

再论中国经济改革^{*}

张军 范子英

内容提要:自20世纪70年末代以来的40年,中国的经济增长取得了举世瞩目的成就,这主要归因于改革开放。不过,大多数的研究者都将改革视为一个连续的过程。本文通过一系列的梳理和回顾,区分了改革的两个阶段,发现改革与经济增长的模式在1994年之后发生了显著转变——从一个自下而上的微观改革不断引发宏观高度波动的阶段转变为宏观的结构改革实现“高增长、低通胀”的阶段,并持续超过十年之久。本文从中央与地方财政关系的视角对这种转变进行了解释,发现1994年的分税制改革是中央和地方政府走向激励兼容的根本因素,这意味着在中国的体制之下,中央与地方财政关系依然是结构改革的核心。

关键词:激励兼容 分税制 改革

一、引言

自1978年开启改革开放以来,到2018年刚好整整40年。中国在这40年内保持了经济的快速增长,城市化进程加快,贫困率持续下降。人均GDP由1978年的385元,增长到2016年的53953元,名义净增长了139倍,如果剔除掉价格上涨的因素,人均真实GDP也增长了近30倍。城镇化进程快速演进,城市化率从1978年的18%,上升至2016年的57%,保持了年均一个百分点的城市化速度,这也意味着平均每年新增了1000多万的城市人口。正是得益于快速的经济增长,中国也为世界的减贫工作做出了贡献,中央财政每年投入了大量的资金用于减贫工作,贫困人口规模从1985年的1.25亿人,下降至2016年的5000万人,中国对全球减贫的贡献率超过70%。

观察中国的改革和经济增长历程,我们发现一个有趣的现象。如图1所示,虽然中国在过去40年实现了年平均9.6%的增长速度,但在改革的最初15年,高增长是在高波动中实现的。从图1中可以看出,20世纪80年代的经济增长总是和通货膨胀相随的,高增长时就高通胀,低通胀时就低增长。在那个阶段,高通货膨胀屡见不鲜,如1994年的CPI高达24%。而所谓的“高增长、低通胀”的最佳组合仅仅是在1994年之后出现,并且维持的时间超过了10年。随着低通胀的持续,中国90年代之后的经济增长再也没有出现大起大落,但依然保持了接近两位数的GDP增长。这一点与80年代形成了显著差异。

同样具有结构变迁的还有对外贸易余额。时至今日,中国的外汇储备规模高达3万亿美元,而1978年的外汇储备仅有1.67亿美元,两者不可同日而语。充足的外汇储备得益于中国对外贸易的长足发展,特别是贸易顺差的长期持续增长。回顾过去的40年,我们耳熟能详的贸易顺差也仅仅是1994年之后的事情。在1994年之前的14年中,有9年是贸易逆差的,并且从总量上来看,20世纪80年代也是持续出现贸易逆差的。虽然说加入WTO推动了中国贸易的发展,但贸易逆差的扭转却是从1994年开始的,也正是从这一年开始,中国再也没有出现过贸易逆差。1994年贸易逆差为462亿元,2016年则为3.3万亿元,增长了70多倍。

* 张军,复旦大学经济学院和中国经济研究中心;范子英,上海财经大学公共经济与管理学院。本文得到国家社科基金重大项目“我国经济发展新常态的趋势性特征及政策取向研究”(15ZDA008)以及中宣部“文化名家暨四个一批”项目的支持。作者感谢匿名审稿人提出的修改意见,文责自负。

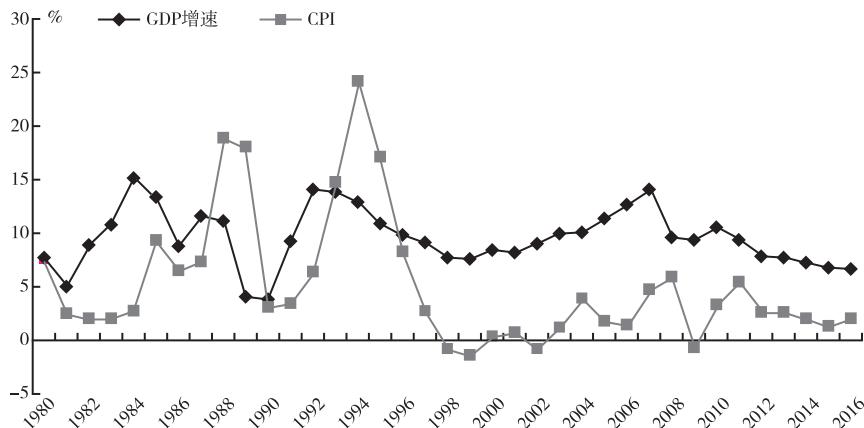


图 1 中国的 GDP 增长与物价变化

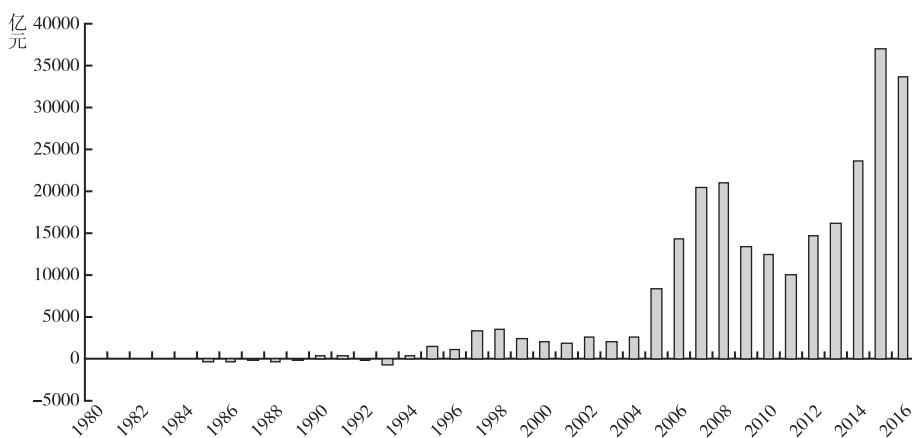


图 2 中国历年的贸易余额

因此,当我们回顾改革开放 40 年的时候,这种结构变化就显得特别重要。在我们畅谈改革开放成就的同时,更加重要的是认识到这种成就的来源。因此,本文将改革开放的 40 年划分为两个阶段:1978—1993 和 1994 年至今。与 20 世纪 80 年代的高波动型增长相比,我们更加好奇 90 年代中之后的稳定型增长是怎么做到的。本文将重点阐述这两个阶段增长差异背后的制度和改革,并尝试从政府间激励的角度对 90 年代之后的增长模式做出解释。

二、20 世纪 80 年代前后的自下而上改革

自新中国成立以来,政府一直在实施不同形式的改革。改革开放之前是在努力成为更加公平的计划经济,之后则是追求更有效率的市场经济,因而从这个意义上说,我们日常所说的改革实际上暗含了市场化的取向。这样来定义的话,中国的改革其实最早是从 1972 年开始的。中美建交后,当时周恩来总理决定从美国进口大量的机器,进口机器这件事情并不重要,我国在 20 世纪 50 年代也曾大量进口机器。关键的区别是,50 年代的重工业化建设和 60 年代开始的三线建设都将重点放在内陆地区,沿海很少获得上级政府的资助,在当时特殊的国际环境下,中央政府有意去提高内陆地区的经济水平,即使这种平衡是伴随着一定程度上的效率损失。而 70 年代进口的机器中,有一半是去了东部地区,而东部地区由于其自身特有的地理和资源禀赋条件,更加适合于发展工业经济,因而这实际上暗示了中央政府的经济政策开始从追求平衡转到效率。

我们今年迎来改革的第 40 个年头,是因为我们把中国市场导向的经济改革的元年定在了 1978 年,这当然是有意义的,因为那一年的 12 月 18 日召开了中共十一届三中全会,在全会上以邓小平为

核心的党中央决定把党的工作重点转移到经济建设上,放弃阶级斗争的思想路线,实行改革开放。而从经济变化上来看,中国经济的变革则来自于这个时候很多自发性的制度的出现,比如家庭联产承包责任制、乡镇企业以及后来的特区的建立等等。但是从20世纪80年代初到90年代中期以前的改革,都只能算作是一种自发演进的和自下而上的改变,而不能认为是政府有计划的改革策略。比如家庭联产承包责任制在60年代初期就开始出现了,后来只要经济出现波动,在很多地方就反复出现这种模式,最终在80年代初,政府意识到这种模式能够更加有效地利用农村的资源,因而在法律上给予正式的许可并在全国其他地方推广。有很多研究认为80年代中期以前的农业生产的发展以及城乡差距唯一一次的缩小,都跟这个自发的制度试验有关(Lin, 1992)。

今天看来,经济特区是中国一个富有创造性的制度安排,但是回想起来,特区的出现却跟当时在广东保安县的“逃港事件”有关。持续的逃港事件引起中央领导人包括邓小平的高度关注。就在这个时候,变革有了转机。在1978年的4月,国家外贸部和国家计委派了一个考察团,到香港和澳门去考察,考察报告认为,应该在靠近香港和澳门的两个地方尝试做一些出口加工贸易。当时选的两个地方就是靠近澳门的珠海和靠近香港的宝安。也正是这个报告引发了香港招商局的袁庚提出建立蛇口工业区,以及广东省委书记习仲勋和吴南生向中央提出在保安和汕头建立出口加工区的建议。同一时期福建也提出要建立一个经济特区。最终成就了今天的深圳和其他的经济特区的诞生。

特区之所以“特”,在于其资金的使用成本低,税收是三免两减半,土地的租金也很低,于是资本就过来了,并且还可以利用当地和内地的廉价劳动力。虽然税率很低,但是税基突然之间扩大很多,使得总税收反而快速增长,当地政府都尝到了甜头,于是其他很多省份也纷纷要求建立特区,对外开放于是进一步向其他省份扩展。因此,特区的建立也是政府不得已而为之,事先并不是有意识地往这个方向发展,后来各地出现的经济开发区、高新技术园区等形式也仅仅是特区的外溢效应,是地方政府与中央政府博弈的结果。

不仅仅家庭联产承包责任制和特区是自下而上的,价格双轨制也是如此。在20世纪70年代之前,各地就出现了大量的小型非国有企业,这些企业不在国家的计划内,因而必须允许其拥有相对独立的价格体系。从这个意义上来说,80年代的双轨制也仅仅是将之前就形成的计划外与计划内的混合体制进行合法化而已。双轨制被认为是整个80年代改革的主要特色。如果仅仅站在80年代末期来看,双轨制对于产品市场的开放是有促进作用的,也是相对成功的(张军,1997)。但是在生产资料领域,由于计划内和计划外的价格差,双轨制带来的更多是经济混乱和官员腐败。现在也有人认为双轨制的存在,是中国跟东欧国家改革成效差异的原因,因为当时的东欧和苏联都是采取世界银行所建议的休克疗法,一夜之间将价格市场化,这种改革模式往往会有两种可能的结果,要么很好,比如玻利维亚,要么很坏,比如俄罗斯和波兰。

双轨制给中国带来的好处在于盘活了资源,企业在边际上获得了生产激励。对国有企业而言,计划内的生产可以看成是一种上交给国家的定额税,而在放权让利的国企改革背景下,计划外的生产则完全来自于企业追求利润的动机。而对非国有企业而言,双轨制的创造本身就是一个市场机制,从原材料到产成品,非国有企业面临的是一个均衡的市场价格。从这个意义上说,双轨制缓和了改革初期供给严重不足的情况。但是,从另一个角度来看,双轨制带来的坏处可能要大于好处,双轨制在中国导致了经济混乱和腐败猖獗、带来了恶性通货膨胀。

三、1993年之后的自上而下的改革

经过1989—1991年的徘徊后,邓小平同志在1992年的南方讲话,以及1993年明确要建立的社会主义市场经济,这两者坚定了改革的市场化方向,而不是倒退到以前的计划经济,同时也改变了20世纪80年代的改革模式。紧随其后的是一系列的改革和开放政策,包括1993年的价格市场化,银行体系改革和贷款负责制,贸易、汇率的改革,分税制取代财政包干,取消福利分房,1996年前后的国有企业改革等等。我们可以发现,整个90年代中期以来的改革都是自上而下的,是中央政府有意

识的制度安排，同时很多 80 年代无法推行的改革，到了 90 年代都得以顺利地得到贯彻，市场制度的基本框架在 90 年代迅速成型。从今天中国经济增长的事实来看，这种自上而下的改革是非常成功的。那为何 90 年代能够完全扭转 80 年代的改革模式？相比 80 年代，90 年代又发生了什么？

随着 20 世纪 70 年代许多发达国家陷入滞胀的衰退期，传统的凯恩斯主义被许多学者、专家和机构质疑，它所造成的政府失灵现象为世人所诟病，而英国的撒切尔夫人和美国里根政府，开始限制政府在市场中的干预作用，这在 80 年代取得了相对的成功，于是“大市场、小政府”的思想逐渐占据了经济学界的主流。华盛顿共识在一定程度上就是在该背景下出台的，它是经济合作发展组织等机构对政府失灵的一个解决方案。拉美是实践华盛顿共识方针最彻底的地区，相似的改革也出现在撒哈拉以南非洲等地方。在推行华盛顿共识后，大多数经济学家预测这些国家应当会有显著的经济成就。但事实并非如此，这些接受“稳定化、自由化、私有化”教条而进行改革的国家，只有少数维持了基本的增长速度，大部分反而陷入了贫困和政治混乱交织的陷阱。

中国经济的表现被很多人认为是渐进式改革成功的典范，但我们却看到，整个 20 世纪 90 年代的改革是相当激进的。比如 1993 年实行的价格市场化获得了成功，而同样的改革也曾在 1988 年推行过，后来由于过高的通货膨胀而不得不放弃。80 年代中期，特别是 1988 年左右，中国是处在高通货膨胀阶段，当时有个词语叫“消费基金膨胀”。本文不去分析为何当时消费会膨胀，那会是另外一个有趣的问题，只想说明 80 年代和 90 年代的中国经济在宏观表现上存在明显的差异。在 80 年代如此高的通货膨胀条件下，如果实行价格市场化，这会更进一步增加整个社会的需求，于是情况会变得更糟，通货膨胀会更严重，当通货膨胀严重到不能忍受的时候，社会就会动荡。而 90 年代，特别是 1993 年前后，中国基本根治了通货膨胀的问题，供给获得根本性的突破，达到了产能过剩的基本状态。因而到了 1993 年，中国实际是通货紧缩的，在通货紧缩的时候，放开价格就不会有大问题，即使大家出于对未来市场的恐慌去购买，也不会使得物价上升很多，因而价格并轨得以顺利推进。

价格改革应该是整个 20 世纪 90 年代最重要的改革，作为发挥市场作用的“看不见的手”，价格必须反映资源的稀缺程度，这样才能不浪费资源，达到经济学家所说的帕累托最优。但是当市场是扭曲的，甚至根本就没有市场时，价格是不能反映其稀缺程度的，于是那些宝贵的资源被配置到那些不重要的用途上，甚至是完全浪费掉了。这样，价格改革也就构成了社会主义市场经济体制的核心。

银行业的改革也是在 20 世纪 90 年代开展的，主要是建立了相对独立的商业银行体系，剥离了这些银行的政策性功能。从此，银行将以盈利作为主要目的，这样就硬化了地方政府的预算约束，使之不能轻易地从银行得到资金，以维持那些亏损的国有企业；同时将以前的贷款审批制改为贷款负责制，这样每一笔贷款都有负责人，减少了银行自身的坏账和呆账。与此同时，建立了相对独立的中国人民银行，财政亏空无法再向人行进行透支。

价格改革和银行业改革的成功推动了国有企业改革。由于失去了价格保护，国有企业的经营效率相比非国有企业而言要低，而其原材料也要以市场价格进行购买，因而面对非国有企业的高效率生产，国有企业的产品在市场上越来越没有竞争力。同时，银行业的改革也硬化了预算约束，国有企业想要从银行获得低息贷款来维持经营也越来越难。另外，各地非国有企业的发展在一定程度上缓解了当地的就业压力，因而进行国有企业的改革也不会造成特别大的社会动荡，这样地方政府也就没有继续保护地方国有企业的动机，于是在 20 世纪 90 年代中期的国有企业改革得以顺利推行。

对外贸易的改革也更加强调放松管制，进出口企业拥有更多的自主权，同时中国更加积极地加入 WTO，更加积极地鼓励 FDI 的流入。这样看来，20 世纪 90 年代的改革，包括价格和贸易松绑、硬化财政约束、国有企业改革以及加强对于产权的保护等等，都是朝着市场制度建设的方向迈进，从结果看，取得了相当大的成功。

20 世纪 90 年代改革的成功，在经济上表现为高增长、低通胀，同时投资在整个经济中的比重相对较高，外贸依存度越来越大，中国更加积极地融入全球经济中。资本的积累速度加快，使得人均所拥有的资本量迅速增长。但这种增长模式并不是粗放式的，技术在经济中的作用越来越大。经济学

上以全要素生产率(TFP)来表示技术进步和资源的利用效率,该指标在1987—1991年基本是水平的,说明这些特殊的年份是没有技术进步的,而从1992年开始,全要素生产率是呈显著的线性增长模式,表明80年代的经济增长质量与90年代是有本质差异的。前者更像是粗放型的增长,而后者更像是技术进步带来的集约型增长。并且从1992年开始,技术进步的波动也逐渐收敛于一条水平线,即不会再像80年代那样出现经济增长的忽高忽低,因而90年代的经济是一种更稳健的、高质量的增长模式。

改革模式的差异在经济的其他方面也有所表现,比如,我们现在孰知的外贸顺差在1994年之前不仅外贸的规模很小,顺差和逆差也是经常交替出现。从1994年开始,外贸顺差一直存在并且逐渐扩大,也是从那个时候开始,中国才是一个真正意义上的外向型经济。更加自由的市场化体系也给那些更具潜力的地区以更多的发展机会,因而在一定的程度上加大了地区之间的差距。从20世纪90年代中期开始,那些初始条件更好的地区的增长速度更快,这虽然表明整体的效率在提高,但也预示着地区差距在扩大,我们也观察到从90年代初期以来,内地与沿海地区在人均收入方面的差距一直是扩大的。同时,经济增长的原动力还在于制造业,城市经济得到进一步发展,而同期农村地区由于改革的滞后,仅仅作为原材料和劳动力的输出地,因而我们看到城乡差距唯一的一次缩小在80年代中期之前,90年代之后则逐步扩大。

四、改革成功的几种主流解释

20世纪90年代中国市场化改革的成功,需要从横向和纵向两个维度进行解释。横向,同样的市场化改革也曾经在东欧国家和苏联推行过,但大部分都以失败告终,以至于今天还有很多人以激进化的改革作为这些国家经济增长乏力的原因。这是需要解释的。中国与东欧国家到底有什么不同?纵向,80年代,中国也曾经试图实施市场化的改革,但后来的结果显示行不通,并且这种改革反而带来了更进一步的混乱,而到了90年代,同样的改革却取得了巨大的成功,那么纵向,90年代的中国与80年代的中国到底又有什么不同?

东欧国家和苏联与计划经济时代的中国有很多类似的地方,两者都是以重工业化为主的计划经济,国家垄断了一切的资源,几乎没有私有经济等等。但是两者也不完全相同,中国拥有更多的劳动力,相对而言其他国家的资本更多,因而,重工业化战略给中国造成的扭曲更大。因为,中国的比较优势在于劳动密集型的产业,资本相对较贵,资本密集型的产业在中国的盈利空间将很小。为了顺利贯彻重工业化战略,就需要极大扭曲要素和产品的相对价格,压低生产要素的价格,同时提高工业品的价格。为了保证工业能够获得足够的资源,需要设计一系列的制度安排,比如需要控制汇率和利率政策。20世纪80年代的改革在一定程度上使得经济按照比较优势进行生产,而90年代的市场经济的建立,特别是价格体系的并轨,使得所有的要素都能获得边际上的回报,因而,从这个意义上来说,90年代改革的成功似乎与政府遵循比较优势有关。但问题是,禀赋或者比较优势是相对外生的,即中国历史上一直是一个人多地少的国家,但是在不同的年代,其经济增长是不同的,因而关键还是要去解释为何有的时候政府顺从比较优势,而其他时候却违背比较优势,即我们需要找到那些扭转政府行为的因素。

比较优势刻画了中国改革后经济的发展特征,但很难解释为何相同的改革在中国跟东欧国家的表现会有如此大的差异,同样是价格市场化,同样是遵循自身的比较优势,为何东欧国家最终改革失败,而中国却是成功的。另外,比较优势是由国家的初始禀赋外生决定的,本身并不是改革的政策,所以,强调比较优势这个外生的东西并不能让我们很好地理解改革为什么可能失败或者成功。

第二种解释往往强调中国的行政分权的重要性(所谓M型组织)。中国的经济增长,甚至改革开放本身,都得益于地方政府的积极参与,一些早期的经济学研究认为中央向地方的财政分权,是一个重要的原因(Qian & Roland, 1998)。但是分权改革在很多东欧国家也曾尝试过,不过都以失败告终,因此改革初期的特征才是关键所在。中国在计划经济条件下,毛泽东在强调地区平衡的同时,

也强调各地要自力更生，财政也要自主，1956年的《论十大关系》被认为是政府间关系向分权转变的关键。1958年和1967年推行了两次大的行政性分权，许多经济实体被下放到各地，同时地方发展经济的自主性得到鼓励，因而到了1978年的时候，中国跟苏联是不一样的，中国更是“块块”经济，各地是相对独立的经济体，即M型组织，而苏联则是“条条”经济，从中央到地方都是事业部制的垂直结构，即所谓的U型组织。块块经济有利于中国进行试验，因为即使失败了，由于块跟块之间是相对分离的，不至于对整体造成危害，因而改革的成本低；而苏联则相反，由于不同的部门和地区都交织在一起，因而试验很难在不影响经济体的前提下进行，并且一旦失败，殃及全身，即使成功了，由于不同地方已经嵌套到经济体内部，推广的协调成本也太大。另外，在信息处理上，M型组织利用了地方的积极性，因而需要的信息量较少，而U型组织则需要由中央来统一计划，因而需要大量的信息，随着经济的发展，后者将变得越来越难以操作(Xu, 2011)。

第三种解释是基于中国特殊的政治体制，即所谓的“政治锦标赛”。政府的运作最后还是要落实到个人，其中政府官员的作用最为突出，因此与其说政府的激励，不如说是官员的激励。中国特殊的官员任命制，配合“GDP考核”的指标体系，为地方官员发展本地经济提供了强刺激。这是一个内部劳动力市场，政治锦标赛会发生在任何一个层级的地方政府，官员在政治晋升的过程中逐级被淘汰，因此，“政治任命制”加“经济分权”才是经济发展的根本因素(Li & Zhou, 2007)。

最后还有一个解释就是“中性政府”。该解释认为中国是共产党执政，政府在意识形态上面是要谋求整体福利的最大化，政府不会偏向于某一个特定的阶层，即政府是所谓的泛利性组织，而东欧国家的执政党往往会追求自身或是某个特定阶层的经济利益，而不是立足于社会的整体福利，于是在改革绩效上面差异很大(姚洋, 2018)。

需要指出的是，比较优势、M型的组织结构、政治锦标赛和中性政府都可以作为禀赋的一部分，这四种解释都在强调改革初期禀赋的差异是结果差异的原因。一个有作为的政府遵从自身的比较优势，在特殊的政治和经济构架下取得了成功。这些解释是能够从横向维度上解释中国与东欧国家改革绩效的差异，但还是很难从纵向上解释中国历年经济增长的差异，不管是比较优势、M型组织、政治锦标赛还是中性政府，这些都不是在短期内能够改变的。20世纪50年代以来，中国一直是劳动力资源丰富、高度分权并且政府的意识形态始终是全民福利的最大化，特别是具体到90年代和80年代增长质量的差异，由于这些都没有变化，因而很难给出合理的解释，那么90年代到底发生了什么？

五、政府间的激励兼容才是改革成功推进的原因

本文认为，中国20世纪90年代改革的成功，很大程度上是因为解决了政府间的激励不兼容的问题。在中国，政府间的利益关系可以简单地从政治和经济两个维度来看：政治方面，中国一直以来都是中央统一领导的，各层级的政府官员都是由上级政府任命的，因而从这个意义上说，政治体制并不是改革的重点。但经济关系则不同，出于效率的考虑，80年代的政府间权力的划分导致了过度分权，地方政府拥有太多的自由支配权，这也直接导致了各地的重复建设和严重的市场分割，中央的政策在地方层面开始政令不通。由于经济激励，各地开始逐渐抵制中央的自上而下的改革。

在收入的划分上，20世纪80年代是收入分享制，虽然具体的制度安排在各年和各地都差异很大，但基本的模式是中央政府要从地方政府的收入中拿走一部分。这种收入分享机制有两个问题：一是地方政府有隐瞒收入的动机，由于信息的不对称，中央并不知道地方政府的具体财政收入，因而地方政府可以隐瞒收入，比如将预算内的收入转移到预算外，或者直接就藏富于民了。二是中央政府的政策会前后不一致，即使地方政府不隐瞒收入，中央政府只有在年终才知道地方政府的财政收入，而分享机制是在年初就制定的，因而在年终时，中央政府出于自身利益的考虑，会通过各种形式变更以前的约定。比如80年代中央政府就曾以不同的形式向地方政府“筹借”过大量的资金，而这些借款从来都没有归还，当地方政府预期到中央政府行为的不一致后，更加倾向于隐瞒收入。

20世纪80年代的财政体制削弱了中央对于经济的控制力,两个比重——财政收入占GDP的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重——分别从1984年23%和41%下降到1993年的12%和22%,同时地方政府的预算外收入增长太快。虽然,中央的财力下降很快,但同期的事权依然没有太大变化,中央政府依然负担着相当大的公共支出和资本建设。中央政府在完成本级政府支出后,已经没有财力协调地方政府的行为,因而自上而下的改革很容易遭遇地方政府的阻挠,特别是当这些改革触动到地方利益时。

1993年12月15日国务院颁布了《关于实行分税制财政管理体制的决定》,对分税制的方案进行了详细的说明,并决定从1994年开始用分税制取代之前的收入分享制。分税制改革方案的主要内容包括:(1)中央和地方明确划分各自的政府事权和财政支出的范围;(2)中央和地方明确划分各自税收征收的范围,明确划分了中央税、地方税和中央地方共享税;(3)建立中央和地方税收征管机构,负责各自的税收征管;(4)建立中央对地方的转移支付制度,以一般性转移支付和专项补助来帮助实现地区平衡;(5)推行以增值税为主体的间接税制度,统一个人所得税。在这一制度下,中央与地方共享的预算收入主要来自增值税和资源税,其中增值税部分,中央分享75%,地方分享25%;资源税按不同的品种划分,陆地资源税全部作为地方收入,海洋石油资源税作为中央收入;证券交易印花税在1994年的时候确定为中央与地方均成,但2002年起改为中央分享97%。

由于分税制改革是对之前财政过度分权的一个纠正,所以分税制无疑是一种财权再集中的努力。^①这种努力当然会遭遇地方政府的阻力。为了赢得地方,特别是富裕省份的支持,中央采取了保障地方不少于1993年收入基数的过渡政策。地方政府两税收入如果低于1993年税改前的收入,中央财政将以税收返还的方式进行弥补,以保障地方政府在实行分税制后的实际收入不低于该地区1993年的水平。这个承诺确保了分税制在1994年如期推行。为此,时任副总理的朱镕基付出了极大的努力,与地方政府的官员进行了多次苦口婆心的解释、恳谈和说服,后来的一些改革内容,例如保1993年基数而不是1992年基数,将土地出让收入留给地方财政等等,也是与地方讨价还价的结果。^②

由于分税制最终取代了财政承包制,中央财力下滑的趋势得到了明显的纠正。首先,如图3所示,分税制后,中央预算收入占全部预算收入的比重下降趋势得到扭转,该比重在1994年后开始上升并稳定在50%~55%的范围内。由于20世纪80年代的过度分权导致中央与地方的激励不兼容,中国的财政收入占GDP的比重一直处于下降趋势,而在实行分税制后不久,该比重便止跌回升。^③这意味着中央和地方政府在增加财政收入上是激励兼容的。

1994年的分税制改革是对之前过度分权的一个反应,分税制有两个机制保证了政府间行为的一致性。首先是政府间采取税收分享机制,而不是收入分享机制,特别是增值税的分享。由于税收的征收是相对透明的,不同级政府对于税基的了解也是相似的,因而不存在地方政府隐瞒收入的情况。同时将分享主体放在增值税,该税种是可以作为地方政府努力程度的度量的,越是着力于发展经济的政府,其制造业会越发达,相应的增值税税基也会越大,因而对于地方政府和中央政府的财政收入都是有利的。其次,与之前的财政体制的一个主要区别是国税局的设立。中央和地方政府各自拥有独立的税收征收机构,国税局实行的是垂直管理体制,其相对的独立性保证了地方政府很难侵

^① 就对经济增长的激励而言,中国财权再集中的努力显然是成功的。在经历了财政分权带来的一系列不利后果之后,俄罗斯也试图实行了财政的再集权,但与中国不同,俄罗斯的财政再集权直接导致了公共部门的扩大以及联邦政府对整个经济控制能力的加强,这使得地方政府对促进经济增长的政策缺乏兴趣。财政的再集权之路及其后果在中国与俄罗斯之所以大相径庭,很大程度上是因为中国政府的财政压力远远大于依靠石油收入过日子的俄罗斯(Parker & Thornton, 2007)。

^② 朱镕基1993年9月率领中央政府部门官员60余人先后在广东省和新疆维吾尔自治区与地方政府官员进行了面对面的解释和沟通。详细内容,参见《朱镕基讲话实录》,第2卷,第357—374页,人民出版社。

^③ 这个问题也常常用另外的方式来提出,即分税制后为什么税收的增长超过GDP的增长。

蚀中央财政收入。同时,由于设立了相对公平和固定的分享机制,中央的税收并不会对地方的经济激励产生负面作用。特别是2000年以来,营业税逐渐成为地方的第一大税种,该税种的征管也同样是由地税局负责。

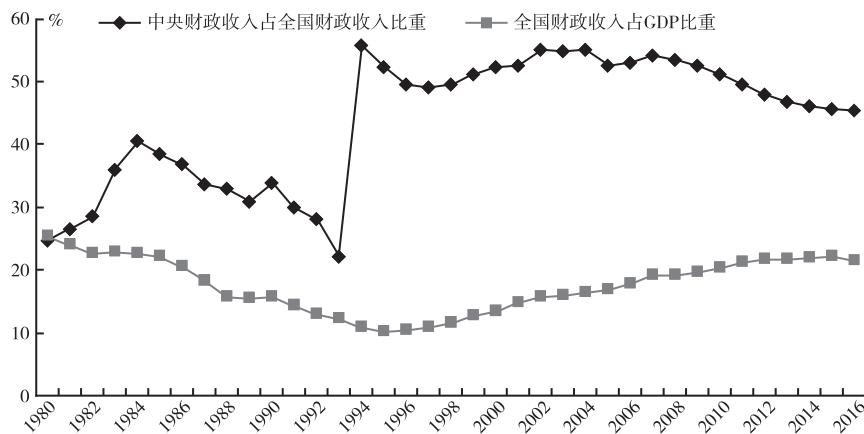


图3 两个比重的变化

观察一下在实施分税制之后地方政府的预算外收入占比的变化,应该可以为我们验证分税制中内生的上述机制有助于实现政府间的激励兼容性提供一个粗略的证据。这是因为预算外收入可以很好地作为地方政府与中央政府激励不兼容的一个代理变量(proxy)。图4给出了基于省级数据计算的地方政府的预算外收入占财政收入的比重(extra/revenue)在1987、1994、1998和2001年等四个年份的核密度分布(Kernel density)。很显然,相对于1987年的双峰分布,1994年以及之后的年份,不仅核密度分布曲线变成单峰曲线,而且持续向左移动,表明预算外收入在地方政府收入中的比重在持续下降。

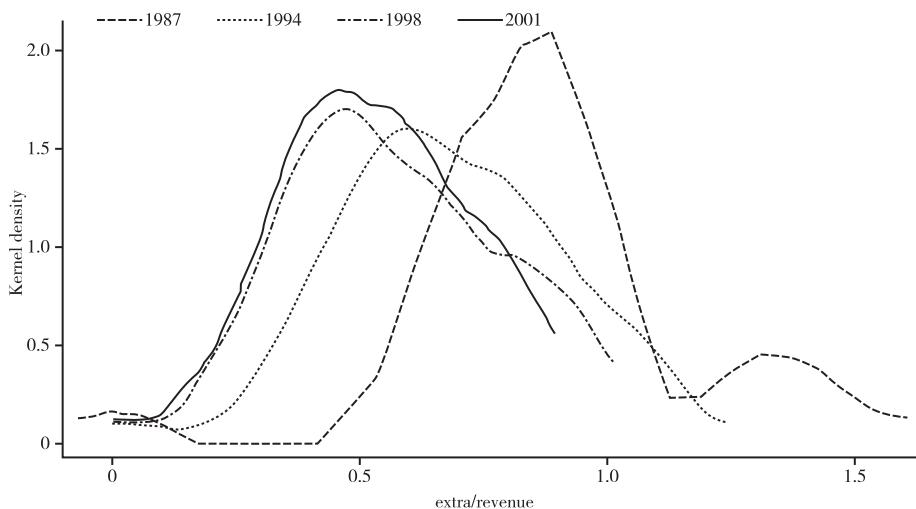


图4 预算外收入占预算收入比重的核密度分布变化

注：该密度分布所使用的数据为省级数据。其中，1987和1994年的数据不包含重庆，1987年不包含海南。

资料来源：《中国财政年鉴》1988、1995、1999和2002年卷。

1994年的分税制实际上解决了中央和地方政府的激励兼容问题,这在三个层面上保证了两者目标的一致性:首先,在税收的征收方面,由于国税局的设立,中央政府不再从地方政府的收入中抽取一定比例作为自身的财政收入,因而在税收的征收方面,地方政府没有手段隐瞒税收,并且由于

财政收入的主体是共享税种,中央和地方具有类似的税基,这样地方政府在扩大税基的同时也有利于中央政府,因而分税制保证了两者都会最大化税基。其次,以增值税作为分享的主体是有利于地方经济发展的,地方政府越是将重点放在发展经济上,这部分的税收也会增长的更快,因而这可以间接用来衡量地方政府的努力程度。增值税是对增加值进行征收的,而增加值是GDP的核心构成部分,经济发展越快就会体现在增值税税基的扩大,进而有利于中央和地方的财政收入。各地方政府都将有限的财政收入用来改善基础设施,以此来吸引投资和扩大对外贸易,进一步扩大了增值税的税基,这也是为何近年来投资的增速和财政收入的增速要大于GDP增速的原因,因而增值税作为分享的主体保证了地方政府会将精力放在经济发展上。最后,分税制保证了改革的顺利推行,按照分税制的设计,中央政府的收入会越来越多。随着分税制的推进,中央的财政收入将逐渐超过其支出,因而有相当大的部分可以用来做调控,既可以用来直接投资,也可以作为对地方的一种奖励。1994年的税收返还(增值税和消费税返还)占据当年转移支付的70%,很多人都认为这是中央对地方执行分税制的一种妥协,当时为了照顾到地方的积极性,还设置了一个递增的返还比例1:0.3,即全国的两税(消费税和增值税)每增长1%,地方获得的两税返还将在1993年的基数上增长0.3%。由于这部分的增长速度要小于财政收入的增速,因而这部分也会越来越小,中央则获得了大部分的增量税收。随着时间的推移,返还基数和0.3的递增部分越来越小,中央获得的财政盈余也就越来越多,这时候的转移支付完全可以被用来作为对地方的一种肯定,或是对推行改革造成的损失的省份的一种补偿。从这个意义上来说,中央庞大的财政实力保证了自上而下的改革的顺利推行。

实施分税制的效果是非常明显的,其中两个比重得到明显扭转,财政收入占GDP比重回升到20%以上,中央财政收入占全国财政收入的比重一度上升至55%。更为明显的是,在1998—2012年间,中国维持了十余年的税收超速增长,即每年的财税收人增速远超过GDP增速,其中,2007年的财政收入增速高达32.4%,当年的GDP增速为14.7%。这充分说明中央和地方政府在增加财政收入上是激励兼容的。同时地方政府有一半的财政支出需要依靠中央的转移支付,因而不管是出于宏观调控还是推行改革的目的,中央政府都有足够的财力来保证政策得到地方政府的支持和贯彻。

六、结论和展望

从今天的成就来看,20世纪90年代中期的改革应该说是成功的,中国更加积极地融入全球经济,对外开放进一步拓展,进出口和投资在经济中占有很高的比重,技术进步更加迅速。但是,90年代中期的财政关系改革加强了地方政府在经济发展中的作用,触发了地方政府之间在经济发展中的“良性竞争”(race to the top),而与此同时,公共财政的平衡职能却受到了抑制,没有得到很好的发挥,因而城乡差距并没有得到缓解。同时,由于初始条件的差异,沿海和内地之间的经济差距还在扩大。增长与平等当然从此也就变成中国经济发展中需要不断来校正平衡的问题。

从财政的角度来说,20世纪90年代的分税制改革是一个财权再集中的过程,这种改革模式能够规避一些分权过程的不利影响,有助于实现宏观稳定,克服市场分割、公共服务供给不足以及推动资本积累等等。但随着时间的推移,这个体制也开始逐步显现出一些新的问题,地方的财权与事权开始出现越来越严重的不匹配,导致地方政府又开始寻找预算收入之外的财源并通过融资平台过度举债。

在分税制实施差不多十年之后,或许因为上述那些问题的出现和演变趋势,已经有迹象表明来自顶层设计的财税改革和调整开始自上而下地推行了。其思路看上去是在进一步朝中央层面集中收入和支出,以期进一步增强中央在提供基本社会保障、缩小收入差距以及增加宏观调控能力的方向而不是相反。从激励角度看,中央的以下几项改革正势必对分税制之后所建立起来的中央地方财政关系和经济发展的激励机制产生持久的影响。

首先是财权的进一步集中。在1994年分税制框架下,(地方)企业所得税和个人所得税、营业税都是地方的重要税种,不过2002年的所得税分享改革,将该税种由地方税变更为共享税,中央分享

了其中的 60% 收入。2016 年推开的“营改增”虽然是立足于将二元税制转变为一元税制，不过因为营业税是地方税，增值税是共享税，不可避免地将地方第一大税种的营业税变更为共享税。在将地方税种变更为共享税的同时，一些地方税种也因为改革的原因逐渐消失，例如农业税、屠宰税等等。

其次是收入征收权力的进一步集中。随着“营改增”的全面推开，地税局到了无税可收的地步，而地税局的工作人员还有 41 万，国税局 46 万，在地方主体税种没有建立的前提下，整个税务机关在 2018 年迎来了 24 年来的首次大改革。自 2018 年 6 月开始的机构改革，将地税局全部并入国税局，实行垂直统一的管理模式，也是从这一时刻开始，地税局退出了历史舞台，虽然改革后的税务机构名称依然是税务局，但与 1993 年之前的税务局完全不同了，之前的税务局是归地方政府管理，如今则全部归中央政府管理。

最后是事权的进一步集中。随着中央财政收入的集中，中央和地方的纵向财政不平衡问题逐步凸显，收入集中到中央，支出责任依然在地方，中央盈余对应的是地方缺口。为了解决这种纵向不平衡，过去采用的主要手段是向地方的转移支付，这种转移支付额度非常巨大，造成了地方财政对中央财政的过度依赖，其中地方与中央部委的关系因素在获得转移支付中的作用逐渐凸显（范子英、李欣，2014）。随着转移支付带来的新问题越来越明显，近年来中央开始逐步承担更多的事权，2016 年重启了中央地方事权划分的改革，这也意味着未来的财政支出更多是由中央财政直接支出，而不是通过地方财政进行中转。

中国过去 40 年改革开放和经济发展的成功经验中，保持中央和地方的两个积极性是非常关键的一个，这就意味着改革是为了在收权和放权之间做到恰当的平衡。之前的经验教训告诉我们，过度的放权带来了混乱，但是反过来，过度的权力集中又会给经济增长带来负面影响。从分税制实施之后的十多年的时间看，一方面赋予地方政府足够的权限，让他们有激励、有能力、有空间来发展地方经济，另一方面又保障了中央在全国层面进行宏观调控和维护市场统一的权威和能力。但是，任何改革所形成的机制，都会随着一些新情况的出现和约束条件的改变而慢慢开始变异。理想的情况当然是进一步的改革。由于中央与地方的财政关系是中国经济体制的核心，因此它依然还是中国未来结构性改革的核心。

参考文献：

- 范子英 李欣,2014:《部长的政治关联效应与财政转移支付分配》,《经济研究》第 6 期。
- 姚洋,2018:《中国经济成就的政治经济学原因》,《经济与管理研究》第 1 期。
- 张军,1997:《双轨制经济学:中国的经济改革 1978—1992》,上海三联书店。
- Li, H. & L. Zhou(2004), “Political turnover and economic performance: The incentive role of personnel control in China”, *Journal of Public Economics* 89(9—10):1743—1762.
- Lin, J. (1992), “Rural reforms and agricultural growth in China”, *American Economic Review* 82(1):34—51.
- Parker, E. & J. Thornton(2007), “Fiscal centralization and decentralization in Russia and China”, *Comparative Economic Studies* 49(4):514—542.
- Qian, Y. & G. Roland(1998), “Federalism and the soft budget constraint”, *American Economic Review* 88(5):1143—1162.
- Xu, C. (2011), “The fundamental institutions of China’s reforms and development”, *Journal of Economic Literature* 49(4):1076—1151.

(责任编辑:胡家勇)

(校对:杨新铭)