策略,加强对公权力运行的严密监督与约束,构建长效监督机制,以显著提升监督工作的效率与效能。同年 10 月,在国务院新闻办举行国务院政策例行会上,财政部明确指出将充分发挥财政直达机制的高效优势,确保新增的国债转移支付资金全面纳入财政直达资金管理体系之中,并全部接入直达资金监控平台,实现对资金流转的全链条、无死角监控,以确保资金使用的透明性与有效性。

从表象层面审视,中央财政资金直达机制在特殊时期作为应对突发事件的即时举措,显著缩短了资金流转的传统路径,实现了资金向基层及经济困难区域的迅速注入。然而,其深远意义远不止于此,它标志着宏观经济治理体系的一次创新性重构与财政管理体制的深刻完善。党的十八届三中全会对构建现代财税体系所做出的战略性规划,为这一改革铺设了蓝图。历经四年的实践与深化,中央财政资金直达机制正逐步展现其在推动现代财税制度建设中的驱动作用,不仅加速了资金配置效率,还促进了财政政策的精准实施与宏观经济调控能力的显著提升。本论文深度剖析了财政资金直达机制改革对地方政府基本公共服务供给产生的多维度影响效应,旨在深刻揭示这一改革举措在优化财政资源配置、提升公共服务效能方面的关键作用。通过系统性研究,本论文不仅增强了我们对完善财政转移支付体系战略价值的理解,还进一步强调了其在强化基层治理基础、激活治理创新活力方面的重要作用。此次改革有望为基层治理体系和治理能力现代化注入持续动力,促进形成上下联动、协同高效的发展格局,共同构筑起推动经济社会高质量发展的坚实支撑与强大合力。

#### (二) 理论分析与研究假设

在审视我国中央与地方政府间事权与财权的互动框架时,我们发现其内在逻辑紧密契合了委托-代理框架的核心构成,即明确的信息结构、契约关系以及利益结构。在此框架下,中央政府作为委托人,地方政府作为代理人,两者协同作用,共同构建起委托-代理的互动格局<sup>[7]</sup>。在我国的政治体制下,绝大多数经济活动是由代理人完成的,这些代理人被组织在一个金字塔形的制度下,由中央及其代表向级别较低的代理人发布命令。然而,高度集中的权力结构在某些情境下可能引发协作障碍,使得下辖组织间的协同行动难以达到最优化状态。此外,代理人的激励机制与上级或中央组织的根本利益之间往往存在非完全契合的现象,这构成了另一个挑战。具体而言,在信息传递链条上,信息的衰减与失真成为常态,即关键信息可能在传递过程中被遗漏或误解,同时,对信息的深度加工与高效处理也伴随着不菲的成本支出。由于道德、职业或物质诱惑的存在,上级不可能完全控制下级的活动。另外,地方政府属于理性经济人,地区间的各级政府,由于各自承担的公共支出范围不同,它们所担负的公共支出责任也各有差异,这种差异在纵向上表现为一种激烈的财政竞争关系。各级政府都试图在有限的财政资源中,为本地区争取到更多的资金支持,以满足其公共服务和基础设施建设的需要。在现行的行政与财政体制管理模式,作为级别高的代理人,上级政府对下级政府具有显著的行政、人事或财政上的优势地位。这种优势地位使得上级政府在财政资金的分配和监管上拥有更大的话语权。然而,这也带来了一系列问题。在财政资金层层下拨的过程中,由于各级政府的利益诉求不同,往往会出现资金被层层截留与挪用的情况,产生代理成本。这不仅影响了资金的使用效率,也损害了财政的公平性和透明度。更为严重的是,由于监督机

制的不完善,一些官员利用手中的权力进行寻租,滋生腐败现象。他们通过挪用、截留财政资金或者将资金用于非公共利益的项目来获取个人的经济利益。

深入剖析委托-代理关系理论后,我们认识到,在资源优化配置的过程中,尤其是在双方信息不对称的情境下,如何构建高效的资源配置机制成为亟待解决的核心挑战,而机制设计理论就是经济学家在这方面的有益探索。机制设计通常聚焦两大核心维度:一是信息效率的提升,二是激励相容性的构建。通过对财政资金直达机制的分析,我们发现,其本质上也是通过信息效率与激励相容的双重优化来实现资源配置的优化。首先,财政资金直达机制的实施得益于信息效率的提升。在政府管理现代化的进程中,信息化技术的深度融入显著地改进了基础公共服务供给与需求之间的契合度,有效缓解了信息不对称的难题。这一变革赋予了居民通过先进的信息技术手段明确表达其对于基本公共服务需求的偏好与期望的能力。作为委托方的中央政府能够借此机制迅速且清晰地捕获公众的反馈意见,进而依据这些即时信息,灵活运用转移支付等多种策略,精准地调整并应对地方层面基础公共服务供给中出现的供需失衡问题,提升基本公共服务的针对性和有效性。另外,政府信息化建设提高了直达资金监管的有效性,公众可以更方便快捷地了解基本公共服务信息,推动人民群众参与相关资金监管,实现公众对政府提供基本公共服务过程的监督,提高基本公共服务供给效率。其次,从激励相容的角度来看:一方面,组织内部层级的优化设计对于提升信息流通效率、强化代理机制的激励效应及优化整体绩效而言,具有至关重要的意义。国际学术界普遍推崇政府组织的扁平化转型,认为通过减少层级数量,可以实现组织的精简高效与职能的精准定位,构建规模合理、效能显著的现代政府治理模式。对于我国而言,既有的转移支付制度的多层级委托代理架构,在一定程度上制约了中央财政在资源配置、资金分配及经济稳定方面核心职能的有效施展,进而削弱了中央财政资金的治理效能。相比之下,构建在单层委托代理模式之上的直达资金机制,通过扁平化管理,可以更为高效地实现财政政策的直接、精准投放,从而增强中央财政在复杂多变环境中的适应力与调控能力,有助于保障中央财政与地方财政的激励相容。另一方面,中央财政资金直达机制进一步明确了中央财政在支出责任上的具体定位,进而促使市县级财政的支出责任得以更为清晰地界定,更好地调动了地方政府供给公共产品的积极性。在不触动既有政府管理架构的前提下,该机制有效实现了中央与地方积极性的双重激发,实现了政策执行中的利益协同与激励相容,确保了政策目标的顺利达成。

尽管财政资金直达机制作为扁平化管理模式的实践典范,在一定程度上缩减了科层体系固有的信息不对称障碍,但其潜在挑战亦不容忽视。具体而言,该机制在促进组织结构扁平化的同时,面临横向管理对象激增的困境,这显著扩展了上级政府,特别是中央层面的监管跨度,进而加剧了监管的复杂性与难度,推高了监督成本,并可能诱发地方财政违规行为规模的扩张。具体到实际执行层面,诸多地方在资金分配环节暴露出时效滞后、流程不规范等问题,而在资金划拨过程中,“以拨代支”或“资金空转待项目”等现象时有发生,这些均是对直达资金利用效率的制约因素。其结果是,非但不能有效提升地方福利水平与公共服务供给水平,反而可能对其造成不利影响。可见,财政资金直达机制对基本公共服务供给的影响仍有待检验。

因此,基于以上分析,本文提出研究假设1。

假设1:财政资金直达机制的实施有助于提高基本公共服务的供给水平。

### 三、实证设计

#### (一)数据来源与描述性统计

党的十八届三中全会提出构建事权与支出责任相适应的制度框架后,财政部积极响应,于2015年组织召开了“事权和支出责任划分研讨会”,此举标志着财政部正式将事权和支出责任划分的优化工作纳入核心议程。随后,国务院于2016年发布了《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》,同步推动了若干区域作为先行者,开展试点性改革探索。2018年,国务院办公厅又进一步颁布了《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》(以下简称《改革方案》),为改革提供了更为详尽的路径图<sup>[8]</sup>。

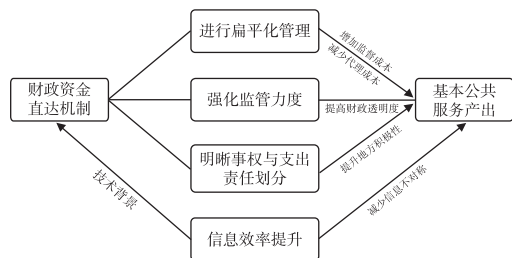


图1 财政资金直达机制影响基本公共服务供给水平的路径

此外,鉴于 2020 年为财政资金直达机制实施年份,本文结合上述关于事权与支出责任改革相关政策脉络分析及数据可得性,选取 2015—2022 年全国 295 个地级市面板数据,基于中央事权与支出责任改革的背景,构建计量模型探究财政资金直达机制与基本公共服务供给之间的关系,数据来源于各省统计年鉴、各地级市统计年鉴、历年城市统计年鉴、各地级市统计年度公报以及财政预决算报告。表 1 报告了本文主要变量的描述性统计,部分变量采取了对数化处理。本文的样本期包括了政策实施前的五年和政策实施后的三年。

(二) 计量模型构建

1. 模型设定

直达资金涵盖一般性转移支付与专项转移支付资金,一般性转移支付是直达资金的主要构成部分,其中,又以共同财政事权转移支付为主。鉴于当前财政直达资金数据的公开度与可得性,本文采用中央政府在基本公共服务领域内对共同财政事权支出责任的承担比例差异,作为衡量直达资金规模的一种替代性量化手段。具体而言,在相同支出责任的情况下,中央承担比重越高,意味着在政策实施后纳入直达机制的资金越多,即直达机制这一政策强度越大。这一方法不仅规避了数据获取的局限,还增强了分析的逻辑性与学术严谨性。

一般来说,在双重差分模型中,若城市实施了政策,则处理效应变量取值为 1;若未实施政策,则处理效应变量取值为 0。但将双重差分模型应用于财政资金直达机制对基本公共服务供给的影响研究特殊性在于该政策属于普适性政策,难以通过传统的二元变量反映政策的实施效果。因此,本文借鉴梁若冰等<sup>[9]</sup>的研究,采用强度 DID 模型来准确识别财政资金直达机制对基本公共服务供给的影响。基于中央对不同地区承担支出责任及分担方式的差别(表 2),将政策强度变量设置为 0-1 之间的值,以此更好地应用于财政资金直达机制对基本公共服务供给的影响研究。例如,中央对于内蒙古、广西等 12 个省(市区)承担 80%,政策强度即为 0.8。

从政策的外生性角度来看,中央政府作为主导力量,引领并推进了事权与支出责任改革以及财政资金直达机制的改革。这一系列改革举措的具体划分框架与设计原则,均源自中央层面的战略规划与决策过程。省级与市级政府在此框架下,并不具备自主决定政策启动与否的权限,同时,对于改革的具体细节分配及其实施领域的界定,亦无直接干预能力,因此该政策满足外生性要求。

本文基于 2015—2022 年地级市层面面板数据,构建如下强度差分模型:

$$Y_{ijt} = \beta_0 + \beta_1 After_t \times Policy_{ij} + \beta_2 X_{ijt} + \mu_i + \varphi_t + \varepsilon_{ijt} \quad (1)$$

模型(1)中, $i$ 表示地级市, $j$ 表示省份, $t$ 代表年份, $Y_{ijt}$ 是被解释变量(表示各项基本公共服务供给)。核心解释变量为  $After_t \times Policy_{ij}$ 。 $Policy_{ij}$ 为政策强度虚拟变量, $After_t$ 为区分政策实施年份的虚拟变量,其交叉项的系数就是我们所要研究的财政资金直达机制对基本公共服务供给水平的影响。 $X_{ijt}$ 表示控制变量, $\mu_i$ 表示个体固定效应, $\varphi_t$ 表示时间固定效应, $\varepsilon_{ijt}$ 表示误差项。本文关注系数  $\beta_1$  的符号方向及其显著性水平,若  $\beta_1$  显著为正,则说明政府财政资金直达机制对地区基本公共服务供给水平的提升有积极作用,反之,若  $\beta_1$  未呈现显著正向性,则前述关于提升作用的假设便难以成立,需进一步审视或修正相关假设。

2. 变量选取

被解释变量为各地级市的基本公共产品供给水平,参考相关研究<sup>[10]</sup>并结合数据的可获得性,本文选取普通中小学职业院校师生比、执业医师数以及全市失业保险参保人数分别衡量教育、医疗卫生以及社会保障三个领域的公共产品供给水平。

表 1 描述性统计结果

变量	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
普通中小学职业院校师生比	2251	0.076	0.054	0.045	0.948
执业医师数	2304	3.226	0.304	0.061	5.106
失业保险参保人数	2311	12.683	1.063	8.294	16.448
政策变量	2348	0.222	0.307	0	0.800
经济发展水平	2328	10.838	0.507	9.304	12.287
产业结构	2038	0.460	0.090	0.242	0.839
人均财政支出	2317	9.217	0.366	8.363	10.956
城镇化率	2188	0.589	0.138	0.171	1.000
地区宏观税率	2325	0.076	0.028	0.023	0.383

表 2 基本公共服务领域中央与地方共同财政事权支出责任划分情况表

分档	省(市)	支出责任及分担方式
第一档	内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆	中央分担 80%
第二档	河北、山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、海南	中央分担 60%
第三档	辽宁、福建、山东	中央分担 50%
第四档	天津、江苏、浙江、广东 4 个省(市)和大连、宁波、厦门、青岛、深圳 5 个计划单列市	中央分担 30%
第五档	北京、上海	中央分担 10%



核心解释变量为政策分组变量和政策时间变量的乘积( $After_t \times Policy_{ij}$ )。其中, $Policy_{ij}$ 为城市*i*在基本公共服务领域中央分担的比重,我们按照表2中的中央分担比重,将各省份划分为5档,第一档定为0.8、第二档定为0.6、第三档定为0.5、第四档定为0.3、第五档定为0.1。 $After_{ij}$ 为区分政策实施年份的虚拟变量,2020年之前 $After_t = 0$ ,2020年及之后 $After_t = 1$ 。

根据已有文献<sup>[10]</sup>,本文进一步加入其他控制变量:(1)经济发展水平( $pgdp$ ),以人均国内生产总值( $GDP\ per\ capita$ )作为量化指标,以反映地区的整体经济发展水平;(2)产业结构( $industry$ ),通过第三产业产值占国内生产总值( $GDP$ )的比例来衡量,用于评估经济结构中的服务化倾向;(3)人均财政支出( $expense$ ),采用人均一般公共预算支出来表示,体现了政府在公共服务与基础设施建设上的直接投入力度;(4)城镇化率( $urban$ ),利用城市地区城镇人口占总人口的比重来量化,是评估区域现代化与人口集聚程度的重要指标;(5)地区宏观税率( $tax$ ),使用地方财政收入与其GDP的比值来反映,揭示了地方政府财政汲取能力与税收负担状况。

本文基准回归模型所涉及变量的相关情况如表3所示。

表3 各变量的定义与计算方法

变量类型	变量名称	变量符号	衡量方式
被解释变量	普通中小学职业院校师生比	$rate$	使用普通小学、普通中学、职业教育学校专任教师数/普通小学、普通中学、职业教育学校在校学生数来表示各地级市(区县)的基础教育水平
	执业医师数	$ln\_doc$	参照王宇昕等人 <sup>[11]</sup> 的做法,使用每万人拥有的执业医师数来表示各地级市(区县)的医疗卫生水平
	失业保险参保人数	$ln\_loss$	使用全市失业保险参保人数来表示各地级市(区县)的社会保障水平
解释变量	政策分组变量	$Policy$	按照基本公共服务领域中央分担比重的比重,将第一档定为0.8,第二档定为0.6,第三档定为0.5,第四档定为0.3,第五档定为0.1
	政策时间变量	$After$	年份大于2020取值为1,否则取值为0
控制变量	经济发展水平	$pgdp$	使用人均实际GDP来反映各地级市的经济发展水平。以2015年为基期,使用GDP平减指数计算得到各地区每年的人均实际GDP值
	产业结构	$Industry$	第三产业占GDP比重
	人均财政支出	$Expen$	人均一般公共预算支出
	城镇化率	$Urban$	城镇常住人口/(城镇常住人口+乡村常住人口),部分采用非农/年末总人口
	地区宏观税率	$Tax$	使用各地级市(区县)的地方财政收入与其GDP的比值来反映

#### 四、实证结果及分析

##### (一)基准回归结果与分析

表4报告了财政资金直达机制对基本公共服务供给水平影响的实证分析结果。本文首先控制了地区效应和时间效应进行检验回归,从表4的列(1)至列(3)可以看到, $After \times policy$ 的系数显著为正,且通过了1%水平的显著性检验,说明在事权与支出责任改革的背景下,财政资金纳入直达机制能够显著推动地区基本公共服务供给水平的提升。具体来说,中央在基本公共服务领域中共同财政事权支出责任的承担比重越高,在政策实施后纳入直达机制的资金越多,对基本公共服务产出的刺激作用越大。为进一步排除其他因素的干扰,根据学者们在已有研究中对基本公共

表4 基准模型回归结果

变量	基准模型回归结果					
	(1) $ln\_doc$	(2) $rate$	(3) $ln\_loss$	(4) $ln\_doc$	(5) $rate$	(6) $ln\_loss$
$After \times policy$	0.1764 *** (0.0668)	0.0053 *** (0.0015)	0.2769 *** (0.0916)	0.1903 *** (0.0324)	0.0061 *** (0.0016)	0.1786 *** (0.0598)
$Pgdp$				0.1895 *** (0.0443)	-0.0010 (0.0016)	0.0291 (0.0484)
$Urban$				0.2047 (0.1619)	0.0031 (0.0043)	0.1806 (0.1724)
$Expen$				0.1955 *** (0.0556)	0.0015 (0.0013)	0.1359 *** (0.0467)
$Tax$				-0.1333 (0.2000)	0.0080 (0.0058)	-0.3680 (0.2316)
$Industry$				-0.6608 ** (0.3241)	-0.0057 (0.0122)	0.1406 (0.3854)
$Constant$	3.0444 *** (0.0102)	0.0694 *** (0.0002)	12.5683 *** (0.0092)	-0.1436 (0.6276)	0.0667 *** (0.0180)	13.3863 *** (0.5363)
年份固定效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES
城市固定效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES
N	2304	2089	2311	1965	1958	1962
Adj-R <sup>2</sup>	0.3926	0.3370	0.2016	0.5292	0.3516	0.2993

注:\*、\*\*和\*\*\*分别代表在10%、5%及1%的水平上显著,括号内数值为稳健标准误,下同。

服务供给水平的影响因素分析,本文在模型中加入控制变量。从表4的列(4)至列(6)回归结果可以看到,在引进各类控制变量之后,核心解释变量的系数符号以及显著性水平较之前均未发生明显改变。

##### (二)平行趋势检验与动态效应分析

平行趋势检验是双重差分法应用的关键先决条件。本文聚焦2020年这一政策执行的关键节点,将政策执

行期划分为前后两个时段,并通过对这两个时段回归系数的显著性进行细致剖析,以验证是否满足平行趋势的前提假设。参照已有文献的做法<sup>[12]</sup>,我们为 2015—2022 年的每一年构建了一个时间虚拟变量 (*time*),并将此虚拟变量与实验组变量 (*treat*) 进行交互,随后对被解释变量执行回归分析。图 2 展示了以普通中小学及职业院校师生比作为示例的分析结果。观察可知,在 2020 年之前的时间段,实验组与对照组在普通中小学及职业院校师生比的变化趋势上展现出了高度的趋同性。然而,自 2020 年起,实验组与对照组在师生比变化趋势上的分化变得显著。据此,可以判定本研究选取的样本通过了平行趋势检验。

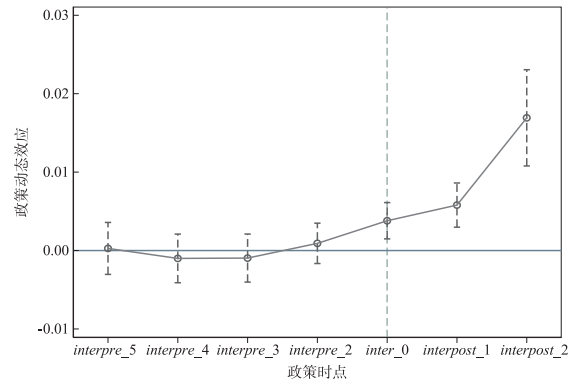


图 2 平行趋势检验

(三) 稳健性检验

在评估基准模型所报告的实证结果的可信度时,我们首要关注的是双重差分模型估计的准确性和可靠性。鉴于此,本文将进行一系列有效性及稳健性检验,包括更换被解释变量,剔除部分样本,进行安慰剂检验以及 PSM-DID 检验。

1. 稳健性检验 I: 更换被解释变量

鉴于本文初始选定的产出指标可能存在局限性,为确保评估结果的全面性和准确性,我们在数据可得性的基础上,对关键指标进行了必要的替换与调整,旨在减少因指标覆盖不全而导致的分析偏差。所替换的指标包括:(1) 医疗卫生方面,为更准确地评估民众医疗服务需求的满足程度,选取“每万人医疗机构床位数”的自然对数

(*ln\_bed*) 作为新的衡量指标,该指标反映了医疗资源的配置状况与民众就医需求的满足程度;(2) 教育方面,在教育质量与普及度的评估上,重新选取“每万人拥有教师数”的自然对数(*ln\_teacher*)作为替代指标用于评价教育资源的均衡分布与教学力量的充实情况;(3) 社会保障方面,为了深刻反映城镇职工社会保障体系的覆盖广度与深度,重新选取“城镇职工基本养老保险参保人数”的自然对数(*ln\_old*)作为分析指标,该指标能够直接体现就业群体在社会保障方面的参与情况与服务享受程度。基于上述调整后的指标体系,本文依据基准回归模型再次进行回归分析。回归结果如表 5 所示。

表 5 首先控制了地区效应和时间效应进行检验回归,结果显示,在更换变量之后,各项核心解释变量显著为正。为了更深层次地剔除潜在干扰因素,参照基准回归,本文依据现有学术研究中关于基本公共服务产出水平决定要素的分析,继续在模型中加入控制变量。从表 5 的列(4)至列(6)回归结果可以看到,在引进各类控制变量之后,核心解释变量的系数符号以及显著性水平较之前均未发生明显改变,这表示基准回归结果稳健。

2. 稳健性检验 II: 剔除 2018 年之前样本

鉴于《改革方案》出台时间为 2018 年,为进一步体现研究的准确性与客观性,本文在稳健性检验部分,剔除 2018 年之前的数据,依据基准回归模型再次进行回归分析。通过对比调节样本前后的回归结果,我们发现,在剔除了 2018 年之前的数据后,回归系数与基准回归结果保持一致,且均显著,这进一步验证了前文研究结论的稳健性和可靠性。

表 5 更换被解释变量

变量	(1) <i>ln_bed</i>	(2) <i>ln_teacher</i>	(3) <i>ln_old</i>	(4) <i>ln_bed</i>	(5) <i>ln_teacher</i>	(6) <i>ln_old</i>
<i>After × policy</i>	0.2424 *** (0.0672)	0.0869 ** (0.0345)	0.3827 *** (0.1201)	0.1005 *** (0.0344)	0.0717 *** (0.0271)	0.4243 *** (0.0693)
<i>Pgdp</i>				0.1655 *** (0.0356)	0.1144 *** (0.0235)	-0.0471 (0.0773)
<i>Urban</i>				0.0805 (0.1094)	0.0426 (0.0734)	0.1768 (0.2391)
<i>Expen</i>				0.2768 *** (0.0380)	0.2630 *** (0.0318)	0.0138 (0.0582)
<i>Tax</i>				0.0906 (0.1621)	-0.0550 (0.1088)	-0.5432 ** (0.2733)
<i>Industry</i>				0.9323 *** (0.2749)	0.6473 *** (0.1708)	0.9849 (0.6855)
<i>Constant</i>	3.8468 *** (0.0055)	4.4399 *** (0.0039)	13.1672 *** (0.0142)	0.4400 (0.4481)	1.4874 *** (0.3152)	12.7839 *** (0.7108)
年份固定效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES
城市固定效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES
N	2299	2070	2312	1962	1959	1962
Adj-R <sup>2</sup>	0.3674	0.3541	0.2371	0.4475	0.5056	0.3960

3. 稳健性检验 III:安慰剂检验

为了检验财政资金直达机制对基本公共服务供给的影响是否独立于其他潜在因素,本文借鉴相关研究的思路<sup>[13]</sup>,设计如下安慰剂检验方法:在基准回归的城市分析中,随机设置政策强度以及实施时点,抽取 n 座城市构成虚拟实验组,其余城市为控制组,然后采用基准模型进行回归。为巩固检验结果的可靠性,我们重复了上述随机抽样与数据分析流程共计 500 轮,以获取“伪政策虚拟变量”的系数分布特征。统计结果显示,针对所有研究的变量,“伪政策虚拟变量”的系数分布紧密围绕 0 值。以每万人拥有的医生数量为例(见图 3),其回归均值仅为 0.0277,远低于基准回归分析所得的系数 0.1903。这一发现有力证明,财政资金直达机制对基本公共服务供给水平的影响效应未受到其他不可观测变量的混淆影响,其政策效果是真实可信的。换言之,基准分析中观测到的效应确实源自财政资金直达机制的实施,因此,本研究结论具备较高的可信度,核心发现保持稳健。

4. 稳健性检验 IV:PSM-DID 检验

倾向得分匹配(propensity score matching,PSM)能有效缓解或调整源自样本选择偏差的潜在效应。运用 PSM 方法,我们能够更为精确地探究变量间的因果联系,进而保障研究成果的稳健性和可靠性<sup>[13]</sup>。鉴于 PSM 的策略识别特性,本文依据政策强度的不同,设计哑变量,将前两个等级作为实验组,后三个等级作为对照组,重新界定了政策变量。同时,本文将基础回归模型的控制变量转换为协变量,融入 Logit 回归模型中。接着,本文采纳了 1:1 的近邻有放回匹配策略,构建了一个有效的对照组。在 PSM 处理后,无论是处理组还是对照组,各变量的显著性水平均未触及 10% 的临界值,这显示两组样本在统计层面不存在显著差异。基于这一良好的匹配效果,本文进一步依据基准模型进行回归估计。回归结果显著,并呈现正值。这表明,研究结论较少受到样本内部个体差异的干扰,财政资金直达机制对提升基本公共服务供给水平具有显著且稳健的促进作用。

(四)异质性分析

1. 异质性分析 I:经济发展水平

经济发展层次的差异显著影响着地方政府在推动经济增长与保障基本公共服务供给之间资源分配的策略考量。基于既有研究文献的启示<sup>[14]</sup>,本文以人均实际 GDP 中位值为基准,将研究样本精细划分为低经济发展层次组与高经济发展层次组,并分别进行深入的实证分析。回归分析结果显示,在经济发展层次相对较低的情境下,关键解释变

表 6 剔除 2018 年之前样本检验

变量	(1) <i>ln_doc</i>	(2) <i>ln_bed</i>	(3) <i>rate</i>	(4) <i>ln_teacher</i>	(5) <i>ln_loss</i>	(6) <i>ln_old</i>
<i>After × policy</i>	0.1315 *** (0.0284)	0.0605 * (0.0309)	0.0043 *** (0.0014)	0.0489 ** (0.0198)	0.1881 *** (0.0554)	0.2134 *** (0.0578)
<i>Constant</i>	-1.9060 *** (0.5887)	-1.3766 ** (0.5985)	0.0478 ** (0.0209)	-0.1443 (0.3665)	13.1312 *** (1.2212)	13.5217 *** (0.8636)
控制变量	YES	YES	YES	YES	YES	YES
年份固定效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES
城市固定效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES
N	1117	1115	1113	1113	1114	1115
Adj-R <sup>2</sup>	0.4693	0.6063	0.5307	0.6789	0.2658	0.2547

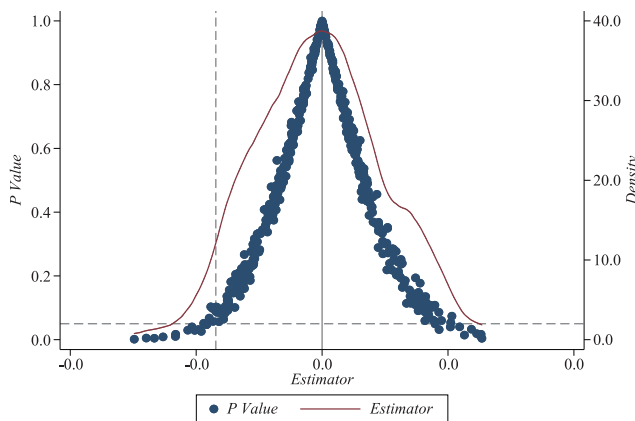


图 3 安慰剂检验

表 7 倾向得分匹配-双重差分检验

变量	(1) <i>rate</i>	(2) <i>ln_doc</i>	(3) <i>ln_loss</i>
<i>After × policy</i>	0.0022 *** (0.0006)	0.0505 *** (0.0155)	0.0589 ** (0.0232)
<i>Constant</i>	0.0707 *** (0.0189)	-0.0834 (0.6598)	14.1905 *** (0.6400)
控制变量	YES	YES	YES
年份固定效应	YES	YES	YES
城市固定效应	YES	YES	YES
N	1821	1828	1811
Adj-R <sup>2</sup>	0.3701	0.5136	0.3037

表 8 异质性分析结果 I:经济发展水平

变量	经济发展水平(低)			经济发展水平(高)		
	<i>rate</i> (1)	<i>ln_doc</i> (2)	<i>ln_loss</i> (3)	<i>rate</i> (4)	<i>ln_doc</i> (5)	<i>ln_loss</i> (6)
<i>After × policy</i>	0.0069 *** (0.0024)	0.2225 *** (0.0561)	0.5560 *** (0.1245)	0.0018 (0.0018)	-0.0381 (0.0839)	0.0981 (0.0898)
<i>Constant</i>	0.0696 *** (0.0003)	2.0142 *** (0.4533)	12.0593 *** (0.6567)	0.0695 *** (0.0004)	3.2446 *** (0.0180)	13.7977 *** (0.7085)
控制变量	YES	YES	YES	YES	YES	YES
年份固定效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES
城市固定效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES
N	1311	1259	1272	778	898	759
Adj-R <sup>2</sup>	0.3379	0.5630	0.2719	0.3938	0.1522	0.3324



量(*After × policy*)的系数展现出显著的正面效应,而转至经济发展层次较高的环境,该关键解释变量的系数则未呈现出统计显著性。此现象或可归因于,经济欠发达地区的基本公共服务体系建设,往往高度依赖财政转移支付作为支撑。因此随着中央在共同财政事权分担比重的增加,财政资金直达机制的政策效用便愈加显著。财政资金直达机制在此类区域的有效实施,成为促进公共服务均衡供给、弥补民生支出短板的重要途径,这也进一步凸显政策实施的地域针对性与有效性。

### 2. 异质性分析 II: 财政自给度

在评估中央与地方关系框架下地方财政自主性的维度中,财政自给度是一个关键性指标,它深刻揭示了分权体系内地方政府运用自有财政资源支撑其职能履行与支出需求的能力状况。此指标间接映射了地方财政对上级转移支付依赖性的强弱,财政自给度愈高,则意味着地方财政体系的内在“自我供给能力”愈为强健,显示出更高的财政资源内生增长与自给自足水平。借鉴已有文献<sup>[15]</sup>,本文采用地方一般公共预算收入与地方一般公共预算支出的比值作为衡量地方财政自给能力的指标,并依据该指标的中位数将样本划分为财政自给能力较强组与财政自给能力较弱组,随后分别实施了实证分析。回归分析的结果揭示,在财政自给能力较弱的情境下,核心解释变量的系数呈现出显著的正值,相反,在财政自给能力较强的情境下,核心解释变量的系数显著性水平较低或不具备显著性。这一发现意味着,财政资金直达机制对提升基本公共服务供给水平的正向效应,在财政自给能力较弱的地区表现得更为突出。

### 3. 异质性分析 III: 城市性质

由于直辖市、副省级城市以及计划单列城市的行政地位以及与普通地级市存在着明显的层级差异,且直辖市、计划单列市的财政收支直接与中央挂钩,由中央财政与地方财政两分,无需上缴省级财政,因此需要分别进行实证检验。回归结果显示,财政资金直达机制对基本公共服务供给的影响在非计划单列、副省级、直辖市的系数与显著性水平都较计划单列、副省级、直辖市高。这可能是因为这些城市本身在财政收支配上与普通地级市有所差异,基本公共服务供给水平本身较高,所以受直达资金机制影响较小。

#### (五) 进一步分析

财政透明度主要指政府公布收入来源、支出去向和公共资产管理等信息的程度。刘俸奇等<sup>[16]</sup>通过实证研究发现,财政透明度显著提高了地方政府在民生支出上的比重,起到了优化公共支出结构的作用。探究其根源,财政透明之所以能产生积极影响,核心在于财政信息的公开披露大幅削减了地方政府与社会公众间的交流障碍与信息差异,进而健全了地方政府外部的监督体系。

在代理理论框架下,鉴于财政资源的有限性约束,地方政府作为公众权益的代理主体,需通过精心规划公共支出结构来强化公共服务的供给效率。其中,确立公共服务供给的优先级是优化地方资源配置、提升民众满意度的先决条件。作为核心策略,财政透明度能够减少政府与民众间的信息隔阂,借助正向驱动与反向规制两种机制,不断推进公共支出结构的合理化。在正向驱动方面,地方政府官员为争取政治晋升,会利用信息优势,精准识别民众公共需求的优先级,积极调整支出策略,优化支出配置。在反向约束层面,公众凭借财政信息的透明

表 9 异质性分析结果 II: 财政自给度

变量	财政自给度(低)			财政自给度(高)		
	rate	ln_doc	ln_loss	rate	ln_doc	ln_loss
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>After × policy</i>	0.0068 ** (0.0028)	0.2496 *** (0.0604)	0.4700 *** (0.1263)	0.0031 * (0.0018)	-0.0005 (0.0530)	0.0833 (0.0606)
<i>Constant</i>	0.0598 ** (0.0262)	2.4980 *** (0.6594)	11.5535 *** (0.6311)	0.0873 *** (0.0148)	0.4272 (0.6825)	13.3637 *** (0.4848)
控制变量	YES	YES	YES	YES	YES	YES
年份固定效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES
城市固定效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES
N	1119	1109	1119	909	905	912
Adj-R <sup>2</sup>	0.3052	0.5169	0.2412	0.4311	0.4842	0.4160

表 10 异质性分析结果 III: 城市性质

变量	非计划单列、副省级、直辖市			计划单列、副省级、直辖市		
	rate	ln_doc	ln_loss	rate	ln_doc	ln_loss
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>After × policy</i>	0.0049 *** (0.0019)	0.1298 * (0.0682)	0.2975 *** (0.0790)	0.0059 ** (0.0023)	-0.0360 (0.1133)	0.2602 ** (0.1175)
<i>Constant</i>	0.0729 *** (0.0159)	1.3626 *** (0.5023)	12.4271 *** (0.4479)	0.0359 (0.0521)	0.9369 (2.6127)	11.7844 *** (1.6040)
控制变量	YES	YES	YES	YES	YES	YES
年份固定效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES
城市固定效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES
N	1896	2147	1899	132	132	132
Adj-R <sup>2</sup>	0.3448	0.4137	0.2517	0.4665	0.6426	0.8069

度,能够明确追踪财政资金的流向,对政府行为进行有效监督,缩减寻租活动的空间,进而间接促进支出结构的完善。值得关注的是,尽管地方政府直接为公众提供服务,但其体制上对上级政府负责的安排却在一定程度上影响了外部监督的效能。在中国式分权情境下,中央政府对地方官员的任免虽构成内部监督机制,但信息不对称仍制约了监督效能。财政透明度成为破解此困境的关键,它不仅帮助中央政府准确识别问题,提升监督效能,还强化了外部监督的功能,使公众能向中央反馈地方治理效果,实现监督机制的内外协同。此外,财政透明度的提升通过揭示公共服务真实成本,有效打破了财政幻觉现象,使公众能够基于实际情况客观评价政府能力,避免形成不切实际的过高期望,这一举措减轻了地方政府的财政压力,促进了公共资源与私人资源之间的合理配置,并优化了公共支出的结构体系。我国以间接税为主导的税收体系,因其隐蔽性,导致公众对税负的忽视,增强了财政幻觉,削弱了监督动力;加之预算软约束、转移支付及预算外资金等因素的存在,使得财政幻觉现象更为突出。因此,提高财政透明度,既是对信息不对称问题的直接应对,也是抑制财政幻觉、激励地方政府优化支出结构、提升基本公共服务水平的关键途径。

财政资金直达机制的实施,显著强化了资金运用中的公开性、透明度及绩效可追踪性,其核心在于通过限定范围内详尽披露资金规模与具体流向,实现对直达资金的即时监控,从而确保资金高效精准地发挥其预定效用。此举大大缓解了过往基层政府对于中央与省级财政资金支持额度分配不明晰的困境,提升了预算执行的清晰度与透明度。此外,该机制还积极倡导并促进了利益相关者的参与式监管模式,特别是针对直接惠及民生福祉与企业发展的财政专项资金,要求从资金拨付前后,均以最为迅捷的方式通知受益方,构建一个自上而下高效管理、自下而上积极反馈的财政资金监管新生态,这既增强了资金使用和社会监督力量,又进一步优化了财政资源的配置效率与公平性。因此,基于前述分析,本文提出假设2。

假设2:财政资金直达机制通过增加财政透明度的路径,提升了地方政府在基本公共服务领域的供给水平。

本文参考已有文献<sup>[16]</sup>,使用清华大学公共管理学院发布的《中国市级政府财政透明度研究报告》中的财政透明度指标,进行机制检验,结果如表11所示,财政资金直达机制对财政透明度的提升具有显著的促进作用,结合以上文献分析,可以得出财政资金直达机制通过强化资金监管的手段,提升了财政透明度,进而促进了基本公共服务供给水平的提高。假设2得以验证。

### 五、结论及政策建议

本文基于我国当前事权与支出责任改革的政策背景,采用强度双重差分模型,讨论分析财政资金直达机制的执行对基本公共服务供给水平的影响。研究发现:第一,在事权与支出责任改革的背景下,财政资金纳入直达机制能够显著提高地区的基本公共服务供给水平。具体来说,中央在基本公共服务领域中共同财政事权支出责任的承担比重越高,在政策实施后纳入直达机制的资金越多,对基本公共服务供给的刺激作用越大。第二,在本文的异质性分析中,我们发现财政资金直达机制在强化基本公共服务供给上,呈现出鲜明的地域性差异特点。具体而言,该机制对基础公共服务供给的强化效应,在经济欠发达、财政自给能力较弱以及非单列计划、非副省级、非直辖市等特定区域尤为明显。此现象或可归因于,这些地区在构建和完善基础公共服务体系时,对财政转移支付的依赖程度普遍较高,进而随着中央在共同事权责任分担比例上的提升,财政资金直达机制的政策效能得以进一步放大。第三,通过机制分析,本文发现财政资金直达机制通过提高财政透明度的路径,驱动了基本公共服务供给水平的提升。由此可见,此机制不仅深化了中央政府的宏观调控与收入再分配效能,还依托全面且持续的透明化监管框架,实现了多部门协同监督直达资金运用效率的新局面。这一转变有效遏制了财政资金在转移支付链条中,被部分地方政府截留用于非公共服务(尤其是地方经济建设)的现象,确保了公共资源更加精准地投向基本公共服务领域,进而实现了基本公共服务供给水平的显著提升。

结合以上分析与结论,我们提出以下政策建议:

表 11 财政透明度机制检验

变量	(1) <i>transparency</i>	(2) <i>ln_doc</i>	(3) <i>rate</i>	(4) <i>ln_loss</i>
<i>After × policy</i>	5.9503 ** (3.0130)	0.1903 *** (0.0324)	0.0061 *** (0.0016)	0.1786 *** (0.0598)
<i>Constant</i>	-32.5212 (27.1199)	-0.1436 (0.6276)	0.0667 *** (0.0180)	13.3863 *** (0.5363)
控制变量	YES	YES	YES	YES
年份固定效应	YES	YES	YES	YES
城市固定效应	YES	YES	YES	YES
N	2313	1965	1958	1962
Adj-R <sup>2</sup>	0.2656	0.5292	0.3516	0.2993

第一,进一步提高直达机制政策定位。在我国现行的行政管理架构下,地方政府对仅由业务部门出台的政策措施与国家级规章制度表现出差异化的高度重视程度。为确保常态化财政资金直达机制的政策效能得以充分发挥,首要任务是提升该机制在各级政府间的受重视程度,其核心在于将该机制的运作框架通过更为权威与系统的法规体系加以明确界定。在细化实施策略的层面,可以将财政资金直达机制正式确立为一项常规性法律制度,通过立法手段加以固化。同时,考虑在现行转移支付制度的法律框架内,增补关于财政资金直达机制的具体条款,从法律层面清晰界定该机制的管理责任主体及其所要达成的长远目标,从而确保财政资金直达机制在法律条文上的明确性与权威性,为其常态化实施提供坚实的法律支撑。

第二,推进大数据平台建设。随着科技的进步,推动政府向数字化转型已成为提升基层治理能力的重要途径。党的十九大明确倡导构建数字政府、发展数字经济、塑造数字社会,旨在以数字政府为引领,利用信息技术编织跨机构协作网络,实现数据资源的无缝流通与共享,进而打破行政壁垒,引领政府治理向集成化、透明化、智能化的新时代迈进。近年来,各级政府积极响应时代号召,相继制定并发布了数字政府建设的战略规划,运用大数据技术作为支撑,加速推动国家治理体系和治理能力现代化的步伐,并在此过程中不断探索政府管理与社会治理领域的创新实践模式。当前,面对资金直达机制在基层实施过程中效率低下、成本攀升以及信息孤岛等显著问题,应通过强化财政直达资金制度的信息化建设,打造一个互联互通的数据交互平台。利用信息化手段赋能管理过程,提升整体效能,并借助数字化技术精细化管理流程,确保资金流动的顺畅与高效,为政府治理现代化提供坚实支撑。此外,对数据的整合与共享也极为关键。信息化的另一个核心在于促进信息的无界流通与潜在价值的深度发掘。鉴于直达资金横跨多个部门、覆盖广泛的社会层面,其所产生的数据量既浩瀚又离散,为实现资金的精确追踪与高效配置,我们需加大对数据整合工作的投入,同时优化数据共享策略。这迫切要求我们从战略规划的高度出发,制定统一的数据标准与准则,加速构建直达资金领域的公共数据仓库,以保障各部门间数据系统能够顺畅对接,实现数据的“单点采集、多点复用、广泛共享”模式,从而进一步消除信息孤岛现象,推动信息的全面互联互通与价值的最大化释放。

第三,简化行政层级,清晰界定各级政府间的事权与支出责任分配。财政资金直达机制极大地促进了资金在分配、划拨及使用环节的效率提升。直达机制的实施借助扁平化的管理模式,确保了财政资源能够迅速且准确地流向市县等基层财政部门,进而使转移支付资金即时惠及目标群体,直接激发微观经济体的活力。由此可见,直达机制的实施对省市级财政的传统角色构成了显著影响,这一变革根植于信息技术的飞速发展,是科层体系向扁平化治理模式演进的逻辑必然,也是国家治理现代化进程中的核心诉求。鉴于此,深化政府职能转型,实现中央与地方政府间以及各级地方政府内部职能的科学、合理、明晰界定,成为当务之急。在此基础上,需重构财政权力与职责的分配格局,对现有五级财政管理体系进行精简优化,以适应新时代国家治理体系与治理能力现代化的需要。

第四,健全绩效管理评价体系及反馈机制。当前,部分市县将本级财政纳入直达资金体系的实践,有效触动了正面竞争态势,促使上级政府重新审视并调整绩效评估架构,进而间接激活了地方官员的能动性,促其加大对基础公共服务的财政投入。此举深刻影响了绩效评估体系的转型路径。长期以来,GDP导向的绩效评估模式虽在我国经济高速增长阶段贡献显著,但面对经济“新常态”,其局限性逐渐凸显。为实现全面小康社会的宏伟目标,必须进一步将多元化的评估指标纳入评价体系之中,同时,全面审视经济发展水平、政府间协同效能、地理位置优势及人口结构特征等多重因素。在此基础上,采取“正向激励”与“负向约束”双轮驱动的策略,设计并构建一套既科学严谨又灵活适应、全面覆盖且深刻体现民众满意度导向的绩效评估体系,引导地方政府将工作重心进一步聚焦于社会民生领域,深化区域间的协调合作,推动经济社会全面、协调、可持续发展。

直达资金管理体系的优化策略首要任务是构建一个由全局绩效目标引领、区域绩效目标支撑、项目绩效目标细化的递进式绩效考核目标架构。具体而言,中央政府需基于直达资金的独特性质,确立总体性绩效导向目标;其次,省级政府需在此总体框架下,紧密结合各自区域发展战略及现实条件,制定具有差异性的区域绩效目标;最后,由基层政府进一步聚焦具体项目资金与项目特征,设立详尽且具体的项目绩效目标。通过构建该目标框架,可以实现各层级目标间的紧密衔接与逐步深化,从而增强整个目标体系的统一性与实际执行中的可操作性。在此基础上,还需进一步完善绩效考核各级指标的设置。例如,核心指标应聚焦于顶层设计,体现直达资金的多维度功能定位,全面涵盖资金利用效率、实施效果评估、公众满意度反馈等核心要素。各项分指标则需深入到各个具体项目之中,根据项目的独特属性,设计既具量化性又具针对性的质量评价标准与预期目标值,确保绩

效评估工作既能精准反映项目实际,同时有效引导项目发展方向,实现绩效评估的精细化与高效化。

参考文献:

- [1] 崔惠玉,徐颖,杨简宁. 数字化背景下财政资金直达机制与预算绩效管理[J]. 经济研究参考,2023(3):102-111.
- [2] 孙开,张磊. 分权程度省际差异、财政压力与基本公共服务支出偏向——以地方政府间权责安排为视角[J]. 财贸经济,2019(8):18-32.
- [3] 杨志勇. 分税制改革中的中央和地方事权划分研究[J]. 经济社会体制比较,2015(2):21-31.
- [4] 马海涛. 以完善中央财政资金直达机制为抓手推进中央与地方预算管理一体化建设[J]. 中国财政,2022(4):16-17.
- [5] 刘凤,梁双陆. 中央财政资金直达机制:财政职能优化与治理效能提升[J]. 学术探索,2024(8):127-135.
- [6] 刘乐峥,李佳窈. 财政资金直达机制对基本公共服务支出影响效应研究[J]. 经济问题,2024(10):68-76.
- [7] 江孝感,王伟. 中央与地方政府事权关系的委托—代理模型分析[J]. 数量经济技术经济研究,2004(4):77-84.
- [8] 国务院办公厅关于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的通知[EB/OL]. 新华网,http://www.xinhuanet.com/politics/2018-02/08/c\_1122389069.htm.
- [9] 梁若冰,张东荣,方心,等. 限购政策是否降低了上市房地产企业价值?——基于强度双重差分法的经验研究[J]. 金融研究,2021(8):42-60.
- [10] 张益豪,郭晓辉. 财政事权与支出责任划分和城市公共品供给——基于山东省改革试点的研究[J]. 税收经济研究,2023(1):85-94.
- [11] 王宇昕,余兴厚,黄玲. 转移支付对基本公共服务支出水平及结构效应研究——基于川渝地方政府的经验数据[J]. 财政研究,2019(12):48-60.
- [12] 郝春虹,刘彦成,张浩. “一带一路”倡议是否显著扩展了财政支出的随机前沿面——基于全国272个地市级城市的准自然实验[J]. 中央财经大学学报,2024(3):26-35.
- [13] 马学广,蒋蓀. 国家级新区设立与土地利用效率——基于中国70个大中城市的实证研究[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版),2024(1):84-96.
- [14] 黄寿峰,赵岩. 政府信息化能否促进城乡基本公共服务均等化——来自信息惠民国家试点政策的证据[J]. 吉林大学社会科学学报,2023(6):105-119+233.
- [15] 周尚思. 地方财政能力与环境污染治理:来自中国城市的证据[J]. 财政科学,2022(10):82-97.
- [16] 刘俸奇,储德银,姜春娜. 财政透明、公共支出结构与地方政府治理能力[J]. 经济学动态,2021(4):107-123.
- [17] 楼继伟. 深化事权与支出责任改革推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 财政研究,2018(1):2-9.
- [18] 蔡承彬. 地方财税体制与基本公共服务投入问题研究[J]. 福建论坛(人文社会科学版),2014(7):22-25.
- [19] 岳红举,王雪蕊. 中央与地方政府间事权与支出责任划分的制度化路径[J]. 财经科学,2019(7):54-66.
- [20] 王守义. 财政转移支付对县级政府基本公共服务供给效率影响研究[D]. 云南大学,2016.
- [21] Mookherjee D. Decentralization, hierarchies, and incentives: A mechanism design perspective[J]. Journal of Economic Literature,2006,44(2):367-390.
- [22] 吕瑞林. 促进区域协调发展的财政转移支付制度研究[D]. 江西财经大学,2022.
- [23] 沈楠. 共同财政事权分档分担合理性的统计研究[J]. 中国经贸导刊(中),2018(29):47-49.

[责任编辑:杨志辉]

## The Impact of Direct Fiscal Funding Mechanism on the Output of Basic Public Services

LI Jiayao

(China Institute of Public Finance and Policy, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China)

**Abstract:** Reasonably delineating fiscal responsibilities and expenditure duties serves as the prerequisite and guarantee for the effective provision of public goods. This paper, grounded in the policy context of China's ongoing reform of fiscal responsibilities and expenditure duties, employs prefecture-level city data from 2015 to 2022 and adopts the Difference-in-Differences (DID) model with an intensity index to discuss and analyze the impact of the fiscal direct fund mechanism on the level of basic public services provision. The results indicate that, against the backdrop of the reform of fiscal responsibilities and expenditure duties, incorporating fiscal funds into the direct allocation mechanism can significantly enhance the level of basic public service provision at the prefecture-level cities. Specifically, the higher the proportion of the central government's expenditure responsibilities for shared fiscal responsibilities in the field of basic public services, the more funds are included in the direct allocation mechanism after policy implementation, resulting in a greater stimulatory effect on basic public service provision. From a regional perspective, the direct allocation mechanism for fiscal funds has a more pronounced effect on improving the level of basic public service provision in regions with lower levels of economic development, relatively weaker fiscal self-sufficiency, and lower administrative levels. Further channel analysis confirms that the fiscal direct fund mechanism can promote the improvement of basic public service provision levels by strengthening supervision and enhancing fiscal transparency.

**Key Words:** reform of fiscal authority and responsibility for expenditure; direct access to financial funds; local finance; authority and financial responsibility; fiscal transfer payment; central finance; basic public services