

中国地方财政问题研究

黄佩华 编著

中国检察出版社

99  
F812.7  
31  
2

# 中国地方财政问题研究

黄佩华 编著

XDK77/02

中国检察出版社

京新登字 109 号

**图书在版编目 (CIP) 数据**

中国地方财政问题研究/黄佩华编著; 彭龙远等译

北京: 中国检察出版社, 1998. 11

ISBN 7-80086-436-7

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 29416 号

**中国地方财政问题研究**

黄佩华 编著

中国检察出版社出版发行

北京市东城区东总布胡同 10 号

新华书店经销

铁十六局材料总厂印刷厂

850×1168 毫米 32 开 11.5 印张 292 千字

1999 年 2 月第一版 1999 年 2 月第一次印刷

ISBN7-80086-436-7/D·437

定价: 32.00 元

# 前 言

中国省以下地方财政问题特别需要引起重视,因为1994年实施的新财税体制能否成功,很大程度上取决于地方财政的承受力。1994年的财税改革使财政体制更加透明,使收入分配关系更加完善,但从总体看做得还很不够。改革再一次触动的是政府间的收入分配关系,而没有涉及到财政支出职责的调整。分税制改革对地方财政有双重影响,一方面通过增值税和消费税等主要税种使收入分配向中央财政倾斜;同时,把个人所得税和财产税等一些很有潜力的税种留给地方,土地有偿出让收入也留给地方,土地有偿出让收入已成为沿海一些城市财政收入的主要来源。

本报告主要研究市(地)、县、乡各级政府收入和支出的规模及结构,以便了解各级政府是否有足够的财力用于财政支出,新的分税制对地方财政将产生什么影响。由于有关中国地方财政方面的信息较少,本报告致力于描述中国目前的地方财政体制,并把它与国际情况相比较。

研究表明过去十年地方财政改革还不适应地方政府公共服务需求快速变化的要求。城市基础设施建设落后于快速增长的城市经济和人口。对组织收入没有系统规则,而是依赖特别的资源,如通过大量收费和出让土地使用权、出售房产等办法来为新的道路和桥梁建设筹集资金,同时却忽略了对现有设施的保养。在农村,解散集体所有制导致许多公共服务缺乏资金,地方政府(包括村一级在内)收入来源依赖于各种各样的收费。无论在农村还是城市,各地之间财政支出和提供公共服务的能力差异,在经济转轨

时期变得越来越大了。在贫困地区，需要引起严重关注的问题是它们提供基本公共服务的能力，如教育和卫生方面，大大落后于全国平均水平。

本项研究工作是在亚洲开发银行的资助下进行的，技援项目号为 2118—中国：省以下财政关系研究——对财政部的政策支持系统。目的是为了帮助中国有关方面，通过对财政收入和支出进行一些改革，以及重新设计政府间转移支付系统，理顺地方财政关系。

本报告是根据考察团 1994 年 9 月对中国的考察写成的。考察团由以下人员组成：团长黄佩华 (Christine Wong)、黑蒂 (Christopher Heady)、魏兰 (Loraine West) 和陈金永 (Kam Wing Chan)，并得到爱丽丝 (Alice Chien) 和张涛 (Zhang Tao) 的协助。报告中有的资料来源于黄佩华 1993 年对河北省的考察。

考察团在财政部综合与改革司以及地方司的协助下，开展了实地调查工作。当时任综合与改革司司长的谢旭人先生给予了全面支持和指导。当时任综合与改革司统计分析处处长的康学军先生和地方司王立峰处长从研究思路给予了帮助。在一个月考察期间，考察了山东和贵州两省。考察工作得到了以下人员的帮助，综合与改革司康学军先生，陈为群 (博士) 副处长，郭治薇女士，地方司王立峰处长，张健女士，张志华和周齐洲先生。

考察团要感谢财政部和贵州省、山东省财政厅，对考察团考察期间所给予的大力支持。还要感谢在 1995 年 9 月吉林省长春市召开的本项目国际研讨会上，对本报告的草稿提出过意见和建议的财政部副部长谢旭人先生，中国政府的一些高级官员，来自地方财政部门的官员，以及来自研究机构的一些高级学者。此报告还受益于伯尔 (Roy Bahl) 教授和白素姗 (Susan Whiting) 教授。该项目由亚洲开发银行东国别局的高级经济学家嘎纳 (V. N. Gnanathurai) 先生监督实施。

# 目 录

前 言	(1)
内容提要	(1)
<b>第一章 中国地方财政问题概论</b>	<b>(22)</b>
第一节 导论	(22)
第二节 1994 年的财政体制改革	(26)
第三节 地方政府的行政管理体制	(33)
第四节 省以下政府的财政收入	(38)
第五节 收入和支出的纵向分配趋势	(46)
第六节 非预算财政的作用	(50)
<b>第二章 地方政府的作用：理论和实践</b>	<b>(52)</b>
第一节 政府财政职责的划分	(52)
第二节 税收分配	(56)
第三节 地方政府公共财政	(61)
<b>第三章 中国的城市化与基础设施建设</b>	<b>(72)</b>
第一节 城市在经济发展中的作用	(72)
第二节 城市管理体制的变化	(74)
第三节 快速的城市发展和人口迁移时代	(83)
第四节 城市发展与基础设施供给	(89)
第五节 住房开发和改革	(97)

第六节	城市基础设施的供给水平·····	(100)
第七节	中国城市化进程中存在的问题·····	(106)
<b>第四章</b>	<b>城市公共财政</b> ·····	(112)
第一节	城市财政的理论和实践·····	(112)
第二节	中国城市预算评估·····	(125)
第三节	城市服务的提供·····	(145)
第四节	城市范围内的社会保障计划·····	(148)
第五节	中国城市财政的问题·····	(151)
<b>第五章</b>	<b>农村公共财政</b> ·····	(153)
第一节	农村政府的作用及支出划分·····	(154)
第二节	县级预算状况·····	(159)
第三节	乡财政·····	(176)
第四节	村财政·····	(183)
第五节	“非预算”收入·····	(184)
第六节	问题·····	(193)
<b>第六章</b>	<b>中国农村公共服务的提供</b> ·····	(196)
第一节	农村教育服务的提供·····	(197)
第二节	农村卫生服务的提供·····	(224)
第三节	农村社会福利服务的提供·····	(244)
第四节	问题·····	(252)
<b>第七章</b>	<b>均衡化问题</b> ·····	(255)
第一节	财力的横向分配·····	(255)
第二节	财政再分配体制·····	(258)
第三节	政府间转移支付的净效果·····	(261)
第四节	预算外收入的横向分配·····	(272)
第五节	提供服务的差异·····	(273)
第六节	问题·····	(283)

<b>第八章 政策建议</b> .....	(285)
第一节 引言.....	(285)
第二节 借鉴国际经验——中国从国际惯例中能学到什么? .....	(288)
第三节 中国在经济转轨过程中的特殊问题.....	(290)
第四节 城市公共财政问题.....	(292)
第五节 对农村公共财政的再思考.....	(295)
第六节 关于扶贫的再思考.....	(298)
第七节 政策建议.....	(300)
<b>参考文献目录</b> .....	(309)
<b>附 录</b>	
澳大利亚政府间财政关系考察报告.....	(321)
新西兰政府间财政关系考察报告.....	(328)
加拿大政府间财政关系考察报告.....	(329)
美国政府间财政关系考察报告.....	(335)
法国政府间财政关系考察报告.....	(343)
挪威政府间财政关系考察报告.....	(347)
<b>译者后记</b> .....	(353)



## 内 容 提 要

1. 在过去的十五年内，财政体制改革一直是中国日趋紧迫的问题。因为旧的苏联式财政体制的财政收入能力被新兴的市场力量毫不留情地削弱，预算占 GDP 的比重由 70 年代后期的 35% 降至 1994 年的 12.7%。1994 年实施了一套综合性财政改革方案，其目的是要阻止财政收入下降、分清财政职责、划分中央和地方税制以加强中央的宏观调控能力。这次改革包括：简化和统一税制以便使税制结构合理化；将中央和地方的税收管理分开；将现行的税收包干制改为财政收入分成、税收分享和税种划分的综合办法。改进政府间收入分成办法被认为是这次改革的中心内容，因为普遍认为，财政收入下降的原因之一是地方政府缺乏征收收入的积极性。

2. 这项研究考察了省以下地方政府的财政状况。过去关于中央与地方财政关系的研究大多仅仅集中于省本级及省与中央预算之间的相互关系。就提高地方政府征收和动员收入的积极性而言，如何在较低级次的政府之间分配收入是个十分重要的问题。而且，所有级次的政府都提供公共商品和服务，因此，合理的支出划分和适当的筹资机制共同决定着这些公共服务供给效率和公平。

3. 省以下财政关系的研究已经被延误很久了。从 80 年代到 90 年代，在财政部改革与省的收入分成关系时，很少注意到这些

改变会如何影响到省以下各级政府，使得省对省以下各级政府具有绝对的控制权。较好地了解 15 年来地方各级政府的财政职责和资源向市场转轨的过程，是为 1994 年改革设计支持政策时所必不可少的第一步。

4. 现在还无法判断 1994 年分税制财政体制改革对地方财政的影响。因为财政部虽然再次改革了政府间的财政收入划分方法，但却没有触及支出职责的划分。即使就财政收入而言，也还存在着一些不协调的趋势。一方面，由于分税制财政体制改革的目的是将地方政府的部分财政收入转移到中央政府，如果不增加中央政府对地方政府的转移支付或为地方政府找到新的财源，就必然会挤压地方政府的预算。另一方面，这次改革将一些很有增收潜力的税种（如个人所得税、营业税和房地产税）划为地方税，作为地方政府的固定收入来源。因此，地方政府可能会拥有大量的、相对独立的和不断增长的财政收入。此外，分税制改革还将土地有偿出让收入划归地方政府。在沿海地区，土地有偿出让收入已经成为当地政府的主要收入来源。

5. 有一点是明确的，即改革将给各地区带来不同的影响。例如，将烟酒税划归中央政府，就会给贵州省这样的地方政府带来沉重的负担。1993 年，贵州省从烟酒行业取得的财政收入占该省全部财政收入的 45%。更重要的是，由于分税制按收入来源计算税收分成，地方的留成收入按地方征集收入的比例计算。如果不采取适当的纠正措施，分税制将进一步扩大地区差别。而且，这种横向差别还有进一步扩大的趋势。因为，与贫困地区相比，富裕地区更容易用增加的地方税和资产出售收入冲抵增值税和消费税的损失。

6. 中国的政府分为五级：中央、省、地区、县和乡。各级政府的作用不仅是职责的分工，而且还有上下级的关系，较低级次的政府完全隶属于其上一级政府，形成了一个统一的行政管理体

制。

7. 中国的收入分成办法是双向性的，每次只涉及两级政府。五级政府就组成了四组收入分成关系：中央政府与省；省与地区（或市）；市与县；县与乡。在每一组关系中，上级政府在设计包干方面具有绝对的控制权。

8. 省以下的收入分成办法一般都仿照中央与省的收入分成办法。整个 80 年代，当中央政府与省的分成关系由专项收入分成改为总额分成时，省以下的分成办法也沿用这一做法。从 80 年代后期开始，由于中央政府与省之间采用了包干制，省以下政府间的分成办法大都采取各种形式的定期包干办法。

9. 分税制将简化政府间的收入分成办法，因为分税制按税种进行收入分成。但是，这次改革只对中央和省府之间的收入进行划分，而将省和省以下各级政府间的收入分成办法，留给省政府去处理。直至 1994 年 9 月，山东省和贵州省都还没有宣布省与地市之间的新税收分成办法。而且继续将农村耕地占用税和农林特产税等税种进行单独分成，不纳入“正常”的分成收入内。

10. 在进行收入分成前，中央政府的自有收入比重最大，1993 年为 34%，以下依次为地区或市 29%，县 16%，省和乡各为 11%。由于省一级政府包括北京、天津和上海三个直辖市在内，所以，地区或市一级的收入比重实际是低估了的。总的说来，80 年代期间，省政府的收入比重是下降的，地市和县的收入比重略有提高。

11. 省和县的支出大于其征收的收入，而地区或市和乡的情况则正好相反。这种纵向不平衡说明税制主要依赖于工商业的收入。这种状况还反映出地方各级政府的转移支付的依赖性。

12. 政府间的支出职责划分基本符合国际惯例，即中央政府负责国防和外交事务，而地方政府负责日常管理和社会服务性支出。但是，就一些主要的支出项目来说，各级政府的职能交叉程

度很高，使得支出职责划分不够明确。最突出的职责不清是基础教育和基建支出。

13. 在省以下各级政府中，呈现出预算支出权力下放的趋势。以山东省为例，省一级占总支出的比重从1980年的34%下降到1993年的17%。而同期的地区或市的比重则由16%上升到26%，县和乡两级之和所占的比重由50%上升到57%。引起支出责任向较低级次政府转移的原因与导致中央政府支出比重下降的原因相同：投资资金来源向企业和银行部门转移使得中央政府的投资支出减少；由于工资水平提高使得市、县和乡政府的日常管理费和服务支出增加。

14. 在省以下各级政府财政中，一个引人注目的问题是预算外资金对政府（特别是较低级次的政府）财政的重要性提高。预算外资金包括由地方政府和行政事业单位管理的预算外资金和县乡两级的自筹资金。由于地方政府不愿说明其全部资金来源，因此，很难说清楚这些资金的准确规模和分配情况。

15. 公共财政体制的核心是公共支出和税收权力在不同级次政府的分配。用于分析这种分配的理论是“财政联邦制理论”，这种理论既适应于联邦制国家，也同样适应于集权制国家。

16. 就支出划分而言，该理论认为，地方服务应该由地方政府来提供，因为地方政府对当地人民的需求和需要了解得更加清楚。另一方面，中央政府应该负责那些超出特定区域的公共服务，因为这有利于考虑所有地区的人民的意愿。

17. 应用这一简单的原则，可以使支出职责划分更为有效。但是，必须考虑两种复杂的情况。第一，不同的地方服务覆盖的范围也不同。这就可能使得一个体制中包括多级政府，每级政府负责特定的职责。第二，有些服务既具地方性特点，又具全国性特点。在这种情况下，就必须由多级政府共同负担项目资金。

18. 关于税收权力，该理论主要考虑税收引起对市场的扭

曲，这种扭曲可能是由于不同的地方政府设定的不同的税率所造成的。之所以允许地方政府至少可以自定一种税率，是因为地方政府需要满足当地人民的需要。如果一个地方政府决定增加该地区的支出，它就必须有能力增加收入。但是，不同地方政府设计不同的税率，可能会扭曲经济中的资源分配。因此，该理论所关注的问题是，鉴别哪些税种的扭曲影响最小。

19. 理论上讲，只有土地税是不产生扭曲的税种，因此，许多国家都允许地方政府控制这类税收（如房地产税）。但是，一般认为土地税不够公平，而且经常难以满足地方政府的支出需要。

20. 这些论点可能形成这样一种情况，即大部分支出应该由地方政府负担，但只有小部分收入（如房地产税）应该由地方政府控制。因而使得不同政府的收支不对称。处理这个问题有三个办法。第一，可以由地方政府控制主要税种，但代价是导致经济扭曲。第二，中央政府可以对地方政府实行拨款，但这样会减少地方政府的自主权。第三，就象中国一样，尽管税率是由中央政府制定的，但是，地方政府可以直接得到当地税收的一部分或全部。这种体制的缺点是鼓励财政竞争，地方政府为了扩大税基，会尽可能减免税让其他地区的企业搬迁到本地区来。

21. 地方政府有多种多样的财政收入来源。地方税（特别是房地产税）是最为自然的财源。但是，由于不公平和无效率的原因，这些税经常不受欢迎。因此，目前正越来越多地倾向于运用收取使用费的办法，虽然这不是对所有种类的服务都适用的。政府拨款是地方政府的另一个主要来源。使用拨款办法可以防止基本服务的不公平，鼓励地方政府提供那些既具全国性特点又具地方性特点的服务。借贷和资产出售可能是很有吸引力的财源，因为它们可以增加支出但不必立即增加税收。但是，采用这种办法必须谨慎。必须注意的是，单纯从筹集资金这个角度考虑，资产出售与借贷相同。如果将一个盈利的国有企业卖掉，政府收到一

笔总的资金，但以后就不能得到企业的利润了。因此，除非资产出售收入能象借贷资金一样慎重投资，否则，资产出售将导致将来的财政赤字。

22. 关于各级政府间财政职责划分的最后一个方面是税收管理责任。总的来讲，如果中央政府和地方政府的税收是分开的，那么，每级政府就管理其自有的税收。但是，如果两级政府共享同一税基，就会产生由哪级政府来征收两级政府的共享税的问题。这种做法必须慎重，以避免出现下述情况：即一级政府减免税而使另一级政府的收入减少。

23. 中国的城市一直是国家财政收入的主要提供者。然而，在改革开放前，中国城市的基础设施通常是投资不足。

24. 自改革开放以来，行政管理变革的目的是将城市重新塑造为交流的中心，其措施是减少纵向的官僚体制障碍、促进政府单位间及城乡间的市场交换和横向联系。这些变化包括重新设置“计划单列市”、建立“沿海开放城市”、实施市管县政策、推行县改市和乡改镇措施等等。这些变化都涉及到赋予城市更大的权力并提高其行政级别。赋予中心城市尤其是沿海开放城市更大的权力也有助于推动市场趋向的改革和开放政策，并通过城市聚集化的经济和它们与外界的历史、商业联系推动技术进步和经济增长。这些行政管理变革的理论基础是经济性的，其目的在于改善区域层次上政府间和经济活动的协调运作。由于任何行政管理的变化都不可避免地导致资源配置上的权力再分配，因此，在这些问题上不同级次的政府间一直存在着争论。

25. 在1961年后的毛泽东时代，政府限制城市化并严格控制人口向城市迁移。与此不同的是，自70年代末期经济改革以来，城市人口开始稳定快速增长。城市人口规模从1982年的2.08亿人增长到1993年的3.34亿人，增加1.26亿人，增幅为61%。与此同时，城市人口占全国人口的比重从21.1%增长到28.1%。另

外，在众多的城市里还有一个数量上急剧扩张但没有注册的“流动人口”。

26. 城市的迅速发展是由于大量的农村人口迁入和城市区不断的快速外延型扩张的结果。自 1983 年以来，全国共新设立了 300 多个市和大约 13000 个城镇。农业改革和非集体化进程使得原先隐性的农村失业表象化，并产生了数千万个自由自在的农村劳动力，他们中的许多人被迅速扩张的城镇工业经济尤其是非国有部门所吸纳。放松对人口迁移和就业的控制也加速了这种转变过程，因为政府开始认识到廉价劳动力对经济繁荣的价值。在许多沿海城市中，大部分低报酬、重体力的工作已经被农村劳动力所担负。伴随着政府实施各种允许自我就业迁移的政策以及社会控制机制如发放城镇居民居住许可证、食物配额、就业控制和居民监视制度等迅速弱化，因此，自 80 年代中期以来，中国人口的流动性日益增强。

27. 城市规划的重要性也受到重视。城市市长被赋予管理城市基础设施发展的权力。在 80 年代，中国已经建立了一个用于协调城市建设的初步的行政和法律框架，这包括建立各级城市规划机构、1989 年颁布城市规划法以及几乎所有的城市都制订了城市总体发展规划。

28. 直接用于城市基础设施建设的资金也大有增加。其可能性在于有更多的预算资金拨款、外国私人部门投资以及对企业征税和对使用者收费所创造的新财源，这包括 1979 年专为城市建设而设立的城市维护建设税。近年来，许多地方政府也通过出售住房居住权和有偿出让土地使用权筹集到大量的财政收入。通过出让土地使用权筹集财政收入的现象在沿海城市非常普遍，愈来愈多的地方政府也开始采取这一方式。

29. 在过去 15 年里城市住房供给迅速增长。然而，在公有住房市场化方面只取得了有限的进展。截止目前，许多城市的公有

住房仍以很大的折扣价格出售。在过去几年里，公有住房的房租开始上涨，但是，仍然大大低于成本。

30. 从我们所研究的几个城市的人均基础设施供给水平来推断，就总体而言，中国城市的基础设施供给水平基本上处于低中等收入国家的行列。在使用自来水的比重、人均住房面积、人均铺筑路面和绿地面积等方面，中国城市的水平可能要高于第三世界的大多数城市。然而，在公共交通、废物处理、通讯设施和国内电力供给方面，中国城市的水平可能要落后于第三世界的大多数城市。

31. 在山东省和经济落后的贵州省，城市的主要基础设施供给水平相差无几。不过，在铺筑路面、垃圾和粪便处理以及煤气供给方面，山东省城市（非农业人口）人均供给水平还是比贵州省要高。除了住房和铺筑路面，在其他基础设施的人均供给水平方面，这两个省的大城市显然比小城市要高。

32. 我们还确定了几个政策性问题，这包括：在区域行政管理上的条条和块块体制的矛盾；需要根据城市规模来重新考虑城市发展战略；以有效和平等的方式来满足迅速增长的城市基础设施需求也是很重要的。

33. 筹集城镇基础设施资金是城市政府的一项重要责任。筹集这种基础设施资金的最佳方法取决于基础设施的“公共商品”或“私人商品”属性。私人商品的使用者可以明显地区分为某些人或家庭，因此，通过某种使用费形式向使用者收取提供这些商品的成本费用，既是有效的又是公平的。另一方面，公共商品的使用基本上是集体的，很难区分出是某个特定的人消费的。因此，其资金来源应该是税收收入。但是，不管是提供公共商品还是提供私人商品，其成本都可能会很大，因此，比较合适的办法是，用贷款办法来筹集资金，用使用费或税收收入来偿还。

34. 国际经验表明，提供城镇基础设施服务代价是非常昂贵



的，资金来源是多种形式的，私人商品一般用使用费办法筹集资金，公共商品则依靠地方和中央政府的税收来筹集资金。中国也使用了多种形式的资金来源，但是，在运用使用费方法方面不如其他国家成功。从道路、水和住房的筹资方式考虑，尽管目前的有些收费办法不太合理，但是利用使用费可以筹集到比现在更多的收入。

35. 中国最近从资产出售中得到的收入大量增加。这可以被认为是向市场经济过渡的一个组成部分。但是，这也确实引起了一些令人关注的问题。正如前面所述，资产出售与借贷的财政影响相同，因此，用这种办法筹集的资金必须十分谨慎地使用。而且，资产出售的可能性在将来会越来越小，因此，必须找到替代的财政收入来源才行。增加使用费将对填补这一缺口发挥重要作用。

36. 通过对四个被考察城市的预算的分析，可以发现收入能力、收入增长速度和包干办法的差别导致了用于地方服务的人均支出差异。这种考察还显示，城市边缘区的支出水平大大低于市中心区。从某种程度上讲，比较贫困的地方政府由于资金不足，就将大部分资金用于基础服务（如教育和卫生）。但是，他们用于这类服务的支出仍然没有富裕城市在这方面的支出多，而且还有一个问题，即占用了急需的基础设施投资资金。地方政府之间的这种资金分配体制必须进行全面修改，以便为所有城市提供充足的服务。

37. 对四个城市提供的卫生和教育服务的考察表明，总的来讲，城市越富，提供的服务质量就越高。这种现象在卫生方面尤为突出，富裕城市和贫困城市之间的卫生服务水平相差极为悬殊。但教育服务的差异则不很明显，因为富裕城市虽然支出水平很高，但不一定就能提供更好的教育服务。虽然数据资料不完全可比，但是，这说明各地区提供服务的效率可能存在着很大的差异。