

财政分权的中国实践历程

刘晓路*

摘要：本文将中国市场经济的发展置于一个两个体制（生产体制与福利体制）的经济系统中加以考察，然后分析这两个体制中的私有化进程与财政体制间的互动关系。本文在分析了中国生产体制、福利体制与财政体制的互动变化后，认为：在生产体制中，财政分权与私有化确实具有理论所述的一体两面性；在福利体制中，财政分权与私有化共同造成了社会福利的恶化；在财政体制中，财政分权与私有化逐渐增强了政府的资源汲取能力，但却削弱了在生产体制与福利体制间进行再分配的能力。本文进一步认为，只要地方政府坚持自身的利益导向，一直以来存在的生产体制与福利体制的不平衡关系很难产生实质性的改变。

关键词：生产体制；福利体制；财政体制

私有化理论与财政分权理论具有极高的相关性，而这种相关性，归根到底来自于私有化实践与财政分权实践在现实中的相辅相成。中国改革开放以来的历史过程，也印证了这种理论与实践上的一致性。Cao, Qian and Weingast（1999）在对中国私有化进程的描述中指出，地方政府是公有制经济部门私有化的主要推动者，而地方政府之所以能够发挥这样的作用，就在于财政包干与分税制的财政体制，“硬”化了地方政府的预算约束。因此他们得出结论，中国的私有化是中国财政分权的产物，即“中国式的财政联邦制推动了中国式的私有化（From federalism, Chinese style to privatization, Chinese style）”。不过，这篇论文对于私有化的界定，采取的仍是传统的企业所有权变更的定义。本文在赞同其基本观点的同时，从一个更宽泛的视角考察中国私有化与财政分权的实践历程。首先，我们将私有化置于一个两个体制（生产体制与福利体制）的经济系统中加以考察，然后分析这两个体制中的私有化进程与财政体制间的互动关系。

一、生产体制、福利体制与财政体制

随着冷战的结束，经济学中关于计划经济与市场经济的区分丧失了现实意义。在整个世界都在发展市场经济的背景下，市场经济本身的多样性引发了新的学术研究兴趣。因此在上个世纪末期，出现了相当多的对市场经济模式研究分类和比较的学术文献。其中较为突出和相互关联的两类研究是生产体制与福利体制的制度比较研究。

Soskice（1999）将生产体制定义为“通过市场与市场相关制度运作的生产组织。”该概念用于分析市场经济中的企业、顾客、工人与雇主之间，如何在诱导与限制的规则构架中，组织与建构彼此之间的关系。其中包括四个主要的制度结构，即金融体系、劳资关系、教育与培训体系以及企业间关系。在对西方发达市场经济的考察中，根据制度结构上的差异，Soskice将生产体制分为二种模式，分别是协合式生产体制和自由式生产体制（Hall and

*刘晓路，中国人民大学财政金融学院，副教授。

Soskice, 2001)。

协和式的生产体制，其特色是拥有强有力的工会组织、集中的工资协商体系、社团主义的政策协商，以及重视国家在市场中的作用 (Huber and Stephens, 2001)。德国与日本这是这方面的代表。在协和式生产体制中，企业比较重视非市场的协商关系。因此和自由式生产体制相比，引导该生产体制的，不是市场竞争下的供求关系，而是企业和其他行动主体间协商互动的结果 (Hall and Soskice, 2001)。由于在协和式生产体制中，劳动力市场的规范嵌入在其他制度之中，导致雇主的竞争策略着重在高的质量和附加价值的产品上，并且必须依靠稳定性与合作度都很高的劳资关系才能生产这些产品。也就是说该生产体制中，企业所需的是高技术工人，并形成高薪资结构与高技术劳动力的内部劳动力市场，因此，双元的职业训练体系与全方位的在职培训，对于提供高技术劳动力，就扮演一个很重要的角色。对于属于内部劳动力市场的核心工人，企业在遇到经济不景气时，往往以缩短工时和提早退休的方式来避免大量辞退，从而确保核心工人的就业保障 (Ebbinghaus, 2002)。因此，在属于协和式生产体制的国家中，建立国家层级的协商体系，依靠的不只是强大的工会组织，还包括企业中雇主与工人的集体协商关系 (Thelen, 2001)。此外，在金融体系方面，企业与银行间维持着长期而稳定的关系，以维系就业的稳定性和确保企业支付福利 (Ebbinghaus, 2002: 228)。

自由式生产体制的特色，是工会组织不强、非集中的工资协商体系、缺乏社团主义的政策协商、高度的女性就业率，以及低度的政府干预经济市场 (Huber and Stephens, 2001)。英美是这方面的代表。Hall and Soskice (2001) 指出，自由式生产体制，企业间协调经济行为，依靠的主要是竞争的市场配置，市场关系也以竞争和正式的合同关系作为产品或服务交换的依据，而市场价格则由供求关系决定。自由式生产体制中的雇主，在面对工会组织时，有较强的主导能力，加上雇主不提供补充性的制度，如技术培训、长期人力资本投资等，使得雇主有更大的权力来决定劳动规则 (Thelen, 2001: 71-74)。这种生产体制，主要采用福特主义的大规模生产，工人的劳动技能较低，容易受市场波动影响而被解雇，雇主也不承诺就业保障。就金融体系而言，自由式生产体制依赖的是短期与非信任关系建立起来的资本市场以及企业间的竞争关系。在经济不景气时，上市公司会通过减少工作岗位、出售部分企业的办法增加利润；企业也会借助并购来创造规模经济，被接收的公司的员工则无法从原公司获得退休金 (Ebbinghaus, 2002)。

福利体制是与福利国家密切相关的概念。在西方国家的发展中，福利国家的出现和扩张是社会变迁的主要核心之一。福利国家都有着类似的目标，即通过国家来保障个人对抗可能的各种经济风险，包括失业、生病、老年、职业灾害等。然而，不同国家对类似的目标却有不同制度选择。在 Esping-Andersen (1990) 年的创新研究中，进一步提出福利体制的概念，将福利国家制度在理论上提升为福利体制。Esping (1999) 对体制的福利阐释是，福利体制并非局限于政府的公共福利，更不仅限于特定的福利政策与方案，而是包括政府、市场与家庭在内的总体福利的生产。

福利体制被区分为三种不同类型，即表 1 中北欧国家的社会民主体制、英美传统的自由主义体制和欧洲大陆的保守社团主义体制。不同的福利体制有不同的社会政策策略（资产或所得调查、社会保险或是公民资格），因此会在政治、经济与社会的各个领域造成种种差异，如劳动力市场方面 (Kolberg and Esping-Andersen, 1992)。Korpi (2001) 和 Esping-Andersen (1990) 指出，不同的福利体制所强调不同的福利策略的背后，隐含的是

意识形态、价值观等的不同。这又会塑造出不同的劳动力市场、社会风险和个人生活。

表 1 福利体制的类型

福利体制	自由主义体制	保守社团主义体制	社会民主主义体制
价值取向	个人主义	劳资协调	普及主义
社会政策目标	济贫	安全和稳定	再分配
方式	以资产调查为基础的救助或社会保险	通过劳资双方的协商，共同出资来为劳动者提供福利	以公民福利的形式向所有人提供福利和开放社会服务
去商品化程度	低	中等	高
财政支出	福利支出水平低 转移支付水平低	福利支出水平中等 转移支付水平高	福利支出高水平 转移支付水平中等
财政收入	税负水平低	税负水平中等	税负水平高
代表国家	美国、英国、加拿大	德国、法国、意大利	瑞典、挪威、丹麦

从上述研究中可以发现，生产体制和福利体制具有相当程度的对应性，也就是说特定的生产体制需要特定的福利体制与之相配合。因为福利体制不仅仅是在消费生产体制创造出的产品与服务，它还是维护生产体制生产和再生产的重要基础。Bernard and Boucher (2007) 对比了社会民主主义国家与自由主义国家中福利体制、生产体制间的关系，如图 1 与图 2 所示。从中我们可以看到以下两点含义。首先，福利体制决定着生产体制的长短期生产率。其次，不同的财政体制与福利体制的组合，需要采用不同的社会政策（财政支出与税收）与之相配合。从社会民主主义的模式中我们可以看到，高水平的社会支出一方面通过增加人力资本和减轻劳动者负担的方式提高了短期劳动生产率，另一方面通过延长劳动者能够工作的时间（妇女和父母能够把更多的时间用于工作，老人由于得到培训而能继续工作）提高了长期劳动生产率。而在自由主义的模式中，低水平的社会支出导致社会各阶层的福利水平差异较大，从而造成长短期生产率在人群中的分布不均衡，低收入者不愿意也无能力纳税，又成为限制了社会支出的重要原因。

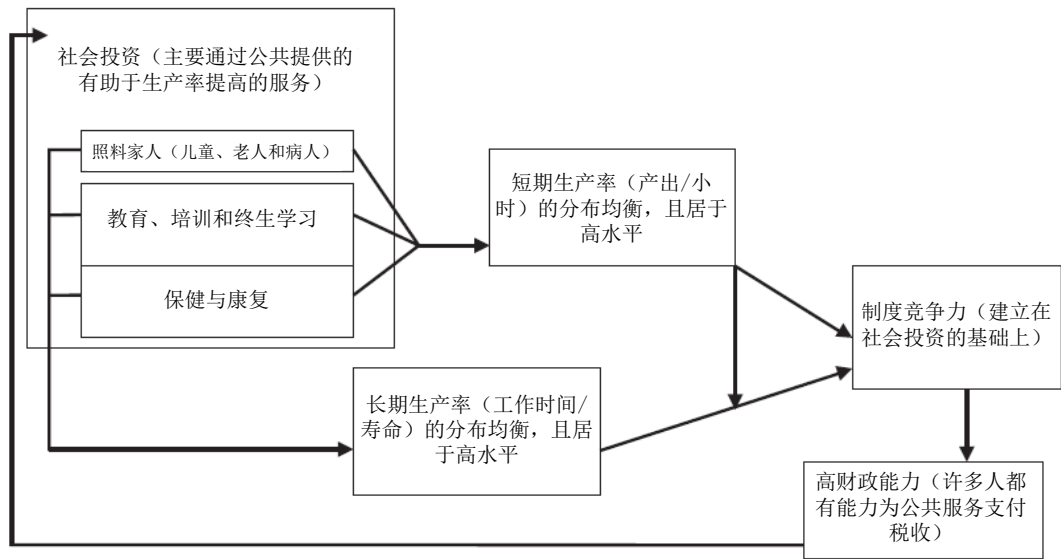


图1 社会民主主义国家中福利体制、生产体制和财政的关系

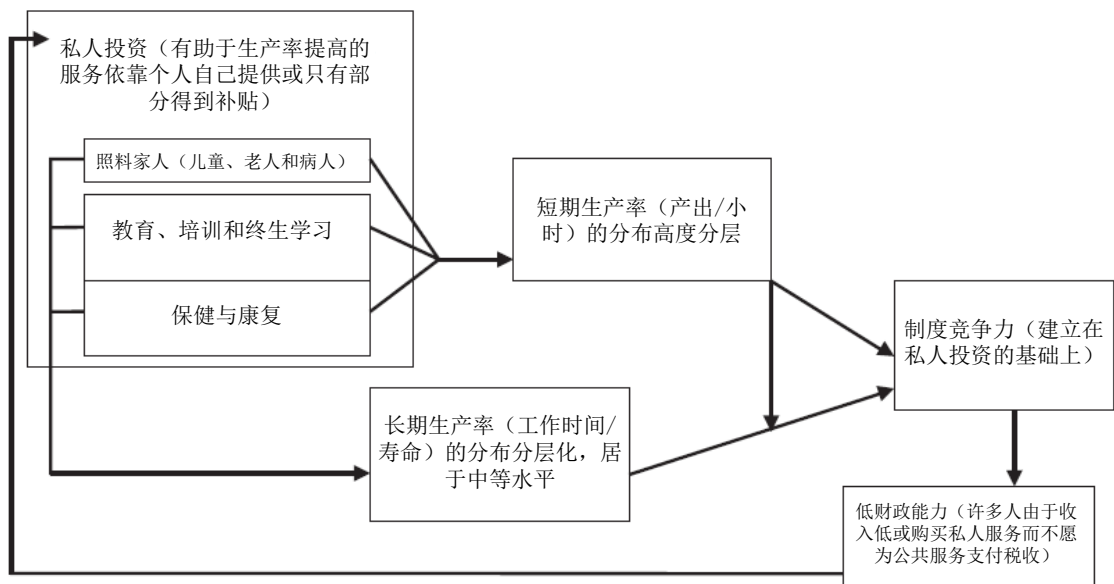


图2 自由主义国家中福利体制、生产体制和财政的关系

综上所述，在市场经济中，生产体制、福利体制和财政体制之间存在相互依存性，一方发生的变化势必影响其它两方，如图3所示。

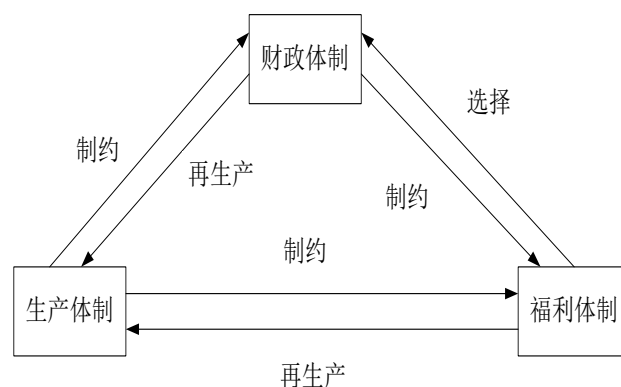


图3 生产体制、福利体制和财政制度与政策的相互作用

首先，生产体制制约着财政制度与政策。财政活动所需的经济资源，来自于生产体制所创造出来的新增价值，不同的生产体制（政府主导的/市场主导的、内向型的/外向型的、粗放型的/集约型的）也决定了财政主要以什么方式来获得收入。

其次，生产体制制约福利体制。生产体制中金融市场的发达程度，决定了福利体制可以采用的年金制度；生产体制中技术的强调程度和对妇女的接纳程度，决定了福利体制对劳动者和家庭的扶持力度；等等。

第三，财政体制制约着福利体制。财政收入的多寡，决定着能够用于民生的资金的规模。

第四，福利体制对人及自然环境的保护，是生产体制维持再生产与扩大再生产的重要基础。

第五，通过财政制度与政策提供的公共物品，以及施加在企业身上的税负，对生产体制维持再生产与扩大再生产也具有重大的影响。

第六，福利体制对财政制度与政策可以有所选择。不同的福利体制，为达到特定的“社会保护”目标，会对财政收支的规模与方式提出特定的要求。

尽管生产体制与福利体制是学者考察资本主义市场经济时创造出的概念，但没有任何理由表明他不能应用于说明计划经济和转型经济的情况。毕竟生产产品与创造福利这两件事，是任何经济体都必须解决的问题。具体的制度内容当然存在差异，但这两个概念创造出来本身就是为了解释不同的制度安排的。

在中国向市场经济的转型过程中，生产体制的变化是引人注目的，因为它与高速的经济增长最直接的联系在一起，但无可否认，在生产体制变动的背后，福利体制与财政体制必须发生相应的变化。在接下来的章节中，我们要考察的就是，随着私有化的进行，中国的生产体制、福利体制与财政体制是如何相互作用的。

二、中国转型中的生产体制、福利体制与财政体制：1953–2002

在本节的分析中，生产体制主要由金融体系、劳资关系、教育与培训体系以及企业间关系四个方面构成，福利体制我们主要考察照料家人、教育、医疗和住房四个方面，财政体制主要包括财政收入、财政支出、预算和政府间财政关系四个方面。表2展示了2002年之前各个时期三个体制的对应变化情况。

表 2 生产体制、福利体制和财政体制的对应变化

时期	生产体制	福利体制	财政体制
1953-1978	计划经济体制 ——资金配置依据计划，主要由财政安排执行； ——劳动关系依据行政隶属关系，政府统包统配； ——技能培训主要依靠企业的内部培训（学徒制度）以及国家兴办的职业教育学校； ——企业关系依据行政隶属，根据计划发生各种联系	国家、企业与家庭主导 ——照料家人主要依靠家庭的内部劳动，同时企业为员工养老育幼提供一部分资金与设施； ——教育主要依靠国家免费或低成本地提供； ——医疗保障城市主要依靠企业提供，农村主要依靠合作医疗； ——住房依靠企业的福利分房	计划生产型 ——财政收入以国有企业利润为主； ——财政支出以生产建设性支出为主； ——政府预算强调收支平衡； ——政府间财政关系为统收统支体制
1979-1992	双轨制经济体制 ——资金配置依据行政隶属关系，主要依靠银行执行，财政在其中发挥的作用减弱； ——劳动关系的行政性有所减弱，劳动合同制开始出现； ——技能培训以鼓励职工参加政府组织的各种职业资格考试为主； ——企业关系中存在明显的计划与市场的两轨制	企业与家庭主导 ——照料家人主要依靠家庭的内部劳动，但市场在养老育幼中的作用逐渐增强； ——教育主要依靠国家提供，但费用开始上升； ——医疗保健趋向于市场提供； ——住房的福利化程度降低，商品化趋势增强	双轨制生产型 ——财政收入以费税为主； ——财政支出中经济建设支出的比重大幅下降，文教与行政支出比重大幅上升； ——政府预算强调收支平衡； ——政府间财政关系为财政大包干体制
1993-2002	初步的市场经济体制 ——资金配置主要依靠国有商业银行，同时辅之以直接融资的发展； ——劳动关系以市场契约为主，雇主掌握了劳动关系的主导权，但对劳动者利益的保护有所欠缺； ——技能培训依靠企业自主进行	家庭主导 ——照料家人主要依靠家庭的内部劳动以及市场提供的各种服务，社会保险的作用有限； ——正规教育主要依靠国家提供，但市场化的民办教育逐渐兴起； ——医疗保障主要依靠市场； ——住房主要依靠市场	市场生产型 ——财政收入以税收为主，但预算外收入仍有较大比重； ——财政支出以购买性支出为主，转移性支出有所增长； ——政府预算强调调控经济的需要； ——政府间财政关系为分级分税制

（一）时期划分

表中的3个时期，主要是根据生产体制的变化来进行划分，因为从上一节的理论分析看，生产体制对福利体制和财政体制有着制约的作用，它所创造的产品和服务，是福利体制消费和财政体制再分配的基础。

1953-1978年间，我国逐步建设起一整套社会主义计划经济体系，虽经历了多次政治运动，但计划经济体制的特征是明确的，构成了改革开放后经济转型的起点。1978-1992年，是市场化改革的摸索阶段。借助增量改革的方式，我国在原来的计划经济体系之外，发展了市场化的经济部门，包括农业的家庭联产承包、集体性质的乡镇企业、个体经营和外资企业等，国有经济和非国有经济两个部门在双轨制的价格体系中共同存在，构成这个时期的主要特征。1992-2002年，是市场化改革的深入阶段。主要商品的定价和供求都实现了市场决定，包括乡镇企业在内的公有制经济部门在经济中的份额和重要性持续降低，数量不断减少。

与生产体制中私有化的进程相对应，福利体制中的私有化与财政体制中的分权化，也在不断发展。

（二）改革开放之前的三大体制

计划经济时代，国家控制了整个生产体制。在农村，主要的生产单位是生产大队，在城市，主要的生产单位是国有企业。这些公有制的生产单位既是生产体制的一部分，也是福利体制的一部分，它们在完成国家制定的生产计划的同时，也向本单位的成员提供收入以及各种福利，后者包括医疗、教育、养老、育幼等所需的各项设施，形成所谓的“企业办社会”。通过财政体制向这些单位所提供的资金，即被用于组织生产，也被用于创造福利。不过在重工业赶超战略下，财政的再分配职能明显具有重工业轻农业、重城市轻农村、重生产轻福利的特点。这种带有强烈差别性的财政再分配活动，势必受到资源转出一方（农业、农村和家庭）的抵制，因此这一财政体制的运行，必须依靠以高度集中的计划管理为手段的高强度微观控制与之相配套，才有可能成功。但高度集中的计划管理，也使得财政本身的职能大大削弱。

从支出方面看，一方面，生产体制生产所需的人力物力都由计划安排，财政基本上无法渗透到生产体制的内部。譬如说，财政尽管是固定资产购置与更新所需资金的主要提供者，但由于固定资产也是由其他国有企业生产出来的，若无计划，资金根本购买不到资产，因此财政资金并不是决定企业固定资产相关行为的决定性因素。另一方面，家庭与个人的福利是由分散的各个生产单位和事业单位提供的，并且在很大程度上都是以实物和服务的形式提供的，如学校、幼儿园、医院等，财政在其中发挥的作用也很有限。从收入方面看，财政收入的主体是企业的利润，而企业的利润是经过福利支出扣除的。也就是说，市场经济中需要通过财政收支在生产体制与福利体制之间进行的再分配，计划经济中在生产单位内部就已经完成了。

财政体制再分配功能的弱化，相应的，也使得各级政府执行财政收支任务的能力降低。就统收统支体制这一政府间财政关系模式看，中央政府基本上是将地方各级政府看作了财政收支的执行部门，而不是具有自主决策能力的机构。尽管在1956年的论十大关系的报告中，毛泽东将中央与地方的关系列为最主要的五大关系中的一个（其他四个关系为工业和

农业,沿海和内地,国家、集体和个人,国防建设和经济建设)。但从计划经济时代的财政体制变化看,总的来说,中央政府不倾向于将财政利益作为激励地方政府完成目标的主要手段。“大跃进”与“文革”时期,曾多次利用财政包干制进行分权的尝试,但在缺乏预算硬约束的条件下,放权只会导致地方政府不考虑经济效益地争相上项目,最终迫使政府间财政关系回到集权的道路上。

中央计划直接配置经济资源的能力,也使得财政汲取能力的重要性降低。在论述国家能力的文献中(参见陈启清,2006),一般将财政汲取能力作为其它能力的基础,但在计划经济的格局中,最为基础的能力却是一党专政造就的政治渗透能力。借助党委在各种生产单位中的领导地位,中央政府可以依靠行政体系将意图直接下达到企业车间和田间地头,从而在生产单位内部就完成资源配置。而计划经济对政治渗透能力提出的高要求,也使得增加政府级次成为必要。

中国宋代以后的政府,基本都遵循“皇权不下县”的做法,将县级政府作为最基层的地方政府。但计划经济时代,政府不仅设到了乡(人民公社),甚至还直接管理到村(生产大队)。1958年开始的人民公社运动,撤乡镇并大社,人民公社行使乡镇政权职权,农业生产合作社改称为生产大队,实行政社合一的体制,即生产组织与政权组织的一体化。生产大队社会有党支部,除了负责党务工作之外,还负责执行上级计划安排的各项任务。从管理的角度看,为了保证信息与政令通畅,中央政府管辖的事务越具体,政府间的级距要求就越短。这就如同多人传话的游戏一样,如果由于距离过远影响了传话的质量,那么不是需要增加一些传话的人,就是需要传话的人增强自己的音量,两者往往是并举的。表现在政府行为上,就是政府的级次增加,并且各级政府的管理职责增加。

一方面是财政再分配职能的弱化,另一方面是政府级次的增加和政府管理强度的增大,这种情况导致各级政府的财政收支与其职能不相匹配。与政府职能相匹配的收入应当被称为政府收入,即政府各个部门所获得的收入的总和,而财政收入只是其中的一个部分,事实上,由于政企不分,每一个管理部门在管理过程中,都兼具有收入与支出的功能,而这些职能部门,都代表着中央政府的各个部委,是执行中央计划的“条条”管理的一个组成部分。

综上所述,1953-1978年期间,政府间财政关系具有以下特征:高度集中的计划经济,导致财政收支权力高度集中于中央政府,财政激励不是支配政府官员行动的重要因素;政府级次与职能增加,相应增加了财政级次,但却降低了财政收支在全部政府收入中的重要性。

(三) 改革开放初期的三大体制

1978-1992年之间的改革开放,在改良计划经济还是走向市场经济的问题上,有较长期时的摇摆。表现在经济体制上,就是双轨制的出现,即计划与市场共同发挥作用。从生产体制角度看,双轨制首先意味着国有企业与农村家庭生产决策自主权的加强:国有企业在完成计划任务后可以生产用于市场交换的产品,农村实行土地承包后,家庭只要完成了交纳公粮的任务,就可以不受村集体的约束自行生产农产品。生产单位为了获利而进行的生产活动,需要的资金从哪里来?银行信贷成为主要的资金来源。根据何珏(1997),1978年与1990年的企业融资结构如表3,表明改革开放后,企业资金的主要来源发生了由财政拨款向银行贷款的转变。随着市场机制的出现,效益也成为企业追求的目标之一,为了提

高劳动者的努力程度，就业“铁饭碗”逐渐被劳动合同制所替代。与此相一致，企业为了降低成本，开始退出与生产无直接关联的各项福利事业。

表 3 改革开放后的企业融资结构变化

年份 来源	1978	1990	1995
财政	70.1%	15.1%	2.5%
银行	27.7%	64.5%	71.0%
内部	0	8.6%	10.1%
市场	2.2%	11.8%	16.4%

福利体制的内部发生了此消彼长的结构变化，一方面，生产单位效益的提高带来了员工货币收入的提高，另一方面，企业提供的福利的减少降低了员工的实际收入。这造成了居民未来消费预期的不确定性，因而储蓄率大大提高。Modigliani and Cao (2004) 的研究表明，中国的人均收入自 1978 年后有大幅度的提升，而储蓄率上升的速度比人均收入更快，如图 6 所示。

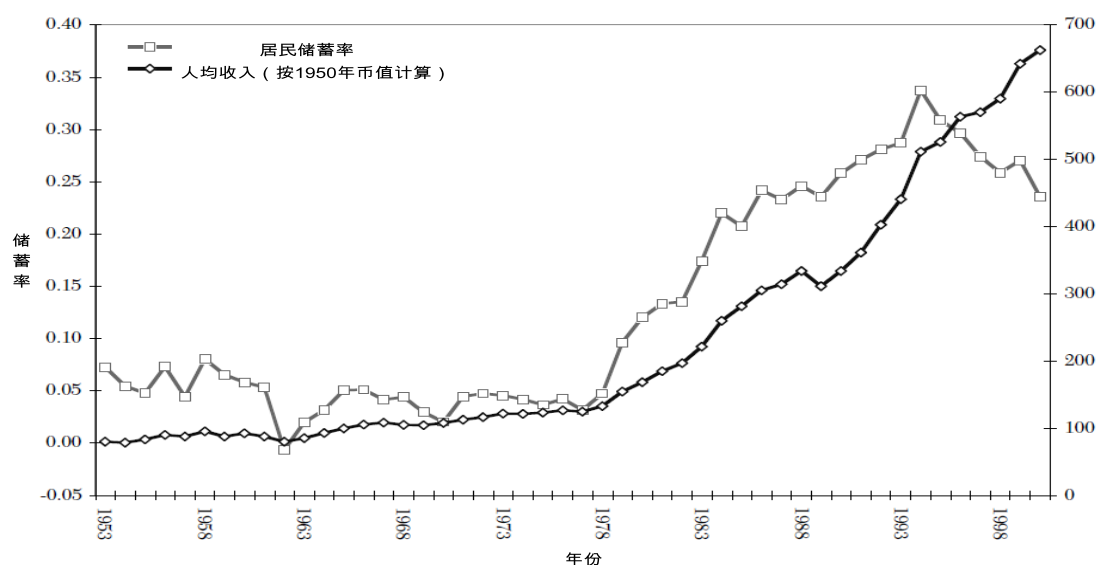


图 4 中国居民储蓄率与人均收入：1953-2000

居民储蓄的上升，通过银行的储蓄贷款活动，为生产体制注入了所需的资金。从这一角度看，生产体制与福利体制的关系，明显倾向于前者。而财政体制并未通过有效的再分配活动对这种倾向性予以平衡。

从财政支出角度看，尽管经济建设支出比重下降，而社会文教比重上升，显示出反向平衡的意图。但由于财政支出占 GDP 的比重不断下滑，社会文教支出实际上是在减少的，占 GDP 的比重从 1980 年 4.37% 减少到 1990 年的 3.94%（根据表 4 计算得出）。

表 4 财政支出结构变动：1980-1990

年份	经济建设费/财政支出	社会文教费/财政支出	行政管理费/财政支出	财政支出/GDP
1980	58.2%	16.2%	6.1%	27.0%
1985	56.3%	20.4%	8.5%	22.2%
1989	45.7%	23.7%	13.7%	16.6%
1990	44.4%	23.9%	13.4%	16.5%

资料来源：根据 2006 年《财政统计年鉴》计算得出

而财政经济建设费的减少，完全被国有银行的贷款增长所弥补。如图 7 所示，在 1976～78 年间，国家财政支出中的“经济建设费”从 466.22 亿元升至 718.98 亿元，而同期国家银行的贷款项目中还没有“固定资产投资贷款”这一项。但从 1979 年后，银行贷款中的固定资产投资贷款额逐年上升。到 1987 年，国家银行的固定资产投资贷款额（1286.80 亿元）超过了财政的经济建设费（1153.47 亿元），银行取代财政成为社会建设资金的主要供给者。

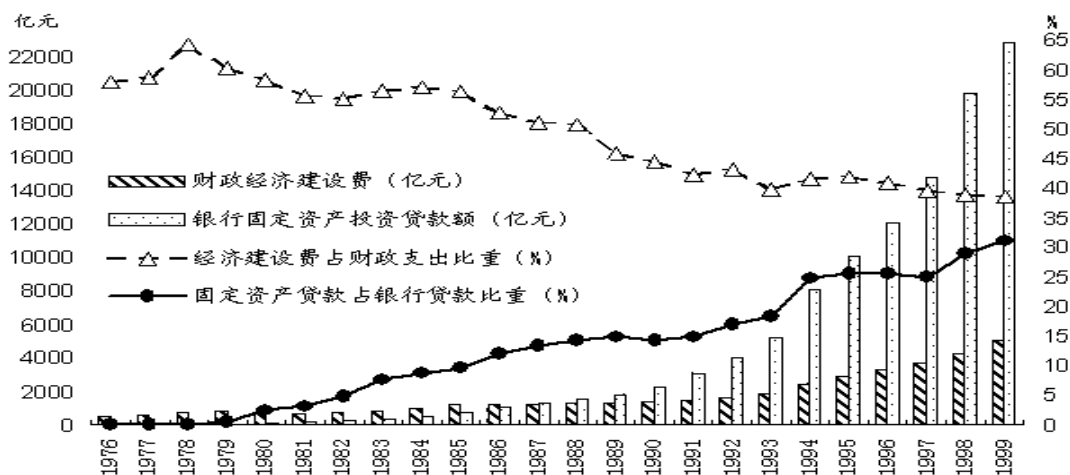


图 5 国家财政经济建设费和国家银行固定资产投资贷款：1976-1999¹

从财政收入角度看，经过两步利改税，国有企业利润基本上从财政收入中消失了，转化而成的企业所得税，税率相当于从 100%降到了 33%，大大减轻了企业的负担。而以间接税为主的税制结构，在改革开放初期需求旺盛的情况下，税负极易转嫁给作为最终消费者的居民。

与财政收支的变动同步，政府间财政关系也发生了对生产体制制度变迁有利的变化。在计划经济体制下，以自上而下的党组织串联起来的财政收支体系，使得政府与生产单位构成一个依照行政隶属关系结合在一起的行政共同体。但政治渗透能力的增强是以经济效率的损失为代价的，随着计划经济下社会福利水平低下的局面的延长，国家迫切需要发展新的国家能力，赢得民心。在这种情况下，资源汲取能力取代政治渗透能力就成为国家必然的选择。改革开放后，一方面主张政企分开，赋予企业更多自主权，并将企业领导制度从“党委集体领导”变化为“厂长负责制”；另一方面，通过财政大包干体制，将地方政府

¹ 转引自韩朝华（2003）。

的收入与企业的经营绩效联系起来。从而把行政共同体转化成了相互制约的利益共同体。这样的政府间财政关系把地方政府的财政行为与生产体制的改革紧紧绑在了一起。

与国有经济部门的渐进市场化改革相比, 非国有经济部门, 特别是乡镇企业的发展, 是这个时期更加活跃的私有化推动力量。随着农村家庭联产承包责任制的推行, 人民公社体制崩溃。1982 年修订的宪法, 将乡镇政府作为我国最基层的政府。并且, 乡镇政府与村民委员会之间不存在垂直领导关系。在财政大包干体制下, 各级政府纷纷利用本级国有企业作为获取收入的主要来源。但与较高级次的政府不同, 乡镇政府可以利用的国有经济资源极为有限, 因此激发了乡镇政府发展集体性质的乡镇企业的热情。Cao, Qian and Weingast (1999) 指出, 乡镇政府由于原本主要负责农业与农村治理, 因此既没有下属的国有企业, 也没有干预地方银行贷款的影响力, 在各个级次的政府中, 它所面对的预算约束是最“硬”的。在各级政府普遍干预辖区企业经营管理的条件下, 预算约束越硬的政府, 对企业的效率要求越高, 从而为乡镇企业在市场竞争中占据优势创造了条件。到 1993 年时, 从无到有发展起来的乡镇企业, 在全国工业总产值中的份额达到了 30%, 堪称这一时期推动生产体制私有化的最突出力量。表 5 中的左三栏, 显示出了这一时期乡镇企业的快速增长。吴敬琏 (2005) 也指出, 1978 年国有企业在工业总产值中的比重为 78%, 1993 年下滑到仅有 43%, 考虑到这一时期外国直接投资在全部投资中的比重不超过 5%, 国内私有企业的比重同样很小, 因此造成这一结果的主要原因就在于乡镇政府控制下的乡镇企业的发展。

表 5 1978-2007 年乡镇企业增加值及增长率²

年份	增加值 (亿元)	增长率 (%)	年份	增加值 (亿元)	增长率 (%)
1978	209	—	1993	8007	78.53
1979	228	9.09	1994	10928	36.48
1980	285	25	1995	14595	33.56
1981	321	12.63	1996	17659	20.99
1982	374	16.51	1997	18914	7.11
1983	408	9.09	1998	22186	17.3
1984	633	55.15	1999	24883	12.21
1985	772	21.96	2000	27156	9.13
1986	873	13.08	2001	29356	8.1
1987	1416	62.2	2002	32386	10.32
1988	1742	23.02	2003	36686	13.28
1989	2083	19.57	2004	41815	13.98
1990	2504	20.21	2005	50534	11.4
1991	2972	18.69	2006	57955	13.83
1992	4485	50.91	2007	69620	20.13

在财政大包干体制确立了地方政府的财政利益的同时, 两个“比重”(财政收入占 GDP 的比重和中央政府收入占 GDP 的比重) 开始不断下降, 这看起来似乎与资源汲取能力的增强相反, 但实际上并非如此。在计划经济时代, 地方政府的收入中就不仅包括财政收入, 还包括各个职能部门在行政活动中获得的收入, 它们虽然不计入财政预算, 但实际上也都

² 引自陈锡文、赵阳、陈剑波、罗丹 (2009)。

是用于政府职能的履行。换言之，在地方事务的管理中，既有代表中央部委对本地国有企业进行的“条条”管理，也有代表地方政府对本地事务进行综合管理的“块块”管理。在改革开放后，随着国有企业大量下放给地方政府，从“本地”国有企业转化成了“本级”国有企业，中央各部委对于地方各职能部门的控制能力也相应下降，由这些部门获得的收入，转化成了所谓的“预算外”收入或“制度外”收入。在财政大包干体之下，中央政府可以通过调整分成比例来获得地方政府的财政收入，但却无法获得“预算外”收入和“制度外”收入，也就是说在这两部分政府收入的地方留成比例是 100%。无怪乎地方政府创造财政收入的热情不断下降。表 6 反映了政府统计中预算外收入的快速增长，表 7 则是学者根据国民收入账户法，推算出政府实际支出的总规模，再扣减预算内和预算外收入，估算出的制度外收入规模。预算外与制度外收入相加，规模远超财政收入。而五年一定的财政大包干体制，也使得中央政府在分成比例的协商中，处于信息缺失的地位，分成比例的增长速度始终落后于经济的增长速度。由此造成的“两个比重”降低，反映的不是政府资源汲取能力的下降（综合表 6 与表 7 可以看出，1988-2002 年，（财政收入+预算内收入+制度外收入）占 GDP 的比重一直比较稳定地保持在 36% 上下），而是政府间财政关系中存在的制度缺陷，使财政收入与政府收入间存在较大差距。

表 6 1978-1992 年预算内外收入对比情况³

单位：亿元，%

年份	预算内收入（财政收入）		预算外资金		预算外资金 相当于预算 内收入比重
	总额	占 GDP 比重	总额	占 GDP 比重	
1978	1132.2	31.1	347.11	9.6	30.7
1979	1146.3	28.2	452.85	11.1	39.5
1980	1159.9	25.5	557.40	12.3	48.1
1981	1175.7	24.0	601.07	12.3	51.1
1982	1212.3	22.9	802.74	15.1	66.2
1983	1366.95	22.9	967.7	16.2	70.8
1984	1642.86	22.8	1188.5	16.5	72.3
1985	2004.82	22.2	1530.0	17.0	76.3
1986	2122.01	20.7	1737.3	16.9	81.9
1987	2199.35	18.2	2028.8	16.8	92.2
1988	2357.24	15.7	2360.8	15.7	100.1
1989	2664.9	15.7	2658.8	15.6	99.8
1990	2937.1	15.7	2708.6	14.5	92.2
1991	3149.48	14.5	3243.3	14.9	102.9
1992	3483.37	12.9	3854.9	14.3	110.7

³ 引自谢旭人（2009）。

表 7 1998-1992 年制度外收入规模⁴

单位：亿元，%

年份	制度外收入总额	制度外收入占 GDP 比重
1988	831.70	5.5
1989	860.92	5.1
1990	1051.02	5.6
1991	1490.81	6.9
1992	2186.87	8.1

综上所述，1978-1992 年期间，政府间财政关系具有以下特征：双轨制经济体制下，中央政府通过将一部分国有企业下放给地方政府管理，有意识地利用财政激励引导地方政府发展本地经济，虽然原本的目的是推进国有企业的改革，但意外地使乡镇企业发展成为国民经济的重要组成部分，相应的，对乡镇企业具有重大影响力量地的县与乡镇政府，也在政府间财政关系中占据了较为重要的地位；在财政大包干体制下，为了获取自身的经济利益，地方政府减少了财政收入的创造，以便将收入转向中央政府无法插手的预算外收入和制度外收入，这使得中央政府潜在可获得的收入（全部财政收入）减少的同时，实际获得的财政收入（中央财政收入）也减少了。

（四）市场经济体制确立后的三大体制

1992 年后，市场经济导向的改革已在全社会达成共识，生产体制中计划成分的减少和市场成分的增加成为既定趋势。计划成分减少的突出标志是大量国有企业的转制与破产，1993 年十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》规定，企业拥有包括国家在内的出资者投资形成的全部法人财产权，以其全部法人财产权依法自主经营、自负盈亏，1995 年十四届五中全会进一步将“抓大放小”作为国有企业战略性改组的指导思想，在这一改革思路下，国有企业的户数大幅度减少。如图 6 所示，国有及国有控股企业的单位数从 1992 年的 10.33 万减少到 2002 年的 4.11 万。在国有企业户数减少的同时，乡镇企业一度有巨大的增长，但此类企业先天存在所有权不清、资金不足、技术落后等缺陷，特别是它们与乡镇政府关系密切，在组织管理、获取资源、占领市场等方面，都非常依赖乡镇政府的支持。随着市场的成熟与竞争的加剧，乡镇政府能够提供的资源开始减少，而对企业经营的干预却严重束缚了乡镇企业的发展，因此到 1997 年之后，乡镇企业纷纷改制，增长率骤然下降（见表 5），户数大幅度减少，即图 6 中代表“集体经济”的曲线的骤然下降。市场成分的增加则突出表现在非公有制经济的迅速发展上，1993 年十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出，“国家为各种所有制平等参与市场竞争创造条件，对各类企业一视同仁”；1997 年十五大报告中明确提出，“非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分。对个体经济、私营等非公有制经济要继续鼓励、引导，使之健康发展”；1999 年全国人民代表大会第九届三次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》，指出“在法律范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济，是社会主义市场经济的重要组成部分”、“国家保护个体经济、私营经济的合法权利和利益”；2002 年

⁴ 根据杨斌、胡学勤（1999）提供的数据计算得出。

中共“十六大”报告中进一步强调,“必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展”。这表现为图 6 中其他经济工业企业户数的持续增长,尽管 1998 年我国经济受到东亚金融危机影响后一度下滑,但迅即恢复了增长的趋势。

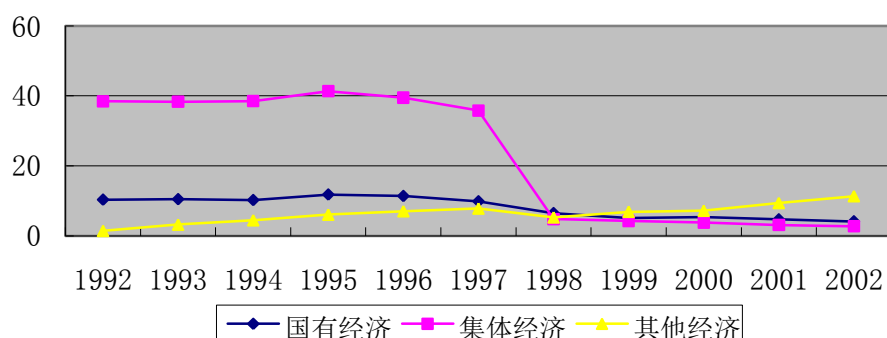


图 6 各种经济类型工业企业户数变化：1992-2002 (单位：万户)⁵

企业经济成分的多样化,以及非公有制经济重要性的增加,势必要求融资结构发生相应的变化。但从表 8 中可以看到,在企业融资结构中,银行贷款仍占据绝对主导地位,企业的直接融资方式与之相比,比重甚小。

表 8 1993~2003 年银行贷款增加额、国债发行额与企业直接融资额对比 (单位:亿元)⁶

年份	银行贷款增加额	国债发行额	境内股市筹资额 (A、B 股)	企业债券发行额
1993	6335.40	381.31	314.54	235.84
1994	7216.62	1137.55	138.05	161.75
1995	9339.82	1510.86	118.86	300.80
1996	10683.33	1847.77	341.53	268.92
1997	10712.47	2411.79	933.82	255.23
1998	11490.94	3808.77	803.57	147.89
1999	10846.36	4015.00	897.39	158.20
2000	13346.61	4657.00	1541.02	83.00
2001	12439.41	4884.00	1182.13	147.00
2002	18979.20	5934.30	779.75	325.00

而在银行贷款中,非国有经济所获得的贷款比例,大约仅为 20%左右(见表 9),而效益低下的国有经济,却得到了绝大部分的贷款。一方面是发展迅速的非国有经济得不到融资主渠道的资金支持,另一方面是亏损严重的国有企业却得到了越来越多的贷款。就此我们可以判定,银行系统或者说整个金融体系的资金配置效率是很低的。然而,正如我们在协和生产体制中见到的情形一样,银行并不仅仅是资金配置的枢纽,它还对福利体制具有重大影响,德日等国家正是依靠银行对企业稳定的资金供给,确保了企业员工福利的稳定。如果没有银行对于国有企业的支持,低效率的国有企业很可能在很短的时间内就会被市场淘汰,而在经济规模和财政能力没有发展到一定程度之前,社会根本承受不起这样的

⁵ 数据来源:《中国工业经济统计年鉴 2006》。

⁶ 转引自李淑清和龙成凤(2006)。

失业冲击。从这个意义上看，金融体系在一定程度上延缓了私有化的进程，但为私有化的持续进行创造了条件。

表9 1985—2000年我国金融机构对非国有经济部门的贷款份额（单位：%）⁷

年份	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
非国有经济	19.16	19.18	20.17	20.19	18.18	12.16	18.16	25.13	24.18	26.12	25.19

随着生产体制中私有化进程的深入，原本生产体制所承担的福利职能越来越弱化。

国有企业和集体所有制企业的大规模破产转制，使得大量国有单位或集体企业职工下岗或提前退休，从而切断了企业与职工福利之间的联系。表10显示，城镇职工人数最低的2003年比最高的1995年减少4416万人。国有单位职工从业人员和职工数量自1995年起呈现持续下降趋势，截止到2006年分别减少了4973万人4723万人（其中1997-1998两年分别减少2186万人和2140万人）。在短短十几年的时间里，国有、集体单位从业人员共计减少7784万人（职工减少7534万人）。私有企业大规模地吸收农业富余劳动力，形成明显的“民工潮”，而这些进城务工的农业人口，也得不到作为城市居民享有的基本福利待遇。财政资金窘迫，在“效率”与“公平”、“经济建设”与“福利提供”、“做大蛋糕”与“切分蛋糕”之间，只能选择前者。养老育幼、教育、医疗和住房，福利体制所涉及的所有主要方面，都要靠家庭自己来解决。在高速的经济增长过程中，社会的收入分配状况极度恶化，可以说正是原有的生产体制与福利体制的关联被割断后，又没有得到新的制度安排支撑的结果。

表10 1992-2006年城镇职工数量变动情况

单位:万人

年份	城镇从业人员		城镇职工人数		国有单位职工人数		国有单位从业人员		城镇集体从业人员	
	数量	比上年增减	数量	比上年增减	数量	比上年增减	数量	比上年增减	数量	比上年增减
1992	17241	264	14792	284	10889	225	10889	225	3621	-7
1993	17585	344	14849	57	10920	31	10920	31	3393	-228
1994	18413	828	14849	0	10890	-30	11214	294	3285	-108
1995	19093	680	14908	59	10955	65	11261	47	3147	-138
1996	19815	722	14845	-63	10949	-6	11244	-17	3016	-131
1997	20207	392	14668	-177	10766	-183	11044	-200	2883	-133
1998	20678	471	12377	-2291	8809	-1957	9058	-1986	1963	-920
1999	21014	336	11773	-604	8336	27	8572	-486	1712	-62
2000	21274	1160	11259	-514	7878	-458	8102	-470	1499	-213
2001	23940	2666	10792	-467	7409	-469	7640	-462	1291	-208
2002	24780	840	10558	-234	6924	-485	7163	-477	1122	-169
2003	25639	859	10492	-66	6621	-303	6876	-287	1000	-122
2004	26476	837	10576	84	6438	-183	6710	-166	897	-103
2005	27331	855	10850	358	6232	-206	6488	-222	810	-87
2006	28310	979	11161	311						

资料来源：王延中，中国社会保障十年发展述评。

<http://www.sociology.cass.cn/shxw/xstl/xstl37/P020070921344096877154.pdf>

⁷ 转引自张杰（2003）。

如上一节的理论分析所指出的,福利体制的高度私有化,将意味着生产体制无法获得高素质的劳动力,对短期和长期生产率来说,都具有抑制作用。这使得中国经济更大程度上具有了自由主义经济系统的特征。在自由主义经济系统中,为了避免市场化对福利体制创造福利能力的妨害,大规模的财政转移性支出成为必需,而大规模的转移支付需要极高的财政能力,特别是征收所得税和发行国债的能力。福利国家建设的理论与实践起源于二战后市场经济制度较为成熟的英美两个自由主义经济系统国家,这是其中重要的原因。然而在中国,财政汲取能力的提升需要一个过程,而财政支出结构的改变,也无法一蹴而就。

从财政收入看,税收收入占 GDP 的比重在上升,直接税占税收收入的比例也在上升,但仍处于较低水平上。1994 年,税收收入占 GDP 的比重为 11%,直接税占税收收入的比重为 23.9%;2002 年,两项比重分别上升为 16.8%和 33.8%。尽管有增长,但从国际比较看,税负水平明显过低,不仅低于美国(29.6%)、英国(37.4%)、日本(27.1%)、澳大利亚(31.5%)等发达国家,而且低于韩国(26.1%)、墨西哥(18.5%)、匈牙利(39.1%)等发展中和转型国家(以上各国皆为 2000 年数据)。而其根源就在于直接税比重太低,特别是所得税比重低,社会保障税缺失。2000 年,韩国、墨西哥和匈牙利的所得税收入占全部税收的比重分别为 28.8%、27.3%和 24.3%,我国 2002 年的这一比重只有 21.5%。⁸若以此为基础来增加“民生”类支出和改善收入分配状况,实力显然不足。

从国债方面看,尽管国债融资规模不断扩大,但它始终不是筹措转移性支出的主要手段。1992-2002 年期间,最主要的国债发行事件,一是 1998 年及其后几年内为实施积极财政政策所发行的 8000 亿长期建设国债,二是 1998 年为补充国有商业银行资本金发行的 2700 亿特别国债。这些国债资金的用途被明确限定为投入生产体制,而不是福利体制。

从财政支出看,福利相关支出不受重视,比重较低且有下降趋势,显示出政府退出这些领域的迹象。

在社会保障方面,包括养老保险在内的社会保障基金的支出,不是财政支出的正式内容,而是属于预算外的支出项目。列入财政预算的社会福利支出,主要是社会福利救济费、优抚支出和救灾支出三部分内容,比重本身就很低。但在 1994 年税制改革之后,在财政收支水平呈不断上升之势的背景下,这三项支出却呈下降趋势,占财政总支出的比重,从 1992 年的 1.3%降到了 2002 年的 1.06%。在教育方面,1994 年国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》中提出,在 20 世纪末实现财政性教育经费支出占到 GDP 的 4%的目标,但到了 2002 年这一目标也未能实现,同时国家财政性教育经费占全社会教育经费的比重,从 1992 年的 84.05%降到 2002 年的 63.21%。在医疗方面,王绍光指出(2008),1980 年,居民卫生支出占卫生总费用的比重不过 23%,2000—2002 年间,这个比重已高达 60%。卫生总费用中居民个人支出部分在发达国家平均是 27%,在转型国家是 30%,在最不发达国家是 40.7%,在其余发展中国家 42.8%,中国的医疗卫生领域因而变成世界上最市场化的领域之一。在住房保障方面,1994 年国务院下发的《关于深化城镇住房制度改革的决定》,要求建立与社会主义市场经济相适应的新的城镇住房制度,实现住房商品化和社会化,宣告了住房实物分配制度的终结,也意味着住房保障的财政支出责任的终结。尽管建立了住房公积金制度作为配套措施,然而相对于不断高涨的房价,通过公积金实现的住房资金供给只是杯水车薪而已。

这十年中私有化在生产体制与福利体制中的高歌猛进,财政分权在其中发挥着决定性

⁸ 国家税务总局税收科学研究所课题组(2005)。

的作用。1978-1992年期间的政府间财政关系,由于财政激励的存在和应用,已经成为决定地方政府行为的决定性力量。生产体制中的私有化,无论是国有企业的“抓大放小”战略,还是乡镇企业的转制,都意味着某些级次上地方政府财源的丧失,因此,若无某种制度安排,保证地方政府能从私有化中得到更多的财政利益,很难想象地方政府会对私有化如此热衷。1994年出台的分税制正是这样一种安排。从原理上来说,分税制与财政包干体制中的税收分成并无本质上的不同,特别是最大的税种增值税被设计成了共享税,更是模糊了两者间的界线。尽管分税制提高了中央政府再全部税收收入中的分配比例,但通过赋予地方税种和地方税务机构,分税制加强了地方政府从本地经济增长(而不仅仅是公有制企业)中受益的预期,使得地方政府在推动企业市场化方面不遗余力。另一方面,对经济增长的追逐,也意味着地方政府在考量支出效益时,明显偏向能在短期内对经济增长带来效果的支出科目,与福利体制相关的支出,势必因此遭到忽视。在地方政府支出占到了全部政府支出的70-80%左右的情况下,这种偏向性也就为福利体制中的私有化敞开了大门。

私有化对于不同级次的地方政府的影响是不同的。在改革开放初期,县乡级政府所支配的乡镇企业,在与省市级政府支配的国有企业的竞争中,具有优势。然后,随着私有化的进行,乡镇企业面对的对手是更加市场化的私有企业,乡镇企业的优势丧失了,也意味着县乡级政府丧失了重要的经济资源。与此同时,在舍弃效益低下的国有企业这个包袱后,借助原有的工业基础和对银行信贷的影响力,省市级政府的经济资源优势反而大大增强。再加上我国高度集中的人事、行政集权,使得处于上级的省市级政府,可以通过“财权上收、事权下移”的方式增加收益和降低成本。所有这一切的结果,都使得县乡级政府陷入“吃饭财政”的窘境,无力发展本地经济,更无力提供福利。政府财政体系中的这一变化,是这一时期财政分权的主要特征之一。

1994年分税制改革,除了提高“两个比重”之外,还寄希望于通过赋予地方政府属于自己的税收收入,减少它们对预算外、制度外资金的追求,从而规范政府收入。然而,由于中央政府大大提高了自己在全部财政收入中的份额(从1993年22%提高到1994年之后的50%左右),但却没有减少地方政府的支出责任,反而迫使地方政府要获得更多的预算外、制度外收入,其中就包括后来愈演愈烈的土地出让金收入。

综上所述,1992-2002年的市场经济体制下的政府间财政关系有如下特征:中央政府通过分税制,纠正了此前“两个比重过低”的问题,并进一步利用财政激励来推动地方政府推动本地经济增长;不同级次的政府,由于推动经济增长的能力不同,出现了财政境况苦乐不均的现象,越是低级次的政府,财政困难的情况越严重;分税制未能有效遏制非税收入的规模,政府间的财政收支竞争,使得预算外、制度外收入,仍是政府收入的重要来源。

(五) 中国的财政分权与私有化

在简略回顾了1978-2002年间的生产体制、福利体制与财政体制的互动变化后,我们可以对中国的财政分权与私有化之间的关系作如下总结。

首先,在生产体制中,财政分权与私有化确实具有理论所述的一体两面性。中国改革开放前的经济系统,生产体制通过中央计划相互协调。因此任何形式的财政分权,只要降低了中央计划配置经济资源的能力,同时也就具备了私有化的功能。乡镇企业的兴衰、地方国有企业的破产转制和外国直接投资的增加,这些经济体制转型中的标志性现象,既是

地方政府接手经济管理权力的结果，也是私有化程度渐次提高的表现。

其次，在福利体制中，财政分权与私有化共同造成了社会福利的恶化。计划经济时代，生产体制与福利体制结为一体，生产单位既是生产的中心，也是福利的中心。但私有化作为提高生产效率的一种手段，迫使企业成为以盈利作为自己的唯一目的，从而切断了生产单位与福利之间的联系。同时，财政分权所采用的财政激励方式，作为鼓励地方政府推动本地经济增长的一种手段，也迫使地方政府在经济建设和提供福利两者间，明显偏向前者。两者的共同作用，是社会福利恶化的重要原因。需要注意的是，这不是一个必然的结果，企业以盈利为导向是市场经济中的常态，但政府以推动经济增长为导向却不是，确切地说，这倒是计划经济中的常态。因此在福利体制的变革中，随着私有化带来的企业福利供给的减少，相应调整财政激励的方式，（例如通过加强居民对预算的审议权力，增强地方政府对下负责的意识），提高各级政府对福利的供给，并非不可能。然而，在 2002 年之前的大部分年份，财政分权的意图与结果，都与此相反。

第三，在财政体制中，财政分权与私有化逐渐增强了政府的资源汲取能力，但却削弱了在生产体制与福利体制间进行再分配的能力。计划经济时代，政府收入呈多元化局面，各个部门都有自己的收入来源，财政部门的收入仅是其中之一而已，这是高度集中的计划管理的内在要求。改革开放后，财政分权使得地方政府要对本地经济增长负责，为此地方政府有将分散在各部门中的收入集中起来有规划使用的愿望，而财政部门正具有这种集中性；私有化则使得生产效率提高，经济收益增加，扩大了政府的潜在收入来源。因此，尽管政府收入多元化的问题，一直以预算外收入、制度外收入的形式存在着，但它们的不透明往往是相对于上级政府的监管而言的，对拥有此类收入的地方政府自身来说，它们在使用上和规范的财政收入没有什么两样。1994 年分税制改革后不断进行的“预算外资金清理整顿”、“税费改革”、“预算管理体制”等活动，正逐渐将各种收入形式归并入财政收入和财政监管的范围。在中央政府与地方政府有各自的财政利益的情况下，可以想见地方政府还会创造新的收入形式来规避监管，但可供操作的空间会越来越小了。这就意味着财政汲取能力的扩大。但与此同时，私有化本身就具有的经济增长不平衡的结果，被财政分权造成的各级政府间争夺财政利益的局面进一步放大，日益严重的地区差距和城乡差距中，既有私有化后经济资源配置不平衡的原因，也有不同地区和不同级次间地方政府相互竞争经济增长、忽视社会福利的原因。1994 年分税制改革后，中央政府增强了转移支付的力度，试图通过增强贫困地区和农村地区政府的财力来改善上述不平衡，但 Ray Yep（2008）对山西所做的研究表明，中央政府为了改善收入分配而进行的转移支付力度的增强，并未改变地方政府的行为偏向性，90 年代中后期以来县级政府的财政支出结构中，教育、医疗与农业支出的比重反而都有下降的趋势。财政体制平衡生产体制与福利体制的能力，在目前的财政分权框架下，显然仍很有限。

三、2002 年后私有化与财政分权的新进展

（一）指导原则的改变

改革开放后财政分权和私有化的进展，造成了生产体制与福利体制之间的脱节。一方面是经济的高速增长，另一方面则是收入分配的恶化，这在降低经济增长质量的同时，也使得宏观经济失衡。1998 年的内需不足问题，以一种引人注目的方式将这一问题表现了出

来。此后，中央政府出台了一系列的社会政策（见表 11），试图对此加以平衡。

表 11 1998 年后出台的社会保护政策

年份	政策
1999	西部大开发
2002	城市低保
2003	支持三农，进行农村税费改革，筹建农村新型合作医疗体系
2004	降低农业税，推出农村“三项补贴”
2005	部分取消农业税
2006	全面取消农业税，推出农村综合补贴，免除西部地区农村义务教育学杂费，试行城市廉租房
2007	全国农村义务教育免费，全面推进新型农村合作医疗，全面推进廉租房，全面推进农村医保，开始推进城市全民医保
2008	劳动合同法
2009	通过医改方案

在这些政策的推动下，一些福利相关领域中政府的投入开始增加。如城镇居民最低生活保障费支出不断增加（表 12），政府卫生支出占财政支出和 GDP 的比重 2002 年后有上升趋势（图 3）等。

表 12 1998~2006 年城镇居民最低生活保障费支出（亿元）

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
中央财政		4.07	8.03	23.07	46	92	102	112	136
中央本级		0.1	0.13	0.3	0.55	1.02	1.39	1.39	1.68
补助地方		3.97	7.9	22.77	45.45	90.98	100.61	110.61	134.32
地方财政	8.86	13.88	18.45	22.67	55.63	58.79	76.83	86.21	105.01
合计	8.86	17.95	26.48	45.74	101.63	150.79	178.83	198.21	241.01

资料来源：《中国财政年鉴》（2005~2007）。

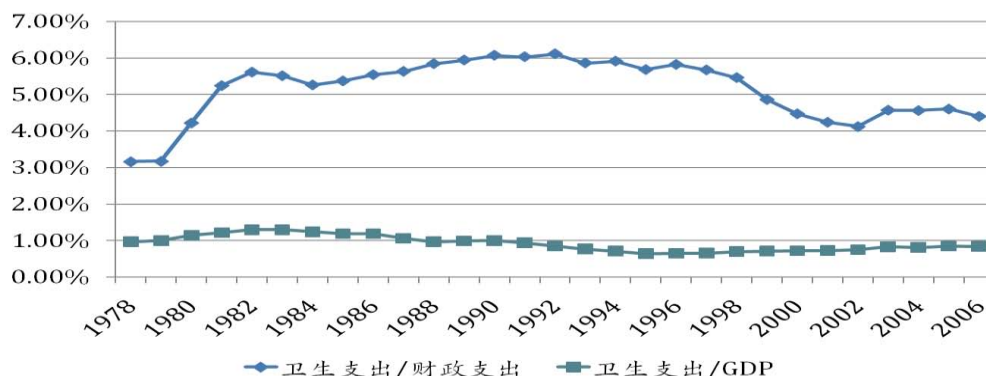


图7 预算卫生支出占财政支出与GDP的比重

资料来源：根据《中国卫生统计年鉴》(2007)、《2007年卫生事业发展情况统计》和《中国统计年鉴》(2007)中有关数据整理、计算而成。

2003年正式提出的“科学发展观”，意味着对整个经济系统发展原则的改变，从单纯追求增长转向追求“统筹”，即寻求增长与增长所产生的负面后果之间的平衡。从我们的分析角度看，这意味着生产体制的重要性相对减弱，而福利体制的重要性相对增强。王绍光(2008)引用卡尔·波兰尼的术语，将这种变化称之为“市场经济的双向运动”。

根据波兰尼(2007)，所谓双向运动，“体现为依据社会中两种组织原则的行动，它们各自设定有自己独特的制度化目标，各有明确的社会力量的支持，各有特殊的运作方法。一种是经济自由主义原则，目标是自我调节市场的确立……另一种是社会保护原则，目标是对人和自然以及生产组织的保护；主张对直接受到市场有害行动影响的群体的各种各样的支持；它运用保护性立法、限制性的社团和其他干涉手段作为自己的运作手段”。从波兰尼的分析看，双向运动是市场经济社会的一个挥之不去的“诅咒”。市场化的程度越高，社会受到的伤害就越大，人与人以及人与自然的矛盾就越突出，因而社会保护的运动会兴起；但社会保护的力度越大，市场机制的运转就越不顺畅，分工与交换为社会带来的福利就越少，因而市场化的运动又会兴起。现代社会似乎只能在这种反反复复进行的双向运动中不断挣扎前行。王绍光(2008)将这一原理引入对中国现实的分析，认为1978-1998年之间，中国发展的主导方向是“市场化”，而在1998年内需不足问题出现之后，由于品尝到过度市场化造成的苦果，中国开始通过种种社会政策转向“社会化”。应当注意的是，“社会化”并不意味着反对市场经济，波兰尼强调的重点不是要阻碍市场机制在恰当的领域发挥作用，恰恰相反，正是为了让市场机制能够在恰当的领域发挥作用，而必须阻止其进入与人和自然的保护相关的领域，以免从根本上动摇市场经济的基础。从这个意义上说，强调“以人为本”的科学发展观和强调“人与人、人与自然”和谐的和谐社会理念，都与波兰尼的“社会化”概念相印证，1998年后加大社会福利的力度、扩大社会福利的覆盖范围、立法对劳动者的权益加以保护、重视环境保护等举措，也都与“社会化”的要求相符合。

波兰尼所使用的“市场化”这一术语，指的实际上就是本文所说的广义上的“私有化”⁹。“社会化”运动因而也就意味着“私有化”在某些领域的受限或退出，例如在最低工资标准制定后，工资水平就不完全是由市场供求所决定。有鉴于我们在中国所观察到的私有

⁹ 波兰尼认为资源配置的方式有三种，即互惠、再分配和交换，前两者是依据社会关系进行的资源配置，主要由家庭和政府完成，交换则是依据市场原则进行的资源配置，主要由拥有产权的个人完成。据此，我们可以认为，他所说的市场化，实际上就是私有化。

化与财政分权的紧密联系，对私有化程度的调整，必然改变财政分权的态势，反过来说，若是财政分权不发生变化，对私有化程度进行的调整，也很可能沦为空谈。

（二）现实与指导原则的背离

1998 年后社会政策持续不断的出台，2003 年后对“科学发展观”与“和谐社会”的强调，是否对中国生产体制与福利体制之间的不平衡产生了扭转作用？我们可以从收入分配的角度对此加以考察。

根据资金流量表（实物交易）计算得出我国居民部门、政府部门和企业部门的可支配收入与储蓄倾向，如表 13 所示。从中可以看到，（1）1992-1998 年期间，居民部门的可支配收入占比总体上保持在 66% 以上的水平，但自 1998 年之后，该比重却在不断下降，至 2007 年，已降到了 57.52% 的历史最低水平；（2）在政府部门中，可支配收入占比与储蓄倾向在 1999 年后就不断升高，根据资金流量表的编制方法，政府储蓄主要由政府投资和资本转移构成，也就是说，政府在获得越来越多的收入的同时，资本性支出的比重也越来越大；（3）1998-2004 年期间，企业的可支配收入占比呈上升趋势，2005-2007 年则有所下降。大致上，我们可以认为，居民部门的可支配收入对应于福利体制，消费是用于当前的福利，储蓄则是为了未来的福利；企业部门的可支配收入则是对应于生产体制，因为它不消费，储蓄倾向为 100%；政府部门的可支配收入，既可用于生产体制，也可用于福利体制，取决于政府将其用于生产性用途还是福利性用途。居民可支配收入占比与企业可支配收入占比在 1998-2004 年的此消彼长趋势，说明经济系统中生产体制与福利体制之间的不平衡还在继续发展。2004 年之后，企业可支配收入下降了，但居民可支配收入却并未上升，说明政府从居民部门和企业部门都获得了更多的收入，但与此同时，政府部门储蓄倾向的提高，表明政府对生产体制的重视程度胜于福利体制。

总而言之，1998 年之后，中央政府的政策与原则上的变化，并未对一直以来存在的生产体制与福利体制的不平衡产生实质性的改变。为什么会出现这种雷声大雨点小的局面？企业的劳动报酬支付行为和银行的低成本供应资金行为固然是其中的重要原因¹⁰，但政府部门不断升高的可支配收入占比和储蓄倾向的作用也不容小觑。从实现再分配功能来说，政府部门集中较多的收入无可厚非，但储蓄倾向的不断增加就不容易理解。政府不像居民那样具有一定程度上固定的消费习惯，也不像企业那样完全以营利为目的，其持续表现出来的行为倾向，只能用体制因素加以解释。分税制后中国的财政分权格局，就是其中重要的体制因素。

表 13 居民部门、政府部门与企业部门的储蓄倾向与可支配收入占比（%）

	居民部门		政府部门		企业部门	
	储蓄倾向	可支配收入占比	储蓄倾向	可支配收入占比	储蓄倾向	可支配收入占比
1992	29.55	68.34	22.00	19.96	100	11.7
1993	28.10	64.62	20.96	19.65	100	15.73
1994	32.35	66.96	17.12	18.51	100	14.53
1995	29.59	67.23	15.51	16.55	100	16.22

¹⁰ 参见李扬和殷剑峰（2007）。

1996	29.44	68.44	20.74	17.88	100	13.68
1997	31.43	68.60	21.89	18.30	100	13.10
1998	31.23	68.41	18.26	18.13	100	13.46
1999	29.82	67.20	14.75	18.10	100	14.70
2000	27.50	64.20	17.21	19.20	100	16.60
2001	27.02	62.00	20.78	20.50	100	17.50
2002	28.28	61.00	24.23	21.00	100	18.00
2003	30.44	59.80	31.42	22.00	100	18.20
2004	31.65	57.83	23.99	18.90	100	23.27
2005	35.61	59.41	30.45	20.55	100	20.04
2006	36.40	58.73	38.56	22.75	100	18.52
2007	37.94	57.52	44.22	24.06	100	18.42

数据来源：根据《中国资金流量表历史资料 1992-2004》，《中国统计年鉴》2007-2009 计算得出

（三）财政分权中的制度设计问题

1992 年后中国私有化程度的迅速提高，与 1994 年包括分税制在内的一系列制度改革的体制支持紧密相关，2002 年后中国抑制私有化程度的努力成效有限，与缺乏像 1994 年这样大规模、有系统的制度改革的体制支持同样紧密相关。

根据财政分权的基本理论，财政分权的最主要优点有两个：一是低级次的政府更关注辖区民众的福利，即偏好匹配度（Preference match）高；二是低级次的政府更容易受到民众的监督，即政府责任度（Accountability）高。然而在目前的中国，我们观察到的财政分权并不具有这两个特征，地方政府关注经济增长远胜过关注居民福利，不透明的政府运作方式也使得监督根本无从谈起。这是因为在西方国家的政治实践中，这两个优点主要是依靠选民在中央和地方层次上的投票机制实现的，然而在中国，这种机制并不存在，并且在短期内也不会很快出现。因此中国的财政分权，是比较纯粹的政府内分权行为，是中央政府利用财政分权创造出的地方政府利益，控制地方政府行为的一种手段。1994 年，中央政府利用分税制的制度设计，达到了提高两个比重、激励地方政府发展本地经济等目的，现在，中央政府也需要通过完善分税制或建立一种新的财政分权制度，来达到使地方政府更加关注民生和环境的目的。本文不打算探讨具体的制度设计方案，但希望通过回顾过去三十几年间，中央政府与地方政府的利益竞争，说明此类制度设计中的一个核心，即地方利益的界定问题。

1. 政府利益与政府间利益冲突

所谓政府利益，是两种利益的综合。首先，政府的行为，反映着它作为一个组织所具有的自身利益。某个级次的政府能够支配的经济资源越多，能够管理的领域越广泛，其组织利益就越大。其次，政府的行为，代表着它所管辖下的民众的公共利益，政府施加给民众的财政负担越小，能提供给民众所需的公共物品越多，公共利益自然就越大。政府的自身利益和公共利益间，本身就存在一定程度的冲突，而这种冲突在多级次的政府结构中，就显得益发明显。比如说，在公共部门预算规模既定的情况下，中央政府获得的财政收入多，管理的事务多，地方政府的自身利益就会受损，进而会迫使地方政府放弃某些本地的公共利益，来补偿自身利益的损失。

在计划经济时代,上述中央-地方政府间的利益冲突,即便不是不存在,至少是不显著的。因为计划经济要求全部经济资源都通过中央计划来统一配置,无论是在观念上还是在实践中,地方政府都不允许有追逐自身利益的行为,而是必须服从“全国一盘棋”的要求。地方政府的财政收支,只是中央财政收支的代理机构:地方政府收入的方式与多寡由中央规定,地方政府的支出也必须以完成中央的任务为前提。(林尚立 2006)在这种局面下,地方政府由于没有自身的利益,也就不会出现政府间的利益冲突。但市场经济体制取代计划经济体制这一历史性的变化,彻底改变了上述状况。

2. 中央-地方政府利益之争: 1978年-1993年

改革开放之后,为了激发地方政府推动市场经济改革的积极性,在放权让利的口号下,中央政府开始大规模地向地方政府放权,从而形成了所谓“分灶吃饭”的财政体制。在这种体制下,地方政府有了属于自己的企业,可以从这些企业中获取利润收入,也有了征税和对税收收入进行分成的权利。正是由于有了被认可为合理的自身利益和地方公共利益,地方政府成为推动计划经济向市场经济转型的重要力量,无论是招商引资,发展私营工商业,还是兴建各种基础设施,追求自身利益都是其内在驱动力的一部分。

地方政府的自身利益,与其在本地所招的“商”、引的“资”、发展起来的工商业、承包基建项目的企事业单位,有着天然的一致性。但却未必有利于全国的利益与本地民众的利益。这表现在两个方面。首先,地方政府尽一切可能增加自己可支配的收入,不顾这种行为可能对全国利益造成的伤害。兴办各类可以提供地方利税的小企业,不管它们在规模上是多么不经济;为了使它们盈利,不惜封锁市场,不允许外地企业的产品进入本地区;在中央与地方的收入分成谈判中,隐瞒自己的真实收入,尽一切可能争取有利于自己的分成方法和比例。其次,在扶持本地企业的过程中,割裂了全国统一市场,不仅伤害全国的经济效率总水平,而且由于阻断竞争,使本地消费者必须支付较高的价格,也伤害了本地民众的利益。同时,为了避免中央分走过多的税收收入,地方政府倾向于选择使用预算外的收费来满足自己的支出需要,造成预算外收入剧增。由于这部分收入不在中央财政的监控范围之内,无法律依据的乱收费、乱摊派的现象愈演愈烈,令民众怨声载道。(张卓元 1998)

1993年之前,中央与地方间利益分配的天平,明显倾向于地方政府。在全国财政收入的分配比例中,中央政府的收入由改革开放之初的30%以上,减少到1993年的22%。中央财政在收支方面捉襟见肘,不得不采用透支中央银行、对银行贷款发放进行行政干预等方法来为自身的支出融资,而这些行为则导致或恶化了恶性通货膨胀和金融部门效率低下等宏观经济恶果。¹¹

3. 中央-地方政府利益之争: 1994年以来

1994年之后,为了改善中央的财政收支状况,以及增强中央政府调控宏观经济的能力,中国的政府间关系发生了巨大的调整。通过对税收体制进行整体性的改革,政府获取税收收入的能力大大增强。同时,将分灶吃饭的财政体制转变为分级分税的财政体制,使中央政府在财政收入中所占的比例得到了巨大的提升,该比例在自1994年后一跃升至50%左右,并一直保持在这个水平上。与此同时,地方政府被赋予了自己的税种,具有了可自主支配的稳定收入来源。

收入比例的大幅缩减,迫使地方政府在自身利益和公共利益之间进行取舍。总的看来,政府间利益分配的天平向中央方面的倾斜,并未改变地方政府追逐自身利益的强度,但却

¹¹ 金融业异化为“第二财政”职能的现象以及由此造成的问题,参见周立(2005)。

对地方政府代表地方公共利益的能力产生了巨大的负面影响。一方面，地方政府通过基础设施建设和招商引资来增加本地收入的行为模式依旧，从而使得中国的经济增长始终无法从投资推动型的粗放型经济增长模式中摆脱出来（靳涛 2006）。另一方面，在收入相对减少的情况下，地方政府纷纷抛弃那些在可预见的将来不会产生大量收入的支出项目，首当其冲的，就是最基本的公共产品提供项目，如基础教育、公共卫生和环境保护。（秦国柱 2008）经济学上一般认为人们的实际收入由两部分构成，一部分来自于货币收入，另一部分来自于政府提供的公共物品所产生的服务。地方政府的减少或放弃提供基本公共物品的行为，在损害本地民众利益的同时，更加恶化了中国收入分配两极分化的趋势。

4. 中央地方利益之争的性质

上述对改革开放 30 年来历史的简单回顾显示，尽管中央政府在 1994 年调整了中央政府与地方政府的利益边界，试图解决由于中央与地方政府利益抵触所产生的危害国计民生的各类问题，但效果并不显著。只要地方政府坚持自身的利益导向，中央政府的宏观政策意图，就可能因不符合地方政府利益而受到或明或暗的抵制。同时，地方政府在自身利益和所代表的地方公共利益的取舍上，也有偏向于保护自身利益的倾向。这在 20 世纪 90 年代以来的土地问题上，表现得十分明显。1993-1997 年间，中央政府连续下发文件，要求延长土地承包权。其中心是稳定现有制度，制止土地租用权的频繁变更，但地方政府的土地调整仍照常进行，以维护地方政府对土地资源的控制权。而在所谓的“新圈地运动”中，地方政府为了发展经济，推动城市化建设，将大量的农村土地转为非农建设用地，使许多农民失去了赖以生存的土地，并且没有给予他们公正合理的经济赔偿和相应的社会保障。（胡传景等 2007）

进入市场经济时代的中国，固然不可能走向计划经济时代否认地方政府利益的老路，但也不能任由中央-地方政府间的利益之争，破坏国家的合法性基础和宏观经济的稳定、可持续发展。1994 年的分税制改革，认可了地方政府的自利动机，并以此作为激励地方政府发展本地经济的杠杆，被认为是一种“中国式的财政联邦制”。（Qian and Weingast 1997）但应当注意的是，西方发达国家之所以能够较成功地使用财政联邦制来协调中央与地方政府的关系，是因为地方官员的任命普遍采用民主选举的形式，从而为民众制约政府行为提供了一条途径。但在中国地方首长的任命与晋升主要受上级政府影响的情况下，实行这种体制造成的一个后果就是：一方面，地方官员为了自己的晋升会服从中央政府的直接指示，为了保证地方政府的自身利益会维护创造财政收入与就业的地方企业；但另一方面，一般民众的利益，却没有得到有效的制度保障，往往成了牺牲品。这种牺牲如果超出了民众的承受限度，自然就会发展出对地方政府的不信任感，从而动摇国家的合法性基础。（周力 2008；鲁彦平 2006）

显然，仅仅依照财政联邦制的原则来区分中央政府与地方政府的利益边界是不够的。地方政府必须在制度上就被设计成一种在中央政府利益、地方政府利益和地方民众利益之间寻求平衡的组织。地方政府如果不能体现中央利益，政府作为一个整体就会分崩离析，无法履行最基本的国家职能；地方政府自身的利益如果不能加以重视，中央政府就丧失了市场经济体制中有效激励地方政府的手段；地方民众的利益若不能成为地方政府的主要考虑因素，则政府的合法性就会受到质疑，并引发政治、经济和社会各个方面的不稳定。三种利益在地方政府的行为动机中，都是不可或缺的。从目前中国的情况看，延续自计划经济时代的干部任用的选拔委任制，保证了地方官员必须服从中央的指示，从而有助于维

护中央利益；1994 年后形成的分级分税预算管理体制，尽管尚不完善，但基本确立了地方政府自有的收入来源与事权职能，从而保证了地方政府的利益；但地方民众的利益，也就是地方政府为地方民众负责的机制，却不存在规范的制度形式。如何能够在不破坏上述“政治集权、经济分权”模式的情况下，为第三种利益的保护找到一条可行的机制，这是中国未来的财政分权制度设计中最重大和亟待解决的问题。

参考文献：

1. Bernard, Paul and Boucher, Guillaume, Institutional competitiveness, social investment, and welfare regimes. *Regulation & Governance* Sep2007, Vol. 1 Issue 3, p213-229.
2. Cao. Y, Qian. Y and Weingast. B.R, 1999, From federalism, Chinese style to privatization, Chinese style, *Economics of Transition* 7 (1)。
3. Ebbinghaus, B. (2002). Exit from Labor: Reforming Early Retirement and Social Partnership in Europe, Japan, and the USA. Habilitation Thesis, University of Cologne.
4. Esping-Anderson, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey: Princeton University Press, 1990.
5. Esping-Anderson, G., *Social Foundations of Postindustrial Economics*, New York: Oxford University Press, 1999.
6. Hall, P. and Soskice, D. (2001). 'Introduction to Varieties of Capitalism', in Hall, P. and Soskice, D. (2001)(ed.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, pp.1-68. New York/Oxford: Oxford University Press.
7. Huber, E. and Stephens, J. D. (2001). *Development and Crisis of the welfare State: parties and Policies in Global Markets*. London: The University of Chicago Press.
8. Kolberg, J. E. and Esping-Andersen, G. (1992). 'Welfare State and Employment Regimes', in Kolberg, J. E. (1992)(ed.), *The Study of Welfare state Regimes*, pp. 3-36. London: M. E. Sharpe.
9. Korpi, W. (2001). 'Contentious Institutions: An Augmented Rational-Action Analysis of the Origins and Path Dependency of Welfare State Institutions in Western Countries'. *Rationality and Society*, 13(2): 235-283.
10. Qian Y. and Weingast, B. R. 'Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives,' *Journal of Economic Perspectives*, 11 (1997), pp. 183 – 921.
11. Soskice, D. (1999). 'Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s', in Kitschelt, H., Marks, G. and Stephens, J. D. (1999), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, pp. 101-134. New York: Cambridge University Press.
12. Thelen, K. (2001). 'Varieties of Labor Politics in the Developed Democracies. 'in Hall, P. and Soskice, D. (2001)(ed.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, pp.71-103. New York/Oxford: Oxford University Press.
13. Yep, Ray. (2008) Enhancing the redistributive capacity of the Chinese state? Impact of fiscal reforms on county finance. *The Pacific Review*, Vol. 21, No. 2.
14. 陈启清, 从国家中心论的观点论国家能力的研究, 《国家与社会》, No.1 (2006/12), 31~80 页。
15. 陈锡文、赵阳、陈剑波、罗丹:《中国农村制度变迁 60 年》, 209 页, 人民出版社, 2009。

16. 卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，第 112 页，浙江人民出版社，2007 年版。
17. 胡传景、欧名豪、沈士芹：浅析地方政府土地违法现象，中国房地产金融，2002 年第 2 期；徐德富、涂云龙：我国地方政府的“土地财政”行为分析，现代商业，2007 年第 2 期。
18. 国家税务总局税收科学研究所课题组：《我国直接税与间接税关系的发展和展望》，税务研究，2005 年 01 期。
19. 靳涛：资本倚重、投资竞争与经济增长——中国转型期经济增长的再思索(1978—2004)，《统计研究》2006 年第 9 期。
20. 林尚立：民主集中制的财政基础——对中国国家建设的一种分析，社会科学，2006 年第 11 期。
21. 鲁彦平，我国政府合法性基础：模式、挑战与转变，行政论坛，2006 年第 5 期。
22. 秦国柱：地方政府公共服务能力弱化的现状与成因分析——以教育事业发展中的若干热点问题为例，太平洋学报，2008 年第 5 期。
23. 王绍光：《大转型：1980 年代以来中国的双向运动》，中国社会科学，2008 年 01 期。
24. 吴敬琏，China's Transition to a Market Economy: How Far Across the River? Ch.2 From Transition from socialist to market economies : comparison of European and Asian experiences, edited by Shinichi Ichimura, Tsuneaki Sato and William James. New York : Palgrave Macmillan, 2009.
25. 谢旭人主编：《中国财政 60 年》，333-334 页，经济科学出版社，2009。
26. 杨斌、胡学勤：《政府税外收费的理论研究与实证分析》，载高培勇主编：《费改税：经济学界如是说》，经济科学出版社，1999。
27. 张卓元：《20 年经济改革：回顾与展望》，中国计划出版社，1998 年版。
28. 周立：渐进转轨、国家能力与金融功能财政化，财经研究，2005 年第 2 期。
29. 周力：建构共同利益对重塑地方政府合法性的作用机制，理论观察，2008 年第 1 期