

**Fiscal Decentralization
and the Challenge of
Hard Budget Constraints**

财政分权 与硬预算约束 的挑战

〔美〕乔纳森·雷登

冈纳·S.埃斯克兰德

詹妮·李维克 编辑

《财政分权与硬预算约束的挑战》翻译组 译



中国财政经济出版社



财政分权与硬预算约束的挑战



[美] 乔纳森·雷登

冈纳·S. 埃斯克兰德 编辑

詹妮·李维克

《财政分权与硬预算约束的挑战》翻译组 译

中国财政经济出版社

© 2003 马塞诸塞州技术学院 版权所有。本书任何部分，如未获出版者书面同意，不得以任何方式抄袭、节录或翻印。

图书在版编目 (CIP) 数据

财政分权与硬预算约束的挑战 / (美) 雷登 (Rodden, J.) 等编; 《财政分权与硬预算约束的挑战》翻译组译. —北京: 中国财政经济出版社, 2009. 3

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1129 - 9

I. 财… II. ①雷…②财… III. 财政分散制 - 财政政策 - 研究 - 世界
IV. F811.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 032469 号

图字: 01 - 2009 - 1430

责任编辑: 赵 力 吕小军 责任校对: 张全录

封面设计: 郁 佳 版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 24.75 印张 413 000 字

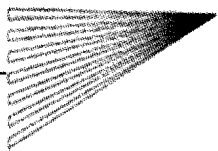
2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5 000 定价: 58.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1129 - 9/F · 0950

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744



作者介绍

zuo zhe jie shao

茱纳德·阿默达 首席经济学家，世界银行南亚地区基础和城市发展部

理查德·伯德 荣誉教授，国际税收项目主管，加拿大多伦多大学罗特曼管理学院

冈纳·S. 埃斯克兰德 高级经济学家，世界银行研究发展部

罗伯特·英曼 金融和经济学教授，费城宾夕法尼亚大学沃顿学院

金菁， SAIS 华盛顿，约翰斯·霍普金斯大学

詹妮·李维克 高级经济学家，世界银行公共部门管理部，削减贫困和经济管理组

威廉·迈克卡蒂 高级经济学家，世界银行南亚部，削减贫困和经济管理组

肖恩·康奈尔 证券分析师，哥伦布投资界

安尼塔·帕普 经济学家，世界银行削减贫困和经济管理组（令人难过的是，帕普女士在 2000 年 9 月去世了）

乔恩·拉提素 教授，挪威特隆赫姆，挪威科技大学经济系

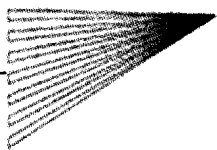
乔纳森·雷登 政治科学助教授，坎布里奇，马塞诸塞州技术学院

阿尔莫斯·塔沙妮 高级经济学家，加拿大安大略财政署，财产税政策部

斯蒂芬·韦伯 高级经济学家，拉美和加勒比海地区，经济政策部

黛博拉·魏茨 首席经济学家，世界银行欧洲和中亚地区，削减贫困和经济管理组

邹恒甫 发展经济学高级经济学家，世界银行首席经济学家，中国北京大学和武汉大学经济学教授



前言

qian yan

本书是世界银行的一项多国研究项目的成果，该项目旨在认识地方分权可能会导致出现大规模财政赤字及宏观经济不稳定的制度环境。该项目由地方分权课题组承担，在与地方分权相联系的宏观经济风险认识方面，他们感到还存在较大差距。只有对地方分权如何以及为什么会对宏观经济不稳定带来风险有了比较深刻的理解以后，政府才能着手制定政策和制度来抵御这些风险。

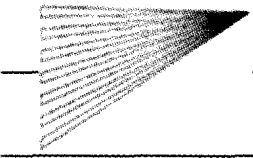
这一研究采用一个分析框架来考虑与中央政府和地方政府软预算约束相关的问题，其中包括制度、历史以及对地方政府进行财政援助的政策。对地方政府进行约束主要有四种机制，即财政机制、金融机制、政治机制以及土地市场机制，已经形成并运用到这 11 个国家的个案研究中（阿根廷、巴西、加拿大、中国、德国、匈牙利、印度、挪威、南非、乌克兰和美国）。

尽管已有的计量经济学和个案研究提到了硬预算约束的复杂性，但这一研究首次深入分析了影响硬预算约束的地方财政纪律和广泛制度。显而易见的是，把发达国家和发展中国家放在一起进行研究是非常重要的，因为后者提供了一种历史性的设想，而这种设想在许多正在进行分权化的发展中国家难以获得。

这一研究意义重大。市场机制和层级机制之间问题引起了长时间的争论（世界银行、国际货币基金组织，以及许多学术机构都已经参与进来）。事实上，许多国家，包括所有的发展中国家都需要这两种机制，以维持财政纪律和增加收益。这些个案提供了大量不同机制组合的案例，这些组合已经取得了不同程度的成功。能否从中央政府得到额外的财政支持，不仅取决于是否有财政援助的历史，而且取决于多种财政、政治和金融制度安排。这些制度的范围既包括基本政府结构，如权力的分割和中央政府的权力，也包含了处理地方政府破产的具体章程以及政府间转移支付安排。但本书并不是把财政援助简单描绘为令人遗憾的失败事件，实际上一些国家的例子表明，不可

避免的财政援助如果结构合理，将可能为改革那些造成了不良激励的潜在制度提供机会。我们认为，成功的市场规律在正进行分权化的国家可能不会立即出现，但可以从逐步发展的历程中产生，这一历程是从精心构思的规则和监管开始的。

我们要感谢世界银行，特别是沙妮塔·德维拉杰和谢丽尔·格雷，在整个研究过程中所给予的指导和支持。还要特别感谢罗伯特·英曼，帮助提出了研究的方向和形式。感谢阿莫芮希·巴格茨，尼维卡·森、乔金沃·哈根，以及个案研究的作者对导言和结论部分所作的评论。感谢四位匿名人对整个原稿所作的评论。同样还要感谢约翰·科威尔把书籍在麻省理工学院出版社出版。最后，要感谢哈美拉·科雷什提供的后勤方面的支持和黛安·娜瑞特所提供的编辑上的帮助。



目录

mu lu

I 导言

1 导言和概论

乔纳森·雷登、冈纳·S. 埃斯克兰德、詹妮·李维克 (3)

II 分权化的 OECD 国家

2 转移支付与财政援助：吸取美国联邦制经验，加强地方财政纪律

罗伯特·英曼 (Robert P. Inman) (29)

3 加拿大对地方政府财政行为的约束：不同的方法，相同的结果？

理查德·伯德 (Richard M. Bird)

阿尔莫斯·塔沙妮 (Almos Tassonyi) (71)

4 挪威：福利国家的纵向失衡和财政行为

乔恩·拉提素 (Jorn Rattso) (112)

5 软预算约束和德国的联邦制度

乔纳森·雷登 (Jonathan Rodden) (133)

III 经历过联邦制和财政分权历史的发展中国家

6 阿根廷：强化地方预算约束

斯蒂芬·韦伯 (Stephen B. Webb) (157)

7 巴西的联邦体制与财政援助

乔纳森·雷登 (Jonathan Rodden) (178)

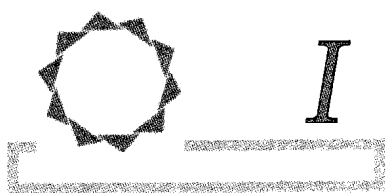
8 印度邦政府财政纪律所面临的挑战

威廉·迈克卡蒂 (William J. McCarten) (210)

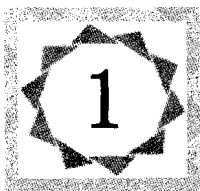
IV 转型中新近实行地方分权的国家

9 中国的软预算约束与地方政府

邹恒甫、金菁	(243)
10 南非新近财政纪律所引进的激励机制	
茱纳德·阿默达 (Junaid Ahmad)	(272)
11 乌克兰的系统性软预算约束	
肖恩·康奈尔 (Sean O' Connell)	
黛博拉·魏茨 (Deborah Wetzel)	(296)
12 匈牙利：强化硬预算约束	
黛博拉·魏茨 (Deborah Wetzel)	
安尼塔·帕普 (Anita Papp)	(329)
 V 总结	
13 经验和结论	
乔纳森·雷登 冈纳·S. 埃斯科兰德	(359)
后记	(387)



导 言



导言和概论

乔纳森·雷登

冈纳·S. 埃斯科兰德

詹妮·李维克

1. 1

地方政府：分权化的背景

随着世界上许多国家正进行或尝试进行着地方分权，作为国家次级政府的省政府和三级政府的市政府的政府功能正日益受到关注。这一趋势也引发了对于地方分权成本和收益的讨论。一方面，分权极有可能提高公共部门的效率和责任度；另一方面，分权化将产生新的成本，从而在实际操作中损害分权带来的利益，这一点正变得越来越明晰。具体来说，财政和政治的分权会诱使州或地方政府官员选择投机行为，而如果没有严加规范，这种投机行为将损害政府公共产品的提供，譬如宏观经济的稳定性。

也许在分权系统中，对宏观经济稳定性和有效性最大的挑战，正是我们接下来将要研究的问题，即如何保持地方政府的财政纪律。当预算单位可以随意扩大其支出而最终不需为这些支出买单时，我们称预算约束是软的。软的预算约束会让政府的支出决定产生负的外部性，因为必然有别的部门将承受这部分支出。如果不能保证相对较硬的预算约束，与日俱增的地方政府自主权将不能提高效率。本书将通过案例研究世界上有着或硬或软的预算约束的不同的发展中国家和 OECD 国家。这些案例研究中，我们超越了许多有关分权化成本利益的抽象争论，并且表明了一个国家的分权化、效率和受托责

任制之间的关系是如何严重地依赖于这个国家的政府机构。

分权化可以从很多方面来定义，但最典型的是，较低级别的单位在一个或多个方面自治权的增加。正如一个公司或其他组织（譬如家庭）一样，对一个国家来说，成员单位的自治权增加了机会主义行为的可能性，它既有可能是坏的影响也有可能是好的影响。我们的研究只论述了财政分权、行政分权和政治分权等众多相关事宜中的一点，当然无法涵盖分权化所能带来的众多潜在的利益。省和地方政府，无论是被看做更高层级政府的下属机构，还是被看做只对地方负责的责任主体，只要给予了合适的税收和支出权力，他们就会成为政府服务有效供给的重要传导者。更进一步，当地方政府被赋予财政和政治责任时，分权化能有效增强诸如政治参与、民主责任这样的社会目标。既然经济学家总是将分权和潜在的效率联系在一起，所以有些学者提出的，在合适条件下财政分权能够促进经济增长的观点就并不奇怪，因为他们认为分权能够解决诸如腐败这样的受托责任问题。

直到最近，分权化的潜在成本还未引起广泛关注。对分权化的潜在益处的研究一直是传统理论关注的重点，从孟德斯鸠到现代福利经济学和公共选择理论都有所描述。而对于分权化成本的研究却仅限于一些事后分析的案例研究中。然而，在最近出现的实证研究中，有关学者通过截面样本和时间序列样本发现，在实践中财政分权并不能与经济增长联系起来。这些研究中得到的证据不得不让我们警惕分权化的成本可能会远远超过其收益，尤其是在经济增长的早期，或者是在某些由计划经济向市场经济转轨的国家。

总的来说，当责任单位面临诱惑而采取高成本的次优行为时，分权化会危害到效率，因为责任单位之间会产生负的外部效应。软预算约束仅仅只是负外部效应的一个例子。另外一个更典型的例子是过分的横向或纵向的税收竞争。更重要的是，分权化可能会使地方官员有更多的机会和足够的驱动力去阻碍人员、商品和服务在各地区之间的自由流动，从而降低整个经济的效率。以上种种情况都说明地方责任人在面临选择时，并不会顾及这些选择的全部成本。另外，如果一个国家的税收分享政策和政府间转移支付系统相对薄弱，或者根本一片空白时，分权化可能会带来很高的成本。这是因为分权化可能会加剧地域不平等从而影响国家的政治稳定。最后，在一定情况下，地方政府会比中央政府更容易被精英阶层或特殊利益阶层所控制。

一直以来，尽管许多分析者认为这些问题在政府分权化的情况下并不重要，但最近许多研究已经认识到现实的挑战，因而更均衡的考虑分权化的成

本和收益。例如，（特·密纳莎，1997）对财政政策的集权化给予了高度重视。他们的研究描述了什么条件下，分权制能够提高公共部门的效率和责任度，什么条件下，会对效率有所损害。同时他们也强调了源于政治和其他机构的动机。

这里的研究基于同样的启发。我们首先是对软预算约束问题进行阐述，以便对它以及政府援助有一个较好的理解，这里的政府援助已经不仅仅是被描述为一种不成功的政策上的错误。既然在所有涉及分权化的公共领域面临的问题都是大致相同的，问题的严重与否，是否有合适的机制使这些问题得到缓解，都决定于这个国家的制度。那么最适合用于比较分析的方法就是用同一个相同的分析框架去探索不同国家的问题和潜在的解决方案。这一节的目的就是构建这样一个框架。下一节从广义上解释软预算的性质。第三节研究激励机制在某些制度环境中如何变得不充分。第四节列出一些可能会使省级和市级地方政府的预算约束硬化的特定机制。最后一节介绍个案研究的结构和目标。

1. 2

软预算约束和财政援助

地方政府硬预算约束的设置和执行，也许是财政分权化中所遇到的最关键的挑战。软预算约束这一术语描绘了这样一种情形，即一个单位（或者说，一个省份）能够用一种不合乎要求的方式巧妙地获得资金。科奈（1992）用这一术语描述了当国有企业亏损增加，它们是如何依赖相应增加的政府补贴的。财政援助是当一个单位不能履行其债务时，提供给它的一类临时性额外资金，它并不一定代表软预算约束，但对财政援助的期待则通常意味着会引致软预算约束。

预算约束的软化可以从多方面产生，但通常原因是由于时滞和某种隐性契约关系的存在。当省一级政府承担偿债责任时，就产生了明显的问题，而这些后果随后可能会被传递给中央政府（以及由中央政府主动承担）。例如，巴西 20 世纪 90 年代后期的金融危机事实上就是由州政府无法偿还到期债务而引发的。危机带来的后果说明了这一问题的严重性，以及对有效解决

方案的急切需求。

但是，直接债务仅仅是可能会转化为国家债务的众多地方债务之一。其他的还包括拨付的公共部门养老金不足，公共品的低水平供给，以及公有企业和私有企业的债权债务。这些软预算约束的表现在一些前共产主义国家（参见第11章）尤为重要。软预算约束甚至会危害宏观经济稳定，引起信用危机，阻碍公共职能。

在最近的一篇研究文献中，软预算约束的问题被置于公司和债权人关系这一背景下进行考量（迪瓦利邦特和马斯金，1995；马斯金，1996）。该文献给出了一个恰当的定义：“当融资者发现不能使企业遵从固定的预算时，就会出现软预算约束，例如，当企业能够得到一项依过去的经济发展情况决定的更大的补贴或贷款，而事先并不会被认为是有效率的”（马斯金，1996）。企业预计它们能够通过采取一些特定的行为（例如没有钱支付工人工资）来处置这些补贴，并且采取此行动，即使这样的行为导致低效率。

对于地方政府和公司，由于负的外部性，软预算约束会损害到效率。通常，当责任单位必须承受所做选择的足额成本时，自主权能够促进效率。相反，如果面对软预算约束，部分成本将由其他单位承受。结果必然导致过度支出，通常也会伴随过度的借贷。

当地方单位指望着其他单位最终会支付一部分成本时，它们有可能会增加一些没有效率的支出。这种事后的成本分摊的起因和结构是多种多样的，因此并不存在对软预算约束的简单标识。答案可能是微妙的——隐藏在预期之中——它可能是很明显的——如果政府的法规和法院强迫它分摊成本的话。尽管持续的地方财政赤字经常产生，但目前仍没有一种国际通行的衡量软预算约束的简单方法。在第13章比较各国的经验时，我们将对这一衡量指标加以探讨。

1.2.1 财政援助——一种序贯博弈

财政援助预期的问题可以简单地归结为中央政府和地方政府之间的序贯博弈。该博弈的一个重要特征是，地方政府对中央政府的博弈支付信息不充分。中央可能选择承担义务或不承担义务，地方政府则根据中央政府的决定进行策略选择。在博弈的第一阶段，中央政府设定制度并宣布关于地方政府的筹资政策和调整政策。在这一阶段，中央政府承诺，绝不会对恣意挥霍的地方政府坐视不管，然后地方政府会分析中央政府的制度、政策和声明，以

评估其承诺的可信程度，以便在博弈的第二阶段作出相应行动。在这一阶段，地方政府要么在合理的额度内支出或借债，要么举债过度无力偿还寻求上级政府援助，从而把成本转嫁给其他地方政府。如果它选择在收入限额内开支，那么博弈结束，如果它选择成本转嫁策略，自己将处于财政困境中，并需要一个专门削减赤字的补贴，或要求中央政府来接管其债务，而中央政府将选择提供援助或者拒绝援助。如果中央政府不提供财政援助的成本超过了提供援助的成本，它就会对地方政府进行援助，这表明中央政府是不承担义务的类型。如果地方政府坚定地认为，中央政府在博弈的第一阶段是不守诺言的，它就会过度支出或拒绝调整^①；反过来，如果地方政府认为，中央政府在第一阶段承诺不提供财政援助的政策是可信的，那么它们就会在收入限额内进行支出。

罗伯特·英曼在第2章中给这一博弈定性，并进行了阐述，但这一研究的关键问题是：第一，如果这种经济援助和成本分摊对整个制度来讲是代价很高的或没有效果的，为什么地方政治家会期望中央提供给他们呢？换句话说，是什么导致中央政府承诺问题的出现？第二，一旦情况发生变化，这种财政援助预期还能改变吗？第三，如果它们不能改变，产生道德风险的成本如何降低？为了解决这些问题，有必要理解基本的承诺问题，我们将用一个简单的类比来引入。

1.2.2 承诺问题：如果你拥有一辆救火车

思考一下自发的消防合作制度。如果政府建立了一项只针对为消防作出贡献的成员灭火的政策，人们将非常愿意为消防作出贡献。但是，当出现火灾时人们不会拒绝帮助灭火。如果附近有一辆救火车，扑灭任何火灾可能都是相当令人接受的，这是因为火灾具有负的外部性（火可以蔓延），坐视财产损耗和生命安全不管的行为被认为是愚蠢和不道德的。然而，如果人们期望所有火灾都能被救火车扑灭的话，就将会缺乏自愿奉献的动机了。

当然，也可能有这样一种情况，尽管救火车有能力扑灭火灾，但让一栋房子全部焚毁可能是让人民自愿奉献的一种极好方法。然而，采取这种牺牲来换取信用是一种代价昂贵的方式。由于有承诺问题，这可能是行不通的。在任何一种情况下，自愿的消防服务不太实际，即使他们会得到一个很可观的经济上的好处。外溢性和承诺问题的共同作用可以解释，为什么政府会通过强制性的税收来提供消防服务和实施防火条例，即使这些政策手段对于一

个理想化的、激励机制协调的世界来说，显得笨拙并充满了官僚政治色彩。

1.2.3 为什么地方政府会预期得到财政援助？

地方财政问题不如房屋着火那样形象。在市政当局把钱花在一些铺张浪费的工程上，并且市长也暗示其可行之后，如果教师的工资无法支付，孩子将要被送回家，将会出现什么情况？如果中央政府的基本政策是地方政府必须承担其决策的后果，那这一政策还可信吗？使孩子们能留在学校继续上学的额外转移支付可能看起来像是政策上的失误，因为它们也许打破了对地方政府的激励机制。这种信任的缺乏可能预先就已经很明显了，地方政府可能有多种多样的理由相信中央政府不会拒绝行使它们的“救火车”职责。

首先，与房屋着火一样，外部性是财政援助的一个重要部分。威尔达森（1997）指出了中央政府为何选择事后进行财政援助，否则没有得到援助的单位可能会对别的管辖区域产生负的外溢性。这种观点适用于当整个金融形势出现衰退或有可能存在货币危机的情形。它还适用于当金融市场无法把一个省份的预期同另一个省份区分开来的情形（即通常所说的金融传染）。外溢性在以下情况下也会存在，即当认为中央政府负有隐性担保责任，以及如果不提供这些担保的话，中央政府的声誉会被损害的情形。

然而，外部性并不是财政援助的惟一原因。在许多国家，财政援助已经延伸至一些最小的管辖区域^②。如果某个地方政府只是中央政府的一个分支，那么惩罚它们的居民也是毫无用处的。只有当地方政府是一个自主的实体，是自己的居民所构建的权利与责任相匹配的单位，中央政府才确实有可能让地方完全承担自身行为的后果。

政府在行使财权时所扮演的角色产生了额外的承诺问题。中央政府及其机构在强迫那些不履行责任的地方政府偿还贷款的能力还比较薄弱（缺乏手段或魄力）。软弱的中央政府可能不会要求地方政府向债权人履行义务，而更愿意通过财政援助来帮助债权人。本书的个案研究将指出，制定一套权责一致的制度尤为关键。

1.2.4 预期能够改变吗？

当对财政援助的预期或其他形式的事后筹资导致地方政府的战略性成本转移时，就会产生软预算约束。英曼所写的章节就是基于这一问题，并详细

提出了一个正式的模型来阐述中央政府有可能会喜欢财政援助的条件。大多数个案研究表明,在某些环境下,基本的责任问题允许财政援助预期的存在。既然这些问题有许多是来源于历史及组织机构,我们也希望知道行为和机构的改变是否会导致预期的改变。责任会随着时间的过去而转换吗?中央政府会因为抵制财政援助的要求而赢得声誉吗?有些个案研究还讨论了一些历史事件,在这些历史事件中,一些地方政府从拖欠中认识到中央政府是不会提供财政援助的。上述研究还强调了支撑中央政府承诺的制度和环境因素。其他个案研究分析了在制度方面旨在增加中央政府承诺能力的改革。

1.2.5 如果中央政府不承担责任将会怎样?

尽管个案研究提出了一些增强中央政府承诺能力的鼓舞人心的制度改革的例子,但我们在最后的章节中将会指出,使人完全相信的承诺是相当少见的。在大多数多级财政体制中,中央政府有点像消防队,它拥有着“救火车”却保证不会使用它。

本书的一个关键的建议就是,如同不能拒绝扑灭火灾的消防队一样,中央政府容易受地方财政问题的影响,这应该预先得到公认。在分权化的政府中,地方政府财政危机对中央政府的影响,其原因可能是从腐败和对国家金融体系的担忧,到使地方学校正常运行。针对承诺问题所采取的措施,类似于把救火车锁起来。

如果中央政府对地方政府的行为不感兴趣,或表态不会参与到其中,就会准予地方拥有覆盖区域广阔的财政自治权。但如果不能建立清晰责任承担机制,那么即使过去没有这种援助的先例,对事后援助的期望仍将存在。在最后的章节中,这一观点还将得到更详细的阐述。

1.2.6 制度的重要性

个案研究显示,承诺问题是分权体制下基本管理结构的组成部分。软预算约束在相当程度上是随着对中央政府的类型、权力和义务的理解而产生的。一个始终如一的、糟糕的财政援助历史反映的也可能是稳定的、但在结构方面效果不好的制度,而不是一项根据过去的比赛结果就能预期未来比赛结果的游戏^③。类似地,在一个刚实行分权化的国家,即使没有财政援助历史的政府作出口头和书面承诺不会帮助有问题的地方政府,但基本的制度结构可能会破坏它们的可信程度。因此,是什么驱使预期产生,在有预期之