

王军 主编

中外专家谈 地区均衡发展

Public Finance



中国财政经济出版社

中外专家谈地区均衡发展

促进地区均衡发展、建设新农村国际研讨班

农业贸易与减贫政策国际研讨班

论文集

主编 王军

副主编 欧文汉 李赤

贾荣鄂 郭宝正

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfep.com.cn>

E-mail: cfep@cfep.com.cn

(京内邮发) 京报发(2000)第1000号

地址: 北京市西城区阜成门内大街28号 邮编: 100037

发行部电话: 8210405 发行部电报: 64033430

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经售

787×1092毫米 16开 12.52印张 272 000字

2007年12月第1版 2007年12月北京第1次印刷

定价: 1—3080 定价: 37.00元

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中外专家谈地区均衡发展/王军主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2007. 12

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0372 - 0

I. 中… II. 王… III. 地区经济 - 经济发展 - 关系 - 地方财政 - 中国

IV. F127 F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 185795 号

隶 文 分

王 军 主 编

李 文 烟 主 编

王 宝 准 参 编

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 15.25 印张 275 000 字

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3060 定价: 37.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0372 - 0/F · 0305

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序 言

建设社会主义新农村是党中央、国务院统揽全局，为彻底改变城乡二元结构、促进农民增收、拉动内需、构建和谐社会而作出的重大战略决策，关系到国家的长治久安和中华民族的伟大复兴。为了加大支持社会主义新农村建设的力度，财政部明确了财政支持新农村建设的基本思路，即以科学发展观为统领，正确把握新农村建设的内涵，坚持“多予、少取、放活”的方针，让公共财政的阳光更多地照耀到广大农村，让广大农民群众共享改革开放和经济社会发展的成果。

促进地区均衡发展是完善社会主义市场经济体制过程中需要着力解决的问题之一，对于实现我国现代化长远发展的宏伟目标，将起到极大的推动作用。1994年以来，我国通过实施与完善分税制财政体制等措施，逐步加大了对中西部地区的财政支持力度，从而进一步提高了欠发达地区政府的公共服务能力，改善了欠发达地区的公共服务状况。

但是，我们还必须清醒地认识到，为了更好地落实科学发展观，建设社会主义新农村，促进地区均衡发展，构建和谐社会，我国的公共财政改革任重而道远。温家宝总理在全球扶贫大会上指出：“联合国和世界银行等国际组织应更多地负起责任，动员和组织各方面的力量，共同向贫困宣战。要总结交流发展中国家行之有效的减贫经验，推动南北双方共同行动。”为此，财政部与加拿大国际开发署、世界银行学院于2006年8月联合举办了“促进地区均衡发展、建设新农村国际研讨班”；11月，财政部与世界银行学院联合举办了“农业贸易与减贫政策国际研讨班”。这两个研讨班就财政改革的诸多热点问题进行了深入探讨，提出了许多有见地的建议，这对于进一步完善我国公共财政框架，深化财政改革，促进和谐社会构建，无疑将具有非常积极的意义。

本书汇集的研讨论文，是国内外专家在公共财政领域，尤其在新农村建

设、区域经济发展方面的前沿研究成果。这些论文不仅拓展了理论研究的思路，体现了较高的学术研究水平，而且着眼于当前面临的现实热点问题，对当前的实践工作具有积极的指导意义。希望该论文集的出版，能使广大财政工作者借助中外专家不同的视角，更好地掌握新理论、新观念、新知识，并能带领大家积极研究和探索新农村建设、地区均衡发展中的重大财经理论和实践问题，与时俱进，积极创新，共同为我国的财政改革与发展作出新的贡献。

2007年11月

目 录

中国财税改革回顾与展望.....	张 通(1)
政府间财政改革、财政支出划分及政府治理	David Dollar Bert Hofman (7)
中国财政转移支付制度的演变与改革建议.....	贾 康(18)
完善财政转移支付制度 实现社会和谐均衡发展	Anwar Shah 沈春丽(37)
论政府间转移支付的分类.....	刘尚希 李 敏(60)
中国的财政均等化: 困局与选择.....	王雍君(73)
绩效预算.....	沈春丽(102)
市场经济与公共财政下的绩效预算管理.....	邓力平(131)
基础设施建设中公共部门的绩效评估	Hadi Salehi Esfahani (139)
中国政府支出责任研究.....	乔宝云 张 莉(152)
建立和谐海南财政转移支付机制的理论与实践.....	陈海波(158)
从贵州的发展实践看西部经济发展与政府财政关系.....	李隆昌(166)
西部地区发展与政府间财政关系.....	刘铭达(176)
地方治理的新远景与地方政府的角色演变	Anwar Shah (190)
县域经济发展应科学定位、分类指导.....	王朝才(222)
统筹区域经济发展的财政政策选择.....	陈志通(230)
后 记.....	(238)

中国财税改革回顾与展望

张 通

改革开放以来，作为经济体制改革的突破口和先行军，中国财税改革不断向前推进并取得了明显成效。“十一五”时期，财税将坚定不移地深化改革，进一步消除影响财政发展的体制性、机制性障碍，更好地发挥财税政策的作用，促进经济社会全面协调可持续发展。

一、关于财政管理体制改革

1994年在中央和地方两级财政之间实行了分税制财政体制的重大改革。其核心是进一步理顺中央与地方的财政分配关系，更好地发挥国家财政的职能作用，增强中央的宏观调控能力。其基本内容是：按照中央与地方政府的事权，合理确定各级财政的支出范围；根据事权与财权相结合原则，按照税种统一划分中央税、地方税和中央与地方共享税，并建立中央和地方两套税收征管机构；科学核定地方收支数额，逐步实行比较规范的中央财政对地方的税收返还和转移支付制度；建立和健全分级预算制度，硬化各级预算约束。1994年的分税制财政管理体制改革进展顺利，具有里程碑的意义。

1995年以来，在稳定分税制财政管理体制基本框架的基础上，根据经济发展变化，我们采取了进一步调整和完善措施：一是推进所得税收入分享改革。从2002年1月1日起，打破按隶属关系和税目划分所得税收入的办法，实施所得税收入分享改革。除少数特殊行业或企业外，绝大部分企业所得税和

本文作者系财政部部长助理。

全部个人所得税（包括对个人储蓄存款利息征收的所得税）实行中央与地方按比例分享，2002 年为五五分成，从 2004 年起按中央分享 60%、地方分享 40% 执行。二是健全政府间转移支付制度。一方面，建立了一般性转移支付制度、民族地区转移支付制度、工资性转移支付制度和农村税费改革转移支付制度，逐步完善了财力性转移支付体系。另一方面，初步建立起一套比较完整的专项转移支付体系，专项转移支付规模逐年增加，在中央对地方补助支出中所占比重不断提高。三是完善省以下财政管理体制。1996 年，财政部颁布了《关于完善省以下分税制财政管理体制意见的通知》。2000 年，印发了《改革和完善农村税费改革试点县、乡财政管理体制的指导意见》。2002 年，国务院转发了财政部《关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见》。近年来，还积极推动了“省直管县”、“乡财县管”等试点工作，取得了明显成效。

“十一五”时期，财政管理体制改革的目标是逐步建立并完善财力与支出责任相匹配的财政管理体制。主要从以下几个方面着手：加强研究，合理划分政府间支出责任；适当调整中央与地方的收入划分，进一步理顺政府间收入分配关系；进一步完善转移支付制度，促进区域、城乡协调发展；简化管理层次，创新省以下财政体制管理方式。

二、关于税制改革

一是出口退税机制改革。我国从 1985 年开始实行出口退税政策，对于推动外贸体制改革和出口增长发挥了重要作用。但由于出口退税资金无法及时得到保证，欠退税问题也越来越严重。2003 年 10 月，国务院专门召开座谈会，决定从 2004 年 1 月 1 日起正式实施出口退税机制改革。基本思路是：本着“新账不欠，老账要还，完善机制，共同负担，推动改革，促进发展”的原则，对历史上欠退税款由中央财政负责偿还，改革后新增出口退税由中央和地方按 75:25 的比例分担。经过一年多的运行，改革取得了明显的阶段性成效，但也出现了一些新的矛盾和问题，如口岸城市及部分东部地区负担偏重、外贸方式发生一定消极变化等。为此，财政部进一步完善了出口退税负担机制的方案，在维持 2004 年各地出口退税基数不变的基础上，超基数部分中央、地方按照 92.5:7.5 的比例分担。目前，完善后的出口退税机制运行平稳，取得了良好成效。

二是统一内外资企业所得税。现阶段，我国对内、外资企业分别实行不同的所得税制，虽然内、外资企业所得税的名义税率相同，但由于外资企业比内资企业享受更多的税收优惠，外资企业比内资企业实际税负低 10 个百分点左

右。这样做，在改革开放初期，有利于吸引外资和扩大开放，是必要的。但在改革开放发展到新的阶段，特别是加入世贸组织后的今天，既不利于公平竞争，也不符合世贸组织规则要求，必须尽快把两套企业所得税制合并起来。目前，全国人大已将这项改革列入 2006 年立法计划。

三是增值税转型改革。我国在 1994 年税制改革时实行的是生产型增值税，符合当时经济和财政发展实际，有利于在通货膨胀状态下控制投资。但随着经济的发展，生产型增值税存在对扩大投资、设备更新和技术进步的抑制作用，造成基础产业和高新技术产业税负重于其他产业，国产品税负重于外国产品等问题日益凸显。为增强企业活力和竞争力，提高经济自主增长能力，必须将生产型增值税改为消费型增值税。自 2004 年 7 月 1 日起，我国对东北地区的装备制造业等八大行业实行了增值税转型试点，取得了较好成效。我们将在认真总结东北地区试点经验的基础上，研究完善政策措施，进一步推进试点工作。同时修订《增值税条例》，为在全国范围内实施增值税转型改革做好准备工作。

三、关于公共预算管理改革

一是部门预算编制改革。部门预算改革要解决的主要是规范财政资金的分配问题，其根本目标是实现政府财政资源分配的规范、有效与安全。主要内容包括：使部门成为预算的主体并自主编制预算；编制综合预算，全面反映部门及所属单位的全部财政、财务收支状况；规范预算分配方法，按公平、绩效的原则核定预算；深化“收支两条线”管理改革；编制滚动预算；改革政府预算科目体系，细化预算编制等。这项改革于 2000 年正式启动。六年来，遵循“积极稳妥，充分试点，分步实施”的原则，迈出了重大步伐。“十一五”时期，将进一步深化基本支出预算改革；规范项目支出预算管理；稳步推进预算支出绩效考评试点；研究探索事业单位财政预算管理模式；进一步规范预算管理程序，强化预算约束和预算监督；争取到 2010 年向全国人大报送所有中央一级预算单位部门预算等。

二是“收支两条线”管理改革。“收支两条线”管理改革的核心是将全部财政性收支逐步纳入政府预算管理，它要解决的主要是公共财政收支的管理范围问题，其本质也是规范政府的活动范围。这项改革从“收”的角度讲主要是收缴分离，从“支”的方面讲主要是收支脱钩，最终目标是编制综合政府预算、逐步淡化和取消预算外收支。2002 年这项改革正式推开，通过几年的努力，预算内外资金统筹安排使用的程度有了较大提高。“十一五”时期，将

进一步加大预算外收入纳入预算管理的力度；深化收入收缴管理改革；推进收支脱钩管理；加强对政府性基金的管理等。

三是国库管理制度改革。国库管理制度改革要解决的主要是财政资金的收付方式问题，其核心是通过国库单一账户体系对财政资金的运行进行管理，目的是在部门预算确定后，确保严格和规范预算执行，提高财政资金的使用效益。主要包括：设立国库单一账户体系；财政收入通过国库单一账户体系直接缴入国库，财政支出按预算通过国库单一账户体系由财政直接支付或授权预算单位支付给商品或劳务供应者；建立高效的预算执行机构、科学的信息管理系统和完善的监督检查机制。这项改革于2001年正式启动，迄今中央部门已全面实施，各地也正在全面推开。“十一五”时期，将进一步深化国库集中支付改革；推进财税库横向联网；深化非税收入收缴管理制度改革；研究推进国库现金管理等。

四是政府采购制度改革。政府采购制度改革要解决的是财政性资金的使用方式问题，目的在于确保财政资金使用的公平、公开、透明、有效益。这项改革始于1996年，2003年《政府采购法》的正式实施标志着这项改革进入新的历史发展时期。总的来看，近几年来政府采购工作全面展开，采购金额和范围不断扩大，采购的透明度和公正性大大提高，取得了较大进展。“十一五”时期，将进一步深入推进管理职能与操作职能分离，实现机构分离和职能定位清晰；建立规范的政府采购运行规程；建立政府采购综合性监督管理体系；推行电子化政府采购；继续扩大政府采购范围和规模，使之逐步接近国际标准等。

五是政府收支分类改革。这是2006年我国预算管理制度改革的重点。政府收支分类改革是在我国现行《政府预算收支科目》的基础上，参照国际通行做法，构建适合社会主义市场经济条件下公共财政管理要求的新的政府收支分类体系。新体系具体包括收入分类、支出功能分类和支出经济分类三部分，收入分类反映政府收入的来源和性质，支出功能分类反映政府各项职能活动，支出经济分类反映各项支出的具体用途。新的政府收支分类体系可以较好地克服原政府预算收支分类“体系不合理、内容不完整、分类不科学、反映不明细”等弊端，并对进一步深化其他各项财政改革、提高预算透明度和财政管理水平，起到十分重要的推动作用。2005年这项改革进行了模拟试点，2006年正式进入实施阶段，将启用新科目编制2007年政府预算。

四、关于会计改革

一是企业会计改革。1993年，我国全面实施了《企业会计准则》、《行业

会计制度》、《企业财务通则》和《行业财务制度》(简称“两则两制”),完成了中国企业会计核算模式的初步转换。2000年、2001年和2004年,又先后发布了《企业会计制度》、《金融企业会计制度》和《小企业会计制度》,实现了中国企业会计核算标准的实质性转换。与此同时,还制定发布了《具体会计准则》,完善了企业会计准则体系,并积极推进了会计国际协调。“十一五”时期,将按照建成既符合中国国情又与国际会计惯例相协调的会计核算标准体系的目标,进一步完善我国的企业会计核算标准;同时进一步推进中国的会计国际协调。

二是政府和非营利组织会计改革。一方面,1993年底开始启动预算会计改革,并于1997年先后发布了《事业单位会计准则(试行)》、《事业单位会计制度》、《行政单位会计制度》以及《财政总预算会计制度》,从而建立了新的预算会计体系,初步实现预算会计核算模式转换。另一方面,2000年开始研究和起草《民间非营利组织会计制度》,2005年起全面实施,从而建立了民间非营利组织会计核算体系。“十一五”时期,将进一步研究和推动政府会计改革,以满足建立绩效政府、绩效财政的需要;同时进一步研究和推动民间非营利组织会计改革。

五、关于“金财工程”建设

“金财工程”是随着财政改革与发展以及国家信息化战略的实施提出来的。按照党中央、国务院关于建立社会主义市场经济体制下公共财政的总体要求,财政部在推进部门预算、国库集中收付等改革的同时,借鉴主要发达国家和东欧转型国家政府财政管理信息系统运行模式和建设经验,结合我国财政管理的实际需要,从1999年下半年起开始着手规划建立“政府财政管理信息系统”(简称GFMS),并进行设计和试点。2002年初,国务院决定将财政部规划建设的“政府财政管理信息系统”定名为“金财工程”,并把“金财工程”列为国家电子政务十二个重点工程之一。此后,财政部组织力量进行了系统规划和周密论证,根据财政业务管理需要开发实施了相关管理系统,并提出了立项申请。2006年4月份,经国务院同意,国家发改委正式批准“金财工程”(一期)建设项目立项,标志着“金财工程”建设进入一个新的发展阶段。

“金财工程”建设的总体思路是:构建一个应用支撑平台(即数据库)、二级数据处理(即中央与地方分级数据处理)、三个网络(即内部涉密网、工作专网和外网)、四个系统(即预算编制系统、预算执行系统、决策支持系统和行政管理系统)、五个统一(即统一领导、统一规划、统一技术标准、统一

数据库和统一组织实施)为特征的,管理与技术有机融合的公开透明、服务便捷、安全可靠的政府财政管理信息系统,进一步提高财政资金使用管理的安全性、规范性和有效性,保障和推动财政改革与发展,更好地为贯彻落实党中央、国务院的各项重大决策服务,为顺利实现“十一五”规划目标服务,为全面建设小康社会服务。

计划在三年内初步完成“金财工程”的一期建设,初步建成业务标准统一、操作功能完善、网络安全可靠、覆盖所有财政资金、辐射各级财政部门 and 预算单位的政府财政管理信息系统。在此基础上,争取再经过两年或更长一点的时间补充完善,使政府财政管理信息系统更加现代化。

建设“金财工程”是关键

来出要前突的部知小息部案国以国代改革为初普通县“金财工程”要本总由知共公不储科将委派市义主会并立委于关调全国、央中党照对、的案国代案要主委前、初同的革改等补中中庚辛国、算部门指批非去路通模、朱管通模国更合路、金登委委味为行行益委系息信照管模初变案国照非初来味系息信照管模初通”立委改账年管部开站年半下年999从、要需补支的照模初通模初变案案案国、时年、2002年时、点知味行行批并、(2002年)“金”“金财工程”批并、“金财工程”式各安“金系息信照管模初通”的时数以数系系下行批量代照照模初通、以此、一之金工点重个二十条知于由案国式民立下出站并、金系照管关下站定安开要需照管委业模初通、而委照管模初“金财工程”部批为五委委案案国、意同案案国登、份日十平2006、前申取、照领照式前通个一人批委委“金财工程”普志前、更立目照站数(照一)、(率照数照)台平照支用通个一委前、县照恩科息信照管“金财工程”工、网密考照内照)案国个三、(照数照数照代式照己央中照)照数照数照二数系并支案央、金系并此算照、金系照照照照照)金系个四、(网代照照并并一委、部前未并一委、照照一委、号照一委照)一委个五、(金系照照照并并

政府间财政改革、 财政支出划分及政府治理^①

David Dollar Bert Hofman

导 言

1994 年的分税制改革使中国的政府财税制度进一步向国际惯例靠拢，也使中国摆脱了 90 年代中期险峻的财政形势，政府财政收入占国内生产总值的比重以及中央的财政收入份额快速上升。与此同时，在开始实行分税制的时候以为将会因推进发挥平衡作用的“过渡制度下的转移支付”而逐步缩小的财力不平衡却一直延续到现在。本文的论点是，资源分配不公平是争取实现和谐社会目标的一大障碍。不过，仅仅改善资源分配是不够的，与之并行的应当有各级政府支出责任的明确化，以及针对地方政府支出责任的强有力的问责制。

一、中国的财税制度

中国的财政情况十年来有很大改善。有迹象表明，在目前的税务体制下，只要税务管理能跟上经济变革，财政收入将继续增加。政府总财政收入占国内生产总值（新数字）的比重从 90 年代中期的 10% 上升到现在接近 18%。其中

本文作者 David Dollar 系世界银行中国与蒙古局局长；Bert Hofman 系世界银行驻中国代表处首席经济学家。

① 本文资料一部分来自世界银行 2006 年发表的报告《中央以下财政改革：中国东北的经验教训》，作者为 Dana Weist、Roy Bahl、Ines Kudo、Magnus Lindelow、Mei Wang 及 Christine Wong。

还可以加上国内生产总值中大约 2% ~ 2.5% 的社会保障投入（在其他国家是属政府财政收入的），以及约 3% 的正规的预算外财政收入，非正规的则还要更多。

算上国内生产总值中约 2% ~ 3% 的可支持赤字，中国的总体财政收入将占到国内生产总值约 25%，与低收入经合组织国家相当，高于包括东亚新兴工业化国家在内的大多数东亚国家。的确，如果排除占先进的经合组织国家政府支出一半以上的社会保障和非缴款类转移支付等形式的再分配因素，中国的政府规模就其占国内生产总值的比重而言已经可以与先进的经合组织国家相比拟。^①

与经合组织国家和中等收入国家相比，中国的分散化非常突出，尤其在支出方面（表 1）。这种高度分散的部分原因是国土的辽阔，但政府的架构以及一些独特的支出划分方式也造成了这种支出格局。在中国，社会保障、司法甚至国家统计数字的编制等工作大体上都是分散进行的，而在大多数其他国家则是统一进行的。

表 1 地方政府在全国总数中的比例

	发展中国家	经合组织国家	转型期国家	中国
政府财政税收中地方政府的比例	9.27	19.13	16.59	40
政府支出中地方政府的比例	13.78	32.41	26.12	73

在中央以下，省以下各级政府的支出占政府总支出 50% 以上（表 2）。

中国各地方政府财税收入之间的差距比大多数经合组织国家都要严重。这种差异的出现与各省经济实力差距的拉大是并行的。从 1990 年到 2003 年，最富裕省份与最贫困省份的人均国内生产总值比差从 7.3 扩大到 13。中国最富裕省份的人均支出比最贫困省份多 8 倍以上。在美国，最贫困州的财政收入是州平均数的 65%；在德国，在平均线 95% 以下的州会得到补贴“Finanzausgleich”（在 110% 以上则要征税）。在巴西，最富州的人均财政收入是最穷州的 2.3 倍（世界银行，2002 年）。当然也有一些国家的数据表明它们的财政收入差距比中国大。俄罗斯的差距很大：最富的 89 个区的人均财政收入大约是最穷区的 40 倍（Martinez - Vazquez 等人，1998 年）。菲律宾最富的一个省转

① 中国 1996—2002 资金流动账目表明，2002 年可供政府消费投资的税收约占国内生产总值 18%。与德国（18.6%）、法国（18.3%）、美国（17.9%）、日本（17.5%）相当。数据来自经合组织 1994 年国别账目，由 Francois Bourguignon 提供。

移支付之后的人均收入还比最穷的那个省多 28 倍，同一个数据在印度尼西亚和越南分别是 10 和 22。^①

表 2 财政收入与支出的比例变化：
各级政府支配的比例

	1993	1999	2003	1993	1999	2003
财政收入						
中央政府	22%	51%	55%	35%	61%	66%
省	13%	10%	12%			
地、市	34%	17%	16%	66%	39%	34%
县 + 乡	32%	21%	17%			
财政支出						
中央政府	28%	31%	30%	45%	51%	49%
省	17%	19%	19%			
地、市	23%	21%	21%	54%	49%	51%
县 + 乡	31%	28%	30%			

资料来源：世界银行（2006 年）。

支出不平等在省以下更加严重。县级是对提供服务来说最重要的一个层次，最富的一个县的人均支出水平大约是最穷县的 48 倍（世界银行，2006 年）。在印度尼西亚，最富区政府的人均支出是最穷区的 30 倍（Hofman 与 Cordeiro，2005 年）。这些总体支出水平的差距还表现在卫生、教育等职能部门，各县和各省之间有很大的差距（图 1）。

由于财政情况纵向和横向的高度不平衡，需要大量动用转移支付机制，这不仅是为了给各级政府提供必要的资源，也是为了缩小巨大的差距。在当前的转移支付机制中，“减免税”是大头，应当把它理解为财政收入的一种分享形式，还有无数专项拨款，一共占全部拨款的 60%。近年来均衡补偿拨款（“过渡制度下的转移支付”）一直在增长，但仍只占对有关地区的所有转移支付的 10%。

已指出中国也有严重的纵向不平衡，但仅此一点并不意味着中央资源向下转移总量不足。的确，在各级政府作用职能没有明确化的情况下，很难断定地方政府是否拿到了行使政府职能所需要的充足资源（见下文）。与此同时，有迹象表明给予地方政府的预算资源不足以让它们执行应尽的职责。迹象之一

① 应指出，这些国家的行政区划比中国的普通省要小得多。有数据显示一个国家中央以下的区划越小，表现出的不公平就越严重。

2004 年人均财政支出仅为 900 元。最富裕的地区（上海）是 8000 元。假如中国要做到的是全国最低标准的公共服务，所需代价可以仅仅是最贫困地区力所能及的（图 2 底下的一条线），这样就是 900 元。如果有较高度度的均衡补偿，就可以提高最低标准。如果是人均基础上完全的均衡补偿，^① 亦即所有各省的资源放在一起，再按人均分配到各省，平均人均支出水平可以差不多达到 1600 元，全国最低标准可以差不多提高一倍。



资料来源：中国统计年鉴和工作人员预估数。

图 2 省级支出和中央最低标准

所以，为建立全体人民的和谐社会，需要对财政资源进行一次重大的再分配。这除了有技术上的难度，在政治上也会非常艰难，但最终将是必要的。

第一，中国需要把更多的资源用于拨款的均衡化——交换条件是受款地区要有更高的绩效标准（见下文）。为此将需要明确界定各地区的财政需求，更详细地划分所有各级政府的职责任务，逐步确定可行的最低标准。为明确拨款体制还需要有对财税范围包括预算外资金更清楚的界定。

第二，中国应当考虑把更多收入来源下划的方案，让贫困地区受益。这方面一个极佳的机会是自然资源税，这在中国是分配给区域性政府的一个税种。^② 中国许多资源（水、能源、土地）不足，往往集中在贫困地区，而资源

^① 请注意这种程度的均衡补偿从调动理财积极性的角度也许并不可取，同等的人均数额大概也不一定能均衡支出需求。

^② 这本身可能是有争议的，虽然世界上许多国家有这样的安排。见 Hofman 与 Manuelyan, 1994, 其中对比了中国的做法与国际上的做法。

上文引述的人均支出差距已经显示转移支付机制对横向收支不平衡的影响是有限的。的确，转移支付机制从整体上看没有起到均衡补偿的作用，也就是说对各省的转移支付与人均收入仍然呈现正比例的关系（世界银行，2006年）。即使捐税收入转移支付不算在内，余下的斟酌决定转移支付还是呈现出与人均收入的正比关系（Persson 与 Erikson，2006 年），这显示有均衡补偿以外的一些考虑在支配转移支付机制。

二、建设和谐社会的政府间财政改革

中国政府财政制度在明显发展变化。1994 年的分税制改革极为成功地扭转了政府财政收入和中央政府财政收入的下落趋势。随之而来的是政府部门规模的扩大，但中央、省、及地方政府之间的财政收支不平衡也在扩大。给省以下各级政府划配的支出有时不够适合，支出责任不清。贫富地区有很大差距，当前的转移支付机制不足以起到均衡补偿的作用。

一些改革正在进行，如省以下各级分税制改革的继续完成、农村税务改革、支出划分改革、“三奖一贴”计划、预算管理和国库改革。这些改革正在带来根本性的变革，几乎影响到政府财税制度的所有方面。但是，由于这些改革不配套、零散进行，反而造成了复杂局面，没有取得预想的效果。比如，从政策上要求解决好县乡级的财政问题，但农村收费改革和取消农业税等改革措施却减少了财政收入，增加教师工资等政策也使这两层地方政府的负担加重。中央政府的补偿性转移支付只能弥补部分财政收入损失或增加的费用。其他各级政府也应当为这种补偿提供资金，但执行起来往往很不全面。

财政收支制度恢复平衡极为重要，可以把重新划分支出、改善生产效率、开创地方政府的独立财政收入、改造政府转移支付及建立负责任的借款框架等方式结合起来，实现这种平衡。纠正政府现行财政收支制度的机能障碍很可能也会对地方教育和卫生服务的资助和提供起到积极的影响。

中国财政制度为建设和谐社会作贡献的最大挑战，仍然是财力的严重不公平。这种财力不公平不仅是贫困地区的问题，也是整个中国的问题：从中央政府的角度，财政制度应当为全体中国人民提供最起码标准的公共产品，但资源分配的严重不公平意味着，整体而言中国所能提供的只是非常低的标准，这越来越不符合中国在国际舞台上的地位。富裕的地区显然财力过剩，可以把钱花在奥运会、世博会等它们热衷的项目上，但从全国的角度，这样花钱意味着甘肃就没有能力保证九年基础教育。

举例说明，在现行政策下，人均计算最贫困的地区（河南省）全省政府