

西南财经大学“211工程”三期优势学科建设
项目“公共品理论与公共财政建设”资助

中国公共财政监测报告

2012

China Public Finance Monitor 2012

西南财经大学财政税务学院公共经济中心
[加] 沙安文 / 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

f872
20134
2012
西南财经大学“211工程”三期优势学科建设
项目“公共品理论与公共财政建设”资助

中国公共财政监测报告

2012

China Public Finance Monitor 2012

西南财经大学财政税务学院公共经济中心
[加] 沙安文 / 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共财政监测报告. 2012 / 沙安文主编. —北京: 经济科学出版社, 2012. 7

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2079 - 0

I. ①中… II. ①沙… III. ①公共财政 - 研究报告 - 中国 - 2012 IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 139621 号

责任编辑: 肖 勇

责任校对: 曹 力

版式设计: 代小卫

责任印制: 李 鹏

中国公共财政监测报告 2012

[加] 沙安文 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京欣舒印务有限公司印装

710 × 1000 16 开 25.75 印张 450000 字

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2079 - 0 定价: 58.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)



序

言

西南财经大学财政税务学院公共经济中心推出的《中国公共财政监测报告 2012》，是一部采用世界银行研究报告的基本范式和方法，重点监测中国财政运行状况，强调财政与民生关系的报告。

监测报告对 2012 年中国财政运行的各个环节进行了专题分析，共分为七个部分，包括中国公共财政的趋势和前景、财税收入分析、财政支出分析、地方政府融资、预算编制和结构、民生和中国的公共选择机制。报告的每个部分都通过多个章节加以阐述和分析，体现了对中国财政问题探索的完整性、前沿性与现实性。

报告的另一个特点在于注重对相关数据的收集、整理和解释。通过采集最新的中国财政数据，以表格和图表的形式直观地向读者呈现中国财政的现状和发展趋势。通过对数据的分析和对比，为政府部门的相关政策研究提供客观、有力的依据。

深度探讨公共财政与民生的关系是报告的第三个特点。高度重视民生是中国政府工作的重点，也是人民群众利益的直接体现。该财政监测报告以民生为研究主题，对教育、医疗、社保、住房等民生类基本公共服务进行了深入探讨。这既是该报告的特色，也有利于丰富公共财政理论研究，为建立具有中国特色和鲜明政策导向的财政理论框架体系提供了借鉴。

西南财经大学财政税务学院公共经济研究中心主任、世界银行学院首席经济学家沙安文教授担任《中国公共财政监测报告 2012》

的主编，财税学院共有 20 位老师参加了沙教授的研究团队。沙教授设计了报告研究框架，并组织成员写作、把关报告内容。为确保中国财政监测报告的准确性和前沿性，他不仅与国内外资深教授进行商讨，还与中国的财政部门进行了积极的交流。历经近一年的辛勤工作，沙教授及其团队最终完成该报告。鉴于该报告对中国公共财政运行的系统评估，以及其完善的结构体系、翔实的内容、有益的政策建议，将成为国内外关注和研究中国财政的各界人士了解中国财政运行和研究动态的重要参考。

财政部副部长

朱光耀

二〇一二年九月三日



前言

日月光华，生生不息；经世济民，孜孜以求。西南财经大学财政税务学院办学历史悠久，其前身财政系是西南财经大学办学历史最长的系科之一，始建于1952年，迄今为止，荟萃了一批知名财政专家如汪桂馨、陈豹隐、梅远谋、柯瑞琪、汤象龙、李锐、许廷星、左治生、谭本源、张国干、刘邦驰、郭复初、王国清、马骧、朱明熙、尹音频等。1991年成立财政税务学院，是全国最早成立的财政税务专门学院。

半个多世纪的风雨历程，西南财经大学财政税务学院坚持以学科发展为目标，始终致力于财税理论与实践领域的探索，积淀了悠远而厚重的学术底蕴。六十余载的沧桑岁月，我们耕耘不辍，砥砺出财税人的睿智思维与学术风采。今天，这里本土与海归人才聚集，新人群英荟萃，在教学和科研中不断碰撞出绚烂的思想火花，凝聚与孕育出财税人新的生命与梦想。

栉风沐雨中，在学校谋划的大金融学科群发展战略背景下，财政学科迎来了一大盛事：借助“211工程”建设平台支撑，由我院公共经济中心主任，世界银行学院首席经济学家沙安文教授担任主编的《中国公共财政监测报告2012》，由经济科学出版社出版。该报告采用世界银行研究报告的基本范式和方法，尝试对我国公共财政运行状况进行系统检测、诊断和评估，强调财政与民生关系。财税学院有20余位老师参加了沙教授领衔的报告写作，一大批年轻老师包含海归博士在报告写作过程中得到有益指导。我们希望，这份报告诚如沙安文教授所期待的那样，成为国内外关注和研究中国财政的各界人士认知中国财政运行和研究动态的重要参考。

我们希望，在报告的引领下，财税学院能够以开放的国际视野，立足全



国、倾力西部、服务地方，在“公共经济与金融发展”、“财税基础理论与实践”、“西部地区公共品和公共服务有效供给”、“公共财政监测”、“金融税收理论与制度”、“政府投融资理论与实践”等领域作出自己的特色，为实现中华民族的伟大复兴贡献自己的绵薄力量。

沈春丽博士对报告内容和格式进行了审校，乔宝云教授参与了报告的讨论，提出很多有益的建议，再次深表谢意！

时值秋天，光华园硕果累累，对《中国公共财政监测报告 2012》的出版谨致以最美好的祝愿！

西南财经大学财政税务学院院长 **刘蓉**

二〇一二年九月四日

PREFACE

China during the past three decades has shown an impressive record of sustained economic growth. Its record in lifting millions out of the poverty trap is unparalleled in the economic history of the World. Today China is poised to assume economic leadership of the world in the next decade. Its sound management of its public finances played an important role in its remarkable success story.

To sustain its record of impressive growth and improving economic and social outcomes for its citizens, China faces many challenges in further strengthening of its political and economic union through reform of its public finances. To undertake careful analysis of reform options and to build consensus for reform and to forestall any impending fiscal crisis, policy makers and citizens alike need access to timely information and analysis on the state of central, provincial and local finances and service delivery performance across the nation. The China Public Finance Monitor is intended to provide an annual snap shot of the fiscal health and service delivery performance of various orders of government in China and highlight emerging challenges and possible policy responses. Starting with 2012, each year it will provide an overview of the state of public finances of central, provincial and local governments and provide a critical analysis of policy challenges in a selected area of critical national importance. In its first year of inception, the focus has been on the emerging challenge of dealing with hidden debts of local governments.

Dean Liu Rong and the Public Finance Monitor 2012 team at the School of Public Finance, Southwestern University of Finance and Economics deserve our special thanks for burning the midnight oil for making the publication of this monitor a reality. The authors should be commended for piecing together disparate sources of information and bring out coherent themes to initiate a broader discussion and debate on fiscal issues of national and local importance. I consider a great privilege for me to be a mentor for this team.

The China Public Finance Monitor is a must read for policy makers, scholars,



students, citizens and others with interest in China's fiscal systems, its challenges and lessons from its experience.

Anwar Shah, Ph. D

Director, Center for Public Economics, SWUFE and Advisor World Bank and the Asian Development Bank

Sept. 4, 2012

作者名单



大纲：沙安文

第一章：文峰、郭佩霞

第二章：总负责人：廖常勇

第一节 张慧英、丁生川、宋源慈、欧涉远

第二节 尹音频、魏彧

第三节 陈建东

第四节 李建军

第五节 吕敏

第六节 张伦伦

第三章：总负责人：周克清

第一节和第二节 周克清、刘姁姁

第三节 高琪、邓静远、杨苑誉

第四节 周晓蓉、刘兆法、李娅

第五节 周雪飞

第六节 苏明萃

第七节 王文甫、王雷

第四章：周小林、高洪显、钟科耀、窦义海

第五章：张明

第六章：总负责人：陈建东

参与：高琪、王文甫、王君斌

第七章：刘蓉、刘楠楠

目 录



第一章 中国公共财政：趋势与前景 (1)

第一节 概述 (1)

第二节 中央政府的财政：趋势与前景 (5)

第三节 省级财政：趋势与前景 (27)

第四节 地方财政：趋势与前景 (49)

第二章 主要财政收入分析..... (63)

第一节 增值税 (67)

第二节 企业税 (98)

第三节 个人所得税 (121)

第四节 消费税 (135)

第五节 财产税 (148)

第六节 营业税 (152)

第三章 基本公共服务支出分析 (165)

第一节 概述 (165)

第二节 教育 (171)

第三节 医疗 (194)

第四节 社会保障 (208)



第五节	中国的保障性住房建设	(225)
第六节	基础设施的支出	(239)
第七节	农村服务	(255)

第四章 地方政府融资

(267)

第一节	概述	(267)
第二节	地方政府自有收入来源	(273)
第三节	中央与地方，省与地方政府之间的转移支付	(280)

第五章 公共财政管理：预算结构和预算编制

(303)

第一节	公共预算规模及结构	(304)
第二节	“三公支出”与政府支出预算编制	(313)
第三节	政府性基金预算民生特征突出	(316)
第四节	中央国有资本经营预算	(317)

第六章 民生：中国使用基本服务的途径

(319)

第一节	对公共财政与改善民生的认识	(319)
第二节	改善民生——三大基本公共服务的财政供给	(329)
第三节	当前中国民生领域面临的若干挑战	(364)

第七章 中国的公共选择机制

(385)

第一节	中国的公共选择机制实证分析	(385)
第二节	提高中国公共选择机制有效性的对策建议	(397)

第一章

中国公共财政：趋势与前景

第一节 概 述

一、中国财政演进的逻辑

制度是规范约束社会人行为的一系列规则。从层次性来看，包括基础制度、核心制度以及围绕核心制度的配套性制度。从正式性程度看，包括以宪法、法律、政策、规定等形式存在的正式制度和以意识、观念、行为方式等形式存在的非正式制度。人们从事的社会性生产和生活领域都需要规范，从而都存在相应的制度。与此相对应，作为社会活动基础的财政活动也有一系列的规则存在规范约束人们行为，引导经济活动的方向。

财政制度也包括正式制度和非正式制度。正式的财政制度主要包括财政收入制度、财政支出制度、预算管理制度等。其中，财政收入制度又包括规范财政收入制度的指导思想、目标、原则，以及具体的税收制度、行政事业性收费制度、国债制度、国有经济收益制度等，财政收入制度决定着财政收入的规模、结构、服务的目标等。财政支出制度包括财政支出的指导思想、目标、原则，购买性支出中的消费性支出与生产性支出的具体内容、比例，转移性支出的目标、内容以及具体规定。预算管理制度包括财政收入和支出制度通过哪些具体规则反映社会公众的意愿，即如何汇总选民对公共品需求偏好的信息，如

何做出满足选民偏好的公共品供给规模与结构的决策，如何处理不同级次政府履行好其职责的规则等问题。

财政制度的演变趋势是怎样的？不同的学者分别从不同的角度进行了探讨。一个广为接受的观点是，财政制度会随着社会发展具有越来越明显的公共性，越来越好地服务于社会成员或选民的利益，实现社会福利最大化。究竟财政的公共性体现在哪些方面呢？有专家认为，财政从产生起就是具有公共性，就是公共财政，只是在发展的不同阶段体现出的公共性程度有所区别而已。公共性总体上表现在三个方面：其一是财政目的的公共性，即财政在很大程度上是为了满足社会成员的公共需要，当然，这并不排除阶级社会中的统治阶级利用财政制度追求其阶级利益。其二是财政活动范围的公共性，如果财政主要致力于市场不能有效提供的公共品，则其活动范围的公共性比较明显，反之则不明显。其三是财政活动机制的公共性，财政活动的目的既然是满足社会成员的公共需要，那么其在提供多少公共品，提供哪些公共品，如何为公共品生产筹集资金等问题上应该有充分反映民意的机制和渠道。

随着社会向前发展，财政的公共性会越来越强。其一，社会越向前发展，人们相互交往的面会越来越宽，交往频率会越来越高，需要共同消费的物品和服务越来越多，要求政府提供的公共品也越来越多。其二，随着社会的发展，人们共同利益越来越多，从而会越来越要求政府满足社会成员的共同需要，提高政府活动目的的公共性。其三，随着社会发展，人们的共同参与意识越来越强，参与能力越来越强，从而更加能够通过社会活动、政治活动追求社会成员的公共利益。

二、中国财政公共化监测指标

根据前文的分析，反映财政公共性程度的指标主要表现在财政支出规模、结构能在多大程度上满足社会成员的公共需要，社会成员以多大的代价消费政府提供的公共品和公共服务，每一级次和区域的政府是否有足够的财力保证其向选民提供足够的公共品和公共服务。这些指标集中体现在财政收入指标、财政支出指标和预算管理体制等指标上。

（一）财政收入的规模与结构

财政收入规模一方面反映了政府筹集的可以用于向社会提供公共品和公共服务的资源的多寡，财政收入越多，说明政府为社会提供公共品和公共服务的能力越强，可以有效地促进经济发展和社会进步，包括缩小不同群体间的收入差距，提高选民的福利水平等。另一方面，财政收入多可能反映出社会的财政负担更重，当然，不同的财政收入结构下，相同的财政收入规模反映的不同群体的财政负担有所不同。在以流转税为主体税种的税收制度下，全社会的人都承担了大致均等的绝对数额的财政负担，如果考虑不同人群承担的税收负担占个人收入的比重，则意味着收入水平低的人承担了更重的财政负担，即流转税为主体税种的税收制度具有累退的效应。在所得税为主体税种的税收制度中，高收入群体承担了较多的财政负担，但其承担的财政负担与其收入水平整体上相适应，从税收公平的角度上来说有利于税收负担的公平分担。

（二）财政支出的规模与结构

财政支出是为政府承担公共品和公共服务提供资金，如果财政支出主要用于向社会提供公共品和公共服务，在公共品生产效率既定的情况下，财政支出规模决定了政府提供公共品和公共服务的规模和质量。财政支出规模越大，意味着政府提供的公共品越多，质量越好。如果所有社会成员的公共品效用函数相同，这就意味着社会总福利越多，福利水平越高。

在财政支出规模既定的情况下，财政支出结构同样影响社会公平和效率。征税前的社会收入分配可能会因为不同人的资源禀赋不同存在较大差异，导致人们税前收入差距悬殊，如果税收的主体是流转税，征税对收入分配的调节作用很弱，反之，如果税收的主体是所得税，则征税有利于缩小收入差距，促进社会公平。

（三）预算过程

预算制度和预算机制能够保障财政收入和支出体现选民意愿，实现资源优化配置、公平化收入分配和促进经济平稳增长。有效的预算制度能够使财政收入规模与结构、财政支出规模与结构充分体现选民的意愿，使财政的公共性得到有效地体现。

三、公共财政演变的趋势与前景

(一) 财政收入规模和结构变化趋势

从公共财政演变的趋势来看,随着经济发展和社会进步,财政收入的绝对规模会越来越大,财政收入占 GDP 的比重也会逐步提高。原因来源于两个方面:其一,随着社会的发展,人与人之间的社会交往会越来越多,共同的生产和生活活动越来越多,公共需要越来越多,公共需要在社会总需要中的比重越来越高。公共需要是由公共品和公共服务来满足的,尽管随着市场机制的完善和技术进步,公共品的供给主体会越来越多,但由于其消费的非排他性和非竞争性,公共品的供给仍以政府为主,这就要求越来越多的公共收入保障资金供给,因此财政收入规模越来越大,财政收入占 GDP 的比重越来越高。其二,随着社会发展,由于技术进步等因素的推动,经济总量越来越大,可供财政分配的规模越来越大,从而财政收入增加的可能性越来越大。

从财政收入的结构来看,随着社会发展,税收在财政收入中的比重会越来越高。原因在于,税收融资较收费融资在筹资效率上具有明显的优势,不仅能够更加有效率地获得等量的财政收入,还可以达到重新配置资源、促进收入分配公平和经济平稳增长的作用。尤其是,市场机制在资源配置中发挥基础属性作用的条件下,收入分配会因为人们拥有要素禀赋的差异而变得悬殊,在要素禀赋与收入分配之间的因果循环累积机制的作用下,收入差距可能会越来越大。这时候,所得税和财产税等税收调节机制显得必不可少。因此,税收结构和财政收入结构变化的一个重要趋势是所得税和财产税在税收、财政收入中的比重会越来越高。

(二) 财政支出规模和结构变化趋势

如前所述,随着社会发展,财政的公共性会越来越强,人们对公共品和公共服务的消费越来越多,这就要求为公共消费提供资金支持的财政收入规模越来越大。随着社会发展和进步,人们对教育、文化、娱乐、保健等公共服务需求增长较快,其在公共消费中的比重也呈提高的趋势,从而要求满足高层次公共需要的财政支出在总财政支出中的比重相应提高。同样基于市场作用会导致收入差距的扩大,为促进社会分配的公平,财政还可以提高社会保障类的转移

性支出的比重。

（三）预算过程演变趋势

社会发展的财政公共性的增强必然要求预算过程和机制的公共性也相应增强，原因有两个方面：其一，人们的民主意识和民主能力在社会发展中会不断积累，不可逆地向前累加。其二，民众的民主诉求也会通过正式的选举和舆论等途径影响政府行为方式，促使政治活动更加民主。

预算过程和机制的民主化要通过如下几方面表现出来：其一，财政支出规模与结构、财政收入规模与结构的决策通过更加民主的方式产生出来。其二，财政收入和支出的规模与结构的决策过程将会越来越多地受到利益集团的影响。

第二节 中央政府的财政：趋势与前景

5

中央政府的财政收支变化是反映一国财政政策的重要方面，其收支规模与结构的调整在深层意义上反映了政府对经济效率与社会公平目标的权衡。对财政权限较为集中的中国而言，了解中央政府的财政演变具有特殊意义。

一、财政收入

财政收入规模在量上决定着政策的作用空间。评估财政政策对经济效率与社会公平的效应，一个基础工作是了解中国中央政府财政收入规模，但是，这并非易事。一个突出困难是，中国政府的财政行为较为复杂，财政统计口径及公布数据均与国际标准有所差异，可获得的较为详细的财政统计资料主要限于一般预算收支。因此，考虑统计资料的可获得性，本报告将中央政府财政收支界定为一般预算收支。

（一）中央政府财政收入规模

就一般预算收支，根据公开统计资料，1994年分税制改革以来，中国中央政府的财政收入绝对规模不断增强，从1994年的2 906.50亿元增长至2010