

“粘蝇纸效应”在我国政府间财政转移支付中的实证研究 ——基于一般性转移支付资金的研究*

余珊,丁忠民

(西南大学经济管理学院,重庆北碚 400716)

[摘要] 政府间财政转移支付目的在于提高全社会公共服务水平,并在此基础上实现全社会公共服务的均等化。一般性转移支付属于无条件补助,是我国目前最规范最客观的补助项目,也是提高地方财力,增强公共服务水平主要手段。用实证方法论证我国地方政府的公共支出与地方政府税收及所接受的一般性转移支付资金间的关系,可以看到:我国的一般性转移支付资金存在“粘蝇纸效应”,它在地方政府提供公共产品与服务上具有正负两种作用。

[关键词] 粘蝇纸效应;一般性转移支付;政府间转移支付制度

[中图分类号] F812.2 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1672-0598(2008)03-0061-04

一、我国政府间财政转移支付状况

政府间的财政转移支付制度已经成为世界众多国家财政平衡机制的组成部分,纵向的财政支付即中央与地方两级政府间的财政支付是调节中央与地方、地方与地方间财政能力的主要手段。而通过政府间的财政转移支付制度对财政能力调节的最终目标是实现地方间公共服务水平的均等化,即达到“公平”。但目前我国公共财政体制尚未建立完善,全国整体上公共产品和服务水平低,地区间差距大,在达到“公平”的目标前,应首先着眼于通过财政转移支付来增强地方政府的公共支出水平,即达到提高财政转移支付资金“效率”的目标。

我国1994年开始分税制的财政体制改革,同时,作为配套改革措施的政府间财政转移支付制度建立并逐步完善。我国的政府间财政转移制度主要是中央向地方资金的净转移,属于纵向财政转移支付模式。但建立之初我国没有推行标准化的转移支付制度,只是立足国情并借鉴成熟市场经济国家转移支付制度经验,制定了“过渡期财政转移支付办法”。

目前,中央对地方财政转移支付制度体系由财

力性转移支付和专项转移支付构成。一是财力性转移支付,是指为弥补财政实力薄弱地区的财力缺口,均衡地区间财力差距,实现地区间基本公共服务能力的均等化,中央财政安排给地方财政的补助支出。财力性转移支付资金由地方统筹安排,不需地方财政配套。目前财力性转移支付包括一般性转移支付、民族地区转移支付、县乡财政奖补资金、调整工资转移支付、农村税费改革转移支付等。二是专项转移支付,是指中央财政为实现特定的宏观政策及事业发展战略目标,以及对委托地方政府代理的一些事务进行补偿而设立的补助资金。地方财政需按规定用途使用资金。专项转移支付重点用于教育、医疗卫生、社会保障、支农等公共服务领域(国务院关于规范财政转移支付情况的报告,2007)。

其中,一般性转移支付是指上级政府为达到缩小地区间财力差距,实现地区间基本公共服务均等化的目标,对存在财力缺口的地区给予的补助,该项转移支付不规定具体用途,可自主安排使用,所以又称无条件转移支付。1995年至2001年无条件支付主要为“过渡性转移支付”,从2002年起正

* [收稿日期] 2008-04-01

[作者简介] 余珊(1981-),女,四川成都人,西南大学经济管理学院,硕士,助教,研究方向:财政税收。
丁忠民(1960-),江苏人,西南大学经济管理学院,硕导,研究方向:财政税收。

式改为“一般性转移支付”,各地区的拨付金额按各地标准财政收入和标准财政支出差额以及转移支付系数计算确定。用公式表示为:

某地区一般性转移支付额 = (该地区标准财政支出 - 该地区标准财政收入) × 该地区转移支付系数

凡标准财政收入大于或等于标准财政支出的地区,不纳入转移支付范围。此外,对难以按统一公式量化但又必须考虑的特殊因素,实施特殊转移支付。其中财政收支口径采用客观公正的“因素法”而非传统的、主观性强的“基数法”。

二、粘蝇纸效应

一般财政理论认为财政拨款分为三类:无条件的补助、配套补助与专项补助。专项补助,中央政府指定了资金使用方向,所以必然增加地方政府的公共支出水平,而配套补助则要求地方政府必须有配套资金拨付共同用于公共产品支出,从而扭曲了公共产品的价格,增加地方政府的公共支出,这种增加可能是不合理的,这两种类型的补助都具有替代效应。而无条件补助没有指定配套资金与使用方向,所以从理论上认为它对地方政府在公共支出提供上的促进作用与地方政府本身增加同水平的财政收入从而带来的公共支出水平是一样的,即产生收入效应。但“粘蝇纸效应”的存在则证实无条件补助同样具有替代效应。

“粘蝇纸效应”(Flypaper effect)是指中央政府拨付的钱会粘在它到达的地方部门,从而增加这个地方政府的支出,而增加的支出水平大于本地政府税收增加带来的地方政府公共支出水平。Gramlich(1977)指出地方居民的收入增加 1 美元,可使地方公共开支增加 0.05 ~ 0.1 美元,而 1 美元的中央补助将使地方公共开支增加 0.4 ~ 1 美元,后者的效应远大于前者,中央补助与地方居民收入对地方公共开支而言,是不可完全替代。这种现象被称作“粘蝇纸效应”,通俗地说,地方公共部门获得的中央补助趋于留在公共部门,地方政府获得的财力增加被以不恰当的比例运用于公共开支,而不是通过合理削减地方税收等形式让利于地方居民。

这个兴起不过 40、50 年的财政现象引起众多学者的兴趣,从政治、经济、社会等多角度研究它的原因,其中最具有典型代表的理论模型是基于财政幻觉(fiscal illusion)的“中位数选民模型”(median voter model, Oates)和“官僚主义作为模型”(bu-

reaucratic behavior model, Leviathan)。

三、实证分析

本文是基于承认我国一般性转移支付资金拨付客观合理的前提下,研究这种资金在我国是否存在“粘蝇纸效应”,效应作用力度多大,并对结果做分析。研究方法主要是用 Eviews 统计分析软件,通过对我们从 1995 年至 2006 年的一般性转移支付资金规模、地方税收规模、地方主要公共支出规模等时间序列数据做分析,当然由于转移支付制度正式在我国建立的时间不足 20 年,所以取得的样本少,可能会影响分析结果的正确性。

假设地方主要公共支出的资金主要来源于地方本级收入中的税收与中央拨付的一般性转移支付资金,“粘蝇纸效应”主要反映在补助增加带来的公共支出的增加大于本级税收增加所带来的公共支出的增加,所以数据为 1996 年至 2006 年每年比上一年增加额做时间序列数据,当然 2002 年作为“过渡期转移支付”向一般性转移支付过渡的一年,资金增加幅度大,数据面有点异常,但不影响整个分析,因此没有做剔除处理。由于由一般性转移支付和地方税收带来的公共支出数据无法统计,而配套转移支付与专项转移支付数据也难以采集,所以分析中的公共支出是地方政府全部的公共支出。

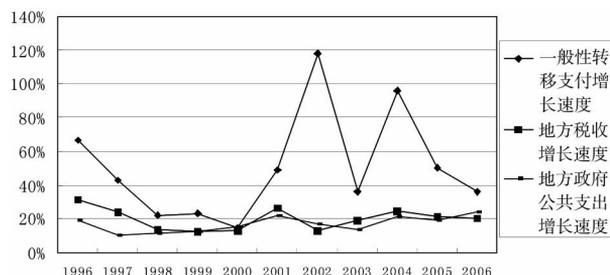


图 1: 1996 ~ 2006 年地方政府公共支出、地方税收水平、一般性转移支付资金的增长速度比较

注: 1. “一般性转移支付”数据来源于“中华人民共和国财政部网站: http://www.mof.gov.cn/news/20070212_3139_24058.htm《一般性转移支付规模持续扩大》;

2. “地方税收”数据来源于国家税务总局网站: <http://www.chinatax.gov.cn/n480462/n480498/n480887/index.html>;

3. “地方政府公共支出”是由地方财政总支出扣除以下几个项目: 1) 基本建设支出; 2) 挖潜改造和科技三项费用; 3) 增拨企业流动资金; 4) 对外援助支出; 5) 支援经济不发达地区支出; 6) 其他支出等。数据来源于历年《中国财政年鉴》。

绝对量上,1995年一般性转移支付(过渡期转移支付)、地方税收和地方公共支出分别为 21 亿元、1596.8 亿元和 3240.42 亿元,而截止 2006 年一般性转移支付达到 1527 亿元,是 1995 年的 72 倍多,年均增长 47.8%,地方税收和地方公共支出达到 11448.3 亿元和 17698.47 亿元,增长了 7 倍和 5.5 倍之多。而从相对量上看,图 1 中的一般性转移支付增长速度曲线始终高于另外两条曲线,说明一般性转移支付增长的幅度与速度都是高于地方政府税收与公共支出水平的。根据三者都是同方向增长的趋势,拟建立以下模型:

$$PE_i = \alpha_0 + \alpha_1 TP_i + \alpha_2 T_i + u_i$$

其中, $i = 1996, 1997, 1998 \dots 2006$, 代表年份, PE_i 为每年增加的地方公共支出, TR_i 为每年增加的一般性转移支付, T_i 为每年增加的地方税收。如果模型合理,则我们主要考察系数 α_1 与 α_2 如果 α_1 大,则说明一般性转移支付的增加对增加地方公共支出的影响大,存在“粘蝇纸效应”,反之则没有“粘蝇纸效应”。

首先对这三组时间序列数据做单位根检验,判断其平稳性,检验结果如下:

表 1: ADF 单位根检验结果

变量	检验形式 [C, T, L]	ADF 检验值	显著水平 (临界值)
PE	[C, T, 0]	-3.95153	10% * (-3.515047)
TR	[C, T, 0]	-4.85415	5% ** (-4.107833)
T	[C, T, 0]	-4.19885	5% ** (-4.107833)

注: * (** , * * *) 表示在 10% (5%、1%) 的显著水平上拒绝有单位根的原假设。[C, T, L] 分别表示截距项,趋势项和滞后期。

检验结果表明三组变量均为平稳序列,可直接

表 3: Granger 检验结果

变量	零假设	样本数	F 值	P 值	结论
TR	TR 不是 PE 的 Granger 原因	9	4.02598	0.11016	拒绝零假设
	PE 不是 TR 的 Granger 原因	9	0.69264	0.5617	接受零假设
T	T 不是 PE 的 Granger 原因	9	3.59442	0.59636	接受零假设
	PE 不是 T 的 Granger 原因	9	0.96762	0.4542	接受零假设

格兰杰因果检验结果表明:一般性转移支付的增加是地方公共支出增加的原因,但地方税收的增加不是地方公共支出增加的原因。

四、结论

结合格兰杰因果关系检验与回归模型的估计结果,我们可以认为我国近年来的一般性转移支付存在“粘蝇纸效应”。

做变量间的协整检验,以判断是否存在协整关系。由于变量少,笔者直接通过 OLS 回归得回归方程的残差,再用 ADF 检验法残差项序列做单位根检验得如下结果:

表 2: 协整检验结果

	t - Statistic	Prob *
Augmented Dickey - Fuller test statistic	-1.905440	0.0581
Test critical values: 1% level	-2.847250	
5% level	-1.988198	
10% level	-1.600140	

从表 2 可见,残差序列在 10% 水平上是显著的,所以通过检验,即三组变量间存在协整关系。我们可以通过 OLS 回归做回归模型估计结果如下:

$$PE_i = 124.53 + 1.96TR_i + 1.03T_i$$

$$t = (0.530671) \quad (1.213908) \quad (2.239633)$$

$$R = 0.9246 \quad R^2 = 0.9057 \quad DW = 1.4668$$

模型的可决系数为 0.9057 比较高,说明模型拟合度高, DW 值也通过检验。从模型的系数上看,一般性转移支付资金增加额每变动一个单位,会引起 1.96 个单位的地方公共支出增加额的变动,而地方税收增加额每变动一个单位只能引起 1.03 个单位的地方公共支出增加额的变动,比一般性转移支付资金少 0.93 个单位的变动,即 TR 的弹性高于 T 的弹性。而从图 1 中可以看到近年来三组变量都是呈增加趋势,说明一般性转移支付增加引起的地方公共支出增加程度大于地方税收增加带来的地方公共支出的增加程度。我们再对地方公共支出与一般性转移支付、地方公共支出与地方税收分别做格兰杰因果检验,结果如下:

“粘蝇纸效应”的存在说明我国利用上级政府向下级政府拨补助的方式来促进地方政府提高公共支出水平是有效的,因此完善一般性转移支付制度,增加拨付力度是非常必要的。当然这一效应正面作用的发挥是有前提的:首先是各地区资金拨付的客观合理性,它应建立在有一套客观严密的计算体系上,我国正在改进中;其次是不会导致地方征

收努力的减弱,这方面有待进一步研究;再者是公共支出增加能真正提高全社会公众在公共产品和服务享受程度,这涉及目前财政建设的一个核心内容,即财政支出资金的绩效问题。公共支出项目较多,其中包括了政府本身运行的开支,如行政管理支出等,而地方政府管理稍有疏忽则会滋生政府官员的寻租等官僚主义行为,从而将补助资金通过行政管理等科目不合理的占用,无法“用之于民”,公共服务水平无从说起。因此考察由“粘蝇纸效应”带来的地方政府公共支出的增加更应该重视支出的使用方向与绩效,避免走入“重收入,轻支出”的误区。

[参考文献]

- [1] 杨能良. 从粘蝇纸效应看我国财政转移支付制度的若干问题 [J]. 四川财政, 2002, 11期: 14 - 16
- [2] 张波. 我国政府间转移支付制度有效性的实证检验 [J]. 地方财政研究, 2007, 7: 27 - 30.
- [3] San - Seok Bae, Richard C. Feiock. The Flypaper Effect Revisited: Intergovernmental Grants and Local Government [J]. International Journal of Public Administration, 2004: 577 - 596
- [4] Brian Lee Crowley, Bobby O'Keefe. The Flypaper Effect [J]. AMS, 2006. 6
- [5] Megdal, Sharon B. The flypaper effect revisited: an econometric Explanation [J]. The Review of Economics and Statistics, 1987: 347 - 351.

(责任编辑:朱德东)

The Flypaper Effect in Intergovernmental Grants

—An Empirical Study On Lump - Sum Grants in China

YU Shan, DING Zhong - min

(College of Economy and Management, Southwest University, Chongqing 400716)

Abstract: The final aim of intergovernmental grants is to achieve equalization of the supply of public products and services. The intergovernmental grants in China have many types, but the Lump - sum grants is the most canonical and external one, and is the main method to improve the level of the supply of local public services. This article study on lots of empirical data, and draw a conclusion that the flypaper effect exists in China, which has deep relationship with intergovernmental grants.

Keywords: the flypaper effect; lump - Sum Grants; intergovernmental grants system