

China's Problems

中国问题报告

为市场经济立宪

——当代中国的财政问题

何帆 / 著



今日中国出版社

100030

中国问题报告

F812.2
1

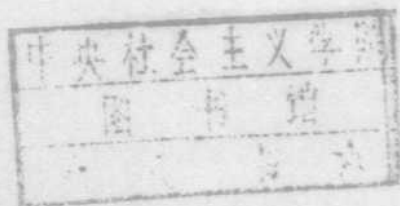
为市场经济立宪

——当代中国的财政问题

何帆 / 著



200175924



今日中国出版社

图书在版编目(CIP)数据

为市场经济立宪:当代中国的财政问题/何帆著.

- 北京:今日中国出版社,1998.10

(中国问题报告)

ISBN 7-5072-0937-7

I. 为… II. 何… III. 财政管理体制-经济体制改革

- 研究-中国 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 24732 号

出版发行:今日中国出版社

社址:北京百万庄路 24 号 邮编:100037

电话:68326644-4114(编辑部)

68993927(发行部)

印刷:北京 1201 工厂

经销:新华书店

开本:850×1168mm 1/32

印张:9.5

字数:200 千字

版次:1998 年 10 月第一版 1998 年 10 月第一次印刷

印数:1~15000

ISBN 7-5072-0937-7/C·40

定价:15.80 元

* 今日中国版图书,如有印装错误,请与印刷厂调换。

序

毛泽东同志在研究中国民主革命问题的时候，曾经有一段极其精彩的话：

“战争的规律——这是任何指导战争的人不能不研究和不能不解决的问题；

革命战争的规律——这是任何指导革命战争的人不能不研究和不能不解决的问题；

中国革命战争的规律——这是任何指导中国革命战争的人不能不研究和不能不解决的问题。”（《中国革命战争的战略问题》）

现在，中国正在进行伟大的“第二次革命”——中国社会主义现代化。无论从深度和广度，还是从艰巨性和复杂性而言，都是决不亚于中国民主革命的那场第一次革命的。中国民主革命的胜利，正如毛泽东同志所说是新的“万里长征第一步”，现在正在进行这场新的万里长征。如何夺取这场新的革命长征的最后胜利？上述毛泽东同志的话，正是对我们的谆谆教导。我们不妨类比地写道：

“现代化规律——这是任何指导现代化事业的人不能不研究和不能不解决的问题；

社会主义现代化的规律——这是任何指导社会主义现代化事业的人不能不研究和不能不解决的问题；

中国社会主义现代化的规律——这是任何指导中国社会主义现代化事业的人不能不研究和不能不解决的问题。”

邓小平同志创立的中国特色的社会主义理论，正是指导中国社会主义现代化事业的基本理论。在邓小平理论的指引下，中国社会主义现代化事业取得了举世公认的成就，中国现代化事业正在昂首阔步地前进。在前进的同时，新情况、新问题不断涌现，这是生活的辩证法，历史的辩证法。邓小平同志对我们的教导是：“研究新情况，解决新问题。”解决了新问题，必将是中国社会主义现代化事业新的前进。

了解中国！中国人是否已经真正了解了或者说透彻了解自己的祖国？

了解中国社会主义现代化事业面临的种种问题！我们这代正在献身这一伟大事业的中国人是否已经真正了解了或者说透彻了解自己的问题？

真正了解和透彻了解了问题是解决问题的起点，或者正如许多巨人所说是解决了问题的一半。这是中国人历史性的命题。特别是，正如江泽民同志一再指出的，当前中国正处在中国社会主义改革、中国社会主义现代化建设的“关键阶段”、“关键时刻”，这个历史性命题尤其显得重要，显得紧迫。

为什么是关键时刻？至少有以下几重含义：

一、21 世纪即将来临。21 世纪竞争将更加激烈，形势将更加复杂多变，中国以什么样的姿态进入 21 世纪，中国能不能在 21 世纪屹立先进民族之林，现在是打下基础的关键时刻。

二、中国的社会主义改革,中国社会主义现代化事业,经过将近 20 年百折不挠的努力和持续渐进的推行,现在已经到了质的飞跃的关键时刻。能否完成这一质的飞跃,将决定中国社会主义现代化事业的成败。

三、在中国社会主义改革和现代化建设取得辉煌成就的同时,也出现和积累了许多问题,现在也已到了非要解决这些问题的关键时刻了。如果不能顺利解决这些问题,就可能成为中国社会主义现代化事业前进的羁绊。

正是在这样的“关键时刻”,一群以青年学者为主体的各个专业研究有素的专家,他们虽然不是指导中国社会主义事业的人们,但是“位卑不敢忘忧国”,聚集一堂,组织撰写了《中国问题报告》系列丛书。这是中华民族的优秀文化传统,也是中国社会主义民主的崭新体现。

我不敢说他们所提问题都十分准确,观点都绝对正确。万事开头难。即使先行者的错误,也会是后继者正确的先导。因此,我敢说,这是一项有重大价值的工程,是一切关心中国社会主义现代化事业的人值得认真关心的事业。

中国社会主义现代化的问题和规律,无法也不可能依靠别人来解决,只有脚踏实地地站在中国大地上为中国社会主义现代化卧薪尝胆地耕耘的人们,才可能真正认识、透彻了解和认真解决它。

历史已经显示,并将越来越证明,1997 年是中国命运的关键一年。让我们在以江泽民为核心的中国共产党领导下,奋勇前进吧。

刘 吉

1997.1.13 深夜于五乐斋

主编的话

牛年伊始,我受邀参加全国青联组织的“青年志愿者扶贫团”赴河南南部山区。对我这样一个书斋学者来讲,切身感受一下中国开放改革的现实进展,遭遇一下生活中涌现出来的各种问题,这正是盼望已久的机会。

初春还是那么寒冷,南下的火车带我们一行驰过辽阔的中原。出京门,过邯郸,下南阳。中原古地,当年金戈铁马厮杀的疆场,如今成了中国社会主义现代化发展的腹地,成了中西部发展对比的试验场所。而这里,正是当年小平同志率刘邓大军数十万兵马进行中原逐鹿的主战场。在本世纪的下半叶,正是小平同志领导了发生在这块土地上的第二次“决战”——不过,这次他是全局的总指挥。

我们正是,也不过只是这次中国迈向社会主义现代化决战中的普通的一员。我们的生命与它相联,我们的荣辱与它相关,我们的信念被它所溶化,我们的志向被它所感染。

南下的一路上,我想着我们这套书。在筹划这套书的时候,我们的目的是非常明确的:回答改革进程中遇到的热点、焦点、

难点问题。我们有责任,因为我们是职业理论工作者。十多年中,我们的学者浸润在这一个个充满挑战和诱惑的领域中,思考着,研究着,阐述着,与祖国的现代化进程同呼吸,与小平指引的改革总战略共命运。

改革18年了,我们亲身经历了发生在中华大地上的这场伟大的变革。与前苏联的那种败家子式的“改革”相比,我们作为中国人不禁为自己拥有邓小平这样成熟的杰出的领导人感到自豪。邓小平挽救了社会主义的命运,从文革的灾难性后果中挽救了中国。

正如不少作者所论述、所预料的,我在河南南部的县里与干部群众座谈中了解到的问题,是那么迫切地要求有个明确的说法——社会主义市场经济是什么?与西方的市场经济区别在哪里?提出中国特色的社会主义的历史理据是什么?今天的意识形态战略要增添什么新的内容?国有企业效益下滑,它的出路在何方?我们的500家大企业的总销售额还不及日本三菱一家,为什么?下一个世纪,中国还能养活自己吗?……这些问题,正是日夜困扰着我们的啊!不仅领导者,不仅理论家,而且茶前饭后,在普通老百姓的饭桌上,我们也常常听到对这些问题的议论。因为它们与我们的生活息息相关,与每一个中国人的命运息息相关。

在组稿写作过程中召开过几次全体作者的会议。这些作者都是本行业的佼佼者,有的是中国社会科学院的博导、所长、副所长,但大家坐在一起讨论这些话题的时候,年无长少,学无先后。大家深切感受到了小平同志开创的中国特色的社会主义道路的正确和英明,体会到中国取得今日之发展和成就来之不易。我们要万分珍惜这一历史机遇,为小平同志开创的、以江泽民同志为核心的第三代领导集体所继承的社会主义改革事业添砖加

瓦,维护它健康地朝前发展。这是我们这群作者的共识。在今日中国的言论空间很大、立场多元的情况下,我们不隐讳自己是社会主义的改革派,或是改革的社会主义者。也就是说,我们反对各种极端立场,抱着解决问题的、建设的心态面对我们的各种问题。左和右的极端都会将中国引向灾难。

正是基于这一立场,我们的学者从掌握的大量材料出发,有理有据地叙述了当前改革遇到的关键问题,并试图从解决这些问题的态度出发,提出了种种选择。我们怀着与大多数中国人一样的心情,企盼着社会主义改革的成功。我们从自己的研究出发,企图告诉我们的读者:

中国的改革是社会主义运动史上的创举,是中国共产党人对世界文明作出的一大贡献;

改革进程中必然会出现一些问题,新旧体制调整必然会发生冲撞。我们的任务是积极地去解决它、克服它,而不是因此消极对待它。

我们要告诉我们的读者,我们在日常生活中感知到的问题的真相是什么?比如失业问题,它为什么产生?它在整个改革进程中的轻重如何?在社会主义制度下我们应对的办法是什么?学界提供的思路有效性怎样?从全局上了解一个问题的来龙去脉,就不会轻易地情绪化地去对待了。

问题暴露得越彻底,展现得越深刻,说明改革发展越是走向纵深。这给一切实践者和理论工作者提供了用武之地和发挥自己聪明才智的机会。当年刘邓大军千里挺进大别山,就是为了解决解放战争相持阶段的难点问题。道理是一样的。丛书所描述和展现的诸多问题,个个是难点,不可能有现成的答案。实践正在进行,实践还没有结束。我们作为理论工作者,有责任、有义务对这些问题研究、论述,提供解决问题的种种选择,不仅可

供领导者参考,而且也可供广大群众了解中国当代的历史进程,如果可能,也可起到解疑答惑的作用。把前景和希望告诉群众,把困难和问题告诉群众,这就是将社会主义改革的命运与亿万人的自身利益结合在一起。邓小平同志正是这样做的。

作为社会科学工作者,我们的职责就是研究社会,特别是研究当代中国。但囿于学科分工,我们一直缺少这样的机会聚集一堂,从多学科的角度来探讨这些问题。现在,今日中国出版社提供了这样的机会,使我们可以一册在手,全貌在胸。出这样的书,实在是好主意,好举措。

最后,我想说明一点,中国的学者谈论中国问题是应尽之职。这部书的作者虽然政治倾向相似,但由于视点不同,知识背景不同,论述问题的提法可能会有差异,也可能有不妥之处,祈希读者提出批评。

丛书组稿的时候,正逢我们敬爱的邓小平同志逝世。一代伟人与世长辞,但他开创的事业将会永存。我想,作为理论工作者,我们尽可能地将前进道路上的问题研究透彻,阐述明白,给老百姓一个“说法”,为各级领导同志的决策提供一种参考——这是最好的纪念吧!

许 明

1997.3.28 于北京建内5号

目 录

绪言	(1)
财政压力引起制度变迁	(9)
世纪末的历史大剧	(9)
计划经济:留给历史评说.....	(11)
市场经济曾经走过的路程	(22)
改革:国家主导的制度变迁.....	(29)
凡是重大的改革,都有财政压力的背景.....	(34)
挑战和应战	(39)
两种对策,两种结果;两个阶段,不可超越.....	(44)
小结	(48)
财政压力:1978 年中国改革的起因	(49)
1978 年中国改革的起因之谜	(49)
为什么改革没有出现在大饥荒之后	(54)
没有赤字的财政压力	(60)
来自农村的财政压力导致了农村改革	(65)
增长方式的极限	(70)

人口压力带来就业压力	(74)
寻找新的义理性支持	(79)
小结	(85)
财政赤字与经济增长并存	(86)
财政赤字与经济增长并存	(86)
改革为什么会引起财政赤字	(89)
财政赤字与通货膨胀	(97)
新兴部门:中国经济增长的源泉	(101)
非规范的公共财政	(104)
小结	(112)
近忧:第二次财政压力	(114)
财政压力激发成功的改革	(114)
“两个比重”的下降意味着什么	(117)
世纪末的财政赤字	(121)
中国的国债规模是否过大	(130)
重构公共财政的思路	(136)
小结	(144)
远虑:财政改革为市场经济立宪	(145)
为什么转轨国家纷纷立宪	(145)
立宪经济学	(148)
公共财政的职责是提供公共产品	(157)
只有立宪才能保证国家长治久安	(161)
在集体博弈中超越利益集团之争	(166)
小结	(171)
中央与地方的博弈	(172)
超越集权与分权的循环	(172)

中国的改革为什么与众不同·····	(174)
建国之后中央 - 地方关系的演变·····	(178)
公共财政中的联邦主义·····	(192)
地方竞争与经济增长·····	(199)
治安策·····	(207)
小结·····	(214)
国家改革国有企业 ·····	(216)
什么样的改革才能使国家和企业“双赢”·····	(216)
从“企业的性质”到“国有企业的性质”·····	(219)
国家行为决定国有企业的性质·····	(225)
国有企业的自发制度创新·····	(230)
国有企业对传统计划体制的财政贡献·····	(233)
国有企业改革与财政赤字周期·····	(236)
边界刚性与国有企业改革·····	(240)
国有企业改革的思路·····	(244)
小结·····	(251)
国家和公民:谁养活谁 ·····	(252)
市场经济下新的社会契约·····	(252)
世纪末的就业压力·····	(254)
失业的分析·····	(262)
失业的救治·····	(266)
社会保障制度:被动的失业治理对策 ·····	(272)
小结·····	(280)

绪 言

温习中外历史上的改革经验,我有两点总结:(1)财政问题往往是引发改革的根本原因;(2)财政改革对整个改革进程和经济发展都有着深远的影响。从这两点来看,一方面,只有从财政的角度着眼,才能更好地理解中国改革的深层逻辑。这个观点可以概括为本书的第一个核心命题:财政压力决定了中国改革的起因和路径。另一方面,只有把财政问题当作全局性的问题看待,才能更好地理解财政改革的意义。由此可引发出本书的第二个中心思想:财政改革是中国向市场经济改革的最后一役,财政改革的意义就是要为市场经济立宪。

说起“财政压力决定改革的起因和路径”,其实这也并非是一种新的观点。熊彼特就曾谈过这个问题,希克斯也曾谈过这个问题,诺斯再一次地谈到这个问题。他们的有关论著给我留下了深刻的印象。因此,在本书中,我把“财政压力决定改革的起因和路径”这一思想称作是“熊彼特-希克斯-诺斯命题”。我所做的工作,只是按照自己的理解给这个命题找出一个简单

而又明晰的逻辑,并试图用中国改革的经验对这个命题再次作出检验。

有许多伟大的思想创见都有点像哥伦布让鸡蛋立在桌子上的例子:只要一经点破,大家立刻会觉得恍然大悟,而若是不经点破,却又使人百思不得其解。本书所说的“熊彼特-希克斯-诺斯命题”也是如此。它的逻辑其实甚为简单:如果说国家的目标总是要追求义理性(legitimacy,又译合法性)的最大化,或曰国家总是要追求长治久安,那么,财政正是国家追求义理性最大化的约束条件,这也就意味着,影响国家义理性水平的因素如果有了什么变化,总是可以直接和间接地在财政方面反映出来。假设国家的义理性水平能够维持不变,它当然不会费心去更改现行政策。所以当国家主动地调整政策、发动改革的时候,一定是因为国家急欲改变义理性水平的下降。而这种义理性水平的下降(或义理性水平预期要下降),则总是要反映在财政压力下。

从表面上看,中国改革的经验似乎与“熊彼特-希克斯-诺斯命题”并不吻合,因为中国改革的前夕并没有出现大规模的财政赤字,但这仅仅表明,国家在传统体制下既然可以用计划手段人为地控制价格、控制生产和消费,当然也就可以用计划手段制造出某种财政平衡。然而,国家却无法控制传统计划体制下经济增长渐趋停滞的势头,也无法控制人口增长对就业和社会福利所带来的巨大压力。这些因素使得社会主义国家在传统体制的后期一直处于财政紧张的局面,这可能是导致1978年中国经济改革的直接原因。在当时的国民经济状况和国内政治局势下,国家维持传统计划体制的成本日益上升,而从这种体制中获得的收益却急剧下降。收益和成本的相对变化预示着:再沿着计划体制的老路子走下去,国家将在10年甚至5年之内面临巨大的财政困难乃至财政破产。以邓小平同志为首的领导集体正

是在洞察了这种财政几近干涸的危险局面之后,适时地调整了政策,才使中国免于陷入财政危机之厄运。

本书还想指出,理解中国改革进程的一条关键线索,就是要注意到改革以来财政赤字不断加剧但国民经济却能高速增长这一奇特现象。正是由于这种经济的高速增长和中国经济市场化程度的不断深化,才使得改革初期尽管出现了建国之后第一次大规模财政赤字,但国家却并没有过多地感受到财政的压力。国民经济也没有因赤字的出现而导致难以承受的通货膨胀。应当指出,改革之后的经济增长在很大程度上是由体制外的新兴部门创造的。事实上,更进一步地说,只是当支持改革的新的社会力量出现并形成集体行动之后,中国向市场经济过渡的过程才最终呈现出不可逆转的趋势。

到改革后期,财政赤字和债务负担日益加剧,国家有可能再一次面临潜在的财政危机。财政困难和公共财政混乱的问题已经阻碍了市场经济的最终确立,因此,中国改革的最后一役可能就是财政体制改革。

本书提出的第二个核心观点是:财政改革的意义就在于为市场经济立宪。所谓为市场经济立宪,就是要从制度上明确国家与市场之间的分工与合作。简单地说,市场的分工就是要决定生产什么、如何生产和为谁生产。参与市场竞争的人们在追逐个人私利的时候,能自发地增进社会福利和经济的增长;国家的分工则是要通过公共财政提供公共产品,其中包括国防、治安,以及对于市场经济来说须臾不可或缺的产权保护。

市场经济的健康发育,归根结底要靠国家和市场(或曰社会力量)的精诚合作。一方面,这要求由国家出面保护产权安排、维护竞争秩序;另一方面,也必须防范国家权力过度干预市场运行。问题在于,如何才能既让国家尽职尽责地提供秩序和产权

保护,又不至于让其越界犯规,以行政权力干预市场经济的正常运行。布坎南等经济学家的建议是:在国家开展行政性的日常事务之前,便先从“立宪”层次上对其职责范围加以界定。而从财政制度方面规范国家的职权和行动范围,乃是立宪改革中至关重要的一部分,因为只有财政才能对国家行为构成硬性约束。

在转轨时期出现的国家对市场经济的过度干预,往往是出于财政压力的苦衷。而财政压力的出现,则是因为:(1)中国的财政收入依然过分依赖传统的国有部门,在国有企业大面积亏损、国有部门在国民经济中比重不断下降的情况下,财政收入自然受到极大损害;(2)从财政支出来看,中国政府仍不能忘情于抓生产和提供社会福利,同时又不得不仓促面对市场化改革后公众对公共产品的新需求,因此,财政支出的负担越来越重。总而言之,在这一次财政压力的面前,国家确实已无他路可寻。单靠修补旧衣无论如何也做不出新时装。唯有以财政立宪的形式,对国家的财政收入和财政支出作出明确界定,使财政收入的基础更多地依靠收入而不是利润,依靠个人而不是企业,依靠所有的企业而不单单是国有企业,使财政支出集中于公共产品的提供,在痛下决心改革政府自身的同时也充分信任市场和社会的力量,不再过多插手不适宜的事务;这样,国家的财政收入才有稳定而充足的保障,而国家的财政支出也才能有大幅度的节减并走向规范,国家财政收入和支出之间才能得到平衡,财政压力的阴霾才能一扫而清。

在立宪的过程中,国家必须要依靠利益集团的支持。这是因为,就每一个公民个人而言,想要影响国家的政治决策几乎是毫无可能的。只有那些能够形成集体行动、结成利益同盟的人们,才能在政治决策过程中传达出自己的声音。于是,治国者便会处在这样的一种处境:一方面他必须承认经济利益在政治上