

# 中国基层财政之困

——专访王绍光博士



王绍光（香港中文大学公共行政教授）

本刊记者 阳敏

上个世纪80年代末90年代初，中央财政陷入了严重的困境。1993年5月下旬，学者王绍光与胡鞍钢撰写了一份国情报告——《中国国家能力报告》，该报告深刻分析了中央财力下降所产生的后果。6月中旬，该报告向学术界和新闻界公布之后，产生了极大的影响，并触发了中国全面推行“分税制”财政体制改革。

“分税制”实行至今已有十余年，国家财政汲取能力获得极大提高，但仍有极大改善的空间。2006年农业税的全面取消，无疑会让原本困难的县乡级财政雪上加霜，国家财政等相关政策要如何调整才能应对这种局面？国家财政预算体制应该如何改进才能真正实现现代国家的治理？本刊就上述问题对王绍光先生进行专访。

## 分税制导致基层财政困难的说法欠妥

《南风窗》（以下简称《南》）：分税制从1994年起正式实施，至今已有十余年，您是否能够谈谈这次财政体制改革所取得的成就，以及它仍然存在的一些缺陷？

王绍光（以下简称王）：同工业化国家相比，目前中国中央财政的汲取能力还不算太强，但“收”的问题基本上解决了。当时不解决“收”的问题，“支”的问题无从谈起。1993年、1994年前后，国家税收只占到GDP的10%左右，中央政府只拿到5%左右，已经接近南斯拉夫崩溃前的情形。当时如果不进行分税制改革，不仅财政难以为继，政治风险也极大。

分税制改革使得“收”的体制发生了变化，游戏规则更加全面、清晰、透明，国、地税局的分离又使得游戏规则机制更可靠，减少了中央和各省之间的讨价还价（以前是中央和各个省每年谈一次，没有一个制度化的东西）。全世界的经验说明，如果你希望二级政府收了税再跟中央共享，那绝不是理想的制度。在分税制实行之前，中央和省的矛盾非常尖锐，1993年以后（尤其进入21世纪以后），从制度上缓解了中央和省的矛盾。

但是分税制改革在制度设计方面仍有一些缺陷：一些重要方面的规则不清，如中央与地方事权的划分；对中央政府的行为没有宪法约束，如九年制义务教育；以及大量公共资金（预算外和制度外资金）在财政体制外运行……

《南》：有一种观点认为，分税制实

行之后，县、乡级财政变得更加困难。您怎么看？

王：基层财政的困难是实实在在的，但是要搞清楚这是为什么。1993年这次谈判，能够把中央和省之间的财政关系谈清楚就已经很困难了，当时国务院总理朱镕基做了很多妥协——包括个人所得税的妥协、税收返还的妥协、跟广东和上海等地的一些特殊妥协。至于各省内部的财政关系如何，中央没有安排，换言之，各省自行处理内部各级政府之间的关系，结果就出现了“百花齐放”的局面。1993年谈判的结果从理论上来说是不完全合理的，但是从政治上讲又是必需的，政治是要讲妥协的。

所以，把县、乡两级财政的困难归到分税制上是说不过去的，其实跟各个省内部的财政体制安排是很有关系的。

《南》：您指的“各个省内部的财政体制安排”是不是“市管县”的财政体制？目前这种体制是否有什么新的动向？

王：是的。当时大多数省选择实行“市管县”体制，只有浙江坚持省政府直接与县政府打交道，避开地级市这个中间层，这也使得浙江省的县级财政能够一枝独秀。在我国的政治体制下，财权与事权是自上而下地分配的。因此，很容易形成这样一种局面：即财权逐级向上集中，事权逐级向下分解。“市管县”的体制安排本来是基于这样一个假设：工商业发达的市税源比较充裕，可以反哺税基较窄的下属县。但实际上事与愿违，在“市管县”的格局下，市级政府往往一方面截留省里拨付的资金；另一方面想方设法“盘剥”县级政府的财源。结果造成县级财政的巨大缺口。

你现在到浙江去看，金华是地级市，

而义乌是金华下面的一个县，但是义乌却比金华要繁荣，这种地级市不如下属县（区）繁荣的情形近年来在全国是很少见的。后来，人们开始意识到“中间堵塞”的问题，纷纷效仿浙江省经验。从2002年起到2005年末，福建、江苏等省先后开始试行不同形式的“省管县”。

2005年7月12日，在北京召开的中国改革高层论坛上，国家财政部副部长楼继伟公开表示，要扩大推行省管县财政体制试点范围。后来，温家宝总理又在全国农村税费改革工作会议上允诺：凡是“具备条件的地方，可以推进‘省直管县’的试点”。其实，“省管县”财政体制并不是什么新鲜

税，中国的农业是否已经真正进入“无税时代”？费税改革和减免农业税已经大大削减了乡镇政府的收入，农业税全面取消之后，农村基层政权是否还能正常运转？

王：即使全面取消农业税，中国农业离“无税时代”仍有相当距离。现在，虽然农民出卖农产品不需缴税了，但购买生产资料时，增值税并没有扣除，他们仍需负担。据国家税务总局副局长许善达透露，目前中国农民在购买生产资料等生产过程中缴纳的增值税，每年估计在4000~5000亿元之间。这是个什么概念？4000~5000亿元相当于增值税总收入的一半左右，相当于税收总收入的1/6到1/5，相当于每个农业人口（共约

员的工资和办公经费，还有中小学教师的工资。其中，原先由乡镇财政负担的中小学教师工资现已统一改由县财政统一发放，对改善乡镇财政状况贡献最大。从2001年下半年开始，中央政府开始推行“以县为主”的农村教育管理体制。到2003年中，全国几乎所有县、市、区都已将中小学教教职工的人事管理权限和工资支出责任上收到县。曹锦清在《黄河边上的中国》中说，90年代中期的河南农村，教育方面的开支往往占乡镇财政的40%~70%。当时，中西部别的地方情况也大同小异。把这个沉重的负担上移，对乡镇财政意义非同小可。

《南》：您所讲到的乡镇政府将一部分支出责任转移给县级财政，是否会让原本困难的县级财政雪上加霜？

王：1995年，全国2159个县级财政中有赤字的仅为132个，占6.1%，绝大部分都能实现财政平衡，有的还略有盈余。而到了1999年，在全国31个省、自治区和直辖市中，除北京、天津、江苏、山东和广东5省、直辖市没有赤字县外，其余26个省、自治区、直辖市都存在赤字县。2002年，我国2860个县级区划，减去市辖区，有2030个县域单位。在这些县域单位中，共有赤字县706个，财政补贴县914个，两者合计1620个，占总数的近8成。此外，还有一些县虽然账面上没有赤字，却存在着巨大的隐性赤字，即以当年应付未付的各种支出拖欠，或以负债、寅吃卯粮等形式存在的赤字。

有人形象地说，全国多数县的财政既是“吃饭财政”，又是“讨饭财政”（向上级），甚至极少数已经成了“抢饭财政”（向农民），不是没有道理的。

除非找到解决县级财政危机的途径，否则县级政府很可能再次把负担转回给乡级政府，使这几年的改革功亏一篑。

《南》：那么，前面我们谈到的“省管县”的财政体制本身是否能够从根本上解决县级财政的危机呢？在您看来，有无彻底解决县级财政危机的途径？



事物——在1983年开始的大规模“地市合并、撤地设市”以前，我国一直都是实行的“省管县”财政体制。现在看来，从逻辑上讲，实行“省管县”财政体制，可以打破“市管县”造成的“与县争利”局面，减少市级财政的截流部分，有利于缓解县级财政面临的压力。

### 基层财政之困不容乐观

《南》：2006年，我国全面取消农业

9亿）平均缴纳税款400~500元。这对收入远比城镇居民低的农民来说仍是沉重的负担。从公平性的角度看，税负方面还有相当大的城乡差距。

取消农业税后，中西部地区乡镇财政充其量只能在狭义的财政收支平衡意义上运转正常，解决的仅仅是“吃饭”问题。这种“正常运转”，也不是因为乡镇财政获得了稳定的税收来源，而是因为乡镇政府的一部分支出责任转移给了县级财政，包括公安、工商、税务、卫生、国土等驻乡、镇机构工作人

王：从试点省的情况看，并不乐观，因为即使没有中间层的盘剥，不少地方的县级财政依然摆脱不了危机。解决县、乡两级财政危机的根本出路，一方面在于进一步将财政支出责任上移，另一方面则是加大转移支付，以缩小横向与纵向的财政不平等。

具体来说，中央政府应集中更多的财力，保证在教育、卫生、社会保障等方面为全体公民提供大致相同的基本公共服务，不管他们是城市居民还是农村居民，是居住在东部沿海地区还是居住在西部偏远地区。中央政府承担更多责任后，就会相应大幅降低地方政府的财政负担。事实上，在其它国家，地方性财政收入中都有相当大一部分来自中央转移支付。例如，在一些东欧转型国家，转移支付平均占地方财政收入的1/4，而在几个所谓“成熟的市场经济国家”，这个比重约高达45%。

以2004年为例，如果扣除“税收返回”，中国中央政府对地方的转移支付大约为3200亿，占地方财政支出的15.5%。如果中国转移支付的力度达到东欧转型国家的水平，不发达地区地方政府的财政危机应能大幅度缓解；如果转移支付的力度达到成熟市场经济国家的水平，情况当然会更好。总之，如果转移支付的力度足够大的话，县、乡级财政危机的解决是不成问题的。

### 放权和自治难以解决财政危机

《南》：学者提出：“可以考虑相对于省市而言，县政府实现一定程度的自治”、“给基层政府更多的财权，使其财权和事权基本对等，而转移支付只能作为必要的补充”等意见……

王：地方自治不应是财政收入方面的自立，而在经过中央转移支付、各地人均财政资源一定程度均等化后，财政支出方面的自治仍是可以保障的。

过去20年里，“分权”、“自治”作为一个时髦的口号被人喊得响彻云霄，但很少有人注意到，只有在严格的条件下，分权和自治才有可能取得正面成果。其中一个重要条件就是国内资源分布比较均匀，各地经济发展水平不相

上下。如果各地情况相去不远，财政分权与自治的确会有助于提高财政资源的利用效率。问题是，作为超大型发展中国家，中国并不是如此。在中国，不仅省与省之间人均财政收入有天壤之别，哪怕在一个省内部，各县之间的人均财政收入也相去甚远，在全国范围内，县与县之间的差距更是不能以道里计。放权和自治也许有天大的好处，但它们恰恰不能缩小财政收入方面的地区差距，因而难以解决落后地区的县级财政危机。在取消农业税以前，不少穷省的财政已是入不敷出，而作为粮食主产区，取消农业税会使它们的财政收入进一步减少6%~15%，实在是雪上加霜。在这种情况下，不靠中央财政转移支付填补缺口行吗？类似的压力在县一级只会更大，不会更小。事实上，全国有十几个省区是在接受中央政府专项转移支付的条件下才得以开展农村税费改革和取消农业税的，否则，这项工作就不可能展开。同样，这些省属下的县级政府也是在得到省财政的转移支付后才能够实现减免农业税的承诺。总之，在财政收入上搞分权和自治只会使落后地区的县级财政进一步恶化。

《南》：有不少学者也建议，将乡镇财政所上收，作为县财政局的派出机构，而乡镇政府也可以改为县政府的派出机构——乡镇公所。这样既可以达到精简人员的目的，并有利于减轻县级财政的负担。您认同这样的观点吗？

王：这恰恰是我很担心的事情。的确，这种看法在研究乡镇财政的学者中相当流行，其依据大概是三条：一，其它实行市场经济的国家都是三级架构或准三级架构的政府，而我国是五级架构，需要压缩政府层级；二，取消农业税以后，乡镇财政税源枯竭，自成一级财政的可能性很小；三，乡镇不能够拥有财权，如果有财权，腐败、浪费就会难以控制。我认为这三条理由说服力并不强。

第一，大国与小国不一样。欧洲那些几百万、几千万人的国家规模比中国一个省还小，它们实行三级政府可以，中国恐怕不行。大一点的发达国家，如美国便是采用四级政府架构，除了联邦政府与州政府外，大部分州（新英格

忠于时间  
忠于对卓越的追求  
弘扬81年中大传统，共享118年岭南人脉

中山大学岭南(大学)学院革故鼎新，追求卓越从未停止  
1924年，孙中山先生创办中山大学  
1888年，美国友好人士创办岭南大学  
1988年，国家教委批准成立中山大学岭南(大学)学院



怀士堂(始建于1915年)



中山大学岭南(大学)学院  
LINGNAN (UNIVERSITY) COLLEGE  
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

EMBA  
高级工商管理硕士

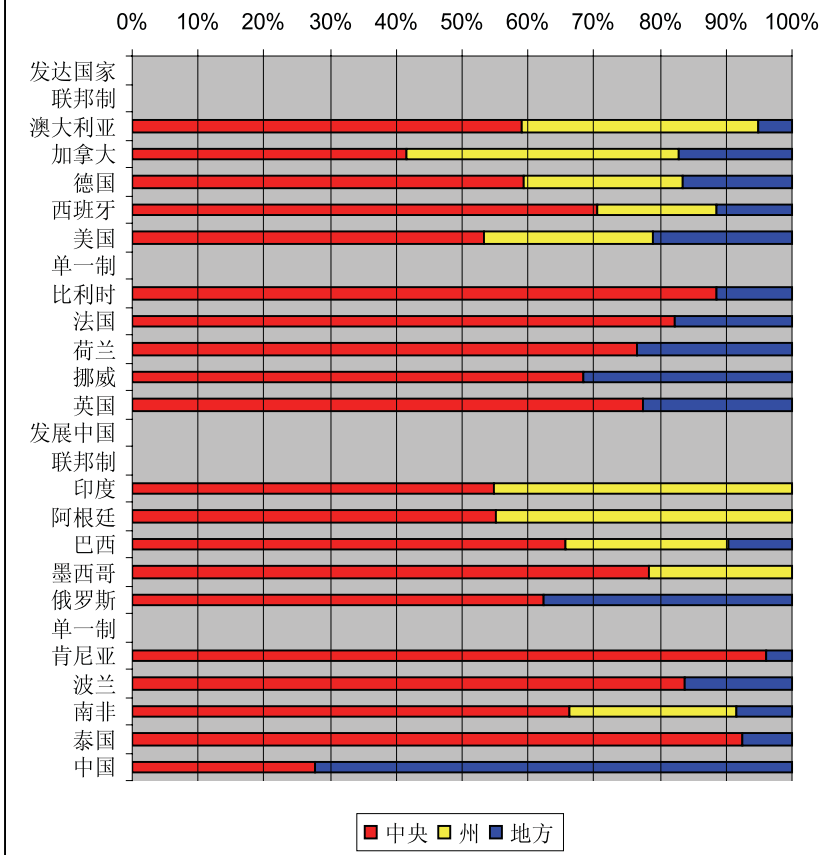
2006年EMBA春季班正在招生

招生条件：本科或本科以上学历、八年以上工作经验

欢迎登陆网站浏览详情：<http://www.chiemba.com>

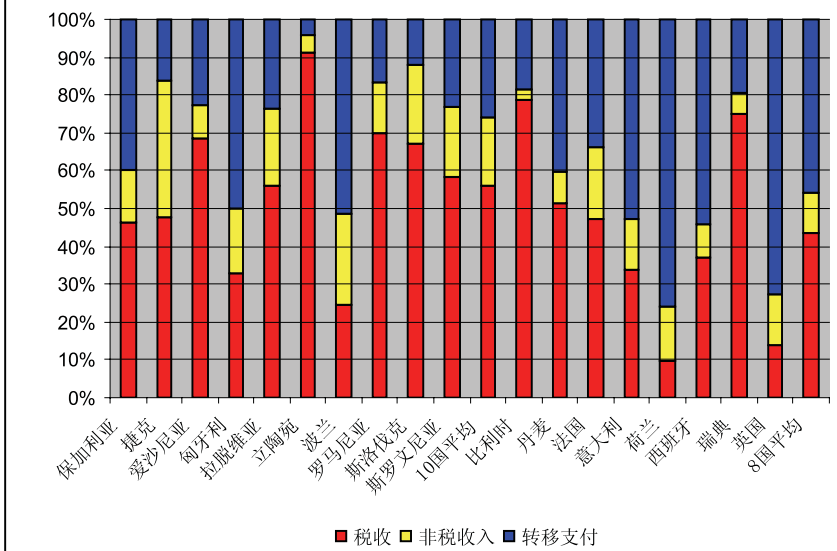
地址：中国广州市新港西路135号中山大学岭南学院叶肇堂203室 邮编：510275  
电话：86-20-84115500 传真：86-20-84115610 联系人：徐老师 13380058081

财政支出的分布



(2005年数据)

18国地方财政收入来源



(2002年数据)

兰地区除外) 都有县级政府和县以下政府。目前, 美国共有 3034 个县级政府、35933 个县以下政府 (包括 19429 个市, 以及 16504 个镇)。除此之外, 美国还有 48558 个学区和其它特区政府。美国只有 3 亿左右人口, 不到中国的 1/4, 就人口规模而言, 它的那些县以下单位比中国的乡镇要小得多。如果中国要压缩政府层级, 更好的选择是压缩地级单位, 把它们与县级单位一视同仁。地级本来就是省级派出机构, 只不过近年来实体化了。

第二, 在目前的税制下, 不发达地区乡镇财政的税基的确太薄弱, 但这不是不可变的。如果中国学习欧美国家的经验, 返回农民购买生产资料时所付的增值税, 并给农民其它补贴, 农民收入可以向上跨一个大台阶。那时, 如果引入税基宽、易征收的不动产税, 乡镇财政就会有一个稳固的基础。

第三, 发展民主政治是监督乡镇财政支出的有效途径。现在, 乡镇级人民代表大会的功能没有得到充分发挥, 尤其是管理钱财的预算功能几乎完全不存在。目前应该把基层人大的预算监督问题提到议事日程上来, 而不是因噎废食, 把取消宪法规定的一级政府当作解决当前存在问题的权宜之计。

### 预算改革蕴含民主进步空间

《南》: 有海外专家的文章指出, 在中央转移支付的构成当中, 除税收返还的部分外, “工资上升津贴”、填补地方社会保障系统的财政津贴、填补下岗工人津贴和城市最低生活津贴呈迅速增长趋势。到 2002 年, 上述各项目的中央支出已超过 4000 亿元人民币, 吞噬了除税收返还和“系统性补贴”以外的全部中央政府转移支付。这些支出看似有一定的平等效应, 但是大多是流向内陆省份, 并且其补贴对象多为城市, 既不是专门指向最贫困的地区和人群, 也没有为农村的改革提供多少补贴。您怎么看这种观点?

王: 我不知道这篇文章中的数据是怎么来的。我所看到的数据显示, 政府对农村地区的补贴从 1998 年到 2003 年

总共为 9350 亿,2004 年全年为 2626 亿,而 2005 年的预算为 3000 亿。要注意的是,中央对农村地区的补贴,不仅包括你提到的“转移支付”,“直接划拨”的款项也占很大的比重。

我在 2004 年 2 月发表于《战略与管理》的一篇题为《顺应民心的变化:从财政资金流向看中国政府近期的政策调整》文章里就讲了:从财政资金的流向看,在过去几年里,中国政府的政策调整已经跨出了两大步,在新班子的领导下正在迈出关键性的第三大步,即加大对“三农”(农业、农村、农民和进城农民工)的支持力度。第一步是“加大对中西部省份的财政转移支付”,第二步是“加大对城市社会救济和社会保障的投入”。这三方面的政策调整虽然力度还有待加大,但如果持续下去将有利于缓解由地区差别、城乡差别和阶级差别引发的种种社会矛盾。

《南》:您认为什么样的转移支付模式更加合理?

王:转移支付分两大类,一类是指定用途的“专项转移支付”,另一类是自由度很大的“一般转移支付”。我国应该使用什么样的转移支付模式?这是一个需要从总体的角度来考虑的问题。如果中国不加强财政预算方面的改革,如果地方的人大、老百姓不能参与财政预算的话,就以“专项转移支付”为主比较好,免得买酱油的钱被人拿去打醋,或者干脆被胡乱瓜分了。如果地方人大和老百姓参与的力度比较大,那我认为应该更多地使用“一般转移支付”,让当地老百姓和政府决定如何支配这些钱,使钱能用在刀刃上。

从长远来看,在中央财政承担一部分最基本公共服务的前提下,中国应建立一种以一般转移支付为重点、以专项转移支付为辅助的复合型转移支付模式。这样做既可以确保基本公共服务的均等化,又允许各地在提供其它公共物品方面享有较大的自治权。

《南》:近几年您对于财政预算的问题关注较多,记者了解到您谈论财政预算的系列文章如《美国进步时代的启示》等也受到中央高层的关注。您是否能够介绍一下中国目前“财政预算体制”的

现状?在您看来,在现实的国情下,中央的财政预算体制有哪些可行的、切合实际的改革空间?

王:国务院下面体改研究会今年要做的一个报告就是关于“财政预算改革试验”。中国以前几乎没有严格意义上的预算,就是一个笼统的数字而已,比如中央给教育部多少钱,那么教育部计划怎么花根本就不清楚。这几年预算做得更细一点,开始是在中央的四个部委推行预算改革,后来逐步推广到所有部委。现在解放军也开始实行“零基预算”,意思就是说:每年预算必须从零开始,为什么要花这笔钱,怎么花,分几个阶段花等等都要交待清楚。近年来,各省也开始做财政预算,河北省在这方面走得比较前面一点。但是现在省的预算做得非常细,细得外行人看不懂,人大代表看不懂,老百姓更看不懂,这不好,我认为好的预算是要人大代表看得懂,老百姓也要看得懂。换言之,预算的问题,不仅是财政部长、省长、省委书记的事情,让人大和老百姓参与决定支配这些从老百姓那儿来的钱,是真正的大问题。

现在上海等地在基层试点公众参与式,这些试点一般借鉴的是印度克拉邦和巴西等地的经验,让一般民众参与基层政府整个预算过程。一般学者关注的是,全国人大、省人大没有真正参与财政预算工作,当然这些都是问题,但从基层、从社区的预算做起,比较简单,且与亿万百姓的日常生活息息相关,其重要性怎么估计都不过分。中央的预算通常要涉及一些大的基础设施建设,技术性很强,老百姓也许难以看懂,但落实到基层,无非就是下水道要不要修,路灯要不要装这些问题,社区居民完全有能力把握。

基层参与式预算改革,实际上是与政治改革联在一块的,但比起空洞地讲政治改革又更有意思,也落到了实处。所谓“民主”真正的涵义就在这个地方。如果中国的基层政府预算全部采取公众参与方式制定,中国将会在经济奇迹之外创造出一个民主政治的奇迹。■

一脉相承  
弘扬中山大学81年优良传统  
百年底蕴,传承源自1888年的岭南精神

中山大学岭南(大学)学院革故鼎新,追求卓越从未停止  
1924年,孙中山先生创办中山大学  
1888年,美国友好人士创办岭南大学  
1988年,国家教委批准成立中山大学岭南(大学)学院



1924年, 文惠堂大书塾一周年纪念合影



中山大学岭南(大学)学院  
LINGNAN (UNIVERSITY) COLLEGE  
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

EMBA  
高级工商管理硕士

2006年EMBA春季班正在招生

招生条件:本科或本科以上学历、八年以上工作经验

欢迎登陆网站浏览详情: <http://www.chiembra.com>

地址:中国广州市新港西路135号中山大学岭南学院叶肇堂203室 邮编:510275

电话:86-20-84115500 传真:86-20-84115610 联系人:徐老师 13390058081