

焦点问题论丛



集权与分权

——中央与地方关系的构建

董辅初 等著

经济科学出版社

● 魏 杰 无有地方经济的繁荣，哪能有全国的稳定

● 胡鞍钢 「弱中央强地方」不符合中国国情

● 张曙光 国家能力——强好？还是弱好

● 丛 明 国家财政职能不能被肢解

● 杨培新 两个比重下降是改革的必然结果

● 张冀湘 地方政府能否拥有企业产权

焦点问题论丛

集权与分权

——中央与地方关系的构建

董辅初 等著

经济科学出版社

一九九六年北京

责任编辑：金 梅 谢 锐

责任校对：段健瑛

封面设计：卜建晨

版式设计：代小卫

技术编辑：贾志坚 刘 军

集权与分权——中央与地方关系的构建

董辅初 等著

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京地质印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 7 印张 168000 字

1996 年 10 月第一版 1996 年 10 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7-5058-1034-0/F·765 定价：10.40 元

图书在版编目 (CIP) 数据

集权与分权：中央与地方关系的构建/董辅初等著. -
北京：经济科学出版社，1996

(焦点问题论丛)

ISBN 7-5058-1034-0

I. 集… I. 董… III. 中央政府-关系-地方-政治体制
改革-研究-中国 IV. D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 17917 号

编者的话

中国的经济体制改革举世瞩目，中国的社会经济发展日新月异。与此同时，各种矛盾、问题也不断出现。人们的视点聚焦于关系中国发展道路、国计民生的几个重大问题：中国的改革应选择哪条道路——渐进还是激进？中央与地方的关系是集权还是分权？谁来养活中国——中国能养活自己吗？中国的轿车工业在道路拥挤、人口密集的条件下如何发展？国有企业能够摆脱债务困扰焕发“青春”吗？国内市场是需要保护还是开放？……。这些热点论题引起了国人乃至全世界的关注。

冷静、客观、全面地审视中国社会经济面临的各种问题，寻求解决这些问题的方法，探索有中国特色的社会主义现代化道路，是极其艰辛又意义深远的事情，而真实地记录、反映中国改革开放的历史趋势和思想轨迹，亦是十分必要的。为此，我们愿注入一腔热忱，出版这套“焦点问题论丛”，承担一份社会责任，促进改革开放和思想进步。

“焦点问题论丛”收录社会各界人士对国内外普遍关注的若干热点问题所发表的见解，并邀请有关专家、学者展开深入讨论。在坚持党的四项基本原则的基础上，倡导“百花齐放，百家争鸣”；注重理论联系实际，主张从中国的实际出发，切实研究问题，提出解决问题的办法；力求把深奥的理论问题用深入浅出的写作方式，精练活泼的语言予以表

达；努力将严谨的治学态度和现代精品意识结合起来。

我们企望奉献给广大读者的是一套思想新颖的高质量、高品位的“焦点问题论丛”。

应该说明的是，本套丛书所涉及的观点并不表明我们是赞同或反对，收录国外学者的观点，也仅供读者了解某种观点的背景。“实践是检验真理的唯一标准”，各种观点都将在实践中接受检验。

“天下兴亡，匹夫有责”，我们愿和广大作者、读者一道，为了中国现代化的明天，为了中国思想和学术的繁荣，付出全部智慧和力量，并希望通过“焦点问题论丛”唤起更多的人对“焦点问题”的关注。

1996年5月

前言

中央与地方的关系问题，既是我国当前改革与发展中的一个重大理论问题，也是一个实践问题，它不仅对经济和社会的发展具有十分巨大的影响，而且直接关系到国家的统一、民族的团结和社会的稳定。

早在 50 年代毛泽东主席就在著名的《论十大关系》一文中研究了中央与地方的关系问题，在以后的实践中，对这一关系的处理一直是我国经济发展中的重大问题。所谓“条条”，“块块”的关系，所谓“一放就乱，一乱就收、一收就死”的描述，都是这对关系在实践中的表象。改革以来，随着计划经济向市场经济的转轨，高度集中的集权体制被打破，地方分权获得了广泛的发展。改革一方面调动了地方的积极性，促进了地方经济的繁荣，推动了市场化改革的顺利进行，增强了国民经济的活力；另一方面由于新旧体制的转换磨合，地方分权的改革也带来了一系列新的问题，产生了政府财力分散、地方保护主义盛行，宏观调控力度减弱等一系列负面效应。在这种情况下，如何总结经验，吸取教训，构造新型的中央和地方关系就成了一个具有重大理论和实践意义的课题。近两年来，围绕中央和地方的关系，理论界和实际部门进行了广泛而热烈的讨论，提出了一些不同的

看法，主要涉及的问题有：中国是否已经出现了强地方弱中央的格局？分权化改革是成功的吗？进一步改革的方向是加强集权还是扩大分权？如何摆脱“一统就死，一放就乱”的恶性循环，以实现国民经济的良性循环？如何使集中与分散、统一性与灵活性有机地结合起来，构造一种新型的中央与地方关系？等等。

对于这些问题，从不同的角度、采用不同的研究方法予以论述，有益于对问题的深入探讨，本书力求尽可能反映各方面的观点和看法，以促进理论和实践更好地发展。

编 者

1996年6月

目 录

董辅初:	计划经济与市场经济中的中央与地方的关系·····	(1)
王绍光 胡鞍钢:	关于中国国家能力的研究报告 ·····	(12)
杨培新:	深化改革的中心是什么——兼与胡鞍钢同志 商榷 ·····	(43)
张曙光:	国家能力与制度变革和社会转型 ·····	(52)
胡鞍钢:	正确认识和处理市场经济转型中中央与地方 关系 ·····	(72)
魏 杰:	政府经济职能及中央与地方的经济关系 ·····	(80)
张 宇:	集权、分权与市场化改革 ·····	(93)

丛 明:	中长期振兴我国财政的几个问题.....	(104)
樊 纲:	论公共收支的新规范——我国乡镇“非规范 收入”若干个案的研究与思考.....	(116)
“国家与国有企业利润分配关系”课题组:	国家与国有企业利润分配关系取向.....	(135)
张冀湘:	中央与地方产权关系的思考.....	(156)
白景明:	我国税收划分结构的现状及问题.....	(183)
杨再平:	我国资源配置中的地方干扰及其抑制试析.....	(192)
孔祥俊:	市场经济与法治统一.....	(204)

从经济的角度谈中央与地方的关系问题，必须结合经济体制；否则，是谈不清的，而且也没有判断适当与否的标准。

计划经济与市场经济中的 中央与地方的关系

董辅初

中央与地方的关系问题，是一个老问题了。历史上的情况不说，建国以来，一直是我国面临的，需要妥善处理的问题。早在1956年，毛泽东在《论十大关系》中就专门谈到“中央和地方的关系”。他说：“处理好中央和地方的关系，这对于我们这样的大国大党是一个十分重要的问题”。^①他那时是从发挥中央和地方两个积极性提出问题的。他说：“我们的国家这样大，人口这样多，情况这样复杂，有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好得多”。^②在他的讲话之后，中央与地方的关系，经过多次变化，时而强调中央集权，时而强调地方分权，反映了要处理好这个问题并不是一件容易的事。所谓“一统就死，一放就乱”就表明了其困难。

从经济的角度谈中央与地方的关系问题，必须结合经济体制，否则，是谈不清的，而且也没有判断适当与否的标准。

①② 《毛泽东著作选读》下册，人民出版社1986年版，第730页。

在指令性计划经济体制下，中央与地方的关系有其特殊的含义，这就是，在全国统一的指令性计划下的中央与地方的关系。毛泽东在上述讲话中就说：“必须有全国的统一计划和统一纪律，破坏这种必要的统一，是不允许的。同时，又必须充分发挥地方的积极性，各地都要有适合当地情况的特殊。这种特殊不是高岗的那种特殊，而是为了整体利益，为了加强全国统一所必要的特殊”。^① 也就是，遵守和执行全国统一的指令性计划是前提，这是不能动摇的，发挥各地方的积极性，是为了更好地实施全国统一的指令性计划。在指令性计划经济体制下，这是必定的。因为，指令性计划经济是由中央政府运用行政力量和行政办法集中地配置资源的一种经济体制。它要求将全国的资源集中于中央，由中央制定全国统一的指令性计划决定资源的配置，然后将计划指标分部门、分地区加以分解，用指令的方式层层下达到最基层，由最基层的单位执行。这里有几个原则必须遵循。

(1) 各个部门、各个地方的资源必须集中到中央，资源的集中度越高，指令性计划集中配置资源的功能越强；

(2) 中央计划下达的指标，各部门、各地方是必须作为中央下达的指令来执行的；如果计划指标可以执行，也可以不执行，指令性计划就起不了集中配置资源的作用，指令性计划经济体制也就不能存在了。这就是毛泽东所说的，“破坏这种必要的统一，是不允许的”。

(3) 中央下达的指令性指标，各部门、各地方执行得越好，全国统一的指令性计划也完成得越好，因此，必须发挥各部门、各地方的积极性，所谓发挥地方的积极性，就是必须发挥地方在完成和超额完成指令性计划中的积极性，换句话说，发挥地方的积

^① 《毛泽东著作选读》下册，人民出版社 1986 年版，第 730—731 页。

极性的目的是为了更好地执行全国统一的指令性计划，是以此为前提、为条件的。

由此可见，在指令性计划经济体制下，处理中央与地方的关系，是一种体现于全国统一的指令性计划的中央集权的前提下的地方分权，地方分权不能越出全国统一的指令性计划的“笼子”（“笼子”这个词，至今还在用）。

在上述原则下，地方分权的“权”是很有限的，因为不能越出这个“笼子”。在这种体制下，中央集权与地方分权的关系是很难处理妥当的，或者“把地方卡得死死的，一点机动也没有”。即所谓“一统就死”，或者全国统一的指令性计划被打乱，计划失去控制，即所谓“一放就乱”。这是实行指令性计划经济的国家无论是大国（如中国、苏联）还是小国（如波兰）都遇到的，而且实际上无法妥善解决的问题。有趣的是，波兰著名经济学家奥斯卡·兰格在1961年发表的《社会主义经济科学的展望》一文中写道：“我们面对经济学模型，对集中和分散的关键问题，进行最热烈的讨论。大家知道，社会主义经济原则上必然是集中指挥的，否则，发展是自发的，不可能自觉地形成经济发展。因此，结论是经济计划工作的集中。但是在另一方面，大家也知道，即使只是为了经济运输的弹性，日常管理中需要一定程度的分散。所以，在这种讨论中我们想靠经验来判断，根据取得的经验，确定集中和分散之间的最优关系”。^① 兰格这里讲的集中与分散的关系含义较广，但包括了中央与地方的关系，因为在这篇文章中他谈到要使“人民委员会有经济独立性，给它们以自己的财政基础。一大部分经济管理移交给人民委员会——商业、地方工业、地方计划。”正

^① 奥斯卡·兰格：《社会主义经济理论》，中国社会科学出版社1981年版，第179页。

如兰格所指出的，指令性计划经济国家试图用经验来“确定集中与分散之间的最优关系”。但是，都没有取得成功。在我国，1958年权力下放，造成国民经济的严重失衡，之后实行“调整”，权力又上收，“物极必反”，中央集权的程度比毛泽东讲“十大关系”前更强，连基本折旧基金都收归中央财政了。以后在“文革”中反对“条条专政”，权力又下放，如此循环。在原苏联也是如此，赫鲁晓夫鉴于中央集权扼杀了地方的积极性，就取消中央各部，按地区组织国民经济委员会，下放权力，从而引起极大混乱，以后又不得不来个一百八十度大转弯，权力再次高度集中。奥斯卡·兰格认为，用经验的办法来解决集中和分散之间的最优关系，缺乏科学的判断依据，他提出运用控制论的武器可以“给我们以某些科学判断标准”。许多人知道，兰格在经济控制论的研究方面有突出的贡献，控制论在解决经济问题上很有用。但控制论是无法解决好指令性计划经济体制中“中央与地方的关系问题”的，因为，这不是一个可以用数学方法求解的问题，它是一个异常复杂的经济体制问题。

鉴于在改革以前中央与地方的关系所存在的问题，在改革中曾想加以改变，但是由于直到1992年邓小平南巡讲话前，对改革的目标认识不清，存在巨大分歧，未曾明确要摒弃计划经济体制，实行市场经济体制，而是试图在不根本摒弃计划经济体制的前提下，在某些无关紧要的领域引入市场，建立“计划经济为主，市场调节为辅”的双重体制并存的经济体制，在此情况下，不可能根本解决中央与地方之间的关系，不可能根本摆脱“一统就死，一放就乱”的循环，甚至还可能引发出新的问题。

我们看到，从改革的最初起，曾采取过一系列政策，企图改变中央政府权力高度集中的问题，发挥地方政府的积极性。例如，从1980年起实行“划分收支，分级包干”的财政体制，即通常所

说的“分灶吃饭”的财政体制，以改变“统收统支”的财政体制。到1989年形成了六种“财政包干”办法，每一种办法又根据不同省、市、自治区确定不同的上缴比例或数额指标。实行这种财政包干的体制，一方面是为了使中央财政有稳定的收入，另一方面又使各省、市、自治区在财政上有一定的自主权，并有积极性去努力增加财政收入，因为，在完成包干任务后，地方财政收入增加得越多，它们可留用的财政收入也越多。这种财政体制起过一些好的作用，对那些上缴财政任务轻和经济发展快的地方，这种财政体制有利于这些地区经济的进一步快速发展。

此外，在计划投资、进出口、税收、价格、外汇、引进外资、预算外资金等方面，在改革进程中，也先后逐渐放松了中央的集中统一，给予了地方政府以更多的自主权，它们也都对增加地方政府的自主权、提高其发展经济的积极性起了不小的作用。但是，在这样做的时候，也引发了一系列问题。概括地说：

第一，中央政府调节经济的能力大大削弱。以财政来说，“分灶吃饭”的结果，在国家财政总收入中，中央总财力所占比重已由1978年的45.8%左右，降到1994年的29.2%。虽说在改革指令性计划经济体制和“统收统支”的财政体制中，中央财政收入占国家财政总收入的比重下降是正常的、必要的，但中央财政收入所占比重过低，在其下降的同时，中央财政支出却在迅速增长，则使中央财政已经到了捉襟见肘的地步。1978年以来（除1985年以外），中央财政连年有赤字，且赤字几乎逐年增加，1994年财政赤字（包括财政赤字和国内外债务）已占当年国内生产总值的4%，相当于当年财政收入的35%。在此情况下，中央政府已很难运用财政政策来调节经济的运行了。

以货币政策来说，曾经多次发生货币发行、信贷的失控。这是由于各级地方政府干预中央银行和专业银行的业务，要求其服

从地方政府的要求和发展经济的目标，它们运用“倒逼机制”迫使中央银行过多地发行货币，这也成为引发通货膨胀的一个原因。

再以税收政策来说，地方政府可以随意减免企业应该上交中央财政的税收，或者对一些企业实行“投入产出总承包”，从而不仅减少了中央政府的财政收入，而且使中央财政难以运用税收杠杆去调节经济。

第二，造成多次投资需求膨胀，引起大量不必要的重复建设和盲目建设，并一再引发通货膨胀。在实行财政包干和投资权部分下放地方政府中，地方政府不仅有了可以自己支配的资金，而且有了投资的自主权。除了预算内的资金外，地方财政还有一笔可观的预算外资金，后者在“七五”时期即有 247.75 亿元。地方政府往往还要求银行贷给资金用于投资或者采取各种办法集资和引入外资。这些都使地方政府的投资能力大增。各级地方政府从本地的利益出发，从增加地方财政收入、发展地方经济的考虑出发，大量兴建本地方所属企业和其他项目，从而反复发生投资需求膨胀，大量不必要的重复建设和盲目建设。这不仅浪费了资源，而且成为引发这些膨胀的一个重要原因。改革以来，明显的投资膨胀就发生了四次。

第三，产生了地方保护主义，造成了市场的地区分割，使全国的统一市场难以形成。这是因为各个地方为了增加财政收入，发展地方经济，采取了种种手段限制外地商品的流入，限制本地资源的流出，保护本地企业和本地市场。地区封锁和地区保护的结果使得市场被行政区划的割裂，合理的经济计划和全国统一的市场难以形成，从而妨碍了资源的合理配置。

产生上述问题的原因在于：

第一，由于还没有建立市场经济体制，各级政府的职能并没有按照市场经济中政府应扮演的角色进行根本的转变，当中央政

府将部分权力下放的时候，这些权力并未或基本上未转移给市场和给企业，而只是转移给下级政府，也就是说，依旧未跳出“中央集权”还是“地方分权”的循环图。由于地方政府并不是自负盈亏的企业，当它们权力颇大成为相当大一部分资源的配置者，成为投资的主体时，它们不必承担投资失误的风险以及资源配置失当的责任。因此，为了本地方的利益而容易发生大量盲目建设和不必要的重复建设，并一再引起投资需求膨胀。

第二，由于在建立社会主义市场经济体制前市场机制作用有限，各地方政府仍拥有巨大的权力干预经济活动，它们为了本地的利益，可以运用各种行政手段阻碍资源的跨地区活动，割裂市场。

第三，在改革中，虽然国有企业有了一些自主权，有了自己可支配的资金和利润，但政企并未分离，地方政府依旧以各种方式干预着本地方的企业的活动，使企业难以转入市场的轨道运行。它们的各种活动，包括投资活动往往要听命于其所属的地方政府，因此，即使它们想按市场的规则行动，往往也要受制于其所属的地方政府。而地方政府则往往从本地方的利益出发，不考虑市场的状况，从而也使企业的决策（包括投资决策）发生失误，造成资源的损失。

第四，由于政企不分没有解决，国有企业依旧隶属于各级政府，当实行“财政包干”的体制时，国有企业需按行政隶属关系上交收入。在这种情况下，各级地方政府为了增加本级财政收入就尽量设立本级地方企业，这也是造成大量盲目建设和不必要的重复建设的根本原因之一。此外，为了增加本地财政收入，各级地方政府就会保护本地企业、本地市场，阻碍本地资源的流出，阻碍外地的商品进入，以免冲击本地企业、占领本地市场。

由此可见，如果不建立市场经济体制，如果政府的职能不根