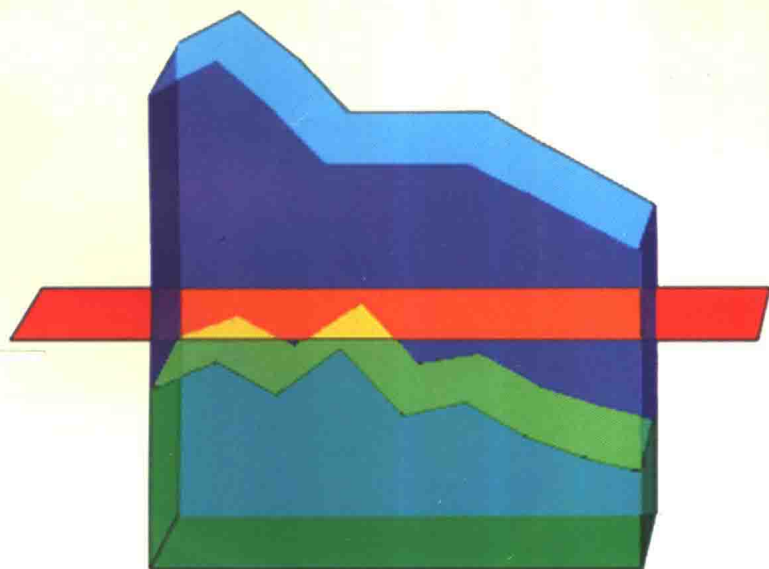

分权的底限

王绍光 著

中国计划出版社



分权的底限

分权的底限

王绍光 著

中国计划出版社

1997 北京

图书在版编目(CIP)数据

分权的底限/王绍光著. —北京:中国计划出版社,1997. 10

ISBN 7-80058-378-3

I. 分… II. 王… III. 财政管理体制-研究-中国 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 12755 号

分权的底限

王绍光 著

☆

中国计划出版社出版

(地址:北京市西城区月坛北小街2号3号楼)

(邮政编码:100837 电话:68580048)

新华书店北京发行所发行

北京外文印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 5 印张 128 千字

1997 年 10 月第一版 1997 年 10 月第一次印刷

印数 1— 3000 册

☆

ISBN 7-80058-378-3/F·235

定价:9.00 元

序

胡鞍钢

中央与地方的关系,始终是中国社会中的重大关系之一。有人称一部中国史就是处理中央与地方关系的历史^①。1956年,毛泽东在《论十大关系》一文中指出,“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。这个问题,有些资本主义国家也是很注意的。它们的制度和我们的制度根本不同,但是它们发展的经验,还是值得我们研究。”^②当时毛泽东提出了处理中央与地方关系的原则是“两个积极性好”,其目的就是在维护中央统一领导的前提下促进各地区的发展,在中央集权与地方分权之间取得某种平衡,在中央利益与地方利益之间达成某种妥协。为此,仅从财政关系角度来看,50年代变动了5次,60年代变动了2次,1970—1976年变动了5次,共计变动了12次。

为了突破传统的中央集权的计划经济体制,改革初期我们选择了“放权让利”的改革思路,经历了“分权化”过程,既包括经济性分权(economical decentralization),将政府的许多权力还给市场主体,诸如企业、农户、消费者等;也包括行政性分权(administrative decentralization),将中央的许多权力下放到地方政府,国有企业仍未摆脱政府的附属品地位^③。

1980年以来,实行“分灶吃饭”的财政大包干体制,虽然起到积极的作用,但引起了一个重要的变化,即国家汲取财政的能力逐

① 辛向阳《大国诸侯:中国中央与地方关系之结》,中国出版社,1995年。

② 《毛泽东选集》第五卷,人民出版社,1977年,第276页。

③ 吴敬琏、刘吉瑞著:《论竞争性市场体制》,中国财政经济出版社,1991年。

步下降,政府财力极度分散,中央财力降至历史最低点。据世界银行提供的资料,1972—1989年期间,前南斯拉夫中央财政支出占GNP的比重,从21.1%下降至5.3%,下降了15.8个百分点。中国与南斯拉夫有着类似的下降趋势,同期从19.9%下降到6.9%,下降了13个百分点^①,使中央财政陷入了“弱中央”的境地。

改革以来,中央与地方关系发生了很大的变化,引起了我的极大关注和忧虑。我在1990年的一篇文章中写到,中央控制社会的权力向地方和部门转移,加强了后者的封闭性,带有极大的盲目性和破坏性,成为未来中国社会不稳定的重要隐患,他们既无力担当起在新的基础上整合社会的功能,又加剧了各利益集团之间的磨擦,引起社会不稳定因素大为增加。当时我特别强调,以“诸侯经济”为特征的经济瓦解必然导致政治衰退,进而走向社会解体,甚至出现国家分裂。这种可能性不仅存在,而且变得愈来愈大了。我明确提出中央政府在改革与现代化进程中,要有意识地提高自身在逐步建立的新体制和政策作用新机制基础上的主导地位^②。但是当时对于在市场经济转型过程中如何正确认识和处理中央与地方的关系还缺乏理论认识和系统研究。

1991年9月,我到美国耶鲁大学经济学系作博士后研究,结识了同校政治学系助理教授王绍光博士。1978年王绍光以优异成绩考进北京大学法律系,1982年获法学学士学位,同年考取公派留学生资格,赴美国康耐尔大学政治学系学习,于1989年获政治学博士学位,毕业后在美国名牌大学任教,1996年因研究成果突出被聘为耶鲁大学副教授。他长期从事中国问题研究,特别是对当代中国政治与经济有深厚的积累和深入的思考。1991年他发表了

^① 世界银行《1991年世界发展报告》,牛津大学出版社,1991年,第224—227页;中国数据系作者计算,数据取自《中国统计年鉴》,1992年,第31页和第227页;1972年GNP数据引自World Bank,World Tables 1991(The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London,1991),p.184。

^② 胡鞍钢《峡谷:中国面对90年代》,1990年8月,引自胡鞍钢《中国:走向21世纪》,中国环境科学出版社,1991年。

第一篇关于中国国家能力研究的论文《建立一个强有力的民主国家——兼论政权形式与国家能力的区别》。在这篇论文中,他首次把国家能力概括为四种能力:汲取财政能力;宏观调控能力;合法化能力;强制能力。而后,他又发表了多篇论文进一步探讨了国家能力与市场经济转变问题,以及改革以来中国中央与地方的关系问题。他的研究成果引起我莫大的兴趣和创作热情,我与他合作完成了国情报告《加强中央在市场经济转型中的主导作用——关于中国国家能力的研究报告》。主标题是报告全文的基本结论。报告提要曾于1993年6月在新华社内部发表,而后国内外新闻界作了广泛报导,引起各方面的极大关注。同年该报告以《中国国家能力报告》正式出版(辽宁人民出版社)。我们在书中就如何提高国家汲取财政能力问题提出了如下建议:在中央与地方之间实行纵向分权,实行四级政府(中央、省区、市县、区镇)的运行结构,中央与地方的权力划分应依据成文宪法;国家财政收入实行中央地方分税制;统一税制,统一税率,对国内外企业一律实行统一的公司所得税,国有企业一律实行“利税分流”的现代制度;开征个人所得税,开征个人继承遗产税和个人不动产税;实行社会保障计划,包括失业保险金、职工退休金、医疗保险金、工伤保险费等强制性保险项目,以及其他非强制性社会保险项目;取消预算外资金,并纳入预算内管理。上述研究和建议为1994年以来中国财政税收体制改革提供了重要研究背景。出乎我们预期的是,大多数建议被采纳和实施。

1995年,美国《中国经济研究》杂志发表评论认为,《中国国家能力报告》是近年来关于中国经济最有影响也最有争论的重要文献之一^①。《中国国家能力报告》发表之后,引起广泛的国内外争议,有关评论文章达20多篇,关于中央与地方关系成为国内外学术界研究的热点。这是出乎我们意料的。为了回答各种争议,王绍

① *Chinese Economic Studies*, May-June 1995, Vol. 28. No. 3.

光博士撰写了这部新作,从理论和实践两方面深入探讨了改革进程中的关键性问题——中央与地方关系。文中所讨论的焦点是:

第一,在世界经济转型过程中,如何界定国家与市场的职能?国家在经济中应起哪些作用?应当在哪些领域进行干预?根据不同的国情需要发挥哪些特殊功能?王绍光认为,就中国而言,在市场经济转型过程中政府将在17个领域发挥作用:维护主权和领土完整;制定和实施法律,维持社会基本秩序;界定产权,保护产权;监督合同的执行;维系本国货币的价值;提供公共物品;保持宏观经济稳定;使经济的外部性内在化;限制垄断;调节收入和财富的分配;弥补市场的不完全性和信息的不对称性;中国正处于向市场经济转型过程中,政府应加强对市场转型的主导作用;在市场发育不全的情况下,政府应帮助克服市场失效带来的问题;要注重公共投资;利用产业政策;保护环境;建立社会保障体系。

第二,分权有什么好处?又有什么弊端?同样,集权有什么好处?又存在什么弊端?王绍光抛开了抽象的争论到底是分权好?还是集权好的话题,逐一分析了分权和集权的利弊以及需满足的必要条件,提出分权是有条件的,不是万能的,而分权无法解决的问题领域正是集权的长处所在。他认为,应当利用分权与集权的各自所长,而不应是一味的集权或一味的分权。为此,他详细地划分中央、地方的事权与财权。他认为,①提供公共物品和服务的功能应尽可能下放,能由地方政府提供或承担的工作应尽可能下放给地方政府,只有全国性公共物品如国防、外交、全国性基础设施等才由中央政府提供。②产生跨区域外部效应和具有规模经济效应的地方性公共物品和服务,应尽可能由低一级政府提供,负责将外部效应内部化,充分实现规模经济效应。只有当地区各级政府都无法实现这个目标时,该功能才交给中央政府。③中央政府应当承担全社会范围内调节收入和财富的分配功能,但同时鼓励各地方解决本地内部出现的不公平现象。④中央政府承担保持宏观经济稳定的功能,宏观经济调控权属于中央。

第三,分权是否有底线?中国的分权是否已经超过底线?从当今世界看,分权已成为全球性的潮流。一些前社会主义国家在脱离中央计划经济体制过程中,都曾经历了分权化过程,中国亦是如此,第三世界的发展中国家也在经历经济结构调整的过程,纷纷采取分权化措施。发达国家也不例外,美国、英国、法国、德国和加拿大都先后经历了分权化过程。王绍光认为,分权并不是无限的,分权是有底线的,超过这个底线,分权就变成了分裂。那么,如何从定量角度来确定分权的底线呢?他对34个国家中央财政收支的情形作了研究,发现尽管各国国情不同,但当今世界一国中央政府财政收入或支出不应低于财政总收入和总支出比重的50%或占国内生产总值比重的10%。如果这个国家在上述4个方面全部低于这些指标的话,就可以认为超出了分权底线。他发现前南斯拉夫在80年代就超过分权底线。此外,中国也已超过了分权底线,这不仅表现为中国上述4项指标低于分权底线,而且也表现为中央政府所应承担的公共服务数量和质量能力十分低下。例如全国性或跨区域性基础设施严重不足;环境污染生态破坏日益严重;国防支出占GDP的比重跌至历史最低点,无法有效提供国防开支这类公共财力;无力在全国范围内进行收入再分配,用于各地区重新分配的财政资金越来越少,无法运用财政政策稳定宏观经济。他认为,“放权让利”的改革,已经走过了头,特别是超过了分权的底线,需要作出新的制度创新和制度安排,才能避免中国出现最坏的结果。

第四,中国地区差距是否过大?过大的地区差距会导致什么经济、政治、社会后果?国家能力与地区差距有什么关系?哪一级政府应承担主要责任?政府干预的基本战略是什么?这些都是国内外学术界最具争议性的话题。王绍光发现,从国际比较看,中国地区差距的严重程度与前南斯拉夫相差不多,是世界上地区发展差距最大的国家之一,必须着手解决这一问题。他详细分析了产生地区差距的严重后果,包括导致较高的失业率,较严重的通货膨胀率,使宏观经济不稳定;造成落后地区的不满和富裕地区的抱怨,

以及他们之间的相互矛盾；地区差距过大也蕴含着导致民族分裂的危险。历史经验表明，在地区差距十分严重的情况下，难于维持政治稳定与国家统一。这里，作者不是把经济地区差距仅仅看成是一个经济问题，而且看作是一个相关性很强的政治问题和社会问题，使他对中国的实际情况以及本质性问题能作出深刻的论述。他进一步提出解决地区差距问题，不仅需要政府有强烈的政治意愿，把逐步缩小地区差距作为政府的优先发展目标之一，而且也应不断提高国家汲取财政的能力，以加大对欠发达地区的财政支持。只有政治意愿而没有财政能力的政府，同样无法有效解决地区差距。这就把中央与地方关系与地区差距这两个问题有机地联系在一起。在谈及由哪级政府承担缩小地区差距的责任时，王绍光认为，中央政府应鼓励各省府努力缩小省内地区差距；中央政府承担缩小地区差距的主要责任，是建立财政转移支付制度；赋予地方政府较大的自主权，允许对本地区的财政转移支付作出自行安排。他认为缩小地区差距的目标是：首先解决贫困人口的温饱问题和基本需求问题；将各地区间在收入和就业机会方面的差距控制在可被接受的限度以内；为各地人民提供大致相当的基本公共服务；扶助落后地区实现自我持续增长。他还认为，区域发展战略的作用是，促进资本向落后地区交换，促进信息在先进地区与落后地区之间流动，促进技术向落后地区传播、扩散，促进生产资料在各地之间流动，谨慎地处理劳动力流动问题。上述政府干预的基本战略就是促进生产要素向有利于缩小地区差距的方向流动。这些建议包含了海外中国学者对祖国前途命运关注的赤子之情，是富有深刻见解的、深思熟虑的“治国良策”。

第五，政府财政收入和中央财政收入占 GDP 的比重持续下降引起了各方面的关注。形成了 GDP 总量成倍增长，而中央的“蛋糕”（财政收入比重）却越做越小的尴尬局面。这一财政“危机”的体制根源是什么？王绍光认为，目前的制度具有许多明显的缺陷：中央和地方之间资金流动有规则可依，但规则本身并不清楚，也不统

一,完全依赖各省与中央讨价还价和交易;中央与地方财政关系的规则缺乏宪法基础,使中央政府单方面改变“游戏规则”;中央具有广泛的裁量权,如中央征税权,但它缺乏一个有效的机制来推行财政政策,地方政府具有变相的免税权和收费权,因而产生了两种机会主义:地方的机会主义与中央的机会主义,这都是缺乏制度制约与制度强制的表现。为此,王绍光明确提出中央与地方关系制度化问题,特别是中央决策机制的民主化。他主张中央用“决策权换财权”,地方用“财权换决策权”:一方面通过建立分税制,中央提高财力的集中度;另一方面建立协商制度,扩大省级政府参与中央政府决策的机会,特别是涉及到三大资源分配——财政转移支付的公共财政资源分配,重大建设项目的公共投资资源分配,区域发展的公共政策资源制定。这些建议既有独到之处,又切实可行。

中国作为一个人口众多、地域辽阔、发展极不平衡的大国,实行高度集中的中央集权体制确实不符合中国国情。同样,实行过度分散的地方分权体制,也不符合中国国情。中央集权与地方分权既是对立的,也是统一的。人们往往强调两者的对立,而忽视追求两者的统一。我们应当实行中央集权—地方分权混合体制,既在地方分权的基础上实行中央集权,又在中央集权的领导下实行地方分权,进而达到两者之间的统一与平衡。在这里,中央集权和地方分权是互为前提、互相依赖、互相作用的,缺一不可的。需要指出的是,在目前财权过度分权、财力过度分散的情况下,实行财权重新集权、财力相对集中是十分必要的。实行中央地方分税制就是旨在达到上述目的的制度创新,它并不是要退回到传统的中央集权体制,相反是在市场经济的微观基础上重新集权,使中央政府能够集中更多的财力,以便于“集中力量办大事”,平衡各地方的财政能力;其次加强中央银行的地位与功能,能够有效维持社会的货币稳定,并有效地控制通货膨胀。同样划分中央与地方的事权关系,由于它们的职能既相互区别,又相互交叉,既需要划分事权,又需要共同分担,特别是对那些经济发展水平和社会发展水平低于或远

低于全国平均水平的地区,中央政府应给予更多的帮助,承担更多的义务。在一个十几亿人口的大国,如何在中央与地方之间创建出新的制度安排并使之制度化,是一项前无古人的事业,这需要极大勇气,更需要政治智慧。应当说,《分权的底限》一书作出了大胆而有益的尝试。

前 言

集权招人厌恶，如今是分权的时代。现在世界上恐怕找不到一个国家不高唱分权的调子。前社会主义国家脱离中央计划体制后，经济决策权随着私有化和市场化转到了企业经理和地方官员手中；第三世界国家为摆脱经济困境，纷纷搭上分权的快车。发达国家也不例外。“分权”是美国总统里根、英国首相撒切尔夫人喊得最响的口号；有集权传统的法国开始了分权的实验；本来地方政府权力就较大的德国和加拿大也喊着要进一步下放权力。目前的大势真可称之为“分权潮流，浩浩荡荡，顺之者昌，逆之者亡”。在这股世界性的分权潮流中，中国扮演了排头兵的角色。在过去 15 年中，中国权力下放的幅度也许比任何一个国家都要大得多。

这股“分权”潮流之所以出现，是因为各国从自身的实践中逐步认识到集权是有其上限的；超过了这个上限，就会出现种种危机。顺着同一条思路从反面思考，人们理应提出另一问题，亦即，分权有没有下限？这个问题之所以还没有引起广泛注意，也许是因为长期集权的梦魔挥之不去，人们还来不及思考它；也许是因为人们相信“矫枉必须过正”，为彻底摆脱集权体制的阴影，分权稍微过度一点也未必不是好事。

从逻辑上讲，恐怕没人会否认分权有其下限；超过了这个下限，也会出现种种危机。过度的集权会造成严重的效率损失，过度的分权则可能导致国家分崩离析。因此，讨论分权的下限不仅是个有价值的学术问题，而且是个重大的现实问题。尤其是在中国这个有 12 亿人口的大国，对任何“乱”的隐患，切不可掉以轻心。居安思危、防微杜渐是关心国家命运的人们应取的态度。

本书的目的是探讨分权的底线何在。讨论分权的底线并不是

要否认分权的“利”和集权的“弊”。当然，我们同时也不必讳言集权的“利”和分权的“弊”。本书试图证明，如果分权超过一定限度就可能危及国家能力，进而带来一系列严重的后果。“国家能力”是贯穿本书的核心概念，因此，第一章将对这个概念加以界定，并讨论是否可能对它加以量化。第二章讨论国家与市场的关系。分权有两个向度：一是削弱政府的作用，加强市场的作用；一是削弱中央的作用，加强地方的作用。第二章批评了新古典经济学的国家理论，指出国家至少应在十七个领域发挥积极的作用，不能盲目迷信市场。第三章关注的是中央政府与地方政府的关系。它首先分析分权和集权在哪些方面有优势，在哪些方面居劣势。既然两者各有利弊，无论朝哪一个方向走极端都是不可取的。正确的提法不是“要集权还是要分权”，而是“哪些权应该集，哪些权应该分”。在此基础上，第三章试图划分出中央政府与地方政府事权的界限，并依据对事权的划分引申出划分中央政府与地方政府财权（包括财政收入与财政支出）的原则。这一章可以说是对分权底限的定性研究。

第四章追溯中国中央地方财政关系在过去四十多年中的变化轨迹。这一章表明，中国政府已从一个“强政府”演变成为一个“弱政府”。第五章是对分权底限的定量研究。通过分析各国的横截面数据和几个重点国家的时间序列数据，希望从量上估计分权的底线，并考察中国是否已超过了分权的底线。第六章用调节收入再分配方面的失序现象证明中国的分权确已超过了底限。这一章的重点是地区差距。防止地区差距过大是中央政府的重要职责之一，但是国家能力的下降使中国政府难以阻止地区差距扩大的趋势。

第七章讨论中国国家能力下降的体制根源。它指出在 1978—1993 年间，中央与地方关系的制度安排存在着不少缺陷，结果使中央与地方的财政双双出现困难。为了使中央与地方的财政关系趋于合理，中国于 1994 年建立了新的财政体制。第八章考察新体

制在多大程度上克服了旧体制的缺陷,并对新体制的运行状况进行了初步的评估。第九章提出了如何加强中国国家能力的设想。该章以古今中外的例子证明中央决策过程的进一步民主化是加强中国政府能力的重要途径。

目 录

前言	(1)
第一章 国家能力	(1)
第二章 国家与市场	(8)
第三章 中央与地方	(19)
第四章 中国国家能力的变化	(31)
第五章 分权的底限	(46)
第六章 国家能力与地区差别	(63)
第七章 国家能力下降的体制根源	(97)
第八章 1994 年财政体制改革	(119)
第九章 国家能力与民主政治	(134)

第一章 国家能力

“综合国力”这个概念大家已耳熟能详了,本章要讨论的是另一个重要的概念——“国家能力”。综合国力是指一个国家在一定历史时期全部可以动用的物质力量的总和;而国家能力是指国家实现自己意志的能力。应当指出的是,在这两个定义中,同一个名词“国家”实际上是两个不同的概念。前一个“国家”相当于英文中的“Nation”,指的是居住于一特定疆界内的民族群体;后一个“国家”相当于英文中的“State”,是各级公共权力机构的通称。综合国力强的国家不一定国家能力也强,这在国际冲突中表现得十分明显。就综合国力而言,美国堪称首屈一指,但第二次世界大战以后,美国曾在朝鲜和越南碰壁。有研究表明,国家能力强弱是决定战争胜负的决定性因素之一。^①在经济发展中,国家能力也具有十分重要的意义。美国学者艾斯门(John Zysman)在其《政府、市场与增长》一书中比较了英、美、法、德、日诸国的经济表现,指出,国家能力越强的国家,应付经济震荡(如两次石油危机)的能力越强,宏观调控的能力亦越强,因而经济表现亦越佳。^②另一位美国学者米道尔(Joel S. Migdal)从反例中论证了国家能力的重要性。他发现第三世界国家之所以发展乏力,一个关键的原因是它们的国家能力太弱。^③更有学者认为,韩国、新加坡之所以能创造经济奇迹是因为它们的国家能力都很强。^④简言之,综合国力是已经实现的状态,而国家能力则是潜能。国家能力强,可以使不强的综合国力变强;而国家能力弱,综合国力上已取得的优势也会逐步丧失。

国家能力不但是国家强盛的必要条件,也是关系到一个政权存亡的先决条件。任何政治制度必须具备四种基本国家能力才能运作和生存:一是政府为实现中央决策者的所谓“国家利益”从社

会经济中动员财力的能力，我们可以把它称之为“汲取能力”；二是国家指导社会经济发展的能力，我们可以称之为“调控能力”；三是国家运用政治符号在属民中制造共识，进而巩固其统治地位的能力，我们可以称之为“合法化能力”；四是国家运用暴力或威胁维持其统治地位的能力，我们可以称之为“强制能力”。

、 在这四种国家能力中，汲取能力最为根本。国家只有掌握了必要的财力才能实现它的其它功能。调控能力表现为国家能否按照中央决策者的意愿进行资源配置和资源分配。一个具备很强调控能力的政府应能生产并为其属民提供它所许诺的产品和服务。有了合法化能力，国家就能有效地规范个人和社会集团的行为，而不必诉诸于赤裸裸的暴力。但归根结底，国家权力最终还是依存于它的强制能力。在这一点上，马克思与韦伯的立场是一致的。只要一个政权能维持起码的公共秩序，它就能继续生存下去。

这四种国家能力在概念上各不相同，但在实际中紧密相关。按照哈巴玛斯的说法，在现代世界中，一个政权的合法性在相当大程度上依赖于它的经济表现。如果国家不能掌握足够的财力，它就难以运用宏观调控的经济手段；而宏观失控，经济表现欠佳就可能导致合法性危机。如出现合法性危机，国家的汲取能力就会大打折扣；更重要的是，失去了合法性根基，国家维持法律与秩序的成本就会急剧上升；超负荷的社会控制问题就可能削弱国家的强制力。一旦国家的强制能力受损，心怀不满的人们就会发现加入政治反对派的风险大大下降，而政府当局就不得不面临日益膨胀的反对势力，弄得不好还可能丢掉手中的政权。当然，这四种国家能力的衰落很少同时发生，也不会总是以同样的先后次序出现。但它们的变化的确有互相影响的作用（见图 1.1）。一旦总的国家能力下降到一定程度，这个政权就岌岌可危。

用文字描述国家能力并不难，但要度量它却不容易。事实上，我们没有办法找到一个口径来度量总的国家能力（四种国家能力的总