

和谐发展与公共经济管理改革

张占斌 著

中国式崛起

下

国家行政学院出版社

和谐发展
与公共
经济
管理
改革

中国式崛起

下

常州大学图书馆
藏书章

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国式崛起：和谐发展与公共经济管理改革/张占斌著. —北京：国家行政学院出版社，2007.10 (2011 重印)

ISBN 978—7—80140—569—2

I. 中… II. 张… III. 经济发展—研究—中国 IV. F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 154749 号

- 书 名 中国式崛起 (下)
——和谐发展与公共经济管理改革
- 作 者 张占斌
- 责任编辑 任 燕
- 出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
- 电 话 (010) 68920640 68929037
- 编 辑 部 (010) 68929095
- 经 销 新华书店
- 印 刷 北京昌平新兴胶印厂
- 版 次 2011 年 4 月北京第 2 版
- 印 次 2011 年 4 月北京第 1 次印刷
- 开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16 开
- 印 张 24
- 字 数 336 千字
- 书 号 ISBN 978—7—80140—569—2
- 定 价 58.00 元

目 录

第五章 公共财政投入与社会事业重点领域建设	(1)
一、我国财政对公共教育事业投入的发展变化	(1)
二、我国财政对公共教育事业投入的问题分析	(6)
三、对我国财政对教育事业投入的政策建议	(13)
四、我国财政对公共卫生事业投入的发展变化	(17)
五、我国财政对公共卫生事业投入存在的问题	(24)
六、域外参考：美国政府介入医疗的基本做法	(29)
七、对我国财政对公共卫生事业投入的政策建议	(31)
八、社会保障制度建设：国际比较与中国现状	(33)
九、我国社会保障制度建设存在的主要问题	(45)
十、对完善我国社会保障制度建设的政策建议	(48)
第六章 政府行政体制改革与公共治理框架	(53)
一、政府行政管理体制改革历程的回顾	(53)
二、政府行政体制改革评析和国际经验借鉴	(59)
三、政府行政体制微观机制运行方面的弊端	(64)
四、政府行政管理体制改革的思路 and 原则	(66)
五、政府职能和机构设置要有新的实现形式	(70)
六、解决机制运转不畅与改革的重点领域	(72)
七、逐步减少行政层级与形成三级政府架构	(75)
八、推动和深化乡镇党政事业机构综合改革	(77)

九、逐步划小省级行政区域与行政区划调整	(79)
第七章 发展壮大县域经济与省直管县改革	(84)
一、发展壮大县域经济成为新阶段的重要特征	(84)
二、通过政府管理体制创新促进县域经济发展	(88)
三、理论界对市管县还是省直管县的讨论看法	(96)
四、“强县扩权”和“省直管县”改革的动因	(101)
五、实行省直管县体制的理由和优势分析	(104)
六、强县扩权和省直管县改革中遇到的现实问题	(106)
七、实现行政体制省直管县的路径和配套改革设想	(111)
案例：浙江省“强县扩权”与县域经济发展	(113)
案例：重庆直辖市设置和“县区分治”情况	(118)
案例：西部地区撤县设市和省直管县改革	(124)
第八章 科学发展观与重建绩效考核指标体系	(133)
一、GDP 核算的形成与中国的 GDP 核算	(133)
二、GDP 经典局限与经济增长带来的疑问	(139)
三、地方政府政绩考核指标偏重 GDP 的局限	(142)
四、“地方政府公司化倾向”的具体表现形式	(147)
五、“地方政府公司化倾向”的制度成因与治理	(151)
六、提出绿色 GDP 核算与实践面临的问题	(154)
七、地方政府社会建设考核指标体系设计	(159)
案例：科学发展观背景下的“环保风暴”	(169)
案例：科学发展观的“冶炼炉”：毕节试验区	(176)
后 记	(185)

第五章 公共财政投入与社会事业重点领域建设

近些年我国社会发展中一个突出的特色就是，党和政府格外注重以人为本，关注民生，并采取了切实的政策来改变过去社会事业发展缓慢的问题，获得了国人的好评。发展社会事业，需要多方面的工作和努力，但公共财政的投入是个非常关键的环节，如果公共财政支持没有力度，社会事业的发展就难有起色。我们需要总结过去的经验，提高认识，强化投入。

一、我国财政对公共教育事业投入的发展变化

1950~1953年，实行中央统一财政三级管理体制。1950年3月，《政务院关于统一管理1950年度财政收支的决定》中指出，要统一国家财政收支，实行三级管理体制。决定规定：中央直接管理的大中小学经费列入中央人民政府预算，由财政部掌管；各大行政区、省（市）管理的县立中学以上教育事业费，分别列入大行政区及省（市）预算内。专科以上的国立学校，由中央人民政府委托大行政区开支者，暂列入大行政区预算内。乡村小学、县简师、教育馆的经费，可由县人民政府随国家公粮征收地方附加公粮解决，但地方附加公粮不得超过国家公粮的15%。各城市的小学教育经费，可征收城市附加教育事业费解决。

从1954年开始到1979年底，国家财政预算“统一领导、分级管理”，实行“条条”结合、以“块块”为主的管理体制。1954年教育部、财政部《关于解决经费问题程序的通知》指出：“为贯彻‘统一领导，分

级管理’原则，今后各省（市）教育厅（局），如有发生经费不足，须先报请省政府统一考虑解决，如省府解决有困难时，则由省府转报中央人民政府政务院考虑，不得条条上达。”国务院于1959年11月24日批转了教育部、财政部《关于进一步加强教育经费管理的意见》，要求各级政府的财政部门和教育行政部门应该根据“条条”、“块块”相结合，以“块块”为主的精神，密切联系，加强协作，共同管好教育经费。各级政府财政部门在编制教育经费概算和核定下级教育经费预算时，应与同级教育行政部门协商拟定，提请同级人民委员会审定。此后1966年开始的“文化大革命”期间，教育事业费的管理使用处于较为混乱的状态。周恩来总理十分关心教育经费问题，并决定从1972年起，中央在安排下达国家财政预算时，把教育事业费支出单列一款，戴帽下达，专款专用。

从1980年起，国务院实行“划分收支，分级包干”的财政管理体制。为适应财政体制的改革，教育经费管理体制也相应进行了改革。80年代中期，教育管理体制也有较大调整，实行基础教育地方管理、高等教育中央和地方两级管理。分税制改革后，教育经费的管理体制，特别是财政拨款体制没有改变，教育改革的深化，在高等教育、职业教育、成人教育领域，各地先后创造出解决教育经费的六条主要来源渠道，即“财”、“税”、“费”、“产”、“社”、“基”，也就是以财政拨款为主、辅之以征收用于教育的税（费）、对非义务教育阶段学生收取学费和对义务教育阶段学生收取杂费、发展校办产业、支持集资办学和捐资助学、建立教育基金的多渠道筹措教育经费的新思路。

1995年颁布实施了《教育法》，对保证教育经费六条来源渠道的支出、增长和管理，做出了明确的规定，以法律的形式将保障教育投入的政策固定下来，教育经费筹措体制和管理初步迈上了规范化、法制化的轨道。1999年1月，国务院批转教育部的《面向21世纪教育振兴行动计划》中提出，依法保证教育经费的“三个增长”，切实增加教育的有效投入，并提出逐步提高中央本级和省级财政支出中教育经费支出所占的比例，中央率先垂范，从1998年起连续三年，中央本级财政按同口径每年提高1个百分点。在第三次全教会上，中央再次决定加大对教育的投入，提高中央本级财政支出中教育经费所占比重，在三年内每年提高1个百

分点的基础上,再延长两年,即从1998年起到2002年连续五年中央本级财政教育经费支出按同口径每年提高1个百分点。党中央、国务院的决策为教育改革和发展提供了有力的保障条件,为实施科教兴国战略创造了良好的政策环境。表5-1及图5-1列出了建国以来我国财政用于教育支出的有关情况。

表5-1 建国以来我国财政用于教育支出的有关指标及比例表

年份	教育支出 (亿元)	增长率 (%)	教育支出所占比例(%)		
			占国内生产 总值比例	占财政支出比例 (含债务)	占财政支出比例 (不含债务)
1952	11.03	—	1.62	6.27	6.41
1953	19.25	75	2.34	8.75	8.78
1954	19.97	4	2.32	8.11	8.18
1955	19	—5	2.09	7.06	7.23
1956	26.53	40	2.58	8.68	8.89
1957	27.98	5	2.62	9.2	9.45
1958	25.57	—9	1.96	6.25	6.39
1959	33.36	30	2.32	6.03	6.14
1960	46.34	39	3.18	7.08	7.2
1961	32.96	—29	2.7	8.98	9.26
1962	27.55	—16	2.4	9.03	9.34
1963	29.62	8	2.4	8.72	8.92
1964	34.78	17	2.39	8.72	8.83
1965	35.81	3	2.09	7.68	7.79
1966	40.53	13	2.17	7.48	7.54
1967	36.92	9	2.08	8.36	8.39
1968	27.5	—26	1.6	7.64	7.68
1969	27.04	—9	1.4	5.14	5.14
1970	27.56	9	1.22	4.24	4.24
1971	33.69	22	1.39	4.6	4.6

年份	教育支出 (亿元)	增长率 (%)	教育支出所占比例 (%)		
			占国内生产 总值比例	占财政支出比例 (含债务)	占财政支出比例 (不含债务)
1972	39.38	17	1.56	5.14	5.14
1973	43.45	10	1.6	5.37	5.37
1974	51.02	17	1.83	6.45	6.46
1975	53.18	4	1.77	6.48	6.48
1976	57.2	8	1.94	7.1	7.1
1977	59.66	4	1.86	7.07	7.07
1978	75.05	26	2.07	6.76	6.69
1979	93.16	24	2.31	7.31	7.27
1980	114.15	23	2.53	9.41	9.29
1981	122.79	8	2.53	12.01	10.79
1982	137.61	12	2.6	11.93	11.19
1983	155.24	13	2.62	12.01	11.01
1984	180.88	17	2.52	11.7	10.63
1985	226.83	25	2.53	12.3	11.32
1986	274.72	21	2.69	11.79	12.46
1987	293.93	7	2.46	12	12.99
1988	356.66	21	2.39	13.18	14.32
1989	412.39	16	2.44	13.56	14.6
1990	462.45	12	2.49	13.4	15
1991	532.39	15	2.46	13.96	15.72
1992	621.71	17	2.33	14.16	16.61
1993	754.9	21	2.18	14.28	16.26
1994	1018.78	35	2.19	16.17	17.59
1995	1196.65	17	2.05	15.54	17.54
1996	1415.71	18	2.09	15.24	17.84
1997	1545.82	9	2.08	13.86	16.74

年份	教育支出 (亿元)	增长率 (%)	教育支出所占比例 (%)		
			占国内生产 总值比例	占财政支出比例 (含债务)	占财政支出比例 (不含债务)
1998	1726.30	12	2.17	13.13	15.99
1999	1927.32	12	2.35	12.71	14.61
2000	2179.52	13	2.44	12.4	13.72
2001	2636.84	21	2.71	12.56	13.95
2002	3105.99	18	2.95	12.63	14.08
2003	3351.32	8	2.87	12.03	13.6
2004	3851.10	15	2.81	11.58	13.52

资料来源：财政部网站，2006年12月30日。

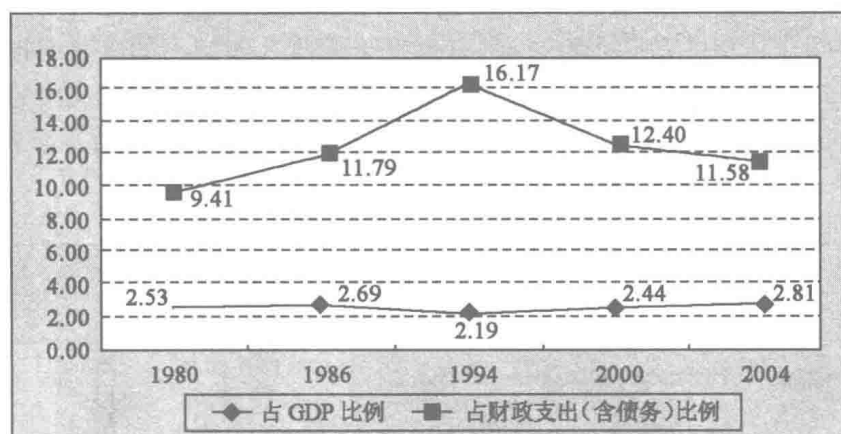


图 5-1 教育支出占 GDP 比例与财政支出比例趋势图

由上面图表可以看出，建国以来，国家财政用于教育的支出总量不断加大，到2004年达到3851亿元，为1980年的34倍，为颁布《教育法》的1995年3.2倍。同时，我们也可以发现，财政教育支出占国内生产总值（GDP）的比例50多年来也在稳步提高，2003年已达到2.81%，但遗憾的是，由于种种原因，离达到国家财政性教育经费支出占国内生产总值的比例4%的目标还有较大差距。另一方面，财政教育支出占财政支出（含债务）的比例从建国以来不断增长的同时，与1994年达到最高的16.17%，此后逐年下降，2004年该比例仅为11.58%。可见，尽管国

家财政教育支出绝对量在不断增长,但相对量近年来(自1995年)却逐年下降,值得深思。

二、我国财政对公共教育事业投入的问题分析

其一,从国际比较来看,我国财政公共教育支出投入存在着总量低以及比例相对较低的问题。从国际来看,世界各国政府财政普遍都支持教育事业的发展,并且政府用于教育的支出总体上呈现增长的趋势。如果按照GNP的比重来看,我国的教育支出占GNP的比重,与各国比较处于较低水平。改革开放以来,教育支出占GNP的比重呈下降趋势,1995年,教育支出占GNP比重显著低于各收入阶段国家的平均水平。到1997年,我国教育支出仅占GNP的2.1%,远远低于高收入国家(如美国)的5.4%和世界平均的4.8%,也低于低收入国家(如巴基斯坦)的2.8%。表5-2、表5-3、图5-2及表5-4列出了世界各国政府对教育支持的情况。

表5-2 1995年世界各国公共教育支出占GNP比重(%)

国家	世界平均	低收入国家	中低收入国家	中等收入国家	高收入国家
比重	5.2	3.6	4.6	5.2	5.5

资料来源:《1998World Development Indicators》

表5-3 政府教育支出占GNP的比重国际比较(%)

比 重 年 份 国 家	1985	1990	1995	1997
世界平均	4.8	4.8	5.2	4.8
美国	4.9	5.5	5.4	5.4
德国	4.5	4	4.8	4.8
法国	5.8	5.4	6.1	6
泰国	3.8	3.6	4.1	4.8
巴西	3.8	4.5	5.1	5.1

比 重 年 份 国 家	1985	1990	1995	1997
巴基斯坦	2.9	2.7	2.8	2.8
印度	3.5	3.9	3.3	3.2
中国	2.5	2.5	2.5	2.1

资料来源：1. 《中国统计年鉴（2001）》，中国统计出版社，2002 年。

2. 《2000 世界发展报告》，中国财政经济出版社，2001 年。

从国际比较上看，世界各国平均教育支出占人均 GNP 的比重多在 15% 左右，发达国家和中东、北非地区超过 20%。而我国 1995 年生均预算内教育经费占人均 GNP 的比重仅为 11.3%，远低于发展中国家 1992 年的平均水平。不仅低于发达国家水平，也大大低于国际平均水平，甚至低于部分发展中国家。我国人均 GNP 在世界各国中已处于中低水平，这样的基数中，教育支出的比例又与世界水平有较大差距，表明我国生均教育经费投入严重不足。

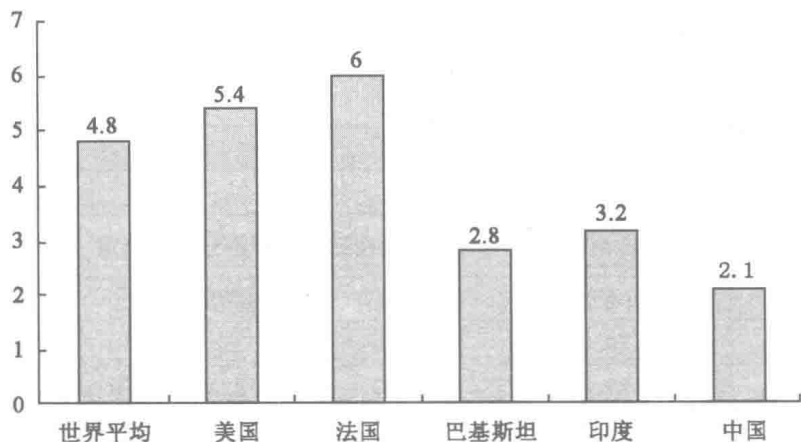


图 5-2 1997 年各国教育支出占 GNP 比重比较 (%)

表 5-4 世界各国及地区平均教育经费占人均 GNP 的比重 (%)

地区	东亚	拉美及加勒 比海地区	中东和 北非	南亚	次撒哈 拉地区	最不发 国家	发展中 国家	发达 国家
1985	14.3	12.2	23.6	18.3	23.5	18.3	16.4	20.7
1992	14.4	14.2	18.8	19.6	27.9	18.1	18	21.4

资料来源：《1997 World Development Indicators》

其二，从国际比较来看，我国财政对公共教育事业的投入存在着结构不合理的问题，具体表现为：基础教育与高等教育投入的不均衡性、城乡教育投入的不均衡性、地区间教育投入的不均衡性。表 5-5、表 5-6 及表 5-7 列出了世界各国、地区三级教育政府支持情况。

1. 基础教育与高等教育投入的不均衡性

表 5-5 财政教育支出三级教育分配结构的国际比较 (%)

国家	初等	中等	高等
中国	33	42.3	15.4
美国	38.1	37.5	24.4
日本	32.3	32.1	19
印度	41.8	29.1	17
法国	23.7	45.9	19.8
巴西	30.8	34.1	20.6

表 5-6 我国财政预算内教育拨款在三级教育中分配的比重 (%)

年份	初等教育	中等教育	高等教育	其他
1990	30.06	32.15	22.26	13.95
1991	29.83	31.87	22.431	4.21
1992	30.67	32.32	21.861	3.40
1993	31.92	39.22	21.28	5.88
1994	32.56	37.12	20.65	7.79
1995	32.25	37.12	20.34	8.25
1996	32.36	37.62	20.04	8.18
1997	32.41	37.15	20.32	8.28

资料来源：《中国教育经费统计摘要》1990，1997，《教育发展研究》1999 年第 5 期。

表 5-7 三级教育学生人均支出比例的国际比较

年 份	1995 年
中国	1 : 26 : 20.6
低收入国家	1 : 2.7 : 12.8
中等收入国家	1 : 1.2 : 2.9
高收入国家	1 : 1.5 : 2.2
世界平均	1 : 2.7 : 3.0

注：(1) 以初级教育为 1。(2) 中国各级教育均不含成人教育。(3) 中国为 1997 年数据。
(4) 国内数据根据《中国统计年鉴》计算而得，国外数据来自 1998 World Development Indicators

在基础义务教育方面，政府财政投入比重过低，影响了基础义务教育的健康发展。从国际上看，世界各国都把基础教育作为政府财政投资的重点，由政府承担其主要投资义务，政府财政的公共投资占基础教育投资的比重达到 80%~90%。相比之下，我国财政投资占基础教育投资比例显然太低。从生均教育经费来看，三级教育投资分配比例失调，高等教育投入相对偏高，中、小学投入严重不足。义务教育与高等教育之间的不均衡从三级教育经费的投入比看出：2002 年我国高、中、小三级在校学生年生均经费支出比例为 11.84 : 1.46 : 1，说明我国财政教育经费主要投向了高等教育。图 5-3 列出了我国政府对高等教育与基础教育

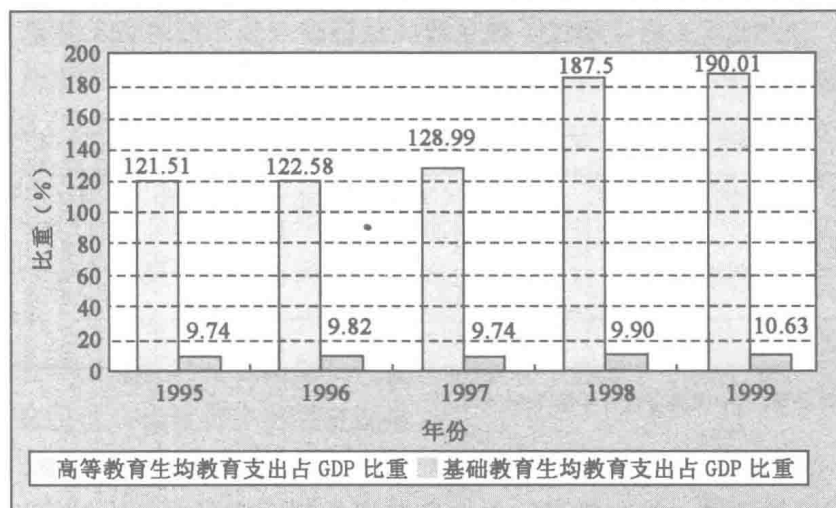


图 5-3 高等教育与基础教育生均教育支出占 GDP 比重比较图

投入情况。

从上图可以看出,我国近年平均每个学生占有的教育经费在高等教育和基础教育之间存在着很大的差异。高等教育 1995 年这一比例为 121.51%, 1996 年为 122.58%, 1997 年为 128.99%, 1998 年为 187.50%, 1999 年为 190.01%; 小学 1995 年至 1999 年分别为 9.74%, 9.82%, 9.74%, 9.90%, 10.63%。高等教育一直都是小学的十几倍,尤其在 1999 年达到了将近 19 倍。

2. 城乡教育投入的不均衡性

我国基础教育目前仍是以户籍制度为基础的属地管理原则,即户口在哪就在哪接受义务教育,政府对教育经费的投入也是以此为依据来统计的。我国长期的城乡二元经济和分级办学、分级管理的城乡二元教育体制,造成了城乡之间教育的严重不均衡。张玉林在《2004 中国教育不平等蓝皮书》中写到“1999 年,全国 2036 个县和县级市中有 1021 个县的小学生人均‘公用经费’不足 10 元,与北京的 757.6 元和上海市的 747.4 元形成鲜明对照,几乎到了‘什么都不能干’的地步”。基础教育城乡之间的不均衡终将导致高等教育城乡之间的机会不公平,1998 年进行的一项对全国 37 所不同层次高校的调查显示,城乡之间获得高等教育的机会整体差距为 5.8 倍,在全国重点院校中则达到 8.8 倍,即便在地方高校中也有 3.4 倍,超过了城乡居民经济收入 2.8 倍的名义差距。表 5—8 列出了 1995 年我国东中西部地区基础教育发展情况。

表 5—8 1995 年东中西部地区有关教育状况指标比较 (%)

地区	普通中小学危房率	学龄儿童入学率	普通中小学辍学率	小学生升学率
东部	1.1	99.4	5.8	93.1
中部	1.3	99.1	7.1	87.9
西部	3.2	96.0	15.1	83.2

资料来源:《中国教育统计年鉴 1995 年》。

3. 地区间教育投入的不均衡性

我国教育投入的主要责任由地方政府承担,中央与地方政府对教育的财政投资分担比例平均为 37:63。而从国际上看,中央和地方对教育

的财政投资分担比例一般为 60:40。我国特别是在社会受益最明显的小学义务教育投入方面,80%以上的财政投入是由地方财政,中央对小学义务教育投入的比例不足 20%。而全国各地区之间经济发展水平及其财政收入存在重大差距,东部、中部、西部教育投入差距日益增大,1992 年中西部地区之和为东部的 2/3,到了 1995 年,东部地区教育支出是西部的 5.4 倍,经济发达的东部地区,教育投入有较强的财政支持和其他资金来源,而中西部,尤其是贫困的西部,教育经费对财政的依赖性很大,而这些地区偏偏财政收入增长缓慢,甚至早已处于入不敷出的困境。这种教育投入的地区分级负担和地区经济发展的差异,使得教育投入地区之间的不均衡随着经济的各自发展在进一步加剧,这样又进一步加大地区间教育投入的差距,加大东西部经济水平、社会发展水平差距,严重影响我国整体教育水平的提高。(见表 5-8)

其三,从国际比较来看,我国财政对公共教育事业投入存在着体制不合理的问题。表现为:高等教育经费的主渠道薄弱、财政性教育经费事权、财权不统一、相关制度、法律规定不健全。

1. 高等教育经费的主渠道薄弱。高等教育多渠道筹措经费办学应当是发展方向,但政府担负的投入不应当减少。近年来出现的大学负债危机虽然原因很多,但政府投入不够也是重要的方面。如此,目前我国高等教育个人的家庭投资比例过高,群众意见很大。从国际上看,高等教育资金来源于政府与民间的分担比例平均为 39:61,虽然其民间投资的分担比例较高,但在民间资金来源中,由于社会捐赠和高等学校的产品销售所占比例较高,因而来自个人的家庭投资负担并不重。如美国高等教育中的个人支出占家庭年收入的比重为 24%。相比来看,我国目前高等教育资金来源于政府与民间的分担比例为 51:49,目前我国高等教育中的个人支出占家庭年收入的比重已经达到了 66%。另外,中国对专门针对教育而征收的税费比例又过低,近年来一直低于 1%,没有很好的发掘教育税这一条教育经费来源渠道。

2. 财政性教育经费事权、财权不统一。中国财政性教育经费的预算管理,长期处于事权和财权分离的状态,教育经费的预算未能单独立项。造成一系列问题:一是教育经费预算数量相对弹性较大,缺乏透明度。

二是教育发展和政府对教育的拨款脱节。三是教育部门无权行使有效的宏观管理权与调控权，造成教育资源浪费。

3. 相关制度、法律规定不健全。具体表现在：

(1) 未体现不同类别教育在投入制度方面的区别。我国目前实行的教育分为义务教育和非义务教育两大类。这两类教育在性质上有明显的差异，前者的社会属性更加明显，后者则更多地使受教育者个人受益。国家、社会、家庭和受教育者对这两类教育所应承担的投入责任也不应一概而论。但现行教育投入制度并未明确对二者进行区分，并未针对不同类别分别采取不同的投入机制，而是较为笼统地规定由国家承担教育投入的主要责任。这就使得本不宽裕的国家教育经费分配到义务教育领域中更加捉襟见肘，一些贫困地区甚至因缺乏教育经费而无法顺利完成义务教育。

(2) 缺乏有效的教育经费投入及使用的监督机制。《教育法》第十六条规定：“国务院和县级以上地方各级人民政府应当向本级人民代表大会或者其常务委员会报告教育工作和教育经费预算决算情况，接受监督。”这样的规定既无具体实施制度，又无事后的责任追究条款。各级政府履行财政性教育经费投入职责时欠缺必要的监督，即使有关政府没有履行或未充分履行，也没有承担相应法律责任的明确规定，这就可能引发各级政府及官员履行这一职责的懈怠思想。在教育经费使用监督方面，《教育法》第六十三条规定：“各级人民政府及其教育行政部门应当加强对学校及其他教育机构教育经费的监督管理，提高教育投资效益。”仅笼统规定各级政府及教育行政部门应加强对学校及教育机构教育经费的监管，以提高教育投资效益，从而缺乏具体的监管措施，有关法律责任的规定也存在实施主体不明确、责任形式不明确等问题。

(3) 缺乏有效的非政府教育投入激励机制。在政府投入是高等教育经费主渠道的前提下，能否开拓非政府渠道，关键在于政府的政策导向。中国虽然也颁布了捐赠法，但在具体税收政策上并没有明确的规定。目前只是实行税前从所得中全额扣除捐赠额外，没有其他税收优惠以鼓励社会捐赠。企业投资也是高校经费、特别是科研经费的重要来源之一。另外，中国高等教育经费来自于社会的投资也不是很高，虽然近几年民