

当代中国政商关系新视点

中央财政策略与地方政商关系

叶 静

(对外经济贸易大学国际关系学院, 北京 100029)

摘 要: 从 20 世纪 80 年代开始, 中国开始了再次塑造现代国家机构、集中中央财力的过程。为什么在这个过程中, 中央在不同时期采取的财政策略呈现出不同的特征? 现有从历史制度和国家出发的解释都不能系统地回答这个问题。要探讨中央财政策略的变迁, 必须要考察中央政府所面对的利益集团力量。在中国, 利益集团并非仅仅是社会力量的集合, 更是社会力量和地方政府之间的利益集合。根据地方商业力量和地方政府之间关系的紧密程度和性质, 可以将其归纳成三类, 即层级型政商关系、统合型政商关系和自由型政商关系。正是这些不同类型的地方政商关系塑造了不同时期中央政府财政策略的基本特征。

关键词: 财政政策; 政商关系; 中国; 中央政府; 地方政府

中图分类号: F81 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-7095(2014)01-034-11

一、国家建设下的财政策略

在现代国际体系中, 主权国家已经成为各国组织政治的主要模式。国家在经济、政治和社会方面发展表现得好坏直接决定了该国在国际体系中的位置, 同时也决定了其政权统治合法性基础。而这些都和国家建设(state building)密切相关。国家建设指的是增加政府的管理、财政和制度能力, 从而和社会建设性地互动以有效地实现公共目标。^① 其中, 财政能力的建设尤为重要。在列维(Margaret Levi)看来, 国家收入的产生过程就是国家的演化史。^② 一个国家如果不能有效地征收财政收入, 那么国家在提供安全、满足人们基本需求或者促进经济发展方面作用就极为有限。^③ 所以说, “一个国家征收和使用财政资源的能力能比其他单个因素更多地展现一个国家既有的能力。”^④

毫无疑问, 20 世纪以来, 国家对财政资源的集中比以往时期更为明显。一方面, 由于 20 世纪上半叶的两次世界大战涉及范围广、持续时间长, 所以国家对财政收入集中的需求更加迫

收稿日期: 2013-08-27

基金项目: 对外经济贸易大学中央高校基本科研业务费专项资金资助(13YBZZX01)

作者简介: 叶 静, 对外经济贸易大学国际关系学院讲师。

① Brautigam, Deborah, Odd-Helge Fjeldstad and Mick Moore, 2008. *Taxation and State Building in Developing Countries*, New York: Cambridge University Press, p. 2.

② Levi, Margaret. *Of Rule and Revenue*, Berkeley: University of California Press, 1988, p. 1.

③ Brautigam, Deborah, Odd-Helge Fjeldstad and Mick Moore, 2008. *Taxation and State Building in Developing Countries*, New York: Cambridge University Press, p. 2.

④ Evans, Peter, B. Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, eds. *Bringing the State Back In* New York: Cambridge University Press, 1985, p. 17.

切；^⑤另一方面，当战争结束后，国家尝试调节失业和通货膨胀水平以及弱化商业周期的影响，为承受市场风险的民众提供社会福利。^⑥ 所以二战后国家的急剧膨胀成为 20 世纪非常显著的现象。根据世界货币基金组织的统计，至 20 世纪末世界各国中央或联邦政府征收的税收和非税收入占全国财政征收的平均比例是 81%。^⑦

对于中国而言，中央政府集中一定的财政资源对其国家建设过程也十分重要。一方面，中国在世界体系中所处的位置是后发展国家，后发展国家要迅速工业化，必须要有强组织力的推动，而财力是强组织力的基础；另一方面，中国快速的社会经济变迁，产生了很多经济问题、社会矛盾和利益冲突，这些问题的解决都需要一个有能力的中央政府来解决，其中财力的支持必不可少。事实上，自 20 世纪 80 年代以来，中国就重新恢复了屡次被政治动荡所中断的国家建设进程，包括：国务院在内的各级领导机构得以恢复、重建和改革；政府官僚开始摆脱政治身份的唯一标准而逐渐强调其专业知识的重要性；各种法律、规章制度开始重新树立，人们的行为和关系逐渐受到这些规定的调节。在财政收入方面，从 80 年代早期开始中央政府就多次调整了中央和省级政府的财政关系^⑧（参见表 1）。虽然不同财政安排名字是不同的，但不同财政安排的基本特征是相似的。在 1982 年“固定比例的收入包干”制度和 1985 年的“划分税种，核定收支、分级包干”下，省份之间具体的财政安排是不一样的，但多数省都共享了一个基本特征，即中央在自有收入之外^⑨，这些省份再将自己收入总额的一定比例上缴给中央政府。^⑩ 1988 年开始实行的地方包干制度是一种总额上缴方式，即各省将由中央政府规定的固定总额上缴给中央政府。^⑪ 这种安排是广东福建模式在全国层面的扩展，是对地方政府最为有利的财政分配方法。1994 年之后的分税制财政收入方面最为基本的特征是中央和地方各自征收财政收入。

表 1 20 世纪 80 年代以来中国财政制度安排

年份	财政安排	特 征
1982—1984	固定比例的收入包干制度	多数省份采取了比例上缴制
1985—1988	划分税种，核定收支、分级包干	
1988—1993	地方包干	多数省份采取了总额上缴制
1994	分税制	中央和省份分别征收
2002	所得税的重新分配	

⑤ Kiser, Edgar and April Linton, 2001. “Determinants of the Growth of the State: War and Taxation in Early Modern France and England”, *Social Forces*, 80:411—448.

⑥ Cameron, D. R. 1978. “The expansion of the public economy: a comparative analysis”, *The American Political Science Review*, 72: 1243—61.

⑦ Diaz-Cayeros, Albert. *Federalism, Fiscal Authority and Centralization in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

⑧ 这里的省级政府，包括直辖市和自治区。

⑨ 中央政府自己的收入来源，包括中央企业的所得收入、关税和由铁道部征收的工商税等。

⑩ 当然，各省上缴的比例和固定的年限是不同的。另外，关于利改税的问题，在一些学者们看来，利改税推出之后不久就失败了，并没有很好地执行，划分税种也没有被执行，而是使用了总额的比例分成的财政分配方式。这种分配方式中最为典型的是江苏模式。请参见：戴园晨，徐亚平，1992，《财政体制改革与中央地方财政关系变化》，载于《经济学家》，04 期，5—14 页。

⑪ Wong, Christine P. W., 1992. “Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China.” *Modern China* 18 (2):219.

本文的中心问题是:在缔造现代国家、再次集中财力的过程中,为什么中央在不同时期采取了不同的财政政策?从总体的层面来说,为什么中央政府在20世纪80年代主要采取了一种由省级政府代收并上缴财政收入的方式,而90年代初转向了主要由自己征收财政收入(self-financing)的方式?从具体的层面上说,为什么80年代主要的财政安排从比例上缴制走向了总额上缴制?为什么90年代分税制将所得税留给了地方政府,而在2002年中央政府开始共享这部分税收?在这些纷繁复杂背后的财政安排之后,有着怎样的政治经济变量?

当然,这些问题并非首次提出,已经有很多学者分别就其中的某些具体问题给出了具体的解释。归纳起来,可以将这些具体的解释总结为两种,一种是从历史制度出发的解释;另一种是从国家这个行为体出发的解释。本文认为,这些解释虽然在特定时间的财政政策上给出了一定的见解,但是并没有提出一个能解释中国国家建设过程中财政政策跨时间变化呈现出不同特征的普遍理论。本文解释是地方层面的政商关系决定了中国中央政府财政政策的基本特征。具体而言,层级型政商关系使得比例上缴制盛行,而统合型政商关系有利于总额上缴制的推广,而自由型政商关系使得分税制以及进一步的税收改革成为可能。

二、财政政策背后的政治

(一) 财政政策、历史制度与国家

中国改革开放后实行的财政政策并不是推翻重来、没有任何历史根源的政策,相反,这些政策深深地建立在70年代财政政策的基础之上。从历史制度主义的角度来看,这是由于制度存在着回馈效应(feedback effect):一方面,一旦有了先前的制度,那么行为者会倾向于去按照甚至加强这个体系的逻辑去采取行为策略;另一方面,制度有着分配效应,也就是说制度并非是中性的,相反,制度会带来一定的权力分配,从而使得制度得以强化和再生。^⑫因此在历史制度主义者眼中,制度一般是延续的,除非被关键时刻打破。^⑬中国的财政政策,尤其是80年代具体的财政政策,一定程度上可以被历史解释。比如奥森伯格(Michel Oksenberg)和唐(James Tong)认为“文化大革命”是一个转折点,从“文化大革命”开始,省份通过更大的预算权力、更长的财政合约年份以及对预算盈余的负责从而获得了更多的自主权。而80年代以后的财政安排正是延续了这种财政安排,80年代的分灶吃饭实际上在“文革”时期就被使用。^⑭历史制度主义虽然比较好地解释了80年代初中央财政政策的来源,却并没有解释其中的变化,首先是跨时的变化,即80年代至90年代的财政政策有了明显的转变,其次,也没有解释跨省之间的区别,比如广东和福建在1988年之前一直享受着固定数值的总额上缴财政安排,而其他省并没有实行这种制度,而是在不同时间段分别执行了:年度协商比例的总额上缴、固定比例的总额上缴以及划分中央、地方和共享收入的财政体制。正是由于这些原因,以历史制度作为解释变量的学者并不是很多,更多的学者将目光落在国家(指中央政府)这个行为者身上。

关注国家的一些学者首先关注的是中央政府的财政需求,也就是说,一旦中央政府感到财政紧缺,那么就会去修改财政政策。无论是80年代的财政分包,还是90年代的分税制都是中央政府

^⑫ Kathleen Thelen 做了很好的归纳,请参见她的文章 Kathleen Thelen, “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, *Annual Review of Political Science* 1999, 2:369—404.

^⑬ Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms,” *Political Studies*, 1996, 44:4: 936—57.

^⑭ Michel Oksenberg And James Tong. 1991. “The evolution of central-provincial fiscal relations in China, 1971—1984: the formal system.” *The China Quarterly* 125:1—32.

为了满足自己财政需求推行的政策策略。^⑮ 这个观点存在以下问题:首先,有学者指出,财政年鉴上的数据只是反映了财政征收数额的大小,却不代表着实际财力。无论是中央政府相对于地方政府掌握的实际财力,还是国家财政收入占国民生产总值的比例,在80年代上半期都是持续上升的。^⑯ 这个观点最重要的问题在于,它虽然解释了变化,但是没有解释为什么是特定的变化,也就是没有说明变化的方向。中国有着一套党管干部的人事体制,能够使得中央较好地控制地方政府。如果是中央政府财力下降导致其试图改革,那么它只需提高地方政府上缴比例或者总额就可达到自己的目的,而无需像分税制改革那样大费周章地设立自己的征收部门。也就是说,中央政府的财政需求并不能解释财政政策的特定变化。其他的一些学者则是从国家能力出发。在他们看来,中国财政政策的变化与国家能力密切相关。当中央政府设立了比较好的财政征收行政机关,不断地靠近韦伯式官僚机构时,那么它就更有能力去征收财政收入。相反,中央政府越是没有能力,它就越倾向使用总额分成(lump-sum)的财政征收方式。^⑰ 然而这个解释也有自己的问题。因为中央政府的能力是多维度的,即使中央政府缺少自己的征收机关,它依然可以通过人事任免、货币政策等来实现自己的意愿。其次,1994年分税制改革是征收部门和财政政策同时变动,而不是征收部门建立在先,从而导致了财政政策的变化,因此两者受到其他变量的共同影响。最后,关注国家的学者把国家这个黑箱打开,认为其中精英的选择和决策发挥了非常重要的作用。在“文革”结束之后,执掌国家权力的中央领导人为了获得地方政府的支持,需要向地方利益做出妥协,同时通过财政制度安排的协商来培育支持者。这既解释了80年代财政分包政策的产生,也解释了各地具体财政安排不一致的原因。^⑱ 然而需要注意的是,一个政策能够产生一定的效果,并不能认为这个效果就是这个政策产生的原因。也就是说,领导人或许能够利用财政分包制度来培养支持者,但是这只是财政分包政策的一个政策效果,却未必是其产生的根源。不然,这就很难解释90年代中央政府主动推行的分税制改革了。更何况,在一个权力比较集中的政治体系中,中央领导人要获得地方领导人支持的政策工具非常地多,财政工具并不是其中最为重要的工具。

(二) 财政政策与地方政商关系

在中国政治权力集中的情境下,中央政府为了获得充足的财政收入,有两种方式,一种是通过地方政府征收,并不断地与地方政府协商并更改两者之间的财政契约;另一种是中央政府直接面对社会进行征收。这两种方式都能满足中央政府的财政需求,但是中央政府为此要付出的成本却是不一样的。正如列维说的那样,统治者面临着限制,其中一种限制就是交易成本的限制。交易成本指的是由于利益分配和信息不完全所造成的成本,即缔约和监督的成本。^⑲ 社会力量的大小是决定交易成本的因素之一。研究非洲的学者则发现,农村社会和农村贵族的政治能力和利益是

^⑮ 戴园晨,徐亚平,1992,《财政体制改革与中央地方财政关系变化》,载于《经济学家》,04期,5—14页。而王绍光和胡鞍钢认为中央政府财政能力的下降将带来严重后果,请参见:《中国国家能力报告》,沈阳:辽宁人民出版社,1993。另可参见:Jae Ho Chung, “Studies of Central-Provincial Relations in the People’s Republic of China: A Mid-Term Appraisal,” *The China Quarterly*, 1995, No. 142, p. 491.

^⑯ Zhang, Le-Yin. 1999. “Chinese Central-Provincial Fiscal Relationships, Budgetary Decline and the Impact of the 1994 Fiscal Reform: An Evaluation.” *The China Quarterly* 157:115—41.

^⑰ Michel Oksenberg and James Tong. 1991. “The evolution of central-provincial fiscal relations in China, 1971—1984: the formal system.” *The China Quarterly* 125:9.

^⑱ Shirk, Susan. 1993. *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press, 1993. Wang, Shaoguang. 1994. “Central-local Fiscal Politics in China,” In *Changing Central-Local Relations in China: Reform and State Capacity*, Ed. J. Hao and L. Zhimin. Boulder: Westview Press.

^⑲ Levi, Margaret. 1988. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.

不同的,从而决定了国家在治理乡村时采取了不同的模式。^{②①} 白苏珊在比较浙江和上海乡镇税收体制变迁时,提出地方政府的税收策略和不同的产权结构密切相关。比如浙江强大的私企力量使得地方政府征税方式对私人资本利益有所协调,而上海私企力量较小,所以上海的税收方式更为“敌对”。^{②②} 不过,正如王绍光指出,中央政府的交易成本不仅是针对被治理人民而言的,也相对于地方政府而言。地方政府也会变成与中央统治者相竞争的权力中心。^{②③} 比较而言,中央政府更代表国家,而地方政府相对于中央政府会更加偏向于地方利益。中央政府和地方政府之间也存在着利益的冲突和争夺。地方政府的不同能力以及地方利益的大小会决定一个国家的制度面貌。比如研究欧洲国家缔造过程的学者发现,地方政府的建制能力(Infrastructural Capacity)强弱会直接决定这个国家是采纳联邦制度还是单一制。^{②④}

因此,在考虑中央财政政策变迁的过程中,也必须考察地方势力在中央领导人做财政决策时的影响。影响政策的未必仅仅是来自社会本身的利益集团,也有可能是部分国家机构和社会之间的利益合谋。当把国家作为多层级的政府来观测的时候,尤其需要注意地方政商关系对中央政策的塑造。对于中央决策者而言,除了不同利益联盟会构成国家政策选择的直接压力之外,利益联盟也会使得不同政策选择有着不同的执行成本。就财政政策而言,在已有利益联盟的影响下,如果一种税种有着很高的监督成本和执行成本(即交易成本),而另一种税种的交易成本相对较低时,那么该国中央政府就会选择成本相对较低的财政政策。一个政策的制定和执行往往不是这些政策内在的收益不同,而是采纳的成本不同。^{②⑤}

基于此,本文提出:在其他条件一样的情况下,不同的地方政商结合方式,决定了一国中央政府财政政策的特征。具体而言,地方政府介入经济的程度和方式在不同国家以及同一国家的不同时段是不一样的,这就带来了不同性质的地方政商关系,而不同性质的政商关系给中央政府征收财政收入带来了不同的成本,所以中央政府会采取不同性质的财政政策。地方政府指的是省级以及省级以下各级政府,和中央政府相对。按照地方政府介入商业的方式和程度,可以将政商关系分为三种。第一种是地方政府直接创办工业,比如地方国企和地方政府主导的集体企业,这就形成了政府控制下的工商业发展,地方政府可以直接控制和主导地区内工商业的发展,这里将这种关系简称为层级型(hierarchical)政商关系。第二种是地方政府直接庇护和保护地方产业发展,比如给予私营企业集体的称号、给私营企业和外资企业提供税收优惠以吸引资本发展等方式。这样的政商关系称为统合型(corporatist)政商关系,两者关系虽不比层级型关系直接,但也比较紧密。第三种是地方政府和地方企业的关系相对疏离,企业发展更加依赖于市场,而政府的角色也局限于提供基本设施和公共服务。这样的政商关系称为自由型(liberal)政商关系。

这三种政商关系会给中央政府征收财政收入带来不同的成本(cost)。层级型的政商关系,有着两重效应,首先由于很多企业直接由地方政府所有和管理,所以两者之间的关系是非常紧密的,同时由于多数企业是国有或者集体的,其交易通过银行以及有着严格的财务上报和审核制度,所

②① Boone, Catherine. 2003. *Political Topographies of the African State: Territorial Authority and Institutional Choice*. New York: Cambridge University Press.

②② 白苏珊,《乡村中国的权力与财富:制度变迁的政治经济学》,杭州:浙江人民出版社,2009年。

②③ Wang, Shaoguang. 1995. "The Rise of the Regions: Fiscal Reform and the Decline of Central State in China." In *The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*, ed. A. G. Walder. Berkeley: University of California Press.

②④ Ziblatt, Daniel. 2006. *Structuring the State: The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*. Princeton: Princeton University Press.

②⑤ Yasheng Huang. "Information, Bureaucracy, and Economic Reforms in China and the Soviet Union," *World Politics*, 47(1), 1994, pp. 102-134.

以其利润所得的信息是较为明确的,中央政府可以知道地方收入的这些信息。所以在这种情况下,它会采取由地方政府代为征收,以总收入的比例形式上缴中央财政收入的财政策略。这样一方面可以节省政商关系紧密带来的交易成本,另一方面也可以随着地方经济规模增大来获得自己的收入。在统合型的政商关系之下,地方政府和商业联系依然紧密,但不同于层级型政商关系,由于很多是私企和外企,它们可以采取现金交易、在地方政府纵容下的利润瞒报和转移等方式,所以中央政府对地方收入规模的信息没有那么清晰,所以中央政府选择由地方政府代为征收,但是以固定总额的方式上缴,这样就避免在比例制度下由于地方瞒报收益中央财政收入带来的缩水。在自由型政商关系之下,由于地方政府与地方工业关系的逐渐疏离,中央政府开始可以直接向社会经济体征征收税收,中央和地方分别拥有自己的税收来源。同时随着地方政府和地方工业关系日益疏离,地方工业偷税、漏税、瞒报等行为相应减少,所以中央政府对企业的所得较之以前所获信息更多,因此可以更多地去获得所得税。(参见表 2)

表 2 地方政商关系与中央财政策略之间的关系

地方政商类型	地方政商关系特征	中央财政策略
层级型	地方政商关系紧密,中央对地方收入相对清楚。	省比例上缴制
统合型	地方政商关系紧密,中央对地方收入相对不清楚。	省总额上缴制
自由型	地方政商关系相对疏离	中央和省各自征收

三、地方政商类型与中央财政政策变迁

中国经济自改革开放以来发展迅速,它不仅是一个总量的扩大,更是一个结构的变迁。随着经济政策不断地变化和调整,中国经济的运行主体变得日益多元,集体企业、私有企业、合资企业、外资企业扮演了日益重要的角色,国有企业也在不断改革。因此,商业力量和地方政府的关系也随之发生了巨大的变迁:从 80 年代初期的层级型政商关系变成了 80 年代后半期的统合型政商关系,演化到 90 年代后半期,中国地方政商关系日益呈现出自由型的特征。正是这些不同性质的政商关系影响了中央政府财政政策变革的特征。本文通过纵向的比较历史研究,来展现这两者之间的关系。

(一) 层级型政商关系与 80 年代早期的财政政策

中国在 1949 年后实行的计划经济体制以及在 70 年代的下放企业制度,造就了 80 年代初期中国地方政商关系的独有特征——层级型:即各层政府都有自己所拥有的企业,地方层面有着大量的地方国有企业以及不断涌现的社队企业。在建国后,中国以强组织力推行着自己的工业化进程,最主要的表现就是政府聚集资源、通过组建国有企业来推进经济发展。因此,整个时期政府对经济的介入程度是非常深的。不过,计划经济时期并不是一个完全由中央政府主导的时代,相反,地方政府不时地在这个过程中扮演了极为重要的角色,其中 70 年代就是这样一个时期。

从 1969 年开始,中国中央政府就对计划经济时期的企业管理体制进行了下放改革的设想。在 70 年代,随着改革的进行,地方政府日益变成了管理经济的主体。一方面,大量的中央企业再次回到地方政府的管理之下。在很短时间内,包括大型骨干企业在内的 2 600 多个中央直属企业、事业和建设单位,不加区别地下放给各省、市、自治区管理,有的还层层下放给以下各级。比如,在机械工业部门,1970 年 4 月,八机部和一机部合并,部署企业 310 个到年底下放 277 个。^⑤ 这种情况在 70 年代末 80 年代初发生了一些变化,主要体现在中央开始收回对一些中央企业的管理权。

⑤ 武力:《中华人民共和国经济史,1949—1999》,北京:中国经济出版社,1999,第 652 页。

然而,中央政府虽收回了部分中央企业的管理权,但依然有大量中央企业属于地方的共同管理之下。

另一方面,地方政府培育了很多与自己关系密切的地方性国企以及集体企业。此时,对工业的投资主要由地方来负责,因此各地出现了大量的小型企业。1970年,地(市)、县两级财政预算外资金用于兴办各类工业的投资为100万元,1972年增加到1.48亿元,1975年增加到2.79亿元。^{②⑥}1970年至1976年地方小工业的增长速度很快,每年平均增加1.64万个。^{②⑦}正是如此,各省都变成了一个小而全的经济单位,既发展工业也发展农业,地区经济发展呈现出蜂窝模式。此时,“除了一些中央控制的企业,大多数所谓的‘中央’收入实际上都被地方政府控制着……地方政府和企业有着长期的财政关系。”^{②⑧}在80年代之后,地方主办的各种产业得到了进一步的发展。以社队企业为例。国务院1979年和1981年相继颁发了《关于发展社队企业若干问题的规定》和《关于社队企业贯彻国民经济调整方针的若干规定》。1979~1983年,社队企业的从业人员从2827万人增加到3235万人,增加了14.4%。^{②⑨}

当中央政府在80年代初期逐渐开始恢复国家建设、希望集中财政收入的时候^{③①},其面临的就是这样一幅地方政商关系图景。由于地方政府直接拥有自己的国有企业和社队企业,也直接管理着一些中央企业,地方经济发展十分快速,所以中央政府很快在1982年将全国的财政体制改变主要以江苏模式为代表的、以地方总收入(无论其收入来源)的固定比例作为中央财政收入的模式。虽然几经改革,这个基本的特征一直延续到1988年。^{③②}不过,在地方之间也存在着差别,最为特殊的是福建和广东,这是由于这两省的经济发展模式区别于其他省份。在计划经济时期,这两省的国有企业比例较低,而80年代改革开放之后,又获得了经济开放的权力,吸引华侨回国创业,所以在地方政府的大力支持下(如提供税收优惠、土地供应等方式)出现了大量的私企和中外合资企业。换句话说,这两省的政商关系趋向于统合型的政商关系,所以这两省一直采取的是固定总额的上缴财政收入方式。而随着中国经济体制的改革,统合型政商关系开始不再局限于这两个省,其他地区层级型的政商关系开始演变为统合型政商关系,中国的财政制度也随之改变。

(二) 统合型政商关系与80年代末90年代初财政改革

统合型政商关系处于自由型政商关系和层级型政商关系之间:比起自由型政商关系,企业和国家之间有着更为紧密的联系,但比起层级型政商关系,企业和国家之间的联系要更为松散,政府并不直接拥有企业,而是提供了各种优惠和保护措施,或者是放松了对所属企业的控制,让这些企业更面向市场。从20世纪80年代中期开始,中国企业性质和结构发生了重大变化,地方政商关系从层级型走向了统合型。

首先是国有企业的改革。1984年十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决

^{②⑥} 汪海波:《新中国工业经济史》,北京:经济管理出版社,1986,第357页。

^{②⑦} 赵德馨编:《中华人民共和国经济史,1967—1984》,河南:河南人民出版社,1989,第72页。

^{②⑧} Alwyn Young: “The Razor’s Edge: Distortions and Incremental Reform in the People’s Republic of China.” *Quarterly Journal of Economics*, 115 (4), 2000, pp. 1035—91.

^{②⑨} 甘士明:《中国乡镇企业30年》,北京:中国农业出版社,2008,4—5页。

^{③①} 当时有很多重要领导人发言和讲话,强调了要集中中央财政收入的必要性。比如邓小平1979年10月的《关于经济工作的几点意见》(载于《邓小平文选》,第二卷,北京:人民出版社,1994,194—202页),王丙乾在1984年的《财政工作的新课题》(载于《红旗》,1984,第7期,2—6页)都提出了集中中央财力的要求。

^{③②} 当然不同省份的具体安排也是不同的,比如上海、北京、天津的比例是一年一定的,每年都变化,且比例较高,而采取江苏模式的省份则是以固定年份不变的比例上缴。到了1983年,除了福建和广东之外,其他省市都基本上采取了江苏模式。请参见:Wong, Christine P. W. 1992. “Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China.” *Modern China* 18 (2):197—227.

定》提出要使国有企业真正成为相互独立的经济实体。1987年3月《政府工作报告》改革中心是完善企业经营体制。在这个时期,国有企业主要的改革方式有:企业承包经营责任制、租赁制以及股份制。^②至1988年,根据对9937个国有大中型企业的调查,已有9021个实行了各种形式的承包经营责任制,占企业总数的90.8%。依据对43935个国有小型工业企业的调查,实行租赁制和其他经营方式的企业已经达到24660个,占总数的56.1%。到1991年,共有股份制企业(不包括乡镇企业,中外合资、国内联营企业)有3220家。^③其次是社队企业的变革。1984年初,中央1号文件提出,在兴办社队企业的同时,鼓励农民个人兴办或联合兴办各类企业。1984年3月,《关于开创社会企业新局面的报告》将社队企业改名为乡镇企业,明确乡镇企业由社办、队办变为乡办、村办、联产办、户办。这在实质上是认可了私营经济的出现。最后,是外资企业以间接投资的形式逐渐扩大了在中国的范围。1983年,国务院召开第一次利用外资工作会议,进一步放宽了吸引外资的政策,进一步开放上海、天津、大连、青岛、广州等14个沿海港口城市,并设立了一些经济开放区。

虽然这个时期各种性质的企业在中国出现,但是主要的形式还是政府支持下的企业发展,政商关系还是比较紧密。主要体现在四种企业类型上。一种是合作企业(cooperative firm),大一点的企业由地级市政府赞助,而小一点的企业则由低层级的政府,比如居民委员会赞助。企业家每月支付所属的公共部门管理费,80年代末管理费的标准是每月几百到一千。另一种企业是联营企业(jointly run firm):企业家提供一部分的起步资金、管理技能和市场联系,而公共部门则提供一部分起步资金、商业地点和公共的注册。租赁(leased)商业企业是第三种,即由企业家租赁的集体企业,在80年代末,租赁合同常常长达3到5年,上缴给上级单位的租赁费每月为一至三千。第四种便是乡镇企业,这些往往是地方政府创设的制造型企业。企业家提供资本,农村政府提供场地、人员和法律地位,官员作为管理者。^④当时的这种政商关系就被学者形象地称为“地方政府统合主义(local state corporatism)”。^⑤

正是这种统合主义,使得地方政府隐瞒地方收入的动机加大。1987至1988年在国务院监督下的调查发现,未被揭发的财政欺诈达到了100亿元;至少一半的国有企业进行了某种形式的偷税漏税行为,占到了国民收入的2%~3%;从1978年到1988年,大概有486亿的税收没有被征收,这等于同期中国财政赤字的83%。^⑥因此采取比例制的收入上缴方式,使得中央财政收入并不得随着真实的地方经济规模扩大而扩大。因此,中央政府为了保证自己的收入,于1988年采取了固定总额的地方收入上缴方式。然而,随着中国经济的进一步改革和规模的扩大,这种方式依然不能让中央政府及时有效地分享经济增长带来的财政收入上涨。中央政府要以固定总额的收入上缴方式来维持自己财政收入的成本日益提高。因此,中央政府由自己来征收财政收入变得迫切了,这在中国地方政商关系日益从统合主义转向自由主义的过程中实现。

② 陈佳贵:《中国企业改革发展三十年》,北京:中国财政经济出版社,2008年,22—23页。

③ 汪海波:《中国国有企业改革的实践进程》,《中国经济史研究》,2005年第3期,106—108页。

④ David L. Wank: “Bureaucratic Patronage and Private Business: Changing Networks of Power in Urban China”, in *The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*, ed. Andrew G. Walder, (Berkeley etc: University of California Press, 1995), p. 163.

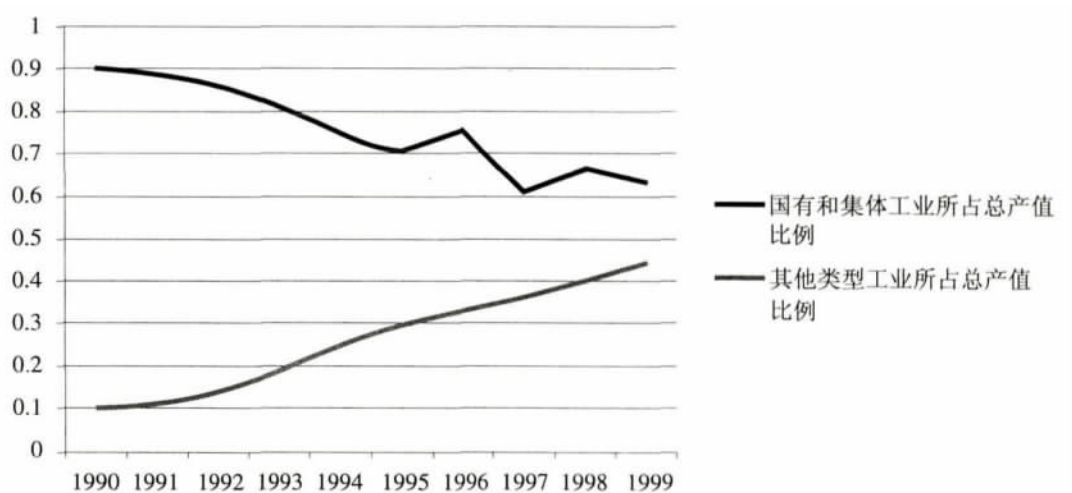
⑤ Jean C. Oi: “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China”. *World Politics*, 45 (1), 1992, pp. 99—126.

⑥ Shaoguang Wang: “The Rise of the Regions: Fiscal Reform and the Decline of Central State in China”, in *The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*, ed. Andrew G. Walder, (Berkeley etc: University of California Press, 1995), p. 101.

(三) 自由型政商关系与 90 年代上半期及之后的财政改革

进入 90 年代以后,邓小平的南方讲话大大加速了中国经济的改革。一方面,中国经济规模迅速扩大,另一方面,中国工业中不同性质企业的构成也在发生巨大的变化,主要趋势是地方政府和地方经济主体之间的关系逐渐弱化。这主要体现在私有经济和外资经济的崛起,虽然地方政府仍然发挥了一个支持以及吸引资本的作用,但到 90 年代末这种作用已经逐步弱化。其次,地方国有企业和集体企业在 90 年代中后期开始改革,进一步剥离了地方政府和地方经济之间紧密的关系。如果说 90 年代早期是地方统合型政商关系走向自由型政商关系的开始,那么 90 年代后期就可以被看作是自由型政商关系对统合型的替代。

私营经济在 1992 年之后发展速度回升。全国个体工商户从 1992 年的 1 534 万户增加到了 2001 年的 2 433 万户,总产值从 926.2 亿元增加到了 7 320 亿元。^⑦ 外资也得到了快速的发展。中国利用外资以国际间接投资为主转变为直接投资为主,独资企业替代合资企业成为主导方式。1991 年投资额仅为 110.08 亿元,随后一路上升,到 2001 年时已经达到了 468.78 亿元。^⑧ 除了这些增量的变化之外,原有的地方国有企业和集体企业也在 90 年代中期进行了大规模的改制。1997 年 3 月,中共中央、国务院批转了农业部《关于我国乡镇企业情况和今后改革和发展意见的报告》,明确经济体制改革和经济增长方式的转变。159 万家乡村集体企业中 95% 实行了各种形式的产权制度改革,其中 20 万家转成了股份制和股份合作制企业,138 万企业转成了个体私营企业。混合型企业 and 个体私营企业创造的增加值占乡镇企业的 90% 以上。^⑨ 对于国有企业,1995 年 9 月十四届五中全会提出:“这种改组要以市场和产业政策为导向,搞好大的,放活小的。”抓大放小的改革思路从 1996 年开始实践,意思是以包、租、卖,以股份制或股份合作制改造国有企业,放开放活小型国有企业,抓好大型国有企业集团。而小型国有企业基本上都是地方政府所拥有的,而大型集团型的产业往往是中央政府所拥有的。图 1 非常清晰地展现了在 90 年代中国企业结构的变迁。



数据来源:国家统计局,《国家统计年鉴》(工业企业单位数和总产值),1995 年,2000 年,375 页,407 页。

注:1995 年国有包括国有和国有控股企业。

图 1 不同类型工业产值占工业总产值的比例

^⑦ 陈佳贵:《中国企业改革发展三十年》,北京:中国财政经济出版社,2008 年,92 页。

^⑧ 盛来运:《2012 年中国统计年鉴》(利用外资情况),北京:中国统计出版社,2012 年,254 页。

^⑨ 甘士明:《中国乡镇企业 30 年》,北京:中国农业出版社,2008,12—13 页。

这种地方政商关系的变迁影响了中央政府的财政策略。在80年代末以广东、福建模式为主体的地方大包干制度和统合型政商关系的影响下,中央政府获取所需财政收入付出的成本大大增加。这使得中央政府开始转向自己征收的财政体制,即分税制。但是在这次税收体制改革的初期,由于中国地方仍大体处于一个统合型的政商关系之下,所以这次的分税制改革对地方这种政商关系做了一个妥协,即中央收入主要依靠间接税(主要是增值税),而将所得税留给了地方。因为中央政府知道,在统合型政商关系之下,要获取这些地方经济主体的所得信息是困难的。正如当时财政部部长项怀诚坦言的那样:“他(朱镕基)当时讲的几句话很有道理:第一,现在中央企业、地方企业这么复杂,分配关系很复杂,你三天两头算得清账吗?搞不清楚,做不到,不如先按隶属关系走,以后情况变化了,条件成熟了再调整嘛!第二,个人所得税将来是个大的收入来源,你现在先交给地方,让它好好收,收多了以后再收回来。现在把它共享了,这个钱就收不上来了。”^{④①}而收增值税的原因是:“当时财政收入上不去的一个重要原因就是减免税太多,谁都可以当家作主减免税……我当时想,有没有一种制度本身就对减免税有限制的作用?经济学家跟我说,世界上就有现成制度,就是增值税。”^{④②}这种情况随着中国日益迈向地方自由型政商关系而改变。中国从90年代中期通过企业改制逐渐剥离了地方政府和地方企业的各种关系。2001年,国税局利用计算机技术对税收管理进行了改革,将基层的税收管理取消,集中到县和市,这实际上将基层政府庇护当地企业的能力进行了很大的削减。正是在地方政商关系逐渐被削弱的改革趋势下,从2001年开始,所得税这个主体税收开始纳入中央的征收管辖之内。^{④③}从21世纪初开始,中央政府征收直接税的比例开始提高。

四、结论与启示

本文主要探究的问题是:在80年代开始中国再次塑造现代国家机构、集中中央财力的过程之中,为什么不同时期的财政策略呈现出不同的特点?现有从历史制度和国家出发的解释都不能系统地解释这个过程。要探讨中央财政策略的变迁,必须要考察中央政府所面对的利益集团力量。在中国,利益集团并非仅仅是社会力量的集合,更是社会力量和地方政府之间的利益集合。根据地方商业力量和地方政府之间关系的紧密程度和性质,可以将其归纳成三类,即层级型政商关系、统合型政商关系和自由型政商关系。不同的地方政商关系造就了中央政府不同时期财政政策的基本特征。层级型政商关系使得比例型的财政上缴方式变得流行,即地方政府根据地方收入规模上缴一定比例给中央政府。统合型政商关系使得总额型的财政上缴方式成为主导,即地方政府缴纳由中央政府规定的固定数额给中央政府。而自由型的政商关系则使得中央政府面向社会经济主体自己缴纳税收成为可能,地方政府和商业的关系越是疏离,中央政府越能征收直接税。需要指出的是,每种具体财政政策的推行都有非常具体(ad hoc)的原因,政商关系并不单独决定政策制定和出台的特定时间,但是它决定了政策变迁的方向与政策制定后呈现出的特征。

本文的观点可以简化为:中国经济政策的变化直接影响了地方政府和商业关系的变迁,使得原来的中央财政政策变得不合适而出现了变革,从而呈现出不同的特征。这对我们审视制度变迁有着新的启示。在解释制度变迁的过程中,有两派相互对立的理论值得注意。一派是制度多样性理论,这个理论认为制度之间是彼此匹配和相互构成的,所以制度变迁可能性是比较小的或者变

④① 马国川:《项怀城访谈录》,《共和国部长访谈录》,北京:生活读书新知三联书店,2009年,第298页。

④② 马国川:《项怀城访谈录》,《共和国部长访谈录》,北京:生活读书新知三联书店,2009年,第302页。

④③ 《国务院关于印发所得税收入分享改革方案的通知》(国发[2001]37号)中写到:“(一)关于所得税的征收管理。……自改革方案实施之日起新登记注册的企事业单位的所得税,由国家税务局征收管理,具体办法由国家税务总局另行制定。(二)关于税收优惠政策处理。中央统一制定的所得税优惠政策,原则上由中央和地方按分享比例分别承担,但改革方案实施前已出台的对中央企业先征后返政策清理后确需保留的,改革后仍由中央财政继续承担。各地不得自行出台所得税优惠政策,否则,一经发现,将如数扣回影响中央的财政收入,并按规定追究有关人员责任。”

迁也是缓慢渐进的。第二派是实用建构(pragmatic constructivist)的理论,其观点和制度多样性观点完全相反,即认为一国的制度并不是相互协调的,而是充满矛盾的复杂集合体。在这个过程中,主观能动性(agency)变得很重要,制度常常处于流动的过程中。^④ 本文观点在一定意义上是对这两派理论的中和,即通过一个动态的过程将两个理论联系起来。一国制度是多元的,一个制度变迁造成的社会利益分布的变化常常引起了其他制度的变迁。换句话说,从动态的角度看,多元制度既是矛盾的又是互相构成的。

对于中国未来的财政政策改革,本文也有所启示。在国内社会要求社会公平呼声高涨的时代,财政政策应该更加注意调节收入分配功能,而非原先的积聚资源功能。而中国要实施更具调节收入性的财政政策,最关键的问题是必须要进一步弱化国家和商业之间的联系。中国在追赶其他国家的过程中,国家在经济发展过程中发挥了重要的作用。但是当经济水平发挥到一定水平时,国家的角色就需要及时调整,需要逐渐向管制型政府转变。这种角色的转变,将会给国家带来更多的自主性,避免受部分利益集团的俘获。这样国家才能更为全面地考虑整体利益和社会发展。

本文采取了纵向比较历史研究方法论证地方政商关系和中央财政策略之间的关系,但存在很多不足。首先是地方政商关系的衡量。的确,现实生活中不可能存在纯粹的层级型、统合型和自由型地方政商关系,相反各种政商关系往往是交织在一起的。然而,在不同时期,某种特定的政商关系会更加突出一点,这就需要更好地衡量。其次是对地方政商关系影响中央财政政策的机制缺乏详细的描述。在一定程度上这是由于目前档案资料的限制,有关具体财政政策决策过程资料尚不详实,需要大量的访谈才能获得这部分资料。第三是需要考察一下理念在财政政策变迁中的作用。在中国计划经济时代,税收政策常常被认为是资产阶级的工具,而转向了直接由国企和地方政府上缴收入的方式。这些做法和想法也直接影响了 80 年代的财政安排。那么,究竟是理念决定了财政安排,还是理念背后有着更加现实的考虑决定了财政安排,这需要进一步的考虑和分析。

Relations of Fiscal Strategies of Central Government and Local Government-Business

YE Jing

(School of International Relations, University of International Business and Economics, Beijing 100029, China)

Abstract: Since 1980s, China has begun to rebuild modern state institutions and centralize fiscal revenues. However, the fiscal strategies of the central government have taken on different characteristics in this process, which cannot be explained from the existing historical institutionalism and state theory. To explore the changes in fiscal policies, it is necessary to examine the power of the interest groups confronted by the central government. Interest groups in China are not just a collection of social forces; it is a conjunction of the interest of social forces and local governments. The relationship between local businesses and local governments can be grouped into hierarchical, corporatist, and liberal relations. It is just these different types of relations that shape the basic characteristics of fiscal policies of the central government at different periods.

Key words: fiscal policies; government-business relations; China; the Central Government; local governments

^④ 以下这篇文章对两派观点的对比进行了极为精彩的概述: Kathleen Thelen, "Beyond Comparative Statics: Historical Institutional Approaches to Stability and Change in the Political Economy of Labor," in Glenn Morgan etc eds. *Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, New York: Oxford University Press, 2010, pp. 41—62.