

罗伊·巴尔 约翰尼斯·林 著

发展中国家

城市 财政当

陈开元 杨君昌 主译

中国财政经济出版社

发展中国家 城市财政学

罗伊·巴尔
约翰尼斯·林 著

陈开元 杨君昌 主译

杨君昌 陈龙兴 校订

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

发展中国家城市财政学 / (美) 巴尔 (Bahl, R.)、
利姆 (Lim, J.) 著; 陈开元、杨君昌译. —北京: 中国财政
经济出版社, 1995.7

ISBN 7-5005-2831-0

I. 发… II. ①巴… ②利… ③陈… ④杨… III. 城市
财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (95) 第 06107 号

中国财政经济出版社出版

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

河北涿州新华印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 19 印张 457 000 字

1995 年 2 月第 1 版 1995 年 2 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2000 定价: 20 元

ISBN 7-5005-2831-0 / F · 2683

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

<u>章次</u>	<u>译者</u>	<u>校者</u>
第一章	陈开元	陈龙兴、杨君昌
第二章	陈开元	陈龙兴、杨君昌
第三章	陈开元	陈龙兴、杨君昌
第四章	李 琛	陈龙兴、杨君昌
第五章	李 琛	陈龙兴、杨君昌
第六章	徐 霄	陈龙兴、毛道根
第七章	陈开元	陈龙兴、杨君昌
第八章	叶 红、陈开元	陈龙兴、杨君昌
第九章	杨君昌	杨君昌
第十章	钟晓敏	杨君昌
第十一章	朱为群、王一	杨君昌
第十二章	张圣华	杨君昌
第十三章	张 纯	杨君昌
第十四章	张 泓	杨君昌
总校订	杨君昌	

中 文 版 序

《发展中国家城市财政学》是我们和同事多年来对发展中国家政府官员和学者非常关心的问题进行研究和探索的成果。这个问题即是如何为他们国家的城镇居民必需的基础设施和社会服务筹措资金。

发展中国家城市人口的迅速增长对中央、省和地方政府有效地提供这些服务的能力造成了巨大的压力，而财力不足常常是各级政府面临的最大困难。在寻求问题的解决办法时，各国政府越来越多地依靠城市政府承担起更有效地提供城市服务和筹资的责任。因此，现在几乎所有的发展中国家都在对传统上一直是高度集中的政府结构进行分散权力的改革。本书旨在为探索急剧发展的城市化问题的解决办法和通过分权努力加强城市政府的工作提供指南。

本书在对许多发展中国家的现行做法进行广泛调查的基础上，审视了设计和管理筹资工具的各种替代方案的选择，其中包括地方税、使用费、借贷和政府间转移。本书的作用超过一般财政学教科书，它可用来作为政策制定者的实用指南。通过对种种可行的和不可行的方法作全景式的概述，提出一整套适合于各国和各城市具体情况的解决方法，向这些决策者提供分析城市财政问题的框架。

鉴于中国在寻求经济和社会的快速发展中正面临着巨大的挑战，本书对中国读者尤为实用。毫无疑问，在中国未来的发展中，城市将发挥关键作用，而有效地组织城市服务和筹资是决定改善中国人民的生活水平和生活质量的关键因素之一。因此，我们很高兴本书能被译成中文并出版，因为这样它就一定会获得更广泛的中国读者。在此，我们谨向本书的译者特别是陈开元先生和杨君昌博士所付出的艰辛努力深表谢意。我们还要感谢中国财政经济出版社，他们的合作使得本书的中文版得以出版。

在为撰写本书而进行的研究工作过程中，我们未能把中国人民在城市管理和财政领域的丰富历史和经验纳入，对此我们表示歉意。然而，本书完成后，我们已有机会访问了中国，学习了中国的经验，这些经验也是很宝贵的。我们深信并希望，中国读者将通过他们自己的研究和试验继续推进我们的工作，而本书将能对此提供有益的帮助。我们期待着收到中国读者对本书的反馈意见。

约翰尼斯·林

译 者 的 话

城市财政学，是当今世界一门较新的学科。在我国，这方面的专著更不多见。由罗伊·巴尔和约翰尼斯·林所著的《发展中国家城市财政学》，是一部具有创新意义的著作，该书在我国正式翻译出版是一件值得赞赏的事。

我国同其他发展中国家一样，随着社会经济的发展，城市化是不可避免的。因为城市化是工业化的必然结果。城市化的优点毋庸置疑，但它也产生了许多问题，诸如住房紧缺、道路拥挤、环境污染和公共设施严重不足等。这些都困扰着各城市政府乃至中央政府。城市化产生的问题是由商品生产的有害外部性造成的，因此不能指望通过市场办法去解决。城市财政学正是在这种背景下产生的。它的任务就是为解决城市化过程中出现的问题提出财政上的解决办法，也就是为城市的公共服务提出筹资途径，并合理、有效地分配、使用资金，使城市能得到健康和正常的发展。值得注意的是，筹资和分配不是一个简单的收支问题，它既包含着效率问题（资源合理配置），又包含着公平问题（收入再分配）。本书总结了许多发展中国家的经验，对于我们具有重要的参考价值。

任何科学都是在吸收、总结前人取得成就的基础上得到发展的。我希望，我国的城市财政学也有所开拓。前几年，我国已有有关的理论文章和著作，但要建立一门完整的学科，必须在理论上建立框架，并进一步深化，同时需要实践检验。众所周知，我国既是一个发展中国家，又是一个正在从计划经济走向市场经济的国家。一方面，在市场经济体制下，财政的职能必然重点转向公共货物的提供，并在资源配置、实现公平和稳定经济三方面发挥越来越重要的作

用，这是我国与其他发展中国家的共性所在；另一方面，我们必须注意到我国是一个以公有制为主体的社会主义国家，这种基本特征明显区别于以私有制为主体的市场经济国家，这必然会在城市财政的筹资来源和分配方面、在实现三大职能方面有其独特之处。我们要善于比较和分析，总结我国的具体经验，相信今后一定能撰写出一本《中国城市财政学》来。

席克正

一九九四年十二月

目 录

英文版前言	(1)
第一章 引言: 为何研究城市财政?	(3)
城市化和国家计划	(3)
本书目标	(4)
范围、方法和限制	(6)
本书概略	(7)
第一篇 分析的框架	(8)
第二章 城市政府的收支结构	(8)
发展中国家地方政府的重要性	(9)
地方政府的职能	(14)
支出格局	(15)
为城市服务筹资	(20)
结论: 地方财政的业绩	(28)
第三章 发展中国家城市财政问题: 问题和解决方法	(30)
城市政府预算是否存在最佳规模?	(30)
财政缺口和预算赤字	(32)
城市政府预算为何增长?	(33)
收入约束和机会	(41)
城市政府预算的改革和前景	(42)
城市财政改革的政治和前景	(46)
第二篇 地方政府税收	(48)
第四章 财产税体系: 实务和业绩	(48)
财产税的重要性	(49)

财产税的类型	(51)
年值体系	(52)
资本价值体系	(56)
地块价值税	(59)
是否存在一个适合于发展中国家的最佳财产税结构?	(60)
财产税税基中的各种免税情况	(61)
财产税是否能产生充足的收入?	(62)
财产税管理	(68)
财产税改革	(72)
 第五章 城市财产税归宿	 (76)
传统的归宿理论	(76)
新正统派理论的局限性	(77)
发展中国家税收归宿理论的框架	(80)
税收归宿的经验估算	(83)
体制和征管对分配的影响	(88)
体制和征管对税收归宿影响的案例研究	(96)
结论	(99)
 第六章 城市财产税的配置效应	 (100)
财产税与资源配置	(100)
财产税制及土地使用政策	(101)
配置效应和财产税实践	(103)
 第七章 汽车税	 (115)
征收汽车税的理由	(115)
发展中国家地方汽车税做法	(117)
汽车税的目的	(118)
燃料税	(119)
机动车辆的销售和转移税	(121)
非限制性的年度执照税	(122)
拥挤费	(123)
地方汽车税的综述和评价	(126)
 第八章 其他的城市税种	 (128)
政策目标	(128)

地方所得税	(130)
一般性销售税	(133)
对工业、商业和专门职业征收的地方税	(136)
“关卡”税	(138)
地方奢侈品税	(140)
娱乐税	(141)
较小的地方税、执照税和各种收费	(143)
综述和评价	(144)
 第三篇 城市服务的用户收费	(146)
第九章 城市服务的定价问题	(146)
用户收费效率问题的讨论	(147)
完全成本定价的财政上的考虑	(162)
收入分配的考虑	(165)
公共服务定价的政治和机构设置问题	(170)
 第十章 城市供水服务的收费	(174)
供水服务的定价	(175)
污水和排水处理	(206)
综述	(211)
 第十一章 其他城市服务的收费	(214)
电力和电话服务	(214)
垃圾的收集和处理	(221)
公共交通	(224)
住宅	(229)
开发费	(230)
 第四篇 政府间的财政关系	(236)
第十二章 城市管理的体制	(236)
财政的分权	(237)
城市政府的国民体制	(242)
大城市地区的体制	(247)
对两种不同体制经验的评价	(252)
综述和结论：地方政府的体制和分权	(257)

第十三章 政府间转移的流量和效果	(259)
拨款对财政收入的重要性	(260)
拨款方案的类型	(262)
纯粹的共享税	(263)
公式拨款	(267)
补偿费用的拨款	(271)
专项拨款	(273)
资本拨款和贷款	(273)
评价各种不同的方法	(276)
政策选择	(283)
第十四章 结束语: 政策教训	(286)
发展中国家城市政府的重要性	(286)
地方财政的缺口	(287)
城市政府的职能和收入权限的分配	(287)
城市财产税问题	(288)
机动车辆税	(289)
其他地方税	(289)
使用费和开发费	(290)
政府间的转移	(291)
改革的范围和前瞻	(292)

英文版前言

世界银行在 70 年代早期着手进行城市财政研究规划时，罗伊·巴尔、约翰尼斯·林和我觉得难以对此题目提起多大的兴趣。说实在，除世界银行的工作以外，那时和自那时以来对财政的多年研究几乎专门集中在中央政府问题上。所幸这些年来，通过在杂志、会议论文及世界银行工作人员工作文件上撰写研究文章，通过在世界银行业务和培训活动中的应用，巴尔、林和他们的合作者致力于发展中国家城市问题的研究，已对学术界和发展中国家的广大读者产生了影响。我们的主要目标一直是为这些读者的研究和实施工作提供一个结构基础，而不是为了写本书。

这本城市财政学专著的出版，不管怎么说，现在仍是非常及时的。该书吸取了作者在多年工作中所得到的教训。在 80 年代世界上人们对城市政策关心的程度大大减低以后，这些教训对政策制订者来说极有价值，他们越来越认识到，对发展中国家来说，城市发展仍然是重大的挑战。这种重新重视城市政策的现象在世界银行近期政策文件《城市政策和经济发展 90 年代的议事日程》和美国国际开发署近期的《城市经济和国家发展》中得到反映。随着这种注意力的转移，人们还开始更多地关心财政分权和地方财政问题，而不是以传统的观念看待它们。那么，是什么导致了这种转移呢？

第一个原因是，地方城市政府在社会和物质基础设施上的投资，终于被认为是至关重要的。第二，城市地区公共资产的维护现在多为地方当局的责任。第三，近年来，中央政府预算经常处于紧张状态，把财政责任移交给下级政府在政治上更有吸引力。与此同时，越来越多的人认识到，如果地方当局无节制地得到中央财政收入和信贷的话，它们就会把国家资源耗尽，这具有重要的宏观经济含义。因此，财政纪律和依靠地方资源便成了 90 年代的口号。

还有一些日益增长的要求，就是让公民更直接地参与管理。这就很自然地导致努力把管理责任下放到更接近选民的下级政府。与此相关的一种观念是，如果人们看到，他们所支付的与在公共货物和服务上所得到的两者之间存在着密切关系的话，他们就会支付更多的税，并且更愿意这样做。最后，看来发展中国家的城市政府似乎增强了承担更多责任的能力，虽然多数国家和城市仍要经过漫长的道路才能做到这一点。

本书直率地论述了上述许多令人关注的问题。同类书籍中唯有这本专著为发展中国家的城市财政提供了一个政策框架。在过去 20 年深入研究全球经验的基础上，它为如何设计地方收入工具提供了详尽的指南。此外，它力求更好地理解与城市政策和国民经济发展有关系的关键性问题，这些问题在世界银行最近的城市政策文件中得到强调：

- 城市政策改革和机构发展的要求
- 宏观经济政策和城市经济之间的关系
- 发展中世界的城市财政政策和经济发展之间的关系

总而言之，本书为各级政府的政策制订者提供了政策框架和证据，有助于他们缓解城市乃至国民生产力增长的基本限制。通过吸取集中于此的比较经验所得的教训，发展中世界的城市就能开始克服其政府提供关键的物质和社会基础设施的失误，并且能够开始动员确保有效和公平发展的财政资源。

世 界 银 行
道格拉斯·基尔

第一章 引言：为何研究城市财政？

城市增长问题已成为大多数发展中国家的国家大事。几乎所有政府都认为它们的大城市过于庞大，各地政策制订者们好象对地区性分权规划着了迷。虽然研究经济发展的许多学者评价城市化的相关成本与效益问题时显得含糊不清，但是，人们普遍关心的是两方面：一方面是大城市的迅速增长；另一方面是需要制订政策以更有效地管理城市增长及其相关的问题（拥挤、污染、旧房拆迁和服务及设施匮乏）。

许多强调大城市存在严重问题的人认为，应实施放慢农村向城市移民速度的政策。80年代初联合国的一份调查报告指出，较多的发展中国家政府对内部移民的关心甚于对人口全面增长的关心；较多的政府制订了放慢移民速度的政策而不是降低出生率的政策。还有一些人则看到大城市的明显优点：它们的凝聚作用导致其生产力高于国家的其他地区；来自于四面八方的人口和良好的教育体系为人力资源的开发提供了广阔的机会；城市化增强了税收能力，由此可动员到更多的公共资源；可从业已在基础设施上作出大量的投资中得到规模经济的好处。

强调城市规模优势的人认为，大城市问题是无能力找到管理城市增长并为其筹资的有效途径的结果。他们倾向于“迁就主义”政策，即认为解决城市人口问题的办法就是不要阻止移民，而是要妥善处理必定到来的增长问题。本书是以迁就主义方式论及关于发展中国家城市公共服务筹资的专著。我们提出的中心问题是，如何更好地为日益增长的大城市的公共服务筹资，特别是如何取得城市化带来的好处以增加各类服务的供应。

城市化和国家计划

本世纪的剩余年份正是关心城市政府财政状况的时候。城市化将继续加快，政府缺少收入为持续增长的城市提供所需的服务。发展中国家继续城市化的前景看好，几乎没有什么证据表明，反移民政策将对这一趋势产生重大的影响。预测本世纪余下这段时间内的发展中国家城市人口增长率为3.5%，约为农村增长率的3倍。而在1960年，发展中国家城市人口为4.6亿，到1990年，这一数字已超过13亿，在2000年将几乎达到20亿。发展中国家政府计划者们尤为关注的问题是特大的、迅速增长的城市——一个国家中的巨型城市和最大的都市地区相关的那些问题。联合国预测显示，发展中国家400万人口以上城市数量将从1960年的9个增加到2000年的50个（工业国从10个上升至16个）。

随着以这样的预测速度增长，大城市的特有问題成了许多发展中国家全国性的关键问题。这一系列问题中的首要问题是，如何在城市中等资并提供充分的公共服务。不可避免的

是，中央政府经济计划者最终将接受城市化不断增长这一事实，并开始就适应这种增长合理划分地方政府的职责。然而到目前为止，朝着这个方面制订正规政策的进展十分缓慢。例如，地方政府国际联合会 1981 年检查过的 54 项发展计划，没有一项明确考虑过地方政府在促进经济增长中的作用。

城市财政问题迟早会引起中央政府政策制订者们更大的重视，因为城市化将继续给中央政府带来压力，要求改善城市公共服务。迄今为止，由于不稳定的财政状况，中央政府处理问题时经常无视这些压力。扩大税收有政治上和经济上的制约，这是众所周知的，况且事实上 80 年代的基调是税率呈削减趋势。在许多国家，这种削减已造成中央政府较大赤字，因而只好扩大国内信用和筹措更多的外债，以支持城市基础设施的发展。在许多发展中国家，进一步扩大外债的可能性相当有限；要求税率保持不变的压力很大。在迫切需要一个稳定化的规划和较多动员中央政府收入的可能性有限的背景下，支持城市政府预算的目标就一直被放在次要地位。再者，城市地区较大的征税能力，现在更具有意义。中心政策问题应是，城市究竟能否（和怎样）做到自收自支？

随着移民涌向城市地区，经济的正规部门和总的征税能力增强了。然而，有些税源要通过中央政府收入系统来达到可谓不易，这是因为间接税不涉及到许多种交易，也因为个人所得税纳税义务始于相当高的收入水平，还因为城市居民很可能拒付那些不产生地方效益的税。地方政府也许较有能力得到这些城市税基的许多部分，因为它们能确定财产税、机动车税、营业执照费和用户费等的应税款，因为居民消费者可能更愿意支付用于地方服务的较高税收。再则，地方政府处于更有利的地位，通过为基础设施投资和维护征收费用来动员更多的资源。但是，在采取所有这些举措之前，中央政府必须帮助地方当局更好地懂得哪些税它们可以有效地征收，并且必须赋予它们必要的权力和提供实施这些规划所需的技术援助。此外，中央政府必须为地方政府提供有效的激励措施，改善地方财政状况，例如，制订激发地方努力征税的拨款计划和建立信贷机制，以促进地方政府的资本形成。

本书目标

本书有 3 个目标。首先，把大家知道的关于发展中国家城市财政这一主题的材料集中在一起加以解释。我们希望使研究再深入一步。其次，系统地弄清和分析发展中国家所面临的与城市财政相关的问题。第三，评价政策和改革的各种方案。我们希望本书起两个重要的积极作用：（1）对发展中国家某些具体的地方财政实务作定量分析和描述；（2）把国与国之间分析中出现的最具共性的数据问题提出来。

改善知识状况

在追求我们第一个目标中——拓宽有关发展中国家城市财政的知识面——我们的目的不只是简单地描述实务和提出主要问题，还在于证明工业国习惯上使用的分析技术的适用性。我们自始至终寻求将发展中国家和工业国城市进行对比。

研究发展中国家地方政府财政问题，相对来说，没有什么基础。多年来对该主题所掌握的知识就是 Ursula Hicks 1961 年撰写的《从下面开始发展》。在过去 20 年中，发展中国

家地方财政各方面颇有质量的比较研究相继出现。这些研究很重要，因为它们集中了不同来源的数据和记录，描述了“平均化”的做法；而且扩大了从工业国到发展中国家的分析框架。尽管有了这些好的研究工作，但是如何向发展中国家城市政府提供资金，这些政府面临什么样的问题和什么样的财政困难，什么成功经验与失败教训改善或损害了它们的财政状况，对这些问题的总结几乎没有什么大的进展。简言之，这些城市平时应该做些什么，它们的重要性如何，认识并不充分。本项研究的一个重要目的，就是通过大量描述发展中国家城市政府财政，填补这一空白。要解决城市财政问题，第一步无疑是了解实际工作情况。

根据资料许可程度，我们将试图描述税收和借款实务，支出责任，政府间拨款系统，地方政府结构和用户费筹资等问题。在某些实例中，这项工作纯粹是定性描述，但在其他一些场合，我们已能够定量分析和鉴别一般做法（我们希望），并对与一般做法的某些差异作出解释。比较分析采用的数据主要来源于各城市的案例研究（通常未出版），也许是对已集中的发展中国家城市财政状况的资料较为理想的写照。

问题的评价

在追求我们第二个目标中——在分析发展中国家城市政府财政方面提出重要的问题并提供评价方法——我们面临一种可能，即为适应发展中国家环境，研究地方政府财政的习惯分析框架（例如，中位数选举人模型，一般均衡负担分析，边际成本价格法则）需要重新塑造。这种塑造，出于许多文化上的考虑，并较多地考虑到管理上的限制，不仅要求我们对许多地方财政的老问题作出新的回答，而且也向我们提出了一些新问题。

本研究考虑的具体问题很多，无法在此枚举，但下面这些总体性的问题看来在一些国家经常出现：

- 如何把发展中国家财政集权的明显优势与促进地方自主权的需求相协调？
- 如何改变税收结构和税政管理，以动员来自城市化的不断增长的税收能力的充分比例？
- 从受益者处获得完全的公共投资和服务成本的潜力是什么？
- 在地方政府税收改革过程中，与征收和征管问题相对立的公平效应和配置影响重要性如何？
- 建立中央拨款制度能否刺激地方政府动员到更多的资源和开辟发展所需的财源？

公共政策标准的产生

我们第三个目标——为发展中国家地方政府改进财政工作制定一些总体规定，或至少为制定城市政策提供一些指南——可以通过设计出一个评价不同筹资方案的较好方法来进行（例如，可通过论证如何选择援助拨款方案）。贯串本书的一个目标是帮助城市政府加强财政政策的制定。

对政策制定的另一个潜在贡献就是必须考虑到成功经验的适用性。很清楚，地方政府财政的一些重要方法可在较大范围内应用，例如，韩国的土地重新调整，哥伦比亚的价格补贴，拉丁美洲的城市开发银行和牙买加与肯尼亚的土地价值税。由于各种文化、法律和政治的约束，这些方法不可能照搬硬套。但是，它们在具体情况下如何发挥作用的某些知识一般

能够改善地方财政。

范围、方法和限制

本研究旨在论及发展中国家大城市地方政府的财政问题。随即就产生了什么是大城市和什么是城市的问题。我们给“大”下的定义非常宽松，主要是指一个国家内的大城市。例如我们对肯尼亚的2个最大城市，内罗毕和蒙巴萨，如同对加尔各答和孟买一样，但后两个城市的人口是前两个城市的好几倍。在谈到“城市政府”的含义时，我们没有把自己局限于市政府狭隘的定义上，而是指在某个城市地区运作的所有公共当局（例如，交通和供水当局，在同一都市地区和地域上交叉的特区的较小的和毗邻的市政府）。州、省和部等不属这里主要研究重点，除非在研究政府间财政关系时涉及到。但是村庄、城镇和其他次级城市单位在考虑之列。在某些地方，我们考虑了城市与农村地方政府之间的关系，但重点主要放在城市地区。

遗憾的是，我们缺少好的第二手资料，也没有一本关于发展中国家地方政府财政的书。新加入到本分析领域的研究者也许期望国际上某个机构已在开始收集这些资料，至少是在收集关于世界上一些最大城市的资料。这种猜测是不准确的。国际上财政最好的可比资料刊登在国际货币基金组织的《政府财政统计年鉴》上，但是这本年鉴只报告州和地方政府的全国汇总数据。甚至在这本资料中，在许多国家栏目下中央以下政府的汇总统计数据呈现空白，而在另一些国家栏下，则数据很不完整。联合国和世界银行都未收集地方财政的可比资料。

本项研究的数据资料来源于各种渠道。非常重要的来源是由一些作者或在他们指导下开展的发展中国家城市财政的一系列案例研究。这些研究提供了内容翔实、合理一致的财政数据资料，以及大量的有关税收结构、支出责任等的定性资料。每个案例的数据资料都是通过与当地公共官员访谈，和从公共档案、预算、财政报告、税务部门等方面收集起来的。实地调查工作（不是总部分析）非常重要，因为不同城市的会计方法、预算结构和财政术语各不相同；为把它们置于同一基础上进行比较分析，细化工作十分必要。

各城市的案例研究（在各有关方面主持下进行，运用不同方法，跨越不同年份，但征询的是类似的问题）提供了另一条基本的资料来源。这些研究的统计资料缺少可比性，而且有关财政业务的某些附属细节不能随时获得。但是，只要小心运用这些资料，它们仍可使我们了解许多新情况。

这些资料来源汇合在一起为我们提供了发展中国家50多个城市的有关信息，向人们综合展示了发展中国家城市政府财政状况。这里，我们要作一些重要的解释，有些数据形式上不可比较，比较中采用的是不同年份的数据，不少资料是过时的，而且城市的样本不是随机的。我们一直设法通过更新资料和在样本中调整那些看来代表性尚不够的某些特定类型的城市结构来弥补上述一些不足之处。

这项工作也因我们选择的研究范围而受到限制。许多重要课题，如预算、财务会计、人事管理、内部组织、政治结构都未涉及。我们对于城市经济基础也涉及太少，而它是支持这里所研究的地方政府财政工作的基础。人口、收入和就业增长也许是决定财政是否健康的重大因素，从很大程度上讲，它们左右着财政方案的选择。然而，几乎没有什么国家有可靠的