

# 着力解决“诸侯经济”问题

——我国90年代财政体制发展战略思考

李俊生

## 一、财政体制与“诸侯经济”行为密切相关

在我国，区域经济增长与区域利益的关联程度，在很大程度上取决于财政体制的状况，尤其是取决于中央与地方财政分配的状况。

在1980年财政体制改革以前，我国财政体制是以统收统支为基本特征的高度集中型财政管理体制。在这种体制下，中央统得过多，管得过死，束缚了地方当家理财的积极性；区域经济增长与区域利益的关联程度很低，各地方经济核算的观念不强，不计成本，不讲效益，主要按照中央的指令性计划行事。

1980年以后，我国对中央与地方财政分配关系进行了两次重大改革，即首先是1980年开始改革传统的统收统支的财政管理体制，实行“划分收支、分级包干”的财政管理体制；然后，从1985年起，为了适应第二步利改税的改革，开始实行“划分税种、稳定收支、分级包干”的财政管理体制，即财政“大包干”体制。我国财政体制的这两步重大改革，其共同特征是“分灶吃饭”。这种财政体制实施的结果，是各地区企业效益与该地区利益的相关性明显增强，地方企业与地方政府财政直接相联系。

应当指出，区域经济增长与区域利益的关联程度的增强是件大好事。它表明，我国10年财政体制改革是卓有成效的，它扩大了地方自主权，极大地调动了地方积极性，进而推动了整个国民经济的高速发展。然而，问题在于：第一，在实行地方财政分权的同时，公有制条件下政、企不分的情况并没有得到根本性的改变；第二，从1985年开始实行的“财政包干”体制，原本是适应第二步利改税的改革，以划分税种作为各级财政收入的依据，以改变过去按企业的行政隶属关系划分收入的作法，从经济利益关系的角度解决政、企不分的问题。然而，从1987年开始在全国普遍推行的企业经营承包责任制，却又在实质上改变了第二步利改税基础上建立起来的政、企经济利益分配格局，使各级财政收入的划分在一定程度上又回复到按企业的隶属关系划分收入的作法，这样，又将政、企紧紧地捆在一起了。上述两种条件的存在与变化，使地方政府在其兼有政府宏观经济管理职能和地方利益主体职能这两种职能之间，明显地向利益主体职能倾斜，其结果便是地方“诸侯经济”行为的泛滥。

地方“诸侯经济”行为的主要表现是地方贸易保护主义和地区之间要求得到和使用资源的竞争。例如，各地区不是按照资源要素的禀赋所决定的地区间比较利益进行资源分配。而是竞相推进本地区产业结构高度化，进而导致地区间产业结构趋同化，地区间原有的互补性日趋衰减。在传统的高度集中的财政经济体制下地域分工格局中长期作为资源区的省份，竞相实施“资源就地转移战略”，对本地的所谓“空白”进行填平补齐，在传统的高度集中财政经济体制下地域分工格局中长期作为加工区的省份，则不甘落后，或者迫于无奈，一方

面竭力保持传统优势，抬价购买资源，进而引发了一场又一场“流通大战”（如“羊毛大战”等）；另一方面也尽其所能地完善自身的“结构缺陷”，自己搞原材料和动力，争上大项目，力争减少对其它地区的依赖程度。无论是“资源区”还是“加工区”，这样“填平补齐”的热情与干劲有增无已。其结果，从全国来看，必然是短线者依然短缺，煤炭、电力、运输、邮电等依然严重不足，国家（中央）不得不承担大量的投资责任，进而加重了中央财政负担；长线者继续长线，部分商品积压严重，进而使工业生产滑坡，财政收入增长缓慢甚至锐减。可以认为，现行“分灶吃饭”的财政体制是导致地方“诸侯经济”行为的主要根源，而“诸侯经济”行为往往又将财政作为实现其经济目标的主要手段，进而对“分灶吃饭”财政体制提出进一步的要求和施加更大的压力，使之进一步分散化。

我国10年来的经济体制改革实践表明，“政企不分”的问题不是一朝一夕所能解决得了的。在90年代初期，国家对国有企业仍然将实行企业承包经营责任制。因此，90年代我国财政体制发展战略应当以解决“诸侯经济”问题为目标。围绕这个目标，进一步调整和改革中央与地方财政管理体制。最近，国务院已经下令拆除国内一切地区之间的贸易壁垒；国家的“八五”计划更是将解决“诸侯经济”问题作为一项重要内容。这些无疑构成了我国制定90年代财政体制发展战略的重要依据。

## 二、是“集中”还是“分散”？是“集权”还是“集钱”？

调整中央与地方之间的财政分配关系，需要考虑两个相关的问题：其一，选择什么类型的财政体制？是集中型还是分散型？其二，如果选择集中型财政体制，那么，如何集中？是“集权”还是“集钱”？

（一）第一个问题，选择什么类型的财政管理体制。

关于这个问题，国内许多学者和业务部门工作人员常常用横向比较的方法来分析 and 说明这个问题，认为根据国外的经验和发展趋势，我国也应当选择“分散”型的财政管理体制。对此，我不敢苟同。

的确，近年来，许多国家中央与地方财政关系呈现出某些程度的分散化倾向，特别是在东欧，由于近年来的政治风波，这种分散化的倾向似乎更为明显。然而，我认为，尽管如此，财政集中化仍然是世界大多数国家中央与地方财政关系及其发展变化的主流。而放权则是审慎的，有限的。例如，尽管美国在里根政府时期就曾试图进行旨在实行财政分散化的联邦财政体制改革，但在整个80年代，联邦政府财政支出占国家财政支出的总额的比重却始终维持在70%以上。这个比重，即使是在一些所谓财政体制集中化的“集权制国家”中，也算比较高的。在苏联，尽管戈尔巴乔夫在改革中极力推行所谓的“公开性”与“民主性”，在处理中央与地方之间的财政分配关系方面，所体现的民主化也是极为有限的。苏联从1967年开始，运用经济定额等方法，允许地方有更多的财权、财力在完全经济核算的新经济机制下工作，从而使共和国和地方预算收支在全苏国家预算中所占比重有所上升，但联盟预算支出在全苏国家预算中仍占53.7%。可见，其集中化仍然是主要的、基本的。

实际上，在处理中央与地方之间的财政分配关系方面，使中央保持绝对优势的财权与财力，是当今世界绝大多数国家普遍采用的方法。其原因也很简单：在现代社会化大生产条件下，在国际经济政治形势日益复杂多变、危机四伏的情况下，中央必须掌握足够的财权和财力，必须具有足够的宏观经济调控能力。

如前所述,我国1980年以前的财政体制,其缺点之一是过度“集中”化,1980年以后的财政体制改革,主要也是针对这一弊端而展开的。应当肯定,改革是卓有成效的。但是,还必须承认,这种改革也存在一些问题,其中主要问题是财权、财力过于分散,中央财政收入占全部国家财政收入的比重下降过快、过低。我国中央财政收入占全部国家财政收入的比重,“一五”时期为70%,60年代调整时期为60%以上。而近年来,特别是实行财政经济体制改革以来,这个比重却急剧下降,1984年为56.1%,1988年则降为42.7%。中央财政收入下降,但财政支出的负担仍然沉重,以致国家财政陷入困境。

财政体制过于分散化,是导致近些年来我国地方出现“诸侯经济”行为的主要原因之一;反过来,地方“诸侯经济”行为的结果,在财政上得到了相应的反映。如前所述,地方“诸侯经济”行为的主要表现之一是竞相追求本地区产业结构高度化,其结果不仅表现为对资源使用的非经济性,而且使本来已经很紧张的原材料供应和能源、交通等基础设施供给更趋紧张,中央不得不增加对这些领域的投资。因此,从近些年财政赤字结构看,国家财政赤字实际上都是中央财政赤字。改革10年,中央财政赤字747.6亿元,地方财政结余99.49亿元。如果按照国家惯例,加上债务收入(我国国内外的债务收入都是中央财政收入),中央的财政赤字会更多。仅以1989年为例,该年度国家决算赤字为92.33亿元,如果将内外债收入作为赤字处理,该年度赤字则为375.3亿元。中央集中的财力过少,严重削弱了中央政府的宏观经济调控能力,助长了地方“诸侯经济”行为,而后者,如果任其发展,必将进一步加重中央财政负担,进一步削弱中央对宏观经济的调控能力。如此恶性循环,最终很可能导致全国性的经济混乱。因此,从国情出发,按照国家财政职能的内在要求适当集中,解决地方“诸侯经济”问题,应当是我国制定财政体制发展战略过程中的必然选择。

(二)如果选择集中型财政管理体制,那么应当集中什么?如何集中?是“集权”还是“集钱”?还是两者兼而有之?这也是我国制定90年代财政体制发展战略过程中所必须考虑的一个问题。

我认为,实行集中型财政管理体制,关键是正确理解“财政集中化”的涵义,从中国国情出发,适当借鉴国外在这个方面的有益经验。

“集中化”的关键不在于中央政府财政是否直接支配绝对多的财力,而在于中央政府是否在实质上拥有决定财力使用方向的权力或财权。或者说,适当“放钱”不一定是放弃集中化而实行分散化,而只有“放权”,才意味着真正放弃了“集中化”。在我国现行条件下,为了摆脱财政困境,国内许多理论工作者和业务工作部门的同志主张实行财力集中化,即“集钱”。对这种观点,我不敢苟同。“集钱”者,同时必然“集权”。实行财力集中化,无论其主观愿望如何,实质上都是回复改革之前的高度集中统一的财政管理体制。

无论是从摆脱当前财政困境的角度考虑,还是从制定我国90年代财政体制发展战略的角度考虑,我国均应逐步实行适当“放钱”与适当“集权”相结合的财政体制模式。

适当“放钱”就是充分考虑到现行包干体制所确定的中央和地方之间的利益格局,肯定现行财政包干体制中调动地方积极性的有利因素。另一方面,在当前地方政府利益主体行为与意识已经强化到相当高程度的情况下,采取适当“放钱”的财政体制,也有助于避免由于体制变动所引起的整个经济秩序的混乱。

适当“放钱”必须与适当“集权”相结合。通常认为,造就我国目前两个比重过低、财政陷入困境的主要原因是经济效益下降和企业财政双承包的实施效果不理想。经济效益水平

下降对财政两个比重的影响主要体现在财政收支两个方面：一方面，企业物质消耗增加，可比产品成本上升，使财政可分配收入减少；另一方面，经济效益下降导致通货膨胀压力以及工资上涨压力增大，企业亏损增加，使财政减收增支，财政补贴增加。而双承包对两个比重的影响则表现在，双重承包在调动企业和地方积极性的同时，使国家所得及中央财政收入大幅度减少，使两个比重降低。那么，财政包干体制的实施效果为什么不理想呢？其根源在于财政过于分散。现行财政包干体制所以能够调动地方积极性，主要原因是它赋予了地方相当大的自主财力与权力。一些地方、部门自立分配政策，随便开减收增支的口子，甚至一个会议纪要也成了财政出钱的根据，这些都是财政过于分散的重要表现。在经济上，财政过于分散的更为直接、更重要的表现就是当前越来越严重的地方“诸侯经济”行为。例如，地方可以依据自己的权力（实际上有些地方权力并未明确，有些并不属于地方的权力）按照地方经济利益的需要制定本地区的税收减免政策；乱摊派、乱收费；化预算内为预算外；搞地区经济封锁；制定与实行旨在使本地区产业结构高度化的投资政策与产业政策；等等。总之，从总体上看，造成财政两个比重过低，国家财政陷入困境的根本原因是现行财政体制中财权过度分散，财力过度分散的实质也在于财权过度分散。因此，在中央与地方之间财政关系体制中，适当“放钱”必须与适当“集权”相结合。

应当正确理解财权集中化。实现适当“集权”的关键是使中央与地方政府事权划分规范化和地方政府职能范围具体化。只有在实现这种“两化”的前提下，财政集中化能得到根本的保障。在这方面，国外的一些经验值得我们研究。以美国为例，如果剔除美国联邦政府对下级政府的补助支出，80年代联邦政府财政支出（联邦政府直接支配的财力）占美国全国财政支出总额的比重同50年代大体相同（大约60%左右），某些年份甚至还低于50年代水平。但是美国联邦政府财政集中化程度并没有因此而降低，相反，实质上却增强了。因为一方面，虽然联邦通过增加对地方政府的财政补助（目前美国联邦政府给予州的财政补助金的大部分最终也由州政府转给了地方政府）而增加了地方政府的财力，即向地方政府“放钱”，另一方面，却同时具体规定地方政府的职能范围，这不啻是为地方政府的财政资金规定了具体的使用方向。也就是说，联邦政府在“放钱”的同时，并没有“放权”，甚至将权力握得更紧了。

实际上，在我国，正是由于现行财政体制中存在的中央与地方政府事权划分不规范、职能范围划分不清这一弊端，才导致了目前地方“诸侯经济”行为的出现。由于我国中央与地方政府事权划分不规范，职能范围划分不清，在实行财政包干体制过程中，只能采取基数法确定地方财政支出规模，从而形成中央与地方之间那种你挤我、我挤你的不稳定的财政关系；也正是由于中央与地方事权划分不规范、职能范围划分不清，才导致了地方经济利益主体意识增强，为了本地区利益，在财政、企业双承包（包干）的体制下，地方政府与企业联袂，搞所谓的“藏富于企业”，从而影响“两个比重”的提高。因此，从我国的国情出发，我国90年代的财政管理体制，应当逐步采取适当“放钱”与适当“集权”相结合的财政集中化模式。适当“放钱”，就是在使经济不致发生大的波动的前提下，适当调整现行的中央与地方之间的财力分配格局，使中央财政收入占全部财政收入的比重达到并维持在50%以上；适当“集权”就是明确地方政府的职能范围和具体的事权界限，使之真正纳入中央政府的监控之下。也只有实行这种体制模式，才能在不致过多地影响地方积极性的前提下，彻底解决“诸侯经济”问题。