研究筆記

央地關係視域下的中國改革開放史研究

——以1978至1992年為背景（上）

● 蕭冬連

編者按：由於篇幅關係，本刊將分兩期刊出文章，本期先刊出第一至三節。

央地關係是大國國家治理的一個恆久話題，也是核心話題之一。對於改革開放史研究來說，央地關係無疑是一個不可或缺而且極為重要的觀察維度。中國改革區別於其他原社會主義國家改革的，就是它的漸進式特徵。改革既不是自上而下的按圖施工，也不是各個地方的零敲碎打。中國改革是在中央放權、地方試驗、民間突破的互動，以及觀念變革與政策引導的互動中逐步取得突破的。其中央地互動是一系列互動的主軸，缺少央地關係的考察，很難理解改革開放和經濟增長的內在邏輯，以及各種問題的成因。

關於央地互動及地方政府行為模式，社會科學界討論很多，提出了不同的理論解釋範式。比較流行的有錢穎一等人的「中國式財政聯邦主義」、張五常的「縣際競爭」、周黎安的「晉升錦標賽」和「官場+市場」、周雪光的「權威體制與有效治理」、韓博天（Sebastian Heilmann）的「分級政策試驗」、王紹光的「國家能力」、史正富的「三層結構新制度類型」、洪源遠的「引導創變」、戴慕珍（Jean C. Oi）的「地方政府法團主義」（local state corporatism）等解釋①。共同的特點是，對中國市場化轉軌中政府特別是地方政府的主體性持肯定觀點。不同在於，有的偏向正面，認為這種央地關係的制度設置和運行機制，為體制轉軌和經濟增長提供了動力，並維持了穩定；有的偏向負面，指出它帶來了諸多問題和挑戰。

基於歷史學本位和本文主旨，筆者對上述解釋範式不擬展開討論，而是把央地關係置於改革開放的歷史進程中，以史料為基礎考察其如何塑造了中國改革模式的特徵，呈現其利弊得失。本文對計劃經濟時期的央地關係進行了適當追溯，重點考察改革開放初期，即以1978至1992年為觀察時間段。

一　計劃經濟時期的央地關係

計劃經濟時期的央地關係是以中央集權為基本特徵的，但在各個階段集權程度有所不同，經歷過多次「集權—分權」的循環。建國之初，經歷了由地方分權向中央集權的過渡。先是削減六大行政區權限，隨後取消大行政區建制，減少組織層次，強化中央集中領導②，實行全國財政經濟的高度統一③。其特徵是，一切財政收支項目、收支程序、稅收制度、供給標準以及人員編制等，都由中央制定④。1953年以後作了局部調整，但中央集權的基本特徵不變。這既是為了解決近代以來始終沒有實現「國家構建」的難題，也是為了適應集全國之力優先發展重工業的要求。第一個五年計劃時期(1953-1957)，包括蘇聯援建的「156項工程」在內的工業化建設的資金，主要來自國內積累，國外借款收入共36.35億元(人民幣，下同)，只佔財政總收入的2.7%⑤。工業化積累依託於中央對財力的高度集中管理體制。當時採取了一些重要的集權措施，包括投資決策集中於中央；人、財、物由中央統一調度分配；投資的管理監督權集中由中國人民建設銀行行使等⑥。從執行結果看，「一五」計劃期間中央財政支出佔全國財政支出的74.1%，地方財政支出佔25.9%。五年基本建設投資總額中，國家預算內投資佔90.3%，預算外投資不到10%，其中用於中央直屬項目部分佔79%，用於地方項目僅佔21%⑦。

從這組數據可以看出當年中央集權的程度，中央政府集中了絕大部分財力，並成為幾乎唯一的投資主體，它保障了以「156項工程」為重點的工業化建設。但過份強調中央集權、「條條」管理，割斷了地區內不同部門、企業之間的經濟聯繫，影響地區內的專業化協作⑧，也束縛了地方政府的手腳，引起地方官員的抱怨。1956年2月，毛澤東在聽取重工業部匯報時說：「我去年出去了一趟，跟地方同志談話。他們流露不滿，總覺得中央束縛了他們，地方同中央有些矛盾，若干事情不放手讓他們管。」⑨1956年初蘇共二十大暴露了蘇聯過度集權的弊端，引起毛澤東等領導人的思考。權力高度集中於中央、由少數部門分配資源的計劃體制，也有悖於毛澤東調動各方積極性的基本思路。毛澤東的基本意向是在維護中央統一領導的前提下，給地方適當分權，調動中央與地方兩個積極性。他說：「我們的國家這樣大，人口這樣多，情況這樣複雜，有中央與地方兩個積極性，比只有一個積極性好得多」，「我們不能像蘇聯那樣，把甚麼都集中到中央」⑩。毛澤東還特別提到和讚賞歐洲和美國制度中的分權特色⑪。

遵循這個思路，國務院在1956年5月到8月連續召開全國體制會議，擬定了一份關於改進國家行政體制的決議草案，主旨是適當擴大地方管理權限。它提出劃分中央和地方行政管理職權的七項原則：包括規定各省、自治區、直轄市有一定範圍的計劃、財政、企業、事業、物資、人事的管理權；凡帶全域性的企業和事業由中央管理；其他的企業和事業應該盡可能地多交給地方管理；中央管理的主要計劃和財務指標，由國務院統一下達，改變過去許多主要指標由各部門「條條」下達的辦法；某些主要計劃指標和人員編制名額，應該給地方留一定的機動權等⑫。周恩來在中共八大所作的報告中解釋說：「地方比