

世界各国的财政分权模式

<http://www.criifs.org.cn> 2009年3月3日 徐阳光

目前，财政分权成为了世界上大多数国家财政体制改革的普遍趋势。依据不同的标准，可以对各国财政分权模式进行不同的分类：以分权的程度为标准，可以分为集权型财政分权模式、分权型财政分权模式和均权型财政分权模式；以财政分权背后的民主化程度为标准，可以分为法治化财政分权模式与行政式财政分权模式；以财权与事权的对应程度为标准，可以分为对称型财政分权模式和非对称型财政分权模式。

一、集权型财政分权、分权型财政分权与均权型财政分权

各国的财政分权呈现出分权的不同态势，甚至出现集权名义下的分权或者分权名义下的集权现象。因此，依据一国财政权划分的实质是集权还是分权，或者说以分权的程度作为分类的标准，我们大致可以将各国的财政分权模式分为以下三种类型：

1. 集权型财政分权模式

集权型财政分权模式是指一国在划分财政权限时把绝大部分财政职能都划归中央政府，把绝大部分财政收入也都划归中央政府，地方政府只承担很少的财政职能、只享受很少的财政收入权限或地方政府的大部分财政职能均由中央政府指定，其所需财政资金大部分均由中央政府通过转移支付来承担的财政分权类型。

集权型财政分权模式的特点是全部或绝大部分财政收入划归中央政府，全部或绝大部分财政支出由中央政府承担，相应的财政收支立法权和管理权也归属于中央政府。地方政府完全依赖中央政府，实质是中央政府在地方的分支机构，执行中央政府的职能。集权型财政分权模式的主要优点在于：(1)能够有效配置全国性公共物品或准全国性公共物品；(2)有利于协调地区之间、地方政府之间的不平衡；(3)有助于宏观经济的稳定；(4)在征税上，由中央政府征税，比由地方政府征税要有效得多；(5)中央预算的一元化可以避免由于地方政府之间的竞争所造成的消极影响；(6)可以集中力量解决社会经济发展的重大问题，便于统筹规划，便于树立中央政府的权威，有利于国家的统一。缺点是容易造成决策失误和管理效益低下，不利于根据各地的不同特点采取相应的财政政策，从而难以适应各地经济发展的实际需要。

集权型财政分权模式适合于规模非常小的国家和一些政治经济高度集中统一的国家。例如新加坡，在东南亚地区属于面积最小、人口密度最大的国家，全国人口总数约万，中央政府完全有能力直接管理国家全部事务，没有必要进行多层次的分权。因此，新加坡是典型的财政权基本集中在中央政府层面的国家。再比如，建国初期的新中国，政治经济高度集中统一，要求事权高度统一于中央政府，因此当时采取集权型财政分权模式是非常有必要的。

2. 分权型财政分权模式

分权型财政分权模式是指一国在划分财政权限时，把绝大部分财政职能和财政收入划归地方政府，仅把一小部分财政职能和财政收入划归中央政府的财政分权类型。分权型财政分权模式的特点是地方政府承担大部分财政职能，享有大部分财政收入，地方政府具有相对独立的财政收支立法权和管理权，具有相对独立的财政收支范围。分权型模式有利于地方政府根据本地实际情况采取相应的财政政策，更好地满足当地居民对公共产品的偏好，也利于提高财政资金使用的效益。缺点是难以解决公共产品的“外部效应”问题，难以完成某些需要巨大资金的项目，对于具有较大规模效应的项目，也很难提高财政资金的使用效益，另外也不利于国家的集中统一和综合国力的提高。

分权型财政分权模式适合于地方政府独立性较强的联邦制国家或地方自治较完善的分权制国家。从发展的趋势来看，很多联邦制国家开始都是这种分权型财政模式，但随着凯恩斯经济理论的流行和罗斯福干预政策的成功，美国等联邦制国家正在逐步改变这种过于彻底的分权模式，联邦政府的财政权力和财政职能正在逐步扩张。北欧一些国家，例如挪威，中央政府开始在卫生等领域进行改革，朝着中央集权化的方向迈进。由此可见，这种彻底的分权模式并不是各国认可的最佳选择。

3. 均权型财政分权模式

均权型财政分权模式，是指一国根据国情合理划分中央政权划分的基础上对财政收支等权限予以适当划分的财政分权类型。均权型财政分权模式背后的理论基础是政治理论中的均权主义，是在总结和综合中央集权主义和地方分权主义基础上的新发展。

均权型财政分权模式亦被称之为混合型财政分权模式，是介于集权型模式和分权型模式之间的一种模式，其特点是在财政收支权相对集中于中央的同时，赋予地方一定的财政收支权，根据中央和地方的事权划分来划分中央与地方的财政权限，通过转移支付制度来平衡中央与地方之间的财政收支。这种模式克服了集权型模式的过度集中和分权型模式的过度分散的缺陷，并吸取了二者的优点，因此，是一种相对科学合理的财政分权模式，被绝大多数现代市场经济国家所采用。但是，由于不同国家在政治体制、经济发展水平和社会传统等方面存在较大差异，同是采取均权型模式的国家，具体分权与集权的程度也是大不相同的。

二、法治化财政分权与行政式财政分权

随着财政立宪主义的理论发展，关于各国财政分权模式的讨论开始关注分权的制度保障。大部分学者以德国、加拿大、澳大利亚等国家将财政分权问题写入宪法性文件为参照，建议用宪法或者宪法性法律来确立一国的财政分权制度，但现实中，却有不少国家的财政分权是在行政政策层面运作的背后折射出财政分权的民意基础和民主化程度。因此，以财政民主程度高度和财政法治完善水平为依据，可以将各国财政分权模式概括为法治化财政分权模式与行政式财政分权模式两种类型。

1. 法治化财政分权模式

法治化财政分权模式是指一国财政分权制度用高位阶的立法予以确立的模式。这种财政分权模式目前更多存在于实行财政联邦制的国度，其典型特征是财政分权问题要立宪，要有民主性，要由老百姓说了算。正如学者所言，在财政联邦主义国家里，财政制度的发展变迁，或者现行财政政策的

调整，不是由政府或行政机关系说了算，财政制度变迁的民主性主要体现在立宪性上，即必须通过议会或其他代议制民主机构来确认，才能成为对居民有约束力的制度。“从根本上讲，对政府间财政分工方式的确认是纳税人，说了算，而不是州长或总统说了算。”

法治化财政分权模式在中央与地方政府的事权划分方面，贯彻经济性、功能性和地方政府优先性原则。具体而言，在事权分工方面，是由公共物品消费上的经济性特征来确定的，全国居民都可以收益的公共物品最好由中央政府来提供，而受益范围局限在某个区域内的公共物品则由地方政府来提供。在财权划分方面，贯彻对称性、规范性和地方政府享有税收立法权的原则。

2. 行政式财政分权模式

与法治化财政分权模式相对应的是行政式财政分权模式，这是一种由政府主导的财政制度变迁、以及政府间财政分工关系的调整模式，它的假定前提是政府或官员具有道德人和智者的双重行为能力，一方面对居民消费公共物品的需求一清二楚，能够及时根据居民的需要和纳税能力来提供适销对路的公共物品，并且对公共物品的生产管理具有完全信息以最低成本来提供另一方面，假定相对于居民而言，中央政府和地方政府在提供公共物品上具有完全理性，尤其是中央政府，她往往是全体居民的福利代表，对调整财政分工方式具有权威性，主导财政分工方式的变迁。这种财政分权模式是由中央政府或者国家的行政系统说了算的政府行为。

行政式财政分权模式的特征是：首先，中央政府在财政关系调整中居于主导地位，地方政府往往采取策略性行为。行政式财政分权模式主要存在于市场经济不够发达或者财政法治建设不够完善的国家，最终这种分权模式都会随着市场经济体制的改进和法治建设的推进而逐步向法治化财政分权模式转型。

三、对称型财政分权与非对称型财政分权

由于各国财政分权制度要解决的核心问题是财权和事权在中央与地方政府以及地方上下级政府之间的划分问题，因此，以财权与事权的对应程度观察分权模式，无疑是一种有价值的分析思路，或许更能体现分权的科学性与合理性。北京大学魏建国博士以财权与事权的对应程度为标准，将各国的财政分权模式分为对称型与非对称型。

1. 对称型财政分权模式

对称型制度模式是指一国在中央与地方之间划分财政权时，重视财政收益权与财政支出责任的匹配，基本保证“一级政府、一级事权、一级收入权”的模式，因此，这种分权模式的主要特点是，财政收益权和财政支出责任划分的匹配程度比较高财政收益权和财政立法权的划分相适应，一级政府享有一定的财政收益权，就意味着同时享有一定的财政立法权在财政收益权的划分上多采用同源课税方式。目前，世界各国中，美国和加拿大是典型的采取对称型财政分权模式的国家。

2. 非对称型财政分权模式

非对称型财政分权模式是指一国在划分财政权限时，财权与事权并不是完全匹配，或者匹配程度较低，财政收益权更多集中在中央政府的模式。这种模式的典型特征是，财政支出责任和财政收益权划分不是完全匹配财政收益权和财政立法权也不是完全相适应，享有财政收益权并不表明自然

享有财政立法权，大部分财政立法权由中央政府享有在财政收益权的划分上多采用共享税的方式存在比较大规模的以均等化为目的的政府间转移支付。目前，世界各国中，德国和日本是典型的采取的非对称型财政分权模式的国家。

文章来源：团结 （责任编辑： x1）