# 中央地方财力之争(下)

来源：网络 作者：空山新雨 更新时间：2024-01-10

*\" ◎邓小平的“放权让利”[26]自毛泽东离开人世间后，中国的经济体制发生了很多重大变化。说到底，邓小平领导的经济改革可以用四个字概括其基本思路，这就是“放权让利”。[27]财政体制是邓小平全面改革的突破口。[28]很多人认为，，八零年以后...*

\" ◎邓小平的“放权让利”[26]

自毛泽东离开人世间后，中国的经济体制发生了很多重大变化。说到底，邓小平领导的经济改革可以用四个字概括其基本思路，这就是“放权让利”。[27]财政体制是邓小平全面改革的突破口。[28]很多人认为，，八零年以后实行的“分灶吃饭”体制是邓小平领导下的改革派中央主动向地方让步的产物，其目的是缩小国家干预面、扩大市场机制的调节作用。这当然并没有什么大错。的确，毛泽东的分权与邓小平的分权目的很不一样。对毛泽东而言，分权是为了替代斯大林式中央计划体制和市场机制，而邓小平认为分权是从统制经济过渡到市场经济的必由之路。但是，我们必须看到，邓小平之所以在八零年定放权除上述原因外，还有别的原因。事实上，改革派的中央在八零年除放权之外几乎别无选择。

七八年十二月，中共召开了著名的十一三中全会。全会定解毛泽东时代遗留下来的大量问题。它定大幅度提高农副产品收购价格，减免一部分农业税收，大量进口食，使农村得以休养生息。它定在城镇为下乡知青安排工作，提高职工工资级别，恢覆奖金制度，大批兴建职工住宅，以求得政治上的安定团结。

归还历史旧帐当然大得人心，但给国家财政带来了沉重负担。七九年和八零年，中国连续两年出现巨额财政赤字。两年合计３４８亿元，比五零年到七八年二十九年间赤字的总和（２４８亿元）还要多１００亿元。[29]不难想象，改革派中央面对这种天文数字般的财政负担会承受多么大的压力。

怎样消除赤字呢？一个简单的方法是多印钞票，把赤字转嫁给老百姓。这两年，银行增发了１３０亿的票子，使货币流通量接近要引起危机的临界点。这个方法显然风险太大。如果改革伊始出现物价暴涨，并由此造成人民不满，那么改革只有无疾而终了。说到底，消除赤字只有三种方法，一是增加收入，二是缩减开支，三是双管齐下。但贯彻任何一种方法都不是容易的事情。

本章开始时就指出了中国财政税收制度不同于别国的特点。与资本主义国家不同，在中国，国营企业是主要纳税人；与其它社会主义国家不同，中国大量的国营企业归属地方政府管理，地方政府对所辖企业实际上拥有某种产权。[30]这种产权使地方政府与所辖企业的利益息息相关。中央每从地方抽走一分收入，地方政府就会感到自己的钱袋瘪了一分。中央如定缩减开支，每个地方政府都希望属于自己的那一份得以保留，要砍先砍别人的。因此，不论是增加收入还是缩减支出，中央都必须与地方协商。毛泽东时代已造成了财力分散，此时如中央想籍重新集权的手段来增加自己的收入，一定会遭到地方政府的强烈反感。而改革派的中央最需要的正是各级地方政府的支持。如改革刚开张便与各路诸侯打一场遭遇战，这无异于政治上的自杀。正是在这种背负庞大赤字，增收也不是、减支也不是的情下，中央定实行“分灶吃饭”的财政体制。“分灶吃饭”对中央来说有两点长处：一是让地方政府承担更多的财政开支，二是保证中央收入至少不低于现有水平。“分灶吃饭”同时给予地方政府前所未有的机动性，使地方政府也乐于接受。总之，在当时情况下，“分灶吃饭”是阻力最小的政治解决方式。[31]中央希望“分灶吃饭”能激发地方积极性。随着财政总收入的扩大，也许中央收入部分也会相应扩大，赤字问题不就迎刃而解了吗？

以上分析表明，八零年财政体制改革实际上是中央被迫向地方妥协的结果。换句话说，改革派中央纯綷出于经济理性主动向地方让利的解释是不正确的。这次放权让利表明中央已无力用重新集权的形式获取更多的收入，它所能做的只是寄希望进一步分权能使中央收入随地方收入同步增长。[32]

关于八零年财政体制改革的具体内容已有项研究谈到，这里不再赘述。[33]既然前面我们已断言八零年的放权让利是中国国家能力衰退的产物，下面讨论的重点是这次财政分权反过来对国家能力有没有影响？有什么影响？

首先，必须承认“放权让利”对调动企业和地方政府的积极性，发挥企业和地方政府的创造性是完全必要的。中国的改革能取得举世瞩目的成就，“放权让利”功不可没。但凡事皆有度，在度以内可以成好事的，一到度以外就可能变成坏事了。现在的问题是，“放权让利”是否过了度? 今后的改革还能不能继续沿着“放权让利”的思路走下去?

为了回答这两个问题，让我们首先看看在过去十多年里，第一章列举的五个衡量国家能力等式中各项变量(国民收入，预算内收入，预算外收入，中央财政收入)发生了甚么样的变化。

就中央财政收入而言，其绝对值仍是上升的，但其增长速度却远不如地方政府财政收入的增长速度。例如，在一九八零年至一九八六年期间，地方财政收入平均每年增长8.3%，比中央财政收入的增长速度高出2.8%。

把国民收入，预算内收入，预算外收入，中央财政收入这四个变量的历年数据代入第一章讨论过的五个等式，我们便得到了表一展示的结果。

表4.1 国家汲取能力在一九五二至一九八九年间得变化

需要说明的是，为了便于与改革之前时期比较，计算表一时，国民收入是指中国统计口径中的“国民收入”，而不是国际上通用的“国民生产总值”。因为没有给出一九七八年以前的国民生产总值。中国口径的国民收入只计算物质生产部门的劳动成果，而国民生产总值除物质生产部门的劳动成果外，还计算非物质生产部门的劳动成果。所以，前者要比后者小许多。这样一来，如果我们用国民生产总值作为式(I), (II)和(V)的分母，则所得的比值会比表4.1显示的比值要低一些。

栏(II)最有意思。它表明，在放权让利的给改革过程中，由各级政府及其所属企业掌握的资金(预算内加预算外收入)占国民收入的比重不仅没有缩小，反而扩大了。不过，虽然预算内外资金在理论上都属于“国家所有”，它们的使用并不一定服从一个统一的国家意志；相反，地方政府和企业常常用它们掌握的预算内和预算外资金追求\" 与全局利益相反的特殊利益。在这种情况下，将每分每锂以国家名义计帐的收入都当作国家汲取能力的表现显然是不正确的。

-------------------------------------------------------------------- [2] .同上，pp.32-33.

[3] .Carl Riskin, China`s Political Economy: The Quest for Development Since 1949 [4] .Liu Suinian and Wu Qungan, China`s Socialist Economy: An Outline History (1949- 19

8

4) (Beijing:Beijing Review,19

8

6),pp.174-175.

[5] .Nicholas R. Lardy, Economic Growth and Distribution in China (Cambridge: Cambridge University Press,19

7

8), pp.40-41.

[6] .同上，pp.88-89.

[7] .Riskin, China`s Political Economy, Chapter 9.

[8] .柳随年、吴群敢《中华人民共和国经济史简明教程》，北京：高等教育出版社，１９８８年，页一八四。

[9] .国家统计局《中国统计年鉴》，北京：中国统计出版社，１９９０年，页二四三。 [11] .同上，p.239.

[12] .这里我用的定义是接近国际通用的定义，其中预算收入中减去了国内外债务收入，预算支出中减去了偿还内外债的支出。See World Bank, China: revenue Mobilization and Tax Policy, pp.9-10.

[13] .Don Van Atta, “The USSR as A ‘Weak State’: Agrarian Origins of Resistance to Perestroika.”World Politics, vol.XLII, no.1 (October 19

8

9), p.149.

[14] .Zhao Dexing, Zhonghua renmin gongheguo jingjishi: 1949-1966(Zhengzhou: Henan renmin chubanshe,19

8

9), pp.680-694. 赵德韾《中华人民共和国经济史：１９４９－１９６６》，郑州：河南人民出版社，１９８９年，页六八零至六九四页。 [16] . Liu and Wu, China Socialist Economy, p.364.

[17] . 同上，p.374.

[18] . 同上，pp.380-381.

[19] . 左春台、宋新中主编《中国社会主义财政简史》，北京：中国财政经济出版社，１９８８年，页三七六。

[20] .《中国统计年鉴１９９０年》，页二四二。

[22] .Thomas P. Lyons, Economic Integration and Planning in Maoist China (New York: Columbia University Press,19

8

7), pp.213-218.

[23] .Lardy, Economic Growth and Distribution in China. [25] .财政部综合司，《中华人民共和国财政史料》，第一辑，北京：中国财政经济出版社，１９８２年，页十四至十九。 [27] .Li Xianglu, “Weishemo shuo fenquan rangli gaige shi zhengque de,”Zhishi fenzi, (Fall 19

90). 李湘鲁，“为什么说分权让利改革方针是正确的”，《知识分子》，１９９０年秋季号。

[28] .Zuo Chuntai and Song Xinzhong, Zhongguo shehui zhuyi caizheng jianshi, p.453. 左春台、宋新中主编《中国社会主义财政简史》，页四五三。

[29]. 同上，页四三一至四五二。

[30] .David Granick, Chinese State Enterprises: A Regional Property Rights Analysis (Chicago: The University of Chicago Press, 19

90).

[31] .Susan L. Shirk, “Playing to the Provinces:Deng Xiaoping`s Political Strategy of Economic Reform.”Paper presented at the Annual meeting of the APSA 1990.

[32] .事实上，１９８０年的权力下放本来是以由中央上收数千家大中型国营企业为条件的。但是由于地方的反对，这个条件从未落实。还应注意到，邓小平在他第二次被整肃前（１９７６年），曾决定重新集中财权。见Allen S. Whiting,“Domestic Politics and Foreign Trade in the PRC,1971-1976,”(Ann Arbor: Michigan papers in Chinese Studies,no.39, 19

7

9).

[33] . Michel Oksenber and James Tong, “The Evolution of Central- Provincial Fiscal Relations in China, 1953-1983: The Formal System,”unpublished paper, February 1987; Shirk, “Playing to the Provinces.”

[34] . World Bank, China: Revenue Mobilization and Tax Policy, p.80

[35] .同上，p.76-80.

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！