

**تمرکززدایی مالی**  
**۱. تجربه کشور چین در اجرای سیاست**  
**تمرکززدایی مالی**

معاونت مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰  
شماره مسلسل: ۱۷۷۴۵  
شهریورماه ۱۴۰۰

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. ساختار اداری حکومت در چین
۵	۲. تاریخچه تمرکززدایی مالی در چین
۵	۳. بررسی دوره‌های مختلف اصلاحات مالی
۵	۳-۱. سیستم کنترل مرکزی (۱۹۷۸-۱۹۴۹)
۶	۳-۱-۱. سیستم مالیاتی
۶	۳-۱-۲. بودجه و مخارج
۶	۳-۱-۳. سیستم انتقالات مالی بین دولت مرکزی و محلی: پُر کردن شکاف مالی
۷	۳-۲. دوران تمرکززدایی موقت (۱۹۹۳-۱۹۷۹)
۸	۳-۲-۱. سیستم مسئولیت قرارداد ۱۹۸۰
۹	۳-۲-۲. سیستم مسئولیت قرارداد تعدیل شده، ۱۹۸۵
۹	۳-۲-۳. سیستم قرارداد مالی ۱۹۸۸
۱۰	۳-۲-۴. سیستم انتقالات مالی بین دولت مرکزی و محلی: روش ترکیبی پُر کردن شکاف
۱۱	۳-۳. اصلاحات مالیاتی ۱۹۹۴
۱۳	۴. واگذاری منابع درآمدی و مخارج پس از اصلاحات مالی ۱۹۹۴
۱۳	۴-۱. واگذاری منابع درآمدی
۱۶	۴-۲. واگذاری مسئولیت‌ها
۱۹	۴-۳. سیستم انتقالات مالی بین دولت مرکزی و محلی
۲۱	۵. ارزیابی انتقال قدرت مالی در دوره‌های مختلف تمرکززدایی مالی
۲۲	۵-۱. دوره انتقال قدرت مالی (۱۹۷۹-۱۹۹۳)
۲۲	۵-۲. دوران اصلاحات مالی ۱۹۹۴ (از سال ۱۹۹۴ تاکنون)
۲۴	۶. عدم تقارن در تمرکززدایی مالی و اداری
۲۶	۷. مسائل سیاسی و اقتصادی ناشی از تمرکززدایی
۲۶	۷-۱. تمرکززدایی و نابرابری
۲۷	۷-۲. اختصاص منابع خارج از بودجه
۲۸	۷-۳. نابرابری در تأمین خدمات عمومی
۲۹	نتیجه‌گیری و ارائه راهکارهای سیاستی
۳۱	منابع و مأخذ



## تمرکززدایی مالی

### ۱. تجربه کشور چین در اجرای سیاست تمرکززدایی مالی

#### چکیده

یکی از محورهای اصلاح ساختار بودجه به اصلاح رابطه مالی میان سطوح مختلف دولت باز می‌گردد. در بسیاری از کشورهای دنیا، اصلاحات مالیاتی با رویکرد تمرکززدایی مالی از طریق واگذاری اختیارات مالیاتی به دولت‌های محلی به اجرا گذاشته شده است. اصلاحات مالیاتی از این دست در صورتی که به‌درستی اجرا شود می‌تواند به افزایش درآمد مالیاتی دولت، افزایش نسبت مالیات به درآمد ملی و افزایش کارایی مالیاتی منجر شود. در این راه مطالعه تجربه سایر کشورها اهمیت دارد. در این گزارش تجربه کشور چین در اجرای سیاست‌های تمرکززدایی مالی بررسی می‌شود. هرچند برنامه‌های تمرکززدایی شامل مجموعه وسیع‌تری از تمرکززدایی در امور سیاسی، اداری نیز می‌شود، اما تأکید این گزارش بر تمرکززدایی مالی و بازطراحی رابطه مالی است که بین سطوح مختلف دولت در کشور چین صورت گرفته است.

برنامه تمرکززدایی مالی از آغاز تا رسیدن به نتیجه طی یک دوره ۱۵ ساله به‌طول انجامید. در این دوران گذار، آزمون و خطاهای بسیاری صورت گرفت و تغییر و تعدیل زیادی در برنامه‌ها انجام گرفت. این برنامه در سال ۱۹۷۹ آغاز و تا سال ۱۹۹۴ که برنامه نهایی تمرکززدایی مالی به اجرا گذاشته شد، سه نظام مالی حاکم شد (نظام مسئولیت قرارداد، ۱۹۸۰، نظام مسئولیت قرارداد تعدیل شده ۱۹۸۵ و نظام قرارداد مالی ۱۹۸۸). از جمله مشکلاتی که در هر یک از این برنامه‌ها به‌وجود می‌آمد و منجر به اصلاحاتی می‌شد، عبارت بودند از: کاهش درآمدهای عمومی دولت، تضعیف مدیریت اقتصاد کلان، افزایش نابرابری‌های منطقه‌ای، پیچیدگی و عدم شفافیت در قواعد مالی میان سطوح مختلف دولت و کاهش انگیزه مناطق برخوردار در رشد درآمدهای مالیاتی. در نهایت اصلاحات مالیاتی سال ۱۹۹۴ به‌عنوان یک تلاش واقعی در جهت مقابله با مشکلات درآمدی صورت گرفت. به‌طور کلی می‌توان اهداف برنامه اصلاحات مالی سال ۱۹۹۴ را به این صورت بیان کرد:

- افزایش نسبت درآمد دولت مرکزی به درآمد کل،
- افزایش نسبت درآمد به تولید ناخالص داخلی،
- به اشتراک‌گذاری شفاف درآمد بین دولت‌های مرکزی و محلی،
- ساده‌سازی ساختار مالیاتی و افزایش شفافیت.

## مقدمه

ساختار دولت‌ها در سراسر جهان در حال یک تحول بزرگ است. در چند دهه گذشته با توجه به افزایش تقاضا برای دموکراسی و ناکامی دولت مرکزی در ارائه خدمات محلی انگیزه سیاستمداران برای تمرکززدایی از قدرت و منابع به سمت سطوح پایین‌تر افزایش یافته است. اگرچه بسیاری از کشورهای صنعتی تاریخچه طولانی از حکومت‌های غیرمتمرکز داشته‌اند، اما در اغلب کشورهای در حال توسعه نهادهای لازم برای اجرای سیاست‌های تمرکززدایی از قدرت کافی برخوردار نیست.

تمرکززدایی که اغلب یک فرایند سیاسی است می‌تواند بازتاب‌های زیادی در عرصه اقتصادی داشته باشد. به همین دلیل پژوهش‌های بسیاری در بررسی تأثیر اقتصادی این فرایند بر بهره‌وری، عدالت و ثبات اقتصادی انجام شده و محققان بسیاری به بررسی هزینه‌ها و منافع آن پرداخته‌اند. از یک طرف اقتصاددانان معتقدند که تمرکززدایی به بهبود بهره‌وری در نتیجه انعکاس نیازهای محلی و عملکرد بهتر می‌انجامد. از طرف دیگر تمرکززدایی می‌تواند باعث خلق هزینه‌های غیرقابل پیش‌بینی شود. به‌طور خاص تمرکززدایی از قدرت مالی و سیاسی زمینه را برای رفتارهای فرصت‌طلبانه مقامات ایالتی و محلی مهیا می‌کند. اگر چارچوب انگیزشی به‌خوبی طراحی نشود ممکن است تمرکززدایی باعث تضعیف محیط اقتصاد کلان و بهره‌وری شود.

بی‌شک مرور تجربیات کشورهای مختلف و بررسی نقاط ضعف و قوت آنها در اجرای سیاست‌های تمرکززدایی با توجه به ساختارها و نهادهای منحصر به فرد هر جامعه می‌تواند در ارائه راهکارهای مناسب برای تمرکززدایی از سیستم مالی کشور مفید باشد. جمهوری خلق چین یکی از این کشورهاست که موضوع تمرکززدایی مالی را طی سه دهه اخیر بسیار مورد توجه قرار داده است. به‌گونه‌ای که رکن اساسی هر متن علمی که به دنبال بررسی تحول اقتصادی چین است بررسی سیاست‌های تمرکززدایی در کشور چین است. کشور چین از یک اقتصاد برنامه‌ریزی شده متمرکز به کشوری با مؤلفه‌های تقریبی اقتصاد بازار تبدیل شده و این مسیر را از طریق سیاست‌های تمرکززدایی مالی انجام داده است. در مقایسه انجام گرفته توسط شاه<sup>۱</sup> در سال ۲۰۰۴ کشور چین وضعیت غیرمتمرکزتری را نسبت به سایر کشورها خصوصاً در سمت مخارج دارد. به‌طوری که شاخص نسبت درآمد مناطق به کل درآمدهای دولت و شاخص نسبت مخارج مناطق به مخارج عمومی در کشور چین بالاتر از میانگین سایر کشورهاست.



جدول ۱. شاخص تمرکززدایی در چین و سایر کشورها (درصد)

کشورهای OECD	کشورهای در حال توسعه	کشورهای توسعه یافته	چین	شاخص
۱۹	۱۸	۱۷	۴۸	سهم مناطق از درآمدهای دولت
۳۲	۲۲	۲۰	۷۴	سهم مناطق از مخارج دولت

مأخذ: شاه (۲۰۰۴).

طی دوران اخیر، استاندارد زندگی مردم چین به طور قابل توجهی بهبود یافته است. البته پیشرفت‌های اخیر چین بی‌شک معلول علت‌های بسیاری است که تمرکززدایی مالی را می‌توان در زمره یکی از آنها برشمرد. شایان ذکر است برخی مشکلات از جمله سوددهی پایین بنگاه‌های دولتی، ضعف در سیستم بانکداری و گسترش شکاف مالی در میان مناطق هنوز هم به قوت خود باقی است. در بررسی آثار تمرکززدایی مالی بر عملکرد اقتصادی چین نظرات متفاوتی وجود دارد. دو دیدگاه عمده به این صورت است. عده‌ای از کارشناسان معتقدند با توجه به عدم توان دولت در توزیع مجدد درآمد، تمرکززدایی باعث افزایش نابرابری‌های منطقه‌ای شده است. از طرف دیگر عده‌ای معتقدند که تمرکززدایی مالی در چین باعث بهبود قابل توجه عملکرد اقتصاد ملی شده است. (شن<sup>۱</sup> و همکاران، ۲۰۱۲)

همچنین تمرکززدایی مالی بسیاری از مشکلات غیرقابل پیش‌بینی از جمله افزایش نابرابری‌های منطقه‌ای، گسترش منابع مالی خارج از بودجه، نابرابری در ارائه خدمات عمومی، افزایش بار مالی بر کشاورزان و مردم خصوصاً فقرا و ناآرامی‌های اجتماعی در چین را به همراه داشته است که مرور تجربه آنها درس‌های زیادی را در این مهم به ما خواهد آموخت.

### ۱. ساختار اداری حکومت در چین

برای بررسی نظام مالی کشور و اصلاحات مرتبط با آن لازم است ابتدا با ساختار اداری حکومت در چین<sup>۲</sup> آشنا شویم. ارکان دولت مرکزی در چین شامل حزب کمونیست، دولت، کنگره خلق، دادگاه‌ها و دادستانی‌ها و ارتش است که اگرچه در عمل حزب کمونیست و دبیر کل آن قدرت زیادی دارد، اما در اصلاحاتی که در سال ۱۹۸۲ در قانون اساسی صورت گرفت، کنگره ملی خلق جای آن را گرفت و در قانون اساسی چین به بالاترین رکن قدرت تبدیل شده است.<sup>۳</sup> این مجلس با ۲۹۸۷ نماینده بزرگ‌ترین پارلمان دنیاست. اعضای آن برای یک دوره پنج‌ساله انتخاب شده و یک اجلاس سالیانه را به مدت ۱۰ تا ۱۴ روز برگزار می‌کنند. علاوه بر کنگره ملی خلق چین، چهار کنگره محلی در سطوح پایین‌تر وجود دارد که عبارتند از:

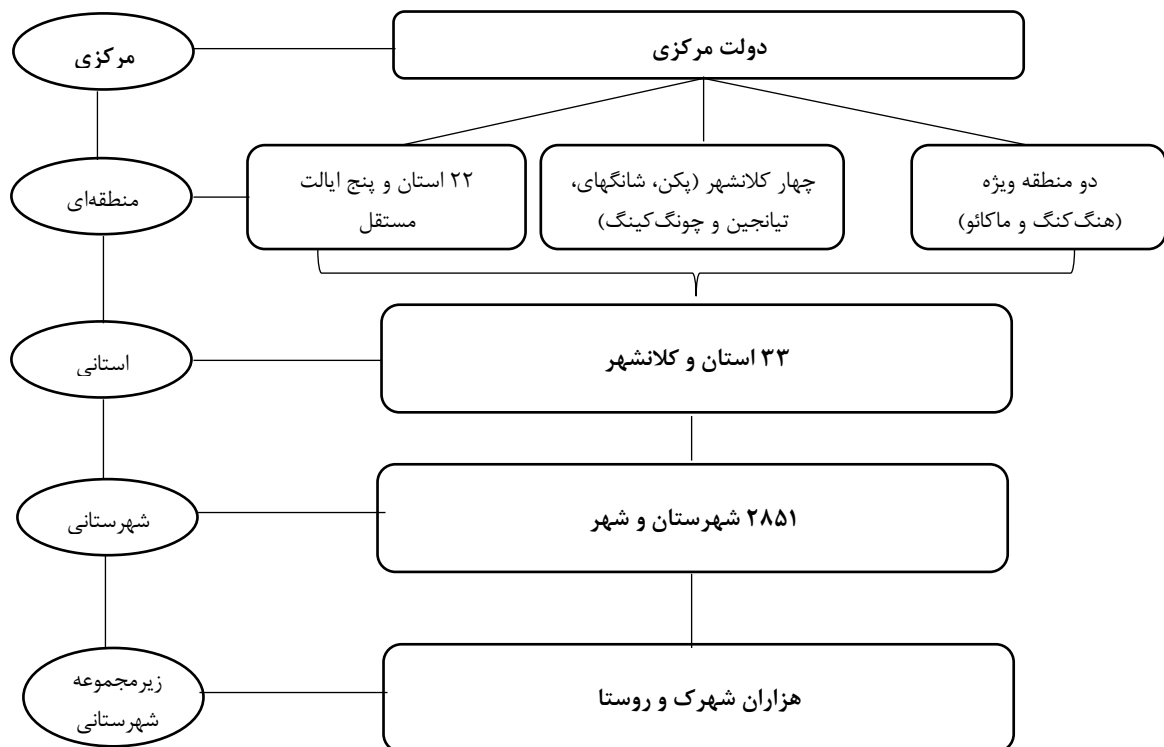
1. Shen  
2. Administrative Divisions of China  
3. The Highest Organ of State Power

۱. کنگره خلق استانی، مناطق خودمختار و شهرداری‌های ویژه (شهرداری‌های زیر نظر دولت مرکزی)،  
 ۲. کنگره خلق شهرهای دارای بخش و شهرستان‌های خودمختار،  
 ۳. کنگره خلق شهرهای بدون بخش، بخش‌های شهرداری و بخش‌های خودمختار،  
 ۴. کنگره خلق شهرک‌ها، شهرک‌های اقلیت‌های قومی و روستاها.

اعضای پایین‌ترین سطح کنگره با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند و هر سطح نمایندگان کنگره سطح بعد را تا بالاترین سطح تعیین می‌کند. (شن<sup>۱</sup> و همکاران، ۲۰۱۲)

سطوح زیرین دولت در چین دارای چهار سطح است که هر سطح در برابر سطح بالاتر پاسخگو است. دولت‌ها در هر سطح دارای اختیاراتی در شکل دادن به سیاست‌های محلی و مدیریت منابع مالی هستند و توسط کنگره سطح متناظر با خود نظارت می‌شوند. حدود ۸۵ درصد از کل هزینه‌های عمومی سال ۲۰۰۴ در سطوح محلی (که شامل دولت‌های استانی، شهرداری‌ها و واحدهای مدیریت شهرک‌ها می‌شود) انجام شده است (سالنامه آماری چین، ۲۰۱۸<sup>۲</sup>). نمودار زیر سطوح مختلف دولت‌ها را در چین نشان می‌دهد.

#### نمودار ۱. ساختار دولت در چین



مأخذ: مرکز ملی آمار کشور چین<sup>۳</sup> (۲۰۱۸).

1. Shen  
 2. Qie  
 3. National Bureau of Statistics



## ۲. تاریخچه تمرکززدایی مالی در چین

می‌توان از تمرکززدایی مالی به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های اصلی انتقال به اقتصاد بازار نام برد. بسیاری از کشورها از جمله چین تلاش کرده‌اند با استفاده از روش‌های مختلف تمرکززدایی مالی، در واقع سیستم مدیریت مالی ناکارای متمرکز خود را تضعیف نمایند. تضعیف سیستم مدیریت مالی متمرکز در چین از سال ۱۹۷۹ آغاز شد. این روند تا سال ۱۹۹۴ ادامه داشت (بازه زمانی ۱۵ ساله) و از این سال بود که یک سیستم به اشتراک‌گذاری مالیاتی<sup>۱</sup> در این کشور به‌وجود آمد. البته تقریباً از سال ۱۹۷۰ بود که به‌صورت تدریجی سیستم یکپارچه و متمرکز در چین جای خود را به دولت‌های استانی و محلی داد و در واقع این دولت‌های محلی و استانی بودند که به تدریج مسئول برنامه‌ریزی و مدیریت اقتصادی در حوزه تحت اختیار خود شدند.

از سال ۱۹۷۹ چین در راستای حرکت به سمت اقتصاد بازار تصمیم گرفت سازوکار اقتصاد برنامه‌ریزی شده خود که شامل انحصار مالکیت دولتی خصوصاً در بخش‌های صنعتی و کشاورزی است را تغییر دهد. در همین راستا سیستم مالی کشور چین نیز با تغییرات سریعی همراه شد.

دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ را می‌توان آغاز شروع اصلاحات جدی با هدف ارتقا و توسعه اقتصاد محلی به‌واسطه افزایش مسئولیت‌ها در دولت‌های محلی دانست. در حالی که بسیاری از مسئولیت‌ها و اختیارات مالی به دولت محلی سپرده شد سطحی از کنترل‌ها و محافظت‌های مالی نیز برای دولت مرکزی حفظ شد. هرچند در نظر گرفتن این استراتژی باعث رشد بسیاری از مناطق شد، اما مشکلات ناخواسته‌ای از جمله کاهش درآمدهای عمومی دولت، تضعیف مدیریت اقتصاد کلان و افزایش نابرابری‌های منطقه‌ای را به‌وجود آورد.

از سال ۱۹۹۴ می‌توان به‌عنوان نقطه عطف اصلاحات مالی در چین نام برد. در این سال اولین تلاش‌ها برای رفع مشکلات مربوط به سیستم انتقال اختیارات مالیاتی بین سطوح مختلف دولت انجام گرفت. اما واگذاری مسئولیت‌ها در سطوح مختلف همچنان مبهم باقی ماند که علت اصلی آن عدم وجود اطلاعات لازم در دولت‌های محلی در رابطه با عملکردهای بودجه‌ای بود. از سال ۱۹۹۴ به بعد نیز هر ساله دولت چین با شناسایی نقاط ضعف اصلاحات صورت گرفته، در جهت رفع آنها تلاش نمود، اما در این راه با مشکلاتی نیز مواجه شد که در ادامه گزارش به آن خواهیم پرداخت. (شن و همکاران، ۲۰۱۲)

## ۳. بررسی دوره‌های مختلف اصلاحات مالی

### ۱-۳. سیستم کنترل مرکزی (۱۹۷۸-۱۹۴۹)

تا قبل از سال ۱۹۴۹ چین با سیستم مالی مشابه شوروی اداره می‌شد. در فاصله سال‌های ۱۹۷۸-۱۹۴۹ دولت چین به‌منظور غلبه بر تمرکزگرایی زیاد در برنامه‌ریزی، مدیریت و امور مالی تلاش‌هایی را آغاز

نمود. دهه ۷۰ میلادی را آغاز حرکت چین به سمت فدرالیسم مالی<sup>۱</sup> می‌دانند. در این دوره به دولت‌های استانی و محلی در زمینه‌های برنامه‌ریزی، مدیریت اقتصادی و امور قضایی اختیاراتی محول شد. با وجود شروع تمرکززدایی اداری، اما سیستم مالی همچنان در اختیار پکن بود و در واقع مدیریت مالی برای دولت‌های محلی و استانی وجود نداشت.

### ۱-۳-۱. سیستم مالیاتی

در این دوره سیستم مالیات‌ستانی بسیار محدود بود و حتی مالیات بر شرکت‌های بزرگ و مالیات بر درآمد در آن وجود نداشت و بخش عمده درآمدها از سود شرکت‌های دولتی حاصل می‌شد، به طوری که در پایان سال ۱۹۷۰ سود شرکت‌های دولتی نیمی از درآمدهای دولت را تشکیل می‌داد. جمع‌آوری مالیات به دولت‌های محلی سپرده شده بود. دولت‌های محلی سود شرکت‌های دولتی و مالیات آنها را به مرکز ارسال می‌کردند و هرگونه منابعی بعد از اخذ نظر مرکز در اختیار دولت محلی قرار می‌گرفت. (ونگ، ۲۰۰۰)

### ۲-۱-۳. بودجه و مخارج

در این دوره مخارج در مرکز تعیین می‌شد. در قالب سیستم بودجه‌ریزی متمرکز، اولویت‌بندی هزینه‌ها، تصویب بودجه محلی، حقوق و دستمزد، بیمه بیکاری و بازنشستگی، استاندارد آموزش و سلامت همگانی برعهده دولت مرکزی است. در این سیستم همه دولت‌های محلی عوامل دولت مرکزی به حساب می‌آیند. از یک نظر دولت‌ها بدون بودجه مستقل، فاقد اختیارات لازم برای تصمیم‌گیری در مورد مخارج و هزینه‌ها هستند. بدین ترتیب دولت مرکزی در چین مسئول تأمین دفاع ملی، توسعه اقتصادی، تهیه زیرساخت‌ها، هزینه‌های سرمایه‌ای، سیاست‌های صنعتی، تحقیق و توسعه، اداره دانشگاه‌ها و مؤسسات دولتی، سیاست‌های صنعتی و مدیریت نهادهای ملی از جمله سیستم قضایی است. دولت‌های محلی نیز مسئولیت ارائه خدمات اجتماعی و مدیریت عمومی روزمره مانند آموزش ابتدایی و متوسطه، برقراری نظم عمومی، مراقبت‌های بهداشتی، مسکن و سایر خدمات شهری و محلی را برعهده دارند.

### ۳-۱-۳. سیستم انتقالات مالی بین دولت مرکزی و محلی: پُر کردن شکاف مالی

در هر سیستم به اشتراک‌گذاری درآمد بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی، باید سازوکاری برای پوشش شکاف در مناطق کمتر برخوردار تعبیه شود. به عبارتی استان‌ها و مناطقی که درآمدهای آنان کفاف مخارج محلی را نمی‌دهد باید به نحوی تأمین مالی شوند. به این سازوکار، سیستم انتقالات مالی بین دولت مرکزی و محلی<sup>۳</sup> گفته می‌شود. هدف سیستم انتقالات مالی در این روش پُر کردن شکاف مالی است.

۱. منظور از فدرالیسم مالی (Fiscal Federalism) تمرکززدایی در نظام مالی دولت و مالیه عمومی است نه در حیطه سیاست پولی (Financial).

2. Wong

3. Intergovernmental Transfers System



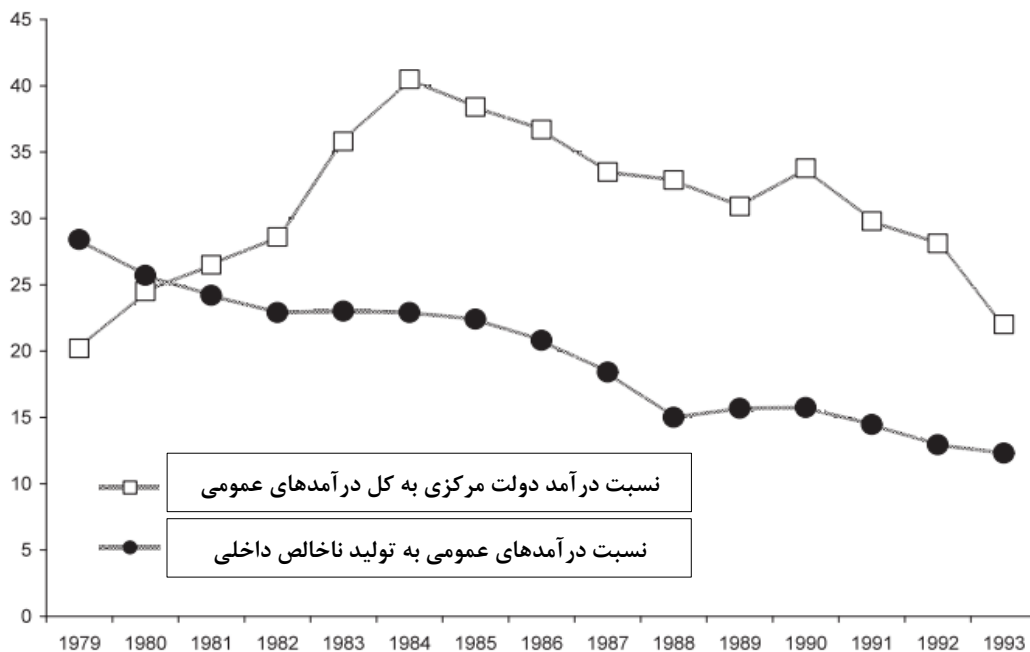
از آنجا که تأمین مالی محلی از بودجه مرکزی صورت می‌گیرد، انتقالات مالی بین دولت مرکزی و محلی به‌گونه‌ای تنظیم می‌شود که شکاف بین درآمدهای استانی وصول شده تا مخارج محلی تأمین شود. به‌عبارت دیگر درآمد محلی مازاد بر مخارج محلی به مرکز انتقال داده می‌شد و کسری سایر مناطق از این منابع تأمین می‌شد. این سیستم به اشتراک‌گذاری درآمدها به‌شدت بازتوزیعی است: برای مثال شانگهای بین ۸۰ تا ۹۰ درصد درآمدهای محلی خود را به مرکز انتقال می‌داد در حالی که گوانژو بیش از دوسوم مخارجش را از پرداخت‌های دولت مرکزی تأمین مالی می‌کرد. (وَنگ، ۲۰۰۰)

### ۳-۲. دوران تمرکززدایی موقت (۱۹۹۳-۱۹۷۹)

در این دوره به‌دلیل به‌وجود آمدن برخی از آشوب‌های داخلی در چین، دولت مرکزی مجبور به مذاکرات بر سر سهم درآمدی با دولت‌های محلی آشوبگر شد. ویژگی اصلی این دوره کاهش قابل توجه درآمدهای دولت به تولید ناخالص داخلی و کاهش آشکار روند نسبت درآمدهای دولت مرکزی است. همان‌طور که در نمودار ۲ نیز قابل مشاهده است، نسبت درآمد دولت مرکزی به کل درآمدهای عمومی در ابتدای دوره افزایش و سپس از سال ۱۹۸۴ روند نزولی را در پیش می‌گیرد. نسبت درآمدهای عمومی به تولید ناخالص داخلی نیز از ابتدای دوره روند نزولی داشته است. از آنجا که تلاش‌های مالیاتی در سطح محلی قابل کنترل و نظارت نبود، برای جلوگیری از کاهش بیشتر نسبت درآمد عمومی به تولید ملی، دولت مرکزی مجبور شد با دولت‌های محلی نافرمان وارد مذاکره شود و سهم درآمدی بیشتری را به آنها واگذار کند. به همین خاطر می‌توان گفت یک رابطه مراوده (بده - بستان) میان نسبت درآمد دولت مرکزی به کل درآمدها و شاخص نسبت درآمد عمومی به تولید ملی وجود داشته است.

از سال ۱۹۸۰ سه نوع سیستم به اشتراک‌گذاری درآمد بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی معرفی گردید که به دلایلی از جمله عدم برنامه‌ریزی صحیح هر سه به شکست انجامید. این سیستم‌ها عبارت بودند از: سیستم مسئولیت قرارداد (۱۹۸۰)، سیستم مسئولیت قرارداد تعدیل شده، (۱۹۸۵) و سیستم قرارداد مالی (۱۹۸۸). همچنین برخی برنامه‌های تکمیلی برای جبران شکاف استان‌های ضعیف با استان‌های برخوردار مورد استفاده قرار گرفت. حداقل قسمت مثبت این سلسله‌اصلاحات مالی، مهیا نمودن زیرساخت‌های لازم برای جمع‌آوری درآمدهای محلی بود که نویدبخش تلاش برای توسعه اقتصادی متوازن به‌شمار می‌رفت.

نمودار ۲. نسبت درآمد دولت مرکزی به درآمد کل و GDP (درصد)



مأخذ: مرکز ملی آمار کشور چین (۲۰۰۶).

### ۱-۲-۳. سیستم مسئولیت قرارداد ۱۹۸۰

در سال ۱۹۸۰ سیستم به اشتراک‌گذاری درآمدهای مالی جایگزین سیستم بسیار متمرکز قبلی شد. با پایه‌ریزی سیستم جدید منابع محلی از منابع ملی تفکیک شدند و انگیزه‌های دولت‌های محلی برای جمع‌آوری مالیات افزایش یافت. در همین راستا قواعد به اشتراک‌گذاری درآمد میان دولت مرکزی و دولت‌های استانی توسط دولت مرکزی تعیین شد؛ روابط شهرداری - استانداری توسط استانداری حکمرانی می‌شد و این اصول به سطوح پایین‌تر تعمیم داده شد. در این سیستم سه نوع درآمد تعریف گردید:

۱. درآمدهای ثابت محلی،

۲. درآمدهای ثابت مرکزی،

۳. درآمدهای مشترک.

در طول دوره ۱۹۸۰-۱۹۸۴، حدود ۸۰ درصد از درآمدهای مشترک به دولت مرکزی و مابقی به دولت‌های محلی اختصاص یافت. نرخ و پایه مالیاتی هم برای درآمدهای مشترک و هم برای درآمدهای ثابت، توسط دولت مرکزی تعیین می‌شد و تقریباً تمام درآمدها بجز چند مورد خاص توسط دولت‌های محلی جمع‌آوری می‌شد.



### ۲-۳. سیستم مسئولیت قرارداد تعدیل شده،<sup>۱</sup> ۱۹۸۵

وجود فرمول یکسان در به اشتراک گذاری درآمدها در طول سال‌های ۱۹۸۴-۱۹۸۰، با وجود اینکه موجب افزایش درآمد در اکثر مناطق شد، اما باعث ایجاد مزاد درآمد برنامه‌ریزی نشده در استان‌های برخوردار و کسری درآمد در استان‌های محروم شد. به همین خاطر دولت مرکزی در سال ۱۹۸۵، ترتیبات به اشتراک گذاری درآمدها را مبتنی بر یک برنامه غلتان براساس تراز بودجه سال قبل هر محل، اصلاح کرد. براساس این اصلاحات به استان‌هایی که از نظر درآمد فقیر بودند اجازه داده شد که سهم بیشتری از درآمد را نزد خود نگهدارند، اما در مقابل استان‌های ثروتمندی مثل پکن، شانگهای، تیانجین، لیائونینگ، جیانگسو و ژیمبانگ مجبور به انتقال سهم بیشتری از درآمدهایشان به مرکز بودند. مشکلی که در این زمینه به وجود آمد این بود که به دلیل آنچه کاهش انگیزه در گسترش پایه‌های مالیاتی و تلاش مالیاتی نامیده شد، رشد درآمدی مناطق ثروتمند کمتر از میانگین ملی بود.

### ۳-۲-۳. سیستم قرارداد مالی<sup>۲</sup> ۱۹۸۸

تا قبل از اصلاحات مالیاتی در سال ۱۹۹۴، ۶ نوع قرارداد (توافق) به اشتراک گذاری درآمد میان دولت مرکزی و استانی وجود داشت که این قراردادها در سطح پایین‌تر یعنی میان دولت‌های استانی و دولت‌های محلی (شهر و روستا) بیشتر هم بود. (بانک جهانی، ۱۹۹۳، بال و والیش، ۱۹۹۲)

**نوع اول - توافق فزاینده (سهم توافقی با نرخ رشد سالیانه):** در این توافق سهم استان از درآمدهای محلی با یک نرخ پایه<sup>۳</sup> مشخص می‌شد. این نرخ از ۲۸ تا ۸۰ درصد متغیر بود. همچنین بر سر یک نرخ رشد سالیانه درآمدها توافق می‌شد که از ۳/۵ تا ۶/۵ درصد متغیر بود. اگر درآمدها بیش از نرخ رشد تصریح شده افزایش می‌یافت، بخش مزاد آن تماماً توسط استان نگهداری می‌شد و اگر درآمدها کمتر از رشد تصریح شده افزایش می‌یافت، سهم استان کاهش می‌یافت تا رشد تصریح شده را پوشش دهد.

**نوع دوم - سهم توافقی:** در این روش نسبت ثابتی از همه درآمدها به دولت مرکزی انتقال می‌یافت.

**نوع سوم - سهم توافقی برای پایه درآمد و افزایش درآمد به طور مجزا:** در این روش، دولت استانی سهم مشخصی از درآمدهای واقعی جمع‌آوری شده در سال گذشته را برداشت می‌کند و برای مزاد درآمدها نسبت به درآمدهای سال گذشته یک سهم متفاوتی (که معمولاً بالاتر است) را دریافت می‌کند. با این روش می‌توان بر روی انگیزه استان‌هایی که عملکرد ضعیف‌تری داشته‌اند با پیشنهاد سهم‌های بالاتر اثر گذاشت. برای مثال ممکن است طبق توافق دولت‌های استانی، ۵۰ درصد درآمدهای وصولی سال گذشته را دریافت کند. همچنین در صورت افزایش وصولی درآمد نسبت به وصولی سال گذشته، براساس توافق ممکن است ۶۰ درصد آن را دریافت کند.

---

1. Modified Contract Responsibility System  
2. Fiscal Contracting System  
3. Retention Rate

**نوع چهارم - پرداخت با رشد ثابت:** در این روش یک مقدار ثابتی در سال ابتدایی به دولت مرکزی پرداخت می‌شود و در سایر سال‌ها این مقدار با نرخ رشد ثابت توافق شده افزایش می‌یابد (برای مثال این نرخ رشد برای استان گوانجو ۹ درصد و برای استان هونان ۷ درصد بوده است). شایان ذکر است اگر دولت استانی نتواند درآمدها را به اندازه مذکور افزایش دهد، سهمش از مجموع درآمدها کاهش می‌یابد.

**نوع پنجم - مقدار توافقی ثابت:** در این روش مقدار ثابتی سالیانه از طرف دولت استانی به دولت مرکزی پرداخت می‌شود بدون اینکه این مقدار در طول سال تعدیل شود.

**نوع ششم - کمک ثابت توافقی:** این روش برای آن دسته از استان‌هایی است که درآمدهای محلی آنها کمتر از مخارج سالیانه‌شان است. در این روش دولت استانی علاوه بر اینکه تمام درآمدها را نگهداری می‌کند، مقداری کمک نیز دریافت می‌کند. به طور نظری مقدار کمک برابر است با اختلاف درآمد و مخارج در سال پایه.

**۲-۳-۴. سیستم انتقالات مالی بین دولت مرکزی و محلی: روش ترکیبی پُر کردن شکاف**  
هنگامی که مقدار پایه‌ای مخارج بیشتر از درآمد محلی باشد به دولت محلی اجازه داده می‌شود تمام درآمدی را که از حوزه استحقاقی خود به دست می‌آید خرج کند مضافاً اینکه بخشی از درآمد مشترک هم برای پُر کردن شکاف درآمدی به وجود آمده از طرف دولت مرکزی در اختیار دولت محلی قرار می‌گیرد. حال اگر مخارج پایه کمتر از درآمد باشد دولت محلی موظف است علاوه بر مازاد درآمد، درآمدهای مشترک را نیز در اختیار دولت مرکزی قرار دهد و اگر این کار را نکند جریمه خواهد شد. از طرف دیگر ممکن است مخارج پایه‌ای در یک استان از درآمدهای ثابت و درآمدهای مشترک بیشتر باشد در این صورت همه درآمدهای ثابت و مشترک به دولت محلی تخصیص داده می‌شود و مقدار شکاف باقی‌مانده نیز توسط کمک‌های بلاعوض دولت پُر می‌شود (ژانگ، ۲۰۰۳).  
کمک‌های بلاعوض در چین شامل سه گروه متفاوت می‌شوند که هر کدام بسته به شرایط و نوع کارکردشان متفاوت است.

**- یارانه ثابت:** این نوع توزیع مجدد به منظور حفظ تعادل مالی محلی انجام می‌شود و به استان‌هایی تعلق می‌گیرد که مخارج سالیانه از درآمد سالیانه آنها بیشتر باشد.

**- کمک‌های بلاعوض با اهداف خاص:** همان‌طور که از نامشان مشخص است برای اهداف خاصی از جمله امداد رسانی، کاهش فقر، گسترش دانش و... انجام می‌شود و طیف وسیعی از برنامه‌ها را شامل می‌شود.

**- انتقالات پایان دوره مالی:** مقدار این انتقالات مالی در پایان سال مالی مشخص می‌شود. این انتقالات مالی به عنوان تعدیل‌کننده خالص درآمدها و هزینه‌ها میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی به حساب می‌آید.

**- کمک‌های سرمایه‌ای:** این کمک‌ها برای بسط زیرساخت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت از طرف دولت مرکزی در اختیار دولت محلی قرار می‌گیرد.



### ۳-۳. اصلاحات مالیاتی ۱۹۹۴

دولت مرکزی با هدف تقویت توانایی خود در برقراری ثبات در سطح کلان، برابری منطقه‌ای و استفاده کارآمد از کالاهای عمومی سیستم اصلاحات مالی سال ۱۹۹۴ را معرفی کرد. از اصلاحات مالیاتی سال ۱۹۹۴ به‌عنوان یک تلاش واقعی در جهت مقابله با مشکلات درآمدی یاد می‌کنند که در این اصلاحات بر مواردی از جمله ارائه منابع درآمدی مکفی خصوصاً برای دولت مرکزی؛ ساده‌سازی ساختار مالیاتی و افزایش شفافیت؛ و بهبود در قواعد به اشتراک‌گذاری درآمد میان دولت‌های محلی و دولت مرکزی تأکید می‌کنند. به‌طور کلی می‌توان اهداف ارائه بسته اصلاحات مالی سال ۱۹۹۴ را به چهار دسته تقسیم کرد:

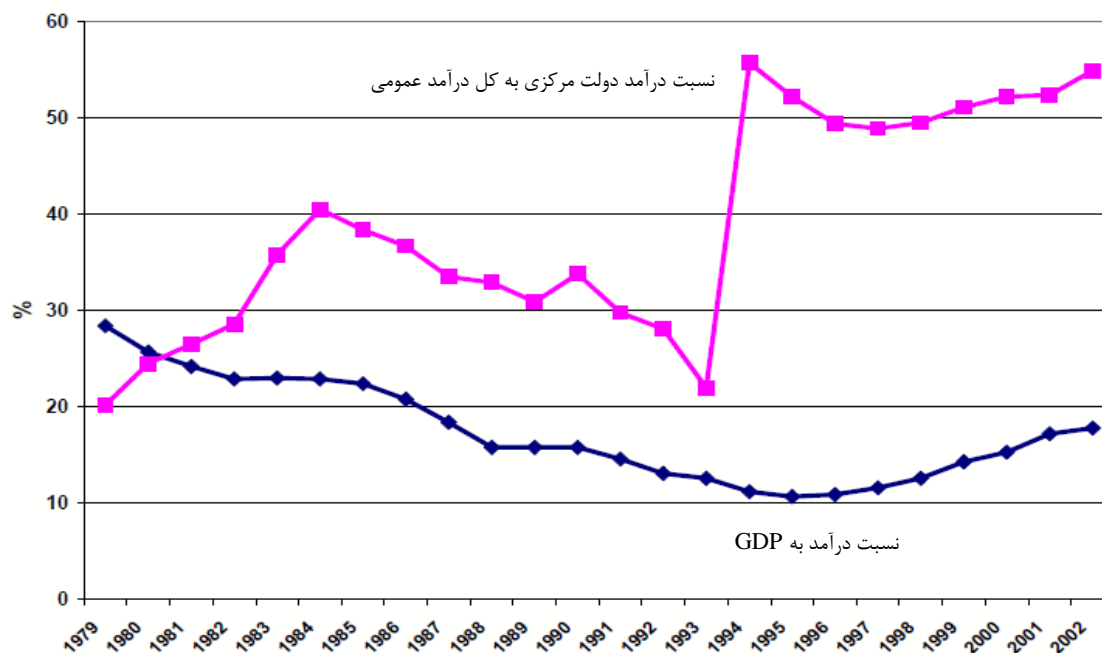
- افزایش نسبت درآمد دولت مرکزی به درآمد کل،
- افزایش نسبت درآمد به تولید ناخالص داخلی،
- به اشتراک‌گذاری شفاف درآمد بین دولت‌های مرکزی و محلی،
- ساده‌سازی ساختار مالیاتی.

محور اصلی اصلاحات مالی سال ۱۹۹۴ را معرفی یک سیستم تخصیص مالیات<sup>۱</sup> (Fenshuizhi) تشکیل می‌داد که در آن شیوه به اشتراک‌گذاری درآمدها میان دولت‌های محلی و دولت مرکزی مشخص می‌شود. اساس این سیستم به اشتراک‌گذاری براساس طبقه‌بندی کدهای مالیاتی بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی است. ساده‌سازی مالیات نیز بدین صورت انجام شد که مالیات بر ارزش‌افزوده با نرخ یکنواخت ۱۷ درصد جایگزین مالیات بر فروش شد. حداکثر نرخ مالیات بر درآمد شرکت‌ها از ۵۵ درصد به ۳۳ درصد کاهش یافت و مالیات سنگینی بر تنباکو، مشروبات الکلی و کالاهای لوکس برقرار گردید. (وَنگ، ۲۰۰۰)

هم‌زمان با این تغییرات تلاش‌های زیادی توسط دولت برای ایجاد زیرساخت‌های لازم جهت جمع‌آوری مالیات صورت گرفت و در سال ۱۹۹۵ اداره مالیات ملی (NTS) با هدف جمع‌آوری درآمدهای ثابت دولت و درآمدهای مشترک در همه استان‌ها تأسیس شد. همان‌طور که نمودار زیر نشان می‌دهد نسبت درآمد دولت مرکزی از کل درآمدها از ۲۲ درصد در سال ۱۹۹۳ به ۵۶ درصد در سال ۱۹۹۴ افزایش یافت و در سال‌های بعد همواره این نسبت بالای ۵۰ درصد بود. درحالی‌که متوسط ۱۵ ساله آن از سال ۱۹۷۸ تا ۱۹۹۳ تقریباً ۳۰ درصد بود. سهم مالیات بر ارزش‌افزوده از درآمدهای دولت در سال ۱۹۹۴ به ۴۲ درصد رسید. همچنین نسبت درآمد به تولید ناخالص داخلی بعد از ۱۷ سال کاهش، متوقف شد و تولید ناخالص داخلی به‌طور فراوانی افزایش یافت و روند درآمدهای دولت مرکزی با افزایشی یکباره، صعودی شد.

۱. سیستم تخصیص مالیات (Tax Assignment System): منظور از سیستم تخصیص مالیات تصمیم این است که چه سهم و چه نوع مالیاتی توسط چه سطحی از دولت گرفته شود.

نمودار ۳. تغییرات درآمدی بعد از اصلاحات مالی ۱۹۹۴



مأخذ: شن و همکاران (۲۰۱۲).

در سال ۱۹۹۴ سیستم جدید تخصیص مالیات جایگزین ۶ روش قبلی شد و این امر باعث تسهیل در مدیریت، شفافیت و جلوگیری از انحراف شد. سیستم به اشتراک‌گذاری جدید مالیات باعث از بین رفتن برخی از انگیزه‌های فساد در سیستم قبلی شد. به‌عنوان مثال در سیستم جدید، عمده مالیات‌های غیرمستقیم به دولت مرکزی منتقل می‌شود در حالی که مالیات بر کسب و کار به دولت‌های محلی اختصاص داده می‌شود. بنابراین انگیزه دولت‌های محلی برای توسعه شرکت‌هایی با بازدهی مالیاتی بالاتر مانند شرکت دخانیات و مشروبات الکلی از بین رفته است. (به‌دلیل اینکه نوع مالیات آنها غیرمستقیم بوده و از منابع درآمدی دولت مرکزی به حساب می‌آیند).

ایجاد NTS باعث افزایش کنترل در جمع‌آوری مالیات‌های عمومی و سیاست‌های معافیت مالیاتی شد و به‌واسطه آن دخالت مقامات محلی در امور اجرایی مربوط به جمع‌آوری مالیات‌های متعلق به مرکز و درآمدهای مشترک به‌طور قابل ملاحظه‌ای کنترل شد. اصلاحات ۱۹۹۴ تمامی معافیت‌ها و تخفیف‌های مالیاتی که دولت‌های محلی برای حوزه خود در نظر گرفته بودند را لغو کرد و مصوب گردید هر نوع تخفیف و معافیت باید توسط مرکز صادر شود.

از موارد دیگری که در اصلاحات مالی ۱۹۹۴ به آن پرداخته شد نحوه به اشتراک‌گذاری درآمدهای مالیاتی بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی است که شامل موارد زیر می‌شود:



– **درآمدهای انحصاری دولت مرکزی:** این درآمدها شامل تعرفه‌های گمرکی، مالیات بر درآمد شرکت‌های دولتی، مالیات بر مصرف، مالیات بر مصرف کالاهای وارداتی، مالیات اعمال شده بر بانک‌ها و مؤسسات غیربانکی و شرکت‌های بیمه‌ای و مالیات بر راه‌آهن می‌شوند.

– **درآمدهای انحصاری دولت‌های محلی:** این درآمدها شامل مالیات بر فروش (به‌استثنای مالیات بر بانک‌ها و راه‌آهن که متعلق به دولت مرکزی است)، مالیات بر درآمد اشخاص و مالیات بر درآمد شرکت‌های دولتی که توسط دولت‌های استانی اداره می‌شوند، است.

– **درآمدهای مشترک:** این درآمدها شامل مالیات بر ارزش‌افزوده (با نرخ ثابت ۷۵ درصد سهم دولت مرکزی و ۲۵ درصد سهم دولت‌های محلی)، مالیات بر منابع طبیعی، عوارض مربوط به معاملات اوراق بهادار و سایر مالیات‌ها.

نکته قابل تأمل اینکه به‌منظور اطمینان از اثربخشی و اجرای سیستم تخصیص مالیات، نهادهای جمع‌آوری مالیات مرکزی و محلی از یکدیگر جدا شدند و هر یک از دولت‌های مرکزی و محلی به‌صورت مجزا مسئول جمع‌آوری مالیات‌های انحصاری خود هستند و درآمدهای مشترک نیز توسط اداره مالیات جمع‌آوری شده و پس از احصا بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی تقسیم می‌شود.

#### ۴. واگذاری منابع درآمدی و مخارج پس از اصلاحات مالی ۱۹۹۴

##### ۴-۱. واگذاری منابع درآمدی

اصلاحات مالی ۱۹۹۴ صراحتاً درآمدهای مالی را به سه نوع درآمدهای دولت مرکزی، درآمدهای مشترک و درآمدهای محلی تعریف می‌کند. مالیات‌هایی که می‌توانند در دستیابی به اهداف ملی مورد استفاده قرار گیرند به‌عنوان مالیات‌های مرکزی در نظر گرفته می‌شوند و مالیات‌هایی که می‌توانند باعث توسعه بیشتر اقتصادی شوند به‌عنوان مالیات‌های مشترک در نظر گرفته می‌شوند. مالیات‌هایی که توسط دولت‌های محلی جمع‌آوری و مدیریت می‌شوند به‌عنوان مالیات‌های محلی در نظر گرفته می‌شوند. جدول ۲ سیستم تخصیص مالیات فعلی در چین را نشان می‌دهد.

جدول ۲. درآمدهای مالیاتی و غیرمالیاتی دولت مرکزی و دولت محلی چین در سال ۲۰۱۶ (درصد)

نوع درآمد	منبع درآمد	دولت مرکزی	دولت محلی
دولت مرکزی	مالیات بر مصرف کالاها و خدمات داخلی	۱۰۰	۰
	مالیات بر ارزش افزوده و مالیات بر مصرف اقلام وارداتی	۱۰۰	۰
	مالیات بر کشتی‌های بزرگ	۱۰۰	۰
	تعرفه‌ها	۱۰۰	۰
درآمدهای مشترک	مالیات بر ارزش افزوده کالاها و خدمات داخلی	۶۷	۳۳
	مالیات بر درآمد شرکت‌های بزرگ	۶۵	۳۵
	درآمد بهره‌برداری از اموال دولتی	۴	۹۶
	مالیات بر درآمد اشخاص	۶۰	۴۰
	سایر درآمدهای غیرمالیاتی	۱۱	۸۹
	مالیات بر ثبت	۷۲	۲۸
	عوارض بر برنامه‌های خاص	۱۱	۸۹
	عوارض واحدهای اداری	۸	۹۲
	مالیات بر ساخت و ساز و تعمیر و نگهداری	۵	۹۵
	جریمه‌های دریافتی	۵	۹۵
	درآمد استفاده از منابع دولتی	۴	۹۶
	مالیات بر کسب و کارهای کوچک	۱	۹۹
	مالیات بر املاک مسکونی	۰	۱۰۰
	مالیات بر اراضی شهری	۰	۱۰۰
	مالیات بر وسایط نقلیه	۰	۱۰۰
	دولت محلی	مالیات بر بهره‌برداری از اراضی کشاورزی	۰
مالیات نقل و انتقال دارایی زمین		۰	۱۰۰
مالیات بر توتون و تنباکو		۰	۱۰۰
سایر درآمدهای مالیاتی		۰	۱۰۰
مالیات بر دارایی مسکن		۰	۱۰۰

مأخذ: سالنامه آماری کشور چین (۲۰۱۶).

پس از اصلاحات عمده صورت گرفته در سال ۱۹۹۴ می‌توان گفت اصلاحات عمیق و جدی دیگری در زمینه تمرکززدایی مالی صورت نگرفت، اما طی سال‌های مختلف به اشتراک گذاری درآمد بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی آرایش‌های مختلف یافت. به‌عنوان مثال در سال ۱۹۹۷ سهم مالیات بورس اوراق بهادار طیف متنوعی داشت به‌طوری که از سهم ۵۰ درصد برای دولت مرکزی و ۵۰ درصد برای دولت محلی به ۸۸ درصد برای دولت مرکزی و ۱۲ درصد برای دولت محلی را شامل می‌شد. این سهم در سال ۲۰۰۰ به ۹۷ درصد برای دولت مرکزی و ۳ درصد برای دولت محلی رسید. از طرف دیگر نرخ مالیات بر کسب و کار صنایع مالی و بیمه از ۵ تا ۸ درصد افزایش یافت که تمامی درآمد حاصل از این افزایش به دولت مرکزی اختصاص می‌یافت. در سال ۲۰۰۲ دولت‌های محلی و دولت مرکزی متعهد شدند تمامی عواید ناشی از مالیات بر درآمد شرکت‌ها و اشخاص را بجز چند مورد خاص به‌صورت ۵۰-۵۰ به اشتراک بگذارند، اما در سال ۲۰۰۴



دولت مرکزی سهم خود را به ۶۰ درصد افزایش داد. (ژانگ و مارتینز؛ ۲۰۰۳). در سال ۲۰۰۴ از کل درآمدهای مالی دولت که برابر با ۲۶۴ میلیارد یوان بود ۵۷ درصد آن شامل درآمدهای دولت مرکزی و ۴۳ درصد آن درآمد دولت‌های محلی بوده است.

با توجه به سیاست‌هایی که دولت مرکزی در نظر گرفت و همواره به دنبال افزایش سهم خود از درآمدهای مشترک بود، فشارهای مالی زیادی به دولت‌های محلی وارد شد و چون هزینه مناطق در مقابل درآمدهای محلی بسیار بیشتر بود تمایل به تمرکز دوباره درآمدها (افزایش سهم درآمد دولت مرکزی) شدت گرفت.

مطابق با شن و همکاران (۲۰۱۲) می‌توان به‌وضوح مشاهده کرد که تا سال ۲۰۱۲، مالیات اختصاص داده شده به مناطق به‌تنهایی نمی‌توانست یک پایگاه درآمدی قابل اتکا برای دولت‌های محلی به حساب آید و این یعنی شکست در تمرکززدایی مالی.

مالیات بر کسب‌وکار، مالیات بر ارزش‌افزوده و مالیات بر درآمد شرکت‌ها عمده‌ترین منابع درآمدی دولت‌های محلی به حساب می‌آیند درحالی‌که مالیات بر ارزش‌افزوده، مالیات بر واردات، مالیات بر درآمد شرکت‌ها و مالیات بر مصرف، عمده درآمدهای دولت مرکزی را تشکیل می‌دهند.

تا قبل از سال ۲۰۱۶ دولت‌های محلی حدود ۲۵ درصد از درآمدهای مالیات بر ارزش‌افزوده را به‌خود اختصاص می‌دادند و ۷۵ درصد آن سهم دولت بود. در سال ۲۰۱۶ با اجرای بخش دیگری از اصلاحات مالیاتی سهم دولت‌های محلی از مالیات بر ارزش‌افزوده به ۵۰ درصد افزایش یافت و قرار بر این شد که در قبال دو برابر شدن سهم دولت‌های محلی، آنها اقدام به کاهش مالیات بر درآمد کسب‌وکار<sup>۱</sup> کنند. براساس گزارش اداره امور مالیاتی کشور چین، در سال ۲۰۱۶، دولت‌های محلی حدود ۴۰ درصد از مالیات بر درآمد کسب‌وکارها را به‌خود اختصاص می‌دادند.<sup>۲</sup>

از منظر مخارج صورت‌گرفته در مناطق همان‌گونه که در جدول زیر مشاهده می‌شود در تمامی مناطق سهم مخارج عمومی بیشتر از درآمدهای عمومی آن منطقه است. نکته دیگری که باید به آن توجه کرد اینکه بین نسبت جمعیتی هر منطقه و مخارج و درآمدهای عمومی آن هیچ‌گونه همخوانی و رابطه مشخصی وجود ندارد. به‌طور مثال منطقه پکن<sup>۳</sup> با سهم ۱/۵ درصدی از جمعیت ۳/۵ درصد از مخارج را به‌خود اختصاص داده درحالی‌که منطقه آنهوئی<sup>۴</sup> با ۴/۴۵ درصد سهم از کل جمعیت (تقریباً ۳ برابر منطقه پکن)، ۳/۶ درصد از مخارج عمومی را به‌خود اختصاص داده و این خود به‌معنای عدم توازن مناطق در درآمدها و مخارج عمومی است و به‌نوعی شکست در سیاست‌های تمرکززدایی با هدف توسعه متوازن به حساب می‌آید.

1. Business Income Tax

۲. قابل دسترس در: [https://www.chinadaily.com.cn/china/content\\_۱۳۲۰۱۶۰۰۴۲۳۴۹۰۸۷۱.html](https://www.chinadaily.com.cn/china/content_۱۳۲۰۱۶۰۰۴۲۳۴۹۰۸۷۱.html)

3. Beijing

4. Anhui

جدول ۳. درآمدها و مخارج عمومی دولت‌های محلی - ۲۰۱۴

نام منطقه	درآمدهای عمومی (میلیون یوآن)	سهم هر منطقه از کل درآمد (درصد)	مخارج عمومی (میلیون یوآن)	سهم هر منطقه از کل مخارج (درصد)	مازاد درآمدهای عمومی (میلیون یوآن)	جمعیت (درصد)
Beijing	۴۰۲۷/۱۶	۵/۳۱	۴۵۲۴/۶۷	۳/۵۰	-۴۹۷/۵۱	۱/۵۷
Tianjin	۲۳۹۰/۳۵	۳/۱۵	۲۸۸۴/۷	۲/۲۳	-۴۹۴/۳۵	۱/۱۱
Hebei	۲۴۴۶/۶۲	۳/۲۲	۴۶۷۷/۳	۳/۶۲	-۲۲۳۰/۶۸	۵/۴۰
Shanxi	۱۸۲۰/۶۴	۲/۴۰	۳۰۸۵/۲۸	۲/۳۹	-۱۲۶۴/۶۴	۲/۶۷
Inner Mongolia	۱۸۴۳/۶۷	۲/۴۳	۳۸۷۹/۹۸	۳/۰۰	-۲۰۳۶/۳۱	۱/۸۳
Liaoning	۳۱۹۲/۷۸	۴/۲۱	۵۰۸۰/۴۹	۳/۹۳	-۱۸۸۷/۷۱	۳/۲۱
Jilin	۱۲۰۳/۳۸	۱/۵۹	۲۹۱۳/۲۵	۲/۲۵	-۱۷۰۹/۸۷	۲/۰۱
Heilongjiang	۱۳۰۱/۳۱	۱/۷۲	۳۴۴۴/۲۲	۲/۶۶	-۲۱۳۲/۹۱	۲/۸۰
Shanghai	۴۵۸۵/۵۵	۶/۰۴	۴۹۲۳/۴۴	۳/۸۱	-۳۳۷/۸۹	۱/۷۷
Jiangsu	۷۲۳۳/۱۴	۹/۵۳	۸۴۷۲/۴۵	۶/۵۶	-۱۲۳۹/۳۱	۵/۸۲
Zhejiang	۴۱۲۲/۰۲	۵/۴۳	۵۱۵۹/۵۷	۳/۹۹	-۱۰۳۷/۵۵	۴/۰۳
Anhui	۲۲۱۸/۴۴	۲/۹۲	۴۶۶۴/۱	۳/۶۱	-۲۴۴۵/۶۶	۴/۴۵
Fujian	۲۳۶۲/۲۱	۳/۱۱	۳۳۰۶/۷۰	۲/۵۶	-۹۴۴/۴۹	۲/۷۸
Jiangxi	۱۸۸۱/۸۳	۲/۴۸	۳۸۸۲/۷	۳/۰۰	-۲۰۰۰/۸۷	۳/۳۲
Shandong	۵۰۲۶/۸۳	۶/۶۳	۷۱۷۷/۳۱	۵/۵۵	-۲۱۵۰/۴۸	۷/۱۶
Henan	۲۷۳۹/۲۶	۳/۶۱	۶۰۲۸/۶۹	۴/۶۷	-۳۲۸۹/۴۳	۶/۹۰
Hubei	۲۵۶۶/۹۰	۳/۳۸	۴۹۳۴/۱۵	۳/۸۲	-۲۳۶۷/۲۵	۴/۲۵
Hunan	۲۲۶۲/۷۹	۲/۹۸	۵۰۱۷/۳۸	۳/۸۸	-۲۷۵۴/۵۹	۴/۹۳
Guangdong	۸۰۶۵/۰۸	۱۰/۶۳	۹۱۵۲/۶۴	۷/۰۸	-۱۰۸۷/۵۶	۷/۸۴
Guangxi	۱۴۲۲/۲۸	۱/۸۷	۳۴۷۹/۷۹	۲/۶۹	-۲۰۵۷/۵۱	۳/۴۸
Hainan	۵۵۵/۳۱	۰/۷۳	۱۰۹۹/۷۴	۰/۸۵	-۵۴۴/۴۳	۰/۶۶
Chongqing	۱۹۲۲/۰۲	۲/۵۳	۳۳۰۴/۳۹	۲/۵۶	-۱۳۸۲/۳۷	۲/۱۹
Sichuan	۳۰۶۱/۰۷	۴/۰۳	۶۷۹۶/۶۱	۵/۲۶	-۳۷۳۵/۵۴	۵/۹۵
Guizhou	۱۳۶۶/۶۷	۱/۸۰	۳۵۴۲/۸	۲/۷۴	-۲۱۷۶/۱۳	۲/۵۶
Yunnan	۱۶۹۸/۰۶	۲/۲۴	۴۴۳۷/۹۸	۳/۴۳	-۲۷۳۹/۹۲	۳/۴۵
Tibet	۱۲۴/۲۷	۰/۱۶	۱۱۸۵/۵۱	۰/۹۲	-۱۰۶۱/۲۴	۰/۲۳
Shaanxi	۱۸۹۰/۴۰	۲/۴۹	۳۹۶۲/۵	۳/۰۷	-۲۰۷۲/۱۰	۲/۷۶
Gansu	۶۷۲/۶۷	۰/۸۹	۲۵۴۱/۴۹	۱/۹۷	-۱۸۶۸/۸۲	۱/۸۹
Qinghai	۲۵۱/۶۸	۰/۳۳	۱۳۴۷/۴۳	۱/۰۴	-۱۰۹۵/۷۵	۰/۴۳
Ningxia	۳۳۹/۸۶	۰/۴۵	۱۰۰۰/۴۵	۰/۷۷	-۶۶۰/۵۹	۰/۴۸
Xinjiang	۱۲۸۲/۳۴	۱/۶۹	۳۳۱۷/۷۹	۲/۵۷	-۲۰۳۵/۴۵	۱/۶۸

مأخذ: سالنامه آماری کشور چین (۲۰۱۴).

#### ۲-۴. واگذاری مسئولیت‌ها

این دولت مرکزی است که مسئولیت ارائه خدماتی از جمله دفاع ملی، توسعه اقتصادی، ثبات اقتصاد کلان، بودجه دانشگاه‌ها، بیمارستان‌ها، روزنامه‌ها، مؤسسات تحقیقاتی و... را برعهده دارد. جدول زیر به‌وضوح تکالیف و مسئولیت‌های دولت‌ها را در چین نشان می‌دهد.



جدول ۴. مسئولیت‌ها در سطوح مختلف

دولت محلی و استانی	دولت مرکزی	خدمات عمومی
	*	دفاع ملی
	*	امور خارجه
	*	امور اجرایی احزاب مرکزی
*		اداره دولت‌های بخشی
	*	کنترل اقتصاد کلان و هماهنگی سیاست‌های اقتصاد منطقه‌ای
	*	بدهی عمومی
*	*	تحقیق و توسعه
*	*	سرمایه‌گذاری
*	*	هزینه‌های انتظامی
*	*	حمایت از کشاورزی
*	*	برقراری نظم و قانون
*	*	خدمات فرهنگی
*	*	آموزش
*	*	بهداشت و سلامت
*	*	امنیت اجتماعی
*	*	پارانه
*		ساخت‌وساز و تعمیر و نگهداری اماکن عمومی
*		تأمین مالی احزاب منطقه‌ای

مأخذ: ژانگ<sup>۱</sup> (۲۰۰۳).

در بعضی از بخش‌ها مثل پروژه‌های زیربنایی بزرگ، آموزش عالی، تحقیق و توسعه بین دولت مرکزی و دولت محلی در انجام وظایفشان تداخل وجود دارد. این تداخل ناشی از عدم مرزبندی منسجم میان مسئولیت‌های ملی و محلی است. این اهمیت طراحی یک سیستم انتقال بین دولتی را نشان می‌دهد. از آنجا که در نظام انتقالات مالی بین دولتی در چین بر رابطه میان دولت مرکزی و دولت‌های استانی تمرکز شده و دولت‌های سطوح پایین‌تر استان مستقیماً با دولت مرکزی نقل‌وانتقالات مالی ندارند، ممکن است برخی از مسئولیت‌ها بدون واگذاری منابع مالی به سطوح پایین‌تر واگذار شود. از طرف دیگر هیچ نسخه یکسانی در مناطق مختلف در رابطه با مرزبندی میان مسئولیت‌های سطوح مختلف دولت وجود ندارد. مشکل دیگر در این رابطه در ارتباط میان دولت مرکزی و دولت‌های استانی است. برای مثال ممکن است دولت مرکزی برخی تعهدات عمومی را بدون در نظر گرفتن بودجه مناسب و منبع تأمین آن به عهده دولت‌های استانی واگذار کند و این تعهد به صورت سلسله‌مراتبی به سطوح پایین‌تر منتقل می‌شود. به عنوان نمونه دولت مرکزی چین استانداردهای آموزش و پرورش در مقطع ابتدایی روستایی را روی کاغذ افزایش داده، اما هیچ منبعی را برای عملیاتی شدن آن در اختیار شهرستان‌ها قرار نداده است.

جدول ۵. سهم سطوح مختلف دولت از هزینه خدمات عمومی براساس عملکرد (درصد)

دولت محلی	دولت مرکزی	خدمات عمومی
۱	۹۹	دفاع ملی
۹۵	۵	برقراری نظم و قانون
۱	۹۹	حقوق و دستمزد
۶۰	۴۰	خدمات اقتصادی
۸۰	۲۰	اداره اماکن عمومی
۸۵	۱۵	پارانه
۹۰	۱۰	خدمات اجتماعی
۹۵	۵	بهداشت و درمان
۹۰	۱۰	آموزش
۷۰	۳۰	جمع کل

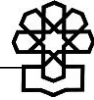
مأخذ: کو<sup>۱</sup> (۲۰۰۵).

براساس آنچه در جدول فوق مشاهده می‌شود دولت‌های محلی نقش اصلی در ارائه خدمات اجتماعی مثل آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، امنیت اجتماعی، مسکن و خدمات شهری ایفا می‌کنند. براساس جدول فوق دولت‌های محلی، ۹۰ درصد از هزینه‌های آموزش و پرورش، ۹۵ درصد از هزینه‌های سلامت و ۹۰ درصد از هزینه‌های سایر خدمات اجتماعی را پوشش می‌دهند. البته محول کردن برخی از مسئولیت‌ها مانند برقراری نظم اجتماعی، بیمه بیکاری و برقراری رفاه اجتماعی خارج از توان دولت‌های محلی است و خدمات بنیادی نظیر آموزش ابتدایی و بهداشت عمومی هم باید به صورت مشترک میان دولت‌ها انجام شود و این از ضعف‌های تمرکززدایی در چین به حساب می‌آید.

بنابه دستورالعمل دولت مرکزی، دولت‌ها در سطوح مختلف مسئول تخصیص هزینه زیربخش‌های حوزه استحفاظی خود می‌باشند. به این معنا که استان‌ها وظیفه تخصیص هزینه شهرستان‌ها و شهرستان‌ها نیز همین مسئولیت را برای شهرها، شهرک‌ها و زیرمجموعه‌های تحت هدایتشان برعهده دارند. نتیجه‌ای که از این اقدام حاصل شده در تضاد با اهداف آن بوده است و باعث فقیرتر شدن سطوح پایین‌تر نسبت به سطوح بالاتر شده است. سرریز بودجه به مناطق فقیرتر به سختی اتفاق می‌افتد و مسائل بسیاری مانند برقراری امنیت اجتماعی، رفاه و بیمه بیکاری در سطوح پایین‌تر حداقل تا سال ۲۰۰۲ مغفول مانده بود. (بانک جهانی، ۲۰۰۲)

با توجه به اینکه در کشور چین موارد متعددی حوزه مسئولیت برعهده هر دو سطح دولت ملی و محلی است بررسی موردی درباره چگونگی تقسیم مسئولیت و تدابیر اندیشیده شده جهت کارآمدی و جلوگیری از موازی‌کاری قابل توجه خواهد بود.

به‌عنوان مثال بخش آموزش در کشور چین به سه بخش آموزش مقدماتی، آموزش عالی و آموزش



حرفه‌ای<sup>۱</sup> طبقه‌بندی می‌شود. بخش زیادی از آموزش حرفه‌ای هم‌اکنون به نهادهای بازار خصوصی واگذار شده است. دولت‌های سطح شهرستان که شامل مناطق شهری و شهرک‌ها هستند بیشتر مسئولیت آموزش مقدماتی را برعهده دارند. نقش دولت مرکزی بیشتر سیاست‌سازی و برنامه‌ریزی کلی در این حوزه است. به‌علاوه دولت مرکزی مسئول آموزش معلمان و تأمین مالی برای آموزش مقدماتی در مناطق اقلیت‌نشین و فقیرنشین است. دولت‌های استانی وظیفه کلی برنامه‌ریزی آموزشی و کمک به شهرستان‌ها برای تأمین مالی در مناطق تحت پوشش خود را برعهده دارند.

مسئولیت آموزش عالی با آموزش مقدماتی متفاوت است. به‌طور کلی نهادهای خصوصی آموزش عالی در چین محدود است و سهم کمی را از این آموزش به‌خود اختصاص داده‌اند. بخش خصوصی بیشتر بر آموزش حرفه‌ای تمرکز دارد. نهادهای آموزش عالی عمومی به دو بخش تقسیم می‌شوند: آنهایی که به دولت مرکزی تعلق دارد و آنهایی که به دولت‌های سطوح پایین‌تر تعلق دارد. بنابراین مخارج آموزش عالی بین دولت مرکزی و دولت‌های استانی مشترک است.

در حوزه بهداشت و درمان بیشترین مسئولیت‌ها برعهده دولت‌های شهرستانی و شهری است، اما با این حال شکاف دسترسی به درمان در مناطق شهری و روستایی در اوایل دهه ۲۰۱۰ در کشور چین رو به افزایش گذاشته و از این‌رو در این سال‌ها پوشش خدمات بهداشت و درمان در مناطق روستایی یکی از وظایف دولت مرکزی شده است.

تأمین اجتماعی عمدتاً برعهده دولت‌های سطوح پایین‌تر از دولت مرکزی است. جزء اصلی هزینه‌های تأمین اجتماعی پرداخت‌های حداقل استاندارد زندگی به ساکنین شهری است. مسئولیت این مخارج برعهده دولت‌های استانی است (شین و همکاران، ۲۰۱۲).

### ۴-۳. سیستم انتقالات مالی بین دولت مرکزی و محلی

با وجود اینکه یکی از مهم‌ترین اهداف اصلاحات مالی سال ۱۹۹۴ بهبود سیستم انتقالات مالی میان دولت مرکزی و محلی بوده، اما این برنامه نتوانسته باعث دستیابی به این هدف شود. در واقع در اصلاحات صورت گرفته پس از ۱۹۹۴ مکانیسم‌های جدیدی برای این هدف تنظیم شده است، اما اکثر انتقال‌ها در قالب تعیین سهم مالیاتی با انجام مذاکرات به دولت‌های محلی صورت گرفته و عموماً سیستم‌های مالی قبل از مقطع زمانی ۱۹۹۴ برقرار بوده است.

#### ۴-۳-۱. سهم مالیاتی استان‌ها در پی اصلاحات مالی ۱۹۹۴

با انجام اصلاحات مالیاتی ۱۹۹۴، عمده درآمد به‌دست آمده از مالیات بر ارزش‌افزوده و مالیات‌های غیرمستقیم به دولت مرکزی می‌رسید. با این حال طی این اصلاحات تصمیم گرفته شد که بخشی از این

درآمدها به منشأ وصول آنها در مناطق بازگردانده شود. در این راستا به استان‌ها این اطمینان داده شد که تحت برنامه اصلاحات جدید، آنها همچنان درآمد مالیاتی را که تا قبل از اصلاحات به دست می‌آوردند، خواهند داشت و علاوه بر این، معادل ۳۰ درصد از رشد درآمدهای حاصل از مالیات‌های غیرمستقیم و مالیات بر ارزش افزوده، درآمد دولت‌های محلی نیز افزایش می‌یابد (کمیته بودجه چین، ۲۰۱۲).

#### سهم مالیاتی استان‌ها براساس اصلاحات مالیاتی سال ۱۹۹۴

$$TRt = TR_{t-1} \left[ 1 + 0.3 \left( \frac{VAT_t - VAT_{t-1} + ET_t - ET_{t-1}}{VAT_{t-1} + ET_{t-1}} \right) \right]$$

TR: درآمد مالیاتی استان  
 VAT: مالیات بر ارزش افزوده  
 ET: مالیات غیرمستقیم

مالیات بر درآمد اشخاص و مالیات بر درآمد شرکت‌ها در سال ۲۰۰۲ به دولت مرکزی اختصاص یافت، اما برای آنها نیز برنامه‌های تخفیف مانند تخفیفات در نظر گرفته شده برای مالیات بر ارزش افزوده در نظر گرفته شد. از اول ژانویه ۲۰۰۲ مصوب شد که تمام درآمدهای مالیاتی و درآمد شرکت‌های دولتی به نسبت برابر بین دولت مرکزی و دولت محلی تقسیم شود. از سال ۲۰۰۳ سهم دولت مرکزی به ۶۰ درصد افزایش یافت و به استان‌ها اطمینان داده شد که درآمد آنها از آنچه در سال ۲۰۰۱ دریافت می‌کردند کمتر نخواهد شد.

#### ۲-۳-۴. ادامه سیستم پرداخت یارانه قبل از ۱۹۹۴ برای مناطق خاص

در بین سال‌های ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۳ سیستم یارانه جهت جبران هزینه استان‌ها برقرار بود که مقرر گردید این پرداخت یارانه برای ۱۶ استان به منظور جبران شکاف مالی ایجاد شده بعد از اصلاحات مالی سال ۱۹۹۴ همچنان برقرار باشد. میزان پرداخت یارانه در سال ۱۹۹۵ به صورت نظام‌مند براساس فرمول زیر درآمد.

- به‌طور کلی مقدار کمک‌های مالی دولت مرکزی به مناطق و استان‌های مختلف تابع سه عامل است:
۱. سطح درآمد استاندارد استان،
  ۲. مقدار هزینه استاندارد استان،
  ۳. سهم شکاف مالی ایجاد شده در استان بعد از اصلاحات مالی از کل شکاف ایجاد شده.



پرداخت کمک‌های یارانه‌ای به استان‌هایی که دچار کمبود منابع هستند

$$ET_i = TET \times \frac{SE_i - SR_i}{SE - SR}$$

ET: مقدار انتقال صورت گرفته جهت برابری

TET: کل کمک‌های بلاعوض در نظر گرفته شده در بودجه سالیانه برای همه استان‌ها (توسط دولت مرکزی تعیین می‌شود).

SE<sub>i</sub>: هزینه استاندارد استان i

SR<sub>i</sub>: درآمد استاندارد استان i

SE: کل هزینه استاندارد کشور

SR: کل درآمد استاندارد کشور

### ۳-۳-۴. کمک‌های مالی اختصاصی

برنامه‌ریزی برای انجام این نوع کمک‌ها توسط وزارت دارایی چین انجام گرفت و به‌مرور زمان تکامل یافت. تا سال ۲۰۱۲ بیش از ۲۰۰ اولویت برای انتقال بیش از ۲۰ درصد از کمک‌های انتقالی وجود داشته است. این کمک‌ها اغلب در مقاصد خاصی مانند توسعه کشاورزی، تکمیل زیرساخت‌ها، کمک به مناطق فقیر و ارائه کمک‌های مالی اضطراری هنگام بروز فجایع طبیعی مورد استفاده قرار می‌گیرند.

### ۴-۳-۴. کمک‌های مالی دولت به روستاها بعد از اصلاحات

به‌منظور جبران شکاف مالی به‌وجود آمده بعد از اصلاحات مالیاتی در روستاها، دولت در سال ۲۰۰۰ اقداماتی از جمله تشکیل صندوق رفاه عمومی، تأمین بودجه برای ارتقای آموزش و پرورش روستایی، سیاست‌های تنظیم خانواده، آموزش نیروهای شبه‌نظامی، پرداخت یارانه و ساخت‌وساز، تعمیر و نگهداری جاده‌های روستایی را انجام داد.

### ۵-۳-۴. کمک‌های مالی برای مناطق محروم

به‌منظور توسعه مناطقی که از لحاظ عملکرد اقتصادی نسبت به میانگین کشور عقب‌مانده‌اند کمک‌هایی در سال ۲۰۰۰ در نظر گرفته شد و در همین سال یک میلیارد یوان به آن اختصاص داده شد و سالیانه با نرخ رشد یک درصد ادامه یافت و منبع تأمین آن نیز از سهم مالیات بر ارزش‌افزوده دولت مرکزی در نظر گرفته شد. همچنین مناطق محروم از سهم ۸۰ درصدی از مالیات بر ارزش‌افزوده برخوردار شدند. (Shah and Shen, 2004)

### ۵. ارزیابی انتقال قدرت مالی در دوره‌های مختلف تمرکززدایی مالی

سیاست تمرکززدایی مالی کشور چین در دو دوره مختلف قابل بررسی است. یکی در دوره تمرکززدایی موقت (سیستم قرارداد مالی) که در دوره ۱۹۷۹ تا ۱۹۹۳ برقرار بود و دیگری دوران پس از اصلاحات مالی

۱۹۹۴. در این بخش دو دوره تمرکززدایی مالی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

#### ۱-۵. دوره انتقال قدرت مالی (۱۹۷۹-۱۹۹۳)

در سال ۱۹۸۰ تفکیک بودجه‌های دولت مرکزی و دولت محلی به‌اجرا درآمد. در واقع با شروع فرایند تمرکززدایی مالی و با توسعه قدرت دولت‌های محلی، روابط این دولت‌ها با بنگاه‌های محلی مستحکم‌تر شد. با برقراری سیستم قراردادهای مالی ۱۹۸۰-۱۹۹۳ دولت‌های محلی که به‌عنوان نمایندگان دولت مرکزی در هر منطقه به‌حساب می‌آمدند، انگیزه‌های زیادی برای کاهش انتقال درآمدها به مرکز و افزایش انتقال درآمد از مرکز داشتند و سیستم قراردادهای مالی ۱۹۸۸ انگیزه‌های دولت محلی را برای پنهان کردن درآمدها افزایش داد. در طول این مدت سرمایه‌گذاری و اداره بسیاری از بنگاه‌ها در مناطق برعهده دولت محلی بود و براساس تباری که بین دولت محلی و بنگاه‌ها صورت می‌گرفت، درآمد حاصل از مالیات و سود سهامداران محلی معمولاً آشکار نمی‌شد و این عدم تقارن‌ها باعث جذب درآمدهای اضافی توسط دولت‌های محلی می‌شد. از طرف دیگر اگرچه دولت‌های محلی به‌لحاظ قانونی قدرت تغییر در نرخ و پایه مالیات را نداشتند، اما در واقع نرخ و پایه مالیات توسط آنها و با ارائه امتیازات خاص به بنگاه‌ها کنترل می‌شد.

کاهش کنترل‌های مالی دولت مرکزی و بروز انحراف در مشوق‌های محلی در نظر گرفته‌شده، باعث کاهش درآمدهای دولت مرکزی در اثر کاهش درآمدهای مالیاتی شد. نسبت درآمد دولت به GDP از ۲۸/۴ درصد به حدود ۱۲/۶ درصد و سهم دولت مرکزی از درآمد از ۴۰/۵ درصد به ۲۲ درصد کاهش یافت (شین و همکاران، ۲۰۱۲).

با کاهش درآمدهای دولت مرکزی، این دولت از ابزارهای اختصاصی از جمله: انتقال خودسرانه مسئولیت‌ها به دولت محلی، قطع پرداخت‌های انتقالی، اجبار دولت‌های محلی به خرید اوراق قرضه با نرخ پایین‌تر از نرخ بازار و متمرکز کردن مجدد شرکت‌های متعلق به دولت‌های محلی استفاده کرد. استفاده از این ابزارها به‌صورت یک‌طرفه دولت‌های مرکزی و محلی را در یک دور باطل گرفتار کرد، درحالی‌که راهکار اساسی بازنگری در قوانین و مقررات، پاداش‌ها و مجازات‌ها بود.

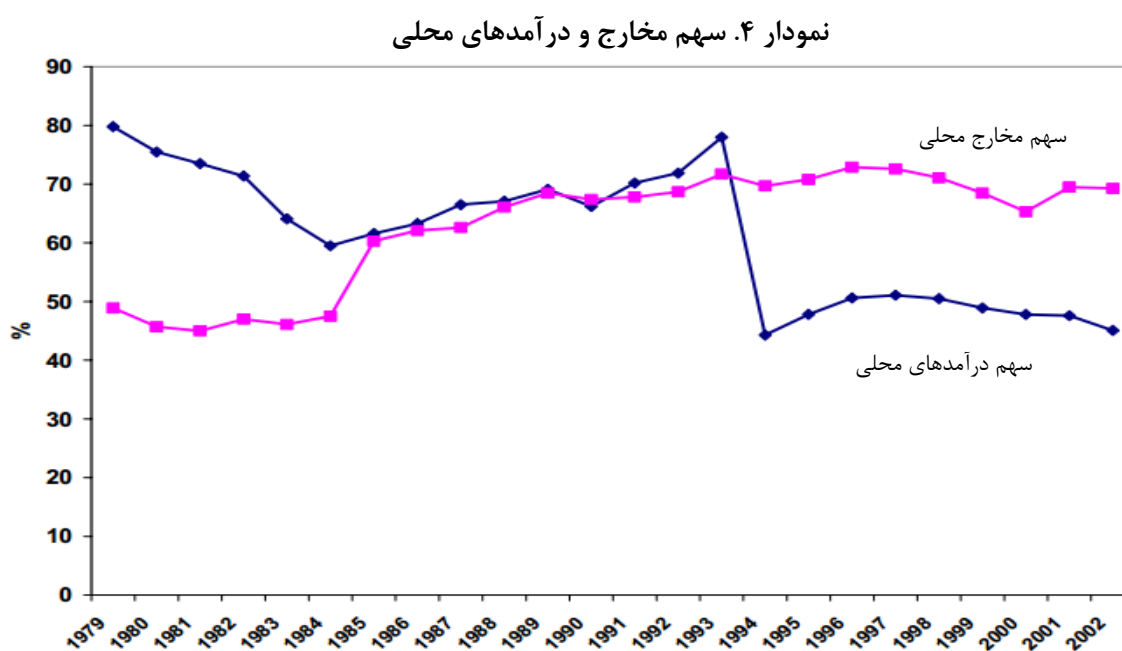
دولت‌های محلی که با بی‌اعتمادی دولت مرکزی روبه‌رو شده بودند و مسئولیت‌هایشان نیز افزایش یافته بود به جمع‌آوری درآمدهای مازاد بر بودجه پرداختند و زمانی که نیازهای مالی آنها از درآمدهایشان فراتر رفت برخی از هزینه‌های غیرقانونی را به مردم و بنگاه‌ها تحمیل کردند. از طرف دیگر کسری بودجه دولت مرکزی افزایش و انعطاف‌پذیری دولت مرکزی در استفاده از سیاست‌های مالی متنوع و توزیع مجدد درآمد کاهش یافت.

#### ۲-۵. دوران اصلاحات مالی ۱۹۹۴ (از سال ۱۹۹۴ تاکنون)

همان‌گونه که پیش‌تر گفته شد، از اصلاحات مالی ۱۹۹۴ به‌عنوان نقطه عطف در اصلاحات مالی چین نام می‌برند. در این دوران دولت مرکزی با ایجاد اداره مالیات مرکزی اقدام به جمع‌آوری درآمدهای



مالیاتی به صورت متمرکز کرد و به این ترتیب قدرت مالی خود را با متمرکز کردن منابع درآمدی مهم از جمله مالیات بر ارزش افزوده، مالیات بر منابع، مالیات بر درآمد اشخاص و شرکت‌های بزرگ افزایش داد. به طوری که مثلاً در مالیات بر ارزش افزوده سهم دولت‌های محلی، استانی، شهرستانی و شهرک‌ها تنها ۲۵ درصد بود. در سال ۲۰۰۲ دولت مرکزی به دولت‌های محلی دستور داد که ۵۰ درصد از مالیات بر درآمد اشخاص و شرکت‌ها را به دولت مرکزی منتقل کنند. نمودار زیر نشان می‌دهد که پس از اصلاحات مالی ۱۹۹۴ درآمد دولت‌های محلی کاهش یافت در حالی که هزینه‌های آنها حدود ۷۰ درصد کل هزینه‌ها را تشکیل می‌داد.



مأخذ: سالنامه آماری کشور چین.

روند تمرکزگرایی دوباره درآمدها و تمرکززدایی مسئولیت‌ها از مرکز به استان‌ها و از استان‌ها به شهرستان‌ها و از شهرستان‌ها به شهرها و روستاها مجدداً آغاز شد و هر سطح دولت مسئولیت‌های خود را به سطح پایین‌تر منتقل می‌کردند در حالی که بر درآمدهای باقی‌مانده بیشترین ادعا را داشتند. در نتیجه پایین‌ترین سطح دولت هیچ انتخابی نداشت و در مقابل ساکنین، کارآفرینان و سایرین سخت‌ترین انتخاب‌ها را پیش رو داشت و به راحتی خدمات عمومی را ارائه نمی‌کرد (شین و همکاران، ۲۰۱۲).

## ۶. عدم تقارن در تمرکززدایی مالی و اداری

هرچند تلاش‌های زیادی برای تمرکززدایی مالی در چین صورت گرفته، اما قدرت قانونگذاری به شدت در کنترل دولت مرکزی است. در واقع به نظر می‌رسد روح غالب در تمرکززدایی چین تقسیم قدرت مالی است و تقسیم قدرت اداری و سیاسی مورد نظر نیست. نکته‌ای که با مطالعه تمرکززدایی چین قابل مشاهده است اینکه تمرکززدایی مالی چین دولت‌های محلی را به دو روش تحت تأثیر قرار می‌دهد:

- بالا بردن قدرت مالی،

- پایین آوردن اختیارات اداری.

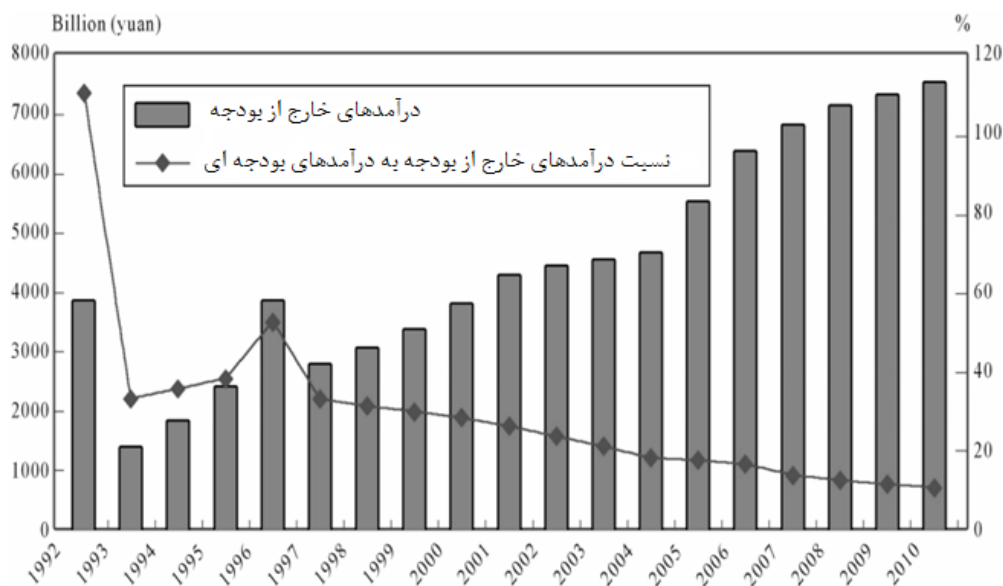
در مقایسه با روش‌های تقسیم درآمد، تقسیم قدرت اداری در چین شکل مبهمی دارد. به عبارت دیگر در قوانین چین نحوه تقسیم مسئولیت‌ها بسیار مبهم است. به طور معمول دولت‌های بالادستی مسئولیت دولت‌های پایین‌دستی را مشخص می‌کنند. از آنجاکه در شرایط طبیعی و اقتصادی هر منطقه تفاوت‌هایی وجود دارد، تدوین وظایف یکسان برای هر منطقه امری دشوار است.

با این تفاسیر تمرکززدایی مالی چین که در نوع خود منحصر به فرد است، به دنبال انتقال قدرت مالی بیشتر به سطوح پایین‌تر در مقابل انتقال قدرت اداری کمتر به دولت‌های محلی است و این باعث به وجود آمدن عدم تقارن قدرت بین مسائل مالی و اداری شده و یکی از دلایل عدم موفقیت تمرکززدایی مالی در چین فقدان اختیارات لازم در مسئولان محلی است.

در حالی که دولت‌های محلی با انبوهی از مسئولیت‌ها روبه‌رو هستند، محدودیت در قدرت اداری امری مهم در عدم توسعه آنها به حساب می‌آید. از طرف دیگر با افزایش فشارهای مالی بر دولت‌های محلی، اکثر دولت‌ها مجبور به تخلف از قانون بودجه و تأمین مالی از روش‌های غیرقانونی هستند و با استفاده از منابع بودجه در محل‌هایی که امکان نظارت و کنترل از طرف دولت مرکزی کمتر است به دنبال کاهش فشارهای مالی هستند که این امر موجب فساد و بی‌ثباتی در محیط اقتصاد کلان می‌شود. همان‌گونه که در نمودار زیر مشاهده می‌شود با وجود اینکه نسبت درآمدهای فرابودجه‌ای در حال کاهش است، اما مقدار درآمدهای فرابودجه‌ای به آرامی در حال افزایش است. به هر حال برای مقابله با فشارهای مالی در دولت‌های میانی، بسیاری از دولت‌های محلی مجبور به دور زدن قانون بودجه و استفاده از فرایندهای تأمین مالی غیرمستقیم از طریق ایجاد و سرمایه‌گذاری در شرکت‌های وابسته به خود شدند. در این بین دولت‌های محلی همچنین انگیزه پیدا کردند تا منابع محلی در جریان خود را وارد مسیرهای فرابودجه‌ای کنند تا از نظارت و کنترل دولت مرکزی در امان باشند.



### نمودار ۵. تغییر در درآمدهای خارج از بودجه پس از اصلاحات مالی



شیائو (۲۰۰۸) بیان می‌کند که تمرکززدایی باید همراه با انتقال امنیت و انگیزه باشد. وی انتقال امنیت را معادل پُر کردن شکاف مالی بین مخارج و درآمدها می‌داند که به ایجاد توازن بین مناطق منجر می‌شود. اما انتقال انگیزه با تشویق مناطق جهت افزایش توان مالی و سیستم مدیریت هزینه‌ها تحقق می‌یابد که نیازمند واگذاری قدرت تصمیم‌گیری به مناطق است.

در یک نگاه بسیار کلی، اصل اساسی دولت مرکزی در چین برای تقسیم قدرت میان دولت‌ها این است که مسئولیت امور مربوط به برقراری امنیت اجتماعی، امور مربوط به بازنشستگی و بیکاری و مراقبت‌های بهداشتی و پزشکی به دولت‌های استانی سپرده شده و مسئولیت اداره کالاهای عمومی و برقراری نظم که نیاز به مشارکت دارد به دولت‌های سطح پایین‌تر محول شده است.

نکته کلیدی در تمرکززدایی این است که برای برقراری یک سیستم کارآمد و تخصیص قدرت مناسب، تمرکززدایی مالی و اداری باید توأمان صورت گیرد. در جدول ۶ به مهم‌ترین رویدادهای انجام گرفته با هدف تمرکززدایی اداری و سیاسی در چین اشاره شده است.

## جدول ۶. رویدادهای مهم در تمرکززدایی اداری و سیاسی

شرح اقدام انجام شده	دوره زمانی
- واگذاری قدرت اعطای معافیت‌های مالیاتی به دولت‌های محلی - اعطای مجوز به استان‌ها برای تجارت خارجی - واگذاری کنترل بنگاه‌های دولتی به دولت‌های محلی	۱۹۷۹-۱۹۸۰
تغییر در نحوه انتخاب مسئولین به طوری که استاندار توسط مقامات مرکزی تعیین و سایر مقامات استانی توسط استاندار تعیین می‌شد. (تا قبل از آن تمامی مناسب توسط مرکز و لیست واحد آن مشخص می‌شد)	۱۹۸۴
به دولت‌های استانی مجوز سرمایه‌گذاری تا ۵۰ میلیون یوان داده شد.	۱۹۸۸
انتخابات در سطح روستاها برگزار شد.	۱۹۸۹
منطقه پو دونگ به عنوان منطقه ویژه اقتصادی به شانگهای داده شد.	۱۹۹۰
معرفی مناطق ویژه توسعه	۱۹۹۲
- حجم سرمایه‌گذاری مجاز دولت‌های استانی به ۳۰ میلیون یوان کاهش یافت. - تلاش برای بازگرداندن کنترل‌های مرکزی که در پی اصلاحات کاهش یافته بود.	اوایل دهه ۱۹۹۰
افزایش جابه‌جایی مدیران استانی	۱۹۹۱-۱۹۹۵
- حق اعطای تخفیف‌ها و معافیت‌های مالیاتی به دولت مرکزی بازگردانده شد. - مجوز اخذ وام دولت‌های استانی لغو شد.	۱۹۹۳
- جمع‌آوری مالیات از دولت‌های محلی سلب و به دولت مرکزی سپرده شد. - دولت‌های محلی از کسری بودجه منع شدند. - دولت‌های استانی از کسب درآمدهای ارزی منع شدند و تمامی ذخایر آنها باید در بانک مرکزی سپرده‌گذاری شود.	۱۹۹۴
محققان و مقامان وزارتخانه‌ها برای به اجرا درآوردن مقررات و پیروی از سیاست‌های مرکز به استان‌ها فرستاده شدند.	۱۹۹۵-۲۰۰۰

## ۷. مسائل سیاسی و اقتصادی ناشی از تمرکززدایی

## ۷-۱. تمرکززدایی و نابرابری

عده‌ای معتقدند که تمرکززدایی مالی باعث تشدید نابرابری‌های منطقه‌ای در چین شده است. آنها استدلال می‌کنند که تمرکززدایی مالی باعث تضعیف ساختار صنعت، انحراف قیمت‌ها، چندپاره شدن بازارهای داخلی و بروز رفتار رانتی در دولت‌های محلی شده است.<sup>۱</sup>

کو<sup>۲</sup> و همکاران (۲۰۰۳) نشان دادند که تمرکززدایی مالی در چین منجر به افزایش نابرابری شده است. از طرف دیگر با توجه به محدودیت‌های بودجه‌ای، اصلاحات مربوط به تمرکززدایی مالی باعث عدم توانایی در تأمین کالاها و خدمات عمومی، فشار بر دولت‌های پایین‌تر و عدم انسجام در سرمایه‌گذاری‌های

1. World Bank, 2003

2. Qiu



اقتصادی به منظور توسعه می‌شود و این امر شکاف بین هزینه‌ها و درآمدهای منطقه‌ای را افزایش می‌دهد (جین و زای،<sup>۱</sup> ۲۰۰۳). همچنین یو<sup>۲</sup> (۲۰۰۵) ضمن بررسی نابرابری‌های منطقه‌ای دریافت که تمرکززدایی اثر مثبت و معناداری بر نابرابری‌های منطقه‌ای در چین دارد و این نابرابری خصوصاً در مناطق روستایی بیشتر از شهرهاست. مطالعات ونگ<sup>۳</sup> در سال ۲۰۰۱ نشان داد که حفظ وحدت مورد نظر نخبگان سیاسی در چین باعث شده که برخی گروه‌ها یارانه بالاتری را دریافت کنند در حالی که سطح زندگی‌شان بهتر از بقیه است. از طرف دیگر انتقال‌های میان‌دولتی اکثراً به نفع استان‌های توسعه‌یافته‌تر انجام گرفته است. لین و شاین<sup>۴</sup> (۲۰۰۴) نشان دادند که سیستم انتقال میان‌دولتی باعث تشدید واگرایی در تعادل‌های مالی در سطح شهرستان‌ها شده است. تیسو<sup>۵</sup> در سال ۲۰۰۵ با تجزیه و تحلیل آثار انتقال‌های میان‌دولتی بر نابرابری‌های مالی در سطح شهرستان‌ها نشان داد که دادن سهم‌های مطمئن مالیاتی یکی از منابع عمده توزیع نابرابری درآمدی است. به طوری که در نابرابری‌های مالی سال ۲۰۰۰ دارای سهم ۲۱ درصدی است و در واقع آنچه با هدف از بین بردن نابرابری طراحی شده بود خود باعث بازتولید نابرابری شده است، علت عمده آن هدایت غیردقیق این منابع براساس فرمول‌های طراحی شده به شکلی بوده است که مناطق برخوردار منابع بیشتری را دریافت کرده‌اند.

## ۲-۷. اختصاص منابع خارج از بودجه

دولت‌های محلی همواره در تکاپوی کسب بودجه بیشتر هستند و از طرفی هزینه‌های آنها خصوصاً هزینه‌های سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و حوزه تأمین اجتماعی در حال افزایش است. دولت‌های محلی در چین از استقلال لازم در امور مالی برخوردار نیستند و همواره از سوی دولت مرکزی به صبر و راه‌حل‌های متکی به خود دعوت می‌شوند. از طرف دیگر هیچ آمار رسمی در رابطه با این منابع خارج از بودجه در دسترس نیست و برآوردها حاکی از بیش از هزار مورد منابع خارج از بودجه است و برخی محاسبات مقدار آن را معادل ۱۱ تا ۱۲ درصد از GDP می‌دانند. (Ma and Norreg aard 1998)

هرچند اصلاحات مالیاتی توانست اندکی نظم و انضباط بودجه‌ای ایجاد نماید، اما دولت‌های محلی همچنان از منابع مازاد یا خارج از بودجه به‌عنوان یک راه در مقابل بی‌توجهی دولت مرکزی (یا دولت‌های بالاتر) استفاده می‌کنند و این سیستم عملاً باعث فقیرتر کردن فقرا، خصوصاً کشاورزان به‌واسطه پرداخت هزینه‌های بالا در خدمات بخش عمومی می‌شود. منابع فرابودجه‌ای بیشتر از مسیر سود سرمایه‌گذاری در شرکت‌های دولتی محلی دریافت می‌شود.

1. Jnin and Zai
2. Yao
3. Wang
4. Lin and shin
5. Tsui

در مواجهه با سطح پایین مالیات‌های رسمی و محدودیت‌های بودجه‌ای و همچنین افزایش انتظارات به‌واسطه خدمات عمومی انتقال‌یافته، مقامات محلی نمی‌توانند نیازهای منطقه را از طریق مالیات‌های رسمی برآورده نمایند. به همین منظور به کانال‌های غیررسمی مانند افزایش هزینه خدمات عمومی روی می‌آورند که با فشار بر قشر فقیر تأمین می‌شود.

تعیین نرخ و پایه مالیاتی برعهده دولت مرکزی است و دولت‌های محلی فاقد اختیار لازم در این زمینه هستند.

### ۳-۷. نابرابری در تأمین خدمات عمومی

دستیابی به خدمات کارآمد، مستلزم یک تقسیم کار مؤثر در سطوح مختلف و تهیه ابزارهای مالی مناسب با مسئولیت‌های تخصیص داده شده توسط دولت مرکزی است. درحالی‌که سیستم تمرکززدایی مالی در چین می‌توانست دستاوردهای خوبی داشته باشد، اما به دلیل عدم تطابق درآمد و هزینه‌ها در دولت‌های محلی ارائه خدمات عمومی با مشکلاتی روبه‌رو شد.

تأمین خدمات عمومی اساسی مانند آموزش و بهداشت که به‌طور معمول از وظایف مشترک دولت مرکزی و دولت محلی به حساب می‌آید در چین کاملاً به دولت محلی سپرده شده و این عمل باعث بروز شکاف مالی بزرگ در اثر تمرکززدایی انجام شده است. بسیاری از دولت‌های محلی به‌خصوص دولت‌های مناطق فقیر غربی، خدمات کمتری به لحاظ کمیت و کیفیت ارائه کرده‌اند.

درواقع هیچ مکانیسم مشخصی برای تأمین حداقلی از خدمات استاندارد در مناطق وجود ندارد و شواهد قابل توجهی از نابرابری‌های بزرگ منطقه‌ای و محلی در ارائه خدمات اساسی وجود دارد. جدول زیر سرانه مخارج بودجه در آموزش، بهداشت و امنیت اجتماعی در سال ۲۰۱۳ را نشان می‌دهد.

جدول ۷. مخارج آموزش، بهداشت و امنیت اجتماعی به تفکیک مناطق (۱۰۰ میلیون یوان)

منطقه	هزینه‌های آموزش	هزینه‌های برقراری امنیت اجتماعی	هزینه‌های بهداشت و مراقبت‌های پزشکی
Beijing	۶۸۱/۱۸	۴۶۹/۱۳	۲۷۶/۱۳
Tianjin	۴۶۱/۳۶	۲۲۹/۲۸	۱۲۸/۹۴
Hebei	۸۳۷/۶۳	۵۲۸/۶۲	۳۸۰/۷۵
Shanxi	۵۴۲/۴۴	۴۱۹/۰۲	۲۰۱/۶۳
Inner Mongolia	۴۵۶/۸۷	۴۹۱/۰۱	۱۹۶/۰۳
Liaoning	۶۶۹/۴۸	۸۲۴/۰۳	۲۲۹/۵۰
Jilin	۴۲۲/۰۹	۳۶۰/۱۹	۱۸۱/۵۱
Heilongjiang	۵۰۱/۲۸	۵۴۲/۳۳	۱۹۰/۵۰
Shanghai	۶۷۹/۵۴	۴۶۸/۰۱	۲۱۴/۹۲
Jiangsu	۱۴۳۴/۹۹	۶۳۱/۱۵	۴۷۵/۸۶



منطقه	هزینه‌های آموزش	هزینه‌های برقراری امنیت اجتماعی	هزینه‌های بهداشت و مراقبت‌های پزشکی
Zhejiang	۹۵۰/۰۷	۳۹۷/۰۶	۳۵۰/۷۳
Anhui	۷۳۶/۵۹	۵۳۳/۶۴	۳۶۱/۸۰
Fujian	۵۷۴/۹۱	۲۴۰/۶۶	۲۲۴/۲۳
Jiangxi	۶۶۴/۵۳	۳۷۸/۸۴	۲۶۲/۱۴
Shandong	۱۳۹۹/۶۷	۶۸۱/۹۸	۴۸۵/۸۶
Henan	۱۱۷۱/۵۲	۷۳۱/۴۱	۴۹۲/۴۸
Hubei	۶۹۰/۶۳	۶۰۵/۷۰	۳۲۲/۰۸
Hunan	۸۰۹/۴۵	۶۲۵/۹۴	۳۴۲/۴۷
Guangdong	۱۷۴۴/۵۹	۷۴۶/۹۷	۵۶۹/۳۲
Guangxi	۶۰۹/۹۳	۳۴۸/۱۲	۲۸۵/۶۱
Hainan	۱۷۴/۵۷	۱۱۵/۸۸	۶۹/۵۹
Chongqing	۴۳۷/۲۸	۴۳۱/۸۹	۱۹۸/۰۵
Sichuan	۱۰۳۶/۴۱	۸۳۳/۵۱	۴۸۷/۲۰
Guizhou	۵۶۰/۶۷	۲۶۴/۵۲	۲۲۸/۷۱
Yunnan	۶۸۵/۹۷	۵۰۵/۴۵	۳۰۰/۵۷
Tibet	۱۰۷/۱۸	۷۲/۹۴	۴۰/۲۹
Shaanxi	۷۱۰/۱۱	۴۹۷/۷۵	۲۵۷/۱۴
Gansu	۳۷۷/۰۶	۳۴۶/۷۷	۱۶۵/۸۶
Qinghai	۱۲۱/۵۱	۱۶۲/۰۱	۶۸/۶۴
Ningxia	۱۱۲/۹۵	۱۰۲/۷۷	۵۳/۷۷
Xinjiang	۵۳۲/۶۷	۲۶۳/۱۷	۱۶۰/۹۱
جمع کل	۲۰۸۹۵/۱۱	۱۳۸۴۹/۷۲	۸۲۰۳/۲۰

Source: Statistical Yearbook of China, 2014.

مالیات‌های سنگین و هزینه‌های غیررسمی باعث فشار بر مردم خصوصاً کشاورزان و در بعضی موارد باعث بروز ناآرامی‌ها شده است (Toa, 2005). این موضوعات باعث شده دولت مرکزی به دلیل ترس از بروز بی‌ثباتی گسترده در مقابل عدم ارائه مناسب کالاهای عمومی هرساله میلیاردها دلار بدون ضابطه در قالب پرداخت‌های انتقالی به دولت‌های محلی می‌پردازد.

### نتیجه‌گیری و ارائه راهکارهای سیاستی

بررسی تجربه کشور چین در اجرای برنامه‌های اصلاحات مالیاتی و تمرکززدایی مالی خصوصاً در اصلاحات مربوط به رابطه مالی میان دولت مرکزی و سطوح پایین‌تر دولت در ایران می‌تواند حاوی درس‌هایی باشد که در ذیل به برخی از این موارد اشاره می‌شود. این درس‌ها برای کشور ایران از آنجا که نظام مالی بسیار متمرکزی دارد حائز اهمیت است.

- اصلاحات مالیاتی و اجرای برنامه‌های تمرکززدایی مالی در کشور چین نشان می‌دهد با وجود نظام سیاسی متمرکز و یکپارچه می‌توان نظام مالی غیرمتمرکز را طراحی کرد که در آن دولت‌های میانی و محلی از اختیارات مالی بیشتری برخوردار باشند. البته در کنار اصلاح روابط مالی میان دولت مرکزی و دولت‌های سطوح پایین‌تر و دادن اختیارات مالی بیشتر، لازم است واگذاری و تقسیم‌بندی مسئولیت‌ها و اختیارات بین دولت مرکزی و سطوح پایین‌تر آن مشخص باشد.
- یکی از مشکلاتی که پس از برقراری مالیات‌های مشترک میان دولت مرکزی و سطوح پایین‌تر دولت ممکن است پدید آید، سرکوب مالیات‌های مشترک و اتکا و تمرکز دولت بر مالیات‌های غیرمشترک است، به طوری که پس از یک دوره زمانی، رشد مالیات‌های غیرمشترک که با شهرداری‌ها یا دولت‌های استانی به اشتراک گذاشته نمی‌شود بیشتر از مالیات‌های مشترک خواهد شد. ریشه این مشکل قاعده‌گذاری و طراحی مکانیسم‌ها توسط دولت مرکزی است که باعث می‌شود در مواقعی که دچار تنگناهای مالی می‌شود منابع انحصاری خود را افزایش دهد و از افزایش منابع سطوح پایین‌تر دولت پرهیز کند.
- تجربه چین نشان می‌دهد اجرای برنامه‌های تمرکززدایی مالی منجر به عدم تعادل‌های منطقه‌ای در منابع در اختیار دولت‌های محلی می‌شود، چیزی که از آن با عنوان عدم توازن‌های افقی یاد می‌شود. ریشه این مشکل بیشتر به این دلیل است که منابع با ظرفیت‌های استان‌ها و مناطق گره می‌خورد و به دلیل تفاوت در ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های اقتصادی در مناطق، منابع در اختیار نیز غیرمتوازن توزیع می‌گردد. راهکار این مشکل طراحی برنامه‌های «کمک‌های برابرکننده» است به نحوی که بتواند شکاف میان مناطق را رفع کرده و عدم توازن افقی را به حداقل برساند.
- از آنجا که منابع در اختیار دولت‌های محلی از تنوع پایینی برخوردار است بهتر است سهم دولت‌های محلی از مالیات‌های پایدار تعیین شود. به عبارتی آن پایه‌هایی باید به اشتراک گذاشته شود که از نوسان درآمدی پایینی برخوردار است و این منابع باید جایگزین مالیات‌هایی شود که دولت‌های محلی از کسب‌وکارها و فعالیت‌های اقتصادی کسب می‌کنند. این مسئله در کشور چین از طریق جایگزین‌سازی مالیات ارزش افزوده با مالیات بر درآمد کسب‌وکار برای دولت‌های استانی صورت گرفته است.
- هرچند برقراری قراردادهای مالی میان دولت مرکزی و سطوح پایین‌تر دولت از جمله شهرداری‌ها می‌تواند مفید باشد، اما تجربه اصلاحات مالی ۱۹۹۴ کشور چین نشان می‌دهد ساده‌سازی قراردادها از طریق تقسیم پایه‌های مالیاتی بین دولت مرکزی با استان‌ها و شهرداری‌ها مفیدتر است. در این تقسیم‌بندی برخی مالیات‌ها به سطوح پایین دولت واگذار می‌شود، برخی مالیات‌ها نیز به سطوح میانی دولت و برخی مالیات‌ها منحصراً در اختیار دولت مرکزی است. در برخی پایه‌های مالیاتی که به مالیات‌های مشترک موسوم هستند، هر سطح دولت سهم مجزایی را در اختیار دارد. این سهم ممکن است بسته به پایه مالیاتی متفاوت باشد.



- یک نکته دیگر در ارتباط با برنامه‌های تمرکززدایی مالی، حضور دولت‌های استانی به‌عنوان یک بازیگر مهم میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی است. این نقش هم در داشتن اختیار مالیاتی در برخی پایه‌های مالیاتی و هم در اختیار تفویض مسئولیت به سطوح پایین‌تر دولت وجود دارد. هرچند عدم تقارن مسئولیت‌ها در مناطق و استان‌های مختلف چین می‌تواند مشکلاتی در زمینه نظارت و کنترل به‌همراه داشته باشد.
- همان‌گونه که تمرکززدایی اداری و واگذاری اختیارات مالی بدون توجه به جنبه‌های مالی و بودجه‌ای نتیجه‌ای جز شکست ندارد، اجرای برنامه تمرکززدایی مالی بدون در نظر گرفتن تنظیم روابط اداری و مرزبندی مسئولیت‌ها بین سطوح مختلف، می‌تواند مسیر این سیاست را با مشکل مواجه کند. نکته کلیدی در اجرای برنامه‌های تمرکززدایی این است که برای برقراری یک سیستم کارآمد و تخصیص قدرت مناسب، تمرکززدایی مالی و اداری باید توأمان صورت گیرد.

#### منابع و مأخذ

1. Cai, Hongbin, and Daniel Treisman. "Did government decentralization cause China's economic miracle?." *World Politics* 58.04 (2006): 505-535
2. China Statistical Yearbooks. 2015
3. Liu, Xiaoqian. "How the Chinese Fiscal Decentralization Frustrate Its County Economic Development: A Literature Review." *Modern Economy* 7.05 (2016): 541.
4. Liu, Mingxing, and Ran Tao. "Centralization-decentralization Cycle in China."
5. National Bureau of Statistics, 2006. China Statistical Yearbook 2006. Beijing, China: China Statistics Press
6. Qiu, Dong. 2005. "China Fiscal Federalism." Central University of Finance and Economics, China
7. Rodden, Jonathan, Gunnar S. Eskeland, and Jennie Ilene Litvack. *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. MIT press, 2003.
8. Shah, Anwar, 2004. Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems, and the Promise. Policy Research Working Paper 3282. The World Bank: Washington, D.C
9. Shen, Chunli, Jing Jin, and Heng-fu Zou. "Fiscal decentralization in China: history, impact, challenges and next steps." *Annals of Economics and Finance* 13.1 (2012): 1-51.
10. Wang, Zhiguo, and Liang Ma. "Fiscal Decentralization in China: A Literature Review." *Annals of Economics and Finance* 15.2 (2014): 751-770.
11. Tsui, Kai-yuen. 2005. "Local Tax System, Intergovernmental Transfers and China's Local Fiscal Disparities." *Journal of Comparative Economics*, 33, pp. 173-96
12. World Bank. 2015. China
13. World Bank. 2005. China: Deepening Public Service Unit Reform to Improve Service Delivery. Washington, D.C.
14. Zhan, Q.C. (2005) Inter-Government Transfer Payment and Variation in Regional Financial Gap. *Journal of Zhongnan University of Economics and Law*, 6, 111-117
15. Zhang, Yuande. 2003. "'bishui' hai zai jixu ('forced taxation' continues)." *Gaige Neican* (Internal Reference of Reform, 31, pp. 20-24.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۷۴۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تمرکززدایی مالی ۱. تجربه کشور چین در اجرای سیاست تمرکززدایی مالی

نام معاونت: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان: حمیدرضا قاسمی، ناصر یارمحمدیان

ناظران علمی: سیدعلی روحانی، سیدعباس پرهیزکاری

اظهار نظر کننده: زکیه یزدان شناس (معاونت سیاسی)

واژه‌های کلیدی:

۱. چین

۲. تمرکززدایی مالی

۳. اصلاحات مالیاتی ۱۹۹۴



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۶/۱۵