

# 我国政府间经济权力分配模式的选择

魏后凯

本文认为：建国以来中央与地方分权模式一直未能理顺关系，从而导致了在集权与分权上的不断重复，其结果造成国民经济要么被管死、要么宏观经济失控。作者在总结了中央集权与地方分权的变更经验后提出中央适度集权和地方适度分权。作者还就中央与地方政府间财政收入的分配等问题进行了认真的探讨。

作者简介：魏后凯，男，1963年12月生。现为中国社会科学院工业经济研究所工业布局与区域经济研究室副主任，助理研究员。

一般地说，中央与地方政府间经济权力的分配格局主要有三种模式：一是高度中央集权模式，即政府的各种经济权限都主要集中在中央，地方政府的经济自主权很小；二是高度地方分权模式，即政府的各种经济权限都主要分散在地方，地方政府享有较大的经济自主权；三是中央适度集权与地方适度分权相结合的模式，即一些必须由中央政府从全局的高度统一支配的经济权限主要集中在中央，而另一些适合于地方政府自主支配的经济权限则主要分散在地方，这样，中央和地方在经济决策、管理和调控中合理分工，各司其职。从我国的具体国情和世界各国的历史经验看，今后我国中央与地方政府间经济权力的分配宜选择中央适度集权与地方适度分权相结合的模式。

## 一、对我国历次中央集权与地方分权的评价

建国以来，我国一直未能处理好中央集权与地方分权的关系。建国初期，为适应国民经济发展需要，集中国家财力、物力和技术力量，保证国家重点建设，我国逐步建立起了高度中央集权的管理体制。这种体制有一个很大的优点，就是能够集中力量办大事。“一五”时期，我国能够在经济建设上取得巨大的成就，就是与这种体制分不开的。但是，这

种体制也有些固有的弊端。首先，由于集中过多、统得过死，企业缺乏应有的活力，地方缺乏发展经济的主动性和积极性。其次，各种经济管理权限高度集中在中央各部门手中，容易造成部门壁垒，形成条条分割，切断在同一地区内隶属不同职能部门的企业之间的经济联系，妨碍地区内的广泛的专业化分工协作。为此，我国在1959年和1971年进行了两次大规模的地方分权。这两次地方分权，结果都导致了宏观经济的失控，产生了重复建设、地区分割等严重问题。地方分权后形成的混乱局面，使中央不得不再次强调集中统一，重新收回已放下的权力。这样，就使国民经济陷入了“一放就乱、一乱就收、一收就死”的恶性循环。

1978年以来，我国开始了第三次大规模的地方分权。一方面，中央在财政、金融、投资、外贸等方面，逐步扩大了地方政府的管理权限，实行了各种形式的地方包干制；另一方面，为扩大对外开放，发挥中心城市的作用，中央重点扩大了沿海开放地区和中心城市政府的管理权限。这次地方分权极大地调动了各级地方政府发展经济的积极性和主动性，刺激了地区经济的增长，使各地区经济呈现出日趋活跃的态势；但与此同时也产生了宏观经济失控、重复建设和地区分割等严重问题，以致于

1988年底中央不得不着手进行国民经济的治理整顿,重新收回一些已下放的权力。

由此可见,建国以来,我国大体经历了三次由中央集权到地方分权的大的变革。这三次地方分权,结果都导致了宏观经济的失控,产生了重复建设和地区分割等问题。为什么会产生这种情况呢?究其原因,一是由于政企职能没有分开,企业依附于各级政府部门,缺乏相对独立的经营自主权。在政企不分的情况下,单纯由中央向地方分权,只能是变中央直接控制为地方直接控制,从而形成众多的“诸侯”,加剧市场分割、地区封锁。1978年以来,尽管中央再三重申要转变政府职能,实行政企分开,但至今为止,政企不分现象仍然十分严重。所谓“政府办企业,企业办社会”的权力倒置现象就是这方面的集中体现。特别是近年来,由于中央向地方行政性分权和地方政府截权,地方政府实际上使用了中央政府过去所拥有的许多权力和控制手段,传统体制下的中央直接控制基本上被分解为中央直接控制和地方直接控制两个独立部分。据世界银行和国务院发展中心在一份合作报告中估算,若把审批项目、指令性贷款计划和物资分配三者合在一起考虑,中央政府控制了固定资产投资中的40%,地方政府控制了另外的40%,大约20%是个人投资(大部分是农村建房)。<sup>①</sup>同时,长期以来,我国企业已形成了一种对地方政府的依赖关系,而近年来的行政性分权更加剧了这一倾向。地方政府往往通过直接干预,或者通过各种官办公司,或者通过对银行、工商、税务等职能部门施加行政影响,从而直接或间接地参与企业微观经营活动。

二是由于中央与地方政府间的经济管理权限缺乏合理的界定,因而对于哪些管理权限应该集中在中央,哪些管理权限应该分散到地方,只能是依赖领导的意图和经验判断,以及中央与地方政府间的讨价还价,这就难免使集权和分权带有一定的主观性、随意性和盲目性,使中央与地方政府间经济管理权限处于频繁的变动之中。同时,中央与地方政府间的职能缺乏明确的分工,也容易造成要么中央过度集权,要么地方过度分权,或者中央过度集权与地方过度分权并存的局面。最为明显的是,在1978年以前,当强调全国经济的统一性时,往往把

各种管理权限都集中到中央手中,以致“由此走到取消地方的必要的独立性”,<sup>②</sup>从而形成中央过度集权的局面;当强调发挥地方的积极性,增强地区经济活力时,则往往把一些本该由中央政府从全局的高度统一掌握的管理权限也统统下放,有时甚至提出打倒“条条专政”的口号,根本否定条条的作用,从而形成地方过度分权的局面。1978年以后,尽管没有出现这两种比较极端的情况,但却形成了地方过度分权与中央过度集权并存的局面。一方面,中央在向地方分权的过程中,把一些本该由中央政府统一支配的权力(如对外借款权)也下放给了地方,或中央在这方面的约束乏力,导致宏观经济秩序混乱;另一方面,某些本该由地方政府自主支配的权力仍集中在中央手中,从而使地区经济活力难以得到发挥。

## 二、中央适度集权与地方适度分权的必要性

显然,无论是中央集权还是地方分权,都有一个合理的限度。这一合理限度也就是我们所指的适度集权与适度分权概念。中央集权和地方分权之所以要保持适度,这主要有三个方面的原因:

第一,从建国后历次中央集权与地方分权的经验教训看,无论是中央集权还是地方分权都必须保持适度,二者必须有机结合起来。否则,既不利于充分发挥中央和地方两个积极性,也不利于保持全国经济统一性和灵活性。我国历次中央集权与地方分权的经验表明,中央集权过多,必然会窒息地区经济的活力,不利于地方积极性的发挥,从而使全国经济缺乏灵活性;地方分权过多,在政企不分的情况下,则容易产生“诸侯”分割、地区封锁,甚至造成宏观经济的失控,从而影响到全国经济的统一性。长期以来,由于我们对适度集权与适度分权问题在理论上认识不足,因而在指导思想上往往把中央集权与地方分权对立起来。一提到中央集权,

<sup>①</sup> 参见《国务院发展研究中心调查报告》1990年第2号“体制转轨时期的中国产业政策”一文。

<sup>②</sup> 毛泽东:《论十大关系》,《毛泽东选集》第5卷,人民出版社1977年版。

就把各种管理权限都收归中央,否定地方的作用;一提到地方分权,则把各种管理权限统统下放,否定条条的作用。其结果,要么实行条条专政,要么实行块块专政,这是我国长期未能走出收放循环的根本原因之一。

第二,我国是一个发展中的社会主义国家,生产力水平还较低,经济基础也较薄弱,为迅速发展社会生产力,增强国家实力,中央必须适当集中财力和物力,举办一些关系国家全局利益的大事,如全国性的邮电、交通和通讯网络的建立,国家重点能源原材料基地建设和高科技项目的开发,以及一些跨省市的大型国土整治项目的组织和协调等。当然,中央参与这些项目的开发,并非是指由中央各部门来直接承担其开发任务。中央完全可以采取给予财政支持,委托地方政府、投资公司或企业联合开发的形式。同时,为保持全国经济的统一性,避免出现宏观经济失控现象,中央必须集中掌握和统一支配宏观经济的决策权、管理权和调控权。这些权限一般不宜下放到地方政府手中。如果除了中央政府外,地方政府也拥有对全国宏观经济的决策、管理和调控权限,这不仅会影响到中央宏观决策、管理和调控的权威性,而且必然会造成宏观经济失控、各方诸侯割据的混乱局面。因此,从我国的政体和具体国情看,宏观经济不存在分级管理与分级调控问题。

第三,我国国土广阔,各地区的自然资源条件、社会和经济特点都具有较大差异,中央要避免宏观政策中的“一刀切”现象,提高宏观决策的有效性和政策实施的效果,就不可能越过地方政府与成千上万的企业打交道。因为对于各个地区的具体情况和特点,中央不可能象地方政府那样了解得十分清楚,因而也就不可能对各地区的企业进行有效的管理。中央制定的各项宏观政策越具体、细致,就越不可能反映各地区的特点和客观情况,因而,“一刀切”现象就会越严重,宏观政策在各地区实施的效果就会越差。在地区经济决策、管理与调控方面,地方政府比中央政府更具有一些有利条件。这些有利条件包括:①熟悉本地区的社会经济情况;②由于管理层次减少,信息反馈较快,信息失真的程度较小;③便于及时决策,提高决策的有效性;④能够

保持地区经济灵活性和多样性,充分发挥各地区的优势;⑤地方政府与企业间长期形成的一种亲密关系,也有利于地方政府对企业进行有效管理。从这五个方面的有利条件看,把地区经济的决策、管理与调控权限下放给各级地方政府部门,将有利于充分发挥地方的积极性,增强地区经济的活力。中央政府的职责将主要是从全局的高度对各地区经济发展进行组织与协调。

因此,从权力的支配结构看,中央适度集权与地方适度分权的实质就是,凡属于宏观经济的决策、管理与调控权限应集中到中央,由中央政府统一掌握;凡属于地区经济的决策、管理与调控权限应下放给地方,由地方政府自主支配。这样,中央和地方政府在各自的职能范围内,合理分工,各司其职,共同参与经济决策与管理,调控经济运行。

### 三、中央与地方政府间事权的划分

各级政府间事权的划分,其实质也就是政府职能的分工。在讨论政府职能之前,首先必须明确以下三点:第一,企业是相对独立的商品生产者和经营者,增强企业活力是经济体制改革的中心环节。因而,凡属于企业微观经营方面的决策和管理权限应完全由企业自主支配,政府不得随意干预。第二,市场具有一些缺陷,这一点已为大家所公认。一般地说,市场具有四个方面的缺陷。一是市场单独自行运转,会出现垄断和非法行为;二是市场会导致经济发展的不平衡;三是市场是“近视眼”,会产生短期行为;四是市场不能解决一些社会问题,如社会福利、救济等。第三,与市场一样,政府也并非是全能的,其作用也相当有限。由于政府可支配的资源是有限的,因而政府在配置这些有限资源时,就存在着过多低效干预与适度有效干预的抉择。<sup>①</sup>

考虑到这三个因素,政府、市场和企业三者的权力作用空间既有完全独立的部分,也有相互重叠的部分。相互重叠部分权力的归属,应视具体情况而定。由此可以认为,政府的职能(即政府承担的

<sup>①</sup> 参见拙作:“政府有效干预论”,《中青年经济论坛》1989年第6期。

社会经济事务)主要有:(1)社会稳定职能,包括国防、外交、立法、司法等;(2)社会服务职能,包括科研教育、医疗卫生、环境保护以及信息服务等;(3)市场管理职能,包括工商登记、税收和物价管理、统计审计以及市场监管等;(4)社会投资职能,包括交通、邮电、通讯网络和城市基础设施建设,以及大型能源原材料基地和高新技术项目的开发等;(5)社会保障职能,包括保险、社会福利、救济等;(6)经济调控职能,重点是制定与实施中长期发展规划、宏观经济政策和产业政策等,并主要通过调节经济参数等手段,调控国民经济的运行。

对于这些事权,如何在中央与地方政府间进行分配呢?过去我们曾强调,有关国计民生重大的事务由中央管理。但究竟哪些属于“有关国计民生重大的”事务,并没有一个统一的标准。何况有许多关系国计民生重大的事情,如农业、交通、能源原材料等工业等,中央甚至地方政府都是无力也没有必要包揽的。由于“有关国计民生重大的”事务事实上难以界定,因而在具体操作过程中,往往就以资源投入量的大小作为界定中央与地方间事权的替代标准。投资项目审批制度就是这方面的典型例子。从理论上讲,这种划分方法是不符合商品生产中的规模经济原则的。从实践上看,也只能是起到鼓励落后、小规模和分散化,限制先进、大规模和集中化的作用。

我认为,中央与地方间事权的划分,应遵循三个原则:一是有利于发挥中央和地方两个积极性;二是有利于保持全国经济统一性和灵活性;三是有利于提高政府决策和办事的效率。按照这三个原则,中央政府的职责主要是:国防、外交、国家安全、国家科研教育、全国性的基础设施、大型能源原材料基地建设、跨地区性的国土整治、重大高科技项目开发、宏观经济调控,以及统一制定社会经济活动的行为规范和技术标准。地方政府的职责主要是:地区性的科研教育、医疗卫生、环境保护、信息服务、社会保障、市场管理、基础设施建设,以及地区经济调控等。这就是说,政府所承担的大量社会经济事务应该分散到地方。其目的在于充分调动地方的积极性和主动性,提高决策和办事的效率。中央政府主要是加强宏观经济调控,制定统一

的行为规范和技术标准,同时集中力量,举办一些必须由中央办的关系国家全局利益的大事。

#### 四、中央与地方政府间财政收入的分配格局

一般地说,承担一定的社会经济事务都需要一定的财力作保障。既然我们要发挥地方的积极性,让地方有能力办更多的事情,就应该使地方掌握更多的可支配财力,由此,我们能否认为,应该让地方拥有更多的财政收入,或者说,中央财政收入的集中程度应该更低一些。我以为,恰恰相反,在事权相对分散的情况下,应该更加强调财政收入的适当集中。这是因为:

第一,政府拥有的财力和可支配财力是两个不同的概念。前者一般是与自有财政收入相联系的,后者则是与财政支出相联系的。财政收入适当集中,并非意味着财政支出也要适当集中,即传统体制下的统收统支。财政收入适当集中,而支出则适当分散,将会产生这样一个矛盾,即地方政府要办更多的事情,却缺乏一定的自有收入作保障。解决这一矛盾的办法,主要是通过中央财政补助或拨款来实现地方财政的收支平衡。

第二,财政收入适当集中,将有利于集中力量,举办一些关系国家全局利益的大事,实施一些全国性的社会经济计划,同时保障中央宏观政策在地区的有效实施,避免各地区经济发展产生两极分化。否则,如果国家财政收入过于分散,将不利于宏观经济的发展。近年来,我国宏观经济之所以会出现失控,一个很重要的原因就是由于地方财政包干制的实施,导致国家财力日趋分散,使中央的宏观控制缺乏一定的财力作保障。从1981年到1990年,我国中央财政收入占国家财政总收入的比重由57.6%下降到48.6%,其中1988年只有47.2%。由于近年来我国财政收入占国民收入(或国内生产总值)的比重在急剧下降,<sup>①</sup>因而导致中央财政收入占国民收入的比重也在急剧下降。1981年,我国中央财政收入占国民收入的比重为14.9%,1990年

<sup>①</sup> 1978年我国财政收入占国民收入的比重为37.2%,1981年下降到25.8%,1990年又下降到21.5%。

已下降到10.4%。从我国与世界主要国家财政集中度的对比中也可以看出,目前我国的财政集中度是相当低的。1988年,我国中央财政收入占财政总收入的比重为47.2%,占国内生产总值的比重为8.71%,而1986年澳大利亚这两个比重分别为76.51%和27.87%,美国为58.91%和19.86%,加拿大为47.96%和19.27%,巴西为73.46%和21.65%,原西德为64.11%和29.77%,英国为81.93%和35.47%,法国为89.87%和41.93%,意大利为92.99%和37.07%,日本为73.67%和20.38%,印度为70.68%和13.98%。<sup>①</sup>

可见,目前我国中央财政收入占国内生产总值的比重仅相当于法国、意大利、英国、原西德、澳大利亚、巴西、日本、美国、加拿大等国家的20—45%,也只相当于印度的62%。

第三,从一些国家中央与地方的财政关系看,国家财政收入大多都集中在中央,而财政支出则相对分散在地方,中央主要是通过财政补助或拨款来实现地方财政的收支平衡。例如,1986年,澳大利亚联邦财政收入占财政总收入的76.5%,而联邦财政支出仅占总支出的49.6%。<sup>②</sup>这就意味着每年大约有相当于全国财政收入27%的资金,从联邦财政向州和地方转移。近年来,澳大利亚州一级的财力约有一半来源于联邦的各项拨款,地方政府的财力约有1/4来自联邦和州的拨款。<sup>③</sup>日本中央与地方的租税比重大体为2/3和1/3,而纯支出额则基本维持在1/3和2/3。<sup>④</sup>这说明日本地方财政支出额中约有一半是来自中央政府的拨款。美国联邦对州和地方政府的财政援助规模要相对小些。1981年,美国联邦政府对州和地方政府的财政援助约占其总支出的14.6%,联邦援助占州自有收入的36.2%,联邦直接援助(不包括通过州政府向地方提供的援助)占地方自有收入的15.4%。<sup>⑤</sup>

此外,财政收入的集中化也是近年来世界各国的共同发展趋势。自70年代以来,西方一些国家为实施一系列的全国性社会经济计划,同时减少中央财政的赤字,纷纷采取各种措施,增加中央财政收入的来源,提高国家财政收入的集中程度。从1972年到1988年,澳大利亚中央政府经常收入占GNP的比重由22.2%提高到27.5%,同期英国由32.

6%提高到36.4%,意大利由24.9%提高到36.9%,法国由33.4%提高到41.4%,日本由11.2%提高到13.6%,美国由17.6%提高到19.7%,印度由10.2%提高到14%,巴西由18.9%提高到34.4%,南朝鲜由13.1%提高到18.3%。<sup>⑥</sup>

因此,在中央向地方分权的过程中,我们应该同时强调国家财政收入的适当集中。当然,我们这里所讲的国家财政收入要适当集中,并非是指财政收入越集中越好。财政收入过于分散或过于集中,都不利于国民经济的发展。财政收入过于分散,会助长地方主义倾向,不利于宏观经济的健康发展;反之,财政收入过于集中,则会影响甚至严重挫伤地方的积极性。同样,我们也不能认为财政支出越分散越好。中央必须掌握一定的可支配财力,来举办一些必须由中央办的关系国家全局利益的大事。我认为,从目前我国的情况看,中央财政收入占财政总收入的比重大体为60%左右,中央财政支出占财政总支出的比重大体为40%左右较为适宜。这就意味着,在国家财政收支大体平衡的情况下,大约有相当于全国财政总收入20%左右的资金从中央转向各级地方政府。

(责任编辑:林 罡)

① 根据国际货币基金组织《政府财政统计年报》(1988)和《中国统计年鉴》(1989)计算。

② 周富祥等:“澳大利亚的财政制度和中央与地方的财政关系”,《调查·研究·建议》,国家计委经济研究中心编,1989年12月7日。

③ 余小来:“澳大利亚财政均等化方法”,《财政问题研究》,1991年第9期。

④ 1980年,在日本租税总额中,国税占64.1%,地方税占35.9%;而在纯支出额中,中央占37.2%,地方占62.8%(参见《现代日本经济事典》第753、756页)。

⑤ 转引自张彬:“论美国三级政府间的财政关系”,《美加经济研究》,1988年第3—4期。

⑥ 世界银行:《1990年世界发展报告》,中国财政经济出版社1991年版,第200—201页。