



世界银行

政府（公共）部门治理与问责系列丛书

# 宏观联邦主义与地方财政

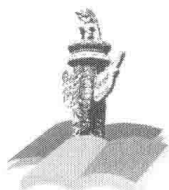
沙安文 (Anwar Shah) 主编

王少康 译

姜永华 校译



中国财经出版传媒集团  
中国财政经济出版社



国家出版基金项目  
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION



世界银行

政府(公共)部门治理与问责  
系列丛书

# 宏观联邦主义与地方财政

沙安文 主编  
王少康 译  
姜永华等 校译

中国财经出版传媒集团  
中国财政经济出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

宏观联邦主义与地方财政 / (美) 沙安文主编; 王少康译. —北京: 中国财政经济出版社, 2016. 3

(政府 (公共) 部门治理与问责系列丛书)

国家出版基金资助项目

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6515 - 5

I. ①宏… II. ①沙… ②王… III. ①地方财政 - 研究 IV. ①F810.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 285299 号

著作权合同登记号: 图字 01 - 2016 - 1955

责任编辑: 吕小军

责任校对: 黄亚青

封面设计: 思梵星尚

**中国财政经济出版社** 出版

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

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto: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: 010 - 88191537 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 20.5 印张 270 000 字

2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 82.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6515 - 5

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88191661 QQ: 2242791300

© 2008 国际复兴开发银行 / 世界银行

1818 H Street, NW

华盛顿特区 20433

电话: 202 - 473 - 1000

网址: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

电子邮箱: [feedback@worldbank.org](mailto:feedback@worldbank.org)

版权所有

1 2 3 4 11 10 09 08

本书由国际复兴开发银行/世界银行工作人员编写。其中的研究结果、解释、结论不代表世界银行执行官或他们所代表的政府的观点。

世界银行不保证本书数据的准确性。本书中任何地图上显示的边界、颜色、名称和其他信息不代表世界银行对任何领土法律地位的评判、认可或接受。

#### 权利和权限

本书中的材料受版权保护。未经允许复制和/或传播本书的部分或者全部内容将违反相关法律规定。国际复兴开发银行/世界银行鼓励传播出版物的内容,一般情况下会快速授权复制出版物的部分内容。

得到复印或重印本书内容许可的人员,请将附有完整信息的书面请求邮寄到版权结算中心股份有限公司。邮寄地址: 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA; 电话: 978 - 750 - 8400; 传真: 978 - 750 - 4470; 网址: [www.copyright.com](http://www.copyright.com)。

如对权利、许可,包括附带权利存在疑问,请与世界银行出版商办公室取得联系。邮寄地址: 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA; 传真: 202 - 522 - 2422; 邮箱: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org)。

ISBN: 978 - 0 - 8213 - 6326 - 3

eISBN: 978 - 0 - 8213 - 6327 - 0

DOI: 10.1596/978 - 0 - 8213 - 6326 - 3

国会图书馆在版图书编目数据

《宏观联邦主义和地方财政》/编辑, Anwar Shah.

p. cm.

包括参考文献和索引

ISBN 978 - 0 - 8213 - 6326 - 3—ISBN 978 - 0 - 8213 - 6327 - 0 (电子版)

1. 政府间财政关系—案例研究。2. 联邦政府—案例研究。3. 地方财政—案例研究。4. 政府分权—案例研究。5. 财政、公共—案例研究。I. Shah, Anwar.

HJ197. M33 2008

336—dc22

2008006103

# 《政府（公共）部门治理与问责系列丛书》中文版出版说明

由我主编的世界银行政府（公共）部门治理系列丛书中文版由现已过世的姜永华博士牵头负责，其翻译出版得到了中国国家出版基金的大力支持。我曾任世界银行学院公共部门治理项目的主任一职，目前为布鲁金斯学会高级研究员，并担任西南财经大学成都温江校区公共经济研究中心主任。系列书借鉴了近几十年来 OECD 国家和中国的经验，为公共部门治理改革提供了重要的经验教训。

运转良好的公共部门对于减贫至关重要。其必须提供满足公民所需要的优质公共服务，促进以民营市场为导向的经济增长，同时审慎地管理财政资源，并且所有行动对公民负责。该系列书的重要性，在于提供了如何实现这些目标的概念性指导和经验教训。系列书同样有助于世界各国学习彼此理念和实践经验，促进 FAIR（公平、负责、廉洁和回应）公共治理的实现。系列书提炼了现有公共治理的卓见，并提出了提高公共部门效率、公平性和有效性的分析工具。系列书中内容包含了大量顶级公共政策专家和从业实践者的巨大贡献。

以下简要介绍系列中各书的基本内容：

## 财政联邦主义

本书基于目前公认的理论框架和最佳实践，系统全面地介绍了财政联邦主义的原理和实践。参考世界各地的联邦制国家和单一制分权国家遵循的实际做法，在统一的框架内探讨了关于职责分配、政府间财政安排、财政竞争和转移支付等传统议题。还包括对诸如基层政府治理、自然资源问题的影响等特殊问题，以及对诸如治理、腐败以及全球化和信息革命对民族国家影响等新问题的一体化考虑。应对这些

## 2 宏观联邦主义与地方财政

问题的方式是非技术性的，适合包括学者、教师、学生、政策智囊和从业实践者在内的各类读者。

### **宏观联邦主义和地方财政**

近年来，联邦制作为一种政府形式被提出来，它可以提供保障，防止集权剥削和分权机会主义行为威胁，同时使政府决策更贴近人民。但近几十年来联邦制受到了更多来自国内外因素的压力。全球化和信息革命的两大突出影响正在使国家内部以及国家之外的权力分配发生深刻变化。这两种力量将世界从集权治理结构转向全球化和本土化结构，有时也被称作“全球本土化”治理，这种趋势势不可挡。本书通过下述几个方面回顾了国家和全球治理的范式转变：（a）考察了全球化和信息革命对民族国家内外部多级政府治理结构的影响；（b）审视了财政安排对动态效率和经济增长的影响；（c）提供了基层政府组织和财政应对不断变化的世界的比较视角分析。

### **财政管理**

本书提供了解决财政审慎、财政压力、官僚低效、公民赋权和公共廉洁等问题的分析工具。这些工具旨在使政策制定者与实践者能够对政府财政管理和可问责治理的体制安排进行以下诊断测试：

财政谨慎测试：体制安排是否适合确保政府的财政管理决策限于保障项目的可负担性和可持续性？

财政压力测试：政府是否维持净值为正？

公民问责测试：政府如何知道它是在提供公民所要求的？当它不符合这些要求时会发生什么？

公共廉洁测试：行政部门如何对以权谋私的权力滥用行为问责？

### **预算与预算编制**

预算编制和预算程序能够履行如下重要政府职能：确定公共资源分配的优先顺序；规划实现政策目标；对财政投入进行控制使其遵守规则；以审慎、高效和廉洁为原则管理运行；保障纳税人的权利。根据经济学和政治学文献，预算编制的有效性有助于改善一国财政和经济状况。但是在发展中国家，特别是非洲的发展中国家，预算程序和

预算编制尚不完善，难以充分履行上述职能，只是被作为一种法律控制的手段。预算制度的改革对提高政府服务绩效、加强议会和公民对政府运作的监督至关重要。

本书提供了改革预算和预算编制的综合指南。本书分为两部分。第一部分提供了预算和预算编制的入门介绍。它涵盖了预算流程、方法以及相关工具和实践，详细阐述了传统与现代的预算和会计理念。此外，还讨论了将综合财务信息管理系统和评估方法引入公共支出管理和财政问责的实施问题。本书的第二部分概述了在非洲和战后国家对公共支出管理进行优先排序和排序时涉及的问题。此外，还对肯尼亚和南非的预算编制进行了案例研究。

### **参与式预算**

预算实践者和学者提出的参与式预算作为实现包容性和问责治理的重要工具，已在全球众多发展中国家中以各种形式实施。通过参与式预算，公民有机会获得有关政府运作的第一手信息，从而影响政府政策并要求政府负责。然而，参与式流程也存在被利益集团捕获的风险。被捕获的过程可能会继续促进政府决策中的精英主义倾向。

本书概述了参与式预算的基本原理，分析了世界各国参与式预算编制做法的优点和缺点，旨在指导政策制定者和实践者为实现包容性治理而改进这些做法。本书包括五个区域调查，还提出了关于知识共享的议程，并从改革公共部门治理的跨国经验中学习，旨在帮助发展中国的政策制定者和实践者作出更有针对性的政策选择。

### **绩效问责与反腐败**

基于绩效的问责制具有吸引力，因为它有可能提高政府服务提供绩效，确保公共运营的廉洁性。但是实施这种问责制对任何公共部门组织都是一项重大挑战；绝大多数此类改革都因设计和实施困难而失败。本书就如何将基于绩效的问责制制度化提供了建议，特别是在缺乏良好问责制度的国家。本书还阐述了如何通过加强问责制度来反腐败。

本书分为两部分。第一部分涉及公共管理改革，以确保政府运作

#### 4 宏观联邦主义与地方财政

的廉洁性和提高效率。本部分概述了公共管理改革的议程，并讨论了电子政务和互联网解决方案在提高绩效方面的作用。本书的第二部分就加强代议机构，如议会机关和委员会的作用提供了建议，以此来监督政府规划和计划。它还提供了如何通过审计及相关机构来发现欺诈和腐败行为的指导。本书还突出强调了导致腐败产生的原因，以及运用内外部问责机构和机制的反腐败情况。本书还就如何针对个别国家特定情况制定反腐方案，以及如何对改革措施进行排序以确保可持续性提供了建议。

总之，我衷心希望这一系列书能有助于政府官员、发展实践者、发展经济学学生及那些有志于改善全球公共治理的人。

**沙安文**

2018年5月

## 前 言

在过去的 20 年里，两个具有突出影响力的事件——全球化和信息革命——给民族国家内外部的分权带来了深刻的变化。世界因此也逐渐稳步地开始从封闭经济的集权治理向开放经济的全球化和本地化治理转变——后者有时被称为“全球本土化”治理。虽然近年来人们对国际安全问题的担忧在一定程度上削弱了这种进程，然而这些转变仍然对各级政府的角色和各级政府之间的关系产生了深刻的影响，在民主选择、公民话语权和退出机制方面也发挥了一定作用。不过，财政联邦主义文献中却很少关注这些转化。

过去有关联邦制的分析文献忽略了这些新变化，往往注重保守的静态—效率问题，从而忽视了重要的内外部经济的动态影响。联邦制的动态—效率和增长影响对于联邦制国家的维系至关重要，但是经济学文献却对此缺乏足够的关注。本书将向此领域迈出第一步，旨在通过探讨全球化和信息革命对多级治理结构的影响，回顾各级政府间财政关系的动态—效率和增长影响，比较分析地方政府机构和财力及其与新经济时代中地方政府不断变化的角色之间的一致性，来研究这些相对被忽视的重要政策领域。

本书分为两部分。第一部分为“宏观联邦主义”，重新审视了全球化和信息革命对宪法带来的新挑战以及现有联邦宪法的动态效率和增长影响，并从以下几个方面对联邦制度进行了分析：实现内部经济联盟的制度设计；区域发展政策；货币政策的实施；财政政策的协调，特别是税收的协调；地方政府借债无力偿付（破产）的风险管理。本书第二部分为“地方财政”，对比分析了地方财力，估量了发展中国家分权治理改革的进展。

## 2 宏观联邦主义与地方财政

本书是加拿大国际开发署和世界银行学院合作的必然结果，希望能对决策者和实践者在重新分配各级政府责任、适应世界变化和更好地服务于民方面提供帮助。

**Roumeen Islam**

经理，分管减贫和经济管理

世界银行学院

## 致 谢

---

本书选取收录了财政联邦主义和地方财政方面的学习模块。这些模块是编者过去 20 年来为世界银行工作人员关于财政分权培训项目和世界银行学院学习项目编制设计的。本书原计划在 1995 年出版，但是由于编者不可控因素的影响，无限期推迟了出版时间。本书出版时，对原稿的大部分章节进行了更新重写。其中 Courchene 和 McMillan 撰写的章节对原稿进行了删节；完整版本已公布在网站 <http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance> 上。

本书的学习模块及其发表的主要资助方是加拿大国际开发署，赞助资金来自世界银行学院参与合作的各级政府财政关系和地方治理项目——编者是项目执行者。非常感谢加拿大国际开发署的 Walter Bernyck、Baljit Nagpal 和 Jeff Nankivell 以及加拿大驻北京大使馆的 Kent Smith 对本合作项目的支持。

本书的出版离不开澳大利亚、巴西、加拿大、中亚、中国、印度、印度尼西亚、巴基斯坦、俄罗斯联邦、南非、瑞士、泰国、美国和其他地方高级决策者和学者对世界银行学院学习活动做出的贡献。特别感谢澳大利亚联邦拨款委员会主席 Allan Morris；瑞士联邦财政部的 Walter Moser；加拿大安大略省政府的 Almos Tassonyi；加拿大财政部的 Paul Boothe、Glen Campbell 和 Munir Sheikh；加拿大联邦论坛的 Raoul Blindenbacher；匈牙利国家银行的 George Kopits；南非国家财政部的 Neil Cole 和 Ismail Momoniat。特别要感谢的是 Robin Boadway、Thomas J. Courchene、Bev Dahlby、Harry Kitchen、Harvey Lazar、Melville L. McMillan、Enid Slack 和 Paul Bernd Spahn 教授们。

编者感谢为各章节供稿的著名学者以及对各章节提供评论意见的杰出审稿人。在本书编写的各个准备阶段我们得到了 Theresa Thompson

## 2 宏观联邦主义与地方财政

的帮助，他对个别章节给出了评论意见并做了编辑修改。Blair Ann Corcoran 也为本书出版提供了大力的行政支持。

编者还要感谢 Stephen McGroarty 使本书在短时间内得以出版。感谢专业出版有限责任公司 Janet Sasser 指导的优秀编辑团队，他们为此付出了巨大努力，保证了本书的出版质量。最后感谢 Andres Meneses 对本书印刷工作所做的杰出工作。

## 编写人员简介

---

Thomas J. Courchene 是皇后大学的经济财政政策 Jarislowsky - Deutsch 教授，也是蒙特利尔公共政策研究所的资深学者。Courchene 针对加拿大的政策问题撰写了 250 多篇专著和论文，其中《新千年的加拿大社会》一书于 1994 年获得了 Doug Purvis 奖（加拿大经济政策最佳贡献奖）。他于 1998 年与 Colin Telmer 合著的《从中心地带到北美地区国家》，获得了首届 Donner 奖（加拿大公共政策最佳图书奖）。Courchene 目前的研究领域包括金融自由化、加拿大联邦主义政治经济学和比较联邦制度。Courchene 自 1982 年到 1985 年任加拿大安大略省经济委员会主席；1980 年至今任 C. D. Howe 研究所高级研究员，曾任加拿大经济委员会成员及加拿大经济协会会长，目前是加拿大皇家学会会员。

Sebastian Eckardt 是世界银行驻印度尼西亚雅加达办事处的任期延长的咨询顾问。Eckardt 在德国波茨坦大学（University of Potsdam）获得了政治学博士学位，曾经在波茨坦大学和德国商业基金会工作。目前的研究综合运用了定量和定性实证分析，目的是了解发展中国家公共财政和财政分权改革、探索公共服务结果、经济增长和减少贫困之间的关系。曾经在德国技术合作署和美国国际开发署等赞助机构担任治理和分权改革顾问。

Lili Liu 是世界银行经济政策和债务部的首席经济学家，在分权和地方区域经济专题小组担任联席主席。该小组是一个全行网络体系，主要负责研究地方财政、分权和区域发展。她负责的政策研究领域有地方财政、改革、可持续性及其与宏观经济管理、各级政府间财政制度、资本市场发展和基础设施融资之间的关系。此外，她还负责实施了政策对话、大型贷款业务和主要经济报告，评论了印度和其他国家

## 2 宏观联邦主义与地方财政

的国家援助战略。Liu 获得了密歇根大学安阿伯分校的经济学博士学位。

Melville L. Mcmillan 是加拿大艾伯塔大学 (University of Alberta) 经济学系教授和公共经济学研究所的研究员。他曾供职于威斯康星大学麦迪逊学院, 曾在堪培拉的澳大利亚国立大学和英国的约克大学担任研究职位, 还担任过各种期刊的编委——最近在《加拿大税务期刊》担任编委。Mcmillan 已经发表了大量著作, 研究领域主要有公共经济学, 特别是城市和地方经济学、财政联邦主义以及公共产品和服务的供求, 同时还为工业化国家和发展中国家的政府提供了相关政策建议。

Mahesh C. Purohit 是公共经济和政策研究基金会的主任。曾任职务包括国家财政部长委员会成员—秘书 (该委员会主要负责销售税制改革的监管工作)、国家财政部长委员会秘书、首席部长委员会 (负责增值税和落后地区激励机制) 秘书以及落后地区激励机制财政秘书委员会成员—秘书。Purohit 现任新德里的国家公共财政和政策研究所教授; 孟买大学 (University of Bombay) 工业经济和公共财政高级研究中心资深研究员; 美国加州大学经济学系博士后研究员。Purohit 在公共财政、工业经济和环境保护领域创作出版了数本著作和大量期刊文章。主要研究领域包括税制改革、税收管理中的能力建设、税收管理中的腐败问题、电子商务和电子政务、信息和通信技术。

Anwar Shah 是华盛顿特区世界银行学院公共部门治理项目的首席经济学家和项目带头人, 同时也是德国慕尼黑公共财政国际研究所执行委员会成员以及加拿大艾伯塔省 (Alberta) 公共经济学研究所研究员。他曾任职的地方包括艾伯塔省政府、加拿大政府、美国国际开发署、联合国政府间气候变化专门委员会。他协调了有关财政联邦主义的全球对话, 为澳大利亚、阿根廷、巴西、加拿大、中国、德国、印度、印度尼西亚、墨西哥、巴基斯坦、波兰、南非、土耳其的政府提供了有关财政制度改革问题的建议。他出版过治理方面的书籍, 还在权威刊物上发表了文章, 与 Robin Boadway 合著的《财政联邦主义》即将在剑桥大学出版社出版。

**Raja Shankar** 是英国牛津大学的研究员，也是华盛顿特区的世界银行顾问。他获得了美国麻省理工学院的经济发展和规划的博士学位，曾任华盛顿特区波士顿咨询集团项目带头人、新德里发展新途径项目执行官以及美国麻省理工学院和日本东京亚洲开发银行研究助理。他的研究兴趣集中在政治经济、区域发展、工业政策、项目融资等方面。

**Michael Waibel** 是律师、经济学家。目前在哈佛大学法学院攻读法学研究生学位，同时兼任哈佛经济学系教学助理。**Waibel** 博士论文涉及的是国际法庭和法院如何应对主权违约。除此之外，还研究国际金融和贸易、投资和货币法律、公共财政和经济史。曾任职的地方包括欧洲中央银行、国际货币基金组织和世界银行，并同时拥有奥地利维也纳大学法学学位及伦敦经济学院经济学硕士学位。



## 缩略语与缩写

BANDEPE	伯南布哥州银行（巴西）
BANEB	巴伊亚州银行（巴西）
BANERJ	里约热内卢州银行（巴西）
BANESPA	圣保罗州银行（巴西）
BANESTADO	巴拉那州银行（巴西）
BEA	亚马逊州银行（巴西）
BEG	戈亚斯州银行（巴西）
BEMGE	米纳斯吉拉斯州银行（巴西）
CenVAT	中央增值税（印度）
CONFAZ	国家公共财政委员会（巴西）
CST	中央销售税（印度）
CV	变异系数
CVAT	补偿的增值税
CVD	反补贴税（印度）
DBCPT	基于目的地的中央购置税
ECB	欧洲中央银行
ECJ	欧洲法院
EMU	欧洲货币联盟
EU	欧盟
FRG	德意志联邦共和国
FTA	自由贸易协定
GATT	关税和贸易总协定