

王军 主编

中外专家谈 新农村建设

Public Finance



中国财政经济出版社

中外专家谈新农村建设

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

图书在版编目 (CIP) 数据

中外专家谈新农村建设——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/王军主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2007. 12

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0358 - 4

I. 中… II. 王… III. 农村经济 - 经济建设 - 国际学术会议 - 文集
IV. F303 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 176533 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 14.25 印张 257 000 字

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月北京第 1 次印刷

印数: 1—4060 定价: 34.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0358 - 4/F · 0292

(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、构建和谐社会而做出的重大战略决策，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，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，并能带动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，共同为我国财政改革与发展作出新的贡献。

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long vertical stroke at the bottom.

2007 年 11 月

目 录

公共财政覆盖农村	Achim Fock Christine Wong (1)
关于“三农”政策的思考	王朝才(18)
准确领会和把握中央精神 积极稳妥地推进社会主义新农村建 设.....	王建国(27)
中国的农村社会保障制度.....	孙志筠(40)
中国的卫生服务提供: 综述.....	(51)
财政分权对农村医疗卫生的影响.....	乔宝云(61)
取消农业税对中国经济社会的影响及下一步政策取向.....	黄维健(74)
财政支持社会主义新农村建设的若干政策研究.....	刘铭达(85)
中国农村公共产品和服务问题研究——兼论中国“农村发展预 算”的构建	王国华(91)
破解基层财政难题 为社会主义新农村建设保驾护航.....	马海涛(115)
农村教育: 问题、挑战与对策	王 蓉(126)
地方政府在社会主义新农村建设中的职能.....	邱 东(134)
政府间转移支付与农村地方政府	Melville L. McMillan (147)
社会主义新农村基础设施建设中应积极探索新管理模式——PPP	贾康 孙洁(169)
城乡协调发展: 改善农民“就业状态”是根本	刘尚希(180)
我国农民增收的制度创新研究.....	杨灿明 郭慧芳(195)
现代农业建设中政府财政作为问题研究.....	王雍君(207)
后 记.....	(222)

公共财政覆盖农村

Achim Fock Christine Wong

在 2003 年中国共产党第 16 届全国代表大会上，国务院总理温家宝提出“公共财政覆盖农村”要成为建设小康社会的目标之一。这是一个宏伟的计划，不仅仅是因为城乡公共服务供给存在着巨大的不平等，需要改革来修正，还在于贫困的农村地区诸如清洁饮用水、基础教育、医疗保健、基础设施以及公共卫生服务的供给还远远不够。其中的一个核心问题是需要增加农村公共服务的供给。

这个问题在全世界范围都是一个挑战。大多数国家的农村地方政府都面临着三个相同的问题：税基薄弱，提供服务成本高，管理资源和服务的行政能力薄弱。有些地理位置或人烟稀少的偏远社区，公共服务的供给成本很高，一些地方政府没有足够的税收维持，上述问题就表现得特别明显。例如，在学校里班级规模可能被划分得更小，公共设施利用率低，只能靠更高的福利吸引高水平的教师、医生和行政管理人员到偏远地区工作。^①大多数的偏远社区都不能提供大部分所需的公共服务。在 OECD 的工业化国家，为了达到公共服务供给的最低国家标准，基础教育、医疗保健、公共卫生和基础设施服务等项公共服务是由农村地区的地方政府从地方税收、使用费以及转移支付渠道筹集收入。如果他们的收入能力更低而支出需求更高，他们对上级财政的转移支付的依赖程度就会强于城市政府。

本文作者 Achim Fock 系世界银行驻中国代表处首席经济学家；Christine Wong 系美国华盛顿大学教授。

① 在加拿大，城市政府对偏远地区的公共服务支出要远高于其他地区，在 Yukon 地区两者相差 41%，在 Northwest Territories 地区要高出 173%，在 Nunavut (Kitchen and Slack) 地区则要高出 171%。

中国就面临上述挑战。然而，中国农村政府的融资困难不仅仅局限在那些偏远地区，存在的问题还相当普遍。偏远地区的高成本和弱行政能力是很常见的，事实上，所有的农村地方政府都面临着很大的财政缺口，而这根植于财政体制的高度分权和过去 25 年中国财政体制的演进轨迹。

为了系统地思考公共服务是如何供给的，我们从公共财政的一些基本问题以及与此相关联的政府的角色来开始分析。首要的问题是：在众多的公共服务中提供什么种类（并提供多少），相互竞争的需要如何安排供给的顺序：饮用水或道路？打井还是修建水库？提供怎样的道路？这些道路要通到哪里去？与此相关的问题还有：**谁来决策**——政府（哪个层次的政府）、社区还是使用者？

谁来提供——由哪一级政府来供给？在中国，公共服务供给主要都是基层政府的责任。然而，这些政府责任可以被分解为三个部分：政策（服务的供给水平）、融资和提供。这些责任不需要由单一政府层级来单独承担，可能被分配给若干不同的政府层级。

这些服务如何来提供——由政府的职能部门、事业单位还是由私人部门来供给？政府应该扮演怎样的角色——是生产还是购买（生产对提供）？

这些服务是如何融资的？谁来买单？他们怎样支付——通过税收分成、收费还是转移支付？

农村应该给予补助吗？在中国，从公正与公平的角度考虑，城乡之间巨大的收入差距似乎答案显而易见是肯定的。但从效率的角度看，问题是有多重解答的。首先，由于资源配置的偏差，补助会存在内在的扭曲。例如，补助可能鼓励大量的农民固守在土地上，或者相当多的基础设施投资安排到那些农民已经迁入城市的地区，而这些地区的人口将逐步下降。另一方面，补助领域具有外溢性，例如，用于农村基础教育和公共卫生的农村补助支出可以改善配置效率，特别是像中国这样的快速城市化的社会，许多今天的农民在将来都将成为城市居民。

什么是使用补助的最有效的方式？在中国的行政架构中，乡村层面的政府是中央政府以下四层地方政府中的基层政府，中央政府的补助通过其他层级的地方政府传送到农村。随之而来的问题是，县乡基层政府怎样才能得到这些补助。真的是由这些补助的供给方或需求方在使用这些资金吗？

上述的大多数问题关心的是不同层级政府的责任分配。在本文中，我们将此作为中国农村公共财政的核心问题——过去问题的起源和未来改善的关键——加以讨论。在下一部分，我们考察中国财政体制的典型特征以及它是怎样影响农村公共财政的。接下来，我们从整体上分析过去十年政府的改革对农

民、农村公共财政以及政府间体制等的影响。最后一部分我们提出了综合改革的政策建议，即综合改革需要依赖农村公共财政的效率、长期持续性改革，以及政府间财政体制的改革。

一、中国农村公共财政与政府间财政体制

中国是世界上最分权的国家。中央政府支出仅占全部预算支出的30%——在过去的十多年间这一比率相当稳定。表1显示了中国与其他国家的分权的比较，中国在国际上的分权程度异常的高。

表1 中国与其他部分国家分权程度的比较

	地方预算支出占全部支出的百分比
中国（2004年）	74
发展中国家（20世纪90年代）	14
转型国家（20世纪90年代）	26
OECD国家（20世纪90年代）	32
其他大国（20世纪90年代）	
德国	40
印度	46
日本	61
巴基斯坦	29
俄罗斯	38
美国	46

资料来源：由 Bahl（2002）与 2005 年预算报告整理得到。

中国不寻常的第二个方面是中国的分权并没有停留在中央与省之间，而是在五级行政构架中进一步向下延伸到了最低层级的政府。在中国的财政体制中，每一个层级都有自己特定的支出责任，如表2所示。

中央政府支出比重如此之低是因为在中国许多大额公共服务支出是由地方政府完成的。最为明显的是市级和县级独立承担辖区的养老、失业保险和社会福利计划等项支出，如最低生活保障计划。基础教育的主要支出安排在最低的政府层级——区、县和乡镇。事实上，县乡承担了农村基础教育的全部支出和55%~60%的卫生部门补助开支。

在农村税费改革之前，中国农村的财政体制主要是20世纪60~70年代计划经济和集体化农业的产物。在整个财政体制中农业部门处于边缘地位——对

农业轻税，由此农村获得了更少的政府补贴。在集体化的农业生产中，集体通过集体收入承担了社会服务和基础设施投融资责任。20 世纪 80 ~ 90 年代乡村政府一直依赖非税收入来安排大部分的公共支出。例如，在 1995 年乡镇财政从收费、征税以及其他“自行培植”的渠道获得的收入占总收入的 37%。

表 2 政府间支出责任划分 (2003 年)

	占全部预算支出	教育支出
中央政府	30.1%	8%
省政府	18.7%	15%
市级政府	21.5%	18%
县级政府	23.3%	42%
乡镇政府	6.3%	17%

在中国的财政体制中，涉农的县乡政府在公共职责划分上同城市政府一样。县乡政府负责社会服务、日常的政府管理以及基础设施投资支出。一般而言，倘若他们的收入能力较弱，那么基层政府就会出现收不抵支，这种状况在 20 世纪 80 ~ 90 年代随着支出责任的转移逐步恶化。1994 年实施的具有收入再次集权性质的分税制改革后，并没有对支出责任进行调整，由此在地方政府产生了一个相当大的纵向财政缺口。在本世纪初期，这种财政缺口甚至还在持续地扩大。如表 3 所示，此类问题在县乡政府层面表现得尤为突出。

表 3 逐步扩大的农村政府纵向财政缺口 *

收入比重 (占全部的百分比)	1993 年	1999 年	2003 年
中央政府	22%	51%	55%
省级政府	13%	10%	12%
市级政府	34%	17%	16%
县乡政府	32%	21%	17%
支出比重 (占全部的百分比)			
中央政府	28%	31%	30%
省级政府	17%	19%	19%
市级政府	23%	21%	21%
县乡政府	31%	28%	30%
县乡政府的财政收支缺口 (百分点)	+1%	-7%	-12%

* 地方财政缺口稍稍有些夸大，这是因为地方财政收入中没有包括税收返还部分。然而，这种夸大的程度在省级和市级还要大于县级和乡镇级。

就像城市政府一样，农村政府多半是自行筹集资金，从某种程度上讲，中央政府很少有计划地通过转移支付来帮助地方政府融通资金以实现最低的公共服务标准。一个地区公共服务供给的水平（就数量和质量而言）取决于它的财政状况（包括转移支付）。我们可以通过图 1 举例说明。图 1 所表示的是省际间人均 GDP 和小学生均经费之间的相关关系。图 1 从上海生均 4500 元经费一直排列到河南仅 470 元的生均经费，省际间人均预算支出与生均经费的差距基本相同。随着 20 世纪 90 年代中国地区间经济增速上的显著差异，出现了公共开支和公共服务的巨大差距，而且这种差距还在进一步扩大，与此同时也进一步拉大了城乡之间的公共服务供给差距。

分权化的财政体制同公共服务集权化的决策机制相互矛盾，这是因为地方政府在收入允许的前提下可以自行决策。这种体制可能产生三种结果：

第一，低水平供给——在贫困地区，地方各级政府没有财力提供公共服务，需要中央政府的政策扶持——普及九年制义务教育计划（UCE）就是一个明显的例子。低水平供给还表现在供给质量上，例如学校被安置在废弃的房屋里、教室里没有照明、没有取暖设施，学生没有课桌和椅子等等。

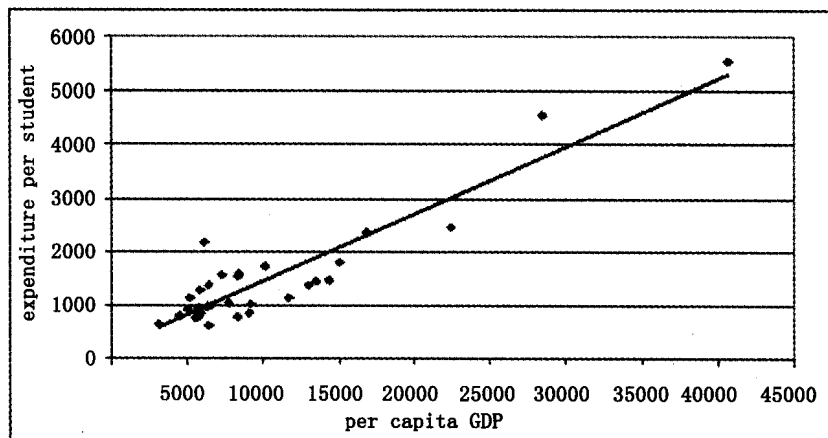


图 1 省级小学平均的生均支出（2003 年）

第二，隐性赤字——尽管地方政府不允许借债，但是债务是普遍存在的，有些工资支出和日常支出都是靠借债来维持的。

第三，地方税收、使用者收费和罚款缓慢上移。

20 世纪 90 年代，中央要求农村政府提供新的公共服务或提高原有公共服务的供给标准，这增加了农村政府的支出负担，在此政策的影响下农村部门经常可以看到上述三种结果同时出现。在正常情况下，最经常发生的是第一类情况。结果是，由于是收入分配的末端，地方公共服务供给经常远低于中央的目

标。当中央政策的压力增强时,例如加速实现九年制义务教育实现,地方政府会谋求第二种或第三种选择。为了迎合中央政府制定的九年制义务教育目标,许多乡村大大加强了收费的征缴力度,还有许多乡村通过负债来建设或更新改造学校。在中央政策推动下,县乡建设农村公路也是通过收费和借款来筹集资金,同时还要求农民投工投劳。

二、农村公共财政与新的发展范式

考虑到农村公共服务融资和供给过程中农村政府所起的重要作用,公共财政覆盖农村计划必需要将农村政府的融资作为核心问题来解决。这个问题已经被充分地认识到了,在由陈锡文、韩俊和赵阳共同完成的优秀著作《中国农村公共财政研究》一书中已经将此列为核心议题。

新的发展范式需要平衡和谐社会增长与发展之间的关系,农村问题将会更加优先考虑。为了支持落后地区和农村新的发展战略,近年来推出了大量改革举措。

当20世纪末西部大开发战略提出的时候,人们可能已经意识到发展模式即将发生转变。大量的中央政府资金通过转移支付投向了西部欠发达省份;为了“平衡地区差距”和“改善人与自然的联系”,在西部开工建设了大型基础设施项目和环境项目。

随后,改革进一步深化。其中最受争议的是于本世纪初开始实施并在全中国范围推开的农村税费改革。“费”取而代之为“税”,“义务工”和强加给农民的不合理收费被取消,农民有了投票的权利,通过“一事一议”的方式决定投资项目。尽管这项改革的推进正在面临挑战,但是它实实在在地减轻了“农民负担”却是毋庸置疑的。

然而,农村税费改革在地方财政能力方面有负面影响。从上级财政拨来的转移支付仅够弥补部分减少的收入。表4中的数字表明农村税费改革和税收减少的综合影响导致农村财政减收1140~2130亿元。2004年,中央转移支付合计仅仅524亿元。^①这种补偿要比原来估计的因减税和取消收费、罚款减收的部分少一半,仅仅有原来估计总额中的1/4涉农“税收”得到了补偿,这包括取消“两工”的折算现金价值和不合理收费及罚款。

部分补偿在不同地区有着截然不同的影响。表5的例证可以说明,根据农

^① 政府对“三农”的转移支付总额增加了,但是这些转移支付的规模同农村基层政府在农村税费改革过程中减少的收入相当,可能还会更少。

业税在自有收入中所占比例不同，农业税减收对贫困的传统农区县 A 的冲击明显大于 B 县。“一刀切”的政策要求每个县要通过提高税收努力程度自行消化减收的 20% 部分，在贫困地区这明显不合理，同时财政也难以继。

表 4 农村税费改革的影响估计（亿元）

筹集的全部收入（2000 年）	1600	税收减免（2003 年）	280
其中：农业税	340	允许的收费和罚款	860
城乡统一税	590	加：	
其他收费和罚款	270	“两工”	590
不合理的收费和罚款	400	“不合理”的收费和罚款	400
收入补偿中央转移支付（2004 年）	524	农村税费改革收入减少（1）	1140
		农村税费改革收入减少（2）	2130

注释：（1）计算口径仅包括允许的收费和罚款；（2）还包括“两工”折算的现金价值和“不合理”收费和罚款。

来源：农村税费改革前的估计来自中国统计年鉴，Yang Yuanwei 等（2001 年）；税收减免的资料来自陈锡文等（2005 年）。

政府通过减征并最终免征农业税来进一步减轻“农民负担”，以此推动税费改革。地方政府部分或全部地得到了减收的专项转移支付补偿。这项政策的执行明显快于预期，大多数省份已经停止征收农业税。

表 5 税收努力程度对减收的不同影响

（百分比）	A 县		B 县	
	税费改革前	税费改革后	税费改革前	税费改革后
自有收入	50	14	80	44
其中：农业税	36	0	36	0
转移支付	50	50	20	20
农村税费改革转移支付 *		28.8		28.8
另外需要补足的自有收入		7.2		7.2
另外需要的税收努力 **		51.4%		16.4%

注：* 省级提供减收部分的 60%，市级承担 20%。** 由另外需要的收入除以自有收入的比值计算而来。

农村税费改革和免征农业税关注的是减轻“农民负担”，主要来自中央层面转移支付资金大幅增长，这对地方政府预算产生了补助效应。转移支付资金

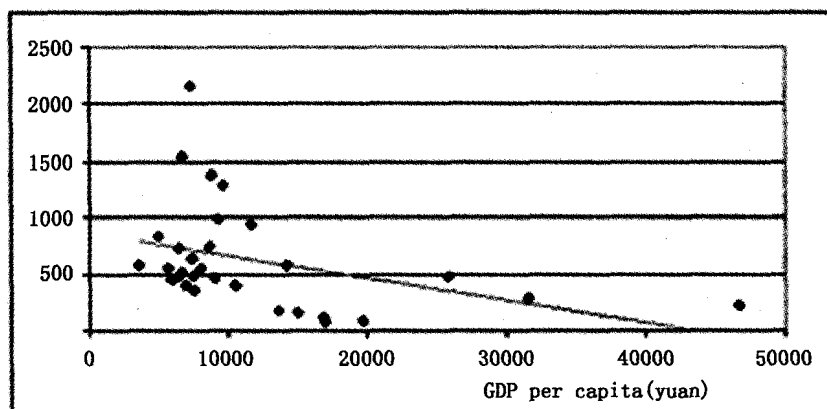
的增加大大超过了农村税费这一特殊改革部分的补偿。这包括中央对省以下转移支付全面增加，其中就包括增加对农业和农村发展的专项转移支付。中央转移支付资金全面增长如表 6 所示。

表 6 增加转移支付

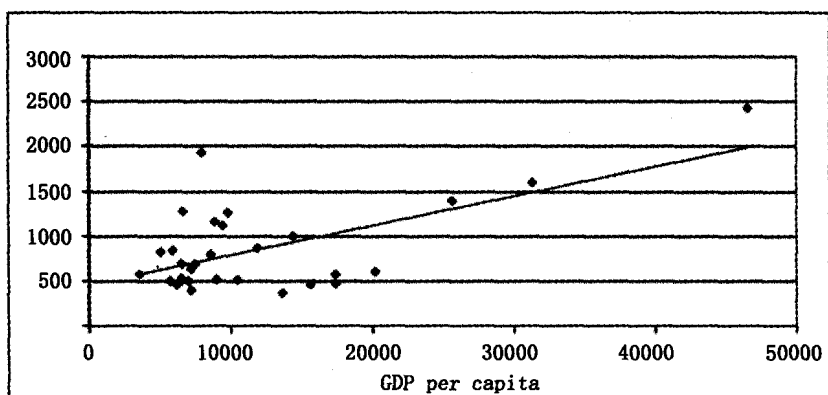
年份	中央财政的转移支付 (亿元)	转移支付 / 中央财政支出	转移支付占 GDP 的百分比
1996	2716	55.8%	4.0%
1997	2854	53.0%	3.8%
1998	3323	51.7%	4.2%
1999	4095	50.0%	5.0%
2000	4668	45.9%	5.2%
2001	6015	51.3%	6.2%
2002	7362	52.1%	7.0%
2003	8261	54.8%	7.1%
2004	10379	58.7%	7.6%

更为重要的是，更多的资金流向了以公平为目的的转移支付，如图 2 (a)。税收返还在整个转移支付中的比重逐步下降，在转移支付体系中不再占绝大多数。虽然如此，整个转移支付体系仍然不公平，如图 2 (b) 所示。

中央资金增长中的一部分是对农村地区政府间转移支付的特殊增长。根据一种定义，中央政府对三农的支出从 1995 年的 810 亿元增长到 2004 年的 2630 亿元，主要的增长还是发生在最近几年。下面的专栏概述了中央用于农业和农村发展的资金安排。



(a) 包括税收返还 (2004 年)



(b) 全部的转移支付 (2003 年)

图2 省际间的人均转移支付与人均 GDP

除了上述的在收入分配领域的显著变化以外,近年来进一步在财政和行政领域推出或深化了相当多的改革。其中有些是最初的农村税费改革的内容,如村级通过投票进行“一事一议”,还有为了提高效率精简政府工作人员。

还有一些其他的努力以增强农村地方政府的运作效率。例如,被称为“以县为主”的措施就将农村学校教师工资发放和其他的大量支出集中到县级来完成。

与此同时的国库改革,在县级直接支付工资的改革在随后扩展到其他政府工作人员,包括乡镇行政人员。

1994年实施的分税制改革进一步延伸到省以下,也带来了收入与政府责任大规模重新调整,包括县乡财政。然而,因为这种调整仅仅作用于收入增量,对县乡扶持政策的效果会在较长时间才能体现出来。

还有一些其他的改革包括:乡镇合并或特定部门的改革,如学区的合并^①、农村低保制度试点、合作医疗保险。所有的这些改革对农村公共财政体制可谓意义深远。

三、影 响

罗列出来的这些改革显示出近年来农村已经成为最有进取精神的改革主战场。如上所述,这些改革对农民和其他农村居民的影响显而易见是非常积极

^① 许多省份的其他改革试点包括县级的改革,都是由省级行政管理部门直接主导,而不是由市级部门。

专栏

中央用于农业和农村发展的资金（三农）

2004 年，中央政府为三农安排支出 2630 亿元，主要的支出科目如下：

政策性转移支付

（农村税费改革、“粮食风险金”、其他） 900 亿元

资本投资 1250 亿元

粮食直补 120 亿元

其他

（包括农业研究与发展、教育、卫生与其他） 350 亿元

用于三农的全部资金 2620 亿元

三农支出中大约有 900 亿元是中央对地方的政策性补贴。下面对农村税费改革的评价就是进一步阐释这一点。

“三农”支出中接近一半是用于资本投资——要么可以归入资本投资，要么以项目切块的形式安排支出，如农业综合开发、减贫、以工代赈等等。

2004 年中央财政安排了种粮直补资金 116 亿元。虽然农民从这项补贴中直接受益，但是从经济的角度考虑资金的使用效率较低。^①从公共财政管理的角度，将补助资金发放给数以百万计的农民在行政管理上相当繁冗，成本高昂且政策效果对管理不当相当敏感。

最后，大约 350 亿元的中央转移支付资金安排在了其他领域，包括农村教育、卫生、农业科技（仅仅有 20 亿元）、对农业、林业、水资源等的非资本性支出。

在用于“三农”的转移支付资金使用过程中，中央政府着重强调了资本性支出和增加村级基础设施投资，这是形成上述转移支付资金使用结构的原因。在上述使用结构中不仅对教育和卫生关注较少，对农业研究与开发的支持力度也较小。

^① 对农民收入的净效果要小于实际的资金支出，这是因为所选取的补助对象是种植无利可图的粮食作物的农民，而不是种植其他高收入作物的农民。是否一个近一半人口务农的县能够负担得起农业补贴，农业又是一个传统产业，这是一个值得怀疑的问题。许多富裕县对这些成本高昂的补贴有过深刻的教训——还有这些显而易见难以逆转的趋势。这个计划对粮食安全而言也是一个无效的政策。农作物产区劳动生产率的提高，特别是养殖效率，以及对农产品贸易的更大依赖，将会付出更大的代价。

的，特别是农村税费改革和取消农业税实实在在地减轻了农民负担。这种影响不仅仅在于取消正式的税费，更重要的影响来自于取消了大量特定的、有时是“滥收”和“超收”的费用、罚款以及义务工。而且，政府对农村支出的增长对农民还有一些积极作用，最重要的是，对基础设施投资的增长相当明显，这就包括造林等生态建设。

实际上这些改革能否持续，它们能否实现政策设计初衷，有赖于其对公共财政体制“健康”的影响程度。时至今日，众多集中在县乡村改革的政策效果体现最多的是综合性的。将大部分的预算外收入纳入预算统一分配是农村税费改革的一个积极的方面。用一个政府官员的话讲：“农村税费改革通过财政集中收入提升了财政资金的质量”，而不是像原来收费归口不同的机构和地方政府。

在其他的方面，大规模的收支分配调整增加了中国政府间的财政失衡。上面已经分析了对整个体制的影响^①，但是对基层政府的影响争论得最为激烈。基层政府提供公共产品和公共服务的能力很大程度上仍然是其经济实力的反映。虽然专项转移支付投向了更为贫困的地区，但是这项政策被不公平转移支付的快速增长以及富裕地区比贫困地区快得多的自有收入增长所抵消。地方政府自有收入与支出之间出现了巨大的缺口。结果是，基层政府对上级转移支付的依赖性逐渐增强——转移支付占县级预算收入（包括县级市和所辖农村）的比重从2000年的47%上升到2003年的62%。更有甚者，转移支付占总收入的比重高达95%或者更多。

尽管高端政府增加了转移支付，县乡财政决算支出有所增加，但是拨付到县乡的大多是专项转移支付。这种安排的目的要么是执行诸如农村税费改革等项政策，弥补地方政府部分减少的收入；要么是根据中央政府对全国公共服务供给优先次序中强调的特定需要给予的补助。因此，“农村”政府特别是农业主产区政府仍旧资金不足。

而且，这些特定的转移支付还有一些众所周知的问题，诸如地方配套资金不足、转移支付资金拨付的时效性、由于长时间繁琐的审批过程和实施条件导致的行政管理成本问题。在不同的管理机构和不同的目标、设计、运用与实施

^① 表3中，纵向的财政失衡呈恶化态势，即不同政府层级的收支缺口；以及图2（b）持续的横向财政失衡。