

中国地方预算体制的绩效评估及指标设计*

平新乔**

北京大学中国经济研究中心

2006年10月10日

*本文为“中国地方预算体制的绩效评估及指标设计”研究课题的总报告。作者感谢中国发展研究基金会与北京大学中国经济研究中心的资助。北京大学（现为美国宾夕法尼亚大学与宾州州立大学经济学博士生）胡向婷、白洁，清华大学经济系博士生超俊超参加了本课题研究。北京大学硕士生练唯诚、周艺艺、贾瑞雪、刘海燕（现为美国弗吉尼亚大学博士生）、王斌（现为美国德州奥斯汀大学博士生）、周子彭、初宁、张懿参加了县级财政调查。北京大学深圳商学院2005级研究生班全体同学参加了深圳市公共财政调查。这个课题成果是上述所有70位博士生、硕士生共同劳动的结晶。本人在此向所有这些同学谨致深深的谢忱。作者感谢中山大学公共管理学院马骏教授与北京大学郝朝艳博士提供的数据与文献帮助。当然，作为总报告的作者，本人对文中错误完全责任。

**联系地址：北京大学中国经济研究中心，100871；E-mail: xqping@ccer.pku.edu.cn；电话：62754798

摘要：中国地方政府在预算内支出中的所占比重在国际比较来看是属于最高一档，1994年中央与地方财政关系的“再集权化”措施并未改变财政分权的基本格局。我们总不能脱离基本的国力（GDP水平、）人民的承受力（人均财政开支）、与总体财力（全部财政支出量）来谈地方政府的财政规模。在目前中国的经济水平下，地方政府财政支出已往占到本地GDP的21-22%，人均财政支出的省均值已经在过去10年中上升了3.7倍，全部预算内支出的四分之三是由地方政府化掉的。还讲地方政府“事权与财权不对称”，还努力要中央多转移一些资源给地方，还强调地方政府财权不够，这至少是超越了客观可行性。2004年，全国地方政府手中大约有6150.55亿元左右的“土地财政收入”，是2004年全国预算外收入4699.18亿元的1.3倍。2004年地方政府预算外收入4323.25亿元（地方占当年预算外收入的92.5%）与上述土地出租收入之和为10473.80亿元，这接近于2004年地方预算内收入11893.37亿元的水平。在全国行政开支中，有56%是通过“预算外”方式化出去的；在地方政府的行政开支中，有58.9%是通过“预算外”方式化掉的。从1996年至2003年，地方政府行政开支总额上升了2.92倍。地方政府行政开支过大上升过快，恰恰是借助于“预算外”这种较“软”的预算约束条件而实现的。这8年间GDP的行政管理成本弧弹性为2.03：GDP每上升1个百分点，我国地方政府的行政成本要上升2.03个百分点。计量模型揭示，当一个地区的行政管理开支越高时，提供公共品的效率会越低，而且这种影响并不依赖于公共品的类型。

关键词：地方财政，预算，政府绩效

目 录

第一节 中国地方政府的支出规模

- 1.1 地方公共支出占当地 GDP 的比重
- 1.2 人均地方财政支出
- 1.3 地方政府预算内支出占全部预算支出的比重
- 1.4 地方政府的预算外支出规模
- 1.5 土地财政规模估算

第二节 地方财政绩效的存在问题

- 2.1 三种财政行为
- 2.2 预算执行过程的随意性
- 2.3 绩效体系偏差
- 2.4 地方公共管理的成本升高、效率递减
- 2.5 公平性分析

第三节 地方政府绩效体系与绩效预算

- 3.1 降低“纵向不平等”，减少政府行政层次，降低行政管理成本
- 3.2 建立全国性最低标准的教育、医疗、社会保障体系
- 3.3 旨在转变政府职能的体制改革
- 3.4 政府绩效体系的改进
- 3.5 在新的契约制度下实施绩效预算

中国地方预算体制的绩效评估及指标设计

地方政府（省级与省以下的市、县、乡四级政府）的预算行为，从 1994 年颁布预算法以来，有了一些改进，其中最大的改进有三项：一是从 1996 年开始将 13 项预算外基金与收费纳入地方政府的预算内。二是从 2000 年以来某些地区（例如深圳市、河北省开始试行部门预算的一些做法，其目的在于使地方公共支出与政府绩效联系起来。）三是从 2002 年开始农村费税改革，到 2006 年起全面取消农业税，使地方政府的预算面临更严的财政纪律约束。随着政府推进的行政管理体制改革的深入，各地都在“为人民办实事”的口号下逐步将政府提供公共服务的重大项目公开化。但是，中国地方政府的预算体制在许多关键点上——比如预算规模的决定、公共支出结构、预算规模、预算的公开性透明度、政府绩效评估、对预算的审计与监督等方面，都存在着严重的缺陷。这些问题使我们担心，中国现行的地方政府预算体制，难以有效地配置地方政府手中掌握的大量资源，难以有效地节约中国政府公共管理的成本，难以有效地缩小地区之间的差距，这些，都会弱化中央政府宏观调控的效应，归根结底，会影响中国地方政府的按社会主义市场经济的要求建立高效、公正的公共服务体系这一目标的实现。

本研究项目采用三种方法（1）对全国 8 省 8 个县 3 个市的调查案例分析；（2）对财政数据的计量统计分析；（3）以发问卷的方式对民众关于公共服务要求与满足程度的调查。研究对象是中国地方政府的预算行为。我们的研究发现，在 1994 年以来的 12 年中，中国地方政府所掌控的资源规模无论是从绝对量，还是相对量上度量，都大大增加了。那种认为地方财政“事权与财权不对称”，以至于地方政府无钱提供公共服务的说法，从全国来说，是缺乏依据的。无论是中国地方政府的公共开支占本地 GDP 的比重，还是地方预算内公共开支占全部预算内公共支出比重，在国际上讲都是高的，问题出在结构上。（1）地方政府的公共支出中弱化了对基本公共服务的提供；在地区之间，现行预算体制扩大而不是降低了地区差异。而这种结构上扭曲反映的恰恰是体制上的问题：现行的预算体制无力合理配置地方政府手中的公共资源，以至于在地方政府的公共资源大大增加的同时，民众尤其是农业大省的公民，对基本公共品的需求却无法实现。

本文是“中国地方预算绩效评估及指标设计”这一研究课题的总报告。本报告分三节，第一节估算当前地方政府财力的规模，这主要是为了澄清“所谓地方政府财力不足”的种种模糊认识，这一节尤其是独立地给出了我们对“土地财政”的规模估算；第二节则分别从地方政府的收入特点，预算随意性、绩效体系偏差、效率与成本，以及公平性缺失等方面分析了中国地方财政预算体制在绩效上存在的问题；最后，在第三节，我们对地方预算绩效体系的建设提出若干建议。

第一节 中国地方政府的支出规模

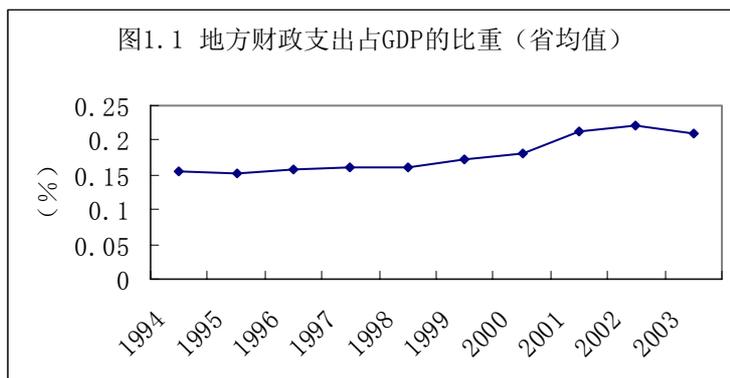
在这一节，我们先用“预算内支出加预算外支出占当地 GDP 的比重”，“人均财政支出”，以及“地方预算内支出占全部预算内支出的比重”这三个指标来度量中国地方政府所掌握的公共资源规模，然后讨论“预算外”规模与“土地财政”。

1.1 地方公共支出占当地 GDP 的比重

图 1.1 显示了 1994 年—2003 年全国各省“地方财政支出占本地 GDP 比重”的变化趋势，这里只计算纳入国家统计口径的预算内财政支出与预算外财政支出。注意，我们并没有简单地用全国地方政府公共支出去除以全国的 GDP，而是分省计算“财政支出/GDP”，然后取全国均值，因为每个省的财政支出只有与本省 GDO 相对比，才能显示出地方政府所掌握的公共资源在当地经济中的比重。

结果显示：

1. 按国家统计口径的地方预算内与预算外公共支出占当地 GDP 的比重，从在 1994—2003 年这 10 年中从 15.6% 上升至 21.0%。共上升了 5.4 个百分点。进入 2000 年以后，这个比重一直在 21%—22% 之间。



2. 如果分省看,公共支出占当地 GDP 比重高的省份大都集中在西部不发达地区。如西藏(1994 年该比率就达 67.6%), 2001 年以来一直在 76% 与 85% 之间, 云南、甘肃、内蒙古、青海等省、区; 反之, 越是发达地区, 如江苏、浙江、广东、山东等沿海省份, 公共支出占当地 GDP 比重倒反而是低的, 其中, 江苏与山东两省该比重在那 10 年只从 7.8% 上升至 10% 或 11%。山东省的“公共支出/GDP”比率从 2000 年以来一直是全国最低的, 只相当于全国平均数的一半左右。

3. “公共支出/GDP”的各省平均值在过去 10 年中上升 5.4 个百分点的事实, 说明中国地方政府财政规模比经济规模的增长速度要快。1994 年中国分税制为重点的财税改革的宗旨是: 提高财政收入占全国 GDP 的比重, 提高中央财政收入在全部财政收入的比重。地方财政支出占当地 GDP 比重的上升是在这个大背景下发生的。就全国来说, 预算内财政收入占 GDP 的比重从 1994 年—2003 年只上升了 6 个百分点。加上预算外收入, 财政收入/GDP 的比重在 1994 年是 15%, 在 2003 年为 24.5%, 共上升 9.5 个百分点。但地方政府财政支出(预算内与预算外支出)总量与全国 GDP 的比重在同时期从 1994 年的 11.81%, 上升为 2003 年的 17.93, 即增加了 6.1 个百分点。所以, 无论是“公共支出/GDP”的分省均值还是全国总比率, 地方政府所控的经济资源不但在绝对量上增加了, 而且在相对量上也大大增加了。

上述三个结果说明，一方面地方政府无论是各自作为在本地经济中的份额，还是作为地方政府总体在全国经济中的份额，在 1994—2003 年的 10 年里都显著增长了。但另一方面，“财政支出/GDP”这个比率并不是经济进步的标志，在发达地区，这个比率往往是低的。这就引出一个问题，政府预算规模膨胀能否促进经济发展与增长？政府花钱是否有效率？本文的关注点就在于此。

1.2 人均地方财政支出

我们同样取各省、市、区人均公共支出（包括预算内与预算外支出）的省均值。图 1.2 就给出了 1994—2003 年间的变化趋势。平均说来，人均地方财政开支从 1994 年的 589 元增到 2003 年的 2120 元。10 年间涨了 3.6 倍。这个速度，在世界经济史上是罕见的。这从绝对量上给出了关于过去 10 年里中国地方政府膨胀的度量。

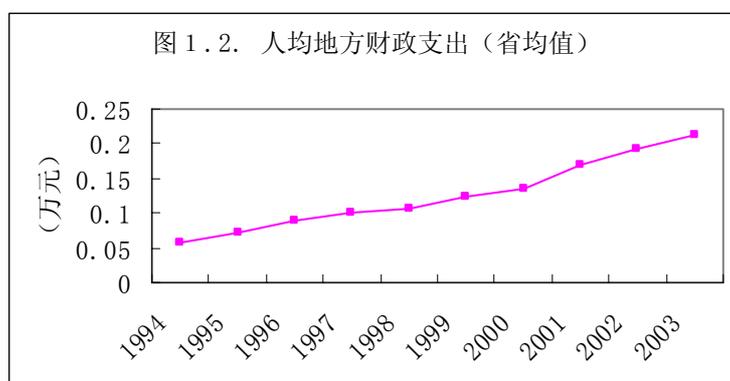


表 1.1 省与省之间 在“人均地方财政公共开支”上的差异

	财政支出占 GDP 的比重 (%)			人均财政支出 (万元)
	1994	2000	2003	2003
东部大城市				
北京	0.129157	0.229549	0.227219	0.571651
上海	0.128841	0.163928	0.19376	0.707866
农业大省				
安徽	0.093737	0.137877	0.150557	0.093303
河南	0.100589	0.11788	0.12522	0.091303
四川	0.116824	0.221169	0.238134	0.109834
贵州	0.175879	0.233601	0.278801	0.097696
西部地区				
西藏	0.675606	0.522385	0.798132	0.54539
广西	0.14741	0.166611	0.194683	0.109632

当然，“人均地方财政公共开支”在省与省之间的差异是很大的。表 1.1 显示，人均地方财政开支在上海是 7078 元（2003 年），而这个数字在农业大省仅

有 913 元，大小相差 7.75 倍。应当指出，省际之间的贫富差距在 1994—2003 年间并没有缩小。1993 年，人均地方财政开支最高值也是产生于上海，为 1873.63 元，最低值是在安徽，为 234.3，大小相差 8 倍。上海在 1994—2004 年间几乎一直是（除 2001 年是北京最高以外）人均财政开支最高的省市（注意，我们不说人均财政收入，因那会被人解释为某地区对全国的“贡献”）。安徽（1994 年）、贵州（在 1995-2000 年）与河南（2001-2003 年）则是人均财政开支最低的省。从表 1.1 中可以看出，2003 年，几个农业大省（如安徽、河南、四川、贵州、广西）的人均财政开支都只在 1000 元上下。

尽管上述这几个农业大省的人均财政支出比东部大城市低很多，但是，第一，地方财政支出与这几个省份的 GDP 水平相比是不低的。如四川、贵州，2003 年的财政支出/GDP “比率分别为 23.8% 与 27.8% ” 分别比 1994 年上升 12 与 10 个百分点，说明这些较贫困的省份政府扩张反而相对更快；第二，即使人均财政开支 1000 元，这对当地百姓来说，也是高额的负担。2003 年中国农民平均每人的年支出不过 2510.20 元，上述那四个农业大省农民的年支出只会低于这个数。即使拿 2510.2 元的个人消费与人均 1000 元的公共开支相比，比例已达 2.5:1 了。

1.3 地方政府预算内支出占全部预算支出的比重

尽管在 1994 年分税制之后，地方政府的预算内财政收入占全部预算收入的比率下降了，这个率在 2003 年是 45.4%，2005 年为 47.7%。但如看支出结构，从 1994 年以来，则地方政府预算内支出占全部预算内财政支出的比重一直在 70% 左右，2003 年为 69.9%，2004 年为 72.3%，2005 年为 74.1%。即差不多有四分之三的预算内资金是由地方政府支配的。由于地方政府发债量很小，因此，只拿 2005 年地方财政收入比率去减 2005 年地方财政支出的比率，这 26 个百分点的差便大体反映了中央对地方的转移支付力度：中央对地方的转移支出相当于地方政府财政收入的 54.5%，地方财政支出中有大约 1/3 的资源是由中央转移而来的。

表 1.2 地方财政支出占全部财政支出比重的国际比较

国家	1990 年	1997 年
阿根廷	46.3	43.9
澳大利亚	50.9	47.9
中国	67.4	72.6
德国	40.2	37.8
印度	51.1	53.3
印度尼西亚	13.1	14.8
墨西哥	17.8	26.1
俄罗斯		37.6
南非	20.7	49.8
美国	42.0	46.4

资料来源：中国以外的数据来自于 World Bank(2000 年) “Managing public Expenditures for Better Results”, Washington.D.C; 中国的数据来自于《中国统计年鉴》(2006 年)，中国统计出版社。

表 1.2 说明，中国地方政府在预算内支出中的所占比重在国际比较来看是属

于最高一档的，因此，如果看对于财政资源的最终支配权，则中国绝对属于财政分权的国家，1994 年中央与地方财政关系的“再集权化”措施并未改变财政分权的基本格局。

至于预算外收入与支出，则从 1997 年以来地方政府一直占到全部收入与支出的 90% 以上，因“预算外”本来就是地方政府的一块“财政自留地”。

这样看来，中国地方政府在目前中国财政资源格局中并不处于“弱勢”。我们并不否认不少地区尤其是一些农业产区的县、乡政府财政状态窘迫的事实，但从以上三笔大账计算的结果看，中国地方政府总体说来没有“哭穷”的理由。因为我们总不能脱离基本的国力（GDP 水平、）人民的承受力（人均财政开支）、与总体财力（全部财政支出量）来谈地方政府的财政规模。在目前中国的经济水平下，如果地方政府财政支出已往占到本地 GDP 的 21-22%，如果人均财政支出的省均值已经在过去 10 年中上升了 3.7 倍，如果全部预算内支出的四分之三是由地方政府化掉的，那么还讲地方政府“事权与财权不对称”，还努力要中央多转移一些资源给地方，还强调地方政府财权不够，这至少是超越了客观可行性。“事权与财政不对称”，在 1994 年时或那以后的一个相当时期内确实曾是一个突出的问题，但我们上述算的三笔账却显示，经过 10 年的博弈，地方政府早就生财有道，早就学会了调整与适应，并使地方财力（地方政府规模）无论从绝对量还是从相对量上都大大膨胀了。地方财权是有界定不清的地方，无论从财政收入权上，还是从支出权上，目前是有许多地方是属于“错误配置”的（本文在第二节会专门分析这一问题），但从总量上说，地方财政不应讲规模小。问题正在于，地方政府该有的财政收入没有拿到，不该有的财政收入可能自己悄悄发展出来了；该化的钱没有化，而不该由地方政府化的钱却大笔化出去了。这种财权（财政岁入权）与事权（支出权）的配置上的结构扭曲，才是当前中国地方政府与财政规模膨胀与公共品提供不足的现象并存的体制原因。因此，问题可能主要地不是“事权（支出权）”一方与作为另一方的“财权（收入权）”之间的总量不对称，而在于“事权”本身配置不当，在于“财权”本身的配置不当，才造成地方财政预算绩效的递减。

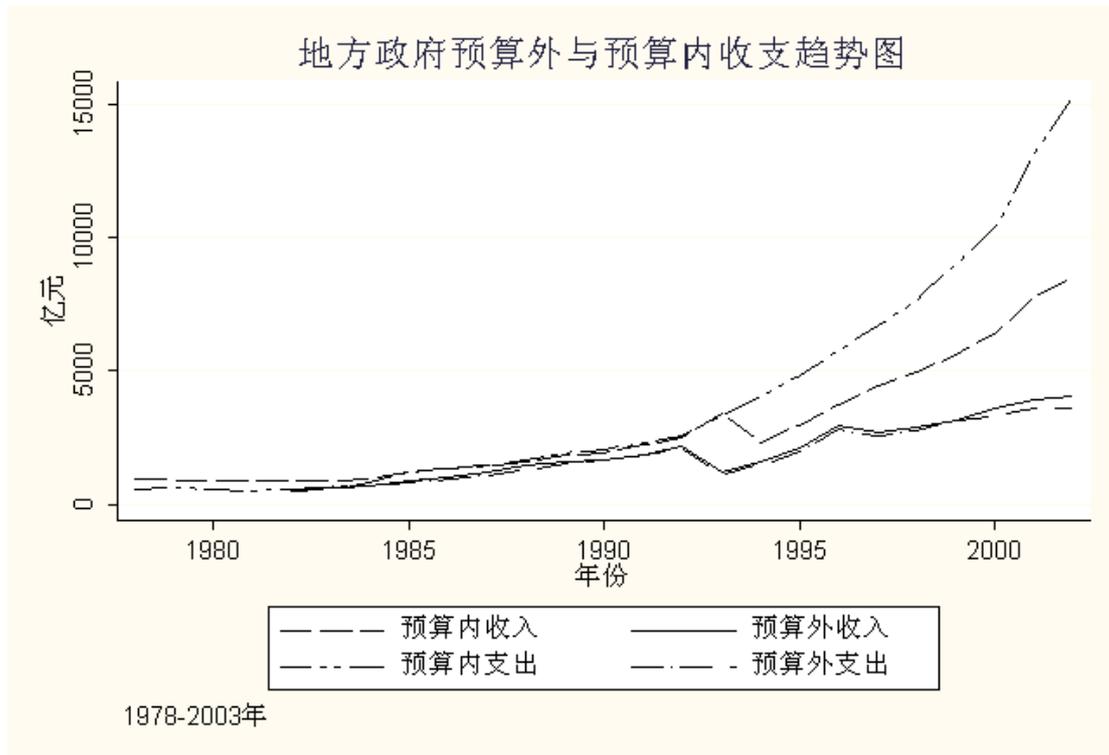
1.4 地方政府的预算外支出规模

尽管对预算外研究已很多，但我们研究仍贡献三点新发现：

1. 1997 年以后中国地方政府“预算外”财政的经济关系改变了。

从图 1. 3, 可以看出，自从 1978 年以来，预算外收入和预算外支出都一直在急剧增加。早在上个世纪八十年代，预算外收入就是经济改革的产物。当越来越多的国有企业开始保留其利润，由于当时的国有企业大都是由地方政府所拥有，因此这些留成利润的大部分都成为地方政府预算外收入的主要来源。从 1978 年到 1993 年，地方政府扮演了“代理人”的角色，为地方国有企业提供保护和支持。当然，地方政府和地方国有企业之间是互利的，地方政府可以将国有企业的留成利润划入预算外收入，以此为地方国有企业提供公共服务；与此同时，地方国有企业可以得到地方政府的税收减免和特殊保护。1994 年分税制的实施将地方国有企业的留成利润从地方政府预算外收入中划拨出来，地方国有企业的预算独立出来，直接由财政部支配。这一点可以解释在图 1. 3 中，1994 年前后，为什么地方政府的预算外收入和预算外支出会在 1994 年前后突然出现下跌。

图 1.3:



数据来源: 《中国统计摘要 2004》

在 1997 年, 预算外收入和预算外支出曲线出现了第二次下跌, 这是由于中央政府规定将 13 项政府基金都统一从预算外划归入预算内管理。然而这项规定并未影响地方政府对于这些基金的控制权, 这是因为基金的征收和使用依然受到地方政府的控制。

尽管预算外收入和预算外支出存在两次较大的下跌, 自从 1997 年以来, 地方政府的预算外收支仍然持续增加, 但是 1997 年后和 1994 年之前预算外收支增加的含义是截然不同的: 1994 年之前预算外收支的增加意味着地方政府和地方国有企业之间存在着共谋, 从 1994 年以后, 分税制改革切断了地方政府和国有企业之间的联系, 地方政府保护地方国有企业的动机被削弱, 然而, 地方政府出售国有企业的动机却大大加强, 这也是中国进行私有化改革背后的原因之一。在剥离了国有企业的留成利润后, 1997 年后预算外收支的增长是由于一些新的收入来源: 收费收入以及那些直接或间接地隶属于地方政府的代理机构的收入。

应当指出, 按现有统计口径计算的“预算外”收入与支出, 仅仅是地方政府预算以外财政收入的一部分。它只是国家法律允许的地方政府的非税收入, 其中主要是行政事业收费与政府基金收入。2004 年, 全国“预算外”收入为 4699.18 亿元, 其中“行政事业收费”为 3208.42 亿元, 占 2/3 以上。这种行政性收费主要用于行政部门的正常维持, 因 3133.8 亿元行政事业收入费就直接作为“行政

事业支出”而化掉了。“政府基金收入”主要用于地方城市维护与地方基本建设，这种基金收入在 2005 年达 351.29 亿，只占全部预算外财政收入的 7.48%。

2. “预算外”财力“边际留成”比率高，接近 100%。

“预算外”基本上是本级政府的合法小金库。它基本不存在上下级政府之间的上解与下拨关系，因此，每级政府，尤其是县一级政府对“预算外”扩张，有着强烈的激励。这不同于征收增值税的边际留成率，如果省级政府征到增值税，政府边际留成率为 25%；如县级政府征到税，县本级可留的只为 10%，即省政府要从县政府征到的增值税中提 15%，地方几级政府边际留成总和才为 25%。

由于“预算外”支出的 91%是由地方政府化掉的（2005 年），这样，地方政府现在每年拥有大约 4000 亿的预算外资金，这相当于 1992—1993 年间全国总财力的规模。

3. “预算外”财政是地方行政支出膨胀的基础。

由于 2004 年预算内“行政管理费”开支只有 2417 亿元，其中地方政府在预算内的行政管理费开支为 1995.21 亿；而“预算外”行政管理费开支 3133.8 亿元，其中地方政府的“预算外”行政开支约为 2851 亿元，所以，在全国行政开支这一项中，有 56%是通过“预算外”方式化出去的；在地方政府的行政开支中，有 58.9%是通过“预算外”方式化掉的。近来不少专家学者指出了政府行政费用上升快、规模大是中国公共管理体制的弊端之一，而我们在这里则发现，行政开支上升过快，尤其是地方政府行政开支过大，上升过快，恰恰是借助于“预算外”这种较为“软”的预算约束条件而实现的。因此，要改善中国政府公共管理的绩效，尤其是改善“行政管理”的绩效，治理“预算外”收支便是必经之路。

1.5 土地财政规模估算

在整个中国近 3 年来的这一轮经济扩张与城市扩张中，地方政府发挥了主导作用。而地方政府热衷于城市扩张，从财政的角度说，既有预算外收入扩张的收益，又可以带动预算内税收收入上升。从“预算外”的角度看，近几年来，随着中央对政府行政收费的管理越来越规范，行政事业收费在预算外收入中的地位受到了抑制，相比之下，土地出让收入则既不列入预算内，又未列入预算外管理，成为地方政府尤其是东部几个省市地方政府（特别是县政府）收入的重要来源。另一面，土地出让、房地产开发与以土地廉价出让为手段的招商引资又可以带来地区经济扩张，从而带动预算内的税源增加。因此，与土地相关的收费已经成为地方政府各部门改善财政状况的重要途径。在本项研究中，我们对 8 省 8 县 3 个市的调查访谈中发现，地方政府对土地的收费大体分三类：一类是土地部门的

收费。如耕地开垦费，管理费、业务费、登报费、房屋拆迁费、折抵指标费、收回国有土地补偿费、新增建设用地有偿使用费。二是财政部门的收费，如土地使用费、土地租金。三是其他部门收费，如农业、房产、水利、交通、邮电、文物、人防、林业等部门。它们将收取土地从征用到出让过程中与之搭得上边的相关费用。这些收费十分庞杂，透明度低，难以查清，但数额不菲。

地方政府财政的规模究竟有多大？据 2006 年 9 月 4 日《21 世纪经济报道》（第一版社评：“土地出让金改革的宏观经济效应”）提供的资料，2001-2003 我国土地出让合计 9100 多亿，约占同期全国地方财政收入的 35%。2004 年“8.31 大限”使土地有偿出让进一步市场化。当年全国出让的价款更达 5894 亿元，占同期地方财政总收入的 47%，2005 年我国执行收紧地根政策，出让金收入占比虽有所下降，但总额仍有 5505 亿元。随着房地产市场的火爆，2006 年出让金收入达 3000 亿元左右，预计全年出让金占地方财政收入比例可能将突破 50%，事实上，北京、广州、深圳等房地产热点区域的土地出让金上半年的收入就已超过全年的总额。

上述数据到底可靠性如何？我们给出自己独立的估算。

我们的方法是：

首先，寻找各地区地方政府批租土地的面积数。

尽管我们在 8 省调查中逐个县寻找各地批租土地的面积（我们会在分报告中给出 2 个县（市）的案例分析），但访谈只能提供局部的数据，而我们需要全国各地批租土地的总数。我们通过《中国统计年鉴》的“各地区城市建设情况”栏找到政府“征用土地面积”的各省数据。

其次，寻找各地区的土地价格数据。

我们从《中国经济普查年鉴 2004 年》（第三卷）的“各地区房地产开发企业土地开发及其购置土地面积”与“本年土地成交金额”的分省数据，然后用前者除后者，得到分省、市、区的“土地均价”。

第三、计算政府出售土地的收入。

地方政府征用到的土地并未全部出卖掉。我们在调查中发现，一般来说，一块从城区征用到的土地，地方政府会以尽可能高的比例出租掉，出租比率在 90%，只留极少量的地用于道路、交通安置；而一块城外的土地被征用后，一般来说会留 30%左右用于开发公共设施与绿化，出租比率在 60%—70%。于是，我们设征用到土地被政府卖掉的比率为 80%，即“可卖地”为“征用地”的 80%。同时，还应考虑到向政府出租土地的厂商分房地产商与政府正在招引的工业企业（尤其是外资企业与合资企业），对招商引资，地方政府可以给出的最大优惠便是廉价土地。据我们对 8 省的调查，平均说来，政府对“招商引资”的出租土

地价相当于出租给 房地产商的土地价的 1/3 左右。又根据几个典型县、市的调查，我们将发现，上述两类土地买方购买土地的比例为 6:4，即“招商引资”批租土地占“政府可卖地”的 40%。这样，政府出售土地的收入的计算公式为：

$$\begin{aligned} \text{政府出售土地收入} &= \text{征用土地面积} \times 0.8 \\ &\quad \times [0.6 + 0.4 \times \frac{1}{3}] \times \text{土地均价} \\ &= 0.587 \times \text{征用土地面积} \times \text{土地均价} \end{aligned}$$

表 1.3 就给出了上述计算结果。这只反映 2004 年土地财政的规模。从表 1.3 中可以看出：

1. 2004 年，全国各级（地方）政府共征用土地 1612.6 平方公里。其中，广东、山东、湖南、江苏四省是征用土地最多的省份，它们一个省就在一年中征用 200 平方公里的土地，四个省征用的土地相当于全国征用土地总数的一半左右。

2. 2004 年，土地均价最高的省份依次为浙江（1823.12 元/平米）、福建（1274.84 元/平米）、上海（1217.63 元/平米）与北京（1140.21 元/平米）。浙江省（2004 年）1823.12 元/平米的地价折合为每亩地价，约为 121.5 万元/亩。这与我们在浙江 S 县与 Y 市的调查实感是一致的。上海、北京的地价低于浙江与福建，其原因是其所征的土地主要是远郊的。值得注意的是农业大省湖南省的土地均价，2004 年为 990 元/平米，已经超过江苏地价（926.66 元/平米）。湖南省不仅是征地大省（2004 年征地 202.5 平方公里），而且地价接近上海、北京地价，使湖南省成为一个“土地财政”典型省份。

3. 2004 年，政府土地财政收入最高的省份依次为：湖南（1176.87 亿元）、江苏（1053.629 亿元）、与浙江（1028.437 亿元）。仅这三个省地方政府的土地收入就达 3258.9 亿元，接近于全国“政府出售土地收入”的一半。这表明，土地财政虽然其影响很大，但真正热的省份其实很少。

4. “政府出售土地收入”只指政府从土批租的一级市场上获得的毛收入。政府会从中拿出一部分收入补偿农民与失地的居民，但据我们调查，“补偿金”在批租土地收入中所占比率极低。浙江省 S 县与 Y 市的调查显示，补偿金支出只相当于政府批租土地收入的 3%至 5%。另外，考虑到地方会给省、中央上缴大约 2%的批租收入，地方政府（县、市级）大约占用了批租土地收入的 90%左右，这就是说，2004 年，全国地方政府手中大约有 6150.55 亿元左右的“土地财政收入”。这个数字，是 2004 年全国预算外收入 4699.18 亿元的 1.3 倍。我们这个计算结果与《21 世纪经济报道》公布的土地出让金总数大体一致，比那个数字大一些，因我们是从土地价格入手来计算的。

表 1.3 各地区土地价格和政府出售土地收入（2004年）

地区	房地产商购置 土地面积 (平方米)	房地产商土 地成交价款 (万元)	土地均价 (元/平方米)	政府征用土 地面积 (平方公里)	政府出售土 地收入 (亿元)	城镇居民工 薪收入 (元)
全国	488946455	35299475	721.95	1612.6	6833.948	7152.76
北京	27623253	3149642	1140.21	53.4	357.409	11590.45
天津	13181321	780913	592.44		0.000	7508.72
河北	12469300	563001	451.51	35.9	95.148	5589.89
山西	5033799	288300	572.73	8.7	29.249	6338.8
内蒙古	5788532	172359	297.76	3.8	6.642	5893.79
辽宁	22568792	1779227	788.36	38.7	179.090	5806.05
吉林	4941544	276099	558.73	13.4	43.949	5447.36
黑龙江	5691027	315054	553.60	11.7	38.021	5031.88
上海	13326018	1622615	1217.63	61	435.997	13156.67
江苏	51206029	4745052	926.66	193.7	1053.629	6869
浙江	30235973	5512394	1823.12	96.1	1028.437	10752.74
安徽	24050089	1234711	513.39	28.3	85.285	5583.71
福建	15895074	2026359	1274.83	28	209.532	7996.08
江西	15268983	538174	352.46	82.1	169.861	5541.74
山东	47330537	2001294	422.83	208.5	517.504	8327.11
河南	17252288	880041	510.10	26.9	80.546	5322.07
湖北	21470234	871125	405.74	39.1	93.123	6390.81
湖南	21654902	2143984	990.07	202.5	1176.870	6807.36
广东	33774776	1844662	546.17	288.9	926.211	11646.42
广西	13512482	474792	351.37	42.7	88.071	6737.7
海南	8524276	102180	119.87	0.1	0.070	5599.27
重庆	11376127	730169	641.84	31	116.796	7162.69
四川	24551964	1642456	668.97	21.8	85.606	5461.35
贵州	7769192	241942	311.41	3.5	6.398	5135.14
云南	7727857	449162	581.22	21	71.648	6138.33
西藏	2960306	62755	211.99	0.4	0.498	10204.52
陕西	7796076	329630	422.82	24.2	60.063	5725.33
甘肃	3055860	138664	453.76	7.5	19.977	6087.37
青海	1302874	49831	382.47	8	17.961	5022.57
宁夏	4611743	190256	412.55	24.9	60.299	5166.44
新疆	6995227	142632	203.90	7	8.378	6394.5

资料来源：“房地产商购置土地面积”和“房地产商土地成交价款”来自于《中国经济普查年鉴 2004 年》，中国统计出版社，2006 年出版；“土地均价”是“房地产商土地成交价款”与“房地产商购置土地面积”之商；“政府征用土地面积”和“城镇居民工薪收入”来自于《中国统计年鉴 2005 年》，中国统计出版社，2005 年出版。

5. 如果我们将 2004 年地方政府手中的预算外收入 4323.25 亿元（地方占当年预算外收入的 92.5%）与上述地方政府留用 6150.55 亿元土地出让收入两者相加，其和为 10473.80 亿元。这数额过亿元且在预算程序以外的资金其规模已经接近于 2004 年地方预算内收入 11893.37 亿元的水平，相当于地方预算内财政收入的 88%。由于对土地财政这 6150.55 亿元的收入连“预算外”的管理也未列入，它完全成了地方政府手中的非正式财源，由此产生的腐败问题日益严重。

我们分别分析了地方政府的财政开支占当地 GDP 的比率，各省人均财政支出、地方财政支出占全部支出的比重、预算外财政规模与土地财政规模。总结一下便可看出，在近年来，地方政府的年财力由四块组成：

表 1.4（2004）年中国地方政府可支配财力（估算）

项目	数额（亿元）
1、地方预算内收入	11893.37
2 中央转移给地方的收入	8000（估算）
3、地方预算外收入	4323.25
4、土地财政收入	6150.55（估算）
合计	30367.17

资料来源：（1）《中国统计年鉴 2005 年》，中国统计出版社 2005 年
（2）我们的调研

这样我们大体估算出

2004 年中国地方政府的实际可支配财力为 30367.17 亿元。这个数字，是当年中国中央政府财政支出 7894.08 亿元的 3.85 倍，是 2004 年中国 GDP 总额 136875.9 亿元（调整前数字）的 22.19%。即使按调整后 2004 年的 GDP 数字计算（调整后的 2004 年中国 GDP 为 159878.3 亿元），地方财政支出总量占当年 GDP 的比重也达到 19%。在地方政府可支配的财力中，“预算外”外收入与土地财政收入之和占到 34.5%，且未纳入预算管理。并且，政府级别越往下，对预算外收入与土地财政收入的依赖也更为严重。

预算约束的松弛必然会对政府财政与公共服务的绩效产生效应。我们在下面两节中，会分析当前地方政府预算体制约束松弛的格局下，地方政府财政绩效存在的问题，并试图给出旨在改进地方政府公共服务绩效的预算体制改革建议。

第二节：地方财政绩效的存在问题

总体说来，由于中国地方政府面临两重的预算体制，即预算内的本级政府财政收入与中央转移收入以及正式的“预算外”收入与土地财政收入，所以在预算内，地方政府实际上面临的只是一种“软预算约束。”因为如果对任何一级地方政府来说，一旦其预算内收支面临硬约束时，可以向上级政府要求增加转移，也可以通过自己的预算外与土地财政来“贴补”预算内，则预算内的政府行为面临的约束必定是软的。另一方面，在“预算外”与土地财政的范围内，地方政府不是没有预算，但那不是法律意义上的政府预算行为，而是象企业、象经济当事人的预算。如果说有预算约束也只是花钱有限的约束，而非法制与公众的约束。这种状态可以称之为“预算内软约束”，“预算外基本无约束”。

在这样的双重或我重预算体制下，地方政府财政就呈现出下列特征：

2.1 三种财政行为

就全国范围看，东、中、西部地方政府各自采取三种不同的财政行为：
“东部重土地，中部重收费，西部则是靠转移”。

“东部重土地”是指地方政府在城市化的过程中通过土地出让猛抓预算外收入，又通过土地优惠出让来吸引外资，使预算内收入在城市扩张、产业发展过程得到增长。土地财政对于全国各地政府都有吸引力，但并不是每个省、市、县都有土地财政的机遇，这个机遇就是招商引资。我们在浙江省 S 县与 Y 市调查中发现，地方政府先是用廉价的土地出让招来商引来资，然后由商业、产业、城市的扩张带动土地价值猛涨，最终使土地财政成为现实。

地方政府以多大的土地价格优惠招商引资呢？据我们对浙江省 Y 市的调查，从 2002 年至 2006 年 6 月，有外资背景的企业一般只以该市当年土地均价的 30% 拿到土地。2002 年该市土地实际拍卖单价为 127.91 万元/亩，而某公司却以 31 万元/亩的价格拿走了土地；2003 年该市土地竞拍价平均为 150 万元/亩，市政府却以 34-38 万元/亩的价格将六块土地出让给两家有外资背景的企业；2004 年该市土地均价为 104.3 万/亩，但一家进出口公司却以 22.34 万元的价格拿到土地；2004 年该市土地均价为 51.39 万元/亩，但一家外资公司却以 17 万元/亩的价格买下 468.1 亩土地（这个面积占当年 Y 市土地出让的全部面积的 56.3%）；2005 年上半年，该市土地均价为 222.万元/亩，但三个有外资背景的公司只以 53-57 万元/亩的价格买下土地。土地优惠引来了外资与开发商，最终使该市土地价格得以上升，从 2000 年，该市土地均价为 162.64 万元/亩，到 2003 年，土地均价上升至 150.82 元。其中，某些城中地价高达 668.26 万元/亩。2006 年上半年，该

市的土地均价仍高达 222.2 万元/亩。2003 年，土地拍买收入相当于该市预算内财政收入的 2/3，2004 年，土地转让收入相当于预算内财政收入的 45%。

“中部重收费”，是指中部农业大省在预算内收支平衡有困难，又缺乏招商引资做土地财政的机遇，于是十分重视预算外，而预算外收入的最主要手段仍是行政性收费。在我们调查的河南省获嘉县、湖南省邵阳县、江苏省宿迁市、江西省靖安县、福建省武平县里，县一级预算内财政收入一半是靠上级政府转移，另一半才是本级政府组织的收入，按人口平均，每年每个公民的预算内财政收入在 300~500 元之间。在这些县，预算外收入都相当于甚至超过本级政府预算内收入。地方预算外收入，从省、市、县三级政府的总财政收入看，相当于预算内收入的 36.3%（2004 年见前一节，表 1.4），但在县一级政府，预算外收入会达到甚至超过预算内收入。

中部地区预算外收入的主要来源是行政性收费，行政性收费中教育收费占三分之一到 40%，另一块主要费源是罚没收入。这种行政性收费其实主要用于提高政府公共部门公务员与教师的收入水平。原因在于，在人力资本市场已将有学历的人才价格抬上去之后，政府的公务员与教师如只依赖预算内的工资发放会难以维护公务员与教师（主要是中学教师）的队伍稳定。

教育收费在近年来已得到了清理。但“校中校”与“中学择校费”仍是通行的。表 2.1 给出了我们调查的四个县择校费标准数据。

像择校费这样的收费，其实已不属于地方政府的公共服务收费范围，因它超出了“义务教育”。但在计算“预算外收入”时，目前仍将这种收费计入“预算外”，原因是中学是“公共事业部门”之一。这反映了“预算外”这一范畴的不严谨，而这又涉及到对“公共部门”的定义。我们会在第三节对此再作分析。

表 2.1 中学“择校费”（2005 年）

单位	中学择校费标准每人每年	人均 GDP
福建省武平县（武平一中）	10,000 元	10,766 元
山东省临沭县	8000 元	10,000 元
河南省获嘉县	5000 元	缺
四川省川西某县	7000 元	15,544 元

“罚没收入”也是地方政府维持自身功能运转的一种资金，事实上它基本没有进入预算过程。例如在四川省 X 县，我们发现，对这行政性收费要实现“收支两条线”几乎是不可能的，一般都是部门按照一定比例返回。例如交通部门的

运输处罚由财政扣 30%，70%返回执行单位，用以发工资、办公经费、车辆油料费等。甚至为了鼓励办公人员加大执法力度，还按收取罚款金额提取一定百分比作为工作人员的补助。这使得办公人员有动力抓违规行为，个别工作人员甚至“守株待兔，”埋伏着等违规行为的出现。而个别单位为了保证收入稳定，降低工作难度，想出了出售“月票”的做法，只要车主购买了“月票”，在一个月内，超载等违规行为就可以任意出现。

“西部靠转移”是泛指西部与其它一切贫困地区的财政行为，即可以凭“贫困县”的身份依赖上级政府。转移支会本来是缩小地区之间贫困差距的重要手段。西部地区的几个省、区政府财政支出占本身 GDP 比重高于沿海地区省份，原因就在于中央对西部地区进行了收入转移。问题在于，这种体制会助长“道德风险”。我们在调查中发现，贫困落后的地区的地方官员存在保住“贫困县”帽子的动机，2004 年，位于山东沂蒙老区的临沭县实现了“脱贫”，因此上级的转移支付相对其他的八县来说少了近 1 亿元。这种“鞭打快牛”的财政政策也使得地方政府愿意哭穷。尽量少报不被监控的财政收入。

因此，总体来说，“**东部重土地，中部重收费，西部靠转移**”的特征说明，经济越发达，地方政府对财政预算内收入的依赖程度便越低。经济越发达，正规的预算对政府的约束程度便越低；政府级别越低，预算非正规的程度越高。（这方面的详细分析，请阅我们的研究分报告之一：《县级财政调研综述》）。

2.2 预算执行过程的随意性

预算是计划，决算是实际执行情况。虽然《预算法》规定实际支出和收入应该按照预算执行，但现实中预算和决算不可能做到完全相符。但是，以 2003 年为例，对比政府的预算与决算数据并进行整理，可以看到一些地方政府的行为偏好。

在收入变化项中，土地增值税、耕地占用税、以及行政收费都明显偏高。这说明这几项有更大的可能在实际收费过程中具有随意性。这不得不让人关注土地问题。按土地增值税、耕地占用税、行政性收费收入的比例，将全国的省市排序，可得到附表 2.3

表 2.3 列出了土地增值税与耕地占用税的决算收入相于预算收入的变化率最高的前 5 名省市（2005 年）。从表 2.3 可以发现，土地增值税的决算数对预算数变动比率最大的是北京、上海这些土地财政盛行的大城市，而在“耕地占用税”变化率相对最高的省市中，北京、福建与江苏这几个土地财政大省又被列入其中。这说明，“土地财政”不仅使地方预算外收入膨胀，也冲击了预算内收入预算执行的稳定性。

表 2.2 收入的决算对预算变化

预算科目	决算收入相对于预算收入的变化率	各项变化率相对于总收入变化率的比率
	各省平均值	各省平均值
1. 增值税	4.48%	53.39%
2. 营业税	5.95%	67.65%
3. 企业所得税	3.06%	23.44%
4. 企业所得退税	-43.44%	-57.15%
5. 个人所得税	-1.70%	-45.38%
6. 资源税	5.58%	74.36%
7. 固定资产投资方向调节税	170.13%	1703.50%
8. 城市维护建设税	6.08%	91.72%
9. 房产税	0.77%	14.98%
10. 印花税	15.18%	189.95%
11. 城镇土地使用税	1.70%	22.96%
12. 土地增值税	121.42%	1585.15%
13. 车船使用和牌照税	-5.38%	-29.72%
14. 屠宰税	-43.78%	-302.26%
15. 筵席税	-50.95%	-143.69%
16. 农业税	4.50%	123.12%
17. 农业特产税	-7.03%	-13.92%
18. 牧业税	-15.51%	-32.43%
19. 耕地占用税	61.07%	747.26%
20. 契税	32.73%	512.56%
21. 国有资产经营收益	95.45%	1425.00%
22. 国有企业计划亏损补贴	-4.18%	-28.48%
23. 行政性收费收入	21.86%	266.50%
24. 罚没收入	12.32%	161.51%
25. 海域场地矿区使用费收入	6.72%	144.28%
26. 专项收入	46.79%	1247.67%
27. 其它收入	29.16%	285.74%
本年收入合计	8.47%	

数据来源：《中国财政年鉴 2004》

表 2.3 决算收入相对于预算收入的变化率比值排序

	土地增值税		耕地占用税		行政性收费收入
北京	18599.77%	安徽	3735.57%	天津	1054.07%
上海	7057.64%	北京	2372.01%	北京	770.23%
广西	7005.86%	福建	1732.34%	湖南	751.45%
云南	2017.34%	广西	1460.28%	吉林	668.91%
湖南	1887.26%	江苏	1390.35%	福建	506.09%

表中数据计算公式：以北京土地增值税为例，表中数据为：

$[(\text{北京市土地增值税的决算收入} - \text{北京市土地增值预算收入}) / \text{北京市土地增值税预算收入}] / [(\text{北京市所有决算收入} - \text{北京市所有预算收入}) / \text{北京市所有预算收入}]$

数据来源：《中国财政年鉴 2004》

接下来关注支出的预算的决算的情况。

从支出结构看，基本建设支出、社会保障补助支出、科技三项费用、政策性补贴支出的决算相对预算有较大出入。这说明，在实际支出中，社会保障补助支出往往是不能实际得到保证的，地方政府在实际过程中有更大的倾向将本预算这几项支出挪作他用。

表 2.4 支出的决算对预算变化

预算科目	决算相对于预算的变化率各省平均值	各项变化率相对于总收入变化率的比率各省平均值
1. 基本建设支出	-14.95%	-134.40%
2. 企业挖潜改造资金	-14.17%	-128.89%
3. 地质勘探费	-6.52%	-70.71%
4. 科学三项费用	-12.52%	-120.66%
5. 流动资金	-39.41%	-173.93%
6. 农业支出	-5.22%	-33.93%
7. 林业支出	-8.37%	-82.03%
8. 水利和气象支出	-6.79%	-65.99%
9. 工业交能等部门的事业费	-5.91%	-58.83%
10. 流能部门事业费	-6.36%	-70.16%
11. 文体广播事业费	-4.51%	-46.21%
12. 教育支出	-2.01%	-22.20%
13. 科学支出	-4.28%	-41.09%
14. 医疗卫生支出	-5.90%	-81.59%
15. 其他部门的事业费	-7.20%	-80.91%
16. 抚恤和社会福利救济	-9.37%	-96.71%

17. 行政事业单位离退休支出	-0.60%	-6.71%
18. 社会保障补助支出	-10.42%	-109.57%
19 国防支出	-6.16%	-98.50%
20. 行政管理费	-2.28%	-20.86%
21. 外交外事支出	-5.89%	-57.87%
22. 武装警察部队支出	-6.49%	-53.84%
23. 公检法司支出	31.36%	558.21%
24. 城市维护费	-6.40%	-56.89%
25. 政策性补贴支出	-9.94%	-102.54%
26. 支援不发达地区支出	15.86%	198.36%
27. 海域开发建设和场地使用费支出	-46.26%	-432.96%
28. 债务利息支出	-10.07%	-63.34%
29. 专项支出	-26.30%	73.38%
30. 其他支出	-39.15%	-394.78%
31. 总预备费	-100.00%	-115.39%
本年支出合计	-10.45%	

资料来源：《中国财政年鉴 2004 年》

表 2.5 列出了科技、社保决算支出对预算支出变化率最高的 5 个省份。我们发现，连北京这样的城市，在科技以支出与社保补助支出方面，都未能按预算加以执行，并且偏离的幅度列入全国前 5 名。

一方面，在地方预算收入上，地方政府在与土地出让相关的财政收入项目上，会大超越预算计划；另一方面，在预算支出方面，地方政府在基本的公共服务领域如科技支持与社会以保障安排项目上，又使其执行力度严重地低于预算所规定的标准，这说明，地方政府的预算行为存在系统的扭曲。（这方面的详细分析，请阅我们的分报告之四：《地方政府的收入、支出和债务》）

表 2.5 决算支出相对于预算支出的变化率比值排序

<i>科技三项费用</i>		<i>社会保障补助支出</i>	
湖南	-991.88%	广西	-361.88%
安徽	-282.33%	贵州	-351.85%
山西	-227.25%	北京	-252.86%
北京	-178.19%	广东	-244.25%
重庆	-175.49%	吉林	-232.89%

表中数据计算公式：以湖南科技三项费用为例，表中数据为：

$$\frac{[(\text{湖南科技三项费用决算支出} - \text{湖南科技三项费用预算支出}) / \text{湖南科技三项费用预算支出}]}{[(\text{湖南所有决算支出} - \text{湖南所有预支出}) / \text{湖南所有预算支出}]}$$

数据来源：《中国财政年鉴》（2004 年）

2.3 绩效体系偏差

在政府绩效考核中，过分偏重招商引资与 GDP，而忽视了教育、卫生、环境、社会保障等基本的公共服务目标

地方政府在过去 20 多年中一直是以发展经济为第一要务，这原则上是正确的。问题在于把“发展”只理解为“GDP”。去年以来，各省地方官员的考核除了 GDP 以外，普遍增加了“财政收入和税收占 GDP 的比重”与“节能降耗”指标。但这些修改了的指标体系仍旧没有把地方政府在“发展”中的公共服务功能定义清楚。

到 2006 年 6 月为止，招商引资实际仍是许多省、市、县政府的第一要务。山东省 J 市计划在 2006 年招商引资 550 亿元，然后再是对下属 10 个县（市）区和 10 个省级以上开发区引资进资 金进行考核。主要考核引进投资率（指该县（市）区招商引资形成的固定资产投资占当年生产总值的比重）和大项目（投资内资 5 亿元以上，外资 2000 万元以上）引进投资额占全部引进投资的比重，由高到低排列。年终，该市将对前四名进行奖励，奖金各 20 万。

山东省另一个 H 市为了引吸外资，还出台了《关于鼓励金融机构支持经济发展的奖励暂行办法》。其奖励对象是在 H 市的金融各分支机构：对当年新增贷款余额（按 12 个月月末平均计算）在 H 市排前三名的，分别给予 10 万、8 万、6 万元的奖励；对当年新增贷款（按 12 个月月末平均计算）达到 50 亿元的，还要给予“特殊奖励”。2006 年 6 月 H 市长代表市政府，与省工行签订“战略合作协议书”。协议商定，山东省工行确保“十一五”期间对 H 市的信贷投放增量达到 120 亿元以上，信贷余额达到 150 亿元以上。

我们能通过经济计量研究发现，从 1994 年到 2003 年的 10 年间，中国地方政府的在公共绩效上重视招商引资、轻视基础公共品提供（如教育）的这种结构性扭曲，与财政的预算制度之间存在着系统的关系：在文盲率高的地区，也就是对于教育的需求越大的地区，地方政府会增加预算内的教育支出：与此相反，地方政府对于教育的预算外支出忽视了该地区对于教育的需求（在固定效应模型下）或者与该地区对于教育的需求背道而驰（在随机效应模型下）。这说明在教育部门，地方政府的预算内支出对于该地区的需求更加敏感。

另一方面，预算外支出对于与招商引资有关的道路建设与基础设施建设非常敏感。在固定效应模型下，我们发现，地方政府人均预算外基本建设支出随着人均 GDP 的增加而显著增加，而且与外商直接投资水平（本文定义为外商直接投资水平与工业总产值的比值）、公路密度（本文定义为各省单位国土面积对应的公路里程数）显著地呈正相关关系。与此相反，人均 GDP、人均外商直接投资水平对人均预算内基本建设支出的影响是不显著的，并且人均预算内基本建设支出对公路密度的回归系数显著为负！这些差别，反映了预算内资金和预算外资

金在履行基本建设支出职能方面真正的区别：中国从上世纪末以来，地方政府的预算外支出就主要用于基础设施建设，人均预算外基本建设支出对于人均 GDP 的增长非常敏感，投资基础设施也是为了吸引更多的外商直接投资。（详细的分析，请阅我们的研究分报告之二：《中国财政分权与地方公共品的供给》）。

2.4 地方公共管理的成本升高、效率递减

在过去 10 多年里，地方政府在规模膨胀的同时效率如何？

我们选取以下三个角度来度量地方政府的公共管理效率：行政成本占当地 GDP 的比率、预算外开支对教育质量的效应、预算外支出对于公共设施建设质量的效应。

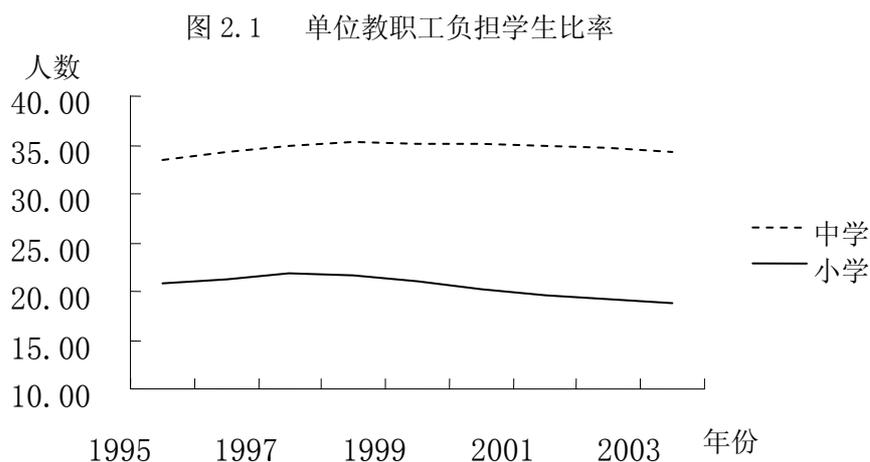
“行政成本”可用 GDP 的“行政成本弹性”来度量。表 2.6 显示，从 1996 年至 2003 年，地方政府预算内与预算外行政开支各上升了 2.99 倍与 2.85 倍。地方政府行政开支总额上升了 2.92 倍。但同期我国 GDP 总额（按 2005 年调整过的口径）只上升了 1.91 倍。结果，8 年间 GDP 的行政管理成本弧弹性为 2.03。这说明，GDP 每上升 1 个百分点，我国地方政府的行政成本要上升 2.03 个百分点。GDP 中地方行政开支所占的比率也相应地从 1996 年的 2.64%，上升至 2003 年的 4.06%，并且这个比率几乎是每年都在上升。这说明，中国以地方政府主导的经济扩张，不仅使 GDP 的自然能耗上升，而且使 GDP 的人力资本成本与组织成本也急剧上升。

表 2.6 地方政府行政开支占 GDP 的比率

年份	地方政府预算内行政管理费（亿元）	地方政府预算外行政管理费（亿元）	地方政府行政管理费之和（亿元）	GDP	地方政府行政开支/GDP × 100%
1996	969.36	915.68	1885.04	71176.6	2.64
1997	1060.63	1203.38	2264.01	78873.0	2.87
1998	1235.72	1515.04	2747.76	84402.3	3.26
1999	1410.33	1719.88	3130.21	89677.1	3.49
2000	1659.46	2091.58	3751.04	99214.6	3.78
2001	2054.92	2332.5	4387.42	109655.2	4.00
2002	2486.24	2474.46	4960.70	120332.7	4.12
2003	2898.18	2612.46	5510.64	135822.8	4.06

数据来源：《中国统计年鉴 2006 年》，《中国财政年鉴》（2003 年）（2004 年）

关于地方预算外支出对政府公共服务绩效的影响，我们考察**预算外财政支出与对教育质量的效应**。这里，所谓“教育质量”是用“师生比”来度量。我们使用小学教职工与在校小学生的比例来衡量教育的效率，也就是教师负担学生比率的倒数。教师负担学生比例在有关教育的文献中经常被用来衡量教育质量的效率，比如 R.S.Eckaus（2003）。直观地理解，小学教职工与在校小学生的比例越大，也就是说单位教师负担学生的比例越小，那么教育的效果应该更好，因为小学教育的质量十分依赖于教师的素质和教师工作的投入，当教师能够更充分的和学生进行交流，能够对每个学生情况都很了解，并很快做出反应时，这样的教学效果相应的会更好；反之，当教师负担的学生较多，分散在每个学生身上的精力是很有限的，其他条件相同时，教育质量会较之前一种情况差。所以，小学教职工与在校小学生的比例在一定程度上可以衡量教育这个公共品的效果。图 2.1 描述了 1994—2003 年间中学和小学教职工负担学生比率（和教职工与在校生的比例成倒数）的年度对比，仅从图 2.1 来看，小学教师负担学生的比率要低于中学，也就是说小学教职工与在校生的比例要高于中学。



我们的计量结果表明，**地方政府越是拥有预算外财政资源，则上述以“师生比”定义的教育质量便越是低。也就是说，不管是预算外收入变动的方向还是预算外支出的规模，对于政府提供教育这种公共品效率的影响是一致为负的。**在其他条件相同的情况下，预算外收入增加时，地方政府提供教育这种公共品的效率更低；而预算外收入减少时，地方政府提供教育这种公共品的效率更高。同时，当预算外支出所占的比重越大时，地方政府提供教育这种公共品的效率更低；反之，提供教育这种公共品的效率越高。

然而，如果分析地方政府预算外财政对另一种公共服务——公共设施的绩

效影响，则可能会看到另一幅图案。我们用地方公路网中“一级公路的密度”作为被解释变量，根据 1994—2003 年的分省面板数据，以“预算外收入”与“预算外支出”作为解释变量，在考虑到其他控制变量的条件下，结果发现在其他条件相同的情况下，地方政府预算外收入增加时，地方政府修建公路的效率更高；而预算外收入减少时，地方政府修建公路的效率更低。同时，**当预算外支出所占的比重越大时，地方政府修建公路的效率更高；反之，地方政府修建公路的效率越低。**因此，不管是预算外收入变动的方向还是预算外支出的规模，其对政府修建公路的效率的影响是一致的。

此外，计量模型还揭示，人均行政管理支出在“教育质量”模型与“公路质量”中的回归系数显著为负。这说明**当一个地区的行政管理开支越高时，提供公共品的效率会越低，而且这种影响并不依赖于公共品的类型。**这从另一个方面说明，地方政府行政机构膨胀会带来效率损失。

综上所述，地方政府主导的经济发展，在 GDP 上升的同时使行政管理成本显著上升了，地方财政的预算外收入提供的正向的财政激励机制可以提高地方政府修建公路的效率，但降低了地方政府提供教育这种消费型公共品的效率。（这方面的详细分析，请阅研究分报告之三：《财政激励与地方政府公共品提供效率》）。

2.5 公平性分析

我们在第一节指出过（表 1.1），在地方财政规模膨胀的同时，地区之间在公共服务的享受上存在着很大的差异，这种差异在过去 10 年里一直没有缩小。除这种在公共品享受的地区差别之上，还有一种不平等，就是城乡差别，身份差异所导致的公民之间在公共服务满足程度上的差别，这突出表现为“农民工”基本上被排斥在当地政府所提供的公共服务体系之外。

外来务工人员 and 当地居民对政府提供的公共服务具有相同的需求。然而，在各地方政府的操作中，实际对两者采取了差别对待，外来务工人员无法享受和当地居民等同的公共服务，甚至在多数项目上尚处于空白状态。我们以浙江省 Z 市为例，进行问卷调查结果发现有以下几方面差别：

1、子女教育上的差别待遇

随着子女数量的减少生活水平的提高，外来务工人员对子女教育越来越重视，他们几乎 100% 都希望把子女带在身边生活和接受教育。当地开办了 3 所打工子女小学，采取公有民办方式，但并不能满足外来务工人员的全部需要。根据访谈材料粗略估计，外来务工人员子女中约有 83.5% 在家乡接受教育，15% 在当地打工子女小学接受教育，另有 2.5% 在当地公立小学借读。本地居民和外来务工人员子女在 9 年制义务教育阶段享受教育资源的比较如下表所示：

表 2.7 本地居民与外来务工人员子女教育条件差异

	本地居民	外来务工人员
收费水平	免费	如在公立小学借读要 8、9 千元借读费，如在打工子女小学则要 900-1000 元/年的学费
学校层次	有小学和中学	只有小学
教学水平	较高	一般
财政投入	公立小学投入很大	打工子女学校投入较少

2、社会保险上的差异

外来务工人员对社会保险具有较高的需求，在“理想的定居生活所需的条件”的问题中，社会保险列在自有住房和稳定的工作之后，排在第 3 位，但社会保险的参保率很低。在失业、养老、工伤和医疗四项社会保险中，只有工伤保险参保率较高，按劳动与社会保障部门提供的数字达到了 40%左右，按 53 份访谈的情况计算达到了 34%。失业和医疗保险的参保率几乎是零，养老保险的参保率略高，这是由于有少数外来务工人员参加了家乡的养老保险所致，参加务工当地养老保险的人数也几乎是零。

3、最低生活保障和困难补助

在市政府和街道政府共同负担本地居民的此项福利，每年支出在 400 万左右。此外，各个村还对本村居民的福利，65 岁以上老人每月可以领取 150 元，困难户节前还有慰问。以上这些福利待遇外来务工人员都无缘享受。

实际上，外来务工人员由于工作不稳定、工资待遇低等原因，对最低生活保障和困难补助更加需要。但这些待遇他们都没有机会享受，甚至不敢奢望去享受。如果外来务工人员失业，就只能自己回家乡去，如果没有回家的路费，还要让家里寄来路费。如果要外来务工人员纳入低保体系，则意味着市和街道两级政府的财政支出要大大增加，这面临着较大的阻力。

4、治安、卫生及其他

本地的治安条件较差，本市全年的刑事发案在 5000 起以上，由于近来加大了打击力度，目前治安状况有所好转。但治安地外来务工人员是有歧视的，由于警力有限，只能将打击重点放在针对本地人的犯罪上，而对外来务工人员的保护则不够。有受访者反映，针对外地人的盗抢事件发生较频繁且投诉无门，也有人反映警方对黑帮（以外地人为主体的）火拼听之任之。在卫生服务方面，外来务工人员需要缴纳 5 元/月·人的卫生费，而本地居民则不用缴纳此项费用，一些外来务工人员因此感到不满，有时会出现拒缴和拖欠的现象。还有外来务工人员反映，外来务工人员的水电费也比当地居民高，当地居民只要几毛钱一度电，而外来务工人员要一块多。

象 Z 市这样的案例只是全国的一个缩影。问题在于，在目前的体制下，基础教育、最低水平的医疗卫生，最低水平的社会保障主要是由各个地区的地方政府提供的，因此带有很强的“排他性”。解决这类不公平问题的根本出路在于实现基本公共品（最低水平的教育、卫生、社保）服务的全国一体化，但这涉及到预算体制的根本改革。我们会在第三节对此展开讨论。

第三节 地方政府绩效体系与绩效预算

从前两节的讨论已经可以看出，一方面中国地方政府所控制的财政资源已经在过去 10 多年里增长很大，在整个国民经济与整个财政体系中都占了相当大的份额，但在基本公共品服务方面，地方政府的绩效无论从效率还是从公平性上都远远没有达到目前的公共资源潜力可以达到的水准。这些存在的问题，与地方政府所处的财政预算体制有关，与中国行政体制有关，也与绩效体系的设计有关。为了改善中国地方政府的绩效，以利于公正、高效、公开的公共服务体系的建立，促进社会和谐，就必须改革目前地方政府对公共资源的配置方式。在近期，下列改革是应该实行的，且也有可行性：

3.1 降低“纵向不平等”，减少政府行政层次，降低行政管理成本

近来中央已在某些省份（如浙江）试行“省管县”。在调查中，我们强烈感受到，在统计上提供的地方财政规模数字与县一级政府实际可支配财力之间存在着很大差距。比如，统计年鉴显示，2004 年，地方政府（省、市、县、乡四级）掌握的财政资源（包括预算内与预算外财政开支）为 24495.04 亿元（不包括土地财政收入与其它非预算收入），按 2004 年全国总人口 12.9988 亿计算，全国人均地方财政支出为 1884.41 元。但我们在福建、四川、湖南、山东、河南、江苏基层县、市的调查发现，摊到县一级政府，人均财政支出（包括预算内与预算外支出）大约在 500 元至 800 元之间（见表 3.1.）。我们将此与 2003 年对应省份人均财政开支相比，发现，除四川以外，在上述地区，每年超过一半的地方财政资源被省、市两级政府化掉了（“乡自筹”数额很小，全国每年不超过 300 亿，人均才 20 多元），县政府在地方财政支出中所占份额一般在 50% 以下。这说明，经过层层政府的提留或扣克，地方财政资源在垂直的行政关系中漏损很大。这是一种纵向的不平等。县政府应该是最基础的地方政权，它直接承担着公共品提供的责任。如果让县一级财政开支占到地方财政开支的 60%，状况也会改善很多。这就要求精简机构，减少地方政府层次。我们这里的分析所提出的结论，是支持

“省管县”改革的。

表 3.1. 县一级财政开支占地方财政开支的份额

地理位置	县人均财政支出（元） （2005 年）	省人均财政支出（元） （2003 年）
福建省武平县	837.77	福建省：1761.64
山东省临沂县	550	山东省：1399.93
四川省 X 县	1254.76	四川省：1098.34
江西省靖安县	586	江西省：1138.43
河南省获嘉县	230.72	河南省：913.03
湖南省邵阳县	511.59	湖南省：1099.23
江苏省宿迁市	788	江苏省：1973.6

数据来源：县数据根据实地调查；省数据从《中国地方财政年鉴 2004 年》获得。

3.2 降低公民在基本公共品需要的满足上的横向不公平要求建立全国性最低标准的教育、医疗、社会保障体系

目前不少发达地区的地方政府已经运用预算外财政收入，主要是“土地财政”收入，开始建立本管辖区内的基本公共品提供体系。比如，浙江省绍兴县政府从 2003 年 8 月以来，以土地财政为基础，逐渐推出了“三有一化”的改革，以县、乡（镇）土地财政再补偿于失地农民。所谓“三有一化”，就是让失地农民“有保障、有股份、有技能”，同时对土地 80% 以上被征用的农村，撤村建居，实行“社区化”。具体地说来，“有保障”是指建立被征地农民的社会保障机制。即按照“土地征到哪里，社保跟到哪里”的“即征即保”原则，改一次性货币补偿为“土地换社保”，人均 23000 元的保险费用由个人、村集体、财政三方分别出资，其中县、镇（街道）两级财政出资 16000 元，村集体和个人负担 7000 元。凡被征地的在册农业人口，只要年满 16 周岁均可参加被征地农民养老保险，到法定退休年龄后每人每月可享受 220 元基本养老金。

尽管不少地区的政府都有类似的制度创新。但从财政学来分析，这种制度创新面临“基本公共品的非排他性与地方政府排他提供之间的矛盾”。基于土地财政的社保体系、教育、医疗等公共服务，是源于对失地农民的补偿的，因此，这种公共服务必定排斥非本地的外来务工人员。

但是，我国已经属于人口流动性很高的国家，在浙江调查，我们发现，外来务工人员与几个发达地区县城的本地人口之比已经超过 1: 1。全国现有超过 1.1 亿的农民工。农民工作为公民，应当享受最基本的公共品服务。如果基本公共品的提供责任由地方政府承担，尤其是，如果让县政府来提供最低标准的基本

公共服务，如基础教育、医疗与社保，则势必将这 1.1 亿的农民工排斥在公共服务体系之外（见我们的分报告之八：《外来务工人员对公共服务需求和供给状况的调研》）。

另一方面，尽管有的地方政府想一视同仁地对外来务工人员提供基础教育、基本医疗与社会保障，但立即会面临巨大的人口涌入压力，使当地财力不堪承受。江苏省苏州市政府计划在 2006 年彻底解决外来务工人员子女入学问题，但这一举措必定会使苏州市常住人口猛增。因此，至今步履犹豫。

几百年的国际经验已经一再证明，在劳动、资本等要素可以自由流动的条件下，基本的公共品服务不应由地方政府提供，而应由中央政府提供。地方政府只是负责实施与补充配套。在欧洲发达国家，对于基础教育、基本医疗与社保，中央一级财政担负着 70% 以上的支出责任。我们在调查中所遍及的 8 省 8 县 2 市，除个别县因土地财政为政府提供短期的财力以外，几乎全部的县（市）都为基本教育、医疗的提供责任而大伤脑筋，至于社保，连退休公职人员的养老金发放都难以为继，为全体公民保险更是一句空话。中央政府不承担基本公共品的提供责任，却让地方政府改变功能，要求地方政府从抓发展为主转为以提供基本的公共服务为主，这不是解决问题的思路。办法只能是：中央下决心从“个人所得税”、“公司所得税”中筹资建立正式的中央主导的全民教育基金、全民医疗保障基金与覆盖全社会的社会保障基金。如果这三个基金让地方政府去建，且不说建立后会引起地区差异，就说何时能建立起来？也是一个悬案。

3.3 旨在转变政府职能的体制改革

在明确中央与地方在基本公共品提供的责任的前提下，即只有在明确地方政府在公共品提供功能体系中主要承担实施、配套、补充的功能，承担与地方有关的地方性公共品提供责任，我们才能谈对地方政府绩效的评估体系设计。

毫无疑问，地方政府应从目前那种 GDP 为第一要务的状态中转变过来。我们在第二节已经分析过，地方政府在支出结构上重视道路设施等与“招商引资”有关的公共服务，而在基本公共品服务上则提供不足。但要实现这种转变，首先需要实现政府职能转变。当前，有两个体制问题与政府功能的转变关系密切。

1、“增值税”的改革

2004 年以来这一轮“宏观调控”的，实践已经揭示，投资膨胀的背后是地方政府。而让地方政府与投资膨胀相联系的是两个因素：一是 GDP 考核的影响；二是投资型的增值税。在当前的税制下，地主政府在增值税中可以分享 30% 以上的好处，因为地方政府可以分享

$$0.25 \times \text{VAT} + 0.3 \times [\text{上缴中央的 VAT 的增量}]$$

这么多的好处。投资型的增值税意味着，每增加一元投资可以给地方政府带来至少 5 分钱的税入。因此，与 1994 年税制设计者想以“投资型增值税”来抑制投资冲动的愿望相反，如今，这种投资型的增值税成了地方政府热衷于招商引资，热衷于 GDP 扩张、热衷于固定资产投资的重要财政激励。为了减弱地方政府与固定资产投资的联系，增值税应改为“消费型”的。事实上，增值税改革试点已两年多了，改革的进步之所以缓慢，地方政府的税入减少担忧是其中重要原因之一。

2、公用事业的改革

地方政府为了集中主要力量提供优质的地方公共品服务，就应当从公共品生产的领域适当退出。其中，城市公用事业的民营化是重要一环。在这方面，深圳市的公交系税改革率经验值得借鉴。

深圳整个城市历史很短，而公交企业到 1995 年以后，才以每年 10-20% 的速度发展，所以其包袱非常小。北京市公交集团有职工 10 万，而深圳公交集团为 13000，深圳市的成本显然比北京低很多。

深圳市公交集团于 04 年底通过股权多元化改造，引入国际战略投资者香港九龙巴士集团，改制成为的中外合资的股份制公司。其中国资委代表国家控股 55%，香港九龙巴士集团持有股份 35%，其他 10% 由三个不同小股东持有。集团公司运营范围覆盖关外、关内：特区内线路由公交集团下属的、全资拥有的深圳巴士集团特许经营，大约占特区内公交的 50% 的市场份额；公交集团下属的宝安、龙岗两家公汽公司经营特区外线路，受关外特殊经济环境的影响，经营完全市场化，在关外六十多家公交公司中深圳公交集团仅占六分之一的份额；另外两家深展巴士公司、鹏翔额运也是从事公交运输的。实行股份制改革后实际上各下属子公司是相互参股的。

公交线路经营权的是以国家授予特许经营权的方式取得，92 年第一轮特许经营权出售，深圳市公共汽车公司（83 年宝安县深圳镇巴士公司改制为国有市属深圳市公共汽车公司）取得了 92-96% 的经营权，国家保证公交运营企业有年 6-7% 的盈利率。97 年第二轮特许经营权出售，一届特许经营期限内国家在头三年给予定额补贴，但不承诺盈利率。到股权多元化改造后，政府完全从一个参与者的转变为指导者，采取招募或招标的方式，让符合公共事业经营资格的企业进入，完全自主经营、自负盈亏，国家不再给予财政补贴。

就国内绝大多数城市而言，都存在当地政府对公交企业各种形式的补贴。比如北京，每年市政府要给与公交集团 10 亿左右的补贴。2000 年以后，深圳政府几乎就没有给企业任何补贴。其中的一个例外是，政府要求公交企业按 03 排放标准更换车辆，但是全部更换既有的车辆不现实，于是考虑更换发动机，政府对新发动机与旧发动机间的差价进行专项补贴。同时，深圳公交企业还要向政府交纳各种税费：营业税 3.03%，道路附加费 1%，教育附加费 5% 以及企业所得

税。其中仅因为深圳公交集团是合资企业，所以享受“一减两免”的所得税优惠。

在没有补贴的情况下，深圳市公交集团是盈利的。根据市交通局提供的数据，在“保本微利”的原则下，全市公交行业的平均利润水平的在7%左右。深圳公交企业之所以有别于其他城市的企业而盈利，在营运额和成本上都有其优势。一方面，甚深圳经济发展迅速，2005年深圳生产总值为4926.90亿元，比上年增长15%；深圳管内人口600多万，面积275万平方公里，显然人口密度极大，对比香港，他的面积是1,101.73平方公里，2005年人口690万。所以深圳的公交有着很强的需求支撑。另一方面，作为公交企业，其成本主要包括：固定本折旧（8年），职工工资，机务消耗费用（油费，维修费）等，而后两者要占总成本的70-80%。深圳公交集团的运营成本较低，原因在于引进港资以后，管理成本大幅下降，成为其利润增长的主要贡献点。

3.4 政府绩效体系的改进

在保证地方财政资源配置避免纵向不公平的前提下，在中央与地方之间明晰了对于基本公共品的提供责任的前提下，在地方政府切实从经济当事人的角色逐渐转变为地方公共品的提供者与教育、卫生、社保这类基本公共服务的落实者这一系列前提下，才有可能谈地方政府绩效评估体系的建立与改进。

目前中国各省、市、区相继出台一些政府绩效评估体系，项目太多也太细。按美国地方政府实行绩效预算的经验，设计政府绩效评估体系，应遵循以下6个原则：

（1）绩效指标一定是关于具体的某类公共服务，而不是关于政府一般；不是关于下级政府对上级政府的服从程度或一致程度，而是关于地方政府如何便民，如何改进服务的度量。比如，2000年1月，华盛顿（D.C）州政府首脑设定的绩效指标之一便是，让公民到机动车年检处做检时的排队时间不超过30分钟。绩效指标是具体的而不是抽象的，这才具有可度量性；它是对下的而不是对上的，这才具有便民性。

（2）绩效指标必须含有外部性，而不是把企业、个人可以内在化的经济活动作为政府绩效的指标。政府会选择“清除垃圾”、“降低犯罪率”、“降低车祸率”、“提高水的清洁程度”等诸如之类的公共的、带有明显的外部性特征的指标，作为政府绩效的测度单位。比如，1994年，纽约州的警察局就将两年内让暴力犯罪下降25%作为其绩效目标。

（3）政府绩效的测度应是结果关注型的，而不应是产出关注型的，不应是政府活动关注型，也不应是投入关注型的。绩效考核体系如果关注政府的“产出”，可能会发生“罚款越罚越多”，“违规率越抓越多”，“法院诉讼案越来越多”诸如此类的现象，因“产出”（output）可能对人民福利会有负效用的。绩效如以政府

活动与投入为度量，就可能导致政府劳民、扰民与资源的浪费。必须以“结果”作为政府绩效的度量，这才可以保证绩效预算起到改进公共资源的配置效率的作用。绩效只关注结果而不是政府活动与投入，这有利地时时提醒政府官员，其活动与投入不要偏离为民造福这个目标。

(4) 绩效目标必须“少、简单，且能引起最大的共鸣”。在美国各州实施绩效预算的成功案例中，绝大部分设计绩效体系的专家都把绩效目标限制在 5 项之内。一个地方政府如设定几十项绩效目标，会使自己失去主要努力方向，也会使公众不知其所示。

(5) 绩效目标必须既具有挑战性，又具有实现的可能性。选择公众关注的目标作为政府绩效目标，这有助于政府赢得民众的支持。但即使是以具有挑战性的目标作为政府绩效的目标，这种选择也须体现政府机构的执政能力与应对挑战的技能。2005 年美国麻省选择治理查尔斯河的水污染作为其绩效目标，这一开始超出了大多数人的想象，但州政府当局让这一目标变得非常现实可行，他们只选择查尔斯河的有限段落进行治理，着重改善约 10 英里河段的水质，这就使其有可操作性了。

(6) 绩效目标必须是公众可以看得见的。这样，既可以让公众对政府的公共服务效率给予公平评估，也有利于政府随时与别的机构、中介、公众进行沟通。绩效目标是可示的，政府就随时处于民众的监督之下。

接上述原则，我们认为，在设计中国地方政府绩效体系时，应主要关注以下 10 个指标：

- (1) 社会治安，如降低犯罪率的指标；
- (2) 提高基本教育的覆盖率，如降低文盲率；
- (3) 基本的医疗保障覆盖率；
- (4) 环境洁净要求，如一级天气率；
- (5) 基本的交通服务指标，如降低城市交通拥堵程度；降低车祸率等；
- (6) 公共卫生指标，如污水、垃圾处理指标；
- (7) 降低失业率与待业率的指标；
- (8) 人民生活改善的指标，如弱势群体生活改善的指标；
- (9) 政府对经济减少干预的指标，如让企业注册登记时间减少的度量，减少企业税外杂费负担的指标，以及企业对政府满意度的指标；
- (10) 安全生产的指标，如降低矿难率，降低重大事故发生率。

3.5 在新的契约制度下实施绩效预算

中国曾经在上世纪 80 年代实行过财政承包契约制，但那只是上、下级政府

之间的垂直关系契约，为改进政府绩效，我们应建立一种新型的财政契约关系，即地方政府与人大，地方政府与公众之间在民主基础上的新型契约关系。

这种新型契约关系就是逐渐建立以绩效为基础的预算，其内容是：

(1) 选择若干公共服务部门（如公立学校、公立医院、环境保护机构），让这些部门自行确定可行的绩效目标，再由人大与公共团体着手对每个政府自行估算与确定的绩效目标进行再审议，最后确定预算的指导意见文件。这就是说，当人大或政府在做预算时就将预算资金的配置与政府公共服务承诺的绩效目标联系了起来。

(2) 确定绩效基准（Benchmarks），与底线数据（Baselin Data），酌情制定改进政府公服务绩效的渐进途径。

绩效基准点在公共政策制定与绩效预算管理过程中是一项基础性的工作，因为这可以为对政府绩效度量与绩效评估提供一个参照、比较的点，绩效基准点有两层含义：一是地区公众心中关于政府公共服务的绩效水平应该达到的一个标准；二是地区与地区之间进行绩效比较时，为了对某个公共服务领域（比如义务教育）的政府部门的绩效进行评估，总需要一个公认的尺度，从这个角度看，绩效基准点实质上又具有充当地区之间横向比较的参照系的作用。

(3) 对绩效的评估、检查与预算调整

这是绩效预算得以实施的关键一环。从程序上说，应成立独立的机构对政府绩效进行评估、监督与奖惩。这些机构的主要工作是对地方政府相应部门的公共服务绩效过程写出报告，呈给地方政府负责官员与上一级政府。通常，这类绩效评估报告应包括（a）对绩效创新与进展的评估；（b）关于预算开支与公共服务成本节约的信息；（c）对下一步绩效改进的建议；（d）以及相应的预算追加或预算调整的建议；（e）还包括对政府公共服务绩效在近期可以达到的结果的预测。

目前，建立绩效预算只能是试行。作为其准备步骤，应当让眼下过热的“土地财政”过程进入预算程序。将现行的各种土地税费合并为三个税种：土地占用税、土地保有税和土地交易税。土地占用税是对土地农转非的行为征税。将现在的耕占税、耕地开垦费、新增建设有偿使用费一并征收，体现保护耕地的目的；土地保有税是对持有建设用地者的征税，基于土地的不可再生性和随着经济发展必然升值的情况，可由中立的土地评估机构公布一个地区一定时期的土地价格，税务部门根据地价上涨的情形对土地持有者征收一定比例的土地保有税；土地交易税是地建设用地的交易行为征税，既让地方政府可以获得稳定的税源，也有利于土地转向最有价值的使用。为了调动地方政府征收土地财产税的积极性，以及在现行分税制下保证地方政府可获得有保障的税源，建议土地财产税全部留给地方享用。