

现代“家财型财政”与中国国家构建

刘守刚*

【摘要】在中国现代国家构建过程中，财政的转型并未像西欧那样直接从家财型转为税收型，而是经历了两次从家财型向税收型的转型：晚清和民国期间，从帝国家财型财政，转向一种（落后的）税收型财政，但这次转型并未实现现代财政，引发中国财政向现代家财型财政的转向；1978年后，从现代家财型财政，转向（先进的）税收型财政，这次转型相对成功，也标志着中国国家转型的某种成功。在中国国家建构过程中，现代家财型财政的兴起、衰落与解体，扮演了非常重要的角色。从国家建构视角来看，现代家财型财政巩固了国家政权，完成了工业化积累，帮助创造了现代国家发展所需的社会基础。

【关键词】现代国家 国家构建 家财型财政 税收型财政

【中图分类号】D63 **【文献标识码】**A

【文章编号】1674-2486 (2010) 01-0035-20

一般而言，一国财政在收入上拥有税收、公债、国有财产收益（家财收入）、特别租金^①等多种形式。以一个国家主要的财政收入形式为标准，可以将不同国家或者一个国家不同时期的财政区分为税收型财政、公债型财政、家财型财政和租金型财政等类型。不同的财政类型对现代国家的构建影响各有不同（刘守刚，2008）。

* 刘守刚，上海财经大学公共经济与管理学院，副教授。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：上海财经大学“211工程”三期重点学科建设项目。

① 特别租金主要有自然资源租金和战略租金两种，前者是因拥有某种资源（矿产、钻石、木材等）而获得的租金，后者是由有利的战略地位而带来的各种形式的国外军事援助和经济资助。

现代国家是近代以来在现代社会基础上形成的以公共权力为核心的共同体（林尚立，2004）。自晚清以来，中国一直进行着现代国家的构建活动，力图实现从传统国家向现代国家的转型。对近现代中国来说，国家构建的任务主要有三个方面：（1）建立现代的有效政权系统，实现国家对内、对外的主权，以消除外来侵略威胁、克服内部分裂危险；（2）运用政权力量改变旧的经济基础，使经济运行于现代资本法则（即不断追求增长）之下，完成工业化并不断追求经济增长；（3）运用政权力量改造旧的社会关系，奠定新的社会结构要素（自由资本、独立个人与平等公民），为现代国家创造现代社会的基础^①。

在中国现代国家的构建过程中，作为国家从社会汲取资源的渠道，财政制度也不断地重构，成为国家构建活动的重要组成部分，并为国家构建的完成提供资源和动力。本文的目的是，通过描述现代家财型财政在1949年后兴起并在1978年前后衰落的这段历史，透视现代家财型财政对于中国国家构建活动的影响。1949年至1978年后的一段时期，通称为计划经济时代。对于这一时期的财政活动，目前学界从历史资料、工作方式和制度经验等方面进行的探讨比较多，而较少从理论层面上理解该活动对国家构建的影响。本文将运用“家财型财政”这一概念“族”，以不同国家与不同历史时期的财政类型为比较对象，来概括1949年后中国财政制度的建设与转型过程，从而达到本文的目的。

一、家财型财政及其政治意义

在财政类型中，租金型财政比较特殊而少见，而公债型财政一

^① 中国国家转型与西欧有重大区别，它不是在社会经济和阶级结构转型成功之后内生长成的，而是在传统社会基础上，首先实现国家政权系统的转型，然后再运用政治权力改造旧的经济基础和社会结构，以建设一个能够支撑现代国家的经济社会基础，最终完成国家的转型。

般依附于税收型财政（若没有健康的税收为基础，公债收入不能持久）。因此，典型的财政类型实际上只有家财型财政和税收型财政两种。在西欧历史上，家财型财政是一种比较传统的财政类型，而税收型财政则是一种比较现代的财政类型，西欧地区在现代国家构建过程中，其财政经历了从家财型向税收型的转换。在熊彼特（Schumpeter, 1991）看来，西欧之所以发生从传统到现代的历史转型，其原因既不是马克思意义上的资本主义的兴起，也不是韦伯意义上的理性官僚制的出现，而是中世纪晚期财政从家财型转向了税收型。表1是对中世纪晚期至近代早期西欧国家财政从家财型向税收型转变的内容概括。

西欧的家财型财政，其基础是封建制下的农业经济。与此不同的是，中国晚清以前的家财型财政^①，其基础是帝国体制下的小农经济。新中国建立后，经过工商业的社会主义改造，于1956年后建立起以国有工商企业为基础的现代“家财型财政”。这三种财政在形式上都以政府的财产收益为主要收入来源，因而属于一个概念“族”。但是在收入、支出与管理等方面，三者却有不同的内容（表2）。

① 对中国帝国时期财政的归类，取决于对主要财政收入“田赋”的定性，即在性质上它到底应属于“租”还是“税”，而这又取决于对帝制时代土地所有制的定性。若认为帝国的土地为私有制，则田赋的性质为“税”（农民耕种私田而缴税），若认定其为国有（帝有）制，则可定性为“租”（农民耕种公田而缴租）。对帝制中国土地所有制的定性，我国学术界争议较大，并无一致意见。历史上的实际状况是，两税法以前，皇权政府频繁调整田制，因而土地更像国有制；两税法之后，田制不再调整，以皇帝为代表的国家，对土地行使着介于今天领土权和私有权之间的模糊权益（刘玉峰，2009：6）。笔者的看法是，用今天来源于罗马法中私有或国有的术语，来套用中国古代的实践，本身可能有欠妥当。在理念中，皇帝将帝国看成一个大家庭，自己无可置疑地行使着大家长的权力，而臣民是在大家长支配下的小家庭，其拥有土地只不过是出于皇恩，并非法律上的权利。在土地权利方面，臣民之间有较清晰的边界，而臣民与皇权政府间从未有清晰边界。因此，由这样的土地占有关系而形成的财政类型，是典型的家财型。

表 1 两种类型的财政及其政治意义

	家财型财政	税收型财政
收入	君主自有土地收入	向民众拥有的财产或收入征税
支出	主要用于君主家族及其仆人的消费	主要服务于公共职能
管理	相当于君主家务管理	表现为议会用预算的手段来管理政府
政治意义	容易形成专制性政府	容易形成民主政府

资料来源：Moore（2004）

表 2 三种来源于家财收入的财政比较

	封建家财型财政 (西欧)	帝国家财型财政 (中国)	现代家财型财政
收入	封建君主拥有的土地财产收益与特权收入	君主以“家天下”形式获得的田赋和各项杂税	国有工商企业收入上缴
支出	封建君主个人及其家族的事业	外朝财政主要用于帝国政府，内廷财政用于皇室家庭	主要用于国有企业的简单再生产和扩大再生产
管理	封建君主自行支配	外朝财政有一定公共性，内廷财政由皇帝决定	管理过程有一定私密性，公开性不足

资料来源：笔者整理

需要说明的是，从历史经验来看，并非所有以税收为主要收入形式的财政，都有利于国家构建。按其是否有利于现代国家的构建，可以将税收型财政勉强区分为先进性和落后性两种（表 3）（刘守刚，2008）。因此，家财型财政向税收型财政的转型，还要考察其到底转向哪一种税收型财政。

表 3 两种税收型财政比较

	落后性税收型财政	先进性税收型财政
收入	向土地等不易流动的资产、进出口贸易、寡头企业等征税	向流动性商品（资产）、国内贸易和劳动收入征税
支出	主要用于统治者个人或集团消费	主要用于提供公共服务、社会保障
管理	统治集团内部管理	表现为公众（以议会为渠道）用公共预算的手段来管理政府
政治意义	容易形成压迫性政府	形成服务于民众并受制于民众的民主政府

资料来源：笔者对有关论述（Cambell, 1993；Moore, 2004）进行整理所得

二、现代家财型财政在中国的兴起

1949 年后的中国，为什么会建成一种以国有工商企业上缴收入为主要形式的现代家财型财政？对于这个问题，一个直接的答案是，因为在建国者所持有的社会主义理念中，公有制是唯一合法的经济制度形式。除了理念的原因外，还有一些现实因素需要考虑，如作为榜样的苏联利用公有制形式实现了工业化、中共在革命根据地自办工业也获得了一定的成功等等。不过，从财政自身的逻辑来看，中国之所以走上现代家财型财政之路，最为重要的原因是晚清以来向税收型财政的转型遭到了失败。因为这种失败，转向现代家财型财政才成为必然的替代性选择。

（一）向税收型财政转型的失败

中国自晚清开始的现代国家构建，直接起因是国家间生存竞争的失败。这一失败，有政治、经济和军事等多方面的原因，但财政方面的原因显然是非常突出的。在原来的帝国体制下，以田赋为主要收入形式的帝国家财型财政，既不能有效地汲取资源，为国家提

供充足的财政收入，也不具有应对国家生存危机所必需的收入弹性。以 1894 年（甲午战争爆发年）为例，清政府中央财政收入只占国民生产总值的 1.9%，而日本政府的这一比例达到 33.98%（周志初，2002：259、275）。

为了应对国家生存危机，晚清财政不得不开始转型，转向依靠工商业经济所提供的税收。这一转型可从表 4 中的相关数据看出。到 1903 年，传统财政收入的主要部分（即田赋）的比重大大降低，盐税、关税、厘金等与工商经济相关的具有现代色彩的税收^①，占财政收入的比重大大增加。换言之，“税收型财政”正在逐步形成。另外，清政府还一再举借外债，缓解财政困难，突破了国家不举债的传统财政做法。

表 4 清代前后期财政收入结构情况

年份	田赋		盐税		关税厘金		杂税项收入		总计	
	数额 (万两)	比重 (%)	数额 (万两)	比重 (%)	数额 (万两)	比重 (%)	数额 (万两)	比重 (%)	数额 (万两)	比重 (%)
1766	3 986	71.83	574	10.35	540	9.73	449	8.09	5 549	100
1903	3 546	33.80	1 250	11.91	5 340	50.90	356	3.39	10 492	100

资料来源：周志初（2002：187）

北洋政府延续清末财政格局，在形式上初步建成了“税收型财政”，税收已占预算收入的 80% 以上。但是，这一税收型财政是“落后的”，其第一大财政来源是不利于国家构建的关税，而具有人头税性质的盐税仅次于关税。特别地，这两项收入皆成为外债的担保，相当大程度上为外国人所控制。北洋政府最终严重地依赖债务

① 之所以说具有现代色彩而不是称之为现代税收，是因为这几种商品税都有些特殊：关税针对进出口贸易征税，因不涉及国内经济发展而对国家构建的促进作用不大；盐税在相当大程度上是一种人头税（盐税从量征收，穷人和富人吃盐的数量差别不大），因而公平性欠佳；厘金又是一种非常低效的商品税，过（厘）关即收导致重复，而且征收系统庞杂，开征名目繁多，抽收办法混乱。

收入，初期主要依靠外债，后期主要依赖内债。在当时税收基础不健康的情况下，外债带来的是国家主权的出卖，而内债带来的是市场的高度投机。

国民党政府在北洋政府初步奠定的税收型财政基础上进一步发展，正式收回关税自主权、以货物税（一次征收、通行全国）代替厘金，是其中的重大成就。但是国民党政府在税收收入上，仍过分地依赖于关税和盐税。因此，该税收型财政仍是“落后的”，也是脆弱的。以1935年为例，该年税收占中央财政收入的76.2%，其中关税、盐税和货物税分别占中央财政收入的25.4%、17.2%、14%（费正清，1993：121）。脆弱的财政基础，根本无力支撑后来的对日战争和国共决战。在战争中，国民党政府的财政主要依靠借债、外援和通货膨胀收入，最终财政和国民党政权一起崩溃。

（二）现代家财型财政的建立

民国时期初步建成的税收型财政，是落后和脆弱的，它高度依赖于关税和盐税这样的特殊收入，并依靠举借债务来获得生存的资源。这样的财政制度，不能为现代国家构建提供稳固的财力支持。事实上，国民政府在1930年代，各级政府的财政收入总和只占国民生产总值的5%—7%（Rawski，1989：23）。

民国时期现代国家构建的失败，使得运用社会主义原则构建现代国家成为替代性选择。1949年中华人民共和国的成立，标志着由中国共产党领导的单一政治权力中心在中国成功建立，从而克服了近代以来始终伴随中国的两大危机：国家领导力量的衰败和国家的分裂（林尚立，2000：74）。1956年是新中国历史上一个标志性的年份，它宣告了中国共产党对旧的经济和社会基础进行改造的任务基本完成。这次改造，以最大刀阔斧的形式，清除了旧的经济关系和社会关系，以政权的力量动员几乎所有的资源参与经济增长，将民众塑造成原子化的个人，并将资源和人力纳入到一个高度集权的政治经济综合体内。在这个综合体中，中央政府的指令可以下达

到每一个人，他们都被纳入某个生产（或非生产）单位。单位（企业或地方政府）的利益和要求（单位权利），几乎是唯一可以合法表达并通过适当途径上传的社会呼声。这样的单位，也构成了1978年后分权让利改革的承受主体。

在这样的经济和社会基础上，财政类型发生了变化，从民国时期落后的（也是失败的）“税收型财政”，变成符合社会主义理念的现代“家财型财政”。这种现代“家财型财政”在内容上主要包括如下方面：（1）财政收入来源于政府控制的国营工商企业的收入上缴；（2）财政支出主要用于基本经济建设和国营企业的经营活动；（3）财政管理上权力高度集中，一切决策权，都毫不含糊地属于中央政府，地方政府和企业只负责执行。国营企业（以及与国营企业几乎相同的集体企业）成为吸纳社会经济资源，并输送到政府形成财政收入的主要渠道（图1）。

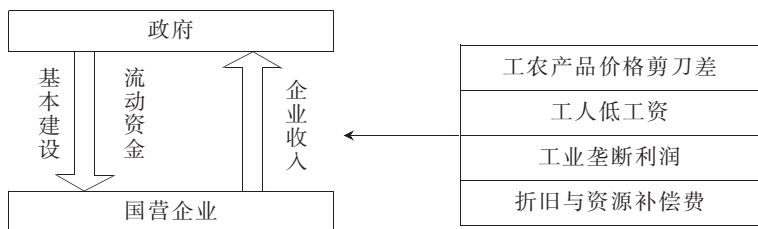


图1 现代“家财型财政”收支结构示意图

可见，家财型财政的核心，是政府“以自家之财，办自家之事”，即以来自于国营工商企业的收入，来维持政府的存在、保证国有企业简单的或扩大的再生产。而企业收入，除了正常利润外，主要来源于工农产品价格剪刀差、工人的低工资、工业垄断利润，以及部分折旧费和资源补偿费（通过降低折旧率和资源补偿水平来获取）等方面。

虽然此时的企业也向政府上缴工商税收，但这样的税收失去了

“税收型财政”中政府依赖于独立个人之收入与财产的意义，而只是政府获得财政收入或调节生产销售更为方便的工具而已，与企业收入上缴并无本质上的不同。即便如此，兼并甚至撤销工商税的实践或要求一直没有停止，并在 1968 至 1973 年间一度形成高潮。在当时，对国营企业只征收一种税（工商统一税），对集体企业只征收两种税（工商统一税和工商所得税）。

家财型财政为新中国政府提供了前所未有的财力支持，到 1954 年中国财政收入已达到国民生产总值的 30%，1957 - 1978 年财政收入占国内生产总值的比重，最高为 39.3%（1960 年），最低为 21.0%（1968 年），一般在 30% 左右（楼继伟，2000：59 - 60）。新中国政府成为中国现代国家构建以来最为有效的财政资源汲取者，这一成就远超过晚清和民国政府，新中国政权也因此得到前所未有的巩固，并顺利完成了工业化和社会改造的任务。

三、现代家财型财政的衰亡

现代家财型财政虽然为新生政权的巩固、工业化和社会改造提供了足够的支持，但由于其自身的缺陷，在收入来源上难以进一步维持，也缺乏在既有体制下进一步改进的空间。因此，在 1978 年前后，该类型的财政处于不断衰落的过程中。

（一）财政收入基础难以长期延续

家财型财政的根基建立于国营企业上缴的收入，只有国营企业不断健康发展（效率不断提高），才能向政府上缴越来越多的收入，并最终维持这一家财型财政的发展。可是，以国营企业为主的中国经济，效率上一直处于较低的水平。1978 年以前中国经济的全要素生产率的增长，不但远远低于发达国家，而且也低于发展中国家（The World Bank，1985）。

也就是说，1978 年前家财型财政之所以能为政府不断提供财

政收入，并不是国营企业自身效率提高的结果。大致上，除了政府不断增加投入带来的产出自然增长（一般称为“粗放型增长”）外，国营企业上缴的收入，主要来源于上述工农产品价格剪刀差、工人的低工资、工业垄断利润，以及部分折旧费和资源补偿费等方面。

应该注意的是，上述收入来源并不可靠，剪刀差、低工资、垄断利润、折旧费、资源补偿费，都难以长期继续。除了折旧费、资源补偿费属于明显不可持续外，其他三种来源长期来说也难以继。

首先，由于农村人民公社制度在农业生产方面的效率越来越低，农村陷入绝对的贫困之中。政府通过剪刀差形式，从农村取得的经济剩余越来越少，而为控制农村所需要的支出却越来越多。正如周其仁的研究所指出的，1978 年前后国家对农村的开支指数超过了从农村获得的收益指数（周其仁，1995）。

其次，利用工人低工资来增加财政收入也越来越难以继续下去。在现代社会，一个政府获得合法性支持的最可靠基础，是保证民众物质利益的增加和生活水平的不断增长。1978 年以前，政府依靠意识形态的宣传以及阶级斗争运动，来获得压低工人工资行为的合法性。但是随着文革的结束，这种宣传已彻底丧失基础。

最后，工业垄断政策造成企业效率十分低下，财政投入所能得到的利润回报越来越低，为了获得足够的财政收入，政府必须向国营工业企业投入越来越多的资本（麦克法夸尔、费正清，1992：560）。至 20 世纪 70 年代末，国民经济中积累的比例高达 30% 以上。国家净得部分在缩小，财政收入难以增长。更为严重的是，政府无力继续维持不断扩大的投入。

也就是说，1978 年前后，中国的家财型财政，虽然没有财政赤字（当时领导人也颇以既无内债也无外债而自豪），没有明显的财政危机，但由于国营企业收入上缴的几个盈利来源无法继续，该财政类型已难以维持。

（二）旧体制框架内的调整也无路可行

现代家财型财政的衰落，不仅体现在收入来源的基础难以持续，而且还体现于原财政体制内的调整已无路可行。因为已有的种种调整，几乎穷尽了现行框架内所有可能的方案。

在现代家财型财政中，中央政府与地方政府、政府与企业（包括一些非生产性的单位）这两种关系最为重要。中央—地方、政府—企业几乎成为传达国家意志并交换有关信息仅有的渠道。就理想状态而言，应该是中央政府发出生产和消费的指令，由各级地方政府和企业不折不扣地执行，全国如“一盘棋”一样在中枢神经的控制下行动。可惜这样的理想状态并不存在，虽然此时相对自主的社会并不存在，但是地方政府与国有企业拥有相对于中央政府的信息优势，并有自己相对独立的（而且几乎是唯一合法的）利益和意志。

因此，要让地方政府和国有企业积极行动起来发展经济、完成既定的国家目标（包括财政目标），就不得不考虑地方政府与国有企业的利益，设法调动它们的积极性。而所谓调动积极性，主要是在给予其相应的权力和利益的同时，赋予其更大的责任。就财政领域而言，主要是从财政收支两方面不断探索一种恰当的机制，来处理中央政府与地方政府、政府与企业之间的激励和约束关系。

1. 中央与地方

虽然在1978年之前，总体的计划经济制度没有太大变化，可为了使这样的制度能够运转，中央政府和地方政府就具体运行机制进行了多次探索。在财政领域探索的中心问题是，到底应该给地方政府放多大的权、让多大的利，才能既调动地方的积极性，又保证中央有足够的控制力。

如果将1950年高度集中的统收统支体制作为原点，就可以用图2来表示1978年之前财政管理体制所经历的12次变化。在该图中，横轴表示中央政府向地方政府下放中央企业管理权的程度，纵

轴表示中央政府向地方政府下放财政收支管理权的程度，箭头所指方向表示下放度越来越高（用分散度表示）。需要说明的是，这样的图形，只是就分权程度作一个序数上的比较，并无具体的数值含义。

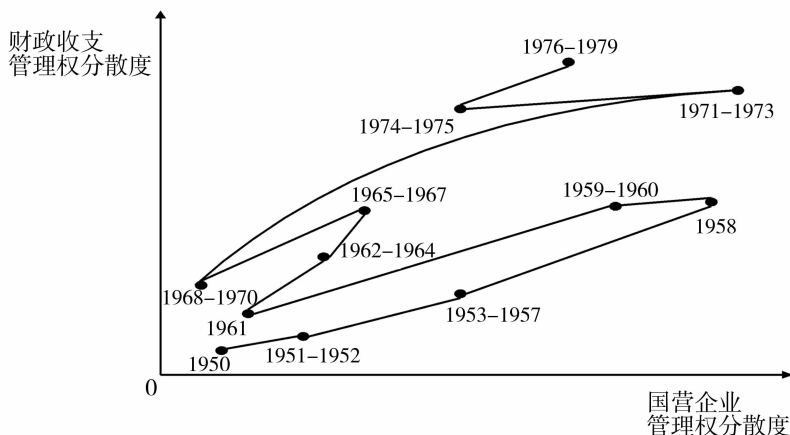


图2 1978年前中央-地方财政管理体制变化

资料来源：财政部综合计划司（1982：第一章）

从图2可以看出，中央和地方在财政管理权的集中和分散方面，经历了多个回合的调整，每次调整都带来新的问题。这些问题后来被描述为“一放就乱、一收就死”的怪圈：只要向地方政府放权，经济就会出现混乱；混乱导致中央政府收回权力，这又带来经济的不景气；经济状况差，再次促使中央政府放权……如此循环下去，找不到摆脱的途径。

2. 政府与（国营）企业

就财政而言，政府与企业间的关系，主要体现在国营企业利润分配制度、国营企业折旧基金分配制度、国营企业流动资金供应和管理制度、国营企业若干费用划分办法等有关方面。其中最能体现政府与企业间就利益关系而进行互动的财政制度，显然是利润分配制度。

利润分配制度的变革，仍是从1950年高度集中的管理体制制

(收入和折旧全部上缴)为原点开始逐步探索,政府希望用部分剩余(利润)分享的形式,来促进工人及企业领导人积极完成国家计划并增强企业发展的能力。可以用图3来表示这一时期国营企业利润分配制度的变化,其中纵轴表示企业所能支配的财力,它与企业生产的积极性相关,横轴表示时间变化。可见,将多大的财力留给企业,也经历了一段曲折的探索过程。如果忽略1950年原点体制不论,以1958-1961年的利润留成制下企业的财力管理权最大,而1969-1977年间企业对财力的管理权最小。同样的,图形只表示企业财力支配权序数大小,并无具体的数值含义。

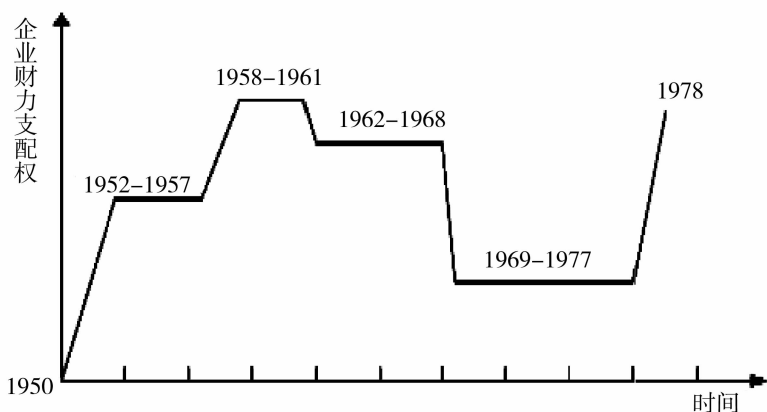


图3 1978年前国营企业利润分配制度变化

资料来源：财政部综合计划司（1982：第一章）

但是，上述利润分配制度变革和其他管理制度变革的做法，都是不成功的，在当时社会空间根本不存在的情况下，国营企业也不可能像一个独立主体那样去行动。

四、从契约来解体家财型财政

如前所述，在一个高度集权的政治经济综合体中，所有可行的制度变革都只能在政府与企业、中央政府与地方政府之间进行，这也是1978年后中国“放权让利”改革的主要渠道。放权让利改革

引发了中央政府与地方政府、政府与企业之间权力和利益关系的巨大变化，并在原有的政治行政空间之外，塑造出另一重空间——社会的空间，从而奠定了现代国家所必需的社会基础。

从财政的视角看，“放权让利”改革在相当大程度上首先是一场财政改革。这是因为，在现代家财型财政中，所有的“权”和“利”都在国家手中，并被用来维持家财型财政的运转。为了将“权”和“利”分给各主体，并赋予其行动能力，该项改革不得不通过种种“契约”来加以实现。也就是说，在财政领域，广泛运用农村改革得来的“一包就灵”的经验，以“承包”、“包干”、“合同”等形式，来处理上下级政府之间、政府部门间、政府与企业等多种关系。正是通过这些财政契约，国家才得以实现放权让利，并由此逐渐形成社会空间。这一做法，最终导致家财型财政的解体。

（一）从契约来构建企业的主体地位

改革初期，政治领导人对于传统国营企业的效率问题认识还比较浅，认为企业缺乏活力是因为中央计划统得过多、管得过死的缘故。因此，1978至1982年间国营企业改革的主旋律是，调整政府与企业之间的经济利益关系，就原有的高度集中的体制，进行以利润留成和扩大企业自主权为主要内容的改革。这样，在利益上给企业领导人和职工一定的诱惑，在权力上也给予企业一定的行动空间（如计划的修改、超计划产品的销售等）。放权让利本身是符合企业效率改进方向的，即朝向合理配置剩余索取权和剩余控制权^①前进

① 用经济学的语言来说，企业并不天然地追求效率（利润最大化）。效率主要来自于剩余索取权与剩余控制权配置形成的企业内各主体的激励相容，如给拥有剩余索取权者配置剩余控制权。对剩余收益的要求权，称之为剩余索取权，而剩余收益是指对企业收入在扣除所有固定的合同支付（如原材料成本、固定工资、利息等）后的余额。剩余控制权，又称剩余权力，是指在契约中除明确限定的权力归属外，没有特别规定的决策权力，剩余控制权主要体现在对企业重大人事安排、重要投资的最后决策权或投票权。

了一步，因而有一定的激励意义。

但上述改革未能解决企业自主权不足、竞争条件不公平（产品价格由国家决定）等问题，于是政府寻求统一规范的办法，来扩大企业领导人的自主权，使其更多地分享企业利润，并使企业间具有平等竞争的条件。这个办法就是 1983 - 1986 年间试行的“利改税”（以税收形式固定上缴利润的 55%）制度和扩大企业自主权的规定。但是这一改革未取得理想效果，再加上当时市场机制尚未形成，所有这些造成了利改税后工业企业利润不断滑坡。

中央政府不得不从 1987 年开始，在政府与企业间广泛实行承包制。承包制通过政府（以企业主管部门为一方）与企业（企业领导为另一方）签订承包经营合同，以企业相对固定的收入（利、税）上缴，来赢得企业领导人对剩余收益和权力的控制，从而在形式上固化了政府与企业在剩余索取权和剩余控制权方面的配置关系，企业（领导人）因此在相当大程度上获得了剩余索取权，政府对企业的随意干预也有所减少。

放权让利、利改税、承包制等改革措施，目的都在于运用某种契约形式，固化政府与企业之间的关系，通过将相当一部分剩余索取权（留利比例）和剩余控制权（自主行动权）授予企业，使其成为商品经济活动中的独立主体。虽然上述措施在实践过程中并未达到理想效果，但是通过与政府的契约谈判和市场的供销合同谈判，国营企业领导人越来越多地学会像一个企业家那样去利用市场机会。特别重要的是，原来国营企业一统天下的僵硬壁垒被打破，其他各种经济成份的企业获得了成长的缝隙和空间，从而奠定了中国非国有制企业不断成长的基础。因此，1980 年代政府与企业之间运用契约形式进行放权让利改革的结果，从表面上看是不断解体现代家财型财政，并塑造了企业（无论公有还是非公有）这一市场的主体，从深层次看则是塑造了在企业这一契约空间中行动的自由独立的资本和劳动。自由独立的资本和劳动，构成了现代社会的基础。

（二）从契约来构建地方政府的主体地位

在家财型财政下，地方政府只是中央政府的附属物。贯穿 20 世纪 80 年代中央与地方财政关系改革的主旋律就是财政包干，也就是运用某种契约形式，相对固化中央与地方的财政关系，使地方获得相当程度的地方财政的剩余收入索取权与地方经济管理的剩余控制权。

1980 年代的财政包干制度，始于 1980 年在大部分地区实行的“分灶吃饭”财政体制。在该体制下，中央向地方下放财权，这包括以下两个方面：

（1）支出方面。地方政府在核定的基数上自行安排项目，中央各经济主管部门对于已经明确划归地方自行安排的各项事业，不再归口安排支出，也不再向地方分配支出指标，地方财力的分配和使用完全与中央各经济主管部门脱钩。

（2）收入方面。除包干合同约定的以外，地方政府可以获得财政收入增长的大部分，并能运用预算外甚至制度外的形式支配更多的财力。

这样，中央与地方之间第一次跳出了以过去条条为主支配财力的老框框，走上了以块块为主支配财力的轨道。因此，财政包干之后，地方财政就获得了较为充分的自主权。由于当时各级政府的主要财政收入来自于工业企业，因此要让地方政府积极扩大超基数的财政收入，并承担必要的财政支出责任，中央不得不将大批国营企业下放给地方。于是，地方政府获得了与企业经营管理有关的人、财、物的支配权。为了进一步扩大财政收入，地方政府积极主动地参与到经济活动中去，成为经济活动的重要角色。

1985 年和 1988 年，财政包干体制不断改进。这些改进总的原则都是通过某种契约形式来固化中央与地方之间的关系，从而为地方政府的自主行动留下一定的空间。随着财政包干制的继续，地方经济的发展，地方政府与中央政府讨价还价的能力进一步增强。地

方政府被授予更多的管理本地经济活动、分配经济成果的权力，也因此形成承担责任的习惯。因其自身利益与本地的经济繁荣紧密结合在一起，地方政府表现出帮助和支持而不是阻碍和扼杀本地有活力经济组织的意愿。这是后来地方政府热衷于招商引资、鼓励劳动力流动、促进民营经济发展的基础，并因而进一步推动现代社会关系的发展（即建立自由独立的资本和劳动）。

（三）向税收型财政过渡

1983 - 1984 年的利改税和工商税制改革，已使得税收形式的财政收入在中国财政中占据主要地位。但此时的税收尚不符合现代税收的要求，不仅各经济主体因身份不同（国有、集体、私有、外资等）而面对不同的税制，而且国有企业因承包制改革而造成税收承包（包税制）这一前现代的现象。随着家财型财政的逐步解体，现代社会基础的渐进形成，在 1994 年及其后的工商税制改革的助推下，税收型财政在中国大体成功实现。

1994 年后，国有企业已不再向国家上缴收入（甚至绝大多数连红利也不上缴），而成为与私有企业一样的普通纳税者。近些年来，国有企业上缴的税收对于财政收入的贡献已远远不足 1/3。而包括股份制企业、私营企业、外商投资企业、集体企业（已不同于国有企业，多数时候相当于私有企业）等在内的多种所有制企业，以及居民个人缴纳的税收，已超过了 70%，并且呈现出越来越强劲的增长态势。

2004 年开始的新一轮税改，内容包括如下方面：统一内、外资企业所得税，促使增值税从生产型转向消费型，调整个人所得税、消费税、营业税等多种税种。这些改革，基本建立了普遍、平等、直接和规范地征收于一般公众的现代税收。这样，中国财政完成了从“取自家之财、办自家之事”的家财型财政，向“取众人之财、办众人之事”的税收型财政的转型。

五、现代家财型财政变迁的国家构建意义

综上所述，在中国现代国家构建过程中，财政的转型并未像西欧那样直接从家财型转为税收型，而是经历了两次从家财型向税收型的转型：晚清和民国期间，从帝国家财型财政，转向一种（落后的）税收型财政，但这次转型并未实现现代财政，引发中国财政向现代家财型财政的转向；1978年后，从现代家财型财政，转向（先进的）的税收型财政，这次转型相对成功，也标志着中国国家转型的某种成功。在中国国家建构过程中，现代家财型财政的兴起、衰落与解体，扮演了非常重要的角色。

从国家建构的角度来考察，现代家财型财政的变迁，有以下几个方面的意义：

第一，巩固了国家政权，赢得国家构建所需的主权地位。近代以来，在中国国家构建过程中，始终面临着两大危机，即国外的侵略威胁和国内的分裂危险。引发这两大危机的原因有种种，但其中财政不能为国家提供充分而有弹性的收入是至关重要的。而1949年后建立起来的现代家财型财政，能够汲取30%的国民收入作为财政收入，使新中国政府成为和平时期最有效的征税者，从而为克服近代以来的危机提供了资源条件，也使后续的现代国家构建活动有了可靠的政权基础。

第二，完成了工业化积累，推动全面贯彻资本法则。现代国家构建过程，往往也是该国从农业经济向工业经济过渡的时期。发展中国家在工业化过程中面临的最大问题是，如何突破“贫困陷阱”^①，实现原始积累。现代家财型财政，使中国的积累率在1978

^① 这是发展经济学中的一个概念，也即贫穷的恶性循环，它是指（发展中国家的）低收入导致低储蓄，低储蓄削弱了资本增长，资本不足限制了生产率迅速提高，生产率低下导致低收入。

年以前始终保持在30%以上,从而相对顺利地完成了工业化,奠定了国家构建的经济基础。虽然在这过程中也存在种种问题,如消费率过低、工业企业效率不高等,这些问题需要在工业化初步完成后加以解决,但现代家财型财政对于完成工业发展所需积累的这一历史意义仍应予以肯定。同时,新中国的社会经济改造,虽然消灭了资本家,但并未消除现代社会赖以维系的资本法则,所建立的现代家财型财政,反而以更强的动力去追求不断的经济增长。

第三,帮助创造了现代国家所需的社会基础。与西欧转向现代国家之前传统的权利社会^①基础不同,中国传统社会是一个伦理社会,缺乏明确的权利意识和个人独立地位,因此并不具备税收型财政所需的明确的现代社会基础。社会主义改造清除了几乎一切旧的经济关系和社会关系,将民众塑造成原子化的个人,并奠定了现代家财型财政。在这种财政类型下,单位组织通过政治权力将原子个人聚合在一起,并成为唯一合法的权利表达渠道,这成为后来放权让利改革的基础。通过种种“财政契约”,企业和地方政府获得各种权利和利益。这一改革,不但解体了家财型财政,发展了经济,更为重要的是创造出受各种契约和机制保护的独立资本与自由劳动。也就是说,以现代家财型财政中合法的单位权利为过渡,创造出(相对)有保障的独立个体与权利基础,从而奠定了现代国家所依赖的社会结构。

参考文献

- 财政部综合计划司(1982). 中华人民共和国财政史料(第一辑). 北京:中国财政经济出版社.
- 费正清(1993). 剑桥中华民国史. 北京:中国社会科学出版社.

^① 西欧传统社会中,不同的人拥有不同的权利,包括原始的个人权利、村社权利、市民权利、商人权利乃至不同封建等级的权利,这种权利受到罗马法影响下的习惯法及封建法庭相对有效的保护。这种权利的社会,是西欧首先实现现代国家转型的重要基础(侯建新,2001:20-22)。

- 侯建新 (2001). 社会转型时期的西欧和中国. 济南: 济南出版社.
- 林尚立 (2000). 当代中国政治形态研究. 天津: 天津人民出版社.
- 林尚立 (2004). 走向现代国家: 对改革以来中国政治发展的一种解读. 载黄卫平、汪永成主编《当代中国政治研究报告Ⅲ》. 北京: 社会科学文献出版社.
- 刘守刚 (2008). 财政类型与现代国家构建. 公共行政评论, 1: 169 - 182.
- 刘玉峰 (2009). 资政通鉴——中国历代经济政策得失. 济南: 泰山出版社.
- 楼继伟 (2000). 新中国 50 年财政统计. 北京: 经济科学出版社.
- 麦克法夸尔、费正清 (1992). 剑桥中华人民共和国史 (1966 - 1982). 上海: 上海人民出版社.
- 周其仁 (1995). 中国农村改革: 国家和所有权关系的变化. 载张曙光主编《中国经济学 1994》. 上海: 上海人民出版社.
- 周志初 (2002). 晚清财政经济研究. 济南: 齐鲁书社.
- Cambell, J. L. (1993). The State and Fiscal Sociology. *Annual Review of Sociology*, 19: 163 - 185.
- Moore, M. (2004). Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries. *International Political Science Review*, 25 (3): 297 - 319.
- Rawski, T. (1989). *Economic Growth in Prewar China*. Berkeley: University of California Press.
- Schumpeter, J. (1991). The Crisis of the Tax State. In Swedberg, R. Ed. *The Economics and Sociology of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- The World Bank (1985). *China: Economic Structure in International Perspective. Annex 5 to China: Long-term Issues and Options* (A World Bank Country Study). Washington, D. C. : The World Bank.

(责任编辑: 余咏志)