



世界银行

公共财政管理系列丛书

政府间 财政转移支付： 理论与实践

罗宾·鲍德威 沙安文 主编
庞鑫 等译 姜永华 校译



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府间财政转移支付：理论与实践/（美）罗宾·鲍德威，（美）沙安文主编；
庞鑫等译．—北京：中国财政经济出版社，2010.3

书名原文：Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice

ISBN 978-7-5095-1996-7

I. 政… II. ①罗…②沙…③庞… III. 国家行政机关—财政制度—支付方式—概论 IV. F810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 017095 号

著作权合同登记号：图字 01-2009-5487

责任编辑：梁 涛

责任校对：胡永立

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

787×1092 毫米 16 开 32 印张 587 000 字

2011 年 5 月第 1 版 2011 年 5 月北京第 1 次印刷

印数：1-3 060 定价：80.00 元

ISBN 978-7-5095-1996-7/F·1972

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本社质量投诉电话：010-88190744

Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice

Copyright © 2007 by The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
1818 H Street, N. W. , Washington, D. C. 20433, U. S. A.

《政府间财政转移支付：理论与实践》版权由国际开发银行/世界银行所有

This work was originally published by The World Bank in English as *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice* in 2007. This Chinese translation was arranged by China Financial & Economic Publishing House (CFEPH). CFEPH is responsible for the quality of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern.

本著作由世界银行最初于2007年以英文出版，书名为《政府间财政转移支付：理论与实践》。

中文翻译工作由中国财政经济出版社组织完成。中国财政经济出版社将对翻译质量负责。如出现任何与原版的不一致，以原版语言为准。

一切观点、解释及结论均为本书作者所持有，不代表世界银行的执行董事或其所代表的政府的观点。

世界银行不对著作中包含的数据的准确性提供保证。书中任何地图上的边界、颜色、名称及其他信息不表示世界银行对任何区域法律地位的判断或对于任何边界的认可与接受。

中文版 序

政府间财政转移支付是绝大部分国家调整中央地方财政关系的主要工具。转移支付被用于提供与各级地方政府支出需求大致相当的财力保障，同时也被用于实现国家和地区的公平、公正以及建立普通经济联盟等目标。转移支付的结构将直接影响中央与地方政府的财政管理能力，直接影响财政稳定宏观经济、调节收入分配、合理配置资源和提供公共服务等职能的实现。本书回顾了转移支付的理论和实证文献，为转移支付政策的设计提供经验和借鉴，使其能够在正确的动机引导下，实现审慎的财政管理、提供竞争和创新性的公共服务。

本书开创性地提出：通过实践案例的指导，在转移支付制度设计中，强调自下而上地、以公民的需求为目标，强化政策实施的绩效问责，形成基于产出、促进区域财政公平的指标体系，强调把这种均等化的转移支付机制，纳入整个财政管理体制中。作为案例研究，本书作者高度赞赏中国在过去的 20 年里成功地进行政府间财政体制改革，并且成功地用这种体制战胜贫困，支持地区间的平衡发展，开创和谐社会。中国在减贫及促进经济增长中的显著成就在世界经济史上是独一无二的，全世界都对中国经验表现出极大的兴趣。

要形成本书提出的这种转移支付制度，是一个十分漫长的过程。好在本书提供了一系列案例，为完成这个进程提供了良好的借鉴和依据。这对正处于转型期的中国来讲，有着十分重要的意义。中国目前实行的转移支付制度，是在 1994 年建立分税制财政体制后建立起来的，在转移支付制度实行的十几年中，已经在正确处理中央与地方财政关系、推进区域协调发展等方面，作出了积极的贡献，取得了巨大的成功。在科学发展观指导下，我国的转移支付制度也需要以建立和谐社会为目标，按照财政管理精细化、科学化的要求，围绕着更好地为公众提供均等化的基本公共产品，进行深化改革。本书提供的一系列转移支付理论和典型

案例，正好为我国的改革提供了重要的依据。

从这个意义上讲，出版本书的中文版本，推进了中国政府和世界银行在公共管理改革问题上的知识分享和国际经验借鉴，能更好地帮助包括中国在内的发展中国家在转移支付制度的制度设计和改革中，为强化公共部门治理和提高公民的社会福利作出更灵活的选择。相信此书的中文版出版，能对我国公共财政体系的建设产生管理机构的影响，并对广大从事财政研究与财政工作的同志们，以及广大的学者和学生，在了解中国转移支付制度及在国际上的地位与影响、掌握转移支付制度的发展趋势等方面，产生重要的影响。

中华人民共和国财政部

副部长 朱光耀

2010年10月于北京

中文版 出版说明

政府间财政转移支付是绝大多数国家地方财政支出的重要来源。转移支付的结构建立了激励机制和责任机制，这些机制将影响财政管理、公共服务提供效率、内部共同市场的运行以及公民对政府的问责。转移支付同时也是确保共同经济联盟和使得全国公民有机会在承担合理水平的税收负担时获得相应合理水平的公共服务的重要手段。在一些发达国家，如加拿大，转移支付是强化政治和经济联盟的手段，通常被视为是将整个国家凝聚在一起的“胶水”。本书提供了中国政策制定者和学生感兴趣的理论和国际实践经验。本书所做的一个新贡献，是为基于产出（绩效导向）的转移支付、实现财政公平的均等化转移支付以及相对评估实施此种转移支付机制的制度安排提供理论指导。基于产出的转移支付，在提供既定标准的地方公共服务时，强调自下而上和公民中心的政府问责。

在过去的 20 年里，中国对政府间财政体制进行了大胆的改革，并用这种体制卓有成效地减少了贫困人口，保障了国民经济持续快速增长，努力开创和谐社会。中国在减贫及促进经济增长中的突出成就在世界经济史上是仅见的。中国已经建立的多级政府治理结构，是与世界经济新秩序完全兼容的。中国地方政府被赋予了改善当地居民经济和社会福利的权力。他们在中国的经济增长和繁荣过程中扮演了催化剂的角色。鉴于此，无论是发达国家还是发展中国家都对中国经验表现出了极大的兴趣。在我的请求下，姜永华博士为本书增加了附录的《中国特色财政转移支付制度》一章。在本章中，姜博士分析了中国政府间制度，以使读者能够更好地了解中国财政体制改革的成就，以及当前改革中面临的挑战。

在各个不同国家，多级政府的结构、各级政府执行的职能、政府目标和转移支付的相对重要性都不尽相同，因此转移支付实践也是千差万别。尽管存在这些差异，通过对不同国家的研究我们还是经常能得出一些确定的一般原则，如转移

支付的作用、设计和共同特征等等。我衷心地希望，中国读者能够找到本书中政府间转移支付理论和实践与本国独特制度改革的关系。最后，希望本书有助于加强中国和国际学者间的学术交流与合作。



世界银行和中国成都西南财经大学公共经济学中心

中文版 前言

随着中国经济的飞速发展，财政管理体制在促进经济社会协调发展方面所发挥的作用越来越得到充分体现。如何构建与市场经济体制相适应的、规范化的财政管理体制，实现国民经济持续较快的增长和社会的科学发展，是我国面临的迫切需要解决的问题。转移支付制度是财政管理体制的重要组成部分，对维护社会稳定、促进区域协调发展和基本公共服务均等化等方面具有重要的政治、经济和社会意义。从转移支付总量上来看，2009 年我国转移支付和税收返还的总体规模已经达到了 28564 亿元，占全国财政支出的 37.4%，地方财政支出对转移支付和税收返还的依存度已经达到 47.1%。从转移支付的效果来看，无论是省际还是省内，我国人均财政收支差距还很大。进一步改革和完善转移支付体系，使之发挥更大的作用，是当前中国学术界和政策制定者关心的热点话题之一。

回首我国的财政体制改革，世界各国的实践经验为中国的改革进程提供了许多宝贵的参考意见与政策模式。我们很多的改革思路都是建立在对国际经验的理解与吸收基础之上的，尤其在财政体制改革领域，国际经验发挥了难以替代的作用。在政策实践和学术研究的过程中，我深切地感受到吸收国际学术界最新研究成果，借鉴西方国家成功经验对于中国改革和发展的重要性。恰逢其时，世界银行出版的公共部门治理与问责系列丛书出版发行。2007 年 4 月系列丛书英文版在世界银行总部首发时，当天即被抢购而空。我在阅读了系列书的内容后，有感于此套书对中国建立良好的公共部门治理以及问责制度的重大价值，认为有必要将此系列书籍介绍给中国的读者。鉴于建立规范、透明的转移支付制度的迫切需要，我们首先选择了将沙安文和鲍德威主编的《政府间财政转移支付：理论与实践》一书翻译成中文。该书从理论原则和政策实践两个方面对几十个国家政府间财政转移支付体系各个方面进行了深入的分析，形成了由理论到实践，由学术到

政策的完整转移支付框架。毫无疑问，本书是一部集国际经验于大成的著作，体现了众多国际知名财税专家的集体智慧，其价值不言而喻，不但能够开拓我们的改革思路，而且能够为我们提供坚实的智力支持，既有助于反思过往，又有利于思考未来。

本书中文版的出版对中国正在进行的财政转移支付方面的改革有着重要的借鉴意义。虽然，我们应当立足本国实际，走中国特色的社会主义道路，探索适合中国国情的转移支付制度，不能照搬国外的经验，但是研究各国转移支付制度，借鉴各国政府间关系的改革经验，对深化中国的财政改革是十分重要的。出于这些考虑，世界银行愿意将此书推荐给中国的读者，向读者们介绍国外在财政转移支付方面的改革最近进展与措施，从而进一步推动中国财政体制改革的深化。

本套丛书的主编之一，原世界银行首席经济学家沙安文博士对本书的出版进展十分关心，并亲自来到北京与译者就翻译中存在的问题进行了讲解与讨论。根据作者意见，我在本书最后附上中国的转移支付情况，以更加方便中国读者与国外转移支付制度进行比较借鉴和分析。我希望读者能够从中文版中受益。愿我们的努力能对财政转移支付方面的理论研究人员，或是转移支付制度的政策制定者有所启发。同时，我相信此书中文版的正式出版发行能帮助财政系统干部学习和了解有关内容，进一步指导和开展相关工作，提高工作能力和水平。当然，我们对于英语的理解力和中文表达能力有限，虽经多次校改，翻译不足之处仍难免，还希望读者不吝指正。

姜永华

2010年10月

目 录

序一	/1
序二	/1
致谢	/1
编写人员介绍	/1
校译者序	/1
 总论	 /1
政府间转移支付办法的共同特征	/1
支出分权的不同模式	/2
税收分权	/2
均等性转移支付	/3
联邦影响州的决策	/3
注意和限制事项	/3
原则	/4
实践	/8
 第一章	
政府间财政转移支付从业者指南	/13
政府间财政手段	/14

一般性转移支付	/14
专项转移支付	/15
通过绩效转移支付实现对结果的问责机制	/20
财政转移支付的设计：瓜分资金或建立一个负责任的、公平的管理结构	/24
弥补纵向财政缺口	/26
通过财政均等性转移支付来缩小财政差距	/27
设定全国最低标准	/42
补偿福利的外溢性	/46
影响地方的优先权	/46
解决基础设施不足的问题及在萧条地区创建稳定的宏观经济	/47
州/省政府向地方政府提供转移支付时出现的特殊问题	/48
财政关系的制度性安排	/49
国际惯例	/51
负面的教训：应避免的转移支付类型	/52
正面的经验：应采纳的原则	/52
本章参考文献	/53

第一部分：原理

/57

第二章

联邦制经济体转移支付：概念视角	/59
对转移支付作用的三种观点	/61
被动作用：弥补财政缺口	/61
积极作用一：实现公平目标	/62
积极作用二：实现国家目标	/64
联邦政府与地方政府的财政关系设计	/66
宪法背景	/66
政府间财政关系	/68
本章注释	/73

第三章

多级政府体制下部门间转移支付的公平与效率	/74
辖区之间公平的案例	/75
设计一般性转移支付计划	/76

公共部门的地区间均等化	/77
辖区的人际均等化	/80
设计均等化公式	/83
均等化计划的原则	/88
政府内部效率的实例	/89
设计组织/部门间关系与微型转移支付	/91
政府内部各部门间的效率与宏观经济稳定性	/91
职能机构进行公共管理的方法	/92
以产出为导向的预算	/94
小规模转移支付的成本计算与定价	/95
结语	/97
本章注释	/97
本章参考文献	/98

第四章

通过国内风险分担实现经济稳定	/99
区域风险分担原则	/100
消费平滑	/101
区域稳定	/103
公共保障与自我保障	/104
道德风险和地区保障的政治经济学	/104
道德风险问题	/104
政治经济效应	/106
实证结果	/106
美国：通过基于市场的保障来应对不对称冲击	/107
美国：财政保障应对不对称冲击	/107
其他国家的地区保障	/110
地区风险分担与稳定的宏观经济	/111
地区风险分担和地区稳定	/112
地区风险分担和国内稳定	/112
结论	/113
本章附录：地区稳定和 risk 分摊模型	/114
本章注释	/116
本章参考文献	/116

第五章

政府拨款与预算软约束	/120
预算软约束问题的定义	/122
预算软约束的应用	/123
关于预算软约束问题的理论	/124
“大到不倒”理论	/124
预算软约束的政治经济学模型	/125
分权程度	/126
信用和声誉效应	/127
规则与斟酌之争	/127
纵向财政平衡与预算软约束	/127
未来的研究方向	/128
实践中的预算软约束问题：国家比较	/128
德国	/130
意大利	/132
瑞典	/133
阿根廷	/134
巴西	/135
乌克兰	/135
匈牙利	/136
澳大利亚	/138
美国	/138
加拿大	/139
值得学习的经验	/139
纵向财政失衡的作用	/140
市场机制的作用	/140
均等化规划的作用	/141
斟酌的转移支付的作用	/142
责任重叠的作用	/142
分级制度的作用	/143
结论	/143
本章注释	/144
本章参考文献	/145

第六章

区域间财政补助的政治经济学	/148
政治动机与政治竞争	/150
粘蝇纸效应	/150
政治竞争	/151
效率问题	/153
被分隔的政府与寻租	/154
公共资源问题	/154
寻租	/155
政府间的关系	/157
财政联邦制与联邦财政	/158
运用转移支付维护国家统一	/158
政治集权与市场保护联邦制度	/159
承诺问题	/160
软预算问题	/160
漫天要价问题	/162
制度改革	/163
本章注释	/165
本章参考文献	/166

第七章

财政补助的激励效应	/171
补助的分类	/172
纵向转移支付	/173
配套补助金与分类财政补贴	/173
增长性	/173
纵向补助实践：各国的经验	/175
横向转移支付	/177
均等化的实践	/180
财政能力	/180
财政努力度	/181
补助与移民激励	/182
结论	/183
本章注释	/184

本章参考文献	/184
--------	------

第八章

政府间转移支付的影响：概念研究和实证文献的结合	/187
政府间转移支付对地方政府行为的影响：理论假说	/187
转移支付的影响：第一代理论	/188
分权体系中政府间转移支付的影响：第二代理论	/189
衡量政府间转移支付对地方财政行为影响的实证方法	/192
计量经济问题	/192
模型阐述问题	/193
实证经验	/195
结论	/209
本章注释	/211
本章参考文献	/212

第三部分：实践

/217

第九章

政府间财政转移支付的法律框架：比较研究	/219
财政联邦主义的法律和政治经济学	/220
案例分析	/221
案例国家的政府体系	/222
政府间转移支付体系的法律基础	/223
建立和修改政府间财政转移支付的程序	/231
附加条件的转移支付和无条件转移支付（一般性转移支付）	/233
争端的解决和判决	/235
结论	/238
比利时	/238
德国	/238
印度	/239
南非	/240
主要结论	/241
本章注释	/242
本章参考文献	/243

第十章

政府间财政转移支付的制度安排和评价框架	/246
政府间转移支付的制度安排	/247
中央政府代理模式	/247
国家立法模式	/248
政府间论坛模式	/249
独立的机构（拨款委员会）	/251
运用新的制度经济学框架分析均衡性转移支付的制度安排	/254
运用新制度经济学框架比较更替的制度安排	/256
政府间论坛模式	/256
独立的代理机构（拨款委员会）	/256
初步结论	/257
从理论到实践：新制度经济学的预测到底有多精确？	/259
交易成本	/260
结果	/260
结论	/263
本章注释	/263
本章参考文献	/264

第十一章

解决财政不平衡：共享税问题	/266
收益共享：政府间转移支付的手段	/267
税基共享：协调、效率和激励	/269
共享、竞争和效率	/269
直接税税基共享	/270
消费税税基共享	/271
税基共享税收总结	/272
多级财政体系的收益共享	/273
不同国家的共享体系	/273
来源于特定税收或者汇总中央政府收益的共享收益	/275
分权化税收管理体制下税收共享激励失效分析	/276
收益共享公式	/277
结论	/278
本章注释	/279

本章参考文献

/279

第十二章

均等性转移支付计算的宏观公式

/282

均等性转移支付理论

/283

非均等性转移支付

/284

均等性转移支付计算公式

/285

一个均等公式

/287

宏观基数：衡量财力的变量

/288

激励问题

/289

税率退税

/289

税基退税

/290

定义、复杂性和透明性

/291

税基的衡量

/292

转移支付的稳定性

/293

另一种非宏观税基

/293

加拿大、澳大利亚和南非的均等性转移支付

/294

加拿大

/294

澳大利亚

/294

南非

/295

总结

/296

本章注释

/297

本章参考文献

/297

第十三章

横向财政均等化计划中的财政能力均等化

/299

地方财政差距

/300

概念性问题

/303

效率

/303

平等

/304

需求均等化

/305

收入均等化

/307

资助金均等化

/308

测量财政能力

/310