

# “项目治国”与“突击花钱”

文/汪德华 李琼

近些年来，每到年末，财政“突击花钱”现象就会引起社会广泛关注。所谓“突击花钱”，主要是指每年的第4季度，特别是12月份的财政支出占全年的比重过高。大量财政资金集中在年末几个月内支出，给人以因时间紧迫，预算单位可能胡乱花钱的印象，因此称之为“突击花钱”，“突击花钱”现象可以说是中国财政领域的“牛皮癣”问题。不过，目前可以检索到的文献，主要限于媒体报道、时事评论和财政管理部门的相关分析报告等，学术界对此现象却较少关注，有待进一步深入的研究。

## “突击花钱”与宏观经济运行

以年末支出比重特别高为特征的“突击花钱”现象，与之对应的是第1季度、第2季度支出比重显著低于均衡支出对应的25%。前三个季度或前11个月支出进度过慢，为完成全年支出任务，各级政府及部门自然要在第4季度或12月份集中花钱，从而出现“突击花钱”现象。由此可见，“突击花钱”的实质就是预算执行进度“前低后高”。

“突击花钱”现象及其背后的预算执行进度不单纯是财政管理问题，还与当前中国重大宏观经济问题密切相关。首先，财政资金的预算执行进度，体现的是财政政策的执行状况，影响财政政策的时滞长短。当“突击花钱”现象严重时，表明预算执行进度较慢，财政资金未能按照预算安排及时支出，对实体经济的需求扩张效应减弱，财政政策的时滞较长。其次，预算执行进度与财政存量资金问题紧密相联，而盘活财政存量资金是本届政府提出的重要政策，也是积极财政政策更有力度重要抓手。从现实运行看，年初及年中支出进度慢，导致年末出现“突击花钱”现象。事实上，留待年末支出的超额预算资金往往无法正常安排用完，大量资金还需要在年底以结余、结转等方式留在国库、财政专户或者部门账户上，累积而成财政存量资金（汪德华，2015）。由此可见，预算执行进度不均衡、“前低后高”，既是“突击花钱”现象得以产生，也是财政存量资金得以累积的主要原因。最后，在国库集中收付制度改革之后，财政资金未支出时缴存于中国人民银行国库，因此财政预算执行进度的不均衡，也使得基础

货币的投放不均衡，需要央行进行相应的对冲。

## 理论分析与待检验假说

以专门设置一个项目的形式推进相关政府工作的做法由来已久，但在过去并没有在财政预算管理中进行全面的统计。21世纪以来，中国的财政部门推进了部门预算改革，为分析“项目制”的影响提供了条件。按照部门预算编制规定，所有预算单位的财政支出资金均要分为两类：一是基本支出，二是项目支出。其中，基本支出主要指维持预算单位运转的支出，或者说维持科层制运转的经费，包括人员经费和公用经费两类，一般采用定员定额方式编制。项目支出主要指政府为完成特定工作任务或事业发展目标，在基本支出之外由预算安排的支出，主要包括基本建设、事业发展专项计划、专项业务费等支出。可以看出，预算管理中的“项目支出”，其特点是针对特定事项，有具体的支出目标，“项目支出”比重可以用于衡量“项目治国”的严重程度。

自1994年分税制改革启动以来，中央与地方之间的纵向财力不平衡，地区之间的横向不平衡开始凸显。为解决这一矛盾，中央政府通过建立转移支付制度，来平衡央地之间、区域之间的财力不平衡。其中一类是可由地方政府统筹安排的一般性转移支付；另一类是指定用途，乃至指定用于具体区域、单位和项目的专项转移支付，这是“项目支出”的主要资金来源。需要指出的是，“项目支出”资金并非仅来自中央专项转移支付，现实中地方各级政府均设立了大量专项资金以实现特定政策目标，形成了一种全国式的“项目治国”。全民式的“项目运动”已经出现：地方政府和部门抓项目，跑项目，打出“大跑大项目大发展，小跑小项目小发展，不跑没项目无发展”的口号（折晓叶和陈婴婴，2011）；各级政府的重点投入领域，如基础设施、环保、农林水、产业扶持等都依赖“项目制”；企业以项目的方式来申请政府的各种补贴，农民享受各类项目补贴，高校科研部门离不开各种课题和项目资助等。陈家建（2013）对某镇的调研发现，除科室少量的固定开支，全部的政务经费都是“走项目”，比例高达80%。这充分说明了“项目支出”在基层单位的重要性。

“项目制”一些管理上的特点，使得较易出现预算执行进度“前低后高”以及“突击花钱”现象。首先，“项目制”一般采取项目申报竞争机制，中央或上级政府期待以“项目”作为奖励，调动下级政府和基层单位的积极性以实现特定政策目标。现实中这种项目竞争还非常激烈。如黄宗智等（2014）指出，地方政府相互间的项目竞争已经成为地方官员工作的一项主要工作，与“招商引资”一并称为地方政府工作的两大主线。其次，“项目治国”具有技术治理的特征，管理程序复杂严格。一般而言，项目制运作需要经过招标、竞标、评审、考核、督查、验收、奖惩等一系列复杂的程序（张良，2013）。最后，项目支出是一个系统工程，往往涉及不同部门之间的协调。在国家部门“发包”之后，地方政府会进行项目整合，即“打包”，而基层单位也会发挥能动性“抓包”。由此也导致，基层中常出现项目“一女多嫁”“一块地里插几块牌子”等局面，需要不同部门协调完成（折晓叶和陈婴婴，2011）。项目需要竞争申报，为获取项目，地方政府和基层单位有激励夸大本地实施项目的有利条件；在项目得到批准之后，管理程序严格而复杂，涉及多部门和单位的协调，又使得项目难以按原计划执行。两者的结合，自然使得项目预算难以按照计划执行；在预算年度约束下，这自然会产生预算执行进度前低后高乃至“突击花钱”现象。

基于上述理论逻辑，本文以地方政府向中央政府申报项目的情景刻画了一个理论模型。现实中，预算管理需遵循“年度性”原则，即上一年度申报下一年度要安排的项目及所需资金。地方政府在申报项目时需提交获批后的项目执行进度，为简化起见及构造数学模型的需要，本文引入项目开工时间来刻画。具体来说，由于项目的“技术治理”特征，在项目获批后到地方政府将财政资金实际投入项目中，即项目实际开工，需要一定的准备时间，如规划设计、前期准备、开展招标投标工作、征地、环境评价等。准备时间越长，开工时间越晚。在地方政府向上级政府申报项目时，需要上报项目的开工时间。需要指出的是，这里的项目开工时间体现的是项目实施条件的成熟度，开工时间越早，表明地方政府认为项目实施条件越成熟，反之则表示实施难度大。在项目制体制下，由于项目的竞争性特征，地方政府往往愿意多报项目，即无论条件是否成熟，先把钱要来再说。因此，地方政府一个很大的动机是，在编制预算时过于乐观或者有意隐瞒，所申报的项目开工时间早于真实所需时间，以加大项目获批的概率。但一旦项目获批，开始正式推进，往往不能如期开工。在中国上一年编制安排下一年预算的背景下，项目获批即意味着上级将按照申报的开工时间拨款，申报开工时间与实际

开工时间的不一致，自然产生预算执行进度慢，大量项目资金会积压到年末要花出去，产生“突击花钱”现象。基于此，得到待检验假说：“项目支出”比重越高，预算执行“前低后高”问题越突出，“突击花钱”现象越严重。

## 实证研究及结果

为检验本文提出的观点，本文设定了包含年份固定效应和省份固定效应的基本计量模型。其中，被解释变量包含1月份支出占比、第1季度支出占比、上半年支出占比、第4季度支出占比、12月份支出占比和本年结余占比6个变量。主要解释变量为各地区各年的项目支出占其财政总支出比重指标。除主要解释变量外，还增加了若干可能影响地区预算执行进度的控制变量，以减少遗漏偏误。具体是：各地区省人大开会结束时间（即预算批复开始生效的时间）、各地区中央转移支付依赖度以及人均GDP对数值、城镇化水平作为预算编制质量的代理变量。

特别指出的是，中央转移支付依赖度与项目支出占比两者之间并非一回事，但两者之间应有较强的正相关或者说因果关系，后文的数据分析证实了这一点。由此带来一个问题，中央转移支付对预算执行进度、“突击花钱”现象的影响，有多大程度上是通过项目支出发生间接影响的？这在统计学中被称为中介效应。本文采用中介效应分析的逐步回归法，来考察这种中介效应是否存在。

除以上变量之外，考虑到上年结余资金将在本年支出，因此上年结余占比可能影响到本年执行进度，地区人口密度对于财政资金的使用进度可能产生影响，计量模型中对此也加以控制；当被解释变量为1月份支出占比和第1季度支出占比时，还分别控制了1月份收入占比和第1季度收入占比，以考察是否因为收入征缴不及时，导致年初无钱可花，影响预算执行进度。

研究采用了2005—2014年除西藏外的30个省级行政区的面板数据，基本的研究结论是：项目支出占比越高，1月份、第1季度、上半年支出进度越慢，第4季度、12月份支出比重越高，“突击花钱”现象越严重。计量分析也发现，以人均GDP对数值衡量的地区经济发展水平越高，则第1季度、上半年支出进度越快，年末“突击花钱”现象程度越轻。在不控制年份固定效应时，人大开会时间对预算执行进度的影响持续到第4季度。总体看来，这些分析结果验证了前文的假说：项目支出占比的高低，或者说“项目治国”的严重程度，是预算执行进度“前低后高”以及产生年末“突击花钱”现象的重要原因。其他控制变量对预算执行进度的不同影响，都有逻辑一致的现实意义。

同时,按照中介作用分析方法,转移支付依赖度对“突击花钱”现象的影响,主要通过项目支出占比变量产生间接的中介效应,这与我们的理论分析是一致的。除此之外,结余占比具有很强的惯性,上年结余占比越高的话,则本年也越高。这说明,当前政府部门高度关注的财政存量资金问题,有很强的惯性,更多反映了各地的体制性问题,不是短期内通过改善管理能解决的。

### 进一步分析

近年来,舆论对“突击花钱”问题持续关注,那么,舆论是否能够形成一股监督力量,对年末的“突击花钱”起到一定的遏制作用?我们通过一些新闻检索发现,2009年和2011年是舆论关注的两个突变期。因此,本文分别加入以这两个年度为突变点的虚拟变量,来分析舆论关注之后,地方政府的预算执行进度是否发生了变化。同时也可观察,“项目治国”与“突击花钱”之间的关系,是否会因为考虑了舆论监督而发生变化。

采用百度新闻检索和中国知网(CNKI)报纸检索两种方式,检索了自2005年以来新闻标题包含“突击花钱”关键词的新闻数量,结果显示,对“突击花钱”现象的舆论关注,2009年和2011年是两个突然爆发期。在2009年之前,公众媒体对“突击花钱”问题关注度都较低。自2009年开始,年底“突击花钱”这一老问题,开始引发舆论的广泛关注,2011年舆论关注进一步升级。为此,本文在计量模型中分别引入两个时间虚拟变量:2009年年份虚拟变量和2011年年份虚拟变量,如果舆论监督起到相应作用,则2009年之后相对于之前,2011年之后相对于之前,预算执行进度“前低后高”现象均应得到缓解。

引入舆论监督变量的研究表明,无论是分别,还是同时引入2009年、2011年两个时间虚拟变量,项目支出占比的回归结果不变。当因变量为第1季度、上半年支出占比时,项目支出占比回归系数显著为负;当因变量为第4季度、12月份支出占比时,项目支出占比回归系数显著为正。“项目治国”与“突击花钱”之间的关系,并不因为考虑了舆论监督、财政资金突然增加等因素之后发生改变。不过,考虑了舆论监督之后,当社会制度环境更为透明时,“项目治国”所导致的“突击花钱”问题的严重程度将有所降低。

### 结论与讨论

年末“突击花钱”是一个广受社会关注的财政现象,且与中国当前重大宏观经济问题密切相关,其实质是预算

执行进度“前低后高”。本文指出:“突击花钱”现象之所以成为中国财政管理领域的一个顽疾,与财政资金分配日益“项目化”密切相关。自1994年分税制改革以来,中央专项转移支付的规模和比重日益提高,地方各级政府也习惯于设立专项资金推动各项事业的发展,财政资金的“项目化”,深度改变了各级政府乃至财政资金使用单位的行为。中国社会学界以“项目治国”或“项目制”治理模式的理论概念,准确描述了实践中的这一变化。本文从理论上提炼了“项目治国”在实践中的运行机制和典型特征,并以一个理论模型分析了“项目化”对预算执行进度的影响。财政资金分配“项目化”愈演愈烈,地方政府和部门在申报项目时易提出过于乐观的预算执行计划,但在执行时难以按照预定计划实施,从而产生“突击花钱”现象。基于2005—2014年省级面板数据的计量分析,也验证了这一理论分析:项目支出比重越高,1月份、第1季度、上半年预算执行进度越慢,第4季度和12月份支出比重越高。本文的分析还表明:2009年、2011年两个舆论关注高峰期,所产生的压力也对预算执行进度有影响;但与此同时,当年的结余结转资金显著增加,表明“突击花钱”现象与财政存量资金增加存在跷跷板效应。

基于本文的研究结论可以发现:“突击花钱”现象并非简单的予以重视、改进管理就能解决,而是反映了中国财政管理领域、国家治理模式的深层次问题,影响因素复杂。“突击花钱”等财政热点现象的治理,从长远来看,依赖于按照十八届三中全会、四中全会提出的改革方向,不断完善国家治理体系、加快转变政府职能、逐步推进财政支出结构的调整,才有望逐步缓解。短期内,调整人大开会时间和预算批复时间,改善预算编制质量,对地方政府施加行政压力等措施,都可以起到一定作用。但相关政策需要综合协调,从根本上看需要减少项目支出比重,改进项目预算的管理方式,以防止“按下葫芦浮起瓢”,治理了“突击花钱”现象,却导致财政存量资金增加。

总体而言,本文是首次采用规范的经济学分析方法,考察了“项目制”与广受关注的财政“突击花钱”现象之间的关联。但是,受数据约束等原因的影响,本文只是论证了“项目治国”是否会影响预算执行进度乃至产生“突击花钱”现象,而未能深入考察“项目制”如何影响预算执行进度,或者说影响机制问题。“项目制”的泛滥,通过哪些渠道或因素影响预算执行进度?如何评价“项目制”?可以采取哪些政策优化中国的财政管理?这些非常有价值的问题,都有待于未来学界更多的努力。□

【汪德华系中国社会科学院财经战略研究院研究员,李琼系中南财经政法大学财政税务学院讲师;摘自《经济学(季刊)》2018年第4期】