

与 地方财政 地方政府治理

国际经验评述

Local Public Finance and Governance:
A Review of International Experiences

主编：沙安文 (Anwar Shah)

乔宝云 (Baoyun Qiao)



人民出版社



世界银行

与地方财政 地方政府治理

国际经验评述

Local Public Finance and Governance:
A Review of International Experiences

主编：沙安文 (Anwar Shah)

乔宝云 (Baoyun Qiao)



人民教育出版社

Local Public Finance and Governance: A Review of International Experiences

Copyright © 2006 by

The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA

The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author (s) and do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of The World Bank or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgement on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

地方财政与地方政府治理：国际经验评述

© 2006, 版权所有

国际复兴开发银行/世界银行

地址：1818H Street, NW, Washington, DC 20433, USA

本书是世界银行工作人员的成果，其中的看法未必反映执行董事会或他们所代表的国家的观点。世界银行不保证本书数据准确无误，并对任何人引用其中的观点和数据所引起的后果不承担任何责任。本书所附地图的疆界、颜色、名称和其他资料，并不表示世界银行的任何部门对任何地区的法律地位的看法，也不意味着对这些疆界的认可或接受。

地方财政与地方政府治理：国际经验评述

DIFANGCAIZHENG YUDIFANGZHENG FUZHILI; GUOJIJINGYAN PINGSHU

主编：沙安文 乔宝云

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街166号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2006年8月第1版 2006年8月北京第1次印刷

开本 710毫米×1000毫米 1/16 印张：29.5

字数：460千字 印数：1—5000册

ISBN 7-01-005746-X 定价：50.00元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街166号

人民东方图书销售中心 电话：(010) 65250042 65289539

本书是“中国财政部、加拿大国际开发署和世界银行学院财政培训项目”在内蒙古呼和浩特举行的“地方财政建设国际研讨班”的论文集。在该文集中，国内外财政专家分析了地方政府的责任与组织、地方财政与预算管理、农村公共服务的提供、中央政府与地方政府间的财政转移支付政策、地方政府的资本投入和筹资、地方政府的绩效监管、地方财政管理以及地方财政与地方经济建设问题；深入探讨了中国尤其是中国西部省市和广大农村地区的地方政府管理和财政建设的改革内容和方向。

地方财政建设国际研讨班

International Seminar on Local Public
Finance and Governance

中国内蒙古呼和浩特

2005年8月1日至5日

中国财政部

加拿大国际开发署

世界银行学院



沙安文 (Anwar Shah)

沙安文博士是世界银行学院首席经济学家和公共管理培训项目负责人。沙博士是世界银行对发展中国家财政联邦制问题首次调查的第一撰稿人，世界银行关于印度尼西亚和巴基斯坦分权化研究报告的第一作者，他还为阿根廷、巴西、加拿大、中国、印度尼西亚、马来西亚、墨西哥、巴基斯坦、菲律宾、波兰以及土耳其就财政体制改革提供建议。此外，沙安文博士还在哈佛大学、麻省理工学院、阿尔伯塔大学、北京大学、武汉大学等院校授课。



乔宝云 (Baoyun Qiao)

乔宝云博士毕业于美国乔治亚州立大学，目前在世界银行和上海大学工作。主要研究领域包括发展经济学、政府治理、公共财政与公共政策、宏观经济等。

作者介绍

主 编：

沙安文 世界银行学院首席经济学家

乔宝云 上海大学教授

国际专家：

哈里·基钦 加拿大 Trent 大学教授

梅尔·麦克米伦 加拿大 Alberta 大学教授

依娜·史莱克 加拿大 Toronto 大学城市财政与治理研究所主任

阿尔莫斯·塔绍尼 加拿大 Ontario 省财政厅

沙萨那

中国专家：

黄 然 安徽财政厅副厅长

刘铭达 广西财政厅原厅长

马海涛 中央财经大学财政与公共管理学院院长，教授

邱 东 中央财经大学党委书记，教授

王道树 广西南宁市副市长

王国华 中央财经大学副校长，教授

杨灿明 中南财经政法大学副校长，教授

杨志勇 厦门大学副教授

张志华 财政部

张 通 财政部办公厅主任

前 言

世界银行学院（World Bank Institute, WBI）联合加拿大国际开发署（Canadian Agency for International Development, CIDA）与中国财政部共同发起了一次“对话”项目，该项目邀请来自中国中央、省、地各级政府官员与学者，特别是来自西部省区的官员与学者，和专长于财政管理的国际专家和业界人士开展交流。从2004~2006年为期三年的对话项目业已启动，呼和浩特论坛是此对话项目的一项重大活动。

中国正致力于实现公共部门的现代化，努力为私人部门的发展与增长、实现公平与社会正义而努力，此项目旨在为中国的上述努力提供帮助。有鉴于此，本项目将支持中国强化制度安排，以改善弱势群体与地区获得公共服务的质量与机会，尤其是中国西部省区的农村贫困群体、少数民族与妇女儿童。

本项目所包含的培训活动面向关注公共财政与管理改革的各级官员与学者，适当地邀请来自私人部门和社会团体的成员。这些活动将优先接受西部省份的官员。

按照每一项研讨会的设计，财政部以及地方财政厅/局将与世界银行学院密切合作，共同审议培训项目的主题、确定相关的课程内容和参会人士。培训项目将邀请国际一流专家、中国业界人士、决策者和学者做专题演讲。国际专家与中国专家将共同针对国际框架与实践进行讲解和讨论，并讨论中国改革进程中的细节问题。

本书集合了为此次会议准备和提交的论文。此次研讨会促成了一次对话，以讨论政府间财政关系与中国财政分权改革的适宜选择。国内外财政专家分析了地方政府的责任与组织、地方财政与预算管理、

地方财政与地方政府治理：国际经验评述

农村公共服务的提供、中央政府与地方政府间的财政转移支付政策、地方政府的资本投入和筹资、地方政府的绩效监管、地方财政管理，以及地方财政与地方经济建设等。

沙安文
乔宝云

致 谢

在本书出版之际，我们衷心感谢中国财政部（尤其是刘芳玉）和加拿大国际开发署的支持（特别是 Mr. Baljit Nagpal, Mr. Walter Bernyck, Mr. Andrew Smith）。我们要感谢研讨班的承办方——内蒙古财政厅，他们非常出色地将研讨班的计划成功地付诸实施。我们也要感谢研讨会的尊贵的参与者，他们是：张军先生（中国财政部干部教育中心副主任）、周秉建女士（中国财政部干部教育中心副主任）、毛文勇先生（中国财政部干部教育中心培训三处处长）、云宗元先生（内蒙古财政厅副厅长）、海风云女士（内蒙古财政厅副厅长）、刘建榆先生（内蒙古财政厅培训中心主任）、梅迪安（Diana M. Merlini）女士（加拿大驻华大使馆）、郝福满先生、李胜女士。我们感谢所有国际和中国专家，哈里·基钦教授、梅尔·麦克米伦教授、依娜·史莱克女士、阿尔莫斯·塔绍尼先生、黄然先生、刘铭达先生、马海涛教授、邱东教授、王道树先生、王国华教授、杨灿明教授、杨志勇副教授、张志华先生、张通先生。同时还要感谢顾明先生、刘向东先生、魏艳杰女士、包烂漫女士、罗晶女士、王雅倩女士以及广大的志愿者，他们使这次国际研讨会得以顺利进行。最后，感谢内蒙古财政厅的所有同仁，他们为这次项目提供了宝贵的建议和有益的帮助。

本书表达的观点均为作者和项目参与者的个人观点，不代表中国财政部、加拿大国际开发署、世界银行以及与本书作者和项目参与者有关的其他机构的观点。

沙安文
乔宝云

致 辞

中国财政部干部教育中心副主任

张军 (zhang Jun) 的致辞

(2005年8月1日于呼和浩特)

尊敬的郝福满 (Bert Hofman) 先生、沙安文 (Anwar Shah) 先生、女士们、先生们、同志们：

上午好！

由中国财政部、加拿大国际开发署和世界银行学院联合举办的地方财政建设国际研讨班在各方的共同努力下开班了。中外专家学者汇聚在美丽的青城呼和浩特共同研讨地方财政建设问题，这对于促进中国省级财政部门的财政改革与发展是十分有益的。借此机会，我谨代表财政部国际司、干部教育中心并以我个人的名义向出席本期国际研讨班有关国家的政府官员和各位中外专家学者、向参加本期国际研讨班的各位学员表示热烈的欢迎！向为举办本期国际研讨班提供大力支持的内蒙自治区财政厅表示衷心的感谢！

西部地区土地辽阔、资源丰富，市场宽广，为实施国家西部大开发战略，加大西部地区人才培养力度，党中央、国务院曾经在2001年下发了《“十五”期间中央、国家机关部委和东部省市支持西部地区干部培训的计划》，据不完全统计，五年期间，财政部干部教育中心培训西部地区财政干部共计约1200人次。在实施西部大开发的过程中，西部人才建设是西部大开发的重要任务，支持西部地区的干部培训，是财政部干部教育中心义不容辞的责任。加强人才资源开发特别是中国西部地区的人才资源开发从来没有像今天这样重要、这样紧迫。在这

样一个背景下，中国财政部与世界银行学院及其他国际组织合作对中国西部地区进行人力资源培训将是非常有意义的。

下面，我就举办本期国际研讨班的背景、研讨主题、研讨内容设置谈一些情况，以便同志们对这几天的研讨学习有一个总体的了解。

“地方财政建设国际研讨班”是中国财政部、世界银行和加拿大国际开发署在今年共同进行的第二个合作项目。根据三方签署的合作备忘录，中国财政部、世界银行和加拿大国际开发署从2004年至2006年的三年间，围绕政府间转移支付、地方经济发展政策、基础设施的提供与融资、养老与社会安全网、减轻贫困等十几个课题，每年举办两至三期专题国际研讨班。类似的国际研讨班我们在去年曾经举办过两期，上个月在新疆乌鲁木齐刚刚举办了政府间财政关系国际研讨班，我们与世界银行等国际组织在知识领域的合作，目的是加强中国西部地区财政干部的能力建设，促进我国西部省区政府官员与其他国家专家、政府官员之间的互动交流，从而进一步提高中国西部地区财政干部的管理水平。这种形式可以使西部地区各级财政干部不出国门就能听到国外政府官员、一流的经济学家以及国内著名专家学者的讲座，达到借鉴其他国家经验、开阔眼界、充实理论知识、解决实际问题的目的。

本期国际研讨班共安排了10个讲座，参加研讨的有财政部的司局长、国内财经领域的著名专家学者、世界银行及国际组织的经济学家，加拿大地方政府的官员和著名高校的专家，内容涉及地方财政、农村公共财政、中央与地方转移支付、地方预算编制、地方政府融资、地方服务的提供、地方公共管理、地方政府绩效的监督及财政在地方经济发展中的作用等方面。在参加研讨的人员分配上，我们有意邀请了一部分东部发达省区财政厅局的同志参加研讨，以便进一步促进东部发达省区与西部省区之间的交流。

为使本期国际研讨能够紧张有序地进行，在每个专题讲座之后，我们准备安排学员分小组、分主题进行讨论并由代表发言，在这里，我代表主办方向参加研讨班的学员们提三点要求：第一，集中精力，认真学习。五天的研讨时间也许不能解决多少实际问题，但至少可以开拓同志们的思路，对今后工作有些启发。第二，结合财政工作实践与地方财政建设的理论联系实际、深入思考、积极发言。前来研讨班授课的都是国、内外财经领域的著名专家、学者，希望大家能够珍惜

这样一个难得的学习机会，在汲取新知识的基础上，能够就工作的实际问题展开深层次的讨论，形成培训成果，我想这也是世行学院与我们共同的目的。分组讨论不仅是对地方财政建设更深层次的探讨，也是对本次研讨班学习成果的一次展示。第三，加强交流，相互借鉴有益的经验，为今后的实际工作提供有益的帮助。

女士们、先生们，在构建中国特色的公共财政框架体系过程中，学习与借鉴西方发达国家以及重要的发展中国家的成熟经验，无疑具有重要的理论与实践意义。我们相信，来自有关国家的政府官员和中外专家学者的讲座会给我们正在进行的财政改革带来许多有益的启示。

最后，祝各位专家及来自各省区的学员们在呼和浩特生活愉快，祝本次国际研讨班圆满成功！

世界银行学院郝福满（Bert Hofman）的致辞

（2005年8月1日于呼和浩特）

尊敬的中国财政部干部教育中心副主任张军先生、女士们、先生们：

我非常荣幸在这里代表世界银行对各位莅临呼和浩特表示热烈的欢迎！

地方公共融资以及构建和谐社会在中国具有非常重大的现实意义。中国的现实是富裕地区和贫穷地区间的财政来源非常不平衡，最富有地区的财政收入是最贫穷地区收入的60倍。地方政府在税基和税率两方面基本没有自主权。然而，地方政府又可以通过政府所有的金融公司轻而易举地进入银行体系。从预算改革方面来说，目前还没有一个很好的监督体系和绩效评估制度。

应该了解要取得的新的目标是什么，而不是单纯为了改革。对于1994年的财政改革当时有些地方是有抵触情绪的，所以无法进行全面改革。虽然改革仍然会有许多的困难，但是不同于1994年时的困难，因此今后的改革还是有必要进行的。地方政府可以发展更多的税收，如财产税。由于富裕地区变得更富有，对这些地区的转移支付可以随着地方政府税收的增多而降低。对省级以下的地方政府赋予税收自主权是必要的。不过，控制地方政府的措施还是需要的，如果只给地方政府自主权而没有相应的监督机制是很危险的；必须意识到，中国现行的税收制度是过渡时期的制度。目前，国内企业所得税改革和外商企业所得税改革正在努力建立一个统一的企业所得税制度，而且增值税的改革由产品增值税转变到消费增值税。这些努力都是有帮助的。今后的改革需要建立新的均衡体制来解决农村和城市，富裕地区和贫困地区之间的均等问题，目前的均衡制度的规模太小，无法改善区域平衡问题；中央政府应该更加重视向地方提供公共服务。一些省份，如甘肃省，在提供基本公共服务时就存在一定的困难。国家有必要建立基本公共服务的最低标准；中国已经准备好为地方政府进入资本市场融资建立规范的融资市场。虽然并不是所有的地方政府都符合进入的

条件，不过像上海、北京、天津这样的地方政府已经具备了进驻资格；应该改进政府间转移支付的制度安排。过多的特殊授权会使管理受挫，显然，有的授权要被中止，而有的还需要添加；好的预算制度应当用于地方业绩。绩效预算在目前显得有些过于幻想，但是仅仅知道怎样用钱是不够的。

最后，预祝大会圆满成功！

世界银行学院沙安文（Anwar Shah）的致辞

（2005年8月1日于呼和浩特）

我非常荣幸在这里代表世界银行对各位的莅临表示热烈的欢迎！感谢大家参加本次国际研讨会！同时，也感谢中国政府和加拿大政府为举办本次研讨会所做的种种努力！此外，我还要感谢你们为我们提供了这么优美的与会环境！本次研讨会的主题是：分享彼此在向国民尤其是农村贫困人口提供高质量公共服务方面的经验。为此，我们将组织中国的专家与国际上的学者及业内人士进行一次对话，深入探讨地方公共服务供给及政府绩效等诸多重要事宜。我们将有四天的时间供大家与中国官员们进行深入交流。从中，我们可以学习他们的各种经验，比如什么方法行得通，什么方法行不通。而在研讨会的最后，我们也希望大家不仅能建立起非常牢固的友谊，而且能形成一个实践性的团体，提出一些有益的想法，以改进中国、加拿大以及世界其他国家国民的生活质量。

下面我将对本次活动的日程安排作一个简要介绍：

第一天的议题

在本次研讨会的第一天，我们将进行一次这样的讨论，即如何组织地方政府以促进其经济有效地提供公共服务，尤其是农村公共服务。上午我们将回顾地方政府的结构和组织架构；而下午我们会讨论地方政府责任和财政安排问题。

“地方政府的组织和责任”专题将讨论各类地方及市政政府在权力构建方面所存在的可供选择的模式，并会对政府责任的分配条件问题进行探讨。该专题会将从比较分析的视角讨论辖区设计的方法、地方和市政政府的权力及职能。在该天的会议中，我们将重点讨论中国以及一些 OECD 国家在这方面的经验和良好实践，而世界银行也会对与农村公共服务问题相关的若干结论进行陈述。

地方及大城市的财政结构在建立审慎的财政管理和成本有效的公共服务供给方面，会起到非常重要的激励作用。而加大政府对其财政收入来源的依赖，将有效地增强其社会责任感。在该天的第二场研讨

会中，我们将对一些工业化国家各种各样的地方财政模式（税收、各种收费）做一个全面考察。其间，我们将重点讨论北欧国家、法国、澳大利亚、加拿大、德国、西班牙及美国的现有经验，并对中国的地方财政经验做一个回顾。

在该天的第三场研讨会中，我们将对农村地区的公共财政问题进行探讨。由于地广人稀，农村收入低下导致税基不足，农村公共财政问题日益严重。地方政府的财政常常入不敷出，而农村公共服务的供给则往往供不应求且水平低下。第三场研讨会将针对这一问题提出一些解决方案。

第二天的议题

在第二天，我们将集中探讨中央政府与地方政府间的财政转移支付问题、地方财政预算的编制方法以及地方资本投资的融资选择问题。

在发展中国家或转型国家，财政转移支付是地方政府的主要收入来源。因为它不仅能为地方财政支出提供经费，而且还能营造一种公平而有效地提供公共服务和管理财政的激励机制。

在有关中央政府与地方政府间财政转移支付的研讨会上，我们将对世界各国的财政转移支付目标和结构进行考察。其中，我们会尤其关注那些旨在地方基本服务建立最低国家标准的转移支付，以及那些补偿落后地方政府财政能力的转移支付。同时，我们还会重点探讨那些能促进地方服务供给的竞争和创新的财政结构特征。各国在设计拨款方案后面的优秀经验将会被谈论。

现代公共财政支出管理（PEM）出现以后，财政预算体系的传统职能发生了深刻的变化。原先其主要职能是对财政实行控制以维护财政秩序，而现在却转向了改变资源配置和提高服务供给的效率。在有关财政预算的研讨会上，我们将对地方财政预算，包括绩效预算的各种方式进行探讨，并讨论它们在中国的适用性。

债务融资，对于大型地方基础设施建设具有至关重要的作用。然而，在很多转型经济中，由于缺乏一种富于灵活性的制度框架，往往难以保证借款的审慎性，结果导致很多基础设施建设的供给不足，成为一个发展的重要瓶颈。在第二天的最后一场研讨会上，我们会对中国目前的现状作一个考察，并看看中国从其他国家中可获得哪些可资借鉴的经验。

第三天的议题

在第三天，我们将就公共服务供给尤其是农村公共服务供给的途径和创新实践问题，以及地区经济发展所面临的挑战进行一次讨论。

在大多数转型国家和发展中国家，政府往往不能满足居民对公共服务种类和质量的需求。为此，我们将在地方及市政公共服务问题的研讨会上探讨改进政府服务供给绩效的途径问题。其间，我们将会重点探讨合伙制服务供给方式的优缺点。

由于地广人稀以及地方财源的不足，农村公共服务的供给短缺问题日益严重。对此，我们将对有助于解决该问题的所有可能途径，以及相关国家可资借鉴的经验做一个全面回顾。

一个社会经济基础的扩大，为提高地方公共服务的质量和数量提供了机会。但对于一个特定的区域而言，什么样的政策才是扩大经济基础的好政策呢？在有关地区经济发展的研讨会上，我们将考察并比较各个地方政府在扩大地区经济基础方面取得成功的各种政府措施，并从中归纳出一些有益的结论。

第四天的议题

在本次研讨会的最后一天，谈谈为强化地方政府职能，改善地方政府绩效，中国政府所推行的政策工作。随后，我们将会举行一个主题为“地方政府绩效监管”的研讨会。工业化国家的发展经验表明，只有地方政府在其管辖区域内既有充分的自治权又承担相应的责任时，才能有良好的地方治理表现。研讨会将对与地方政府失职和绩效监管相关的问题进行探讨。研讨会还将探讨地方公共管理以及地方政府在区域/地方经济发展中的作用。在本次研讨会的最后，与会者们将会就“如何在未来更好地承办类似会议”的问题提交一个工作报告。此后是本次大会的闭幕式。在闭幕式上，我们将重温这些天的会议成果，并给一些与会者颁发相关证书。

我们将迎来非常繁忙的四天，我希望大家能充分利用这四天的时间，向中外的学者和官员们积极讨教！谢谢大家！