

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配置。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，许多城市的公共

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进行的，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。

38. 城市范围内的社会保障计划（1984年以后发展起来的）是城市服务的一个重要内容。将养老保险和其他劳动市场保险从企业中独立出来，对市场经济的发展至关重要。但是，很多迹象表明，这些保险的财政基础并不十分牢固。目前的受益率之所以能维护下来，是因为一些新的退休人员很少的职工团体被含盖到保险范围内。随着超过退休年龄的人口比例的迅速扩大，养老保险计划必须进行根本性的改革，否则将很快成为主管城市的沉重财政包袱。这些改革可能包括以下几个方面：提高退休年龄、为职工寻找其他养老办法、减少行政管理支出和进行高回报率的投資。

39. 尽管中国政府非常关心境况窘迫并通常处于赤字状态的县乡预算，但是对农村公共财政的研究却很少给予关注。第五章对农村公共财政进行了系统的分析。首先简要概括了农村政府的作用及其支出范围，然后对县、乡和村级农村公共财政的地位以及非预算财政的作用进行了评价。

40. 农村政府部门主要负责农业投资、农村教育和医疗卫生、行政管理、福利支持和对贫困地区的援助等方面的财政支出。在文革时期，政府要求农村财政自力更生，这种体制的一项重要遗产是支出划分必然是模糊的，由县乡村三级财政提供的公共服务具有高度的重叠性。其原因是政府号召每个政府单位提供尽可能多的公共服务，以便使各单位对上级援助的依赖降低到最低限度。正由于各单位所能做的依赖于其自身的资源赋予程度，其结果必然是各地区间财政支出范围存在一定的差异性。例如，在教育方面，尽管初级教育主要由生产大队（村）提供，初中由公社负责，高中由县级负责，但还是存在巨大的差异性。在富裕地区，有些生产小队有自己的小学，而村有自己的中学，有些公社还办着高中。在医疗站和医院供给方面也是如此。

41. 一般而言，在县级政府预算中，资本性支出占 10—15%。

社会性支出占 40—45%（其中教育占 20—30%），行政管理性支出占余下的 25—30%。城市政府应该关注的某些问题，如基础设施和住房供给现在已成为县级政府的职责之一，因为许多县不仅获得了城市地位，而且制造业活动也已经主宰了农村经济。

42. 当 1983 年人民公社废除时，乡被重新恢复为一级农村政府，它提供社会服务、灾害救济，负责司法和公共安全。由于乡政府成立的时间较短，因此，与其他级别政府相比，乡政府缺乏财政自主权。这不仅表现为高比例的财政收入上解和补贴返还，而且还表现在提供教育、卫生医疗和福利服务方面。乡财政支出范围与县财政有很大的交叉。

43. 与城市不同的是农村政府的财政收入是贫乏的。在山东和贵州两省，人均财政收入水平低下，平均而言县财政预算是赤字型的。然而，曲阜、蓬莱、遵义和普定四县的数据显示，从 80 年代后期到 90 年代初期，四县征收的财政收入都有显著的增长，其主要原因是工商税收尤其是增值税的增长。在财政收入总量中，四个县的工商税和流转税份额都提高了，农业税份额持平或下降，国有企业的所得税份额也下降了。

44. 在上面提到的 4 个县中的 3 个县，以财政收入上解和补贴返还形式构成的财政转移支付规模占本县财政收入的比重下降了。在普定县，上级财政补贴占本县财政收入的份额从 80 年代中期的 80% 降至 1993 年的 40%。转移支付比重的下降反映出各地财政收入的自给率提高了，这应当看做是一个积极的动向。与此同时，我们也应当关注普定县的情况，因为其财政支出水平仍然是相当低的。要求县财政自给的政策意味着将延长该县较低的财政收入能力，使其无法提供与其职责相匹配的基本服务。

45. 遵义、蓬莱和曲阜三县的财政收入上解比例与其各自的人均收入水平成反相关。遵义的情形值得注意，这不仅是因为相对于它的人均收入和财政状况而言，遵义的上解比例似乎是太高

了，另外从 80 年代后期到 90 年代初期，遵义的财政收入上解比例一直在提高，与全国的发展趋势相反。从这些情况我们推断，决定某县财政地位的最重要的因素可能是该县位于哪个省区。在资助省内财政资金再分配方面，贫困省的富裕县比富裕省相似的县要承担更大的负担。遵义县不断提高的上解比例似乎是由于中央政府对贵州省转移支付规模下降的结果，同时也是省财政自给自足的产物。

46. 自 80 年代后期以来，除西藏以外的所有省（自治区）都建立了乡级财政部门，但是在各省（自治区）间，将乡财政从县财政分离出来的进程是不平衡的，同时可供乡财政利用的财源也有很大的差异。总体而言，乡预算是财政节余型的。由于农业税可增加的能力不高，因此乡财政收入的增长也依赖于工业。

47. 对乡财政而言，上级财政补贴是一项重要的财政收入来源。这些补贴的主要构成是福利基金和灾害救济基金，它主要来自中央和省政府的转移支付。

48. 村不具有独立的预算地位。然而，如果这些村的生产活动继续保持集体性质，或拥有能够产生财政收入的大量的集体财产，那么就能提供补充财源以弥补上级财政转移支付的不足。由于村级财政支出不包含在政府的预算统计中，因此这种情况导致了我们对政府总开支的低估，同时也会低估政府服务水平的区域性差异。

49. 虽然各级政府对非预算资金的依赖程度不同，但是乡政府官员已经明确地认识到了这些非预算资金可以用来资助乡财政支出。从 1986 年以来，官方一直要求乡政府报告其预算及非预算收支情况。

50. 预算外资金和自筹资金的使用与预算收入完全相同。它们被用于教育、医疗卫生、道路建设和维护、计划生育和其他支出，以弥补预算资金的不足。预算外资金和自筹资金的增长缓解

了许多地方政府的财政压力，同时其不断增长的态势也加速了正规财政体制地位的下降。这也刺激了地方政府将资金筹集从所征税的部门转嫁到非预算部门。进而创造了一个准税收体制，它越来越不受中央政府的控制，其收费结构是极度无序的、不透明的并通常是不公平的。

51. 第五章所发现的最重要的问题是巨大的区域性差异和贫困地区财政收入的匮乏。有迹象表明，在富裕省份，要求县财政收入上解的比例较低，可供地方自由支配的比重较高。然而，在贫困省（自治区），财政节余县上解比重较高，而贫困县得到的财政补贴不断下降，其原因是伴随着改革，中央政府也削减了对省级财政的补贴。在贵州省，自 1988 年以来，整个农业部门是财政收入净上解者，因此农业部门可能在支持着城市的发展。

52. 财政收支的横向不平衡部分是由于区域间财政收入能力的巨大差异。由于近年来各级政府纵向和横向的转移支付规模相对下降，故这种横向不平衡可能在进一步拉大。非预算财政重要性的日益增长加剧了这种地区间的差异，其原因是这种收入不受财政收入分成的影响，以致于从预算财政转向混合财政的做法将减少可供再分配的资金比重。伴随着非预算财政重要性的增强，税收改革必须深化，以便使收费和准税收结构合理化。事实上，现行体制将高比例的农村税收转嫁到了非预算部门。对农户普遍收费的做法与政府的要求不符——即不能对农户征收新税，因为其收入水平低下。

53. 在农村，间接税的损失将对农村政府的财政地位产生重要的影响，并可能扭转近年来乡财政收入份额不断提高的趋势。另外，它还使得对乡镇企业税收征管不利的问题进一步恶化。伴随着烟酒消费税全部转为中央财政收入，将有助于缓解盲目建设地方烟酒厂的问题，但其结果可能是更为严重的区域不平衡。如果这项政策完全得到贯彻的话，对于遵义这样的县来说将是灾难

的，因为它的发展是如此严重的依赖于酒税。

54. 县乡一级财政收入的足够程度只有通过分析其支出需要与教育、公共卫生和社会福利之类的关键服务的实际提供才可以进行评估。每种服务的目的与目标都可以理解为支出依据的国家政策中有具体规定。在评估中国的地方财政中，了解筹资方法与来源是否允许县和乡镇提供农村地区居民所期望的公共服务水平和质量是十分重要的。

55. 就教育而言，中国政府早在 1986 年就通过了九年制义务教育法，要求对每个儿童的六年小学和三年初中教育免收学费，九年制义务教育法的目标不仅仅在于增加完成九年制义务教育的学生人数，而且还在于提高教育质量。政府明确规定的另一个教育目标是在中青年人口中消除文盲。除了以上两个目标外，中央与省级政府针对教师资格、教室和学校设施还规定了许多标准。

56. 教育成就水平与教育指标的考核显示，大多数农村地区都没有达到政府规定的目标与标准，而且，越是贫困的县和乡镇，距国家规定标准的差距越大。例如，山东省就可望在 1997 年达到全民义务教育目标。而另一方面，贵州的大多数县即使到本世纪末也未必能够达到这一目标，事实上，贵州有三分之一的县还未实现小学义务教育。整个中国，许多小学和中学教师缺少达到现行标准的必要资格。贫困县乡缺乏合格的教师的程度比其他地区更高。尽管大部分农村社区已经解决了学校危房问题，但在极度贫困地区，这一问题仍然很严重。只有在沿海省份的经济发达地区的学校才有可能在图书馆、实验室、音乐与艺术设备、计算机和其他设施上达到一级水平。

57. 政府预算拨款占教育支出的绝大部分，而教育费附加、学费和杂费、自筹资金的作用在日益提高。总的来说，最基层的和乡级政府负责分配支持农村基础教育的资金。中央与省政府用于教育的预算支出主要集中在高等教育机构，对农村教育的支持

是十分有限的。中央政府拨给下级政府的教育专款，按小学生和初中生计算，人均大约只有 2 元钱。县和乡镇之间支出责任的具体划分取决于乡镇的财政能力。作为非政府单位的村在支持小学教育上也起着十分重要的作用。

58. 县乡的预算拨款一般只够支付农村中小学的人员经费部分。学校必须依靠其他来源来安排日常支出、资本支出和教育培训。来源之一是预算外收入，有两种形式，一是特定费用，另一个是税收附加，主要向农村居民和乡镇企业征收。所收收入专门用于教育。由于教育成本的增加，而政府筹资又不能与之同步。学生也被迫承担弥补教育经费短缺的责任。在义务教育阶段，学生照理只支付杂费，但许多学校也征收其他费用，在所调查的 4 县中，县的富裕程度与在教育经费上对学杂费的依赖程度呈反向关系。自筹资金是补充教育资金的另一个重要来源。除了村统筹资金是用来补充民办教师的薪金外，自筹资金主要用于学校的固定资产投资，以弥补政府拨款的不足。即使上级政府慷慨地向贫困地区提供扩大教育基础设施的匹配拨款，对于地方政府与农村社区来说，其筹资负担仍然很重。

59. 至于公共卫生，政府已经确立了村村都建卫生站的目标，以减少婴儿与孕妇的死亡率，扩大儿童免疫范围，同时在进行一些旨在更新县乡卫生设施，改进医疗条件的特殊计划。

60. 无论在一个地区内还是在地区之间，乡卫生院和县医院的规模和条件都相差很大。从我们所参观过的卫生院看，贵州有的乡卫生院简单得只租一个房间用于急救，其设备不过是一个血压器，一支体温计和一个听诊器。而在山东，有的卫生院则是高楼大厦，并设有小型外科、正骨科、产房、化验室和药房，配有超声波和 X 光机等设备。没有卫生设施的村主要集中在贵州这样的省。富裕地区的人均病床和医务人员数要高于其他地区。些卫生指标可以反映出医疗设施与服务上的差距。贫困地区的妇幼

死亡率与低收入国家的水平接近，而沿海省份发达的农村地区的妇幼死亡率则与中等以上收入国家的水平一样。儿童疾病的突发在贫困地区也很流行。

61. 80年代，医院和其他医疗机构服务收费越来越多，因而也变得越来越依赖自筹，筹资负担的很大一部分都以更高的收费形式转移到了病人身上，而政府预算拨款只占卫生支出的很少一部分。因为农村医务人员的工资只是部分地由国家拨款解决，所以他们只能依靠门诊费以及卖药所得利润来支付工资的另一部分。在贫困地区，这些补充收入是有限的，因而医疗人员的工资相当低。低工资使得这些地区很难吸引和留住高水平的医务人员。

62. 各级政府的预算拨款包括用于公共卫生设施和设备的基本建设投资，但是，除了少数情况外，来自上级政府的资金要求下级政府筹集资金与之配套。中央政府的资金只占农村医疗设施投资的一小部分，而自筹资金和地方预算安排的占绝大部分。因此，有能力筹集这些资金的地区可以提供更好的服务。

63. 目前估计有不到 20% 的农村人口享有政府保险、劳动或者合作医疗保险。享受农村合作医疗保险者受益非常有限，主要取决于村的公共福利基金的规模和乡的财政能力。随着政府拨款作用的减少以及医药商品和劳务价格的不断上升，改革以来农村病人的筹资负担（他们的大多数是没有医疗保险的）已经大大提高了。

64. 社会福利服务的提供主要依靠地方政府和社区的资源。除了减灾以外，其他社会福利项目都要求巨大的地方财政支持。事实上，村提供了五保户的绝大部分支出，这是农村的主要收入保障计划之一。如果村和地方政府缺少财政资金，那么享受福利的人就要减少福利或者根本得不到支持。

65. 财政体制起着重要的再分配作用，可用来实现一系列社会公平的目标。财政资源的分配可以直接导致中国各级政府和

区之间提供公共服务水平的差异。

66. 在每个行政级别——省、市、县、乡都可以发现财政收入存在相当严重的横向不均衡状况，因此，最重要的是确保财政体制存在行之有效的机制来平衡财政支出。在各级政府间财政收入横向及纵向再分配的渠道有：收入分成体制下的上解、定额补助、专项补助和预算内安排的援助。在每个行政级别——省、市、县、乡，人均支出的分散度都远远小于人均收入，从而在一定程度上证明这些转移方式产生了均衡化的效果。不过，这些转移方式在达到均衡化目标的过程中所起的作用各不相同。

67. 收入分成办法的基础是全面实现均衡：在省一级，富裕省份将部分结余上交中央政府，中央政府再将它们作为定额补助转给贫困地区。然而，上解率在经济转轨时期持续下降，从而削弱了中央政府向贫困省份转移支付的能力。人们希望新的分税制将会改变这一状况。在省级以下，市与县之间财政收入存在相当大的差别，其主要原因在于城市一般为工业中心，税基较大。财政再分配可以使城市的财政支出较有节制，使县一级的财力稍稍加强。

68. 另一方面，我们发现专项补助的分配有利于富裕省份，进而抵消着其他转移方式所产生的均衡化效果。在整个 80 年代中，专项补助迅速增长，占其主要地位的是粮食补贴。尽管城市化程度高的省份收入水平较高，但是，它们收到的粮食补贴却较多，因此，专项补助显而易见造成了不均衡的结果。

69. 预算内为了达到均衡化目标而安排的援助十分有限，最主要的项目是福利援助和支援不发达地区支出，在 90 年代的全国预算支出中这两项仅占 4—5%，根本不足以在实现地区支出均衡化方面有大的作为。

70. 由于资料有限，我们很难对省以下政府的转移方式逐一进行研究。不过，财政收支之间的缺口可以代表最终的转移数，并