

特里萨·特尔-米纳什 编
政府间财政关系课题组 译校

政府间财政关系 理论与实践

*Fiscal Federalism
in Theory and Practice*

中国财政经济出版社

政府间财政关系理论与实践

特里萨·特尔—米纳什 编

政府间财政
关系课题组 译校

中国财政经济出版社

国际货币基金组织

图书在版编目 (CIP) 数据

政府间财政关系理论与实践/米纳什编; 政府间财政关系课题组译校. —北京: 中国财政经济出版社, 2002.2

ISBN 7-5005-5520-2

I. 政… II. ①米…②财… III. 财政-中央和地方
的关系: 经济关系-研究 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 004064 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 2 插页 25.75 印张 663 000 字

2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月北京第 1 次印刷

定价: 78.00 元

ISBN 7-5005-5520-2/F·4883

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

销售电话: 88190648 88190649

中文版序

政府间财政关系是政府公共管理的重要内容。国际经验表明，政府间财政关系是否得当，将体现宏观经济管理水平的高低及效果的优劣，关系到一国经济社会能否持续发展和国家凝聚力的强弱。

1994年实行分税制财政管理体制以来，我国政府间财政关系逐步规范，初步建立了适应社会主义市场经济体制要求的财政体制框架，为社会主义市场经济及社会事业的持续、健康发展发挥了重要作用。2002年实行的所得税收入分享改革，进一步完善了政府间财政关系。但是，受多种因素的影响，我国地区间社会经济发展的不平衡及其区域发展差距客观上是不断变化的，因此，政府间财政关系需要进一步完善。在完善我国政府间财政关系的过程中，借鉴其他国家的做法并从中获取有益的启示，可以少走弯路，降低改革成本，加快完善的进程。

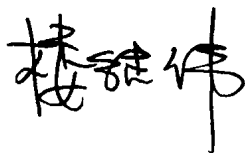
过去 20 年里,为处理好政府间财政关系,世界上许多国家普遍进行了政府间财政关系的变革,有成功的经验,也有失败的教训。为较为翔实地介绍政府间财政关系理论和这些国家的经验教训,政府间财政关系课题组专门组织翻译了《政府间财政关系理论与实践》一书。

本书是国际货币基金组织财政事务部组织资深专家学者在对 20 多个国家政府间财政关系进行系统研究并总结其改革成果的基础上撰写而成。该书系统阐述了政府间财政关系的基本理论,重点介绍了工业化国家、发展中国家以及处于经济转型期国家的政府间财政关系的演变与现状,从宏观经济角度分析了各国处理政府间财政关系的得与失,优点与缺点,成效与问题,并针对各国的情况,提出了具体政策建议。该书内容丰富、观点鲜明,是当今政府间财政关系领域较具权威性的论著。通过该书了解有关政府间财政关系的理论与实践,不仅有助于我们开阔视野,拓宽思路,更新观念,创新理论,而且对推动我国政府间财政关系的改革,提高政府间财政关系的科学化和规范化程度,也会产生积极影响。

经济全球化已经成为当今世界不可逆转的趋势,我国加入 WTO 后,将逐步融入经济全球化的潮流中,这对我国政府间财政关系的调整与完善将会提出新的课题,同时也需要广大财政工作者和研究人员密切关注世界经济发展和改革动向,积极探索,为建立与我国社会主义市场经济体制相适应的政府间财政关系而共同努力。

由于各国政府间财政关系模式的选择往往受其特定的政治、经济、历史、文化等诸多因素的影响,书中介绍的一些国家成功的经验,在其他国家未必完全适用。学习和借鉴各国经验,不可简单模仿。受作者意识形态和文化背景等因素的影响,书中有些结论不尽合理,但出于保持本书原貌的考虑,译者未作评点与纠正,希望

读者本着去粗取精、去伪存真的学风来阅读本书。另外，译校者在语言的通俗化等方面仍有不尽人意之处。但瑕不掩玉，总的来说本书值得一读。



2002 年 12 月 28 日

序 言

特里萨·特尔-米纳什数年前初次向我提议，由财政事务部工作人员用不太长时间对一些国家政府间财政关系的现状进行分析和研究，编写一本书。当时，我并不积极。原因在于财政事务部工作非常繁忙，除了处理大量日常事务外，还要处理许多新增事务，大家都在超负荷工作。在这种情况下增加新的工作量似乎并不明智，况且新增的工作并不是涉及政治家及经济学家最感兴趣的领域。她当时提出，有关少数工业化国家政府间财政关系的资料很多，但人们对于大多数发展中国家的政府间财政情况知之甚少。在她的坚持下，我同意了这一建议。

在接下来的几年里，财政事务部的工作人员写出了有关许多国家的论文，同时也针对政府间财政关系的几个主题进行了分析。这些论文的作者大部分是参与国际货币基金组织的国家研究工作的经济学家。他们能够方便地获得有关方面的最新信息，也容易接触到所涉及国家在该领域中的专家人士。在刚开始着手时，他们对政府间财政关系的相关问题知之不多。在撰写过程中，由

于被研究国家情况的变化以及作者对研究主题了解程度的加深和研究工作的深入,研究者感到自己此前所作出的分析或结论是错误的,因此这些论文中的大部分都进行过多次修改。随着这项工作的推进,财政事务部工作人员所掌握的有关政府间财政关系和财政分权问题及实践方面的综合知识也显著增加,这主要得益于这些研究的准备工作以及应被研究国家有关当局的要求而实施的各种技术援助工作(此类要求在过去很少见,但现在却日益增多)。总之,本书代表财政事务部工作人员在政府间财政关系方面集思广益的成果。根据国际货币基金组织的基本要求,本书重点阐述政府间财政关系对宏观经济管理的影响和作用。

从特里萨·特尔-米纳什初次提出编写此书的建议以来,在许多国家,政府间财政关系已成为一个热门的政治问题,并引起了越来越多经济学家的关注。随着欧盟成员国、阿根廷、巴西、加拿大、中国、印度、意大利、俄罗斯及其他一些国家的发展,政策制定者和专家们都开始密切关注中央政府与地方政府之间财政关系,不仅联邦制国家这样,单一制国家也同样如此。这种关注也反映了最近出现的一种新趋势,即对财政支出实行更大程度的财政分权。要实行财政分权就必须重新思考各级政府在传统的财政分配政策目标、经济稳定性及再分配中的作用及责任。

本书所包括的论文说明了众多高度集权制国家和地方分权制国家(如巴西、加拿大和美国)的政府间财政关系,前者由中央政府负责大部分财政支出及税收立法工作,而后者地方政府在此类立法活动中享有相当大的权力。

在通常情况下,现行的政府间财政关系并不是经济学家或政治学家分析研究的结果,而是历史的发展或一些历史事件的产物。如果各国现在有权重新选择的话,他们将可能不会选择与现在相同的政府间财政关系。各国往往通过宪法或法律规定其现行政府间财政安排,即使政府有理由相信有些改革会带来很多好处,他们仍然十

分难以对这些安排作出实质性的改变。在有些情况下，现行政府间财政关系安排已导致（或已引起）一些政治问题及经济困难。一些政府间财政关系安排在过去可能很有意义，但随着经济的迅猛发展和技术的迅速进步，在当今世界已不再像过去那样适用。例如，当某些特定税基的增长快于其他税基、或某些支出增长快于其他支出时，将诸如财产税、销售税和所得税等税基安排给不同级别政府的做法将可能导致宏观经济及分配方面的困难。这些困难可能会引起税收竞争并对税收产生影响。因此，其结果可能导致地方政府开支大于收入，不得不在很大程度上依赖借款。

政府间财政关系和财政分权导致了许多难以解决的问题，有些涉及资源配置，有些关系到经济稳定，还有一些则涉及收入或资源的再分配，本书在不同的论文中分别论述了这些问题。下面谈谈其中几个问题。

通常认为地方分权式的财政安排能够改善资源配置，因为财政决策权下放意味着政府支出及税收将能够更好地反映地方选民的愿望。但这可能仅仅只适用于某些特定情况。例如，选民参与投票的情况与美国经济学家们在大量研究工作中所假设的情况通常并不相同。

税收分配涉及到一个重要问题。安排给地方政府的应该是税基还是税收？如果是税基，应该是哪些税基？此类安排决策对税务管理和税收竞争有何影响？如果应该将税收分配给地方政府，应如何进行分配？这种税收分配应该基于总税收分享还是特定税种税收的分享？允许对不同税种——而非总税收——实行不同程度分享的安排是否合理？此类安排会鼓励政府更欢迎某些税种，这将对税收政策产生多大程度的影响？

在巴西等国家中，一些地区的发展程度可能超过其他地区。在此类国家中，如果地方政府必须依赖其自有收入，则较贫穷地区所拥有的资源就会少于较富裕的地区。因此，贫穷地区将不能获得足

够资金以提供与富裕地区相同水平的公共服务。一国是否应该容许这种公共服务质量差异的存在？如果不应该，中央要把资源从富裕地区转移到贫穷地区。怎样实现这种转移？通过什么方式？应该转移多少？在这种情况下将产生非常棘手的问题。当然，中央集权程度越高，中央政府就越有能力通过提供同等质量水平的服务而实现不明显的收入再分配。本书的部分内容即针对此问题。

几十年前，有关论著研究了地方分权对稳定性的影响。这些早期探讨这些问题的著述作者坚持：由于中央政府拥有更大追求稳定性的动力以及更高效的政策工具，维持稳定性是中央政府的责任，因而单一制国家能够更好地实现稳定。但近几年，稳定性政策的重点已从追求反周期的凯恩斯财政政策转向追求财政收支平衡。在这方面，一些人认为地方分权式财政安排使国家更难以纠正结构性不平衡，当地方政府能够从中央政府获得借款、同时在陷入财政困难时又能够对中央政府施加压力以迫使它解除其债务时尤为如此。这是本书论文中相当关注的一个方面。

本书各章共研究了 21 个案例，涉及 7 个问题，还论述了一些有关的基本概念或基本理论。案例研究部分提供了许多国家的政府间财政关系方面的重要信息，而此前的论著很少提供这些信息。希望本书不仅能对国际货币基金组织工作人员的实际工作有所裨益，还能够对正在考虑进行政府间财政关系改革或关注这些问题的政策制定者提供一些帮助。

特里萨·特尔-米纳什负责本书的总纂工作，她投入大量时间阅读原稿，向作者提出修改建议并鼓励作者，她还完成了其中几章的写作。在编写本书时她及其他作者还承担着十分繁忙的日常工作，因此，这本非常实用又十分有趣的著作的完成及出版是一个了不起的成就。我也希望本书能够改进许多国家在某些方面的政策制定工作。本书代表了财政事务部工作人员的许多集体观点，因此，财政事务部全体人员对本书所存留的任何错误共同承担责任，这是

公平的。

最后，我想向参与本书创作的全体人员表示衷心感谢，尤其要感谢特里萨·特尔-米纳什，是她出色地策划和管理了这项高难度的创作。

国际货币基金组织财政事务部主任 维托·坦基

前 言

本书收集了有关政府间财政关系的理论及制度主要方面的论文，其作者主要是来自国际货币基金组织财政事务部的工作人员。近年来，有关政府间财政关系的著述迅速增加，这符合全球不断增强的财政分权趋势。本书旨在概述现有著述中有关这些问题（政府间财政关系理论）的观点及政府间财政关系在众多工业化国家、发展中国家及处于经济转型期的国家中的当前状态（即政府间财政关系的实践），从而对不断发展的政府间财政关系知识体系作出一定贡献。本书反映了国际货币基金组织对宏观经济问题的重视，它重点论述了政府间财政关系与宏观经济相关的各个方面，而这正是过去的政府间财政关系论著比较忽视的一个领域。

根据其覆盖范围及重点，本书尤其有助于政策制定者和学者们了解诸多国家中的最佳及最差的政府间财政关系形式，并从各国经验中汲取相关的经验教训。

财政事务部主任维托·坦基在序言中指出：本书在很大程度上代表了财政事务部全体成员的

集体努力，该部工作人员在过去几年中与许多国际货币基金组织成员国的政策制定者们就政府间财政关系问题所进行的对话也对本书的完成提供了极大的帮助。许多在本书编写过程中加入财政事务部的作者们也对本书的完成作出了很大贡献，如祖安·阿米艾瓦－休尔塔、乔吉欧·布罗赛欧、尼可勒塔·艾米里安尼、瑟吉欧·鲁嘉瑞斯和保罗·伯恩德·斯巴恩；此外，国际货币基金组织其他部门的同事所提供的意见也为本书的完成作出了贡献。

尤其要感谢对本书编辑及出版的协调提供帮助的对外关系部的艾莎·雷、财政事务部的查姆帕·恩韦恩和米克·格莱特曼、西半球部的丽莲·马蒂内兹及对外关系部的艾丽西亚·爱切巴恩·波丁，他们为完成本书提供了支持。

本书所表达的仅是其作者的观点，这些观点并不一定反映国际货币基金组织的观点。

特里萨·特尔－米纳什

本书中使用了如下符号：

... 指目前暂无可用数据。

- 指该处数字等于零或小于所示数字的末位数的一半，或表示该项不存在。不同年份或月份之间的“—”（如 1995—1996 或一月—六月）表示所覆盖的年份和月份，包括起始年/月及终止年/月。

不同年份之间的“/”如（1996/1997）表示一个财政年度。

“十亿”指（10 亿）。

各数字的实际总和与书中总和值之间的微小差别是由于四舍五入运算而造成。

本书中所提及的“国家”一词并非在所有情况下都指国际法及国际惯例所理解的所谓疆域实体的国家；该词也包括某些非国家的疆域实体，但国际上的通常做法是单独记录和提供此类非国家实体的统计数据。

目 录

第一部分 理论

第 1 章 从宏观经济角度看政府间财政	
关系：概述·····	(3)
特里萨·特尔－米纳什·····	(3)
第 2 章 支出责任的划分·····	(26)
艾提什姆·阿默达 丹尼尔·休以特	
艾德加多·拉吉罗·····	(26)
第 3 章 税收安排·····	(52)
约翰·诺里加尔德·····	(52)
第 4 章 政府间转移支付·····	(79)
艾提什姆·阿默达与强·克雷格·····	(79)
第 5 章 税收管理·····	(116)
查尔斯·L. 维弘 艾提什姆·阿默达·····	(116)
第 6 章 预算和财政管理·····	(146)
巴里·普特·····	(146)
第 7 章 地方政府借款控制·····	(167)
特里萨·特尔－米纳什 乔恩·克雷格·····	(167)

第二部分 实践：工业化国家

第 8 章 澳大利亚	(187)
强·克雷格	(187)
第 9 章 加拿大	(217)
拉塞尔·克里拉夫 珍妮特·G. 斯朵斯基 查尔斯·L. 维弘	(217)
第 10 章 德国	(246)
保罗·伯恩德·斯巴恩 沃尔夫冈·佛廷格	(246)
第 11 章 意大利	(274)
尼可勒塔·艾米里安尼 瑟吉欧·鲁嘉瑞斯 艾德加多·拉吉罗	(274)
第 12 章 日本	(319)
杜布拉瓦科·米哈尔吉科	(319)
第 13 章 瑞士	(363)
保罗·伯恩德·斯巴恩	(363)
第 14 章 英国	(384)
巴里·普特	(384)
第 15 章 美国	(405)
珍妮特·G. 斯朵斯基 埃米尔·M. 桑里	(405)

第三部分 实践：发展中国家

第 16 章 阿根廷	(437)
格尔德·施沃兹 克莱尔·刘克希拉	(437)
第 17 章 玻利维亚	(479)
G.A. 麦肯基 罗斯-路易斯·瑞兹	(479)
第 18 章 巴西	(497)
特里萨·特尔-米纳什	(497)

第 19 章 哥伦比亚	(520)
艾提什姆·阿默达 凯瑟琳·拜尔	(520)
第 20 章 埃塞俄比亚	(575)
乔吉欧·布罗赛欧 桑及夫·古普塔	(575)
第 21 章 印度	(602)
里查德·赫明 纳文·梅茨、巴里·普特	(602)
第 22 章 韩国	(618)
朱克洋 约翰·诺里加尔德	(618)
第 23 章 墨西哥	(654)
祖安·阿米艾瓦—休尔塔	(654)
第 24 章 尼日利亚	(686)
迈克尔·莫里德	(686)

第四部分 实践：处于转型期的国家

第 25 章 保加利亚	(705)
杰尔科·波杰提克	(705)
第 26 章 中国	(727)
艾提什姆·阿默达	(727)
第 27 章 匈牙利	(757)
马克·鲁茨 艾德加多·拉吉罗 保罗·伯恩德·斯巴恩 艾缪·M. 桑里	(757)
第 28 章 俄罗斯联邦	(780)
强·克雷格 约翰·诺里加尔德 乔治·奇博里斯	(780)