

测量分权的挑战

Larry Schroeder & Naomi Aoki

熊美娟 译*

【摘要】世界上许多政府或是在考虑、或是在进行着财政和决策制定权向次国家政府的分权改革。但是对政策制定者和研究人员来说,一个有趣的问题是,分权在多大程度上实际发生了?回答这个问题就需要我们以某种形式进行测量。论文说明了在试图设计行政和财政分权测量措施中所遇到的挑战,并指出,在设计地方政府行政和财政自治程度的精确指标时需要付出相当大的努力。

【关键词】 财政分权 行政分权 政府间关系

【DOI】 10.3969/j.issn.1674-2486.2009.02.001

【中图分类号】 D03 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1674-2486(2009)02-0001-16

中央政府到次国家政府的权力转移,即分权,一直是过去几十年政策制定者、政策分析家和学者们所热衷的话题。相应地,有大量文献研究该议题。现有的文献范围很广,包括从政策的潜在优势和缺点的规范探讨,到确定分权政策对地方和国家经济的影响、公共部门的范围和效能、政治和行政环境以及决定政府选择分权之原因的深层逻辑等众多尝试。

“分权”一词看起来简单,实际却远非如此——决策制定权的

* Larry Schroeder,美国锡拉丘兹大学麦克斯威尔学院公共行政系,教授; Naomi Aoki,美国锡拉丘兹大学麦克斯威尔学院公共行政系,博士研究生;熊美娟,中山大学行政管理研究中心、政治与公共事务管理学院,博士研究生。

本文主要参考了伊顿和施罗德(Eaton & Schroeder,2006)的观点。本文是第三届“21世纪的公共管理:机遇与挑战”国际学术研讨会(2008年10月14-15日,澳门)的会议论文。

分散是与组织产出的实现相联系的。这种现象能够并已经的确被应用在很多机构设置里,包括商业组织、大学和其他非政府组织以及公共部门等等。但是,当它被应用在政府中时,很明显,“决策制定权分散”的具体意义并不清晰,政府内外不同的观察者也很容易有不同的见解或定义。同时,如果决策制定权改变的成效是由政策制定者或是研究人员来评估的,那么对这种现象的测量也是必要的。

本文主要关注(与此次会议的目的相同)应用在政府之上的分权现象在测量时所面临的挑战。事实上,建构分权的指标一直是许多论文的主题(例如,Ebel & Yilimaz,2003;Schneider,2003;Sharma,2006;Stegaescu,2005;Yilmax et al.,2003)。本文相对较短,因此,我们并不试图去重复过去已经写过的东西,而是从简单回顾分权指标在理想状态时应如何量化开始,然后讨论分权的不同含义和规范逻辑。接下来主要讲述的是,就规范的描述和分权过程的实际复杂性而言,测量行政和财政分权所遇到的挑战。最后,本文将作一个概括性的总结。

一、什么构成了分权,为什么政府要这样做?

分权有许多含义,这使得设计测量分权时面临着很多挑战。最常见的分类至少包括分权的三种不同维度——政治、行政和财政的(分权)。第一种涉及机制的创新,亦即在制定那些影响到地方居民的决策时,允许他们有发言的权利^①。

行政分权主要集中在官僚机构内部决策制定权的分配。正如

^①考虑到文章字数的限制,本文并不讨论政治分权的测量,这包括例如选举、政党,以及公民社会机制中地方参与等机制。而且,这里每一种机制都面临着自身的测量上的挑战。对这些政治分权不同方面的探讨,参见莱克(Riker,1964),里博(Ribot,1999),玛纳(Manor,1999)。

世界银行所定义的：

行政分权力图重新分配权威、责任和财政资源来为不同级政府提供公共服务。这是一种将某项公共职能的规划、融资及管理责任从中央政府及其代理机构向政府机构在地方的分支机构、下属单位或是下属政府、半自治公共机构或公司、或广义上的地区或职能当局的转移。（世界银行网^①）

一般而言，行政分权被进一步分类为分散权（deconcentration）、授权（delegation）或转移权（devolution）。第一种主要指中央政府机构内的决策制定权将其职能和（或）责任转移到区域或是地方政府的机构和官员；并且，就政策而言整体权威仍然由中央政府保留。^②因此，一些学者认为分散权实际上并不是分权，因为权力仍然由中央政府保留，或至少保留在中央政府的雇员手上。在行政授权中，次级政府机构，例如地方政府或是地方或区域的公共部门，被中央政府授予一定的责任，并承担着重中央政府规定的职责。当然，如果只是简单地按规定执行命令，那么这种授权实际上也只是非常小部分权力的转移。

转移权是分权的一种形式，至少，公共部门决策制定权原则上授之于不完全对中央政府负责的次国家政府。相反（尤其是如果与向地方居民所提供的一些话语权的政治分权相结合的话），决策更倾向于反映地方居民的偏好。这些行政分权的定义都假设公共服

①参见：<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTDSRE/0,,contentMDK:20246056~menuPK:2086231~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:390243,00.html>。

②值得注意的是，分散权既可以是范围为基础的，也可以是以职责为基础的。前者主要指权力被转移到视察许多活动的个人手中，例如，当中央任命一个官员在某一区域或地方监督所有活动时。以职责为基础的分散权将决策制定权限制在更小范围的活动中，例如，一个地方政府内的初级和中级教育问题。

务提供是政府的唯一职责,并且“决策制定权的处置”是从中央政府到下级政府垂直而下的。事实上,正如接下来将要详细论述的一样,地方政府的自治应该也包括地方管辖权可以与其他公共和私人组织自由互动的程度。

最后一个维度——财政分权——主要是提供给次级中央政府以支出和征税的权力,一般是与行政决策制定权的授权相联系的。但是这也引起了定义上的困难,因为在行政责任转移(这包括上面世界银行定义中的“融资”)和财政责任或支出自决权的转移之间,并没有明确的区别。这使我们必须从行政分权的定义中将财政的方面排除出去;同时财政分权也即支出和征税责任的转移,行政分权则单独指涉人员和编制责任的转移。

为什么政府在财政上要分权呢?因为“钱包”的权力,即预算权,将最终在很大程度上决定服务提供的结果。如果分权是为了让地方居民的需要和欲求之间相匹配的结果更高效的话,分权一般也被认为是必需的。效率是分权政策的首要理论逻辑,尽管很多人都认为它还有其他原因。例如,人们注意到,中央政府财政上的分权主要是为了缓解他们自身的财政压力;同样地,分权能够发生,也是因为它对那些当前在位的人士所带来的潜在政治收益。^①最后有人也提出,当一个国家观察到邻国(或其他地区的那些国家)在分权,并且看到邻国从分权过程中受益,那么该国也将会进行分权。

不管分权的深层原因是什么,政策制定者和研究人员都一样,有很多理由对如何测量分权感兴趣。对政策制定者来说,他们主要是有兴趣知道分权得到实施的程度和这种改变的影响,尽管他们也可能很想知道,相对于其他邻国来说,本国所处的分权的相对层次是什么。而学者们则主要对国家内部的分权层次中的跨部门分析

^①必须承认,分权最终是一个政治决定。因此,对那些制定政策的人来说,潜在的政治收益和成本可能是决定是否分权以及分权形式的最为关键的决定因素。

感兴趣,并强调分权政策与经济发展之类结果相联系的程度。在所有这些情况中,分权的指标都是必需的。但要进行这种测量并不容易,我们需要迎接很多挑战。

二、测量行政分权

尽管行政分权主要研究转移给次国家机构的权力,即中央部门在地区或地方的分支机构、地方政府等等。事实上,民众是最终的决策制定者。因此,我们认为,行政分权程度的测量应该主要集中在公共部门人事问题和那些赋予官员的权威。这些官员对他们的决策制定权有其自身的理解和看法,因而挑战之处也正在于此。结果是,那些文本上的规则和实际上执行的规则,两者是有着潜在的区别的。亦即,一个国家的法律可能规定行政决策是由地方政府机构制定的,但真正起主导作用的,却是国家指派的官员。^①当然这不仅仅是行政分权方面所存在的问题,但是这种潜在的区别对行政方面的影响尤为深远。我们可以进行两个阶段的分析——首先分析文本上的规则,其次则依据对决策如何执行做出的实际观察。^②

行政分权(就文本规则或实际行为而言)主要集中在中央政府控制了次级政府人事政策的程度。正如上文所述,在一个分散权的体制中,地方政府只有很少甚或没有人事权。另一种极端情况是完全授予的人事体制,即地方政府保留了雇佣或解雇管理者的权力,设定雇佣准则以及薪酬体系。更为复杂的是(很遗憾,这种情况更

^①也有可能的是,尽管法律规定中央行政机构有更多的权力,但实际上地方官员却保留了相当大的权力。尽管并没有主要谈到中国的行政,但这是郑永年(Zheng, 2006)就中国而言的主要观点。

^②这与一些学者(Andrews & Schroeder, 2003)所采取的研究方法一样,试图用不同非洲国家文本上的分权规则和地方政府提供教育和地方道路服务的(二手)实证材料相比较。一个更为严谨的研究途径将是依据该国地方政府角色的实际观察。

为普遍)混合的体制。在许多国家(尤其是那些实施了授权政策的国家),部门主管,例如地方教育局或地方卫生局的主管,是由中央部门任命的,而部门的其他员工则是地方政府的雇员。法律甚至指出,中央部门的代表官员是为地方政府提供“服务”的,但既然是中央部门将决定这个官员未来的职业生涯,那么很有可能,这类官员真正忠实的对象是中央部门。事实上,这种被任命的官员,可能对部门更了解,更有可能去决定地方政府应该制定的决策,例如设置年度预算。更有问题的是,地方一级的主要行政官员是由中央部门任命的,例如,一个地方政府的部门或内政部。这些中央任命的官员最终可能在地方政策制定中扮演比当地选举的领导更为重要的角色。

尽管以量化的方式描述这种人事体制是可能的,但如何以一种有意义的方式去量化却是非常有挑战性的。当然,我们可以这样总结,行政体制是“高度”集中的,或是“高度”分权的。但是,进行一些有意义的排序是关键。讨论行政分权的学术文章很少,其中胡奇罗夫特(Hutchcroft, 2001: 31)注意到,一个分析者所做的基本上只是就分权的程度和之后的改变下一个结论。他继续强调说:“……他们(分析者)的结论应建基于对某一既定政体的历史特殊性的细致分析之上。”这样的指标当然是不同国家有不同的情况。

甚至更具挑战性的是在没有数量指标的情况下做一个跨国比较。额外的挑战是,这些国家并不一定以统一的方法指派服务责任;事实上,即使是几个相邻的国家也不可能指派其地方政府提供完全一样的服务。这也提出了一个问题,即行政分权的相对层次意味着什么?为了帮助理解这个问题,考虑以下例子。假设一个国家(称国家A)只有几种常见的公共服务,例如地方公路、街道和水、卫生、垃圾管理等,这些服务均已分权至地方政府,地方政府对其中任何一项均有不受中央政府影响的完全掌控权。一个邻国(B)不只在这些服务上分权,此外,卫生、初等和中等教育、农业推广等方面

也有分权。然而,在第二个国家,教育、卫生和农业等部门的领导是由他们各自的中央部门任命到地方政府去的。哪个国家在行政上更“分权”呢?当然,观察地方权威如何在A国或B国改变可能相对更直接些,但是测量A相对于B在分权上的区别就不那么明显了。而且我们也没有发现有任何研究人员试图去解决这个问题。

诚然,我们知道,在对跨国行政分权加总程度上的量化方面,我们还没有任何系统的尝试。更为可行的是,在国家内部一个单独的服务部门内进行决策制定权的比较。然而,即使这样,我们也必须认识到,“行政”并不是单一维度的。亦即,有很多活动与管理相联系,同一个职位或人员可能并不是对所有这些活动都负责任的。因此,当我们试图去测量一个部门内部的行政分权程度时,我们必须将行政分解为几部分,或至少集中在最为关键的部分(再次,潜在着以判断为基础)。一旦行政决策制定因素被决定,那么对应这些因素每一部分的政府层次就可以被确认,还可以随之确认的是,对决策制定权的掌握者如何做决策的分析——他们是像获得授权一样咨询政府的其他机构,还是像获得分散权一样在决策上有完全的独立性。为了量化行政分权的程度,有必要去衡量每一个因素。

这种行政分权至少在一个部门获得了部分的实施,那便是教育部门。经合组织国际学生评估项目(OECD's Programme for International Student Assessment, PISA)就是这样一个广泛的数据来源,它创立了教育部门行政分权的指标(OECD, 2004)。3个PISA的调研已经完成——2000年(主要集中在阅读的成就上)、2003年(强调数学成就)、2006年(强调科学知识的学习)。每一个调研都包括所有的经合组织国家,也有一些发展中国家^①。调研负责人向每个国家的4500-10000个学生发放了问卷;所有的学生几乎都是15岁左右。尤其有意思的是,为了测量行政分权,2006年调研中的

^①非经合组织的国家中,14个参与了2000年的调研,10个参与了2003年的调研,27个参与了2006年的调研。

学校样本都是随机抽取的公立或私立学校。每个样本被询问有关学校资金来源、学生的选择和录取标准、学校可用的资源,以及谁有责任去制定行政决策,包括雇佣或解雇老师的权力、分配预算和选择教材等。问卷调查请回答者指出这些决策的权力由谁掌控,是中央政府官员、地方当局、学校董事会或者校长(允许同时有多种回答)?

尽管在一个国家中校长一职被假设为是在同一种行政体制下运作的,但有趣的是,在国家内部不同校长的回答中,有一些很根本的变化。例如,印度尼西亚 117 个校长回答只有校长制定预算;13 个校长回答是地方治理机构制定预算;5 个校长回答只有地方教育机构制定预算;一个校长认为只有中央政府制定预算。在回答中这样的变化也出现在例如教材的选择和学生评估的行政决策上。而且,不只是印度尼西亚这样,所有国家都有这种情况出现。

这些变化可能有很多原因。一个事实是,既然行政是由个人来执行的,那么基于不同官员的经验、他们的上级对其判断力的信任,或者仅仅是某个学校的校长及校董会的特殊情况,不同官员被赋予的责任出现程度上的差异。另一种可能性是,既然回应是以观念为基础的,不同的回答者应该有不同的观点。因此,一个校长可能将他或她在预算过程的投入视为是微不足道的,而一个邻近的行政人员则将他或她的话语视为是有影响力的,尽管他们都工作于同一公共教育体制内。

样本显示出,尽管他们或其他人处于同样的行政环境,但是他们对学校内部决策是否拥有自治权及其程度等观点仍然是不同的,虽然这种回答使研究人员和政策制定者有机会通过现实衡量决策权分权的相对程度,而不用完全依赖于文本和规范。数据也显示出,尽管一般地认为一个国家有一定程度的行政分权,这种假设通常并不是很准确的,相反只是很宽泛的推论。

另一个致力于分解那些与分权相联系的行政活动的是卫生部

门。在这个部门中测量行政分权的一个研究途径是由博萨特 (Bossert, 1998) 发展的。该途径, 基于委托 - 代理模型, 主要关注决策空间或“中央机构(委托人)允许地方机构(代理人)有效选择的范围”(Bossert, 1998: 1518)。他接着定义了决策空间的 5 个不同维度——财政、服务组织、人力资源、入门规则和治理规则——以及与每一个维度相联系的决策子范围。

在博萨特和比雅华斯 (Bossert & Beauvais, 2002) 的研究中, 说明了这种方法如何在加纳、赞比亚、乌干达和菲律宾被操作的。每个国家近来都在卫生部门中部分“分权”了, 但是决策空间不同要素所允许的自治程度在每个国家都是不同的。与早前讨论过的教育分权的测量不同, 他们的分析主要基于二手文献资料, 而不是直接对部门的观感。决策空间研究方法的确使得政策制定者和研究人员有机会深入了解行政分权的复杂性, 因此克服了博萨特和比雅华斯 (Bossert & Beauvais, 2002: 14) 所说的通病——“分权一般被认为是中央政府机构赋予国家体制外围其他机构权力的一种行动”。

而且, 为了测量公务员的行政决策制定权, 我们必须超越政府和决策制定权的纵向分权。公共服务提供在许多国家不再是政府的唯一职责; 地方政府的公务员会与私营公司交流(分权的一些定义包括私有化), 他们还和其他政府机构一起工作, 这正如横向的地方间协议和合作型联邦主义(例如, Agranoff & McGuire, 2004)。因此, 这决定了公务员拥有权力的程度。这种形式的治理出现, 部分是因为全球各国都在以例如新公共管理和“无政府治理”的名义实施改革 (Hudson, 2004; Klijin & Koopenjan, 2000; Peters & Pierre, 1998)。此外, 工会和公民也在影响政府制定行政决策。

总之, 任何试图进行行政分权的测量都将面临许多重大挑战。其中有:

1. 一国以法律、规则为基础定义的行政结构和实际执行结构之间存在差异。如果分析者希望评估行政分权和其结果之间的联

系,那么后者将更为重要。

2. 难以确定可以用于跨国分析的行政分权的有意义并且广泛的量化指标。不要试图去创造一个可以反映所有行政分权的指标体系,集中在特定服务部门的指标反而更为可行。

3. 既然一个服务部门内部的行政活动很多,那么在特定国家中可能只有一些活动是被分权的,因此,有必要就一系列预先确定的行政活动的分权程度以某种方式予以加总,而这些行政活动最好被认为对所有机构而言都是普遍的。

4. 公共服务提供不再是政府的唯一职责,因此,一定要测量私营企业、其他政府机构、工会和公民等对公务员决策制定权的影响程度。

三、测量财政分权

相比于政治或行政分权的测量,财政分权的测量可能更经常并广泛应用于学术和政策文献中。这种情况一个可能的原因是,公共财政经济学家长期以来希望,就分权财政安排对公共服务结果的影响对理论预期的假设作以测量。但是另一方面,更为实际的原因是,各国以及一国内部不同管辖区长期以来都有可用的财政数据。尤其重要的是,事实上,国际货币基金组织每年都出版财政数据《政府财政统计年鉴》(Government Finance Statistics, GFS),这意味着跨国分析是可行的,而且也不需要研究人员自己采集数据。这些数据被用于检验关于分权与其他许多因素之间明显联系的假设。^①

这些定量财政数据非常容易获得,并因此而滋生了诸多(还有

^①这些假设如,各国财政分权是否导致公共部门相对大或小的规模(参见 Jin & Zou, 2002; Rodden et al., 2003); 财政分权与经济增长之间的联系(参见 Davoodi & Zou, 1998; Martinez-Vazquez & McNab, 2006); 宏观经济的稳定性是否由于财政分权而加剧了(见 Mello, 2000; Fukasaku & Mello, 1998)。

这里没有引用的其他文章)研究,GFS 数据作为对次国家政府拥有财政自治程度的精确测量而言,还远未完善。事实上,许多分析者(包括引用的研究)意识到并承认存在这些缺点。不完美来自于这种事实,即公共部门整个支出中流入次国家政府的比例,或是次国家政府支出中由自征收入(own-source revenue)资助的比例,这些简单测量都不能得出次国家政府真正拥有地方财政自治的程度。

如果财政分权要获得上述所预期的理论结果,财政自治(有关预算的收入和支出两个方面)被认为是必要的。对于决定 GFS 数据中所列举的次国家政府的收入和支出是否建立在地方自治的基础上,某类信息是必要的,但数据没有提供此类信息。^①

首先来看预算的收入方面。对于一个被认为完全是由地方政府决定的税收或非税收自征收入而言,至少有一种因素——收入基础(revenue base)的比率或定义——决定了收入是从一个来源流入的,它应该是在次国家政府的控制下。而地方政府完全是通过国家法律规定(税收或非税收),因此基本上是完全依赖于中央来决定其“自征”的收入。^②

这种依赖的一个普通例子是“分享税”的个案。分享税一般是指中央征收的税,但收入的一部分(可能是全部)是由地方政府根据授权收取的。但是,不只税基和税率是由国家制定的,甚至分享的比例也是由中央政府决定的。这意味着任何估计自征收入的财政分权程度的尝试,都要求对其收入背后的制度设置进行广泛深入的研究。

地方自治第二个重要的决定因素是和政府间转移机制的本质

①伊博和尤马兹(Ebel & Yilmaz,2003)在一章中强调指出,以前注释里引用的一些研究里的实证发现,其中使用的所谓“正确”的收入测量是被修改过的。

②对地方政府来说,很可能,尽管并不普遍,它有责任收取中央政府规定了税基和税率的税收。在这种情况下,就决定花多大精力来投入征收过程而言,地方政府的确有一些(非正式的)自治权。

相联系的。我们知道,转移项目在其设计和使用的方面有很大差异,许多既周期性的又重要的转移都完全是由中央政府规定的,而地方政府在资金如何花费方面完全没有真正的自治^①。对分析者来说,这也引起了他们进行转移机制本质深度分析所面临的挑战。但是正如上文所强调的,管理政府间转移的规则在地方政府层次上被忽视,这也意味着用出版的简单数据来反映规则中地方自治的程度,可能并没有完全反映地方收入自由裁量权的程度。

理解支出自治的程度也要求对预算和财政管理实践进行额外的分析。地方支出的自治意味着地方政府应该自由决定为其居民提供的本地服务的质量和数量。正如“分权定理”中所强调的(Oates, 1972),不同管辖区这些服务需求的差异构成了财政分权下隐藏的理论逻辑。因此,如果文本上的预算规则对地方政府如何在支出和功能的资源分配上提出了真正的限制,那么财政权的完全分权就是不可能的。

在一些国家中,次级预算首先是由地方政府决定的,但是之后,必须由一个高级机构来“批准”。大多数情况下,是中央部门例如财政部对预算进行审核和批准。然而,有时候,整个国家只有一个全局的预算,而地方政府的预算只是国家预算的一部分,那么,中央立法机构,如议会,将会最终批准“地方政府”的预算。在这些情况下,地方政府的偏好很可能被那些高层政府所推翻。因此,对完全预算过程的理解对于确定这些规则使用的程度来说是非常必要的。

雇佣情况也和地方政府偏好有关。中央政府的公务员制度适用于所有的政府,并且可能限制地方的自治。同样,如果所有政府即中央和地方政府都使用统一的薪级表,那么地方政府就没有区别不同类型雇员薪水的自由。最后,在一些国家,地方政府秘书处的

^①当然,就一定程度而言资金是可替代的,地方政府可能还有一些财政上的选择;然而,在某些情况下,所有的收入都是以非一般的特定资助专款形式拨付的,这也意味着没有地方自治。

结构或是由法律规定的,或是由与地方政府法律基础相联系的规则决定的。例如,中央立法机构可以宣布,每个地方政府都有一个预算办公室,由预算官员担任领导,计划办公室由计划官员担任领导,人力资源办公室由人力资源官员担任领导等等。这再次限制了地方政府支出的可变性,因此,代表着在地方政府对行政架构组织方式的决定上,财政分权的程度较低。

当然,雇佣制度是和以上探讨的行政分权紧密联系的。当中央机构,例如各个部门,或是内政部,任命官员出任地方政府的职位甚至对职位数量加以限制时,地方政府的自治就是有限的。

另外一个与地方财政自治紧密相联系的例子来自于命令这种情况。这里,政府的高级部门要求地方政府听从他们的命令,执行某些行动。这些可能是有资助的指令,也可能是没有资助的指令。在前一种情况下,它们与前面授权所定义的行政分权有可比性。当指令没有财政支持时,亦即没有可用的收入来冲抵这些指令的成本。这两种情况下这些活动的支出都不应该被认为是和自治的支出一样的。因此,这里决定财政自治(分权)的程度也面临着挑战,即要求深度分析导致观察结果的规则。

注意,这些对地方财政事务的控制并不必然是一件坏事。在所有国家(发展中国家和发达国家一样),都需要地方政府在某种程度上对国家的一些公共物品负一定责任,尤其是当这个国家的资源据称是被用于地方的需要时。很明显,如果地方支出有某种根本的空间外溢性时,那么中央政府完全有理由基于经济效率,来限制地方的财政自治。而且,当中央收入的很大一部分被转移到次国家政府时,中央政府也完全有理由对这些资金的使用加以限制,来保证责任的落实。

在测量财政分权时,我们会面临如下的挑战:

1. 决定理论上的自征收入的程度在实际上由地方当局控制。分享税收入,尽管通常是政治上很受欢迎的,并且就所得的收入而

言也一般会更多,但它并不代表地方的收入自治权。

2. 决定政府间转移收入允许地方政府决策者在多大程度上可以在当地自由分配资金的使用情况。同样,如果对转移支出由地方政府决定的程度分析不足的话,那么转移到次国家政府的政府间收入流的相对规模并不是财政自治的良好指标。

3. 确定地方政府的支出在多大程度上是受以下这些工具的控制:如就资金分配使用或地方政府行政架构组成的规定或其他法律。

4. 决定预算监管的程度,包括中央政府机构或代议机构,例如议会,在批准地方预算或修改预算中所扮演的角色。

四、总结和结论

毫无疑问,世界各国的学者、政策分析家、政策制定者对行政权和财政权的分权都很有兴趣。但是审慎分析这种政策是如何进行的,其结果如何,都要求对这种现象进行一些测量。本文主要是强调试图做这种研究时我们的分析会面临的那些挑战。

现有的对财政分权的测量——分权领域上最为广泛的研究——还远未令人满意。GFS 数据不能反映决定地方政府所拥有的财政自治程度的制度设置的复杂性。这些制度设置包括预算过程中地方公务员及其高层部门之间的互动,地方政府并不必然决定怎样使用转移收入的政府间转移机制;归结于雇佣机制(谁雇佣地方公务员)以及命令状况下的地方自治的模糊性。基于这些不同的制度设置,财政分权现在的测量,例如由自我来源收入资助的次级政府支出的比例,并不能准确捕捉到次国家政府拥有地方财政自治的程度。这些挑战都支持了我们的假设,即术语“分权”远不是看上去的那么简单。

参考文献

Agranoff, R. & McGuire, M. (2004). *Collaborative Public Management*; New

- Strategies for Local Governments*. Washington, D. C. : Georgetown University Press.
- Andrews, M. & Schroeder, L. (2003). Sectoral Decentralization and Intergovernmental Arrangements in Africa. *Public Administration and Development*, 23(1):29-40.
- Bossert, T. (1998). Analyzing the Decentralization of Health Systems in Developing Countries: Decision Space, Innovation and Performance. *Social Science and Medicine*, 47(10):1513-1527.
- Bossert, T. J. & Beauvais, J. C. (2002). Decentralization of Health Systems in Ghana, Zambia, Uganda and the Philippines: A Comparative Analysis of Decision Space. *Health Policy Plan*, 17(1):14-31.
- Davoodi, H. & Zou, H. (1998). Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics*, 43(2):244-257.
- Eaton, K. & Schroeder, L. (2006). Decentralization Indicators. Paper prepared for the USAID Office of Democracy and Governance Conference on Decentralization, Local Governance and Democratization, Washington D. C. .
- Ebel, R. & Yilmaz, S. (2003). On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization. In Martinez-Vasquez, J. & Alm, J. Eds. *Public Finance in Developing and Transitional Countries: Essays in Honor of Richard Bird*. Cheltenham; Edward Elgar.
- Fukasaku, K. & Mello, L. (1998). Fiscal Decentralization and Macroeconomic Stability: The Experience of Large Developing and Transition Economies. In Fukasaku, K. & Hausmann, R. Eds. *Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America*. Paris: OECD.
- Hudson, B. (2004). Analyzing Network Partnerships: Benson Re-visited. *Public Management Review*, 6(1):75-94.
- Hutchcroft, P. (2001). Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power. *Governance*, 14(1):23-53.
- Jin, J. & Zou, H. (2002). How Does Fiscal Decentralization Affect Aggregate, National, and Subnational Government Size? *Journal of Urban Economics*, 52(2):270-293.
- Klijin, E. & Koppenjan, J. F. M. (2000). Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance. *Public Management*, 2(2):135-158.
- Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington D. C. : The World Bank.
- Martinez-Vazquez, J. & McNab, R. (2006). Fiscal Decentralization, Ma-

◆ 论文

- crostability, and Growth. *Hacienda Publica Espanola/Revista de Economia Publica*, 179(4):25-49.
- Mello, L. R. (2000). Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. *World Development*, 28(2):365-380.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2004). *Education at a Glance: OECD Indicators, 2004*. Paris: OECD.
- Peters, B. G. & Pierre, J. (1998). Governance without Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(3):223-243.
- Ribot, J. (1999). Decentralization, Participation, and Accountability in Sahelian Forestry: Legal Instruments of Political-Administrative Control. *Africa*, 69(1):23-64.
- Riker, W. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown.
- Rodden, J., Eskeland, G. S. & Litvack, J. Eds. (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge: MIT Press.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 38(3):32-56.
- Sharma, C. K. (2006). Decentralization Dilemma: Measuring the Degree and Evaluating the Outcomes. *The Indian Journal of Political Science*, LXVII(1):49-64.
- Stegarescu, D. (2005). Public Sector Decentralization: Measurement Concepts and Recent International Trends. *Fiscal Studies*, 26(3):201-233.
- Yilmaz, S., Hegedus, J. & Bell, M. E. (2003). Implementing Fiscal Decentralization: Data Needs and Availability. In Yilmaz, S., Hegedus, J. & Bell, M. E. Eds. *Subnational Data Requirements for Fiscal Decentralization*. Washington D. C.: World Bank Institute.
- Zheng, Y. (2006). *De Facto Federalism and Dynamics of Central-Local Relations in China*. China Policy Institute, Discussion Paper 8, University of Nottingham, Nottingham UK.

(责任编辑:陈永杰)