

分税制背景下地方政府公共服务财政投入研究

——以中国 10省市为分析对象

王敬尧 宋哲¹

作者单位：华中师范大学政治学研究院

通讯地址：湖北省武汉市珞瑜路 152号 《华中师范大学学报》编辑部

邮政编码：430079

联系电话：86-27-67865393(O)

传真：86-27-67865407

电子邮件：jywang@mail.ccnu.edu.cn

【摘要】：中国 10余年的税制改革最直接的后果就是各级政府财政收支结构的变化。服务型政府理念的逐步确立，使得各级政府将均等化作为提供公共服务的目标。提供均等的公共服务以政府财力为基础，财力的不均等直接影响提供公共服务的均等程度。本文以中国这样一个单一制国家中实施分税制改革为背景，以中国 10个省市的财政收支为基础，分析财力均等与否与公共服务均等与否之间的关系及其背后的原因，并提出相应的政策建议。

【关键词】：分税制，地方政府公共服务，财政投入结构，(非)均等化

分税制改革至今，已有十余年的历史，这其中又历经农村税费改革以及农业税等相关税种的取消，后两者在某种程度上讲是分税制改革的进一步深化。分税制改革的主要内容即为根据事权与财权相结合的原则合理划分中央与地方的收入。但是中央与地方在收入上的合理划分，似乎没有考虑到中央与地方在支出上的合理界定：分税制前的 1993 年地方财政用全国财政收入的 77.98% 支付着全国财政支出的 71.74%，而到了 2005 年，地方财政却用全国

¹ [作者简介] 王敬尧 (1969-)，华中师范大学政治学研究院副教授，硕士生导师，华中师范大学学报编辑部文科编辑室主任，主要研究领域为地方治理与地方财政。宋哲 (1984-)，华中师范大学政治学研究院研究生。

财政收入的 47.71% 支付了全国财政支出的 74.14% (参见表 1), 地方财政的境况可想而知。然而当前中国各级政府在职能上又经历着由管理治理型为主向公共服务型为主转变, 政府职能的最直接体现即为政府将财政投向了哪些领域。公共服务型政府理念的确立要求政府在公共服务领域要有足够的财政投入。而上述的那种情况——地方财政用不到一半的全国财政收入支付了全国财政支出的七五成——很难想象地方政府在公共服务职能上的体现程度会有多高, 即使在现在财力基础上提供的公共服务, 居民满意度又会有多高。因此本文的写作就是在中国这样一个单一制国家体制架构下, 在实施了十余年的分税制财政体制的背景下, 在地方政府 (从省级到乡镇级) 用不到全国财政收入的一半却支付了全国财政支出七成之强的这样一种对地方政府来讲超负荷运转的状况下, 简要描述中国省级单位在公共服务领域内财政投入的状况及探究其中所体现出问题, 并简要分析导致这些问题的原因所在。最后再就公共服务非均等化问题进行理论上的浅探并提出可能的政策建议。同时本文也提出一种个人看法: 单一制国家“分税制改革综合症”即政府间行政体制上的单一制结构与政府间财政体制上的明确事权划分并没有有机结合起来。政府间行政体制上的单一制使中央始终处于绝对的主导地位, 而且政府间财政体制上的事权与财权划分也是中央主导下的划分, 特别是运行中的分税制, 使中央以较多的收入轻易调控宏观乃至微观经济而地方以较少的收入苦撑着庞大的支出, 本文将在文章不同部分对该提法做简要描述。本文的写作在某种程度上讲就是要对单一制国家“分税制改革综合症”的“确诊”, 通过对既有现状的描述找出基本症结所在并在可能的范围内提出解决症结的措施。

本文以中国十个省级单位为分析对象, 对其财政收支结构特别是涉及公共服务领域支出项目进行简要描述。这十个省级单位分别是: 北京、山东、浙江、广东、河南、湖北、安徽、陕西、四川及云南。本文暂将这十个省市划分为东 (京、鲁、浙、粤) 中 (豫、鄂、皖) 西 (陕、川、云) 三部分。北京是所选十个省级单位中的唯一直辖市, 而且也是中国的首都, 其财政收支状况及政府在公共服务领域上的投入必然备受国人乃至世人的关注; 山东、浙江和广东则分片当今中国最具影响力也是最有活力的三大经济圈: 环渤海经济圈、长三角经济圈及珠三角经济圈。分税制对分属不同经济圈的三省的影响, 在一定程度上讲就是这三大经济圈如何在分税制框架下运行的一个缩影。而河南、湖北与安徽的选取是出于如下考虑: 三省代表了地处大江大河中下游流域的中部省份: 河南位于黄河中下游流域, 湖北与安徽处长江中下游流域, 三省既有着江河流域地区的文化背景又有着江河丰水与枯水的历史。同时河南作为中华文化的主要发源地之一、当今中国人口第一大省、湖北位列中部省份经济发展前列及中南地区重要交通枢纽、而安徽的改革是始终走在全国的前列等, 都成为选取上述中部三省的考虑因素。在西部地区中, 汉唐时期的陕西是当时世界几大经济文化中心、当今西部大开发的桥头堡、四川为西部人口第一大省、云南作为西部地区省份中少数民族类别最多的省份, 也都成为选取以上西部三省的因素最重要考虑。在涉及公共服务领域的项目支出中, 本文主要以教育、文化、医疗卫生及社会保障为主要分析领域, 科教兴国战略的提出、精神

文明建设与物质文明建设并重的发展方针,使得政府在教育、文化这两大公共服务领域进行重点投入成为必然;而中国进入老龄化社会、医疗卫生体制改革的深入以及市场经济供给制改革不断深入所带来的一系列社会问题使得各级政府必然在医疗卫生与社会保障领域有所作为。同时本文还将上述四大领域与经济建设支出、行政管理费支出¹及公检法司支出作简要比较,从而表面的感性的反映出财政投入的不同而体现出政府职能的不同倾向。

一、相关背景及问题由来

(一) 相关背景

80年代末至90年代初中央将部分权力下放——分权化改革——给中央带来了某种程度的财政危机,财政包干制²使中央财政收入占全国财政收入的比例不断下降,中央甚至到了要向地方借钱的地步,而分税制正是在中央出现财政危机的情况下提出来的新体制。1993年国务院颁布了《关于实施分税制财政管理体制的决定》,决定从1994年1月1日起,中央与地方实行分税制,“根据事权与财权结合的原则,将税种统一划分为中央税、地方税和中央地方共享税”。这一新体制的目的很明确,就是让中央政府重掌财权,有了财权,中央才能更好地关注到社会的每个角落,才能在宏观上调控经济的发展,才能在与地方政府关系的处理中居于主导地位。应该说,税权的适当集中对中国这样一个实行单一制的大国来说是必要的。但此次分税制改革是不完善的,它最大的缺陷就在于它只是划分了收入,而没有明确界定支出。(表1:1991-2005年中央与地方财政收支及其比重)

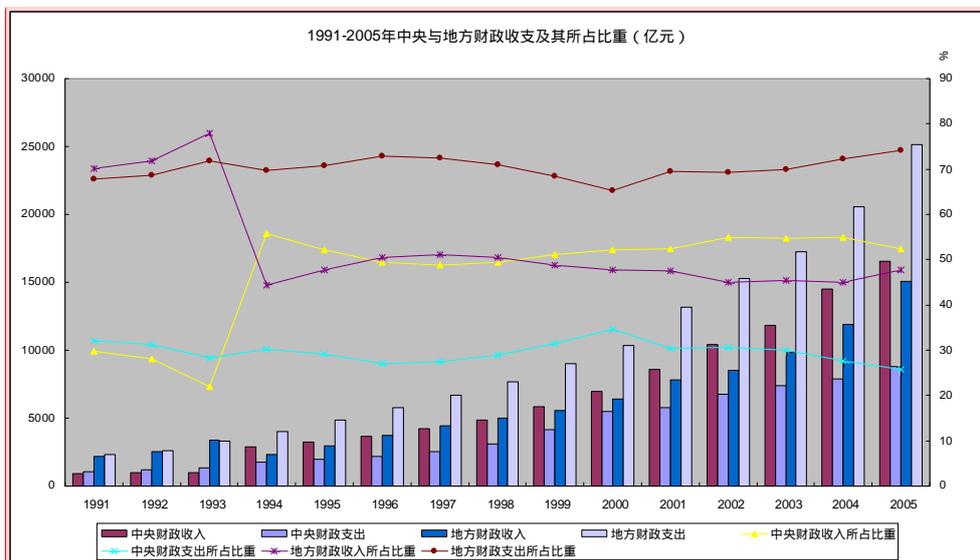
表1:1991-2005年中央与地方财政收支及其比重(亿元)

年份	全国财政收支		中央财政收支及其比重				地方财政收支及其比重			
	收入	支出	收入	比重 %	支出	比重 %	收入	比重 %	支出	比重 %
1991	3149.48	3386.6	938.25	29.79	1090.8	32.21	2211.23	70.21	2295.8	67.79
1992	3483.37	3742.2	979.51	28.12	1170.4	31.28	2503.86	71.88	2571.8	68.72
1993	4348.95	4642.3	957.51	22.02	1312.1	28.26	3391.44	77.98	3330.2	71.74
1994	5218.10	5792.6	2906.50	55.70	1754.4	30.29	2311.60	44.30	4038.2	69.71
1995	6242.20	6823.7	3256.62	52.17	1995.4	29.24	2985.58	47.83	4828.3	70.76
1996	7407.99	7937.6	3661.07	49.42	2151.3	27.10	3746.92	50.58	5786.3	72.90
1997	8651.14	9233.6	4226.92	48.86	2532.5	27.43	4424.22	51.14	6701.1	72.57
1998	9875.95	10798.2	4892.00	49.53	3125.6	28.95	4983.95	50.47	7672.6	71.05
1999	11444.08	13187.7	5849.21	51.11	4152.3	31.49	5594.87	48.89	9035.3	68.51
2000	13395.23	15886.5	6989.17	52.18	5519.9	34.75	6406.06	47.82	10366.7	65.25
2001	16386.04	18902.6	8582.74	52.38	5768.0	30.51	7803.30	47.62	13134.6	69.49
2002	18903.64	22053.2	10388.64	54.96	6771.7	30.71	8515.00	45.04	15281.5	69.29
2003	21715.25	24650.0	11865.27	54.64	7420.1	30.10	9849.98	45.36	17229.9	69.90
2004	26396.47	28486.9	14503.10	54.94	7894.1	27.71	11893.37	45.06	20592.8	72.29
2005	31649.29	33930.3	16548.53	52.29	8776.0	25.86	15100.76	47.71	25154.3	74.14

数据来源:根据《中国统计年鉴2006》整理而得,中国统计出版社2006年版。(下同)

[1]本文中的行政管理费支出仅包括行政支出,不包括公检法司支出和外交支出,其中公检法司支出另列。

[2]财政包干制(又叫分级包干制或“分灶吃饭”)的财政体制是我国实行改革开放政策以来到1994年实行分税制财政体制之前这段时期内在我国实际运行的财政体制。它在我国由传统计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡的早期阶段对促进经济建设发挥了积极作用:通过适当分散财权,使地方成为具有相对独立利益的利益主体。



批注 [g1]: 表格打印出书后彩色无法辨识, 所以望作者修改成能够辨认的格式。下同

进入新世纪,分税制财政管理体制仍在发挥着它的主导作用。与此同时,一场自上而下与自下而上相结合的税费改革与有着数千年历史的农业税终结的税制局部变动从某种程度上讲是分税制改革实施以来的第二步走。[1]一方面,部分税种(主要是农业税及相关税种)的取消,使本已拮据的地方财力再度收缩,税种取消后的财政差额由中央以转移支付的形式予以补助,[2]中央对地方主导力度进一步加强,地方对中央的依附力进一步上升,(表2:2001-2005年中央对地方转移支付占地方本级财政收入的比重),而且地方财政自给率总体上讲不容乐观。(表3:2001-2005年地方财政自给率)。另一方面,税费改革后,费收入转为税收入,原来的很大一部分费收入不纳入预算管理,地方政府可在预算监管范围外自行支配;而将其转为税收入纳入预算管理后虽然会增加税收进而增加财政收入,但从另一角度讲地方政府的所谓“机动财力”会相应减少,从而或多或少地削弱地方政府在相关方面的积极性。之所以说这一税制的局部变动是分税制改革以来的第二步走,而仍没有超越分税制只是分税制改革的进一步深化,是因为无论税费改革也好,还是农业税及相关税种取消也好,它仍然坚持中央与地方在划分了事权与财权的基础上分中央税收与地方税收两个体系并对税收分别征管,这正是分税制改革的原则与主要内容之一。

表2:2001-2005年中央对地方转移支付占地方本级财政收入的比重(亿元)

年份	中央对地方的转移支付	地方本级收入	后者占前者比重%
2001	6001.95	7803.30	76.92
2002	7351.77	8515.00	86.34
2003	8261.41	9849.98	83.87
2004	10407.96	11893.37	87.51
2005	11484.02	15100.76	76.05
2006	13490.7	18280.85	73.80

[1]第一步走即为在全国推广分税制财政管理体制。

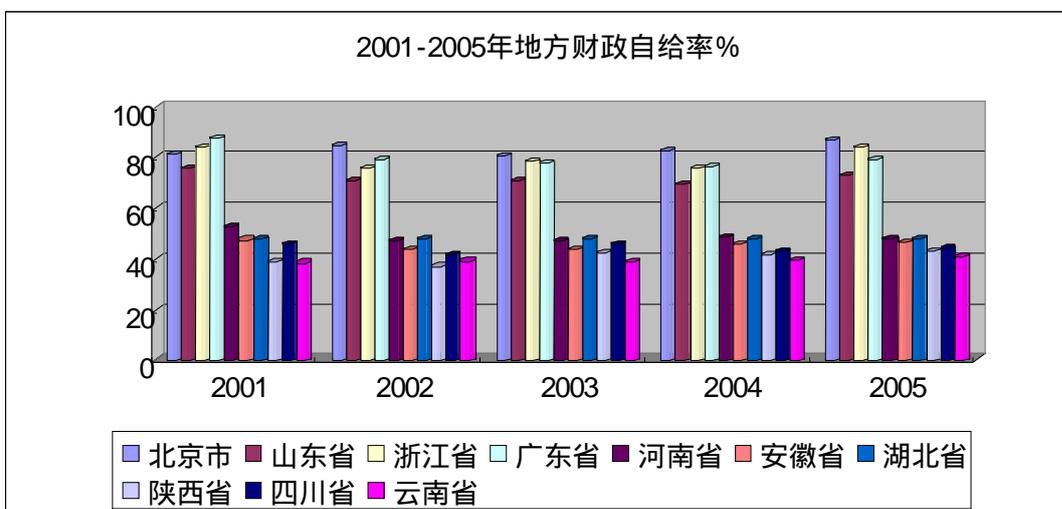
[2]但是在很多情况下都是中央对地方的专项补助,并要求地方予以相应配套。

说明：1、数据来源：根据《中央、地方财政预决算收支表 2001-2006.》整理而得；2、中央对地方转移支付为中央税收返还和补助收入，包括中央对地方税收返还和体制性补助、中央对地方转移支付补助支出，其中后者包括财力转移支付与专项转移支付。

表 3：2001-2005 年地方财政自给率（%）

年份	北京	山东	浙江	广东	河南	安徽	湖北	陕西	四川	云南
2001	81.23	76.04	83.83	87.83	52.65	47.59	47.88	38.80	45.64	38.53
2002	84.98	70.90	75.59	79.00	47.16	43.82	47.60	37.12	41.60	39.24
2003	80.64	70.63	78.79	77.58	47.17	43.50	48.07	42.40	45.96	38.99
2004	82.88	69.64	75.82	76.55	48.73	45.66	48.04	41.63	43.09	39.68
2005	86.86	73.19	84.28	78.95	48.17	46.84	48.22	43.09	44.32	40.80

说明：1、数据来源：根据 2002-2006 年《中国统计年鉴》整理而得，地方财政自给率为地方本级收入与地方本级财政支出之比。



（二）问题的由来

然而问题也随之而来。1994 年分税制改革与以前的财政管理体制相比，即财政管理体制的纵向比较而言，中央与地方在事权与财权划分的问题上，确实较以前明晰了许多。根据事权定财权，即采取事权与财权相结合的原则。可是问题就在于此：中央最初的制度安排中只包含了根据事权定财权中的收入部分，却没有包含根据事权定财权中的支出部分，或者反过来讲地方的收入对于那些事权来讲不够用的问题中央当时还没有具体考虑并在体制中予以安排。由于改制权在中央，中央划分事权后既规定了地方的收入也规定了中央的收入，当然主要是规定了中央的收入：中央收入逐年增加，同时中央还有举债权，由于《预算法》中规定禁止地方举债，使得中央可以举债弥补财政赤字，地方财政收支中产生的差额使其对中央转移支付的依赖程度不断加深，这也就是中央最初的制度安排中的另一内容：通过逐步增加对地方的转移支付（特别是专项转移支付，同时要求地方予以财力上的相应配套）进而更有效的主导地方，从而达到宏观上而且微观上调控经济的发展。然后地方政府又不可能全部指望中央的转移支付，预算外收入、非预算收入等都是地方可以尽可能自谋出路的资源，但却客观上不断地改变分税制改革的初衷：地方根据划分的事权所得的收入在具体事权的支出上与事权是相当不对等的。

1994 年分税制改革实施，7 年后在 2001 年加入世界贸易组织（WTO）入世的前提是本

国实行市场经济,而市场经济的最重要要求之一就是政府职能的准确定位——守夜人与公共服务。服务型政府的定位要求各级政府职能的转变——由管理治理型为主的职能向公共服务型为主的职能转变,由原来的用政府财政进行管理与治理转向用公共财政提供公共服务。但问题又随之而来,同是中华人民共和国的公民,由于居住地域的不同——地域的不同带来地域公共财政能力的不同——享受到的由公共财政提供的公共服务是极有可能不同的。寻找这种差异性及其原因乃本文的主题。

(三) 政府间行政体制与财政体制的差异

当代中国单一制的国家结构形式不仅具有一般单一制国家的基本特征,[1]还有非常重要的自身特点。一个是民主集中制的基本原则。该原则强调在保持中央统一、集中领导的同时,充分发挥地方特别是基层的主动性和积极性,强调中央集权与地方分权的结合与统一。民主集中制是中国国家政权组织的基本原则,也是中央与地方关系调处的基本原则;由此决定了另一个重要特点,在中央与地方关系上仍然是中央主导的,中央政府对地方政府有较强的行政控制能力。

“第八十九条 国务院行使下列职权:……(四)统一领导全国地方各级国家行政机关的工作,规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分;……”(宪法,2004:23)

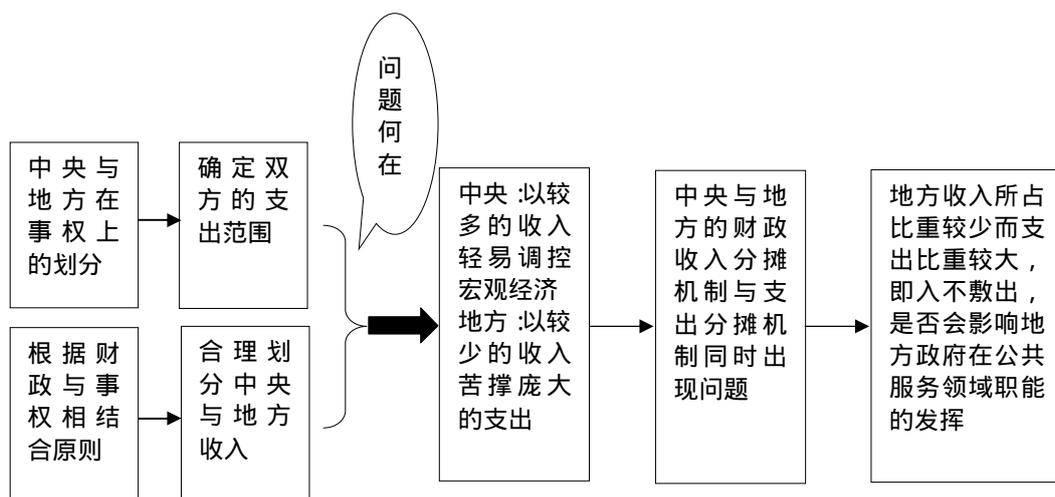
但这些“过于笼统,缺乏配套法规,操作性不强,同时以缺乏有效的监督机制;……没有明确划分中央政府与地方政府的权力。”(熊文钊,2005:162)

“尽管中国有一个单一的政府体制,但是政府间的财政安排呈现出强烈的联邦制的特点。”(黄佩华,2003:2)

在政府间职权还没有明晰的背景下,1994年在全国推行的分税制财政体制改革的具体内容就包含了“按照中央和地方政府的事权,划分各级财政的支出范围;根据财权与事权相结合的原则,合理划分中央与地方收入”(钟晓敏,2006:100-101)等具体内容,即在中央与地方的收入划分依据中,两者的权限较分税制改革前划分得比较明晰。

在关乎两者的收入面前,中央先是明确划分了与地方的事权,确定各级财政的支出范围,谁负责哪些事谁就要为这些事买单,而买单是要有收入基础的;然后再根据财政与事权相结合的原则,合理划分双方的收入。由事权确定了支出范围,又根据事权与财权划分了收入,那为什么与中央政府以较多的收入轻易调控宏观经济的相比之下,地方政府却用较低的收入支撑着较高的支出呢?(参见表1:地方政府由1991年用全国财政收的70.21%支付了全国财政支出的67.79%到2005年地方政府用47.71%的全国财政收入支付了74.14%的全国财政支出)

[1]一般单一制国家的基本特征有:国家内部按地域划分行政区域,各行政区域的地方政府均受中央政府的统一领导。国家有统一的宪法,统一的国籍,统一的国家立法机关和统一的中央政府;对外关系方面,国家整体是单一的国际法主体,各行政单位没有独立的外交权。单一制国家的最高控制权由中央政府掌握;地方行政单位虽然有一定的权力,但这些权力的确定和变更都由中央政府决定。



单一制的政府体制与财权事权安排上呈现联邦制特点两者一旦相容,就会磨合出了一种新型的府际关系模式;如果两者激烈的碰撞,产生的问题就不仅仅是中央与地方在收入与支出领域中的一种不平衡,更多地可能会是地方政府在改革分税制财政体制的动机下有所作为,那时的分税制就不再是设计之初时较具生命力的体制而会是一种病态的体制。

二、对十省市在公共服务领域财政投入的简要描述

从 2001-2005 年十省市本级财政收入与支出的状况中不难看出,(表 4:2001-2005 年十省市本级财政收支状况),无论是收入还是支出地域性的差距表现得非常明显,而且本地域内也呈现出有高有低的状况,正所谓“收入多花得也多”,而且各省市本级财政都有一个共同的特征:支出高于收入:赤字状况下的地方本级财政。

(一)对东部四省市的简要描述

东部四省市从财政收入上看北京、山东、浙江三省比较接近,而与广东省的差距则比较明显:由 2001 年 6598178 万元的收入差距(广东与浙江之间)扩大到 2005 年 740608 万元的差距(广东与浙江之间);而且四省市在本级财政支出上也如前文所述,北京、山东、浙江三省较为接近,而与广东省呈现较大差距:由 2001 年 7240423 万元支出差距(广东与浙江之间)扩大到 2005 年 10235364 万元的差距(广东与浙江之间)。当然将作为直辖市的北京与分别有着十个左右地级市的其他三省放在一起比较还是稍欠公允的,但是如果将北京与中西部地区相比较其地域优势就会很明了了,这在后面的描述中会有体现。就各领域具体情况看,2001-2005 年四省市在教育领域整体上的投入呈现出较为明显的广东—山东、浙江—北京三级阶梯状,各个省市的投入逐年增加,而省之间的差距由 2001 年的 719781 万元(广东与浙江之间)增加到 2005 年的 976599 万元(广东与浙江之间),年均增加差距 64204.5 万元;(参见表 6)。而从人均教育财政投入上看,2001-2005 年,北京由于其人口远小于其他三省,到 2005 年人均教育投入接近千元;山东在教育整体投入上略高于浙江,但由于山东人口几乎是浙江人口的两倍则人均投入却拉开了差距;而广东在教育整体投入上虽然较高

于浙江，但由于广东人口较多于浙江则人均上的差距就不是很明显。（表 5：2001-2005 年东部四省人均教育投入情况）。与教育领域相比，四省市在其他三个领域上的投入——文化、医疗卫生和社会保障——在绝对数上与其各自在教育领域的投入还是有一定的差距的。（表 6：2001-2005 年东部四省在教、文、卫及社保领域投入状况）。而且在教育、文化、医疗卫生与社会保障四个领域的投入来看，在文化领域上的投入明显处于相对偏低的状况：2001 年广东省的教育与文化财政投入差距为 1467791 万元，到 2005 年这一差距扩大到 2783732 万元。这还是在东部经济比较发达省份中的状况，如果说地域差别存在的话，可想而知中西部地区在相关领域中的投入会是一个什么状况。

表 4：2001-2005 年十省市本级财政收支状况（万元）

		北京	山东	浙江	广东	河南	安徽	湖北	陕西	四川	云南
2001	收入	4541676	5731793	5006948	11605126	2677459	1921813	2319410	1358109	2711245	1912799
	支出	5591063	7537781	5972991	13213314	5085795	4037988	4844034	3500506	5940981	4964302
2002	收入	5339900	6102242	5668522	12016126	2967179	2002154	2434403	1502943	2918746	2067594
	支出	6283496	8606484	7499039	15210792	6291811	4568579	5113895	4049114	7016201	5268906
2003	收入	5925388	7137877	7065607	13155151	3380535	2207484	2597636	1773300	3365917	2289992
	支出	7348043	10106395	8967740	16956324	7165978	5074398	5404356	4182008	7322993	5873475
2004	收入	7444874	8283306	8059479	14185056	4287799	2746284	3104464	2149586	3857848	2633618
	支出	8982756	11893716	10629355	18529500	8799580	6015280	6462888	5163052	8952534	6636354
2005	收入	9192098	10731250	10665964	18072044	5376514	3340170	3755217	2753183	4796635	3126490
	支出	10583114	14662271	12655345	22890691	11160412	7130633	7787159	6389627	10821769	7663115

数据来源：历年《中国统计年鉴》。

表 5：2001-2005 年东部四省人均教育投入情况（元）

	北京	山东	浙江	广东
2001	640.62	152.65	239.61	238.29
2002	603.08	179.23	294.68	296.63
2003	678.72	196.33	350.87	333.48
2004	813.05	223.12	423.90	346.76
2005	948.45	268.98	472.74	358.07

数据来源：根据 2002-2006 年《中国统计年鉴》整理而得。

表 6：2001-2005 年东部四省在教、文、卫及社保领域投入状况（万元）

		北京	山东	浙江	广东
2001	教育	722553	1377529	1082977	1802758
	文化	114758	206502	174502	334967
	医疗卫生	330792	306587	327563	539932
	社会保障	436137	790685	239718	1024217
2002	教育	858185	1627761	1369386	2331205
	文化	141881	274203	222448	348988
	医疗卫生	379281	335712	372296	644192
	社会保障	571357	901405	353222	1331755
2003	教育	988222	1791484	1642075	2652474
	文化	161145	307350	276526	381087
	医疗卫生	496358	396107	453797	735442
	社会保障	695630	1070859	474191	1512100
2004	教育	1213881	2048284	2000797	2879522
	文化	202481	366895	321055	442981
	医疗卫生	540662	452199	527709	729099
	社会保障	951928	1268580	573240	1718641
2005	教育	1458723	2487484	2315489	3292088
	文化	250827	449415	374539	508356
	医疗卫生	656229	544085	648767	823633

社会保障

1109716

1641559

687526

1862233

说明：1、数据来源：根据 2002-2006 年《中国统计年鉴》整理而得；2、本文社会保障支出为狭义上之意，包括：抚恤和社会福利救济费、行政事业单位离退休经费与社会保障补助支出三项之和。（下同）

（二）对中部三省的简要描述及与东部四省市的比较

正如上文所述，中部所选三省代表了地处大江大河中下游流域的省份，三省既有着江河流域地区的文化背景又有着江河丰水与枯水的历史，因而三省在文化、医疗卫生及社会保障领域中应该是有所作为的，但实际情况如何，不妨通过三省在上述三领域的投入有一个感性的认识。2001-2005 年三省在文化、医疗卫生和社会保障三领域中的财政投入整体上讲是一种逐年增加的状况，其中三省在文化领域的投入与其他领域的投入相比明显不足：2001 年河南在社会保障与文化领域中的财政投入差距为 624973 万元，到 2005 年这一差距扩大到 1312553 万元；（表 7：2001-2005 年中部三省在教、文、卫及社保领域的投入）而三省之间的一个比较情况是在文化与社会保障领域，安徽与湖北的投入较为接近，两省与河南在文化与社保投入上的差距较为明显。在医疗卫生领域，安徽省与其他两省相比投入稍显不足；如果将中部三省与东部四省市做简要比较的话，（参照表 6 与表 7），不仅呈现出区域整体上的差异，而且三大领域间——文化、医疗卫生和社会保障——差异更为明显：文化领域的财政投入差距由 2001 年的 240842 万元扩大到 2005 年的 341601 万元（广东与安徽之间）、医疗卫生领域的财政投入差距由 2001 年的 412161 万元扩大到 2005 年的 573410 万元（广东与安徽之间）、社会保障领域的财政投入差距由 2001 年的 399196 万元（广东与湖北之间）扩大到 2005 年的 699553（广东与安徽之间）。政府要在公共服务领域投入足够的资金毋庸置疑的一个前提就是有更加足够的财政收入。中部三省与东部四省市在财政收入上的差距状况，在一定程度上决定了它们在某些领域的财政投入上也会是一个差距的状况，而且收入上的差距如果较大的话在支出上的差距至少不会是较小的。在教育领域上的投入，中部三省逐年增加是毋庸置疑的，但河南省在 2002 年教育投入已突破 100 亿元，而安徽与湖北在 2004 年才分别突破 100 亿元，而且两省在教育上的投入始终与河南省保持着较为明显的差距。与东部四省市相比，中部三省的教育投入如果与北京市相比的话，河南省还是有那么点“优越感”，而安徽与湖北两省的教育投入还赶不上北京市的教育投入，如果再将中部三省与东部三省相比，就不仅仅是量上的差距，而且是质上的差距：在河南 2002 年教育投入突破 100 亿时，广东已突破 200 亿元，到 2005 年已突破 300 亿元；同样在安徽与湖北 2004 年教育投入突破 100 亿时，山东与浙江也已突破 200 亿元。（参照表 6 与表 7）。人口第一大省的河南 2001-2005 年人均教育财政投入在 2001 年不足 100 元，到 2005 年基本达到 200 元，（表 8：2001-2005 年中西部六省地方本级人均教育投入比较，并参照表 5），先不和与其行政级别一样的其他省市比较，就拿其与 2001-2005 年全国人均教育财政投入相比较，似乎能够得出一个什么结论：现阶段，河南的人口大省与其在教育上的投入是极不相称的，众多的人口并没有成为经济发展的一种支持，却暂时成为财政支出的一种负担。以人为本的发展理念——这在欧洲文艺复兴时就早已提出的口号——在已经深入到每一层级政府治理理念的今天，人口第一大省

的人均教育财政投入是这样一种状况,可想西部地区的部分人口大省在均分它们的教育投入上又是一个什么状况。国务院已设置西部大开发领导小组、重振东北地区等老工业基地领导小组等机构——东北地区也应属于中部,但其独特的东北文化(无论是历史背景,还是语言、生活习惯上)使他们仅仅是在地理上属于中部——而东部强势的发展劲头或者不需国务院再设置什么相关机构,那么中央是否会设置中部崛起领导小组,本文认为还要看中部人是否想真正的崛起——中部省区还是各有各的打算,真正的中部利益组织体还未实现,中部人的利益实现需要中部利益群体的努力。

表 7：2001-2005 年中部三省在教、文、卫及社保领域的投入（万元）

		河南省	安徽省	湖北省
2001	教育	940043	666783	704577
	文化	134691	94125	112788
	医疗卫生	194296	127771	215028
	社会保障	759664	657046	625021
2002	教育	1233217	709113	834347
	文化	184072	110044	127089
	医疗卫生	219236	143009	230296
	社会保障	1049538	896241	775889
2003	教育	1311582	845575	890687
	文化	238910	118748	139234
	医疗卫生	301893	170815	242474
	社会保障	1284567	1021937	976403
2004	教育	1532898	1055638	1045080
	文化	303103	145637	155505
	医疗卫生	337404	221171	263743
	社会保障	1470794	1056247	1120581
2005	教育	1873208	1174312	1188461
	文化	368004	166755	191783
	医疗卫生	418057	250223	311597
	社会保障	1680557	1162680	1334382

数据来源：根据 2002-2006 年《中国统计年鉴》整理而得。

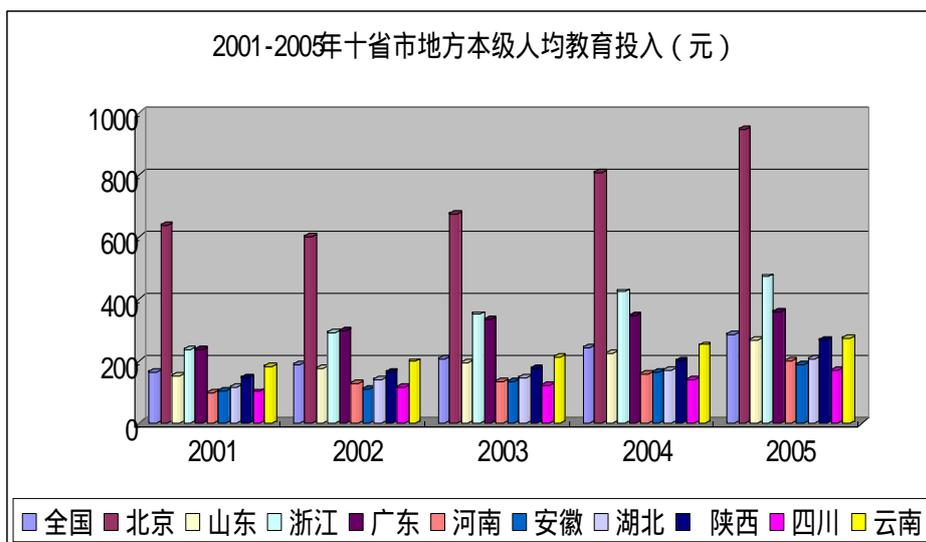


表 8：2001-2005 年中西部六省地方本级人均教育投入比较（元）

	全国	河南	安徽	湖北	陕西	四川	云南
2001	163.60	97.89	105.42	118.28	145.86	101.03	185.74
2002	189.54	128.29	111.88	139.34	166.03	117.90	198.59
2003	208.71	135.68	131.91	148.40	179.76	125.18	212.92
2004	242.05	157.75	163.39	173.72	200.67	140.43	253.28
2005	285.26	199.70	191.88	208.14	266.97	171.12	274.79

数据来源：根据 2002-2006 年《中国统计年鉴》整理而得。

（三）对西部三省的简要描述及与东中部七省市比较

在西部大开发实施之际，有海外媒体如此评论说，西部人是端着金饭碗在讨饭。经常与 18 世纪美国西进运动相比较的 21 世纪中国西部大开发实施到今，不妨通过其中三省——陕西、四川、云南——对它有一个感性的认识。2001-2005 年西部三省财政收入与财政支出在逐年增长的同时，财政自给率却始终保持着较低的水平：绝大部分低于 45%。（参见表 4 与表 5）。以四川省为例，[1]该省在教育领域投入由 2001 年的 852367 万元增加到 2005 年的 1405260 万元，年均增长率为 12.97%，与东中部地区类似，在文化、医疗卫生及社会保障等领域的投入虽然也是逐年增加，但与教育投入相比还是稍显逊色，而且无论是教育领域还是文化、医卫及社保等领域，与东中部相比差距还是比较明显的，特别是与东部地区相比差距更为明显。（表 9：2001-2005 年西部三省在公共服务领域的投入，并参见表 6 与表 7）。四川是西部第一人口大省，人均教育财政投入与全国人均教育财政投入相比由 2001 年的 62.57 元的差距增加到 2005 年的 114.14 元，可想而知其在财政支出上的压力是一个什么状况。（参见表 10）。陕西、云南在各项财政指标中都与四川有一定的差距，可想其与东中部省市的差距不仅仅是量上的差距更是质上的差距。西部大开发已实施了一段日子，就本文中所述的西部三省与东部四省相比较，其财政收入差距由 2001 年差距最大的 10247017 万元（广东与陕西之间）增加到 2005 年 15318861 万元（广东与陕西之间），财政支出差距由 2001 年差距最大的 9712808 万元（广东与陕西之间）增加到 2005 年 16501064 万元（广东与陕西之间）。（参见表 4）。西部大开发的初衷就是要缩小这样的差距，而几年过去后，现实的情况特别是与东部较大差距的状况，是差距在扩大而非缩小。难道是抉择错了吗，绝对不是。那问题究竟出在哪？为什么西部人用金饭碗讨饭却始终赶不上东部人用塑料饭碗讨饭，虽然中部没有国家级政策，但中部人用瓷碗讨饭也要比西部人稍好一些呢？或许西部的地理位置就决定了差距的必然性吗？

表 9：2001-2005 年西部三省在公共服务领域的投入（万元）

		陕西省	四川省	云南省
2001	教育	523579	852367	762797
	文化	92392	130951	118315
	医疗卫生	114542	248216	251483
	社会保障	538055	883963	677920
2002	教育	609980	1022588	860480
	文化	110248	164094	132866
	医疗卫生	144760	254283	287744
	社会保障	694735	1183821	755520
2003	教育	663304	1089036	931733
	文化	121122	177801	138045
	医疗卫生	167206	314235	327463

[1]在重庆未升格直辖市前，四川省是中国人口第一大省，重庆划出后，四川仍位居全国人口大省前列，在西部地区是第一人口大省。

	社会保障	771908	1256419	1047675
2004	教育	743497	1225217	1118233
	文化	137498	224155	182227
	医疗卫生	180908	342542	361946
	社会保障	883548	1495329	1104089
2005	教育	993134	1405260	1222810
	文化	169811	281067	205342
	医疗卫生	217038	495641	448073
	社会保障	1216000	1775698	1119356

数据来源：根据 2002-2006 年《中国统计年鉴》整理而得。

(四) 对十省市地县两级财政收支及相关领域财政投入的简要描述

以上是对十省市地域性的一个表面上的感性比较。下面以 2002 年为例，对十省市中地（州、区）、县（市）两级财政收支^[1]做简要的描述性比较。（表 10：2002 年十省市地县两级本级财政收支及相关领域支出状况）

表 10：2002 年十省市地县两级本级财政收支及相关领域支出状况（万元）

		北京	山东	浙江	广东	河南	安徽	湖北	陕西	四川	云南
地、县级收支合计	收入	2511249	5145006	4958329	8818088	2450874	1677840	1841592	1212843	2018672	1600475
	支出	3226531	7062776	6445588	12773954	4999802	2951016	3530946	2155396	5368991	3612999
地本级收支	收入	2405518	1846524	1456516	6060334	913293	708094	720311	525118	695432	600866
	支出	2975332	2094225	1872168	7413482	1629679	1008710	1086089	685743	1635346	960822
地级收支所占比重	收入比重	95.79%	35.89%	29.38%	68.73%	37.26%	42.20%	39.11%	43.30%	34.45%	37.54%
	支出比重	92.21%	29.65%	29.05%	58.04%	32.59%	34.18%	30.76%	31.82%	30.46%	26.59%
县本级收支	收入	105731	3298482	3501813	2757754	1537581	969746	1121281	687725	1323240	999609
	支出	251199	4968551	4573421	5360472	3370123	1942306	2444857	1469653	3733645	2652177
县级收支所占比重	收入比重	4.21%	64.11%	70.62%	31.27%	62.74%	57.80%	60.89%	56.70%	65.55%	62.46%
	支出比重	7.79%	70.35%	70.95%	41.96%	67.41%	65.82%	69.24%	68.18%	69.54%	73.41%
教育事业费支出	地级	483797	183074	218846	783202	145622	75771	89800	38055	78162	80874
	县级	35758	1236636	980735	1240940	900243	597723	640941	451652	853379	658755
社会保障补助支出	地级	28953	100996	54688	146201	193998	152877	46381	6536	322603	68708
	县级	1354	95081	94296	88747	127777	71210	60562	16828	151906	66145

说明：1、数据来源：根据《2002 年全国地市县财政统计资料》整理而得，中国财政经济出版社 2003 年版；2、北京市区、县平级，此表中北京市辖区收支对应地本级收支、市辖区收支对应县本级收支。

与省辖的地级行政单位的财政投入相比，县级行政单位更直接地面对基层群众与基层公共服务，而且这些投入有很大一部分流向了农民和农村公共服务；而地级行政单位本级的投入很大一部分是投入到城市居民与城市公共服务建设中。城乡二元体制结构带来的不仅仅是表面上的农业人口与非农业人口，更主要的是带来了更深层次上的财政投入非均等性的问题以及由此产生的同是公民的居民与村民在国民待遇上的极不均等。

作为本文中所选取的十省市中的唯一的直辖市——而且是首都——其在财政收支上的状况自然备受国人及至世人的关注。由于其省级城市定位，它的行政层级比一般省要少至少一个层级——其他省一般为四级：省—地级市、自治州—县、市、自治县—乡、镇、民族乡——直辖市最多三个层级：直辖市—市辖区、县—乡镇（市辖区中有街道办事处，但街道办事处作为市辖区的派出机关不算作一级政府，如果市辖区中不辖乡镇，政府层级应为两级：直辖市—市辖区）。2002 年北京市的市辖区县中只有 2 个县，其他 16 个市辖区中有将近 1/3

[1]此处地（州、区）、县（市）两级收支包括 9 个省的地本级与县本级收支、1 个直辖市的市辖区本级收支与市辖区收支。

的区是上世纪 90 年代后期到本世纪初由县改成区的。因而可以讲北京的 18 个区县中，有至少一半的区县三个层级政府的设置模式：直辖市—区县—乡镇，也就是说它们的财政投入很大部分流向了农民与农村公共服务。而在上表中，北京区级与县级的收支状况呈现巨大悬殊的状况是因为 16 个区与 2 个县划分，因而就投入流向来看——城市居民与农村村民、城市公共服务与农村公共服务——也未能很好体现出财政投入的倾向。因此，在用北京市与其他九省市相比较时，只能说这十个省级行政单位的地县两级（北京的区县级）本级收入低于本级支出，即十省市在本级收支结算中为负：本级财政处于赤字运行的状态，当然在此并没有考虑转移支付的因素，而且在地级（北京为市辖区级）与县级（北京为市辖县级）各自的本级收支结算中也都为负——同样没有考虑转移支付因素。为什么本级收支结算后都为赤字呢，难道转移支付就是一种不可或缺的手段吗？我们将在下一部分做简要分析。

在所选九省中，除广东外，其余八省的地（州）本级的收入与支出都低于县本级的收入与支出。在教育事业费支出中，九省的县本级支出都高于甚至远高于地本级支出：其中地县两级支出的最大差距为 1053562 万元（山东）；在社会保障补助支出中，只有 1/3 的省（浙江、湖北、陕西）县本级支出高于地本级支出，其余均为地本级高于县本级支出。其中，在县本级支出高于地本级支出的省份中，差距最大的为 14181 万元（湖北），而在地本级支出高于县本级支出的省份中，差距最大的为 170697 万元（四川）。然而从九个省的横向比较上看，无论是地县两级收支的合计与分计，还是涉及教育、社会保障等相关领域的支出中，地域性差异体现得非常明显。地域上的差异性是可以允许的，但它的存在必须控制在一定的范围内，而像广东与陕西仅在地县两级收支合计上的 6—7 倍的差距关系不能不说这样的差异是不允许的。

在上文中提到，除广东外，其余八省地本级的收入与支出都低于县本级的收入与支出，如果是这样的话，难道城乡差距在 2002 年发生倒转了吗？当然不是，这只是总量上的，而且各省的地级单位肯定要比县级单位数量上少许多。如果我们计算出地县两级单位的平均收支的话，我们的城乡差距根本不可能发生倒转，而且差距依旧甚至形势可能会比较严峻：除北京与浙江外，地县平均收入之比均在 4.5 : 1 以上，最高的接近 13 : 1，而地县平均支出之比，除北京与云南外，都在 3 : 1 以上，最高的也超过 8 : 1（广东）。（表 11：2002 年十省市地县本级平均收支）。这样一来，地域上的差距，各省内地县两级（或可说城乡间）差距以及前文提到的人均财政投入差距与公共服务各领域财政投入的差距以网状化、交错化的形式较为明显的体现出来。

表 11：2002 年十省市地县本级平均收支（万元）

	地本级财政收支		县本级财政收支		地县两级单位数量		地本级平均收支		县本级平均收支		地县平均收支之比	
	收入	支出	收入	支出	地级	县级	平均收入	平均支出	平均收入	平均支出	平均收入之比	平均支出之比
北京	2405518	2975332	105731	251199	16	2	150344.88	185958.25	52865.50	125599.50	2.84 : 1	1.48 : 1
山东	1846524	2094225	3298482	4968551	17	139	108619.06	123189.71	23730.09	35744.97	4.58 : 1	3.45 : 1

浙江	1456516	1872168	3501813	4573421	11	88	132410.55	170197.09	39793.33	51970.69	3.33 : 1	3.27 : 1
广东	6060334	7413482	2757754	5360472	21	123	288587.33	353022.95	22420.76	43581.07	12.87 : 1	8.10 : 1
河南	913293	1629679	1537581	3370123	17	158	53723.12	95863.47	9731.53	21329.89	5.52 : 1	4.49 : 1
安徽	708094	1008710	969746	1942306	17	105	41652.59	59335.88	9235.68	18498.15	4.51 : 1	3.21 : 1
湖北	720311	1086089	1121281	2444857	13	102	55408.54	83545.31	10992.95	23969.19	5.04 : 1	3.49 : 1
陕西	525118	685743	687725	1469653	10	107	52511.80	68574.30	6427.34	13735.07	8.17 : 1	4.99 : 1
四川	695432	1635346	1323240	3733645	21	180	33115.81	77873.62	7351.33	20742.47	4.50 : 1	3.75 : 1
云南	600866	960822	999609	2652177	16	129	37554.13	60051.38	7748.91	20559.51	4.85 : 1	2.92 : 1

说明：1、数据来源：根据《2002年全国地市县财政统计资料》整理而得，2、地县平均收支之比为地级平均收支比上县平均收支，以N：1的形式表示。

三、政府公共服务财政投入中的问题及原因

通过对十省市在公共服务领域财政投入的简要描述，不难看出不同地域的政府在公共服务财政投入上的差距性，大体上由东部到中部再到西部呈递减态势，而且东部与中西部之间的差距要远大于中西部之间的差距。这样一种地域性政府财政投入的差异是最为直观的、最为明显的，也是新中国成立以来特别是改革开放以来一直困扰中国整体发展步伐的一个战略问题：东中西部省份由于财政收入上的差距从而直接影响了三个地域在公共服务财政投入上的差距，进而也就影响了不同地域的公民——虽然同是中华人民共和国的公民——享受着高低不同水准的由政府提供的公共服务。我们在分析不同地域的公民享受着不同水准的公共服务的同时，必须看到由于公共服务的非竞争性，政府在公共服务的提供上充当了不可或缺的角色。政府只有在获得充足的财政收入的前提下，才有可能提供令本地域居民满意的公共服务，因此不妨先分析导致不同地域政府财政收入有如此大差距的原因所在，进而再分析如果不同地域政府的财政收入间的差距控制在了一个不失公允的范围内——地域性的差距是允许的——那么此种情况下的不同地域公共服务无论是财政投入上还是服务水平上是否还会有比较大的差异，即政府有了钱，它一定会投向公共服务领域吗？

在东中西部财政收入差距的问题上，它们的地理环境、历史文化及人文风俗并不能说成是导致地域性差距现状的客观原因。正如在上文中提到的，差异性的存在是允许的，正是由于地理环境、历史文化及人文风俗的差异才会带来地域性的差异，如果前者的差异带来后者的相同那就说明有问题了。本文承认地域差异性的存在，而且这种差异性存在是允许的，在此不会将地理、历史及人文风俗的差异作为原因分析，因而问题的核心就成为既然允许差异的存在，那么是什么将差异的程度逐渐拉大。

（一）政策性措施对地域性差距的影响

现阶段中国政府提出的治国理念之一即为依法治国，而且也正在依法治国的进程中大步迈进；但通观整个中国政府体系的运作过程就不难看出，伴随着依法治国的同时，靠政策治国仍然是中国政府体系运作过程中不可或缺的方式。各省都希望中央给予本省发展的优惠政策——优惠政策的背后不仅意味着向中央少交钱，而且地方能从中央要到更多的钱以及投资巨大的项目——这对地方政府的直接利益影响即为财政收入的增加：物质基础的牢固。在此不妨简要回顾一下建国后中央在实施地域性政策问题上的演变。建国初期的经济恢复及其后的重大工业项目建设造就了东北地区等一批工业基地——东北地区靠近苏联，便于苏联的援

助；随后开始了规模庞大的三线建设，也就是在这一段时期中西部地区的工业基础开始了量上的积累；到了改革开放，先是粤闽两省的四个经济特区的设立，然后是海南建省并将全省划为经济特区；从设立沿海开放城市到设立沿江开放城市，再到内陆省会城市、国（边）境城市的开放，由点到线，新世纪之初的西部大开发战略及随后的振兴东北地区等老工业基地，又由线到面——像是转了一个圈子，又回到起点了。在此期间，新华社受权重发了邓小平关于“两个大局”思想的谈话，希望东部地区在原有发展的基础上保持更加强势的发展劲头，同时要拿出一部分人力财力物力帮助西部地区发展。这样，中部面临着特殊的处境：改革开放政策虽然是全国性的，但受益主体却是东部地区；新世纪相继出台的两大战略性政策：西部大开发与振兴东北地区等老工业基地，而且国务院为此都设立了部级单位的西部大开发领导小组及振兴东北地区等老工业基地领导小组。中部地区是既没有国家级的战略性政策更谈不上国务院的相关配套机构。只好在向中央要政策的同时，自产自销——中部人自己打出了“中部崛起”的旗子进而向全国推广以引起国人的共鸣，更重要的是引起中央在政策上的重视。在“十一五规划纲要”中提及了“中部地区……在承东启西和产业发展优势中崛起”，（十一五规划纲要，2006：34-36）但至今国务院尚未设立关于中部发展的一个相关的领导小组。事实上，不难发现这些地域性政策往往都是事关全局的战略性政策。其直接受益主体就是所在该地域的省份，因而不同地域的省份无论是在财政收入还是在财政投入特别是政府对公共服务的投入上由于地域性政策的不同特别是政策出台的时间差从宏观上导致了本已存在的差异性在程度上的不断拉大。不同地域实行不同的政策法规在一个政策治国的国度中也是无可厚非的，但不同地域性政策在实施过程中如果存在一个较大的时间差的话，地域间差异的拉大就是不可避免的了。相应的问题是：为什么地域性政策的实施——其初衷是为了缩小地域差距——却使得差距的程度反而越来越大？这就需要从另外一个角度去分析与政策初衷相悖的其他原因。

（二）分税制中转移支付对地域性差距的影响

再回到前文提到的分税制背景中去。实行分税制，并不意味着地方政府拥有足以自我平衡的税收收入，划归地方支配的税收仅仅是地方相对稳定的一部分财政收入，其收支差额应通过中央政府的财政补助或转移支付予以弥补。中央政府负有宏观调控的责任，集中财力和进行财力的再分配是中央政府实行宏观调控的重要手段之一。为此，中央政府一方面需要集中税基广、增长快、潜力大的税种；另一方面，处于管理上的便利，相当支出责任主要由地方政府承担。在这种收支划分格局下，地方政府的自有收入来源是有限的，与其承担的责任不相等，出现了收入缺口。因此，中央政府必须用其所拥有的部分结余财力弥补所有的或者部分的地方政府的收入缺口，实现地方政府的收支平衡，保证地方政府具有执行其基本职能、提供最低的公共服务水平所需要的财力要求。

实行分税制后，我国的财政预算管理体制改革中主要存在四种形式的转移支付模式：税收返还形式、专项补助形式、原体制补助形式与过渡期转移支付形式。本文从其中的“税收返还

形式”与“过渡期转移支付形式”两个角度来分析地域差异程度反而越来越大的原因。

“存量不动，增量调整”和税收返还不封顶、多缴多返、少缴少返的转移支付形式在做法上对中央和经济发达地区财政来说是“双赢”——该形式是建立在基数法的基础上，并且只与增值税和消费税挂钩，却没有很好地解决地区间经济发展不平衡的问题——在增强中央财政的宏观调控能力的同时，是对经济发展势头好、财政收入增长快的地区的激励机制，而对经济欠发达地区却十分不利，其总财力即使可以勉强保工资，也无法再有效保障生产性支出、国家机关正常运转和事业发展所需经费，更别谈向公共服务领域的投入，因而形成财政收入低下、经济发展落后之间的恶性循环。尽管中央财政也给予这些地区一些过渡期转移支付补助，但由于体制问题未理顺，规范化财政转移支付制度尚未建立，过渡期转移支付规模很小，基本上只能解决一部分属于当年的“吃饭”问题，财政经济困难状况难以从根本上得到改变。

以基数法为特点的税收返还在均衡各地财政能力方面的作用很弱，而且由于没有调整地方既得利益，使各地原来的财政能力不平等的现象固定化，这和财政转移支付的目标相违背。（钟晓敏，2006：116）

另一种转移支付形式，即过渡期转移支付形式实际上是按照“公共服务均等化”的目标来设计的，其指导思想可以概括为“中央财政从收入增量中拿出一部分资金，调整地区利益分配格局，兼顾公平和效率，重点缓解地方财政运行中的突出矛盾，……转移支付的对象为人员经费和办公经费之和占财力80%以上的地方”。（钟晓敏，2006：116-117）

按照该转移支付的办法，某个地方政府的经过核定的财政收支缺口越大，该地区应当从中央政府得到的转移支付的金额也就越大。问题在于，目前我国中央政府可以用在政府间财政转移支付的资金规模太小了，即从规模上看，每年中央在实现公共服务均等化目标上所能够发挥的作用是非常有限的。（表12：1995-2001年过渡期转移支付补助情况表）。一种制度的功效大小不仅在于模型设计的科学与否，还在于规模的大小，如果规模过小，即使模型设计再科学、完善、分配再合理、公平，这种制度也不能发挥其最大功效。每年的转移数额“视中央财政状况”而定，弹性较大，随意性较强。过渡期转移支付规模与实际转移支付需求相差悬殊，作用甚微，特别是在实行分税制以后，地方财源十分有限，与此同时支出却大幅度增长，即使加上中央转移支付还是不足以达到收支平衡。

表 12：1995-2001 年过渡期转移支付补助情况表（亿元）

	北京	山东	浙江	广东	河南	安徽	湖北	陕西	四川	云南
1995	--	--	--	--	1.41	0.81	1.34	0.55	9.22	0.12
1996	--	--	--	--	1.95	1.10	1.75	1.62	5.33	0.20
1997	--	--	--	--	3.65	1.60	2.66	2.45	3.81	0.20
1998	--	--	--	--	4.32	2.05	3.03	2.72	3.63	0.24
2000	--	--	--	--	5.61	3.20	4.60	3.74	2.95	0.38
2001	--	0.26	--	--	9.50	7.23	7.65	5.77	1.81	1.71

说明：1、数据来源《中国财政年鉴1999》，中国财政经济出版社1999年版，2000-2001年数据转引自黄佩华等著：《中国：国家发展与地方财政》，第44-45页，中信出版社2003年版。2、1996年以前四

川省含重庆，1997年重庆升格直辖市后四川省不含重庆。

以上是从中央的地域性政策及分税制中转移支付形式的其中两种形式的角度对地域性较大差异的简要分析。无论是中央的地域性政策还是分税制中的具体内容，其本意都要缩小地区间较大差异，可实施的结果却背离了本意，这不能不说是制度设计上还存在相当的缺陷。

(三) 政府财政投入的倾向对公共服务不同领域间差距的影响

政府支出规模（数量上）是由其收入规模所决定的，而政府支出的方向（支出种类上）则是由政府职能所决定的。政府职能的转变与定位也决定了政府支出方向上的转变与确定。现阶段以经济建设为中心的基本国情决定了地方各级政府职能的基础性定位：执行上级的经济发展政策、积极发展本地经济、对经济发展予以行政管理以及为经济发展保驾护航，概括地讲，地方各级政府在经济领域的职能为引导、管理经济发展与为经济发展提供良好的社会环境。前者体现在财政投入上则表现为经济建设支出（包括基本建设支出、企业挖潜改造资金、科技三项费用及农业支出等），后者体现在财政投入上则表现为公检法司支出。（表13：2001-2005年十省市经济建设支出与公检法司支出）。从表中政府在经济发展领域的巨大投入可以看出，政府的促进经济发展、维护经济发展成果职能始终是非常确定的，现在是这样，以后更是这样。

表 13：2001-2005 年十省市经济建设支出与公检法司支出（万元）

	北京	山东	浙江	广东	河南	安徽	湖北	陕西	四川	云南	
经济建设支出	2001	1577275	1636773	1537907	3175053	952822	970735	1260596	1056971	1741113	1556452
	2002	1393836	1694518	1852991	3695192	1019304	1057540	1056851	1243415	1953876	1572554
	2003	1557051	1986484	2120113	4144591	1181130	1052160	864109	1014218	1650266	1526331
	2004	1654995	2172846	2539389	4387040	1653777	1327655	1203948	1511139	2366951	1698360
	2005	1898831	2589820	2986709	4852740	2254726	1531319	1384854	1543796	2667367	1959841
公检法司支出	2001	391025	441382	477851	1169570	166034	220834	282802	184370	369351	287628
	2002	500755	535235	610538	1405089	425146	255454	355989	212426	435893	330505
	2003	562899	666962	781618	1696994	482008	304227	371613	252287	521760	385311
	2004	677822	807554	982693	1903531	566884	376652	515226	295266	625369	438337
	2005	843905	1021718	1157530	2313302	697993	429256	657104	345306	742809	517079

说明：1、数据来源：根据 2002-2006 年《中国统计年鉴》整理而得，2、经济建设支出为基本建设支出、企业挖潜改造资金支出、地质勘探费支出、科技三项费用支出、流动资金支出、工交商等部门事业费支出（包括工业交通部门事业费与流通部门事业费）和支援农业支出（包括农业支出、林业支出与农林水利气象等部门事业费）之和。

现代政府职能重构过程中，政府提供公共服务的职能越来越得到重视与加强，特别是中国在加入 WTO 后对政府职能由管理与治理型为主向服务型为主转变的要求更加强烈。公共服务提供的非竞争性决定了政府在提供公共服务过程中的绝对主体地位。但是，服务型政府的构建需要一个过程。现阶段，各级地方政府也是把非常有限的财力投入到公共服务体系的

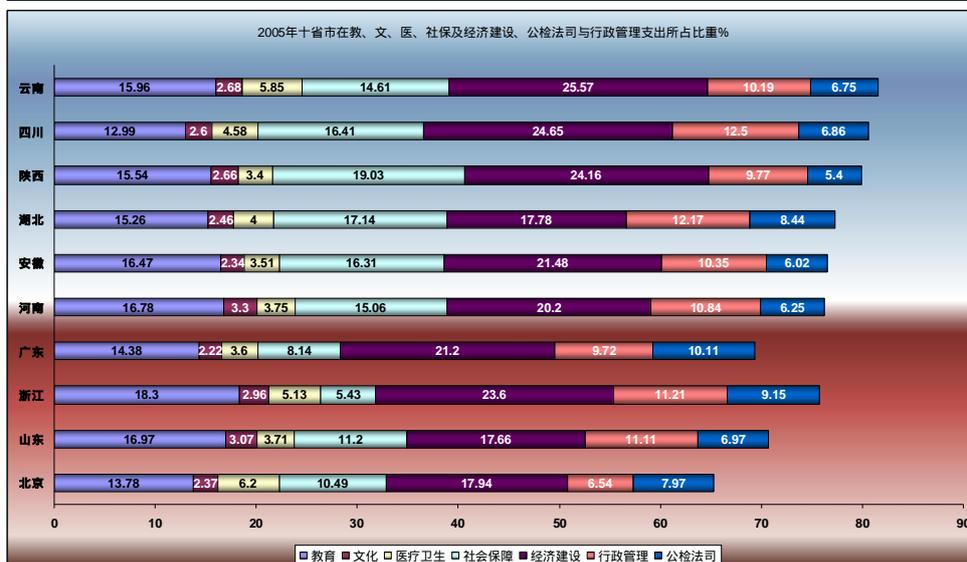
构建中去。(表 14：2001-2005 年十省市在经济建设、公检法司及行政管理与教、文、医及社保领域支出所占比重)。通过上面两个表的比较可以看出，现阶段政府职能仍然突出地表现为发展经济建设、保护经济建设所取得的成果。如果将教、文经、医疗卫生与社会保障合为一大项——公共服务类，则此类投入所占比重与经济建设支出所占比重不相上下，有时略比经济建设比重偏高。从这个方面讲，政府公共服务职能相比经济建设职能还是处于一个不断加强的过程中，服务型政府正在构建中。而在教、文、医卫与社保四项目中，教育、社会保障较之文化、卫生的投入相对充足，而且对文化的投入与其他三项相比明显偏低：地方政府在文化领域中的财政投入与中国文化的博大精深是极不相符的，这也体现出精神文明建设与物质文明建设进程中存在的突出问题：精神文明建设上的投入始终低于物质文明建设上的投入，或许现阶段政府还没有足够的收入投入到文化建设上，这在一定程度上说明了地方各级政府文化建设上的短视行为，也体现出政府未能正确对待文化建设是一个周期长、见效慢、但子孙后代终身受益的事业；而在教育、社会保障项目上的投入能够在较为短的时间内带来公民素质提高及社会稳定的效果。因而政府职能的转变与定位更多的是政府人员理念与观念上的转变——当然这也由经济发展状况所决定——让政府懂得如何处理大量投入短期见效项目与大量投入长期见效项目之间的财政投入关系。

表 14：2001-2005 年十省市在经济建设、公检法司及行政管理与教、文、医及社保领域支出所占比重（%）

		北京	山东	浙江	广东	河南	安徽	湖北	陕西	四川	云南
教育	2001	12.92	18.27	18.13	13.64	18.48	16.51	14.55	14.96	14.35	15.37
	2002	13.66	18.91	18.26	15.33	19.60	15.52	16.32	15.06	14.57	16.33
	2003	13.45	17.73	18.31	15.64	18.30	16.66	16.48	15.86	14.87	15.86
	2004	13.51	17.22	18.82	15.54	17.42	17.55	16.17	14.40	13.69	16.85
	2005	13.78	16.97	18.30	14.38	16.78	16.47	15.26	15.54	12.99	15.96
文化	2001	2.05	2.74	2.92	2.54	2.65	2.33	2.33	2.64	2.20	2.38
	2002	2.26	3.19	2.97	2.29	2.93	2.41	2.49	2.72	2.34	2.52
	2003	2.19	3.04	3.08	2.25	3.33	2.34	2.58	2.90	2.43	2.35
	2004	2.25	3.08	3.02	2.39	3.44	2.42	2.41	2.66	2.50	2.75
	2005	2.37	3.07	2.96	2.22	3.30	2.34	2.46	2.66	2.60	2.68
医疗卫生	2001	5.92	4.07	5.48	4.09	3.82	3.16	4.44	3.27	4.18	5.07
	2002	6.04	3.90	4.96	4.24	3.48	3.13	4.50	3.58	3.62	5.46
	2003	6.75	3.92	5.06	4.34	4.21	3.37	4.49	4.00	4.29	5.58
	2004	6.02	3.80	4.96	3.93	3.83	3.68	4.08	3.50	3.83	5.45
	2005	6.20	3.71	5.13	3.60	3.75	3.51	4.00	3.40	4.58	5.85
社会保障	2001	7.80	10.49	4.01	7.75	14.94	16.27	12.90	15.37	14.88	13.66
	2002	9.09	10.47	4.71	8.76	16.68	19.62	15.17	17.16	16.87	14.34
	2003	9.47	10.60	5.29	8.92	17.93	20.14	18.07	18.46	17.16	17.84
	2004	10.60	10.67	5.39	9.28	16.71	17.56	17.34	17.11	16.70	16.64
	2005	10.49	11.20	5.43	8.14	15.06	16.31	17.14	19.03	16.41	14.61
经济建设	2001	28.21	21.71	20.51	24.03	18.73	24.04	26.02	30.19	29.31	31.35
	2002	22.18	19.69	20.66	24.29	16.20	23.15	20.67	30.71	27.85	29.85
	2003	21.19	19.66	19.95	24.44	16.48	20.73	15.99	24.25	22.54	25.99
	2004	18.42	18.27	20.07	23.68	18.79	22.07	18.63	29.27	26.44	25.59
	2005	17.94	17.66	23.60	21.20	20.20	21.48	17.78	24.16	24.65	25.57
行政管理	2001	4.89	9.86	10.01	9.10	11.46	10.51	9.23	10.11	11.40	9.02
	2002	5.60	10.46	10.33	9.82	11.82	10.64	10.08	10.32	12.33	9.37
	2003	5.32	11.12	10.62	10.35	11.60	10.11	10.56	11.22	12.92	9.44
	2004	5.94	11.04	11.07	10.42	11.07	10.72	10.82	10.13	12.73	10.21
	2005										

	2005	6.54	11.11	11.21	9.72	10.84	10.35	12.17	9.77	12.50	10.19
公检 法司	2001	6.99	5.86	8.00	8.85	3.26	5.47	5.84	5.27	6.22	5.79
	2002	7.97	6.22	8.14	9.24	6.76	5.59	6.96	5.25	6.21	6.27
	2003	7.66	6.60	8.72	10.01	6.73	6.00	6.88	6.03	7.12	6.56
	2004	7.55	6.79	9.25	10.27	6.44	6.26	7.97	5.72	6.99	6.61
	2005	7.97	6.97	9.15	10.11	6.25	6.02	8.44	5.40	6.86	6.75

说明：1、数据来源：根据 2002-2006 年《中国统计年鉴》整理而得，2、所占比重为各领域支出占地方本级支出的比例。



在政府财政支出上有一项支出却占了不小的比重——行政管理费。（表 15：2001-2005 年十省市行政管理费支出）。无论政府职能如何转变与定位，行政机构的人员经费要保障，正常办公运转经费要到位，行政管理费有增无减，而且增长幅度基本上保持在两位数。（表 16：2001-2005 年地方行政管理费支出情况）。所以在一定程度上讲公共服务的投入有相当

一部分为行政管理费所挤占。庞大的行政机构加剧行政管理费的扩张，而行政管理费的不断扩张会使更多人从事公务员工作，进而扩大行政机构，这样的恶性循环不仅仅影响经济的发展，更重要的是政府机构臃肿、人浮于事将导致公共服务投入的相对减少及效能的降低，加剧公共服务投入的不均等化，不利于公共服务的投入朝向均等化方向发展。总之，政府投入方向体现了政府职能的价值取向，价值取向的不同进而导致不同领域财政投入的不均等。而价值取向在很大程度上由政府工作人员特别是政府主要领导人在政府职能理念与观念上的认知所决定。政府在很大程度上讲就是法人、地方政府主要领导人则为法人代表，后者对政府理念、政府职能的认知水准决定了政府职能的体现，进而影响政府在公共服务领域的投入。所以政府领导人的人选也就在很大程度上决定了未来政府在哪些职能上有所表现——一旦选择失误，由政府职能所影响的财政投入流向将会呈现出非均等化的状况。

表 15：2001-2005 年十省市行政管理费支出（万元）

	北京	山东	浙江	广东	河南	安徽	湖北	陕西	四川	云南
2001	273574	743144	598098	1203021	582800	424417	446871	353754	677156	447596
2002	352020	900217	774749	1493804	743882	485954	515537	417667	865046	493600
2003	390900	1123337	952162	1754697	831015	512911	570864	469146	945994	554288
2004	533379	1312928	1176801	1931009	974344	645081	699005	523074	1139635	677565
2005	691634	1629489	1419044	2225707	1209591	737823	947952	624333	1353259	781218

说明：1、数据来源：根据 2002-2006 年《中国统计年鉴》整理而得。

表 16：2001-2005 年地方行政管理费支出情况（万元）

	地方行政管理费支出	地方行政管理费占地方本级财政支出比重%	地方行政管理费支出年增长率%	地方财政年增长率%
2001	11792891	8.98	25.90	26.70
2002	14346510	9.39	21.65	16.35
2003	16577202	9.62	15.55	12.75
2004	19952079	9.69	20.36	19.52
2005	24192313	9.62	21.25	22.15

数据来源：根据 2002-2006 年《中国统计年鉴》整理而得。

（四）地县两级间差距产生的原因分析

在上文中提到，除广东外其余八省虽然地本级收入与支出都低于县本级的收入与支出，但地级平均收支与县级平均收支的差距则是前者高于后者。地级单位数量上少于县级单位数量只是计算技术上的原因，更重要的是城乡二元体制上的原因。以往的城市发展所需资源大部分是从农村汲取来的，城市工业的高速发展是以低价的农产品为基础的，低价位的农产品是农民收入增长缓慢的重要原因之一，与此同时农民也没有因城市工业高速发展所带来的巨额利润而享受到因在价格上的牺牲而应有的某种形式的补贴。其实并不是农民没有享受到，而是城市并没有将大量财力投向农村，而是投向了城市工业的再生产与城市自身的建设与发展。农业滋养着工业，工业并没有反哺农业，而是主要关注着自身的后续发展；除此之外，市管县行政体制的初衷是通过城市的经济活力带动县域经济的发展，但是现行状况则是市从县不断汲取资源，“市压县、市卡县、市挤县、市刮县”（杨宏山，2005：319）已成为现行市管县体制下的突出问题。其实市本级在管理整个城市的过程中已显现出吃力的状况，如果

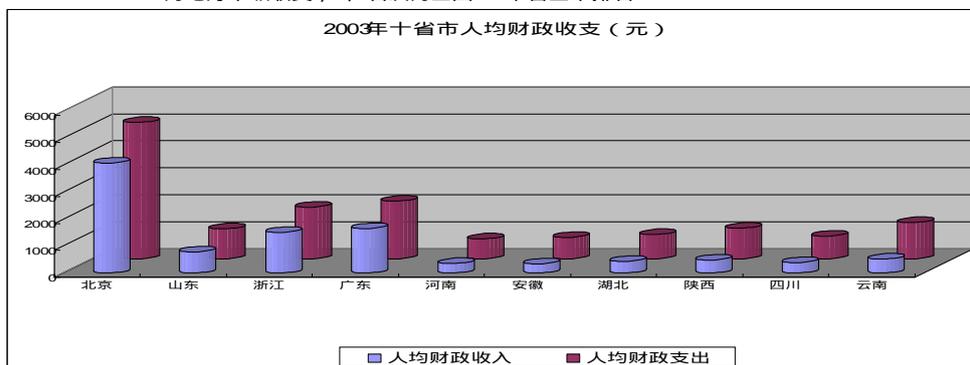
平均下来再让它去管理 6—8 个县，想要市本级不吃力的唯一选择就是继续汲取县级资源，即调动全部资源后再去重新分配资源，而在重新分配的过程中不公平、非均等的现象难免发生。因而现阶段的市管县体制和城乡二元体制共同加大了城乡间的差距。试点省管县体制，让县域经济在省级的宏观调控下健康发展——毕竟一般的省份不会去直接管理某座城市。

前文在提到地域性差异时大多是总量上的，而只涉及了两个省的人均数值。此处以 2003 年人均财政收支及排名状况为对象做简要说明。（表 17：2003 年十省市人均财政收支及排名状况）。十省市中，人均财政收入最高的北京市比最低的安徽省高 10.83 倍，而人均财政支出差距相对要小些，最高的北京市比最低的河南省高 5.81 倍。十省市除直辖市外的九省中，东部三省、中部三省与西部四川的人均财政支出排名明显比人均财政收入靠后，只有中部的云南人均财政支出比人均财政收入靠第一名，陕西的人均财政收支名次则一样。这说明通过转移支付在降低各地财政地位差距上还是有一定效果的，但是地域间及地域内的差距甚至是较大的差距仍是一个不容忽视的事实。人口大省应该创造出更多的财富，现实情况却是大量人口造成了人均支出的负担。除了中央转移支付力度不够外，人口大省在处理地方经济事务上应做出更大的努力，使暂时的人口负担转变成成为经济发展的强劲动力与人才支持。

表 17：2003 年十省市人均财政收支及排名状况（元）

	人均财政收入	人均财政收入名次	人均财政支出	人均财政支出名次
北京	4069	2	5047	3
山东	782	9	1108	21
浙江	1510	5	1916	7
广东	1654	4	2132	6
河南	350	27	741	31
安徽	344	28	792	30
湖北	433	22	900	25
陕西	481	20	1133	20
四川	387	26	842	29
云南	523	16	1342	15

说明：1、资料来源《中国财政年鉴 2004》，中国财政经济出版社 2004 年版；2、此表财政收支为地方本级收支；3、名次为全国 31 个省区市排名



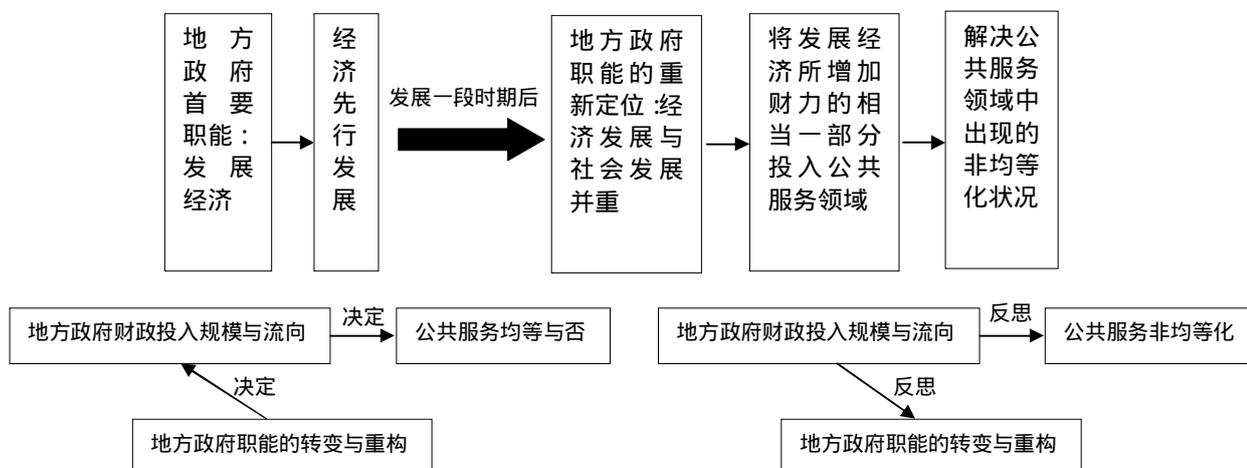
以上就是对前文提到的地域性差距、各领域财政投入差距、省内地县两级差距以及人均财政收支差距的产生原因的简要分析。当然还有许多其他方面的原因。但上述几个原因——

已足以影响到非均等状况的产生——处于主要矛盾的地位。主要矛盾的解决，次要矛盾也会迎刃而解，当然更要避免次要矛盾向主要矛盾的转化，从而出现更多的棘手的主要矛盾。

四、总结与建议

前文中提到了四个差距：地域性差距、地县两级财政收支差距、人均财政收支差距及公共服务不同领域投入的差距。**既然是差距，那么也就可以说成是呈现非均等化的状况。**地域性的非均等化不仅仅体现在地域间及地域内财政收支整体上的不均等化，还体现在地域间与地域内在公共服务领域内整体投入上的不均等化以及同一省市内公共服务不同领域投入的非均等化。而且地县两级财政收支整体上的非均等化与不同省市人均财政收支的非均等化也直接影响到了上述的非均等化。可以说，各种非均等化的状况是交结在一起的，共同影响了公共服务供给上的非均等化。

地方政府职能上的转变与定位决定了地方政府财政投入的转变与确定，地方政府财政投入规模的大小又由地方政府财政收入规模所决定，而公共服务的非竞争性又决定了地方政府在公共服务提供上绝对主体的地位。这样的一种关系就使得地方政府财政整体上的收入规模大小会直接导致公共服务供给的均等与否，即公共服务供给的均等与否的根本原因在于地方政府财政的收入状况，而地方政府职能上的定位及其表现出的财政投入的流向则成为公共服务供给均等与否的直接原因。先撇开地方政府财政收入规模大小不谈，那么**地方政府财政投入规模与流向与公共服务均等与否间的关系是需要地方政府职能这一转换器体现出来的。**地方政府发展经济的职能是毋庸置疑的，但是其通过发展经济增加了财政收入后是继续投向经济发展领域还是社会公共服务领域，这就需要地方政府在其职能定位的问题上体现出与时代发展同行的理念。经济在先行发展一段时期后，地方政府势必要从经济发展中增加的财力中拿出相当一部分投向社会公共服务领域。再反过来看，如果社会公共服务供给出现了非均等化状况——地方政府在公共服务提供上的绝对主体地位没有改变——那么地方政府就要反思其在财政投入上的规模与流向，进而深一层地反思地方政府职能的重新定位与构建，从而有效扼制并解决已出现的社会公共服务非均等化的状况。



在中国政府间权力关系呈现单一制的框架下，分税制改革将政府间（主要是中央政府与省级政府）的财政关系赋予了较多的联邦制色彩。而分税制在设计之初只是划分了收入而没有界定支出，再加上分税制调整的主要是中央政府与省级政府的关系，使得省级以下地方政府在收入增长较为缓慢的同时却承担着超额的支出任务，进而也就严重影响到直接面对基层公共需求的地方政府在提供公共服务上的非均等化状况的持续与恶化，而且省级政府在分税制改革中财力依然有限，对公共服务的投入同样没有起到从根本上扭转公共服务非均等化状况的作用。因而可以说，单一制国家分税制改革综合症——中央财政收入的增加、只划分收入没明确划分支出、分税制未渗入到省级以下地方政府、地方政府财政收入相比中央政府而言增长缓慢却要担负庞大的公共服务支出进而导致公共服务非均等化的状况——初步成型并已开始影响未来中国的发展。

症状的治疗既要治标，更重要的是治本。

在地方政府仍为公共服务提供的绝对主体的阶段，**首要的表层上的就是要加大地方政府在公共服务投入的力度，缩减不必要的行政开支，政府通过经济而增加的财力理所应当投入到公共服务体系的构建中去。**这也是让广大人民群众共享经济发展成果的最主要途径。（表 18：2002-2005 年十省市本级财政收入年增长率）。表 4 中十省市在本级财政收入项目上数值的相对差距是十分明显的，但是在表 18 中所列十省市的本级财政收入年增长率并没有呈现出显著的差距。无论是数值相对差距显著还是年增长率相对差距不很明显，十省市的本级财政收入基本上保持着 10% 以上的年增长率。同时结合十省市本级财政收入的具体数值，本文建议，**各省区市中，东、中、西部地区¹分别将本级财政收入中增收部分的 25-30%、35-40%、30-35% 用于公共服务类支出。**^[2] **随着中西部地区财政收入不断增加，这一比例可最终固定在东、中西部地区分别将 30%、35% 的财政增收部分投入到公共服务领域支出中。**

表 18：2002-2005 年十省市本级财政收入年增长率%

	北京	山东	浙江	广东	河南	安徽	湖北	陕西	四川	云南	年平均
2002	17.58	6.46	13.21	3.54	10.82	4.18	4.96	10.66	7.65	8.09	8.72
2003	10.96	16.97	24.65	9.48	13.93	10.26	6.71	17.99	15.32	10.76	13.70
2004	25.64	16.05	14.07	7.83	26.84	24.41	19.51	21.22	14.62	15.01	18.52
2005	23.47	29.55	32.34	27.40	25.39	21.63	20.96	28.08	24.33	18.71	25.19
省平均	19.41	17.26	21.07	12.06	19.25	15.12	13.03	19.49	15.48	13.14	

说明：根据本文中的表 4 整理而得。

与此同时，探索市场在公共服务提供上的主体地位的可能性。有些公共服务领域政府

¹ 东部地区包括：北京、天津、辽宁、河北、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、海南 11 个省市；中部地区包括：黑龙江、吉林、山西、河南、湖北、湖南、安徽、江西 8 省；西部地区包括：陕西、宁夏、甘肃、青海、内蒙古、新疆、重庆、四川、西藏、云南、贵州、广西 12 个省区市。

[1] 由于各地区财政增收数额也存在着明显差距，即基数不同，故将增收较多的东部地区的比例适当放低（由于基数大，稍低的比例也会比基数小稍比例在数值上要大）。

是可以放手并且要抱着信任的理念交给市场去运作,比如非义务教育领域、文化领域及环境保护领域等。政府在公共服务领域的不断的大量投入一定程度上会造成政府职能扩张的表象。因而在基本的公共服务领域内地方政府是必须有所作为,而在更高层次上的公共服务提供地方政府可以考虑与探索市场化运作的可能性与必要性。本文建议,在东部地区选取诸如江苏、浙江、广东等民间组织(包含民营企业、非政府组织等)发展相对成熟的省份进行公共服务部分领域(中、高等教育、城乡社区医疗救助、公共文化及本文中未涉及的治污、垃圾处理、自来水供应等环保领域)的民间组织式运作。

其次,在加大投入力度的同时,优化公共服务领域内及公共服务与其他领域的投入结构;在承认地域性差距存在的前提下,将地域性差距控制在适当的比例小范围内。(参照表14),公共服务领域内,教育投入占了很大的一块,这也体现了科教兴国的战略性地位;相比之下,社会保障投入次之,医疗卫生、文化再次之,尤以文化投入比例过低,这在上文已进行了分析。在此,本文建议,教育的投入应继续保持在14-20%的比例,¹¹到“十一五”末期,这一比例应接过22-23%,中西部部分人口大省(人口数超过6500万)这一比例就接近或达到25%,到2020年,这一比例就达到或接近27-30%;社会保障与医疗卫生的投入应分别保持在12-18%、5-8%,到“十一五”末期,两者的比例应分别接近或达到20%、10%;至于文化的投入,鉴于文化投入比例偏低这一现状,应确保地方本级财政收入每增加1个百分点,对文化的投入应增加1.1-1.2个百分点,到“十一五”末期,本级财政收入每增加1个百分点,对文化的投入应增到1.5-1.7个百分点,到2020年,对文化的投入应增加到1.9-2.1个百分点。上述的这样一种预期仍是以地方政府作为公共服务提供主体为前提的,如果公共服务的民间式运作较为成熟,则上述比例可相应降低2-4个百分点。(参照表4),广东与安徽本级财政收入之比由2001年的6.04:1下降到2005年的5.41:1,广东与陕西之比也由2001年的8.55:1下降到6.56:1,而2005年广东与浙江之比为1.69:1,河南与安徽之比为1.61:1,四川与陕西之比为1.74:1,即地域内本级财政收入之比在1.6:1-1.8:1之间,结合地域内省与省之间差距之比,以及人口、财政收入增长率等相关因素,本文建议,地域性差距之比(用倍数表示)为 $X_n = \frac{R_n}{r_n} \div \frac{P_n}{p_n} \div \frac{I_n}{i_n}$ 此地域性差距之比为允许性范围的中间值,允许性范围为 $[X_n - 0.04, X_n + 0.04]$

X为地域性差距之比,R/r为相比的两省本级财政收入,P/p为相比的两省人口数,I/i为相比的两省本级财政收入的当年增长率,本式中的所有数据均采用当年数据,刚式子中的下标都用n。

第三,建立政府职能倾向的考评体系。(表19:2003年十省市经济建设、公共服务、公检法司、行政管理四领域支出所占比重),以2003年十省市在经济建设、公共服务、公检法司、行政管理四领域的平均支出为基准,将比重中的数值作为起始分,下一年中,公共服务财政投入每增加/减少1个百分点,在相应的起始分基础上乘以1.2/0.8,经济建设财政投入每增加/减少1个百分点,在相应起始分基础上乘以0.9/1.05,公检法司财政投入每增加/减少1个百分点,在相应起始分基础上乘以1.1/0.9,行政管理财政支出每增加/减少1个百分点,在相应起始分基础上乘以0.75/1.1,下一年都在前一年的数值基础上乘以相应系数。政府职能的重构离不开对政府在不同领域财政投入所体现出的倾向的考

[2]仍是占本级财政支出的比重,下同。

察。本考评体系旨在以数量化的方式追踪政府财政投入倾向,按照上述考评体系,公共服务财政投入所对应数值达到 40,政府公共服务职能的主导地位已开始显现,此数值达到 52-53 时,政府公共服务职能的主导地位已基本巩固;经济建设财政投入所对应数值在 23 及以上,说明政府在与市场的关系定位上,仍处于政府主导型,在 18-23 之间,说明政府正在逐步剥离部分经济建设领域中不必要的行为,而此数值控制在 12-15 之间,说明政府在经济建设上的职责是较为明确的,真正开始确立“守夜人”的理论。至于公检法司与行政管理这两块,前者所对应数值应在 9-14 范围,以确保社会稳定与发展的基本要求;后者所对应数值应在 8-10 范围,确保行政机关正常运转以更好实现政府职能,同时也不因较高的行政管理支出而挤占了其他领域的必要投入。

表 19: 2003年十省市经济建设、公共服务、公检法司、行政管理四领域支出所占比重%

	北京	山东	浙江	广东	河南	安徽	湖北	陕西	四川	云南	平均比重
公共服务	31.86	35.29	31.74	31.15	43.77	42.51	41.62	41.22	38.75	41.63	37.954
经济建设	21.19	19.66	19.95	24.44	16.48	20.73	15.99	24.25	22.54	25.99	21.122
行政管理	5.32	11.12	10.62	10.35	11.60	10.11	10.56	11.22	12.92	9.44	10.326
公检法司	7.66	6.60	8.72	10.01	6.73	6.00	6.88	6.03	7.12	6.56	7.231

说明:根据本文中表 14 整理而得。

在“治本”的部分,就需要以深化改革的面貌出现了。

首先是中央在制定地域性政策时,要深入到地域性政策在实施中出现的时间差问题必然会拉大地域性的非均等化,而且此地域性政策会不会影响到彼地域性的发展,特别是某项全国性政策对于某地域来讲相对于其他地域会有非常突出的受益进而再次造成地域性非均等化。在“十一五规划纲要”“第十九章 实施区域发展总体战略”中,全面列举了欧元发展战略:推进西部大开发、振兴东北地区等老工业基地、促进中部地区崛起、鼓励东部地区率先发展,支持革命老区、民族地区和边疆地区发展。而且国务院只设立了关于西部大开发与振兴东北两个领导小组,因而本文建议,在合并上述两个领导小组的基础上,成立“促进区域协调发展领导小组”,组长由政治局常委、国务院总理担任,下设东部组、中部及东部组、西部组、老少边组及协调办公室,分别由副组长负责,副组长应为政治局委员/国务院副总理/国务委员担任。这样的设置相比各地区分设领导小组更能体现均等化与协调发展的目标,各组都统一在一个领导小组内,在利益权衡的同时,更主要是考虑就是及时的沟通与协调的便利。

其次,就是要在总结和吸取分税制改革以来的经验与教训的基础上,对分税制财政管理体制进行局部上甚至很大部分上的重新设计。本文认为:对现行分税制无论做何种程度上的重新设计,在适当的时候,^[1]要将分税制的完整设计以议案的形式提交而且必须是提交全国人民代表大会进行讨论及表决,应以当届全国人大代表应到人数的 2/3 赞成才予以一次通过;由于地域间发展的极不平衡,而且由于分税制部分内容涉及中央对地方的转移支付、中央与地方应该获得哪些收入又该为哪些事情买单,因而本文建议,此议案一次通过并不是最终通过,还要交付各省区市人民代表大会付诸表决,当通过此项议案的省市区达到 24 个时(3/4 的比例),此议案获最终通过,经国家主席签署后立即生效。当然在议案一次通过之前的一段时间内,仍以现行分税制运行;在最后生效之前的一段时间内,以现行分税制为主体运行,同时参照已由全国人大表决通过的分税制整体设计进行局部调整,待该议案最终生效后,则议案已成为法律,全国各地必须无条件执行。

本文在此也对现行分税制进行部分调整建议。**第一,合理划分中央与地方的收入,明确中央与地方的支出。**本文暂不调整中央与地方各自的固定收入,只是对中央与地方分享税的比例提出一个范围。此范围中心值应是中央:地方为 55%:45%,上下幅度不宜超过

[1]本文认为,此议案应在 2008 年着手起草,在 2009 年全国人大会议期间付诸表决。到 2008 年,94' 分税制已实施 15 年,是时候以议案形式提交立法机构表决了。

4个百分点,即中央:地方为59%:41%/51%:49%;对应中央与地方在收入上划分为固定收入与分享收入,中央与地方支出也划分为固定支出与分享支出。各级的行政管理支出应为各级的固定支出,国防、外交、国家安全、协调区域发展、调控宏观经济等相关支出应为中央固定支出;诸如地方社会发展及城市建设与维护应为地方固定支出;公检法司、武警、公共服务等应为中央与地方共享支出。中央在负责本级支出的同时,重点是与地方分享支出:其中,公检法司支出中央与地方分享比例为30%:70%,[1]武警支出中央与地方分享比例为75%:25%,公共服务领域中央与地方分享比例应为60%:40%。在共享支出中,中央应对基层(主要是乡镇及农村地区)投入倾向,从而引导地方也向基层进行倾斜。**其次,对现行转移支付制度予以重新设计。**对仍保持现有地方利益格局、不利于均等化等因素予以清除,使转移支付真正发挥均等化的作用。本文建议,**将原有的税收返还、原体制补助及过渡期转移支付予以取消,重新设立统一的一般性财政转移支付。**此形式不包括具体投入倾向,此举就是以均等化为目标,中央对此项转移支付不得附加任何条件,如何使用由地方决定,但唯一要求就是地方必须对转移支付资金以详细清单形式报送中央,中央对此项转移支付援用审计与监督权,中央可视地方对此项转移支付资金的使用效率对下一年一般性转移支付进行适当调整。**本文暂列出三个式子,用于确定中央对各省区市一般性转移支付金额:**

$$\begin{aligned}
 1 \quad TP_n &= R_{n-1} (1-S_{n-1}) \cdot 60\% + R_{n-1} I_{n-1} \cdot 50\%; \\
 2 \quad TP_n &= A_{n-1} (1-S_{n-1}) \cdot 60\% + A_{n-1} I_{n-1} \cdot 50\% \\
 3 \quad TP_n &= \begin{cases} \frac{|P_{n-1} - C_{n-1}|}{R_{n-1}} \cdot R_{n-1} & (\text{当 } S_{n-1} > P_{n-1} - S_{n-1} \text{ 时用 式,} \\ & \text{反之则用 式。)} \\ \frac{|P_{n-1} - C_{n-1}|}{C_{n-1}} \cdot R_{n-1} & \end{cases}
 \end{aligned}$$

1、TP为转移支付金额,R为本级财政收入,S为财政自给率,A为人均财政自给率,I为本级财政收入年增长率,C为全国人均财政收入,P为各省区市人均财政收入,当年的财政转移支付以上一年相关数据为参考,则n表示当年,n-1表示上一年;2、1式与2式本质上讲是一样,只不过2式考虑了各省区市的人口因素;3、上述式子未考虑中央审计与监督后对下一年转移支付进行可能调整的因素)。

保留专项转移支付形式,此形式中央有明确的目的,必须用于某项领域,但中央在要求地方予以配套时,必须考虑地方财力的可承受性,绝对不能因为地方无财力可配套或达不到配套要求而取消专项转移支付。要求地方财力配套是无可厚非的,但本文认为配套比例应在专项转移支付资金的50%以内,对财力困难地区可考虑“零配套”;**新增突发事件转移支付。**此项转移支付由中央财政直接对接到突发事件所发生地区,中间不经任何环节。从本质上讲,此项转移支付应属于专项转移支付,但是将此单列出来,意在体现中央政府处理突发事件能力特别是财力准备能力。**本文将转移支付列为上述三种形式:一般性转移支付、专项转移支付及突发事件转移支付,意在向地域间均等化方向迈进。**同时本文建议,中央财政应将每年新增财力的60%用于转移支付,上述三项在60%的新增财力中的分配比例可为60%:25%:15%。

第三,对行政管理体制进行改革试点,扩大更多的省管县试点,最终的目标就是地本级只负责整个城市及周围地区的管理,不再去管理更多的县市;省管县试点可分为两步,第一步即为财政体制省直接对县及部分经济与社会发展权力下放到县,第二步为能下放到县的经济与社会发展权力全部下放到县以及县市党政主要负责人均为省管。**省管县的这两步可视为实现均等化的首要目标:省域内的均等化。**同时探索与试点中央与国家级贫困县在**财政转移支付中的直管体制**,中央对国家级贫困县的转移支付不再经过省、地两级,直达县级财政,进而加大中央政府的扶贫力度。此举可视为对省直管县的局部突破,将国家级贫困县的发展由中央统一协调:财政体制上中央直接对国家级贫困县,人事及相应的经济与社会发

[2]中央本级支出已包含在其所占比例中。

展权力视省直管县前两步的试点效果再做规划。这一步可看成是实现均等化的阶段性目标：一定程度的地域间均等化。

单一制国家分税制改革综合症仍会持续一段时期,但它所带来的公共服务供给的非均等化已严重影响了社会发展,成为现阶段社会发展进程中不可逾越并且必须加大力度予以解决的瓶颈。对公共服务非均等化的解决必然会是一个系统性工程,需要各领域的通力协作;同时公共服务非均等化是一个动态过程,此领域非均等化的解决后可能会出现彼领域的非均等化,因而在解决公共服务非均等化的过程中,将公共服务非均等化的全部解决视为一种终极目标,即将其看成一个静态的终点,无论是在前期理论准备中还是政策的制定者与执行者在理念的持有上都是要予以解决的一个前提性基础性问题。

参考文献

- 1、1993,《关于实施分税制财政管理体制的决定》(国发第085号)。
- 2、1999-2006,《中国统计年鉴》,中国统计出版社。
- 3、1999-2006,《中国财政年鉴》,中国财政经济出版社。
- 4、2003,《2002年全国地市县财政统计资料》,中国财政经济出版社。
- 5、2004,《中华人民共和国宪法》,中国法制出版社。
- 6、2006,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,人民出版社
- 7、黄佩华,2003,《中国:国家发展与地方财政》,中信出版社。
- 7、熊文钊,2005《大国地方——中国中央与地方关系宪政研究》,北京大学出版社。
- 9、杨宏山,2005,《府际关系论》,北京大学出版社。
- 10、钟晓敏,2006,《地方财政学》,中国人民大学出版社。

Local Government Fiscal Investment in Public Service Provision ——an analysis on ten provinces and cities in mainland China under the System of Tax Distribution

Jingyao Wang, Zhe Song

(Center for Chinese Rural Studies, Huazhong Normal

University, Wuhan 430079 China)

Abstract : One of the most direct consequences of the Tax System Reform in the past decade in China is the great change in the financial structure of governments at all levels. With the establishment of a service-provision government ideology, governments aim at equality in their public service provision. Yet the provision of any public service involves financial resources, and the inequality in the financial resources at disposal will have direct impact on the equality degree of public service provided. This paper, based on the financial revenue and expenditure data in ten provinces and cities in mainland China, discusses the relationship between the financial equality and equality in public service provision. The underlying rational between the two equality is explored and policy implications are discussed in the end.

Key words: tax distribution system; public service provision; local government; financial input structure; equality

