



世界银行

财政联邦制与 财政管理

中外专家论政府间财政体制

Fiscal Federalism and Fiscal Management



主编：沙安文 (Anwar Shah)
沈春丽 (Chunli Shen)



中信出版社
CITIC PUBLISHING HOUSE

财政联邦制与 财政管理

中外专家论政府间财政体制

**Fiscal Federalism and
Fiscal Management**

主编：沙安文 (Anwar Shah)

沈春丽 (Chunli Shen)



世界银行 *published for the World Bank*

中信出版社
CITIC PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

财政联邦制与财政管理—北京: 中信出版社, 2005.7

书名原文: Fiscal Federalism and Fiscal Management

ISBN 7-5086-0417-2

I. 财… II. ①中… ②加… ③世… III. 地方财政—财政管理—中国—文集—英文 IV. F812.7

中国版本图书馆CIP数据核字 (2005) 第049850号

Proceedings of the International Seminar on Intergovernmental Finance System

Copyright© 2005 by The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank 1818H Sreet, 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 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 judgment on the part of the World Bank concerning the legal status of any territory of this endorsement or acceptance of such boundaries.

财政联邦制与财政管理: 政府间财政体制国际研讨会论文集

Copyright© 2005, 版权所有国际复兴开发银行/世界银行

本书中文简体字版由世界银行授权, 中信出版社独家出版发行。

ALL RIGHTS RESERVED

财政联邦制与财政管理

CAI ZHENG LIAN BANG ZHI YU CAI ZHENG GUAN LI

主 编: 沙安文 沈春丽

译 者: 张晓晶等

责任编辑: 吴素萍 崔璐

出 版 者: 中信出版社 (北京市朝阳区东三环北路亮马河南路14号塔园外交办公大楼 邮编 100600)

经 销 者: 中信联合发行有限责任公司

承 印 者: 北京牛山世兴印刷厂

开 本: 880mm × 1230mm 1/32 印 数: 9.5 字 数: 230 千字

版 次: 2005 年 6 月第 1 版 印 次: 2005 年 6 月第 1 次印刷

京权图字: 01-2005-3675

书 号: ISBN 7-5086-0417-2/F·886

定 价: 22.00 元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。服务热线: 010-85322521

<http://www.publish.citic.com>

010-85322522

E-mail: sales@citicpub.com

author@citicpub.com

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、地各级政府官员与其他中国领导与学者,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,重庆论坛是此次对话项目的第一项重大活动。

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,财政部与地方财政厅/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。



2004年7月4日至11日在中国重庆举办了“政府间财政体系国际研讨会”，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。讨论涵盖了政府的作用；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；拨款设定的国家最小基准；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。

沙安文

沈春丽

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Walter Bernyck）。我们要感谢研讨班的承办方——重庆市政府和重庆市财政局，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：王建国先生（中国财政部干部教育中心主任）、贾荣鄂先生（中国财政部干部教育中心副主任）、毛文勇先生（中国财政部干部教育中心培训三处处长）、马千真女士（重庆市财政局局长）、陈元春女士（重庆市财政局副局长）、李胜女士、梅迪安（Diana M. Merlini）女士（加拿大驻华大使馆一秘）以及欧阳飞（Philippe Rheault）领事（加拿大驻重庆领事馆领事）。我们感谢所有国际和中国专家，特别是托马斯·库尔希尼（Thomas Courchene）教授、贝夫·达尔比（Bev Dahlby）教授、乔治·考佩茨（George Kopits）博士、哈维·拉扎尔（Harvey Lazar）教授、艾伦·莫里斯（Alan Morris）先生、瓦尔特·莫泽（Walter Moser）先生、保罗·伯恩特·施潘（Paul Berndt Spahn）教授、葛延风先生、贾康先生、刘尚希教授、马海涛教授、杨之刚教授、杨志勇教授、于安教授和张志华先生。同时还要感谢顾明先生、刘向东先生、赵立中先生、张新宇先生、罗晶女士、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，感谢重庆十财政局的所有同仁，他们为这次项目提供



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。

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简介

项目概览

世界银行学院与加拿大国际发展署、中国财政部联合发起该财政管理培训项目，旨在提供一个高质量的合作平台，促进中国中央、省、地方政府官员及专家与国外的专家及官员之间的交流沟通。该项目尤其注重于中国中西部不发达省区的参与。该项目孕育出炉了2004年到2006年的三年财政培训计划，这将扩大中国官员的信息接触面，并有机会与世界知名专家和先进国家官员交流讨论。2004年，一系列的研讨会在中国和海外成功开展起来，2005年和2006年将会举办更多的研讨活动。

这个跨国家、跨政府层级的交流项目是要促进中国公共领域现代化的发展，提高公共服务的水平，从而促进市场的发展、经济的成长、社会的平等公正。此次三年培训计划目的在于支持中国的制度改革，提高不发达地区和社会下层民众的公共服务的获得和质量，尤其针对农村的贫困人口、西部省份的妇女儿童。

2004年成功举办了四次研讨会：美国华盛顿全球化和财政管理研讨会、青岛绩效预算研讨会、重庆政府间财政关系研讨会、云南大理地方政府财政建设研讨会。



美国华盛顿全球化和财政管理研讨会（华盛顿，2003年11月10日至14日）

根据中国财政部的要求，30位财政部司长级官员参加了此次培训。在会议期间，专家和学员就全球经济、制度改革、政府角色定位和分权、税收和政府支出政策和管理、财政政策的协调、政府间转移支付、社会保障体制、退休金制度、以及债券市场等问题进行了交流。专家介绍了相关的理论和国际先进经验，学员借助这个机会根据中国的具体情况，就财政管理和改革的各方面问题作了深入探讨。

青岛绩效预算研讨会（青岛，2004年6月22日至24日）

参与美国华盛顿全球化和财政管理研讨会的学员激发了财政部对绩效预算改革的兴趣，促成了青岛研讨会的召开。82位来自财政部和其他中央部委以及西部省市的财政局参与了本次培训班。在会期间，专家和学员就绩效预算的概念、绩效管理、绩效测量等问题进行了交流。学员有机会详细了解加拿大、瑞典、澳大利亚、新西兰各国绩效预算改革的设计和执行，并联系中国预算改革的现状，探讨了绩效预算在中国推行的可能性。

重庆政府间财政关系研讨会（重庆，2004年7月4日至11日）

重庆研讨会以政府间财政关系为主题，为中国财政分权改革注入了新的信息和知识。114位来自财政部、中央相关部委、省财政厅、县区财政局的官员参与了本次研讨会。在会期间，专家和学员就政府作用、税收与支出分配、财政众向和横向不平衡、税基和税收共享、全国基本服务标准、平衡转移支付、财政责任和约束、政府间关系制度和政策合作、地方发展的财政政策等问题进行了交流。

云南大理地方政府财政建设研讨会（云南大理，2004年8月9日至12日）

大理研讨会就中国中西部地方政府关心的财政政策、预算管理、



和地方公共服务的监督为主题，邀请了119位在财政部和其他中央部委、省财政厅、县市财政局的官员，研究机构成员，以及媒体代表。在会期间，专家和学员就地方政府的组织与责任、市区财政、农村公共服务的财政支持与提供、中央地方财政转移支付、地方预算、地方资本投资、市区公共服务的提供、地方经济发展政策、地方政府业绩的衡量和监督等问题进行了交流。

项目背景介绍

在过去的二十年里，中国经济发生了翻天覆地的变化，正在经历封闭的计划经济向开放的市场经济的转型。这个蜕变使得中国一跃成为21世纪国际经济的主要力量之一。中国的飞速经济增长已持续了若干年。为了保持强劲的增长势头和让西部省份平等享有经济发展的成果，中国政府正致力于财政及其他制度的改革，促进公共服务在全国范围内的平等提供。中国财政部、加拿大国际开发署、世界银行学院的合作项目就是为了扩大中国政府的信息平台，促进公共服务提供的效率和平等，带动区域经济的发展。此外，该项目还希望为中国各个区域、各个层级的官员提供一个交流的机会，促成中国内部的共识。

培训对象

该项目的培训对象主要是中国各级政府官员，尤其是在地方、省、中央各层身居财政改革前沿的官员。同时，该项目也欢迎学术界、商业界、非政府组织的相关人士参与。西部省市的官员会被优先考虑。中央部委的学员着重考虑来自财政改革设计和推行的相关部门，包括：财政部、国家发改委、西部开发办公室、扶贫办公室、农业部、教育健康部。同时对于商业界的同仁，如果对促进政府市场政策和提高公共服务效率等问题感兴趣，也可缴费参加培训。



专家队伍

该跨国合作培训项目会邀请来自各国学术界和政府的知名专家，以及中国本土的主要学者和政府官员。

合作分工

世界银行学院

世行学院协调中国财政部、加拿大国际开发署、世界银行中国办公室的合作关系，收集来自各方的活动建议和反馈。世界银行学院负责确认专家队伍名单，开发审核符合中国实际的培训计划和培训材料。世界银行学院会与中国政府及地方机构合作开展培训活动并收集学员评价和反馈。

中国财政部

中国财政部与世行学院协商，负责选定培训时间和地点以及确定学员名单。财政部确保培训内容与中国的实际需要相关，并鼓励各级政府官员的积极参与。省财政厅或地方财政厅作为当地培训班的合作者。财政部培训中心负责研讨会的各项准备工作以及学员的旅行住宿安排。

加拿大国际开发署

加拿大国际开发署提供培训内容的建议和协助世行学院确认可以协助项目运作的加拿大各级政府官员、学者、顾问、机构。加拿大国际开发署也可推荐参会学员名单。加拿大国际开发署根据需要，可以建议培训主题、培训者、和学员选择标准。加拿大国际开发署通过支出报告、研讨会观察报告、与世行学院的讨论、以及年度总结报告和最终完成报告，监督该项目三年的进展、成绩、与影响。

项目预期成效

此次三年培训计划将加强中国政府系统的发展，促进中国财政



管理领导能力。该项目帮助省级政府建立和完善财政管理体系，尤其侧重对乡村与贫穷地区官员的培训。加拿大联邦制度的丰富经验有助于中国财政联邦制的改革与发展。同时，该项目希望帮助中国各级官员提高认识、增强共识，加强中国的培训能力，政府公共服务的水平，尤其对农村贫困人口的服务。该项目也将有助于世界银行学院和其他国际合作者对中国政策和体制的深入了解，把与中国政府的交流合作更进一步。

开幕辞

王建国

尊敬的梅迪安女士、尊敬的沙安文先生、女士们、先生们、同志们：
下午好！

由中国财政部国际司、干部教育中心、加拿大国际开发署和世界银行学院合作举办的政府间财政关系国际研讨班在各方的共同努力下明天就要开班了。中外专家学者汇聚在中国最年轻的直辖市——美丽的山城重庆共同研讨政府间财政关系问题，这对于促进中国的财政改革与发展是十分有益的。借此机会，我谨代表财政部国际司、干部教育中心并以我个人的名义向出席本期国际研讨班有关国家的政府官员和各位中外专家学者、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重庆市财政局表示衷心的感谢！

中国的改革开放已经走过了二十五年的历程，取得了举世瞩目的成就，财政改革在中国经济体制改革中具有举足轻重的地位。二十多年来，我国财政打破了统收统支的传统体制，进行了一系列重大的改革，取得了显著成绩，国家财政得到了巨大发展。1994年至2003年，国家财政收入年均增长17.4%，2003年全国财政收入达21 691亿元，占国内生产总值的比重为13.9%，中央财政收入占全国财政收入的比重达57.5%。中国财政实力的不断壮大，大大增强了财政宏观调控能力，有力地促进了国民经济和社会各项事业的发展。

* 王建国为财政干部教育中心主任。



中国地域广阔，各地区发展严重不平衡。特别是自改革开放以来，由于历史、自然以及经济和社会等多方面的原因，中国东部与中西部地区之间的发展差距一直在不断扩大。为了加快中西部地区的发展，逐步缩小地区差距，促进各地区经济的协调发展和共同繁荣，中国已经做出了实施西部大开发战略的重大决策，并为此出台了一系列鼓励西部开发的政策措施，增强对西部地区的资金、技术和人才投入。

西部地区土地辽阔，历史悠久，资源丰富，市场宽广，在实施西部大开发的过程中，西部人才建设是西部大开发的重要任务。加强人才资源开发特别是中国西部地区的人才资源开发从来没有像今天这样重要、这样紧迫。在这样一个背景下，中国财政部与世界银行学院及其他国际组织合作对中国西部地区进行人力资源培训将是非常有意义的。

本次国际研讨班是在加拿大政府的大力资助下，由中国财政部、世界银行和加拿大国际开发署共同进行的第一个合作项目。中国财政部、世界银行和加拿大国际开发署计划从2004年至2006年的三年期间，在政府间转移支付、基础设施的提供与融资、养老与社会安全、减轻贫困等十几个课题方面充分利用世界银行的专家资源，多渠道、多形式地开展各种适应性短期培训和自主培训，加强中国西部地区财政干部的能力建设，促进中国政府官员尤其是西部省区与其它国家的专家、政府官员之间的互动交流，进一步提高中国西部地区财政干部的管理水平。

中国有两句谚语，叫“他山之石，可以攻玉”和“取人之长，补己之短”，这两句话告诉我们，借鉴他人经验的重要性以及如何借鉴他人的经验。因此，在构建有中国特色的公共财政框架时，学习与借鉴西方发达国家的成熟经验，无疑具有重要的理论与实践意义。我们相信，来自有关国家的政府官员和中外专家学者的讲座会给我们正在进行的财政改革带来许多有益的启示。

最后，祝各位专家及来自西部各省区的学员们在重庆期间生活愉快，祝本次国际研讨班圆满成功！

开幕辞

梅迪安

尊敬的王主任、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！本次国际会议由中国财政部、重庆市财政局、加拿大国际开发署以及世界银行联合承办，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。

在这个两年期项目的实施过程中，我们将组织几次活动来增进中国政府官员尤其是西部省份的政府官员与加拿大以及其他国家的专家和官员们进行交流的机会。本次研讨会正是这一系列安排之一。

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

* 梅迪安（Diana M. Merlini）女士为加拿大驻华使馆一秘，负责发展问题。



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、人权保障、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改进政策制定和政府治理为策略，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！

今天，来自加拿大、中国、瑞士、澳大利亚、德国、匈牙利以及世界银行的专家们在重庆济济一堂，与大家共享一些国家的历史经验，为中国的发展提供借鉴。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！

在这里，我谨代表加拿大国际开发署、加拿大驻北京大使馆，向组织本次研讨会并使一大批杰出专家共聚一堂的中国财政部、重庆市财政局以及世界银行表示由衷的感谢！此外，我更要感谢诸位的莅临——正是你们的积极参与使这次意义重大的会议得以成功举办！

最后，预祝研讨会圆满成功！谢谢！

开幕辞

沙安文

尊敬的王主任、加拿大驻北京大使馆第一秘书梅迪安女士、女士们、先生们：

非常荣幸在这里代表世界银行对各位莅临重庆表示热烈的欢迎！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。政府间财政关系在我们建立的、负责任的、可信的政府治理过程中起着非常重要的作用。它能创建一种激励机制和问责框架，确保各级政府各司其职，各尽所能地满足公众的需求。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地提供公共服务，审慎地管理公共资源以免引发不应该的社会风险，同时还要在业绩上对公众负责。因此，关于政府间财政关系及相关问题的探讨是非常有意义的。

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联合体，对大多数国家而言都是

* 沙安文（Anwar Shah）博士为世界银行学院首席经济学家兼公共管理培训项目的负责人。