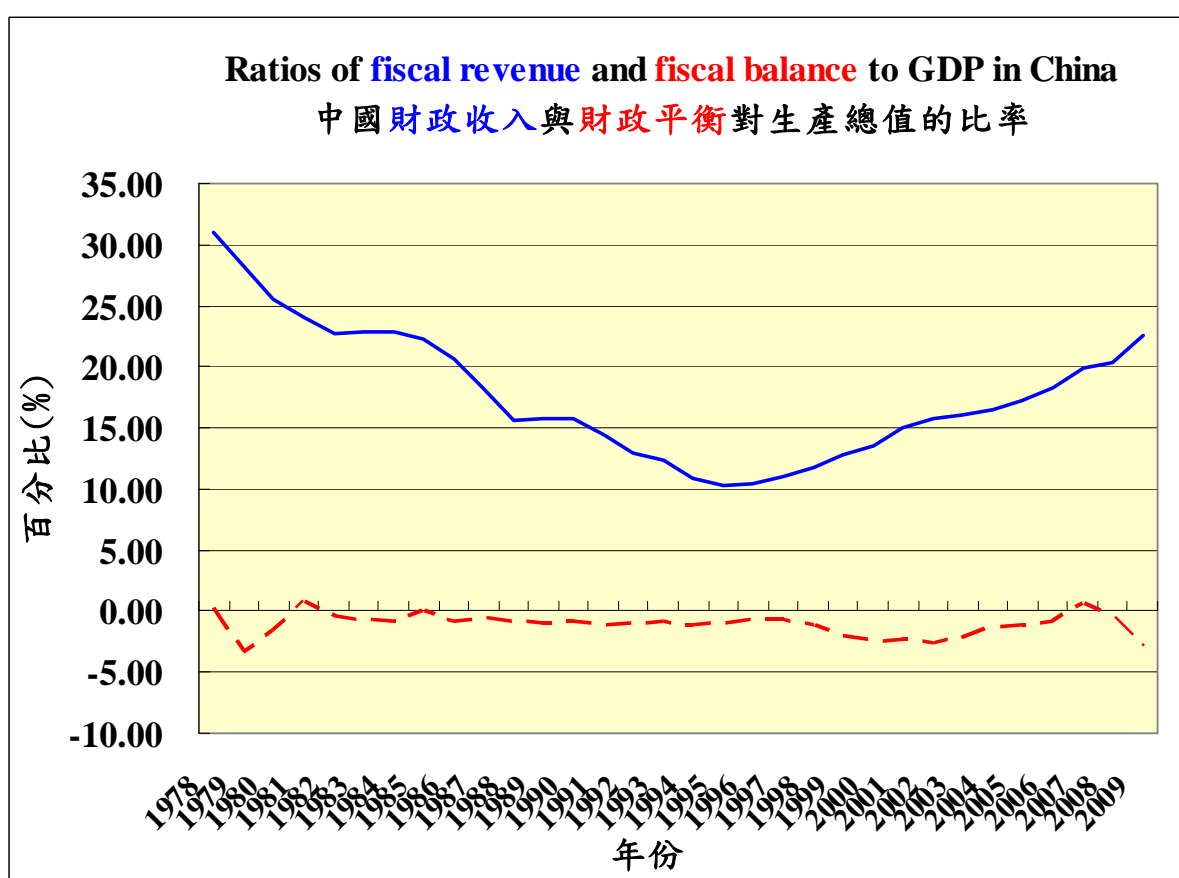


# 中國財政自 1994 年的發展

## 1. 幾個比重的改變

中國自 1994 年推行了三大宏觀經濟改革之後，加上其後陸續的中央集權措施，整體財政方面有了非常明顯的改善。財政收入佔GDP的比率由 1995 年的低點 10.27% 升至 2009 年的 20.0% 以上。對社會主義市場經濟體系來說，雖仍屬偏低；但進展可算令人印象深刻。2007 年中國全國的財政收支再出現 盈餘，2008 年也只有佔 GDP 0.4% 的赤字。不過，因金融海嘯的對應，中國推出 4 萬億元的刺激措施，2009 年 赤字升上了 2.8% 的水平。



另一發展是 中央財政戲劇化地轉虧為盈，2008 年盈餘超過了 19000 億元。不過，地方政府及企業卻在叫苦。中央集中資源也帶來了後遺症，2008 年地方的財政赤字已達 20000 億元。很多地方政府“被迫”用各種方法不理宏觀經濟效益，制度外的方法(濫收費、低價徵地等)去“斂財”。

表七：中國中央與地方的財政赤字

Table 7: Central and Local Fiscal Deficits

單位：億元人民幣 Unit: RMB100 million

年份 Year	全國 Whole nation	中央政府* Central government*	地方政府* Local governments*
1979	-135.4	-423.74	+288.33
1980	-68.9	-382.36	+313.46
1981	37.4	-314.58	+351.96
1982	-17.7	-304.97	+287.32
1983	-42.5	-269.59	+227.02
1984	-58.1	-227.86	+169.7
1985	0.5	-25.62	+26.19
1986	-82.9	-57.94	-24.96
1987	-62.8	-109.34	+46.51
1988	-134.0	-70.28	-63.79
1989	-158.9	-66.25	-92.63
1990	-146.49	-12.05	-134.44
1991	-237.14	-152.56	-84.58
1992	-258.83	-190.93	-67.9
<b>1993</b>	-293.35	<b>-354.55</b>	<b>+61.2</b>
<b>1994</b>	<b>-574.52</b>	<b>1152.07</b>	<b>-1726.59</b>
1995	-581.52	1261.23	-1842.75
1996	-529.56	1509.80	-2039.36
1997	-582.42	1694.42	-2276.84
1998	-922.23	1766.40	-2688.63
1999	-1743.59	1696.88	-3440.47
2000	-2491.27	1469.32	-3960.59
2001	-2516.54	2814.72	-5331.26
2002	-3149.51	3616.94	-6766.45
2003	-2934.7	4445.17	-7379.87
2004	2090.42	6609.02	-8699.44
2005	-2280.99	7772.56	-10053.55
2006	-1662.53	10465.22	-12127.75
2007	1540.43	16307.10	-14766.67
2008	-1262.31	19336.39	-20598.70

\*Note: 本級政府收入與支出的相比。

要留意的是，這些數字都是以本級政府收入與支出的相比。換言之，都未計算各級政府的兩稅返還(rebates)以及各項的轉移支付(transfers)在內。

理論上，經過返還與淨轉移支付(中央下撥減去上解之後，地方的政  
收支是應該平衡的。

例如，2007年，地方本級赤字為14766.67億元，但按財政部《關於2007年中央決算的報告》：但中央對地方稅收返還和轉移支付18137.89億元，地方上解收入862.79億元，即淨下撥為17275.1億元，超過了地方赤字。

([http://www.mof.gov.cn/mof/zhengwuxinxi/caizhengshuju/200810/t20081021\\_83131.html](http://www.mof.gov.cn/mof/zhengwuxinxi/caizhengshuju/200810/t20081021_83131.html))

實際上，地方可通過一些方法，把最終赤字隱藏或轉移至企業和銀行。此所謂“隱形債務”或“潛水債務”。另一方面，地方亦有“隱藏”的“小金庫”--灰色財力(制度外收入)，特別是“通過違規開設過渡性帳戶，將罰沒收入轉移、截留甚至內部私分的現象一直普遍存在”。(“財政部摸底地方小金庫 2012 年全部收繳國庫”，南方網，2009年03月25日，<http://finance.qq.com/a/20090325/001521.htm>)

\*\*關鍵在於：返還及轉移支付主要是從中央到地方。主動權大多在中央；地方政府難有長遠的規劃空間，而灰色財力始終不是正規的，甚至是非法的。

## 2. 誰的問題：中央還是地方？抑或是體制？

中國的財政從1978年的放權讓利到1980年代的諸侯經濟，繼而經歷1994年的再度中央化，到目前的地方政府財困與不規範行為，足証中國經改的波動性(volatility)。令外人不易理解的却是：這種波動並未帶來經濟災難。

有一種意見是：中國的行政架構，特別是地方政府太過膨脹，五級制架床疊屋，有需要簡化(附表1)。但相反的看法却認為，地方政府要承擔的任務過重，以“三分財力完成了7成的公共服務任務”(“中國公務員“超標”近20倍？”2006年03月30日，<http://edu.people.com.cn/BIG5/4251811.html>)

## 全國行政區劃 (2008 年底)

單位：個

省級區劃 Provinces, Autonomous Regions, Municipalities	地 級 Prefectures		縣 級 Counties			鄉鎮級 Townships		
	區劃數	#地級市	區劃數	#縣級市	#市轄區	區劃數	#街道辦事處	#鎮
31	333	283	2859	368	856	40828	6524	19234

另一方面，北京大學經濟研究中心平新喬教授“從地方政府土地財政規模估算入手，並用“預算內支出加預算外支出佔當地GDP的比重”，“人均財政支出”，以及“地方預算內支出佔全部預算內支出的比重”這三個指標，來度量中國地方政府所掌握的公共資源規模，討論了“預算外”規模與“土地財政”所帶來的地方政府支出規模的膨脹趨勢。與流行的看法不同，平文的結論指出：從總量上說，地方財政規模並非普遍認為的那樣小。問題可能主要在於“事權”、“財權”本身的配置不當，才造成當前中國地方政府財政規模膨脹和公共品提供不足的現象並存。”(地方政府沒理由“哭窮”，中華工商時報網路版，轉載於南方網，2006-10-26，<http://big5.southcn.com/gate/big5/www.southcn.com/nflr/zjll/200610260104.htm>)

### 3.

#### 4. 誰的問題：體制與政策的改革？

無論如何，中央政府正在反思問題。

#### 3(A) 約束地方政府

首先，是要約束地方政府，特別是縣級以下政府的行為，保障農村居民的利益。

#### **2003 年中共十六屆三中全會關於農村改革的主要公佈：**

一、“按照保障農民權益、控制徵地規模的原則，改革徵地制度，完善徵地程式。嚴格界定公益性和經營性建設用地，徵地時必須符合土地利用總體規劃和用途管制，及時給予農民合理補償。”

二、“放開糧食收購市場，把通過流通環節的間接補貼改爲對農民的直接補貼，切實保護種糧農民的利益”。中國糧食購銷體制內國有糧食企業政企不分、政策性業務與商業性業務不分、儲備和經營不分；糧食部門充斥冗員，虧損龐大；加上政策障礙、運輸不暢、資訊不全，農產品統一市場難以形成；這種種現象都壓抑了農業的利益。

三、“完善農村稅費改革試點的各項政策，取消農業特產稅，在完成試點工作的基礎上，逐步降低農業稅率，切實減輕農民負擔”。

2006 年全國全部免徵農業稅，農村稅費改革是農村經濟社會領域的一場深刻變革。全部免徵農業稅，取消農民各種負擔，徹底改變兩千多年來農民繳納“皇糧國稅”的歷史。**2006 年全面取消農業稅後**，與農村稅費改革前的 1999 年相比，農民每年減負總額將超過 1000 億元，人均減負 120 元左右。從 2006 年起財政每年將安排 1000 億元以上的資金用於支持農村稅費改革的鞏固完善，其中中央財政每年將通過轉移支付補助地方財政 780 億元。財政部新聞發言人張通介紹說，2003 年至 2006 年，中央財政預算內直接用於“三農”的支出 11142.9 億元，年均遞增 15.6%。特別措施包括“兩免一補”：對農村義務教育階段家庭經濟困難學生免費提供教科書、免雜費並補助寄宿生生活費。

另一方面，**土地管理制度改革成爲了一個關鍵**。2004 年 10 月，《國務院關於深化改革嚴格土地管理的決定》出台，“探索建立國有土地收益基金，遏制片面追求土地收益的短期行爲。”  
([www.sannong.gov.cn/was40/detail?record=5109&channelid=56776&presearchword=](http://www.sannong.gov.cn/was40/detail?record=5109&channelid=56776&presearchword=))

重要改革是關於**土地出讓金**，就是國有土地使用權出讓的收益。從 1993 年開始，土地出讓金全部劃歸地方政府獨自享用。然而，因為土地出讓金始終沒納入財政預算的“盤子”，許多地方越來越將此收益作為預算外收入的主要來源，有的比例甚至高達 60% 以上，遂有“第二財政”之稱。《土地出讓金收支管理辦法》於 2007 年 1 月 1 日實行。該《辦法》首次以國務院有關部委的名義，對土地出讓金的收入、分配、解繳和劃撥等工作，給予詳細的規範管理。調整後的政策，一是建立土地出讓金收支專戶，土地收入全部繳入地方國庫，支出一律通過地方基金預算從土地出讓收入中予以安排，二是土地出讓金全額進入地方預算，實行徹底的“收支兩條線”；專門核算土地出讓收入和支出情況，此款由地方預算外納入地方預算內，支出時多了一道地方人大監督。三是在地方建立**“國有土地收益基金”**，給後任政府預留一些發



展建設資金。(〈財政部詳解土地出讓金新政〉, 2007-02-06, <http://finance.163.com/07/0206/10/36L114P000251RJ2.html>)

### 3(B) 適當地再放權讓利

其次，是讓地方政府有發展空間，但須改變它們的行為。

2004 年的財政比預算的情況好得多---財政收入超過 26000 億元，增收 5500 多億(預算的增加收入只有 1900 億)，一年的增收差不多等於之前兩年的。國家財政部常務副部長樓繼偉說，“今後財政部想通過稅制改革增加市場活力，給企業以激勵，讓企業自己擴大投資，改造自己的生產能力，同時適當地消減政府的支出，使得國民經濟向一個小政府、大社會的方向走。具體方法是針對企業的增值稅、所得稅進行調整和改革，目的是要使一年企業能夠多得 1500 億元左右的收入。相應地適當減少一部分財政收入，壓縮財政支出來減少政府的投資，增加企業自己的發展能力。”(“財政部考慮為企業減負 1500 億”，北京現代商報，[www.cei.gov.cn/LoadPage.aspx?Page=ShowDoc&CategoryAlias=zonghe/jjsj&ProductAlias=shuzkx&PAlias=shuzkx&BlockAlias=DBczjr&filename=/doc/DBczjr/200501170342.xml](http://www.cei.gov.cn/LoadPage.aspx?Page=ShowDoc&CategoryAlias=zonghe/jjsj&ProductAlias=shuzkx&PAlias=shuzkx&BlockAlias=DBczjr&filename=/doc/DBczjr/200501170342.xml)。)

2006 年，有報導指：中央正考慮在有限制的條件下，授權地方政府發行債券。(其實，1998-2004 年實施積極財政政策時，中央政府代地方政府舉債並轉貸地方用於國家確定項目的建設，看下面。)財政部屬下的財政科學研究所副所長王朝才則認為，中國地方政府已基本具備發行債券條件。“據新華社北京 9 月 15 日電，王朝才表示，地方公債能否順利發行，決定於兩個關鍵因素：一是社會公眾具備充分的應債能力，二是地方政府具備足夠的償債能力，有能力避免由此導致的財政風險。總體看來，這兩個條件目前在中國基本都已具備。”(“中國地方政府具發行債券條件”，大公網 刊登日期：

2006-9-15, [http://www.takungpao.com/inc/print\\_me.asp?url=/news/06/09/15/ZM-622882.htm&date=2006-9-15](http://www.takungpao.com/inc/print_me.asp?url=/news/06/09/15/ZM-622882.htm&date=2006-9-15))

另一重要發展是地方-----特別是縣及鄉鎮的財政改革“一是增加一般性轉移支付規模，加大對財政困難縣鄉的支持力度。二是擴大推行省管縣財政體制試點範圍，省級財政在體制補助、一般性轉移支付、專項轉移支付、財政結算、資金調度等方面盡可能直接核算到縣，減少財政管理層次，提高行政效率和資金使用效益。三是實行鄉鎮財政管理體制改革試點，對經濟欠發達、財政收入規模小的鄉鎮，試行由縣財政統一管理鄉鎮財政收

支的辦法，對一般鄉鎮實行“鄉財縣管”方式，在保持鄉鎮資金所有權、使用權和財務審批權不變的前提下，採取“預算共編、帳戶統設、集中收付、採購統辦、票據統管”的管理模式。”(樓繼偉，〈深化財稅體制改革完善公共財政體制〉 [http://www.sdpc.gov.cn/gzdt/t20050810\\_39046.htm](http://www.sdpc.gov.cn/gzdt/t20050810_39046.htm)) 這是中央地方財政由五級制轉向三級制的一種實驗。

## 5. 最近的發展

2008年10月12日，《中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定》獲通過。決定中提到，“完善土地承包經營權權能，依法保障農民對承包土地的佔有、使用、收益等權利。加強土地承包經營權流轉管理和服務，建立健全土地承包經營權流轉市場。”一方面強化農民的土地的利益，限制地方政府制度外的剝削；另一方面，“轉包、出租、互換、轉讓、股份合作等”形式都可以實現土地的規模化經營。這些轉變，亦減輕了世界金融海嘯令大量民工回流中西部的社會壓力。

為了紓緩地方政府的財政，以及改變其短期行為。2009年，全國人大通過，地方政府債券正式出台，但仍受中央調控。地方政府債券須經國務院批准同意，以省、自治區、直轄市和計畫單列市政府為發行和償還主體，由財政部代理發行並代辦還本付息和支付發行費的可流通記賬式債券。債券期限為3年，利息按年支付，利率通過市場化招標確定。

“其實，1998-2004年實施積極財政政策時，中央政府代地方政府舉債並轉貸地方用於國家確定項目的建設。由於國債轉貸地方是中央發債，地方使用，不列中央赤字，因此，轉貸資金既不在中央預算反映，也不在地方預算反映，只在往來科目列示，不利於監督。同時，由於舉借債務與資金使用主體脫節，責權不清，增加了中央財政負擔和風險。此次由省級政府在國務院核准的額度內，提請同級人民代表大會或同級人民代表大會常務委員會審查批准發行一定數量的地方政府債券，籌措的資金納入政府本級預算管理，有利於依法規範解決上述問題。”

(“中共財政部就代理發行2009年地方政府債券答問”，*中央網路報* HTU[http://www.cdnews.com.tw/cdnews\\_site/docDetail.jsp?coluid=119&docid=100705332](http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=119&docid=100705332)UTH)

換言之，2009年，地方政府首次被容許有正式的赤字---2000億元，並以發債來融資。

這是創新的做法，但可能只解決一部份的“隱形債務”，使之“浮

出水面”，亦未滿足地方政府的長遠發展要求。全國人大代表，廣東省發改委主任李妙娟據稱說：廣東省要求發行債券跟現在預安排的地方債券規模相比，遠遠滿足不了，大概最多是十分之一，“跟廣東的要求差得非常的遠”。（“2000 億元地方債浮出水面 中國地方政府求解融資難”，新華網 2009 年 3 月 8

日）[http://www.mof.gov.cn/mof/zhuantihuigu/09niancaizhengyusuanbaogaojiedu/meitibaodao09/200903/t20090308\\_119880.html#](http://www.mof.gov.cn/mof/zhuantihuigu/09niancaizhengyusuanbaogaojiedu/meitibaodao09/200903/t20090308_119880.html#)

2009 年，財政部謹慎推行了由中央財政代發的“地方政府債”（2000 億元），“代發地方債”的期限為三年，中央發行，轉移地方。（“地方政府債券”，百度百科：<http://baike.baidu.com/view/10760.htm>）。

僅過一年，在近 6 萬億元地方融資平台的壓力之下，地方政府“夢寐以求”多年的直接發債終於提上日程，但此時，困擾中央政府的，卻是作為發債主體的地方政府如何進行信用評級的難題。看來，2009 年和 2010 年由中央財政代發的“地方政府債”，更像是一種過渡。（“6 萬億融資平台清理啟動 地方政府或將直接發債”，

<http://finance.sina.com.cn/roll/20100327/09457644862.shtml>，2010 年 03 月 27 日 09:45 中國經營報）。