

卢中原◎主编

CAIZHENGZHUANYIZHIFUHE
ZHENGFUJIANSHIQUANCAIQUAN
GUANXIYANJIU

财政转移支付 和政府间事权财权 关系研究



中国财政经济出版社

财政转移支付和政府 间事权财权关系研究

卢中原 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政转移支付和政府间事权财权关系研究/卢中原主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2007.7

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9927 - 2

I. 财… II. 卢… III. 财政支出 - 支付方式 - 财政制度 - 研究 - 中国
IV. F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 066715 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 22.5 印张 552 000 字

2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 000 定价: 45.00 元

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9927 - 2/F·8620

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

国务院发展研究中心宏观经济研究部 日本财务省财务综合政策研究所 合作研究项目

中方课题组成员

课题顾问

谢伏瞻 原国务院发展研究中心副主任、现国家统计局局长

课题组长

卢中原 国务院发展研究中心宏观经济研究部部长

副组长

魏加宁 国务院发展研究中心宏观经济研究部副部长

孟 春 国务院发展研究中心宏观经济研究部副部长

课题组成员

倪红日 国务院发展研究中心副局长 研究员

张立群 国务院发展研究中心学术委员会副秘书长 研究员

张永生 国务院发展研究中心宏观经济研究部处长 研究员

李建伟 国务院发展研究中心宏观经济研究部处长 副研究员

张俊伟 国务院发展研究中心宏观经济研究部副处长 副研究员

王 彤 国务院发展研究中心宏观经济研究部助理研究员

中国财政部财政科学研究所所长贾康研究员、科研处长阎坤研究员和国务院发展研究中心社会发展研究部贡森研究员提供了研究报告，在此一并致谢。

中文版序言

国务院发展研究中心宏观经济研究部部长 卢中原

2003年以来，中国国务院发展研究中心宏观经济研究部与日本财务省综合政策研究所开展了三个阶段的合作研究。第一期关于“地方债”的合作研究已于2004年初结束；第二期关于“财政转移支付”的合作课题已于2005年2月完成；第三期关于“政府间事权划分”的合作课题于2006年3月告一段落。在中日双方的共同努力下，三个阶段的合作研究进展一直比较顺利，中日双方均取得了较为丰硕的成果。这本书收集了中日第二、第三阶段合作研究的成果，主要包括财政转移支付课题以及中央和地方政府事权划分的课题。

中方取得的主要研究成果为立法和决策提供了参考，并产生了良好的社会影响。目前中国正在制定“财政转移支付法”。作为起草小组成员，时任中国国务院发展研究中心副主任谢伏瞻向起草小组介绍了中方课题组的研究成果。中方课题组成员与起草小组多次进行交流，专门提交有关研究报告，得到了他们的积极评价。中日双方在中国北京、辽宁省大连市、四川省眉山市、海南省海口市和日本东京举行了多次中间报告会和最终成果报告会。中共中央政策研究室、国务院研究室、全国人大财经委、全国人大预算工委和财政部的专家参加了在中国举办的报告会，合作研究成果引起了中国立法机构、有关决策部门和学术界的重视。与会者对中日双方专家的研究报告给予了较高评价，比如在海口研讨会上，全国人大财经委的资深专家称，中日合作课题的报告是近年来中国研究财政转移支付最具深度的报告之一。一些研究成果引起世界银行、亚洲开发银行等相关国际机构的关注，也得到与会国际机构（例如OECD）专家的好评。

三年来，为推动中日双方的合作研究，中国国务院发展研究中心原副主任谢伏瞻以及中心的国际合作局给予了大力支持，日本财务省综合政策研究所的历任所长、副所长和日方专家作出了积极努力，参加历次课题研讨会的各位中方和外方专家贡献了学识和智慧。谨向他们表示由衷的感谢！

对于中国来说，当前和今后一段时间，合理划分各级政府间事权和财权，建立事权和财权相匹配的财税体制，将是财政体制改革的一项重要任务。这方面的改革对于完善社会主义市场经济体制，建立科学的宏观调控体系，保持中国经济持续、快速、协调发展，是十分必要的。主要体现在：

一是需要增强各级政府的公共服务能力。目前，中国的中央政府和地方政府之间的财权

和事权划分还不够清晰合理,各级政府缺乏与本级公共服务职能及其公共开支相适应的正常财税收入来源,导致地方政府纷纷开辟不正规的渠道以增加财政收入。各级政府预算外收入和体制外融资的渠道和支出去向不规范、不透明,其中相当多资金直接投入公共服务以外的盈利性投资项目,容易削弱政府提供公共服务的能力。因此需要研究如何进一步明确中央和地方政府的事权和财权,使各级政府都能有规范而稳定的财政收入来源,以满足其正常的公共开支需要。

二是需要纠正地方政府过多干预经济的行为。中国现行分税制体系基本适应了发展市场经济的趋势,但还不够完善。例如,中央和地方税种结构及其分成比例不够合理,地方财政收入缺乏适合地方经济发展需要的主体税种(例如不动产税等),过于依赖增值税、营业税等流转税,加之与建设项目挂钩的专项转移支付还占较大比重,这就容易导致地方政府热衷于争建设项目、积极干预地方工商业投资。因此,需要研究如何合理调整中央税、地方税以及共享税的税种和分成比例,如何以及何时开征物业税、环保税等新税种,是否应当扩大资源税和耕地占用税的征收范围,怎样才能稳步扩大地方政府发行债券的权力,等等。

三是需要促进地区协调发展。财税体制改革,应当有利于改善不同地区发展的基础设施和公共服务条件,有利于提高欠发达地区的自我发展能力和人民福利水平,着重缩小不同地区之间的社会发展差距。中国建立财政转移支付制度还只有10多年,存在不完善之处是难以避免的。例如,中央财政对欠发达地区的转移支付力度还不够,一般性转移支付所占比例较小,专项转移支付所占比例还比较大,不利于体现地区间公共服务均等化的原则,致使区域政策在消弭市场缺陷方面的效果还不理想。因此,需要进一步完善财政转移支付制度和相关的财税政策,改进中央和省以下财政转移支付制度,减少专项转移支付,扩大一般性转移支付,简化财政预算管理层次,推广“省直管县”等改革试点,等等。

在中日合作研究和对日本的考察中,我有以下几点体会:

第一,如何使地区自我发展能力与政府支持之间的关系处于良性循环之中,是非常重要的。我在九州参观了日本“一村一品”活动的发源地和正在进行的宣传活动。当地人发明了一种叫做“汤路”的流通券,通过它来促进温泉旅游事业。“汤路”的日文发音和欧元的英文发音(euro)很相似,可以理解为“洗温泉的欧元”。当地人与行业协会联手,设立了发行和兑换“汤路”的“银行”,把它当作可在一定区域内流通的特殊货币,用来开发当地丰富的温泉旅游资源。这是地区特色非常鲜明而又相当幽默的创造,有利于发挥比较优势,壮大特色经济,增强地区自我发展能力。我很受启发,在中国也应该发挥各地自我创新的积极性,并与中央政府的扶持政策形成良性互动。

第二,财政转移支付制度需要在经济发展中不断改革和完善。日本的财政转移支付制度已经有数十年的历史,现在仍然在进行“三位一体”的改革。而中国的财政转移支付制度还很不成熟,仍处于改革的过渡期,当然中国的情况也更加复杂。我们应当立足于中国国情,学习借鉴日本和其他国家的有益经验,使我们的财政转移支付制度逐步完善起来。要想健全中国的财政转移支付制度,还需要深入研究如何合理划分中央政府和地方政府的权限,如何推进税制改革,如何构建公共财政体系等。只有进行多方面的配套改革,才能在中国发挥好转移支付制度的作用。

第三,需要处理好中央和地方政府的收入和支出关系。在讨论当中,中方研究人员提出,对各级政府事权和财权相统一的见解,现在有不同的看法。从西方国家财政收入和支出

关系的变化趋势看，中央政府倾向于越来越多地集中收入，而把支出的责任越来越多地交给地方政府，这样有利于控制地方政府的行为。在中国未来的改革中，怎样形成一种更合理的收入支出关系，这是值得我们进一步研究的。例如，可以通过对国际上多种模式的比较研究，结合中国自己的国情，找出适合中国的改革道路。

第四，在公共服务中需要发挥好政府和市场的不同作用。我们在北海道考察期间，了解到北海道的公立医院和私立医院都执行由国家规定的同一收费标准，私立医院也不能按照市场供求关系随便提高收费，这是一个很有意思的规定。但是公立医院当中，也尽可能把一些服务发包给私人，通过市场机制来降低成本。比如说医疗计分的统计、清洁工作和医疗器械的维修等，都尽可能由私人的市场竞争来完成。这使我感到有借鉴意义。目前，中国对医疗和教育等公共服务的改革争论非常激烈，有一种意见认为出现了过分市场化的偏差，希望往回走，公共服务都要由政府包起来。这样做，是不是符合未来公共服务发展的方向？看来也是值得研究的。

第五，我感到合作研究的内容逐步深入，政策建议的针对性有所增强。第三阶段关于“政府间事权划分”的合作研究，与中国改革的实际结合得更加紧密。中方专家介绍了中国的五级政权和相应的财政体制，正在一些省进行改革试点的情况以及这些改革所产生的成效、所面临的重要问题，并提出进一步改革的设想。他们平常都素有研究，所以介绍得非常清楚。这也使日方专家进一步了解了中国在这些方面有什么新的动作，现在研究的水平已经达到什么样的高度。日方专家也有比较了解中国的教授和研究人员，他们提出了有针对性的建议。比如开征土地税，推动增值税的改革，在中央和地方之间合理划分财源，合理设计税种等等。中国的专家和日本的专家在交流当中，双方都获益匪浅。

我希望并且相信，在今后的合作研究中，中日双方都会进一步获得有益的信息、经验和建议，取得新的研究成果。最后需要说明，中方课题组提交的研究报告，都是研究人员个人的看法，并不代表其供职机构的观点。

2006年3月17日

目 录

中文版序言	卢中原
第一篇 财政转移支付研究	(1)
中国政府间财政转移支付制度的现状、问题与完善	倪红日 (3)
中国财政转移支付立法初探	孟 春 苏志希 (13)
中国财政转移支付立法的着眼点	张俊伟 (20)
从国际经验看中国财政转移支付制度的改革路径	张永生 (24)
政府间财政转移制度：理论·比较·现状 (日) 林正义 别所俊一郎 岩田由加子	(42)
第二篇 政府间事权和财权关系研究	(91)
对中国政府间公共服务职责划分的研究	倪红日 (93)
中国财政改革：政府层级、事权、支出与税收安排的思路	贾 康 (106)
完善分税制的几点思考	张俊伟 (110)
财政分权与中国县乡财政职能界定	阎 坤 (115)
政府教育责任和收入来源问题研究	张俊伟 (128)
中国政府间公共卫生事权划分的现状、问题与建议	贡 森 (140)
中日基础设施投资管理比较分析	张立群 (152)
政府间事权与财权如何划分：国际经验及其对中国的启示	张永生 (157)
关于政府间事权划分的访日考察报告	魏加宁 (170)
中央对地方的事权分配与财政分配	(日) 田近荣治 (196)
中央与地方财政分权的原委与现状：以全国综合开发计划为例	

.....	(日) 别所俊一郎 (200)
中央与地方的权限划分之论点整理	(日) 砂原庸介 (226)
中国的地方税制度：着眼于省和省级以下的财政关系	
.....	(日) 佐藤主光 (250)
中央与地方的税务执行关系：中日对比论述	(日) 渡边智之 (272)
从义务教育制度上看中央与地方事权划分及财政保障	
——以日本和中国为例	(日) 沼尾波子 (285)
日本与中国的土地泡沫和税制	(日) 森信茂树 (302)

附录 日本地方财政图示

地方财政状况

——平成 17 (2005) 年度财政白皮书视觉版	日本总务省 (307)
---------------------------------	-------------

第一篇

财政转移支付研究

中国政府间财政转移支付制度的现状、问题与完善

国务院发展研究中心 倪红日

从严格并狭义上讲,中国政府间财政转移支付制度的建立是从1994年实行“分税制”开始的,因此这个制度的历史是短暂的。在此以前的政府间财政体制中,也存在着上级政府对下级政府的补助,但是笔者认为并不属于严格意义上、国际通行做法的转移支付制度。

一、中国政府间财政转移支付制度建立的背景

中国政府间财政关系的历史演变历经了十几种主要体制的变革,基本上是沿着中央集权向分权化改革的总体方向推进的。但是过度的分权也会导致中央政府实现其必要职能的能力的削弱,因此寻求适当集权与分权的体制是中国政府间财政关系1994年以来继续变革和完善的主要动因。

从中国财政转移支付制度来看,它是政府间财政管理体制的组成部分。中国经济体制改革以前,政府间的财政补助虽然以不同的形式存在,但是作为真正意义上的财政转移支付制度,是在1994年“分税制”改革中出现的,它是“分税制”体制的重要组成部分,具有了特定的制度特点。

中国1994年政府间财政关系调整和转移支付制度建立的背景:一是改革开放以后,地区之间的经济发展差距和财政供给差距总体上呈现扩大的态势。二是政府间财政体制呈现过度分权的特征,下面的图示(见图1)对中国政府间财政关系的集权和分权特征的抽象概括,可以看出这些制度演变的方向性。

从图1可见,从新中国成立初期至今,政府间财政关系的变化大体可以概括为四个阶段:第一阶段,建国初期和第一个五年计划期间,政府间财政关系基本上实行的是集权体制,其中1950年实行的是高度集权的“统收统支”体制。第二个阶段,从1958~1979年期间实行了“总额分成”为主要特征的各类体制,其基本特点是在中央统一领导下的适当分权型体制。这类体制是在中央集权的前提下,调动地方政府管理经济、组织财政收入、安排财政支出的积极性。第三个阶段,从1980~1993年,在经济体制实行重大改革的背景下,对地方政府和国营企业的放权让利是改革的主要基调。适应这种改革要求,政府间财政体制逐

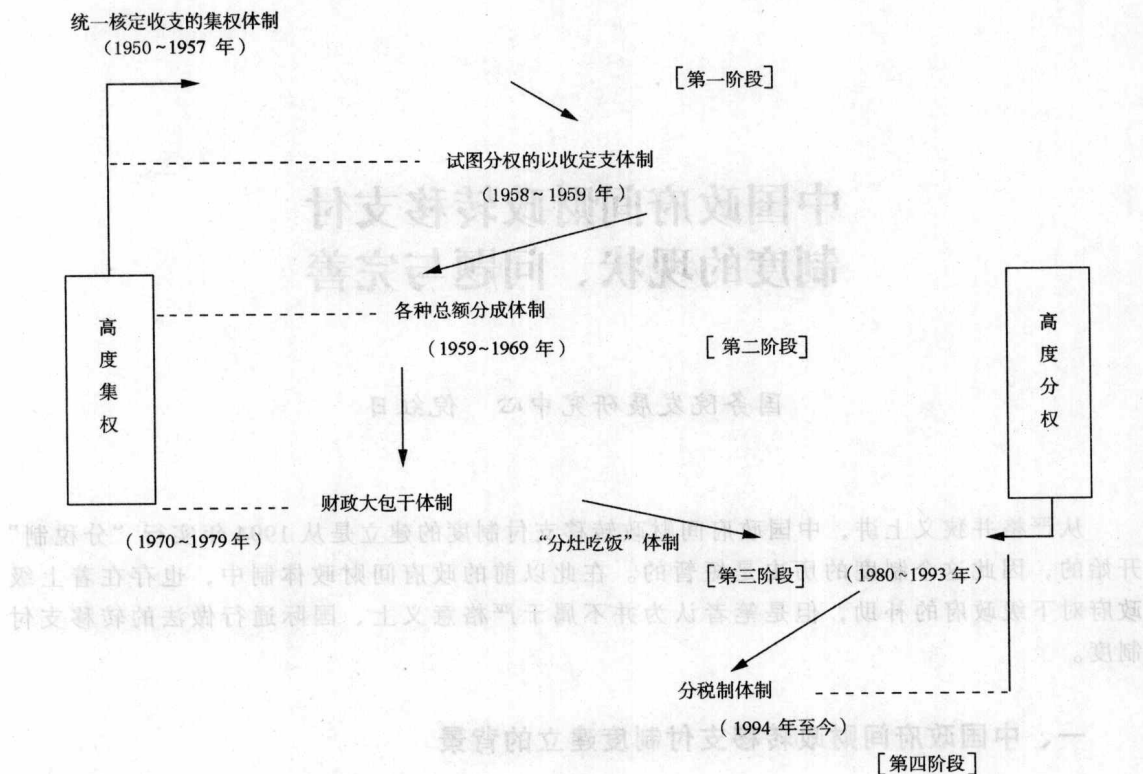


图 1

步走向分权性体制。以“分灶吃饭”为典型的分权体制，使得地方政府的财力不断增长，中央财政的财力在全部财政收入中的比重逐渐下降，中央财政对各地区的财政调节能力明显减弱。第四个阶段，从1994年至今，实行和不断完善“分税制”体制。这一体制的初衷是要建立与国际上市场经济国家通行做法的中央（或联邦）政府控制下的各级政府适当分权的财政关系。与“分灶吃饭”的包干体制相比，是向适当集权的方向改进。但是，由于各种原因，这一体制正处于改革的过程中，离预定的初衷尚有一段距离，同时又暴露出了一些新的问题。

二、中国政府间财政转移支付制度的建立与现状

（一）1994年分税制改革的特点和成效

1994年的分税制改革，奠定了适应社会主义市场经济体制的政府间财政关系的基本框架。由于难以打破地方政府原有的利益格局等原因，1994年的改革没能对此前各个地区的财政支出基数进行调整，同时建立起科学、规范的政府间财政转移支付制度。而是选择采取“存量不动、增量调整”的方针，旨在通过渐进性改革，逐步加大中央财政所控制的增量，用增量部分进行以公共服务水平均等化为目标的地区间财力再分配，以求

逐步建立起科学、规范的财政转移支付制度。这种渐进性改革取得了一定的成效，主要做法和收效是：通过各种措施逐步扩大中央财政收入的增量，中央财政收入占全部财政收入的比重逐年提高。

实施政府间财政转移支付的渐进性改革，重要的条件是不断扩大中央财政收入的增量。1994年至1997年这部分增量的扩大比较缓慢。1998年以后至今，中央财政收入每年的增长速度大多都超过地方财政收入的增长速度，中央财政收入的增量明显扩大。

采取的主要措施有四个方面：一是强化税收征收管理，运用“金税工程”的高新技术手段，将流失的税收征收上来。实施强化税收征管措施后，作为中央财政收入主要来源的增值税、消费税，保持了强劲增长。海关打击走私，使中央财政的关税收入和代征增值税和消费税大幅度增长；二是将恢复开征的税种直接作为中央财政收入，如1999年恢复开征的利息所得税直接作为中央收入；三是调整某些共享税种的中央与地方分享比例，提高中央分享份额，如证券交易税；四是在2002年实施了所得税分享改革，企业所得税由按照企业隶属关系划分中央与地方收入改为中央和地方共享税，个人所得税由地方税收改为中央和地方共享税。

上述措施的效果是明显的。自1998年以后，作为反映中央财力增长的相对指标——中央财政收入占全部财政收入的比重逐年提高，中央财政向地方财政的返还和补助（包括税收返还、专项补助和一般性转移支付等形式）数量也逐年增加（详见表1）。

表 1
1994 年以来中央财政收入占全部财政收入比重
及向地方政府转移财力数量表

	全国财政总收入 (亿元)	中央财政本级收入 (亿元)	中央财政收入占财 政总收入比重 (%)	中央财政对地方财 政的补助支出 (亿元)
1994 年	5218.1	2906.4	55.7	2389.1
1995 年	6242.2	3256.6	52.2	2534.1
1996 年	7408.0	3661.1	49.4	2722.5
1997 年	8651.1	4226.9	48.9	2856.7
1998 年	9876.0	4892.0	49.5	3323.0
1999 年	11444.1	5849.2	51.1	4095.3
2000 年	13380.1	6986.1	52.2	4665.0
2001 年	16371.0	8578.0	52.4	6015.0
2002 年	18914.0	10390.0	54.9	7362.0

资料来源：《2003 年财政年鉴》和公开发表的财政部长的年度预决算报告。

（二）适应“分税制”的转移支付制度的建立

为了建立规范的转移支付制度，1995 年财政部开始制定和实施过渡期转移支付办法，该办法是在借鉴国外经验的基础上，充分考虑中国国情制定的。过渡期转移支付

制度包括一般性转移支付和民族优惠政策转移支付两部分。一般性转移支付额根据各地区标准支出、财力、收入努力不足额以及一般性转移支付系数计算确定；民族优惠政策转移支付是对民族地区在享受一般性转移支付后额外实施的照顾性转移支付。1996年以后，每年财政部都要对这个过渡期转移支付制度做一些修改和补充，使其不断完善。2002年过渡期转移支付办法改为一般性转移支付。其基本做法是：参考国际经验，按照规范和公正的原则，根据客观因素计算确定各地区的标准财政收入和标准财政支出，将其作为财政转移支付的分配依据。一般性转移支付的数量逐年增加，由1995年的21亿元增加到2002年的279亿元。

另外，为了配合工资政策调整、农村税费制度改革、西部大开发战略以及生态保护，中央财政安排了对部分地方政府的转移支付。这些转移支付与一般性转移支付一起，被称为中央财政对地方财政的财力转移支付，国际上通常称为均衡性转移支付。这部分转移支付的规模2002年为1340亿元。

为配合中央宏观政策的实施，设立了专项转移支付，用于对地方基础设施建设、天然林保护工程、贫困地区义务教育工程等专项拨款。这部分转移支付规模由1993年的360亿元增加到2002年的2400亿元。

（三）推进省以下财政管理体制的调整和完善

1994年分税制改革以后，省以下财政管理体制主要由省级政府根据分税制财政管理体制的要求和本地区的情况来确定。近年来由于县乡基层政府财政困难、矛盾突出，2002年国务院转发财政部《关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见》，要求各地方政府结合所得税收入分享改革，调整和完善省以下财政管理体制。总的来说，调整后的地区内财力分配不平衡的状况有所缓解。

上述措施的综合结果是，中央财政以达到地区间公共服务横向均衡为目的转移支付规模和力度逐步扩大，适合中国国情的科学、规范的政府间转移支付制度的雏形基本形成，并逐步扩展和完善。

三、中国政府间财政体制和转移支付制度存在的主要问题及原因分析

（一）现行政府间财政体制和转移支付制度尚没能解决政府间财政的纵向不平衡

首先，政府间纵向的不平衡表现在：中央财政收入扣除向地方财政的财力转移以后，实际可支配财力只占全部财政收入（不包括债务收入）的16%，省以下地方财政实际可支配财力占84%。那种认为中央财政财力宽裕，地方财政困难的说法存在偏颇。中央财政向省以下地方财政的财力转移的情况详见图2。

省以下地方各级政府的财力状况也存在不平衡，县乡基层财政困难是突出的表现。从省以下各级政府的财力状况看，地级市政府集中了较大的财力（详见图3所示）。

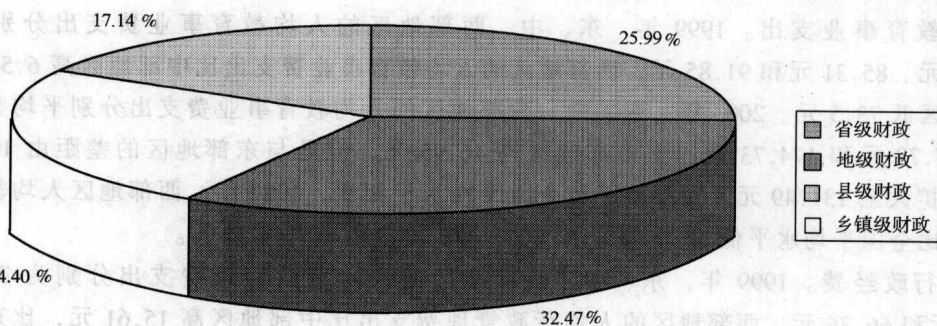
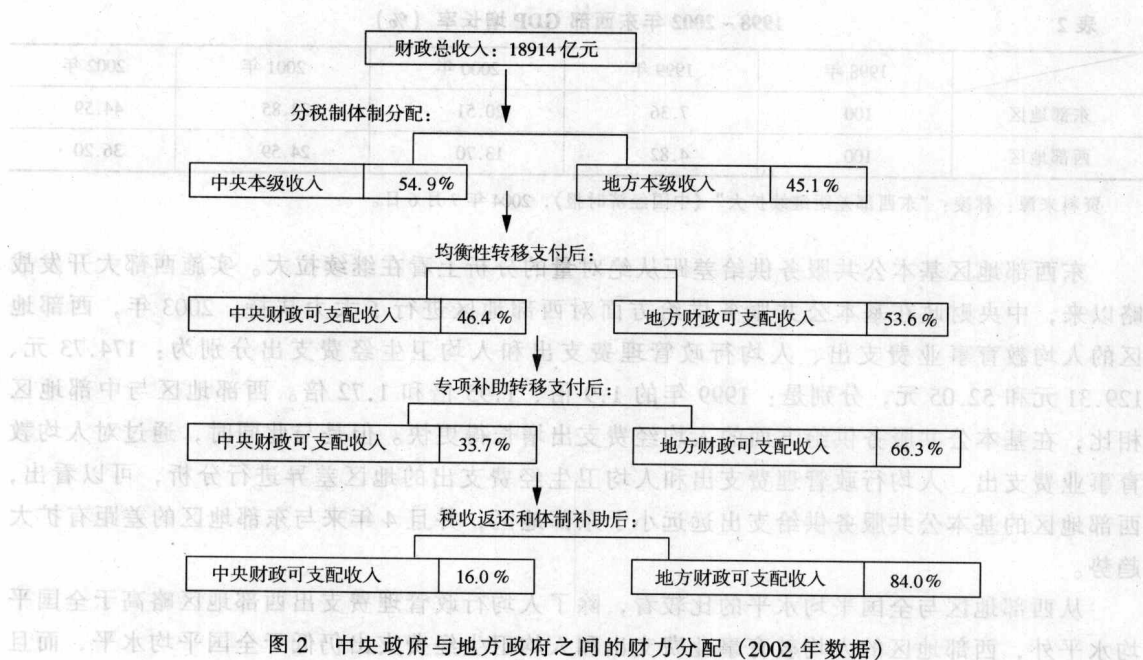


图 3 2002 年省以下各级政府财政财力分布状况

数据来源: 根据财政部《2002 年地方财政统计资料》计算。

(二) 现行政府间财政体制和转移支付制度还没有能够解决地区间财政横向不平衡问题

1994 年以后, 尤其是实施西部大开发以来, 12 个省市区经济发展速度都超过了自己历史最好水平, 但是从东西部地区之间的差距来看, 最近的研究表明, 其差距扩大不仅没有停止, 反而呈现继续扩大的趋势。其理由: 一是东西部地区的 GDP 增长率差距呈逐年扩大趋势 (详见表 2), 由 2.54 个百分点扩大到 6.81 个百分点、8.26 个百分点、8.39 个百分点。二是人均 GDP 增速差距拉大, 西部人均 GDP 从 1998 年的 498 美元增加到 2002 年的 663 美元, 增长 33%; 而同期东部人均 GDP 由 1998 年的 1212 美元增加到 2002 年的 1704 美元, 增长 41%, 东部增长高于西部 8 个百分点。三是从西部与东部人均 GDP 差距比值看, 以西部为 1, 1998 年的差距比值是 1:2.43, 2002 年扩大到 1:2.57。

表 2 1998 ~ 2002 年东西部 GDP 增长率 (%)

	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年
东部地区	100	7.36	20.51	32.85	44.59
西部地区	100	4.82	13.70	24.59	36.20

资料来源：林凌：“东西部差距继续扩大”《中国经济时报》，2004 年 7 月 6 日。

东西部地区基本公共服务供给差距从绝对量的分析上看在继续拉大。实施西部大开发战略以来，中央财政在基本公共服务供给方面对西部地区进行了大力扶持。2003 年，西部地区的人均教育事业费支出、人均行政管理费支出和人均卫生经费支出分别为：174.73 元、129.31 元和 52.05 元，分别是：1999 年的 1.9 倍、1.95 倍和 1.72 倍。西部地区与中部地区相比，在基本公共服务供给方面的人均经费支出增长得更快。但是与此同时，通过对人均教育事业费支出、人均行政管理费支出和人均卫生经费支出的地区差异进行分析，可以看出，西部地区的基本公共服务供给支出远远小于东部地区，并且 4 年来与东部地区的差距有扩大趋势。

从西部地区与全国平均水平的比较看，除了人均行政管理费支出西部地区略高于全国平均水平外，西部地区的人均教育事业费支出和人均卫生经费支出仍低于全国平均水平，而且与东部地区的差距呈现出扩大的趋势。

1. 教育事业支出。1999 年，东、中、西部地区的人均教育事业费支出分别平均为 165.35 元、85.31 元和 91.85 元，西部地区的人均教育事业费支出比中部地区高 6.54 元，比东部地区低 73.5 元。2003 年，东、中、西部地区的人均教育事业费支出分别平均为 306.22 元、157.78 元和 174.73 元，比中部地区高 16.95 元，但是与东部地区的差距由 1999 年的 73.5 元扩大至 131.49 元。西部地区与全国平均水平相比，1999 年，西部地区人均教育事业费支出比全国平均水平低 19.09 元，到 2003 年，该差距扩大到 34 元。

2. 行政经费。1999 年，东、中、西部地区的人均行政管理费支出分别为 79.01 元、50.75 元和 66.36 元，西部地区的人均行政管理费支出比中部地区高 15.61 元，比东部地区低 12.65 元。2003 年，东、中、西部地区的人均行政管理费支出分别为 168.26 元、97.16 元和 129.31 元，西部地区的人均行政管理费支出比中部地区高 32.15 元，但与东部地区的差距也大幅增加，比东部地区低 38.95 元。

西部地区与全国平均水平相比，1999 年，西部地区人均行政管理费支出比全国平均水平高出 3.02 元，到 2003 年，西部地区的该项经费支出人均水平虽然仍高出全国平均人均水平 1.03 元，但高出幅度已大大下降。

3. 基本医疗保障。1999 年，东、中、西部地区的人均财政卫生经费支出分别平均为 54.34 元、23.86 元和 30.33 元，西部地区的人均卫生经费支出比中部地区高 6.47 元，比东部地区低 30.48 元。各地人均卫生经费支出相差非常悬殊。2003 年，东、中、西部地区的人均财政卫生经费支出分别为 88.06 元、40.15 元和 52.05 元，西部地区的人均财政卫生经费支出比中部地区高 11.5 元，比东部地区低 36.01 元。西部地区与东部地区的人均财政卫生经费支出差距拉大 5.53 元。

西部地区与全国平均水平相比，1999 年，西部地区人均卫生经费支出比全国平均水平低 4.53 元；到 2003 年，西部地区的该项财政支出人均水平与全国平均水平差距进一步扩