
客观、专业、洞察

月刊

OECD 税收政策和管理动态



上海财经大学公共政策与治理研究院

2020 年第 1 期

版权说明：

《OECD 税收政策和管理动态》月刊由上海财经大学公共政策与治理研究院制作。《OECD 税收政策和管理动态》每月 1 期，专业提供 OECD 有关税收政策、税务管理动态。

OECD 税收政策和管理动态工作团队：

负责：田志伟 周颖

参与：陈天媛 张宁 田晨 汪豫 罗佳莹

目录

税基侵蚀与利润转移（BEPS）栏目	4
1. 塞浦路斯和沙特阿拉伯提交其对《多边税基侵蚀和利润转移公约》的批准书	4
2. 越南和帕劳加入全球税务透明度论坛	4
3. 北马其顿签署 BEPS 多边公约	5
4. 国际社会就应对税收挑战发表重申	6
税收合作栏目	8
5. OECD 和 IOTA 共同推动更强大的税收体系	8
论著精选	9
6. 《税收微观数据对税收政策的潜在影响》—节选 4	9
7. 《五大政策部门次中央政府决策制定者的支出权》—节选 1	14

❖ 税基侵蚀与利润转移（BEPS）栏目

1. 塞浦路斯和沙特阿拉伯提交其对《多边税基侵蚀和利润转移公约》的批准书^①

1.1 背景

《实施税收协定相关措施以防止税基侵蚀和利润转移（BEPS）的多边公约》是税收协定历史上规模最大、范围最广的一次多边合作与协调，标志着二十国集团（G20）国际税改取得重大成果。该公约旨在为一次性修订全球 3000 多个彼此之间存在差异的税收协定提供法律工具。截止 2020 年 1 月份，全世界已经有 94 个司法辖区签署了该公约，另有 4 个司法辖区表达了签署公约的意愿。

1.2 内容

2020 年 1 月 23 日，塞浦路斯和沙特阿拉伯向 OECD 秘书长提交了《实施税收协定相关措施以防止税基侵蚀和利润转移（BEPS）的多边公约》的批准书。批准书中强调了塞浦路斯和沙特阿拉伯承诺坚决防止跨国企业滥用税基条约造成税基侵蚀和利润转移。该公约将于 2020 年 5 月 1 日在塞浦路斯和沙特阿拉伯生效。

2. 越南和帕劳加入全球税务透明度论坛^②

2.1 内容

2020 年 1 月 24 日，越南和帕劳加入打击逃税的国际行动中，成为全球税务透明度和信息交流论坛（以下简称“全球论坛”）的第 159 名和第 160 名成员。新加入的越南和帕劳，将同所有该全球论坛的其他成员一样，在平等的基础上参与

^① 资料来源：OECD (2020), Cyprus deposits its instrument of ratification for the Multilateral BEPS Convention, OECD Publishing, Paris. <http://www.oecd.org/tax/morenews/>

^② 资料来源：OECD (2020), Viet Nam and Palau join the Global Forum on Tax Transparency. <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/viet-nam-and-palau-join-the-global-forum-on-tax-transparency.htm>.

行动，并承诺通过执行国际商定的税务透明度标准和基于税收目的的交换信息——包括应请求交换信息和自动交换信息，来打击逃税行为。

2.2 背景

全球论坛是世界领先的多边机构，其任务是确保所有司法管辖区在税务事务上的国际合作遵守相同的高标准。这项工作是通过强有力的监测和同行评审过程来进行的，越南和帕劳也将受到这种审查。全球论坛还制定了一项广泛的技术援助方案，向其成员提供支持，来帮助他们执行这些标准，同时迅速利用税务部门现有的工具打击跨境逃税。该全球论坛的成员包括 G20 所有成员国、所有 OECD 成员国、所有国际金融中心和大量的发展中国家。

3. 北马其顿签署 BEPS 多边公约^①

2020 年 1 月 29 日，北马其顿签署了实施税收条约相关措施的多边公约(以下简称公约)，成为了第 94 个加入该公约的国家。该公约涵盖了 1650 多个双边税收条约。在巴黎举行的 OECD / G20 税基侵蚀和利润转移(BEPS)包容性框架第八次会议的开幕式上，财政部长尼娜·安杰洛夫斯卡女士在 OECD 副秘书长吕德格·舒克内希特先生的见证下签署了该公约。

3.1 公约的简介及内容概要

《BEPS 多边公约》是首个此种类型的多边条约，它的存在为各国家将 OECD/G20 税基侵蚀和利润转移项目的成果整合纳入其现有的双边税收条约网络提供了可能。OECD/G20 的税基侵蚀和利润转移项目为各国政府提供解决方案，以填补现有国际规则的空白。现有国际规则允许企业利润被人为转移到低税收或无税收的国家（税收辖区），而通常情况下，企业在这些地区只有很少量的或几乎没有经济活动。该公约于 2019 年 1 月 1 日生效，目前适用于 41 个国家（税收辖区）中已交存批准文书的共 292 个税收条约。

3.2 公约设立的背景及意义

^① 资料来源：OECD (2020), North Macedonia signs landmark agreement to strengthen its tax treaties, <http://www.oecd.org/tax/beps/north-macedonia-signs-landmark-agreement-to-strengthen-its-tax-treaties.htm>

《BEPS 多边公约》由 100 多个国家和税收辖区在 G20 集团财长和央行行长授权下谈判达成，是 OECD/ G20 集团关于税基侵蚀和利润转移项目最突出的成果之一。该公约旨在更新双边税收条约和减少跨国企业避税机会，包括的措施涉及滥用条约、避免设立常设机构的战略和混合错配安排。它还加强了争端解决机制，特别是增加了一项关于强制约束力仲裁的选择条款，该条款目前已被 30 个国家（税收辖区）采用。

4. 国际社会就应对税收挑战发表重申^①

2020 年 1 月 31 日，根据 OECD 今天发布的关于 BEPS 包容性框架的声明，国际社会重申致力于就经济数字化带来的税收挑战达成基于共识的长期解决方案，并将继续努力在 2020 年底前达成协议。

在 1 月 29 日至 30 日的会议上，BEPS 包容性框架决定推进两大支柱的谈判，以应对数字化带来的税收挑战。该框架将 137 个国家和管辖区置于平等地位，进行国际税收规则的多边谈判。

与会者同意在对第一支柱采取“统一办法”的基础上，就应在何处纳税（“实际联系”规则）和应对利润的哪一部分征税（“利润分配”规则）进行新规则的谈判，确保在可能没有实体机构的地方开展持续和重要业务的跨国公司可在此类管辖区征税。包容性框架商定的“统一方法”在很大程度上借鉴了 OECD 秘书处在 2019 年 10 月发布的统一方法。

对统一方法达成共识是一个重要的步骤，因为到目前为止，包容性框架成员一直在考虑为应对数字化带来的税务挑战所提出的三个相互竞争的提案。2019 年 5 月达成的一项工作计划已被第一支柱下的一项修订工作计划所取代，该计划概述了 G20 要求在 2020 年底之前实现基于共识的解决方案的剩余技术工作和政

^① 资料来源：OECD (2020), International community renews commitment to multilateral efforts to address tax challenges from digitalisation of the economy, OECD Publishing, Paris.
<http://www.oecd.org/tax/international-community-renews-commitment-to-multilateral-efforts-to-address-tax-challenges-from-digitalisation-of-the-economy.htm>

治挑战。包容性框架成员将于 7 月在柏林举行会议，届时将就该提案的详细架构达成政治协议。

美国财政部长史蒂芬·姆努钦(Steven Mnuchin)在 2019 年 12 月 3 日给 OECD 秘书长安吉尔·古里亚 (Angel Gurría) 的信中提议，在“安全港”基础上实施第一支柱。本次 BEPS 包容性框架声明中注意到了该提议，并承认许多包容框架成员对提议的“安全港”方法表示关注。声明还强调了在作出决定之前必须在第一支柱下商定的其他关键政策问题。“安全港”问题已列入剩余工作清单，但有关这一问题的最后决定将推迟到就第一支柱的结构达成一致意见之后。

包容性框架还期望第二支柱技术设计方面取得的重大进展，第二支柱旨在解决遗留的 BEPS 问题，并确保国际企业缴纳最低水平的税收。他们还指出了第二支柱方面需要做的进一步工作。

“各国比以往任何时候都更加迫切需要解决经济数字化带来的税务挑战，唯一有效的办法是继续推进基于共识的多边解决方案，以彻底改革国际税收体系。”OECD 秘书长古里亚 (Angel Gurría) 说，“我们欢迎包容性框架在推进这项艰巨的工作所做的决定，但我们也认识到，在制定可行的解决方案方面依然存在技术挑战和关键政策分歧，这些政策分歧需要在未来几个月内解决。”

古里亚表示：“OECD 将尽其所能促成共识，因为我们相信，未能达成协议将大大增加各国采取单边行动的风险，给本已脆弱的全球经济带来负面影响。”

包容性框架对经济数字化的税收工作是恢复国际税收体系稳定和增加确定性，解决可能与现行规则重叠的问题并减轻双重征税的风险所做出的广泛努力的一部分。

正在进行的工作将在 2 月 22 日至 23 日在沙特阿拉伯利雅得举行的 G20 财政部长和央行行长下次会议期间，在新的 OECD 秘书长税收报告中介绍。

❖ 税收合作栏目

5. OECD 和 IOTA 共同推动更强大的税收体系^①

2020 年 1 月 28 日，OECD 与欧洲税收管理组织（Intra-European Organisation of Tax Administrations，简称 IOTA）签署了更新后的双方谅解备忘录的协议。上述两个组织自 2000 年以来一直保持合作，并表示双方打算加强合作，以促进建立公平和有效的税收制度，并提高税收管理的效率和效力。

该备忘录是在 IOTA 参加经合组织/ G20 税基侵蚀和利润转移包容性框架（包容性框架）第八次会议的背景下签署的。自 2016 年启动包容性框架以来，IOTA 一直是经合组织的可靠伙伴，是包容性框架以及为欧亚国家制定和举办有关 BEPS 的区域会议的官方观察员。这些会议是包容性框架的关键组成，它们使所有国家和税收辖区都能在区域范围内分享其在实施 BEPS 方面的经验，并将其观点纳入全球对话。

密切合作的另一个例子是 IOTA 在 OECD 主办的税收透明度和信息交流全球论坛中担任观察员的角色，为成功实施税收透明度和信息交流国际标准制定了以税收目的最佳实践和实际解决方案。

就一些最重要的国际税务问题举办联合活动，证明了 OECD 与 IOTA 在支持制定和实施成功的税务管理实践方面进行了成功的合作。这些联合活动涉及内容包括税收征收和返还方面的创新、相互协议程序（Mutual Agreement Procedure，简称 MAP）、转让定价和间接税、税收机关的数字化转型。

希腊共和国公共税收独立管理局局长兼 IOTA 现任主席 Georgios Pitsilis 先生表示：“今天是 IOTA 和 OECD 的一个重要里程碑，它再次确认并进一步加强了我们的战略合作。我很高兴我们今天在这里签署的谅解备忘录正在扩大合作的范围，这两个组织将受益于分享有关税收问题的观点并将 IOTA 成员的意见纳入

^① 资料来源：OECD (2020), OECD and IOTA join forces in promoting stronger tax systems.
<http://www.oecd.org/tax/tax-global/oecd-and-iota-join-forces-in-promoting-stronger-tax-systems.htm>

OECD 税收标准制定中，特别是在该领域的信息交流和打击税收侵蚀和利润转移方面”。

经合组织税收政策和管理中心主任 Pascal Saint-Amans 先生表示：“IOTA 是重要的合作伙伴，我们有着长期的互利关系。我们过去几年的共同努力表明，通过分享税收方面的知识和经验，我们可以找到应对全球挑战的共同解决方案。”

❖ 论著精选

6. 《税收微观数据对税收政策的潜在影响》—节选 4^①

6.3 访问途径

尽管税收微观数据在提高税收政策分析能力方面具有潜力，但访问和使用数据的途径仍然十分有限且分散。但是，税务部门正越来越多地采用新技术、统计软件和一些受过培训的分析师，以便更安全地访问和使用大量数据。本章将讨论几个数据访问的途径。

6.3.1 税收微观数据访问途径仍然有限，但正在缓慢增加

税收微观数据的访问和使用权限由税务机关决定。本节探讨了税务机关可以采用的一系列数据访问模式，包括去中心化模式、扩展去中心化模式、合成模式、远程模式和直接模式（OECD，2014[61]）。尽管税收微观数据在提高税收政策分析能力方面具有潜力，但访问这些数据仍然具有挑战性，数据的使用也十分有限且分散。形成这些限制的原因主要是为了保护纳税人的隐私。然而，税务部门正在越来越多地采用新技术和新统计软件来安全地获取和处理大量数据。技术的发展可以支持新的数据访问解决方案，使数据更容易用于税收政策研究，并通过增强平台安全性和提高匿名与合成分析技术的方法来限制隐私风险。

访问税收微观数据的研究人员数量很少，但一直在增加。很多国家允许通过统计机构匿名访问政府税务管理数据。的确，一篇讨论福利指标在政策中作用

^① 资料来源：OECD (2019), The potential of tax microdata for tax policy, OECD Taxation Working Papers, No. 45, OECD Publishing, Paris.
https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/the-potential-of-tax-microdata-for-tax-policy_d2283b8e-en

的文章(Stiglitz, Fitoussi and Durand, 2018[62])建议提高不均衡量的质量的一种方式允许统计局使用税收记录来捕捉分布顶端的发展情况,并且访问管理数据的方式应该促进隐私的保护。在丹麦,统计局为研究人员提供去识别化数据的访问方式。在爱尔兰,中央统计局(CSO)在某些条件下提供对微观数据的访问。在英国,“HMRC 数据实验室”为访问匿名纳税人数据提供了一个安全的环境。然而,大多数微观数据的访问停留在本国界限范围内,使微观数据在国际层面的合作成为了一个例外,而不是成规。

税务部门越来越多地采用新技术和统计软件来安全地捕获、处理和分析大量数据。例如,许多税务部门现在已经开发了自动化的“数据管道”,可以支持数据捕获(通常是具备大量多样性的数据类型)、处理(如清理和转换)、分析和可视化(详细信息见(OECD, 2016[8]); (PWC, 2018[63])).这些发展更有可能导致未来税收和其他政策分析的扩展。

纳税人信息的保密对政府的重要性不应被研究机构低估。税务机构(和统计机构)必须调和两个相互冲突的目标。一方面,他们必须共享数据以支持公共透明度、辩论和政策,另一方面,他们必须保护纳税人的隐私(这是法律要求的)。这两个目标的冲突中,保密性毫无疑问会占上风。在未来,这些政府数据可能越来越多地与其他数据源相结合,这将扩大两个目标的权衡范围——数据将从分析的角度得到改善,但同时从隐私的角度被损害(因为识别个人的风险上升)(Connelly et al., 2016[5])。

利用改进的访问途径将需要更高级别的技术安全性和确保隐私的能力。图 3.1 总结了基于当前最佳实践和 OECD 与统计机构直接合作的经验所选择的数据访问途径(Bruno and Ahmad, 2006[64])。该框架是为了将各种数据访问模式放在一个具有不同优势和限制的频谱上而开发的。通常,更高级别的访问途径提供了更大的数据细分,因此具有更大的分析灵活性和潜力。然而,它们也增加了纳税人隐私泄露的风险,并需要受到法律约束。较低级别的访问途径更有可能给国家官员带来更大的工作负担,因为较高级别的访问途径将这一负担转移到了研究人员身上。

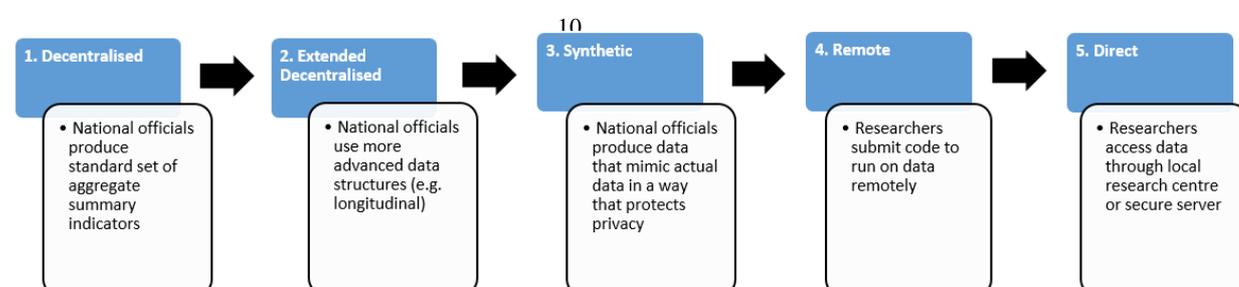


图 3.1 所选择的数据访问途径

1.去中心化模式

国家官员制定一套标准的汇总指标

2.扩展去中心化模式

国家官员使用更先进的数据结构（如纵向汇总）

3.合成模式

国家官员以保护隐私的方式生成模拟实际数据的数据

4.远程模式

研究人员提交代码远程运行数据

5.直接模式

研究人员通过本地研究中心或安全服务器访问数据

注：这一框架大量借鉴了 OECD (Bruno and Ahmad, 2006[64])的工作。

资料来源：OECD 分析

6.3.2 五个访问途径

下面将讨论这五个访问途径

去中心化途径，即国家官员根据国家数据制定一系列标准指标。这反映了当前税务管理实践。国家官员可以生成这些数据，并将其放到网上，或者根据研究人员的要求，通过安全电子邮件将其安全地发送给他们。

去中心化途径的扩展是包括更高级的数据结构，如纵向数据。这种方式可以包括其他高级汇总统计数据，可以直接发布在网上或根据研究人员的要求通过安全电子邮件的方式发送给他们。公共使用文件就是这样一个例子。

合成微观数据模拟实际数据，这些合成微观数据的构造方式保护了隐私，因此可以公开发布。虽然没有一种普遍认可的方式来产生合成数据，但一种普遍的思路是将统计方法应用于税收微观数据，从而产生一个新的包含相同底层变量但清理和模糊了其他变量从而保护了隐私的合成数据集。这些数据可能包括年龄、子女数、工作地区、就业部门，也可能集中于那些收入非常高的人。可以绘制一个或多个合成子样。在这个过程中，可以将随机噪声引入到某些变量或使用统计回归法预测变量。更多现代方法包括分类和回归树，这些方法将观察结果分成类

似的组，并从每个组的结果分布中提取结果(Burman et al., 2017[65])。在建立合成数据时，必须在追求更高质量的数据和泄露风险之间取得平衡。(Card et al., 2011[19])认为，合成数据“远不如直接访问有吸引力，因为研究人员几乎不可能预先完全指定理想的合成数据集的内容”。此外，他们认为，除非事先指定，否则合成数据很难研究分组人群。他们还认为，这项工作需要大量的中介机构，这些中介机构的工作就是构建这样的数据，有效地“给现有数据添加噪音”，而研究人员则将试图消除这些噪音（但可能不会成功）。

远程运行是研究人员输入统计分析指令从而在税收微观数据上运行的方式。(Bartelsman, 2004[66])开创了分布式微观数据方法，其目的是在多个国家进行相同的分析并对合并后的输出结果进行分析。在实践中，这涉及到用户将某些统计程序（如 R、STATA、SAS 或 SPPS）的代码发送给运行这些代码的行政人员并由他们报告结果（返回给用户）。OECD 采用了这种方法，通过使用一种灵活且自动化程度足够高的中央编写代码来衡量企业的生产率，该代码可以跨不同国家的不同数据运行(Berlingieri et al., 2017[3])。这种远程运行方法为用户提供了分析后的输出结果，且隐私数据不会被看到。该方式可能需要法律合同来阐明责任并确保机密性。这种方法的优点包括跨国可比性、减轻机构负担和低成本可重复性。但是，这种方式需要复杂的协作以及关系建立，同时也要面临如何分担资源成本和二次泄露的风险(Bartelsman, 2004)。这种方式还将分析限制在相对简单的表格中，并且可能只适用于干净数据。(Card et al., 2011[19])认为这些方法仍然“远远不如直接访问模式”。在本文对爱尔兰的分析中，采用了一种伙伴关系模型，即税务局的数据分析师在经合组织相关领域专家的指导下工作。

对匿名税务管理数据的直接访问通常是通过本地研究数据中心或某些预定义用户的安全远程链接。(Card et al., 2011[19])认为“直接访问微观数据对成功至关重要”并且“从原始数据开始，研究人员几乎总是得到最好的服务”。在我们对斯洛文尼亚的分析中，直接访问是可能存在的。直接访问的一个基本优势是，一个有能力的研究人员可以从探索复杂的数据中学习。这种归纳过程，包括对分组人群统计数据的简单描述，可以对数据进行掌控或者揭示异常，而这些异常在简

单测试其他人运行出来的回归结果时,可能会被忽略。由于这些原因,(Card et al., 2011[19])认为,上述合成数据替代模式或远程运行模式将无法进行与政策相关的前沿研究。但是,能够全面访问此类数据的对象通常仅限于税务机关,而且往往在具体要求进行税务政策分析时才会提供。在少数国家,严格保密的情况下,这些数据可以向外部研究人员提供。2011年,OECD成立了微观数据访问的国际合作专家组,以研究微观数据跨境合作所面临的挑战。

6.4 结论

本文探讨了税收记录微观数据及其在税收政策分析中的价值和潜力。该报告借鉴了2018年OECD与斯洛文尼亚和爱尔兰的合作,其中使用了税收微观数据。

虽然需要新的技术和技能,但这些数据为税收政策分析提供了重要的优势。首先,税收微观数据可以通过简单的统计描述提供独特的政策见解。其次,税收微观数据可以扩展税务决策者的分析范围和深度。第三,税收微观数据的使用可以为旧的税收政策问题提供新的答案,这些问题包括:随着时间的推移,纳税人在收入阶梯上的上移和下移程度,以及在老龄化时代,所得税税基将被侵蚀到何种程度。第四,这些数据可以定义和集中几乎所有纳税人群体,同时保留足够的样本量用于分析。然而,它们也有局限性,包括关于纳税人的人口统计信息很少甚至没有、与宏观经济数据不一致、以及它们涵盖的是纳税人而不是总人口。将这些缺陷与个人人口资料的丰富性(来自调查数据)和分配的国民收入的一致性(来自国民核算数据)结合起来,可以部分地克服这些局限。

本文还探讨了税务管理可以采用的一系列数据访问模式,包括去中心化模式、扩展去中心化模式、合成模式、远程模式和直接模式(Bruno and Ahmad, 2006[64])。尽管税收微观数据在提高税收政策分析能力方面具有潜力,但访问这些数据仍然具有挑战性,数据的使用也十分有限且分散。形成这些限制的原因主要是为了保护纳税人的隐私。然而,税务部门正在越来越多地采用新技术和新统计软件来安全地获取和处理大量数据。技术的发展可以支持新的数据访问解决方案,使数据更容易用于税收政策研究,并限制隐私风险。

7. 《五大政策部门次中央政府决策制定者的支出权》—节选 1^①

摘要

本文采用新的指标衡量五大关键领域（教育、长期护理、交通服务、社会住房和医疗卫生）次国家政府服务交付方面的支出权和绩效。新的指标以独特的视角揭示了不同层级政府之间责任如何分配，有助于分析不同分配方式的结果。不同领域和不同国家之间的不同特征可能对政府间财政关系产生重要影响。

关键词：支出自主，地区权力，公共领域生产力，政府间关系

7.1 引言和主要发现

政府服务下移以及权力下放通常意味着次国家政府负责提供关键政府服务，包括教育、医疗和社会服务。在一些国家，由于数字化和薪资增长慢导致的人口变化和收入压力，进一步影响了公共支出模式并加大了政府服务交付的压力，尤其是在医疗卫生领域。此外，有人声称公共领域生产率增速放缓，抑制了公共基金，影响了服务质量。

为缓解这些压力，政府应考虑提高公共领域生产率和绩效的方法。一个必要的因素是考虑政府如何下放任务，相互影响和协调公共服务政策框架。本文对OECD和伙伴国家采用的多层次治理和制度架构进行了高级别审查，重点关注次国家政府决策制定。本文旨在总结最近OECD支出权调查问卷的结果，并构建制度指标以对比各国和各政策领域的地方支出权。在当前阶段，本文的目标不是分析权力下放如何影响公共部门的绩效，而是提出指标，以便为今后有关该主题的研究工作提供更有力的衡量标准。

虽然有大量文献研究了权力下放对生产率和结果的影响，但其中许多研究使用的是国民账户支出份额，并不能为次国家支出权力提供全面的指标。本文也属于这方面的研究，但提出了更强有力的支出权指标，这些指标提供了更为稳固的权力下放措施，因此可以作为更好的衡量标准来评估权力下放对政策结果的影

^①资料来源：OECD (2019), The spending power of sub-national decision makers across five policy sectors. https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/the-spending-power-of-sub-national-decision-makers-across-five-policy-sectors_8955021f-en

响。

审查公共支出和次国家决策制定权是各级政府财政关系网（财政网络）的一个持续工作领域。本文基于2017年财政网络会议（Phillips, 2018[1]）上所发布文献的初步审查，其重点是监测和衡量地方服务交付。本文还旨在更新并拓宽先前的财政网络中关于次中央支出权的试点项目（Bach, Blöchliger和Wallau, 2009[2]; OECD, 2016a[3]）。

本研究的主要结果可以归纳如下：

- 支出权指标反映出相对较低的地方支出权力。

- 不同领域的支出权相对较均衡，但在医疗和长期护理方面下放程度较低，在社会住房、交通以及初等和中等教育（简称“教育”）服务方面下放程度较高。即地区和地方政府以及服务提供者，与医疗和长期护理相比，在提供社会住房、交通和教育服务方面倾向于有更大的决策制定权。

- 服务领域的总体政策框架通常是由中央控制的，但在不同领域的关键方面有所不同——在长期护理和医疗卫生领域政策自主性更集中，而在社会住房领域集中程度较低。与此相反，投入和预算决策更有可能分权。

- 金融支出份额通常不能精确反映次国家支出权，因为次中央支出通常受到中央政府的严格监管或影响。

- 通常在联邦制国家次中央支出权比在单一制国家下分权程度更高。然而，联邦制国家也要承担更多交叉重叠的责任，由于交叉过多以及选民透明度低，而拉低了效率。

- 似乎征税权和支出权之间的关联微乎其微，这值得担忧，因为支出下放而收入不下放会减少政府职责并阻碍增长（经济合作与发展组织和韩国租税财政研究院（OECD-KIPF），2018[4]）。

本文分为五个主要部分。第一部分提供国民账户数据中有关次中央支出份额的信息，并定义了文中使用的术语。第二部分详述最近两次OECD问卷调查的范围以及参与问卷调查的国家。本节还包括有关构建制度支出权指标方法的信息。第三部分介绍了次中央决策制定者支出权的一般结果，以及五个政策领域各自的

结果——初等和中等教育，长期护理，交通服务，社会住房和医疗卫生。第四部分阐述次中央决策制定者的支出权，以及包括联邦制，次中央政府税收和财政立宪架构在内的制度特征如何与决策制定权下放的水平相关联。第五部分和最后一部分详细探讨进一步工作的领域。有关决策制定者在每个政策领域中作用的更多信息见附录A；OECD关于次中央政府支出权的问卷调查表见附录B；其他数字和表格见附录C。

7.2 定义和范围

7.2.1 政府层级

分权制政府的一个主要特征是存在若干管理机构，这些机构在次中央一级具有政治，行政或资金权力。三级政府定义为——中央/联邦，州/省/地区和地方/市政当局。在本文中，次国家政府被定义为次中央级政府。地区政府是高级别自主地区，包括州、地区或省。地方政府是最低级别的政府，包括县，市，区，自治市，市政委员会或郡。在只有两级政府的国家中，较低级别被定义为地方政府。

专栏 1. 权力下放的影响

财政分权涉及通过增加支出或增加收入来增加次中央政府在整体公共财政中的作用。确保决策制定者有效分配责任取决于一系列因素，包括发展水平，国家再分配和均等化政策，各级政府政治和体制框架及力度，人口和地理。在制定权力下放框架时，有必要考虑不同级别的政府以及公共和私营服务提供者如何对激励框架作出反映，确保他们在提供服务方面富有成效，发挥所有相对优势并在使用政府资金方面具有成本效益。

权力下放的成本和收益引发激烈争论。OECD-KIPF（2018[4]）认为，权力下放往往支持经济增长，相比于支出权下放，税收收入下放往往会增长产生更大的影响，尤其是在政府规模较小的情况下。当各种政策职能下放程度相似时，均衡权力下放有利于增长，因为它使次中央政府能够更好地协调政策，并通过履行不同职能从规模经济和范围经济中受益。值得注意的是，通过提供激励来更好地利用当地资源和实施有利于经济增长的政策，已经发现平衡的财政结构（地方支出主要由地方税收资助）可以减少地区差异。

尽管有这些优势，权力下放仍然可能会对公平产生不利影响。次中央政府如果对支出和增加收入有更大的控制权，他们可以根据当地的喜好投入资金，甚至可以激励地区吸引高收入家庭，而不是贫困家庭，这可能会造成各地区生活水平的不平衡。Strossberg等（2016[5]）研究表明，权力下放，特别是通过次中央税务部门进行下放，往往会降低高收入者和中间收

入者之间的收入不平等，但会加大低收入群体与中间收入者的差异。政府间转移支付也可能拉大这种差距。

还有一些研究关注财政分权对公共服务效率的影响。OECD-KIPF（2018[4]）的研究结果表明，财政分权可以提高公共服务的效率，但仅限于特定条件下。首先，权力下放过程要求在各级机构建立强大的问责制，良好治理，地方政府具有强大的能力。其次，必须有足够程度的支出下放才能获得有利的结果。第三，支出的下放需要辅以充分的收入分权。若不满足上述条件，财政分权可能会降低公共服务交付的效率。财政分权也会加剧公共服务的倒退。如果规模经济对提供公共产品很重要，那么将公共服务提供给规模过小的地方政府可能会降低效率并增加成本。

本文讨论的许多服务的下放涉及到的一个问题是，服务的提供和资金支持在政治上敏感性如何，特别是在责任没有明确界定时。减少这些服务的数量或质量可能对生活水平和经济增长产生重大影响。例如，如果医疗卫生服务主要由次中央政府提供资金，中央政府可能仍然无法抵抗过度补偿医疗支出或收入不足的压力（Sutherland, Price 和 Joumard, 2006[5]）。

7.2.2 五大政策领域

本文研究五大关键政策领域——教育、长期护理、交通服务、社会住房以及医疗卫生。选择该五大领域是基于其在次中央政府支出中的重要性，数据对未来工作流的有用性，以及其与 2017 年财政网络会议工作项目的对接性。这五大领域也代表了公共政策讨论中的重要方面。

7.2.3 各政策领域的支出份额

次中央政府支出的细分和次中央政府支出占政府总支出的份额可以作为常见指标以解释次中央政府在履行经济职能中扮演的角色。尽管这些指标不能反映财政安排的复杂性，但仍然可以提供有用的指南，帮助了解地区和地方辖区享有多大的财政权（Blochliger and King, 2006[6]）。国民账户数据库（OECD）使用政府职能分类（COFOG，第一版），本文据此构建了上述指标。目前，COFOG 数据已成为全球标准，该数据根据资金用途对政府支出进行分类。

COFOG I 将支出数据划分为 10 种职能（一般公共服务；国防；公共秩序和安全；住房和社区设施；经济事务；环境保护；医疗卫生；娱乐、文化和宗教；教育；社会保护）。COFOG II 将 10 种支出职能细化为 69 种次职能。COFOG II 对公共财政分析尤为重要，因为其考虑到了进一步将社会保护细化为不同项目领

域。尽管本文中评估的领域与 COFOG II 关联密切，许多国家却无法获得上述 COFOG 数据，因而无法精确地比较本文在支出份额中构建的支出权指标。

下列图表反映了根据 OECD 国家次中央政府支出构成而衡量的支出权下放现状（图 1）以及次中央政府支出占政府总支出的份额（图 2）。教育支出占次中央政府支出的比重最大，根据 2016 年数据，OECD 国家教育支出占次中央政府总支出的平均比重为 25%。然而，各成员国差异较大。在爱沙尼亚、冰岛、以色列、拉脱维亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚以及美国，次中央政府的教育支出占总预算比重超过 30%，且在拉脱维亚这一比重达到 41%（OECD，2019）。医疗卫生在总预算中所占比重为第二大，在次中央政府支出中平均占比 18%。在澳大利亚、奥地利、丹麦、芬兰、西班牙、瑞典和美国，医疗卫生支出占比超过 20%，且在澳大利亚这一比重达到 48%。第三大支出项目为“其他”支出，占次中央政府总支出的 15%，包括国防支出，公共秩序和安全，住房和社区设施，娱乐、文化和宗教，环境支出。公共秩序，安全和国防支出占次中央政府总支出的比重约为 7%（2013 年数据）。2013 年在 OECD 国家，住房和社区设施占次中央政府总支出比重约为 3%（OECD，2016b[7]）。2016 年一般公共服务和社会保护（包括经常性支出和资本社会支出）占次中央政府支出的比重约为 14%。OECD 国家次中央政府在教育，社会保险和医疗卫生方面的支出情况见附录 C。

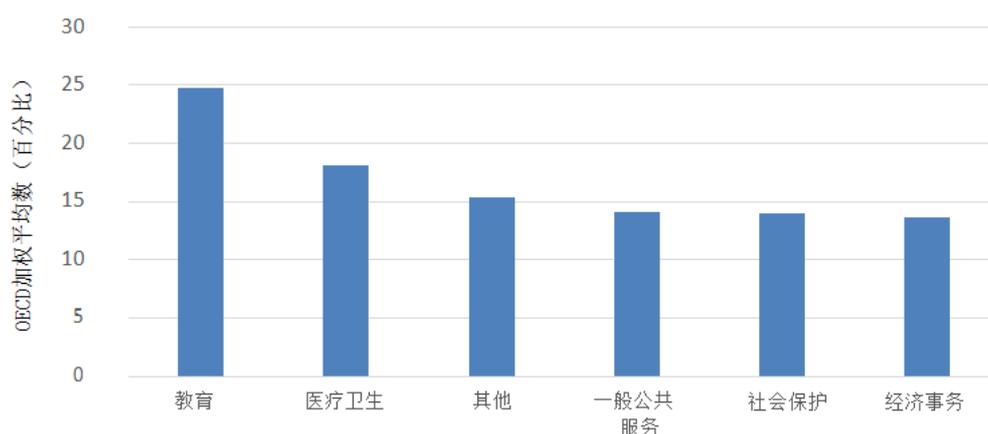


图 1. 不同经济职能下次中央政府支出划分，2016 年 OECD 平均数据

注释：数据基于 OECD 平均数，除加拿大、墨西哥和智利外，根据各国人口规模进行加权所得。次中央政府包括地区和地方政府（不合并）。

来源：OECD 次中央政府架构和金融数据库。

图 2 反映出在联邦制国家，按照未加权平均数计算，次中央政府支出占 GDP 的比重为 19%，占公共支出的比重为 48%。在单一制国家，按照未加权平均数计算，地方政府支出占 GDP 比重为 12%，占公共支出的比重为 26%（OECD，2018）。加拿大，丹麦和瑞士中央政府高度分权，次中央政府支出超过 50%（基于 2013 至 2016 年各国平均支出计算）。

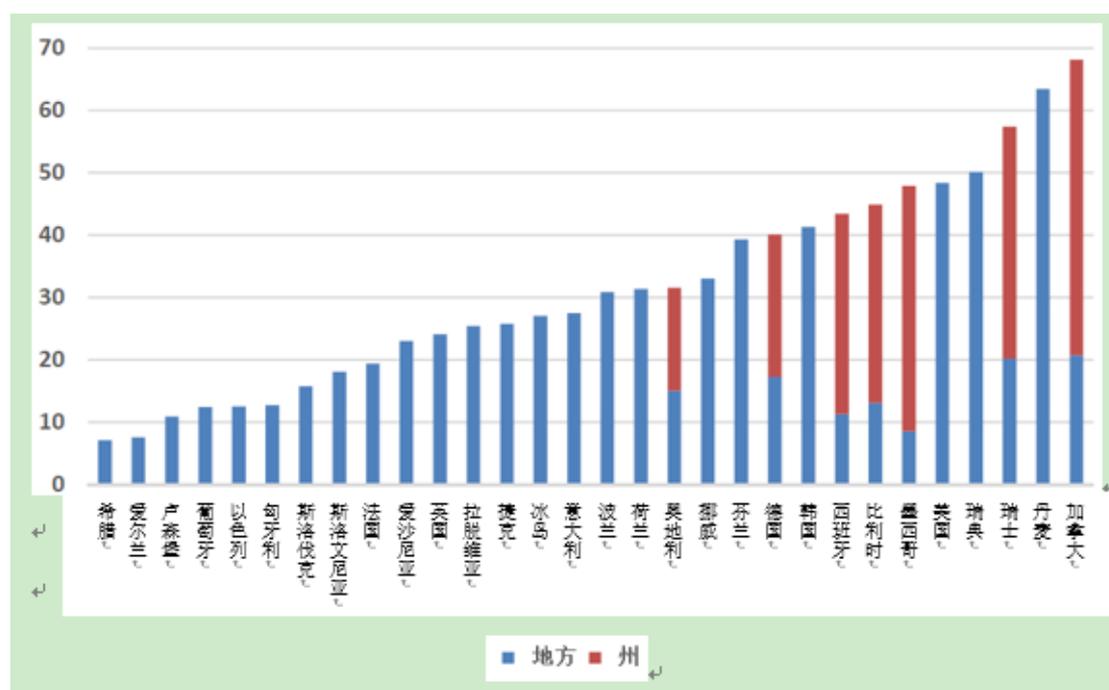


图 2. 次中央政府支出占一般政府总支出比重

注释：各级政府总支出指总花费减各级政府间转移支付。无法获得美国地方和州政府支出数据。

来源：OECD 联邦财政数据库。

7.2.4 次中央级决策制定者的支出权

支出权指标旨在衡量管理次中央服务投入、流程和和产出的规则 and 规定，受到次国家决策制定者的管控（Bach, Blöchliger 和 Wallau, 2009[2]）。应该越过预算决定来理解支出权。支出权表示次中央决策制定者享有管控或者权力的等级，包括决定如何组织服务，如何分配资金，偏好的投入和产出水平以及质量，以及如何衡量和监督服务交付（OECD, 2016a[3]）。

目前尚无最新的按领域划分的国际支出权可比指标。本文提出的支出权指标旨在准确反映支出权，并包括诸如次中央政府引入新政府计划、修改法规、提供

补贴和优惠、废止消费项目、决定经常性消费与资本消费的比率、并在各关键领域分配资金的权力。

除了财政网络(Bach, Blöchliger 和 Wallau, 2009[2]; OECD 和 KIPF, 2016[8])的研究提出上述指标外, 还有其他地区权威提出的相关并更广泛的指标, 这些指标按年度研究了 1950 年至 2010 年 81 个国家的情况(Hooghe 等, 2016[9])。地区权威指标(RAI)包括 10 个维度的指标: 制度深度, 政策范围, 财政自主, 借款自主, 代表制, 立法, 执行控制, 借款控制, 宪法改革, 以及财政控制等。

7.2.5 支出权分类

若次中央政府只是中央政府的“支付代理人”, 且次中央政府在其应该负责的领域几乎没有独立性或者决策制定权, 则支出权旨在拨款并贴现, 与支出份额不同。

本文讨论的五大政策领域每个包括四个维度的支出权自主——政策自主、预算自主、投入自主、产出和监督自主(图 3)。这四个维度的自主旨在提供关于次中央决策制定者支出权的整体情况。这些维度包括:

- 政策自主: 次中央决策制定者对主要政策目标和主要服务交付方面实行控制的程度。
- 预算自主: 次中央决策制定者对预算实行控制的程度(即预算自主仅限于高级层面控制)。
- 投入自主: 次中央决策制定者对公民服务(人事管理, 薪资)以及其他投入方面(比如招标权或分包服务)实行控制的程度。
- 产出和监督自主: 次中央决策制定者对服务交付的质量和数量标准以及监督和衡量标准的方法, 比如基准等实行控制的程度。

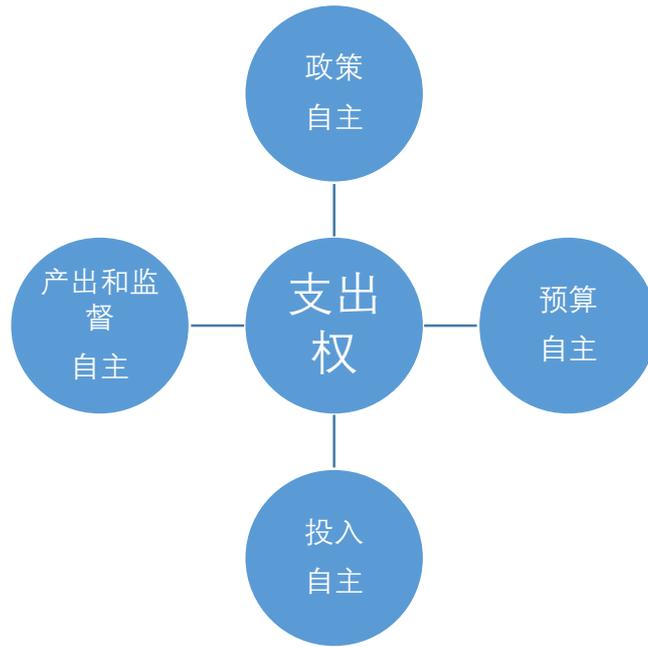


图 3. 支出权分类

来源：改编自 Bach 等（2009[2]）。

智库视野



研究院微信 研究院微博



主办

上海财经大学公共政策与治理研究院

上海市国定路777号

邮政编码：200433

电话：(021) 65908706

8615821746491 (田志伟)

官方微博：e.weibo.com/u/3932265304

邮箱：120286069@qq.com