

第一章

转移支付的类型与效应分析

在设计一个合理的拨款体制前，有两个政策性问题必须考虑：一个是拨款目标的确定；另一个是为每个拨款目标选择一个最合适的拨款类型。但如果不首先了解拨款的涵义、种类以及各种拨款对受补政府支出的不同影响，就无法设计出一个有效而合理的拨款体制。因此，对拨款的涵义、种类及其效应的分析顺理成章地成为本书第一章的内容，而对拨款目标以及拨款目标和拨款类型配合的讨论将在下一章中展开。

第一节 转移支付的涵义及其类型

一、财政转移支付的涵义

在一个多级财政体制中，根据政府职能的分工，各级政府都承担着一定的经济职能。为了履行经济职能，各级政府必须有一定的收入作为物质保证。各级政府的收入来源可以按多种方法来划分，但最基本的一种区分是看收入是来自于其他政府还是本级政府。本级政府直接筹措的收入主要包括税收、收费和举债三种来源。对来自于其他政府的收入我们称之为财政转移支付收入。转移支付在财政支出中是与购买支出相对应的，它是指公共部门无偿地将一部分资金的所有权转让给他人所形成的支出，无偿性

是其最基本的特征。在我们一般的财政支出理论的研究中，特别是在分析财政支出对经济的影响时，财政的转移支付仅限于对微观经济主体如个人或企业的无偿性支出，如各种补助、补贴、公债的利息支出、税收支出和公共定价等。但我们这里所指的转移支付是指发生在各级政府之间的资金的无偿转移，即政府间的财政转移支付。在各国的具体实践中，政府间的财政转移支付最常见的流向是从高一级次的政府流向低一级次的政府，如从中央流向地方，从省或州流向县市，但也存在同一级次的不同政府间的转移支付，或者从较低级次的政府向较高级次的政府转移财政资金。一般通常把只涉及上级政府对下级政府的财政转移支付称之为狭义的财政转移支付，而把既包括上级政府对下级政府的财政转移支付，也包括下级政府对上级政府的收入转移支付称之为广义的财政转移支付。我们常说的转移支付一般是指狭义的转移支付。本文所讨论的转移支付主要也是指狭义的财政转移支付。

有时，我们经常把财政转移支付和财政拨款混合使用，在大多数场合，它们所指的是一回事，但从更精细的角度来分析，它们之间还是存在一些区别的。如果从狭义的角度来理解财政转移支付，那么，转移支付和拨款基本上是同一个概念。但如果是从广义的角度来理解，两者就不完全相同，拨款通常只是指上级政府对下级政府的财政转移支付。由于本文所讨论的主要是狭义的财政转移支付 所以 为了论述和行文方便 在下面的论述中 我们用拨款来替换转移支付。

政府间的财政转移支付是由一系列的财政拨款来完成的，从这层意义上来说，对财政转移支付理论的研究实际上就是对财政拨款理论的研究。

二、拨款的类型

最基本的拨款类型有两种：一种是有条件拨款；另一种是无

条件拨款。除此之外，还有分类拨款和政府间税收支出拨款。

1. 有条件拨款 (conditional grant)

有条件的拨款也称专项拨款 (specific grant) 或叫选择性拨款 (selective grant)，是指附带条件的拨款。拨款提供者在某种程度上指定了资金的用途，拨款接受者必须按规定的方式使用拨款资金，比如说，专门用于教育、公路建设、环境保护等特殊用途。专款专用是其最基本的特征。俗话说买酱油的钱不能用于买醋。

这种有条件的拨款可分为配套拨款 (matching grant) 和非配套拨款 (non-matching grant)。非配套拨款是指拨款者提供一笔固定资金 (a lump-sum grant)，并规定它必须用于指定的项目；配套拨款是指接受拨款的政府必须自己筹集到一定比例的款项，才有资格接受上一级政府的拨款，因此，配套拨款也称百分比拨款 (percentage grant)。配套额可以确定为占受补政府自己支出额的某个百分比，比如说 50% 的配套拨款意味着受补政府每支出一块钱可获得 5 毛钱的拨款金。有条件的配套拨款又可分封顶的配套拨款 (closed-ended grant) 和不封顶的配套拨款 (open-ended grant)。前者规定接受拨款的政府可以得到的最高拨款的数量界限，比如说受补政府的支出额在 100 万元以下的按其支出额的 50% 提供拨款，如果支出额超过 100 万元则最多也只能拿到 50 万元拨款金。不封顶的配套补助不规定拨款接受者可以得到拨款的最高限额，只要有自有资金，就一直可以按自有资金投入的某个百分比从拨款者那里获取配套资金。在配套拨款的情况下，拨款额是变化的，它取决于拨款接受者的行为，特别是在不封顶配套拨款的情况下尤其如此。

2. 无条件拨款 (unconditional grant)

无条件拨款也称一般性拨款 (general grant)、非选择性拨款

(non-selective grant 或收入分享 revenue-sharing)。它不规定拨款的使用范围和要求，拨款接受者可按自己的意愿使用拨款。无条件拨款可以是一笔固定的款项，但也可能取决于拨款接受者的行为，比如说根据拨款接受者自有收入的情况给予拨款额。我们把拨款额的多少取决于接受者收入努力程度的拨款称之为努力相关性拨款 (effort-related grant)。在现实中，收入努力通常由税收努力 (tax-effort 来表示。

3. 分类拨款 (block grant)

需要指出的是，在介于有条件拨款和无条件拨款之间还有一种拨款类型，即分类拨款。和无条件拨款相比较，它是有条件的，拨款者规定这种拨款的使用方向。但它又不同于有条件的拨款，即它不具体指明接受者应该使用该款项的细目与用途。比如，提供拨款的上级政府向下级政府拨出一笔款项作为教育经费，下级政府可以用它来给教员发薪水、为学生提供免费午餐、购买图书资料、购置教学仪器或修建校舍等等，在保证拨款资金用于教育的前提下，下级政府拥有资金使用的自主权。但这笔资金只能在教育这个大范围内使用，决不能用此项经费来兴建公路或举办其他事业。因此，分类拨款实际上是一种使用范围较宽的有条件拨款形式 (wide-specific grant)。在拨款结构中 此类拨款有逐渐扩大的趋势。

4. 税收支出型拨款

在财政学中 税收支出是一种补助 它通常包括各种各样的减免税。人们之所以把各种各样的减免税当作财政的补助支出来处理，是因为政府在决定减免税收政策时，是从支出角度考虑问题的。因此，我们把政府之间的税收减免或扣除也可以看成是一种拨款形式，如对地方政府发行的债券的利息的豁免待遇，对某些地方税收的扣除待遇等。

政府间拨款的主要类型可由图 1-1 表示：

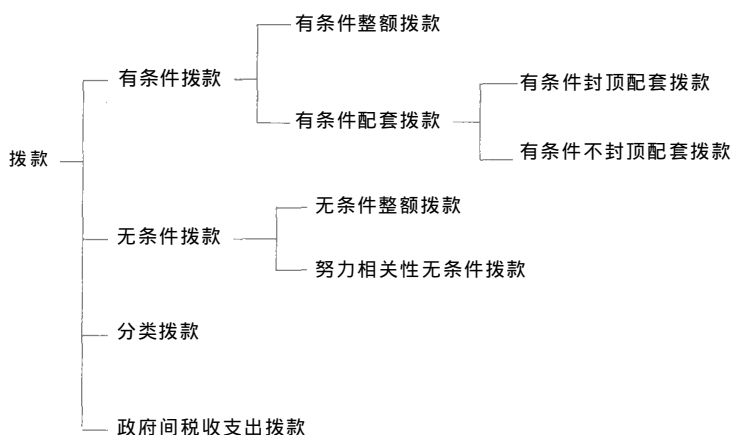


图 1-1 拨款的类型

第二节 拨款的效应分析

一、理论分析的体制假定

为了给每个特定目的的拨款选择一个合适的拨款形式，了解各种类型拨款的效应，特别是了解对受补政府的支出将会产生什么影响将是至关重要的。尽管在由不同的社会经济体制所决定的财政体制中，拨款对受补政府的影响从而对整个经济的影响肯定是有差异的。研究这些差异是本文的任务之一。但是，在讨论由财政体制规定着的经济影响之前，首先在一个抽象的层次上对财政拨款的一般性影响作些探讨也是必要的。换言之，作为一个理论分析体系，它的分析起点应该是舍象了特殊的财政体制因素的某种一般的财政体制。在这个体制前提下将财政拨款的一般影响研究透彻后，才可以进而分析在不同体制背景下财政拨款的经济效应有哪些特殊性。一般性和特殊性的结合构成一个完整的

体系。

为了研究的需要，我们要抽象出一个一般的财政体制，而分级财政一般则是满足我们需要的一种财政体制。这种分级财政体制符合如下条件：

(1) 一国的政府结构是由中央政府和众多地方政府组成，且各个政府之间的关系是相对独立的，即便上级政府也不能随意干扰地方政府在宪法许可范围内从事的职能活动。

(2) 一级政府具有一级独立的财政，及其与之相适应的财政立法权，做到预算独立，并只对本级议会负责。上下级财政之间，或者平级财政之间不存在资金的平调和互相挤占的问题。

(3) 各级政府的事权财权划分比较明确，并相对固定，各级财政有各自独立的收入和支出。

(4) 地方立法机构的成员和地方行政首脑是经当地选民选举产生的，他们更多地是向当地居民，而不是向上级议会或行政机构负责。

(5) 各个地方是作为完全“开放”的经济区域或经济实体而存在于全国性的统一市场上的，包括劳动力、资本在内的生产要素和商品可以在各个地区之间自由流动。

(6) 地方管辖区的数量很多，人们对各地所提供的公共服务和缴纳的税收有充分的了解，并可以无成本地迁入那些公共产品的组合使他最满意的地方。

(7) 地方政府的行为不产生外部效应。

(8) 地方公共产品和服务的资金来源于对本地居民的税收、收费或举债。

显然，这样一种分级财政体制不同于我国的“统一领导，分级管理”的财政体制，它是分级财政一般。

这个分级财政一般构成我们以后分析的体制前提。

二、整额拨款

传统的对拨款的效应分析是以标准的无差异曲线为分析工具的，但在分析政府间财政拨款时我们使用社区无差异曲线。虽然不同学者对什么人的偏好代表社区无差异曲线上有分歧，如瓦尔特（Wilde）认为它反映受补政府决策当局的偏好^①，鲁梅（Romer）和鲁圣泰尔（Rosenthal）则认为它反映的是中位数选民的偏好^②，而在波特威（Boadway）那里，它代表的是一组社区无差异曲线中的全部选民的偏好^③。但社区无差异曲线的形状与个人无差异曲线的形状是一样的。本文所假定的社区无差异曲线能反映当地大多数人的偏好。

拨款对接受拨款的政府会产生收入效应和替代效应。收入效应意味着受补政府拥有更多的资源归其支配使用；替代效应则表示由于拨款降低了受补项目的成本，从而使资源从非拨款项目转移到受补项目，扩大受补项目的支出。下面我们将借助于无差异曲线等工具对各种拨款的经济效应逐一进行分析。

整额拨款通常是指上级政府向下级政府一次性提供一笔补助金，该拨款可以有条件的，用于某个特定的项目；也可以是无条件的，由受补政府自由支配使用。有条件的整额拨款的效应如图 1-2 所示。在图 1-2 中，横轴表示受补公共产品 X 的数量，纵轴是用货币（元）表示的受补政府所辖区内的居民消费其他公共产品和私人产品的资源。在没有拨款时，受补政府的预算约束线为 AA' 。均衡点为无差异曲线 I 与预算约束线 AA' 的切点 J 。此时，消费公

① Wilde J A. The expenditure effects of grant-in-aid program. National Tax Journal. 1968, 21(3): 340~348

② Romer T, Rosenthal H. An institutional theory of the effect of intergovernmental grants. National Tax Journal. 1980, 33(4): 451~458

③ Boadway R W. Public Sector Economics. Cambridge. Mass.: Wintrop, 1979, 424

共产品 X 的数量为 OX_1, OY_1 元供个人和政府用于其他产品上的支出。这时, 拨款者拿出足以购买 $A'B'$ 或 AC 单位的 X 产品的拨款额 AB 元给受补政府, 那么新的预算约束线为 ACB' 。新的均衡点为无差异曲线 II 与预算约束线 ACB' 的切点 K 。在这点, 消费了 OX_2 单位的 X , 剩下 OY_2 的钱用于其他产品的消费。只要 X 产品是正常产品, 即只要受补者的收入消费曲线 ICC 的斜率是正数, 拨款额将刺激 X 的消费。但有一点需要指出, 即有条件的整额拨款一般并不会把受补政府的预算约束线变成 BCB' 。因为当受补政府在 X 产品的支出少于 AC 单位的话, 它就可能得不到全部拨款。极端的情况是 X 商品的支出额为零时, 用于其他产品消费的钱只有 OA 而非 OB 。

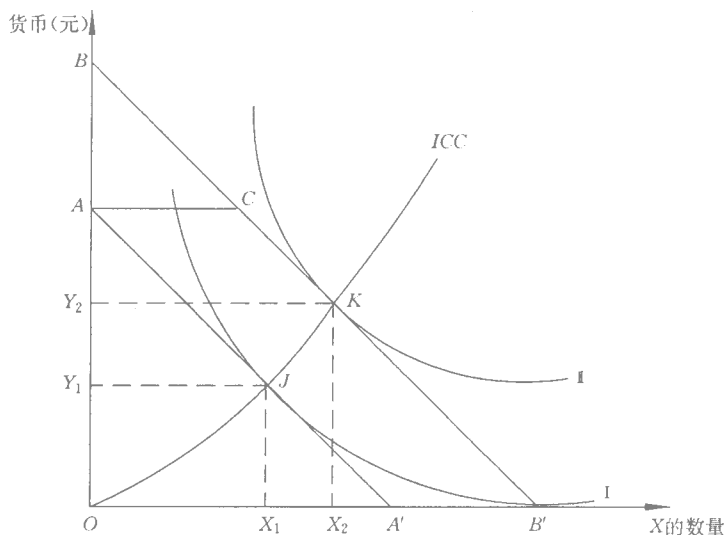


图 1-2 有条件整额拨款的效应分析

值得一提的是图 1-2 所示的一笔有条件的整额拨款额 AB 元, 实际上和同样数额的一笔无条件的整额拨款额具有一样的效应。在无条件拨款下, 预算线为 BCB' 均衡点仍在 K 点。但是, 有

条件的整额拨款和无条件的整额拨款并非总是具有相同的效应。如图 1-3 所示,最初的均衡点仍为 J , 预算约束线为 AA' 。足以购买 AC 单位的 X 产品的数额为 AB 元的无条件整额拨款将使均衡点落在预算约束线 BCB' 线和无差异曲线 III 相切的 K 点上。而同样一笔款项为 AB 元的有条件整额拨款所产生的预算线为 ACB' , 在该预算线条件下, 受补政府并不能达到无差异曲线 III 它只能选择无差异曲线 II 上的 C 点。在该点 它将购买 AC 单位的 X 产品, 并获得 AB 元的拨款额, 而该拨款额足以用来购买其全部 X 产品的消费量。在两种拨款情况下, 受补政府都能获得 AB 数额的拨款, 但受补政府更喜欢无条件整额补助, 因为可以达到无差异曲线 III , 而在有条件整额拨款下只能达到无差异曲线 II 。但对拨款政府来说, 它更偏爱采用有条件整额拨款这种形式, 因为这可以提供更多数量的受补产品 X (比较图 1-3 上的 C 和 K 点)。瓦尔特把有条件的整额拨款比等额的无条件整额拨款对某个具体项目产生更

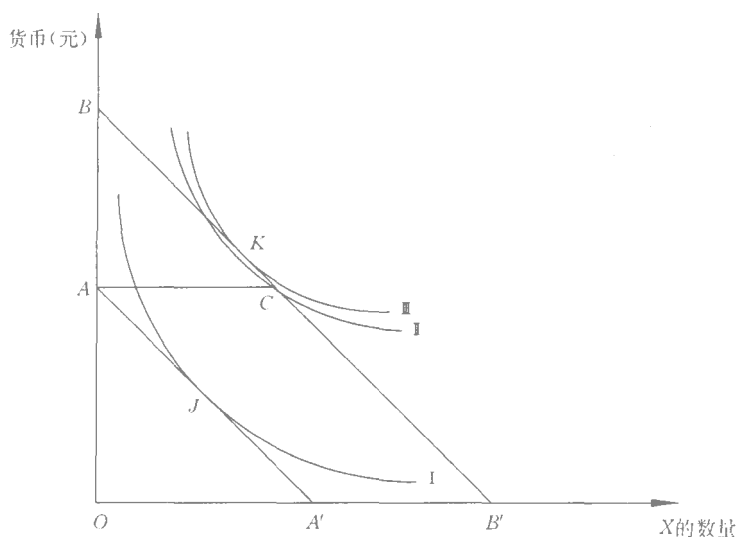


图 1-3 无条件整额拨款的效应分析

大的支出效应称之为“偏离效应”(deflective effect)^①。不管是何种补助形式对于受补政府来说所得到的拨款额是一样的。但是由于存在着所谓的“偏离效应”，拨款者将更喜欢提供有条件的整额拨款，而受补者则更希望获得无条件的整额拨款，但是，有人曾通过实证研究后认为，偏离效应很少产生。

由此我们认为，这两种拨款形式基本上具有相同的效应，在设计拨款计划时，不必把它们对立起来。

三、配套拨款

配套拨款有不封顶的配套拨款和封顶的配套拨款。不封顶的配套拨款的情况如图 1-4 所示。

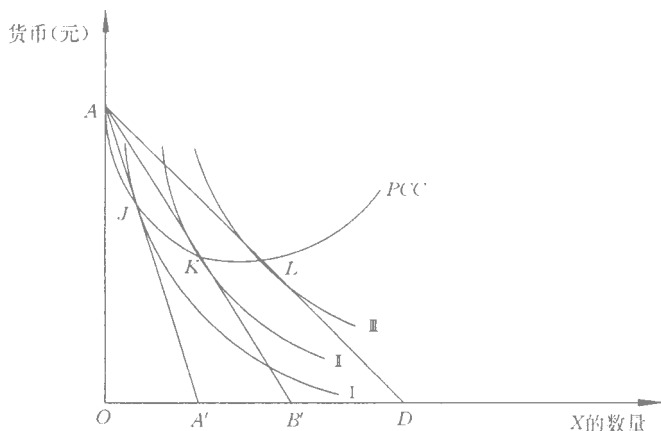


图 1-4 不封顶配套拨款的效应分析

拨款前的预算约束线为 AA' 均衡点为 AA' 线和无差异曲线

① Wilde J A. The expenditure effects of grant-in-aid program. National Tax Journal. 1968, 21(3):341

② Follain J R. Grant impacts on local fiscal behavior: full-information maximum likelihood estimates. Public Finance Quarterly. 1979, 7(4):498

均衡点从无差异曲线 I 上的 J 点移至无差异曲线 II 上的 K 点。受补者用自己的资金消费由 J 表示的产品和服务组合，用拨款收入筹措 JK 数量的 X 产品的支出， JK 等于 $A'B'$ 。而一笔等额的无条件整额拨款将使受补者的预算线变为 BB' 。从图 1-5 不难看出，受补者更希望得到一笔等额的无条件整额拨款，因为它的均衡点可以达到无差异曲线 III 上的 L 点。而拨款者则喜欢配套拨款，因为 K 点比 L 点将导致受补产品 X 更多的支出。

如果拨款是一笔等额的有条件的整额拨款，预算线变成了 ACB' 均衡点也是 L 。在有条件的整额拨款与配套拨款之间作选择的话，拨款者喜欢后者而受补者则垂爱前者。

在实行不封顶配套拨款时，拨款者的拨款数额最终取决于受补者的行为。如果拨款计划大大刺激受补者对补助产品的支出，那么拨款额将是巨大的，这将会引起拨款者预算上的困难。因此，为了把拨款额限制在一定的范围内，拨款者可以确定一个它愿意提供的最高额。图 1-6 描述了这样一种封顶的配套拨款。

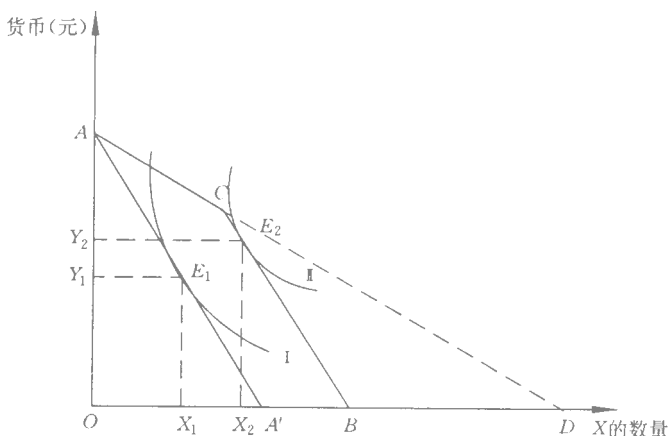


图 1-6 封顶配套拨款的效应分析

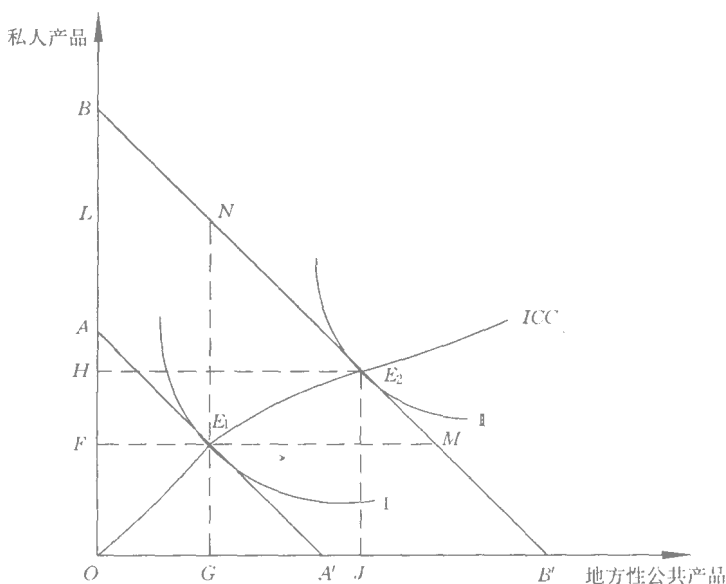
如前所述，受补政府在获得拨款前的预算线为 AA' 均衡点在

E_1 。在封顶拨款计划下,预算线变为折线 ACB 。在 AC 段 拨款政府按 BD/OD 的比例提供拨款。但在 C 点以下的部分即 CB 段 拨款不愿再按该比例来供应配套资金了。在新的均衡点 E_2 受补产品 X 的消费量大于没有拨款时的消费量,但小于不封顶配套拨款时的消费量。拨款用完后就失去了对受补产品消费的进一步的刺激。由于封顶的配套拨款有利于拨款者对预算的控制,因此在实践中 拨款者更愿意采用。但有一点值得注意 在某些场合 配套拨款是否规定限额是无关紧要的。如果对受补产品 X 的支出低于最高限额,规定最高限额就起不了什么作用。从图 1-6上可以看出,如果拨款后新的均衡点落在 AC 段上 那么 尽管 CB 段上的点得不到拨款 也无关紧要。

四、无条件拨款

无条件拨款对拨款的使用没有任何限制,它在影响受补地区公共产品的同时,也对私人产品的供求产生影响。实际上,这是对受补地区的一笔整额拨款,这种拨款的经济效应如图 1-7 所示。

图 1-7 中,横轴代表地方性公共产品,纵轴代表私人产品,拨款前的预算线由 AA' 表示,均衡点在 E_1 ,此时,消费的公共产品为 OG 消费的私人产品为 OF 为了消费 OG 数量的公共产品,必须放弃 FA 数量的私人产品,假定地方政府的资金来源是地方税收,这意味着要课以 FA 的税收,税率为 FA/OA 。来自中央政府的一笔价值为 AB 的无条件拨款使预算线变成 BB' ,新的均衡点为 E_2 现在该地方的公共产品和私人产品的消费分别为 OJ 和 OH 。公共产品的消费提高了 GJ ,私人产品的消费提高了 FH 。值得注意的是,并非全部的拨款都用于增加公共产品的消费,部分拨款额漏入了私人产品而增加了私人产品的消费。由图 1-7 可知,只要 E_2 位于 MN 之间,就有 $0 < dGA'/dA'B < 1$ 。这意味着,给



予地方政府的一笔无条件拨款所具有的收入会使拨款额的一部分流向私人产品的生产和消费。当均衡点 E_2 越靠近 M ，拨款对公共产品消费的刺激越大；当均衡点越靠近 N 点，则对私人产品消费的刺激越大。这种对地方政府的拨款转化为对私人产品消费的增加是通过地方税收的减少来实现的。从图 1-7 可以看出，由于私人产品的消费从 OF 增加到 OH ，应支付的税收量就从 FA 降低到 HA 。税率也就从 FA/OA 下降到 HA/OA 。税收的降低量相当于 FH 。由于给地方政府的拨款额等于 AB （全部用私人产品来表示），令 $LB = FH$ ，即 LB 为税收的降低量， AL 部分则用于公共产品的增加。

最后需要指出的是过 E_1 和 E_2 点的 ICC 曲线是收入消费曲线。随着拨款额的增加，该地区对公共产品和私人产品消费的均衡点沿着这条曲线移动，拨款额漏入对私人产品的消费的多少随

收入消费曲线的斜率而变化。

第三节 粘蝇纸效应

一、概念和解释

在第二节中，我们用社区无差异曲线对各种拨款的经济效应作了较为详细的比较和分析。这种分析的适用性和准确性取决于社区无差异曲线是否真实地反映了该社区内大多数人的偏好。如果这个条件符合，那么，一般认为，一笔给予政府的无条件整额拨款与一笔等额的直接给予该政府所辖区内成员的拨款具有相同的效应（如图 1-7 所示）。拨款使预算线从原来的 AA' 线向外平移到 BB' 线，结果在增加地方性公共产品的同时（如果它们是正常产品）也增加了私人产品的消费。这意味着对该地区税收的降低。反过来说，如果不是采用政府间的拨款，而是通过降低该地区税收从而增加成员的个人收入，也会使预算线向外平移。当然，一笔整额拨款与一笔等值的税收减少的效应由于两者之间可能在分配效应上存在着细小的差别而不完全一样。但是，两者在对受补政府的支出上应具有类似的效应。从这一点来说，无条件整额拨款是税收削减的面纱（a veil for tax cuts）。但是实证分析表明两者对受补政府的支出有较大的区别。在这方面具有权威性的研究成果首推美国经济学家爱德加·格雷利奇（Edward M. Gramlich）他在其论文《政府间拨款 经验实证研究的回顾》中指出在长期内中央政府的拨款比中央政府税收的削减对刺激受补政府支出的效应大得多。他的研究表明，辖区成员的净收入增加 1 美元，可以使地方

① King D N. Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government. London George Allen & Unwin Ltd., 1984, 102

政府支出增加 0.05~0.1 美元,而 1 美元的整额拨款将使地方政府支出增加 0.4~1 美元^①。这个结论表明,无条件整额拨款并不是税收削减的面纱。人们把这种现象称之为“粘蝇纸效应”或“归宿的粘蝇纸理论”(即钱粘在它所到达的地方 money sticks where it hits)

粘蝇纸效应表明我们前面分析中假定无差异曲线反映社区大多数成员的偏好的假设可能与现实情况不相符合。这种差异的根源在于个人决策与集体决策的不同。社区无差异曲线是社区各成员偏好的集中反映,它的形成取决于各成员之间的互相作用。在简单多数原则下,这种互相作用的结果是社区无差异曲线往往由中位数选民的偏好所决定。因此,中位数选民的无差异曲线经常被用来代表社区无差异曲线。这样一来,对集体决策的分析简化成类似于对个人决策的分析。但是,我们知道,无差异曲线的形成是建立在人们对各种产品偏好的真实显示基础上的,对于私人产品,可以通过市场上的货币投票来真实地显示。但在涉及到公共产品的场合,由于其所具有的在消费上的非竞争性和非排他性等特点,使人们在对公共产品的消费上存在免费搭车的心理,从而不愿真实地显示各自对公共产品的偏好。公共产品的需求曲线也曾被人们称之为“假需求曲线”。美国经济学家蒂博(Tiebout)在其著名的论文《一个关于地方支出的纯理论》中虽然为人们对于地方性公共产品的偏好的显示提供了一种“以脚投票”的准市场的办法,但是,蒂博模型是以一系列严格的假设条件为前提的,如人们可以在各辖区间自由流动,没有迁移成本;对各地的政府

① Gramlich E M. Intergovernmental grants: a review of the empirical literature. in Oates W E(ed) The Political Economy of Federalism. Heath D C Company, 1977, 227~230

② Tiebout C M. A Pure Theory of Local Expenditure. Journal of Political Economy. 1956, 64(5): 416~424

预算具有完全的信息；各辖区的公共产品没有外部效应等等。即便我们理论分析的体制假定能够满足这些条件，从而能获得真实的社区无差异曲线，我们也不能不清醒地认识到集体决策毕竟与个人决策之间存在着差异。这就是说，在集体决策过程中，政府官员的行为与各种利益集团对决策的形成也将产生影响。虽然，我们都把政府是代表人们的整体利益和长远利益这一点看作是不言自明和理所当然的，但政府是由一批具有一样的经济人假定的个人所组成的。如果他们的目标是极大化各所在辖区成员的福利，那么，按照通常的经济学理论，中央对地方的拨款和削减当地一笔等额的中央税对地方政府的支出所产生的影响应该是一样的，即不存在粘蝇纸效应。

如果政府官员有自己的利益目标（这种情况可能更符合实际），而这种目标又偏离极大化社区成员福利时，便有了产生粘蝇纸效应的条件。对粘蝇纸效应的解释大多围绕政府官员追求自身利益最大化从官员和辖区成员（选民）之间利益的不一致、选民的财政幻觉（fiscal illusion）以及利益集团的游说等方面来展开的。代表性的观点有这么几种：尼斯卡能（Niskanen）模型、鲁梅和鲁圣泰尔模型、奥茨（Oates）模型以及杜根（Dougan）和肯泳（Kenyon）模型。

1. 尼斯卡能模型

尼斯卡能用政府官员的行为来解释当发生拨款时，选民所希望得到的和他们实际得到的之间的差异。尼斯卡能的研究表明，官员极大化自己的福利而不是极大化选民的福利。这种对自身福利最大化的追求最终将以预算最大化的形式体现。官员们的福利取决于许多因素，包括工资、办公津贴、公众名誉、权力、管理上的方便以及作出改变的方便等。所有这些因素都是官员办公总预算的正函数。即便对那些追求金钱的动机相对弱而比较关心公共利益的官员来说，预算极大化也是一个合适的假