

专项转移支付是否带动了地方的专项支出？ ——一个基于政策文本与省市数据的理论机制及其实证检验

姚东旻, 李 静, 陈翊婧

(中央财经大学 中国财政发展协同创新中心, 北京 100081)

摘要:文章基于我国专项转移支付的政策文本,结合我国省市级面板数据,将省级各项专项转移支付收入和所对应的专项支出划分为科教文、社保医疗、经济建设和农林水四种类别,提出并验证了我国专项转移支付的理论机制是:我国专项转移支付提出的多种“配套政策”和“配套服务设施建设”要求,明显带动了地方经济建设支出,进而挤压了对应的专项支出。通过对专项转移支付的收入效应、配套效应和挤占效应的综合权衡最终决定了专项支出的实际带动效果。实证研究发现:科教文与社保医疗类专项转移支付显著降低了对应的科教文支出与社保医疗支出,经济建设与农林水类专项转移支付显著增加了对应的经济建设支出与农林水支出;经济建设类专项转移支付能够显著带动其他三类地方专项支出。配套机制在科教文与农林水类专项转移支付中具有不同的运行逻辑,也即:当挤占效应大于收入效应时,科教文类专项转移支付通过带动经济建设支出,降低了地方的科教文支出;而当收入效应大于挤占效应时,农林水类专项转移支付在经济建设支出的带动下提高了地方的农林水支出。

关键词:专项转移支付;转移支付的收入效应;经济建设支出;配套效应;挤占效应

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2019)10-0021-14

DOI: 10.16538/j.cnki.jfe.2019.10.002

一、引言

基于特定用途或特定条件而设定的专项转移支付,是调节中央与地方关系、平衡纵向财力的关键途径(Boadway, 2015)。我国的专项转移支付在中央与地方的共同事权划分及相应的支出责任履行中扮演了重要的角色。近年来,中央对地方转移支付的总体规模呈不断上升的趋势,转移支付占中央一般公共预算的比重达60%以上。我国中央与地方在基本公共服务领域的共同财政事权和支出责任划分的改革中,加大了对教育、医疗、社保等公共服务领域的转移支付力度。根据“中央对地方转移支付管理平台”公布的专项转移支付资金分配结果统计,我国2016年以来,中央对地方的专项转移支付中用于基本公共服务领域的专项转移支付资金占比达到了49.8%。如此大规模的转移支付资金究竟在地方政府支出中发挥了怎样的带动作用?中央对地方基本公共服务领域的专项补贴,是否直接带动了地方在基本公共服务领域的支出水平?这一系

收稿日期:2019-03-25

基金项目:中央财经大学研究生科研创新基金项目(20182Y010)

作者简介:姚东旻(1985—),男,陕西汉中,中央财经大学中国财政发展协同创新中心副教授,博士生导师;

李 静(1993—)(通讯作者),女,内蒙古乌兰察布人,中央财经大学中国财政发展协同创新中心博士研究生;

陈翊婧(1996—),女,浙江台州人,中央财经大学中国财政发展协同创新中心博士研究生。

列问题对评价我国的专项转移支付效果,以及进一步完善转移支付制度、促进基本公共服务均等化等具有十分重要的理论与现实意义。

长期以来,我国中央对地方的专项拨款管理办法明确要求,地方需要按一定比例安排配套资金,否则中央政府不予下达专项转移支付资金。^①专项转移支付是中央政府贯彻特定政策意图的重要途径,专项转移支付使用的“配套”门槛对专项资金的实际使用效果势必会产生影响,特别是对地方的财政支出水平和支出结构提出了更高的要求。值得注意的是,2014年《关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》取消了地方资金配套的要求,明确指出:“除中央和地方共同承担的事项外,中央在安排专项转移支付时,不得要求地方政府承担配套资金”,但又提出了“专项资金与其他资金统筹使用”、“配套政策”和“配套服务设施建设”等要求,这使省级政府会同地级政府统一建立相关的配套机制以及基础配套设施,变相地增加了经济建设类专项支出。上述要求必然会影响到地方财政的支出决策,进而影响专项拨款落实到某一特定领域的实际效果。^②

理论研究认为,转移支付对地方专项支出总体上具有“粘蝇纸”的收入效应,即当地方政府获得中央的专项补助后,会倾向于增加地方专项支出。但目前各国转移支付实践中依然存在预算软约束问题(World Bank, 2002),获得较多转移支付资金的地区,在改善地方财力水平后,更倾向于增加地方在经济建设方面的财政支出,而非按照中央促进基本公共服务均等化的政策意图,努力提高地区的基本公共服务水平。在理论上,专项转移支付影响地方专项支出结构,带动其他领域财政支出的效应称为“可替代性效应”(Fungibility Effect)。从地方政府的支出偏好来看,地方专项支出更加倾向于满足中央政府的特定政策需要,努力增加基本公共服务供给,还是将地方财力更多地满足地方经济发展偏好?付文林和沈坤荣(2012)的研究认为我国的转移支付制度具有粘蝇纸效应的同时,也存在地方专项支出的可替代性效应。而本文想要进一步探究的是,基于我国专项转移支付具有配套政策与设施的特殊性,配套所产生的效应,是否会由于地方经济建设类支出的增加而“挤占”其他领域的专项支出,最终影响该领域专项转移支付的效果?能否构建一个具有一致性的理论框架来解释专项转移支付的支出带动作用?本文利用我国省级与市级的面板数据对这一理论机制进行了实证检验。

国内学术界针对我国专项转移支付与地方专项支出的关系进行了大量研究,大多基于县级财政统计资料,研究转移支付总量对地方教育支出、基建支出、社会保障支出等公共支出的地区差异、激励效应、区域间财政竞争等问题的影响效果(廖楚晖, 2004; 贾俊雪等, 2010; 范子英和张军, 2010; 宋小宁和葛锐, 2014; 贾晓俊等, 2015)。由于地市县统计资料距我国当前新一轮财税体制改革已经时隔10年,且转移支付并无结构性数据,以此样本来解释我国现行的转移支付制度不免存在较大偏差。有关专项转移支付带动作用与效果的讨论零散分布在部分文献中,但实际效果背后的理论机制尚未得到足够的重视。例如付文林和沈坤荣(2012)已经关注到转移支付资金规模扩大后,地方政府反而会更多地增加自身偏好的支出项目;刘怡和刘维刚(2015)通过理论分析认为转移支付对地方支出规模的影响由直接收入效应、对地方自有收入的替代效应、通过影响经济增长的间接收入效应综合决定。本文的主要贡献有:首先基于专项转移支付的理论和

① 财预[2000]128号《中央对地方专项拨款管理办法》。

② 根据国务院、财政部相关政策文件,专项资金包括中央下达项目资金和地方本级专项资金,两部分共同构成了地方财政专项支出;中央下达地方的专项资金为专项转移支付。本文所指的专项支出即对应的专项转移支付资金使用的具体领域。本文依据专项转移支付收入列政府收支分类科目(2019)的具体规定,将我国现有的专项转移支付归入20类政府支出科目,为便于研究,进一步划分为4类专项支出:科教文类、社保医疗类、经济建设类与农林水类。文中表述统一略去“专项”二字,如科教文支出等同于“科教文类专项支出”。

我国的转移支付政策文本、资金分配实例及具体实践，提出了有关我国专项转移支付带动效应的一致性理论机制；其次充分利用了“中央对地方转移支付管理平台”自2016年以来公布的专项转移支付数据与政策文本，同时将专项转移支付与对应的地方专项支出划分为科教文、社保医疗、经济建设和农林水四种类别，实证检验了本文提出的理论机制的有效性。

本文余下部分的安排如下：第二部分总结专项转移支付的中国情境与理论机制，第三部分阐述本文的实证策略与方法，第四部分展示实证结果与稳健性检验，最后是本文的结论与政策建议。

二、中国情境下的理论机制

我国的专项转移支付既具有理论上的收入效应，同时由于配套制度的存在，其实际效果不再单纯由专项转移支付资金本身决定。一方面，转移支付的“收入效应”指中央政府将专项资金拨付给地方政府，通过增加地方专项收入直接增加了地方专项财政支出。另一方面，“配套效应”指在专项转移支付资金拨付过程中伴随的配套政策与配套设施，增加了地方经济建设支出。^①结合转移支付理论与我国的政策实践，本文将专项转移支付的影响路径归纳为四大命题，并提出实证需要进一步解决的问题，也即：地方经济建设支出的增加是否存在“挤占效应”，即通过“挤占”其他领域的财政支出，间接影响该领域专项转移支付的带动作用；同时，本文亦探究在专项转移支付配套机制下，收入效应、配套效应与挤占效应的综合作用最终将如何影响专项转移支付的实际效果。

命题一：影响专项转移支付效果的直接途径为“收入效应”，即中央政府将专项资金拨付给地方政府，增加了地方专项财政收入，从而增加了地方的专项支出。

专项转移支付对地方公共支出具有直接的“收入效应”，即来自上级的专项拨款为地方政府提供了更多的可用财政资源，相应地提高了特定领域的公共服务水平，此时，专项转移支付发挥了收入效应。公共财政领域的大量实证文献证实了专项转移支付对支出规模具有“粘蝇纸效应”(flypaper effect)，即获得专项转移支付的地方政府更倾向于增加地方的专项支出。尽管从理论上来说，专项转移支付具有激励效应，专项拨款对其他财政支出来源应当不存在挤出(crowding-out)，从而对地方政府决策产生中性影响(Smart, 2007)，但根据“粘蝇纸效应”，居民收入增加1单位，地方公共支出增加0.02—0.05个单位，而转移支付增加1单位，公共支出增加接近甚至超过1个单位(Hines和Thaler, 1995)。实证研究进一步说明了我国的转移支付同样具有粘蝇纸效应，是促进地方公共支出增长的重要因素(范子英和张军, 2010; 付文林和沈坤荣, 2012)。同时，有关专项转移支付效应的研究表明，当收入效应起主导作用时，专项转移支付会同时提高其他领域的公共产品与服务消费水平，进而带动地方财政支出的增加(Shah, 1985、1988和1989)。

命题二：专项转移支付资金使用过程中普遍发生的配套机制，间接影响了专项转移支付带动地方财政支出的实际效果。

从转移支付的理论研究角度来看，专项转移支付基于特定用途或特定条件，为政府特定目标提供有条件的激励，依据配套条件(matching)可划分为配套性专项转移支付与非配套性专项转移支付，配套性专项转移支付要求获得专项拨款的地方政府利用自身财力配套一定比例的支出(Wildasin, 1991; Bucovetsky, 1998)。配套制度被广泛应用于各国财政转移支付实践中，例如，

^① 中央对地方专项转移支付项目中，“基建支出”是用于生态保护、救灾应急、科技创新、保障安居等公共事业专门配套的基础设施建设投资，同时大量有关配套政策与配套设施的政策文本也表明，这部分用于“配套”的支出，可以归为地方经济建设支出。

Moffitt(1984)发现美国联邦政府拨款虽然不存在“粘蝇纸效应”,但许多专项拨款隐含了资金配套要求,因此会影响地方支出行为。美国财政转移支付的主要方式为整块拨款,属于有条件的转移支付,需要各州和地方政府提供配套资金。加拿大联邦政府会向省政府提供一些小额的用于特定领域或用途的专项转移支付,这些转移支付通常要求省政府提供配套资金。日本财政转移支付绝大部分要求地方政府进行资金配套,大多用于公路、桥梁、河坝、港口、贫困者住房工程和义务教育等。

在我国,中央政府在向地方政府拨付转移支付资金时,同时要求地方政府拿出一部分资金予以配套,用以共同承担某些项目的建设(肖更生和郑贵华,2002)。配套作为转移支付体系下的一种辅助制度,这使中央与地方财政之间得以建立高度关联的关系,有助于克服地方政府对中央财政转移的依赖思想,积极参与项目落实和资金有效利用。对中央政府而言,通过强化地方配套来实施有条件的转移支付,可以引导地方政府积极提供中央政府所规定和强调的基础性公共服务或产品,激励地方政府参与中央所认定重要公共问题的治理中(刘圣中等,2013)。由于配套机制的普遍存在,中央与地方政府在公共服务与产品提供过程中的互动关系,间接地带动和影响了地方财政支出。地方政府通过在科教文类、农林水类、社保医疗类和经济建设类等财政支出领域全方位地投入“配套资金”,一方面将中央专项转移支付项目的资金落实到地方目标领域,另一方面将地方财政资金以“配套资金”的形式跟随中央专项资金投入到目标领域,由此形成地方专项支出,对地方财政的支出结构产生一定影响,并通过中央与地方政府在资金分配、绩效评价等方面的互动关系,间接影响了专项转移支付带动地方财政支出的实际效果。

命题三:我国专项转移支付在“配套效应”的基础上产生了“挤占效应”,如科教文类专项通过配套设施和配套政策,变相增加了地方经济建设支出,从而挤占了地方科教文支出。

随着我国转移支付领域“专项一般化”的改革,中央政府对地方政府实行配套资金的要求发生了转变,从过去要求地方严格按照项目资金管理办法的规定进行一定比例的“资金配套”,到如今给予省级政府更大的自由裁量权:按照“中央引导、省级统筹”的原则,由省级政府将中央财政资金与地方财政配套资金相结合进行统筹分配。为提高专项资金使用的规范性、安全性和有效性,省级政府会同地级政府统一建立相关的配套机制与基础配套设施,将原来的“一盘散沙”转变为“突出重点,统筹兼顾”。我国专项转移支付中配套机制的特殊性在于:通过地方政府建立的一系列相关配套机制和基础配套设施,使原定于投入某一领域的部分专项资金转而投入到经济建设领域,变相地增加了地方经济建设类专项支出。通过改变地方财政的原有支出结构,挤占了原专项资金涉及领域的地方专项支出。作用于原定领域的专项转移支付在“配套效应”的基础上进一步产生了资金的“挤占效应”。

本文选取科教文类专项转移支付项目中的学前教育发展项目作为案例,进一步阐明配套效应与挤占效应的作用机制。学前教育发展项目要求地方为扩大资源建立配套制度,^①通过一系列基础配套设施和配套政策的实施,使原本应投入到科教文类专项转移支付中的资金,转而投入到经济建设领域,变相增加了地方经济建设类专项支出,从而挤占了原专项拨款涉及领域的地方专项支出,在专项转移支付“配套效应”的基础上产生了“挤占效应”(见图1)。由于学前教育发展项目涉及的类别分类繁多,每一类资金都要求出具具体的管理办法,地方实际执行时,难以根据实际情况的变化进行有效调剂。为确保资金的有效利用,省级政府统筹出台了一系列配套政策,如设立公办幼儿园建设补助经费、建立“建设类”补助资金;在农村和城乡结合部新建、改

^① 财教[2015]222号《中央财政支持学前教育发展资金管理办法》。

扩建公办幼儿园等基本建设项目。地方建立实施薄弱学校改造补助资金支持的校舍及设施建设类等基本建设项目作为配套设施要求,同时与地方实施的其他配套制度,如农村义务教育经费保障机制的校舍维修改造长效机制、中西部农村初中校舍改造工程等相互衔接。^①

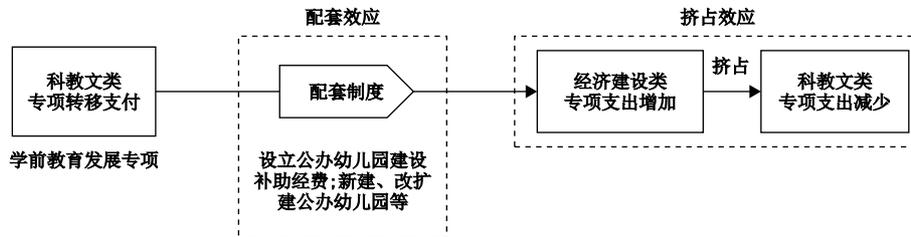


图1 科教文类专项转移支付的配套效应和挤占效应

命题四:专项转移支付类别属性的不同,使得科教文类与农林水类专项转移支付分别依据“因素法”与“项目法”确定资金分配与配套机制,从而对专项转移支付的实际效果产生影响。

我国专项转移支付通过收入效应的直接途径、配套效应与挤占效应叠加的间接途径共同作用于地方专项支出,但由于在社会性专项(以科教文类为例)与经济性专项(以农林水为例)在资金分配与配套机制中具有不同的运行逻辑,最终导致专项转移支付的综合效果具有明显差异。对社会性专项来说,省级政府通常会采取“因素法”,按照区域因素、基础因素、投入因素、管理创新因素等对中央拨付的专项转移支付资金分解下达给地级政府,并要求地级政府依据专项资金配套使用的要求建立相关配套制度和基础配套设施。对经济性专项来说,省级政府通常会采取“项目法”,按照“自下而上申报,自上而下审批”的方式,综合考虑地级政府申报的项目条件,自行确定对地级政府分配专项资金的具体办法,并鼓励地级政府创新项目投资运营机制,建立相关配套制度和基础配套设施。

在专项转移支付的资金分配方面,由于科教文类专项与农林水类专项基本属性的差异,导致其在省级向地级层面分配资金的方式存在显著差异。具体来说,对科教文体类、社保就业与卫生健康类等社会性支出而言,由于大部分属于外部性强的公共设施与公共品投入,在我国现行的财政分权和基于政绩考核的锦标赛制模式下,地方政府进行配套的激励较低,属于“冷板凳”。为将此类专项资金下达到地市,省级政府通常会采取“因素法”对专项转移支付资金进行分解下达,^②各地(市)级政府及相关部门需“无条件”接受省级政府专项补助资金的分配,并依据项目管理办法实行相应“配套”。而对经济建设类、农林水类等经济性支出而言,地方政府通常拥有较强的支出偏好,更愿意接受专项配套的要求,以此参与到此类有利于政绩考核的项目中来,因此,省级政府通常会采取“项目法”接纳地(市)政府及相关部门“主动”上报的项目,并通过筛选将符合要求的项目纳入项目库,再通过评估和审查项目库中的项目,择优确定拟扶持项目和资金数额。^{③④}经济性支出类项目与社会性支出类项目中各自所拥有的配套机制的差异影响了本领域专项转移支付的“配套效应”,从而对专项转移支付的实际效果产生影响。

① 政策来源:京财教育[2017]2566号文、晋财预[2018]70号文、辽财教[2018]609号文、闽财教[2018]41号文、桂政办发[2014]34号文、川财教[2016]180号文等。

② 藏财教字[2017]75号《西藏自治区中小学幼儿园教师国家级培训计划专项资金管理办法》。

③ 国农办[2018]5号《关于规范和加强农业综合开发部门项目管理的指导意见》。

④ 财建[2011]266号《“十二五”期间城镇污水处理设施配套管网建设项目资金管理办法》。

三、实证策略

(一) 总体实证策略

在上文专项转移支付的中国情境与理论机制的基础上,本文具体以2016—2018年的各省财政预决算数据为例,以“**A类专项转移支付带动A类专项支出**”的路径为研究对象,实证研究专项转移支付通过两条路径影响地方专项支出:(1)收入效应:专项转移支付资金直接转化为地方的专项支出,无论在转移支付理论还是在实践中,转移支付都具有收入效应;(2)配套效应与挤占效应:专项转移支付资金的拨付同时要求地方配套政策与设施的完善,由此势必要求地方经济建设支出的增加,在地方财政支出总量一定时会改变地方政府的支出结构,从而挤占了其他领域的专项支出,即产生挤占效应。^①为了验证收入效应与挤占效应同时在专项转移支付资金分配中发挥作用时的权衡取舍关系(Trade-off),本文借助主回归与辅助回归进行了分析。首先,运用面板固定效应回归分析专项转移支付对同项支出的直接带动作用;其次,通过安慰剂检验,分析专项转移支付对其他类别支出的替代性带动作用。至此,实证回归可以初步解释“专项转移支付如何带动地方专项支出”这一核心命题。见图2。

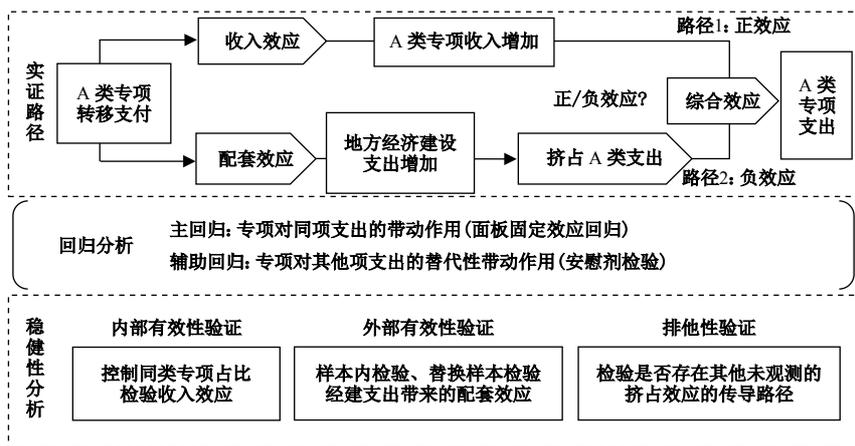


图2 总体实证分析策略

在稳健性分析中,本文主要对实证结果的内部有效性、外部有效性和排他性进行检验。首先,将同类专项转移支付占一般公共预算支出占比作为控制变量加入基准回归,检验各类专项对同类专项支出的带动作用有无显著性变化,如控制同项支出占比之后,专项的带动作用明显增强,则说明专项转移支付的收入效应是显著存在的。其次,验证配套效应存在的前提是证明各类地方支出之间存在显著的“此消彼长”关系。为此,本文不仅运用样本内(2016—2018年)的数据验证了各项支出占比之间的关系,而且替换样本(1993—2000年)后采用面板固定效应回归检验了该结论的稳健性。最后,在识别配套效应的存在之后,为了检验是否存在其他未观测的中介传导路径,证明经建支出对其他类别专项支出的挤占效应的存在,本文将经济建设支出占比、人均经济建设支出同时作为控制变量,考察了基准回归中专项对同项支出带动作用的显著性变化情况,如若增加经济建设控制变量后,原基准回归的带动作用不再显著,则说明通过经建支出的

^① 由于地方财政支出规模存在扩张的趋势,同时各类财政支出也会随之扩张,为了避免这一趋势因素对实证结果的影响,本文将不同类型的专项支出占比作为控制变量加入回归,即在地方财政支出总量一定时,刻画地方财政支出结构的变化影响,进而刻画由于专项转移支付的配套效应引起的挤占效应。

配套带动效应是稳健存在的。

(二)数据来源与描述性统计

本文主要使用2016—2018年全国31个省(市)的专项转移支付收入和一般公共预算支出决算数据来检验专项转移支付的效果。全面收集了“中央对地方转移支付管理平台”自2016年以来公布的101项专项转移支付的省级资金分配数据,为了确保数据的一致可比,剔除部分专项转移支付项目缺失值后,最终保留了各省(市)从中央均取得收入的64项专项转移支付。^①截至本文写作,2018年地方财政决算数据尚未公开,因此选取了2016—2017年全国各省(市)的财政决算数据和2018年的财政预算数据。在清理基础数据的基础上,本文将专项转移支付项目归入政府一般公共预算支出类别,为便于实证研究,进一步划分为四大类专项支出:科教文类、社保医疗类、经济建设类和农林水类。

现有实证文献在测度转移支付对地方支出的效应时,主要采取两类数据指标:一是转移支付总量(一般性转移支付或专项转移支付)对地方某项支出占总支出比重的影响;二是衡量人均转移支付对地方人均支出的影响(付文林和沈坤荣,2012;杨良松,2016)。“支出占比”指标能够直接反映地方专项支出的结构,但“地方人均支出”指标更能体现地区经济与人口发展状况,有助于度量地方专项支出通过专项转移支付对公共服务受益人口的实际使用效果。为了同时度量两种支出类指标的影响,同时考虑到中央对地方进行转移支付的规模与结构,可能会受到地方的支出水平的影响,因此本文将“支出占比”指标作为控制变量,将“地方人均支出”指标作为被解释变量。

在对主要变量进行统计的基础上,^②本文还对地方不同类别支出之间的相关性进行了描述性分析。由于2016—2018年的数据样本有限,本文还利用1993—2000年《全国地市县统计资料》中的303个地级市数据分析了不同类别地方支出之间的相关关系。^③图3左显示的是科教文支出与经济建设支出的关系,图3右显示的是农林水支出与经济建设支出的关系。通过二次函数拟合结合显示,科教文支出与经济建设支出呈现较为明显的负相关关系,而农林水支出与经济建设支出的关系为正相关。

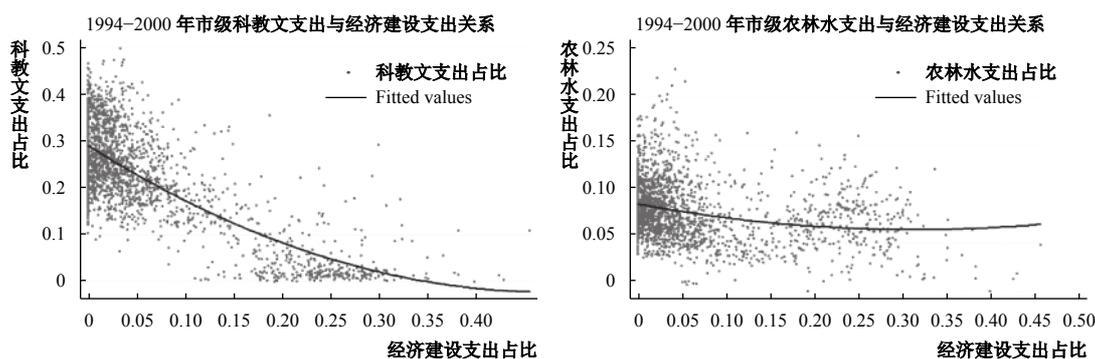


图3 1994—2000年科教文支出、农林水支出与经济建设支出的关系散点图

① 为了便于度量同等水平下专项转移支付对省级支出的影响,保留了所有省市均收到资金的专项转移支付项目,剔除部分省市收到资金、下达资金为负数(如结转资金递减当年支出)等特殊数据。

② 由于篇幅有限,主要变量的描述性统计省略。

③ 《全国地市县统计资料》与2016—2018年的一般公共预算统计口径不同,本文对地市级的财政支出分类为:科教文类、行政管理类、经济建设类、农林水类,由于1993年的支出数据存在异常值,故剔除了该年的数据。

四、实证结果与稳健性分析

(一)主回归分析

在基准模型中,本文以各类人均支出为被解释变量,对应的人均专项转移支付为核心解释变量进行面板固定效应回归,验证专项转移支付的综合效应。以科教文类为例,本文构建的计量模型为:

$$per_Edu_{it} = \alpha + \beta_0 \times tper_Edu_{it} + \beta_1 \times X_{it} + \mu_i + \eta_t + \xi_{it} \quad (1)$$

其中:模型被解释变量 per_Edu_{it} 代表第*i*省第*t*年的人均科教文支出, $tper_Edu_{it}$ 代表该省当年取得的人均科教文类专项转移支付收入。 X_{it} 表示除了人均专项转移支付收入以外的控制变量集合,主要包括对应支出占比、人均GDP、居民人均可支配收入、城市人口密度、固定资产投资占GDP比重等。 μ_i 表示省(市)的固定效应, η_t 表示年份的固定效应, ξ_{it} 表示误差项。

实证结果显示(见表1),人均科教文类与社保医疗类专项转移支付显著降低了对应的科教文类人均支出与社保医疗类人均支出,而人均经济建设类与农林水类专项转移支付则显著增加了对应的经济建设类人均支出和农林水类人均支出。回归结果基本验证了本文的猜想,即专项转移支付对同项支出具有直接影响,但影响路径不是单纯地由收入效应所决定。专项转移支付对地方专项支出的带动作用具有更为复杂的传导机制:由收入效应、配套效应及挤占效应共同作用之后的综合效应最终决定其支出带动作用。具体而言,人均专项转移支付与对应的人均专项支出进行实证回归,得出的结论无法对专项转移支付对地方支出的带动作用给出兼具一般性与一致性的解释。例如,现有研究对教育专项的带动作用并未达成一致。张光(2006)通过实证研究2000年浙江、湖北和陕西3省的县乡级财政数据,发现3省的转移支付有效增加了县乡财政的教育支出;而杨良松(2016)基于2001—2006年的全国地级数据研究发现,总转移支付并未增加教育支出或实际效果更小,而专项转移支付显著减少了教育支出的比重。本文认为,在直接考察对应的专项带动作用的基础上,还需要研究不同类别的专项效应差异背后的原因。从地方支出分类来看,科教文类与社保医疗类属于社会性支出,而经济建设类与农林水类属于经济性支出,地方支出的基本属性不同,在一定程度上决定了专项转移支付的影响路径与效应不同。本文在后文的实证中具体考察了这一问题。

表1 各类人均支出与对应人均专项转移支付的关系(面板固定效应回归)

解释变量	科教文类	社保医疗类	经济建设类	农林水类
对应人均专项转移支付	-20.447** (0.019)	-0.800*** (0.000)	1.129*** (0.000)	0.391* (0.075)
对应支出占比	-4.149 (0.993)	54.658 (0.938)	-40.689 (0.831)	0.836 (0.145)

注: *、**和***分别代表0.1、0.05和0.01的显著性水平,括号内为P值,下同。限于篇幅,控制变量的系数报告省略。

(二)辅助回归分析

考虑到专项转移支付可能会影响到地方财政的支出结构,本文还进一步分析了某类人均专项转移支付对其他类人均地方支出的交叉影响。比如,经济建设类专项不但直接影响地方的经济建设支出,还可能与科教文支出存在显著的统计关系。换言之,如果将模型中的被解释变量由人均经济建设支出替换为人均科教文支出,此时,人均经济建设类专项转移支付的估计系数是显著的,那么本文有理由猜想:人均专项转移支付对人均支出的影响,不是简单对应的“带动”或者“抑制”作用,而是通过更为复杂的传导机制来实现的。本文采用安慰剂回归检验,即替换被

解释变量的回归方法考察了这一影响。以经济建设类专项对科教文支出的交叉影响为例，本文构建的计量模型为：

$$per_Edu_{it} = \alpha + \beta_0 \times tper_Eco_{it} + \beta_1 \times X_{it} + \mu_i + \eta_t + \xi_{it} \quad (2)$$

其中：模型被解释变量 per_Edu_{it} 代表第 i 省第 t 年的人均科教文支出， $tper_Eco_{it}$ 代表该省当年取得的人均经济建设类专项转移支付收入。 X_{it} 表示除了人均专项转移支付收入以外的控制变量集合，主要包括对应支出占比、人均 GDP、居民人均可支配收入、城市人口密度、固定资产投资占 GDP 比重等。 μ_i 表示省(市)的固定效应， η_t 表示年份的固定效应， ξ_{it} 表示误差项。

辅助回归结果如表 2 显示，科教文类与社保医疗类存在互为负效应的关系，即人均科教文类专项转移支付会造成社保医疗类人均支出的显著减少，而人均社保医疗类专项转移支付也会造成科教文类人均支出的显著减少。同样地，科教文类与社保医疗类专项转移支付也会导致经济建设类与农林水类人均支出的显著减少。这可能与地方支出的性质存在必然关系：社会性支出与经济性支出存在一定的此消彼长的关系。但值得注意的是，经济建设类专项转移支付显著带动了所有地方支出的增加。本文不禁提出疑问：专项转移支付是否通过经济建设专项转移支付与经济建设支出的传导作用之后，间接地对相应的地方支出产生了影响？本文在模型稳健性检验部分考察了这一传导机制。

表 2 各类地方人均支出与人均专项转移支付的交叉关系（安慰剂回归）

解释变量	科教文支出	社保医疗支出	经济建设支出	农林水支出
人均科教文类专项转移支付	-20.447** (0.019)	-31.503*** (0.001)	-10.602* (0.077)	0.391* (0.075)
人均社保医疗类专项转移支付	-0.428** (0.031)	-0.800*** (0.000)	-0.258* (0.057)	-0.485*** (-2.91)
人均经济建设类专项转移支付	1.066*** (0.004)	0.952** (0.029)	1.129*** (0.000)	1.207*** (4.05)
人均农林水类专项转移支付	0.285 (0.473)	0.663 (0.147)	0.146 (0.590)	0.958* (1.84)

注：*、**和***分别代表 0.1、0.05 和 0.01 的显著性水平。限于篇幅，控制变量系数报告省略。

综合以上实证结果，本文发现专项转移支付对同项支出的直接影响具有明显的差异，具体可将科教文类与社保医疗类视为社会性支出，专项转移支付并没有直接促进对应专项支出的增加；而经济建设类与农林水类则归属于经济性支出，专项转移支付直接带动了对应专项支出的增加。但前文机制与策略中提出的收入效应是否确实存在，还需要进一步的检验分析。在辅助回归分析中，两类社会性支出对彼此、经济建设支出存在显著的负向影响，但经济建设专项转移支付则对所有支出都产生了显著的正效应。经济建设支出是否扮演了专项转移支付带动机制的中介作用？下文进一步验证了经济建设支出的专项配套效应。

（三）模型稳健性检验

主回归与辅助回归部分实证检验了不同类专项转移支付对地方支出的带动作用具有明显差异，但无法证实专项转移支付通过经建支出的传导效应是否存在，进而说明专项转移支付是否通过经建支出的配套作用产生挤压效应，最终作用于对应的专项支出。因此，本文对收入效应的内部有效性，配套效应的外部有效性与挤占效应的排他性分别进行了稳健性检验。

1. 收入效应的内部有效性检验

根据前文提出的理论机制与实证策略，某类专项转移支付会直接带动地方的专项支出，因此，如果能够控制专项转移支付占一般公共预算支出的比重，那么带动作用应有显著提升。以科

科教文类为例,控制专项占比后,科教文类专项对相应的科教文支出的影响,构建如下计量模型:

$$per_Edu_{it} = \alpha + \beta_0 \times tper_Edu_{it} + \beta_1 \times X_{it} + \mu_i + \eta_t + \xi_{it} \quad (3)$$

其中:模型被解释变量 per_Edu_{it} 代表第*i*省第*t*年的人均科教文支出, $tper_Edu_{it}$ 代表该省当年取得的人均科教文类专项转移支付收入。 X_{it} 表示除了人均专项转移支付收入以外的控制变量集合,主要包括对应支出占比、对应专项占比、人均GDP、居民人均可支配收入、城市人口密度、固定资产投资占GDP比重等。 μ_i 表示省(市)的固定效应, η_t 表示年份的固定效应, ξ_{it} 表示误差项。

表3进行了两种回归结果的比较。模型(1)为主回归下的结果,模型(2)加入了对应专项占比的控制变量后再次回归,结果显示,科教文类与社保医疗类专项转移支付的负效应显著降低,农林水类专项转移支付的正效应显著增强。主回归分析得出的人均专项转移支付对相应的人均专项支出的综合效应可能为正向的促进作用,也可能为负向的抑制作用。原因在于,专项转移支付的直接收入效应为正,而专项转移支付的配套与挤占效应为负,在加入了专项占比的控制变量,即控制了一部分负向的配套与挤占效应之后,再次回归得到的综合带动效应显著提高,由此证实了通过专项转移支付带动地方专项收入的净效应——收入效应是存在的,即专项转移支付的收入效应能够直接带动相应支出水平的提升。

表3 控制专项占比后各类人均支出与对应人均专项转移支付的关系(面板固定效应回归)

解释变量	科教文支出		社保医疗支出		经济建设支出		农林水支出	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
对应人均专项转移支付	-20.447** (0.019)	-16.695** (0.048)	-0.800*** (0.000)	-0.625* (0.006)	1.129*** (0.000)	1.101*** (0.000)	0.391* (0.075)	0.691*** (0.001)
对应支出占比	-4.149 (0.993)	1 298.295** (0.063)	54.658 (0.938)	821.081 (0.287)	-40.689 (0.831)	732.204* (0.065)	0.836 (0.145)	4.273*** (0.000)
对应专项占比		-7 918.228** (0.018)		-900.168** (0.031)		-2 649.22** (0.028)		-5.314*** (0.000)

注:*,**和***分别代表0.1、0.05和0.01的显著性水平。限于篇幅,控制变量系数报告省略。

2. 配套效应的外部有效性检验

上文验证了由于专项转移支付收入效应的存在,专项转移支付资金能够直接带动专项支出的显著提升,但是本文实证检验的结果是:科教文类与社保医疗类专项对相应专项支出仍然是负效应。本文基于我国转移支付的政策文本提出了一致的理论分析框架,认为收入效应与配套效应会同时发生作用。专项转移支付资金的拨付通常要求地方配套政策与设施的完善,由此势必要求地方经济建设支出的增加,从而压缩其他领域的支出。为了解释这一现象,本文实证检验了配套效应存在的重要前提——各类地方专项支出之间存在显著的“此消彼长”关系,由此说明由于经济建设支出作为配套设施的增加,可能会挤压科教文等领域的支出。见图4。

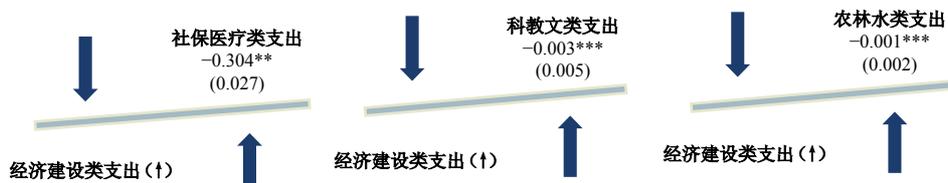


图4 经济建设支出与其他专项支出的“此消彼长”关系

注:*,**和***分别代表0.1、0.05和0.01的显著性水平。

首先,利用2016—2018年的31省(市)一般公共预算支出数据进行静态面板固定效应回归,结果显示,科教文支出占比与农林水支出占比显著地互为负效应,即一方支出占比增加会造成

另一方支出占比的减小；社保医疗支出占比与经济建设支出占比也具有类似的此消彼长的关系。其次，为了进一步验证不同地方支出相关关系的稳健性，本文利用 1993—2000 年《全国地市县统计资料》中的 303 个地级市的支出数据进行回归，^①结果显示：科教文类人均支出与经济建设类人均支出显著地互为负效应；农林水支出与经济建设类占比显著地互为负效应。对本文重点关注的经济建设支出带来的配套效应，实证检验了经济建设支出可能对科教文支出、社保医疗支出、农林水支出均产生一定的负向挤压作用。

3. 挤占效应的排他性检验

结合上文的实证回归与检验可知，经济建设支出与科教文、社保医疗支出、农林水支出均存在显著的“此消彼长”关系，由此验证了经济建设支出的配套效应的存在。特定的专项转移支付，是否只通过地方经济建设支出来挤压对应的地方支出？专项转移支付通过收入效应与挤压效应的综合作用，最终如何影响对应的专项支出？下文进行了挤占效应的排他性检验，并解释了收入效应与挤压效应的具体权衡机制。具体而言，将经济建设类人均支出与经济建设支出占比同时作为控制变量，若特定专项转移支付对相应的专项支出的影响由显著变为不显著，则说明当且仅当配套效应通过增加经济建设专项支出，影响该类专项支出。

在基准模型的基础上，本文将“人均经济建设支出”和“经济建设支出占比”同时作为各类地方人均支出与对应人均专项转移支付回归的控制变量，以科教文类为例，控制经济建设支出占比和人均经济建设支出后，科教文类专项对相应的科教文支出的影响，构建如下计量模型：

$$per_Edu_{it} = \alpha + \beta_0 \times tper_Edu_{it} + \beta_1 \times X_{it} + \mu_i + \eta_t + \xi_{it} \quad (4)$$

其中：模型被解释变量 per_Edu_{it} 代表第 i 省第 t 年的人均科教文支出， $tper_Edu_{it}$ 代表该省当年取得的人均科教文类专项转移支付收入。 X_{it} 表示除了人均专项转移支付收入以外的控制变量集合，主要包括对应支出占比、人均经济建设支出、经济建设支出占比、人均 GDP 、居民人均可支配收入、城市人口密度、固定资产投资占 GDP 比重等。 μ_i 表示省(市)的固定效应， η_t 表示年份的固定效应， ξ_{it} 表示误差项。

结果显示，人均社保医疗类专项转移支付对社保医疗类人均支出仍然为显著的负效应，而科教文类与农林水类专项转移支付则对相应支出的效应由显著变为不显著，表 4 报告了科教文类与农林水类的回归结果，其中模型(3)为基准模型回归结果，模型(4)为加入经济建设支出相关控制变量之后的回归结果。

表 4 科教文类与农林水类人均专项转移支付与对应支出的关系（加入经济建设控制变量）

解释变量	科教文类		农林水类	
	(3)	(4)	(3)	(4)
对应人均专项转移支付	-20.447** (0.019)	-6.872 (0.112)	0.391* (0.075)	-0.004 (0.971)

注：*、**和***分别代表 0.1、0.05 和 0.01 的显著性水平。控制变量系数报告省略。

最后，本文用表 5 总结了收入效应与挤压效应发挥综合作用时，专项转移支付对相应专项支出的作用路径。至此，本文的实证回归及稳健性检验揭示了两种效应的权衡机制，实证结果验证了转移支付对专项支出作用的理论机制的存在性。当专项转移支付的收入效应大于挤压效应时，专项转移支付会显著带动相应专项支出的增加，本文实证检验了农林水类专项转移支付在

^① 由于《全国地市县统计资料》与 2016—2018 年的一般公共预算统计口径不同，本文对地市级的财政支出分类为：科教文类、行政管理类、经济建设类、农林水类，为了检验本文实证结果的稳健性，主要考察了除行政管理类外的其他 3 类地方支出的相关关系。

经建支出的配套作用下,仍然显著促进了地方农林水支出的增加。当专项转移支付的挤压效应大于收入效应时,由于经济建设的配套支出增加,相应的专项支出会显著减少,本文实证检验了科教文类专项转移支付在经建支出的配套作用下,显著挤压了地方科教文类的支出水平。

表 5 两种效应权衡下的专项转移支付带动作用

专项转移支付类别	专项支出类别	专项配套效应	两种效应权衡	综合带动作用
科教文类专项转移支付	科教文支出	经建支出增加	挤占效应>收入效应	显著负效应
农林水类专项转移支付	农林水支出	经建支出增加	收入效应>挤占效应	显著正效应

上述模型的稳健性分析,证明了我国专项转移支付对地方支出的带动作用是通过“配套经济建设设施”的方式实现的,但是科教文类与农林水类专项转移支付的带动作用恰好相反,本文认为可以从两方面予以解释。首先,从共同事权支出责任划分的角度看,本文认为专项转移支付对地方支出从“配套资金”要求转变为“配套设施”要求,本质上体现了中央对基本公共服务配套的设施承担了相应的支出责任,体现为中央对经济建设专项转移支付的增加。科教文支出作为一种社会性支出,属于基本公共服务的范畴,中央政府安排科教文支出的目的是促进地方基本公共服务的均等化,这就要求中央政府合理划分中央与地方在基本公共服务共同事权上的支出责任,具体体现为:地方减少科教文类的直接支出,而相应地配套部分地方经济建设支出,辅助完成基本公共服务的提供。而农林水作为经济性支出的一种,该类专项转移支付的安排主要考虑受益和效率原则,地方政府通过加大政府支出来改善农业生产与发展环境,对地区经济发展具有直接的正向激励作用,因此体现为“配套设施”同时带动了地方的经济建设支出与农林水支出。其次,从地方支出的功能分类来看,社会性支出与经济性支出对地方政府支出偏好的影响是不同的。对科教文类社会性支出而言,由于大部分属于外部性强的公共设施与公共品投入,在我国财政分权和基于政绩考核的竞标赛制模式下,地方政府进行配套的激励较低,上级政府采取“因素法”,通过一定的权重与计算公式对专项转移支付资金进行分解下达,各地方政府需“无条件”接受上级政府专项补助资金的分配,并依据项目管理办法实行相应“配套”。而对农林水类等经济性支出来说,地方政府通常拥有较强的支出偏好,通过“主动”上报项目获得相应的专项资金补助,更愿意接受专项配套的要求。经济性支出类项目与社会性支出类项目中的实际配套机制的差异影响了对应领域的专项“配套效应”,在配套机制的作用基础上对专项支出进一步产生了挤占,从而对专项转移支付的综合实际效果产生差异化的影响。

五、结论与政策建议

专项转移支付的效果评估是学界、政府与社会关注的重大问题。本文运用我国 2016—2018 年全国 31 个省(市)的专项转移支付收入和一般公共预算支出决算的面板数据,实证检验了专项转移支付的收入效应、配套效应和挤占效应的存在性。回归分析结果表明,科教文类与社保医疗类专项转移支付显著降低了对应的科教文支出和社保医疗支出,而经济建设类与农林水类专项转移支付则显著增加了对应的经济建设支出和农林水支出。同时,基于地方支出的不同基本属性,四类专项转移支付之间具有不同的影响路径与效应:唯有经济建设类专项转移支付显著增加了其他三类专项支出,而科教文类与社保医疗类之间存在互为负效应的关系,科教文类与社保医疗类专项转移支付也会导致经济建设与农林水支出显著减少。总体而言,本文探究了转移支付资金在地方政府支出中发挥的带动作用,中央对地方基本公共服务领域的专项补贴通过不同的传导机制带动了地方在基本公共服务领域的支出水平。其中,专项转移支付通

过“配套经济建设设施”的方式,以经济建设支出为传导,间接影响了相应的地方专项支出,但基于地方政府具有不同的支出属性偏好,科教文类与农林水类的专项转移支付具有相反的带动作用:当挤占效应大于收入效应时,科教文类专项转移支付通过带动经济建设支出,降低了地方的科教文支出;而当收入效应大于挤占效应时,农林水类专项转移支付在经济建设支出的带动下提高了地方的农林水支出。

本文对进一步完善专项转移支付的资金拨付、提高专项资金使用绩效水平以及促进基本公共服务均等化等具有一定的理论和现实启示意义。首先,各级政府应按照科目资金分类、预算级次与部门分类推进财政专项资金的统筹使用,由“重支出”向“重绩效”转变,中央侧重加强专项项目的绩效与监管,建立专项资金的绩效评价结果与预算安排和政策调整的挂钩机制,完善专项资金使用绩效与政策实施效果的支出预算与监管。其次,地方政府应推进科技、教育、农业、节能环保等不同领域的资金统筹使用,对科教文类科目资金,按照事权与支出责任相匹配的原则,优化各级政府资金支出方向,重点关注地区间财力协调与区域间科教文事业均衡发展。同时,省级政府应当加强科教文类项目库建设和管理,统筹组织、指导协调相关管理工作,督促下级政府及相关部门将专项资金落实到项目;对涉农资金、节能环保资金等进行专项优化整合,突出其专项资金的创新管理机制。最后,统筹协调中央基建投资、中央科技资金等专项资金,由中央统一预算分配权;在不改变专项资金类级科目基本用途的基础上,加大地方政府对专项资金分配、专项项目确定和相关配套机制的规范和建设方面的自主权,继续清理整合作用相近的专项转移支付,促进部门内部、部门之间的专项资金统筹使用。

主要参考文献:

- [1]范子英,张军. 粘纸效应:对地方政府规模膨胀的一种解释[J]. 中国工业经济,2010,(12): 5-15.
- [2]付文林,沈坤荣. 均等化转移支付与地方财政支出结构[J]. 经济研究,2012,(5): 45-57.
- [3]贾俊雪,郭庆旺,高立. 中央财政转移支付,激励效应与地区间财政支出竞争[J]. 财贸经济,2010,(11): 52-57.
- [4]贾晓俊,岳希明,王怡璞. 分类拨款、地方政府支出与基本公共服务均等化——兼谈我国转移支付制度改革[J]. 财贸经济,2015,(4): 5-16.
- [5]廖楚晖. 政府教育支出区域间不平衡的动态分析[J]. 经济研究,2004,(6): 41-49.
- [6]刘圣中,曾明,谭笑宇. “钓鱼”与“反钓鱼”——配套性转移支付过程中的博弈[J]. 新视野,2013,(1): 43-48.
- [7]刘怡,刘维刚. 转移支付对地方支出规模影响——来自全国县级面板数据的证据[J]. 经济科学,2015,(2): 58-69.
- [8]宋小宁,葛锐. 地方基建投资热的财政转移支付原因——基于纵向税收竞争理论的分析[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2014,67(4): 117-123.
- [9]肖更生,郑贵华. 财政与金融[M]. 北京:中国人民公安大学出版社,2002.
- [10]杨良松. 转移支付增加地方教育支出了吗——基于2001-2009年地级数据的研究[J]. 清华大学教育研究,2016,(3): 74-84.
- [11]张光. 转移支付对县乡财政教育支出的影响——以浙江、湖北、陕西为例[J]. 教育与经济,2006,(2): 29-32.
- [12]Boadway R. Intergovernmental transfers: Rationale and policy[A]. Ahmad E, Brosio G. Handbook of multilevel finance[C]. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015.
- [13]Bucovetsky S. Federalism, equalization and risk aversion[J]. Journal of Public Economics, 1998, 67(3): 301-328.
- [14]Hines J R, Thaler R H. The flypaper effect[J]. Journal of Economic Perspectives, 1995, 9(4): 217-226.
- [15]Moffitt R A. The effects of grants-in-aid on state and local expenditures: The case of AFDC[J]. Journal of Public Economics, 1984, 23(3): 279-305.

- [16]Shah A. Provincial transportation grants to Alberta cities: Structure, evaluation, and a proposal for an alternate design[J]. *Quantity and Quality in Economic Research*, 1985, (1): 59–108.
- [17]Shah A. An empirical analysis of public transit subsidies in Canada[J]. *Quantity and Quality in Economic Research*, 1988, (2): 15–25.
- [18]Shah A M C. A linear expenditure system estimation of local fiscal response to provincial transportation grants[J]. *Journal of Applied Economics & Policy*, 1989, (9): 150.
- [19]Smart M. The incentive effects of grants[A]. Boadway R W, Shah A. *Intergovernmental Fiscal Transfers*[C]. Washington: Banco Mundial, 2007.
- [20]Wildasin D E. Income redistribution in a common labor market[J]. *The American Economic Review*, 1991, 81(4): 757–774.
- [21]World Bank. *China-national development and sub-national finance: A review of provincial expenditures*[R]. Washington, DC.: World Bank, 2002.

Does Intergovernmental Transfer Payment Stimulate the Local Special Expenditure? A Theoretical Mechanism and Its Empirical Test Based on Documents and Provincial and Municipal Data

Yao Dongmin, Li Jing, Chen Yijing

(Center for China Fiscal Development, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China)

Summary: This paper divides both the provincial specific transfer payment and the general public budget expenditure into four categories: science & education, social security & medical care, economic construction, and agriculture, which is based on the documents of China's specific transfer payment. Then it uses the provincial and municipal panel data to verify the mechanism of the specific transfer payment through the comprehensive trade-off of income effect, matching effect and crowding effect. The study finds that the specific transfer payments of science & education and social security & medical care significantly reduce the corresponding science & education expenditure and social security & medical care expenditure. While the specific transfer payments of economic construction and agriculture significantly increase the corresponding economic construction expenditure and agricultural expenditure. The specific transfer payment of economic construction also significantly stimulates the other three types of the local expenditure. There are different operational logics in the specific transfer payments of science & education and agriculture. When the crowding effect is greater than the income effect, the special transfer payment of science & education will stimulate the expenditure on economic construction while reducing the local expenditure on science and education. When the income effect is greater than the crowding effect, the specific transfer payment of agriculture will be driven by the economic construction expenditure and eventually increase the local agricultural expenditure.

Key words: intergovernmental transfer payment; income effect of transfer payment; economic construction expenditure; matching effect; crowding effect

(责任编辑 许 柏)