

China in the Global Economy
**Challenges for China's Public Spending: Toward Greater
Effectiveness and Equity**

Summary in Chinese

全球经济中的中国

支出通往更有效和公平之路中国公共支出面临的挑战:通往更有效和公平之路

中文概要

在从计划经济发展到基于市场的经济过程中，中国公共开支政策发生了巨大变化。在将基础设施开支提高到更符合中国发展需要的水平，改善开支预算的编制、计划机制等方面获得了长足进展。但仍然存在一些重大问题。

开支需进一步细化和增加透明度

报道代地方政府发债制度外或有分权化分权化制度外评价资本性支出资本性中国正式报道的公共开支数字仅反映出政府总开支的大约四分之三。预算外开支、社保费用以及中央政府代地方政府发债，都未包括入正式预算。尽管近来有所改革，政府仍有太多的预算外及制度外活动，使公共开支难以计划、控制，从而影响问责度和透明度。或有负债已成为非计划开支的重要原因，也许是未来开支控制能力方面的最大风险。

中国财政下放不平衡，严重影响了公共开支效率。开支分权化程度大大高于收入分权化程度，地方政府很少有权决定开支政策和税收政策。结果是责任下放到下级政府时，相应的资源并没有下放。这种无资金开支任务，加上中央以下政府的收入自主权很有限，导致中央以下政府进行违法的制度外筹资和积累债务。

中国政府已做出巨大努力改进公共开支的计划、编制及执行。已经开始尝试产出、结果达标，在预算管理、计划方面也采取了一系列改革措施，以改善支出效率。但仍然任重道远。全国并无完全统一的开支效率、效益评价基准。资本性支出、人事和经常开支方面的决策部门依然是三个不同的机构，资本性预算也没有纳入一个中期预算框架。

本报告分析得出以下进一步改革的方向，以便改进中国公共开支政策的透明度和效率。

- 制度外继续努力将现有制度外开支纳入预算，以实现一切开支严格编制、执行和问责的全面努力。

- 以国际会计准则为准则，将开支按功能分项，使关键的社会、发展和其它需求款项得到清楚的确切、估算，改革开支会计制度，以提高透明度。
- 明确界定各级政府的支出责任相应的收入能力，并确保相应的收入能力。
- 评价使更多得政府采购通过市场原则为基础而完成需要提高公共支出分配的效率建立更标准化的评价基准，使更多得政府采购通过市场原则为基础而完成，以提高效率。

需要提高公共支出分配的效率

公共开支的分配显得与中国的发展需要和目标不相吻合，至少在教育、科研和卫生保健三方面的公共开支按国际标准看依然很低。

该报告分析指出了以下一些进一步改革的方向，以利提高中国公共开支政策的效果。

- 在总支出分配效率提高教育、卫生保健、科研和其它社会/发展开支在总支出和国内生产总值中所占份额，使其更适应中国的发展目标，从而改进公共开支分配效率。
- 减少公共行政部门的不必要开支，改进公共基础设施投资效益，以便更好地控制这些领域今后的开支增长。

应减少开支的不平等性

分权化支付支付靠制度外款中国各级政府间财政关系的特点为分权化程度较高但较不平衡。开支决策的下放程度大大高于税收决策的下放程度，地方政府很少有决定税率自由。因此中央、省级政府必须用大量转移支付，帮助减缓下属政府间的收入差距。但财政转移支付并未能避免各地之间公共开支的显著差异。现行财政制度也使中央以下政府在开支责任和资源之间的缺口扩大。这些缺口是地方政府日益靠制度外资金，以及非法借款的主要原因，也是教育及其它重要发展需求方面公共资金水平较低的部分原因。

中央以下政府尤其是最下级政府的资金不足，因制度的内在低效性而更趋严重。行政系统层次过多增加了中央以下政府的财政负担，而许多基层政府规模太小又是实现规模经济的阻力。

产分权化为提高公共产品、服务分权化提供可产生的增效潜力，政府财政制度需更多地考虑全国各地间的资源差异。

- 改革中央政府和省级政府之间的财政转移制度，对省级以下政府的财政转移制度提出更多实现公平的指导。增加向省内差异较小、尤其是中部地区各省的转移支付，改进省内差异较大、尤其是西部地区各省的财政资源分配状况。
- 对教育之类关键领域建立更清晰明了的业绩标准，以改进中央以下政府的说明责任。也可考虑增加地方政府对某些税率的决定权。
- 化财政行政体系产品效率通过简化财政行政体系和更好利用规模经济，以及联合提供公共产品、服务，提高公共开支效率。

© OECD 2006

本概要并非经合组织的正式译文
在提及经合组织版权以及原著标题的前提下
允许复印本概要

多语种概要出版物

系经合组织英法双语出版物的译文摘要

由经合组织在线书店免费提供 www.oecd.org/bookshop/

如需更多信息，请与经合组织出版事务及通信总司

版权及翻译处联系
rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

Visit our website www.oecd.org/rights/

