# 中央地方财力之争(上)

来源：网络 作者：风月无边 更新时间：2024-06-05

*\" 人没有血液就会毙命，政府没有岁入就无法生存。政府无论要干什么事就必须有适当财力支撑。在这个意义上，汲取财政资源的能力是国家能力（State Capacity）的基石。这样说来，是不是共产党国家就不存在围绕财政资源汲取及分配的政治斗争了呢...*

\" 人没有血液就会毙命，政府没有岁入就无法生存。政府无论要干什么事就必须有适当财力支撑。在这个意义上，汲取财政资源的能力是国家能力（State Capacity）的基石。

这样说来，是不是共产党国家就不存在围绕财政资源汲取及分配的政治斗争了呢？当然不是。不错，国家与社会之间围绕财力分配的斗争大体上终止了；但国家机器内部各分支之间，尤其是中央政府与地方政府（省及省以下）之间围绕财力分配的政治斗争从未间歇过。在共产党国家集权式的财政体制下，地方政府具有双重“人格”。一方面，它是“收税人”，在自己的辖区内向纳税者（主要是国营企业或集体企业）征税；另一方面，它是“纳税人”，要将本地征得的税款按一定比例交给中央政府。作为“收税人”，地方政府象中央政府一样希望汲取尽可能多的税收；但是作为“纳税人”，它会想方设法扩大留在自己口袋里的那一份。中央想尽量集中财源办它认为对国计民生至关重要的事情，地方则希望尽量缩小对中央财政的贡献以发展地方本地利益，这就是中央－地方围绕财源分配展开政治斗争的根本原因。这样，在共产党国家，中央政府汲取财政资源的能力主要受制于它与地方政府的讨价还价能力，以及它在选择控制地方政府种种方式时对其成本与收益的计算。

本章将追溯中国中央－地方财政关系在过去四十几年变化的轨迹。其重点是中央、地方在财政领域力量分配的格局。我们将讨论中央政府对财源的控制能力如何逐渐衰退，中国政府如何从一个“强政府”（strang state）演变成一个“弱政府”（weak state）。

◎“强政府”时期

中共政权在五十年代初期是十分强盛的。一方面，历经了数十年的战争与革命，整个社会结构遭到了毁灭性破坏，没有一个社会集团能和从血与火中走出的新政权抗衡。另一方面，国家机器内部各分支才现雏型，还来不及形成自己独立的政策取向。一九五零年三月，中央政府一举统一了全国的财政经济管理。统一的范围之广，速度之快，在中国历史上是绝无仅有的。本来在根据地时期，各解放区的财政经济是分散经营的。各有各的货币，各有各的预算收支，各有各的管理经管方式。现在，全国财政收支管理，全国物资管理，全国现金管理全部都置于中央政府的统一领导之下。集中财政收入是统一财政工作的重点。除了极少数经中央政府特准的小额地方税以外，一切税收要上缴中央财政。至于财政支出，除乡（村）及城市市政建设附加收入和乡村镇小学、城市小学及县简易师范经费支出外，其它支出均由中央政府统一安排。当时，国民经济百废待兴，政府国库空匮，中央集中财力，统一计划使用有利于最大限度地利用有限财力，分别轻重缓急，将资金用在恢覆国民经济的重点项目上。

第一个五年计划期间（１９５３－１９５７），中央集权的计划管理体制逐步巩固并得以发展，国家汲取财政资源的能力也随之大大增强。这期间，国家预算收入，无论就其绝对数额或其占国民生产总值的比例而言，都迅速成长。一九五二年，国家预算收入只占国民生产总值的２２％，到一九五七年已增至２９％。[3]预算收入中，中央收入占主导地位。整个“一五”期间，中央收入相当于全部预算收入的８０％左右，而省、县两级收入加起来也不过占全部预算收入的２０％。预算支出的情也一样由中央政府唱主角：７５％的支出由中央定，只有２５％左右的支出由二十几个省和两千多个县支配。[4]

五十年代的变化标志政府在中国社会经济发展过程中所扮演的角色与一九四九年以前相比已不可用道里计。据拉迪（Lardy）教授估计，十九世纪末，清朝中央政府的财政收入至多只占当时国民生产总值的百分之一至百分之二。一九二八年后，虽经种种努力，民国中央政府的税收也不过相当于国民生产总值的百分之二。既使加上省及省以下各级地方政府的财政收入，全部财政收入充其量也达不到国民生产总值的百分之五。财政收入的不足严重限制了政府推动经济现代化的努力。在短短几年内，共产党政权能使这种局面一举改观，不能不称作一种奇迹。与其它发展中国家比较，中国一九四九年后政府财政在资源配置和分配中的作用也显得十分突出。[5] 强有力的汲取财源能力使中央计划者得以加快资金形成速度，并将资源集中用于政府认为急需的产业和地区。提前完成第一个五年计划就是在这方面一个显著的成果。

◎毛泽东时代的权力下放

第一个五年计划期间，经济虽然发展迅速，过分集中的苏联模式也开始暴露种种问题。经过几年的存在，地方政府开始意识到自己的特殊利益。它们不再满足于仅仅作为中央政府的工具，并开始努力争取扩大自己地区的经济实力。在过分集中的财经体制下，追求自身利益的地方政府往往显得缺乏积极性。由于财政收支不挂勾，地方政府缺乏尽力扩大财政收入的积极性；由于中央对各地方政府的财政收支指针一年一变，地方政府也不可能对本地经济有什么长远规划。[6]

毛泽东也不喜欢苏式中央计划体制，这主要是因为他从骨子里反官僚体制。他用来克服官僚问题的方法是权力下放。他相信，如果各地能建立相对自足自给的经济体系，一个庞大的中央官僚体系就没有存在的必要了。权力下放因此成了一九五八年大跃进的开场锣。[7]

第一个下放的权力是财权。一九五七年十一月国务院颁布的《关于改进财政管理体制的规定》扩大了地方的收支权。一九五八年六月国务院发布的《关于改进税收管理体制的规定》并允许省、市、自治区制定税收办法，开征地区性的税收。一九五八年九月国务院通过的《关于进一步改进财政管理体制和改进银行信贷管理体制的几项规定》更定，在收入方面，除少数仍由中央直接管理的企业收入和不便于按地区划分的收入，如铁道、邮电、外贸、海关等收入以外，其它多种收入包括各种税收和一切企业收入，全部划给所在的省、市、自治区管理；在支出方面，除中央各部门直接办理的少部分经济建设支出（包括基本建设拨款），中央级行政和文教支出、国防费、援外支出和债务支出以外，所有其它各种支出、包括地方的基本建设拨款和企业需要增加的流动资金在内，全部划给省、市、自治区。

第二个下放的权力是计划管理权。一九五八年一月，中央定中央和地方都要制定生产计划的两本账。中央的第一本账是必成的计划，这一本公布；第二本账是期成的计划，不公布。地方的第一本账就是中央的第二本账，这在地方是必成的；第二本账是地方的期成\" 计划。这样的计划等于没计划，宏观经济调控全无可能。这是高指针、瞎指挥、浮夸风的制度根源。严重的是连基本建设审批权也下放了。一九五八年四月起，中央只审批特大建设项目。地方兴建大型项目，只须报中央计委备案即可，中小型项目连上报的必要也没有。无怪乎那两年基本建设急剧膨胀，重复建设、盲目生产的现象比比皆是。

第三个下放的权力是企业管理权。中共中央于一九五八年六月二日定对中央所属企业进行下放，并要求各部门在六月十五日以前一律下放完毕。在短短十几天时间里，中央各部所属企业、事业单位从九千三百多个骤灭到一千二百个，下放了８８％。荒唐的是，一些地方根本无法管理的大型骨干企业也下放了。特别严重的是，连铁路、公路、邮电、航空、港口、电网、军工企业及连接地区商业的大批发站也下放了。结果造成了地区分割、周转不灵。

如果有人认为权力下放一定会减少国家对经济的干预，看看五八年权力下放的后果是很有启发性的。三种权力的下放都直接或间接地削弱了中央政府财力的控制。第一个五年计划期间，在整个财政收入中，中央政府可以支出７５％以上；但是大跃进期间，中央能支配的分额骤灭至５０％左右。与此同时，地方支配的财力由不到２５％升到５０％。但中央政府缩减对经济的直接干预并不意味国家干预的减少。如果我们采用财政收入占国民收入的比率作为衡量国家经济、社会生活的指针，就会发现，大跃进期间国家干预实际大大加强了。第一个五年计划期间，财政收入占国民收入的比率平均为３２.７％，而五八年这个比率上升到３９.９％，五九年再上升到４７.３％，六零年更达到空前绝后的５３％。[8]在中央干预减少的同时，国家干预度大大加强了。这只能说明，地方政府的自主权一旦扩大，它们会更广泛、更深入地干预自己辖区的经济，以获取更大的属于自己支配的财力。

在权力下放的气氛下，仅仅扩大地方的财政收支权已满足不了它们的口味。财政收支毕竟要经过预算算等程序，要接受上级监控。对地方政府和企业来说，上级监控当然是越少越好。于是我们发现，预算外资金在大跃进期间第一次迅速膨胀起来。所谓预算外资金是不纳入国家预算，由各地区、各部门、各企业事业单位自提自收，自行支配的财政资金。建国初期，预算外资金数量很小，项目也不多。一九五二年，预算外资金第一次列入统计时，它只相当于当年国家预算的７.８％。第一个五年计划期间，预算外资金平均为预算内资金的６.５％。在大跃进的前一年，一九五七年，预算外资金的总额仅为２６.３３亿元。但五八年，预算外资金翻了一番，增至５５.９９亿元。五九年再增至９６.５５亿元，几乎又是一番。六零年高达１１１.７８亿元。短短三年间，预算外资金的数额几乎涨了五倍，它相当于预算收入的比例也由五七年的８.５％增至２０.６％。[9]

基建膨胀导致了宏观失衡，宏观失调迫使中央花更多的钱去补窟窿。结果是巨额赤字。从五八年到六一年连续四年入不敷出，总共造成１４８亿元的财政赤字。[12]

大跃进的失败表明国家财政入的大小本身并不能显示国家作为一个整体对经济干预能力的强弱。国家财政是中央和地方各级政府从社会汲取的财力的总和。当地方政府控制财政入的相当大一部份，且用这些资金来追求自身利益时，国家财政总收入的增加很可能不但无助于增强国家作为一个整体干预经济、实现中央策者制定的政策目标的能力，反倒有损于这种能力。

不过，五八年权力下放持续的时间毕竟不算太长。当中央发现继续沿这条思路走下去会带来灾难性的后果时，它仍有可能将下放的权力收回来。[13]

一九六一年后，中国恢覆了对国民经济的集中统一管理。前几年下放的生产、基建、劳动、收购、财务等管理权限统统又收回到中央手中。收权种种措施中，集中财权最为关键。中央先后颁布了“银行六条”和“财政六条”。“双六条”的实施有效地改变了财政分散，制度不严，管理松弛的现象。这些措施很快见了成效。在六一年至六五年五年间，预算收入占国民收入的比例降低到了五七年的水平（约３４％）。同时，中央财政收入占整个财政收入的比例回升到６０％（回到“一五”时期的水平已不太可能）。随后，中央又采取严厉措施全面整顿预算外资金。预算外资金的总额和其相当预算内收入的比例很快双双跌落。到一九六五年时，预算外资金相当于预算内收入比例已由六零年的２０.６％降为１６％。[14]重新集中财权使中央能在短期内实现压缩基建、调整国民经济各种比例关系，消除财政赤字等宏观目标。到一九六五年，国民经济已全面好转。如财力仍然分散在各级地方政府手里，这么快渡过由天灾人祸引起的极度经济困难时期是难以想象的。

但对毛泽东来说，收权仅仅是摆脱暂时困难的权宜之计。一旦经济好转，他心再一次打碎苏式的中央计划体制。六六年三月，毛泽东在杭州政治局会议上提出“虚君共和”的口号。在他看来，中央政府只应是个象征性的“虚君”，经济实权仍应分散到各地区去。他批评中央部门收权收得过了头，指示凡是收回了的权力都要还给地方。用他的话说就是“连人带马全出去。”[15]

几个月后开始的文化大革命导致了天下大乱。从一九六六年下半年起到一九六八年底，从中央到基层，各级政权基本上都处于瘫痪状态。毛泽东个人虽拥有至高无上的权威，国家指导经济活动的能力几乎等于零。六七年的计划订出但无法传达到基层；六八年干脆就没有计划。国家财政收入从六六年的５５９亿元降到六七年的４１９亿元。六八年更跌至361亿元，比十年前的水平还低。

七十年代初，形势刚刚稳定下来，毛泽东再一次发起了分权运动。这次，他要求所有“适合”地方管理的企业统统将管理权下放到地方。连鞍钢、大庆油田、长春第一汽车制造厂，开滦煤矿、吉林石油化工公司这些巨型企业也不例外。[16]与此同时，财政收支权也再次下放。

权力下放的目的是激发地方的积极性。但中央很快发现，这样激发出来的地方积极性主要表现在追逐狭隘地方利益上。象大跃进期间一样，地方政府有钱后第一件事就是投资固定资产。基建计划因此一而再，再而三地被突破。由于缺乏有效的中央宏观调控，分权体制带来的是盲目建设、重复建设。基建膨胀引发职工人数剧增；职工人数剧增，导致工资总额暴涨。本来计划规定七零年至七一年国营企业招工三百零六万，而实际招工人数是九百八十三万。六百多万多招的工人给国家财政增添了巨大的包袱，也给市场供应增添了巨大的压力。[17]

面对由权力下放引起的种种问题，周恩来等温和派领导人曾试图重建中央对工业管理和预算资金控制。但他们的努力受到了“四人帮”的干挠。[18]毛泽东有时能起到制止“四人帮”过激行为的作用，但总的说来，他的屁股是坐在“四人帮”那一边的。由于毛泽东坚持各地尽量建成独立的经济体系，总的说来，地方政府的财政收支权在七十年代前半期比六十年代要大得多。

地方政府的一个财源是所谓“五小工业”（小钢铁、小机械、小化肥、小煤、小水泥）。一九七零年，中央定在随后五年内安排８０亿元专项资金，由省、市、自治区掌握使用，重点扶持“五小”工业发展。新建的县办“五小”企业，在

二、三年内所得的利润，６０\" ％留给县，作为发展“五小”企业的资金。既使亏损，地方政府也不会因办“五小”企业而吃亏，因为经省、市、自治区批准，可以由财政给予亏损企业补贴，或在一定时期内给予减免税照顾。[19]

预算外资金在七十年代初也开始再度膨胀。七零年至七六年间，预算收入只增加了１７.１％，但预算外资金增加了１７２.８％。七零年，预算外资金只相当于预算内资金的１５.２％；七六年，这个比率已上升到３５.５％。[20]随中央对财力控制权的削弱，不少地方政府对完成国家调拨指针的态度也消极起来。更有甚者拒绝按国家调拨价将本地物资卖给外地。[21]

文革时期堪称是极权主义登峰造极的年代。社会生活的每个方面都受到国家的干涉。但是极权统治赖以存在的地方各级政府同时也是削弱国家管理经济能力的主要因素。统治方式的严酷并不能保证国家如愿以偿地实现它自己制定的经济目标。当毛泽东于七六年离开人世时，中国经济已在相当程度上分裂成一批各自为政、自成门户的封闭体系。[22]

毛泽东的权力下放不仅唤醒了地方政府的自我利益意识，也扩大了地方政府的财力。自我意识加上独立了财源使地方政府有可能变成在的离心力量。毛泽东留下的政治遗产中因此既包括极权主义的统治方式，也包括一个裂痕重重的政治经济体制。

在毛泽东的有生之年，外在的离心倾向受到了他极权主义统治方式的钳制。尽管他偏好分权式的经济管理，但他从未须臾放松统一集中的政治领导权。七十年代初，大多数省级领导刚刚恢覆职位，文革早期对他们的冲击记忆犹新，他们必须战战兢兢，如履薄冰，以防稍有不慎又被打入十八层地狱。在这种情下，谁还敢搞什么“地方主义”呢？因此，离心倾向在省一级显得很弱。[23]地县以下，情就不一样了。地县领导不必直接与凶神恶煞的“四人帮”打交道，他们的顶头上司----省级领导----用邓小平的话来说十分“软、懒、散”。中央不是号召自力更生、自给自足吗？地县领导正好可以钻这个空子。各自为政、自成门户的“独立王国”因此便显得名正言顺起来。[24]

另外毛泽东晚年时，财权虽下放了不少，中央手里仍集中较大的财力。七十年代初，财政收入的８０％是地方政府收上来的，但它们支出只占整个财政支出的４５％。这个比例虽然比六十年代初重新集权时期要高一些，但仍低于大跃进时期的水平。更重要的是，中央－地方的分成比例一年一变，使中央有较大的灵活性。事实上，从七零年到七六年，财政体制几乎每年都在变。七六年运行的体制与六十年代初的体制已相去无几了。[25]

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn