

政策简介：中国公共支出面临的挑战

中国的政府支出规模有多大？

如何改善中国的公共支出结构？

中国政府正在采取哪些措施提高公共支出效率？

中国的地方财政面临哪些问题？

如何解决上述问题？

相关信息

相关文献

怎样与我们联系？

—通往更有效和公平之路

中国从计划经济向市场经济的转型，正导致其公共支出政策发生深刻的转变。虽然中国在通过增加基础设施投资以满足经济发展需要和建立现代化的预算编制、执行机制等方面已经取得了长足的进步，但是仍然面临巨大的挑战。经济合作与发展组织 (OECD) 的最新报告《中国公共支出面临的挑战——通往更有效和公平之路》(Challenges for China's Public Spending: Toward Greater Effectiveness and Equity) 详细阐述了这些挑战及其应对措施，本文为这篇报告的摘要。

从计划经济时代到现在，影响中国公共支出政策的制度安排发生了巨大变化，但计划经济时代的某些特征仍然很明显。随着时间的推移，政府支出与企业、非政府组织以及个人支出之间的差别越来越大，但它们的界限仍有些模糊。此外，虽然政府支出的执行权高度分散化，但有关财政收入和支出的基本决策权仍然高度集中。

上述制度安排的不完全匹配是目前公共支出领域许多问题产生的根源。政府控制的公共支出规模庞大，而且大量由政府承担的支出游离于预算之外，从而严重地影响了公共支出的透明性、可靠性、可控性和整体有效性。支出责任和经费来源分权程度的不均等，导致了地区之间、城乡之间人均公共支出的巨大差异，并在地方政府执行公共支出政策的过程中产生了逆向激励。这些问题也限制了政府在教育 and 卫生医疗等重要社会领域的投入。虽然中国政府正在努力、并已经卓有成效地解决了其中一些问题，但更多的挑战还在前面。■

中国的政府支出规模有多大?

2004年官方公布的政府支出总额达到GDP的27%，这也许被低估了，一个更接近现实的估计则超过了GDP的30%。纳入官方统计的中国政府支出由两部分组成：一是**预算内支出**，包括各级政府预算支出，占GDP的20.3%；二是**预算外支出**，主要是地方政府用于社会保障和其他方面的支出，2004年分别占GDP的3.3%和3.4%。但是，地方政府还存在大量没有被官方统计和认可的**制度外支出**。根据学者估计，制度外支出已高达GDP的4%。尽管这部分支出难以准确统计，但中国实际的公共支出很可能已经超过GDP的30%，这仍然低于大多数OECD国家。经济普查之后，中国官方调整了GDP数据。本报告使用的是调整前的GDP数据，如果使用调整后的数据，政府支出总额占GDP的比重为23%，包括制度外支出在内的总支出将超过GDP的26%。

与大多数国家一样，中国的政府账户不包括或有负债和税收支出。在中国，或有负债主要来源于政府对银行贷款进行的担保。银行自身不能处理的以及通过资产变卖不能弥补的坏账最终都要由政府承担，从而大幅增加政府的利息支出。**税收支出**也有相当大的规模，如在华经营的外国公司享有的免税和其它税收优惠等。■

如何改善中国的公共支出结构?

中国大部分公共支出用于政府投资，2002年政府投资占GDP的比重为9%，几乎高于所有的OECD国家和多数发展中大国。同时，行政支出所占比重较高，约为预算内支出的五分之一，其中大部分用于地方政府。在过去十年间，政府投资和行政支出占政府总支出的比重双双提高。

相反，中国的公共支出中只有相对较小的部分用于满足人们的基本福利和发展需要，如教育、医疗卫生、科学研究和社会保障。在过去十年间，中国的公共支出总额中教育、医疗卫生和科学研究支出的比重下降了。中国在教育和医疗卫生方面的公共支出占GDP的比重大大低于几乎所有的OECD国家和大多数具有可比性的发展中国家，而中国在这些领域的私人支出比重反而位居世界前列（见图1）。

与处于类似发展阶段的其他国家相比，中国的教育和医疗卫生事业取得了较好的成绩。但是，地方政府承担着教育和医疗卫生事业的支出，导致了教育和医疗卫生支出不平等日益扩大，城市和沿海地区的这一支出大大高于农村和中西部地区。由此产生的结果是，农村地区的识字率、受教育年限和预期寿命等指标都大大低于城市。中国的医疗卫生体系越来越脆弱，一些报告显示该体系甚至濒临危机。■

中国政府正在采取哪些措施提高公共支出效率?

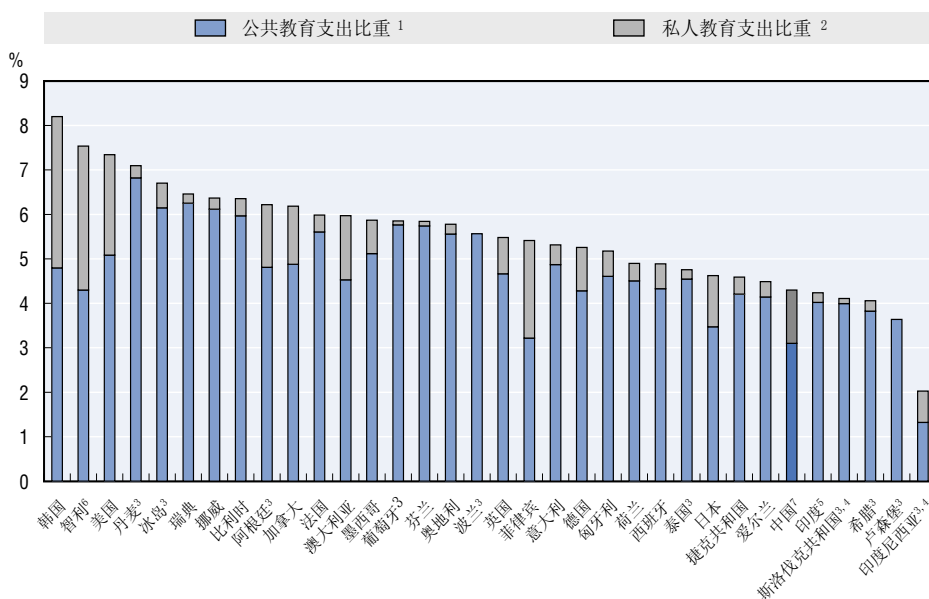
多层次的政府结构导致了中国在控制政府总支出方面存在许多问题。大量游离于正式预算之外的支出严重降低了公共支出的透明度，使有效管理政府支出和进行问责变得相当复杂，政府很难充分控制公共支出。实际上，地方政府的或有负债和制度外支出预示了未来政府支出存在极大的不确定性。

中国政府已经认识到预算的编制、执行、监督和决算必须实现现代化并进一步完善,这样才能有效地使用资金。众所周知,20世纪90年代后期以来,中国政府一直在努力将合法的预算外和制度外支出纳入预算内。同时,中国政府采取了有力措施取缔非法的制度外账户和乱收费项目,特别是针对农村地区的基层政府。

此外,中国政府还对传统的、分散的预算体系和程序进行了改革,包括建立国库单一账户以取代旧体制下各部门自己掌控的收支账户。建立跨年度的预算框架以及独立的、综合的经常性和资本性支出预算。这些措施将有助于提高公共支出的连续性,并使债务融资活动得到更好地安排。

中国政府正在寻求对大约130万**事业单位**进行改革,包括公立医院、教育机构、气象站、文化部门和大量其他机构。事业单位执行了很大一部分的公共支出活动,但运作很不规范,并没有承担相应的责任。政府正在改革传统的**地方官员绩效考核体系**,以更好地评估他们的政绩。中国政府还在尝试实施更加合理的公共支出效益评价体系(而不像过去那样仅仅根据是否按照预算执行来评价)。政府的公开竞标采购已取得令人瞩目的成绩:到2003年为止,有近三分之二的政府采购都是通过公开招标的形式完成的。

图1
2001年部分国家公共和私人教育支出占GDP的比重



注:
 1、包括对家庭的、有利于教育机构的政府补贴,也包括来源于国外的对教育机构的直接支出。
 2、有利于教育机构的政府净补贴。
 3、对家庭的政府补贴不属于公共支出,而被纳入私人支出。
 4、1999年数据。
 5、来源于国外的对教育机构的直接支出超过全部公共支出的1.5%。
 6、2002年数据。
 7、包括预算内和预算外有关教育的支出。
 资料来源: OECD (2006)

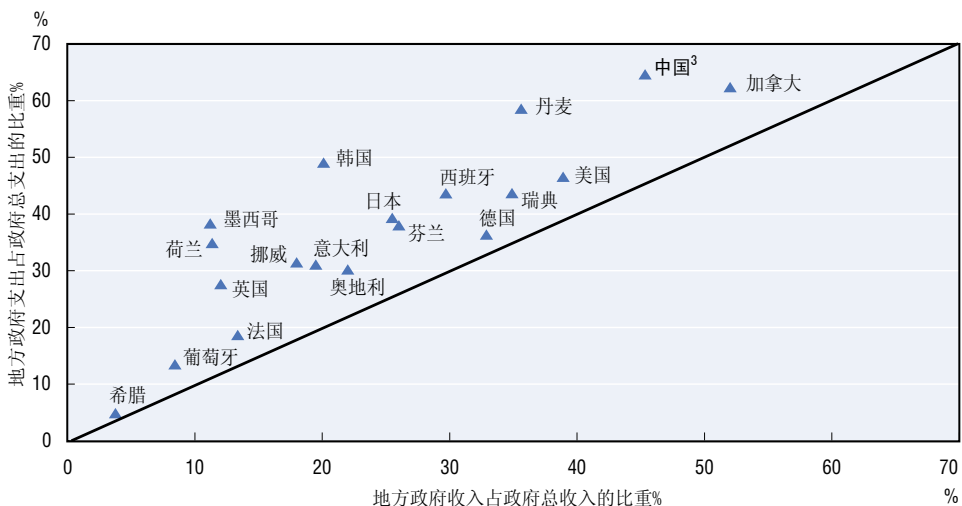
尽管上述改革措施非常重要,然而大部分改革仍处于相当初级的阶段,并且很不充分,特别是在地方政府层面。现状和改革目标之间还有很大差距。例如,对资金、人事和经常性支出的决策权分属三个不同的部门,资本性支出还没有被纳入到中期预算框架中,等等。

如果中国增加了教育和医疗卫生方面的支出,公共支出将更有效地满足发展的需要,比如最终缩小各省之间、城乡之间生活水平的巨大差距。实际上,政府早就制定了将公共教育支出从目前略高于GDP的3%提高到4%的水平。中国需要增加公共医疗卫生方面的支出,尤其是在农村地区,以应对传染性疾病的潜在威胁。增加这些支出的资金来源也许可以通过重新安排公共支出结构、逐步降低行政支出和政府投资的比重来解决。很多事实表明,这两部分的公共支出浪费严重、效率低下。例如,根据国家审计署2004年的一项调查,在获得国债资金支持的基础建设项目中,只有一半的项目符合国家标准。同样,以下的分析将表明,地方政府的行政管理效率也很低。■

中国的地方财政 面临哪些问题?

从收支份额的角度来看,中国是当今世界上财政体系分权程度最高的国家之一(见图2)。然而在不同地区之间,财政支出的分权程度差异很大,这导致政府总的财政支出出现了一系列严重的问题。此外,虽然一部分财政支出和税收管理的权限已经下放给了各省、甚至省级以下的地方政府,但它们在公共支出方面仍然受到中央政府的广泛干预,并且在课税方面几乎没有自主权。

图2
政府的收入与支出: 地方政府的
份额¹ (2003年²)



注:
 1. 社会保障开支未计入地方政府支出,但计入政府总支出。
 2. 部分国家采用了能找到的最新数据:日本为2000年数据,丹麦、韩国和墨西哥为2002年数据。
 3. 中国的数据包括预算内和预算外账户,以及中央政府代地方政府发行的债券。
 资料来源:OECD (2006)

中国政府公共支出的大部分由省(自治区、直辖市)、地区(地级市)、县(县级市)、乡镇和村五级地方政府承担,它们在教育、医疗卫生、社会福利和基础设施建设方面承担主要责任。中国政府财政收入的分权程度也很高,但不及财政支出。而且,虽然地方政府承担了大部分公共支出,但它们对地方税的税率和税基范围的制定却几乎没有任何自主权。在公共支出方面,它们也受到中央政府的广泛干预,还要应付越来越繁重、且没有任何资金支持的行政任务,比如它们需要支付地方国有企业重组和安置下岗职工的费用等。

财政收入与支出责任的不匹配,必然要求建立一个庞大的财政转移支付体系,从中央政府向各省、从各省内部的上级政府向下级政府转移。随着时间的推移,转移支付的规模逐渐扩大,目前中国中央政府转移支付的规模已经达到预算内总支出的53%。近半数省份三分之一甚至更多的财政收入来源都依赖于中央政府的转移支付。转移支付体系也随之变得高度复杂化,仅中央政府一级的转移支付就超过了12项。转移支付受到一系列标准的制约,包括各省的税收总额等,因此转移支付最多也只是部分地满足了实际需要。

实行这种财政体系的结果是,非常多的地方政府都面临着严重的财政收支缺口。许多县和乡镇连政府机关工作人员的工资都不能足额发放,更谈不上有充足的资金投入教育、医疗卫生和其它重要领域了。落后的内地省份以及各省的县、乡镇(主要是农村)一级面临最严重的缺口。实际上,由于中央政府的西部大开发战略在某种程度上缩小了西部省份的财政收支缺口,因此目前来看,中部省份的问题似乎最大。

公共支出的需要与财政收入来源之间的缺口是造成内地落后省份与沿海富裕省份之间、城市与农村之间在教育、医疗卫生和其他社会事业方面存在巨大差异的关键因素。它也是导致中国政府用于教育和医疗卫生方面的总支出相对较少的重要因素。财政收支缺口造成的压力,迫使地方政府累积了大量非法的政府债务,并且不得不诉诸于制度外支出。

但是,从中央政府获得的资金较少并不是造成这些问题的唯一原因。各省内部的财政收入分配和转移支付也存在严重的扭曲,因为各省在这些领域具有自主权。一些省份在运用资金满足实际需要方面非常有效率,但在其他一些省份,资金却只是用于满足本级政府自身的需要,留给下级政府的资金就捉襟见肘了。

地方政府的行政管理中也存在很多无效率的地方,比如机构臃肿、以及在地方行政层级过多。同时,由于现行的上级政府对下级政府的绩效考评方式,地方政府官员更愿意把资金用于形象工程,而不是一些“软”领域,如教育和医疗卫生,这些领域的投资回报很难在短期内看到,但从长期视角看要重要得多。■

如何解决上述问题?

彻底改革各级政府间的财政关系,对于解决中国公共支出中存在的问题是非常必要的。首先要解决的是,必须使地方政府的收入来源与它们的实际支出需要相一致。

无论是增加地方政府的税收份额,还是将公共支出的责任更多地转移给中央政府,似乎都无助于解决问题。由于各省之间、省内各地区之间的人均收入存在很大的差异,地方政府享有更高的税收份额,实际上只会进一步扩大财政收入的差异。如果不考虑地方的实际情况,中央政府承担更大的公共支出责任只会导致公共支出更加无效率。

因此,改革各级政府间的转移支付体系是非常必要的。必须改进现行的转移支付计算公式,以更好地满足各地实际的财政需要。中央政府要求地方政府必须承担的额外公共支出项目,应该在预算报告中明确说明,同时要辅之以转移支付或者额外收入来源。

其它一些确保地方政府更有效地使用财政资源的措施也是非常必要的。例如,至少一些省份已经着手开始改革,将财政收入越过地区一级直接分配到县级政府。在如何与下级政府分享财政资源以符合实际需要这个问题上,地方政府需要明确的指导。地方政府还需要充分承担说明责任。因此,建立评估公共支出政策有效性的标准和指标体系,用于省际和省内各级政府之间的绩效比较,将是非常有帮助的。

总之,中国政府很清楚地意识到改善公共支出效率和改革政府间财政关系的必要性,并且已经在这些领域采取了一些重要的举措。但是,对于这个正在迅速成长的经济体而言,在提供充分的公共服务方面,政府仍然任重道远。■

相关信息

如需了解《中国公共支出面临的挑战——通往更有效和公平之路》(*Challenges for China's Public Spending: Toward Greater Effectiveness and Equity*)一书的详细信息,请咨询: Margit Molnar Email: Margit.MOLNAR@oecd.org 电话: +33 1 45 24 89 49



相关文献

Challenges for China's Public Spending: Toward Greater Effectiveness and Equity, OECD, 2006 更多信息, 请与经合组织在线图书馆期刊部联系: www.oecd.org/bookshop

ISBN: 92-64-01371-7, € 30, 145 p.

OECD Economic Surveys: China, OECD, 2005,

ISBN: 92-64-01182-X, € 42, 206 p.

Governance in China, China in the Global Economy,

OECD, 2005, ISBN: 92-64-00842-X, € 59, 574 p.

China in the World Economy: The Domestic Policy

Challenges, OECD, 2002, ISBN: 92-64-19707-9, € 130, 816 p.

China – National Development and Sub-National Finance

– A Review of Provincial Expenditures, 2002, World Bank, Report No. 22951-CHA

The Challenges Facing Public Spending Policy,

Margit Molnar, 2005, BOFIT China Review No. 2, Bank of Finland, Helsinki.

Enhancing the Effectiveness of Public Spending:

Experience in OECD Countries, Isabelle Joumard,

Per Mathis Kongsrud, Young-Sook Nam and Robert Price, 2004, OECD Economics Department Working Paper No. 380.

经合组织的发表物可以通过经合组织网上书店购买

www.oecdbookshop.org

OECD publications and statistical databases are also available via our online library:

www.SourceOECD.org

怎样与我们联系?

经合组织总部

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
电话: (33) 01 45 24 81 67
传真: (33) 01 45 24 19 50
电子信箱: sales@oecd.org
网上订购: www.oecd.org

GERMANY

经合组织柏林中心
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
电话: (49-30) 288 8353
传真: (49-30) 288 83545
电子信箱:
berlin.contact@oecd.org
网上订购:
www.oecd.org/deutschland

JAPAN

经合组织东京中心
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
电话: (81-3) 5532 0021
传真: (81-3) 5532 0035
电子信箱:
center@oecdtokyo.org
网上订购: www.oecdtokyo.org

MEXICO

经合组织墨西哥中心
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
电话: (00.52.55) 9138 6233
传真: (00.52.55) 5280 0480
电子信箱:
mexico.contact@oecd.org
网上订购:
www.ocdemexico.org.mx

UNITED STATES

经合组织华盛顿中心
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC. 20036-4922
电话: (1-202) 785 6323
传真: (1-202) 785 0350
电子信箱:
washington.contact@oecd.org
网上订购: www.oecdwash.org
Toll free: (1-800) 456 6323

The OECD Policy Briefs are prepared by the Public Affairs Division, Public Affairs and Communications Directorate. They are published under the responsibility of the Secretary-General.