



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



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年里成功地进行了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，全世界都对中国经济表现出极大的兴趣。

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

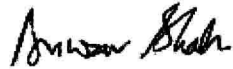
中文版 出版说明

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的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之间的联系。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，翻译不足之处仍难避免，还希望读者不吝指正。

姜永华

2010年10月

序 一

200 多年来，西方民主制度中政府结构的制衡体系是政府有效行使管理职能的核心，赋予了公民应享有的权利。公务员和决策者的动机——公共部门因为其工作所受的表彰与惩罚——都是从国家责任的框架出发的。完善的公共部门管理和健全的政府支出有利于经济发展和社会公平，特别是有利于穷人和弱势群体，比如老年人和妇女。

然而，很多发展中国家的政府管理体系仍然经常运作不力，存在着寻租和渎职行为、资源分配不当、税收体制效率低下以及一些关键的公共服务设施质量不高等问题。管理不善导致的直接后果是穷人和一些弱势群体（如妇女儿童、少数民族等）无法享受到公共服务。在解决这些普遍关注的问题时，从普通的发展援助团体到世界银行都在不懈努力，希望从世界各地的实践中汲取经验教训，可以更清楚哪些措施可以提高公共服务的管理质量，哪些措施不可以，特别是在反腐倡廉和为贫困人口提供服务方面。

公共部门治理与问责系列丛书从实践出发，为提高公共服务部门的效率和公平性，以及加强职能部门的管理责任，提供了方法和经验教训，丰富了我们这方面的知识。这套丛书所主张的框架是要创造一个激励型的环境，并在政府职能部门内外形成一种对优秀管

理的推动力。这个框架列举了公民如何要求政府对所做事情负责的行政机制，并为如何取得结果和审慎的财政管理提供了较为实用的指导。本书列举了对付腐败和渎职的方法，为拓展公共服务领域的几个适用框架提供了理论和指导。本书还提出保护穷人、妇女、少数民族和其他弱势群体利益的措施，加强发表意见和退出的行政结构安排，评价政府公共项目的方法，建立负责任政府的管理框架，以及财政联邦制和地方政府管理等问题。

本套丛书将有助于政府官员、发展经济的实践者、学习发展经济学的学生以及那些对发展中国家公共管理感兴趣的人士进行这方面的研究。

Frannie A. Léautier
世界银行学院副院长

序 二

政府间财政转移支付体系是大多数国家处理地方政府间财政事务时所采取的主要措施。其目的在于确保各级政府间的税收与支出大体一致，实现国家、地区和地方有关公平和平等的目标，并建立一种共同的经济联盟。这些转移支付体系的结构可以在国家、地区和地方政府间形成一种激励机制，并影响财政管理、宏观经济稳定、分配公平、资源有效分配和公共设施服务提供等。

本书回顾了财政转移支付理论和实践两方面的文献，为财政转移支付的决策者们提供了经验，激励其建立一种审慎的财政管理制度并有效地提供公共服务。它为设计产出导向的转移支付体系提供了较为实用的指导，这种体系侧重于自下而上、以客户为依托、以结果为基础的政府责任制度和执行转移支付时的体制安排，并提倡采用均等化的转移支付以保证地区间的财政平衡。

本书提出了世界银行章程中有关知识共享和借鉴各国实践经验的要求，以期更好地发挥公共管理的职能。希望本书能够为决策者们在加强公共部门管理、提高本国公民及社会福利方面提供更合理的选择。

Roumeen Islam

世界银行学院减贫与经济管理部主任

致 谢

本书汇集了近3年来世界银行研究项目中关于政府间财政转移支付的培训模型。这些研究项目由加拿大、意大利、日本、荷兰、韩国和瑞士等国家的政府提供经费。在此，所有的编写人员谨向下列机构和政府表示由衷的感谢：加拿大国际开发署、意大利政府、日本政策和人力开发计划、世界银行—荷兰合作伙伴计划、韩国公共财政机构、瑞士开发合作署。他们所给予的资金支持使得这本书最终问世并出版。

本书吸收了各国高级决策者向世界银行所提供的学习活动的成果，其中包括阿根廷、澳大利亚、巴西、加拿大、智利、中国、德国、印度、印度尼西亚、哈萨克斯坦、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、墨西哥、巴基斯坦、菲律宾、波兰、韩国、俄罗斯联邦、南非、瑞士、坦桑尼亚、泰国、土耳其、乌干达和美国。

我同时要向为本书提供某些章节以及为本书作出评论的学术界泰斗表示感谢。特别是 Sandra Roberts，他为本书所有章节作出了评论注释。Sandra Gain、Mike Lombardo、乔宝云、沈春丽、Theresa Thompson 和 Jan Werner 在准备编写本书的不同阶段都给予了我们很大帮助。Maria Lourdes Penaflor Gosiengfiao 为编写本书给予了很大的行政支持。

本书作者

编写人员介绍

Robin Boadway 是加拿大安大略省金斯顿皇后大学经济理论 Sir Edward Peacock 教授。他是加拿大皇家学会的成员，曾任加拿大经济协会会长和皇后大学经济学系主任。他曾经参与编纂《加拿大经济杂志》和《德国经济评论》，现担任《公共经济杂志》的编辑兼《加拿大税收杂志》和《国家税收杂志》的编辑顾问。他还是国际公共经济论坛董事会和国际货币基金组织财政事务部学术小组的成员。

Sujit Choudhry 是加拿大安大略省多伦多大学法律政治学副教授兼梅西大学的特邀研究员。他拥有几个大学的法律学位，其中包括他曾获得罗德奖学金的牛津大学、多伦多大学以及哈佛法学院。他担任加拿大最高法院首席法官 Antonio Lamer 的法务助理、加拿大皇家罗曼诺医疗委员会顾问、安大略省民主复兴秘书处和多伦多管理委员会的学术顾问团成员，后者主要负责审查多伦多市政府的结构是否合理。

Bernard Dafflon 是瑞士福里堡大学公共财政和公共政策教授。他为欧洲委员会和世界银行的财政联邦制、中央分权以及地方公共财政等方面提供专家意见，还为瑞士官员和联邦政府提供建议。

Shama Gamkhar 是美国德克萨斯大学 LBJ 公共事务学院的公共

事务副教授。她的作品包括《联邦政府间转移支付和州政府对转移支付的管理》和很多有关税收、公共财政的学术著作。她还参与编写了国家学术委员会下属的交通研究董事会报告，该报告对美国长期以来施行的交通燃料税进行了分析。

Harry Kitchen 是加拿大安大略省彼得伯勒市特伦特大学的经济学教授。他曾经发表过很多关于公共财政、地方和地区政府组织以及公共服务方面的文章，并曾向发达国家和发展中国家提供过一系列有关财政体制改革和地方政府事务的建议。

Garry MacDonald 是澳大利亚佩思市科庭大学的经济学副教授。他的研究领域包括实用宏观经济学和经济计量学，在国际学术杂志上发表了大量论文。

Melville Mcmillan 是加拿大埃德蒙顿市艾伯塔大学公共经济学院的经济学教授兼研究员。他的研究领域主要是公共经济学（特别是城市和地方经济学）、财政联邦制以及公共产品和服务需求研究。他还曾经在《加拿大税收杂志》编辑委员会任职。

Benjamin Perrin 就读于加拿大魁北克省蒙特利尔市麦吉尔大学比较法学院，获得了 Max Stern 奖学金和 Wainwright 奖学金，所作的研究生科研项目已经接近尾声。他是塞拉利昂法律诊所特别法庭的庭长助理，该诊所负责对弗里敦审判和仲裁法庭的法官进行司法审查。他还是打击人口贩卖的非官方组织——未来组织的执行董事。他获得了加拿大皇后黄金庆典奖的总督学术奖章、YMCA 国际和平奖和卡尔加里大学 10 年间最优秀毕业生奖。完成了研究生科研项目之后，他将前往加拿大最高法院任 Marie Deschamps 的法务助理。

Jeffrey Petchey 是澳大利亚佩思市科庭大学经济金融学院的教授。他曾经发表过有关财政均等化、税收竞争、投票理论和澳大利亚各种机构安排的经济暗示的文章。他曾经担任过世界银行、南非金融财政委员会、联邦论坛、澳大利亚国际发展署以及各级地方政府的顾问。

M. Govinda Rao 是印度新德里公共金融和政策国家研究所所长，兼总理经济顾问委员会成员。其研究领域包括公共金融和财政政策、财政联邦制和各省及地方的金融。最新著作有《印度联邦制的政治经济》、《印度可持续财政政策——一种国际视角》（与 Peter Heller 合编）、《贫困、发展和财政政策》，以上著作都由牛津大学出版社出版。

Andrew Reschovsky 是美国威斯康星大学麦迪逊分校公共事务和应用经济学教授。他曾经写过很多有关政府间财政关系和税收政策的文章。从 1999 年起，他开始担任南非金融和财政委员会技术顾问，同时就职于美国财政部税收分析办公室，并担任位于巴黎的经济合作和发展组织的技术顾问。如今，他正在着手组织一个国际合作项目，对较大的中心城市解决本身所面临的财政问题的不同策略进

行评估。

Motohiro Sato 是日本东京一桥大学国际合作战略研究员以及经济学研究院的经济学副教授。其研究领域包括财政联邦制、税收政策和社会公平。他还是《公共经济杂志》的副主编兼日本政府税收委员会的特聘专家。

Anwar Shah 是位于美国华盛顿特区世界银行的领导经济学家兼公共部门管理项目的主要领导。他还是加拿大艾伯塔省埃德蒙顿市公共经济学的研究员，并负责设计省级地方政府如何进行财政转移支付。在渥太华的联邦财政部时，他负责设计并执行中央向各省的联邦财政转移支付，主要负责的是加拿大财政均等化项目。他还曾经向阿根廷、澳大利亚、巴西、中国、印度、印度尼西亚、墨西哥、巴基斯坦、波兰、南非和土耳其等国政府提供财政体制改革建议，其建议包括如何设计财政转移支付的操作模式。

Enid Slack 是加拿大安大略省多伦多大学蒙克国际研究中心市政金融和财政学院的副教授并兼该学院院长。她经营了一家自己的顾问公司，主要服务范围是市政、教育和政府间财政支付体系等方面。她向政府和私有企业提出了有关财产税、政府间转移支付和其他地方金融事务方面的建议。她与他人共同编写了4本书，并发表了很多关于城市公共金融方面的文章。最近，Slack教授与Richard Bird共同编写了《土地和财产税国际手册》一书。

Michael Smart 是加拿大安大略省多伦多大学的经济学副教授。他曾经写过很多有关税收政策和财政联邦制的文章。

Paul Bernd Spahn 是德国法兰克福哥特大学的名誉教授，兼任波斯尼亚和黑塞哥维那金融和财政部长的顾问。他曾经担任过法兰克福大学副校长和很多研究机构及国际组织的顾问，其中包括国际货币基金组织、世界银行、联合国、欧洲理事会和欧洲委员会。Spahn教授在各种学术和具有政策导向性的杂志上发表了很多文章，并为近50个国家的政府提供专家意见。

Marianne Vigneault 是加拿大魁北克省希尔布鲁克市主教大学的经济学教授，并曾担任经济学院院长。她在主教大学获得了学士学位，接着在皇后大学获得了文学硕士学位及博士学位。其研究领域为公共经济学，主要侧重于财政联邦制以及针对企业、风险投资家和跨国公司的税收政策。Vigneault教授曾经担任加拿大国际开发署、联邦财政部与莫斯科转型期间的经济学院顾问和研究员。

Jürgen von Hagen 是德国波恩大学经济学系教授，并任欧洲一体化研究中心主任。他是经济政策研究所的研究员、德国经济协会理事会成员、德国联邦经济部学术顾问理事会成员，曾担任欧洲经济协会理事会成员和法国国际经济委员会成员。他是德国经济协会高林奖的首位获得者。他还曾经担任国际货币基金组织、欧洲委员会、联邦储备委员会、美洲开发银行、世界银行以及很多政府的