

预算如何体现国家的战略和政策?

——以西部大开发为例

王 帅 李 明 李珍珍*

摘 要:经典预算理论认为预算分配格局易固化,但改革开放后我国财政支出结构持续优化调整,理论与实践的反差催生了重构预算理论的需要。本文基于西部大开发案例,采用断点回归设计发现,国家战略和政策引领的预算模式呈现出自上而下的高位推动特征,有助于打破渐进主义逻辑,推动财政支出结构优化。同时,地方预算对国家战略和政策的响应有一定策略性,因此在重视战略和政策塑造的同时,还需匹配恰当的约束性工具,以更好地引导资源配置方向。

关键词:预算;国家战略和政策;西部大开发

DOI: 10.13821/j.cnki.ceq.2025.06.09

一、引 言

财政通过收支调节政府与市场、政府与社会以及政府间的关系,发挥着国家治理的基础和重要支柱作用。提升其治理效能,关键在于优化预算资源配置效率与资金使用效益。当前,这一问题尤为紧迫。一方面,我国财政实力不断壮大,影响更深远。1950 年全国一般公共预算支出 68.1 亿元,2023 年达到了 27.46 万亿元,加上政府性基金预算、国有资本经营预算和社保基金预算支出,更是高达 47.85 万亿元,占 GDP 近 37%。另一方面,财政紧平衡压力又空前大,亟待化解。如何高效统筹配置规模如此庞大的预算资金,既关系到最广泛的公共利益,也关乎财政运行安全。但优化预算资源配置并非简单技术问题,还牵涉有关各方的复杂博弈。根据渐进预算理论,在有限理性和有限信息下,决策者为最大程度简化决策过程和减少政治冲突,通常采取“基数+增量”的资金分配方法,导致支出结构调整困难(Wildavsky, 1989)。因此,在经典理论框架下,财政支出结构调整通常由渐进逻辑驱动,变迁较为困难。问题在于,这一逻辑是否适用于中国?

答案是否定的。图 1(a)表明,改革开放以来我国财政支出结构持续优化调整。从全国来看,民生福利支出占比不断提高,经济建设支出占比震荡下行,以人民福利为中心的预算分配格局愈加凸显。这与渐进预算的预测有所不同。图 1(b)进一步显示,类级财政

* 王帅,首都经济贸易大学财政税务学院;李明、李珍珍,对外经济贸易大学国际经济贸易学院。通信作者及地址:李明,北京市朝阳区惠新东街 10 号,100029;电话:18600319534;E-mail:mingli@uibe.edu.cn。本项研究得到国家自然科学基金重大项目(19ZDA072、23VRC047)、北京社科基金青年学术带头人项目(21DTR012)与首都经济贸易大学新入职青年教师科研启动基金(XRZ2024002)的资助。感谢匿名审稿专家、期刊主编的宝贵建议。文责自负。

支出^①变动分布呈现出明显的尖峰-厚尾特征,契合间断均衡预算理论的预测(Baumgartner et al., 2017),即大量渐进变化与部分间断变化并存。其中,尖峰部分围绕均值分布,反映了预算调整过程中广泛存在的稳定性,遵循渐进主义逻辑,这与我国长期实行以增量预算为主的编制模式一致;厚尾部分则表明,部分支出也在一定概率上发生间断变化,即显著偏离均值的突然性变动,这超出了渐进预算的理论预期。此类间断变化展现了我国预算决策在一定条件下的非渐进性调整,凸显了构建中国特色预算决策理论体系的必要性,即要立足实践,阐释我国预算非渐进变迁的基本逻辑是什么,为进一步优化预算资源配置提供参考。

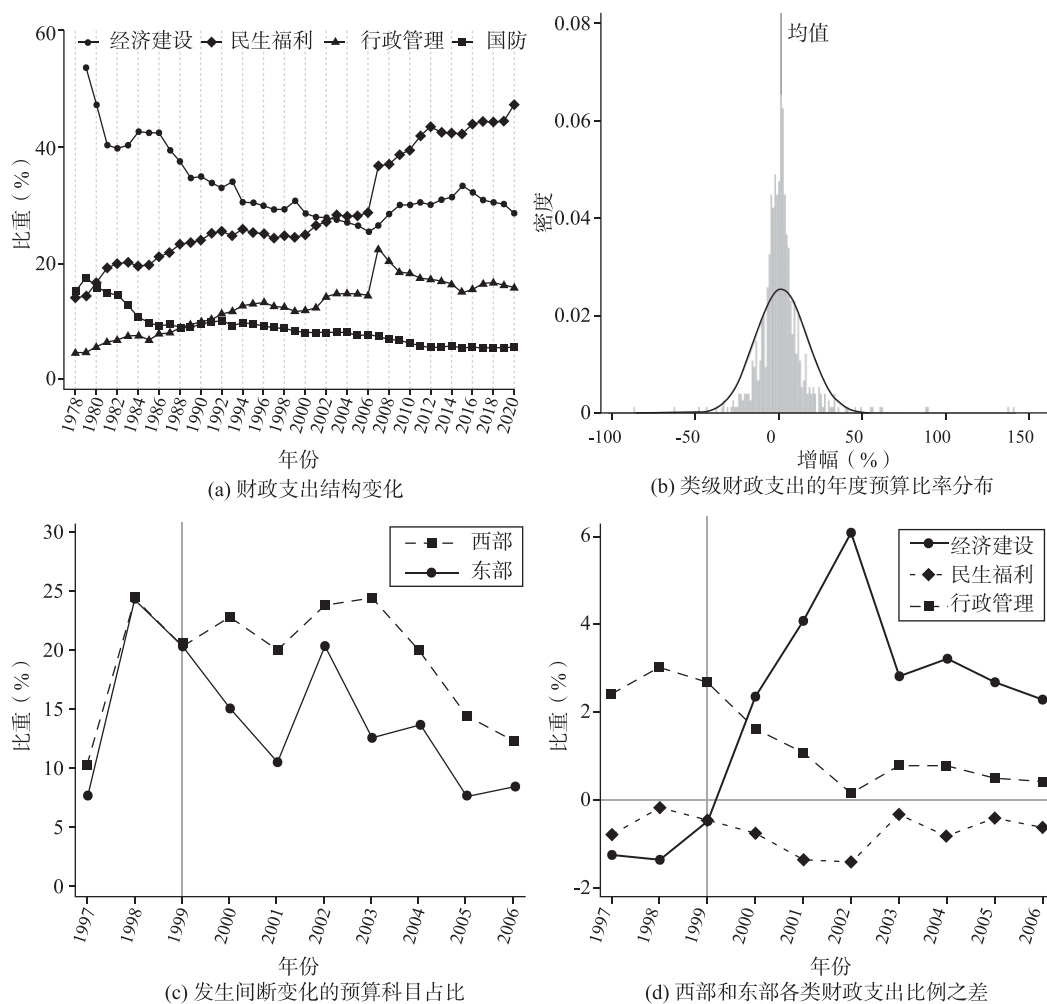


图 1 改革开放以来我国财政支出结构演变

注:图 1 基于 1978—2020 年功能分类支出数据绘制。图 1(a)显示各类支出占总支出的比例,图 1(b)展示该比例年度变化的分布密度,并拟合高斯曲线;图 1(c)呈现东西对应省份间断变化科目占比均值,依据极值理论判定(见附录 I^②);图 1(d)比较东西部各类支出占比差异。

数据来源:原始数据来自历年《中国财政年鉴》。

① “类级财政支出”指依据政府收支分类科目中按支出功能分类中“类”级口径汇总的财政支出。

② 限于篇幅,附录未在正文列示,感兴趣的读者可在《经济学》(季刊)官网(<https://ceq.ccer.pku.edu.cn>)下载。

主流预算理论建构于西方政治系统,其政治体制、政策执行等与中国差异巨大。与西方不同,我国政治上实行集中统一领导,处在一个“党和国家相互嵌入”的政治生态中(贺东航和孔繁斌,2011),这也体现在预算决策的要求中。早在中华人民共和国成立初期,毛泽东同志就指出:“国家的预算是一个重大的问题,里面反映着整个国家的政策,因为它规定政府活动的范围和方向”(毛泽东,1987,第174页)。邓小平同志也讲过:“数字中有政策,决定数字就是决定政策”(邓小平,1994,第193页)。党的十八大以来,着眼于推进国家治理体系和治理能力现代化,党的创新理论作出了“预算体现国家的战略和政策,反映政府的活动范围和方向,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑,是宏观调控的重要手段”的重要论断^①,清晰概括了我国立足战略全局、高位推动的预算决策理念及其实践要求。

从决策过程看,预算体现国家战略与政策,即指各级政府、各部门、各单位要响应中央释放出来的战略意图与信号,依据战略和政策配置预算资源。地方支出在我国财政支出中的占比高,以一般公共预算支出为例,近年来约占85%,因此其对国家战略和政策的反应,在一定程度影响着预算资源配置方向。但在中国式分权体制下,地方政府兼具代理人 and 自利者双重属性(Xu, 2011; 赵静等, 2013),不仅履行上级委托的职能,也追求自身利益。有学者注意到,在政策执行过程中,地方出于自利动机会采取策略性行为,致使中央政策目标被稀释。如 Fang et al.(2023)发现,在我国普及九年义务教育过程中,部分地区会通过“粉饰门面”方式应对考核,在检查期临近时增加教育经费,之后予以缩减,致使升学率未能按预期改善。Liu et al.(2023)则发现,部分地区会通过违规征用土地以提升土地出让收入,导致耕地保护政策执行结果与目标偏离。上述研究表明,地方政府激励内嵌于公共政策执行过程,其预算决策对国家战略和政策的响应情况及运作机制如何,以及我国预算超越渐进主义逻辑的变迁是否由国家战略和政策引领,这些问题都有待进一步检验。

为回答上述问题,本文聚焦我国区域发展战略从“第一个大局”(东部优先)向“第二个大局”(区域均衡)的转变^②,以西部大开发战略实施为切入点,考察国家战略与政策如何影响地方预算决策。依据图1(c),2000年后,我国西部省份发生间断调整的预算科目比例明显更高,图1(d)显示其财政支出结构快速向基建倾斜,同时东西部预算结构开始显著分化。这初步表明,在国家战略的强力推动下,地方预算展现出了较强的响应能力,同时揭示了渐进理论在解释我国预算变迁时的局限性。据此,本文试图基于西部大开发战略实施的案例,分析国家战略和政策驱动下预算调整的特征与机制,在廓清一些认识的基础上,为后续相关研究提供参考。基于1994—2006年县域数据与断点回归设计,本文发现我国立足全局的预算决策模式展现出显著政治势能:通过强有力的高位推动机制,引导预算资源向国家战略重点领域倾斜,进而打破预算分配的渐进主义逻辑。同时,

① 详见《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发〔2021〕5号)。

② “两个大局”构想是对邓小平关于区域发展战略论述的归纳与概括。“第一个大局”指在改革开放初期优先发展东部沿海地区;“第二个大局”指在东部取得较大发展后,加强对中西部欠发达地区的支持,促进区域协调与均衡发展(《邓小平文选》第三卷。北京:人民出版社,1993年,第277页)。

地方在执行上级战略和政策的过程中,也存在一定的策略性行为。具体而言,中央将加强基建、农业、教育等民生事业发展作为西部大开发的重点任务。^①西部大开发战略实施后,地方提高了用于基建、教育的投入,但支农支出未显著增长,行政管理支出超预期扩张。机制分析表明,地方财力与转移支付形成合力,是推动预算贯彻落实国家战略的关键。

本文可能的贡献有三点:第一,通过检验我国预算资源配置逻辑,深化了对我国预算决策理念的理解。不同于以“利益冲突”为核心的西方主流预算理论,本文发现我国预算模式内嵌较强政治势能,有助于减少制度摩擦、推动支出结构持续优化。第二,为理解政府如何通过预算协调多方利益、实现资源优化配置提供了新的理论视角。研究表明,在国家战略导向下,中央通过转移支付精准传递政策目标,地方则在既定框架内进行适应性调整,体现出中央-地方之间的协同机制以及政府与市场、社会之间的互动逻辑。第三,本文研究有丰富的政策启示。检验证实,国家战略和政策是预算的重要遵循,对各级预算决策过程有重要影响。优化支出结构应强化战略和政策引导,同时防范地方策略性行为,完善激励约束机制与政策工具设计,确保预算切实体现国家战略和政策意图。

二、预算决策理论:一个简短的文献综述

如何有效分配稀缺的预算资源,是预算的基本问题。聚焦这一问题,学者提出了一系列理论模型,范式上主要有两类:一是理性主义,二是渐进主义。前者是规范性理论,侧重解释决策“应该如何制定”的问题;后者是实证性理论,主要解释决策“实际上如何制定”的问题。

(一) 从“理性主义”到“渐进主义”

早期预算研究深受古典经济理论的影响,认为同经济活动一样,预算活动的目标也是从每项支出中获取最大回报(Key, 1940; Meyers, 1996),试图通过理性分析和技术手段实现预算配置最优化。这种决策模式一般称为理性预算,且将决策过程分为目标设定、价值排序、信息搜集与成本收益分析等环节(Lewis, 1952; Lindblom, 1959)。这一理想化路径深刻影响了各国财政预算制度变革,推动了零基预算、绩效预算等改革实践(马骏, 2004)。但随着实践深入,学者发现理性主义对决策情景的设定过于理想化,难以描述现实中的预算过程。一是决策者的认知能力是有限的,不可能精准测算所有方案的成本收益(Simon, 1985)。二是理性分析并非万能。受时间与资源限制,决策者无法对诸多复杂问题进行过长时间分析,否则会贻误时机(Lindblom, 1959)。三是忽略了决策过程中的政治因素。价值本身缺乏可比性,决策集团内部难免出现政治分歧与利害冲突,仅凭技术手段难以解决政治问题(Key, 1940)。

针对理性主义的缺陷,Lindblom(1959, 1979)提出了渐进决策理论,指出现实中的决策过程是依据过去经验对现有政策框架的渐进修正。Wildavsky(1989)将其引入预算

^① 详见《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》(国发〔2000〕33号)。

分析,提出了渐进预算理论,认为预算是不同党派、官僚、民意代表等行动主体反复协商调适的渐进过程。由于有限理性和有限信息,决策者无法全面考虑预算方案的各个方面,通常采用简便且具有广泛接受度的边际调整方式,以最大限度减少政治冲突。通过聚焦多元政治体系下的“利益冲突”,渐进预算理论敏锐捕捉到了现实预算变迁的稳定性,并获得不少研究的实证支持(Bozeman and Straussman, 1982; White, 1994)。注意到预算过程中的少量不规则变化,Baumgartner and Jones(1993)将渐进主义与议程设置结合,提出了间断均衡预算理论,认为预算变迁是长期渐进调整与偶尔间断变化并存的过程。由于有限理性和注意力稀缺,决策者无法处理所有议题。如果特定议题未受关注,制度摩擦会阻碍政策变化,只有新问题引发决策者关注、政策均衡被打破,预算间断变化才会发生(Jones and Baumgartner, 2005)。

(二) 渐进预算理论的中国适用性讨论

中国预算决策及结果是否遵循渐进主义逻辑?当前主流观点倾向认同渐进主义在中国预算决策过程中的主导作用,认为我国政府预算编制普遍采用“基数+增量”模式(汪冲,2015;徐烨云和郁建兴,2020)。相关政府文件也佐证存在这一现象,如《关于印发安徽省全面实施零基预算改革方案的通知》(皖政〔2022〕60号)明确提出,要“打破预算安排和资金分配的基数依赖”。渐进预算模式简便高效,但也因缺乏弹性,被认为是导致我国财政支出结构僵化的重要因素(付文林和沈坤荣,2012;尹恒和杨龙见,2014)。然而,渐进主义并不能充分解释中国预算实践,主要表现在以下三方面。

第一,无法解释我国预算调整的非连续性特征。在渐进主义框架下,预算不仅实际上是渐进的,在规范意义上也是渐进的。决策层为寻求政治一致性,抑或注意力确实有限,在预算决策过程中往往遵循边际调整法则。但近年的研究发现,我国财政支出调整虽在不少时候是边际性的,但也会发生突变(Chan and Zhao, 2016;姚东旻等,2020)。图1(b)也证实了这一点。这些偏离渐进状态的变化反映了财政支出优先权的改变,是理解预算变迁机制的关键。

第二,低估了我国预算决策过程中的理性成分。渐进主义建构于西方多元政治体系,政府被视为政治参与者的谈判场所,扮演着相对中立的角色,这使得预算分配在很大程度上取决于利益各方施加的压力。而我国政策执行发生在一个“党和国家相互嵌入”的政治生态中(贺东航和孔繁斌,2011),这决定了我国预算的价值追求要体现党和国家的意志。各级政府需根据中央所释放的政策信号与发展任务,结合自身财力状况,确定支出顺序与规模。但渐进预算理论未考虑到我国政府预算自上而下的形成过程,忽视了我

国预算的决策理性。

第三,与中国预算治理理念不相适配。渐进主义主张稳中求进的预算决策,追求资源分配上的“普遍适度”,具有明显的折衷主义意蕴。而我国注重对预算的政治引导,强调预算体现国家的战略与政策,并要求各级政府将预算置于国家发展全局中统筹谋划。同时,党对预算的全面领导和“以人民为中心”的价值导向,赋予预算高度的政治属性,使“渐进性”让位于“战略性”成为政治需要。

综上所述,主流预算理论在解释中国预算问题上是有限的。这要求我们扎根历史和现实,去阐释我国政府预算决策的基本逻辑与依据是什么,这不仅是理论建构的任务,也是指导实际工作的需要。鉴于此,本文聚焦我国区域发展战略从“第一个大局”向“第二个大局”的转变过程,研究国家战略和政策在预算决策中的作用,解释预算变迁中的非渐进性特征。

三、制度背景与分析思路

(一)“两个大局”战略与西部大开发

在中国发展战略棋盘中,西部地区发展极为重要。早在 20 世纪 50 年代,毛泽东同志在《论十大关系》中就提出,要平衡工业发展布局,发展和支持内地工业;60 年代,中央启动了“三线建设”,将西部置于国家工业化布局的重要阵地。改革开放后,邓小平同志针对我国发展不平衡特点,提出了现代化建设“两个大局”的战略构想,“第一个大局”是促进东部沿海优先发展,“第二个大局”是东部沿海发展到一定时期拿出更多力量帮助内地发展(邓小平,1993,第 277 页)。他明确指出,在 20 世纪末之前应集中力量推进“第一个大局”,在中国总体迈入小康社会后,应更加注重分配问题,逐步实现共同富裕(邓小平,1993,第 374 页)。

经过 20 多年的改革开放与发展,我国综合国力显著增强,财政实力大大提高。党中央研判,认为实施新一轮区域战略的时机已成熟。1999 年,党的十五届四中全会正式决定实施西部大开发。2000 年,国务院发布《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》(国发[2000]33 号,以下简称《政策措施》),确定战略区域的范围包括重庆、四川等 12 个省市及 3 个民族自治州,同时明确战略目标与重点任务围绕四个方面:(1)加快基础设施建设;(2)加强生态环境保护和建设;(3)调整产业结构,即巩固农业基础地位、调整工业结构和发展特色旅游业;(4)发展科技教育和文化卫生事业。以上建设任务庞大,需要坚实财力支撑。但西部地区财政基础薄弱,难以依靠自身力量完成战略目标。鉴于此,中央加大了对西部的财力倾斜,不仅增加一般性转移支付规模,专项补助与重大项目也向西部倾斜。数据显示,1996—1999 年西部地区中央补助占地方财力比重约为 50%,高出其他地区 16%,2000 年后差距扩大至 20 个百分点(见附图 A1),这为地方增加公共品及公共服务供给、优化支出结构提供了更大预算空间。

(二)理论分析

预算体现国家战略与政策,是指各级政府、各部门、各单位根据中央释放出来的战略意图与政治信号,结合具体政策要求,确定支出的次序、规模和标准等,通过加强预算管理,确保战略目标和政策措施的有效落实。以西部大开发战略为例,地方政府作为战略执行的重要主体,拥有相当大的预算自主权,其预算目标能否与中央保持一致,是落实西部大开发战略目标的关键。但不少文献指出,在中国式分权体制下,地方政府兼具代理人和自利者的双重角色,在执行上级任务的同时,也追求自身利益(Xu, 2011;赵静等,

2013)。据此,我国预算能否有效体现国家战略和政策,在一定程度上取决于地方政府的取向(如图2)。据已有研究,地方自利动机主要归为三类。

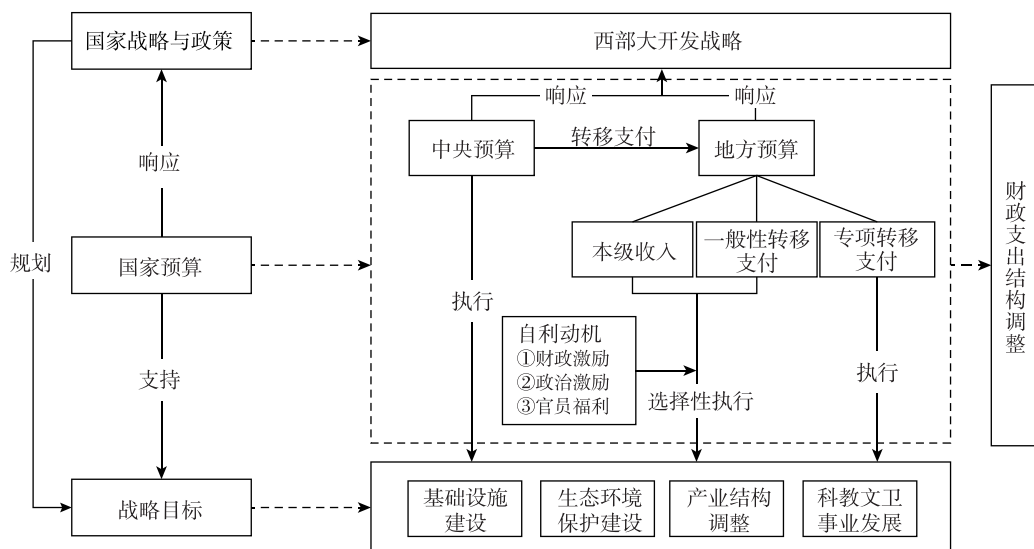


图2 国家战略和政策与预算决策

一是财政激励。“中国式财政联邦主义”理论认为,改革开放后的分权改革赋予了地方相对独立的经济决策权与财政剩余索取权,激励着地方加大生产投入,以实现经济与财政收入双增长(Qian and Weingast, 1997; Jin et al., 2006)。二是政治激励。“晋升锦标赛”理论认为,以经济绩效为核心的人事考核体系,驱使着地方官员为晋升展开经济增长竞争,将大量预算资源用于生产领域(周黎安,2007;傅勇和张晏,2007)。三是官员福利。如增加工资和绩效等非生产性支出,除能直接受益外,还有助于获得辖区官僚的政治支持(袁飞等,2008;宋小宁等,2015)。不管哪一原因,地方预算决策都可能呈现出不同程度的偏向性,导致西部大开发战略目标被稀释。

同时,由于在使用权力、用途以及分配方式上存在差异,不同性质的预算资金对国家战略和政策的响应可能有所不同。各级政府预算主要包括本级收入和转移收入,后者又分为一般性转移支付和专项转移支付。三者中,本级收入的地方自主度最高,其配置变化能直接反映地方对国家战略和政策的响应,可视为一种“主动响应”。一般性转移支付是为均衡地区间基本财力而设计的政府间补助,理论上不限定使用范围^①,因此其使用也能反映地方在预算调整中的主动性。但由于这是在松弛地方预算约束基础上实现的,其自主性相较于本级收入有所减弱,因此可视为一种“弱响应”。专项转移支付是上级政府为实现特定政策目标,委托下级履职的专门补助,具有“专款专用”的特征。这一特性显著限制了地方在专项资金使用上的灵活性,使其预算调整更多表现为对中央政策目标的被动适应,因此可视为一种“被动响应”或“更弱的响应”。

^① 实践中,我国部分一般性转移支付限定了相对宽泛的使用范围。

四、实证策略与数据

(一) 实证模型

1. 基准模型

本文以西部大开发为准自然实验,考察国家战略和政策对地方预算决策的影响。由于西部在经济社会发展以及资源禀赋上,均与东部差距较大(张曙光和赵农,2000),双重差分模型依赖的“共同趋势假设”可能难以成立。为验证该猜测,本文采用事件研究法构建 DID 动态效应模型,发现西部和其他地区的确存在不同时间趋势。^① 鉴于此,本文采用断点回归设计(Regression Discontinuity Design, RDD),并将西部地区与其他地区的行政边界设为政策断点。该边界由《政策措施》明确规定,地理界限清晰。RDD 模型一般有两种形式:参数法与非参数法。前者依赖具体函数形式,可能存在模型误设问题;后者不依赖于特定函数形式,但要求边界附近有大量样本(Imbens and Lemieux, 2008)。限于财政数据可得性,我们能构建的最丰富数据集在县级,政策边界的样本有限。因此,本文参考 Dell(2010),选择相对灵活的半参数模型:

$$Structure_{ci} = \beta_0 + \beta_1 WD_i + f(Distance_i) + \epsilon_{ci}, \quad (1)$$

其中, i 表示县, c 表示地级市。 $Structure$ 为各类财政支出占比的年均值(2000—2006 年),包括基本建设、支农、教育、行政管理支出。使用年均值主要基于两方面考虑:一是减少特定年份异常值的干扰;二是缓解预算数据缺失问题。 WD 为西部大开发指示变量,当 i 县位于西部地区时, WD 等于 1,否则为 0。 $Distance$ 为驱动变量,采用县域几何中心至政策边界的最短空间距离。 $f(Distance)$ 为驱动变量多项式,参考 Chen et al. (2013),分别采用距离的 1~5 阶多项式,也参考 Chen et al. (2019),使用一阶交互项与二阶交互项。 ϵ_{ci} 为随机误差项。

2. 动态模型

考虑到使用年均值衡量因变量可能会抹去其变化趋势,本文参考 Shenoy(2018)和 Jia et al. (2021)构建了固定效应断点模型,进一步考察西部大开发的动态影响:

$$Structure_{cit} = \beta_0 + \sum_{k=1994}^{2006} (WD_i \times Year_k) \beta_k + \sum_{k=1994}^{2006} (f(Distance_i) \times Year_k) \delta_k + \eta_i + \eta_t + \epsilon_{cit}, \quad (2)$$

其中, $Structure_{cit}$ 表示地市 c 县 i 在第 t 年的各类支出比重。 $Year_k$ 为年份虚拟变量, k 的取值为 1994—1998 及 2000—2006,1999 年为基准年。 β_k 表示相对于 1999 年的效果。 η_i 和 η_t 分别为县和年份固定效应, ϵ_{cit} 为随机误差项。其他变量与公式(1)一致。相比 DID 事件研究法,公式(2)有两方面不同:一是将样本限定在边界两侧;二是进一步控制驱动变量多项式与年份虚拟变量的交乘项。

① 结果见附表 A1。

（二）数据

本文构建了 1994—2006 年中国县域面板数据,所有名义变量均以 1990 年为基期进行平减。以 2006 年为上限,是因为 2007 年我国政府收支分类体系发生了重大改革,前后科目不可比较。以 1994 年为下限,是因为 1994 年是分税制改革起始年,不少研究指出,此项改革对地方政府行为模式影响巨大(周飞舟,2006;陈诗一和张军,2008)。本文将下限定在 1994 年,能确保样本都在分税制改革后。此外,本文还排除了部分样本:(1)由于变量缺失严重,西藏样本被删除;(2)由于内蒙古边界两侧的县在人口、民族等方面差异明显(Jia et al., 2020),也予以删去;(3)由于延边朝鲜族自治州与西部大开发主要边界不相邻,也删去。受制于预算数据可得性,本文主要关注基本建设、支农、教育和行政管理等科目,原始数据来源分别为:(1)财政数据来自《全国地市县财政统计资料》;(2)地理信息来自 ArcGIS 软件;(3)GDP、人口等数据来自《中国区域经济统计年鉴》、省统计年鉴等。表 1 报告了不同带宽下,处理组与控制组的变量均值及差异。

表 1 县域变量与描述性统计

带宽	(1)			(2)			(3)		
	全样本			200km			150km		
	处理组	控制组	组间差	处理组	控制组	组间差	处理组	控制组	组间差
Panel A. 地理变量									
平均坡度	4.282	1.821	2.461***	3.55	2.83	0.720*	3.747	3.183	0.667
平均海拔	1.555	0.331	1.224***	0.778	0.643	0.134	0.751	0.659	0.114
与省会距离	2.673	1.946	0.727***	2.268	2.266	0.002	2.65	2.681	-0.007
Panel B. 1999 年变量									
基建比重	3.525	3.539	-0.015	3.252	1.27	1.983	3.144	1.223	1.921
支农比重	9.451	8.612	0.839***	9.199	8.701	0.499	9.11	8.69	0.419
教育比重	24.41	26.03	-1.620**	25.49	24.03	1.455	25.2	24	1.202
行政管理比重	23.29	20.54	2.759***	24.08	22.59	1.489	24.04	22.61	1.428
人均 GDP	7.346	7.943	-0.597***	7.314	7.717	-0.403***	7.279	7.669	-0.390***
人口密度	0.0169	0.0351	-0.018***	0.0207	0.0262	-0.006	0.0201	0.0258	-0.006*
政府规模	15.95	7.757	8.190***	12.47	10.54	1.934	12.9	11.14	1.756
Panel C. 1994—1999 年变量									
基建年均比重	2.158	1.982	0.177	1.47	1.338	0.132	1.454	1.265	0.189
支农年均比重	11.04	9.503	1.541***	10.13	9.588	0.54	9.964	9.59	0.374
教育年均比重	24.44	25.91	-1.472**	25.56	24.28	1.281	25.23	24.32	0.908
行政年均比重	25.61	22.04	3.578***	25.84	24.65	1.192	25.87	24.7	1.172

注:*,**、***分别表示 10%、5%、1%的显著性水平。下同。

（三）平衡性检验

RDD 需要满足平滑性假设,即除处理变量外,其余变量边界上平稳变化。为此,首先

比较不同带宽下边界两侧县域地理特征,以及战略实施前经济、人口等方面差异,如表 1 所示。其中,第(1)列比较了战略实施前全样本下西部与其他地区的异同,显示两组样本在地理特征,以及经济、人口、预算结构上,均有显著差异。第(2)—(3)列分别汇报了 200 km、150 km 带宽内的各变量组内均值及组间差异。可以发现,随着带宽缩小,处理组与控制组间的差异明显减小。附图 A2 至附图 A3 直观展示了政策前边界两侧县域支出结构的差异,显示各类支出在边界上均不存在显著跳跃。

其次,我们将战略实施前各类财政支出比例作为被解释变量,纳入公式(1)进行正式的平衡性检验。平滑性假设要求核心自变量 WD 的系数为 0,即各变量在边界两侧没有显著差距。图 3 直观展示了回归结果。图 3(a)以 1999 年支出为因变量,图 3(b)以战略实施前支出比例年均值为因变量,多个带宽下 WD 系数均不显著,说明边界两侧的县级支出结构无明显差异。

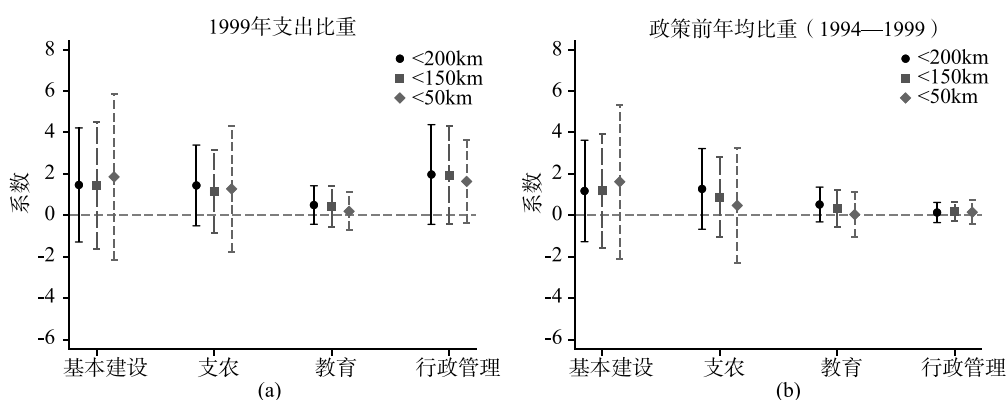


图 3 主要被解释变量平衡性检验

注:依据公式(1)得到。纵轴表示系数。竖线表示 95%置信区间,横轴表示支出科目。

五、西部大开发战略与地方预算决策变化

(一) 基准分析

表 2 报告了基准模型的估计结果,Panel A 至 Panel E 分别报告了 1~5 阶驱动变量多项式,Panel F 和 Panel G 分别报告了一阶、二阶交互项形式,所有回归均纳入控制变量。^① 表 2 显示,在不同带宽及方程设定下, WD 系数值基本一致,且在 1%或 5%水平显著。下面以 150 km 带宽的 1 阶式回归结果为基准(Panel A),讨论西部大开发战略的具体影响。

首先,基础设施建设是实施西部大开发的重点任务,Panel A 第(1)列显示,2000—2006 年,西部基建支出年均比例增大约 3.4 个百分点,说明基础设施和生态环境建设等方面的财力保障显著增强。其次,在支农上,Panel A 第(3)列结果显示 WD 估计系数为

^① 控制变量包括县平均海拔、平均坡度、与省会距离等地理变量,以及政策前人均 GDP、人口密度和政府规模等变量。附表 A2 也报告了未加入控制变量的结果,与基准结果差异很小。

负,未通过 10%显著性水平,且在不同公式设定形式及带宽下均不显著,这表明 2000 年后地方未调整支农投入力度。再次,在教育方面,增加资金投入、加快实现九年义务教育,是西部大开发的重点任务。依据 Panel A 第(5)列, WD 估计系数为 2.808,且通过 1%显著性水平,说明战略实施后地方财政教育支出占比显著提升,有效落实了中央关于加大教育投入的决策要求。最后,我们发现西部行政管理支出也显著增大,具体而言,战略实施后,地方行政管理支出占比年均增加约 2.8 个百分点。附图 A4 直观展示了西部大开发对地方预算结构的影响,显示基建、教育与行政管理支出比例在断点处均有显著跳跃,支农无显著变化。这与表 2 传递的信息一致,总体上证明了国家战略和政策对地方预算分配格局有重要影响。

表 2 西部大开发战略与地方预算决策

带宽	因变量							
	基本建设		支农		教育		行政管理	
	150 km	200 km	150 km	200 km	150 km	200 km	150 km	200 km
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Panel A. 一阶式								
WD	3.408***	3.216***	-0.604	-0.429	2.808***	2.957***	2.805***	2.440***
	(0.857)	(0.756)	(0.547)	(0.456)	(0.829)	(0.775)	(1.029)	(0.886)
R^2	0.366	0.294	0.313	0.288	0.324	0.320	0.272	0.239
Panel B. 二阶多项式								
WD	3.410***	3.219***	-0.604	-0.443	2.821***	2.908***	2.809***	2.445***
	(0.867)	(0.753)	(0.544)	(0.460)	(0.829)	(0.769)	(1.027)	(0.892)
R^2	0.371	0.297	0.313	0.289	0.325	0.324	0.271	0.239
Panel C. 三阶多项式								
WD	3.414***	3.218***	-0.607	-0.442	2.841***	2.961***	2.777***	2.416***
	(0.875)	(0.757)	(0.537)	(0.453)	(0.835)	(0.767)	(1.017)	(0.882)
R^2	0.371	0.298	0.314	0.289	0.327	0.331	0.275	0.241
Panel D. 四阶多项式								
WD	3.440***	3.112***	-0.679	-0.443	2.956***	2.965***	2.769***	2.416***
	(0.885)	(0.740)	(0.523)	(0.453)	(0.843)	(0.766)	(1.035)	(0.883)
R^2	0.373	0.289	0.329	0.289	0.341	0.332	0.275	0.241
Panel E. 五阶多项式								
WD	3.438***	3.227***	-0.683	-0.522	2.984***	3.070***	2.828***	2.432***
	(0.891)	(0.761)	(0.517)	(0.443)	(0.857)	(0.780)	(1.043)	(0.909)
R^2	0.373	0.299	0.329	0.302	0.342	0.340	0.278	0.242
Panel F. 一阶交互项								
WD	3.774***	4.198***	-1.321	-0.994	3.518**	2.923*	3.166***	3.171**
	(0.795)	(0.902)	(0.906)	(0.857)	(1.659)	(1.474)	(1.142)	(1.280)
R^2	0.367	0.299	0.319	0.292	0.326	0.320	0.272	0.242

(续表)

带宽	因变量							
	基本建设		支农		教育		行政管理	
	150 km	200 km	150 km	200 km	150 km	200 km	150 km	200 km
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Panel G. 二阶交互项								
WD	1.818*	2.942**	-0.407	-1.224	2.925	3.500*	3.516**	3.480***
	(1.046)	(1.308)	(1.047)	(1.088)	(1.975)	(2.008)	(1.496)	(1.297)
R ²	0.374	0.307	0.323	0.293	0.327	0.325	0.276	0.242
Clusters	45	71	55	63	55	63	55	63
N	170	210	266	324	266	324	266	324

注：括号内为地市层级聚类稳健标准误。下同。

图 4 展示了对公式(2)的估计结果(150 km 带宽)。图 4 显示, β_{1994} 至 β_{1998} 均不显著, 表明政策前边界两侧预算支出结构变动趋势一致, 同时在 2000 年后开始明显异化。首先, 战略实施后, 西部基建支出比例随即明显提升, 政策效应在 2002 年达到最高, 之后逐年下降。同时, 图 4(d)显示, 行政管理支出比例显著提升, 政策效应比较稳定。其次, 依据图 4(c), 教育支出占比在 2003 年后大幅提高, 且呈快速上升态势, 意味着战略实施后, 地方教育财政投入保障力度增强, 且逐年提高。最后, 图 4(b)显示支农支出的估计结果始终不显著, 没有证据表明西部大开发影响到了涉农资金安排。

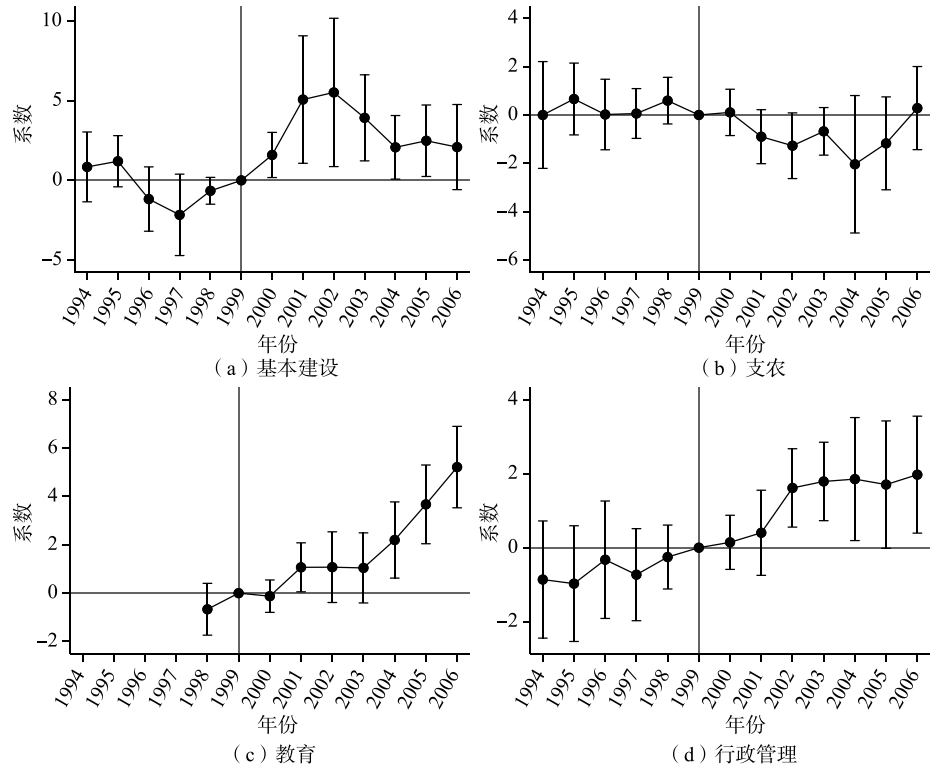


图 4 西部大开发对地方财政支出结构的动态影响

注：图 4(a)至图 4(d)基于公式(2)的四阶多项式形式得到，带宽为 150 km，聚类稳健标准误在地市层面。纵轴表示 WD 与年份交互项的系数。竖线表示 95%置信区间。

以上结果表明,在西部大开发战略实施后,地方预算分配呈现出持续且显著的调整态势,展现了较强的政策响应能力。这种结构性变化不仅体现了地方在国家战略和政策驱动下的预算灵活性,也揭示了我国预算变迁过程中存在的显著非渐进性。

(二) 稳健性检验

为确保实证结论的可靠性,本文开展了多维稳健性检验,详见附录Ⅱ。第一,为排除基本结果对带宽选取的敏感性,变动带宽范围重新估计。第二,为缓解模型误设问题,采用非参方法重新估计。第三,为排除省际差异干扰,在基准模型中引入地理边界分段与省级固定效应以控制地区异质性。第四,为检验基准结果对驱动变量设定的敏感性,替代距离变量为经纬度、与海岸线距离,并重新回归。以上结果显示,本文结论十分稳健。此外,我们还补充了一系列稳健性检验,包括排除中部崛起战略干扰、调整样本加权、变更因变量设定及采用随机实验法,结果显示所有扩展设定下的估计系数均与基准回归高度一致。

六、探索性机制分析

上文表明,国家战略和政策有助于打破预算分配的渐进逻辑。本部分着重考察,地方预算对国家战略和政策的响应是如何发生的。地方预算资源由本级收入、一般性转移支付和专项转移支付构成,考察的思路是,看地方的响应主要由哪些预算资源驱动。

作为研究前提,我们首先关注西部大开发战略实施对地方预算资源的影响,采用的模型同公式(1)。在样本期间,转移支付科目有不少调整,为准确分类,本文参照2022年政府收支分类科目体系进行统一。考虑到税收返还确定性强,资金使用与本级收入基本无异,本文将其归入本级收入。一般性转移支付统一为剔除“税收返还”与“专项转移支付”后的补助收入。对于专项转移支付,《全国地市县财政统计资料》主要提供了“专项补助”与“增发国债补助”两个科目,本文合并处理。其次,以战略实施后各类收入占地方财力比重的年平均值,替代基准模型因变量进行回归。图5直观展示了估计结果,显示西部大开发松弛了地方预算约束,地方预算资源显著增加。但主要由转移性预算资源驱动,表现为一般性转移支付显著增加,专项转移支付相对下降,但增发国债补助显著增多。本级收入无显著变化,与预期相符,因为西部大开发不直接增加地方本级财力。进一步,本文参考Dell(2015),将不同类别收入分别与 WD 、 $f(Distance)$ 交互,然后纳入基准模型:

$$Structure_{ci} = \alpha + \beta WD_i + \sum_{j=1}^n (WD_i \times Revenue_{ij}) \theta_j + \sum_{j=1}^n Revenue_{ij} \delta_j + \sum_{j=1}^n (f(Distance_i) \times Revenue_{ij}) \lambda_j + f(Distance_i) + \epsilon_{ci}, \quad (3)$$

其中, $Revenue_{ij}$ 为虚拟变量,如果县 i 的某类预算收入 j 占总财力比重大于样本均值,定义为1,否则为0。主要关注本级收入($Local$)、一般性转移支付($General$)和专项转移支付($Special$)三类收入。 θ_j 是关注重点,刻画了在战略实施后,相对于控制组,处理组的预算决策发生了怎样的变化。其余变量与基准模型一致。表3报告了估计结果。

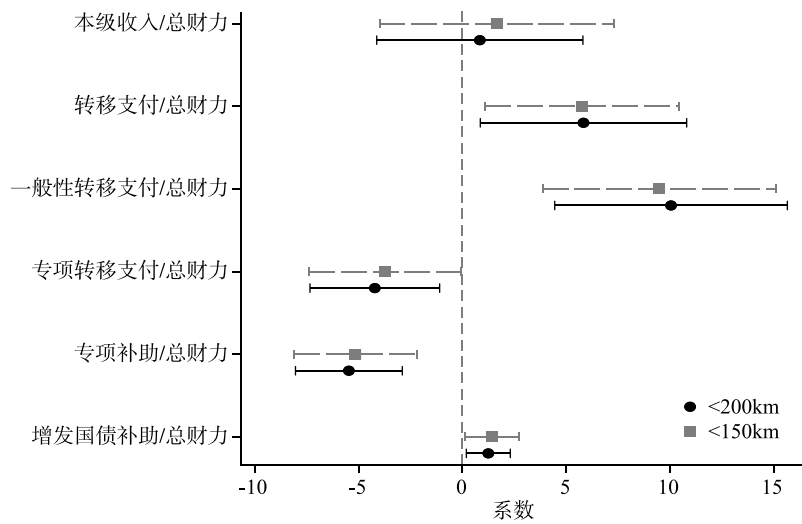


图 5 西部大开发与县域财力构成

注：总财力＝本级收入＋转移支付＋调入资金＋其他收入－上解支出。横轴表示回归系数，基于基准模型得到。横线表示 95％置信区间。

表 3 收入形式与地方预算决策

带 宽	因 变 量							
	基 本 建 设		支 农		教 育		行 政 管 理	
	150 km	200 km	150 km	200 km	150 km	200 km	150 km	200 km
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
WD	6.315*** (1.905)	7.318*** (2.086)	−0.074 (0.729)	0.482 (0.813)	−0.690 (2.305)	−0.886 (2.164)	2.151 (2.460)	2.540 (2.489)
WD×Local	−3.211* (1.644)	−4.021** (1.916)	0.313 (0.742)	−0.133 (0.624)	3.330* (1.969)	2.510 (1.914)	−2.064 (2.191)	−2.561 (2.085)
WD×General	−5.518** (2.263)	−6.018*** (2.031)	0.513 (0.836)	−0.101 (0.745)	3.836* (2.050)	4.797*** (1.742)	3.747* (1.939)	3.116 (1.873)
WD×Special	4.559*** (1.548)	3.119** (1.303)	−0.774 (0.973)	−0.753 (0.765)	−0.640 (1.791)	−1.225 (1.711)	−3.360* (1.976)	−3.187* (1.751)
Clusters	45	71	55	63	55	63	55	63
R ²	0.485	0.418	0.311	0.27	0.285	0.268	0.291	0.236
N	170	210	266	324	266	324	266	324

注：所有回归均采用四阶多项式形式。

（1）本级收入的响应情况。如何安排最具有自主支配权的本级收入，充分体现了地方的决策偏好以及对国家战略的主动响应情况。表 3 第（1）—（2）列显示， $WD \times Local$ 的系数显著为负，说明地方策略性调低了本级收入对基建的投入，同时第（3）—（4）列显示支农投入未见显著增长。这说明，西部大开发战略驱动的基建投入增长，主要由其他资金推动。相比之下，教育领域获得了本级财力的积极响应，第（5）列显示 $WD \times Local$

的系数在 150 km 带宽下显著为正。第(7)—(8)列交互项的系数不显著,进一步证实了从经济领域退出的本级资金,主要被地方用于支持民生事业发展。

(2) 一般性转移支付收入的响应情况。相比本级收入,一般性转移支付资金的配置反映了地方预算对国家战略的弱响应。依据第(1)—(2)列, $WD \times General$ 的系数显著为负,说明获得更多一般性转移支付的地区,调低了基建投入。第(3)—(4)列结果显示,一般性转移支付也未用于支农领域。这说明与本级收入类似,地方也未将上级补助的可支配资金用于“保建设”。第(5)—(6)列中,交互项的系数显著为正,说明新增一般性转移支付被部分用于加大教育投入。第(7)—(8)列表明,更高的一般性转移支付推动地方政府加大了行政管理支出投入。

(3) 专项转移支付收入的响应情况。专项转移支付用途明确,旨在直接确保中央战略和政策贯彻落实,因此其配置的调整可视为地方对国家战略的“被动响应”。依据第(1)—(2)列, $WD \times Special$ 的估计系数显著为正,意味着获得更多专项转移支付后,地方加大了基建投入保障,同时从后续各列结果看,支农、教育、行政管理支出基本未显著增加。这与图 5 揭示的结果在逻辑上是一致的:就专项转移支付而言,西部大开发后,中央对西部着重增加了国债补助资金,目的就是为了弥补建设资金缺口,理论上也主要影响基建支出。

上述结论揭示了地方预算决策对国家战略和政策响应的复杂景象。以西部大开发为例,地方确实按照战略导向提升了基建投入,但主要依赖专项转移支付(尤其是国债补助),而本级收入与一般性转移支付的投入占比反降。教育支出获得重点保障,行政支出超预期增长,而支农投入响应不足。这意味着,地方预算对国家战略和政策的响应具有一定策略性。一方面,地方倾向于组合不同类型的预算收入来完成多重政策目标。在本案例中,地方优先使用专项转移支付保障基建投入,同时将本级收入和一般性转移支付更多投入于教育和行政。这种对不同资源的互补性调配,展现了地方在财政约束下兼顾效率与自主性的策略选择。另一方面,并非所有国家战略和政策都能获得同等响应。尽管国家强调巩固农业基础地位,但该领域的倡议未在预算优先级中体现出来。这种策略性调整展现了地方在政策执行中的自主性和灵活性,也揭示了其在面对复杂政策目标时的决策偏好。

七、结 论

理解预算如何有效服务国家战略和政策,是解析中西方预算决策逻辑差异的关键。本文以西部大开发战略为准自然实验,基于 1994—2006 年县域面板数据,使用断点回归设计发现,地方预算总体上对国家战略和政策作出了积极响应,尤其加大了对战略重点领域的资金保障。这表明,我国立足全局、高位推动的预算模式具有较强政治势能,有助于打破渐进主义逻辑,优化财政支出结构。进一步分析表明,预算对国家战略和政策的贯彻是中央引导与地方适应相结合的动态过程:一方面,中央通过转移支付精准引导预算配置方向,确保战略目标落实;另一方面,地方也在既定战略和政策框架内,结合自身

发展需求进行调适。本文结论有丰富的政策启示。一是,鉴于国家战略和政策在引导各级政府、各部门、各单位预算决策中的作用,优化预算资源配置,要特别注重国家战略和政策的塑造,通过坚定的政治意志和清晰的话语体系,引导预算资源优化配置。二是,要注重预算政策工具的组合应用。特别是要重视发挥转移性预算资源对地方本级收入的补充作用,确保预算对国家战略和政策的响应形成合力。三是,在国家战略和政策框架指导下,合理赋予地方适度的预算调整空间,不仅能够有效传递中央政策目标,还能提升地方政府对公共需求的响应能力,从而实现资源配置的高效率和精准性。四是,要认识到地方预算决策对国家战略和政策的响应可能存在的策略性,加强激励约束机制建设,避免战略目标被稀释。

参 考 文 献

- [1] Baumgartner, F. R., M. Carammia, D. A. Epp, B. Noble, B. Rey, and T. M. Yildirim, “Budgetary Change in Authoritarian and Democratic Regimes”, *Journal of European Public Policy*, 2017, 24(6), 792-808.
- [2] Baumgartner, F. R., and B. D. Jones, *Agendas and instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- [3] Bozeman, B., and J. D. Straussman, “Shrinking Budgets and the Shrinkage of Budget Theory”, *Public Administration Review*, 1982, 42(6), 509—515.
- [4] Chan, K. N., and S. Zhao, “Punctuated Equilibrium and the Information Disadvantage of Authoritarianism: Evidence from the People’s Republic of China: Punctuated Equilibrium Under Authoritarianism”, *Policy Studies Journal*, 2016, 44(2), 134-155.
- [5] 陈诗一、张军,“中国地方政府财政支出效率研究:1978—2005”,《中国社会科学》,2008年第4期,第65—78页。
- [6] Chen, Y., A. Ebenstein, M. Greenstone, and H. Li, “Evidence on the Impact of Sustained Exposure to Air Pollution on Life Expectancy from China’s Huai River Policy”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2013, 110(32), 12936-12941.
- [7] Chen, Y., S. Shi, and Y. Tang, “Valuing the Urban Hukou in China: Evidence from a Regression Discontinuity Design for Housing Prices”, *Journal of Development Economics*, 2019, 141, 102381.
- [8] Dell, M., “The Persistent Effect of Peru’s Mining Mita”, *Econometrica*, 2010, 78(6), 1863-1903.
- [9] Dell, M., “Trafficking Networks and the Mexican Drug War”, *American Economic Review*, 2015, 105(6), 1738-1779.
- [10] 邓小平,《邓小平文选》第一卷。北京:人民出版社,1994年。
- [11] 邓小平,《邓小平文选》第三卷。北京:人民出版社,1993年。
- [12] Fang, H., C. Liu, and L. Zhou, “Window Dressing in the Public Sector: Evidence from China’s Compulsory Education Promotion Program”, *Journal of Public Economics*, 2023, 222, 104878.
- [13] 付文林、沈坤荣,“均等化转移支付与地方财政支出结构”,《经济研究》,2012年第5期第47卷,第45—57页。
- [14] 傅勇、张晏,“中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价”,《管理世界》,2007年第3期,第4—12页。
- [15] 贺东航、孔繁斌,“公共政策执行的中国经验”,《中国社会科学》,2011年第5期,第61—79页。
- [16] Imbens, G. W., and T. Lemieux, “Regression Discontinuity Designs: A Guide to Practice”, *Journal of Econometrics*, 2008, 142(2), 615-635.
- [17] Jia, J., X. Liang, and G. Ma, “Political Hierarchy and Regional Economic Development: Evidence from a Spatial Discontinuity in China”, *Journal of Public Economics*, 2021, 194, 104352.
- [18] Jia, J., G. Ma, C. Qin, and L. Wang, “Place-Based Policies, State-Led Industrialisation, and Regional Develop-

- ment: Evidence from China's Great Western Development Programme", *European Economic Review*, 2020, 123, 103398.
- [19] Jin, H., Y. Qian, and B. R. Weingast, "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style", *Journal of Public Economics*, 2006, 89, 1719-1742.
- [20] Jones, B. D., and F. R. Baumgartner, "A Model of Choice for Public Policy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2005, 15(3), 325-351.
- [21] Key, V. O., "The Lack of a Budgetary Theory", *American Political Science Review*, 1940, 34(6), 1137-1144.
- [22] Lewis, V. B., "Toward a Theory of Budgeting", *Public Administration Review*, 1952, 12(1), 42-54.
- [23] Lindblom, C. E., "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, 1959, 19(2), 79-88.
- [24] Lindblom, C. E., "Still Muddling, Not Yet Through", *Public Administration Review*, 1979, 39517.
- [25] Liu, Z., et al., "Fiscal Incentive, Political Incentive, and Strategic Interaction of Illegal Land Use by Local Governments", *Land Use Policy*, 2023, 129, 106647.
- [26] 马骏, "新绩效预算", 《中央财经大学学报》, 2004年第8期, 第1—6页。
- [27] 毛泽东, 《建国以来毛泽东文稿》(第一册)。北京: 中央文献出版社, 1987年。
- [28] Meyers, R. T., "Is There a Key to the Normative Budgeting Lock?", *Policy Sciences*, 1996, 29(3), 171-188.
- [29] Qian, Y., and B. R. Weingast, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", *Journal of Economic Perspectives*, 1997, 11(fall), 83.
- [30] Shenoy, A., "Regional Development through Place-Based Policies: Evidence from a Spatial Discontinuity", *Journal of Development Economics*, 2018, 130, 173-189.
- [31] Simon, H. A., "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science", *American Political Science Review*, 1985, 79(2), 293-304.
- [32] 宋小宁、陈斌、梁琦, "区位优势 and 县域行政管理费增长", 《经济研究》, 2015年第3期, 第32—46页。
- [33] 汪冲, "渐进预算与机会主义——转移支付分配模式的实证研究", 《管理世界》, 2015年第1期, 第18—29页。
- [34] White, J., "(Almost) Nothing New Under the Sun: Why the Work of Budgeting Remains Incremental", *Public Budgeting & Finance*, 1994, 14(1), 113-134.
- [35] Wildavsky, A. B., "The New Politics of the Budgetary Process", *American Political Science Review*, 1989, 831042-1043.
- [36] Xu, C., "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development", *Journal of Economic Literature*, 2011, 49(4), 1076-1151.
- [37] 徐烨云、郁建兴, "医保支付改革与强基层战略的实施: 浙江省县域医共体的经验", 《中国行政管理》, 2020年第4期, 第102—108页。
- [38] 姚东旻、朱泳奕、余凯, "制度惯性、地方领导人更替与财政支出结构变动", 《社会学研究》, 2020年第2期, 第99—123页。
- [39] 尹恒、杨龙见, "地方财政对本地居民偏好的回应性研究", 《中国社会科学》, 2014年第5期, 第96—115页。
- [40] 袁飞、陶然、徐志刚、刘明兴, "财政集权过程中的转移支付和财政供养人口规模膨胀", 《经济研究》, 2008年第5期, 第70—80页。
- [41] 张曙光、赵农, "寻求公平与效率的统一: 西部大开发战略评析", 《管理世界》, 2000年第6期, 第25—33页。
- [42] 赵静、陈玲、薛澜, "地方政府的角色原型、利益选择和行为差异——一项基于政策过程研究的地方政府理论", 《管理世界》, 2013年第2期, 第90—106页。
- [43] 周飞舟, "分税制十年: 制度及其影响", 《中国社会科学》, 2006年第6期, 第100—115页。
- [44] 周黎安, "中国地方官员的晋升锦标赛模式研究", 《经济研究》, 2007年第7期, 第36—50页。

How National Strategies and Policies Are Reflected in Budget Allocation: Evidence from China's Grand Western Development Program

WANG Shuai

(Capital University of Economics and Business)

LI Ming* LI Zhenzhen

(University of International Business and Economics)

Abstract: We investigate whether national strategies can reshape fiscal allocation beyond the logic of incrementalism. Using a regression discontinuity design and county-level panel data from 1994 to 2006, we evaluate the impact of China's Grand Western Development Program. Results reveal that strategy-driven budgeting induces significant structural changes, particularly in infrastructure and education spending, supported mainly by central transfers. These findings highlight the strong political impetus behind strategic budget decisions and suggest a mixed pattern of local compliance and selective adaptation.

Keywords: budget; national strategies and policies; Grand Western Development Program

JEL Classification: H60, H72, H77

* Corresponding Author: LI Ming, School of International Trade and Economics, University of International Business and Economics, No.10 Huixin East Street, Chaoyang District, Beijing 100029, China; Tel: 86-18600319534; E-mail: mingli@uibe.edu.cn.