

当代意大利经济论丛

中文版

review

*of economic conditions
in Italy*

economia

italiana

经济发展中的 中央与地方作用

——中意比较研究

*Il ruolo delle amministrazioni centrali e periferiche
per lo sviluppo economico.*

Cina e Italia a confronto

罗红波

〔意〕M. 巴尔巴托

主编



中国社会科学院欧洲研究所
Institute of European Studies, CASS



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



UniCredit Group

· 当代意大利经济论丛 ·
经济发展中的中央与地方作用
——中意比较研究

主 编 / 罗红波 [意] M. 巴尔巴托

出 版 人 / 谢寿光
总 编 辑 / 邹东涛
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮政编码 / 100029
网 址 / <http://www.ssap.com.cn>
网站支持 / (010) 59367077
责任部门 / 编译中心 (010) 59367139
电子信箱 / bianyibu@ssap.cn
项目负责 / 祝得彬
责任编辑 / 黄德志 祝得彬
责任校对 / 冯振华
责任印制 / 蔡 静 董 然 米 扬

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 59367080 59367097
经 销 / 各地书店
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028
排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司
印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20
印 张 / 11
字 数 / 174 千字
版 次 / 2009 年 10 月第 1 版
印 次 / 2009 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 80230 - 950 - 0
定 价 / 29.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社读者服务中心联系更换
版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

经济发展中的中央与地方作用：中意比较研究/罗红波，
〔意〕巴尔巴托主编. -北京：社会科学文献出版社，2009.10
(当代意大利经济论丛)

ISBN 978-7-80230-950-0

I. 经… II. ①罗… ②巴… III. 经济发展-对比研究-
中国、意大利 IV. F124 F154.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 182903 号

review

*of economic conditions
in Italy*

economia

italiana

Riviste Quadrimestrali editate da UniCredit Group

意大利联合信贷集团四月刊杂志

COMITATO SCIENTIFICO

编委会

MARCO ANNUNZIATA, MICHELE BARBATO, GIORGIO BASEVI,
INNOCENZO CIPOLLETTA, ANTONIO FAZIO, MICHELE FRATIANNI,
ANTONIO MARIA FUSCO, CESARE GERONZI, ANTONIO MARZANO,
ANDREA MONORCHIO, ANTONIO PEDONE, GUIDO MARIA REY,
DOMINICK SALVATORE, PAOLO SAVONA, FRANCO SPINELLI,

ANGELO TANTAZZI, GIANNI ZANDANO.

REDAZIONE

GIOVANNI FARESE

GESTIONE EDITORIALE E

DOCUMENTAZIONE

FEDERICO N. MANZELLA

PAOLINA RUSSO

DIRETTORE

SCIENTIFICO

总编

PAOLO SAVONA

DIRETTORE

RESPONSABILE

责任总编

MICHELE BARBATO

MEDIA RELATIONS ITALY UNICREDIT GROUP

MARIO CALDERONI

GESTIONE AMMINISTRATIVA E

SEGRETARIA

MARIA LODOVICA MIGLIORINI

RINALDO RINALDI

UNICREDIT SPA, “REVIEW OF ECONOMIC CONDITIONS IN ITALY”/ “ECONOMIA ITALIANA”

VIALE U. TUPINI, 180 – 00144 ROMA

E-mail: economia_review@unicreditgroup.eu

TEL. 06 54450245 /0339/0678

FAX 06 54450241/0778

中国社会科学院欧洲研究所 (INSTITUTE OF EUROPEAN STUDIES · CASS)

地址:北京建国门内大街 5 号 (Beijing, China) 邮编:100732

电话:(010)85195730 传真:(010)65125818

Le opinioni e i giudizi espressi dagli autori in questo fascicolo non impegnano la responsabilità di UniCredit SpA.

本书各篇文章的观点不代表意大利联合信贷银行集团。

Proprietà letteraria riservata. È vietata la riproduzione. 版权所有,违者必究。

* “**REVIEW OF ECONOMIC CONDITIONS IN ITALY**”在时任罗马银行总裁的科斯坦蒂诺·布雷夏尼·图罗尼 (Costantino Bresciani Turrone) 博士主持下创刊于 1947 年。

目 录

引言	罗红波 M. 巴尔巴托 / 1
----------	-----------------

上篇 对中国中央与地方关系的研究

中国中央与地方关系：政治与行政之分析	董礼胜 / 3
--------------------------	---------

一 概述	/ 3
二 中华人民共和国中央与地方关系的形成与演变	/ 5
三 中国中央与地方关系的现状	/ 17
四 中国中央与地方关系目前存在的问题	/ 18
五 建议与展望	/ 21

中国中央与地方的财税关系格局与

改革思路	周天勇 谷 成 / 30
一 中国中央与地方财政关系的演变	/ 30
二 中国目前中央与地方财税关系格局	/ 40
三 中国中央与地方财税关系存在和面临的问题	/ 49
四 有关中国中央与地方财税关系改革的争论与 建议	/ 53

五 对中国中央与地方财税关系改革的建议和 框架设计	/ 58
六 结语	/ 71

下篇 对意大利中央与地方关系的研究

国家与地方机构关系之演变

——意大利联邦制的漫长之路	林达·兰琪罗塔 / 79
一 联邦制问题的核心	/ 79
二 宪法的新第五章——革新与含混不清	/ 81
三 未能实现的改革（2001～2006）	/ 88
四 2006～2008 年普罗迪政府走的四着棋	/ 95
五 联邦制的未来	/ 105

中央政府与地方政府财政关系中的

三难选择	安东尼奥·佩多内 / 109
一 各级政府之间财政关系的复杂性	/ 109
二 财政权力下放的程度和发展趋势	/ 110
三 影响权力下放程度的各种因素	/ 115
四 推进财政权力下放的经济原因	/ 116
五 联邦财税制的三项原则	/ 118

南部发展政策中的中央与地方关系

..... 马利亚诺·丹东尼奥 玛尔盖丽塔·斯卡尔拉托	/ 125
一 引言	/ 125
二 发展援助与“荷兰病”：学者之间的争执	/ 126
三 脆弱体制下的发展援助：放弃要比浪费好？	/ 132

四 对《2000 ~2006 共同体支持框架》干预效果的	
评估	/ 138
欧盟 2007 ~2013 年规划实施中的中央与	
地方关系	毛里奇奥· 迪帕尔马 / 158
一 引言	/ 158
二 在共同体资源规划过程中的跨机构关系	/ 164
三 共同体计划实施中的职能的分散过程	/ 167
四 对跨机构关系中的共同体地区计划财政资源的	
管理	/ 172
五 结语	/ 177

引言

罗红波^{* 1} M. 巴尔巴托^{** 2}

—

《经济发展中的中央与地方作用——中意比较研究》是中国社会科学院欧洲研究所与意大利联合信贷银行集团《意大利经济评论》（*Economia italiana/Review of Economic Conditions in Italy*）杂志^①系列合作的成果之一。

上述两个机构的系列合作始于十年前。1999 年，意大利著名经济史学家路易吉·德·罗萨教授撰写的《战后意大利经济》（*Italian Economic Development since the Second World War*）一书在中国翻译出版。这本书原文版的问世是为了纪念《意大利经济评论》杂志创办 50 周年。当时，杂志编辑部举办了主题颇具深意的有关

* 中国社会科学院欧洲研究所研究员、意大利研究中心主任。

** 《意大利经济评论》杂志责任编辑。

① 2002 年 6 月以前《意大利经济评论》是罗马银行的刊物；1999 ~ 2002 年间，罗马银行先后并购了西西里银行等四家银行，于 2002 年 6 月成立了以罗马银行为首的资本银行集团（Capitalia），《意大利经济评论》成为资本银行集团的刊物。为了更好应对全球化的挑战，意大利银行业再次掀起并购浪潮。2007 年 5 月资本银行集团并入意大利联合信贷银行，《意大利经济评论》又成为意大利联合信贷银行集团的刊物。中国社会科学院欧洲研究所与《意大利经济评论》合作协议均由其上属银行签署。

“市场全球化与资本主义前景”学术研讨会。路易吉·德·罗萨教授根据该杂志自1947年以来搜集的大量史料，撰写并出版了《战后意大利经济》一书（Laterza出版社，1997）。中国社会科学院的相关学者深深地被该书的严肃性、权威性、学术性与客观性所吸引，因此决定将它翻译成中文。这项工作得到了《意大利经济评论》杂志及其上属银行的大力支持。《战后意大利经济》中文版的出版使中国社会科学院欧洲研究所与《意大利经济评论》之间建立起信任关系，并由此双方开始了一系列卓有成效的合作。^① 双方约定，以全球化为背景^②，就中意两国共同关心的问题专题研究和探讨，每一两年撰写（邀请两国相关领域著名学者撰写）、翻译并用三种文字（中文、意大利文、英文）出版一本高质量学术著作。至今，上述两个机构通过合作，撰写、翻译并出版了四本著作，分别是《中小企业直面经济全球化》（2002年立项，2004年出书）、《移民与全球化》（2005年立项，2006年出书）、《产业区直面经济全球化——中意比较研究》（2007年立项，2008年出书）和本书（2008年立项，2009年出书）。这四本学术著作的出版对中意两国都具有重要意义：不仅加强了中意两国的学术交流，促进了双方深层次的相互了解，而且四本书的研究成果对于促进中国经济平衡发展、深化体制改革有着重要的价值。更可喜的是，随着中国经济的快速、稳定发展及对世界经济贡献的不断增大，其国际地

① 双方系列合作协议于2002年签署，得到中国社会科学院领导和国际合作局的批准和大力支持。

② 以“全球化”作为上述两个机构开展合作项目的背景，绝不是偶然的。《意大利经济评论》对“全球化”的关注可以追溯得较早些。在1997年该刊物创办50周年之际，该编辑部就出版了《市场全球化与资本主义的远景》（*Globalizzazione dei mercati e orizzonti del capitalismo*, Laterza, 1997）。中国社会科学院欧洲研究所对“全球化影响的研究”也几乎同时开始，2001年先后出版了《经济全球化对国际关系的影响》（裴元伦主编）和《全球化与国际关系》（裴元伦、何帆等著）。

位日益突出,“中国经验”也引起了其他国家(包括意大利)的学者、官员、企业家越来越浓厚的兴趣。有鉴于此,双方经过协商同意将合作研究由最初偏重向中国读者介绍意大利经济发展中的经验与教训转向对两国经济发展遇到的共同问题进行中意比较研究。可以说,两国之间的双向吸引和彼此不断增强的关注,是十年来两个机构的合作能与时俱进、不断深入、取得成功的最重要的因素之一。

二

对经济发展中中央与地方关系的研究,是中国社会科学院欧洲研究所与《意大利经济评论》共同感兴趣的一个议题。在对两国产业区和产业集群进行比较研究后,双方对“地区”在国家和区域发展中的作用和价值有了一个新的认识:地区环境是经济得以发展、竞争力得以提高的关键要素之一;处理中央与地方关系,既不能说地区环境的改善取决于中央转移支付的多少,也不意味着地区环境的营造和改善只是地区自己的事情,而是需要中央与地方在政策上更好地协调。但是要做到这一点并非易事。

众所周知,随着科学技术的飞快进步和推广,全球化的大环境所带来的影响不仅使各个民族国家市场在经济和金融方面的相互依存关系日益增强,而且也逐步渗入到国家内部结构,使之发生了巨大的变化。全球化也给各国的中央与地方关系带来了巨大影响。首先,经济全球化不仅拓宽了各国中央政府的活动空间,而且使地方政府直面复杂多变的国际环境,原有的中央与地方关系格局已不能适应经济全球化的需要;其次,随着经济全球化的深入发展,分权化趋势的加强对各国原有的中央与地方关系格局形成挑战;再次,面对市场经济全球化的挑战,既需要加强中央的宏观调控职能,也需要调动地方政府的积极性、主动性,使之能高效地引导本地市场

的健康发展,迎接全球化的挑战。^①这也是美国芝加哥大学社会学系教授萨丝姬娅·萨森(Saskia Sassen)在其最近出版的《领土、权威和权利:从中世纪到全球聚集》(*Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal medioevo all'età globale*, 布鲁诺·蒙达多里出版社, 2008)一书^②中表明观点。她在分析一种现象的因果关系时更偏重于“因”的视角。萨森论述了拉动全球化的两组不同的机制:一方面是诸如世界贸易组织、国际战争罪法庭等机构的建立和一些具有明显的全球性进程(如世界金融市场的形成、新的全球世界主义等)的作用;另一方面,根据萨森的判断,还有一组不同的机制在起作用,它们不一定在全球层面上出现,但却名正言顺地属于全球化进程的一部分,这就是这些变化在地区和机构内部的深处发生着,并发挥着作用。这些机构在世界大部分地区均处于国家范围之内。尽管它们建立在一个国家之内,甚至是一国的地区之内,但它们的运作却影响着全球企业和系统。

萨森认为,国家和世界并不相互排斥,因此“国家的一些方面正在与全球接轨,并与全球大潮汇流;但与此同时从更广阔的视角审视,国家的另一些环节本身就是全球权力整合的战略要害部门,它们在这一进程中必将发生根本的变化”^③。而国家实际上是“制定和建立大集团经济全球化条件的关键所在;一个运转良好的国家,可以被视为一种技术和行政才干的体现,目前不能被其他任何一种体制完全取代”。^④

上述这些变化对于由各个权力地区组成的国家作为一个整体参

① 参阅梁宝华《经济全球化背景下的我国中央与地方关系改革》,载《新疆社科论坛》2003年第1期。

② 该书的英文版(*Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*)于2006年由普林斯顿大学出版社出版。

③ *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal medioevo all'età globale*, p. 296.

④ *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal medioevo all'età globale*, p. 296.

与全球化进程的性质提出质疑。正因为如此，出现了放松管制、促进金融和贸易自由化以及私有化等行动。不过，这些行动只是在经济管理方面重新勾勒出了“国家形象”，并没有触及国家在推进全球化发展的新结构形成中的作用，也没有抓住国家内部正在发生的相互关联的变革。换言之，构成全球化现象既有外在的动力（例如众所周知的经济金融一体化），同时在国家内部也发生了变化，形成了推动全球化的内生动力。

基于这一理论假设，本书开展了对中央与地方新型关系的中意两国比较研究，希望能为该领域的深入探讨做出力所能及的贡献。

三

研究经济发展中的中央与地方政治、经济和行政关系，对于中意两国均具有重要的现实意义。

中央与地方关系是国家生活中最重要的基本关系之一，中国也不例外。毛泽东曾明确指出：“处理和改善中央和地方的关系，这对于我们这样的大国大党是一个十分重要的问题。”^① 新中国成立以来，中央与地方关系经历了多次调整，虽然取得了一定的成绩，但仍有许多方面亟待改进或进一步探索。例如，现行的宪法和组织法对中央与地方的权限划分作了一些规定，但只是原则性的，过于笼统、模糊，难以详细、准确地区分，不易于实际操作与应用。^② 在权限划分不明确的情况下，中央政府和地方政府之间的矛盾就有可能加剧，从而影响到公共服务的供给、经济的发展、政治的稳定与社会的安宁。又如，自 1994 年分税制改革实施以来，中央政府

① 《毛泽东著作选读》下册，人民出版社，1986，第 730 页。

② 参阅本书中由董礼胜撰写的《中国中央与地方关系：政治与行政之分析》一文。

的财政集中能力越来越强，集中比例越来越高，地方财税收入比例持续下降，收入来源不稳定，正规和稳定的税源趋于枯竭，形成了中央财政宽裕、地方财政紧张的局面。为满足财政支出需要，地方政府主要依靠卖土地、收费和挪用专项基金来满足支出需要。卖地财政造成了财政收入的不稳定性和不可持续性，而地方政府收费力度的加大则在很大程度上对投资创业产生了负面效应。^①再如，随着经济全球化的不断深入和市场经济作用的加强，地方政府已经不完全是过去意义上的中央从属机关。因其所代表的地方利益与中央政府宏观利益存在分歧，地方政府在政策制定和实施中，更多的是从自身利益出发，甚至不惜触犯中央的权威。^②如何正确处理以上问题，将集权和分权有机结合，更好地同时发挥中央和地方的积极性，这是我国在新形势下深入中央与地方关系改革亟待解决的课题。

有关集权政治与地区政治的博弈，在意大利也具有重要的现实意义。意大利从第二次世界大战结束之后就面对着最重要的结构问题：发达地区和不发达地区（即北部与南部）之间存在着经济社会发展的巨大差距。

意大利在经历了中央总体格局高度集权的第一个阶段之后（20世纪五六十年代），20世纪70年代开始朝着强化地区作用的方向进行改革。1970年随着大区体制的确立，似乎找到了权力下放之路。但事实并非如此。那时采取的手段并没有获得成功，一方面是因为中央政府对此没有给予连贯的支持，另一方面也因为中央在把实施战略的重任完全交给大区的同时，放弃了本身应该起到的更为有效的指导作用。为了纠正这一偏差，1998年意大利出台了一项新政策（冠名以“新规划”）。通过这一政策，意欲进行一种

① 参阅本书中由周天勇和谷成撰写的《中国中央与地方的财税关系格局与改革思路》一文。

② 徐韬、姜维：《有关中央与地方关系的博弈论分析》，《职业圈》（*Occupational Circle*）2007年第14期。

新形式的国家干预，以地方政府、社会团体、经济机构和地方利益集团的积极参与为基础。这种规划曾被称为“自下而上”的规划，与以前“自上而下”的做法完全相反。然而，这样做也不足以避免出现下列局面，即由中央政府提供的，后来又通过欧共体基金提供的大量资源被大区的规划政策分散并耗尽了。

意大利的经验表明，实现地区之间平衡的政策既不能完全集中到中央，也不能全部下放到地区。必须找到一些方式，让中央政府和地方政府之间的合作更加有效、更加透明。近年来，有人提出在意大利建立一个新的机构，作为协调中央政府与大区政府的体制手段，其职能一方面是鼓励并参与规划的设计，另一方面是对完成的项目进行评估。毫无疑问，要进行上述工作，必须要对资源的使用制定严格的标准。

在这种情况下，意大利开始实行联邦财税制改革（相关内容的第42号法律于2009年5月5日获得通过）。为了使读者更好地理解本书中有关意大利中央与地方关系的论述内容，不妨就此改革多费一些笔墨。首先，有必要指出的是，在上述改革之前，意大利的税收制度允许大区和大区以下的地方政府（市政府和省政府）在其主管的事项范畴内进行公共支出（比如医疗卫生、教育、救助、当地公共交通等），其资金来源有三条渠道：本地区的税收（即当地居民所得税）、国家征收的税收（国库税收）中地方留成部分和中央对大区和大区以下地方政府的转移支付。通过改革，地方税的份额将会增加，并逐步取消中央的转移支付，代之以平衡基金，为经济薄弱地区的地方政府支出提供部分资金。上面提及的上述改革有一个基本原则，就是各级地方政府（大区、省、市）要从各自的税收中而不是从中央政府的转移支付中为自己的支出出资。其目标就是保障地方政府，即市、省、大都市和大区政府的收支自主。改革的另一个基本原则是，各级政府的实际需求不再根据以往的支出情况进行衡量（根据这一原则，各级政府都把往年的

支出作为依据，从中央获得资金)，而是以“标准成本”为依据，也就是引进一个客观准则来衡量地方政府提供服务所需的成本。

预计这一改革需时七年。有必要指出的是，实施这一改革不应给国家预算带来更大的负担，税收压力也不应增加。另外，联邦财税制法律还规定，税收能力较小的大区，也就是那些人均税收低于全国平均值的大区，可以从平衡基金中获得支持。

除了改革中遇到的技术问题需要解决以外，很明显，要想在一个国家给各级政府重新分配任务和职能，就不能不建立一个以自主、负责和透明等为原则的公共财政体制。这正是实施中央与地方协调制度的必要所在，这种制度有利于更好地监控公共财政，限制税收负担，使向公民和企业提供的产品和服务达到一个应有的水平。处在经济全球化进程中的社会，情况必定纷纭复杂，无法仅仅由中央政府单级进行管理，因此，有必要组织好权力对地方政府的下放，使它们能更好地运作，同时保证它们与中央政府的关系协调顺畅。

尽管中意两国的国情有很大的不同，但是意大利在分权和非集中化改革实践中获得的经验教训对中国中央与地方关系改革有着重要的启示。当然，国外读者从中国的经验中也能受到启发。这便是本书的初衷。

四

本书分上下两篇。上篇是对中国中央与地方关系的研究，包括两篇文章；下篇是对意大利中央与地方关系的介绍与分析，包括四篇文章。

上篇的第一篇文章《中国中央与地方关系：政治与行政之分析》论述了中国中央与地方的行政与经济结构及其运作。文章首先提出的观点是，中华人民共和国从1949年建国时采取权力高度

集中的做法，“适应了当时巩固新生政权、恢复经济和改善民生的需要”。此后，中央与地方的关系在历年中经过了多次调整。第一次权力下放可追溯到20世纪50年代末，那时，中央把一系列关于国营企业管理、规划、基础设施项目的审批，以及财税等权力下放给了地方政府。其目的是力图达到“大跃进”所规定的增长目标。然而，这次放权显得过于匆忙，且分寸失当，导致管理失控、混乱，资源浪费严重。这种情况使权力重新向中央集中。

20世纪70年代末，邓小平提出了众所周知的实现四个现代化目标和向市场开放的政策，局面再一次发生改变：集权制被视为经济政治体制改革的障碍，以放权和扩大地方自治为导向的全面整顿方案出台了。这些情况都在1982年宪法中留下了记录。在这一基础上，权力下放与中国经济向“社会主义市场经济”的全面过渡同步进行。作者认为，在这种背景下，“地方具有一定的主动性，可以利用获得的权力不断打破计划经济体制的束缚”。前几次调整改革的情况好似一个钟摆，在集权和放权之间摆动。在对今后的改革进行展望时，作者认为，“中国中央与地方关系的理想模式就是中央的必要集权和地方的适度分权有机结合”。

事实上，在中国中央与地方的关系中，还有众多的问题尚未解决。概括地说，这些问题是：第一，中央与地方政府的权限没有清晰的界定，这必然会加剧中央与地方的矛盾；第二，地方保护主义有所抬头；第三，中央的综合调控能力被削弱，地区之间的差距进一步扩大。谈及第一个问题，如果权力集中到上级，而任务和义务则推给下级，就会出现权责之间脱节的现象。如果这个问题能够处理得当，就会改变“以往体制多变，放权、收权交替循环的状况。”

根据这些看法，作者提出了一些建议。首先是，应制定一部有关中央与地方政府关系的新法。该法“应以事权相对分散于地方，而财权财力相对集中于中央为目的。针对长期的中央集权传统，及从上往下划分权力造成地方权力过小或无权的状况，可考虑采取从