

清华大学 CIDEG 2008-2009 年度重大项目

研究报告

CIDEG Research Reports

财政管理制度改革对基层政府的影响：

财政能力、事权执行及基础公共服务

**Impacts of Public Financial Administration Reform on
Frontline Governments: Fiscal Capacity, Functions, and
Basic Services Provision**

2010年6月

清华大学 CIDEG 2008-2009 年度重大项目

项目负责人：

- 侯一麟 美国乔治亚大学，Stanley W. Shelton 教授
王有强 清华大学公共管理学院党委书记，教授

项目组成员：（按姓氏笔划排列）

- 卜紫洲 清华大学公共管理学院，博士研究生
马蔡琛 南开大学经济学院，副教授
王广庆 清华大学公共管理学院，博士研究生
朱春奎 复旦大学国际关系与公共事务学院，教授
李 洺 国家行政学院，博士
李 璐 中国人民大学公共管理学院，博士研究生
武玉坤 华南农业大学行政管理系系主任，讲师
徐 涛 清华大学公共管理学院，博士，助理研究员
樊 勇 中央财经大学税务学院副院长，副教授

摘 要

我国县级政府在发展中国特色社会主义和全面建设小康社会的进程中发挥着重要的作用。县级财政直接影响县级政府充分有效地履行其职能。因此，在贯彻落实科学发展观，全面推进省直接管理县财政改革的大背景下，深入分析县级财政现状，探讨县级财政改革思路，具有重要意义。

本文首先从县级财政制度的理论出发，对现阶段国内外的地方财政理论进行了综述，并对中国县级财政管理制度进行了总结。进而实证分析了县级财政收入、支出和预算管理的基本状况，并对县级政府提供的教育和医疗卫生服务进行了分析，提出了县级财政面临的一些问题并得出了一些有意义的结论。本报告分为三篇，第一篇为县级财政的相关理论与特点综述，主要包括四章：第一章为国外地方财政的基本理论及实践；第二章为中国县级政府概况；第三章为中国县级财政体制；第四章为中国县级财政制度研究综述。第二篇为中国县级财政的实证分析，主要包括六章：第五章为县级税收能力、经济发展与税制改革；第六章为县级非税收入与转移支付；第七章为县级财政支出；第八章为县级预算管理；第九章为县级医疗卫生服务；第十章为县级教育服务。第三篇县级财政案例，主要包括四章：第十一章为广西壮族自治区田东县案例；第十二章为广西壮族自治区融水苗族自治县案例；第十三章为山西省忻州市非税收入征收管理案例；第十四章为浙江省新昌县财政管理改革案例。

本报告得出了以下发现和结论：一，农业税取消带来县级财政困难。二，在缺少地方主体税种的情况下，增值税转型改革使得营业税受到很大影响，势必影响县级财政，如何顺利推进增值税改革是一个值得研究的问题。三，非税收入改革绝不仅限于财政，执行难就难在它牵一发而动全身。非税收入立法滞后、合作部门利益障碍、管理技术不足这三大因素正是制约非税收入改革继续深化的关键所在。四，通过深入分析县级转移支付制度和分配的演进过程，我们发现，在这一制度的变迁过程中，中央始终起着主导作用，尽管中央并不直接管理对县的转移支付，但省、市对县的转移支付在形式和内容上几乎是完全参照中央；而各省在转移支付的路径、核算和激励方面则大相径庭。五，通过对 1993-2006 年全国 2860 个县（区）财政支出波动的实证分析，我们发现当财政支出处于下降阶段

时各项支出和转移支付在缩小其波动性方面发挥了有效的作用，起到了稳定经济的作用；但是当财政支出处于上升阶段时各项支出和转移支付却加剧了财政支出的波动性，所以我们有必要严格规范财政支出。六，县级财政支出份额大，但自给率低；政府职能转变不到位，财权上收而事权下放是造成教育和医疗服务不足和地区差异的主要原因。七，县级财政预算管理模式与手段相对粗放，资源配置权具有收缩和扩张的双重趋势。八，利用 2000-2006 年中国 2150 多个县（市、区）实际数据，以 Evidence-based 方法为基础，通过构建基础教育最低支出标准测算模型，检验 2000 年以来中国县级教育财政的充足性，发现：全国平均的基础教育实际投入高于最低标准投入的要求；政府财政保障的教育支出还没有完全到位；地区间差距仍然较大；2000 年以来基础教育以县为主的体制改革，中央和省政府加大对县级教育转移支付的战略转变，二者对改善县级财政教育支出充足度发挥了积极作用。九，通过运用计量模型分析了政策变化和外部环境对教育充足度的影响。实证研究发现：政策冲击对教育提供方式产生了显著的影响；人均教育支出对教育财政充足度的提高起到了显著的推动作用；分税制和转移支付政策部分地具有财政联邦制特征，在调整地区和城乡教育财政发展中发挥了显著的作用，教育财政充足度正在加速提高。

一、农业税取消带来县级财政困难

农业税取消后，中央政府建立了相应的补偿机制，但据我们调查的结果看，这些转移支付在一些地方，尤其是农业大县还不足以弥补由于农业税取消带来的财政收入损失，造成了新的财政困难，情况严重的地方已经形成较大财政缺口。

没有合理的补偿机制，取消农业税给县乡财政带来不利影响表现在两个方面：一是乡村政府提供公共产品的能力不足。由于转移支付并不能解决收不抵支的问题，基层财政的财源将会进一步减少，使县、乡、村三级组织形成的财力缺口加大。二是乡村两级债务偿还能力削弱，县、乡、村债务问题将更加恶化。地方政府债务如果得不到解决，不仅会影响地方政府形象和公信力，而且会影响当前农村基层组织的功能，这样势必会造成新的问题。

乡村两级债务主要由以下三方面构成：兴办农村公益事业的负债；兴办集体企业时向金融部门的借贷；拖欠乡村干部工资等。税费改革前，乡村两级通过向农民收费、提取乡村企业收益等途径逐步偿还债务，这也是乡村两级以往举债的基础。税费改革后，收入渠道被“堵”，乡村两级的债务并未列入上级财政转移

支付的范围,这就使得乡村两级债务愈发沉重,影响了乡村两级公共产品的供给。

二、增值税改革带来的县级财政问题

目前的县级税收构成中有 13 个税种,营业税是唯一的主体地方税税种。不论是成长性(2002 至 2006 年年平均增长 25%,超过同期增值税的增长速度),还是在税收依存度,没有其它税种能取代之,它对于县级税收收入的稳定性起着至关重要的作用。扩大增值税征收范围将直接影响县级财政,导致县级税收大幅度减少,使地方性税体系更加零散。营业税是地方的第一大税种,县级税收收入的最大来源。2006 年,全国县级营业税收入占全国县级税收总收入的 25%,总额约为 1800 亿元。增值税扩大征收范围意味着县级税收收入平均减少近四分之一,会造成 15%的支出缺口,这对相对困难的县级财政无疑是“雪上加霜”。

解决这一问题的办法有三个:第一,相应提高县级政府对增值税的分成比例。这种做法的弊端是,由于县级的分享比例不可能超过 50%,将使其不能公平享受增值税增长带来的收入增长。第二,加大上级政府的转移支付力度,但这可能带来县级财力的再次“上移”,因为作为下级政府始终是转移支付规则的接受者,而非制订者。第三,开征新的地方税种。但从目前县级税源状况来看,还没新出现新的税源能够取代营业税的地位和作用。因此,如何保证地方的利益不因改革受到过大的影响,消除地方政府的顾虑,进而顺利推进增值税下一步改革并不是一件容易的事情。

三、非税收入改革的出路

对 X 市非税收入管理改革的通盘分析后发现,财政改革绝不仅限于财政,执行难就难在它牵一发而动全身。X 市非税收入治理的七年是中国非税收入规范化管理的一个缩影,其所面临的困境对于大多数地方政府来说具有典型的代表性。而非税收入立法滞后、合作部门利益障碍、管理技术不足这三大因素正是制约非税收入改革继续深化的关键所在。为此,提出以下政策建议:

1. 尽快出台全国性非税收入管理法规,使非税收入管理做到有法可依

经过多年酝酿和地方试点,全国性《政府非税收入征管法》亟待出台,这一法规对非税收入的性质、分类、范围、征收管理、票据管理、资金管理、监督稽查、法律责任应作出明确规定。这将使非税治理有法可依,彻底解决征管机构合法性的问题,减少部门间争权夺利中不必要的内耗,也给被征收主体一个明确的

交待，树立征管权威。同时结合《预算法》的修改，实现政府非税收入与税收收入的统一预算编制、统一预算安排、统一预算执行，财政收入全面接受人大监督。

2. 加快行政体制改革，理顺部门职能，强化部门协作的激励机制

在行政机构重塑中，要对政府财政部门 and 执收执罚单位的权责作出统一规定，根据非税收入管理权在财政的原则，明确两者在征收方面的“委托代理”关系，同时，专门的非税收入征管机构必须归口财政领导，其建制应该是财政厅、局的二级单位，绝不允许地方政府为了解决领导岗位编制，扩大财政供养人口，借改革之名将非税收入的征管机构独立于财政部门之外，变相肢解财政的统管职能。为避免被执收部门应收不收、少收、免收或缓收等逆向行为，必须构建有效的激励约束机制，可借鉴税收征管的激励模式，首先核定各代征部门的非税收入基数，然后签订目标责任书，细化考核指标，最后实行年度奖励，把部门考核结果与部门领导晋升相挂钩，增强非税征管部门与受托代征部门的责任感和积极性。

3. 加大信息化建设投入，构建征管、监督、稽查一体化管理系统。

按照国家“金财工程”建设的统一要求，以“金财工程”收入管理系统为依托，根据政府非税收入管理的内容，兼顾与其他财政业务管理系统相衔接，设计开发出非税收入信息管理系统，实现征收、监督、稽查一体化，财政部门、代理银行、执收部门互联互通，自动分成、款项直达财政专户或国库，提高资金周转效率，斩断部门“小金库”的来源渠道。信息管理系统中的电子查账功能将根据权限设置能够实现“多人同时看一套账”，彻底遏制“暗箱操作”，使征收、监督、稽查工作更加透明、规范，以先进的管理技术规避工作人员的道德风险，降低执法的随意性、降低职务犯罪的概率。

4. 信息公开，扩大宣传，主动接受社会监督

履行政府信息公开义务，所有非税收入的项目、标准、征收流程和使用必须全面地向缴纳义务人和社会公开，主要方式可采用财政部门网站专设栏目，报刊、媒体宣传，收费大厅免费赠送相关资料等。同时，财政部门应组织汇总编辑非税收入状况的月报，定时送交上级党委、政府、执收部门以及重点缴纳义务人，用数字说话、及时沟通。最后，改进非税收入征管情况的披露机制，可借鉴上市公司财报的发布模式，定期按季度向社会公开非税收入预算执行情况，接受舆论监

督。

四、县级转移支付制度制度与分配

我们发现，在县级转移支付制度的变迁过程中，中央始终起着主导作用，尽管中央并不直接管理对县的转移支付，但省、市对县的转移支付在形式和内容上几乎是完全参照中央；而各省在转移支付的路径、核算和激励方面则大相径庭。1994 年我国实施分税制财政体制以来，县的地位一度被忽略，县的财政状况也遭受恶化，直至难保运转。但针对县的财政支持直到 21 世纪才开始展开，这从 2000 年后中央连续出台的多个转移支付文件中得到佐证，这些政策文件无一不以县为受惠对象。

我们还发现，在转移支付资金的分配过程中，从 12 年的纵向和横向以及东、中西对比看，不同省份和地区对县的分配结果差异悬殊，但东部 6 省或中西部 22 省又表现出超乎寻常的共性特征：（一）从 28 省纵向平均来看，县级转移支付在省、市、县中三者之间的份额自 1999 年以来一直在稳步增长，同一时期，县级转移支付占本级支出的比重也同步增长，而地市本级获得转移支付的相对份额自 1995 年开始就一直处于递减状态。（二）以 12 年间获得转移支付的总量并分省看，县级相对份额最高的是东部发达省份，但辽宁是个例外，主要原因可能与辽宁属于老工业基地，地市本级政府负担了国企改革过程中的大量支出有关。最低的是西部西藏、青海、宁夏等贫困省份；省对市县的转移支付比例按省的贫富程度递增，特征明显，越是富裕的省份越是把转移支付向下倾斜，越是贫穷的省份越倾向于把资金集中到省本级。（三）从东部 6 省和中西部 22 省纵向对比看，东部 6 省县级转移支付的相对份额始终明显高于中西部的县级份额。东部县级份额与地市本级份额在 1999 年发生反转，2006 年，县级已远远高于了地市本级的份额，与此对应的是，中西部县级份额则始终大于地市本级份额。（四）以人均转移支付纵向比较看，东部和中西部虽然都在增长，中西部的增幅远大于东部地区，并且在 1999 年超越东部之后，两者的差距越拉越大。

五、县级财政支出波动因素

通过 1993-2006 年中国 2860 个县（区）的财政面板数据的实证分析，得出基本建设支出、农林水气支出、文教科卫支出、行政管理费、公检法司支出、其他各项支出、转移支付、财政供养人口比率和农业人口比率对县（区）财政支出

的波动性有显著的影响。

1.基本建设支出、文教科卫支出、行政管理费和其他各项支出在财政支出处于下降阶段时，实现了逆风向操作，起到了良好的稳定作用。但是当财政支出处于上升阶段时，却起到了推波助澜的作用，不利于稳定经济，所以当经济处于繁荣阶段时应当严格规范财政支出，以起到稳定经济的作用。

2.自从 1993 年以来的转移支付制度确实在拉动当地财政支出方面发挥了积极的作用，并且在制度上体现了较好的连续性。

在财政支出处于下降阶段时，转移支付对各个县降低财政支出的波动性要比对降低区财政支出的波动性更加显著。在财政支出处于上升阶段时，转移支付在静态上加剧了县区财政支出的波动性，而且区财政支出的波动性要比县财政支出的波动性更加显著。转移支付在静态上对县（区）财政支出的拉动作用要大于财政支出处于上升阶段的作用，也就是说转移支付在财政支出下降阶段更好的发挥了降低其波动性的作用。

3.在静态情况下民族县的财政支出比山区县的财政支出的波动性更强。出当财政支出处于上升阶段，平原县的财政支出要比山区县的财政支出波动性强。而当财政支出处于下降阶段时，民族县的财政支出要比山区县的财政支出波动性强，山区县的财政支出要比丘陵县的财政支出波动性强。

在动态情况下，丘陵县的财政支出要比山区县的财政支出波动性强，山区县的财政支出要比民族县的财政支出波动性强。当财政支出处于上升阶段时，山区县的财政支出要比民族县的波动性强。当财政支出处于下降阶段时，民族县的财政支出的波动性最强，山区县次之，平原县再次之，丘陵县的波动性最差。

总之，当财政支出处于下降阶段时各项支出和转移支付在缩小其波动性方面发挥了有效的作用，起到了稳定经济的作用；但是当财政支出处于上升阶段时各项支出和转移支付却加剧了财政支出的波动性，所以我们有必要严格规范财政支出。

六、体制偏差是教育和医疗服务差异的主要原因

县级财政支出占地方财政支出的 44%，占全国财政支出的 33.5%，但是其自给率仅为 52%。由于卫生、教育支出主要由地方政府负担，县级财政支出压力越来越大，收支矛盾突出。县级行政管理费和教育支出是县级财政支出的主要方面

(分别占县级财政支出的 20%)。县级财政支出的区域差异明显,教育、医疗卫生服务在全国范围内和省内都呈现出不均等的特点,主要原因为以下三个方面。

第一、经济发展水平与财力差异导致公共卫生支出的不均衡

财政能力是衡量地方政府提供社会基础服务的重要指标。由于各地区经济发展水平的差异,从而导致地区间政府财政能力的不同,这是造成中国目前各地区公共卫生支出不平衡的重要原因之一。自 1994 年分税制以来,中国基本形成了分级财政管理体制,地方政府的公共卫生支出主要来自地方财政预算。而随着地方经济发展差距和地方财政能力差距的扩大,区域间公共卫生支出水平差距也在不断扩大,即便在省内,这种差距仍然很大。

第二、财政的分权化改革导致财权层层上收而事权层层下放

自 20 世纪 80 年代始,中国就实行了“划分收支,分级包干”的财政包干体制。特别是 1994 年的分税制改革,进一步深化了中央财政和地方财政的财政分配关系。但是,分税制改革的一个明显缺陷是各级政府的事权划分不清。1994 年分税制改革后,借鉴中央政府的思路,省、市两级也采取与县、乡政府分税来集中财力。而同时,将支出责任尽可能向县、乡转移。由此产生了财政收入上移,支出责任下放,县、乡财政缺乏必要自主权的体制状况。可以说,自 1994 年分税制改革以来,地方政府负担相当沉重的支出责任,特别是县、乡两级共同提供庞大而重要的公共服务,财政压力凸显。由于财力的不足,使得县乡政府不得不将扩大税源作为其行政的首要目标;另外,由于县乡政府疲于应付“吃饭”的需要,无力保障公共产品的提供和社会管理的有效施行,导致农村公共产品供给的匮乏。

在政府间的关系上,我国行政体制的一个显著特点是:只关注权限大小的区分,而不重视事权范围的分工。在这样的体制下,县、乡政府本应突出的公共服务和社会管理职能往往被其他职能所淹没或弱化。所以,目前我国的义务教育和公共卫生的责任主要由县、乡两级政府负担,中央政府很少负担支出责任,加之在中央向地方转移支付规模很小的情况下,各级政府对公共卫生的支出主要依靠地方财源,在各地经济发展水平和财政收入水平差异较大的情况下,必然导致各地区公共服务水平存在较大差异。

总之,我国财政的分权化改革虽然调动了地方政府发展本地区公共服务的积

极性，但是也导致了一些问题。由于上级政府把提供公共服务的责任转移给县及以下基层政府，而县乡政府由于财力拮据，而且没有动力提供公共服务，导致许多应该提供的公共服务得不到应有的提供，从而降低了地方公共服务的数量和质量，加剧了由于地区经济发展不平衡引起的公共卫生服务的配置不均匀。

第三、县级政府职能转变不到位

维护本地的社会稳定和实现社会、经济事业协调发展以及提供良好的公共服务（包括公共卫生服务）提高人民生活水平是地方（县级）政府的最基本职责，但是各地无一不把经济建设放在首位。因而，从改革开放以来，各级地方政府总是想法设法促进本地经济发展，发展地区经济的愿望非常强烈，同时地方政府之间的横向竞争日趋激烈，而且地方政府主要负责人的任命制、5年的任期制和以GDP的增长为主要内容的考核机制以及地方官员之间的政治竞争使得地方短期行为盛行，最终导致地方经济发展与公共服务提供不协调甚至相违背。

中国的地方（县级）政府领导的行为具有明显的“政绩”导向。地方政府出于“政绩”需要而不是经济社会需要积极进行支出、投资等行为是较为常见的事情。这是因为，我国长期以来有一个不成文的规定，GDP的增长率实际上被当作评估地方官员政绩的标准。这是导致各级地方政府“政绩”行为的根本原因。显然，在GDP增长为中心的指导下，地方政府会选择“见效快”的短平快项目，也就不可避免忽视公共卫生等基础服务的短期行为。这样，我们就会看到大量的政绩工程、形象工程以及有利于扩大地方GDP的投资项目在争先恐后地上马，而公共卫生、教育等基础服务却没有太大的改善。显然是因为地方政府、地方官员出于“政绩”考虑而致，另一方面，日益沉重的财政压力也迫使地方政府不得不这么做，而GDP增长导向的干部考核制度更加剧了这一问题。

由于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，同时转移支付体系建设也没有完善，地方政府尤其是县级政府的预算压力日渐沉重。由于县级政府要负责提供重要的社会支持和几乎所有的公共卫生等基础服务，在目前的收入分配格局下，许多地方尤其是经济落后地区县级政府的财政难以维系。这就迫使县级政府不得不把增加GDP以及税源作为头等大事。一方面，由于目前干部人事制度和政绩考核制度偏重于经济增长方面，往往过于关注地方领导任职期间招商引资、财政收入和GDP增长情况，而缺少对教育、公共卫生等基础服务的重视。另一方面，1994年以来的财政分权化恰好强化了地方政府的主体利益，都使得地方政府为达到增加财政收入、就业机会等社会目标而产生了扩张

的冲动。应当说，地区间竞争是中国在渐进式改革战略下，通向全面自由市场竞争中不可缺少的环节。这种地区间的差异、比较与竞争，能促进地方政府改善服务的效率，切切实实地为地方经济发展、人民生活水平的改善做出积极的努力。这是我们应当肯定的。同时我们也应看到，在地区间竞争的压力下，有一些地方政府过分强调经济发展，对农村基础服务重视不够，导致农村公共卫生、义务教育服务提供不到位。

七、县级预算管理

就县级政府的公共预算管理而言，至少有两方面的因素，影响着现实预算过程中的行为模式、作用及其效果：一是，在宏观经济政策或预算管理制度层面，来自中央政府或上级政府的由政府命令和法律引入实行的强制性预算制度变迁力量，作为重要的强制性外生变量，约束和影响着县级预算过程中的行为模式。二是，县级政府基于当地经济社会发展水平的实际情况，具有一定自主性的预算管理制度创新。只不过在中国的县级预算管理现实中，这种具有一定自主性的改革亮点，相对较少而已。所以，县级预算管理模式与手段相对粗放；县级财政的预算资源结构性配置自由裁量权，具有收缩和扩张的双重趋势。

1. 县级财政预算管理模式与手段相对粗放

尽管近年来财政精细化管理已然成为中国公共财政管理建设的重要发展方向，但在县级财政预算管理中，这种精细化管理的趋势并不明显。就绝大多数县级财政预算而言，其管理模式与手段总体上较为粗放，县级财政的部门预算改革总体上进展不甚理想。主要表现就是：预算编制较为粗放；预算执行较为随意；预算管理缺乏规范。

2. 县级预算资源配置权，具有收缩和扩张的双重趋势

就预算资源配置权的收缩而言，主要体现在三个方面：一方面，主要源于自1994年分税制财政体制改革以来，中国财政资源的纵向配置结构呈现日趋明显的集权化倾向，财权逐步向上级政府集中，另一方面，作为基层财政预算机构的县级财政部门，就预算内资金而言，基本上处于“吃饭财政”的状态，第三方面，体现在国家确定实行农业税减免政策后，对以农业税为主要收入来源的县乡财政而言，失去了最为重要的财政自主权。

就预算配置权的扩张而言，主要体现在两个方面：一方面，除了土地转让收入的使用外，县级财政预算部门拥有更显著的预算资源配置权；另一方面，在具

体预算管理实践中，县级政府预算部门不仅介入各资金使用者预算规模总量的确定，还进一步干预各部门对自身预算的结构性安排。尤其是在近年来自中央和省级财政对县级财政的一般性财政转移支付资金比重趋于上升，也为今后县级财政预算部门作为核心预算机构，提供了一定的自由裁量空间。

八、县级教育财政的充足性

利用 2000-2006 年中国 2150 多个县（市、区）实际数据，以 Evidence-based 方法为基础，通过构建基础教育最低支出标准测算模型，检验 2000 年以来中国县级教育财政的充足性，得出以下几点结论：

1.从平均水平来看，全国平均教育实际投入已经高于最低标准投入的要求，平均实际投入超过最低标准投入大约 30%-40%。但是政府的教育支出保障还没有完全到位，光靠财政性经费还不能完全覆盖最低标准教育支出，仍需要大量社会性经费弥补政府投入的不足。这说明政府应当增加教育支出，短期之内应尽量全部覆盖最低标准教育支出，中长期应进一步提高教育支出水平以保障更高的教育目标的实现。

2.从统计分布来看，充足度的分布呈现正态分布，80%县市区充足度的分布集中于 0.75-2 之间，但是差距仍然较大。这反映出我国经济社会发展的特点，一方面是单一制政体下各地区财政政策和教育体制的高度一致决定了教育支出需求和结构高度相似，另一方面是各地区经济和财力水平导致支出能力还存在较大差异。

3.从纵向的发展变化来看，2000-2006 年全国县（市、区）教育支出充足度平均值呈上升态势。这种变化与 2000 年以来中国基础教育体制改革的政策演变相一致，教育财政战略转变对于县级教育财政充足度改善起到了积极作用，应当沿着这个方向进一步加强中央和省级转移支付力度。

4.从横向的地区差异来看，省内和省际差异巨大，这说明需要中央和省级政府进行更多的政策调控和财力支持，促进县域经济发展，减小地区发展不均衡，从而从根本上减小县级教育充足度的差距。

九、县级教育财政财政影响因素

通过使用计量模型（面板数据 robust error 模型和横截面 OLS 模型）并加入地方自有收入、转移支付（一般性转移支付和专项转移支付）、地方经济、人口

地理、政策变化、城乡、区域等方面的控制变量，来解决内生性问题和变量缺失偏差问题，实证分析了政策变化和外部环境对教育充足度的影响。实证研究发现：

- 在中国这样一个经济快速发展的转型国家中，政策冲击对教育提供方式产生了显著的影响；
- 人均教育支出作为最重要的和最直接教育财政政策指标，无论是它的滞后效应还是差分效应，都对教育财政充足度的提高起到了显著的推动作用；
- 在中国这样一个单一制国家中，分税制和转移支付政策部分地具有财政联邦制特征，在调整地区和城乡教育财政发展中发挥了显著的作用，教育财政充足度在我们的样本时间范围内正在加速提高。

Abstract

County-level governments (hereafter as “county”), together with townships and villages are at the frontline of basic public service provision. In this report we define them as frontline governments. In the Chinese administrative context, counties play an important role in developing “socialism with Chinese characteristics” and in building an all-rounded well-off society. County-level (hereafter as “county” also) public finance casts direct impact on a county’s capacity to perform their functions sufficiently and effectively. Therefore, to implement the concept of “scientific development” and to comprehensively promote the province-over-county (PoC) regime of financial administration, we should conduct in-depth analyses of county finances to identify directions for further fiscal reform.

This report begins with theories of county financial systems, first reviewing the current domestic and foreign literature on local government finance, and then dissecting the Chinese system of county financial management. The bulk of the report offers details from our empirical analysis of county revenue, expenditure, budget management, as well as education and health services provided by counties. Problems confronted by counties are also presented; some tentative findings are presented, with preliminary policy recommendations for consideration by policy makers.

This report consists of three parts. The First Part reviews county finance theories and their features; it includes four chapters. Chapter I covers basic theories and practices of domestic and foreign local government finance. Chapter II offers an overview of county governments. Chapter III summarizes China's county financial system; research on this system is reviewed in Chapter IV.

The Second Part presents details from our empirical analyses of China’s county financial system; it is divided into six chapters, from V to X. Chapter V discusses tax base, economic development, and tax reform as related to the county. Chapter VI dwells on non-tax revenues of, and transfer payments to, the county. Chapter VII focuses on counties’ outlays (programs or functional responsibilities), the next chapter

on county budget management, Chapters IX and X on health services and education services provided by the county, respectively.

The Third Part offers four case studies of county finance, each as a separate chapter. They are the cases of (1) Tiandong County, Guangxi Zhuang Autonomous Region (Ch XI); (2) Rongshui Miao Autonomous County, Guangxi Zhuang Autonomous Region (Ch XII); (3) non-tax revenues collection and management in Xinzhou City, Shanxi Province (Ch XIII); and (4) financial management reform in Xinchang County, Zhejiang Province (Ch XIV).

We conclude the report with nine major findings. Given limitations in available data, time, and access to most current practices, the findings are tentative, to be further refined:

1. Repealing farm produce taxes and rural fees/charges may have contributed to or worsened county financial distress.

2. Reform (expansion) of the value-added tax (VAT) in the absence of dependable, exclusively local taxes would adversely affect county revenues from the business tax, thus further dampen county finances. How to successfully implement the reform cries for serious deliberation.

3. The management of non-tax revenues must not be restricted to the domain of fiscal reform; the difficulty of its reform lies in its entanglements with the whole government system.

4. Although the central government does not directly manage transfer payments to counties, the allocation of transfer payments by provinces and prefectures to the county is modeled on that of the central to province transfers. Provinces vary in their paths, accounting, and incentives in handling transfer payments.

5. Transfers have played an effective role in reducing local revenue volatility and stabilizing the local economy when county expenditure is in the declining phase of its cycle; however, local expenditures and transfer payments have increased the volatility of local spending in the rising phase of local outlay cycles.

6. Counties account for a large share of the country's total public expenditure

but their self-sufficiency rate is low, which is due mainly from centralization of taxing power to central and provincial governments in couplet with decentralization of outlay responsibilities (services provision) to the county, leading to inadequate provision of education and health services as well as substantial inequity between regions and between urban and rural areas.

7. County budget management faces serious conundrum given the county's fiscal distress: With contracting own-source revenues the county cannot afford to cover increasingly expanding full-coverage (entitlement) services.

8. The national average of actual county expenditure on education exceeded the minimum standard level, within which governmental funds are inadequate. Variation within and between provinces are huge. The average adequacy index rose steadily from year 2000 to year 2006, which is consistent with the trend change in the shift of education finance scheme from the county to a combination of county, province, and central resources.

9. Policy changes and exogenous factors impact the adequacy of county education finance. Per capita education expenditure is the most important and direct indicator. Tax-sharing and transfer payments play a prominent role in adjusting regional and urban-rural disparities.

In the following, we offer a more detailed summary of the above findings, with preliminary policy recommendations.

I. Repealing farm produce taxes and rural fees contributes to county fiscal distress

A special transfer program was created to compensate counties that lose revenue from repealing agricultural taxes. In theory, this transfer should be equal to the losses; but local officials that we interviewed hold a different perspective: At least in some large agricultural counties, these transfers are less than the actual losses because the static formula does not consider increments of farm produce; thus, the policy may have contributed to local financial distress, even increasing the existing revenue gap in "bread basket" areas. Adverse effects emerge in two ways. First, revenue gaps lead

to public service inadequacy – counties, townships, and villages simply cannot deliver the promised (less than desired, or satisfactory) services. Second, townships and villages incurred more explicit and implicit debts in order to maintain daily operation, which adds to county financial burden.

Township and village debts fall into three main categories – rural public welfare, loans for starting collective enterprises, IOUs to village employees. Before repealing rural taxes and fees, towns and villages could collect charges from farmers and extract fees from local enterprises to gradually repay their debt; these irregular and informal revenues also served as collateral for their overdue debts. The repeal policy eradicates such revenue sources and excludes accumulated debts from the calculation formula of transfers.

II. County financial distress and value-added tax reform

Among the 13 current taxes levied nationwide, the business tax is the only local revenue source; it is the mainstay (25%) of county own-source revenue, at 180 billion in 2006. Expanding the scope of VAT to include the business tax will substantially reduce county tax revenue and add an extra 15% to their revenue gap. We identify three options to go with the proposed VAT expansion:

1. Raise the ratio of VAT to be returned to counties. The new ratio shall be based on counties' previous revenue from the business tax. A drawback to this option is its inherent cap of the ratio at 50% (which will render counties unable to equitably share the increase of value-added tax revenue).

2. Increase transfer payments. Since lower levels of governments are always recipients of policies made by higher levels, the drawback to this option is to further reduce local discretion.

3. Introduce new local taxes. However, the county tax portfolio does not include a source that has the potential to replace the business tax.

III. Management of non-tax revenues collection

The management of non-tax revenues collection goes far beyond financial

administration; it is entangled in every aspect of the government machinery. It took X city seven years to standardize their non-tax revenues collection and management, typical of any complex local government reform. Three main barriers that we have identified from in-depth field investigation are (1) lack and lag of relevant legislation at the national, provincial and local levels, (2) departmental self-interest, and (3) lack of management skills. We propose the following policy recommendations:

1. Adopt and implement national regulations on non-tax revenues collection and management at an earliest possible date, to define the classification and scope of non-tax revenues, the management of their levy and collection, supervision and auditing, as well as legal liability. Such revenues are to be part of the unified government budget. After years of deliberation and pilot projects, a national *Government Non-tax Revenue Collection and Management Methods* needs immediate promulgation, in couplet with the revision of the *Budget Law*.

2. Implement relevant administrative reform in order to streamline agency functions and install incentive mechanisms for inter-agency coordination.

- Adopt uniform provisions for collecting fees and fines;
- Department of Finance (DoF) keeps the exclusive right to manage non-tax revenues;
- A specialized agency for non-tax revenues collection shall be under the jurisdiction of DoF.

3. Construct an integrated system of management, supervision, and auditing to connect the Department of Finance, agent banks, and enforcement agencies for information sharing and direct real time access to DoF accounts. Collection, monitoring, auditing operations will be transparent and standardized.

4. Disclose information and accept public supervision. Fulfill the obligations of disclosing government information, including the standards, collection procedures and use of non-tax revenues. The DoF shall regularly edit and publish Summary of Non-tax Revenues.

5. Improve the disclosure mechanism of non-tax revenue collection, using as model the quarterly financial reports of publicly listed companies.

IV. Patterns in the distribution of county transfer payments

The central government does not directly manage transfer payments to counties; the distribution that provinces and prefectures make almost always copies that of the central government. Provinces vary in their path, accounting methods and incentives, with extraordinary vertical and horizontal inter-region disparity over our sample period. We identify the following patterns in the distribution:

1. Nationwide, the counties' share in total transfer payments has been steadily growing since 1999; in the same period, the ratio of counties' transfer payments against their expenditure also grows. In contrast, prefectures' share has been declining since 1995.

2. Total transfer payments by province since 1995 are generally declining from the East to the West of the country with Liaoning Province as an exception (where prefecture governments carry a heavy expenditure burden on state owned enterprises reform). The lowest are in the western poor provinces like Tibet, Qinghai, and Ningxia.

3. Provincial transfer payments to prefectures and counties are in proportion to the province's wealth. More affluent provinces pay more downward; less wealthy provinces concentrate more resources at the province level. The six eastern provinces are better than the 22 interior provinces in their relative share of transfer payments to counties.

4. Per capita transfer payments are increasing across the country, interior provinces growing more quickly than eastern provinces at an accelerating pace.

V. Volatility of county expenditure

Panel data analysis shows that county expenditures by functional areas (e.g., capital, agriculture-forestry-water resources-meteorology, education-culture-science-health, administration fees, and public security-law enforcement), public payroll to population ratio and agricultural population ratio exert statistically significant impacts on the volatility of county expenditure.

When public expenditure is in decline, outlays on capital, education-culture-science-health and administration show a positive effect and play a stabilizing role; but in the expansion phase, these outlays show a similar trend, not conducive to stability. Therefore, when the economy is in boom, county expenditure should be more strictly controlled. The impact is more obvious on urban districts than on counties.

VI. Main reasons for disparity in health services

County outlays accounted for 44% of total local expenditure and 33.5% of total national expenditure, but counties' self-sufficiency rate was only 52%. As are the largest items of county outlays, health and education spending places increasing pressure on county finance. Variation and disparity between and within provinces in county expenditure on education and health are substantial, due to three main reasons:

1. Differences in the level of economic development lead to regional differences in local government fiscal capacity which in turn leads to disparity and imbalance in public health expenditure. Since the 1994 tax reform, local public health expenditure depends on local government budgets; thus emerge regional disparities in public health expenditure.

2. The 1994 tax-sharing system reform did not clarify outlay responsibilities between provincial, city and county governments, leaving frontline governments more responsibilities but less own-revenue resources, which is why counties and townships cannot provide adequate public services.

3. Mis-prioritization of county government functions. Instead of public services (including public health), economic development has long been the top priority for local governments. The economic (and the underlying political) competition places short-term policies ahead of long-term interests or public service provision.

VII. County budget management

We identify two types of factors that have influenced county budgetary behavior. At the macro level, mandates and laws from the central, provincial and even

prefectural governments are exogenous constraints that cast impact on local budget process and behavior. Meantime, counties do occasionally innovate budgetary practices on the basis of their local economic and social development.

County finance departments maintain tight control of revenues from land transfer (or sale) and more power than their higher level counterpart in the allocation of budgetary resources: They can decide not only the size but also the structure and allocation of functional departments' budgets. The huge increase in transfer payments in recent years has provided this core budget agency more discretion.

VIII. Adequacy of education finance

We calculate an index of education finance adequacy at the county level, follow the evidence-based method in building our model on basic education expenditure computation, and make an inquiry into the most recent Chinese case of education finance adequacy. We found:

1. The national average of actual county education outlay exceeded the minimum level of standard education expenditure by about 30-40 percent. Of the total, however, governmental funds were inadequate and had to be supplemented with donated resources. This shows that government should increase its education outlay to cover the minimum standards of education spending in the short term. In the long term, government should raise education outlay to a higher level in order to achieve higher education goals.

2. From statistical analyses, we see that the adequacy index of county education finance was close to normal distribution: Eighty percent observations fall within the 0.75-2 interval. Disparity between regions remains large, which is a true reflection of the characteristics of China's economic and social development. Despite the high level of convergence in fiscal policy and education finance structure from the unitary form of government relations, inter-regional disparities from local economy and fiscal capacity are so large that local spending on basic education varies tremendously.

3. Over time, average adequacy of all counties rose between 2000 and 2006. This trend is consistent with the evolution of basic education reform since 2000 in

China. The strategic change in education finance scheme has played a positive role in helping counties to improve their adequacy of education finance. We should further strengthen this reform and increase the central and provincial education transfer payments.

4. From the horizontal view of regional disparities, differences within and between provinces remain large, indicating that the central and provincial governments need to do more in oversight and regulation to promote local economic development, reduce regional disparity, and thereby ultimately reduce the inequity in county education finance.

IX. Factors on education finance adequacy

We built an econometric model (panel data, robust standard errors plus a cross sectional OLS model), in which we controlled for own revenues, (general and special) transfer payments, local economy, population, geography, policy change, urban/rural status, and regional variables to address endogeneity and missing variables bias. Our analysis reveals that policy changes and external environment factors heavily impact the adequacy of county-level education finance. We find that:

1. In a rapidly developing economy in transition, policy shocks had a significant impact on education financing;

2. Per capita education expenditure is the most important and direct indicator of education finance policy. Whether in its lag or differential terms, this variable shows significant, positive effects;

3. China is a unitary state, but its tax sharing system and intergovernmental transfer payments contain some features of fiscal federalism, which have played a prominent role in adjusting regional and urban-rural disparities in education finance. Adequacy of county education finance improves at an accelerating rate in our sample period.

目 录

摘 要.....	I
Abstract	XIII
目 录.....	i
表目录.....	iv
图目录.....	vi
导 言.....	1
第一篇 县级财政的研究综述与实践演进.....	15
第 1 章 国外地方财政的基本理论及实践.....	15
1.1 地方财政基本理论问题.....	15
1.2 地方财政的特点与发展趋势.....	31
第 2 章 中国县级政府概况.....	42
2.1 县制的历史沿革与发展.....	42
2.2 县域的社会经济状况.....	51
2.3 县域发展存在的问题.....	59
第 3 章 中国县级财政体制：历史变迁与制度创新.....	64
3.1 县级财政体制的历史变迁六十年：1949—2009.....	64
3.2 县级财政体制创新.....	70
3.3 经验与问题.....	78
第 4 章 中国县级财政制度研究综述.....	81
4.1 县级财政的运行状况.....	81
4.2 县级财政制度存在的问题.....	81
4.3 县级财政制度的完善建议.....	86
第二篇 中国县级财政的实证分析.....	90
第 5 章 县级政府：税收能力与经济发展、税制改革.....	90
5.1 县级政府税收能力.....	90
5.2 税制改革对县级税收能力的影响.....	100

第 6 章 县级非税收入与转移支付.....	107
6.1 县级非税收入管理改革面临的困境及出路.....	107
6.2 县级财政转移支付变迁：制度与分配.....	117
第 7 章 县级财政支出分析.....	130
7.1 县级财政支出规模分析.....	131
7.2 县级财政支出的区域分析.....	137
7.3 县级财政支出波动性的实证分析.....	143
7.4 未来县级财政支出的改革方向.....	167
第 8 章 县级政府预算管理：治理结构、演化路径和制度安排.....	173
8.1 县级政府预算的利益相关主体及其影响结构.....	173
8.2 县级预算利益相关主体的行为特征.....	176
8.3 基层财政预算走向公共化的演化路径.....	187
8.4 县级财政预算改革的典型模式：“自上而下”的部门预算与“自下而上”的参与式预算.....	193
8.5 县级财政预算改革的总体思路与制度安排：基于“省管县”的考察.....	197
第 9 章 县级公共卫生服务.....	215
9.1 背景和公共卫生支出的定义.....	215
9.2 公共卫生服务与支出分析.....	219
9.3 公共卫生支出未来改革的方向.....	231
第 10 章 县级教育财政.....	238
10.1 基础教育财政模式演变：建立以县为主的基础教育管理体制.....	239
10.2 县级财政与基础教育.....	241
10.3 教育财政充足性的概念和测定.....	253
10.4 教育财政充足性的计量分析.....	267
10.5 教育投入的均等性.....	278
10.6 教育投入的效率性.....	283
第三篇 中国县级财政案例.....	287
第 11 章 广西壮族自治区田东县案例.....	287
11.1 田东县基本情况介绍.....	287

11.2 田东农业税与农村财政运行.....	290
11.3 地方财政税收、非税收入和转移支付的政策和管理.....	293
11.4 田东县的地方债务问题.....	301
11.5 公共卫生支出管理和医疗改革.....	305
11.6 教育财政支出和管理.....	318
第 12 章 广西壮族自治区融水苗族自治县案例.....	324
12.1 融水县基本概况介绍.....	324
12.2 免除农业税收对县农村财政运行的影响.....	324
12.3 地方财政税收、非税收入和转移支付的政策及管理.....	328
12.4 融水县地方债务问题.....	332
12.5 融水县公共卫生支出管理和医疗改革.....	335
12.6 县级财政对教育经费的安排、使用情况.....	342
第 13 章 山西省忻州市非税收入征收管理案例.....	346
13.1 忻州市非税收入概要.....	346
13.2 忻州市收费管理局介绍.....	347
13.3 非税治理中存在问题和建议.....	354
第 14 章 浙江省新昌县财政管理改革案例.....	357
14.1 新昌县的基本情况.....	357
14.2 浙江省省直管县改革演变路径及影响.....	358
14.3 新昌县取得的成果及存在的问题.....	360
结论及政策建议.....	363
参考文献.....	376

表目录

表 1-1 中央政府与地方政府支出责任（事权）划分的基础框架	20
表 1-2 部分国家划归地方的支出职责表	22
表 2-1 全国县级政府按地方财政一般预算收入分组的社会经济基本情况	53
表 2-2 全国县级政府地方财政一般预算收入和支出分析表	53
表 2-3 全国县级政府地方财政一般预算收入（万元）前十位	54
表 2-4 全国农民人均纯收入排名前十名的县（市）	55
表 2-5 2007 年全国县级政府农民收入及生产状况	56
表 2-6 全国县级政府粮食总产量最高的十个县级单位	57
表 2-7 2007 年全国县级政府按粮食产量分组的社会经济基本情况	58
表 3-1 1993—2006 年全国农业税占税收、财政支出的比重	77
表 3-2 2003 年农业大县农业税与税收收入、财政支出的比重	78
表 5-1 **省各级政府税收划分比例	91
表 5-2 1994 年至 2006 年全国及县本级税收收入	92
表 5-3 中央与地方税增长率	93
表 5-4 1993—2006 年县级税收收入比例结构	95
表 5-5 全国县本级分税种的税收经济弹性	97
表 5-6 全国县本级税收收入与财政支出增长比率	100
表 5-7 1993—2006 年全国农业税占税收、财政支出的比重	102
表 5-8 2003 年农业大县农业税与税收收入、财政支出的比重	103
表 5-9 1994 年至 2006 年县级营业税收入	105
表 6-1 2007 年度广西各级政府财政一般预算非税收入与财政收入的关系	108
表 6-2 X 市非税管理改革的主要依据性文件	109
表 7-1 1993-2006 年中央和地方财政支出及比重	131
表 7-2 1996-2006 年县级财政结构变化表	136
表 7-3 1993-2006 年中国七省县级人均财政支出情况	140

表 7-4 2006 年中国七省县级财政支出结构比较	141
表 7-5 2006 年中国七省县级人均财政支出结构比较	142
表 7-6 县（区）财政支出波动因素的静态回归结果	148
表 7-7 县财政支出波动因素的静态回归结果	149
表 7-8 县（区）财政支出波动因素的动态回归结果	151
表 7-9 县财政支出波动因素的静态回归结果	152
表 8-1 地方政府在预算编制中需考虑的法律法规一览表	179
表 8-2 二〇〇六年全国行政区划统计表	201
表 8-3 分地区典型农村公共产品比较表	207
表 9-1 孕产妇和儿童死亡率	220
表 9-2 我国分市县卫生技术人员数	221
表 9-3 中国 1980—2006 年每千人口医疗机构床位数	222
表 9-4 我国公共卫生支出情况	223
表 9-5 世界主要国家政府卫生支出情况	224
表 9-6 2003-2006 年中国地方、县级公共卫生支出情况	225
表 9-7 2006 年中国县级公共卫生支出情况	226
表 10-1 县级教育财政充足度测量结果	261
表 10-2 县级教育财政充足度（仅财政性经费）测量结果	261
表 10-3 变量统计摘要	270
表 10-4 包含滞后项的固定效应估计	272
表 10-5 包含差分项的固定效应估计	274
表 10-6 2000-2006 年 7 年间教育财政充足度变化的横截面估计	277
表 10-7 各级教育生均预算内教育事业费增长情况	279
表 10-8 各级教育生均预算内公用经费增长情况	280
表 11-1 田东县 2004-2008 主要税收来源情况表	293
表 11-2 田东县 2005—2008 年非税收入完成情况表	295
表 11-3 田东县 2005-2008 年地方政府债务余额统计表	302

图目录

图 1-1 人口数量与准公共产品的提供	23
图 1-2 享用准地方公共产品的最佳人数的确定	24
图 1-3 中央和地方政府分别提供地方公共产品的比较	26
图 2-1 地方财政一般预算收入的县市分布图	52
图 2-2 农民人均收入情况	55
图 2-3 2007 年全国县粮食产量情况	57
图 5-1 1997 年—2006 年县级税收收入占地区生产总值的比重	96
图 5-2 1993-2006 年县本级税收收入占政府收入比重	98
图 5-3 1993—2006 年县本级税收收入占财政支出比例	99
图 6-1 2002—2008 年 X 市非税收入增长图 (亿元)	112
图 6-2 28 省合计省以下政府间转移支付收入占全省转移支付收入的比重 ...	125
图 6-3 分省看省以下政府间转移支付的相对比重	126
图 6-4 东部与中西部县级和地市本级转移支付占全省的比重	127
图 6-5 东部与中西部人均转移支付及省对下转移支付的变化情况	128
图 7-1 1993-2006 全国地方、县级财政支出规模	133
图 7-2 1993-2006 年中国县级财政支出占地方财政支出比重	134
图 7-3 1993—2006 年地方和县级财政自给能力情况	135
图 7-4 1993—2006 年东中西部地区县级人均财政支出情况	138
图 7-5 1993—2006 年东中西部地区县级财政自给能力情况	138
图 7-6 1993—2006 年中国七省县级财政支出情况	139
图 7-7 1993-2006 年中国七省县级财政自给能力情况	141
图 8-1 县级政府预算利益相关方的互动影响结构	174
图 9-1 中国公共卫生支出走势图	223
图 10-1 历年全国地级市辖区一般预算教育支出占财政支出和 GDP 的比重 ..	247
图 10-2 历年全国县级市一般预算教育支出占财政支出和 GDP 的比重	247

图 10-3 历年全国县一般预算教育支出占财政支出和 GDP 的比重	248
图 10-4 历年全国地级市辖区一般预算教育支出与财政收入、转移支付比较.....	249
图 10-5 历年全国县级市一般预算教育支出与财政收入、转移支付比较	249
图 10-6 历年全国县一般预算教育支出与财政收入、转移支付比较	250
图 10-7 历年全国地市县一般预算教育支出（按类型平均）	250
图 10-8 历年全国地市县一般预算教育支出（按类型总计）	251
图 10-9 历年全国地市县一般预算教育支出（以 1996 年为基数的增长）	251
图 10-10 模型 10-1 的教育支出充足性测量值密度分布	262
图 10-11 模型 10-2 的教育支出充足性测量值密度分布	262
图 10-12 模型 10-3 的教育支出充足性测量值密度分布	263
图 10-13 2000-2006 年全国县（市、区）教育支出充足度平均值变化	264
图 10-14 全国县（市、区）教育支出充足度（各省多年平均）分布	266

导 言

一、研究背景和问题

我国县级政府在发展中国特色社会主义和全面建设小康社会的进程中发挥着重要的作用。县级财政直接影响县级政府充分有效地履行其职能。因此，在贯彻落实科学发展观，全面推进省直接管理县财政改革的大背景下，深入分析县级财政现状，探讨县级财政改革思路，具有重要意义。

（一）探索管理

中国具有与西方截然不同的传统：大一统、自上而下的管理模式两千多年来一直起中坚作用；改革开放以来，几乎所有的改革方案和措施都是政府主导型的。这与多数西方国家的“小政府、大社会，弱政府、强市场”格局形成了鲜明的对比。深入探讨政府主导型管理模式的运行机理、利弊得失和经验教训，会促进我们加深对政府管理的认识和把握，解答很多政务实践中的困惑，有助于更好地调控并理顺政府与经济、政府与市场、官员与公众的关系。

中国的改革开放走到今天，经济建设突飞猛进，取得了举世瞩目的成就。与此同时，其它方面的改革相对滞后，公共管理领域存在着巨大的制度创新空间和管理革命地带。系统地研究政府管理，吸取以往的经验教训，可以极大地促进改革的深化，提高政府的执政水平。社会、经济、政治诸方面的改革都可以在日常管理中得以体现、并逐步加以实施；还可以把某些一时难以完成的制度性安排转变为实实在在的技术性管理措施加以实施，使之深入人心，进而获得公众的支持，减少改革的政治阻力。

（二）面向基层

为了在大样本的基础上详细考察财政管理制度转型及其对政府日常运作的影响，本项目从考察县级政府着手，并考虑中央和省级政府及其对县级政府的转移支付和决策控制。本项目所说的“县级”是指县、（大城市的）市辖区和（不设区的）县级市。

选择从县级政府着手是出于以下四种考虑：

- 县制是中国历史上最稳定的一级行政单位，“萌芽于西周，产生于春秋，

发展于战国，定制于秦朝”（朱舜，2001，2）。自“郡县制”建立以来，县一级便确立了在国家行政体系中的基础性地位。因其历史悠久，相关的官方史书及民间方志最丰富，研究最多面化。

- 县级单位数量大，最能反映自然地理、历史文化特征，能最充分地映现社会转型过程中的多样化特点。作为一级行政区划，“县”上承中央和省市，下接乡镇，“连接城乡，沟通条块”（武君婷，2006）。
- 县级政府是具有特殊职能的一级行政层级，兼具管理、服务、协调的功能，承担着向居民提供公共产品的责任和发展基层社会经济的重任。县域已经成为当今中国政治、经济、社会、行政运作和民生改进的重要载体。充分认识、把握县级政府的管理机制对于提高党和政府的执政能力、建设和谐社会具有最直接、现实和深远的意义。县级单位处在政府管理的下端，日常管理运行更趋于技术层面，因而数据采集易于操作，政治阻力相对较小。
- 本项目也包括城市的区。多数城区与县在行政级别上相同，但其职能性质、服务范围很不一样。涵盖城区是国际上学术研究的惯例，原因是从地域上讲，所有公民必定居住在（本文所指的）某个县/区域内。这样处理有利于进行比较；当然，进行数据处理时，县和区要有明确的标记。

（三）聚焦财政

财政管理、人力资源管理和资产管理是现代政府运行的三大支柱。任何一项公共政策和决策最终都落实到一个“财”字上。太平盛世，政兴人和，入大于出，财政问题也许不很突出。一旦系统紊乱，政务纰漏频出，财政就立即成为焦点。人事上的腐败和资产管理中的漏洞从根本上是跟“钱”联系在一起的。

所有社会变革都是社会财富分配体制的调整。从公共管理和政策角度看，每当需要进行管理制度改革时，财政体制改革则总与行政管理改革相伴，而且往往是公共管理进步的基础和推进器。从美国的经验看，19世纪末20世纪初的社会混乱和剧烈矛盾促生了行政预算体系。现代预算制度是一场静悄悄的制度创新和管理革命，它把民选官员的官僚生涯和政治生命一揽无遗地摆到公众面前，牢牢地抓住了官员的责任、权限、与公众的关系等根本问题。20世纪70至80年代，一系列的政治、军事和经济事件使美国政府在公众心目中的形象大打折扣，催生

了新一轮的行政改革，其核心之一仍然是公共财政管理。因此可以说，政府财政管理制度是政府管理的纲。举纲张目，可以有效提高政府的执政能力，构建公众与政府间的信任桥梁，为社会经济平稳发展创造和谐的环境和氛围。

二、文献评述

国外关于我国经济发展的研究近年来呈快速增长的态势，其中尤其以世界银行和国际货币基金组织等为甚；美国和西欧一些国家主要大学及研究机构也有一批学者关注中国问题，做出了令人瞩目的成绩，其成果成为重要的参考资料。Barry Naughton (2007) 被认为是权威性著作。《比较》杂志近年刊载的 Roy Bahl (2003-3)，Athar Hussain 和 Nicholas Stern (2006-9)，Teresa Ter-Minassian 和 Annalisa Fedelino (2006-9) 等著名学者的见解得到国内有关机构的高度重视。

在国际机构和世界著名高校中任职的华裔学者开展了非常有益的工作。邹至庄(2002) 是普遍采用的导论性教科书；钱颖一、黄佩华、许成刚和魏尚进等教授的工作一直受到各方重视，他们很多文章被频繁引用。尽管由于时间和地域的限制，海外华人学者的工作受到不少局限，但是他们在理论探索、检验西方理论、研究中国实际加以总结提炼、以及严谨的实证方法上值得称道，做出了开创性的工作，成为后来研究的坚实基础。本项目就是要在前人工作的基础上，结合 1994 年以来财政管理制度转型的实际，在政府、经济、社会的相互作用上做集中的探索。

近年来，国内学者开展了很多卓有成效的工作，研究覆盖面广，课题密切结合政府实践，进展很大；但切合本研究题目而言，有几个方面的明显不足：现有的政府管理研究多数以中央和省级政府为重点；触及基层的为数较少。在已有的县级管理研究中：说教、叙述式的多，实证分析的少；经验成分的多，事实分析的少。学者的著作中书面报告多，实地考察少。随着近年来规范式和定量研究的逐步推广应用，实证、定量研究明显增多，但多数仍然重截面或单体序列数据，少面板数据。因而，做出的结论不尽可靠。以下重点综述几个相关方面的研究。

(一) 我国财政管理制度的历史演变

建国至今，我国财政制度经历了由统到分的过程，地方尤其是县级财权也经历了由无到有、由小变大的过程。建国初期，国家实行统收统支、高度集权的财

政体制，县级财政和财力很小（李安泽，2002：156）。其间，财政体制又经历了“收支挂钩，总额分成”、“收支两条线”等变动，为后来的财政分权奠定了基础（阎坤 2006；李安泽 2002：159）。1980 年代，按照“事权与财权相统一”的原则，设计实施了“分灶吃饭、适度分权”的财政管理体制，旨在使财政管理体制从过度集权型向适当集权与适当分权相结合型转变，县级财政在收支上有了相应的自主权（李安泽 2002：156，159；阎坤 2006：21；王敏 2007：27）。但是，分级包干的财政体制虽然冲垮了统收的体系，却没有打破统支的局面。地方解决不了的问题还是要向中央要钱，加重了中央的负担（阎坤 2006）。为了保证中央政府的财力，国务院于 1994 年实行了分税制，明确中央和地方的收入和事权支出界限。

纵观我国财政体制的历史变革，不难发现县级财政的收支界限和事权边界处于不断的变动之中，而且这种体制动荡仍在继续，给县级财政造成巨大困难甚至导致县级财政扭曲。“统收统支”期间，县级财力很小；县级财政实际上是中央和省级财政的附属物，上下级关系仅仅是资金缴拨关系（李安泽 2002：156）。可以说当时并没有真正独立的县级财政，县级财政仅仅是中央财政的一个收支执行机构。财政独立性的缺失，助长了县级“等、靠、要”的被动理财观念和做法（李安泽 2002：156）。

1980 年代施行的财政包干制虽然在一定程度上增强了县级财力，但改革开放初期的地方财力来源有限，包干剩余不足以满足县域发展需求，不得不向中央求助。同时，财政包干制使财政体制由条条集中转向块块集中，扩大了县级自主权，却助长了急功近利的短期行为和地方保护主义，削弱了中央宏观调控能力（李安泽 2002；阎坤 2006）。1994 年的分税制改革在中央与省级政府之间划分比较清晰，但省以下各级政府之间的划分相对模糊，导致不同政府层级之间财权过分向上集中，基层政府财力十分薄弱；另一方面事权过分向下推卸，造成基层政府承担事权过重。最终导致县级政府面临严重的财政困境（王敏 2007：28；阎坤 2006；黄佩华 2003）。尽管事权与财权一致已经成为理论共识（李齐云 2003），但传统中国始终存在的“事权”与“财权”不对称的问题依然非常严重（张新光 2007），而且迄今未找到满意的解决办法。

尽管中国实行单一政府体制，但是政府间的财政安排呈现出强烈的联邦制特

点（黄佩华 2003）。收入分享逐渐与地方政府的支出需求脱钩，使得财政分权化日益突出。随着 1988 年引入财政包干制，中央政府正式结束了为地方支出提供资金的责任，地方政府的责任由提供服务转向为服务筹措资金，这是事权（支出责任）的下放。这一职能转变后来写入了《预算法》中，明确规定将有关支出筹集资金的责任转交给了地方政府。地方政府的支出责任超出了其财力和承受力。在市县政府，支出责任包括社会保险计划（养老金、事业保险和社会福利），乡/镇政府承担了为农村基本教育筹措资金的主要责任。这些级别的政府一直提供此类服务，但以前是作为中央政府的代理机构通过收入一分享中央政府资金得到的（黄佩华 2003，30）。

1983 年开始，全面实行市管县制度，市、县财政形成隶属关系。市政府常把财政资金用于中心城市建设，造成县级财政困难。同时，市管县增加了管理层级，既不符合法律规范、又不符合管理扁平化需求，效率低下，阻碍社会经济的发展（孙学玉 2004，3）。社会主义市场经济体制的建立促使扩权强县、推行省管县有了推行的可行性和必要性（孙学玉 2006，5；2007，6），针对县级财力较小的现状，我国推行了旨在扩大县级权能的“省管县”改革。尽管全面的“省管县”改革仍有很长的路要走，但财政意义上的“省管县”改革已经铺开。省（直）管县级财政实质是对公共行政权力和社会资源的重新分配，核心是留利于县，其根本目的是进一步理顺和规范省以下财政分配关系，调动省、市、县（市）加快发展的积极性。但在其他方面改革未能配套进行的当今，财政“省管县”的实际效果如何，这是本项目要考察的问题之一。

（二）事权、支出结构与分税制改革

建国以来我国县级政府事权范围相对稳定（王敏 2007，29），只是在财政“统收统支”时期，县级并没有独立行使其事权，仅作为上级政府的执行机构。财政分权改革以来，县级政府的事权由虚转实，而且随着 1994 年分税制改革及后来的税费改革和取消农业税，县级政府的事权不断增多，财权增长速度远没有事权的快速增长。所有这些事权除接受一定的转移支付和补贴外，大部分都需要县财政筹措资金。同时县还要承接上级的一些政策性负担，如军转干部的增资及社会保障、社会应急性“属地化”支出等（王敏 2007，114）。与财权不对等的过多事权已经成为制约县级政府功能发挥的关键因素。总之，分权式改革以来，我

国财政支出分权化程度很高（中央财经大学课题组 2006），而且县级政府承担着过高而且无法维持的支出任务（黄佩华 2003）。

1994 年的分税制是从行政性分权到经济性分权的改革，“是在有限准备时间和诸多制约条件下推出的宏观调控层次上的配套改革，达到了基本目标，实现了来之不易的成功转变”（冯俏彬 2003）。财政部预算司在 2003 年财税论坛上坦承，分税制在两个方面出现了一些始料未及的问题。第一方面的问题是体制设计上固有的，主要表现有四点：一，分税体制未对投资权做出明确规定，地方政府仍然可以从事一般营利性项目的建设。这是政府间事权纠葛和地方政府职能调整不到位的原因之一。二，分税制保留了企业所得税按行政隶属关系划分，使企业深化改革和专业化联合趋势的矛盾日益尖锐（2000 年实行所得税分享改革对此已经做了改变。）三，共享收入在全部税收收入中的比重过高（60%左右），与真正的分税制还有不小的距离。四，省以下分税制基本上没有建立起来。第二方面的问题是在体制运行中出现的，主要有：一，转移支付名目繁多、总量偏小，结构不尽合理。二，地区间财力差距有所扩大。三，省以下财政管理体制调整不到位，纵向财力差异较为明显，县乡财政困境日深。

由于事权远大于财权，加之分税制中的一些不足，地方政府往往将工作重点放在刺激本地经济增长上（王敏 2007，29）。财力紧张又直接造成了县级财政的扭曲——县级政府在实施社会性规制时通过滥用行政权对企业和个人进行各种形式的收费、罚款和摊派，以补足其履行事权所需要的财力。在很多地方，县政府为了获得更多的财源直接介入竞争性产品生产领域（王敏 2007：30—31）。此外，县财政还必需为某些上级事权范围的本地执行提供资金，使其只能采取“跑部进厅”的方式，从各部门取得非规范的资助。经济合作与发展组织(OECD)通过对中国近十年的公共支出问题研究得出结论：一，地方支出很大一部分没有列入正式预算；二、1990 年代以来支出快速增长，财政支出分权化程度高；三、地方财政自主性受制于政策集中控制，公共支出的执行效果和效率有待提高。

（三）县域公共服务

公共服务供给是县级政府的主要职能之一，也是造成县级事权过多、财力紧张的主要原因。目前县域公共服务主要集中于义务教育和医疗保障方面。2002 年国务院办公厅发出《关于完善农村义务教育管理体制的通知》（国办发[2002]28

号)改变了过去“由地方负责,分级管理”的体制,确立农村义务教育实行“在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主”的体制。在县级财权缩小、事权扩大的情况,“以县为主”的义务教育体制从建立之初就面临种种困难。

官员魏强(2004.7)通过对湖南省三个县的调查,发现四大问题:“教育投入总规模有限,危房改造投入严重不足,不同程度的欠发教师工资或补贴,学校公用费用短缺”;所以,他认为“教育负担沉重”,中西部省份贫困的县级财政无法从根本上保证义务教育经费投入,“以县为主”难以落实到位。学者吕丽艳(2004)据其对东北某农业县的调查也发现“以县为主”的义务教育体制实施中存在诸多问题,认为其原因有三:国家政策异化、财政体制弊端和成本分担格局不合理。王世忠和王一涛(2004)发现,尽管义务教育阶段已经实行“一费制”,但实施后义务教育乱收费现象依然存在。戴罗仙(2005)发现税费改革减轻了农民负担,但同时却极大地影响着义务教育经费的来源渠道、义务教育经费收入规模及义务教育的投资规模和结构。任仕君(2005)提出,义务教育资源配置不均衡主要表现在教育经费投入和教师队伍的差距上。吴理财(2005)通过对农村“留守”孩子问题的调查,发现“以县为主”的教育体制难以从根本上解决农村基础教育的投入问题,因为县乡财政原本是一体的,“以县为主”其实是一种“换汤不换药”的做法。建议形成中央、省、县三级按比例投入农村基础教育发展的新格局。李存生和杨永刚(2006)发现“教师自身素质低,显示教育评价和新课程评价相互矛盾、农村基础教育投入不足”等问题。彭世华和谭日辉(2006,12)认为“经济发展不均衡、社会发展不均衡、教育人事和工资制度不合理是导致县域基础教育发展不均衡的主要原因。

2002年10月,《中共中央、国务院关于进一步加强农村卫生工作的决定》明确指出:要“逐步建立以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度”,“到2010年,新型农村合作医疗制度要基本覆盖农村居民”。随着新型农村合作医疗制度的推行,当前县域医疗卫生的工作和研究重点主要围绕新型农村合作医疗制度运行的现实状况、存在问题、影响农民参与新型医疗体系的因素等方面展开。

任苒、侯文等(2001)通过对10个国家级贫困县县医院和22个乡卫生院医疗服务的效率分析,认为60%的县医院和82%的乡卫生院存在不同程度的医疗资源利用不足和服务效率低下的现象。刘远立(2002)等通过对十个贫困县的医

疗情况的干预试验研究，提出：合作医疗必需有法律保障、各级政府分清再筹资和组织方面各自的责任并将其制度化、使经济政策和社会政策相互协调、除资金支持外还需组织和技术支持。汤质如等（2004）通过对安徽省肥西县的调查，认为新型合作医疗深受农民欢迎，具有兴办的可能性；建议根据农民个人的支付意愿，实行多种等级的个人筹资模式，扩大参保覆盖面，建立以大病统筹为主，兼顾小病补偿模式的合作医疗。王莉杨（2005）等通过对禄丰县随机抽取的农户样本的分析认为：新型农村合作医疗实施后人群住院率较高，但不同收入参与农民卫生服务需要的满足程度存在不公平。朱玲（2006）通过对江苏农村卫生改革的案例，建议用竞争性县乡医疗服务供给机制解决医疗服务供给主体单一问题。林闽钢（2006）通过对新型合作医疗治理结构的考察，建议实施强制合作医疗保险制度，以抑制逆向选择，保障资金筹集。刘华等（2006）通过对农村医疗保险经济学的实证分析，得出农民健康投入不足在很大程度上取决于收入水平限制的结论。

（四）已有研究评述

已有研究在不同方面做出了相当的贡献，但也有明显的不足。

第一，研究人员大都缺乏对某一问题的持续关注，除少量受到特别项目资助（如孙学玉的研究）和专门研究机构的专项研究（经合组织的研究）外，大多研究者都没能对同一主题进行持续的推进式研究。而且不同研究者研究的独立性很强，少有对前期成果的详细评估。另外，研究者的学科背景较为分散。也许这正表征出县域研究领域的多样性特质，但多种学科背景的研究一定程度上造成了相互间交流对话的困难。

第二，就研究方法及其数据来源看，定性研究占绝大部分，定量研究非常少。为数不多的定量研究中致力于理论建构的几乎没有，大多是利用调查数据进行假设或模型检验（如王慧霞和林晨的研究）。定性研究中，不同研究主题所选用的具体资料搜集和资料分析的方法区别较大。在县域政权、政府、政务以及县域经济的相关研究中，所用资料大多来自官方文件、已有研究的文献整理和少量的访谈资料，资料分析上呈现为对文件的解读、探讨政策执行的利弊、给出各自的研究对策等等。总的看来，这部分研究的学术意味不强，很多一部分更类似于略带学术口吻的评论。在县域财政和公共服务领域，较多的研究运用调查问卷和已有

的公开调查作为资料来源，资料分析表现为对某一问题的具体状况的实证性描述，并带有相关的问题解析和对策建议。

第三，学者们的研究较少具有明确的时间跨度。近似评论的研究风格、研究方法上的定性特点、研究取向上的“宏大”走向使得大部分研究都倾向于讨论自某些特殊文件公布以来或特殊政策执行以来的一般情况，少有明确的时间界分，也少有不同阶段的比较研究。

第四，研究领域分布极不均衡。中国是个中央集权型的单一制国家，行政隶属关系构成了上下关系的主要内容，但当前对县级政权、政府在上下级间的地位、角色和作用方式即“条条”等发面缺乏研究，已有的资料多是教材意义上的正式制度的简单描述，缺乏对正式制度和各种非正式制度的实证分析。

第五，相比较而言，县域财政的研究较为丰富。财政体制改革尤其是分税制以来的地方财政体制、县级财政收支情况是研究的焦点。但当前的县级财政研究还仅仅停留在县财政收支总量描述和财权与事权相对等的研究层面，对财政管理效率、运作效率、资源配置等功能少有研究。此外，现有研究大多就财政谈财政，对财政之外的研究相对较少，近似于把财政看作一个独立且可以一揽子解决所有问题的工具，忽略了财政与其他领域的相互关系，例如财政过程与政策过程的相互关系等重要方面。

本项目就是要在这些重要但被忽略的地方用力，为从根本上改变这种局面开道、铺路。

三、研究内容和方法

本项目系实证式研究，以定量方法为主，定性方法为辅，并将二者有机结合。

（一）实证分析法。利用中国县级 1993—2006 年财政面板数据，运用计量经济学方法、统计分析方法，深入研究分析中国县级税收收入、非税收入、转移支付、以及财政支出、卫生支出、教育支出的现状，并对县级财政支出波动因素、县级教育财政投入的充足性进行考察，得出相应的结论。

（二）深度访谈法。深入中国的基层政府进行实地深度访谈，对中国基层政府的财政运行和公共服务提供进行深入的了解，以充分了解分税制改革以来中国基层政府的运转方式、存在的问题。

四、研究项目执行情况

截至 2010 年 6 月，课题组已经做了不少的工作。以下从数据收集、基层调研、学术会议及发表文章几个方面略作总结。

（一）数据收集

这是课题组花大力气和大量时间做的一件基础性工作；到目前已经完成全国县区政府 1993—2006 年年度财政决算数据和部分县市社会经济数据的收集整理工作，为今后的研究工作打下了近十的基础。当然，数据的积累是一个耗时、渐进的长期工作，我们会不断努力，在项目完成以其它方式或途径继续这项重要的工作。

（二）基层调研

自 2007 年夏，项目准备启动以来，课题组成员每年到基层调研，了解各级政府及其财政运行的实际情况，获得了大量的第一手资料和感性认识。具体调研的时间、地区和部门概括如下：

1.处于转型困难中的中部老工业基地城区

2007 年 7 月中旬 4 天，武汉市硚口区。访谈了前区委副书记、现任区政协主席，区委常委、常务副区长、前财政局长，区财政、人事、编办、开发区、街道办等部门。

2.中部革命老区、国家级贫困县

2007 年 7 月 26 日，湖北省黄石市阳新县。访谈了县财政、人事、公安、卫生、教育、编办、组织部等部门。接待方出面的都是副职，相对年青，顾虑少，敢说真话。

3.西部农业、贫困、人口大县

2007 年 7 月 28 日，四川省眉山市仁寿县。眉山市财政局长陪同，县财政局长接待。

4.中部后发省、县

2008 年 6 月 2 日，安徽省政府研究室、财政厅领导访谈，涉及省直管县、省县事权划分、转移支付、乡财县管等。3-6 日，长丰、含山、无为、广德 4 县，涉及改革措施在县内的实践、县乡财政困难实际等问题，与各县发改委、财政局、卫生局、乡镇等部门座谈，到乡镇卫生院实地参观访谈。

5.中心城市边缘/城乡结合区

2008年6月19-20日，上海嘉定区。访谈发改委、财政局，内容涉及：从农业县到市管县到近郊县的转变；城乡一体化（县城与城市化）的路径；教育、卫生事业在郊县的实施；以及外来人口与当地居民。

6.部门预算、财政管理体制改革先进省

2007年5月，2008年3月，2009年6月先后四次，河北省人大常委会、常委会预算工作委员会、财政厅、财政科学研究所，与省、厅领导多次深入访谈；向各相关处室负责人仔细了解改革的经过；与科研所负责人详细交换意见。

7.少数民族省、县

2009年6月15-16日，广西壮族自治区百色市田东县。由区财政厅领导陪同，与县委、县政府主要领导深入接触；向财政、卫生、教育等部门负责人详细了解情况。参观开发区、幼儿园。

18-20日，柳州市融水苗族自治县。县政府主要领导全程陪同，开放所有部门、乡镇，供课题组了解情况；参观、走访乡卫生院、乡初中、乡中心小学、山区少数民族居住改革区。

8.中部山区资源型市县收费管理改革

2009年6月23-25日，山西省忻州市收费管理局，代县和原平市收费管理局。与局领导及相关科室负责人深入了解收费管理局成立的起因，运行中的问题和下一步改革的途径；参观收费大厅；与全局工作人员座谈。

9.省管县先行先进市县

2009年7月，浙江省绍兴市及新昌县。与市委组织部座谈；由主管县长陪同，与财政、国税、发改委、卫生、教育等部门负责人了解近年来国家重大改革措施在东部发达地区山区县的实施情况及问题。

10.国家预算法修订

2009年10月19日，全国人大预算工作委员会。访谈财政部前任领导、现任预工委主任，就近年财政重大改革措施及相关的预算法修订等宏观层次的事项，征求意见。

11.西部沙漠干旱欠发达市县

2010年5月23-27日，甘肃省财政厅相关处、科研所，敦煌市财政局，天

水市财政局。

（三）学术会议

我们在项目启动初期举办了“中国县级财政问题研讨会”（2008年7月21日），邀请了国内有影响的科研单位的著名专家，对课题组的项目设计和实施方案提供意见和建议。中央财经大学财政研究院的王雍君教授，财政部财政科学研究所的刘尚希和闫坤研究员，中国社科院农村发展研究所的冯兴元副研究员，中国人民大学经济学院郑新业副教授及中央财经大学张莉副教授与会，对课题组的设计表示肯定，并提出中肯的实施建议。专家们还就预算改革、我国县乡财政体制、转移支付、县乡财政研究方法及财政分权与经济增长等专题发表了学术演讲。

在项目进行中期（2009年10月17日），我们结合项目的中期汇报举行了“县级财政收入、支出与预算管理研讨会”。应邀出席的学者专家有北京大学的平新乔教授和林双林教授，中国人民大学的郭庆旺教授和中央财经大学乔宝云教授。各位专家就项目的研究设计、方法和初步发现进行了点评。与第一次研讨会不同的是，我们特意邀请了具有长期实际工作经验的地方财政部门的领导，包括甘肃省财政厅范冬菊副厅长、财政部预算司薛伟处长和杭州市财政局金翔副局长。这几位经验丰富的官员就县级财政收入、支出与预算管理中的关键性问题和热点问题进行了精彩发言，并对课题提出了进一步完善相关研究的意见和建议。

（四）发表文章

自项目开展以来，课题组在学术刊物/文集和会议上已经发表或宣读了下列论文（以发表时间先后为序）：

1. “我国地方财政预算权及其决策过程分析”，《中国行政管理》，2008年第7期：37-41。
2. “政府改革的逻辑”，载朱春奎、侯一麟、马俊主编《公共财政与政府改革(复旦公共行政评论)》，上海人民出版社，2008-11。
3. “政府职能，事权事责与财权财力—1978年以来财政体制改革的理论分析”，《公共行政评论》，2009年第2期：36-72。
4. “成就与不足：县政研究文献综述”，《理论学刊》，2009年第3期：48-53。
5. “转移支付对地方财政收入稳定效应的实证分析”，《公共管理学报》，2010年第1期47-57。

6. “美国学界对财政能力的定义和衡量：文献综述并评论”，《公共经济学评论》，中国财政经济出版社出版，2010年。
7. “地方财政风险，逆周期财政政策及其政策工具”，《中国社会科学内部文稿》，2010年第一期。
8. Central Financing, Sub-central Redistribution, and Funding Adequacy in Heterogeneous Localities - Evidence from China's Recent Reform, 在美国教育财政学会2010年会上宣读（2010年3月里士曼），将投稿于SSCI索引的英文刊物。
9. Sub-provincial fiscal decentralization, flat structure, and size of local governments - Evidence from China's recent administrative structure reform, 在2010年5月的Pacific Review Journal (SSCI) 专题研讨会上宣读，将发表于该刊。

五、研究报告结构

基于现有的相关研究，综合中国地方经济发展与基层政府面临的突出问题，本报告的主要研究内容包括以下几个部分：

导言。交代研究背景和问题，对相关研究进行文献评述，确定研究内容和方法，对研究项目执行情况进行说明，最后介绍研究报告的结构。

第一篇：县级财政的研究综述与实践演进

主要包括四章：第一章为国外地方财政的基本理论及实践；第二章为中国县级政府概况；第三章为中国县级财政体制；第四章为中国县级财政制度研究综述。

第二篇：中国县级财政的实证分析

主要包括六章：第五章为县级税收能力、经济发展与税制改革；第六章为县级非税收入与转移支付；第七章为县级财政支出分析；第八章为县级预算管理；第九章为县级医疗卫生服务；第十章为县级教育服务。

第三篇：中国县级财政案例

主要包括四章：第十一章为广西壮族自治区田东县案例；第十二章为广西壮族自治区融水苗族自治县案例；第十三章为山西省忻州市非税收入征收管理案例；第十四章为浙江省新昌县财政管理改革案例。

结论与政策建议。在前面理论与实证的基础上，总结整个研究中得到的重要发现和结论，并适当地提出一些政策建议；总结研究报告的贡献与不足；提出后续研究的设想。

第一篇 县级财政的研究综述与实践演进

第 1 章 国外地方财政的基本理论及实践

与中央政府相对应，地方政府是国家政治制度的重要组成部分。除了少数城市国家外，各国有一个中央政府和多级（个）地方政府，与此相对应形成一级中央（联邦）财政与多级地方财政。

1.1 地方财政基本理论问题

1.1.1 多级政府结构

政府结构是各级政府职能划分的基础，是调整中央（联邦）与地方政府关系的最基本的制度安排。

（1）西方关于地方政府存在的经济学理论认为，合理提供公共产品的理想政府结构，应该包括纵向的不同次级的政府，以及横向的同一级次的足够数量的政府。也就是说，政府结构呈现金字塔状，最高的一级是中央或联邦政府，只有一个，以下按不同国家的政治体制分为数量不同的级次，每个级次的政府数量也有所不同，但一般说来，政府的级次越低，其数量越多，所辖区域就越小。

（2）在这个金字塔结构中，多级次的政府，以及同一级次不同地区的多个政府的存在，使各种权力和责任错综复杂地交织在一起。因此政府间关系十分复杂，包括涉及纵向平衡的不同级次政府间的关系，以及涉及横向平衡的同级政府间的关系。各种各样的政府间关系，财政关系居于最重要的地位。

（3）即使有了数量足够多的基层政府，也未必就能解决所有问题。一是不能解决跨政府辖区的外部性问题。例如，如果一个社区的环境标准较为宽松，邻近社区较为严格，后者就会因为前者的污染排放和空气质量恶化而承受环境破坏的恶果。跨区域外部性的存在，往往要求更高一级的政府来解决。二是不能解决收入分配问题。包括马斯格雷夫（Musgrave, 1959）和奥茨（Oates, 1972）在内的多数学者认为：最终的再分配职能应该由中央政府执行，根本原因是存在要素流动性（移民）。

1988年，美国学者斯蒂尔曼概括了美国联邦制下各类政府间关系的五大特征：

第一，政府间关系概念比联邦主义概念所包含的范围更广，联邦主义主要强调中央与各州之间的关系，有时也涉及各州之间的关系。而政府间关系还包括联邦与地方之间、各州与地方之间、联邦—各州—各地方之间以及地方与地方之间的关系。

第二，政府之间存在一种持续的、灵活的动态关系，是通过政府官员和公务员之间的日常接触、了解与估价的形式而产生的，以竞争和合作两种形式进行，有正式和非正式的关系。

第三，真正决定政府各部门之间关系的，实际上是办公室工作人员，因此，政府关系可以说是一种人际关系和人的行为。

第四，公务员的作用越来越重要，已经成为政府间关系的主体。

第五，政府间新的权力关系与权力结构正在形成。

这五大特征带有一定的普遍性，适用于各国，包括联邦制和单一制国家的政府间关系。

1.1.2 多级政府间的财政关系

1.传统的财政分权理论

传统财政分权理论（the theory of fiscal decentralization），又叫财政联邦主义理论（the theory of fiscal federalism），或联邦主义的经济理论（the economic theory of federalism），主要是从经济学的视角，以新古典经济学的规范理论作为分析框架，考虑政府职能如何在不同政府级次间进行合理配置以及相应的财政工具如何分配的问题（Oates, 1999）。鉴于蒂布特（Tiebout, 1956）、奥茨（Oates, 1972）和马斯格雷夫（Musgrave, 1959）等人在这一理论上的先驱性贡献，传统的财政分权理论被称为 TOM 模型（TOM-model）。

Breuss and Eller（2004）概述了财政联邦主义的主要理论观点，认为分权决策所要考虑的五大基本因素：居民偏好的区域差异、规模经济和小外部性、辖区间竞争和分工、政治因素、地理和人口条件。

（1）地区间居民偏好的异质性。从地区偏好的异质性来考察，对于那些各

地区的偏好未必相同的产品和服务，在向居民提供时应当由地方政府负完全责任。这是因为公共产品偏好的显示信息，是决定公共产品供给机制的关键问题，由于地方政府与当地居民更接近，更有条件了解当地居民的偏好信息，因而将比由中央政府按照全国统一的标准供给公共产品更有效率。

然而，出于对地方政府行政效率的担心，尤其是地方政府缺乏现代化的透明的公共支出管理体制，有的学者支持某些职能由地方政府负主要责任，由中央政府负补充责任（Ter-Minassian，1997）。也有学者认为，由地方政府负全部职能并不能完全避免公共产品偏好上的困难，因为地方政府仍然要面临信息难题，只是在程度上稍微不同而已。考虑到地方政府缺乏行政效率，将会抵消分权的效率收益，因此主张中央和地方共同承担责任（Hemming and Spahn，1997）。

（2）辖区间竞争和垂直分式。从辖区间的竞争和垂直分工来看，多数的研究结果依然主张实行分权。因为辖区间的竞争，客观上使地方居民获得了更好的公共产品与服务，同时，支付的税收代价更小。辖区之间的相互比较，将激励地方公务员廉洁奉公，忠实于当地选民的利益。此外，不同辖区间的竞争，还促进了各地之间政治方面和组织方面自下而上的创新，这一过程中劳动力的跨区流动以及各地比较优势的发挥，都将提高资源配置的效率。

（3）规模经济和外部性。然而，若从实现规模经济和内在化外部效果的角度看，具有规模经济和外部效果的公共活动应当相对集权，即由中央政府负责。随着产量的增加，公共产品或服务的平均成本下降，即视为存在着公共产品供给的规模经济，规模经济要求更为集中的供给方式。反对分权的另一理由是辖区间公共服务的外溢效果的存在，然而，内在化外部效果不一定必须将职能移交给中央政府，除此之外，还可能通过其他方式，比如援助拨款、财政转移支付、辖区间的横向合作以及自愿解决方式，特别是考虑到外部效果的范围各不相同，需要考虑大到全球小到城际之间的各种外部性的治理机制。

可见，如果在考虑规模经济和外部性的同时，又要考虑利用区域信息优势和辖区间竞争优势，那么对于集权分权的选择决策就会面临两难。因此试图将集权和分权的优势结合起来考虑的一种财政联邦主义，近年来在欧美等国尤其是大城市地区的公共事务治理中被广泛应用。

（4）地理和人口因素。在衡量偏好的异质性以及规模经济能否实现时，辖

区内的规模（人口）是一个重要的决策变量。辖区规模越小，个人偏好的差别越少，分权化的收益越低。另一个对分权决策有重要意义的变量是城市化的程度，一个地区的城市化程度越高，分权化的困难越小。除此之外，种族分化程度、人口密度、自然资源及历史条件的可获得性，也影响着对于某项职能的分配。

2.对传统财政分权理论的批评与发展

公共选择学派立足于限制政府征税权的角度对传统的财政联邦主义理论提出了批评。首先，传统的财政联邦主义理论假定专制政府是仁慈而高效的，能够给定辖区内特定公共产品或服务的最优提供量。事实上，这样的假设模型，只为推导地方性公共产品的最优供给提供了分析的制度背景，而不代表供给公共产品的具体方案或机制。其次，传统的财政联邦主义理论忽略了联邦制结构本身所具有的宪法含义。一方面，众多地方政府的同时存在与相互竞争，以及要素与居民在辖区间的流动能力，客观上限制了地方政府漠视当地居民利益的行为；另一方面，通过明确的立宪规则，对政治权力实行分权制，从而拆解政府内部的权力结构，这一作用有可能取代对于政府财政行为的明确限制，或者代替对政府征税权的限制。

在公共选择理论看来，与理论上的均衡条件相比，公共产品供求的现实均衡机制更为重要。在现实中，公共产品的需求信息是如何被集结起来的？又是通过怎样的程序提供和生产公共产品的？

另一个对财政联邦主义理论的批评并发展起来的财政分权理论是所谓的市场维护型的财政联邦主义（market preserving federalism）。市场维护型的财政联邦主义反对传统财政联邦主义理论的政府模型假设，还将企业理论和机制设计理论等微观经济学的新近发展成果引入财政学。

市场维护型联邦主义，在构造政府治理结构时考虑到相应的激励机制，使中央和地方政府都各司其职，相互拥有权利和负有义务，在这个行动框架内，市场机制受到维护和推进，从而市场交易的各方都从市场的增进中获益。其具有五大特征（钱颖一，2003）：一是存在一个政府内的层级体系。二是在中央政府与地方政府间存在一种权力划分，从而任何一级政府都不拥有绝对的制定政策法规的垄断权，同时又在自己的权力范围内享有充分的自主权。三是制度化的地方自主权对中央政府的任意权力造成强有力的制约，使得中央与地方的权力分配具有可

信的持久性。四是地方政府在其地域范围内对地方经济负有主要责任；同时，一个统一的全目市场使得商品和要素可以跨地区自由流动。五是各级政府都面对着硬预算约束。

市场维护型联邦主义由此而形成的一系列对地方政府的经济与政治激励机制。第一，与其他辖区不受类似限制的企业相比，在辖区范围内的对企业施加各种限制，将这些企业的产品在成本和销售上都会处于竞争劣势。第二，辖区通过提供产权保护、基础设施、公用设施、市场准入等方式，为要素的流入创造良好的环境。反之，则会导致要素的流出，并且伴随地方经济活动水平和税收收入的同时下降。第三，硬预算约束意味着地方政府也有可能破产，财政破产将会成为地方政府为公共产品融资的极大障碍。因此，无论是地方企业、政治家，还是公民，都不愿意看到地方政府花钱无度，从而为良好的地方财政提供了激励。最后，市场维护型的联邦主义提供了市场得以运行的政治基础。一方面，通过使地方政府分享对市场的治理权力，使之具有培育地方市场和经济繁荣的激励。另一方面，通过限制中央政府的的活动，阻止政治性干预对于市场的扭曲。

1.1.3 地方政府职能

按照传统的财政联邦主义或财政分权理论，经济稳定和收入分配是中央政府的主要职能，资源配置职能则需要在中央与地方政府之间进行垂直分工。如表1-1所示)

这种分工的理论解释是，在市场经济条件下，政府干预资源配置的理由主要有四个：公共产品、外部性、规模经济和信息不对称。

1.地方性公共产品

按照公共产品的受益范围，可以将其分为全国性公共产品和地方性公共产品。在多级次政府框架下，公共产品的受益范围实际上也在某种程度上决定了不同级次地方政府间的。一般而言，一定区域内的环境治理、空气污染的控制、消防、治安、路灯、市容卫生等公共产品和服务通常由地方政府提供，是地方政府的基本职能。

在现实中，为社会提供完全符合消费的非竞争性和非排他性要求的纯地方性公共产品只是地方政府的职能之一。在纯公共产品和纯粹的私人产品之间存在着

大量介于两者之间的混合产品。例如基础设施、教育、卫生等被视为现代政府重要职责的产品和服务，实际上既具有消费的竞争性，也可以实现排他。

表 1-1 中央政府与地方政府支出责任（事权）划分的基础框架

内容	责任归属	理由
国防	中央	全国性公共产品或服务
外交	中央	全国性公共产品或服务
国际贸易	中央	全国性公共产品或服务
金融与银行政策	中央	全国性公共产品或服务
管制地区间贸易	中央	全国性公共产品或服务
对个人的福利补贴	中央、地方(省、州)	收入重新分配、地区性服务
失业保险	中央、地方(省、州)	收入重新分配、地区性服务
全国性交通	中央、地方	全国性公共服务、外部效应
地区性交通	地方	地区性服务
环境保护	省、州级地方、中央	地区性服务、外部效应
对工业、农业、科研的支持	地方、中央	地区性服务、外部效应
教育	地方、中央	地区性服务
卫生	地方、中央	地区性服务
公共住宅	地方、中央	地区性服务
供水、下水道、垃圾处理	地方	地区性服务
警察	地方	地区性服务
消防	地方	地区性服务
公园、娱乐设施	地方	地区性服务

2.外部性

与纯公共产品与服务不同，有些产品与服务的提供存在正的外部效应无法被市场有效内部化，这些产品或服务可以由市场提供，但由于外部性的存在，政府需要通过补贴或直接提供将外部效用内部化。同样，对于无法被市场有效内部化的负外部效应，政府也有责任将其内部化。为社会提供具有正外部性的产品与服务已经成为现代社会政府最重要的职能之一。

外部性的范围决定了多级政府在职能间的分工，地方政府主要负责将那些具有区域外部性的产品与服务内部化。但是，外部性的范围有时是难以准确把握的。例如，教育的外部性是随着教育内容的差异和人口流动情况而不断变化的，如果基础教育的外部性主要集中在某些特定区域，基础教育就应当是这一区域内地方政府的职责。高等教育和职业教育随着接受教育的人力资本流动性的增强，其外部性是全国范围的，那么高等教育的内部化则应是中央政府的职责。在现实中，根据受益的外部性划分中央与地方职责的情况在各国是千差万别的。例如，卫生服务在德国属于中央政府的职责，在加拿大、印度和阿根廷则是省级政府的职责，

而在巴西和墨西哥却是各级政府的共同职责；对于社会保障和社会福利，在澳大利亚、德国和瑞典是中央政府的责任，在印度为州政府的事权范围而在巴西则是各级政府的共同职责；教育，在德国、阿根廷主要是省级政府的责任，在美国是州和地方政府的共同职责，而在巴西和墨西哥则是属于中央与省级政府共同的事权范围（孙开，2001）。

3.规模经济

规模收益递增，是指随着产量的增加，平均成本不断下降，边际成本小于所有产量的平均成本。具有收益随规模不断增长特征的行业通常被称为自然垄断行业，这些行业包括通讯、电力、天然气、自来水、下水道及交通运输等。运营或管理公共事业被认为是政府，尤其是地方政府的重要职能。因为根据效率原则，按照边际成本定价，私人经营会产生亏损，因而无人愿意经营；而如果不对价格进行管制，垄断厂商的垄断定价及其产量会偏离资源最优配置所要求的价格和产量。另外，考虑到电力、天然气、自来水、下水道等产品和服务作为基本需求对居民生活的影响，从政治责任、社会公正的角度出发，政府也应对其进行管制。从管制的信息与技术要求及管制的受益范围来看，对大多数自然垄断行业的管制是地方政府的重要职责。

地方政府对自然垄断行业的管制主要采取两类措施：一是国有国营，由政府直接为居民提供这些产品和服务；二是允许这些行业由私人投资经营，政府通过确定产品和服务的标准和价格对其进行管制。

近年来，发达国家对传统自然垄断行业兴起了放松管制和私有化的浪潮。其原因主要有两个：一是技术进步导致某些传统的自然垄断行业逐步丧失了自然垄断地位，如互联网及无线通讯的发展对传统电讯服务构成了竞争，这些行业已经成为可竞争的产业；二是产业组织理论的发展使人们认识到许多所谓的自然垄断行业实际上是可竞争的。例如，电力、铁路等行业真正具有自然垄断性质的是其管线和轨道，而发电和客货运服务则是可竞争的。政府需要管制的仅仅是管线和轨道，而非整个行业。实际上，许多行业的垄断恰恰是政府赋予的垄断经营权所导致的，只要取消市场进入的政策壁垒，仅仅是潜在竞争对手的进入威胁就可以对现有厂商形成竞争压力，并不需要政府过多的管制（斯蒂格勒，1996）。

1.1.4 地方公共产品及供给

1.全国性公共产品与地方性公共产品：按受益范围划分

按照受益范围的不同，可以将公共产品分为全国性公共产品和地方性公共产品。因为对于绝大多数公共产品和服务来说，它们都有其特定的受益区域，而没有绝对无限的受益区域。也就是说，一定区域内的环境治理、空气污染的控制、消防、治安、路灯、市容卫生等公共产品和服务通常由地方政府提供，是地方政府的基本职能。（如表 1-2）

表 1-2 部分国家划归地方的支出职责表

项目 \ 国家	奥地利	比利时	丹麦	法国	德国	爱尔兰	意大利	卢森堡	荷兰	挪威	瑞典	瑞士	土耳其	英国
学前教育	R,L	L	L	L	L	R,L	L							L
初等教育	R,L	R,L	R,L	L	R,L		R,L	L	L	L	L	R,L		L
职业教育与技校	R	R,L		R,L			R,L	L	L	R,L	L	R,L	R	L
高等教育		R,L			R		R,L					R	L	
成人教育	L	L	L	L	R,L		R		L	R,L	R,L	R,L		L
医院	R,L	R,L	R	L,D	R,L		R,P,L	L	R,L	R,L	R	R,L	R,L	
保健	R,L	L	R,L	L	R,L		R,P,L	L	L	L	R	R	R	
家庭福利服务	R,L	R,L	L	L,D	R,L		R,L		L	L	L	R,L	L	L
福利院	R,L	L	L	L	L		R,L	L	L	L	L	R,L	R,L	L
住房	R,L	L	L	L	R,L	L	R,L	L	R,L	L	L	L	L	L
垃圾处理	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	R,L	L	L
供热	L	L	L	L			L		L		L	R,L	R,L	L
供水	L	L	L	L	L	L	R,P,L		L	R,L	L	R,L	R,L	L

注：R 是州或地区政府；D 是法国的郡；L 是地方政府；P 意大利的省。

地方性公共产品是公共产品的重要组成部分。地方性公共产品的特征主要表现在三个方面：一是地方性公共产品的提供者是各级地方政府，而不应该是中央政府；二是受益范围基本上被限定在某一个区域之内，并且这种受益在本区域内

散布得相当均匀；三是这类公共产品的受益者主要是本辖区内的居民。但是各个地区居民之间对一定的地方性公共产品的偏好程度是各不相同的，而且各地方辖区内的居民数也会有一定的差异。在各级政府当中，中央政府应该承担起提供全国性公共产品的责任，但不能包揽其他层次的公共产品的提供。否则，便容易产生效率低下的问题。

地方性公共产品也有“纯”与“准”地方性公共产品之分，而且准公共产品的成分在地方政府提供的整个公共产品量中所占的比重并不小。以气象预报与公共安全系统这两种公共产品为为例，气象预报提供给当地居民的利益具有非竞争性，每位居民从当地气象预报中所获得的利益并不会因为其他地区居民的大量移入而相应地减少或受损，所以，这种气象预报是一种较为典型的纯公共产品。相比较之下，地方性的公共安全系统的情况则完全不同。如果更多的居民移入本地，则势必产生诸多治安问题，造成警力分散，于是，原有公安系统对当地原有居民所产生的利益便会减少。上述分析表明，区分和判断“纯”与“准”地方性公共产品，关键是看这种公共产品的消费是否会因居民人数的增加而产生拥挤。关于如何同时确定准公共产品的最佳数量和该地方政府辖区内消费这种准公共产品的最佳人口数量问题，我们可以通过简单的拥挤函数及图 1-1 来表示：

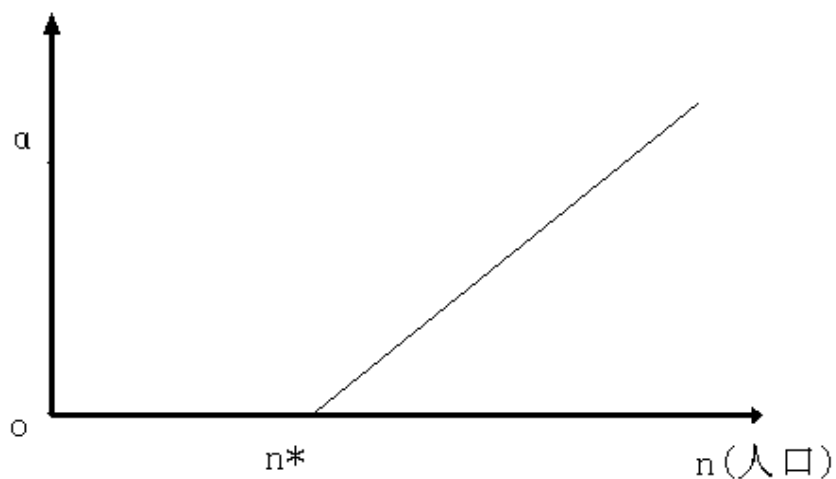


图 1- 1 人口数量与准公共产品的提供

$$Z_j^* = (\alpha - 1) Z$$

其中：

Z_j^* ：表示第 j 个人实际消费的公共产品数量；

Z ：表示生产出的公共产品数量；

α : 表示人口递增函数的拥挤参数。

在图 1-1 中, 当达到 n^* 后, α 即随之增加。

针对某一个地区内消费准公共产品的最佳人数的确定, 可以借用图 1-2 进行分析。图中, X 轴表示地区内居民人数, Y 轴则表示每位居民消费准公共产品 Q 所得到的受益或成本。曲线 PB 表示随着居民总人数的增加, 每位居民的受益的变动情况, PC 则代表因居民人数增加而使每位居民所分担成本的变动。不难看出, 当曲线 PB 上某一点 (M) 与曲线 PC 上的点 (N) 之间的垂直距离最远时, 每位居民从公共产品中所获得的净效益最大, 相应的, 该区域内消费准公共产品 Q 的最佳人数应该为 A。

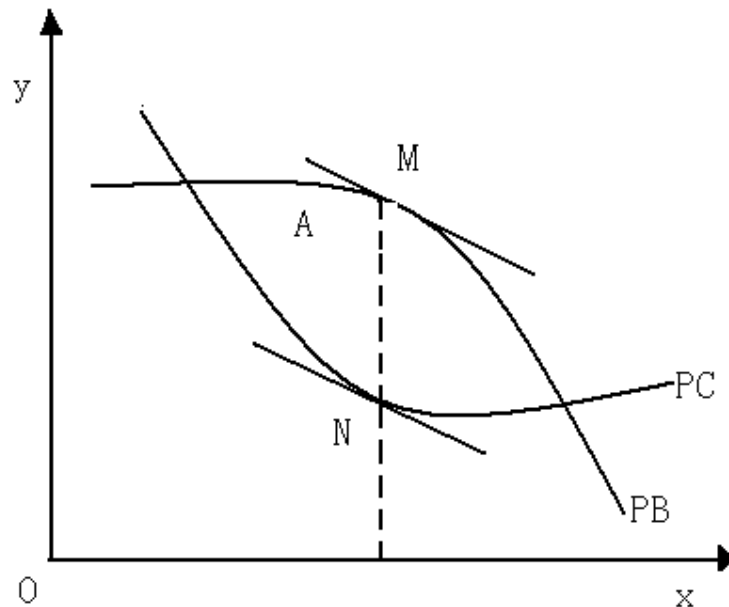


图 1-2 享用准地方公共产品的最佳人数的确定

布坎南 (J. Buchanan) 在论述地方公共产品的提供时, 提出并分析了所谓“俱乐部”理论。这一理论将社区比作俱乐部, 研究在存在着外部性的条件下, 任何一个俱乐部(这个俱乐部是为分享某种利益而联合起来的人们的一个自愿协会)如何确定其最优成员数量的一种学说。在通常情况下, 俱乐部理论包含着两个方面的基本内容: 一是与某一个俱乐部对新成员的接纳相伴随, 已有的俱乐部成员所承担的成本就需要由更多的成员来分担了, 就如同使固定的成本由更多的人来分担一样; 二是与新成员的加入相伴随, 会使俱乐部较以前更加拥挤, 从而使原有的设施更加紧张。在这种情况下, 一个俱乐部的最佳规模就在外部不经济所产生的边际成本(拥挤成本)正好等于由于新成员分担运转成本所带来的

边际节约这个点上。俱乐部理论通常被用来分析和解释最优的地方政府管辖范围和准公共产品的有效提供问题。

通过上述分析可见，公共产品受益范围的划分是较为复杂的，而且这种划分，往往是相对的，而不是绝对的。

2.地方公共产品的均衡分析

相对于全国性公共产品而言，地方公共产品是由各级地方政府分别提供的，并且可以为本区域内每位成员所享用。地方性公共产品的特征表现为两个方面：

(1) 受益范围基本上被限定在本区域之内，并且这种受益在本区域内散布得相当均匀；(2) 其外部性要多于全国性公共产品。对于第一个特征，是比较容易理解的。第二个特征的存在，从很大程度上讲，一是由于一个国家的各个地区之间有着密不可分的经济、政治和社会文化联系，区域间的人口迁移与流动经常发生（其中短期性的人口流动通常表现得尤为频繁）；二是行政区域之间的界限并非依照公共产品受益范围来划分和规定，而是历史形成的。因而，较之全国性公共产品来说，地方公共产品的外部性问题也就在所难免。从这个意义上讲，本地区提供的区域性公共产品的边际社会受益之和就很难等同于其边际社会成本，而只能是边际社会受益约等于边际社会成本。即：

$$\sum MSB_j \approx MSC$$

效率原则本来要求上式中的边际社会受益等同于边际社会成本。出现“约等于”状况的原因，在于本地区提供的地方公共产品的边际社会受益的一小部分(确切地说是很小的一部分)外溢至邻近的其他地区，从而造成了该公共产品边际社会受益与边际社会成本在本地区内的某种不均衡。因此，在上式当中， $\sum MSB_j$ 通常是略小于MSC的。实际上，在正常情况下，既没有必要而且也很难消除地方公共产品的外部性，就像很难消除地方公共产品为本地区带来的受益一样。如果把本地区每位成员的边际社会受益之和同外部性(E)结合起来的话，那么，与相应的边际社会成本的关系可以表示为： $\sum MSB_j + \sum EMSB \approx MSC$

这一等式表明，外部性是衡量地方公共产品受益与本关系的一个重要因素。

3.地方公共产品的有效提供

关于地方公共产品的有效提供问题，与这种公共产品提供主体的选择有着密切的关系。从理论上讲，中央政府也可以提供地方公共产品，但是当把效率因素

考虑在内的情况下，就会得出更为清楚的结论。不难理解，许多地区居民之间对一定地方公共产品的偏好程度通常是各不相同的。由此决定着，不同地区居民对这种公共产品的需求量也存在着差异。中央政府若出面提供地方公共产品，就必须考虑各个地区的需要，从而选择一个尽可能照顾到各个地方综合利益的“量”。虽然这个量对某一地区也许有利，但对其他地区来讲可能却并不适宜。因此，就会产生有利的地区公共产品数量过多、供给成本相应增加，而其他地区则供给不足的问题。在适度分权的财政体制下，与中央政府相比较，地方政府更能够针对本地居民的消费偏好，适量地提供本辖区内的一般性公共产品和服务，并且更有助于降低提供公共产品和服务的成本与费用。

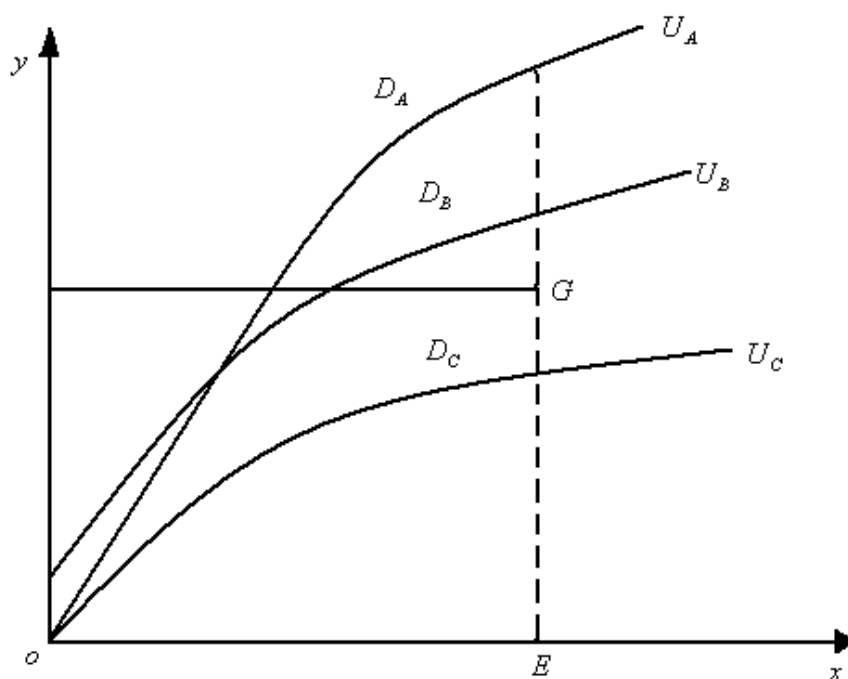


图 1-3 中央和地方政府分别提供地方公共产品的比较

图 1-3 表明了这种比较及差异。图中，横轴 X 表示居民人数，纵轴 y 表示居民对公共产品的偏量。设有 A、B、C 三个地区，它们对公共产品户的需求曲线分别为 U_A 、 U_B 和 U_C ，当三个地区的居民人数均为 E 时，他们对公共产品户的需求量分别为 D_A 、 D_B 和 D_C 。如果由中央政府出面为这三个地区统一提供地方公共产品 P 的话，那么，中央政府从总体上考虑，很可能会取三个地区对户的需求量的平均数，把提供这种公共产品的水准定为 G 。从图中可以看出， G 距 D_B 很近，说明对 B 地区居民的满足程度较高。但 G 远未达到 U_A ，这意味着它在很大程度上不能满足 A 地区居民的需求。同时， G 也远远超过了 D_C ，表明提供给

C区的公共产品P大大超过了需求量，从而造成了资源的浪费。如果适应地方公共产品质的规定性的内在要求，由对本地区居民负责的各地方政府分别提供户的话，则它们就可以根据需求和可能，尽量向A、B和C三区提供出 D_A 、 D_B 和 D_C 水准的公共产品，从而比中央政府更接近于满足各自地区对地方公共产品P的偏好和需求。由此可见，相对较之下，地方政府有可能更有效地提供地方公共产品和服务。

查尔斯·蒂布特（Charles Tiebout）将著名的“看不见的手”的理论引申到了地方财政体制设计中来，并运用“以足投票”（voting with feet）理论，对地方公共产品的有效供给问题进行了较为系统的阐述。蒂布特在研究地方公共产品需求与供给之间的关系时指出，社会成员之间消费偏好的不同和人口的流动性，制约着地方政府生产和提供公共产品的种类、数量和质量。如果有许多地方政府和相应的辖区，并且各地方政府分别提供类型各异的公共产品，人们选择在哪个地方生活时要考虑的一个重要因素，便是该地方的税收和公共产品与服务的组合状况；换句话说，就是居民承担的税收负担与享受的公共产品和服务的对比。通常，在某一地区的税收和公共服务最接近于人们的偏好的情况下，人们就会选择前去那个地区居住。通过这种“以足投票”的方式，表明了人们对某种公共产品消费和税收(价格)组合的偏好，就如同人们表明自己对市场上某种私人产品的消费偏好一样。地方政府为了赢得（或者说是迎合）民意，就必须在行使其职责的过程中充分考虑到居民的偏好。当然，值得指出的是，在人们选择居住地时，往往不仅会考虑到地方财政收支组合的问题，同时也会考虑到其他多种因素。

但上述结论是有诸多的前提性假设。第一，“以足投票”的消费者是完全流动性的，而不是由于家庭、朋友、就业或户籍等原因长期仅居住在某一个固定的地方，可以迁至能够最大限度地满足其偏好的地方；第二，人们对各个地方的公共预算都有充分的了解，即完全了解各个地区的公共支出与收入的组合情况，并且能够对这种组合上的差异做出反映，而并不掩饰其偏好和需求；第三，有诸多地方也供人们进行选择；第四，不存在就业机会问题给消费者流动造成的限制；第五，在各地方之间不存在公共产品和税收的外部性问题；第六，对于每一个地方来说，都存在着追求最优社区规模的问题，低于最低规模的地方试图吸引规模适当的人口，以降低提供公共产品的平均成本，达到最佳的社区规模。

依照蒂布特模型，在上述假设条件下，消费者是理性的，他们将会选择居住在最能满足其偏好的地方。其具体结果是：首先，各地方内部资源配置达到最优；其次，各社区规模达到最优；再次，有相似偏好的人聚居在一起，共同享受地方公共产品。显然，在这种情况下，人口流动向地方政府发出的信号，与市场需求向企业发出的信号极为相似。在这种情况下，地方政府的决策者就需要像企业经理一样，对各种信号做出必要的反映，并最终落实到公共收入、支出等具体措施方面。

1.1.5 财政竞争理论

财政竞争理论最初是与财政联邦理论一起发展起来的。国外现代市场经济国家，不管是联邦制国家，还是单一制国家，都实行财政联邦制制度，即分税制的财政体制。在这种财政体制下，一国之内的不同地区之间就会进行财政竞争。

《地方支出纯理论》(Tiebout, 1956)给出了财政竞争的基本内容。蒂布特假定存在数量众多的提供不同政府收支组合(即不同的财政和公共服务组合)的辖区(地方)，个人可以根据自己的偏好，选择最适合自己的居住的地方；个人如果对一地的政府收支组合不满意，那么他可以选择离开，迁移到适合自己居住的辖区；如果太多人都这样做，那么地方政府将无法为公共服务筹集充分的收入，政府机构也将无法正常运转，个人的“用脚投票”给地方政府很大的约束力，迫使各地政府最大限度地提高财政收支效率，在课征尽可能少的财政条件下提供最优的公共服务。蒂布特实际上强调了政府效率提高的重要作用。

奥茨(Oates, 1979)则直接指出财政竞争可能带来的负面效应，担心财政竞争会使地方公共服务的产出达不到最优水平。这是因为各地政府为了吸引资本，竞相降低各自的税收，使得地方财政支出处于边际收益等于边际成本的最优水平之下，从而政府无法为最优的公共服务产出筹集足够的资金。特别是对于那些当地经济无法提供直接收益的投资项目上，更是如此。

威尔逊(Winson, 1999)指出，如果不同级别政府同时对一税基征税，当一级政府对此课完税之后，提供给其他级别政府的税基就相应缩小，这样，一级政府课税给其他级别政府带来负的外部性。如果中央政府和地方政府的目标都是最大化所有居民的福利，那么不同级别政府之间的冲突较少，反之，问题就需要通

过“矫正性政策”才能得到解决。

布兰卡特（Blangkart, 2002）强调民主（相对于专制社会而言）和地方分权（相对于中央绝对集权而言，各级政府可以受到相应的监督）在消除地方间竞争障碍中起重要作用。

1.1.6 政府间收入的划分

现代政府财政的主要收入来源是税收，因此政府间收入划分最主要是税收分享问题。

从理论上说，税收分享方法大致有两种思路：一是根据税种本身属性在中央政府和地方政府之间划分税收；二是根据受益原则确定税权。

1.依税种本性进行税收分享

若依税种本身的属性分享税收，大部分税收收入应由中央政府征收。例如，塞利格曼三原则要求税权的划分应根据效率(efficiency)、适应(suitability)和恰当(adequacy)原则进行。效率原则要求，哪级政府征税效率高，就由该级政府征税；适应原则以税基大小为划分标准，税基大的归中央，小的归地方；恰当原则以税收负担公平为划分标准，若为公平目标而设的税，归中央征收。另外，迪尤就税权的划分提出了效率和经济利益二原则。前者与塞利格曼相同；后者则以增进经济利益为标准，税收的分享应以归属何级政府更为有利于经济发展，不减少经济收益为标准。

如果根据一个税种由哪级政府征收给经济带来效率损失更小为标准，那么大部分税种必须划归中央政府，地方以地方税收收入承担较大比重政府支出责任的需要不能保证，其缺陷也是明显的。这种方法没有将收入和支出责任结合起来，可能带来某些负面影。按此方法划分税权，地方只能取得较少份额的税收，地方公共支出可能因之缺少约束力。地方政府可能以收入太少为由替自己的低税率辩护，从而影响政府支出的效率。由此，现实税制征收的收入可能无法满足支出的需要，从而引发新一轮增税，最终导致企业和个人税收负担的加重。实行这种税收分享方法的结果是，地方的收入缺口只能靠中央的转移支付来弥补。倘若如此，地方政府支出的相当大部分，就不是靠本级收入，这可能助长地方政府的消极行为，地方可能以此为借口，将职责未能很好地完成归咎于中央政府没有补足充分

的收入。另外，即使地方政府按照中央确定的税率课征巨额税收，它仍可能无效率地花钱，并将之归咎于没有办法筹集足够的资金。只要地方能从中央处有效地获得资金，财政资金的使用效率就可能大打折扣。

2.按受益原则进行税收分享

按受益原则进行税收分享，就是要求各级政府根据支出的需要课征收入，而且，税收应与公共支出相对应。这种方法的不利之处是它可能增加税收征管成本，但其有利之处是它符合“谁受益，谁付款”的原则，从而可以增加对地方政府经济行为的监督，从根本上促进整个政府体系服务效率的提高，因此，它是建立现代民主财政制度的客观要求。

持这种税收分享标准的人认为，不能单凭税种自身特征确定其归属，应将税种与其在全部税收收入中的地位结合起来进行综合考虑，即依据受益原则进行税收分享，保证地方支出所需税收主要由地方政府征收。

实行分级财政体制的目的之一是为了在规范化的条件下给地方更多的激励，由于中央政府对地方政府经济行为缺少充分信息，很难判断其是否具有经济效率，因此，如果地方不能依靠自身取得大部分其所需收入，那么地方就可能将支出上的不称职(低服务水平)归咎于中央政府。因此，“花钱的负责筹资，支出数可以得到民主控制”。

由地方提供公共产品，除了地方政府比较了解当地情况这一原因外，还有地方政府在收支的调节上具有更多的灵活性。在市场经济条件下，中央政府税收征税的立法程序，往往需要经过较长的才能完成。相比之下，地方政府立法征税，所需要的时间可能较短。这也是在分级财政体制下，有必要赋予地方税收立法权的原因。担心地方税收立法，妨碍整个国家税法的统一性是片面的。有多种途径可以防止这种可能性的出现。其中，宪法和税收基本法是防止地方侵害整个国家税法统一性的有力保障。

但给予地方较多的税权，从实践上看也可能出现一些问题。例如，无效的税收制度可能因此产生。一般来说，有效率的税收要求对缺少弹性的商品征收重税，反之，征收轻税。假设对整个国家来说，资本的供给固定，但资本跨辖区是流动的。每个辖区认识到如对资本征收大量的税，只会导致资本从本地流出，最终结果更加糟糕。理性的辖区只会对资本征收轻税，甚至提供补贴。这就是税收竞争

的负效应。

1.2 地方财政的特点与发展趋势

1.2.1 地方政府制度的典型模式

1.联邦制国家的政府事权与支出责任划分

(1) 美国

与联邦制的国家体制相适应，美国实行联邦、州、地方政府三级相对独立的财政体制，各级政府均拥有各自的财政收入与支出范围，权力和责任相互区别，各有侧重，同时又相互补充和交叉。美国各级政府的事权划分，由联邦宪法加以规定，各级财政支出责任建立在事权划分的基础之上。

第一，联邦政府的事权与财政支出责任

美国联邦政府的事权包括：一是国防；二是国际事务；三是保持经济稳定；四是支持社会发展和保证社会稳定；五是提供使全体公民受益的其他公共服务。

与事权范围相对应，美国联邦政府财政支出责任通常为：国防支出、人力资源支出、物力资源支出、净利息支出和其他支出五大类。人力资源支出，包括教育、培训、就业和社会服务、卫生、医疗、收入保险、社会保障、退伍军人福利和服务；物力资源支出包括能源、自然资源和环境、商业房屋信贷、交通、社会和地区发展；其他支出的内容有国际事务、一般科学、空间和技术、农业、司法管理、一般政府行政、财政补贴等。

第二，州政府的事权与财政支出责任

州政府主要负责联邦政府事权范围之外的州管事务，提供受益于本州内的公共产品和服务。具体包括：一是进行收入再分配，如救助穷人。由于各州之间的收入情况有一定的差异，所以，各州在这方面所起的作用要小于联邦政府的作用。二是提供基础设施和社会服务，包括道路、机场、初级教育、警察、消防、社会服务等。三是促进本州经济社会的发展，提高本州的竞争力。州政府的财政支出范围主要包括：公路建设、基础教育、公共福利项目、医疗和保健开支、收入保险(对劳动能力缺陷或丧失者提供最低收入保障)、公用事业(主要有警察、消防、煤气及水电供应)、州政府债务的还本付息等。

第三，地方政府的事权与财政支出责任

提供使本地区受益的项目，一般以警察、消防、水电煤气供给等公共服务为主。由于收入来源比较有限，地方政府经济发展和基础设施建设通常由联邦和州政府的专项拨款解决。地方政府的具体支出项目主要包括：一般行政经费、家庭和社区服务、健康服务、基础教育、治安、消防、道路和交通、公用设施支出等。

第四，州和地方政府财政支出结构

州和地方政府承担地方性财政支出，主要包括教育、修建公路和港口、公共福利、保健、公安、消防和债务利息等项支出，支出总额一般为联邦政府的60%-70%。(1) 教育支出，是州和地方政府最大的支出项目，通常要占州和地方政府总支出的37%左右，教育支出的资金来源由州和地方政府共同负担，其中州政府负担26%，地方政府负担74%。(2) 公共福利支出，是州和地方政府的第二大支出项目，约占州和地方政府支出总额的13%左右。该项支出的资金有一半以上来自联邦政府提供的补助，其余由州和地方财政负责筹措。(3) 公共事业支出，是州和地方政府的一个重要支出项目，在州和地方政府总支出中约占10%多，该项支出的全部资金都由州和地方政府负担。(4) 公路建设支出，是州和地方财政的一个传统的支出项目，约占州和地方政府总支出的9%。(5) 保健和医院支出，通常占州和地方政府支出总额的9%左右。该项支出的资金来源除从联邦政府取得专项补助外，其余由州和地方政府以几乎相等的比例分摊。(6) 债务还本付息支出。州和地方政府每年都要发行债券来筹集一部分财政资金，还本付息就相应成为支出项目。但由于州和地方政府债券的利息免纳联邦所得税，其利息成本较低。债务还本付息支出在州和地方政府总支出中的比重一般在4%上下。

(2) 德国

联邦德国的管理层次为联邦、州和地方三级管理。《德意志联邦共和国基本法》在财政收入的分配、财政支出责任的划分上突出了联邦制的相对独立性质，对政府事权范围划分做出了原则性规定。联邦政府与州政府之间不是简单的直接领导与被领导的关系，其事权与财力界限十分明确，相互之间不能越权进行干预。

联邦政府的事权包括：国家安全和武装力量；联邦行政事务、财政管理和国家海关事务；对外交往和国际关系；联邦铁路、公路、水道航运、空中航运和邮电通讯；社会保障，包括失业救济、医疗、退休保险及家庭社会补助；重大科学

研究计划，主要是核能源、外层空间、航天技术、海洋开发等高科技研究；煤田和矿山开采等跨区域的经济开发等。

各个州政府的事权包括：州的行政事务和财政管理；环境保护；卫生健康事业及保健设施建设；法律事务和司法管理；社会文化和教育事业等。除了上述联邦和州之间明确划分的任务之外，根据法律规定的原则，有些事务则由联邦和州共同承担。法律上确定的这种共同事务，主要是扩建和新建高等院校、地区性经济结构的调整和改善等。另外，按照降低成本和提高支出效率的管理原则，在经过立法机关一定的审批程序批准之后，联邦公路、水道航运、航空运输和控制节约能源的研究利用等任务也可以委托有关州来承担。

德国地方政府的事权包括：地方行政事务及行政管理；地方公路建设和公共交通事务；科学文化和教育事业，包括成人教育、学校管理、博物馆和剧院等的管理与维护；水电和能源供应；社会住宅建设和城市发展规划；地方性公共秩序管理；卫生和医疗保障；社会救济等。此外，地方政府还接受联邦和州政府委托，承担诸如公共选举、户籍和人口普查之类的事权。对属于上级政府事权委托下级政府承担的事务，《基本法》明确规定，各州承担完成联邦委托的事务，所需的财政支出全部由联邦负担，但必须专款专用；属于联邦和州共同承担的事权，由双方协议确定各方财政支出负担的比例；对于超过各州财政负担能力的事务，联邦政府有义务通过特殊支付款项的方式予以补助。这样，有助于各级政府各司其责，减少相互间的扯皮推诿等弊端，便于实现分权自治管理。

2.单一制国家的政府事权与支出责任划分

(1) 法国

法国行政区划分为大区、省和市镇，在经济上推行“混合经济”模式。与国家经济体制相适应，在财政管理上实行中央、地方分级管理体制，中央与地方政府各自承担着不同的财政支出责任，预算支出边界清楚。

中央政府事权与财政支出责任划分。由于中央权力高度集中，中央政府行使的事权范围较宽：负责国防、外交、司法等中央政府事权的正常运行；经济方面包括促进农业发展和外贸发展，直接进行投资或通过引导社会投资，支持地区经济发展，负责预测经济发展趋势，制定国家财政和税收政策，管理全国的税收、海关工作及公共会计；教育方面负责大学学校的建设，并统一支付全国所有教师

的工资支出。与上述支出责任相适应，法国中央预算支出，分为费用支出（指经常性事务开支）、资本支出（指用于固定资产购置的支出）和军费支出。它包括国防、外交、国家行政经费支出和重大建设投资（如铁路、公路、国营企业等）、国家对社会经济的干预、国家还本付息以及对地方的补助金等。

地方政府事权与财政支出责任划分。地方政府的事权范围主要集中在教育、卫生、城市基础设施建设等方面。对教育的财政支出责任，按照法国有关法律规定，大学、高中、初中、小学分别由中央政府、大区政府、省政府、市镇政府管理并负责其建设费用和正常运行费用，学校教师的工资统由中央政府支付，省级财政主要负责初中教育和中学生上、下学的交通网络。法国政府认为办学校是政府的事权，因此，即便是私立学校，只要与政府签订合同，即可获得经费资助。大区一级财政主要负责经济发展和职业培训等；省级财政的任务还有省级公路的修建及部分社会福利；市镇财政主要负责安排居民的日常生活，即城镇的水、电、电视天线网络、小学教育、文体设施、老年人安置、市镇公路建设等。三级地方财政之间不存在隶属关系，其财政预算由各级议会决定，但国家对地方的三级财政都有事后的法律监督权。省和市镇预算支出，主要包括行政管理费、道路、文教卫生事业费、地方房屋建筑费、警察、司法、社会福利支出和地方债务还本付息等。

（2）日本

日本行政区划分为 1 都（东京都）1 道（北海道）2 府（大阪府、京都府）和 43 个县（省），下设市、町、村。在政府事权和财政支出责任划分问题上，日本财政体制中突出了地方财政的重要性，大约 70% 的政府财政支出是通过地方预算安排的。

从总体上讲，属于中央政府的事权主要包括：立法、司法、外交、防卫、刑罚（监狱）、高速公路、国道、一级河川、教育（大学、私立大学资助）、社会保险、医师执照、医药品许可证、货币发行、关税、通商、通信邮电、国有森林、物价指数控制、平衡国际收支和制定产业政策。凡与当地居民有密切关系的事务则由地方政府承担。如基础设施、治安、教育、社会福利、卫生保健、地域经济复兴、职业培训等。在事权分工方面，地方各级政府有一定的相对独立性，地方无力承担的事务或划归中央，或由中央出面加以协调。如果中央独立承担的事务

最终发生在地方，则作为中央对地方的委托事项加以处理。与政府事权划分相对应，日本中央财政主要负责中央政府的一般行政费用，全国性的公共事业和公共工程、教育、国土开发、产业政策、外交和国防等开支。地方财政支出范围是：基础设施建设、教育、社会福利、卫生保健等。在上下级财政体制协调过程当中，中央对地方都道府县和市町村两级财政均有直接的补助关系。

3.特点与借鉴

(1) 按照公共产品受益范围的大小程度确定各级政府的事权和财政支出责任。西方财政理论界普遍认为，政府具有资源配置、收入分配和经济稳定与发展这三大职责，并把事关国家全局利益的收入分配职责和稳定经济职责主要赋予中央政府，主张地方政府在行使地域性较强的资源配置职责方面应有更多的作为。以效率为标准划分支出，规模较大的支出归中央财政，规模较小的支出归地方财政。外溢性较小和地方性较强的公共产品，包括基础设施、警察、消防等，更适合于由地方政府提供。

(2) 中央(联邦)政府和各级地方政府均形成较为清晰的事权和财政支出责任范围。各个国家中央(联邦)政府事权与财政支出责任范围大致是相同或相似的，在省(州)和地方政府事权和财政支出责任的划分方面，也不存在较大的差异，而且均比较充分地调动各个方面的有效因素，发挥中央和各级地方政府的功效。

(3) 政府事权和财政支出责任的法治化。政府事权是财政支出责任范围划分的前提，同时也是多级财政体制协调过程的基础环节，因此在各级政府间财政关系中居于十分重要的地位。从对许多国家各级政府事权和财政支出责任范围划分的实践来看，充分注意到了这一问题的重要性，并且用法律的形式将政府事权划分和财政支出责任划分加以规范，从而对各级政府有效地行使职责，对政府间财政关系的协调运转产生了良好的作用。

1.2.2 政府间关系的发展趋势

1.政府间关系调整的分权改革

政府间关系调整的分权改革是近年来工业化国家行政改革的三大实践之一。分权改革的内容在联邦制国家与单一制国家有所不同，但其总体上都使政府间关系朝向增加地方自主性的方向发展。改变过分依赖中央的局面，使政府间的资源

分配更趋平衡，以提高相互依赖的程度。以美国这样的联邦制国家为例，1980年里根当上美国总统以后，面对庞大的联邦财政赤字，开始实行向各州下放权力的“新联邦主义”改革，其核心内容是联邦政府与州和地方政府分享财政，分担供给公共产品和公共服务任务，分享公共政策制定的权力，重新确立自己照料自己的联邦主义。改革的具体措施包括：联邦政府以“整体补助”来代替“分类补助”，放松对州和地方政府的规制等

与联邦制国家相比较，英国、法国、日本等单一制国家行动比较激进，开始向地方自治的“准联邦制”转变。他们通过放松对地方政府在当地事务管理权限、财政及人事任免等方面的控制，使地方政府由中央的代理机构转变为相对独立的准自治地方政府。

在英国，1997年工党上台执政以后，布莱尔首相提出了改革中央与地方的关系。英国采取的最重要的措施就是对威尔士、苏格兰和北爱尔兰地区实行自治，将地方政府行政权交给新成立的地方议会和由直接选举产生的地方行政长官。尽管自治地区在财政上仍然依赖于中央，但在地方管辖的自主权方面几乎没有受到什么直接的限制。另外，英国也取消了集体负责制，从而大大加强了地方政府的自主性。

2.政府间的合作趋向

政府间合作在上世纪80年代以前主要以纵向政府间的合作为主，地方政府之间更大程度上是资源的竞争者。上世纪80年代以来，这一现象有了很大改变，地方政府之间不再仅仅是竞争者，他们在很多领域展开了广泛的合作，成为西方各国地方政府间关系发展的一种主要趋势，地方政府之间合作关系的发展与西方国家地方自治的发展有关，因为地方政府自主权的日益扩大，刺激了他们寻求合作、追求更大利益的欲望。

在加拿大、英国、德国和奥地利等国的地方政府间关系中，也有许多诸如“政府间协议”、“谅解备忘录”、“地方政府协会”、“市自治团体协会”、“县议会协会”、“城区议会协会”之类的合作协议和合作机构。以奥地利为例，为了促进各州和城市之间的合作，奥地利设立有“各州州长会议”、“各州财政首脑会议”、“各州联络办公室”、“奥地利村镇协会”等政府间合作组织。1915年成立的“奥地利市政协会”的主要任务，是在联邦、各州和地方政府之间就预算分配和征税权进

行谈判时代表地方政府的利益要求。这些协定和机构以彼此信任、互惠互利和相互合作为基础。在美国，也存在着众多的“州际协议”、州际石油协议、森林和公园协议等，在区际关系方面发挥着重要的作用。

以美国为例，美国发展良好的州际关系主要有三种形式：

(1) 正式或非正式的组织间合作形式。通过不同地方正式的或非正式的组织或机构的合作，来完成一些特定的地方政府间方案。如污水污物的收集、处理和排放，通常是由服务于较大地区和人口的公共设施来承担。各地方政府通过非正式的协力合作，进行地区性的发展与建设，这是一种简单易行的地方政府间合作方式。在非正式合作中，政府人员间是以非正式的方式合作，而不受正式模式处理之法规限制。但这种合作关系一般是依赖人员间的良好关系所建立的，且参与人员的自由裁量权太大。

(2) 合力协议方式。这是由两个或以上的地方政府，根据共同协议进行服务的规划、财政的分配及执行的合作，将服务一视同仁，惠及参与合作协议的所有地方政府辖区。例如，美国许多中小规模的自治市除了依靠自己的警力提供基本的警察服务，同时还向临近的市或县签约警察派出服务，向县治安官签约拘留服务有些城市可能联合使用犯罪实验室和广播通讯设施来确认刑事嫌疑犯。这些合力协议的参与方，共同享有某些公共产品或服务。

(3) 州际服务契约形式。地方政府以签契约的方式，共同来提供各地方政府所需的服务或其它合作事宜，例如，在收集固体垃圾的服务方面，将大都会的区域进行划分，由各个分区进行收集；但在处理固体垃圾的服务方面，由大都会建立大型的垃圾处理中心则更具有规模经济效益。

20 世纪 90 以来，地方政府之间的横向合作，已经不仅仅局限于解决和协调地方政府间的问题，一些地方政府通过横向联合形成更大的政治力量，试图对中央政府的公共决策和公共政策产生影响。在整个国家的政治体系中争取更大的利益。

当前，西方国家中央政府在很多情况下，制定公共政策所面对的已经不是单独的地方政府，它们是诸多的地方政府联盟。例如，1992 年成立的澳大利亚政府委员会（Council of Australian Governments, COGA），是近年来澳大利亚政府间关系发展的重要事件。该委员会是地方政府对联邦政府的集权趋势表示担忧而

成立的。COGA 成立以后多次召开会议，就宏观经济改革、社会政策、环境问题、政府间行政问题以及政府规制改革等进行广泛磋商。COGA 大大促进了联邦、州与地方政府之间的合作，它允许地方领导者与联邦机构从国家整体利益的角度就政策框架进行协商和合作，对澳大利亚的联邦政策制定产生着重要的影响。

3.地方治理的多中心化

近年来，在经济全球化和政治民主化的挑战和压力下。一股强大的多中心治理运动开始蓬勃兴起，这场运动就是以联邦主义和辅助性原则为指导的。所谓多中心治理，就是在地方治理的各个层次、各个区域同时进行调节，由多个主体同时供给公共产品和公共服务。多中心治理的基本目标是，拉近地方政府与人民之间的距离，恢复草根民主和公共精神，尽可能地实行多层次的地方自治，依靠多元治理主体通力合作共同解决地方性问题。

西方国家的大都市治理就是地方治理多中心化的一个缩影。每个大都市区内都存在着大量的独立、平等的公共管辖机构，不仅容纳了州政府与县政府，还包括若干中心城市、大的城镇群以及一些特别区，如校区、消防区等。例如，典型的旧金山大都市区有 102 个市镇，530 万人口。在旧金山湾区城市化进程中，形成了多中心的城市空间发展模式，各城市彼此关系密切，地位平等，旧金山只是其中最大的著名城市而已，并无领导其他城市的权力。地方政府的多中心治理使地方政府在某些服务领域进行竞争，确保了服务水平在各个地区的改善，并且为具有不同偏好的居民或企业提供了多样化的选择。同时也使不同的服务有不同的政治管辖单位来提供，他们相互合作进行互补，最大化地提高了服务供给的效率。

1.2.3 政府间收入（税收）分享模式

1.税权分散的美国模式

美国作为联邦制国家，其税权是分散的。联邦和各州政府都拥独立的税收权力，地方政府的税收权力由州政府赋予。

联邦政府征税必须依据国会通过的法律，税收的开征、停征、税率的调整，均须由国会决定。在州一级，州的立法权由州议会行使，州政府不得自行决定各种税费的征收。州议会可决定开征州税和地方税、可收取的费、借款及支出项目。地方政府的权力机构与联邦和州不同，没有议会，只有一个民选的管理委员会负

责行使一定的税收立法权，地方一级除按照州的规定进行征税外，有权制定地方税方面的法律，并在州的授权下享有选择税率和税收减免，收取包括打猎、钓鱼许可证等服务费的权力。

联邦政府可以征收除一般销售税和财产税之外的几乎所有税种，包括个人所得税、公司所得税、社会保险税、关税、遗产税、赠与税、货物税等。州政府可以征收除关税和财产税外的几乎所有税种，并拥有相应的税率决定权。州政府征收的税种包括：一般销售税、个人所得税、国内消费税、社会保险税、公司所得税、遗产税与赠与税等。地方政府负责征收的税种主要有财产税。

联邦政府的主要税种包括个人所得税、社会保险税和公司所得税。州级政府的主体税种是销售税。州级财政收入的主要来源还有个人所得税、国内消费税和社会保险税。地方政府的主体税种是财产税。

美国的联邦、州和地方政府都有各自独立的税务系统；联邦政府财政部下设国内收入署，主要负责联邦税收的征收。其内部设有三级：第一是总部，设在华盛顿，下设若干职能部门；第二是大区中心税务局等，全国有7个大区中心税务局、10个税务服务中数据处理中心，2个数据处理中心；第三是大区中心税务局下设的63个地区税以及大量的办事处。各州设有州税务局。地方政府也有自己的税务机构。

2.税权相对集中的德国模式

作为联邦制国家，州的权限较大，但在税权划分上，德国是一个相对集权的国家。在德国，税法的基础是宪法确立的基本法，包括税收立法权的分配规定，联邦、州税收征收管理权限的划分以及税收收入的分享规定等。

联邦和州都有制定税法的权力，但绝大多数税法是联邦制定的，市政府仅限于决定地方税的税率。各州在宪法未赋予联邦以立法权的范围内拥有自己的立法权，各州在得到联邦法律的明确授权下享有一定的立法权。此外，州还可以立法决定州税是否应归地方所有。

德国实行的是以共享税为主的模式，共享税收入在各级政府财政收入中占有很大的比重。共享税的立法权在联邦，共享的税种包括个人所得税、公司税和增值税。个人所得税和公司税的分享比例一经确定，就相对稳定。增值税因在转移支付制度中发挥作用，因此比例的确定经常进行调整。

3. 税权集中的法国模式

法国是一个单一制国家，税权也是集中的。中央税和地方税的法律和政策都由中央统一制定。税收立法权属于议会。地方政府有一定的机动权，包括制定某些地方税的税率，决定开征必要的捐税，采取一定的减免税措施等。

中央税（国税）包括增值税、个人所得税、公司所得税、关税、消费税等。中央集中了大部分税收收入。地方税主要有房地产税、专利税、娱乐税和电力税等。

法国税务机构实行垂直领导，人财物高度集中，不受议会、行政区的任何干预。全国只有一套税务机构，即国家税务机关，没有地方税专设机构，各种税收均有中央统一掌握。

4. 适度分权的日本模式

日本是一个单一制国家，但在税权划分上，是适度分权的国家。其税收基本法规的制定权主要集中在中央，各级地方团体只能在税收基本法规范围内就地方税的征收制定有关条例。

日本中央财政集中度高，国税的税源大，范围广（占税收收入的 2/3 以上）；日本基本上不实行共享税或同一税源中央、地税分别征收的办法。日本的税种分为国税和地方税两大类。国税包括个人所得税、法人所得税、继承税、赠与税、消费税、酒税、烟税、地价税等。都道府县税包括：都道府县居民税、事业税、不动产取得税、特别地方消费税、汽车购置税等。市町村税包括：市町村居民税、固定资产税、土地保有税、事业所税、都市计划税、共同设施税、货车税、客车税、国民健康保险税等。

就主体税种而言，中央财政的主体税种是个人所得税、法人所得税，都道府县的主体税种是事业税和居民税，市町村的主体税种是居民税和固定资产税。

日本税收征管机构分为国税系统和地方税系统，三级政府都有自己的税务机构，各征各的税。中央税由财务省国税厅负责征收，都道府县税由都道府县财政局或税务局负责征收，市町村税由市町村财政课负责征收。

5. 税收分享的国际经验总结

(1) 从主要国家的税收分享经验来看，税收分享模式表现出多样性的特征，而与一国是单一制还是联邦制国家没有太多联系。联邦制国家有税权分散，也有

集中的；单一制国家有集中，也有分散的。征税机构的设置也表现出多样性，有统一由中央税务系统征税的，也有分别由各级互不隶属的税务机构征税的。多样性的税收分享事实表明，一国在进行税收分享时，模式的选择很有余地，参考他国经验是必要的，但更主要的要看本国国情。

（2）税权集中，特别是中央政府拥有绝大多数税收收入时，各级政府照样可以运转很好，只要有相应的规范的转移支付形式，足够的转移支付总额作为保证。税权分散，地方政府取得较多的税收收入，但与此同时，对应的转移支付总额就不会太大。

（3）现实中，除了关税一律归中央，房产税基本上属于地方外，其他税种的归属很不一致。

（4）征税机构的设立，可以分设中央和地方，也可以只设中央税务系统，两种方式有利弊。只设中央税务系统，可以发挥征税的规模经济优势，但是不利于地方政府征税积极性的提高。分设中央和地方两套税务系统，有助于提高地方政府征税的积极性，但是机构运转费用也相应增加。哪一种征税机构模式更有利，取决于成本和收益的比较。事实上，由于外部条件的变化，成本和收益的对比关系也在演变当中，当这种演变达到一定程度时，就可能要求征税机构模式的转变。

第 2 章 中国县级政府概况

县在中国的政区体系中具有核心和基础的地位，是各地地方特色、文化遗产形成的主要依托，也是政府治理“合法性”的重要表现。在长达 2000 余年的不断发展中，县在客观上形成介于地方和基层之间，具有承上启下、沟通各方的作用的政区层级。

2.1 县制的历史沿革与发展

2.1.1 古代县制的形成

据历史学家考证，一般认为中国县制产生于春秋，发展于战国，全面推广于秦。

春秋时期，“县”与“郡”是同一级的行政组织，但县的建制要略早于郡。“县”一般设在人口稠密、经济相对发达的地区，其职能主要体现在经济方面。到战国中后期，随着人口的不断增长及生产规模的不断扩大，“郡”的社会结构日益复杂。为了对这种日益复杂的社会结构进行有效管理，开始在“郡”内设“县”，从而逐渐完成了“郡”统“县”的地方行政管辖格局。

秦统一六国以后，为了强化统治地位，对社会结构的各个方面进行了一系列的改革。在行政体制上，建立了郡县制，由统治者任命郡县的行政管理者。秦始皇统治的初期，将全国版图划分为三十六个郡，一千多个县。之后秦的版图不断扩大，秦末郡的数目增至四十八个，管辖一千多个县。

郡县制彻底改变了自西周以来较为松散的社会管理模式，建立起中央到地方层层控制的社会治理结构，极大的强化了中央集权。在某种意义上说，秦朝郡县制的建立对于维护国家统一，保持社会结构的稳定起到了积极作用。

到了汉代，统治者认为秦的灭亡通废除封建宗法制的郡县制有直接关系，于是统治者得对秦的郡县制社会治理结构进行了调整，在实行郡县制的同时在一定程度上部分地恢复了封建宗法的分封制度，形成了两种管理体制并存的局面。“削藩”以后，西汉文帝强化了中央集权，以后郡设增至一百个，每郡下辖 10~20 个县，并且确立“郡以俸君、县以治民”的行政管理理念。这种体制简要、上下

通达、政令畅通的管理机制，为以后历代王朝所推崇，从而奠定了中国封建社会统治组织的机制基础。

隋朝时中国郡县制比较混乱的一个朝代，初期郡设多达五六百个，末期减至一百多个。隋朝郡设的混乱为唐朝县制的成熟和规范奠定了基础，促使县成为中国传统社会治理的行政基础。

唐朝是中国县制走向完备和系统化的时期，是实行郡县制最为中盛的时期。“安史之乱”后，废郡设州。全国州的数量大概是一百多个，但县的建制基本未变。唐朝将“县”划分为京、畿、望、紧、上、下、中、中下、下八等，县的主要职责是“导扬风化、抚黎民、审查冤屈、躬亲狱讼、养鳏寡、恤孤穷，务知百姓之疾苦。”可以说，唐朝完成了县作为国家行政基础的基本构建。

北宋为惩五代藩镇割据之弊，州、县之上设行使单一行政或监察职能的“路”，有人称这种“条块结合”的地方行政体制为“二级半制”。元代设立有固定管辖区域的行省，之下置路、府、州、县等各级行政，层次最多的为省-路-府-州-县五级，而比较普遍的是省-路（府）-（州）县三级。明代地方行政体制实行省-府（直隶州）-县（州）三级制。省之下的地方行政区为府和直隶州，直隶州知州的品级低于知府。属州与县同为三级行政区，知州的品级高于知县。清政府针对疆域广阔，内地和边疆地区民族成分、宗教信仰和社会发展情况差异甚大的具体情况，在各地实行不同的地方行政制度，但最为普遍的是省为一级行政区，省之下是府、直隶厅、直隶州，三级行政区是隶属于各府的属州、属厅和隶属于府、直隶州、直隶厅的州、县。

从秦汉到明清的地方行政体制的演变中，不管当时的地方行政体制是二级还是三级，甚至四级、五级的行政体制，县都是最低一级的地方行政组织和区划（清代出现过乡里组织），且数目变动不大，大致都在一千个以上。同时，历代封建王朝都通过设置职能性官员来分解地方高级行政组织的职权，但县级行政却始终集财赋、司法、治安、教化为一体，全能而完整，并且县的建制因地制宜，不拘一格。

从秦汉到明清，县制的设置是中央与地方权力分割与转换的一种表现，在历史的长河中，县级政府的权力呈逐渐被削弱的趋势，并且非个性化色彩越来越浓厚。明末清初的思想家顾炎武慨叹：“郡县之失，其专在上”，并指出了当时县制

存在的三点弊端：州县官员缺乏充分的施政权力，官员行政效能低下；吏胥把持州县行政，“官治”变为“吏治”；乡村社会散弱，缺乏健康的社会机体。19世纪末的西风东渐也催生着近代县制的演变和改革。

2.1.1 近代县制的演进

在清朝末年我国开始出现了近代县制的萌芽。清末“新政”期间，清政府颁行了若干州县的行政改革措施，触及到了清代州县制度的诸多弊端，包括裁汰胥吏和差役；裁革陋规，核定公费；改革对州县官的考核制度和任用制度等属于传统性整治吏治的分散措施。“预备立宪”开始后，清政府又开始对州县行政进行整体性改革，以克服唐宋以后县级行政建制中存在的根本性缺陷：行政组织和机制不健全。改革的基本思路一是“官治”，即国家派官设治，包括扩充和健全州县国家行政；建立乡镇一级国家政权，以将地方社会各种经济、社会、文化事务的兴办和管理纳入国家行政的轨道；二是“自治”，即在国家行政之外或在国家行政的基本框架内另建一个相对独立的“以本地人、本地财办本地事”的行政系统。这些蕴含着近代县制萌芽的措施因清政府的不久垮台而大多没来得及广泛实行。清政府试图将“官治”与“自治”融为一体的州县乡镇体制的设想也没有能够实现，但中国县制的近代化改革也由此拉开帷幕。

辛亥革命后，北洋政府对行政系统做了较大调整，取消了州府建制，建立了省、道、县三级行政区划体系，县隶属于道。这一时期的县级行政的基本特点是以县公署为机关的“官治”与以“四局”即教育局、公安局、建设局、财政局为机关的“自治”并存及相互关联。同时，随着地方自治的实行，形式多样的区乡行政区划和组织在各地先后产生，它们尽管缺乏划一性和连续性，并且还未褪尽传统色彩，却大致具备了管辖区域明确、具有常设管理机构等现代化行政的特点，区乡一级行政开始生成。区乡行政的出现，改变了中国古代县以下不设治的传统，是中国地方行政制度的一大变革，为国民政府时期在全国建立统一区乡(镇)行政奠定了基础。

1928年，民国政府取消“道”级政区，将行政区划改为省、县二级制。这是中国现代化县制的开始，县的职能也发生了根本性变化。县制的改革和建设经历了两个阶段。在第一个阶段，国民政府关于县级行政制度的正式法律是《县组

织法》，它的基本精神一是逐步实现孙中山的县自治思想，再是完善、充实县、乡、镇各级行政组织。《县组织法》对县级政府的内部组织和地方性局所分别进行规范，以后又通过“裁局改所”对县公署和“四局”两个系统进行整合。《县组织法》规定各县级政府设科处理县级行政事务，革除了书吏差役制度这一中国传统县级行政的毒瘤，县级政府科、局等正式科层机构开始形成。《县组织法》规定在各县实行县行政会议制度，《县组织法》规定县以下的区和乡镇实行地方自治，建立自治行政，推出保甲制度。在第二个阶段，国民政府颁布《县各级组织纲要》，实行将地方自治与“官治”的国家行政相结合的“新县制”，规定“县为地方自治单位”，“县为法人，乡（镇）为法人，乡（镇）之下编组保甲。它的推行使中国近代县制的发展进入新的阶段。国民政府的县制在国家基本制度的建设方面有所进展和突破，具有现代性质的县制基本确立，基本统一并充实了地方财政制度，基本建立了户口注册和统计制度。随着县区乡保各级行政组织的建立健全和民意机构的建立，地方社会的政治、经济、文化和卫生建设事业有所推进。

1949年中华人民共和国建立以后，我国对地方行政区划制度做了统一的、根本的调整，形成省（自治区、直辖市）、市（盟、自治州）、县（旗）三级行政管理体制，并写入《宪法》。但实际上部分地方沿袭了“专区”制度，专区作为省级人民委员会的派出机构，代表省人民委员会领导若干县、自治县、市，这一政区层级所拥有的权利在“虚”、“实”间徘徊。文化大革命期间，“专区”改“地区”，1975年颁布的宪法确认地区作为一级正式的省县之间的政区单位。但在1982年颁布的新宪法中地区又恢复作为省、自治区的派出机关，不再作为行政上的一级单位。

1982年，中央决定改革地区体制，推行市领导县体制，并以江苏为试点。在这一过程中，原有的地区一级政府成为地级市，从省政府的派出机构转化为一级政府。1983年1月，国务院批准江苏省撤销所有地区，地区所辖各县划归11个市领导。此后，该体制在全国各地推开。20世纪90年代，随着“市领导县”体制的全面推行，事实上确立了省、地级市、县、乡镇四级地方行政组织体制，同时兼有省、县市、乡镇的特殊情况。在市领导县的体制下，县级市在“理论上”直接隶属于省级政府，行政地位与县相同，宪法中所指的“不设区（市辖区）的市”即县级市。县级市一般由省里委托省辖市代管，但也有没有代管关系的县级

市存在。

纵观历史，自秦始皇普遍推行郡县制以来，不管其他行政区划的名称、地位如何变化，县制始终保持不变，而且县在发展过程中，大部分行政区划和边界基本上保存下来。由于县域内语言文化、风土人情、生活习惯等大致相同，形成了一种较为稳定的区域性历史文化背景，因而从长远看，县制将继续稳定下来。虽然随着当前及今后城市化和工业化的发展，有些靠近大城市的城郊县可能会改为市辖区，有些工业化进程快的县可能会改为市（县级），传统的中国县制面临现代化的挑战。但可以肯定，中国在现在和未来相当长的一段时间仍是县域的社会，县域仍然承载着国家基本的时代和发展主题。

2.1.3 当代县制的发展

2009年的中央一号文件明确提出“省管县”的探索，中央近年来在不同的文件中对省管县的改革问题已数度涉及。文件的最新表述无疑彰显出中央鼓励地方大胆探索、推进行政管理体制改革的决心，也初步确定了“省管县”作为我国地方行政体制改革的大趋势。

所谓“省管县”体制是指我国的地方行政管理关系由目前的“省-市-县”三级体制转变为“省-市、县”两级体制，对县的管理由现在的“省管市-市管县”模式变为由省替代市，实行“省管县”模式，其内容包括人事、财政、计划、项目审批等原由市管理的所有方面。“省管县”有两层含义。一是财政意义上的省管县。在财政预算编制上，由省直接对县编制预算，在收入划分上，也由省对县直接划分；二是政府管理体制上的“省管县”，市县平级，不仅是财政体制，在人事权、审批权等经济社会各方面的管理权都由省直接跟县打交道。“省管县”的主要内容，是省直接把转移支付、财政结算、收入报解、资金调度、债务管理等权限下放到县。毫无疑问，这一改革即使县以及县以下政府更好控制，也将使县一级的权力大为增加。行政系统的缩减，能够有效地在基层营造基层自治的制度环境。

1.我国推行“省管县”体制改革的动因

(1) 革除“市管县”管理体制的弊端

“市管县”的体制弊端从法理上看，大多数的市管县体制缺乏宪法依据；从

政治效能上看，维护有效的政治统治无须市管县体制；从管理效能上看，市管县体制增加管理层次，提高行政成本，降低行政效率；从经济绩效上看，规模小、辐射功能弱的地级市“小马拉大车”，不能带动所辖县发展，由于经济结构雷同，还普遍存在市“吃”、“刮”、“卡”、“压”、“挤”县现象，市县矛盾突出；从名与实的关系上看，市管县造成广域型城市的大量出现，农业人口依旧占绝对比重，二、三产业的比重也比较低，导致城市虚化和泛城市化现象，名不副实；从国际惯例看，市管县体制与国际上行政管理体制的扁平化趋势是相悖的，而且许多国家城乡治理的成功经验表明由城乡合治走向城乡分治，也是世界行政史揭示的一个客观规律。市管县体制违背城乡分治的发展规律，违背城乡分治的国际惯例。市管县体制的诸多弊端是实行省管县体制的直接动力。

（2）制度创新的内在需求

近年来，随着创新的重要作用被我们逐步认识，各种领域都自上而下地强调创新。实行省管县体制就是一种重要的行政管理体制制度创新，是我国行政体制改革的一个方向，也是当下时代潮流的使然。马克思主义认为制度创新是为解决生产关系与生产力、上层建筑与经济基础的矛盾而进行的生产关系和上层建筑的变革。诺思和托马斯则认为，制度创新是现代经济增长的根本原因。制度的建立就是为了减少交易成本，减少个人收益与社会收益之间的差异，激励个人和组织从事生产性活动，最终导致经济增长。如果一个社会没有实现经济增长，就是没有从制度上保证创新主体应得的报酬。我们要进行的省管县的体制创新，是为适应社会主义市场经济、健全建设中国特色社会主义要求的重要体制创新。各地试点省管县体制改革的内在动力就是在于创新的内部需求。

（3）网络对行政管理方式的变革要求

科学技术特别是网络的突飞猛进大大改变了人们的生活行为方式。传统的行政管理方式是基于落后的交通、通讯技术状况而采用的，新技术促成了新的行政管理方式的出现，省管县体制改革正适应了新技术发展带来的社会性要求。这是因为，网络突破了传统政府按区域、级别、行业划分相互之间信息很难共享的局限，不存在各部门各自为政、各自为政。大量行政管理的日常事务都通过设定好的程序在互联网上实施，大量的决策权下放给团体和个人，网络要求政府在工作机制、工作方法、工作思路等管理方面要有新的变化。以网络技术为代表的现代

信息技术、电子政务的发展，要求在行政管理方式上要根本改变，客观上它也增强了现代政府的行政管理能力，扩大了省一级政府的有效管理幅度，为地方政府体制结构减少层级奠定了物质技术基础。

(4) 成功经验的榜样示范作用

浙江是我国较早推行省管县改革的地方，它分别在 1992 年、1997 年、2002 年、2006 年四次对经济强县进行扩权，使之拥有更大的财政、经济管理和经济社会事务管理自主权，通过改革，浙江进一步优化了发展环境，形成一批经济活力强、发展速度快、综合素质高、带动作用大的县（市），促进了城乡经济和区域经济协调发展。浙江的省管县的积极效果也十分明显，多年来浙江省占据着全国“百强县”近 1/3 的席位。浙江省农办副主任顾益康指出，“浙江县域经济发达与省管县财政体制有着密不可分的关系，这甚至被一些研究者称为浙江的‘秘密武器’”。“省管县”体制作为一个有效的制度框架，推动县域经济向内寻求发展动力，促成了内生性民营经济的生长和繁荣，也带动了县和县以下农村经济的发展。浙江的省管县改革试验，对周边省份产生了强烈的示范效应。从 2003 年到 2005 年，山东、福建、湖北、广东、河北、吉林等众多省份，纷纷出台了以浙江经验为主要框架的、加快发展县域经济的政府文件，一些地方还迫不及待地提出了抢抓扩权强县机遇的口号，引发了对于制度建设的新一轮探索，应该说成功的榜样是省管县体制出现的推动力之一。

2.我国推行“省管县”体制改革的实践

20 世纪 90 年代以来，我国许多省份进行“强县扩权”改革或建立省直接对县的财政体制，即“县财省管”，这标志着开始改革“市管县”体制，改革趋势走向“省管县”。从 1992 年开始，为了“在经济上和上海接轨”，浙江省对 13 个经济发展较快的县市进行扩权，扩大基本建设、技术改造和外商投资项目的审批权。浙江省持续 10 多年的改革示范效应，带动了其他地区此项改革的进展。自 2002 年以来，先后有安徽、湖北、河南、山东、江苏、海南、福建、湖南和河北等 20 多个省份，先后将部分归属于地级市的经济社会管理权直接赋予经济强县，在财政体制和行政体制等方面试行“省管县”。各省在“强县扩权”过程中，虽然有细微的差异，但扩权原则基本一致-能放都放。所扩之权大同小异，一般而言主要有两类：一是除国家法律、法规有明文规定之外，须经市审批或由

市管理的，由扩权县（市）自行审批、管理；二是须经市审核、报省审批的，由扩权县直接报省审批，报市备案。同时各省在推进“强县扩权”过程中，坚持因地制宜，分类指导的原则。其中只有浙江做的最彻底，不只是财政，从行政管理到政治组织以及其他各个部门的管理，都是由省直接兑现的。从全国“省管县”的实践情况看，大致有三种模式：

（1）江苏模式：单边突破。

目前在省管县实践中，大多数省实行了“单边突破”。所谓“单边突破”，就是“财政体制省管县”。这方面具有代表性的是“江苏模式”。2005年，江苏省委、省政府圈示省社科院的十大研究课题中，省管县改革是重点之一。2006年，课题组拿出一份扎实的《江苏省“省直管县”体制改革研究》，包括从经济体制改革到行政体制改革一揽子建议。同年的省“两会”上，政府工作报告明确提出“扩权强县”，决定在“十一五”期间推行省管县的财政体制。于是，2007年起，江苏全面实行省管县财政体制改革，省直接将财政资金下拨到县，不再经过市级“中转”。2008年，江苏又大力推进扩权强县，以扩大县域经济管理权限，促进经济发展。从总体谋划到单边突破，江苏省管县改革的发端模式基本成型。两年的实践所取得的成效十分显著，县域经济得到了迅猛发展。下一步，江苏将采取“试点——县域扩权——行政区划调整——市、县（市）分治”，稳步推进改革之路，实现“行政省管县”，县与地级市在行政管理上脱钩，市与县分治。

（2）浙江模式：两条腿走路。

浙江县域经济的比重占到了全省经济的60%，领跑全国县域经济，这一成绩源于省管县的模式。浙江实验的是“行政市管县”与“财政省管县”两条腿走路，也就是省里管钱，市里管人。县名义上仍然是由省辖市管理，但县财政由省政府直接管理，县委书记和县长由省委管理，即省管干部，其余干部由省辖市管理。浙江省的管县模式由来已久。从1953年开始，除“文化大革命”后期的一段时期以外，一直实行“省管县财政体制”。此后，浙江先后五次对经济强县进行了扩权。2002年，浙江省委、省政府将313项原属地级市的经济管理权限下放给了17个县（市）和3个区；2006年11月，浙江省又确定将义乌市作为扩大县级政府经济社会管理权限的改革试点。在浙江，一个地级市大约具有大大小小的权力1000余项，义乌已有618项。通过扩权，义乌已基本具备了地级市政府所

具有的权限。现在义乌的书记和市长都是副厅级，属于省直管干部，有媒体称“义乌是中国权力最大的县（市）”。2008年，浙江进行了第五次改革，将“强县扩权”变为“扩权强县”。专家们将浙江的这次改革提高到了“积极应对全球金融危机的战略高度”，被称为“解决当前经济发展面临困难和问题的重大举措”。

（3）海南模式：一步到位。

海南省管县是全国做得最彻底的省份。海南从1988年建省开始就没有实行市管县，海南省20余个县、县级市、地级市都是由省直接管理，是独立的经济单元，不存在地级市对县的行政管理问题。全省2个地级市、6个县级市、4个县、6个民族自治县都由省直接管理，彼此间没有从属关系。这不仅实现了财政层面上的省管县，更是实现了行政层面上的省管县。2008年，海南省再次将177项行政管理权下放到县（市）和地级市，还有20项涉及法律法规的权限待省人大常委会修改通过后再行下放。按照海南省政府和市县职责的定位，省政府重点加强规划发展、政策指导、统筹协调、执行和执法监管等宏观职能，而市县则集中精力于推动经济社会发展的职责。海南省目前的省管县模式将是我国行政管理改革的方向。

3.我国推行“省管县”体制改革的积极作用

推行“省管县”体制，减少中国行政区划及相应行政管理体制的层级，进而带动省、县两级行政区管辖幅度的调整，建构规模合理、层级简化、活力旺盛的行政区划体制及其相应的政区管治体制是推进中国政治制度现代化和民主化的重要战略举措，具有长远的战略意义和实践意义。

（1）提高行政效率，降低行政成本

“省管县”体制改革是我国政府行政体制改革的必经之路。政治制度安排应该根据经济发展和财政效率灵活安排，现行的“市管县”体制已不能适应当前中国社会和经济发展需要，所以改革“市管县”，推行“省管县”，成为必然。“省管县”体制将突破现有的政府架构，实现行政组织的扁平化，克服“市管县”下由行政层级过多带来的种种问题，对于加强省级政府的宏观调控能力，提高县（市）的行政管理效能都具有重要的意义。“省管县”体制下，由省管县必然减少很多审批环节，从而提高行政效率，降低行政成本。

（2）利于县域经济的发展，加快社会主义新农村的建设。

对于县级政府和县域经济来说，“省管县”带来的了直接实惠。一是信息直接获取，有利于县（市）更好地把握机遇，以获得省更大的支持；二是项目资金直接下达，有利于提高资金下达效率，计划指标单列，保障县（市）获得省相应的项目、资金、土地等支持；三是减少审批环节和管理层次。有利于提高办事效率。

在“省管县”体制下，中央和省就可以根据具体情况有针对性地制定经济和社会发展政策，更好地扶助农村地区经济发展，为社会主义新农村建设提供有力的财政、政策支持。由中央或省级政府划拨的用于新农村建设的资金不会再在市一级被截留、压制；对于新农村建设中出现的问题，村乡的主管单位县级政府能够更及时有效地与省政府进行沟通、汇报，省一级出台的相关政策也能够更迅速地传递给县一级，更快地得到落实；同时，县域经济的增强也有利于农村经济的发展。“省管县”所带来的城乡分治，使农村的事务不再由力不从心的地级市来管理，这样更有利于社会主义新农村的建设。

（3）利于全省经济统筹发展，防止城市虚化现象蔓延。

实行“省管县”，有利于全省统筹发展。一方面，有利于增强省域经济社会发展战略规划的科学性和系统性，提高经济社会发展的整体协调性和布局特色性。另一方面，有利于增强对省域经济利益关系的统筹协调和社会公平的把握，提高城乡统筹协调的自觉性和主动性。实行“省管县”，有助于减轻市一级的负担，使其将更多的精力集中在市区的建设及经济发展上，更好地发展“市域经济”，提高城市的竞争力，防止城市虚化现象的进一步蔓延。

2.2 县域的社会经济状况

2.2.1 区域分布状况

我国的县级行政区划有 2862 个（香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾省除外），其中：市辖区 852 个，县级市 374 个，县 1464 个，自治县 117 个，旗 49 个，自治旗 3 个，特区 2 个，林区 1 个。¹

从东、中、西部三大地带看，东部分布着 631 个县，中部 702 个，西部 738

¹ 数据来源：中华人民共和国民政部区划地名司：《中华人民共和国行政区划统计表（截至 2005 年 12 月 31 日）》。

个。如果将西部的范围扩大到国家实施西部大开发战略的范围，即将内蒙古和广西两个自治区包括进来，西部地区的县为 893 个。

以北方与南方来划分的话，北方的县为 994 个，占 48%；南方的县为 1077 个，占 52%。

分省、自治区、直辖市看，县数最多的是四川省，为 140 个。超过 100 个的还有河北省（138 个）、云南省（120 个）、河南省（110 个）。不算四个直辖市，县数最少的是宁夏回族自治区和海南省，均为 17 个。²

根据地形情况，全国可分为丘陵县、山区县和平原县三种类型。其中丘陵县 531 个，山区县 895 个，平原县为 646 个。³

截至 2002 年底，全国县域内人口总数达到 9.35 亿，占全国人口总数的 73.3%。比例最高的是贵州省和西藏自治区，县域人口比例超过 90%。大多数的省的县域人口比例都在 65% 以上，只有辽宁、天津、北京和上海县域人口比例较低，尤其是京津两市，县域人口比例都在 5% 以下。⁴

2.2.2 财政收支状况

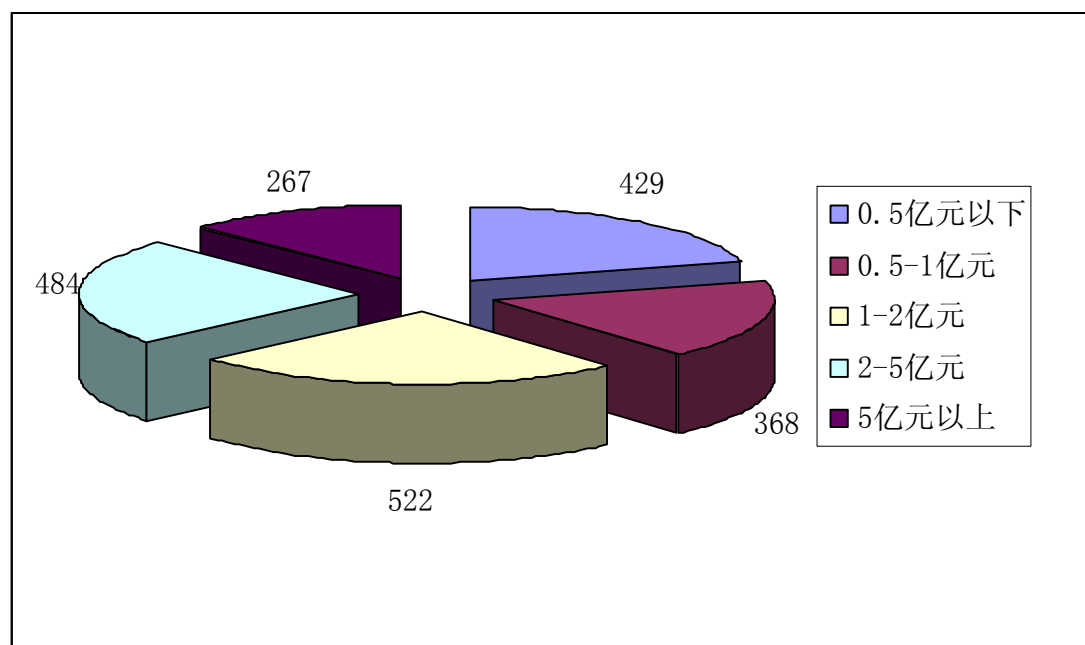


图 2-1 地方财政一般预算收入的县市分布图

² 数据来源：闫恩虎：《县域经济论纲》，2005。

³ 数据来源：2000~2007 中国县（市）社会经济统计年鉴。

⁴ 数据来源：闫恩虎：《县域经济论纲》，2005。

以我国 2007 年县（市）地方财政一般预算收入数据进行统计，在 2070 个县级行政单位中，地方财政一般预算收入在 0.5 亿元以下的县市共有 429 个，行政区域土地面积 3494933 平方公里，2007 年年末总人口 7611 万人，一般预算收入 1104062；处于 0.5-1 亿元的县市 368 个，行政区域土地面积 1488784 平方公里，人口 12955 万人；处于 1-2 亿元的县市 522 个，行政土地面积 1607319 平方公里，人口总数 26402 万人；处于 2-5 亿元的县市 484 个，行政区域土地面积 1607319 平方公里，人口 30594 万人；处于 5 亿元以上的县市 267 个，行政区域土地面积 675573 平方公里，人口总数 19535 万人（详见表 2-1）。

表 2-1 全国县级政府按地方财政一般预算收入分组的社会经济基本情况

指标	单位	地方财政一般预算收入（2007 年）				
		0.5 亿元以下	0.5-1 亿元	1-2 亿元	2-5 亿元	5 亿元以上
县个数	个	429	368	522	484	267
行政区域土地面积	平方公里	3494933	1488784	1607319	1699764	675573
年末总人口	万人	7611	12955	26402	30594	19535
地方财政一般预算收入	万元	1104062	2715070	7600051	14829008	34906940
地方财政一般预算支出	万元	12162705	16199374	30192058	36844987	44366177

表 2-2 表明，全国每个县的平均财政一般预算收入为 29543.54 万元，财政一般预算支出为 67519.47 万元，平均财政缺口 37975.93 万元。1319 个县市的一般预算收入处于平均水平之下，所占比重为 63.7%。人均财政一般预算收入为 629.84 元，财政一般预算支出为 1439.44 元，财政缺口 809.6 元。除了 5 亿元以上这个组的人均一般预算收入超过平均值外，其他各组的人均值均达不到平均水平，既有 1803 个县市的人均一般预算水平达不到平均水平，所占比重为 87.1%。此外，从各组的财政缺口数据中可以看出，不论县市财政一般预算收入的高低，县级财政的支出均大于收入，证实了县级财政困难在我国是一种普遍现象。但是，随着预算收入的增加，人均的财政缺口在降低，在预算收入低于 0.5 亿时，人均的财政缺口为 1452.98 元/人，预算收入达到 5 亿元以上时，人均的财政缺口降为 484.22 元/人。

表 2-2 全国县级政府地方财政一般预算收入和支出分析表

指标	单位	地方财政一般预算收入（2007 年）				
		0.5 亿元以	0.5-1 亿元	1-2 亿元	2-5 亿元	5 亿元

		下				以上
县均地方财政 一般公共预算收入	万元/个	2573.57	7377.91	14559.48	30638.45	130737.60
人均地方财政 一般公共预算收入	元/人	145.06	209.58	287.86	484.70	1786.89
县均地方财政 一般公共预算支出	万元/个	28351.29	44020.04	57839.19	76126.01	166165.46
人均地方财政 一般公共预算支出	元/人	1598.04	1250.43	1143.55	1204.32	2271.11
财政缺口	万元	11058643	13484304	22592007	22015979	9459237
人均财政缺口	元/人	1452.98	1040.86	855.69	719.62	484.22

从预算收入达 5 亿元以上的 267 个县（市）分布来看，其中 10 个东部省份中有 177 个县市，所占比例为 66.3%；7 个中部省份中有 45 个县市，所占比例为 16.85%；8 个西部省份中有 45 个县市，所占比例为 16.85%。可以看出，一般公共预算收入高的县大部分都分布在我国东部地区，中部和西部地区明显落后，仅江苏、浙江、山东三个省份所占比例就达到 46.44%。这说明我国东部地区的地方县市在经济、财政上都领先于中西部地区很多。表 2-3 反应了地方财政一般公共预算收入前十位的县市，集中在广东、江苏、浙江三省。前十位的县市平均一般公共预算收入为 699556.6 万元，高平均值 29543.54 万元 20 多倍。

表 2-3 全国县级政府地方财政一般公共预算收入（万元）前十位

省份	县名	地方财政一般公共预算收入（万元）
广东省	顺德区	900647
江苏省	昆山市	865562
广东省	南海区	842975
江苏省	张家港市	839800
江苏省	江阴市	823335
浙江省	萧山区	638828
江苏省	常熟市	600630
浙江省	鄞州区	528952
江苏省	吴江市	480957
江苏省	武进区	473880

2.2.3 农民收入状况

以我国 2007 年县（市）农民人均纯收入数据进行统计，在 2070 个县级行政单位中，农民人均纯收入在 1500 元以下的县有 49 个，占 2%；1500~2500 元的有 481 个，占 23%；2500~4000 元的有 644 个，占 31%；4000~6000 元的有 697 个，占 34%，6000 元以上的有 199 个，占 10%。⁵（见图 2-2）

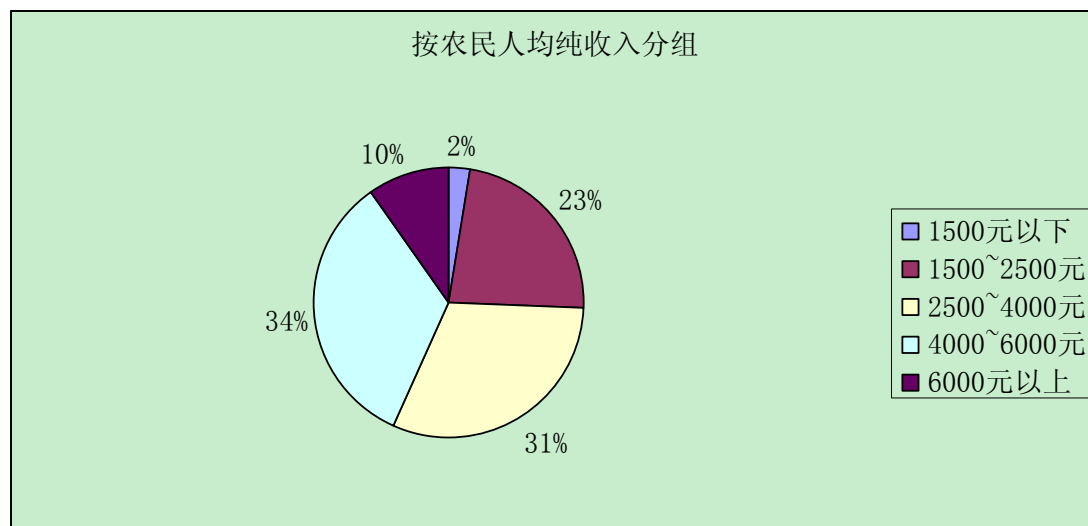


图 2-2 农民人均收入情况

农民人均纯收入排名前十名的县的平均收入水平为 11555.1 元。分布在浙江、江苏、广东地区。（见表 2-4）

表 2-4 全国农民人均纯收入排名前十名的县（市）

县名	农民人均纯收入（元）
长海县	16019
绍兴县	11871
萧山区	11730
慈溪市	11126
南海区	11080
余杭区	10983
鄞州区	10849
江阴市	10641
顺德区	10637
昆山市	10615

在 2070 个县级行政单位中，乡村人口总数为 80090 万人。2007 年，全国县县第一产业增加值总值为 24108.84 亿元，粮食、棉花、油料、肉类的总产量分

⁵ 数据来源：2008 年中国县（市）社会经济统计年鉴。

别为 492513638 吨、6486731 吨、26304151 吨、78361322 吨。

平均每个县级行政单位的第一产业增加值为 116467.85 万元，农村人均第一产业增加值为 3010.22 元；平均每个县的粮食、棉花、油料和肉类产量分别为 237929.3 吨、3133.68 吨、12707.32 吨以及 37855.71 吨，上述四种农产品的农村人均产量分别为 0.61 吨、8.10 公斤、32.84 公斤以及 97.84 公斤。我们可以看到，农作人均物产量水平与农民纯收入水平没有明显对应关系，而肉类产量无论是县均还是人均都基本上表现出与收入同方向变动的情况。同时，其它农作物的县产量均值也都表现出与收入同方向变动。

表 2-5 2007 年全国县级政府农民收入及生产状况

按农民人均纯收入分组的社会经济基本情况						
指标	单位	农民人均纯收入				
		1500 以下	1500-2500	2500-4000	4000-6000	6000 以上
人均第一产业增加值	元/人	2014.11	1857.82	2703.29	3555.46	3796.04
人均粮食产量	吨/人	0.71	0.44	0.60	0.74	0.51
人均棉花产量	公斤/人	3.41	2.40	6.97	10.91	10.65
人均油料产量	公斤/人	23.74	17.80	37.76	36.00	31.81
人均肉类产量	公斤/人	69.81	70.09	93.94	115.45	95.28
县平均第一产业增加值	万元/县	37569.31	51814.2	108085.3	152012.6	194800.0
县平均粮食产量	吨/县	132767.8	122351.1	240593.9	315113.4	264224.2
县平均棉花产量	吨/县	635.76	669.15	2786.62	4664.66	5466.65
县平均油料产量	吨/县	4427.755	4965.214	15096.29	15393.06	16321.34

县平均 肉类产量	吨/县	13022.12	19548.36	37558.33	49358.53	48894.56
-------------	-----	----------	----------	----------	----------	----------

2.2.4 农业发展状况

以粮食生产来反映农业发展状况。根据 2007 年全国县（市）粮食总产量数据进行统计，粮食总产量在 5 万吨以下的县有 373 个，占 18%；5~10 万吨的有 351 个，占 17%；10~25 万吨的有 649 个，占 32%；25~50 万吨的有 419 个，占 20%；50 万吨以上的有 278 个，占 13%。⁶（见图 2-3）：

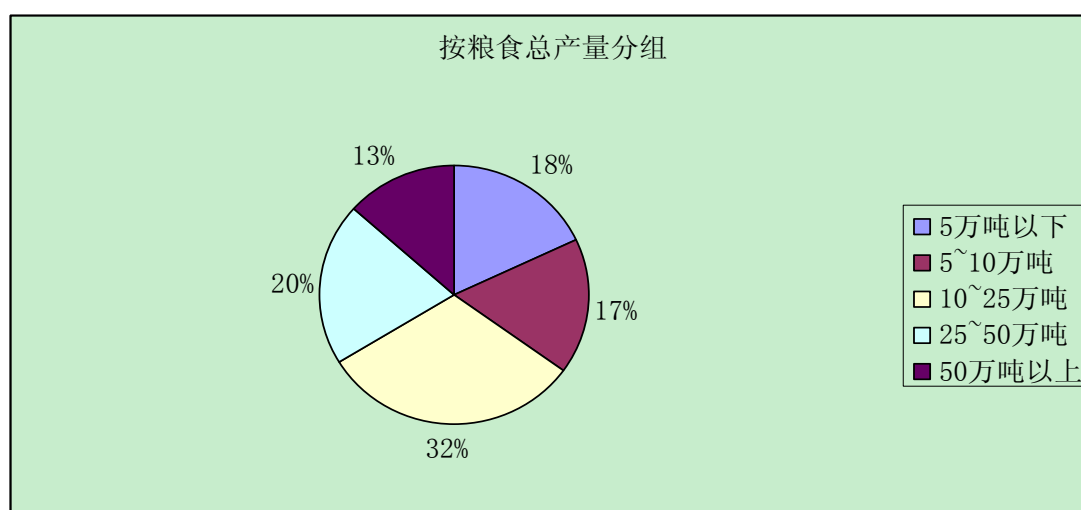


图 2-3 2007 年全国县粮食产量情况

我国粮食生产具有很强的地域性，在全国县级政府中，粮食产量最高的十个县全分布在吉林省（5 个）、黑龙江（4 个）、辽宁省（1 个）东北三省，平均每个的粮食产量 191.6 万吨，是最低档 5 万吨粮食生产县的近 20 倍。（见表 2-6）

表 2-6 全国县级政府粮食总产量最高的十个县级单位

县名	粮食产量 (万吨)
公主岭市	218
利树县	207.6
农安县	207.5
肇东市	206.8
五常市	201.2
榆树市	196

⁶ 数据来源：2008 年中国县（市）社会经济统计年鉴。

昌图县	184.5
巴彦县	175
双城市	172
德惠市	147.5

从表 2-7 中可以看出，粮食总产量在 5 万吨以下的县域面积很大，而粮食产量在 50 万吨以上的县域面积不是很大。同时，粮食产量较高的县农村人口比例也比较高，但是基本上五档县的农村从业人员比例相差不大，从事农林牧渔业的人员比例还有一定的下降趋势。因此主要粮食产量县应该是从事粮食生产的绝对人数较多，而粮食产量较低的县从事林业、牧业或者渔业的人数更多。

从农村人均面积和农业机械总动力平均值指标来看，人均面积表现出五档逐渐下降的情况，而农业机械总动力平均值是增加的，这可以说明粮食产量较高的县粮食生产的效率较高，机械化程度更高；从第一、二产业增加值比值来看，粮食总产量在 5 万吨以下的县表现出较高的规模以上工业企业平均总产值，可能反映出粮食生产不具有优势的县更注重发展工业；从城镇固定资产投资平均完成额来看，粮食产量高的县有更多资金投入在城镇化建设上。

表 2-7 2007 年全国县级政府按粮食产量分组的社会经济基本情况。

按粮食总产量分组的社会经济基本情况						
指标	单位	粮食总产量				
		5 万吨以下	5-10 万吨	10-25 万吨	25-50 万吨	50 万吨以上
县平均面积	平方公里	10923.7	2838.8	3192.2	2421.23	2910.67
农村人均面积	平方公里/人	1285.75	133.26	84.85	42.11	38.6
农村人口比例	%	69. 59	80. 01	84. 07	82. 81	83. 53
乡村从业人员比例	%	52. 45	54. 02	54. 50	54. 41	54.55
从事农林牧渔业人员比例	%	65. 13	62. 74	56. 79	55. 73	57. 54
农业机械总动力平均值	万千瓦特	6.93	13.29	24.72	46.02	72.81
第一、二产业增加值比值	%	18.5	31.9	26.2	37.5	53.6
规模以上工业企业平均总产值	万元	10558.5	8026.3	8849.84	9595.55	8289.49
城镇固定资产投资平均完成额	万元	114419	148324	234894	30440	359238

2.3 县域发展存在的问题

2.3.1 经济发展中存在的问题

1. 经济结构不合理

县域经济的主体是农业和乡镇企业、县属国有及集体企业等中小企业，这种特殊的经济结构使县域经济在体制转轨时期和买方市场出现的形势下陷入困境。中国农业经历了自 20 世纪 80 年代初以来的大发展后，正面临资源和市场的双重约束，处于一种结构调整和徘徊不前的状态。在 20 世纪 80 年代初、中期短缺经济和体制夹缝中成长起来的乡镇企业，不可避免地出现因低层次过度竞争带来的小而散、小而低和产品结构趋同现象。随着我国短缺经济的结束，对外开放的程度不断提高，国际经济一体化步伐不断加快，在全球企业纷纷实行强强联合、优势重组的今天，乡镇企业机制灵活的优势正在逐渐丧失，发展状况令人担忧；而许多县属国有企业和集体企业则因为包袱沉重、历史积累的矛盾众多，更显得难以以为继。

2. 产业层次与劳动力素质较低

目前我国大多数县域经济仍未摆脱传统的生产模式和经济模式。2002 年，全国县域经济中，第一、二、三产业的比重为 24：43：33，2070 个县域中，有 230 个县域农业比重在 50% 以上，946 个县农业比重在 30%~50%，经济结构还比较单一，农业仍是大多数县的主导产业，且大多数县域的农业生产方式十分落后，生产分散、规模效益低；而同期全国经济中，第一产业比重仅为 14.5%。也就是说，县域经济的产业层次总体上比全国平均水平还要落后。

当前，我国大多数县域的工业发展落后，工业规模明显偏小，中高级技术产业几乎为零，工业效益还不高。目前，大多数县在计划经济体制下的国有经济基本破产或倒闭，国有企业职工下岗问题突出，原有企业遗留下来的诸多问题对企业改制和招商引资带来了很大困难。我国大多数县的民营经济尚处于初级阶段，缺乏国际一流的现代企业，缺乏国际知名的品牌。即使是发达的 100 个县域中，3 万多家规模以上的企业年销售收入为 2000 亿美元，仅相当于美国零售企业沃尔玛的年收入。百强县全部工业利润为 108 亿美元，仅相当于世界排名第八的美国英特尔公司的年利润规模。即使是最发达的 10 个县的 7000 多家规模以上的企

业，年销售收入也不过是 660 亿美元，只相当于日本的索尼公司。目前，县域内工业对农业的反哺作用远未发挥出来，对农业产业化、城镇化的支持能力更为薄弱。

当前，县域劳动力素质明显偏低。据统计，县域单位 6 岁以上的人口，平均接受教育的年限是 7 年多一点，而城里平均受教育年限是 8 年多，相差 1 年多。在县域全部人口中，小学文化程度的占了 43%，即使是最发达的 10 个县里，人口平均受教育的年限还低于全国城市的平均水平。人才不足、教育落后是县域经济发展的一个突出问题，懂市场、掌握高新技术和法律知识的高层次人才更是匮乏。这种状况导致县域经济基础不牢，农民增收异常困难，同时也对县域经济的健康发展和国家粮食安全构成了严重威胁。

3.工业化和城镇化的盲目性

目前县级地方政府在推动工业化和城镇化过程中还存在一定的盲目性，各地虽然意识到加快县域工业化和城镇化发展的必要性和重要性，但在实际操作中仍有诸多误区。

误区之一是认为工业化就要建工厂、建开发区、建基地。过多过滥占有土地、设立开发区第一个严重后果就是导致大量农民失地、失业、失利。据国土资源部的抽样调查和初步估计，在近 6 年中出现 1700 万的失地农民，有不到 200 万人得到安置或者继续从事农业生产，有 300 万人转向从事第二、三产业，但由于缺乏劳动经验和技能，只能从事临时性的短工。完全失地又失业的农民约 1200 万人，平均每年增加 200 多万人。另一个严重后果是导致了各地在招商引资方面的无序竞争，造成了大量低水平的重复建设，开发区缺乏应有的产业特色和优势产品，现有企业间的分工协作不足，产业内部组织化程度不高，内聚力薄弱。

误区之二是认为推进城镇化就是加快城镇建设，搞形象工程、政绩工程。不少县领导将推进城镇化工作的精力集中在建大广场、大市场、大马路、豪华办公楼上，这种所谓推进城镇化的做法不仅浪费了大量的建设资金，同时也极大的损失了“三农”的利益。这种做法的另外一个后果是增加了农民进城的成本，事实上反而阻碍了城镇化的进程。

4.政府资源配置能力有限

对于绝大多数县来说，财政支柱是曾经在各个时期建立起来的县属国有企

业、集体企业以及众多的乡镇企业。在商品短缺和市场竞争并不激烈的时代，效益都不错，但现在普遍面临着设备老化、人员过剩、产品粗糙等问题，企业没有竞争力，效益普遍不好，政府财力严重受影响。再加上 1994 年实施的财力逐渐向上级集中的分税制财政体制，处于最基层的县乡政府财力紧张。经济条件较好一点的县，除了“吃饭”外还有一部分财力搞建设；更多的县财力仅够维持“吃饭”，还有相当一部分县连发工资都困难，根本拿不出钱来改善农村的基础设施条件和发展社会事业。

在财力逐渐向上集中的同时，国家、省级有关职能部门掌握大量的财力，他们在分配这些资金时，往往只从部门本身的工作出发而不能很好的结合各个县的实际情况进行支持。换句话说，从县里的角度看，最需要支持的可能得不到支持，而能够得到支持的可能不是最迫切的。

2.3.2 行政管理中存在的问题

1. 县政府权力与义务非对称

1982 年 12 月 4 日召开的第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》第一百零七条规定：县级以上地方各级人民政府按照法律规定的权限，管理本行政区域的经济、教育、科学、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作。《宪法》明确了县级政府在发挥管理经济职能的同时，还负有实现辖区内充分就业、保证社会安定团结、促进县域社会发展和控制人口过快增值的社会职能。

20 世纪 90 年代中期以来，随着我国六大体制改革的推进，县以下的财权、事权都发生了较大的调整。从体制上看，县级行政单位出现了事权下放，财权上收，好的事权上收，坏的事权下放的倾向。自 1994 年以来，税务、工商、烟草、盐务、医药、技术监督、金融、养老保险、土地等部门陆续实行了上级垂直管理。从长远看，这种中央直属的垂直管理体系，有利于垂直部门对地方经济利益具有相对较大的超脱性和独立性，便于国家政策的贯彻实施，从而建立起全国统一大市场，有效防止地方保护主义。但从近期看，这种调整不利于县域经济的发展，并直接导致了县级政府权力和义务的明显非对称：一方面县级政府原有权力削弱，动用各方面力量发展经济，进行经济调控的手段明显弱化；另一方面，在一

定程度上增加了县级政府与垂直管理部门之间沟通的难度，相互推诿、欠缺服务意识等问题随之产生，县域经济发展的难度随之增大。

2.政府组织管理效率低下

在市管县之前，我国的行政层级由中央-省-县（市）-乡（镇）四级组成，虽然省县之间有一个地区行署，但毕竟是一个虚制层级。实行市管县体制以后，地区一级政权由过去的虚设变为实置，从而在省与县之间多出一个环节，行政层级变为五级。凡是县向省请示的工作，无论是政策性的，还是业务性的，即使可以直接与省沟通，一般也要通过市里的审查和推荐，降低了行政效率。五级的行政层级不仅在我国历史上不多见，在世界范围内也是很少采用的。从世界各国来看，大部分国家采取二级或三级管理，根据目前世界上 160 多个国家和地区的初步统计，超过三级的只有 17 个国家，占 11%。

从管理学角度来说，信息传递的中间环节要尽可能减少，以缩短决策层和实行层的行政距离，便于上下沟通，提高工作效率。县级政府作为我国行政管理的最基层，是各项政策的执行者。而我国现行的市管县体制人为地制造出一个中间层级，省县之间的权力被层层截留，信息沟通受到阻滞，这在信息网络高度发达和交通十分便利的今天已越来越不合时宜，不利于调动县级基层政府的主动性、积极性和创造性。大量的理论研究成果证实，行政组织每多出一个层次，信息的失真、失落率就会成倍增加。少层次大幅度的扁平化组织结构是现代社会组织管理的主导模式。减少行政层次，加快信息传递速度，决策层能够尽快地对信息加以处理，并及时采取相应的纠偏措施，同时也有利于保证国家政令统一，提高行政效率，充分发挥县一级政府在经济发展和社会管理中的主体职能。

3.市县矛盾突出

当前，我国仍处于工业化加速发展的阶段，受各类资源要素的强烈约束，各级政府都试图通过占有更多的生产要素来加速发展。在现有的多级管理体制以及各级政府加快发展的意愿驱动下，市县之间的矛盾在所难免。从各地情况来看，在工作上市把县当作自己的附属行政单位，要求县的经济的发展从属于市区经济发展的需要，这就引发了两个利益主体的冲突。而且有些时候，中央和省都已完全下放的审批权限被市里截留，处在经济建设第一线的县域权力渐小，责权利不对。此外，由于地级市的行政级别高，在调配资源的权利更大，往往在财税分成、基

建投资、项目上马等方面优先考虑市区，压制县域经济，广大县级政府及专家反应的“市压县”、“市卡县”的现象严重。由此造成市县经济发展差距大、关联度低。

4.行政管理成本居高不下

目前，我国的管理层次太多，政府管理成本居高不下。以经济资源而论我国人口众多、人均资源属世界中下等国家水平，且经济发展状况并不发达。五级行政管理体制，是政府公共机构臃肿的一个重要原因。据调查，我国目前一个县(市)享有县级领导待遇的干部一般有 80 人左右，副科级以上干部一般为 300 人左右，加上一般的管理干部，人员数量之巨可想而知。诸多的财政供养人口，使得大多数县级财政仅能用于维持“吃饭”。

而以乡镇一级来看，不管地域多大，人口多少，财政承受能力如何，乡镇机构设置都要求上下对口，由此导致乡镇机构臃肿。目前，我国绝大多数乡镇除了党委、政府、人大主席团之外，还普遍设有“五站四所一中心一院”，“五站”为兽医站、文化广播电视站、林业站、水利站、小城镇建设交通管理站，“四所”为国土资源所、财政所、计生所、劳动和社会保障所，“一中心”为农业服务中心，“一院”为卫生院。初步估计，每个乡镇吃财政饭的人数至少在 50 人左右。

5.县级财政困难问题突出

国家于 1994 年开始实行分税制财政体制改革，将 75%的增值税和 100%的消费税等划分为中央收入，中央本级收入明显增加，同时，各省、市、自治区和地(市)两级政府的财政收入也有了较大的调高，而县和乡镇两级财政却非常困难。2003 年 592 个国家扶贫重点县的地方财政预算内收入为 314.6 亿元，财政支出为 1214.6 亿元⁷，虽然有国家转移支付和各项扶贫项目投资的有力支持，但国家扶贫重点县的财政仍处于入不敷出的境地。财政的极度困难带来了地方政府的隐形债务问题，据有关研究报告指出，目前中国地方政府债务风险实际上已经超过金融风险，成为危机中国经济安全与社会稳定的头号杀手。因为财政缺口大，县域经济自主发展能力不强，县级政府调控手段虚无，县级财政基本上是“吃饭财政”。县级政府基本没有财力考虑经济发展的财政支持，在支农、项目配套、结构调整以及小城镇建设方面心有余而力不足。而且因为政府负债，造成农民负担加重，县乡村政府信用明显降低。

⁷ 《中国县域经济发展论—县域经济发展的思路与出路》 杨荫凯 中国财政经济出版社

第3章 中国县级财政体制：历史变迁与制度创新

3.1 县级财政体制的历史变迁六十年：1949—2009

1953年之前，国家实行高度集中的财政体制，设中央、大行政区、省三级财政，县一级还没有建立较为独立的县一级财政，列入省财政内，县级政府仅可以随同国家公粮征收不超过15%的地方税附加。1953年，县级财政正式独立，随后县级财政体制伴随着国家财政体制的演变而发展变化。

3.1.1 “统收统支，分级管理”财政体制下的县级财政(1953—1978)

1953年，我国进入第一个“五年计划”时期，新中国成立之初确定的“三统一”（财政、金融、物资）所对应的高度集中的财政管理体制已经不适合经济发展的需要了。地方政府有不断扩大财力和财权的需要。这一年在财政体制上的一个重要突破就是取消了大区一级的财政，成立了县一级财政，全国财政划分为中央、省、县三级财政。此时的县级财政虽有一定的收入和支出的范围，也有一定的管理权限，但总体说，县级财政十分薄弱。1958年，针对县以下可控财力有限的问题，1958年中央对地方财政实行了放权改革，县一级的财政有所增强。此时的县级财政收入有以下四个部分：地方固定收入（包括地方税收入、地方企事业单位收入）；企业分成收入（中央企业和下放地方企业20%的利润留给地方）；调剂分成收入（按地方财政收支的不同情况，确定不同的调剂分成比例）；中央专项拨款收入。总之，1953—1958年的财政体制是高度集权的，县级财政基本作为省级下属财政，在运行上很少有自己的收支调整的空间和自己的融资调整方法。但1958年开始实施的“以收定支，五年不变”的财政管理体制，使得县级的财政管理权限有了进一步的扩大。县级财政有了明确的收入来源，增加了机动财力，又使其收入同支出相结合，加上中央的“一定五年不变”，财政管理相对稳定。

1959年中央开始实行“总额分成，一年一变”的财政管理体制，基本的精神是：在继续下放收支项目的同时，适当收缩一部分地方机动财力，通过一年一变的办法，解决财政计划同国民经济计划不衔接的问题。这一年的财政改革的基

本方针，一直执行到 1970 年。期间，县级财政的管理体制基本没有大的变化。1971 年财政部实施了“定收定支，收支包干，保证上缴，节余留用，一年一定”的体制，简称财政收支包干。1971 年的改革，贯彻了下放财权的精神，扩大了县级财政收支的范围，实行绝对数的包干大大调动了基层政府增收节支的积极性。但同时也造成了中央财政组织收入比重的下降(从 1970 年的 30% 下降到 1971 年的 16.1%，1972 年的 13.8%)，还造成了地方财力的不均衡以及地方盲目重复建设，特别是县级政府。1975 年，中央提出“收入按固定比例分成，超收部分另定分成比例，支出按指标包干”的办法。这种体制在当时财政收入不稳定的情况下，对保证地方及县级财政的必要支出起了较好的作用，但是由于收支不挂钩，不利于调动地方积极性和体现地方一级财政的责权关系，是一种过渡性的办法。1976—1979 又再次实行了“收支挂钩、总额分成”的财政体制，但保留了县级财政在固定比例分成时的既得利益。

这一时期省以下县级财政体制基本上是比较国家对地方的体制形式，主要实行的是高度集中的财政体制，其间虽然经过多次大大小小的调整变革，但始终没有能够打破中央集中过多，地方财权较小的格局。

3.1.2 “分级包干”的财政体制下的县级财政体制(1979—1983)

自 1980 年起，按照中共中央关于经济体制改革的决定精神，我国中央对地方实行了“划分收支、分级包干”财政体制，全国省以下财政体制也进行了相应的改革。其主要内容是年初核定各市、县的年度财政收入和支出指标，然后收支挂钩，确定收入分成办法。完不成收入指标，就要压缩支出，自求平衡；收入完成得好，当年实际收入比上年有所增加，则对增加部分实行一定分成。

收入方面：多数省区的各市、县所属企业收入、工商所得税、农业税和其他收入，作为市、县财政的固定收入；工商税和盐税作为省和市、县的调剂收入。如安徽省列入地方（行署、市、县）收入包干范围的有：地方所属企业、事业收入，工商税收，盐税，农业税和其他收入。支出方面：列入市、县的简易建筑费、农业、林业、水利、水产、农机等事业费，城市维护费、人民防空经费、抚恤和社会救济费、行政管理费等归市、县财政支出包干范围。

收支包干基数的核定。地方收支包干基数多是以 1980 年财政收支数为基础

经适当调整以后核定的。如福建省收入以 1980 年实际入库数，支出以 1980 年省核定预算数为基础，并适当考虑 1981 年收支增减因素，经过调整后，由省核定收、支、缴（补）基数。而广东省原则上以 1980 年上级下达的年度财政收支计划（剔除一次性因素）为基数，个别地、市、县由于受灾影响调减的指标，已在确定基数时作了适当调整。

分成办法。当年实际收入比上年增收或减收部分，各省根据各地经济基础和收支情况，对地、市、县分别确定分成的办法。一般来讲，对增收的部分，有的是全部留用，也有全部上解，还有比例分成的，而对于减收的部分则实行定额补贴的办法。如河北省凡是地市固定收入大于支出的，按一定的比例上解省财政；凡是地市固定收入小于支出的，不足部分，由省财政给予定额补贴。而安徽省对当年实际包干收入超过包干基数的部分，实行比例分成，具体是：定额上交的合肥、蚌埠、芜湖市分成 40%，淮南、淮北、马鞍山、铜陵、安庆市分成 42%，省分成 60% 和 58%；定额上交的行署、县（市）分成 55%。定额补助的行署、县（市），超基数收入小于定额补助数的，全部留用；大于定额补助数的部分分成 55%，省分成 45%。

3.1.3 “划分税种、分级包干”的财政体制下县级财政体制（1983—1987）

根据党的十二届三中全会《中共中央关于经济体制改革的决定》精神，结合第二步“利改税”实施后在分配关系上发生的新变化，国家从 1983 年起实行了“划分税种、核定收支、分级包干”的财政体制。按照国家的统一部署，结合当地的实际情况，从 1985 年起，全国大部分省份对各地、市、县也层层实行了这种财政包干办法。

从收入划分来看，省级财政固定收入主要包括省直属各类国营企业的所得税、调节税、利润、计划亏损补贴，金融保险营业税，其他收入等；地、市、县级财政分成收入包括工商税收（均不含作为中央、省和地市、县固定收入部分，地市、县所属各类国营企业的所得税、调节税、利润、计划亏损补贴和承包收入退库，农业税，其他收入等；地、市、县级财政固定收入包括城市维护建设税，税收税款滞纳金、补税罚款收入，专项收入以及预算调节基金等。

关于支出范围的划分，财政支出划分为省级财政支出和地市、县级财政支出。省级财政支出主要有基本建设支出、企业挖潜改造资金、简易建筑费、流动资金、农林水利、文化教育、科学卫生等事业费、民兵事业费、优抚和社会救济费、工交商事业费、行政管理费、公检法司支出、其他支出等；地市、县级财政支出主要有用本级财力安排的基本建设支出、企业挖潜改造资金、流动资金、支援农村生产支出、城市维护建设费，农林水利、文化教育、科学卫生等项事业费，下交商事业费，优抚和社会救济费，行政管理费，公检法司支出，其他支出等。

财政收支基数以 1983 年决算数为基数，调增调减一些收支因素后确定。

3.1.4 “财政包干”的财政体制下的县级财政体制（1988—1993）

1988 年改革的主要内容：全国 39 个省级单位和计划单列市实行了收入递增包干、总额分成、总额分成加增长分成、上解额递增包干、定额上解、定额补助等 6 种不同的财政包干体制。各省和各县政府采取逐个谈判、逐个落实的办法相应地在地方财政之间进行了财政的包干。财政包干体制在一定程度上片面地强调了地方利益机制。同时，采取基数法，不可避免地存在讨价还价、压低收入基数、抬高支出基数，甚至故意隐瞒财政收入等互相扯皮现象和不端行为。而且，基数法的长期延续把历史造成的不合理因素保持并延续下来，在一定程度上加重了地方财政的苦乐不均的状况。

3.1.5 分税制下的县级财政体制（1994—2009）

1994 年以来，中央财政多次提出完善省以下财政管理体制的指导性意见，各地也陆续比照中央对地方的分税制财政管理体制框架，对省以下财政体制适时进行了调整，重点是收入划分、支出划分和转移支付等方面。从收入划分来看，受经济发展水平和产业结构差异的影响，各地省以下政府间收入划分形式多样、差别较大。但归纳起来大致有两种形式，一是按税种分成，二是总额分成。从支出划分来看，省级政府主要承担的事务主要包括：本级行政管理费，科技三项费，支援不发达地区支出等；省、市、县政府共同承担的事务主要包括：基本建设支出，公检法司、文化、教育、科学、卫生等各项事业发展支出，技术改造资金和新产品实验费，支农支出，价格补贴，社会保障补助支出；市、县政府主要政府

承担的事务主要包括：本级行政管理费，农林水部门事业费，城市维护和建设费，抚恤和社会福利救济，专项支出等。

与政府间收支划分相配套，转移支付制度同样是省以下财政体制的重要制度安排。由于自然禀赋、民族文化及经济发展差异较大，各地省以下地区间财力差距较大。省级政府承上启下，承担着均衡辖区内财力差异的职责。1994 年以来省级财政通过集中财力，逐步建立了省对下转移支付制度，对于发挥省级政府的调控职能，缩小辖区内财力差距发挥了重要作用。

1.地市本级与县（市）的事权与支出划分

分税制财政体制改革以来，各省地市本级与县（市）的事权和支出划分发生了一些变化，特别是因管理模式的变化致使在具体项目划分上一些省的变化较大。但总体而言，目前在各地市对县（市）的分税制财政体制中，地市本级与县（市）的事权与支出划分基本上是相同的。以广西为例，地市本级财政主要承担地市国家机关运转所需经费、协调县（市）经济和社会事业发展以及由本级直接管理的经济和社会事业发展支出。除了按分税制要求，核定给县（市）的税收返还外，地市本级财政支出具体包括：包括地市本级自筹的基本建设投资，企业挖潜改造资金，科技三项费用，行政管理费，公检法司支出，社会保障支出，政策性补贴支出，城市维护费，支援不发达地区支出，本级负担的农业支出、林业支出、水利和气象支出、教育支出、医疗卫生支出、科学支出以及抚恤和社会福利救济费、文体广播、工业交通和流通部门等事业费及其他支出等。

县（市）财政主要承担本县（市）政府机关运转所需支出以及本县（市）经济、事业发展所需的支出。包括本县（市）自筹的基本建设投资，企业挖潜改造资金，科技三项费用，行政管理费，公检法司支出，社会保障支出，政策性补贴支出，城市维护费，支援不发达地区支出，县（市）负担的地方农业支出、林业支出、水利和气象支出、教育支出、医疗卫生支出、科学支出以及抚恤和社会福利救济费、文体广播、工业交通和流通部门等事业费及其他支出等。

2.省以下政府间收入划分

1994 年实施的分税制财政体制改革被推行到省以下的财政收入分配体制之中，所有省区对中央财政分享后的财政收入又进一步在地方各级财政间进行分配。受经济发展水平和产业结构差异的影响，各地省以下政府间收入划分形式多

样、差别较大，但绝大多数省区（28 个省市区）采用了按税种分税的方式，仅有江苏、浙江和福建 3 个省份选择了总额分成的方式（其中江苏和浙江选择了基数加增量定比分成，福建则不考虑基数），总额分成虽然没有按照具体某个或某些税种分成，但可以理解为所有的税种都是按照相同的比例分成。

（1）税种划分

省以下税种划分大致有以下几种情况：

第一，收入稳定且规模较大的税种由省与市县共享。全国大部分省区采用了这种模式。日前，省与市县共享收入税种主要为增值税（25%部分）、营业税、企业所得税和个人所得税（地方分享的 40%部分）、城镇土地使用税等。

第二，收入较少的税种市（县）独享。日前划归地市或县（市）的固定收入税种主要有资源税、城建税、房产税、车船使用和牌照税、耕地占用税、印花税、契税、土地增值税等。作为地市或县（市）固定收入的税种虽然较多，但收入规模普遍较小，主体税种不多。尤其是国家取消农业税和除烟叶外的农业特产税后，情况更是如此。

第三，部分省市在按照以上两种方式划分收入的同时，规定主要行业或支柱产业的税收收入由省级独享。采用这种划分方式的省市较多。如天津市规定，交通及运输、邮政通信、石油石化、金融保险等行业的增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、城建税、教育费附加，以及机场、港口、卷烟、汽车、天钢、天铁、钢管和创业环保公司的增值税、营业税、企业所得税、个人所得税等，划归市本级收入。河北省将石油、石化、有色、电力等四部门及省参与投资的电力企业缴纳的增值税、营业税划归省级收入。陕西省在 2004 年体制调整时明确，将全省电力企业（不含小水电）增值税，省级汇算清缴的电力增值税和西北电网有限公司过网费增值税附征的城建税及教育费附加，金融保险(含非银行金融机构)营业税以及随同征收的城建税和教育费附加，全省高等级公路通行费营业税以及随同征收的城建税和教育费附加，作为省级固定收入。此外，还有 20 个省将金融保险营业税全部作为省级固定收入。

（2）共享税的分享办法

对共享税收的分享办法可以分为以下三种类型：

第一，按比例分享。目前，全国共有北京、天津、河北、山西、辽宁、吉林、

黑龙江、河南、山东、湖北、广西、重庆、海南、陕西、甘肃等 15 个省采用这种方式划分省与市县共享收入。省与市县共享收入的划分比例主要有“五五”、“四六”、“三七”等，多数省级分享比例略低于市县分享比例，体现了财力向下倾斜的原则，对于缓解基层财政困难有一定的积极作用。

第二，按隶属关系划分。目前，上海、浙江、安徽、江西等 4 个省仍采用这种划分方式。如浙江省将增值税、营业税和企业所得税按企业的隶属关系划分省级收入和市县收入。需要说明的是，对国有资产经营收益、计划亏损补贴、行政性收费收入、罚没收入、专项收入等，各省均按隶属关系划分为省级固定收入和市县固定收入。

第三，按比例和隶属关系交叉划分。日前，内蒙古、江苏、福建、湖南、广东、云南、四川、贵州、西藏、青海、宁夏、新疆等 12 个省份按这种方式划分共享收入。如广东省将增值税收入按企业的隶属关系划分，将企业所得税收入中来源国有企业的所得税收入按企业隶属关系划分，来源于非国有企业的所得税收入由省与市县按“四六”比例分享，对营业税和个人所得税按“四六”比例分享。

3.2 县级财政体制创新

3.2.1 “省直管县”

“省直管县”的财政体制，是指省级财政直接管理地（市）级和县（市）级财政，地方政府间在事权和支出责任、收入的划分，以及省对下转移支付补助、专项拨款补助、各项结算补助、预算资金调度等方面，都由省级财政直接对地（市）和县（市）级财政。虽然福建、黑龙江、广西等省（区）的地（市）、县（市）两级财政在资金调度等方面仍有一定关系，但县级财政体制、转移支付等主要职能已经属于省级直管，因此也列入了“省直管县”范围。目前，全国共有 10 多个省（自治区、直辖市）实施了“省直管县”的财政体制。

从一些省份的实践看，“省直管县”的财政体制改革都坚持了以下基本原则：一是维持现行利益分配格局。保证各级财政现行体制和政策规定范围内的既得财力不受影响，促进市、县（市）财政平稳运行。二是共同支持县域经济发展。妥善处理省、市、县（市）三级政府间利益分配关系，充分调动县（市）自我发展

积极性，省、市财政继续加大对县（市）的支持力度，促进县域经济发展。三是坚持权责统一。在改革财政体制的过程中，省、市、县（市）财政要承担相应的管理责任。省财政要加大对县（市）财政的支持力度，帮助解决县乡财政实际困难；市财政要继续履行对县（市）财政的指导、支持和监督的职责；县（市）财政要规范管理，加强自我约束。四是积极稳妥、有序推进。先建立省直管县（市）财政体制改革的基本框架，再逐步完善和规范。

关于改革的内容，各省的具体做法虽然各不相同，但以下几个方面则基本一致：一是预算管理体制。实行“省直管县（市）”财政体制，主要是改变省管市、市管县（市）的财政管理模式，基本上不调整财政收支范围，但一些省对不符合支持县域经济发展要求的市、县（市）收支范围划分，进行了适当的规范和调整。二是转移支付及专项资金补助。省对下各项转移支付补助按照规范的办法直接分配到县（市）；省财政的专项补助资金由省财政厅会同省直有关部门直接分配下达到县（市）。三是财政结算。年终财政结算项目、结算数额，由省财政直接结算到县（市）。市对县（市）的原各项结算、转移支付及资金往来扣款等，由省财政根据市财政有关文件规定固定数额，分别与县（市）财政办理结算。四是资金报解及调度。各市、县（市）国库根据财政体制规定，直接对中央、省报解财政库款，同时，省财政直接确定各县（市）的资金留解比例，预算执行中的资金调度，由省财政直接拨付到县（市）。五是债务偿还。原县（市）举借国际金融组织贷款、外国政府贷款、国债转贷资金和中央、省级政府债务等，由市与县（市）两级核实后，由省财政分别转账到县（市），到期后由省财政直接对县（市）扣款，未核对清楚的继续作为市政府债务处理。新增债务分别由市、县（市）财政部门直接向省财政办理有关手续并承诺偿还。

从体制运行情况看，“省直管县”的财政体制创新发挥了明显成效：

1.有利于发挥省级财政在省辖区域内对财力差异的调控作用，帮助困难县解决财政运转困难。特别是对于地区之间经济发展不平衡问题比较突出，而地级市本身财政状况又比较困难的省，实行省直管县的财政体制，有利于省级财政从全局的角度出发，合理分配财力，发挥省级财政对各市县财力差异的调节功能，以帮助解决困难县的实际困难，确保困难县财政正常运转的资金需要。从资金调度的角度来看，由于省级财政调节能力相对较强，更有利于保证县级干部职工工资

的及时发放和社会保障支出等重点支出资金的及时拨付到位。

2.有利于减少财政管理级次，降低行政成本。省直管县财政体制，由于在管理层次上省直接对县，没有中间环节，有利于提高工作效率和确保政策措施的及时贯彻落实。这种体制，相对提高了县级的财政级次，使县级与地级市成为平等的主体，在项目的申报、情况的反映上使信息传递更加快捷、准确，在信息的对称性安排上也更加科学，有助于提高信息的有效性，使决策更加科学。同时，由于减少了省以下政府间财政管理级次，既降低了财政管理运行成本，也有助于促进政府管理组织架构趋于扁平化，为行政管理体制改革的深化提供有益的借鉴。

3.有利于避免地级市财政截留、挤占县财政的资金，避免地级市财政对县财政的不恰当集中。从总体上看，我国局部地区地市一级财政保障能力仍然不高，但其困难更多的体现为发展中的困难，是城市建设中的困难，是加快推进城镇化进程中遇到的困难；而县级财政困难则体现为基本运转的困难，因此，部分地区地级市财政对县级财政不恰当的财力集中将使县级财政困难进一步加剧。实行省直管县的体制，有助于解决这些问题。

4.有利于城乡实现共同发展。采用“省直管县”的财政体制，让城市把更多的精力和有限的财力投入到城市基础设施建设和支持经济发展中去，加强对资金使用的绩效管理，避免资金的低效使用。各县可以根据自身的特点和优势积极主动地发展县域经济，大力发展有自己特色的农业、工业、商业、旅游业等产业，使县域经济得以健康和快速发展，改变县域经济长期以来发展缓慢和被动的局面。而县乡则可以根据自身优势和特点发展经济，构建县乡和谐社会，从而促进城市和县乡统筹协调发展。

3.2.2 “乡财县管”

“乡财县管乡用”是以乡镇为独立核算主体，由县级财政部门直接管理并监督乡镇财政收支，实行县乡“预算共编、账户统设、集中收支、采购统办、票据统管”的财政管理方式。它是以缓解乡镇财政困难，加强乡镇财政收支管理，规范乡镇财政支出行为，强化财政监督职能为目的进行的县乡财政管理体制改革。

针对农村税费改革后县乡收支格局特别是乡镇财政职能的变化，为规范乡镇政府收支行为，保证基层正常运转，安徽等省份改革和完善县乡财政管理方式，

对除少数经济比较发达的乡镇之外的其他乡镇,在保持乡镇资金所有权和使用权不变的前提下,试行了“乡财县管乡用”的财政管理模式,将乡镇财政收支纳入县级预算管理。2007年度,全国已有28个省级区域较全面地或部分地推行了这一改革。

“乡财县管乡用”改革的主要内容:一是县(市、区)对乡镇比照县直单位编制部门预算;二是统一设置财政收支结算账户,取消乡镇财政所设置的财政总预算会计,改为在乡镇财政所设置乡镇政府单位预算会计,负责乡村两级财务管理;三是实行国库集中支付,乡镇财政支出以年初预算为依据,按“先工资、后重点、再一般”的原则,通过国库直接支付或授权支付;四是实行政府采购制度,编制乡镇政府采购预算,由乡镇根据年初政府采购预算,提出申请和计划,经县(市、区)财政相关职能部门审核后,由县(市、区)政府采购经办机构集中统一办理;五是票据县级统管,乡镇使用的行政事业性收费票据及其他税费征缴凭证等,其管理权收归县(市、区)财政部门管理,实行票款同行、以票管收。在改革管理方式的同时,各地还根据农村税费改革后的新形势,重新明确了乡镇财政所的职能,对乡镇财政机构进行了改革。

从部分试点地区的情况来看,实行“乡财县管乡用”改革,在坚持乡镇“三权”不变(即预算管理权不变、资金所有权和使用权不变、财务审批权不变)的前提下,实施综合财政预算,集中和加强了乡镇收入管理,控制和约束了乡镇支出需求,统一和规范了乡镇财务核算,遏制和缩减了乡镇债务规模。通过改革乡镇财政管理方式,堵塞了收入截留、流失和支出挪用、浪费的漏洞,提高了县乡财政管理水平;管住了乡镇“乱收费、乱进人、乱花钱、乱举债”的状况,减轻了农民负担,巩固了农村税费改革的成果;推进了乡镇公共财政改革的进程,缓解了乡镇财政困难;推动了乡镇政府职能的转变,促进了社会稳定。

1.统一了预算管理,加强了税收征管

一是实行“乡财县管乡用”后,乡镇财政收入和预算外资金全部缴入县国库,加强了县财政对乡财政收入的统一管理,通过实施综合财政预算,增强了县级财政的调控能力。二是通过加强账户、票据管理,将“票款同行”、“以票管收”、“收支两条线”等管理措施落到实处,从源头上杜绝了乱收费、乱摊派现象的发生,进一步巩固了农村税费改革成果,减轻了农民负担。三是县财政对乡镇财政

所(农税所)实行垂直管理, 乡镇财政所收支管理的大部分工作转移到县财政会计核算中心, 乡镇财政所的主要精力转为加强税收征管(取消农业税和农业特产税后, 财政所负责征收的税收主要包括耕地占用税、契税), 有利于做到依法征税, 应收尽收。

2.规范了财务核算, 加强了支出管理

一是通过制定统一的财务核算制度, 加强审批约束力, 明确了统一的支出范围和定额标准, 规范了财务核算办法, 增加了乡镇财务透明度。如“乡财县管乡用”后, 不仅各项支出要有正式发票, 而且要根据财政监督管理规定进一步加强支出的审核, 完善了支出手续, 杜绝和减少了以前乡镇工程建设、来客招待等“白条”满天飞的现象。二是有效地防止了截留、挪用、滥支现象的发生, 确保了重点资金及时足额拨付。如在县级同时设立“村级资金专户”和“乡镇结算专户”, 按使用对象将资金分别划入相应专户, 从制度上断了乡镇“雁过拔毛”截留挪用的路子。按照“保工资、保运转、保重点”的顺序合理安排支出, 保障了乡镇工资正常发放。三是约束了非正常性开支, 控制了乡镇财政的不合理支出。压缩了招待费、会议费、电话费、燃修费等一般性支出, 清理清退不在编人员, 严格控制乡镇财政供给人员, 减轻了财政负担。

3.扎住了乡镇举债的口子, 遏制了乡镇债务膨胀

在彻底清查乡镇债务的同时, 严格明确了乡镇不能随意举债, 有效扎住了乡镇举债的口子, 对乡镇债务实行“先刹车、后消肿”, 初步遏制了债务膨胀。

与前述“省直管县”的改革相仿, “乡财县管”的改革也符合财政层级“扁平化”的改革逻辑, 从中长期看, 将对于贯彻落实省以下的分税制和实现县乡基层的综合配套改革, 提供十分重要的制度创新贡献和配套条件。

3.2.3 “三奖一补”

2005年, 中央财政安排150亿元资金实施“三奖一补”政策, 力图通过这一政策在三年内逐步缓解县乡财政的困难。第一个“奖”是对财政困难的县政府增加税收收入和省市级财政增加对困难县财力性转移支付的给予奖励。对财政困难的县政府通过发展经济方式增加的税收收入以及省市级政府增加的对困难县财力性转移支付, 中央财政按照一定的系数, 并考虑各地财政困难程度, 给予适当

的奖励。第二个“奖”是对县乡政府精简机构和人员的给予奖励。对撤并乡镇取得进展的，中央财政根据减少的乡镇单位数，给予一次性奖励。对积极采取措施减少财政供养人员的地区，中央财政根据减少人数给予一定的奖励。第三个“奖”是对产粮大县给予奖励。为鼓励粮食生产，减轻产量大县的财政压力，中央财政对产量大县考核粮食播种面积、粮食产量、粮食商品量等因素给予奖励，奖励政策对财政困难的县适当倾斜。所谓“一补”是对以前缓解县乡困难工作做的好的地区给予补助。一中央财政对奖励政策实施以前，省市级政府财力向下转移较多、机构精简进度较快、财政供养人员控制有力的地区，给予适当补助。“三奖一补”政策一方面加强了财政体系内部各个财政层级之间的内在联系，特别是高端财政和基层财政之间的信息沟通；另一方面，通过“以奖代补”政策在转移支付制度中建立激励约束机制，在基层财政解困过程之中形成中央、省、市、县、乡五级财政的良性互动，充分调动基层财政优化公共支出结构、提高公共支出效率的积极性，避免上级财政转移支付资金分配和使用上的“寻租行为”和“道德风险”。

3.2.4 农村税费改革

1、农业税费改革

建国以来，仅以农业和农民为征税对象的税种包括农业税、农业特产税、屠宰税、牧业税等、耕地占用税等。农业税制沿袭的是 1958 年颁布的《中华人民共和国农业税条例》。为稳定粮食播种面积，调节不同农业作物的收入水平，促进农业生产全面协调发展，1983 年恢复征收农林特产税。为严格限制耕地用于其他用途，1987 年开征了耕地占用税。从上世纪 60 年代开始，中国曾有“四区四省”⁸制定过牧业税征收办法并征收过牧业税。除了国家的税收以外，我国农民还需要缴纳各种费用。这些费用虽然不是正式意义的农业税，但与农业有密切联系，而且在新中国税制方面，国家对这些费用是与农业税联系在一起考虑、调整的。这些费用主要有乡统筹⁹、村提留¹⁰、义务工¹¹等。人们又形象地称之为“三

⁸这“四区四省”包括新疆维吾尔自治区、内蒙古自治区、宁夏回族自治区、西藏自治区、陕西省、甘肃省、青海省、四川省等。

⁹乡统筹是指乡镇向所属的农户收取的、用于辖区内乡村两级办学经费或农村教育事业费附加、计划生育、优抚、民兵训练和修建乡村道路等五项由乡镇支配的资金。

¹⁰村提留是指村级集体经济组织向农户收取的、用于本村的管理费、公益金和公积金等三项由村级支配的资金。

¹¹根据国务院《农民承担费用和劳务管理条例》的规定，农村劳动力还要承担农村义务工和农村积累工。

提五统”。

2005年12月，十届全国人大常委会审议并通过了2006年起废止1958年颁布的《中华人民共和国农业税条例》的决定草案，标志中国政府全面取消农业税制度。而屠宰税、农业特产税分别于2002年、2004年取消¹²。至此，仅以农业为征税对象的税种只有耕地占用税。在农业收费方面，2002年3月27日，国务院决定在20个省（直辖市、自治区），取消乡镇统筹款，取消教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金，计划用三年的时间逐步减少直至全部取消统一规定的义务工，以农业税额的20%为上限征收农业税附加，替代原来的村提留。

农业税费改革最直接的目的就是减轻农民负担，增加农民收入。当前农民收入水平总体偏低、农民负担过重，国家全面取消农业税，有利于广大农民更多地分享改革开放和现代化建设的成果。仅以2003年农业税税收收入数据为对照，免征农业税、取消除烟叶外的农业特产税可减轻农民负担600亿元左右，以8亿农民计算，农民年人均减轻税负75元。¹³再比如，我们调查的A县税费改革前1999年农民人均负担76.26元；税费改革后2003年农民人均负担34.37元，人均减负54.93%；而到2005年，以上所有税费全免征，农民已没有此项负担。取消农业税还有利于加强农业基础地位，增强农业竞争力，提高农业综合生产能力，有利于加快公共财政覆盖农村的步伐，逐步实现基层政权运转、农村义务教育等供给由农民提供为主向政府投入为主的根本性转变，有利于统筹城乡发展、加快解决“三农”问题。

2.取消农业税对税收收入的影响

农业税费收入是县乡财政收入和村级收入的重要来源，主要用于提供农村公共产品和维持乡村政权组织的运转，如农村的教育、卫生、乡村道路、治安、计生、优抚以及乡村公职人员的工资等。农业税的收入主要在县、乡两级分配使用。虽然分配机制各地没有不尽相同，但分税制改革前，农业税收入是乡镇财政最大来源。如有的市县规定农业税收以1993年基数作为乡镇固定收入，而农业税的

农村义务工，主要用于植树造林、防汛、公路建勤、修缮校舍等。按标准工日计算，每个农村劳动力每年承担5~10个农村义务工。劳动积累工，主要用于农田水利基本建设和植树造林。按标准日计算，每个农村劳动力每年承担10~20个劳动积累工。有条件的地方，经县级以上人民政府批准，可以适当增加。

¹²农业特产税只保留烟叶税税目。

¹³如考虑农业收费项目的取消，农民减负的力度更大。

调增部分基本作为县级收入。因此农业税的取消对县、乡两级的影响是最大的，尤其是农业税为主要收入来源的农业县乡影响就更大。

建国初期财政收入主要靠农业税收入，如我们调查的 A 县是农业大县，1951 年全县农业税收入 18.5 万元，占财政总收入 100%。随着经济发展及工业崛起，农业税收入对财政收支的比重逐年下降。1980 年，该县农业税收入 52.7 万元，占财政总收入 10%；2004 年全县农业税收入 220 万元，占财政总收入 0.8%。1995 年至 2004 年，如表 1-7 所示，全国农业税、牧业税和农业特产税三税从 1994 年至 2004 年年均数来看，平均每年征收 386.2 亿元，占全国税收收入的比重不到 3%，但其占县本级税收收入的 16.12%，在取消农业税之前，在县本级税收收入中是第四大税种，是乡镇财政收入来源的最大税种，占县本级财政支出的 9.74%。农业三税收入在 2003 年达到最大规模为 599.27，在 1996 年，占税收收入的比重及占财政支出的比重达最大值，分别为：21.28%，13.64%。2005 年以后，农业税只保留烟业税，如果以 2003 年的 599.27 亿元为基数计算，平均每个县（市）减收 3 千万元。¹⁴

表 3-1 1993—2006 年全国农业税占税收、财政支出的比重

年份	农牧业税、农业特产税 合计（亿元）	占税收 比重（%）	占财政支出 比重（%）
1995	233.95	19.79	12.23
1996	315.57	21.28	13.64
1997	337.86	20	13.11
1998	319.03	16.72	11.04
1999	329.47	14.11	9.22
2000	351.44	13.75	8.68
2001	351.79	11.57	6.90
2002	521.79	16.49	8.50
2003	599.27	16.05	8.32
2004	501.84	11.47	5.74
2005	61.89	1.06	0.55
2006	3.55	0.05	0.03
1995-2004 平均值	386.20	16.12	9.74
偏差值	114.40	3.46	2.66

注：根据全国地方财政统计年鉴数据整理

农业税的取消对县、乡两级的影响最大，尤其是农业税为主要收入来源的农业县乡影响就更大。如表 1-8 所示，2003 年农业产值排名前 5 名的县级政府中，

¹⁴以地方统计年鉴 2003 年中 1981 个样本县（含县级市）为基数。

三个县级政府的农业三税比重占总收收入在 25%以上,其中吉林省的农安县 2003 年农业三税收入占税收收入的 39.75%。

农业税取消后,中央政府建立了相应的补偿机制,但据我们调查的结果看,这些转移支付在一些地方,尤其是农业大县还不足于弥补由于农业税取消带来的财政收入损失,以致造成新的财政困难,情况严重的地方已经形成较大财政缺口。如在我们调查的 A 县,取消农业税转移支付补助是以取消农业税前三年的平均数为补偿标准,这种制度安排没有考虑农业税的增长因素,不利于县乡财力的成长。

表 3-2 2003 年农业大县农业税与税收收入、财政支出的比重

年份	省份	地级市	县(市)	农业三税合计(亿元)	占收入比例(%)	占支出比例(%)
2003	江苏	盐城	东台	9.33	23.81	17.17
2003	吉宁	长春	农安	8.77	39.75	18.44
2003	黑龙江	哈尔滨	双城	6.89	26.24	14.69
2003	海南	三亚	坦洲	5.82	34.41	16.84
2003	江苏	镇江	句容	3.58	14.08	9.05

注:根据全国地方财政统计年鉴数据整理

没有合理的补偿机制,取消农业税给县乡财政带来不利影响:一是乡村政府提供公共产品的能力不足。由于转移支付并不能解决收不抵支的问题,基层财政的财源将会进一步减少,使县、乡、村三级组织形成较大的财力缺口加大。二是乡村两级债务偿还能力削弱,县、乡、村债务问题将更加恶化。地方政府债务如果得不到解决,不仅会影响地方政府形象和公信力,而且会影响当前农村基层组织的功能,这样势必会造成新的问题。农村税费改革以来,乡村两级债务化,乡村两级债务主要由以下方面构成:兴办农村公益事业的负债;兴办集体企业时向金融部门借贷形成的债务;拖欠乡村干部工资形成的债务等。税费改革前,乡村两级要通过向农民收费、提取乡村企业收益等途径逐步偿还债务,这也是乡村两级以往举债的基础。税费改革后,收入渠道被“堵”,乡村两级的债务并未列入上级则政转移支付的范围,这就使得乡村两级债务愈发沉重,影响了乡村两级公共产品的供给。

3.3 经验与问题

1.经验

改革开放 30 年来，我国财政体制改革走过了不平凡的历程，取得了重要进展。特别是经过 1994 年的分税制财政体制改革及其后的不断调整和完善，目前已建立起适应社会主义市场经济发展要求的财政体制框架。

(1) 应立足现实国情。政府间财政关系遵循一定的基本规则，但受一国历史传统、政治体制、经济体制和文化背景等影响，并无放之四海皆准的制度模版，必须与特定国情紧密结合。我国的特殊国情决定了财政体制的改革必须服务中国特色社会主义的建设与发展。如在改革初期，放权让利的改革思路和“分灶吃饭”的行政性分权有利于冲破高度集中的计划经济体制的重重束缚，增强微观经济主体和国民经济的活力，这对于打开改革的突破口至关重要。而在党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的目标后，则必须按照市场经济的客观要求推进经济性分权，逐步在各级政府之间建立适合我国国情的分税制为基础的分级财政管理体制。

(2) 应坚持“统一领导、分级管理”的基本原则，发挥地方政府的积极性与创造性。我国设有中央、省、市、县、乡五级政府，政府级次多，地区差异大。为充分发挥地方政府的信息优势，调动地方财政部门的积极性，必须坚持“统一领导、分级管理”的基本原则，在按照改革基本方向确定统一框架的基础上，赋予地方适度的管理权限，最大限度地发挥地方政府的主动性和创造性。具体而言，中央政府负责处理与省级政府间的财政关系，而省以下各级地方政府间的收支划分与转移支付等事宜，由各地省级政府在中央指导下，结合本地实际情况自主确定，抓大放小，因地制宜，提高管理效率。

(3) 应为适应社会经济发展，不断创新管理体制。财政体制不仅是处理政府间财政分配关系的基本制度，也涉及政府与企业、居民等各微观经济活动主体间的利益联系。财政体制必须根据经济社会发展形势的变化，不断进行体制创新，通过经济活动参与方之间的利益调整，建立有效的激励约束机制，推进整体经济体制改革，激发微观经济主体的活力，促进经济社会快速健康发展。

(4) 应与其他制度改革相配套。财政体制改革是一项复杂的系统工程，各项改革是相互联系的，单项推进往往难以奏效，必须综合配套进行。这种配套包括两个方面：一方面是外部配套，即与国有企业改革和计划、金融、投资体制改革等相关领域改革协调推进；另一方面是内部配套，即财政改革系统内的配套。

如分税制充分体现了财政体制、预算管理体制与税收制度的有机结合。再如预算管理领域的部门预算改革、收支两条线改革、政府采购制度改革和国库集中收付制度改革，它们都是相互联系、相互制约的预算支出管理的重要环节，为提高改革效果，也需要坚持相互呼应、配套推进的原则。

2.问题（结合实证研究内容）

分税制财政体制改革在取得显著成效的同时，运行中也存在一些问题，特别是与落实科学发展观、推进主体功能区建设和基本公共服务均等化的要求相比，还需要进一步完善。

（1）政府间事权与支出责任界定不太明晰。我国有关法律法规对各级政府的事权划分只作了原则性的规定，对市场经济发展过程中新形成的政府事权，如许多与民生有关的事权未能适时作出清晰界定。各级政府的支出责任划分仍比较模糊。

（2）财力与事权不尽匹配。在统一的税制和财政管理体制下，各地本级税收收入差异很大，地区间基本公共服务保障水平存在较大差异，实现基本公共服务均等化的要求很难。实际运行过程中，各地省以下财政体制不一，又存在收入往上集中、事权向下转移、财力与事权不匹配的现象。基层政府尤其是中西部地区基层政府提供基本公共服务的财政保障能力偏弱。

（3）转移支付制度不够完善。受政府间事权与支出责任界定不够清晰等因素影响，转移支付缺乏总体设计和统一规范，一般性转移支付与专项转移支付结构不合理，专项转移支付配套办法不够规范，影响地方统筹安排预算。对中西部地区、革命老区、民族地区、边疆地区的转移支付力度需要加大。转移支付分配办法需要完善等。

（4）县级财政缺乏基本财力保障机制。

第4章 中国县级财政制度研究综述

4.1 县级财政的运行状况

按照财政困难程度的差别,可将全国县级财政分为三种类型:第一类是“吃饭型”财政。这类地区的县域经济发展比较快,财政收入增长比较稳定,上级补助占总财力比重较低,能保障政府机关的正常运转,但各项事业发展资金依然短缺,可用于经济建设和发展社会事业的财力十分有限。第二类是“要饭”型财政。这类地区上级补助占总财力比重在60%到70%之间,财政自给程度较低,自主财力难以维持政府机关运转的经费开支,根本没有能力支持地方经济建设和社会事业的发展。第三种是“穷困潦倒”型财政。这类县区分税制前后一直就没有骨干企业,属于贫困县、亚贫县或“有实无名”的贫困县,县域经济不发达,上级补助占总财力比重在80%以上,维持政府机关运转的正常经费开支,都要靠“寅吃卯粮”或借债,更谈不上支持经济建设和社会事业的发展了(宋童文、邱旭东,2008)。

总体上看,多数学者都认为县级财政困难问题突出,收入来源少,支出增长过快,难以支持地方经济建设和公共事业的发展。

4.2 县级财政制度存在的问题

4.2.1 收入方面

对于县级财政收入制度存在的问题,学者们研究的结果大多集中在几个方面:县级财政收入不足,收入结构不合理,财政收入的不平衡性突出。

1. 财政收入不足

县级财政收入不足被认为是现行制度最主要的问题。阎坤(2006)提出财政自给系数,认为县级财政困难的表现就是财政自给系数偏低。马昊(2008)采用定量分析方法,通过计算财政自给系数,认为县级财政收入的总量明显不足,自给系数呈现不断下降的趋势,分税制改革严重削弱了地方政府的财政自给能力。另外,陶勇(2009)还分析了财政自给率,也得出了相似的结论。

李保民(1994)和王迎春(2005)认为,经济实力差、人均水平低,高附加

值财源少,缺乏作为财政收入支柱的骨干企业,主要财源的工业企业竞争能力差,经济效益比较低,财源基础不厚实,使财政收入难以增长。

阎坤(2006)和马昊(2008)分析了分税制对县级财政的影响,认为分税制后中央掌握了大部分财力,地方财政实际非常困难,同时地区间政府收入也存在差距。暴景升(2007)认为分税制后,县乡两级政府收入主要依靠农业税,取消农业税以后,县乡政府的主要财政收入锐减,保证县乡政府有自身稳定税源和一定程度的税收自主权的问题暴露出来。马昊(2008)通过实证分析,认为对于以农业为主的地区,农业税一般占到当地财政收入的30%以上,个别县达到70%~80%,农业税构成了基层财政的主要收入来源。取消农业税加重了县乡财政的困难。

2.财政收入结构不合理

学者们都注意到,在县级财政收入中,非税收收入所占比重较高,且存在着相当规模的制度外收入。预算外收入的存在说明预算制度对地方来说仅仅流于形式,制度外收入本身就说明了财政制度的重大缺陷(暴景升,2007)。马昊(2008)指出,自分税制以来,税收收入占县级财政收入的比重呈下降的态势,行政性收费、罚没收入和其他收入成为拉动财政收入增长的主体。税收收入在地方财政收入的比重偏低与县乡政府主体税种不足有直接关系。

李一花(2008)通过对县乡税收结构变化进行分析,得出的结论是,总体来看,农村税收中流转税的比重一直持续下降,财产税、所得税和资源税的比重不断提高,但目前农村税收中流转税的比重依然过大,适合地方征收的财产税以及企业和个人所得税等税种所占比例仍然太小。陶勇(2009)认为目前财政体制中过多采用“共享税”模式,地方共享税分配比例低,独享税少,这是造成县级财政收入不足的体制性原因。宋童文和邱旭东(2008)指出,真正留给县乡的税收大多是规模小、税源散、稳定性差,或面临取消,或征管难度大、成本高的小额税种,比如房产税、印花税等。作为承担基层政府重要职能的县乡财政,由于缺少主体税种,因此只得依靠税收返还、转移支付和非税收人来勉强维持职能运转。

3.财政收入的不平衡性

目前各地政府收入不平衡的问题突出。从总体看,县级财政自给率的差距巨大,经济越是落后,财政的自给率越低。从大的区域看,中西部地区县级财政的

状况落后于东部。从省内看，各省内部县级财政收入的情况也是千差万别（马昊，2008）。各地自然资源等要素禀赋不同，财政收入来源的不一致也造成了财政收入的不平衡。中西部的县多以农牧业为主，财政收入幅度地区差异较大（暴景升，2007）。东部地区县域人口占全国县域人口的 31%，其创造的生产总值约占全国县域地区生产总值的 50%，县域地方财政收入平均规模为 2.51 亿；中、西部地区的县域人口占全国县域人口的 60%，其创造的生产总值约占全国县域地区生产总值的 42%，县域地方财政收入平均规模分别为 1.03 和 0.6 亿，东部地区是中部地区的 2 倍多，是西部地区的 4 倍。因此，可以很清楚地看到东、中、西部地区县级财政收入差距（陶勇，2009）。

4.其他原因

除了上述主要原因以外，还有学者提出不能充分利用政策效应、国家财政投入的许多发展资金使用效益不良造成人力、物力、财力的浪费和损失、各地国有自然资源长期基本上无偿使用导致严重的资源浪费和补偿不足（李保民，2005）、地方政府为争夺税源随意制定税收优惠政策等（吴中学，2009），都导致了县级财政收入不足。

4.2.2 支出方面

1.县级财政支出增长过快

王迎春、马昊都认为县级政府规模过大，财政供养人口过多是导致政府支出过快达的主要原因。马昊（2008）将政府规模存在的问题归纳为三方面：一是政府规模不合理，结构失衡，表现为大中小县的政府规模并没有明显区别；二是政府关于结构性过剩和功能性过剩并存，真正专业能力强的公务员少，官僚主义严重，铺张浪费，政府的行政效率低下；三是事业单位的规模过大，使得财政供养人口过度膨胀。王迎春（2007）还指出，民办教师转公办后工资也由县级财政纳入预算，供养人口一增再增，县级财政基本上成了“吃饭财政”，有些地区情况更差。

县级行政管理费支出日益膨胀是县级财政支出增长的又一重要原因，也反映出支出结构的不合理。马昊（2008）通过数据分析证明，在县级财政的支出中，支出增长快、规模大的是行政管理支出，各项事业费支出比例过重，而财政用于

支持农业发展的资金明显不足。吴中学（2009）持有相同观点，他还指出真正用于事业发展的资金并没有很大的增长，增长较快的却是人员经费

2.财权和事权不匹配

几乎所有的学者都论述了目前县级财政制度中财权和事权不匹配，政府职能“越位”和“缺位”问题。

王迎春（2005）、阎坤（2006）和马昊（2008）都明确指出，目前地方政府承担职能过多，省级政府向上集中资金，财权不断上移的情况下，县级及以下地方政府仍然要提供义务教育、本区域内基础设施、社会治安、环境保护、行政建设等多种地方公共物品，同时还要在一定程度上支持地方经济发展（马昊，2008），出现了事权下移的局面。一般来说，随着事权的下移，也应该赋予地方政府更多的财权和财力。但是我国实行分税制的主要意图是扭转长期以来中央财政收入占全国财政收入的比重过低的局面。由于中国政治和行政上的高度集中，中央政府或上级政府享有绝对的权威，它可以通过税权的高度集中、税收的共享比例等手段来提高自己的收入（陶勇，2009）。然而目前最大的问题是，在省级以下财政关系很不完善的情况下，省、市级政府有了提高财政资金集中度的强力冲动。这使得中央财政集中度大大提高的同时，省、市级财政的集中程度也不断加大，而县乡财政却困难重重（贾康，白景明，2002）。县乡政府的事权大都刚性强、欠帐多，所需支出基数大，无法压缩。财权上收、事权下放直接使得县乡财政日益窘迫，赤字不断扩大。而政策性增支数额也使得县乡支出增加许多，事权超财权的不对称成为加剧财政困难的相当重要的因素（宋童文、邱旭东，2008）。

但是，即便县乡政府承担了过多职能，却仍然存在“缺位”现象。县级财政用于支持农业发展的资金明显不足，对农业的科研投入严重不足（马昊，2008），提供的公共物品和服务不能满足需求（阎坤，2007）。

3.其他

有学者还指出财政补贴的增加带来的影响。中央和省级财政补贴占财政支出的30%左右，县级财政补贴占10%以上。工资和补贴的增加，又必然引起生产成本的上升和财政支出的增加。从而加剧通货膨胀，形成恶性循环。这成为县级财政平衡的致命难点。另外，由于现行预算允许专项列收列支，使本来有限的财政资金被分割和刚化了，难以调整，增加了财政平衡的难度（李保民，2005）

有学者认为非税收收入的增长导致了非预算支出的增长,非税收资金中的相当一部分被用于改善办公条件、职工福利的增加甚至公款吃喝等非建设性支出,它进一步使整个县级财政支出结构出现“一头沉”的不合理局面。预算外支出扩大,必然要侵蚀预算内资金,使预算内支出得不到相应有的保证。而预算内、外支出双轨运行,在支出监管上难以协调,造成各部门和单位之间经费开支差异扩大,既助长了行政事业费支出的不断攀升,也带来了资金使用中的极大浪费(吴中学,2009)

另外,还要学者认为财政支出区域不平衡,支出能力低下和财政资金的损失浪费并存也是县级财政支出制度的缺陷(马昊,2008)。

4.2.3 转移支付方面

1.对上级的转移支付依存度高,但转移支付的数额不能满足县级财政支出的需要

县级财政能力的弱化,特别是2000年实行农村税费改革后,县级财政压力进一步扩大,使得县级财政进入了依靠国家转移支付支撑的时代。越是经济不发达地区、民族地区和农业地区,县级财政的能力越弱,对上级财政的转移支付依赖性越大,县级财政的主要财源变成了上级转移支付,而且它的支出也高度依赖上级财政。上级财政完全可以通过“弹性很强”的补助与上解方式控制县级财政的收支规模与收支结构。在政府间财政关系的调整上,主导权完全在上级政府,县级政府往往处于被动的地位(陶勇,2009)。

2.转移支付结构不合理

马昊(2008)以湖南省为例,说明从分项转移支付的均等化效应来看,税收返还的均等化效应很差,中央专项补助有一定的均等化效应,一般性转移支付均等化效应最强。陶勇(2009)通过对2006年中央对地方转移支付的分析,认为虽然具有均等化效应的一般性转移支付规模不断增长,但在中央转移支付中所占比重还是不高,这势必影响到转移支付的效果。作为有条件转移支付各类专项,都不具有均等化的效果,因为大多是配套性的专项拨款,获得拨款的多为发达地区。而且专项拨款还有可能造成地方政府不顾自身情况,盲目挤占财政资金乱上项目,造成资金的占用和亏损(李保民,2005)。

4.2.4 其它方面

1. 财政包干体制导致的县级财政制度缺陷

现行财政包干体制包而不“干”，包干的思想、范围、方式、方法，并不适应不同层次生产力水平的要求，县级财政赤字，是与各级政府在财政包干体制下的扩张冲动分不开的。中央向地方“借款”，并且打入地方预算基数，影响地方积极性。现行财政体制以某个时期的收支额作为基数，一旦确定，尽管客观实际情况变化很大，体制也难变，形成苦乐不均，导致一些县级政府不顾财力平衡，想方设法增大支出基数，转移、压缩预算内收入，以防体制调整吃亏（李保民，2005）。

2. 县级财政债务制度

县级地方债务规模庞大，种类繁多，结构复杂，或有债务问题突出，极易产生财政风险（马昊，2008）。包揽过多不该它承担的经济职能，政绩工程、达标工程大行其道，债务资金的无效率是县级政府形成债务的重要原因（宋童文、邱旭东，2008）。债务管理体制分散，难以进行有效的债务风险量化，直接融资渠道的缺位，都使得债务风险加大，增加了县级财政的不稳定因素。

4.3 县级财政制度的完善建议

4.3.1 收入制度

学者们对于完善县级财政制度的建议基本上都是要增收开源。

闫天池和杨松建（2009）针对县级财政所依赖的经济基础薄弱问题，认为重点是积极采取措施，抓好县级财源建设，加快培植新财源，建立新的财政增长点。要从自身的基础设施、人才、技术等投资硬环境和软环境对资源开发进行分析，抓住时机，加快建设，切实提高财源建设项目的成功率，不勉强上新项目，造成资源浪费。在发展县域经济的过程中，财源建设项目的策划、立项、筹资要充分体现市场竞争和企业行为，政企分开，实现企业和政府“角色”的真正换位，让企业成为项目投资的主体，切实改变“厂长负盈，企业负债，政府负责”的状况。而且要抓好特色经济，搞好地方的建设和发展，增强县经济实力。

张洪剑（2008）提出要根据县级政府的事权和支出需求，适当提高县级财政收入自给率，使每一级政府都有自己比较大宗的、稳定的税源。在财产税制改革的基础上，把财产税作为县级政府主体税的税种；采用国际通行的税基分享、分率计征的办法，调整共享税；实现非税收入的规范化管理，取消预算外资金，并将其纳入到预算管理。地方政府提供的公共服务也应采用规范的公共定价制度。此外，应逐步创造条件，赋予地方政府适度的税收自主权、税率调整权和一定的设税权，以调动县级政府发展经济、自主理财的积极性，缓解基层政府财政运行的压力。

王迎春（2005）强调要强化征管，严格执行新《税收征管法》，加强“免、抵、退”税收优惠政策的管理工作，坚持农村税费定时、定点集中征收，并要进一步加强非税收入的监督力度，对各种行政事业性收费、政府性基金和罚没收入。在清理整顿的基础上规范行为，以收入考核机制的完善来调动增收的积极性，调整地方政府的职能范围。

马昊（2008）通过县级财政制度的国际比较，提出地方要拥有主体的税种作为地方财政主要的收入来源。上级政府的拨款（补助）在地方财政收入中要占有较大的比例。同时还可发行地方公债，这是地方政府财政收入的重要补充。

4.3.2 支出制度

张洪剑（2008）主张要赋予县级政府更多的财权，使事权与财权相统一。按照公共产品的受益范围和层次，明确各级政府之间的事权和财政支出责任，改变目前县级政府集中了过多的事权而没有匹配的财权的状况，赋予县级政府相应的财权和财力，实现财力与支出责任的均衡，满足基层政府公共服务需要。

陶勇（2009）从中国目前的情况出发，认为要完善分税制和地方财政体制，首先就是要解决中央与地方政府事权划分错位、事权下放过低的局面。社会保障、缩小地区差距、计划生育等职能应由中央政府承担主要责任；义务教育和公共卫生等公共产品的提供应由中央和省级政府承担主要责任，而不能转嫁给县乡政府。政府间事权划分必须法制化，政府间事权的划分在国际上主要是通过立法而非行政干预来确立。各级政府事权的履行又需要其财权的保障，这些财权也是通过立法来保障的。

李保民（1994）认为要调整财政支出结构，整顿财政补贴。县级财政调整支出结构要以压缩行政经费和各项财政补贴为重点。首先是要严格控制人员编制，控制财政支出增长幅度，优化财政支出结构，尽可能挤出较多的财力支持生产发展。其次是清理整顿各项财政补贴，对企业亏损补贴，要严格区分经营性亏损和政策性亏损。对经营性亏损企业可采用亏损包干办法。超亏不补，减亏留用。对价格补贴，尽量补在生产、消费两个终极环节，合理压缩粮油、煤炭等的消费量，相应减少财政补贴。再次是对有经常性收入的行政事业单位，核定其抵支收入，减少财政拨款。凡收入较多、能自给的，财政就要停止预算拨款。

王迎春（2005）还提出要改革财政监督体制，加强财政的支出管理。财政支出管理的薄弱在一定程度上是由财政监督的不到位造成的。尽管改革以来我国逐步建立起了以财政部门为主体的财政监督体系，但在实际运作中却得不到足够的重视。

4.3.3 转移支付制度

张洪剑（2008）认为要完善现行转移支付办法，逐步取消税收返还、体制补助等均等化较弱的一般性转移支付形式，用“因素法”代替“基数法”。要规范财政专项补助。我国目前的专项补助拨款，范围太宽，几乎覆盖了所有的预算支出科目；不少专项资金的分配使用缺乏事权依据和严格的制度约束，随意性大，客观性差，实际上是按照基数分配，客观上拉大了地区间的发展差距。

陶勇（2009）认为要调整转移支付结构，缩小税收返还和专项转移支付规模，扩大均等化转移支付规模。同时，应大幅度削减专项转移支付的配套要求，贫困地区的资金配套率应低于其他地区。让基层财政成为中央转移支付的主要接收者，要改变我国目前财政和政府级次过多的局面，通过财政体制的“扁平化”渐进带动行政体制的“扁平化”，最终减少行政层次。

4.3.4 其它制度

宋童文、邱旭东（2008）觉得必须采取必要的措施缓解债务给财政带来的风险。明确公共财政的目标，建立公平有效的预算制度和官员审核制度，制定伴随税费改革相应的补助制度，建立偿债基金和债务资金的管理机构。张洪剑（2009）

也认为需要认真清理化解县级债务,逐步建立债务风险防范体系。

阎坤(2009)提出融资多元化的建议。县级地方政府可以通过合理利用使用者费用筹资,地方债务融资以及 BOT、IPO、ABS 等融资方式,健全融资体系。同时,她还建议要重视基层民主建设,完善农村土地使用权的流转及人口流动制度,健全农村社会保障制度。王迎春(2005)也认为要进一步完善社会保障体系,增加社会保障支出。随着经济体制改革的进一步推进,发展社会保障事业是财政部门的重要职责。在市场经济条件下,企业的破产、兼并、重组都会影响劳动力的流动与安置,并且都以合理解决失业劳动者和退休人员的基本生活保障为前提。因此,社会保障制度的建立与完善是关键。为此,财政要进一步完善社会保障体系,增加社会保障支出,加快社会保障事业的发展,减轻企事业单位的负担,适时开征社会保障税。

第二篇 中国县级财政的实证分析

第 5 章 县级政府：税收能力与经济发展、税制改革

5.1 县级政府税收能力

5.1.1 税种及收入划分

1994 年的分税制财政体制改革，将维护国家权益、实施宏观调控所必需的税种划为中央税；将同经济发展直接相关的主要税种划分为中央与地方共享税；将适合地方征管的税种划为地方税，并充实地方税税种，增加地方税收入。

对于地方税收收入的划分，省或市对县财政管理体制的做法是：一是省政府对辖内市县分得一块收入（省固定收入和与市县共享收入的省属部分）；二是推行“市管县”行政体制的中心城市，往往还以“集中一部分收入”的名义从辖内县市切去一块收入；三是上至中央下至地市的各级政府均对下级政府保留改变收入分配、集中收入的领导权，并控制部分可支配收入的转移支付。如 1994 年以来的中央对地方的税收返还安排，逐年减少了对地方的“两税”（消费税和增值税）返还额增量占“两税”增量总额（相对于 1993 年基数）的份额；再如，中央不时提高一些共享税收入的中央分成比例，比如证券印花税；再次，把本属于地方税的个人和企业所得税变为共享税。

按目前的分税制制度，地方政府的税收收入来源有：

- 营业税(不含铁道部部门、各银行总行、各保险总公司集中缴纳的营业税)；
- 个人所得税，1999 年 11 月 1 日起对储蓄存款开征个人所得税，所得收入作为中央固定财政收入；
- 企业所得税。按照中央和地方行政隶属关系征收的企业所得税的规定，自 2002 年开始得到改变。2002 年企业所得税收入中央分享 50%，地方分享 50%；2003 年之后，中央分享 60%，地方分享 40%；
- 城镇土地使用税；
- 城市维护建设税(不含铁道部门、各银行总行、各保险总公司集中交纳

的部分)；

- 房产税；
- 车船税；
- 印花税；其中证券交易税，中央与地方各分享 50% (这一比例后经过多次调整，现为中央 97%，地方 3%)。
- 耕地占用税；
- 契税；
- 增值税（中央分享 75%，地方分享 25%）；
- 资源税（资源税按不同的资源品种划分，大部分资源税作为地方收入，海洋石油资源税作为中央收入）。

表 5-1 **省各级政府税收划分比例

税种	中央政府分享比例	省政府分享比例	市级政府分享比例	县级政府分享比例
营业税	-	40%	-	60%
增税税	75%	8%	-	17%
城市维护建设税	-	-	-	100%
个人所得税	60%	15%	-	25%
企业所得税	60%	10%	-	30%
房产税	-	-	-	100%
城镇土地使用税	-	40%	-	60%
耕地占用税	-	-	-	100%
车船税	-	-	-	100%
契税	-	-	-	100%
资源税	-	70%	-	30%
印花税	-	-	-	100% ¹⁵
农林特产税 (烟叶税)	-	-	-	100%

至于省以下财政管理体制，按 1993 年颁发的《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》，各省对省以下财政管理体制有决策权，因而 1994 年后各省出台的对县财政管理体制呈现出多样性，因此省以下税收收入的划分也就不尽相同。但各地个地方在收入划分过程中，各级政府均重视维护双方的既得利益格局，上级政府在未来收入增量上考虑更多的是如何集中下级政府的收入，而上级政府集中地方政府则力的能力受地方政府讨价还价能力、征收预算外收入和制度外收

¹⁵ 除证券交易税外

入之类的对策性行为能力等因素的制约。

从各地通行做法看，除分税制改革中下划的税种外，其他原有的地方税收基本上仍按原收入级次划分，个别地区调整了营业税的划分办法，大部分地区将增值税留存部分留给市县，小部分地区省与市县共享。中央下划的税种及新开征的税收大部分地区实行省与市县共享。

以***省为例，2006年各级政府税收收入划分如（表5-1）所示。

5.1.2 税收规模及结构

1. 规模

1993—2006年，全国县本级税收收入从1224.12亿元增长至2006年的7109.19元，增长4.8倍，平均年增长率15.35%，大大高于1988—1993年包干体制下的增长水平，也大大高于同期经济增长水平。（见表5-2）全国县级税收收入规模的快速增长，除了经济发展等经济因素，还得益于1994年开始实行的分税制改革。按照分税制改革的原则，除将税收划分为中央收入和地方收入外，从1994年开始，各省把地方税收划分成省固定收入、市县固定收入、省与市县共享收入，省、市县政府之间的财政分配得到了相应的调整，地方政府间的分配关系逐步规范，从而调动了各级地方政府（包括县级政府）大力拓展财源、组织收入的积极性，促进了财政收入的持续、快速增长。

虽然县本级税收收入的规模呈现较长的增长速度，但与全国税收收入相比，在1993年至2006年的14年里，其中10年的增长率低于全国税收增长率，年平均增长率低近3个百分点，偏差值高于4，县本级税收收入占全国税收收入的比重始终徘徊在20%左右，反映全国县本级收入的成长性和稳定性弱于全国税收收入。

表5-2 1994年至2006年全国及县本级税收收入

年份	县本级税收收入		全国税收收入		县本级税收收入占全国税收收入的比重(%)
	总额(亿元)	增长率(%)	总额(亿元)	增长率(%)	
1993	1224.12	-	-	-	-
1994	957.54	-21.78	5070.8	-	18.88
1995	1182.18	23.46	5973.7	17.81	19.79
1996	1483.14	25.46	7050.6	18.03	21.04

1997	1689.63	13.92	8225.5	16.66	20.54
1998	1908.52	12.96	9093	10.55	20.99
1999	2335.52	22.37	10315	13.44	22.64
2000	2566.08	9.87	12665.8	22.79	20.26
2001	3041.33	18.52	15165.5	19.74	20.05
2002	3164.40	4.05	16996.6	12.07	18.62
2003	3733.64	17.99	20466.1	20.41	18.24
2004	4375.87	17.20	25718	25.66	17.01
2005	5974.73	36.54	30865.8	20.02	19.36
2006	7109.19	18.99	37636.3	21.94	18.89
平均值	2910.42	15.35	15787.9	18.26	19.72
偏差值		8.26		4.5	1.49

注：根据全国地方财政统计年鉴及国家税务总局网站公布数据整理

县级税收收入增长率低于税收总体税收收入的原因可能有两个：

一是由于地方税的增长速度低于中央税及共享税的增长速度，使得作为地方税收一部分——县级税收收入增长率低于税收总体税收收入，但数据并非如此：1995年至2006年中央及共享税的年均增长率为17.84%，低于地方税收收入年均增长率的19.77%，而且地方税收增长率的稳定性好于中央及共享税。（见表5-3）

二是由于省以下分税制财政体制中，存在着税收收入重心向省及市上移的现象，县级税收收入独立性和稳定性较差。第一，从县乡财政与省市级财政关系看，省市级政府在中央财政集中一部分财力的基础上，对共享收入和地方固定收入进行了分成，又对县乡财力进行了集中。第二，县乡政府没有主体税种，所开征的税种多为难以征收的小税种，如娱乐业、个人收入所得、餐饮业及服务业等的征税，实际操作过程中存在收入额、应税所得额确定的困难和征收的困难。第三，农业税改革，尤其是对一些以农业为主的地区和中西部贫困地区来说，商品劳务税及所得税收入所占比重很低，农业税一般占当地税收收入较大比重，有的甚至可以达到70%—80%，这给县级税收收入的增长影响较大。

表5-3 中央与地方税增长率

年份	中央及共享税收入（亿元）	增长比例（%）	地方税收入（亿元）	增长比例（%）
1995	4376.9		1596.8	
1996	4956.6	13.24	2094	31.14
1997	5628.2	13.55	2597.3	24.04
1998	6142.2	9.13	2950.8	13.61
1999	7002.9	14.01	3312.1	12.24
2000	8932.1	27.55	3733.7	12.73
2001	10194.3	14.13	4716.3	26.32

2002	11324.3	11.08	5308.7	12.56
2003	13688.2	20.87	6303.6	18.74
2004	17854.3	30.44	7863.7	24.75
2005	21334.5	19.49	9531.3	21.21
2006	26188.0	22.75	11448.3	20.11
平均值		17.84		19.77
偏差值		6.92		6.44

注：根据全国地方财政统计年鉴及国家税务总局网站公布数据整理

2.结构

从规模的结构上看，县本级税收收入第一大税种是营业税，其它依次是：增值税、所得税（个税和企业所得税合计）、农业税，这是由于我国目前的 1994 年设计的以商品劳务税为主体税种的税制结构所决定的。其中，商品劳务税（增值税与营业税）占税收收入保持在三分之一以上，最高 2006 年占总体税收收入的 45%，是名副其实的第一大税类；所得税由于中央 2002 年开始将个人所得税和企业所得税纳入分享税种，使得县级所得税收入的比重从 2001 年的 28.33%，下降至 13%左右，但依旧是县级税收收入的第二大税种；2005 年我国开始取消农业税，仅保留原农林特产税中的烟业税，使得农业税占税收收入的比重从 1998 年最高的 16.72，降至 2006 年的 0.05%，成为一个历史性税种；其它 9 个税种占税收收入的三分之一多（详见表 5-4）。

从增长速度看，1994 至 2006 年，全国县本级税收收入增长最快的税种是营业税，年均增长率达 20.28%，高于同期的全国税收收入增长率的 18.26%，高于同期全国地方税收收入增长率的 20.11%，高于全国县本级税收收入增长率的 15.35%，是县本级税收收入增长的最主要因素之一。同期增值税的年均增长率为 18.69，也高于县本级税收收入增长率，也是县本级税收收入增长的因素之一。受农业税改革的影响，农业税是影响县本级税收收入增长的最主要因素，其它税种的增长增长率低于县本级税收收入增长率。

从增长的稳定性来看（增长率标准偏差），1994 年至 2006 年，营业税是最稳定的收入税种，主要原因，除了营业税是地方税的最主要税种外，省市与县营业税的分成比例也是最稳定的，其次是增值税，但稳定性要差于营业税，其它如所得税、农业税的稳定性由于税制改革、中央与地方分享机制的变化都比较差。考虑各个税种的稳定性，除了税制本身的原因外，税收管辖权也是一个重要的影响因素，因为营业税的征收管理权属于地方政府，而增值税的征收管理权属于中

中央政府派出的征收机关，因此，地方政府对营业税的征收管理的干涉要强于增值税，出于税收任务的考虑，地方税务部门会使营业税保持在一个稳定的增长水平，而增值税的管理可能受到地方政府干扰就会较少，增值税的收入会随经济的波动而波动。

表 5-4 1993—2006 年县级税收收入比例结构

年份	增值税收入			营业税收入			所得税收入			农业税收入			其它 税收 收入 占总 税收 的比 例(%)
	总额	增长 率	占总 税收 比例 (%)	总额	增长 率	占总税 收比例 (%)	总额	增长率	占总 税收 比例 (%)	总额	增长率	占总 税收 比例 (%)	
1993	0.00			0.00			0.00			93.28		7.62	
1994	198.14		20.69	202.09		21.11	0.00			197.53	104.25	20.63	
1995	226.81	14.47	19.19	219.02	8.38	18.53	0.00			233.95	36.42	19.79	
1996	259.08	14.23	17.47	255.84	16.81	17.25	0.00			315.57	81.63	21.28	
1997	290.00	11.93	17.16	297.49	16.28	17.61	0.00			337.86	22.29	20.00	
1998	315.52	8.80	16.53	345.42	16.11	18.10	136.56			319.03	(18.83)	16.72	
1999	380.86	20.71	16.31	457.31	32.39	19.58	180.99	32.53		329.47	10.44	14.11	
2000	433.40	13.80	16.96	504.15	10.24	19.72	209.47	15.74		351.44	21.97	13.75	
2001	509.44	17.55	16.75	578.57	14.76	19.02	861.63	311.34	28.33	351.79	0.34	11.57	24.33
2002	589.55	15.72	18.63	745.37	28.83	23.56	428.94	(50.22)	13.56	521.79	170.00	16.49	27.77
2003	691.93	17.37	18.53	919.52	23.36	24.63	407.81	(4.93)	10.92	599.27	77.48	16.05	29.87
2004	629.98	(8.95)	14.40	1205.69	31.12	27.55	559.55	37.21	12.79	501.84	(97.43)	11.47	33.79
2005	1150.33	82.60	19.66	1537.67	27.53	26.28	770.35	37.67	13.16	61.89	(439.95)	1.06	39.84
2006	1334.54	16.01	18.78	1806.70	17.50	25.43	902.63	17.17	12.70	3.55	(58.34)	0.05	43.04
平均 值		18.69			20.28			49.56			(6.90)	13.61	33.11
偏离 差		21.48			8.12			109.7			147.49	6.78	7.21

注：根据全国地方财政统计年鉴及国家税务总局网站公布数据整理

5.1.3 税收收入与区域经济发展的相关性

1. 税收收入占地区生产总值的比重较低

税收收入来源于经济，国际上，通常是用税收收入占 GDP 的比重来反映衡量宏观税负水平的高低。我国税收收入占 GDP 的比重在 1996 年仅为 10.2%，1998 年以来由于税收以年均 17.31% 的速度超常增长，这一比重每年提高一个百分点左右，2006 年已超过 18%。据国际货币基金组织的资料，1986—1988 年发展中

国家，包括社会保险税在内的宏观税负平均为 17.9%，2004 年我国的税收收入占 GDP 的比重约为 17.68%，社会保障基金收入占 GDP 的比重约为 4.3%，两项合计约为 22%。很明显，这一比重大大高于发展中国家的平均水平，显然是比较重的。

但如果我们考察县本级税收收入，结论可能与上面的相反。1997 年至 2006 年全国县本级税收收入占县域生产总值的比重年均 3.2%，最高年份是 2000 年的 3.9，最低年份是 2004 年的 2.67%，从 2002 年开始一直低于 3%，这一比例远低于全国税收占 GDP 的年均增长率 15.35%（这部分可以理解为被中央、省、市等三级政府集中），比重较小，仅为其五分之一还少，且呈下降趋势，而同期全国税收收入占 GDP 的比重是呈上升趋势，这反映县级税收收入的增长与县域经济发展的依存度不高，甚至呈反向关系。这种关系导致县级政府通过直接的税收形式从当地经济增量中拿走的过少（即边际宏观税率过低），这会导致抑制县级政府通过税收收入形式，而不是采用非税的形式筹集财政资金。

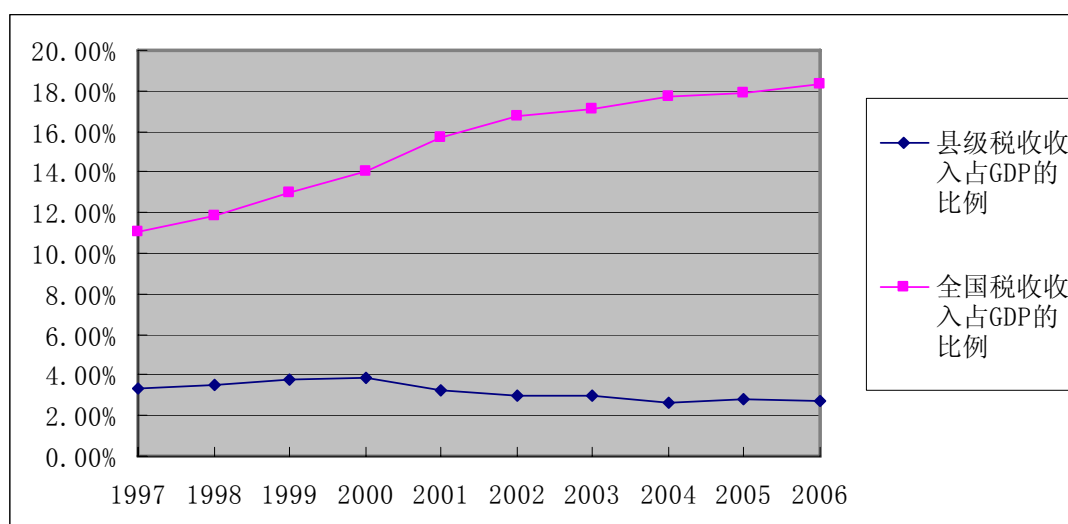


图 5-1 1997 年—2006 年县级税收收入占地区生产总值的比重

2.主要税种的收入富于经济弹性

弹性是用来表示因变量对自变量变化的反应的敏感程度的指标，它表示当一个经济变量发生 1%的变动时，由它引起的另一个经济变量变化的百分比。税收收入的经济弹性是指税收收入变化率与区域生产总值变化率之比。当弹性大于 1 时称为缺乏弹性，它表示税收收入的增长速度慢于区域经济增长速度；当弹性等于 1 时称为单一弹性，它表示税收收入与经济增长是同步增长的；当弹性大于 1 时称为富有弹性，它表示税收收入增长快于经济增长速度。

从表 5-5 可以看出，1997 至 2006 年县级税收收入的主体税种——商品劳务税年均税收弹性为 1.51，最高是 2005 年的 1.78，而且税收弹性在 2004 年以后都保持在 1.5 以上；由于个人所得税采用超额累进税率，所得税的弹性较商品劳务税更好，年均税收弹性为 3.27，但从个别年份比较来看，所得税的弹性不如商品劳务税，主要原因是，从 2001 年起，中央调整了与所得税的分成方式，将个人所得税和企业所得税列为共享税，相应地，省与县也调整了对所得税的分成比例，使得县本税收中的所得税经济弹性下降，但占经济地区生产值的比重逐渐稳定在 0.5 左右的水平；从数据上看，农业税的经济弹性是极不稳定的，即使在农业税开始改革的 2001 年以前也是如此。上述分析表明县域经济的税收质量较高，即经济增长对税收增长的贡献的明显。在这种情况下，县级政府会更加关注区域 GDP 的增长的，因为县级政府需要依靠经济增长来获得更多的税源，从而满足财政支出的需要。

表 5-5 全国县本级分税种的税收经济弹性

年份	商品劳务税与地区生产总值		所得税与地区生产总值		农业税与地区生产总值	
	所占比重 (%)	税收弹性	所占比重 (%)	税收弹性	所占比重 (%)	税收弹性
1997	1.17	1.69			0.67	
1998	1.23	1.79	0.25		0.59	-2.55
1999	1.36	1.86	0.29	2.18	0.53	0.70
2000	1.43	1.19	0.32	2.46	0.53	3.44
2001	1.46	2.26	1.15	23.05	0.47	0.03
2002	1.63	1.33	0.52	-5.01	0.64	16.95
2003	1.70	0.57	0.43	-0.32	0.63	4.99
2004	1.55	1.68	0.47	1.53	0.43	-3.99
2005	1.78	0.92	0.51	1.36	0.04	-15.92
2006	1.76	1.76	0.51	0.94	0.00	-3.18
平均值	1.51	1.51	0.50	3.27	0.45	0.05
偏离差	0.21	0.50	0.27	8.34	0.24	8.74

注：根据全国地方财政统计年鉴数据整理

5.1.4 税收收入对县级财政运行的影响

1. 县级财政收入对税收收入的依存度

与其它财政形式来源相比，税收收入是最稳定和最规范的财政收入来源。县级政府收入对税收收入的依存度（县本级税收收入与县本级财政支出的比例）是反映县级财政运行的稳定状况最重要指标之一。1994 年的分税制运行优化了财

力分配的格局,提高了中央财政的地位,中央与地方的分配格局发生了重大变化,中央财政处于主导地位,全国税收收入向中央财政集中,强化了中央的宏观调控能力。省、市两级政府也相应调整与县级政府的财力分配格局。

上述调整的结果表现之一就是,县本级税收收入占财政收入在不断下降。1993年至2006年,县本级税收收入占财政支出的比例整体呈现下降趋势,比例最高的年份是1993年占70.41%,最低的是2004年为43%,年平均值是51%,也就是说县级政府收入中只有一半是来自于税收收入,其它一半的财政资金收入由转移支付、收费等形式筹集。这种财政收入结构,加剧了地方政府通过非税形式筹集财政资金,对县级财政正常运转带来不利影响。

与此相对照的是,从1993年开始,中央政府税收收入占财政收入的比重始终保持在90%以上。

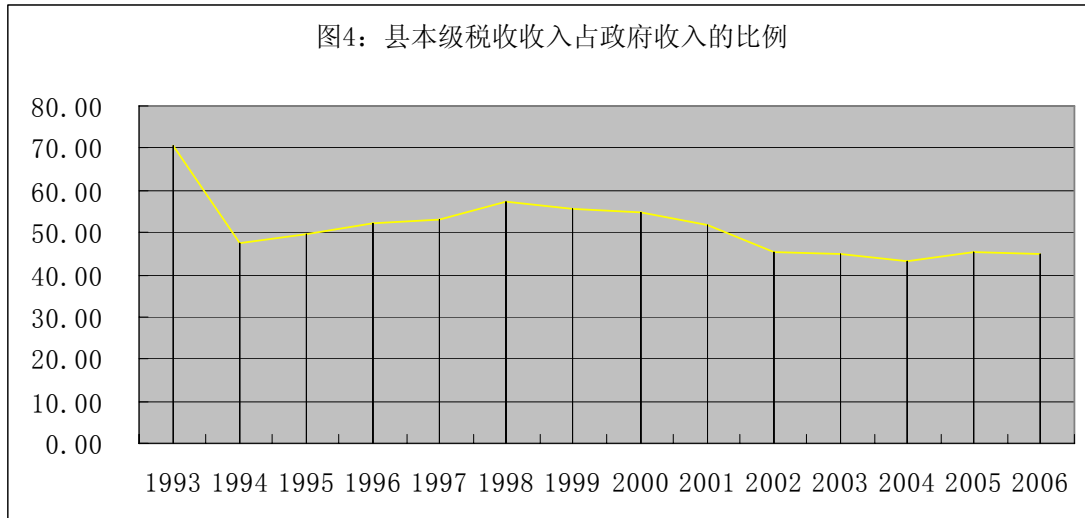


图 5-2 1993-2006 年县本级税收收入占政府收入比重

2. 县级财政支出对税收收入的依存度

1993年至2006年,县本级税收收入占财政支出的比例整体呈现下降趋势,比例最高的年份是1993年占74.5%,最低的是2004年为50%,也就是说县财政支出中只有50%的资金是来自于税收收入,其它50%的财政资金收入由转移支付、收费等形式筹集。(见图5-3)

县本级税收收入占财政支出的比例较低可能有两个原因:一个前面所讲的县本级政府收入中税收占的比重较低(见图5-4),年平均只有51%;二是1993年至2006年,县本级财政支出的年均增长率为19.67%,高于税收年均增长率的15.35%,在11个年当中,有7年的财政支出增长速度要高于税收收入的增长速

度。（见表 5-6）

从国际上的情况来看，美国是税收分权最为彻底的国家，州和郡（市、镇）地方税收收入只占本级财政支出的 45%左右，其缺口靠联邦政府的转移支付以及地方政府的债券收入弥补。日本“都道府县税”与“市町村税”分别用于本级财政，但也仅占地方本级财政支出的 30%左右。由此可见，与一些国家的情况相比，我国的县级政府税收收入占财政支出的比例并不太低，但应当看到的是，美、日等国的地方财政缺口是由规范的、法制化的转移支付方式来弥补的，而我国目前的转移支付远未规范化、法制化，相当程度上存在着对既得利益格局的考虑。在这前提下，地方政府必须依靠大量的收费收入才能维持收支平衡。

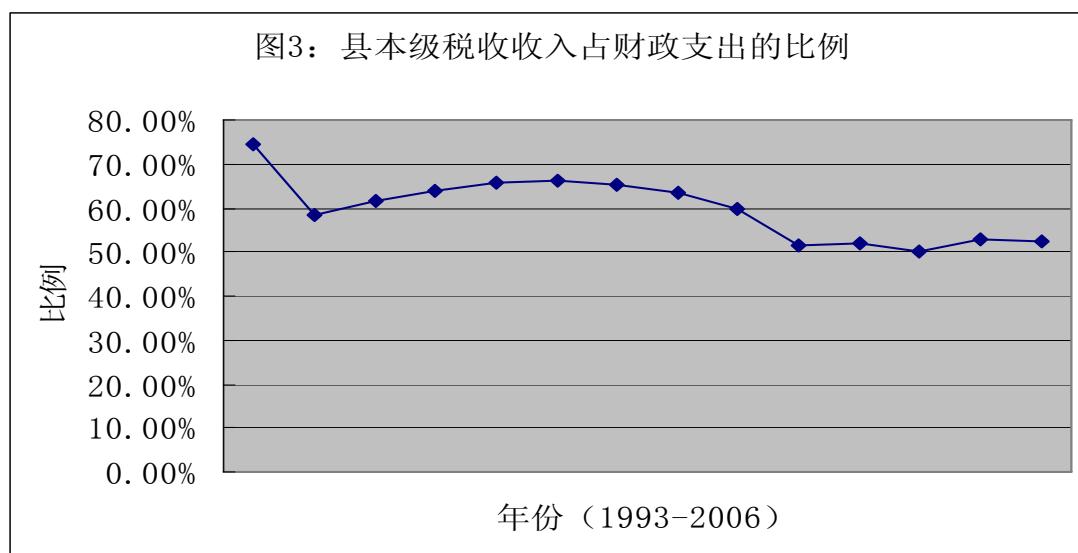


图 5-3 1993—2006 年县本级税收收入占财政支出比例

县本级税收收入占财政支出的比例较低对地方财政运行带来了不利，主要表现在：一是乱引费现象较为普遍。“税不够、费来补”是税费改革以前县乡政府解决政府收入不足的主要做法，许多地方县乡政府解决政府收入不足的主要做法，许多地方县乡两级收入的 50%以上是靠各种形式的集资、收费（包括乱收费）筹集的。二是县级政府债务问题突出。中国在 1997 年为了减轻农民负担，开始大规模治理整顿收费和扩大农村税费改革试点，这使本来财力就不足的地方政府（尤其是县乡一级政府）更加捉襟见肘。随着农村税费改革的深入，再加上农业税的取消，在减轻农民负担的同时，由于县乡政府职能没有做相应的调整，政府机构庞大，人员众多，“僧多粥少”，造成地方政府债务突出。如西部某省会城市 2003 年末的全市（显性）债务余额 1247481 万元，市本级为 603878 万元，县乡

级为 643603 万元,县乡级债务占全市总债务余额的 51.6%,都不同程度上比 2002 年有所增长;在逾期直接显性债务中,大多集中在县乡级。大量的政府债务,给当地的财政运行带来了很大的压力,大多数县级财政都难以承受,一些区县的债务问题已经影响到财政资金的正常调度和运转。

表 5-6 全国县本级税收收入与财政支出增长比率

年份	县级税收收入 (亿元)	税收收入增长比例 (%)	财政支出 (亿元)	财政支出增长比例 (%)
1993	1224.12		1328.72	
1994	957.54	(21.78)	1643.48	23.69
1995	1182.18	23.46	1913.52	16.43
1996	1483.14	25.46	2312.83	20.87
1997	1689.63	13.92	2577.44	11.44
1998	1908.52	12.96	2890.35	12.14
1999	2335.52	22.37	3573.21	23.63
2000	2566.08	9.87	4050.95	13.37
2001	3041.33	18.52	5101.06	25.92
2002	3164.40	4.05	6137.43	20.32
2003	3733.64	17.99	7200.32	17.32
2004	4375.87	17.20	8742.63	21.42
2005	5974.73	36.54	11292.57	29.17
2006	7109.19	18.99	13555.81	20.04
平均值		15.35		19.67
偏离值		8.26		5.37

注:根据全国地方财政统计年鉴数据整理

5.2 税制改革对县级税收能力的影响

5.2.1 农业税改革对县级税收能力的影响

1. 农业税改革及意义

建国以来,仅以农业和农民为征税对象的税种包括农业税、农业特产税、屠宰税、牧业税等、耕地占用税等。农业税制沿袭的是 1958 年颁布的《中华人民共和国农业税条例》。为稳定粮食播种面积,调节不同农业作物的收入水平,促进农业生产全面协调发展,1983 年恢复征收农林特产税。为严格限制耕地用于其他用途,1987 年开征了耕地占用税。从上世纪 60 年代开始,中国曾有“四区

四省”¹⁶制定过牧业税征收办法并征收过牧业税。除了国家的税收以外，我国农民还需要缴纳各种费用。这些费用虽然不是正式意义的农业税，但与农业有密切联系，而且在新中国税制方面，国家对这些费用是与农业税联系在一起考虑、调整的。这些费用主要有乡统筹¹⁷、村提留¹⁸、义务工¹⁹等。人们又形象地称之为“三提五统”。三提五统的存在，一方面保证了乡村两级组织的正常运转，另一方面，由于缺乏监督制约，导致了乱集资、乱收费、乱摊派，大大加重了农民的负担。

2005年12月，十届全国人大常委会审议并通过于2006年起废止1958年颁布的《中华人民共和国农业税条例》的决定草案，标志中国政府全面取消农业税制度。而屠宰税、农业特产税分别于2002年、2004年取消²⁰。至此，仅以农业为征税对象的税种只有耕地占用税。在农业收费方面，2002年3月27日，国务院决定在20个省(直辖市、自治区)，取消乡镇统筹款，取消教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金，计划用三年的时间逐步减少直至全部取消统一规定的义务工，以农业税额的20%为上限征收农业税附加，替代原来的村提留。

农业税费改革最直接的目的就是减轻农民负担，增加农民收入。当前农民收入水平总体偏低、农民负担过重，国家全面取消农业税，有利于广大农民更多地分享改革开放和现代化建设的成果。仅以2003年农业税税收收入数据为对照，免征农业税、取消除烟叶外的农业特产税可减轻农民负担600亿元左右，以8亿农民计算，农民年人均减轻税负75元。²¹再比如，我们调查的A县税费改革前1999年农民人均负担76.26元；税费改革后2003年农民人均负担34.37元，人均减负54.93%；而到2005年，以上所有税费全免征，农民已没有此项负担。取消农业税还有利于加强农业基础地位，增强农业竞争力，提高农业综合生产能力，有利于加快公共财政覆盖农村的步伐，逐步实现基层政权运转、农村义务教育等供给

¹⁶这“四区四省”包括新疆维吾尔自治区、内蒙古自治区、宁夏回族自治区、西藏自治区、陕西省、甘肃省、青海省、四川省等。

¹⁷乡统筹是指乡镇向所属的农户收取的、用于辖区内乡村两级办学经费或农村教育事业费附加、计划生育、优抚、民兵训练和修建乡村道路等五项由乡镇支配的资金。

¹⁸村提留是指村级集体经济组织向农户收取的、用于本村的管理费、公益金和公积金等三项由村级支配的资金。

¹⁹根据国务院《农民承担费用和劳务管理条例》的规定，农村劳动力还要承担农村义务工和农村积累工。农村义务工，主要用于植树造林、防汛、公路建勤、修缮校舍等。按标准工日计算，每个农村劳动力每年承担5~10个农村义务工。劳动积累工，主要用于农田水利基本建设和植树造林。按标准日计算，每个农村劳动力每年承担10~20个劳动积累工。有条件的地方，经县级以上人民政府批准，可以适当增加。

²⁰农业特产税只保留烟叶税税目。

²¹如考虑农业收费项目的取消，农民减负的力度更大。

由农民提供为主向政府投入为主的根本性转变，有利于统筹城乡发展、加快解决“三农”问题。

2.取消农业税对税收收入的影响

农业税费收入是县乡财政收入和村级收入的重要来源，主要用于提供农村公共产品和维持乡村政权组织的运转，如农村的教育、卫生、乡村道路、治安、计生、优抚以及乡村公职人员的工资等。农业税的收入主要在县、乡两级分配使用。虽然分配机制各地没有不尽相同，但分税制改革前，农业税收入是乡镇财政最大来源。如有的市县规定农业税收以 1993 年基数作为乡镇固定收入，而农业税的调增部分基本作为县级收入。因此农业税的取消对县、乡两级的影响是最大的，尤其是农业税为主要收入来源的农业县乡影响就更大。

建国初期财政收入主要靠农业税收入，如我们调查的 A 县是农业大县，1951 年全县农业税收入 18.5 万元，占财政总收入 100%。随着经济发展及工业崛起，农业税收入对财政收支的比重逐年下降。1980 年，该县农业税收入 52.7 万元，占财政总收入 10%；2004 年全县农业税收入 220 万元，占财政总收入 0.8%。1995 年至 2004 年，如表 5-7 所示，全国农业税、牧业税和农业特产税三税从 1994 年至 2004 年年均数来看，平均每年征收 386.2 亿元，占全国税收收入的比重不到 3%，但其占县本级税收收入的 16.12%，在取消农业税之前，在县级税收收入中是第四大税种，是乡镇财政收入来源的最大税种，占县级本级财政支出的 9.74%。农业三税收入在 2003 年达到最大规模为 599.27，在 1996 年，占税收收入的比重及占财政支出的比重达最大值，分别为：21.28%，13.64%。2005 年以后，农业税只保留烟业税，如果以 2003 年的 599.27 亿元为基数计算，平均每个县（市）减收 3 千万元。²²

表 5-7 1993—2006 年全国农业税占税收、财政支出的比重

年份	农牧业税、农业特产税合计(亿元)	占税收的比重(%)	占财政支出的比重(%)
1995	233.95	19.79	12.23
1996	315.57	21.28	13.64
1997	337.86	20	13.11
1998	319.03	16.72	11.04
1999	329.47	14.11	9.22
2000	351.44	13.75	8.68
2001	351.79	11.57	6.90

²²以地方统计年鉴 2003 年中 1981 个样本县（含县级市）为基数。

2002	521.79	16.49	8.50
2003	599.27	16.05	8.32
2004	501.84	11.47	5.74
2005	61.89	1.06	0.55
2006	3.55	0.05	0.03
1995-2004 平均值	386.20	16.12	9.74
偏差值	114.40	3.46	2.66

注：根据全国地方财政统计年鉴数据整理

农业税的取消对县、乡两级的影响最大，尤其是农业税为主要收入来源的农业县乡影响就更大。如表 5-8 所示，2003 年农业产值排名前 5 名的县级政府中，三个县级政府的农业三税比重占总收入在 25% 以上，其中吉林省的农安县 2003 年农业三税收入占税收收入的 39.75%。

农业税取消后，中央政府建立了相应的补偿机制，但据我们调查的结果看，这些转移支付在一些地方，尤其是农业大县还不足于弥补由于农业税取消带来的财政收入损失，以致造成新的财政困难，情况严重的地方已经形成较大财政缺口。如在我们调查的 A 县，取消农业税转移支付补助是以取消农业税前三年的平均数为补偿标准，这种制度安排没有考虑农业税的增长因素，不利于县乡财力的成长。

表 5-8 2003 年农业大县农业税与税收收入、财政支出的比重

年份	省份	地级市	县(市)	农业三税合计(亿元)	占收入比例(%)	占支出比例(%)
2003	江苏	盐城	东台	9.33	23.81	17.17
2003	吉林	长春	农安	8.77	39.75	18.44
2003	黑龙江	哈尔滨	双城	6.89	26.24	14.69
2003	海南	三亚	坦洲	5.82	34.41	16.84
2003	江苏	镇江	句容	3.58	14.08	9.05

注：根据全国地方财政统计年鉴数据整理

没有合理的补偿机制，取消农业税给县乡财政带来不利影响：一是乡村政府提供公共产品的能力不足。由于转移支付并不能解决收不抵支的问题，基层财政的财源将会进一步减少，使县、乡、村三级组织形成较大的财力缺口加大。二是乡村两级债务偿还能力削弱，县、乡、村债务问题将更加恶化。地方政府债务如果得不到解决，不仅会影响地方政府形象和公信力，而且会影响当前农村基层组织的功能，这样势必会造成新的问题。农村税费改革以来，乡村两级债务化，乡村两级债务主要由以下方面构成：兴办农村公益事业的负债；兴办集体企业时向金融部门借贷形成的债务；拖欠乡村干部工资形成的债务等。税费改革前，乡村

两级要通过向农民收费、提取乡村企业收益等途径逐步偿还债务，这也是乡村两级以往举债的基础。税费改革后，收入渠道被“堵”，乡村两级的债务并未列入上级则政转移支付的范围，这就使得乡村两级债务愈发沉重，影响了乡村两级公共产品的供给。

5.2.2 增值税改革对县级税收能力的影响

1. 增值税改革及意义

1994 年税制改革以来，我国一直实行生产型增值税。在这种类型的增值税税制下，企业所购买的固定资产所包含的增值税税金，不允许税前扣除。与其它类型的增值税相比，虽然能筹集到更多的税收收入，但存在一些缺陷：一是纳税人购进固定资产所含的税款不予抵扣，造成了谁投资谁就要纳税，不利于鼓励投资；二是资本有机构成不同的企业之间税负不平衡、不公平，特别是高新技术产业和基础产业固定资产投资比重大，税收负担重，不利于政策的实施。

为消除生产型增值税的弊端，从 2004 年 7 月 1 日起，中国对东北地区的 8 个行业实施增值税转型试点。从 2007 年 7 月 1 日起，对中部地区 26 个城市的 8 个行业实施试点。2008 年 7 月 1 日起，内蒙古自治区东部五个盟市和四川汶川地震受灾严重地区也开始实行试点。除四川汶川地震受灾严重地区外，试点改革的主要内容是，允许一般纳税人购进固定资产进项税额从销项税额中抵扣。为减少对财政收入的影响，对应抵扣的增值税采取了退税的方式，当期应退的税额不得超过当期新增增值税税额，不足抵扣的部分结转下期继续抵扣（以下简称增量抵扣办法），年终如果财政收入状况允许，再采取全国统一的常规办法（由纳税人直接向税务机关申报抵扣，当期应纳增值税额不足抵扣的部分再结转下期抵扣）计算退税，不再按增量抵扣办法控制。据统计，截至 2007 年年底，东北和中部转型试点地区新增设备进项税额总计 244 亿元，累计抵减欠缴增值税额和退给企业增值税额 186 亿元。2009 年，中国开始实行全面实行消费型增值税制度。这次改革的主要内容是：一是自 2009 年 1 月 1 日起，全国所有增值税一般纳税人新购进设备所含的进项税额可以计算抵扣；二是购进的应征消费税的小汽车、摩托车和游艇不得抵扣进项税；三是取消进口设备增值税免税政策和外商投资企业采购国产设备增值税退税政策；四是小规模纳税人征收率降低为 3%；五是

矿产品增值税税率从 13%恢复到 17%。

增值税转型改革，允许企业抵扣其购进设备所含的增值税，这既是一项重大的减税政策，也是积极财政政策的重要组成部分，据财政部门估算，能为纳税人减轻税收负担超过 1200 亿元。转型改革将消除生产型增值税制存在的重复征税因素，降低企业设备投资的税收负担，有利于鼓励投资和扩大内需，促进企业技术进步、产业结构调整和经济增长方式的转变，对于提高我国企业竞争力和抗风险能力，克服国际金融危机的不利影响，将起到积极的作用。

增值税转型改革完成后，下一步增值税改革的主要任务是扩大增值税征收范围，将目前征收营业税的行业纳入增值税征收范围，以消除商品劳务的重复征税问题。

2. 增值税改革对税收收入的影响

按目前的收入划分方法，增值税属于共享税，增值税收入在中央、省、县三级政府间分成，因此，增值税改革，不论是转型还是扩大征收范围都会影响到县级政府的税收收入能力。而且由于增值税我国的第一大税种，这两方面的改革对县级税收收入能力都会造成较大的影响。

增值税转型对县级税收收入的直接影响有限。据财政部的公布的测算数据，2009 年实施转型改革将减少当年增值税收入约 1200 亿元，如果以县级政府 17% 的分享比例计算，将减少增值税收入在 200 亿左右。但从长期看，增值税转型带来增值税税收的增长，因为转型能刺激企业投资，进而带来税收的持续增加。

与增值税转型相比，增值税扩大征收范围对县级政府的税收收入将造成较大影响，以至影响到这项改革的推动。因为如果推行增值税扩大范围改革这就意味着作为地方税的第一大种——营业税的征收范围将逐渐缩小，直至被取消。

扩大增值税征收范围后，将直接影响县级财政，具体来看：

一是将导致县级税收大幅度减少。营业税是地方税的第一大税种，也是县级税收收入的最大来源税种，2006 年，全国县级营业税收入占全国县级税收收入的 25.43%，总额约为 1800 亿元。如果增值税扩大征收范围，就意味着县级税收收入将大幅度减少，平均减少近四分之一的税收收入，会造成支出 15% 的支出缺口，这对相对困难的县级财政无疑是“雪上加霜”。（见表 5-9）

表 5-9 1994 年至 2006 年县级营业税收入

年份	营业税收入
----	-------

	总额 (亿元)	增长率 (%)	占总税收比例 (%)
1994	202.09		21.11
1995	219.02	8.38	18.53
1996	255.84	16.81	17.25
1997	297.49	16.28	17.61
1998	345.42	16.11	18.10
1999	457.31	32.39	19.58
2000	504.15	10.24	19.72
2001	578.57	14.76	19.02
2002	745.37	28.83	23.56
2003	919.52	23.36	24.63
2004	1205.69	31.12	27.55
2005	1537.67	27.53	26.28
2006	1806.70	17.50	25.43

注：根据全国地方财政统计年鉴数据整理

二是将导致县级缺乏地方性主体税种，税种体系更加零散。在目前的县级税收结构中，共有 13 个税种，营业税是唯一的主体地方税税种。不论是成长性（2002 至 2006 年年平均增长 25%，超过同期增值税的增长速度），还是在税收依存度，目前没有其它地方税种能取代之，它对于县级税收收入的稳定性起着至关重要的作用。

解决这一问题的办法有三个：第一，相应提高县级政府对增值税的分成比例，但种做法的弊端是由于县级政府的分享比例不可能超过 50%，将使其不能公平享受增值税增长带来的收入收入；第二，加大上级政府间的转移支付力度，但这可能带来县级财力的再次“上移”，因为作为下级政府始终是转移支付规则的接受者，而非制订者；第三，开征新的地方税种。但从目前县级税源状况来看，还没新出现新的税源能够取代营业税的地位和作用。

因此，如何保证地方政府的利益不致因改革受到过大的影响，消除地方政府的顾虑，进而顺利推进增值税下一步改革并不是一件容易的事情。

第 6 章 县级非税收入与转移支付

6.1 县级非税收入管理改革面临的困境及出路

我国政府自 2001 年正式提出“非税收入”概念后，逐步淡化了“预算外资金”概念，2004 年国家财政部明确界定了非税收入的范围，并要求加强非税收入管理，其目的是为了构建和完善我国的公共财政体系，理顺政府收入分配秩序、增强政府宏观调控能力以及从体制上预防和治理腐败。据作者统计，现在我国已有 16 个省（直辖市、自治区）出台了《非税收入管理条例》或《非税收入管理办法》，全面实行非税收入管理改革。从成效上看，与改革前相比这些省份动作不小，进展也很快，但与改革的终极要求和目标还有相当距离。事实上，非税收入作为政府财政收入的一个重要组成部分，与税收相比，管理一直比较薄弱，至今全国尚未形成一套统一、成熟、规范的管理制度。不同省份非税收入管理改革的进度和深度也参差不齐，率先改革的湖南省以“流程再造”对原有管理体制做了推倒重来的二次设计，总结了一系列经验，并为其它省份所效仿。但改革至今，大多数省份在向纵深领域进一步推进时都面临着同样的困境：如立法不足、激励两难、管理技术落后等。

政府非税收入与税收收入相对应，是政府收入中除去税收的剩余部分。涵盖行政事业性收费、政府性基金、国有资源有偿使用收入、国有资产有偿使用收入、国有资本经营收入、彩票公益金、罚没收入等多项内容，征管过程涉及几乎所有政府机关、事业单位和代行政府职能的社会团体及其他组织。2008 年全国人大明确提出要在 2011 年将非税收入全面纳入预算管理，2009 年国务院总理温家宝在《政府工作报告》中也着重提到要“继续清理行政事业性收费和政府性基金，加强规范化管理”。可以说，非税收入全国层面的改革已经进入倒计时的攻坚阶段。各级政府经过多年的改革实践，已经确立了非税收入改革的原则，即“所有权属国家、使用权归政府、管理权在财政”，探索出了“以票管收、银行代理、财政统管”的征管模式。实践证明这一模式抓住了非税收入的要害，实用性很强，如在湖南和山东两省都取得了显著成效。但对于大多数省份来说，非税收入管理改革正遭遇严峻挑战，很难继续深化。本文的主要任务就是基于山西省某地级市

(以下简称 X 市)²³非税收入改革的实证分析, 破解地方政府非税收入规范化管理过程中陷入困境的原因, 并提出相应的对策和建议。

非税收入是我国地方政府可控财力的主要组成部分, 并且随着政府级次的降低, 非税收入所占本级财政收入的比重逐步上升。如广西 2007 年度一般预算内各级政府非税收入占本级财政收入的比重为: 区本级 20.9%, 地(市)本级为 35.77%, 县乡为 37.33%, 呈现递增态势, 地市两级非税收入合计占了全自治区非税收入的 83.12% (见表 6-1)。可见, 非税收入改革的重点和难点在于地、县两级。

表 6-1 2007 年度 广西各级政府财政一般预算非税收入与财政收入的关系

	非税收入 单位(万元)	财政收入 单位(万元)	非税收入占本级 财政收入比重	各级非税收入占全 区非税总收入比重
区本级	229769	1100897	20.90%	16.88%
地本级	478791	1338369	35.77%	35.17%
县乡两级	652896	1748999	37.33	47.95%
全区	1361456	4188265	32.51%	

数据来源: 2007 年度广西壮族自治区财政年鉴

从目前学术界研究的成果看, 非税收入的研究主要集中在两个方面: 一是费改税方面的研究, 如张馨(2005)指出, 我国乱收费现象的根除, 不仅限于政府收费制度本身的改革, 更在于约束和限制政府以强制和无偿形式的课征能力, 要解决乱收费问题, 必须走税收公共化之路。二是非税收入规范化管理政策制度方面研究, 如贾康(2005)提出了改革我国非税收入管理的基本思路, 苑广睿(2007)探讨了我国政府非税收入的政策取向。鉴于我国各级地方政府非税收入管理都是基于中央“收支两条线”的根本政策, 虽然各省(市、区)或地(市)在采取的具体措施的表述称谓上有所不同, 但制定的条例、规定或办法的内容却基本一致。这表明各省市或地区的非税收入管理存在相当的共性, 并且费税关系和管理政策方面的研究在学术界和财政体系内已达成了基本共识。但值得注意的是, 当确定了“是什么、怎么办”之后, “办得怎么样”却研究甚少。不同于一般学者以全国或某省作为研究对象, 本文以山西省某地级市(以下简称 X 市)为例, 采用实证研究的方法深入剖析当前非税收入改革的过程、成效和面临的困境, 试图揭开导致陷入困境的根本原因, 据此提出走出困境的可行性对策, 本文的研究对于全

²³ 因被调研单位要求, 本文全部隐去了它们的真实名字, 一律以字母代替。

国非税收入管理改革的进一步深化推进具有一定的参考意义。

6.1.1 X市非税收入管理基本情况介绍

X市政府非税收入在2002年前一直按预算外资金管理模式进行管理,受“谁征收、谁所有、谁支配”的错误观念影响以及部门利益的驱动,致使职能部门竞相收费,行政行为严重扭曲。仅X市直范围,2002年前就有170多家执收部门,近400个收费项目,企业“三乱”现象屡禁不止。一些企业有时每天有4-5个执收部门收费,平均每年有60余次应酬接待、请吃请喝。地处晋陕蒙交界的下属B县,过去公路“三乱”问题比较突出,仅上路收费的单位就多达19家,意欲投资的外商纷纷“改道”。在中央“收支两条线”政策要求下,出于优化投资环境,治理腐败,增强政府宏观调控能力,推动经济发展的客观需要,X市结合政府机构改革及行政审批制度改革的需要,于2002年3月正式成立了“X市收费管理局”。

1.X市收费管理局的组织结构

X市及下属县(区)收费管理局是同级人民政府的直属事业机构,局内设有办公室、收费管理科、票据管理科、计划统计科和收费稽查科5个职能科室。一名局长,两名副局长,五名科长,市局内现有正式在编干部职工16人,全部具有大专以上学历。下属14个县(市、区)及风景区设15个收费管理局,共有职工301人。收费管理局在行政级别上与财政局相同,但业务上接受财政局的指导。目前,X市收费管理局局长兼任财政局副局长,但下属大多数县收费管理局局长在同级财政局内没有兼职。

2.非税收入管理改革的主要法律依据

法律依据包括国务院、财政部、发改委、山西省政府、山西省财政厅和X市政府制定的一系列法规或规范性文件。(见表6-2)

表6-2 X市非税管理改革的主要依据性文件

发布人	文件名称	发布时间
国务院	《违反行政事业性收费和罚没收入收支两条线管理规定行政处分暂行规定》	2000年
	《财政违法行为处罚处分条例》	2004年
国家财政部	《关于事业单位和社会团体有关收费管理问题的通知》	2000年

国家发改委	《关于加强政府非税收入管理的通知》	2002 年
	《行政事业性收费项目审批管理暂行办法》	2004 年
财政部	《行政事业性收费和政府性基金年度稽查暂行办法》	2004 年
	《关于深化地方非税收入收缴管理改革的指导意见》	2009 年
山西省政府	《山西省行政事业性收费管理条例》	1995 年发布， 1997 年修订
	《山西省行政事业性收费票据管理规定》	1995 年发布， 1997 年修订
	《山西省预算外资金管理条例》	1997 年
山西省财政厅	《关于净化预算外资金收入、加强预算外资金管理有关问题的通知》	1999 年
	《关于加强非税收入“收支两条线”管理的通知》	2003 年
	《关于进一步加强政府非税收入管理的通知》	2005 年
X 市政府	《X 市非税收入收缴管理暂行办法》	2005 年
	《X 市非税收入稽查暂行办法》	2005 年
	《X 市非税收入票据管理暂行办法》	2005 年

资料来源：X 市收费管理局编写的内部资料《非税收入管理使用手册》

纵观这些法规或规范性文件，发现每个文件一般都是针对政府非税收入管理的某一项内容。这些规章制度为 X 市的先期改革提供了必要的法律支持，如 X 市作为山西省收费制度改革的试点单位，就源于落实国务院 281 号令的需要。山西省和 X 市后续出台的各种规章制度实质上都是对国务院和财政部相关政策的细化和解读。梳理各项条例、规定、通知或办法的内容，还发现文件出台时间越早与当前现实状况的弥合性就越低，如《山西省预算外资金管理条例》在非税收入概念下已显过时。在操作层面上，当前各地非税收入管理改革主要还是依据 2004 年国家财政部和发改委发布的《关于加强非税收入管理的通知》这一规范性文件。而 X 市在试点改革中则主要依据该市 2005 年根据财政部和发改委《通知》精神细化后的三个指导性文件，即《X 市非税收入收缴管理暂行办法》、《X 市非税收入稽查暂行办法》及《X 市非税收入票据管理暂行办法》。

3.管理模式和执行情况

X 市非税收入的管理模式可以概括为“一集中、五统一”。“一集中”是指对市县两级重点企业实行“集中缴费、挂牌保护”的管理办法，各执收单位不再进入挂牌保护企业直接收费，而是一律由企业集中缴入收费局大厅专户。“五统

一”具体为，一是统一收缴专户。各执收单位不得设立收入过渡户，收缴的各项非税收入一律直接进入收费大厅专户；二是统一收费程序。具体为执收部门编报计划、收费部门统一审定、同级政府行文批准、保护企业按计划直缴；三是统一票据管理。对非税收入的各种票据，由财政统管，收费局专管，实行计划控制、限量供应、交旧领新制度；四是统一资金划解。收费大厅汇集费款后，依照各类资金的性质和划解比例，分别直接划入中央、省、地方国库以及地方财政专户；五是统一稽查监督。主要是对执收部门收费项目、过渡帐户、票据使用的经常性稽查、教育乱收费以及“收支两条线”专项稽查。围绕“一集中、五统一”的管理模式，市收费管理局采取了四项具体执行措施。一是清理收费项目，统一分类编码。2002年收费管理局对市直170多家执收执法单位的257个收费项目进行了清理，统一分类编码，通过媒体向社会进行公示，并向企业发放了集中缴费计划书和缴费“明白卡”。二是撤销过渡帐户，落实“收支两条线”。2002年市、县两级共清理帐户2769户，撤销违规帐户108户，取消收入过渡户1527户。三是实行挂牌保护制度。到2004年底，全市集中缴费企业已达到780户，大部分重点企业都纳入了“集中缴费、挂牌保护”的范围。四是建立服务网点，分类收缴资金。市县各级均建立了以政务收费大厅为骨干、专项收费站点和银行代理网点为支撑的集中收费网络。各执收部门只负责征收未纳入集中管理范围的一般企业的收费项目，对于边远地区或特种行业、特别项目的收费，则通过专门网点、代理站点和资金直接解缴的形式，一并纳入集中管理体系之中。

4.非税收入管理改革的成效

一是“赶进一笼子”，促进了财政增收。X市2002年正式实行集中收费后，非税收入连年大幅增长，年均增幅达51%，2008年全市非税收入32.4亿元，是2002年的9倍多，预算内收入的构成比重也由2002年的23.5%提高到了2008年的58.5%，（见图6-1）。二是收费行为日趋规范，有利于源头防腐和治乱减负。市、县两级收费管理局实行“一集中，五统一”后，基本实现了票款分离、收缴分离和罚缴分离，遏制了执收单位的无证收费、违规收费、超标收费及转移资金、截留坐支、私设“小金库”等违法乱纪行为。“吃、拿、卡、要”等腐败现象也大为减少，据2005年X市问卷调查显示，全市平均每年减少招待费用540万元，企业额外负担减少990万元。下属D县在实行集中收费之后，每个企业每年平均

接待执收单位收费和检查的次数从 60 余次下降到了 6 次。三是优化了发展环境，有利于扩大招商引资。集中缴费后，企业的接待成本和时间成本大大降低，企业可以把精力集中于生产经营上了。据资料显示，仅 2007 年 X 市招商引资就签订了 400 多个项目、690 多亿元资金，招商引资获得巨大进展。

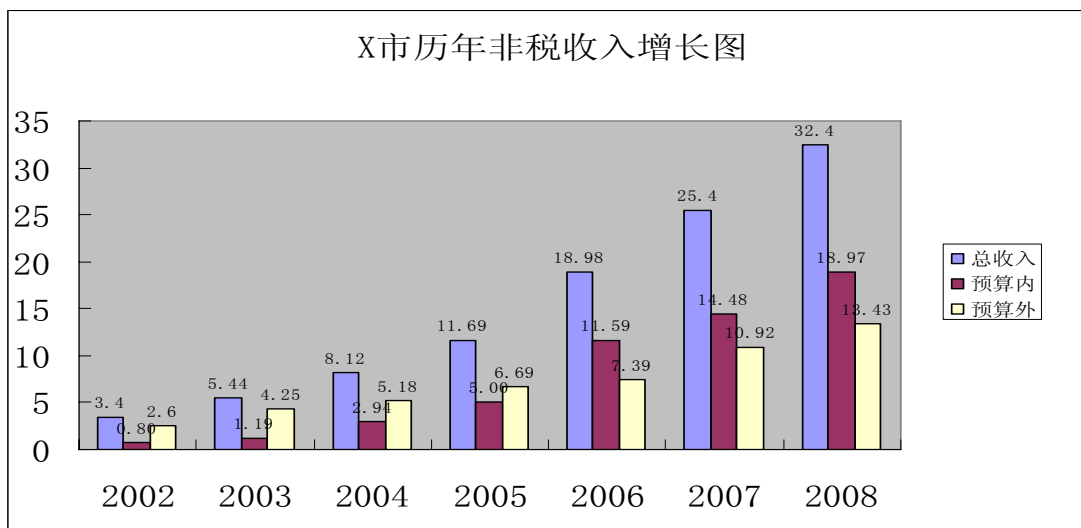


图 6-1 2002—2008 年 X 市非税收入增长图 (亿元)

数据来源：X 市非税收入局网站和调研数据

6.1.2 继续深化非税收入管理改革面临的困境

1.X 市收费管理局依法行政依据不足，征管职能的合法性备受质疑

合法性是政府管理机构存在的基础，是公共政策制定和实施的前提，行政机构只有具有合法性才能具有权威，才能成功实现其法定职能。正如卢梭所说，“强力并不构成权力，而人们只是对合法的权力才有服从的义务。”

X 市收费管理局的成立源于 2002 年前该市收费管理体制的混乱。在收费养人、自收自支、部门“小金库”自由支配被默许的状况下，执收单位的收费行为往往以部门利益和个人利益最大化为目标，严重背离了公共财政的整体目标，作为财政收入重要组成部分的非税收入被部门分割挟持，政府宏观调控能力受到威胁，地方经济发展环境因为“三乱”日趋恶劣，直接影响到了外来投资。在此背景下 X 市收费管理局应运而生，被核定为市直事业编制机构，与市财政局相互独立，行政级别上同为正处级，具体业务上接受财政局的指导。收费局被赋予的职责是对全市非税收入实行统一收缴、管理、监督、指导和服务。

法治社会中，依法行政首先强调行政机关所行使的职权必须依法取得，于法

有据。对行政机关而言，只有在法律有明确授权的情况下，它才能享有某项权力，否则即为越权。X市收费管理局依据市委市政府一纸红头文件而成立，其行政地位缺乏必要的法律依据，尤其是其被赋予的职权显然是“革了财政局的命”，这种名不正言不顺的“集中统一”有违“财政是唯一征收主体”的共识，所以X市政府成立收费管理局的真实动机备受质疑，有以改革之名变相扩大财政供养人口编制和创设行政领导职务之嫌。在此情况下，X市收费管理局的工作就很难得到行政部门包括财政局的认可和支持。但在中国“权大一级压死人”的泛政治化管理体制下，所有合作部门也不得不作出积极支持的政治表态，毋庸置疑的是，强力变为权力为部门协作埋下了祸根，部门之间人为设置障碍、有意拖延、扯皮等内耗现象严重。

我国税收工作的规范管理得益于《税收征收管理法》的强力支撑。相对而言，非税收入工作目前还没有一部可供依据的法律，造成了非税收入管理的被动与滞后。非税收入范围、边界的界定，收费项目及标准的设置，征收程序、监督稽查等事关财政、执收单位和缴费人的切身利益，这些问题单靠政府规范性文件为依据难以令人信服。X市收费局就曾多次遇到企业拒缴费时拿不出“尚方宝剑”的尴尬，这个时候只能耐下心来向对方宣讲政府政策，做企业负责人的思想工作或以停水停电等手段相威胁。从我国政府收费项目情况来看，中央审批的收费项目大部分有法律、法规依据，省级批准的项目部分存在法律、法规依据不足问题，而省以下则程度不同地存在乱收费行为。目前对于什么情况可以申请收费、如何申请收费等均没有统一而明确的规定，许多收费项目和基金都是地方与中央单独谈判的结果。X市在确定收费标准之前，一般要征求缴费人的意见。如把某企业划定为A、B或C类时，因为收费档次差异较大，直接牵涉企业利益，一般要获得企业认同，否则后续收费工作难以进行。通常双方在没有法律做后盾的情况下，参与式协商成了主要沟通手段，但这种协商的结果缺乏稳定性，双方都有随时反悔的可能。

2.部门利益冲突削弱了部门协作机制，“收支脱钩”遭遇激励难题

部门利益是指行政部门行为偏离公共利益导向，追求部门局部利益，变相实现小团体或少数领导个人的利益，其实质就是“公共权力部门化”以及“部门权力利益化、个人化”。X市非税收入管理改革是一项“权力再分配、利益再划分”

的探索性活动。在改革过程中，大量原属其它部门的行政权力和经济资源被赋予了收费管理局。而长期以来，在“收支挂钩”管理模式下，收费的多少与单位的福利水平、个人收入息息相关，新的“集中统一、收支脱钩”的管理模式打破了原有的利益格局，直接损伤到了大多数协作部门的利益，影响了个人收入。因此，出于争权和自我保护需要，所涉部门一般都会阻挠变革，与政府或收费局在工作配合中产生冲突。结果是部门利益冲突使部门间的竞争消耗大量的政治、经济资源，一方面给政府形象带来负面影响；另一方面对于相关责任的互相推诿，使原本可以高效解决的问题一拖再拖，损害了缴费人的权益，造成政府行政效率下降。X市下属E县的环保局和收费局就曾因为收费管理权之争，把“官司”打到了国家环保部，后来在山西省政府的协调下，环保局不得已才交出了收费权。

部门利益难以平衡，部门冲突常有发生的关键原因，一是界定政府部门职权的法律、法规模糊或界定的职权交叉并存。特别是牵涉经济利益的事务，总会有多个政府部门凭借相关法律条款竞相争取管理权，如根据国务院《排污费征收使用管理条例》第三条规定，“县级以上人民政府环境保护行政主管部门、财政部门、价格主管部门应当按照各自的职责，加强对排污费征收、使用工作的指导、管理和监督”。这一规定非常模糊，而山西省地方政府又没有制定具体的实施细则，在利益驱使下，环保局与财政局（收费管理局）谁有权征收和管理至今争执不下。二是部门官员政绩需求驱使。部门领导只有拿到相关职权，才可能创造部门利益，从而获得更多的威信和内部支持，更好地“办事”，以凸显部门和个人政绩。与此同时，领导者的成就感、声望和社会地位也会得到相应提升。

“收支两条线”的本意是希望以“收支脱钩”切断非税收入与执收部门的直接利益关系，降低部门的乱收费冲动。但实际工作中，却往往会遭遇激励两难。如果收支真正脱钩，执收部门难免会转向另外一个极端，在所有经费由财政保障的前提下，员工待遇相比以前将大打折扣，执收部门的努力度将大幅降低，出现人情减免、权力寻租、应收不收等现象，从而造成政府财政收入的大幅减少，而财政收入减少定会影响到部门财政经费的足额拨付。根据张光远的研究，成都市公安局实行“收支两条线”管理和停止经营活动后，需要财政增加拨款59%，财政压力之大可见一斑。

3.管理技术落后，征管、监督、稽查工作效率低下、非税收入流失严重

截至目前，全国已有湖南、广西、内蒙古、甘肃、青海五省先后颁布了地方《非税收入管理条例》，这些地方性法规的出台标志着非税收入规范化管理已经积累了丰富的经验，尤其在政策制定和制度设计等战略层面已日趋完善。而当前的问题主要是政策执行环节不力，管理技术落后。具体表现为征管、监督、稽查过程中计算机信息化应用水平严重不足。X市在非税收缴过程中，虽然实现了业务操作的计算机化，但主要集中在数据录入、开票、款项收取等较浅层次，缺乏对征收部门和被征主体的有效监控，计算机强大的信息采集、数据处理、联网监控、内部管理等功能远未发挥出来，也就更谈不上为监督、稽查提供完整、系统的基础资料。究其原因，一是开发非税收入信息化管理系统投资庞大，成本收益一时难以确切判断，再加上主要领导对信息化的功能和意义认识不足，一般不愿贸然扩大经费开支。二是部门内部缺乏既精通计算机网络应用又精通非税收入政策的复合型人才，再考虑到一般员工对快速发展的计算机知识的学习能力普遍较弱，领导者对内部员工包括他们本人将来能否熟练应用信息管理系统把握不足。三是信息技术的应用是系统管理的一场变革，它将导致工作机制、资源配置、权利结构的全面变化，不同部门、不同层次机构的事权也要相应调整，进而涉及到方方面面的既得利益，领导者不得不慎重考虑变革的潜在阻力和风险。

6.1.3 走出地方政府非税收入管理改革困境的对策

我国非税收入管理经过多年的理论研究和试点改革，在基本思路和政策取向上已达成了广泛共识，按照非税收入所有权属国家、使用权归政府、管理权在财政的原则，各级地方政府普遍采取了“以票控费、银行代收、财政统管”的管理模式，乱收费、乱罚款、乱摊派现象已得到有效清理和遏制，“小金库”的治理也有了明确的时间表，目前各单位正在自查自纠，预计2012年底将被彻底取消。

然而，对X市非税收入管理改革的通盘分析后发现，财政改革绝不仅限于财政，执行难就难在它牵一发而动全身。X市非税收入管理改革的七年（2002—2009）是中国非税收入规范化管理的一个缩影，其所面临的困境对于大多数地方政府来说具有典型的代表性。而非税收入立法滞后、激励两难、管理技术不足这三大因素正是制约非税收入改革继续深化的关键所在。为此，提出以下政策建议：

1.尽快出台全国性非税收入管理法规，使非税收入管理做到有法可依

经过多年酝酿和地方试点，全国性《政府非税收入征管法》亟待出台，这一法规对非税收入的性质、分类、范围、征收管理、票据管理、资金管理、监督稽查、法律责任应作出明确规定。这将使非税管理有法可依，彻底解决征管机构合法性的问题，减少部门间争权夺利中不必要的内耗，也给被征收主体一个明确的交待，树立征管权威。同时结合《预算法》的修改，实现政府非税收入与税收收入预算的统一编制、统一安排、统一执行，使财政收入全面接受人大监督。

2.加快行政体制改革，理顺部门职能，强化部门协作的激励机制

在行政机构重塑中，要对政府财政部门 and 执收执罚单位的权责作出统一规定，根据非税收入管理权在财政的原则，明确两者在征收方面的“委托代理”关系，同时，专门的非税收入征管机构必须归口财政领导，其建制应该是财政厅、局的二级单位，绝不允许地方政府为了解决领导岗位编制，扩大财政供养人口，借改革之名将非税收入的征管机构独立于财政部门之外，变相肢解财政的统管职能。为避免被执收部门应收不收、少收、免收或缓收等逆向行为，必须构建有效的激励约束机制，可借鉴税收征管的激励模式，首先核定各代征部门的非税收入基数，然后签订目标责任书，细化考核指标，最后实行年度奖励，把部门考核结果与部门领导晋升相挂钩，增强非税征管部门与受托代征部门的责任感和积极性。

3.加大信息化建设投入，构建征管、监督、稽查为一体的信息管理系统

按照国家“金财工程”建设的统一要求，以“金财工程”收入管理系统为依托，根据政府非税收入管理的内容，兼顾与其他财政业务管理系统相衔接，设计开发出非税收入信息管理系统，实现征收、监督、稽查一体化，财政部门、代理银行、代征部门互联互通，自动分成、款项直达财政专户或国库，提高资金周转效率，斩断部门“小金库”的来源渠道。信息管理系统中的电子查账功能根据权限设置能够实现“多人同时看一套账”，彻底遏制“暗箱操作”，使征收、监督、稽查工作更加透明、规范，以先进的管理技术规避工作人员的道德风险，降低执法的随意性、降低职务犯罪的概率。

4.信息公开，扩大宣传，主动接受社会监督

履行政府信息公开义务，所有非税收入的项目、标准、征收流程和使用必须

全面地向缴费人和社会公开，主要方式可采用财政部门网站专设栏目，报刊、媒体宣传，收费大厅免费赠送相关资料等。同时，财政部门应组织汇总编辑非税收入状况的月报，定时送交上级党委、政府、执收部门以及重点缴费人，用数字说话、及时沟通。最后，改进非税收入征管情况的披露机制，可借鉴上市公司财报的发布模式，定期按季度向社会公开非税收入预算执行情况，接受舆论监督。

6.1.4 结论

非税收入管理改革是财政体制改革一部分，财政体制改革的突破与行政体制改革的滞后已经矛盾凸现，缺乏必要的行政体制改革作配套，非税收入管理改革将难以继续向纵深推进。非税收入改革不仅是对现有资源的整合，更是对部门利益和个人利益的重新调整。对于可行性和实践性较强的政策或制度，只有通过立法上升为国家法律，才能具有权威性和稳定性，从而提高企业、单位或公民的遵守度。好的政策能否实现预期目标，关键在于执行，执行中对人的约束和激励正是公共管理的核心所在。非税收入规范化管理在依法行政的同时，还需构建政府、财政和受托代征部门三者之间的约束激励机制，使各方相关工作人员可以预知个人努力程度与奖惩的明确关系。在全球信息化浪潮推动下，行政管理的方式正面临着新的革命，计算机强大功能的应用不仅提高了行政效率，而且使行政透明度和公众参与度都大大提高，这为非税收入政策执行沿着正确的方向提供了技术保障。

6.2 县级财政转移支付变迁：制度与分配

郡县制自秦国开始，至今已有 2300 多年的历史，在这一合纵连横转瞬千年的过程中，尽管朝代更迭频仍，但县政在历朝历代定国安邦的框架中却始终担当着重要角色。改革开放后，我国实行五级行政层级体制，县的完备功能一度被上级地市和下级乡镇分散弱化，但随着财政“省直管县”和“乡财县管”的大力推进，县又重新成为治国安邦的前沿阵地。因此，以县级视角来研究中国的财政问题，无疑具有重要而直接的现实意义。

6.2.1 问题的提出

县级政府²⁴作为我国的基层政权，机构齐全，功能完备，承担着向辖区内居民提供教育、卫生、安全、基础设施建设等公共品的基本职能，直接面对着辖区内的公民。县的基本职能的落实离不开财权、财力。我国自 1994 年分税制改革以来，县级财权被层层上收，但所承担的事权却越来越多，财权、财力与事权的不对等往往导致县级财政收不抵支，政权运转一度陷入困境。2000 年后，随着税费改革和农业税退出历史舞台，原本不多的县级财政收入中又少去了一大块，拖欠公务人员工资、办公经费不足等现象严重制约着县级政府基本职能的履行，这段时期，举债和争取上级转移支付成为了县级政府保运转、保工资、保稳定的不二途径。在举债与转移支付之间，后者因其无需偿还自然就成为县级财政工作的重中之重。在西部省份，大量的国定、省定贫困县更是几乎完全依赖于上级转移支付来维持运转。

从目前学术界对我国转移支付的研究情况看，大多数的研究集中于中央与省级层面，如周飞舟（2006）、王雍君（2006）、汪冲（2007）、袁飞（2008）等从不同侧面对我国转移支付制度的影响和效果进行了研究；乔宝云（2006）、张恒龙（2007）分析了转移支付与地方财政努力的关系；贾康（2005）、高培勇（2006）、安体富（2007）、王朝才（2008）、马国贤（2009）等实时讨论了转移支付的现状、问题与对策。近年来，还有一小部分的研究集中于省以下层面，如尹恒（2007、2009）运用全国 2000 个县的面板数据分析了上级转移支付对县级财力均等化效应，张光（2006）运用 2000 年的截面数据讨论了浙江、湖北、陕西三省转移支付对县乡财政教育支出的影响效果，刘凤伟（2009）则以甘肃省为例，利用该省的分县数据，分析了财政转移支付与县的经济产出的关系。在省以下转移支付的研究中，由于省以下政府间转移支付数据的可获得性、完整性等原因，截止目前，有价值的研究成果非常有限。我们在收集整理 1995—2006 各年全国 2800 多个县级、330 多个地市本级和 31 省级转移支付的基础上，主要运用各级转移支付总量之间的相对比例关系开辟了一个崭新的研究思路，从而来系统分析我国省以下转移支付的变迁过程。

根据已有数据，全国财政收入已从 1994 年的 5218 亿元增长到了 2009 年的

²⁴本文中的县级政府，是指县、县级市、地级市辖区、旗等与县平级的行政单位。

68477 亿元，伴随着财政收入的高速增长，政府间转移支付的规模也屡创新高，2009 年中央对地方的转移支付（含税收返还）达到 28621.3 亿元，占当年全国财政收入的 41.8%，地方财政支出的 39.1% 来源于中央财政转移支付²⁵。与此同时，县级政府获得中央、省（直辖市、自治区）或市（地、盟）²⁶的转移支付的额度也一路水涨船高。但是，鉴于我国省际间的区域位置、经济水平和发展战略等诸多因素的影响，县级财政转移支付的演进，从制度设计和分配结果来看既有共性又有区别，本文正试图回答以下问题：1、县级转移支付²⁷制度 15 年来主要经历了怎样的变迁？2、从县级转移支付的分配结果看，区域或省份之间表现出了哪些特征？

6.2.2 县级财政转移支付的制度变迁

我国现行的上级对县的财政转移支付，始于 1994 年分税制财政体制改革，根据《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》（国发[1993]85 号），地方财政支出中有一部分要靠中央财政税收返还来安排。为了减少改革阻力，作为过渡办法，原来的补助、上解和一些结算事项继续按原体制运转。由此，形成了中央对地方转移支付的雏形。在中央与省确定的规则的基础上，省又比葫芦画瓢，首先制定了省内的财政收入分配体制，然后在此基础上逐步建立了省对市或县的转移支付制度，不同省份因为省情不同，有的直接核算到县，有的则先核算到市，再由市核算到县。显而易见，县级财政转移支付，通常要直接或间接受到中央、省或市三级上层政府的影响。

经过逐省统计分析，全国地方县级转移支付制度的演进，从形式和内容上看，主要秉承了中央对省转移支付的一般思路，这也意味着县级转移支付的绝大部分是间接地来自中央，省内的转移支付多数只是对中央转移支付的二次分配。欣慰的是，随着我国经济的强劲增长，在一些发达地区，部分省开始真正动用本级财力去支持贫困县的发展。

分税制以来，多年的渐进式改革，中央对地方的财力性转移支付体系已经愈发完善，在项目和核定上比较规范，统一。但部分地区省对下的转移支付仍然要

²⁵ 《关于 2009 年中央和地方预算执行情况与 2010 年中央和地方预算草案的报告》，www.mof.gov.cn

²⁶ 为表述上的方便，省、直辖市、自治区在本文中统一简称为省；市、地、盟统一简称为市。

²⁷ 本文中的县级转移支付是指县获得的上级转移支付收入，本文并不讨论县对乡镇或村的转移支付。

依赖于经验和谈判，迟迟未能制定出公式化、程序化、制度化的有效办法。为此，财政部已经三次以正式文件要求地方及时规范省对下的转移支付制度。鉴于我国疆域辽阔，省与省之间，甚至一省内部实际发展状况存在着不小的差距，我国省对下的转移支付分配体制在路径、核算、激励等方面均由省自行安排，15 年来尽管对此争议不断，甚至有不少学者建议财政部建立统一的省以下财政转移支付制度，但“省内自主”这一原则始终没有改变，因此，县级转移支付的演变就既有共性又有区别。

1.从共性上看，各个省对县的转移支付在形式和内容上一般都经历了以下的完善过程：

(1) 原体制补助和税收返还。作为 1994 年分税制中的一项重要内容，原体制补助和两税（增值税和消费税）返还作为配套措施得以建立，2002 年随着国家所得税收入分享改革的实施，增加了所得税基数返还，2004 年又增加了出口退税基数返还等。一般情况下，原体制补助属于固定值，而税收返还则具有约束激励性质，两税返还与县的税收收入挂钩，多收多返；基数返还旨在保基数，保任务，否则会扣减返还额度。

(2) 一般性转移支付（2002 年前称为过渡期转移支付）。1994 年，中央本级财政收入占全国财政收入的比重从 1993 年的 22%提高到了 55.7%，分税制改革取得成功。作为分税制的配套措施，1995 年国家开始实施过渡期转移支付。随着经济社会形势的发展，结合分税制财政体制改革的逐步深入，2002 年我国实施所得税收入分享改革后，建立了转移支付资金稳定的增长机制，标志着过渡期结束，名称上改为了一般性转移支付。与此同时，省或市对县级的过渡期或一般转移支付制度得到进一步规范，截止 1998 年，在财政部的要求下，全国各省份都制定了省对下过渡期转移支付办法。各省对县的一般性转移支付办法随同中央对省的办法每年制定一次，核算方式大多数已从初始的基数法逐步过渡到了现在的因素法。

(3) 调整工资转移支付。1998 年为缓解国内需求不足，应对金融危机，中央决定实施积极财政政策。出台了提高中低收入者收入水平的一系列政策，1999 年至今已多次增加了财政供养人口的工资或离退休费，对于沿海经济发达地区，如广东、浙江、上海、江苏等地对县级的转移支付由省或地市自行解决，对于财

政困难的老工业基地和中西部地区，县级获得的补助则一般由中央补助一部分、省或市配套补助一部分共同解决。

(4) 民族地区转移支付。从 2000 年起，根据《中华人民共和国民族区域自治法》，配合西部大开发的需要，进一步解决少数民族地区的特殊困难，中央对 5 个自治区和非自治区的自治州实行了旨在增加其财力的无条件转移支付政策，2006 年这一政策又扩大到了全国所有的民族自治县。这一转移支付的资金起初为 10 亿元，尔后主要与全国上划中央的增值税递增率和民族地区上划中央的增值税递增率相挂钩，已形成稳定的资金来源增长机制。

(5) 农村税费改革转移支付。农村税费改革是我国建国以来继土地改革、联产承包之后农村的第三次革命，是解决“三农”问题的一项重要措施。实行农村税费改革，目的是从根本上减轻农民负担，推进农村基层政府转变职能，精简机构，促进农村经济的发展。在农民减负的同时，县乡政府和村级组织必然会出现不同程度的收支缺口，农村税费改革转移支付正是用以弥补这一缺口。具体过程是，从 2001 年开始，我国各地相继实施了取消乡镇统筹、降低农业特产税率、取消屠宰税、降低村提留等有利于农民的改革措施，地方净减收部分中央财政给予适当补助，这项转移支付由中央核算到县，也全部补助给县。2004 年，我国又全部取消了除烟叶税外的农业特产税，直至 2006 年全面取消了农业税。在中国大地上延续了 2600 年的“皇粮国税”的终结，造成地方财政尤其是县级财政的大幅减收，对此，中央给予粮食主产区和中西部地区适当补助，沿海发达省份原则上自行消化。

(6) “三奖一补”转移支付。分税制改革以来，许多县乡财政陷入困境，集中表现为欠发机关事业单位人员工资，公用经费保障不足等。为缓解县乡财政困难，提高执政能力，2005 年中央出台了以缓解县乡财政困难为目标的“三奖一补”转移支付政策，计划用三年时间基本解决县乡财政困难。该政策主要是对财政困难县乡政府增加税收收入和省市级政府增加对困难县财力性转移支付给予奖励，对县乡政府精简机构和人员给予奖励，对产粮大县给予奖励，对以前缓解县乡财政困难工作做得好的地区给予补助。

(7) 专项转移支付。专项转移支付在分税制改革初始就已形成，在概念上它与财力性转移支付相对应。县级专项转移支付项目多，内容杂，金额大小不一，

分别来自中央、省或市。专项设置上有基础设施建设、天然林保护工程、退耕还林还草工程、社会保障制度建设、贫困地区义务教育工程、边境地区、革命老区等经济社会事业发展项目等。目前，多数专项转移支付在管理上是一个项目一个办法，由于规范性、透明性和公正性的缺失，导致了“跑部钱进”、“跑厅钱进”现象愈演愈烈，由于缺乏有效的监督、约束和效益评估，专项转移支付的挤占和挪用现象比较严重，资金使用效率不高，是转移支付体系中的一个久治不愈的顽疾。

财力性转移支付虽然由因素法计算，但在管理和支付上却是由上级财政部门按基数对待，换言之，今年某县有的某类款项一般下年也不会少，县级预期明确，是保持政府运转的必不可少的财力。专项转移支付一般由中央、省或地市的职能部门掌控，在事权交叉，智能重叠的情况下，上级不同机构对于县的专项转移支付显得分散、重叠甚至有些混乱。

在以上转移支付项目中，每个项目的诞生不仅具有特定的时代背景，而且都紧紧围绕社会经济体制改革这一主题，转移支付承担着减轻阻力，为特定改革保驾护航的重任。以时间顺序分析，先后出台的6项财力性转移支付政策，遵循了先搭基本框架，然后逐步完善的渐进式改革思路。

2. 围绕上述转移支付的主要形式和内容的演变，省或市对县在转移支付资金的分配路径、核算、激励等方面则存在着显著差异：

(1) 财政市管县与省直管县

分税制以来，我国省以下财政体制分为“省直管县”和“省管市，市管县”两种，其中北京、上海、天津、重庆四个直辖市和浙江、海南自始就一直实行省管县财政体制，而其他25个省份一般实行“省管市，市管县”模式。实行“省管县”者，税收返还、财力性转移支付、专项转移支付等全部由省直接核定到县，结算到县；市级财政有的继续直接对县给予转移支付，有的则需绕道省财政补助给县。而实行“省管市，市管县”者，对县的各种转移支付都必须经过市级财政。从1992年起，除上述6省市外，我国开始在其他部分省份展开了财政“省管县”的试点工作。截至2004年，又有安徽、湖北、黑龙江、福建、宁夏5个省实行“省直管县”财政管理体制。河北、山西、江西、河南、云南5省则从2005年开始对部分县试行“省直管县”体制。2006年底，全国已有14个省份实行了省

直管县财政管理体制²⁸。

（2）基数法与因素法

分税制改革采取了“存量不变，增量调整”的办法，相应地，税收返还和原体制补助均按照“基数法”计算，如两税返还就是按照税收来源地返还。过渡期转移支付办法在具体测算时也并不考虑各地的收入能力和支出需要的客观差异，缺乏比较合理的客观标准，任凭经验和谈判在基数上人为调整。随着经验的积累和均等化的要求，一般性转移支付、税费改革转移支付、民族地区转移支付、调整工资转移支付等开始关注相关因素，建立了测算公式，逐步合理和规范起来。如广西的“因素法”就比较全面，其一般转移支付考虑客观因素和政策因素，并运用回归法和“权数法则”原则核定县的转移支付。

（3）关联激励与个性激励

我国大多数省采用了转移支付与财政收入增长的关联激励，亦即财政收入上划省级越多，返还也就越多。如江西、广东、黑龙江、安徽、吉林、辽宁等都设定了不同关联项目和返还系数。还有一些省建立了转移支付与财政收支平衡的关联机制。如浙江、四川、重庆、云南、甘肃等，其中尤以浙江的“两保两挂”为典型。个性激励主要体现在部分省单独设置了一些奖惩办法。如吉林和湖南对财政供养人口的控制均与转移支付系数挂钩。山东则制定了省内的“三奖一补”办法，浙江和四川还对不享受一般转移支付的市县实施激励。

6.2.3 1994 年以来县级转移支付的分配变化

分税制以来，我国实行“分级管理”的财政体制，除实行省直管县体制的省份外，县级财政一般不直接与省和中央发生关系，县级财政可以获得的转移支付额度在很大程度上首先取决于省与中央的博弈结果。通常情况下，如果省级政府能够获得中央更多的转移支付收入，那么对于县来说，增加转移支付绝对数的概率就会提高。但这并不意味着县级必然会提高它在省、市、县三个本级财政之间的份额。按照理性人假设，省级财政会优先满足本级支出，然后再下拨给市，市又同样会先满足本级开支，剩余部分才会下达给县。在这个分级管理层层拨付的

²⁸孟元新. 我国“省直管县”财政管理体制改革的观察，《背景与分析第 201 期》2009 年 9 月 8 日.
<http://www.world-china.org/newsdetail.asp?newsid=2717>

过程中，即使省级财政以县级项目从中央申请获得转移支付，在拨付到县的渠道中也往往会截留一些，尤其在省级财政困难的情况下，就更是如此。

1994年，中央与省以分税的方式统一划分了各自的固定收入和分享收入，但一直以来，省以下的收入划分各省之间却没有统一的政策。由于经济发展水平、产业结构等因素的影响，各地区省以下政府间收入划分形式多样、差别较大。目前在全国31个省份中，有28个省采用了按税种分税的方式，而江苏、浙江和福建3省则采用了总额分成方式²⁹。在这两种大的分成方式下，有的按比例分享，有的按隶属关系分享，有的则按比例和隶属关系交叉划分。在一省内部有时也会有不同的收入分配政策，如甘肃省就根据各地级市经济发展水平实行了三种分配体制。事实上，即使在同一个地级市辖区内，在不同的发展阶段，也经常会有不同的收入分配体制。由于省以下收入划分方式的错综复杂，在定量研究县级转移支付时，我们选择了转移支付的总量³⁰来进行分析。在全国31个省份中，我们剔除了北京、天津和上海三个直辖市的县级财政，但保留了重庆市，主要原因是北京、天津和上海的县域地理面积狭小，人口密度过高，经济水平远远高于一般的县或县级市，而重庆的县域状况和其他省份的县则几乎没有什么差别。另外，县级转移支付，在本研究中指的是县、县级市、市辖区、旗等在行政级别上等同于县的转移支付。基于数据的可获得性、完整性和可比性，本文选用了28个省1995至2006各年的县级、地市本级和省转移支付总量以及县级支出总量为基本数据，并运用他们之间的相对比例和人均转移支付从纵向、横向以及东部与中西部进行比较研究³¹。

如前所述，县级转移支付分配结果的变化，直接受到省或市政府行为偏好的影响。纵向来看，全国县级转移支付分配结果的演进与县、市层级的转移支付收入占省级总体转移支付收入的比重密切相关（如图6-2）。

²⁹ 谢旭人. 中国财政改革三十年，中国财政经济出版社，2009

³⁰ 包括税收返还、原体制补助、财力性财力性转移支付、专项转移支付等。

³¹ 本文数据均来源于财政部编写的1995—2006历年《全国地市县财政统计资料》和《地方财政统计资料》。

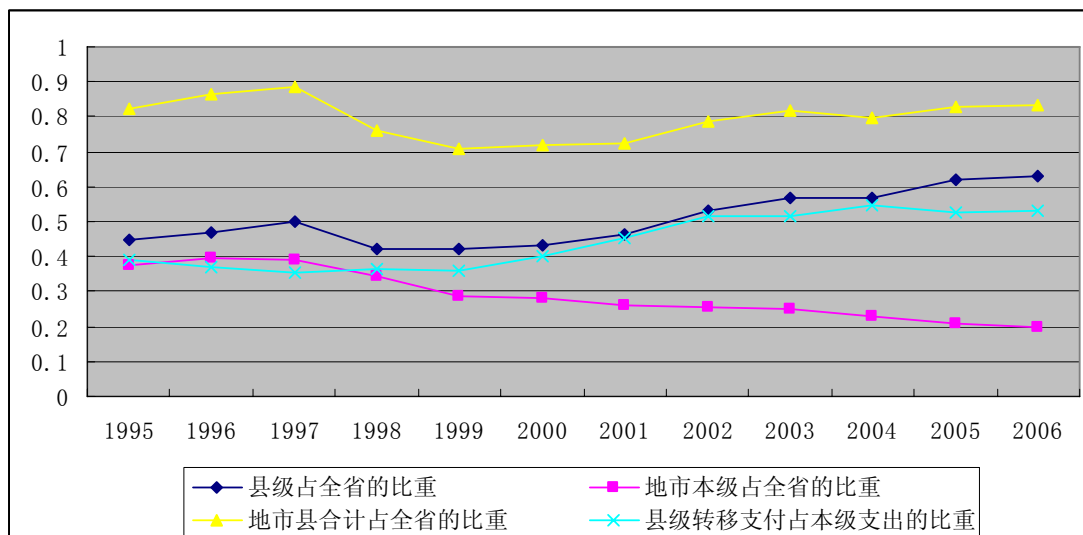


图 6-2 28 省合计省以下政府间转移支付收入占全省转移支付收入的比重

从整体纵向走势来看，28 省县级转移支付总量所占省级全部的比重呈现不断增长的态势，尽管 1997 至 1999 年曾出现过短暂的下滑，但 1999 年之后县级转移支付的份额开始稳步向上递增直到 2006 年达到最高水平 63.15%。与此对应的是，在这一期间地市本级转移支付占省的比重一直递减，因此，从地市县合计占省的比重走势分析，不难看出，省对下的转移支付数额尽管 12 年间增长不少，但相对比例却几乎没有增长，仍在 80%左右。值得注意的是，县级转移支付与地市本级转移支付的比例变化几乎呈现等量反转，即县级增长了 18.2%，地市本级减少了 19.93%。从县级转移支付占本级财政支出的比重看，12 年间基本保持递增走势，在 2004 年最高位时达到 54.91%，基层县乡财政对上级转移支付的依赖性由此可见一斑。从绝对值上看，中央对 28 个省的转移支付 1995 年为 2196.8 亿元，2006 年为 12807.16 亿元，12 年间增长了近 5 倍，而县级转移支付 1995 年为 987.52 亿元，2006 年为 8087.24 亿元，12 年间增长了 7 倍多，这意味着省级财政逐步加大了对县的转移力度。

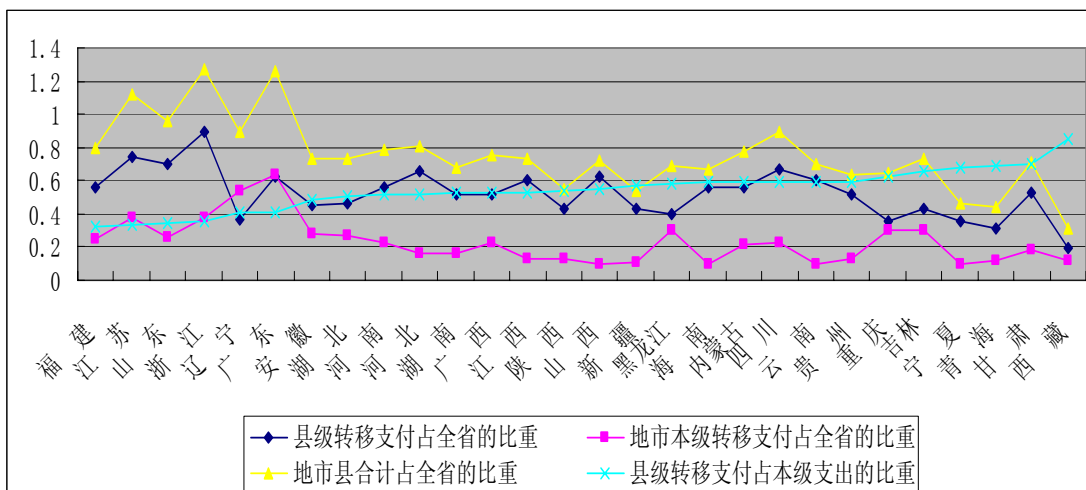


图 6-3 分省看省以下政府间转移支付的相对比重

从横向分省对比看，各省县级财政 12 年累计获得的转移支付占本省转移支付总收入的比重差异悬殊（如图 6-3）。最低的是西藏 19.14%，最高的是浙江 89.08%。分比例区间看，这一比重低于 40%的有西藏、青海、宁夏、重庆、辽宁 5 省，介于 40%至 60%之间的有新疆、陕西、贵州、海南、湖南、黑龙江、甘肃、安徽、湖北、吉林、江西、广西、内蒙古、河南、福建 15 省，超过 60%的有云南、山西、河北、四川、山东、江苏、广东、浙江 8 省，在超过 60%的省份中，有四个东部发达省份，2 个中部省份，2 个西部省份。在低于 40%的 5 省中，除辽宁外，其余 4 个均为西部省份。这一情况表明越是贫穷的西部，县级所占全省转移支付的份额似乎越低。28 个省份中，地市本级所占份额除辽宁省外，其余均低于或等于县级份额，地市县合计所占比重大于 100%的有浙江、广东和江苏三省，这意味着这三个省级财政除了把中央的转移支付全部转移给市县外，还着实利用本级财力建立了省内的转移支付，合计份额小于 100%但大于 80%的为福建、河北、四川、辽宁和山东五省。辽宁地市本级占 53.37%，远远大于县级的 36.42%，广东则地、县几近持平。从省以下转移支付比重的排序看，越是发达的省份，越倾向于把转移支付资金下拨到市县，而越是贫穷的省下拨的比例则越低。从县级转移支付占本级支出的比重看，按东、中、西递增的特征非常明显，其中最低的是福建为 32.69%，最高的是西藏为 85.11%，这表明贫穷的省县级财政对转移支付的依赖性要远远高于发达省份。

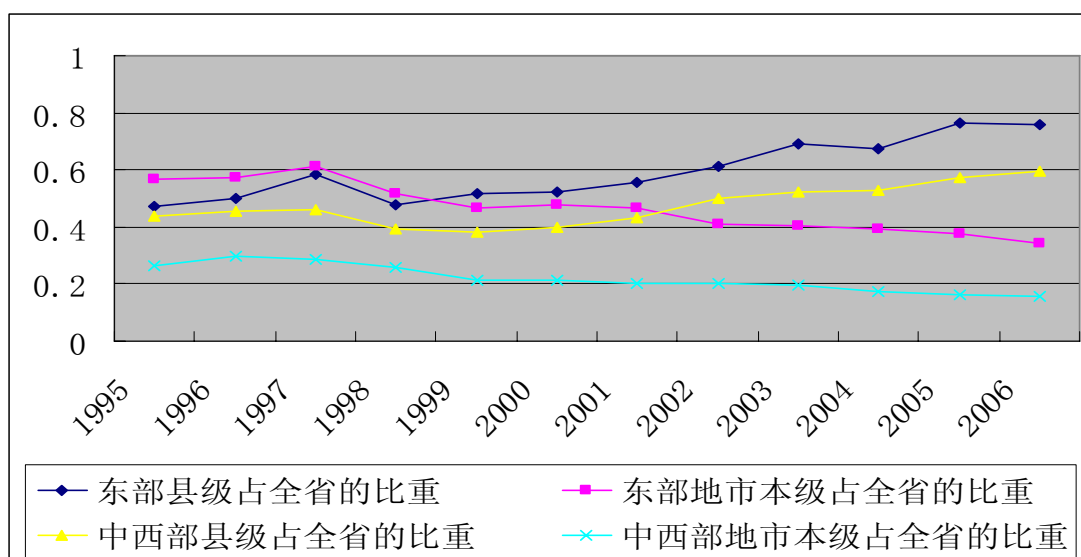


图 6-4 东部与中西部县级和地市本级转移支付占全省的比重

从东部 6 省与中西部 22 省的纵向比较看³² (如图 6-4), 东部县级转移支付所占比重与中西部 12 年间的走势类似, 东部从 1995 年的 46.94% 增长到了 2006 年的 76.01%, 中西部则从 1995 年的 43.77% 增长到了 2006 年的 59.59%。期间, 东部县级所占比重始终明显高于中西部, 并且东部的增长幅度远远高于中西部的增长幅度。东部市本级所占比重与中西部市本级具有相同递减态势, 东部从 1995 年的 56.51% 下降到了 2006 年的 34.48%, 中西部则从 1995 年的 26.19% 下降到了 15.91%, 东部降幅远高于中西部。这一特征表明与中西部相比, 东部省份的转移支付更倾向于向县级倾斜, 省本级和地市本级让出了相当大的份额。东部县级所占份额与东部地市本级的份额在 1999 年后发生了显著变化, 县级份额开始大于地市本级份额, 并且县级开始递增, 地市本级继续递减, 份额差距也越来越大。中西部县级所占比重一直高于地市本级, 同样从 1999 年开始, 两者的份额之差开始显著扩大。上述事实说明在 1999 年后, 对县的转移支付在东部和中西部都获得了高度重视, 但在实施力度上东部显然要大于中西部地区。

³² 东部 6 省是指福建、广东、浙江、江苏、山东、辽宁; 中西部 22 省指全国 31 个内陆省份除去京、津、沪和东部 6 省之外的其余省份。

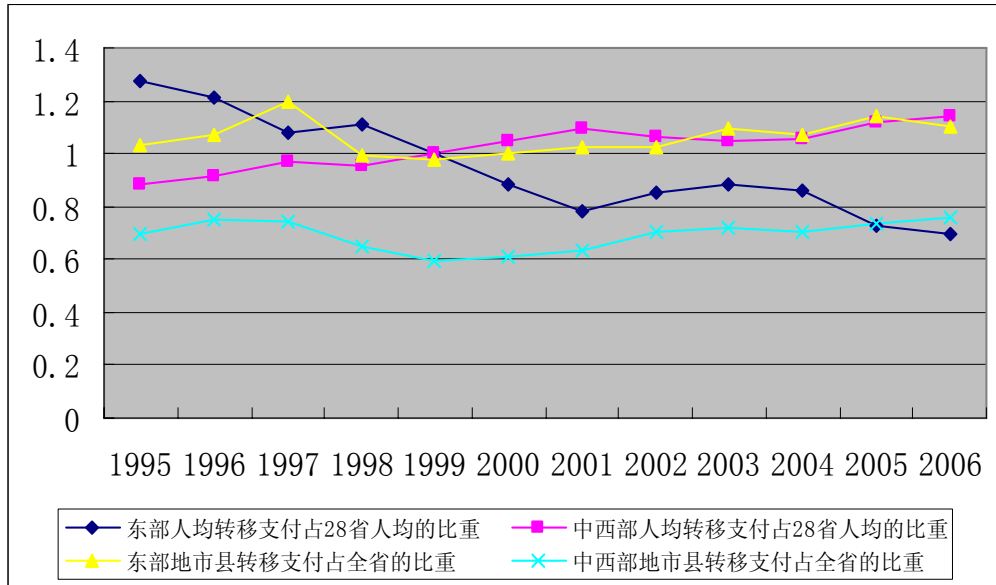


图 6-5 东部与中西部人均转移支付及省对下转移支付的变化情况

从人均相对比例看（如图 6-5），东部人均获得中央的转移支付 1995 年是 28 省平均水平的 1.27 倍，2006 年只有 69.25%，呈现单边递减态势。中西部人均转移支付 1995 为平均值的 88.61%，2006 年则是平均数的 1.14 倍，呈现单边递增趋势。从绝对值上看，东部 1995 年人均均为 239.85 元，2006 年为 711.47 元，12 年人均增长了 2 倍，中西部 1995 年为 116.86 元，2006 年为 1171.04 元，12 年间增长了 9 倍。1999 年两者几乎持平，东部人均均为 295.81 元，中西部人均均为 295.30 元。从省对下转移支付的比重看，东部六省与中西部 22 省走势相似，1999 年同时达到最低点，尔后开始逐步上升。总体看，1995 年至 2006 年变化幅度都不太大，东部最低时为 98.05%，最高时为 114.27%。而中西部则在 59.73% 与 75.51% 之间徘徊。但不可忽视的是，东部除 1998 和 1999 年外，其余十年省对下转移支付的比重都大于了 100%，而中西部省对下的比重最高也没有超过 80%。这再次证明，12 年间，尽管东部获得的人均转移支付在降低，并且 1999 年后开始低于中西部地区，但是，东部除了把中央的转移支付全额下拨以外，还额外从自身财政收入中建立了自己的转移支付资金。而中西部尽管人均转移支付在 1999 年后开始大幅高于东部，但对下的转移支付比例却几乎没有显著的变化。这无疑严重背离了中央财政转移支付的初衷，换言之，自 2000 年来实施的加大对中西部财政转移支付，缓解基层财政困难，改善民生的政策，在中西部省级政府的截留下已大打折扣。

6.2.4 结论

本文以上级（中央、省或市）对县级的财政转移支付为研究对象，深入分析了县级转移支付制度和分配的演进过程和特征。我们发现，在这一制度的变迁过程中，中央始终起着主导作用，尽管中央并不直接管理对县的转移支付，但省、市对县的转移支付在形式和内容上几乎是完全参照中央；而在各省在转移支付的路径、核算和激励方面则大相径庭。1994 年我国实施分税制财政体制以来，县的地位一度被忽略，县的财政状况也遭受恶化，直至难保运转。但针对县的财政支持直到 21 世纪才开始展开，这从 2000 年后中央连续出台的多个转移支付文件得到佐证，这些政策文件均无一不以县为受惠对象。

我们还发现，在转移支付资金的分配过程中，从 12 年的纵向和横向以及东、中西对比看，不同省份和地区对县的分配结果差异悬殊，但东部 6 省或中西部 22 省又表现出超乎寻常的共性特征：一是从 28 省纵向平均来看，县级转移支付在省、市、县中三者之间的份额自 1999 年以来一直在稳步增长，同一时期，县级转移支付占本级支出的比重也同步增长，而地市本级获得转移支付的相对份额自 1995 年就一直处于递减状态。二是以 12 年间获得转移支付的总量并分省看，县级相对份额最高的是东部发达省份，但辽宁是个例外，主要原因可能与辽宁属于老工业基地，地市本级政府负担了国企改革过程中的大量支出有关。最低的是西部西藏、青海、宁夏等贫困省份；省对市县的转移支付比例按省的贫富程度递增，特征明显，越是富裕的省份越是把转移支付向下倾斜，越是贫穷的省份越倾向于把资金集中到省本级。三是从东部六省和中西部 22 省纵向对比看，东部 6 省县级转移支付的相对份额始终明显高于中西部的县级份额。东部县级份额与地市本级份额在 1999 年发生反转，2006 年，县级已远远高于了地市本级的份额，与此对应的是，中西部县级份额则始终高于地市本级份额。四是以人均转移支付纵向比较看，东部整体呈现下降趋势，中西部则稳步递增，两者在 1999 年持平之后中西部人均转移支付开始远远高于了东部地区。

第 7 章 县级财政支出分析

中国是个具有多层次地方政府的地理和人口大国，地方政府经由地方财政支出，提供了比中央政府更具多样性的公共服务。传统公共财政理论（Musgrave, 1959）认为，地方政府的基本职能是资源配置，这集中体现为向辖区居民提供基本公共服务。与西方国家相比，中国地方政府的支出责任要大得多，特别是在卫生保健、教育以及减轻贫困等公共服务方面起着重要作用。从发展趋势上看，中国地方财政职能范围将随着市场经济进程而逐步扩大，如社会保障支出、食品价格补贴以及许多原由国有企业承担的社会性支出，将更多地由地方政府承担起来，这些领域中的财政支出对改善市场运作效率、促进经济的增长和减轻贫困具有重要意义。

不仅如此，中国的地方政府支出模式还有一个重要的特征，那就是在向辖区居民提供与日常生活密切相关的基本公共服务方面，较低层级政府的作用比高层级政府为大。实际上，中国现行财政体制把关键性公共服务职责留给了县及县以下负责农村的地方政府，它们为全国 70% 的人口提供了基本公共服务，如基础教育、基本医疗、“五保户”福利计划、民兵训练以及公路和农村基础设施建设。

地方政府财政自主权的扩大，增强了地方财政职能重要性。在长期的计划经济中，中国实行高度集权的财政体制，地方政府只是中央政府的代理人，一方面为中央政府征集收入，另一方面按中央政府的意图安排财政支出，既没有形式上的、也没有法律上财政自主权，因此不能成为相对独立的财政决策主体。在这种体制中，地方财政收支分析并不重要，因为经由这些分析并不能解释地方政府的财政行为，后者只是中央财政决策的结果。

经济改革以来，随着经济管理权限和财政权限的下放，地方政府不再是一个唯命是从的“中央代理人”，而是逐步演化为代表本辖区经济与财政利益的利益主体和独立的决策单位，具有不同于中央政府的收入与支出责任领域。在这种情况下，地方政府收支具有了独特的功能，能够对宏观经济稳定、资源配置和收入再分配产生相当影响。

目前我国政府权力层次为五级。相应地，财政级次也为五级。除中央财政之

外，省、市、县和乡级财政都可成为地方财政。在考察中，由于乡级财政的具体支出责任和财力分配多由县级财政决定，尤其占乡财政支出主要部分的教师工资由县级财政统一发放后，乡级财政的内容更“虚”，已不能算完全意义上的一级财政，而位于省政府和县政府之间的市级政府虽然是一级完整的财政，但其运行状况、职能配置等都不具有典型性。³³另外，由于我国县（包括市辖区、县级市）的数量众多，2007年为2859个县。而且县级政府也是中国历史上最重要和最稳定的政府级次，它在中国政治稳定和经济繁荣以及社会管理等方面发挥着无可替代的作用。从地方财政运行的总体情况看，县级财政是地方财政运行情况的晴雨表，因为县级财政是具有财政运行能力的最低的政府级次，基本处于财政收入的最初阶段和财政支出的最终阶段，最贴近于经济。所以，所有收支矛盾、体制矛盾和经济运行问题都集中反映于县级财政。

7.1 县级财政支出规模分析

世界上大部分国家都是通过地方财政支出来发挥其政府职能的，例如美国、日本和其他许多发达国家在财政支出格局中，地方财政支出通常约占全部财政支出的2/3，中央约占大1/3。在这种情况下，地方财政对宏观经济、资源配置和再分配具有重要影响，这种影响甚至比中央财政还要来得大。

与世界上大多数国家一样，中国地方政府的收支范围很大并且有继续扩大的趋势，自1994年分税制以来中国地方财政收入占全国财政总收入的比例一直维持在50%左右的水平；地方政府支出范围不断扩大，不仅中央政府下放了许多支出责任，原来由国有企业承担和许多社会职能也转由地方政府承担。此外，地方政府还有一些没有纳入正式预算的支出，这包括预算外资金支出、要求企业对某些公共服务（如公路和体育设施建设）提供“赞助”以及继续让地方企业承担一些本应政府承担的职责。1994年分税制改革以来，虽然中央财政收入比重大幅度提高，但是中央财政支出和地方财政支出的比重没有发生大的变化，基本保持在70%左右，而近几年地方财政支出比重有继续扩大的趋势，2004年为72.3%，2005年为74.1%，2006年为75.3%（见表7-1）。

表 7-1 1993-2006 年中央和地方财政支出及比重

³³ 贾康：地方财政问题研究[M]，北京：经济科学出版社，2004，p13。

年 份	全国（亿元）	比重（%）			
		中央	地方	中央	地方
1993	4642.30	1312.06	3330.24	28.3	71.7
1994	5792.62	1754.43	4038.19	30.3	69.7
1995	6823.72	1995.39	4828.33	29.2	70.8
1996	7937.55	2151.27	5786.28	27.1	72.9
1997	9233.56	2532.5	6701.06	27.4	72.6
1998	10798.18	3125.6	7672.58	28.9	71.1
1999	13187.67	4152.33	9035.34	31.5	68.5
2000	15886.5	5519.85	10366.65	34.7	65.3
2001	18902.58	5768.02	13134.56	30.5	69.5
2002	22053.15	6771.7	15281.45	30.7	69.3
2003	24649.95	7420.1	17229.85	30.1	69.9
2004	28486.89	7894.08	20592.81	27.7	72.3
2005	33930.28	8775.97	25154.31	25.9	74.1
2006	40422.73	9991.4	30431.33	24.7	75.3

数据来源：中国统计年鉴 2007。

如果考虑到主要分布于地方但没有纳入政府预算管理的大量公共支出，那么，地方财政支出的总额还要大得多。从国际比较的角度看，虽然许多国家的地方财政支出规模超过了中央政府，但中国地方财政支出比重之高在世界各国中是相当罕见的。这也就意味中国地方政府和地方财政支出在宏观经济中越来越扮演着一个重要的角色，地方财政支出承担了越来越多支出责任，尤其是处于支出最低层次的县级财政支出值得引起特别关注。

7.1.1 县级财政支出规模分析

在我国财政支出中，县级财政占有很高的比重，而且县级财政是相对完整的，比市级财政更完整。并且，县级财政支出规模的扩大，一个重要方面就是支出压力的膨胀。我国的支出压力主要来自这几个方面：（1）客观的支出压力。我国的人口压力大，财政支出和人口成正比，且人口素质低，义务教育对财政支出的压力很大。（2）体制转轨带来的压力。改革要付出成本，付出代价，目前财政支出的很大一块是弥补改革的成本，比如社保支出和国企技改贴息方面。（3）制度不规范带来的资金浪费造成的压力。（4）实施财政调控政策所带来的压力。不管是积极的财政政策，还是适度从紧的财政政策，财政的支出都是扩张的。这两年实行积极的财政政策，扩张率更高。财政支出的主动性扩张，目的在于刺激经济增

长、维持社会稳定。从各级财政来看，体现最综合的就是县级财政，县级财政压力最大，财政最困难。因为县级财政收入增长空间极为有限，而且事权最重。1994年以来地方财政支出和县级财政支出稳步提高，也印证了以上观点。1993年全国地方财政支出3330.24亿元，占当年全国财政总支出的71.7%，2006年全国地方财政支出增加到30431.33亿元，占当年全国财政总支出的比例也提高到75.3%，比1993年增加了27101.09亿元，增长了8.1倍。县级财政支出的规模同样也在不断扩大，1993年全国县级财政支出1889.14亿元，2006年全国县级财政支出增加到15346.02亿元，增长了7.1倍（见图7-1）。

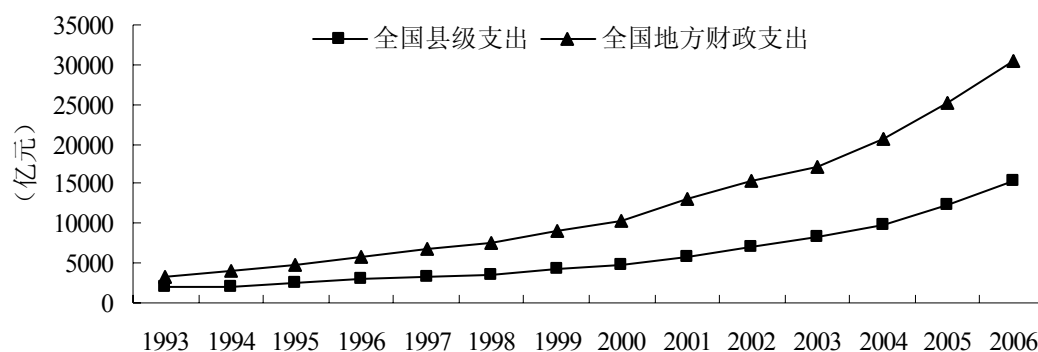


图 7-1 1993-2006 全国地方、县级财政支出规模

随着地方财政支出在全国财政支出比重的扩大，处于支出末端的县级财政支出占地方财政支出的比重也随着发生了变化。1994年以来我国县级财政支出占地方财政支出的比重基本维持在45%左右，2001年以来这一比重有上升的趋势，2002年为45.7%，2003年为47.6%，2004年为47.9%，2005年为48.7%，2006年为50.4%（见图7-2）。这表明，县级财政支出在地方财政支出中的责任越来越大，县级政府在经济发展中起到越来越重要的作用。

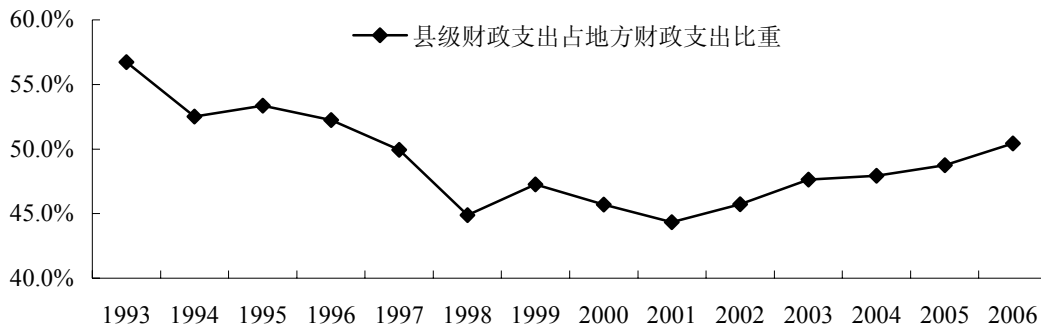


图 7-2 1993-2006 年中国县级财政支出占地方财政支出比重

7.1.2 县级财政自给能力分析

各级政府为本级支出筹措收入的能力称为财政自给能力。如果一级政府自己负责组织征收的收入足以满足本级的公共支出，则该级政府就具有财政自给能力，反之则被视为财政自给能力不足。各级政府负责征收的收入与其本级支出的比值，称为财政自给能力系数，即：

$$\text{财政自给能力系数} = \text{本级负责征收的收入} / \text{本级公共支出}$$

很明显，财政自给能力是个大于零的正数。如果系数恰好等于 1，说明该层级政府的刚好具有财政自给能力，虽然没有能力向其他政府层级提供转移支付，但也不需要其他政府层级提供转移支付，也不需要举债。如果系数大于 1，说明该级政府具有充分的财政自给能力，即除了满足本级支出需要外，还有能力向其他级别的政府提供转移支付。如果系数小于 1，说明该级政府的财政自给能力不足，需要其他级别的政府向其提供转移支付，或者需要通过举借债务满足支出需求。在中国，由于地方政府无权举债，系数小于 1 意味着需要接受来自其他层级政府提供的转移支付，对于中央政府来说，既可以通过举债、也可以通过接受地方政府的转移支付或两者的某种组合来满足支出需求。

1994 年分税制以来，地方和县级财政自给能力系数基本维持在 0.60 左右，2002 年以来县级财政自给能力系数要比地方财政自给能力系数要小，其主要原因是我国自 2000 年开始实行农村税费改革和 2005 年免除农业税以后，以农业收入为主的县级财政预算内收入大幅度下降，同时，乡镇政府大量事务转移给了县

级政府，县级财政受到来自上级和下级政府的“上下挤压”，财政压力进一步扩大。2003年县级财政自给能力系数为0.52，地方财政自给能力系数为0.57；2004年县级财政自给能力系数为0.50，地方财政自给能力系数为0.58；2005年县级财政自给能力系数为0.52，地方财政自给能力系数为0.60；2006年县级财政自给能力系数为0.52，地方财政自给能力系数为0.60（见图7-3）。这说明，2006年县级财政支出中大约48%来自上级的转移支付，而地方财政支出的40%来自于中央的转移支付，相比较而言，县级财政的自给能力更差，县级财政支出主要依靠转移支付。

各层级政府的财政自给能力可能是大不相同的，这种差异主要来源于三个因素。首先是政府间支出责任的分配。在不考虑其他因素的情况下，支出责任较重的政府层级，财政自给能力相对较弱。在中国，县级政府的支出责任很重，正是导致县级政府财政不能自给的一个重要原因。第二个因素是政府间课税权的分配模式。课税权包括税收立法权、征收管理权和收入归属权。与课税权较少的政府层级相比，拥有较多课税权的政府层级具有较强的财政自给能力。1994年实施分税制以后，中央政府集中较多的收入归属权，以及2000年开始实行的农村税费改革导致县级财政收入。影响财政自给能力的第三个因素是各辖区的经济发展水平。经济越发达、税源越丰足的辖区，财政自给能力越强。

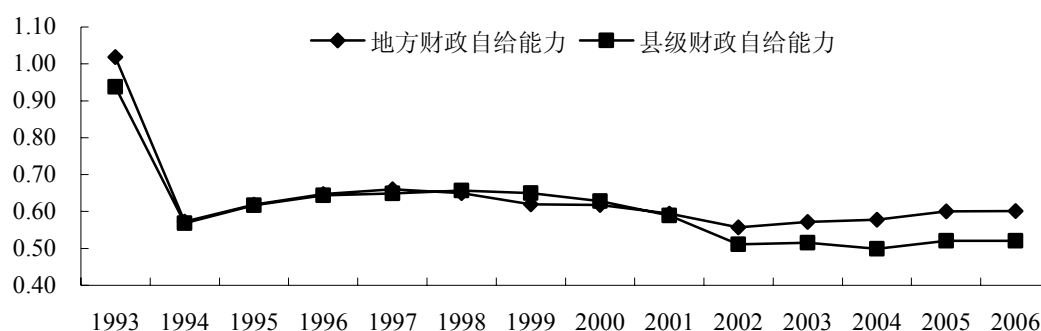


图 7-3 1993—2006 年地方和县级财政自给能力情况

7.1.3 县级财政支出结构分析

实行分税制改革以后，1996-2006年的10年间，县级财政支出结构发生了一些显著变化（见表7-2）。具体有以下几个方面。

表 7-2 1996-2006 年县级财政结构变化表

单位：%

年份	基本建设支出	支农、农林水气支出	文教支出	教育支出	科学支出	医疗卫生支出	社会保障补助支出	行政管理费	公检法支出	其它各项支出
1996	1.8	9.0	29.0					15.4	6.5	38.3
1997	2.1	8.8	27.9					14.5	6.4	40.4
1998	2.2	8.6		24.2			0.8	13.7	6.1	44.2
1999	3.2	7.8		24.1			1.8	13.5	6.4	43.2
2000	3.2	7.8		24.4			2.2	13.7	6.5	42.2
2001	4.6	7.3		24.8			2.4	13.7	6.4	40.9
2002	4.9	7.1		25.0			3.0	13.7	6.1	40.2
2003	5.0	7.7		23.8	0.2	4.5	3.0	13.4	6.1	36.3
2004	4.8	8.9		23.0	0.2	4.2	3.2	13.2	6.2	36.4
2005	5.8	8.4		21.5	0.2	4.2	3.1	13.0	6.1	37.8
2006	5.4	8.1		20.9	0.2	4.7	3.1	12.5	5.8	39.4

数据来源：根据财政部国库司、预算司编，《1996-2006 年全国地市县财政统计资料》整理。

1.基本建设支出表现出逐步提高的趋势。县级基本建设支出在总支出的比重由 1996 年的 1.8%，提高到 2006 年的 5.4%，提高了 3.6 个百分点。而且自 2000 年以来，这一比重基本维持在 5%左右，这说明，县级政府很有强的动力增加基本建设支出，由于基本建设支出有助于拉动的当地的 GDP，也为吸引投资提供良好的基础环境。

2.支援农村生产支出和农林水气等用于农业、农村的支出表现出先下降再上升的特点。县级支农和农林水气支出占县级财政总支出的比重从 1996 年的 9.0%，下降到 2002 年的 7.1%，然后逐步提高，到 2006 年达到 8.1%。这可能是由于 2000 年开始的农村税费改革，县级财政收入下降，导致对农业支出的下降，而随着经济的增长，支农和农林水气支出又开始增加。这也说明，当财政收入不足时首先减少的对农业农村的投入，县级政府对农业的重视力度不够。

3.教育支出表现出下降的趋势。教育支出占财政支出的比重从 1998 年的 24.2%，提高到 2002 年的 25.0%，这主要是由于农村义务教育管理体制由乡镇为主改为以县为主，使得教育投入的职责上移，教育支出出现向县级财政集中的趋势。但是教育支出占财政支出的比重随后就逐步下降，到 2006 年下降到 20.9%。这说明，县级政府没有动力提高教育支出，主要原因是教育具有很强的外溢性，县级政府投入与收益不成比例。但是，县级教育支出主要用于义务教育和高中教育，而这又是基础教育，这关系到国家的长远发展，对于出现的教育支出下降的

趋势，应该引起足够的重视。

4.行政管理费和公检法支出表现出下降趋势。行政管理费占财政支出的比重从1996年的15.4%，下降到2006年的12.5%，下降了2.9个百分点。这印证了县级机构改革的有效性。公检法支出占财政支出的比重从1996年的6.5%，下降到2006年的5.8%，下降了0.7个百分点，下降幅度不大。而综合行政管理费和公检法支出两项支出，其占财政支出的比重基本维持在20%左右，仅次于教育支出的比重。

5.社会保障补助支出呈现增长的趋势。社会保障补助支出占财政支出的比重从1998年的0.8%，提高到2006年的3.1%，增加了2.3个百分点，近几年基本维持在3.1%的水平，未来随着农村社会保险制度的建立，社会保障补助支出会出现较大的增长。

6.医疗卫生支出有增加的趋势。自2003年中国爆发SAS疫情以来，各级政府注重了对基础医疗卫生的投入力度，尤其是加大对农村三级医疗卫生体系的建设。2003年医疗卫生支出占财政支出的比重为4.5%，2006年这一比重为4.7%，随着中国新型农村合作医疗制度的实施，加大对农村医疗的投入力度，相信医疗卫生支出会出现较大的增长。

7.2 县级财政支出的区域分析

由于我国县（区）数量众多，其担负着向辖区居民提供基本公共服务的责任，县级财政支出占据着重要地位，但是，我国县级财政支出的区域差异明显。如图7-4所示，自1993年以来东中西部³⁴地区的人均财政支出差异明显，西部地区人均财政支出高于中部地区，而且东部地区与中西部地区的差异有进一步拉大的趋势。而通过东中西部地区间的县级财政能力比较来看（见图7-5），区域差异更加明显，近几年，东部地区县级财政自给能力系数基本维持在0.65以上，而中西部地区的县级财政自给能力系数都在0.40以下，差距明显。

³⁴东部地区包括的11个省级行政区没变,包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南等11个省（市）；中部地区有8个省级行政区，分别是山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南；西部地区包括的省级行政区共12个，分别是四川、重庆、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、广西、内蒙古。

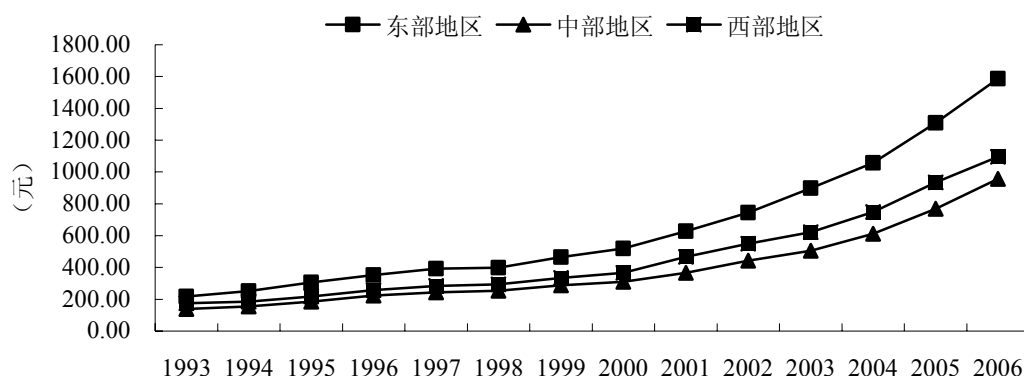


图 7-4 1993—2006 年东中西部地区县级人均财政支出情况

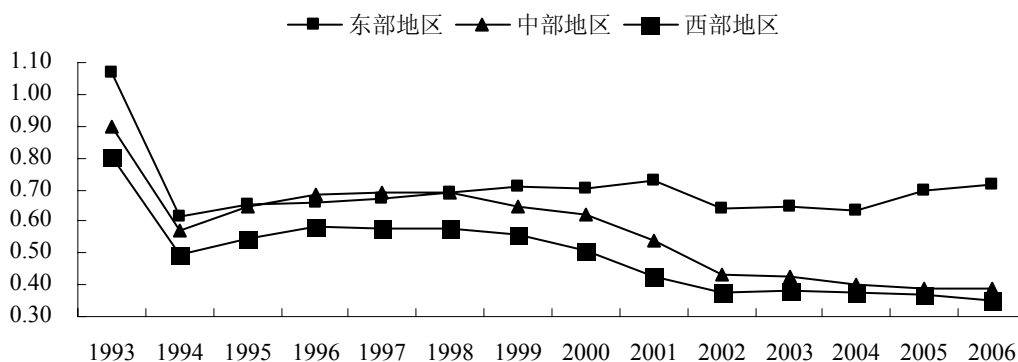


图 7-5 1993—2006 年东中西部地区县级财政自给能力情况

为了更好的分析县级财政支出的区域差异，选取了山东省、江苏省、浙江省、山西省、湖南省、四川省、黑龙江省总共七个省作为样本，进行比较。选取此七个省作为样本主要出于以下几方面的考虑：第一，山东省、江苏省、浙江省地处东部沿海地区，山东省是工农业大省，GDP 总量位居全国第二，同时山东省内地区间差异较大，既有东部沿海的发达地区也有鲁西南的贫困地区，而江苏省经济发达，其高薪技术企业发展迅速是主要特点，而浙江省的主要特点是民营企业发展迅速，这三个省主要代表了东部发达的省份。第二，山西省、湖南省地处中部地区，山西省位于中国的北部而湖南省位于中国的南部地区，同时，山西省是中国的能源大省，而湖南省工农业比较发达，这两个省代表了中国中部地区的比较发达地区。第三，四川省地处中国的西部地区，是中国农产品的供应大省，其县区行政区划最多，其代表了西部地区。第四，黑龙江省地处中国的东北部，是东北老工业基地之一，其农林业发达，是中国东北部省份的典型代表。总之，这七个省覆盖了中国的东中西和东北地区，兼顾经济发达与欠发达以及不发达地

区，能比较好的反映中国现阶段地区间的经济社会发展情况。

7.2.1 县级财政支出区域差异明显

1994年分税制改革以来，各省的县级财政支出绝对规模（见图7-6）均呈现出逐步提高的趋势，这也与全国的情况相一致。但是各省之间的差别比较大，2006年山西、黑龙江、江苏、浙江、山东、湖南、四川的县级财政支出规模分别为465.02亿元、404.26亿元、1142.27亿元、945.47亿元、1114.91亿元、579.02亿元和844.95亿元，江苏省县级财政支出是黑龙江省县级财政支出的2.83倍，是山西省县级财政支出的2.46倍，是湖南省县级财政支出的1.97倍，是四川省县级财政支出的1.35倍。江苏、浙江这两个发达省份，1994年的县级财政支出规模分别为79.88亿元和68.90亿元，2006年分别增加到1142.27亿元和945.47亿元，分别增长了14.3和13.7倍；而黑龙江省和四川省的县级财政支出规模从1993—2006分别增长了8.15倍和6.80倍。

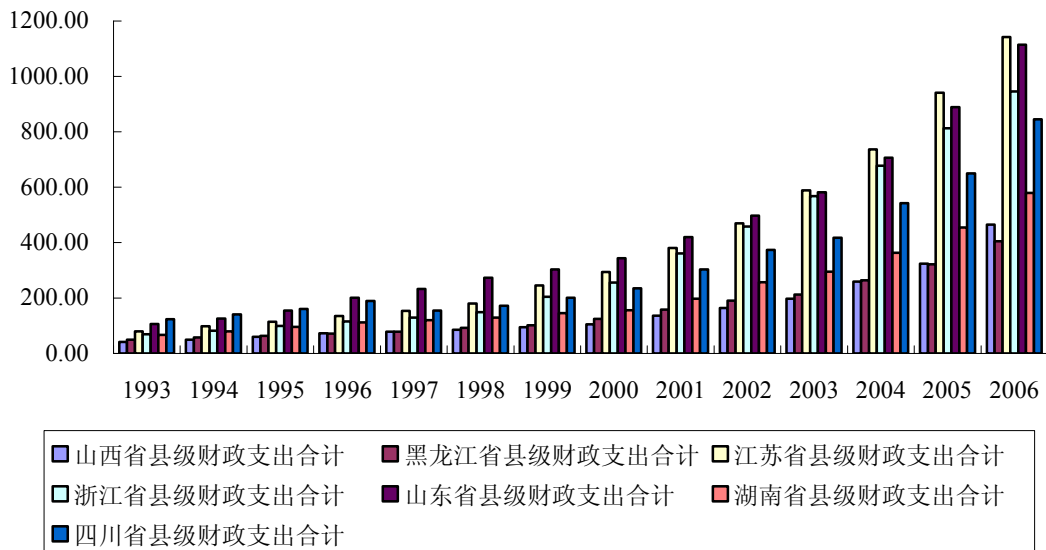


图 7-6 1993—2006 年中国七省县级财政支出情况

另外，从这七个省的县级人均财政支出的情况（见表7-3）也可以看出，发达地区和不发达地区之间的差距，2006年浙江省的县级人均财政支出达到2042元，而湖南、四川两省的县级人均财政支出还不到1000元，发达地区的县级人均财政支出是不发达地区的两倍还多，差距比较大。

可见，地区经济发展的差异是造成发达地区与不发达地区的财政支出差距比

较大的一个比较重要的原因。

表 7-3 1993-2006 年中国七省县级人均财政支出情况

单位：元

年份	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
山西省	142	167	200	237	254	276	300	329	422	504	605	787	984	1392
黑龙江	178	205	223	250	273	323	353	335	423	510	570	700	852	1066
江苏省	138	167	195	232	266	309	354	421	542	658	822	1021	1297	1561
浙江省	184	228	271	318	353	405	492	625	875	1008	1254	1480	1765	2042
山东省	124	146	178	230	263	307	340	382	465	548	638	770	965	1201
湖南省	108	128	152	176	186	201	225	239	299	391	447	546	680	851
四川省	113	126	139	169	187	207	239	279	357	441	489	631	752	969

数据来源：根据财政部国库司、预算司编《1996-2006 年全国地市县财政统计资料》和 2005 年、2006 年《全国分县市人口统计资料》数据计算所得。

7.2.2 县级财政自给能力的区域差异

通过各地区财政自给能力的差异（见图 7-7），我们可以更清楚的了解发达地区与不发达地区在财政支出方面的差异。

总体来看，1994-1999 年间七省的县级财政自给能力波动幅度不大，而 2000 年以来江苏省、浙江省和山东省这三个发达省份与其他四个欠发达省份的县级财政自给能力差距开始拉大，尤其是浙江省和江苏省县级财政自给能力系数逐步提高，而湖南省和四川省的县级财政自给能力系数逐步下降。1994 年江苏省和浙江省的县级财政自给能力系数分别为 0.67 和 0.63，2006 年分别提高到 0.97 和 0.93，大大高于 0.52 的全国县级自给能力系数，也就是说江苏省和浙江省的县级政府基本不需要上级的转移支付自有的财政收入就可以满足当地的财政支出需要；而湖南省和四川省 1994 年县级财政自给能力系数分别为 0.66 和 0.58，2006 年分别下降到 0.40 和 0.31，明显低于全国县级自给能力系数，也就是说 2006 年湖南省和四川省的县级财政支出的 60%和 69%来自上级政府的转移支付，财政自给能力比较差，与江苏省和浙江省等发达省份的差距很大，这也说明了地区经济发展差异造成了财政自给能力的差异，发达地区的财政自给能力要明显高于欠发达地区的财政自给能力。

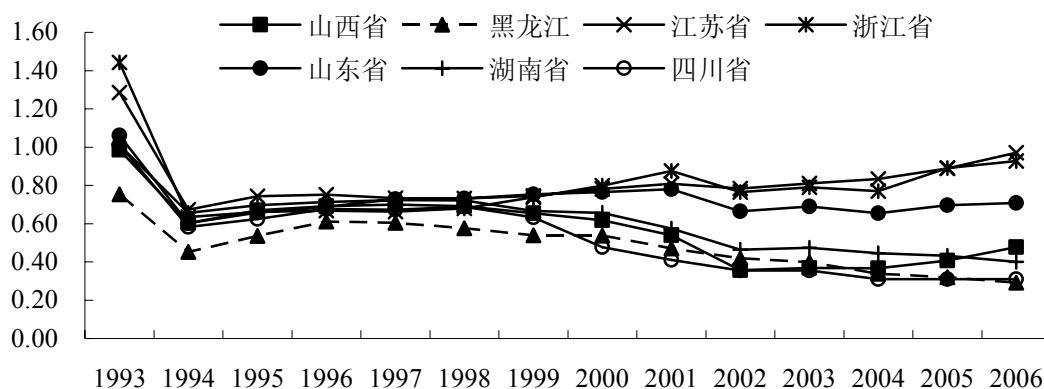


图 7-7 1993-2006 年中国七省县级财政自给能力情况

7.2.3 县级财政支出结构的区域差异

通过对这 7 个省财政支出结构（见表 7-4）和人均财政支出结构（见表 7-5）的比较分析，我们发现：

1.基本建设支出区域差异明显。尽管 2006 年四川省县级基本建设支出占总支出的比重高达 7.36%，但是其县级人均基本建设支出为 71 元，是浙江省县级人均基本建设支出的 60%；而山西省无论是县级基本建设支出的比重还是人均基本建设支出的绝对数额在这七个省中都是最低的。基本建设支出可以对当地的经济起到拉动效应，基本建设支出的多少是造成发达地区与不发达地区之间差距扩大的重要原因。所以，越是不发达地区应该加大基础建设支出，逐步缩小与发达地区的差距。

表 7-4 2006 年中国七省县级财政支出结构比较

单位：%

支出项目	山西省	黑龙江县	江苏省	浙江省	山东省	湖南省	四川省
基本建设支出	1.01	4.42	5.58	5.88	2.62	4.45	7.36
农林水气支出	8.73	8.80	7.30	7.74	7.47	8.35	10.56
教育支出	18.93	22.51	17.74	20.32	19.64	18.86	18.08
科学支出	0.12	0.11	0.12	0.47	0.18	0.12	0.14
医疗卫生支出	4.59	4.66	4.68	5.17	4.10	4.28	4.66
社会保障补助支出	3.42	3.78	4.29	2.25	2.56	5.52	3.99
行政管理费	12.15	12.06	12.44	11.84	12.15	12.81	12.93
公检法司支出	4.73	5.57	6.74	7.82	4.49	5.05	5.26
其他各项支出	46.33	38.10	41.11	38.52	46.78	40.55	37.03
合计	100	100	100	100	100	100	100

数据来源：根据财政部国库司、预算司编《全国地市县财政统计资料》计算所得。

2.越是发达地区对农业和农村的投入比重相对较少。江苏省、山东省、浙江省的县级农林水气支出占财政支出的比重基本在 7.50%左右，而山西省、黑龙江省、湖南省和四川省的县级农林水气支出占财政支出的比重为 8.50%左右，要高于前三个省的比重。但是浙江省等发达省份的县级人均财政支出的绝对数额比较大，所以，尽管其农林水气支出的比重比较低，但是其人均农林水气支出的绝对数额仍然较高。

3.教育支出在经济发达县区和不发达县区的比重都比较高，基本占财政支出的 18%左右，但是经济发达地区的人均教育支出明显高于经济不发达地区，2006 年浙江省和江苏省的人均教育支出分别为 415 元和 277 元，明显高于四川省和湖南省的 175 元和 161 元的人均教育支出。这说明，教育支出在县级财政支出的比重较高，但是人均教育支出的区域差异较大。

4.医疗卫生支出占县级财政支出的比重的区域差异不是很明显，除了浙江省的医疗卫生支出占县级财政支出的比重为 5.17%以外，其余六个省的医疗卫生支出的比重基本在 4.60%左右，但是浙江省和江苏省的人均医疗卫生支出分别为 106 元和 73 元，明显高于其他欠发达地区的人均医疗卫生支出。

5.行政管理费、公检法司支出占县级财政支出的比重在各省之间的差异不明显，基本维持在 12%和 5%左右的水平，但是人均县级行政管理费和人均公检法司支出的区域差异明显。

6.社会保障支出和科学支出的比重都比较低，而且其区域差异不大，但是人均社会保障支出和科学支出的区域差异明显，发达地区的人均社会保障支出和科学支出的数额要高于不发达地区的数额。

总之，经济发展水平决定了不同县财政支出结构的不同，尤其是人均财政支出结构的区域差异更加明显。

表 7-5 2006 年中国七省县级人均财政支出结构比较

单位：元

支出项目	山西省	黑龙江县	江苏省	浙江省	山东省	湖南省	四川省
基本建设支出	14	47	87	120	31	38	71
农林水气支出	122	94	114	158	90	71	102
教育支出	264	240	277	415	236	161	175
科学支出	2	1	2	10	2	1	1
医疗卫生支出	64	50	73	106	49	36	45

社会保障补助支出	48	40	67	46	31	47	39
行政管理费	169	129	194	242	146	109	125
公检法司支出	66	59	105	160	54	43	51
其他各项支出	645	406	642	787	562	345	359
合计	1392	1066	1561	2042	1201	851	969

数据来源：根据财政部国库司、预算司编《2006年全国地市县财政统计资料》和公安部治安管理局编《2006年全国分县市人口统计资料》数据计算所得。

7.3 县级财政支出波动性的实证分析

为了更加深入的分析县级财政支出，我们对县级财政支出的波动性进行实证分析，目的是更加清晰的认识到究竟哪些因素加剧了县级财政支出的波动，哪些因素起到了稳定县级财政支出的作用，以期能从中得到启示，更好的合理安排财政支出，实现更大的经济和社会效益。

7.3.1 数据、变量和方法

White (1983) 首先提出税收收入的稳定性与财政风险的概念是相似的，所以把财政的不稳定性定义为税收收入的潜在波动性，并且提出用税收收入的单位标准差作为衡量财政稳定性的指标，但是这种方法仅适应于某一个地区的时间序列数据，对于面板数据而言，无法进行衡量。Pollock 和 Suyderhoud (1986) 用围绕财政支出趋势线上下波动的幅度来作为财政稳定性指标，Hou (2005) 进一步发展了 Pollock 和 Suyderhoud 的测量方法，采用实际财政支出的对数值与财政支出拟合值的对数值的差与财政支出拟合值的对数值的比率来衡量财政稳定性。本文借鉴 Hou (2005) 的方法，采用实际财政支出的对数值与财政支出趋势值的对数值的差与财政支出趋势值的对数值的比率来衡量财政支出的波动性。

本部分的数据来源于中国财政部预算司和国库司编写的 1993—2006 年各年《全国地市县财政统计资料》³⁵，以及中华人民共和国统计局编写的 1994—2007 年各年《中国统计年鉴》。本部分之所以着重研究县一级财政支出波动性主要出于两个方面的考虑，一方面，县级数据量要比省级和市级的数据量（即观测值 N）更大，进行实证分析的可靠性也就更大；另一方面，中国地区差异很大，即使省内各个县区之间的差别也很大，所以采用县一级的数据更能反映各个县区、各个

³⁵ 2002 年以前是财政部预算司编写。

省之间的差别。

利用 1993—2006 年中国 31 省的 2860 个县区（其中：2004 个县，856 个区）的财政面板数据，对其数据进行指数化处理，以消除价格影响的因素：本文把县认定为以农业人口为主的地区，相应对其数据进行指数化处理时是以本省农村居民消费价格指数进行的；而把区认定为以城市人口为主的地区，相应对其数据进行指数化处理时是以本省城市居民消费价格指数进行的。同时，本文采用一些变量的对数值作为自变量，以消除数据的时间序列特性，进而运用固定效应模型和 Prais-Winsten 模型对影响县（区）财政支出波动性的问题进行实证分析，而且，本文进一步探讨了影响县财政支出波动性与影响区财政支出波动性的差别。

1. 因变量

本文采用固定效应模型来计算各地实际财政支出的拟合值，为了消除财政支出的时间序列属性，用其自然对数值作为回归的因变量，回归方程为（7-1）：

$$\ln(\text{Exp}_{it}^*) = \alpha_i + \beta_i T_t \quad (7-1)$$

其中：

Exp_{it} 表示 i 地区在 t 年时的实际财政支出；

Exp_{it}^* 表示 i 地区在 t 年时财政支出的趋势值（拟合值）；

α_i 表示 i 地区的常量；

β_i 表示 i 地区的线性趋势系数；

T_t 表示 t 年时的年度值。

然后，用每年的实际支出的自然对数值（ $\ln(\text{Exp})$ ）减去拟合值的自然对数值（ $\ln(\text{Exp}^*)$ ）除以拟合值的自然对数值（ $\ln(\text{Exp}^*)$ ）得出一个比率，即：因变量“财政支出稳定性指标（ ExpGap ）”，如等式（7-2）：

$$\begin{aligned} \text{财政支出波动性指标}(\text{ExpGap}) &= \\ & (\text{实际财政支出对数值} - \text{财政支出趋势值对数值}) / \text{财政支出趋势值对数值} \quad (7-2) \\ & = [\ln(\text{Exp}) - \ln(\text{Exp}^*)] / \ln(\text{Exp}^*) \end{aligned}$$

财政支出波动性指标（ ExpGap ）是围绕财政支出的趋势值上下波动的，当财政支出的实际值高于趋势值时（即 $\text{Exp} > \text{Exp}^*$ ），财政支出波动性指标

($ExpGap$) 为正, 财政支出处于上升阶段; 当财政支出的实际值低于趋势值时 (即 $Exp < Exp^*$), 财政支出稳定性指标 ($ExpGap$) 为负, 财政支出处于下降阶段。

2. 自变量

为了剔除价格波动因素, 同时为了区别农村地区与城市地区的价格差异, 对所用的具有实际值的自变量都进行指数化处理。首先, 把 1993 年确定为基期, 计算得出各省以后各年的消费物价指数、农村居民消费价格指数和城市居民消费价格指数。然后, 对于各县(县级市)的数值, 用其当年的实际值除以本省当年的农村居民消费价格指数, 而对于区的数值, 用其当年的实际值除以本省当年城市居民消费价格指数。最后, 对各个具有实际数值的变量取自然对数, 以剔除变量的时间变化趋势。我们试图尽量多的增加自变量, 以更好的设定模型, 但是基于可用的数据, 模型中的自变量以及控制变量有限, 同时, 影响财政支出波动的因素是多方面的, 这可能会对实证结果有一定影响; 另外, 模型中仅仅考虑了技术因素, 并没有对制度因素进行模型化, 这也是一个不足之处, 希望以后能对这一问题进行更加全面和深入的研究。自变量主要分为实际变量和虚拟变量两类。

(1) 实际变量

实际变量包括基本建设支出 (Exp_constr)、农林水气支出 (Exp_aww)、文教科卫支出 (Exp_cesh)、行政管理费 (Exp_adm)、公检法司支出 (Exp_jud)、其他各项支出 (Exp_other)、转移支付总额 ($Transfer$)、财政供养人口比率 ($Popsup_ratio$) 和农业人口比率 (Rur_urb_ratio) 九个变量。前六个变量与财政支出都是成正相关关系。当宏观经济处于高涨时, 如果财政支出增多, 社会总需求继续扩张, 从而推动宏观经济更加高涨, 造成通货膨胀压力, 政府在考虑稳定宏观经济时, 就应该减少转移支付, 以抑制社会总需求的增加, 进而起到稳定经济的作用; 而当宏观经济处于衰退时, 政府应该通过增加转移支付力度, 进而进一步扩大财政支出, 以起到增加社会总需求, 使宏观经济逐渐恢复的目的。总之, 财政转移支付应该进行逆向操作, 起到稳定经济的作用。由于近 10 几年来, 中国政府间关系发生了深刻变化, 转移支付的形式也随之出现了

日新月异的情况，所以，基于实际数据和分析的方便两方面的考虑，本文采用 1993 年以来的各种转移支付的总和，即转移支付总额³⁶来进行分析。

基本建设支出采用的是各地一般预算收入平衡表中收支部分的数据。县级政府出于政绩和追求 GDP 的考虑，可以通过扩大基本建设支出来达到目的，所以采用基本建设支出作为其中一个自变量，可以充分了解各地因为基本建设支出的变动对财政支出波动的影响。

农林水气支出和文教科卫支出都是采用的是各地一般预算收入平衡表中收支部分的数据。考虑数据的连贯性和可用性，我们把 1993—2006 年所有涉及农林水气和文教科卫的支出分别进行了加总。

行政管理费、公检法司支出和其他各项支出采用的是各地一般预算收入平衡表中收支部分的数据，行政管理费和公检法司两项支出占财政支出的 20%左右，而其他各项支出在县级财政支出中的比重更是高达 40%左右，所以，这三个变量可以反映县级财政在日常支出和其他支出方面对财政支出波动性的影响。

财政供养人口比率是当地财政供养人口小计与总人口数的比率，农业人口比率是当地农业人口数与总人口数的比率。之所以采用财政供养人口这个变量，是因为用于财政供养人口方面的支出在财政支出方面有举足轻重的作用，尤其是县一级政府用于财政供养人口方面的支出更大，所以采用财政供养人口比率作为一个自变量可以反映财政供养人口比率的变动对当地财政收入稳定的效应。而采用农业人口比率这一变量可以反映一个地区由于农业人口比率的变动引起财政支出波动的程度。同时，这两个变量与其他自变量之间没有线性关系，可以更好控制模型中的自相关问题。

(2) 虚拟变量

虚拟变量包括：区县虚拟变量 (*County_bin*)、财政收入亿元县虚拟变量 (*County_bill*)、财政收入补贴县虚拟变量 (*County_sub*)、财政收入赤字县虚拟变量 (*County_def*)、山区县虚拟变量 (*County_mountain*)、丘陵县

³⁶ 转移支付总额=消费税和增值税税收返还+税收返还补助+所得税基数返还+出口退税基数返还+原体制定额补助+定额补助+原体制补助+专项补助+一般性转移支付补助+转移支付补助+过渡期转移支付+民族地区转移支付补助+调整工资转移支付补助+农村税费改革转移支付补助<中小学教师转移支付补助>+取消农业特产税降低农业税率转移支付补助+缓解县乡财政困难转移支付补助+增发国债补助+增加工资补助+艰苦边远地区津贴补助+结算补助+农业税灾歉减免及企事业单位预算划转补助+调整收入任务增加或减少补助+其他补助+省补助计划单列市

(*County_wold*) 虚拟变量、平原县虚拟变量 (*County_plain*) 和民族县虚拟变量 (*County_minority*)。其中, 区县虚拟变量是为了比较区县之间的差异, 如果该地区是县 (包括县级市), 此虚拟变量为 1, 如果该地区是区, 那么此虚拟变量为 0。财政收入亿元县、补贴县和赤字县三个虚拟变量为了比较三种县之间的差别, 如果该县是财政收入亿元县、补贴县或者赤字县, 其相应的虚拟变量值为 1, 否则为 0。山区县、丘陵县、平原县和民族县三个虚拟变量是为了控制自变量之间的自相关问题, 同时也比较一下四种县之间的差别, 如果该县是山区县、丘陵县、平原县或者民族县, 其相应的虚拟变量值为 1, 否则为 0。

另外, 在固定效应模型和 Prais-Winsten 模型都使用了年份的虚拟变量, 以起到固定年份的作用。

3. 实证方法

本文首先探讨县 (区) 财政支出波动性的静态效应, 也就是说, 分析各变量对当年财政支出波动性的作用, 但是, 由于预算编制、执行过程中存在时间间隔, 各变量产生了滞后的效应, 所以, 进而采用动态模型进行回归, 来分析各变量对县 (区) 财政支出的动态波动性的影响。

(1) 静态模型

本文首先用 13 年的 31 省 (市) 自治区 2860 个县区的面板数据, 采用固定效应 (此固定效应固定的是县区和年份) 模型进行回归, 回归方程为 (7-3), 但是 DW 统计量 (DW Statistic (original)) 不显著, 进而采用 Prais-Winsten 模型³⁷估计来修正一阶自相关, 以确定两者的结果 (见表 7-6) 是否存在明显的不同, 从而更好地分析转移支付对县区财政支出稳定性的效应。

$$\begin{aligned}
 ExpGap_{i,t} = & \alpha_i + \gamma_t + \beta_1 County_bin + \beta_2 Ln(Exp_constr) + \beta_3 Ln(Transfer) \\
 & + \beta_4 Ln(Exp_aww) + \beta_5 Ln(Exp_cesh) + \beta_6 Ln(Exp_adm) \\
 & + \beta_7 Ln(Exp_jud) + \beta_8 Ln(Exp_other) + \beta_9 Popsup_ratio \\
 & + \beta_{10} Rur_urb_ration + \varepsilon_{i,t}
 \end{aligned} \tag{7-3}$$

其中:

α_i : 固定县区的效应, 以控制样本横截面之间的变动;

γ_t : 固定年份的效应, 以控制样本中因时间变动产生的效应;

³⁷ Prais-Winsten 模型中固定了年份, 由于在这个模型中无法固定县区, 所以本文在此模型中固定省份以使结果尽量与固定效应模型的结果具有可比性。

β_1 : 县区虚拟变量的系数, 即县或区对财政支出波动性的影响系数;

β_2 : 当年基本建设支出对财政支出波动的影响系数;

β_3 : 当年转移支付总额对财政支出波动的影响系数;

β_4 : 当年农林水气支出对财政支出波动的影响系数;

β_5 : 当年文教科卫支出对财政支出波动的影响系数;

β_6 : 当年行政管理费支出对财政支出波动的影响系数;

β_7 : 当年公检法司支出对财政支出波动的影响系数;

β_8 : 当年其他各项支出对财政支出波动的影响系数;

β_9 : 财政供养人口比率对财政支出波动的影响系数;

β_{10} : 农业人口比率对财政支出波动的影响系数;

$\varepsilon_{i,t}$: 是误差项。

表 7-6 县(区)财政支出波动因素的静态回归结果

因变量	财政支出波动性指标(ExpGap)					
	财政支出 所处阶段	总体情况	上升阶段 ExpGap>0	下降阶段 ExpGap<0	总体情况	上升阶段 ExpGap>0
回归模型	固定效应	固定效应	固定效应	Prais-Winsten 回归	Prais-Winsten 回归	Prais-Winsten 回归
Ln(Exp_constr)	0.00329*** (24.19)	0.00269*** (16.26)	0.00324*** (19.52)	0.00273*** (34.01)	0.00232*** (21.55)	0.00279*** (27.27)
Ln(Transfer)	0.0110*** (13.82)	0.0101*** (9.859)	0.0108*** (8.957)	0.00777*** (11.39)	0.00788*** (8.773)	0.00992*** (11.02)
Ln(Exp_aww)	0.00347*** (5.763)	0.00209*** (2.887)	0.00659*** (10.32)	0.00382*** (12.42)	0.00162*** (4.199)	0.00560*** (14.49)
Ln(Exp_cesh)	0.0286*** (23.75)	0.0283*** (18.58)	0.0245*** (16.86)	0.0329*** (45.93)	0.0286*** (28.23)	0.0261*** (31.96)
Ln(Exp_adm)	0.0171*** (15.37)	0.0144*** (10.82)	0.0216*** (14.95)	0.0191*** (27.84)	0.0166*** (20.45)	0.0182*** (16.73)
Ln(Exp_jud)	0.00242*** (3.047)	0.00310*** (3.334)	0.00898*** (10.24)	0.0113*** (20.69)	0.0101*** (14.19)	0.0105*** (14.37)
Ln(Exp_other)	0.0311***	0.0325***	0.0239***	0.0295***	0.0343***	0.0249***

	(34.52)	(30.07)	(20.94)	(34.97)	(36.66)	(25.85)
Popsup_ratio	0.0419*	0.0563*	-0.015	-0.0534***	-0.0522*	-0.0587***
	(1.759)	(1.763)	(-0.635)	(-3.171)	(-1.907)	(-2.613)
Rur_urb_ratio	0.00451***	0.00248	0.00260*	-0.00169	-0.00336**	-0.0016
	(2.775)	(1.49)	(1.808)	(-1.358)	(-2.054)	(-1.106)
County_bin	0.0103***	0.00475	0.00544	-0.0157***	-0.0140***	-0.0142***
	(2.92)	(1.183)	(1.465)	(-13.71)	(-9.676)	(-11.70)
Constant	-0.622***	-0.568***	-0.656***	-0.653***	-0.601***	-0.625***
	(-56.87)	(-36.83)	(-57.46)	(-149.6)	(-75.12)	(-95.01)
Observations	21837	12263	9574	21837	12263	9574
Prob>F	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
R ²	0.742	0.751	0.793	0.825	0.787	0.85
Adjusted R ²	0.742	0.751	0.793	0.825	0.786	0.85
DW Statistic (original)				0.372	0.294	0.438
DW Statistic (transformed)				1.992***	1.89***	1.833***

注：1.括号里的是各个回归系数的 t 统计量。2.上标***、**、*分别表示 1%、5%、10%的显著水平。3.固定效应模型是固定县区和年份，Prais-Winsten 模型是固定年份。4.此表中，运用 Prais-Winsten 模型进行回归时， $\rho = [(1 - \frac{1}{2}DW) \times N^2 + K^2] / (N^2 - K^2)$ 。5.在此表中没有报告年份虚拟变量的系数，如需要作者可以提供。

为了单独分析样本中 2004 个县的具体情况，我们剔除全国 856 个区的数据，仅采用各个县（包括县级市）的面板数据进行回归，并且增加财政收入亿元县、财政收入补贴县和财政收入赤字县以及山区县、丘陵县、平原县和民族县七个虚拟变量，回归方程为（7-4）。同样，首先采用固定效应模型进行回归，但是 DW 统计量（DW Statistic(original)）仍然不显著（见表 7-7），所以采用 Prais-Winsten 模型估计来消除一阶自相关的问题。

$$\begin{aligned}
 ExpGap_{i,t} = & \alpha_i + \gamma_t + \beta_1 County_bill + \beta_2 County_sub + \beta_3 County_def \\
 & + \beta_4 County_mountain + \beta_5 County_wold + \beta_6 County_plain \\
 & + \beta_7 County_minority + \beta_8 Ln(Exp_constr) + \beta_9 Ln(Transfer) \\
 & + \beta_{10} Ln(Exp_aww) + \beta_{11} Ln(Exp_cesh) + \beta_{12} Ln(Exp_adm) \\
 & + \beta_{13} Ln(Exp_jud) + \beta_{14} Ln(Exp_other) + \beta_{15} Popsup_ratio \\
 & + \beta_{16} Rur_urb_ration + \varepsilon_{i,t}
 \end{aligned} \tag{7-4}$$

表 7-7 县财政支出波动因素的静态回归结果

因变量		财政支出波动性指标(ExpGap)				
财政支出 所处阶段	总体情况	上升阶段	下降阶段	总体情况	上升阶段	下降阶段
		ExpGap>0	ExpGap<0		ExpGap>0	ExpGap<0
回归模型	固定效应	固定效应	固定效应	Prais-Winsten 回归	Prais-Winsten 回归	Prais-Winsten 回归

Ln(Exp_constrt)	0.00324*** (23.25)	0.00265*** (15.77)	0.00316*** (19.13)	0.00260*** (31.14)	0.00221*** (18.77)	0.00264*** (27.22)
Ln(Transfer)	0.0105*** (10.9)	0.00924*** (7.201)	0.0110*** (8.913)	0.00738*** (8.864)	0.00722*** (6.496)	0.0121*** (14.15)
Ln(Exp_aww)	0.00638*** (11.39)	0.00570*** (8.989)	0.00913*** (13.93)	0.00753*** (20.32)	0.00595*** (11.92)	0.00858*** (19.09)
Ln(Exp_cesh)	0.0316*** (24.26)	0.0284*** (19.21)	0.0257*** (18.78)	0.0339*** (46.39)	0.0315*** (30.96)	0.0259*** (33.82)
Ln(Exp_adm)	0.0169*** (14.2)	0.0118*** (9.009)	0.0229*** (19.65)	0.0186*** (31.06)	0.0156*** (20.4)	0.0186*** (24.43)
Ln(Exp_jud)	0.000161 (0.175)	0.00190** (2.091)	0.0101*** (11.29)	0.0109*** (19.63)	0.00900*** (12.58)	0.0124*** (20.2)
Ln(Exp_other)	0.0292*** (31)	0.0288*** (27.51)	0.0230*** (18.43)	0.0262*** (29.01)	0.0316*** (31.45)	0.0225*** (22.54)
Popsup_ratio	0.0793** (2.306)	0.0989** (2.423)	0.00178 (0.0684)	-0.0215* (-1.821)	0.00586 (-0.253)	-0.0293** (-2.381)
Rur_urb_ratio	0.00680* (1.934)	0.00677** (2.109)	0.00267* (1.845)	-0.0016 (-0.904)	-0.0138*** (-6.187)	-0.001 (-0.735)
County_bill	0.0006 (1.108)	0.00565*** (10.73)	-0.000471 (-0.478)	0.00487*** (12.81)	0.00444*** (10.8)	0.00266*** (5.248)
Couty_sub	-0.00405*** (-7.222)	-0.00370*** (-5.641)	0.00181** (2.398)	-0.00400*** (-11.51)	-0.00338*** (-8.009)	-0.00239*** (-5.644)
County_def	-0.00246*** (-4.214)	-0.000795 (-1.082)	-0.00258*** (-4.027)	-0.00196*** (-6.602)	-0.000604 (-1.403)	-0.00218*** (-6.375)
County_mountain				-0.00264** (-2.460)	-0.00230* (-1.757)	-0.00175** (-2.187)
County_wold				0.00125 (1.12)	0.000829 (0.63)	0.00255*** (2.895)
County_plain				0.000739 (0.614)	0.00266* (1.828)	0.000612 (0.71)
County_minority				-0.00452*** (-5.228)	-0.00123 (-1.088)	-0.00410*** (-6.535)
Constant	-0.627*** (-47.61)	-0.537*** (-31.55)	-0.686*** (-60.99)	-0.664*** (-120.6)	-0.619*** (-67.12)	-0.662*** (-98.30)
Observations	16987	9582	7405	16987	9582	7405
Prob>F	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
R ²	0.76	0.774	0.833	0.847	0.812	0.885
Adjusted R ²	0.76	0.774	0.832	0.847	0.811	0.885
DW Statistic (original)				0.449	0.386	0.566
DW Statistic (transformed)				2.059***	1.955***	1.913***

注：1.括号里的是各个回归系数的 t 统计量。2.上标***、**、*分别表示 1%、5%、10%的显著水平。3.固定效应模型是固定县区和年份，Prais-Winsten 模型是固定年份。4.此表中，运用 Prais-Winsten 模型进行回归时，

$\rho = [(1 - \frac{1}{DW}) \times N^2 + K^2] / (N^2 - K^2)$ 。5.在此表中没有报告年份虚拟变量的系数，如需要作者可以提供。

(2) 动态模型

另外，由于预算编制与执行之间存在时间差，造成各项支出的滞后效应，所以，我们采用一期滞后模型来考察各变量对县（区）财政支出波动性的动态效应，相应的回归模型（7-3）和模型（7-4）变为模型（7-5）和模型（7-6）。在此过程中遇到了和静态模型分析中同样的问题，当用固定效应模型进行回归时 DW 统计量不显著，进而采用 Prais-Winsten 模型来消除一阶自相关的问题，回归结果如表 7-8 和表 7-9 所示。

$$\begin{aligned}
 ExpGap_{i,t} = & \alpha_i + \gamma_t + \beta_1 County_bin + \beta_2 Ln(Exp_constr_{i,t-1}) + \beta_3 Ln(Transfer_{i,t-1}) \\
 & + \beta_4 Ln(Exp_aww_{i,t-1}) + \beta_5 Ln(Exp_cesh_{i,t-1}) + \beta_6 Ln(Exp_adm_{i,t-1}) \\
 & + \beta_7 Ln(Exp_jud_{i,t-1}) + \beta_8 Ln(Exp_other_{i,t-1}) + \beta_9 Popsup_ratio_{i,t-1} \\
 & + \beta_{10} Rur_urb_ratio_{i,t-1} + \varepsilon_{i,t}
 \end{aligned} \tag{7-5}$$

表 7-8 县（区）财政支出波动因素的动态回归结果

因变量	财政支出波动性指标(ExpGap)					
	总体情况	上升阶段 ExpGap>0	下降阶段 ExpGap<0	总体情况	上升阶段 ExpGap>0	下降阶段 ExpGap<0
回归模型	固定效应	固定效应	固定效应	Prais-Winsten 回归	Prais-Winsten 回归	Prais-Winsten 回归
Ln(Exp_constr _{t-1})	0.00225*** (14.38)	0.00183*** (10.48)	0.00182*** (8.348)	0.000554*** (4.626)	0.000137 (1.008)	0.000591*** (3.896)
Ln(Transfer _{t-1})	0.00758*** (9.748)	0.00455*** (4.829)	0.00887*** (6.963)	0.00249*** (3.815)	-0.000502 (-0.693)	0.00493*** (5.001)
Ln(Exp_aww _{t-1})	0.00046 (0.703)	0.000497 (0.591)	0.00162** (2.107)	-0.00125*** (-2.945)	-0.00123** (-2.386)	0.000428 (0.767)
Ln(Exp_cesh _{t-1})	0.0165*** (11.03)	0.0190*** (11.13)	0.0112*** (5.286)	0.0371*** (33.07)	0.0167*** (10.37)	0.0306*** (23.79)
Ln(Exp_adm _{t-1})	0.0161*** (11.73)	0.0137*** (8.527)	0.0177*** (9.798)	0.0158*** (15.24)	0.00817*** (7.461)	0.0119*** (7.575)
Ln(Exp_jud _{t-1})	-0.000222 (-0.243)	0.00126 (1.23)	0.00476*** (3.736)	0.0150*** (18)	0.00777*** (8.134)	0.0118*** (10.09)
Ln(Exp_other _{t-1})	0.0227*** (23.37)	0.0234*** (20.02)	0.0135*** (11.56)	0.0183*** (20.88)	0.00991*** (10.64)	0.0153*** (14.41)
Popsup_ratio _{t-1}	0.0500* (1.71)	0.0402 (1.199)	0.0117 (0.388)	-0.0764*** (-3.260)	-0.0376 (-1.292)	-0.0881*** (-3.054)
Rur_urb_ratio _{t-1}	0.00389** (2.137)	-0.000966 (-0.488)	0.00426** (2.009)	-0.00466** (-2.379)	-0.00604*** (-2.809)	-0.00167 (-0.833)
County_bin	0.0111**	0.00518	0.00596**	-0.00825***	-0.00770**	-0.00411***

	(2.104)	(0.87)	(2.097)	(-5.055)	(-2.132)	(-2.713)
Constant	-0.540***	-0.499***	-0.505***	-0.564***	-0.201***	-0.611***
	(-34.98)	(-23.64)	(-25.09)	(-81.13)	(-13.35)	(-54.02)
Observations	18963	10553	8410	18963	10553	8410
Prob>F	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
R ²	0.48	0.51	0.526	0.591	0.333	0.653
Adjusted R ²	0.479	0.509	0.525	0.59	0.331	0.652
DW Statistic (original)				0.756	0.568	0.941
DW Statistic (transformed)				2.129***	1.971***	1.946***

注：1.括号里的是各个回归系数的 t 统计量。2.上标***、**、*分别表示 1%、5%、10%的显著水平。3.固定效应模型是固定县区和年份，Prais-Winsten 模型是固定年份。4.此表中，运用 Prais-Winsten 模型进行回归时， $\rho = [(1 - \frac{1}{2}DW) \times N^2 + K^2] / (N^2 - K^2)$ 。5.在此表中没有报告年份虚拟变量的系数，如需要作者可以提供。

$$\begin{aligned}
ExpGap_{i,t} = & \alpha_i + \gamma_t + \beta_1 County_bill + \beta_2 County_sub + \beta_3 County_def \\
& + \beta_4 County_mountain + \beta_5 County_wold + \beta_6 County_plain \\
& + \beta_7 County_minority + \beta_8 Ln(Exp_constr_{i,t-1}) + \beta_9 Ln(Transfer_{i,t-1}) \\
& + \beta_{10} Ln(Exp_aww_{i,t-1}) + \beta_{11} Ln(Exp_cesh_{i,t-1}) + \beta_{12} Ln(Exp_adm_{i,t-1}) \\
& + \beta_{13} Ln(Exp_jud_{i,t-1}) + \beta_{14} Ln(Exp_other_{i,t-1}) + \beta_{15} Popsup_ratio_{i,t-1} \\
& + \beta_{16} Rur_urb_ration_{i,t-1} + \varepsilon_{i,t}
\end{aligned} \quad (7-6)$$

表 7-9 县财政支出波动因素的静态回归结果

因变量	财政支出波动性指标(ExpGap)					
	财政支出 所处阶段	总体情况	上升阶段 ExpGap>0	下降阶段 ExpGap<0	总体情况	上升阶段 ExpGap>0
回归模型	固定效应	固定效应	固定效应	Prais-Winsten 回归	Prais-Winsten 回归	Prais-Winsten 回归
Ln(Exp_constrt)	0.00324*** (23.25)	0.00265*** (15.77)	0.00316*** (19.13)	0.00260*** (31.14)	0.00221*** (18.77)	0.00264*** (27.22)
Ln(Transfer)	0.0105*** (10.9)	0.00924*** (7.201)	0.0110*** (8.913)	0.00738*** (8.864)	0.00722*** (6.496)	0.0121*** (14.15)
Ln(Exp_aww)	0.00638*** (11.39)	0.00570*** (8.989)	0.00913*** (13.93)	0.00753*** (20.32)	0.00595*** (11.92)	0.00858*** (19.09)
Ln(Exp_cesh)	0.0316*** (24.26)	0.0284*** (19.21)	0.0257*** (18.78)	0.0339*** (46.39)	0.0315*** (30.96)	0.0259*** (33.82)
Ln(Exp_adm)	0.0169*** (14.2)	0.0118*** (9.009)	0.0229*** (19.65)	0.0186*** (31.06)	0.0156*** (20.4)	0.0186*** (24.43)
Ln(Exp_jud)	0.000161 (0.175)	0.00190** (2.091)	0.0101*** (11.29)	0.0109*** (19.63)	0.00900*** (12.58)	0.0124*** (20.2)
Ln(Exp_other)	0.0292*** (31)	0.0288*** (27.51)	0.0230*** (18.43)	0.0262*** (29.01)	0.0316*** (31.45)	0.0225*** (22.54)
Popsup_ratio	0.0793**	0.0989**	0.00178	-0.0215*	0.00586	-0.0293**

	(2.306)	(2.423)	(0.0684)	(-1.821)	-0.253	(-2.381)
Rur_urb_ratio	0.00680*	0.00677**	0.00267*	-0.0016	-0.0138***	-0.001
	(1.934)	(2.109)	(1.845)	(-0.904)	(-6.187)	(-0.735)
County_bill	0.0006	0.00565***	-0.000471	0.00487***	0.00444***	0.00266***
	(1.108)	(10.73)	(-0.478)	(12.81)	(10.8)	(5.248)
Couty_sub	-0.00405***	-0.00370***	0.00181**	-0.00400***	-0.00338***	-0.00239***
	(-7.222)	(-5.641)	(2.398)	(-11.51)	(-8.009)	(-5.644)
County_def	-0.00246***	-0.000795	-0.00258***	-0.00196***	-0.000604	-0.00218***
	(-4.214)	(-1.082)	(-4.027)	(-6.602)	(-1.403)	(-6.375)
County_mountain				-0.00264**	-0.00230*	-0.00175**
				(-2.460)	(-1.757)	(-2.187)
County_wold				0.00125	0.000829	0.00255***
				(1.12)	(0.63)	(2.895)
County_plain				0.000739	0.00266*	0.000612
				(0.614)	(1.828)	(0.71)
County_minority				-0.00452***	-0.00123	-0.00410***
				(-5.228)	(-1.088)	(-6.535)
Constant	-0.627***	-0.537***	-0.686***	-0.664***	-0.619***	-0.662***
	(-47.61)	(-31.55)	(-60.99)	(-120.6)	(-67.12)	(-98.30)
Observations	16987	9582	7405	16987	9582	7405
Prob>F	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
R ²	0.76	0.774	0.833	0.847	0.812	0.885
Adjusted R ²	0.76	0.774	0.832	0.847	0.811	0.885
DW Statistic (original)				0.449	0.386	0.566
DW Statistic (transformed)				2.059***	1.955***	1.913***

注：1.括号里的是各个回归系数的 t 统计量。2.上标***、**、*分别表示 1%、5%、10%的显著水平。3.固定效应模型是固定县区和年份，Prais-Winsten 模型是固定年份。4.此表中，运用 Prais-Winsten 模型进行回归时，

$\rho = [(1 - \frac{1}{2}DW) \times N^2 + K^2] / (N^2 - K^2)$ 。5.在此表中没有报告年份虚拟变量的系数，如需要作者可以提供。

7.3.2 实证结果分析和讨论

1.基本建设支出

(1) 在静态回归结果中，基本建设支出对县（区）财政支出波动性影响系数都是正的，并且在统计上都是显著的，说明当年的基本建设支出有拉动县（区）财政支出超过其趋势值或者在趋势值之上继续上升的作用。

对县（区）财政支出波动性的总体情况而言，无论在固定效应模型中，还是在固定年份的 Prais-Winsten 模型中，基本建设支出的系数都为正，而且基本建设支出对县（区）财政支出波动性的系数，要比基本建设支出对县财政支出波动

性的系数小，这表明当年的基本建设支出对县（区）当年的财政支出有正的拉动效应，而且对各个县财政支出的拉动效应要比对县（区）财政支出的效应更加明显。

在把财政支出分为上升阶段和下降阶段后分别回归的结果仍然显著。当财政支出处于下降阶段时，基本建设支出的系数都为正，表明当财政支出低于其趋势值时，基本建设支出有缩小其财政支出与其趋势值之间差的效应。在固定效应模型中，基本建设支出对县（区）财政支出波动性的系数为 0.00324，而对县财政支出波动性的系数为 0.00316；而在 Prais-Winsten 模型中，相应的系数分别为 0.00279 和 0.00264，这表明在财政支出下降阶段，基本建设支出每增加 1 个百分点，基本建设支出对县财政支出的拉动效应相对要比对县（区）财政支出的拉动效应小 0.045~0.052 个百分点，也就是说基本建设支出对县级财政支出的拉动效应更加不明显。

但是，当财政支出处于上升阶段时，无论是在固定效应模型还是在 Prais-Winsten 模型中，基本建设支出的系数仍然为正，而且是显著的，这表明即使在财政支出处于上升阶段，即财政支出高于其趋势值时，基本建设支出仍然继续推动财政支出上升，而且基本建设支出对县（区）财政支出的推动作用更加明显。

另外，无论是在固定效应模型还是在 Prais-Winsten 模型中，当财政支出处于下降阶段时基本建设的系数是当财政支出处于上升阶段时的系数的 1.2 倍，说明在财政支出处于下降阶段也就是当财政支出在低于趋势值的水平时，基本建设支出对县（区）财政支出的拉动效应更加明显。

（2）在动态回归结果中，总体情况中基本建设支出的系数都为正，并且在统计上都是显著的，表明上年的基本建设支出对当年的财政支出仍然有向上的拉动效应。

当财政支出处于上升阶段时，在固定效应模型中，上年基本建设支出的系数为正，而且在统计上是显著的，表明上年基本建设支出有拉动财政支出继续上升的效应。但是在 Prais-Winsten 模型中，上年基本建设支出的系数在统计上是不显著的，所以我们不能验证这一结论。

当财政支出处于下降阶段时，无论在固定效应模型中还是在 Prais-Winsten

模型中，上年基本建设支出的系数都是正值，并且在统计上是显著的，说明上年基本建设支出对县区财政支出有明显的拉动作用，起到了抑制财政支出进一步下降的作用。

2.转移支付

(1) 在静态回归结果中，转移支付对县（区）财政支出波动性影响系数都是正的，并且在统计上都是显著的，说明当年的转移支付有拉动县（区）财政支出超过其趋势值或者在趋势值之上继续上升的作用。

对县（区）财政支出波动性的总体情况而言，无论在固定效应模型中，还是在固定年份的 Prais-Winsten 模型中，转移支付的系数都为正，而且转移支付对县（区）财政支出波动性的系数，要比转移支付对县财政支出波动性的系数大，这表明当年的转移支付对县（区）当年的财政支出有正的拉动效应，而且对各个区财政支出的拉动效应要比对县财政支出的拉动效应更加明显。

在把财政支出分为上升阶段和下降阶段后分别回归的结果仍然显著。当财政支出处于下降阶段时，转移支付的系数都为正，表明当财政支出低于其趋势值时，转移支付有缩小其财政支出与其趋势值之间差的效应。在固定效应模型中，转移支付对县（区）财政支出波动性的系数为 0.0108，而对县财政支出波动性的系数为 0.0110；而在 Prais-Winsten 模型中，相应的系数分别为 0.00992 和 0.0121，这表明在财政支出下降阶段，转移支付每增加 1 个百分点，转移支付对县财政支出的拉动效应相对要比对县（区）财政支出的拉动效应小 0.02~0.218 个百分点，也就是说转移支付对区财政支出的拉动效应更加明显。

但是，当财政支出处于上升阶段时，无论是在固定效应模型还是在 Prais-Winsten 模型中，转移支付的系数仍然为正，而且是显著的，这表明即使在财政支出处于上升阶段，即财政支出高于其趋势值时，转移支付仍然继续推动财政支出上升，而且转移支付对区财政支出的推动作用更加明显。

另外，无论是在固定效应模型还是在 Prais-Winsten 模型中，当财政支出处于下降阶段时转移支付的系数是当财政支出处于上升阶段时的系数的 1.07~1.68 倍，说明在财政支出处于下降阶段也就是当财政支出在低于趋势值的水平时，转移支付对县（区）财政支出的拉动效应更加明显。

(2) 在动态回归结果中，总体情况中转移支付的系数都为正，并且在统计

上都是显著的，表明上年的转移支付对当年的财政支出仍然有向上的拉动效应。

当财政支出处于上升阶段时，在固定效应模型中，上年转移支付的系数为正，而且在统计上是显著的，表明上年转移支付有拉动财政支出继续上升的效应。但是在 Prais-Winsten 模型中，上年转移支付的系数在统计上是不显著的，所以我们不能验证这一结论。

当财政支出处于下降阶段时，无论在固定效应模型中还是在 Prais-Winsten 模型中，上年转移支付的系数都是正值，并且在统计上是显著的，说明上年转移支付对县区财政支出有明显的拉动作用，起到了抑制财政支出进一步下降的作用。

3. 农林水气支出

(1) 在静态回归结果中，农林水气支出对县（区）财政支出波动性影响系数都是正的，并且在统计上都是显著的，说明当年的农林水气支出有拉动县（区）财政支出超过其趋势值或者在趋势值之上继续上升的作用。

对县（区）财政支出波动性的总体情况而言，无论在固定效应模型中，还是在固定年份的 Prais-Winsten 模型中，农林水气支出的系数都为正，而且农林水气支出对县财政支出波动性的系数，要比农林水气支出对县（区）财政支出波动性的系数大，这表明当年的农林水气支出对县（区）当年的财政支出有正的拉动效应，而且对各个县财政支出的拉动效应要比对区财政支出的拉动效应更加明显。

在把财政支出分为上升阶段和下降阶段后分别回归的结果仍然显著。当财政支出处于下降阶段时，农林水气支出的系数都为正，表明当财政支出低于其趋势值时，农林水气支出有缩小其财政支出与其趋势值之间差的效应。在固定效应模型中，农林水气支出对县（区）财政支出波动性的系数为 0.00659，而对县财政支出波动性的系数为 0.00913；而在 Prais-Winsten 模型中，相应的系数分别为 0.00560 和 0.00858，这表明在财政支出下降阶段，农林水气支出每增加 1 个百分点，农林水气支出对县财政支出的拉动效应相对要比对县（区）财政支出的拉动效应大 0.254~0.298 个百分点，也就是说农林水气支出对县财政支出的拉动效应更加明显。

但是，当财政支出处于上升阶段时，无论是在固定效应模型还是在

Prais-Winsten 模型中，农林水气支出的系数仍然为正，而且是显著的，这表明即使在财政支出处于上升阶段，即财政支出高于其趋势值时，农林水气支出仍然继续推动财政支出上升，而且农林水气支出对县财政支出的推动作用更加明显。

另外，无论是在固定效应模型还是在 Prais-Winsten 模型中，当财政支出处于下降阶段时转移支付的系数是当财政支出处于上升阶段时的系数的 1.44~3.46 倍，说明在财政支出处于下降阶段也就是当财政支出在低于趋势值的水平时，农林水气支出对县（区）财政支出的拉动效应更加明显。

（2）在动态回归结果中，当财政支出处于下降阶段时，无论是固定效应还是 Prais-Winsten 模型中，农林水气支出对县财政支出波动性的系数为正，并且在统计上是显著的，表明上年的农林水气支出对当年的财政支出有向上的拉动效应。但是，在其他情况下，由于系数的不显著性，我们不能得出确切的结论。

4. 文教科卫支出

（1）在静态回归结果中，文教科卫支出对县（区）财政支出波动性影响系数都是正的，并且在统计上都是显著的，说明当年的文教科卫支出有拉动县（区）财政支出超过其趋势值或者在趋势值之上继续上升的作用。

对县（区）财政支出波动性的总体情况而言，无论在固定效应模型中，还是在固定年份的 Prais-Winsten 模型中，文教科卫支出的系数都为正，而且文教科卫支出对县财政支出波动性的系数，要比文教科卫支出对县（区）财政支出波动性的系数大，这表明当年的文教科卫支出对县（区）当年的财政支出有正的拉动效应，而且对各个县财政支出的拉动效应要比对区财政支出的拉动效应更加明显。

在把财政支出分为上升阶段和下降阶段后分别回归的结果仍然显著。当财政支出处于下降阶段时，文教科卫支出的系数都为正，表明当财政支出低于其趋势值时，文教科卫支出有缩小其财政支出与其趋势值之间差的效应。在固定效应模型中，文教科卫支出对县（区）财政支出波动性的系数为 0.0245，而对县财政支出波动性的系数为 0.0257；而在 Prais-Winsten 模型中，相应的系数分别为 0.0261 和 0.0259，这表明在财政支出下降阶段，文教科卫支出每增加 1 个百分点，县（区）财政支出就要增加大约 2.6 个百分点。

但是，当财政支出处于上升阶段时，无论是在固定效应模型还是在

Prais-Winsten 模型中，文教科卫支出的系数仍然为正，而且是显著的，这表明即使在财政支出处于上升阶段，即财政支出高于其趋势值时，文教科卫支出仍然继续推动财政支出上升，而且文教科卫支出对县财政支出的拉动效应要比对区财政支出的拉动效应更加明显。

另外，无论是在固定效应模型还是在 Prais-Winsten 模型中，当财政支出处于上升阶段时文教科卫支出的系数要比当财政支出处于下降阶段时的系数大，说明在财政支出处于上升阶段也就是当财政支出在高于趋势值的水平时，文教科卫支出对县（区）财政支出的拉动效应更加明显。

（2）在动态回归结果中，总体情况中文教科卫支出的系数都为正，并且在统计上都是显著的，表明上年的文教科卫支出对当年的财政支出仍然有向上的拉动效应。

当财政支出处于上升阶段时，无论在固定效应模型中还是在 Prais-Winsten 模型中，上年文教科卫支出的系数为正，而且在统计上是显著的，这表明即使在财政支出处于上升阶段，即财政支出高于其趋势值时，上年的文教科卫支出仍然继续推动财政支出上升，而且上年的文教科卫支出对县财政支出的拉动效应要比对区财政支出的拉动效应更加明显。

当财政支出处于下降阶段时，无论在固定效应模型中还是在 Prais-Winsten 模型中，上年文教科卫支出的系数都是正值，并且在统计上是显著的，这表明即使在财政支出处于下降阶段，即财政支出低于其趋势值时，上年的文教科卫支出拉动财政支出上升，而且上年的文教科卫支出对区财政支出的拉动效应要比对县财政支出的拉动效应更加明显。

5. 行政管理费支出

（1）在静态回归结果中，行政管理费支出对县（区）财政支出波动性影响系数都是正的，并且在统计上都是显著的，说明当年的行政管理费支出有拉动县（区）财政支出超过其趋势值或者在趋势值之上继续上升的作用。

对县（区）财政支出波动性的总体情况而言，无论在固定效应模型中，还是在固定年份的 Prais-Winsten 模型中，行政管理费支出的系数都为正，而且行政管理费支出对县财政支出波动性的系数，要比行政管理费支出对县（区）财政支出波动性的系数小，这表明当年的行政管理费支出对县（区）当年的财政支出有

正的拉动效应,而且对各个区财政支出的拉动效应要比对县财政支出的拉动效应更加明显。

在把财政支出分为上升阶段和下降阶段后分别回归的结果仍然显著。当财政支出处于下降阶段时,行政管理费支出的系数都为正,表明当财政支出低于其趋势值时,行政管理费支出有缩小其财政支出与其趋势值之间差的效应。在固定效应模型中,行政管理费支出对县(区)财政支出波动性的系数为 0.0216,而对县财政支出波动性的系数为 0.0229;而在 Prais-Winsten 模型中,相应的系数分别为 0.0182 和 0.0186,这表明在财政支出下降阶段,行政管理费支出每增加 1 个百分点,县(区)财政支出就要增加大约 1.8~2.3 个百分点,而且行政管理费支出对县财政支出的拉动作用比对区财政支出的拉动作用更加明显。

但是,当财政支出处于上升阶段时,无论是在固定效应模型还是在 Prais-Winsten 模型中,行政管理费支出的系数仍然为正,而且是显著的,这表明即使在财政支出处于上升阶段,即财政支出高于其趋势值时,行政管理费支出仍然继续推动财政支出上升。

另外,无论是在固定效应模型还是在 Prais-Winsten 模型中,当财政支出处于下降阶段时行政管理费支出的系数要比当财政支出处于上升阶段时的系数大,说明在财政支出处于下降阶段也就是当财政支出在低于趋势值的水平时,行政管理费支出对县(区)财政支出的拉动效应更加明显。

(2) 在动态回归结果中,总体情况中行政管理费支出的系数都为正,并且在统计上都是显著的,表明上年的行政管理费支出对当年的财政支出仍然有向上的拉动效应。

当财政支出处于上升阶段时,无论在固定效应模型中还是在 Prais-Winsten 模型中,上年行政管理费支出的系数为正,并且在统计上是显著的,这表明即使在财政支出处于上升阶段,即财政支出高于其趋势值时,上年的行政管理费支出仍然继续推动财政支出上升,而且上年的行政管理费支出对区财政支出的拉动效应要比对县财政支出的拉动效应更加明显。

当财政支出处于下降阶段时,无论在固定效应模型中还是在 Prais-Winsten 模型中,上年行政管理费支出的系数都是正值,并且在统计上是显著的,这表明即使在财政支出处于下降阶段,即财政支出低于其趋势值时,上年的行政管理费

支出拉动财政支出上升。

另外，无论是在固定效应模型还是在 Prais-Winsten 模型中，当财政支出处于下降阶段时行政管理费支出的系数要比当财政支出处于上升阶段时的系数大，说明在财政支出处于下降阶段也就是当财政支出在低于趋势值的水平时，行政管理费支出对县（区）财政支出的拉动效应更加明显。

6. 公检法司支出

(1) 在静态回归结果中，公检法司支出对县（区）财政支出波动性影响系数都是正的，并且在统计上都是显著的，说明当年的公检法司支出有拉动县（区）财政支出超过其趋势值或者在趋势值之上继续上升的作用。

对县（区）财政支出波动性的总体情况而言，无论在固定效应模型中，还是在固定年份的 Prais-Winsten 模型中，公检法司支出的系数都为正，而且公检法司支出对县财政支出波动性的系数，要比公检法司支出对县（区）财政支出波动性的系数小，这表明当年的公检法司支出对县（区）当年的财政支出有正的拉动效应，而且对各个区财政支出的拉动效应要比对县财政支出的拉动效应更加明显。

在把财政支出分为上升阶段和下降阶段后分别回归的结果仍然显著。当财政支出处于下降阶段时，公检法司支出的系数都为正，表明当财政支出低于其趋势值时，公检法司支出有缩小其财政支出与其趋势值之间差的效应。在固定效应模型中，公检法司支出对县（区）财政支出波动性的系数为 0.00898，而对县财政支出波动性的系数为 0.0101；而在 Prais-Winsten 模型中，相应的系数分别为 0.0105 和 0.0124，这表明在财政支出下降阶段，公检法司支出每增加 1 个百分点，县（区）财政支出就要增加大约 0.9~1.2 个百分点，而且公检法司支出对县财政支出的拉动作用比对区财政支出的拉动作用更加明显。

但是，当财政支出处于上升阶段时，无论是在固定效应模型还是在 Prais-Winsten 模型中，公检法司支出的系数仍然为正，而且是显著的，这表明即使在财政支出处于上升阶段，即财政支出高于其趋势值时，公检法司支出仍然继续推动财政支出上升，而且公检法司支出对区财政支出的拉动作用比对县财政支出的拉动作用更加明显。

另外，无论是在固定效应模型还是在 Prais-Winsten 模型中，当财政支出处

于下降阶段时公检法司支出的系数要比当财政支出处于上升阶段时的系数大,说明在财政支出处于下降阶段也就是当财政支出在低于趋势值的水平时,公检法司支出对县(区)财政支出的拉动效应更加明显。

(2) 在动态回归结果中, 总体情况中公检法司支出的系数都为正, 并且在统计上都是显著的, 表明上年的公检法司支出对当年的财政支出仍然有向上的拉动效应。

当财政支出处于上升阶段时, 无论在固定效应模型中还是在 Prais-Winsten 模型中, 上年公检法司支出的系数为正, 而且在统计上是显著的, 这表明即使在财政支出处于上升阶段, 即财政支出高于其趋势值时, 上年的公检法司支出仍然继续推动财政支出上升。

当财政支出处于下降阶段时, 无论在固定效应模型中还是在 Prais-Winsten 模型中, 上年公检法司支出的系数都是正值, 并且在统计上是显著的, 这表明即使在财政支出处于下降阶段, 即财政支出低于其趋势值时, 上年的公检法司支出拉动财政支出上升。

另外, 无论是在固定效应模型还是在 Prais-Winsten 模型中, 当财政支出处于下降阶段时公检法司支出的系数要比当财政支出处于上升阶段时的系数大, 说明在财政支出处于下降阶段也就是当财政支出在低于趋势值的水平时, 公检法司支出对县(区)财政支出的拉动效应更加明显。

7. 其他各项支出

(1) 在静态回归结果中, 其他各项支出对县(区)财政支出波动性影响系数都是正的, 并且在统计上都是显著的, 说明当年的其他各项支出有拉动县(区)财政支出超过其趋势值或者在趋势值之上继续上升的作用。

对县(区)财政支出波动性的总体情况而言, 无论在固定效应模型中, 还是在固定年份的 Prais-Winsten 模型中, 其他各项支出的系数都为正, 而且其他各项支出对县财政支出波动性的系数, 要比其他各项支出对县(区)财政支出波动性的系数小, 这表明当年的其他各项支出对县(区)当年的财政支出有正的拉动效应, 而且对各个区财政支出的拉动效应要比对县财政支出的拉动效应更加明显。

在把财政支出分为上升阶段和下降阶段后分别回归的结果仍然显著。当财政

支出处于下降阶段时，其他各项支出的系数都为正，表明当财政支出低于其趋势值时，其他各项支出有缩小其财政支出与其趋势值之间差的效应。在固定效应模型中，其他各项支出对县（区）财政支出波动性的系数为 0.0239，而对县财政支出波动性的系数为 0.0230；而在 Prais-Winsten 模型中，相应的系数分别为 0.0249 和 0.0225，这表明在财政支出下降阶段，其他各项支出每增加 1 个百分点，县（区）财政支出就要增加大约 2.3 个百分点，而且其他各项支出对区财政支出的拉动作用比县财政支出的拉动作用更加明显。

但是，当财政支出处于上升阶段时，无论是在固定效应模型还是在 Prais-Winsten 模型中，其他各项支出的系数仍然为正，而且是显著的，这表明即使在财政支出处于上升阶段，即财政支出高于其趋势值时，其他各项支出仍然继续推动财政支出上升，而且其他各项支出对区财政支出的拉动作用比县财政支出的拉动作用更加明显。

另外，无论是在固定效应模型还是在 Prais-Winsten 模型中，当财政支出处于上升阶段时其他各项支出的系数要比当财政支出处于下降阶段时的系数大，说明在财政支出处于上升阶段也就是当财政支出在高于趋势值的水平时，其他各项支出对县（区）财政支出的拉动效应更加明显。

(2) 在动态回归结果中，总体情况中其他各项支出的系数都为正，并且在统计上都是显著的，表明上年的其他各项支出对当年的财政支出仍然有向上的拉动效应。

当财政支出处于上升阶段时，无论在固定效应模型中还是在 Prais-Winsten 模型中，上年其他各项支出的系数为正，而且在统计上是显著的，这表明即使在财政支出处于上升阶段，即财政支出高于其趋势值时，上年的其他各项支出仍然继续推动财政支出上升。而且上年的其他各项支出对区财政支出的拉动作用比县财政支出的拉动作用更加明显。

当财政支出处于下降阶段时，无论在固定效应模型中还是在 Prais-Winsten 模型中，上年其他各项支出的系数都是正值，并且在统计上是显著的，这表明即使在财政支出处于下降阶段，即财政支出低于其趋势值时，上年的其他各项支出拉动财政支出上升。而且上年的其他各项支出对区财政支出的拉动作用比县财政支出的拉动作用更加明显。

8.财政供养人口比率

(1) 在静态回归结果中,对财政支出波动性的总体情况而言,在固定效应模型中,财政供养人口比率对县(区)财政支出波动性的系数为 0.0419,而对县财政支出波动性的系数为 0.0793;而在 Prais-Winsten 模型中,相应的系数分别为-0.0534 和-0.0255,在统计上都是显著,我们不能确定财政供养人口比率的确切效应。

另外,当财政支出处于不同阶段时,固定效应模型与 Prais-Winsten 模型中回归结果是不一致的,所以我们不能确定财政供养人口比率在财政支出处于不同阶段时对财政支出波动性的确切效应。

(2) 在动态回归结果中,对财政支出波动性的总体情况而言,在固定效应模型中,上年财政供养人口比率对县(区)财政支出波动性的系数为 0.0500,而对县财政支出波动性的系数为 0.0936;而在 Prais-Winsten 模型中,相应的系数分别为-0.0764 和-0.0769,在统计上都是显著,我们不能确定财政供养人口比率的确切效应。

另外,当财政支出处于不同阶段时,固定效应模型与 Prais-Winsten 模型中回归结果是不一致的,所以我们不能确定上年财政供养人口比率在财政支出处于不同阶段时对财政支出波动性的确切效应。

9.农业人口比率

(1) 在静态回归结果中,对财政支出波动性的总体情况而言,在固定效应模型中,农业人口比率对县(区)财政支出波动性的系数为 0.0451,而对县财政支出波动性的系数为 0.00680,在统计上都是显著;而在 Prais-Winsten 模型中,相应的系数分别为-0.00169 和-0.0016,在统计上是不显著的,我们不能确定农业人口比率的确切效应。

另外,当财政支出处于不同阶段时,固定效应模型与 Prais-Winsten 模型中回归结果是不一致的或者是不显著的,所以我们不能确定农业人口比率在财政支出处于不同阶段时对财政支出波动性的确切效应。

(2) 在动态回归结果中,对财政支出波动性的总体情况而言,在固定效应模型中,上年农业人口比率对县(区)财政支出波动性的系数为 0.00389,而对县财政支出波动性的系数为 0.00570,在统计上是显著的;而在 Prais-Winsten 模

型中，相应的系数分别为-0.00466（在统计上是显著的）和-0.00398（在统计上是不显著的），所以，上年农业人口比率对县（区）财政支出有向上的拉动作用。

另外，当财政支出处于不同阶段时，固定效应模型与 Prais-Winsten 模型中回归结果是不一致的或者是不显著的，所以我们不能确定上年农业人口比率在财政支出处于不同阶段时对财政支出波动性的确切效应。

10.其他控制变量的效应

（1）县区虚拟变量

县区虚拟变量在固定效应模型与 Prais-Winsten 模型中的回归结果是不一致的或者是不显著的，所以我们不能确定县区虚拟变量的具体效应。

（2）财政收入亿元县、财政收入补贴县和财政收入赤字县三个虚拟变量

静态回归结果中，在用固定效应模型回归的总体情况下，财政收入补贴县和财政收入赤字县两个虚拟变量的系数分别是（-0.00405）、（-0.00246），并且在统计上都是显著的，表明在静态情况下，财政财政收入补贴县的财政支出比财政收入赤字县的财政支出偏离其趋势值的幅度更大，也就说财政收入补贴县的财政支出比财政收入赤字县的财政支出的波动性更强。而在财政支出处于不同阶段时，通过比较财政收入亿元县、财政收入补贴县和财政收入赤字县三个虚拟变量显著时的系数，可以得出当财政支出处于上升阶段，财政收入亿元县要比补贴县的财政支出波动性更强。而当财政支出处于下降阶段时，我们不能得出确切的结论。

动态回归结果中，Prais-Winsten 回归模型在财政支出处于总体情况下的回归系数都是显著的，表明在动态情况下，财政补贴县要比赤字县的财政支出的波动性更强。当财政支出处于上升阶段时，无论固定效应模型还是 Prais-Winsten 模型的回归系数都表明，财政收入亿元县的财政支出要比补贴县的波动性强。当财政支出处于下降阶段时，我们不能得出确切的结论。

（3）山区县、丘陵县、平原县和民族县四个虚拟变量

静态回归结果中，在用 Prais-Winsten 模型回归的总体情况下，山区县和民族县两个虚拟变量的系数分别是（-0.00264）、（-0.00452），并且在统计上都是显著的，表明在静态情况下，民族县的财政支出比山区县的财政支出偏离其趋势值的幅度更大，民族县的财政支出比山区县的财政支出的波动性更强。而在财政支出处于不同阶段时，通过比较山区县、丘陵县、平原县和民族县四个虚拟变量显

著时的系数，可以得出当财政支出处于上升阶段，平原县的财政支出要比山区县的财政支出波动性强。而当财政支出处于下降阶段时，民族县的财政支出要比山区县的财政支出波动性强，山区县的财政支出要比丘陵县的财政支出波动性强。

动态回归结果中，比较 Prais-Winsten 回归模型在财政支出处于总体情况下显著的回归系数，表明在动态情况下，丘陵县的财政支出要比山区县的财政支出波动性强，山区县的财政支出要比民族县的财政支出波动性强。当财政支出处于上升阶段时，山区县的财政支出要比民族县的波动性强。当财政支出处于下降阶段时，民族县的财政支出的波动性最强，山区县次之，平原县再次之，丘陵县的波动性最差。

7.3.3 结论和启示

通过上述的实证结果的分析，可以得出基本建设支出、农林水气支出、文教科卫支出、行政管理费、公检法司支出、其他各项支出、转移支付、财政供养人口比率和农业人口比率对县（区）财政支出的波动性有显著的影响。我们可以初步得出以下几点主要结论：

1. 从整体上看，基本建设支出、文教科卫支出、行政管理费和其他各项支出无论在静态上还是动态上对县（区）的财政支出有明显的向上的拉动作用，也就是说推动县（区）的财政支出向正的方向波动。当财政支出处于上升阶段时，基本建设支出、文教科卫支出、行政管理费和其他各项支出无论在静态上还是动态上对县（区）的财政支出有明显的向上的拉动作用，也就是说推动县（区）的财政支出在趋势之上继续向上波动，对财政支出起到了推波助澜的作用。当财政支出处于下降阶段时，基本建设支出、文教科卫支出、行政管理费和其他各项支出无论在静态上还是动态上对县（区）的财政支出有明显的向上的拉动作用，也就是说推动县（区）的财政支出在趋势之下拉动财政支出向上波动，财政支出起到了抑制继续下降的作用。

这些表明基本建设支出、文教科卫支出、行政管理费和其他各项支出在财政支出处于下降阶段时，实现了逆风向操作，起到了良好的稳定作用。但是当财政支出处于上升阶段时，却起到了推波助澜的作用，不利于稳定经济，所以当经济处于繁荣阶段时应当严格规范财政支出，以起到稳定经济的作用。

而农林水气支出、公检法司支出对县（区）财政支出波动性的影响不能确定。

2.从整体上看，转移支付无论在静态上还是动态上对县（区）的财政支出有明显的向上的拉动作用，而且在静态条件下，转移支付对区财政支出的拉动效应比对县财政支出的拉动效应更加明显；而在动态条件下，上年转移支付对县财政支出的拉动效应比对区财政支出的拉动效应更加明显。这一结论表明，自从1993年以来的转移支付制度确实在拉动当地财政支出方面发挥了积极的作用，并且在制度上体现了较好的连续性。

在财政支出处于下降阶段时，转移支付无论在静态上还是动态上对各个县降低财政支出的波动性要比对降低区财政支出的波动性更加显著。在财政支出处于上升阶段时，转移支付在静态上加剧了县区财政支出的波动性，而且区财政支出的波动性要比县财政支出的波动性更加显著。转移支付在静态上对县（区）财政支出的拉动作用要大于财政支出处于上升阶段的作用，也就是说转移支付在财政支出下降阶段更好的发挥了降低其波动性的作用。

另外，我们不能确定在财政支出处于上升阶段时，转移支付在动态上对县（区）财政支出波动性的影响。

3.静态回归结果中，财政收入补贴县的财政支出比财政收入赤字县的财政支出的波动性更强。当财政支出处于上升阶段，财政收入亿元县要比补贴县的财政支出波动性更强。而当财政支出处于下降阶段时，我们不能得出确切的结论。

在动态情况下，财政补贴县要比赤字县的财政支出的波动性更强。当财政支出处于上升阶段时，财政收入亿元县的财政支出要比补贴县的波动性强。当财政支出处于下降阶段时，我们不能得出确切的结论。

4.在静态情况下民族县的财政支出比山区县的财政支出的波动性更强。出当财政支出处于上升阶段，平原县的财政支出要比山区县的财政支出波动性强。而当财政支出处于下降阶段时，民族县的财政支出要比山区县的财政支出波动性强，山区县的财政支出要比丘陵县的财政支出波动性强。

在动态情况下，丘陵县的财政支出要比山区县的财政支出波动性强，山区县的财政支出要比民族县的财政支出波动性强。当财政支出处于上升阶段时，山区县的财政支出要比民族县的波动性强。当财政支出处于下降阶段时，民族县的财政支出的波动性最强，山区县次之，平原县再次之，丘陵县的波动性最差。

综合以上研究结论，当财政支出处于下降阶段时各项支出和转移支付在缩小其波动性方面发挥了有效的作用，起到了稳定经济的作用；但是当财政支出处于上升阶段时各项支出和转移支付却加剧了财政支出的波动性，所以我们有必要严格规范财政支出。

7.4 未来县级财政支出的改革方向

7.4.1 进一步明确各级政府间的事权

1. 合理界定中央与地方的职能分工

根据财政分权理论，从公共产品受益的空间层次性来看，全国性的公共物品和服务（如国防、外交、全国性基础设施等），一般由中央政府提供；地方公共产品应主要由地方政府负责；对于产生跨地区外部效应和规模经济效应的地方公共产品与服务，应由中央与地方或者是地方政府之间合作提供。从政府职能的角度来看，调节收入和财富分配的功能主要应由中央政府承担，但同时鼓励各地尽量克服本地内部出现的不公平现象。保持宏观经济稳定的功能应完全由中央政府承担，严禁地方政府干扰中央财政政策和货币政策的实施。从中国目前的情况来看，要完善分税制和地方财政体制，首先就是要解决中央与地方政府事权划分错位、事权下放过低的局面。社会保障、缩小地区差距、计划生育等职能应由中央政府承担主要责任；义务教育和公共卫生等公共产品的提供应由中央和省级政府承担主要责任，而不能转嫁给县乡政府。

2. 政府间事权划分必须法制化

政府间事权的划分在国际上主要是通过立法而非行政干预来确立。各级政府事权的履行又需要其财权的保障，这些财权也是通过立法来保障的。从世界来看，无论是联邦制国家还是单一制国家，发达国家还是发展中国家，政府间责权利关系都建立在宪法或相关法律基础上，关系的调整也按法定程序进行。而中国政府间事权划分不清的一个重要原因就是没有一个法制化和规范化的事权界定，中央和地方迄今为止的所有事权的调整和财政安排都是中央与地方谈判妥协的结果，也都是根据中央和地方政府的“决定”、“通知”、“条例”来传达和执行的。这其中，中央政府由于政治和行政上的权威地位，往往对事权和财权的划分有主要的

决定权和动议权，且主要在政府间由行政渠道解决，因此缺乏内在的稳定性和法律保障。为此，政府间事权的划分必须法制化，这主要包括：（1）各级政府的事权分配框架必须以某种法律形式固定下来，例如宪法、财政法、预算法等。事权划分关系的调整（包括其程序）也要以法律形式确定；（2）各级政府的事权需要由本级相应的立法机关立法授权，并接受法律监督。

7.4.2 完善政府间税收划分提高县级财政收入

1. 改变目前共享税过多和过滥的局面，保证地方税的收入规模

中央和地方共享税种数量的增多，共享比例的提高和共享比重的加大，自然而然地弱化了地方税体系。从世界上大多数发达国家和发展中国家的税制模式来看，很少设置共享税。而我国目前共享税设置过多，中央与地方共享交叉、重复，在很大程度上影响到了地方政府的收入，因此对这些变相的共享税进行清理非常重要。从目前情况来看，现实的选择就是尽快对营业税和城市维护建设税进行调整和改革，使之成为地方专享的地方税主体税种；而对于其他税种的变相共享，应逐步提高地方政府尤其是县级政府的分享比重。

2. 优化地方税制结构，确定地方主体税种

从国外的经验来看，财产税是地方主要税种和收入来源，例如在美国，地方政府收入一般以财产税（主要对房地产征税）为主，一般财产税占联邦和地方政府税收总额的 11%左右，占地方政府全部税收收入的 75%左右。而我国目前的财产税体系不完善，规模不大，难以成为地方的主体税种。从我国目前的地方税制来看，不管是总量上还是结构上，营业税都是我国目前地方的主体税种，但是随着增值税的转型，税基的扩大，不可避免地会影响到营业税的征收。与此同时，作为地方主要收入来源的所得税收入划归为共享税也会影响到地方税收收入。所以我们在确定营业税的主体地位时，适时开征和发展财产税。从发展趋势来看，营业税、财产税、个人所得税三个税种可以考虑作为地方的主体税种，因为这些税种与地方经济发展密切相关，税源相对集中、稳定，征管相对便利，收入充足、增收潜力较大。

7.4.3 优化财政支出结构，提高财政支出效益

1. 削减行政事业经费规模，努力降低政府运作成本

行政事业经费作为政府运转费用，是纯粹的社会成本，在保证正常运转的前提下，该项费用越少越有利。国家机器作为上层建筑的组成部分，是管理社会的重要工具，虽然它不创造价值，但却是推动社会经济发展的重要保障。但是，国家机器的规模要适度，如果政府机构和人员无休止地膨胀，不仅会加重财政负担，还会破坏生产力的发展。目前县级行政管理费一直稳定在 10% 以上，高于 10% 以下的国际一般水平。机构臃肿、人浮于事的现象仍然非常严重，结果是每年财政收入的增量部分相当一块被膨胀的机关行政人员所吃掉。因此，应进一步调整各级政府的机构设置，理顺职能分工，大力精减机构和人员。要在政府机构改革和事业单位改革的基础上，合理界定行政事业费用支出范围，大力完善管理制度，确保科教等重点事业支出，其他事业经费支出应尽可能削减。

2. 增加基础设施和基础产业的投入力度

县级财政要加大对基础设施和基础产业的投资力度。基础设施是为整个生产过程提供“共同生产条件”，是实现工业化的基础，特别是工业化的初期，包括基础设施在内的基础产业，更是推动经济快速持续增长的主动动力。近年来，政府实行的积极的财政政策，缓解了基础设施的瓶颈制约，但基础设施落后的局面尚未得到根本改变，别说与国际相比，就是与我国现有经济发展的要求还相差甚远。因此，增加基础设施投入势在必行。

这里有必要指出的是，农业是国民经济的基础产业和弱质产业，因此应是政府扶持的重点。而农业和农村的基础设施建设，更是重中之重。各级政府应按照公共财政要求，运用税收、贴息、补助等手段，引导社会各方面资金，包括信贷资金、外资以及农民和农村集体资金、劳动积累等，增加农业投入。尽快研究建立农业保险制度，对农民因自然灾害造成的损失给予弥补，调动其增加农业投入的积极性。要努力保证预算安排的农业资金及时到位，把这项工作作为支农工作和预算管理工作的重点，切实做好。在增加农业投入的同时，要进一步突出财政支农重点，以解决农业发展中的突出问题。这包括：继续强化农业基础设施建设，抓好农业综合开发；大力支持农业产业化，按产业化方式组织发展农业和农村经济；积极推动科技推广和农业社会化服务体系建设；鼓励发展非粮食作物。

3.强化社会公共事业和公益事业支出

在公共事业中，教育是科技之本、科技之源，是科技发展的决定性因素之一。近几年国家的教育投资虽然有所增加，但远远不够。美国政府不惜耗费巨资发展教育，其教育经费自第二次世界大战以来平均占国民生产总值的 7%左右。而我国教育法规定为 4%，但实际上只占 2.6%左右。因经费不足而导致的严重后果早已引起人们的关注。为此，首先在坚持财政投入为主的同时，应建立多层次的教育投入机制，即建立中央政府与地方政府分级投入，社会各界捐赠资助投入，学校义务教育积累投入的机制。其次，政府在确定教育投入的地区比例中，应更多地倾向边远落后地区。在发达地区要加快教育产业化进程，以此来减少中央财政的投入比例。其三，优化教育投入结构，中央财政应重点保证重点研究领域、重点学科和基本学科投入；各级财政要重视基础教育和提高全民族素质教育的投入。其四，对社会力量办学只要符合法律规定和要求，就应给予政策上的支持。

建立符合我国国情的社会保障体系，是构筑公共财政体制极为重要的内容，是维护广大人民最根本利益的一项重大措施。针对目前社会保障体系实际情况，逐步发展和完善农村社会保障制度，在农村适时建立低保制度。财政尤其要关注农村居民，扩大社会保障的覆盖面，完善多层次、多支柱的保障体系。

7.4.4 改革财政监督体制，加强财政预算管理

财政支出管理的薄弱在一定程度上是由财政监督的不到位造成的，此即所谓财政“缺位”现象。尽管改革以来我国逐步建立起了以财政部门为主体的财政监督体系，但在实际运作中却得不到足够的重视。当前的财政监督状况可概括为以下几点：

第一，主要的监督方法是突击检查式的事后监督，没有建立起以事前、事中监督为主要内容的日常监督机制；第二，财政监督所依据的法规难以适应经济发展的需要，例如财政处罚所依据的还是 1987 年颁发的《国务院关于违反财政法规处罚的暂行规定》及该规定的实施细则，财政监督还未上升到法律的高度，目前仅有财政部颁发的《财政监督机构工作暂行规定》；第三，财政监督机构不健全，人员不到位；第四，财政监督与税务监督、审计及社会监督之间关系未理顺，多头检查、重复检查或相互扯皮的现象时有发生；第五，财政监督重收入轻支出；

第六，也许是最重要的，政府财政收支未实行公开化，使纳税人根本不知道所交税款的使用方向。实际上，以上仅谈到财政体系内监督不到位产生的诸弊端，广义地看，更严重的财政监督缺位是纳税人没有真正行使监督权利，如前所述，由于没有最后监督人，政府部门的行为规范很大程度上依靠关于自律，而这已经被证明是不可行的，一个有效的政府离不开人民的约束，政府官员必须对人民负责。所以，财政监督制度的改革必须围绕财政公开化原则，从纳税人监督和财政体系内部监督两方面着手，加强对政府行为的约束。

纳税人监督权利的落实实质上是基于分权的政治体制，但考虑到政治分权化的困难，我们认为近期内可在现有政体下结合财政公开化，调整财政监督体制，具体设想是，由地方人代会组建一个财经小组，专门负责财政预决算的听证和表决工作，这里需着重对待的一个问题是，从法律上讲，人代会本就有财政预决算的监督权，为什么还要在此当作一个建议来提出？我们在调查中发现，地方政府每年的预算方案一般在上年底完成，而地方人代会的召开一般在每年的2月，这意味着财政预算方案无需人代会批准即已事实上被地方政府实施了，因此，每年的人代会对于各项议程大多走过场；另一方面，地方人大代表的选举过程中政府操纵的成分很大，结果是政府领导人作为人大代表的机会很多，这样就难以形成地方人代会对政府的监督。我们建议，在落实纳税人监督权的过程中，可以实行两条辅助措施，一是让财经小组提前工作，即每年的12月份即要求地方政府提交财政预算报告，并进行听证，如果财经小组不满意预算报告，有权要求政府修改，在人代会上提交的报告必须是已经得到财经小组许可的；二是规定政府公务员不得参与财经小组，也不得参与小组成员的选聘，即每年的人代会上对小组成员进行表决时，公务员必须回避。当然，远期目标是让政府公务员退出人代会；三是在人代会作出最终结论前，向当地居民公布财政预决算的监督程序和初步审核结果，并建立建议渠道，允许居民直接向人代会提出意见与建议。

财政监督的另一项重要内容是财政体系内部监督，在这方面财政部已经作出了一些努力。鉴于当前所出现的一些问题，我们建议，在1~2年内逐步建立财政的事前、事中及事后监督体系，具体措施是：第一，政府的总预算员由上一级政府的财政部门委派，归上一级政府直接管理。这样作的好处在于，一方面可以通过总预算来改善上下级政府之间的信息交流，另一方面则可以使上一级财政部门

从事前就对下级财政收支进行控制。第二，如果上下级财政部门的关系协调有困难的，可以考虑在现有体制下由上一级财政部门在每年的第四季度向下级财政部门派驻预算监督员，负责下级政府预算编制全过程的监督。第三，上级财政部门定期对下级财政支出状况进行检查，可以采取抽查的方式以减少监督成本，检查工作可以每季度一次。第四，对于各种专项财政支出则还要采取不定期检查。第五，年度财政支出的检查委托审计部门完成，各种专项支出完结后的审计也由审计部门承担。第六，税务部门负责财政收入部分的定期检查工作，但财政部门有权不定期介入下一级政府的收入检查。第七，凡涉及中央财政专项资金的，其检查监督工作有财政部派驻各地的监察员来完成。

7.4.5 完善政府间转移支付制度

1.统一转移支付标准，以“因素法”代替“基数法”，加大中央对农业县的转移支付统一转移支付标准，以“因素法”代替“基数法”，并以此作为确定转移支付数额的尺度。减少自由裁量的转移支付，增加公式基础分配的转移支付，并加大中央对地方转移支付的规模和力度。对于一些农业依赖县，依靠自身的力量很难满足其财政支出的要求，在合理划分各级政府事权的基础上，其财政缺口只能依靠财政转移支付，从而实现事权与财力的统一。

2.调整转移支付结构

缩小税收返还和专项转移支付规模，扩大均等化转移支付规模。同时，应大幅度削减专项转移支付的配套要求，贫困地区的资金配套率应低于其他地区。

3.让基层财政成为中央转移支付的主要接收者要改变我国目前财政和政府级次过多的局面，通过财政体制的“扁平化”渐进带动行政体制的“扁平化”，最终减少行政层次。

财政管理体制的扁平化主要是借助“省直管县”和“乡财县管”为核心的财政管理体制，从而减少政府层次。在现行行政管理体制大体不变的情况下，省以下启动和推动“省直管县”和“乡财县管”的改革试点，有利于较平稳地逐步形成和完善中央、省、市县三级财政体制。为了与财政体制相对接，做到财权与事权相对应，行政管理体制也应积极实行“扁平化”，减少政府的层次。

第 8 章 县级政府预算管理：治理结构、演化路径和制度安排

“百代多行秦政制”，自秦代推行郡县制以来，中国社会在长达 2700 多年的时间里，一直以县级政权作为国家政权稳定、经济发展和社会进步的基本单元。正如孙中山先生的所说：“事之最切于民者，莫如一县以内之事。”而县级政府预算，作为基层财政管理中的核心内容，其管理状况直接影响到县级政权运转和当地经济社会发展，关系到基层社会稳定，处于“牵一发而动全身”之重要地位。同时，从公共财政运行的角度看，县级财政处于最低级次，是财政收入的最初端和财政支出的最末端。而作为县级财政的枢纽——政府预算又如同一“魔镜”，先将所有关于财政收入、财政支出、转移支付、公共债务等财政运行中的问题聚焦，再将其逐一放大，并集中体现出来。所以，没有完善合理的县级预算治理结构，无论怎样增加县级政府的财政收入，最终都无法摆脱“入不敷出”的支出“黑洞”和财政困难的“梦魇”。

在本章中，我们将从中国县级政府预算利益相关主体的互动影响结构入手，系统分析县级预算各利益相关主体的基本行为特征，深入考察县级预算管理的现状，在此基础上描绘中国基层预算改革的演化路径，并进一步探析“省管县”体制下中国县级预算管理面临的机遇和挑战。

8.1 县级政府预算的利益相关主体及其影响结构

就县级政府的公共预算管理而言，至少有两方面的因素影响其在现实预算过程中的行为模式、作用及其效果：一是，在宏观经济政策或预算管理制度层面，来自中央政府或上级政府的由政府命令和法律引入实行的强制性预算制度变迁力量，无论是部门预算改革、国库集中收付制度、政府采购、收支两条线、政府收支分类改革等核心预算改革的主体框架，还是预算管理基本流程和预算权力分布及职责划分等，都是作为重要的强制性外生变量，约束和影响着县级预算过程中的行为模式。二是，县级政府基于当地经济社会发展水平的限制、要求和促动，具有一定自主性的预算管理制度创新（例如，源自浙江温岭的参与式预算改革创新）。只不过在中国的县级预算管理现实中，这种具有一定自主性的改革亮点，

相对较少而已。

在公共产品理论中，从县级公共产品的实体形态出发，往往以政府部门作为公共产品的供给方，而以居民和企业为代表的私人经济部门作为公共产品的需求方。在本章中，从政府预算资金运动的角度出发，我们将县级财政预算部门作为预算资金的供给方，而将运用资金的各县级部门和单位作为资金需求方。由此，县级政府预算利益相关方之间的互动影响结构，则如图 8-1 所示：

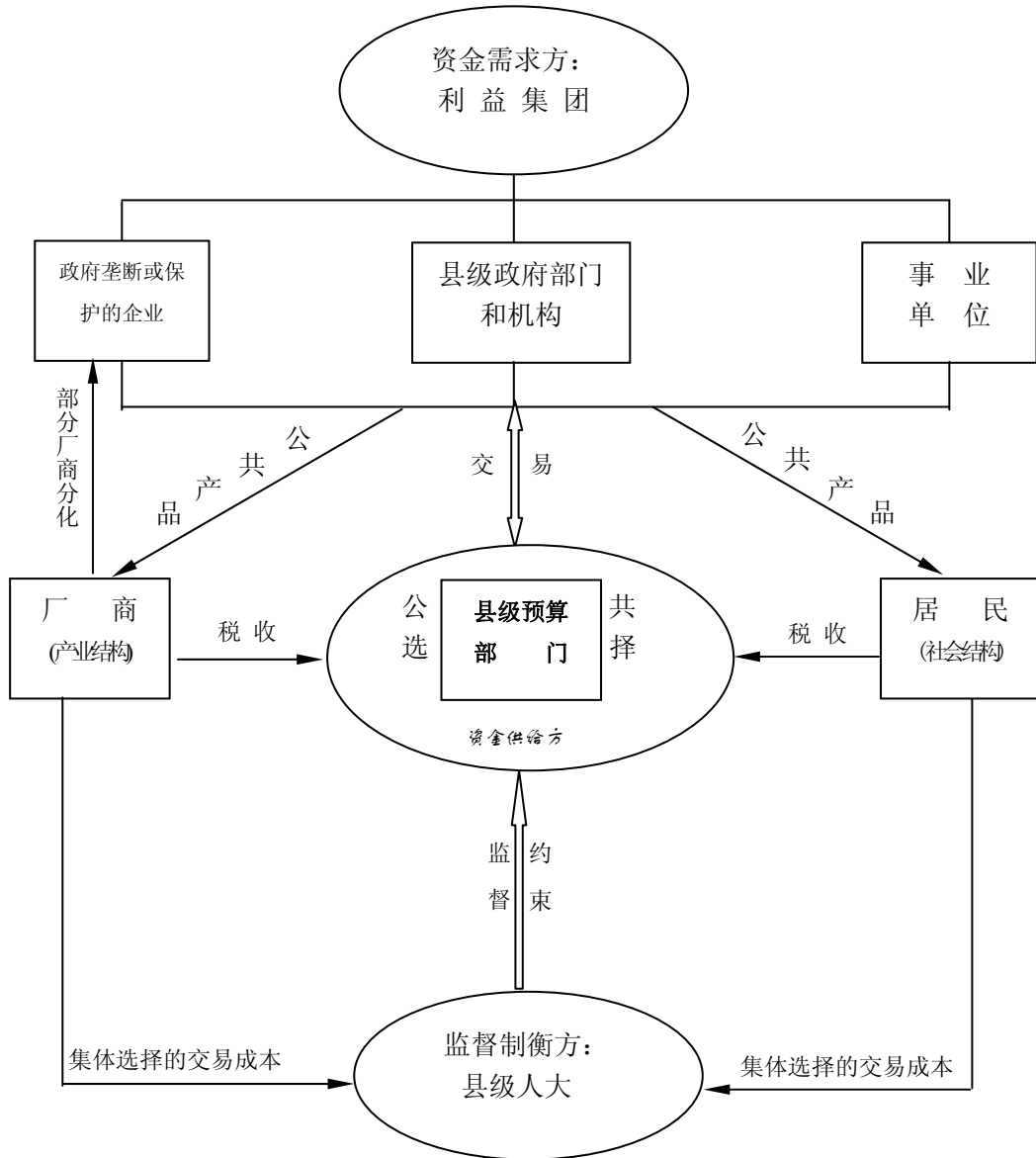


图 8-1 县级政府预算利益相关方的互动影响结构

第一，县级各政府部门（或机构）的分析：从资金需求方的考察。县级预算管理的资金需求方由县级各政府部门、财政拨款的事业单位等组成。这些预算资金使用者在向广大居民与企业提供公共产品和服务的同时，作为相应的交换，将

从政府预算部门获得预算资金。虽然在市场经济通常情况下，预算资金总体上是有限的，各利益集团之间存在着此消彼长的竞争关系；但如果没有强供给约束，基层预算资金使用者不断追求预算规模最大化的内在冲动，是极有可能转化为现实的。由于预算资金供求上的信息不对称（Asymmetric Information），预算资金使用者掌握着相对优势的信息资源，也往往能够实现预算规模的持续扩张，其结果难免加大私人经济部门的税收负担。

第二，县级财政预算部门分析：从资金供给方的考察。从图 5-1 中可以看出，县级财政预算部门作为联系利益相关方的核心角色，是各相关利益主体关注的焦点。由于县级财政预算部门处于承接预算资金使用者与立法监督机构的“桥梁”地位，因而具有比较典型的双重委托—代理关系。

就县级财政预算部门与县级各政府部门而言，县级财政预算部门是委托方，县级各政府部门是代理方；就县级财政预算部门与作为立法监督机构的县级人大及其常委会而言，立法监督机构是委托方，预算部门是代理方。在信息传导上，代理方总是处于优势信息地位，因此，就信息优势的传递而言，资金使用者>政府预算部门>立法监督机构。

同时，县级财政预算部门所掌握的资金与其设租寻租收益之间，也存在较强的正相关关系。鉴于县级财政预算部门所具有的这种双重委托—代理关系，在缺乏监督制衡机制约束的情况下，预算部门为了实现自身效用函数的最大化，也会设法与资金使用者合谋，通过设租与寻租行为，扩大政府预算的总体规模。

第三，立法监督机构分析：从公共选择视角的考察。立法监督机构代表了广大公民的根本利益，是基层政府公共治理结构中“消费者主权”的集中体现。监督制衡机制作为一种公共选择或集体选择的结果，其完善程度是建立在私人经济部门支付集体选择交易成本基础之上的。通过公共选择机制的约束与监督，可以在一定程度上抑制预算资金使用者与政府预算部门追求预算规模最大化的内在冲动，将预算规模控制在有限且有效的范围之内，以实现社会资源配置的进一步优化，从而获得相应的资源配置节约收益。

8.2 县级预算利益相关主体的行为特征

8.2.1 县级预算资金使用者的行为特征

尽管县级预算资金使用者之间在组织结构上存在着很大的差异,但其作为统一的资金需求方仍旧存在某些共同特征,也正是这些特征决定了县级预算资金使用者整体上的价值取向与行为模式。概括起来,其基本行为特征主要包括以下几个方面:

1.县级预算资金使用者在组织结构上大多具有“科层制”组织的特点

所谓“科层制”是德国社会学家马克斯·韦伯对工业社会组织形态的一种概括³⁸,按照通行的解释,科层制指的是一种权力依职能和职位进行分工和分层,以规则为管理主体的组织体系和管理方式³⁹。具体地说,也就是指类似政府机关那样专门化、层次分明、制度严格、责权明确的组织模式。预算资金需求方在组织结构上,基本符合科层制组织的这些特征。

尽管这类科层制组织的僵化,已然成为始于20世纪80年代的新公共管理运动的变革焦点。然而在我国现阶段,从各类就业岗位的职业选择上,“进机关、当公务员”仍旧是众多“有志青年”梦寐以求的期盼,这导致即使是县级等基层政府部门的公务员岗位,其竞争也日趋白热化。这种政府机构在职业选择序列中的错位现象,在相当程度上阻碍了政府部门科层制僵化模式的改革。在基层政府部门中由于升迁路径的狭窄,这种现象更加严重。因此,在县级政府部门组织内部权力的分布呈现出严格的“金字塔”式构架。在这种严密的等级管理制度下,任职者和机构严格按照层级节制的方式进行管理,权力的行使主要集中在组织的少数领导者手中,下级人员和机构要严格受上级的控制和监督。

2.县级预算资金使用者的行为方式体现了具有自身利益取向的特点

通常意义上,利益集团(Intest Group)或压力集团(Pressure Group)是指

³⁸ 韦伯使用的德语原词为 Burokrate, 英语为 Bureaucracy, 中文最初译为“官僚制”,是指类似政府机关那样层次分明、制度严格、责权明确的组织模式。官僚制原本是一个中性词汇并无贬义,目前我国台湾学者的著作中也仍旧使用“官僚制”、“官僚政治”等译法。但近半个世纪以来,国内使用的“官僚”一词往往含有贬义,因而国内学者在分析 Bureaucracy 时,采用了“行政制”、“科层制”、“行政组织体系”等译法。为了避免与通常含有贬义的“官僚主义”相混淆,本章此处描绘其组织结构时采用了更具形象性的“科层制”的说法。后续章节在分析其运行机制与模式时,则采用“官员机构”这一虽不准确但更为中性的概念。

³⁹ 孙远东:“组织管理方式的历史生成与现代重构”,《管理现代化》,1998年第4期。

那些具有某种共同的目标并试图对公共政策施加影响的有组织的团体。如果从经济人假设出发来加以考察，这些有共同利益的个体组成的集团，其追求的目标自然是集团自身利益的最大化。县级政府各部门作为一个群体，它们的共同目标是通过各种方式（或者以提供公共产品作为交换，或者通过寻租获得部门利益）而获得财政预算资金的支持。尽管各部门获得预算资金的途径各异，但有一点是共同的，即都需要通过集团行动影响政府预算部门的资金分配来加以实现。“跑部钱进”便是预算资金使用者追逐自身利益最大化的典型行为表现。因此，可以认为，县级预算资金使用者总体上属于具有自身利益取向的利益集团。

3.县级政府部门提供公共产品的成本与收益衡量具有模糊性

各类政府部门得以换取预算资金的条件，是向社会提供一定数量的公共产品与服务。不论是公共经济部门还是私人经济部门，对其产出进行评估的主要手段都是成本—收益分析方法。但在对预算资金使用者所提供的公共产品进行成本—收益分析时，往往存在着相当程度的模糊性。这种模糊性主要源于，许多公共产品的投入与产出不能直接以市场价格来加以衡量。

首先，由于大多数县级政府部门并未通过市场机制竞争性地出售其提供的公共产品与服务，许多与公共产品相联系的项目的市场价格根本就不存在（例如环境保护、社区安全等）；其次，由于市场失灵的存在，许多市场价格也难以反映相关产品的真实社会边际成本或社会边际收益；最后，在预算过程中，由于预算资金供求双方均处于垄断的地位，就预算资金使用者而言，往往某种公共产品只由一个或少数几个政府部门提供，这也为政府部门掩盖公共产品的真实边际成本与边际收益提供了可能。

这种成本—收益比较上的模糊性，使得县级政府部门作为预算资金使用者集团，在提供公共产品的实际成本与集体行动中追求自身利益而花费的交易成本之间，可以轻松加以模糊界定。其实，即使预算资源对应的公共产品其成本—收益是可以精确度量的，预算资金使用者也可以利用其强势垄断地位和县级预算公开性及透明度上的改革滞后性，人为地隐瞒或粉饰其真实状况。

更为严重的是，由于基层政府部门往往体现为某种低级权威性，其部门领导者的升迁空间相对狭窄，这就使得这样一种追逐短期利益的内在冲动更加强烈：那就是充分利用预算交易过程中的模糊性，将追求利益集团自身利益而支出的交

易成本，隐蔽地加入到集团提供公共产品的整体成本中去，而不必由领导者自身支付集体行动的成本。

8.2.2 县级财政预算部门的行为特征

1. 县级财政预算部门同样追求自身部门利益最大化

在通常理念中，往往将各级财政预算部门视为一种“中性”的组织。在公共经济学与公共管理学的分析框架中，也甚少涉及基层财政预算部门自身的利益取向分析。似乎财政预算部门就是一个理性地完成政府委托的预算使命，忠实地履行预算编制、执行以及决算的“中性”机构，在这一过程中并不掺杂任何预算部门自身的利益。然而，如果从“经济人”的研究假设出发，或许可以进一步打开预算管理的“黑箱”，从而洞悉基层财政预算部门的利益之所在。

县级财政预算部门作为一种具有自身价值取向的利益团体，也同样是追求本部门效用最大化的。承认这种追求自身利益的价值取向，并不意味着其就是一个纯粹追求私利的利益集团。通过预算资金配给，实现社会资源的合理配置，同样是预算部门所追求的目标，也是财政预算部门在社会公共部门体系中得以存续的合法性基础之所在。现实中的基层财政预算部门，往往同时面对自身利益与社会利益的双重目标。只不过当部门偏好与社会目标发生冲突的时候，更加注重自身部门利益的实现而已。

作为基层组织的县级财政预算部门，尽管较之省级以上的财政部门而言，其自主决策的空间要小得多。但是因所谓“天高皇帝远”，在某种意义上，这种对自身部门利益的追求也更加容易得到组织内部成员的认同。加之，县级财政预算部门和县级其他政府部门之间，在人员构成上，除了一般意义上的同级组织关系外，血缘或裙带关系往往更加密切，这就使得这种部门利益也更加容易得到其他政府部门（甚至是普通公众）的认同。

2. 县级财政的预算资源结构性配置自由裁量权，具有收缩和扩张的双重趋势

在预算规模既定的条件下，预算资金供给方往往倾向于获取预算资金在各使用者和各级政府之间的进行结构性配置的自由裁量权（Discretionary Power）。从而不仅在预算总量上体现本部门的重要性，更从预算结构上对资金使用者施加影

响，并为预算部门的“灵活”调剂提供更多的权力空间。

就预算资源结构性配置自由裁量权的收缩而言，主要源于自 1994 年分税制财政体制改革以来，中国财政资源的纵向配置结构呈现日趋明显的集权化倾向，财权逐步向上级政府集中。作为基层财政预算机构的县级财政部门，就预算内资金而言，基本上处于“吃饭财政”的状态，主要用于提供维持性的公共产品，其用于发展性的公共产品资金主要来源于三个方面：一是本级预算超收收入，但这部分收入主要用于应付预算追加和“领导批条子”，县级财政的自主配置空间并不大；二是来自上级政府的转移支付资金，但这部分资金大多属于专项转移支付，一般都要求当地财政按比例配套资金，也在很大程度上剥夺了县乡财政资金使用的自主权。三是土地出让金收入，也就是所谓的“土地财政”、“第二财政”，这部分资金的制度约束较为不完备，管理也较为混乱，使得县级财政预算部门具有较强的自由裁量空间。

另外，预算资源结构性配置自由裁量权的收缩，还体现在国家确定实行农业税减免政策后，对以农业税为主要收入来源的县乡财政而言，失去了最为重要的财政自主权。

同时，法定支出也成为约束县级财政预算部门公共资源统筹配置的重要因素。表 8-1 为我国地方政府在预算编制中需考虑的法律法规一览表。可见我国不少法律和规定都要求本部门的财政投入，应达到财政收入的某一比例标准。这种作法既没有考虑到《预算法》的规定和当地财政的承受能力，也影响了预算的整体性和统一性。据早期调查显示，上级各项法律、政策、配套等新增支出，在有些地方占到当年可用财力增加额的 200% 以上。在一些省每年仅教育、农业、科技三项按法律要求安排的支出增长就要占当年新增财力的一半以上⁴⁰。

表 8-1 地方政府在预算编制中需考虑的法律法规一览表

领域	法律和决定	支出目标
教育	1. 《义务教育法》（1986 年 7 月 1 日实施）； 2. 《义务教育法》（1995 年 9 月 1 日实施）； 3. 各级人民政府教育（义务教育）财政拨款的增幅应当高于财政经常性收入的增长。	2000 年以前占国内生产总值的 4%。
农业	1. 《农业法》（1993 年 7 月 2 日实施）； 2. 《农业技术推广法》（1993 年 7 月 2 日实施）。	财政每年对农业总投入的增长幅度应当高于财政经常性收入的增长幅度。

⁴⁰ 马蔡琛：《如何解读政府预算报告》，中国财政经济出版社 2002 年版，第 174 页。

科技	1.《科技推广法》(1993年7月2日实施); 2.国务院关于加强科学技术进步的决定(1995年5月6日)。	2000年以前占国内生产总值的1.5%。
宣传和文化	中央关于加强社会主义精神文明建设的几个重要问题的决定(1996年10月10日通过)。	支出增长不低于总收入的增长。
环保	国务院决定(1996年8月3日)	2000年以前占国内生产总值的1.5%。
医疗	国务院决定(1997年1月15日)	支出增长不低于收入增长;2000年以前人均支出从2.6元到4元。
公务员工资	《公务员法》(1993年10月2日)	工资与国有企业的工资相当。

资料来源:黄佩华等著《中国:国家发展与地方财政》,中信出版社,2003,第139页

从行政体制来看,我国传统的“上级领导下级,下级服从上级”的领导体制,使得较高层次的政府在行政级次中始终处于绝对优势地位,并且很少允许下级政府讨价还价,要求必须坚决落实上级政府指示。近年来,上级财政部门根据中央政策要求出台的一些增支减收政策,如增加财力上解、项目地方配套,减免税等,给县级预算执行带来了很大压力,实际上造成县级预算管理部门自有裁量权的收缩。

就自由裁量权的扩张而言,除了上文提及的土地出让收入的使用,在县级政府治理结构中,作为县级财政预算部门重要资金配置权竞争对手的县级发展与改革委员会,因为县级政府项目审批权和资金充足性的局限,已然不具备同县级财政部门争夺预算资源配置主导权的地位,县级财政预算部门拥有的预算资源结构性配置自由裁量框架,至少在本级政府层面上更加显著。在具体预算管理实践中,县级政府预算部门不仅介入各资金使用预算规模总量的确定,还进一步干预各部门对自身预算的结构性安排。尤其是在近年来自中央和省级财政对县级财政的一般性财政转移支付资金比重趋于上升,也为今后县级财政预算部门作为核心预算机构,提供了一定的自由裁量空间。

3. 县级财政预算管理模式与手段相对粗放

尽管近年来财政精细化管理已然成为中国公共财政建设的重要发展方向,但在县级财政预算管理中,这种精细化管理的趋势并不明显。就绝大多数县级财政预算而言,其管理模式与手段总体上较为粗放,县级财政的部门预算改革总体上进展不甚理想。主要体现在以下几个方面:

(1) 预算编制较为粗放

大多数县级预算编制较为粗放，缺乏严谨、科学的方法。一是，预算编制不细，透明度不够。大多数县级财政预算的编制形式一直采用功能预算，仅列出收支大类，财政资源配置不能显示具体的使用部门和单位；二是，财政预算编制方法主要还是采取基数加增长的办法，往往在没有对经济形势和来年新增支出因素进行科学预测和分析的情况下，随意确定收支增幅，甚至编制不真实预算。

其实，根据零基预算在市场经济国家从实行到失败的变化过程来看，因为零基预算方法导致的预算编制成本的骤增，在基层预算管理中实行零基预算，也确实存在某些得不偿失的问题。

（2）预算执行较为随意

县级预算的编制往往每年的 11 月份才看是，距离第二年的预算年度开端仅有两个月的时间。由于预算编制时间过短、编制不细，使得年初预算形同虚设，年中不得不频繁追加调整预算。而且不少县级预算调整追加未按照法定程序批准，仅凭县长“批条子”，预算执行随意性大。加上一些专项补助的不确定性，为提供上级指定项目的配套资金，不得不在年终对预算进行频繁的调整和变动。在调研中发现，多数县还不同程度地存在挤占挪用和改变专项资金用途的现象。

（3）预算管理缺乏规范

许多县为了完成上级政府布置的收入任务，在编制预算时，采用多种应对手段，各种非规范的情形层出不穷，甚至以虚列收入的方式，来平衡持续扩张的支出预算等，导致县级预算管理秩序相对混乱。例如，财政空转就是基础财政预算管理中一种“公开的秘密”，也就是将“列收列支的款项”在财政专户上转一圈后马上支出去，使得已经入库的款项重新办一次入库手续，财政收入可以同数额增加；再如“买税”，将外地税源拉来变成本地的，再采取办法将少收的部分，在账面上做成支出加以冲抵（这种做法的一种堂而皇之的叫法是“地区间税收竞争”）；还如“垫税”，通过向企业、个人借款等各种方式进行借贷，以完成税收任务。

尽管近年来县级预算管理部门实行“收支两条线”改革，但是还有大量的基金、收费等预算外收入和部分政府职能部门私设、摊派的制度外收入等，没有完全纳入预算。在我们调研某县财政收入的情况中发现，非税收入所占比例高达 60%多。而且这些预算之外的收入管理，也是极不规范的。

造成县级预算管理粗放的原因是多方面的，除了自身管理不科学、不严谨之外，现行财政管理体制造成的县级预算收入难以准确预测，以及垂直管理等带来的负面效应，是加剧县级预算管理脱序的客观因素。

首先，从发达市场经济国家的预算管理实践来看，其较低层级政府的财政预算管理也是相对粗放的。仅就预算收入的预测而言，尽管正规预测方法的效果要好于简单的经验预测⁴¹，但是较高层级的政府往往可以应用较为科学的预测方法，而较低层级政府的预算收入预测则未必如此⁴²。例如，在美国，除了较大规模的政府之外，地方政府中的财政预测，往往是非常不正规的，一般只是在预算或财政办公室中进行⁴³。这种预算管理规范化程度随着政府层级降低而减弱的趋势，也是符合市场经济一般性规律的。

然而，在我国现行财政体制下，县级预算收入的难以准确预测，还有其独有的原因。一则，由于财权上移、事权下移，使得县级政府作为财政层级上的低层权威主体，没有自己的主体税种，加之近年税费改革、农业税取消，更加难以保证县级政府有稳定、可靠的收入来源；二则，省以下分税制体制改革严重滞后，转移支付制度本身缺乏透明性、规范性，以及稳定的增长机制。上级政府对下级政府的各种专项补助，类似“老板发红包”的行为模式，不可预见因素多，透明度比较低。这种由于制度的不稳定，造成的转移支付项目与数额的不确定性，极大地影响了县级预算收入确定性预期的形成、测算和预算安排的独立性。

其次，县级政府部门的垂直管理和财力缺乏，制约了县级财政预算管理水平的提升。就县级政府层面的部门预算改革而言，由于近年来工商、地税、药监、质监等“强势”政府职能部门，在行政管理体制上，先后纳入省以下垂直管理的治理框架之中。而这些垂直管理部门在扩权政策中定位模糊，各自都有自上而下的一套行政体制和管理方式，既要服务于“块块”，也要服从于“条条”。县级财政预算提供公共服务的完整性被严重肢解，县级政府面对渐呈“残破”的县属政府职能部门，在基本处于“吃饭财政”和“有责无权”的窘境下，其推进部门预算改革的动力和财力，均明显不足。

⁴¹ Stephen K. McNees, An Assessment of 'Official' Economic Forecast, *New England Economics Review* (July/August 1995):13-23

⁴² 马蔡琛：“市场经济国家的预算超收形成机理及其对中国的启示”，《财政研究》，2008年第11期，第72-74页。

⁴³ [美]约翰·米克塞尔 著，白彦锋、马蔡琛 译：《公共财政管理——分析与应用（第六版）》，中国人民大学出版社2005年版，第520页。

我们调研的一个县政府共有工作部门 25 个,而该县的垂直管理部门已有 12 个,基本上达到了县政府工作部门的一半,而且还有一些半垂直部门,即“双管部门”。垂直管理部门越来越多,使得县级政府自主发展的空间越来越小。据辽宁省财政科学研究所课题组在全省范围内选择的 13 个县 120 个乡镇(好中差各三分之一)的无记名问卷调查中,56.3%的被调查者认为垂直管理的模式“弊大于利”,而认为“利大于弊”的为 36.6%⁴⁴。

因此,在纵向政府治理结构中,部门预算改革的深化,在县级政府层面上遇到了相当大的阻力。较为具有讽刺意味的是,也恰恰是由于其具有有些执法权和收费权的部门,上划为省级垂直管理,加之农村税费改革后,基层政府的收费项目大大减少,在县级政府层面上的国库集中收付制度改革和国库单一账户体系的建设,相对而言较为顺利。

8.2.3 县级预算监督制衡机构的行为特征

1. 监督制衡方具有委员会决策机制的特点

由于立法监督机构不可能采取全体民众都参与预算决策的“一致同意”的方式,因而采用某种形式的代议制是各国公共治理的通行模式。在代议制的政府治理构架下,立法监督机构是“虚弱”还是“强大”,主要依赖于其对政府预算的控制,只有经由政府预算,立法监督机构才能够对政府行为施加切实有效的影响。反之,也只有作为国家权力机关的立法监督机构与作为执行机关的政府部门之间,建立起相互约束、相互制衡的共同治理模式,政府预算制度才可能有效地运转。

2. 监督制衡机构面临偏好加总的困难以及组织协调的交易成本

由于监督制衡机构的代表来自社会各行各业,分别代表了不同的利益取向,他们对预算政策的偏好也往往存在着一定差异,将这些不同的利益与偏好加以整合是相当困难的,通常需要一个相对漫长的彼此谈判交易、讨价还价的过程。甚至在极端的情况下,个人偏好总和成社会偏好是不可能的。按照美国学者阿罗的分析,“如果我们排除效用人际比较的可能性,各种各样的个人偏好次序都有定义,那么把个人偏好总合成为表达社会偏好的最理想的方法,要么是强加的,要

⁴⁴ 辽宁省财政科学研究所课题组:“后农业税时代县乡财政经济运行情况的调查——基于辽宁财政科研观察点问卷分析”《地方财政研究》,2008年第4期。

么是独裁性的”(Arrow, 1963, p.59), 这就是著名的“阿罗不可能定理”(Arrow's Impossibility Theorem)。

即使通过表决程序的安排以及相关约束, 可以在一定程度上消除“阿罗不可能定理”的影响。然而, 在有限的政府预算决策期间内, 就各利益相关方的偏好与要求, 加以整合与协调, 也仍旧面临着相当的困难, 自然也需要投入大量的组织成本和谈判交易成本。

3.立法监督机构成员视角广泛性与精力有限性的矛盾

立法监督机构的组成人员代表着社会各方面的利益要求, 其关注的视野涉及社会民生的各个层面。对于年度政府预算的审议, 仅仅是立法监督机构众多职能中的一项。同时, 在特定的年度中, 立法监督机构委员会全体会议召开的次数有限(我国为每年一次), 并且基层人大会议的会期较短, 而需要审议的内容很多⁴⁵, 这也容易导致立法监督机构组成人员在关注视角的广泛性与自身精力的局限性之间, 难以达成理想的平衡。以至于对于政府预算决策的考量, 往往难于深入, 对预算资金配给的轻重权衡, 也难免有失偏颇。

我国各级人大审议政府预算采用的是一次表决的决策方式, 也就是一次性表决、一次性通过。这也导致了即使有些代表对预算草案的部分内容存有置疑, 由于缺乏政府预算审批中必要的辩论程序, 在表决时既不能全部否决, 也缺少发表意见的机会。在基层人大会议上, 这一问题表现得更加显著, 从而促使与会代表将有限的精力, 集中于其他更有发言权的议题, 进一步加剧了县级人大预算审议的“走过场”现象。

这种关注视角广泛性与精力有限性之间矛盾的另一种表现是, 基层人大代表自身往往还拥有许多个人事业和职业生涯。加上部门预算和政府收支分类改革后, 现实预算管理过程的技术性因素明显增强, 更加使得基层人大代表往往难以具备审议修改政府预算所必需的专业素养。

4.监督制衡方也会受到利益集团的影响和议程的控制

由于立法监督机构的组成成员来自不同的利益团体, 代表了社会不同阶层的利益, 在其决策过程中, 自然也会受到相应利益团体的影响。在某些集团的利益

⁴⁵ 我国各级人大全体会议召开期间, 与政府预算报告同时提请审议的还有政府工作报告、国民经济和社会发展规划报告。在习惯上, 有些代表往往将政府工作报告作为“大报告”, 而将其他两个报告作为“小报告”。由于受到会期和议程的局限, 审议的焦点往往也只能侧重于“大报告”, 对于政府预算报告的审查往往容易流于形式。

存在彼此冲突的情况下，立法监督机构对政府预算的审议，也将体现各利益集团之间彼此谈判交易的过程。这种倾向在基层人大预算审议中更加明显，因为在预算总额既定的情况下，相对有限的预算资源的配置，往往成为各部门及其利益集团的竞争焦点，人大代表在预算审议中往往只是关注于自身部门利益的预算安排，而对于整体预算结构的合理性和科学性，则不甚重视。

同时，立法监督机构审议政府预算的过程与最终的均衡结果，还会受到来自议程安排的影响。根据公共选择理论的研究，在多数票规则下，如果事先确定一个投票（或表决）的程序，委员会决策机制的集体选择将会获得某种确定的结果，从而避免出现投票循环⁴⁶的不利影响。因而，在不同表决程序安排下，对政府预算法案的审议也将出现不同的结果，确定表决程序的权力也常常就是决定预算审议结果的权力。

但是，在基层人大的预算审议中，往往刻意通过议程的安排，使得预算审议进一步流于形式。例如，在部分县级人代会上，仍旧沿用了举手表决的方式，而非采用无记名投票的方式，这导致人大代表预算审查监督意见的真实表达，难免大打折扣（参见专栏 8-1）。即使在采用无记名投票方式下，也往往规定，“弃权票”标注“○”，“否决票”标注“×”，而“同意票”上就什么也不用写了，于是表决时所有的代表都手放在桌子下面，谁也不动笔。因为只要手在桌子上，不是“弃权”就是“否决”。这种名义上的无记名投票，更加进一步弱化了人大的预算监督职能。

专栏 8-1：地方人大否决政府预算的先河——沅陵县人大财政预算报告的否决

在通常的印象中，每年各级人代会上，如期通过政府预算草案，似乎是顺理成章的事情。然而，2002年初，湖南省沅陵县人大从否决到批准“2001年财政预算执行情况和2002年财政预算报告”，表决方式也经历了“举手—投票—举手”的轮回，则显得有些出人意料。这是一个人大否决预算报告的个案，具有一定的特殊性；也体现了我国基层人大加强预算审

⁴⁶ 投票循环也称为投票悖论 (the Paradox of Voting)，是由法国学者孔多塞和博尔塔在18世纪80年代考察投票规则时提出的重要理论，其基本含义是，在多数票规则下，如果备选方案超过两个，其最终投票结果将不能在多个备选方案中达成均衡，而在各种选择之间循环。但如果在两个备选方案之间进行选择，多数票规则就可以获得一个均衡的结果。有关投票悖论的详细内容，可以参阅方福前：《公共选择理论——政治的经济学》，中国人民大学出版社2000年版。第56—57页。

查监督的特点。另外，这个案例在人大表决方式上，从无记名投票到举手表决的变化，也具有很多值得思考的内容。

一、8票之差引发首次否决案

2002年1月8日，湘西沅陵县会堂，县十三届人民代表大会第六次会议第一次全体会议，听取县财政局局长作“沅陵县2001年财政预算执行情况和2002年财政预算草案报告”。

1月11日下午，大会举行第四次全体会议。人大代表人数的报告单令人吃惊：缺席69人，超过应到代表255名的四分之一！但是，出席会议的人大代表有186名，尚合乎法定人数。

下午4时，计票结果出乎意料：关于财政报告决议的赞成票只有120票，反对53票，弃权5票，还有8票未收回，离通过财政报告的法定票数尚差8票！这标志着：该县2001年财政预算执行情况和2002年财政预算草案报告未获通过。这是沅陵县人大历史上首次不通过案，也是我国地方人大史上少有的不通过案。

二、解读沅陵县财政预算报告

财政预算报告未获人大通过在当地引起不小的震动。当晚，县政府领导带着10个征求意见组到各代表团听取批评和意见。

地处湘西的沅陵县作为国家级贫困县、五强溪电站移民大县，与不少欠发达地区一样，多年来财政风险“处在警戒线之上”。沅陵县有63万多人口，而财政供养人员达17337人，平均37个人供养一个吃皇粮的。2001年较之1998年，财源萎缩和库区农业税减少等因素，导致县级可用财力锐减600多万元，而仅工资支出就骤增2400多万元。

2002年1月8日，县财政局长在财政预算报告中说，“2001年的收支平衡不是真正意义上的平衡”，“尽管2001年消化历年赤字3772万元，但为了平衡年内预算，当年新增赤字1710万元，历年累计净赤字额仍有8348万元”，“机关运转空前紧张，财政形势十分严峻”。在安排2002年预算时，按“11个月足额发放工资计算”，力争全年足额发放。一些代表说，“你发11个月工资，违背了《劳动法》，我不赞成。”

三、进步抑或倒退：投票表决的废止

4月16日，县十三届人大常委会第三十一次会议决定召开十三届人大七次会议，重新提请审查并批准财政预算报告。5月15日，县第十三届人民代表大会第七次会议如期举行，会议应到代表254名，实到236人，出席率高达93%。

令人大代表费解是，大会主席团第一次会议决定，“除选举采取无记名投票方式外，其他各项决议都采取举手表决方式”。其实，早在2000年12月26日，县人大常委会会议通过

了关于实行无记名投票表决的决定，规定“人民代表大会和常委会会议审议通过决议、决定实行无记名投票表决方式。”5月16日，大会批准沅陵县2001年财政预算执行情况和2002年财政预算报告。

沅陵县人代会否决财务报告，是合法的程序产生的具有法律约束力的结果。未通过案是中国在走向法治进程中地方人大依法履职、有所作为的一个具有标本意义的事件，对推进基层民主法制建设、推进依法行政产生了非同寻常的反响。

沅陵县人代会的无记名投票表决登场后悄然下台，发人深思。对待无记名投票方式的“立”与“废”，县里有两种观点，即“进步论”和“盲目论”。有的人认为采用无记名投票能真实表达人大代表的意志，全国人代会和广东省、沈阳市人代会等已废除举手表决，这是民主、法治向前推进的表现。也有人认为，就当前而言，采用无记名投票是盲目民主，人大代表的综合素质及人代会审议不充分、出席率等无疑影响投票，采用无记名投票表决决议、决定条件尚不成熟。沅陵县财务报告未通过后，“盲目民主论”在当地一度成了主流观点。

资料来源：马蔡琛：《政府预算》，东北财经大学出版社2007年版，第260-261页。

8.3 基层财政预算走向公共化的演化路径

完善同市场经济相适应的公共预算体系，是经济市场化和财政公共化进程中的重要时代命题。就制度变迁的路径演化方向而言，中国基层财政预算改革需要朝着公开透明、完整统一、民主法治、科学高效的目标逐次推进。从这个意义上讲，将中国基层财政预算改革的进程用“公共化”来加以描述，是符合历史逻辑和改革实践的。

在典型市场经济国家中，其公共预算是在市场经济成熟的过程中逐步确立并完善的，大致遵循了一个自然演进的生成与发展轨迹。我国的财政预算制度最初构建在计划经济基础之上，而后在经济转型和政府职能转换过程中，逐步推行了以市场化为指向的预算管理制度变革。中外预算改革的背景差异，决定了中国基层财政预算公共化的演进过程具有独特的特征，而这些特征则构成了中国基层财政预算管理乃至整个政府治理结构转型中，中长期的现实约束条件和内生动力机制。

8.3.1 基层财政预算公共化是一个渐推渐进的动态过程

从制度变迁的策略选择来看，在计划经济向市场经济的转型路径上，与前苏联和东欧国家的激进模式不同，我国采取了一条利用已有组织资源推进市场化进程的“渐进演化”模式。这种改革策略的选择，避免了激进改革容易导致的社会剧烈动荡。经过 30 余年改革开放的实践检验，其效果要显得相对优越一些。

基于我国政治、经济和社会的特点以及各地方和部门日趋固化的利益格局，考虑制度变迁的收益与成本对比，我国基层财政预算公共化改革也同样选择了一条渐进式道路。其典型表现是，各项改革措施先在较小范围内进行试点，然后再将试点经验向全国推广。诸如“省直管县”、“乡财县管”等财政管理模式的改革，各地方先在本地选择一些县、乡作为试点，取得较好示范效应后，再逐渐向更大地域范围推广。早在 1992 年，浙江就对 13 个经济发展较快的县市进行扩权，到 2002 年 8 月，浙江省委、省政府将试点县市扩大到 20 个县级政区。其持续 10 多年的改革示范效应，带动了其它地区此项改革的进展。自 2002 年以来，先后有安徽、湖北、河南、山东、江苏、福建、湖南、河北等省份，陆续在财政体制等方面试行“省管县”和“乡财县管”。

然而，依据制度变迁的路径依赖理论，初始制度选择所形成的锁定效应，会在相当程度上，约束着新体制沿着原有路径惯性推进。沿着既定的路径，制度变迁可能进入良性循环的轨道，也可能锁定于既有的非效率路径之下。因此，为化解新旧体制转换过程中的“路径依赖”问题，有必要对公共预算诸环节进行系统化的流程再造。这不仅涉及预算编制与执行等技术层面，还触及立法机构和社会公众的预算决策权、知情权、参与权等民主政治层面的机制性问题。尤其是当前的市场化进程中，财政公共化改革尚处于起步阶段，预算公共化改革向纵深推进的难度进一步加大，难以“毕其功于一役”，中国基层财政预算管理的公共化呈现为渐推渐进的动态演进过程。

8.3.2 基层财政预算公共化是一个传统政治哲学与现实国情的融合过程

任何经济社会体制的转型与重塑过程，都将受到来自本国历史传承、风俗习

惯、独特国情等各方面因素的约束。对于中国政府预算公共化这一触及政治、经济、法律、管理等多领域的改革来说，也难以摆脱传统政治哲学和独特国情的烙印。

我国自古就有“皇权止于县”的传统，长期以来形成了高度中央集权和“官本位”的传统，加之在传统计划经济时代，各项权力过多掌控在政府手中。长期形成的“人治”传统和各种政务活动中印刻的浓烈“人情”因素，形成了长期内生化的历史积淀。即使在改革开放 30 多年后的今天，在基层财政预算管理中也仍然会以种种新的形式显露出来。

基层财政预算公共化改革要求公共经济活动按照“法治”原则运行，这些难免会与“官本位”传统发生激烈的碰撞。但是，这种碰撞与否定只是表明在社会平稳转型过程中，预算管理的公共化进程需要就这些中国传统政治哲学加以审慎考量，而不能呈现为对传统政治哲学的根本性颠覆。

从我国预算演进的发展历程来看，与发达市场经济国家预算制度历经数百年的发展演进相比，即使从萌芽产生算起，现代政府预算在中国也仅有大约一百年的历史，真正意义上的预算改革也才只有十多年的时间。所以，中外政府预算在治理水平与技术手段上难免存在较大差距。而市场经济国家许多成熟且先进的预算管理技术，则是在其经济社会发展已进入相对稳定阶段、政府职能界定相对清晰的基础上成型的。这种相对稳定的经济发展构架，为政府预算管理技术改进和制度优化，提供了较为平稳的运行平台。而我国尚处于经济运行的市场化转型时期，这一现实决定了我国政府职能的调整，是一个相对较长的动态发展演进过程。尤其是基层财政预算管理部门的人力资源基础相对薄弱，更加进一步制约了预算改革走向进一步成熟的推进速度。

8.3.3 基层财政预算公共化是一个“自上而下、自下而上”相结合的演进过程

在 20 世纪 90 年代末期之前，我国预算公共化改革的初期，有关预算方面的制度改革与管理创新，大多是由中央政府直接主导的。即由中央政府提供制度供给，采取的是“自上而下”的强制性制度变迁方式。

这一方面是由于长期计划经济体制下中央政府的高度集权，使得政府预算管

理也是高度集权化的。即使进入市场经济环境，预算改革也沿着既有的路径运行。在各级政府中，中央政府占据着绝对主导地位，往往以命令颁布者身份强制地方各级政府和其他社会主体遵守。另一方面，在由计划经济向市场经济转轨过程中，各种矛盾与问题相继出现。而所有这些难免集中反映到政府财政体系中来，由政府财政承担相应的改革成本。加之改革初期一度施行的“放权让利”政策导向，致使减收增支因素过于强烈，财政赤字和国债规模急剧上升，财政日益陷入困境之中。鉴于巨大的财政压力，政府财政体系被迫调整自身活动范围和内容，逐渐退出竞争性和生产性领域，转向满足社会公共需要的民生领域，进而启动了以公共化为导向的公共支出管理变革。

随着市场经济体制的逐步确立，公共财政体制框架的初步构建，单纯依靠“自上而下”的行政力量来推进政府预算改革，无疑是不够的。一方面，随着财政分权改革的推进，地方政府的利益主体意识逐渐复苏，以中央行政力量为主推进改革的实施效果逐步下降。另一方面，随着经济社会转型的日益深化，中央政府自上而下改革的成本也在不断加大。同时地方政府因事权下移、财权上移而形成的财政资金压力日显突出，地方政府逐渐认识到，不能消极等待上级政府提供预算管理制度创新的总体框架。因此，在比较制度创新的边际收益与边际成本后，部分地方政府开始率先启动了“如何吃好财政蛋糕”的预算管理改革。在改革取得成效之后，自下而上被中央政府加以认可，然后再由中央政府自上而下将改革经验推广至全国。

我国政府在“十一五”规划中曾提出，“理顺省级以下财政管理体制，有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制”。这实际上就是中央政府对近几年来一些地方政府进行相关改革的积极回应和肯定。而且中央政府也积极采取各项措施，如取消农业税、增加转移支付、增加义务教育支出等，以减轻基层财政的负担。而在浙江温岭等地推行的“参与式预算”，便是地方政府发展基层民主、探索预算公共化改革新途径的有益探索。

8.3.4 基层财政预算公共化是一个实体公共化和程序公共化分别推进的非均衡过程

从法学角度看，政府预算是具有法律权威的，它能够直接规范、约束与控制

政府活动的范围和方向，将其纳入法治化的轨道。在预算基本法的原则框架下，政府预算分别循着预算实体法和预算程序法两个维度加以展开。预算实体法主要规定预算资金筹集、分配的方式，预算拨款的方式和负责机构等；而预算程序法则主要规定预算草案提出后的审议环节、各有关机构的审批权限和要求、预算管理机构的职责及其与执法机关的关系；预算审查监督机构的会议活动；控制赤字、削减赤字，全面管理行政机构预算活动的要求等方面。可见实体法强调结果，而程序法强调过程（即为达成这一结果的程序与方式）。

然而，长期以来受法学领域“重实体轻程序”的现实影响，加之各级政府部门过分强调短期经济发展的现实政绩，而忽视长远发展的规则与程序，在政府预算实体公共化和程序公共化的关系问题上，理论界与实务部门往往更倾向于强调实体层面上的预算资金筹集与配置效率等技术路线问题，而对程序层面上“道路规则”的合规性认识不足。这也是造成当前政府预算公共化改革成效不甚明显、推进屡遇障碍的深层原因。

其实，就处于社会转型期预算公共化改革的长远发展而言，建立一个规范政府分配活动秩序的程序正义层面上的“道路规则”体系，远较单纯注重结果的“实体”政绩重要得多。其原因在于，一旦确立了一种公平且各方均认可的预算决策、审批、执行、监督等程序的“道路规则”，制定了立法机构（人大）和社会公众能够真正当家理财的公共预算程序，即使良好的程序仍旧可能会形成未必满意的预算结果，但作为广为参与的公共选择过程，这种或许欠佳的结果，因其规则的公平，还是可以在相当程度上为社会公众所接受的。

从这个意义上讲，基层财政层面上展开的参与式预算改革，将政府预算信息向社会公众公开，使公众充分了解政府预算的事实根据、形成过程、基本目标、预期成本和效益等等情况，充分考虑并积极采纳公众提出的意见、建议，在很大程度上提高了基层政府预算决策过程的公平、公正，使得预算决策更加趋于理性，并且提高了基层政府预算决策的质量，似乎可以代表中国未来县级预算管理公共化改革的发展方向。

8.3.5 基层财政预算公共化是一个以“边角改革”推动“核心改革”的演化过程

在我国财政体制改革的初期，为与经济体制改革的渐进性相适应，减少改革的成本和阻力，财政改革集中在先解决那些难度相对较小或急需调整的制度和事项上，沿着“先收入改革、后支出改革”的路径展开。这种从先易后难的角度出发、率先启动“边角改革”，逐步深化到“核心改革”的策略，是符合我国财政改革的历史趋势与逻辑结果的。

政府预算的公共化改革，因偏重于政府支出方面的安排与管理，属于整个公共财政框架中深层次的核心问题。由于其更多涉及政府内部公共管理和政治民主化法治化的进程，涉及包括立法机构、财政预算部门、资金使用部门、利益集团和社会公众等各项预算参与者间的利益调整，而成为整个财政改革的核心议题。

政府预算公共化改革要求政府依法规范使用资金，要求预算资金配置的决策、审批、使用过程公开透明，它使得预算决策和运作程序更加民主、公开、科学。这些难免会触动相关部门固化已久的既得利益，改变既有的资金配给“暗箱操作”格局，也将挑战政府部门拥有的非规范化的预算资金自由裁量权。可见，预算公共化改革作为牵涉社会各阶层与利益集团的动态博弈过程，直接且全面地牵掣多方的既得利益。

尽管如此，政府预算的公共化改革体现了市场经济走向成熟的内在要求，其发展趋势是不容逆转的。目前关键的问题是，如何选择可行的改革策略，使得改革的成本尽可能降低，将引发的利益格局振荡降至各方面可以接受的较低水平。市场经济体制改革的“渐进式”演变和公共财政改革的“先易后难”策略，已经勾画了一条相对清晰的预算改革路径。政府预算公共化改革可先从县级财政等基层预算管理改革的试点开始，从技术层面较为简单的措施入手，以“边角改革”逐渐延伸向涉及利益格局调整等“核心改革”领域，以“边角改革”推动“核心改革”，从而最终完成县级政府预算公共化改革的历史进程。

8.4 县级财政预算改革的典型模式：“自上而下”的部门预算 与 “自下而上”的参与式预算

在当代中国的政府预算管理改革中，除了由政府财政部门“自上而下”推动的部门预算改革之外，在纵向治理结构上，还有一种来自基层县乡财政“自下而上”的参与式预算管理新模式。二者在县级财政预算管理中相互交融整合，构成了当代中国政府预算纵向治理结构的重要特色。

近年来，参与式预算伴随着基层民主改革的深化，日益引起社会各界的广泛关注。参与式预算作为一种公民直接参与预算决策过程的改革尝试，其积极效果和创新精神，已然得到了理论和实践上的充分肯定。然而，参与式预算管理在中国的实践，也同样存在着某些悖论。为什么参与式预算在中国最早萌生于浙江温岭？在同样具有类似民主恳谈传统的浙江省其他市县，参与式预算为什么没有能够得到有效推广？为什么“自下而上”的参与式预算改革和“自上而下”的部门预算改革，在各自推进多年后，始终未能实现有效整合？在财政部门单兵推进的主流预算改革中，为什么总是难以见到对于参与式预算改革的肯定之语？国内诸多参与式预算改革试点地区，为什么缺少必要的沟通与借鉴，而是大体处于各自为战的状态？在此，我们拟就上述问题尝试提供某种或然性解释，以期进一步诠释参与式预算在中国县级预算管理层面上，从试点到推广过程中的各种迷思与难题。

参与式预算是一种公民直接参与预算决策过程，决定部分或全部公共资源配置结果的预算管理模式。在这一制度创新过程中，公民直接参与其中，讨论和决定政府预算的制定和财政资金的使用，合理确定公共支出的优先顺序，并监督预算资金的安全有效运行。参与式预算的目的是将弱势群体等被边缘化的人群吸纳到决策过程中来，通过公平配置资源和监督政府支出，促进积极公民权的实现，消除社会排斥，实现社会公正。

进入 21 世纪以来，参与式预算在中国从点滴试点到逐步推广，尽管只有不到十年的时间，但也同样呈现出从萌芽到成长、从成长到困境的轮回演进。参与式预算这种土生土长的基层民主实践方式，在我国当前的经济发展水平和公共治理结构下，是否能够有进一步的发展空间？更为广阔范围内的参与式预算实践，

其路径应如何选择？要弄清这些问题，首先需要对当前参与式预算实践中存在的主要问题加以分析和归纳。

8.4.1 参与式预算的适用层级问题

发端于浙江温岭的参与式预算，始于乡镇财政层面，目前正向市县级推进。但在其他很多试点地区，参与式预算则主要体现在街道和社区层面上，而按照我国现行《预算法》规定，街道和社区一级并非是独立的预算主体。因此，这些所谓的“参与式预算改革”更多体现为项目决策过程和社区街道发展计划，而非准确意义上的预算决策过程。在现行预算法律框架内，如何准确界定参与式预算的适用层级问题，是困扰当前基层参与式预算改革实践的一个重要问题。

其实，就启动于 20 世纪 90 年代末期的新一轮中国政府预算改革而言，也大致体现为“自上而下”和“自下而上”两种路径选择。就“自上而下”的预算改革路径而言，主要是指由财政部门单兵推进的部门预算改革。由于这种“自上而下”推进部门预算改革的路径取向，加之预算资源配置权能向财政部门过度集中的趋势，对于各支出部门的利益触动较多，同时，在缺乏强有力的人大全体会议层面的预算审查监督机制介入的情况下，基本上形成了财政部门单兵推进预算改革的格局。就“自下而上”的预算改革路径而言，主要是指发轫于乡镇层面并逐渐推广的参与式预算改革。

如前所述，就县级政府层面的部门预算改革而言，由于近年来工商、地税、药监、质监等“强势”政府职能部门在行政管理体制上，先后纳入省以下垂直管理的治理框架之中，县级财政预算提供公共服务的完整性被严重肢解，县级政府面对渐呈“残破”的县属政府职能部门，在其一般预算基本属于“吃饭财政”的窘境下，其推进部门预算改革的动力和财力均明显不足。因此，纵向政府治理结构中，部门预算改革的深化在县级财政层面上遇到了相当大的阻力。

结合各地实践，参与式预算改革正处于从过去的“乡镇财政预算”向“县级财政预算”层面推进的艰难过程中。例如，以中国参与式预算改革诞生地的浙江温岭为例，从 2007 年开始，温岭市的预算恳谈从镇一级升格到市一级，开展了交通局部门预算民主恳谈。从可操作性上看，参与式预算的作用范围主要在县乡两级财政，更高层级的财政预算因其涉及的人群过于广泛，管理半径过宽，已

然难以采用参与式预算的民主恳谈方式。

综合“自上而下”和“自下而上”的两种预算改革路径，县级财政恰恰处于两者的交汇点。今后中国的县级预算管理是采用部门预算作为主流模式，还是采用参与式预算作为主导方式，抑或是二者的某种折中或者混合，则是留给当代中国预算改革实践需要回应的一个时代命题。

8.4.2 参与式预算之于公民：“必需品”抑或“奢侈品”？

在预算决策过程中，充分调动公民参与预算管理的积极性，能够使预算过程更加透明，预算资金使用更加高效，这是一个基本的常识性命题。但反观中国预算管理的现实，至少在现阶段，就大多数普通公民而言，参与式预算是否构成其社会生活中必不可少的一部分，仍旧是一个颇具疑问的话题。也就是说，参与式预算到底是一种“生活必需品”还是某种“奢侈品”？这也同样是一个颇费思量的命题。

首先，从经济学角度分析，参与式预算受到经济发展水平的局限。参与式预算最初兴起于比较富庶的江浙一带，这些地区改革开放比较早，民营经济相对较为发达。2006年，首创参与式预算改革的浙江温岭市新河镇全镇工业总产值就已突破100亿元，财政收入超过1亿元，农民人均纯收入8020元，综合发展实力排行全国千强镇第532位。民众在改革开放和经济发展中得到了实惠，民主意识得以复苏，政府也开始意识到政府预算决策中，要想实现“依法用好百姓钱”的目标，就需要充分吸收公民的有效参与。

但对于经济欠发达地区来说，一方面，温饱问题还是首要问题。“衣食足而知荣辱，仓廩实而知礼节”，只有在生计问题基本解决之后，才有可能考虑更高层次的社会需求。另一方面，经济落后难免带来地方财力不足，政府预算只能在保障行政运行经费的前提下，将很少的一部分钱用于考虑其他方面的开支。这样也会在很大程度上限制经济欠发达地区政府的公共预算改革的意愿与动力。所以，在经济欠发达地区，在民生问题妥善解决之前，对普通公众而言参与预算民主的实践活动，在一定程度上仍旧属于一种“奢侈品”，或者更恰当地形容为处于“奢侈品”走向“必需品”的过渡阶段。

其次，从预算过程的特性分析，参与式预算管理要求具备相当的预算技术手

段支撑，需要一个相对较长的普及预算知识和提升预算审查监督技能的过程。政府预算不同于一般的个人计划或财务计划，反映了政府未来的支出重点和发展方向，其编制和实施过程涉及众多领域，具有很强的专业性。因此，预算参与者必须具备一定的专业知识，才能够进行科学合理的预算决策，并对其结果进行绩效分析。在“草根式”的参与式预算实践中，参与预算的民众和人大代表多是土生土长的农民，原本接触预算的机会就很少，民主意识也不是很强烈，在地方经济尚不十分发达的情况下，在为“生计”疲于奔命的生存状态下，参与预算决策过程还不可能成为其生活中不可或缺的组成部分。

最后，从预算参与者自身的情况分析，参与式预算的实施也需要相对较为理性的公民，以及与之伴生的相对成熟的公民社会。现代预算在中国自诞生以来，大多是政府官员和专家学者研究的对象，通常被视为“束之庙堂高阁”的“机密文献”。在传统的官本位文化影响和束缚下，一般公民很难介入预算过程之中。在普通民众对预算不太了解的情况下，让其参与其中，难免存在认知上的障碍。另外，由于预算自身的专业性特点，也为普通民众参与预算决策过程，设置了某种天然的屏障。对于我国当前的政府预算，社会各界普遍认为存在“外行看不懂，内行不明白”的现象。在这样的背景下，让对预算还不太了解的普通民众提出预算决策方案，似乎还是存在较大问题的。公共预算在中国，从束之庙堂高阁的机密文件，走向草莽民间的公众参与，或许还有万水千山要走。

8.4.3 参与式预算的制度化约束与本土化创新

我国当前进行的参与式预算改革试点与实践，还没有纳入制度内的有序规范之中，缺乏法律保障，稳定性较差。参与式预算在中国主要源于个别领导的推动和某些研究者的支持，具有较大的随机性和偶然性，这难免存在出现某种“人亡政息”的可能。这种状况在市场经济国家也不乏先例。例如，莫桑比克（Mozambique）的参与式社会性别预算，之所以在前期推进比较顺利，而后又处于停滞状态，很大程度上与政府预算办公室的两位女性领导热衷于将性别因素结合到政府预算中来，以及而后她们的离任有关。因此，在参与式预算的实践中，需要通过制度规范将预算民主固定下来，构建具有长期稳定性的“道路规则”体

系⁴⁷。

近年来，预算参与者也逐步认识到，需要通过制度设计为预算参与提供制度保证。随着参与式预算实践的深化，一些地区已经开始尝试将参与式预算决策纳入正式制度框架之中。例如，温岭市新河镇在 2006 年度人大财政预算民主恳谈会召开之前，通过了《新河镇预算民主恳谈实施办法》，将“民主恳谈”由制度外纳入制度内，这为参与式预算的制度化作出了关键性一步。

其实，在以浙江温岭为代表的地方预算改革之初，并没有所谓“参与式预算”这个称呼的，而是后来的研究者在考察市场经济国家预算实践中，发现有源自巴西的参与式预算（Participatory budget）的称谓，于是就给这种中国预算改革的本土化实践，贴上了一个“洋标签”。也恰恰由于这个称谓系“舶来品”的缘故，在当前各地的参与式预算实践中，或多或少都会呈现出一些接受国外资金资助的机构的身影。同时，较高层级的政府财政部门作为核心预算机构，也没有能够及时将这种源自草根的本土化预算改革实践，纳入其规范和引导的视野之中。由于政府预算在本质上涉及诸多政治问题，长此以往的话，也难以保证这些基层政府本土化的预算改革，能够始终坚持正确的政治方向。因此，参与式预算在中国的实践，还需要在正确政治方向引导下，立足于本土化来完成自主推广和自主创新的历史使命。

8.5 县级财政预算改革的总体思路与制度安排：基于“省管县”的考察

“省直管县”是近年来中国行政体制改革和财政体制改革中的热点问题之一。2009 年 2 月，中央 1 号文件明确提出：要“推进省直接管理县(市)财政体制改革，稳步推进扩权强县改革试点，鼓励有条件的省份率先减少行政层次，依法

⁴⁷ “道路规则”原本是指用于确保交通秩序的制度体系，后来美国学者詹姆斯·布坎南借用“道路规则”一词，形容影响政府公共决策方式和行为的根本制度。正如布坎南所指出的，“一场游戏有它的规则限定，而一场较佳的游戏只产生于改变规则。”“在其最一般的含义上，政治的一个功能，就是建立‘道路规则’，这个‘道路规则’使具有不同利益的个人和团体能够追求极为不同的目标，而不至于出现公开的冲突”。本文在此使用“道路规则”一词，用来形容政府公共治理结构的根本制度。进一步论述可以参阅：James M. Buchanan, *Constitutional Economics*, Palgrave, Macmillan and Co. 1987.

探索省直接管理县(市)的体制稳步推进”。目前提出的改革总体目标是,2012年底前,力争全国除民族自治地区外全面推进省直接管理县财政改革,近期首先将粮食、油料、棉花、生猪生产大县全部纳入改革范围。

统计显示,从1992年起开始试行“省管县”改革,截止到2008年,全国共有河北、山西、海南、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东、河南等18个省份,和北京、上海、天津、重庆四个直辖市,正在实行财政省直管县改革试验,约占全国省市2/3。其中,江西全省80个县(市)全部实行“省直管县”财政体制,湖北省已经在52个县市推广该体制改革。

8.5.1 “省管县”的基本含义

任何行政组织都要分成若干管理层次,每一层次具有一定的管理幅度。层次和幅度之间存在反比例关系,层次级数越多,则每个层次的管理幅度越小;反之,层次级数少,则管理幅度就大。一个国家的行政区划(也包括财政管理层级设置)同样需要分成若干层次。一般而言,层级越多,上下阻隔越远,政令不易贯彻,下情不易上达,中央政府也就越难进行有效管理。因此,从中央集权的角度来看,要求尽量少的层次设置,但受到管理幅度的限制,层级也不能随意减少。中国历代行政区划沿革的核心就是政区层次级数的变化,这一变化集中地体现了中央集权与地方分权之间,此消彼长的演变过程⁴⁸。从这个意义上讲,财政“省管县”也是行政区划改革的一个前奏,其对于包括预算管理在内的整体政府治理结构,必将产生极为深远的影响。

所谓“省管县”改革,就是省直接管理县财政改革的简称。实行省直接管理县财政改革,就是在政府间收支划分、转移支付、资金往来、预决算、年终结算等方面,省财政与市、县财政直接联系,开展相关业务。也就是说,“省管县”将改变“省管市、市再管县”的三层结构,跳过市一级,建立省和县的直接财政关系。从某种意义上讲,财政上的“省管县”将为行政上的“省管县”创造相应的条件。

从目前来看,我国“省管县”分为四种类型:一是以浙江、湖北、安徽、吉林等省为代表的全面管理型,即从财政体制的制定、转移支付和专款的分配、财

⁴⁸ 周振鹤:《体国经野之道——中国行政区划沿革》,上海书店出版社2009年版,第34页。

政结算、收入报解、资金调度、债务管理等各个方面，全部实行省对县直接财政管理；二是以北京、天津、上海、重庆等直辖市以及海南省为代表的行政管理型，这些地区行政管理层级没有地级市这一中间环节，财政体制自然是省直管县；三是以山西、辽宁、河南等省为代表的补助资金管理型，主要是对转移支付、专款分配以及资金调度等涉及省对县补助资金分配等方面实行省直接管理；四是山东、广西实行的省市共管型，省级财政在分配转移支付等补助资金时，直接核定到县，但在分配和资金调度时仍以省对市、市对县的方式办理。同时，省级财政加强对县级监管。

结合以往财政改革的经验和教训，这种财政管理体制上的重大调整，将对县级政府预算管理产生重大影响。

1.收支划分

在进一步理顺省与市、县支出责任的基础上，确定市、县财政各自的支出范围，市、县不得要求对方分担应属自身事权范围内的支出责任。按照规范的办法，合理划分省与市、县的收入范围。

2.转移支付

转移支付、税收返还、所得税返还等由省直接核定并补助到市、县；专项拨款补助，由各市、县直接向省级财政等有关部门申请，由省级财政部门直接下达市、县。市级财政可通过省级财政继续对县给予转移支付。

3.财政预决算

市、县统一按照省级财政部门有关要求，各自编制本级财政收支预算和年终决算。市级财政部门要按规定汇总市本级、所属各区及有关县预算，并报市人大常委会备案。

4.资金往来

建立省与市、县之间的财政资金直接往来关系，取消市与县之间日常的资金往来关系。省级财政直接确定各市、县的资金留解比例。各市、县金库按规定直接向省级金库报解财政库款。

5.财政结算

年终各类结算事项一律由省级财政与各市、县财政直接办理，市、县之间如有结算事项，必须通过省级财政办理。各市、县举借国际金融组织贷款、外国政

府贷款、国债转贷资金等，直接向省级财政部门申请转贷及承诺偿还，未能按规定偿还的由省财政直接对市、县进行扣款。

8.5.2 “省管县”对县级预算管理的影响

“省管县”作为健全中央和地方财力与事权相匹配体制的重要组成部分，无疑将对县级政府的预算管理模式产生重要的影响。目前，不少地方财政厅（局长）也存在着这样的疑问“有的省光县就有 100 多个，再加上 10 多个地市，一百四五十个地方要管，一次全体会议就得四五百人参加，厅里怎么办？”⁴⁹

的确，在政府治理的纵向权能配置中，将财力和责任下放给具有比较优势的县级政府，或许存在着某些正确性。然而，这种从财政省直管县到行政省直管县的“试错式”改革尝试，或许构成了改革开放以来，中国地方财政改革最为重要的外部冲击变量。这对于县级预算管理运行机制将产生何种具体影响，则需要加以更加深入地具体分析。

1. 省级财政的直接管理半径增加，县级预算管理的自主性可能会有所增强

众所周知，“省管县”的模式最早是从浙江省开展的，浙江省从 1992 年就出台政策措施，开展“扩权强县”改革⁵⁰。“扩权强县”的浙江版本，无疑对于行政改革起到了“先试先强”的示范作用。然而，早在 2004 年笔者在浙江省调研的时候就发现，浙江实行“省管县”模式的一个重要先决条件就是，浙江省是中国大陆（不包括台湾省、海南省和直辖市）的省份中，地域面积最小的一个省份。这既是浙江能够顺利推行省管县的重要外部约束条件，也是当前在探讨“省管县”改革的可行性过程中，普遍忽略的一个常识性问题⁵¹。

正如《礼记·王制》中所说，“凡居民，量地以制邑，度地以居民”，行政区域的幅员和人口数量是确定行政区划的两个重要依据⁵²。将一个地域面积最小的省份的经验，在国家层面上加以推广，必然带来省级财政管理半径调整所可能引

⁴⁹ 《新理财》编辑部：“省直管县咋管”，《新理财（政府理财）》，2009 年第 8 期。

⁵⁰ 1982 年中共中央发出 51 号文件，提出实行市领导县体制。这以后，浙江虽在名义上实行市领导县的体制，但除宁波市以外，其他市的县(市)财政和党政一把手直接由省管理，县在事实上“远市”而“亲省”。因此，浙江在事实上没有实施中央文件要求，而是实行了省直接领导县，即省管县的体制。浙江省 1992 年、1997 年、2002 年、2006 年 4 次出台政策措施，开展“强县扩权”改革，试图通过体制改革增强县域经济的活力。

⁵¹ 其实，海南省早在建省初期就在全中国率先实行省直管县的体制，也同样与其省辖地区的面积大小有着直接的关系。

⁵² 周振鹤：《体国经野之道——中国行政区划沿革》，上海书店出版社 2009 年版，第 34 页。

发的诸多问题。

其实，包括政府治理结构在内的组织内部管辖宽度，是有一定规律可循的。管理过程学派的法约尔就认为，上级指挥下属的人数或部门，一般不超过6个，但基层干部直接指挥的人数可以多些。根据美国管理学会调查141家管理良好的公司，大公司的管辖宽度多在8~9人，中等规模的公司多在6~7人。美国通用电气（GE）公司，在韦尔奇任期内平均每个管理者负责7个方面的工作（管辖宽度）。

我国现有32个省级行政单位，加上香港、澳门两个特别行政区一共34个。较多的如四川省下辖181个县，河北省下辖172个县，很多大省所辖的县级政府都有100个左右，详见表8-2。在原有的“市管县”模式下，通过省管理大约10个左右的地级市，通过地级市再管理10个左右的县，是大体符合管理学中最优管辖宽度条件的。例如，仍以浙江为例，现今浙江境内，唐代就已设置十个半州（大体相当于现在的地级市），其中十个州的幅员历时千余年毫无变化，已成定式⁵³。

表 8-2 二〇〇六年全国行政区划统计表
(截至二〇〇六年十二月三十一日)

省 级	地 级	县 级	乡 级
4 直辖市 23 省 5 自治区 2 特别行政区 合 计 34	283 地级市 17 地 区 30 自治州 3 盟 333 合 计	856 市辖区 369 县级市 1463 县 117 自治县 49 旗 3 自治旗 2 特 区 1 林 区 2860 合 计	10 区公所 19369 镇 14119 乡 98 苏 木 1088 民族乡 1 民族苏木 6355 街 道 41040 合 计
北京市		16 市辖区 2 县 18 合 计	142 镇 36 乡 5 民族乡 131 街 道 314 合 计
天津市		15 市辖区 3 县 18 合 计	118 镇 18 乡 2 民族乡

⁵³ 周振鹤：《体国经野之道：中国行政区划沿革》，上海书店出版社2009年版，第56页。

			104 街 道 242 合 计
河北省	11 地级市 11 合 计	36 市辖区 22 县级市 108 县 6 自治县 172 合 计	1 区公所 946 镇 963 乡 53 民族乡 270 街 道 2233 合 计
山西省	11 地级市 11 合 计	23 市辖区 11 县级市 85 县 119 合 计	561 镇 635 乡 193 街 道 1389 合 计
内蒙古自治区	9 地级市 3 盟 12 合 计	21 市辖区 11 县级市 17 县 49 旗 3 自治旗 101 合 计	457 镇 68 乡 98 苏 木 17 民族乡 1 民族苏木 220 街 道 861 合 计
辽宁省	14 地级市 14 合 计	56 市辖区 17 县级市 19 县 8 自治县 100 合 计	595 镇 295 乡 77 民族乡 555 街 道 1522 合 计
吉林省	8 地级市 1 自治州 9 合 计	20 市辖区 20 县级市 17 县 3 自治县 60 合 计	425 镇 170 乡 28 民族乡 264 街 道 887 合 计
黑龙江省	12 地级市 1 地 区 13 合 计	64 市辖区 18 县级市 45 县 1 自治县 128 合 计	470 镇 379 乡 58 民族乡 363 街 道 1270 合 计
上海市		18 市辖区 1 县 19 合 计	106 镇 3 乡 104 街 道 213 合 计
江苏省	13 地级市 13 合 计	54 市辖区 27 县级市 25 县 106 合 计	994 镇 108 乡 1 民族乡 285 街 道

			1388 合 计
浙江省	11 地级市 11 合 计	32 市辖区 22 县级市 35 县 1 自治县 90 合 计	754 镇 447 乡 14 民族乡 304 街 道 1519 合 计
安徽省	17 地级市 17 合 计	44 市辖区 5 县级市 56 县 105 合 计	924 镇 450 乡 9 民族乡 242 街 道 1625 合 计
福建省	9 地级市 9 合 计	26 市辖区 14 县级市 45 县 85 合 计	591 镇 322 乡 18 民族乡 173 街 道 1104 合 计
江西省	11 地级市 11 合 计	19 市辖区 10 县级市 70 县 99 合 计	767 镇 621 乡 7 民族乡 131 街 道 1526 合 计
山东省	17 地级市 17 合 计	49 市辖区 31 县级市 60 县 140 合 计	1190 镇 275 乡 1 民族乡 466 街 道 1932 合 计
河南省	17 地级市 17 合 计	50 市辖区 21 县级市 88 县 159 合 计	832 镇 1051 乡 12 民族乡 460 街 道 2355 合 计
湖北省	12 地级市 1 自治州 13 合 计	38 市辖区 24 县级市 37 县 2 自治县 1 林区 102 合 计	732 镇 200 乡 10 民族乡 277 街 道 1219 合 计
湖南省	13 地级市 1 自治州 14 合 计	34 市辖区 16 县级市 65 县 7 自治县 122 合 计	1091 镇 988 乡 97 民族乡 231 街 道 2407 合 计

广东省	21 地级市 21 合计	54 市辖区 23 县级市 41 县 3 自治县 121 合计	1137 镇 4 乡 7 民族乡 431 街道 1579 合计
广西壮族自治区	14 地级市 14 合计	34 市辖区 7 县级市 56 县 12 自治县 109 合计	700 镇 368 乡 58 民族乡 104 街道 1230 合计
海南省	2 地级市 2 合计	4 市辖区 6 县级市 4 县 6 自治县 20 合计	181 镇 21 乡 18 街道 220 合计
重庆市		19 市辖区 17 县 4 自治县 40 合计	595 镇 298 乡 8 民族乡 121 街道 1022 合计
四川省	18 地级市 3 自治州 21 合计	43 市辖区 14 县级市 120 县 4 自治县 181 合计	1821 镇 2496 乡 94 民族乡 249 街道 4660 合计
贵州省	4 地级市 2 地区 3 自治州 9 合计	10 市辖区 9 县级市 56 县 11 自治县 2 特区 88 合计	691 镇 506 乡 252 民族乡 94 街道 1543 合计
云南省	8 地级市 8 自治州 16 合计	12 市辖区 9 县级市 79 县 29 自治县 129 合计	583 镇 579 乡 150 民族乡 56 街道 1368 合计
西藏自治区	1 地级市 6 地区 7 合计	1 市辖区 1 县级市 71 县 73 合计	140 镇 534 乡 8 民族乡 9 街道 691 合计
陕西省	10 地级市	24 市辖区	908 镇

	10 合计	3 县级市 80 县 107 合计	678 乡 159 街道 1745 合计
甘肃省	12 地级市 2 自治州 14 合计	17 市辖区 4 县级市 58 县 7 自治县 86 合计	460 镇 730 乡 30 民族乡 122 街道 1342 合计
青海省	1 地级市 1 地区 6 自治州 8 合计	4 市辖区 2 县级市 30 县 7 自治县 43 合计	135 镇 202 乡 29 民族乡 30 街道 396 合计
宁夏回族自治区	5 地级市 5 合计	8 市辖区 2 县级市 11 县 21 合计	94 镇 93 乡 42 街道 229 合计
新疆维吾尔自治区	2 地级市 7 地区 5 自治州 14 合计	11 市辖区 20 县级市 62 县 6 自治县 99 合计	9 区公所 229 镇 581 乡 43 民族乡 147 街道 1009 合计

资料来源：《中华人民共和国行政区划简册（2007年版）》

省管县模式的推广，无疑将进一步导致省级财政管辖半径的增大，省级财政在很多问题上很可能会面临着“管不过来”的窘境。特别是在中西部的部分省份里，交通不便、信息不畅，由省直接管理县无疑会面临许多现实的困难和问题。这样省级管理机构不得不向县级政府下放大量权力。这在相当程度上，可以进一步拓展县级政府预算管理的自主性空间。

同时，在省管县后，县级财力衰竭的状况，通过减少管理层级的方式，也将适当缓解。因为它抓住了转移支付资金链环节越多就越容易导致转移支付资金渗漏这个重要的问题，在某种程度上避免了地（市）对县资金的截流挤占、克扣。因此，至少在短期内，县级政府预算管理的自主性将可能有所增强，这为进一步发挥县级预算管理的积极性和主动性、暂时缓解县级政府财政困难创造了外部条件。

在此需要加以说明的是，本课题报告的分析，是以暂不考虑将目前的省级行

政区划加以进一步拆分式调整为前提的。尽管适当增加省级行政区划的数量，通过“分省”的方式，减小目前省级政府的管辖半径，也是当前时有提及的一项动议。但这涉及更为复杂的改革议题，所可能产生的各种影响和社会振荡，已然超越本研究的考察范围，在此只能存而不论。

2.通过组织扁平化的改革，有助于减少县级预算管理中的委托—代理环节，减少预算决策信息传递过程中的耗损和扭曲

基于组织扁平化的省直接管理县财政改革，是减少信息扭曲成本等非生产性交易成本的重要举措。正如费雪（2002）所指出的，最优公共产品理论必须与行政管理理论结合起来，过多的政府层级会带来高昂的管理决策成本和信息扭曲成本⁵⁴。

在现代委托—代理理论中，当权利可以沿着组织阶梯上下移动时，每一位个体（除了在最末水平上的之外）往往既是委托人同时又是代理人⁵⁵。在原有的财政管理层级架构中，从基层的县乡财政到中央财政，行政组织的层级过多，这导致预算决策过程中的信息耗损和扭曲十分严重。例如，假设在预算决策过程中，每个环节执行时都打个8折，中央预算政策贯彻到基层的时候，就只剩下40%了，其余60%都被折扣掉了。因此，通过“省管县”这种组织扁平化的改革，将有助于减少县级预算管理中的委托—代理环节，减少预算决策信息传递过程中的耗损和扭曲。

3.县域之间的差异表现得将更加显著，县级预算管理模式的拓展空间和多样性将有所增强

中国县域经济发展的非均衡性，是一种长期制度演化的结果，在短期内难以得到根本性的扭转。从世界范围看，区域发展不均衡也是一个普遍性问题，各国缩小地区差距大都需要相对漫长的历史过程。即使如美国这样的发达国家，其南部的崛起也需要经历从二战后到20世纪70年代中后期，大约30年时间才总体完成⁵⁶。这种区域经济发展的非均衡现象，在实行“省管县”改革后的短期内，仍旧将十分显著，甚至因减少了地级市范围内的统筹均衡，在短期内或许会更加严重。

⁵⁴ 阎坤：《中国县乡财政体制研究》，经济科学出版社2006年版，第120页。

⁵⁵ [冰]埃格特森：《新制度经济学》，商务印书馆1996年版，第40页。

⁵⁶ 王崇兴：《制度变迁与美国南部的崛起》，浙江人民出版社2002年版，第2—4页。

从我国农村公共财政支出来看,在东、中、西部之间存在着较为明显的差距,并呈现梯度性的递减态势⁵⁷。2004年我国东、中、西部各地区农村公共财政支出的比重为 0.51: 0.24: 0.25,东部地区的农村公共财政支出规模,超过了中部和西部地区的总和。就支出结构而言,差距最大的是农林水利气象等事业费支出,东、中、西部之比为 0.55: 0.21: 0.24;其次为农业支出,东、中、西部之比为 0.45: 0.27: 0.28,抚恤和社会福利救济费支出,东、中、西部之比为 0.44: 0.31: 0.25⁵⁸。根据国务院发展研究中心 2006 年对全国 17 个省、57 个县、166 个乡镇、2749 个村庄的典型调研数据显示,东、中、西部集体支出差距明显⁵⁹。西部地区集体支出在 5 万元和 10 万元以下的村庄分别占 78.1%和 87.9%,中部地区这两个支出区间的比例分别为 51.1%和 74.2%,而东部地区却只占到 17.8%和 25.4%。东部有 61%的村庄支出在 20 万元以上,而中部和西部村庄分别只有 11.7%和 5.6%。东部有三成村庄支出超过 50 万,中部和西部只有不到 1%和 3%,差距明显。在典型农村公共产品的供给上,供给主体之间的财力差异水平,所导致的农村公共产品供给差异,也同样十分显著(参见表 8-3)。

表 8-3 分地区典型农村公共产品比较表

项目	东部地区	中部地区	西部地区
“五保户”集中供养率(%)	55.30	31.16	32.33
行政村卫生室覆盖率(%)	83.93	80.45	73.78
实行新型合作医疗的村(%)	92.58	65.75	58.29
新型合作医疗农户参加率(%)	71.67	51.74	33.70

资料来源:李剑阁:中国新农村建设调查[M],第 35—41 页,上海:上海远东出版社,2007。

从人均地方财政收入来看,东、中、西部差距也非常明显。2003 年东部地区的人均地方财政收入分别是中部和西部的 2.76 倍和 2.65 倍;而从各省级政府来看,差距更大。人均地方政府财政收入排第一的上海市是最低的西藏的 17 倍⁶⁰。仅就辽宁一个省而言,地区间发展也极为不平衡。1995 年-2005 年,全省 44 个县一般预算收入年均增长为 10%左右,低于全省平均水平 2.5 个百分点。县与县之间收入差距较大,近两年,一般预算收入最高的瓦房店市、海城市等,比最低

⁵⁷ 孟景伟:《中国农村公共产品的供给与筹资机制研究》,西南财经大学博士学位论文 2009 年,第 69 页。

⁵⁸ 胡豹、黄莉莉:《新型农村公共财政体系构建的理论与实证》,浙江大学出版社 2007 年版,第 15 页。

⁵⁹ 李剑阁:《中国新农村建设调查》,上海远东出版社 2007 年版,第 21 页。

⁶⁰ 贾康、白景明:《县乡财政解困与财政体制创新》,《经济研究》,2002 年第 2 期。

的西丰县、彰武县的收入要高出 10 多倍，朝阳市所属 5 个县的总收入还不到 5 亿元，还不如一个县级市海城市多。另外，一般预算收入结构不合理，非税收入比重偏大，难以形成政府可支配财力⁶¹。

在实施“省管县”财政改革后，由于各县域之间公共产品和服务水平在地级市层面上的均等化调剂，将在相当程度上有所减少，各县域之间的差异和多样性将表现得更加显著。这将进一步导致县级预算管理模式下多元化趋势增强，县级预算在诸多管理真空领域，将获得更多地自主决策空间，从而因地制宜地选择“如何吃好蛋糕”的预算改革方式和路径。

专栏 8-2：利用泰尔指数衡量地区之间收入差距

泰尔指数最早是由荷兰著名经济学家 Theil 于 1967 年利用信息理论中的“熵”概念，来计算收入分配的不平等性，是衡量个人之间或地区之间收入差距的指标。泰尔指数数值越小说明区域间差异程度越小，数值越大说明差异程度越大。

我们选取 1993-2005 年的 13 个财政年度为研究区间，其中包括实施分税制的 1994 年和实施农村税费改革与所得税分享改革的 2002 年等重要的政策改革年份。

$$T = \sum_{i=1}^n Y_i \log \frac{Y_i}{P_i}$$

T 为泰尔指数，n 为选取的样本 i 县数；Y_i 是第 i 样本县的可支配财力与全国县级可支配财力总额之比。P_i 是样本县 i 的财政供养人数与全国县级财政供养人数之比。

其相应结论为：1993 年到 1994 年分税制改革刚刚推出，全国县级人均财力泰尔指数明显下降，为 1993 年后震动幅度之最。这种现象说明 1994 年分税制改革之前的“包干制”财政体制的激励因素拉大了基层财政的财力差距，“穷者更穷，富者更富”的马泰效应是“承包制”带给基层财政的重要影响。由于省际泰尔指数短暂反弹的拉动作用，1995 年的全国泰尔指数较 1994 年也向上反弹，随后 1996 年和 1997 年指数逐步向下，在 1997 年达到最低值。这一时段的全国县级人均财力泰尔指数变动趋势，同省际间县级人均财力泰尔指数的变动趋势相似，也可以理解为在省内泰尔指数基本稳定的前提下，中央财政主导的省际差异决定了全国县级人均财力差异的变动趋势。梳理历史可以发现，1995 年中央财政对地方财政推出了过渡期转移支付政策，作为财力性转移支付的重要组成部分，其在当时“熨平”地方人均

⁶¹苏冬一，姚建：完善县乡财政管理体制 推进辽宁农村综合改革，财政与金融，2006 年 12 期。

财力差异方面起到了十分明显的作用。全国泰尔指数在 1997 年创下低值后, 在省内泰尔指数和省际泰尔指数的双重作用下持续上升, 并在 2001 年达到高值。这说明在这段时间基层财力差异呈现明显的扩大态势, 无论是中央财政实施的转移支付还是省级财政主导的转移支付都没有起到平抑县级财力差距扩大的作用。在随后两年, 全国泰尔指数基本维持在高位, 并在 2003 年创出了 1994 年分税制改革以来的最高值。在这一时间段与县级财力差异扩大伴生的是基层财政运行困难, 众多的实地调研分析都揭示了县乡财政运行困难的机理, 很多研究都将财权上移、事权下移, 视为基层财政困难的主要原因, 实际上, 这也恰恰说明财政体制在财力分配上的不均衡是导致县乡财政困境的主要诱因。

资料来源: 财政部财政科学研究所课题组: 基于基层财政视角的地方政府间财政关系研究, 《经济研究参考》, 2008 年第 64 期。

8.5.3 县级预算管理改革的路径选择与制度安排

1. 县级预算管理的基本框架应采用“城乡二元式”的治理结构

就中国县级财政预算管理的发展而言, 恰好处于“自上而下”和“自下而上”预算改革的交汇节点之上。中国城乡二元结构的特征, 在县级政府层面上表现的尤为显著, 在我国五级政府预算管理级次中, 中央、省(自治区、直辖市)、设区的市(自治州)这三级预算涵盖的范围既包括城市也包括农村, 但其本级预算在某种程度上更具有城市财政管理的特征(施行“省管县”后, 主要体现为省级财政预算具有相对典型的城市财政管理特点); 县(自治县、旗)、乡(民族乡、镇)这两级预算涵盖的范围主要是广大农村(施行“省管县”后, 主要体现为县级财政预算更具农村财政管理的特点)。

所谓“城乡二元式”预算管理模式的含义是: 从我国城乡二元经济结构的特点和城乡民主管理具体模式的差异出发, 县以下级次(包括县级)的政府预算管理采用直接民主制的形式, 由全体民众循着“一致同意”的宗旨与目标, 采取“参与式预算”等具体民主决策方式, 决定本级政府预算的规模与结构; 县以上级次的政府预算(主要是指其本级预算)管理则采用间接民主制的方式, 由全体民众选举的代表, 以公共偏好为决策依据, 最终确定政府预算的规模与结构。

中国政府预算管理之所以需要选择这种“城乡二元式”的发展道路, 大体有

以下三个方面的原因：第一，现阶段我国城乡之间在生产水平、就业结构、收入水平和消费方式等诸多方面差异很大，加之农村人口占总人口的四分之三，具有典型的发展中国家城乡二元经济结构的特征。现实的具体国情决定了在城乡间的政府预算管理模式上也应有所差别。“城乡二元式”的预算管理模式，或许更符合我国的现实国情。第二，在我国现行选举制度下，县级及县以下人民代表大会代表是经直接选举产生的，具有直接民主制的许多基本特征⁶²。立法监督机构形成机制的直接民主特征，也使得在更加广泛的民意基础上审议和讨论政府预算问题，具有相应的组织基础。第三，预算管理直接民主制从基层政权的逐步推广，也体现了民主政治的现实要求。其实，早在抗日战争时期，在延安抗日民主根据地，就曾推行了以普选、直选、平等、自由为原则的“三三制”抗日民主政权组织形式⁶³。在当时农民识字程度还很低的情况下，开创性地采用了“投豆子”来加以计票的选举方式。一些西方学者也就此给予了高度评价，认为这是比英、美国家都要先进的民主，是真正的普选。改革开放以来，以民主选举、民主决策、民主管理和民主监督为基本内容的农村基层民主政治建设全面推进，尤其是农村基层组织所开展的乡镇政务公开实践，使得广大农民真正成为本辖区公共事务的决策者，进一步锻炼与培养了农民民主理财与民主管理的思想意识与参与能力。这在农村基层政权组织中，引入政府预算管理的直接民主决策机制提供了必要的组织准备。

因此，在中国政府预算管理的“城乡二元”模式下，就乡村政府预算管理而言，可以从基层预算开始，尝试引入参与式预算等直接民主决策的实践。随着经验的积累和农民民主决策能力及预算管理水平的提高，在时机成熟的时候，再在县级政府预算管理中逐步推广直接民主决策机制。

2.实现统一预算规则下的预算管理生态多样性，推进“自下而上”的参与式预算改革和“自上而下”的部门预算改革的有机整合

正如本报告前文所述，由于种种原因的制约，在县级预算管理层面上，进一步深化部门预算改革，即使能够取得某些成效，也至多是形式层面上的。县级政

⁶² 县乡是我国基层行政区划，管辖范围较小，选民相互之间容易了解，人民群众对县、乡两级国家机关及其工作情况也都容易掌握，具备实行直接选举制的基本条件。1953年我国在乡一级实行直接选举，1979年扩大到县一级。今后，随着政治、经济、文化的逐步发展，我国直接选举的范围将会逐步扩大，并最终替代多层次的间接选举。有关中国直接选举制度的理论与实践问题。进一步论述可以参阅：马耕夫、邹通祥等：《中国选举制度的理论与实践》第5章（甘肃人民出版社，1997）的相关内容。

⁶³ 艾义中：“抗日民主根据地民主政治建设的历史经验回顾”，《经济社会体制比较》，1998年第4期。

府既缺乏部门预算改革所必需的财力基础和人力资源管理基础，又缺乏相对完整的地方政府公共部门序列。因此，从预算管理的生态多样性出发，推进“自下而上”的参与式预算改革和“自上而下”的部门预算改革的有机整合。这不仅有利于预算改革的深化，也有利于有效提升财政预算管理的透明度和公开化水平，从而切实推进中国基层民主政治的建设。

从国内各地参与式预算的具体实践来看，并无相对统一且固定的模式。但改革中让尽可能多的公民参与其中，让妇女等被边缘化的弱势群体都有发言权，则体现为其共性的特点。从这个意义上讲，在完善参与式预算改革的过程中，如下“三部曲”的路径选择，应该是较具可操作性的：

第一步，普及预算知识。现代预算产生至今已有几百年的历史，已经形成了一套非常复杂的技术系统。长期以来，中国的政府预算管理也一直因为老百姓看不懂而遭到诟病。其实，看不懂预算不是老百姓的错，也不是政府的错，而是现代预算发展到今天，它就是“外行看不懂”的，这是很正常的现象。因为现代预算系统很复杂，涉及诸多技术性问题，就像我们不会惊讶于普通的、没有相关专业背景的人读不懂关于天体物理、拓扑学的专业著作一样。不过，从另一种意义上来说，作为政府部门也同样有一个职责或使命，就是将这些束之殿堂高阁的预算文献加以通俗地解读，把专业的预算术语转化成浅显的表述，让老百姓读得懂，让人大代表具备审议的能力。

由于专业知识的欠缺，公民参与中的“不作为”和“非规范性作为”，都是制约预算参与效果的极大障碍。预算参与的成功，需要民众具备预算知识来保障。在我国，尤其是县级人大代表的预算管理水平和满足真正参与预算的要求仍旧存在较大的差距。因此，需要全面推广普及公共预算的基本知识，提升立法监督机构的预算管理权威。因此，同时还要大力倡导推动出版各类通俗易懂、简明扼要的政府预算解读指南等普及性预算读物。

第二步，建立隶属于地方人大系统的预算咨询专家智囊机构。地方人大代表对政府预算问题有一些了解，也还是不大可能拿出大量的时间去钻研每一年的财政预算。因此，设立由资深预算专家组成的预算咨询智囊机构，对于提高立法监督机构的预算治理水平具有重要的意义。这一做法在发达市场经济国家也不乏成功的先例。例如，美国国会就设有专业性的相关研究机构，包括国会预算局(Congressional Budget Office)、国会研究服务处(Congressional Research Service)、

以及国会图书馆(Library of Congress)等专业团体。当议员需要了解预算法案的时候,可以从专家库中聘请专家进行系统阐释。设立专业化的预算咨询机构,可以提高预算审查监督水平和政府治理水平,对于参与式预算改革的深化是相当重要的。

第三步,延长人大代表参与预算审议的时间。县级人大财经委员会或预算工作委员会在参与预算初步审查的时候,至多是人代会召开前的一两个月,参与时间过短。某些时候人大代表看不懂预算,事实上并不是预算高深莫测,而是没有足够的时间去研究和发现问题。预算其实就是解决怎样花钱、谁花钱、花多少以及效果如何的问题,这些和家庭理财在基本理念上,是非常相似的。如果人大代表能够有充分的时间和具有使命感的动机去研究政府公共预算,还是能够看明白一些基本性问题的。

因此,可以结合公共预算支出的主要类型和方向,逐步推行建立人大代表预算审议兴趣小组,就社会广泛关注的重点预算支出项目,引入参与式预算管理的方式,通过民主恳谈等多种方式,推进预算审议过程中的精细化管理。

3.将土地财政、地方政府债务等纳入县级预算管理的监控视野,构建并完善全口径预算管理体系

早在 2003 年通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中就曾明确要求,“实行全口径预算管理”。《国务院关于 2005 年深化经济体制改革的意见》中进一步指出,“改革和完善非税收入收缴管理制度,逐步实行全口径预算管理”。回顾近年来国家审计所揭示的问题,我们可以发现游离于预算管理之外的政府性资金规模,仍旧是不容忽视的,综合预算的改革目标并未完全实现。

目前,游离于预算管理外的政府性资金已成为各部门和单位自身利益的重要组成部分,全口径预算管理改革试图将这部分固化利益“改道引流”,纳入部门预算编制、审批、执行、监督等规范化轨道之中,利益冲突就成为必然。启动于 20 世纪 90 年代中后期的“税费改革”,在经历了 10 多个寒暑后,仍旧乏善可陈,就是一个很好的例证。

因此,结合县级财政预算管理改革的特点,当前急需将作为第二财政的“土地出让金”收入和各种类型的地方政府债务资金,纳入预算管理的监控视野之中,构建全口径预算管理体系。

在此需要加以说明的是，“纳入预算管理”不等同于“纳入预算”。所谓“纳入预算管理”是中国预算改革尚不规范的特殊时期的一种独特现象。“纳入预算”是在政府预算收支表中列出该项目，接受人大和社会监督；而“纳入预算管理”仅是将这笔资金纳入财政专门账户的监控视野，即“收支两条线”，但政府预算报告和决算报表并不详细显示其来源与具体用途。也就是说，“纳入预算管理”只是“钱”进入财政部门视野，但并没有真正纳入预算管理系统之中。这同过去各预算单位“自行开户、自行决定收支”相比，的确是一个很大的进步，但距离最终真正“纳入预算”，还有一个相对漫长的过程。这种“偷换概念”式的所谓“纳入预算管理”，也变相阻碍了中国预算改革规范化发展进程。

在县级预算管理层面上，由于其管理主体的权威性相对较低，抵制预算外资金纳入预算的部门既得利益，相对较弱。加之农村税费改革后，各种非税收入的规模和范围大大压缩，目前县级财政预算中，相对较为完整的预算外资金主要就是土地出让金和政府性债务资金。因此，以县级财政预算管理为突破口，将全部政府性资金真正纳入预算决策和预算审议之中，切实推进全口径预算管理体系的建设，其难度应该相对较小一些。

4. 预算编制应建立“中期计划”框架，实现周期滚动控制

由于县级财政主体税种的缺乏、转移支付制度的不规范和不稳定等诸多财政体制的不确定性，而导致的县级财政收入的不稳定及难以预测，客观上造成县级财政预算管理的粗放与自主权缺乏，并呈现出预算与决策分离的现象。而在县级预算管理中呈现出的种种弊病，诸如，图有预算之名而由“县长拍板说了算”的预算决策，预算资金在执行中的随意增减，预算编制的粗糙等，都是县级预算管理部门为应对财政体制不确定性，而不得不“救急”解决当前财政困境的短视行为，科学发展观所要求的可持续发展的县级财政中长期规划，在现实中变成“一纸空文”。年度预算与县级发展中长期规划之间缺乏必然的联系。

我们所提出的“中期计划”框架，是在结合本级政府发展战略规划的基础上，制定一个3-5年的县级政府财政发展计划，以此加强县级政府年度预算、中期计划与要实现的某种战略目标的整合，既可突出预算的计划导向，加强县级财政管理部门的宏观调控能力，又可将县级政府财政政策与年度预算紧密联结起来，使得政府各部门更好地规划自己的支出，减少非理性的年终支出；加强预算资金的使用导向，在基础教育、基本医疗卫生保健和农村公共基础设施等政府施政重点

和优先领域加大财政资金的投入，保证未来县域经济发展的优先方向；同时，在“中期计划”的总额控制下增强预算的控制机能，防止额外预算需求，以增进预算过程的可预见性。

对于“中期计划”框架的搭建，我国政府预算编制是有着良好基础的。从2003年起，从中央到地方开始尝试编制三年滚动财政计划，取得了显著成效。可以在此基础上，改变现行的三年财政计划一次编制的做法，实行按年度预算逐年滚动编制。即中期财政计划每年编制一次，每次向前滚动一年，每年都要根据预算执行情况和经济发展及各方面情况变化的最新预测，对有关经济指标和财政收支指标进行调整、修改，从而避免计划与实际脱节，保证政府政策目标和预算执行的系统性、连续性、一致性。也可以根据中期计划确定的限额安排一个时期预算项目的优先次序，避免阶段性的大调整、而事实上又难以调整的被动局面。在我国，县是最小的行政单位，规模相对而言较小，因此，在建立“中期计划”框架，逐年实行周期滚动方面，与之较高政府层级而言有着较大的灵活性和相对优势，施行各项改革措施也相对容易。因此，在周密计划、精心筹措之下，在县级预算编制中搭建“中期计划”框架，逐步实现周期滚动控制，不失为一解决当前县级财政预算管理问题的良策。

有理由相信，随着“省管县”改革的推进，省级政府管辖半径不断拓展，导致省级财政不得不向县级政府让渡更多的预算管理自主权，县级预算管理模式的多样性空间，将可能逐渐趋于增大。在“城乡二元式”的预算治理结构框架之下，随着涵盖“土地财政”和“政府性债务资金”的全口径预算管理体系的构建与完善，参与式预算和部门预算管理模式的有机结合，以及预算编制“中期计划”框架的建立和周期滚动控制的逐步推进，中国县级政府预算治理结构的优化和完善，将不会是十分遥远的事情。

第 9 章 县级公共卫生服务

即使是对公共卫生最坚定的支持者,也不得不承认政府很难提供具有成本效益的高质量卫生服务;相反,即使是对政府最热烈的批评者,也会承认公共部门在卫生领域某些卓有成效的业绩。

——World Bank (1997)

9.1 背景和公共卫生支出的定义

计划经济时期,我国在医疗卫生方面取得了举世瞩目的成就,曾经被世界卫生组织赞誉为“用最低廉的成本保护了世界上最多人口的健康”(WHO, 1978)。然而,随着我国改革开放的深入,市场化程度的不断提高,我国卫生事业的发展却严重滞后于经济和其它社会事业的发展,卫生体制改革带来的诸多问题日益积累并暴露出来,加剧了卫生医疗服务体系与人民日益增长的健康需求和卫生医疗需求的矛盾。尽管我国的卫生投入水平大幅度提高,但是居民的综合健康指标却没有明显的改善,2000年世界卫生组织对191个成员国的卫生系统绩效进行了评估,中国政府卫生系统的综合效益评级仅列第144位,而政府卫生筹资和分配的公平性评级更是排在了第188位(WHO, 2000)。2005年,中国国务院研究机构对中国卫生体制改革进行了评价,认为“从整体上讲,改革是不成功的”(中国国务院发展研究中心, 2005)。中国在公共卫生方面的表现,导致了越来越消极的社会经济后果,并已经成为导致宏观经济需求不足的一个重要因素。随着社会经济的发展,人们对健康的重视程度在不断提高,而国民健康素质的提高可为国家的经济建设提供充足的人力资源和智力支持。为此,发展卫生事业、提高国民的健康状况已成为各国政府的重要目标之一。

9.1.1 背景

2006年中共中央发布的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》指出:“按照民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和

谐相处的要求，从解决人民群众最关心、最直接、最现实的切身利益问题入手，扎实推进和谐社会建设。”加大财政公共卫生投入、完善公共卫生基础建设、增强公共卫生服务能力、提高人民健康水平是构建社会主义和谐社会的一项重要内容。2007年，胡锦涛在十七大报告中明确提出：“建立基本医疗卫生制度，提高全民健康水平。要坚持公共医疗卫生的公益性质，坚持预防为主、以农村为重点、中西医并重，实行政事分开、管办分开、医药分开、营利性和非营利性分开，强化政府责任和投入，完善国民健康政策，鼓励社会参与，建设覆盖城乡居民的公共卫生服务体系、医疗服务体系、医疗保障体系、药品供应保障体系，为群众提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务。完善重大疾病防控体系，提高突发公共卫生事件应急处置能力。加强农村三级卫生服务网络和城市社区卫生服务体系建设，深化公立医院改革。”十七大报告为我国的医疗体制改革确定了基本方向，也促使各级政府开始高度重视卫生事业的发展。2009年4月中共中央国务院发布《关于深化医药卫生体制改革的意见》，《意见》提出了“有效减轻居民就医费用负担，切实缓解‘看病难、看病贵’”的近期目标，以及“建立健全覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，为群众提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务”的长远目标。⁶⁴2009年7月国务院办公厅发布《医药卫生体制五项重点改革2009年工作安排》，这五项重点改革的工作安排分别为：加快推进基本医疗保障制度建设；初步建立国家基本药物制度；健全基层医疗卫生服务体系；促进基本公共卫生服务逐步均等化和推进公立医院改革试点。⁶⁵这一系列政策的实施，标志着新一轮公共卫生服务改革的正式启动。

公共卫生服务改革离不开各级政府的财政投入，2009年7月卫生部、财政部、国家人口和计划生育委员会发布的《关于促进基本公共卫生服务逐步均等化的意见》中指出：“各级政府要根据实现基本公共卫生服务逐步均等化的目标，完善政府对公共卫生的投入机制，逐步增加公共卫生投入。基本公共卫生服务按项目为城乡居民免费提供，经费标准按单位服务综合成本核定，所需经费由政府预算安排。2009年人均基本公共卫生服务经费标准不低于15元，2011年不低于20元。地方政府要切实负起支出责任，中央通过一般性转移支付和专项转移支

⁶⁴ 资料来源：<http://news.sina.com.cn/c/2009-04-06/161017556293.shtml>

⁶⁵ 资料来源：中华人民共和国卫生部《国务院办公厅关于印发医药卫生体制五项重点改革2009年工作安排的通知》，国办函[2009]75号。

付对困难地区给予补助。政府对乡村医生承担的公共卫生服务等任务给予合理补助，具体补助标准由地方人民政府规定，其中基本公共卫生服务所需经费从财政安排的基本公共卫生服务补助经费中统筹安排。”⁶⁶而我国改革开放 20 年来经济的高速增长，为公共卫生服务的改革提供了有利的宏观经济条件；非典和近期的 H1N1 流感以及其他因素使得人们越来越意识到医疗卫生改革的必要性并愿意接受改革；政府财政收入占 GDP 比重的提高，在财政资金上为公共卫生开支创造了更加有利的条件。

9.1.2 基本概念的界定

1. 公共卫生

公共卫生（Public Health）的内涵处于不断的发展变化中。早在 19 世纪，公共卫生的定义在很大程度上等同于环境卫生和预防疾病的策略，如疫苗的使用等。随着社会经济的发展，对健康的认识加深，公共卫生的内涵也发生了相应变化。

1920 年，美国耶鲁大学公共卫生教授温斯洛（C. E. A. Winslow）就提出，“公共卫生是防治疾病、延长寿命、改善身体健康和机能的科学和实践。公共卫生通过有组织的社会努力改善环境卫生、控制地区性的疾病、教育人们关于个人卫生的知识、组织医护力量对疾病做出早期诊断和预防治疗，并建立一套社会体制，保障社会中的每一个成员能够享有维持身体健康的生活水准。”

1988 年，艾奇逊报告中将公共卫生定义为：“通过有组织的社会努力预防疾病、延长生命、促进健康的科学和艺术。”（这一概念高度概括了现代公共卫生的要素。）

1995 年，英国的 John Last 给出了更为详细的定义，他认为“公共卫生是为了保护、促进、恢复人们的健康，是通过集体的或社会的行动，维持和促进公众健康的科学、技能和信仰的集合体。公共卫生项目、服务和机构强调整个人群的疾病预防和健康需求。尽管公共卫生活动会随着技术和社会价值等的改变而变化，但是其目标始终保持不变，即减少人群的疾病发生、早死、疾病导致的不适和伤残。因此，公共卫生是一项制度、一门学科、一种实践。”

⁶⁶ 资料来源：中华人民共和国卫生部《卫生部、财政部、国家人口和计划生育委员会关于促进基本公共卫生服务逐步均等化的意见》，卫妇社发[2009]70 号。

2005年，雷海潮等人在国务院发展研究中心课题组的一份报告中，给公共卫生下的定义是：“公共卫生从内容上来讲应当是以促进群体和公众健康为主要目的，以预防医学技术服务为主要特色的一揽子卫生服务内容、项目和政策法规，这些服务项目和内容一般具有比较高的投入产出比，较之临床医疗服务更能提高群体和社会的健康水平，公共卫生服务所产生的成效是惠及大众的，而非仅仅是个人获益。”

2003年7月28日，国务院副总理兼卫生部部长吴仪在全国卫生工作会议上的讲话，对公共卫生的内涵及范围做出的一个较具权威性的界定：“公共卫生建设是一项社会系统工程。按照一般定义，公共卫生就是组织社会共同努力，改善环境卫生条件，预防控制传染病和其他疾病，培育良好卫生习惯和文明生活方式，提供医疗卫生服务，达到预防疾病，促进人民身体健康的目的。”从这个定义可以看出，我国政府对公共卫生是一种宽口径的理解，也就是说，提供基本的医疗服务也是公共卫生的内容。

2. 医疗卫生

和公共卫生概念不同，如果说公共卫生更侧重于“卫生”的含义，则医疗卫生的含义则侧重于“医疗”含义。对于“医疗”的含义，医学和经济学有着完全不同的视角。从医学角度定义，医疗是指符合国家规定的专业机构及其人员向人群提供的临床医学及其相关行为。既包括疾病的诊断、治疗，也包括护理、医学照顾，还有与人们接受的医学专业服务配套的其它非医学专业的服务活动。⁶⁷

而从经济学角度定义，医疗则分为基本医疗和非基本医疗两个层次（国务院发展研究中心课题组，2005）。基本医疗是指以政府投入为主，针对绝大部分的常见病、多发病，为全民提供所需药品和诊疗手段的基本医疗服务包，以满足全体公民的基本健康需要。具体实施方式是，政府确定可以保障公众基本健康的药品和诊疗项目目录，政府统一组织、采购并以尽可能低的统一价格提供给所有疾病患者。其间所发生的大部分成本由政府财政承担。非基本医疗是指对于基本医疗服务包以外的医疗卫生需求，政府不提供保障，由居民自己承担经济责任。

3. 公共卫生支出的概念界定

按照世界卫生组织（WHO）的规定，卫生总费用（National Health

⁶⁷乐虹. 基于服务属性的医疗质量研究[D]. 武汉: 华中科技大学, 2006.

Expenditures) 是衡量卫生总投入的一般指标, 它包括政府预算卫生支出、社会卫生支出、居民个人卫生支出三大项。本文所研究的公共卫生支出主要侧重于分析政府在卫生方面的财政支出责任。在这一方面, 公共卫生支出的范围类似于政府预算卫生支出。政府预算卫生支出是指一国中央和地方政府的卫生事业经费拨款总额, 包括公共卫生服务经费和行政医疗经费。所谓公共卫生支出, 就是指中央和地方政府为发展本国、本地区的医疗卫生事业, 由国家财政向社会全体成员提供的公共卫生服务经费和基本医疗服务经费。本文“公共卫生支出”的统计口径为政府预算公共卫生支出。

9.2 公共卫生服务与支出分析

随着我国经济的发展, 人民生活水平的日益提高, 人民的健康水平也随着提高了很多。各级卫生部门认真贯彻十七大精神、学习实践科学发展观, 继续完善公共卫生体系, 大力加强重大疾病防治, 着力加强城乡基层医疗服务体系建设, 全面推行新型农村合作医疗制度, 努力缓解群众“看病难、看病贵”问题, 卫生事业快速发展。但是基层公共卫生服务水平仍然存在一些问题, 例如: 农村妇幼保健水平较低, 农村地区基础卫生条件落后, 城乡公共卫生资源配置差距较大等等。

9.2.1 基层公共卫生服务的不足

1. 农村妇幼保健水平较低

从妇幼保健水平来看, 虽然城乡都有不同程度的提高, 但是城乡之间的差距仍然很大, 有的指标还进一步扩大。如表 9-1 所示, 2007 年农村孕产妇死亡率是 41.3/10 万, 城市为 25.2/10 万, 农村是城市的 1.64 倍, 到 2008 年, 农村孕产妇死亡率是城市的 1.24 倍; 2007 年 5 岁以下儿童死亡率城市为 9‰, 农村为 21.8‰, 农村是城市的 2.42 倍, 2008 年这一指标扩大为 2.87 倍; 2007 年婴儿死亡率城市为 7.7‰, 而农村高达 18.6‰, 农村是城市的 2.42 倍, 2008 年这一指标扩大为 2.83 倍; 2007 年新生儿死亡率城市为 5.5‰, 而农村高达 12.8‰, 农村是城市的 2.33 倍, 2008 年这一指标扩大为 2.46 倍。

这说明, 我国孕产妇和儿童保健水平有了一定提高, 但是农村的妇幼保健水

平提高的幅度较城市慢，城乡之间的差别仍然很大，甚至出现了差距继续扩大的问题，这也从侧面证明了我国基层公共卫生服务质量水平仍然很低。

表 9-1 孕产妇和儿童死亡率

指标名称	合计		城市		农村	
	2008	2007	2008	2007	2008	2007
孕产妇死亡率 (1/10 万)	34.2	36.6	29.2	25.2	36.1	41.3
5 岁以下儿童 死亡率 (%)	18.5	18.1	7.9	9	22.7	21.8
婴儿死亡率 (‰)	14.9	15.3	6.5	7.7	18.4	18.6
新生儿死亡 (‰)	10.2	10.7	5	5.5	12.3	12.8

资料来源：卫生部统计信息中心：2008 年中国卫生事业发展统计公报。

2. 农村地区基础卫生条件落后

自来水普及率和卫生厕所普及率是衡量一个地区基础卫生条件的基本指标。截止 2008 年底，全国累计农村改水受益人口 8.94 亿人，改水受益人口占农村总人口 93.6%。农村自来水普及率为 65.5%，比上年增加 2.8 个百分点。农村累计使用卫生厕所 15165.9 万户，其中：当年新增卫生厕所 716.9 万户。农村卫生厕所普及率 59.7%，比上年增加 2.7 个百分点。⁶⁸但是农村自来水覆盖率的地区差异比较大，2007 年全国农村饮用自来水人口占农村人口的平均比率为 62.7%，上海的这一比率为 100%，北京为 99.4%，而安徽仅为 35.2%，四川为 42.3%，内蒙古为 32.9%，大大低于上海、北京等发达地区水平，同时也低于全国的平均水平。另外，2007 年全国农村卫生厕所的普及率为 57.0%，上海为 95.8%，天津为 88.6%，北京为 66.5%，而贵州仅为 30.0%，宁夏为 36.0%，新疆为 35.5%，河北为 44.4%，明显低于全国平均水平。

这些说明我国农村地区的卫生条件还比较落后，发达地区与不发达地区的农村基础卫生条件差距较大。

3. 城乡公共卫生资源配置不均

近几年我国卫生人员总量逐步提高，2008 年末，全国卫生人员达 616.9 万人，乡村医生和卫生员达 93.8 万人。与上年比较，卫生人员增加 26.2 万人（增长

⁶⁸ 数据来源：中华人民共和国卫生部，2008 年我国卫生事业发展统计公报。

4.4%)；乡村医生和卫生员增加 6552 人。⁶⁹自 2005 年以来，我国每千人口卫生技术人员比率也逐步提高，2005 年为 3.48，2007 年为 3.66，2008 年增加到 3.80。但是城乡之间卫生技术人员的配置差距较大，如表 7-2 所示，2008 年中国每千人口卫生技术人员比例为 3.80，在市这一级这一指标为 5.57，高于全国的平均水平，而县仅为 2.21，即市是县的 2.52 倍；2008 年每千人口执业（助理）医师这一指标，市一级为 2.28，而县仅为 0.94，即市是县的 2.43 倍；2008 年每千人口注册护士比率在市一级为 1.99，而县仅为 0.58，即市是县的 3.43 倍。

表 9-2 我国分市县卫生技术人员数

指标 \ 年份	年份					
	1980	1990	2000	2005	2007	2008
每千人口卫生技术人员	2.85	3.44	3.63	3.48	3.66	3.80
市	8.03	6.59	5.17	4.96	5.35	5.57
县	1.81	2.15	2.41	2.16	2.13	2.21
执业（助理）医师	1.17	1.56	1.68	1.51	1.54	1.57
市	3.22	2.95	2.31	2.13	2.22	2.28
县	0.76	0.98	1.17	0.96	0.92	0.94
执业医师	0.72	1.15	1.30	1.21	1.26	1.30
市	2.14	2.42	1.93	1.81	1.92	1.98
县	0.44	0.63	0.79	0.68	0.66	0.68
注册护士	0.47	0.86	1.02	1.05	1.18	1.25
市	1.83	1.91	1.64	1.66	1.88	1.99
县	0.20	0.43	0.54	0.51	0.55	0.58

注：1.市包括直辖市、地级市、县级市；2.2008 年人口数系推算数。

资料来源：中华人民共和国卫生部，2009 年卫生统计提要。

如表 9-3 所示，1995 年—2004 年，县一级的每千人口医院和卫生院床位数从 1.59 张下降到 0.75 张，2003 年 SAS 以后，中国政府加大了卫生投入，尤其是基层医疗卫生体系建设，所以，从 2005 年开始这一指标呈上升趋势；同样每千农业人口乡镇卫生院床位数的走势与每千人口医院和卫生院床位数这一指标基本一致。但是，城乡之间的医院床位数存在着巨大的不均衡状况，2006 年，每千人口医院和卫生院床位数，在市一级是 3.69 张，在县一级仅为 1.49 张，而每千农业人口乡镇卫生院床位数只有 0.80 张，这一指标在市一级是县一级的 2.48 倍，市一级是乡镇一级的 4.61 倍；2007 年，每千人口医院和卫生院床位数，在市一级是 3.80 张，在县一级仅为 1.58 张，而每千农业人口乡镇卫生院床位数只有 0.85 张，也就是说，这一指标在市一级是县一级的 2.41 倍，市一级是乡镇一

⁶⁹ 数据来源：中华人民共和国卫生部，2008 年我国卫生事业发展统计公报。

级的 4.47 倍。

通过卫生技术人员和医疗机构床位数在城乡之间的配置情况，我们不难发现尽管各级政府在完善公共卫生体系，加强重大疾病防治和加强城乡基层医疗服务体系建设，以及全面推行新型农村合作医疗制度等方面取得了一定的成就，但是我国基层公共卫生资源的配置与城市之间仍然存在巨大的不均衡。

表 9-3 中国 1980—2006 年每千人口医疗机构床位数

年份地区	医疗机构床位数	其中：医院和卫生院床位（张）			每千人口医疗机构床位（张）	每千人口医院和卫生院床位（张）			每千农业人口乡镇卫生院床位数（张）
		合计	市	县		合计	市	县	
1980		2184423	903323	1281100		2.02	4.70	1.48	0.95
1985		2229200	962100	1267100		2.14	4.54	1.53	0.86
1990		2624100	1386700	1237400		2.32	4.18	1.55	0.81
1995		2836100	1739600	1096500		2.39	3.50	1.59	0.81
2000		2947900	1914200	1033700		2.38	3.49	1.50	0.80
2002	3113165	2907153	1947297	959856	2.49	2.32	3.40	1.41	0.74
2003	3144235	2955160	2001267	953893	2.49	2.34	3.42	1.41	0.76
2004	3250938	3045847	2089410	956437	2.56	2.40	1.64	0.75	0.76
2005	3350810	3134930	2167052	967878	2.62	2.45	3.59	1.43	0.78
2006	3496033	3270710	2257503	1013207	2.70	2.53	3.69	1.49	0.80
2007	3701076	3438260	2351415	1086845	2.83	2.63	3.80	1.58	0.85

资料来源：中华人民共和国卫生部，《中国卫生统计年鉴 2008》，北京：中国协和医科大学出版社。

7.2.2 公共卫生支出分析

1. 公共卫生支出的绝对规模分析

我国自 2000 年以来，卫生事业取得了长足的进步，人民享有的医疗卫生服务水平得到了明显的改善。总体来看（见图 9-1），我国公共卫生支出的绝对规模增长迅速，公共卫生支出总量从 2000 年的 709.52 亿元增加到 2006 年的 1778.86 亿元，增长了 1.51 倍。其中，占公共卫生支出 40% 以上的卫生事业费支出，由 2000 年的 272.17 亿元增加到 2006 年的 753.05 亿元，增长了 1.77 倍；行政事业单位医疗经费由 2000 年的 211.0 亿元增加到 2006 年的 374.6 亿元，增长了 0.77 倍（见表 9-4）。另外，自 1999 年以来新增了食品和药品监督管理费和 2003 年新增的基本医疗保险基金补助经费已成为我国公共卫生支出的重要组成部分。

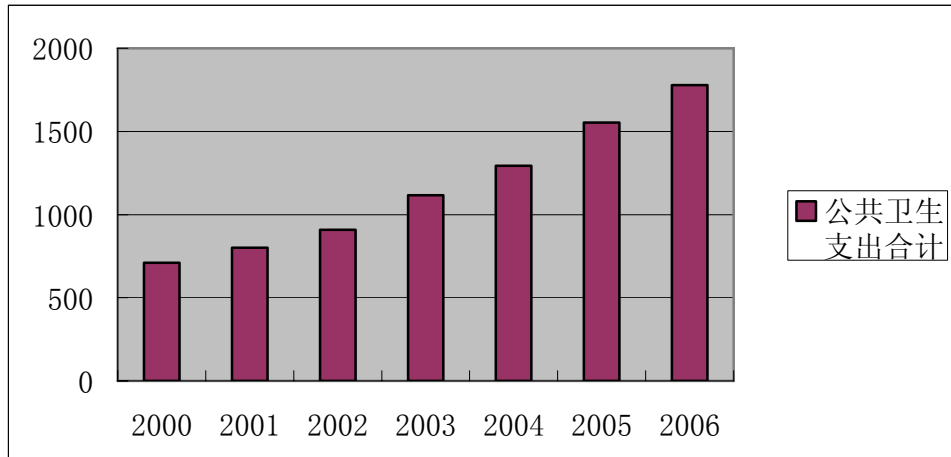


图 9-1 中国公共卫生支出走势图

表 9-4 我国公共卫生支出情况

单位：亿元

年份	合计	卫生事业费	中医事业费	食品和药品监督管理局	计划生育事业费	高等医学教育经费	医学科研经费	预算内基本建设经费	卫生行政和医疗保险管理费	政府其他部门卫生经费	行政事业单位医疗费	基本医疗保险基金补助经费
2000	709.52	272.17	23.88	3.00	64.5	21.2	12.9	29.34	26.81	44.8	211.0	
2001	800.61	313.52	27.82	7.76	81.8		7.2	48.35	32.96	45.4	235.8	
2002	908.51	350.44	31.22	17.95	114.8		3.8	46.42	44.69	47.4	251.7	
2003	1116.94	439.27	34.51	22.43	141.8		4.1	65.60	51.57	50.1	286.5	21.0
2004	1293.58	474.19	37.52	26.88	181.4		4.8	101.63	60.9	56.6	323.5	26.2
2005	1552.53	593.23	34.92	34.47	221.2		4.2	121.01	72.53	59.5	374.3	37.1
2006	1778.86	753.05	41.21	41.00	256.9		5.2	91.24	84.59	73.2	374.6	21.9

资料来源：中华人民共和国卫生部，《中国卫生统计年鉴 2008》，北京：中国协和医科大学出版社。

综上，我国在公共卫生方面取得了不小的成就，这与财政对公共卫生的投入是密不可分的，但是，由于我国人口众多，医疗卫生事业基础薄弱、经济欠发达等客观原因的存在，就人均卫生支出来看，2000年我国在世界 191 个国家和地区中排名第 141 位，属较低水平。因此，今后我国政府还需要进一步加强对卫生事业，特别是对公共卫生事业方面的投入。

2. 公共卫生支出的相对规模分析

公共卫生支出的绝对规模反映了政府在公共卫生方面的投入程度，而公共卫生支出的相对规模则反映了卫生支出在国民经济中的地位，且有利于就公共卫生支出水平进行国际比较。

(1) 公共卫生支出相对规模的国际比较

不同发展程度和收入水平的国家,用于卫生方面的支出也不同。1995年-1999年中国政府卫生支出占政府总支出的比重基本维持在12.5%-15.9%之间⁷⁰,总体呈下降趋势,但是到2000年这一比率陡降至1.1%,与美国、英国、法国等发达国家差距甚远,甚至都低于印度的水平,而且这一比率一直持续到2005年,2006年开始中国政府增加了用于公共卫生方面的支出,使这一比率提高到9.9%,与发达国家的差距开始缩小,并超过了巴西、印度等一些国家的水平,但是与发达国家的水平相比仍然很大,这一数据充分反映出我国公共卫生支出与政府支出之间的不协调,公共卫生支出并没有与政府支出保持同步增长,这与国际上经济发展的同时加大公共卫生投入的做法大相径庭(见表9-5)。

表9-5 世界主要国家政府卫生支出情况

名称 国家	政府卫生支出占政府支出比重(%)							人均政府卫生支出(美元)						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
阿根廷	14.7	14.3	15.2	14.7	15	14.2	14.2	382	368	121	148	173	213	251
巴西	5.5	6.6	7	6.1	7.2	6.7	7.2	107	96	91	95	121	164	204
加拿大	15.1	15.5	16.2	16.7	17.3	17.6	17.9	1461	1499	1561	1885	2140	2432	2754
墨西哥	11.4	11.9	11.6	11.7	12.9	12.5	11	152	167	173	174	199	215	217
美国	19.5	20.4	18	18.4	18.7	18.7	19.1	1997	2193	2367	2527	2695	2861	3074
法国	14.6	14.8	14.9	16.2	16.4	16.6	16.7	1683	1712	1920	2570	2956	3135	3233
英国	14.8	15.3	15.2	15.5	15.9	16	16.5	1441	1522	1691	2039	2485	2669	2939
印度	3.4	3.3	3.2	3.1	3.1	3.5	3.4	4	4	4	5	5	7	8
澳大利亚	16	15.2	16.3	16.3	16.8	17	17.2	1160	1091	1241	1569	1938	2132	2227
中国	1.1	0.9	0.9	1	1	1	9.9	17	17	20	22	27	31	38
日本	16	16.8	16.7	17.1	17.8	17.7	17.7	2298	2089	1996	2183	2371	2406	2212
韩国	9.3	11.4	10.9	9.1	10.3	11	11.9	241	289	311	357	409	523	653

资料来源: World Health Organization

另外,从人均政府卫生支出这一指标来看,尽管我国的人均卫生支出从2000年的17美元增加到2006年的38美元,增加了1.24倍,但是与发达国家相比相差甚远。2006年我国人均卫生支出仅为38美元,美国是3074美元,巴西是204美元,墨西哥是217美元,也就是说,我国人均卫生支出仅为美国的1/80,巴西的1/5左右,墨西哥的1/6左右。显然,我国的人均卫生支出处于非常低的水平,这就需要中国各级政府继续增加在卫生方面的支出。

(2) 各级政府公共卫生支出负担的相对规模分析

⁷⁰ 数据来源: World Health Organization

我国各级政府负担的公共卫生支出与法律规定的政府卫生职责、卫生管理体制以及我国财政体制密切相关。纵观世界各国，公共卫生支出的财政职责划分不外乎以下几种：一种是中央政府负主要责任，公共卫生支出主要由中央政府负责，地方政府发挥辅助作用；一种是地方政府负主要责任，中央政府发挥辅助性作用；另一种形式较为特殊，即由地方政府负完全责任，印度即是这种方式。

我国的卫生支出 97%左右是由地方卫生支出提供的，而在地方卫生支出中，县级卫生支出又占有一半以上，也就是说我国的县级公共卫生支出担负了全国公共卫生支出的半壁江山。如表 9-6 所示，2003 年全国县级卫生支出是 3316450 万元，占地方卫生支出的 43.9%，占全国卫生总支出的 42.6%，到 2006 年全国县级卫生支出增加到 6515805 万元，占地方卫生支出的比例提高到 50.3%，占全国卫生总支出的比例也相应提高到 49.4%。这说明县级卫生支出在全国卫生支出的比例有上升的趋势，而相应的省市两级公共卫生支出比率有下降的趋势，县级政府是基层公共卫生服务的主要提供者。但是从我国财政收入的情况看，2006 年地方财政收入仅占全国财政收入的 47.2%，2007 年这一比例为 45.9%，⁷¹从而可以看出我国县级政府承担了过多的支出责任。

表 9-6 2003-2006 年中国地方、县级公共卫生支出情况

单位：万元

年份	全国卫生总支出	地方卫生支出	县级卫生支出	地方卫生支出/国家卫生总支出	县级卫生支出/地方卫生支出	县级卫生支出/全国卫生总支出
2003	7780500	7559800	3316450	97.2%	43.9%	42.6%
2004	8546400	8322500	3737968	97.4%	44.9%	43.7%
2005	10368100	10155500	4668324	97.9%	46.0%	45.0%
2006	13202300	12960000	6515805	98.2%	50.3%	49.4%

数据来源：根据 2004—2007 年《中国统计年鉴》和《全国地市县财政统计资料》整理得出。

(3) 县级公共卫生支出的相对规模分析

首先区分各省份中公共卫生支出最多与最少的区县，然后比较其卫生支出与财政收入、财政支出以及 GDP 的比重来衡量公共卫生支出的相对规模，以此了解中国县级公共卫生支出的差异状况。如表 9-7 所示，在省内公共卫生支出差异比较大，例如，2006 年山西省的孝义市医疗卫生支出占财政收入的比例为 7.81%，占财政支出的比例为 8.31%，而大同矿区医疗卫生支出占财政收入的比例仅为 0.93%，占财政支出的比例为 1.24%，分别相差 6.88 个百分点和 7.07 个百分点。纵

⁷¹ 数据来源：《中国统计年鉴 2008》

观全国各省市的情况，县级公共卫生支出的地区差异比较大，与当地的经济状况有很大的关系，经济发达地区相应的公共卫生支出就多，经济欠发达地区的公共卫生支出相应就少。

表 9-7 2006 年中国县级公共卫生支出情况

单位：万元

省份	县区	医疗卫生支出	地方财政收入	地方财政支出	地区生产总值	医疗卫生支出/财政收入	医疗卫生支出/财政支出	医疗卫生支出/GDP
北京市	西城区	62452	795789	760467	9628060	7.85%	8.21%	0.65%
	平谷区	9392	279549	248206	631315	3.36%	3.78%	1.49%
天津市	蓟县	12487	121534	100552	986705	10.27%	12.42%	1.27%
	宁河县	2128	63955	58809	703800	3.33%	3.62%	0.30%
河北省	迁安市	9966	204241	200830	3000000	4.88%	4.96%	0.33%
	保定雄县	288	26334	25477	398598	1.09%	1.13%	0.07%
山西省	孝义市	6674	85425	80282	1329364	7.81%	8.31%	0.50%
	大同矿区	248	26591	19976	64491	0.93%	1.24%	0.38%
内蒙古	准格尔旗	4272	246822	211430	2000000	1.73%	2.02%	0.21%
	白云区	244	15564	15124	101133	1.57%	1.61%	0.24%
辽宁省	大连金州区	5632	142142	138914	2900000	3.96%	4.05%	0.19%
	阜新清河门区	233	6360	7188	66300	3.66%	3.24%	0.35%
吉林省	大安市	5955	79930	76544	342000	7.45%	7.78%	1.74%
	辽源市西安区	178	13095	12767	93700	1.36%	1.39%	0.19%
黑龙江省	哈尔滨南岗区	5939	116067	114797	1278093	5.12%	5.17%	0.46%
	鸡西梨树区	63	4309	4309	13374	1.46%	1.46%	0.47%
上海市	浦东新区	53086	2504100	2352372	23653300	2.12%	2.26%	0.22%
	杨浦区	8872	515629	510304	4822900	1.72%	1.74%	0.18%
江苏省	张家港市	25468	733284	721539	8416200	3.47%	3.53%	0.30%
	淮安市清河区	369	29287	28207	260400	1.26%	1.31%	0.14%
浙江省	宁波慈溪市	21461	423360	371699	4501983	5.07%	5.77%	0.48%
	宁波东钱湖区	368	16454	14055	NA	2.24%	2.62%	NA
安徽省	阜阳颍上县	6815	90835	88571	562533	7.50%	7.69%	1.21%
	安庆迎江区	104	14847	13084	473930	0.70%	0.79%	0.02%
福建省	福州福清市	9388	148419	136968	2962120	6.33%	6.85%	0.32%
	宁德东侨区	20	11587	11004	NA	0.17%	0.18%	NA
江西省	宜春丰城市	7518	121869	118026	1100000	6.17%	6.37%	0.68%
	南昌红谷滩区	170	34268	30986	327477	0.50%	0.55%	0.05%
山东省	青岛即墨市	10983	175779	169252	3581500	6.25%	6.49%	0.31%
	烟台莱山区	737	61172	56739	804108	1.20%	1.30%	0.09%
河南省	驻马店上蔡县	7412	75211	74803	661115	9.85%	9.91%	1.12%
	鹤壁市鹤山区	197	9457	9439	285883	2.08%	2.09%	0.07%
湖北省	武汉市武昌区	6324	124896	124544	2264997	5.06%	5.08%	0.28%

	黄石市下陆区	113	13508	13120	310000	0.84%	0.86%	0.04%
湖南省	长沙市长沙县	6766	162302	156120	2300229	4.17%	4.33%	0.29%
	邵阳市北塔区	91	8827	7750	76420	1.03%	1.17%	0.12%
广东省	广州市番禺区	26991	602353	491946	5333094	4.48%	5.49%	0.51%
	肇庆市鼎湖区	393	18248	18167	254700	2.15%	2.16%	0.15%
广西	玉林北流市	5475	72776	70699	726570	7.52%	7.74%	0.75%
	钦州市钦州港区	82	12544	10692	177361	0.65%	0.77%	0.05%
海南省	海口市琼山区	3222	47932	46296	309132	6.72%	6.96%	1.04%
	三亚五指山市	879	28508	25229	64494	3.08%	3.48%	1.36%
重庆市	重庆市渝北区	7066	192899	170740	1831073	3.66%	4.14%	0.39%
	重庆市双桥区	342	12938	12606	100466	2.64%	2.71%	0.34%
四川省	成都市双流县	10921	173802	158342	2300269	6.28%	6.90%	0.47%
	乐山市金口河区	238	14528	14423	92116	1.64%	1.65%	0.26%
贵州省	六盘水盘县	6374	116236	109320	1003070	5.48%	5.83%	0.64%
	贵阳市小河区	483	40788	38848	285000	1.18%	1.24%	0.17%
云南省	曲靖宣威市	11047	126841	125817	790212	8.71%	8.78%	1.40%
	楚雄市双柏县	776	21170	20522	67410	3.67%	3.78%	1.15%
西藏	日喀则江孜	1335	10290	10288	55595	12.97%	12.98%	2.40%
	阿里噶尔	143	4719	4334	6161	3.03%	3.30%	2.32%
陕西省	西安市莲湖区	4124	114987	106196	1591000	3.59%	3.88%	0.26%
	汉中市佛坪县	283	8571	6786	14500	3.30%	4.17%	1.95%
甘肃省	兰州市城关区	5578	115347	111605	2286700	4.84%	5.00%	0.24%
	金昌市金川区	498	23758	23337	1280000	2.10%	2.13%	0.04%
青海省	西宁市大通县	5203	52836	52076	581107	9.85%	9.99%	0.90%
	海西州冷湖行委	99	3309	3476	47236	2.99%	2.85%	0.21%
宁夏	固原市原州区	3617	53759	50541	227873	6.73%	7.16%	1.59%
	吴忠市利通区	110	5031	5687	NA	2.19%	1.93%	NA
新疆	和田地区墨玉县	5430	50902	51341	105068	10.67%	10.58%	5.17%
	乌鲁木齐东山区	343	45659	45386	426400	0.75%	0.76%	0.08%

数据来源：根据《2006年全国地市县财政统计资料》整理得出。

7.2.3 公共卫生支出存在的问题

通过上面我国公共卫生服务和卫生支出概况的分析,笔者认为我国县级公共卫生支出主要存在以下几方面的问题:经济发展水平和财力的差异导致了公共卫生支出的不均衡发展;公共卫生财政的分权化改革导致财权层层上收而事权却层层下放;县级政府职能转变不到位,盲目追求经济增长而忽视公共卫生等基础服务的提供;公共卫生转移支付制度存在缺陷等。

1.经济发展水平与财力差异导致公共卫生支出的不均衡

财政能力是衡量地方政府提供社会基础服务的重要指标。由于各地区经济发展水平的差异，从而导致地区间政府财政能力的不同，这是造成中国目前各地区公共卫生支出不平衡的重要原因之一。自 1994 年分税制以来，中国基本形成了分级财政管理体制，地方政府的公共卫生支出主要来自地方财政预算。而随着地方经济发展差距和地方财政能力差距的扩大，区域间公共卫生支出水平差距也在不断扩大，即便在省内，这种差距仍然很大。一般情况下，经济发达地区的财政能力强，政府有能力提供较多的公共卫生支出，而经济不发达地区，尤其是农村地区的财政能力较弱，政府在公共卫生方面的投入就较少，致使该地区的公共卫生水平相对较低。例如：江西省宜春丰城市公共卫生支出占财政支出的比重为 6.37%，而南昌红谷滩区这一比重仅为 0.55%，相差 10 倍左右，而纵观全国各省、市、自治区这一现象非常普遍（见表 9-7）。

2. 公共卫生财政的分权化改革导致财权层层上收而事权层层下放

自 20 世纪 80 年代始，中国就实行了“划分收支，分级包干”的财政包干体制。特别是 1994 年的分税制改革，进一步深化了中央财政和地方财政的财政分配关系。但是，分税制改革的一个明显缺陷是各级政府的事权划分不清。1994 年分税制改革后，借鉴中央政府的思路，省、市两级也采取与县、乡政府分税来集中财力。而同时，将支出责任尽可能向县、乡转移。由此产生了财政收入上移，支出责任下放，县、乡财政缺乏必要自主权的体制状况。可以说，自 1994 年分税制改革以来，地方政府负担相当沉重的支出责任，特别是县、乡两级共同提供庞大而重要的公共服务，财政压力凸显。由于财力的不足，使得县乡政府不得不将扩大税源作为其行政的首要目标；另外，由于县乡政府疲于应付“吃饭”的需要，无力保障公共产品的提供和社会管理的有效施行，导致农村公共产品供给的匮乏。

在政府间的关系上，我国行政体制的一个显著特点是：只关注权限大小的区分，而不重视事权范围的分工。在这样的体制下，县、乡政府本应突出的公共服务和社会管理职能往往被其他职能所淹没或弱化。表现在公共卫生方面，随着财政分权化的改革，大部分地区的卫生系统将财政权利与责任下放到县和乡镇。就我国公共卫生支出的结构来看，2003—2006 年地方政府承担了公共卫生总支出的 97%左右，而在地方卫生支出中由县级政府提供的公共卫生支出比例大约为

51%-56%，也就是说，2003—2006 年县级政府承担的卫生支出占国家卫生总支出的 49.5%-55.9%（见表 9-6）。所以，目前我国公共卫生的责任主要由县、乡两级政府负担，中央政府很少负担公共卫生支出责任，加之在中央向地方转移支付规模很小的情况下，各级政府对公共卫生的支出主要依靠地方财源，在各地区经济发展水平和财政收入水平差异较大的情况下，必然导致各地区公共卫生支出水平存在较大差异。

总之，我国财政的分权化改革虽然调动了地方政府发展本地区公共服务的积极性，但是也导致了很大的负面效应。由于上级政府把提供公共卫生服务的责任转移给县及以下基层政府，而县乡政府由于财力拮据，而且没有动力提供公共卫生服务，导致许多应该提供的公共卫生服务得不到应有的提供，从而降低了地方公共卫生服务的数量和质量，加剧了由于地区经济发展不平衡引起的公共卫生服务的配置不均匀。

3. 县级政府职能转变不到位

维护本地的社会稳定和实现社会、经济事业协调发展以及提供良好的公共服务（包括公共卫生服务）提高人民生活水平是地方（县级）政府的最基本职责，但是各地无一不把经济建设放在首位。因而，从改革开放以来，各级地方政府总是想法设法促进本地经济发展，发展地区经济的愿望非常强烈，同时地方政府之间的横向竞争日趋激烈，而且地方政府主要负责人的任命制、5 年的任期制和以 GDP 的增长为主要内容的考核机制以及地方官员之间的政治竞争使得地方短期行为盛行，最终导致地方经济发展与公共服务提供不协调甚至相违背。

中国的地方（县级）政府领导的行为主要由政绩规律支配。地方政府出于政治需要而不是经济社会需要积极进行支出、投资等行为是较为常见的事情。这是因为，我国长期以来有一个不成文的规定，GDP 的增长率实际上被当作评估地方官员政绩的标准。这是导致各级地方政府非理性行为的根本原因。显然，在 GDP 增长为中心的指导下，地方政府会选择“见效快”的短平快项目，也就不可避免忽视公共卫生等基础服务的短期行为。这样，我们就会看到大量的政绩工程、形象工程以及有利于扩大地方 GDP 的投资项目在争先恐后地上马，而公共卫生等基础服务尤其是农村医疗卫生事业却没有什麼大的改善。

为什么各级地方政府喜欢上项目而不热衷于提供公共卫生等基础服务？显然是因为地方政府、地方官员能在其中获得好处，另一方面，日益沉重的财政压

力也迫使地方政府不得不这么做，而不合理的干部考核制度更加剧了这一问题。

由于 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，同时转移支付体系建设也没有完善，地方政府尤其是县级政府的预算压力日渐沉重。由于县级政府要负责提供重要的社会支持和几乎所有的公共卫生等基础服务，在目前的收入分配格局下，许多地方尤其是经济落后地区县级政府的财政难以维系。这就迫使县级政府不得不把增加 GDP 以及税源作为头等大事。主观上，由于目前干部人事制度和政绩考核制度偏重于经济增长方面，往往过于关注地方领导任职期间招商引资、财政收入和 GDP 增长情况，而缺少对公共卫生等基础服务的重视。而且 1994 年以来的财政分权化恰好强化了地方政府的主体利益，使得地方政府为达到增加财政收入、就业机会等社会目标而产生了扩张的冲动。应当说，地区间竞争是中国在渐进式改革战略下，通向全面自由市场竞争中不可缺少的环节。这种地区间的差异、比较与竞争，能促进地方政府改善服务的效率，切切实实地为地方经济发展、人民生活水平的改善做出积极的努力。这是我们应当肯定的。同时我们也应看到，在地区间竞争的压力下，有一些地方政府过分强调经济发展，对农村公共卫生等基础服务重视不够，导致农村公共卫生服务提供不到位。

4. 公共卫生转移支付制度的缺陷

首先，公共卫生的专项转移支付规模大、随意性大。公共卫生的专项转移支付是指上级政府为实现特定的卫生政策目标，以及对委托下级政府代理的一些卫生事务进行补偿而设立的专项补助资金，资金接受者需要按规定用途使用资金。在 2003 年以前，我国各级政府用于公共卫生专项转移支付的规模较小。“非典”以后，中央政府加大了财政专项补助力度。在财政分权的公共卫生财政制度下，公共卫生财政专项拨款既是中央政府加强全国卫生事业管理和宏观调控的重要工具，也是衡量中央政府重视或偏好公共卫生程度的一个指标。但是过度依赖专项转移支付，而忽视均等化的一般转移支付，不利于地方形成稳定的、可预期的财政收入，同时中央政府对公共卫生事业的重视也并未真正在财政拨款上得以体现。同时，专项转移支付制度本身存在主观随意性大的问题，导致专项拨款过程中间环节多，截留、克扣、挪用现象不时发生。此外，专项转移支付一般都是配套补助，即要求地方政府拿出一定比例的配套资金，客观上加重了一些财政能力差的地方政府负担，尤其是一些县级政府的财政负担。

其次，一般性转移支付规模小。一般性转移支付是在地区财力差距悬殊且呈拉大趋势的情况下，由中央政府从本级收入增量中拨出一部分资金，用于调节地

区财力差距的措施。目的是弥补财政实力薄弱地区的财力缺口，均衡地区间财力差距，实现地区间公共服务的均等化。因此，一般性转移支付制度更有利于地区间公共卫生服务的均等化。一般性转移支付制度，主要采用的是规范转移支付制度所采用的“因素法”来确定转移支付数额，所以更具规范性和合理性。但相对于规模庞大的、基数法色彩明显的其他形式转移支付，例如税收返还，税收返还还是采用“基数法”核算的，以1993年“两税”为基数，导致地区越富裕，地方“两税”增长越快，税收返还也就越多。这样，从税收返还基数的确定到增量的获得，都是有利于发达地区而不利于西部落后地区。作为规模最大的无条件拨款形式，税收返还未能发挥它在协调区域经济发展中应该起到的作用，不仅没有均衡各地区的人均财政支出差距和社会经济发展水平差异的均等化效果，反而扩大了各地区间财政收入能力和基本公共服务水平的相对差距，使得西部地区长期处于不利地位，甚至还可以说具有某种反向调节作用，很可能是“逆均等化”的。公共卫生服务的均等化更无从谈起。目前，我国省对下级政府的增量转移支付根据一些因素按公式分配，因而有利于省内地区间差距的缩小。大部分地区省市两级都以县级单位为对象，实施多级次转移支付。但是，省以下一般性财政转移支付资金规模有限，且地区间财力分布严重失衡，未能从根本上解决县级财政问题，部分困难地区基层财政收支矛盾仍然很突出。

9.3 公共卫生支出未来改革的方向

中国公共卫生支出未来改革首先要明确各级政府的职责，合理确定公共卫生支出的总量和结构；其次要完善转移支付制度，解决公共卫生支出的地区差异；再次要加大农村公共卫生支出的力度，缩小城乡差别；最后要改革预算体制，提高公共卫生支出效率。

9.3.1 合理确定公共卫生支出总量与结构

明确各级政府职责，合理确定公共卫生支出总量与结构，优化公共卫生支出体系，具体要从以下几个方面进行：合理划分各级政府公共卫生的事权和财权；从总量上增加公共卫生支出的比例；调整公共卫生支出结构；合理配置防范突发性公共卫生事件支出等。

1.合理划分各级政府公共卫生的事权和财权

从公共财政的要求来看，公共卫生事业发展的资金来源主要是各级政府的财政预算，而从我国目前财政的现状来看，在我国财力有限的情况下，大规模的提高政府公共卫生支出是不现实的。这就需要在适当增加公共卫生支出总规模的前提下，合理划分各级政府公共卫生的事权和财权。

首先，正确划分各级政府卫生事权是正确划分财权的首要条件。为实现公共卫生及基本医疗事业的均衡发展，并着眼于社会整体公平的考虑，在公共卫生服务的具体实践过程中，应按照全国性公共品和地方性公共品的划分，明确中央政府和各级地方政府的职责范围，中央政府的主要职责应包括：卫生基本服务包，如计划免疫、传染病控制等大部分项目应由中央政府承担；卫生基本政策的研究制定，卫生医疗的宏观管理，全国性公共卫生事件的处理；健康教育以及支持重大的基础性医学科研活动；重大卫生项目、卫生专项计划、设施的基本建设费用等；农村地区、落后地区的卫生经费补助。省级政府应承担的主要卫生职责和财政职责包括：地方性疾病和传染病预防、提供公众营养服务；组织并提高医疗保险的统筹层次，促使目前县（市）级统筹尽快上升到省级统筹，扩大医疗保险的覆盖面。县级政府的卫生事权主要包括负责管理和协调好本地区的卫生事宜，组织实施区域内的卫生规划、卫生监督；支出责任方面主要应承担本地区范围内的疾病控制、社区卫生服务、初级卫生保健的职责，负责乡镇卫生院的日常经费保障；结合当地实际情况，对常见病和多发病提供基本的诊疗保障；对经济贫困群体进行医疗救助。基本医疗方面，可由中央和地方政府共同承担。

其次，建立以中央财政和省级财政为主导，以县乡财政为辅助系统的公共卫生财政支出体系，改变过去以县乡财政承担了过多的公共卫生支出的局面。根据我国的实际情况，参照世界其他国家的经验，中央、省、县各级政府的划分比例可调整为中央政府提供全部公共卫生支出的 10%-15%左右，省政府可负担 50%左右，县政府可负担 30%-40%左右。把全部公共卫生服务项目按照从基本到特需进行划分，越是基本的项目（如计划免疫等），其管理级次应越高，可由中央或省级财政承担；越是特需的项目，其管理级次应越低，可考虑县或区财政承担。在目前政府投入无力覆盖全部公共卫生事业的情况下，政府的投入应确保提供基本的公共卫生服务。

最后，在县乡财政匮乏无力解决地方公共卫生支出资金时，应通过一般性转

移支付弥补资金缺口。中央政府必须通过有效手段保障全体公民都享有公共卫生和最基本的医疗服务，明确对贫困地区和贫困人口的财政补助标准。

2.从总量上增加公共卫生支出的比例

改革开放以来，尤其是上世纪 90 年代以来，我国财政公共卫生支出占 GDP 的比重逐年下降，这与我国国民经济增长比例不相协调。从国际比较来看，在我国卫生支出结构中，财政投入比例过低，过多的依靠社会和个人的支出。与世界银行 1993 年《世界发展报告》公布的最低标准相比，我国目前公共卫生支出的缺口较大，政府在公共卫生这一公共品和准公共品领域应该发挥更重要的作用。因此，在合理划分各级政府公共卫生的事权和财权基础上，应重点突出基本卫生项目的公共卫生支出，有计划的保持长期、稳定、合理的支出比例。根据我国的经济发展水平，借鉴国际经验，国家财政用于公共卫生事业发展的支出应保持在 GDP 的 1.5%为宜。

3.调整公共卫生支出结构

在增加公共卫生支出规模的同时，还应按照公共财政的原则重新调整公共卫生支出结构。政府应当加大具有纯公共品性质的健康教育、疾病控制，预防保健、妇幼保健、特困医疗救助、食品药品安全等方面的投入，一些纯公共卫生项目应由差额预算拨款逐渐恢复全额预算拨款。对具有准公共品性质的卫生检疫、基本医疗服务、医疗保险等项目可以通过补贴控制价格，使用者可支付少量费用，加大对具有一定外部性的准公共卫生项目的补贴力度。同时，减少对具有私人产品性质的卫生项目的投入。对医疗服务，政府要明确界定介入的项目，选择适当的介入方式，防止对私人服务的替代，真正起到对私人服务的补充作用。

4.合理配置防范突发性公共卫生事件支出

根据《中华人民共和国预算法》第三十三条规定，各级政府预算应当按照本级预算支出额的 1%-3%设置预备费，用于当年预算执行中自然灾害救灾开支及其他难以预见的特殊开支。突发性公共卫生事件可以分为事前预防准备阶段和事后处理阶段。事前投入具有投入大、耗时长、见效慢等特点。通过 SARS、禽流感疫情和食品安全事故等重大事件的发生，我们可以总结出经验：如果在幅度比率内按比较低的比率设置预备费，会导致在应急初期处于被动状态。因此，要正确认识短期利益和长期利益的关系，合理分配事前投入和事后投入的比例，加大

财政事前防范支出，减小突发事件的危害程度和事后重建成本。加强公共卫生信息网和预警系统的建设，尤其要注重农村医疗保障体系等事前制度建设，防止新的流行病和疫情在农村爆发。此外，要明确各级政府在突发性卫生事件中的支出责任，事前支出的主要任务是预防监测，其支出责任应以属地为主，即由本级财政承担，同时上级财政通过专项转移支付对其正效益外溢性进行成本补偿；事后支出的主要任务是应急处理和对事件的平息，这一阶段具有严重的负效益外溢性，应由各级政府共同承担支出责任，中央政府要通过一定规模的专项转移支付来分担下级政府的支出责任。

9.3.2 完善转移支付制度，解决公共卫生支出的地区差异

我国现行的转移支付制度，是随着分税制财政管理体制改革逐步建立起来的。从结构上看，专项转移支付比例较大，而真正具有均等化作用的一般性转移支付规模较小。因此，现行的公共卫生的转移支付制度无论是在缩小地方公共卫生财政支出差距，还是在平衡地方政府间公共卫生财政地位方面的作用都极其有限。随着政府间支出责任的合理划分，在中央政府对地方政府财政行为监管较为完备和有效的前提下，应逐步加大一般性转移支付力度，一般性转移支付规模是随着政府间支出责任划分明晰和监管力度加强不断扩大的。

我国实行的是“地方政府负责、分级管理、以县为主”的公共卫生管理体制，县级政府主要负责安排人员经费和业务经费，尤其是实行“乡镇卫生院上划县管”以来，原来由乡镇负责的人员经费转移到了县级财政，这在一定程度上减轻了乡镇政府的负担。从世界上绝大多数实行分权公共卫生财政体制国家的经验看，公共卫生的基本建设费下放到县级政府是比较合理的。考虑到部分贫困地区由于财力困难无力负担公共卫生基本建设费用，可由中央政府通过专项转移支付给与资金补助。在明确县级政府公共卫生支出责任的前提下，县级政府公共卫生财力不足部分，分别由中央、省、地市三级政府提供公共卫生的专项补助。中央财政通过专项转移支付对困难地区的重大传染病、地方病和职业病的预防控制等公共卫生项目给予补助，建立和完善突发公共卫生事件医疗救治体系、疾病信息网络体系、卫生执法监督体系及加强重点疾病防治等，并基本建成覆盖省、市、县三级的疾病预防控制体系，并缩小公共卫生支出的城乡差别。

9.3.3 加大农村公共卫生支出力度，缩小城乡差别

农村公共卫生是我国未来发展的重点，这就要求我们加大农村公共卫生支出力度，逐步缩小城乡差别，完善农村新型合作医疗制度，并完善农村三级卫生服务网络体系。

1.加大政府对农村公共卫生的投入力度

2002年《中共中央、国务院关于进一步加强对农村卫生工作的决定》中规定，政府卫生投入要重点向农村倾斜，各级人民政府要逐年增加卫生投入，增长幅度不低于同期财政经常性支出的增长幅度。从2003年起至2010年，中央及省、市（地）、县级人民政府每年增加的卫生事业费主要用于发展农村卫生事业，包括卫生监督、疾病控制、妇幼保健和健康教育等公共卫生经费、农村卫生网络建设基金等。我国从1994年分税制改革后，财政收入的增长速度明显加快，特别是中央政府的财政能力得到加强，因此，在弥补农村公共卫生资金缺口过程中，政府要加大对农村公共卫生的投入，中央政府应发挥主导作用。

2.加大农村新型合作医疗卫生补助支出

2006年中央出台的“中央一号”文件中规定：从2006年起，中央和地方财政较大幅度提高补助标准，中央财政对参加合作医疗农民的补助标准在原有每人每年10元的基础上再增加10元，地方财政也要相应增加补助，到2010年在全国农村基本普及新型农村合作医疗制度。2009年7月卫生部、财政部、国家人口和计划生育委员会发布的《关于促进基本公共卫生服务逐步均等化的意见》中指出：“各级政府要根据实现基本公共卫生服务逐步均等化的目标，完善政府对公共卫生的投入机制，逐步增加公共卫生投入。基本公共卫生服务按项目为城乡居民免费提供，经费标准按单位服务综合成本核定，所需经费由政府预算安排。2009年人均基本公共卫生服务经费标准不低于15元，2011年不低于20元。地方政府要切实负起支出责任，中央通过一般性转移支付和专项转移支付对困难地区给予补助。政府对乡村医生承担的公共卫生服务等任务给予合理补助，具体补助标准由地方人民政府规定，其中基本公共卫生服务所需经费从财政安排的基本公共卫生服务补助经费中统筹安排。”⁷²这就要求各级地方政府要确保财政资金到

⁷² 资料来源：中华人民共和国卫生部《卫生部、财政部、国家人口和计划生育委员会关于促进基本公共卫生服务逐步均等化的意见》，卫妇社发[2009]70号。

位，同时要建立多元化的新型合作医疗制度。我国地区经济发展不平衡，要考虑到农村地区的实际情况，区分不同地区的经济状况和乡土社会特点，有差别地推行合作医疗制度。比如在经济发达地区县级和省级政府多负担中央政府少负担一些；而对贫困地区可以实行中央补助和省级政府多补助，县级政府少负担一些的方式。

另外，要完善和强化新型农村合作医疗的管理和监督机制。对合作医疗的管理和监督中最重要的是对合作医疗基金的管理与监督：第一，要把合作医疗基金纳入专用账户管理；第二，各级财政、卫生部门还需要建立合作医疗基金支出定期报表制度，对合作医疗基金的支出流量、动态等进行及时的监控；第三，各级财政部门应会同卫生等有关部门，建立健全合作医疗资金收支监控预警系统，完善合作医疗资金收支平衡机制。

9.3.4 改革预算体制，提高公共卫生支出效率

长期以来，由于计划经济体制的影响，卫生部门存在着资源短缺与浪费并存的现象，即一方面政府财政对卫生事业投入不足，另一方面卫生经济领域又存在管理落后、资源浪费的问题。我国过去采用基数预算法，是在上年收支基数上加本年增减因素，以此确定本年各项预算收支。每个机构的支出只能在上年基数的基础上增加，而不可能减少。只要管理者将支出保持在预算内，则为“良好”，而过多的节约预算，下年度的拨款将被削减，所以这种方法刺激浪费而不是节约。实行零基预算法就是要适应市场经济的需要，建立一整套依据完备、调节灵敏的预算定额制度和科学先进、便于操作的经费使用效益考核指标体系，并根据不同事业单位的特性和要求，确定不同的预算定额或预算补助。而预算定额或预算补助的确定，既要充分考虑预算内财力的承受能力，又要结合单位本身的收支情况和经费使用效益，使预算分配与单位收入及经费使用效益有机地联系起来，调整支出结构，提高使用效益，促进卫生经济资源的合理配置和有效利用。此外，零基预算法实行项目管理，把人员经费从事业经费中分离出去，事业经费的分配不以人员、床位为依据，而是以任务为依据，实行项目管理。同时，专项拨款也实行项目管理，单位的预算是根据新年度单位的业务特性、工作任务、工作绩效、收支状况等因素综合考虑，重新编制和核定的，使预算基数核定依据更科学合理，

从而从预算分配机制上调动单位的积极性，视效益给资金，有利于实现预算资金分配的合理与公平，提高卫生事业单位工作效益。

第 10 章 县级教育财政

地方政府是一个国家政治制度的重要组成部分，是地方性公共产品和服务的提供者。第二次世界大战以来，发达国家地方政府承担的公共服务职能随着福利国家的出现而越来越多，公共开支不断增加。在发展中国家，工业化和城市化的发展也在基础设施、教育、卫生、市场监管等诸多方面对地方政府提出更多的要求，地方政府支出在整个政府支出中的比重不断上升。转轨国家近年来则在地方政府中推行了大规模的公共服务部门改革。在这种背景下，地方政府如何更好地实现其职能，公正而有效率地为地方公众提供相适应的公共产品和服务，成为现代社会的重要问题。

县级政府是地方政府的重要组成部分。两千多年来，作为一级相对稳定的地方政府，长期持续和稳定地作为国家结构的基本单元而存在，它始终承担着对中央政府、上级政府所制定政策的贯彻执行和对本地域内的政治、经济和社会事务双重管理的任务，保持了持久的生命力和对不同时代的适应性。

在我国，县级政府不仅对义务教育等拥有直接管理的职能和责任，而且承担着大量教育经费的筹措、管理和支出工作。因此，在中国教育财政的研究中，县级教育财政支出是关键。对县级教育财政支出的研究有助于我们了解教育公共服务的财政运行状况，并朝着充足、均等与效率的方向改进。

2001年5月中央政府下发了《国务院关于基础教育改革与发展的决定》，决定把义务教育管理体制由原来的“三级办学，两级管理”转变为“以县为主”，使义务教育的责任主体由原来的乡镇政府上升到县级政府，以便能解决或降低税费改革给义务教育发展所带来的负面效应。2006年，根据修订后的《中华人民共和国义务教育法》第七条，义务教育实行国务院领导，省、自治区、直辖市人民政府统筹规划实施，县级人民政府为主管理的体制。除义务教育，幼儿教育 and 高中教育的大部分管理工作也主要由县级政府负责。职业教育在国家开发人力资源提高劳动力素质的要求下正在迅速发展，其组织责任也落在了县级政府的肩上。新的教育管理体制使得基础教育的财政管理体制和发展状况发生了新的变化。

10.1 基础教育财政模式演变:建立以县为主的基础教育管理体制

中国教育财政体制变化的基本倾向,是向地方政府下放权力,地方的财政权限和管理权限也越来越大。50年代初,教育的事权和财权控制在中央、大行政区两级,以中央为主,以后逐渐下放,到80年代,基础教育管理权限一直下放到县(市、区)、乡(镇)级,村虽然不是一级政府,却也负担起了兴办、管理小学的任务。

10.1.1 城市基础教育财政

在基础教育的实施和投入方面,城市和农村存在两种不同的模式。1986-2006年的《中华人民共和国义务教育法》(2006年修订之前)规定,城市义务教育以市或者市辖区为单位组织;城市依法征收的教育费附加,纳入预算管理,由教育主管部门统筹安排,提出分配方案,商同级财政部门同意后,用于改善中小学办学条件;城镇实施义务教育的学校新建、改建、扩建所需资金,在由当地人民政府负责列入基本建设投资计划,或者通过其他渠道筹措。2006年《中华人民共和国义务教育法》修订以后,城市教育也全面纳入财政保障范围。

10.1.2 农村基础教育财政

与城市相比,农村教育多年来收到的国家财政支持较少,农民自己办教育色彩浓重。1978年,教育部重新颁发了《全日制小学暂行工作条例(试行草案)》和《全日制中学暂行工作条例(试行草案)》,规定全日制小学由县教育行政部门统一领导和管理;社队办的小学,可以在县的统一领导下,由社队管理。

1985年,中共中央发布了《关于教育体制改革的决定》,在管理体制上“实行基础教育由地方负责、分级管理”,随后出台的有关文件进一步把农村地区的基础教育管理明确为县、乡二级为主,开始实行“省办大学,县办高中,乡办初中,村办小学”的财政投入体制。1992年的国家教委颁布的《中华人民共和国义务教育法实施细则》规定农村义务教育以县为单位组织进行实施,并落实到乡(镇)。实际上,县政府直接管理少数县直属中学和小学,乡(镇)政府主办乡(镇)

的初级中学和乡中心小学，以及村兴办村级小学，但归乡（镇）管理。农村依法征收的教育费附加，由乡级人民政府负责统筹安排，主要用于支付国家补助、集体支付工资的教师的工资，改善办学条件和补充学校公用经费等。实施义务教育的学校新建、改建、扩建所需资金，在农村由乡、村负责筹措，县级人民政府对有困难的乡、村可酌情予以补助。一方面，中小学教育经费纳入地方预算，由地方财政拨款为主，中央和省级专项补助为辅，乡（镇）一级财政开始建立，乡（镇）政府作为中小学教育的管理主体综合实施事权和财权；另一方面，长期以来实行的办学经费绝大部分由政府包下来的教育经费投入体制发生了很大的变化，“多条腿走路”成为筹措教育经费的新格局开始逐渐形成，各种形式的捐资、集资活动，城乡教育费附加的开征为教育经费增添了新的来源渠道。

2000年至2003年，中国进行了农村税费改革，取消了“三提五统”等收费项目，减轻了农民负担，但是也削弱了乡镇通过自有资金为教育提供充足的经费的能力，使义务教育的经费不充足成为一个显著的问题。2001年5月29日，国务院颁布了《关于基础教育改革与发展的决定》，在基础教育管理体制改革的改革上，对农村基础教育给予了特别关注，明确提出“要进一步完善农村义务教育管理体制，实行在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制”，规定县级政府对本地农村义务教育负有主要责任，同时将农村中小学教师工资的管理上收到县。但是，县级政府的经费投入无法完全弥补乡镇因为税费改革而失去的收入来源部分。在很多农村地区，尤其是在中国的中西部，学校缺少必要的经费维持运行。很多学校建筑设施不能得到很好的维护和修缮，甚至不能按时全额支付教师工资。税费改革后某些贫困地区的教育质量下降成为人们普遍担心的问题。

2005年12月国务院发出了《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》对农村义务教育经费投入实行“明确各级责任，中央地方共担，经费省级统筹，管理以县为主”的新机制，在过去强调“以县为主”管理体制的基础上，突出了省级政府对义务教育进行统筹规划的责任，也强调了中央政府的责任问题。至此，1985年以来逐步下放乃至下放至乡镇的基础教育管理的权力与责任，又逐步向县级政府乃至省级政府的回归。根据农村义务教育经费支出的不同内容，建立中央与地方分项目、按比例分担的经费保障机制。除教职工工资在现

行体制下加大保证力度外,其余三项,由中央根据各地经济社会发展及财力状况,对西、中、东部地区实行不同的分担比例予以保证。对免学杂费和提高公用经费水平的资金,中央与地方的分担比例是,西部地区为 8:2,中部地区为 6:4,东部地区除直辖市外,按照财力状况分省确定。校舍维修改造资金的分担比例是,中西部地区为 5:5,东部地区主要由地方承担,中央给予适当奖励性支持。向贫困家庭学生提供免费教科书的资金,中西部地区由中央全额承担,东部地区由地方自行承担;对贫困寄宿学生进行生活费补助的资金,由地方承担。

10.2 县级财政与基础教育

中国自 1978 年开始进行财政分权改革,地方政府在获得更大财力的过程中承担了更多的事责,基础教育管理逐渐下放,1985 年农村地区的基础教育管理明确为县、乡二级为主,开始实行“省办大学,县办高中,乡办初中,村办小学”的财政投入体制。1993 年分税制改革改变了中央地方收入格局,上级政府就需要配套更大力度的转移支付,保障下级政府(特别是县乡基层政府)具备相应的财力来履行公共服务职能。乔宝云等通过实证研究发现,中国的财政分权可能忽视了地方的社会福利,财政分权没有带来地方小学义务教育水平的提高。⁷³中国 2000 年以来的基础教育管理体制改革扭转了“财力上移,事责下移”的趋势,基础教育管理与经费筹措的主要责任由乡镇提高到县级政府。这一改革是重新确立政府责任的一种尝试,它既导致了教育投入的快速增长,也在相当程度上促进了教育公平,尤其是在小学教育阶段。⁷⁴

政府对教育财政充足性负有主要责任。教育兴国是国家重要的发展战略,政府必须在法律的框架下保障教育事业的发展,保障教育经费的充足性。《中华人民共和国义务教育法》(2006 年修订)规定了国家(其中主要是政府)实现教育财政充足性的义务,提出国家将义务教育全面纳入财政保障范围,义务教育经费由国务院和地方各级人民政府依照本法规定予以保障。教育财政充足性的政府责任具体表现在两个方面:一是静态的达标要求,即国务院和地方各级人民政府将义务教育经费纳入财政预算,按照教职工编制标准⁷⁵、工资标准、学校建设标准⁷⁶、

⁷³ 乔宝云、范剑勇、冯兴元:《中国的财政分权与小学义务教育》,《中国社会科学》2005 年 6 期。

⁷⁴ 赵力涛:《中国义务教育经费体制改革:变化与效果》,《中国社会科学》2009 年 4 期。

⁷⁵ 中央编办,教育部,财政部. 关于制定中小学教职工编制标准的意见. 2001 年 10 月 8 日。

学生人均公用经费标准⁷⁷等，及时足额拨付义务教育经费，确保学校的正常运转和校舍安全，确保教职工工资按照规定发放。二是动态的发展要求，即国务院和地方各级人民政府用于实施义务教育财政拨款的增长比例应当高于财政经常性收入的增长比例，保证按照在校学生人数平均的义务教育费用逐步增长，保证教职工工资和学生人均公用经费逐步增长。

10.2.1 以县为主的基础教育管理体制

1. 责任权利划分

以县为主的管理体制对县乡政府的职责进行了调整，县政府成为了具体的责任主体和管理主体，而乡镇政府及其村组织责任有所减轻成为了义务教育管理的辅助机构。

以县为主不仅仅是收入和支出结构的调整，作为一种制度安排，它通过重新划分制度相关方的权利边界，以及对违反权利的可能性和侵犯对方权利的成本的界定而改变了原来的权利安排，尤其是学生、学校、乡镇政府、县政府之间的权利安排。

税费改革前，义务教育相关方之间的权利边界比较模糊，虽然对各方的权责有笼统的意识和划分，在操作中有很多细节是模糊的。在法律、法规出现矛盾，对权利的界定成本很高的地方，也会出现权利的模糊状态。在这种情况下，力量是分配资源空间的核心要素，谁的力量大谁权力大，谁就拥有更强的挤占能力、控制和调配的能力。一般来说，越是有组织性的集团其能力越大。政府挤占和挪用学校的资金，向学生家长进行摊派，而学校也通过学生向家长收取各种费用。

“以县为主”的管理体制对政府、学校、学生三者的权利边界和互动框架进行了重新设计，对各方权利边界给予清楚的划分，各方关于各自的权利信息相对比较清楚。同时，更高层级的政府对违反权利边界的行为给予了严格的检查和严厉的惩处。

首先，明确了学校的财力来源，使学校的经费获得了较大的独立性。如教师工资上划，由县里负责，实行工资卡制度，由银行直接拨，这就使得乡镇政府接触不到教师的人员经费；在学杂费的管理上，取消零账，在县财政设立专门账户，

⁷⁶ 教育部，住房和城乡建设部，国家发展和改革委员会. 农村普通中小学校建设标准. 2008年12月1日.

⁷⁷ 中华人民共和国义务教育法. 2006年6月29日.

而不是乡镇政府来管理，维持了学校的日常运转；危房资金则采用上级负责的专款形式。学校资金基本上不经过乡里，不依赖乡镇，使学校与乡镇打交道的机会减少，乡镇政府接近其财源的可能性减少。

其次，增强了对学生利益的保护，使学生对自己的权利与义务比较清楚。对于学校，则严格规范了其收费的范围，使学校与政府从学生家长中筹集资金的空间大大缩小。

2.以县为主的管理体制对教育经费的来源有了新的规定，主要依靠县级财政预算和上级转移支付。

税费改革以后，取消了农村地区的教育费附加、教育集资以及教育投入上的义务工等预算外的义务教育经费筹集制度，义务教育的经费安排主要由财政预算解决。县级政府就必须加大义务教育投入，而县财政对教育的投入取决于三个方面：一是财力状况，这同县级经济发展状况以及上下级政府间财政收入的共享体制有关；第二，取决于县级领导对教育的态度，如果县主要领导重视教育，也可能在财政力量较弱的情况下优先安排和保障教育维持与发展的经费；第三，取决于当地社会对县级财政分配决策过程的监督、参与及施加的压力。在这三种因素中，起基础性作用的是县级财力的状况。

对于财政困难地区，以县为主的教育财政体制的特点是县财政的一般预算收入主要用于教育经费。县级财力在全县财政收入中的份量可从两个方面进行衡量：一是县本级财政预算收入占县财政预算收入的比重，二是县本级获得的上级政府补助收入占全县获得的补助收入的比重。

因税费改革而引起的农村义务教育经费缺口主要通过义务教育方面的专项转移支付来加以弥补，专项的转移支付资金也因此成为了税费改革以后农村义务教育经费的一个重要来源。对于相当一部分县来讲，财政支出远大于财政收入，支出资金大多来自上级财政的输入。根据相关规定，一方面，中央、省市对县的税收收入实行分享；另一方面，县级政府也从中央省市三级政府得到补助收入。

从专项补助收入的来源结构看，来自中央财政的资金最多。中央、省和市三级政府专项资金支出重点和优先次序有差异，一定程度上呈现出总体上相互补充、重点相互强化的结构，支撑着县的社会经济事业发展。中央专项重点确保基本建设、“社会福利救济、抚恤和社会保障”、支农建设等；省专项的支出重点在

农业综合开发，其次是社会保障支出，再次是基本建设；市专项的重点在于确保县政府各部门的事业费，其次是支农和农业开发，再次是社会保障、福利、救济与抚恤等。可以看到，是农业和社会保障，而不是教育，成为中央、省和市三级政府专项支出的重点。税费改革后，乡镇政府在义务教育管理上的责任虽然减少，但乡镇财政原支付给教育的人员工资专项上解到县财政，使得乡镇财政在义务教育方面的责任并没有太大减少。

3.以县为主的管理体制对学校教师工资、公用经费、基建及其危房改造的资金的具体来源也分别做出了规定。

教师工资由县里负责，普遍的做法是逐县核定教师编制和工资总额，原乡镇财政收入中用于农村中小学教职工工资发放的部分要相应划拨上交到县级财政，并按规定设立“工资资金专户”，其中不足的部分以及教师工资中新增的部分由县进行补足，对财力不足、发放教师工资确有困难的县，省级政府要通过调整财政体制和增加转移支付的办法加以解决，对于国家扶贫开发工作重点县等中西部困难地区，中央财政给予适当补助。

学校运行所必须的公用经费由省级人民政府根据当地农村中小学实际公用经费支出情况，核定本地区该项经费的标准和定额，除从学校按规定收取的杂费中开支外，其余不足部分由县、乡两级人民政府予以安排，其中学杂费管理取消“零账户”，设立银行专户。

学校基本建设列入当地政府基础设施建设的统一规划，乡（镇）、村按有关规定对新建、扩建校舍所必需的土地进行划拨；危房改造资金则由省里专项负责，县市进行配套。

4.对制度外的义务教育经费筹集方式进行了变革

国家对各项教育收费进行了规范和限制，但以县为主的管理体制仍给义务教育经费的预算外筹集留下了少量的空间和余地，这种空间和余地主要表现在杂费收取中的“一费制”和农村集资中的“一事一议”两种制度的创设和建构。

“一费制”则是指在严格核定杂费、课本费和作业本费标准的基础上，由省级人民政府确定一个收费总额，然后一次性统一向学生收取的收费办法，中央政府希望通过这一制度的确立，既能为中小学的运转提供必要的公用经费保障，同时又能规范学校的收费行为，减少乱收费行为的发生，降低学生负担。

“一事一议”是指农村村内进行农田水利基本建设、修建村级道路、植树造林等集体生产公益事业所需的资金和劳务，不再固定向农民收取和摊派，而实行每一事务都由村民大会民主讨论决定的原则，并对集资和劳务摊派的额度实行上限控制，有的地方将这种的制度用在了义务教育上，这意味着即使是在税费改革以后，如果农村义务教育需要，也仍可以进行集资和劳务摊派，只是要受到严格程序和额度限制。

5.以县为主的管理体制实施以后，教育经费的稳定性和严肃性得到了保障，挤占、挪用、克扣教育经费的现象的到了遏制，义务教育紧张状况有所缓解。

在许多地方，农村义务教育基本上做到了“四个确保”，即确保农村义务教育的投入不低于税费改革前的水平、确保农村中小学教师工资按时足额发放、确保师生安全、确保农村中小学校公用经费充足。这对降低农民负担，防止学龄儿童失学、辍学起到了积极的作用。

这些积极的变化主要是因为以下几个方面的原因：其一，以县为主的体制提高了农村义务教育的责任重心，与乡镇比较起来，行政层级更高的县级政府的财政实力显然更强，其保障功能也显然更明显；其二，为了弥补税费改革所带来的财政缺口，中央、省级、市级政府加大了转移支付的力度，财力更强的高端政府比制度变迁前承担了更多的职责；其三，在确保经费投入的同时，各地还进行了学校布局调整，对学校进行了合并，对中小学的教师进行了精简，从而提高了教育的办学效益，降低了供给成本支出。

在这一过程中最为重要的是以县为主的管理体制的实施提升了教育在整个基层社会治理结构中的政治地位，因为税费改革具有政治符号意义，而以县为主是税费改革的配套措施，其运转稳定、有序与否是评价税费改革的关键指标，关系到税费改革的成败，这直接影响地方政府的政绩。所以，在以县为主的体制出台以后，地方各级政府纷纷都把教育的发展作为重中之重或摆在优先发展的位置，从而消除了税费改革前教育供给过程中的经费“挤占效应”和“挤出效应”，甚至有些地方会出现相反的教育挤占其他部门经费的现象。挤占对经济状况不同的地方政府来讲，影响是不一样的。在税费改革前，经常是教育经费被其他方面所挤占，但在税费改革过程中却出现了教育经费挤占其他方面的投资的现象。出现这样的结果应该说是政府各部门间博弈的结果，因为在税费改革上升到了具有

“政绩”的含义和政治的意义的時候，在預算分割的政治游戏中农村义务教育占据了更为有利的位置，各级政府承受的政治压力是巨大的，所以，不仅教育部门会因此可以在政府的預算中占据更大的份額，而且学校和基层政府，也有更大的理由要求县及省政府承担更多的责任。因此，“以县为主”的新体制为教育部门争取更多的资源提供了更大的政治筹码，从而保证了这种积极效果的出现。

10.2.2 县级教育财政支出情况

1.全国县级政府的一般預算支出

根据全国县级政府的一般預算支出数据可以看到，一般預算教育支出普遍占到市辖区、县级市和县政府一般預算的 20%以上，但是一般預算教育支出占一般預算支出合计的比重基本上是在缓慢的下降。这说明一方面，教育是县级财政的大头，另一方面，县级政府在财政支出安排上对教育支出进一步增加乏力甚至削减。

由于近年来财政收入快于 GDP 的增长，县级教育支出占当地 GDP 的比重变化趋势有所不同。县级教育支出占当地 GDP 的比重在 1998 年有所下降，之后迅速增长并在 2002 年达到了顶峰，之后又出现下降态势。对于当地经济来讲，要保证教育支出维持在较高的水平十分困难。

市辖区和县级市的县级教育支出占当地 GDP 的比重在 1%-1.5%之间，而县的比重较高，在 1.5%-2.5%之间。这反映出县的经济实力比市辖区和县级市要弱，同样的支出水平需要财政做出更大的努力。

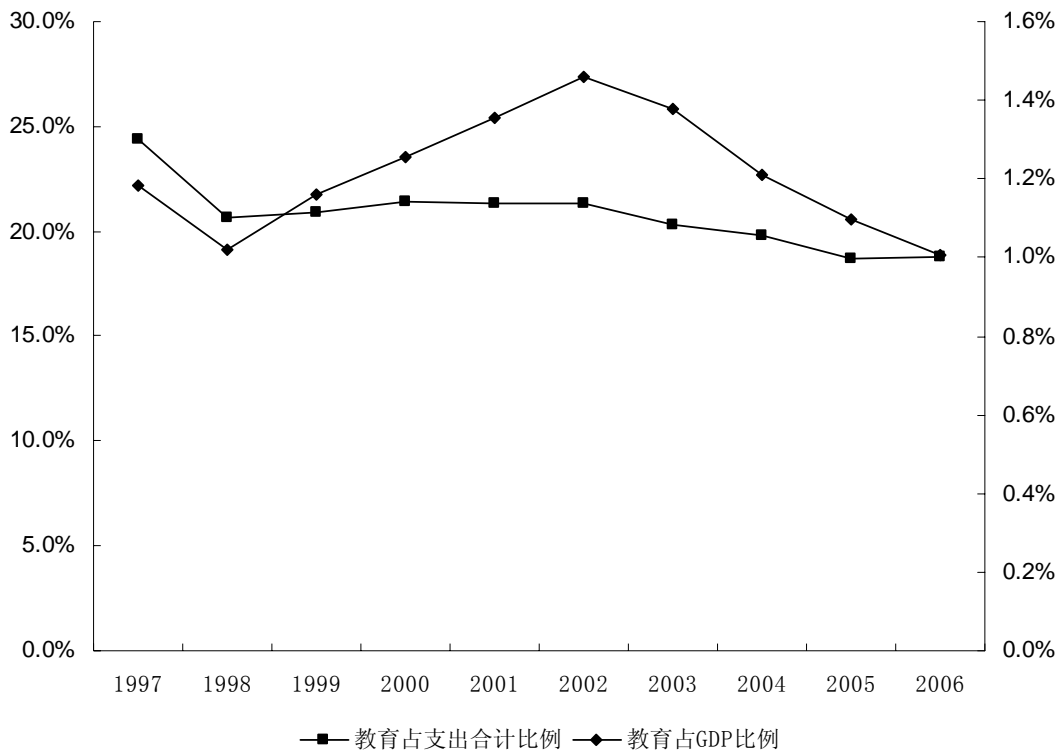


图 10-1 历年全国地级市辖区一般预算教育支出占财政支出和 GDP 的比重

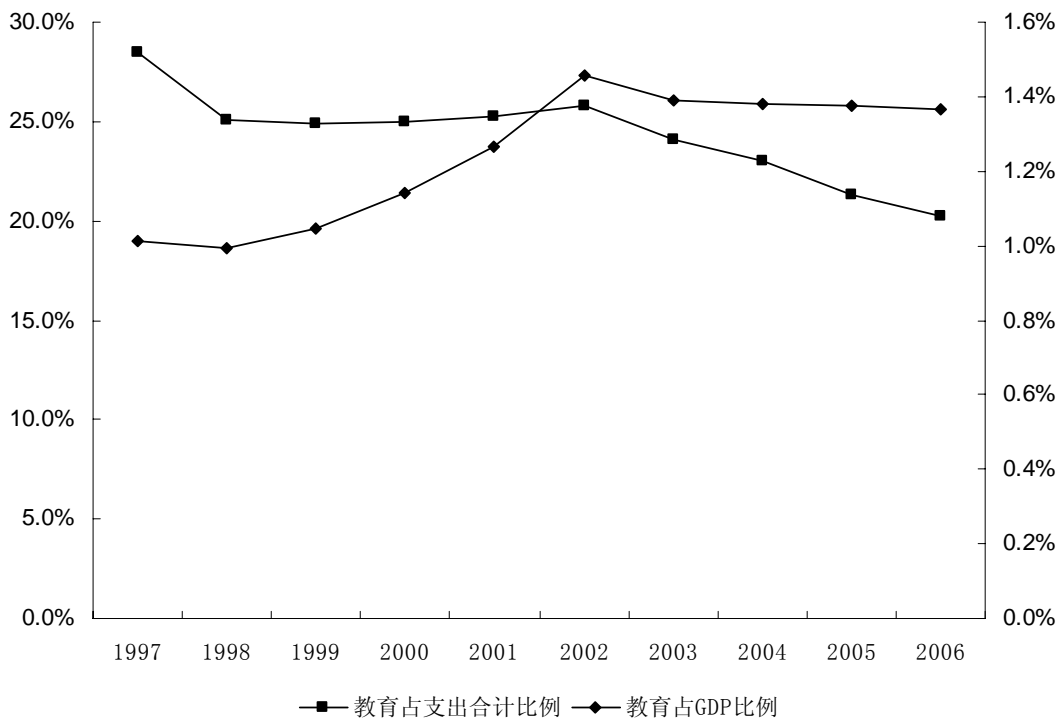


图 10-2 历年全国县级市一般预算教育支出占财政支出和 GDP 的比重

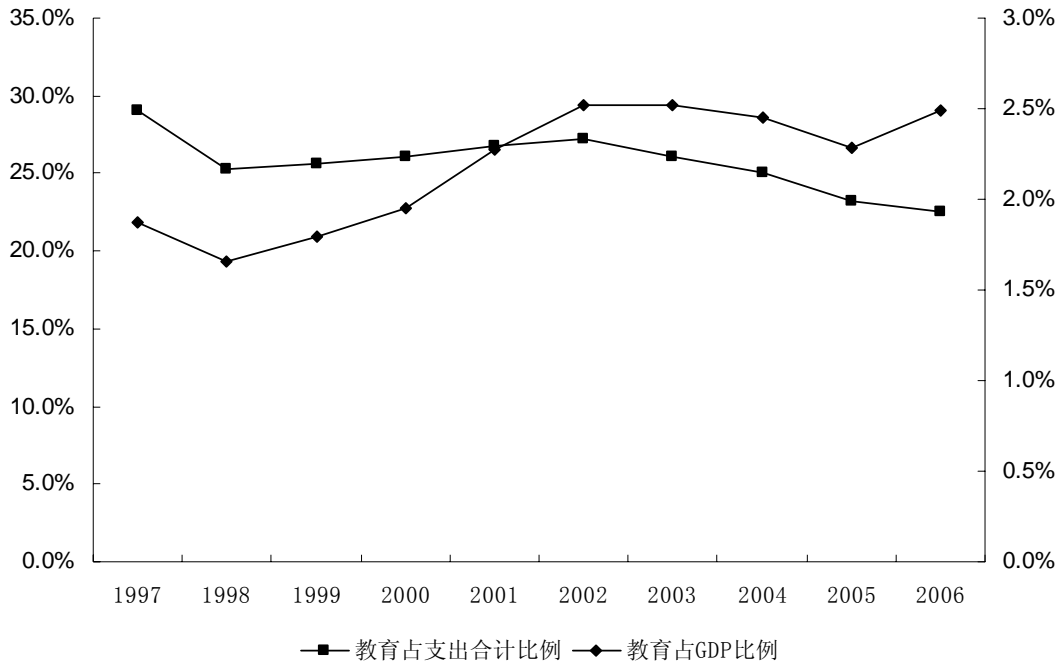


图 10-3 历年全国县一般预算教育支出占财政支出和 GDP 的比重

2. 转移支付对于县级教育财政增长发挥重要作用

由于分税制的实施和县级财政收入不足，转移支付对于县级财政的正常运转必须发挥重要的作用。从县级政府教育支出与预算收入、转移支付关系的历史变化可以看出，市辖区、县级市和县的情况有所差异。对于市辖区和县级市，由于经济基础相对较好，财政收入增长增长迅速，2006年相比于1996年分别增长了约6倍和4倍，因此财政收入增长远远高于转移支付和教育支出。而转移支付的增长在2003年之前低于教育支出增长，2004年之后才有明显的提速。

对于县政府来讲，财政收入增长仅增长了1倍多，远远低于市辖区和县级市。1998年之后，转移支付增长开始快于教育支出，2003年左右又有一个大的提速。这说明县级政府财力更加困难，更加依赖于上级的转移支付。

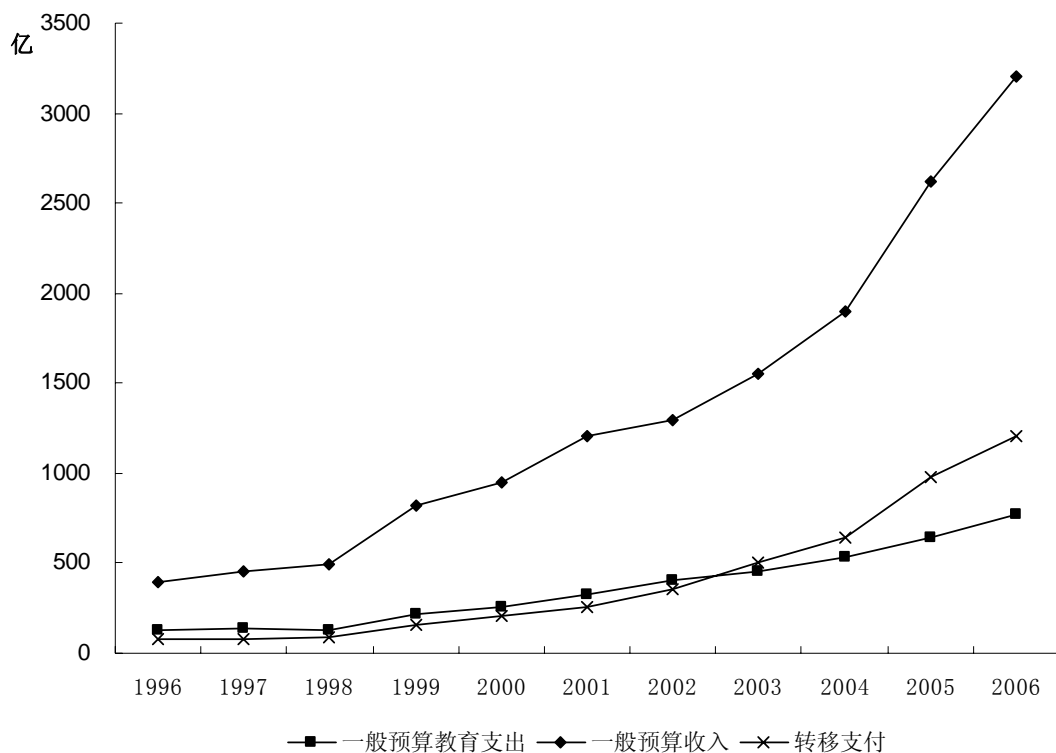


图 10-4 历年全国地级市辖区一般公共预算教育支出与财政收入、转移支付比较

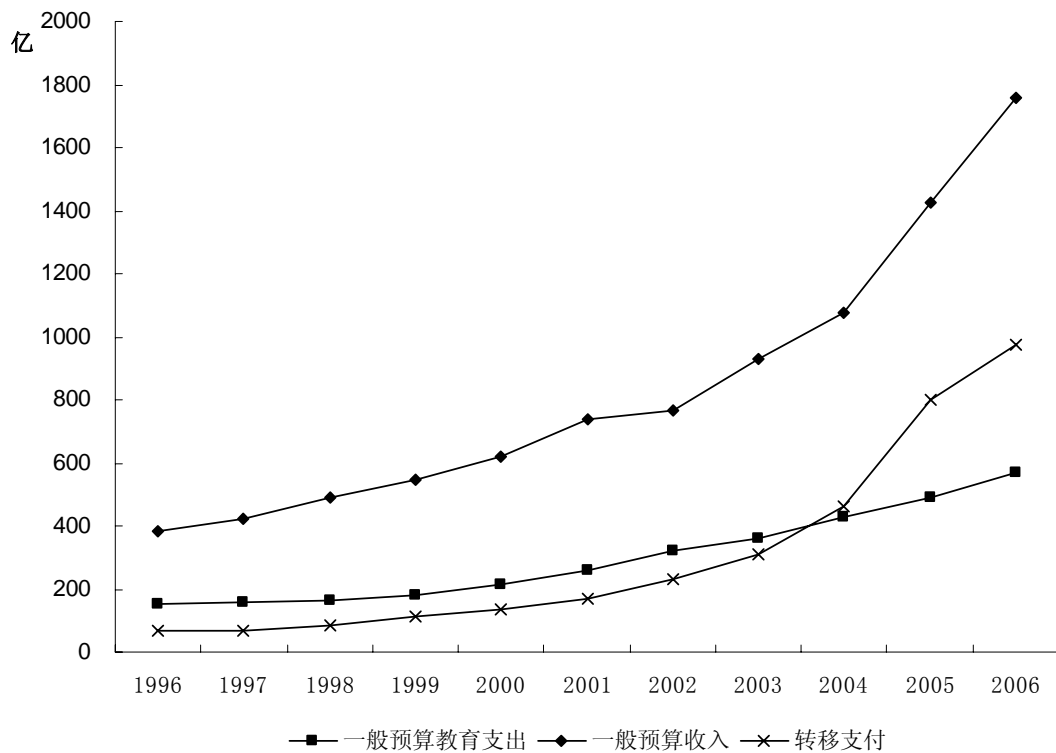


图 10-5 历年全国县级市一般公共预算教育支出与财政收入、转移支付比较

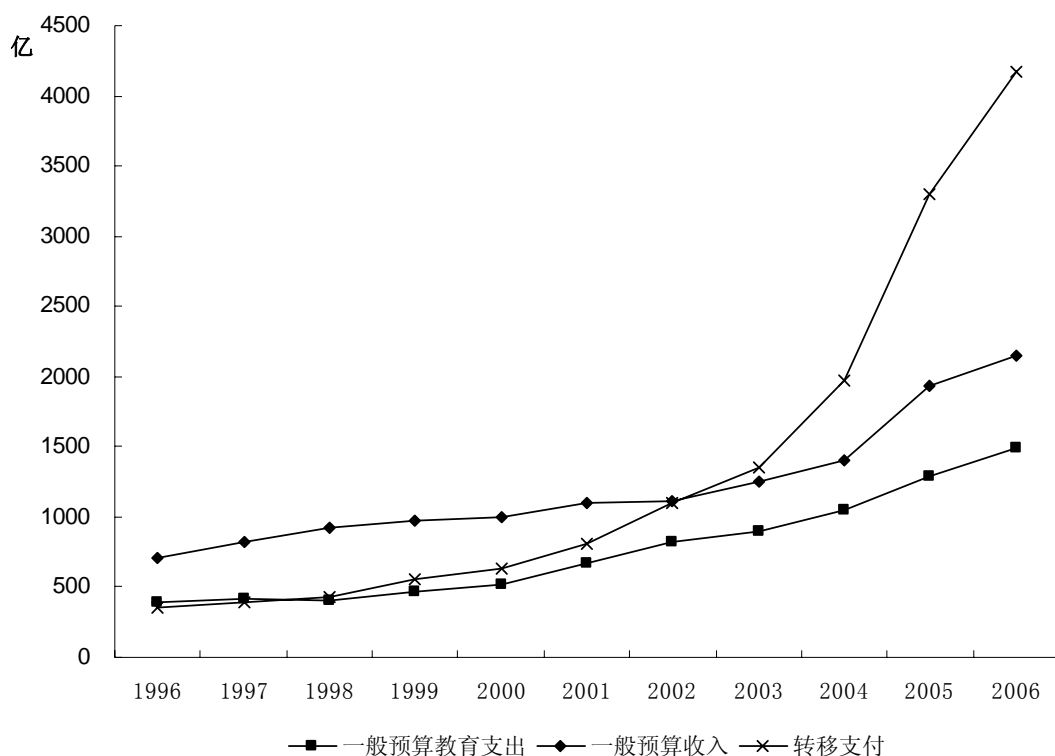


图 10-6 历年全国县一般预算教育支出与财政收入、转移支付比较

3.市、县两级财政教育支出对比

从全国市、县两级财政教育平均支出（按类型平均）对比可以看出，市本级和县级市的支出高于市辖区和县的支出。市辖区平均支出较少的原因主要是人口数远远低于县。这说明，县政府的支出水平是最低的。

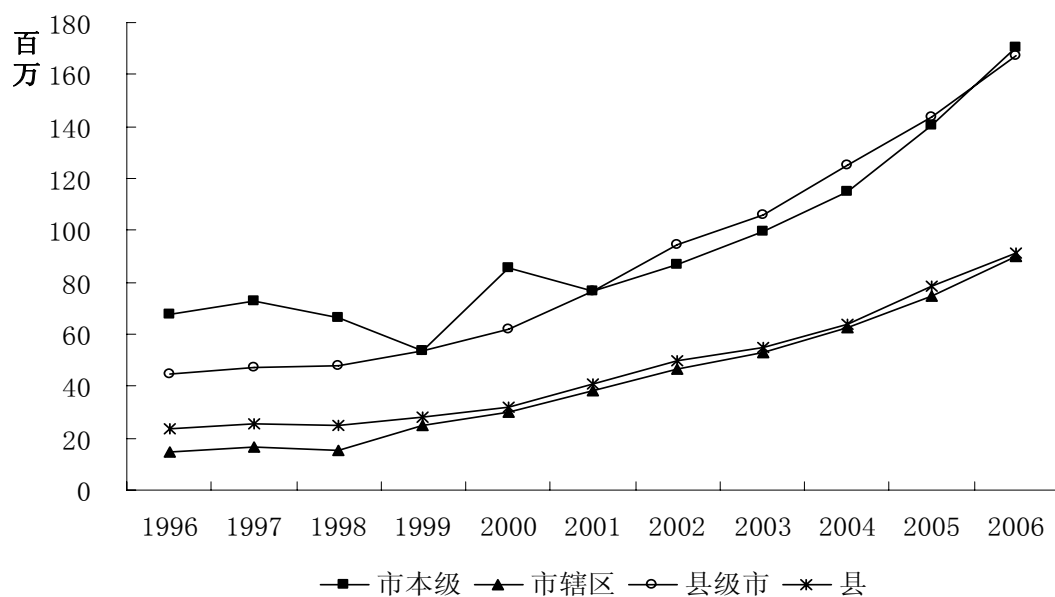


图 10-7 历年全国地市县一般预算教育支出 (按类型平均)

从全国市、县两级财政教育支出总计对比可以看出，县政府支出最多，这同样是因为县的人口远远多于市辖区、县级市。

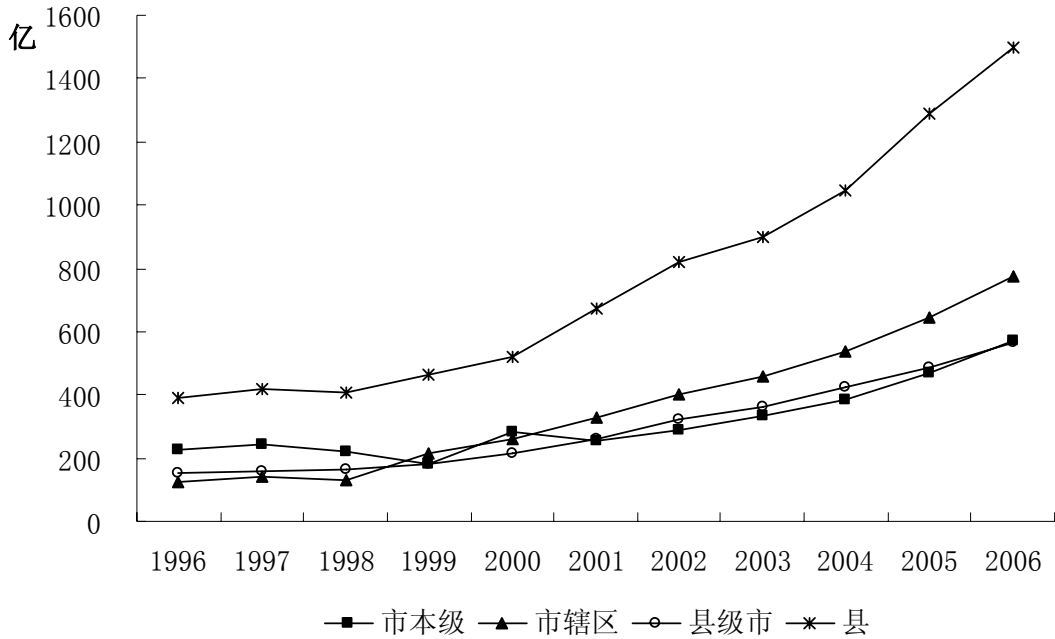


图 10-8 历年全国地市县一般预算教育支出 (按类型总计)

从全国市、县两级财政教育支出增长速度对比可以看出，市辖区增长最为迅速，县级市和县的增长水平相当，市本级增长最慢。这说明 1998 年以来城区的教育支出发展快于县级市和县，城乡差异带来的影响加大。

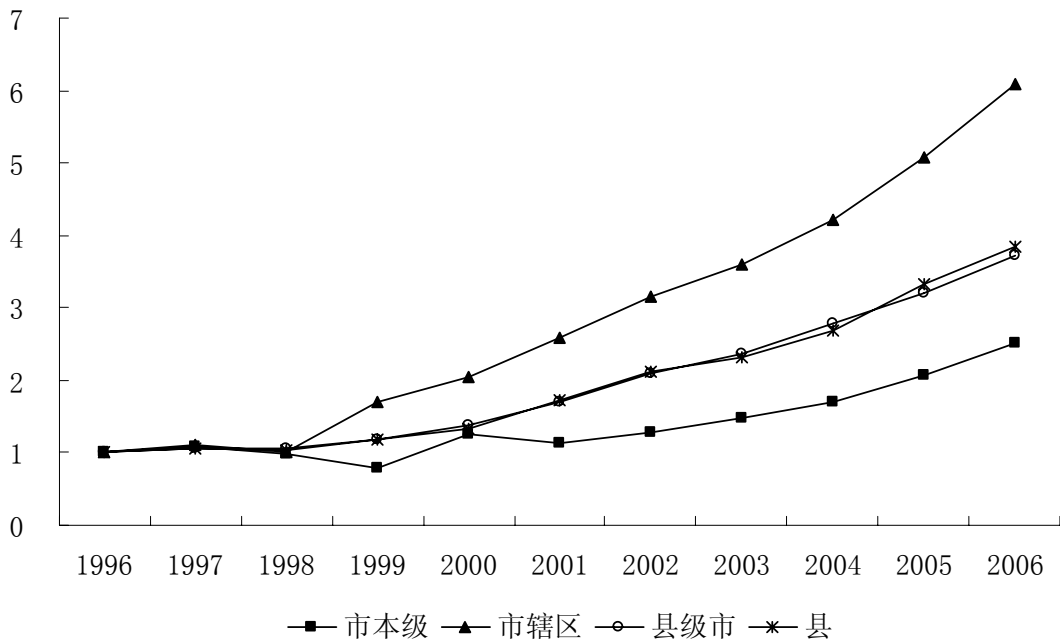


图 10-9 历年全国地市县一般预算教育支出 (以 1996 年为基数的增长)

10.2.3 基础教育成就

在财政投入增长带动下，我国基础教育快速发展，取得了巨大的成就。根据教育部《2007年全国教育事业发展统计公报》，基础教育规模不断扩大，学校规模效益逐步提高，师资队伍建设取得一定成就。

1. 基础教育规模不断扩大

到2007年底，实现“两基”验收的县（市、区）累计达到3022个（含其他县级行政区划单位205个），占全国总县数的98.5%，“两基”人口覆盖率达到99%。小学学龄儿童净入学率达到99.49%，其中男童净入学率分别为99.46%和99.52%。初中阶段毛入学率和初中毕业生升学率继续提高，2007年初中阶段毛入学率98%，比上年提高1个百分点。高中阶段毛入学率66%，比上年提高6.2个百分点。

2. 学校规模效益逐步提高

在各级教育入学机会扩大的同时，全国普通中小学校布局结构得到了进一步调整，规模效益有所提高。2007年全国共有小学32.01万所，比上年减少2.15万所。2007年全国共有初中学校5.94万所（其中职业初中0.03万所），比上年减少0.15万所。

普通中小学校办学条件进一步改善。全国普通中小学校舍建筑面积135320万平方米，比上年增加2210.5万平方米。小学体育运动场（馆）面积达标校数的比例为55.24%、体育器械配备达标校数的比例为49.35%，音乐器械配备达标校数的比例为44.68%、美术器械配备达标校数的比例为43.12%、数学自然实验仪器达标校数的比例为54.27%。普通初中体育运动场（馆）面积达标校数的比例为69.23%、体育器械配备达标校数的比例为66.40%，音乐器械配备达标校数的比例为59.34%、美术器械配备达标校数的比例为58.04%、理科实验仪器达标校数的比例为73.54%。各项指标均比往年有所提高。

普通高中规模迅速扩大，办学条件也有所改善。全国高中阶段教育发展较快。普通高中体育运动场（馆）面积达标校数的比例为78.39%；体育器材配备达标校数的比例为78.31%；音乐器材配备达标校数的比例为72.61%；美术器材配备达标校数的比例为73.31%；理科实验仪器达标校数的比例为82.82%；建立校园网的学校占普通高中学校总数的比例为67.80%。各项办学条件均比上年有所改

善。

学前教育进一步发展。2007年全国共有幼儿园12.91万所,比上年减少0.14万所,在园幼儿(包括学前班)2348.83万人,比上年增加84.98万人。

3. 师资队伍建设取得一定成就

改革开放以后,我国的师资队伍建设也取得了很大成就。1995年教育部发布实施了《教师资格条例》,2000年,教育部又颁发了《〈教师资格条例〉实施办法》,自此教师资格制度的法律法规体系已经形成。2001年教育部陆续颁发了《关于首次认定教师资格工作若干问题的意见》、《教师资格证书管理规定》,对教师资格的认定范围、资格申请、认定程序、学历条件、教育教学能力考察等首次认定教师资格的有关政策作了进一步的明确规定和细化。按照国家的统一部署,各地积极开展工作。目前,教师资格过渡工作已经顺利完成,教师队伍的整体素质有了进一步提高。

2007年,全国小学教职工613.38万人,比上年增加1.38万人;其中专任教师561.26万人,比上年增加2.60万人。专任教师学历合格率继续提高,小学专任教师学历合格率99.1%,比上年提高0.23个百分点,小学生师比18.82:1,比上年的19.17:1有所降低。2007年,全国初中专任教师347.3万人,比上年减少0.2万人。初中专任教师学历合格率97.18%,比上年提高0.84个百分点。生师比16.52:1,比上年的17.15:1有所降低。2007年,普通高中专任教师144.31万人,比上年增加5.59万人,专任教师学历合格率89.30%,比上年提高2.84个百分点,生师比17.48:1,比上年的18.13:1有所降低。2007年,全国幼儿园园长和教师共95.19万人,比上年增加5.37万人。

教师队伍素质提高的同时,教师队伍结构也得到了改善。中小学民办教师问题得到基本解决,长期困扰农村教育发展的公办、民办教师并存的状况总体上结束,为教师队伍建设走上良性循环创造了条件。具有高级职务的教师占相应教师总数的比例有较大幅度的提高,教师队伍年龄结构趋于合理,中青年教师已成为教师队伍的主要力量。教师的学科结构也进一步改善。

10.3 教育财政充足性的概念和测定

教育财政的充足性是财政的概念,是回答教育资金够不够用的问题,即通过

筹措充足而稳定的教育经费，为教育过程中的教师、公用经费、房屋基础设施等提供支持和保障，从而实现一定水平上的教育目标。

在我国基本公共服务均等化建设过程中，均等化的前提和基础是满足各地公共服务基本的充足性，如果基本的充足性都普遍达不到，那么均等化本身也失去了意义，这种情况下就必须通过上级转移支付和地方税收规划等政策手段对公共服务的财政充足性予以保障。因此基本公共服务均等化的一个必要条件是普遍实现（至少是最低标准的）公共服务充足性。对于我国目前公共服务中最重要的基础教育来讲，要想达到教育目标，就必须做好教育财政规划，就必须对各个地区的教育财政充足性有清晰的了解和评估。在美国，基础教育主要由学区这一行政单位来负责，在我国则主要是县级政府负责，因此，做好县级政府教育财政的充足性评价，对于保障教育财政充足性，促进教育财政公平性和效率性，实现基本公共服务均等化具有重要意义。

10.3.1 国内外的教育财政充足度研究

中国教育财政充足性研究始于二十世纪八十年代，主要集中于充足性概念的讨论和教育支出占国内生产总值的比例，教育财政支出占各级政府财政支出比例等问题，在当时取得了非常大的学术价值和政策意义。王善迈于1985年提出人均教育投资逐步增长⁷⁸。秦宛顺和厉以宁采用了国际比较的研究方法，选择人口规模较大的世界各国为样本，以公共教育经费占国民生产总值的比例为因变量，以衡量经济发展水平的人均国民生产总值为自变量进行回归分析。根据得出的回归模型，模拟当我国人均国民生产总值达到某一水平时，相应的公共教育经费占国民生产总值的比例国际平均值是多少⁷⁹。这些研究在当时引起了巨大的学术影响和政治影响，但是二十多年之后的今天，再对教育财政充足性进行研究就需要考虑的更为细致，例如Benson指出二十世纪六十、七十年代西方国家也曾以GNP的8%或中央政府预算支出的20%作为教育充足的标准，七十年代以后又陆续发展出入学率、识字率等一些充足性指标⁸⁰。

近些年来，教育财政的充足性正在成为国外研究热点。Ladd和Hansen指出，

⁷⁸ 王善迈. 教育投资必须保证受教育者人均教育投资逐步增长[J]. 教育与经济, 1985, (2):41-44.

⁷⁹ 秦宛顺, 厉以宁. 教育投资决策研究[M]. 北京大学出版社, 1992年.

⁸⁰ Benson, C S (1995). Educational Financing. In International Encyclopedia of Economics of Education, edited by Martin Carnoy, New York: Pergamon, pp408-412.

为了达到更广泛的教育目标,将注意力从财政公平转向为必要的教育产出提供充足的资金是重要一步。⁸¹同时,美国学者对于教育财政充足的主体已经下降到学区、学校甚至学生的层次,关注不同学区、学校甚至学生的教育成本差异,目标是不让任何一个孩子落后。无论是学术研究还是政策制定上,学校和学区开始被要求为学生们是否能够达到新的学生成绩标准负责,并根据达标学生比例情况而受到相应的奖励、惩罚甚至被接管。⁸²Ladd 认为相对于公平的相对性,充足是应该被理解为一种投入或产出的绝对性标准。从产出的角度看,教育系统如果能够使所有学校拥有充足的资源以达到一个特定产出标准(同时要考虑学生们的特性对成本的影响),那么就实现了充足性。⁸³

美国的教育充足性研究非常重视测定教育成本和规划资金分配⁸⁴,通过细致的测定实现资金分配的精确打击,避免任何一个学区的财政投入出现不足。Guthrie 和 Rothstein 总结了美国教育财政的四种充足性测定方法,包括 Cost Function Method, Successful District Method, Professional Judgment Method 和 Evidence-based Method。以上方法的区别源于对充足性概念、教育产出、实际数据和专家判断等方面的不同理解和侧重。他们分别构建了自己的理论模型并在不同地区进行了应用,其中大部分是基于州层面对学区的充足性水平进行测算,得到每一个州内各个学区基础教育财政的充足性水平,并据此提出财政规划政策建议。⁸⁵

Costrell, Hanushek and Loeb (2008)回顾了成本函数方法的发展并指出了使用成本函数来估计达到一个充足的教育水平所需成本时的可用性问题。教育成本函数实际上并不是告诉我们某一特定水平教育产出所需的成本,而是给定学区特征和目前产出条件下的平均成本,同时还需要设定和使用效率方面控制变量和工具变量来调整估计结果。

⁸¹ H.F. Ladd, J.S. Hansen, eds., *Making money matter: financing America's schools*, Washington, DC.: National Academy Press, 1999: pp1-5.

⁸² A. Reschovsky, J. Imazeki, "Achieving Educational Adequacy through School Finance Reform," *Journal of Education Finance*, vol. 26, no. 4 (2000), pp.373-396.

⁸³ H.F. Ladd, "Reflections on Equity, Adequacy and Weighted Student Funding," *Education Finance and Policy*, vol. 3, no. 4 (Fall 2008), pp.402-423.

⁸⁴ T. Downes, L. Stiefel. "Measuring equity and adequacy in school finance," in H.F. Ladd and E.B. Fiske, eds., *Handbook of research on education finance and policy*, New York: Routledge, 2008: pp. 222-37; W.D. Duncombe, J.M. Yinger, "Why Is It So Hard to Help Central City Schools?" *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, no. 1 (1997), pp.85-113.

⁸⁵ W. Guthrie, R. Rothstein, "Enabling adequacy to achieve reality: Translating adequacy into State school finance distribution arrangements," in H.F. Ladd, R. Chalk & J.S. Hansen, eds., *Equity and Adequacy in Education Finance*, Washington: National Academy Press, 1999: pp209-259.

中国的教育充足性研究目前较少的进行充足性测算，仅有的一些研究还不够。黄斌、钟宇平指出，一直以来国内教育财政的政策制定和研究缺乏针对教育充足的财政规划和测算，在计算教育财政缺口时，多以预定比例与实际比例之间的差额计算为主要方法，未能考虑教育需求的变化，未能考虑不同历史时期不同国家的社会政治经济教育发展水平的差异⁸⁶。费宇和李晓鹏采用因素法构建了省级政府教育标准财政支出测算方法，基于教育总支出、地区人口数、政府负担率、平均受教育年限指数和地区发展成本差异指数构建的测算方法⁸⁷，其核心思想是以人口为基础分配全国教育的总支出，这本质上是省级财政资金划分的研究，是一种公平性测度而非充足性测度，还是没有从教育本身的资金需求来进行测算。与此相似的，许多学者都试图通过地区比较来实现对充足性的讨论甚至测量，实际上是陷入了充足性、公平性、效率性的概念混淆的怪圈。

综合来讲，目前中国教育财政充足性的研究相比于公平研究乃至效率研究还比较匮乏，主要还停留在教育支出比例和人均教育支出，对于教育财政充足性的测量和实证研究尚待开展。充足性研究落后的背后有一个不容忽视的原因是数据的匮乏，因为要测定学区的教育财政充足性，必须要有学生数量、教师数量、教师工资、学校基础设施建设、物价水平等数据才能估算出标准教育支出（standard expenditure of education），还需要实际教育支出数据才能估算出教育财政充足性。这些指标的省级数据还是可以找到的，但是更接近于学区概念的地、县两级数据则是仅有零星的数据，没有系统性地公开发布过，这无疑给中国的研究者制造了难于逾越的数据屏障⁸⁸。

在教育财政研究中，充足性、公平性和效率性是三个基本的维度，我国教育财政学界对于充足性问题提出最早、对社会的影响最大。但目前的研究现状是：与公平性和效率性研究相比，充足性研究最为薄弱，最缺乏实证研究和数量分析。因此，对于中国教育财政充足性进行实证研究，具有十分重要的学术价值和政策意义。

⁸⁶ 黄斌, 钟宇平. 教育财政充足的探讨及其在中国的适用性[J]. 北京大学教育评论. 2008, (6), 139-153.

⁸⁷ 费宇, 李晓鹏. 地方政府教育标准财政支出测算研究[J]. 思想战线, 2006, (4), 110-116.

⁸⁸ 实际上, 这些数据虽然政府相关部门没有公开发布, 但是其内部还是做过统计并存在的, 例如王蓉、曾满超和丁延庆等人利用教育部收集的教育财政基层统计报表数据进行过公平性和地区差异的研究。王蓉: 《我国义务教育经费的地区性差异研究》, 2002年, <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/63/info5963.htm>, 2010年4月13日; 曾满超、丁延庆: 《中国义务教育财政面临的挑战与教育转移支付》, 《北京大学教育评论》2003年第1期。

10.3.2 教育财政充足度的模型构建

教育财政充足性与资金分配。从财政预算的角度看，在确立了合适的教育目标之后，必须能够较为准确地测算为了达到目标所需的教育成本，才能进行预算安排和资金拨付，进而实现教育财政的充足性。由于教育过程的复杂性和多样性，充足性测定目前还没有主导的方法。一般来讲，充足度测定需要做几个方面的工作：首先，测算代表性地区的代表性学生获得充足教育的成本水平，以此作为充足支出基准；其次，根据学生的特殊需要和价格差异对充足支出基准进行有效的调整；最后，调整教师工资水平能够吸引足够的数量和水平的教师，以提供预定目标的教育服务。

前面提到的四类方法的应用都比较广泛，学者和政府会根据不同的研究目标、对象有所取舍。其中的 Evidence-based approach 的思路是首先确定教育目标和计划，计算出教育计划中各个项目达到目标所需的要素数量，然后将要素数量乘以各个要素价格水平获得总成本，最后将教育支出汇总到学区或更高层次的政府。本研究的测算遵循了 Evidence-based 方法的思路，并根据中国基础教育的体制特点和数据限制进行了变通处理。

1. 确定教育目标

教育财政充足性的教育目标。教育财政充足性就是要满足教育对资金经费支持的要求，又可以分为两类标准：一是最低标准，如中国政府在 1990 年代开始的“普及义务教育评估”验收时，对教育目标（入学率、辍学率、文盲率、教育质量等方面），教育能力（师资水平、办学条件）和教育经费（拨款增长、公用经费、教职工工资、经费筹措等方面）都有量化或明确的标准和要求⁸⁹；二是理想标准，要实现更高的教育目标，如达到《义务教育课程设置实验方案》所需要的更多的师资水平、基础设施、技术设备、实践条件方面的投入。

中国教育发展的阶段决定了教育财政支出的结构，从 2000-2006 年期间各省教育支出结构数据来看，这一阶段绝大部分地区公用经费水平还比较低，基础设施建设具有专项性，教育财政支出的主要部分还是教师工资。在大部分地区，教育的主要目标还是满足最基本的教育需要，即普及基础教育；教育财政支出的目标还是达到充足性的最低标准，即满足教师工资发放和学校运转。因此，至少在

⁸⁹ 国家教育委员会. 普及义务教育评估验收暂行办法. 1994 年 9 月 24 日.

2006 年以前，我国的教育财政充足性的总体目标是满足最低标准的充足性，低于这一标准的支出水平意味着无法实现基础教育的普及。基于以上分析，本研究将县（市、区）的教育目标设为满足普及基础教育。

2.计算出教育计划中各个项目达到目标所需的要素数量

对于教育可以有不同的标准划分为教育项目，但是由于数据限制我们只能将各县（市、区）的教育划分为小学、中学等类别，无法进一步划分到学校的层次或更小的项目层次。由于县级政府支出除了中小学还有一些其他项目类型，我们根据普通中小学教育占县级教育支出的比重进行了调整。由于教育存在明显的城乡差异，我们根据城市和农村的人口比例推算了城乡教育规模，进行了城乡的划分。对于基础教育，除了政府财政性投入之外，还有社会性投入，因此我们根据政府预算经费占全部教育经费的比重进行了调整。

在以上各种调整之后，我们得到了较为准确的教育需求，并可以推算满足教育需求所需要素的标准数量。教育生产要素主要包括教师及其他工作人员、基础设施、公共运行费用等方面。对于教师及其他工作人员数量的计算，可以参照《中央编办、教育部、财政部，关于制定中小学教职工编制标准的意见（2001 年 10 月 8 日）》中间提到的师生比，由实际接受教育的小学生和中学生数量推算出标准教师数量。

对于基础设施，教育部、住房和城乡建设部、国家发展和改革委员会出台了农村普通中小学校建设标准，生均用房等指标进行规定。对于公共运行经费，近年来各地陆续出台了生均公用经费标准。但是由于各地建设标准和成本、公用经费标准差异较大，数据难于搜集和计算，所遇本研究没有直接计算，而是采用了变通的办法，通过全部教育支出中基础设施和公用经费的实际比例进行推算和调整。同时由于这两部分占全部教育支出的比例较小（大部分地区不超过 10%），这种推算产生影响也较小。

3.要素数量乘以各个要素价格水平获得标准教育支出

教育生产最主要的要素是教师，其价格水平就是教师工资。国家统计局每年都发布教育行业、政府及公共组织等行业的省级数据，因此我们可以在省级行业工资水平的基础上再根据各省物价水平、各县（市、区）的人均财政收入水平差异进行调整。在选取有吸引力的工资水平的时候，我们倾向于采用政府和公共部

门行业工资水平，而不是教育行业工资水平。根据 2006 年新《中华人民共和国义务教育法》的规定，教师的平均工资水平应当不低于当地公务员的平均工资水平。2008 年 12 月国务院常务会议审议通过了人力资源社会保障部、财政部、教育部起草的《关于义务教育学校实施绩效工资指导意见》，决定从 2009 年 1 月 1 日起，在全国义务教育学校实施绩效工资，确保义务教育教师平均工资水平不低于当地公务员平均工资水平。义务教育学校实施绩效工资所需经费，纳入财政预算，按照管理以县为主、经费省级统筹、中央适当支持的原则。

前面提到基础设施和公共运行经费的价格数据不容易获得，所以通过基础设施总额和公共运行经费总额与教师工资总额比例关系进行推算。

将测算得到的各项标准教育支出汇总，得到各县（市、区）或更高层次政府的标准支出。

4. 根据标准教育支出和实际教育支出对比，计算充足度

我们研究的教育财政充足度是实际教育支出（spending）与为了达到教育目标而需要获得的财政资源数量（standard cost）的比值。根据标准教育支出和实际教育支出计算得到各县（市、区）的教育财政充足度。

10.3.3 教育财政充足度的模型计算

根据对工资数据调整方法的不同，我们尝试了三个模型：

模型 10-1：

$$A_{c,t} = \frac{E_{\text{Real } c,t}}{E_{\text{Standard } c,t}} = \frac{E_{\text{Real } c,t}}{\sum_j \sum_i S_{i,c,t} \times \frac{P_{j,c,t}}{P_{T,c,t}} \times R_{i,j} \times s_{p,t} \times p_{j,p,t} \times e_{p,t}} \quad (10-1)$$

模型 10-2：与模型 10-1 相比，模型 10-2 根据人均财政收入对标准教育支出进行了调整，乘以人均财政收入调整系数（类似于联合国人类发展指数中对于 GDP 的处理方法， $1 + \frac{\log X - \log \text{MEAN}}{2(\log \text{MAX} - \log \text{MEAN})}$ ）

$$A_{c,t} = \frac{E_{\text{Real } c,t}}{E_{\text{Standard } c,t}} = \frac{E_{\text{Real } c,t}}{\sum_j \sum_i S_{i,c,t} \times \frac{P_{j,c,t}}{P_{T,c,t}} \times R_{i,j} \times s_{p,t} \times p_{j,p,t} \times e_{p,t} \times l_{c,t}} \quad (10-2)$$

模型 10-3：与模型 10-2 类似，模型 10-3 根据人均财政收入对标准教育支

出进行了调整，但是使用对数正态分布调整（变量的对数值符合正态分布，即 $z = \log(X) \sim N(0,1)$ ）。

$$A_{c,t} = \frac{E_{\text{Real } c,t}}{E_{\text{Standard } c,t}} = \frac{E_{\text{Real } c,t}}{\sum_j \sum_i S_{i,c,t} \times \frac{P_{j,c,t}}{P_{T,c,t}} \times R_{i,j} \times s_{p,t} \times p_{j,p,t} \times e_{p,t} \times z_{c,t}} \quad (10-3)$$

其中：

$A_{c,t}$ 为各县（市、区）的教育充足度；

$E_{\text{Real } c,t}$ 为各县（市、区）的实际教育支出；

$E_{\text{Standard } c,t}$ 为各县（市、区）的标准教育支出；

$S_{i,c,t}$ 为各县（市、区）的分小学、中学的学生数；

$P_{j,c,t}$ 为各县（市、区）的分农村、城市的人口， P_T 为各县（市、区）的总人口；

R_{ij} 为分农村、城市和小学、中学的标准师生比；

$s_{p,t}$ 为各省（区、市）教育行业工资水平；

$p_{j,p,t}$ 为各省（区、市）分农村、城市的消费者价格指数；

$e_{p,t}$ 为统计口径调整系数（除以事业性经费支出个人/共用部分比例、基建支出比例，乘以普通中小学教育占县级教育支出的比重，除以政府预算经费占全部教育经费的比重，省级数据），

$l_{c,t}$ 、 $z_{c,t}$ 分别为模型 10-2 和模型 10-3 的人均财政收入调整系数。

10.3.4 教育财政充足度的数据来源

本文的数据来源于中国财政部预算司和国库司编写的 2000—2006 各年《全国地市县财政统计资料》（县级数据），以及国家统计局编写的 2000—2006 各年《中国县市社会经济统计年鉴》（县级数据）、《中国统计年鉴》（省级数据）等统计资料。

全部数据都是来自官方发布，保证了数据的权威性和准确性，但是我们在使

用过程中发现仍然有极个别的数据存在明显错误。为了消除极端值和数据错误的影响，本研究在计算中去除了两端各 1% 的极值。

10.3.5 教育财政充足度的统计分析

通过三个模型，我们分别得到了全国 2150 多个县（市、区）2000-2006 年教育财政充足度的面板数据。对三个模型的结果进行总结可以发现以下几个特点：

1. 平均充足度超过 1，约为 1.3-1.4。2000-2006 年，全国平均教育实际投入高于最低标准投入的要求，实际投入超过最低标准投入大约 30%-40%。这意味着教育支出的资金需求得到了满足，总体上已经超过了最低支出标准的要求，中国的教育充足度正逐渐从最低标准向理想标准转变。

表 10-1 县级教育财政充足度测量结果

模型	平均值	最小值	最大值	N	n	T-bar
模型 10-1	1.340	.451	3.505	12892	2155	5.982
模型 10-2	1.410	.549	3.119	12890	2157	5.975
模型 10-3	1.331	.484	3.145	12890	2157	5.975

但是这并不意味着政府履行保障教育财政的职责已经完全达到了最低支出标准。因为充足度计算中实际支出既包括了财政性经费支出，也包括了社会性经费支出，而财政性经费占县级全部教育支出的比例平均通常为 60%-80%。如果计算县级教育财政充足度时仅考虑财政性经费，那么可以得到表 2 的结果，平均充足度仅为 0.8，也就是说光靠财政性经费还不能完全覆盖最低标准教育支出，总体上还是需要社会性经费的支出。没有完全达到《义务教育法》规定的“国家将义务教育全面纳入财政保障范围，义务教育经费由国务院和地方各级人民政府依照本法规定予以保障”的要求。

表 10-2 县级教育财政充足度（仅财政性经费）测量结果

	平均值	最小值	最大值	N	n	T-bar
模型 10-1	.818	.244	2.225	12842	2152	5.967
模型 10-2	.860	.307	2.064	12840	2154	5.961
模型 10-3	.813	.265	2.006	12840	2151	5.969

2. 充足度的分布呈现钟形结构，80% 县市区充足度的分布集中于 0.75-2 之间，但是最高和最低充足度的差距仍然较大。

从三个模型对各县市区的充足性测量的图形分布上来看，类似于正态分布的形状，反映了县级教育财政充足度平均水平大于 1，分布较为集中，两端差距较

为明显。充足度最高的地区是最低标准投入的 3 倍以上，充足度最低的地区仅是最低投入标准的 40%，充足度最高值和最低值相差接近 7 倍。

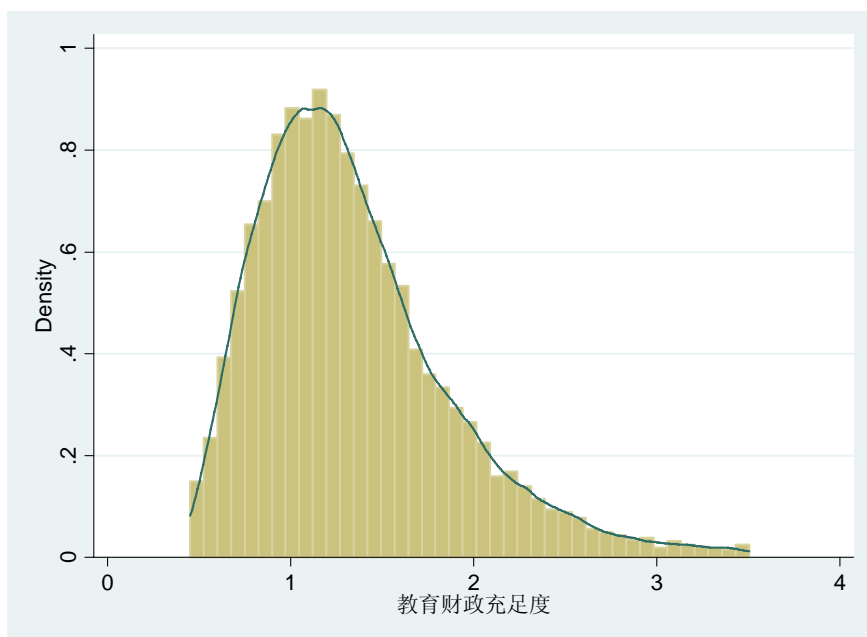


图 10-10 模型 10-1 的教育支出充足性测量值密度分布

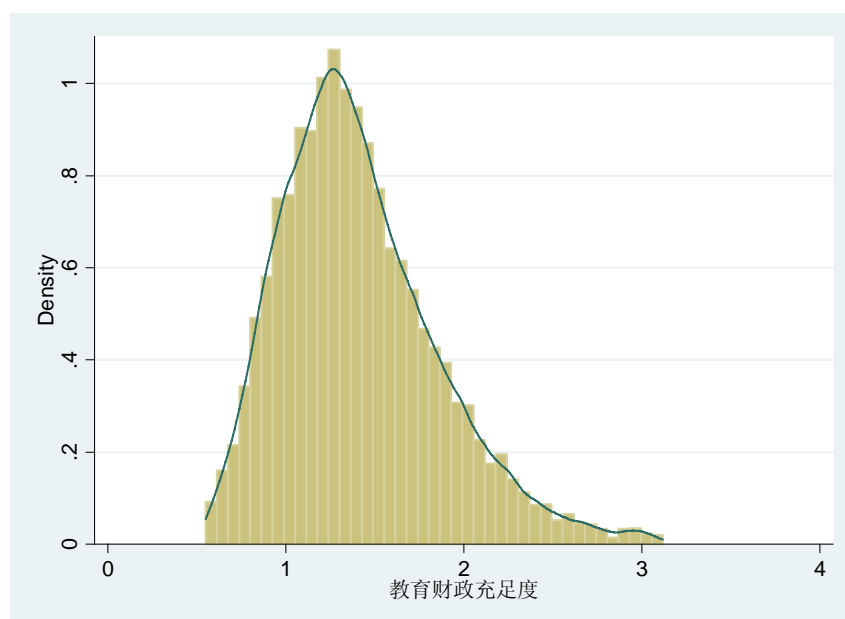


图 10-11 模型 10-2 的教育支出充足性测量值密度分布

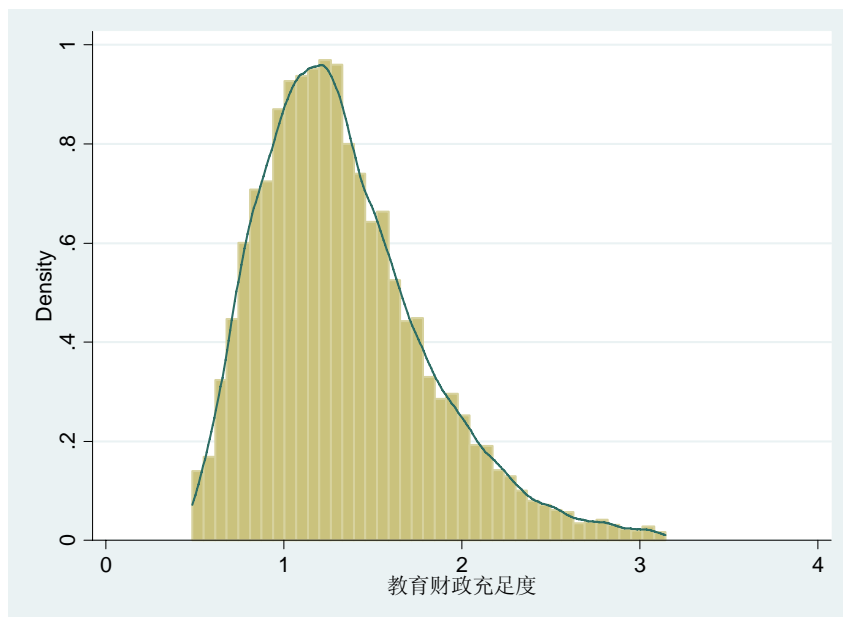


图 10-12 模型 10-3 的教育支出充足性测量值密度分布

差距较大有几方面的原因。第一个原因是地区差距。各县（市、区）的经济社会差距较大，导致教育财政充足度差距较大。计算生均教育支出数据可以发现，最高的县（市、区）约为 4000 元/生，而最低的县（市、区）约为 300 元/生，其差距远远大于我们测定的充足度差距。因此，各地的经济社会差距确实是非常大的，这是任何测算都将必然面对的现实。

第二个原因是数据不足造成的计算误差。因为无法获得市级或县级的相应数据，所以本研究采用了物价水平、工资水平、教育支出结构等因素的省级数据。虽然我们使用了各县（市、区）的人均财政收入进行调整，一定程度上反映了各县（市、区）的经济社会差距，但是对于一些地区仍然产生了明显的扭曲。解决这种误差只需要获得更为详尽的反映要素价格差异的数据进行调整即可，但是本研究目前还难于系统的获得此类数据，这将是我们的下一步完善的方向。

3.三个模型的计算结果基本一致。模型 10-2 和模型 10-3 根据人均平衡财政收入分别使用对数直线法和正态分布法对各县教育支出进行了调整，其结果的统计分布特征与模型 10-1 的结果相似，但是提高了对低充足度地区的评价，降低了对高充足度地区的评价，减小了充足度分布的差距。而我们之所以进行模型 10-2 和模型 10-3 的调整，就是要弥补使用省级数据所造成的各县（市、区）收入差距信息，是为了更准确的反映各县（市、区）的要素价格差异。

10.3.6 教育财政充足度的时间变化

由于本研究采用面板数据，测算的结果也是面板数据的结构，可以根据省区分布和年代分布可以汇总。

从时间上的发展变化来看，2000-2006年全国县（市、区）教育支出充足度平均值呈上升态势。模型10-1的结果显示2000-2006年全国县（市、区）教育支出充足度平均值上升了12.8%，模型10-2的结果显示上升了5.2%，模型10-2的结果显示上升了11.4%。这种变化与2000年以来中国基础教育体制改革的政策演变相一致。

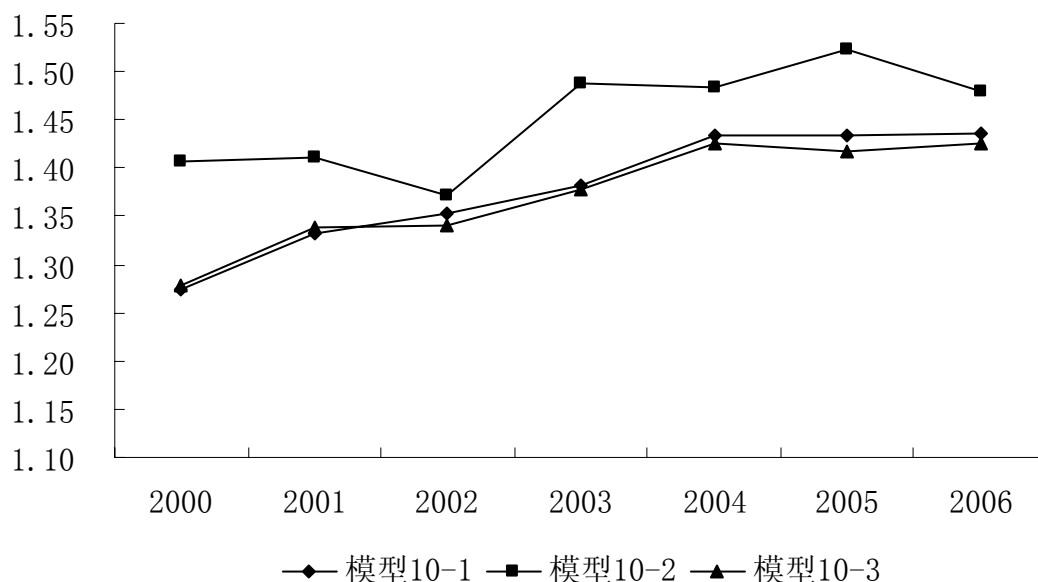


图 10-13 2000-2006 年全国县（市、区）教育支出充足度平均值变化

2000-2006 年的基础教育改革，是强调政府职责的改革，是强调经费保障的改革。中国 2000-2003 年进行的农村税费改革是国家加强基础教育管理和经费保障体制的改革的前奏。由于取消了“三提五统”等收费项目，在减轻农民负担的同时也削弱了乡镇通过自有资金为教育提供充足的经费的能力，使义务教育的经费不充足成为一个显著的问题。⁹⁰但是，县级政府的经费投入增加短期内很可能低于乡镇投入的减少，在县级财力薄弱的地区，可能出现学校财政经费进一步紧张的情况。为了解决基础教育（特别是农村基础教育）的保障问题，国家在管理体制和经费保障两个方面陆续出台了政策。

⁹⁰ J. J. Kennedy, “From the Tax for Fee Reform to the Abolition of Agricultural Taxes: The Impact on Township Governments in Northwest China,” *The China Quarterly*, vol. 189, no. 1(2007), pp43 – 59.

在理顺基础教育管理体制方面，2001年5月29日，国务院颁布了《关于基础教育改革与发展的决定》，明确提出“要进一步完善农村义务教育管理体制，实行在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制”，规定县级政府对本地农村义务教育负有主要责任，同时将农村中小学教师工资的管理上收到县。

在建立基础教育经费保障机制方面，2005年12月国务院发出了《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》对农村义务教育经费投入实行“明确各级责任，中央地方共担，经费省级统筹，管理以县为主”的新机制，在过去强调“以县为主”管理体制的基础上，突出了省级政府对义务教育进行统筹规划的责任，也强调了中央政府的责任问题。

至此，1985年以来逐步下放乃至下放至乡镇的基础教育管理的权力与责任，又逐步向县级政府乃至省级政府的回归。根据农村义务教育经费支出的不同内容，建立中央与地方分项目、按比例分担的经费保障机制。除教职工工资在现行体制下加大保证力度外，其余三项，由中央根据各地经济社会发展及财力状况，对西、中、东部地区实行不同的分担比例予以保证。对免学杂费和提高公用经费水平的资金，中央与地方的分担比例是，西部地区为8：2，中部地区为6：4，东部地区除直辖市外，按照财力状况分省确定。校舍维修改造资金的分担比例是，中西部地区为5：5，东部地区主要由地方承担，中央给予适当奖励性支持。向贫困家庭学生提供免费教科书的资金，中西部地区由中央全额承担，东部地区由地方自行承担；对贫困寄宿学生进行生活费补助的资金，由地方承担⁹¹。这些政策措施极大的增强了县级政府对基础教育的保障能力，促使教育财政充足度逐步提高。

10.3.7 教育财政充足度的地区差异

一般来讲，经济发达地区更有可能获得较高的教育财政充足度，经济落后地区更有可能处于充足度的洼地。例如上海、浙江、北京等相对发达地区充足性水平较高，而河南、海南、甘肃、西藏等地充足度较低。但是在省一级的层面看，一般意义上的发达省份并不一定在本研究的充足度测算中占有优势，较大的城乡

⁹¹ 陈至立. 分步免除农村义务教育学杂费并提高经费保障水平构建农村义务教育经费保障新机制——在全国农村义务教育经费保障机制改革工作会议上的讲话. 2005年12月26日.

差距和省内地区差距都有可能导致充足度平均值下降。

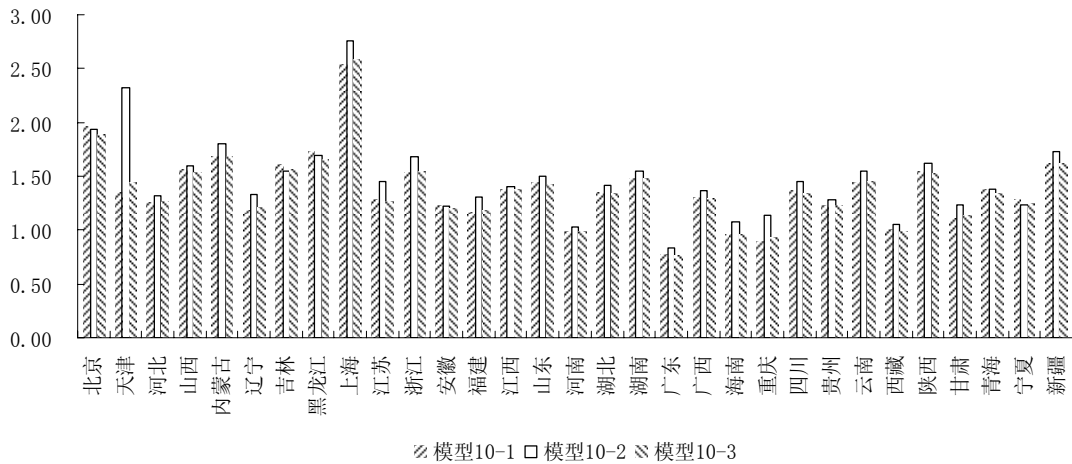


图 10-14 全国县（市、区）教育支出充足度（各省多年平均）分布

较大的城乡差距会降低本研究中的省级县级教育财政充足度平均值。全国有接近 2800 多个县级行政区划，其中县级市 300 多个，县（自治县、旗、自治旗、特区和林区）1600 多个，市辖区 800 多个。这三种县级行政单位相比较的话，市辖区的大部分属于城市，县级市和县的大部分属于农村，一般来讲县级市又比县发达。而在我们的样本中，受到《中国县市社会经济统计年鉴》的限制，包含的市辖区非常少，主要是县和县级市。因此样本结构决定了本研究的县级教育财政充足度测算重点是农村而不是城市，城乡发展比较均衡的省份评分较高。

较大的地区差距会降低本研究中的省级县级教育财政充足度平均值。即使在同一省内，发达地区与不发达地区的差距仍然是巨大的，发达地区具有较高的经济社会发展水平，工资收入和价格水平都高于不发达地区，会拉高全省整体的要素价格水平。巨大的地区差距不仅引导要素的流动出现两极分化，而且导致本研究采用的工资省级数据难于调整，使不发达地区的充足度测算低于应有的水平。这一点在广东省特别明显，珠三角地区经济极其发达，2000 年珠三角占全省 GDP 的 75.2%，2000 年珠三角人均 GDP 是省内其他三个区域的 2.7-3.7 倍；到 2006 年差距扩大到了 3.5-4.4 倍⁹²。珠三角地区极大的拉高了广东省的平均要素价格，使得本研究中广东省许多县的充足度测算值过低。

10.3.8 我国县级教育财政充足性的结论和政策建议

我们遵循 Evidence-based 方法建立了三个测算模型，对中国 2000-2006 年期

⁹² 广东省统计局. 广东区域经济发展差距的评估与建议[Z]. 中国统计信息网. 2007-11-02.

间 2150 多个县（市、区）的教育财政充足度进行了实际测算，并分析得到以下结论：

1.从平均水平来看，全国平均教育实际投入已经高于最低标准投入的要求，平均实际投入超过最低标准投入大约 30%-40%。但是政府的教育支出保障还没有完全到位，光靠财政性经费还不能完全覆盖最低标准教育支出，仍需要大量社会性经费弥补政府投入的不足。这说明政府应当增加教育支出，短期之内应尽量全部覆盖最低标准教育支出，中长期应进一步提高教育支出水平以保障更高的教育目标的实现。

2.从统计分布来看，充足度的分布呈现正态分布，80%县市区充足度的分布集中于 0.75-2 之间，但是差距仍然较大。这反映出我国经济社会发展的特点，一方面是单一制政体下各地区财政政策和教育体制的高度一致决定了教育支出需求和结构高度相似，另一方面是各地区经济和财力水平导致支出能力还存在较大差异。

3.从纵向的发展变化来看，2000-2006 年全国县（市、区）教育支出充足度平均值呈上升态势。这种变化与 2000 年以来中国基础教育体制改革的政策演变相一致，教育财政战略转变对于县级教育财政充足度改善起到了积极作用，应当沿着这个方向进一步加强中央和省级转移支付力度。

4.从横向的地区差异来看，省内和省际差异巨大，这说明需要中央和省级政府进行更多的政策调控和财力支持，促进县域经济发展，减小地区发展不均衡，从而从根本上减小县级教育充足度的差距。

10.4 教育财政充足性的计量分析

10.4.1 教育财政体制模式

基础教育的资金提供可以通过不同的模式。在美国，地方政府（学区和县、市政府）曾长期在基础教育资金来源上占主导地位，直到后来各州宪法更加关注各地区资源享有的公平性，从而在州宪法上促使州政府更多的参与到基础教育财政中来。另外，也存在着在以中央政府为主要资金来源的基础教育财政模式。在许多国家，基础教育财政通常混合了多种模式的特点。

对于中国来说,过去三十年的改革开放使教育财政的政策和模式发生了很大的变化,为学术研究提供了很好的案例。中国在经济、税收、财政管理方面的改革促进和影响了教育财政模式的快速变革。在二十世纪七十年代到八十年代,基层(村和乡镇)承担了全部的教育财政责任。到二十世纪九十年代,教育财政责任开始提升到县级政府。在这两种模式之下,城市和农村之间的差距有所扩大,从而降低了公平性,对人力资本积累产生了负面影响。2000年以后,中央政府开始介入基础教育财政体制,并要求省级政府也承担一部分财政责任,以降低差距提高公平,提高广大农村地区的基础教育的整体水平。

本节将用实证方法检验上面提到的第三个阶段(也就是2000年以来)的教育财政充足性。本研究数据以本课题组最新整理的县级财政面板数据库为基础,省级数据为补充。本研究主要的控制变量有地方自有收入、转移支付(一般性转移支付和专项转移支付)、地方经济、人口地理、政策变化、城乡、区域等方面。我们将使用多种工具变量以解决内生性问题和变量缺失偏差问题。

本研究的主要学术贡献主要有以下方面:详细分析地方、省级和中央政府对教育财政充足性的不同影响,实证地研究在一个经济快速发展的转型国家中政策冲击对教育提供方式的影响,同时还将揭示财政联邦制的要素在一个单一制国家如何作用。

10.4.2 教育财政充足性的理论模型

1.理论模型

我们将中国的教育财政的充足性问题模型化:

$$A_{c,t} = f(ECN/FIN, POL, X, T_t, C_t)$$

A 代表 c 县在第 t 年的教育财政充足度;影响因素包括当地经济情况和政府财政收入情况(两者在以后的各个计量模型中将被分别使用);POL 代表政策变量,包括特定水平的人均教育支出,按类别和用途划分的中央和省级财政转移支付,当地小学和中学的招生数量也是我们的重要变量;这些变量对于地方政府来讲是外部变量。X 代表控制变量矩阵,包括人口统计、城市和农村划分、金融情况、地理类型、就业情况、地方政府支出情况等。T 代表年度固定效应,用以控制时间性的不变因素;C 代表区位固定效应,用以控制区位性的不变因素。

(2) 被解释变量和解释变量:

构造中国的基础教育充足性指数是一项特别复杂和困难的工作，在本章第三节中我们已经构造了这样一个变量

$$A_{c,t} = \frac{E_{\text{Real } c,t}}{E_{\text{Standard } c,t}} = \frac{E_{\text{Real } c,t}}{\sum_j \sum_i S_{i,c,t} \times \frac{P_{j,c,t}}{P_{T,c,t}} \times R_{i,j} \times s_{p,t} \times p_{j,p,t} \times e_{p,t}},$$

作为我们第四节模型

中的被解释变量。

我们使用的最重要的解释变量是人均教育支出，村平均小学生数和乡镇平均中学生数（根据总人口中的农村人口比例估算农村学生数，再除以各县村数和乡镇数计算得到）。

关于当地经济情况，我们使用了人均 GDP，每万人单位就业人口数，每万人农业就业人口数，人均存款等变量。人均 GDP 代表经济活动数量，就业人口数反映了城市化水平，人均存款是人均可支配收入的代理变量。

在政府财政情况方面，我们使用了人均财政收入，并使用了财政收入中主要的几个税种，如增值税、个人所得税、农业税。增值税是目前最重要的收入来源之一，在中央和地方政府之间按 75%：25%划分，同时地方政府所获得的 25%的增值税在省、地、县之间划分还没有统一的标准，主要由省级政府规定。个人所得税是工资收入较高的城市地区最重要的税收来源之一，这项收入在中央和地方政府之间按 60%：40%划分，与增值税一样也是由省级政府进一步规定省、地、县之间划分。农业税包括了多种农产品税收，近年来中央政府已经逐步削减和取消农业税，减轻了农民负担，仅保留了个别特殊农产品的税。

财政转移支付是近十年来财政管理体制改革中最重要的政策变化内容之一。从 1998 年以来，对地方政府特别是贫困和农村地区增加的转移支付呈指数级增长。中央政府财政部和其他部门向下实施的转移支付具有多种名称、类型和用途，但主要可以分为两种：一种是改善地方财政能力，可以由地方政府自由支配；另一种是实现特定的用途和目标⁹³，必须用在制定的项目中。在本研究中我们还计算了两者之和与县级政府自有收入的比值，人均一般性转移支付和人均专项转移支付。

对于政府规模和功能方面，我们引入了财政供养人口数量，这其中就包含了

⁹³ 税收返还是 1994 年财税改革之后行程的一种中央政府和省级政府之间的收入资金的转移方式，不是转移支付，在本研究的转移支付中不包括税收返还。

教师数和退休人员数。除了前面提到的教育支出，在政府支出方面我们的变量还包括人均基本建设支出、人均行政管理支出、人均公检法司支出，这三个变量我们计算的是各县与全省平均水平的比值。

本研究使用的所有的经济和财政数据都根据当年各省的消费者价格指数（CPI）进行了调整（1993年为基期）。

我们还引入了一些当地区位特征有关的控制变量。在人口方面，我们使用了2000年普查数据，引入了人口密度、人口自然增长率、0-14岁人口比例、65岁以上人口比例、平均受教育年限、文盲率、第二产业就业比例、第三产业就业比例等变量。

同时我们还使用了一些反映各县特征的哑变量，在各县的财政状况方面我们根据财政部的分类使用了亿元县、补贴县、赤字县等三个哑变量。亿元县是指自有财政收入超过亿元，亿元县的具备较为充足的财政来源，通常财政运行状况较好。补贴县是指各县除了转移支付之外还接受了特定数量的补贴，这种制度安排早于1998年开始的转移支付制度。赤字县是指收入非常有限，经常性的发生财政赤字。补贴县和赤字县是县级政府与省级政府和中央政府之间的一种特殊的补助制度安排，前者在享有固定数额的补贴的同时面临预算的硬约束，而后者则被允许发生财政赤字从而产生预算软约束问题。在各县地理特征方面我们引入了山区县、民族县、牧区县等概念。

本研究的数据来源是官方的年度性全国数据，包括财政部出版的历年《全国地市县财政统计资料》、国家统计局出版的历年《中国县市社会经济统计年鉴》、公安部出版的历年《全国县市人口统计资料》，变量统计摘要详见表10-3。

表 10-3 变量统计摘要

变量	样本观测数	均值	标准差	最小值	最大值
充足度系数	3818	0.83	0.40	0.17	3.30
人均教育支出	3822	106.69	62.09	19.62	501.36
小学生数/村	3822	132.52	73.62	6.91	622.83
中学生数/乡镇	3822	1592.90	1090.79	0.84	6751.80
人均自有财政收入（万元）	3822	0.06	0.05	0.01	0.73
人均地区生产总值（万元）	3822	0.53	0.52	0.00	8.23
人均增值税	3812	37.49	78.16	0.34	1167.26
人均个人所得税	3819	10.65	15.29	0.12	246.06
人均农业税	3676	20.62	20.89	0.02	255.52
人均一般性转移支付	3822	60.05	96.03	-14.73	893.96
人均专项转移支付	3822	223.42	239.10	-80.64	2052.43

转移支付自有收入比	3822	0.50	0.26	0.00	1.83
财政供养人口数（万人）	3822	303.14	130.65	32.09	1086.18
单位就业人口数（万人）	3822	588.25	479.77	97.16	6122.76
农业就业人口数（万人）	3822	5316.69	742.92	2215.00	8290.00
人均银行存款（万元）	3822	0.29	0.25	0.01	3.02
人均基本建设支出（与全省平均相比）	3822	0.89	1.37	0.00	17.70
人均行政管理费（与全省平均相比）	3822	0.95	0.69	0.17	6.44
人均公检法司支出（与全省平均相比）	3822	0.96	0.56	0.18	6.57
人口密度（万人/平方公里）	3822	0.04	0.03	0.00	0.37
人口增长率	3822	0.01	0.04	-0.52	1.08
亿元县	3822	0.44	0.50	0	1
补贴县	3822	0.36	0.48	0	1
赤字县	3822	0.31	0.46	0	1
工具变量					
人口自然增长率（2000年普查数据）	546	6.13	3.69	-3.11	17.91
0-14岁人口比例（2000年普查数据）	546	24.31	4.20	13.93	36.18
65岁以上人口比例（2000年普查数据）	546	7.00	1.77	2.92	13.82
平均受教育年限（2000年普查数据）	546	6.99	1.10	1.85	9.42
文盲率（2000年普查数据）	546	12.31	11.25	1.33	75.65
第二产业就业比例（2000年普查数据）	546	11.64	10.97	0.46	59.95
第三产业就业比例（2000年普查数据）	546	14.19	7.75	2.56	62.74
山区县	3822	0.35	0.48	0	1
民族县	3822	0.27	0.45	0	1
牧区县	3822	0.15	0.36	0	1
贫困县	3822	0.23	0.42	0	1

10.4.3 教育财政充足性的实证方法

在本研究的所有计量模型中我们都使用了面板数据的固定效应估计（robust standard errors）。为了使用以上方法，我们首先缩减原有的数据库，将面板数据平衡化，得到一个全国 546 个县的平衡面板数据。首先我们使用了滞后变量来辨别关键变量的效果；然后我们使用了一阶差分项（t 年和 t-1 年，以及 t-1 和 t-2 年）；最后为了梳理出尽可能多的内生性因素，我们计算了被解释变量 2000 至 2006 年的增量，并在解释变量的基础上加入了 2000 年人口普查数据作为外部控制变量，进行了横截面的回归分析。

10.4.4 结果和讨论

(1) 包含滞后项的固定效应估计（robust standard errors）

表 10-4 展示了我们对模型的探索和改进，表中的 8 个列是逐步加入解释变量的模型结果汇总，逐步加入解释变量的过程反映了一个变量在模型中是否合适以及在不同模型中是否具有稳定性。在固定效应估计（robust standard errors, n = 546, N = 3273）估计中，教育支出在逐步加入其他变量后（6-8 列）中变得显著而有意义，结果显示教育支出对教育财政充足度具有稳定的正向作用。

表 10-4 包含滞后项的固定效应估计（robust standard errors, n = 546, N = 3273）

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
人均教育支出 t-1	7.54E-05 (0.0002)	9.83E-05 (0.0002)	0.000446 (0.0003)	0.000161 (0.0003)	0.000512 (0.0003)	0.000577* (0.0003)	0.000572* (0.0003)	0.000588* (0.0003)
小学生数/村 t-1		-0.000926*** (0.0001)	-0.000898*** (0.0001)	-0.000889*** (0.0001)	-0.000898*** (0.0001)	-0.000882*** (0.0001)	-0.000891*** (0.0001)	-0.000866*** (0.0001)
中学生数/乡镇 t-1		1.67e-05* (0.0000)	1.71e-05* (0.0000)	9.78E-06 (0.0000)	8.13E-07 (0.0000)	7.00E-07 (0.0000)	1.47E-06 (0.0000)	2.39E-06 (0.0000)
自有财政收入（万元） t-1			-0.662 (0.5090)	-1.005* (0.5360)	1.005*** (0.3690)	0.463 (0.4160)	0.466 (0.4150)	0.419 (0.4130)
财政供养人口数（万人） t-1				0.000179 (0.0002)	6.16E-05 (0.0002)	4.83E-05 (0.0002)	4.69E-05 (0.0002)	5.15E-05 (0.0002)
单位就业人口数（万人） t-1				-1.89E-05 (0.0000)	-3.23e-05** (0.0000)	-3.43e-05** (0.0000)	-3.57e-05** (0.0000)	-3.69e-05** (0.0000)
农业就业人口数（万人） t-1				1.43E-05 (0.0000)	1.77E-05 (0.0000)	1.87E-05 (0.0000)	1.87E-05 (0.0000)	1.98E-05 (0.0000)
人均银行存款（万元） t-1				0.273*** (0.0929)	-0.0366 (0.0769)	-0.0222 (0.0793)	-0.0232 (0.0802)	-0.0128 (0.0801)
人均一般性转移支付 t-1					-0.000499*** (0.0002)	-0.000484*** (0.0002)	-0.000486*** (0.0002)	-0.000459*** (0.0002)
人均专项转移支付 t-1					-0.000501*** (0.0001)	-0.000415*** (0.0001)	-0.000413*** (0.0001)	-0.000398*** (0.0001)
人均基本建设支出（与全省平均相比）						-0.000696 (0.0055)	-0.000754 (0.0055)	-0.000495 (0.0055)
人均行政管理费（与全省平均相比）						0.0856** (0.0431)	0.0872** (0.0428)	0.0838** (0.0426)
人均公检法司支出（与全省平均相比）						0.0739* (0.0440)	0.0738* (0.0440)	0.0773* (0.0437)
人口密度（万人/平方公里）							1.342*** (0.4040)	1.373*** (0.4160)
人口增长率							-0.0175 (0.0902)	-0.0279 (0.0922)
亿元县								0.0294** (0.0134)
补贴县								-0.0200* (0.0116)
赤字县								0.0437** (0.0198)
y2002	0.0206** (0.0102)	0.0193* (0.0100)	0.0183* (0.0100)	0.0190* (0.0099)	0.0363*** (0.0097)	0.0290*** (0.0102)	0.0289*** (0.0101)	0.0280*** (0.0101)
y2003	0.00184 (0.0114)	-0.00607 (0.0116)	-0.00785 (0.0118)	-0.00911 (0.0124)	0.0188 (0.0118)	0.0128 (0.0118)	0.0123 (0.0118)	0.0105 (0.0118)
y2004	0.0493*** (0.0128)	0.0344** (0.0135)	0.0350*** (0.0135)	0.0272* (0.0143)	0.0649*** (0.0139)	0.0594*** (0.0137)	0.0587*** (0.0138)	0.0572*** (0.0139)
y2005	0.0558*** (0.0144)	0.0388** (0.0151)	0.0410*** (0.0153)	0.0321* (0.0164)	0.0873*** (0.0170)	0.0812*** (0.0169)	0.0807*** (0.0172)	0.0769*** (0.0172)
y2006	0.0928*** (0.0171)	0.0701*** (0.0178)	0.0759*** (0.0182)	0.0637*** (0.0195)	0.139*** (0.0207)	0.134*** (0.0206)	0.133*** (0.0207)	0.125*** (0.0208)
Constant	0.801*** (0.0186)	0.907*** (0.0254)	0.901*** (0.0249)	0.768*** (0.0923)	0.847*** (0.0918)	0.695*** (0.1100)	0.645*** (0.1070)	0.610*** (0.1060)
R-squared	0.05	0.08	0.08	0.10	0.14	0.16	0.17	0.17

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

从在校学生方面看，在中国大多数县里，每个行政村可能拥有一所小学，每个乡镇可能拥有一所中学。在我们的模型中可以看到，村均小学生数是显著负相关的，并且这一结果是连续稳定的，这一结果表明村均小学生数量越多，全县的教育财政充足度越低。乡均中学生数不是连续显著的。

人均自有财政收入、财政供养人口、农业就业人口都不是连续显著的。单位就业人口是连续显著负相关的，这说明当地公共部门的规模的扩大不利于提高学

校的财政充足度，因为其他部门的人员工资负担将争夺和挤占教育部门财力。

财政转移支付是中央和省级政府近年来改善教育财政充足度的重要政策工具，本研究在人均的角度考察了转移支付，发现不管是一般性转移支付还是专项转移支付，它们都没有达到改善教育财政充足度的政策目标。

人均行政管理支出、公检法司支出（与全省平均值的比值）对教育财政充足度是显著正相关的，这表明一个县如果能够承担较多的其他方面的公共开支，那么也很可能达到更高的教育财政充足度。基本建设支出的作用不显著，人口密度是显著正相关的，人口增长的作用不显著。相比于亿元县和赤字县对教育财政充足度方面的正向作用，补贴县在改善教育财政充足度方面是负向作用。

在本模型中，时间效应是连续显著正相关，这表示在我们的样本时间范围内中央和省级政府增加转移支付的时候，教育财政充足度正在加速提高。

2.包含差分项的固定效应估计（robust standard errors）

进一步的，我们采用了包含差分项的固定效应模型，分别使用了两种差分方法，一种是对教育支出变量进行 t 年和 $t-1$ 年的差分，另一种是对教育支出变量进行 $t-1$ 年和 $t-2$ 年的差分，其他的主要变量仍然保持一阶滞后的形式。引入差分项是出于多种原因：第一，通过前面的探索性分析我们发现，引入教育支出的滞后项进行分析显示，一阶滞后项对教育财政充足度具有显著的正向作用，而二阶滞后项具有显著的负向作用，这表明地方的教育支出各年之间存在很强的相互关系。第二，从表 10-5 可以看出，时间效应对教育财政充足度是连续显著正相关的，并且以加速度增长，由此我们希望能够估计教育支出年度变化对教育财政充足度的影响。第三，通过使用两种不同的差分项可以分别消除变量之间的多重共线性，同时由于新的教育财政框架是最近几年的政策变化，我们数据样本的时间跨度仅有七年，最多也只能选取两种差分。

模型的结果证实了我们的预期。包含差分项的固定效应估计模型中，很好地反映了近年来教育支出稳定增长对于教育财政充足度提升的效果。对教育支出变量进行 t 年和 $t-1$ 年及 $t-1$ 年和 $t-2$ 年两种差分都是非常显著的正向作用。如果人均增加 100 元教育支出，教育财政充足度分别能够增加 0.2 和 0.4，相当于分别将提高了均值（0.83）的四分之一和二分之一，这是将非常显著提升。但是，人均提高 100 元教育支出并不是一件轻松的工作，因为实际的人均教育支出仅有

107 元，而中国各地区的发展正在朝着这一好的方向推进。

表 10-5 包含差分项的固定效应估计 (robust standard errors)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
人均教育支出 ($t - t-1$)	0.00288*** (0.0002)	0.00356*** (0.0002)	0.00293*** (0.0002)	0.00368*** (0.0002)	0.00264*** (0.0002)	0.00347*** (0.0002)	0.00250*** (0.0003)	0.00348*** (0.0003)
人均教育支出 ($t-1 - t-2$)		0.00197*** (0.0003)		0.00210*** (0.0003)		0.00191*** (0.0003)		0.00209*** (0.0003)
小学生数/村 $t-1$	-0.000867*** (0.0001)	-0.000728*** (0.0001)	-0.000847*** (0.0001)	-0.000716*** (0.0001)	-0.000692*** (0.0001)	-0.000512*** (0.0001)	-0.000667*** (0.0001)	-0.000509*** (0.0001)
中学生数/乡镇 $t-1$	-1.63e-05** (0.0000)	-1.36e-05** (0.0000)	-1.59e-05** (0.0000)	-1.42e-05** (0.0000)	-1.52e-05** (0.0000)	-1.36e-05* (0.0000)	-1.85e-05*** (0.0000)	-1.42e-05* (0.0000)
人均自有财政收入 (万元) $t-1$	1.169*** (0.2430)	0.820*** (0.2320)						
人均地区生产总值 (万元) $t-1$			0.0467** (0.0189)	0.0377** (0.0163)				
人均增值税 $t-1$					0.000241*** (0.0001)	0.000224*** (0.0001)	0.000197*** (0.0001)	0.000177** (0.0001)
人均个人所得税 $t-1$					-0.000386 (0.0006)	0.000378 (0.0006)	3.72E-06 (0.0006)	0.000658 (0.0006)
人均农业税 $t-1$					0.000279* (0.0002)	-1.67E-05 (0.0002)	0.000261 (0.0002)	1.48E-05 (0.0002)
人均一般性转移支付 $t-1$	-0.000157 (0.0001)	-0.000245** (0.0001)	-2.84E-05 (0.0001)	-0.000155 (0.0001)	0.000607*** (0.0001)	0.000456*** (0.0001)		
人均专项转移支付 $t-1$	-0.000247*** (0.0001)	-0.000243*** (0.0001)	-0.000122** (0.0001)	-0.000158*** (0.0001)	0.000242*** (0.0001)	0.000224*** (0.0001)		
转移支付自有收入比							0.0703** (0.0339)	0.051 (0.0410)
财政供养人口数 (万人) $t-1$	0.000193* (0.0001)	0.000103 (0.0001)	0.000178* (0.0001)	7.82E-05 (0.0001)	0.000186* (0.0001)	0.00013 (0.0001)	0.000204* (0.0001)	0.000135 (0.0001)
单位就业人口数 (万人) $t-1$	-1.50e-05** (0.0000)	-1.37e-05** (0.0000)	-1.31e-05* (0.0000)	-1.23e-05* (0.0000)	-1.34e-05* (0.0000)	-2.27e-05* (0.0000)	-1.69e-05** (0.0000)	-2.54e-05** (0.0000)
农业就业人口数 (万人) $t-1$	6.07E-06 (0.0000)	4.33E-06 (0.0000)	7.28E-06 (0.0000)	4.80E-06 (0.0000)	2.14e-05** (0.0000)	2.22e-05** (0.0000)	2.48e-05*** (0.0000)	2.54e-05*** (0.0000)
人均银行存款 (万元) $t-1$	0.0806 (0.0801)	0.0568 (0.0570)	0.155* (0.0813)	0.102* (0.0571)	0.123* (0.0680)	-0.000263 (0.0390)	0.118 (0.0730)	0.0173 (0.0419)
人均基本建设支出 (与全省平均相比)	-0.00233 (0.0040)	-0.000932 (0.0038)	-0.00114 (0.0041)	-0.000132 (0.0038)	0.00346 (0.0031)	0.00182 (0.0033)	0.00416 (0.0031)	0.00166 (0.0033)
人均行政管理费 (与全省平均相比)	0.0421 (0.0288)	0.024 (0.0294)	0.0443 (0.0297)	0.024 (0.0302)	0.0375 (0.0301)	0.0145 (0.0206)	0.0388 (0.0313)	0.0074 (0.0212)
人均公检法司支出 (与全省平均相比)	-0.00445 (0.0319)	-0.0234 (0.0330)	0.00361 (0.0329)	-0.0175 (0.0340)	0.00444 (0.0337)	0.0417** (0.0164)	0.00968 (0.0346)	0.0471*** (0.0168)
人口密度 (万人/平方公里)	1.574*** (0.5080)	1.979*** (0.6040)	1.478*** (0.4990)	1.895*** (0.5930)	2.255*** (0.6340)	3.475*** (0.5950)	2.063*** (0.5560)	3.262*** (0.5990)
人口增长率	0.0805 (0.0682)	0.152** (0.0677)	0.0881 (0.0705)	0.165** (0.0697)	0.0641 (0.0658)	0.166*** (0.0587)	0.0632 (0.0703)	0.181*** (0.0603)
亿元县	0.0214*** (0.0074)	0.0204*** (0.0074)	0.0223*** (0.0074)	0.0206*** (0.0074)	0.00649 (0.0075)	0.00823 (0.0078)	0.0122 (0.0078)	0.0135* (0.0080)
补贴县	-0.0251*** (0.0079)	-0.0332*** (0.0076)	-0.0235*** (0.0079)	-0.0325*** (0.0076)	-0.0210*** (0.0073)	-0.0198*** (0.0075)	-0.0212*** (0.0075)	-0.0216*** (0.0076)
赤字县	0.0394*** (0.0108)	0.0379*** (0.0111)	0.0393*** (0.0108)	0.0380*** (0.0110)	-0.000541 (0.0104)	0.00472 (0.0135)	-0.00307 (0.0106)	0.00372 (0.0136)
y2002	0.0298*** (0.0066)		0.0279*** (0.0066)		0.0114 (0.0070)		0.0297*** (0.0066)	
y2003	0.0425*** (0.0087)	0.0361*** (0.0064)	0.0418*** (0.0087)	0.0381*** (0.0064)	0.0153 (0.0098)	0.0176** (0.0070)	0.0415*** (0.0090)	0.0250*** (0.0071)
y2004	0.0660*** (0.0106)	0.0787*** (0.0083)	0.0630*** (0.0105)	0.0801*** (0.0084)	0.0352*** (0.0112)	0.0536*** (0.0084)	0.0658*** (0.0101)	0.0653*** (0.0085)
y2005	0.0697*** (0.0136)	0.0760*** (0.0101)	0.0630*** (0.0132)	0.0733*** (0.0101)	0.0119 (0.0138)	0.0223** (0.0099)	0.0608*** (0.0110)	0.0488*** (0.0089)
y2006	0.0782*** (0.0173)	0.0789*** (0.0132)	0.0700*** (0.0169)	0.0740*** (0.0130)	0.00255 (0.0173)	0.00721 (0.0125)	0.0738*** (0.0131)	0.0494*** (0.0105)
Constant	0.715*** (0.0768)	0.745*** (0.0745)	0.689*** (0.0757)	0.732*** (0.0732)	0.489*** (0.0675)	0.419*** (0.0687)	0.461*** (0.0717)	0.414*** (0.0707)
Observations	7194	6980	7181	6968	5340	4517	5346	4522
R-squared	0.27	0.31	0.27	0.32	0.31	0.35	0.29	0.33
Number of id_county	1680	1673	1681	1674	1156	1143	1156	1143

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

与包含滞后项的固定效应模型相似，在包含差分项的固定效应模型中的村均小学生数对教育财政充足度是连续显著的负向作用。乡均中学生数也变得具有连续显著的负向作用。这些结果都表明农村县（相对于城区和城市）没有足够的财政手段来保持与学生数增长相适应的教育经费增长，学生数量相对增加降低了教育财政充足度。

在政府财源方面，税收收入和地方生产总值（GDP）对教育财政充足度都是正向作用，同时税收收入的影响系数大于 GDP 数倍，这是因为 GDP 是税收收入

的基础，而税收收入与政府财政开支的关系更紧密。将税收收入进一步分解为主要税种可以发现，增值税是显著的正向作用，而个人所得税和农业税不显著，原因可能是这两种税总量相对很小，并且中国正在有效地实施农业税减免计划，从而使农业税的作用变小。

在财政体制和政策方面，一般转移支付和专项转移支付仍然是显著的负向作用，而转移支付与自有收入之比则变为显著正向作用，影响系数为 0.07。中央政府转移支付倾向于提高贫困地区（内陆和西部地区）的教育财政充足度，这一政策的结果使得相对贫困地区县级政府收益颇大，相对于全国各县平均获得相当于其自有收入 50%的转移支付，个别县能够获得相当于其自有收入 180%的转移支付。

财政供养人口对教育财政充足度的影响是正向的，但是在两个差分模型之间不连续。同时，这一变量包含了教师数，可能导致内生性问题，我们将在下一步的横截面模型中控制更多的内生性变量。和前面的模型结果相似，单位就业人口对教育财政充足度的影响是负向的，这表明教育部门和其他公共部门之间的支出存在互相挤出的效应。当我们在模型中将税收收入分解为主要税种时，农业就业人口对教育财政充足度变为显著的正向作用，原因是农村相比于城市享受更少的公共服务和福利，农业劳动力比例高减轻了政府总体开支的负担。政府在基本建设、行政管理、公检法司三个方面的支出不再连续显著，因而我们不能在这三个变量的影响上得到可置信的结论。

在控制变量方面，人均存款的影响是正向的但不是连续显著的，原因可能是人均存款这一变量还不能充分地代替个人可支配收入。人口密度的影响是显著的正向作用，影响系数比较大，这说明人口密集的城市和城区比农村县更有利。人口增长率的影响是显著的正向作用，尽管人口增长率的边际影响较小，但是可能反映了农村劳动力（农民工）向教育财政状况较好的城市迁移的现象，在城市中这些农民工能够创造更高的经济价值。

与前面的模型相一致，亿元县更有可能获得高的教育充足度，赤字县由于预算软约束也在教育财政充足性方面具有优势，补贴县则由于预算硬约束不具优势。时间效应仍然显示为显著正向递增的影响，这进一步说明了中央和省级政府在公平性和再分配方面的政策效果越来越明显。

3.2000-2006年7年间教育财政充足度变化的横截面估计

正如前面包含滞后项和差分项的两种面板数据模型的结果所显示的,时间效应对教育财政充足度的影响随着时间上升,这与地方经济发展和政府投入增加的背景相一致。总的来讲,中央和省级政府的均衡财政再分配政策获得了很大的效果。为了进一步考察这一政策效果,我们将2000年和2006年的教育财政充足度指标进行查分,获得了7年间的教育财政充足度变化作为被解释变量。同时我们还加入了2000年人口普查数据中的相关县级数据作为对外部环境的控制变量。通过这一模型我们将从另一个角度来观察整个样本期的政策变化的总影响。

模型的结果显示,人均教育支出的增长能够提高教育财政充足度,人均教育支出增长100元能够将教育财政充足度指标提高0.4。减少村均小学生数和乡均中学生数可能提高充足度,尽管这两个变量的边际影响都很小。税收收入、增值税都能够提高教育财政充足度,而农业税则相反。GDP的影响在统计上不显著。

在政府间转移支付方面,专项转移支付的影响仍然是负向的,但是一般转移支付的影响在显著时变为正向的。转移支付与自有收入之比仍然是显著正向的,并且影响系数较大。财政供养人口变化不显著。单位就业人口的影响仍然是负向的,这还是说明了县级政府工资负担的提高不利于教育财政充足度。个人存款的增加不利于教育财政充足度的提高,这可能是受到近年来中国普遍存在的一种社会心理的影响:家庭收入为了未来子女受到良好的教育而更多的存钱。在政府支出方面,基本建设支出有利于提高教育财政充足度,而公检法司支出不利于提高教育财政充足度。人口密度仍然是高度显著的正向作用,显示了城市地区对于农村地区的规模经济和优势。

在2000年人口普查的控制变量方面,人口自然增长率、学龄儿童比例和老年人口比例对于教育财政充足度具有负向作用。平均受教育年限对于教育财政充足度具有正向作用,这是由于受教育水平高的地区更愿意在教育方面进行支出。而文盲率对于教育财政充足度也具有正向作用,这是由于文盲率高的地区出于国家教育达标和补贴政策的要求也倾向于通过增加教育支出降低文盲率。

另外山区和牧区因素对于教育财政充足度具有负向作用,而国家级贫困县政策实际上提高了教育财政充足度。

表 10-6 2000-2006 年 7 年间教育财政充足度变化的横截面估计

	(1)	(2)	(3)	(4)
<u>差分 2006 - 2000</u>				
人均教育支出	0.00414*** (0.0003)	0.00424*** (0.0003)	0.00432*** (0.0003)	0.00446*** (0.0003)
小学生数/村	-0.000445*** (0.0001)	-0.000406*** (0.0001)	-0.000407*** (0.0001)	-0.000354*** (0.0001)
中学生数/乡镇	-8.64e-05*** (0.0000)	-8.70e-05*** (0.0000)	-8.55e-05*** (0.0000)	-8.08e-05*** (0.0000)
人均自有财政收入 (万元)	1.497*** (0.5230)			
人均地区生产总值 (万元)		0.00311 (0.0191)		
人均增值税			0.000651*** (0.0002)	0.000480*** (0.0001)
人均个人所得税			-0.000491 (0.0008)	-0.000446 (0.0008)
人均农业税			-0.00102** (0.0005)	-0.00125*** (0.0004)
人均一般性转移支付 t-1	0.000104 (0.0001)	0.000138 (0.0001)	0.000599*** (0.0001)	
人均专项转移支付 t-1	-0.000207*** (0.0001)	-0.000130* (0.0001)	-9.21E-05 (0.0001)	
转移支付自有收入比				0.120** (0.0555)
财政供养人口数 (万人)	0.000229 (0.0002)	0.000196 (0.0002)	-0.000166 (0.0002)	-0.000159 (0.0002)
单位就业人口数 (万人)	-3.11e-05*** (0.0000)	-2.64e-05** (0.0000)	-2.70e-05** (0.0000)	-2.56e-05** (0.0000)
农业就业人口数 (万人)	1.43E-05 (0.0000)	1.41E-05 (0.0000)	1.94E-05 (0.0000)	2.01E-05 (0.0000)
人均银行存款 (万元)	-0.296*** (0.0754)	-0.250*** (0.0749)	-0.302*** (0.0662)	-0.350*** (0.0660)
人均基本建设支出 (与全省平均相比)	-2.24E-06 (0.0001)	0.000118 (0.0001)	0.000283* (0.0002)	0.000339** (0.0001)
人均行政管理费 (与全省平均相比)	-0.000337 (0.0002)	-0.00019 (0.0002)	-0.000414 (0.0003)	-4.24E-05 (0.0003)
人均公检法司支出 (与全省平均相比)	-0.00379*** (0.0008)	-0.00247*** (0.0006)	-0.00360*** (0.0007)	-0.00317*** (0.0007)
人口密度 (万人/平方公里)	3.986* (2.0860)	4.298** (2.0970)	3.829** (1.7640)	3.912** (1.7760)
<u>其他控制变量</u>				
人口自然增长率 (2000年普查数据)	-0.0103*** (0.0037)	-0.0106*** (0.0038)	-0.00604* (0.0034)	-0.00438 (0.0034)
0-14岁人口比例 (2000年普查数据)	-0.00684** (0.0030)	-0.00692** (0.0030)	-0.00739*** (0.0028)	-0.00650** (0.0028)
65岁以上人口比例 (2000年普查数据)	-0.0319*** (0.0073)	-0.0332*** (0.0073)	-0.0306*** (0.0067)	-0.0258*** (0.0068)
平均受教育年限 (2000年普查数据)	0.165*** (0.0242)	0.170*** (0.0246)	0.201*** (0.0231)	0.197*** (0.0234)
文盲率 (2000年普查数据)	0.00717*** (0.0022)	0.00714*** (0.0022)	0.00968*** (0.0022)	0.0104*** (0.0022)
第二产业就业比例 (2000年普查数据)	-0.000285 (0.0015)	0.000204 (0.0015)	0.00106 (0.0014)	0.000738 (0.0014)
第三产业就业比例 (2000年普查数据)	-0.00618*** (0.0018)	-0.00684*** (0.0018)	-0.00758*** (0.0018)	-0.00676*** (0.0018)
山区县	-0.0319* (0.0190)	-0.0346* (0.0192)	-0.0175 (0.0173)	-0.0189 (0.0173)
民族县	-0.00957 (0.0311)	-0.0129 (0.0313)	0.00597 (0.0290)	-0.000372 (0.0295)
牧区县	-0.189*** (0.0340)	-0.186*** (0.0342)	-0.244*** (0.0345)	-0.240*** (0.0344)
贫困县	0.0555** (0.0226)	0.0593*** (0.0228)	0.0472** (0.0216)	0.0600*** (0.0219)
亿元县	-0.0229 (0.0211)	-0.0242 (0.0213)	-0.0196 (0.0190)	-0.0225 (0.0186)
补贴县	0.0297 (0.0237)	0.0323 (0.0239)	0.0206 (0.0210)	0.0272 (0.0213)
赤字县	-0.025 (0.0187)	-0.0228 (0.0188)	-0.0362** (0.0170)	-0.0267 (0.0174)
Constant	-0.716*** (0.2300)	-0.737*** (0.2320)	-1.045*** (0.2130)	-1.137*** (0.2150)
Observations	796	794	678	677
R-squared	0.46	0.46	0.56	0.55

Standard errors in parentheses. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

本节试图检验中国政府转移支付的财政框架对于教育财政充足度的影响。在构造了充足性指数之后，通过控制多种因素，我们初步检验了政策变化的效果。我们的研究还需要进一步改进以增加估计的可信度。

10.5 教育投入的均等性

教育资本的分配是社会不平等的重要原因，在知识经济中，这点就更为突出。而在税费改革以前，因为体制上的原因，我国许多人无法得到义务教育的机会，或者是无法接受同样数量和同样质量的义务教育，因此而形成的不平等在市场经济下越来越突出。而在“以县为主”的管理体制下，一方面，高端的中央、省、市级政府强化转移支付力度，这为实现义务教育资源均衡、解决长期以来教育资源分配的不平等提供了良好的契机。另一方面，乡村中小学逐渐标准化以后，乡村的义务教育日渐呈现出统一性、标准性、同质性的特点，这对于学生进入流动性的现代社会中将会起到非常重要的作用。

我国基础教育事业已经取得了可喜的成就，发展的态势也是令人鼓舞的。我们有理由相信，我国的基础教育已迈上新的台阶，并沿着正确的方向快速前进。但从上世纪 90 年代到本世纪初，基础教育存在的突出问题之一，就是我国的基础教育发展呈现非均衡态势，对整个社会和个人发展带来了不利的影响。

以县为主的管理体制实施以后，为了提高义务教育的效率和质量，各地进行了大规模的中小学布局调整，通过撤并，教师来源以公办教师为主，经费上主要是来自于县级政府。

10.5.1 教育投入的地区差距

教育投入的差距是教育发展不平衡的重要原因，也是非均衡发展的重要表现。生均经费是衡量教育投资水平的一个重要指标，因此，通过对各省生均经费的比较可以反映出各省教育投资水平的差距。可以看出，经济发达地区的人均教育经费明显高于其它地区。表是 2007 年我国各省区小学生与初中生平均预算内事业拨款。2007 年我国普通小学生生均预算内事业拨款是 2207.04 元，最高的上海是 11498.99 元，最低的河南是 1392.91 元，相差 8 倍。全国初中生均预算内事业拨款是 2679.42 元，上海仍为全国最高的 13122.69 元，使全国平均水平的近 5

倍。高中生均预算内事业费的地区差距同样悬殊。

公用经费的差距也是非常巨大。2007年上海市普通小学、普通初中、普通高中的生均财政预算内公用经费分别为2844.93元, 3425.92元, 2959.87元, 而贵州省仅为198.56元, 324.60元, 391.32元。

表 10-7 各级教育生均预算内教育事业费增长情况

单位:元

地区	普通小学			普通初中			普通高中		
	2006年	2007年	增长率 (%)	2006年	2007年	增长率 (%)	2006年	2007年	增长率 (%)
总计	1633.5	2207.04	35.11	1896.56	2679.42	41.28	2240.9	2648.54	18.19
北京市	5401.0	7316.16	35.46	7063.76	10358.0	46.64	7788.4	9172.68	17.77
天津市	4139.4	4956.36	19.73	4289.78	5537.86	29.09	6011.04	6605.60	9.89
河北省	1737.0	2272.34	30.82	1703.78	2350.44	37.95	1891.3	2197.55	16.19
山西省	1506.8	2057.54	36.54	1686.86	2345.91	39.07	2112.86	2557.23	21.03
内蒙古自治区	2294.1	2946.35	28.43	2269.05	3074.74	35.51	2012.6	2449.60	21.71
辽宁省	2221.2	2841.42	27.92	2769.06	3489.78	26.03	2334.3	3010.10	28.95
吉林省	2114.31	3028.29	43.23	2130.07	2917.44	36.96	1924.2	2601.16	35.18
黑龙江省	2781.0	3548.60	27.60	2452.29	3267.33	33.24	2464.8	2859.88	16.02
上海市	9409.7	11498.9	22.20	10325.8	13122.6	27.09	9585.7	11498.6	19.96
江苏省	2473.9	3679.97	48.75	2281.50	3595.85	57.61	2594.0	3256.48	25.54
浙江省	2940.3	3734.35	27.00	3798.71	4795.31	26.24	3763.6	4561.95	21.21
安徽省	1264.0	1644.73	30.12	1205.36	1793.39	48.78	1394.6	1636.62	17.35
福建省	1986.6	2587.20	30.23	1945.84	2608.11	34.04	2378.5	3007.78	26.45
江西省	1163.82	1666.80	43.22	1320.60	2067.24	56.54	1432.4	1909.20	33.28
山东省	1645.4	2396.58	45.65	2282.32	3387.00	48.40	2122.1	2571.72	21.18
河南省	948.57	1392.91	46.84	1195.42	1909.95	59.77	1303.7	1626.56	24.76
湖北省	1232.0	1920.87	55.91	1422.82	2213.10	55.54	1325.0	1652.99	24.75
湖南省	1480.0	1905.43	28.74	1821.84	2660.86	46.05	1703.9	1847.82	8.44
广东省	1580.1	2053.92	29.98	2119.48	2742.77	29.41	3474.7	3778.38	8.74
广西壮族自治区	1409.6	1829.33	29.77	1497.68	2032.03	35.68	1794.8	2176.04	21.24
海南省	1602.6	2175.25	35.73	1659.91	2443.25	47.19	2479.3	2911.74	17.44
重庆市	1245.8	1757.99	41.11	1500.15	2143.19	42.87	1684.5	2087.42	23.91
四川省	1139.06	1681.05	47.58	1371.03	1995.44	45.54	1405.2	1760.72	25.29
贵州省	1055.4	1466.39	38.94	1190.65	1741.50	46.26	1714.3	2478.40	44.57
云南省	1500.7	1798.70	19.85	1760.62	2209.16	25.48	2626.5	2646.24	0.75
西藏自治区	2661.5	4648.19	74.64	2949.28	4758.66	61.35	3789.0	5105.25	34.74
陕西省	1523.2	2128.46	39.73	1475.79	2153.55	45.93	1522.5	1833.39	20.41

甘肃省	1363.4	1774.22	30.13	1549.88	2050.82	32.32	1738.2	2066.43	18.88
青海省	2113.94	2733.17	29.29	2257.97	2991.36	32.48	2886.4	2910.52	0.83
宁夏回族自治区	1390.9	1975.60	42.04	1838.84	2623.24	42.66	2376.9	3507.46	47.56
新疆维吾尔自治区	2068.8	2573.48	24.39	2526.29	3271.55	29.50	3046.8	3661.56	20.17

表 10-8 各级教育生均预算内公用经费增长情况

单位:元

地区	普通小学			普通初中			普通高中		
	2006年	2007年	增长率(%)	2006年	2007年	增长率(%)	2006年	2007年	增长率(%)
总计	270.94	425.00	56.86	378.42	614.47	62.38	449.15	509.96	13.54
北京市	1619.42	2951.59	82.26	2460.80	4963.63	101.71	2809.14	3708.31	32.01
天津市	511.94	592.62	15.76	728.88	787.69	8.07	1391.42	1393.22	0.13
河北省	171.00	379.32	121.82	235.18	478.28	103.37	391.31	457.72	16.97
山西省	212.01	458.90	116.45	315.56	629.64	99.53	368.81	553.03	49.95
内蒙古自治区	428.87	647.74	51.03	555.95	781.75	40.62	399.08	587.97	47.33
辽宁省	530.01	590.47	11.41	709.92	788.12	11.02	612.94	752.06	22.70
吉林省	330.19	530.27	60.60	399.05	619.29	55.19	418.97	611.19	45.88
黑龙江省	361.76	485.18	34.12	425.24	564.11	32.66	362.61	399.26	10.11
上海市	2308.80	2844.93	23.22	2614.74	3425.92	31.02	2589.08	2959.87	14.32
江苏省	196.38	506.86	158.10	247.24	642.55	159.89	236.49	336.63	42.34
浙江省	434.18	602.53	38.77	642.20	920.22	43.29	797.23	995.08	24.82
安徽省	102.38	296.87	189.97	135.63	399.85	194.81	100.81	185.97	84.48
福建省	308.40	421.30	36.61	402.44	519.68	29.13	333.12	502.32	50.79
江西省	163.96	283.34	72.81	211.50	363.35	71.80	121.97	141.22	15.78
山东省	136.21	370.82	172.24	210.64	568.10	169.70	336.06	314.01	-6.56
河南省	169.76	316.52	86.45	251.97	512.22	103.29	372.84	399.41	7.13
湖北省	153.51	308.81	101.17	206.73	450.25	117.80	195.41	151.83	-22.30
湖南省	208.47	370.60	77.77	279.35	494.36	76.97	392.55	221.28	-43.63
广东省	315.98	449.20	42.16	522.37	732.95	40.31	796.78	878.76	10.29
广西壮族自治区	205.50	308.06	49.91	299.42	474.76	58.56	227.36	226.88	-0.21
海南省	367.11	374.18	1.93	448.32	576.38	28.56	572.21	808.13	41.23
重庆市	464.56	495.35	6.63	599.58	696.97	16.24	573.67	576.05	0.41
四川省	334.49	491.46	46.93	430.62	628.38	45.92	281.99	332.24	17.82
贵州省	139.94	198.56	41.89	246.70	324.60	31.58	234.70	391.32	66.73
云南省	248.94	281.26	12.98	367.02	395.50	7.76	576.79	488.47	-15.31
西藏自治区	409.22	494.57	20.86	361.74	505.01	39.61	486.21	544.77	12.04
陕西省	368.39	519.28	40.96	453.40	657.80	45.08	354.28	354.28	0.00
甘肃省	298.88	300.45	0.53	399.78	454.68	13.73	251.88	343.09	36.21

青海省	524.61	436.96	-16.71	530.32	554.62	4.58	562.00	330.85	-41.13
宁夏回族自治区	288.72	473.99	64.17	467.77	837.91	79.13	539.39	1259.67	133.54
新疆维吾尔自治区	317.66	445.31	40.18	625.75	726.71	16.13	729.43	974.87	33.65

从纵向发展看，我国教育经费的区域性差异呈上升趋势。各省区的预算内生均事业费和公用经费基尼系数变化情况来看，存在明显的上升趋势。

10.5.2 教师队伍数量与素质的地区差距

教师的数量与素质是影响教育发展水平的最关键因素之一。各地区教师数量是否充足是相对学生而言的，由于各地区各级教育在校学生数不同，所以对各地区教师数量进行比较时采用学生教师比率（生师比）这一指标，而不是对各省教师绝对数量进行比较。而在一般情况下，教师队伍的学历结构在很大程度上能够反映教师队伍的整体素质。因此，比较各省区教师队伍的差距，我们主要采用生师比以及教师队伍的学历结构这两个指标。

10.5.3 基础教育发展的城乡差距

1.农村基础教育经费缺口太大，难以维持正常运转

我国历年来教育经费的分配呈现城市学校高于农村学校的形态，其间悬殊相当明显。由于资料限制，我们无法直接比较城乡基础教育投入的差距。但是历年来，农村小学和初中生均预算内事业费支出和生均预算内公用经费都远远低于全国平均水平，尤其是生均预算内公用经费。农村生均经费比全国平均水平低很多，表明城市的生均经费应比全国平均水平高出许多，城乡教育投入差距相当悬殊。

目前不少贫困地区的农村地区为了普九达标而负债累累，不少农村学校已经无法维持学校的正常运转。有些县为了达到“普及九年义务教育”的标准，众多中小学纷纷修缮危房、完善各项设施，“普九”大建设完成，然而，“先进”背后的结果是：几乎每所承担义务教育的学校都在负债，有的县承担义务教育的学校与政府共同负债高达 5000 万元。背负债务的学校比比皆是，多的几百万，少的几十万。建设经费与公用经费的短缺已经严重影响到义务教育的开展，部分学校已经到了崩溃的边缘。

从 2000 年开始，国务院决定在安徽全省和其它省份的一些地区进行农村税费改革试点。农村税费改革对我国现行的义务教育财政管理体制产生了很大冲

击，使农村地区义务教育投入面临更大的短缺，也致使农村义务教育的债务问题陷于“无解”的境地。根据联合国和 OECD 组织往年的各国义务教育生均经费占本国人均 GDP 的平均指数，以及上海市教科院智力所研究的我国义务教育生均人员经费和公用经费的基本保障标准测算，我国每年投入的财政预算内义务教育经费缺口接近 750 亿元。如此巨大的经费缺口，必然会引起农村义务教育质量的滑坡。

2.城乡学校基础设施差距悬殊

城乡差别从基础设施建设、建筑形态及区域风貌上可见一斑。与城市相比，农村义务教育的基础设施较差，危房面积较大。2007 年全国小学危房面积约 2089 万平方米，其中县镇、农村中小学危房面积达 2036 平方米，占全国中小学危房面积的 97%。有的贫困县危房面积超过 20%。

税费改革后一系列政策的变化，危房改造资金不足问题日益突出，已经多年不见的“露天学堂”、“庵棚学堂”“民宅学堂”以及大量无固定场所的“游击学校”在农村地区再次大量出现。

城乡基础教育基础设施的差距不仅表现在校舍的质量上，在其它方面也同样明显。进入新世纪，我国教育信息化进入了快速发展时期，2007 年，全国小学计算机拥有量已经达到了 426 万余台。但受益的学校和学生主要在城市。经济条件差的农村，根本没有条件开展信息技术教育工作。能够开展信息技术教育的地方，绝大多数存在着计算机数量多，配置水平低，难以保证学生上机时间等问题。在许多贫困的农村地区，计算机的普及还仅仅是一种奢望。

根据国务院《关于进一步加强农村教育工作的决定》，争取用 5 年时间，使农村小学基本具备卫星教学收视点，每个收视点具备教学光盘和成套教学光盘。但目前存在数量不少的农村小学维持正常的运转都很困难，根本谈不上信息技术教育。即使能够配置计算机，专业师资力量的缺乏也是一个难以解决的问题。

10.6 教育投入的效率性

10.6.1 义务教育投资效率不高

中国义务教育投资一方面资金短缺，另一方面则是有限的资金并未有效使用，教育资源利用效率不高，这主要体现在对教育投资的直接浪费和间接浪费上。直接浪费主要由于学校布点分散，规模小，班额不足，造成教师工作量不足、教学仪器设备使用率低的人力和物力的浪费。这与国家的社会经济发展水平和教育经费的支持能力不相适应的状况有关。间接浪费则是体现在学生的辍学、重读造成重复性投资浪费。

失学、辍学严重影响义务教育投资的质量，影响九年义务教育的按时完成率。尤其是农村学生辍学、流失率偏高不下，初中阶段学生的流失比率随年级的升高而呈几何级数据递增。2005年全国初中在校生辍学率为2.62%，约达162.8万余人，比2004年上升0.13个百分点。学生的流失数量和比率，远远超过政府部门的统计数据，其数量之大，比率之高，确实令人吃惊。尤其是西部农村辍学率呈上升趋势，远远高于全国平均水平。有的地方农村流失、辍学率高达30%以上。流失的学生大部分是中等成绩以下，相当部分是“双差生”。这些文化素质较低，思想素质较差的学生，流入社会，导致新文盲的产生，影响国民素质的提高，浪费教育资源，降低普及义务教育的投资效率。

在农村义务教育中，中小学生留级重读，人为地延长了学制，超常占用师资、校舍和教育设施，即重复消耗了教育资源，造成教育资源的严重浪费。较高的辍学率又使一部分学生成为新的文盲或半文盲，这也是教育资源的浪费，因此降低了教育资源的配置效率。另外，中小学校内部管理层次过多，机构设置繁杂。结果导致行政人员超编，造成许多地区学生教师比率并不高，而教学班额却偏高的矛盾现象。它不仅造成教师人力资源的浪费，而且使相当比例的学生不得不在大班或超大班的恶劣环境中学习，影响教育教学质量，不利于学生的全面发展。再则，中国义务教育阶段教师资源总体利用效率不高，没有建立或者没有认真实行严格的教师配置制度和教师合理流动制度。其结果造成教师分布极不平衡，各地均出现了一方面城镇教师普遍超编，另一方面边远贫困地区教师严重短缺；一方面尽力解决民办教师问题，另一方面大量招聘代课教师等各种矛盾现象。在教师

的合理流动方面，缺少严格而又可行的制度，在许多地方教师的余缺即使在县乡内部也不能有效调节。这些问题的存在必然严重影响教师资源的使用效率。

除了义务教育辍学率较高外，还有一种教育浪费现象值得我们警惕，那就是蔓延到教育领域的腐败现象。这表现在大量的教育资源被用于挥霍享用，造成资源的浪费。据统计，2001年教育系统纪检监察机关共受理举报83369件，立案7594件，其中经济案件共1898件，位居第一位，2001年共为国家挽回经济损失1.46亿元。挪用、贪污公款是教育腐败的重要表现形式，也是纯粹的教育资源浪费。一向以“清水衙门”自居的学校，近年来也兴起了一股大吃大喝的风气，当然，吃掉的土要是公款。国家屡屡严令禁止的公款吃喝、公款旅游似乎在这里找到了理想的避风港。一些贫困地区的教育管理人员往往打着到外地或出国“考察”、“学习经验”的幌子，借机旅游玩乐。

审计署审计长李金华说，2002年以来，广东省化州市教育局及各镇教办挪用学杂费等2561万元，主要用于建办公楼和办公、招待费开支；市财政局挪用400万元平衡预算。1999年以来，该市教育局还将中小学生订阅图书资料回扣款等1356万元，用于私分和吃喝，其中私分1103万元，招待费等支出253万元。吴川市地处粤西地区，财政十分困难，但该市教育土管部门在2002年至2003年6月的一年，明寸间里，“吃”“分”教育经费600多万元，其中市教育局吃喝209万元，人均近3万元，是同期在职教师人均工资的近1.5倍；17个镇教办吃喝和发放补贴402万元，人均2.9万元。在“十一五”期间，为了全面普及义务教育，我国义务教育经费至少新增2182亿元。我们不仅要尽量争取到更多的义务教育经费，更要关注这些经费都投入到何处，是否真正用于教育生产。

10.6.2 预算级次比较低

我国现行的国家预算科目中，按预算等级依次分为类、款、项、目四级，教育事业费属于文教卫生事业费类中的款级，教育基本建设投资属于基本建设费类中的社会文教费中的款级。从财力分配来说，国家预算首先在类级支出中分配，然后依次在款、项、目级中进行再分配，教育经费为国家预算的第二次分配。在国家预算科目中，预算级次越低，数量的弹性越大，透明度也越低。政府和人大在审议财政预算和决算时，一般只审议到预算大类，客观上使政府、人大以及社

会公众不能充分了解教育经费预算和决算的真实情况，导致了社会监督的削弱。

10.6.3 基数预算问题

我国义务教育现行的拨款分成体制是按基数法和“一定几年不变”原则进行的，它的科学性有待于深思。首先，按基数法确定地方政府的收支范围或补贴定额，一般很难真正反映出各地方的实际需要，实际是政治上、经济上妥协的结果。其次，在现行财政体制下，即使当初所确定的收支基数和范围以及所确定的补助定额比较合理，能够满足当时各地区社会经济发展对财政支出的需要，但在分成比例一定几年不变的制约下，经过一定时间，这种分配格局最终将会出现难以保障不发达地区对财政支出合理需要的倾向。总之，这种分散的投资拨款体制，由于缺乏对地方政府行为的有效约束，从而不利于保证地方政府对财政资金合理运用，不能保障地方基础教育事业对教育投资的正常需要，出现挪用、挤占教育经费的现象。因此，必须对预算方法进行改革。从预算管理来看主要存在以下几方面问题：

1.在预算编制过程中，缺乏统筹安排各预算项目支出的统一原则，也缺乏项目支出按重要程度优先排序的中期规划，从而使教育支出的重要程度在预算安排时没有得到根本的体现。

2.在预算执行中，地方政府出于自身利益考虑优先安排见效快、支出效益不外溢的经济建设项目，诸如提升城市形象工程方面的支出、国有企业补贴支出、行政管理费用支出等未能得到较好的控制，而在教育支出等见效时间长、利益外溢等项目上支出不足。

3.预算的执行缺乏有效的管理和监督，预算支出项目自身金额的增减以及不同项目支出之间的调整时有发生，这就难于保证财政性教育支出等相对“软”的项目的足额支出。

10.6.4 监督评价制度缺失

我国财政基础教育支出的使用缺乏绩效考核制度来监督和约束。对应于公共财政职能中使资源得到合理有效配置的职能，公共财政支出要遵循效益原则，即在财政基础教育支出的安排过程中，应以获得最大社会效益为原则。社会效益是

由公、私两大部门的各类生产活动所产生的效益共同组成的，所以其关键在于如何在公私之间进行合理配置，保证双方都获得合理资源，既不妨碍私人部门的发展，又能够满足公共部门的需要。

目前，在我国，财政支出的成本—效益分析体系的建立仍需要一段时间，对以下的三个问题仍需要进行深入的研究和探讨：

1.如何对财政支出进行科学分类。例如教育支出中既有研究生教育支出、大学教育支出、中学教育支出、义务教育支出，也有校园建设和改造项目、教师工资、学生补助、科研支出，还有人员开支、公用支出等等。同一类支出中的不同项目具有很大差异，给财政支出进一步细化带来很多麻烦。

2.如何解决评价指标的通用性。财政支出的公共性与复杂性特征，使我们短期内很难找到合适的指标来覆盖所有的项目，也很难找到合理的方法来对社会效益和长期效益进行对比分析。

3.如何制定合理的标准值。突出表现在基础数据的缺乏、标准的区域特征很不易消除和社会效益量化等问题。虽然成本—效益分析体系的建立，需要很长时间的探索。

第三篇 中国县级财政案例

第 11 章 广西壮族自治区田东县案例

11.1 田东县基本情况介绍

田东县位于广西西南部，百色市东南部右江河谷中心地带。地处东经 $106^{\circ}53' - 107^{\circ}26'$ ，北纬 $23^{\circ}16' - 24^{\circ}01'$ 。东靠平果县，南接德保县、天等县，与田阳县接壤，北邻巴马瑶族自治县。全县总面积 2816 平方公里，折合 422.4 万亩，占广西总面积的 1.2%。距辖地百色市 69 公里，离首府南宁市 168 公里。

田东县属于右江河谷冲积平原。田东县境内地表因历史上地壳运动和流水、冰川、风、波浪、海流等内外力的影响，形成了多种形态。总的特点是南北群山环抱，中部为平缓开阔的盆地，周高中低。右江穿过盆地中间流向东南，两岸形成比较平坦的耕作高产地区。盆地以南为一片坡度较缓、海拔较低的丘陵，再往南，多是以岩溶为特征的石山地带，其中亦夹有部分土山地带；盆地以北，亦先有一片丘陵，再往北多为海拔较高的土山地带，其中亦夹有部分溶岩地带。而南北山区河、溪两旁亦有一些小盆地。县内最高处为那拔镇的莲花山顶，海拔 1022 米。全县盆地面积占全县面积的 6.7%；丘陵面积占 71.28%；山地面积分两类：岩溶地面占 18.32%，土山面积占 3.7%。

田东县处在北回归线上，东西宽 54 公里，南北长 78 公里。地势南北高，中间低，地形起伏较大，太阳辐射强，日照较多，霜雪较少，无霜期长；夏季炎热，冬季温和，夏湿冬干，属亚热带季风气候。年平均温度 21.9°C ，年降水量 1172.3 毫米，年蒸发量 1774.7 毫米，蒸发量大于降水量，是全区最干旱的地区之一；降水量南北山区多，中间盆地少，夏季多，冬季少，干湿季分明。由于地形闭塞，地形变化大，所以气候差异也较大。总的来说，干热是田东的主要气候特点。

田东县土壤面积为 2816 平方公里，其中耕地面积 24627.87 公顷。共有 6 个土类、13 个亚类、48 个土属、98 个土种，其中水稻土有 5 个亚类、19 个土属、59 个土种，旱地土壤 8 个亚类、17 个土属、24 个土种，林地荒地有 12 个土属、15 个土种，按利用状况主要分为水稻土壤、旱地土壤和自然土壤三大部分。水稻土壤面积为 14415.67 公顷，占耕地面积 58.53%，旱地和自然土壤共有 10212.33

公顷，占耕地面积的 41.47%。果园地 16 万亩，林地 167 万亩，牧草地 62 万亩，水域面积 3.25 万亩，山地 347 万亩，未利用荒地 116 万亩（其中难以利用荒地 87.7 万亩），人均耕地 1.02 亩。

2008 年，田东县辖平马镇、祥周镇、林逢镇、思林镇、作登瑶族乡、朔良镇、印茶镇、江城镇、义圩镇、那拔镇等 9 镇 1 乡。乡镇以下设 160 个村民委、1 个街委会和县城 5 个社区（古城社区、文教社区、油城社区、广场社区、城西社区）。田东县总人口 40.6 万人，其中农业人口 33.2 万人，占总人口 82%。全县有壮、汉、瑶、苗等 12 个民族，其中壮族人口占 86%，瑶族人口占 8.1%。

2008 年，全县生产总值达 39.12 亿元，增长 4.7%；全社会固定资产投资完成 37.15 亿元，增长 54.8%；财政收入完成 6.37 亿元，其中地方一般预算收入完成 3.7 亿元，增长 16.9%；社会消费品零售总额达 7.9 亿元，增长 22.3%；城镇居民人均可支配收入 13879 元，增长 15.76%；农民人均纯收入 3363 元，增长 14.7%。城镇新增就业 2417 人，城镇登记失业率 2.4%；人口自然增长率 9.2‰。

近十年来，田东县积极围绕丰富的矿产资源和特色农产品发展工业，培育壮大了石化、电力、煤碳、制糖、造纸、建材等工业企业，田东香蕉、芒果、香米、香猪等特色农产品生产、加工迅速发展壮大。打造出“达力”牌瓦楞纸、“右江”牌水泥、“东星”牌砂糖、“增年”牌山茶油、“田东桂七香芒”等一批广西名牌产品和广西优质产品。“田东香米”被自治区优质稻米评定委员会评为“广西一级优质米”。“增年”牌食用山茶油进入美国市场，“达力”牌瓦楞纸荣获国际商工贸产品金牌，产品免检直接出口泰国。2008 年，全县生产总值达 39.12 亿元，增长 4.7%；全社会固定资产投资完成 37.15 亿元，增长 54.8%；财政收入完成 6.37 亿元，其中地方一般预算收入完成 3.7 亿元，增长 16.9%；社会消费品零售总额达 7.9 亿元，增长 22.3%；城镇居民人均可支配收入 13879 元，增长 15.76%；农民人均纯收入 3363 元，增长 14.7%。城镇新增就业 2417 人，城镇登记失业率 2.4%；人口自然增长率 9.2‰。

全县工业主导地位进一步巩固，石化、煤炭、电力、制糖、建材、造纸等优势产业加快发展，2007 年全县完成工业总产值 33.08 亿元，增长 16.2%。工业增加值占 GDP 总量达到 37.51%；园区建设加快推进，石化工业园纳入《广西工业化“十一五”发展规划》和《广西沿海石油化工产业中长期发展规划》，是自

治区级的 A 类产业园区；东海工业园区总体规划通过了专家评审,县政府下文批准同意实施；节能减排工作扎实推进，2007 年，全县规模以上工业企业万元增加值能耗下降 12.69%，全年共节能 9 万吨标准煤。

11.1.1 广西田东石化工业园区

广西田东石化工业园区位于田东县城北部，距南昆铁路 0.6 公里，距南昆高速公路 6 公里，距百色机场 19 公里，距右江航道 6 公里。园区基本呈东西长 3-3.5 公里、南北宽 2.2 公里，规划面积 7.1 平方公里，是广西自治区级 A 类产业园区。

园区重点发展 C4 综合利用的石油化工基础原料、氯碱化工、生物化工和合成材料及加工制品等四大产品链。预计到 2010 年，总用地面积达 4 平方公里，总投资规模达 78 亿元，实现工业产值 177 亿元，利税 25 亿元。预计到 2020 年，总用地面积达 7.1 平方公里，总投资规模将达 175 亿元，实现工业产值 460 亿元，利税 46 亿元。园区将建成西南氯碱基地、化学品氧化铝基地、水处理产品基地和石化新基地。

广西田东石化工业园区于 2007 年 1 月启动建设，在科学发展观的指导下，遵照循环经济的理念，实现石油化工、氯碱化工和生物化工的有机结合，并向合成材料及加工制品产业方向延伸。在园区规划和建设过程中充分体现了“特色、高新、循环、和谐”的特点。

目前，已进园投资建设的项目有杭州锦江集团一期 20 万吨 / 年烧碱、20 万吨 / 年聚氯乙烯和 30 万吨 / 年电石项目于 2007 年 9 月开工建设，其中 20 万吨 / 年烧碱项目和 20~万吨 / 年聚氯乙烯分别于 2009 年 3 月、4 月顺利投产。100 万吨 / 年化学品氧化铝项目、二期新增 30 万吨 / 年烧碱及 40 万吨 / 年聚氯乙烯等项目已启动，预计 2010 年 6 月竣工投产。中油广西田东石化总厂有限公司 60 万吨 / 年催化-气分联合装置技术改造项目，预计 2010 年底竣工。已入园企业项目总投资约 50 亿元。园区的路网、供(排)水、供电和污水处理等基础设施项目一期工程基本完成，到 2008 年底已完成基础设施投入 4.3 亿元。

11.1.2 杭州锦江集团田东工业项目

杭州锦江集团源于 20 世纪 80 年代，组建于 1993 年，是一家以环保能源、

有色金属、建材为主产业，集商贸于一体的现代化大型民营企业集团，集团及其控股公司总资产逾 300 亿元。集团行政总部位于杭州市。集团被国务院发展研究中心、中国企业评价中心评定为最大经营规模、最佳经济效益工业企业；中国民营企业 500 强之一；浙江百强企业；浙江省“五个一批”高新技术企业；首批“浙江省诚信示范企业”；连年被有关银行评为从 A 级企业，拥有自营进出口权。

2007 年，按照可持续发展战略及资源有效利用的原则，杭州锦江集团和田东县注册成立了广西田东锦盛化工有限公司和广西田东锦鑫化工有限公司，投入巨额资金建设一系列项目，着力打造“西南氯碱基地、化学品氧化铝基地、水处理产品基地”等三大产业基地。目前已经开工建设的项目有被列为 2007 年下半年自治区统筹推进重大项目的一期年产 20 万吨烧碱、年产 20 万吨聚氯乙烯树脂项目，被列为 2008 年自治区重大项目的二期年产 30 万吨烧碱和氯气平衡配套项目及 4A 沸石项目等，投资总额近 70 亿元。一期项目已于 2009 年 3 月顺利投产。一、二期项目建成达产后，将新增就业岗位 2000 多个，产值超 120 亿元人民币。

杭州锦江集团严格遵循固区规划要求，在物质、技术、水的利用等环节循环实施，提高能源利用效率。如氯碱项目为百色的氧化铝提供烧碱，所产生的氯气和电石项目产生的乙炔用于聚氯乙烯的生产，电石渣用于生产水泥，其废气用于生产甲醇，从而形成一个大的循环系统。在这个系统中采用中水回用技术，回用率超过 85%。循环产业的形成，将会发挥良好的社会效应和经济效应。

11.2 田东农业税与农村财政运行

田东县是农业大县，建国初期财政收入主要靠农业税收入，1951 年全县农业税收入 18.5 万元，占财政总收入 100%；1980 年，农业税收入 52.7 万元，占财政总收入 10%。随着经济发展及工业崛起，农业税收入占财政总收入比重逐年下降，2004 年全县农业税收入 220 万元，占财政总收入 0.8%。

税费改革前，田东县农民所负担的直接税费主要有：农业税及附加、“三提五统”（即公积金、公益金、管理费；教育附加费、计划生育费、民兵训练费、民政优抚费、民办交通费）等。税费改革前 1999 年农民人均负担 76.26 元；税费改革后 2003 年农民人均负担 34.37 元，人均减负 54.93%；而到 2005 年，以上所有税费全免征，农民已没有此项负担。

11.2.1 农业税与农民负担

长期以来农业税是我县基层财政收入来源之一，特别是解放初期，基层财政收入主要靠农业税。同时农业税是农村义务教育的主要资金来源，农民是义务教育的主要投入者。近几年，随着经济的发展，特别是工业的崛起，农业税收入所占财政总收入比重逐年下降，其作用明显衰弱。停征农业税带来的了很大的好处，同时也有一定的弊端，但是随着工业的崛起，停征农业税对农村财政运行的负面影响将逐年减弱。同时，田东县在立足县情的基础上，出台了一些切实减轻农民负担的举措。

1.减轻农民负担的举措

一是推行收费公示制度，增加涉农收费透明度。对涉及收费的项目，各镇政府、涉农收费单位和村委会将涉农收费项目、收费标准、收费依据的文件和文号、收取对象、计算单位、投诉电话等向群众公开，接受群众的监督。

二是推行“一事一议”预决算制度。需要向农民筹集资金的，严格按照“一事一议”预决算制度执行，设定农民人均负担全年最高限额。对实行“一事一议”筹资的村委会严把监督关，实行一年一议，严禁议一次就当固定收费。

三是大力发展集体经济，帮助农民脱贫。各镇因地制宜，发挥优势，大力发展集体经济。采取“领导包点、部门挂钩、富村帮穷村”的帮扶办法，促进村集体经济发展。

四是加强对农民减负工作的监督检查。凡向农民征收“一事一议”资金以及耕种责任田的生产成本，种粮大户补贴，行政事业性收费和其他社会负担都实行登记制度。县纪委等单位有关人员定期对农民减负工作进行监督检查，确保农民减负工作落到实处。

五是实行减轻农民负担责任制。县政府和各镇政府、各涉农收费部门签订相关责任书，明确各镇政府、各涉农收费部门的主要负责人为减轻农民负担工作的第一责任人，对减轻农民负担工作负总责。严格执行违反农民负担政策责任追究制，加大对涉及农民负担案(事)件的责任追究力度。

2.取消农业税的优点

(1) 取消农业税就是帮助农民减负增收。可以从两个方面来理解：一方面是直接效应，田东县 2004 年农业税征收共计 220 万元，2005 年农业税不存在了，

这就为全县农民减轻负担 220 万元，换个角度来说，全县农民从这个惠农政策中得到了实惠，一下子就从中赚回 220 万元，农民不再为农业税掏腰包了，因此支出减少了；另一方面是间接效应，如果农民把上交农业税的资产投资到种植、养殖等方面，其利益相应增加，加之过去在征收农业税方面花费了大量的人力和物力，每年夏、秋季两次发动大批人员征收农业税，成本很高，取消农业税减免了这部分财政支出，财政可以将这部分资金用于扶持农业生产。

(2) 取消农业税不仅减轻了农民经济的负担，而且为农民减轻了精神压力。作为欠发达的田东县来说，农民收入一直低下，减免了农业税，农民肩上的担子一下子轻松了。此项政策体现了党和政府对农民的关怀体贴，对农村发展的支持帮助，这对广大农民来说是千载难逢的好机会，可以充分调动农民种田的积极性，往日荒弃家中的田地、盲目外出打工的现象就会越来越少。没有农业税的负担，没有压力，轻装上阵，抓住惠农机遇，自由地选择增收行为，从而促进农村经济的发展，加快缩小城乡差距的步伐，有力地促进了农村社会的稳定，同时也不断提高农民的素质。三是农业税的取消将带动一系列改革的深化。首先可以进一步推进县乡级的机构改革。由于没有农业税，乡镇的财政负担将由国家财政支付转移得到解决，因此县乡机构实行“精兵简政”，裁汰基层的繁冗机构和闲散人员。同时进一步提高基层干部的素质能力，规范行政行为，有利于基层政府的职能转变。从深远意义来看对深化基层体制改革具有实质性的意义。

3. 农业税取消的主要弊端

由于转移支付并不能解决收不抵支的问题，基层财政的财源将会进一步减少，使县、乡、村三级组织形成较大的财力缺口本来就十分严重的农村县、乡、村债务问题将更加恶化。但是，地方政府债务如果得不到解决，不仅会影响地方政府形象和公信力，而且会影响当前农村基层组织的功能，这样势必会造成新的问题。

农业税取消后的财力缺口，由上级财政转移支付补充。一定程度上减轻了地方财政压力，但由于转移支付并不能完全解决收不抵支的问题，地方财政运行仍困难重重。

11.2.2 农业税、农民负担与农村财政运行

财政体制改革以来，全县各乡镇理财、聚财、生财的积极性明显提高，财务管理体系逐步规范，有效保障了乡镇财政支出，缓解了乡镇财政困难，乡镇财政运行状况较好。一是财政收入逐年增长。由于财政体制改革的积极影响和财源建设的力度加大，近几年，各乡镇的财政收入总体呈现逐年增长的良好态势。其中，2006年、2007年、2008年分别实现本级财政收入11926万元、16781万元、18070万元，年均增长25%左右。二是财政运转基本正常。由于财政体制保障和乡镇财政收入的稳步增长，乡镇财政运行基本正常，确保了干部工资、公务经费等重点支出，确保了乡、村两级正常运转。2006年、2007年、2008年，乡镇财政支出分别为3101万元、3397万元、4698万元，基本实现了收支平衡。

财政体制改革以来，我县乡镇财政状况虽然得到了很大改观，但实际运行过程中也存在一些问题。一是发展不平衡。平原四镇发展较好，而山区乡镇由于境内财源不足，税费收入少，单纯依靠县财政转移支付难以维持乡、村两级的正常开支是典型的“吃饭财政”和“保运转财政”。二是可用财力少，公共服务难。由于各乡镇财政保支出、保运转的压力很大，可用财力少，根本无力提供良好的农村公共服务和公共产品。2008年，各乡镇农村公益事业投入仅为153万元。三是财政负债重，消赤减债难。由于历史原因，我县乡镇财政赤字负债额大、面广、偿还难，负债状况较为严重。近年来，各乡镇虽然加大了债务的偿还力度，但总量仍居高难下。到去年底，全县各乡镇的负债达1347万元。按现行的财政体制和乡镇的现有基础，乡镇对偿还债务困难重重。

11.3 地方财政税收、非税收入和转移支付的政策和管理

11.3.1 影响税收因素分析

1.经济因素

经济决定财政收入，生产规模及发展速度决定财政收支的规模和发展速度，生产发展水平影响着财政收入的多少，生产结构的不同影响着财政收入多少。只有经济持续、快速增长才有稳定的税源。

表 11-1 田东县 2004-2008 主要税收来源情况表

单元：万元

主要税源	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年
石油	6074	10797	12632	12753	8265
机糖	4189	3368	6239	9715	7336
建材	2212	1628	2186	1804	3366
煤炭	1619	1826	2783	4684	5073
电力	1119	2367	4049	2744	208
建筑	1114	1235	1447	2962	4581
造纸	429	302	311	570	952
合计	16756	21523	29647	35234	29781
占财政收入%	61.6%	53.7%	58.8%	56.2%	46.8%

从以上数字看，田东县经济基础还比较薄弱，产业结构仍需要进一步优化，规模经济的数量有限，支柱产业的优势还不够明显，这些不利因素一定程度上制约了田东县财政收入的快速增长。

2.政策因素

现行不完全的分税制体制下，政策因素对地方财政收入的影响是直接和明显的，宏观政策对地方财政收入的影响主要体现在财政体制和税收政策的调整上。

(1) 财政体制的影响

从2003年实行的个人所得税、企业所得税分享改革，中央和地方的分享比例为60%和40%；2004年底，自治区人民政府决定，进一步完善自治区对下财政体制，对增值税、营业税等税种实行自治区与县按比例分享，其中，增值税自治区分享8%，县分享17%；营业税自治区分享40%，县分享60%。从2008年起，对市县共建项目，市一级对增值税又分享7%。财政体制政策的调整，给田东县财政收入增长造成了一定的影响。

(2) 今后一段时期内国家税制改革的影响

近两年来，中央先后出台了多项影响较大的税收政策，包括企业所得税征管范围的重新划分，再就业扶持税收优惠政策，营业税起征点调高，企业所得税优惠政策，增值税转型改革等等，基本上都是减免地方税收，较大程度的制约了地方税收收入的增长。

3.管理因素

随着市场经济发展的逐步深入，税收征管的对象、范围和时空都发生了很大变化，征管部门的征管思路、征管方式和征管手段的落后已很不适应形势的发展。

11.3.2 田东县非税收入情况

近几年，田东县的非税收入增加迅速，2005 年非税收入为 72223 万元，占当年财政收入的 18%，2008 年非税收入增加到 23412 万元，占当年财政收入的 36.8%（详见表 11-2）。

表 11-2 田东县 2005—2008 年非税收入完成情况表

内容	非税收入完成数（万元）			
	2005	2006	2007	2008
一、一般预算非税收入完成情况	7223	8870	16621	23412
1、专项收入	842	1521	1448	1276
2、行政性收费收入	1192	860	1415	1411
3、罚没收入	1119	977	1460	662
4、国有资本经营收入	2950	4124	12222	20004
5、国有资源有偿使用收入			42	31
6、其他收入	1120	1388	34	28
二、一般预算非税收入占财政收入的比重				
1、占总收入的比重	18.0	17.6	26.5	36.8
2、占地方一般预算的比重	43.3	42.6	52.5	63.2
三、基金预算收入完成情况	3761	1404	1551	1210
附：1、财政总收入完成	40068	50418	62666	63668
2、地方一般预算收入	16664	20829	31678	37039

非税收入增长迅速的原因是多方面的，主要是因为当前前财政收入计划的编制一直采用“基数比例法”，即以上年财政收入实际完成数为基数，按照上级下达的增长比例来确定本年度国税、地税和财政部门的收入计划。这种编制方法过于片面和简单，常常不符合实际，而由于迫于收入任务和考核压力，非税收入的增长往往呈超常规化。

田东县通过三个方面来强化非税收入的管理和使用，力争提高非税收入的效益。一是深化“收支两条线”改革。二是建立综合财政预算管理新模式，提高财政调控能力。三是实行国库集中支付，提高资金使用效益。

11.3.3 转移支付现状及改革建议

自治区财政下达田东县 2008 年一般性转移支付补助额为 5337 万元，其中：均衡性转移支付补助额 3834 万元，占全市 106271 万元的 3.6%（本市一个百分点的分配率为 1062.8 元）；绩效性转移支付补助额 209 万元，占全市 6156 万元

的 3.4%（本市一个百分点的分配率为 61.5 万元）；义务教育教师补助转移支付补助 1294 万元，占全市 13319 万元的 9.7%（本市一个百分点的分配率为 47.1 万元）。田东县根据转移支付的具体实施情况，提出了一些意见和建议。

1.在标准财政收入方面的建议

一是税收收入应适当剔除一次性因素，如田德铁路、南百高速公路等的建安营业税收入；在标准财政收入的基准数问题上，建议应适当增加计算年限，至少以近两年至三年内的平均数为基准，而不是仅以上年实际收入为基准。二是非税收入的个别收入应适当降低比例，比如上年的转移支付办法中行政性收费收入按上年实际入库数的 80%；罚没收入按 90%；国有资本投资收益按 50%；其他收入按 70% 计算标准收入等。由于以上收入大部分不形成地方可用财力，建议应适当降低比例计算标准收入。

2.标准财政供养人数确定及人员经费标准支出方面的建议

一是能否让各县区知道区财政厅下达本县的标准财政供养人数，这样可能更利于财政供养人数的控制。二是把人民警察岗位津贴计入人员经费标准支出的同时，能否把检察官津贴、法官津贴等国家规定的津贴计入人员经费标准支出。三是把田东县地方政府 2008 年接收的中油石化总厂田东石油子弟学校教职工计入标准财政财政供养人数。

3.专项标准支出方面的建议

应增加城镇医疗试点配套、农村义务教育的寄宿生家庭经济困难生活补助县配套、移民安置地安置移民的后续专项经费、库区专项经费、农村公基本维修专项经费、农村残疾人危房改造专项经费、职业教育攻坚专项、职业教育培训、重点档案抢救专项、农村电影公益性放映场次补贴专项经费、农机机械购置专项支出、新增农村人饮安全项目、小型水库除险加固项目、农田水利建设补助项目、屠宰环节病害猪无害化处理财政补贴项目、廉租住房专项、污水处理厂建设项目、生活垃圾卫生填埋场等专项标准支纳入计算范围。

4.绩效性转移支付补助方面的建议

一是由于各地的经济总量、国内生产总值、国家和自治区投资取向政策、税收规模等原因，在大力推行这一激励机制的同时，特别是田东作为吴邦国委员长科学发展观的联系县，是否适当倾斜，对这三个指标的权重构成能否适当微调。

二是能否把上划中央与区级的税收收入总量和增幅作为一项绩效指标给予考虑进去。

5.其他建议

(1) 进一步理顺中央、区、市、县财政收入分配体系、分成问题。根据自治区、市级调整后现行的财政管理体制，进一步全面划分了自治区级、地市级、县级等收入，而这些规定对县级财政在实际运行过程中影响很大。如我县6亿元的财政收入形成的税收大部分上划中央(41.8%)，同时自治区又参与分享(7.7%)，从2008年起，对于合作项目的增值税市又参与分享7%，留给地方的可用财力很少。建议通过转移支付补助进一步理顺中央、区、市、县分配关系，弥补我县财力不足。

(2) 规范支出责任，尽量减少县级财政支出压力

- 重新调整上划部门经费责任，由于上划部门垂直管理后收入上交，其经费应全部由上级负责，不再由县级作专项上解；
- 建议上级加大对工业园区资金扶持力度；
- 对财政供养的其他定补人员，如犯人给养费、村干部补助、遗嘱补助、退职人员工资、计生专业队员工资、民政优抚人员等支出，每年占地方财政财力支出较大比例，而且犯人给养费、村干工资等都逐年提高，建议将以上人员纳入上级转移支付标准支出范围；
- 近年来连续调增在职职工工资和离退休人员的离退休费，以及提高社会保障水平，尽管中央财政给予转移支付补助，但要求县乡财政自身配套的压力仍然大。仅1999年到2007年以来的几次调整行政事业单位在职职工工资和离退休人员离退休费，县级财政配套每年委益2000多万元，特别是规范公务员津贴补贴后增加的地方财政支出，加剧了县乡财政困难。为此，请求给予一定比例的转移支付补助系数；
- 请求上级在转移支付补助中体现对不同主体功能区的照顾和支持田东县革命老区县、国定贫困县，建议上级加大对革命老区县、国定贫困县转移支付力度，在转移支付系数的确定上予以适当提高和倾斜，以体现对不同主体功能区的照顾和支持。

11.3.4 田东县国库单一账户、财政专户改革情况

田东县积极推进国库集中收付管理改革，加强和规范财政资金专户管理，规范县直预算单位银行账户管理，提高了财政资金的使用效益。

1.积极推进国库管理制度改革，为构建国库单一账户体系打下良好基础。

实行非税收入收缴管理改革，规范政府非税收入征收管理制度。从 2001 年初开始田东县专门设立了“行政事业性收费大厅”，初试运行县直单位行政事业性收费“收缴分离，罚缴分离”的收缴办法。同年引进厦门“同步非税收入收缴管理软件”，并于 9 月 1 日正式启动，县直单位全面实施了非税收入“银行代收”工作，实行了“单位开票、银行代收、财政统管、网络运行”的非税收入收缴管理办法。

积极推进财政国库集中支付制度改革。按照自治区财政厅的统一部署，田东县被列为 2007 年广西第一批县级国库集中支付试点县。县国库集中支付制度改革遵循统一规划、循序渐进、分步实施、先易后难、由点到面、由项目到部门的总体思路进行改革。在成功推行部门预算、财政统发工资、政府采购制度、市政工程建设资金和教育工程款拨付方式等各项改革地基础上，田东县从 2007 年 3 月 19 日起正式进入国库集中支付改革的准备及组织实施等各项工作。对国库管理机构和国库执行机构进行整合，按照“一套人马、两块牌子”管理模式，统一管理、统一运作财政国库收缴与支付操作。建立和完善集中支付管理制度，出台了《田东县财政国库管理制度改革试点方案》，制定了《田东县财政国库管理制度改革流程》、《田东县预算单位财政国库管理制度改革试点资金支付管理暂行办法》、《田东县预算单位财政国库管理制度改革度点资金银行支付清算办法》、《田东县财政国库集中支付制度改革试点会计核算暂行办法》等一系列配套制度，建立了内部管理制度，制定了岗位职责和人员分工，使内部管理工作走上规范化、制度化。经过 2 个月的努力，支付系统于 5 月 18 日试运行，5 月 22 日正式上线运行，成为广西 2007 年第二个正式上线的县。在总结经验的基础上，计划 2010 年在县直预算单位全面推行国库集中支付改革并已报县政府审批。

积极推进乡财县管改革。田东县 2007 年被自治区财政厅确定为全区乡财县管改革试点县，同年 9 月乡财县管软件正式上线运行，成为全市率先推行乡财县管改革县份。乡镇财政收支管理以乡镇为独立核算主体，实行“预算共编、账户

统设、集中收付、采购统办、票据统管”的财政管理方式，采用整体业务模式，由县级财政主管部门直接管理并监督乡镇财政收支。同时，调整乡镇财政所管理体制和职能。

2.加强和规范财政资金专户管理

加强与规范财政资金专户管理，是深化财政国库管理制度改革、强化财政资金监管的关键环节，也是从源头上预防和治理腐败的重要措施。2006年起，田东县财政局认真贯彻财政部《关于加强与规范财政资金专户管理的通知》精神，按照“归口管理、严格按程序开设专户、同类专户归并、慎重选择银行”的原则进行清理和规范。一是清理、归并和撤销财政资金账户。对不符合现行政策规定的账户一律取消，对执行政策到期的账户及时撤销，对多头开设的账户进行归并。截止2008年底，共撤销和归并了中小学校危房改造资金、国家贫困地区义教资金、中小学危房改造、教育项目资金、支农周转金等专户16个，清理合并后保留的财政资金账户有62个；二是严格控制新增财政资金专户。对新增财政资金专户严格审批手续，对属同一性质或相似性质的财政资金原则上不单独开设银行账户，只能分账核算；三是规范财政专户资金管理。对统一管理的各类财政专户资金，本着专款专用的原则，由财政局各相关股室按专户资金管理制度办理审查、稽核、拨款。

针对财政专户数量较多、资金性质繁杂、资金核算复杂的问题，田东财政局计划2010年6月起将财政资金专户移交到国库股集中管理，财政资金专户移交后，资金的管理与分配权仍业务股室，国库股只负责资金的支付与会计核算，以实现财政资金专户的“集中管理、分账核算、统一调度”。

3.规范县直预算单位银行账户管理

为进一步深化国库管理制度改革，规范预算单位银行账户管理和非税收入管理，保障财政资金的安全，杜绝“小金库”现象发生，从源头上治理和预防腐败，田东县从2005年5月起配合人民银行做好行政事业单位账户清理核实工作，并从那时起加强与人民银行密切联系，互相配合，对各预算单位银行账户的开设、变更及撤消都必须先经财政局国库股审批，没有财政国库审批的人民银行一律不予受理。对未按规定设立的银行账户一律取消；能够归并的银行账户一律归并；对允许保留的账户，要如实登记上报，说明有关情况，并办理有关开户手续。通

过清理整顿，田东县财政国库部门得予摸清各预算单位银行账户的基本情况。四年来，通过核实和清理，截止 2008 年底，田东县县直预算单位（含二级单位）经财政国库部门审批允许保留和新开设的银行账户数共 292 个，销户 138 个，其中 2008 年办理新开户手续 27 个。

11.3.5 未来财政改革目标

1.开拓财源，做大“蛋糕”。

围绕发展这个主题，充分发挥财政的职能作用，支持经济发展，促进经济发展，壮大财源基础，加强税收征管，促使财政收入总量不断扩大，质量不断提高，财政实力不断增强，对经济社会的保障能力不断提高。当前，财政收支矛盾仍是田东财政工作的主要矛盾。解决田东经济社会发展面临的许多矛盾和问题，关键还是靠发展，只有实现又快又好的发展，不断壮大财政实力，才能更好地支持经济社会协调发展，才能形成更完善的分配体系和社会保障体系，才能不断满足人民群众多方面的需求。近年来，田东财政在开拓财源，做大蛋糕方面，取得了明显成效，财政收入保持了较快发展，财政实力明显增强，但是，我们清醒的看到，田东与其他县相比还很明显，人均财力低，而且财源结构不合理，缺乏后续财源和可替代财源，严重影响了田东财政的正常运转，制约了经济社会各项事业的发展。

2.优化结构，盘活存量

当前，田东财政支出结构还没有达到优化的要求，财政还存在“越位”和“缺位”现象，该保的没有保好，该压的没有压下，资金比较分散。因此，必须按照公共财政要求规范财政支出范围，优化支出结构，突出重点，做到有所为、有所不为，把钱真正用在生财的动力、调控的关键和解决问题的刀刃上。特别是在田东财政收支矛盾十分突出，积极盘活存量，努力挖掘财政存量的潜力，使其在支持和促进经济社会发展中发挥更大、更好的效益和作用，显得尤为重要和紧迫。从田东的实际看，我们在优化财政支出结构的同时，要盘活行政事业单位国有资产，推进非税收入、预算外资金规范化管理，把有限的资金支持新农村建设，推进农村综合改革，构建农村公共服务体系，支持科技进步与创新，支持基础设施建设。

3.公共分配，保障供给

当前，随着市场经济的发展和财政职能的转变，部门在财力分配上苦乐不均，那么，财政理财必须从机制和体制上，确保财政资金公平分配，促进政府职能转变和各项事业协调发展。一是从财政管理上下功夫，进一步推进部门预算改革；国库集中支付制度规范化步伐，完善政府采购制度。二是从保障体制上下功夫，即建立农村义务教育经费投入稳定机制；建立农村特困群众最低生活保障制度；加快新型农村合作医疗制度改革；完善社会保障体系。

4.强化监督，提高绩效

财政管理要强化监督职能，突出监督作用，确保资金分配使用规范、安全和有效。特别是向田东资金严重短缺的县，要牢固树立绩效观念，用于“吃饭”的钱要精打细算，用于建设的钱一定要有效益。财政的钱要管好用好，用在经济发展的重要环节上。

11.4 田东县的地方债务问题

地方政府债务，包括显性的和隐性的最早的产生时间实际上可以追溯到1994年实行的分税制财政体制以来，由于县级财政收入规模小，支出水平低，致使县级的保障能力弱，保障水平低，田东县的财政状况除了保证基本工资发放和必要的运转经费外，用于支持事业发展的能力非常低下。特别是1994年实行的分税制财政体制时，并未对中央政府与地方政府之间的事权进行实质性的调整，总的趋势是事权向地方下放，而中央、自治区、市等对大税种（增值税、消费税、企业所得税、个人所得税、营业税等）实行与地方共享，这种事权与财权划分的不对称，本应通过中央对地方的一般转移支付予以弥补，虽然分税制以来，中央对地方的转移支付在不断加大，但力度远远不够，这就使地方政府无法实现支出责任与财力相匹配，地方财政成了“吃饭财政”，各级政府不得不通过各种渠道举借债务，这些债是显性的债务。而由于财力有限，干部职工正常的旅差费无法报销，造成了隐性债务，在积极的财政政策实施前，债务的主体都是机关、

事业单位。近年来，特别是积极的财政政策实施后，政府积极以借债方式筹集建设资金，以加强基础设施建设和加快本县经济发展，政府性债务规模也因此迅速扩大。

11.4.1 债务的类型及数量

1.按债务的性质分类，分为直接债务、担保债务和政策性亏损挂帐。田东县2008年年末债务余额为32125万元(不含政策性亏损挂帐)，其中：直接债务余额为15023万元，占总债务的46.8%；担保债务余额为17102万元，占总债务的53.2%。除了直接债务和担保债务，我县政策性亏损负债余额为2403万元（详见表11-3）。

表 11-3 田东县 2005-2008 年地方政府债务余额统计表

内容	年份	年度负债余额（万元）			
		2005	2006	2007	2008
一、债务余额合计		14313	13911	27611	32125
1、直接债务		12043	11828	13520	15023
2、担保债务		2270	2083	14091	17102
二、政策性亏损负债		2230	2230	2403	2403

2.债务分部门构成情况，2008年我县债务主要集中在一般公共服务部门债务为1953万元，财政部门的债务为19914万元，公共安全部门的债务为262万元，教育部门的债务为2289万元，医疗卫生部门的债务为1736万元，城市社区部门的债务为4055万元，交通部门的债务为450万元，农林水部门的债务为1443万元。

3.按举债项目分，外债（主要是世行贷款和外国政府借款）为2030万元，占6.3%；国内债务30095万元，占93.7%。田东县的政府债务问题日积月累，情况比较复杂，其特点一是规模比较大，结构分散；二是透明度比较差；三是单位举债大多属历史性债务，缺乏统一管理。就田东县而言，原分布在单位的历史性债务比较难化解，积极的财政政策实施后，政府积极以借债方式筹集建设资金，这几年来，政府通过设立偿债准备金来化解这些债务。

4.中央代发的债务

根据发行地方政府债券文件精神，地方政府债券主要用于优先安排中央投资地方配套的公益性建设项目及其他难以吸引社会投资的公益性建设项目，严格控

制安排能够通过市场化行为筹资的投资项目，不得安排经常性支出。综合我县中央投资地方的公益性建设项目及其他难以吸引社会投资的公益性建设项目及事关民生的项目建设。我县计划将发行的地方政府债券 1200 万用于隧下几个项目：

- 田东县职业教育中心拆建项目，该项目为中央投资的项目，总投资 5800 万元，计划使用地方政府债券 460 万元；
- 田东县城污水处理厂及配套污水管网工程，该工程为公益性项目建设，总投资 1100 万元，计划使用地方政府债券 470 万元；
- 田东县生活垃圾卫生填埋场工程，该项目为公益性项目建设，总投资 1700 万元，计划使用地方政府债券 270 万元。

11.4.2 地方债务的危害

客观地说，适度的政府债务，在促进地方经济社会发展、提升政府公共服务能力特别是城市基础设施建设方面发挥了积极作用，但是，地方政府债务的增长过快和负担过重，潜伏着巨大的债务风险和诚信危机，破坏了地方经济平稳运行的基础。当前，政府债务已成为普遍性、全局性的问题，而且情况不容乐观。不仅县政府举债，而且乡镇政府也普遍举债。可以说，县以及各个乡镇都普遍存在举债的现象，造成的问题是多方面的，主要体现在以下几个方面。

1. 债务包袱十分沉重，偿债压力巨大。截止 2008 年底，全县政府债务累计达 32125 万元，相当于 2008 年全县财政一般预算收入的 87%，约占 2008 年全县 GDP 的 8.1%。按全县 41 万人口计算，人均负债 784 元；按 11540 名财政供养人员计算，人平均负债达 27838 元。

2. 政府债务的存在增加了县财政运行的压力，在总量还比较小的情况下，县财政新增财力一部分用于偿还部分债务，使本来就步履艰难的地方财政雪上加霜。地方财政保证正常运转已经非常不容易，这导致地方财政要执行中央和自治区出台的一系列财政支出政策的时候非常困难，更缺乏足够的投入公共设施和满足群众日益增长的对公共服务的需要。严重影响了地方财政发挥其应有的公共财政职能。

3. 加剧了财政金融风险，埋下了社会危机隐患。目前，不少地方和部门都有举债的情况，而且脱离了政府和财政的有效监管，最终往往又要由财政“兜底”，

直接加剧了财政困难和风险；同时，政府为了搞建设和维持正常运转，往往不得不通过各种途径向金融机构借款搞建设、保运转，结果因无法偿还又聚积了巨大的金融风险。这些债务大都是从金融机构直接借入的，具有明确的偿还期限，如不按期偿还，势必影响各级政府机关的正常运转。

11.4.3 地方债务管理经验

政府性债务的大量存在，使地方财政面临较大的风险，并给社会经济生活带来严重的负面影响，采取确实有效措施防范和化解政府性债务所导致的财政风险，是各级政府及财政部门的一个重大任务，近几年来，广西壮族自治区财政通过对“两会一部”的清理；制定消化政府预算赤字奖励办法；对各地到期不偿还的债务实行强制性扣款等办法有效的化解了地方政府债务。同时，本级政府通过在财政预算盘子设立并逐步充实偿债准备金化解债务，从2004年开始，田东县每年从年初财政预算安排偿债准备金，规模逐年扩大。田东县为了防范财政风险，在具体管理地方债务方面积累了一定的经验，主要有以下几个方面：

- 理清地方政府举债的目的和投向，保持合理的债务规模。田东县是经济欠发达地区，各项基础设施相对薄弱，一方面要充分利用政府性债务的积极面，适当举债以加快发展步伐，政府债务必须用在刀刃上，用在促进我县经济和社会发展的关键环节，用于薄弱的公共基础设施；另一方面，要树立强烈的债务风险意识，举债要保持适度规模，把债务规模控制在可控的范围之内。
- 加快政府投融资体系建设，利用政府性债务促进社会经济发展。一是加强与金融机构合作，建设好融资平台。二是选择好融资条件
- 加强债务管理制度建设，防范债务风险。一是强化政府债务归口管理，实行举债批准制度。历史性的政府债务，大多分散在各职能部门，尚未实现归口管理，这是造成债务存量不清、权责不明、规模失控的主要原因。今后应该按照“责、权、利”和“借、用、还”相统一的原则，建立和完善地方政府债务归口管理制度，彻底扭转权责不明，多头举债、分散使用、调控不力、财政兜底的局面。二是逐步将政府性债务纳入预算管理。三是建立风险预警机制。四是建立偿债准备金制度。

- 积极消化存量债务，化解财政风险。一是对地方政府性债务情况进行统一清理。二是对存量债务实行分类管理。三是建立偿债准备金制度。

11.5 公共卫生支出管理和医疗改革

田东县属于国定贫困县，县委县政府历来高度重视公共卫生事业的发展。支持公共卫生事业的发展，一直是田东县财政部门的一贯职责。例如：从 2003 年的“非典”到 2008 年的“手足口病”和“婴幼儿奶粉事件”以及现在流行的“H1N1 流感”等卫生突发事件，我们财政部门始终与卫生部门并肩作战，在每年的部门预算当中都安排 10 万元作为“突发公共卫生应急储备金”。目前，已拨付“H1N1 流感”防控经费 10 万元。

担负田东县公共卫生防治的机构主要有县卫生监督所、县疾病预防控制中心、县妇幼保健院、县皮肤病防治站及新型农村合作医疗机构等，这些单位都是财政全额拨款。

11.5.1 田东县卫生事业发展概况

目前全县有非营利性公共医疗卫生机构 20 家（其中县直 7 家，乡镇卫生院 13 家），床位 660 床，卫生技术人员 821 人，平均每千人口拥有卫生技术人员 1.79 个，低于全国平均水平（全国县级每千人口拥有卫生技术人员 2.19 人）。卫生技术人员中，本科学历 93 人，占 11.33%；大专学历 603 人，占 73.45%；中专学历 125 人，占 15.23%。高级职称 16 人，占 1.95%；中级职称 356 人，占 31.18%。此外，私人诊所 63 家 95 人，还有村集体卫生室 31 个（甲级村卫生室），乡村医生 366 人。

卫生行业的特点是承担全社会医疗和卫生保健等公共卫生服务，为百姓的健康、为社会经济建设保驾护航。县卫生局是县人民政府管理全县卫生工作的职能部门，主要是贯彻执行党和国家卫生工作方针、政策和法律、法规及技术标准，根据县人民政府的委托，研究拟订全县卫生事业发展总体规划、战略目标；拟订并负责实施全县农村卫生、社区卫生、妇幼卫生发展规划、政策措施和服务标准。指导全县初级卫生保健规划、新型农村合作医疗和母婴保健专项技术的实施。依法审批医疗卫生许可项目，依法监督管理医疗、保健、采供血等机构与人员的执

业行为及服务质量，依法监管食品卫生、公共卫生等工作。组建全县突发公共卫生事件监测和预警系统，组织协调有关部门，对重大突发疫情、病情和自然灾害及其造成的伤病员实施紧急处置，防止和控制疫情、疾病的发生、蔓延。

11.5.2 公共卫生资金的管理情况

每年在年初预算中都把公共卫生专项经费列入预算并及时足额拨付，如从2006年到起每年安排公共卫生专项经费31.5万元。其中：“突发公共卫生应急储备金”10万元、灭“四害”经费1万元、麻风病防治经费1.5万元、“降消”项目经费11万元（其中预算内安排1万元，预算外安排10万元）、免疫规划冷链经费4万元、强化免疫经费2万元、疟疾防治经费2万元。

对于公共卫生资金，田东县都能够及时足额拨付，并加强对资金的监督管理。每年中央和自治区下达的公共卫生资金，田东县都能够按时拨付到县卫生局，由县卫生局按照公共卫生项目的实施方案拨付到项目实施单位，并监督项目实施单位组织实施。在实施过程中，县财政部门联合卫生部门到项目实施单位进行督导，对不按照实施方案使用资金的要求项目单位立即进行整改。从检查情况看有些项目资金使用不出去，主要是艾滋病防治资金、结核病防治资金。原因是这两个项目按照实施方案要求的材料非常详细，没有完整的证明材料是不能够开支的，为此项目实施单位存在畏难情绪，致使工作开展不理想。相反，有的项目资金使用非常及时，社会效益非常突出。主要是“降消”项目资金，该项目的实施得到广大农村育龄妇女的支持，保证了产妇和婴儿的健康。同时也推动基层医疗机构的发展，增加医疗机构的收入。

11.5.3 近年来出台政策及政策落实情况

1. 出台并落实乡村医生报酬制度

2005年起，凡经注册取得执业证书的乡村医生，县政府均给予补助，每人每个月30元。

2. 出台并落实优先保障乡镇卫生院防保人员工资制度。

在乡镇卫生院防疫组和妇幼组人员，优先保障100%全额工资发放，以确保基层公共卫生工作正常开展。

3.开展对口支援乡镇卫生院活动

近年来,充分利用县直医疗机构人才和管理优势,组织开展县直医疗卫生单位对口支援乡(镇)卫生院活动,通过开展对口支援活动,建立灵活的人才帮扶机制,实现医疗资源共享,使卫生院的门诊量、住院人数不断增多。

具体做法包括:一是支援单位选派一名中级技术职称以上的业务骨干到受援单位挂职业务副院长;协调制定乡(镇)卫生院的各项业务和行政管理规章制度,使工作有章可循;二是培训疾病控制、妇幼保健业务骨干各1名,指导乡(镇)卫生院对典型接种反应事故作出初步诊断,对一般接种异常反应进行处理。三是指导做好产科建设,培训产科技术人员,使乡(镇)卫生院产科建设达到乡级产科建设标准和爱婴卫生院标准;实施村级妇幼保健人员管理,提高住院分娩率,降低孕产妇死亡率;四是培训指导乡(镇)卫生院卫生监督人员开展公共卫生监测等工作;五是明确支援目标目标,支援乡(镇)卫生院设施条件建设。

通过开展县直医疗卫生单位对口支援乡镇卫生院活动,卫.雄院的基础设施得到改善,医疗设备得到更新,技术水平得到提升,服务能力得到提高。缓解群众“看病难,看病贵,,问题。

4.稳步推进新型农村合作医疗工作

高度重视新农合工作,县委、县政府把该项工作纳入为民办十件实事之一。每年都制定印发新农合筹资工作方案,具体布置新农合筹资工作,对在册登记的农村五保户对象、百岁老人、民政在册扶梯对象、农村绝对贫困人口金额代缴新农合参合费用。

日前,县政府办印发了《田东县新型农村合作医疗基金补偿技术方案(修订)》(见专栏11-1),对全县的新农合补偿实施方案进行规范,要求各定点医疗机构自2008年1月1日起遵照执行。

方案从基本原则、基金筹集、基金用途、补偿模式等方面作了若干规定,对各级医疗机构住、院补偿的起付线、封顶线和补偿比例作出规定,要求正确引导病人流向,合理利用基层卫生资源。

专栏11-1 《田东县新型农村合作医疗基金补偿技术方案(修订)》

(田东县人民政府办公室 2008年9月9日)

根据自治区卫生厅、自治区财政厅制定的《广西壮族自治区新型农村合作医疗基金补偿技术方案(修订)》(桂卫农卫[2008]6号)和《广西壮族自治区新型农村合作医疗基金财务

制度的通知》(桂财社[2008]36号)的规定,结合我县实际,为巩固和发展新型农村合作医疗(以下简称“新农合”)制度,特制定本方案。

一、指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,坚持以人为本,合理配置农村卫生资源,建立起既能减轻农民重大疾病医疗费用负担,又能兼顾农民受益面和受益程度的新农合制度,使有限的基金发挥最大的效益,不断提高农民的保障水平,使农民群众获得基本的、最有效的医疗卫生服务。

二、基本原则

(一)既减轻农民住院大额医疗费用负担(受益程度),又能兼顾农民获得基本医疗服务(受益面)。

(二)根据国家规定参加农民的筹资水平和农民基本医疗卫生服务需求,科学测算基金补偿比例和补偿程度。

(三)坚持以收定支、量入为出、逐步调整,保障适度的补偿原则。防止补偿比例过高而使基金透支、补偿比例过低而使基金沉淀过多的现象。

三、基金筹集

(一)2008年参加新农合的农民每人每年缴纳合作医疗费不低于10元,从2009年起低5-20元(以户为单位一次性交纳)。

(二)2008年起,中央财政对参加农民每人每年补助40元。

(三)2008年起自治区、市、县三级财政对参加农民每人每年补助不低于30元,其中自治区财政对参加农民每人每年补助17元,市、县两级财政对参加农民每人每年补助不低于13元。从2009年起自治区、市、县财政筹集不低于40元,其中自治区财政补助23元,市、县财政补助17元。

(四)鼓励社会团体、慈善机构、企业、村集体和个人资助新型农村合作医疗资金。

四、基金分配

(一)统筹基金。新农合统筹基金分为住院基金、门诊基金和风险基金。统筹基金历年结余达到25%(含10%风险基金)以后,不能再增加结余,当年的统筹基金可全部用于参加农民的医疗费用补偿。

1. 新农合统筹基金分配。历年结余达到25%以后,新农合统筹基金每年按住院基金80%,门诊基金20%分配。

2. 住院基金:住院基金主要解决参加农民住院医药费用补偿问题,体现受益程度,住

院基金设置报销比例和封顶线。

3. 门诊基金：门诊基金主要解决参合农民门诊医药费用补偿问题，体现受益面。

4. 风险基金：风险基金是为防止新农合基金非正常超支造成临时周转困难而设置的基金。风险基金达到统筹基金总额的 10% 以后，该年度不再提取风险基金。

(二) 家庭账户基金。家庭账户基金是门诊基金的其中一部分，家庭账户基金主要来源于参合农民的缴费资金，即参合农民缴费资金的 80% 进入家庭账户，称为家庭账户基金。其中，20% 进入统筹基金。

五、补偿范围

(一) 建立门诊家庭账户基金，门诊家庭账户基金主要用于门诊、体检和住院自费部分等费用，当年用不完，可以结转下一年度使用。

(二) 对参合农民因病住院的医药费用补偿，由自治区统一规定补偿范围和比例。

(三) 将部分慢性非传染性疾病门诊治疗费用纳入新农合制度的住院基金补偿范围，其诊疗基本用药标准和补偿标准按照《广西新农合农村常见病门诊治疗基本方案和补偿标准(试行)》执行。

(四) 将住院分娩纳入新农合基金补偿；计划免疫接种、疫苗费、婚检等属公共卫生和保健项目费用不纳入新农合基金补偿范围。

(五) 为抑制医药费用增长过快，按自治区卫生厅制定的《广西新农合农村常见病、多发病临床诊疗基本标准(试行)》规定，规范农村常见病、多发病的诊疗。

六、补偿方式

(一) 住院补偿

住院补偿公式=[住院总医药费用一非《基本用药目录》毒药品费用一非设定位查项目的检查费用一起付线]*补偿比例

住院补偿比例是指：参合农民患病住院花费医药费用后，按规定从新农合基金中获得的医药费补偿比例。

1. 起付线

住院起付线：是指新农合基金对农民进行补偿时计算补偿费的最低起点，起付线以下的费用由农民自己支付。

乡镇卫生院住院起付线为 50 元；

县级医疗保健机构住院起付线为 150 元；

县级以上医疗保健机构住院起付线为 200 元。

2. 封顶线

封顶线是指新农合基金能够给参合农民最大补偿额反。

(1) 一年内住院补偿基金封顶线为 10000 元；

(2) 一年内累计重大疾病补偿金和住院封顶线补偿金两项合计不能超过 35000 元。

(3) 一年内累计重大疾病补偿金超过 10000 元，可补偿的住院

医药费用超过 2 0001 元以上的，按 5 5 % 给予补偿(进入大病可补偿费用后，每次报销以当次发票的可补偿住院医药费用计算)。

可补偿的住院医药费用是指住院总医药费用扣除非基本用药目录的药品费用、非设定检查项目的检查费用及起付线后的费用。

公式：住院补偿=[住院总费用—非《基本用药目录》的药品费用—非设定检查项目的检查费用—起付线]*补偿比例

3. 补偿比例

(1) 2008 年

乡镇卫生院住院按 75%比例补偿；

县级医疗卫生机构住院按 45%比例补偿；

县级以上医疗卫生机构住院按 35%比例补偿。

(2) 2009 年以后

乡镇卫生院住院按 80%比例补偿；

县级医疗卫生机构住院按 50%比例补偿

县级以上医疗卫生机构住院按 40 % 比例补偿。

4. 慢性病补偿

(1) 高血压、糖尿病、慢性肾炎、甲亢、类风湿、系统性红斑狼疮、慢性肝炎(肝硬化失代偿)、结核病的门诊治疗(疾控补贴药费之外)等慢性病纳入住院补偿范畴。基本用药规范和补偿标准按自治区卫生厅制定的《广西新农合农村常见慢性病门诊治疗基本方案和补偿标准(试行)》(桂卫农卫[2007]20 号)和县卫生局制定的《田东县新农合农村常见慢性病门诊治疗基本方案和补偿标准(试行)》(东卫[2 007]32 号)执行。

(2) 慢性病门诊治疗每人每年最高补偿 600 元，对低于每年 600 元的门诊治疗方案实行 100%补偿。慢性病患者急性发作住院获得住院补偿超过 600 元的，不再进行门诊治疗补偿，如住院补偿不足 600 元的补足 600 元。

5. 住院分娩补偿。住院分娩顺产一例补助 150 元；妊娠合并重大疾病(产科休克、产科出血、难产、子宫破裂、羊水栓塞、妊娠合并高血压、妊娠合并心脏病、妊娠合并肝病、妊娠合并贫血)、剖宫产术等纳入住院补偿范围。

6. 参合农民在新农合定点医疗机构使用中医药、民族医药诊疗疾病的医疗费补偿比例在上述补偿标准的基础上再提高 10%。

(二) 门诊补偿

门诊家庭账户基金。门诊、健康体检和住院自费的部分可以从门诊家庭账户支付。家庭账户以户为单位使用，用完为止，不能超过家庭账户的存款额(可以实施核减，也可以累计门诊发票到本乡镇新农合办办理报销)。

七、报销规定

(一) 参合农民住院医药费用实行先垫付后报销。出院后持疾病证明、转诊证明、发票、费用清单、病历复印件(指外伤或中毒病人)、合作医疗证、户主省份证等材料到新农合经办机构办理报销手续。(原则上县内住院的参合农民在哪里住院在哪里办理报销手续)。

(二) 乡(镇)农合办每月 5 日前将上月所报销的名册和有关报销材料送到县农合办核实，办理报销有关手续。县农合办核实乡镇报销数额后，在每月 10 日前将补偿基金转到乡镇农合办专用账户。

(三) 县财政局按规定对县农合办实行补偿基金预付制。补偿基金预付金额按各新农合经办机构月均住院补偿费用预付两个月补偿资金，保证患病参合农民住院后及时获得补偿。

(四) 建立初诊和转诊制度。建立乡(镇)卫生院初诊制度，实行县、市、市以上逐级转诊，不经转诊的，原则上不能报销。转诊手续按下列程序办理：

1. 参合农民在本县内各县、乡(镇)新农合定点医疗机构(含右江矿务局医院)住院治疗不需办理转诊手续。为照顾我县一些边远地区、交通不便的参合农民就近治疗，按地理位置附近的农民可以到田阳县、平果县、德保县、天等县、巴马县等就近的县级医疗保健机构、卫生院住院治疗，不需办理转诊手续，出院后，参合农民持疾病诊断证明书、有效正式发票、费用清单、合作医疗证、户口簿等材料到本乡(镇)合管办按我县同级补偿比例等规定报销。

2. 需转到市级(含市级)以上非营利性医疗机构住院治疗的：(1) 由县人民医院、县中医院、县妇幼保健院、右江矿务局医院开具转诊证明，到县农合办审批；(2) 如病情需要，入院前可直接到县农合办办理转诊和审批手续。出院后持有关手续到县农合办报销或经审核后回本乡(镇)农合办报销。

3. 参合农民凡因探亲、访友、外出务工等原因离开本县而在异地地住院治疗的，入院

前必须先用电告知县农合办，经同意后，方可在异地政府举办的非营利性医疗机构住院治疗；出院后持疾病证明书、病历复印件、住院费用清单、有效正式发票、合作医疗证、户主身份证等相关证明材料到县新农合办审批后才能报销（住院总医药费用在 20001 元以上的在县农合办办理报销：2 00 00 元以下的经县新农合办审批后到本乡镇农合办报销，2 009 年乡镇农合办人员经培训合格后，以上人员的住院医药费用逐步回本彰镇农合办办理报销）。探亲、访友、外出务工等还需要如下证明材料：

- (1) 在外务工农民因患急危重病在异地住院治疗的，需有用工单位证明并盖章；
- (2) 探亲、访友、随子女在外等参合农民在异地住院治疗的，需有村委会证明并盖章；
- (3) 在县外读书的学生在异地住院治疗的，需有学校证明并盖章；

4. 曾经在市级(含市级)以上治疗的危重症或癌症患者的参合农民需要复诊，需有原治疗机构的疾病证明书印件、门诊病历到县新农合办审批转诊疗治疗。

(五) 药品报销范围：药品报销要严格按照《广西新型农村合作医疗基本用药目录》(桂卫农卫(2006]2 0 号)(以下简称《基本用药目录》)执行。对报销范围内的用药比例，市级二级以下和县级定点医疗机构要达到 95% 以上，乡(镇)级和村级定点医疗机构要达到 98% 以上。

(六) 实行告知制度。根据参合农民病情需要使用非《基本用药目录》的药品和开展非报销范围检查项目的检查，要实行告知制度，并要求患者签字同意。凡因不实行告知制度而引起参合农民投诉的，经县卫生局查实，其发生的医药和检查费用，由所在定点医疗机构支付。

(七) 签订协议书。新农合定点医疗机构按《广西壮族自治区新农合定点医疗管理办法(试行)》(桂卫农卫[2 0 07]8 号)规定，经卫生行政部门审核确认，并签订协议书。协议书要规范新农合定点医疗机构的职责和义务，《基本用药目录》的用药比例和报销范围检查-项目也要纳入协议条款中。

(八) 准予支付补偿检查和诊疗办法

1. 纳入报销的常规检查项目(详见附件-).

2. 参合对象医药费用部分支付项目(特殊检查、特殊治疗、特殊材料)：心血管造影 x 线机、CT、电子胃镜、体外震波碎石、重症监护，输血，X 一刀、r 一刀、赛博刀、MRI(核磁共振)、SPECT(单光子发射型电子计算机扫描装置)、直线加速器、心脏起搏器、人工关节、人工晶体、血管支架等体内置换的人工器官、高压氧治疗等设备进行检查、治疗等的医疗费用，先扣除个人自付 4 0% (以上没有列出的项目，但单次(项)目费用在 5000 元以上的按此计) 后，再按相应各级定点医疗的住院补偿比例计算补偿。

(九)田东县新型农村合作医疗不予支付补偿项目(详见附件二)

(十)田东县新农合定点医疗机构

1. 县内定点医疗机构有:县人民医院、县中医院、县妇幼保健院、右江矿务局医院、县皮防站、县疾控中心、县红十字会医院、原 13 个乡镇卫生院和经县卫生行政部门审核确认的村卫生所。

2、卫县以上定点医疗机构为自治区、市级卫生行政部门审查、确认的非营利性医院。

3. 自治区以上定点医疗机构为当地政府举办的非营利性的医疗机构。

(十一)参合农民跨“参合年度”住院,其住院医药费用按“参合年度”单独累计参合年度末的在院患者,在每参保年度末的 25 日医药费达到起付线的要在当年结账,未达起付线的结到次年。超过参合年度发生的医药费用,如果该患者未继续参合,不予补偿。

(十二)参合人员同时参加商业保险、医疗保险的补偿规定。既参加新农合有参加了商业保险、医疗保险的人员住院,出院后既要商业保险,医疗保险进行赔付又要新农合补偿时,原则上要发票原件报销,但为了照顾个别参合农民报销的需要,参合农民可将住院发票原件商业保险公司、医疗保险部门履行赔付手续,县、乡(镇)、各县直医院合作医疗经办机构使用商业保险公司、医疗保险部门注明“与原件核对一致”并加盖公章的住院医药费用发票、医院费用清单、疾病诊断证明等复印件和赔付清单原件对参合农民进行补偿。补偿待遇与未参加商业医疗保险、医疗保险的参合人员同等对待。

(十三)加强定点医疗机构监管。卫生行政部门要加强对定点医疗机构的监督,减少和杜绝大处方和不规范用药的现象;各新农合定点医疗机构要加强对新农合用药的自查,监督和自查要形成制度。

(十四)属下列情形质疑者,不予补偿

1、报销手续不全者;

2、未经批准转诊到县(市、区)级及以上的医疗机构发生的医药费用;

3、使用非《基本用药目录》的药品和开展非报销范围检查项目(由县级卫生行政部门制定)的检查费用;

4、酗酒、打架(含夫妻打架)、斗殴、吸毒、服毒、自杀、自伤、自残患者的医药费用;

5、近视矫正术、气功疗法、音乐疗法、保健疗法、营养疗法、磁疗等费用;

6、各种美容、健美项目及非功能性整容、矫形手术等费用;

7、假肢、义齿、眼睛、助听器等器具费用;

8、各种减肥、增胖、增效项目费用;

- 9、各种自用保健、按摩、推拿治疗器械费用，
- 10、计划免疫接种、疫苗费、婚检等属公共卫生和保健项目费用
- 11、出国或赴港、澳、台地区期间的医疗费用，合作医疗基金不予补偿；
- 12、有明确第三者赔偿的医药费用(除外商业保险、医疗保险)；
- 13、县卫生局和新农合办根据本县实际情况具体规定不予补偿的医药和检查费用。

八、方案调整

未经自治区卫生厅、财政厅同意，不得擅自调整基金补偿方案否则，出现资金缺口或参合率下降，将追究有关人员责任。

九、本技术方案从下文之日起统一执行，原则定有关新农合基金补偿的相关文件同时作废。

4.存在的问题和困难

影响我县卫生事业发展的主要问题主要表现在以下五个方面：一是全县卫技人员编制少，医生素质有待提高。全县缺口各项专业卫技人员近 500 人。目前全县仅有卫技人员 800 多人，全县每千人拥有卫技人员不足 2 人，离国家要求还差 1 个多百分点。二是卫生事业经费投入不足。全县医疗单位都属于财政差额拨款单位，各单位为了寻找补充差额以及支付离退休人员的养老保险、聘用人员的工资、业务人员进修、医疗器械拆旧和维修、单位公务开支等费用，都重点偏于医疗服务，乡村医生报酬偏低，影响其工作积极性，公共卫生服务削弱，致使我县公共卫生服务滞后。三是农村公共卫生滞后。农村卫生工作是涉及广大人民群众身体健康的一项公益事业，但由于经费问题、卫技人员不足、客观条件影响等，无法全面实施好国家制定的农村公共卫生服务项目，村级(社区)公共卫生服务网络薄弱，致使公共卫生服务没落到实处。达不到国家的基本要求。四是中医药事业发展缓慢。中医药事业发展后滞，缺乏中医师人才，乡(镇)卫生院基本上停止了中医诊治活动。近年来由于政府对中医事业投入有限，各种中医基础设施落后，特别是缺少中医人才，没能充分发挥中医药特有的疗效。五是村级卫生基础设施和卫生队伍建设有待加强。农村卫生队伍整体素质不高，趋向老年化发展，尤其是乡村医生较为突出，对新技术接受能力不强。农村基础设施建设相对滞后，目前全县甲级村卫生室仅有 33 个，占行政村总人数的 19.88%。农村卫生队伍与基础设施建设薄弱不仅影响了农村基本医疗服务质量，而且影响到部分边远山区基

本医疗的可及性，部分群众没能享受到应有的基本医疗和预防保健服务。

5.目前需要解决的问题

(1) 协调人事、编制、财政等有关部门，充实我县卫生系统紧缺人才

目前卫生系统不仅人员总量不足，而且专业、年龄机构不合理(年龄偏大)，尤其是乡(镇)卫生院防疫、妇幼、护理等专业技术人员断层严重。历年来卫生系统人员离退休或死亡后未得到补充(多年来大中专毕业无分配指标)，县、乡(镇)医疗卫生单位为确保正常运转只能自行招聘，财力支付重。为此，恳请县人民政府协调人事、编制、财政等有关部门，充实我县卫生系统紧缺人才，以促进我县卫生事业的发展。

(2) 加大农村卫生建设

加大对农村公共卫生服务基础建设的事业性经费投入，强化对村卫生室的扶植和管理力度，争取尽早解决每个行政村都有甲级村卫生室，严格医疗用品的消毒、使用。加强乡村卫生防病队伍建设，严格疾病预防控制人员准入制度，加强乡镇卫生院对村卫生室的业务联系，进行合理分工。

做好农村卫生建设投入预算，并将其纳入财政开支预算，促进我县卫生事业健康、快速发展。

(3) 加快中医药事业发展

加强我县中医药建设，拓宽中医药事业，发挥中医药的特色，让其发挥更大的作用。建议县人民政府协调有关部门落实建设我县老年康复中心，体现出“老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所乐”的社会保障体制，缓解老年人给社会带来得压力。

(4) 完善新农合制度，加大财政投入。

加大财政对卫生事业的投入，保证乡(镇)新型农村合作医疗管理办公室人员编制。兑现工作人员的劳务费，适当提高乡村医生的报酬，调动他们的积极性。根据农民作息时间来灵活上门收取新农合个人筹资部分费用，逐步完善新农合相关制度。

11.5.3 新型农村合作医疗及改革建议

1.参加新农合人数情况

田东县是从 2005 年开始实施新型农村合作医疗制度，该制度实施以来，农民的参合率逐年提高：2005 年参加新农合 193657 人，参合率 57.10%；2006 年参加新农合 220587 人，参合率 65.89%；2007 年参加新农合 268580 人，参合率 79.35%；2008 年参加新农合 298749 人，参合率 86.78%；2009 年截止 2 月底参加新农合 314674 人，参合率 94.30%。

2.资金筹措情况

根据规定，每年 5 月底前市县新农合配套资金要到位，中央和自治区在 3 月底或 4 月初就会按照上年度的参合人数进行预拨配套资金。客观上讲，新农合资金的筹措情况决定着此项工作的实施好坏，俗话说“巧妇难为无米之炊”，有钱才好办事，有了资金保障才能行解决农民“看病难、看病贵”的问题，真正使参保农民得到实惠。从 2005 年筹资标准共 30 元/人，即：中央 10 元/人、自治区 5 元/人、市县 5 元/人、农民缴费 10 元/人，到 2009 年筹资标准 100 元/人，即：中央 40 元/人、自治区 23 元/人、市县 17 元/人、农民缴费 20 元/人。这些数据可以看出各级政府对新农合工作的支持，从 2005 年各级财政配套资金 308.8 万元，到 2008 年 1957.5 万元，再到 2009 年欲拨到位的 2033.9 万元，新农合资金成几倍增长。参合农民得到的实惠也迅速增加，在 2005 年的时候农民在乡镇卫生院住院得到的补偿比例为 45%，到 2008 年增加到 70%，再到 2009 年已经增加到 80%。

3.县财政投入新农合情况

县财政对新农合投入，不单是配套资金，还要安排工作经费。对于国定贫困县来说财政支出压力非常大。2005 年县财政投入的新农合资金 121.5 万元（人头配套经费 96.8 万元，筹资工作和业务费 24.7 万元），到了 2008 年财政投入新农合资金 298.1 万元（人头配套经费 214.5 万元，筹资工作和业务费 46.7 万元，资助贫困户参合资金 36.9 万元），到了 2009 年预算安排投入新农合资金 491.3 万元（人头配套经费 375.5 万元，筹资工作和业务费 58.5 万元，资助贫困户参合资金 57.3 万元）。

4.新农合基金的管理情况

田东县新农合基金管理是严格按照自治区制定的管理办法，实行“专户核算，收支分离，封闭运行”的模式。即在财政局开设新农合基金财政专户，在县、乡

(镇)农合办开设收入专户和支出专户。各乡镇家合办收取农民的参保费要有当月月末上缴县农合办的收入户,县农合办在月末上缴县财政专户,各农合办的收入户账户结余为零。对于基金的补偿,是由乡镇农合办向县农合办提出基金用款申请并附上月的农民报销单据等凭证,然后由县农合办汇总向县财政局提出用款申请。县财政局收入县农合办的申请后进行复核,并在三个工作日办办理基金拨付。

5.目前新农合工作存在的问题

一是新农合经办机构业务人员的综合素质有待提高。2009年10月份县乡农合办人员进行定编定岗,大部分业务人员的政治素质和业务素质都有待提高,特别在加强资金管理监督和做好服务农村群众的问题上。

二是新农合定点医疗机构服务水平有待提高。由于承担新型农村合作医疗服务的乡(镇)卫生院和村卫生室普遍存在经营状况差、设备老化、人员结构不合理、发展后劲严重不足的现象,难以适应新农合工作需要,一些本来可以在乡镇卫生院解决的疾病也要到县、市级医院就诊,这不仅增加了农民的负担,也增加了基金的负担。

三是宣传发动工作还需进一步加强,筹资成本过高。宣传动员和参合费用的收缴工作大多由乡、村干部代收,对新农合政策不了解,宣传不到位,部分农民群众(尤其是长期外出务工人员)对新农合重大意义认识不足,参合意识不强,仍持有等待、观望思想,影响参合率的提高。同时,为了达到政府下达的参合率,各乡镇要重复多次下到村屯进行宣传和收费,耗费大量的人力、物力、财力,造成筹资成本过高。2005年县财政投入的宣传发动和业务费为24.6万元,2006年为21.5万元,2007年为29.5万元,2008年为46.7万元,2009年预算安排58.5万元。

四是少部分农民不愿意参加新农合。他们对新农合存在抵触情绪,认为自己年轻力壮,不会生病。即使通过宣传发动,他们都不愿意参加,使新农合覆盖率达不到100%。基础设施的投入,切实改善农村卫生服务质量。四是加强对实施农村合作医疗的宣传力度。“因病致贫,因病返贫”是困扰农民脱贫奔小康的一大难题,而实施新型合作医疗制度则是解决这一难题的根本出路。目前,由于多种因素的影响,一些农民的“参合”积极性不高,不少人持观望态度。为此,建议政府采取相应措施,通过多种渠道筹集农民参合资金,广泛宣传实施新型合作

医疗的意义，调动农民参合的积极性。

五是以政府为主导，切实加强实施新型合作医疗制度的领导，明确职责，把责任落实到个人。并实行奖罚机制，制定详细的工作指标，把新型农村合作医疗纳入年终政绩考核内容，对成绩突出的给予适当奖励，对工作不负责任、未完成工作目标的给予一定的行政处分。六是积极发展农村医疗卫生体系，各级政府建立对乡村医生的培训机制，适当提高乡村医生的报酬；建立县、乡(镇)医疗机构联网刷卡报销制度。

6.新医改方案的建议

根据国发[2009]12号精神，国务院重点推出五项医药卫生体制改革，自治区财政厅也于4月26-28日在南宁对五项医改投入测算进行了布置，目前田东县已经上报。根据田东县在实施新医改方案的过程中，提出了对方案的建议和意见。

一是非常希望中央对基层医疗卫生机构的建设，包括医疗卫生设备的投入方面给予大力支持和帮助。因为作为国定贫困县，田东县还属于吃饭型财政，没有资金投入到基层卫生医疗机构的建设当中，建议中央给予适当的资金支持，力争搞好基层卫生医疗机构建设，引进先进医疗设备，创造良好的医疗环境。

二是希望中央尽快出台相应的医疗配套政策，明确各级政府在推动医改方面的职责，特别是在项目资金的配套比例问题，尽量降低县级财政的出资比例，帮助缓解县财政支出压力。

三是尽快出台事业单位绩效工资制度，加快推进基层医疗卫生服务体系建设。

11.6 教育财政支出和管理

11.6.1 中小学师资情况

全县共有教学人员 3414 人，其中研究生 3 人，大学本科 565 人，大学专科 1967 人，中专 708 人，高中及以下 171 人。中小学校师生比例为高中 1: 18.3，县城初中 1: 18.9，农村初中 1: 15，县镇类小学 1: 18.5，农村小学 1: 12.3。教职工人均月工资收入为 2468 元，其中人均月国家标准工资收入 1166 元。教职工工资采用国库统发的形式直接发放到教职工个人账户，无拖欠教师工资情况，

教师工资收入是第一保证。

由于历史的原因，我城乡教育事业发展不均衡，造成了教育资源分布和配置不合理，县城、河谷学校教师超编，高中和山区中小学校教师紧缺。缺编学校教师要完成教学任务必须包班，甚至包上两个年级功课，如有学生寄宿还要兼宿舍管理员、炊事员等角色，长期超负荷工作。另外，农村中小学在编教职工中，有部分老、弱、病、残、产而需长期请病假不能从事正常的教育教学工作，造成了有些学校有教师却无人上课的窘境，在一定程度上加重了农村教师的工作量。

11.6.2 学生保留和升学情况

由于受社会不良风气影响，部分学生家长特别是初中学生家长对孩子上学持不乐观态度，其主要因原当前大学生就业难以及读书无用论的影响。所以，中小学的升学率，尤其是初中毕业生升学率不太理想。

1. 义务教育阶段的学生费用

实行义务教育经费保障新机制后，上级补助学生费用主要有中央自治区补助公用经费、县财政补助公务费、贫困寄宿生生活补助等。中央自治区补助公用经费标准为：小学 150 元/生·学期，初中 250 元/生·学期，三残生 500 元/生·学期；县财政补助公务费标准为：小学 10 元/生·年，初中 15 元/生·年；贫困寄宿生生活补助标准为：小学 250 元/生·学期，初中 375 元/生·学期。

2. 中小学校学生升学率等情况

2007 年秋季学期成绩以来，全县义务教育阶段公办学校执行全部免费入学。全县现有小学 139 所，教学点 58 个，在校小学生 27100 人，小学入学率 99.9%，辍学率 0.49%。初中 19 所，初中在校生 15348 人，初中入学率 97%，辍学率 1.4%。小学升初中升学率 100%，初中毕业生升高一级学校升学率 80%，高中升学率 45%。2009 年普通高中招生计划为 2500 人，职业高中招生计划为 1020 人。

11.6.3 对学校、学生的评价

1. 学生学业或成绩评价和统计情况

学生学业或成绩主要通过以下方式评价：

- 每个学期末由全市进行统一的水平调研测试；

- 在期中县教研室对学校进行随机抽查；
- 学校对学生进行全面的评价，要求弱化甄别和选拔功能，注重改进与激励功能；弱化学业成绩，活生生全面发展和学生个体发展差异；弱化结果而注重过程；坚持一切从学生实际出发为原则，解放学生，尊重学生，相信学生；体现以人为本，促进每一位学生发展为评价理念，对学生的评价不仅关注学生的学业成绩，更加注重发现和发展学生多方面的潜能，了解学生发展的需要，帮助学生认识自我，建立自信；采用多种方法评价学生在情感、态度、价值观，知识与技能，过程与方法等方面的变化与发展。

2.学校教学质量情况

全县目前的学校教学质量还存在明显的差异，可分为三类：县城学校、河谷四镇学校、两翼山区学校。主要表现为教师的教学理念、教学方法、教学手段有差距，学生全面发展的程度有差距。主要原因是：经济发展不平衡，学校基础设施、教学设备不足，师资力量不足。

3.家长或教育部门对于中小学校是否有较明显的分类

家长和教育部门对于中小学校没有明显的分类，但是学校之间的差异是客观存在的，家长们都希望把孩子送到办学条件好、教育教学质量高的学校就读。这些年来，虽然教育部门都致力于帮助薄弱学校改善办条件，通过支教等方式帮助他们提高教育教学质量，但是仍然难以满足人民群众对优质教育的需求，上好学的问题还没有得到根本解决。

11.6.4 教育基础设施建设情况

1.中小学校基础设施建设的投资模式和规模

2008 年中小学校建设规模 14725 平方米，投资额 1468.5 万元，其中上级财政投资 763 万元。2009 年中小学校建设规模 13395 平方米，投资额 1388.8 万元，其中上级财政投资 1150 万元。2008、2009 年建设内容主要是学生宿舍楼、饭堂，用于解决寄宿制学校内宿生住校存在的生活设施不足的困难。投资主要以上级财政资金为主。

2.中小学校教学设备购置和使用情况

（1）设备配备情况

由于田东县已于 1998 年通过国家级“两基”的低标准验收，没能享受“二期义教工程”及其他项目，学校教育装备水平远远落后于邻近县份。目前教育信息化情况是：2003 年 109 所学校实施“教育部、李嘉诚基金会西部中小学现代远程教育项目”，2005 年有 174 所学校（教学点）实施“农村中小学现代远程教育工程”项目，其中模式一 88 所，模式二 66 所，模式三 20 所，现有计算机 318 台，液晶投影仪 42 台，34 寸彩电 227 台，29 寸彩电 129 台，DVD 机 199 台。近两年，县财政总共投入资金 133.37 万元，添置了增添中小学实验室成套设备 48 套等教学设备。推动了全县教育信息化的发展，提高了教育教学水平，而且为促进地方经济建设提供了一条崭新的道路，但是校均、班均数与先进地区学校、与课堂教学要求相比差距很大。小学、初中的数学、科学、体育、音乐、美术、卫生、劳动等学科装备均未达国家新标准；小学现有图书总数 322401 册，生均 12.8 册，初中现有图书总数 347850 册生均 23.8 册。

（2）设备使用情况。

近年来，田东县按照学校教育装备为教学服务工作的要求，全面落实“统筹考虑、综合利用”，推进义务教育均衡发展，改善学科教育教学条件，全面提高教学和科研水平提供技术支持，及农村中小学现代远程教育设备和资源“面向学生、走进课堂、用于教学、服务三农”的方法，教育信息化、普及实验教学等工作得到创新性发展，得到了上级有关领导和部门的充分肯定。2004 年 6 月县教育局被自治区教育厅授予“全区中小学教育信息化先进集体”称号；2006 年 11 月，县教育局被教育部中央电化教育馆评为教育部、李嘉诚基金会“西部中小学现代远程教育项目”优秀集体。

11.6.5 县级教育资金分配和使用情况

1.县本级财政教育一般预算支出和基金预算情况

县本级财政教育一般预算支出严格按照“三个增长”的要求来编制及执行，教育基金收入全部用于教育基本建设支出，2008 年以前全部用于农村义务教育学校改善办学条件，2008 年起实施职业教育攻坚战后按照上级的有关规定

50%用于职业教育基本建设支出。

2.用于教育的上级转移支付数量及其拨付情况

目前全县得到上级转移支付的教育资金有：

教师工资转移支付资金 430 万元，其中 300 万元为 2003 年以前的转移支付，130 万元为滇、黔、桂三省石局油子弟学校移交地方的教师工资。此项转移支付每月通过工资统一发放发到教师个人账户。

农村税费改革转移支付资金 1128 万元，按照规定 65%（即 733 万元）用于教育事业支出。733 万元的具体支出项目规定 10%用于中小学危房改造，其余用于教育事业的其他方面，我县主要用于中小学公用经费补助及乡镇在职职工的部分地方津贴。2008 年实施职业教育攻坚战后，自治区规定 65%中的另 10%用于职业教育攻坚战的基施建设。用于补助学校公用经费资金的拨付按照进度实施，补助乡镇在职职工的方津贴部分每月通过工资统一发放发到教师个人账户，用于基建的资金通过财政直接支付方式将资金划入承建单位。

农村义务教育中小学公用经费转移支付资金。这项资金由中央和自治区按比例负担，即中央负担 80%，自治区负担 20%。转移支付数额以实际在校学生数和当年的公用经费生均定额为基础。2008 年我县得到这项转移支付资金 1277.49 万元。我县按照学校的实际支出情况及进度给予拨付，即收到上级下达指标时按 50%拨付，余下指标按进度拨付，资金直达核算学校经费账户。

农村中小学贫困宿舍生生活补助转移支付资金。2007 年秋季学期起，中央财政实行农村中小学贫困宿舍生生活补助专项转移支出制度，按照中学生每生每天补助 3 元，小学生每生每天补助金 2 元，每年按 250 天的标准给予转移支付，中央负担 50%，自治区负担 40%，不足部分由县级负担。2008 年我县得到此项转移支付资金 726.76 万元。

校舍维修改造专项转移支付资金。2006 年起实施，我县各年度得到的资金情况：2006 年 373 万元，2007 年 269 万元，2008 年 405.5 万元。按照中央规定实行国库集中支付管理。

中职教育国家助学金专项转移支付资金。按每生每月 150 元及实际在校一、二年级学生数补助，一年按 10 个月计算给予专项转移支付。2007 年起实施，我县各年度得到的资金情况：2007 年 71.1 万元，2008 年 111.775 万元。资金指标

下达后县财政根据教育部门提供基础资料将款项拨入核算学校经费账户，学校将资金直接打入学生个人银行卡。

中央及自治区对我县教育专项资金的转移支付，大大促进了我县教育事业的发展，同时在很大程度上缓解了我县的财政困难。但是我们希望中央及自治区能够看到我县的实际困难，继续加大对我县教育经费的转移支付力度。2005 年原百色地区民族师范学校下放我县，166 名在职教师及退休人员全由我县接收，此项人员经费年支出超过 500 万元，可市级财政支付 3 年的过渡经费 500 万元只够一年的人员经费支出。2008 年广西石油化工总厂子弟学校整体剥离企业收归我县，24 名在职教师及 10 名退休人员全部由我县供养，自治区文件规定由企业负担的三年过渡经费与我县应该返还企业的教育费附加相抵。实际上我县没有拿到一分钱，无形中增加了 30 名的财政供养人员，年支出超过 150 万元。以上两所学校的人员经费支出希望上级财政能够给予转移支付补助。

3.中小学校收支情况

2008 年财政结算表反映：普通教育收入 189479182.3 元，支出 179853127.18 元，当年收支结余 9626055.12 元。普通教育收入主要有 3 大块：财政拨款 175495226.77 元，事业预算外资金收入 12161908.4 元，其他收入 1822047.13 元。普通教育支出：工资福利性支出 120884705.66 元，商品服务性支出 18720492.81 元，对个人和家庭补助 36010155.72 元，其他资本性支出 3936281.99 元，债务利息支出 301491 元。

中小学校学期设置与财务日历年不一致，学校分 2 个学期，都是跨年度的，所以当年的支出没能全面反映学校的学年支出。

第 12 章 广西壮族自治区融水苗族自治县案例

12.1 融水县基本概况介绍

融水苗族自治县成立于 1952 年 11 月，是全国最早成立的苗族自治县，由当时柳州地区三江县、河池地区环江县、罗城县以及贵州省从江县的 11 个边远贫穷落后的少数民族特困乡划归组成，位于云贵高原第二阶梯和第三阶梯的结合部，境内山高路陡，是一个典型的“九山半水半分田”的革命老区和少数民族贫困山区县。辖 20 个乡镇，205 个村民委，总面积 4624 平方公里，其中山地面积 3952 平方公里，占总面积的 85.5%。2008 年末，全县总人口 49.49 万人，其中苗族人口 20.43 万人，占全县总人口的 41.28%；地区生产总值完成 28.2 亿元，其中第一产业完成 7.5 亿元，第二产业完成 9.6 亿元，第三产业完成 11.1 亿元，一、二、三次产业结构为 26.6：34.04：39.36；地方财政总收入完成 2.18 亿元，四年财政收入翻了一番，年均增长 20.84%。

12.2 免除农业税收对县农村财政运行的影响

12.2.1 农村财政运行情况

2008 年，我县地方财政总收入完成 21774 万元，其中：税收收入为 16366 万元，非税收入 5408 万元；全县财政预算总收入 74970 万元，其中：一般预算收入 11527 万元，上级补助收入 63443 万元(返还性补助收入 4047 万元，农村税费改革转移支付 1891 万元，取消农业特产税、农业税专项转移支付 869 万元，其他上级补助收入 56636 万元)。财政预算内总支出 75600 万元，其中：一般预算支出 74953 万元，上解支出 647 万元。收支相抵，当年结余一 630 万元。

税收收入占支出的 21.68%，上级各类转移支付补助为 39576 万元，占总支出的 72.18%。由此可见，我县财政收入无法自给自足，72%以上依靠上级补助，财政运行困难，收支矛盾极为突出。

12.2.2 融水县农村税费改革基本情况

融水县从 2003 年起实行农村税费改革试点工作，改革前农民所负担的税费有：农业税、农业特产税、农业税附加、农业特产税附加、“三提五统”（农户上交给村级行政单位的三种提留费用，包括公积金、公益金和行管费；农民上交给乡镇一级政府的五项统筹，包括教育费附加、计划生育费、民兵训练费、乡村道路建设费和优抚费），农民负担总额为 2075 万元，人均负担 51.7 元，税改后实际负担为 1033 万元，人均负担 25.1 元，人均负担减负率为 51.62%，基本做到了“村村减负、户户受益”。

12.2.3 取消农业税的利弊。

1.取消农业税的有利方面

（1）有利于增加农民收入，促进农村发展

多年来，由于多种原因，农民收入低且增长缓慢。取消农业税之前，农民不仅要缴纳农业税，还有各项“三提五统”，人均负担达几十甚至上百元，加之各种农资价格的不断上涨，对于人均纯收入只有几百元的贫困县来说，过重的负担挤占了农民家庭消费，直接影响了农民的生产生活。在农业增收难度加大的情况下，减负也是增收，取消农业税就是间接增加农民收入。同时，取消农业税，对农民实施“零负担”政策后也将拆除一些地方政府借农业税“搭车收费”的平台，有利于农民保护自身利益，也有利于农民负担监督工作有效开展，从而促进农村经济的发展。这两年来，国家又相继出台了种粮补贴、农资直补、家电下乡、汽车下乡等支农惠农政策，让农民群众得到真正的实惠，做到了“多予少取放活”。

（2）有利于构建和谐社会和建设社会主义新农村

党的十六届五中全会突出强调，“要统筹城乡经济社会发展，推进现代农业建设，全面深化农村改革，大力发展农村公共事业，千方百计增加农民收入”。这意味着在加快经济发展的同时，农村教育、文化、医疗、社会保障、基础设施等社会事业，也将进入加速发展时期，城乡差距有望逐步得到缩小，农村面貌将迎来新一轮的历史性巨变。“三农”问题作为社会发展的一个薄弱环节，在一定程度上制约了社会主义和谐社会的发展。党中央非常重视农村、农业工作，特别是最近几年，把“三农”问题作为全党工作的重中之重，在宏观调控过程中，实

行有压有保政策，对农业政策做了重大调整，实行“一免三补”等一系列新政策，初步扭转了粮食趋紧的被动局面，农民收入也终于出现了多年未有的两位数增长，取得一定成效。农业税的全面取消有利于增加农民的收入、发展农村经济、缩小城乡差距和缓和农村社会矛盾等，从而促进社会主义经济、政治、文化的全面协调发展，加快社会主义和谐社会的建设。

（3）缓解了干群关系

取消农业税前，由于征收任务重，时间要求紧，以及部分群众对税收政策的不理解，造成农业税征收难度大，加上部分干部工作手段简单，甚至出现暴力征收的现象，部分地方干群关系僵化。取消农业税后，随着国家各项惠农政策的出台，乡镇的职责发生巨大变化，由向农民收取税费转向给农民发放各项补贴，干群的关系得到融洽相处。

2.取消农业税的不利方面。

（1）地方财政收入锐减，财政困难凸现

农业税作为地方财政收入，是乡镇财政的主要收入来源，是基层政府的重要财力保障。融水县部分乡镇农业税占到乡镇级财政收入的 50%~90%不等，可以说，农业税是乡镇级财政收入的主要来源，收入基本能满足正常的运转需要。而取消农业税，使得乡镇政府的收入锐减，给贫困和欠发达地区带来了财政困难；而我县财政又极其困难，基本依靠上级转移支付维持运转，难以挤出很多资金、财力安排用于乡镇、村级事业。这样，乡镇一级政府受到财力约束，从而制约了农村基层政权功能的发挥。

（2）村级公益事业难以开展

税改前，许多村级公益事业均从“三提五统”或农业税附加中得以解决，调动了群众开展村级公益事业的积极性。但取消农业税后，村级公益事业资金无法得到保障，而县乡两级财政又非常困难，无法支持村级事业，农业基础设施就无法新建和管理维护、农村合作医疗保健和农村社会保障制度就难以实施等。

（3）农村义务教育面临困境

由于融水县受自然条件的影响，地域条件艰苦，地广人稀，生源分散，形成“点散班多”的办学特点，学校布局调整难度相当大，教职工超编比较严重，特别是边远教学点基本由代课教师任教。财政供养负担的压力和削减人口可能造成

的社会不稳定性之间的矛盾无法得到解决。

(4) 村级组织能力削弱

取消农业税前，村屯级干部的报酬很多一部分由农业税及附加解决，调动他们管理好村级各项事务的积极性。取消农业税后，村干部的报酬转为由乡级财政全额保障，但屯级村民小组长补助无法得到保障，挫伤他们为村集体出力出谋的积极性。

12.2.4 融水县缓解农村财政运行困难的举措

取消农业税征收以后，减轻了广大农民的负担，广大农村基层干部感觉松了绑，大幅减少了工作量，基层政府感觉减了负，降低了政府运转成本，还在一定程度上缓解了干群关系。近年来，随着中央加大对地方财政的转移支付力度，加大对农村的投入，公共型财政正在不断加大改善和保障民生的投入，许多造福于民的投资项目正在使广大百姓享受到改革开放的成果、感受到党和政府的温暖。我们要加快乡镇机构、农村教育和县乡财政体制等以上层建筑为主的综合配套改革。

1.推进政府职能转变，建立服务型政府

改进管理方式，提高行政效率，降低行政成本，完善乡镇功能，健全乡镇服务体系，着力促进服务型政府的转变。基层政府要抓住中央加大对农村投入，改善民生的有利时机，把主要精力更多地放在促进社会事业发展和建设和谐社会上，切实履行好社会管理和公共服务职能。

2.充分利用有利时机，加快农村基础设施建设

一是充分利用国家各项支农政策，积极向上争取资金；二是采取“一事一议”的办法在广泛征求群众意愿基础上按照“谁出钱，谁受益”的原则和方式，调动农民参与公益事业建设的主动性，促进社会主义新农村建设，调动基层干部和农民群众的民主议事积极性，推进农村基层民主政治的。

3.完善县乡财政体制改革

合理核定县乡财政的支出范围和收入来源，建立财权与事权相统一，推行“乡财县管”管理办法，争取上级财政加大对我县的转移支付力度，逐步缓解县乡困难。

12.3 地方财政税收、非税收入和转移支付的政策及管理

12.3.1 地方财政税收情况

增值税中央、区、县分享比例为 75%：8%：17%；营业税区、县分享比例为 40%：60%；企业所得税中央、区、县分享比例为 60%：10%：30%；个人所得税中央、区、县分享比例为 60%：15%：25%。2008 年全县一般预算收入完成 11527 万元，上划中央“两税”收入完成 6658 万元，上划中央所得税收入完成 1406 万元，上划自治区“四税”收入完成 2188 万元。上级税收集集中度由 2004 年的 48%增加到 63%，达 10247 万元，得到的返还性补助为 4047 万元。

2005 年自治区调整对下财政体制后，将增值税、营业税、企业所得税、个人所得税划为中央、自治区、县三级共享，2008 年主体税种收入为 14173 万元，比 2004 年增收 6905 万元，增长 95%，上级税收集集中度由 2004 年的 48%增加到 63%，而留解地方财政的财力仅增加 638 万元。财政收入高增长并没有给本级财政增加相应的财力，增收形成的可用财力依然很小。其主要原因有以下几个方面：

1. 我县森林资源丰富，全县有森林面积 34.09 万公顷，森林覆盖率为 72.11%，享有“杉木王国，毛竹之乡”的美誉。根据国家和自治区政府的划定，县内有九万山、泗涧山、元宝山水源林动植物保护区、滚贝老山等 4 个水源林保护区。保护区内林地面积达 12.03 万公顷（180.5 万亩），是柳州市最大的林区，是柳江流域、珠江流域最重要的水源涵养林区之一，担负着广西中部城市的供水任务。国家禁伐天然林、水源林、防护林和限伐杉木林及实行森林分类区划界定新的林业政策以前，来自林业的 GDP 比重占 12%-22%，实现的收入占地方财政总收入的 40-50%。实行禁伐政策以后，来自林业的财政收入逐年减少，仅占地方财政总收入比重的 10%左右。在财政收入减少的同时，为加强防护管理，除中央政府财政给予的补贴之外，县财政每年还需要增加支付返贫林农定额补助 562 万元和护林防火管护等方面支出 400 万元。

2. 2009 年受国际金融危机及国家宏观调控政策影响，财政收入预计减收 5000 万元。一是土地、资金控制严格，产业准入门坎提高，工程投资成本增加，部分项目后续资金筹措困难，影响了项目建设进度和项目投资，对全城镇化和产业影响突出，预计税收减收达 2500 多万元。二是受增值税转型改革的影

响，预计增值税减收 972 万元，营业税减收 100 万元。三是受国际金融危机和市场因素的影响，国有土地招拍挂实际成交宗地和价格都受到很大影响，预计税收减少 810 万元。四是受市场价格不确定因素的影响，如木材、糖价等，影响财政收入的增长。

12.3.2 加强地方税收管理措施

为此，融水县一方面通过完善征管措施，另一方面通过积极培育税源来扩大地方税收收入。

1.完善征管措施

一是完善财政收入增长激励机制和收入责任制，促进财政收入稳定增长；二是强化税收征管，加大稽查力度，严格执行税收法律法规，依法治税，实事求是，反对弄虚作假，不收过头税；三是进一步完善县乡财政体制，理顺好各级政府间的财力分配关系，防范和杜绝混库行为；四是加强部门协作，抓好税源的动态调查和分析，摸清重点税源，提高税收征管工作的针对性、有效性，确保收入及时足额入库。

2. 税源培植方面

一是发展壮大资源型工业经济。引进柳化年产 40 万吨电石生产线项目；推进康田竹木加工基地建设，把有实力，上规模的企业引进园区；加快小水电建设，加大城网改造力度，发展壮大水电行业，增加财政收入。二是加大企业技术更新改造力度，增加规模以上企业，扶持重点企业做大做强。三是加大矿产资源管理和开发力度，积极引进企业对铜镍铟矿、蛇纹石矿等进行开采及综合利用。四是争取上级资金扶持，加快基础设施建设力度。

12.3.3 融水县非税收入管理

1.国有资源处置和管理

目前融水县国有资源处置多为国有资产处置，主要采取“招拍挂”的方式。2007 年绒线县针对行政事业单位国有资产出租、出售、出让、转让等取得的收入，出台了《融水苗族自治县行政事业单位国有资产有偿使用管理（暂行）办法》，办法中规定行政事业单位利用国有资产对外投资、出租、出借等应当进行必要的

可行性论证，并提出申请，经主管部门同意后，报财政部门审核批准，并通过市场方式公开竞价。在取得国有资产有偿使用收入时，依法缴纳各项税费和土地收益金，纳入预算管理，实行“收支两条线”管理。

2.非税收入征管方面

为规范非税收入收费行为，切实减轻人民群众的负担，优化县投资环境，积极开展非税收入收费项目清理工作，认真分析非税收入类别、规模和现状。2007年，全县开展非税收入项目统计分析，并对全县 69 个重点单位的行政事业性收费进行清理，共清理收费项目 188 项 784 个收费标准。其中：中央收费项目 120 项，收费标准 548 个；自治区项目 68 项，收费标准 236 个。通过清理，并根据自治区财政厅、物价局《关于公布我区行政事业性收费清理整顿结果的通知》，全县取消了行政事业性收费 17 项，降低收费标准 26 项，转为经营服务性收费管理的收费项目共 3 个，保持的收费项目 163 项，补报行政事业性收费项目 22 项。对全县 23 个单位的经营、服务性和公益性收费进行清理，共清理收费项目 1 38 项，收费标准 394 个。2008 年行政事业性收费收入 1369 万元；罚没收入 1150 万元；基金收入 8811 万元，其中新型墙体材料专项基金收入 107 万元、地方教育附加收入 282 万元、育林基金收入 2532 万元、地方水利建设基金收入 183 万元、城市公用事业附加收入 80 万元、国有土地使用权出让金收入 5211 万元、国有土地收益基金收入 301 万元、农业土地开发资金收入 22 万元、其他政府性基金收入 93 万元。

3.非税收入征管中存在的问题

由于非税收入受政策影响较大，收入极为不稳定。同时，因非税收入多规定有专门的用途，如地方教育附加费和教育费附加全额用于教育，企业改制实现的国有资源处置收入优先用于企业职工的安置、国土基金收入支付各类征地成本等等，可以说，非税收入和相应须安排的支出几乎是收支平衡或支大于收，基本上不形成可用财力。

12.3.4 融水县转移支付情况

2008 年全县上级补助收入为 39576 万元，其中“两税”返还收入 2424 万元，所得税基数返还收入 433 万元，自治区分享四税基数返还收入 1190 万元，体制

补助收入 786 万元，一般性转移支付补助 15648 万元，民族地区转移支付补助 1667 万元，调整工资

转移支付补助 10292 万元，缓解县乡财政困难补助 1482 万元，农村义务教育补助收入 2476 万元，农村税费改革补助收入 1891 万元，取消农业特产税、农业税专项转移支付 869 万元，其他财力性转移支付 321 万元，结算补助 97 万元。

尽管每年自治区财政厅都下发《一般性转移支付管理办法》，对一般性转移支付补助的计算进行了明确，由于《办法》中涉及的内容、因素、考核的指标众多，在具体的计算上地方无法准确把握。但每年我县还是得到自治区财政厅的厚爱，每年增加转移支付补助的额度大。为此，我们建议自治区财政厅在计算转移支付补助时，尽可能的多考虑民族贫困县的地理环境因素和收入中税收、非税所占的比重及非税收入的可用财力，并将贯彻《民族区域自治条例》中对民族地区基础设施的配套资金纳入补助范围。

12.3.5 融水帐户管理情况

2007 年全县对行政事业单位的银行账户进行全面的清理整顿，并取得了一定的成效。县本级账户的管理：与财政发生经费领拨关系的行政事业单位，除专项资金管理要求开设专户外，原则上只准开设一个基本账户，该账户仅核算本单位经费支出和县财政预算内外拨入经费，不得缴存收入或充当任何形式的收入过渡性账户。对单位有零星的执收执罚收入，需要设立过渡账户的，必须按程序审批，并按“双限”制管理（即清缴期最长不得超过 10 日和应缴金额不得超过 2000 元），月终或年终该账户无余额。任何单位帐户的开设和注销必须到县财政局和人民银行融水支行办理报批手续。对该注销而不注销的账户和未经同意开设的，一经查出，作“小金库”处理，并将账户中的所有余额全部上缴国库，对有关责任人员进行严肃处理。同年，按照国库集中支付制度改革的需要，在 15 个单位推行了国库集中支付制度改革，设置了国库单一帐户体系。2009 年 5 月扩面至全县所有的行政事业单位，目前此项改革已全面推行。

乡镇级账户的管理：自 1998 年以来，全县各乡镇财政已实行了“零户统管”，取消了乡镇政府、教办等单位的银行账户，所有帐户的管理及单位经费收支，均由乡镇财政所办理。2009 年 5 月根据乡财县管改革需要，全面清理乡镇帐户 60

个，清理上缴县级管理资金 258 万元。目前，此项改革已全面推行。

12.4 融水县地方债务问题

自建立债务管理以来，全县地方政府性原始债务总额为 22722 万元，已偿还 9814 万元，截止 2008 年末余额为 12908 万元，其中：直接债务 10143 万元，担保性债务 410 万元，政策性挂帐债务 2725 万元。目前的债务中，最早的债务产生于 1993 年，其中：历史欠债 11180 万元，占总债务的 86.61%，2005—2008 年因基础建设项目建设欠债 1728 万元，占总债务的 13.39%。

12.4.1 地方债务产生的主要原因

1. 财政收入总量低，经济基础薄弱，财政自我平衡难度大

融水县是国定民族贫困县，财政收入结构单一，收入主要来源于竹木矿产业、水电业、糖业等，规模以上的工业企业实现的税收较少。2004 年融水县地方财政收入首次突破亿元，达 1.02 亿元，其中非税收入 1944 万元，占 19.08%；2008 年地方财政总收入完成 2.18 亿元，其中：非税收入 5408 万元，占 24.84%。从表面上看，财政收入大幅度增长，但收入总量低，收入的稳定性不高。与此同时，财政支出逐年增加。2004 年一般预算支出 23089 万元，其中人员经费支出 10754 万元，占总支出 46.58%；2008 年一般预算支出 74953 万元，其中人员经费支出 27492 万元，占总支出 36.68%。由此可见，地方财政收入中可用财力小，无法自给自足，支出中扣除专项补助后 72% 以上依靠上级补助，财政自我平衡的难度很大，是个典型的“吃饭财政”。

2. 由于客观需求不断超出财力许可范围，通过贷款或借款等举债行为获得资金使用权，形成债务

因县财力极为有限，对基础设施投入不足，为改变基础设施落后的状况，多采取银行贷款或借款的方式弥补。一是，目前全县的债务中，世界银行贷款、农业综合开发借款多达 3939 万元，而这些贷款多用教育、卫生、林业、农业等公益事业，取得显著社会效益和经济效益，但由于这些债务的承建单位均为政府职

能部门，属政府行为，不具备偿还债务的能力，债务自然转稼由政府承担。二是，在特定的历史条件下，大量的吸收供销股金和借用农村合作基金 2331 万元，支持供销社等企业发展。但随着体制的转变和管理不善，供销企业破产，股民的股金无法兑现，社会不稳定因素众多。为此，以资抵债、拍卖资产回收的资金全部用于兑现股民的股金，借用的农村合作基金和供销股金全部转由地方财政承担，增加了地方债务。

3.由于 1996 年遭受了百年不遇的特大洪涝灾害，所有工业企业全部受损，地方财政收入一落千丈

1996~2000 年，每月仅能向干部职工发放 100~200 元不等的生活费，欠工资、欠电费、水费等现象十分频繁。为了能向干部职工发放生活费，能让单位（部门）开门运转，我县政府不得不向企业和个人借款，累计借款 4323 万元。

4.基础设施建设工程的配套资金和资金缺口形成的债务数额大

多年来融水县一直得到上级各部门的关心、支持，给予的基础设施建设工程项目多，在一定程度上改善了我县基础设施落后的状况，但由于上级下达的资金数额少，且因交通不便，项目多建设在边、山、穷的山区，建设过程中多存在基础超深、二道运输等问题，实际需投入的资金远远超过上级下达的资金额度。据统计，每一平方米土建项目形成的资金缺口，须由地方财政需配套的资金设需要地方配套的资金就多达 2200 万元。

5.由于历史原因，形成的粮食企业政策性亏损挂帐数额巨大，达 2724.8 万元

12.4.2 债务管理中存在的问题

融水县党委、政府历来十分重视债务管理工作，但由于受财力和体制的影响，在债务管理工作中仍存在着一定的问题，主要表现在：

1.对债务风险的预测和评价认识不足

由于单位（部门）上项目筹资金，或借款，或贷款，只是强调单位（部门）或项目的重要性，未对由此形成的债务及偿还能力进行综合分析，

2.机制不健全，管理不规范

目前融水县没有专门的债务管理机构，在制度的制订、债务的审核以及债务

偿还的追踪评价上没有建立健全相关的机制。特别是由于债务时间跨度大，且人员变动多，在债务的编制上报时，均是由单位（部门）、乡镇自行上报，同时，因债务帐册不健全，无法对部分债务的真实性进行认真的评价，为今后政府偿债埋下隐患。

3.控制和监督力度难以把握

尽管各级党委、政府一再强调“不准举债建设”、“不准发生新的债务”，但在项目的建设过程中，因资金投入不足，项目进度慢，无法顺利完工，有可能成为半拉子工程。为此，新上的项目、在建工程为能如期完工，不得不举债建设，由此出现了新的债务。党委、政府对其也只能是明确债务主体，责成其做好偿债计划，控制和监督力度仅此而已。

12.4.3 化解债务的措施

1.充分认识债务对地方政府运行的影响

一是认真做好债务的风险预测和评价。在对每一项项目举债前，必须对项目的预期效益和有无偿还能力进行综合分析，坚持收益与风险对等的原则。二是树立正确的债务风险观。要正确对待已存在的债务，既要避免因债务数额巨大而思想守旧，坚决反对举新债；又要避免盲目举债，置政府利益于不顾，“适度举债的政府才是有活力的政府”。

2.建立健全举债管理机制

一是明确债务管理机构，建立归口管理机制，并根据我县债务特点，制订相应举债的申报、审批、核销制度，从制度上来把举债关，从根本上改变债出多门、管理分散的被动局面。二是对全县所有债务进行认真的清理、审核，建立健全债务帐册，明确债务的偿债主体和数额。三是举债时明确偿还责任，坚持“谁举债、谁还款”和“谁受益、谁负担”的原则落实偿债主体，防止财政兜底行为的发生。

3.建立政府债务预警机制

完善政府债务管理办法，建立政府偿债准备金制度，每年将政府性债务的偿还额度纳入年初预算（近几年每年安排 400 万元的偿债准备金用于偿还债务），并加大催收到期债务力度，逐年化解债务，减轻政府风险。

12.5 融水县公共卫生支出管理和医疗改革

12.5.1 医疗卫生机构及人员结构情况

2008 年全县卫生系统有行政机关单位 1 个，机关编制人数 11 人，年末实际在职人员 12 人，退休干部 10 人，事业单位 27 个，其中：初级卫生保健办公室 1 个，新型农村合作医疗办公室 1 个，县级卫生机构 3 个（县疾病预防控制中心、县卫生监督所、县妇幼保健院），乡级防治防疫机构 1 个（融水镇防保所），县级医疗机构 2 个（县人民医院、县中医院），乡镇疗机构 19 个（19 个乡镇卫生院）。事业单位人员编制经县机构编制委员会重新核定后减少为：933 人。年末在职职工 849 人，离退休人员 234 人，临时工 441 人。事业单位在职人员当中：专业技术人员 752 人，卫技人员 726 人（包括工人身份的卫技人员），工人 97 人，担负着全县 48 万多人口的初级卫生保健、农村合作医疗、防治防疫、妇幼保健、食品卫生监督、医疗服务等工作。

12.5.2 融水县公共卫生支出情况

2008 年全县医疗单位，财政补助收入为：14237587 元，比去年的 11859663 元增长 2377924 元，增长率约为 20.05%。卫生行政、防治防疫、妇幼保健、初级卫生保健、卫生监督等卫生机构的财政补助收入为 11002310 元，比去年的 7700084 元增长 3302226 元，增长率约为 42.89%，其中，中央补助的财政拨款为 2156300 元，主要是艾滋病、结核病、免疫规划、地方病防治、降低孕产妇死亡率和新生儿破伤风、卫生监督机构能力建设、农村卫生人员培训、卫生改厕专项整治等 11 个项目的拨款。另外中央财政补助我县冰冻灾害救灾防疫专款 20 万元，灾后重建资金 60 万元，婴幼儿奶粉事件处理经费 10 万元，自治区财政拨给我县结核病、血吸虫病、艾滋病、“降消”经费等专项共 24.80 万元，改厕项目配套经费 30 万元。柳州市财政拨给我县改厕项目配套资金共 64 万元，卫生室建设资金 85.50 万元。资金到位后，我局按专项资金要求进行管理，严格做到专款专用。制定项目实施方案，做到有计划，有步骤开展工作。随着各项卫生专项经费的落实，我县在疾病预防控制、妇女儿童保健、农村卫生服务能力等方面的社会效益有了很大提高。同时各医疗单位在上级部门的资金和技术投入增加的情况

下，特别是新型农村合作医疗在我县全面实施，业务收入比往年有大幅提高。

县本级财政拨款对卫生事业投入增加的几个方面是，卫生系统人员工资、新型农村合作医疗、农村卫生人员培训、突发公共卫生事件应急处理、“降消”项目配套经费、防疫经费方面的资金拨款。

2008年我县医疗单位的支出也比去年有较大的增加，原因主要有以下几方面有几方面：

1.由于新型农村合作医疗在我县全面实施，诊疗及出院病人人次比往年增加，原有的一线医疗专业技术人员已无法满足正常医疗业务的开展，各医疗单位需要聘请更多的临时人员补充进来，今年与去年相比共增加67个临时工，有几个单位临时工比在职人员还多，这样就加大了今年的人员开支。

2.随着业务收入的增加，各单位购买医疗设备等固定资产的投入也相应增加。2008年融水县卫生支出总体结构为：总支出：11366万元。其中：（1）医疗卫生事务管理费：97万元；（2）医疗服务（县医院、中医院）支出：6622万元；其中：（医疗支出4040万元；药品支出：2564万元；其他支出：18万元）；（3）疾病预防控制支出：753万元；（4）卫生监督支出：77万元；（5）妇幼保健支出：792万元；（6）农村卫生支出：3025万元。其中：（医疗支出1908万元；药品支出：800万元；其他支出：6万元；农村卫生专项211万元；其他农村卫生支出100万元）。

12.5.3 融水县新型农村合作医疗情况

1.参合及资金使用等情况

全县农业人口42.75万，户数93790。截止2008年12月31日，全县各乡镇和行政村新农合覆盖率均为100%，参合农民401692人，户数82061，参合率为93.94%。截止2008年12月31日止，新农合实收到位资金3125.41万元，占应到位资金的97.26%；2008年全县累计受益农民185147人次，总补偿资金2944.753万元，其中：门诊53014人次，补偿125.423万元，住院补偿29485人次，住院总费用4685.78万元，补偿1972.21万元，其它补偿102648人次，补偿847.12万元。目前新农合资金使用率85.91%，统筹资金使用率为90.21%，家庭帐户资金使用率为41.49%，参合农民受益率46.09%，住院补偿比为49.62%。与合作

医疗开展之前相比，县内门诊人次和住院人次分别增长 40%和 61%。极大减轻了参合农民医药费用负担，缓解了农民“看病难”和“因病致贫”矛盾。

2.新型农村合作医疗工作的全面开展带来的社会效益

(1) 2008 年新型农村合作医疗参合任务为农业人口的 90%，全县新农合筹资工作进展顺利，乡镇和行政村覆盖率达 100%；参合农民 40.17 万人，参合率为 95%。按照自治区和柳州市文件要求，2008 年我县参合任务为 90%，截止 12 月 31 日我县的参合率 95%，超出柳州市参合任务 5 个百分点。

(2) 参合农民受益情况。截止 2008 年 12 月底止：全县累计受益农民 111471 人次，补偿医药费 2431.73 万元。其中：住院补偿 58620 人次，补偿金额 1882.12 万元；门诊补偿 52851 人次，补偿金额 124.17 万元；其他补偿金额 425.43 万元。累计免费健康体检 9.25 万人次，支出 145.96 万元。参合农民最高的报销 3 万元，大大减轻了农民医药费用负担，挽救了许多贫病交加的家庭。

(3) 新农合制度的实施，同时也给我县的医疗机构带来很大的经济效益，2008 年我县医疗机构总的病床使用率高达 86.29%，每职工平均门急诊人次达到 787 人。每职工平均业务收入达到 112420 元 / 人，平均住院床日为 267 日，病床周转次数为 55 次。

2008 年县人民医院门诊量为 182511 人次，比 2007 年同期的 172958 人次增长 5.52%。出院病人人数为 12385 人，比 2007 年 10333 人次同比增长 19.86%。病床使用率为 137.11%，比 2006 年的 111.1%增长 26.01%。住院病人平均住院日为 8.13 天，每门急诊人次平均医疗费周为 102.42 元；较去年同期的 76.69 元增长 33.55%。出院病人平均费用 2744.79 元，较 2006 年的 2264.11 元同期增长 21.23%。医院业务收入为 5094 万元，较去年同期增长 37.67%，药品收入占业务收入的比例控制为 38.9%以下。

县中医院工作。全年出院人次 3580 人次，诊疗人次 112240 人次。全年总收入 1271 万元，其中医疗收入 568.26 万元，药品收入 429 万元。

12.5.4 新型农村合作医疗存在的问题

1.管理体系不健全，管理能力不强

一是工作经费短缺。虽然 20 个乡镇已成立经办机构，落实人员编制，但办

公经费尚未列入财政预算， 合管机构办公经费严重不足， 县、乡(镇)合管机构业务量大， 工作任务繁重， 基础设施落后， 管理成本较高， 致使监督能力有限， 直接影响到新型农村合作医疗管理工作。二是各乡镇合管办人员不固定， 工作积极性普遍不高； 三是各乡(镇)对上报的信息和报表审核把关不严， 甚至有些不审核就直接上报； 四是乡镇合管办人员主要从乡镇卫生院和事业单位中抽调， 大多数未经过系统的合作医疗管理知识培训， 缺乏管理能力， 尤其对新型农村合作医疗资金减免和医疗机构的监管能力不强， 造成对定点医疗机构和参合人员的违规行为不能及时发现和处理等问题。

2.医疗机构服务行为还不规范， 加强监管， 有效控制医疗费用不合理增长将是长期任务

当前定点医疗机构服务行为不规范的表现， 一是有的定点医疗机构对参合患者开大处方、 重复收费等医疗行为在一定范围存在， 造成医疗费用上涨。 定点医疗机构不规范的服务行为和医疗费用的上涨直接影响到参合农民的安际受益水平， 这些问题对参合群众造成了负面影响， 对建立我县新型农村合作医疗长效机制十分不利。

3.农村卫生管理体制不健全， 急需建立乡村卫生服务一体化管理

乡村卫生服务管理“一体化”是在优化卫生资源配置， 加强乡镇卫生院改革与管理的同时， 构建起来的新型乡村卫生机构管理工作和组织形式， 是推进新型农村合作医疗制度建设和农村卫生服务工作的重要基础。 由于我县的乡村卫生服务“一体化”管理还不完善， 造成了全县医疗卫生市场还不规范， 卫生资源得不到充分合理的利用。

4.农村卫生医疗机构的服务能力还不能满足参合群众的医疗卫生服务需求

农村卫生人才匮乏， 医疗设备严重缺乏， 村卫生所人员业务素质普遍偏低， 少数村甚至找不到一个符合要求的村医， 离新农合工作要求差距尚大， 加之待遇较低， 工作积极性不高。 农村卫生机构， 尤其是乡镇卫生院和村卫生所的服务项目条件、 服务水平较差， 服务能力不足， 造成参合患者的流向不合理， 医疗卫生设备闲置和资源的浪费， 新型农村合作医疗原定的“小病不出村、 大病不出乡镇、 疑难杂症不出县”的目标难以实现。 因此必须采取综合措施， 着力提高医疗卫生机构， 尤其是乡镇卫生院的服务能力， 使其能够向群众提供较好的卫生服务， 以

吸引农民群众积极参合。

12.5.5 对新医改方案的思考

新医改就是为了解决看病贵、看病难问题。看病贵、看病难问题是医疗制度问题和医疗制度不协调的问题，我们在改革时要遵循实事求是的原则，要深入其中发现问题、解决问题，药品集中招标采购不能解决药品的问题，就不要给它带离帽子，我们的改革要遵循科学发展观、而科学发展观的第一要务是发展，还要遵循法律，依法推进，否则就会把改革带人误区，会影响改革的推进，就是唯心主义。

1. 医疗激活理论

医疗改革要激活医疗服务、医疗保障、医疗政策、医疗人群五六板块来提高医疗绩效。医疗改革要混进医药产业和卫生事业健康发展，以满足城乡居民不同层次的医疗需求。这要从五个方面具体落实：医疗费用真正下降；医疗保障支付更多；医疗服务更加方便；医疗疾病提前预防；医疗信息更加方便。

五个方面的落实需要建立在深层次了解医疗的基础上：医疗不仅仅是指医院，它包括医疗服务（医院）、医疗用药（药企）、医疗保障（医保）、医疗政策（各部、委、办、局的政策）、医疗人群五大板块，且五大板块自成体系，既独立又合作，这就是惠民行动的理念。医疗改革要完成其使命，需要激活这五个体系，它们是整体，是一个团队，团队合作共同完成医疗使命。

医疗改革无法推动是因为这五个因素内部不和谐，外部不协调，相当于五匹马拉一个车，五匹马跑的方向各不一样，其结果就是“能源”的巨大浪费。

医疗用药的浪费：重复生产；重复建设的浪费；重复报批生产批文的浪费；流通环节的散、乱、差、小、混造成的浪费；招投标造成的巨大浪费；医疗服务的浪费；医疗资源的不平衡浪费；医生大处方，大检查的巨大浪费；医疗保障的浪费；医保用药的滥用；医保收费监管的无力。

现在医疗浪费非常巨大，如不能解决医疗浪费，即使国家投入再多，居民支付再多，医疗也无法满足人民群众的医疗需求。医疗改革要解决浪费问题，就必须激活医疗的五个体系以实现外部协调内部和谐，最终整体提高医疗绩效。

2.医疗改革的建议

医疗改革主要通过强化药品制度建设和医疗服务制度建设来进行。

(1) 强化药品制度建设

第一，大生产。鼓励医药生产企业参股、控股、兼并重组形成集团式医药生产制度，打破制药企业的区域许可界限，实行生产许可全国化制度，即在一张生产许可证下可在多个地区(包括省、市)设置生产车间，同时对生产车间实行许可认证制度、生产批文互生产制度。

第二，大物流。药品流通应建立全国性的、统一的等价配送的医药物流制度、等价配送又叫零价配送。

这个模式的推行将会改交我国现行的混乱的药品流通制度。而招投标把药品价格搞得非常混乱，这与构建大物流是相冲突的。

第三，高科技。医药企业的整合，能促使分散的技术得到整合与集中，使整个国家落后的制药科技研发水平得到整合与更新。

(2) 强化医疗服务制度建设

我国现行的医疗服务制度存在的问题主要有：大检查、大处方、信息封闭、医疗资源分布不均、医疗浪费太严重。

要改变这种状况，就需要对医疗资源进行很好调整，从政策上引导医生、医疗技术、资金向农村和社区的卫生聚集，加大财政对农村和社区的医疗卫生条件的投入，改善基层的医疗条件，提高基层医疗的水平，增强基层的医疗服务功能。例如，建立健康档案，定期巡查等，让人们信任基层医疗，乐意到基层医疗去看病。只有这样，才能有效的实现医疗分流；只有这样，“小病进社区，大病进医院”的医疗分流格局才会形成，医疗资源才有可能满足百姓需求。现在的社区几乎没人去看病，大医院却爆满，挤死人：从另外一个角度看，大医院不能很好地看大病，医疗资源被占用，小医院又无小病可看，医疗资源被空置，这本身就是医疗资源的巨大浪费。

为什么会出现医疗浪费呢？

这是一个严重的制度缺陷造成的。从1992年开始、我们国家开始推行自收自支的财政政策，医疗机构的发展和医生的收入都靠医疗收入来实现自身运转，而此时我们又没有能很好地建立起医生和医院的合理收入分配机制，对医生的技

术和医院的服务水平过度忽视、没有去承认医生的处方和医技的劳动价值，医生处方和医技的劳动价值无法得到体现。可想而知，医院和医生自然会倾向于从医药和检查里去获取收入，这样医院和医生获取的收入只有 20--30%，而造成的医疗浪费就可能是数倍。所以说在医疗改革中，建立医院和医生的合理收入机制在改革中具有很重要的作用。

毋庸置疑、医疗改革的核心就是要激活医生和医院主动医疗的热情和行为，即改变医生的收入机制和医院的收入机制，让医生凭服务更多的患者，凭优良的技术获取更多的收入，从而转变以前靠大检查、大处方获取收入的方式。所以，按病种、按人次支付医生的劳动收入应会有非常好的效果。例：做心脏搭桥手术的医生可以获每人每次 1 000 元的劳务费。而做一个阑尾炎手术的医生每次只可能获 50 元的劳务费。

同时，我们要充分考虑到医生的诊疗人次，根据诊疗人次的不同给予不同的劳务费，这就是按病种、按人次支付劳务费。因此，解决医疗浪费问题，必须解决医生和医院的收入机制问题。

从 2000 年开始，医疗机构分为营利性医疗机构和非营利性医疗机构，其目的是想建立医疗人群的分流，但效果不明显，还起到了误导作用，因此，需要改变营利性医疗机构和非营利性医疗机构的分类模式，因为这种分类是没有任何意义的。非营利性医疗机构也在营利，而且是堂而皇之地更大的营利。按基本化、专业化、特色化的医疗服务分类模式可能好一些。

当然，专业化的医疗机构也可设置基本化的服务，但是国家可以从医保报销制度和付费制度上予以调整。例如：对于常见病在专业化医疗机构诊治的，要提高自付的比例，也可能包括全额自付费用。

因此，基本化、专业化、特色化医疗机构分类制度的实现，需要国家出台相关政策来调整和引导。对于常见病在基本化医疗机构诊治的要提高支付比例、报销率，而到专业化医疗机构去看的要提高自付比例乃至全额自付，而到特色化医疗机构诊治的患者完全自行支付。

这样，可达到的效果有：民营医院也可基本化；国有医院也可特色化；从制度上引导医疗人群的分流；鼓励医疗机构应用富余的资源从事特色化医疗服务；有利于卫生事业的健康发展，医疗患者人群的分流。

随着医疗单位医疗业务的增加,各医疗单位原有的专业技术人员已不能够满足需要,今年反而减少了卫生系统的用人编制,致使医疗单位需要聘请大量的临时人员,这一现象在一定程度上制约了医院整体业务水平的提高和医院的发展。由于用人编制的短缺,有三分之一的乡镇卫生院财务工作,是由医务人员兼任的,有的财务人员理论和实践能力较低,帐务处理不规范,会计基础工作较为薄弱。部分卫生院的领导没有按照收支预算,有计划地使用资金,用钱随意性较大,致使年末收支结余出现负数。因此,在今后的工作中,要加强单位财务工作内部控制机制的建立健全,努力提高基层单位的会计人员业务水平和增强会计人员对会计工作的责任心。同时还要让基层单位领导加强对财务工作的重视和掌握一定的会计理论知识。使之能更好地领导单位的的各项工作。

12.6 县级财政对教育经费的安排、使用情况

2008年本级财政安排的教育专项经费为1596万元,其中农村税费改革转移支付用于教育经费973万元,教育费附加341万元,地方教育附加费282万元。主要用于义务教育阶段学校公用经费182万元,寄宿制贫困生生活补助133万元,职业攻坚经费338万元,基础设施建设538万元。另安排免费午餐经费124万元,职业攻坚经费232万元。

12.6.1 中小学师资情况

融水县生均班额不均衡,县城小学、实践大班额现象严重,而乡(镇)中心校、村完小、教学点学生人数少,班额也小,农村小学按照1:23的比例,教师显得超编,但由于我县点多班多分布广,教师又显得不足。小学专任教师中本科毕业的有44人,专科毕业的1110人,高中毕业89人,初中及以下学历90人,共2141人。初中专任教师中本科毕业的326人,大专毕业的528人,中专及以下毕业21人,共875人,高中专任教师中,研究生毕业1人,本科毕业204人,专科毕业21人,共226人。

确保教师工资发放是实践“三个代表”重要思想、维护教师根本利益、促进教育事业健康发展的重要举措。国务院《关于进一步加强农村教育工作的决定》颁布后,我县认真落实以县为主的管理体制,县人民政府切实负起发展农村义务

教育的责任，加大县级财政对“两基”攻坚投入力度，规范教师工资管理，从2001年度起，全县实行了财政统发工资制度，按时足额发放教师工资并直达个人帐户，并按时发放。2008年教师年平均工资28141.34元，与往年相比逐年增加。

12.6.2 学生保留和升学情况

绝大部分家长或监护人对子女上学和升学持支持的态度，均认为在当今社会没有知识和一技之长是很难立足和生存的，少部分因家庭变数，如离婚、灾难、债务，无心顾及子女的发展。所以，融水县的学生升学率比较理想。

2006年、2007年、2008年小学五年巩固率分别为91.20%、84.29%、84.51%，升学率为99%；初中三年巩固率2006年、2007年2008年分别为84.34%、81.85%、79.91%。

小学五年巩固率未达95%以上的主要原因是6周岁学龄儿童入一年级，由于年龄小或学业成绩不稳定，一年级重读现象依然存在。

初中三年巩固率未达95%以上的主要原因有三：一是初三分流入职校就读；二是转出外县就读；三是辍学。

2008-2009学年度全县小学毕业生共有5987人，按每班50人计，2009年秋季学期初中共招生121个班；2009年普通高中计划招新生33个班1650人。

12.6.3 教育基础设施建设情况

融水苗族自治县是国家级扶贫开发重点县，教育基础设施比较薄弱。这几年，融水县党委政府和教育行政主管部门倍加重视融水县教育基础设施的建设，通过多渠道筹措资金以及各届有识之士的帮助，使“两基”攻坚工作能顺利以较好的成绩通过国家验收，我县的教育基础设施由此也发生了翻天覆地的变化；现有校舍面积430649平方米，其中教学及辅助用房256381平方米。行政办公用房14550平方米，生活用房153306平方米，其他用房6412平方米。06年至今，通过引资895万元，建设了9850平方米。中央投资资金2032万元，建设了22710平方米，区级投入1145万元，建设了16550平方米，市级投入884万元，建设了9822平方米，县级投入930万元，建设10340平方米。总投入5896万元，总建

设面积达 69272 平方米。然而，融水县是“九山半水半分田”的贫困县，并且比较分散，教学点较多，许多建筑物均有一定的历史，也到了其服务年限，故全县有一万多平米的危房，有许多村完小还未有厕所、球场等等，教职工住房更不用说，这严重影响着我县教育的发展，优质教育和均衡发展需要我们倍加努力。

近三年全县中小学投入购买图书 63.5 万元，教学仪器投入 54 万元，远程教育设备投入 397.5 万元，办学条件得到较大改善。

12.6.4 县级教育资金分配和使用情况

1. “普九”债务的形成

融水县在“两基”攻坚中得到上级的关心和有关海内外基金会及个人的资助。先后获得了第一、二期国家贫困地区义务教育工程和世行贷款项目、基础教育工程、农村寄宿制学校建设工程维修改造工程以及新加坡“珊顿基金会”、“香港福幼基金会”等项目工程，为我县“两基”工作打下良好的基础。但是，由于我县乡镇多为山区乡镇，地势复杂，建校材料运输路途远，基础超深现象严重，建筑材料差价大，致使项目建设非常艰难，不可预见费用增多，导致负债过大。2009 年根据自治区全面清欠“普九”债务的精神要求，截止 2005 年 12 月 31 日，全县的农村义务教育“普九”债务金额为 1537 万元，2006 年-2009 年 5 月底本级财政共计偿还 639 万元，其中：2006 年偿还 395 万元，2007 年偿还 164 万元（其中：根据《关于对世界银行贷款贫困地区基础教育项目本息实施专项扣款的通知》（柳财预[2008]40 号），2007 年市对县财政年终结算时通过往来扣款 80 万元），2008 年偿还 80 万元，截止 2009 年 5 月底止实际 05 年底“普九”债务尚有余额为 949 万元。

2006 年至 2007 年，教育项目增加资金缺口 380 多万元，原因是上级安排的项目一般每平方米造价为 700 元左右，但是实际上在山区实施的项目建设中，由于前期费用及材料差价、基础超深、水电、避雷设施和不可预见等费用使每个平方米造价高达 900 元左右，造成计划和实际每平方米存在差价约 200 多元。仅 2006 年 34 个工程项目决算后增加缺口资金 150 多万元，2009 年 1 月还 52 万元，实际 2006 年缺口 98 万元。2007 年 17 个工程项目增加（大部分是在建工程）缺口资金 230 多万元，2008 年春维修改造工程 8 个，计划 266 万元，实际造价 296

万元，缺口资金 30 万元；2008 年秋维修改造项目工程 3 个，计划 199 万元，实际造价 330 万元，资金缺口 131 万元；2008 年救灾项目工程 3 个，计划 100 万元，实际造价 125 万元，资金缺口 25 万元；2008 年市教师周转房项目 3 个，计划 170 万元，实际造价 244 万元，缺口资金 74 万元；2008 年项目工程总共资金缺口 260 万元。加上 05 年底“普九”债务 949 万元，总欠债务达 1537 万元（不含非“普九”债务在内）。

再从 2008 年三防中心校综合楼等“中央教育救灾项目”等 6 个工程剖析，该项目计划面积 1865 平方米，投资 133 万元，6 个工程中前期费用及附加工程费用有：1、地质勘探费按每个工程 0.8 万元计算，共 4.8 万元；2、图纸设计费按 4.5% 计算，共 5.985 万元；3、审图费按 0.25% 计算，共 0.3325 万元；4、施工图预算费按 0.3% 计算，共 0.399 万元；5、工程监理费按 2.5% 计算，共 3.325 万元；6、程质监费按 0.25% 计算，共 0.3325 万元；7、劳保费按 3.26% 计算，共 4.3358 万元；8、小城镇建设配套费按 3% 配套，其中有 2.29 万元；9、墙体改草整按每平方米 4.5 元计，共 0.839 3 万元；10、水电安装按每平方米 30 元计算，共 3.99 万元；11、避雷安装按每个工程 0.6 万元计算，共 3.6 万元；12、不可预见费（基础超深、二道运输、市场材料价差等）每个工程按 3 万元计算，共 18 万元。这样 6 个工程共增加费用（需地方配套部分）48 万元，占上级下达资金的 36% 左右。新机制规定每年上级安排一定维修改造资金，我县从 06 年起每年得到中央及区维修改造项目资金在 600 万元左右（不含县转移支付要求安排 10% 维修改造项目部分），那么每年应该配套上级维修改造项目资金约 210 多万元（预计不到的项目不包括在内）。

2. 建议

目前容是县已通过国家“两基”验收，为巩固“两基”成果，消除欠债，堵住教育工程债务源头，建议从现在起，县人民政府每年在年初预算中安排 200 多万元作为教育工程项目的前期费用及补结算后的缺口，这样避免债台高筑，免除后患之忧，维护社会稳定，确保政通人和，促进教育又好又快地发展。

第 13 章 山西省忻州市非税收入征收管理案例

13.1 忻州市非税收入概要

13.1.1 非税收入的内容

非税收入主要包括以下九种收入：

- 行政事业性收费收入；
- 政府性基金（资金、附加和专项收费）收入；
- 罚没收入；
- 主管部门集中收入（包括提取的管理费、收入分成、上解资金等）；
- 国有资产（资源）有偿使用收入（含土地出让、转让、出租、抵押、估价入股，房屋出租收入，场馆及森林公园门票收入，利用国有资产的办学、办幼儿园收费收入）；
- 以政府或部门和单位名义接受的捐赠资金；
- 广电部门的广告收入；
- 财政部门负担人员、公用经费或明显强制收取的社会团体会费收入；
- 上述收入项目及财政拨款的利息收入。

13.1.2 行政事业性收费和经营服务性收费的区别

根据 2003 年 12 月 29 日《山西省财政厅关于加强政府非税收入“收支两条线”管理的通知》，事业单位、社会团体等非企业组织（不包括国家机关和财政全额拨款的事业单位）按照自愿原则提供下列服务，不属于政府行为，其收费应作为经营服务性收费由价格主管部门进行管理。收费时要按规定使用税务发票，不应使用行政事业性收费票据。

（一）信息咨询、技术咨询、技术开发、技术成果转让和技术服务收费。

（二）法律法规和国务院部门规章以及省人民政府规定强制进行的培训业务外，由有关单位和个人自愿参加培训的收费。

（三）组织短期出国培训、为来华工作的外国人员提供境内服务等收取的国

际交流服务费。

(四) 经新闻出版部门批准公开发行业并向订购单位和个人收取的各种报刊、杂志、书籍等发行费收入。

(五) 组织展览、展销会收取的展位费等服务费。

(六) 开展演出活动，提供录音录像服务收取的费用。

(七) 复印费、打字费、资料费。

(八) 其他应纳税的经营服务性收费行为。

各部门和单位所属事业单位、社会团体和其他组织代行政府职能强制实施具有垄断性质的仲裁、认证、检验鉴定收费；各部门和单位授权或委托的事业单位根据法律法规和部门规章等规定开展各类强制性培训（包括面向社会和面向系统内部的培训）收取的培训费，应作为行政事业性收费管理。

以前经财政部、原国家计委（原国家物价局）和省财政、物价部门批准，目前已不再具有政府公共管理和公共服务性质，且体现市场经营服务特征的行政事业性收费，需要转为经营服务性收费的，必须按照隶属关系和规定程序报经国务院财政部会同国家发展改革委，或者省级财政部门会同物价部门批准。未经财政部门会同物价部门批准，任何部门和单位不得自行将行政事业性收费转为经营服务性收费，更不得将国家明令取消的行政事业性收费转为经营服务性收费继续收取。

13.2 忻州市收费管理局介绍

13.2.1 收费管理局的起源及职能

忻州市收费管理局，成立于2002年3月，2002年11月1日正式运行。本局设有办公室、收费管理科、票据管理科、计划统计科和收费稽查科5个职能科室。一名局长，两名副局长，五名科长，现有正式在编干部职工16人。全局大学本科及以上学历15人，专科学历1人。高级职称1人，中级职称5人。下属14个县（市、区）及五台山风景区设15个收费管理局，共有职工301人。

忻州市以及下属各县设立的“收费管理局”政府非税收入管理的主管部门，统一征收管理非税收入资金。收费管理局是同级人民政府的直属机构，行政级别

上与财政局平级，但业务上接受财政局的领导。目前，忻州市收费管理局局长兼任财政局副局长，但大多数县级收费管理局局长没有兼任县级财政局副局长，据了解，主要原因是兼任会占用财政局副局长的编制。

收费管理局的组织目标是：完善集中统一的公共财政体制，从源头上预防和治理腐败、优化投资发展环境，增强政府宏观调控能力，推动经济发展，探索出一条适应新时期公共财政建设和政府非税收入管理的新路子。2088 年提出了建立五型机关：“学习型”、“创新型”、“服务型”、“廉政型”、“和谐型”机关。

1.收费管理局成立原因

政府非税收入是财政性资金，其收与支理应纳入政府的管理视野与调控之中，使“收”有据，“支”有度，公开透明，规范管理。但是，政府非税收入过去长期按预算外资金管理模式进行管理，存在着费出多门、无序运作，单线操作、分散管理的状况。受“谁征收、谁所有、谁支配”的错误观念影响以及部门利益的驱动，致使预算外资金管理上截留坐支、损失浪费现象非常严重。仅忻州市直范围，2002 年前就有 170 多家执收执罚部门，近 400 个收费项目。现实中，一方面是财政资金紧张，调度困难；另一方面是部门资金沉淀、闲置，政府宏观调控能力及政府性资金的使用效率十分低下。特别是企业“三乱”现象的屡禁不止。一些企业有时每天有 4-5 个执收执罚部门收费，平均每年有 60 余次应酬接待、请吃请喝。企业厂长、经理疲于应付，苦不堪言。地处晋陕蒙交界的保德县，过去公路“三乱”问题比较突出，仅上路收费的单位就多达 19 家，意欲投资的外商纷纷“改道”。这种硬投资“软”、软环境“硬”的状况，使忻州的投资环境、对外形象大打折扣，成为制约经济发展的症结之一。

扭曲、变异的收费行为不仅成了产生腐败的温床，而且肢解了财政职能，削弱了政府宏观调控能力，扰乱了市场和经济秩序，损害了党和政府形象，污染了经济发展环境。要使政府非税收入真正纳入收支两条线管理，必须从管理体制的改革上入手，探索建立一种集中统一的互相制约的非税收入征管机制，以切断权力与利益的直接联系。

基于以上理念，从 1999 年中央五部委印发《行政事业性收费和罚没收入实行“收支两条线”管理的若干规定的通知》以来，忻州市结合政府机构改革及行政审批制度改革的需要，借鉴兄弟省市和本市定襄、保德等县预算外资金管理的

经验，于 2002 年 3 月正式成立了“忻州市收费管理局”。

2.收费管理局的基本职能

收费管理局负责对全市非税收入实行统一收缴、管理、监督、指导和服务。基本职能如下：

（一）贯彻实施国家和省市人民政府及其财政部门有关非税收入管理的法律、法规和制度、办法，组织落实市政府非税收入制度改革的有关规定；

（二）根据国家有关政策规定，对行政事业性收费、政府性基金、国有资源有偿使用收入、国有资产有偿使用收入、国有资本经营收益、彩票公益金、罚没收入、以政府名义接受的捐赠收入、主管部门集中收入以及政府财政资金产生的利息等非税收入的项目和标准进行审查和核准，并会同财政、物价等有关部门向社会发布公示。

（三）根据国务院、省、市关于“收支两条线”管理的有关规定，对各项非税收入进行集中管理、统一收缴、专户储存、直接解缴，搞好会计核算和报表编制。

（四）负责对非税收入票据的购领、发放、使用、保管、年检和核销等管理工作。

（五）对全市非税收入收缴管理情况进行分析测算、统计汇总，提出非税收入规范化管理的意见和建议，对集中缴费单位的缴费计划测算和编制。

（六）根据国家、省、市的有关规定，对非税收入收支活动进行稽查，对违反政策文件规定的执收执法单位和个人进行相应的处罚。

（七）承担市人民政府及市财政局交办的其它事项。

13.2.2 收费管理局的运作模式

2005 年 12 月忻州市出台了《忻州市非税收入收缴管理暂行办法》、《忻州市非税收入票据管理暂行办法》和《忻州市非税收入稽查管理暂行办法》三个管理规章。标志着非税收入管理工作向法制化、规范化轨道迈出了历史性的一步，使得收费管理工作有章可依。

收费管理局的运作模式可以概括为“一集中、五统一”。一集中：就是对市县两级的重点企业实行“集中缴费、挂牌保护”的管理办法，各执收单位和部门，

未经当地政府同意，不得进入挂牌保护企业直接收费，一律由企业集中缴入收费局大厅专户；五统一：一是统一收缴专户。各执收单位收缴的各项非税收入，一律进入收费大厅专户，不得自行设立收入过渡户；二是统一收费程序。采取“执收部门编报计划、收费部门统一审定、同级政府行文批准、保护企业按计划直缴”的办法；三是统一票据管理。对非税收入的各种票据，实行了财政统管，收费部门专管，专人专帐、专项管理的办法；四是统一资金划解。收费大厅及时汇集费款后，依照各类资金的性质和划解比例，分别直接划入中央、省、地方国库以及地方财政专户；五是统一稽查监督。

同时，忻州市收费管理围绕“一集中、五统一”的工作机制，主要采取了以下具体措施。

1.清理收费项目，统一分类编码

从市收费管理局筹建开始，先后对市直 170 多家执收执法单位的 257 个收费项目进行了清理、登记、核定以及科学的分类，根据各项费用的资金性质和审批级次，制定了科学的分类编码表，配套进入市收费大厅的电子收款系统。保德、偏关等县在收费项目的清理中，根据当地实际对涉农、涉矿方面的收费项目，进行了精减、合并和依法下浮征收比例。在此基础上，各级普遍实行了收费项目公示制，通过有关媒体定期向社会公布，接受社会监督。收费局分别为企业发放集中缴费计划书和缴费“明白卡”，做到了公开、公正，缴费者明白，收费者清楚。2003 年 7 月和 2004 年 5 月，市财政、物价和收费管理部门联合向社会发布了忻州市行政事业性收费（政府性基金）项目目录。在收费项目的管理中，收费部门积极与财政、工商、税务、国土资源、公安等部门，探索对重点企业项目的集中联管办法，均收到了非常好的效果。

2.撤销过渡帐户，落实“收支两条线”

贯彻“收支两条线”政策的最大难点，就是有关执收执罚单位多头开户问题，有的设有“收入过渡户”，有的设有收支结算户，边清边开，堵这漏那，极易回潮。为了实现统一收缴专户的管理目标，2002 年 10 月在市直启动集中收费之前，市收费局在财政、监察和中国人民银行的协同支持下，统一时间和政策要求，一次性撤销市直单位收入过渡户 225 户。同时通过开设统一的财政专户，将各执收单位应缴费款纳入到集中管理的体系中，一步到位地实现了收缴分离和票款分离。当

年市、县两级共清理帐户 2769 户，撤销违规帐户 108 户，取消收入过渡户 1527 户。

3.实行挂牌保护，完善管理制度

为了充分发挥集中收费管理在治乱减负、优化环境中的应有效应，该市从改革开始，即对重点企业实行了“集中缴费、挂牌保护”的措施。2002 年，市直将 19 户重点企业纳入集中管理范围，全市进入集中缴费管理的企业达到 367 户。随着改革的深入和保护效应的凸现，应企业的要求，集中管理范围逐年扩大。到 2004 年底，全市集中缴费企业已达到 780 户，大部分重点企业都纳入了“集中缴费、挂牌保护”的范围。在此基础上，收费部门不断完善企业集中缴费制度。一是实行集中缴费目标管理。各级收费管理部门在深入企业调查研究的基础上，会同执收部门认真审定、编报计划，并上报同级政府行文批准，按计划目标分步骤实施。收费局分别为企业发放集中缴费计划书和缴费“明白卡”，明确了集中收缴的工作程序、要求和计划进度。二是由单一管理型向服务管理型转变。为了提升管理和服务水平，树立行业以及政府的良好形象，各级收费管理部门转变职能，强化服务，加强与各有关执收执罚单位和企业的工作联系，督促他们依法履行自己的职责和义务。通过主动热情的服务和大量的沟通协调工作，促使企业和各执收单位由不认识、不理解到欢迎、配合和支持。三是对不同的企业实行分类管理。为了增强集中收费管理的实际效果，各级在全面管理、整体推进的基础上，确立了“抓大带小”的思想。抓住影响收费管理大局的收费份额较大的优势企业和收费大户，强化服务管理，加大征缴力度，取得了较好的效果。如保德、代县、河曲等具有煤、电、矿产资源优势的县，他们以这些优势企业为治费重点，强化管理，堵塞漏洞，为增加政府非税收入做出了突出贡献。

4.建立服务网点，分类收缴资金

为了适应集中收费、统一管理需要，市县各级建立了以政务收费大厅为骨干、专项收费站点和银行代理网点为支撑的集中收费网络，并配备了现代化的办公设施，建立了一系列管理规章。在此基础上，对于纳入集中管理范围各类收费项目，根据实际情况，分三类情形采取不同的收缴管理办法。一是对于纳入集中管理范围的重点企业的一般行政事业性收费、政府性基金和其它收费，采用大厅式办公、平台式服务的办法，由市县两级的（政务）收费大厅统一收缴。二是

对于未纳入集中管理范围的一般企业的收费项目，仍由各执收部门和单位到企业收缴，所收款项由收款人在当日缴入收费大厅专户。三是对于边远地区或特种行业、特别项目的收费，则通过专门网点、代理站点和资金直接解缴的形式，一并纳入集中管理体系之中。较好地切断了“权力”与“利益”的直接联系，达到源头防腐的效果。

5.实行以票控费，规范票据管理

市、县两级收费管理部门，把票据管理作为集中收费管理的源头性环节，探索建立了由财政和收费主管部门“统分结合，权责明确”的票据管理体系。配套建立起票据联管制度和票据专管制度，运用严格的购领、发放、使用、核销管理规章，逐步实现了对收费票据的计划控制、限量供应、交旧领新、以票控费的管理目标。三年来，根据省财政厅、省物价局的有关文件精神，各级收费管理局对各单位各年度的票据进行审核和年度审检。其中2004年共对1188个单位的25440本行政事业性收费（基金）票据进行了审验，对于在年检中发现票据购领证丢失、票据混用、票据转借、转让问题，分别进行了警告、经济处罚等处理，并已责成有关执收单位限期整改。

6.开展收费稽查，增强集中治费权威

为了充分发挥好各级政府赋予收费管理局的职能，各级把加强稽查监督作为落实“收支两条线”规定的重要措施。在设置稽查科（股）或稽查大队等专职队伍的基础上，一是围绕集中收费管理制度的贯彻落实情况，以清理收费项目、过渡帐户、票据使用的“三清”工作以及企业按计划缴费的执行情况为重点，分别对执收部门和企业进行经常性稽查。二是围绕市委、市政府中心工作，进行重点稽查，协同监委、物价、教育、财政等部门，先后开展了教育乱收费以及“收支两条线”专项稽查活动。三是围绕人民群众关心的热点问题，进行突击性稽查。为了更好的落实好收支两条线政策规定，市县收费局都设置了专门举报电话，把收费稽查建立在社会各界及广大人民群众知情、参与和支持之下。2004年，市县两级共进行了292次稽查，稽查单位583个，并对207个有问题单位进行了处罚或整改，处罚金额17.4万元。其中市局对市直59个执收单位进行了稽查，稽查金额1.4亿元，查出并纠正有问题资金700多万元。2007年上半年，市局对市直27个单位进行了稽查，稽查总金额达8.2亿元，发现违规违纪金额达372

万元，并对有关单位进行了相应处罚。

13.2.3 非税收入管理的成效

1.堵塞了资源流失，促进了财政增收

2002年正式实行集中收费后，非税收入连年大幅增长，每年平均增幅达50%以上。2002年组织非税收入2.7亿元，2003年为5.4亿元，2004年为8.12亿元，2005年为11.69亿元，2006年为18.98亿元，2007年为25.4亿元，2008年完成非税收入32.4亿元，2009年一季度，累计完成非税收入80420万元，比去年同期增长70%。在非税收入总额不断攀升的基础上，预算内收入的构成比重也逐年提高。2008年全市非税收入总额达到32.4亿元，是改革前2002年的12倍多，比上年同期增长28%，其中预算内收入和预算外收入分别较上年同期增长31%和23%，创历史最高水平。

2.规范了收费行为，促进了源头防腐和治乱减负

按照教育引导、制度约束、监督并重的惩防体系建设和治乱减负工作要求，市、县两级收费管理局进一步完善了集中收费制度和非税收入的收缴管理制度，从根本上实现了收缴分离、票款分离和权钱分离的“三分离”，遏制了坐支、截留以及“吃、拿、卡、要”等腐败现象的发生，为企业创造了良好的发展环境。实行非税收入制度改革后，忻州市县两级先后共清理帐户2769户，撤消违规帐户108户，取消收入过渡户1527户，通过这一改革，保证了各项规费及时足额入库的同时，从制度和机制上根治了执法过程中的权钱不分、票款不分、罚缴不分的问题，遏制了无证收费、违规收费、超标收费及转移资金、截留坐支、私设“小金库”等违法乱纪行为。

据2005年对集中收费效应开展的问卷调查显示，全市平均每年减少招待费用540万元，额外负担减少990万元。如：定襄县在实行集中收费之前，每个企业每年平均接待执收单位收费和检查60余次，集中收费后下降到6次，集中缴费企业年减少接待费130余万元。2006年9月，省委常委、省纪检委书记金道铭在忻州调研时，专门来到收费管理局收费大厅，对忻州市政府成立收费管理局制止乱收费，建立收费大厅提高办事效率，实行阳光收费等制度给予充分肯定。

3.优化了发展环境，促进了开放引进

六年来的发展证明，非税收入管理体系有力地促进了全市招商引资和开放引进，而且哪里非税收入改革搞得好，哪里招商引资上项就进展快。非税收入制度改革以来，忻州市收费管理局从创优经济环境的大局出发，对重点企业实行“集中缴费”的管理制度。至 2007 年底，全市纳入集中缴费管理的企业达 600 多户，这些企业根据年初下达的缴费计划和缴费明白卡到收费大厅缴费，从根本上改变了以往费出多门、轮番收费的恶性状况，减少了企业不必要的应酬和开支，杜绝了企业因投资环境恶劣而远走他乡的悲剧。由于经济发展环境的改善，一些大型集团和大型企业如，神华、鲁能、昊华、同煤、潞安等相继落户忻州，大批民营企业在代县、繁峙、河曲、保德等县迅猛发展。据统计，仅 2007 年就招商引资 400 多个项目、690 多亿元资金。外来资金的注入，极大的带动了本地经济的发展，生产总值和人均收入连年增长，人民生活水平大幅度提升，难怪有记者这样评价忻州的非税收入改革，“栽下梧桐树，引来金凤凰”一些企业为感谢市县非税收入改革带来的宽松环境，主动捐资捐款支持地方经济建设。

4.推进了行政效能和机关作风建设

实行非税收入集中管理后，改变了过去众多执收单位兴师动众到单位轮番收费的局面，既减轻了执收部门的工作量，提高了工作效率，又降低了非税收入的征收成本，节约了财政资金。同时通过实施收费目录标准、向缴费企业发放缴费明白卡、实行非税收入征收管理监督举报等制度措施，进一步提高了行政执法单位的工作透明度，促进了政务公开制度的建设，推动了政府部门依法规范、高效优质、民主透明的行政建设。

13.3 非税治理中存在问题和建议

13.3.1 非税治理中存在的问题

对预算外资金全面彻底地实行收支两条线管理，它的必要性是毋庸置疑的，但它的可行性和难度之大却值得探索和思考。尤其是对于贯彻落实收支两条线规定重要载体的收费制度改革来说，毕竟是改革当中的一件新生事物，而且这一改革将要涉及几乎所有政府部门的利益，是伤筋动骨的，阻力之大可想而知，因此只有上级党委政府支持，没有各部门的配合，非税治理就很难取得成效。

存在的问题主要有：

- 个别县（市、区）非税收入改革不彻底，如还没有建立收费大厅集中收费等。
- 非税收入征管工作不规范，有些县（市、区）在票据管理、缴费核定上随意性较大等。
- 自身建设还有比较薄弱。稽查过程中，发现有的单位票据使用和填写不规范，票据和收据混用，有的存在截留非税收入现象；有的单位跨年度上缴，违反了“收支两条线”管理；有的单位擅自制定行政事业性收费项目，或者提高和降低收费标准。

13.3.2 非税收入管理改革方向

1.集中收费对于忻州市来说是一项制度创新，山西省级对口单位还没成立，全国或省里没有现成统一的可操作模式，上级没有文件指导，全省也没有统一部署，虽然经过7年的探索，在落实收支两条线管理中取得了显著成效，积累了一些经验，但也遇到一些问题，需要在省市各级总结经验、分析问题的基础上，尽早出台非税收入管理方面的地方性法规，使收费工作进一步做到有规可依、有章可循，纳入法制化轨道。湖南、广西、陕西、内蒙古等省都已进行了立法，他们的经验值得借鉴。

2.在完善非税收入管理体制和收缴运作机制的基础上，需要进一步强化职能，规范运作，创新征缴机制，努力做到“税收化征收，国库化缴存，预算化使用，法制化管理”，使“收支两条线”的规定得到更加全面的贯彻落实。根据目前收费管理局所承担的职能要求，建议将收费管理局更名为非税收入管理局，人员编制实行行政管理或依照公务员管理（目前是事业编制），实际上，非税局是与税务局相对应的。

3.在建立和完善社会主义市场经济体制，加强宏观调控的进程中，把收费制度的改革与财政综合改革结合起来，通盘考虑，配套进行，改变目前非税收入分割管理的局面，使各级政府能够掌握、调度、调控当地有限的财力，集中力量举办大的事业；发挥调节分配格局，平衡部门分配不公，稳定社会分配的积极作用。

4.认真总结非税收入管理改革经验，推进政府职能转变，积极探索各部门服

务市场经济，依法行政规范行政的新路子。在加强政府宏观调控，强化职能部门服务，推进地方经济发展的结合中寻找改革创新突破口。

第 14 章 浙江省新昌县财政管理改革案例

14.1 新昌县的基本情况

新昌是绍兴下属的 6 个县（市/区）之一，位于浙江省东部，东临宁波，南接台州，西接金华，公元 908 年，后梁开平二年建县，到现在已有 1101 年。全县区域面积 1213 平方公里，下辖 3 个街道、8 个镇、5 个乡，415 个行政村、13 个社区，共有人口 43.5 万，是一个“八山半水分半田”的山区小县。新昌位于江上游，属于浙江的优化发展区，又保护又开发。

新昌山多地少、自然条件差，改革开放初非常贫穷，九十年代初仍为全省次贫县。1997 年被确定为省定小康县，2001 年起连续进入全国百强县行列，最高达到 86 名。2008 年实现生产总值 171.44 亿元，全县实现财政总收入 20.3 亿元，其中地方财政收入 9.35 亿元，全社会固定资产投资 58.97 亿元，城镇居民人均可支配收入 23007 元，农民人均纯收入 9112 元。

新昌是全国的医药强县、纺织基地、轴承之乡、冷配大县和汽车零配件生产基地，拥有一批行业龙头企业和优势产品，如摩托车汽车轮毂产量亚洲第一，维生素 E 产量全国 90%，药用胶囊产量占全国 1/3，小型轴承产量占全国 20%。新昌有两个工业园区，高新技术产业发展初具规模，拥有国家级、省级高新技术企业 30 家；成为“全国科技进步示范县”；上市企业发展迅速，2008 年规模以上企业总产值达到 288 亿元，现有规模以上企业 295 家，其中销售超亿元 27 家，超 10 亿 6 家，超 50 亿 1 家，税收超千万以上 25 家。拥有 5 家上市公司，形成了“新昌板块”，最大的企业新和成年利税 13 亿元。

新昌早在 80 年代就开始引进科技人才，推行知识产权参股，优秀的企业家具有全球视野和长远规划，每一次改革的机遇都抓住了。很多新昌的企业做大之后都出去发展，如新和成在山东潍坊建厂，有 1000 多人，管理骨干、技术人员轮流派到外地去。

新昌公务员 2700 多人，其中乡镇公务员 600 多人。加上事业编制和教师等财政供养人口共 8000 人左右。

14.2 浙江省省直管县改革演变路径及影响

14.2.1 省直管县改革演变路径

1982 年全国开始市管县改革试点，党中央、国务院发出了《关于改革地区体制，实行市管县的通知》。浙江虽然开始撤地建市，但并没有把财权、人事权交给地级市，省政府的主要考虑是防止地级市集中县（市）财力。到 1994 年，浙江县域经济发展比地级市还好，30 几个发达县的财政占到省财政的 70%，有些县甚至超过地级市（如绍兴县与绍兴市，义乌市与金华市）。

1994 年分税制改革，为了壮大县域经济实力，明确实行“省管县”财政体制。1994 年推出了针对富裕县的“亿元县上台阶”奖励政策，1995 年推出了针对贫困县的“两保两挂”政策（确保当年财政收支平衡和完成中央两税的前提下，省财政的困难补助和奖励与地方财政收入比上年增长部分挂钩），1997 年，1999 年推出了“两保两联”政策（确保当年财政收支平衡和完成消化历年累计赤字任务的前提下，省财政的技改补助和奖励与地方财政收入比上年增收上解省级的收入相联系）和“三保三联（挂）”（增加保所辖县市当年财政收支平衡，联城市建设补助）政策。2002 年，浙江省按照统一的数据口径，根据市县间经济发展、财力状况、农村税费改革情况，将全省各市、县划分类别，实行分档转移支付。2004 年，试行以总人口、地域面积、财力状况等客观因素为基础计算转移支付数额，对全省 38 个经济欠发达市县逐一支付补助。2008 年，浙江省开始全面实施以因素法和系数法为基础的、省对主要水系源头所在市县的生态环保财力转移支付制度。

浙江省具有所辖县市少、地级市相比县市实力弱、省直管县市党政一把手、县域民营经济发达的特点，开展省直管县改革条件优越。

从 1992 年起，浙江省先后在 1997、2002、2006 年实施了 4 次对经济强县的扩权改革，这些改革极大地推动了强县经济的快速发展，但改革的范围也一直限于部分经济发达县域。1992 年出台了对于萧山、余杭、鄞县、慈溪等 13 个经济发达较快县市对扩大建设、技术改造、外商投资项目审批权的扩权政策。1997 年，允许萧山、余杭试行部分地级市的经济管理权限。2002 年省委省政府按照能放都放的总体原则，将计划、经贸、外经贸、国土资源、交通、建设等 12 大类 313

项省市两级政府经济管理全县下放。2006年11月,浙江下发《关于开展扩大义务是经济社会管理权限改革试点工作的若干意见》启动第四轮强县扩权试点,除规划管理、重要资源配置、重大社会事务管理等经济社会管理事项外,赋予义乌市与设区市同等的经济社会管理权限,推动义乌优化机构设置和人员配置。

14.2.2 县对省直管县改革的认识

扩权强县中央有政策,下面有呼声。县(市)支持省直管县的理由主要有:

第一,符合宪法,行政层级上并没有规定市管县;第二符合历史,秦汉隋唐明清都以县为主;第三,管辖需要;第四,符合县域市场发展潮流。

随着交通、信息、文化条件改善,直接管辖可以实现并降低管理成本。例如如税收,直接划拨成本低,同时否则多一级就需要多盖一个章,办事繁琐。2009年6月1日之后,除了国家的大项目,主要项目直接由县里报省,很少经过市一级了。据测算,每年可省经费8000万元。

另外,目前的财政实际是分享制,是省直管县、奖补结合的财政体制,分类分档激励。因此级别越少,对基层的分配越合理。浙江转移支付分档。欠发达地区、较发达地区和发达地区等,省补助比例有所不同,如3:7或4:6。新昌属于倒数第二档,较低。宁波虽然是计划单列市,但是从07年开始按固定数分给省里收入。

可以保留地级市级别,但是不要全部都走合并县的路子。对于杭州、宁波可以将城市做大,把临近的县变成区。

探索省管县的行政体制、实施省管县的财政体制。财政的省直管县浙江已经实施。行政的省直管县正在试点,浙江省5次下放审批权到县,共443项,同时义乌市已经开始享受地级市待遇。

乡财县管没有搞,为了保证乡镇事权的积极性,但是县已经可以在网上监督乡镇的财政数据。新昌是中心镇全国第一批改革试点,中心镇相比于传统乡镇更大更强。

14.3 新昌县取得的成果及存在的问题

14.3.1 新昌县取得的成果

公共服务均等化和民生财政方面，浙江新增财力的三分之二用于民生支出，2005年以后导向非常明显。

新昌县去年72.3%的财政收入用于民生和教育，今年达到75%，上级（中央、省）的转移支付占15%。县财政35%用于教育。大企业捐赠08年有1000多万。民生财政的前提是实力财政，现在有钱了才能做一些以前没有做到的事情。

教育从2006年的1.47亿增加到2008年的2.7亿，主要靠自有财力。2007年，新昌县把高标准普及九年义务教育作为工作的重中之重，使义务教育普及程度不断提高。小学阶段7周岁—12周岁儿童入学率达到100%，巩固率和完成率均也达到100%，初中阶段13—15周岁少年入学率达到100%，7—15周岁残疾儿童少年入学率为100%。九年义务教育完成率为102.3%，初中升高中段比例为96.91%。

为“不让一个学生因贫困而辍学”，义务教育阶段中小學生全部免缴学杂费。2007年，全县享受免缴学杂费人数共78711人次，免缴金额862万元。

教师（包括高中）工资从01年开始财政全包，教育局、人事局、财政局共同审定名单，每月十号打入教师的个人银行账号。基本工资按省人事厅标准，其他收入不同单位有差别。

在全县范围内实施“四项工程”，进一步改善农村中小学师生教学生活条件，保证让广大农村孩子都能“念上书、念好书”。2007年，全县享受“农村中小学家庭经济困难学生资助扩面工程”的对象为11257人次，资助金额190.635万元，占义务教育阶段学生总数的13.24%；有11403人次享受“农村中小学爱心营养餐”。到2007年底，全县共有27个食宿改造单体项工程竣工，完成建筑面积36695平方米，完成投资2796.6万元。根据“农村中小学教师素质提升工程”要求，所有在职在岗的1924名农村中小学教师分三批全部完成素质提升工程。

到2007年底，全县共有医疗卫生机构320家，其中：县级医院、乡镇卫生院19家；乡镇卫生院卫生站、门诊部37家；个体诊所22家，医务室、卫生站37家；县城社区卫生服务站13家；村卫生室191家。全县共有编制床位1531

张，实有床位 1151 张；医疗机构人员总数 1980 人；卫技人员 1358 人，卫技人员中有执业医师和执业助理医师 708 人，注册护士 483 人；全县卫生系统有高级职称 65 人，中级职称 448 人，初级职称 701 人。

全县卫生部门净资产 35494.28 万元，与 2006 年相比，同比增长 5.05%，其中固定资产 33445.22 万元，同比增长 7.7%；全年业务收入 26656.51 万元，同比增长 16%；门诊人次 114.6 万，增长 3.36%，住院床日 29.1 万，增长 13.54%。

新昌基本实现了医保社保的全覆盖。医保新农合个人负担 40%，财政负担约 60%（中央 4%，省 20%，县 30%）。社会保障推行机关养老金改革。城乡社会养老保险个人缴纳平均收入的 5%，财政缴纳 8%。

14.3.2 改革中出现的问题

新昌县行政编制承担政府功能是不够用的，关键是行政级别问题，解决人事问题。

目前上缴的中央税很高，主要是增值税比例高，导致地方可用资金少。全国性银行在北京总部缴税，地方税务也监控不到他们。中央、省、市划走税收后，县级留存的很少。对新昌，实行总额分成比较好，最好增值税给地方那个多一点。地方希望以事定钱。

与北京比，县级财政自筹资金压力大。县城自筹没问题，但是山区和农村问题大。如新农合人均标准 140 元，目前 100 元，农民 40 元，政府 60 元。合作医疗水平年年增加，地方配套压力太大。又如教育部想把住宿费免掉，省政府不想免。每年需要 1000 万，县政府不愿拿。如果资金配套不到位会使住宿条件不达标，学生无法入住导致更严重的问题。教育部近来推行了很多失败的政策，如跳集体舞，京剧进校园，新高考改革（高中学生书本费 300 元，新高考后 900 元，增加了负担）。一学期书本费 523 万，一年 1053 万，县财政负担大，老百姓不方便。当地干部建议可以改变制度，学生可以提出申请，政府给予助学金。

新昌县城区在全省排前五名，但是农村地区很落后，发展农村地区公共服务挑战较大。如县医院待遇好，毕业生争着进。乡镇卫生院条件差一点，本科生不想下去，用武之地不大。乡镇卫生院原有人员中专学历比较多，上下交流是问题。

在国税的垂直管理中，市一级架空。县局 121 个干部，任务很重，年收税

12.3 亿（全县总税收 20 多亿），增值税 75：25，所得税 40：60 都由国税收。最困难的是经费问题，国税系统对财务的管理非常规范。总局报给财政部全系统的预算，总局在省一级平均，浙江 6 万/人（这是全部经费，西部 4 万/人）。经费不足，需要县政府给县局经费的支持。县局大楼投资 4500 万，省局只拨款 450 万，其余吃过去结余的老本，及欠挂省局的钱。省局以县局基建的名义向总局和财政部申请了 1100 万经费，但是申请下来之后被省局统一使用了，仅拨下 450 万，其余还需要向省局借钱。

国地税两个体系确实给企业造成了更大的纳税成本，两套软件、两套报表，往两家跑。国税地税分设是为了增加中央收入，当时改革时是手工，存在同样纳税总量下随意调低中央税调高地方税的情况，现在信息化之后条件变了。合并之后是否垂直的问题。垂直的好处是政策统一，管理规范，坏处是经费保障薄弱，人员流动困难。不垂直的话地方政府有灵活性，属地管理有利于为地方发展服务。可以上级业务指导，地方认识统筹。中央可以放心，信息技术保证北京可以随时监控。合并时应先把人事权交给地方。目前国税干部受到的瓶颈很大，县局一正三副，一个大学生分配到县局很可能到副科级止步，待遇到正科水平为止。提拔调研员需要省局批，提拔主任科员需要市局批。县局按标准编制 160 余人，目前 130 多人，其中 60 多名主任科员。拨款 6.7 万/人，不足部分只能靠地方政府补助。

结论及政策建议

一、研究报告的主要结论及其政策含义

本报告得出了以下发现和结论：（一）农业税取消带来县级财政困难。（二）在缺少地方主体税种的情况下，增值税转型改革使得营业税受到很大影响，势必影响县级财政，如何顺利推进增值税改革是一个值得研究的问题。（三）非税收入改革绝不仅限于财政，执行难就难在它牵一发而动全身。非税收入立法滞后、合作部门利益障碍、管理技术不足这三大因素正是制约非税收入改革继续深化的关键所在。（四）通过深入分析县级转移支付制度和分配的演进过程，我们发现，在这一制度的变迁过程中，中央始终起着主导作用，尽管中央并不直接管理对县的转移支付，但省、市对县的转移支付在形式和内容上几乎是完全参照中央；而各省在转移支付的路径、核算和激励方面则大相径庭。（五）通过对 1993-2006 年全国 2860 个县（区）财政支出波动的实证分析，我们发现当财政支出处于下降阶段时各项支出和转移支付在缩小其波动性方面发挥了有效的作用，起到了稳定经济的作用；但是当财政支出处于上升阶段时各项支出和转移支付却加剧了财政支出的波动性，所以我们有必要严格规范财政支出。（六）县级财政支出份额大，但自给率低；政府职能转变不到位，财权上收而事权下放是造成教育和医疗服务不足和地区差异的主要原因。（七）县级财政预算管理模式下手段相对粗放，资源配置权具有收缩和扩张的双重趋势。（八）利用 2000-2006 年中国 2150 多个县（市、区）实际数据，以 Evidence-based 方法为基础，通过构建基础教育最低支出标准测算模型，检验 2000 年以来中国县级教育财政的充足性，发现：全国平均的基础教育实际投入高于最低标准投入的要求；政府财政保障的教育支出还没有完全到位；地区间差距仍然较大；2000 年以来基础教育以县为主的体制改革，中央和省政府加大对县级教育转移支付的战略转变，二者对改善县级财政教育支出充足度发挥了积极作用。（九）通过运用计量模型分析了政策变化和外部环境对教育充足度的影响。实证研究发现：政策冲击对教育提供方式产生了显著的影响；人均教育支出对教育财政充足度的提高起到了显著的推动作用；分税制和转移支付政策部分地具有财政联邦制特征，在调整地区和城乡教育财政发展中

发挥了显著的作用，教育财政充足度正在加速提高。

（一）农业税取消带来县级财政困难

农业税取消后，中央政府建立了相应的补偿机制，但据我们调查的结果看，这些转移支付在一些地方，尤其是农业大县还不足于弥补由于农业税取消带来的财政收入损失，造成了新的财政困难，情况严重的地方已经形成较大财政缺口。

没有合理的补偿机制，取消农业税给县乡财政带来不利影响表现在两个方面：一是乡村政府提供公共产品的能力不足。由于转移支付并不能解决收不抵支的问题，基层财政的财源将会进一步减少，使县、乡、村三级组织形成的财力缺口加大。二是乡村两级债务偿还能力削弱，县、乡、村债务问题将更加恶化。地方政府债务如果得不到解决，不仅会影响地方政府形象和公信力，而且会影响当前农村基层组织的功能，这样势必会造成新的问题。

乡村两级债务主要由以下三方面构成：兴办农村公益事业的负债；兴办集体企业时向金融部门的借贷；拖欠乡村干部工资等。税费改革前，乡村两级通过向农民收费、提取乡村企业收益等途径逐步偿还债务，这也是乡村两级以往举债的基础。税费改革后，收入渠道被“堵”，乡村两级的债务并未列入上级财政转移支付的范围，这就使得乡村两级债务愈发沉重，影响了乡村两级公共产品的供给。

（二）增值税改革带来的县级财政问题

目前的县级税收构成中有 13 个税种，营业税是唯一的主体地方税税种。不论是成长性（2002 至 2006 年年平均增长 25%，超过同期增值税的增长速度），还是在税收依存度，没有其它税种能取代之，它对于县级税收收入的稳定性起着至关重要的作用。扩大增值税征收范围将直接影响县级财政，导致县级税收大幅度减少，使地方性税体系更加零散。营业税是地方的第一大税种，县级税收收入的最大来源。2006 年，全国县级营业税收入占全国县级税收总收入的 25%，总额约为 1800 亿元。增值税扩大征收范围意味着县级税收收入平均减少近四分之一，会造成 15% 的支出缺口，这对相对困难的县级财政无疑是“雪上加霜”。

解决这一问题的办法有三个：第一，相应提高县级政府对增值税的分成比例。这种做法的弊端是，由于县级的分享比例不可能超过 50%，将使其不能公平享受增值税增长带来的收入增长。第二，加大上级政府的转移支付力度，但这可能带来县级财力的再次“上移”，因为作为下级政府始终是转移支付规则的接受者，而非制订者。第三，开征新的地方税种。但从目前县级税源状况来看，还没新出

现新的税源能够取代营业税的地位和作用。因此，如何保证地方的利益不因改革受到过大的影响，消除地方政府的顾虑，进而顺利推进增值税下一步改革并不是一件容易的事情。

（三）非税收入改革的出路

对 X 市非税收入管理改革的通盘分析后发现，财政改革绝不仅限于财政，执行难就难在它牵一发而动全身。X 市非税收入治理的七年是中国非税收入规范化管理的一个缩影，其所面临的困境对于大多数地方政府来说具有典型的代表性。而非税收入立法滞后、合作部门利益障碍、管理技术不足这三大因素正是制约非税收入改革继续深化的关键所在。为此，提出以下政策建议：

1. 尽快出台全国性非税收入管理法规，使非税收入管理做到有法可依

经过多年酝酿和地方试点，全国性《政府非税收入征管法》亟待出台，这一法规对非税收入的性质、分类、范围、征收管理、票据管理、资金管理、监督稽查、法律责任应作出明确规定。这将使非税治理有法可依，彻底解决征管机构合法性的问题，减少部门间争权夺利中不必要的内耗，也给被征收主体一个明确的交待，树立征管权威。同时结合《预算法》的修改，实现政府非税收入与税收收入的统一预算编制、统一预算安排、统一预算执行，财政收入全面接受人大监督。

2. 加快行政体制改革，理顺部门职能，强化部门协作的激励机制

在行政机构重塑中，要对政府财政部门 and 执收执罚单位的权责作出统一规定，根据非税收入管理权在财政的原则，明确两者在征收方面的“委托代理”关系，同时，专门的非税收入征管机构必须归口财政领导，其建制应该是财政厅、局的二级单位，绝不允许地方政府为了解决领导岗位编制，扩大财政供养人口，借改革之名将非税收入的征管机构独立于财政部门之外，变相肢解财政的统管职能。为避免被执收部门应收不收、少收、免收或缓收等逆向行为，必须构建有效的激励约束机制，可借鉴税收征管的激励模式，首先核定各代征部门的非税收入基数，然后签订目标责任书，细化考核指标，最后实行年度奖励，把部门考核结果与部门领导晋升相挂钩，增强非税征管部门与受托代征部门的责任感和积极性。

3. 加大信息化建设投入，构建征管、监督、稽查一体化管理系统。

按照国家“金财工程”建设的统一要求，以“金财工程”收入管理系统为依

托，根据政府非税收入管理的内容，兼顾与其他财政业务管理系统相衔接，设计开发出非税收入信息管理系统，实现征收、监督、稽查一体化，财政部门、代理银行、执收部门互联互通，自动分成、款项直达财政专户或国库，提高资金周转效率，斩断部门“小金库”的来源渠道。信息管理系统中的电子查账功能将根据权限设置能够实现“多人同时看一套账”，彻底遏制“暗箱操作”，使征收、监督、稽查工作更加透明、规范，以先进的管理技术规避工作人员的道德风险，降低执法的随意性、降低职务犯罪的概率。

4.信息公开，扩大宣传，主动接受社会监督

履行政府信息公开义务，所有非税收入的项目、标准、征收流程和使用必须全面地向缴纳义务人和社会公开，主要方式可采用财政部门网站专设栏目，报刊、媒体宣传，收费大厅免费赠送相关资料等。同时，财政部门应组织汇总编辑非税收入状况的月报，定时送交上级党委、政府、执收部门以及重点缴纳义务人，用数字说话、及时沟通。最后，改进非税收入征管情况的披露机制，可借鉴上市公司财报的发布模式，定期按季度向社会公开非税收入预算执行情况，接受舆论监督。

（四）县级转移支付制度与分配

我们发现，在县级转移支付制度的变迁过程中，中央始终起着主导作用，尽管中央并不直接管理对县的转移支付，但省、市对县的转移支付在形式和内容上几乎是完全参照中央；而各省在转移支付的路径、核算和激励方面则大相径庭。1994 年我国实施分税制财政体制以来，县的地位一度被忽略，县的财政状况也遭受恶化，直至难保运转。但针对县的财政支持直到 21 世纪才开始展开，这从 2000 年后中央连续出台的多个转移支付文件中得到佐证，这些政策文件无一不以县为受惠对象。

我们还发现，在转移支付资金的分配过程中，从 12 年的纵向和横向以及东、中西对比看，不同省份和地区对县的分配结果差异悬殊，但东部 6 省或中西部 22 省又表现出超乎寻常的共性特征：（一）从 28 省纵向平均来看，县级转移支付在省、市、县中三者之间的份额自 1999 年以来一直在稳步增长，同一时期，县级转移支付占本级支出的比重也同步增长，而地市本级获得转移支付的相对份额自 1995 年开始就一直处于递减状态。（二）以 12 年间获得转移支付的总量并

分省看，县级相对份额最高的是东部发达省份，但辽宁是个例外，主要原因可能与辽宁属于老工业基地，地市本级政府负担了国企改革过程中的大量支出有关。最低的是西部西藏、青海、宁夏等贫困省份；省对市县的转移支付比例按省的贫富程度递增，特征明显，越是富裕的省份越是把转移支付向下倾斜，越是贫穷的省份越倾向于把资金集中到省本级。（三）从东部 6 省和中西部 22 省纵向对比看，东部 6 省县级转移支付的相对份额始终明显高于中西部的县级份额。东部县级份额与地市本级份额在 1999 年发生反转，2006 年，县级已远远高于了地市本级的份额，与此对应的是，中西部县级份额则始终大于地市本级份额。（四）以人均转移支付纵向比较看，东部和中西部虽然都在增长，中西部的增幅远大于东部地区，并且在 1999 年超越东部之后，两者的差距越拉越大。

（五）县级财政支出波动因素

通过 1993-2006 年中国 2860 个县（区）的财政面板数据的实证分析，得出基本建设支出、农林水气支出、文教科卫支出、行政管理费、公检法司支出、其他各项支出、转移支付、财政供养人口比率和农业人口比率对县（区）财政支出的波动性有显著的影响。

1.基本建设支出、文教科卫支出、行政管理费和其他各项支出在财政支出处于下降阶段时，实现了逆风向操作，起到了良好的稳定作用。但是当财政支出处于上升阶段时，却起到了推波助澜的作用，不利于稳定经济，所以当经济处于繁荣阶段时应当严格规范财政支出，以起到稳定经济的作用。

2.自从 1993 年以来的转移支付制度确实在拉动当地财政支出方面发挥了积极的作用，并且在制度上体现了较好的连续性。

在财政支出处于下降阶段时，转移支付对各个县降低财政支出的波动性要比对降低区财政支出的波动性更加显著。在财政支出处于上升阶段时，转移支付在静态上加剧了县区财政支出的波动性，而且区财政支出的波动性要比县财政支出的波动性更加显著。转移支付在静态上对县（区）财政支出的拉动作用要大于财政支出处于上升阶段的作用，也就是说转移支付在财政支出下降阶段更好的发挥了降低其波动性的作用。

3.在静态情况下民族县的财政支出比山区县的财政支出的波动性更强。出当财政支出处于上升阶段，平原县的财政支出要比山区县的财政支出波动性强。而

当财政支出处于下降阶段时，民族县的财政支出要比山区县的财政支出波动性强，山区县的财政支出要比丘陵县的财政支出波动性强。

在动态情况下，丘陵县的财政支出要比山区县的财政支出波动性强，山区县的财政支出要比民族县的财政支出波动性强。当财政支出处于上升阶段时，山区县的财政支出要比民族县的波动性强。当财政支出处于下降阶段时，民族县的财政支出的波动性最强，山区县次之，平原县再次之，丘陵县的波动性最差。

总之，当财政支出处于下降阶段时各项支出和转移支付在缩小其波动性方面发挥了有效的作用，起到了稳定经济的作用；但是当财政支出处于上升阶段时各项支出和转移支付却加剧了财政支出的波动性，所以我们有必要严格规范财政支出。

（六）体制偏差是教育和医疗服务差异的主要原因

县级财政支出占地方财政支出的 44%，占全国财政支出的 33.5%，但是其自给率仅为 52%。由于卫生、教育支出主要由地方政府负担，县级财政支出压力越来越大，收支矛盾突出。县级行政管理费和教育支出是县级财政支出的主要方面（分别占县级财政支出的 20%）。县级财政支出的区域差异明显，教育、医疗卫生服务在全国范围内和省内都呈现出不均等的特点，主要原因为以下三个方面。

第一、经济发展水平与财力差异导致公共卫生支出的不均衡

财政能力是衡量地方政府提供社会基础服务的重要指标。由于各地区经济发展水平的差异，从而导致地区间政府财政能力的不同，这是造成中国目前各地区公共卫生支出不平衡的重要原因之一。自 1994 年分税制以来，中国基本形成了分级财政管理体制，地方政府的公共卫生支出主要来自地方财政预算。而随着地方经济发展差距和地方财政能力差距的扩大，区域间公共卫生支出水平差距也在不断扩大，即便在省内，这种差距仍然很大。

第二、财政的分权化改革导致财权层层上收而事权层层下放

自 20 世纪 80 年代始，中国就实行了“划分收支，分级包干”的财政包干体制。特别是 1994 年的分税制改革，进一步深化了中央财政和地方财政的财政分配关系。但是，分税制改革的一个明显缺陷是各级政府的事权划分不清。1994 年分税制改革后，借鉴中央政府的思路，省、市两级也采取与县、乡政府分税来集中财力。而同时，将支出责任尽可能向县、乡转移。由此产生了财政收入上移，

支出责任下放，县、乡财政缺乏必要自主权的体制状况。可以说，自 1994 年分税制改革以来，地方政府负担相当沉重的支出责任，特别是县、乡两级共同提供庞大而重要的公共服务，财政压力凸显。由于财力的不足，使得县乡政府不得不将扩大税源作为其行政的首要目标；另外，由于县乡政府疲于应付“吃饭”的需要，无力保障公共产品的提供和社会管理的有效施行，导致农村公共产品供给的匮乏。

在政府间的关系上，我国行政体制的一个显著特点是：只关注权限大小的区分，而不重视事权范围的分工。在这样的体制下，县、乡政府本应突出的公共服务和社会管理职能往往被其他职能所淹没或弱化。所以，目前我国的义务教育和公共卫生的责任主要由县、乡两级政府负担，中央政府很少负担支出责任，加之在中央向地方转移支付规模很小的情况下，各级政府对公共卫生的支出主要依靠地方财源，在各地区经济发展水平和财政收入水平差异较大的情况下，必然导致各地区公共服务水平存在较大差异。

总之，我国财政的分权化改革虽然调动了地方政府发展本地区公共服务的积极性，但是也导致了一些问题。由于上级政府把提供公共服务的责任转移给县及以下基层政府，而县乡政府由于财力拮据，而且没有动力提供公共服务，导致许多应该提供的公共服务得不到应有的提供，从而降低了地方公共服务的数量和质量，加剧了由于地区经济发展不平衡引起的公共卫生服务的配置不均匀。

第三、县级政府职能转变不到位

维护本地的社会稳定和实现社会、经济事业协调发展以及提供良好的公共服务（包括公共卫生服务）提高人民生活水平是地方（县级）政府的最基本职责，但是各地无一不把经济建设放在首位。因而，从改革开放以来，各级地方政府总是想法设法促进本地经济发展，发展地区经济的愿望非常强烈，同时地方政府之间的横向竞争日趋激烈，而且地方政府主要负责人的任命制、5 年的任期制和以 GDP 的增长为主要内容的考核机制以及地方官员之间的政治竞争使得地方短期行为盛行，最终导致地方经济发展与公共服务提供不协调甚至相违背。

中国的地方（县级）政府领导的行为具有明显的“政绩”导向。地方政府出于“政绩”需要而不是经济社会需要积极进行支出、投资等行为是较为常见的事情。这是因为，我国长期以来有一个不成文的规定，GDP 的增长率实际上被当作评估地方官员政绩的标准。这是导致各级地方政府“政绩”行为的根本原因。

显然，在 GDP 增长为中心的指导下，地方政府会选择“见效快”的短平快项目，也就不可避免忽视公共卫生等基础服务的短期行为。这样，我们就会看到大量的政绩工程、形象工程以及有利于扩大地方 GDP 的投资项目在争先恐后地上马，而公共卫生、教育等基础服务却没有太大的改善。显然是因为地方政府、地方官员出于“政绩”考虑而致，另一方面，日益沉重的财政压力也迫使地方政府不得不这么做，而 GDP 增长导向的干部考核制度更加剧了这一问题。

由于 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，同时转移支付体系建设也没有完善，地方政府尤其是县级政府的预算压力日渐沉重。由于县级政府要负责提供重要的社会支持和几乎所有的公共卫生等基础服务，在目前的收入分配格局下，许多地方尤其是经济落后地区县级政府的财政难以维系。这就迫使县级政府不得不把增加 GDP 以及税源作为头等大事。一方面，由于目前干部人事制度和政绩考核制度偏重于经济增长方面，往往过于关注地方领导任职期间招商引资、财政收入和 GDP 增长情况，而缺少对教育、公共卫生等基础服务的重视。另一方面，1994 年以来的财政分权化恰好强化了地方政府的主体利益，都使得地方政府为达到增加财政收入、就业机会等社会目标而产生了扩张的冲动。应当说，地区间竞争是中国在渐进式改革战略下，通向全面自由市场竞争中不可缺少的环节。这种地区间的差异、比较与竞争，能促进地方政府改善服务的效率，切切实实地为地方经济发展、人民生活水平的改善做出积极的努力。这是我们应当肯定的。同时我们也应看到，在地区间竞争的压力下，有一些地方政府过分强调经济发展，对农村基础服务重视不够，导致农村公共卫生、义务教育服务提供不到位。

（七）县级预算管理

就县级政府的公共预算管理而言，至少有两方面的因素，影响着现实预算过程中的行为模式、作用及其效果：一是，在宏观经济政策或预算管理制度层面，来自中央政府或上级政府的由政府命令和法律引入实行的强制性预算制度变迁力量，作为重要的强制性外生变量，约束和影响县级预算过程中的行为模式。二是，县级政府基于当地经济社会发展水平的实际情况，具有一定自主性的预算管理制度创新。只不过在中国的县级预算管理现实中，这种具有一定自主性的改革亮点，相对较少而已。所以，县级预算管理模式与手段相对粗放；县级财政的预算资源结构性配置自由裁量权，具有收缩和扩张的双重趋势。

1. 县级财政预算管理模式与手段相对粗放

尽管近年来财政精细化管理已然成为中国公共财政管理建设的重要发展方向，但在县级财政预算管理，这种精细化管理的趋势并不明显。就绝大多数县级财政预算而言，其管理模式与手段总体上较为粗放，县级财政的部门预算改革总体上进展不甚理想。主要表现就是：预算编制较为粗放；预算执行较为随意；预算管理缺乏规范。

2.县级预算资源配置权，具有收缩和扩张的双重趋势

就预算资源配置权的收缩而言，主要体现在三个方面：一方面，主要源于自1994年分税制财政体制改革以来，中国财政资源的纵向配置结构呈现日趋明显的集权化倾向，财权逐步向上级政府集中，另一方面，作为基层财政预算机构的县级财政部门，就预算内资金而言，基本上处于“吃饭财政”的状态，第三方面，体现在国家确定实行农业税减免政策后，对以农业税为主要收入来源的县乡财政而言，失去了最为重要的财政自主权。

就预算配置权的扩张而言，主要体现在两个方面：一方面，除了土地转让收入的使用外，县级财政预算部门拥有更显著的预算资源配置权；另一方面，在具体预算管理实践中，县级政府预算部门不仅介入各资金使用者预算规模总量的确定，还进一步干预各部门对自身预算的结构安排。尤其是在近年来自中央和省级财政对县级财政的一般性财政转移支付资金比重趋于上升，也为今后县级财政预算部门作为核心预算机构，提供了一定的自由裁量空间。

（八）县级教育财政的充足性

利用2000-2006年中国2150多个县（市、区）实际数据，以Evidence-based方法为基础，通过构建基础教育最低支出标准测算模型，检验2000年以来中国县级教育财政的充足性，得出以下几点结论：

1.从平均水平来看，全国平均教育实际投入已经高于最低标准投入的要求，平均实际投入超过最低标准投入大约30%-40%。但是政府的教育支出保障还没有完全到位，光靠财政性经费还不能完全覆盖最低标准教育支出，仍需要大量社会性经费弥补政府投入的不足。这说明政府应当增加教育支出，短期之内应尽量全部覆盖最低标准教育支出，中长期应进一步提高教育支出水平以保障更高的教育目标的实现。

2.从统计分布来看，充足度的分布呈现正态分布，80%县市区充足度的分布

集中于 0.75-2 之间，但是差距仍然较大。这反映出我国经济社会发展的特点，一方面是单一制政体下各地区财政政策和教育体制的高度一致决定了教育支出需求和结构高度相似，另一方面是各地区经济和财力水平导致支出能力还存在较大差异。

3.从纵向的发展变化来看，2000-2006 年全国县（市、区）教育支出充足度平均值呈上升态势。这种变化与 2000 年以来中国基础教育体制改革的政策演变相一致，教育财政战略转变对于县级教育财政充足度改善起到了积极作用，应当沿着这个方向进一步加强中央和省级转移支付力度。

4.从横向的地区差异来看，省内和省际差异巨大，这说明需要中央和省级政府进行更多的政策调控和财力支持，促进县域经济发展，减小地区发展不均衡，从而从根本上减小县级教育充足度的差距。

（九）县级教育财政影响因素

通过使用计量模型（面板数据 robust error 模型和横截面 OLS 模型）并加入地方自有收入、转移支付（一般性转移支付和专项转移支付）、地方经济、人口地理、政策变化、城乡、区域等方面的控制变量，来解决内生性问题和变量缺失偏差问题，实证分析了政策变化和外部环境对教育充足度的影响。实证研究发现：

- 在中国这样一个经济快速发展的转型国家中，政策冲击对教育提供方式产生了显著的影响；
- 人均教育支出作为最重要的和最直接教育财政政策指标，无论是它的滞后效应还是差分效应，都对教育财政充足度的提高起到了显著的推动作用；
- 在中国这样一个单一制国家中，分税制和转移支付政策部分地具有财政联邦制特征，在调整地区和城乡教育财政发展中发挥了显著的作用，教育财政充足度在我们的样本时间范围内正在加速提高。

二、研究报告的贡献与不足

（一）研究报告的贡献

1.利用 1993—2006 年中国 2860 个县（区）的财政数据，实证分析了税制改革对县级税收能力的影响，第一，农业税取消带来县级财政困难：一是乡村政府

提供公共产品的能力不足。二是乡村两级债务偿还能力削弱，县、乡、村债务问题将更加恶化。第二，增值税扩大征收范围意味着县级税收收入平均减少近四分之一，会造成 15% 的支出缺口。

2.对县级转移支付制度进行了详细分析，认为在县级转移支付制度的变迁过程中，中央始终起着主导作用，尽管中央并不直接管理对县的转移支付，但省、市对县的转移支付在形式和内容上几乎是完全参照中央；而各省在转移支付的路径、核算和激励方面则大相径庭。1994 年我国实施分税制财政体制以来，县的地位一度被忽略，县的财政状况也遭受恶化，直至难保运转。

3.利用 1993-2006 年中国 2860 个县（区）的财政面板数据，通过计量分析，得出基本建设支出、农林水气支出、文教科卫支出、行政管理费、公检法司支出、其他各项支出、转移支付、财政供养人口比率和农业人口比率对县（区）财政支出的波动性有显著的影响。

4.利用 2000-2006 年中国 2150 多个县（市、区）实际数据，以 Evidence-based 方法为基础，通过构建基础教育最低支出标准测算模型，检验 2000 年以来中国县级教育财政的充足性。并通过使用计量模型（面板数据 robust error 模型和横截面 OLS 模型）并加入地方自有收入、转移支付（一般性转移支付和专项转移支付）、地方经济、人口地理、政策变化、城乡、区域等方面的控制变量，来解决内生性问题和变量缺失偏差问题，实证分析了政策变化和外部环境对教育充足度的影响。

5.对中国县级预算模式进行了深入考察得出县级预算管理模式的与手段相对粗放；县级财政的预算资源结构性配置自由裁量权，具有收缩和扩张的双重趋势的结论。

（二）研究报告的不足

1.本报告在分析县级财政改革的制度因素方面，只进行了定性和抽象分析，定量分析不够。

2.本报告在对中国县级财政收支以及相关问题进行实证分析时，由于数据缺乏，没有把预算外收支考虑在内，而且在实证模型中没有把制度因素纳入其中。

三、后续研究设想

前期工作在人员遴选上耗费了些时间；数据收集、整理也比预期花时间长。为了保证研究质量、出基础性研究成果，在学术界和政策制定上有影响，课题组愿意多花时间，静心钻研，出高质量的学术文章和专著。为此，特申请延长课题经费使用期：在项目报告提交之后，课题组成员将继续致力于专题研究，写作学术性文章，参加主流会议，详细内容如下。

（一）学术文章

主要从以下几个主要方面切入。

1.现行转移支付体系的检讨和改革设计：财力性转移支付与专项转移支付的作用机理及其在我国现行体系中的变异；如何平衡加强地方自主和积极性、主动性与保持中央的控制、调控能力的关系。

2.预算体系改革和预算法修订：如何进一步改进现行预算体系，体现分级财政的原则和优势；如何在预算法的修订中授予地方管理创新的窗口。

3.教育财政：在地方、省和中央三级注资的情况下，如何充足、公平地保障基础教育投入，同时注重高效地使用资金，使人口资源转变为人力资源。

4.公共卫生支出：从各级政府收入来源和支出责任的角度考察普惠式公共卫生体系的财力保障，既保障公民的基本生活水准稳定上升，又避免蹈发达国家不可持续之福利政策的覆辙。

5.基础设施建设及融资渠道：在稳步走向市场经济的过程中，保持中央计划和大规模基础设施建设迄今是中国特色社会主义的典型特征之一；在进一步的改革中，如何合理调整基础设施建设的融资渠道和分级投资管理，从根本上转变经济发展模式，提高发展的实效。

在项目设计之初，我们就提出：本项目的设计宗旨是从公共财政入手，探究我国政府/行政改革的深层次问题，包括政府的职能、层级等。以上几个方面的研究将有助于课题组深刻理解改革中的要害问题和解决途径，提出理论上的创新和政策上的方法、手段。

（二）参加主流学术会议

文章完成后，课题组将参加主流学术会议，传播我们的发现，吸取反馈，以资修正、提高。这是课题组 2010-11 年的工作重点。

（三）编写专著

在学术文章的基础上，形成一本著作，专门阐述在单一制国家、一党执政的背景下，如何设计、实施分级财政，如何实现中央、次中央以及地方三层的合理、高效、自主、协调治理，比较充分、公平、有效地提供基本公共服务。从理论上探索中国特色发展模式。计划本书将于 2012-13 年完稿，由专业出版社出版。在结束中文专著之后，若有时间和经费支持，我们的下一个目标是进一步提炼研究成果，深入挖掘理论问题，总结出普遍性的内容，写作并出版英文专著。

参考文献

1. Bartle, John R. & Jun Ma(2001),“Applying Transaction Cost Theory to Public Budgeting and Finance”. In John Bartle. Eds Evolving Theory of Public Budgeting. New York: JAI Press.
2. Benson, C S (1995). Educational Financing. In International Encyclopedia of Economics of Education, edited by Martin Carnoy, New York: Pergamon, pp408-412.
3. Cadien,N. (1990),“*Public Budgeting in the United States:The State of the Discipline*”,in *Public Administration:The state of the Discipline*,N.Lynn & A. Wildavsky,eds.,New Jersey:Chatham,ch.11.
4. Courant, P.N., E. M. Gramlich and D. L. Rubinfeld. “The Simulative Effects of Intergovernmental Grants Or Why Money Sticks Where It Hits,” in P. M. Miezowski and W. H. Oaklands (eds.) *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*. Washington, DC: The Urban Institute, 1979.
5. Crafts, Nick. “The Industrial Revolution,” in Floud and McCloskey (1994), Volume 1, 44-59.
6. Davis, Rafus. “The federal principle reconsidered,” in Wildavsky, ed., *American Federalism in Perspective* Boston, Little Brown, 1967.
7. Downes T., L. Stiefel. “Measuring equity and adequacy in school finance,” in H.F. Ladd and E.B. Fiske, eds., *Handbook of research on education finance and policy*, New York: Routledge, 2008: pp. 222–37.
8. Floud, Roderick and Donald McCloskey (eds). *The Economic History of Britain since 1700*, in three volumes. Cambridge University Press, 2nd edition, 1994.
9. Gosling, J. J. (1997),“*Budgetary Politics in American Governments* (2nd ed.)”, Garland Publishing, Inc.
10. Gruber, Jonathan. *Public Finance and Public Policy*. Worth Publishers, 2005.
11. Guthrie W., R. Rothstein, “Enabling adequacy to achieve reality: Translating adequacy into State school finance distribution arrangements,” in H.F. Ladd, R. Chalk & J.S. Hansen, eds., *Equity and Adequacy in Education Finance*, Washington: National Academy Press, 1999: pp209-259.
12. Hayek, Friedrich A. “The Use of Knowledge in Society.” *American Economic Review*. Vol. 35 (1945):519-530.
13. Hou, Yilin. 2006. “Stages of Budgetary Development – A Socio-Economic Model on the Development of Public Budgeting,” paper prepared for presentation at the annual conference of the American Society for Public Administration (ASPA), April 1-4, 2006, Denver, Colorado; available at <http://ssrn.com/abstract=971079>.
14. Hou, Yilin. 2008. “The Onset of a New Fiscal Regime in a Transitional Society: Effects of Tax Separation and Central Transfers on Sustaining Local Revenue Trends – Evidence from Chinese Local Governments,” paper presented at the 2008 National Tax Association conference, November, 2008, Philadelphia, USA.

15. Hyde, A. C. (1991), “*Government Budgeting: Theory, Process, and Politics* (2nd ed.)”, Brooks/Cole Publishing company, Pacific Grove, California.
16. Jin, Hehui, Yingyi Qian, Barry R. Weingast. “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style.” *Journal of Public Economics* Vol. 89 (2005): 1719-1742.
17. Johnson, Paul. “The Welfare State,” in Floud and McCloskey (1994), Volume 3, 284-317.
18. Kennedy J. J., “From the Tax for Fee Reform to the Abolition of Agricultural Taxes: The Impact on Township Governments in Northwest China,” *The China Quarterly*, vol. 189, no. 1(2007), pp43 – 59.
19. Ladd H.F., “Reflections on Equity, Adequacy and Weighted Student Funding,” *Education Finance and Policy*, vol. 3, no. 4 (Fall 2008), pp.402-423.
20. Ladd H.F., J.S. Hansen, eds., *Making money matter: financing America's schools*, Washington, DC.: National Academy Press, 1999: pp1-5.
21. Madoerin, Mascha (2007), “*Gender-responsive Budgeting Initiatives in Switzerland: Work in Progress*”, Berne: Muenchenstein,.
22. Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry Weingast. “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China.” *World Politics* Vol. 48 (1995): 50–81.
23. Musgrave, Richard. *Theory of Public Finance: A Study of Public Economy*. New York: McGraw, 1959.
24. North, C. Douglas. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton, NJ.: Princeton University Press, 2005.
25. North, C. Douglas and Robert Paul Thomas. *The Rise of the Western World – A New Economic History*. Cambridge University Press, 1973.
26. Oates, Wallace. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
27. Rao, M. Govinda. “Resolving Fiscal Imbalances: Issues in Tax Sharing,” in Robin Boadway and Anwar Shah (eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Herndon, VA, USA: World Bank, 2007.
28. Reschovsky A., J. Imazeki, “Achieving Educational Adequacy through School Finance Reform,” *Journal of Education Finance*, vol. 26, no. 4 (2000), pp.373–396.
29. Rubin, I. S. (1988), “*The Authorization Process: Implications for Budget Theory*”, *New Directions in Budget Theory*. Albany: State University of New York Press.
30. Schick, A. (1995), “The Federal Budget—Politics, Policy, Process”, *The Brookings Institution*.
31. Sato, Motohiro. (2007). *The Political Economy of Interregional Grants*. In Robin Boadway and Anwar Shah eds., *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Herndon, VA, USA: World Bank.
32. W.D. Duncombe, J.M. Yinger, “Why Is It So Hard to Help Central City Schools?” *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, no. 1 (1997),

- pp.85-113.
33. Zou, Heng-fu. "The growth impact of intersectoral and intergovernmental allocation of public expenditure: With applications to China and India," *China Economic Review* 12 (2001): 58-81.
 34. [美]罗伯特·D·李、罗纳德·约翰逊：《公共预算系统（第6版）》，清华大学出版社 2002 年版。
 35. [美]迈克尔·麦金尼斯：《多中心体制与地方公共经济》，上海三联书店 2000 年版。
 36. 陈至立：分步免除农村义务教育学杂费并提高经费保障水平构建农村义务教育经费保障新机制——在全国农村义务教育经费保障机制改革工作会议上的讲话，2005 年 12 月 26 日。
 37. 程瑜：《政府预算契约论——一种委托-代理理论的研究视角》，经济科学出版社 2008 年版。
 38. 财政部. 关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见. 国务院批转财政部关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见的通知. 国发（2002）26 号.
 39. 方堃：“城乡统筹的县域农村公共服务模式与路径研究——从‘国家单方供给’到‘社会协同治理’的逻辑变迁”，《天津行政学院学报》，2009 年第 3 期。
 40. 费宇、李晓鹏：地方政府教育标准财政支出测算研究，思想战线，2006, (4), 110-116。
 41. 高培勇、马蔡琛：“中国政府预算的法治化进程：成就、问题与政策选择”，《财政研究》，2004 年第 10 期。
 42. 高培勇等：《财政体制改革攻坚》，中国水利水电出版社 2005 年版。
 43. 高培勇..“从‘放权让利’到‘公共财政’——中国财税改革 30 年，”《光明日报》2008 年 10 月 14 日。
 44. 古志辉：《中国 1978—2002 年的财政制度、经济增长与转轨：理论与事实》《数量经济技术经济研究》2005 年第 10 期
 45. 黄斌、钟宇平：教育财政充足的探讨及其在中国的适用性，北京大学教育评论，008, (6), 139-153。
 46. 乔宝云、范剑勇、冯兴元：《中国的财政分权与小学义务教育》，《中国社会科学》2005 年 6 期。
 47. 秦宛顺、厉以宁：教育投资决策研究，北京大学出版社，1992 年。
 48. 刘少奇. 论共产党员的修养. 1939 年
 49. 吕炜：《1998 年以来财政体制与政策的宏观评价》，《财贸经济》2003 年第

3 期.

50. 吕炜、孙克竞. 省以下财政体制改革框架分析. 地方财政研究. 2008, 2.
51. 侯一麟. “政府改革的逻辑,” 载朱春奎、侯一麟、马骏主编《公共财政与政府改革》, 上海人民出版社, 2008 年 11 月
52. 胡伟:《制度变迁中的县级政府行为》, 中国社会科学出版社 2007 年版。
53. 黄佩华、迪帕克:《中国: 国家发展与地方财政》, 中信出版社 2003 年版。
54. 贾康、苏明:《部门预算编制问题研究》, 经济科学出版社 2004 年版。
55. 贾康、赵全厚:《中国财税体制改革 30 年回顾与展望》, 人民出版社 2008 年版。
56. 李萍主编. 中国政府间财政关系图解. 北京: 中国财经出版社, 2006.
57. 楼继伟:《中国政府预算: 制度、管理与案例》, 中国财政经济出版社 2002 年版。
58. 楼继伟 李萍 许宏才 项中新 张志华 郑涌 袁继东 赵云飞. 完善转移支付制度 推进基本公共服务均等化, 2006. http://www.mof.gov.cn/yusuansi/zhengwuxinxi/lilunyanjiu/200806/t20080620_47456.html
59. 马蔡琛:“机制重塑: 中国公共预算管理改革的路径选择”,《公共经济研究》, 2003 年第 2 期。
60. 马蔡琛:“政府预算管理理论研究及其新进展”,《社会科学》, 2004 年第 5 期。
61. 马蔡琛:《政府预算》, 东北财经大学出版社 2007 年版。
62. 马骏等:《国家治理与公共预算》, 中国财政经济出版社 2007 年版。
63. 毛泽东. 为人民服务. 1944 年
64. 莫勇波:《公共政策执行中的政府执行力问题研究》, 中国社会科学出版社 2007 年版。
65. 青木昌彦:《中国公共财政的制度性问题》,《中国发展观察》 2005 年 4 月号
66. 世界银行. 《中国省级支出报告》(2002). <http://www.worldbank.org.cn/chinese/Content/fiscal.pdf>
67. 王磊:“推进省直管县(市)财政体制改革的瓶颈因素分析”,《中国财经信息资料》, 2009 年第 13 期。
68. 王善迈: 教育投资必须保证受教育者人均教育投资逐步增长, 教育与经济, 1985, (2): 41-44。
69. 王蓉:《我国义务教育经费的地区性差异研究》, 2002 年, <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/63/info5963.htm>, 2010 年 4 月 13 日。

70. 贤成毅：《财政体制：现实与选择》，《改革》 2001 年第 5 期
71. 谢伏瞻：“政府间事权与财权的划分，” 载《中国省级支出报告》，世界银行，2002.
72. 谢旭人：《中国财政改革三十年》，中国财政经济出版社 2008 年版。
73. 邢相勤、李四林：“当代美国公共预算改革及评析”，《中国行政管理》，2009 年第 6 期。
74. 阎坤：《中国县乡财政体制研究》，经济科学出版社 2006 年版。
75. 张弘力、许宏才、张志华、郑涌、王法忠。分税制财政管理体制的调整完善情况及进一步改革的思路。
http://www.mof.gov.cn/yusuansi/zhengwuxinxi/lilunyanjiu/200806/t20080620_47456.html. 2004. Accessed on November 13, 2008.
76. 杨龙 主编 (1998) 《新中国经济发展的政治因素》 天津社会科学院出版社。
77. 张立球：《财政体制：理论思考与现实对照》，《湖南财政与会计》 2000 年第 12 期
78. 张闫龙：《财政分权与省以下政府间关系的演变》，《社会学研究》2006 年第 3 期
79. 张振斌：《财政体制改革十年的回顾与思考》，《财经问题研究》1989 年第 10 期。
80. 曾满超、丁延庆：《中国义务教育财政面临的挑战与教育转移支付》，《北京大学教育评论》2003 年第 1 期。
81. 赵力涛：《中国义务教育经费体制改革：变化与效果》，《中国社会科学》2009 年 4 期。
82. 中共中央. 中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定. 2008 年 10 月 12 日
83. “中国政治体制改革研究” 课题组，“十一五” 及今后一个时期我国财政体制改革框架安排研究 《经济研究参考》2007 年 第 7 期
84. 中华人民共和国预算法实施条例. 1995.
85. 钟开斌：“中央与地方关系基本判断：一项研究综述”，《上海行政学院学报》，2009 年第 3 期。
86. 周振鹤：《体国经野之道——中国行政区划沿革》，上海书店出版社 2009 年版。