

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)核心期刊

中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊

RCCSE中国核心学术期刊(A)

2025. 2

VOL.18 NO.2

公共行政 评论

JPA

Journal of Public Administration

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价

(A刊)核心期刊

RCCSE中国核心学术期刊(A)

中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊

中国核心期刊(遴选)数据库收录期刊

中国学术期刊(光盘版)收录期刊

4月15日出版

2025年第2期 总第104期

●专栏：试点选择研究

试验类型对试点选择模式的异质性影响

——基于两类科技创新政策试验的案例分析

..... 蒋林秀 李 泉 1

政务服务改革的试点选择逻辑及其变迁

——基于婚姻登记“跨省通办”的多时段组态分析

..... 祝辰浪 陈水生 20

●论文

地方政府预算行为与经济高质量发展

..... 李 鑫 张明媛 邓淑莲 43

专项债券发行管理、城市基础设施投资与地方债务增长

..... 卓何佳 王欢明 66

公共服务市场化中的关系网络与合同绩效：来自中国 PPP 项目的证据	
..... 熊 伟 沈晓菲 林佳佳	85
平台驱动的城市网络治理：生成、连接与耦合	
..... 锁利铭 耿佳皓 卫荷宁	104
专业性再造：综合行政执法改革的协调失灵与张力调和	
..... 冉鹏程 魏 姝 吴少微	123
业界创新何以跃升为国家政策？	
——以“政策方案可采纳性”为中心视角的研究	
..... 陈 杰 石曼卿	144
 ●理论综述	
争论与整合：国家信息能力的理论演进与未来展望	
..... 徐子涵	165
 ●书评	
基层社会何以重构？	
——评郁建兴等著《重构基层社会》	
..... 邱泽奇	185
 ●英文目录与摘要	196

地方政府预算行为与经济高质量发展

李 鑫 张明媛 邓淑莲*

【摘要】在任何现代经济体中政府都是最大的参与者，它的行为和激励是影响经济发展的重要因素。作为国家财税管理的重要手段，政府预算行为势必会影响政府和市场主体的运行，进而影响经济高质量发展。论文利用地方政府预决算数据，分析地方政府预算偏差对经济高质量发展的影响效应。研究发现，地方政府预算偏差程度对经济高质量发展水平存在显著的负向影响，偏差程度越小，经济高质量发展水平越高。《中华人民共和国预算法》（2014年修正，以下简称“新《预算法》”）的实施能够有效增强政府预算偏差程度对经济高质量发展水平的影响效应，而“突击花钱”现象的存在则会削弱这一影响效应。地方政府预算偏差程度对于经济高质量发展水平的影响效应在8.5%前后存在显著差异，在低于8.5%的区间内，降低预算偏差程度所带来的影响效应更高。

【关键词】预算偏差程度 经济高质量发展 门槛效应

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2025）02-0043-23

一、引言

党的二十大报告指出“未来五年是全面建设社会主义现代化国家开局起步

* 李鑫，上海财经大学公共经济与管理学院博士研究生。张明媛，上海财经大学公共经济与管理学院博士研究生。邓淑莲，上海财经大学公共经济与管理学院教授。感谢匿名评审专家、编辑部的意见与建议。

基金项目：省部级科研项目“协调立法需求与财政能力的实现路径”（2023110063），上海财经大学研究生创新基金“地方性法规和政府预决算偏差：基于《预算审查监督条例》的实施”（CXJJ-2021-334）。

的关键时期，主要目标任务是经济高质量发展取得新突破”^①。推动我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，是实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展的必然选择，也是我国实现社会主义现代化的必由之路。何为经济高质量发展？高质量发展是体现“五大发展理念”的发展，是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展。根据政府与市场经济学理论，在任何现代经济体中政府都是最大的参与者，它的行为和激励是影响经济发展的重要因素。政府预算作为经法定程序批准的年度财政收支计划，反映着政府活动范围、方向和政策，是政府行为的最佳映射。

政府预算偏差程度是衡量政府预算行为的重要指标，预算偏差程度越大，意味着政府预算的实际执行情况与原有计划的差距越大，这在一定程度上反映出地方政府在预算执行过程中存在着不规范的行为。一般而言，预算偏差包括两种情况，一种是执行数大于计划数，即出现“超支”的情况；另一种是执行数小于计划数，呈现出“少支”现象。当政府存在“超支”行为时，过多的政府投资支出会对民间投资产生挤出效应，降低宏观经济效率，不利于区域经济持续发展（白天然，2019）。而当出现“少支”现象时则意味着政府无法充分利用财政资金，导致财政资金结余过多，影响政府公共服务和公共产品的有效供给，无法满足人民日益增长的美好生活需要（席毓、孙玉栋，2021）。综上所述，无论是“超支”还是“少支”状态，实际执行数偏离预算计划都会影响经济高质量发展进程（储德银、费冒盛，2021）。

国内外既有文献针对政府预算行为的研究主要集中在预算偏差的形成机制上，而对其带来的经济社会影响效应的探讨相对匮乏。近年来，部分学者陆续关注到这一问题。李永海（2016）发现财政预决算偏差度的提高会导致地方隐性经济规模的扩张，引致一系列经济社会问题。詹新宇等（2018）通过构建包含预算规则的DSGE模型发现，“超预算”冲击会在很大程度上影响当年的产出水平，而适度控制“超预算”规模则能够减缓经济波动效应。赵文举（2020）认为预算偏差度的扩大显著提高了地方政府债务规模，尤其是对隐性债务的扩张效应更为显著。张凯强和陈志刚（2021）基于地方政府财政收入预算“超收”和支出预算“少支”的现象，探讨政府预算偏差对区域经济稳定的影响机制，发现政府预算偏差会加剧区域间经济增长的波动水平。综观已有文献，学者们更多关注经济增长规模、经济增速等方面，针对政府预算偏差程度与经济高质量发展之间的研究相对匮乏。

① 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告，<https://www.12371.cn/2022/10/25/ART11666705047474465.shtml>。

关于如何量化经济高质量发展水平，学界也尚未达成共识。已有文献通过构建不同的综合指标体系来量化经济高质量发展水平，魏敏和李书昊（2018）从经济结构优化、创新驱动发展、资源配置高效、市场机制完善、经济增长稳定、区域协调共享、产品服务优质、基础设施完善、生态文明建设和经济成果惠民 10 个方面构建了高质量发展测度体系。佟孟华等（2022）立足于经济运行、增长动能、生态环境和社会民生 4 个角度构建指标体系。大多数学者还是倾向于立足“五大发展理念”来构建经济高质量综合指标体系（李金昌等，2019；储德银、费冒盛，2020；郭健等，2021；屈小娥、刘柳，2021；牛苗苗等，2022）。

基于此，本文利用 2010—2019 年全国 30 个省份（不包括西藏自治区和港澳台地区）的政府预算偏差数据，探讨地方政府预算行为对经济高质量发展水平的影响。研究结果发现：首先，地方政府预算偏差程度对经济高质量发展水平存在显著的负向影响，偏差程度越小，经济高质量发展水平越高。其次，新《预算法》的实施能够有效增强地方政府预算偏差程度对经济高质量水平的影响效应，而“突击花钱”现象的存在则会削弱这一影响效应。最后，地方政府预算偏差程度对于经济高质量发展水平的影响效应在 8.5% 前后存在显著差异，在低于 8.5% 的区间内，降低预算偏差程度所带来的影响效应更高。

本文可能的边际贡献体现在：首先，探讨预算行为偏差对经济社会的影响。预算偏差作为全球范围内普遍存在的现象，相较于其形成机制，研究它究竟会给经济社会发展带来何种影响更为重要。本文结合经济高质量发展的“五大发展理念”，系统地分析了地方政府预算偏差对经济高质量发展水平的影响效应，丰富了地方政府预算偏差和经济高质量发展两个方面的研究。其次，考虑到预算偏差存在的合理性，本文进一步探讨地方政府预算偏差对于经济高质量发展水平的非线性影响，借助门槛效应模型探讨地方政府预算偏差在不同区间内对经济高质量发展的影响效应。最后，预算作为财政制度的核心内容，在国家治理中发挥着重要作用，本文通过分析地方政府预算行为与经济高质量发展之间的关系，为地方政府提高财政资金使用效率提供参考，对提高财政管理绩效水平乃至推进国家治理的现代化都具有重要意义。

二、理论分析与假设

（一）政府预算行为与经济高质量发展

预算执行是把预算由计划变为现实的具体实施步骤，预算执行工作是实现财政收支任务的核心，也是决定地区经济发展的关键因素。高效的预算执行工

作能够及时且有效地将财政资金落到实处,实现地区经济的战略目标,促进地区经济高质量发展。然而,在预算执行过程中,地方政府行政官员作为理性经济人,其追求自身利益最大化的意愿会影响地方政府的预算执行工作,导致实际财政支出与计划财政支出之间出现偏差。预算执行中的偏差会影响微观市场主体的预期,从而对消费、投资以及市场价格产生冲击,导致经济波动,阻碍经济高质量发展的进程(陈志刚、吕冰洋,2019)。

具体而言,高质量发展是体现新发展理念的发展,必须坚持创新、协调、绿色、开放、共享发展相统一。

第一,从创新发展的角度来看,技术进步和科技创新是促进经济长期稳定发展的核心动力。考虑到科技创新具有前期投入大、回报周期长以及技术外溢程度高等特点,科技创新行为如果依赖市场进行资源配置的话,容易出现市场失灵现象(郭健等,2021),因此政府必须充分发挥“看得见的手”的作用,引导和支持科技创新发展。然而,科技创新投资具有可视性弱、短期经济增长效应不明显的特征(吴延兵,2020),地方政府往往会忽视此类资金的使用效率,导致其不能及时足额地分配下去。更有甚者,部分政府官员还会“策略性”地调整财政支出,将更多的资金投向可视性强、短期经济增长效应明显的基础建设领域,致使科技创新投资不足,不利于科技创新发展。

第二,从协调发展的角度来看,发展不平衡是我国长期存在的问题,特别是城乡区域之间的发展差距较大已然成为制约我国高质量发展的重要因素。政府预算中的城乡社区支出反映的是政府当年的城乡社区事务支出计划,能够在一定程度上展现出地方政府在城乡区域发展方面的偏好。城乡社区支出偏差是政府实际的城乡社区支出数据与原有计划数之间的差异,通过观察2010—2019年各个省份的相关数据发现,各省份的城乡社区支出均存在“少支”现象,而且省份之间存在较大差异,最大偏差高达15.53%,最小仅为0.21%。这些“少支”现象背后隐藏的是预算资金无法及时落地的问题,也就是说政府年初拟定的各项目标都会面临无法完成的风险,包括促进城乡公共资源均衡配置的目标等,这对于实施乡村振兴战略和区域协调发展战略是一大阻碍。

第三,从绿色发展的角度来看,实现经济高质量发展,要在碳达峰、碳中和框架下,逐步有序完成我国生产生活方式的全面绿色低碳转型。然而,与科技创新相同,生态环境保护也是外部性很强的公共产品(张华等,2017),是需要政府发挥主导作用的领域。自党的十九大报告明确指出我国经济已迈入高质量发展阶段之后,党的十九届三中、四中、五中全会以及近几年政府工作报告均多次提出绿色投资是推动经济高质量发展的重要途径之一。Daniel(2019)认为绿色投资是指在节能减排等绿化技术上的投资。与此同时,张明龙(2020)

发现绿色投资对经济高质量发展有促进作用且效果显著。由此可见，节能环保支出领域的财政资金是否到位对于我国经济的高质量发展具有重要作用。一旦地方政府财政行为不受约束，无法严格遵循节能环保支出的相关预算安排，便会削弱绿色投资对于经济高质量发展的推动作用，影响绿色发展进程。

第四，从开放发展的角度来看，开放是一个国家和地区繁荣发展的必由之路，坚持“引进来”和“走出去”是解决好发展内外联动问题，促进经济开放程度不断提升的两大途径。众所周知，资本、人才以及技术都是“用脚投票”的，他们会自觉流向公共产品和服务更加优越的地区。一方面，地方政府应该致力于构建良好的营商环境，吸引优质资本和人才流入当地；另一方面，大力支持本地企业的对外业务发展。商业服务业支出能够在一定程度上反映政府在优化营商环境方面的投资和对于涉外发展服务的支持力度，如果这一支出长期处于“少支”状态的话，会削弱该地区对于商业发展的支持力度，切断“引进来”和“走出去”的道路，不利于推动当地的开放发展进程。

第五，从共享的角度来看，解决好民生领域的“短板”问题，让人民群众的获得感不断增强。实现全体人民更加公平地共享发展成果，既是高质量发展的根本目的，也能充分调动人民群众的积极性、主动性和创造性，形成推动高质量发展强大动力的必要条件。解决好与群众生活息息相关的教育、就业、医疗卫生、社会保障等民生问题，满足人民日益增长的美好生活需要，是实现共同富裕的必由之路。民生领域财政支出偏差的存在意味着年初安排的预算资金并未及时落地，这会弱化相关财政政策的效果，影响当地公共产品和服务的供给，阻碍实现共同富裕的进程。

基于上述分析，提出本文第一个假设。

H1：地方政府预算行为会影响经济高质量发展水平，地方政府预算偏差程度越小，经济高质量发展水平越高。

（二）调节机制：新《预算法》与“突击花钱”

2015年1月起正式实施的新《预算法》在规范政府收支行为、硬化预算约束和强化预算监管等方面发挥了重要作用，为建立全面规范、公开透明的预算制度提供了法律保障。新《预算法》作为“经济宪法”，对预算编制、调整、执行和监管过程均作出了明确规定，从细化年初预算编制、缩短预算下达时滞、强化预算信息透明和规范预算法律责任等方面增强了预算编制的科学性和预算执行的规范性。总而言之，新《预算法》的实施，缩小了地方政府随意支配预算资金的权力和空间，全面提升了我国政府预算的执行质量（赵合云、周全林，2022），预算环境得到了有效改善。不同的预算环境下，地方政府预算行为对于

经济高质量发展水平的影响会有所差异。在松弛的预算环境中，地方政府在财政纵向失衡和“晋升锦标赛”的双重压力下，往往会滋生出部分“策略性支出”，而这部分支出通常不会用于提高民生福祉的领域，更有甚者，像“突击花钱”此类的“策略性支出”还会造成财政资金的浪费，不利于推动经济高质量发展。相反，在严格的预算环境下，“策略性支出”会得到有效控制。因此，松弛预算环境下地方政府预算偏差的降低很有可能包括部分“策略性支出”；相反，严格的预算环境下“策略性支出”的贡献程度比较低。基于此，提出本文第二个假设。

H2：新《预算法》的实施能够改善我国预算环境，增强地方政府预算偏差程度对经济高质量发展水平的影响效应。

预算偏差程度衡量的是一个完整的财政年度内预算数与最终决算数之间的偏差，偏差程度越小，说明地方政府的预算完成度越高。然而，年度预算完成度高并不意味着预算执行质量高。原因在于，地方政府预算偏差程度低的原因有两种：一种是地方政府严格按照预算计划安排支出，这是最理想的状态；另外一种地方政府存在“突击花钱”现象。所谓“突击花钱”是指每年的最后一个季度，尤其是12月的支出占全年财政支出的比重过高，此时，预算偏差程度也会呈现出较低的状态，但它与第一种情形的本质截然不同。“突击花钱”现象的存在通常伴随着两个现象，一是早期财政资金不能及时落地，这会减弱实体经济的需求扩张效应，也会导致财政政策的时滞较长（汪德华、李琼，2018），无法及时带来相应的政策效果。二是后期出现大量非必需、不合理的支出，造成财政资金的极大浪费，降低财政支出效率。

结合H1，从理论上讲，地方政府预算偏差越小，意味着年度预算完成度越高，财政资金的落地程度越高，为当地公共服务和公共产品的有效供给提供资金支持，从而满足人民日益增长的美好生活需要。然而，“突击花钱”现象使高预算完成度变成一种假象，年末投入的不合理财政支出非但不会推动经济发展，甚至还会影响下一年度的预算安排，由此形成财政资金浪费的恶性循环，从而阻碍经济高质量发展进程。基于此，提出本文第三个假设。

H3：“突击花钱”现象的存在会削弱地方政府预算偏差程度对经济高质量发展水平的影响效应。

政府预算自身的计划属性为预算偏差的存在提供了合理解释。客观上，人类无法准确预测未来，经济发展的走向也不会一直按照人类设计的路径行进，为了应对经济发展的不确定性，比如自然灾害、经济波动等，旨在应对风险的政府支出行为也存在高度的不确定性（刘尚希，2021）。地方政府在预算执行过程中，面对突发性事件冲击以及预算资金使用效率低下的情况时，需要对预算

支出做出适度的调整以满足经济社会的高质量发展,以更好地履行政府支出责任,实现经济和社会效益水平的最大化。然而,一旦地方政府的财政支出不受控制,过度的预算偏差不仅会影响公共产品和服务的供给,还会影响微观市场主体的预期,从而对消费、投资以及市场价格产生冲击,导致经济波动,阻碍经济高质量发展的进程。综上所述,预算偏差程度对经济高质量发展存在“门槛特征”,即不同的预算偏差程度对于经济高质量发展的影响效应存在差异。基于此,提出本文第四个假设。

H4: 地方政府预算偏差程度对经济高质量发展水平存在非线性影响。

三、研究设计

(一) 模型设定: 基准模型及机制检验

1. 地方政府预算偏差影响经济高质量发展水平的检验

为了验证 H1, 本文以经济高质量发展水平作为被解释变量, 以地方政府预算偏差程度作为核心解释变量, 构建以下基准回归模型:

$$GQL_{it} = \partial_0 + \partial_1 DEV_{it} + \gamma Controls_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中, ∂_0 表示常数项, 下标 i 和 t 分别表示省份和年份, GQL_{it} 衡量的是 i 省在 t 年的经济高质量发展水平, DEV_{it} 代表 i 省在 t 年的预算偏差程度, $Controls_{it}$ 为控制变量, μ_i 为个体固定效应, λ_t 控制时间固定效应, ε_{it} 为随机扰动项, ∂_1 、 γ 为对应解释变量的系数。

2. 地方政府预算偏差对经济高质量发展水平的作用渠道检验

结合高质量发展的“五大发展理念”, 本文从创新、协调、绿色、开放、共享五个方面分别验证地方政府预算偏差对经济高质量发展水平的作用渠道, 具体模型如下:

$$I_{it} = \beta_0 + \beta_1 Z_{nit} + \gamma Controls_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

其中, I_{it} 为经济高质量发展水平的五个指标, 包括创新指标、协调指标、绿色指标、开放指标和共享指标; β_0 表示常数项, β_1 为对应解释变量的系数; Z_{nit} 为不同财政支出科目的偏差程度, 包括影响创新指标的科学支出偏差 (Z_{1it})、影响协调指标的城乡社区支出偏差 (Z_{2it})、影响绿色指标的节能环保支出偏差 (Z_{3it})、影响开放指标的商业服务业支出偏差 (Z_{4it}) 和影响共享指标的民生领域支出偏差 (Z_{5it}), 其中, 民生领域支出包括教育支出、文化体育与传媒支出、医疗卫生与计划生育支出以及社会保障和就业支出。其余变量含义与式 (1) 中的变量含义相同。

3. 地方政府预算偏差对经济高质量发展水平的调节机制检验

根据理论分析,地方政府预算偏差对经济高质量发展水平的影响,可能受到新《预算法》和“突击花钱”现象两个因素的影响。因此,本文将新《预算法》和“突击花钱”现象作为调节变量,将它们同地方政府预算偏差程度的交互项分别引入基准回归模型中,构建新模型如下:

$$GQL_{it} = \delta_0 + \delta_1 DEV_{it} + \delta_2 DEV_{it} * M_{it} + \delta_3 M_{it} + \gamma Controls_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

其中, δ_0 表示常数项, δ_1 、 δ_2 与 δ_3 为对应解释变量的系数, M_{it} 为机制变量,包括新《预算法》和“突击花钱”现象。其余变量含义与式(1)中的变量含义相同。为了让回归模型中主要变量的系数解释具有可比性,本文对 DEV_{it} 和 M_{it} 都进行了去中心化处理。

(二) 变量选取

1. 被解释变量:经济高质量发展水平

考虑到本文着重探讨地方政府预算行为对经济高质量发展的影响,相较于其他指标体系,基于“五大发展理念”构建的指标体系与地方政府预算中各财政支出科目的关系更加密切。因此,本文参照郭健等(2021)的做法,从“五大发展理念”入手构建高质量发展水平指标^①。

2. 核心解释变量:地方政府预算偏差程度

地方政府预算偏差程度是衡量地方政府预算行为是否规范的重要指标,故本文利用地方政府预算偏差程度来衡量地方政府预算行为的规范性。高培勇(2008)将预算偏差定义为经立法机关审查批准的政府预算收支同作为其实际执行结果的政府决算收支之间出现的差异。根据这一定义,本文选取如下方法衡量预算行为的规范性:

$$\text{地方政府预算偏离程度}(DEV) = \frac{\text{决算数} - \text{预算数}}{\text{预算数}} \quad (4)$$

需要说明的是,新《预算法》第二十一条规定县级以上地方各级人民代表大会审查和批准本级预算草案,县级以上地方各级人民代表大会常务委员会审查和批准本级预算的调整方案。因此,在一个完整的财政年度内,年初预算数

^① 结合“五大发展理念”构建的经济高质量发展指标体系中的一级指标包括创新发展指标、协调发展指标、绿色发展指标、开放发展指标和共享发展指标。其中创新发展包括技术市场发展、科技支出比重等4个二级指标,协调发展包括区域人均GDP差距等3个二级指标,绿色发展包括废水排放度、废气污染排放度等4个二级指标,开放发展包括外贸依存度等3个二级指标,共享发展包括人均可支配收入等3个指标。因篇幅所限,本文略去了高质量发展的具体构造方式,如读者感兴趣,可向作者索取。

和调整预算数都是经过立法机关审查批准的预算数。已有文献在衡量预算偏差程度时,选取的预算数也有所不同,由于《中国财政年鉴》公开的预算数为调整预算数,因此部分学者选择该指标来衡量预算偏差程度(王志刚、杨白冰,2019;陈志刚、吕冰洋,2019;陈志刚,2020;席毓、孙玉栋,2021)。也有学者认为,选取调整预算数不能反映完整预算年度的预决算差异,故他们选择利用年初预算数来衡量预算偏差程度(吕冰洋、李岩,2020;李建军、刘媛,2020;吕冰洋、陈志刚,2021)。考虑到调整预算数与年初预算数之间的差异反映的是预算编制质量,而决算数与调整预算数之间的差异反映的是预算执行的规范程度(李建军、刘媛,2020),故本文选取支出调整预算数与决算数之间的差异来衡量预算偏差程度。另外,由于历年各地方政府的决算数都小于预算数,即预算偏差程度的数据均小于0,故本文对其做取绝对值处理。

3. 中介变量

中介变量包括科技支出偏差程度、城乡社区支出偏差程度、节能环保支出偏差程度、商业服务业支出偏差程度和民生领域支出偏差程度,这些分别作用于经济高质量发展指标体系中的创新指标、协调指标、绿色指标、开放指标和共享指标。其中,民生领域支出包括教育支出、文化体育与传媒支出、医疗卫生与计划生育支出以及社会保障和就业支出。以科技支出偏差程度为例,其衡量方式为:

$$\text{科技支出偏差程度}(DEV) = \frac{\text{科技支出决算数} - \text{科技支出预算数}}{\text{科技支出预算数}} \quad (5)$$

城乡社区支出偏差程度、节能环保支出偏差程度、商业服务业支出偏差程度和民生领域支出偏差程度的衡量方式同上。

4. 调节变量

调节变量为新《预算法》的实施和“突击花钱”现象。其中,新《预算法》自2015年1月1日起正式实施,因此本文引入新《预算法》(Law)这一虚拟变量,将2015年以前取值为0,2015年及以后取值为1。

杨志勇(2017)认为使用财政资金的机构年末用钱比较集中的原因主要有以下三点:一是部分事项支付结算在年终进行或尾款在年末支付;二是部分本应在当年支出的款项,由于种种原因没有实际支出,地方政府将此类未来支出进行事先列支算作本年度财政支出;三是预算单位为了避免未来预算被削减,选择在年末扩大支出。为了避免前两种情形对回归结果的影响,本文从绝对值和相对值两个角度构建“突击花钱”的代理变量。从绝对值的角度,“突击花钱”现象通常集中在年底,因此本文分别用11—12月的预算执行进度(Exe1112)和12月的预算执行进度(Exe12)作为“突击花钱”的代理变量。

11—12 月的预算执行进度用 11—12 月的财政支出数据占全年财政支出的占比表示，12 月份的预算执行进度同理。从相对值的角度，本文利用各省份之间的相对值来衡量“突击花钱”现象，具体衡量方法为：如果 11—12 月预算执行进度高于当年全国均值，那么该省份在当年存在“突击花钱”现象，变量赋值为 1，否则变量赋值为 0。同理得到 12 月份的“突击花钱”现象的代理变量。

5. 控制变量

参照已有文献对经济高质量发展的研究（杨志安、邱国庆，2019；储德银、费冒盛，2020；滕磊、马德功，2020；郭健等，2021），本文考虑引入人均地区生产总值、经济增长率、教育水平、基础设施建设、市场化水平、禀赋结构、人口密度、第二产业占比以及第三产业占比作为本文的控制变量。计量模型中涉及主要变量的描述性统计见表 1。

表 1 主要变量的描述性统计

变量类型	变量	定义	均值	标准差	最小值	最大值
被解释变量	经济高质量发展水平 (GQL)	具体指标体系受篇幅所限未呈现	0.307	0.072	0.195	0.505
核心解释变量	预算偏差程度 (DEV)	(决算数-调整预算数)/调整预算数，取绝对值	0.073	0.045	0.010	0.219
	科技支出偏差程度 (KJ)	科技支出的预算偏差程度，计算方法同上	0.052	0.053	0	0.379
	城乡社区支出偏差程度 (CX)	城乡社区支出的预算偏差程度，计算方法同上	0.044	0.034	0.002	0.155
中介变量	节能环保支出偏差程度 (JN)	节能环保支出的预算偏差程度，计算方法同上	0.136	0.078	0.013	0.440
	商业服务业支出偏差程度 (SY)	商业服务业支出的预算偏差程度，计算方法同上	0.151	0.081	0.007	0.389
	民生领域支出偏差程度 (GX)	教育、医疗、文化、社保支出的预算偏差程度加总，计算方法同上	0.199	0.134	0.023	0.714
	新《预算法》的实施 (Law)	《预算法》实施年份：2015 年之前取值为 0，2015 年及以后取值为 1	0.500	0.501	0	1
	11—12 月预算执行进度 (Exe1112)	11—12 月财政支出占全年财政支出的比重 (%)	0.251	0.058	0.092	0.419
调节变量	12 月预算执行进度 (Exe12)	12 月财政支出占全年财政支出的比重 (%)	0.160	0.046	0.065	0.291
	11—12 月突击花钱情况 (TJ1112)	11—12 月执行进度高于全国平均值取 1，反之取 0	0.503	0.501	0	1
	12 月突击花钱情况 (TJ12)	12 月执行进度高于全国平均值取 1，反之取 0	0.517	0.501	0	1

(续上表)

变量类型	变量	定义	均值	标准差	最小值	最大值
控制变量	人均地区生产总值 (<i>Pgdp</i>)	地区生产总值与年末常住人口数的比值 (万元/人)	4.584	2.130	1.611	11.12
	经济增长率 (<i>GRgdp</i>)	地区生产总值的增长速度 (%)	9.068	2.820	3	16.40
	教育水平 (<i>Edu</i>)	(文盲人数 * 1 + 小学学历人数 * 6 + 初中学历人数 * 9 + 高中和中专学历人数 * 12 + 大专及以上学历人数 * 16) / 6 岁以上人口总数	9.150	0.884	7.524	12.30
	基础设施建设 (<i>Ist</i>)	每万平方千米公路铁路总里程数 (万千米)	0.959	0.516	0.095	2.159
	市场化水平 (<i>Market</i>)	《中国分省份市场化指数报告》中的市场化总指数	0.036	0.033	0.008	0.181
	禀赋结构 (<i>Est</i>)	城镇就业人数/固定资产投资总额的比值 (万人/亿元)	1.001	0.001	1	1.006
	人口密度 (<i>Dpop</i>)	年末常住人口数与区域面积的比值 (千万人/万平方千米)	0.467	0.696	0.008	3.841
	第二产业占比 (<i>Sec</i>)	第二产业增加值占地区生产总值的比重 (%)	41.94	8.115	15.99	61.96
	第三产业占比 (<i>Ter</i>)	第三产业增加值占地区生产总值的比重 (%)	48.06	9.083	32.46	83.69

资料来源：作者自制。

(三) 数据来源

本文选取我国 30 个省份 (不包括港澳台地区) 作为研究对象, 剔除西藏自治区的原因在于其各项数据严重缺失。时间跨度为 2010—2019 年, 原因有两个方面: 其一, 2010 年前后财政支出科目划分存在差异, 另外用于构建经济高质量发展水平指标的数据在 2010 年之前缺失严重; 其二, 2019 年之后因重大突发公共卫生事件, 对地方政府预算支出造成较大影响, 故本文数据没有包含 2019 年之后的相关数据。衡量预算偏差程度的预算和决算数据来源于《中国财政年鉴》中的一般公共预算支出数据。用于计算预算执行进度的月度财政支出数据来源于 CEIC 数据库。经济增长率来源于各省份统计年鉴。市场化水平指标来源于《中国分省份市场化指数报告 (2021)》。构建经济高质量发展水平指标体系所需原始数据以及其他控制变量数据主要来源于《中国统计年鉴》《中国城市建设统计年鉴》以及 Wind 数据库。

四、实证结果及分析

(一) 基准回归

基准回归结果见表 2。其中列（1）至列（4）均考虑了个体固定效应，列（2）和列（4）加入时间固定效应。列（1）、列（2）和列（3）、列（4）分别展示了未加入控制变量和加入控制变量后的回归结果。列（1）至列（4）的回归结果中，预算偏差程度的系数为负，表明地方政府的预算偏差程度越小，经济高质量发展水平越高，这与本文的 H1 一致。

表 2 基准回归结果

	被解释变量：经济高质量发展			
	(1)	(2)	(3)	(4)
预算偏差程度	-0.683*** (0.053)	-0.155*** (0.046)	-0.139** (0.058)	-0.117** (0.056)
人均地区生产总值			0.002 (0.004)	-0.005* (0.003)
经济增长率			-0.002* (0.001)	-0.000 (0.001)
教育水平			0.024*** (0.006)	0.009* (0.005)
基础设施建设			-0.019 (0.024)	-0.031 (0.021)
市场化水平			0.016*** (0.005)	0.012** (0.005)
禀赋结构			5.207 (6.027)	5.968 (5.301)
人口密度			0.025 (0.096)	0.112 (0.094)
第二产业占比			0.004** (0.002)	0.002 (0.002)
第三产业占比			0.004** (0.002)	-0.000 (0.002)
常数项	0.356*** (0.004)	0.283*** (0.007)	-5.538 (5.986)	-5.927 (5.226)
观测值	300	300	300	300
R ²	0.509	0.814	0.794	0.864

(续上表)

被解释变量：经济高质量发展				
	(1)	(2)	(3)	(4)
省份固定效应	Y	Y	Y	Y
年份固定效应	N	Y	N	Y

注：括号内数值为聚类到省份层面的稳健标准误。***、**、* 分别表示 0.01、0.05 和 0.10 水平下显著。

资料来源：作者自制。

(二) 稳健性检验

为了验证基准回归结果的可信度，本文做了如下稳健性检验。

1. 替换核心解释变量

参照陈志刚（2020）的做法，将式（4）的分母从预算数变为预算数与决算数的均值，以减少离群值的影响，具体回归结果如表 3 列（1）所示。

表 3 稳健性检验

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	FE	FE	FE	2SLS	GMM
	经济高质量发展			预算偏差 程度	经济高质量 发展
					经济高质量 发展
预算偏差程度	-0.101 * (0.049)	-0.117 ** (0.056)	-0.125 ** (0.059)		-0.062 ** (0.030)
经济政策稳定性		0.036 *** (0.007)			
财政自给率			-0.019 ** (0.008)		
预算偏差程度滞后两期				0.299 *** (0.073)	
经济高质量发展滞后一期					0.913 *** (0.101)
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y
第一阶段 F 值				16.81	
Cragg-Donald Wald F 统计量					31.22 [16.38]
Kleibergen-Paap rk LM 统计量					14.30 [0.0002]
AR (1) 检验 p 值					0.052
AR (2) 检验 p 值					0.456
Hansen 检验 p 值					0.898

(续上表)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	FE	FE	FE	2SLS	GMM
	经济高质量发展			预算偏差 程度	经济高质量 发展 经济高质量 发展
观测值	300	300	300		240
R ²	0.864	0.864	0.871		0.847
省份固定效应	Y	Y	Y	Y	Y
年份固定效应	Y	Y	Y	Y	Y

注：括号内数值为聚类到省份层面的稳健标准误。***、**、* 分别表示 0.01、0.05 和 0.10 水平下显著。方括号内分别为 Stock-Yogo 弱工具变量检验 10% 的临界值和 Kleibergen-Paap rk LM 统计量的 *p* 值。

资料来源：作者自制。

2. 引入控制变量

考虑到影响经济高质量发展水平的因素众多，为了尽可能排除遗漏重要变量的影响，本文结合我国高质量发展的具体实践，在模型中纳入更多控制变量，具体包括：第一，引入经济政策不确定性。政策环境是否稳定是影响经济高质量发展的一大因素，本文将经济政策不确定性^①引入基准回归模型进行回归，具体结果如表 3 列（2）所示。第二，引入财政自给率。考虑到地区财力也是影响地区经济高质量发展的重要因素，因此本文在模型中引入财政自给率进行回归，具体回归结果如表 3 列（3）所示。

3. 内生性问题

在对社会经济问题的分析中，由于遗漏变量和反向因果等内生性问题造成估计偏误的现象是普遍存在的。解决内生性问题常见的两种方式是工具变量法（IV）和广义矩估计（GMM）。

根据我国的预算实践情况，当年的预算偏差程度往往与上一年（或上几年）的预算偏差程度密切相关。另外，考虑到财政资金使用绩效存在一定的滞后性，上一年的财政资金使用情况可能会作用于当年的经济高质量发展水平。基于上述两点原因，本文选择预算偏差程度的滞后两期作为工具变量，并利用两阶段最小二乘法进行回归，回归结果如表 3 第（4）列所示。

另外，考虑到上一年度的经济高质量发展水平可能会影响本年度的经济高质量发展水平，因此本文通过引入被解释变量的滞后一期构建动态面板模型，利用动态 GMM 的方法进行回归，具体结果如表 3 列（5）所示。通过分析表 3

① 经济政策不确定性指数数据来源于顾夏铭等（2018）。

列（1）至列（5）的回归结果可以得出一致结论：地方政府预算行为的规范性对经济高质量发展水平存在显著的负向影响，即地方政府预算行为越不规范，经济高质量发展水平越低，这进一步验证了基准回归结果的可靠性。

（三）机制检验：作用渠道

经济高质量发展必须坚持创新、协调、绿色、开放、共享发展相统一，为了进一步分析地方政府预算偏差对于经济高质量发展的作用渠道，本文分别对经济高质量发展的五个维度进行回归，结果见表4。结果显示，预算偏差程度主要通过作用于共享发展和协调发展来影响经济高质量发展，对于创新发展、绿色发展和开放发展的影响并不显著。从各发展理念的构成指标来看，协调发展和共享发展侧重于人民生活水平，创新发展侧重于科技创新，绿色发展关注生态环境，开放发展关注对外经济贸易水平。因此，从实证结果来看，预算偏差程度更多地是通过改善人民生活水平来影响经济高质量发展，对于提升创新能力、改善生态环境和对外经济贸易情况的影响较小。

表4 作用渠道检验结果

	(1) 创新指标	(2) 协调指标	(3) 绿色指标	(4) 开放指标	(5) 共享指标
预算偏差程度	-0.081 (0.115)	-0.277* (0.146)	0.054 (0.143)	-0.020 (0.135)	-0.242* (0.137)
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y
观测值	300	300	300	300	300
R ²	0.743	0.780	0.581	0.400	0.392
省份固定效应	Y	Y	Y	Y	Y
年份固定效应	Y	Y	Y	Y	Y

注：括号内数值为聚类到省份层面的稳健标准误。***、**、*分别表示0.01、0.05和0.10水平下显著。

资料来源：作者自制。

为了更加准确地刻画地方政府预算偏差如何影响经济高质量发展水平，本文又分别选取了与经济高质量发展水平五大指标密切相关的财政支出科目偏差程度进行分析，表5为不同财政支出科目偏差程度的影响效应。根据表5的回归结果，科技支出偏差程度、民生领域支出偏差程度、城乡社区支出偏差程度分别对创新指标、共享指标和协调指标存在显著的负向影响，而节能环保支出偏差和商业服务业支出偏差对于绿色指标和开放指标的影响并不显著。这一结果与表4的结论大致相同。不难发现，事关民生福祉方面的财政支出科目的偏

差对于高质量发展水平的影响较为明显，这一结论与我国经济高质量发展是为了更好满足人民日益增长的美好生活需要的目标一致。然而，节能环保支出偏差和商业服务业支出偏差的存在并未对绿色发展和开放发展带来显著影响，可能的原因是地方政府对于这两项支出的预算安排相对保守，小规模“少支”程度对于地区高质量发展的影响作用不大。这一结论也提醒地方政府在未来高质量发展进程中应该更加关注绿色发展和开放发展的投入。

表 5 作用渠道检验结果

	(1) 创新指标	(2) 共享指标	(3) 协调指标	(4) 绿色指标	(5) 开放指标
科技支出偏差程度	-0.090* (0.047)				
民生领域支出偏差程度		-0.111** (0.042)			
城乡社区支出偏差程度			-0.327** (0.153)		
节能环保支出偏差程度				0.038 (0.052)	
商业服务业支出偏差程度					-0.111 (0.067)
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y
观测值	300	300	300	300	300
R ²	0.747	0.411	0.787	0.582	0.424
省份固定效应	Y	Y	Y	Y	Y
年份固定效应	Y	Y	Y	Y	Y

注：括号内数值为聚类到省份层面的稳健标准误。***、**、* 分别表示 0.01、0.05 和 0.10 水平下显著。

资料来源：作者自制。

(四) 机制检验：调节机制

调节机制的检验结果见表 6。其中，第（1）列是新《预算法》调节机制的检验结果。结果显示，新《预算法》的实施强化了地方政府预算偏差程度对经济高质量发展水平的影响效应，这与理论分析中 H2 的结论一致。新《预算法》实施以后，预算环境得到改善，地方政府的预算行为更加规范，预算执行质量的提升使各项财政政策能够得到有效落实，切实保障了公共产品和服务的高质量供给，满足了人民在物质和精神层面的双重追求，从而有效提升了经济高质量发展水平。这一结论也为我国后续的高质量发展提供了参考，良好的外部环

境会强化具体经济或政治行为对于经济高质量发展的影响效应,因此,如何营造良好的外部大环境也是我国经济高质量发展面临的一个重要课题。

表 6 调节机制检验结果

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	经济高质量发展				
预算偏差程度	-0.218** (0.081)	-0.195*** (0.061)	-0.197*** (0.059)	-0.117** (0.055)	-0.128** (0.056)
预算偏差程度*新《预算法》的实施	-0.158* (0.078)				
新《预算法》的实施	0.082*** (0.016)				
预算偏差程度*11—12月预算执行进度		1.241** (0.478)			
11—12月预算执行进度		0.005 (0.023)			
预算偏差程度*12月预算执行进度			1.569** (0.569)		
12月预算执行进度			-0.010 (0.024)		
预算偏差程度*11—12月“突击花钱”情况				0.062* (0.034)	
11—12月“突击花钱”情况				-0.001 (0.001)	
预算偏差程度*12月“突击花钱”情况					0.069* (0.039)
12月“突击花钱”情况					-0.001 (0.001)
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y
观测值	300	300	300	300	300
R ²	0.868	0.869	0.871	0.866	0.866
省份固定效应	Y	Y	Y	Y	Y
年份固定效应	Y	Y	Y	Y	Y

注:括号内数值为聚类到省份层面的稳健标准误。***、**、*分别表示0.01、0.05和0.10水平下显著。

资料来源:作者自制。

表6中的列(2)至列(5)是“突击花钱”现象作为调节机制的检验结果,其中,列(2)和列(3)是从绝对值的角度构建的“突击花钱”代理变量的回归结果,调节变量分别为11—12月预算执行进度和12月预算执行进度。结果显示,不管是用每年最后两个月还是最后一个月来衡量“突击花钱”现象,它都会弱化预算偏差对经济高质量发展水平的影响效应,证明了H3的结论。列(4)和列(5)是从相对值的角度构建的“突击花钱”代理变量的回归结果,调节变量分别为11—12月“突击花钱”情况和12月“突击花钱”情况,并且得到了与绝对值视角一致的结论,再次验证了H3的准确性。不难理解,由于我国各省份的财政支出都处于“少支”的状态,“突击花钱”现象会降低“少支”的程度,但是这部分支出中必然存在一些不必要、不合理的支出,造成财政资金的浪费,甚至还会影响下一年的预算安排。因此,同样的偏差程度下,存在“突击花钱”现象时,财政资金的使用效率会有所降低,导致公共产品和公共服务无法得到有效的资金支持,社会公众的需求得不到满足,从而弱化经济高质量发展水平。另外,从回归结果系数大小的对比来看,相较于11—12月份,最后一个月“突击花钱”造成的弱化效应更严重,这与已有文献的结论一致(康锋莉,2020)。这就说明,一个经济数据背后也许隐藏着各种容易被忽视但却相对重要的问题。因此,在分析经济问题时不能唯数据论,还要结合具体实践,发现数据背后的经济现象。

五、进一步分析：地方政府预算偏差程度对经济高质量发展的非线性影响

前文着重探讨了地方政府预算偏差程度对经济高质量发展的线性影响。根据H4,政府预算偏差程度对经济高质量发展的影响可能存在“门槛特征”。为了验证H4,本文借鉴Hansen(1999)构建的门槛模型对两者之间可能存在的非线性关系进行实证检验,具体模型如下:

$$GQL_{it} = \theta_0 + \theta_1 X_{it} I(thr_{it} \leq \lambda_1) + \theta_2 X_{it} I(\lambda_1 < thr_{it} \leq \lambda_2) + \cdots + \beta Controls_{it} + \varepsilon_{it} \quad (6)$$

其中, θ_0 表示常数项, θ_1 、 θ_2 、 β 为对应解释变量的系数, X_{it} 表示预算偏差程度, thr_{it} 表示门槛变量, λ_1 和 λ_2 表示待估算的门槛值, $I(\cdot)$ 为指标函数,当条件成立时取值为1,否则为0。其余变量含义与式(1)中的变量含义相同。

以地方政府预算偏差程度为门槛变量的门槛效果自抽样检验和门槛值估计结果见表7。根据门槛显著性检验的 p 值可知,预算偏差程度能有效通过三门槛效应的F值检验。但是,预算偏差程度在三个门槛值95%区间内存在交叠,可能存在误把离群值作为门槛值的情况,此时不能构成通过三门槛值检验的充分

条件。因此，我们不认为预算偏差程度存在三个门槛值，随后在双门槛检验过程中出现了同样的问题，故二者也不存在双门槛值。最终得到结论，地方政府预算偏差程度仅存在单门槛值，且门槛值为 0.085。本文后续以门槛值划分门槛变量的不同区间，并进一步分析其不同区间内对经济高质量发展的影响效应。

表 7 预算偏差程度门槛效应的显著性检验和门槛值估计结果

预算偏差程度	F 值	p 值	估计值	置信区间
单一门槛	16.250 ***	0.000	0.085	[0.083, 0.098]
双重门槛	4.746 **	0.037	—	—
三重门槛	3.702 *	0.060	—	—

注：BS 次数为 600。方括号内数值为聚类到省份层面的稳健标准误。***、**、* 分别表示 0.01、0.05 和 0.10 水平下显著。

资料来源：作者自制。

地方政府预算偏差程度的门槛效应估计结果见表 8。回归结果显示，地方政府预算偏差程度对于经济高质量发展水平的影响效应在 8.5% 前后存在显著差异，当其低于 8.5% 时对经济高质量发展水平的影响效应更大，也就是说地方政府的“少支”程度小于 8.5% 的时候，地方政府预算偏差程度的降低对于经济高质量发展水平的增长效应越大。“少支”程度超过 8.5% 以后，这一增长效应出现明显削弱。一般情况下，“少支”现象的出现往往是地方政府因为各种原因导致预算执行进度缓慢造成的，比如上级财政资金拨付不够及时、项目审批流程复杂等，财政资金无法全部落地，这会使各项财政政策效果大打折扣，无法保障科技的进步、公共产品和服务的高质量供给等，从而影响地区经济高质量发展进程。然而，当“少支”程度过大时，造成这一现象的原因便不再仅仅是预算执行进度缓慢这一种情况，很有可能是地方政府间预算安排不合理导致的，比如在“晋升锦标赛”的激励下，政府间横向竞争愈加激烈，地方政府“跑部钱进”的行为通过预算调整程序增加了地方政府的预算，但是这部分财政资金很大概率是在下半年甚至是最后一个季度才能下达至地方政府，这就使地方政府陷入有钱但没时间花的境地。此时，地方政府有两个选择，一是通过“突击花钱”把这部分资金尽可能多地支出，这种行为属于无效花钱，对于提升当地经济发展和人民生活质量的作用不明显；二是对无法及时支出的财政资金作结转或结余处置，这种做法显然与当前追求的盘活存量资金的政策目标背道而驰，导致财政资金的浪费，同样不利于当地民生福祉以及经济的发展。基于这一结论，本文认为现阶段我国在预算执行过程中应该加强对地方政府行为的约束，改善地方政府普遍存在的“少支”现象，在确保财政资金使用效率的前提下，尽可能将预算偏差控制在 8.5% 以内。

表 8 门槛效应估计结果

变量	经济高质量发展
预算偏差程度 (预算偏差程度 ≤ 0.085)	-0.315 ^{***} (0.053)
预算偏差程度 (预算偏差程度 > 0.085)	-0.183 ^{***} (0.037)
控制变量	Y
观测值	300

注：括号内数值为聚类到省份层面的稳健标准误。***、**、* 分别表示 0.01、0.05 和 0.10 水平下显著。

资料来源：作者自制。

六、结论及政策建议

作为国家财税管理的重要手段，政府的预算行为势必会影响政府和市场主体的行为，从而对经济社会高质量发展产生重要影响。因此，本文利用我国 30 个省份（不包括西藏自治区及港澳台地区）的数据探讨地方政府预算偏差程度对经济高质量发展水平的影响。研究结果显示，首先，地方政府预算偏差程度能够显著影响经济高质量发展水平，预算偏差程度越小，经济高质量发展水平越高。其次，新《预算法》的实施能够有效增强政府预算偏差程度对经济高质量发展水平的影响效应，而“突击花钱”现象的存在会降低这一影响效应。再次，政府预算偏差程度主要通过协调发展和共享发展两个指标影响经济高质量发展。另外，科技支出偏差程度、民生领域支出偏差程度和城乡社区支出偏差程度分别对创新指标、共享指标和协调指标存在显著影响。最后，预算偏差程度对于经济高质量发展水平的影响效应在 8.5% 前后存在显著差异，在低于 8.5% 的区间内，降低预算偏差程度所带来的影响效应更高。

根据理论分析与实证结果，本文提出如下政策建议。

第一，严格规范预算执行过程，控制预算偏差程度。首先，在预算执行过程中要控制地方政府的自由裁量权，严格控制预算调整的审查和批准流程，规范财政资金使用，确保财政资金及时足额落地。其次，地方政府预算不仅要强调总额控制，还要加强对科目流用现象的关注，制定更具体、明确、可行的操作指南以降低资金在不同科目之间流动的空间。最后，要关注不同财政支出科目的偏差，尤其是与改善民生福祉息息相关的财政支出科目，从社会发展的各个方面实现经济高质量发展。

第二,预算偏差程度反映的是完整财政年度内的预算执行情况,然而,最终的预算偏差程度小并不意味着预算执行的规范性,也有可能是“突击花钱”带来的假象。因此,地方政府应该重视预算执行过程中不同时间段的预算执行进度,在强调加快预算执行进度的同时也要特别关注预算执行进度的均衡性,提高财政资金的使用绩效,优化资源配置。

第三,正确认识预算偏差存在的合理性。面对复杂多变的国际形势以及经济社会环境,需要对预算支出予以一定的调整空间,以提升政府支出效率,满足经济社会高质量发展的要求,但是过度的预算偏差又会削弱政府提供公共产品和服务的能力,阻碍经济高质量发展进程。因此,在推进经济高质量发展的进程中,地方政府可以根据当地发展情况以及居民需求对支出行为做出适度调整,以满足居民对公共产品和服务的需要。

参考文献

- 白天然 (2019). 财政透明度、财政垂直失衡对预决算偏离的影响. 农场经济管理, (11): 11-13.
- Bai, T. R. (2019). The Impact of Fiscal Transparency and Fiscal Vertical Imbalance on the Deviation of Budget and Final Accounts. *Farm Economic Management*, (11): 11-13. (in Chinese)
- 陈志刚 (2020). 财政支出分权如何影响政府支出预算偏离. 经济理论与经济管理, (11): 39-54.
- Chen, Z. G. (2020). How Does Fiscal Expenditure Decentralization Affect Government Expenditure Budget Deviation. *Economic Theory and Business Management*, (11): 39-54. (in Chinese)
- 陈志刚、吕冰洋 (2019). 中国政府预算偏离: 一个典型的财政现象. 财政研究, (1): 24-42.
- Chen, Z. G., & Lyu, B. Y. (2019). Budget Deviation of Chinese Government: A Typical Fiscal Phenomenon. *Public Finance Research*, (1): 24-42. (in Chinese)
- 储德银、费冒盛 (2020). 财政纵向失衡、土地财政与经济高质量发展. 财经问题研究, (3): 75-85.
- Chu, D. Y., & Fei, M. S. (2020). Vertical Fiscal Imbalance, Land Finance with High-Quality Economic Development. *Research on Financial and Economic Issues*, (3): 75-85. (in Chinese)
- 储德银、费冒盛 (2021). 财政纵向失衡、转移支付与地方政府治理. 财贸经济, 42(2): 51-66.
- Chu, D. Y., & Fei, M. S. (2021). Vertical Fiscal Imbalance, Transfer Payment and Local Governance. *Finance & Trade Economics*, 42(2): 51-66. (in Chinese)
- 高培勇 (2008). 关注预决算偏离度. 涉外税务, (1): 5-6.
- Gao, P. Y. (2008). Pay Attention to the Deviation Degree of Budget and Final Accounts. *International Taxation in China*, (1): 5-6. (in Chinese)
- 顾夏铭、陈勇民、潘士远 (2018). 经济政策不确定性与创新——基于我国上市公司的实证分析. 经济研究, 53(2): 109-123.
- Gu, X. M., Chen, Y. M., & Pan, S. Y. (2018). Economic Policy Uncertainty and Innovation: Evidence from Listed Companies in China. *Economic Research Journal*, 53(2): 109-123. (in Chinese)
- 郭健、张明媛、于倩、徐超 (2021). 财政分权与高质量发展——兼论分权的“适度区间”. 财政研究, (11): 86-101.
- Guo, J., Zhang, M. Y., Yu, Q., & Xu, C. (2021). Fiscal Decentralization and High-Quality Development: Also on the Appropriate Range of Decentralization. *Public Finance Research*, (11): 86-101. (in Chinese)
- 康锋莉 (2020). “突击花钱”降低财政支出效率了吗? 财贸研究, 31(10): 62-70.
- Kang, F. L. (2020). Does “Hurry-Up” Year-end Spending Reduce Fiscal Expenditure Efficiency? *Finance and Trade Research*, 31(10): 62-70. (in Chinese)

- 李建军、刘媛 (2020). 新《预算法》能够降低地方政府预决算偏离度吗?——来自四川省州市的证据. 财政研究, (7): 39-52.
- Li, J. J., & Liu, Y. (2020). Can the New *Budget Law* Reduce the Deviation of Local Government Budgets? Evidence from the Prefecture-Level Cities in Sichuan Province. *Public Finance Research*, (7): 39-52. (in Chinese)
- 李全昌、史龙梅、徐蔼婷 (2019). 高质量发展评价指标体系探讨. 统计研究, 36(1): 4-14.
- Li, J. C., Shi, L. M., & Xu, A. T. (2019). Probe into the Assessment Indicator System on High-quality Development. *Statistical Research*, 36(1): 4-14. (in Chinese)
- 李永海 (2016). 政府预算管理水平和地区隐性经济规模的影响研究——基于财政收支预决算偏离度视角的实证分析. 财政监督, (6): 71-76.
- Li, Y. H. (2016). A Study on the Impact of Government Budget Management Level on Regional Implicit Economic Scale: An Empirical Analysis Based on the Deviation Degree of Fiscal Budget and Final Accounts. *Financial Supervision*, (6): 71-76. (in Chinese)
- 刘尚希 (2021). 树立以风险为导向的预算理念. 经济与管理评论, 37(1): 5-9.
- Liu, S. X. (2021). Setting up a Risk-oriented Budget Concept. *Review of Economy and Management*, 37(1): 5-9. (in Chinese)
- 吕冰洋、陈志刚 (2021). 政府间收入分成与财政收入预算偏离. 金融研究, (5): 20-39.
- Lyu, B. Y., & Chen, Z. G. (2021). Intergovernmental Revenue Sharing and Fiscal Budget Revenue Deviation. *Journal of Financial Research*, (5): 20-39. (in Chinese)
- 吕冰洋、李岩 (2020). 中国省市财政预算偏离的规律与成因. 经济与管理评论, 36(4): 92-105.
- Lyu, B. Y., & Li, Y. (2020). Budget Biases Among Provincial and Prefecture-Level Governments in China: Facts and Explanation. *Review of Economy and Management*, 36(4): 92-105. (in Chinese)
- 牛苗苗、谭显春、郭建新、朱开伟、程永龙 (2022). 碳总量控制政策对中国经济高质量发展的影响——基于中国省际面板数据的实证研究. 中国管理科学, 32(9): 24-34.
- Niu, M. M., Tan, X. C., Guo, J. X., Zhu, K. W., & Cheng, Y. L. (2022). The Impact of Total Carbon Control on High-Quality Development: A Study Based on China's Provincial Panel Data. *Chinese Journal of Management Science*, 32(9): 24-34. (in Chinese)
- 屈小娥、刘柳 (2021). 环境分权对经济高质量发展的影响研究. 统计研究, 38(3): 16-29.
- Qu, X. E., & Liu, L. (2021). Impact of Environmental Decentralization on High-quality Economic Development. *Statistical Research*, 38(3): 16-29. (in Chinese)
- 滕磊、马德功 (2020). 数字金融能够促进高质量发展吗? 统计研究, 37(11): 80-92.
- Teng, L., & Ma, D. G. (2020). Can Digital Finance Help to Promote High-Quality Development? *Statistical Research*, 37(11): 80-92. (in Chinese)
- 佟孟华、褚翠翠、李洋 (2022). 中国经济高质量发展的分布动态、地区差异与收敛性研究. 数量经济技术经济研究, 39(6): 3-22.
- Tong, M. H., Chu, C. C., & Li, Y. (2022). Research on the Distribution Dynamics, Regional Differences and Convergence of China's High-quality Economic Development. *The Journal of Quantitative & Technical Economics*, 39(6): 3-22. (in Chinese)
- 汪德华、李琼 (2018). “项目治国”与“突击花钱”. 经济学(季刊), 17(4): 1427-1452.
- Wang, D. H., & Li, Q. (2018). “Governing Through Programs” and “Hurry-Up Year-end Spending”. *China Economic Quarterly*, 17(4): 1427-1452. (in Chinese)
- 王志刚、杨白冰 (2019). 财政分权、积极财政政策与预算支出偏离度. 宏观经济研究, (8): 15-27+38.
- Wang, Z. G., & Yang, B. B. (2019). Fiscal Decentralization, Positive Fiscal Policy and Budget Expenditure Deviation. *Macro Economics*, (8): 15-27+38. (in Chinese)
- 魏敏、李书昊 (2018). 新时代中国经济高质量发展水平的测度研究. 数量经济技术经济研究, 35(11): 3-20.
- Wei, M., & Li, S. H. (2018). Study on the Measurement of Economic High-Quality Development Level in China in the New Era. *The Journal of Quantitative & Technical Economics*, 35(11): 3-20. (in Chinese)

- 吴延兵 (2020). 中国式政治预算周期. 中国经济问题, (6): 58-73.
- Wu, Y. B. (2020). Political Budget Cycles of Chinese Style. *China Economic Studies*, (6): 58-73. (in Chinese)
- 席毓、孙玉栋 (2021). 经济发展、纵向财政失衡与预决算收入偏离——基于 2007—2017 年中国省级面板数据门限回归的实证分析. 财贸研究, 32(6): 1-11.
- Xi, Y., & Sun, Y. D. (2021). Deviation of Economic Development, Vertical Fiscal Imbalance, Budget and Final Accounts Income: Threshold Regression Analysis Based on Provincial Data from 2007 to 2017 in China. *Finance and Trade Research*, 32(6): 1-11. (in Chinese)
- 杨志安、邱国庆 (2019). 财政分权与中国经济高质量发展关系——基于地区发展与民生指数视角. 财政研究, (8): 27-36.
- Yang, Z. A., & Qiu, G. Q. (2019). The Relationship Between Fiscal Decentralization and China's High-Quality Economic Development: From the Perspective of Development and Life Index. *Public Finance Research*, (8): 27-36. (in Chinese)
- 杨志勇 (2017). 年末集中花钱与预算管理制度的完善. 中国党政干部论坛, (2): 65-67.
- Yang, Z. Y. (2017). Improvement of Year-end Centralized Spending and Budget Management System. *Chinese Cadres Tribune*, (2): 65-67. (in Chinese)
- 詹新宇、许志伟、刘建丰 (2018). 预算规则下的财政政策宏观效应——基于多种预期情形下的模拟分析. 财贸经济, 39(12): 33-48.
- Zhan, X. Y., Xu, Z. W., & Liu, J. F. (2018). Macro-Effects of Fiscal Policy under Budget Rules: Simulation Analysis Based on Multiple Expectations. *Finance & Trade Economics*, 39(12): 33-48. (in Chinese)
- 张华、丰超、时如义 (2017). 绿色发展: 政府与公众力量. 山西财经大学学报, 39(11): 15-28.
- Zhang, H., Feng, C., & Shi, R. Y. (2017). Green Development: The Power of the Government and the Public. *Journal of Shanxi University of Finance and Economics*, 39(11): 15-28. (in Chinese)
- 张凯强、陈志刚 (2021). 政府收支、预算偏离与经济稳定. 统计与信息论坛, 36(7): 64-75.
- Zhang, K. Q., & Chen, Z. G. (2021). Government Revenue and Expenditure, Budget Deviation and Economic Stability. *Journal of Statistics and Information*, 36(7): 64-75. (in Chinese)
- 张明龙 (2020). 市场化进程中绿色投资对经济高质量发展的空间效应研究——基于空间杜宾模型的实证分析. 贵州财经大学学报, (4): 89-100.
- Zhang, M. L. (2020). Study on the Spatial Effect of Green Investment in the Process of Marketization for High-quality Economic Development: Empirical Analysis Based on Space Dubin Model. *Journal of Guizhou University of Finance and Economics*, (4): 89-100. (in Chinese)
- 赵合云、周全林 (2022). 新《预算法》、晋升激励与预算执行质量——基于预算偏离与预算执行进度的视角. 当代财经, (4): 28-38.
- Zhao, H. Y., & Zhou, Q. L. (2022). New Budget Law, Promotion Incentive and Quality of Budget Execution: From the Perspective of Budget Deviation and Budget Execution Progress. *Contemporary Finance and Economics*, (4): 28-38. (in Chinese)
- 赵文举、张曾莲 (2020). 预算偏离度推高了地方政府债务规模吗? 财经论丛, (9): 33-43.
- Zhao, W. J., & Zhang, Z. L. (2020). Does Budget Deviation Increase the Scale of Local Government Debt? An Empirical Study from the Perspective of Implicit Debt? *Collected Essays on Finance and Economics*, (9): 33-43. (in Chinese)
- Metzger, D., & Schinas, O. (2019). Fuzzy Real Options and Shared Savings: Investment Appraisal for Green Ship Technologies. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 77: 1-10.

责任编辑: 王秋石

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 18 No. 2, 2025

●SYNOPSIS: Pilot Selection Study

Heterogeneous Effects of Experiment Typology on Pilot Selection Patterns: A Comparative Policy Analysis of Two Science and Technology Innovation Trails Linxiu Jiang & Quan Li

Abstract The selection of pilot units is a pivotal step in policy experiments. While existing research has not yet reached a consensus on pilot selection patterns, three distinct perspectives have emerged: positive selection pattern, representative sampling, and multiple selection logics. This paper endeavors to bridge this inconsistency by integrating experiment types into the analysis of pilot selection. Based on the interaction between different levels of governments, we distinguish two types of experiments: the central-led model, which emphasizes vertical administrative departments, and the local-led model, which prioritizes horizontal administrative divisions. Through the examination of technological innovation experiments and the application of fsQCA and cluster analysis, we uncovered the diverse impacts of experiment types on pilot selection patterns. Specifically, our findings reveal that positive selection sampling in this domain is not influenced by a single factor alone, but rather is a result of the intricate interplay among multiple factors. Furthermore, our research identifies distinct characteristics in different types of experiments. In local-led policy experiments, the selection of pilot sites primarily follows a multi-factor positive selection pattern, driven by the centralized pursuit of success and variations in local bargaining power. In contrast, pilot selection in central-led policy experiments also adopts a multi-factor positive selection approach, but additionally takes into account other governance goals. These findings not only offer insights into the experimental nature of scientific and technological innovation, but also enrich the theoretical framework of pilot selection by examining the differing impacts of policy context.

Key Words Technological Innovation Experiments; Experiment Types; Pilot Patterns; Diversity Selection

The Logic of Pilot Selection in Government Service Reform: A Dynamic Qualitative Comparative Analysis of Cross-Provincial Marriage Registration Chenlang Zhu & Shuisheng Chen

Abstract Policy experimentation serves as a crucial mechanism driving administrative service reform in China. However, the lack of empirical attention to the issue of “pilot selection” in existing research has created a theoretical gap from localized experimentation to broader implementation, which has led to debates over the how pilot sites are selected. Building on a theoretical framework of pilot selection, this paper centers its analysis on cross-provincial marriage registration to explore the logic of pilot selection and its evolutionary patterns, employing multiple QCAs across different time periods. Our findings reveal six configurations in two rounds of experimentation: innovation-driven, implementation-capable, action-responsive, as well as economically-supported, broadly-deployed and peripheral-exploratory. The central government follows a complex logic in its pilot selection process, characterized by context-driven and timing-sensitive decision, multi-condition configurations, and economic benchmarking. This results in diverse and complementary pilot sites that mutually drive the deepening and broadening of reform

through the interaction between policy formation and action, as well as time and space. These findings provide a holistic understanding of pilot selection and provide a novel theoretical perspective for comprehending the central government's design and coordinated planning of administrative service reform.

Key Words Policy Experimentation; Administrative Service Reform; Pilot Selection; Cross-Provincial Marriage Registration

●ARTICLES

Local Government Budget Behavior and High-quality Economic Development

..... Xin Li, Mingyuan Zhang & Shulian Deng

Abstract In any modern economy, the government is the largest participant, and its actions and incentives are crucial factors affecting economic development. As an essential tool of national fiscal and tax management, government budget behavior inevitably impacts the functioning of both the government and market entities, thus influencing the quality of economic growth. This paper uses local government budget data to analyze the impact of budget deviations on high-quality economic development. The findings indicate that the extent of budget deviations significantly negatively affects the level of high-quality economic development. Smaller deviations are associated with higher levels of economic development. The implementation of the new *Budget Law* enhances the impact of budget deviations on economic quality, while the phenomenon of “spending sprees” weakens this effect. Additionally, the impact of budget deviations on economic development varies around the 8.5% threshold, with more significant effects observed when deviations are below this level.

Key Words Budget Deviation; High Quality Economic Development; Threshold Effect

Special-purpose Bond Management, Urban Infrastructure Investment and Local Debt Expansion

..... Hejia Zhuo & Huanming Wang

Abstract Infrastructure constitutes a fundamental basis for the development of Chinese cities and represents a key area of competition among local governments. As a significant source of financing for urban infrastructure development in China, the expansion of local government debt is inextricably linked to the regional competition surrounding infrastructure construction. The issuance and management system of special-purpose bonds is a significant reform in China's infrastructure investment and financing system, offering a novel context for relevant research. This study employs a Spatial Durbin Model to empirically examine the effect of investment in infrastructure construction by neighboring cities on local government debt, using spatial panel data of 200 prefecture-level cities from 2018 to 2020. The study's findings are as follows: (1) Investment in infrastructure construction by neighboring cities has a significant impact on the debt expansion of the focal city. Specifically, an increase in infrastructure construction investment by neighboring cities in close geographical proximity is associated with an expansion of debt in the focal city. Conversely, an increase in infrastructure investment within the same provincial administrative unit has a suppressive effect on the debt expansion of the focal city. (2) The relationship between infrastructure investment in neighboring cities and debt expansion in the focal city exhibits significant spatial heterogeneity, with the effect being more pronounced in the central region. Consequently, the present system of issuing and managing special bonds effectively constrains local governments from transforming the debt impulse generated by regional infrastructure investment competition into actual borrowing. However, under the institutional arrangement combining top-down and bottom-up approaches, local governments may be trapped in a new cycle of “investment impulse”

in order to secure a larger amount of special bond issuance.

Key Words Special-purpose Bond; Urban Infrastructure; Regional Competition; Spatial Durbin Model; Local Government Debt

Network Relationships and Contract Performance in the Marketization of Public Services: Evidence from China's PPP Project Wei Xiong, Xiaofei Shen & Jiajia Lin

Abstract The marketization of public services represents a significant approach to enhancing the efficiency of public service provision. However, existing literature on the marketization of public services has primarily approached the topic from the perspective of the public sector, neglecting the impact of contractors as market actors, and thus has been unable to provide a comprehensive explanation for the phenomenon of “market failure” within the marketization of public services. This study, based on data from Public-private Partnership (PPP) projects from 2014 to 2019, combines social network analysis and survival analysis methods to empirically test the effects and mechanisms of enterprise relationship networks on the performance of outsourced contracts in the marketization of public services. The research finds that contractors with favorable inherent political and business resource endowments tend to have better contract performance. In situations with certain inherent resource endowments, contractors in superior positions within the relationship network also tend to have better contract performance. Additionally, contractors can enhance their advantageous position in the network's positive impact on contract performance by adopting the strategy of collaborating with enterprises with higher administrative ranking and drawing more political resources from the network. The conclusion suggests that contractors can change the competition logic in the public service outsourcing market, which is dominated by inherent resource endowments, and build a diverse market structure to some extent through actively and judiciously selecting partners. The research findings provide insights for the institutional construction of the public service outsourcing market.

Key Words Public Services Marketization; Network Relationships; Public-private Partnerships; Contract Performance

Platform-Driven Urban Network Governance: Generation, Connection, and Coupling

..... Liming Suo, Jiahao Geng & Hening Wei

Abstract The emergence of various complex issues in the operation of urban systems has given rise to a network governance model with multiple participants. The highly developed network has responded to the demand for collaboration. Meanwhile, problems such as disorder and inefficiency within the network have gradually emerged. Digital platforms, as the relatively advanced form of current digital infrastructure development, are intelligent “agents” for the government to achieve the goal of efficient and smart governance. This study aims to focus on how digital platforms exert their functions within the urban governance network composed of multiple entities, thereby facilitating the orderly and efficient upgrading of urban intelligent governance. Through long-term observations of the practice of the urban operations and management center of District J in City C, it is discovered that the coordinating function of digital platforms, by generating a multilateral cooperative network, connecting the bilateral supply-and-demand networks, coupling multiple networks, can realize the matching in three aspects: governance domain, functional objectives, and network structure, thereby enhancing the orderliness and efficiency of urban governance.

Key Words Digital Infrastructure; Digital Platform; Network Governance

Professionalism Reengineering; Coordination Failure and Contradiction Resolution of Comprehensive Administrative Law Enforcement Reform Pengcheng Ran, Shu Wei & Shaowei Wu

Abstract The “pendulum” between professionalism and holism in administrative reform is the concentrated embodiment of bureaucracy dilemma. In this regard, under the guidance of the holistic government concept, the existing research focuses on the conflict coordination mechanism under the influence of external factors such as bureaucratic pressure and digital technology, then ignores the value of professional elements within the organization. Based on perspective of professionalism, this paper is committed to explaining the organizational coordination failure caused by the contradiction between professionalism and holism and its adaptation path in the comprehensive administrative law enforcement reform. The case study found that in the professional dimensions of organizational identity, responsibility content, procedural rules, and individual skills, the comprehensive administrative law enforcement reform would produce various contradictions, such as fuzzy identity after organizational integration, separate responsibilities after territorial management, decentralized process after joint action, and lack of skills after task synthesis. In this regard, the government has constantly adjusted the logical focus of reform, and innovated a professional reengineering model including the independent construction of organization, the centralized setting of responsibilities, the standardized process reengineering, and the general training in individual skills. These ways achieved the tension resolution and functional integration of professionalism and integrity through the dynamic mechanism of legitimacy identification and efficiency incentive. As an innovative attempt to “chemically” integrate and organically reshape inter-departmental professional elements, professional reengineering is applicable to the grass-roots governance situation at the township and street level, which has an overall demand for professionalism in different fields. It not only theoretically expands the professionalism of the bureaucratic system, but also provides practical enlightenment for deepening the reform of the administrative system and promoting high-quality development.

Key Words Professionalism Reengineering; Holistic Government; Legitimacy Identification; Efficiency Motivation; Comprehensive Administrative Law Enforcement Reform

How Does Industry-Led Innovation Ascend to National Policy? A Study Centered on the “Adoptability of Policy Proposals” Perspective Jie Chen & Manqing Shi

Abstract Respect for grassroots innovation has been a critical factor in the success of various endeavors since the reform and opening-up in China. In recent years, industry-led innovation has emerged as an important source of public policy innovation. This paper focuses on the evolution of “Property management corporations providing home-community elderly care services (PMES)” from a business model innovation to a national-level public policy innovation. Utilizing a theoretical framework of “policy filed-key actors-action strategies-policy proposals” and adopting the “adoptability of policy proposals” as a central perspective, the study dissects the entire process by which PMES ascended to national policy into three stages: the initial diffusion of innovation, the policy agenda stage, and the formal policy formulation stage. In each stage, the paper examines how key actors acted as policy entrepreneurs, engaging in iterative interactions with action strategies and proposals, shaping a favorable policy filed, and thereby increasing the likelihood of commercial ideas evolving into viable policy proposals. The study further reveals that key actors facilitated the adoptability of the policy proposals through the “co-supply of public value” as a value logic, the “institutional network embedding” as an action logic, and the “balancing of departmental interests” as an administrative logic. These mechanisms ensured the directionality, conceptual acceptability, content feasibility, and inter-

departmental accessibility of the policy, ultimately ensuring that the policy proposal was adoptable.

Key Words Industry-Led Innovation; Policy Innovation; Property Management Corporations Providing Home-community Elderly Care Services (PMES); Adoptability of Policy Proposals; Policy Field

●THEORETICAL REVIEWS

Debates and Integration: Theoretical Evolution and Future Prospects of State Information Capacity

..... Zihan Xu

Abstract What constitutes state information capacity, how it can be strengthened, and where it fits within the broader study of state capacity have long been unresolved questions. Recent advancements in state information capacity research offer promising avenues to address these gaps. The development of the concept of state information capacity not only fills a longstanding void in the study of state capacity but also provides fertile ground for theoretical exploration by political scientists. Currently, several interpretations of state information capacity and corresponding measurement indicators have emerged within the academic community. However, the absence of a clear consensus on its definition, frequent conceptual conflation, and the disconnect between definition and measurement have hindered research progress in this field, impeding effective knowledge accumulation. Therefore, this paper proposes a power-technology-actor analytical framework to integrate and deepen the understanding of state information capacity. Future research can advance this field by fostering conceptual consensus, investigating the dynamic evolution of state information capacity, analyzing its interconnections with other dimensions of state capacity, and assessing the impact of digital and smart technologies on its development.

Key Words State Information Capacity; State Capacity; Legibility; Conceptualization and Measurement; Analytical Framework

●BOOK REVIEWS

Why Reconstruct the Grassroots Society? A Review of *Reconstructing the Grassroots Society* by Jianxing Yu, et. al Zeqi Qiu

Abstract The publication of *Reconstructing the Grassroots Society* has triggered a renewed discussion on the relationship between the central/state and the grassroots society within the fields of political science, public administration, and sociology. By situating grassroots governance within the grassroots society and the grassroots society within the broader Chinese society, *Reconstructing* undoubtedly offers a new theoretical perspective for understanding grassroots governance. At the same time, it also raises some issues worthy of further exploration. Building on reconstructing, this paper argues that there are at least two types of relationship models between the central/state and the grassroots society, namely the formal one and the technical one. Starting from these two models, it is possible to clarify some conceptual controversies, such as those related to unitary state, state and society, and grassroots society.

Key Words *Reconstructing the Grassroots Society*; Tongxiang Experience; Relationship Between the State and the Grassroots

公共行政评论

双月刊, 2008年创刊
第18卷, 第2期(总第104期)
2025年4月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.18 No.2
Published in April 2025

主管单位 中华人民共和国教育部
主办单位 中山大学
协办单位 教育部人文社会科学重点研究基地-
中山大学中国公共管理研究中心
广东省行政管理学会

社 长 肖 滨
主 编 朱亚鹏

联系电话 020-84113029 020-84038746

电子邮件 jpachina@163.com

编辑出版 《公共行政评论》编辑部
(广州新港西路135号; 邮编510275)

印 刷 广州一龙印刷有限公司

国内发行 广东省报刊发行局

国外发行 中国国际图书贸易总公司
(北京399信箱)

传 真 020-84111478

网 址 <http://jpa.sysu.edu.cn>

Administrator Ministry of Education of the People's Republic of China

Sponsors Sun Yat-sen University

Supporters Centre for Chinese Public Administration Research, Sun Yat-sen University
Guangdong Public Administration Society

President: Bin Xiao

Editor in Chief: Yapeng Zhu

Tel: 86 20 84113029 86 20 84038746

Fax: 86 20 84111478

Email: jpachina@163.com

Website: <http://jpa.sysu.edu.cn>

Edited by Editorial Office of *Journal of Public Administration*

(NO.135 Xin Gang Xi Road, Guangzhou, China. 510275)

Distributed by China International Book Trading Corporation

(P.O.Box 399, Beijing, China)



刊号 ISSN1674-2486
CN44-1648/D

邮发 国内46-364
代号 国外BM8839

国内外公开发行
国内定价: 20.00元

ISSN 1674-2486



9 771674 248258