

政府间 财政关系

国际经验评述

Intergovernmental Finance System:
A Review of International Experiences

主编：沙安文 (Anwar Shah)
乔宝云 (Baoyun Qiao)



人 民 出 版 社



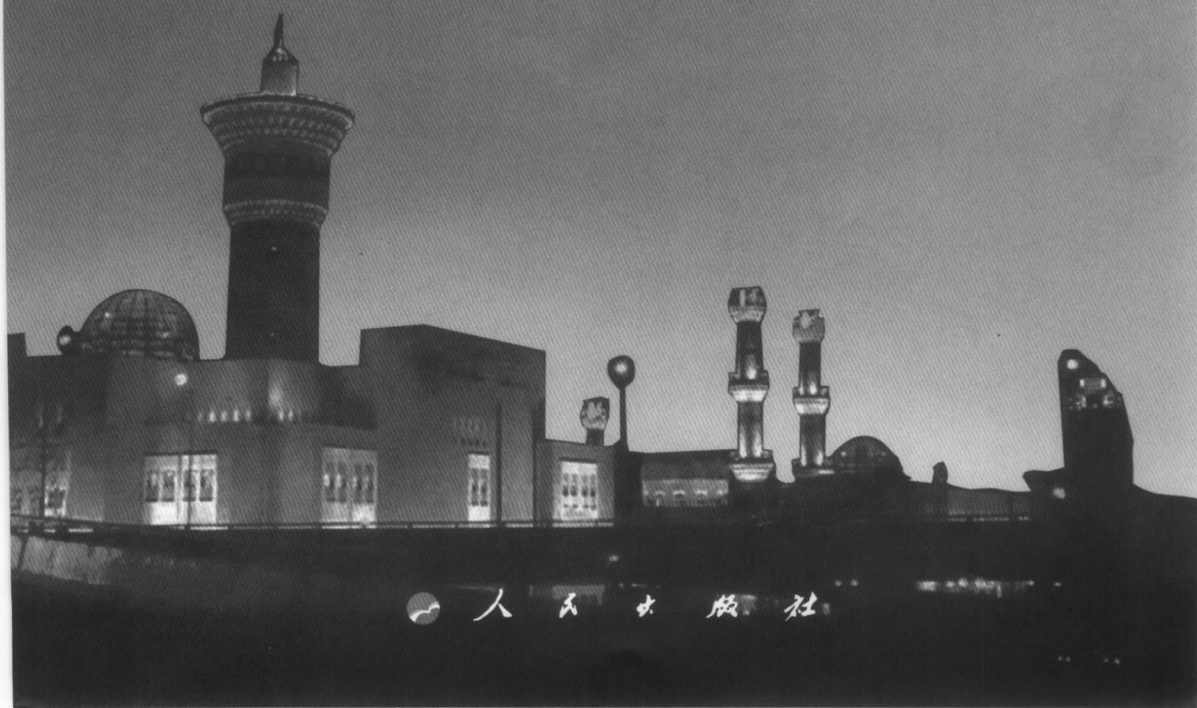
世界银行

政府间 财政关系

国际经验评述

Intergovernmental Finance System:
A Review of International Experiences

主编：沙安文 (Anwar Shah)
乔宝云 (Baoyun Qiao)



人民出版社

Intergovernmental Finance System: 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.

政府间财政关系：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。世界银行不保证书中数据准确无误，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

政府间财政关系：国际经验评述

ZHENG FUJIAN CAI ZHENG GUAN XI: GUO JI JING YAN PING SHU

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：20.5

字数：330千字 印数：1—5000册

ISBN 7-01-005740-0 定价：40.00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”在新疆乌鲁木齐举行的“政府间财政关系国际研讨班”的论文集。在该文集中，国内外财政专家分析了政府间财政体系的一系列问题，包括政府的作用、支出与税收分配；因税基与税收分享机制而形成的纵向财政不平衡；拨款设定的国家最低基准；解决地区财政不平衡的财政均等化拨款；促进地方发展的财政政策；财政安排的法律框架；政府间财政体系的风险；政府间关系与政策协调机制等。深入探讨了中国财政分权改革的方向，建立真正实现中国地区间财政公平及社会公正，提高政府责任心和公共服务效率的财政联邦体制框架。

政府间财政关系国际研讨班

International Seminar on
Intergovernmental Finance System

2005年7月18日至22日，中国新疆乌鲁木齐
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：

鲁·班迪克 国际联邦论坛副主席

格伦·坎贝尔 加拿大财政部高级主管

艾伦·莫里斯 澳大利亚联邦拨款委员会主席

贾裴礼 巴西财政部国库司司长

沈春丽 世界银行学院

中国专家：

葛延风 国务院发展研究中心社会发展研究部副部长

贾 康 财政部财政科学研究所所长，教授

李学军 新疆财政厅厅长

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

王朝才 财政部科研所副所长，教授

王雍君 中央财经大学教授

翁礼华 浙江省财政厅原厅长

张志华 财政部

Contributors

Editors:

Anwar Shah, Lead Economist, World Bank Institute

Baoyun Qiao, Professor, Shanghai University

International Experts:

Raoul Blindenbacher, Vice President, Forum of Federations

Glenn Campbell, Senior Chief, Federal—Provincial Relations Division, Department of Finance, Canada

Alan Morris, Chairman, Commonwealth Grants Commission, Australia

Joaquim Vieira Levy, Secretary of the National Treasury, Brazil

Chunli Shen, World Bank Institute

Chinese Experts:

Ge Yianfong, Deputy Director General, State Development and Research Center

Jia Kang, Director General and Professor, Fiscal Science Research Institute, Ministry of Finance

Li Xuejun, Commissioner, Xinjiang Fiscal Bureau

Liu Mingda, Former Commissioner, Guangxi Fiscal Bureau

Ma Haitao, Dean of the School of Public Finance and Public Administration, Central University of Finance and Economics

Qiu Dong, Chairman of Academic Council, Central University of Finance and Economics

Wang Chaocai, Deputy Director General and Professor, Fiscal Science Research Institute, Ministry of Finance

Wang Yongjun, Professor, Central University of Finance and Economics

Wong Lihua, Former Commissioner of Fiscal Bureau, Zhejiang Province

Zhang Zhihua, Ministry of Finance

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，乌鲁木齐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，以及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。包括政府的作用、支出与税收分配；因税基与税收分享机制而形成的纵

向财政不平衡；拨款设定的国家最低基准；解决地区财政不平衡的财政均等化拨款；促进地方发展的财政政策；财政安排的法律框架；政府间财政体系的风险；政府间关系与政策协调机构等。

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——新疆财政厅，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主任副主任）、毛文勇先生（中国财政部干部教育中心培训三处处长）、李学军先生（新疆财政厅副厅长）、赵玮先生（新疆财政厅副厅长）、梅迪安（Diana M. Merlini）女士（加拿大驻华大使馆）、李胜女士。我们感谢所有国际和中国专家，鲁·班迪克先生、格伦·坎贝尔先生、艾伦·莫里斯先生、贾裴礼先生、葛延风先生、贾康教授、刘铭达先生、马海涛教授、邱东教授、王朝才教授、王雍君教授、翁礼华先生、张志华先生。同时还要感谢顾明先生、刘向东先生、牛立新先生、张晓云女士、朱黎女士、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，感谢新疆财政厅的所有同仁，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

Remarks

中国财政部干部教育中心副主任张军的致辞

(2005年7月18日于乌鲁木齐)

尊敬的沙安文先生 (Anwar Shah)、格兰·坎贝尔先生 (Glenn Campbell)

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联合举办，新疆维吾尔自治区财政厅承办的政府间财政关系国际研讨班在各方的共同努力下开班了。中外专家学者和来自全国 23 个省、自治区、直辖市的 100 多名学员汇聚在美丽的西域明珠乌鲁木齐，以政府间财政关系为主题进行研讨，这对于中国公共财政框架的建立与完善、对于中国政府间财政制度改革的推进与发展，无疑将具有非常积极的意义。借此机会，我代表财政部并以我个人的名义向出席本期研讨班的中外专家学者、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新疆维吾尔自治区及财政厅表示衷心的感谢！并向出席本次研讨班开班式的新疆维吾尔自治区主席助理王会民和新疆财政厅厅长李学军表示热烈的欢迎和由衷的谢意！

政府间财政关系是经济体制的有机组成部分，同时也是政府制定、实施财政政策的重要基础之一，因此，政府间财政关系的改革是我国财政管理体制改革的的重要内容。1994 年的分税制改革初步奠定了社会主义市场经济体制的政府间财政关系框架，它依据“存量不动，增量调整”的方针，通过渐进式改革逐步扩大中央财政收入的增量，

并通过建立、实行过渡期转移支付制度，促进地区间的财力再分配、调节地区间公共服务水平的差距。1994 年对于政府间财政关系的改革取得了很大的成效，它较为科学地划分了中央与地方的财权、事权关系，从而有效地促进了“两个比重”的提高，增强了中央财政的宏观调控能力。但是，我们必须冷静地认识到，中国的政府间财政关系还具有一定的过渡性质，要真正明确各级财政支出责任、统一各级政府的财权与事权、完善中央财政的转移支付，从而建立起完善、科学、规范的政府间财政关系，任务非常艰巨。第一，政府的职能还有待进一步清晰定位；第二，中央和地方政府的事权划分还有待进一步明晰；第三，对于政府间财权的划分还有待进一步调整，财政纵向不公平和横向不公平两方面的问题也有待解决；第四，科学、规范、有效的转移支付制度还有待建立并进一步完善。对政府间财政关系的改革不是孤立的，它是一个综合性的改革，涉及了中国财政体制改革、乃至经济体制改革的诸多方面。展望今后的改革，我们需要进一步转变政府职能，科学、合理、清晰地划分中央和地方政府之间以及各级地方政府之间的职能，并以此为基础科学地划分政府间的事权和支出范围、合理地划分税收及其权限。我们需要在做大蛋糕、增加财政收入的基础上，进一步调整中央与地方财政收支的比例关系，提高中央政府财政收支的比重，提高中央政府转移支付的力度，强化宏观调控能力。此外，我们还需要进一步推进税收制度、预算管理制度等配套制度的改革。

中国的政府间财政关系改革任重而道远。中国的财政理论界和财政实践部门为了进一步完善政府间财政关系体系，进行了大量有益的探索。在这个过程中，我们同样希望能吸收其他国家的先进经验，因此，此次研讨会是适时的、切合我国经济体制改革实际的，我也希望这次研讨班对我国的财政体制改革做出贡献。

为使本期国际研讨能够紧张有序地进行，在这里，我代表主办方参加研讨班的学员们提三点要求：第一，集中精力，认真学习。五天的研讨时间难以囊括与政府间财政关系相关的所有内容，但至少可以开拓同志们的思路，对今后工作有些启发。第二，联系实际、深入思考、积极发言。参加本期国际研讨班的都是国内、外财经领域的著名专家、学者，这是一个难得的学习机会，希望大家能够珍惜，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。第三，加强交流，深入研讨，相互借鉴有益的经验，为今后的实际工作提供有益的帮助。

世界银行作为一个知识的银行，与中国财政部在知识领域一直进行着卓有成效的合作，这次研讨班则是对双方良好合作的再一次证明。展望未来，我们有理由相信，中国财政部和世界银行在能力建设与知识共享方面的合作将进入一个新的历史阶段。

最后，祝各位专家及来自各省区的学员们在新疆生活愉快，并祝本次国际研讨会圆满成功！

谢谢大家。

加拿大财政部 格伦·坎贝尔（Glenn Campbell）的致辞

2005 年 7 月 18 日

尊敬的中国财政部干部教育中心副主任张军先生、沙安文博士、女士们、先生们、朋友们：

首先，请允许我代表加拿大国际开发署，加拿大驻北京大使馆向诸位对本次研讨会的莅临表示热烈的欢迎！本次国际会议主题是政府间财政体制。

为促进中国公共事业部门的现代化，提高其公共服务供给的质量，我们设立了一个大型项目，旨在支持中国政府进行制度创新以提高公共服务的质量，改进公共服务的供给，让中国西部地区更多的农村人口可以获得公共服务。本次研讨会就是该项目的一部分。

加中两国开展合作开发项目已历时 20 年之久。随着时间的推移，该项目的内涵也不断深化，见证了中国向社会主义市场经济转型的整个过程。该合作项目建立在相互交流的基础上，旨在促进各国分享各种方法思想和专长，总结成功和失败的经验，从中获得有益的启示！

我们的目标是：根据中国政府提出的发展战略和世纪发展规划，为促进中国经济平衡发展、环境可持续发展、民主法制建设以及政府行政治理的改善提供相应支持，以推动中国经济的可持续发展和减贫目标的实现。

该研讨会将侧重于以提高政策制定和政府管理为策略，来提高中国政府的效率。

中国经济连续几年来取得了令人瞩目的增长。为了保持这种增长的势头并使所有中国国民，尤其是那些西部省份的国民能分享中国经济繁荣的成果，中国政府正前所未有地致力于各种财政安排以及其他一系列制度改革，使国民可以平等地获得公共服务。事实上，如何帮助落后地区和省份获得发展，如何使更多的农村贫困人口获得公共服务，不仅仅是中国一个国家所面临的问题。像很多国家一样，加拿大

也同样面临着类似的挑战。而本次研讨会，将为我们提供一个很好的相互交流的机会。在这里，我们可以学习彼此的实践经验，就我们从实践中获得的经验进行探讨，来看看哪种途径能有效地应对挑战，其原因是什么；而哪种途径不能有效地发挥作用，其原因又是什么。总而言之，无论是成功的还是失败的经验，都将为我们未来的行动提供有益的指导！我们希望大家能充分利用这次宝贵的交流机会，踊跃向我们的专家提出问题并积极参与各项讨论！

最后，预祝研讨会圆满成功！谢谢！

世界银行学院沙安文（Anwar Shah）的致辞

（2005 年 7 月 18 日）

尊敬的中国财政部中国财政部干部教育中心副主任张军先生、格林坎贝尔先生、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乌鲁木齐表示热烈的欢迎！在这里，我们将共同探讨一个对中国和世界而言都十分重要的议题——政府间财政关系。政府间财政关系对于我们建立与时俱进的、尽责的、可信的公共政府有着非常重要的作用。它能够创建一种激励和问责的框架，以确保各级政府各司其职，提供满足公众需求的公共服务。不仅如此，一个组织良好的政府间财政体制还将鼓励各级政府以成本有效的方式提供公共服务，谨慎地管理公共资源以免引发不应该的社会风险，并以业绩向公众尽责。

本次研讨会的主题是：以财政体制改革促进经济的一体化。众所周知，创建国内共同市场或经济一体化，对大多数国家而言都是一个巨大的挑战。强化经济一体化，必须实现各地区或各省之间在基础设施建设、国民教育、医疗卫生、社会保障等一系列公共服务方面平衡合理的发展，保证生产要素和商品在全国范围内的自由流动。

经济活动的全球化更突显了我们所面临的这一挑战。在经济全球化的背景下，信息技术水平和人力资源状况取代自然资源禀赋成为一个国家国际竞争力的决定因素。同样，对于在同一国家的各个地区而言，教育培训水平越低，信息技术获取程度越低，其发展也必然越滞后。对于像中国、印度、俄罗斯、印度尼西亚和巴西这样的大国而言，如何应对全球化带来的这种挑战尤为重要。

在过去 20 年中，中国经济在出口的带动下，实现了 GDP 实际增长率年平均达到 9.8%。

而在未来的二三十年中，中国很有可能超过欧盟，甚至超过美国，领导世界贸易。

然而，中国经济非同寻常的增长并没有使所有人平等地受益，西

部省份虽然也获得了巨大的发展,然而不可否认的是,它们仍然明显落后于沿海省份。比如,福建省的增长率是 13.9%,而甘肃省却只有 6.7%。尽管甘肃省实际收入将近 7% 的增长是了不起的巨大成功,然而 2004 年其人均 GDP 水平却仅是上海的十分之一。简单地将其归因于上海相对更迅猛的发展显然是没有说服力的。实际上,在 1978 年至 1985 年间,中国地区间人均 GDP 发展不平衡的现象曾有所改善,然而,自 1986 年以后,这种改进就停滞不前了。西部相对贫困省份已明显感到很难赶上东部沿海省份的发展步伐。这直接导致了近年来中国两个区域经济圈的形成:由东部沿海省份构成的高收入和高增长经济圈,和由中西部等内地省份构成相对贫困、增长相对缓慢的另一经济圈。不仅如此,中西部省份还面临着另一巨大的挑战:城乡差距的扩大。近期研究表明,在过去 10 年中,随着中西部城市经济的加速扩张以及政府对城市相关公共服务的更多投入,这些省份的城乡差距拉大了近一倍。

相关研究文献列举了无数的原因来说明地区差距的扩大。研究表明,地区差距的扩大可能源于国家出口鼓励政策的副作用,如在与外界联系较紧密的沿海省份设立经济特区等,这自然而然会偏向沿海省份的发展;此外,向城市地区倾斜的财政政策、有利于富裕省份的政府间财政体制、国外直接投资在沿海省份的集聚、地方政府为限制外地产品的进入而人为设立的一些贸易壁垒等,都对地区经济的不平衡发展产生了重要影响。不仅如此,缺乏关于基础设施和社会服务的最低国家标准、受教育培训机会的不平等、地方政府为保护本地就业率而人为设置户口登记制度等要素流动障碍,以及缺乏便捷的全国性社会安全网,所有这些都导致了地区经济的不均衡发展。具有讽刺意味的是,近年来放松户口登记制度的作用微乎其微。事实上,近年来人才东流的现象更加严重,而东部沿海省份和内部省市的收入水平差距可能也因此进一步扩大。

中国政府正在积极采取措施来应对这些挑战。事实上,中国政府在提高国家的整体生活标准上已取得了令人瞩目的成就!为促进区域经济发展而不断深化的种种政策,在帮助落后地区的发展上起了巨大的作用。事实上,中国相对落后地区的发展速度已经远远快于世界其他国家的类似地区。值得重视的是,中国国务院在 2000 年成立了一个特别委员会(即国务院西部地区开发领导小组),以促进西部各省份的经