

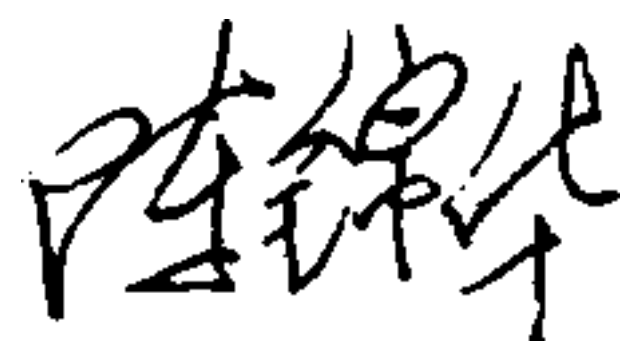
# 市场经济中的 中央与地方经济关系

魏礼群 主 编

李金早 副主编

中国经济出版社

# 序



中央与地方经济管理权限的划分和调整，是关系到我国经济体制和政治体制改革进程及国家长治久安的大事。党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确把合理划分中央与地方经济管理权限、发挥中央与地方两个积极性，作为一项重要的改革内容。这是非常富有远见的决定。

在处理中央与地方经济管理关系中，很重要的一点，是要正确划分中央与地方的经济调控权。根据我国国情，宏观经济调控权，包括货币的发行，基准利率的确定，汇率的调节和重要税种、税率的调整等，必须集中在中央。这是由于宏观经济是反映全局的、整体的经济活动和利益，如果涉及宏观经济总量平衡和结构调整的权力层层分散，势必影响到全国市场的开放和国家总体经济发展战略的实施，影响到我国对外经济联系的整体效益的提高。因此，目前的重要任务就是要在划清事权、财权、投资权，保证中央宏观调控的统一性和权威性，保证国家计划实施和全国市场统一的前提下，合理确定中央和省级政府在经济管理方面的权力、职责及相互关系。

勿需赘言，宏观经济调控权集中在中央决不意味着地方政府

不能有所作为。实际上，在经济发展的过程中，地方政府承担的责任是很重的，因此，应该赋予它们相应的经济调控权。正如十四届三中全会决定所指出的：我国国家大，人口多，必须赋予省、自治区和直辖市必要的权力，使其能够按照国家法律、法规和宏观政策，制订地区性的法规、政策和规划；通过地方税收和预算，调节本地区的经济活动；充分运用地方资源，促进本地区的经济和社会发展。

中央与地方经济管理权限的划分，涉及问题很多，认真深入研究这一课题，积极探讨在社会主义市场经济体制建立过程中，正确处理中央与地方的经济关系的合理形式和途径，无论在理论上，还是在实践上都具有十分重要的现实意义。魏礼群同志领导的课题组对这一问题进行了认真研究，并取得了阶段性成果。摆在读者面前的这本《市场经济中的中央与地方经济关系》是他们近几年来潜心研究的总结。希望本书的出版，有助于读者更好地了解和研究我国中央与地方经济管理权限演变的历史、现状和改革进展，以及国外处理中央与地方经济关系的经验，促使这方面研究的进一步深化。

1994年5月19日

# 前 言

建立中央与地方经济合理分权的新体制，是我国社会主义市场经济体制形成过程中的一项重大而紧迫的任务。这一问题已受到国内外的普遍关注。经国家计委领导批准，国家计委政策研究室1988年7月开始承担世界银行特别贷款项目，《经济分级管理体制和调控方法》的课题研究，并成立“中央与地方经济关系、国家与企业关系”课题组。国家计委秘书长魏礼群教授为本研究课题的总负责人、课题组组长，李金早博士为副组长。课题组主要成员有：魏礼群、李金早、郑廉明、陈印歧、刘兴义、赵世洪、张峰、刘学新、施子海、曹华、林门福、吴强等同志，及甘肃省计委、浙江省计经委经济研究所、湖北省计委、湖南省计委、四川省计委、辽宁省计委政研室、广东省计委、大连市计委、重庆市计委、山西省社科院等单位的同志。本课题主报告由魏礼群、李金早同志执笔。在课题的前期调查研究中，郑廉明同志做了许多工作。施子海、张笑冰同志承担了许多具体工作。

几年来，课题组组织国务院有关部委以及全国10个省、自治区、直辖市和计划单列市的有关同志，对中央与地方经济关系中的问题展开了调查研究；同时，对一些主要市场经济国家处理中央与地方经济关系的做法进行了考察和比较研究，陆续提出了一批研究报告。在认真调查研究的基础上，国家计委政策研究室会同海南省计划厅和中国（海南）改革发展研究院于1994年1月10日至12日在海南举行了“中央与地方经济关系、国家与企业关系”国际研讨会。全国政协常委、政协经济委员会主任房维中、海

南省副省长刘名启、国家计委秘书长魏礼群、世界银行高级经济学家华而诚、国际货币基金组织驻华首席代表道格拉斯·斯各特、联合国开发计划署驻华首席代表贺尔康、联合国欧洲经济委员会前主任罗曼·斯各特、伦敦大学经济学教授阿尔法·瓦纳格，以及来自国内的专家、学者、企业家共40多人出席会议。会议期间，海南省委书记兼省长阮崇武会见了部分代表，并回答了一些代表提出的问题。与会中外代表在对本课题研究成果进行评估的同时，就我国中央与地方经济关系当前面临的矛盾及改革方向等问题进行了深入探讨，从而使此项研究向前推进了一步。为便于对此问题有兴趣的读者更好地了解和研究我国中央与地方经济权限关系的历史、现状和改革进展，以及国外处理中央与地方经济关系的经验，现将本课题研究成果和“中央与地方经济关系、国家与企业关系”国际研讨会的有关材料收入本书。由于这项研究的时间跨度较大，文中有些提法和观点可能不尽妥当，同时，各专题报告主要是课题组各成员的研究成果，具有百家争鸣、各抒己见的特点。因此，本书仅供进一步研究问题时参考。

国家计委主任陈锦华同志拨冗为本书作序，给本书作者很大鼓舞。本课题的调查研究中，得到了国家计委有关司局和委外有关方面的大力支持，同时，本书的顺利出版还得到了中国经济出版社韩天雨、左秀英等同志的热情帮助，在此一并致谢。

国家计委政策研究室中央与地方  
经济关系、国家与企业关系课题组

1994年5月

## P r e f a c e

To establish a new system of a rational division of power between the central and local economies is a very important and urgent task in the process of developing a socialist market economic system in China. This issue has drawn wide attention both in China and abroad. Approved by the leadership of the State Planning Commission, the SPC Policy Research Department undertook a special World Bank research project entitled "Economic Management System at Different Levels and Methods of Control" in July 1988 and set up a research team on "Central-Local Economic Relations and State-Enterprise Relations". Prof. Wei Liqun, Secretary-General of the SPC assumed overall responsibility for the project and served as head of the research team, with Dr. Li Jinzao as deputy head. Members of the research team included Zheng Lianming, Chen Yinqi, Liu Xingyi, Zhao Shihong, Zhang Feng, Liu Xuexin, Shi Zihai, Cao Hua, Lin Menfu and Wu Qiang, as well as specialists of Gansu Provincial Planning Committee, Economic Research Institute of Zhejiang Provincial Planning and Economic Committee, Hubei Provincial Planning Committee, Hunan Provincial Planning Committee, Sichuan Provincial Planning Committee, Policy Research Department of Liaoning Provincial Planning Committee, Guangdong Provincial Planning Committee, Dalian Planning Committee, Chongqing Provincial Planning Committee and Shanxi Academy of Social Sciences. The main report of the project was written by Wei Liqun and Li Jinzao. Zheng Lianming did a lot of work in the initial phase of investigation and study. Shi Zihai and Zhang Xiaobing undertook a great deal of concrete work.

In the last few years, the research team organized investigation and

study of the issues related to the central-local economic relationship, involving specialist from ministries and commissions concerned under the State Council as well as ten provinces , autonomous regions , municipalities directly under the central government and cities with independent planning power. In the meantime , the research team conducted studies and comparative analysis of the approaches adopted by some major market economies in the world in addressing central-local economic relationship. As a result , a series of reports were produced. On the basis of investigation and study, the SPC Policy Research Department, in collaboration with Hainan Provincial Planning Committee and China (Hainan) Reform and Development Institute, organized an international seminar on “ Central-Local Economic Relations and State-Enterprise Relations ” in Hainan from January 10 to 12, 1994. The seminar was honoured by the presence of Fang WeiZhong, Member of the Standing Committee and Chairman of the Economic Committee of the National Political Consultative Conference , Wei Liqun , Secretary-General of the SPC, E. C. Hwa, Senior Economist of the World Bank Resident Mission , Douglas A. Scott, Resident Representative of the International Monetary Fund, Arthur N. Holcombe , Resident Representative of the United Nations Development Programme , Norman Scott, former Chairman of the UN European Committee and Prof. Alf Vanags of the University of London and brought together more than 40 Chinese experts , academics and business executives . During the seminar , Ruan Chongwu, Party Secretary and Governor of Hainan Province met with some delegates and answer their questions. While assessing the research findings or the project, the Chinese and foreign delegates carried out in-depth discussions about issues such as the contradictions faced by the central-local economic relationship in China today and direction of the reform, thus propelling the research efforts a step further. In order to allow the readers interested in this subject to better understand and study the history, current situation and progress of the reform with regard to the central local economic relationship in China as well as experience of other countries concerning the subject , this book embodies a collection of the

research findings of the project and relevant materials of the International Seminar on Central-Local Economic Relations and State-Enterprise Relations. As the project spanned a relatively long period of time , some of the formulations and views might not be all appropriate. In addition, the special reports represent mostly research findings of individual members of the research team and feature different views . For this reason, this set of materials is only intended to be used as reference for further study of the subject .

Chen Jinhua Chairman of the SPC found time in the midst of many pressing affairs to write a preface for this book, which was a great encouragement to the authors. The research project received great support from the departments concerned in the SPC and other related organizations. Aso, the successful publication of this book was attributable to the enthusiastic help given by Han Tianyu and Zuo Xiuying of the China Economic Management Publishing House . We hereby express our thanks to everybody involved.

Research Team on Central-Local Economic  
Relations and State-Enterprise Relations  
Policy Research Department of the State  
Planning Commission, P.R. China  
May 1994

# 目 录

序 言 .....	陈锦华
前 言	
英文前言	

## 一、主报告

建立中央与地方经济合理分权的新体制	
——我国中央与地方经济管理权限关系研究	
..... 国家计委政策研究室课题组魏礼群	李金早 (1)

## 二、专题报告·宏观篇

我国中央与地方经济管理权限的总体格局	
..... 李金早 张 峰	(33)
中央与地方的财政管理权限关系 (一)	
——历史、现状及改革方向..... 冯秀华	(45)
中央与地方的财政管理权限关系 (二)	
——有步骤地推行分税制..... 叶振鹏	(52)
中央与地方的财政管理权限关系 (三)	
——完善分税制的若干问题..... 董霞飞	(63)
中央与地方的金融管理权限关系..... 陈印歧	(76)
中央与地方的投资管理权限关系..... 李金早	(83)

中央与地方的物价管理权限关系 .....	曹 华 (94)
中央与地方的外贸管理权限关系 .....	施子海 (106)
中央与地方的社会保障管理权限关系 ...	李金早 吴 强 (118)
中央与地方的社会事业管理权限关系 .....	林门福 (125)
中央与地方的立法权划分 .....	刘兴义 (136)
关于中央与地方经济管理权限关系的不同观点综述 .....	施达石喜生 (146)

### 三、专题报告·地方篇

实行分税制后发挥地方积极性的有关问题 .....	中国(海南)改革发展研究院迟福林 (167)
内陆省份与中央经济关系实证分析 .....	甘肃省计委 郭琨 李平 (173)
地方政府调控：演变与选择 .....	浙江省计委经研所课题组 (185)
地方政府双重经济职能的矛盾和变革思路 .....	浙江省计委经研所课题组 (200)
全国统一性和地方灵活性的协调问题研究 .....	湖北省计委 伍如良 吴道万 (210)
从地方看中央与地方的经济管理关系 .....	湖南省计委 金维迪 王学力 李蔓球 (221)
关于经济总量调控问题研究 .....	四川省计委经研所课题组 (230)
建立中央与省两级调控体系问题初探 .....	辽宁省计委政研室 (241)
市场经济体制下的省级调控 .....	广东省计委 常 敏 余云州 (249)

计划单列城市在经济分级管理中的地位和作用	大连市计委 杨德仁 (257)
对理顺中央与地方经济关系的看法	大连市计委经研室课题组 (270)
中央与地方经济管理适度分权问题的探讨	山西省社科院 陈家骥 张广柱 (281)
对提高大城市在国家经济管理系统中层位的思考	重庆市计委 马述林 (297)

#### 四、国外体制研究报告·比较借鉴篇

巴西、美国经济分级管理的考察报告...	魏礼群 郑廉明 (309)
巴西对外经济管理体制的主要特点.....	魏礼群 郑廉明 (318)
美国、加拿大中央与地方的财政关系.....	李金早 (327)
联邦德国联邦政府与地方政府的分权管理.....	吴 强 (341)
澳大利亚联邦政府与州、地政府的经济关系	李金早 张 峰 魏 勤 (347)
亚洲部分国家中央与地方经济关系的比较研究	周富祥 张力炜 (360)
日本中央与地方的经济关系.....	张力炜 (378)
韩国中央与地方的经济关系.....	张力炜 (391)
分税制是国际通行的处理各级政府财政关系的规范体制	江春泽 (402)
十个市场经济国家的分税制概况.....	施子海 (408)

#### 五、国际研讨会·综合篇

“中央与地方经济关系、国家与企业关系”国际研讨会

会议纪要.....	( 423 )
全国政协常委、政协经济委员会主任房维中致的开幕词 .....	( 434 )
海南省副省长刘名启的致词.....	( 436 )
课题组组长魏礼群教授的主题报告.....	( 439 )
联合国开发计划署驻华首席代表贺尔康的发言.....	( 445 )
世界银行高级经济学家华而诚的发言.....	( 449 )
国际货币基金组织驻华首席代表道·斯各特的发言.....	( 453 )
国家计委秘书长、教授魏礼群致的闭幕词.....	( 456 )
英文目录.....	( 460 )

# 一、主 报 告



# 建立中央与地方经济管理 合理分权的新体制

## ——我国中央与地方经济管理权限关系研究

国家计委政策研究室课题组 魏礼群 李金早

中央与地方经济关系是整个经济体制中的一个重要组成部分。经过十多年的改革，我国中央与地方经济管理权限有了较大调整，促进了国民经济和社会的发展。但是，目前中央与地方的经济关系中还存在着许多突出的矛盾和问题，既制约着社会主义市场经济新体制建立的进程，也影响到中央与地方、地方与地方之间建立和谐的经济关系，对我国经济和政治格局产生着不同程度的负效应。因此，加快改革步伐，建立中央与地方经济管理合理分权的新体制是一项重大而紧迫的任务。

本报告的主要任务，是分析我国中央与地方经济关系中存在的矛盾和问题，探讨社会主义市场经济条件下中央与地方经济关系新体制的基本框架及其实现途径。全报告分为四个部分：第一部分，回顾近年来中央与地方经济关系体制改革的主要进展，在此基础上，分析存在的矛盾和问题。考察、分析的重点放在决定中央与地方经济关系的几个关键性方面，即计划、投资、财税、金融等。第二部分，比较和分析一些市场经济国家处理中央与地方经济关系的主要经验，以作为我国改革的借鉴。第三部分，探讨建立我国中央与地方经济关系新体制的基本原则和主要任务。第

四部分，提出建立中央与地方经济关系新体制的若干措施。

### 一、改革中央与地方经济管理权限的必要性和紧迫性

1979年以来，随着整个经济体制改革的深化和对外开放的扩大，我国中央与地方的经济关系经历了比较大的改革，对于调动中央和地方的积极性，促进国民经济和社会的快速发展，起到了重要的积极作用。但是，由于多方面的原因，现行的中央与地方经济关系还存在着不少矛盾和问题，很不适应建立社会主义市场经济新体制和促进国民经济持续、快速、健康发展的要求。这些矛盾和问题突出地存在于在中央与地方经济关系中具有举足轻重地位的财政、金融、计划、投资四大方面。

#### （一）中央与地方的财政分配关系不协调

改革开放以来，规范中央与地方财政分配关系体制的改革，大体经历了以下三个阶段：第一阶段，1980—1984年，实行“划分收支，分级包干”的体制。除北京、上海、天津等三个直辖市外，其他省市一律实行“分灶吃饭”的包干办法。这一体制具有三个要点：一是划分了中央财政与地方财政的收支范围，二是确定了收入和支出的包干基数，明确了分级包干、自求平衡的责任；三是包干期由一年一定改为一定五年。这是对过去长期实行的“统收统支”的“大锅饭”财政体制的一次重大改革。第二阶段，1985~1987年，实行“划分税种、核定收支、分级包干”的体制。这一体制的基本内容是：（1）将国家财政收入分为中央财政固定收入、地方财政固定收入以及中央财政与地方财政共享收入；（2）按地方留成收入确定支出基数；（3）把地方固定收入和中央、地方共享收入加在一起，同地方支出基数挂钩，确定分成比例，实行总额分成。尽管在这一阶段的开始已经提出了分税制的基本思路，但是由于划分税种的困难和多年来遗留下来的矛盾，所以，实际上实行的是总额分成的体制，分税制未能付诸实施。

第三阶段，1988年以来，对不同地区实行不同的财政包干体制。主要有以下六种办法：

1、“收入递增包干”办法。实行这种办法的有北京市、河北省、辽宁省、沈阳市、哈尔滨市、江苏省、浙江省、宁波市、河南省和重庆市等10个地区。

2、“总额分成”办法。实行这种办法的有天津市、山西省和安徽省等3个地区。

3、“总额分成加增长分成”办法。实行这种办法的有大连市、青岛市和武汉市等3个地区。

4、“上解额递增包干”办法。实行这种办法的有上海市、山东省和黑龙江省等3个地区。

5、“定额补助”办法。实行这种办法的有吉林省、江西省、福建省、陕西省、甘肃省、青海省、海南省、贵州省、云南省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区；湖北省和四川省划出武汉市和重庆市后，由上解省变为补贴省，其支大于收的差额，分别由武汉市和重庆市从其收入中上交省一部分，也作为中央对地方的补助。

以上三个阶段的改革在四个方面具有明显的积极作用：一是扩大了地方财权，调动了地方的积极性，增强了地方经济的活力和经济实力；二是在一定程度上帮助地方缓解了长期积累的矛盾和问题，还了一些欠账；三是打破了财权高度集中的“统收统支”体制，改变了传统的吃大锅饭的计划经济模式的弊端；四是支持配合了价格、工资、企业等方面的改革。但是，与其他方面的改革一样，已有的财税体制改革并未有效解决中央与地方财税分配关系中的根本问题，有些方面又产生了一些新矛盾。

1、国家财力过于分散，尤其是中央财力过弱。经过财政体制的几次变动，国家财政收入占全国国内生产总值的比重从1979年的26.7%下降为1992年的16.6%，中央财政收入占全国财政收