

社会主义国家的分权化 转轨经济的政府间财政转移支付

Decentralization of the Socialist State



Intergovernmental
Finance in
Transition Economies



◆理查德·M.伯德◆罗伯特·D.埃贝尔◆克里斯蒂·I.沃利克 / 主编

◆“中国财税进一步改革”课题组成员 / 译

中央编译出版社

社会主义国家的分权化 转轨经济的政府间财政转移支付



Decentralization of the Socialist State
Intergovernmental Finance in
Transition Economies

◆理查德·M.伯德◆罗伯特·D.埃贝尔◆克里斯蒂·I.沃利克／主编
◆“中国财税进一步改革”课题组成员／译

中央编译出版社

Decentralization of the socialist state / Richard

M. Bird, Robert D. Ebel, and Christine I. Wallich, eds.

© 1995 The International Bank for Reconstruction and Development /
The World Bank.



本书由世界银行资助出版

图书在版编目(CIP)数据

社会主义国家的分权化:转轨经济的政府间财政转移支付/(美)伯德,埃贝尔,沃利克主编;“中国财税进一步改革”课题组成员译.

—北京:中央编译出版社,2001.3

ISBN 7-80109-340-2

I.社…

II.①伯…②埃…③沃…④中…

III.社会主义国家—财政管理体制—经济体制改革—研究

IV.F811.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 04536 号

出版发行:中央编译出版社

地 址:北京西单西斜街 36 号(100032)

电 话:66117130,66521152(编辑部) 66171396(发行部)

E-mail: cctp_edit @ sina.com

经 销:全国新华书店

印 刷:北京星月印刷厂

开 本:850×1168 毫米 1/32

字 数:287 千字

印 张:12.5

版 次:2001 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

定 价:23.00 元

目 录

1. 财政分权:从命令经济到市场经济 (1)

理查德·M.伯德 罗伯特·D.埃贝尔
克里斯蒂·I.沃利克

- 一、为什么地方财政问题是重要的 (5)
- 二、近斯分权的趋势 (13)
- 三、政府间财政的宏观经济问题 (24)
- 四、私有化和地方政府 (33)
- 五、地方政府的资金筹集 (44)
- 六、政府间体制的制度要求 (68)
- 七、结 论 (70)

2. 匈牙利的地方政府融资 (77)

理查德·M.伯德 克里斯蒂·I.沃利克
加博尔·彼得里

- 一、地方政府的新体系 (80)
- 二、宏观经济环境下的地方政府财政 (83)
- 三、地方政府支出责任 (86)

四、地方政府收入	(91)
五、地方收入:问题和选择	(106)
六、地方政府的所有权地位	(118)
七、投资融资和地方借款	(123)
八、对地方公共服务收费	(127)
九、结 语	(129)

3. 为大城市布达佩斯筹资 (135)

罗伯特·D.埃贝尔 彼得·西蒙

一、背 景	(138)
二、法律规定	(141)
三、市政预算	(149)
四、市一区关系	(161)
五、结 论	(164)

4. 波兰地方财政和政府间财政的沿革历程 (173)

卢卡·巴博内 詹姆斯·F.希克斯

一、中央—地方关系的演变	(175)
二、行动中的地方政府	(189)
三、现行的政策问题及进一步改善的建议	(199)

5. 罗马尼亚的分权化与地方政府财政 (209)

菲利克斯·A.雅各布

一、背 景	(211)
-------	-------

二、改革的目标及障碍	(217)
三、地方财政:宏观经济背景	(224)
四、地方政府收入来源	(228)
五、结 论	(235)

6. 乌克兰地方财政分权化趋势 (243)

豪尔赫·马丁内斯-巴斯克斯

小查尔斯·E. 麦克卢尔 萨莉·华莱士

一、基本特征和政府组织	(246)
二、支出责任的分配	(255)
三、收入分配	(264)
四、预 算	(276)
五、乌克兰地方政府面临的挑战	(280)

7. 俄罗斯联邦的政府间财政关系 (293)

罗依·伯尔 克里斯蒂·I. 沃利克

一、政府间财政关系:背景分析	(296)
二、俄罗斯联邦的财政支出安排	(303)
三、俄罗斯联邦的财政收入体系和结构	(315)
四、地方政府财政的宏观经济权限	(327)
五、财政分权和私有化进程	(334)
六、分税制和转移支付制度	(338)
七、俄罗斯新财政框架的改革选择:按公式法进行 收入分享	(350)
八、州内各地方政府间的财政关系	(359)

九、结 论	(364)
-------	-------

8. 费改税:中国预算外资金和政府间财政关系的改革	黄佩华 (375)
一、预算外资金的定义及其合理性	(379)
二、中国的预算外资金和预算外活动	(382)
三、改革方案	(388)

财政分权：从命令经济到市场经济

- 理查德·M. 伯德
- 罗伯特·D. 埃贝尔
- 克里斯蒂·I. 沃利克

政府的变革不是体制变革，
它只是体制变革的前提之一。
体制变革是一个历史过程，可能
需要很长的时间。

亚诺什·科尔奈：《社会主义
体制》

中欧和东欧正在进行戏剧性的改革。创造了新制度和经济基础设施,为多元化的民主社会和运作良好的市场经济奠定了基础。人们对这场改革讨论最多的是私有化——从命令经济到自由市场经济。其次,在向市场经济转轨的过程中,同样重要的是政府自身的分权。

大多数转轨国家在社会主义制度下都有某种形式的地方政府结构,但财政体制高度集中,地方政府只是执行单位或中央政府的一个部门,它们没有独立的财政或立法权。科尔奈(Kornai 1992)对前社会主义体制作了详尽的分析,其中几乎没有提到地方行政组织的存在,只谈到所有方面都受中央政府的严密控制。地方政府不过是中央政府分散的单位(或分支机构),几乎或根本没有财政自主权,即使被正式称为“联邦”的苏联(以及捷克斯洛伐克)也是如此。决策权高度集中,地方政府实际上没有独立的税收或支出权力,其预算从属于中央计划。

目前在中欧、东欧以及前苏联的许多国家,正在进行广泛的政治和财政分权。其原因,在政治上,是由于地方不满中央过去的全面控制,中央也试图进一步实行私有化以减轻其沉重的财政负担。经济上,部分是因为人们认识到迫切需要提高公共资源的利用效率。和其他经济活动领域的情况一样,这些国家公共行政的特点是过分集中。如果设计合理、实施稳妥,分权可以改善公共服务的

状况。

因此,分权是一国从命令经济向市场经济转轨的关键一环。与更广泛的经济转轨一样,它需要进行许多、常常是困难的改革。不但要重新考虑税收结构和转移机制支出责任在各级政府之间的再安排,而且要转变政府能做什么、应该做什么的观念。应大幅度削减公共部门活动的总规模,同时应允许新的地方政府扩充人员、加强制度建设,担负起自身的财政责任。

正在进行的地方政府和政府间财政体制的改革相当重要。改革政府间财政体制、加强地方政府(中级和基层政府)的实力,有利于支持正在形成的公共和民间部门。在大多数转轨国家,由于广义政府的活动收缩,地方政府承接了许多原由中央政府提供的服务,因而地方政府在公共部门活动中所占的份额越来越大。^① 在俄罗斯,1992年地方政府的预算支出占整个国家预算的38.6%,1993年达到42.9%。在匈牙利,地方政府支出占整个政府支出的比重从1988年的22.3%提高到1993年的30.4%(表1.1)。^② 政府间关系的结构与资源的有效动员、私有化、社会安全网以及稳定等关键的政策问题密切相关。例如,在财政领域,改革税收体制、控制赤字和政府间的财政问题是联系在一起的:如果其中一个方面设计不合理,整个财政结构就可能受到影响;类似地,如果政府

① 本书中,“地方政府”一词涵盖了中央政府以下的所有政府层级,包括州、县等中级政府(对不同国家而言),以及在某种程度上“低于”中级政府的城市和其他地方政府。“基层政府”一词指的是中级政府所在地广义政府的较低层级,例如城市、自治市或乡村。本章和其他各章将谈到,在许多国家,与地方政府相关的中级政府的作用和结构并不清楚。在某些国家,可能轮到地方政府被划分为较小的“区域”或“居住区”。同样地,这些地方以下的单位与地方政府的关系不总是清楚的。除涉及布达佩斯的第3章以外,本书对此问题不做详细讨论。

② 俄罗斯的数字来自财政部,匈牙利的数字来自国际货币基金组织的《政府财政统计年报》和匈牙利财政部。

间安排的动机是扭曲的,就会导致中央集权继续存在,影响民间市场的发展,民众将失去对改革进程的信心,这将威胁民主和市场经济的存在。

表 1.1 1993 年某些转轨国家中央和地方政府的支出

国 家	政府支出占 GDP 的比重			地方政府支出占广义政府支出的比重
	广义政府	中央政府	地方政府	
阿尔巴尼亚	44.0	—	—	—
保加利亚	41.2	—	9.9	24.1
匈牙利	57.2	31.9	17.4	30.4
波兰	48.1	31.8	5.9	12.3
罗马尼亚	35.6	21.7	3.7	10.4
俄罗斯	39.6	20.3	17.0	42.9
乌克兰	73.4	57.5	20.9	28.5

— 缺乏数据

资料来源:世界银行和不同国家资料来源,参见本章末尾的表格注释

一、为什么地方财政问题是重要的

本章综合了以下几章所要讨论的各国的主要主题和结论。最主要的主题是,对大多数转轨国家主要的改革目标而言,运作良好的政府间财政体制是至关重要的。在所有国家,政府间财政影响到公共部门动员资源的程度。此外,在转轨国家,政府间财政还能影响宏观经济稳定、社会安全网的建立以及私有化进程。对那些一贯只有有限的区域自治权的国家而言,在各级地方政府建立有效的政治和财政制度,对一个国家的建设可能会起到关键性的作用。

1. 体制性联系

在大多数国家,即使是系统地讨论分权和地方政府财政等问题,也只需简要地提到稳定、收入分配和私有化等方面。但在转轨国家实行财政分权,就需要明确指出并且深入研究公共部门活动的传统作用及其相互联系。

稳定。在转轨国家,地方政府财政与宏观经济稳定政策之间有着重要的联系。合理的财政政策(加上协调的货币政策)对宏观经济稳定是至关重要的。由于税收收入下降,以及旧体制下常见的持续巨额支出,许多转轨国家的公共部门出现了严重的赤字问题。地方政府的收入和支出状况能够加强或削弱其控制赤字的努力,因此可避免政府采取通货膨胀财政的办法。当然许多领域的政策改革要与稳定目标相适应,但重要的是不要忽略了政府间的问题。

在大多数转轨国家,财政压力使中央政府千方百计采取措施控制赤字。一些国家采用“向下转移”的办法,也就是将支出责任转移给地方政府,或重新安排地方政府的收入。但把赤字转移给地方政府可能增加而不是减少宏观经济压力,因为在转轨国家,政府和企业一样普遍存在着软预算约束现象。地方政府对付预算压力的办法可能是征收欠款、无限制地借贷、挖掘不合理的预算外收入来源,或干脆不提供必要的服务,除非中央政府提供额外的资金。它们可能要求许多下属企业负担公共开支,特别是在企业容易获得银行贷款的情况下。因此,压低赤字并非减少赤字,不过是将其掩盖起来,或转为较不透明的形式。当然,地方政府本身并不会导致严重的宏观经济问题,因为它们不能印钞票。但地方政府的巨额赤字最终会导致中央银行向地方企业、地方所属银行或地方政府提供信贷而使赤字货币化,从而以一种特别不透明的方式加剧了宏观经济不稳定。

收入分配和社会安全网。在阿尔巴尼亚、保加利亚、匈牙利、

俄罗斯和乌克兰,社会安全网的重要组成部分包括社会福利、家庭扶助、消费者补贴等(一些国家还包括养老和失业救济),在一定程度上都由中央政府委托地方政府来承担。有时地方政府承担某些社会计划是合理的,但如果它们长期缺乏资金,就无法有效地提供这类服务(Oates 1990)。如果充分的安全网对向市场经济的成功转轨能起到关键作用,那么维护安全网就成为国家的政策目标(所有转轨国家似乎都如此)。但如果不通过政府间转移支付等手段向地方政府提供相应的收入,就没有理由指望地方政府能够完成这些任务。可见,要想成功地实现国家的社会政策目标,合理设计转移支付制度至为重要。

私有化。私有化与地方政府财政也有关系。许多国家已经把一些国有企业的所有权转给地方政府,因而地方政府在推动或阻碍私有化进程方面可以发挥主导作用。但在许多情况下,地方政府的收入仍然依靠“自己的”企业的利润和税收。如果实行私有化,它们不但会失去部分或全部收入,而且不得不承担大量连带的支出责任、资产及相连的负债,如护理、住房、学校和暑期教育等,它们在企业私有化时将被剥离出来。对收入来源有限的地方政府来说,拥有能产生收益的资产是很有吸引力的,但这可能会阻碍私有化进程,除非政府间财政体制能够消除支出责任转移的影响,例如用其他方式提供地方政府所需的收入。地方政府继续拥有企业,且企业收益归既得利益集团所有,将导致国内保护主义抬头,以及出现保护地方垄断的地区间贸易壁垒,这在俄罗斯等地域分散的国家尤为严重。在很大程度上,这些国家的经济效率和未来的增长将受到政府间财政体制的影响。

国家建设。最后,俄罗斯和乌克兰等国家明确提出要进行“国家建设”,以遏制地方政府严重的离心倾向。许多非单一民族国家

的经验表明,政府间财政体制的运作对国家凝聚力的形成很重要。^① 转轨国家对民主的参与感增强,使地方政府更想控制地方政治和实现充分的区域自治。这种追求是中央计划体制寿终正寝后的自然结果。但在一些国家,财政基础不牢靠使地方的强烈愿望越来越容易与地方的财政能力发生冲突,加剧了彼此间的紧张关系。

做出抉择并不容易,尤其对俄罗斯等地域辽阔的国家而言。向不安分的地方政府提供权力、资源和收入让它们自行其是,可能暂时可以安抚它们,但不太可能持续很长时间而不严重损害国家利益。另一方面,如果不采取足够的措施,又可能导致僵局和反抗。例如在俄罗斯,部分由财政压力和失衡激起的分裂主义倾向正引发根本的政治问题。地域广阔的国家可能需要某种程度的分权来维持政治格局不变,但分权到何种程度以及如何进行分权,就必然是一个政治、经济难题。前社会主义国家比其他任何地方更适用这一情况,毫不奇怪,转轨时期有许多关键的因素影响着这些分权决策的制定。尽管本书主要集中在政府间财政安排的设计和发展这一较窄的主题,但必须记住政治问题更为重要。

2. 需要一个更大的框架

政府间财政关系远不只是一个单纯的地方问题,它对几乎所有的转轨国家实现其改革目标都是至关重要的。财政联邦制的传统分析考察了地方政府和中央政府的财政职能,包括它们各自(大部分是分开的)在社会稳定、收入分配(如社会安全网)及资源配置方面的作用和职责(Oates 1972; Musgrave 1983)。这一视角广度不

^① 大量的经济、政治文献探讨过这一问题, May (1969), Dafflon (1977), Breton 和 Scott (1978), Courchene (1984), Bird (1986b), Burgess 和 Gagnon (1993), 以及 Banting, Brown 和 Courchene (1994) 等仅是其中的一小部分。

够,从而难以考察转轨国家的地方和政府间财政等重要问题,原因至少有两点:首先,随着讨论的展开,这种方法忽视了地方政府在稳定、社会安全网和私有化等方面的作用;其次,它没有充分考虑转轨国家必须承受和面对的命令经济的遗产。

收入体制。中央政府需要压缩赤字(以及减少对通货膨胀融资的依靠),以维持已谈判好的税收分享制和政府间转移的旧体制。但一些国家强烈要求地区安排透明、公平,而且地方政府正寻求更大的自主权,此时这种方法就不太容易被接受了。而且它与高效地提供地方公共服务的要求不相一致,因为地方公共服务需要建立一套政府间税收分享制和转移体制。该体制应足够牢靠,可作为运作的基础;它还应有足够的灵活性,能适应持续发生的结构变迁和改革。

新的地方政府需要建立完善的收入体制。转轨国家最近通过立法赋予地方政府特定的征税权,其明确目标是减少它们对中央政府转移支付的依赖。^①但其中大多数国家的地方政府仍高度依赖中央的转移支付,包括中央税的一定份额,它们几乎都是根据收入的“来源”——税收征管权——来征收的。地方政府从地方公共企业获取收入的传统方法,为这种以来源为基础分享税收的做法提供了历史依据。但由于区域和产业结构的差异及由此导致的税基的差异,常常加剧了在利用公共部门资源方面的不平等。

既然不考虑国家税收政策变动对政府间关系的影响会出现什么问题,那么税收改革的全国性规划就必须明确考虑地方政府的收入需要。例如在俄罗斯和匈牙利,国家主体税收的一定份额已经给了地方政府,因此中央政府最近在政策和设计上对这些税收做重大改革时,就没有考虑对地方政府预算的影响。这种改革可能会给整个地方政府的收入流量带来巨大的灾难,影响地方政府

① 有关例子参见表 1.10。

的管辖权。

表 1.2 某些转轨国家有关区域自治的法律

国家	法律名称	实施时间
阿尔巴尼亚	地方政府组织运作法,7572 号	1992 年 6 月
保加利亚	区域自治和地方行政法	1991 年 9 月
匈牙利	区域自治法,1990 年 65 号	1990 年 8 月
波兰	地方当局法	1990 年 3 月,1990 年 5 月和 1990 年 12 月修订
罗马尼亚	区域公共行政法,1991 年 69 号	1991 年 11 月
俄罗斯	区域自治权法	1992 年 7 月
乌克兰	区域自治法	1992 年

资料来源:欧洲理事会,1994 年。

尽管有关区域自治的新法律集中在自主权方面(表 1.2),但没有一个转轨国家赋予地方政府在制定税率和确定税基方面较多的财政自决权。税基和税率仍由中央政府制定,即使是向狗征税这样的小事也不例外。没有一个国家把主要的收入来源让给地方政府,但在下面要谈到,许多国家重要的国家收入来源由中央政府和地方政府分享。由于大多数转轨国家没有地方控制的税收来源,加上地方官员即使拥有税收权力也不愿行使,所以造成地方政府在巨大压力之下几乎不可避免地利用其他手段获取收入。它们会要求更多的转移支付、增加借款、或开发利用它们在分权和私有化过程中得到的资产。但为了进行分权以发挥其经济潜力,地方