

中国：国家发展与地方财政

China: National Development and Sub-National Finance

A Review of Provincial Expenditures



黄佩华/Christine P.W. Wong 等著
迪帕克/Deepak Bhattasali



中信出版社
CITIC PUBLISHING HOUSE



B0583596

F812.7

9

中国：国家发展与地方财政

China: National Development and Sub-National Finance



THE
WORLD
BANK

黄佩华/Christine P.W. Wong

迪帕克/Deepak Bhattachali

等著

吴素萍 王桂娟 等译



中信出版社
CITIC PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国: 国家发展与地方财政 / 黄佩华等著; 王桂娟等译. — 北京: 中信出版社, 2003.

书名原文: China: National Development and Sub-National Finance

ISBN 7-80073-686-5

I. 中… II. ①黄… ②王… III. 地方财政—研究报告—中国 IV. F812.7

中国版本图书馆CIP数据核字 (2003) 第017633号

China: National Development and Sub-National Finance

Copyright © 2003 by International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank 1818 H Street, N. W., Washington, D. C. 20433, U. S. A.

中国: 国家发展与地方财政

©2003, 版权所有

国际复兴开发银行/世界银行

本书中文简体字版权由世界银行授权, 中信出版社独家出版发行。

ALL RIGHTS RESERVED

中国: 国家发展与地方财政

ZHONGGUO GUOJAI FAZHAN YU DIFANG CAIZHENG

著 者: 黄佩华等

译 者: 吴素萍 王桂娟等

责任编辑: 肖 梦

责任监制: 朱 磊 王祖力

出 版 者: 中信出版社 (北京市朝阳区东外大街亮马河南路14号塔园外交办公大楼 邮编 100600)

经 销 者: 中信联合发行有限公司

承 印 者: 霸州市长虹印刷厂

开 本: 880mm × 1230mm 1/32 印 张: 8 字 数: 180千字

版 次: 2003年4月第1版 印 次: 2003年4月第1次印刷

京权图字: 01-2003-1913

书 号: ISBN 7-80073-686-5/F · 488

定 价: 20.00元

版权所有 · 侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。服务热线: 010-85322521

E-mail: sales@citicpub.com

010-85322522

致 谢

这份报告的原创者是黄佩华 (Christine P. Wong)，她设计了这项研究，安排和监督了研究小组的工作，并且在她作为世界银行工作人员时指导了实地考察。在接任了华盛顿大学亨利·M·杰克逊讲座教授的职位后，她还继续为这份报告工作，领导了与政府相关部门的技术性讨论。该研究项目的管理人是世界银行驻中国代表处经济部主任、首席经济学家迪帕克·巴塔萨里。

以下人员也做了大量的工作：豪尔赫·马丁内斯 (税收政策和预算)；约翰·伯恩斯 (人事管理)；王荣和胡文彬 (教育)；杰拉尔德·布卢姆、高军、刘运国、赵郁馨和钱军程 (卫生)；还有左学金、陈海泓 (湖南和江苏) 和戈薇达·劳。研究工作于2000年6月在河北省和2000年12月在甘肃省开展。另外，为了获得一个更具代表性的地方财政总貌，关于湖南和江苏两省的研究也被列入项目中。

这项研究是在财务部预算司副司长王卫星的帮助下进行的，他对该研究提出了非常宝贵的建议和意见。作者也要向下列人员表示衷心的感谢，地方预算司司长赵永旺先生，他安排了在北京和调研地区的讨论。在河北，我们要感谢省财政局的王建林主任，前预算司 (现省财政局的副主任) 高志立先生和张永军先生。在省一级的讨论是由邢台市财政局的郭路芳副司长安排的。在甘肃，省预算厅预算处处长 (现省财政厅副厅长) 吴仰东先生与我们进行了极好的合作。我们受到政县财政局的杨延春主任、榆中县财政局王为忠主任和积石山财政局的马占山主任的热情招待。

世界银行、国际货币基金组织和经合组织的许多工作人员在各种层面给我们提出了有益的建议。罗依·伯尔、理查德·伯德、贝

特·霍夫曼、贝诺·诺顿、大卫·山德和达娜·魏斯特仔细审读了报告的手稿。

研究小组在甘肃得到了罗广琴，在河北得到王桂娟的大力帮助。罗广琴和米里埃尔·格里夫斯帮助完成了这份报告。

目 录

概 要	1
各级政府间的财政关系状况和地方财政	2
主要的研究结果	3
建议	7
下一步的改革	11
第一章 引言	17
政府间财政关系的最新变化	18
本报告的范围和覆盖面	21
第二章 中国财政分权综述	23
1979—1993年中央政府—地方政府间财政关系的演变	26
1994年分税制改革：分水岭	34
现行政府间转移支付体制和财政状况	37
第三章 财政支出划分	57
地方政府的职能	57
主要政策问题	72

第四章 财政收入分配	95
目前的收入分配	95
主要政策措施	111
改革建议	124
第五章 地方政府的预算程序和制度	133
地方政府的预算自主权是否充足	137
预算结构和编制的问题	141
预算执行	147
预算审计和监管	149
政策建议	150
第六章 提供教育服务	153
背景情况	154
教育筹资	158
预算管理	164
教育支出效益	171
第七章 提供卫生服务	175
背景情况	177
农村卫生筹资系统	181
预算	186
卫生部门支出的结果	192
政策建议	194
第八章 改进地方公共支出管理，取得更佳绩效	197
诊断简述	198
政策建议	204
附录1：1995—1996年政府间转移支付体系的试点模式	211

附录2：公共部门就业	215
公共部门就业：定义、数字以及趋势	215
地方各级事业单位	219
中央级公共部门就业	220
地方公共部门就业	222
合理确定公共部门的规模	227
合理确定政府部门的规模	229
合理确定事业单位的规模	233
政策建议	235
参考文献	239

概 要

中国在20世纪晚期取得的成就有目共睹：国民经济世所罕见的持续高增长、人民生活水平的显著提高、国际竞争力的巨大改善，不一而足。但是，大家也公认，中国在保持高增长、高就业的市场经济转型之路方面面临着严峻的挑战。加强公共部门的管理是必要改革的关键组成部分：健康的预算和有效率的公共支出管理体系，对支持一个有效而又可信赖的政府引领中国进入21世纪至关重要。财政部于1998年开始推行雄心勃勃的预算与国库管理改革和政府采购管理改革。这些改革向着构建一个有相当高的透明度、能够最大程度地减少政府官员贪污腐败的机会、能够根据政府的优先事项（government priorities）有效地提供服务的现代公共支出管理体系迈出了重要的步伐。

本研究探讨了一个值得引起中国警觉的关键问题，即各级政府间的财政关系，因为中国的经济发展计划实际上是由各级政府来实施的。在中国的公共总支出中，大约有70%发生在地方政府（省、市、县和乡镇），其中又有55%以上的公共支出发生在省级以下政府。其结果是，现行的分权化财政体制成为中国贯彻实施经济发展政策的“瓶颈”。^①为了说明地方财政对公共服务供给的影响，本研究还考察了两个关键部门：教育部门和卫生部门。资源匮乏和管理不善

^① 本研究以河北和甘肃两省的实地调查为基础。我们还吸收了湖南和江苏两省的委托调研结果。由国际和国内专家展开的这些调查研究是以省、市、县/乡镇为基础的。

的问题同样影响了其他部门，例如农业基础设施的投资、污染控制和森林管理。本研究强调：采取适当的激励措施鼓励各级政府官员进行合作以贯彻实施经济发展计划是重要的，其中各级政府间的财政关系是一个极为重要的内容。

各级政府间的财政关系状况和地方财政

根据传统的测算指标，如各级政府的政府支出比例，中国的财政体制是高度分权化的，它被分成31个省级单位、331个市级单位，2 109个县级单位和4 4741个乡级单位。《预算法》授予地方高度的自治权——各级地方政府都有独立的、经由各级人大批准的预算。自市场化改革以来，政府间的收入共享体制已经发生了很大的变化。但是，这一体制仍然是一个层层相叠的分级体系。虽然中央政府决定收入分享体制的大致框架，但是它只与省级政府打交道。例如，中央政府与省级政府确定收入共享规则，省级政府则与市级政府确定收入共享规则，市级政府与县级政府确定收入共享规则，如此等等。支出分配也采取同样的方式。其结果是，各省之间的实际收入有很大的差异。因此，尽管中国有一个单一的政府体制，但是政府间的财政安排呈现出强烈的联邦制特点。

1994年中国引入了分税制改革，这是简化税收结构的一项主要改革。在分税制下，国税局负责征集中央税和分享税，从而基本上改变了中央政府和省级政府共享收入的做法。税收管理实践的这种变化抑制了地方政府侵蚀（give away）中央政府税基的机会和动机，并在收入动员方面取得了某些成功。收入与GDP的比率从1978年的35%一度下降到90年代中期的12%，但是现在这一比率已经反弹到19%，并达到了提高中央收入比例的目标。但是，政府间的财政关系仍然存在许多问题。

主要的研究成果

1. 过高而且无法维持的支出任务

省级以下政府（市、县、乡/镇）负责提供所有重要的社会支持或几乎所有的公共服务。地级市和县级市是提供社会安全网的主体，它们负责向国有企业的下岗工人提供收入支持和再培训，失业保险以及城市最低生活保障计划。它们还要承担向地区性养老金计划提供财政支持的责任。县乡两级政府负责提供基础教育和公共卫生。将这些开支庞大而又重要的责任分派给地方政府不仅非同寻常而且有违国际惯例。除了一些前苏联国家外，其他国家的社会保障几乎都由中央政府提供。社会安全网机制几乎总是由中央政府和省级政府联合提供资金支持的。提供基础教育和公共卫生的责任同样也是由省级政府和中央政府共同负担的，因为这两类公共物品具有重要的溢出效应。

在目前的收入分配下，地方政府的这些支出任务太过沉重，而且是无法维持的。现行的支出任务根源于计划经济，在计划经济下地方政府作为中央政府的代理人提供公共服务，并通过收入分享体制间接地从中央政府获得资金。但是，自20世纪80年代后期以来，支出任务已经同收入分享体制相脱节，地方政府独自负责为提供公共服务筹集资金。1994年引入的分税制重新上收了收入权但没有调整支出任务，地方政府的预算压力由此日渐沉重。同样的集权趋势也发生在地方政府，省级政府的支出比重上升，而县乡两级的支出比重下降。

地方政府还负责为那些支持服务供给同时对推动经济增长和发展至关重要的基础设施投资提供资金。这与效率的考虑是一致的——负责提供这一服务的地方政府应当就必要的投资做出决策。但是，地方政府只能获得中央政府转贷的外国贷款或从国家开发银行贷款。用现有的收入为基础设施投资提供资金是无法承担的，而

且也是不公平的（尽管把所有的成本都加给现在的纳税人可以给后代带来好处）。

由于得不到有效的政府间转移体制的支持，这些支出任务成了一个问题。我们强调的是效率而不是转移支付的总体水平。高额转移支付是政府间转移体制的特点。从上自下来看，近年来，中央政府的收入大概占到整个财政收入的50%—55%，但是其支出只占30%左右；其余的支出被转移给地方政府。在地方政府的总支出中，大约有40%的支出是转移支付提供的资金。省级以下政府的情况也与此类似，在1999年，转移支付资金大约占县级政府总支出的1/3，在国家级贫困县，转移支付超过了61%。

2. 不断扩大的地区差距

用国际标准衡量，中国财政支出和服务供应的地区差距非常大，而且一直在快速扩大。沉重的责任和转移支付不足意味着各地的服务供给水平因其经济发展水平而不同。随着转型期间地区增长率拉开差距，公共支出也拉开了差距。在省级单位之间，最高人均预算支出和最低人均预算支出的比率已经从1990年的6.1上升到1999年的19.1。差异系数已经从0.55上升到0.86（表明各省之间的差距不断扩大）。即使不考虑上海、北京和天津三个直辖市，同期的最高人均预算支出和最低人均预算支出比率也从3.9上升到6.0。在省级以下的地区之间，差距通常要大得多，而且在各地区之间变化很大。

分税制下的收入再分配有利于富裕地区，因而加剧了长期存在的地区差距。自1994年以来，税收返还还在转移支付中占主导地位，但是它们以税收来源地为基础，因而有利于发达地区。引入均等化转移支付仍然不足以抵消税收返还的影响。虽然高额转移支付也许在总量上减少了纵向的财政不平衡，但是总体而言它们并没有实现均等化。自1998年以来，随着专项转移支付的增加，税收返还还在总转移支付中的比例迅速下降。然而，整个均等化的努力仍然不够有力。

甚至更重要的是，贫困地区的地方政府没有能力承担它们的支

出责任，其结果是重要的公共服务供给不足。例如，在《2000年世界卫生报告》中，中国的整体卫生质量排在191个国家的第61位，但是财政投入的公平性排在188位。这一评估——把中国排在所有被评估国家的最后几位——表明了中国公民获得公共医疗服务的的不平等性。教育也是类似的情况。

专项转移支付计划在实现政策目标方面不够有力，而且通常不利于扶贫。例如，在普及义务教育方面，有调查研究发现高额现金支付是贫困家庭孩子失学的一个关键原因。但是，专项助学金只占100亿元义务教育专项资金的3%。近年来实施的专项补助基本上是为了应对重大紧急事件的特别措施：例如，实施积极的财政政策、援助地方政府的社会治安计划，以及提高退休金和公务员工资的部分支出。虽然它们主要是为了满足内陆和东北地区对更多财政支持的需要，但是这些资金大多没有用于帮助最贫困的人口。

3. 对预算外财源的高度依赖

地方政府高度依赖预算外收入。随着分税制改革的推行，预算外资金加速增长，现在可能占到GDP的20%，其中的2/3归属地方政府。除了其规模外，预算外收入还有两个重要的方面。第一，它们是地方服务的资金来源，并有助于弥补部分收支缺口。第二，它们使地方政府可以为基础设施投资筹集资金。但是，为了解决如下问题，政府当局开始推行将预算外收入并入预算的措施：首先，依赖预算外资金破坏了总预算约束，损害了支出和政府优先事项之间的关系，扭曲了激励机制，进而加大了预算管理的成本。^①这种做法模糊了公共部门之间的信息流动，尤其是现行的政府财政项目信息管理体制即便在监控预算内支出方面也很薄弱的情况下，更是如此。其次，一个重要的预算外部门的出现造成了体制内很强的激励不相容问题。

地方政府缺乏正式预算的自主权与几乎拥有完全的预算外自主

^① 进一步的详细内容参见世界银行先前的报告《中国：加强公共支出管理，提高资金使用效益》2000年，第三章。

权形成了鲜明的对比，它们有很强的动机将其资金纳入预算外管理。由于这些预算外财源的分配也是不公平的，因此它们往往加剧了政府预算资金分配中的地区差距。

4. 地方政府支出的低效率

地方政府普遍存在着人员过多、机构臃肿的现象。这是提高支出效率的一个主要制约因素。由于人员经费大约占支出的70%或更多，地方政府缺乏人员定岗编制的独立性，因此改善预算管理也许收效不大。在核心政府机构和公共服务部门（事业单位）中，情况也是如此。一个主要的原因是，人事政策和预算事项之间缺乏联系。而在管理上比预算资金更加松懈的预算外资金进一步恶化了这种情况。人员增加最快的政府部门通常是那些能获得预算外收入的部门——这些部门包括医疗卫生机构、计划生育部门和社会治安部门（它们都有收费和罚款的权力）。最近几年，上级政府对地方政府发放工资的保证相当于对公共雇员进行补贴，这种做法扭曲了人员配置的选择，并使地方政府官员有机会以不合乎社会利益的方式分派好工作。

糟糕的预算惯例和扭曲的激励导致了其他无效率的现象。在地方政府捉襟见肘、入不敷出的情况下，其预算通常是消极被动的。它们在现行的机构和服务之间分配资源时，并没有太多地考虑国家的优先事项和选择的合理性。通行的投入预算并没有激发有效率的行为。在许多情况下，中央计划经济的思维方式仍然有很大的市场，具体表现为服务供应是供给驱动型的，没有考虑需求因素——例如，在需求下降的时候建设乡镇医疗中心，或者只建学校而不是投资于改善激励以提高入学率。地方政府缺乏预算管理的自主权进一步削弱了地方政府有效使用资金的激励。对预算外财源的依赖扭曲了地方政府和事业单位的激励，从而导致了收入来源而非服务供应的过度关注。

总而言之，本报告显示政府间财政关系早就需要进行全面的改

革。政府间体制存在的问题是20年来局部增量改革的结果，在这种改革下，每一项改革措施都是为了应对当时最迫切的问题。最终的结果是收入和支出责任极不匹配，激励被扭曲，不能有效地产生理想结果的现行体制。这一体制非常复杂，缺乏透明度，有不少旧体制的残余。更重要的是，大家几乎一致认为它是一个不公平、不可信的体制，上级政府可以根据自己的需要改变它。这些弱点是如此严重以至于政府间财政关系已经成了贯彻实施国家发展计划的障碍。例如，不仅实施全民义务教育计划进展缓慢，而且按计划展开几项必需的税收和财政政策改革，也因当地政府不能确定提议的改革对其财政状况的影响而受到牵制。

建 议

目前，中国高度分权的财政体制削弱了政策改进的效果，加剧了地区之间的不平衡。但是，中国应当从推行如下改革中收益，而不是重新集权：改进各级政府的支出责任和收入分配、更公平地分配财政资源、通过改善各级政府的预算管理提高财政资源的使用效率。本报告认为，要令人满意地解决支出责任和收入分配纵向不匹配、不断拉大的地区间财政差距、支出和收入的负面激励以及政府间财政体制的其他问题，全面改革是惟一的途径。^①

1. 架构一个全面的改革战略

应当任命一个包括财政、税收和计划当局以及地方政府代表在内的高层改革委员会，该委员会由总理或副总理直接领导。^②由于必需的变革有很强的政治性，因此，必须有国家最高领导层的强大支持，改革才能获得成功。委员会应当根据对中国政治现实和改革

① 这样的例子包括1998年末期有计划地引入燃油税以及2001年的农村税费改革。这两项改革最后都推迟了。

② 该委员会应当有一批专家的支持以便详细地制定改革措施的技术细节。

机会的判断来设定实施改革的进度和先后顺序。然后概述府间财政关系全面改革的关键组成部分。

这一全面战略首先应当提供一个明确的政府分权化政策的目标。例如，应当根据财政均等化的理想程度这一政策目标设计均等化补助的公式化方案，并确定用于均等化的资金规模。分权化改革的全面战略还应当明确政府的部门策略以指导公共支出。

这一全面战略应当重新界定政府在向市场经济转轨中的作用。要求政府大力提供公共物品、退出竞争性生产领域的呼声日渐增强。这就要求政府重新平衡财源和责任分配。

2. 合理分配并明确支出任务

清楚明确地分配中央-地方和省内的支出责任是政府间财政关系改革必需的第一步。新的支出任务分配应当清楚地界定哪级政府独立地负责提供公共服务。对于共同承担的责任，应当确定哪级政府负责：（1）监管和确立公共服务供应的标准；（2）为公共服务提供资金；（3）实际提供公共物品。

另外，还有必要评估支出任务分配的几个重要方面。省级以下政府（市、县和乡镇）承担了非常沉重的支出责任，包括失业保险、社会保障和福利。这些责任有违国际惯例，而且从理论上说也是不合理的。

3. 改革收入分配和税收体制，平衡效率和均等化目标

解决收入分配的现有问题需要在税收政策和税收管理两个方面同时进行改革。这些改革不仅是减少资源配置扭曲和提高公平性所需的，而且也是地方政府获得充足的收入和一定程度的收入自主权、并向中央政府交纳足够的收入所需的。

缺乏正式的收入自主权弱化了地方政府满足人民需要的责任心，导致扭曲资源配置的“不合法”收费，使地方政府预算缺乏可预测性，政府间的责任也不复存在，并给收入动员带来负面激励。

较高等度的收入自主权是纵向不平衡的最佳解决方案，但是缩小差距的能力因各地方政府的经济基础不同而不同。

正如我们从1994年改革中所看到的那样，给予地方自主权的税收工具选择会或多或少地拉大本已突出的横向差距。这是一个不可避免的问题，但是一个均等化的转移支付体系足以解决这一问题。收入分配和税收改革有几种选择。在给予一定的收入自主权方面，较好的选择是在统一全国税基的情况下，让地方政府确定某些地方税的税率水平。国际经验表明，个人所得税和财产税可能是地方收入自主权的两个重要来源，因此有必要加大这两个税种的覆盖面并拓宽税基。改革后的个人所得税可以用附加税的方式将个人所得税分成两种不同的税。确立地方税收自主权还有另一种同样好的选择，那就是强化财产税，并最终将它转变成现代经济体制中的房产税。当然，在改革过程中，也需要解决一些比较大的困难。

中国税收管理的第一要务应当是通过税收管理、征税过程和技术现代化强化现有的中央和地方税收管理。就中期而言，政府必须建立省级以下政府的税收管理体系，让它们自行实施和征收地方税。

4. 改善省级以下政府的预算和国库管理并制定适当的激励机制

深化中央和省级政府的预算管理改革是提高公共部门效率和绩效的关键。如果没有地方政府的预算改革，财政分权化带来的好处就只能是有限的。因此，预算改革必须一开始就寻求地方政府的支持，而且必须根据政府间财政关系全面改革的日程安排加以执行。

尽管预算编制过程不必要全面掌控政府资金，但是如果不包括对政府资金的全面考察，那么预算合理化将毫无意义。考虑到预算外资金的规模和重要性，中国有可能难以像匈牙利和哈萨克斯坦等其他转轨国家那样，消灭全部预算外资金。相反，将预算外资金重新纳入预算必须是一个渐进的过程——这也正是目前采用的做法。在短期内，政府可以着重改革预算外资金的申报和资金管理以推进