

上海市财政支出规模结构分析

一、规模分析

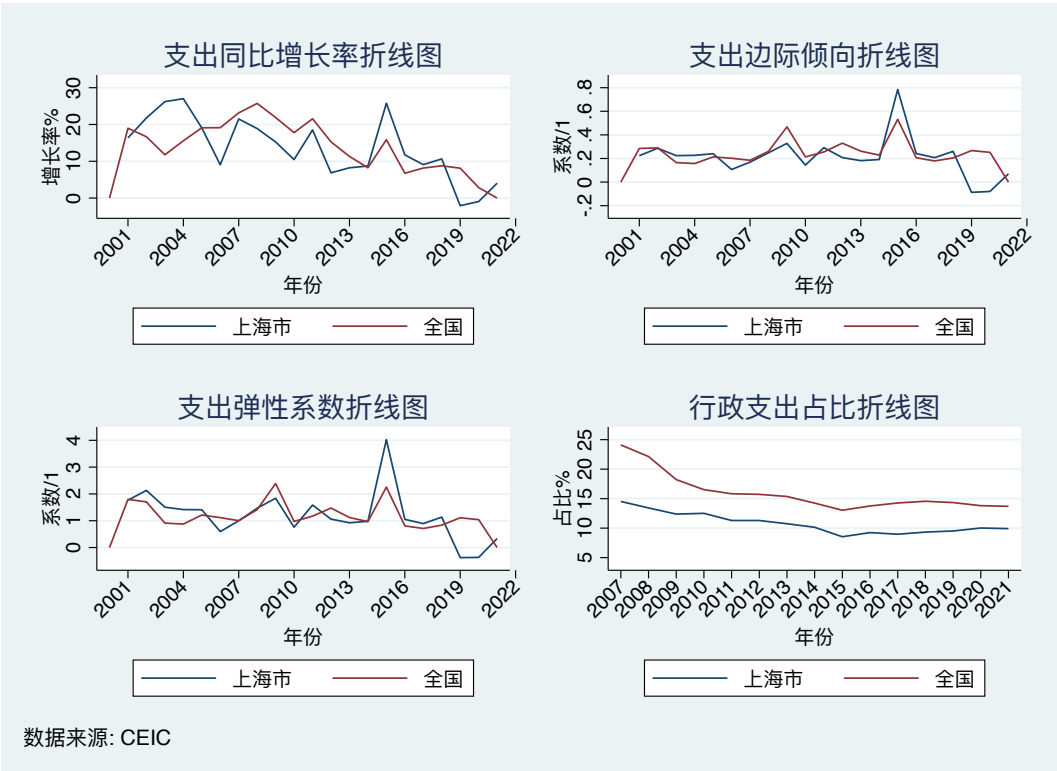


图 1 上海市规模分析比较图

本文搜集整理了上海市地区的基本财政收支数据，并将其与全国的财政收支情况进行对比。研究发现，从支出总体情况而言，上海市与全国保持大体一致的变化趋势。但上海市行政支出占比显著低于全国平均水平，并保持在相对合理区间。这表明上海市财政总体支出的外生影响较大，但具有更加健康的支出安排。以下是对各指标的详细解读。

从增长率来看，上海市财政支出同比增长率在 2004 年后显著下降，从 20% 区间降至 10% 并维持较长时间稳定。同时，在 2004 年前后上海市财政支出增长率逐渐低于全国平均水平，直到 2016 年前后才重新超越。通过梳理政策，这一时期的支出增长率下降可能与上海市《关于市与区县财税体制改革的实施意见》的出台有关，在经历财政分级改革后，上海市对外转移支付进一步增长，为本市财政支出的增长施加了压力。

从支出边际倾向与支出弹性系数来看，虽然上海市在 2019、2020 年期间受疫情冲击较大，出现较大幅度下滑。但其余年份上海市均与全国平均水平维持一致。从绝对数值分析出发，上海市支出边际倾向在 2001 到 2019 年间大致维持在 0.2 左右，支出弹性系数在此期间维持在 1.5 附近，这表明了上海市稳健积极的财政政策方针。此外，两次显著的增长分别位于 2008 年与 2015 年，这我国的两次扩大赤字的财政刺激政策的时间节点一致，反应了我国在此期间更加积极的政策措施。

从行政支出占比来看，本文选取公共服务、外交和公共安全作为行政的基本支出项目，以此衡量当地政府的行政成本。研究发现，上海市行政成本显著低于全国，并与欧美发达国家保持相对一致的水平，并且上海市行政支出占比呈现了逐年下降的趋势。这表明上海市较高的财政效率与逐渐改善的趋势。

二、结构分析

本文在分析时，根据以下标准，分项加总得到转移性支出，消费性支出，投资性支出。

投资性支出：交通运输支出、资源勘探电力信息等事务支出、城乡社区事务支出、环境保护支出、地震灾后重建支出、国土资源气象等事务支出、住房保障支出

消费性支出：一般公共服务支出、国防支出、公共安全支出、教育支出、科学技术支出、文化体育与传媒支出、医疗卫生支出、商业服务业等事务支出、金融监管支出、粮油物资储备管理等事务支出、其他支出

转移性支出：社会保障和就业支出、医疗卫生支出、国债还本付息支出

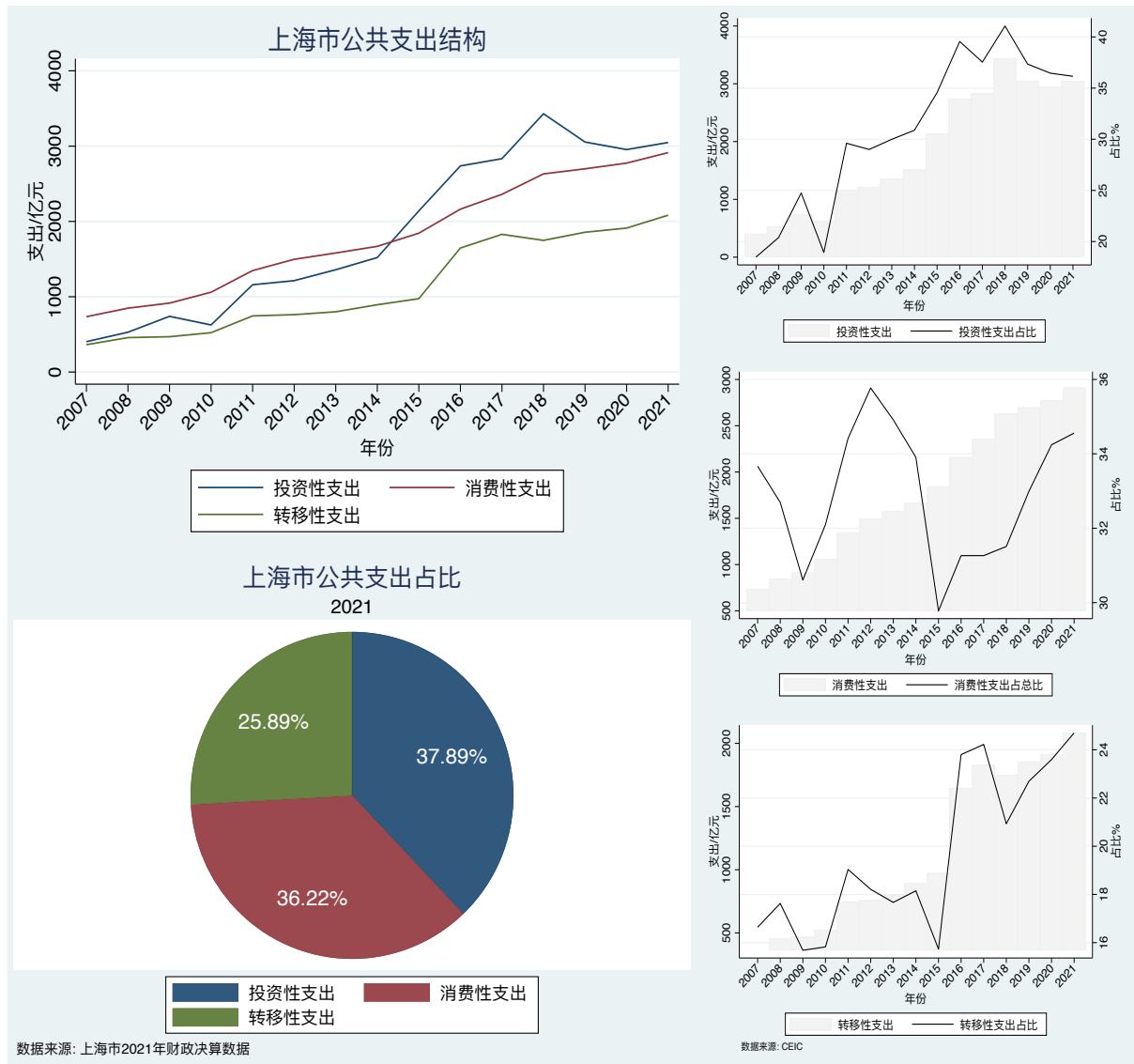


图 2 上海市公共支出结构图

分析发现，截至 2021 年，上海市投资性支出、消费性支出、转移性支出分别占比 37.89%、36.22%、25.89%。政府在三项上的支出大致相同，但社会福利性的转移性支出仍有较大增长空间。

结合时序来看，虽然政府在三类支出项目中都大致呈现了逐年增加的趋势。但三者比重的变化略有不同。

得益于我国长年的积极产业政策与货币政策，上海市政府投资性支出的比重呈现较为平滑的上涨趋势。而消费性支出与转移性支出则在 2009 年余 2015 年都经历了下滑，这在一定程度上可以归结为我国在此期间采取扩大基础设施拉动经济增长的赤字政策，即过多的投资性支出挤出了消费性

支出与转移性支出。值得乐观的是：尽管政府消费性支出占比一直在 33% 上下波动，转移性支出比重从 2016 年后经历了大幅度上升，这表明我国正在越来越重视社会福利政策。

三、政策建议

根据经济发展阶段论，随着经济发展，公共投资会逐渐让位于公共消费支出与转移性支出。然而这样的理论预测并未能在中国应验。随着中国经济飞速增长，并成为世界第二大经济体，中国的投资性支出并未呈现过任何缩减的趋势。

实际上，通过不断扩大基础设施投资以拉动经济增长逐渐成为地方政府掩盖其经济结构问题的魔药，非理性扩张的投资性支出不仅挤出了消费性支出与转移性支出，还会在一定程度上造成非必要的第三者损失。比斯夏的破窗理论暗示了这样一个结论：由于官僚体制的激励问题，政府投资性支出扩张的同时，其所带来的负面作用——社会总福利的损失也会随之扩大。因此，盲目扩展投资性支出是不可取的。

这样的结构性问题不仅存在于上海市，在中国也是极为普遍的。本文试图提出的政策建议是：应该进一步深化经济结构改革，严控基础设施过度建设，扩大消费性投资支出，并逐步提高转移性支出。