

世界经济中的中国

中国公共支出 面临的挑战

通往更有效和公平之路



OECD

清华大学出版社

世界经济中的中国

中国公共支出 面临的挑战

通往更有效和公平之路

清华大学出版社
北 京

内 容 简 介

公共支出是中国政府促进国民经济发展的工具之一。本书由经济合作与发展组织(OECD)的专家合作撰写,主要介绍中国公共支出政策的基本特点、过去10年中国公共支出快速增长的内在原因以及中国为提高公共支出的预算、执行和评估效率方面所做的种种努力;该书大量使用中国政府以及一些其他来源的资料,详细地分析了中国公共支出政策的最新情况、中国公共支出领域正在进行的重要改革以及尚未解决的一些问题,并提出制定更有效的公共支出预算、执行及控制的制度和规范;改善公共支出结构以更好地满足中国的发展需要;改革政府间财政关系等政策建议。

本书从国际的视角,审视中国的公共支出问题,提出了富有建设性的意见,适合中国政府的决策人员、公共政策等相关领域研究者阅读参考。

By OECD

Challenges for China's Public Spending: Toward Greater effectiveness and Equity

EISBN: 92-64-01371-7

Copyright © OECD 2006

本书由经济合作与发展组织负责出版。本书的观点和论证不代表经济合作与发展组织及其成员国政府的官方观点。

未经书面准许,禁止复制、复印、传播或翻译本书。如需复制、复印、传播或翻译本书,请与经济合作与发展组织出版机构(OECD Publishing)联系: rights@oecd.org, 传真: (331)45241391。如需影印本书的部分内容,请致信法国版权中心: Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com)。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话: 010-62782989 13501256678 13801310933

北京市版权局著作权合同登记号 图字:01-2006-5961

图书在版编目(CIP)数据

中国公共支出面临的挑战: 通往更有效和公平之路/世界经济合作与发展组织. —北京: 清华大学出版社, 2006. 12

书名原文: Challenges for China's Public Spending: Toward Greater effectiveness and Equity

ISBN 7-302-14107-X

I. 中… II. O… III. 财政支出—研究—中国 IV. F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 133664 号

责任编辑: 周 菁 王荣静

责任校对: 王凤芝

责任印制: 何 芊

出版发行: 清华大学出版社

地 址: 北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编: 100084

c-service@tup.tsinghua.edu.cn

社 总 机: 010-62770175

邮购热线: 010-62786544

投稿咨询: 010-62772015

客户服务: 010-62776969

印 刷 者: 北京鑫丰华彩印有限公司

装 订 者: 三河市兴旺装订有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 160×230 印 张: 9.75 字 数: 122 千字

版 次: 2006 年 12 月第 1 版 印 次: 2006 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 25.00 元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话: (010)62770177 转 3103 产品编号: 021868-01

前 言

这份研究报告以在经济合作与发展组织经济部非成员国处 (the Non-Member Economies Division of the OECD Economics Department) 主任西尔瓦娜·马勒 (Silvana Malle) 领导下的中国小组 (The China Desk) 所开展的研究工作为基础。这一研究是在经济合作与发展组织公共治理与领土发展部 (the OECD Directorate on Public Governance and Territorial Development) 主持的对中国政府治理研究的项目资助下进行的, 并且是经济合作与发展组织非成员合作中心 (OECD side by the Centre for Cooperation with Non-Members) 正在进行的与中国交流和合作项目的一部分。本书许多材料的缩写稿已被纳入已出版的有关中国政府治理的研究报告中。这项研究还吸收了一些与中国政府部门和机构, 包括一些省级乃至更基层政府官员讨论中获得的成果, 但它仍属于经济合作与发展组织的独立研究。

致 谢

这个报告的大部分研究工作由经济合作与发展组织经济部非成员国处的经济学家马吉特·莫尔娜(Margit Molnar)和经济部中国组前组长查尔斯·皮格特(Charles Pigott, 任职至2004年3月)完成。托马·夏洛(Thomas Chalaux)对本书提供了统计方面的帮助。作者对经济合作与发展组织经济部非成员国处主任西尔瓦娜·马勒(Silvana Malle)的支持与建议以及中国组组长理查德·赫德(Richard Herd)的意见致以衷心的感谢。作者还要感谢瓦尔·克隆扎伊(Val Koromzay)、安德鲁·迪恩(Andrew Dean)和威利·雷伯弗里茨(Willi Leibfritz)提供了他们的看法,以及贾康(Kang Jia)和朱青(Qing Zhu)在2005年2月14日经济部主办的一次非正式研讨会上提出的启发性意见。最后,还要感谢袁达(Da Yuan)和其他中国国家发展和改革委员会的官员们,他们为我们在此次研究过程中安排了与各级政府领导的会谈。

概 要

中国从计划经济体制向市场经济体制的转型,导致了其公共支出政策发生了深刻转变。虽然中国在增加基础设施投资以满足发展需要和改善预算编制机制方面已经取得了长足进步,但是问题仍然很严重。

完善公共支出的定义,并增加其透明度

中国官方公布的支出额仅反映了实际政府总支出的四分之三。预算外支出、社会保障支出以及中央政府为地方项目融资所发行的国债并没有包含在官方预算内。尽管中国政府最近实施了一些改革措施,政府中仍然存在过量的预算外和制度外收支行为,这增加了编制预算和控制公共支出的难度,也影响了公共支出的可靠性和透明度。或有负债已成为游离于正式预算支出以外的主要部分,将对政府支出的可控性构成最大威胁。

中国财政分权的不平衡性已经成为阻碍其公共支出有效性的最重要因素。财政支出的分权程度大大高于财政收入,同时地方政府在制定财政支出和税收政策上几乎没有自主权。这使地方政府所承担的责任和拥有的财权不对称。地方政府一方面承担着没有资金支持的财政支出责任,另一方面又缺乏财政收入的自主权,因此不得不通过制度外账户进行融资,并累积了大量债务,而这在法律上是被禁止的。

中国政府在改善公共支出的计划、预算编制和执行方面已经作出了很大努力。为了提高公共支出的有效性,在预算编制和管理上以产出和绩效为目标的试点已经开始,一系列相关改革也在进行中,但更多的挑战还在前面。比如,在全国范围内,

衡量支出效率和有效性的指标体系还没有统一；对资金、人事和经常性支出的决策权分属于三个不同的部门，资本性支出还没有被纳入中期预算框架中，等等。

为了深化改革以提高中国公共支出政策的透明度和有效性，本书提出如下建议：

- 继续进行将制度外支出纳入正式预算的改革，使全部支出都能受到更严格的预算编制、执行和问责约束。
- 参考国际通行做法，按功能原则改革支出核算体系，以提高公共支出的透明度，从而能明确地决定和评估用于重要的社会、发展和战略性需求领域的支出。
- 明确各级政府部门的支出责任，并确保相应的配套资金。
- 通过更加统一的评估指标和更加市场化的政府采购方式来提高政府支出的效率。

提高公共支出分配的效率

中国的公共支出结构至少有三方面与其发展需要和目标不匹配，即用于教育、科学研究和医疗卫生的公共支出比例仍然低于国际标准。

为了进一步提高公共支出政策的有效性，本书提出以下改革建议：

- 把用于教育、医疗卫生、科学研究和其他社会发展需要的支出占总支出及国内生产总值的比重提高到与中国发展目标相匹配的水平，以改善公共支出的分配效率。
- 减少不必要的行政管理支出，提高公共基础设施投资的效率，以更好地控制政府支出在这些领域的增长。

缩小公共支出的不平衡性

中国各级政府间财政关系的特点是分权程度相对较高，且

不平衡。这种体制使支出决策的分权程度大大高于税收收入，地方政府在制定税率方面没有自主权。结果中央政府和省级政府为了缩小其与下级政府之间的财政收入差距，不得不安排大量的转移支付。然而，这种转移支付并没有避免全国范围内的公共支出的严重不平衡。这种财政体制也使得地方政府支出责任和收入来源之间的缺口日益增大。这种状况既是地方政府制度外资金和非法债务产生的重要原因，也部分地导致了用于教育和其他关键领域的支出比例相对偏低。

中国财政体制的低效，进一步扩大了地方政府，尤其是基层政府的收支缺口。政府的行政管理层级过多，增加了地方政府财政负担。同时，这种体制下的小规模的基层政府阻碍了规模经济效应的发挥。

为了通过公共产品和服务的分权化供给提高潜在效率，政府间财政体制应该更多的考虑全国各地财政收入来源的差别：

- 改革中央政府和省级政府之间的转移支付体系，并在设计省级以下政府的转移支付体系时更加注重公平。增加中央政府对省级政府的转移支付，尤其是对省内差距较小的中部省份；同时，在省内差距较大的省份，特别是西部地区，改善财政资源的分配结构。
- 通过在教育等关键领域建立更加明晰的绩效考核标准来增强地方政府的问责性 (Accountability)。可以考虑给予地方政府更大的、制定某些税率的自主权。
- 通过精简行政机构以及各级政府共同提供公共产品和服务形成的规模经济效应，来提高财政体制的效率。

导 言

公共支出政策是政府实现其经济和社会发展目标的重要手段之一。通过对资源配置、收入分配和总需求施加影响,公共支出政策对于保持宏观经济的稳定和推动经济的发展起着重要的作用。

通过经济合作与发展组织(OECD)经济部主编的《经济调研》(Economic Surveys)的有关章节以及公共治理与领土发展理事会(the OECD Directorate on Public Governance and Territorial Development)主编的一系列《公共支出评论》(Public Expenditure Reviews),OECD 秘书处(the OECD Secretariat)对成员国的公共支出政策进行了广泛、深入的分析。这些研究将公共支出政策问题归纳为三类^①。

- **宏观经济影响:**公共支出规模是否与一国的宏观经济状况相适应;公共支出的增长是否具有可持续性和可控性;公共支出政策对宏观经济稳定可能构成的潜在风险,其程度及性质。
- **分配效率:**与一国的社会经济发展目标相比,公共支出是否实现了最优配置;与通过政府管制或依靠私人部门等其他选择相比,在特定领域的公共支出是否是实现政府目标的最有效方式;不同级别政府之间公共支出的合理配置也可以归入此项。
- **技术效率:**公共支出是否以有效的方式规划和执行。公共部门的管理问题,如预算程序、公共支出的监督和评估,均归入此类。

^① 关于 OECD 国家公共支出政策分析研究结论的综述,请参见 Atkinson and van den Noord, 2001。同时还可参考 Joumard *et al.*, 2004。

本书探讨的中国公共支出政策主要涉及前两类问题。这项研究是在许多省的基层政府调查中搜集的信息以及中央政府发布的官方统计资料基础上进行的。前两章从全国的角度研究中国公共支出的宏观经济影响和分配问题,第3章对不同层级政府之间公共支出关系的现状和问题进行了深入的研究。另外,4篇附录对各个地方政府之间的财政关系、主要的公共支出类别、财政缺口的估算以及公共支出的分类作了更详细的说明。

与财政政策一样,中国当前的公共支出政策总体而言也具有转型不完全的特征,即尚未完成从以前计划经济体制下以政府广泛干预为特征的公共支出政策向与市场经济相适应的、以更有限和更有针对性的干预为特点的公共支出政策的转型。能否实现这一转型,是中国的公共支出政策在更有效地支持经济发展和完成社会目标方面面临的最大挑战。

在接下来的分析中,我们得出五点结论以及这些领域的一些相关论断:

- 相对于 GDP 来说,尽管中国政府的显性支出的总规模并不大,但是中国政府掌控着或有力地影响了大量的、多种形式的制度外支出。而在其他国家,这些制度外支出一般都由私人或非政府机构承担,或者纳入了正式的政府预算。这种对制度外和预算外支出的过度依赖,导致了中国的公共支出缺乏透明度,从而进一步影响了公共支出的问责性和有效管理。从计划经济时期延续下来的财政支出编制和公布体系的持续运行更加剧了公共支出不透明。这个体系基于行政标准,以致经常难以决定在教育、科学等关键领域应该支出多少、应由哪些政府机构负责。
- 在过去的十年里,中国的公共支出增长迅速。尽管自2002年以来其增长速度有所减缓,但中国公共支出占GDP的比重已经显著高于20世纪90年代中期的水平。这种增长趋势引发了对未来中国公共支出的发展前景和

能否得到充分控制的疑问。本书的分析表明,中国财政支出的增长速度在未来几年会显著下降——主要由于金融体系的、与或有负债相关的支出下降,这给未来公共支出的前景带来不容忽视的风险。

- 公共支出在一些关键领域的横向分配情况,似乎与中国的发展需求以及在某些重要方面政府优先考虑的目标并不一致。按照国际标准和其他一些指标,中国政府如果要实现其发展目标,需要在一些关键的社会服务领域,如教育、公共医疗卫生、科学技术方面投入更多资金。

另外两个问题涉及公共支出在中央政府与地方政府之间的纵向分配,但是与上述三个问题有着重要的联系。

- 地方政府承担的支出责任与它们所能利用的财政资源之间存在着巨大的缺口。这种缺口是导致地方政府越来越诉诸制度外资金以及或有负债日益增长的重要因素。各个省份的财政收支缺口相差很大,在县和乡镇一级政府此种情况更为严重。这种差异很大程度上是由于支出责任和收入来源分权程度失调,以及地方政府和中央政府之间转移支付体系不完善造成的。并且,由于各省内部更低层级的政府缺乏确保财政收入的配置与支出需要相适应的客观标准,以及地方政府在支出分配上的无效率和激励扭曲的存在,这种差异被进一步扩大了。
- 财政分权体制还对地方政府产生了逆向激励并限制了它们对支出决策的问责能力。中央政府下达的、没有任何资金支持的行政命令增加了地方政府的财政负担。同时,地方政府缺乏决定税率的自主权,以及中国自上而下的官员考核与晋升体制的弊病,强烈地导致地方政府不会充分考虑公共支出的收益与为此承担的税收成本之间的社会替代关系,尽可能地将财政收入全部支出。

目 录

概要	(XI)
----------	--------

导言	(XIV)
----------	---------

第 1 章 实际政府支出规模超过公布水平:需要提高透

明度和加强控制	(1)
---------------	-------

中国政府支出的很大一部分没有列入正式预算	(3)
----------------------------	-------

20 世纪 90 年代中期以来政府支出快速增长	(7)
-------------------------------	-------

财政支出高度分权化	(11)
-----------------	--------

地方财政自主性受制于政策集中控制	(17)
------------------------	--------

有限的自主权导致地方政府非法债务的增加	(18)
---------------------------	--------

公共支出的执行效果和效率有待提高	(22)
------------------------	--------

注释	(27)
----------	--------

第 2 章 财政资金流向何方:必须重新定位于满足人类

发展需要	(31)
------------	--------

财政支出主要流向有形资本而不是人力资本和社会

发展项目	(32)
------------	--------

教育和医疗卫生支出分配不均	(34)
---------------------	--------

行政管理费占财政支出的比重很大	(43)
-----------------------	--------

社会保障和福利支出在较低的起点上快速增长	(45)
----------------------------	--------

有形资本性支出比例很高	(48)
-------------------	--------

注释	(54)
----------	--------

第3章 财政支出应投入到最需要的领域:改革政府间 财政关系	(57)
不同地区之间财政支出存在很大差异,尤其是在县级 层面	(58)
中国复杂的转移支付体系仅仅部分以需求为基础 ...	(63)
中国省内的分税制和转移支付安排差别很大	(69)
对财政收支缺口的估计表明地方政府财政存在巨大的 收支缺口	(75)
其他因素进一步恶化了财政收支缺口	(80)
必须进一步改革以改善各级政府的财政关系	(85)
注释	(87)
结论与建议	(91)
参考文献	(95)
附录 A 中国地方政府财政的案例研究	(100)
附录 B 统计数据表	(109)
附录 C 对财政收支缺口的估计	(120)
附录 D 中国财政支出的分类	(131)

图 1-1	公共支出占 GDP 的比例(2004).....	(5)
图 1-2	中央政府和地方政府收支比重(1990—2004).....	(13)
图 1-3	政府的收入与支出:地方政府所占份额(2003) ...	(15)
图 1-4	各级政府财政收支的划分(2002).....	(17)
图 1-5	中国地方政府债务类型.....	(20)
图 1-6	2002 年地方政府债务及全部政府债务占 GDP 的 比重.....	(21)
图 1-7	2002 年地方政府债务占全部政府债务以及自身 财政收入的比重.....	(22)
图 1-8	市场化的政府采购规模占各省财政支出的 比重(2003).....	(26)
图 2-1	文教、科学和卫生事业费占 GDP 及占总支出的 比重(2003).....	(35)
图 2-2	2001 年部分国家公共和私人教育支出占 GDP 的 比重.....	(36)
图 2-3	教育支出与人均收入(2001).....	(37)
图 2-4	2002 年部分国家公共医疗卫生支出和个人医疗 卫生支出占 GDP 的比重	(42)
图 2-5	医疗卫生支出与人均 GDP(2002)	(42)
图 2-6	2002 年行政管理支出占 GDP 和占财政总支出的 比重.....	(44)
图 2-7	社会保障基金收入和社会保障基金支出占 GDP 比重(1989—2005).....	(46)
图 2-8	政府资本性支出的主要构成(2003).....	(50)
图 2-9	政府资本性支出占 GDP 和占财政总支出比重 (2002).....	(51)
图 3-1	省级政府层面人均财政支出和人均 GDP 之间的 关系(2002).....	(60)

图 3-2	1995—2004 年各省(直辖市)人均累计资本性支出	(61)
图 3-3	人均财政收入和支出县际差异的省内因素	(62)
图 3-4	增值税在各级政府间划分情况(2002)	(70)
图 3-5	省级和地级财政对财政转移支付的依存度(2001)	(71)
图 3-6	2001 年县级和乡镇财政对财政转移支付的依存度	(72)
图 3-7	2001 年四级政府间转移支付再分配	(73)
图 3-8	2001 年县级增值税份额和转移支付依存度的关系	(74)
图 3-9	2003 年省级财政收支缺口	(77)
图 3-10	2003 年省级财政收支缺口:假定转移支付总额转给有缺口的省份	(78)
图 3-11	县级财政收支缺口(2002)	(80)
图 3-12	人口密度和每个地(市)的平均县数(按人口规模进行了调整)之间的关系(2003)	(82)
图 A-1	6 个省(直辖市)财政支出结构(2000)	(101)
图 A-2	部分省(直辖市)政府间财政收入和财政支出责任的划分(2002)	(102)
图 A-3	6 个省(直辖市)政府间部分财政支出责任的划分(2000)	(104)

表 1-1	中国财政支出(1990—2005)	(3)
表 1-2	主要财政支出项目的增长率	(8)
表 1-3	中国财政收入(1990—2005)	(9)
表 1-4	中央政府和地方政府支出职责的划分	(12)
表 1-5	财政收入来源划分	(14)
表 1-6	政府采购方式(2003)	(27)
表 2-1	主要支出大类占预算内支出的比重及中央政府和 地方政府分摊比例(2004)	(33)
表 2-2	部分年份政府教育总支出的变化趋势	(35)
表 2-3	2000 年部分国家教育质量的相关指标	(38)
表 2-4	1995—2004 年文体广播支出发展趋势	(39)
表 2-5	1995—2004 年科学研究支出发展趋势	(40)
表 2-6	1995—2004 年国家财政公共医疗卫生支出发展 趋势	(41)
表 2-7	行政管理支出的主要组成部分(1998—2004)	(44)
表 2-8	抚恤和社会福利支出发展趋势(2000—2004)	(45)
表 2-9	国家财政部分资本性支出的发展趋势 (2000—2004)	(49)
表 3-1	人均财政收支和人均收入的省际差异 (1995—2004)	(59)
表 3-2	从各支出科目看省际差异(用基尼系数和泰尔 系数衡量,2002)	(61)
表 3-3	县级差异的趋势和分解(用泰尔系数衡量, 2000—2002)	(63)
表 3-4	中央政府对省级转移支付的类型	(65)
表 3-5	财政转移支付缩小省级收入差异的效果(2002)	(66)
表 3-6	财政转移支付缩小县级收入差异的效果(2002)	(75)

表 A-1	转移支付净额占本级财政收入的比重 (2002)	(106)
表 B-1	国家财政用于教育的支出(1991—2004)	(110)
表 B-2	文体广播支出发展趋势(1991—2004)	(112)
表 B-3	科学研究支出发展趋势(1991—2004)	(113)
表 B-4	国家财政公共医疗卫生支出发展趋势(1991— 2004)	(114)
表 B-5	行政管理支出的主要组成部分	(115)
表 B-6	抚恤和社会福利支出发展趋势(1997—2004)	(116)
表 B-7	国家财政中部分资本性支出的发展趋势 (1997—2004)	(118)
表 C-1	估计的省级财政收支缺口(2003)	(126)
表 C-2	估计的县级财政收支缺口(2002)	(128)
表 D-1	政府一般预算支出科目	(131)
表 D-2	国家财政按功能性质的支出分类	(133)
表 D-3	基金支出类型	(134)