

[\[1995年\]](#) [\[第2期\(总第46-47期\)\]](#)

## 分权的底线

王绍光

[\(一\)](#)

[\(二\)](#)

[\(三\)](#)

[\(四\)](#)

[\(五\)](#)

[【参考文献】](#)

【作者简介】王绍光，美国耶鲁大学政治系助理教授；美国康奈尔大学政治系硕士、博士。

集权招人厌恶，如今是分权的时代。现在世界上恐怕找不到一个国家不高唱分权的调子。前社会主义国家脱离中央计划体制后，经济决策权随私有化和市场化转到了企业经理和地方官员手中；第三世界国家为摆脱经济困境，纷纷搭上分权的快车。发达国家也不例外，“分权”是美国总统里根、英国首相撒切尔夫人喊得最响的口号；有集权传统的法国开始了分权的实验；本来地方政府权力就较大的德国和加拿大也喊着要进一步下放权力。目前的大势真可以称之为“分权潮流，浩浩荡荡，顺之者存，逆之者灭”。在这股世界性的分权潮流中，中国扮演了排头兵的角色。在过去十五年中，中国权力下放的幅度也许比任何一个国家都要大的多。[\[1\]](#)

这股“分权”潮流之所以出现，是因为各国从自身的实践中逐步认识到集权是有其上限的；超过了这个上限，就会出现种种危机。顺着同一条思路从反面思考，人们理应提出另一个问题，亦即，分权有没有下限？这个问题之所以还没有引起广泛的注意，也许是因为长期集权的梦魇挥之不去，人们还来不及思考它；也许是因为许多人都相信“矫枉必须过正”，为彻底摆脱集权体制的阴影，分权稍微过度一点勿宁是件好事。

从逻辑上讲，恐怕没人会否认分权有其下限；超过了这个下限；也会出现种种

危机。过度集权会造成严重的效率损失，过度分权则可能导致国家的分崩离析。因此讨论分权的下限不仅仅是个有趣的学术问题，而且是个重大的现实问题。尤其在中国这个有十二亿人口的大国，对任何“乱”的隐患，切不可掉以轻心。居安思危、防微杜渐是关心国家命运的人们应取的态度。

本文的目的是探讨分权的底线何在。讨论分权的底线并不是要否认分权的“利”和集权的“弊”。当然，我们同时也不应否认集权的“利”和分权的“弊”。因此，第一节将首先分析分权和集权在哪些方面有优势，在哪些方面居劣势。既然两者各有利弊，无论朝哪一个方向走极端都是不可取的。正确的提法不是“要集权还是要分权？”，而是“哪些权应该集、哪些权应该分？”在此基础上，第二节试图提出划分中央政府与地方政府事权的界限，并依据对事权的划分引申出划分中央政府与地方政府财权（包括财政收入和财政支出）的原则。第二节是对分权底线的定性研究，第三节则着重定量研究。通过分析各国的横截面数据和几个重点国家的时间序列数据，该节希望从量上估计分权的底线，并考查中国是否已超过了分权的底线。第四节用提供共享物品，维持宏观稳定和收入再分配三方面的失序现象证明中国的分权确已超过底线。最后一节是个简短的结论。

### （一）

分权的好处是什么？在中国，标准的答案是，分权有利于调动地方的积极性。毛泽东在《论十大关系》阐述了这种观点。但“积极性”这个概念有失笼统。我们有必要问，分权能调动地方什么积极性？五八年大跃进时期，地方政府“处处点火，村村冒烟”广设土高炉、小高炉的积极性，如今地方政府铺摊子、上项目的积极性显然不是什么好事。分权调动的是地方政府将自身利益最大化的积极性。这种积极性也许是发展各地经济所必不可少的。但是地方政府利益的最大化并不等于当地居民利益的最大化，因为地方政府并不一定代表本地居民的利益，而只代表它自己的利益；各地居民利益的最大化也不等于全国人民利益的最大化，因为当各地为本地利益最大化相互竞争时，可能出现“囚徒悖论”问题，其结果是各地的利益都遭到损害。由此可见，地方的积极性可以是件好事，但不一定是件好事。因此，把调动地方积极性说成是分权的好处是片面的。

西方文献中，分权的好处可以归纳为以下六点。

1. 有利于促进居民参与当地事务。[\[2\]](#)理由是在全国范围内，个人对政策制定和执行的影响微乎其微，人们因此常常扮演“免费搭车者”；而在地方事务上，事关每家每户，居民也比较了解，他们因此更兴趣也更有信心参与。地域范围小，

人数少还有利于克服“集体行动”的困难，解决“免费搭车”问题。居民参与当地事务，可清晰地揭示自己的偏好。

2. 有利于促使地方政府对各地居民负责。居民参与本地事务可能迫使地方政府对他们的声音更加重视，并尊重他们的偏好。

3. 有利于发挥地方官员的信息优势。地方官员对当地的情况比中央官员更加了解。在集权的情况下，他们可以运用其信息优势，蒙骗、误导中央；分权可以发挥他们的信息优势为满足本地居民的偏好服务。

4. 有利于制度创新。大一统体制下，实行什么政策、怎么实行政策统统由中央说了算。分权使得各地有机会进行种种政策实验，从而更可能出现别开生面的思路和作法。各地之间的竞争有利于促进新制度的传播和采纳，使之能更好地满足民众的要求。

5. 给人们更多的选择。[\[3\]](#) 集权可能使天下定于一，人们无法依据自己的偏好进行选择。分权则带来百花齐放的局面，各地的情况出现差异，给人们带来选择的机会。如果在一方过得不称心，可以迁移到另一个地方去，“用脚投票”。

6. 有利于缩小政府的总体规模。[\[4\]](#) 这是Brennan和Buchanan提出的假设。他们认为集权削弱了对政府的制约，使它有可能扩大干预范围。因此越集权，政府的总体规模越大（预算支出占国民生产总值比重越大）。分权带来了地方政府间的竞争，从而打破了中央政府一统天下的局面。这意味着将市场关系引入政府部门，结束了垄断。其结果必然是政府效率的提高和政府规模的缩小。

这六条好处可以归结为一句话：分权有利于提高效率。

但这六条要从可能变为现实必须以下列三个先决条件为前提。

1. 分权的单位必须足够小。在中国这样的大国，一个省级单位有几千万人，一个县级单位有几十至几百万人。在如此大的范围内解决“集体行动”问题比在全国范围内解决此问题没多大优势。

2. 居民必须能行使用投票影响政府构成的权利。即使居民不“免费搭车”，如他们无权投票，则无从揭示自己的政策偏好，也没法迫使地方政府对他们负责。

3. 居民必须有自由迁徙的权利。如没有用手投票的权利，居民至少应有“此处不养爷，自有养爷处”的选择权利，或“用脚投票”的权利。如果居民既没有“嚷嚷”（voice）的选择，又没有“撤出”（exit）的选择，地方政府不管干

什么都得忍着，就讲不上满足他们的偏好，提高效率也无从说起。

如果上面三个条件不满足，分权六种好处中的第一、二、五条便十分可能落空。没有了第一、二、五条，地方官员的信息优势会被用来追求他们狭隘的自身利益。在这种情况下出现的“创新”恐怕主要是腐败手段的花样翻新、欺压百姓手段的花样翻新。古今中外历史上无数事例表明，地方政权比中央政权更容易被一小撮豪强把持。在上面三个条件不满足的情况下，我们没有理由假设地方官员更仁慈、更有责任心、更关心人民的福祉，也没有理由假设分权的体制一定比集权体制更有效率、更好。

即使上述三个条件全部满足，分权也不会是万能的。

第一. 分权的所谓第六条好处也许根本就不存在。分权是否有助于缩小政府规模是个实证问题。自从Brennan和Buchanan在一九八一年提出他们的假设后，很多人已试图用横截面数据或时间序列数据来检验它。有些人的研究证实了这个假设，[\[5\]](#) 有些人的研究得出了相反的结论，[\[6\]](#) 也有人发现分权与政府规模不相关。[\[7\]](#) 既是如此，最后一种说法显得最有说服力：分权与政府大小没有任何必然关系。

第二. 分权只能在有限的范围内促进制度创新。更确切地说，制度创新只会出现在地方政府活动的范围内。在地方政府不应或者无法活动的领域，分权不会带来什么有益的创新。例如，地方政府无法在下面要讨论的宏观经济领域和收入再分配领域进行制度创新。另外，即使在地方政府的活动范围内，分权带来的实验和创新只有当被其它地方所采纳时才有意义。但组织创新理论中有个说法：虽然分权结构有利于促进创新，集权结构更可能促进推广。如果事实如此，在分权为创新提供机会的同时，也可能使一些创新被“浪费”掉。[\[8\]](#) 这也就是说，分权的第四条好处要打折扣。

第三. 下列重要的问题难以用分权的方式解决。

1. 在最理想的条件下，分权充其量只能有效地提供地方性共享物品和服务 (public goods and services)，不能提供全国性共享物品和服务，例如国防。共享物品有两个基本特征：第一，只要有一人从共享物品中受益，其它所有人都能从中受益。一人受益并不妨碍他人也受益。就国防而言，甲享用了安全丝毫不影响乙也享受同样的安全。用经济学术语说，多为一位居民提供国防服务的边际成本等于零。既是如此，从效率角度着眼，共享物品应提供给所有居民。但是，谁来支付生产共享物品的费用呢？要回答这个问题，必须考虑共享物品的第二个特征，亦即，“谁付款谁享用”的排除原则在此行不通。如果一家人拒绝为国防付

费，付出国防费用的人没有办法阻止这家人享用国防带米的女王。假设呆国希望用分权方式解决国防问题，会出现以下两种结果之一。如各地都发展足以保全本地区安全的武装力量，它们必须使各自的武装都能单独抵御外敌的入侵。这样做的结果，整个国家固然是安全的，但造成了资源的严重浪费。如果只有地处边疆的省份这样做，效率损失减下来了，但其它省份“免费搭车”会引起省际之间的冲突。这个冲突不仅不会加强整个国家的防卫，反倒会削弱它。靠各省之间谈判能否解决这个冲突呢？也不大可能。一来谈判的主体数量太大，国防形势又瞬息万变，根本不可能及时达成共识。二来各主体都不愿亮出自己的真实偏好，他们会伪称“国防对我省来说不重要”，并以此为据拒绝负担国防费用。由此可见，希望以分权方式解决国防问题是不现实的。同样的道理，分权也无法提供其它全国性共享物品和服务。

2. 分权难以克服跨地区外部效应（interjurisdictional externalities）问题。当我们说分权体制能比集权体制更有效率地提供地方性共享物品或服务时，这句话暗含了一个假定，即只有当地居民独享地方性共享物品和服务带来的好处并独立负担其全部费用。但实际情况往往不是这样。如果某地为本地的青少年提供了良好的公共教育，但他们中一些人后来移居他乡，别的地方实际上就从该地培养的人才中获取了好处。[\[9\]](#)又如某地的污水处理厂污染了一条河流，住在下游的人们实际上为该地的污水处理付出了代价。一般说来，当提供某种地方性共享物品或服务会造成正面外部效应时，各地将削减这方面的开支，希望揩人家的油，其结果是这种共享物品或服务的供给不足。反之，当提供某种地方性共享物品或服务会造成负面外部效应时，各地将不考虑社会总成本，只打自己的小算盘，我行我素，其结果是提供这种共享物品或服务的成本与收益不成比例。总之，在存在跨地区外部效应的情况下，分权即使是在提供地方性共享物品或服务方面，也可能是低效率的。

3. 分权有时无法得到提供共享物品或服务的规模经济效应（scale economies）。对有些公共服务而言，使用他们的人越多，人均成本越低。这时，如果几个地区协调对这类公共服务的提供，这些地区的居民都会受益，因为摊到每个人头上的成本会因协调而降低。但各地区很难为此类协调达成共识，因为每个地区都将采取掩饰自己对这类公共服务偏好的战略，藉此希望别的地区尽可能多地承担提供这类公共服务的成本，结果是好事难成。[\[10\]](#)这就是说，在存在规模经济效应的情况下，分权在提供地方性共享物品或服务方面，也是低效率的。规模效应在税收方面更为明显。徵税也是有成本的。如果每个地方都建立了自己完全独立的税收体系，其徵税总成本会比在全国范围内建立一个统一体系的成本高得多。很明显，与其每个地区买一套计算机设备来处理税收信息，远不如几个地区合买一套

设备，然后分担成本来得合算。

4. 分权几乎完全不可能解决宏观稳定问题。宏观稳定的目标是高就业、稳物价，达到这些目标的手段无外乎是财政政策和金融政策。即使赋予地方政府运用这两种政策工具的权利，它们也无法达到宏观稳定的目标。道理很简单。假设某地试图通过大规模减税来刺激本地经济增长，以降低失业率。只要当地经济是开放型的，减税形成的相当一部份购买力会用来购买产自外地的产品，从而增加外地的就业率，而不是本地的就业率。如果为了让本地经济从减税中得到全部好处而掐断本地经济与外地经济的联系，则不仅整体经济效益、而且当地经济效益也会下降。再假设地方政府被授权决定货币发行量，这时每个地方政府就会产生强烈的扩大货币发行量的冲动。只要开动印币机，任何地方政府都可以印出一些花花绿绿的纸币，并凭它们从其它地方购来实实在在的物品和服务。与此相比，向本地居民征税就显得既麻烦、又没必要了。但是，如果所有地方政府都决定这么做，其结果必定是在全国范围引发物价暴涨，导致宏观经济的极度不稳定。

5. 分权体制不利于解决收入再分配问题。进行收入再分配可能是出于两种考虑。一是社会正义，因为“朱门酒肉臭，路有冻死骨”会激发起人们对弱者的同情心。二是社会安定，因为收入分配的严重的不平等可能造成社会冲突，而政府的首要职能就是调节冲突。在前一情况下，收入再分配是对人们良心的安慰；在后一情况下，收入再分配是社会为其安定付出的保险费。不论是出于何种动机，靠地方政府来实行再分配都难以达到其目的。让我们设想，为了缩小贫富差距，某地决定对富人征收高税，以便为穷人提供较大的福利。如果，人们能够自由迁徙，很快我们会发现，富人纷纷搬出，穷人成群流入。结果，该地区收入分配可能变得更平等，但成了贫民区，别的地方富人则更集中了，这显然不是政策制定者想要达到的目标。如果不允许人们跨地区流动，不仅会降低整体经济的效率，也无助于在全国范围内实现公平分配，因为各地的财政能力（fiscal capacity）高下不一，即使每个地区内部收入分配大致公平，各地之间的差别仍可能十分悬殊。

分权无法解决问题的领域正是集权的长处所在。集权的长处因此主要体现在五个方面：

- 1) 集权能有效地提供全国性共享物品和服务。
- 2) 集权可以将跨地区外部效应内部化（internalized）。
- 3) 集权有利于获得规模经济效应。



4) 集权有利于实现宏观经济稳定。

5) 集权有利于进行收入再分配。

集权的短处则集中体现在两个方面，一是对各方信息的了解太粗疏，二是难以设立一种既能调动各级官员积极性，又能使他们的行为与中央保持一致的动力机制。两者是相关的：中央政府对各方情况的了解必须依赖各级官员，而后者贯彻中央号令的积极性往往不足，但蒙骗中央的劲头很大，结果造成中央无法依据各地居民的偏好制定政策，造成效率损失；中央之所以无力规范地方官员的行为，正是因为对他们的举止言行及其动机缺乏足够的信息。当民主监督体制未建立或不健全时，集权体制还有一个致命的弱点，即中央决策者权大无边，却不受他人制约。在这种情况下，一旦中央决策有误，很难加以制止，其危害性也比在不民主的分权体制下大得多。

既然分权和集权各有利弊，我们就不应该试图建立一个完全分权或完全集权的体制。如果我们建立一个完全分权的体制，固然能得到分权的好处，但也必须承受分权的弊端。反之，如果我们建立了一个完全集权的体制，就得准备既获取集权之利亦蒙受集权之害。显然，这种两极的选择都不理想。事实上，我们在现实中既找不到一个将全部权利集中在中央政府手中的国家，也找不到一个将全部权利下放给地方政府的国家。如此说来，抽象地争论“到底是分权好还是集权好”是徒劳无益的。争论焦点因该放在哪些权利应该由地方政府行使，哪些权利应该由中央政府行使。

## (二)

在讨论如何在中央与地方之间划分事权之前，必须先确定政府作为一个整体的事权到底有那些。如具体到每项事权，政府应干的大事小事举不胜举，但稍加归纳大体可分为三类：[\[11\]](#)

1. 提供共享物品和服务。除国防、道路、桥梁、污染防治、教育等可称之为共享物品和服务外，广义地讲，维持主权、领土完整和国家统一，制定实施法律以维持社会秩序，界定和保护产权，监督合同的执行，维系本国货币的价值，限制垄断等也可以称之为共享物品和服务。共享物品和服务有全国性与地方性之分，国防是全国性的，路灯是地方性的。

2. 调节收入和财富的分配。这种调节的目标不仅要缩小每个地区内各社会集团之间的差别，而且还应缩小城乡地区差别和民族（种族）差别。

3. 保持宏观经济稳定。其具体目标是充分就业，相对稳定的物价水平，相对平衡的对外贸易，和适当的经济增长速度。

当然，因文化背景、经济制度、人口结构、地理位置、发展阶段等诸种变量的不同，各国政府的具体功能不是完全一样的，但这种分类在当今世界仍是普遍适用的。[\[12\]](#) 根据第一节中有关分权、集权各自利弊的讨论，我们可以对地方政府和中央政府的事权划分定出如下的原则：[\[13\]](#)

1. 提供共享物品和服务的功能应尽可能下放。这意味着能由基层政府承担的功能（如路灯、消防）应下放给基层政府，能由县级政府承担的功能（如初等教育、公共交通治安、公园等）应下放给县级政府，能由省级政府承担的功能（如中等教育、省内基础设施等）应下放给省级政府。在一般情况下，只有全国性的共享物品和服务（如国防、外交、全国性基础设施等），才应由中央政府提供。

2. 如果提供地方性共享物品和服务会产生跨地区外部效应和规模经济效应，应由尽可能低的一级政府负责将外部效应内部化，并充分实现规模经济效应。只有当地方各级政府都无法实现这个目标时，该功能才应交给中央政府。

3. 调节收入和财富分配的功能主要应由中央政府承担，但同时鼓励各地尽量克服本地内部出现的不公平现象。

4. 保持宏观经济稳定的功能应完全由中央政府承担，严禁地方政府干扰中央财政政策和金融政策的实施。

这四项事权划分原则也就是各级政府间财政支出权划分的原则。那么，财政收入权应怎样在各级政府间划分呢？Richard Musgrave提出了六条原则：[\[14\]](#)

1. 可能影响宏观经济稳定的税收应由中央负责，下级政府征收的税不应与经济周期相关。否则地方政府的税收政策可能破坏中央稳定宏观经济的努力。

2. 累进性很强的再分配税种应归中央征收。此类税如由地方征收会造成高收入和低收入集团的非正常流动，不仅扭曲人口的地理分布，也干扰社会公正目标的实现。

3. 其它累进性个人税种应由最有能力全面实施此类税种的那级政府征收。

4. 税基在各地分布严重不均的税种应由中央征收。例如，很多自然资源的分布很集中，如果自然资源税由地方政府征收，就会造成各地之间严重的不平等。

5. 税基具有高度流动性的税种应由中央征收。如此类税种不由中央统一征收，



就可能造成税基跨地区流动，以致扭曲经济活动。

6. 只要可能，各级政府都应向公共服务的受益人收取使用费，并以此作为财政收入的一个补充来源。但这种方法主要适用于基层政府。

如果将划分财政收入的这六项原则与划分财政支出的四项原则进行对比，明眼人马上就能看出，依据前者建立的财政收入体系会比依据后者建立的财政支出体系更为集权一些，这一方面是因为分权在支出上带来的问题比在收入上带来的问题少一些，一方面是因为中央政府在徵税方面具有综合的相对优势。<sup>[15]</sup>在绝大多数国家，中央财政收入占财政总收入的比重都比其支出占财政总支出的比重高。地方政府收支上的缺口，由来自中央政府的各种拨款弥补。如何运用拨款是个很复杂的问题，需要专文讨论，这里按下不表。<sup>[16]</sup>但应该指出的是，在各国实践上，中央拨款往往变成了中央决策者手中一项很厉害的政策工具。

至此，我们可以对本文的主题——何处是分权的底线——给予定性的回答了：如果应该由中央政府行使的权利相当一部份落到了地方政府手中，就是跌出了分权的底线。反之，如果应该由地方政府行使的权利相当一部份却集中在中央政府手中，就是超出了集权的上限。无论分权或集权都应适度，超出集权的上限或跌出分权的底线都是同样不可取的。

### (三)

上节试图就分权的底线给出一个定性的回答，本节则试图在“量”上找出分权的底线。这是件注定吃力不讨好的事，因为国家大小、人口多寡、文化差异、经济发展水平高低、都市化程度的不同都可能影响分权的程度。因此，要准确指出某国在某个时段上分权的底线所在几乎是完全不可能的。但是，当我们把世界各国的情况加以比较时，还是可以发现一些带规律性的现象。如果某国的分权程度反常的低，我们则有理由相信该国的分权已超过了分权的底线。现在，我们先来看看在集权—分权程度上各国的情况有哪些规律可循。

图一给出了一九八九年三十四个国家中央政府财政收入和支出占该国整个财政收入和支出的比重。我们发现：

(1) 在绝大多数国家，中央政府财政收入占整个财政收入的比重高于50%，只有三个国家（加拿大、中国和前南斯拉夫）是例外。

(2) 在绝大多数国家，中央政府财政支出占整个财政支出的比重高于50%，只有三个国家（中国、巴西和前南斯拉夫）是例外。

图二给出了五十七个国家中央政府财政收入和支出占该国国内生产总值（GDP）的比重。我们发现：

（3）在绝大多数国家，中央政府财政收入占GDP的比重高于10%，只有六个国家（尼泊尔、萨尔瓦多、中国、秘鲁、前南斯拉夫和阿拉伯联合酋长国）是例外。

（4）在绝大多数国家，中央政府财政支出占GDP的比重高于10%，只有三个国家（巴拉圭、中国和前南斯拉夫）是例外。

图一、图二是将各类国家杂在一起，有人也许会提出异议，争辩说象中国这样的经济欠发达国家，财权不必象发达国家一样集中。但各种比较研究都表明，正是欠发达国家的集权程度一般比发达国家高。[\[17\]](#) 例如Wallace E. Oates对四十三个国家的研究发现，十八个发达国家中央政府财政支出占财政总支出的比重平均为65%，而二十五个欠发达国家相应的比重平均为89%。至于财政收入，欠发达国家中央政府的比重平均超过90%。[\[18\]](#) 图三、图四用一九八九年三十四国的数据印证其它学者多年来的观察。这两个图表明：

（5）在财政收入上，欠发达国家一般比发达国家更集权（图三）。前者中央政府财政收入占整个财政收入的比重，一般都在80%以上，只有两个国家（中国、前南斯拉夫）是例外。秘鲁的比重虽然也不到80%，但只相差三个百分点。

（6）在财政支出上，欠发达国家一般也比发达国家更集权（图四）。前者中央政府财政支出占整个财政收入的比重一般都在80%以上，只有三个国家（中国、巴西和前南斯拉夫）是例外。

图一至图四用的只是一九八九年数据，这不免让人怀疑，一年的数据有多大代表性，没准那一年是很特殊的一年。为了打消这种疑虑，我们用二十七个有时间序列统计的国家的的数据制成了图五至图八。它们表明：

（7）在一九七三年至一九九二年间，各国中央政府财政收入占整个财政收入的比重一般高于60%，只有三个国家（加拿大、中国和前南斯拉夫）是例外（图五）。[\[19\]](#)

（8）在一九七三年至一九九二年间，各国中央政府财政支出占整个财政支出的比重一般高于50%，只有四个国家（加拿大、巴西、中国和前南斯拉夫）是例外（图六）。

(9) 在一九七二年至一九九二年间，各国中央政府财政收入占国内生产总值(GDP)的比重一般高于10%，只有四个国家(孟加拉国、秘鲁、中国和前南斯拉夫)是例外(图七)。

(10) 在一九七三年至一九九二年间，各国中央政府财政支出占国内生产总值(GDP)的比重一般高于10%，只有四个国家(孟加拉国、秘鲁、中国和前南斯拉夫)是例外(图八)。孟加拉国只是在七十年上半叶显得不同别国，秘鲁只有一年跌得低于10%，因此，只有中国和南斯拉夫是真正的例外。

上面十点是从对几十个国家的观察中得出的。这些国家有大有小，分布在各大洲，经济发展水平参差不齐，文化各异。有的实行民主，有的不民主，有的采取联邦制，有的采取单一制。但尽管有诸多的不同，从它们的经验中似乎可以得出这样一个结论：在当今世界上，一国中央政府的财政收入或支出不应低于财政总收入或支出的50%，或国内生产总值的10%。当一个国家在这四个方面全部低于指标的话，就可以说是超过分权的底线了。从对图一至图八的分析中，我们发现有些国家在一个方面低于指标，有些国家在两个方面低于指标。这些国家恐怕还不说分权超过了底线。如加拿大，虽然其中央政府的财政收入和支出占财政总收入和支出的比重都低于50%，但占国内生产总值的比重则大大高于10%。又如秘鲁，其中央政府的财政收入和支出占国内生产总值的比重在八十年代跌到10%以下，但财政总收入和支出在中央地方政府之间的分配却是相当集权的。再如巴西，它的中央政府财政支出在一九八九年只占财政总支出的31%，但其财政收入则占财政总收入的95%，而且其财政收入和支出占国内生产总值的比重都十分高。

但是，如果有国家在四个方面都低于上述指标的话，其分权恐怕就超过了底线。根据现有的数据，当今世界上只有两个国家属于这一类，它们便是在图一至图八中处处显得与众不同的前南斯拉夫与中国。

表一也进一步揭示了前南斯拉夫与中国于别国相比显得多么例外。八十年代是分权的年代，各国政府都高唱分权的调子。但说是一回事，做是另一回事。美国的里根总统、英国的撒切尔首相“念唱”方面能拔头筹，但“做打”方面则不怎么样。在一九八一至一九八九年间，美国联邦政府财政收支占财政总收支的比重是有些许下降，但从另一角度看，它们占国内生产总值的比重几乎没有变化。英国财政在撒切尔治理期间实际上变得更集权，而不是更分权了。在表一包括的二十六个国家中，只有五个国家在所有四个方面都变得更分权了(即各项的“change”栏全是负号)，其余的国家，有的变得更集权了(如印度、南非、墨西哥、加拿大、芬兰，其“change”栏全是正号)；有的在某些方面朝分权方

向迈了几步，但在其它方面没有变化、或趋向集权。在五个全面分权化的国家中，三个（伊朗、阿根廷、秘鲁）到该时期末，还没有在四个方面跌到分权底线以下。例如，伊朗分权的步子虽然很大，但由于起点的集权程度很高，到一九八九年，它仍是相当集权的。阿根廷分权的变化幅度最大，但直到一九八九年，它在所有四个方面仍高于我们定义的分权底线指标。只有前南斯拉夫和中国不仅全面实行了分权，而且在所有方面已低于分权底线指标。前南斯拉夫走得最远。到一九八九年，其联邦政府只能支配国内生产总值的4%，财政总收支的20%。财力上如此虚弱的政府是不可能履行许多非它履行不可的职能的。无怪乎，一年以后，这个国家就分崩离析了。前南斯拉夫这个例子最有力地说明了超过分权底线可能产生的严重后果。中国今天的分权程度与前南斯拉夫八十年代的很接近，关心中国前程的人，必须认真思考分权底线的政治含义，切不可侥幸心态漠然视之。

#### （四）

上一节清楚地表明，中国的财政分权在“量”上已超过了我们定义的底线。在“量”上超过分权底线本身其实并不是我们关心的重点。我们真正关心的是，如果分权在“量”上超过了底线，中央政府是否还能有效地行使必须由它行使的权力？“量”与“质”是紧密相关的。人们有理由相信，一旦在“量”上超过了底线，第二节讨论的分权原则便无法落实，中央政府对履行它应履行的职责便会时时感到力不从心，其结果是造成一系列严重的经济、社会、政治危机。中国的情况似乎印证了这种看法。

第一. 在提供共享物品和服务方面，中央政府无力承担起提供全国性共享物品和服务的重任。试举几例。

1. 全国性基础设施严重不足，尤其是铁路和公路交通。美国的面积与中国差不多大，但是其铁路长度是中国的五倍多，公路长度是中国的六倍多。如果说，美国太发达，拿来与中国比较不合适。让我们看看发达程度与中国相近，面积只有中国三分之一的印度。从表二可以看出，印度的铁路、公路也比中国长得多。铁路和公路的不足已成为中国经济持续发展的严重“瓶颈”，这一点已成了许多人的共识。同时，交通设施的不足还可能引发社会不稳，这已由每年春节期间环绕铁路运输形成的紧张气氛所证实。1995年春运季节到来之前，中央政府要求全国各地政府设法减少和疏导“民工潮”，其原因也是惧怕民工潮引起爆炸性后果。但只要铁路、公路交通的发展跟不上经济发展和社会变迁的步伐，仅靠行政措施是难以从根本上解决问题的。

当然有一部份铁路、公路不是全国性共享物品，而主要是地方性的。各地政府近年来也下了很大本钱来改善本地的交通状况。但由于铁路、公路的外部经济效应很强，地方政府往往以收费方式来阻止人们“免费搭车”，结果造成公路上收费关卡密布，严重影响了公路的使用效率。中央三令五申禁止滥设公路收费站，但由于修路费用出自地方，中央的规定理不直、气不壮，留下了无数漏洞。这是公路收费站不但屡禁不绝，反而愈演愈烈的根本原因。

表二. 中、印、美铁路、公路情况（公里）

	铁路	公路
中国	54,000 (1990)	1,029,000 (1990)
印度	61,850 (1986)	1,970,000 (1989)
美国	270,312 (1991)	6,365,590 (1991)

数据来源：CIA, The World Factbook, 1992, p.72, 156, 359.

2. 中国的发展是以破坏生态和污染环境为代价的。据中国科学院生态环境研究中心的一份报告说，我国目前生态环境的基本状况是：“先天不足，并非优越；人为破坏，后天失调；退化污染，兼而有之；局部有改善，整体在恶化；治理能力远远赶不上破坏速度，环境质量每况愈下；生态赤字不断扩大，生存空间不断缩小；形成了中国历史上规模最大、涉及面最广、后果最严重的生态破坏和环境污染。”<sup>[20]</sup> 例如，被称为“空中死神”的酸雨正在不断蔓延，酸雨降水面积已从1985年的175万平方公里，扩大到1993年的280万平方公里。<sup>[21]</sup> 酸雨污染范围的扩大不仅危及中国的经济生态和人体健康，而且造成了南北朝鲜、日本等邻国的强烈不满，可能引发国际争端。但就在环境不断恶化的同时，中国用于污染治理的资金却没有相应增长（见表三）。在污染治理的各种资金中，大概只“建设资金”和“环保补助资金”来自财政，“更改资金”和“综合利用利润留成”来自预算外收入，“贷款”则来自银行。从表三中可以看出，政府财政开支的污染治理资金在1985年只占国民生产总值的0.12%，其后从没超过这个水平，到1993年甚至跌到了0.08%。如果中央政府不在污染治理方面作出重大努力，指望地方政府和企业解决这个问题，中国的环境恶化可能带来灾害性的后果。

表三. 中国污染治理的资金来源 1985-1993（亿元）

财政性资金	预算外资金
-------	-------

年代	总计	建设资 金	环保补 助资金	更改资 金	综合利 用利润 留成	银行贷 款	/GNP	+ / GNP
1985	22.1	5.1	4.9	0.6	0.6	3.2	0.26%	0.12%
1988	42.5	9.6	6.6	12.1	0.1	8.3	0.30%	0.12%
1989	43.5	9.5	6.3	14.0	1.1	7.5	0.27%	0.09%
1990	45.4	0.9	6.8	13.4	1.1	7.5	0.26%	0.04%
1991	59.7	14.0	10.2	7.2	2.1	5.6	0.30%	0.12%
1992	64.7	14.0	10.9	17.9	2.2	6.0	0.27%	0.10%
1993	69.3	13.1	10.7	20.9	3.2	6.2	0.22%	0.08%

数据来源：国家统计局,《中国统计年鉴 1993》, p.822；《中国统计年鉴 1994》, p.668.

3. 更严重的是，中央政府无力供养国防军。从表四可以看出，中国的实际军费在1978至1993年间，除中越冲突高峰期外一直呈下降趋势，直到1989年跌入谷底。自1989年以来，军费虽然有所回升，但直到1993年仍没超过1978年的水平。这就是说，中国军费在十六年中不仅毫无增加，反倒有所减少。在全世界，恐怕再也找不到第二个国家的军费在同一时期内不升反降。由于军费不足，军地反差凸显，造成军心不稳。不得已，政府不得不在一段时期内鼓励军队经商，以所赚利润补贴部队官兵生活待遇之不足。因此，人民解放军成了世界上为数不多的全面卷入经济活动的军队之一。事实证明，“以军养军”是行不通的。经商养出的军队不仅不可能担负起保境安民的职责，反而可能以自己对暴力的垄断权胡作非为，扰政干政。[\[23\]](#) 负担军费是中央政府不可推卸的责任，各国皆然。中国中央政府却连国防军也养不起，这不能说不是严重的失职。

表四. 中国的军费 1978-1993 年度

	价格指数 (1978=1.00)	名义军费 (亿元)	实际军费 (亿元)	军费指数 (1978=1.00)
1978	1.00	167.84	167.84	1.00
1979	1.02	222.66	218.29	1.30
1980	1.08	193.84	179.32	1.07
1981	1.11	167.97	151.73	0.90
1982	1.13	176.35	156.34	0.93
1983	1.15	177.13	154.70	0.92



1984	1.18	180.76	153.58	0.92
1985	1.28	191.53	149.52	0.89
1986	1.36	200.75	147.83	0.88
1987	1.46	209.62	143.87	0.86
1988	1.73	218.00	126.30	0.75
1989	2.03	251.47	123.63	0.74
1990	2.08	290.31	139.77	0.83
1991	2.14	330.31	154.57	0.92
1992	2.25	377.90	167.81	1.00
1993	2.55	425.80	166.98	0.99

数据来源：国家统计局，《中国统计年鉴1994》，p.217, 231.

第二. 中央政府无力在全国范围内进行收入再分配。这可以从三个方面来观察：

1. 根据第二节的讨论，我们知道调节收入和财富分配的功能主要应由中央政府承担。但是中国财政支出中最具有再分配性质的几项，如“文教卫生事业费”、“抚恤和社会福利救济费”和“价格补贴支出”，正是由地方政府扛的大头（见表（五）），这在各国是罕见的。

表五. 中国财政支出主要项目中各级政府所占比重（%）1990

项目	该项占财政总支出比重	中央负担该项的比重	地方负担该项的比重
中建支出	21.02	75.66	24.34
企业挖潜改建资金	2.62	8.52	91.48
科技三项费用	1.84	73.91	26.09
支援农村生产支出	3.71	7.37	92.63
农林水利气象事业费	2.72	12.63	87.37
公交事业费	1.22	31.90	68.10
商业事业费	0.14	11.49	88.51

文教卫生事业费	16.59	8.12	91.88
科学事业费	1.29	56.68	43.32
抚恤和社会福利 救济费	1.57	0	101.05
行政管理费（包 括公检法支出）	8.78	8.75	91.25
武警支出	0.88	100	0
价格补贴支出	11.03	10.52	89.48
国防支出	8.41	100	0
债务支出	5.52	100	0
地质勘探费	1.05	100	0
其它	11.61	--	--
总计	100.00	36.5	63.5

数据来源：财政部综合计划司，《中国财政统计1950-1991》，pp.104-168, 182；

国家统计局，《中国统计年鉴1994》，pp.217-219.

2. 第二节指出，中央财政收入占财政总收入的比重应高于中央财政支出占财政总支出的比重，收大于支部份可由中央政府以拨款形式用于弥补地方政府收支上的缺口，并籍此缩小各地之间在收入、公共服务、基础设施诸方面的差距。但是，如表六所示，中国中央政府财政收入占财政总收入的比重往往并不高于其财政支出占财政总支出的比重。在1985年至1993年九年间，就有六年情况如此。

表六. 中央财政收支和地方政府收支的比重

	中央政府		地方政府	
	财政收入	财政支出	财政收入	财政支出
1985	37.9	45.3	62.1	54.7
1986	40.6	41.3	59.4	58.7
1987	38.2	42.1	61.8	57.9
1988	39.8	39.2	60.2	60.8
1989	37.5	36.4	62.5	63.6
1990	41.3	39.8	58.7	60.2
1991	38.2	39.5	61.8	60.5

1992	39.7	41.4	60.3	58.6
1993	33.3	37.0	66.7	63.0

数据来源：国家统计局，《中国统计年鉴1994》，pp.220.

事实上，表六夸大了中央政府财政收入的比重，因为中央政府财政收入中的近四分之一是所谓“债务收入”。如果按照国际惯例对中国的中央财政收入作出调整的话，[\[24\]](#)它占整个财政收入的比重还要更低一些。由于中央收不抵支，它很难运用转移支付手段在全国范围内进行再分配。

3. 随着中央财权的萎缩，能用于在各地区间重新分配的财政资金越来越少。这个趋势可以从表七中看得很清楚。1981年，在全国二十九个省级单位中，十七个是财政盈余省，其中上海90%的财政收入要上交中央，其它不少省份也得上交50%-70%（如北京、天津、辽宁、江苏、浙江、山东）；同时在十二个财政赤字省中，中央拨款可以比本地财政收入高二至八倍（如内蒙古、青海、宁夏、新疆）。但从那时以后，财政盈余省对中央的上缴绝对额越来越小，其占本地财政收入的比重更是急剧下降。到1991年，除上海仍上缴47%的财政收入给中央外，没有一个财政盈余省的上缴超过自己财政收入的20%。此时财政赤字省已增加到二十个（海南省没有包括在该表内），但前赤字省中除西藏和江西两省外，中央拨款的比重都已大大降低了。总之，中央从盈余省拿到的和给赤字省的都在比重上大大降低了，它的中介调节作用也随之大大削弱了。

由于中央无力在全国范围内进行收入再分配，本来已很严重的地区差别正在不断扩大，[\[25\]](#)并造成了地区间潜在冲突的可能性。[\[26\]](#)

第三、中央政府无法运用财政政策稳定宏观经济。在第二节中，我们曾指出，维护宏观经济稳定的功能只能由中央政府承担，因为市场本身不会自行稳定，地方政府也无法使总需求与总供给达到平衡。中央政府维护宏观经济稳定的财政手段说到底是用税收和公共开支来调节总需求；具体说就是在经济增长过快的時候，增加税收，削减公共开支，以压缩需求；在经济增长乏力的时候，减少税收，扩大公共开支，以刺激需求。如果政府积极运用财政手段调节总需求的话，我们应该能看到在政府财政收入占国内生产总值的比重与国内生产总值的增长率之间存在着一种正相关关系，在政府财政支出占国内生产总值的比重与国内生产总值的增长率之间存在一种负相关关系。但是当我们用中国1978-1993年的相关数据，对这两对关系进行简单线性回归分析时（见图九、图十），发现这两对关系都是负相关，且相关系数都非常弱（ $R = 0.029$ ,  $R = 0.003$ ）。这表明，在过去十几

年中，不管经济发展速度是慢是快，中国政府的财政收入与支出一直呈下降态势。换句话说，中国政府根本没能用财政手段来实现宏观稳定目标。当然，这并不是说，中央政府未曾做过这样的努力。只是在“分灶吃饭”的财政体制下，它是心有余而力不足。财政包干制使税收对中央政府而言基本上丧失了调节功能，只剩下了收入功能。理论上，规定税基和税率仍属中央的权力范围；但事实上，地方政府只要能按与中央政府协议的方式如数进贡，便万事大吉。在它们的辖地内减免税全凭当地主管部门一句话。这样，地方政府实际上掌握了对税基与税率的控制。如果它们不顾宏观经济形势，以滥用这项控制权的方式来追求本地利益最大化，其结果一定是宏观不稳。即使我们假设地方政府都十分守规矩，从来不滥用这项权力，财政包干制仍不利于宏观稳定，因为它的运作逻辑是，当经济增长快时，中央财政收入占国内生产总值的比重会下降；而当经济出现衰退时，中央财政收入占国内生产总值的比重会上升。这个逻辑正好与维护宏观经济稳定的逻辑相反。

由于“分灶吃饭”的财政体制严重束缚了中央政府的手脚，在过去十几年中，经济发展的平均速度虽然很快，但起伏很大，而且经常险象环生，因为中央政府无力履行它不可推卸的稳定宏观经济的职能。

#### (五)

凡事皆有度，在“度”以内是好事的，到了“度”以外就变成坏事了。集权和分权亦然。如中央政府把地方政府也能办的大事小事统统揽在自己手中，或把完全不必由政府管的事也统起来，则是超过了集权的上限。这便是传统中央计划经济体制的根本问题所在。因此，在实行过中央计划经济体制的国家内进行改革，分权是题中应有之义。但是，分权并不意味着无限制地分权。实行市场经济不能否认政府在经济中的必要作用，[\[27\]](#)行政放权也不能将应由中央政府承担的职责一古脑下放给地方政府。我们这样说，不是因为对政府干预经济有偏爱，或对中央政府情有独钟，而是因为有些事非市场力量所能完成；在应由政府干的事中，有些是地方政府无法承担的。如果该政府干的事也抛给市场，该中央政府干的事也托赋给地方政府，其结果必然是不见分权之利反见分权之弊。

中国经济发展在过去十几年中受益于“放权让利”的改革方针是毋庸置疑的。在经济转型初期，改革的确就意味着分权，因为不分过度集中之权就无法推进改革。但这并不等于说改革就要无限制的分权。经历了十多年“放权让利”之后，中国已到了从制度上规范政府与市场关系、中央与地方关系的时候了。如果有人分权已接近或超过其底线之际，仍坚持只有进一步分权才是改革，他们要么是

天真的情绪化的改革者，要么是在为分权过程中形成的某些特殊利益充当代言人。清醒的改革者必须把握集权 - 分权之间的适度平衡，并据此做出健全的制度安排，只有这样才能使中国经济走上一条持续、稳定、协调发展的康庄大道。

( 本文责任编辑：李亚虹 )

【参考文献】



- [1] 王绍光、胡鞍钢, “ 中国政府汲取能力的下降及其后果 ” , 《二十一世纪》 , 总21期1994年二月号 , pp.5-14.
- [2] Robert A. Dahl and Edward R. Tufte, Size and Democracy, Stanford: Stanford University press, pp.20-22.
- [3] Reinev Eichenberger, "The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization", KYKLOS, vol.47, (1994), pp.403-420.
- [4] Geoffery Brennan and James M. Buchanan, The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge: Cambridge University press, 1980.
- [5] 例如 Michael L. Marlow, "Fiscal Decentralization and Government Size", Public Choice, Vol.56, (1988), pp. 259-69; Jeffrey S. Zax, "Is There a Leviathan in Your Neighborhood?" American Economic Review, Vol. 79 (1989), pp.560-567; Phillip J. Grossman and Edwin G. West, "Federalism and th Growth of Government Revisited", Public Choice, Vol. 79 (1994), pp. 19-32.
- [6] 例如 Kevin F. Forbes and Ernest M. Zampell, "Is Leviathan a Mythical Beast?" American Economic Review, Vol.79 (1989), pp.587-596.
- [7] 例如 Wallace E. Oates, "Searching for Leviathan: An Empirical Study", American Economic Review, Vol.75 (1985), pp.748-757; Michael A. Nelson, "Search for Leviathan: Comment and Extension", American Economic Review, Vol. 77 (1987). pp.198-204; James B. Hell, "The Search for Leviathan Revisited", Public Fiance Quarterly, Vol 19, (1991), pp. 334-346.
- [8] H. Wolman, "Innovation in Local Government and Fiscal Austerity", Journal of Public Policy, Vol.6 (1987).
- [9] Burton Weisbrod, External Benefits of Public Education, Princeton: Princeton University, Industrial Relations Section, 1964.
- [10] Mancur Olson, The Logic of Collective Action, Cambridge, Harvard University press, 1965; James Buchanan, "Cooperation and Conflicts in Public-Goods Interaction, "Western Economic Journal, Vol.5 (1967), pp.109-121.
- [11] Richard Musgrave, The Theory of Public Finance, New York, McGraw-Hill, 1959, ch.1.

- [12] 王绍光, "国家在市场经济转型中作用", 《战略与管理》, 1994年第二期, pp. 90-96。
- [13] 参见 Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972; Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, Fourth edition, New York: McGraw-Hill, 1984.
- [14] Richard A. Musgrave, "Who Should Tax, Where, and What?" In C. E. McLure, ed. *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra: Center for Research on Federal Financial Relations and International Seminar on Public Economics, 1983.
- [15] 平新乔, 《财政原理与比较财政制度》, 上海:上海三联书店, 1992, p.361。
- [16] 关于拨款的讨论见 Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, 第三章。
- [17] Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, chapter 5; Werner W. Pommehne, "Quantitative Aspects of Federalism: A Study of Six Countries," in W. Oates, ed., *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, MA: D. C. Heath, pp.275-355; Michael Wesylenko, "Fiscal Decentralization and Economic Development", *Public Budgeting and Finance*, 7, (1987) pp.57-71; Roy W. Bahl and Shyam Nath, "Public Expenditure Decentralization in Developing Countries," *Government and Policy*, 4, (1986), pp. 405-418.
- [18] Wallace E. Oates, "Searching for Leviathan: An Empirical Study."
- [19] 中国数据的财政收入中已减去所谓“债务收入”, 使之能与别国的数据相比较。
- [20] 中国科学院, 《国情与决策》, 北京: 北京出版社, 1990, p.203。
- [21] 新华社北京1995年1月9日电。
- [22] 王绍光, “‘以军养军’还是‘正税养军’”手稿, 1994年12月。
- [23] 同上。
- [24] 即剔除“债务收入”, 然后将“企业亏损补贴”作为正数加入。在支出方面, 同时要加入“企业亏损补贴”。
- [25] 胡鞍钢, “我国地区差距研究”, 人民日报总编室, 《内部参考》, 第35期(总第223期), 1994年9月5日, pp.1-8; 王绍光, “地区差距与中央政府的介入”, 《香港社会科学学报》, 1995年第1期。
- [26] 胡鞍钢, “省地级干部眼中的东西部差距 - - 对30多名各省地级干部的一项调查”, 《战略与管理》, 1994年第5期, pp.88-90。
- [27] 见注[12]。



Email: [webmaster@chinayj.net](mailto:webmaster@chinayj.net)