

财政分权的基本原则

Roy Bahl

过去十年中，财政分权得到了大力宣传。很少有国家不把加强地方政府权力纳入其发展政策的。虽然关于财政分权的声明、计划甚至承诺颇多，也不管其政治性多强，各国一直都没有贸然给予地方政府太多的税收立法权或增加其支出的自主权。也许各国目前还没有合适的经济形式来采取全面的分权计划，也许政治自由权对一些国家来说还是崭新的概念，也许接受分权的理念还需要一个过程。无论是什么原因，有迹象表明各国现在愿意采取进一步行动，而且有望在下一个十年中实行财政分权。

对于财政分权这一战略政策有许多分析。^① 其中大多侧重于评估世界各国分权的经验和教训上，并希望借此发现理论与实践之间的关系。这些分析中关于实施策略的内容相对要少得多。本文试图为实施分权提供一些大致的指导原则：可以作为分权战略实施基础的十二条“原则”。首先我们将讨论财政分权的理论基础，也就是说明在设计分权计划时应该针对的目标。然后将讨论实施策略的主体：指导原则。

一、政府分权政策的利弊

制订财政分权计划应首先认识到该政策的好处和代价。分权有哪些主要的好处呢？第一个也是最重要的一个好处是密切政府与人民的关系。这一效率观点也是大多数经济学家所持观点的基础（Musgrave, 1983）。如果选民的喜好不一，而且地方政府有责任提供那些不会产生重大外部效应的服务，那么分权的潜在好处还包括：改善公共服务、加强政府官员的责任感、使人民更愿意为所得到的公共服务缴纳税费，以及有可能实现“自下而上的发展”。提倡财政分权的人应该坚信以上基本论点。财政分权可以同时解决发展中国家所面临的若干发展问题：财政收入的流动性、经济活动创新、当选官员的责任感和基层民众参与管理。

财政分权还有其他的好处。财政分权可以扩大税收网络，从而使财政收入的总体流动性得到改善。大多数政府提供的公共服务的经费来源是增值税和所得税。出于行政管理方面的

其中包括 Bahl 和 Linn (1992), Litvak、Ahmad 和 Bird (1998), Bird 和 Vaillancourt (1998), Tanzi (1996), Martinez (1997), 以及 Dillinger (1994) 所作的分析。

原因，这些税种的门槛都很高，结果导致国民经济中的相当一部分（这些生产部门往往拥有较高的纳税能力）都处于税收网络之外。地方政府由于对这些税基比较熟悉，可以利用这一税基。许多国家也做到了这一点。

最后，有这样一个论点：如果财政充分分权，城市的规模布局就会更加合理。如果强迫城市提高税收，由于城市居民将支付公共服务的边际成本，在这些城市生活的边际成本就会增加。如果不同规模城市税收差距达到一定程度，可想而知，一些城市间的合理人口流动会受到遏制。

虽然有这些好处，但是并没有确切证据显示财政分权在过去的十年中有较大发展。根据国际货币基金组织的《政府财政统计资料》（这几乎是可以得到的惟一可比性数据来源），我们可以发现，在过去的十年中，发展中国家地方政府支出占财政支出的比例大约保持在 15% 左右。分权工作没有大的进展。而这一比例在工业化国家大约为 1/3。为什么财政分权程度一直没有大的增加？实际上，原因是很充分的，主要体现在财政集权同样具有优势。

首先是宏观经济调控。^① 发展中国家和转型国家一般是易受攻击的经济体。某些国家经济规模很小，某些依赖于种类较少的初级产品出口，容易发生通货膨胀，而且很容易受到外来的影响。因此，有这样一种看法：主要的财政工具（税收、财政支出和借贷）应该由中央政府控制。在财政中央集权之下，政府可以灵活地应付宏观问题。当然，这不符合地方政府财政自治和灵活性的需要；而且这种制度使一方（中央政府）受益，同时使另一方（地方政府）受损。一些人则持相反的立场：财政分权有利于稳定。如果有严格的预算限制和民选的地方政府，在财政分权情况下，预算赤字实际上可能会减少。

财政集权的第二个论点是关于社会基础设施资金投向的。中央政府有兴趣对具有巨大外部效应的项目进行投资。这种基础设施投资对国家经济发展至关重要。如果将决策权交给地方政府，那么投资的选择就会倾向对地方有利的项目上，例如公路、井、市政礼堂、小规模农村通电项目和类似的项目。实际上，由地方做出项目选择正是财政分权的主要内容。毫无疑问，尊重地方政府的选择，将迫使中央政府对国家电网、主干公路、港口和其他类似工程进行额外投入。

在中央集权的公共部门中，保持均等的可能性更大。中央政府负责分配的资金越多，实现均等化的机会就越大。中央政府可能无法实现各地区间的高度均等化，但实现均等化的可能性要大得多。财政分权本质上是与平均主义背道而驰的，财政分权体制会导致均等化程度急剧下降。

要制订周详的分权战略，就必须充分了解和评估集权与分权的协调问题。要想在发展中国家找到财政分权的支持者，就必须驳倒集权方面的强硬论点。

二、原则一：应该将财政分权看作一个综合系统

政府间财政关系应该被视作一个系统，所有部分都应该组合在一起。^② 分权的实施应首

更详尽的论述请参见下列文献 Bahl 和 Linn (1992), Prud'homme (1995), Ter-Minassian (1997), 以及 Spahn (1997)。阅读这些论文你可以发现对此观点没有一个统一的认识。

② “政府间财政关系”一般是指各级政府间财政权力和责任的划分。“财政分权”是指一种政府间系统，在该系统下中央政府和地方政府权力平衡比以前更倾向于地方政府。

先对这一综合系统进行设计，并对系统中的每个因素进行计划。仅仅涉及到系统中一个因素（例如财政收入分配）的单方面改革不可能获得成功。确实，逐步的改革战略可能是避免“改革震动”的正确方式。但是，各国应该执行一个全面的计划，并且做好解决这一过程中转型问题的准备。

表 1 中列举了财政分权系统中的主要因素。其中一些因素比其他因素更重要，也就是说它们是成功实行财政分权的必要条件。议会应当由地方选举产生，政治自治也许是分权系统中最关键的因素。如果由上一级政府指定地方领导人，那么地方官员就会对上级而不是对地方居民负责。这样就无法实现作为财政分权战略核心的效率的改善。同样重要的是，要由地方议会任命地方的主要官员（例如国库局、教育主管官员等等）。否则就无法指导地方政策的实施，而且公共服务也会根据中央的指示提供。实行财政分权的其他必要条件有：给予地方政府一整套财政支出的职权和大量税收立法权、预算编制自主权、透明度和严格的预算限制。预算限制迫使地方政府量入而出，并且使地方官员对他们的选择负责。

表 1 财政分权体制的组成部分

必要条件	额外条件
民选地方议会	不受过度中央财政支出授权的制约
地方任命主要官员	上一级政府无条件拨款
地方政府在财政收入方面有较大的自主权	贷款权
地方政府在财政支出方面有较大的职权	
预算自治	
严格的预算限制	
透明度	

财政分权系统不止一个模式，某些模式给予地方政府的自治权多一些。表 2 将这些最常见的权力下放措施列为“可取条件”：贷款权、不受财政支出授权的制约和政府间无条件的拨款（相对于有条件拨款而言）。

表 2 政府间拨款计划的替代形式

将可分配资金总额分配 给各地区的方法	确定可分配总额的方法		
	国家或州政府 税收的特定份额	特别 决定	对获得批准的 支出的补偿
税款的征收地	A	L	N.A.
公式	B	F	N.A.
对成本进行全额或部分补偿	C	G	K
相机决策	D	H	N.A.

N.A. = 不适用

资料来源：Bahl 和 Linn (1992)。

并不是每个国家都听从建议进行了综合设计。一些国家和国际机构认为财政分权计划仅是对财政收入分配系统的修改，或者是对财产税管理的升级。一些国家完全忽视了财政问

题，而仅仅从地方选举制度方面来思考分权问题；规划者们往往只是将重点放在将当地人民纳入到项目选择的讨论中去。“单方面的”解决方式不可能成功实现分权。其他取得成功的关键因素没有得到有利的转变时，会产生反作用抵消改革的成效。我们可以从许多零碎改革的问题中得到教训：

1. 俄罗斯对其政府间财政系统进行了改革，用公式化的拨款代替了主观分配拨款制，但仍然保留了财政支出授权的庞大系统。透明度得到了明显改善，但地方政府未获得财政支出的自主权。

2. 南非给予地方政府很大的非财产税立法权，包括薪金税和营业税的立法权；地方政府还获得了一些借贷权。然而，仍未对地方政府实行严格的预算限制以保证地方政府有效利用这些工具。

3. 中国 1994 年财政改革大大改变了国家财政收入分配体制，使地方政府对地方税收有更大的管理权，并且改变了中央政府和地方政府间财政收入的平衡状况。然而，在财政支出授权方面没有任何对应的改革措施。

三、原则二：职能改革先于财政收入改革

第二条原则是按照正确的顺序进行改革，应该首先给予地方政府财政支出职权，然后再决定财政收入的分配。这是一个重要的原则，这样做有两个原因。第一，政府在解决收入分配问题之前应该确定各级政府的支出需要。第二，有效的收入分配离不开对支出的认识。比如，可定价公共服务（如公共设施，公共汽车）的大部分投入，应来自对用户的收费；地方受益的一般性公共服务（公路，公园）的资金应来自地方税收；而有巨大外部效应设施的投入应来自地区范围内的税收和政府间拨款。^① 政府在建立一个有效的税收结构之前，应该确定目前地方政府的支出权，而且至少在短期内保持这一状况。

不幸的是，大多数国家是从财政收入方面开始进行政府间权力划分改革的。一些人将其视为一个不甚严重的政策性错误。为这种“逆行”的方式进行辩护的理由是，地方政府的支出需求太大，使可行的政府间财政收入改革计划不会对公共服务水平和基础设施总量造成巨大损失。在这种情况下，改革的顺序并不重要。另一个也许更重要的原因是，财政收入的改革是一个更易处理的问题，而且也更有可能在短期内产生明显的成效。财政支出责任的划分是一个政治意义更大的问题。给予地方政府更大的预算支出控制权会削弱中央各部门的权力，而且使权力的天平向地方倾斜。另外，一旦将支出权下放给地方政府，中央政府就不能方便地控制或“召回”财政支出。大多数欠发达国家的实践表明，财政收入分权不是那么长久：可以对地方税率进行限制或者使其受制于上级政府的批准，可以不执行对地方政府拨款的承诺，也可以使地方政府的所有借款活动受制于中央政府的控制。

四、原则三：中央政府应该具备较强的对分权进行管理和评估的能力

大多数欠发达国家的特点是政府的高度中央集权，而且他们中央集权的状况可能会保持

^① 这一点的论述请参见 Bahl 和 Linn (1983)。

一段时间。要实现受控制的和渐进的财政分权需要发挥中央政府对一些事务的领导作用，比如：采用统一的财政账目、制定审计规则、披露借贷要求，决定何时放宽支出授权，如何调整拨款分配程序，以及如何对借贷进行适当的限制。在一些领域还需要向地方政府提供技术支持。特别是一些较小的地方政府需要以下方面的支持：会计、财务、税务管理、数据处理和项目评估。

大部分发展中国家和转型国家没有足够的能力监控地方政府的财政状况。有效监控的两个必要的组成部分是：（1）一个财政分析部门（可以设在财政部），该部门的成员有能力对地方政府的财政状况进行持续监控；（2）一个大规模数据系统，以便进行量化的监控和评估。就前者来说，许多有才能的分析师都被派去研究其他“更重要的问题”，以致于许多国家都未建立这样的一个财政分析部门。建立一个支持财政分析部门工作的大型综合数据系统也有问题。发展中国家很少有这样一个详细描述地方政府财政状况的数据信息系统。在发展中国家，更少见的是对地方政府财政运作进行跟踪的预测或财政分析模型。

五、原则四：单一的政府间体制无法同时满足城市和农村的要求

许多国家认为应该建立统一的政府间财政体制，而且所有的地方政府都应该在这一体制中运转。这也许不是有效分权的必要条件之一。事实上，更好的道路是，首先对较大的地方政府进行财政分权，然后让较小的地方政府自行适应。

地方政府公共服务的提供和融资能力参差不齐，他们的借贷能力也各不相同。在建立系统时有必要明确考虑这些差异，也就是说在系统中地方政府应该拥有不同的筹款权和支出权。欠发达地区可以更多地依赖拨款，而较发达地区可以更依赖地方税收，并可以通过借贷投入基础设施建设。选择这条道路的国家有必要制定一系列针对地方政府地位的明确规定。城市地位上升的情况并不少见，比如肯尼亚的一些城市，美国境内的大城市以及许多国家的首都地区都获得了特别财政权。^①

六、原则五：分权需要地方政府具有相当大的税收立法权

和中央政府拨款提供资金的情况不同，如果地方公共服务很大程度上由地方税收筹集，选民们将要求当选的官员承担更大责任。地方税收额应该大到让当地居民感受得到，而且该税收负担不会很容易转移到辖区以外的居民身上。零星小税种将不会达到这一效果。地区政府和地方政府可以利用哪些税基呢？

对大多数欠发达国家和转型国家来说，增值税也许不是一个好的选择。主要的障碍是对国际贸易的征税。大多数的增值税制度都规定出口税率为零，那么出口商所在地区的地方政府是否有责任退税呢？而进口商品是在入关处进行征税的，那么入关所在地的地方政府能否在财政收入方面获益呢？

由地方政府征收增值税还有其他问题。地方政府会采取保护主义的措施来扩大他们的税基。各地不同的税率和税基会损害增值税管理，而且地方税务管理可能会破坏以发票为依据

^①要确定地方政府财政自治权升级应具备的条件是很困难的。大多数国家，都将人口规模作为标准。

的增值税的有效管理。

地方增值税的可行性是有条件的。如果中央政府的增值税管理良好，有统一的课税基础，而且地方政府按中央税率实行附加税率，那么地方增值税就具有可行性。^① 欠发达国家和转型国家很少能够满足这些条件，所以增值税作为地方税种是不可行的。对外贸易税对地方政府也不适合。

虽然公司所得税经常被采用，但它作为地方税种也有缺陷。公司所得税的税基呈周期性变化，所以不适合利用它为基本公共服务提供资金。此外，还必须规定各地方之间分配应税所得额的比例，否则就不得不花费过多精力用于对付企业出于降低税负动机而产生的转移定价。美国的大多数州都采用了州公司税。在美国公司所得税未引起过多公众过多抱怨的惟一原因在于公司所得税只是财政收入中的很小一部分。转型国家（如俄罗斯和中国）允许地方政府保留在辖区内征收的部分企业所得税，^② 虽然还未发生大规模的分配比例问题，随着转型国家现代化进程的继续，这一问题终将显现。

个人所得税是地方政府的良好选择。这一税收流动性弱，而且容易管理。地方政府不需要设定税基就可以从分权化中获益。地方政府只要选择对中央政府的税率进行附加征收就可以了。毫无疑问，由于主要针对当地居民征收，地方个人所得税符合良好地方税的要求。

有人也许会对地方所得税管理的可行性提出疑问。作为地方政府的附加税率，它可以采用与中央所得税相同的课税基础，也可以依赖于中央政府的审计。在多数发展中国家和转型国家中，因为对个体户和资本收入征税十分困难，所得税主要针对雇员征收。地方附加税也有这一缺陷。

欠发达国家的一些地方政府确定采用地方所得税。在乌干达，累进个人所得税是一个地方税种，它的税基不同于中央政府，而且由地方政府管理。在南非，由地方政府征收的工资税也具有同样的特点。

消费税可以成为地方政府合适的收入来源，但不适合用于一些已形成某种自然垄断的商品。在这种情况下，税负就会外流，而且会刺激地方政府超支。

在许多发展中国家，由于向小贩征税的管理难度很大，采用零售税是不可能的。一些国家确实在地方一级征收零售税，但针对的是高价奢侈品。其他国家因考虑到零售业税务管理的能力不足，因此对商店的总销售额征税（比如菲律宾和南非）。

机动车是地方政府潜在的良好收入来源。机动车燃料、限制性执照、非限制性执照、通行费和停车税都符合不易向外输出以及便于管理的要求。机动车燃料税是最有潜力的地方财政收入来源，但由于中央政府通常十分依赖这一税种，它可能不是一个很受欢迎的地方税种选择。

地方政府在机动车燃料税方面有一些决定权。由于效率方面的原因，机动车燃料税的采用对地方政府有一些吸引力。如果机动车燃料税的征收只限于城区，那么城市的车主就负担

印度正在对此进行研究。请参见 Bird 和 Gedron。

请参见 McLure, Martinez-Vazquez 和 Wallace (即将发表), Bahl (即将发表) 和 Bahl (1994)。

了更高的税额，所以他们对自己造成的交通堵塞和污染以及他们使用的道路服务付出了更高的边际成本。

财产税是地方政府非常合适的财政收入来源，并且被世界上大多数国家所采用。财产税十分适合地方政府采用，因为地方政府的服务倾向于使财产所有者和使用者获益，所以它是受益税；税负不容易向外转移（除了非居民部分外）；这是一个对财富征收的税种，并且十分引人注目；而且地方稽征人员在确认当地财产方面有相对的优势。财产税有可能成为主要的收入来源，但很少能提供可观的收入。

发展中国家采用财产税还面临其他一些问题（Dillinger, 1991）。财产税管理难度大，成本高，而且在政治上不受欢迎。出于对后一个原因的考虑，财产税实际税率往往保持很低的水平，而且在大多数国家财产税带来的收入较少。^①

应该鼓励地方政府征收使用费。许多地方政府的公共服务都可以标价，而且可以收回全部成本或进行私有化。

借贷应该由发展中国家级别更高的地方政府采用，而且应该鼓励他们更多地利用这一资源。借贷的好处是显而易见的。固定资产的使用期很长，所以应该通过发行还款期限和固定资产使用期限大致相当的债券进行融资。量入为出的融资更有利于消费支出。通过敦促较高级别的地方政府更多地利用债券，可以减轻用财政拨款资助缺乏财政资源的地方政府的压力。但是，中央政府需要建立适当的监管框架。^②

七、原则六：中央政府应该遵守自己制订的财政分权规则

中央政府负责设计财政分权计划。在多数国家，这一战略需要中央政府确实下放权力，并且在一些情况下需要对宪法进行修改以保证权力的转移。虽然财政分权肯定意味着放弃在政府间财政关系中的家长作风，但是确实要由中央政府制订新系统运转的规则。这些规则通常以政策指导的形式出现，而不是法律或宪法等强制形式出现。

但是，中央政府往往不遵守自己制订的规则。这方面的例子有很多：

1. 对地方政府发布没有配套拨款的强制支出命令；
2. 拨款没有达到拨款计划的规定；
3. 对支出进行重新分配，但却不进行相应的收入分配调整；
4. 缺少地方税收。

许多国家的地方政府认识到了这一点，而且强烈地认为财政收入方面存在“粘蝇纸效应”，也就是说资金会留在它到达的地方。无论有什么样的规定，人们认为中央政府在形势艰难的时候会停止下拨资金。而且中央政府不会总是遵守向地方政府拨款的承诺。

如果分权的目的是为了创造机会，那么中央政府就应该遵守自己制订的规则。中央政府在设计分权计划时，应充分注意这一成功进行财政分权的必要原则。如果中央政府希望将地方政府财政放在不重要的地位（在形势艰难的时候将首先取消对地方的拨款），那么它就不

① 美国是个例外。地方财产税收入占联邦、州和地方政府总收入的 11% 左右。

② 关于发展中国家和转型国家地方政府借贷活动的论述，请参见 Peterson (1997)。

应该制订一条法律来确保特定的收入分配。如果地方政府的支出选择需要得到中央的批准，那么更好的做法是一开始就不要承诺给地方政府财政自治权。规则仅仅具有透明度是不够的。规则应该得到遵守。

八、原则七：简化程序

地方政府的行政制度往往无法应付复杂的政府间财政安排。中央政府用于监督和评估政府间财政安排的必要制度也无法应付过于复杂的安排。简单的财政分权结构只需要地方政府配置较少的资源用于管理，而且也会降低中央政府用于监督和评估的费用。安排的复杂化往往是由初衷良好的政策分析师提出的，他们没有考虑到行政系统应付复杂情况的能力。以下是在政府间制度中经常出现的复杂化情况，最好避免这些情况的发生：

1. 现有数据无法充分支持的复杂拨款分配方案。有时候方案不需要数据的支持，而是需要“回归法”或其他估算方法。许多情况下，只可能获得一个时期的数据，而且数据无法更新，这种情况下也需要采用某种回归法。这样在行政费用方面就产生了重大问题，制度的透明度和受信任程度也会被破坏。

2. 并非为了增加财政收入而采用的地方税。例如，地方政府有时会利用财产税控制建筑物的高度，地方销售税中可能会有一系列旨在推动经济发展的免税规定等等。复杂化的状况并非由征税引起的，而是由为达到增加财政收入以外的效果对税率和税基进行的微调引起的。这将增加行政费用，而且使税务工作偏离了筹集财政收入这一主要目标。

3. 需要对资金使用进行监督的有条件拨款。有条件拨款要求地方政府对资金的使用进行报告，而且可能需要地方政府建立专用账目。或者，有条件拨款可能会促使地方政府通过一些方案绕过中央政府的命令，比如对支出进行重新分类，改变会计程序等等。总之，有条件拨款的主要目的是使地方政府做他们不愿意做的事情。所有这一切都加大了地方政府的行政费用，而且浪费了稀缺的资源。

另外一个事实是，为了监督地方政府行为而建立的相关中央机构及其维护，也会增加行政费用和浪费稀缺资源。在决定制订有条件拨款计划时应该考虑到这些执行成本。

4. 要求严格遵守的支出命令。支出命令是中央政府加强对地方政府预算影响的另一种方式。所有国家都或多或少地利用行政命令，但问题是什么程度才是适当的。行政命令会产生与有条件拨款同样的问题：在执行和遵守这些命令方面浪费稀缺的行政资源。另一个问题是行政命令是否可行。俄罗斯的“支出标准”正好说明了这一问题。这些标准对地方政府预算做出了细致的支出要求，但是它们过于复杂以至于无法严格执行。在设计行政命令时应该遵守的原则是：要使这些命令足够简单，执行起来成本不高。

这并不是说只有简单化才是政府间关系改革的动力所在。实际上，有一些复杂情况是不可能也不应该被回避的，例如对地方政府借贷的信息披露要求、符合公认原则的统一会计制度以及审计程序规定等等。但是基本的原则是要限制每个政策工具所要达到的目标，以保证政策的简单易行；而且还要考虑到地方政府和中央政府实行新制度的行政能力。

九、原则八：政府间转移支付制度的设计应该适应分权改革的目标

政府间转移支付制度的种类很多，而且对地方政府财政状况的影响也各有不同。^① 其中一些转移支付促进了地方政府的财政支出，另一些替代了地方政府的征收努力；一些旨在实现均等化，而另一些则加强了地方政府的财政自治权。各国在设计拨款方案时，往往没有充分考虑拨款的其他替代形式以及不同形式拨款所产生的影响。

政府间转移支付有两个方面需要确定：可分配的资金总额以及如何在有资格获得拨款的地方政府间进行分配。一些人曾认为可分配资金总额与中央政府和地方政府间的纵向财政平衡有关，分配状况与横向财政平衡有关。

Bahl 和 Linn (1992, 第十三章) 在考虑了以上两方面后对拨款制度进行了分类 (请参见表 2)。首先, 考虑确定在特定年份中将被分配的拨款总额 (表 2 中的各列)。国际实践表明有三种基本确定方法: 国家 (或州) 政府税收的一定份额, 相似决策 (例如每年由国会投票通过的拨款额), 或者对经批准的支出进行的补偿。一旦确定了可分配的总额, 在各地方政府间进行的分配往往通过四种方式的组合进行: 按来源地将部分税款返还给当地, 也就是说采用来源地原则; 采用一套公式; 通过相机决策做出决定; 或者通过成本补偿的方式。

这一双向分类法分出了 12 种拨款类型; 其中的 8 种在发展和转型国家中比较普遍。首先讨论表 2 中列的内容。

A 类拨款是基于来源地原则的税款分享, 也就是说地方政府可以保留在本辖区所征税款的一部分。这是大部分转型国家和许多发展中国家所采用的税款分享方法。^②

B 类拨款基于对国税的分配。但是对地方政府的分配是根据公式计算确定进行的。比如, 菲律宾国内财政收入的 40% 是根据各地人口、面积和平均划分的原则分配给地方政府的。

C 类拨款的特点是项目成本。例如, 将国税的固定比例根据各地被批准的公共建设项目费用或教师工资费用等分配给各地方政府。

表 2 的第二列是相机决策拨款, 也就是说中央政府每年决定总拨款额。即使在这一类拨款中, 根据所使用的横向分配方法, 也有重大差异。H 类拨款完全由中央决定, 包括其去向和数额。L 类、F 类和 G 类拨款由中央政府每年决定拨款的总额, 但是在各地方政府之间的分配还是比较客观的。J 类拨款是有条件的, 而其他三种拨款则是一般性拨款。对拨款的规定越多, 就越受上级政府的控制。

第三列是成本补偿拨款。对口中央部门将决定完成任务所需的资金额以及哪个地方项目符合中央政府的标准。这一类拨款将采取有条件拨款的形式。此类拨款的例子包括: 规定建

关于政府间转移支付的定义往往有争论。对下一级政府的拨款显然属于政府间转移支付。争论源于税收和税式支出方面。如果地方政府可以控制税率或税基中的任何一个, 就应被视作税率。如果税率和税基由上一级政府决定, 而且征收工作是由上级政府指定地方政府进行的, 那么就应视作拨款。如果中央政府允许地方政府从中央所得税税款中进行扣除, 也可视作拨款的一种形式。

关于转型国家税款分配的论述, 请参见 Bahl (即将发表), Martinez、McNab (1997), Bird、Ebel 和 Wallich (1995)。

设标准的基建拨款，提前确定数额的教师工资拨款，由上级政府决定享受对象和数额的个人津贴。

稍加分析就会发现，某些拨款制度比另一些更有利于分权。例如，A类和B类拨款有可能是最具分权特点的拨款形式。这类拨款确保地方政府能够获得国家财政收入中的特定份额，而且没有规定资金的使用条件。然而，这两类拨款所产生的影响也是非常不同的。A类拨款与均等化背道而驰，有利于拥有最大税基的富裕地区地方政府；而按照公式计算的拨款形式（B类）可以倾向于税基比较薄弱的地区。相机决策拨款类是最具中央集权性质的拨款形式，他们使中央政府有最大的能力决定每年对地方政府拨款的数额。C类、G类和K类拨款同样具有中央集权的性质。中央政府对资金的使用方式具有较大的控制权，而且能够规定建设和服务标准。

拨款制度是所有国家分权计划中的重要组成部分，在许多国家中也许是财政收入方面最重要的因素。实施中的关键问题是拨款制度的设计要适应总体分权计划的目标。人们往往从制订目标开始着手工作。虽然这是一条非常简单的原则，却往往得不到遵守。

十、原则九：财政分权应该考虑三个级别的政府

各省内（各州内）也存在着政府间财政关系的问题。在一些国家中，省级政府级别过高，以致于公民参与程度不够，无法保证选民的意愿得到体现或者形成政府官员的负责制。大多数大国都在省之下设立了市政府。^①

这一问题在大国尤其重要。例如，中国和印度都各有四个省（邦）可以进入世界人口最多的20个国家之列。这些省政府内部做出的财政分配决定的数额足以和中央政府的政策产生抵触，或者过度扩大中央政府政策的影响。但是，这些国家的政府分析师只重视中央与各省间的财政安排，而对各省内的分配不够重视。^②

关键的政策问题是中央财政分权计划能否涵盖各级政府，或者说各省是否有权决定省内的分配计划。近年来，决策者们对两大政策选择争论不休。第一个选择是允许各省拥有决定在省内各地方政府间分配的自主权。中国和美国目前就是这样的情况。实际上，人们认为各省（州）更适于决定其境内资源的合理分配。虽然中国和美国在地方政府财政权方面有很大不同，两国各省（州）都实行了不同的分权政策。

第二种方法是由中央政府对省（州）的财政分权政策进行一定程度的统一规定。这种规定有许多形式。可以规定统一的形式，也就是说可以要求所有州都按照中央政府给各州拨款的相同形式向自己的下级政府单位拨款。或者可以制订大致的规则或发布指导性命令以使州财政分权符合中央规定的限度。例如，可以要求所有下级地方政府在每个学生身上的教育支出至少达到一个最低水平；可以在某个政府级次上要求财政收入均等化；或者将某些税款作为拨给下级地方政府的专项资金。这些做法并不少见。

^① 一些国家的政府级别超过了三级。在菲律宾，市级以下的政府单位（Baran quays）明显地被纳入了拨款分配系统。

中国各省内拨款分配情况的论述请参见 Bahl（即将发表）和 Wong（1995）。

十一、原则十：实行严格的预算限制

严格的预算限制意味着那些拥有自治权的地方政府将必须保持预算平衡，而且不能要求中央政府提供任何年末援助。这也是中央政府应该遵守的原则之一，而且地方政府应该相信他们要“自力更生”。

不利于严格预算限制实施的因素包括如下财政措施：

1. 赤字拨款，即为了弥补财政收入不足的年末拨款；
2. 针对逾期债款的紧急财政援助；
3. 对某些支出项目的年末赤字进行直接补偿。

许多国家的中央政府都更愿意在政府财政关系上保持家长式的做法。财政年度一开始就存在着地方支出需求和收入权力方面的纵向不平衡性，而且还存在着中央拨款水平的不确定性。实际上，年末预算赤字也被计划好，而且地方政府依赖于赤字拨款。财政分权要求中央政府首先确定支出责任和收入能力的适应关系。而这又回到了原则二“先考虑支出”。

十二、原则十一：要认识到政府间拨款制度经常处于转变中，并对此进行计划

财政分权计划的某些因素寿命短暂，也就是说他们的相关性会随着经济发展消失。在这方面有许多例子。一个国家各地区之间的差异会改变基础设施的调整质量，投资调整的优先领域，以及地方政府调整的技术能力。中央政府的财政分权计划应该具有灵活性，以便针对上述变化进行调整。政府如何在保持政府间财政制度透明度的同时做到这一点呢？以下是一些可能的答案。

1. 建立某种拨款委员会，每隔数年对政府间拨款的分配进行审查，然后提出制度修改的建议。这一方法使地方政府对未来情况心中有数，便于进行多年财政筹划。这一制度是透明的，而且它具有一定的灵活性，可以提出调整建议。

2. 允许地方政府对地税结构进行调整以适应经济结构的变化。随着一些地区的发展和城市化的进程，可以根据中央税收征收附加税，可以扩大税基以涵盖非传统部门（例如自营职业者、小型店铺等等），或者利用特别受益税，如通行税或特别地价税。应该鼓励利用这些优势。

3. 对地方政府制订明确的“渐进”规定。应该通过一定时期的考察，来决定某一地方政府是否可以获得更高一级的地方财政自治权。

欠发达国家和转型国家中的政府有时会违反灵活性的原则。有两种或多或少的违反情况。第一种情况是在宪法中增加具体的财政分权规定。这会导致灵活性的程度下降。在制订宪法时似乎很好的规定在将来可能会变得不太明智。一个例子是南非宪法中禁止地方政府征收任何销售税和所得税的规定。第二个比较普遍的违反情况是走到另一个极端，即建立一个没有结构的自由制度。这会产生太大的灵活性而且缺乏透明度。

十三、原则十二：财政分权应该有其拥护者

在发展中国家和转型国家，财政分权是一项非常受欢迎的政策，但同时缺乏热心的拥护

者，这似乎是一个自相矛盾的说法。为了成功地分权，国内必须有强大的拥护者，他们应该了解财政分权的代价和好处。

可以通过专门的方法确定支持分权政策的核心力量。表 3 中列出的分类说明了为什么财政分权至今为止说的比做的多。

表 3 财政分权的拥护力量

潜在的强大支持力量	评 价
人民和他们选出的代表	要求更多参与地方政府的管理
总统	选民欢迎分权政策。然而，总统还应该考虑分权对稳定的影响，因为失业和通货膨胀是对他（她）政治地位最大的威胁。
议会或国会	选民欢迎分权政策。议员们总是希望确定他们可以“带回家”的具体地方项目，所以，他们往往支持透明度和组织性较差的制度。
城市地方政府	“给我们征税和支出的自主权。”城市地方政府往往非常关心对他们自主权的划定，以及税基方面的限制。
外部赞助人	会提供一些鼓励和技术支持，推动分权进程，但无法取代国内的拥护力量。
潜在的微弱支持力量	
财政部	会建议对分权进行严格限制，以便维持稳定经济政策方面的主要财政工具。
经济部	希望控制投资类型以及地区分配。它往往对可以产生巨大外部效应的计划感兴趣，而不是对地区有利的计划。
各部委	希望控制公共服务的标准，而且常常希望获得批准权或否决权。
摇摆不定的支持力量	
地方政府	支持扩大向地方政府的拨款份额，但是希望控制这些资源的分配权。
经济落后地区的地方政府	希望确保将资源从城市和更富裕的地方政府划拨到其他地方。对拨款制度的兴趣大于地方税收制度。

表的上半部分列出了最强的支持力量。分权是一个基层运动，这意味着选民和当选的政治家（包括总统）将是自然的拥护者。但是，如果分权与宏观经济稳定政策发生冲突，总统的支持将会减弱。恶性通货膨胀或者经济衰退对重新当选的威胁远远大于缺乏良好的分权计划。

国会将欢迎受选民欢迎的计划，因此是分权政策的潜在拥护者。然而，国会成员最感兴趣的是计划将会给他们自己的选民带来的好处，所以对计划透明度的要求不如政策分析师强烈。地方政府将支持分权，但是富裕地区和贫困地区的地方政府对分权的最佳状况有截然不同的看法。富裕地区将会支持更多的财政自主权和对财政分权采取放任自由的方法，而贫困地区更支持在确保财政收入的基础上建立再分配制度。

最后，一些外部赞助人和顾问将支持财政分权改革。世界银行和美洲开发银行（1997）将分权视作发展战略的一部分，他们认为这种发展战略可以促成更令人满意和更平衡的发展。此外，他们还推崇将分权作为一项国家战略。美国国际开发署也是分权的倡议者，但受民主问题的强烈影响。国际货币基金组织对分权采取更谨慎的态度，对任何可能影响财政稳定的政策都存在顾虑。外部顾问可以起重要的催化作用。当他们以资金为诱饵时，往往能得

到政府官员的重视，而且能够促进政府认真对待分权问题。但是除非政府自己有热情，否则即使认真对待，也不会带来有意义的政策建议，而且财政分权会随着资金的耗尽而被遗忘，永远达不到实施的阶段。

财政分权政策有三个主要的反对力量。财政部掌握着应付经济不稳定的工具，不希望放弃对这些工具的控制。如果财政部一直很支持分权，这种分权往往会受到严格的控制。这种分权计划中存在以下特点：

1. 地方政府为任何主要税种设置税率的权力十分有限；
2. 受到严格控制的借贷权；
3. 预算须获得上一级政府的批准，或者还存在必须严格遵守的支出命令；
4. 政府间转移支付的相机决策机制，这一机制使中央政府可以在财政情况艰难时收回全部拨款；
5. 地方政府雇员的工资水平由中央控制。

一般而言，财政部往往倾向支持建立相似决策机制，而不是透明的制度。

经济部可能成为分权的重要反对者。该部门希望建立一个由中央决定投资去向的制度。如果将投资决策权作任何可观程度的下放，就会在职能和位置上破坏中央政府对基建支出分配的规划权。各中央部委往往会反对分权，其理由更显示出家长作风。他们认为地方政府没有足够的技术能力提供公共服务或对资源配置进行规划，所以应该由中央政府做出强制指令。如果各部委被说服支持财政分权计划，他们将更愿意接受有条件拨款和有强制支出要求的做法。

十四、结论

财政分权一直受到遏制。中央集权的优点和中央集权主义者的政治力量长期以来都很强大。但是世界已经改变，而且分权的趋势越来越不可抗拒。和多数新政策一样，分权进程也许会被不稳定的世界经济状况所减弱，但分权的时机可能已经来临。世界各国政府的民选程度越来越高，而且世界各国政府越来越依赖公民的参与；经济发展已经消除了财政集权的一些有利论据；而且地方政府提供公共服务的能力已经大大改善。另外，世界大部分国家都认识到，与分离主义相比，授予地方政府某种形式的地方自治权是一种更好的政策发展方向。

现在我们面临的问题是对分权政策的认识不足。计划应该适应目标，而且计划的实施应该面对分权政策的不同方面。本文正是试图促进这一方面的讨论。

参考书目：

- [1] Bahl, Roy W.。《中国的税务和政府间财政关系》。1990 学院和密歇根大学出版社，即将发行。
- [2] 1994。“财政收入和财政收入分配：俄罗斯联邦政府间财政关系”，选自《俄罗斯和财政联邦制》。编辑 Christine Wallich。世界银行地区和部门研究。
- [3] Bahl, Roy W. 和 Johannes Linn。1992。《发展中国家的城市公共财政》。纽约：牛津大学出版社。
- [4] 1983。“发展中国家地方政府财政收入的分配”，选自《联邦制国家税收分配》。编辑 Charles E. McLure, Jr.。堪培拉：联邦财政关系研究中心，澳大利亚国立大学。

- [5] Bird, Richard M.、Robert D.Ebel 和 Christine I.Wallich 编写。1995。《社会主义国家的分权化》。地区性研究。华盛顿特区：世界银行。
- [6] Bird, Richard M. 和 Francois Vaillancourt 编写。1998。《发展中国家的财政分权》。剑桥：剑桥大学出版社。
- [7] Dillinger, William。1994。《分权化及其对城市服务的影响》。城市管理项目系列丛书第 16 本。华盛顿特区：世界银行。
- [8] 1991。“财产税改革：指导原则和建议”工作底稿。城市管理项目。华盛顿特区：世界银行。
- [9] 美洲开发银行。1997。《10 年改革后的拉丁美洲：经济和社会进步》。由美洲开发银行委托约翰·霍普金斯大学发行。
- [10] Livack, Jennie、Junaid Ahman 和 Richard Bird。1998。《反思发展中国家的分权问题》。世界银行部门研究丛书。华盛顿特区：世界银行。
- [11] Martinez-Vazquez, Jorge、G.Guess 和 B.Loehr。1997。“财政分权：案例研究的方法”，《经济改革 CAER 咨询协助 II：论文》（第三号），五月。
- [12] Martinez-Vazquez, Jorge 和 Robert McNab。1997。“财政分权，经济增长和民主管理”，为美国国家开发署经济发展和民主管理大会所准备的论文。华盛顿特区，10 月 9~10 日。
- [13] McLure, Charles E. Jr., Jorge Martinez-Vazquez 和 Sally Wallace。《哈萨克的财政拨款》。马尼拉：亚洲开发银行，即将发表。
- [14] Musgrave, Richard A.。1983。“在何处、对谁征收什么税款？”，选自《联邦制国家的税款分配》。编辑 Charles McLure, Jr.。堪培拉：联邦财政关系研究中心，澳大利亚国立大学。
- [15] Peterson, George E.。1997。“建立地方信用制度”，城市管理项目政策论文。华盛顿特区：世界银行。
- [16] Prud'homme, Remy。1995。“分权的危险”，选自（世银行研究观察）10（2）：201~220。
- [17] Spahn, P.Bernd。1997。“经过分权的政府和宏观经济调控”，为国际公共财政学会第 53 次大会所准备的论文。京都，日本。
- [18] Tanzi, Vito。1996。“财政联邦制和财政分权：对效率和宏观经济方面的审视”，选自《世界银行经济发展年会 1995》。编辑 Michael Burno 和 Boris Pleskovec。华盛顿特区：世界银行。
- [19] Ter-Minassian, Teresa 编。1997。《政府间财政关系理论与实践》。华盛顿特区：国际货币基金组织。
- [20] Wong, Christine。1995。“中华人民共和国地方财政问题概况”，选自《中华人民共和国地方政府的财政来源》。编辑 Christine Wong。尚未发表的手稿第一章。

民主与参与：改善 地方政府管理的方法

Georg Lutz Wolf Linder

简介

本文将探讨参与和民主在分权过程中的重要性。人们对公民参与决策的民主制度有许多期望。多数理论家将民主和参与看作现代文明的重要价值观。他们认为，民主是人权、个人自由和平等得以发展的框架。在技术性更强的层面上，民主确保了公共产品的分配，而自由市场制度在这方面无能为力。政府配置资源（例如通过税收或关税），这些资源将用于提供公共产品，如安全（通过警察和 / 或国防力量）、社会福利、基础设施、教育、服务等等。我们相信，公共产品方面采用民主的决策过程将在最大程度上满足人们的需要。这些决策往往不是由人民直接做出的，而是由他们选出的代表来完成。然而，在此过程中可以采用其他的公众参与形式。在地方采用民主和参与制度可以使公共产品的配置和分配更符合当地人的选择。

本文的主要目的是对（财政）分权的政治层面进行概述。为什么政治在财政分权中很重要？政府配置和重新分配资源是一个具有高度政治性的过程，因为对资源的控制是与权力直接联系在一起的。这样，对在中央和地方采取任何财政体制改革的国家而言，政治框架和必要的政治改革是非常重要的。分权本身并不能确保地方政府管理状况的改善以及提供更好的公共服务。多数学者都同意，在很大程度上，分权过程的安排和体制框架结构都是很重要的。

财政分权工作往往试图在中央政府和下级单位（省和社区）之间建立某种财政程序，以确保资金的有效流动。然而，向地方政府单位提供资源本身并不能确保改善地方政府的管理状况，也不能确保资源的使用更贴近民众的需要和重点问题。当地居民应该在这一过程中起到应有的作用。民主结构和参与过程将确保他们发挥这一作用。

到目前为止，权力下放工作中的主要问题是，下放的政府管辖权往往没有与必要的资源相配套。发展计划的重点主要放在增强地方政府能力和建立参与过程上。然而，如果资金短缺导致无事可议和无事可做的情况发生，那么采用分权化的公民参与决策的规划和决策制度

就没有任何意义。

分权化过程中，政府管辖权和资源被转移到地方，从以下方面来看这是一个高度政治化的过程：

1. 中央政府减轻了负担，但必须放弃控制权。如果中央政府放弃管辖权的同时还放弃了对资源的控制权，那么中央政府权力就受到了更大的削弱。

2. 地方领导人的作用将增强，但在无法满足当地人需要时就不能再将责任归咎于中央政府了。这使他们处于一个更容易受到批评和承担更多责任的处境。

3. 地方领导人获得了自治权，但他们必须在社区内部对资源进行再分配。这意味着，地方领导人首先应完成税收的征收和分配。

4. 地方领导人有了更多的管辖权，但必须增加管理的透明度。地方领导人对资源有更多的管理权，这样来满足公共服务的需要，同时他们必须提供更好的信息服务以增加透明度。

5. 如果一个社区能够自己决定资金的分配和使用，那么应该得到考虑当地人的选择，但是这会引发许多利益冲突，会导致新的腐败和分配不公的现象产生。于是透明度和行政管理不仅不会得到改善，地方政府的绩效甚至还会下降。

6. 地方政府的能力会增强，但同时必须提高他们的效率。地方自治政府可以改进公共服务的效率，因为地方政府的政绩对重新当选十分重要。

理解权力下放的政治性质，将有助于我们解决财政分权过程中的问题。本文结构如下：第一节将对分权进行理论分析；第二节将重点论述分权在体制方面的问题，这构成了分权的政治舞台；第三节将论述公民参与的不同模式（包括基本模式和高级模式）；最后一节将提出一些有利于成功实现分权的政治条件和指导原则。

第一节 政治分权的理论框架

在讨论中央政府和地方政府之间关系的不同形式时，最好首先区分下面几个概念：

1. 权力分散：分权的政府单位行使政府职能。但当地人无法参与地方决策和影响政务。由上一级官员任命地方政府的行政官员。

2. 分权：在政府职能、职责和权力转移的同时实行地方自治。地方当局由当地民主选举产生。

3. 联邦制：在联邦制国家，各地区有相当大的管辖权和可支配的资源，而且有一定自行组织的权力。该制度和分权制度相比的主要区别是，下一级政府单位被纳入中央政府的决策过程。

本文仅论述分权。如果职责和对资源的控制权没有转交给地方，那么就没有必要在地方一级进行民主参与的安排。虽然分权已经成为许多国家宪法和法律框架的一部分，但是分权也带来了许多问题。在一个政治学家看来，这并不令人吃惊。在有中央集权这样的文化传统

和历史的国家，分权往往是一个艰难而漫长的过程，因为该过程由三个要素构成（Linder, 1994）：

1. 政治结构：必须首先根据中央政府和分权单位之间权限和资源的划分进行制度改革，然后再安排地方一级的政治结构。
2. 政治过程：分权并非一个静止的过程。尤其在那些有高度中央集权历史的国家中，分权将经历很长时间，而且在此过程中，改革措施经常会被调整。分权的过程将成为中央和地方代表以及官员们和地方民众的学习过程。在这一过程的最初阶段，中央政府和地方民众往往互相缺乏信任。
3. 政治文化：当人们能够更多地意识到地方政治过程中的自我授权和自我负责时，分权就会最终成为一国政治文化不可分割的一部分。

在分权工作中，必须对以上三个要素进行研究。分权的过程和结构表现在三个方面。

- (1) 政治方面，政治职责和权力都被转移到地方。
- (2) 财政方面，财政资源将由地方控制。
- (3) 行政方面，地方当局将履行全部或部分行政职责并领导政府工作人员。这三个方面互相联系，所以不应孤立对待。例如，如果将职责转移给地方，那么就需要对财政和行政程序进行改革。人们相信，经过分权后的国家会比中央集权的国家更好。人们对分权有很高的期望：

1. 改善公共服务质量，更加贴近民众的需要。
2. 加强民主（基层民主）。提高民众的参与性，增加政府的责任感和服务的针对性，这样不仅地方民主程度会得到增强，中央政府的民主程度也会增强。
3. 保护自由和人权（通过纵向的制衡机制）。
4. 通过下放职责提高效率。
5. 促进社会 and 经济发展。
6. 纵向权力分享。地方政府部门获得一些独立性。

以上是一些非常乐观的期望，虽然也有很多成功的例子，但是在现实中，各国的成效有非常大的差异。分权的反对者忽视了分权的好处，同时强调可能产生的缺陷，如地方当局绩效的下降，或者分权过程中的不稳定因素。这些批评在某些方面是正确的。分权本身并不能确保政府管理的改善。分权的成效大大取决于体制结构，改革过程的安排，以及制度和改革过程对总体环境和政治形式的适应。

第二节 政体 政治体制

为什么体制很重要？确实，好的政策可以不依赖于体制性规定。然而，政治体制还是很重要的，原因是：首先，政治体制构成了政治斗争的舞台。议事日程的设置、规划、决策以及决策的执行都是通过政治体制进行的，所以体制的结构会影响到最终的结果。第二，政治体制可能非常容易发生变化，这样，以前能够通过的好政策，今后不一定还能以同样的方式