

政府间财政关系改革的经验

——基于发达国家改革案例研究*

骆祖春

最近20年来，发达国家财政联邦主义发展的一个显著特征是分权化趋势明显，改革的重点是增加地方政府的权利，使其在国家发展进程中拥有更多的话语权。健康的经济与财政形势有助于改革成功，选举承诺（electoral mandates）有助于启动改革，当中央与绝大多数地方为同一政党（联盟）控制时有利于推进改革进程。清楚划分不同层级政府支出责任，建设多层级政府间财力均衡化体系，科学管理地方债务，促进地方政府间横向协作，确保地区间“良性”税收竞争的制度设计，是中国财税体制改革可以借鉴之处。

关键词：财政联邦主义 政府间财政关系改革 地方政府

财政联邦主义和地方政府运作的框架是一个国家基本制度的重要部分。政府间财政关系改革是指财政资源更有效率和更公平地在上下级及同级政府间重新配置。本文通过政治经济学分析方法考察了近20年来发达国家政府间财政关系改革的案例，总结出一些规律性的结论，希冀给正在推进中的中国政府间财政关系改革提供些经验与思路。

近20年来发达国家政府间财政关系改革的趋势与共性内容

最近20年来，发达国家财政联邦主义发展的一个显著特征是分权化趋势明

骆祖春系江苏省社会科学院财贸研究所副研究员。

* 本文是国家社科基金一般项目“省直管县财政体制改革深化研究”（10BJY094）和江苏省社科基金一般项目“加快推进以市场为基础的战略新兴产业研究”的阶段性成果。感谢匿名审稿人的中肯建议，当然文责自负。

显，改革的重点是增加地方政府的权利，使其在国家发展进程中拥有更多的话语权。以经合组织（OECD）为例，1995—2008年，中央以下政府在政府总支出的份额从31%上升到33%，与此同时，税收收入占比从16%上升到17%。^[1]尽管不同国家在政府间财政关系制度方面差异很大，但自2008年全球经济危机以来，发达国家共同面对着控制财政赤字、提升公共服务和税收效能的问题。

OECD国家政府间财政关系改革的共性内容，可以归结为以下六个方面。

（一）巩固财政收支状况是改革的主旋律

2010年以后，所有发达国家的各级政府均进入巩固财政收支的模式状态。在总体财政收入保持平稳的前提下，在削减开支的同时，各级政府更加注重发挥市场机制在公共服务和公共投资领域的作用，以提高公共资源的效率，促进经济增长；各级政府通过筹集不动产税收和增加公共服务收费来保障财政收入规模；一些国家中央政府改革转移支付制度，变地方政府依赖中央的转移支付为依靠自身税收收入。

（二）财政规制只是良好财政制度和地方财政预算硬约束的补充

好的财政规制有助于实现和保持公共财政的健康，同时，为财政调控提供制度空间。^[2]OECD在2005年建立和2012年更新的地方财政规则指标框架，包括预算平衡、支出限制、税收和借款限制等内容。中央政府通常通过严格财政纪律和赋予地方政府更多的税收自治权的办法，强化对地方政府的预算硬约束，减少地方财政赤字。中央政府在严格实行地方财政制度的同时，也赋予了地方执行该制度一定的灵活性。实践表明，地方政府主动自我实施的财政制度通常比执行上级政府施加的制度更有效率。

（三）让地方政府间的税收竞争处于“良性”状态

税收竞争主要集中在地区间对企业与个人所得税的竞争，通常富裕地区的税率低于非富裕地区，核心地区的税率低于外围地区。在OECD国家，恶性税收竞争情况较少发生。各国政府在制度设计上让税收竞争避害趋利，方法主要有：引入或修改财力均衡化制度；提升财产税在地方政府收入中的份额；协调地方政府间税基的制度安排；针对企业和家庭在不同地区间经济活动情况，合理划分地方

[1] Blöchliger, H. and Vammalle, C., “Reforming Fiscal Relations and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game”, OECD Publishing, Paris, 2012.

[2] 有关财政规制的详细论述见 Sutherland, D., R. Price and I. Joumard, “Sub-central Government Fiscal Rules”, *OECD Economic Studies*, Vol 2005/2, OECD Publishing, Paris, 2006. http://dx.doi.org/10.1787/eeco_studies-v2005-art13-e.

间的税收收益范围。^[1]

（四）财力均衡化制度设计杜绝地方间财力的绝对平均

通过实施地区间的财力均衡化制度（fiscal equalization），可缩小地区间税收筹措能力和服务成本的差异，不给地方政府发展自身财政基础提供制度激励空间，OECD国家整体上将地方间的财力差距缩小了2/3，有些国家完全消除了地区间的财力差距。^[2]过度强大的财力均衡化制度会弱化地方发展的努力程度，妨碍地方追求更有效率的目标。同时，均衡化制度在经济上起着顺经济周期的作用，不利于地方政府努力稳定预算。OECD国家的改革经验表明，财力均衡化在一些核心指标的选择上，既要反映地方需要，又要避免被地方政府所操纵；该制度应该是透明的，是各级政府预算中的一个重要项目。^[3]

（五）改革需要成熟的外部环境和有效的策略措施

改革的时机必须成熟，好的经济形势和选举承诺是推进改革的关键驱动力。“一揽子”改革措施有助于改革收益在地区间的分布更均匀，而过渡性安排有助于弥补地方和利益相关者的短期内的损失。而外部独立专家能够在公众中创造和保持改革的公信度（详见下文“改革成功的内外部条件和有效的策略措施”部分）。

（六）国家间区域一体化进程影响改革的方向和内容

为了促进政府间财政关系改革研究，2003年OECD组建了由成员国专业人员组成的政府间财政关系改革的研究网络，通过专题研究，推出了大批的研究成果。而欧盟作为全球一体化程度最高的国家间组织，在政府间财政关系改革的理论与实践方面走在世界的前列。《里斯本条约》修改了成员国财政预算标准规制（第270/a, 272条），规定了加强欧盟区域凝聚力的举措（第2条第3点）。^[4]2008年欧盟委员会发布了“区域凝聚力绿皮书”（Green Paper on “Territorial Cohesion”），认为凝聚力政策的根本目的就是要逐步消除欧盟内部在经济和社会发展方面的差异程度，它不仅针对欠发达地区也包括发达地区。欧盟内主流的思

[1] OECD, “Assessing Base Erosion and Profit Shifting”, OECD Publishing, Paris, 2013. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264192744-en>.

[2] OECD, “Fiscal Federalism 2014: Making Decentralization Work, OCED Publishing”, December, 2013. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204577-en>.

[3] 同[1]。

[4] *Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*, signed at Lisbon, 13 December 2007.

想是强调协调国家和区域策略、规制和资金支持的重要性，协调涉及到凝聚力政策、其他欧盟政策和国家政策，由此影响了欧盟国家政府间财政关系改革的走向和内容。^[1]

十个典型改革案例的主要内容、效果与影响

从改革的完整性和持续性来看，澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、意大利、葡萄牙、西班牙和瑞士等十个国家政府间财政关系改革较为成功，它们均为 OECD 成员国；除了澳大利亚、加拿大和瑞士以外，其余七国均为欧盟成员国。由于欧盟的政策规定，它们在改革内容方面有很多的相似之处。改革案例发生在 2001—2009 年间。经济集聚和大都市区吸引力加剧，导致人口、生产力在不同地区间分布的差异不断扩大，给改革地区间财力均衡化体系带来动力。制度上的不足与财政关系调整的需求呼吁改革地方财政制度，以提高财政合作的形式与能力。从改革的国别案例分析来看，改革的需求主要来自以下四个方面：前期改革的需要；支出分权通常会引发地方政府支出缺乏资金支持的问题；其他收入方面的不平衡需要改进地方税收体系及政府间转移支付体系；政治运动的兴起，如工团主义（communitarianism）的出现，导致地方扩权要求的呼声很高。

十国改革的具体内容、效果与影响见表 1。从改革的内容来看，包括以下情况：新引入或修改国家财力均衡化体系；优化政府间转移支付体系，尤其是从专项资金向非专项资金转变；创新和强化地方财政制度；重构区域公共服务，包括行政区的合并；改革中央以下的税收体系；提升行政区之间的合作，或引进一个新的行政区域层级；对中央层级政府部门财力进行重组。在大多数的改革案例中，覆盖了以上多项改革内容。从改革的效果与影响来看，则包括以下内容：总的来说，改革后地方的财力得到保障，中央通常是改革的“埋单者”；中央政府通常采用分税制和转移支付体系之间的结构调整办法，试图努力减小改革对中央财政的冲击，以保持中央财政平衡；不同国家的改革宏观效果差异很大，由于 2008 年全球经济危机的爆发，加剧了差异测算的难度。很多国家的改革效果还需要很长时间才能真正地显现出来。

[1] “COM 295 Final Sixth Progress Report on Economic and Social Cohesion”, p. 13. Report from the Commission to the European Parliament and the Council, 2009.

表1 十个改革案例的主要内容、效果与影响

国家/改革的名称/实施时间	内容	效果和影响
澳大利亚/联邦财政关系的政府间协议 (Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations)/2008	改革目标是提升公共服务的质量与效率。(1)联邦政府与州的合作适用新的制度框架。一是国民协议,设定了政策目标和关键服务领域的绩效指标;二是国民合作协议,为跨政府层级的活动设定特定的政策目标;(2)改革政府间转移支付体系,将很多专项支付改为以人均水平为基础的一般支付,并且限定在州的特定部门内支出;(3)联邦增加对州教育和医疗保健等关键领域的资助。	改革是澳大利亚整体经济刺激计划的一部分。改革的六大政策领域均取得实质性的进展,但实质性变化结果的证据还没有出现。随着时间的推移,改革的步伐放缓,以结果为导向的政策理念一直难以转化为具体的实施方案,许多最初的改革协议被放弃,所以整体改革协议推动改革的作用有限。 ¹
奥地利/财力均衡化法的改革 (Reform of the Financial Equalization Law)/2008	改革目的是增进州预算的灵活性、提高州的服务供给能力和强化州预算约束。(1)将政府间转移支付体系中的部分专项支付项目转化为提高地方在联邦税收中的分成比例;(2)联邦增加对州一级的专项拨款,重点用于各州的医院、福利和儿童保健方面;(3)修正分税制及财力均衡化公式中对于大小州的分配系数,略微下调人均支付水平较高州的分配系数;(4)将人口统计数据更新的周期调整为每年,更准确反映各州人口结构和人口迁移的情况,以便调整分税制和政府间转移支付分配公式中的参数;(5)加强9个州开征税费的协调;(6)联邦政府、各州、直辖市之间财力均衡协商通过财力均衡化计划(通常为三年)机制来实现。2011年底起实施奥地利国内稳定公约(the Austrian Internal Stability Pact),扩大了地方收入来源,缩减了政府间转移支付规模,同时规定在债务管理、支出、协调、纪律执行方面的预算内容。 ²	改革后国家整个转移支付规模下降约40%,而州的税收收入在国家税收总收入中所占的份额从16%上涨至19%。改革的成效被认为相当显著,有利于地方控制支出,推动更广泛的体制和财政关系的改革,但不同层级政府之间在关键性支出,如医疗、教育和社会转移方面存在职责重叠。 ³
比利时/税收自治和地区财力支持的朗贝尔蒙协议 (Lambermont Agreement on Tax Autonomy and Community Refinancing)/2001	(1)给予地方更多征税权。将印花税、电视税、车辆税和一些“绿色”税种的征税权下放地方。允许地方政府在地方个人所得税收入总额的6.75%范围内进行个人所得税税率的调整,但没有降低其累进程度;(2)降低地方在个人所得税上的分成比例,以对冲地方获得新的征税权力和相应的税收;(3)给社区政府更多财力转移,使其得到永久性的增值税财力转移支持,主要用于教育;(4)将更多的监管任务下放到地方。地方政府获得很多领域内的更大权限,如农业和渔业、外交政策等。	改革赋予地方的税收自治权,直接导致地方财政收入增加,其规模占全国GDP的水平从2002年的1.09%稳步升至2006年的1.53%,此后又逐步下降至2012年的1.15%;与之对应,三个年度地方财政收入增幅分别为27.2%、37.9%、29.1%。比利时的财政联邦制过度依赖转移支付体系,而转移支付体系的变化可能会增加政府的总体成本,可能会对整体预算平衡产生负面影响。 ⁴
加拿大/省级财力均衡化改革 (Equalization Reform)/2007	(1)制定了新的财力均衡化标准,用十个省的财政能力平均标准作为全国的平均水平,取代此前一直使用的五省平均标准;(2)简化了税收系统,将决定一个省财政能力的税基数目由33个下降到5个;(3)资源收入被部分纳入财力均等化计算公式;(4)对省级的一些收入项目设置了上限规定;(5)为了应对2008年全球经济危机,规定每年财力均衡化标准的增长幅度等于前三年平均名义GDP增长幅度,有效地拉低了国家财力均衡化的标准。	新的财力均衡化标准高于旧的标准,改革导致联邦政府开支大幅增加,整个规模由2005/06财年的111亿加元增加到2012/13财年的166亿加元。近年来一些研究发现,改革没能有效地解决公平与效率问题,反而恶化了国民福利分配水平,造成财力接收省多数公共服务水平高于财力调出省。 ⁵

国家/改革的名 称/实施时间	内容	效果和影响
<p>丹麦/地方政 府改革 (Local Government Reform)/2007</p>	<p>(1)大幅调整行政区划。将原有的14个郡合并压缩为5个地区,市由270个压缩合并为98个;(2)重新划分政府层级间责任:①将原来属于地区的福利任务责任转移到市级。新的地区承担保健职责,包括医院和公共医疗保险,将特定的社会服务和选择性的医疗服务由地区下放到市;2009年,市获得了完整的就业政策权;②中央负责监督地区和市的公共服务效率,与市一起负责就业服务,将高中阶段支出责任转移到中央。将收税、部分交通和道路维护责任上提至中央;中央在自然和环境规划方面承担主要责任;(3)实施新的财力和均衡化分配体系。将全国的税收层级由三级压缩到二级,地区不再拥有征税权,其收入主要来自中央和市转移支付。中央改革市级财力和均衡化分配体系。</p>	<p>丹麦的综合性改革存在一次性改革成本,但要客观评价改革后公共服务成本是否下降还是服务水平得到提高,从改革的进程来看,仍然为时过早。个别研究认为,扩大地方政府管辖区域将导致辖区人均行政成本降低,与未合并的地方相比,行政费用总额平均节约8%。⁷地方政府行政区域范围扩大导致区域内的政治效能下降,但改革没有系统性加剧不同社会群体内在政治效能之间的不平等。⁸</p>
<p>芬兰/地方政 府与服务的重 组 改 革 (Restructuring of Local Government and Services)/ 2008</p>	<p>改革的目的在于实现公共服务的规模经济,手段是鼓励区域合并和加强提供公共服务方面的区域合作。(1)中央提供专项资金,鼓励行政区域间的合并。行政区域有权选择合并或不合并,以及合并的对象。专项资金的数量取决于合并的行政区域数量,以及合并后新行政区域的规模;(2)通过组建大的市镇来重构全国的公共服务体系。不同的人口规模需求对应不同的公共服务,人口规模为2万的可提供初级的保健和相关社会服务,5万的可提供基础职业教育服务。市镇的数量由2001年的452个下降到2013年的320个,平均人口为4700人。2012年中央提出新市镇的人口目标不低于2万人;⁹(3)行政区域可通过合并或合作来达到中央要求的人口规模。选择区域合作模式的,必须合作解决土地利用、住房等跨行政区域的服务内容。</p>	<p>2009年政府向议会提供的一份报告显示,改革并没带来提供公共服务方面的规模效应,也不节约服务成本,与此相反,由于行政区域合并导致工资水平普遍上涨,公共服务成本上升。一些财力薄弱的行政区域没有合并或合作的伙伴,导致中心城市周边较小的行政区域只能与同类型区域合并或合作,无法与中心城市形成更紧密的联系。改革导致不同合作区域提供不同的公共服务,降低了透明度和职责,导致行政成本增加的风险。</p>
<p>意大利/关于 财政联邦主义 的42号授权法 案 (Law 42 on Fiscal Federalism)/ 2009</p>	<p>(1)地方以自有税种或分享税种承担自身支出责任;(2)清楚划分不同层级政府的支出责任。地方政府的公共服务职责分为强制服务(医疗、教育、社会保障和地方交通)和其他所有公共服务。中央定义强制服务的最低标准,地方政府可以自由定义其他公共服务的标准和消费水平;(3)引入两套不同的均衡化体系,通过分享国家增值税办法来实现均衡化:一是基于标准的必要成本和强制服务均衡化;二是均衡化税收筹措能力,均衡幅度小于100%,激励地方政府发展自己的经济和财政基础;(4)统一会计准则,使全国各级政府的预算具有可比性。</p>	<p>改革彻底重塑中央、大区、省和市政府之间的财政关系。42号授权法案规定了改革的原则,但推进此项改革需要一系列法令来支撑,而这些法令必须由议会批准通过,至2011年中,只有五个法令生效。未决问题包括均衡方案的功能和分配到各级政府的税收份额。改革对中央政府是否是“财政中性”还有一些不确定性。</p>
<p>葡萄牙/地方 财 政 改 革 (Local Finance Reform)/2007</p>	<p>(1)改革市级的收入结构。将个人所得税的5%让与市级,作为对冲,相应减少市级在分税制中的分享比例,以确保中央财政平衡。改革政府间转移支付体系,引入此前并不存在的横向均衡化内容。分配公式随着人口和环境保护区域的权重而变化,鼓励市以下行政区域合并。新设立“社会市政基金”(Social Municipal Fund),由中央拨付专项资金,弥补转由市承担教育、卫生保健和社会援助等领域的支出责任;(2)设置两个限额标准,一</p>	<p>改革目的在于严格预算约束、强化对国有企业的软预算约束,但2007年改革效应昙花一现,紧随其后的2009年财政刺激计划淹没了它的影响,基本支出显著增加,加剧了整个国家财政失衡程度。</p>

国家/改革的名 称/实施时间	内容	效果和影响
(接上)葡萄牙/ 地方财政改革 (Local Finance Reform)/2007	是市债务总额上限为该市年度税收和转移收入总额的125%;二是市债务结构限额,短期债务为该市年度税收和转移收入总额的10%,中期和长期债务为100%。如果市违反债务限额标准,则从中央政府转移收入中扣减相应数额;(3)市级财政账户与市国有企业账户合并,并提交外部审计报告;(4)统一地方公共服务的收费和价格标准,改革市国有企业治理的法律规定,约束企业行为和增加企业的透明度。	2000-2010年,由于社会保障项目和程度扩张,导致可比财政支出增加了33%,而同期不变价GDP只增加了6%。鉴于葡萄牙是欧盟最为严重的债务国,在欧盟与国际货币基金组织的要求下,从2010年底起,该国政府实施了紧缩的财政政策以削减政府债务规模,计划到2014年将全国债务规模控制在年度GDP的1.22倍。 ¹⁰
西班牙/自治 区域财力援助 体系改革 (Reform of the Autonomous Community Funding System)/2009	(1)提高自治区域分享税种的分成比例。个人所得税、增值税、营业税分别由33%、35%、40%提高到50%、50%、58%;(2)引入新的均衡化分配体系,主要体现在成立合作基金(Cooperation Fund)、竞争力和补偿基金(Competitiveness and Compensation Fund),前者资助低于全国平均发展水平的自治区域和人口快速增长的富裕自治区域(缩小人均水平的差距),后者帮助经济或人口增长动力弱的地区缩小区域差距。两个基金进行年度评价和调整;(3)创设特定目标的基金。保障公共服务基金(Fund to Guarantee Public Services),由自治区域分享税收的75%和中央对其额外转移支付的5%构成,依据每年调整的人口标准参数分配各地区资金;一般充裕性基金(the Global Sufficiency Fund)用于保障下放到自治区域的事权,它成为封闭中央与自治区域间转移支付体系的重要载体。	改革的背景是西班牙时值经济危机,房地产泡沫破灭,改革增加了自治区域的税收权力和获得更多的收入,有利于自治区域战胜经济危机。由于2009年新体系很复杂,很难短期内估计出改革对地方财政收入的影响。2011年7月28日,在所有不同税种的最终数据齐备后,中央政府公布了2009年、2010年和2011年(部分)中央与地方财力结算数据,表明所有自治区域均需向中央返还此前多获取的收入,原因在于自治区域高估了地方税收收入下降和一些地方需求增长的程度。 ¹¹
瑞士/财力均 衡化和责任 (事权)分配改 革(Reform of Fiscal Equalization and of Responsibility Assignment)/ 2004	(1)肢解共同责任。将改革前联邦和各州承担共同责任的教育、社会保障和交通基础设施,改为支出责任要么属于联邦要么属于州;(2)从2008年起推行新的财政均衡化制度。一是横向均衡化基金,由超出全国平均税收筹措能力的州和对低于平均税收筹措能力州的资助构成,联邦规定横向均衡化基金的规模应为纵向均衡化基金的2/3至80%之间;二是纵向均衡化基金,由联邦资助低于全国平均税收筹措能力的州;三是联邦均衡化基金,专门对高海拔或高社会人口支出的州给予资助。每四年联邦议会重新决定三个均衡化基金规模大小;(3)促进横向协作。联邦政府有权要求各州在高等教育和卫生保健等领域进行横向协作和联合资助,以减少跨州公共服务方面的外部性和“搭便车”现象;(4)实施一些管理新技术。适用于联邦与州、州与州之间的合作领域,如标准成本核算与绩效合同。在绩效合同中,联邦和各州共同确定政策目标,具体执行留给各州。	2012年,联邦政府向议会提交第一份“关于新财力均衡化制度实施和成效的报告”,报告期为2008-2011年,得出的重要结论有:与2008年之前相比,联邦和各州之间一般转移支付大幅上升,州级的财政自主权得到较大提升;富州与穷州之间的财力资源差距缩小;保持国家税收竞争力的改革目标已经实现,富州进一步降低或至少保持了改革前的税负水平;总体实现对州的财政资源最低保障水平,即相当于全国人均财政收支水平的85%;联邦加强对相关州在地理-地形和社会-人口两个方面均衡化的支持,并确定2012-2015年间保持同样的支持力度;定性评估显示,保证对跨州公共服务成本提供适当补偿有利于促进跨州合作。 ¹²

来源:本表由作者加工整理而成。

注1 COAG Reform Council, “Progress Under the COAG Reform Agenda”, November,

2013. www.coagreformcouncil.gov.au/sites/default/files/files/Chap%202.pdf;

注2 Raffaele Fargnoli, “Austria's Fiscal Rules: Climbing the Mountain Towards Effective Fiscal Relations”, ECFIN Country Focus, Vol 11, Issue 1, January 2014;

注3 European Commission, “Fiscal Frameworks Across Member States: Commission Services Country Fiches from the 2011 EPC Peer Review”, *European Economy*, Occasional Paper n.91, 2012;

注4 Geert Jennes, “Has Belgian Fiscal Decentralization Reduced the Size of Government and the Budget Deficit?”, Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving Discussing Paper, January 2014;

注5 Mark Milke, “Super-sized Fiscal Federalism: How Equalization Over-serves Have-not Provinces”, Fraser Institute Working Paper, November 2013, www.fraserinstitute.org;

注6 Lars-Erik Borge, Jørn Rattsø, “Fiscal Federalism: International Experiences and the Nordic Response”, 2013;

注7 Jens Blom-Hansen, Kurt Houlberg, Søren Serritzlew, “Scale Effects in Local Government? Evidence from Local Government Amalgamations in Denmark”, paper presented at the XX NORKOM conference in Gothenburg, Sweden, November 24–26, 2011;

注8 David D. Lassen, Søren Serritzlew, “Size and Equal Opportunity in the Democratic Process: The Effect of the Danish Local Government Reform on Inequality in Internal Political Efficacy”, *World Political Science Review*, Volume 7, Issue 1, 2011;

注9 “Vuonna 2013 kuntia on 320” [There are 320 municipalities in 2013]. Kunnat.net (in Finnish). Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 27 December 2012. Retrieved 1 January 2013;

注10 Manuela Goretti etl, “Portugal Selected Issues Paper”, IMF Country Report No. 13/19, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1319.pdf>;

注11 Violeta Ruiz Almendral, “Sharing Taxes and Sharing the Deficit in Spanish Fiscal Federalism”, *eJournal of Tax Research*, Volume 10, Number 1, February 2012;

注12 Federal Department of Finance, “National Fiscal Equalization Strengthening”, Federalism, http://www.efv.admin.ch/e/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/Finanzausgleich_A5_web_e.pdf;

案例中其他未注明出处内容主要来自 Blöchliger, H. and Vammalle, C., “Reforming Fiscal Relations and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game”, OECD Publishing, Paris, 2012.

从表1的十国改革主要内容来看，由于国情的特性，一幅通行的改革蓝图是不存在的。一个可广泛分享的理念是政府间财政关系不是最优的，但它却在不断缓慢地进化着。由于各国财政联邦主义体制的特质，政府间财政关系改革表现出强烈的国家特征，国家间的可比性比较小。但在很多内容方面，由于不同国家的政策制定者面临着相似的挑战和机遇：政府间财政关系往往是在一个国家特定的制度框架内形成的，改革会触及国家制度安排，变革需要一个强有力的授权；大多数改革的目标是使国家财政联邦主义的制度安排更有效率、更公平和更平稳；经济和财政状况可能会是政府间财政关系改革的重要背景，它决定了改革设计或

事实上决定改革成功的概率；在可能影响改革进程的时机、范围和次序方面，通过合适的改革设计，改革者有可能能够减少反对的阻力，并确保多数赞成改革，从而改变成功和失败在短期和长期效果之间的平衡。

改革成功的内外部条件和有效的策略措施

作为国家财政联邦主义制度的一个重要组成部分，政府间财政关系改革是一个系统工程，它的成功必须具备一些必要的内外部条件，从发达国家改革案例研究中可以得出以下结论。

（一）改革成功的内外部条件

1.健康的经济与财政形势有助于改革成功

改革的国别案例研究的一个突出结论是一个健康的经济与财政形势是政府间财政关系改革成功的关键。此时，政府有能力支付改革的财力成本和兑现改革的红利。在财力均衡化改革中，良好的财政状况是必须的，因为短期内改革会分出明显的“赢家”与“输家”，在几乎所有的改革案例当中，中央政府都对地方政府提供了额外的转移支付，以便让所有地方政府都成为改革的受益者。没有中央政府可观的财力支持，改革的阻力可能会更大，同时改革失败的可能性也更大。^[1]2008年爆发的全球经济与金融危机对政府间财政关系改革构成了不利影响。十国案例中有五个在2008年金融危机前已经启动，还有四个改革案例在金融危机当中启动，例如，澳大利亚2008年改革其实是该国经济刺激计划的组成部分。在经济与财政困难时期启动改革，有利于地方政府增进效率和强化财政收支约束。

2.选举承诺（electoral mandates）有助于启动改革

选举承诺是财政联邦主义改革的一个重要推动力，尽管政府间财政关系很少成为政党竞选纲领的优先领域。但一个在竞选纲领中承诺改革政府间财政关系计划的政党上台，该党政府就会很快地启动改革，如澳大利亚、比利时、丹麦、葡萄牙。没有改革议程的政府则不会有改革的动力。除了选举承诺外，在有的国家还存在一种制度性的强制承诺，例如：在奥地利，中央政府每四年修正政府间财

[1]事实上，汤普森对结构性改革的政治经济学实证检验发现，有利的公共财政与全面改革有强的相关性。Tompson, W., “The Political Economy of Reform: Lessons from Pensions”, “Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries”, OECD Publishing, Paris, 2009.

政关系已成惯例，由此对改革形成了很好的外部环境，改革的程度与结果取决于政党（政府）承诺的内容。越是令人信服的承诺，改革的内容越倾向于综合性。有关增进公共服务的效率、减少地区财政差别，或者增进地方财政自治的选举承诺，要强于有关地方政府间财政团结和强化地方政府财政纪律的选举承诺，相应的改革也往往更大胆。

3. 当中央与绝大多数地方为同一政党（联盟）控制时有利于推进改革进程

改革的国别案例分析显示，改革的分歧主要存在于同级地方政府之间，跨级政府间的分歧要少些，中央政府的主要任务是平衡地方政府间的利益分歧。拥有较高服务效率的地方政府，偏好税收自治权，其次才是资金与补贴（grants and subsidies），反之，地方政府则反对上述偏好顺序。绝大多数较贫困的地方政府，呼吁财力均衡化，较富裕的地方政府则对中央政府再分配改革提出很多限制。有高额债务和预算赤字的地方政府反对严格的财政制度，而财政状况好的地方政府则无所谓。穷的地方政府乐于和富的地方合并，而富的地方则不乐意合并，理由是合并后的公共服务水平会下降或税率会上升。在改革的早期，中央政府会支持一些有改革意愿的地方政府“先行先试”。

通常行政区的个体利益与政府层级对改革最终结果的影响大于政党的意识形态。一个政党中央与地方层级的分支机构通常对改革持不同态度与观点。相反，同一政府层级间的不同意识形态的政党对推进一项改革往往持有相同的观点。在一些案例中，尤其是关系到税收自治或财力均衡化问题，处于不同政府层级的政党内部往往会持有不同的观点。如果一项改革被强力与持续地推进，相同的政党或政党联盟同时处于中央与多数的地方政府层级，将有利于改革，一项改革的很多因素反映政党的政治信仰。

（二）有效的改革策略措施

1. “一揽子”措施有利于团结大多数和提高改革效率

在所有的研究案例中，绝大多数的改革都针对众多的改革参与者提供包含“一揽子”措施方案。在很多的国别案例中，“一揽子”改革方案中的每项条款代表不同集团的利益，它们集中统一起来能够获得改革方案通过的支持票数。“一揽子”改革方案使得改革利益在不同政府与利益相关人之间分配更均匀。它还给地方政府提供额外的机会，对个别地方给予“选择或离开”的权利。一旦改革方案确定以后，没有一个单独的参与方希望就改革的修正案进行再协商，因为该行为会威胁其他参与者的地位，直至整个改革的结果。“一揽子”改革方案更强调

改革的长期效率。

在改革的国别案例中，提升地方政府效率的方法主要有：给予地方更大的税收自治权；强化地方政府的财政纪律；将专项转移支付改为一般转移支付；合并较小的市镇。上述措施通常和一些特定的分配目标捆绑实施，如给予地方政府更多的转移支付，强化财力均衡化体系，对低收入者给予税收减让（tax credits），保障偏远地区的公共服务等等。瑞士财力均衡化改革包含很多内容，分别适用于多个类型的地方政府，同时承认贫困地区的低税收能力和富裕地区高服务成本的现实。在好几个国别案例中，中央政府注重转移支付改革，特别是扩大一般目的的转移支付规模，通常通过区域合并的办法给予各级政府更大的权利与责任，使农村与城镇地区同时受益。严格地方政府的财政纪律，通常需要对高负债或贫困地区给予额外的资助。在一些案例中，改革的范围扩大到包括其他政府领域，如澳大利亚改革对减少跨州贸易壁垒提供制度刺激，丹麦同步推出医疗保健改革方案等。

“一揽子”改革方案的一个重要问题是内容过于宽泛，试图满足大多数利益相关者的要求，改革措施过于分散会扰乱效率的提升。为了特定集团的利益，往往会牺牲一些组织程度低的集团利益。总体而言，“一揽子”改革方案最终是中央政府“购买”改革反对者支持的举措。尽管一些额外转移支付是有增加效率的事实基础，例如外部性的内化或降低行政成本，对国家而言实现增值。进一步扩大的地方税收自治权，很多情况下是最初改革的目标，但在改革进程中，可能被压缩或全部取消。在有的国别案例中，中央政府不愿意失去对地方预算的审查权，地方政府也因害怕它们收入的高度不确定性，而对更大的地方税收自治权缺乏足够的兴趣。

2. 过渡性安排非常必要

过渡性安排是维护改革主体利益和减少改革阻力的一个常用的权宜之计。例如，瑞士联邦为了确保每一个地方政府在改革后一段时间内不成为改革的“输家”，为地方政府提供了过渡性的“凝聚力”基金和确保其他权利不变^[1]；丹麦的改革案例表明，过渡性安排包括一段时间内保证公务员职业稳定，以此减少来自公务员系统的阻力。

[1] 瑞士的改革中提供了一个最长28年的过渡期，在此期间，就净支出而言，没有地方是改革的输家。见 Swiss Federal Council, “Third Bill to Parliament on the New Fiscal Equalization System (Endowing the Equalization Funds)”, Bern, 2006.

为了减轻制度突然中断的风险与转移支付资金流的不连续性，有些改革措施实行分阶段实施的策略。受保护的权利和相类似的补偿机制能够保持地方政府收入排名的短期平稳。过渡性安排的好处远非仅是保障改革成功：区分长期与短期制度安排有助于实现一项改革的一致性，因为所有的政治妥协都可以归为过渡性安排。不过，过渡性制度安排会给中央政府带来较重的负担。

在一些案例中，一小部分利益相关者拥有可观的否决权，尤其是个别地方政府被赋予决定是否改革的选择权。案例显示，允许一些地方政府行使退出权，无须较高的成本和不对改革核心原则构成冲击，有利于减少改革的阻力，提供此类的退出权制度过渡安排对经济与财政改革效果影响很小，并且不会引起其他地方政府对改革的怨恨。

3.外部与独立的专业人士为改革提供了信誉保障

外部专家与专家集团对行政组织有直接影响，进而成为影响改革进程的重要角色，他们被视为改革成功的先决条件。考虑到财政联邦主义与税收改革的复杂性，专家对评价现状及改革方案的影响发挥专业判断作用。此外，由于提供公正与无偏向的审查，独立的专家能够在公众中间创造和保持政治公信力。特别是在极端化的政治环境中，当中央政府与地方政府立场不一，或者政党之间在改革必要性、改革的范围等问题上意见相左时，外部专家能够打破政治僵局。独立人士或机构从外部对财政联邦主义改革提供智力支持。他们是罗列改革策略问题、帮助整合与优化方法方案，以及设计改革的核心支柱。如芬兰的政府研究机构扮演了类似的角色，他们出版书刊、发起改革并始终参与改革进程。澳大利亚的改革吸纳该国智囊机构生产力委员会（Productivity Commission）的建议。总之，受过专业训练的经济学家队伍被认为是维护改革方案的简化和政治可行性有影响力的外部力量。

4.协商应该聚焦于改革的长远影响

考虑到政府间财政关系改革较大的体制性影响，主要利益相关方参与和协商是不可回避的问题。广泛的协商有助于培养改革意识，形成支持改革的主导力量，树立一种主人翁的意识。一旦利益相关方参与了改革方案的设计，他们更乐于维护改革的成果。经过广泛协商后，不同利益相关方就改革方案达成原则性一致后，在此后的改革进程中，即使有个体发现改革对其有明显冲击，但此时，他们也很难对改革本身构成挑战。就十国改革案例来看，协商的范围与深度在很大程度上取决于利益相关方的数量。在一些国家案例中，改革所涉及的主要是政府

层级的利益；而在另外一些案例中，涉及政府体系以外的利益方，显得有些复杂，尤其当进行地方税制体系或专项转移支付框架改革时更是如此。

大范围协商被视为争取主流利益相关者支持的必然选择。当然另一方面，该过程也可能危及改革的努力，过多的协商会激发反对力量的反弹。从成功改革案例看，绝大多数的参与和协商过程，政府通常对参与人的数量严加限制，并拒绝就改革对个别地方政府的短期效应做出准确评价。这种做法的意义在于：政府希望将关注焦点从短期分配效应方面转移到长期的效应方面。

对中国的启示

作为一个转型中的大国，三十多年的改革经验表明，中国政府推进渐进性改革的经验，与发达国家改革运作的经验几乎是不谋而合。对中国而言，政府间财政关系改革的国际经验主要集中在改革的内容方面，可能在以下五个方面有一定的借鉴意义：

(1) 清楚划分不同层级政府支出责任的启示。政府间财政关系的核心就是要清楚划分不同层级政府的支出责任。意大利将地方政府的公共服务职责分为强制性公共服务和其他所有公共服务，中央定义强制服务的最低标准，地方政府可以自由定义其他公共服务的标准和消费水平。意大利的做法一方面保证地方间强制服务的全国统一性，另一方面也体现了非主要方面的地区灵活性，同时也照顾到地方政府财力的可行性。由于历史、现实及信息不完整造成未来不确定性影响，导致事实上各级政府事权划分总存在模糊地带，成为中国政府层级间财政关系的一个难点。瑞士肢解中央与地方间共同责任的做法，虽然有些激烈，但对于破解中国各级政府支出责任间的模糊地带难题提供了有价值的思路。

(2) 建设多层级政府间财力均衡化体系的启示。意大利引入均衡化税收筹措能力和基于标准成本的强制服务均衡化体系将地区间财力均衡化落到实处，与此同时，将均衡幅度控制在100%以内的做法，打破了地方财力平均化的可能，给地方政府发展自己的经济和财政基础提供制度激励。而瑞士建立地方间横向均衡化基金的做法，不仅对中国省级层面地方合作有参考价值，而且对财政省直管县改革后市县间的财政合作有非常现实的指导意义，此举也为以城带乡、以工补农建立了规范的财力转移渠道。此外，瑞士将横向均衡化基金予以量化的做法，有利促进地区间财力均衡化目标的实现。奥地利和西班牙改革其财力均衡化分配体

系，实现对均衡化分配体系进行年度评价和调整的动态管理，摆脱了旧体系几年一调整的僵化与滞后，使财力均衡化分配体系更好地反映各地方的人口结构和经济发展的实际变化情况。瑞士与西班牙创设特定目标的基金是实现地方财力均衡化的具体与有效的办法。

(3) 地方债务管理的启示。当前地方债是影响中国经济平稳发展的最大的制度性隐患之一。葡萄牙设置地方债务总额和结构两个标准，并对于违反规定的地方，相应扣罚中央政府对它的转移收入规模。中国应借鉴此思路，根据国情，制定中国自己的地方债务控制标准，使地方债务风险防控有具体的量化标准抓手。

(4) 促进地方政府间横向协作的启示。财政省直管县改革在全国（民族自治区域除外）推进以后，市县间的纵向财政关系演变为横向关系。由于区域性公共服务、基础设施（如大型水库）、跨行政区域的职能机构（如流域管理机构、生态保护区管理机构、林区管理机构）广泛存在，随着市管县财政体制的终结，该类公共服务与机构财力支持便成了问题，要彻底解决这一问题，根本出路在于市县财政新型横向关系的构建。瑞士的做法是联邦政府有权要求各州在高等教育和卫生保健等领域进行横向协作和联合资助，以减少跨州公共服务方面的外部性和“搭便车”现象。芬兰的做法则更进一步，中央提供专项资金，鼓励行政区域间的合并或合作，使得新行政区域或合作区域的人口规模达到提供更高水平的公共服务等级的要求，以此达到重构全国的公共服务体系的改革大目标。芬兰的做法不仅对于中国市县横向（财政）合作有启发，更对市县内部的乡镇区划调整提供了理论与实践的案例支持。在中国的沿海发达地区，随着省直管县改革的推进，很多市县自发地压缩乡镇和办事处的数量，通过“强镇扩权”和“乡财县管”改革，压缩了财政层级，扩大了乡镇提供公共服务的规模水平。

(5) 确保地区间“良性”税收竞争的制度设计启示。中国地方间“恶性”税收竞争是中国财税制度的一大“毒瘤”。它固然与中国“自上而下”的政府治理结构及GDP发展导向有关，但也有具体财政制度设计方面的问题。发达国家在让税收竞争避害趋利的制度设计上的做法，如通过引入或修改财力均衡化制度和提升财产税在地方政府收入中的份额等，值得中国学习借鉴。中国的问题是：在地区间财力均衡化方面，需要进一步完善以要素法为基础的分配办法，不仅要反映地区人口、年龄结构、收入支出状况，也要反映出地方的地理-地形，以及在主体功能区中的分工状况；财产税应该是地方主体税种，中国应当尽早结束“议而不行”彷徨，有步骤地建立以房地产税为核心的新财产税体系。^[10]