

集权与分权

——工业化初期的新中国财政格局演进初探

王丹莉

(中国社会科学院 当代中国研究所, 北京 100009)

摘要 财政分权并不是改革开放后才产生的现象,在传统的计划经济运行机制下,中央政府同样存在着财政分权的内在冲动,决策者在集权与分权的不断试验中寻求中央与地方利益的均衡点。计划经济时期的财政分权在中央与地方的频繁博弈、集权与分权的反复更替中推进。这种“集权下的分权”不会从根本上触动资源配置的“计划”方式,因而只能是解决过度集权弊端的权宜之计,只能实现对计划经济体制的修正而不是突破。

关键词 财政分权;集权;财政收入;工业化

中图分类号 F812

文献标识码 A

文章编号 CN61-1487-(2014)01-0010-06

一、引言

1994年的分税制改革是新中国财政史上具有标志性意义的重要事件,由此而引发的关于财政分权及其影响的讨论迄今为止仍然是财政领域研究中备受关注的话题。这一研究的深入似乎容易使人产生一个错觉,即新中国的财政分权只是分税制改革以后,或者至少应当是1978年改革开放以后的事情。对于改革开放以前中央政府的财政行为以及中央与地方政府之间的财政关系,研究者并没有给以同样的关注热情。

本文尝试以政府财政收入以及与其相关的财政管理体制的变化为切入点,对改革开放前就存在于中央与地方政府之间的财政分权化过程以及这一时期财政分权的特点进行分析和评述。有了对改革前财政集权与分权的透彻了解,我们才能形成对新中国成立以来中央与地方关系进而是中国独特的经济发展轨迹的全景式认识。协调不同层级政府之间的关系是大国发展过程中必须解决的问题。如何更有效地实现财政资源的汲取及财政资源在各级政府之间的合理分配是新中国政府始终关注的问题。

二、统一财经 财政集权的起点

1949年,成立之初的新中国面临着非常复杂和严峻的经济形势,经历了长期战争创伤的经济千疮百孔,工业基础十分薄弱,经济体系内多种经济成分并存。而新生政权尚缺乏强大的左右经济的能力,中央政府在巨额的财政刚性支出面前捉襟见肘,这时要实现全国的财政收

支概算都是“一个严重的斗争任务”。^{[1]3}通货膨胀、物资匮乏、金融波动、财政赤字、钞票发行过多等诸多问题的存在,不断地挑战着政府与市场承受能力的极限。

中央财政经济委员会先后采取了收缩银根、调运粮棉、抛售物资、回收货币等举措以稳定市场局面,但所有这些都不是釜底抽薪式的解决方法。1949年11月在中财委召开的会议上,陈云强调“物价问题的根本原因在于财政收支不平衡”^{[2]9},进而于12月明确提出了“财政经济要统一管理”的主张,认为如果不作基本统一,则由此而来的金融、物价风潮可能会引发更大的困难^{[3]48}。而同一时期,中央政府所面临的财政收入与支出脱节的问题日益严重。

迫于财政与市场的双重压力,中央政府开始着手逐步统一财经工作。1950年3月,政务院作出了《关于统一国家财政经济工作的决定》,决意在全国范围内统一编制、清查物资、厉行节约,明确规定粮食、税收等重要的财政收入来源全部归中央人民政府财政部统一调度使用。^{[4]31}也就是说,统一财经的最主要目标是统一财政收支,而其中的重中之重又是“统一收入,保证中央财政的需要”^{[5]59}。很快政务院又发布了《关于统一管理1950年度财政收支的决定》,根据这一《决定》,不仅财力上移,连同财政管理权限也一并集中在中央政府手中。^{[6]234}统一财经工作的完成成为新中国经济史翻开了新的一页,既稳定了当时的金融和物价,也使财政收支迅速走向平衡,1951年国家财

基金项目:本文为国家社科基金项目《中国产业结构演变中的大国因素研究》(项目审批号:11BJL015)的阶段性成果。感谢项目课题组成员及第12届国史学术年会的与会专家、学者对本文修改提出的宝贵意见。

政不仅没有收不抵支,还略有盈余。^{[7]267}高度集中的统收统支的财政管理体制由此确立,从而在根本上扭转了原来分区管理方式下中央政府所面临的财政困境。

统一财经的意义还不仅仅在于市场的稳定和财政赤字的消灭,新中国政府在财政汲取方面所做出的巨大努力是为了更长远的经济建设而准备的。经过了国民经济恢复时期,1953年过渡时期总路线提出,第一个五年计划启动,新中国的工业化进程拉开帷幕。这是一个“强制工业化”的过程,所谓“强制”,是因为当时的工业化并不是经济体系内部自发运行而是政府强力推动的结果,这对中央政府调动、支配资金的能力提出了更高的要求。工业化目标带来的强劲动力,促使中央政府通过各种举措,在短期内迅速提升了自己的财政汲取能力,使新中国突破了工业化伊始原本无法解决的资金瓶颈。

三、集权下的分权 缺乏稳定性的频繁博弈

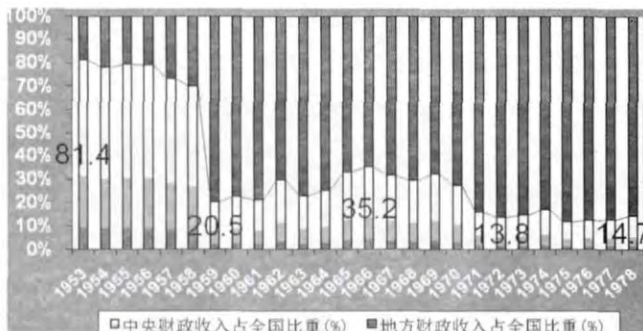
统一财经完成之后,新中国财政收入的整体规模发生了巨大的变化。1950年我国财政收入占国民收入的比重仅为15.3%,次年上升至26.8%。在经济发展水平并无质的改变的前提下,这一比重的迅速变化当然是国家意志的体现和政策推动的结果。从1952年开始,财政收入占国民收入的比重稳步上升,在改革开放前的绝大部分年份中,财政收入占国民收入的比重都超过了30%。不仅如此,从1951到1978年,半数以上年份的财政收入增速都远高于国民收入增速,尤其是新中国成立初期,1951、1952、1954、1958、1959、1960等各年财政收入的增速比国民收入增速快出10个百分点(甚至20个百分点)以上。^{[7]268}

然而,随之而来的问题是财政资源如何在中央与地方政府之间进行分配。从统计数据来看,通过统一财经实现的中央政府的强财政汲取并没有持续很久。只是在第一个五年计划期间,中央政府财政收入占全国的比重居高不下,最高的年份(1953年)达到81.4%,最低也达73.3%(1957年),换言之,这五年间全国3/4左右的财政收入都集中掌握在中央政府手中。但是,在1958年以后,中央政府财政收入占全国的比重却呈现出迅猛下降的趋势。1959年仅为20.5%,在此后的20年间,该比重再未达到一五计划时期的水平。有少数年份中央政府财政收入占全国比重出现小幅上升,如1962年该指标升至29.7%,1965年又增至35.2%,1971年以后该比重一直在20%以下,1978年为14.7%(参见图1)。与之同步的是财政管理体制的变化,依据新中国在不同时段内出台的政策,地方政府掌握的财政收入经历了一个不断攀

升的过程,这意味着国家财力由最初的高度集中开始日趋分散。

按项目构成来看,1978年以前我国国家财政收入最主要的来源有两个:一个是“企业收入”,从1952到1978年,企业收入占国家财政收入的比重平均达52.2%;另一个是“各项税收”,同期各项税收占国家财政收入比重平均达45.6%,两项合计占国家财政收入的比重达97.8%。抛开这两者,其他收入所占的比重几乎可以忽略不计。^{[7]280}因此,本文以下的讨论将以“企业收入”和“各项税收”的归属与分配为基础,考察财政资源在中央和地方之间的分配,并以此来探讨改革开放前存在于我国中央与地方政府之间的独特的财政分权化过程。

图1 中央及地方财政收入占全国的比重变化(%)



资料来源:国家统计局《建国三十年国民经济统计提要(1949-1978)》第281页。

1. “企业收入”的归属与分配

来自于国有企业的收入无疑是计划经济时代我国政府最主要的财政收入来源之一,第一个五年计划时期中央政府之所以具有强大的财政汲取能力与其掌握着大量国有企业的管理权密切相关。而改革开放前,我国经济先后经历了两次直属中央的国有企业管理权的大规模下放,分别发生在20世纪的50年代末和60年代末70年代初。尽管这种权利下放并不是单纯出于财政方面的考量,但是企业管理权下放的一个直接后果却是实现了财政资源在中央和地方政府之间的重新分配,扩大了地方政府财政收入的来源。

新中国快速建立的高度集中的计划经济体制加速了工业化的启动,但也很快就表现出了自身难以克服的种种弊端。早在1956年中共八大前后,第一代决策者就开始了对计划经济运行机制的集体反思,而其中的一个重要内容是对中央与地方关系的认识和调整。毛泽东在《论十大关系》中明确提出,“应当在巩固中央统一领导的前提下,扩大一点地方的权利,给地方更多的独立性……我们不能像苏联那样,把什么都集中到中央,把地方卡得死死的,一点机动权也没有。”^{[8]23}随后一年多的时间里,

中央召开了多次会议讨论如何改进管理体制,并成立了专门的工作小组对此加以统筹领导。^{[9]548}新中国成立后的第一次经济管理体制的改革由此拉开序幕。

在陈云 1957 年底为国务院起草、后经一届人大常委会批准的《关于改进工业管理体制的规定》中不仅提出要将中央直接管理的企业逐步下放,还明确提出“下放给地方政府管理的企业,全部利润的 20% 归地方所得,80% 归中央所得”。^{[10]90}1958 年 4 月,中共中央和国务院发布《关于工业企业下放的几项规定》,6 月初中共中央又作出《关于企业、事业单位和技术力量下放的规定》,后者明确了企事业单位的具体办法,同时要求“下放企业、事业单位和技术力量的交接工作,应该一律于 6 月 15 日以前完成。”

在“大跃进”的整体氛围之下,这次权利的下放多少也带有“跃进”的色彩。从 1957 年底开始到 1958 年 6 月 15 日止,冶金、第一机械、化学工业、煤炭等 9 个工业部门陆续下放了 8000 多个单位。中央各工业部所属企事业单位 80% 以上交给了地方管理。^{[11]329}中央各部所属企业和事业单位,从 1957 年的 9300 个减少到 1958 年的 1200 个,下放了 88%。中央直属企业的工业产值占整个工业总产值的比重,由 1957 年的 39.7% 下降到 1958 年的 13.8%。^[12]正因为如此,中央财政收入占全国的比重才在 1959 年发生了跳跃式的变化,由原来的 70% 以上锐减到 20% 左右。

这种剧烈的调整并没有带来决策者希望的结果。相反,在“大跃进”、人民公社化运动等一系列因素的影响下,国民经济在 50 年代末 60 年代初出现了严重困难的局面。1961 年,中共中央提出了“调整、巩固、充实、提高”的八字方针。随着《关于调整管理体制的若干暂行规定》、《关于当前工业问题的指示》等文件的出台,中央与地方的管理权限被重新调整,开始了财政的再度集权。在收入方面,收回了一部分重点企业、事业单位的收入,作为中央的固定收入。此外,中央在预算管理、企业财务、基本建设财务等方面都加强了对地方的控制,严格限制企业利润留成资金的用途。^{[13]128}到 1965 年,中央直属企事业单位包括中央各部在“大跃进”期间和以后新建的企业,增加到 10533 个(1958 年为 1200 个)。中央各部直属企业的工业总产值占全国工业总产值的 42.2%,其中属生产资料的部分占 55.1%。^{[14]402}

然而,和新中国的第一次财政集权一样,1961 年开始的财政集权也没有持续很久。1966 年,毛泽东再次提出要改变中央统得过死的状况。1969 年 2 月,全国计划

座谈会印发《中央各部关于企业管理体制下放的初步设想》,决定再次下放中央对企业的管理权限。1970 年 3 月 5 日,国务院拟定《关于国务院工业交通各部直属企业下放地方管理的通知(草案)》,要求国务院各部把直属企事业单位的绝大部分下放给地方管理,少数由中央部和地方双重领导,以地方为主;极少数大型或骨干企业,由中央部和地方双重领导,以中央部为主。中央同样对下放工作提出了具体的时间要求——必须在年内(1970)完成。于是,又一次快速的、大规模的企业管理权下放开始了,其力度并不逊于 1958 年,下放后的中央直属企事业单位由 10533 个减少到 1674 个,在工业总产值中的比重由 42.2% 降至 6%。^{[12]505}这次仓促的权利下放,是在“文化大革命”对经济造成严重冲击的条件下进行的,但这次分权并没有像 1958 年的分权那样引发严重的后果,原因在于中央在分权的同时,保持了对地方政府财政行为的适当控制^{[15]82},从 1971 年起,我国开始推行“财政收支包干”的管理模式。

此后直至 1978 年改革开放,我国再未出现中央大规模收回企业管理权的情况。每一次企业管理权限的重新划分都会影响到中央政府和地方政府财政收入的变化,从“企业收入”的角度来看,改革开放前中央与地方之间表现出了一定的财政分权的趋势,因为在国有企业下放的过程中地方政府的机动财力还是获得了不同程度的提升。

2. “各项税收”^[16]及其管理权限在中央与地方之间的分割

在国有企业隶属关系变更的同时,财政收入的另一项重要来源——税收在中央与地方之间的划分也在频繁的变动中。1979 年以前,我国国家财政收入中的“各项税收”主要包括四大类——工商税收、关税、盐税和农业税,而其中工商税收和农业税占到了“各项税收”收入的九成以上,关税和盐税两项合计占“各项税收”的比重不足一成^{[7]280},因此,考察工商税收和农业税在中央政府与地方政府之间如何分配,就大致可以判断出“各项税收”收入在中央和地方之间的划分。

表 1 是根据 1950-1979 年间政务院、财政部、国务院颁发的各种有关财政收支规定的文件整理而得的,从中可以看出改革开放前我国的财政管理体制以及地方政府财政收入来源的变迁过程。新中国成立伊始,通过统一财经,几乎所有的重要税收——工商税收、关税、盐税、农业税,都集中在中央手中,但这一局面很快发生变化。1951 年,地方政府就可以以比例解留的方式和中央政府

一起分享“工商业税”，而农业税、关税和盐税仍属于中央政府独享的收入。两年以后，第一个五年计划启动，在“一五计划”期间，农业税和工商营业税、工商所得税一并成为中央和地方共享的收入，以固定比例分成的形式在中央和地方之间分配，关税、盐税和烟酒专卖收入作为中央政府的固定收入。1958年，除了印花税、利息所得税、屠宰税、牲畜交易税、城市房地产税、文化娱乐税、车船使用牌照税等原本划归地方的税种之外，商品流通税、货物税、工商业营业税、工商业所得税、农业税和公债收入全部作为中央和地方政府之间的调剂分成收入。而从1959年到1978年的二十年间，由于我国在大部分年份中执行了总额分成、收支包干的管理方式，所以几乎除了关税以外的所有各项税收都被划归地方管理。也就是说，在1978年以前，唯一一个一直被中央政府掌握的税种是关税。对于除了关税以外的其他税收，地方政府的控制和影响能力不断增强。财政管理体制也由最初的“统收统支”发展到后来的“划分收支、分级管理”，以及再后来的收支包干、总额分成等等。

表1 1950-1979年我国财政管理体制及地方政府财力权能的变化

年份	财政管理体制	地方政府的财政收入（侧重于税收收入的分配）	备注
1950	统收统支	各地所收之国家公粮及其折征之代金或其他实物、关税、盐税、货物税、工商业税，均归中央人民政府所有。税款一律解缴中央金库。各项财政收支，除地方附加外，全部纳入统一的国家预算。 ^{[17]37}	
1951-1953	划分收支、分级管理	地方财政税收收入包括：屠宰税、契税、房地产税、特种消费行为税、使用牌照税以及大行政区以下经管的国营企业收入。中央和地方的比例解留收入包括：货物税、工商业税、印花税、交易税、存款利息所得税、烟酒专卖利润收入等，解留比例另定。农业税、关税、盐税为中央财政收入。 ^{[18]47, 57, 65}	中央每年核定一次地方财政收支，地方财政收支不抵支部分由比例解留收入抵补。
1954-1957	划分收支、分级管理	财政收入实行分类分成。国家财政收入分为固定收入、固定比例分成收入和调剂收入三类。地方的固定收入包括：印花税、利息所得税、屠宰税、牲畜交易税、城市房地产税、文化娱乐税、车船使用牌照税、契税；中央同地方的固定比例分成收入包括：农业税和工商营业税、工商所得税；中央的调剂收入包括：商品流通税和货物税；关税、盐税、烟酒专卖收入为中央的固定收入。 ^{[19]68}	中央每年核定地方预算。地方的固定收入及固定比例分成收入仍不足以抵补地方支出，则由中央划给调剂收入弥补。分成比例一年一定。
1958	以收定支、五年不变	财政收入实行分类分成。地方财政收入共包括三种：（1）固定收入，含原有地方企事业单位收入、其他收入以及七种地方税收（印花税、利息所得税、屠宰税、牲畜交易税、城市房地产税、文化娱乐税、车船使用牌照税）；（2）企业分成收入；（3）调剂分成收入，包括商品流通税、货物税、工商业营业税、工商业所得税、农业税和公债收入。 ^{[20]108}	左栏提及收入划给地方的比例，根据各个地区平衡财政收支的需要，分别计算确定。

1959-1970	收支挂钩、总额分成	除了少数仍由中央直接管理的企业收入和不便按地区划分的收入(如铁路、海关等收入)外，所有其他各种收入，包括各项税收(工商统一税、工商业所得税、农业税、盐税、利息所得税、屠宰税、牲畜交易税、城市房地产税、文化娱乐税、车船使用牌照税)和一切企业收入，全部划给所在省管理，作为中央和地方的总额分成收入。 ^{[21]135,158} 不再划分地方固定收入、企业分成收入和调剂分成收入。地方上缴中央的收入，除了少数用于中央开支以外，主要用于补助经济落后地区、少数民族地区和收入少、建设多的地区的资金不足。地方负责组织的总收入和地方财政的总支出挂钩，以省为单位，按收支总额计算一个分成比例。 ^{[22]120,155}	中央每年核定一次地方的财政收支指标、分成比例和补助数额，即“一年一定”。
1971-1973	财政收支包干	“定收定支，收支包干，保证上缴，结余留用，一年一定”，简称财政收支包干。国家财政收入和支出，除中央部门直接管理的企业收入、关税收入和中央部门直接管理的基本建设、文教行政、国防战备、对外援助和国家物资储备等支出外，其余均划归地方财政。地方收入大于支出，则按绝对数包干上缴中央财政；支出大于收入，则由中央财政按差额包干给予补助。 ^{[23]167}	上缴和补助数额确定之后，一般不作调整。地方收入超收或支出结余，都归地方支配使用，如有短收或超支，地方自求平衡。
1974-1975	收入按固定比例留成，超收另定分成比例，支出按指标包干	地方负责组织的财政收入，按固定比例给地方留成(各省留成比例不同，平均为2.3%；青海、宁夏两省最高，财政收入固定留成比例为10%；内蒙古、贵州次之，留成比例为6%；上海最低，留成比例为1.1%；大部分省份的留成比例都在2%左右)； ^{[24]180} 地方财政收入的超收部分，分成比例另定，但留给地方的一般不超30%；地方财政年终结余，留归地方财政使用；地方财政支出，按中央核定的指标包干	地方财政收支不挂钩，支出包干，收入留成比例固定三年不变。
1976-1979	收支挂钩，总额分成，增收分成	“定收定支，收支挂钩，总额分成，一年一变”，与1959-1970年间的“总额分成、一年一变”的体制类似。在保留地方按固定比例留成的既得利益的基础上，扩大地方财政收支范围。超收部分不按总额分成比例分割，而是按照30%和70%两个比例分成，视各地总额分成比例不同而定。1978年起又在陕西、浙江、湖南、北京等省份试行“增收分成、收支挂钩”，以使地方财政支出同地方负责组织的收入挂钩，取消了按固定数额留给地方的机动财力，但地方财政收入比上年的增长部分按确定的增收分成比例进行分成。 ^{[25]187}	中央与地方的总额分成比例一年一变。

3. 缺乏稳定性的集权与分权：中央与地方之间的频繁博弈

不论是从“企业收入”和“各项税收”这两项最主要的财政收入来源的归属与分配，还是从与财政收入相关的财政管理体制的变迁，都可以看出1978年以前，即传统的计划经济体制时期我国的财政管理尽管集权与分权交替出现，但总体上还是呈现出财政分权的趋势。在

新中国成立的最初三十年间,中央政府并不乏“放权让利”的努力和尝试,或者出于主动,或者出于被动。“集权”,并不足以全面概括计划经济时期的中央政府行为。从第一个五年计划完成开始,“集权下的分权”倾向就渐露端倪并日趋明显。耐人寻味的是,中央政府的每一次“集权”(新中国成立之初的统一财经和1961年前后企业管理权、部分税收管理权限的回收)都是在国民经济面临严峻挑战时的不得已的行为,而“分权”往往是最高决策者主动提出并推进的。

毛泽东在《论十大关系》中强调,对于中国而言;有中央和地方两个积极性,比只有一个积极性好得多。……我们要提倡同地方商量办事的作风。”^{[8]23}有的学者认为,这说明毛泽东已经看到了中央与地方分权的必要性,但“商量办事”本身却蕴含着至少在当时对制度化分权的否弃。^[26]的确,这一原则似乎包含了太多的人为因素,然而认为毛泽东完全否认“制度”的重要性似乎也与事实不符。1956年,在《论十大关系》发表前后,针对本位主义的问题,毛泽东同样强调过,“光从思想上解决不行,还要解决制度问题。人是生活在制度中的,同样是那些人,施行这种制度,人们就不积极,敲锣打鼓,积极性也提不起来,施行另外一种制度,人们就积极起来了”,“思想问题常常是在一定情况和制度下产生的,制度搞对了,思想问题也容易解决”^{[9]550}1957年改进工业、商业、财政管理体制的举措的出台不能不说是制度层面的尝试,只是改革开放前每一次经济管理体制的转变都颇多“跃进”色彩,每一次放权都是在短期内以突击的方式完成。

可惜每一次调整都并未取得令人满意的结果,问题的关键或许在于改革开放前的财政分权,终究是在计划经济体制的框架内进行调整。不论是集权,还是分权,其初衷都在于强化计划经济本身。即便是在分权的情况下,中央政府减少对经济的直接干预也并不意味着国家干预的减少,如第一个五年计划之后的几年当中,中央政府的财政汲取能力有所下降,但财政收入占国民收入的比重却不降反升^{[7]268},这从另一个侧面说明了“地方政府的自主权一旦扩大,他们会更广泛、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”。^{[27]35}通过下放企业管理权来增加地方财权的方式,其实只是实现了企业控制权在中央与地方之间的转换,而并没有实现对微观经济主体的有效激励,也不可能导向微观经济主体之间的真正竞争。这种财政分权不会从根本上触动资源配置的“计划”方式,因而只能是解决过度集权弊端的权宜之计。

总体而言,1978年以前的财政分权主要表现出三个特点:其一,分权的总体方向很明确,即不断扩大地方

政府的财源,并推进地方政府的收支挂钩^[28],以尽可能调动地方政府的积极性。其二,虽然分权化的方向始终不变,但制度的设计却一直处于频繁的变动之中,分权规则与方式充满了变数。根据文件,中央政府与地方政府对财政资源的分割规则有时一年一变,有时三年一变,有时五年一变,以实行“一年一变”的年份居多。中央政府与地方政府两者之间处于一种极不稳定的博弈关系当中。第三,中央与各省的分成比例并不完全一致,换言之,不仅中央与地方之间的分配方式不稳定,还缺乏一个统一的适用于全国各地的分配规则。这虽然有利于中央政府在经济发展水平不一的各个地区之间进行平衡和调剂,却也增加了人为因素和谈判成本,使地方政府的财政收益部分地取决于它和中央政府的讨价还价能力。

“集权下的分权”,是新中国独特发展路径的有机组成部分,也是第一代决策者对发展道路探索的结果。我们所特有的这种分权方式的利与弊都值得关注。好处在于,尽管缺乏稳定性,但中央政府与地方政府之间恰恰是在经常调整的分权规则中不断博弈,并将自己的信息、需求及时传递给对方,从而实现了对管理模式和计划的不断修正。这使我们在第一个五年计划完成之后,就部分地退出了苏联的集权模式,消解了高度集中的大一统计划经济体制所可能带来的一些麻烦,使中国推行了一种和苏联相比更具弹性的计划经济体制。这一时期新中国在分权方面所进行的尝试被有的学者称为毛泽东时代的“创造性破坏”,认为这直接破坏了中国变成苏联式计划经济的方向,使中国的经济体制在改革前就与苏联式的中央计划经济结构存在巨大差异。^[29]

而坏处在于,首先,多变的、不断调整的财政管理体制在协调地方和中央政府利益的同时,也为地方政府的短期行为带来强劲动力,因为参与者缺乏对规则的长远预期。其次,由于缺乏统一、持久的游戏规则,各个地方政府最终所能获取的财政资源与他们自身和中央政府的谈判、博弈能力密切相关,受到这一因素的影响,中央政府在分配财政资源的时候很可能会有失公平。第三,在推动经济快速发展的过程中,为数众多的地方政府各有各的目标函数和利益需求,他们不可能时时与中央政府保持完全的一致,在缺乏制度约束和保障的情况下,这种“集体行动的逻辑”会产生一些消极的后果,比如地方政府高涨的投资热情所带来的盲目建设、重复建设,这使中国经济陷入了一个治乱循环、冷热循环的怪圈。这种后遗症甚至一直持续到改革开放以后,虽然后来的发生机理已与改革开放前不尽相同。对改革开放前不同层级政府之间集权与分权关系的考察,为我们更深入地认识中国经济发展的路径演进以及问题和症结提供了另一个视

角和线索。

四、结语

由于过分集权而产生的僵化和低效似乎是计划经济体制的宿命,每一次集权在克服了集权之初国民经济运行所迫切需要解决的困境之后,都必然面临着地方积极性不足的问题,从而为下一次的分权埋下伏笔。除此而外,最高决策者的“分权”偏好也是一个重要影响因素。财政分权并不是改革开放后才产生的现象,在传统的计划经济运行机制下,中央政府同样存在着财政分权的内在冲动,决策者尝试在集权与分权的不断试错中寻求中央与地方利益的均衡点——虽然这种“集权下的分权”只能是对计划经济体制的微调而不是突破。尽管财政分权明显地扩大了地方政府的财力权限,却并不能从根本上改变地方政府对财政资源的支配方向与使用方式,因为国家整体的工业化发展战略并未发生任何改变,优先强调重工业的发展战略以及计划经济运行机制在一定程度上抵消了财政分权原本可能产生的制度创新激励。计划经济的集权与分权的循环怪圈,看来只有在社会主义市场经济体制下才能最终被打破了。

参考文献:

- [1] 薄一波. 关于 1950 年度全国财政收支概算草案编成的报告 (1949-12-2) // 财政部办公厅编. 中华人民共和国财政史料第二辑·国家预算决算 (1950-1981) [M]. 中国财政经济出版社, 1983.
- [2] 中共中央文献研究室编. 陈云年谱 (中卷) [M]. 中央文献出版社, 2000.
- [3] 中共中央文献编辑委员会编. 陈云文选 (第二卷) [M]. 人民出版社, 1995, 第二版.
- [4] 财政部综合计划司编. 中华人民共和国财政史料第一辑·财政管理体制 (1950-1980) [M]. 中国财政经济出版社, 1982.
- [5] 薄一波. 若干重大决策与事件的回顾 (上) [M]. 人民出版社, 2008.
- [6] 中国社会科学院, 中央档案馆编. 1949-1952 中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷 [M]. 经济管理出版社, 1995.
- [7] 国家统计局编. 建国三十年国民经济统计提要 (1949-1978) [M].
- [8] 中共中央文献研究室编. 毛泽东文集·第七卷·(1956 年 1 月-1958 年 12 月) [M]. 人民出版社, 1999.
- [9] 薄一波. 若干重大决策与事件的回顾 (下) [M]. 人民出版社, 2008.
- [10] 中共中央文献编辑委员会编. 陈云文选 (第三卷) [M]. 人民出版社, 1995, 第二版.
- [11] 新华半月刊, 1958, (13) [M] // 董辅初. 中华人民共和国经济史 (上卷). 经济科学出版社, 1999.
- [12] 中国社会科学院工业经济研究所情报资料室. 中国工业经济法规汇编 1949-1981 [M] // 董辅初. 中华人民共和国经济史 (上卷). 经济科学出版社, 1999.
- [13] 中央批转财政部党组 < 关于改进财政体制加强财政管理的报告 > [M]. 1961-1-15 // 财政部综合计划司前引书.
- [14] 武力. 中华人民共和国经济史·上卷 (增订版) [M]. 中国时代经济出版社, 2010.
- [15] 胡书东. 经济发展中的中央与地方关系——中国财政制度变迁研究 [M]. 上海三联书店, 上海人民出版社, 2001.
- [16] 需要说明的是, 在这里我们并不关注税制本身的变化, 而只关注税收收入在中央与地方政府之间的分配.
- [17] 1950 年 3 月, 政务院关于统一管理 1950 年度财政收支的决定 [M] // 财政部综合计划司前引书.
- [18] 1952 年, 农业税一度改为中央与大行政区、省 (市) 的比例解留收入, 交易税划为省 (市) 收入, 1953 年改回。参见 1951 年 3 月政务院关于 1951 年度财政收支系统划分的决定、1951 年 8 月财政部关于编造 1952 年度预算的指示以及 1952 年 11 月政务院关于 1953 年度各级预算草案编制办法的通知 [M] // 财政部综合计划司前引书.
- [19] 1953 年 11 月政务院关于编造 1954 年预算草案的指示 [M] // 财政部综合计划司前引书.
- [20] 1957 年 12 月财政部关于 1958 年对地方财政划分收入的几项规定的通知 [M] // 财政部综合计划司前引书.
- [21] 20 世纪 60 年代初中央一度收回部分重点企事业单位的管理权, 并加强财政集权, 但总体上并没有改变“收支挂钩、总额分成、一年一定”的管理方式。只是在税收管理方面, 要求地方政府凡涉及工商统一税税目的增减和税率调整、盐税税额调整、开征地区性税收、地方各税税目税率变动、工商统一税减免等事宜必须上报中央局批准。另: 1965-1966 年曾短暂地执行过“总额分成加小部分固定收入”的管理方式, 但从 1967 年开始又恢复完全的总额分成办法 [M] // 财政部综合计划司前引书.
- [22] 1958 年 9 月国务院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、1964 年 1 月国务院关于 1964 年预算管理制度的几项规定 [M] // 财政部综合计划司前引书.
- [23] 1971 年 3 月财政部关于实行财政收支包干的通知、1972 年 3 月财政部关于改进财政收支包干办法的通知 [M] // 财政部综合计划司前引书.
- [24] 1973 年 11 月财政部关于改进财政管理体制的意见 [M] // 财政部综合计划司前引书.
- [25] 1976 年 3 月财政部关于财政管理体制问题的通知、1978 年 2 月财政部关于试行“增收分成、收支挂钩”财政体制的通知 [M] // 财政部综合计划司前引书.
- [26] 苏力. 当代中国的中央与地方分权——重读毛泽东 < 论十大关系 > 第五节 [J]. 中国社会科学, 2004, (2).
- [27] 王绍光. 分权的底限 [M]. 中国计划出版社, 1997.
- [28] 根据表 1 可见, 第一个五年计划以后直至 70 年代末, 大部分年份都执行的是地方财政收支挂钩的机制, 1974—1975 年是个例外, 随后很快又恢复了收支挂钩.
- [29] 甘阳. 中国道路: 三十年与六十年 [J]. 读书, 2007, (6).

作者简介: 王丹莉 (1979—) 副研究员 经济学博士。主要研究方向: 中华人民共和国财政史、农村经济史。
(责任编辑: 李直)