

中国：省级支出考察报告

概要

一、 导言

20 世纪 90 年代的大部分时间，中国经历了非国有经济活动的稳定增长，对外国直接投资和证券投资的日益开放和金融机构对市场规则的逐渐遵循。这一直有助于提高融资的数量和质量。同时，1994 年税制改革和预算外资金的部分改革以后，由于改进了收入努力，预算规模一直在扩大。此外，一些受到赞誉的预算改革正在进行之中——包括预算科目与预算编制，政府采购以及支出管理和审计改革——以纠正经济领域改革进程中公共支出的整体效率方面的缺陷。¹

本报告探讨了一个目前在中国紧迫的值得关注的问题——政府间财政关系的状况——因为，事实上，国家的经济发展议程是由地方政府贯彻执行。中国的大约 70% 的公共支出发生在地方（即省，市，县，乡）；其中 55% 以上的支出是在省级以下。结果是，现行的分权化财政体系存在的问题构成了目前中国实施改革政策的一个主要瓶颈²。为了说明中央地方问题可能在部门领域上显现，本报告同时考察了教育和医疗部门的支出情况。类似的问题同样存在于其它一些部门，例如，农业基础设施的投资，污染控制和森林管理。本

¹ 参见报告《中国：加强公共支出管理，提高资金使用效益》，世界银行，2000——它考察了中国中央级的公共支出体系、预算机构和实践作法，由世界银行应中国财政部的要求起草。本报告同时强调了为设计有效的公共财政管理改革而建设地方财政评价体系的需要。

² 本报告以在两个省——河北和甘肃——的实地调查为基础，同时吸取了对湖南和江苏两省的委托研究成果。这些由国际和国内专家进行的调查涉及省、市和县/乡级。

报告强调了为了贯彻其发展议程,实施合理的激励机制以鼓励各级政府之间合作的重要性。它同时强调需要对政府间财政改革采取一种综合全面的方法,以便同时解决地方政府支出和收入方面的问题。

二、政府间关系的状况和地方财政

按照传统的衡量标准(例如各级政府支出的比重),中国的财政体系在中央政府、31个省、331个市、2109个县和44741个乡级单位之间是高度分权化的。《预算法》给予地方高度的自治——每级政府应有独立的预算,并由同级人民代表大会审批通过。

自市场化改革开始至今,政府间收入划分体系已经经历了四次重大变革。然而,这一收入划分体系还是层层相套的。尽管中央政府确定了该体系宽泛的轮廓,但它仅与各省直接打交道。例如,它设置了与各省收入分享的规则;接着,各省分别与其下辖市确定收入分享体系,市再与县,这样依次进行。支出的划分同样如此。因此,尽管中国是单一制的政府体系,但这些制度安排却使其具有强烈的联邦制特征。

实际的地方政府收入分配在各省之间存在着相当大的差异。尽管1994年的税制改革引入了内容广泛的有效措施,其核心——分税制(TSS)——从根本上改变了中央政府和省政府划分收入的方法,但各省之间的差异仍然存在。1996年以来收入动员方面的改革已经取得了一些成效,这归因于税收征管的变化,它从某种程度上抑制了地方政府放弃课征

中央政府税基的机会和动机。在从 1978 年的 35% 下降到 20 世纪 90 年代中期的 12% 以后，财政收入（占 GDP 的）比重现在又反弹到 16%。尽管最初地方税种显示出更快的增长速度，提高中央收入比重的目标也已于近期完成。然而，由于中央收入的一大块被用作了税收返还，中央政府控制其收入实际分配的能力并没有同比增长。

三、主要结论

（一）过高而无法维持的支出任务

地方政府（地、县和乡）担负着相当沉重的支出责任，这与国际惯例不符。实际情况确实如此，特别是县乡两级，它们共同提供庞大而重要的公共服务，包括 70% 的预算内教育支出和 55-60% 的医疗支出。地级市和县级市负责所有的失业保险，养老保险和救济。在其它国家，社会保障和救济几乎总是由中央政府提供（转轨经济除外）。教育和医疗是中央和省级的责任，。

在目前的收入分配情况下，这些支出任务是过度且无法维持的。目前的支出任务是从计划经济沿袭而来的，那时地方政府作为中央政府的分支机构提供服务，而资金是通过收入划分体系隐性地来源于中央财政。然而，从 20 世纪 80 年代末开始，支出责任的分配已与收入划分的考虑分割开来，地方政府独自负责为提供这些服务筹资。1994 年分税制改革以来，地方政府的预算压力甚至更为显著地增强了，收入集权的同时却没有调整支出责任

的划分。集权的趋势也在地方政府中出现，具体表现在省级支出比重上升，县乡级支出的比重相应下降。

地方政府还负责为那些支持服务供给且对促进经济增长和发展至关重要的基础设施投资提供资金。这种作法符合效率考虑——负责提供服务的那级政府应该对他们必需的投资作出决择。然而,中国的地方政府只被允许通过中央政府转贷外国贷款或向国家开发银行借款,而没有直接借贷的权力。用当期收入进行基础设施投资既难以负担,又不公平(尽管也使后代受益,却把所有成本都强加在当代纳税人身上)。

由于缺少一个有效的政府间转移支付体系的支持,这些支出责任的划分尤其是个难题。应该强调的是有效性而不是转移支付的总体水平。高水平的转移支付额是政府间体系的一个重要特征。从上至下,近年来中央政府的收入一直占全部收入的 50-55%,但是仅仅负担大约 30%的支出;其余的都转移给了地方政府。地方总支出的 40%依靠转移支付提供资金。省以下政府的情况也类似:1999 年,县级总支出的三分之一是由转移支付提供的资金,在国家级贫困县中,转移支付资金占其总支出的比重有的竟高达 61%。然而,这些转移支付对支出责任的分配并没有起到有效的支持。

(二) 地区不平等的增大

按照国际标准衡量，中国地区间财政支出和服务提供方面的不平等程度非常大，且以较快的速度增长。沉重的责任与不充足的转移支付的结合意味着，服务供应水平因各地经济发展水平的不同而各异。随着转轨期间各地发展速度差异的增大，各地公共支出的差距也已拉开。各省级政府人均预算支出（包含了所有转移支付）的最高值与最低值的比率已由 1990 年的 6.1 增加到 1999 年的 19.1，离散系数已由 0.55 增长到 0.86（表明各省之间差距的增大）。³即使不包括上海、北京和天津三个直辖市，最大值与最小值的比率在这期间也从 3.9 增加到 6.0。地方单位的这种不平等往往更大，且各地之间的差异显著。⁶

分税制对财政收入的分配是有利于富裕地区的，且加剧了长期存在的地区间不平等问题。在税收分配体制中，这一特征与生俱来：富裕地区总是得到更多的自有税收收入。而且，自 1994 年以来，税收返还占转移支付的绝大部分，由于它以来源地为基础，因而也对富裕地区有利。为消除税收返还的负面影响而引入的均等化转移支付还不充足。尽管高水平的转移支付可能在总量上纠正纵向财力不平衡，但总体而言它们没有发挥均等化作用。过去三年中，随着专项转移支付的增加，税收返还占转移支付总额的比重迅速下降。目前尚不清楚均等化的整体努力是否已经有了显著的改进。

更为严重的是，贫困地区的地方政府——排在资金分配队伍的末尾——无力履行其支出责任，因此以极低的水平提供一些重要的公共服务。例如，《世界卫生报告》（2000）按整体健康水平把中国列为 191 个国家中的第 61 位，但按财政的公正适当性则把中国排在第 188 位。这种评价——把中国列为所有被评估国家的末尾——是对中国公民不平等享有公

³ 这里包括除台北和重庆以外的 29 个省级单位。

共医疗服务问题的一个标示。教育也面临类似的问题。

专项转移支付项目在实现政策目标方面似乎软弱无力,且常常无意中对贫困地区不利。

例如,调查通常显示,在推进普及义务教育的过程中,高额的现金支付费用是贫困家庭孩子辍学的主要原因。然而,在几乎 10 亿元人民币的义务教育专项资金中,用于助学金的专项补助仅占 3000 万元 (3%)。近年来的专项补助大部分是对重大的应急事件的特别应对措施——例如,实施积极财政政策项目、地方政府社会安全紧急财政援助以及提高退休金和公务员工资的部分支付项目。这些补助能够缓解短期问题,但并不能满足长期需要。

(三) 对预算外财力的高度依赖

地方政府高度依赖预算外资金 (EBF)。随着分税制改革的推进,预算外资金加速增长,现在高达 GDP 的 20%,其中三分之二属地方政府支配。除了规模庞大以外,预算外收入还存在以下两个值得关注的特征。第一,预算外收入为地方服务提供资金,并有助于弥补不匹配的支出和收入分配之间的缺口。第二,预算外收入允许地方为基础设施投资筹措资金。然而,政府当局已经开始采取措施把预算外资金并入预算内以解决下列问题:第一,对预算外资金的依赖已经为预算管理强加了高昂的成本——破坏了总体预算纪律,损害了支出与政府需优先考虑的事项之间的联系,并扭曲了激励机制⁴。这种作法使公共部门内部的信息问题更为恶化,尤其是在现行的政府财政交易管理信息系统还不足以监管预算内支

⁴ 参见世界银行先前的一份报告《中国:加强公共支出管理,提高资金使用效益》(2000)中的第三章有关此问题的细节内容。

出的情况下。第二，大量预算外部门的出现也已经在该体系内产生了很强的激励性不兼容。预算内自主权的缺乏，与预算外领域地方几乎完全的自主权形成了强烈反差。地方政府具有把其资金列为预算外资金的强烈动机。由于这些预算外财力同样分配不公，因此它们也加剧了。

（四）地方政府支出的低效率

在地方政府，人员臃肿和政府机构组织过量的现象普遍存在。这对提高支出效率而言是一个严重的制约。在人员经费占总支出 70% 甚至更多、地方政府在人员数额设定方面缺乏独立性的情况下，改善预算管理的收效不大。不管是在核心的政府机关还是在事业单位，情况都是如此（主报告第八章）。一个主要的原因是，在人事政策和预算编制事项之间缺乏联系。近年来，上级政府对地方政府发工资的保证意味着对公共雇员的补助。这扭曲了分配选择，并给地方政府造成发奖励性工作的机会。通常，人员膨胀速度最快的机构是那些能够获得预算外收入的单位——包括医疗机构、计划生育单位和公共安全部门（他们都有权收费和罚款。）

本报告显示了目前政府间财政系统的薄弱环节产生的不利的发展后果。其目的是把焦点从纯粹的财政问题扩展到理解由于地方财政机制机能失常产生的复杂的发展影响。在医疗和教育部门的很多无效率都是由于不良的预算实践和扭曲的激励机制造成的。例如，在医疗领域这些无效率包括：

-
- 供需之间的不匹配以及过量闲置能力的产生。
 - 由于激励机制的扭曲，造成不恰当的医疗模式和成本的膨胀。
 - 先前确定的治疗分工和监管体系的复制与崩溃。例如所有的医院都针对付费的病人展开竞争。

四、建议

在中国，高度分权的财政体制削弱了政策改进的效果，加剧了地区之间的不均衡。然而，中国应从推进以下改革中受益，而无需重新集权。这些改革包括：*改进各级政府的支出和收入分配；更加公平地分配财力；和通过改进各级政府的预算管理提高资金的使用效率。*本报告建议进行涵盖政府间财政体系所有组成部分的综合性改革，并认为那些为解决某些地方财政问题——例如退休金和失业津贴的拖欠，教师工资的拖欠等——而采取的选择性干涉措施已经产生了负面的刺激作用。政府间财政改革的零散方式不可能成功，因为它将没有考虑转移支付和收入分配的互相关联，或支出分配对收入分配和转移支付适宜性的作用。

(一) 改进支出和收入的分配方案

- *需要重新调整收入和支出分配。*

-
- *需要修改支出分配方案。*有关效率（选择和经济规模）、公平（进入）及管理能力的考虑应当在确定新的分配方案时予以重视。
 - *需要清晰、明确地分配中央—地方之间的以及省内部的支出责任。*应明确独立承担某项公共服务责任的政府的级次。对于共同承担的责任，应明确哪级政府负责：（1）监管和确定供应标准；（2）为服务筹集资金；以及（3）实际提供服务。
 - *收入方面，目前中央和地方政府之间增值税和企业所得税的共享存在严重缺陷，并需要修正。*按来源划分增值税导致地方政府之间收入分配的不公平和无效率。特别是目前增值税的共享体系严重导致了地方政府间财力不均程度的加剧，这引发了对均等化的巨大且不断增长的要求，这庞大的均等化难以满足的，而造成政治性问题。最近对企业所得税的重新分配有可能加剧这种趋势。建议以类似的方法共享其它税种。

（二）更加公平地分配财力

- *亟需用更多的资金提高均等化程度。*这是因为，不管支出和收入如何分配，中国的多样性、其税基的性质和分布以及税收征管的效率都将导致某些可以预见的后果的产生。这些后果包括：（1）中央收入大于中央支出；（2）自有收入的高度不均衡分配；以及（3）因社会经济因素和地理状况不同而产生的不均衡的支出需求。

-
- *修改增值税收入的分配。*均等化资金最大的来源是目前用于税收返还的增值税收入部分。改变税收返还的基础——它最初是作为一种“过渡性”措施而使用的——能够成为增加均等化努力的第一步。从长远的观点看，政府应当考虑实施均等化方案与调整税收分配并举。
 - *建立更加完善的管理机制实施均等化。*由于许多的不平等存在于一省内部，而不是各省之间，因此为了确保均等化的实施，政府可能会考虑（1）采用中央深入到基层的转移支付体系；或（2）中央对各省的制度安排规定标准，以确保均等化的实现。

（三）通过改进预算管理提高资金的使用效益

政府已经正确地将预算改革作为改善公共部门绩效的首要问题。然而，如果没有充分地各级地方政府贯彻实施，预算改革的作用将十分有限。目前，由于缺乏预算自主权以及预算外资金（EBF）的存在，地方政府根本没有改善预算管理的积极性。

- *因此，预算改革必须从一开始就着重于寻求地方政府的支持。极需要强调这一点，因为预算改革的最重要的步骤是将预算外资金和预算外活动纳入预算管理。如果预算编制过程不包括对政府资金的全面考察——尽管不一定完全控制，那么预算理顺化将毫无意义。预算外资金改革如果仅仅靠上级政府的命令，是难*

以成功的。同时，由于预算外收入经常为主要公共服务提供资金，如果不进行相应的支出和收入分配改革，预算外资金的改革也难以实施。

- 改革预算外资金。鉴于预算外资金的规模及其重要性，中国不可能像匈牙利和哈萨克斯坦等其他转轨经济国家一样，把全部预算外资金清除。相反，将预算外资金重新纳入预算必将是一个逐步推进的过程，这也是政府目前所采用的策略。部门预算的引入将是改善预算外资金的报告并将其并入预算内财力的一个重大举措⁵。随着时间的推移，重点应转向合并预算外资金的数目，并简化征收办法。同时，对于由预算外资金提供资金的活动，应当重新考虑政府是否有责任承担这部分支出。这个问题可以与事业单位是否以及哪些事业单位应当继续作为政府的一部分，哪些应当转变成企业等问题一并考虑。

- 提高地方政府支持改革的积极性需要通过以下方式给他们赋予预算自主权：
 - 使用稳定的、固定的收入划分原则和明确的转移支付公式；
 - 增加地方税收自主权；
 - 根除预算过程中的讨价还价，在中央起用一个中期预算体系，为下级政府提供包括有条件转移支付的配套资金在内的有关将来的现金流量和要求的息；
 - 减少或取消将上级政府支出优先顺序强加于下级政府的标准和法律要求；
 - 限制资金通过有条件的配套补助而过度专用；
 - 限制无经费式指令性项目；

⁵ 在编制部门预算时，要求每个支出单位既报告预算内的收入和支出，又报告预算外的收入和支出。

-
- 取消由公共服务委员会和人事局共同确定人员需求（与常规预算过程相分离）的双重体系；
 - 为地方进行预算编制改革提供正确的激励机制，例如允许地方政府按其自身的优先次序行事，允许地方保留通过提高支出效率或提高征税努力程度而产生的结余。

□ *增强责任心。* 确保正确的激励机制也需要采取措施增强地方政府（和官员）的责任心：

- 使预算程序更加开放和透明
- 加强对审计职能的监管

（四）重新定位政府间财政关系

为了支持政府间体系的改革，必须采取一些综合性措施，它们涉及：

- *明确目标并设计一个分权化战略。* 转轨过程中分权的目标并没有被清晰地阐明。政府亟需明确分权的目标以使财政制度的设计达到理想的结果。这应是重新定位政府间关系的出发点。应当任命一个由财政、税收和计划部门以及地方政府的代表组成的高级委员会，负责起草意见书，提供一个分权的整体框架并明确分权的目标。
- *明确并改善部门策略以指导公共支出。* 例如，医疗部门极差的绩效反映了公共

支出缺乏明确的目标。它所导致的后果极不合理：政府通过公共诊所和医院提供医疗服务，但要求私人支付高昂的费用。其它国家的情况恰恰相反，大部分的医疗服务通常由私人部门提供，但政府帮助支付费用。相比而言，教育部门的目標更为清晰一些，支出的结果也直接与政府的目标——增加入学率和扩大基础教育的覆盖面——相联系。改善医疗支出的绩效需要更清晰的政府目标。

- 重新定义向市场经济转轨过程中的政府的职责。要求政府实行“公共财政”的呼声一直在增大——即把政府职责的重点放在提供公共产品上，同时退出私人产品的生产。这需要重新平衡财力和政府所承担的义务：（1）政府的“适当规模”；（2）合理确定“核心”政府机关和事业单位之间的分工；以及（3）逐渐减少事业单位的级次。明确政府的职责是考察事业单位的一个重要前提。政府必须确定哪些事业单位正在提供真正的公共产品，以及它们如何能够最出色地履行其职责。其他的事业单位应转变成企业，并逐步取消预算资金的支持。
- 改善政府财政管理信息系统（GFMIS），并将之扩展到包括地方政府。有关地方政府支出的更为准确且及时的信息，不管对预算管理还是对增强责任心而言，都是十分重要的。
- 经过较长期的努力改革公务员体系，以改善公共部门的绩效。这里，起点是通过允许更大的工资差别和按业绩提拔干部来提供更合理的激励机制。同时，需要取消全国统一的工资等级，这种等级对贫困地区的农村政府而言是扭曲性的、不切实际的且在财力方面是具有破坏性的。最后，需要考虑对人事编制制度进行全面的审察和最终的废止。

-
- *提高财政部的地位*。财政部应该有权监督所有的政府财务及其承担的义务。这需要建立规章制度，要求财政部审核所有政策建议中的财力要求。在地方政府也必须进行类似的改革，以增强每级政府预算部门的权威性。
 - *改革分权的行政管理结构*以减少过多的层次。世界上只有少数几个国家的管理层次超过三级，一些国家仅有两级。即使考虑到中国的规模之大，政府也应考虑某种形式的合并，以提高管理效率——例如，减少地级市的数量或将它们全部取消。课题组发现，教育和医疗方面的许多证据表明：乡政府在财力和行政能力方面太软弱无力，以致无法有效地行使赋予给他们的职责。

五、下一步的措施

所附图表提出了实施本报告建议的一系列举措。

问题	前提	建议
<p>1. 由于收入和支出分配领域零碎而不协调的改革，在政府间财政体系中存在许多重要的缺陷，造成资源的浪费，阻碍了国家的发展，并使贫困地区未能从中国最近的发展中受益。零星的解决方案将不足以解决这些问题。</p>	<p>需要对收入与支出分配，转移支付和地方借款等项改革的选择及其之间的联系进行全面的分析。一个综合的方法将允许引入一些如果单独从政治上看是无法接受的重大措施，例如增值税的集中。</p> <p>为此，需要任命一个由来自预算、税务和计委等单位的代表以及地方政府的代表组成的高级委员会。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 明确阐述政府间财政关系改革的全面战略，包括明确的均等化目标和其他目标（短—中期）。 ● 实际的各项改革可以遵循一个清晰明确的改革战略（中—长期），以循序渐进的方式分期实施。
<p>2. 需要重新审视政府的作用并改革支出分配。中国把社会保障和失业保险的责任分配给下级政府的作法丧失了风险共担和均等化的好处，在世界各国中绝无仅有。在许多情况下，由于缺乏资金和管理能力，重要的社</p>	<p>确定哪些事业单位提供真正的公共产品和服务，哪些应转变为企业并逐步取消预算资金的供应。</p> <p>确定或进一步明确部门战略，以指导各级政府支出责任的重新划分。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 重新定义各级政府的作用，重点是公共产品的提供，同时退出私人产品的生产（中—长期）。 ● 重新设计社会保障、失业保险和基本社会福利等项支出责任在中央或省级之间的

问题	前提	建议
<p>会服务（如医疗和教育）由地方政府提供的状况并不令人满意。</p>	<p>对于那些不可避免要由不同级政府同时负担的公共产品和服务，应事先明确规定由哪级政府负责：</p> <p>（1）管理并确定服务供应标准；（2）为服务筹集资金；及（3）实际提供服务。</p>	<p>分配。医疗和教育服务的供应可以仍为地方（市—县级，不包括乡级）责任，但中央和省级政府需要至少承担部分筹资责任。其他各项服务也需要在中央—省级之间及各省内部明确而清晰地进行支出责任的划分（短—中期）。</p>
<p>3. 需要重新审视收入分配。在下级政府之间存在着严重的纵向不平衡：与当期的收入分配相比，支出责任过多且不可维持。如果不给予地方政府更大的税收自主权，分权在效率和责任心方面所带来的收益将无法实现。增值税和企业所得税在地方政府间的分配仍</p>	<p>各级政府间收入分配改革需要与税收政策和税收管理体制改革充分协调一致。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 首先必须给予地方政府一个程度有意义的税收自主权，这意味着地方政府有能力通过选择特定税种的税率在一定程度上提高地方收入。一个显而易见的选择是，发挥个人所得税的作用，并给予地方政府对附加式统一所得税的决定权。一个同样

问题	前提	建议
<p>不公平。最后，地方的收入分配一直缺少透明性和稳定性，产生了消极的刺激作用，并对地方收入动员的积极性产生了负面影响。</p>		<p>吸引人的选择是加强财产税的建设并把它转变为一个现代化的房产税。地方对消费税和企业所得税的附加税也是选择方案。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 第二,需要使用公式化的方法完善增值税和企业所得税的税收共享制度。 ● 第三,中央政府应该建立一个正式而稳定的地方收入分配制度（短—中期）。
<p>4. 地方政府高度依赖预算外财力。传统的使用费和受益税收入仅占国内生产总值的 1%，而来自准财政性收费、国有企业和其他渠道的非传统性预算外收入占国内生产总值的比</p>	<p>在预算外活动减少或消除之前，需要为预算外资金所发挥的两个重要的积极作用寻找充分的替代。第一，他们为地方政府提供了某种程度的收入自主权，其它方式则在体制中被正式禁止。第二，他们</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 继续降低预算外活动对地方政府的重要程度，例如费改税，但这必须在收入分配改革已经提供给地方政府充分的自治权和充足的资金之后（短—中期）。

问题	前提	建议
<p>重高达 20%。对预算外资金的高度依赖已经破坏了统一的财政纪律和支出优先次序，扭曲了激励机制并扩大了地区间的差距。</p>	<p>为地方服务提供资金，并为地方基础设施投资筹措资金。这样，他们有助于弥补某些不匹配的支出和收入分配缺口，并弥补地方政府在借款方面的能力欠缺。</p>	
<p>5. 需要分配更多的财力以实现均等化。与国际标准相比，地方政府间人均公共支出的差距相当大，并在高速增长。同时，近年来中国收入分配的恶化（基尼系数）速度一直很快，且程度不断加深。这些不平等将侵蚀对改革的支持，威胁社会凝聚力，并导致不良的人口流动。</p>	<p>分析各省之间及各省内部财力差距和收入不等的 原因和程度。在促进平等与推动经济增长之间是否 有一个平衡？长期以来它在中国的重要程度如何？</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 提高中央用于均等化补助的资金水平，通过更好地衡量支出需求和财政能力来完善目前所使用的公式化的激励机制(短—中期)。 ● 修改增值税收入的分配,通过集中这部分收入,并按人均标准、或按最终消费、或通过扩大均等化补助资金进行分配(短—中期)。

问题	前提	建议
		<ul style="list-style-type: none"> ● 建立完善的机制确保均等化目标在地方同样得到贯彻,通过对地方政府规定强制性标准或框架,或者通过设计针对地方的中央转移支付机制(中期)。
<p>6. 五级政府和高度等级化的运作系统已经使中央政府难以在下级政府贯彻实施各项政策。</p>	<p>考察在下级政府贯彻直接的中央政策的赞成与反对的理由,诸如跨级转移支付,地方财政关系的严格规定,及简化当前政府的纵向结构。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 通过取消乡和镇级的预算机构,建立三级(包括中央,省,和市/县)财政管理结构,使政府的纵向结构合理化。 ● 规定省以下各级收入和支出分配及转移支付的总体框架,并/或对地方确定直接的中央政策。确保国家政策的有效实施要求给予地方政府充足的财力和一个适宜的激励机制(中—长期)。

问题	前提	建议
<p>7. 在地方政府改善预算管理和提高效率的空间很大。如果没有地方政府的支持，且他们不对结果负责，那么目前进行的预算的改革将不能成功。现在由于缺少自主权，地方政府没有多少动机去改善预算管理。</p>	<p>与地方政府磋商探讨改善那些鼓励地方支持预算程序改革的激励措施的方式。同时考察增强地方政府责任心的方式。</p>	<p><i>通过以下措施完善激励机制:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 收入共享使用固定而稳定的规则,各级政府使用清楚的公式 ● 扩大地方的税收自主权 ● 取消预算过程中的谈判 ● 减少按上级政府的意愿强加给地方政府的标准 ● 限制无经费式指令和专项转移支付资金 ● 确保地方政府不会因为其增加征收努力和更有效的支出而损失资金(短-中期)。 <p><i>通过以下措施增强责任心:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 使预算程序更加公开和透明

问题	前提	建议
		<ul style="list-style-type: none"> ● 加强监管和审计职能（短—中期）
<p>8. 地方对基础设施投资的需求很大。地方政府负责基础设施投资的筹资，但目前不允许他们借款。</p>	<p>通过公开全部政府负债（包括由政府担保引起的或有负债）增强预算报告的透明度。</p> <p>对地方政府借款建立严格的规章制度，包括债务总额和债务偿付限制，仅限于资本性用途，并建立有效的监管和财政职责机构。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 允许地方政府向商业银行借入由财政负担的款项，并在国内市场发行债券。（中期）。
<p>9. 仍然缺少充足而准确的有关地方政府支出和其他预算方面的信息。这危及到预算管理，并弱化了责任心。</p>	<p>考察各个地方政府汇总政府统计数字和资料报告的程序和资金来源。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 完善政府财政管理系统，并把它扩大到包括地方政府。考虑实施定期的政府普查（中期）。
<p>10. 公务员系统和人员管理政策限制了地方政府的自主权，是公共支出无效率的一个原</p>	<p>彻底审查人事组织系统。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 通过允许工资差异和按绩提升来提供更好的激励机制（短—中期）。

问题	前提	建议
因。例如，人员的雇用独立于预算财力，统一的工资标准危害了贫困地区省以下农村地方政府的财务状况。		<ul style="list-style-type: none">● 取消全国统一的工资标准。取消由公务员委员会和人事部确定人员需求(与经常性预算过程相分离)的双重制度(短期)。

第一章 序言

自 20 世纪 90 年代末以来,改进公共支出管理已经被列为中国改革议程的重中之重。过去三年间,中央政府已经开始一系列范围广阔的财政改革,包括引入新的预算编制和审批程序,新的预算科目体系,以及更完善的监管和审计。政府从 20 世纪 90 年代中期开始,已经在预算管理领域进行了大量有望成功的改革:通过了《预算法》并试验了新的预算方法。预算外资金(EBFs)的改革开始于 1996 年,并在 1998 年和 1999 年得到进一步的深化。财政部于 1999 年开始编制部门预算,部门预算包括一个部门的预算内、预算外和其他财力及支出的全部情况⁶。财政部长项怀诚在 2000 年宣布,为改善公共资金财务管理,将实施国库改革方案和政府采购新标准。同年,在安徽省进行取消农村收费的试点,作为预算外资金(EBFs)改革的关键组成部分。

目前的预算改革方案由大量的、复杂的、且雄心勃勃的一揽子措施组成,这些措施早就应开始实施,它们对在中国建立现代化的预算管理体系和运转良好的公共部门至关重要。然而,这些改革将被拖延,且任务艰巨,并需要在各级政府进行重大的变革。

本《省级支出考察报告》旨在通过考察省、市/县、乡/镇级地方政府的预算程序和支出绩效,来帮助中央政府强化公共支出管理。本研究预期,在未来几年,随着预算改革进入新的阶段,中央政府需要对政府间财政关系进行重大的改革。本研究还帮助中央政府识别切入点及如何建立积极的激励机制以使地方政府支持预算改革。

⁶ 财政部在 1999 年向全国人民代表大会呈交了四个部委的部门预算:教育部,科技部,劳动和社会保障部及农业部。在 2000 年,部门预算扩展到 26 个,以通过 2001 年的预算。

本报告的范围和覆盖面

本报告侧重于地方财政的状况，特别关注县、镇两级政府的职责，这两级政府大约占全部地方预算内支出的一半。与市级政府一起，在贯彻中央政府有关社会保障、人力资源开发和地方经济发展的政策方面，它们也是最重要的。然而，本报告对城市和市财政问题将仅给出少量的论述，它们尽管重要，但已经包含在其他报告中，如亚洲开发银行最近的《应对城市变化》（2000）报告。由于我们的目标基本侧重于中国中低收入省份所面临的问题，本课题的实地调研在河北和甘肃省（2000年6月和12月）进行。为了对样本的代表性进行检验，并衡量公共支出管理在富裕省份会如何不同，又增加了对湖南和江苏两省的案例研究。

本报告的构成如下：第二章简述中国政府间财政关系的历史背景和现状。第三章至第五章评价了地方政府公共支出管理的重要组成部分：收入分配制度，预算惯例和支出分配。第六章和第七章对地方政府提供的两项最重要的服务——教育和医疗——进行了详细的分析。第八章讨论了中国的公共就业政策和作法对公共支出管理的影响。第九章概述我们的改革建议。

第二章 中国财政分权: 综述

中国政府间财政关系是过去 20 年经济转轨以来, 逐渐变革后形成的。1994 年进行的重大改革再次集中了财政收入, 不过未改变事权 (支出权限) 的划分。其结果产生了财政资金缺口, 而政府间转移支付额不足以抵消这一资金缺口。在现行财政体制下, 财政收入均衡化不足, 因而来不能抑制地区间不平衡的加剧。由于继续实施旧的收入分配制度, 以及最近开始兴起的专案转移支付和继续依赖预算外收入, 对提高财政预算的透明度有不利影响。

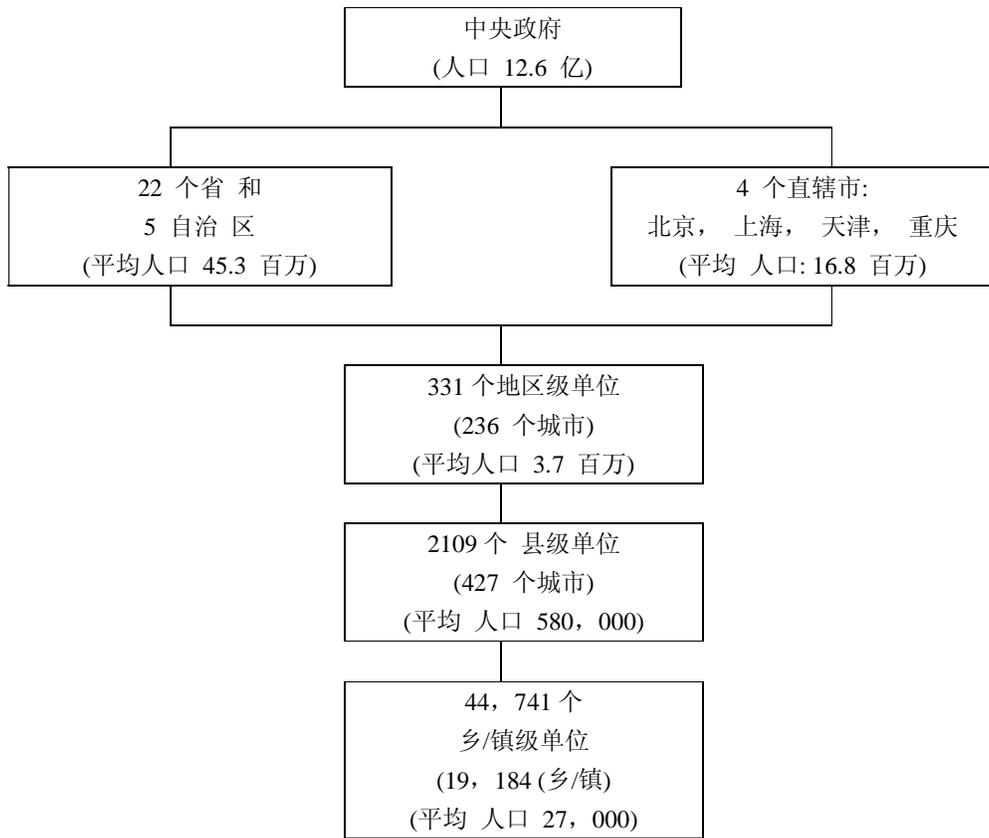
中国财政体制为高度分权化的体制。地方政府预算支出占预算总支出的 70% (占预算外资金 (EBF) 的三分之二以上)。因此, 地方政府支出管理对中国财政业绩有决定性的影响。在这方面, 任何中国改革议程的核心部分, 都必须解决好中国政府间转移支付 (IGF) 等财政问题。

尽管中国是一个中央集权制的国家, 然而它幅员辽阔、区域多样。在经过 30 多年的权力下放后, (可追溯到 60 年代中期文化大革命期间), 地方政府享有充分的自主权 (虽然如在第 5 章中所讨论的那样, 权力下放未涉及预算管理), 经济以类似联邦制的形式运行。由于预算改革的复杂性、对地方政府和事业单位资源配置的影响程度不同, 预算改革要取得成功, 需要地方政府的密切配合和合作。而且, 预算体制改革必须包括收入和支出分配以及政府间财政转移支付体制的同步配套改革。例如, 如果不对地方政府提供可自主决定的有效税源 (而上级政府不收缴这些税收的话), 那末, 从长期来看, 降低地方收费政策的重要性和减少使用预算外资金 (EBF) 是不可持续的。因而, 任何改革政策措施应明确建立在调节收入和/或支出划分的基础之上, 帮助和支持进行的预算管理改革。换句话说, 改革必须调节收入和支出分配, 并以政府间转移支

付作为辅助手段，以使各级政府编制实际预算，确保地方政府完成责任。这样一来，进行可以积极激励地方官员"买帐" (buy-in) 的改革，而不是将改革视为另一轮不会给地方政府带来实惠的集权化改革。

与政府结构相对应，中国财政体制分为五级。在中央政府以下，是 31 个省级单位。省以下是 331 个地区级单位，2109 个县和 44,741 个镇 (见图 2.1)。55 % 以上的预算为省级以下地方政府预算。名义上讲，《预算法》授予每级政府充分的自主权——每级政府应该有本级人大批准的独立预算。地方人大审核预算是否符合国家法律和地方法规，随后，地方政府将本级预算提交财政部备案和用于编制国家预算。尽管财政部长在全国人民代表大会 (全国人大) 上所作的预算报告仍然代表汇总的国家综合预算，全国人大仅仅批准中央政府本级预算。

图 2.1: 中国政府结构图



资料来源: 财政部

中国进行市场改革以来, 政府间收入分配体制经历了四次重大变革。⁷ 经过这些变革后, 还保留了一个基本特点: 体制是一个多层次、多级别的复杂结构。中央政府泛泛地确定了财政体制, 仅仅直接涉及到省级 — 中央政府确定与省级政府之间收入分配的原则, 而省政府在确定与下级政府之间的收入分配上有很大的自主权; 各省确定与地区之间的收入分配体制, 而地区确定与县之间的收入分配体制等。支出划分的结构与收入划分类似。中央政府确定中央政府与省政府之间的事权 (支出责任) 划分, 省确定如何与下级政府划分事权。

⁷ 在引入财政“分灶吃饭”概念后, 产生了上述变化, 如, 在 1980 年划分了收入和支出责任, 随后 1982 年实行按比例分成制, 1988 年的财政包干制和 1994 年的分税制。

1994 年以来,根据 “分税制” (TSS)分配收入,在外来收入和自身收入之间的税收分享。在分税制下,所有税收被划分为中央政府税收, 地方政府税收, 或中央政府和地方政府共享税 (参见 第 3 章中关于收入分配的讨论)。主要的共享税是增值税 (VAT), 其中 75 % 归中央政府, 25 % 归地方。分税制标志着从旧财税体制的突破。它彻底改变地方政府的融资方式,调整中央政府-地方政府之间的收入分配, 并提高由中央政府转移支付资助的地方支出的份额 (图 2.2)。不过,由于分税制实施不彻底,收入分配很复杂。许多旧体制的特征仍然保留着,其中包括现行的财政包干制。分税制本身也有几个重大缺陷,我们在以下章节中进行了探讨。另外,与税收分配安排不同,1994 年的财税改革未涉及支出划分。

中央政府-地方政府间财政关系的演变: 1979-1993 年

在中央政府计划体制下(大约在 1957-1979 年间),尽管中国许多资源配置已经分权化,预算依然高度集权化。在这段时期,所有收入属于中央政府,并且中央政府通过广泛使用“规范” (norms),预算所有支出。地方政府自主决定的支出仅限于来源于预算外的少量资金。⁸地方政府负责征收全部税收。

(a) 财政收入体制侧重于工业, 政府收入依赖于计划经济的三个特点: 有利于工业的固定价格,工业以国有为主, 和以计划价格在生产商 之间强制采购 和计划贸易 。 这些特点确保所有行业的增加值转移到工业部门, 产业利润很容易被上

⁸ 预算外资金是预算资金的一种, 允许地方政府将这部分资金划出来, 不参与预算资金分配。在 50 年代, 预算外资金占预算资金的 5% 以下。

划为 国家收入。在这种苏联式体制下，中国农业部门与产生预算收入的来源无关——它对财政收入的贡献隐藏在“物价剪刀差”中。

(b) 税制简明而又原始: 税种很少——没有个人所得税和公司税 (除对集体企业征税外), 或资源税。通过税收和上解利润将收入上交国库——交替使用价格和税收作为创收的手段。在 70 年代末, 国有企业 (SOEs) 的利润几乎占政府总收入的一半。

(c) 税收管理简单和直截了当: 纳税机构很少——只有国有企业 (SOEs)。国有企业的帐户容易监管: 因为价格固定, 计划产出和销售, 容易决定税收能力和税收征管。政府为每个企业设立几个 帐户 (产出计划, 投入计划, 预算和利润计划等), 并可以进行一致性核查。

在集权化财政体制内, 中央政府确定支出重点和批准地方预算。 地方政府作为中央政府的代理机构办事。由中央政府制定政策: 确定公务员工资级别/规模, 养老金和失业福利待遇, 教育标准, 医疗卫生标准, 和任何其他与地方预算有关的预算。

事权 (支出责任) 的划分。 中央政府负责国防, 经济发展 (资本支出, 研究和 发展, 大学和研究机构), 产业政策, 和司法管理系统等国家机关。负责提供日常公共管理和社会服务, 如教育 (不包括大学), 公共安全, 医疗保健, 社会保障, 住房。 和其他类型的地方/城市服务由地方政府负担。

收入分享。将政府间转移支付额定在相当与地方征收的收入和授予地方支出限额之间的资金缺口。收入分配体制有三个突出的特点。首先, 是建立在广泛的谈判和讨价还价之上: 因为不需要完全了解收入或支出的需求, 因而中央政府转移支付的数额

故意定在支出需求以下，以挤出地方政府的小金库。其次，高度再分配，各地区获得的资金份额有很大差别。例如，上海放弃其征收收入的 80-90%，贵州则可以从中央政府获得补贴，为其三分之二以上的支出提供资金。⁹ 除财政均等化目标以外，这些收入分享比率对弥补不平衡的价格和收入所带来的影响非常重要，如工业地区将很高比例的收入上缴，而农业和自然资源生产地区收到大额的转移支付。第三，收入分享制对地方政府收入动员和支出效益几乎没有激励作用。

详述转轨时期收入分配体制

财政收入下降。¹⁰ 预算收入从 1978 年占 GDP 的 35% 降至 20 世纪 90 年代中期的 12% 以下。这是因为中央政府计划体制解体，旧的收入机制不可持续：由于市场调节价格，工业利润率下降，大幅度减少了政府通过国有企业 (SOEs) 所获得的收入。出现非国有/民营企业共同追逐工业利润，也同样引起财政收入下降。企业改革要求实施利润留成计划 (profit-sharing schemes) 以提供激励，也减少了预算收入，因为这样一来，产生了企业自主管理的预算外资金。¹¹ 最后，资金流向预算外和非预算帐户也同样导致预算收入的大幅度下降。

税收管理滞后也导致财政收入下降

快速变化的经济状况、价格和销售价格的变动，使得对企业的财务状况和纳税情况难以进行监管。

⁹ 国家统计局，《新中国 50 年综合统计数据和资料》，中国统计出版社，1999 年

¹⁰ 本章节仅探讨正规预算。在下一节，预算外资金收入的同步增长进行了论述。

¹¹ 开始，将国有企业基金 (SOE) 划作预算外资金主要是重新划分基金。然而，后来，当国有企业获得了更多的自主权，这些资金脱离了政府的控制。从 1993 起，企业基金不再被计为“预算外资金”。

纳税机构和人数的扩大,要求采用新方法—例如,在农业部门,以前从 50,000 个公社中征税。现在必须从 200 百多万家户和几百万个乡镇企业中征税。

税收政策和管理变革的步伐还不够快。快速变动的经济结构带来税基的相应变化。来自国有企业 (SOEs) 的传统税基受到不利影响,但又未快速引进新税种,以适应“新”经济。其结果是对许多成长行业征税过低—如服务业,外国投资公司,出口部门和产业部门。

难以监管征税状况。 丧失对税收的监管能力,意味着中央政府难以区分实际财政收入下降和地方政府征税不力的情况。从 1980 年起,中央政府陆续引进和放弃了四种不同的收入分配制,致力于微调对地方政府的激励机制,以遏制财政收下降的状况。于 1988 年引入了“财政包干”制,中央政府与每个省就上解给中央政府的固定收入包干讨价还价,放弃了过去的收入分配制度。并允许地方政府保留大部分新增收入。¹² 财政收入包干制对地方政府非常优惠,这导致了在 1993 年中央政府收入比重仅仅提高到 22%。¹³

与此同时,地方支出增长远远快于中央政府支出,尤其是社会保障支出—失业保险,因提前离、退休而增加的养老金支出,增加住房和燃料补贴等。提高工资一般会增加提供劳动密集型地方服务的成本。而且,削减的最大支出科目是资本支出—主要为国有企业提供资金 (SOEs),其中大部分是中央政府支出,中央政府预算收入相

¹² 要分析这一演变,参见 Michel Oksenberg and James Tong (1991), “The evolution of central-provincial fiscal relations in China, 1953-1983: the formal system,” *China Quarterly*, March; Christine P.W. Wong (1991), “Central-local relations in an era of fiscal decline: the paradox of fiscal decentralization in post-Mao China,” *China Quarterly* (December); Wong (1992), “Fiscal reform and local industrialization: the problematic sequencing of reform in post-Mao China,” 《现代中国》*Modern China* (4 月期)。

¹³ 财政包干制规定各省的上解收入 (或补贴),每年以一位数的速度增加。从 20 世纪 80 年代末到 90 年代初,从 1987 至 1993 年,高速增长和通货膨胀共同使收入以 12% 的名义年增长率增加,地方政府收入迅速提高。财政部,《中国财政年鉴》1999 年 *中国财政统计年鉴*

对下降。 结果，地方支出占总支出的比重 从 1980 年的 45% 提高到 20 世纪 90 年代末的 70%以上。

收入分享逐渐与地方政府的支出需求脱钩， 使得财政权力下放。 财政压力和中央政府收入下降已经导致政府间转移支付减少和事实上将事权下放给地方政府。 随着 1988 年引入了财政包干制， 中央政府正式结束了为地方支出提供资金的责任。 地方政府的职能从提供服务转变到为服务提供资金。 这是事权（支出责任）的权力下放。 这一职能转变后来被写入《预算法》中， 明确规定将为有关支出筹集资金的责任转交给了地方政府。

由于发生这些变化时， 没有同期修改主要支出责任的划分， 使得地方政府的支出责任划分不适当， 超越了其财力和承受力。 在市和县级政府， 支出责任包括社会保障计划（养老金， 失业保险和社会福利）， 乡/镇政府承担了为农村基本教育筹措资金的主要责任。 这些级别的政府一直提供此类服务， 但以前作为中央政府的代理机构—即用通过收入-分享从中央政府得到资金， 为此类服务提供资金。

预算外资金的出现¹⁴

随着事实上支出责任的下放， 使政府， 尤其是地方政府的预算外和非预算融资快速增加。 缺乏征税权和发现从上级政府获得的转移支付不可靠， 于是地方政府积极地寻求扩大预算外收入 (Wong 1998 年， 和 Fan 1998 年)。 专栏 2.1 显示了政府的预算外支出。(表中所列的科目中， 仅仅在第一个科目中包含 传统的使用费)。 似是而非的是， 尽管广泛使用收费和征税， 传统的使用费 (如供水和污水处理费， 清除垃圾) 在中国相对使用不足， 由于法律规定制约， 使得收费控制在成本费以下。 而且， 收费主

¹⁴ 对预算外资金有关理论和 国际惯例的详细讨论， 参见 World Bank (2000), 第 3 章。

要用来针对 "有钱人或机构 (deep pockets)", 企业是主要目标。 专栏 2.2 说明了北京地方政府从麦当劳餐厅征收的费用。从表中可以看出, 这些收费是使用费和准税收(对非使用人员的征税)的混合。1998 年, 据有关官员和研究人员估计, 实际使用费总额少于 800 亿人民币, 或占 GDP 的 1%。¹⁵ 不过, 大多数政府预算外支出是通过预算外收入或通过使用准财政收入提供资金的。 地方政府是土地和企业、有时是自然资源的所有者。 鉴于法律对出售这些资产的限制, 地方政府将其作为创办合资企业的投资抵押品或项目贷款抵押。在 90 年代宽松的环境下, 许多地方政府开办企业, 以扩大收入来源。

专栏 2.1 中国政府预算外资金和预算外预算活动概述

1. 地方政府对提供服务征收的非税收收入 -- 占 GDP 的 12 % (包括养老金计划, 1996 年起, 养老金计划视为预算外帐户, 年度流量 -- 占 GDP 的 2-2.5%)。
 2. 在预算或预算外帐户未报告的支出 -- 总额占 GDP 的 2-3 % 或更高
 - a) 税收支出 -- 未登记的税收优惠或减免 -- 占 GDP 的 0.5 - 1 % ?
 - b) 支付拖欠 -- 未支付/拖欠的教师和公务员工资, 未支付粮食流通体制补贴, 推迟对农民支付在粮食收购站出售粮食的款项, 未支付的共用设施帐单等等, 占 GDP 的 1%?
 - c) 企业的准财政支出 -- 向政府优惠提供的物品和服务, 占 GDP 的 1% ?
 3. 政府的准财政支出 -- 对国有企业(SOEs)的指令信贷, 估计在 1985 年-1995 年平均占 GDP 的 6-8%, 近年来有所减少, 占 GDP 的 3-5%?
 4. 地方政府的商业收入 或亏损 ("自筹资金"), 和出售国有资产收入 -- 早期规模很大 -- 20 世纪 90 年代中期额度可观, 但近年来大为减少 -- 占 GDP 的 1-2%?
- 总额 = 占 GDP 的 18 - 22 % 。

资料来源: 黄佩华《1999 年以后, 费改税: 改革中国预算外资金和政府间转移支付财政关系》, 向亚洲研究协会会议提交的论文, 1999 年 3 月于麻省波士顿。

¹⁵ 数据取自取消和合理化收费过程结束的官方公告, 每年收费总额仅为预算外资金 80 亿人民币。 *Zhongguo gaigebao*, 11/9/1998, 和 *China economic news net*, 11/10/98.

专栏 2.2 “你愿意这样付费吗?”

1997 年，在北京开业的麦当劳餐厅平均交纳了 31 种费用，其中仅有 14 种是合法的，所有这些费用都是在正常纳税的基础上进一步缴付的。通过支付这些费用，麦当劳餐厅不仅资助了北京市的常规市政服务，而且还赞助了包括修建防空设施、清理河道、在公共节日装饰街道和宣传共产党等在内的各种活动。该餐厅甚至还为实际上并不存在的保安人员支付工资，当然比起真正雇佣一名保安人员的开销还是要低一些。

非法收费、罚款和中央、市、县和乡/镇的众多单位强加给企业和个人的各种乱摊派，极大地影响了企业的正常经营，指使外国投资者望而却步。这一切促使国务院在 1997 年 7 月 7 日发布了《关于治理向企业乱收费、乱罚款和各种摊派等问题的决定》，强调所有对企业的乱收费、乱罚款、乱集资、乱设的基金项目以及其他各种非法费用必须坚决予以取缔。在 1998 年-1999 年间，由财政部，国家发展和计划委员会的人员组成的委员会.....

然而，取消对企业的非法收费说起来容易，做起来却很难。正如中国多次控制农民的税收负担水平，但屡屡不奏效一样。导致清理乱收费失败的关键原因在于。尽管有些乱收费属于顾过分为行为，但多数费用的收取用于支付必要的服务费或为无法解雇的国内雇员支付工资。

对麦当劳餐厅收费的一些例子

收费类别	支付标准
污水处理费	¥吨 0.12 元 按计划 排污量的 80%征收
食品和饮料工业管理费	营业额的 0.3%
交通安全费	¥年每辆车 36 元
卫生费	¥家餐馆每年 5000 - 10,000 元
“绿化费”	¥年每位职员 10 元
防空设施维护费	-2% 的职员参与。每家餐馆支付 1500-5000 元
河道清理费	¥个餐馆几千至几万元

计划生育费	每年每位在生育年龄段的职员 2.5 元
防火点	要求 每 60 人购买 400 个防火点

收费单位

37.5% 的费用由附近的办公室征收， 22% 由负责医疗卫生、安全、食品和饮料贸易的单位征收；18.5% 由区警察和公安部门征收； 22% 的费用由其他单位征收。

资料来源: *China Economic Times*, *Asian Wall Street Journal*, 国务院《通知》; 和 世界银行 (2000 年).

因为预算外资金 (EBF) 大大超出了的财政部权限, 预算外资金赋予地方政府很大的实际自主权, 并为地方提供了收入来源。最重要的是, 预算外资金 (EBF) 通常被视为在地方公共支出 “之上” topping up 的合法资源。通常认为财政预算仅仅负担 “吃饭财政”, 为促使地方经济增长和地方政府提供更多的服务筹措资金, 地方官员不得不致力于寻求预算外收入。预算外资金 (EBF) 在向地方基础设施和其他发展支出投资中, 发挥了重要的作用。

不幸的是, 大量出现预算外部门, 在体制中产生了重大的不协调激励机制 (incentive incompatibility), 地方政府在正规预算中缺乏自主权(请参阅第 5 章), 与此形成鲜明对照的是在预算外范围, 地方政府几乎拥有全部自主权。而且, 由于中央政府可以并且从地方政府收缴收入, 地方政府有充分的动机将其资金置于预算外。在这种环境中, 地方官员对地方财源行使充分的控制权, 实际上各级政府——一直到地区级市和村——均具有从地方居民中征收非税收费用的能力。

1994 年分税制改革: 分水岭

1994 年的财政改革是一揽子综合改革措施, 其目的是解决三个领域的问题: 控制财政收下降和对政府, 尤其是中央政府, 提供充足的收入; 消除税收结构中的扭曲因素

和增加透明度；调整中央政府-地方之间的收入分配。其中，关键内容是对间接税的重大改革，扩大到增值税 (VAT) 所有的交易额中，取消了产品税和取代了许多服务领域的营业税。简化了税收结构和统一了除外企外的所有纳税人和机构的税收待遇。另外，为避免贫困地方征收中央政府税收的困难，也改革了税收管理，建立了国家税务系统 (NTS)，以征收中央政府收入，地方税务系统征收地方税。

一揽子改革措施的核心是引入了分税制 (*fenshuizhi*)，这彻底改变了中央政府和省政府之间收入划分的方式。在分税制 (TSS)，税收被划分为中央政府税或地方政府税。中央政府税(或 "中央政府固定收入") 包括关税，消费税，由海关代为征收的增值，从中央政府企业征收银行和非银行金融机构中征收的所得税；铁路，银行总行和保险公司总部上交的利润，所得税，营业税和城市建设和维护税；和资源税（海洋石油开采）。地方税 (或 "地方固定收入") 包括营业税(不包括上面提到的中央政府固定收入)，和地方企业缴纳的所得税和上缴的利润，城市土地使用税，个人所得税，固定资产投资方向调节税，城市建设和维护税，不动产税，车船使用税，印花税，屠宰税，农业税，契税，土地资本利得税，国有土地出售收入，土地资源税收和证券交易税。开始只有增值税是分享税，其中中央政府占 75%，地方为 25%。后通过分享消费 税收入增加部分作为让步，进行了修改 (参见以下章节)。1998 年，将证券交易税从纯地方税转变为中央地方分享税，其中 88% 归中央政府和 12% 归地方政府。

为赢得地方政府对改革的支持，1993 年对分税制设计进行进一步修改。首先，坚持“不损害既得利益” hold harmless 原则，中央政府承诺返还每省相当于因实施分税制而减少的地方税基数量。

基期年税收返还 = PBR - (LT + 0.25 x 增值税)

PBR 是省级政府在基期年的留成收入基数 (1993 年); 和新税基 包括 新设计的地方税收 (LT) 加上 25% 的增值税。

另外, 允许各省逐渐分享 其“失去” 税基中的增长部分, 中央政府承诺每年从增值税和消费税 (CT)新增加的收入中返还 30%。 不过, 对如何解释当时的-副总理朱镕基所作的承诺还有争议。 一个共同的解释是增值税增加的收入会以 22.5 % 的固定比例返还给地方政府, 根据以下的计算公式:

增值税返还 = 30% * 75% (增值税增加额)

财政部确定税收返还的实际使用的计算公式 如下:

在 t 年 向 i 省的税收返还=

税收返还 $_{i, t-1} \times \{1 + 0.3 \times [0.75 \times \text{增值税}_i \text{ 增加额} + \text{CT}_i \text{ 增加额}]\}$

专栏 2.3 设计了一组假设的税收返还数据, 以说明: 基于 1993 年宣布的税制改革通告, 应该采用何种公认的税收返还计算公式, 计算公式如何产生截然不同的结果。 这些差异是中央政府和地方政府之间产生一些 冲突的根源, 地方政府抱怨从增加的增值税收入的返还比例逐渐减少。

专栏 2.3 增值税返还额减少的原因是什么？

因为缺乏实际税收返还的信息，本表根据以下实际数据，编制了一个假设的增值税返还表：
(货币单位: 10 亿 人民币)

	产品税	增值税	增值税的变化	增值税增长率
1992 年	69.33	70.59		
1993 年	82.14	108.15	37.56	53.2%
1994 年		230.83	122.69	113.4%
1995 年		260.23	29.40	12.7%
1996 年		296.28	36.05	13.9%
1997 年		328.39	32.11	10.8%
1998 年		362.85	34.45	10.5%
1999 年		388.19	25.34	7.0%

年	计算公式 1		计算公式 2	
	总返还额* (10 亿 人民币)	增值税增加额的 税收返还率	总返还额* (10 亿 人民币)	增值税增加额的 税收返还率
1993 年	95.15		95.15	
1994 年	122.75	22.5%	119.43	19.8%
1995 年	129.36	22.5%	122.85	11.6%
1996 年	137.47	22.5%	126.68	10.6%
1997 年	144.70	22.5%	129.77	9.6%
1998 年	152.45	22.5%	132.83	8.9%
1999 年	158.15	22.5%	134.92	8.2%

假定 1993 年基期年税收返还，相当于产品税和增值税收入总额的 50%。

计算公式是 "共同的解释"

增值税返还 = 30% * 75% (增值税增加额)

计算公式 2 是财政部实际采用的税收返还计算公式

在 t 年对 i 省的税收返还 =

税收返还_{i, t-1} x {1 + 0.3 x [0.75 x 增值税_i 增加额 + CT_i 增加额]}

根据假设的基期年数据计算的返还总额。本表的计算结果与实际返还的税收收入有出入，因为这些计算仅仅基于增值税的增加额，并没有包括消费 excise 税增长率。

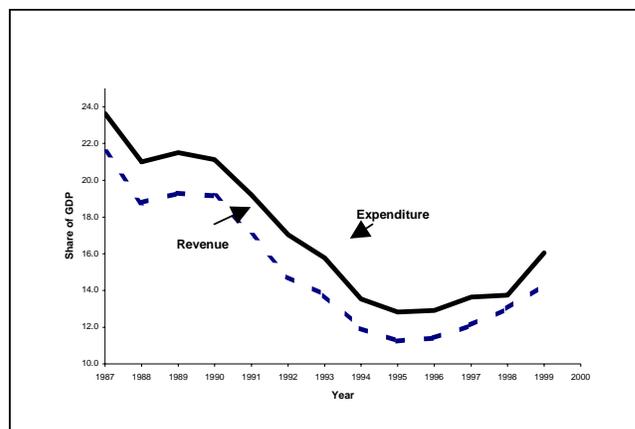
资料来源: 世界银行职员估算数 .

现行政府间转移支付体制 和 财政状况

收入 动员。 在 "提高两个比重"的口号号召下,一 收入占 GDP 的比重和中央政府占财政总收入的比重--出台了分税制。 从这一点来看, 取得了一定的成功—尽管财政收入占 GDP 的比重在 1994 年和 1995 年期间继续下降, 在 1996 年, 扭转了 17 年收入持续下降的趋势。 2000 年财政收入约占 GDP 的 15 % of (图 2.3)。 成功在很大程度上应归功于中央税和地方税的管理分工, 抑制地方政府放弃中央政府税收基机会和动机, 以避免地方政府用转移支付/拨款的形式对地方企业减免税收。 部分原因在于, 与以前的多重流转税率的流转税相比, 实际上对增值税的企业所得税的税收能力更易进行监管, 使税收征收和监管更加直截了当。

图 2.3: 扭转财政收入下降趋势

财政收入再集中化。分税制达到了提高中央政府占收入比重的目标，尽管没有达到占 60% 的预期目标。在 1994 年，一次性将大额增值税和 CT 收入上缴中央国库，使中央政府收入占政府总收入的比重从 22% 快速提高到 55.7%。一般认为，分税制的长



期趋势是中央政府集中收入，因为增值税是分税制中“创收最高的”税种，并且完全由国家税务局管理。奇怪的是，尽管增值税收入提高很多（在 1994-1998 年间为 1.365），它占总税收收入的份额从 43% 下滑至 37.4%，而消费税从 9.1% 下降至 8.4%。¹⁶ 与此相反，营业税，地方税（银行业除外），税收收入从 12.6% 上升到 16.2%，而个人所得税，是 1994 年的重要税种，征收了 340 亿人民币和在 1998 年占地方税收的 6% 以上。由于地方税收的弹性很大上收入，中央政府占总收入的比重在 20 世纪 90 年代中期有所下降，不过由于过去两年关税收入大幅度增加，中央政府占总收入的比重又有所提高，这是因为政府成功地控制了走私活动（参见下面的表 2.1），还有对税收规则和收入划分进行了一些修改。¹⁷ 不过，由于承诺将很大一部分中央政府收入作为税收返还，中央政府对收入的控制权提高不多。

¹⁶ 财政部，1995-1999 年中国财政中国年鉴

¹⁷ 对银行业征收的营业税率，增加了中央政府收入。对证券交易征收的印花税，从地方税改为中央地方共享税，其中 88% 归中央政府。

表 2.1: “两个比重”

年份	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
收入占 GDP 的比重	19.1	17.0	14.7	13.7	11.9	11.1	11.2	12.1	12.9	14.2	15.0
中央政府收入比重 (财政部 def.)	33.8	29.8	28.1	22.0	55.7	52.4	49.7	48.8	49.7	51.0	56.7

资料来源: 财政部和国际货币基金组织职员计算。

简化/透明化。1994 年财税改革的主要目标是简化和增加收入分配制的透明度。这一目标还未达到。1994 年改革中的一个突出的特点是，分税制作为旧的收入分配制的补充，而不是取代财政包干制，包括以前全部的转移支付机制，如对贫困和少数民族地区的额度补贴，还有旧体制大多数指定用途补助 (专项转移支付)。两套体系并行 (liangtao tixi bingxing) 偏离了分税制的关键目标，关键目标是：使收入分配更为透明和规范化 (参见专栏 2.4)。从河北省获得的数据对复杂和而又令人困惑的体制提供了清晰的解释。

专栏 2.4 河北省政府间转移支付

1998 年，在旧的财政包干下*，河北向中央政府上缴了 21 亿 人民币，反过来从中央政府收到 Y116 亿人民币的转移支付 (而自有收入为 207 亿万人民币)，其中包括：

- 83 亿元 的税收返还 (72%)
- 29 亿元 专项拨款 (转移支付) (25%)
- 2 亿元 过渡期一般性 (均等化) 转移支付 (2%)， 和
- 3 亿元 决算转移支付 (3%)**

在下级管理单位中，政府间转移支付名目更多。威县官抱怨说员他们不得不上缴 10 中类型的收入，1999 年总额为 6.12 百万人民币：

上缴省政府:

对预算外资金征收 10% 的费 (不包括 教育, 医疗卫生 和 科学 和 技术)

30% 的固定投资方向调节 税收入

40% 的 土地转让费收入

a 1.15 百万元 粮食风险基金缴费

1.16 百万元 报销威县地方税收业务营运费

0.49 百万元 报销威县工商局业务营运费

上缴邢台市:

15% 的农业税收入
40% 的税收返还
40% 的耕地占用税

实际上，不同类别的支付汇总在一起——从贷款还本付息和成本报销到税收-分享——和考虑“上缴给上级政府，”表明缺乏对各级政府责任分工清楚的理解，许多官员对这些多重标准转移支付迷惑不解。广泛认为各级政府利用权力从下级政府“抓”收入。

注：* 上缴收入包干指图 2B 中的“地方上缴收入”。在采用分税制后，这些上缴收入以名义收入冻结，在总收入中的比重下降，从 1990 年占总收入的 16% 到 2000 年仅仅占 4%。

** 因为四舍五入，汇总后的%可能超过 100%。在旧的转移支付体制下，曾经有额度补贴，专项补贴，结算补贴和 for 企业转移支付的补偿性支出。在 80 年代末取消了最后一种转移支付(Wong 1997)。

在下级政府中，缺乏透明度的状况更加严重。每级管理机构加入分税制和财政包干制，对基层政府官员而言，此体制常常使人困惑和不可理解。事实上，对税收返还计算公式的争议，表明未能使转移支付体制透明化和制度化。

分税制开始实行时的重要目标，是恢复和加强中央政府致力于跨地区再分配财源——增加中央政府在政府总收入中的比重的部分理由在于需要用这些财源施加均等财政均等化影响。可是，此目标还未充分达到。

政府间转移支付机制

最初的设想是 1994 年改革会彻底修改政府间转移支付体制，通过公式化和规范化的转移支付，将收入分配和政府间转移支付放在客观的基础之上。其结果，改革没有改变现行转移支付体制，只不过加了两项新内容——税收返还和过渡期一般性（均等化）转移支付。

A priori，预期 1994 年改革对地区间收入分配有非均等化效应，因为与以往再分配制度相比，它改变收入分配原则(尽管在通过 20 世纪 80 年代更加弱化)——转移支付与征税挂钩，将更多的收入返还给富裕地区而不是贫困地区。为抵消这种累退效果，

政府许诺推出新的，公式化的转移支付制度，以帮助贫困地区。为达到这一目标，1995年引入了“过渡期政府间转移支付试验计划”，作为走向公式化的再分配体制的第一步。最初的计算公式有两个组成部分：目标因素用于度量“标准支出”和地方政府财力之间的缺口，和对大量少数民族人口居住地区的指令性补贴的政策内容。在1996年，第三因素加进了计算公式，以奖励税收征管的努力。从那以后，又进行了更多的微调（要了解此计划的详细内容，参见附录2.1）。

总的来说，此计划资金不足，结果每省仅仅收到满足其由计算公式确定的财政需求中很小部分的资金。例如，1996年，中央政府分配了22亿元一般性（均等化）转移支付，而用计算公式估计的财政缺口为63亿元。有关省收到的转移支付是估计的财政需求乘0.035的系数，系数为2.2除以63。同样，少数民族地区的财政资金总缺口估计为130亿元，而中央政府预算分配的用于填补资金缺口的转移支付仅为12亿元，并将0.09的系数加进对少数民族地区分配对各省的转移支付公式。此计划在1998年提供了61亿人民币和仅占中央政府对省政府全部转移支付的1.8%。2001年三月，财政部长项怀诚向全国人民代表大会（全国人大）提交的财政报告中，宣布2001年预算草案将为此转移支付计划提供161亿人民币，或占转移支付总额的3%（参见表2.2和表2.3）。这表明一般性转移支付（均等化拨款）首次被明确纳入预算，这是对改进以财政惯例的改进，通常只有在财年结束以后才依据可获得的资金来确定转移支付额。然而，直至政府为一般性（均等化）转移支付提供足够的资金，公式化转移支付体制只具有象征意义。

表 2.2 中央转移支付分类

	1996年	%	1997年	%	1998年	%	2001年 p	%
总额 (10 亿 人民币)	271.6	100	285.4	100	332.3	100	517.6	100
税收返还	194.9	71.8	201.2	70.5	208.3	62.7	233.5	45.1

额度补贴	11.1	4.1	11.2	3.9	11.3	3.4	12.0	2.3
专项转移支付(拨款)*	48.8	18.0	51.6	18.1	87.8	26.4	256.0	49.5
过渡期转移支付	3.5	1.3	5.0	1.8	6.1	1.8	16.1	3.1
结算补贴	9.0	3.3	11.1	3.9	15.1	4.5		
其他补贴(剩余补贴)	4.4	1.6	5.4	1.9	3.8	1.1		

*2001 年 的预算包括对社会保障基金的补贴、提高工资和财政 刺激计划

资料来源: 财政部

表 2.3: 过渡期转移支付计划

(100 百万 人民币)

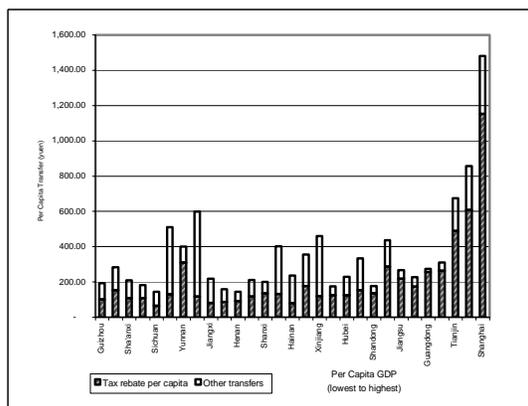
	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年
总额	20.70	34.64	50.21	60.57
北京				
天津天津				
河北河北	0.69	1.03	1.58	1.91
山西	0.35	0.96	1.59	1.96
内蒙古	2.47	3.71	4.97	5.76
辽宁				
吉林		0.47	0.96	1.34
黑龙江	0.50	0.79	1.79	1.92
上海				
江苏				
浙江				
安徽	0.81	1.10	1.60	2.05
福建				
江西	0.77	1.44	1.98	2.43
山东				
河南	1.41	1.95	3.65	4.32
湖北	1.34	1.75	2.66	3.03
湖南	0.95	1.51	2.04	2.34
广东				
广西	1.09	1.84	2.52	2.98
海南			0.63	0.88
重庆				0.76
四川	1.81	2.95	3.63	3.81
贵州	2.59	3.69	4.26	5.58
云南	0.12	0.20	0.20	0.24
西藏		1.00	1.77	2.10
陕西	0.55	1.62	2.45	2.72
甘肃	0.71	1.32	2.06	2.29
青海	1.04	1.91	2.94	3.97
宁夏	1.04	1.59	1.93	2.21
新疆	2.46	3.81	5.00	5.97

资料来源: 地方 财政, 1999 年 8 月.

总之, 尽管中央政府将其很大一部分收入返还给省级政府—1998 年为 3430 亿人民币, 而中央政府总收入为 5580 亿人民币—转移支付并不均衡。图 2.4 对转移支付的分解表明税收返还, 正如预期的那样, 与财政收入高度相关和省际不平衡 (参见

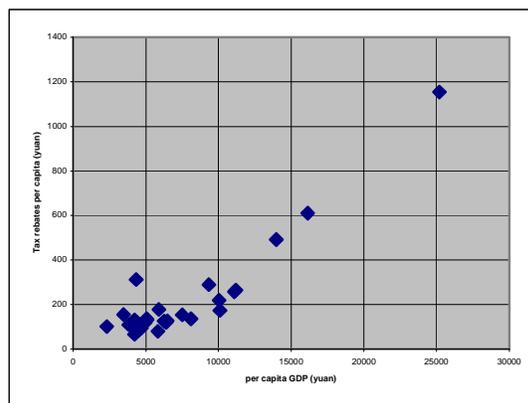
图 2.5)。 1994 年， 税收返还占主导地位， 为 1996 转移支付总额的 72 % 和总体效果是转移支付分配非-均等化。

图 2.4: 1998 年省按省划分的人均 转移支付



资料来源: 财政部.

图 2.5: 1998 年按省划分的税收返还



资料来源: 财政部.

转移支付中第二大科目是专项转移支付/拨款（或指定用途转移支付），近年来增长很快，1999 年达到了 1470 亿人民币，占转移支付总额的三分之一以上。在 2001 年预算草案中，转移支付总额将达到 2560 亿人民币，或占转移支付总额的 50 %。专项转移支付/拨款 是发挥财政均衡化作用的潜力，但过去却发现其有略微非均衡化的作用，转移支付主要向城市地区粮食和其他 消费补贴倾斜 (Wong 1997 年)。近年来，专项转移支付的迅速增加部分反映了财政刺激计划—1999 年，政府提供了近 500 亿资助资本支出，致力于刺激经济增长。它还反映了财政部倾向于出面干预和解救(bail out)地方财政。在 1999 年，中央政府 划拨 76 亿人民币 用来帮助地方政府支付拖欠的养老金，和 另外的 63 亿万人民币用于帮助 支付失业国有企业解雇工人的补偿金。专项转移支付/拨款也被用来 作为 地方政府 执行中央政府命令所用费用的补偿，包括 1999 年的 73 亿人民币用于帮助地方支付因同年 7 月公布增加养老金福利，所增加的有关费用的 30%和近 300 亿人民币用于提高公务员工资。表 2.4 列出专项 转移支付的

主要科目构成。 财政部也依靠使用 结算补贴以救助财政资金困难的省份， 和对因政策变化而对预算状况有不利影响进行专案补偿 (表 2.3)。 尽管需要更多的分析评估其对财政收入均等化的影响， 快速增加使用专案转移支付看来不符合发展公式化和透明化转移支付， 而公式化和透明化转移支付有助于地方政府的高效预算。

表 2.4:专项 转移支付/拨款 的构成(%)

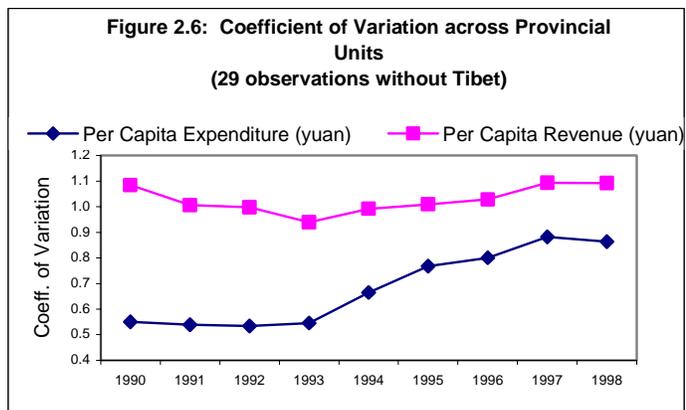
	百分比				10 亿人民币			
	1993	1997	1998	1999	1993	1997	1998	1999
资本建设	7	9	12	32	2.5	4.7	7.1	47.0
企业革新	3	3	4	2	1.1	1.6	2.4	2.9
科技	1	2	2	1	0.4	1.0	1.2	1.5
农业支持	4	8	10	5	1.6	4.1	5.9	7.3
教育、科学和医疗卫生	3	5	5	4	1.1	2.6	3.0	5.9
福利和社会救济	7	9	9	4	2.4	4.7	5.3	5.9
社会保障补贴	0	0	2	16	0.0	0.0	1.2	23.5
行政管理开支	3	2	2	1	1.0	1.0	1.2	1.5
公检法	1	1	2	1	0.5	0.5	1.2	1.5
其他专项支出	5	6	6	11	1.7	3.1	3.5	16.2
对贫困地区的补助	5	12	13	6	1.7	6.2	7.7	8.8
政策补贴	59	43	34	17	21.3	22.2	20.1	25.0
专项转移支付/补助总额	98	100	101	100	35.5	51.7	59.7	146.9
10 亿 人民币)								

资料来源: 财政部.

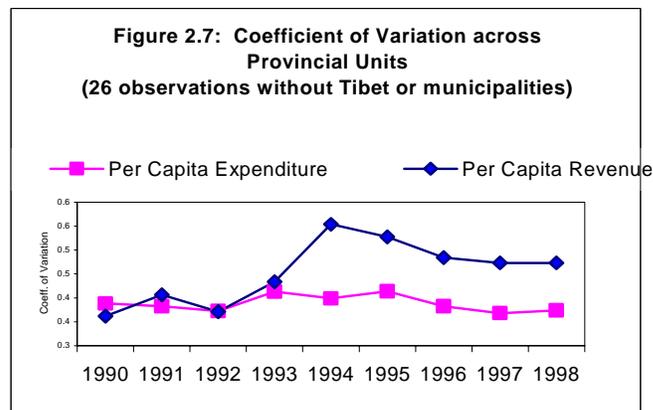
横向分配表明地区间不平衡更加严重

许多统计指标表明跨省财源分配更加不平衡。主要原因是市场改革和向更发达的沿海地区倾斜沿海地区发展战略。而且，财政体制不仅不能减轻市场改革改革的非均衡化影响，看来似乎加剧了地区不平衡。图 2.5 和 2.6 表明 1994 年一次性增加所有省级单位人均预算支出的变异系数，很明显应归因于分税制。因而它在 1997 年持续快速增加。(不过，省级单位不包括三个直辖市：北京，上海和天津，变异系数表明没有特别的趋势)。表 2.5 表明有关省的人均支出也确认了分配更加不公平：一方面上海和北京人均支出与全国平均支出的比率迅速改善，河北，甘肃和湖南均落在后面 - 河北和甘肃的收入下降尤其令人担忧，因为其财政支出水平已经很低了。表 2.6 说明了同样的地区不平衡趋势加剧，表 2.6 比较五个最富裕和五个最贫困省份的支出和财力占 GDP 的份额，表明从 1990 年至 1998 年，缺口加大。分配更加不平

衡担忧的主要原因之一，因为贫困省的支出太少，因而大多数基本服务，如教育和医疗卫生供给严重不足(参见第 6-7 章).



资料来源: 财政部



资料来源: 财政部

省内省级以下政府的不平衡至少与省际不平衡一样大。在我们的样本省中，甘肃是一个极端的例子。1995年，在 14 个地区级单位中，最高与最低的人均收入和人均支出比率分别是 35 和 6.6，变异系数分别为 1.4 和 0.66。这些省内差异比省际差异更大。1999 年，不平衡状况有所减少，最高与最低的人均收入和人均支出比率分别为 23 和 4.3，变异系数分别是 1.16 和 0.51。在下一级政府的 76 县级单位中，差异更大：1999 年最高与最低人均收入和人均支出的差异为 82 倍和 37，和 1995 年到 1999 年期间，不平衡更加重要。在江苏和湖南省，省际不平衡差别较小，和地区级单位的情况相反—地区级单位的分配更加不平衡，而县级单位间相对平衡程度高一些 (表 2.7)。这些财政不平衡趋势至少有部分原因在于各省采用了不同的收入分配制度。

表 2.5: 比较有关省的人均支出比率

货币单位: 人民币

	全国平均*	上海	北京	天津	河北	甘肃	湖南	江苏
1990 年	240.98	2.443	2.501	1.925	0.481	0.845	0.544	0.619
1991 年	268.04	2.494	2.273	2.029	0.454	0.838	0.536	0.699
1992 年	282.90	2.604	2.255	1.871	0.489	0.817	0.564	0.644
1993 年	355.48	2.808	2.003	1.628	0.570	0.758	0.595	0.662
1994 年	417.59	3.631	2.027	1.945	0.494	0.729	0.576	0.683
1995 年	512.19	4.019	2.575	2.037	0.242	0.652	0.531	0.700
1996 年	612.65	4.288	2.584	2.057	0.237	0.602	0.553	0.714
1997 年	708.84	4.635	3.040	1.925	0.238	0.604	0.504	0.749
1998 年	817.51	4.500	3.078	1.864	0.235	0.609	0.515	0.739

根据按省划分的人均收入计算全国平均值(不包括西藏)

资料来源: 1999 年中国财政统计年鉴

表 2.6: 在富裕和贫困 省中财政和经济集中度

	1990 年	1998 年
<i>五个最富裕的省</i>		
占 GDP 的%	22.8	25.1
占人口的%	12.7	12.2
收入征收的%	26.0	23
政府支出的%	19.8	18.5
<i>五的最贫困的省</i>		
占 GDP 的%	12.7	11.7
占人口的%	18.9	18.7
占收入征收的%	12.3	9.8
占政府支出的%	14.0	8.6
^a 上海, 北京, 天津, 广东 和 浙江. ^b 贵州, 甘肃, 陕西, 江西 和 河南。 因为情况特殊和数据不全,不包括西藏和海南。 资料来源: 1991 至 1999 年中国统计年鉴和 Bahl (1999 年)。		

表 2.7: 地区间人均收入变动趋势: 湖南、甘肃和江苏

单位: 人民币/人

甘肃

	地区 (观察值 = 14)					县 (观察值 = 76)							
	人均收入		人均支出			人均收入				人均支出			
	最高/最低	平均	变异系数	最高/最低	平均	变异系数	最高/最低	平均	变异系数	最高/最低	平均	变异系数	
1995 年	34.9	196.6	1.42	6.6	307.0	0.66	1995 年	69.4	91.9	1.20	18.7	229.6	1.12
1997 年	28.0	246.3	1.21	4.8	391.2	0.59	1997 年	87.6	135.4	1.36	30.8	328.5	1.49
1998 年	25.4	266.1	1.17	4.9	434.8	0.56	1998 年	83.9	156.8	1.41	28.8	366.9	1.34
1999 年	22.9	284.0	1.16	4.2	489.2	0.51	1999 年	82.1	171.1	1.47	36.8	449.4	1.50

湖南

	地区 (观察值 = 14)					县 (观察值 = 88)							
	人均收入		人均支出			人均收入				人均支出			
	最高/最低	平均	变异系数	最高/最低	平均	变异系数	最高/最低	平均	变异系数	最高/最低	平均	变异系数	
1995 年	3.8	146.3	0.44	2.6	226.2	0.30	1995 年	9.0	108.4	0.50	5.1	169.5	0.46
1996 年	4.3	175.5	0.51	2.4	258.1	0.28	1996 年	11.7	130.1	0.51	4.9	198.8	0.43
1997 年	4.0	185.8	0.48	2.7	274.1	0.32	1997 年	6.1	139.5	0.44	4.2	210.7	0.39
1999 年	5.2	215.9	0.53	2.7	341.5	0.32	1999 年	12.9	151.8	0.50	4.5	248.9	0.37

江苏

	地区 (观察值 = 12-13)					县 (观察值 = 64)							
	人均收入		人均支出			人均收入				人均支出			
	最高/最低	平均	变异系数	最高/最低	平均	变异系数	最高/最低	平均	变异系数	最高/最低	平均	变异系数	
1993 年	7.2	384.9	0.67	2.9	227.4	0.42	1993 年	42.9	212.7	1.00	11.3	160.2	0.64
1995 年	7.8	279.8	0.62	4.2	329.3	0.48	1995 年	18.5	162.5	0.80	9.9	219.6	0.61
1997 年	9.6	370.8	0.69	4.5	446.7	0.51	1997 年	10.0	218.5	0.71	4.9	291.8	0.43
1998 年	9.2	438.0	0.66	4.5	528.4	0.50	1998 年	9.9	247.5	0.72	4.7	333.3	0.44
1999 年	10.4	492.3	0.75	4.8	589.2	0.57	1999 年	10.8	287.2	0.77	5.5	385.7	0.50

资料来源: 财政部.

纵向分配 趋向一些集中化

199 年改革结果使得国家和地方政府的收入集中化，将收入和支出上划给中央政府和省级政府。

*中央政府-地方政府收入分配。*图 2.2 表明中央政府收入占总收入的份额提高，但却未对支出作相应调整。1990 年，中央政府占总支出的比重为 33%，中央政府占总支出的比重实际上在 1995 年降为 29%和 在 2000 年为 35%。不过，尽管大部分中央政府收入返还给地方政府，中央政府还是获得了大量的收入分配控制权。首先，应上缴财政部的税收收入，在返还税收收入以前—财政部控制授予地方政府财力的财权—如果地方政府未遵循中央政府的政策，按规定，允许财政部扣留资金。第二，随着税收返还占转移支付总额中的份额下降，财政部分配资金的灵活性逐渐增加—增加了随意决定转移支付的比重和减少了公式化转移支付的比重。

*地方政府收入分配。*分税制明确了中央政府和地方政府之间的收入划分，但并未解决如何在四级地方政府之间划分收入的问题。由于此体制“高度联邦制”特点，各省间收入分配差异较大。表 2.8 确认了这一点，省级支出的份额在河北，甘肃，湖南和江苏四省从 26 到 33%。在下一级政府，地区占总支出的 20-24%（江苏除外，地区占总支出占 35%）。省际差异中最大的差异是乡/镇政府的职能。在江苏省，乡/镇政府没有独立预算，也没有独立事权。在甘肃，乡/镇政府也不是独立财政单位，但预算仅仅部分属于县级政府。在河北，各县对乡/镇的处理也不同，对威县和清河县的实地考察反映了者一点。

开始实施分税制以来，在地方政府财政中可以注意到两个趋势。首先，似乎有中央政府收入集中化的趋势，同时省级财政资源也更加集中化。在表 2.8 所列的省份中，过去五年间，省级政府（甘肃除外）支出比重增长 6-7 点（或从基数增加 25-30%）。第二，农业部门似乎在这一增长中受到了损失，因为省政府收入份额的增长是直接以农村收入份额为代

价的,财源从县和乡/镇政府转移至省政府。在以后的章节中将在分析收入和支出划分中,探讨资源这些收入份额变化极其影响。

表 2.8: 按政府级别划分的支出 和 收入
(百分比)

	<u>1999年支出</u>					<u>1999年收入</u>				
	中国	河北	甘肃	湖南	江苏	中国	河北	甘肃	湖南	江苏
省	28.2%	26.4%	32.8%	31.6%	25.8%	21.2%	20.6%	16.5%	13.6%	16.2%
地区	30.2%	23.7%	19.5%	22.4%	34.7%	35.4%	23.4%	24.9%	27.8%	43.8%
县*	41.5%	39.2%	34.3%	37.8%	39.5%	43.4%	35.8%	39.9%	35.2%	40.0%
镇		10.7%	13.4%	8.9%	0.0%		20.2%	18.7%	23.4%	0.0%
<i>1994年-1995年间发生的变化</i>										
省	1.8%	6.8%	0.5%	5.6%	5.8%	4.1%	0.9%	-1.4%	-0.4%	11.3%
地区	-1.1%	-1.6%	-2.6%	1.1%	0.1%	-5.6%	-1.9%	-3.0%	3.3%	-1.8%
县*	-0.6%	5.9%	0.2%	-2.4%	-5.9%	1.5%	2.5%	0.6%	0.8%	-9.5%
镇/乡		-11.0%	1.9%	-3.8%	0.0%		-1.5%	3.8%	-3.6%	0.0%
*县有关中国县级政府的数据 包括 镇/乡。 资料来源: 财政部; 实地考察获得的 数据.										

总之, 尽管分税制取得了某种程度的成功, 最明显的是改进了收入动员, 税收简化和收入重新集中化, 其失败之处 也同样明显。 它未能 使 收入分配制度化、规范化和透明化。 由于专案 转移支付的盛行, 它也未 能扭转地区不平衡加重的趋势。 更为重要的是改革向前推进, 分税制在达到中央政府目标上取得了成功, 而失败之处均与中央政府与地方政府之间的财政关系有关, 这意味着改革恢复中央政府承诺的信用方面进展不大。 另外, 分税制改革未能解决预算外收入问题, 反而间接支持地方政府加倍努力寻求补充资源, 以支持地方经济发展, 因而损害了预算决策权。

第三章 财政支出划分

相对其他国家，中国已将更大比重的事权(支出责任)转移至基层级政府。重新调整支出划分有必要减少各级政府在提供公共服务中的职能，集中于提供公共产品。为了获得风险共担的好处和实现财政均等化，应该将社会保障责任，失业保险和基本社会福利上划给中央或省级政府。

在上一章中，我们注意到，在转轨时期，收入和支出划分逐渐脱钩。1994年开始进行分税制改革，收入重新集中化，却未相应修改支出责任的划分。当收入分配制也失去了再分配的特色，在新的财税体制下，贫困地区状况将更加恶化。从总额统计看，表明省际财源分配更加不平衡。通过对河北省和甘肃省预算的分析，并以湖南省和江苏省的有关数据作补充，本章探讨地方政府的公共支出。随着收入和支出也移交至地方政府，收入和支出调整的趋势有利于省级政府，县和镇/乡的财政状况引起了特别关注。本章侧重于收入充足性问题，横向不平衡，和各级政府间收入和支出划分的总体效益。在第6和第7章，就提供教育和医疗卫生服务中，公共支出的效益分别展开了讨论。

地方政府的职能

分配体制

当前中国缺乏不同级别政府之间支出责任的正式划分。《预算法》保证了地方预算自主权，仅仅泛泛地讨论了中央政府和地方政府间支出划分分工。例如，国务院关于实施分税制的补充法规中，包含有关一段有关地方政府主要支出责任的内容：

地方预算主要负责地方党和国家机关的运营费用，地方经济发展的需求，武装警察和民兵的部分运营费用，地方融资的资本投资，地方企业技术革新和开发新产品

试制费，农业支持费，城市维护和建设费，和地方文化、教育、和医疗卫生、价格补贴和其他支出有关开支。

实际支出划分遵循上述一般性原则。正如在前几章节中所指出，提供为与地方经济发展有关的社会服务和与事物，主要责任属于地方政府。这些包括，公共管理，安全与保障，提供社会服务（如教育，医疗卫生，社会保障，住房和城市/地方服务）。因而，地方政府在中国人力资源开发，发展基础设施和工、农业发展中发挥了重要的作用。

缺乏支出责任的正式划分意味着，由省级政府确定各级地方政府的支出责任的实际分工。实际上，中国多级政府管理体制，也被用来进行收入支出划分。在地方政府，上级政府有权决定其直接下级政府的支出划分。因而，省政府决定市/地区的支出划分，和市政府决定县级政府的支出划分和而县政府决定乡/镇的收入和支出。

中央政府对省级政府和下级政府之间的责任划分没有明确的指南，各省对所属的四级地方政府可有不同的事权(支出责任)划分。有数据和资料表明，在中国，各省的事权（支出责任）分配大不相同。

缺乏支出（和收入）划分的holistic方法意味着各级地方政府职能配套收入资源更加困难，目标在于通过中央政府下一级地方政府提供转移支付。缺乏统一的支出划分方法，也使确定提供公共服务的标准和监管成效的任务更为艰巨，可以理解，这将导致服务标准千差万别。

支出份额

不管有没有支出责任的正式划分，有必要检查各级政府按职能划分的支出份额/比重，以了解实际的支出划分状况。

中央政府-地方政府间的分工: 表 3.1 显示各级政府综合预算中的支出构成, 表明资本支出占收入的比重下降从 1985 年的 26 % 降为 1996 年 和 1997 年的 17 %, 近年来 在 财政 刺激计划下, 资本支出比重有所上升。 大额支出—占综合 预算的 3/4 以上, 是 经常性支出。 综合预算数字对了解整体公共部门很有帮助, 当然, 关于事权 (支出) 划 分提供的信息有限。表 3.2 (第一部分)表明中央政府和全部地方政府支出责任的实际分工。 而在 1978 年, 中央政府综合支出的份额度为(46 %) , 与地方政府支出的份额(54 %)接近, 到 1995 年, 地方政府支出份额 增加至 2/3 和中央政府支出比重降低至占总支出的 1/3。 总体责任分工格局基本上一直保持到 1999 年。

表 3.1:政府支出构成
10 亿 人民币

	1985	1987	1988	1989	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
总支出和 净贷款	251.1	263.8	293.7	342.3	366.3	418.7	505.3	615.9	715.1	827.5	960.2	1113.2	1347.7
经常性 支出	186.8	188.2	217.6	266.7	281.5	328.8	383.7	521.8	586.8	684.5	794.0	910.3	1059.4
行政管理	14.4	19.5	23.9	28.5	33.3	42.5	53.6	72.9	87.3	104.1	113.7	132.7	152.6
国防	19.2	21.0	21.8	25.1	29.0	37.8	42.6	55.1	63.7	72.0	81.2	93.5	107.6
文化、教育、公共 医疗卫生、科学 和 广播	3.7	40.3	48.6	55.3	61.7	79.3	95.8	127.8	146.7	170.4	190.4	215.4	240.8
其中: 教育	18.4	22.7	27.9	31.6	35.3	45.3	55.8	77.3	89.2	103.8	120.5	133.8	152.3
经济服务	22.4	26.0	28.9	34.6	37.9	47.8	57.4	69.6	63.4	74.2	85.2	87.3	94.6
地质勘测	3.0	3.0	3.3	3.3	3.6	4.4	4.9	6.4	6.6	6.9	7.3	8.3	8.4
农业	10.1	13.4	15.4	19.7	22.2	26.9	32.3	40.0	43.0	51.0	57.9	62.6	67.7
工业、通讯和商业营运 费	3.5	3.3	3.9	4.5	4.7	6.5	7.6	10.1	10.3	12.0	13.6	12.2	12.8
开发新产品	4.4	5.1	5.3	5.9	6.3	8.9	10.7	11.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
国有企业流动 资 本	1.4	1.2	1.0	1.2	1.1	1.1	1.9	1.7	3.5	4.3	5.2	4.2	5.6
社会福利救济 补贴	50.7	67.0	76.3	97.3	96.0	76.7	71.0	68.0	69.3	79.1	90.7	104.6	98.5
日常生活必需品	31.4	29.5	31.7	37.4	38.1	32.2	29.9	31.4	36.5	45.4	55.2	71.2	69.8
农业投入	1.3	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
国有的企业营业亏损	18.0	37.5	44.6	59.9	57.9	44.5	41.1	36.6	32.8	33.7	36.8	33.3	29.0
利率支付		2.8	3.0	2.8	4.4	14.2	9.7	16.7	31.3	39.2	57.3	75.1	61.8
其他	48.4	7.9	11.0	18.1	13.7	23.9	46.1	102.2	113.6	132.7	161.3	184.6	285.6
资本支出	64.3	75.6	76.1	75.6	84.8	89.9	121.6	94.1	128.3	143.0	166.3	202.9	288.3
资本建设	58.4	68.2	66.4	66.9	75.8	76.5	90.1	64.0	78.9	90.7	102.0	138.8	211.7
开发现有企业生产 能力	5.9	7.4	9.7	8.7	9.0	13.4	31.5	30.1	49.4	52.3	64.3	64.1	76.6
(占 GNP 的%)													
<i>备忘录科目:</i>													
经常性支出	20.8	15.7	14.6	15.8	15.1	12.3	11.1	11.2	10.2	10.2	10.8	11.8	13.2
补贴:	5.6	5.6	5.1	5.8	5.2	2.9	2.1	1.5	1.2	1.2	1.2	1.4	1.2
日常生活必 需品	3.5	2.5	2.1	2.2	2.0	1.2	0.9	0.7	0.6	0.7	0.8	0.9	0.9
国 有 企 业 Operating 亏损	2.0	3.1	3.0	3.5	3.1	1.7	1.2	0.8	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4
资本支出	7.2	6.3	5.1	4.5	4.6	3.4	3.5	2.0	2.2	2.1	2.3	2.6	3.6
(占总支出的%)													
补贴	20.2	25.4	26.0	28.4	26.2	18.3	14.1	11.0	9.7	9.6	9.4	9.4	7.3
资本支出	25.6	28.7	25.9	22.1	23.2	21.5	24.1	15.3	17.9	17.3	17.3	18.2	21.4

资料来源: 国际货币基金组织。1997 年数据来源于财政部, 中国实际 数据, 2000 年中国 统计年鉴。

尽管过去二十年间综合支出责任下放，关于重要责任的分工依然保持类似于 20 世纪 70 年代的责任分工状况。1999 年，中央政府和全部地方政府对资本建设支出的比重接近。在重要的社会服务（教育、医疗卫生、文化和科学）领域，地方政府支出几乎占总支出的 90%，近年来，几乎一直保持在这一比重上。过去几十年来，地方政府在社会资助和福利方面同样发挥了主要作用。1999 年，地方政府占全部福利支出中的 99%，从 1978 年以来实际没有任何改变。中央政府实际上负责全部国防支出，债务还本付息¹⁸，和地质勘探。中央政府-地方份比重变化的领域包括价格补贴，十年前几乎全部是地方政府的责任，但在 1999 年这部分责任几乎在中央政府和地方政府之间平分。地方政府在工业、商业和农业领域中的作用不断增强。

中央政府支出构成(占中央政府支出的%) 和 of 地方政府 政府支出构成的变动也能说明问题 (参见表 3.2 和第二部分)。回顾 1978 年，所有中央政府支出中有 44.5% 投向资本建设。当时，其他两个主要科目是国防支出 (30%) 和国有企业亏损 (8%)。在 1999 年，中央政府最重要的支出是债务还本付息 (38%)，其次是国防和资本建设 (21%)。回顾 1978 年，对地方政府而言，最重要的支出是资本建设 (30%)，社会服务支出 (15%)，和农业 (11%)。1999 年这些支出分别为 12%、24%和 7%。与此同时，新增的支出但未被本表分类——这在“其他” 剩余科目的增长变化中反映出来，从 1978 年增长占总地方支出的 6%，到 1999 年占 35%以上。包括在剩余科目中的是有关城市维护和建设费 (6%)、 税务管理 (5%)和公务员养老金 (3.5%)的支出。

¹⁸ 当然，这自然是不允许地方政府借款的结果。

表 3.2: 1978 年-1999 年期间中央政府和地方预算支出

	1978 年		1988 年年		1995 年		1998 年		1999 年	
	中央 政府	地方	中央 政府	地方	中央 政府	地方	中央 政府	地方	中央 政府	地方
第一部分	1978 年-1999 年 中央政府和地方支出 在各类支出中的份额/比重									
总额	46.13	53.87	38.60	61.40	33.65	66.35	38.92	61.08	35.96	64.04
资本 建设	55.75	44.25	76.73	23.27	47.93	52.07	43.92	56.08	49.84	50.16
流动资本	29.31	70.69	70.00	30.00	80.66	19.34	50.66	49.34	56.13	43.87
技术升级换代 和 R 和 D	33.33	66.67	31.79	68.21	27.25	72.75	23.15	76.85	29.25	70.75
地址勘探	30.00	70.00	100.00	0.00	98.73	1.27	98.76	1.24	90.42	9.58
工业、 运输 和 商业	55.56	44.44	33.33	66.67	33.37	66.63	38.15	61.85	31.24	68.76
农业	2.60	97.40	9.43	90.57	16.46	83.54	10.99	89.01	10.13	89.87
文化、教育、科学和医疗卫生	11.50	88.50	12.55	87.45	10.02	89.98	11.23	88.77	10.70	89.30
社会救济和福利	0.00	100.00	0.00	100.00	0.69	99.31	3.70	96.30	1.11	98.89
国防	95.83	4.17	99.08	0.92	99.37	0.63	99.36	0.64	99.27	0.73
政府管理	8.16	91.84	16.32	83.68	2.43	97.57	2.56	97.44	3.18	96.82
政 债务还本付息	....	....	100.00	0.00	100.00	0.00	100.00	0.00	100.00	0.00
国有企业亏损	38.79	61.21								
价格补贴	....	....	11.36	88.64	27.75	72.25	51.10	48.90	45.00	55.00
其他	47.30	52.70	12.50	87.50						
第二部分	1978 年-1999 年 支出 占总额、 中央政府 和 地方的份额									
总额	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
资本建设	44.55	30.26	39.40	7.52	15.4	8.5	12.5	10.1	20.8	11.8
流动资本	3.01	6.20	0.58	0.16	1.1	0.1	0.4	0.3	0.6	0.3
技术 生机换代 和 R 和 D	3.71	6.35	3.96	5.34	5.5	7.5	3.0	6.4	4.4	6.0
地址勘探	1.06	2.12	2.64	0.00	2.7	0.0	1.7	0.0	1.5	0.1
工业、 运输和商业	1.77	1.21	1.07	1.35	1.4	1.4	0.9	1.0	0.8	1.0
农业	0.35	11.35	1.24	7.46	1.4	3.6	1.4	7.3	1.4	6.7
文化、教育、科学和医疗卫生	2.30	15.13	5.03	22.03	6.0	27.3	4.9	24.9	5.1	23.8
社会救济和 福利	0.00	2.87	0.00	2.13	0.0	2.4	0.1	2.1	0.0	2.0
国防	28.45	1.06	17.81	0.10	25.8	0.1	19.0	0.1	21.1	0.1
政府管理	0.71	6.81	3.21	10.37	0.5	10.9	0.4	9.2	0.5	8.8
政府债务还本付息	0.00	0.00	6.35	0.00	35.9		48.1		37.7	
国有企业 亏损	7.90									
价格 补贴	0.00	0.00	2.97	14.56	4.1	5.5	7.4	4.5	6.2	4.2
其他	6.20	5.90	3.13	13.79		32.70		33.99		35.26
总额	100.00	89.26	87.38	84.79	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
第三部分	1978 年-1999 年 中央政府 和 地方 支出 占 GNP 的比重									
总	15.62	18.24	8.13	12.93	4.26	8.40	6.35	9.97	6.31	11.23
资本 建设	6.95	5.52	3.20	0.97	0.66	0.71	0.79	1.01	1.31	1.32
流动资本	0.47	1.13	0.05	0.02	0.05	0.01	0.03	0.03	0.04	0.03
技术 生机换代和 R 和 D	0.58	1.16	0.32	0.69	0.23	0.63	0.19	0.64	0.28	0.67
地址勘探	0.17	0.39	0.21	0.00	0.11	0.00	0.11	0.00	0.09	0.01
工业、运输和商业	0.28	0.22	0.09	0.17	0.06	0.12	0.06	0.10	0.05	0.11
农业	0.06	2.07	0.10	0.96	0.06	0.30	0.09	0.72	0.09	0.76
文化、教育、 科学和医疗卫生	0.36	2.76	0.41	2.85	0.26	2.30	0.31	2.48	0.32	2.67
社会 救济和福利	0.00	0.52	0.00	0.27	0.00	0.20	0.01	0.21	0.00	0.22
国防	4.44	0.19	1.45	0.01	1.10	0.01	1.21	0.01	1.33	0.01
政府管理	0.11	1.24	0.26	1.34	0.02	0.91	0.02	0.92	0.03	0.99
政府债务还本付息	0.00	0.00	0.52	0.00	1.53	0.00	3.06	0.00	2.38	0.00
国有企业 亏损	1.24	1.97	1.03	1.97	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
价格补贴	0.00	0.00	0.24	1.88	0.18	0.46	0.47	0.45	0.39	0.48
其他	0.97	1.08	0.25	1.78						

资料来源: 财政部数据。地方支出包括中央政府的专项 转移支付

1/第二部分中中央政府和 地方的份额 = 每类 支出 100%。

2/ 分类支出 构成: 纵向总和 = 100%

注: 1978 年中央政府和 地方有关国有企业亏损的, 是根据 1988-1991 年相同数据的平均数估算的 f。政府偿还包括 1998 年内外债的还本付息。 从 1999 年开始, 预算利息支付作为独立的科目报告

表 3.3 重新计算了 地方支出 ，以包括企业补贴，在官方帐户中视作负的 收入。本表 还按职能重新对支出进行了分组，以表明在转轨时期地方支出构成的重大变动(表的第二部分)。 支出中减少最多的部分是 (按比重看) 补贴—几乎放弃 所有的国家确定的固定价格， 价格补贴的需求实际上已经取消。 政府已经逐渐减少对国有企业的补贴—尽管亏损国有企业 (SOEs) 的数目在 20 世纪 90 年代继续增加。 结果， 补贴支出从 1986 年的 27% 降至在 1998 年仅占总预算支出的 7% 。 “发展” 支出， 包括资本建设， 企业技术革新， 地质勘测， 科学和技术， 农业支持， 和城市维护， 几乎一直保持在 28%。 社会支出， 包括教育、医疗卫生、文化和科学， 仅有微量增加， 在过去 15 年里从 24% 增加到 26%。 令人惊异的是， 行政管理支出 已经降到 2 %， 不过这一数据没有完全包括有关部门的行政管理费用—如我们在前面所指出， 新科目， 没有如包括地方税务局营运费等。 增加幅度最大的科目是 “其他” 预算科目， 占总额的比重从 4% 增加至 19%。

尝试在表 3.3 中重新将 支出分组说明了在中国目前使用的预算分类体系下， 分析支出构成和 重要程度优先排序的难度。 目前， 中国预算分类体系基本上是苏联中央政府计划体制的遗留物， 使用职能、经济和 机构分类。 中国预算分类体系没有明确区分投资和经常性支出。 分别设立的资本支出科目， “资本建设” 不包括全部资本支出， 由于许多单位， 如工业、 运输、 农业、 城市建设部门从事资本建设的活动中不包括在 “资本建设”中。 而且， 专项计划资助的资本支出与经常性支出汇总在一起。 例如， 义务教育规划， 为对教育提供的最大专项拨款， 资金主要是资本支出 ， 不过资金与划拨给地方政府的经常性支出混合。 在甘肃省， 约 三分之一的 专项 支出项目为为资本支出。 “专项支出” 科目本身对职能或支出的经济性质不提供任何信息。

更为重要的是， 如预算中显示， 不同部门发生的支出并不代表职能分类。 对单一的重要职能， 有多重分类。 例如， 行政管理支出 分散在包括 “管理” 和 “其他 管理”的

几个类别中。也不可能识别发生在基础设施资本 stock 维护费中的支出，以评估其充足性。

表 3.3: 重新计算过的地方支出

	1986 年	1990 年	1995 年	1998 年
调整总* (百万人民币)	151978	250216	509718	793140
资本建设	19982	17663	41073	77824
第一部分	占总额中的份额(%)			
调整后的总额	100.0	100.0	100.0	100.0
1 资本建设	13.1	7.1	8.1	9.8
2 技术 改造	5.0	3.3	6.4	5.3
3 临时建筑物	0.5	0.3	0.2	0.1
4 地质勘探	0.0	0.0	0.0	0.0
5 科学 和 技术	0.9	0.7	0.0	0.0
6 流动 资本	0.2	0.1	0.1	0.3
7 农业支持 -a/	3.4	4.7	7.5	7.0
8 农业 和 渔业	4.2	3.3	0.0	0.0
9 工业, 运输, 商业	1.5	1.3	1.3	0.9
10 城市 维护	4.6	4.1	5.6	5.5
11 城市就业安置	0.2	0.1	0.0	0.0
12 文化, 教育, 医疗卫生 -b/	21.3	21.0	25.9	24.1
13 科学	0.4	0.8	0.0	0.0
14 其他管理	3.1	3.2	0.0	0.0
15 福利补助	2.3	2.2	2.2	2.1
16 民兵	0.1	0.0	0.0	0.0
17 国防	0.0	0.0	0.0	0.0
18 管理	9.1	11.1	15.8	15.6
19 政策 补贴 -c/	15.9	13.6	5.2	4.4
20 其他	4.0	5.1	15.3	19.3
21 专项 支出 -d/	1.0	3.2	0.4	1.4
表 3.3: 重新计算的 地方 支出 (继续)				
22 企业亏损补贴	9.2	14.8	5.3	3.3
第二部分:				
总补贴	25.1	28.4	10.4	7.7
发展	27.5	20.2	27.7	27.8
管理	18.4	19.6	17.1	16.5
社会	23.8	23.3	28.1	26.2
所有其他科目	5.3	8.5	16.6	21.8
备忘录科目:				
报告的总额	138, 000	213, 304	482, 833	767, 258
发展 = 科目 1+2+3+4+5+6+10				
管理 = 科目 8+9+14+15+16+18.				
社会 = 科目 11+12+15.				
总 补 贴 = 科目 s 19+22				

注: a/ 在 1995 年 和 1999 年, 此科目与农业部门的营运混合;

b/ 包括以后多年的科学科目;

c/ 1998 年以前, 被称为 "价格 补贴"; 和

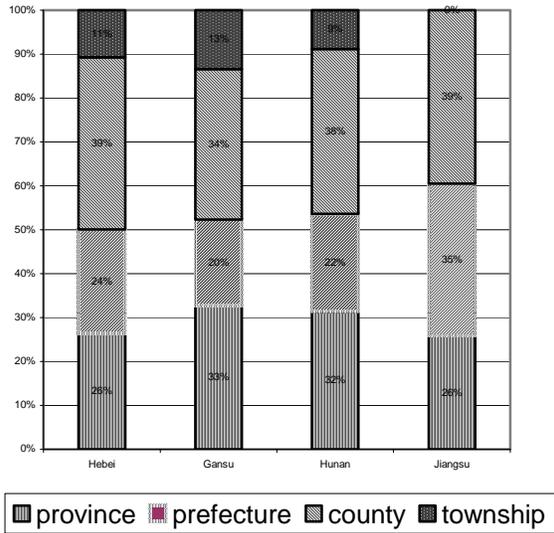
d/ 在 1995 年 和 1999 年, 此科目包括新 产品 开发 基金 和 对 贫困 地区 的援助。

资料来源: 财政部.

地方政府分工: 目前, 有关三级或四级地方政府支出构成的信息, 只有按省划分的数据—没有国家汇总的各省数据。不过, 对地方政府不同的支出划分的猜测可以在四个样本省中的数据中找到。图 3.1 呈现了甘肃、河北、湖南和江苏省中各级地方政府在全国地方政府支出总额中的份额。江苏省有两个基本点突出的特点。首先, 地区级政府占全省总支出的 35%, 地区级政府在江苏远比其他省的同级政府重要。这可能是因此省城市化程度更高, 城市在支出中发挥更重要的作用。第二, 在江苏省, 镇/乡级政府在收入或支出中没有预算权。但是, 江苏的第二个特点可能是人为修饰报告的传统: 在甘肃, 乡/镇政府不是独立预算单位, 不过省政府单独报告县级和乡/镇级收入和支出。

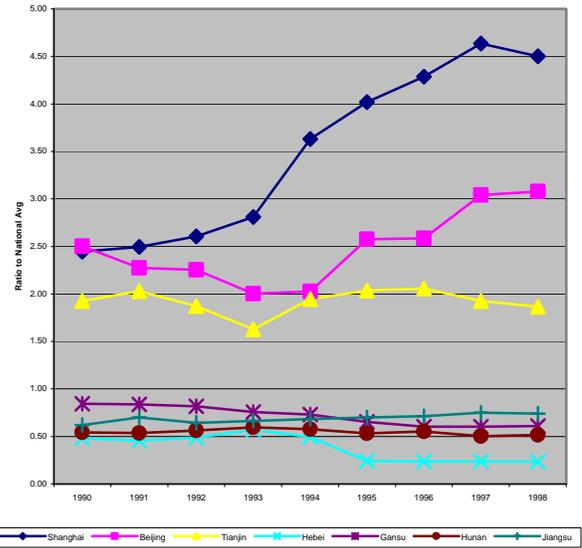
尽管报告中了省际差异, 在所有省政府中, 县级政府最为重要, 占地方政府支出中的 1/3 或更高。这说明了事实上四个省中的三个(江苏、甘肃和河北), 县级政府在编制镇政府预算发挥了主导作用, 因而县级政府实际上“决定”(更确切地讲, “支出,” 因为预算自主权的程度有限) 大约地方政府支出的一半。表 3.4 表明按行政管理级别划分的地方政府支出构成, 县和镇政府支出占对影响农村生活质量的重要的科目: (教育, 医疗卫生, 公共管理, 农业支持, 公务员养老金, 和对贫困地区的援助) 支出中主要份额。在教育中, 占 70% 以上的支出。省政府在资本建设和价格补贴发挥了更重要的作用。

图 3.1: 地方政府在支出中的作用



资料来源: 财政部.

图 3.2: 按省划分的人均支出变动趋势



资料来源: 财政部.

表 3.4: 甘肃省有关科目的支出

支出科目	占总支出的%	人均 (人民币)	占地方支出总额的%				总支出
			省	地区	县	镇	
资本建设	8.2%	47.89	48.35	21.74	29.53	0.39	100
农业	8.1%	47.21	24.78	20.85	46.34	8.03	100
教育	16.0%	92.84	19.07	10.41	28.32	42.19	100
文化	3.4%	19.70	34.15	24.89	30.18	10.78	100
医疗卫生	4.7%	27.49	16.72	25.64	44.22	13.44	100
养老金	5.4%	31.17	19.98	17.66	42.86	19.49	100
社会保障	3.5%	20.43	53.02	28.09	18.86	0.02	100
行政管理	12.1%	70.58	13.33	21.61	43.54	21.52	100
警察、法律	5.5%	31.88	34.95	21.66	41.72	1.67	100
价格补贴	4.4%	25.84	90.85	3.26	5.12	0.77	100
对欠发达的地区的援助	5.8%	33.48	44.72	10.23	41.88	3.17	100
城市维护	3.1%	18.30	3.48	51.24	42.55	2.73	100
专项支出	1.9%	10.77	40.28	21.68	36.88	1.53	100
总支出	100.0%	581.2	32.7	19.53	34.31	13.4	100
湖南省有关科目的支出							
资本建设	12.0%	57.66	89.02	5.99	4.71	0.29	100
农业部门	7.2%	34.7	66.97	11.1	17.84	4.09	100
教育	14.2%	68.19	14.75	11.06	51.39	22.8	100
文化	2.7%	13.03	23.26	26.44	40.18	10.13	100
医疗卫生	3.7%	17.9	15.35	25.74	52.14	6.75	100
养老金	5.5%	26.5	12.61	15.61	58.25	13.53	100
社会保障	5.6%	26.98	28.63	44.42	26.91	0.05	100
行政管理	9.4%	44.95	4.85	24.46	47.34	23.36	100
警察、法律	7.2%	34.61	22.68	35.07	41.59	0.65	100
政策补贴	4.8%	23.19	75.69	10.17	13.97	0.17	100
对欠发达的地区的援助	1.5%	7.33	7.59	11.26	75.43	5.71	100
城市维护	4.1%	19.56	0.44	62.66	35.49	1.41	100
专项支出	1.9%	9.3	9.44	46.64	42.99	0.94	100
总支出	100.0%	479.37	30.92	22.39	37.8	8.9	100

主要政策问题

在基层政府中支出责任和收入资源不匹配

中国省级以下的地方政府 (地区, 县和镇/乡级) 有非常沉重的支出责任, 这与国际通行的做法有很大差异。在县和乡/镇级政府尤其如此, 两级政府共同提供了大部分重

要的公共服务，包括 70 % 的教育预算支出，和 55-60 % 的医疗卫生支出。市/地区和县级市提供 100 % 的失业保险和社会保障和福利支出。¹⁹ 除转轨经济体以外，在其他国家，通常由中央政府和省级政府负责教育和医疗卫生，社会保障和福利几乎常常由中央政府提供(参见表 3.5 和 3.6)。

在过去 20 年里，有相当多的支出责任下放给地方政府，地方政府负责日常政府管理和提供社会服务，与此同时，分税制再次集中了收入。这两个政策措施产生了纵向财政缺口，缺口还未被政府间转移支付相抵消。这一状况提出了重要问题：下一级政府是否有充分的资金为所承担的支出责任提供资金。现行体制允许各级政府决定“地方”财源如何在下一级政府中分配，因分税制改革带来的纵向不平衡仍然存在，将在第 4 章中进行讨论。省级政府通常要求上缴“地方”增值税和税收返还的部分份额。在省级以下地方政府情况相同。例如，在河北，邢台地区要求上缴属于辖区内县政府的部分税收返还收入和 15 % 的农业税。

表 2.8 的数据提供财政挤农业部门的证明材料，表 2.8 显示出省级支出比重增加的趋势和在 1994 年或 1995 年至 1999 年期间县和镇/乡级政府支出份额下降的趋势。河北省政府的份额提高了 6.8 %，湖南提高 5.6 % 和江苏 5.8 %。与此相关，镇/乡和县级共同的支出份额在河北下降 5.1 %，在湖南 6.2 %，和在江苏 5.9 %。这些有关实际支出分配的数据，有可能解释支出划分的变化。不过，支出责任没有任何重大变化，情况很可能是这样，那末这些和镇/乡级支出份额/比重下降表明了财政挤压农业部门支出。但是，省际差异很明显——从总体来看，中国纵向不平衡看起来不太严重，例如在甘肃省。在预算程序中的两个有害的影响是：(1) 当有关法规不断变动和不稳定时，很难进行合理的预算。(2) 收入和支出不匹配在下一级地方政府中更为严重。在对明确规定依赖较少和更依靠讨价还价的体制下，这不足为奇。而下级政府有更少的讨价还价权。很有必要可能将任何赤字或不平衡都转嫁给地方政府。在基层政府——乡/镇政府——支出负担不是转嫁给

¹⁹ 不包括四个省级直辖市 北京, 上海, 天津和重庆资助的有关地方政府。

个人，就是政府不按照规定提供有关的服务。在后一种情况下，源于纵向不平等，却以表明横向不平衡表现出来。从某种意义上来说，现行体制没有确保提供最低标准的服务，也没有明确财政不平衡的底线。

表 3.5:有关国家的支出划分

		国防	外交	国际贸易	环境	银行	国际贸易	移民	失业	保健	航空	工业	教育	医疗卫生	社会福利	警察	公路	自然资源	剩余额
阿根廷:	(1) (2)	F F	F F	F F		F F	F F				E, S F, S		F, S F, S	L F, S, L L F, S, L		F, S F, S	F, S F, S	F, S F, S	S
孟加拉国:	(1) (2)	F F	F F	F F		F F					L L	L L		L L	L L	L L	L L	L L	
巴西:	(1) (2)	F F	F F	F F	F, S F, S	F F	F F	F F	F F	F F	L L	F, S F, S	L L	F, S F, S	L L	F, S F, S	F, S F, S	F, S F, S	L L
捷克:	(1) (2)	F F	F F	F F	F, S F, S	F F	F F	F F	F F	F F	F F	F, S F, S	L L	F, S F, S	L L	F, S F, S	F, S F, S	F, S F, S	L L
印度:	(1) (2)	F F	F F	F F	F, S F, S	F F	F F	F F	F, S F, S	F F	F F	F, S F, S	L L	F, S F, S	L L	F, S F, S	F F	F, S F, S	F F
印度尼西亚:	(1) (2)	F F	F F	F F		F F			F, S F, S	F F	F F	F, S F, S	L L	F, S F, S	L L	F, S F, S	F F	F, S F, S	F F
日本:	(1) (2)	F F	F F	F F							L L		F, L F, L	F, L F, L	F, L F, L	L L	L L	L L	
马来西亚:	(1) (2)	F F	F F	F F	L L	F F	F F	F F		F F	F, S F, S	F, S F, S	L L	F, L F, L	F, L F, L	L L	L L	L L	F F
墨西哥:	(1) (2)	F F	F F	F F	L L	F F	F F	F F		F F	F, S F, S	F, S F, S	F, S F, S	F, S F, S	F, S F, S	F, S F, S	F, S F, S	F, S F, S	F F
尼日利亚:	(1) (2)	F F	F F	F F	F, S F, S	F F	F F	F F		F F	F, S F, S	F, S F, S	F, S F, S	L L	F, S F, S	F F	F, S F, S	L L	F, S F, S
巴基斯坦:	(1) (2)	F F	F F			F F		F F	F, S F, S	F F	F, S F, S	F, S F, S	F, S F, S	L L	F, S F, S	S S	F, S F, S	F F	S S
菲律宾:	(1) (2)	F F	F F	F F		F F	F F						F, L F, L		F, L F, L	S S	L L		
苏联: ^a	(1) (2)	F F	F F	F F		F F				F F	F, S F, S	L L	F, S F, S	L L	F, S F, S	L L	L L		
泰国:	(1) (2)	F F	F F	F F		F F						F, S F, S	L L	L L	F, S F, S	L L	L L		
南斯拉夫:	(1) (2)	F F	F F	F F		F F	F F	F F		F F		S, L S, L	S, L S, L	S, L S, L	S, L S, L		L L	F F	
(法定权限的划分)																			
加拿大		F, S	F	F	F, S	F, S	C	F, S	F, S	F, S	C	S	S, F	S(F)	F, S	F, S	S, S	F, S	F, S
美国		F, S	F	F	F, S	C	C	C	F, S	F, S	C	S	F, S	S, C	F, C	S, S	S, S	F, S	S, S
瑞士		F, S	F	F	F, S	C	C	C	F, S	F, S	C	S	F, S	S, C	F, C	S, S	S, S	F, S	S, S
澳大利亚		F, S	F	F	F, S	C	C	C	F, S	F, S	C	S	F, S	S, C	F, C	S, S	S, S	F, S	S, S
德国		F	F	F	F, S	C	C	C	F, S	F, S	C	S	F, S	S, C	F, C	S, S	S, S	F, S	S, S
奥地利		F	F	F	F, S	C	C	C	F, S	F, S	C	S	F, S	S, C	F, C	S, S	S, S	F, S	S, S

资料来源: Anwar Shah, *Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations*, 世界银行政策研究论文集第 726 期 1991 年, 7 月; Dherpinger, *Distribution of Powers and Functions in Federal Systems*, 附录 B. Ottawa, 年于渥太华,

表 3.6: 有关国家政府总支出和各级政府支出占总支出的比重/a
(最近三年的平均数)

国家	年终	总 支出	教育	社会 保障 和 福利		总 支 出 /c			教育			医疗卫生			社会 保障 和 福利		
				医 疗 卫 生	福 利	中 央 政 府	州 政 府	地 方 政 府	中 央 政 府	州 政 府	地 方 政 府	中 央 政 府	州 政 府	地 方 政 府	中 央 政 府	州 政 府	地 方 政 府
				(占 GDP 的 %)		-----			-----			(as 占 政 府			总 支 出 的 %)		
澳大利亚	1987	39.1	5.5	5.5	9.6	52.9	40.4	6.8	8.5	91.3	0.2	43.5	55.6	0.9	92.8	6.2	1.0
奥地利	1987	51.8	..	..	..	70.4	13.7	16.9	..	..	..	..	..	..	..	..	..
比利时	1987	56.7	..	..	..	85.9	..	11.9	..	..	..	..	..	..	..	..	..
加拿大	1987	46.0	5.8	6.0	12.3	41.3	40.3	18.4	4.8	34.5	60.7	2.6	89.5	7.9	65.8	31.3	2.9
丹麦	1986	57.6	7.1	5.2	23.1	44.9	..	52.9	46.8	..	53.2	7.1	..	92.9	26.1	..	73.9
Finl 和	1987	43.0	..	..	..	54.7	..	45.3	..	..	..	..	..	..	..	..	..
法国	1985	49.3	4.6	8.3	20.9	82.2	..	16.5	75.3	..	24.7	97.0	..	3.0	91.8	..	8.2
德国	1983	50.2	4.2	8.0	21.2	58.7	21.5	17.9	1.0	73.8	25.2	74.4	11.2	14.4	79.0	10.9	10.1
爱尔兰	1987	55.8	..	..	..	72.5	..	27.5	..	..	..	..	..	..	..	..	..
卢森堡	1987	39.1	4.4	0.7	21.3	81.3	..	25.9	74.1	..	25.9	92.0	..	8.0	97.4	..	2.6
荷兰	1988	59.2	..	..	..	70.1	..	29.9	..	..	..	..	..	..	..	..	..
新西兰	1981	43.2	..	..	..	86.9	..	13.1	..	..	..	..	..	..	..	..	..
挪威	1986	47.2	..	..	..	66.4	..	33.6	..	..	..	..	..	..	..	..	..
西班牙	1986	38.2	..	..	..	78.7	9.9	11.3	..	..	..	..	..	..	..	..	..
瑞典	1987	61.6	..	..	..	59.8	..	40.2	..	..	..	..	..	..	..	..	..
瑞士	1984	37.4	5.3	5.9	13.9	47.5	28.3	24.2	6.2	57.5	36.3	45.5	32.1	22.4	88.5	5.6	5.9
英国	1987	44.8	5.1	5.1	14.3	70.9	..	27.2	12.7	..	87.3	100.0	..	0.0	84.0	..	16.0
美国	1987	37.1	5.1	4.3	9.0	60.3	17.3	22.4	4.2	24.5	71.3	50.5	33.8	15.7	78.0	14.6	7.4
匈牙利	1988	64.5	5.7	4.2	18.1	77.8	..	22.2	20.2	..	80.0	39.2	..	60.8	95.7	..	4.3
波兰	1988	48.1	..	..	..	77.1	..	28.9	..	..	..	..	..	..	..	..	..
罗马尼亚	1985	32.3	2.1	2.1	8.9	77.0	..	23.0	28.0	..	72.0	10.3	..	89.7	99.3	..	0.7
南斯拉夫	1987	25.3	3.2	4.2	7.8	23.2	31.4	45.4	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0	7.3	75.9	16.8
印度 /b	1986	22.6	3.4	0.9	2.3	47.5	52.5	..	9.0	90.1	..	30.2	69.8	..	0.0	100.0	..
印度尼西亚/b	1988	22.8	3.1	0.5	0.4	88.7	11.3	..	65.3	34.7	..	72.8	27.2	..	0.0	100.0	..
以色列	1986	62.9	5.3	2.0	10.0	90.8	..	9.2	67.2	..	32.8	97.0	..	3.0	94.9	..	5.1
巴基斯坦	1979	26.1	..	..	..	68.2	28.3	3.5	..	..	..	..	..	..	..	..	..
泰国	1982	21.2	4.1	1.1	1.2	92.3	..	7.7	94.8	..	5.2	93.5	..	6.5	97.4	..	2.6
阿根廷 /b	1987	33.2	4.0	1.1	9.1	60.3	39.7	..	33.3	66.7	..	24.4	75.6	..	89.4	10.6	..
玻利维亚	1986	11.1	..	..	..	85.9	10.6	3.4	..	..	..	..	..	..	..	..	..

巴西	1987	34.1	..	..	..	65.8	24.5	9.6	..	..	..	..	..	..	..	..	..
智利	1987	32.3	4.9	1.9	8.8	93.8	..	6.2	81.7	..	18.3	98.1	..	1.9	100.0	..	..
哥伦比亚	1984	18.0	5.5	1.3	3.2	67.4	23.9	8.7	55.5	39.2	5.3	49.0	40.2	10.8	90.0	7.8	2.2
墨西哥	1984	30.2	..	..	..	90.1	7.6	2.3	..	..	..	..	..	..	..	..	..
巴拉圭	1984	11.3	..	..	..	95.1	..	4.9	..	..	..	..	..	..	..	..	..
肯尼亚	1984	29.3	5.2	2.1	1.4	94.3	..	5.7	94.0	..	6.0	91.9	..	8.1	75.9	..	24.1
马拉威	1984	29.1	3.7	2.2	0.6	93.7	..	6.3	98.7	..	1.3	82.9	..	17.1	100.0	..	0.0
南非	1986	33.3	..	..	..	74.8	12.5	12.7	..	..	..	..	..	..	..	..	..
突尼斯	1982	34.0	5.1	2.5	4.7	94.6	..	5.4	100.0	..	..	100.0	..	..	100.0	..	0.0
津巴布维	1986	45.0	8.3	2.6	3.0	75.8	..	24.2	60.2	..	39.8	..	..	..	100.0	..	0.0
前苏联 <u>d</u>	1990	50.6	5.2	2.9	7.4												
俄罗斯 <u>d</u>	1992	41.0	..	..	..									

a 不包括政府间转移支付

b 数据 政府总数据中不包括 地方 政府。

c 包括 *supranational authorities* 占政府总支出的份额 。资料来源: Levin (1991 年)。

d 有关前苏联和俄罗斯的数据来自世界银行关于“俄罗斯 政府间转移支付 财政关系”“Russian Inter-Governmental Fiscal Relations”报告中的表 1.3。

注: 政府总数据系中央政府加上地方政府加上社会保障机构。

缺乏明确的责任划分

在表 3.4 中可以明显地看出地方政府之间责任划分的差异， 并表明甘肃和湖南两省之间有很大的差异。 例如，在湖南，省级政府实际上负责全部资本建设支出，但在甘肃却不到一半。 从总的情况看，在甘肃，镇/乡级政府支出的比重高于湖南镇/乡级政府的支出，而镇级和县级政府支出的相对比重 看起来情况相反。在教育方面，甘肃省镇/乡级政府占总支出的 40 %以上，而县级政府仅占 28 %。 与此相反，在湖南，镇/乡政府仅占 23 %，而县级支出占 51 %。 同样，在甘肃镇政府占医疗卫生支出的 13.4 %，而在湖南，同类支出仅仅 占 6.8 %。

地方政府责任划分的差异不仅仅是经常性缺乏正式和明确划分的后果。²⁰在中国，没有明确的正式责任分工，地方政府重复和重叠支出程度很高。 尽管理论上重复责任划分没有错，而实际上，重复责任更难以辨别哪级政府应该负责提供特定服务。重复责任广泛存在的情况下，有可能致使提供服务不足和效率不高。 尽管有一些粗略的分工，如只有中央政府和省政府可以负责 经办高等教育机构，而职业和技术教育由省和一些市级政府负责管理，各级政府均创办中学和小学。甚至在高等 教育方面，也有重复责任，因为更富裕的城市有时还创办大学。 在其他领域，重复责任分工更少和分工更明确划分。 例如在医疗卫生服方面，主要医院由省和市政府负责管理营运，县政府管理和经营规模更小规模的医院，而医疗卫生中心由镇政府管理和经营。至于重复责任，如教育，实际上，根据“所有权”划分支出责任，县政府创办的学校由县政府提供资金，而一个由镇/乡政府创办的学校由镇/乡预算提供资金等等。

从表 3.4 可以看出这些重叠分工的表中所列的所有科目中都有支出。

一些重叠责任有国家都是难以避免和出现过。可是，在中国重叠责任分工的程度特别高。 这也在政府的组织结构中反映出来，每级预算中都设有同样的一套部委可

²⁰ 实际上，大多数联邦制国家以这种结构运行，，例如 美国和俄罗斯。

厅局。²¹ 表 3.7 列出了 在甘肃 Hezheng 和 Yuzhong 县部门和局的清单。从中央政府到地方政府，具有机构重叠现象 (Huang 1996 年)。令人怀疑的是在一个人均财政支出 250-300 人民币的贫困县，需要如此繁杂的官僚结构。而且，不同部门的官员很少注意他们和上级对口单位人均财政支出的分工，和 也很少有相互交流。

²¹ 最近的研究发现机构臃肿 和 "膨胀的官僚机构"是职员超编的主要原因。参见, Ma Jie, Liu Shiding, and Qiu Zeqi (2000)所举的例子。

表 3.7: 2000 年威县政府机构一览表

政府办公室	审计局
计划局	建设、环境保护和土地管理 局
统计局	科学和技术 局
经济和贸易局	价格局
农业局	镇企业局
教育、文化和 体育局	水利 局
民政局	林业局
人事和劳动局	粮食局
公共部门结构和编制管理委员会	技术监督局
财政局	投资促进局
公共医疗卫生局	公共保障 局
计划生育局	司法局

资料来源: 威县人事和劳动局, 2000 年 6 月 21 日.

在中国, 高度 重复支出划分引起了问题。因为甚至在清楚哪级政府可以监管和规范支出和哪级负责实施, 在哪级政府实际负责为这些支出提供资金或如何为这些责任提供资金的分工上, 仍然模棱两可 。 国家 允许上级政府下放 (push down) 提供资金的责任, 在许多情况下, 意味着绩效低下和公共服务供给不足。例如, 在教育方面, 尽管政府认识到大多数镇/乡政府财源不足的事实, 近年来仍然要求县政府为农村基本教育提供资金, 本代表团在实地考察中发现仍然授予镇/乡提供充足资金的责任, 包括大量的资本投资, 这大大超出了其财力 (第 6 章)。

重复划分是毛泽东领导经济时的遗留特点, 当时责任分工并不重要, 因为每个单位都致力于自力更生。在转轨时期, 财政体制分权化和收入划分体制没有根据支出需求进行调整, 职责模棱两可会成为财政 不平衡的主要来源。缺乏清楚和明确的支出划分, 通常会以收定支。

但是问题的核心是与重复划分责任有关的是缺乏责任感。尽管与重复划分相比, 更需要明确划分责任, 以辨别责任和使政府官员更加负责任, 明确划分责任通常不太可能, 有时也不需要。例如, 中央政府可能希望保持对一些对普通/一般教育的监管责任, 尽管提供资金和实施和提供教育的责任属于地方政府 (专栏 3.1 显示了支出

范围划分的理念基础)。(没有 单一的最好的支出范围划分。 关键是对每一种主要职能或支出类别, 要清楚和明确声明哪级政府负责监管, 提供资金和实施 责任)。

专栏 3.1 支出划分的概念/理论基础			
支出类别	服务责任	服务提供	评价
国防	F	F	国家福利
外交	F	F	“
国际贸易	F	F	“
环境	F	S, L	“
货币, 银行	F	F	“
间国家商业	F	F	“
移民	F	F	“
失业保险	F	F	“
航空/ 铁路	F	F	“
工业/农业	F, S, L	S, L	州际溢出效应
教育	F, S, L	S, L	实物转移支付
医疗卫生	F, S, L	S, L	“
社会福利	F, S, L	S, L	“
警察	S, L	S, L	地方主要福利
公路	F, S, L	S, L	一些有溢出效应的道路; 其他主要 地方公路
自然资源	F, S, L	S, L	促进共同的市场

F=中央政府; S=中级 政府 (省, 州); L=地方政府.

资料来源: Anwar Shah, “Perspectives on the Design of Inter-governmental Fiscal Relations, ” 世界银行 *PRE Working Paper Series*, No. 726, Washington, D.C., 1991 年 7 月, 第 6 和 第 7 页.

支出划分不充分

国际优良的支出划分做法表明, 社会保护和福利责任划分给市级或县级地方政府划分不妥当。尤其是当从政府总收入中为养老金, 失业和收入支持计划提供补贴时, 会产生问题。 表 3.6 表明: 有关国家的支出划分, 社会福利和失业保险通常由联邦(中央政府) 或州负责, 而不是地方政府负责。 在许多其他转轨国家, 社会保障(养老金, 残疾和遗属抚恤金, 医疗卫生保险和失业保险) 均是中央政府的责任。 在中国, 也有一种方案考虑将这些责任划分给省政府, 因为中国的省比世界上大多数国家的规模还大。 不过, 甚至对养老金计划而言, 推进省级养老金统筹得了有限的成

功， 和市/县 负担弥补有关资金缺口的主要责任。 对最低生活标准费资助计划和失业保险而言， 城市/县为负责单位。

通常， 社会保障计划要求一定的最低的风险共担和 资金再配置，这不是各级政府都可以承担的至于社会保障，很明显，有最高需求的贫困社区却只有为这些支出提供资金最低的财力。许多地方政府无力为社会保障网提供资金， 使近年来大量出现养老金拖欠和拒付现象，迫使中央政府提供补贴，进行干预。

由于财源不足和管理能力有限，将提供重要的社会服务：如教育， 医疗卫生和社会资助责任划分给县和镇/乡政府，导致许多地区提供的服务严重不足。 应解决有关镇/乡政府在提供教育服务的职能分工模糊的问题。教育部呼吁将基础教育责任上化给县级政府， 因为经验表明，镇/乡政府管理导致农村教育供给严重不足。 在本代表团考察的县中，省政府规定农村基础教育的资金由县预算解决， 不过，实施服务各县的情况大不相同。 处于对规模经济的考虑，应该指导支出划分。要创办高效的校园区分和农村医疗卫生网络，镇/乡级政府的规模可能太小(平均 人口 27, 000)。

将提供社会服务的责任推向农业部门是集体农业体制的遗留特点，人民公社和生产大队为教育、医疗卫生和社会福利提供资金和管理从公共积累中的收费——对农村收入的隐性税收。而近二十年在集体农业解体后，正规体制没有充分取代为农业服提供资金的责任， 和将责任下放给镇/乡政府，迫使农业部门通过收费或社区捐款，向农业部门本身“征税”，以弥补提供服务的成本。

尽管没有再集中化社会服务和社会援助和福利的责任，中央政府可能考虑地方政府提供要求的最低标准的服务。 主要政策目标是确保满足地方政府支出需求和地方政府事实上提供最低标准的服务。目前，在公布的国家目标和在贫困地区实际提供的教育和医疗卫生服务之间似乎有很大的缺口(参见第 6 和 7 章)。更为重要的是，大规模农村家户调查资料表明，农村贫困人口的教育状况严重恶化 (参见表 3.8)。

以几种方式贯彻国家标准。中央政府可能用配套的转移支付计划吸引地方。国家标准还可以通过拒绝全额支付大宗补助，直到达到一定的最低支出和符合中央政府制定的标准，来落实国家标准。不过，运用这些方法中的任何一种，在中国可能不成熟，只有当能确保所有地方政府有满足最低水平支出的充足资金和管理能力政府时，条件才成熟。

表 3.8: 1988 年和 1995 年贫困地区医疗卫生和教育状况

	1988 年		1995 年	
	非贫困地区	贫困地区	非贫困地区	贫困地区
个人收入 (人民币)	206	222	543	552
完成 5 年教育 (%)	68	54	53	42
文盲	25	38	27	37
家户医疗费用 (人民币)	14	11	125	124
家户收入的%	1.5	1.2	5.6	5.5

资料来源: Khan, Azizur, Li Shi, Carl 风险 in, 和 Zhao Renwei (2001).

应慎重使用涉及国家标准的政策，以保护地方自主权。同样重要的，应该在综合评价重要领域的行业政策：如教育，医疗卫生，和社会福利的背景下，考虑这些措施。

地区不平衡

中国现行的分权化财政体制导致严重的横向财政不平衡。这些不平衡不仅反映在省际，也反映在省内。在省际，最富裕省的人均支出比最贫困省的人均支出 几乎高 20 倍(表 2.5)。例如，在 1998 年 与 全国人均支出相比，上海是 4.5，而 河北省是 0.23。用国际标准判断，这些不平衡程度很高，可能仅仅有一些国家，如俄罗斯，超过这种程度。

另一个重要的横向省际财政不平衡的特点是，今年来这一趋势有所加重 (参见图 3.2)—与全国平均支出相比，上海和北京人均财政支出持续大幅度增加。从 1990 年 到

1998 年贫困省，如河北和甘肃的比率，大幅度继续下降（在 20 世纪 90 年代）。这是 *prima facie* 的证明，现行财政分权化体制未能均衡地方政府之间的财力和支出需求，至少在省级政府如此。省级一下的地方政府，这种趋势程度不同，但是在省际和省内甚至在同级单位内财政不平衡非常严重(参见表 3.9)。

至于服务供给，由于未根基地区间成本的差异调整这些收入和支出数据，在获取服务方面，更加不公平。例如在甘肃边远山区县，提供公共服务的成本异常大。

有些财政不平衡也可能是实施中央政府政策的后果。表 3.10 表明了甘肃、河北、湖南和江苏省的人均预算支出和有关科目之间的分配。据观察，河北和湖南的人均支出比甘肃更低，尽管甘肃省人均 GDP 非常低。其他研究注意到了这种现象——*均衡性转移支付和扶贫基金更加集中在最贫困的省。*

表 3.9: 省际不平衡

甘肃

县 (观察值 = 76)							
人均收入				人均支出			
	最高/最低	平均	变异系数		最高/最低	平均	变异系数
1995 年	69.4	91.9	1.20	1995 年	18.7	229.6	1.12
1997 年	87.6	135.4	1.36	1997 年	30.8	328.5	1.49
1998 年	83.9	156.8	1.41	1998 年	28.8	366.9	1.34
1999 年	82.1	171.1	1.47	1999 年	36.8	449.4	1.50

湖南

县 (观察值 = 88)							
人均收入				人均支出			
	最高/最低	平均	变异系数		最高/最低	平均	变异系数
1995 年	9.0	108.4	0.50	1995 年	5.1	169.5	0.46
1996 年	11.7	130.1	0.51	1996 年	4.9	198.8	0.43
1997 年	6.1	139.5	0.44	1997 年	4.2	210.7	0.39
1999 年	12.9	151.8	0.50	1999 年	4.5	248.9	0.37

江苏

县 (观察值 = 64)							
人均收入				人均支出			
	最高/最低	平均	变异系数		最高/最低	平均	变异系数
1993 年	42.9	212.7	1.00	1993 年	11.3	160.2	0.64
1995 年	18.5	162.5	0.80	1995 年	9.9	219.6	0.61
1997 年	10.0	218.5	0.71	1997 年	4.9	291.8	0.43
1998 年	9.9	247.5	0.72	1998 年	4.7	333.3	0.44
1999 年	10.8	287.2	0.77	1999 年	5.5	385.7	0.50

而中等富裕的省很少享受中央政府补贴和有时比其更贫困的省财政状况恶化 (Wong, 1997 年和 Bernstein 和 Lu 2001 年, Riskin, Zhao 和 Li 2001)。

表 3.10: 省级支出构成

有关科目的支出	甘肃省		河北省		湖南省		江苏省	
	人均 (人民币)	(人占总支出的 %)	人均 (人民币)	(人占总支出的 %)	人均 (人民币)	(人占总支出的 %)	人均 (人民币)	(人占总支出的 %)
资本建设	47.9	8.2	34.2	7.4	57.7	12.0	52.6	7.8
农业	47.2	8.1	30.0	6.5	34.7	7.2	48.4	7.2
教育	92.8	16.0	83.1	18.1	68.2	14.2	142.1	21.1
医疗卫生	27.5	4.7	23.8	5.1	17.9	3.7	43.1	6.4
福利	10.4	1.8	13.3	2.9	10.4	2.2	15.9	2.4
行政管理	70.6	12.1	42.7	9.2	45.0	9.4	65.1	9.7
城市维护	18.3	3.2	18.0	3.9	19.6	4.1	44.1	6.6
其他	49.9	8.6	25.3	10.9	37.5	7.8	79.3	11.8
专项支出	10.8	1.9	11.5	2.5	9.3	1.9	18.4	2.7
总支出	581.2		463.9		479.4		671.9	

资本支出融资

投资基础设施对促进经济发展很重要，这是评价地方官员业绩的重要标准。然而，因为不允许地方政府借款，现行体制没有为地方官员提供执行此重要职能的坦途，因而对地方官员提供了谋求预算外资金渠道的重要动力。

在中国，地方政府通常负责为基础设施融资，以提供支出责任中规定的服务。这遵循了正确的支出划分一般原则。公共服务的资本支出责任划分，应该由按规定负担此服务经常性支出责任的同级政府负责。可是，实际上许多地方政府，从省到县和镇，缺乏融资手段，或只有最低的流动性，来承担规定的投资支出。因为未满足的资本基础设施需求巨大，需要中国允许地方政府进行负责和良好规范的借款活动，并时时考虑保持财政可持续性。地方政府负责借款将大大提高效益和地方政府支出的(代际)公平。允许中国地方政府借款，当然，地方政府借款对宏观经济稳定有潜在威胁，由于这些或有负债可能引起财政风险(需要进行审慎管理)。但是，已经通过企业、项目单位和其他或多或少合法的渠道大量出现了地方借款(Ma 2001)。中央政府正在考虑引入监管地方财政风险的机制正在考虑设立法规的惩罚条例，努力减少这种对宏观稳定的威胁。

政策建议

解决基层政府支出责任和收入不足不匹配，基层政府提供一些重要的公共服务——教育、医疗卫生、公共安全和公共管理。主要注意力集中于中央政府-省级政府之间的收入划分，但是对下一级政府的管理关注不够。这是尤其重要的，因为通过分享税和税收返还转移收入的 fly-paper 效应，导致挤压县和镇政府的收入。确保收入充足，合理的征税努力，是有效的权力下放的必要条件。忽视这个问题将会有重要的社会服务提供不足的风险。这一问题涉及需要进行的地方政府基本改革的核心：更明确的各级政府间支出责任和收入资源划分规则和更有效地利用政府间转移支付。

确立支出责任的正式划分。有必要清楚和明确划分责任，不仅涉及中央政府对全部地方 政府，还有各省内的支出责任划分。支出责任划分应该公布哪级政府 有明确的责任提供有关公共服务，和 而当有重复责任分工时，哪级政府负责：(i) 监管和制定提供服务的规定；(ii) 为服务提供资金；和 (iii) 实际提供服务。可以通过修改《预算法》来进行，因而明确正式划分中国各级政府的支出范围。没有单一的最佳支出责任划分，只需要考虑一些一般性原则（参见专栏 3.2）。不应该忽视明确和稳定划分支出责任的重要性。

专栏 3.2. 有关支出划分的一些原则

没有确定哪级政府应该负责提供特定的政府服务的最佳方法。根据如何更好地达到分权化战略目标或中央政府设立的目标来判断支出划分是否充分。通常公认的分权化目标包括通过有反馈和负责任的政府高效配置财源，为不同辖区的公民平等地提供服务，宏观经济稳定和经济增长。这些目标也被收入了欧洲政府宪章中。

高效提供政府服务要求政府满足需求和尽量接近纳税人的倾向性选择。只有使基层政府提供的服务，与需要提供服务有关的“福利领域”的规模相符，效果才最佳。例如，环卫服务的福利领域很明显是地方社区的责任，但对航空管理，受益范围是整个国家。将受益范围更广的公共服务划分给较小的政府单位有可能导致服务供给不足；例如，一个医院提供地区服务仅仅由一个市提供资金，而其他直辖市搭便车（free-riding）。收费、服务收费、或征地方税，将消费福利与提供服务的成本挂钩，可以提高公共服务效益。

为公平或收入均等化原因而提供的政府支出，如社会福利或低-收入住房，一般认为由中央政府主要负责。通常认为地方或地区政府不可能独立承担此类项目，因为这样可以吸引其他地区的需求，而要求对其辖区的（可能是流动的）居民征收更重的税。为这些支出

提供资金应该是中央政府的责任， 实施责任可以交给地方政府， 地方可能信息更灵通和具有其他相对优势。家户的流动程度有限， 因而地方政府可以有效地事实其自己的再分配政策。

为寻求稳定和经济增长而提供的支出， 如公共投资项目或失业补偿金， 由于规模巨大， 自然划归中央政府。 贯彻这些原则十分有利于各级政府的支出责任划分。 不过， 不可能在任何情况下对这些原则， 都得到唯一的答案。 一些公共服务， 如， 初级教育和基本医疗卫生服务， 从受益范围规模看， 应由地方政府负责。 因其与福利和收入再分配有关， 也可看作中央政府的责任。

不可能同时达到所有的目标。也可以牺牲服务水平公平为代价， 追寻更大的效益和自主权。 正是基于这一原因， 我们不可说“最佳支出划分”。 根据政府的战略和重点， 可以将不同的权重分配给效益、公平和稳定目标。 另外， 最佳划分也有可能随着成本和技术制约的变化而变动， 也会随着倾向性选择变化而变动。 但是， 任何时间都有必要有具体和清楚的支出责任划分， 在划分选择方案中进行优先考虑。 没有具体划分可能导致政府间关系的不稳定和公共服务供给的低效率。 缺乏明确的划分支出责任， 很难就税收收入分配达成共识和保持稳定， 以及形成可操作的一般性（均等化）转移支付体制。

资料来源: Jorge Martinez-Vazquez, 《支出责任的划分》“The Assignment of Expenditure Responsibilities”, 为世界银行发展学院举办的政府财政关系和地方 财务管理培训教材准备的论文， 1999 年。

*有关支出责任的重新划分。*应该再次集中为社会保障提供资金和服务（养老金， 残疾和遗属抚恤金， 失业补偿）， 从中央政府级或者至少从 省级政府开始。看到政府采取措施 将更多的社会保障责任划归中央政府， 很令人鼓舞。 应该解决当前关于镇/乡政府在提供教育服务需求的职能的模糊不清的问题。 鉴于提供 基本服务不足和不公平， 对重要的社会 服务， 如教育和医疗卫生， 政府应该考虑 责任为提供最低标准提供资金。可以使用平均每个学生或人均转移支付， 做到这一点。 不过， 很明显， 这需要现行政府间转移支付财政关系体制其他部分， 包括收入分配和其他转移支付的重大变化。 因而， 在慎重规定国家有关教育、 医疗卫生和社会福利行业政策的基础上， 引入 国家有关服务供给的最低标准的。

专栏 3.3. 转移支付设计原则和更好的做法

转移支付（补助或拨款）是可以弥补地方政府责任和收入之间财政缺口的几个工具致意。 其他可行的方法， 如责任划分、 税收返还， 或各级政府间的税基分享， 参见注释中对支出划分和税收划分的解释。

转移支付/拨款目标	转移支付/拨款 设计	更好的做法	避免的做法
减少地区财政不平衡	<ul style="list-style-type: none"> 一般非配套 财力一般性（均等 	<ul style="list-style-type: none"> 澳大利亚、加拿大、和德国财政均等化项目 	<ul style="list-style-type: none"> 多重要素一般收入分享

补偿溢出性福利	<ul style="list-style-type: none"> 无限额的 配套转移支付, 配套率与溢出的福利相一致 	<ul style="list-style-type: none"> RSA 转移支付/拨款 培训 医院 	
确定国家最低/标准	<ul style="list-style-type: none"> 有条件非配套大宗转移支付, 对接受服务设立限制条件和标准 	<ul style="list-style-type: none"> 印度尼西亚道路和 初级教育转移支付 哥伦比亚、智利 和 南非 教育 转移支付 	<ul style="list-style-type: none"> 有条件转移支付 设置条件使支出 专用 专案转移支付/ 拨款
对国家高度优先, 但地方优先度低的项目, 影响地方政府的优先领域	<ul style="list-style-type: none"> 无限额配套 转移支付 (最好根据财力, 反向调整配率) 	<ul style="list-style-type: none"> 加拿大社会 援助配套 转移支付 	<ul style="list-style-type: none"> 专案转移支付/ 拨款
稳定经济	<ul style="list-style-type: none"> 资本转移支付/拨款 如果可能提供维护 	<ul style="list-style-type: none"> 通过提供政治和政策 风险担保有限使用资本 转移支付和 鼓励 私营企业 参与 	<ul style="list-style-type: none"> 稳定转移支付/ 拨款 将来没有 维护的要求

资料来源: 专栏 7.4, 1997 年《世界发展报告》 York: 牛津出版社为世界银行出版, 1997 年

解决横向财政不平衡 在第 2 章中探讨了一般性（均等化）转移支付制度的必要性。在自主权、效益、增长，和某种程度上辖区间的均衡化之间保持适度的平衡，通常是设计政府间财政关系制度中最难的一个部分。最终，适度平衡是政治决定。从社会凝聚力来看，可是，中国横向财政不平衡的程度和目前不平衡化的趋势令人担忧。不平衡程度如此高，可能促进劳动力以无效的方式流动。解决这些问题需要时间，但在近期内有两步措施可以在有所帮助。首先大幅度改进现行国家-省级政府间一般性（均等化）转移支付的资金提供，评估分配计算公式以确保解决财力和支出需求之间的差异，并评估所有其他转移支付，以理解这些转移支付的不均等程度。从 1993 年起中央政府和省级在设计转移支付计算公式方面做了大量的准备工作，在许多提议的计算公式，其细节之复杂，令人印象深刻。是修改和合并现行的多重转移支付规划并为一般性（均等化）转移支付计划提供足量的资金的时候，使其具有实际意义。第二步是对省级以下政府，需要对省、地区和县（如可行的话）to 引入明确的法规指南: (i) 为对直接下级政府一般性（均等化）转移支付提供足额的资金，和 (ii) 分配计算公式 应尽量努力考虑到（因为目前数据有限）下级地方政府财政机遇和支出需求的差距。最恰当的地方是修改《预算法》。虽然均等化程度是政治决定，采用

恰当的设计方案可以大大提高使用资金的效率，以达到政策结果。专栏 3.3 概述了在选择转移支付工具/手段中的理论和国际经验。

促进地方政府的资本投资。 地方政府已经开始借款为资本支出。最好使借款更加透明化，以便于监管。不过，这一领域的政策变化应特别谨慎，以确保宏观经济稳定国家目标不会因地方政府不负责任的、财政不可持续或有的风险借款行为而受到损害。在目前阶段内，我们建议加快建立监管政府或有负债的机制和设置恰当的保障程序。

第四章.收入分配

中国地方政府不具备真正的税收自主权，对预算外收入的依赖性很强。这使财政纪律得到削弱，破坏了财政支出和政府优先领域之间的联系，从而提高了预算管理的成本。专款转移支付项目在达到其初始目标方面往往是效果不佳，而经常用在减贫方面。在使地方政府收费合理化的同时，应对目前中央和地方政府之间的收入分配机制作进一步的修订。

1994 年的分税制改革是在中央和地方政府收入分配方面的一次激进的改革。改革的主要成效是取消了以前的在中央和省级政府之间的包干式或讨价还价式的制度，建立了一个明确和稳定的收入分配机制。另外，如在前面章节曾讨论过的，1994 年的改革建立了分别负责中央和地方税收征收和管理的相互独立的部门。本章考察了中国地方政府收入分配的现行结构和做法，研究了需要给予考虑的主要政策措施，并就下一步政府可能感兴趣的改革方向提出了建议。

目前的收入分配

中央和省级政府之间的收入分配

1994 年的分税制改革通过区分三种类型的税收即中央税收、地方税收和两级政府间的共享税收，在中央和省级政府之间建立了明确的收入分配机制（表 4.1）。

表 4.1：目前中央和省级政府之间的收入分配情况

I. 全部归中央政府的税收

1. 消费税；
2. 中央企业所得税；
3. 来自铁道部、银行总行和保险总公司的税收；
4. 外国和合资海洋石油企业所得税、营业税和特许权使用费；

-
5. 能源和运输基金收入;
 6. 经贸委、电力公司、中石化总公司和中国有色金属总公司所属企业营业税的 70%部分;
 7. 所有的进口关税、进口增值税和进口消费税;
 8. 银行和其他金融机构的企业所得税;

II. 中央和省级政府分享的税收

1. 增值税 (75%归中央政府、25%归省级政府)
2. 自然资源税 (煤炭、天然气、石油及其他矿产资源, 在开采企业完全属于中国政府的情况下)
3. 对计划外的用自有资金投资的基建项目所征的建设税;
4. 盐税;
5. 证券交易印花税 (50%归中央政府、50%归省级政府);
6. 工商税, 外资和合资企业所得税;

III. 全部归地方政府的税收

1. 地方国有、集体和私有企业所得税和调节税;
2. 来自一些增值税未覆盖部门 (运输、通信、基建、金融和保险、邮电通讯、文化和体育、娱乐、旅店和餐饮等) 的营业税;
3. 集市交易 (摊位租赁) 税;
4. 城市维护建设税 (在企业应缴纳的营业税、消费税和增值税基础上征收的附加税);
5. 城市土地使用税;
6. 车船使用税;
7. 来自经贸委、电力公司、中石化总公司以及中国有色金属总公司所属企业的产品和增值税收入的 30%部分;
8. 个人所得税;
9. 土地增值税;
10. 教育费附加;
11. 筵席税和屠宰税
12. 房产税;
13. 对集体企业征收的附加税;
14. 资源税
15. 固定资产投资方向调节税 (1999 年停征);
16. 补税罚款收入

资料来源: Bahl, R. (1999). *中国的财政政策: 税收和政府间财政关系*, 并作更新。旧金山: 1990 密歇根大学出版社。

在这个正式的收入分配模式中, 有几个显著的特征。首先, 除了后面将要讨论的一些极少的例外, 分税制改革没有向省级政府提供任何实质上的税收自主权, 特别是为其属于自己的税收确定税率的权利。第二, 基于分级的垂直结构传统的分税制改革, 只是在中央政府和省级政府之间建立了明确的收入分配机制, 而将省级以下的收入分配权给了省级政府。第三, 以前的收入分配上的“包干制”的要素仍被保留。为了获得那些损失较大的省对分税制改革的支持, 中央政府同意在几年内逐步进行改革, 这使所有的省份在 1993 年已有的收入不受到削弱。这通过引入一个公式化的对每个省份的税收返

还来实现。如同在第二章所述，税收返还已成为自 1995 年以来中央政府向地方政府转移支付中最重要的一种模式。第四，对主要的税种来说，分税制改革未能使增值税成为中央税，并将全部的个人所得税和企业所得税划归地方政府²¹。

事实上，只有极少数属于地方政府的税收是真正有意义的收入。表 4.2a 和 表 4.2b 中来自中国统计年鉴（1999）中一些 1998 年的数据反映了省级及省以下各种税收在全部收入中的相对重要性。由于在中国对亏损国有企业的补贴被视为负的收入，表 4.2a 和表 4.2b 分别显示了在考虑此项收入和不考虑此项收入情况下各种类型收入所占份额的比较。平均来看，从表 4.2b 可见，地方政府（包括省及省以下）收入中最主要的是营业税²²，占 34.5%，增值税，占 23.4%，和企业所得税，占 13.2%。其他份额较小但仍是主要税收来源的是个人所得税，占 8.7%，城市维护建设税，占 7.5%，以及农业税，占 4.5%以下。行政性收费占 4.5%。平均来看，对亏损国有企业的补贴占全部收入的 5.2%。通过考察变异系数和省份之间最高和最低值的比较，可以看出每一个单一的税种在各省之间都有很大的差异，如表 4.2 和表 4.3 底端所示。并不奇怪，省际之间的最大差异来自外资企业所得税，变异系数为 1.37。其他变异系数较大的税收为农业税和行政性收费，变异系数为 0.6%。有趣的是对亏损国有企业的补贴比任何其他收入的变异系数都高，在福建省这种补贴仅占全部收入的 0.4%，而在西藏和北京则分别占 32.4%和 27.5%。

²¹ 对中央所属的企业，企业所得税仍归中央政府所有。

²² 主要是对增值税未覆盖的服务部门的全部收入征收的一种税收，见表 3.1。

表 4.1: 在考虑企业亏损补贴情况下不同收入类型的相对份额

地区	全部收入	增值税 占比例 %	营业税 占比例 %	企业所得税 占比例%	外国和外资企 业所得税占比 例 %	个人所得税 占比例%	城市维护建设 税 占比例%	农业税 占比例%	国有企业亏 损补贴占比 例%	行政性收 费占比例 %
----	------	--------------	--------------	---------------	-------------------------	---------------	---------------------	-------------	----------------------	-------------------

地区	全部收入	增值税		营业税		外国和外资企业所得税		城市维护建设税		国有企业亏损补贴		行政性收费占比例 %
		占比例 %	占比例 %	占比例 %	占比例 %	占比例 %						
北京												
天津												
河北												
山西	2294497	16.38	49.25	11.76	9.18	15.90	6.16	0.25	-27.50	1.74		
内蒙古	1013963	18.73	30.29	12.61	7.47	7.80	5.80	0.47	-7.19	3.65		
辽宁	2067587	19.04	19.61	13.09	1.06	6.38	5.08	3.59	-2.38	7.22		
吉林	1041941	23.81	22.17	8.58	0.22	7.53	5.72	3.37	-5.52	3.33		
黑龙江	776654	15.26	22.12	6.38	0.59	4.04	4.81	10.00	-2.95	5.02		
上海	2646201	18.32	25.89	9.60	1.78	6.63	6.68	2.09	-4.97	3.73		
江苏	936374	19.56	25.11	7.71	0.63	4.85	6.74	5.11	-4.29	6.91		
浙江	1572703	23.55	18.24	4.47	0.56	4.09	7.99	7.01	-2.84	1.64		
安徽	3806961	19.85	36.28	13.37	8.65	10.17	5.36	0.51	-12.07	0.13		
福建	2965804	26.66	25.24	10.60	2.76	6.99	6.27	3.56	-3.08	0.43		
江西	1981028	29.49	33.35	18.22	2.63	8.54	8.16	2.67	-19.11	0.04		
江西	1591862	14.62	17.88	11.10	0.33	7.32	4.98	6.92	-3.40	7.98		
山东	1879249	13.08	25.54	7.67	2.78	9.50	4.24	1.16	-0.42	2.74		
河南	971561	12.67	25.82	7.13	0.44	3.52	4.70	5.89	-0.51	6.16		
湖北	3523912	19.90	21.35	13.28	1.33	4.74	6.42	2.75	-1.40	4.80		
湖南	2081962	17.33	20.57	10.89	1.16	4.25	5.90	4.64	-1.28	5.94		
广东	1689508	17.38	20.17	9.02	0.84	5.20	5.77	5.44	-5.82	8.03		
广西	1567662	14.66	19.75	5.39	0.33	5.95	6.43	6.26	-3.30	9.86		
海南	6407547	14.48	33.39	11.00	5.34	7.45	3.79	1.50	-2.12	2.19		
海南	1196720	14.82	21.59	6.69	0.67	5.69	4.05	4.89	-1.12	5.50		
重庆	336719	6.37	34.83	5.37	1.82	9.83	3.02	1.63	-1.81	8.46		
四川	711287	16.74	27.32	5.97	1.76	6.20	5.64	8.05	-2.71	4.37		
贵州	1972882	14.99	25.53	11.43	0.91	3.84	5.54	8.00	-0.96	3.42		
云南	653426	15.29	21.32	6.61	0.09	4.19	8.25	7.45	-2.23	3.08		
西藏	1682347	18.17	17.69	8.60	0.38	2.71	10.83	3.20	-1.92	0.42		
陕西	36393	16.38	40.86	27.08	0.01	6.37	4.58	0.00	-32.41	1.43		
陕西	933309	17.51	27.82	6.02	1.00	3.35	6.08	5.06	-4.38	3.09		
甘肃	540253	20.05	26.38	8.24	0.24	2.67	7.61	4.94	-1.04	3.06		
青海	127718	19.82	26.46	9.35	0.02	3.52	5.75	4.06	-3.50	4.31		
宁夏	177525	18.13	28.06	7.24	0.78	3.88	5.55	5.57	-1.06	5.03		
新疆	653928	18.42	25.24	7.24	0.23	7.75	6.89	5.00	-1.65	1.96		

地区	全部收入	增值税		营业税		外国和外资企 业所得税占比		城市维护建设 税		国有企业亏 损补贴占比		行政性收 费占比
		占比例 %	%	占比例 %	%	占比例 %	例 %	占比例 %	占比例 %	占比例 %	例 %	%
合计	49839483	18.23		26.90		10.34	2.81	6.79	5.86	3.53	-5.19	3.54
平均	1607725	17.79		26.29		9.73	1.81	6.16	5.96	4.23	-5.32	4.05
标准差	1299561	4.30		7.10		4.43	2.48	2.77	1.53	2.57	7.57	2.61
变异系数	0.81	0.24		0.27		0.45	1.37	0.45	0.26	0.61	-1.42	0.64
最大	6407547	29.49		49.25		27.08	9.18	15.90	10.83	10.00	-0.42	9.86
最小	36393	6.37		17.69		4.47	0.01	2.67	3.02	0.00	-32.41	0.04
数据来源：中国统计年鉴 1999												

表 4.2: 在不考虑企业亏损补贴情况下不同收入类型的相对份额

地区	全部收入	增值税 占比例 %	营业税 占比例 %	企业所得税 占比例%	外国和外资企 业所得税占比 例 %	个人所得税 占比例%	城市维护建设 税 占比例%	农业税 占比例%	行政性收费 占 %
----	------	--------------	--------------	---------------	-------------------------	---------------	---------------------	-------------	--------------

北京									
天津									
河北									
山西									
内蒙古	2538229	14.81	44.52	10.63	8.30	14.38	5.56	0.23	1.57
辽宁	880327	21.57	34.89	14.52	8.60	8.99	6.68	0.54	4.21
吉林	1552010	25.36	26.12	17.44	1.42	8.50	6.77	4.78	9.62
黑龙江	778449	31.86	29.67	11.48	0.29	10.07	7.66	4.51	4.45
上海	529913	22.37	32.43	9.36	0.86	5.92	7.05	14.65	7.36
江苏	1977520	24.52	34.65	12.85	2.39	8.88	8.94	2.79	4.99
浙江	717404	25.53	32.77	10.06	0.82	6.34	8.80	6.66	9.02
安徽	1062424	34.86	27.01	6.62	0.83	6.05	11.82	10.38	2.43
福建	3590644	21.05	38.46	14.17	9.17	10.78	5.68	0.54	0.14
江西	2447010	32.31	30.59	12.85	3.35	8.47	7.59	4.31	0.53
山东	2042431	28.61	32.35	17.67	2.55	8.28	7.91	2.59	0.04
河南	1132279	20.55	25.13	15.60	0.47	10.29	7.00	9.73	11.22
湖北	1253468	19.61	38.29	11.49	4.16	14.24	6.36	1.74	4.11
湖南	644524	19.11	38.92	10.74	0.66	5.31	7.09	8.89	9.29
广东	2627452	26.70	28.63	17.81	1.78	6.35	8.61	3.68	6.43
广西	1471461	24.51	29.11	15.41	1.64	6.01	8.35	6.57	8.41
海南	1214026	24.19	28.07	12.56	1.17	7.24	8.03	7.57	11.18
重庆	1075764	21.36	28.78	7.85	0.49	8.67	9.37	9.12	14.37
四川	5072128	18.29	42.19	13.90	6.75	9.42	4.79	1.90	2.77
贵州	764760	23.19	33.78	10.47	1.05	8.91	6.34	7.66	8.61
云南	240217	8.93	48.83	7.53	2.55	13.78	4.24	2.28	11.86
西藏	540848	22.02	35.92	7.85	2.31	8.15	7.42	10.58	5.75
陕西	1452967	20.35	34.66	15.51	1.24	5.21	7.52	10.86	4.64
甘肃	432962	23.07	32.17	9.97	0.13	6.32	12.45	11.24	4.65
青海	1043145	29.30	28.53	13.87	0.62	4.37	17.46	5.16	0.68
宁夏	35199	16.94	42.25	28.00	0.01	6.59	4.74	0.00	1.48
新疆	652637	25.03	39.79	8.61	1.43	4.80	8.70	7.24	4.41
	395416	27.39	36.04	11.26	0.33	3.64	10.40	6.75	4.18
	93588	27.05	36.10	12.76	0.03	4.80	7.84	5.54	5.88
	131768	24.42	37.80	9.75	1.04	5.23	7.48	7.50	6.78
	475706	25.33	34.70	9.95	0.32	10.65	9.47	6.88	2.70

合计	38866676	23.37	34.49	13.25	3.60	8.70	7.51	4.53	4.54
平均	1253764	23.55	34.29	12.53	2.15	7.96	8.00	5.90	5.60
标准差	1099125	5.23	5.67	4.19	2.58	2.84	2.55	3.75	3.76
变异系数	0.88	0.22	0.17	0.33	1.20	0.36	0.32	0.64	0.67
最大	5072128	34.86	48.83	28.00	9.17	14.38	17.46	14.65	14.37
最小	35199	8.93	25.13	6.62	0.01	3.64	4.24	0.00	0.04
数据来源:中国统计年鉴 1999									

总体来看，地方收入在 20 世纪 90 年代初快速地下降，但在 1994 年分税制改革后则稳定增长。地方预算收入由 1994 年占 GNP 的 5% 上升到 1999 年的 7%（表 4.4）。从地方预算收入与 GNP 之间的弹性系数的快速增长也可以看出这种变化。1978 至 1993 年地方预算收入与 GNP 的弹性系数为 0.857，而 1994 至 1999 年则为 1.597（表 4.4）²³。地方预算收入的高弹性系数是目前的收入分配体制的一个正面表现，因为这使地方财源对应于对地方公共服务需求的增长而相应增长成为可能²⁴。1994 年实行分税制改革以来，地方预算收入占全部政府预算收入的比重呈现轻微的波动状态，并保持在 50% 左右。分税制改革以来地方政府支出占地方预算收入的比重快速增长，1999 年为 161.5%（表 4.4），这表示地方政府对 1994 年改革以来建立的中央财政转移支付的高度依赖性。然而，如将税收返还视为地方收入（而不是作为转移支付）将使这种依赖性大大地降低。即在税收返还不是一般性转移支付的情况下，地方政府对中央政府转移支付的实际依赖程度将比预算数字反映的要小得多。

如前面指出，1994 年分税制改革未能提出一个省级以下政府的收入分配框架，而是按传统做法由省级政府自主决定其各级地方政府的收入分配模式。在甘肃，实际上也在全国所有的省份，省级政府按照传统的级次观念，也仅规定了省级政府和地（市）级政府之间的收入分配模式。相应地，地（市）级政府将自主安排其与下一级地方政府—县级政府之间的收入分配模式。同样地，县级政府和最低一级地方政府—乡/镇级政府之间也是如此。

表 4.4：1978–1999 年间地方政府收入征收的总体业绩

²³ 弹性系数是对回归方程 $\ln R = a + b \ln \text{GNP}$ 中的系数 b 的估计值， R 是地方预算收入。促使 1994 年后地方预算收入的增长的因素包括税基变化，新的税收管理安排带来的激励，预算外资金缩小带来的压力等等。

²⁴ 然而要注意，在对弹性系数进行估计时未对税收结构的变化做出相应修正，税收结构的变化对收入也将产生较大的影响。但是，自从 1994 年以来，地方税收结构没有发生大的变化。

年份	预算收入占 GDP 的%			地方收入占全部收	地方支出占全部支
	合计	地方	中央	入%	出%
1978	31.6	26.7	4.9	84.5	61.7
1979	28.7	22.9	5.8	79.8	68.5
1980	25.9	19.6	6.4	75.5	64.2
1981	24.6	18.1	6.5	73.5	59.3
1982	23.3	16.7	6.7	71.4	66.8
1983	23.5	15.1	8.4	64.2	74.1
1984	23.6	14.0	9.6	59.5	82.6
1985	22.3	13.7	8.6	61.6	97.9
1986	20.8	13.2	7.6	63.3	101.9
1987	18.4	12.2	6.2	66.5	96.8
1988	15.8	10.6	5.2	67.1	104.0
1989	15.8	10.9	4.9	69.1	105.0
1990	15.8	10.5	5.3	66.2	106.9
1991	14.8	10.2	4.6	69.1	103.8
1992	13.1	9.4	3.7	71.9	102.7
1993	12.6	9.8	2.8	78.0	98.2
1994	11.2	5.0	6.2	44.3	174.7
1995	10.9	5.2	5.7	47.8	161.7
1996	11.1	5.6	5.5	50.6	154.4
1997	11.8	6.0	5.8	51.1	151.5
1998	12.8	6.5	6.4	50.5	153.9
1999	14.2	7.0	7.3	48.9	161.5
<i>收入弹性</i>					
1978-1983	0.344	-0.191	1.983		
1984-1993	0.575	0.724	0.253		
1994-1999	1.375	1.597	1.175		
1978-1993	0.616	0.587	0.718		

来源:统计年鉴 2000 (在 Bahl, 1999 基础上更新)

省级以下政府收入分配

由于在设计省以下政府收入分配模式上近乎完全的自主性,因而存在着省以下政府收入不同的分配模式²⁵。如考虑到地方对基金和预算外资金收入的不同安排,这种现象则变得更加明显。

1996 年以来, 财政部就一直要求各省确定其与下级政府的收入分配模式。根据对“地方”税收和税收返还分享方式的不同,存在不同的收入分配安排。大概可以归纳为三种类型集团。第一组(参照分税制)省份选择了将所有的地方税收和税收返还划归

²⁵ 只有针对一些特殊情况,下一级政府能够要求中央政府进行干预时,地方政府在为其下一级政府制定规则时才可能受到一些制约。

省以下政府所有的方式，包括上海、天津、北京、重庆、河北、山西、内蒙古、山东、四川、新疆、浙江和海南等 12 个省。第二组省份为中间型，即将地方税收和税收返还的一部分归省级所有，包括湖南、湖北、江西、广东、广西、青海、河南、辽宁、安徽、云南和西藏等 11 个省。第三组的 8 个省份为集中型，即将大部分的地方税收和税收返还归省级所有，包括甘肃、江苏、福建、贵州、宁夏、吉林、黑龙江和陕西（石 Shi, 1998）²⁶。表 4.5 为河北、江苏、甘肃和湖南省的收入分享安排。

表 4.1: 4 个省的收入分享安排

	中央政府一省	河北	江苏	甘肃	湖南
老体制上解/补助	保留	保留	保留	保留	保留
地方增值税分成	25%	25%	12.5% 归省一级，除了在一些财政困难县。	25%	5% 归省里— 20% 下划
增值税和消费税增长部分返还 另外的转移支付	30%	30%	25% 下划 富裕县另为省级支出和转移支付做贡献	20% 下划	20% 下划

来源：工作小组实地调查。

“所有权”原则，即纳税企业缴纳的税款，归属于对企业拥有所有权的那一级政府，是确定税收分配及省内收入分享模式的主要标准。这一标准既适用于税收分享，也适用于中央政府“税收返还”的分配。在甘肃，对中央政府所有的国有企业来说，这些标准得以应用，就好像省里拥有对这些企业的所有权一样（虽然在其他一些省份可能不同）。这意味着在理论上省级以下的政府不会得到位于其属地的中央企业缴纳的任何税收。

作为省级以下收入分配的一个例子，我们对甘肃省省级以下政府收入分配的主要特征进行了深入的研究。这些特征包括：

- 企业所得税收入属于对企业拥有所有权的一级政府所有。

²⁶ 这些不同类型是如何形成的是供以后做进一步的讨论的题目。例如，人均财政收入与税收和税收返还向下一级政府转移的程度看上去有一定的正相关。

-
- 增值税收入，属于对其拥有所有权的企业。注意,对中央企业来说，省级政府拥有企业缴纳增值税额的 25%。
 - 以下税收由省级与地市级政府以不同的比例分享：
城市维护税 30%归省级政府，70%归地/市级政府；
资源税 70%归省级政府，30%归地/市级政府；
固定资产投资方向调节税各分享 50%，后来又改为省级分享 20%，地市分享 80%，1999 年该税种取消。
城镇土地使用税省级政府分享 40%，地/市政府分享 60%。
 - 个人所得税全部在地市和县级政府间分享。

对所有其他的地方税，由地市级政府决定其与县级政府的收入划分方式。对这些地方税收收入，县级政府决定如何与乡镇级政府进行分享。这些地方税收包括：

- 耕地占用税
- 土地增值税
- 房产税
- 车船税
- 契税
- 屠宰税
- 筵席税
- 牧业税

由于每一级政府都有制定各自税收分享方案的权力，所以还存在着一些不同的分配方式。例如，在考察过的一些县里，尽管省里规定增值税按所有权划分，但地区级政府仍分享一部分县级的增值税。这样的结果是甘肃各级政府（省级和省以下）实际上都对那些属于地方的税收或与中央分享的税收以各种方式分享。表 4.1 至表 4.3 表示 1995 年、1997 年和 1999 年财政收入在甘肃省不同级政府间的实际分配情况。

中央和地方税务机构征收的大部分税收收入发生在地/市级和县级²⁷。政府。在实地调查过的一些县，如果地方税收和与中央政府分享的税收完成情况低于预计，政府官员有可能会因此受到地区级政府的处罚。由于分享的税收也完全由国税部门在地方的机构来征收，这意味着县级政府的官员可以对国税部门施加影响，这也是地方政府对国税部门官员不断产生影响的又一个例证。

主要政策措施

1994 年分税制改革，在中央和省级收入分享上作出了明确和稳定的规定，这是中国在收入分配设计上有意义的一步。然而，也存在着大量的问题。对在中央和地方政府间分享税收的选择，在某些方面仍显得不合适。而且，也需要检查省以下收入分配方式。本节提出下一步需要进行改革的主要问题：

缺乏正式的收入自主权

只有在地方政府具备可信性并能够满足纳税人的要求时，财政分权化的好处才能够得以体现。提供预算责任感和有反馈（responsiveness）的最有效的方法是赋予地方政府实际意义上的税收自主权。通过地方税收自主，纳税人对服务的成本将更加了解，地方官员的行为也将受到纳税人更严密的监督。

1994 年改革的一个主要缺点是没能向地方政府提供任何具有真正意义的税收自主权。除了下面要讨论的极少例外，目前地方政府无权改变税率或定义地方税收的税基，或决定是否开征分配给他们的税种。实际上，1994 年提供的地方税收自主权被限制在法定的最高和最低税率间选择土地使用税的税率，决定是否开征筵席税和屠宰税。

²⁷ 少数税收和收费在乡/镇级征收，包括农村教育附加费、牧业税、计划生育费、民兵训练收费及其他一些收费。

过多的非正规收入自主权?

一般认为, 缺乏正式的收入自主权, 会使地方政府以各种不同的方式获得或实施“非正式的”收入自主权。最主要的表现就是在法规规定范围之外的各种收费。因此, 很多这样的收费被称为“非法”收费。

在地方, 收费是预算外资金的主要来源, 而预算外资金占地方预算的比例又相当大²⁸。这些收费包括对公用事业的收费、医院和学校的收费、道路维护收费、广告收费、车辆购买收费等等。一些收费是地方一些行政机关中某些部门征收的, 并为这些部门所用, 而不是纳入地方的总预算中²⁹。

在甘肃省, 1999 年最主要的收费和基金包括³⁰:

- (a) 管理性收费 25.4 亿元 (包括交通管制费 2 亿元, 学费 5 亿元, 健康和医疗收费 6 亿元, 广播电视收费 0.5 亿元)
- (b) 政府基金 10 亿元 (来源于对企业和个人, 用于特殊项目, 例如建立水电站)
- (c) 上级政府对下级政府的收费 0.23 亿元。
- (d) 乡级自筹和统一性收费 2.3 亿元。
- (e) 其他服务性收费 1.14 亿元。

在地方, 非法收费的繁殖使用, 由于其给地方收入分配结构、纳税人成本以及整个系统的公平性带来的扭曲影响, 已经成为一个令人关注的问题。然而, 对于这些收费

²⁸ 例如, Ahmad, Li 和 Richardson (2000) 在报告中称 1999 年地方预算外资金占地方预算收入将近 40%。

²⁹ 预算外资金在提供基本服务方面发挥了重要的作用。事实上, 所有的医疗服务提供者都使用与服务有关的收费, 既包括正式的会诊和对住院病人治疗的收费, 也包括非正常的收费 (也称为“红包”)。见 Bloom (2000)。在甘肃省, 预算资金仅覆盖了医务人员工资的 1/3, 其余部分通过来源于各种收费的预算外资金和非预算基金支付。

³⁰ 注意一些收费如路桥费和水费属于公共企业的收入, 因此不属于预算外资金。

对经济福利造成的实际损失有多大，却不很清楚。为人所知的只是这些收费在使地方收入具有灵活性并提供需要的资源以满足地方政府基本支出需要上，发挥了重要的作用。另外，对失去控制的地方政府局擅自出台众多的地方性收费项目的担心似乎也是不必要的。在甘肃省，所有的地方性收费（在地市、县和乡/镇级）至少原则上都是经过省级政府批准的。³¹

无论如何，自从 1998 年以来，财政部一直致力于费改税改革，目标是削减地方预算外资金。在甘肃，过去三年里省级政府按照财政部下达的清单将一些收费合并到正常的预算中去。然而，在调查的两个县中，政府还没有实行这一政策。

应注意的是，在中国，地方收费主要被作为一般性资金来源使用。有些不可思议的是，尽管收费在地方预算安排上具有重要作用，但是在那些为地方公民提供服务，而且如果他们拒绝交费也可以不提供服务的项目上，地方政府却没有普遍通过收费来补偿成本。例如，在提供公共服务如供水和污水处理的资金来源上对使用者收费的依赖并不很大。在公共住房方面，实际的租金仅构成提供这些服务实际成本的一小部分。

地方政府另一种不同类型的非正式收入自主权，表现在给企业的税收减让和优惠。1994 年实行分税制改革以来，加强了对省级实行税收减免权利的控制。然而，地方政府在收入和企业税收，特别是在开发区，还继续实行税收减免政策。³²

省以下正式的收入分配制度的缺乏

由于 1994 年分税制改革未触及省以下政府的收入分配制度，造成了目前实践中

³¹ 具体地说，据说甘肃省政府能够批准或取消地方政府收取各种收费的权力，批准地方政府收取费用所使用的收据和发票，批准哪些收费项目进入预算外资金，批准这些资金的开支计划，并监督这些资金是如何使用的。

³² 除非地方政府的做法影响了属于中央的增值税和消费税收入，否则中央政府不会对这些做法进行惩罚。不管怎样，因受到政策限制，与过去在全国范围内实行的税收减免相比，针对开发区的税收减免政策要少多了。

各省以下政府收入分配体制各不相同的局面。这种非正式的省以下政府税收安排，为省级政府提供了预算灵活性，并有助于实现地方政府间的收入均衡。但同时，也产生一些代价。它使地方政府没有收入自主权，并减小了政府间的责任感。同时，缺乏正式的分配机制也使地方政府的收入可预测性下降，也使其安排计划和支出预算的能力下降。也许更重要的是，缺乏正式的收入分配机制，会对地方政府的税收征收努力程度产生反向的作用，因为它将促使地方政府将财源隐藏在预算外资金中。

在省以下政府缺乏正式的收入分配机制所产生的代价，决定于省级政府及其下级政府所执行的政策。收入分配政策越不稳定、可预见性越差，其代价就越高。在甘肃省，自从在 1994 年分税制改革时对该体系进行全面检查后，大部分的省以下政府收入分配一直是稳定的。而在河北却不一样。在任何一级政府，不稳定的收入分配机制都将使收入征收的动力下降。如果达到地方各级政府都在改变其规则的程度时，分税制改革的主要目标就将受到损害。

在中国，通过在省以下政府建立公开的正式收入分配机制，可大大提高政府间财政关系的整体效率和公平性，对这一点毫无疑问。对中央政府来说一个两难选择，是在如何构建省以下政府收入分配框架上仅向各个省提出一些自愿采纳的建议，还是发布一些强制性的原则或指南。另一种选择是简单地由中央政府制定收入分配制度。这种方式在一些中央集权制的国家里很普遍，尽管这些国家与中国相比，规模较小，复杂性又较低。考虑到中国各省的多样性、规模大和复杂性，由中央政府建立一个完全统一的收入分配体制并不是最理想的选择。不管采取什么办法，应该认识到省以下政府收入分配改革应与政府间财政关系方面的其他改革同时进行，包括支出划分、一般性（均等化）转移支付、有条件补助和预算程序等。特别应注意的是，应在对所谓的“非法”收费进行改革的同时或在此之前，就建立明确和稳定的省以下政府收入分配机制。

纵向和横向不均衡

不存在绝对好的方式来度量不同级别政府之间纵向财政不均衡的严重程度,即支出责任和可获得的资金来源之间的不匹配。困难之一来自有关“需要”这一概念的模糊性,除非中央政府和地方政府事先已就公共服务的数量和质量达成一致。然而,本报告证明在中国确实存在纵向不均衡,特别是在基层政府,即县级和乡/镇级政府。在甘肃省,我们考察过的县级和乡镇级政府在提供最基本的服务方面缺乏足够的资金来源,尽管支出预算已被压缩,但是他们仍面临较大的财政赤字。

为减小纵向不均衡,最有效的方式同时也可能是最简单的方式,是赋予地方政府有实际意义的收入自主权,以使地方政府能够通过扩大或压缩预算来满足需求和为服务付费的能力。但是很明显,这种能力将因地方政府的经济基础的不同而有所差异。

中国的纵向不均衡问题,因预算外资金的普遍存在以及上级政府对下级政府可能隐藏了预算外资金以满足一些必须支出的怀疑,变得更加复杂。而中央政府收入的低增长,中央收入的内在的低收入弹性,以及相对国税部门来说地税部门可能更好的业绩,都进一步加大了以上问题的复杂性。

在地方政府,横向财政不均衡也很显著。1998年人均税收收入高的如上海为2,452元,北京为2,037元,低的如西藏为140元,贵州为118元(见表4.6)。人均收入在最富裕的省和最贫困的省相差20倍,即使按国际标准也是相当高的,这也表明中央政府有必要采取积极措施解决这一问题。

表 4.6: 地方政府的横向财政不均衡 (1998 年, 元/人)

地区	全部收入	增值税	营业税	企业所得税	外国和外资企 业所得税	个人所得税	城市维护建设 税	农业税	行政性收费
----	------	-----	-----	-------	----------------	-------	-------------	-----	-------

地区	全部收入	增值税	营业税	企业所得税	外国和外资企业所得 业所得税	个人所得税	城市维护建设 税	农业税	行政性收费
北京									
天津									
河北									
山西									
内蒙古	2037.10	301.61	906.90	216.54	169.08	292.89	113.36	4.69	32.04
辽宁	919.88	198.43	320.92	133.60	79.13	82.66	61.46	4.99	38.70
吉林	236.26	59.92	61.71	41.21	3.34	20.07	15.99	11.30	22.72
黑龙江	245.41	78.20	72.81	28.17	0.71	24.72	18.80	11.08	10.93
上海	225.98	50.55	73.28	21.14	1.95	13.38	15.93	33.11	16.63
江苏	475.71	116.64	164.84	61.11	11.35	42.23	42.52	13.28	23.73
浙江	271.33	69.26	88.92	27.30	2.24	17.19	23.87	18.08	24.46
安徽	281.59	98.15	76.04	18.65	2.35	17.04	33.29	29.23	6.84
福建	2452.63	516.27	943.33	347.55	225.03	264.36	139.42	13.35	3.33
江西	340.71	110.08	104.21	43.79	11.40	28.87	25.87	14.69	1.79
山东	458.36	131.12	148.27	81.01	11.67	37.95	36.26	11.87	0.20
河南	183.10	37.63	46.02	28.57	0.86	18.84	12.82	17.81	20.54
湖北	379.95	74.51	145.48	43.67	15.82	54.11	24.15	6.60	15.63
湖南	153.79	29.38	59.85	16.52	1.02	8.17	10.90	13.66	14.28
广东	297.29	79.36	85.11	52.96	5.29	18.89	25.60	10.95	19.13
广西	157.97	38.72	45.98	24.34	2.59	9.49	13.19	10.37	13.28
海南	205.52	49.71	57.69	25.81	2.41	14.89	16.50	15.55	22.98
重庆	165.45	35.34	47.62	12.99	0.81	14.34	15.50	15.09	23.77
四川	710.08	129.85	299.56	98.69	47.92	66.87	34.03	13.48	19.68
贵州	163.59	37.93	55.26	17.13	1.71	14.57	10.37	12.53	14.08
云南	319.01	28.48	155.76	24.03	8.13	43.97	13.52	7.29	37.82
西藏	176.75	38.92	63.49	13.87	4.08	14.40	13.12	18.70	10.16
陕西	171.08	34.82	59.30	26.54	2.12	8.91	12.87	18.57	7.94
甘肃	118.36	27.30	38.08	11.80	0.16	7.48	14.73	13.31	5.50
青海	251.72	73.76	71.82	34.92	1.56	11.00	43.96	13.00	1.71
宁夏	139.68	23.66	59.01	39.11	0.02	9.20	6.62	0.00	2.07
新疆	181.49	45.43	72.21	15.62	2.59	8.70	15.79	13.13	8.01
	156.97	43.00	56.57	17.68	0.51	5.72	16.33	10.60	6.56
	186.06	50.34	67.17	23.74	0.05	8.93	14.59	10.31	10.95
	244.92	59.82	92.58	23.88	2.56	12.80	18.33	18.36	16.60
	272.30	68.96	94.49	27.10	0.87	29.01	25.78	18.73	7.35

地区	全部收入	增值税	营业税	企业所得税	外国和外资企 业所得税	个人所得税	城市维护建设 税	农业税	行政性收费
平均	405.81	88.30	149.49	51.58	19.98	39.41	28.56	13.67	14.82
标准差	522.17	97.90	217.38	69.12	50.41	66.53	28.88	6.46	10.22
变异系数	1.29	1.11	1.45	1.34	2.52	1.69	1.01	0.47	0.69
最大	2452.63	516.27	943.33	347.55	225.03	292.89	139.42	33.11	38.70
最小	118.36	23.66	38.08	11.80	0.02	5.72	6.62	0.00	0.20

来源：中国统计年鉴 1999

对收入分配来说横向财政不均衡问题很重要,因为收入分配制度设计可能会增加或缩小横向财政不均衡。在地方政府之间一些税收可能比其他税收更加均衡地分配。例如,对企业征收的税收在地域分配上比财产税要更加集中。人均城市建设与维护税分布的变异系数,1998年为0.47(见表4.6)。与此相对比,外资企业所得税变异系数为2.52,企业所得税为1.34(表4.6)。造成财政横向不均衡的原因不仅是税基的地理分配不同,还有税收结构本身。例如,人均个人所得税分布的变异系数相对较高,1998年为1.69,在很大程度上是因为其最低起征点过高,这使该项税收大部分是针对非常富有的或外国的居民征收,而这些人在全国的分布是不均匀的。收入分享制度安排也会产生影响。1994年从原来的包干制转向固定的收入分配制的改革,很有可能加重了财政不均衡。³³

不管怎样,在进行转移支付以前,由于各地区经济基础不同,不可避免地产生横向财政不均衡,因而分权化财政体系不得不与这种现象队伍。然而,这些横向不均衡一般可通过均衡化的转移支付体系来充分解决。从根本上说,人均收入不均衡(在均等化以前)可以被认为是地方政府达到更高的效率和责任要付出的必要代价。

收入分享和税收收入分配

现行的中央和省级政府的收入分配方式仍存在很多问题。第一个问题是与地方政府之间对增值税在按收入来源(税收征收地)的基础上进行分享造成的。由于增值税可能会记入其它地区的贷方或借方,这往往会导致资源的不公平分配。例如,如果企业在其它地区有生产设施(非独立单位),其增值税将完全在企业总部所在的辖区缴纳。目前的增值税收入分享安排因有利于富裕省份,而导致省际间收入分享不均衡加重³⁴。对增值税在目的地基础上的分享与省级在来源地基础上的增值税体系事实上是等同的——增值税按照国家税法规定的税基和税率在生产地征收。在来源地基础上的增值税体系很可能会导致地方为使其增值税份额最大化而采取保护政策。更普遍地,考虑到产品投入

³³ 如果在包干制下与中央政府就额度讨价还价造成对贫困省收入增长降低,事实就确实如此。

³⁴ 1999年,海南省增值税收入占全省GDP的比例为0.5%,而上海市为2%。

和消费的地区分布，为使增值税中性化，普遍认为增值税应按目的地原则征收。这意味着增值税应由消费发生地政府征收并归其所有，而不是生产地（来源地基础）。这要求使用并不期望的内部边界³⁵。这些困难使其他一些国家采取集中增值税收入的办法，如最近在俄罗斯、乌克兰和哈萨克斯坦。这些国家目前通过公式化的一般性（均等化）转移支付和其他补助，来分配增值税和其他中央政府收入。其他国家使用一种直接的公式方法来与地方政府分享增值税，如德国是在人均基础上，加拿大沿海省份是在对每一地区税收项目的最终消费的统计估计基础上³⁶。

还有另一个重要的问题与增值税分享相关。即属于地方政府的来自增值税未覆盖的其他一些部门的“营业”税或销售收入税的存在。从税收政策角度看，显然应该取消营业税，而将增值税的范围扩展到以前征收营业税的部门。按销售收入征税是非常扭曲的，在增值税体系下对服务业征税将更加有效。然而，目前营业税是地方政府非常重要的收入来源；所以这项改革的进行应与中央政府和地方政府之间的增值税分享改革、收入分配改革以及政府间财政关系体系的其他方面改革密切结合。

选择企业所得税与地方政府，特别是在省以下政府共享，也是在目前的收入分配中存在的一个问题。企业所得税是一种不稳定的收入来源，所以并不适合于地方政府。企业所得税的税收负担很可能会转移到其他地区的纳税人身上，这是损害政府政治责任感的一个特征。与其它大部分税收相比，企业所得税的税基分布更不均匀，这增加了横向财政不均衡³⁷。企业所得税与地方政府之间的分享，因下面两个因素的存在而变得更加复杂。

³⁵ 内部边界将允许输入地区征税而输出地区实行零税率。

³⁶ 第三种选择是建立地区增值税体系。这将在下一节进行讨论。但是考虑到在中央增值税管理上存在的众多困难，采用地区增值税体系可能并不明智。最近有一种说法，在中国的大部分地区，对大部分纳税人来说，增值税实际上如同一种传统的流转税，而且将近一半的应缴增值税被规避。见 Bin (2000) {杨斌，“中国的增值税：进一步改革的困难及建议”，国际税收。2000年11月6日，2183-2189页}。

³⁷ 如表 3.5 所示，1998 年企业所得税的省内变异系数为 1.34，大于增值税的变异系数（1.11）和全部收入的变异系数（1.24）。

首先是“所有权”标准的存在，这是在计划经济体制下产生并沿袭下来的。这一标准在向市场经济转轨时期适用性已经失去，并已成为不均衡的来源³⁸。纳税人（企业和个人）应该按一般的税收分配原则纳税，这些原则包括已分配的收入和支出之间的纵向对应、税收的可输出性、额外负担损失的最小化以及利益原则的应用等等。但是，企业的所有权对税收分配来说不是一个有意义的标准。“使用权”标准的使用促使地方政府发展并拥有仅从事私营市场活动的企业。然而，中国向市场经济转轨政策的一个关键的要素，是使政府部门完全侧重于公共产品和服务的提供，并不鼓励私营部门的涉入。

第二个因素是，企业所得税的分享或者是根据注册地，或者是按企业的总部所在地。这也是不均衡的一个来源，因为企业活动以及对地方服务的消费，通常是在企业所在地而不是在企业的注册地进行。由于越来越多的企业将在全国不同的地区同时经营，至少企业所得税应按比例在企业所在地的地方政府之间分享。对在不同地区同时经营的企业缴纳的企业所得税进行分享的一个可接受的方法，是使用分配公式。在其他国家使用的公式一般是根据通过若干因素的加权平均得出的地点要素，而对企业的收入分享进行估计，这些因素包括与全国相比，企业的劳动力、销售额、甚至资产在某一地区的分配情况。由于在地方缺乏其他有意义的收入来源，中国可能只能继续实行企业所得税的中央和地方分享，但可以大幅度改进分享的方式。

对地方政府的税收分配

目前完全归地方的税收中，存在一些问题。这些税收一般不能向地方政府提供足够的收入来源。事实上，这些税收中的一部分可被视为“麻烦”税收，因为这些税收带来的少量收入可能不能覆盖管理成本，因而不能保障税收征收费用。另外，未来的改革和中国税收结构的合理化可能要求取消一些目前属于地方的税收。例如，应取消 1994 年改革后划归地方的在旅馆、饭店、娱乐、运输、通信或建筑行业征收的营业税（流转

³⁸ 收入分享的“所有权”标准早在俄罗斯、其它前苏联共和国和前中东欧计划经济国家转轨时期曾被使用。实际上所有这些国家在几年后都放弃了“所有权”标准。

税), 并用常规的增值税来代替。

目前有两种属于地方政府的税收, 从长远看, 如得到正确开发, 具有向地方政府提供充足的收入来源的潜力。这些税收是个人所得税和财产税。

个人所得税是与地方分享的一个好的选择。然而, 目前在地方的累进制个人所得税分配总地来看是不合适的。因为通过该项税收进行的财富和收入的再分配应是全国性的, 而不是在单独的地方政府里。目前, 只有居住在较富裕地区的居民能从这种再分配中受益³⁹。解决这种两难困境的一个方法是将现行的个人所得税区分为两个新的税种, 第一个是属于中央政府的累进个人所得税, 第二个是属于地方政府的附加于国家税收的比例个人所得税。该比例统一税率税 (proportional flat-rate) 与国家税收有相同税基, 并允许地方政府在国家法定的最高税率和最低税率之间选择统一税率。⁴⁰

另外两个需要考虑的问题是个人所得税的形式。实际上, 即使个人所得税要维持其目前的结构, 这两个问题也应予考虑。如果地方统一税率个人所得税在不同的地方政府间分享, 其分配应考虑以纳税人的居住地而不是现在的工作地 (或雇主的注册地) 为根据。同样, 这样做的主要原因是纳税人在其居住地而不是工作地消费大部分的公共服务⁴¹。第二个问题是需要解决目前中国个人所得税的重要性较低的问题。在中国, 个人所得税收入占全部税收收入的比例远远低于其他转轨国家的标准。如表 4.7 所示, 在中国个人所得税占全部税收收入的比重在 1995 年为 3%, 而 1997 年在前苏联的新独立国家这一比例为 11%⁴²。增加个人所得税收入相对重要性的最简单的办法, 是如前面讨论的, 将该税收分为新的税收, 并扩展其税基⁴³。个人所得税趋向于成为一种与收入相关

³⁹ 累进个人所得税的另一个特性也要求其在中央政府进行分享。累进个人所得税趋向于成为经济的内部稳定器, 因为在经济扩张时期它能增加收入, 在经济紧缩时期能减少收入。对其进行微调的职能应由负责实施宏观稳定政策的中央政府来承担。

⁴⁰ 地方统一税率可进一步在地方不同级别政府间细分。例如日本的做法。

⁴¹ 该问题只针对个人纳税人居住地与其工作地不是一个地点的情况。

⁴² 在经合组织 (OECD) 国家, 1998 年个人所得税占全部税收收入的 27%。当然, 对中国来说, 与 OECD 国家间的比较不如与前苏联新独立国家进行比较更有意义。

⁴³ 在中国发展个人所得税的最大障碍是普遍存在的额外收益和实物补偿。提高税率或拓宽税基可能

的有弹性的收入来源，这些改革将在未来向中央和地方政府提供更多的收入来源。及早进行这些改革有利于将地方的反对意见减少到最小，因为中央政府和地方政府都将成为受益者。

会导致更多的非货币形式的补偿。然而，这不是不可逾越的障碍。其他国家曾成功地处理了这种问题。例如，在企业部门处理这种问题的一个简单的办法，是不允许企业从应纳税利润中扣除额外的收益和非货币形式的雇员补偿。当然，这种解决办法不适用于公共部门的雇员，因为在这种情况下，雇主不需缴税。另一个增加个人所得税的可能是降低起征点。然而，目前的起点每月 800 元已经很低了，这等于人均收入的一半。较低的起点还要与增加的税收背后潜在的管理和执行负担相权衡。

表 4.7: 个人所得税收入占全部税收收入的比重

	OECD* 1990 年	OECD 1998 年	前苏联新 独立 国家** 1993 年	前苏联新 独立 国家 1997 年	中国*** 1992 年	China 1995 年
个人所得税	30	27	19	11	---	3
企业所得税	8	9	9	11	20	13
社会保障缴款	23	25	---	---	无	N/A
工薪税	1	1	20	22	无	N/A
增值税和其他间接税	30	30	30	37	61	67
其他税收	8	8	22	20	19	17

来源: 经济合作与发展组织(2000). 收入统计 1965-1999. 巴黎: OECD
 **来源: Ebrill, Liam 和 Oleh Havrylynshyn. (1999). 波罗的海诸国、俄罗斯和其他独联体国家的税收改革, 华盛顿 DC: 国际货币基金组织.
 *** 来源: Bahl, Roy W. (1999). 中国的财政政策. 税收和政府间财政关系. 南 旧金山: 1990 学院.

至于财产税, 中国目前有一系列基于财产的税收, 经常在相同的税基上重叠, 并几乎总是实际收入低于收入能力。改革的明确方向是使现有的有关财产的税收现代化, 并将这些税收合并成一个使用市场基础的或更现实、更现代化的财产估价方法的单一的不动产税。这项改革的实施需要一段时间, 并需要开发具备合适的记录、更新的估价、有效的账册和申请程序的财政土地清册。将来, 这一税收可能会需要在省以下有一个单独的税务管理体系。

政府间财政关系中税务管理的职能

1994 年分税制改革的一项重要内容, 是将中国的税务管理系统一分为二, 一个是中央税务部门, 负责征收中央税收和分享税收; 一个是地方税务部门, 只负责征收地方税收。与以前由一个单一的税务机关征收所有税收的制度相比, 该制度更具有激励性。但仍存在两方面的问题, 对政府间财政关系体系的整体情况产生影响。

首先, 在省、市、县级政府, 中央税务部门的官员对地方政府官员表现出官方或私人服从的情况仍存在。根据位于本地的中央税务部门官员的表现, 地方政府向其提供奖励或进行处罚的情况普遍存在。有时, 地方政府还承担一些中央税务部门官员的开支,

如健康保险。由于存在潜在的利益冲突，使情况变得很棘手。地方官员更倾向于增加地方企业的税后利润，而不是为中央政府增加税收。因此，需要做一些工作以消除中央税务管理部门官员的双重服从现象。

第二，在省和省以下有四级政府，只有一个税务管理机构。1994 分税制改革以前在中央和地方政府之间存在的利益冲突和道德危害问题，在目前由省级政府控制下的单一税务管理部门对所有地方税收进行管理的情况下，以相似的形式重新出现。县和地区政府经常认为其利益未得到充分的考虑，或者是省级控制的地方税务部门没有赋予其适当的优先权。在理想的情况下，每一级政府不仅有属于自己的税收，还有自己的税务管理机构。在将来如果中国趋向于在省以下政府建立清晰和明确的税收分配体制，建议考虑在地区/市甚至县一级设立独立的税务管理机构，至少可以先进行试点。例如，改革后的不动产税的征收和管理可委托县一级来进行，而估价可由省一级来完成。

改革建议

增加地方政府的收入自主权

在中国收入分配改革方面应最先进行的是向地方政府提供有实际意义的税收自主权。这是解决目前的纵向不均衡和提高地方预算效率和责任感的最佳途径。然而，应该认识到，这样做并不一定会改善横向财政不均衡或省与省以下政府间财源严重缺乏的问题，实际上还可能使其恶化。当然，在提供自主权的同时减少横向财政不均衡的途径，是强化均衡转移支付体系。

4.47 因此，重要的政策性问题是，提供税收自主权的最佳途径是什么？地方税收自主权可表现为可自主决定开征新税种、定义和改变已有税种的税基、改变已有税种的税率等。从执行和管理费用以及对中央政府保持宏观经济稳定能力的不利影响来看，以上选择中成本最小的，是将税收自主权定义为对一些在全国范围内具有相同税基并且数目固

定的地方税可自主选择不同的税率水平⁴⁴。但是，哪些税种最适合以上要求呢？没有绝对和非常明确的答案。然而，这些税收应具有以下一些特性，包括：

- 应鼓励支付和应得到的利益之间的联系，以提高政治责任感并利于使地方公共服务方面的需求和供给相匹配。
- 在地理分布上应较均匀以避免产生较大的横向不均衡。
- 应具有可输出性，以提高负责任的财政行为。
- 已具有稳定的税基，以使其因对要素位置的影响而产生的扭曲减少到最小。
- 应较稳定，特别是对企业的周期变化的敏感性应较低，因为地方政府在消除财政赤字方面的能力较差。
-

可能没有哪一种税收能具备以上所列的所有特点，同时能为地方政府提供充足的收入。但很明显，根据这些理想的特点，可以确定在地方税收分配上哪些是较好的哪些是较差的选择。国际经验表明，个人所得税和财产税是体现地方收入自主权的两个最重要的（如果不是唯一的）税收来源。一些国家也依赖于对地方消费的征税，如销售或消费税，但依赖程度较低⁴⁵。

所以，在中国向地方政府提供税收自主权的明显选择，*应是开发个人所得税的作用*⁴⁶。将个人所得税收入“放开”不仅能够解决地方税收自主权问题，并具备在将来解决中央对税收收入的更高需求的潜力。个人所得税具有从目前重要性较低的税种发展成为一种重要的税收来源的潜力。这需要扩大个人所得税的覆盖范围和税基。然而，如同前面讨论的，目前的累进制个人所得税在地方政府被不恰当地分配。改革后的个人所得

⁴⁴ 增加地方的税收自主权并不一定意味着在全国范围税收负担在整体上将加重。通过减少现有税收的税率或取消一部分税种，地方税收自主权对收入的影响可能做到中性化。但是很清楚地，税收自主权与中央税务机关对税收负担进行绝对控制的理论是不一致的。与改变税率相比，地方在向企业提供税收减让和税收优惠方面的收入自主权是不理想的，因为从为企业创造好的环境方面来看，税收优惠的透明度较差，效率也较低。

⁴⁵ 例子可见 OECD（1999）。

⁴⁶ 注意个人所得税，和不动产税一样，是不能输出的税收，在企业的周期中表现稳定，具有不可移动的税基，同时建立了从公共部门获得的利益和所支付税款之间的联系（如果在居住地纳税）。

税应分为两个不同的税种。首先，累进部分的个人所得税归中央政府，按比例的统一税率个人所得税归地方政府。该项税收将（逐步）实行按居住地缴纳，并赋予地方政府在中央规定的上限和下限之间自主决定税率的权力⁴⁷。基础税率个人所得税可分配给某一级的地方政府或按预先确定的方式在不同级的地方政府之间分享。

增加中国地方税收自主权的另一个好的选择，是加强房产税并逐步将其转化为现代化的不动产税。但是从收入的充足角度看，房产税需要较长一段时间才能见效。首先，需要克服一些主要的困难⁴⁸。由于普遍认为大部分企业和家庭将难以承担，需要使其做到在政治上可接受。第二，为使其管理更加公平，需要在管理上有显著的改进。第三，在未建立成熟的不动产市场的情况下，不动产税能否发挥正常职能仍是问题。然而，以上的障碍并不是不可克服的。由于房产税存在将来成为地方主要税收来源的潜力，现在就应开始进行必要的改革。但是，要避免使不动产税过于复杂。简化的财务土地清册和房产估价方法，如目前用于土地税的推定方法，就能够使大幅度改善税收收入⁴⁹。以前曾讨论过多次房产税的现代化。现在应是政府考虑推动改革的时候了，至少可以在一些省进行试点。中国可以考虑采纳的另一种形式的房产税是改良税，过去十年里该税收在很多国家都被采用，尤其在拉丁美洲国家更为有效。

在加强中国地方政府收入自主权方面还有一些其他的选择。与前面讨论的对地方税收所期望的特征相比，这些选择可能存在一些问题，但在提高地方收入能力上可能更有效。其中之一是对属于中央的消费税征收地方附加税，如对酒类和烟草产品⁵⁰。这要求具有在最终目的地或消费地征税的能力。例如可采取在工厂或进口地点使用不同省份

⁴⁷ 地方统一税率个人所得税的管理较简单，如果统一税率税基与中央的税基保持相同，其管理和执行费用可控制在最小。为在居住地基础上实施这一税收，雇主要具有在掌握关于雇员/纳税人居住地正确信息时拒付税收的能力。最佳的方式是建立一个系统，通过该系统将一种能够表示下一个年度将适用的地方税率的税收卡邮寄给个人（通过税务部门），并将该卡提交给其雇主。

⁴⁸ 见 Bahl (1999)。

⁴⁹ 目前房产税收入征收不足的一个很大的可能，是在估价房产价值时使用基于历史建筑成本的过时的方法。

⁵⁰ 最近国家正研究对石油产品征收消费税，以替代目前地方对石油产品征收的各种税收和收费，这遇到了地方强烈的反对。如果对石油产品征收消费税的同时再加征地方附加税，可能是对该政策僵局的一个比较合理的折衷。

的印花税票。但地区间可能存在的“走私”行为制约了对地方的各种各样的附加收费⁵¹。另一个选择是对企业所得税征收地方附加费,并赋予地方政府在中央政府制定的最高和最低标准间自行确定征收率的权利。

对中国来说,一个明确的战略应是立即开始研究建立现代化的不动产税,以及对个人所得税,或者是消费税、企业所得税的附加税。然而,短期内还需要继续倚赖中央和地方政府对广泛的消费税和企业所得税的分享收入。

对消费税来说,需要说明两种可能性,尽管这些可能并不理想。一种可能是在地方征收最终和零售销售税⁵²。与目前对1994年末归入缴纳增值税范围的经济部门征收的流转税(或营业税)相比,这是一种更为先进的税种。虽然要很好地操作存在困难,但最终销售税能够避免目前在营业税或流转税下存在的大部分重复征税。虽然实行最终销售税能够为地方政府提供显著的收入自主权,但由于其与增值税同时实施将可能带来实施和管理费用的增加。因此,总地来看这不是一个理想的选择。第二种在理论上更先进的选择,是实施以目的省为基础的省级增值税,地方有权制定税率,与全国的增值税同时实施⁵³。我们称其为“理论上更高级的选择”,是因为实践中地区增值税需要非常完善的增值税税收管理和执行,而目前在中国不具备这样的条件。因此,目前对中国可能也不是一个理想的选择。

至少在短期内,除了继续实行与地方政府的增值税分享外,基本上没有其他的选

⁵¹ 但是考虑到中国各个省的规模和可能高的运输费用,与大部分国家相比,跨边界“走私”行为可能并不是大的问题。

⁵² 例如,俄国1999年在地方引进了该税种,有三分之二以上的地方政府采纳了新的地区销售税,这些地方都使用了被允许为最高税率的5%的税率。加拿大政府在省一级也征收了最终销售税。

⁵³ 建立地区增值税体系有几种选择。例如可见Bird和Gendron(1989)和McLure(1998)。在一种几年前在巴西和阿根廷提出但从未使用过的,被称为“对州内贸易征收补偿增值税的双重联邦/州增值税体系”下,除了常规的联邦增值税外,对所有的州内销售征收联邦“补偿增值税”。其他州的注册纳税人可以同时要求缴纳补偿税和常规税。在这个体系下,销售方只处理两种情况:对州内的销售,实行州税率和联邦税率;对销往州外的销售,实行联邦税率和补偿税税率。加拿大魁北克省在实行联邦增值税的同时还实行一种略有不同的省级增值税制度。

择。然而，需要注意两个基本的问题：第一，缴纳地方营业税的服务部门应归入增值税体系中去，目前的营业税应予以取消。第二，应对收入分享体系和增值税分配做大的改革，下面将作进一步的讨论。对所得税的收入分享和分配办法也应做一些重要的改变。

改进增值税和企业所得税的收入分享制度

增值税和企业所得税收入在中央和地方政府间的分享仍有一些根本的缺陷。建立在来源 (derivation) 基础上的增值税分享制度 (包括对中央新增加的增值税 30% 部分的税收返还)，带来在地方政府间不公平和低效的收入分配。现行的增值税分享制度，是产生中国地方政府之间的严重并不断增强的不均衡的主要原因，从长远看是不可持续的。对中国来说最佳的解决办法是借鉴其他转轨国家的做法，如俄罗斯、乌克兰和哈萨克斯坦，将增值税都作为中央收入。这些收入的一部分将在人均或省级总量消费数据的基础上在地方政府之间分享⁵⁴。考虑到这些变化的巨大和重要性，需要再一次强调，这些改革以及本章前面提到的一些改革，需要相互协调并形成广泛改革的一个完整的一部分，以保证效率、公平和政府间财政的纵向均衡。短期内，政府可以考虑逐步停止税收返还的做法并为增值税设计一个固定的比例以实现均衡的目的。

目前首先根据所有权，其次根据企业注册地分享企业所得税收入的做法，造成了在收入分配上的不公平，并脱离了与经济活动发生地的联系。这导致了对公共服务的需求和预算资源的可获得性之间缺乏协调。企业所得税的正确分配需要首先取消所有权原则，其次使用基于企业工资和销售额 (如果这方面信息可以获得) 地区分配的分配公式。

使目前的收费制度合理化

目前旨在将预算外资金转为正常预算的“费改税”政策，应该继续下去。预算外

⁵⁴ 很重要的一点，由于目前省级总量消费数据包括服务业消费，这种方法如果使用，服务业应划入增值税范围，取消营业税。

资金，特别是在地方政府，需要进行控制和统一支配。然而，也需要将这些改革与其他政府间财政关系方面的改革协调起来。由于地方政府没有真正意义上的税收自主权，而多征收收入又有可能被中央收回，地方政府在预算支出上的权力又受到限制，结果必然造成地方在收费和预算外资金使用方面的超常增长。即使在地方大量使用收费和预算外资金，对政府责任和预算管理造成损害，但这些措施也增加了地方收入，这在一定程度上使一些基本服务的资金来源得到保障，否则这些服务可能永远不会被提供。收费的使用也利于弥补一些公共服务部门的成本，这使公共支出的总体效率得到提高。

这说明两点。第一，“费改税”政策需要与地方的旨在赋予地方政府实际意义上的税收自主权的收入分配改革同时进行。在有替代性的属于地方自己的收入来源确定以前，收费不应被取消。由于担心在可替代的税收得以保证之前，最近进行的农村收费改革会影响一些重要的服务如基础教育的提供，反对的意见很强烈。事实是，通过采取强制性的收费，地方政府已经拥有了实际意义的税收自主权。但是，这种自主权在其对经济活动的影响上成本过高，并且往往是不公平的。第二，“费改税”政策需要将必需的和合理的收费与那些不是必需、不合理的收费区分开来。特别是对成本补偿的做法要坚持，也就是向公共服务的使用者收费，以补偿提供这些服务所需要的费用。地方政府需要增加其通过向使用者收费为公共事业融资的依赖性，例如供水和污水处理服务，以及公共住房。

在省以下确立正式的收入分配机制

省以下缺乏正式的收入分配机制，在很大程度上造成中国省以下的政府间财政关系面临 1994 年分税制改革前中央和省级政府之间面临的同样问题。虽然可使省级政府实施更加灵活的预算政策，但缺少正式的收入分配机制对收入预测和地方政府的责任感存在不利影响，不利于收入动员，同时还促使地方使用预算外资金。中国的收入分配改革应要求省级政府如何在如何建立省以下政府收入分配框架上制定一般性的原则，以增强其

稳定性和透明度。这要求收入来源和税收分享比例一定几年不变。考虑到中国省以下政府的规模和复杂性，这是最理想的策略。然而，如果认为该项策略是潜在低效的，政府就需要考虑为全国各级政府的收入分配制度的主要内容做出规定，以保证地方政府收入的充足性。

然而，应指出的是，收入动员的不确定性和对收入激励的反向刺激，不会因确定收入分配制度就简单地消除了。为达到该目标，还需要“抑制”上级政府收缴下级政府收入的能力。还要建立基于公式化、客观和可预测标准的转移支付体系，要遵循并不同级次政府之间财政往来的硬预算约束。

改革省以下税收管理

改善中国税收管理需要最重要的工作是通过管理、执行和技术手段的现代化，加强中央税收管理。在中央税务管理部门人员依附于地方权力机构的情况下，如果地方官员的利益与之矛盾，加强中央税收仍可能会产生道德风险。中央政府应加强在地方的中央税务部门的控制，并规定任何一级地方政府如向中央税务机构管理人员提供任何形式的报酬都是非法的。

在地方税务管理中的一些问题仍在发展。地方税务管理人员对省级政权的依附，也会带来其与下级政府的利益冲突。例如，省级税务管理人员可能对征收属于县级的税收不感兴趣。这些问题可通过在下级政府与税务部门之间签订激励性和互利性的协议的方式来解决。需要考虑逐步建立其他一些省以下政府的税务部门，负责征收属于自己的地方收入。危险是本已不足的管理能力将进一步下降，并阻滞了税收管理的现代化。只有在改革的收入分配制度将地方政府专有的税纳入其中时，一些地方税务管理部门的产生才是有意义的。这可以在一些省里先做试点。注意到上级政府只是要征收属于他们的收入，所以一些附加税是具有激励性的。所以，在中央税务部门征收累进个人所得税

的情况下，地方统一税率部分的个人所得税也可由中央税务部门来征收。

表 4.1: 各级政府之间的财政资源实际分配情况, 1995 年(甘肃) (决算)

单位: 万元

预算科目	收入决算 合计	省	地区	其中:		
				村	县	乡/镇
工商税	240,002	53,302	74,951	53	91,636	20,113
增值税	90,356	33,618	20,873	21	30,778	5,087
营业税	77,345	103	33,331	28	33,118	10,793
个人所得税	6,242		498	2	4,202	1,542
土地增值税	28				28	
外资企业和外国企业税收	232		232			
城市维护建设税	29,278	8,268	15,453	1	4,975	582
车船使用税	1,153	6	41		860	246
房产税	12,416	45	1,440	1	10,125	806
屠宰税	291		7		145	139
资源税	9,314	6,448	1,756		959	151
城镇土地使用税	4,847	2,304	629		1,741	173
印花税	1,637	1	265		1,233	138
筵席税						
固定资产投资方向调节税	5,297	2,509	389		2,214	185
	1,566		37		1,258	271
	36,718		328	46	9,569	26,821
	17,856		45	45	423	17,388
农牧业税	15,795		187	1	7,557	8,051
农业特产税	2,720		84		1,318	1,318
耕地占用税	347		12		271	64
契税	33,393	9,217	7,158	9	14,712	2,306
企业所得税	2,577	592	285		1,677	23
国有企业上缴利润	-4,706	-4,382	-252		-72	
国有企业亏损补贴	389	389				
国家电力交通重点建设资金	9,938	2,090	3,461		4,182	205
基建贷款归还收入	1,716	1,716				
其他收入	-7,519	-7,446	-40		-33	
	17,054	4,685	5,049	2	6,333	987
国家预算调节基金	9,649	493	3,713		5,259	184
所得税退税	339,211	60,656	94,653	110	133,263	50,639
专项收入						
罚没和行政性收费						
总收入:						

来源: 财政部.

表 4.2: 各级政府之间的财政资源实际分配情况, 1997 年 (甘肃) (决算)

单位: 万元

预算科目	决算 合计	省	地区	其中:		
				村	县	乡/镇
工商税收	318,493	61,732	100,192	140	123,003	33,566
增值税	104,079	35,325	23,473	42	37,653	7,
营业税	120,340	3,675	49,827	91	49,371	17,4
个人所得税	10,271		689	3	6,739	2,843
土地增值税	20				20	
			1,004		16	
外资企业和外国企业税收	1,068	48				
城市维护建设税	37,519	11,440	18,645	4	6,527	907
车船使用税	1,333	5	45		888	395
房产税	18,528	44	3,095		13,963	1,426
屠宰税	1,910		30		301	1,579
资源税	7,523	5,270	1,454		662	137
城镇土地使用税	4,495	2,249	555		1,472	219
印花税	2,212		301		1,743	168
筵席税						
固定资产投资方向调节税	6,821	3,675	494		2,449	203
罚没收入	2,374	1	580		1,219	574
农业税	59,291	5	895	70	15,149	43,242
牧业税	29,078		69	69	2,342	26,667
农业特产税	26,815	5	781	1	11,005	15,024
耕地占用税	2,261		33		847	1,381
契税	1,137		12		955	170
企业所得税	39,864	9,183	6,105	10	19,565	5,011
国有企业上缴利润	1,671		332		6,316	23
国有企业亏损补贴	-1,824	-1,407	-370		-47	
基建贷款归还收入	17,485	2,182	6,567		7,940	796
其他收入	-1,073	-1,034	-2		-37	
对国有企业的退税	34,236	15,695	5,543		12,604	394
罚没收入	469,143	86,356	119,262	220	180,493	83,032
总收入:						

来源: 财政部.

表 4.3: 各级政府之间的财政资源实际分配情况, 1999 年 (甘肃) (决算)

单位: 万元

预算科目	决算 合计	省	地区	其中:		县	乡镇 村	其中: 乡镇
				村	乡			
增值税	111,77	37,362	27,419	59		38,730	8,267	3,098
营业税	8	3,118	55,360	135		61,737	26,816	9,373
	147,03		8,483	19		28,557	5,983	2,005
企业所得税	1	23,663	-86			-325		
企业所得税退税	66,686	-10,935						
个人所得税	-11,34		1,508	27		11,690	5,151	1,985
资源税	6	6,285	1,685			948	66	18
			1,049			5,865	467	288
固定资产投资方 向调节税	18,349	2,011						
	8,984							
城市维护建设税								
	9,392	12,003	19,730	5		7,417	964	444
房产税						18,578	2,040	801
印花税		25	3,679	1		2,193	614	230
城市土地使用税	40,114		325			1,646	236	77
						17	4	4
	24,322	2,513	634			762	562	162
土地增值税	3,132							
	5,029		3			435	2,879	555
						749	24,781	4,606
						5,469	20,137	4,163
车船使用和牌照 税	24					414	3,256	377
		4	50	1		2,241	923	228
屠宰税			41			1,958	339	212
筵席税			61	61		4,597	66	41
农业税	1,378							
农业特产税	3,355		243	2		-34		
牧业税	25,591							
			1	1				
耕地占用税	25,849							
契税	3,671							
国有企业上缴利 润	3,164		1,234					
			238					
国有企业亏损补 贴	3,531	-11,138	-368					
	4,901							
罚没收入	-11,54	13,065	1,779			6,967	223	137
其他收入	0	3,443	4,451			10,267	901	389
专项收入						1,219	1	
其他								
总收入:	22,034							
	19,062	269	7,666					
		13,761	6,635	5		10,548	530	162
		1,024	3,476			10,057	3,980	864
	9,155	96,473	145,296	316		232,702	109,186	30,219

31,474
18,537

583,65
7

来源：财政部.

第五章 地方政府的预算程序和制度

在过去三年中，中央政府已经进行了大规模的预算程序改革，其他一些重要的改革（零基预算和国库体系）同样也在地方政府开展。然而，地方政府的预算程序的改革缺乏深度和广度。地方政府的预算程序依旧缺乏：实质性的预算自主权、提高预算效率的手段、改进善预算绩效的激励机制和增强公务员责任心的恰当机制（尤其指事后审计和评价制度）。

中国中央政府和地方政府的预算程序以1994年《预算法》及其实施细则为基础。中央政府当局为预算改革付出了很多努力，并在加强公共支出管理方面已经取得的一些重大进步。大规模的改革自1999年起开始实施，产生了如下的结果：

以政府财政统计制度（GFS）为基础精心设计的科目体系，预计将在中央政府和省级政府预算的编制和执行中使用，并在2002年财政年度生效；

建立了与中国人民银行明确划分职能的国库司；

采用了包含国库单一账户（TSA）和现代化的支付结算和核算程序等内容的新型国库体系；

设计政府财政管理信息系统（GFMS）的试点工作正在一些职能部委及省份进行。

5.2 作为全国预算改革的先导，自20世纪90年代初起，对地方政府的预算程序也进行了一些重要的改革。其中包括采用零基预算的方法，以更好地排定可用资源使用的优先次序（参见专栏5.1）以及通过费改税和将资金纳入财政专户等方法减少预算外资金。本课题的研究人员在河北省和甘肃省对这些改革的深度和广度进行了实地调查。

专栏 5.1 采用“零基”预算方法，以更好地排定可用资源使用的优先次序

为了取代基数递增的方法，地方政府自1993年起一直对零基预算进行试验，其中包括湖北省（是湖北省吗？）。零基预算更加重视支出单位计划安排的活动而不是去年的预算（基数）。

原则上，应当对所有的支出要求进行审查，而不仅限于今年比去年增加的部分。办公费用的支出标准被包括在财政部门的预算通知中。要求对支出单位预算草案的“特殊项目”提供相当多的详细资料，从而使财政部门能够更加彻底的检查支出计划，更好地评估支出单位的预计产出。就地方当局而言，他们的预算惯例同样更加重视人员成本的控制，因为更加详细的预算提案考虑了实际人员的核对，而不是人事部门分配的人员定额。

地方当局认为，零基预算使他们能够更好地控制总体支出、工资经费和重新调整支出的优先次序。然而，他们认为该方法受到了财政部门无力改变人员成本的限制。人员成本是预算支出的第一项，也是金额较大的项目。

资料来源：世界银行(2000)，《中国：改进公共支出管理，提高资金使用效益》

地方政府的预算改革才仅仅开始。将预算外资金纳入预算内的努力进展缓慢，地方预算的结构依然凌乱，预算外和非预算资金几乎占地方总预算资金的一半。对于地方政府，预算科目的披露仍然没有传递资源使用和支出项目目标的信息，以有利于政策制定者的决策程序。尽管政府近年来作了很大努力，预算的批准依旧太迟——在实地考察的一些镇政府，预算竟然到了财政年度的最后二个月才得到批准。在这种情况下，预算与事后反映政府活动的财务报表没有什么差别。尽管改革的初衷是引入一种现代化的国库运作模式，改革的准备工作仍然不充分且时间安排不切合实际。因此，对预算执行的控制依旧薄弱。事后的外部审计仍然处于发展阶段，实际上没有进行预算评价（参见专栏 5.2）。

现行的地方政府预算程序的改革体现出两个方面的缺陷。第一，改革缺乏充分的范围。第二，改革缺乏整体性。现行的零打碎敲方式没有抓住存在于预算程序不同阶段的相互联系和依赖。需要注意的是，这不是一个时间选择的问题，由于从长远和全面的观点看，逐步推进式方法可能更加有效。例如，在不增加预算自主权的情况下，地方政府的效率不可能增加，但是如果不显著增加地方决策者责任心，增加地方自主权根本就没有效果。中国预算改革采用的零打碎敲的方法与中欧、东欧和前苏联等转型国家的改革已经采用或正在采用的方法相比，稍微有些逊色。这些国家地方政府的重要改革已经涉及到了预算程序的所有方面，并且清楚地在整体公共部门预算法规或为中央和地方政府分别制定预算法规中规定了配套改革方案。

专栏5.2 中国地方预算体系的缺陷

地方预算程序的主要缺陷是：

- 预算编制的期限太短。预算的编制从每年的11月开始，距离第二年1月预算年度的开始仅有两个月的时间。这严重制约了预算单位编制详细的预算支出计划、并对它们进行优先排序的能力。
- 支出的编制以“年度”为基础，预算与中期战略或多年期计划安排之间没有明显的关联。²²
- 迟到的预算批准和拨款的长时间延迟表明，支出单位不能有效地计划他们的支出，且很大一部分支出在每年的最后几个月会堆积成山。
- 由于在预算年度的几个月中无法得知资金金额和具体细节，专项补助的相当大的不确定性使支出计划的问题变得更为复杂。另外，为了向中央指定项目提供配套资金，支出的分配方案必须在年度中进行调整变动。
- 预算本质上是递增的，并以可用资源在现行结构和服务被动地进行分配为特征。由于相当大一部分支出用于支付工资，以项目为基础的资金分配的灵活度受到限制。
- 在缺乏一个妥当计划的情况下，大多数支出的执行随意性强，并且经常受到支出单位的讨价还价策略和政治领导人发布命令的影响。
- 预算外资金为地方的大多数部门提供了部分资金，许多投资支出也来源于预算外资金。实际上，地方政府已经通过增加预算外收入对1994年的集权改革进行了应对。
- 各部门在预算编制、执行、管理和控制中的职责不清导致了利益冲突的产生，并且妨碍了有效的监管和审计。

然而，对这些问题仍存在争议，需要经过相当的努力才能达成共识。但是，中国能够从对其他转型经济国家的预算改革过程进行更为深入的研究中获益。

中国地方政府进行预算程序改革的相关性和重要性在于，预算程序和制度是提供公共服务的总体效率的决定因素。提高公共服务的供给效率需要对预算优先次序和有效地贯彻执行这些优先政策的预算体制予以明确表述。因此，明确地表述预算的优先次序要求使用一种预算方法，以确保预算内、外所有的政府活动遵循相同的优先次序。有效地执行预算优先次序需要预算体制提供明确的激励约束机制，以引导支出机构在预算执行中遵循既定的优先次序。本章的其余部分探讨了预算自主权的现状以及预算编制、执行和审计的操作，并对改革的可选方案进行了讨论。

²² 原则上说，五年期经济发展规划为预算提供了一个中期展望。但实际上，在这些五年计划中，对预算的预测非常薄弱。

一、地方政府的预算自主权是否充足？

作为一个中央集权制的国家，中国的所有预算机构均由中央政府委派。然而，即使在单一制国家的内部，也只有在地政府拥有充分的自主权的情况下，才可能增加地政府预算的有效性和实现分权化的效益。地政府的预算自主权的使用包括几个方面的内容。

第一，地政府的预算自主权要求地政府的预算编制能够独立于中央政府及其他上级政府的预算。从实际操作的角度看，这要求地政府能够在即使上级政府没有及时批准预算的情况下，批准其自身的预算。为了使其成为可能，地政府必须拥有明确而稳定的预算收入来源。如果同分税制和转移支付的情况类似，部分资金来源于上级政府，这些资金必须根据固定和稳定的原则（收入分享）和公式化（转移支付）确定。地政府税收划分的不稳定性不利于此。上级依据特定（ad hoc）基础进行分配的专项资金同样妨碍了地政府预算，除非它们在预算年度之前既已确定。在这方面，维护地政府自主权的另一个可能是为下级政府引入不同的和滞后的预算程序时间表，从而当下级政府需要进行自主决策的时候，上级政府早已做出了决策。这可能需要安排交错开的预算时间表，从中央政府预算开始，使不同级政府的预算审批之间存在一段实质性的时间间隔。

中国地政府实际的预算作法与地政府预算自主权方面的要求不相符合。实际上，五级政府的预算程序在层次上相互关联。在中央政府预算没有批准之前，省级预算不能够进行编制和批准。与此类似，在省级预算没有批准之前，地市的预算不能够批准。县和镇的情况可以依此类推。传统式延迟地政府预算的批准引起了连锁反应，导致了许多地政府的预算在预算年度末期才能批准。这一作法大大削减了预算作为一个计划和政策工具的效用，使其仅仅成为一个会计凭证。最近的改革，例如河北省的改革，在上年的3月份开始预算程序，应当能够帮助解决这一问题。然而，为了使这些目标有意义，需要进行一些其他的改革（如政府间转移支付使用稳定的原则和公式化、使用中期预算框架）以提高地政府的预算自主权。

地方预算自主权的第二个方面是地方政府通过使用充分的税收自主权以增减其预算规模的能力。如第三章中对收入分配所讨论的那样，目前中国的地方政府实际上在这方面没有任何的自主权以提高收入。

地方预算自主权的第三个方面是享受收入和支出充分的稳定性和可预测性。1994年的分税制（TSS）改革为省级政府提供了收入分配的稳定性和确定性。但是，如第四章所论述的那样，省级以下政府没有正式的收入分配制度，并且制度总在不断的演变之中。现行体系中的转移支付、税收返还和退款每年都会被上级政府改动。另外，1994年以前盛行的协商式（且不确定的）体系的元素依旧存在。为了满足上级政府许多特定的、但不确定的转移支付所需的大量配套资金，在专项资金和配套条件明确之前，下级政府常常被迫在一年的大部分时间内保持相当的资金余额。另外，中期预算框架的使用及稳定的规则和公式的使用将帮助地方政府更好地处理这些问题。省级以下政府明确而稳定的收入分配制度对于增加预算的可预测性和确定性同样十分重要。

地方预算自主权的第四个方面是地方政府有权根据其自身的优先次序使用资源（或大多数资源），并且能够以他们认为最有效益的生产方法和投入组合提供公共服务。尽管现行预算体系在这个方面效果较好，但同样，地方政府无法执行他们自身的支出优先次序。除了相当多地通过有条件配套补助而指定用途的财力外，目前有一系列地方政府在制定预算中必须考虑的法律法规（参见表 5.1）。特别需要指出的是，有三项法律所有地方政府在编制预算中都必须遵守：《科技进步法》、《教育法》和《农业发展法》。所有这三项法律均要求，在这些方面的预算支出增加的百分比要超过预算中经常性支出增加的百分比。²³然而事实上，几乎没有地方政府真正地遵守所有的这些法律法规——例如，即使是经济较为发达的江苏省也没有按《教育法》规定的那样增加预算支出中教育支出的比例。

²³ 对于其他法律和法规，没有明确哪些是强制性的，哪些仅仅作作为预算编制的一般工作原则和指南。

表 5.1: 地方政府在预算编制中需考虑的法律法规一览表

领域	法律和决定	支出目标
教育	<ul style="list-style-type: none"> * 中央国务院关于教育体系改革的决定, 1985年5月27日 * 《义务教育法》, 1986年4月12日批准, 1986年7月1日实施 * 教育改革和发展的一般指南, 1993年2月13日 * 《教师法》, 1993年10月31日批准, 1994年1月1日实施 * 《教育法》, 1995年3月18日批准, 1995年9月1日实施 * 中央政府的财政支出中, 教育预算分配百分比每年应当增长1个百分点……, 省级百分比应当每年增长1-2个百分点, 教育部于1998年12月批准, 国务院于1999年1月批准(命令各省遵照实施) 	2000年以前, 国内生产总值的4%
农业	<ul style="list-style-type: none"> * 《农业法》, 1993年7月2日 * 《农业技术推广法》, 1993年7月2日 	支出增长高于收入增长
宣传和文化	<ul style="list-style-type: none"> * 中央关于加强社会主义精神文明建设的几个重要问题的决定, 1996年10月10日 	支出增长不低于总收入的增长
科技	<ul style="list-style-type: none"> * 《科学技术推广法》, 1993年7月2日 * 国务院关于加强科学技术进步的决定, 1995年5月6日 	2000年以前, 国内生产总值的1.5%
环境保护	<ul style="list-style-type: none"> * 国务院决定, 1996年8月3日 	2000年以前, 国内生产总值的1.5%
医疗	<ul style="list-style-type: none"> * 国务院决定, 1997年1月15日 	支出增长不低于收入增长; 2000年以前, 人均支出从2.6元到4元
公务员工资	<ul style="list-style-type: none"> * 《公务员法》, 1993年4月24日通过, 1993年10月1日实施 	工资与国有企业的工资相当
资料来源: 世界银行(2000), 《中国: 改进公共支出管理, 提高资金使用效益》		

中央政府不提供资金的指令同样削弱了地方政府的预算决定权。在这些命令中, 最重要的是中央当局为地方公务员设定的工资水平。²⁴缺乏灵活性分散了地方政府保持更多的有能力的雇员或利用地方人力资源市场状况的能力。事实上, 我们同样发现, 甘肃省的县级政府饱受上级政府要求其雇用大学、高中和技校毕业生的困扰, 上级政府事实上扮演了最终雇主的角色。由于公共服务委员会和人事部门同样有权决定各机构的人员编制, 如何有效使用资源以减少提供公共服务的成本的决定权进一步受到了削弱。由于该预算项目

²⁴ 不提供资金的命令同样产生于中央政府法律规定的权利, 例如《教育法》的关于基本义务教育的规定。就确定工资而言, 中央以下级政府在一些方面至少具有实际决定权, 需要注意的是至少相当一部分的税后工资来自于地方决定的奖金和补助。另外, 非公务员编制的雇员的工资不遵照国家的工资标准。例如, 甘肃省的Hezheng 和Jishishan 县的代课老师的工资差别很大。

是独立预算的，管理人员没有丝毫精简人员的积极性，从而使状况恶化。精简人员意味着放弃这部分预算拨款。事实上，在转移支付不确定和不稳定的情况下，地方政府唯一能够确定的事情是支付工资的责任。于是，伴随着预算支出被工资所充斥，地方政府很自然地将其他支出（可以自由确定的）从预算中移出。对于贫困地区，增加人员通常是从上级获得更多转移支付的唯一手段。

增加预算自主权和决定权需要对不提供资金的指令进行控制。但是，根据国际经验，仅仅通过法律予以禁止是不够的，还需要中央政府实行立法约束和其他一些措施。²⁵ 为了确定最佳的人员水平和工资水平，同样需要赋予地方政府更多的雇用、解聘人员的权力。

二、预算结构和编制的问题

预算是政府掌握的最重要的财政政策工具之一，因而需要为政策制定者提供完整的信息，传递有关政策目标的明晰信息。中国地方政府的现行预算结构似乎没有满足以上两个要求。

将预算和政策联系起来。 地方政府预算编制的一个基本问题是预算与明确表述的、财力可承受的政策目标之间缺乏明确和稳定的联系。地方预算被假定反映了国家、各省经济计划的总体目标，遵循了一系列中央政府确定的法定支出优先次序，充分遵照了人事部门的命令和反映了地方居民的偏好和优先安排，而结果是仅仅片面的使众多领导满意的脱节的预算。只有当地方政府对其辖区负责并且能够选择自身的政策目标和支出优先次序的情况下，一个分权化的政府体系才能在资金的配置和运作上获得有效的成果。上级政府的目标需要依据其自身预算，采用适当的方式（如配套转移支付）进行，以在其财力的运用上为下级政府提供适宜的激励机制。

²⁵ 这些措施可包括在全国人民代表大会建立一个监督委员会，负责事前审议无资金的命令的立法草案；成立具有广泛代表性的政府间常务委员会，事后评估无资金供应的指令，增加支出责任划分的明确性和透明度，尤其在那些中央地方政府共同承担的责任，要求所有相关的新法律的制定，必须经过对下级政府的成本或效果进行量化的研究和明确要求所有的支出命令必须指明融资来源。

预算外资金。 中国地方预算结构的一个最突出的问题是预算外资金广泛存在。尽管实施了将预算外资金纳入预算内的“费改税”政策，预算外资金目前仍几乎占地方政府可用资源的一半。预算外融资的现实意义在表5.2中（和上文专栏2.1中）进行了明确的阐述，表5.2将湖南省大多数重要支出科目的预算分配和实际支出进行了比较。1999年，预算分配实际上只为医疗实际支出的16%、教育实际支出的46%提供了资金。在表5.2中，缺乏常规预算资金的缺陷进一步在以人员成本占预算分配的百分比生动地显现出来。就医疗来说，人员成本占该项目预算分配额的220%，教育方面的人员成本占该项目预算分配额的比例为125%。

表 5.2:湖南省的公共支出 (1999年)

单位：(10亿元)	预算分配	实际支出	预算资金的百分比	人员成本	人员成本占预算分配额的百分比
教育	4.45	9.63	46%	5.58	125%
小学	1.44	3.33	43%	2.45	170%
中学	1.73	3.55	49%	2.45	142%
医疗	1.17	7.23	16%	2.57	220%
农业	2.27	3.16	72%	0.87	38%
城市维护费	1.28	1.55	83%	0.50	39%
资料来源：湖南省政府					

预算外资金的广泛使用违反了预算政策的核心原则——公共预算的完整性和广泛性。决策方面如此恶劣的分割不允许依据适宜的优先次序使用可用财力，因此损害了提高公共支出效率的最基础的步骤。除了一些用于自我维持活动的成本补偿性收费外，地方政府没有其他理由拥有预算外资金。为了有效地消除地方政府的预算外资金，需要了解预算外资金在中国地方政府如此盛行的原因，并且利用其他配套的政策解决这些问题。

预算编制的方法。 传统上，中国的预算编制以投入为导向，在没有考虑目标、结果或绩效的情况下，在去年财力分配的基础上增加。这种方法使排定公共支出的优先次序变得困难（如果说还没有使其不可行的话）。预算的编制程序在许多情况下似乎不成熟，并

且不利于财政纪律。例如，在本课题所考察的甘肃省的几个县中，预算均依据基数法进行编制，这意味着所有的分配根据实际雇用人数，而不是人员编制予以确定。这些县在预算执行中，非人员开支实际上以申请为基础分配，而不是根据事先确定的拨款数进行。

正在进行的改革已经将“零基预算”法（zero-based budgeting approach）作为迫使预算官员消除以往的预算惯性和对预算支出进行排序的工具。零基预算实际上能够作为一个有效地工具，迫使官员在改革的初期重新考虑整体的预算分配。然而，将零基预算作为现行各级政府预算程序改革的主要措施带来了几个重要问题。

第一，没有任何一级政府真正地采用或计划采用严格的零基预算。最值得注意的是，占一些地方政府预算70%以上的工资没有包括在零基预算之中。实际上，人员的确定和工资（在很大程度上），处于地方预算官员的控制之外。除非这些被重新评估，地方的预算程序将继续受过去众所周知的作法（以投入为导向确定支付所有雇员工资的优先次序）的驱使。第二，在改革的最初几年过后，政府可能寻找可以替代的预算模式。由于不切合实际和管理成本过高，零基预算是一种在其他国家已经废止的方法。从中期看，需要开始采用项目为基础的预算的作法，明确每个项目的结果和成果、每个项目经理的预算上限以及操作灵活度，。采用以项目为基础的预算将要求相当的筹备和努力，但是没有必要在各级预算机构和各级政府立刻实施。无论如何，其他国家的经验表明，有效的预算程序改革较少地取决于实际方法的选择，更大程度上依赖于正确动机的形成和为了改进效果而合理地设置机构。²⁶

在实际的预算编制和批准程序的机制中，新方法随着信息的两个循环往复。在财政部门发布预算通告之后，支出单位将其下年度的资金分配需求送交财政部门。这些要求仍然以需求列表的方式出现，因为预算通知没有包含支出单位的预算限额或上限。这些要求在经过修改之后，由财政部门返还给支出单位。这时，每个单位都有了一个支出上限。支

²⁶例如参见，《公共支出管理手册》，世界银行，美国华盛顿特区，1998年

出单位提出了第二轮需求，提交人民代表大会审议。在批准之后，财政部门将预算送交上级政府备案，最终将下一年的拨款通知送交支出单位。尽管实施了近期的改革，预算编制和审议的过程仍然十分棘手。以包含政府优先次序的通知、当年整体财政规模和每一支出单位的支出上限为预算程序的起点是一个合适的作法。一个多年度的预算框架将有利于从第一轮循环起为每个支出单位设定支出上限。这种方法的采用将不仅仅从一开始为支出单位提供了更加相关的信息，而且还将减少预算编制过程的时间，使支出单位到财政部门只需一个环节。政府立法部门审议、批准年度预算的过程对地方政府的责任心进行一些检查。当然，预算应当受到审计，预算官员应当有义务遵守法律。

*预算科目分类。*现行预算科目分类是一个经济科目和职能科目、经常性支出和资本性支出的混合体。中国缺乏一个先进的预算科目体系的状况持续妨碍了公共支出分析，并有可能严重削弱决策者有效使用预算资源的能力。针对现行的缺陷，财政部在去年已经把在国际货币基金组织的指导下，遵循国际货币基金组织—GFS指南，引入一个包括将经济、功能和组织科目分离的先进的预算科目体系的工作放到各项工作的前列。这将改进决策者的信息，并方便了对预算的经济分析，尤其是资源使用、项目结果和成果的关系。为了贯彻新的预算科目体系，需要地方政府开展很多的培训和准备工作。在河北省，官员渴望地期待中央进行指导。在甘肃省，对改革的认识相对较少。一些省政府已经遵循了财政部的领导，并编制了表明了财政年度内支出单位可用的所有资源（预算内和预算外）的机构预算。然而，这些改革明显地缺乏使预算透明和成为决策的有用工具的因素。

*改善对税收支出和隐性负债的预算报告。*存在一些目前未披露的、处于常规预算审议之外的预算活动。第一是对特定活动或企业赋予税收鼓励和其他有利的税收优惠。税收减免对预算的影响等同于常规支出的影响相当，因此被称作“税收支出”。尽管中央政府已经努力禁止该作法，中国的地方政府已经提供和继续提供鼓励经济发展的税收积极性。存在的问题是，与常规支出相比，这些支出相比不易被察觉，并且大多数情况下，不需经过定期的审议。由于税收支出同样使用了预算资源，它们应当同其他预算资源一样经过审

议。经合组织国家采用的一种作法将一种“税收支出附录”合并到年度预算中，表明由于赋予税收优惠和其他财政特权而放弃的收入估计额。地方政府同样为企业提供了潜在和软的贷款（在一些情况下是政府贷款担保）。这些均代表了预算资源的间接使用或潜在负债。通过要求政府明确地对软贷款和或有负债成本进行预算，决策者将被迫评估这些资金相对于其他预算选择的机会成本。如果或有负债的金额巨大，这样还将帮助保护地方政府免除无力支付的危险。

*中期支出框架。*中国地方预算的一个主要问题是预算流程缺乏可预测性和稳定性。解决这些问题的一种方法是在中央政府和省级政府采用中期支出框架（MTEF）。地方政府的预算确定性当然更加依赖于中央政府中期支出框架的采用。但是，这同样是一个复杂的任务，需要大量的时间和精力才能完成。这项工作应当分步进行，首要强调中期宏观经济前景和预算总体状况。一个中期支出框架要求对中期财政目标进行明确的解释以及对预算未来三年发展的展望，包括预期收入和转移支付、分功能的总支出、预期的预算赤字和融资。该预算工具能够在预算优先次序和预算编制之间建立更加密切的联系。中期支出框架带来了一些其他的好处，它更加清楚地揭示了资本性投资项目的经常性支出的内涵（根据运作和维护成本）。通过使支出项目更加稳定和可预测，从而提高效率。它鼓励政府官员具有长远眼光，确定将来的支出优先次序。它为政府提供了一个预测由于将来支出责任导致的预算不平衡的早期信号。另一方面，中期支出框架应当仅仅被视为一个计划工具，而不是承诺在将来提供资金的预算。这一点是重要的，因为将来的宏观经济状况可能允许（也可能不允许）在年度预算中，将计划支出转入实际支出。但是，中期支出框架的发展是一个应当分步进行的复杂工作。

*资本性预算。*中国的资本性支出预算发生在几个阶段，在各级政府或多或少的重复出现。例如，对于省级政府，资本性基础设施要求和投资计划由各预算机构提供给省计划委员会，由省计划委员会合并这些需求，并且与省财政厅就提供资金的可行性进行磋商。省财政厅做出最终的总体资金的决定，而省计划委员会决定哪些资本性支出项目包括在年

度预算中。计划委员会要求的优先次序是根据中央政府政策和经济发展计划的优先方面确定的，这产生了许多领域（科技、教育、农业、林业、扶贫等）被选作了优先方面的结果。然而，成本效益分析或其他选择方法很少被采用。在地区、县等地方政府产生了一个类似的过程。尽管每一级政府负责其自身的资本性支出需求²⁷，上级政府下达的要求下级政府提供配套资金的专项转移支付，在地方政府资本性基础设施融资方面起到了重要作用。考虑到缺乏中期资本性计划，地方政府有时被迫保持大量资金储备，以满足可能下达的资本性转移支付的融资要求。在实际操作中，如果缺乏资金储备，地方政府将仅仅挪用其他方面的资金满足配套资金需求，或者将资本性项目延迟到下一个预算周期。以上的任何一种情况都是非常低效地预算资本性支出需求的方式。

中国地方政府提高公共支出效率的一个可行的方式是建立一个以公共投资项目(PIP)支出为基础的年度资本性预算。这是典型的计划公共投资的三年滚动循环，表明了资本性项目的目标，列出了潜在的融资来源，且使资本性支出与常规年度预算相协调。公共投资规划程序应当包括：确定用于公共投资的资金规模和来源、使用成本效益分析或其他合适的方法确定公共投资规划包括的内容；每个财政年度公共投资规划文档的发展和更新；对执行进行监管；对实施情况进行报告和审查。尽管公共投资项目（PIP）的过程可能处于财政部门之外（如在计划委员会），针对经常性和资本性支出的独立决策中心，建立能够进一步巩固现行的经常性和资本性支出的“复式预算”。公共投资项目需要与预算程序和中期支出框架进行充分的协调。关于经常性和资本性支出的联合决定，对于避免产生许多采用公共投资项目的国家中通常的偏见是必要的：认为资本性支出的生产率高于经常性支出的倾向或忽视投资项目中经常性支出的重要性。因此，所有经常性和资本性支出的预算决策由财政部门单独制定的作法是合理的。

²⁷ 该体系于1985年被采用。在此之前，所有的资本性支出均由各省批准和提供资金。

三、预算执行

在地方预算的执行中存在着一些问题。其中一些问题将随着现行改革的推进得到解决，但是一些其他问题仍然存在。

第一个问题与机构和程序有关。一方面，中国地方政府财政部门的预算机构传统上对预算执行和编制职能不进行区分，另一方面，与内部审计或预算控制也不区分。缺乏明确的分工已经导致了低效率和利益冲突的产生，尤其在审计和控制方面。然而，河北省已经在其下属的地方政府，进行了地方财政部门的机构改革，明确了专门人员分别负责预算编制、执行和内部控制。这种改革应当在中国所有的地方政府进行。

中国地方政府预算执行中的另一个程序问题是在预算批准之后，迟迟才向支出单位支付核定的资金。在预算批准之后，支出单位几个月后才获得资金，已经成为一种惯例。产生这个问题的原因，在很大程度上是缺乏充足的核算和现金管理程序。传统上，预算执行控制仅仅通过银行账户跟踪资金拨付来进行。这种在以往的社会主义计划经济体制下使用的体系，没有进行有效的支出控制和监管，可能在某些支出单位急需资金的情况下，允许资金沉淀在某些支出单位的账户，因而缺乏效率。预算拖欠方面也存在一些问题。在考察的甘肃省的几个县中，教师在2000年12月仅仅拿到了10月份的工资。简而言之，中国预算执行的过程缺少适当的国库职能。鉴于这个问题，中央政府已经开始引入一个先进的国库体系，并且将逐步扩展到各级地方政府。新国库体系的采用应当能够帮助消除过去的大多数程序问题。

甘肃和河北两省采用新型国库体系的改革正在进行，并且取得了一些成果。例如在甘肃省，作为国库单一账户的一部分，省政府已经通过银行发放公务员的工资。省政府也开始了对常规商品（如计算机或医疗设备）的全面政府采购。然而，预计利用两年时间完成这些改革的高速度面临着一个问题。由于缺乏筹备、培训和资源，这一改革前途坎坷，并且存在着整体失败的危险。中央政府应当重新考虑在地方政府采用新国库职能的时间安

排。东欧、中欧和前苏联等转型国家，在过去的十年中为采用设计仓促的国库改革而苦苦斗争，我们可以吸取他们的经验和教训。

预算执行的第二个问题与缺乏正式的预算决定权和缺乏预算管理者对预算结果负责的传统和机制。理论上讲，由于《预算法》要求地方财政部门事前对任何资金的再分配进行批准，预算管理者根本没有任何决定权。然而，在预算执行的实际过程中，非人力资源的转移virement是很通常的作法。这是一种不良的结合。正式地提供一定程度的预算灵活度和使管理人员为预算结果负责是一种较好的安排，但是缺乏灵活度将严重损害人力资源的有效使用。地方政府必须根据人事部门的规定和命令雇用人员。许多医疗机构一方面人员臃肿，另一方面缺乏专业人员的荒唐局面是缺乏灵活度的通常表现。为了提高效率，支出单位需要获得决定权，确定如何最好地提供服务（如与私人企业签订合同）和生产投入的有效组合（如不同类型的雇员、资本设备、供货等）。由预算机关僵硬的命令确定的现行体系需要从控制投入向评估成果和产出转变，因此需要同时增加灵活度和支出单位的责任心。但是需要明确的是，为了使支出单位为结果负责，他们需要获得进行决策的权力。如果建立了充分的外部 and 内部控制，进行试点性尝试是值得的：在预算执行中引入“运营成本”方法，从而管理者获得单一资金分配以满足所有现行支出，允许管理者决定生产的投入并且对结果负责（而不仅仅是使用资源）。某一预算科目的节余可以用于其他方面，在一些情况下可以结转到下一财政年度。该方法通过削减执行和监管成本赋予了管理者有效操作的积极性，因而是一个更加与增强激励机制相融合的方法。²⁸

四、预算审计和监管

中国预算程序中最薄弱的环节似乎是外部事后审计和对预算结果的通常监管。预算体系通常使用三种机制对预算操作进行审计和监管。首先是*内部控制*和审计，通常由支出

²⁸ 越南政府最近在 胡志明（Ho Chi Minh）City Province试点了“运营成本”方法。初期评估表明，大量削减了人员和其他效率也得到了提高。

机构和预算部门自身进行。传统上，中国的内部审计发挥了特别重要的作用，这也是其他社会主义计划经济转型国家的一个共同特点。在中国，每一个重要支出单位都有自身的内部审计。内部控制的核心是确保支出依据法律法规进行，避免贪污舞弊。有效的内部审计和控制体系的一个主要特征是，在执行机构负责审计的官员不得参与任何支出决策。中国的情况却不是这样。然而，现行河北省财政部门指定专人从事内部审计（如上所述，分别指定专人从事预算编制和执行）的机构改革是一项正确举措。

在预算体系中通常使用的审计和监管的第二项机制是外部事后审计。该机制在检查财政年度结束后，检查预算分支机构和其他政府部门是否正确地使用资金。该机制需要独立于预算分支机构中支出单位以外的机构中进行。外部审计单位可能向政府立法部门报告工作或是一个独立机构。中国地方政府的外部审计机构仅仅符合部分必要条件。中国的地方审计部门开展了对去年地方预算决算报告的事后审计。这些审计机构还可能每年选择一些部门进行深入审计。理论上讲，他们还承担着在必要的时候，审计下级政府的预算外资金的职能。省级及省以下级地方政府均设立了具有类似职能的审计部门。地方政府的账务由上一级政府审计部门进行外部审计是可行的。例如，在考察的甘肃省的一些县里，市级的审计部门每两年对县级预算进行一次审计。尽管地方审计部门同样也向人民代表大会报告工作，但他们直接隶属于各级政府部门。为了使中国的事后审计真正地外部化，使审计部门向人民代表大会报告工作，不再向行政机关报告是必要的。向各级审计部门提供充足的资源和培训，以使其顺利地完成各项工作同样也是重要的。

预算监管的第三项机制是预算评价。除了强调财务绩效和预算法规合规性的事后审计，政府应当推进预算评价的活动，重点是预算绩效和结果。与事后审计不同，预算评价不仅仅能够由独立机构进行，还可以通过政府的预算分支机构进行。尽管中国还没有预算评价，评估预算项目的绩效并将发现的问题考虑到下期预算编制之中，对于提高公共支出效率和增强预算官员责任心是至关重要。预算评价将支持要求对什么有效，什么无效（如

零基预算和项目预算) 进行反馈的预算方法。对支出项目相对初始目标的绩效的分析有助于决策者重新分配资源, 更好地排定预算资源使用的优先次序。

五、政策建议

根据对中国预算程序的分析, 以下总结了对地方政府预算程序的主要政策建议。

通过如下措施, 增加预算自主权:

- 收入分享采用固定的和稳定的原则, 转移支付采用明确的公式, 有可能的话, 针对不同级别的政府, 采用日期交错的预算审批日程;
- 增加地方税收自主权 (如第三章所述);
- 消除预算程序中的讨价还价, 开始采用中期预算框架为下级政府提供即将下达的资金和要求, 包括有条件转移支付的配套资金的有关信息;
- 减少和取消上级政府将支出优先次序强加于下级政府的标准和法律规定;
- 通过有条件的配套补助限制对资金的过多指定用途;
- 限制无资金供应的指令;
- 废除由公共服务委员会和人事部门分别独立确定人员需求的双重体系;
- 为地方政府预算程序改革引入合理的激励机制, 如通过允许地方政府遵循其优先程序、通过有效支出节省资金或者提高征税努力等。没有引入合理的积极性之前, 改革很显然无法从上至下实施。

通过如下措施改进预算机构和编制：

- 继续将预算外活动纳入预算内。然而，这一过程需要明确预算外活动已经为地方政府提高了急需的收入自主权和重要服务的资金。因此，将预算外资金纳入预算需要伴随着收入分配和转移支付体系的改革，为地方政府提供实际的自主权以及防止上级政府捞回资金；
- 长期看,可能对零基预算不断进行补充修改，并最终被项目基础的预算方法代替。最初，预算单位需要开始明确主要项目的详细结果；
- 通过提供政府优先次序的通告、当年整体财政规模和每一支出单位的支出上限的信息而开始预算程序，以简化预算编制的实际机制；
- 向采用新型预算科目体系努力，并且划拨必要的资源用于地方政府的培训和筹备工作；
- 先在省级政府开始对税收支出（由于税权让渡而丧失的税收收入）和或有负债进行明确核算，对软贷款成本进行明确预算；
- 为在中央政府和省级政府引入中期支出框架进行筹备工作；
- 更好地将经常性支出和资本性支出决策统一在年度预算中，使财政部门仅仅承担将资源用于特定投资项目的责任。从中期看，如果使用公共投资规划，这应当是中期支出框架密不可分的组成部分；

通过如下措施改进预算执行：

- 增强有效使用资源的激励机制。需要对混乱的、矛盾的、无法执行的中央标准和命令的体系进行重新审查；

-
- 支持各省进行如同在河北等省开展的重新调整财政机构的改革,指定专门人员分别进行预算编制、执行和内部控制;
 - 重新评估在地方政府实行新型国库体系的时间安排和资源;
 - 增加管理人员在预算执行方面的决定权,更加强调结果而不是过程或者投入。尤其需要真正地下放雇用人员的决策权,将地方政府从人事部门的决定中解脱出来,同时要求预算管理者对结果负责。预算执行的“运营成本”方法应当进行在试点进行尝试。

通过如下措施增强预算审计和监督:

- 在财政部门内部建立专门的内部审计机构,在其他重要的预算组织设立不参与预算制定和执行的,专门进行内部审计的代表机构;
- 对外部事后审计机构进行改革,使其完全独立于政府行政机构,仅仅向人民代表大会报告工作;
- 在中央政府和省级政府开始着重对结果和绩效进行预算评价,为预算决策制定者提供信息。

第六章 提供教育服务

中国的教育部门经费短缺，而且过于地方化。省级政府对贫困县的补助薄弱而且缺乏系统性。在增加对农村和城镇地区初等和高等教育的投入之前，有必要提高各级政府管理公共资金的效率。在中国，提供教育服务是十分地方化的。超过 90%的教育支出是由地方政府提供的：本报告第五章提供的数据表明 70%的教育支出是由县、乡承担的。在农村，县、乡政府负责基础教育，提供教育服务是其最重要的一项社会服务。平均来说，一个县要把的四分之一的支出用于教育（教育部，2000）。本章通过考察农村基础教育现状，以评估公共支出结果的公平、效率和成效。

自 80 年代中期以来，中国的教育体制进行了两个重要的改革。第一个改革是下放权利和责任—地方政府负责发展基础教育。第二个改革就是教育财政的多渠道。过去是政府完全承担所有教育经费，而现在政府财政拨款只占整个教育支出的一半。这些改革调动了地方政府和社区的积极性，但同时也给地方资源和管理能力带来了更大的要求。

在中国，教育是一项目庞大的事业。考虑到其规模，中央政府别无选择，只能是下放基础教育服务。1999 年，中国有 609,626 所小学和 63,086 所初中，教师人数达九百万。全国小学生人数为一亿三千六百万，普通初中生达到五千七百万（表 6.1）。但是，分权所面临的必然挑战就是：分到什么程度？如何协调各级政府？如何筹措教育经费？

表 6.1: 中国普通小学和初中基本数据

	1996	1998	1999
小学			
学校数	645983	609626	582291
学生数 (10,000)	13615.00	13953.80	13547.96
教师 (10,000)	573.58	581.94	586.05
生师比	23.7	24.0	23.1
普通初中			
学校数	67626	65412	63086
学生数 (10,000)	5047.95	5449.7	5721.57
教师数 (10,000)	293.19	309.43	314.87

生师比	17.2	17.6	18.2
-----	------	------	------

来源：中国教育统计年鉴，1996，1998

过去十年来对教育部门的批评在增加，主要集中在两个相关的问题。首先，贫困地区不能为学龄儿童提供足够的教育机会，而且国家九年义务教育的目标还远远没有实现。其次，各地区教育质量的差距十分大，而且越来越大。造成这些问题的根源就在于在基础教育财政体制地方化之后，在地方政府自身财政收入匮乏的情况下，没有中央政府足够的平衡性转移支付相配套。这也反映了前一章所讨论的预算体制的缺陷和刺激机制。由于县、乡政府之间的职责缺乏明确的划分，在财政收入匮乏的情况下，尤其对农村基础教育产生严重的影响。

本章下面的内容是这样安排的：第一节有关中国教育政策和现状的背景情况，第二节讨论教育财政，第三节检讨预算行为及其对结果的影响，第四节总结教育支出成果。

背景

国家政策框架

政府长期以来就认识到了教育在中国经济发展和社会进步中的核心作用。1986年通过的《义务教育法》要求到2000年实现雄心勃勃的、面向所有儿童的小学六年、初中三年的义务教育（“普九”）。1996年的“九五计划和2010年教育发展规划”对这个目标进行了适当的调整，规定到2000年要实现以下目标：

小学在校生达1.35亿人，比1995年增加300万人，年递增率0.45%。初中在校生达到5500万人，比1995年增加770万人，年递增率3.1%，初中入学率达到85%左右。按省级政府制定的实施义务教育标准，在占85%的人口地区普及九年义务教育，在其余10%的人口地区普及5-6年小学教育，5%的人口地区普及3-4年初级小学教育。小学和初中学生辍率分别降低到1%和3%以下，进一步缩小女童和男童、农村和城市、贫

困地区和发达地区、少数民族聚居地区和其它地区学龄儿童入学率的差距。为残疾儿童、少年提供更多的学习机会。3-5 周岁儿童毛入园（包括学前班）率达到 45%以上，大中城市基本解决适龄幼儿园问题，农村学前一年级幼儿入园（班）率达到 60%以上。

考虑到各地区的不同情况，普及九年义务教育采取分步走的策略，把全国所有省分成三个类别。第一类（“一片”）包括九个相对比较发达的沿海省份。第二类是中部十二个省：安徽、福建、海南、河北、黑龙江、河南、湖北、湖南、江西、陕西、山西和四川。其余的省份大多在西部，属于第三类（“三片”）：重庆、甘肃、广西、贵州、内蒙古、宁夏、青海、西藏、新疆和云南。一类地区的省份在 1996-1997 年实现普九，二类地区的省份到 2000 年在 90%的人口地区实现普九。对三类地区省份的目标更为迟一些，到 2000 年这些省份要在 65%的人口地区实现普九。

现状

一类地区省份顺利地实现了普九目标，但要在比较贫困和偏远的山区县实现这个目标还有很大的挑战。到 2000 年底，500 个左右的县在超过一亿人口的地区还没有实现普九。庙宇在 1999 年进行的调查估计，另外还有 600 个县需要更多的资金巩固其普九成果（王蓉，2001）。

甘肃省有 35 个县（全省共有 86 个县）没有实现普九，包括实地考察的和政和积石山两个县。根据甘肃省教育委员会提供的情况，全省 95%的人口地区普及了初等义务教育（普初），而只在 61%的人口地区实现了普九。事实上，和政县刚刚在 2000 年通过了普初验收，而积石山是全省六个还没有通过普初验收的县之一。省教育委员会说和政县计划 2007 年实现普九，而积石山则计划到 2010 年实现普九。

表 6.2 的数据表明这两个县的教育条件十分差，校舍危房率为 21.33%，学校生均图书仅为 5.45 册。教师素质也十分差。积石山 50% 的小学教师不具备国家规定的小学教育学历达标标准。²⁹

表 6.2 和政县和积石山县教育发展状况， 1999³⁰

指标	积石山	和政
小学入学率	89.04%	95%
小学辍学率	7.9%	1.05%
初中入学率	25%	37.3%
初中辍学率	18.5%	4.8%
小学教师合格率（学历）	53%	77.45%
中学教师合格率（学历）	77%	71.5%
校舍危房率	21.33%	0.8%
生均图书	5.45	28.77
小学数	165	127
城镇小学	2	2
中心小学	18	15
完全小学	87	81
教学点	58	29
独立初中数	5	5
完全中学数	3	1
职业中学数	0	1
独立高中数	0	0

注：参见附件 4 有关若干指标的定义。

来源：甘肃省 1997 到 1999 年教育经费分析，甘肃省教育委员会财务处，2000 年 10 月；中国教育经费统计年鉴。

职责分工

由中共中央和国务院联合下发的《关于教育体制改革的决定》（1985）最早划分了各级政府的教育职责，并随后写入了《义务教育法》。根据国务院 1994 年 7 月发布的“关于《中国教育改革和发展纲要》的实施意见”的规定，中央政府决定教育的政策和教育发展规划，但具体实施由地方政府负责。省级政府负责基础教育事业的总体规划，并为各县提供教育支出方面的支持。实际实施义务教育的责任在城市由市或较大市的区、在农村由县承担。实施意见似乎明确了由县提供基础教育经费，而乡镇则具体提供基础教育服务。

²⁹ 规定的学历为中师毕业。

³⁰ 这些结果都是根据和政府县和积石山县政府提供的数据汇总的，但数据的质量尚需进一步核实。

“实施义务教育的主要责任在县级政府，包括统筹管理教育财政（加着重号）。乡级政府负责实施义务教育，确保学龄儿童和青少年义务教育权利的实现”。

实施意见对县、乡两级的职责并没有进行明确的划分。而且，这些规定似乎还与《预算法》相抵触，因为《预算法》规定各级政府根据各自的责任范围独立制定预算——也就是说乡政府应该对乡及乡以下学校负责。虽然实施意见要求“在经济比较发达的地区，仍然实行县乡两级共同为义务教育提供经费，以尽可能地利用乡级财力”，而在本章的后半部分将可以看到，乡政府承担了主要的财政负担，即使是（或许特别是）贫困县更是如此。

就普九而言，县级政府要就本行政区域内逐步推广而制定计划。根据各县的计划，各省制定全省的计划。省级政府承担普初和普九的督导责任，并制定相应的验收标准（专栏 6.1 划分了各级政府的职责）。

值得注意的是，2010 年教育发展规划还明确了若干评估标准，不仅有入学率，还有降低辍学率、男女儿童入学率的差距、城乡入学率差距、富裕地区和贫困差距、少数民族和汉族的差距等。但在具体实践中，最主要的衡量指标是总入学率，完全没有考虑衡量教育质量。

财政

决策职能和财政职能的分离对实施九年义务教育带来了很多问题。普九政策是在 1986 年提出来的，没有任何资金配套计划，而且财政部没有任何机会对这一计划的可行提出疑问。而且，正如在第二章所解释的，财政收入的划分是根据 1988 年中央政府与省级政府财政包干体制，基于当时大致的支出类别决定的。因此，收入和支出之间产生了脱节。鉴于到开始实施九年义务教育的时间，很可能在分配财政收入分配比例时，没有考虑其给地方政府带来的支出压力。另外，1994 年税收分享体制带来了财政收入重新向中央财政集中，从而加剧垂直性财政缺口。由于没有另外的政府间转移支付，地方政府在没有办法的情况下只

好寻找资源来力图实现普九。随着在九十年代中期成功引入教育专款，对地方政府的压力得到部分减轻。

为了改善地方政府提供教育服务方面的财政能力，中央政府在 1988 年开始采取多渠道筹集教育经费的政策，政府不再是基础教育经费的唯一承担者。1995 年通过的《教育法》确认了这一政策：

（第五十三条）：国家建立以财政拨款为主、其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制，逐步增加对教育的投入，保证国家举办的学校教育经费的稳定来源。

除了财政拨款，其他教育经费来源包括城乡教育费附加、收取的学杂费、校办产业收入、勤工俭学收入、社会捐款捐资等。如表 6.3 所示，这些收入占到 1998 年全国教育支出的 40%。表 6-3 也显示了不同地区对财政拨款的依赖程度。在甘肃省，财政拨款（不包括教育费附加）占到教育支出的 64%，高于全国 53% 的平均水平。在和政县，这个比例高达 95%。总的来说，财政拨款所占的比例不取决于财政投入的规模，而在于贫困地区的教育费附加和其他非预算收入很少。在贫困地区，家长、学生、社区和学校自身筹措教育资金的能力很低。这一点在表 6.4 中通过比较甘肃、湖南和江苏的人均教育支出和来源得到确认。在这三个省中，甘肃省的人均教育支出水平是最低的，但来源则主要集中在财政拨款。与此相反，江苏在各个类别的绝对值都是最高的。

表 6.3: 教育经费来源，1998

	中国	甘肃省	和政县	积石山
总教育经费（百万元）	294910.0	379.7	10.4	13.6
百分比				
财政预算拨款	53	64.4	95.2	70.2
城乡教育费附加	9	9.0	1.0	5.6
企业办学收入	4	8.1	0.0	0.0
校办企业利润和勤工俭学收入	2	1.2	0.9	0.7
社会组织和个人捐助	2	0.5	0.0	0.0
社会捐赠*	5	3.3	0.0	21.1
学杂费	21	8.2	2.9	2.5

其他收入	4	5.4	0.0	0.0
------	---	-----	-----	-----

在积石山，社会捐赠是为实现普九目标而筹集的。

来源：甘肃省教育经费分析，1997至1999年，甘肃教育委员会财务处，2000年10月；中国教育经费统计年鉴，1999。

表 6.4: 人均教育支出与来源 (1998)

	人均支出	其中财政拨款(%)	教育费附加(%)	其他
甘肃省 (元)	119.64	77.75	13.15	15.35
%		65.0	11.0	12.8
湖南省 (元)	162.46	67.18	19.72	50.48
%		41.4	12.1	31.1
江苏省 (元)	270.02	132.97	38.42	61.24
%		49.2	14.2	22.7

来源：甘肃省教育经费分析，1997至1999年，甘肃教育委员会财务处，2000年10月；中国教育经费年鉴，1999。

预算拨款

教育财政支出已经从 1978 年的 75 亿元，增长到 1998 年的 1726 亿元，其占财政总支出的比例也从 6.7% 增长到 16.0%。但是，教育支出占 GDP 的比例只从 2.07% 增长到 2.17%（财政部 1999），远远低于其他东亚国家。为了把教育财政支出水平提高到与政府强调的教育优先地位相当的程度，自八十年代以来已经通过了一系列的法律法规（见专栏 2）。但这些法规似乎很大程度上没有发挥作用。表 6.5 表明在财政总支出中教育拨款所占的比例近年来不仅在和政县和积石山县在下降，而且就全国汇总的预算来说也是如此。

表 6.5: 教育支出占财政总支出的比例

	1997	1998	1999
和政县	17.27	14.28	13.26
积石山县	18.96	18.35	18.26
临夏州	15.96	17.17	16.13
甘肃省	14.86	15.48	15.97
中国	16.74	15.99	?

来源：甘肃省教育经费分析，1997至1999年，甘肃教育委员会财务处，2000年10月；中国教育经费年鉴，1999。

教育费附加

国务院在 1986 年批准开始在城市的国营、集体和个体企业征收营业额 1%的教育费附加(当时包括产品税、增殖税和营业税)。(then comprising the product, value-added, and business taxes). 征收比例 1990 年 8 月提高到 2%，到 1994 年又提高到 3% (West 1997)。地方政府决定实际的征收比例：和政县和积石山县均为 1%。教育费附加最初是作为预算外资金设立的，在 1991 年列入财政收入。从 1992 年开始，这项财政收入已经列入预算。教育费附加由地方税务局收取，只能用于基础教育。从 1992 年开始，教育费附加开始迅速增长，每年增长 19%。

教育费附加收入主要在城市；除了来自富裕城镇或乡镇企业的捐赠外，农村地区的县很少从城市教育费附加收入中分得一杯羹。在和政县，教育费附加每年的收入只有 100,000-120,000 元（而全县的教育支出为 1, 300 万）。在积石山县，教育费附加只有 30,000 元（而全县的教育支出在 1999 年为 1, 880 万元）。

农村教育费附加从八十年代开始征收。农村教育费附加与城市教育费附加在两个方面有所不同。首先，农村教育费附加仍然是预算外资金，其次是对农民和企业都征收。国家政策要求乡镇政府征收教育费附加，由县教育行政部门或乡镇政府管理，只能用于农村地区的中小学。征收比例一般为农民人均年纯收入的 1%，以及乡镇企业和私人企业税额的 1%。到 1990 年，农村教育费附加开始对城镇地区居民住宅建设和商业性建筑征收，以支持农村教育。³¹ 在许多县，公职人员和国营企业职工也要交纳工资收入的 2%作为农村教育费附加 (West 1997, 第 230 页)。根据教育部的报告，1998 年农村教育费附加收入达到 164.53 亿元。和政县按农民年均纯收入的 1%、公职人员和国营企业职工工资收入的 1%征收教育费附加，对其他城镇居民按人头每人 5 元征收。但和政没有从乡镇企业、村办企业和私人企业征收教育费附加。

³¹ 征收比例在各地不同：河北易城在九十年代中期私人建筑按每平方米 2.5 元征收，对国家和集体建筑按每平方米 5 元征收。广东的庆忻县对所有新建筑按每平方米 10 元征收 (West 1997)。

其他非预算收入

“企业办学收入”是指有大型企业为职工子弟开办的学校的支出；与此类似，“社会组织和个人办学收入”是指由个人和社会组织所办学校的支出。在象和政县和积石山县这样的贫困县，这些都完全不存在。

“校办企业利润、勤工俭学和社会服务”在许多地区是教育经费的一项补充。这些渠道可以追溯到文化大革命时期的运动，当时学生要从事生产劳动作为教育的一部分。现在，学校可以开办企业，为学生提供工作机会，同时获得额外的收入。这种做法引起了争议，因为家长有时抱怨他们孩子的劳动负担过重。另外，学校一般缺乏管理经验、技术和资本来成功地开办企业。这在很少或几乎没有乡镇企业的贫困地区尤其如此。校办企业的一个主要竞争优势就是其免税待遇，学校可以把企业承包出去而通过税收优惠政策获得利润。在这种情况下，学生完全不参加企业的活动，学校的参与也是极为有限的。

学校收费。根据省物价部门、财政部门和教育部门的指导意见，学校收费标准由地、市级政府决定。在甘肃省，每个地、市的标准都是统一的。在临夏州，把所有县、市分成三类：城镇、农村川区和农村山区。每一类都有各种收费的最高限额，但其差别远不如人均收入的差别大。

这些收费是预算外，并由学校支配。考察团在和政县和积石山县参观过的学校都说对学生的收费是他们最重要的资金来源，而且经常是学校运转的唯一资金来源。虽然在这些县的收费是甘肃省最低的，并且比中国大多数地区低，许多孩子仍然由于家庭经济困难而负担不起。在这种情况下，学校经常免去他们的费用或收取部分费用。

公平问题

近期的若干研究揭示了在不同地区间，包括省际和省内存有的人均教育支出的差距。特别值得关注的是尽管义务教育工程提高了人均教育支出最低地区的水平，但由于政府财政体制限制，处于最低水平的地区并没有多大改进。（表 6.6）

Table 6.6 中国义务教育阶段生均公用经费支出，2000（元）

	初等教育	初级中等城市
平均	492	680
生均支出最高的省*	2,756	2,788
生均支出最低的省*	261	420
最高与最低之比	10.6	6.6

来源：蒋（2001）

* 包括省、直辖市和自治区

由于贫困地区无力提供教育经费，产生了两个结果：（1）教育服务的质和量都比较低，（2）更多的成本转移到了学生和家長身上。

教育的私人成本相对家庭收入来说比较高，特别是在贫困地区/在实地考察过的县，虽然学校收费很低，每年小学只有 30 元左右，但学生平均还要支付 75 元课本费。在人均收入只有 853 元的积石山县，送一个孩子上学的这些费用要花去一个家庭三到四成的收入（按一个家庭三到四人计算）。就现金收入来说，一般家庭收入的 50-60%为现金，孩子上学的费用要花去 6-8%的现金。而且，在这些县内，差距更大：在那些人均收入只有 200-300 元的乡镇，教育的私人成本就更高。各种调查发现，上学成本过高一直是辍学和不入学的的主要原因。研究也发现为了不支付高昂的课本费，许多孩子干脆不要课本（Brock, 1998）。这也是造成学生辍学的一个原因，因为没有课本的学生没法进行学习。

财政效率

在中国，许多预算外资金是由支出单位直接征收和管理的。在教育部门，校办企业和社会服务收入和学杂费是由学校在几乎没有监管甚至记录的情况下征收、管理和支出的。在甘肃省考察的两个县，财政局和教育部门都没有学校预算帐户。

就农村教育费附加而言，两个县在征收和管理上有所不同。在强调统一预算管理的费改税的过程中，和政县要求乡镇政府把征收的农村教育费附加全部上缴县财政局。县财政局留下 20%，返还乡镇 80%。乡镇政府要用这笔资金来维持农村学校运转。在积石山县，乡镇要上缴全部农村教育费附加到县政府，然后用于项目支出。然而，在过去的几年中，所有的收入都用于义务教育项目配套资金，没有一分钱返还给乡镇。实际上，这就等于剥夺了农村学校的公用经费支出。

农村教育费附加征收比例低，记录和统计报表也很差。在和政县，财政局报告说 1999 年全县征收了 140 万，还有 50 万没有征收上来。但这些数字与县教育局的统计不一致。同样，在积石山，教育局承认虽然他们是农村教育费附加的接受和管理单位，他们并不知道到底征收了多少。考察团在积石山访问的农民说，乡政府 2000 年做了很大的努力来征收教育费附加。根据他们的估计，教育费附加应该是足额征收了。但县财政局说没有一个乡镇上缴了教育费附加，理由是这些乡镇遭受自然灾害，无法征收。

即使是在中央一级，财政部与教育部的数字也有很大的出入：1998 年教育部说征收了 83.4 亿元，而同期财政部说征收了 113.3 亿元（国家统计局，1999，第 2 页；财政部，1999，第 449 页）。因此，整个行政管理体制从上到下需要加强对预算外资金资金的管理，以便对可能的教育经费进行合理的分配。

预算行为

教育预算也是不系统的一大部分预算外资金是由征收单位在没有报告或预算的情况下花掉了。正如前几章所讨论，责任感也就很低。

人员经费预算

根据在甘肃省使用的零基预算方法，这两个县对人员费、公用经费和特别项目分别制定预算。人员经费预算是以数字为基础的方法，根据实际人员数来确定。所有教师的工资，包括乡镇中心小学、村小和教学点教师，都在县一级做预算，并由县直接支付。在其他省，如河北，有些乡镇仍然负责人发放工资。

在中国的基础教育体制中，教师根据报酬和素质分成两类：公办教师和代课教师。代课教师起源于 50 至 70 年代由农村集体设立的“民办学校”（区别于“公立学校”），这些学校的教师也称为“民办教师”——他们是由集体付报酬，不是政府正式工作人员，他们的任职条件也不那么严格。从 80 年代初期开始，农村集体组织开始解体，农村学校和城镇学校（公办学校）之间的界限消失了。1986 年，中央政府要求通过逐步取消民办教师而把两类教师合并。这主要通过停止聘用新的民办教师、逐步把现有民办教师转为公办或现有民办教师退休来实现。到 1990 年，中央政府要求立即取消民办教师类别，把所有民办教师转为政府工作人员。然而，即使是十年之后，农村地方政府仍然发现无论从财力上和师资供应上，很难大量提高公办教师数量以满足农村学校的需要。作为一种权宜之计，新的一类“代课教师”取代了民办教师，这些教师的素质更差。事实上，许多地方民办教师仍然存在。³²在和政府县和积石山县，乡、村学校主要是民办/代课教师，而县城学校的教师主要是公办教师。

³² 例如，在西藏两中非公办教师同时存在。民办是指那些过去是民办教师，已经通过了当地教师资格考试并将最终转为公办的教师。代课是指那些没有通过考试，并将逐步辞退的教师。

工资待遇差别很大。比如，在和政县，一个最低级别的公办教师的月收入在 400 元以上，而一个代课教师根据其级别其工资只有 56-160 元。和政县的代课教师分成三个级别：第一级是具有高中或初中毕业文凭并居住在农村；第二级是具有同样教育水平但是城镇居民；第三类是城镇居民并具有大专文凭。除了工资，县政府要求乡镇政府给第一类代课教师每年提供 300-500 公斤粮食作为一种工资的补充，但这一政策并不一定能落实。在积石山，代课教师分成两类：一是在当地聘请并具有高中文凭，二是从外县来的并通常具有二到三年以上的高等教育专业训练。第一类教师由县政府每个月提供 107.5 元的工资，另加 300 公斤由乡镇政府提供的粮食，第二类教师每个月平均工资为 350 元。

代课教师的大量存在，表明地方政府很难或不原意执行中央政府的教育政策。在财政地方化之后，中央制定标准的政策变成没有资金支持的命令，结果是给下级政府造成经费困难。代课教师现象也许反映了地方政府对工资灵活性的偏爱。随着越来越按沿海地区和城镇地区的水平来制定全国统一的工资待遇，而这些全国统一工资待遇又大大高于当地的工资水平，地方政府不愿意或无力支付这些工资。为了解决这个问题，只好以牺牲教育质量为代价，依靠民办教师或代课教师。

公用经费预算

公用经费预算似乎只是走过场，在甘肃省考察的两个县都没有认真考虑过这方面。在和政县，拨款是根据学校教师人数，按每人 160 元的额度计算。但实际上，预算并没有执行。每年资金是逐步支付，并没有考虑预算数量。每当有资金需求，县教育局就向财政局打报告。另外，和政县的预算中，公用经费是由教育局和学校分享。到 2000 年 12 月，县教育局已经从财政局共收到了 13 万公用经费。但这些钱一分也没有下拨给学校，都是由教育局自己花掉了。教育局抱怨说这些拨款甚至不够满足教育局日常运转的需要。³³ 乡、村学校

³³ 教育局说这笔资金是这样使用的：15,200 元为电话费，30,000 为车辆使用费，40,000 元为日常办公费用，20,000 元为中英甘肃基础教育项目表格和会议，10,000 元为教师节发给教师的奖金。

完全依靠预留的农村教育费附加来负担公用经费支出。这与河北的情况是一致的，各级政府只关自己所属单位的经费。

在积石山县，学校公用经费预算是根据每个学校的公办教师数来决定的，每个公办教师 300 元。为了避免和政县出现的教育局行政经费占用学校公用经费的情况，教育局的行政经费与学校的经费单独做预算，学校直接从财政局获得经费。结果也只是比和政县的情况稍好一些：2000 年学校公用经费的预算为 358,500 元，但直到十二月初也只有 150,000 元下拨给了学校。

公用经费极为匮乏的情况在表 6.7 中可以看出，全国 1999 年教育支出中，只有 7-9%的教育财政支出用于公用部分。在这方面，和政县和积石山县的情况相当典型，表 6.8 表明两县 1999 年教育事业费中的 98%和 93%分别用于人员经费。这就说明了学校为什么校舍破旧不堪，缺乏教学材料。人员经费支出在教育总支出中的快速增长似乎是一个普遍的现象，这与“三个增长”的政策是完全对立的。“三个增长”就是为了解决教师工资提高挤占学校其他经费的问题，要求提高生均公用经费。

表 6.7: 生均教育经费的使用(1999)

(单位: 元)

	总计	人员经费	公用经费
教育事业费			(% total)
所有小学	414.78	35.72	8.6%
农村小学	345.77	24.01	6.9%
所有初中	639.63	76.97	12.0%
农村初中	508.58	44.15	8.7%
所有高中	1269.31	227.22	17.9%
所有职业中学	1204.1	228.58	19.0%
所有高等院校	7201.24	2962.37	41.1%

来源：中国教育报，2000、11、14

表 6.8 教育事业费中人员经费比例（百分比）

	1997	1998	1999
和政	75.32	96.5	98.27
积石山	90.96	88.54	93.45
甘肃	81.38	83.61	83.19

来源：甘肃省教育经费分析，1997至1999年，甘肃教育委员会财务处，2000年10月；中国教育经费年鉴，1999。

义务教育预算

中央政府专门建立了若干教育专项资金，主要包括：

- i. 国家级贫困地区义务教育工程（简称“义教工程”）
- ii. 职业教育专款
- iii. 师范教育专款
- iv. 义务教育专款
- v. 特殊教育专款（用于残疾儿童）
- vi. 少数民族教育专款
- vii. 助学金

表 6.9 罗列了 1998 年这些专项资金的数额。义教工程资金是最大的一笔。而且，就中央政府的投入和覆盖范围而言，这也是中国历史上对教育的最大的政府间转移支付。义教工程的目的是为了帮助绝大部分项目地区普及初等义务教育，扶持部分项目县实现九年义务教育。义教工程资金用于学校土建、教学仪器设备、课桌椅、图书、教师培训和校长培训。土建是占用资金最大的一个部分，主要用于改善小学的物质条件，消除危房，改扩建校舍。在义教工程第一期（1996-2000 年）中，项目资金总额超过了 100 亿元，其中 39 亿来自中

中央政府。在现在的五年计划中，中央政府预算中又安排了 50 亿元用于二期项目³⁴。义教工程覆盖了二片和三片地区的 22 个省，包括西部地区的省。在选择项目县时，优先考虑老革命根据地和少数民族地区。

表 6.9: 教育专款(1998)

	百万(元)	比例
义教工程	800	80.2%
职业教育专款	50	5.0%
师范教育专款	78	7.8%
义务教育专款	25	2.5%
特殊教育专款	5	0.5%
少数民族教育专款	10	1.0%
助学金专款	30	3.0%
总计	998	

来源：甘肃省教育经费分析，1997 至 1999 年，甘肃教育委员会财务处，2000 年 10 月；中国教育经费年鉴，1999。

按照专项资金的要求，义教工程资金要求地方政府提供配套资金。一般原则是二片地区的省按 2:1 的比例提供配套资金，而三片地区省按 1.5:1 的比例配套。在项目开始前，每个省要与教育部和财政部要签定关于提供配套资金的协议。然而，协议只是明确了配套资金的总额，没有明确省、地、县、乡的责任划分。

和政县的情况反映了义教工程在管理中的问题。首先，义教工程一期在改县的资金为 1500 万，是在该县实现普九的所需的物质投入的一部分。其次，即使是这笔资金也给该县财政带来很大压力。在义教工程中，和政县从中央政府获得 550 万元资金。在要求提供的 940 万元地方配套资金中，省政府承诺提供 440 万，州政府承诺提供 55 万，还有 440 万元由县政府自己筹措——在借贷无门的情况下这个数额远远超出了该县的财政能力。尽管在甘肃省乡镇不是一级财政单位，县政府只承诺配套 55 万元，其余的 385 万元要由乡镇政府提供。迫于提供配套资金的压力，乡镇只好把所有教育费附加集中用于义教工程，结果是失去了公用经费的主要来源。即便如此，也要好几年时间才能筹集到这么大笔资金。再次，义教

³⁴ 除了义教工程二期，财政部还设立了一个很大的“中小学改建”转移支付项目，中央政府为该项目提供的金额为 30 亿元，由财政部负责选择项目县。

工程资金似乎是按照平均原则分配的（尚未实现普九的县），而不是根据是否愿意或有能力提供配套资金来区别对待。

预算效率

在有限资金的过多用于义教工程项目而项目又由于缺乏足够的资金无法及时完成时，普九资金分担办法和不加区别对待造成的结果就是低效率，而且由于过多的资金用于投资带来了对当前教育活动的伤害。普九投资以投入为导向的预算加剧了低效率。这一点在表 6.10 教育部为确定地方普九资金需求而进行的调查所用的参数中反映了出来³⁵。所有参数都是着眼于改善学校的物质条件和提供教学材料。没有一个涉及不列入预算的成本，而根据调查这恰恰是造成学生辍学或不入学的一个主要原因。据报道，这一点在义教工程二期中将得到改变，教育部将每年拿出 1 亿元为尚为普初或普九县的学生提供免费教科书。这是对过去做法的一个重大突破。

关于教育事业费支出的拨款效率，值得注意的是，虽然面临教师培训、教学材料和学校维护等方面急需资金的情况，地方政府一直超过教育部的标准聘用教师（尽管多是不合格的民办或代课教师）。比如，表 6.11 所提供的和政县和积石山县的生师比，就低于甘肃省的指导标准。原因是事实上只有教师工资部分是由县政府提供的，而其他公用经费则由乡镇去负责。另外一个原因是看来是缺乏有效的教育绩效标准来衡量地方官员的工作。这就使得地方官员屈从于压力而提高教师人数。

³⁵ 这些参数是由调查小组而非教育部选定的，但教育部接受这种选择。

表 6.20: 基础教育成本指标和标准

参数	标准	说明
小学生均建筑面积	4.84 平方米	参考农村中小学土建标准, 1992
初中生均建筑面积	6.01 平方米	参考农村中小学土建标准, 1992
土建成本	每平方米 420 元	甘肃省教育委员会
小学 II 类教学设备 [1]	每套 50000 元	教育部
小学 III 类教学设备	每套 25000 元	教育部
初中 II 类教学设备	每套 160000 元	教育部
初中 III 类教学设备	每套 80000 元	教育部
课桌椅成本	每套 100R 元	教育部
小学生均图书	15	中小学图书馆规程, 国家教育委员会, [1991]70 号
初中生均图书	20	中小学图书馆规程, 国家教育委员会, [1991]70 号

[1] 某类教学设备是指学校需要的教学仪器设备。各套设备包括的各种品名由省教育行政部门决定。越是数字小的成套设备包括的品名就越多, 而且是比较复杂的设备, 主要供规模比较大的学校。比如, 在考察的地区, 乡镇中心小学和县直属学校要配备 I 类设备, 村完全小学要配备 II 类设备, 教学点配备 III 类设备。来源: 王蓉和地方教育当局

表 6.31: 和政县和积石山县的师生比, 1999

	甘肃省标准*	和政县		积石山县	
		学生与公办 教师比	学生与全部 教师比	学生与公办 教师比	学生与全部 教师比
初中	18	15.4	14.1	12.7	11.7
小学	23.5	31.1	20	29.7	18.4

*甘肃省教育委员会关于普通小学和初中人员配备的规定, 2000.3.14

来源: 地方教育当局

教育支出效益

- 中国教育领域支出效益表明了现在的教育政策的决策和预算行为上的一些问题。
- 教育决策月预算/财政考虑没有有机地协调起来。推行义务教育没有相应的筹措资金的计划, 而财政部也没有机会对此工作的可行性提出意见。

-
- 执行能力薄弱：提出了各种提高教育投入的强制性规定，但都无法执行。
 - 政策有时是相互矛盾的：1999 年提高国家工作人员的工资，而这与以前提高公用经费支出的努力是相抵触的。
 - 政府间转移支付系统没有根据有关政策带来的支出变动而作出相应的调整，结果是地方政府不得不力图寻找资源，造成了贫困地区教育服务的严重供给不足。
 - 鼓励地方政府挖掘预算外资金以弥补财政收入不足的策略加大了地区间的不平衡—只有有限预算资金的贫困地区相对来说也更缺乏预算外资金。这也使得地方政府把财政负担转嫁给家长和社区。
 - 对学校收费的依赖越来越大的结果是对家庭负担带来一种不合理的效果：相对于比较富裕的家庭，贫困家庭要把家庭收入中的更大比例用于子女的教育。
 - 尽管认识到高额的现金成本是造成贫困地区儿童入学率低和辍学的最重要的原因，政府间用于教育的转移支付仍然是投资于基本建设，而不是为了对贫困儿童提供助学金。
 - 省内教育支出水平的差距经常要大于省际之间的差距，但省级政府在为贫困地区提供补助上十分薄弱，而且不成系统。比如，甘肃在九十年代初期执行了一个政策，为少数民族儿童提供资助以提高他们的入学率。根据这项政策，县级政府要提供额外的财政拨款，以便免除少数民族儿童的学杂费和课本费。然而，这项政策在执行几年后就由于财政困难而停止了。

以上观点总结起来归结为教育领域的三个核心问题。第一个也是最重要的一个问题就是资源匮乏，特别是就实现普九而言。中国用于教育的公共开支只占 GDP 的 2.98%，低于绝大多数东亚国家 4%或更高的水平。义务教育计划是一个富有勇气的、确保提供最低程度教育服务的努力—即使是在最贫困的地区也要提高义务教育水平。然而，虽然中央政府为促

进这个计划的实施而提供了可观的专款支持，但资金量仍然太少，这个计划需要贫困地区提供太多的配套资金，已经超过了其财政能力。

第二个问题是过于分权化。把提供基础教育服务的责任下放到乡镇一级（有的时候甚至到村一级），给乡镇政府带来了太重的财政和管理负担。由上级政府建设学校并提供大部分教师工资，然后由地方政府和社区负担其他运营成本，这种安排在原则上是合理的和可行的。但问题是现行的体制是允许各级政府不受限制地把财政负担推给最薄弱的一环，结果是最低一级政府无力满足相应的资金需求。另外，这些最低层次的政府也可能没有足够的能力来有效地管理资源，从而对服务成果带来了负作用。正如本章所表明的，通过改善管理和激励机制，可以有效地提高教育服务成果。

第三个问题是普及九年义务教育计划基本确立了基础教育的政策框架，无论是从管理、自主决策、教师培训，还是其他有关教育质量的因素来看，都带来了一些不利影响。而普及九年义务教育计划本身也只是关注量的目标：多少学生在学、多少适龄儿童入学和多少所学校等，完全没有关注儿童学习质量如何，或者儿童是否在学习有用的知识。普及九年义务教育计划是象一个猛犸式的庞然大物，吞噬了一切教育资源，而使得其他方面的支出都不可能。最后，从甘肃省地方政府的角度来看，中央政府的这个政策挤压了当地需要的其他支出。

第八章 公共部门就业

人员成本在公共支出中占有相当大的比例。因此，改善地方政府公共支出管理应该着眼于政府组成部门与事业单位的关系。政府应该取消事先设定的编制标准，实现各机构自治，让各机构在资源范围内自行设定标准。在中央统一制定的上、下限范围内，公共就业体制应该下放工资标准的制定工作，允许地方自行制定工资规模。

8. 1 公共部门的人员工资是中国各级地方政府开支的主要构成部分。1996 年，经合组织国家对公共部门的补贴成本占政府消费总支出的 37%--79%。⁷⁸中国各级地方政府的人员成本占公共预算支出的 50%--73%。在较贫困地区，公共部门人员工资的负担更为严重。改善地方政府公共支出管理，必须首先了解提供公共服务部门的规模及成本。

公共部门就业：定义、数字以及趋势

8. 2 1999 年中国公共部门的就业总人数为 12560 万（见图 8.1）。其中，国有企业就业人员约为 8340 万，余下的 4220 万人直接或间接地服务于政府，包括 350 万的军队人员。⁷⁹无论是中央政府还是地方各级政府，公共部门的就业人员均由两部分构成：直接为政府工作的人员（直属于中央各部委、机关的政府人员）⁸⁰和公共服务部门，即事业单位人员，如医院、学校及研究机构。⁸¹中央政府的工作人员总数为 10 万人，事业单位人员总数为 220 万。地方各级非企业公共部门的就业人数大约为 3610 万，其中 1000 万为政府人员，其余 2620 万为事业单位人员。

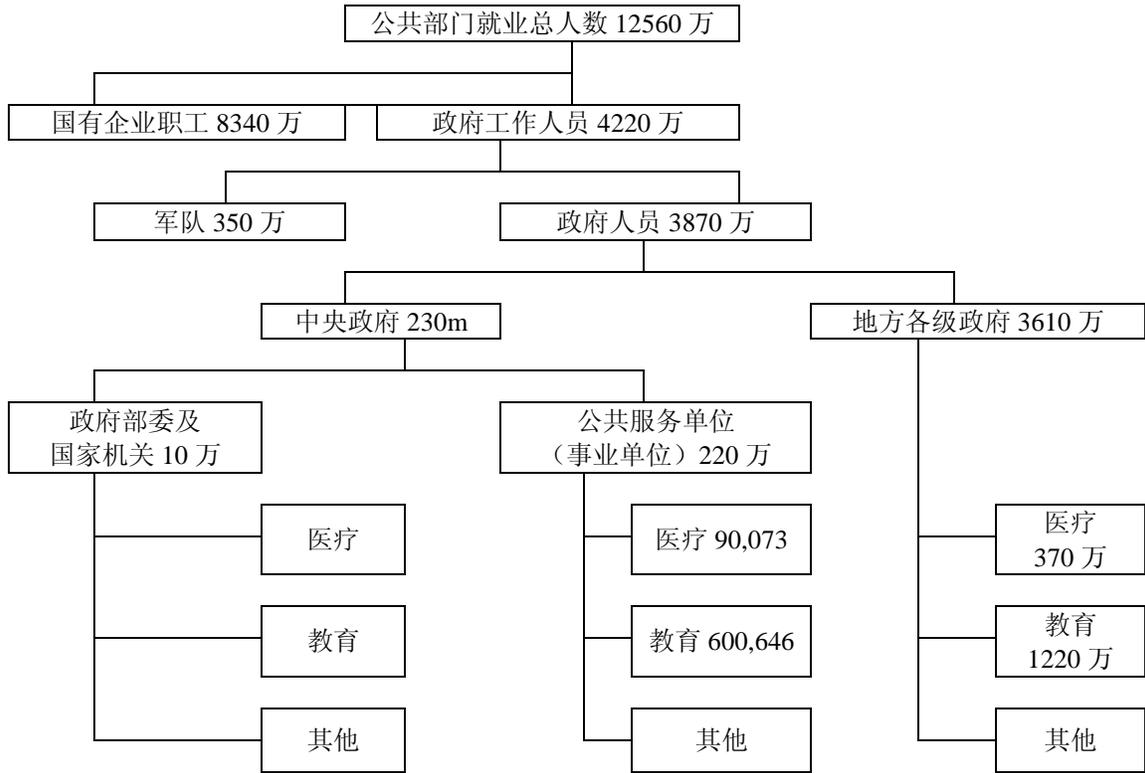
⁷⁸ 参照经济合作发展组织网站 <http://www.oecd.org/puma/stats/compexp.htm>.

⁷⁹ 该数字不同于“财政供养人员”（见框 8.1）

⁸⁰ 中国的公务员通常是指那些为政府组成部门工作的白领行政人员、管理者及专业人员。1999 年中国公务员总数为 533 万，其中只有 5 万人服务于中央政府。1993 年初出台了公务员管理规定。本文所指的是一个较大的范围，包括非企业性质的公共部门就业人员，而不仅仅是指‘公务员’。

⁸¹ 中文将这些事业单位译为‘机构’、‘服务单位’、或‘非赢利组织’。这些单位全部或部分接受政府补贴，也可以自筹资金。但是它们均受政府控制，没有“自治”的含义。它们通常由政府部门设立，并由政府部门全权负责。

图 8.1： 1999 年公共部门就业总人数



资料来源：中央机构编制委员会，2000 年 6 月 29 日；人事部，2000 年 6 月 29 日；国家统计局，中国统计年鉴 2000（北京：中国统计出版社，2000），P. 126.

8. 3 表 8.1 表明了事业单位就业总人数及其行业分布。全国范围内事业单位的就业总人数已由 1991 年的 2460 万增长为 1999 年的 2850 万，年增长率大约为 2%。⁸² 截止 1999 年，就业人数最多的行业是教育，占事业单位就业总数的 45%。其次为医疗和农业，共占事业单位就业总数的 25%。虽然各个地区的情况有所不同，但是从总体上来看，教育行业就业人数的增长速度低于平均水平。1991---1996 年期间，其就业总人数实际下降了 2.5%（市政设施建设和交通行业的情形相同）。虽然 1991 年的数据不完整，但是所记载的新闻出版、公共医疗以及农业等领域的就业增长率是相对较高的。由于 1991 年教育行业的就业人数下降了 50%左右，因此农业和公共医疗呈现增长也是必然的。

⁸² 国家统计局的数据显示 1991—1993、1997—1998 两个时期内，就业总人数实际上是轻微下降的。参看国家统计局，中国统计年鉴（各年）（北京：中国统计出版社）。

表 8.1: 1991, 1996 及 1999 年全国事业单位就业人数
(括号内为%)

行业	1991	1996	1999	1991-1996 变量	1996-1999 变量	1991-1999 变量
教育	12,250,000 (49.7)	11,948,063 (44.3)	12,819,571 (45.0)	-301,937 (2.5)	+871,508 (7.3)	+569,571 (4.6)
公共医疗	2,990,000 (12.2)	3,358,507 (12.5)	3,817,348 (13.4)	+368,507 (12.3)	+458,841 (13.7)	+827,348 (27.7)
农业	2,610,000 (10.6)	3,032,931 (11.3)	3,203,982 (11.3)	+422,931 (16.2)	+171,051 (5.7)	+593,982 (22.8)
市政设施建设	1,080,000 (4.4)	1,067,814 (4.0)	1,252,053 (4.4)	-12,186 (1.1)	+184,239 (17.3)	+172,053 (15.9)
交通	900,000 (3.6)	815,443 (3.0)	1,002,798 (3.5)	-84,557 (9.4)	+187,355 (23.0)	+102,798 (11.4)
文化	560,000 (2.3)	579,806 (2.2)	597,359 (2.1)	+19,806 (3.5)	+17,553 (3.0)	+37,359 (6.7)
新闻出版	390,000 (1.6)	513,887 (1.9)	555,581 (2.0)	+123,887 (31.8)	+41,694 (8.1)	+165,581 (42.5)
其他	3,840,000(15.6)	5,642,324 (20.9)	5,211,923 (18.3)	+1,802,324 (46.9)	-430,401 (7.6)	+1,371,923 (35.7)
合计	24,620,000 (100.0)	26,958,775 (100.0)	28,460,615 (100.0)	+2,338,775 (9.5)	+1,501,840 (5.6)	+3,840,615 (15.6)

资料来源：中央机构编制委员会办公室，中国行政改革大全（北京：京西科学出版社，1994），P.499，中央机构编制委员会，2000年6月29日。

中国公共就业结构的一个重要特点是政府组成部门的就业人数相对于事业单位的就业人数来说，是非常少的。1999年，中央政府组成部门的就业人数为10万，事业单位为220万人。在地方各级政府，这个反差稍小一些，但是事业单位仍然占主导地位。由于机构精简只是针对政府组成部门（至少1998年是这样），而事业单位的就业规模仍然在持续扩大，因此公共部门的就业总人数是持续上升的。

事业单位是一个复杂的混合体。从表8.1我们可以看出，许多事业单位接受财政支持和政府管理，提供公共服务，如学校、医院、公交等。还有一些事业单位提供私人或商业性的服务。例如，农业方面的事业单位有种子和肥料公司，以及向农民出售产品和服务的农机站。文化部和广电部下属的电影院；还有一些事业单位如工业展览馆向生产商出租场地，举行产品展览，等等……。

政府组成部门和事业单位的职能有时是重叠的。最近在河北省了解到的情况可以说明这一点。河北省在开始实施预算程序改革之初就赶上了政府精简机构，河北省财政厅转而成立了一个事业单位，专门负责预算准备工作。这样，这个事业单位不仅可以为那些具有预算工作经验的人员保留饭碗，还可以招聘新的人员。这个例子另一方面也说明了政府组成部门和事业单位在编制上的界限是不清楚的。新成立的事业单位的领导仍然保留他在河北省财政厅预算处处长的职务，人员可以根据需要在政府部门和事业单位之间来回抽调。

可以看出，事业单位在公共就业中的作用近似于财政体制中预算外收入的作用---为公共部门提供补充性的资源。

地方各级事业单位

1991—1999年期间，事业单位就业人数的变动在各级政府之间表现得比较突出。这段时期，中央级事业单位的就业人数略有下降，乡镇一级事业单位的就业绝对人数和相对人数都有大幅度的下降（超过14%），而县级事业单位的就业人数却大幅上升（见表8.2）。

表 8.2: 1991-1999 事业单位就业人数的行政分布
(单位: 百万)

行政划分	1991年就业人数	1999年就业人数	变动幅度
中央	2.4	2.2	-0.2
%	9.8%	7.7%	
省	2.4	2.9	0.5
%	9.8%	10.2%	
地区	5.35	6.5	1.15
%	21.8%	22.9%	
县	7.21	12.6	5.39
%	29.3%	44.4%	
乡镇	7.22	4.2	-3.02
%	29.4%	14.8%	
总计	24.58	28.4	3.82

资料来源：中央机构编制委员会办公室（编）中国行政改革大全（北京：经济科学出版社，1994），

P.499, 和中央机构编制委员会, 2000年6月29日。

地方事业单位可以由地方政府或中央政府管理, 也可以接受双重管理(见表8.3)。除了这些形式的领导关系, 政府部门还可以对事业单位行使由上而下的专业领导。例如, 文化部和国家广电局对电影院等事业单位进行专业指导, 国家建设委员会和国家环保局对从事环保工作的事业单位进行专业指导。⁸³

表 8.3: 事业单位上级主管单位所在地

上级主管单位所在地	举例
地方	基础教育、业余教育以及高等教育; 文化、公共医疗、环境保护、水利等
中央(条条管理)	产品检测、公共医疗检验、价格监督、商品检验、以及部分文化和公共卫生
以中央管理为主的双重管理	气象、地震、部分高等教育、科学院地方分院、大部分地质学、小部分勘测
以地方管理为主的双重管理	海洋学、大部分勘测、小部分地质学

资料来源: 中央机构编制委员会办公室(编)《中国行政改革大全》(北京: 京西科学出版社, 1994), P.500。

中央级公共部门就业

相对于国际标准来说, 中国中央级公共部门的就业人数是非常少的。虽然经合组织成员国中的一些联邦制国家的中央政府也相对较小(1994年美国 and 澳大利亚中央政府的就业人数大约仅占公共部门就业总人数的 15.2%和 14.6%⁸⁴), 但是中国中央政府的就业人数仅为全国各级政府工作人员总数的 6.8%。这个数据包括大约 10 万在国务院下属的‘政府组成部门’和北京其他国家机关(如全国人民代表大会)⁸⁵工作的人员以及另外 220 万在相关事业单位工作的人员。⁸⁶ 虽然可能存在着少报的现象, 但是这些数据仍然可以反映出中国政府下放权利的程度。

框 8.1 公共部门就业统计数字

公共部门就业统计数据每年在国家统计局编写的中国统计年鉴和劳动部编写的中国劳工统计年鉴中公布。这些资料体现了政府部门和其他公共部门的就业总人数。财政部预算局出版财政供养人员的统计数据, 包括国家机关在职人员和已退休并领取养老金的人员, 以及全部和部分依靠财政补贴的事业单位在职人员和退休人员。这些统计数据按系列编制成册, 分别为国家、省、市以及县财政统计数据(自 1995 年每年出版)

中央机构编制委员会还对所有政府部门和事业单位提供的有效职位和就业总人数按行政级别和地理区域进行统计。这些数据不定期地出版, 例如中央机构编制委员会办公室(编)‘中国

⁸³ 中央机构编制委员会办公室(编)‘中国行政改革大权’(北京: 京西科学出版社, 1994), P.500。

⁸⁴ 经合组织公共部门工资及就业数据库(P.37)。

⁸⁵ 政府组成部门的就业总人数等于公务员总人数加上 10%的辅助人员。这些数字不考虑 1998—2001 年机构精简所带来的影响, 机构精简仍在继续进行之中。

⁸⁶ 该数字是中央政府部门下属的事业单位就业总数减去企业型事业单位的就业人数。

行政改革大趋势’（北京：京西科学出版社，1994）。该委员会只提供了 1996—1999 年的数据。各部委负责出版其主管行业的公共就业统计数据，例如，教育部出版的‘中国教育统计年鉴’。

中国共产党组织部及政府人事部也对在政府部门和其他公共部门工作的行政管理干部和干部人数进行统计。这些数据不包括蓝领工人或辅助性工作人员。统计数据不定期地在内部刊物上发布，如中国人事年鉴 1988—89（出版一次）以及党政领导干部统计资料汇编 1954—1998。这些统计数据仅对行政机关管理人员、干部进行统计。行政机关包括政府、政党以及群众组织，如商业联合会、妇女联合会等。

地方公共部门就业

地方公共部门就业包括在政府组成部门和事业单位就业的所有人员。财政供养人口包括国家机关所有在职人员和领取养老金的退休人员，以及全部和部分接受财政补贴的事业单位在职人员及退休人员（框 8.1）。河北省各县市的财政供养人员占总人口的 1.75%—2.5% 不等（表 8.4）。该表中没有列出财政供养的在职人员和退休人员的比例，清河县大约为 6.5: 1（无其他地区的数据）。

虽然在较贫困的魏县人均财政供养人员较少，但是其增长幅度却高于较富裕的邻县。1997—1999 年魏县的财政负担共加大了 3.9%，即每年 2%；而邢台县在 1993—1999 年的 6 年间却只增加了 3.5%，即每年增加 0.5%。这种不合常理的结果也许也反映了魏县的就业市场比较薄弱，政府提供就业的压力比较大。

表 8.4 1999 年河北省部分县市公共就业负担

	公共财政供养人员总数	占总人口的百分比
邢台市	155,769	2.4
魏县	9,150	1.75
清河县	8,600	2.5

资料来源：河北考察，2000 年 6 月 19—21 日。

地方政府组成部门的就业人员大约有 1000 万。其中大约 530 万人是公务员（即行政管理者 and 干部）。1999 年这些政府干部的行政分布为：省级 59 万，地区级 130 万，县级 218 万，乡镇级 93 万。

据估计，河北全省有 2.3 万公务员，其中 3000 人为省级政府工作⁸⁷（表 8.5）。邢台市的公务员大约为 1.9 万，魏县 1,200 人，清河县仅为 778 人。占总人口的比例分别为邢台市 0.29%，清河县 0.22%。这些数字说明，按人头平均，地市级政府公务员的数量高于县级；较贫困县如魏县的政府人员多于较富裕县。这也许可以说明政府部门正成为人们就业的最后选择。就河北全省而言，政府公务员数量为总人口的 0.035%，高于人口规模相当的安徽省和湖南省，因为河北省的县较多。

⁸⁷ 1983 年省政府的编制为 5,200 人。1998 年河北全省县/处级以上行政官员有 20,194 人（包括党政、人大、政协、法院、检察院、商会、共青团和妇联的人员）。见中国共产党组织部（编）‘党政领导干部统计资料汇编’（北京：党建读物出版社，1999），P.90。

框 8.1. “合理制定”清河县农业局的人员规模

“在 1996 年的机构重组中，我们被定编为 16 个岗位，1997 年又被缩编为 12 人。我们长期以来都是 30 个岗位，‘转轨’时期也是 30 个。实质上，我们需要 15 个人。从根本上说，这个标准是不切实际的；不合理的。我们所从事的工作绝对需要不止 12 人。当然，30 个人也是太多了。”

-- 局长，2000 年 6 月 26 日

表 8.5: 2000 年河北省部分地区政府公务员数量

	人口	岗位编制	就业人数	占总人口%
河北省	6500 万	23,000	无统计	0.035
邢台市*	650 万	2,190 (市级)	2,557 (市级)	
19 个县		8,630	9,170	
172 镇/乡		7,370	7,011	0.29
街道办事处		270	268	
魏县	52 万	569 (县级)	672 (县级)	
16 镇/乡		675	608	0.25
清河县*	35 万	775 (各级)	778 (各级)	0.22

说明：*包括政府、党、人大、政协，但是不包括司法部门（如公安、国安和检察院）。清河县有 430 人在司法部门工作。如果加上这个数字，百分比则为 0.35。

资料来源：河北考察，2000 年 6 月 19—22 日。

地方各级事业单位的就业增长率在 90 年代中期有加快的趋势。1996 和 1999 年的资料表明全国就业人数的年增长率为 7%（表 8.7）。这与河北省的情况是相符的。清河县事业单位的就业人数增长是引人注目的，1997 年全县范围内事业单位共有 4020 人就业。1998 年增加至 4644 人，1999 年为 5477 人，平均每年递增 17%。教师人数每年增加 27%，在事业单位就业总人数中所占的比例由过去的 58% 上升为 69%。可以清楚地看出，富裕的清河县在教育方面的投入力度是非常大的。

表 8.6: 1999 年河北省事业单位就业人数

	人口	编制人数	就业人数	占总人口的%
河北省省级	6500 万	1,354,117	1,489,484	2.3
		89,290	104,152	
邢台市	650 万	111,334	112,436	1.7
市级		18,448	19,408	
县级		48,073	50,079	
乡/镇		44,813	42,949	
魏县	52 万	6,822 (各级)	6,712	1.3
清河县	35 万	无统计	5,477	1.6

资料来源：河北考察，2000年6月19—22日。

全国范围内，教育是各级事业单位中就业人数最多的行业，大约占事业单位就业总人数的47%（表8.7）。公共医疗和农业分别位居第二和第三，大约为14%和12%。其他事业单位都在这三个行业之后。由于1996年至1999年间，大多数中央级的事业单位都在进行裁员，因此地方级事业单位的人员规模开始迅速扩张。这段时期，交通、市政设施以及公共医疗等行业内的人员增加最为迅速。教育部门的就业人数增幅稍小，但是仍然高于全国就业人数的增长水平。

表 8.7: 1996-1999 部分地方级事业单位就业人数
(括号内为%)

行业	1996	1999	变化
教育	11,343,880 (46.2)	12,218,925 (46.6)	+875,045 (7.7)
公共医疗	3,275,822 (13.3)	3,727,275 (14.2)	+451,453 (13.8)
农业	2,972,502 (12.1)	3,144,502 (12.0)	+172,000 (5.8)
市政设施	1,067,656 (4.3)	1,251,289 (4.8)	+183,633 (17.2)
交通	766,786 (3.1)	953,927 (3.6)	+187,141 (24.4)
文化	563,044 (2.3)	580,966 (2.2)	+17,922 (3.2)
新闻、出版	466,583 (1.9)	506,377 (1.9)	+39,794 (8.5)
其他	4,095,128 (16.7)	3,835,107 (14.6)	-
总计	24,551,401 (100.0)	26,218,368 (100.0)	+1,666,967 (6.8)

资料来源：中央机构编制委员会，2000年6月29日和中央机构编制委员会办公室（编）‘中国行政改革大趋势’（北京：经济科学出版社，1994），P499。

表8.8总结了邢台市的一些数据。我们可以发现全市（包括所有的县、镇和乡）一半以上的事业单位人员来自于教育部门。公共医疗和农业部门的就业人数位居第二、第三。

表 8.8: 1999 年邢台市事业单位行业分布状况
(括号内为%)

行业	单位数量	编制数量	就业人数
教育	4,926 (61.1)	61,649 (55.4)	60,209 (53.6)
公共医疗	682 (8.5)	17,883 (16.6)	18,359 (16.3)
农业	741 (9.2)	8,984 (8.1)	9,662 (8.6)
其他	1,719 (21.3)	22,818 (20.0)	24,206 (21.5)
总计	8,068 (100.0)	111,334 (100.0)	112,436 (100.0)

资料来源：河北考察，2000年6月19-22日。

表8.9表明了全国范围内各行政级别事业单位的数据。教育是各级政府就业人数最多的公共部门，尤其是在县、乡层次上。公共医疗和农业也是主要的公共就业部门。

表 8.9: 1999 年全国范围内各级事业单位就业状况

	省	%	地区	%	县	%	乡	%
教育	962,928	33.45	1,714,029	26.17	6,577,225	52.13	2,964,743	71.03

公共医疗	329,840	11.46	1,256,982	19.19	1,762,740	13.97	377,713	9.05
农业	280,407	9.74	586,238	8.95	1,839,461	14.58	438,396	10.50
交通	245.35	0.01	484,419	7.40	221,941	1.76	2,217	0.05
新闻出版	149,376	5.19	180,776	2.76	119,301	0.95	56,924	1.36
政府支持	102,579	3.56	204,172	3.12	150,683	1.19	4,578	0.11
市政设施	14,111	0.49	627,602	9.58	578,247	4.58	31,329	0.75
文化	71,120	2.47	247,073	3.77	224,543	1.78	38,230	0.92
经济管理	8,690	0.30	62,116	0.95	68,143	0.54	41,593	1.00
其他	959,472	33.33	1,185,121	18.10	1,074,708	8.52	218,357	5.23
合计	2,878,768	100.00	6,548,528	100.0	12,616,992	100.00	4,174,080	100.0

说明：无连续时期内的资料。

合理确定公共部门的规模

中国政府正着手通过建立完善、高度中央集权的行政体系，对就业规模、组织结构、国家机关和事业单位的职能进行合理化改革和重组。该体系的最高机构是中央机构编制委员会，由总理担任主任职务。副主任是政治局常委委员（国家副主席）胡锦涛。其他委员包括曾庆红（组织部部长）、王忠禹（国务委员、国务院秘书长）、项怀诚（财政部部长）、张全景（曾任组织部部长）、宋德福（人事部部长）⁸⁸。委员会的日常工作由办公室负责，办公室主任由人事部部长出任。1998年初，办公室的人员超过100人（由于机构精简，目前的人数为60人左右）。办公室（副部级）由四个局组成，分别负责中央政府编制工作、地方政府编制工作、机构编制工作及社会团体编制工作。

各级地方政府都设有相应的由党/政高级官员组成的编制委员会。河北省机构编制委员会主任由省长出任，党政负责人事、组织工作和财政工作的高级官员担任委员职务（表8.10）。委员会的日常工作由办公室负责。办公室通常附属或直属于省人事厅。邢台市、魏县以及清河县都设有相似构架的委员会（表8.11, 12, 13）。更多的地方政府都设有规模较大的委员会。政府组成部门和事业单位的编制工作由中国共产党领导下的各级编制委员会管理，而不属于财政的职权范围。

表 8.10 2000 年河北省机构编制委员会

主任	省长
副主任	常务副省长
副主任	中国共产党河北省组织部部长
委员	财政厅厅长
委员	人事厅厅长
委员	中国共产党河北省组织部副部长
委员	省政府副秘书长

说明：委员会办公室下属于人事局，35名工作人员。

资料来源：河北省人事局，2000年6月19日。

⁸⁸ 中央机构编制委员会办公室，1999年5月18日。

表 8.11: 2000 年邢台市机构编制委员会

主任	市长
副主任	常务市长
副主任	中国共产党邢台市委组织部部长
委员	财政局局长
委员	人事局局长
委员	中国共产党邢台市委组织部副部长
委员	政府秘书长
委员	中国共产党市委办公室主任

说明: 委员会办公室由三个科组成, 分别负责机关、事业单位和综合。办公室的行政编制为 15 人。

资料来源: 邢台市人事局, 2000 年 6 月 20 日。

表 8.12: 2000 年魏县机构编制委员会

主任	县长
副主任	副县长(负责人事)
副主任	中国共产党县委组织部部长
副主任	中国共产党县委书记
副主任	人事局局长
委员	财政局局长
委员	计委主任
委员	魏县机构编制委员会办公室主任
委员	政府办公室主任

说明: 委员会办公室编制为 3 人。

资料来源: 魏县机构编制委员会办公室, 2000 年 6 月 21 日。

表 8.13: 2000 年清河县机构编制委员会

主任	县长
副主任	中国共产党县委副书记(负责干部工作)
副主任	常务副县长
副主任	中国共产党县委组织部部长
副主任	人事和劳动局局长
副主任	清河县机构编制委员会办公室主任
委员	(未标明)*

说明: 委员可能包括财政局局长, 县委办公室主任, 政府办公室主任, 以及计委主任。

资料来源: 清河县机构编制委员会办公室, “清河县组织编制工作现状报告”

(2000 年 6 月 22 日)。

机构职能、结构以及编制的审批工作是高度中央集权的。上级机构编制委员会必须对下级政府部门和事业单位的机构增减和撤消计划进行审批。虽然省厅局级单位的编制计划可以由省机构编制委员会审批实施, 但是全省的总体机构编制计划必须经北京的中央机

构编制委员会审批。

合理确定政府部门的规模

中国的预算程序中的“计划经济”特点之一就是预算编制和人员配备过程是“脱节”的---前者由财政局负责而后者却由组织和人事部门负责。这阻碍了零基预算制度的有效实行，因为零基预算要求对包括人员成本以及编制水平在内的所有支出渠道进行彻底核算。由于人事决定是脱节的，不可能定期对目前的编制水平进行彻底的检查。因此，目前人员编制中存在的合理情况有可能长期存在下去。

确定地方政府的合理规模主要依据以下标准：人口、地理面积、经济发展水平（见表 8.14）。中央机构编制委员会根据各个因素的权重，运用公式计算各级政府行政编制的规模。一旦确定了行政编制，辅助人员的数量也可以相应确定下来。

表 8.44: 确定地方政府组成部门规模的有关标准

行政单位	标准
市	总人口(百人) 10 非农业总人口(百人) 40 土地总面积(平方公里) 2 建筑土地面积(平方公里) 8 行政单位(区,县) 10 地方预算收入(万元) 15 国内生产总值(百万元) 15
县	人口 50 土地总面积 10 工农业生产总值 10 县预算收入 30
乡/镇	人口 60 工农业生产总值 30 土地面积 10

说明：黑体数字表示在标准中所占的相对权重。

资料来源：中央机构编制委员会，“关于印发市、县和乡/镇标准的通知”（中编办[1993]第 17 号）（1993 年 7 月 18 日）[中国地方政府机构改革]（北京：新中国出版社，1995），pp. 75-84.

中央政府还负责确定各级政府机构的设置。近年来，全国共设立了 25 个与中央政府部门配套的省级政府部门，地区设立的政府部门要少一些。一级市和二级市（较大城市）设立的政府部门比三级市多。邢台市属于一级市。县乡设立的政府部门更少。⁸⁹ 因此政府组成部门的规模都是在这些大框框中确定的。政府规模的确定还依据一些其他的因素，包括：当前政府提出的政策性口号（如：将公务员的数量裁减一半[1998 年 3 月]，合并或撤销某些形式的政府部门，如某些专业性的‘经济’或‘生产’部门[1993 年 3 月]）；机构的讨价还价能力；政治因素包括该机构在全党的战略重要性；过去有无先例。

中国在 1993-1996 年间以及 1998 年再次进行的中央和地方政府机构调整有着多重

⁸⁹ 见 J.P.Burns, “中国政府改革，1993-1996：初评”，（未发表论文）。

目的。但是，政府的首要目的是重新确定各政府部门的职能，以适应市场经济的发展。为了这个目的，政府加强了宏观经济管理部门的建设，包括创建中央银行，改革税收部门、审计部门以及统计部门，提高政府运用宏观经济杠杆（如利率、货币供应以及汇率）管理经济的能力。这一切都取得了巨大的成绩。首先，1995年出台的“中国人民银行法”重新界定了人民银行作为央行的作用。政策性银行和商业性银行的职能得到了分立，并新成立了三家专门从事政策性贷款的银行。根据1995年的商业银行法，所有商业银行都必须在商业基础上运作，以赢利率等商业标准为决策依据。为了减少地方政府的干预，央行还建立了新的地区网络，重新掌握了人事权，并增强了自主性。人民银行在过去各省分行的基础上组成了几大区域性分行。第二，从1993年开始，中央政府建立了国税征收系统，开征增值税。1994-1995年，国税系统共增加了76,000名税收人员。第三，建立了全新的监管机构，如中国证券监督管理委员会，对中国新兴的股票市场进行监管。

政府机构改革的另一个目的是重新确定政府的经济管理职能。例如：政府只行使对国企的监管和资产管理职能，而不再行使生产者的职能。1993年初，政府即开始将政府部门的企业行为剥离到国有公司，同时大规模精简政府部门规模，保留其监管和资产管理的职能。早在1988年，国家石油公司就已经与石油部脱钩。航空航天部也被改制为好几个国有大公司。1997年国家电力部成为中国国家电力公司。1998年，这种改革进程有所加快。过去各部委的监管职能已经转向其他政府部门。政府还专门成立了国有资产管理机构，行使国有控股的职能。

这些改革给各省及地方政府带来了很大影响，纷纷紧随其后。例如，河北省在1996年还保留有至少6个专业经济生产管理部门。但是就在国家部委转变为国有公司以后，这些厅局都纷纷转变为国有公司。邢台市的情况也一样。

1993-1996以及1998年的政府改革还着眼于精简公共部门规模，从而减轻预算压力。在尝试这些改革以前，许多地方政府部门都存在着人员超编的问题。⁹⁰我们从河北省获取的资料也反映了超编的情况，尤其是在县一级，人员超编更为严重（表8.5）。虽然邢台市的人员编制也超出了政府批准的水平，但是县一级的情况更严重。同样，较贫困的魏县超编现象比富裕的清河县更严重。

中国政府改革的历史是一个官僚扩张、机构精简和官僚扩张复苏的过程。20世纪50年代进行的6次政府机构精简持续下来的影响微乎其微。⁹¹部分原因是中国的中央计划经济。随着经济的扩张，成立了一些新的机构，管理新的经济活动。但是，过去的机构却很少撤销，即使是它们所管理的活动已经不存在了。物价局就是一个典型的例子，即使几乎没有什么价格是由行政控制的，但这个部门还一直保留在中国的官僚体系中。因此，由于缺乏“退出”机制，中国的官僚体系在不断膨胀。

90年代进行的政府机构精简同样也取得了多种效果。国家统计局的数据显示，国家机关、党组织和社会团体的就业人数已从1991年的974万增长为1999年的1088万（见表8.15）。

表 8.15: 1991-1999 国家机关、政党以及社会团体就业人数(单位: 百万)

⁹⁰ 详细参阅 John P. Burns “中国行政改革：问题和前景”，公共行政国际杂志 16: 9 (1993), PP.1355, 1363 和 1364，其中举例国务院和上海政府在 1987 年都是超编的。

⁹¹ 参阅刘志风 ‘第七次改革：1998 中国政府机构改革备忘录’（北京：经济日报出版社，1998）。

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
总计	9.74	9.96	10.30	10.17	10.27	10.75	10.795	10.83	10.88
政府	无	无	8.79	9.06	9.39	9.95	10.032	10.141	10.171
政党	无	无	0.53	0.52	0.53	0.51	0.533	0.51	0.515
社会团体	1.47	1.43	0.98	0.59	0.35	0.29	0.23	0.186	0.194

说明：该表中的‘国家机关’包括人大、政协和司法系统。社会团体包括商会、共青团和妇联。就业人数是指‘职员和工人’。这里的定义不同于以上采用的定义。但仍然可以反映趋势。

资料来源：国家统计局，中国统计年鉴（各年）（北京：中国统计出版社）。

表 8.15 显示虽然政府机关、政党和社会团体的就业总数从 1993 至 1994 稍有下降，但是国家机关（包括政府）的就业人数却是一直上升的，从 1993 年的 879 万上升为 1999 年的 1017.1 万。只有社会团体的就业人员进行了大幅度地精简，总数从 1991 年的 147 万下降为 1998 年的 18.6 万。虽然有很多传闻表明 1998 年以后进行的政府机构精简力度很大，但是我们还是需要等到总体数据出来以后才能确定精简的力度到底有多大。以上数据没有体现各级政府之间的差别。似乎中央和省级政府机构精简工作取得了较大的成功，而省以下各级政府机构精简还不够成功。

从 1998 年 3 月起，新一轮的机构精简开始进行。中央一级共撤销了国务院的 11 个部委，总数由 40 个减少为 29 个。国务院的编制减少了 47.5%，从 32000 人减少为 16000 人。政府部门有三年时间安排冗员。⁹²在此之前，大量冗员已经被安排到事业单位了。

公共部门改革中的事业单位改革一方面鼓励部分事业单位自负盈亏或转变为赢利性的企业，另一方面也着眼于合理确定事业单位的人员规模。这些举措都有利于减轻公共部门的负担。

合理确定事业单位的规模

在公共部门的改革过程中，政府政策也着眼于合理确定事业单位的规模。正如合理确定政府部门的编制一样，中央机构编制委员会也为事业单位确定编制，包括那些自负盈亏的事业单位。这样做的理由是因为自负盈亏事业单位的收入通常是来源于提供本应由政府控制的垄断服务而获取的收费。因此，政府既控制收费标准，还要控制事业单位的规模。标准的种类通常由行业主管部门确定（如教育部负责学校），但是长期以来，改动很小。例如，教育机构的标准包括教职工与学生的比例以及教师和学生的比例。1990 年一所普通（非重点）以人文专业为主的高校学生人数为 2000 人，教职工与学生人数的比例被确定为 1: 3.3，教师与学生人数的比例为 1: 7.5。学生人数为 3000 的重点高校存在着近似的比例。也就是说，重点学校并没有享受较高的教师和学生的比例。医学院和语言学院的编制水平高于人文和科技学校的编制水平。⁹³直到 1999 年，全国的小学教师和学生的比例为 1: 23—1: 25，中学教师和学生的比例为 1: 18—1: 20，普通大学为 1: 10.4（目标为 1: 14）。⁹⁴邢台市的比例，尤其是中小学的比例略高于全国水平。一些学校，如邢台第八中学（包括初中和高中）的师生比例达到了 1: 17.4。魏县第一中学为 1: 21.8，接近邢台市的整体

⁹² 中央机构编制委员会，2000 年 6 月 29 日。

⁹³ 朱清芳（编）现代事业人事管理（北京：中国人事出版社，1997），PP.72-80。

⁹⁴ 教育部，2000 年 6 月 26 日。

水平。在较富裕的清河县，中小学的师生比例为 1: 15。⁹⁵

其他的事业单位如医院、诊所、气象局等等都存在着编制额度。例如，邢台人民医院有 690 张病床，901 名职工（其中 560 人为技术人员），人员和病床比例为 1: 1.3；魏县的这个比例为 1: 1.34。对于即将成立的事业单位，主管部门要对单位的职能进行审查，并与现存类似机构的劳动力状况进行比较，从而确定适当的编制水平。

1999 年，事业单位的实际就业人数要比政府编制数多一些（表 8.16），尤其是农业和市政设施两个行业最为突出。教育和公共医疗的实际就业人数比编制数高出 10%，接近全国平均水平。但是，中央一级事业单位的实际就业人数大体都在编制数以内（除农业外），教育和公共医疗还有大约 10% 的空缺。这说明中央机构精简也对事业单位造成了一些影响。（表 8.17）。

表 8.16: 1996 和 1999 年全国事业单位编制数及实际就业数

	1996 编制数	1996 就业数	%	1999 编制数	1999 就业数	%
教育	10,912,125	10,964,652	100	11,761,079	12,819,571	109
公共医疗	1,163,274	1,074,682	92	3,467,895	3,817,348	110
农业	2,649,487	3,032,931	114	2,728,076	3,203,982	117
市政设施	906,591	1,067,814	118	1,070,649	1,252,053	117
交通	685,340	815,443	119	891,469	1,002,798	112
文化	576,498	679,806	118	564,814	597,359	106
新闻出版	493,611	513,887	104	541,362	555,581	103
其他	7,248,110	8,809,560	122	5,163,677	5,211,923	101
合计	24,635,036	26,958,775	109	26,189,021	28,460,615	109

资料来源: 全国健康统计报告。

表 8.17: 1996 和 1999 年全国中央事业单位编制数及实际就业数

	1996 编制数	1996 就业数	%	1999 编制数	1999 就业数	%
教育	623,705	604,183	97	607,636	600,646	99
公共医疗	98,208	82,685	84	94,385	90,073	95
农业	57,305	60,429	105	57,164	59,480	104

⁹⁵ 在清河县，考察团所到的其中一个村小学有 200 名学生（其中 70 名来自于外村）和 8 名教师。如果不计算外村学生，则师生比例下降至 1: 16。如果包括外村学生，师生比例则为 1: 25。

市政设施	405	158	39	1,103	764	69
交通	49,759	48,657	98	58,509	48,871	84
文化	17,904	16,762	94	17,261	16,393	95
新闻出版	49,148	47,104	96	52,046	49,204	95
其他	1,632,951	1,547,396	95	1,542,912	1,376,816	89
合计	2,529,385	2,407,374	95	2,431,016	2,242,247	92

政策建议

本报告对公共部门就业问题以及预算工资压力的问题做了详尽的分析。这个问题在县一级表现得尤为紧迫。近年来，县一级公共就业的增长速度一直是最快的。这就出现了问题：一方面，从前几章我们已经发现县一级的预算是处于岌岌可危的状况；另一方面，县一级的超编现象又是最为严重的，占全国所有超编人员的一半以上。90年代县级事业单位的就业人数增加最快。本章分析了公共就业体制，并为解决问题提供了一些背景。

预算改革不能与相关的改革分离开来。机构职能、结构和编制的审批是计划经济的残余，是与建立有效的公共支出管理体制不相适应的，应该尽快取缔。预算的制定应该从事先制定编制向政策支持的领域倾斜。在编制预算时，每一个支出单位应该说明其目标是否与总体政策目标一致，为了提供有效的服务需要哪些资源配置。将来，制定预算还应该向建立支出单位负责制过渡，逐步赋予支出单位更多的在资源配置方面的自主权。

与此相关，政府有关为学校毕业生提供就业的政策也应该重新审查、明确。

政府和事业单位之间的关系需要仔细研究和调整。这项工作应该作为重新界定政府核心职能工作的一部分。事业单位的职能和作用应该加以明晰，明确划分政府及非政府部门。非政府性质的事业单位应该转变为企业，并从财政预算体系内拿掉。那些仍然保留在政府和财政预算体制内，并接受财政补贴的事业单位应该接受检查，保证其有充足的资金来源以发挥其职能作用。从第六、第七章中，我们已经看出补贴性事业单位和自负盈亏的事业单位之间的界线不甚明确。两者之间的划分通常是从收入出发来考虑的（例如，该单位是否能够创造收入），而不是从是否提供公共产品来考虑。由于缺乏明确的操作程序，许多单位在很长一段时期都无法拆除那些无用的机构。

*公共就业体制应该下放工资标准的制定工作，允许地方自行确定工资规模。*目前是由人事部和财政部共同确定全国公共部门的工资规模。通常情况下，像中国这样的大国应该允许公共部门根据当地的市场条件自行确定工资规模。上述两部委应该只局限于制定工资支付原则，确定工资上限和下限，地方根据此范围确定支付规模。由于工资标准是国家统一制定的，地方政府经常无法跟随国家标准提升工资水平。在魏县这样的贫困地区，这个问题更为突出。当地政府在这样的时候只能不涨工资。清河县政府采取挪用资本预算资

金的方法来给大家涨工资。另外，由于全国统一制定的工资水平越来越靠近大城市和沿海地区的工资水平，因此贫困地区公共部门的工资水平相对于当地的整体水平，就显得过高了。据说在甘肃的矾石山县，这种差距大概是 5-6 倍。高工资使公共部门具有强大的吸引力。地方政府为了顺应民意，招募更多的公共部门就业人员，从而面临巨大的压力。

*改善对公共就业人员的奖励/激励机制。*对于公共部门就业人员的补贴应该足以满足招聘新人员、激励和保留适合人员发挥职能的需要。中国的工资水平可以吸引和留住合格的政府工作人员。公务员的素质在过去几年中也得到了极大地提高。1981-1994 年，持有大学文凭的领导干部的百分比已从 20% 上升为 80%。但是，在开放的市场经济条件下，政府是否能继续留住人才、激励人才，我们还需要拭目以待。

- 压低工资是一个问题。目前的公务员最高工资和最低工资之间的比率为 5.6: 1，大大低于其他国家的工资幅度（其他国家为 7: 1—15: 1，或更高）。虽然自 1985 年工资改革以来，政府已采取了多种措施扩大工资规模，但是成效还是有限的。人事部的官员估计如果把补贴和奖金包括在内，这个比率将减小为 1: 3。只有将住房和汽车等福利加上，这个差距才有可能扩大。增加工资将有助于政府与非公共部门或私人部门竞争。将公务员的工资维持在一定水平上也是防止腐败的一个不可或缺的方面。
- 物质奖励与工作业绩的结合不明显。首先，政府工作人员的业绩考评相对来说是没有拉开距离的。根据地方政府的规定和已公布的业绩考评结果，不足 15% 的人被评估为“优秀”⁹⁶，其余 85% 的人都被评为“称职”。另外两个标准，“基本称职”和“不称职”几乎很少采用。河北省的官员也证实了这种分布在河北是普遍存在的。因此，导致的结果是，奖金的分配也大致相同，每人都可以得到一份奖金。第二，即使业绩考评的结果说明某人应该涨工资，但是涨幅也不过几十元，根本起不到激励的作用。⁹⁷扩大工资规模、拉开考评差距，将使对优秀工作者的奖励变得更有吸引力，这是建立以业绩为基础工资体系的最根本部分。

⁹⁶ 人事部采访，2000 年 6 月 29 日。

⁹⁷ 采访河北省人事厅官员（2000 年 6 月 20-22 日）。

第九章 改进地方公共支出管理，取得更佳绩效

在中国地方政府层次上，公共服务供给存在着巨大且持续加重的地区间不均衡。贫困地区的重要公共服务严重供应不足，这直接归因于过去15年间不断演变的分权化财政管理体系。尽管目前没有出现迫在眉睫的“医疗危机”或“教育危机”，但如果要遏制对中国已经取得的人力开发方面的显著成绩的侵蚀，需要政府采取适当的对策，以缩小由于收入支出不匹配和均等化补助不足导致的财政缺口。

自从20世纪70年代末开始向市场经济转型以来，中国已经经历了二十年史无前例的高速经济发展。³⁶ 依赖于计划经济时期人力开发方面的良好投资所奠定的基础，中国的社会指标令人瞩目(参见图 9.1)。然而，与此同时，家庭、地区收入的不平等也以惊人的速度发展(世界银行 1997, Khan and Riskin 2000, Riskin, Zhao and Li 2001), 2000年启动的落后地区激励机制initialtive也反映了政府对此发展趋势的关注。尽管市场化改革有望消除计划经济陈旧古板的平均主义并拉大收入差距，但令人担忧的是这一显著的发展并没有给中国的社会指标带来相应的改善，特别是中国的医疗状况。³⁷

³⁶ 世界上没有任何一个国家能够在这么长的时期内保持如此高的增长速度(年均增长速度超过8%)。

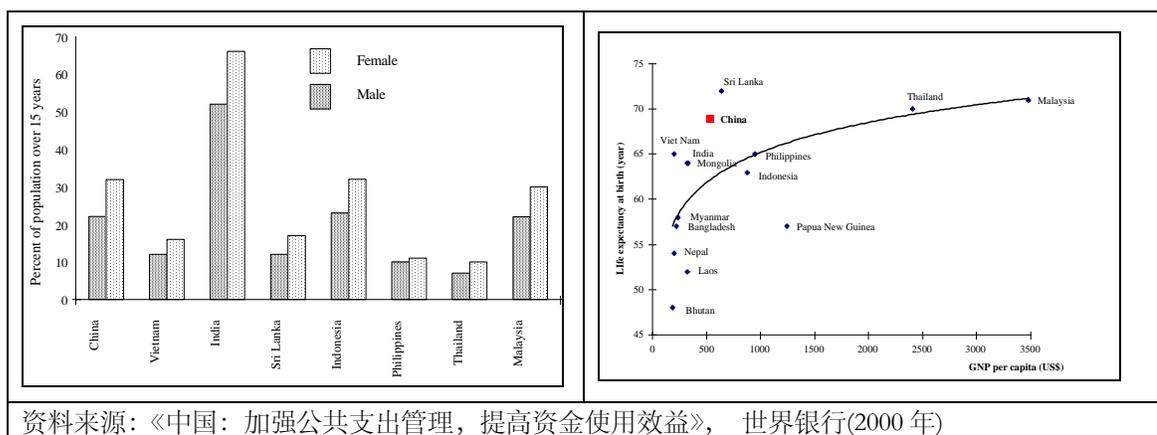
³⁷ 例如，《世界卫生报告》(2000年)从总体医疗质量看，将中国在191个国家中列为第61位，但是在财务分配公平性方面中国仅列188位，医疗体系总体绩效方面列144位。后两项排名使中国位于大多数非洲国家之前，但是落后于其他的发展中大国，如印度、孟加拉国和印度尼西亚。这些排名与1978年世界医疗组织的Alma Ata会议的评价形成了鲜明对比——当时中国被视为以社区为基础的医疗模式(Kaufman and Saich 2001)，这些排名同时可以归结为护理人员(赤脚医生)体系的失败，这些人员在乡村提供基本的却可以获得的医疗服务。

一、诊断简述

当将本研究报告有关地方公共财政问题的零散分析汇总时，出现了以下有关公共财政管理的重要信息：

*地方政府的预算结果与中央政府政策的优先顺序关联度很小。*地方政府已经开始进行预算改革，这些改革可以提高预算编制的及时性和将工资成本与其他支出进行分离，但是目前中国现行的预算绩效远远不尽如人意。第6章和第7章着重论述了地方政府的预算缺陷已经成为制约贯彻国家教育和医疗政策的主要因素。第8章得出结论，人员冗余是县级政府所面临的一个严重问题，县级政府的工资成本挤占了其他重要支出。尽管在20世纪80年代和90年代中央政府实施了多轮改革，这种情况仍然存在。

图 9.1 中国的社会指标



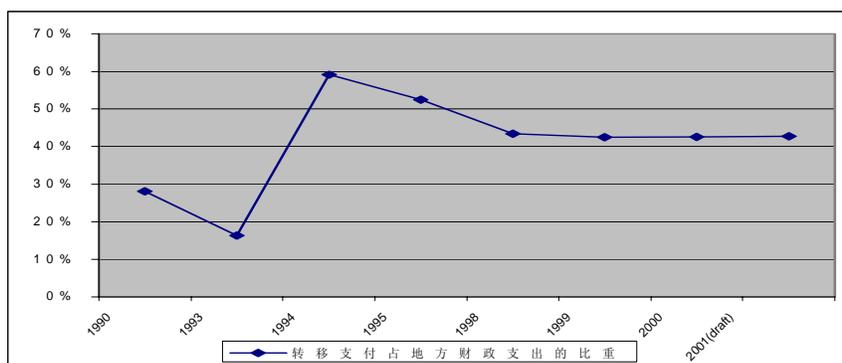
从财政公平角度看，地方政府的预算绩效很差。按国际标准计算的地区间不均衡程度极高，并且正在以惊人的速度加重。就各省级单位而言，最高人均预算内支出（不包括转移支付）与最低人均预算内支出的比率已经从1990年的6.1增加到1999年的19.1，变异系数已经从0.55增加至0.86（表明了各省之间持续扩大的差距）。³⁸如果除去北京、上海和天津三个直辖市，最高与最低人均预算内支出的比例仍然从3.9增加到6.0。在省以下政府，不均等的程度通常更大，且各省际差异很大（参见第2章）。比程度高且持续恶化的不均等问题更为严重的是，在分配体系的基层，贫穷地区的地方政府无力履行其支出责任，基础教育和公共医疗等重要的公共服务的供给极为不足。考虑到各地区税收能力的巨大差异，这种状况要求不断提高再分配的力度。

政府间财政体系以高水平的转移支付为特征。考虑到中央政府目前面临的收入约束和大量紧迫的支出需求（这里仅列举两项：银行部门改革和养老制度改革），增加地方部门的收入分配额的可能十分有限。不断增加的一般性（均

³⁸ 包括了除台湾和重庆以外的29个省级单位。

等化) 转移支付将主要来源于目前的转移支付资金。事实上, 中国财政体系早已以大量收入在各级政府间流动为特征了。从最高点开始, 近年来中央政府征集了全部财政收入的50%—55%, 但仅承担了约30%的支出责任; 其余的支出责任转移给了地方政府。图9.2表明, 超过40%的地方总支出由转移支付提供资金。地方政府的情况与此类似: 1999年县级总支出的1/3由转移支付提供资金, 在国家指定的“贫困”县这一比例竟然高达61%。(财政部2000年)

图 9.2: 对转移支付的依赖度



而转移支付却起到了反均等化的作用,并且没有效率。在前面的第2章中,我们可以看出转移支付总体上严重妨碍了均等化,因为转移支付主要是以来源为基础并且对富裕地区有利的税收返还。即使不考虑税收返还,由于拙劣的设计,而现行转移支付难以实现其政策目标。在过去几年中,财政部已经悄悄地减少了由税收返还额确定的转移支付份额,大量增加了专项转移支付以改进目标定位和均等化(参见表 2.3)。然而,这些转移支付通过专案方式确定,大多数是用于社会保障和积极财政政策项目方面的“救火”行动。而且,这是通过引入新项目而完成的(例如第6章中所讨论的新教育项目和国有企业下岗职工工资补助等)。这里没有涉及诸如存在着过量的专项补助、大多数专项补助的资金严重不足、有些已经没有存在的必要等问题。仍然以专案方式为这类项目提供资金,经常在财政年度开始后很长时间才事后确定资金数额。财政部已经采取了措施以纠正这种做法——例如,在其三月份向全国人民代表大会递交的年度预算报告中,财政部部长项怀诚公布了2001年专项补助的总规模。这是财政部第一次在预算之前确定专项补助资金额,尽管并没有给出项目细节。不过,为了提高转移支付的效果,早应对现行所有项目进行彻底审查。此外,仍然需要直截了当地解决财政均等化的问题。

由于不恰当的预算作法以及缺乏激励机制和责任心，按效率标准衡量的地方政府的预算绩效同样糟糕。第6章和第7章突出了许多由投入式预算和扭曲的激励机制所导致的低效率的情况，例如拥有太多的老师和医疗工作者、过多的使用药物和高科技诊断方法等。在许多情况下，中央计划仍然处于统治地位，依赖于供给驱动模式提供服务，而忽视了需求方面的因素——例如即使在需求下降的情况下仍修建乡镇医疗中心，修建学校而不对提高入学率和出勤率方面进行投资。

改进预算管理需要改革预算惯例，这一改革正由中央发起。改革的第一个方面是赋予地方政府真正的自主权。本报告的研究显示，支出命令（包括来自上级的持续不断的无经费式支出命令）、收入（税收）自主权的缺乏和尚未改革的、未改革的仍具中央计划特征的人事管理制度盛行，严重制约了地方的预算自主权。由于地方政府竭尽全力筹集履行其支出责任所需的经费，所导致的地方政府的预算行为受到了与中央相同的问题的困扰：它是分割的、被动的和倒退的。在没有考虑国家优先事项和确定选择依据的情况下，在现行结构和服务中分配可用财力。投入式预算的突出特征并没有引致基层政府的高效行为。这被Allen Schick称作“钱箱预算”，资金按征收方式进行分配，侵蚀了预算过程的分配意图。对于预算内和预算外财力来说，情况都是这样。人事决策从预算过程中脱离的作法已经进一步对基层政府产生了不良的刺激，上级政府对工资发放的担保等同于对公共部门雇员的补助，这扭曲了分配选择，并且为地方官员提供了将“肥差”安排给其朋友和家人的机会。人员增长最快的部门是能

够获得预算外收入的单位，如计划生育、公共安全和财政局（他们均能够收费和进行罚款）。³⁹

*需要明确责任的分配。*本报告发现，现行支出责任划分的不明确已经导致了地方责任划分的高度重叠，这弱化了责任感，导致了服务供给的低效率和供应不足。需要加强省级政府的责任。按国际标准衡量，中国各省的面积很大(并且大多数省份的面积大于世界上的大多数国家)，他们应当在行政管理中发挥重要的中介作用。然而，目前省级的职责模糊不清，特别是在有关均等化的重要职能方面。尽管有些省份(如江苏省)已经制定了似乎有效的省内均等化方案，但其他各省在这方面却被动得多。均等化应当是中央政府和各省级政府的一项共同责任。决策职能应当与财务责任挂钩。如果中央政府保留其在制定有关社会服务(如九年义务教育)的国家政策方面的职责，那么它应当建立相关机制以实施这些政策，包括一般补助或专项补助。中央政府还应当考虑向负责提供服务的基层政府直接进行转移支付，即使这意味着涉及省级以下政府。

*应当对收入分配制度进行修订，以将赋予地方政府一些自主权。*给予地方政府一些征税权是真正实施财政分权的一个前提，同时也是将预算外收入纳入预算的一个必要条件。为了使地方政府放弃获得非正常来源收入的自主权，地方政府必须获得一些征税自主权以满足地方的支出需求。分配给地方更多的收入和赋予地方政府自主权将通过在不牺牲均等化的情况下，削减整体转移支付水平，而提高政府间转移支付体系的效率。

³⁹ 例如参见，曹金庆，《黄河沿岸的中国：一个学者对于中国农村社会的观察和思考》，上海文学出版社，2000年9月。

在采取适当安全措施的前提下，应当允许地方政府为基础设施的长期投资借款。地方政府通常负责为所需的基础设施进行融资，以提供与其法定支出有关的服务。这符合支出分配制度正确的一般原则。然而，事实上许多地方政府，从省级到县和乡镇级，缺少财务手段或者最基本的流动性，无力承担必要的投资支出。由于大量的资本性基础设施需求没有满足，中国国内存在着允许地方政府在负责和妥善管理的前提下进行借款的迫切需求。地方政府负责任地进行借款，将显著提高地方支出的效率和（代际之间的）公平。在中国，允许地方政府借款，当然会对宏观经济的稳定带来潜在的威胁。然而，这些威胁的严重性能够通过充分的立法和处罚而减小到最低水平。对中国的这个问题进行认真地讨论可能得出在其他大多数国家已经得出的结论：地方政府负责任的借款的潜在收益大大超过潜在成本。

预算管理的行政结构包括了太多的层次，并且不利于国家政策的直接贯彻实施。上一级政府只为直接下级政府制定法律规章的传统（可以追溯到封建社会的中国），使中央政府控制最基层政府提供服务的结果变得困难，因为每一中间级政府都有某些对政策进行解释和实施的决定权。行政层次的级别数目同样需要重新考虑。就农村地区公共产品的供应来说，主要的供应级别是中央、省、县和镇/乡。地区/市没有提供农村服务的职责，应当从控制链中剔除。⁴⁰ 应该重新审视乡/镇的作用。人们普遍认为，基础教育和公共医疗责任分权到乡/镇级是个错误。在教育和医疗领域，一些职能部委已经得出结论：乡镇政府既没有财力，也没有能力有效地对服务的提供进行管理，⁴¹但是将这些服务的管理

⁴⁰ 在那些县的数目过多以致省级政府无法管理的省份（如河北省，大约有150个县级单位），可能需要成立“大区”作为中间机构，每个大区管理30-50个县。

⁴¹ 富裕地区例外，那里的乡/镇有充足的资源，通常其管理的福利项目运作良好。

职责转移到县级政府的努力已经受到了预算法的限制。即使乡/镇早在1986年就已经被确定为一个独立的预算级，许多省还没有完成这个过程（如甘肃省和河北省），而其他一些省份（如江苏省）已经反其道而行之。乡/镇级模棱两可的状况，应当通过取消其作为一个财政级别的方式来结束。

中央政府已经正确地将预算改革确定为改进公共部门绩效的头等大事。

然而，如果改革没有在地方政府充分贯彻实施，那么预算改革能够带来的好处则是有限的，——形式上的改变不会解决问题。因此，预算改革必须在初期就包含地方政府，并且谋取其大力支持。这一点不能被过分强调，因为预算改革最重要的步骤是将预算外资金(EBFs)和预算外活动纳入预算内。如果预算没有完全控制政府的融资活动，预算的合理化将成为无稽之谈。改革预算外资金(EBFs)的举措迄今为止没有产生什么具体的结果。相反，在过去的两年中，这项改革遭受到了两个重大挫折。第一个是无限期地推迟燃油税的开征，这可能是由于地方政府和交通部联合反对的结果。农村税费改革似乎遭遇了同样的命运。这些经验表明，预算外资金(EBFs)的改革不能自上而下地强行，并且在没有配套的支出分配和收入分配改革的情况下难以推进，原因是财政收入通常要作为主要的公共服务提供资金。

二、政策建议

(一) 亟需改革政府间的财政关系

人们已经能够感受到农村公共财政所存在的危机。湖南省一中等城市的官员说：“乡/镇财政基本上已经破产，而县级财政接近破产，诸如拖欠（公务员）工资不是个别的现象。”湖南省流传着这样一句俗语，“工资拖欠一个月正常，两个经常，三个月有点困难，四个月也不奇怪”。衡阳市下属的五县两市，1999年最糟糕的情况时，没有一个县/市能够发放拖欠达四个月之久的工资。

完成分税制改革应为当务之急。1994年的改革取得了巨大成功，使中国的财政体系在更合理的税收和收入共享的基础上，朝统一化和透明化迈出了一大步。然而，改革并没有完成。分税制体系和旧的财政包干制并存，使收入分配制度极度地复杂和难以理解，尤其在省以下的各级政府间。完成改革应为当务之急，这应包括以下内容：(a)合并多重的转移支付体系，(b)理顺和简化专项转移支付项目；以及(c)显著提高均等化程度。同样重要的是，1994年没有对支出责任划分进行重新审查，这本应作为分税制改革的组成部分，它已被大大延误了。

为了提高信誉，中央政府应当明确用于均等化的收入，它可以是中央收入的一定比例，也可以是指定的收入来源（如来自增值税和消费税的中央收入的增加部分）。中央政府还必需停止无经费式指令性项目——这同样需要法律或法规予以保证。

应当全面明确各级行政级单位的支出责任和收入划分。所有的支出责任以及“地方”税和收入（税收返还）应当由省、市/地区和县共享。这些责任的划分似乎仍在演变，因此而产生的不确定性和不稳定性对地方预算有不利的影响。地方税应当首先分配给负责为服务供应提供资金的那级政府。这些责任应当通过修改现行的《预算法》或制定一个独立的地方预算法规予以安排（和保证）。

*不仅仅在中央—地方政府间，在省内也需要增加一般性（均等化）转移支付。*鉴于各省内部财力的巨大差异，中央政府仅仅关注中央—省政府之间的转移支付是不够的，它必须更加努力，通过支出责任划分或转移支付确保各省内部的均等化。中央还应当要求各省指定明确的、用于均等化目标的收入来源。

*明确分权的目标并设计一个分权化战略。*尽管转轨过程中分权一直在继续，但分权的目标却从未明确过。中央政府亟需对分权的目标予以明确，从而使财政制度的设计与之配套，以达到预期效果。从本质上讲，这是一个超越了财政部权限的政治问题，需要得到国家最高层领导的授权。可以成立一个由预算和税收机关（以及其他政府主要部门，包括地方政府的代表）参与的高层委员会，就分权的整体框架和目标起草一份白皮书。这将为实施分权化而设计相关机构和制度安排提供指导。

（二）在地方政府实施预算改革

这些改革应旨在：

通过改革补助的确定和拨付过程（增加透明度、使用客观的原则和公式以及事先确定资金总额等），增加**预算的确定性和稳定性**。

增加预算自主权：在预算收入方面，分配给各级政府有实际意义的税源，为其提供增加税收努力、同时无需担心在预算的其他方面失去相应收入的能力，以及限制指定用途的有条件转移支付的范围，提高无条件的或一揽子一般性（均等化）转移支付的重要性；在预算支出方面，限制或取消指令性项目（工资水平、人员总数），深入审查并限制上级政府的标准和管制。

通过大量削减（如果不取消的话）预算外资金的使用，采用政府财政统计标准（GFS）改革现行预算科目体系，引入具有明确目标和业绩衡量标准的项目，加强事后的外部审计监督，逐步采用预算评价和绩效考核标准，并且对各级政府预算中显性和隐性的或有负债进行核算，以增加预算的透明度和责任感。

通过清除那些要求政府间财政关系，财政要求不大可能被满足（如某些配套资金的要求），以提高预算的**现实性和鼓励诚信**。事实上，预算应当是明确简洁的，不应被视为从下级政府强行挤出或收缴资金的后门式花招。

通过寻求满足公民需求和偏好的方式，采用具有明确的综合预算目标、项目目标的中期预算框架（多年预算），提高**预算效率**；通过减轻地方政府提供就业担保的负担，为地方政府与私人部门签订合同提供激励机制，允许私人部门在提供可选择的公共服务方面进行竞争，以增加预算执行的灵活性。

通过把更多的资金用于均等化目标，改进分配这些资金所使用的公式以及重新划分社会服务的支出责任，使中央承担重要部分，来提高**预算的公平性**。

通过允许地方负责任的借款和向地方政府分配有实际意义的税源，来提高**预算的充足度**。

(三) 必要的配套改革

为了给政府改革和预算改革提供制度支持和一个可行的环境，需要一些配套改革。

重新界定政府在对向市场经济转轨过程中的职能。已经有越来越高的呼声要求政府实施“公共财政”——将政府的职责缩小为提供公共产品，并且退出私人产品的生产。这需要重新平衡财力和政府所承担的义务，以实现：

政府的“合理规模”；

合理确定“核心”政府与事业单位（PSUs）的分工；以及

逐步减少事业单位（PSUs）的级次。

明确政府的职责是重新审查事业单位（PSUs）的重要的先决条件。第8章论述了事业单位（PSUs）与预算外收入息息相关，同样对公共雇员软预算约束，并阻碍了政府精简机构的努力。为了改进公共支出管理，政府必须重新考虑和确定哪些政府部门正在真正地提供公共服务以及如何最好地发挥作用。其余的政府部门应当转变为企业，并且逐步取消预算支持（参见专栏9.1）

专栏9.1 正在转变的政府职责

对政府职责的考虑应当是预算过程和政策选择的一个必不可少的组成部分。目前，中国的大多数政策是通过某个部委，某个非盈利性组织，或者某个国有企业，或者以一事一议为基础进行管理的方式进行实施的（例如通过投资许可）。这使得许多选择方案很少使用。

在向市场经济转轨的进程中，中国正在逐步地将越来越多的活动通过市场来解决，而不是通过行政干预。同时，作为政策工具的市场立法将逐步取代直接干预。在市场成熟的情况下，将公共服务分包出去（给国有企业或私人）将越来越频繁地成为一种选择。目前，中国还几乎没有利用为受益人直接提供资金的方式。经合组织过去十年间的改革表明，扩大政策选择的范围——包括不进行干预——能够大大提高政府的绩效。

在重新定义政府职责的过程中，预算过程可以成为一个强有力的工具：政府即政府为何出资。通过要求预算提案中包括政府进行干预的动机和为什么采取支出而非其他方式进行等内容，中国政府的职责能够逐步地与市场经济更加匹配。



公务员体制改革是提高公共部门绩效的长期努力中的一个至关重要的组成部分。

- 通过制度改革提供更好的激励手段，允许更大的工资级差和按绩提升。
- 废除引发混乱的、不切实际的且给贫穷地区农村政府财力带来毁灭性影响的全国统一工资级别。实际上现在这一制度早已不被实施——由于获得奖金和补助的机会不同，各省、各地的公务员工资千差万别。贫穷地区（如甘肃省）无法满足最近的工资上调，并且许多地方政府没有履行发放工资补助的责任。在河北省威县，只能发放1999年工资上调数额的80%。

-
- 取消现行的人事组织制度。

*对政府进行结构调整。*考虑到通常最终由财政部负责管理财政风险，应授权财政部监督所有政府的资金和使用承诺。要引入法规，规定财政部监督各级政府有关融资需求的政策提议。地方的各级政府，应实施相应的改革，提高各级政府预算的权威性。

专栏 9.2 1995-1996年政府间转移支付体系的试点模式

作为向公式化再分配体系迈进的第一步，1995年提出了一个过渡期转移支付体系。最初的公式包括两个部分：一是试图衡量“标准支出”和地方财政能力差距的目标因素，二是旨在将补助向少数民族聚集地区倾斜的政策因素。1996年，第三个因素被加入到了公式之中，以补偿积极的征税努力。从那时起，又进行了多次修改。

1996年转移支付的公式如下：

$$\text{向I省的转移支付额} = f \text{（衡量I省的财力短缺程度）} + g \text{（向作为少数民族地区的I省进行的特殊转移支付）} + h \text{（I省积极的征税努力）}$$

财力短缺的衡量方法如下：

$$\text{标准支出} = \text{标准工资支出} + \text{标准行政支出} + \text{农业和其他生产性支出} + \text{其他支出}$$

其中，

标准工资支出由标准工资、公务员人数和地区工资等因素确定。

标准行政支出是只用于政府的行政管理、政策、安全和其他政府机构的支出。1995年，它包括了所有政府单位的实际支出。1996年，范围转变为全额拨款单位的人员和公用经费以及对部分拨款单位的一次性拨付的支出。

农业和其他生产性支出指农业和其他生产性部门的支出。

其他支出包括价格补贴。

政策组成部分或者作为少数民族地区的I省获得的特殊转移支付，同样可以计算少数民族地区和国家平均情况的财力差距，方法如下：

$$(NR - PR_i) \times POP_i$$

其中，

NR = 全国人均收入

PR_i = I省的人均收入

POP_i = I省的人口总数

系数 a_1 和 a_2 是依据对过去经济发展情况的分析而确定的，代表转移支付可用资金除以财力缺口的比例。例如，在1996年，中央政府共将22亿元人民币用于一般性（均等化）转移支付，而财力缺口达630亿元人民币。因此， a_1 的值为0.035。与之相类似，1996年少数民族地区财力总缺口约为130亿元人民币，然而中央预算中用于弥补缺口的资金仅为12亿元人民币，系数 a_2 的数值为0.09。

最后，对征税努力的回报在1996年的计算方式如下：如果I省在1995年的收入增长超过了全国平均水平，那么向I省的转移支付总额将通过系数 a_3 进行补充调整，其中，

专栏 9.2 1995-1996年政府间转移支付体系的试点模式（续表）

$$a_3^i = 0.5 \times (r^i - r)$$

这里

r^i = I省的收入增长

r = 全国收入增长

因此，对I省的转移支付额_t =

$$\{(1 + a_3^i) \times [a_1 \times (\text{标准支出}_i - \text{PR}_i \times \text{POP}_i) + a_2 \times (\text{NR} - \text{PR}_i) \times \text{POP}_i]\}_{t-1}$$

这里

t = 当年, $t - 1$ = 前一年

换句话说，1997年对I省的转移支付将根据它在1996年的财力缺口和征税努力程度确定。

尽管这一体系是朝着公式化政府间转移支付体系转变的第一步，且受到了好评，但它应被视为一个旨在解决几个省份工资发放的紧迫问题的过渡体系。它并没有消除关于建立一个更加完善的转移支付体系的迫切要求。

资料来源：《中国：加强公共支出管理，提高资金使用效益》，世界银行(2000)，见附件 9