

中国的财政分权

——面临的主要挑战和下一步的改革方向

沈春丽 邹恒甫

2006年12月

人们普遍认为财政分权改革是中国向市场经济转型的一个重要组成部分。当前，中国政府间财政系统面临着新的问题。这些问题包括：地方发展不平衡加剧，预算外资金规模膨胀，公共服务提供的不足和失衡，农民财政负担问题以及农村地区社会的不稳定。本文将回顾中国财政分权体制改革的历程，分析政府间财政体制所面临的主要挑战，提出未来的改革举措。

2006年3月，温家宝总理在第十届全国人民代表大会第四次会议政府工作报告中强调了构建“和谐社会”的重要性，这是中国发展政策向促进社会公平均衡转型的分水岭。三个月之后，中国政府和世界银行共同举办了高层官员论坛“促进和谐社会建设的公共财政改革”，该会议以重塑政府间财政关系为主要议题，表明中国领导层要将健全财政分权体制作为推进和谐社会的建设的主要政策手段。^[1]

历史回顾

新中国成立以来，中国政府在打破高度集权的财政管理体制（1949-1978）方面做出了巨大的努力，这些努力包括从1979年到1993年间尝试的多种形式的财政包干制和1994年以后实行的分税制。上世纪80年代到90年代初的财政包干制改革的主要目的是为了明确地方政府的经济职责，加强它们在执行财政功能中的自治性。这一改革措施对于地方经济的增长确实起到了促进作用，但是随着市场在资源配置中的作用不断扩大，其弊端日益明显。主要表现在：财政收入增长速度下降，特别是中央财政收入比重不断下降，弱化了中央政府的宏观调控能力，地方经济发展的差距不断扩大。

1994年的分税制改革首次以政府间财政体制为明确改革对象，引入了分税体制，明晰了中央税种、地方税种和中央地方共享税。税收结构也被简化，税收管理上将原有的机构分立成国税局和地税局，前者管理中央税和共享税，后者只负责地方税。

中国的财政分权程度并没有表面上看起来的那样高

目前中国政府实行的五级行政规划（中央、省、地级市、县和乡镇），各级政府由其上一级政府直接领导。分税制改革以后，省级和省级以下行政单位在调整地方政策和管理财税资源方面被赋予了相当大的权力。2004年全国大约70%的公共开支是由省级政府支出，而超过55%的公共开支是由省以下政府支出。

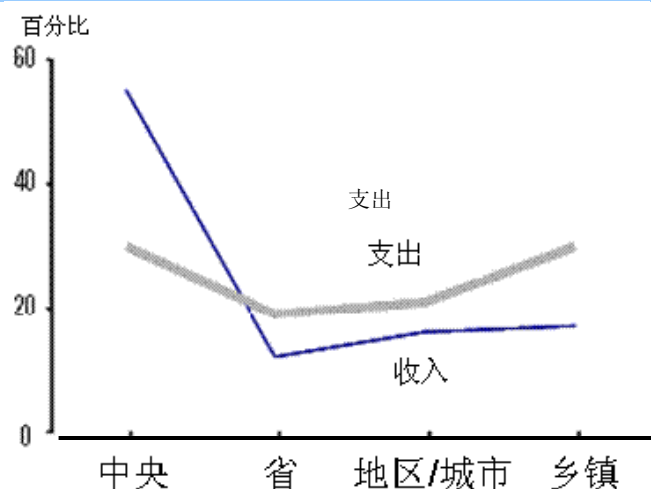
但是，中国的财政分权程度并没有表面上看起来的那样高。中央政府通过政府间的财政体制、强制性公共支出法规、行政命令以及政治手段等措施对地方政

府施加控制。1994 年财税改革使得省级和省级以下政府财政更加依赖于共享税和财政转移支付，2003 年，这部分财政资金占到了省级财政支出的 67%，市级财政支出的 57%，县乡级财政支出的 66%。

财政上的依赖性，加上分级的政党结构和国家选举制度的不健全，使得上级政府的行为具有掠夺性。这导致了地方财政压力扩大，财政状况不断恶化，地方公共服务的不足与地区差距的不断扩大已经引起了广泛关注。

1994 年分税制改革后地方政府的财政压力加剧

图1各级政府的纵向财政缺口（2003年）



Source: Shen, Jin, and Zou (2006).

1994 年的分税制改革中央政府在减少地方财政支出的情况下将“财权上收”。在这种机理传导下，财权上收和事权下放发生在各级政府。随着财权的上收和事权的逐级下放，纵向财政失衡日益严重，造成基层政府——特别是农村和贫困地区的县乡财政——难为无米之炊的窘况。图 1 描述了 2003 年各级政府的纵向财政缺口。

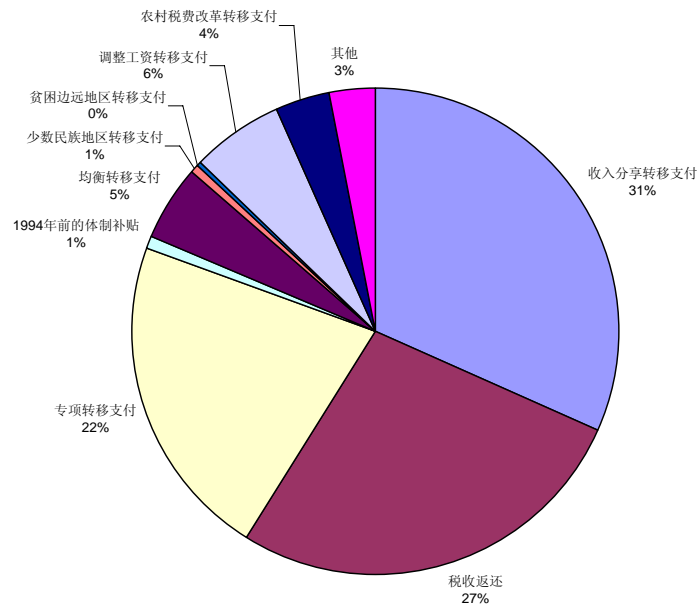
地方政府在提供教育、医疗卫生、社保、住房和城镇服务等社会服务方面发挥着非常重要的作用。2004 年，全国教育公共支出的 90%，医疗卫生支出的 95%，社保支出的 85%是由省级和省以下政府支出。许多地方政府，特别是西部贫困地区的政府，由于财政紧张不得不减少在公共服务上的提供，或者提供的公共服务的质量下降，或者将部分负担转嫁到当地居民身上。

现行的政府间转移支付体制不能解决地方公共服务的资金问题和缩小地区财政差距

图 2 描述了 2004 年中央政府转移支付的构成情况。其中三个最大的转移支付项目是收入共享转移支付（4,695 亿元）、税收返还（4,049.7 亿元）、专项转

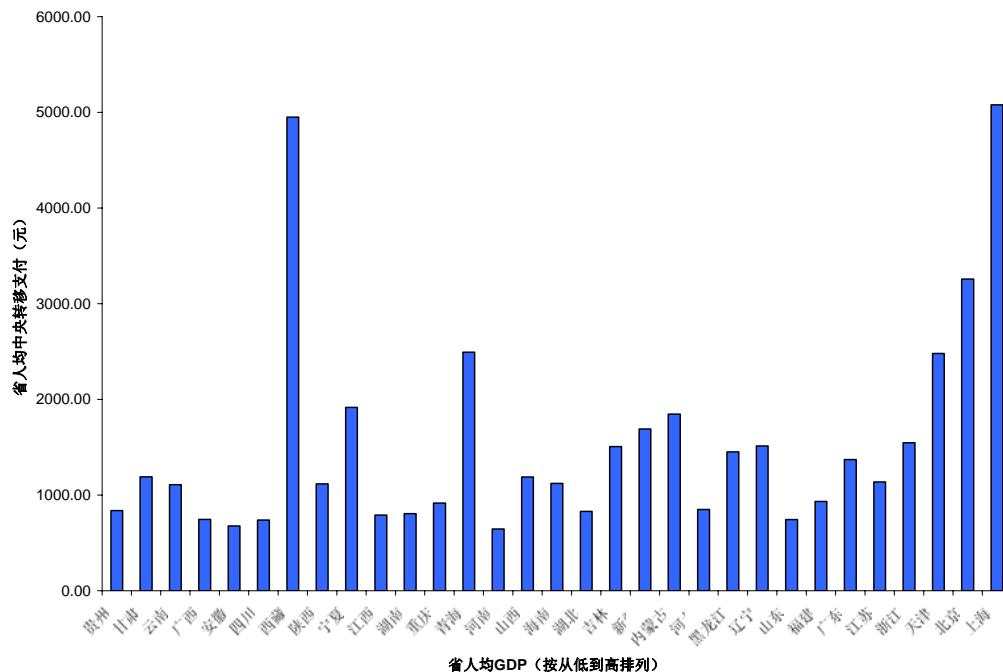
移支付（3, 223. 3 亿元）。这三项占到了整个中央转移支付的 80%以上，而这些资金主要是为了满足各地区的既定利益。与此同时，均等化配套资金（745 亿元）只占到了转移支付总量的 5%左右，这很难满足地方政府公共服务提供的需要。2004 年各省人均中央转移支付的分布（图 3）显示中央政府对最富裕的省份——上海——的人均转移支付最高，人均达到了 5, 079 元，而对河南的人均转移支付最低，人均只有 646 元，全国各省的平均人均转移支付为 1, 117 元。[2]

图 2 中央转移支付构成（2004 年）



来源：Shen, Jin, and Zou (2006)

图 3 中央转移支付的分布：各省人均（2004 年）



注：1、全部中央转移支付也包括各省的收入分享转移支付、具体包括 25% 的增值税和 40% 的个人所得税和企业所得税。
数据由作者自己计算。

2、图中，纵轴代表人均中央转移支付额（以元为单位），横轴代表各省份，按省人均 GDP 从低到高排列

来源：Shah and Shen (2006)。

构建和谐和政府间财政体制的举措

为了减少地方财政压力，为各地方提供充分、均等的公共服务，我们必须改革健全现行的政府间财政体制。目前，对政府间财政体制改革措施的讨论主要包括以下几个方面[3]：

*建立规范稳定的支出分配体制以明确各级政府责任。*具体来说，地方政府的公共支出应该集中在公共服务的提供和社会事务；而中央政府的公共支出应集中解决国家事务，比如说国防、外交、经济发展、减小各地区在公共服务和社会事务方面的差距、建立正规的协调机构来管理共同的或有交叉的事权。

*调整财政体制以保证所有公民都能够享受基本的公共服务。*中央政府应该通过制定国家公共服务标准保证所有的公民都能够享受基本的公共服务(加拿大的经验表明设定最低公共服务标准能够显著地提高国家凝聚力)；通过均等化转移支付提高县乡级政府提供公共服务的能力，缩小地区间的差距。

*提供合适程度的地方自治以提高地方政府的财政能力。*这项措施可以尝试一定程度的地方自治，在事权下放（根据规模经济、成本内在化等原则）和行政管理能力之间取得平衡；采取非对称的方法，从大城市和行政能力较高的地方政府开始地方自主改革；增加地方政府在某些重要税种上的共享比例，比如说增值税

和收入税的地方分配比例；继续改革税收体制，使得各级政府获得稳定的税基和主要税收收入，可以是地方独有的税种或者是与其他政府共享的方式。

*规范地方借贷制度以支持经济可持续发展。*可以将地方借款的权限下放到那些具有一定财政能力的地方政府；中央对地方借款要执行严格控制。

*标准化政府间转移支付以满足各级政府的需要。*中央转移支付应该侧重于提供公共服务质量，推行国家最低服务标准；省级转移支付的目标是要保证各地的公共服务的平等性；另外，应加强转移支付的透明度。

本文的结论、解释和建议完全是本文作者的看法，它们未必反映世界银行及其执行董事，或他们所代表的国家的观点。

邹恒甫，世界银行发展研究部（人力发展和公共服务组）高级经济学家。他现在的研究领域包括公共经济学，中国、印度、尼泊尔、苏丹和非洲国家的经济增长，储蓄和收入分配。✉ research@worldbank.org

沈春丽，世界银行顾问。她的研究领域包括预算政策和财政分权。合编著作包括《财政联邦制与财政管理：中外专家论政府间财政体制》（中信出版社，2005年），《地方政府与地方财政建设》（中信出版社，2005年），《中国地区差异的经济分析》（人民出版社，2006年）。

相关资源

- 世界银行财政分权主题研究 [World Bank Fiscal Decentralization Thematic Group](#) –该研究主题关注政府间关系、地区发展、减少贫困、中央政府和地方政府财政建设以提高多级政府的运作效率。
- 关于财政分权的公共政策研究工作论文 [Policy Research Working papers on Fiscal Decentralization](#)
- 东亚财政分权报告 [Report: East Asia Decentralizes \(June 2005\)](#)

参考文献

1. 本文基于 Chunli Shen, Jing Jin, and Heng-fu Zou, “Fiscal Decentralization in China: History, Impact, Challenges, and Next Steps,” processed, 2006. [\[draft\]](#)
2. Anwar Shah and Chunli Shen, "Fine Tuning the Intergovernmental Transfer System to Achieve a Harmonious Society and A Level Playing Field for Regional Development in China," processed, 2006.
3. Jorge Martinez, Baoyun Qiao, Shuilin Wang, and Heng-fu Zou, “China Decentralization Finance Issues: Lessons from International Experiences,” Development Research Group, World Bank, Washington, D.C., processed, 2006.