

# 中国 国家能力报告

王绍光 胡鞍钢 著

辽宁人民出版社

# 中国国家能力报告

---

王绍光 胡鞍钢 著

辽宁人民出版社

1993年·沈阳



60076/09

1

## 序 言

在市场经济转变和现代化的进程中，是否需要加强中央政府的主导作用？是否需要强化国家能力？由王绍光、胡鞍钢博士撰写的《中国国家能力报告》一书鲜明地回答了这一问题，提出了中国向现代市场经济转型必然是“中央政府主导型”的理论判定。

《中国国家能力报告》（以下简称报告）依据大量的国情研究数据，系统地分析了中国国家能力与国民经济发展的关系，较为深刻地指出了在市场经济转型过程中，国家能力的重要作用。《报告》中，对于当前国家财政收入占GDP的比重和中央财政收入占财政总收入比重这两个比例严重下降与削弱，以及由此引起的一系列关系到国计民生重大问题的不良后果，作了深刻分析和开创性的研究，并提出了许多颇有见地的建议和对策，是很值得重视的。

所谓国家能力，是为实现国家意志和完成国家任务而动员人力、物力、财力的能力。该《报告》着重讲吸取财政能力、支配财政能力的的能力。作者认为，吸取财政能力是国家能力中最重要的能力，是实现其他国家能力的基础。

当前我国正在进行财政体制改革，财政体制改革，是要与建立社会主义市场经济体制同时进行的。

对国防外交、文化教育、医疗卫生、社会保障，以及其他重大公益事业和基础设施的建设，市场经济难于提供，必须由政府以一定的财力，通过各项公共服务和公共投资解决。这是马克思主义思想指导下社会主义国家政府的职能。资本主义国家也在采取实行。国家财力的来源，则是通过税收，并通过税收政策作公平合理的调节利益分配。没有一定强大的国家财政能力，来补充市场失灵的地方，整个国民经济是不可能正常运行的。所以，国家财政能力，即国家财政收入要占国民收入的一定比例。

财政通过税收和通过预算收入和支出，可以采用中央集权形式和中央地方分权形式，一般是混合形式，但必须以中央为主导。目前，中

央与地方财政各占国家财政收入和支出的比重是：政府财政收入占国内生产总值之比，由1978年的39%降到1992年的15%，中央占财政支出比重由“一五时期”的74.1%变为“七五”时期的39.5%；地方占财政支出比重由25.9%变为60.4%。中国地区广大，经济发展极不平衡，地方政府承担过多分配功能，即使能在每个地区内使收入和财富分配符合公平原则，在全国范围内收入分配还会是十分不公平的。中央政府应基本上掌握全部社会保障的支出，在全国范围内制定统一标准，对全国国民收入进行再分配（不是平均主义的而是公平合理的），基本上掌握对国计民生有重大影响交通、能源、通讯等基础设施的资源配置，全部掌握国防经费开支，国家关键性高技术产业建设以及非盈利公共事业投资和防灾治理工程投资等。

目前由于有许多地方把上述应由政府发挥其功能的事业，一味推到市场上去，造成竞相争夺局部短期利益，盲目开发，浪费国家公共资源。还有许多社会问题，如失业、待业的救济和培训等。地方应做和能做很多事，但中央都应发

挥主导功能。如果过多规定由地方政府承担,在市场经济条件下,会造成地方保护主义,分割国内统一市场,造成发达地区与贫困落后地区的差异扩大,危害国家统一和民族团结。在国民经济运行上,对全国经济的总供求平衡,经济增长与社会发展的协调,物价总水平的稳定,进出口外贸外汇的调控,国家均需有一定财力作为调控的手段。而要做到这些,就必须强化国家能力,为此,《报告》作者建议政府要不断提高财政收入比例,近期达到 25%,中期达到 30%,长期达到 35%以上;建议中央财政收入占总财政收入比重,近期达到 50%,中期达到 60%,长期达到 65%以上,这是一个战略思考,需要国家决策机关考虑,也是国家决策机关应予考虑的。同时,也希望和地方政府取得共识。

当然,《报告》中对国家与地方的关系问题,如何建立公平合理的社会分配机制问题研究得不够深入,这有待于作者及更多的理论工作者共同努力。

马 宾

1993 年 9 月于北京

## 《中国国家能力报告》中文提要

一国的现代化过程，本身就是一个需要动员全社会的人力资源、物力资源的过程，也是一个不断强化国家能力的过程。为了顺应现代化要求，动员各种社会资源，团结各种社会力量，建立稳定的经济社会秩序，形成全体国民对现代化的共识，维持整个民族团结和国家统一，都迫切需要一个更具权威和强有力的中央政府，不断提高国家汲取财政能力，加速本国的现代化进程。

国家（其代表为中央政府）是经济发展、政治变革、社会转型和国际关系的主要指导者和驱动者。提高国家能力，就是提高中央政府控制宏观经济能力，推进改革与开放的能力，以及加速工业化与现代化的能力。

本报告旨在探讨中国国家能力变化，分析中央政府在市场经济转变过程中的主导作用。这是一项中国国情分析的研究成果，是系统研究中国国家能力与国

民经济发展的专题研究报告。该项研究受中国科学院资助，作者在美国耶鲁大学合作完成。

中国经济改革深刻地影响了整个社会的政治经济变化。尽管这场改革是以渐进方式推进，但是它对中国社会变化的影响超过历史上任何一个时期，它对中国经济发展的作用也超过历史上任何一场革命。

本报告所关注的问题是，这场改革对中国国家能力变化将产生什么样的影响？在向市场经济转变过程中，究竟是削弱中央政府作用，还是强化中央政府作用？如果中国市场经济转变是以中央政府为主导，那么，中央政府应当发挥哪些作用，地方政府应具有什么职能？在一个人口众多、幅员辽阔、经济发展极不平衡的大国中，如何建立一种稳定的规范的中央和地方关系？如何在市场经济转变和现代化赶超过程中，加强中央政府的主导作用？

对上述问题的分析和研究构成了本报告的主要内容。同以往的国情分析报告一样，本报告的主要观点和基本结论是依据作者对中国统计数据的计算分析及国际比较分析而得出的。客观性与公正性是本报告研究的基本原则。同时，在阐述过程中，本报告力求观点明确，论证有据。报告中也吸收了国际学术界有关国家能力的研究成果。

### 国家汲取财政能力是最重要的国家能力

国家能力是指国家(中央政府)将自己的意志、目标转化为现实的能力。国家能力包括四种:汲取财政能力、宏观调控能力、合法化能力以及强制能力。其中国家汲取财政能力是最主要的国家能力,也是实现其他国家能力的基础。

国家能力对一国工业化进程产生着深刻影响。一个国家的经济越落后,工业化起步越晚,国家在工业化过程中所发挥的作用就愈大。因此,对于各国来讲,提高国家能力特别是提高国家汲取财政能力,也就成为最主要的国家能力,它是实现其他各项国家能力的基础。

欠发达国家提高国家汲取财政能力是尤为重要的。它是摆脱贫困落后,实现经济起飞,缩小与发达国家之间差距的最主要的条件之一。

强化国家能力,就是强化国家动员和汲取社会资源的能力。反映国家汲取财政能力的最主要指标一是财政收入占国民收入的比重;二是中央财政收入占国民收入的比重。前者反映了政府动员汲取的社会资源占总社会资源的份额,后者反映了中央政府动员汲取的社会资源占总社会资源的份额。

影响国家汲取财政能力的因素包括发展因素、制度因素以及政策因素。当该国经济发展水平、经济结构、经济国际化程度一定时，财政体制是决定国家汲取财政能力的最主要因素。一个富有增长弹性的财政体制有助于提高国家汲取财政能力。一个低增长弹性的财政体制将严重削弱国家汲取财政能力。

市场经济工业化国家是不断强化国家能力的。在长期发展过程中，市场经济工业化国家的财政收入比重以及中央政府收支比重是不断上升的，这反映了以市场经济为基础的发达国家，逐渐从小政府变为大政府，从弱政府变为强政府，不断提高政府特别是中央政府干预经济的能力，并在稳定经济、收入分配、社会保障、提供公共物品和基础设施等方面发挥越来越大的主导作用。

### **国家能力对中国发动工业化具有最主要的影响**

国家能力是一个国家实现工业化、现代化最主要的条件之一。从1750—1950年的二百年间，在世界性的工业化与现代化发展过程中，中国经济走向衰落，由世界经济最强国变为世界经济弱国，始终未能出现任何意义上的现代经济增长，迟迟不能正式发动工业化。其中最重要的原因之一是中国缺乏一个强有力的具有

明确现代化目标与意志的中央政府以及强大的国家汲取财政能力。在1949年以前，国民党政府财政收入占GNP比重从未超过7%，其国家能力十分低下。

本世纪50年代以来，随着中华人民共和国的建立，中国建立了一个强大的中央政府，在极短的时间内迅速强化国家能力，发挥财政与税收的现代国家职能，财政收入占国民收入比重提高至三分之一，比国民党政府具有4—5倍的汲取财政能力，经济增长率在“一五”时期达到高速度增长，标志着中国进入现代经济高速增长的重要时代，为中国工业化的成功起步、迅速建设工业体系创造了前提条件。国家汲取能力由小变大，中央政府由弱变强，是中国实现经济高速增长的重要原因。

但是，过分集中的中央政府是不利于现代化的。50年代以来，中国财政体制并不是一成不变的，始终没有形成稳定的中央与地方财政关系，在“集权—分权”或者“收权—放权”循环中反复变动。50年代基本上属于高度集中类型，除大跃进之外，这一体制延续到60年代末；70年代属于以集中为主、适度下放财权的类型。国家汲取财政能力仍相当强，财政收入占国民收入比重在三分之一左右，中央政府具有很高的权威性。尽管以中央集权为主要特征的传统社会主义

体制在动员和集中社会各种资源方面是获得成功的，为中国工业化起步创造了良好条件，但是它有个致命弱点，即在使用和分配各种资源方面效率低，效益差。所以改革就是要解决资源配置与资源效益的问题。

### 80年代国家汲取财政能力迅速下降

1980年以来，实行“分灶吃饭”的财政大包干制引起最重要的变化是，国家汲取财政能力迅速下降，政府财力极度分散，中央控制宏观经济能力下降，突出表现为：

——财政收入增长弹性下降，且处于低弹性范围。1986年至1991年期间，GNP每增长1%，财政收入仅增长0.66%。这表明财政包干制度属于具有严重缺陷的财政体制。与市场经济工业化国家通用的现代财政体制——分税制和统一税制相比，大包干制具有非规范性、非科学性、非统一性的缺陷。

——财政收入占GNP比重不断下降，国家汲取财政能力相当低下，尚不及市场经济工业国的一半水平。财政收入比重从1978年的31.2%下降至1992年的14.7%；预计到2000年将下降至11.3%，在世界上属于最低水平国家之一。

——中央政府财政能力降至历史上最低点，已陷

于“弱中央”的境地。1989年中国中央政府财政支出占GNP比重仅比前南斯拉夫高出1.6个百分点,相当于印度等上亿人口发展中大国的五分之一到五分之一的水平。预计到2000年,中央财政收入占总财政收入比重将由目前的五分之二降至三分之一;中央财政收入占GNP比重将由目前的十四分之一降至二十分之一,比1989年前南斯拉夫政府财政能力还要低,其发展前景令人十分担忧。

——预算外资金增长过快,几乎与“第一财政预算”相等。如果预算外资金计入财政收入之中,中央财政收入仅占总收入的五分之一,地方财政收入约占五分之四。世界银行专家惊叹:“世界上大概没有什么国家的财政收支比中国更为分散了。”

与市场经济工业化国家或者上亿人口的发展中大国相比,中国政府汲取财政能力低下,是名副其实的“弱政府”。与地方财政实力相比,中央政府又是名副其实的“弱中央”。这反映了改革以来国家与社会、中央与地方关系发生了本质性的变化,并对中国长期发展产生深刻影响,至今决策者尚未深刻认识国家能力迅速下降的危害性,或者已经认识尚无有效办法制止国家能力继续下降趋势。

## 国家汲取财政能力下降的主要原因

改革以来,中国 GNP 总量成倍增长,人均收入水平不断提高,非农产业产值占 GNP 比例已居优势,经济开放度明显增大,诸多发展因素变化有利于扩大中国可能获得财力的基础,对提高国家汲取财政能力做出正贡献。

但是,中国实行的财政大包干制具有严重缺陷,突出表现为对财政收入增长做出负贡献,且随着大包干制的推广,其负作用不断增大。1979—1985 年其贡献率为负 52.7%,在 1986—1991 年贡献率达到负 87.5%,大大抵消了经济增长对财政收入增长的正贡献。采用这种不良的非规范的、非现代的财政体制,是中国国家汲取财政能力下降的主要原因。这表现为:

——工业增长对财政收入贡献作用下降。从产业部门看,工业部门是财政收入的主要来源,工业部门的财政贡献又大大高于产值贡献,工业部门利润下降,导致较低的增长弹性(1983—1987 年仅有 0.306),工业部门的财政收入下降将会引起整个财政收入下降。

——国有经济发展相对衰落,大量国有企业严重亏损,影响财政收入增长。从所有制部门看,国有企业是财政收入的主要来源,国有企业的经济角色决定

了它的财政角色。50年代初以来，国有企业发展经历了倒U形曲线，即经历了一个产生形成—迅速发展—占据优势—相对衰落—退居优势的发展过程。改革以来，国有企业的经济贡献下降，企业亏损上升，导致国有企业财政贡献下降，从而影响整个财政收入。

——非国有经济迅速发展，但是经济贡献与财政贡献不成比例。到1991年，非国有经济创造了三分之二的国民收入和近二分之一的工业总产值，但是非国有经济占财政收入比重远远低于它的经济贡献。中国对不同所有制企业实行五花八门的税种和税率，特别是对“三资”企业实行减免税，对国有企业实行“歧视性”税率，不仅破坏市场竞争的公平性和公正性，而且导致理所应得的国税“名正言顺”地大量流失。

——各地方擅自竞相减免税，中央普施“优惠政策”。为人们广泛接受的改革思路是：改革=放权让利=优惠政策=减免税收。优惠政策具有很高的含金量，但它是以减少中央财政收入为代价的。在中央与地方讨价还价的谈判中，常常是地方得多失少，中央失多得少。

——普遍偷税、漏税，使国税白白流失。中国各类企业偷税、漏税相当惊人。国有企业偷漏税率在五

成，集体企业在六成，个体及私营三类企业在八成，个人收入调节税在九成以上，远远高于美国、加拿大 60 年代的水平（13—15%）。

中国是财政收支最为分散的国家，也是财政税收制度最为混乱的国家。目前实行的财政包干制至少有六种：总额分成包干，总额分成包干与增长分成包干，定额上交包干，收入递增包干，上交额递增包干。这与市场经济国家普遍实行的统一的规范的预算体制相冲突，也与市场经济的公平竞争、公开竞争、公正竞争的市场经济规则相冲突。财政包干制是一项应急性的非规范的、非科学的、非现代的财政体制，它对中国经济发展仅具有短期正效应，但是这种正效应正在迅速递减，而负效应却在迅速扩大，导致国家汲取财政能力迅速下降，并为中国长期发展产生一系列相互关联的严重后果，也为中国走向市场经济，建立现代的社会主义市场经济体系，创造公平竞争的社会环境设置了难以克服的制度障碍。

### **国家财政能力下降的严重后果**

国家汲取财政能力是中央政府控制宏观经济能力的基础。国家汲取财政能力下降，意味着中央政府控制宏观经济能力在下降，它将在中国市场经济转变过