

转移支付与地方政府支出规模膨胀^{*}

——基于中国预算制度的一个实证解释

吴 敏 刘 畅 范子英

自 1994 年分税制改革以来,中国政府间财政关系呈现出“收入集权、支出分权”的特征。为应对政府间财力和事权不匹配的状况,中央政府向地方政府提供了大量的转移支付。已有研究表明,转移支付缩小了地区间财力差距和收入不平等(尹恒和朱虹,2009;毛捷等,2011;苏春红和解垚,2015;安虎森和吴浩波,2016),促进了基本公共服务均等化(郭庆旺和贾俊雪,2008;范子英和张军,2013),促进了地区经济增长(郭庆旺等,2009;马光荣等,2016),并且改善了生态环境(伏润民和缪小林,2015)。转移支付在发挥积极作用的同时,也可能带来负面影响,如“粘蝇纸效应”(Flypaper Effect)。“粘蝇纸效应”是指相对于地方政府自身筹集的财政收入,转移支付对政府支出规模的影响更大(Gramlich, 1969; Inman, 2008; Dahlberg et al., 2008; Lundqvist, 2015; Gennari and Messina, 2014; Leduc and Wilson, 2017)。“粘蝇纸效应”的存在意味着,即使转移支付只是在地区间重新分配财力,也会通过改变地方政府的收入结构影响其财政支出规模。

已有的经验研究文献发现,“粘蝇纸效应”在很多国家都存在。基

^{*} 原文刊载于《金融研究》2019 年第 3 期。

作者简介: 吴敏,经济学博士,讲师,对外经济贸易大学国际经济贸易学院;刘畅,经济学博士,博士后,普林斯顿大学当代中国研究中心,香港中文大学(深圳)经管学院;范子英,经济学博士,教授,上海财经大学公共经济与管理学院。

于美国数据估计出的“粘蝇纸效应”系数^①大小为 0.25~1.06（Hines and Thaler, 1995; Brennan and Pincus, 1996; Knight, 2002; Gordon, 2004; Lutz, 2010; Leduc and Wilson, 2017）。基于欧洲数据估计出的“粘蝇纸效应”系数更多集中在 1 左右（Dahlberg et al., 2008; Lundqvist, 2015; Gennari and Messina, 2014）。值得注意的是，基于中国数据的实证研究却发现了远高于西方国家的“粘蝇纸效应”系数。例如，刘畅和马光荣（2015）使用县级数据发现，一般性转移支付和专项转移支付占 GDP 的比例每提高 1%，政府财政支出占 GDP 的比重分别提高 1.5% 和 3%。毛捷等（2015）使用县级数据发现，一般性转移支付的“粘蝇纸效应”指数高达 2.2~2.5。为何基于中国数据得到的“粘蝇纸效应”指数远大于西方？有必要结合我国预算管理体制和政府间转移支付制度自身的特殊性进行解释。

本文可能的贡献主要体现在以下两个方面：一是基于我国特殊的预算管理体制与转移支付的相互作用解释了既有实证文献中发现的“粘蝇纸效应”为何如此之大。二是通过使用省级月度财政数据计算了各月对全年“粘蝇纸效应”的贡献程度，从而观察到被年度数据掩盖的特征事实。

本文政策启示如下：第一，中央应进一步增加提前下达的转移支付指标范围，同时加强监督检查，确保省级、市级财政部门按时将转移支付指标提前下达给县级政府，引导各级政府合理安排全年支出，提高财政资金的使用效率，防范转移支付资金产生的道德风险问题。

第二，应进一步加快转移支付的拨付进度。对于可由“因素法”计算的一般性转移支付，特别是用于保障县级基本财力的转移支付，中央财政可尝试直接向县级行政区划下拨，从而绕开省、市两级财政繁冗的资金下达程序。对于必须拨付到省级财政进行再分配的转移支付，应进一步建立或细化转移支付拨付进度考核机制，真正减少转移支付在中间

① 是指转移支付每增加 1 元，使预算支出平均增加的金额。

政府层级的停留时间。

第三，放松对地方财政年度预算平衡的硬约束，引入“中期预算”的理念，积极建立和完善跨年度预算平衡机制。事实上，2014 年新版《预算法》将 1994 年版中“各级预算应当做到收支平衡”的表述修改为“各级政府应当建立跨年度预算平衡机制”，本文的研究结论表明，这一修订对于缓解“年底突击花钱”现象具有重要的意义。

第四，地方各级政府应加强预算执行管理。2018 年 5 月，为督促地方加快预算执行支出进度，财政部制定了《地方财政预算执行支出进度考核办法》。地方政府应以此为契机，制定和落实适合地方的预算执行进度考核办法，加强预算执行管理，强化预算约束力。