

# 大， 还是 太大？

超大型城市在公共治理、融资和服务提供方面也面临一些特殊问题。

*Ehtisham Ahmad*

城市通常主要在于规模经济。成功的城市是商业和创新的中心，能够吸引有才能的人和技术人才进而大大提高劳动生产率和经济增长。城市人口相当可观的消费能力带来了市场和机会，从而使得城市成为吸引人们居住的地方。

但是，当城市持续膨胀并发展成为大城市时，人口超过1000万，更大的问题随之产生。人口的集中一方面可以给城市带来活力，同时也带来了交通的拥挤，环境恶化，住房短缺，形成一些限制性的区域。不断延伸的大城市地区在管理上也变得复杂和困难。

伴随着大城市的发展，不管是由于移民、当地人口的增长或者乡村和城市之间人口的重新界定，与整个基础设施的建设规划和必要服务的提供相关的困难将会变得更加明显。没有明确开销责任以及城市直接控制的不足的收入，可能会限制城市的管理当局对所采取措施所担负责任的范围。缺乏城市资金的及时信息必然会带来责任问题，同时也会带来宏观经济难题和潜在的政治经济两难问题。例如，在很多情况下，首都拥有太多的政治权力，

从而就会给周边带来压力。例如玻利维亚的首都拉巴斯，尽管拉巴斯不是超大型城市，但是在它与正在形成的自治区El Alto之间的紧张状态是非常明显的，在这个区域人们通过示威游行等方式使得政府管制出现瘫痪。

大城市不仅拥有较大的消费需求，而且也拥有比其他城市更大的税收基础和人力资本。因而，似乎对于这些城市来讲，相比其他相对低一些级别的政府机构，拥有更大的开支责任，被分配更多的权利来进一步增加资金融资。这就是著名的不对称联邦主义（见 Congleton，2006）。

本文考察了大城市和一个国家其他地区在职责分配和政府权力上的不对等，伴随着大城市地区的形成而产生的财政上的挑战以及用以提高公众服务、解决城市的贫困和不平等现象而可能必须要修正的财政制度和财政政策。





上海：推动经济增长的发动机。

## 权力和城市

联合国最新报告显示，2008年是人类发展的转折点。世界人口的绝大多数将居住在城市，从而城市人口将第一次超过乡村地区。到2030年，城市人口比例还将增加，从而超过世界总人口的2/3。尽管在大城市的人口比例仍然相对较小，但还处于增长之中，这种向大城市的大规模的转移将会给大城市带来很多管理上的和财政上的挑战。

很多大城市面临着巨大的环境问题和社会问题，这些问题聚集在一起的综合管理将成为新世纪其中一

个最关键的挑战。中央政府不太可能有效地规划这些地区的规划以及这些地区所需要的资源。相对于其他行政区域，这些地区是否应该被赋予更多的支出权利和税收权利？

不同的国家赋予了大城市不同类型的被赋予的权利。在亚洲和拉丁美洲地区，大城市比其他行政区域拥有更多的政治上和经济上的权利。在一些情况下，它们赋予了州或者省市一些职能和权利，而且是比较独立的自治权利，而其他情况，则是权利下放很少，责任还不明确。

大部分权利下放。在中国，像北京和上海这样的大城市拥有两种地位——市政职能和责任（除了省份职能和责任之外）。这种不对等的处理方式同样也认可了上海所拥有与其他省份或者州同样的政治权利。香港特别行政区拥有更多的支出和税收权利，这是“一国两制”的政治安排最主要的部分，以解决1997年香港从英国政府手中归还给中国政府。

这种不对等的安排有利于当地社会政策和公共投资的贯彻执行，这样就带来了大城市经济令人印象深刻的飞速增长。相对于中国的其他行政区域来讲，香港特别行政区就是一个很好的例子，特别是根据不对等的责任，中国政府需要确保大城市全部的贷款要与宏观经济目标相一致。这样，在中国大城市中，进一步明确支出责任和提供适当的激励和责任透明度应该成为关注点。

部分权利下放。在拉丁美洲，哥伦比亚首都波哥大正在进行一项有趣的尝试（见Fainboim，即将出版），通过实施一系列相关的措施，大大提高了大城市提供公众服务的质量。这些措施包括，批准给首都额外的权利（在20世纪90年代批准给予一些特殊的地位资格），市长的选举——产生出富有朝气和活力的领导者（例如1992—1994年的Jaime Castro，1995—1997年和2001—2003年的Antanas Mockus），通过适当地增强税收征收效率和在消费上的透明度，城市的金融实力也在不断增强。这些措施的实施部分弥补了哥伦比亚地方政府部门由于责任的不清所产生的长期困难。

小部分权利下放。相比波哥大，实行了不对等权力的更为典型的例子是墨西哥城，世界上仅次于东京的第二大城市，人口超过0.19亿。其能够成为特大型城市主要来自于内部的移民（Graizbord和Santillán，2005）。但是，支出运行仍然是不明确的，提高当地税收的能力仍然像其他自治区一样受到限制。

尽管墨西哥城在该国拥有比其他任何大城市地区都多的税收收入。但是其税收收入水平仍然低于其他新兴的市场和发达国家。一些关键的地方职能，例如

教育和医疗卫生,仍然被联邦政府通过特殊的方式直接管理。同样,主要的社会安全网络,例如“Progres/Oportunidades”(见Levy和Rodriguez,2004),关键的教育项目和医疗卫生项目仍然与直属的省份共同分享,或者由联邦政府提供大部分资金。然而,这种可

**“财政职能的下放程度不同国家将有所不同,这通常反映了现存政治力量和制度力量的平衡。”**

能给墨西哥城带来更有效地提供公共服务的责任权利和资源的不对称,仍然只是被意识或者是被关注。墨西哥其他的城市和地区,仍然被限制在自己所拥有的资源范围内,甚至更多地依赖于转移支付。

权力下放,并被清晰地地区分开来。需要更大的责任心和好的治理能力,权力的界定和分离依然排在发达国家和发展中国家优先政策目录中较为靠前的位置。

大城市的管理和政治权力相互影响的一个最好的例子就是伦敦,大城市的权利被简单地从地方层面分离开来。1965年,在工会基础上建立了大伦敦委员会,并在公共服务的提供方面,拥有相当大的权利。在20世纪80年代中期,保守派政府废除了大伦敦委员会,一些职能被分散到大的城市,还有一些归还给中央政府。布莱尔政府重建了伦敦委员会,但是赋予其更多的战略性和协调性功能,其中包括为交通、政策、紧急事件规划及发展职能提供战略指导和协调。这种在大城市层面的协调功能要与纯粹的地方政府职能相区别,例如基础教育和基本的医疗卫生等仍属于地方政府的范畴,自治市区也拥有这些职能。

还有些国家,资金被分配到大的城市,例如里约热内卢、卡拉奇和芝加哥,部分可能是为了与中央政府相分离,为城市地区获得更多的利益,其他目的还有开放内地贸易区(巴西利亚)和增强安全设施(伊斯兰堡)。

## 责任和权利

清楚的是在大都市拥有的责任和其拥有的政治权力是直接相互影响的。在赋予权利的同时树立其必要的责任将是最有助于提升服务质量和减少贫困。但是如何能够获得更大的权利?

关键的因素就是要明确不同政府层面所应该拥有的权利。在很多国家,特别是拉丁美洲,不同的政府层面,权力是相互重叠的,甚至是那些在世界上其他

国家都能够很清楚地界定的权利。

基础教育就是一个例子。在一些安第斯国家,市政当局只需要为学校提供必要运作和维持费用,在一个国家可以通过工作的小时来证明。教师的雇佣通常是管理的中间地带,为了学校的利益,通常由中央政府支付教师的薪水。而很多时候,没有哪个具体的管理部门为基础教育的结果负责。这就是一个不完全地方分权和责任不清的例子。

大城市必须能够最大限度地享用其自己的税收收入。这能够为其自己的权利增加资金,而不再依靠中央政府的转移支付,这些转移支付经常被中央政府用作特殊的目的。能够自由的使用税收收入对于在大城市的层面建立一个较为坚挺的预算是很有帮助的,同时也有助于确保城市的借款和投资决策不会给中央政府带来困难。

## 开支和业绩

明确并且简化不同政府层面的责任,特别在开支方面,是世界上很多政府间对话的中心问题,包括中国、经济合作发展组织的一些国家以及上面提到的安第斯地区的国家。这项努力通常通过交换某些特定成果的合同来实施的(见Spahn,2006),为这个政策结果负责而制定预算账单逐渐被称为“业绩预算”。

业绩预算是有效的,清晰的表示在合同中或者合同以外,清晰的界定城市管理者和开销机构为之负责的资金等。但是,这种权利要求这些资金首先是被专用的、有成本的并且是被监管的。在某一阶段,也有些额外的资金,被用作政府基金,但是二级政府部门在这项政策上并没有优势,因为其资源和能力受到限制。甚至对于中央政府来说,业绩预算的引入需要更加认真地规划和及时地实施。

对于大城市来说,这可能具有优势的,因为能力的限制通常不是问题,因为大城市不缺乏工人和技能人才。而且,对于一个相对灵活的、有责任的政府机构来说,相对于中央政府层面,在城市层面上就行政管理 and 信息系统进行调整更为可行。在波哥大犹太人的管理体制强调政府资金必须有效的、负有责任的、并且是透明的,对于行政者来说必须要有相应的权利。自从2000年,大城市可以实施预算,有时候甚至超出中央政府所能够做到的。

大城市能够建造一些基础设施来管理政府财政,相比在小一些的行政区域,这些资金能够发挥更大的作用。例如,新加坡拥有一个比巴西政府更为先进的政府资金管理系统。建立这样一个系统,信息流是非常重要的,关于政府职能的、经济上的,包括项目上

的规范的完整的信息都需要提供，包含投入的成本和产出的效益和成果等。IMF提供的2001年政府经济统计年报提供了世界公认的经济和职能预算的标准。这个信息包括在各个层面的政府部门，合法的公民，有详细的记录花费多少，目的是什么。

## 发掘收入源

通常，大城市拥有重要的税收基础，其中一些是需要与中央政府共同分享的。它们也有潜力根据经济规模建立一个现代的税收管理部门，通常与国家的标准相匹配或者超过国家的标准。

在税收领域，通常留有一些空间通过给与地方当局来完善地方税收，以最大限度地提高地方财政收入。例如，波哥大的行政管理部门Mockus在财政税收总额上获得很大的成功，通过运用个人财产的现代评价机制，这个机制隶属于以市场为基础的价值评价机制。

如果要承担更为广泛地责任，仅通过城市自身的财政税收可能是不足的。例如墨西哥城，如果更多的一些职能被分散出去，那么征收全国40%的税收收入而没有中央政府的拨款，是可以应付的。墨西哥城还是有增加财政收入的潜力，例如在附加税上增收附加费，或者对在不同时候的收入增收个人所得税。在其转移支付体系和当前的权力责任体系下，给定权重和激励，感觉就没有必要施加这样税收了。

通过借款，大城市通常都会有一个安全的资金来源。除了必要的税收来源和公众财政管理体系以外，大城市通常是需要一些其他的设施条件以便于这种不对称方式进行借款。他们包括信贷机构的运作，政府运作的信息关于为需要机构借款提供便利条件。

但是，一些预期的谨慎的限制条件和借款信息都是重要的，对于诸如政府间的公众与私人的合作管理产生的风险需要识别到并且记录下来。尽管市场规律是适合的，应该被鼓励，但是仍然需要一些与市场规律相一致的措施，包括财政的规则和行政管制共同发挥作用。在大多数发展中国家，所有的政府部门间的大额借款都是被严格关注的。例如，在阿根廷和巴西地方政府间的债务危机严重地破坏了两国之间的经济平衡。

## 权利的转移

大规模的都市集聚和大城市的形成，这种趋势给

政府政策实施以及减贫带来了挑战。大城市也带来了压力和风险，但是这些是能够通过机制和额外的资源相平衡。

对大城市战略规划，特别是对整个基础设施、金融体系的规划的需求显示出在这些城市中负有责任的决策是必要的。但是决策制定者越来越远离当地居民的真正需要，大城市大量的消费需求都会增加财政风险。同时，国家的目标，例如地区间的平衡和经济稳定的需要，将会限制大城市财政支持其他的地区或者通过限制贷款和投资计划来保证整体经济的一致性。

无论是国家政府还是大城市，如果探索出能够清晰界定的责任，同时具有带来额外税收收入进而提升管理水平的能力，那么就能够获得潜在的收益。财政职能的下放程度不同国家将有所不同，这通常反映了现存政治力量和制度力量的平衡。但是，标准的信息流以及透明度对于拥有责任，保证整体经济的稳定是非常重要的。大城市的数量已经开始呈现出责任的不对等性，但是仍然有很多方面需要从亚洲、非洲或者拉丁美洲的经验中来学习，以便制定出恰当的政策措施和发展战略。

Ehtisham Ahmad, 国际货币基金组织财政事务部顾问。

## 参考文献：

Ahmad, Ehtisham, and Giorgio Brosio, eds., 2006, *Handbook of Fiscal Federalism (Cheltenham, United Kingdom; Northampton, Massachusetts: Edward Elgar)*.

Ambrosiano, Maria Flavia, and Massimo Bordignon, 2006, "Normative Versus Positive Theories of Revenue Assignments in Federations," in *Handbook of Fiscal Federalism*, pp. 306-38.

Congleton, Roger, 2006, "Asymmetric Federalism and the Political Economy of Decentralization," in *Handbook of Fiscal Federalism*, pp. 131-53.

Fainboim, Israel, forthcoming, "Fiscal Success at the Sub-National Level: The Case of Bogotá," in *Emerging Issues in Fiscal Federalism*, ed. by Ehtisham Ahmad, Maria Albino-War, and Maria González.

Graizbord, Boris, and Marlon Santillán, 2005, "Dinámica demográfica y generación de viajes al trabajo en el AMCM: 1994-2000," *Estudios Demográficos y Urbanos*, EDU 58, Vol. 20, No. 1, pp. 71-101.

Levy, Santiago, and Evelyne Rodríguez, 2004, *Economic Crisis, Political Transition, and Poverty Policy Reform: Mexico's Progresla/Oportunidades Program (Washington: Inter-American Development Bank)*.

Spahn, Paul Bernd, 2006, "Contract Federalism," in *Handbook of Fiscal Federalism*, pp. 182-97.

Ter-Minassian, Teresa, and Jon Craig, 1997, "Control of Sub-National Government Borrowing," in *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. by Teresa Ter-Minassian (Washington: International Monetary Fund).