



中国财政政策报告2005/2006

中国社会科学院财政与贸易经济研究所

走向“共赢”的 中国多级财政

HEADING FOR A WIN-WIN
PATTERN OF MULTI-LEVEL
PUBLIC FINANCES IN CHINA



中国财政经济出版社

走向“共赢” 的中国多级财政

Heading for a Win – win
Pattern of Multi – level
Public Finances in China

中国社会科学院财政与贸易经济研究所

中国财政经济出版社

本书由中国社会科学院出版基金资助

图书在版编目 (CIP) 数据

走向“共赢”的中国多级财政/中国社会科学院财政与贸易经济研究所著. —北京: 中国财政经济出版社, 2005.11

(中国财政政策报告 2005/2006)

ISBN 7-5005-8701-5

I. 走… II. 中… III. 财政-中央和地方的关系-研究报告-中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 125013 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

清华大学印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 16 开 20.75 印张 498 000 字

2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月北京第 1 次印刷

· 印数: 1—5 000 定价: 56.00 元

ISBN 7-5005-8701-5/F·7564

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前言

这是中国财政与贸易经济研究所依常规推出的第三本中国财政政策报告——中国财政政策报告 2005/2006。

盘点发生在 2005 年的中国财政经济大事，我们感受最深的，莫过于社会各界对于基层政府财政困难以及区域间公共服务水平差距呈扩大之势的强烈关注。如果说，这样的问题，我们也曾关注过并投入了一定的精力加以研究，那么，在今天矛盾愈加凸显，甚至演化为困扰中国经济社会发展的一大瓶颈的时候，我们则必须以不同于以往的努力去正视它、解剖它，并且，拿出办法征服它。当然，这一过程要贯穿科学发展观的新理念，在落实科学发展观的棋盘上去精确定位。

出于上述的考虑，我们将今年报告的聚焦点锁定为基层政府财政困难和区域间公共服务差距，并定名为《走向“共赢”的中国多级财政》。

谋求多级财政的“共赢”，既反映了现实中国财政运行格局的需要，也是建构在科学发展观基础上的公共服务均等化理念赋予中国财政制度的新内涵。

在多级政府框架中，相对于中央政府与省级政府，基层政府直接面对辖区内居民多样化的公共需求，肩负着具体组织生产和提供地方公共物品和服务的责任。随着经济社会的发展，社会公众的公共需求越来越呈现出多样化和差异化的特征。这导致了地方公共物品和服务的比重上升，基层政府也因此而承担了越来越多的公共支出责任。以此反观现实中国财政的运行格局，从纵向上看，在基层政府公共支出责任增加的同时，财力却层层上移。其结果，基层财政、尤其是县乡财政日趋困难；从横向上看，由经济发展水平差异所导致的地方财力上的差异，也使得区域间的公共服务水平差距日益拉大。两个问题交织在一起，相当一部分地区的基层财政陷入困境。

我们以为，面对基层财政困难和地区间的不均衡问题，多级政府框架下各方“共赢”的财政格局起码要符合两个基本标准：一是有助于实现区域间基本公共物品和服务的相对均衡，其评价标准是公共服务均等化程度；另一是有助于提升基层政府根据本辖区居民公共需求偏好提供公共物品和服务的能力，其评价标准是基层政府的回应性及生产和提供公共物品和服务的效率。这两个标准之间当然存在着一定的矛盾，但不管怎样，财政体制改革的目标应当定位于：在中央相应集中财力实现区域均衡和提高地方积极性实现地方分权之间寻求某种程度的平衡。

多级政府框架下的财政体制改革是一个相当复杂的系统工程。它既与政府级次设置、基层政府职能界定以及政府权力的制约等更为基础的制度框架密切相关，也包容了地方税收体系、转移

支付制度、预算管理制度等多方面内容。所以，对于它的研究，只能循序渐进，以“一翼”的突破求全局的胜利。如下便是我们在这个报告中所做工作的一份大致清单：

- 对多级政府结构、政府权力的制约以及多级政府框架下的中国政府间财政关系等基本理论问题给出了分析。对既有财政分权理论的分析框架和文献做了比较系统的综述。在先后梳理了传统财政分权理论的规范建议和主要实证结论以及相关的批评与发展的基础上，对财政分权理论的分析框架进行了必要地综合。并以经济学和公共管理学相关理论为基础，研究了对地方政府职能及其实现方式。并提出了中国基层财政体制改革的总体设想。包括：减少政府级次；地方财政支出规模和支出结构；地方税收体系的建立，同时，赋予地方相应的税收立法权。转移支付制度改革；建立规范的地方政府融资体制；地方预算制度改革等。

由于面临着资源与市场的双重约束，农业和农村经济的发展对农村公共物品和服务高度依赖，农村公共物品和服务的供给能够显著增进农村经济的效率。而且，农村公共物品和服务不仅是经济问题，更是社会和政治问题。当前一系列农村问题的深层次的矛盾在于，建立在现行农村政治基础之上的公共物品和服务供给体制已经严重滞后于市场经济和公民政治的发展，难以适应农村经济增长和社区自治的要求。因此，农村公共财政建设的核心问题，应当主要集中在农村公共物品的融资与提供两方面。

中国当前的城市化进程已经对城市地区公共财政建设提出了挑战。面对城市居民日益增长且多样化的公共服务需求，城市财政需要为市政建设、治安、环境保护投入更多的资金。因而，城市化进程需要稳定而多样化的收入和融资渠道，也需要规范而有效的城市公共财政管理。

同去年的情形相似，在这本报告即将付梓之际，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》发表了。我们再一次欣喜地看到，这本报告所聚焦的论题以及所做出的许多分析，对于我们完成“十一五”时期的任务，做好与“十一五”规划相关的研究工作，打下了一个很好的基础。

当然，对于报告中的错漏和不足，我们依旧恳切地期望得到读者朋友的指正。

高培勇

2005 年 10 月 22 日

本报告写作组名单

- 主 编 高培勇 杨之刚
执 笔 1. 杨之刚
2. 马 琨
3. 张 斌
4. 高培勇 朱红琼
5. 张 斌 杨之刚
6. 夏杰长 董建宾
7. 杨春梅 杨志勇
8. 杨志勇
9. 张德勇
10. 马蔡琛
11. 冯兴元 李晓佳
12. 杨之刚 张德勇
中国地方财政大事记 段炳德
部分财政经济发展指标 冯 静
- 协 调 张德勇
英文译校 张 波

特 别 鸣 谢

本报告写作组得到了下列机构和人士的无私帮助和热情支持：

财政部有关领导对此研究提出了建设性意见。贵州省财政厅，遵义市和遵义县、芝麻镇的财政部门及有关同志，贵阳市和息烽县、石硐乡的财政部门及有关同志，西安市和西安市临潼区、新丰镇的财政部门及有关同志，商洛市和商南县、试马镇的财政部门及有关同志，天津市财政局及有关同志，青岛市国税局、青岛市财政局、青岛市市南区财政局、即墨市国税局及有关同志提供了有价值的资料，并为调研工作提供了方便。

中国财政经济出版社提供了部分经费资助，贾杰社长、财政分社李洪波主任和杨波编辑等为政策报告的出版给予了多方面帮助。

中国社会科学院提供的 B 类重大课题提供了部分经费资助。

在此，特别鸣谢。

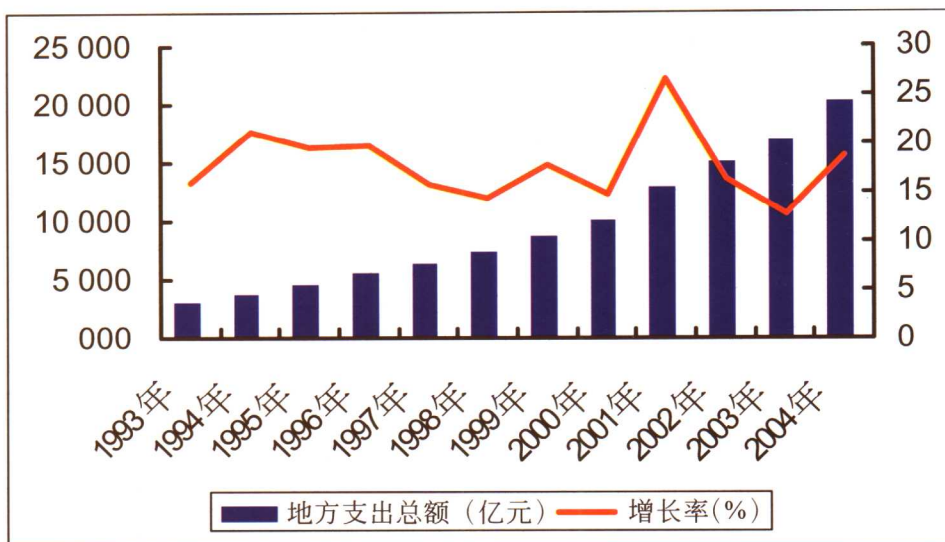


图1 地方政府支出：总额和增长

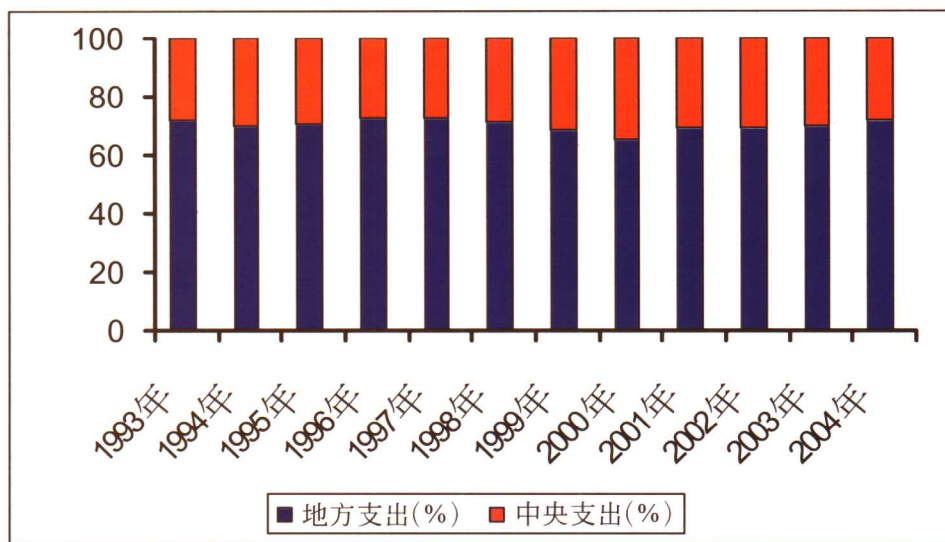


图2 中央与地方政府支出比重

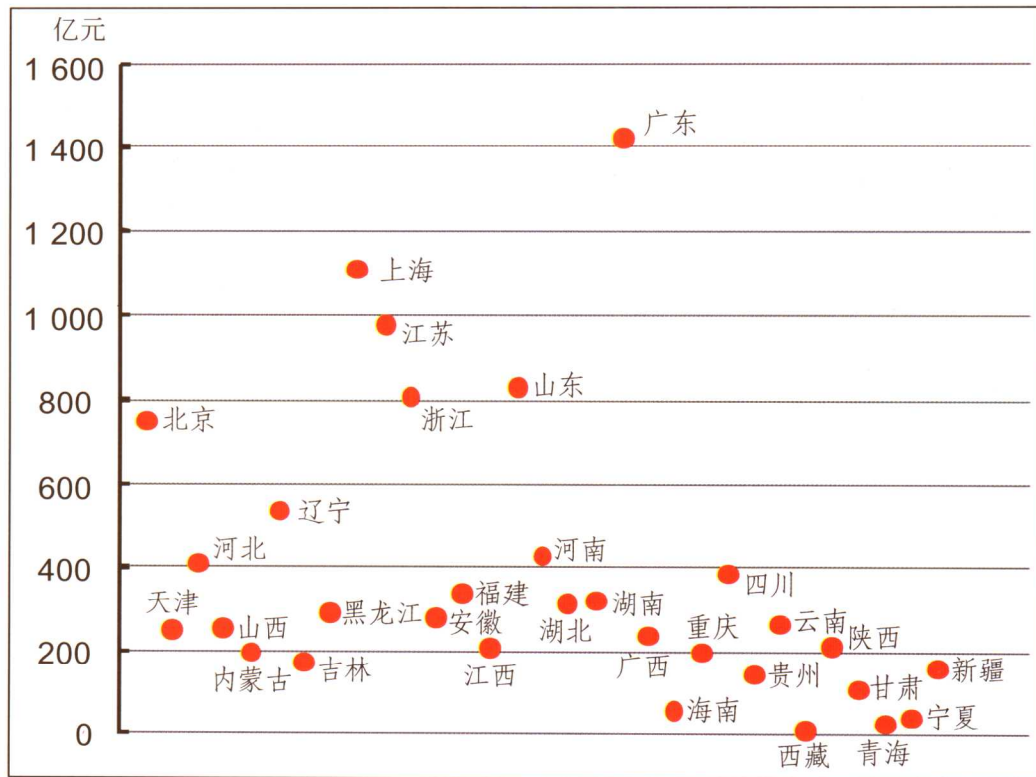


图3 2004年各省级政府财政收入

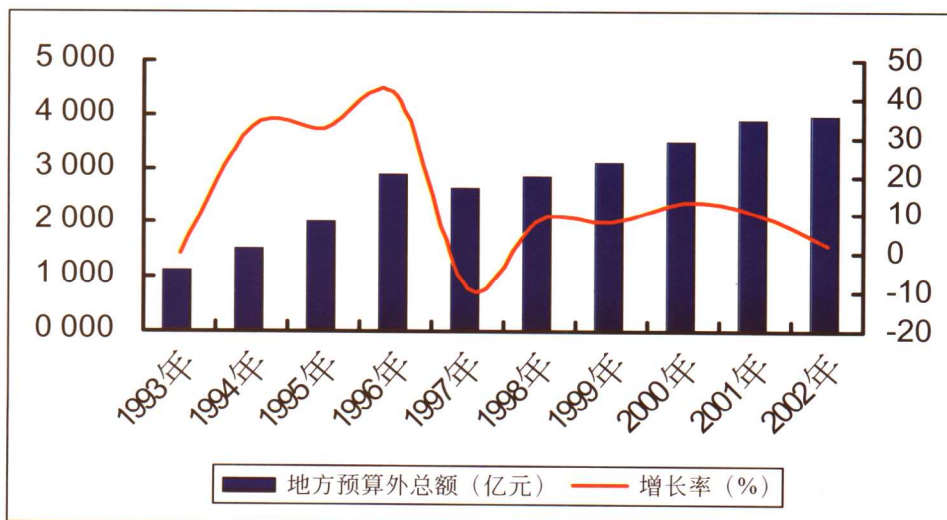


图4 地方政府预算外收入

目 录

1. 从多级政府结构看政府间财政关系	(1)
1.1 多级政府结构	(4)
1.2 政府职能分配与权力限制	(7)
1.3 中国的政府间财政关系	(14)
2. 财政分权：分析框架与文献评述	(23)
2.1 引言	(25)
2.2 财政分权与财政联邦主义	(26)
2.3 传统的财政分权理论：TOM 模型	(29)
2.4 对传统财政分权理论的批评与发展	(32)
2.5 财政分权：经验研究及主要结论	(35)
2.6 分析与综合	(38)
2.7 对中国财政分权化改革的建议	(42)
3. 地方政府职能的实现：供给与生产	(45)
3.1 地方政府职能：基本问题	(47)
3.2 对地方政府职能的再认识：区分供给与生产	(51)
3.3 地方政府实现职能的方式与公共服务改革	(55)
3.4 地方政府的资金筹集：成本分担与公平	(62)
4. 中国财政体制改革进程	(65)
4.1 中国财政体制变迁及现存问题	(67)
4.2 对现行财政体制分权的评价	(72)
4.3 国际比较：近期的分权趋势	(75)



5. 中国基层财政体制改革的总体设想	(81)
5.1 中国基层财政体制改革：环境、目标与路径	(84)
5.2 基层财政体制问题的成因	(86)
5.3 基层财政体制改革的总体思路	(89)
5.4 政府财政级次改革：“乡财县管”与“省直管县”	(91)
5.5 基层政府的事业单位改革	(99)
6. 中国地方政府财政支出	(101)
6.1 中国地方财政支出的规模趋势	(103)
6.2 中国地方财政支出的结构分析	(106)
6.3 中国地方财政支出结构与经济增长关系的实证分析	(113)
6.4 中国地方财政支出结构优化	(117)
7. 地方税、地方非税收入与税收竞争	(121)
7.1 地方税系	(123)
7.2 地方政府非税收入	(128)
7.3 中国地方政府收入	(130)
7.4 地方政府间的税收竞争	(137)
8. 财政转移支付制度：国际比较与中国未来	(143)
8.1 财政均等化与转移支付	(145)
8.2 财政转移支付的国际比较分析	(148)
8.3 中国政府间转移支付的历史与现状	(153)
8.4 中国财政转移支付制度的进一步完善	(159)
9. 中国地方政府债务	(165)
9.1 地方政府债务的概念	(167)
9.2 中国地方政府债务的特点	(168)
9.3 地方政府债务的成因分析	(174)
9.4 加强地方政府债务管理的政策建议	(179)
10. 变革中的地方预算管理：制度演化与路径选择	(189)
10.1 中国地方预算管理的制度演化	(191)
10.2 当前中国地方预算管理的两大主流模式比较	(195)
10.3 中国地方预算管理变革中的热点问题	(199)
10.4 当前中国地方预算管理改革的主要问题	(200)

10.5 政策建议与路径选择：以个案推演全局的思考	(203)
---------------------------------	-------

11. 农村公共财政建设：公共物品的融资与提供

(209)

11.1 引言	(211)
11.2 农村公共物品融资与供给的历史沿革	(212)
11.3 农村公共物品融资与供给的总体状况和问题	(213)
11.4 一些基本农村公共物品的融资与提供	(223)

12. 中国城市公共财政：现状、问题与建议

(239)

12.1 中国城市化进程中的公共财政	(241)
12.2 城市公共财政中存在的问题	(249)
12.3 中国城市公共财政的进一步改革	(252)

参考文献

(259)

中国地方财政大事记（1978.1～2005.8）

(269)

部分财政经济发展指标

(281)

专栏

1-1 政府间关系的特点	(5)
1-2 中国政治体制的演变	(9)
1-3 全球性的地方政府改革	(13)
1-4 理想的地方税体系	(19)
2-1 联邦主义：从宗教思想到政治概念与实践	(27)
2-2 税收在政府间进行分配的原则	(29)
3-1 提供单一公共服务的供应单位：特别目的区	(54)
3-2 英国公共服务改革中的竞争招标与市场检验	(58)
3-3 发展中国家与非政府服务提供者建立合约：两个成功的案例	(59)
3-4 服务提供中的两种问责（约束）机制	(61)
4-1 统一领导、分级管理财政体制的变迁	(68)
4-2 分级包干财政体制的变革	(69)
4-3 1994 年分税财政体制改革的内容	(70)
5-1 经济发展不同阶段对公共物品和服务的需求	(85)
5-2 安徽的“乡财县管”改革	(92)
5-3 新丰街道办事处：一种独特的财政管理体制	(95)
5-4 全国财政科研系统“完善省以下财政体制改革研讨会”上浙江代表的四点认识	(97)



7-1	中外税收竞争的共同点	(139)
8-1	公平的不同含义	(146)
8-2	义务教育的财政分担机制	(163)
9-1	“两基”达标导致的政府债务	(173)
9-2	中央转移支付力度不足——来自某一地方政府的说明	(175)
9-3	地方政府基础设施融资领域的债务	(176)
9-4	一个农业小镇的机构及人员	(178)
9-5	浙江省人民政府关于加强地方政府性债务管理的通知(摘要)	(182)
9-6	北京市城市基础设施建设和经营的新思路	(184)
9-7	湖北省的乡镇机构改革方案	(185)
10-1	预算改革看河北	(196)
10-2	渐推渐进的“阳光财政”——广东所提供的注解	(197)
10-3	中外预算管理的环境差异	(201)
10-4	德国的预算审议	(203)
10-5	预算部门自由裁量权扩大的具体分析	(206)
11-1	2004年中央对“三农”的投入和地方对“三农”的部分投入	(216)
11-2	安徽省农村税费改革与义务教育改革的基本情况与问题	(227)
12-1	失地农民:城市化浪潮中的新弱势群体	(243)
12-2	城市政府的非税收入	(248)
12-3	部分国家城市政府的职责划分	(253)

图

1-1	中国政府结构	(6)
1-2	地方政府接受双重领导	(7)
4-1	中国中央财政收入比重与地方财政收入比重	(71)
7-1	2003年地方税收结构	(133)
9-1	2002~2003年西部某省会城市各级政府的显性债务余额	(171)
11-1	1978~2001年国家财政用于农业支出的比重变化	(220)
12-1	1993~2003年我国城市化水平增长速度	(242)
12-2	西安市四类支出的比重	(246)
12-3	2003年财政收入占国内生产总值及各地区占当地生产总值比重	(250)
12-4	2003年贵州省城市财政收入占GDP比重的对比	(251)
12-5	某城区人员经费增长、公用经费增长与财政支出增长比较	(256)

表

1-1	达尔贝的税收划分一般观点	(18)
2-1	每一种形式的分权都涉及不同的主题	(27)
2-2	主要的联邦体制模式列举	(28)
2-3	财政分权与经济增长:主要实证结论	(37)
2-4	财政分权与公共部门规模和公共治理	(37)

3-1	传统公共行政、新公共管理与新公共服务的比较	(61)
4-1	部分国家各级政府职责分工	(75)
4-2	部分国家税权与税收收入划分	(76)
4-3	部分国家转移支付比较	(77)
6-1	2003 年我国各省区财政支出情况	(105)
6-2	1994~2003 年中国地方财政支出按经济性质分类结构	(106)
6-3	1994~2003 年地方财政支出按经济性质分类各支出项目所占比重	(107)
6-4	1994~2003 年地方财政主要建设性支出结构	(107)
6-5	国外地方政府的各经济类型支出比重	(108)
6-6	地方财政各类事业费支出结构	(111)
6-7	2003 年各地区财政预算内文教科学卫生支出、教育支出	(112)
6-8	人均 GDP 增长率(因变量)与财政支出结构的回归方程	(115)
6-9	地方预算外资金分项目支出	(116)
7-1	主要国家的地方税体系	(125)
7-2	一些国家的地方所得税收入占地方税收的比重	(126)
7-3	一些国家的地方商品税收入占地方税收的比重	(127)
7-4	一些国家地方非税收入占地方政府收入、国家国内生产总值的比重	(129)
7-5	中国地方政府的税收征管范围与收入范围	(130)
7-6	中国地方政府的税收管理权限	(131)
7-7	中国地方税收收入规模	(132)
8-1	2003 年各省、自治区、直辖市人均财政收支	(154)
8-2	1994~2004 年中央补助地方支出占地方本级支出比重	(155)
8-3	中国的财政转移支付种类和目标	(156)
9-1	政府债务矩阵	(168)
9-2	某地区 2002、2003 年政府(显性)债务余额情况	(169)
9-3	西部某省会城市政府债务组成情况	(170)
9-4	某区债务构成情况	(172)
10-1	美国的州预算编制程序:2004~2005 财政年度	(199)
10-2	美、德、日三国地方预算制度比较	(204)
11-1	2003 年度武汉市新洲区徐古镇村级债权债务情况表	(215)
11-2	浙江省宁海县黄坦镇榷坑村公共物品与服务的提供和融资	(218)
11-3	武汉市农户王济苗一家负担情况	(221)
11-4	当前普及义务教育累计资金缺口	(224)
11-5	2001 年全国与农村中小学生均教育经费支出比较	(225)
11-6	1996~2002 年农村义务教育经费来源构成	(226)
11-7	欠发达地区农村义务教育支出划分的一种理论方案	(229)
11-8	1996~2001 年中国农村卫生总费用筹资结构表	(230)
11-9	20 世纪 90 年代农村与城市死亡率的比较	(231)
11-10	2002 年中国农村公路建设资金来源	(235)
11-11	中国未来 15 年农村公路发展目标	(237)



12-1	2003 年西安市城市公共财政按支出用途分类	(245)
12-2	2003 年西安市公共财政收入情况	(247)
12-3	西部某地级市的转移支付收入情况	(248)
12-4	部分国家城市政府的财政支出结构	(255)

CONTENTS

1. A Multiple Government Structure Perspective on Intergovernmental Fiscal Relations	(1)
1.1 Multiple Government Structure	(4)
1.2 Government Function Allocation and Power Constraint	(7)
1.3 China's Intergovernmental Fiscal Relations	(14)
2. Fiscal Decentralization: An Analysis Framework and Literature Review	(23)
2.1 Introduction	(25)
2.2 Fiscal Decentralization and Fiscal Federalism	(26)
2.3 The Traditional Fiscal Decentralization Theory: TOM Model	(29)
2.4 Criticisms and Development of the Traditional Fiscal Decentralization Theory	(32)
2.5 Fiscal Decentralization: Empirical Studies and Their Main Conclusions	(35)
2.6 Analysis and Synthesis	(38)
2.7 Recommendations for China's Fiscal Decentralization Reform	(42)
3. Realization of Local Government Functions: Delivery and Production	(45)
3.1 Local Government Functions: Main Problems	(47)
3.2 Rethinking Local Government Functions: Differentiating Delivery and Production	(51)
3.3 Means Employed by Local Governments to Perform Their Functions and Public Service Reform	(55)
3.4 Funds-raising of Local Governments: Cost Sharing and Equity	(62)
4. The Development Course of China's Fiscal System Reform	(65)
4.1 Changes in China's Fiscal System and Current Problems	(67)



4.2	An Evaluation of the Current Fiscal System Decentralization	(72)
4.3	International Comparisons: Recent Decentralization Trends	(75)
5.	An Overall Plan for China's Fiscal System Reform at the Grass-roots	(81)
5.1	China's Fiscal System Reform at the Grass-roots: Environments, Goals and Paths	(84)
5.2	Causes of the Problems of Fiscal System at the Grass-roots	(86)
5.3	An Overall Train of Thoughts on the Fiscal System Reform at the Grass-roots	(89)
5.4	Reform on Government Fiscal Levels: "Township Budgets Managed by County Level Governments" and "County Budgets Directly Managed by Provincial Level Governments"	(91)
5.5	Reform on the Public Institutions of Local Government at the Grass-roots	(99)
6.	Fiscal Expenditure of Local Governments in China	(101)
6.1	The Scale and Trends of Fiscal Expenditure of Local Governments in China	(103)
6.2	A Structural Analysis of the Fiscal Expenditure of Local Governments in China	(106)
6.3	A Positive Analysis of the Relationship between Economic Growth and Fiscal Expenditure Structure of Local Governments in China	(113)
6.4	The Optimization of Fiscal Expenditure Structure of Local Governments in China	(117)
7.	Local Tax and Non-tax Revenues and Tax Competition	(121)
7.1	Local Tax System	(123)
7.2	Non-tax Revenues of Local Governments	(128)
7.3	China's Local Government Revenues	(130)
7.4	Tax Competition among Local Governments	(137)
8.	Fiscal Transfer System: International Comparisons and China's Future Development	(143)
8.1	Fiscal Equalization and Transfer Payments	(145)
8.2	An International Comparison Analysis on Fiscal Transfers	(148)
8.3	The History and Current Situation of China's Intergovernmental Fiscal Transfers	(153)
8.4	The Further Improvements on China's Fiscal Transfer System	(159)
9.	Local Government Liabilities in China	(165)
9.1	Concept of Local Government Liabilities	(167)
9.2	Characteristics of Local Government Liabilities in China	(168)
9.3	An Analysis of the Causes of Local Government Liabilities	(174)
9.4	Policy Recommendations for Strengthening the Management on Local Government Liabilities	(179)

10. The Changing Local Budget Management: Institutional Changes and Path Selection	(189)
10.1 Institutional Changes of China's Local Budget Management	(191)
10.2 Comparisons of the Two Mainstream Patterns of Current China's Local Budget Management	(195)
10.3 Hot Issues on the Changes of China's Local Budget Management	(199)
10.4 Main Problems of the Current Reform on China's Local Budget Management	(200)
10.5 Policy Recommendations and Path Selection: Thoughts Developed from Case Study to Overall Design	(203)
11. Rural Public Finance Construction: Financing and Delivering Public Goods	(209)
11.1 Introduction	(211)
11.2 The Historical Evolution of the Financing and Delivery of Rural Public Goods	(212)
11.3 The Overall Situation and Problems of the Financing and Delivery of Rural Public Goods	(213)
11.4 Financing and Delivering Some Basic Rural Public Goods	(223)
12. China's Urban Public Finance: Current Status, Problems and Recommendations	(239)
12.1 China's Public Finance during the Course of Urbanization	(241)
12.2 Problems of the Urban Public Finance	(249)
12.3 Further Reform on China's Urban Public Finance	(252)
References	(259)
Main Events of China's Local Public Finances (Jan 1978-Aug 2005)	(269)
Some Indicators of China's Fiscal and Economic Development	(281)
Boxes	
1-1 Characteristics of Intergovernmental Relations	(5)
1-2 Changes in China's Political System	(9)
1-3 The Global Local Government Reform	(13)
1-4 The Ideal Local Tax System	(19)
2-1 Federalism: From a Religious Thought to a Political Concept and Practice	(27)
2-2 Principles for Dividing Tax Revenues among Governments	(29)