

从帕累托到卡尔多：财政体制改革两个背景分析

胡娟¹，陈挺²

(1. 安徽师范大学 经济管理学院，安徽 芜湖 241002; 2. 国网能源研究院，北京 102200)

内容摘要：任何制度改革都会涉及利益调整，1994年分税制改革基本上遵循“存量不动，增量调整”思想，始终坚持双轨制运行，这种改革方式保持了既得利益格局，减少了改革阻力，规避了主要矛盾，是典型的帕累托改进模式。当前财政体制改革背景不同，利益格局固化，帕累托改进空间基本无存，财政体制改革更适用于卡尔多改进模式，在卡尔多补偿的前提下，只要有利于社会总福利水平的提高，制度改革就可行，之后利用财政手段对改革红利进行再分配，实现社会公平公正目标。

关键词：帕累托；卡尔多；财政体制；分税制改革

中图分类号：F810 **文献标识码：**A **文章编号：**1001-148X (2017) 09-0118-09

DOI:10.13902/j.cnki.syyj.2017.09.017

一、引言

帕累托标准注重改革效率，卡尔多标准则放宽了帕累托标准的外延，该思想认为在卡尔多补偿的前提下，只要能够增进社会总福利，不论其在改革过程中损害了哪一方的利益，只要在补偿之后，获得利益的一方还有改革红利剩余，那么这项改革仍然是可行的。体制改革本质上是利益的调整，亦是既得利益各方博弈的过程，在保证改革最终顺利推进的前提下，改革成功无非是各方既得利益均衡和妥协的结果。财政体制改革是体制改革中重要组成部分，关系国计民生，利益博弈尤为激烈。

20多年前，我国分税制改革主要是调整中央与地方政府间财政关系，其次是调整政府与国民之间收入分配格局，即通常所说的“两个比重”。分税制运行到现在已经基本上实现了这个目标，国家财政汲取能力^[1]已大大提高。当前财政体制又处于改革的关键时期，但改革背景与1994年相比大为不同，财税体制改革属于经济体制改革中重要组成部分，经济改革又是整个改革中的“重头戏”。目前，财税体制改革亦要突破固有利益的

“藩篱”，又要提高社会总体福利水平，形成以公平性为特征的利益分配格局。

大多数学者认为我国财税体制改革带有明显的渐进式色彩，属于渐进式改革的成功典范，最为明显的特征是增量改革、试验推广以及非激进性^[2]。此次改革，经过20多年的数据分析可以发现，我国地方和中央的财政收入都实现了大幅度增长，都享受到了改革红利，中央和地方政府财政在此次改革中并没有出现一方受损，另一方获益的非帕累托改进情况。但经过20多年的运行，我国地方财政收入与中央财政收入之间的利益格局已经被大幅度调整，与分税制改革之前形成鲜明对比，如图1。在此次改革过程中，政府与市场的关系也逐步得到了调整，政府与市场的边界更为清晰。

如图1，经过1994年分税制改革之后，中央财政收入占比明显得到提升，中央与地方政府利益分配格局已经得到重新规划。自1994年分税制改革以来，我国总财政收入大幅度增长，中央与地方财政收入增长幅度都较大，无疑在增加财政收入规模上分税制改革已经取得了巨大成功^[3]，但地方财政困难也是不争的事实。究竟是分税制之前

收稿日期：2017-04-18

作者简介：胡娟（1984-），女，安徽芜湖人，安徽师范大学经济管理学院讲师，经济学博士，研究方向：政府债务、不确定性；陈挺（1985-），男，河南信阳人，国网能源研究院研究员，经济学博士，研究方向：财税理论与政策。

基金项目：国家自然科学基金项目“中国财政转移支付体系优化研究——基于中国1980年至今市县数据”，项目编号：71373031。

的“中央穷，富地方”局面好，还是当前地方财政困难局面更为优越，帕累托并没有给出相应答

案，而按照帕累托效率标准认为这两种状况都是最优的，其并不能对这两种状况进行绝对比较。

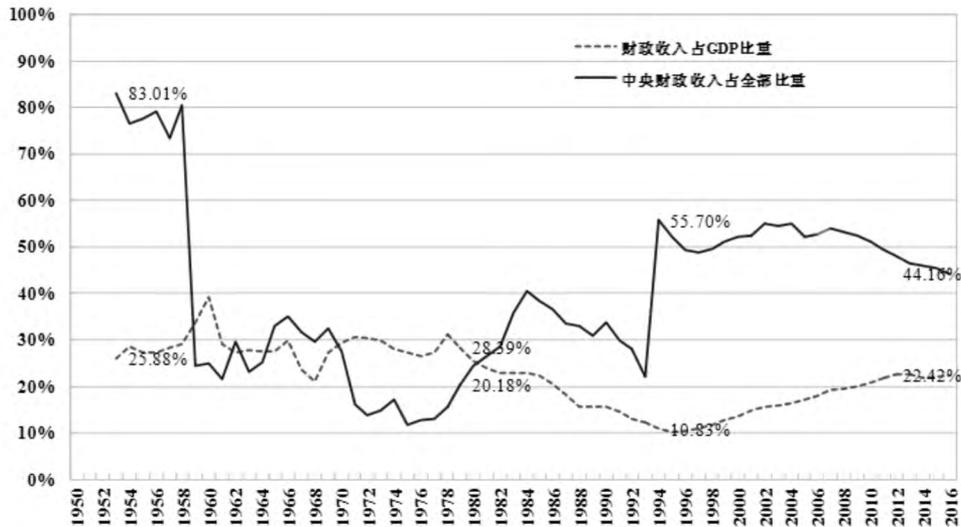


图1 新中国建立以来我国财政“两个比重”的变化情况 (单位: %)

数据来源: 历年《中国统计年鉴》, 2016年数据来自《关于2016年中央和地方预算执行情况与2017年中央和地方预算草案的报告》。

二、文献回顾

我国经济体制改革中财税体制改革被认为是帕累托改进的典型(杨茂林, 2014), 但不可否认的是, 帕累托最优状态下的资源配置是极端不公平的(石婷婷, 2007), 这是学者对帕累托极端批判的集中点之一, 批判学者认为帕累托式的制度改进不带有价值判断(布坎南, 1989; 阿玛蒂亚·森, 1986), 尽管帕累托提供了一套制度改进的标准, 却无法在多个帕累托最优的状态中再次选择, 这就导致了制度改革的无意义。制度改革意味着利益格局调整, 有时尽管是微调, 但是必定损害了一部分人的利益, 而导致另外一部分人受益, 按照帕累托标准这是无意义的, 即使能够大幅度提升社会的总体福利水平。还有学者认为人的效用不仅仅取决于绝对利益, 还取决于相对利益, 并认为帕累托改进即使不伤害绝对利益, 但是仍然可能使得人的相对利益受损, 那么这样的体制改革按照帕累托标准可以判定是无效的, 即使有利于整个社会效用水平的提高(张维迎, 2006; 彭源贤, 2008), 换个角度思考, 如果社会总体效用增加, 获取较多利益的一方拿出获得利益的一部分去补偿另一方之后还有盈余, 那么这种改革显然是十分可取的, 这就是著名的卡尔多标准(范瑞滨, 2006; 杨茂林, 2014)。卡尔多放宽了帕累托标准, 该思想认为在卡尔多补偿的前提条件下, 只要是能够增进整体福

利的制度改革就是可取的, 无论是否损害一部分人的利益而使另一部分人受益, 只需要在改革后进行卡尔多补偿。

尽管有学者认为我国体制改革带有很强的渐进式色彩, 激进式的改革路径并不符合我国国情(庄子银和邹微, 1996; 林毅夫, 2004, 2015), 但仍有学者认为正是在帕累托改进思想的指导下, 才导致了当前改革任务的艰巨性, 帕累托改进的思想下认为改革必须是“存量不动, 增量调整”, 不打破原有既得利益格局, 通过“增量调整”, 只是解决改革红利在多方利益者之间的分配问题, 并没有对原有利益分配格局进行调整, 所以形成现在的两难境地, 这是渐进式改革的弊端(杨小凯, 2003)。当前经济体制改革已经不能够采用帕累托改进思想, 而应该采用卡尔多思想, 其重心是制度改革中卡尔多补偿能否实现问题(杨茂林, 2014)。

我国制度改革带有很强的依赖性特征, 在大多数情况下, “让一部分人先富起来”的思想痕迹非常明显, 这种思想下的体制改革当然是帕累托改进性质的, 但却拉开了经济差距, 造成了相对利益的不公平(彭源贤, 2008)。财税体制改革是经济体制改革中的重要组成部分, 财政体制改革的核心之一就是正确把握财力与财权的集中程度, 这个集中程度极大地影响着中央与地方、政府与市场之间的关系, 集中程度的高低意味着调整中央与地方、政

府与市场之间的关系和分配格局（项怀诚，2009）。1994年分税制改革是渐进式改革路径的典型，我国分税制改革基本上是按照“存量不动，增量调整”的思想进行的，其主要方向是调整“增量”，其中最为引人注目的是税收返还机制的设置（楼继伟，2012，2016）。这种渐进式改革思想虽然在一定程度上保证了分税制改革的顺利实施，减少了分税制改革的阻力（郭家虎和崔文娟，2004），但渐进式改革却造成了现在庞大的固化利益格局，使得进一步改革遭遇到更大阻力，分税制改革过度专注于“增量”调整，在一定程度上忽略和规避了财政体制中的主要矛盾，从而引发了新的矛盾和问题，不利于新分税制改革任务的顺利推进（于凯，2010）。

我国的制度改革长期依赖于帕累托改进原理，在帕累托标准下，一定程度上忽略了公平标准，为了达到帕累托标准，即使存在极大不公平也是适当的，这也是对“从先富到共富”另外一种思想解读，帕累托标准下不能够对各种资源配置的最优状态进行比较，因此对实践指导具有误导性，对公平性制度改革并没有直接指导意义。公平性的制度改革重点是调结构，损害一方而使得另一方受益，其更加注重公平，当前改革应以卡尔多标准为主导（许云霄和麻志明，2005；范瑞滨，2006）。卡尔多标准认为在卡尔多补偿的前提条件下，只要能够增进社会总福利那么这项制度就是可行的，在当前的经济形势和财政状况下，我国改革重心是差距的调节，即相对利益的调整，主要是打破固有利益格局，而不是保既得利益，因此要进行卡尔多补偿（杨茂林，2014）。1994年分税制改革主要是在保既得利益的前提下实施的，尽管对增量有所调整，这种改革模式在当时我国财政收支规模较小的情况下是可行的，1994年之前的利益格局并不明显，并且矛盾也较小，但随着经济发展，财政收支上升到了当前规模之后，利益格局已经非常坚固，矛盾较为激化，已不可能通过“增量”调整解决问题，只有进行卡尔多补偿，打破固化的利益格局，才能实现财政的再分配职能（杨志勇，2006；于凯，2010）。

综上，本文着重分析财税体制改革20年前后的不同背景，从中可以发现，1994年分税制改革实施帕累托改进，采用渐进式的改革途径，不触动既得利益格局的合理性，以及当前我国财税体制改革必须突破利益固化“藩篱”的必要性，意味着过去的帕累托改进已经不再适用于当前的改革，因为利益格局的调整必然使得一方受损，但当前利益

格局的调整却有利于国家整体的发展和提高，如果通过财政的再分配职能对改革过程中的受损一方进行卡尔多补偿，同时改革获益方还有剩余，那么这项改革就是可行的，本文利用背景的对比分析论证从帕累托改进到卡尔多改进的合理性。

三、改革背景的对比分析

（一）1994年分税制改革背景：帕累托改进的合理性

1980年以来，实行“分灶吃饭”的财政大包干制引起最重要的变化是国家汲取财政能力迅速下降，政府财力极度分散，中央控制宏观经济能力下降^[4]，汲取财政能力的下降，特别是中央财政收入比重的下降，给全国社会稳定带来了隐患。1994年分税制改革背景包括五个方面。

1. 财政收入长期处于低弹性范围

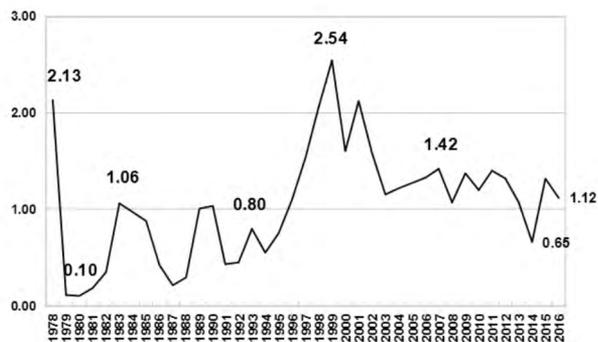


图2 1978-2016年我国财政收入增长弹性情况

数据来源 《中国统计年鉴2010》。

注：财政收入弹性=财政收入增长率/GDP名义增长率。

财政收入增长弹性通常指财政收入增长速度与国内生产总值增长速度的比值。这一指标一般用于分析国内生产总值的增长速度与财政收入增长速度的关系。1980-1993年实行包干制财政体制期间，我国经济高速增长并没有带动和促进国家财力的同步增长。在此期间，国内生产总值规模从1980年的4545.6亿元，增长到1993年的35333.5亿元，名义年均增长率高达17.1%；国家财政收入规模从1980年的1159.9亿元，增长到1993年的4349.0亿元，年均增长率仅为10.7%（剔除1993年超常增长因素，实际增长率为9.6%）。国家财政收入对国内生产总值的弹性系数，平均仅为0.58，属于低弹性范围（见图2）。其主要原因是：一方面在包干制财政体制下，国家与国有企业利润分配关系没有理顺，企业普遍实行“包死基数、超收多留”的承包办法，制约了财政收入的合理增长；另

一方面在包干制财政体制下，中央财政对地方财政实行包干制，致使地方藏富于基层、藏富于企业，制约了财政收入的合理增长。

2. 财政收入占 GDP 比重不断下降

一个缺乏收入增长弹性的财政体制，必然导致国家财政收入占 GDP 比重呈下降趋势，影响政府总体可支配资源的合理增长，降低政府提供公共服务的能力。1980-1993 年实行的财政包干制期间，财政收入占 GDP 的比重由 1980 年的 25.5% 下滑到 1993 年的 12.3%，这一比重是新中国成立以来历史最低点（见图 3）。若不对财政包干体制作彻底改革，这一比重仍会继续下降。

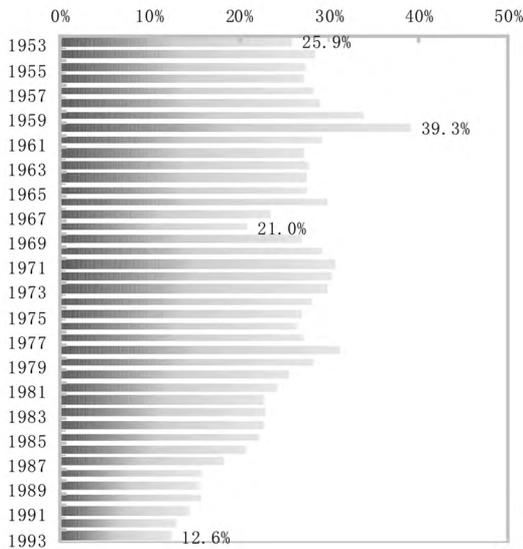


图 3 1953-1993 年全国财政收入占 GDP 的比重

数据来源 《新中国五十五年统计资料汇编》。

注：① 统统支财政体制实施年份是 1950-1979 年，但由于统计数据的缺失，此图缺少 1950-1952 年的数据；② 包干制财政体制实施的年份是 1980-1993 年。

从国际比较来看，我国财政收入占 GDP 比重既低于发达国家，也低于发展中国家，我国政府已成为名副其实的“弱政府”，国家能力极为低下，财政体制改革势在必行（见表 1）。

表 1 部分国家财政收入占国内生产总值比重(单位: %)

年份	中国	美国	印度	印度尼西亚	英国	法国	德国
1985	22.2	28.2	25.8	23.2	50.3	49.7	42.5
1993	12.3	29.5	23.4	19.3	46.8	50.0	44.6

数据来源: IMF Government finance statistic (1994-2000)。

3. 中央财政收入占全国财政收入比重持续降低

市场经济体制要求摒弃过去计划经济体制下以计划为主的经济模式，国家对经济的调控由过去的以计划为手段的直接管理为主向以市场机制为手段

的间接调控为主转变。为了保证中央宏观调控政策的实施，中央政府需要具备一定的财力基础。

在财政包干制下，各级财政支配的财力在很大程度上取决于地方上解、中央补助或共享分成的比例和基数的高低，而这些比例或基数的核定又缺乏客观性。为了在与中央博弈过程中争取自身利益最大化，各地都倾向于增加支出基数，压缩收入基数，提高分成比例。在财政收入分配增量中，中央财政所得的份额越来越少，地方本级收入增长率与地方体制上解增长率差距的持续扩大，导致了地方体制上解占地方本级收入的比重逐年下降，地方体制上解增量占地方本级收入增量的比重也持续下降（如表 2 和图 4 所示）。

表 2 1988-1993 年地方本级收入与体制上解比较

(单位: 亿元)

年份	地方本级收入	地方体制上解	体制上解占地方收入比重 (%)	地方本级收入增量	地方上解增量	上解增量占地方本级收入增量比重 (%)
1988	1582.4	421	26.6	119.3	18.8	15.7
1989	1842.4	434	23.5	260.0	12.9	5.0
1990	1944.7	439	22.6	102.3	5.3	5.2
1991	2211.2	420	19.0	266.5	-18.7	-7.0
1992	2503.9	468	18.7	292.7	48.1	16.4
1993	3391.4	514	15.2	887.5	45.5	5.1

数据来源 《新中国五十五年统计资料汇编》、《地方财政管理体制》。

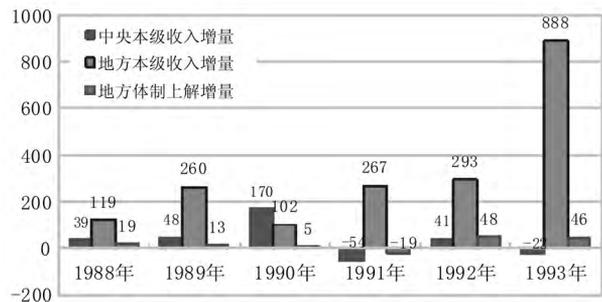


图 4 中央、地方本级收入及地方体制上解增长额

数据来源 《新中国五十五年统计资料汇编》、《地方财政管理体制》。

与地方在财政收入增量分配中的强势地位形成鲜明对比的是，中央财政增收极其困难，中央与地方分配机制严重扭曲。从表 3 可以看出，1988-1993 年，在全国增收中中央增收比重大部分年份都在 25% 以下，1991 年和 1993 年中央增收额还出现了负数。1989 年 7 月 18 日，王丙乾同志在国务

院常务会议上指出“对地方实行包干，好处是可以调动地方增收节支的积极性，但弊病也不少，一是容易助长地区封锁、重复建设，二是每年增收部分中央拿不了多少”^[5]。

表3 1988-1993年全国、中央和地方增收及占比情况(单位:亿元)

年份	全国增收	中央增收	地方增收	中央增收比重(%)	地方增收比重(%)
1988	157.8	38.5	119.3	24.4	75.6
1989	307.7	47.7	260.0	15.5	84.5
1990	272.2	169.9	102.3	62.4	37.6
1991	212.4	-54.2	266.6	-25.5	125.5
1992	333.9	41.2	292.7	12.3	87.7
1993	865.5	-22.0	887.5	-2.5	102.5

数据来源《新中国五十五年统计资料汇编》。

中央与地方增量分配格局直接导致了两者的存量变化。由于中央财政在每年增加的收入中分成过少，地方上解增长又缓慢，使得中央财政收入在整个财政收入增量中所占份额越来越少，造成中央财政收入占全部财政收入的比重不断下降。1984-1993年，中央财政收入占全国财政收入的比重由1984年的40.5%、1990年的33.8%下降为1993年的22.0%，严重削弱了中央财政的宏观调控能力，与建立社会主义市场经济体制的总体目标相悖（见图5）。

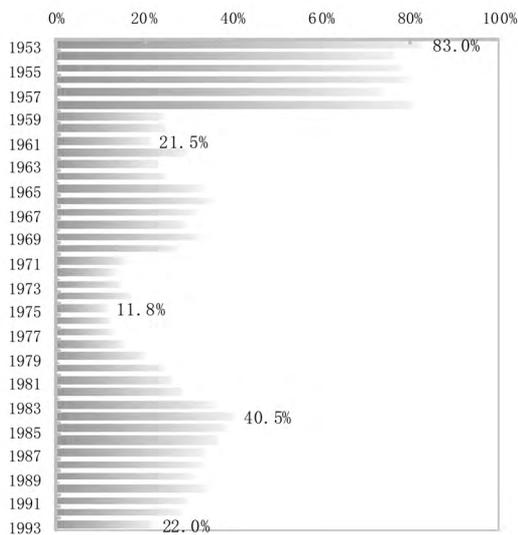


图5 1953-1993年中央财政收入占国家财政收入的比重

数据来源《新中国五十五年统计资料汇编》。

从国际比较来看，大多数市场工业经济国家和发展中国家的中央政府财政收入占全部财政收入的比重都在50%以上（如表4所示）。而我国中央财政收入比重不及发达市场经济国家的1/3，也不及

发展中国家印度的1/2，可见，中国已经形成了典型的“弱中央”局面。

表4 部分国家中央财政收入占全部财政收入比重(单位:%)

年份	中国	美国	印度	印度尼西亚	英国	法国	德国
1985	38.4	70.6	53.5	89.2	74.6	84.1	71.1
1993	22.0	66.8	58.1	88.6	78.6	81.0	64.6

数据来源:IMF, Government finance statistic (1994-2000)。

中央收入比重逐渐下降的情况下，使中央掌握的财力与中央所承担的任务不相适应，以至于中央财政连年收不抵支，维持政府正常运转都有困难，只能靠举债、打赤字来支撑。对于民生问题心有余而力不足，甚至需要国家财政投入的国防、基础研究、重点建设和还债等事关全局的必要资金也严重匮乏，中央财政陷入了严重的危机。1993年7月23日，朱镕基同志在全国财政、税务工作会议上讲到“在现行体制下，中央财政十分困难，现在不改革，中央财政的日子过不下去了”。为了解决中央财政困难，中央财政甚至不得不向地方借款。

4. 预算外收入增长过快

表5 不同财政体制下预算内外收入增长率比较(单位:%)

财政体制形式	国家财政预算内	国家财政预算外
	收入年均增长率	收入年均增长率
统收统支	7.2	13.9
包干制	9.6	17.5

数据来源《新中国五十五年统计资料汇编》、《中国统计年鉴(2007)》。

注:①由于数据的缺失,统收统支财政体制下是1952-1979年的年均增长率;②由于1993年地方财政收入超常增长,包干制财政体制下是1980-1992年的年均增长率。

预算外收入曾经被称为“第二预算”，它从新中国成立初期就已经存在。在统收统支财政体制阶段，1952-1979年，国家财政预算内收入共15167亿元，预算外收入共3419亿元，预算外收入占预算内收入的比重为22.5%。改革开放以来，中央实行向地方分权的措施，不仅使地方在财政总支出中的比重不断上升，而且导致预算外资金急剧膨胀。财政包干体制下，预算外收入年均增长率达到17.5%，比同期预算内收入增长速度快7.9个百分点（见表5）。1980-1992年，国家财政预算内收入共27476亿元，预算外收入共24240亿元，预算外收入与预算内收入之比已经高达88.2%。1988年、1991年和1992年，预算外收入与预算内收入

之比已经超过 100%，分别达到 100.1%、103.0% 和 110.7%（见图 6），预算外收入已经与预算内收入基本相当。

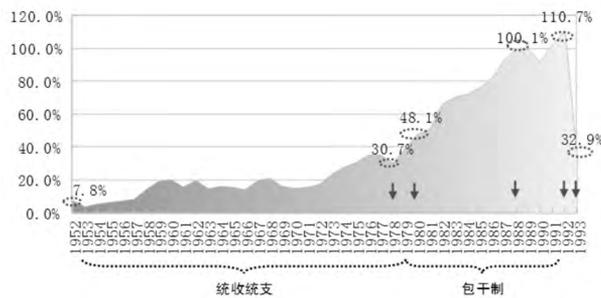


图 6 1952-1993 年国家财政预算外收入与预算内收入之比

数据来源 《新中国五十五年统计资料汇编》。

注：1993 年的预算外资金范围有所调整，与以前各年不可比。

5. 财政包干体制不利于优化资源配置

实行财政包干体制，一方面调动了地方发展经济、培养财源的积极性；另一方面也使地方政府为了取得较多收入，片面强调发展税利较大的加工工业，影响国家产业结构的调整、产业政策的贯彻和全国统一市场的形成。

市场经济体制要求政府营造良好的经济发展氛围，以利于企业在市场经济条件下公平竞争，通过市场实现资源的有效配置，但包干体制将大部分流转税作为地方收入，导致各地政府在自身财政利益的驱动下，热衷于发展税高、利大的产业，导致“小酒厂、小烟厂”盲目发展，重复建设严重，不利于资源的优化配置和产业结构的合理调整；同时，这种体制将政府的财政利益与企业捆绑在一起，强化了政府对企业经营行为的干预，不利于政企职能的分离。

20 世纪 90 年代中国经济发展经历了改革开放 15 年左右的时间，经济发展呈现东中西特征，东部沿海由于制度优势发展较快，经济发展处于前列。但是应该看到，东部地区经济发展很多正处于起步阶段，与世界发达经济体相比还存在很大差距。而分税制改革如果将“存量”也进行调节，显然会降低东部地区经济发展的积极性，甚至导致全国经济发展的“领军者”停滞，对全国经济发展的可持续性造成威胁。

20 世纪 90 年代中期分税制改革初始，我国经济发展中效率与公平两个要素中效率是领先于公平的，那么制度改革也必须遵循这个大的原则。所以，分税制改革采用“多上划者多得财政收入”的模式，

很显然符合效率原则，地方经济发展较好的地区可以得到较多的财政收入，政府拥有较多的财力之后，反过来可以促进地方经济发展，形成良性循环。

1994 年分税制改革如果采用全盘“洗牌”的方式进行，经济发展较好的地方大部分财政收入进入中央财政进行统筹，势必降低这些地方发展经济的积极性，反而是经济发展水平较低的地区会偏好这种统筹的改革模式，可以获得更多的财政收入，但会形成依赖性心理更加不利于这些地区经济发展，显然这种“多上划者多得”的模式保证了经济发展“效率”的要求，保证了分税制改革伊始全国经济稳定而快速发展态势。

因此，1994 年分税制改革采用帕累托改进方式具有其合理性，85 号文件“存量不动，增量调整”明确地指明了既得利益格局暂时不调整，首先对“增量”进行调整，这个原则十分符合帕累托改进方式的特征。在这种模式要求下，一般采取的是双轨制运行模式，对原有的利益既得方继续“照顾”，在整个改革的过程中没有绝对“输家”，都是受益者，降低了改革的摩擦成本。因此，1994 年分税制改革采用的是双轨制运行方式，保留了部分原体制，采用“基数+增长”方式进行，主要对增长部分进行调整，但是基本上没有触动原有的利益格局，即财政资源的分配格局，保证了效率。

中央财政困难，这是分税制改革的根本性原因^[6]。但是，分税制改革采用的是渐进式改革方式和途径，通过渐进式改革将分税制的基本框架先确立起来，在实施中逐步完善^[7]。分税制改革总体上采用的是帕累托改进思想，不触动根本利益格局，1994 年分税制改革利用帕累托改革思想具有其合理性，避开了体制中的主要矛盾，保证改革取得成功，财政收支增长进入良性轨道。

（二）当前财政体制改革背景：卡尔多改进的合理性

1994 年分税制改革采用渐进主义方式，避开了主要矛盾，采用“双轨制”运行模式，使得分税制改革初始取得了成功，既得利益格局因为帕累托改进方式而得以保留，在 1994 年改革背景下，这是科学的。但随着经济发展，时间的推移，我国帕累托改进的空间越来越小，财政收支增长空间已经逐渐减小，已经很难再通过做大蛋糕的形式，在不伤害一方利益的前提下，实施制度改革进而使得另外一方获得利益^[8]。当前财税体制改革中利益格局已经固化，矛盾较为突出，如果继续采用帕累托改进思想，仍然在保持既得利益格局不变的前提下

进行改革，可能不会取得成功，反而会继续加剧社会的不公平程度，进而损害效率，并不能够促进社会总福利提高。社会不公平程度因为既得利益格局的保留继续提升，破坏社会稳定。当前改革背景中最为重要的特征是“差距”，需要以卡尔多补偿机制作为配套的卡尔多改进框架作为当前财政体制改革的指导理论，即可以减少一部分人的利益，在破除传统利益格局的前提下，革除弊端，激活财政体制，使得社会总福利获得持续性增长，再通过强制性的卡尔多补偿方案，使得改革受益的一方补偿受损方，且还有剩余。这意味着在推进改革的过程中，继续做大增量的同时，需要考虑如何更加合理地解决“切蛋糕”问题^[9]。

1. 收入差距拉大

当前财税体制改革的背景之一是收入差距继续扩大。衡量一国不平衡程度最常用的指标是反映个人收入平等情况的基尼系数。2016年中国居民收入的基尼系数为0.422，处在发达国家之后，与一些大国相比仍然处在较高水平，是人口过亿的大国中基尼系数最高的国家（见图7）。

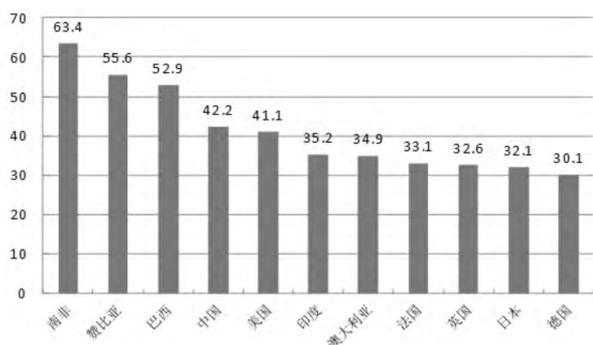


图7 世界部分国家居民收入基尼系数 (单位: %)

数据来源 《世界发展指标 (2016)》。

2. 城乡发展差距拉大

中国特殊的城乡二元经济结构导致了城市和农村在经济社会发展的诸多领域形成了巨大的差异，农村地区的经济社会发展水平远落后于城市，突出表现在城乡居民收入差距上。

改革开放以来，中国城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入都取得了大幅度增长，但差距呈不断扩大趋势，从1978年的2.57:1上升到2015年的2.73:1（见表6）。其直接原因是农村居民增收困难，农村居民人均纯收入的增长速度低于城镇居民人均可支配收入的增长速度。

城乡收入差距扩大的趋势并没有随着近几年对“三农”问题关注程度的上升而明显改善。改革开

放初期，家庭联产承包责任制对于农村居民收入的提高是显著且富有成效的，因而1978-1983年，城乡居民收入比率持续下降，由1978年的2.57下降为1983年的1.82；农村居民收入增加放缓，城乡居民收入差距不断扩大，1983-1994年的11年间，上升到2.86；城乡居民收入差距呈现缩小态势，1994-1997年比率由2.86下降为2.47；从1998年开始，城乡居民收入比率又持续攀升，至2015年为2.73。如果考虑到医疗、教育、失业保障等非货币因素及税费负担，城乡差距甚至拉大到6倍^[10]，已属于世界上城乡收入差距最高的国家之一。

表6 中国城乡居民收入比较

年份	城镇居民人均可支配收入(元)	农民人均纯收入(元)	城乡居民收入比
1978	343	134	2.57:1
1980	478	191	2.50:1
1985	739	398	1.86:1
1990	1510	686	2.20:1
1995	4283	1578	2.72:1
1996	4839	1926	2.51:1
1997	5160	2090	2.47:1
1998	5425	2162	2.51:1
1999	5854	2210	2.65:1
2000	6280	2253	2.79:1
2001	6860	2366	2.90:1
2002	7703	2476	3.11:1
2003	8472	2622	3.23:1
2004	9422	2936	3.21:1
2005	10493	3255	3.22:1
2006	11759	3587	3.28:1
2007	13786	4140	3.33:1
2008	15781	4761	3.31:1
2009	17175	5153	3.33:1
2010	19109	5919	3.23:1
2011	21810	6977	3.13:1
2012	24565	7917	3.10:1
2013	26955	8896	3.03:1
2014	28844	10489	2.75:1
2015	31195	11422	2.73:1

数据来源 《中国统计年鉴(2016)》。

3. 区域发展差距拉大

地区间发展不协调，主要是由于社会资源在东、中、西部之间的分布不均衡，东部沿海地区占有了大量经济和社会资源，在一定程度上形成了“代际依赖”，即越发达的地区拥有越好的发展环境，而欠发达地区则缺少必要的发展资源，分税制改革20多年以来，区域发展差距没有缩小的趋势。

在行政区划上，东部占国土面积的9%，中部和西部地区分别占20%和71%，尽管西部地区的国土面积大，但其中可产生经济效益的比重较低。在人口分布上，35%的人口集中在东部地区，中部有37%的人口，西部的人口则占全国的27%，由于中

西部相对滞后的发展水平,全国有64%的人口生活在国内的欠发达地区;从GDP的分布上看,东部地区创造了全国50%的GDP,而中部和西部地区分别创造了30%、20%的GDP;从财政收入上看,东部地区的比重更高,占全国的55%,中部和西部则分别占25%和21%;从可支配财力上看,东部地区占43%,中部和西部地区分别占30%和27%,只约占全国的一半;从财政支出上看,东部地区占全国财政支出的比重占41%,中部和西部分别为30%和29%,但其分布仍无法与人口分布保持一致(见图8)。

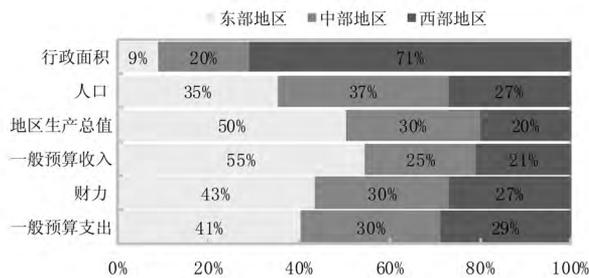


图8 2015年东、中、西部地区主要指标分布情况

数据来源 《中国统计年鉴(2016)》。

4. 社会发展与经济发展差距拉大

我国经济发展过程中始终存在社会发展差距较大、社会事业发展滞后等不足。但经济发展和社会发展是驱动人类进步的两个主要因素,它们之间的相互协调是保证社会和谐发展的基本动力。相对于中国改革开放30多年来在经济发展领域取得的巨大成就,社会发展前进的步伐则显得比较缓慢,在客观上影响了未来经济发展的潜力。十八届三中全会公报中明确提出“实现发展成果更多更公平惠及全体人民,必须加快社会事业改革,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,努力为社会提供多样化服务,更好满足人民需求”,这正说明了我国社会事业发展滞后的现状。

UNDP的人类发展指数(HDI)表明我国存在着显著的地区不平衡。将HDI分解,揭示国家内部的地区不平等。2014年,中国各地区中HDI值分布从0.600(西藏自治区)、0.852(上海市)到0.869(北京市)。如果将它们视为国家放在世界范围内进行比较,那么贵州省在世界的排名和纳米比亚相当,而上海市则和葡萄牙类似。根据《2016年中国人类发展报告》,中国人类发展水平较高的省(市),除北京、上海、天津三大直辖市外,主要集中在沿海地区,而人类发展水平最低的省份集中在西部地区。仅从HDI的数值上看,最高的北

京市比最低的西藏自治区高出44.8%,西藏自治区的HDI与不丹和老挝不相上下^[11]。

中国主要公共服务绩效与发达国家存在差距。2014年,人均寿命、婴儿死亡率、5岁以下幼儿死亡率、小学教育等指标与高收入国家还有较大差距(见表7)。

表7 中国主要公共服务绩效指标与高收入国家的相对差距

2014年	中国	相对于高收入国家水平 (高收入国家=1)
预期寿命(年)	76	0.94
婴儿死亡率(每千新生儿)	9	1.80
5岁以下幼儿死亡率(每千人)	11	1.83
城市化率(%)	56	0.69
小学入学率(%) ^a	104	1.02
中学入学率(%) ^a	94	0.89

数据来源: World Development Indicator 2010, World Bank。

注:高收入国家根据世界银行标准划分,为经济合作与发展组织成员国(OECD)。

四个方面的差距说明了深化当前财政体制改革面临的压力,主要集中在缩小差距方面,而缩小差距必须打破当前既得利益格局。1994年分税制改革注重提高“两个比重”目标,在不触动根本利益格局的前提下进行了改革,而当前财税体制改革面临的背景是固化利益格局,很难再通过帕累托改进方式,在不损害一方利益的前提下促进经济社会再发展,当前应该更加重视“调差距”问题。当前差距过大,已经影响效率,产生外部不经济,甚至影响社会稳定,如何通过卡尔多补偿,缩小这四个以及其他方面的差距,是未来财税体制改革深化的方向。

利益格局可以被分为强势利益集团和弱势利益集团。在帕累托改进过程中,强势集团攫取了改革的大部分利益,这种状态下可能并不会导致弱势集团利益受损,弱势集团可以获得较少的利益或不获利^[12],于是达到这样的一种状态,强势与弱势集团之间的差距因为帕累托改进而拉大了,进一步降低了社会的公平性程度,当社会的不公平程度达到一定阶段,势必会产生外部不经济现象,破坏经济发展效率,最终导致制度改革的失败。因此,当前改革应以卡尔多标准思想为指导,以卡尔多补偿为契机,重点是促进社会公平,其次是提升社会总福利,即首先解决“切蛋糕”问题,其次考虑做大“蛋糕”。

四、总结

不同的背景决定了不同的改革目标与路径。

1994年分税制改革的重大背景是“两个比重”，中央财政收入比重、全国财政收入占GDP的比重过低，因此分税制改革的根本目的在于提高“两个比重”，在于做大财政收入“蛋糕”，同时为了确保改革的成功，保持了既得利益格局，减少了改革成本，最终使得分税制财政体制改革获得成功。

渐进式改革取得了巨大成功，分税制也是如此，但由于一直以来我国体制改革的路径依赖性，导致我国在体制改革中往往规避主要矛盾，“双轨运行”保证了原体制下既得利益者的持续性利益，新体制则在运行过程中保证了对改革红利的再分配，这种再分配与原体制下的利益格局相对比往往微不足道，因而在“双轨制”运行下会继续扩大不同利益群体之间的差距，但这种局面在帕累托标准下被认为是资源配置的最优状态，因为在这种状态下，或者说在当前的状态下，已经不可能通过不降低任何一方利益的改革措施来提升其他人的利益实现改革目标。但在卡尔多标准下，只要财政体制能够起到再分配的显著性作用，只要是能够增进社会总福利的制度变革都可进行，而不必在意既得利益格局。

20世纪80、90年代改革的起始阶段，利益基本上是“普惠”性的，改革成果分享大体上是公平的，而后情况发生了变化，由于改革的不配套，部分强势群体对改革的消极拖沓，不仅人为加大了深化改革的阻力，使得改革的成果分配越来越失衡^[13]，这种失衡就表现为当前各种各样的差距，所以在未来的改革过程中，要以卡尔多标准来判断制度改革的可行性，打破既得利益格局，发挥财政的再分配作用，进而促进社会公平公正，缩小各种

差距。

参考文献：

- [1] 王绍光,胡鞍钢. 中国国家能力报告[M].沈阳:辽宁人民出版社,1993.
- [2] 庄子银,邹薇. 制度变迁理论与中国经济改革的方式选择[J].武汉大学学报:人文科学版,1996(1):12-18.
- [3] 项怀诚. 中国财政体制改革六十年[J].预算管理与会计,2009(10):2-7.
- [4] 王绍光,胡鞍钢. 中国国家能力报告[M].沈阳:辽宁人民出版社,1993.
- [5] 王丙乾.当前财政上的主要矛盾和解决办法[M]//王丙乾论财政(下卷).北京:中国财政经济出版社,1994:128.
- [6] 刘克崮,贾康.中国财税改革三十年:亲历与回顾[M].北京:经济科学出版社,2008.
- [7] 楼继伟.中国政府间财政关系再思考[M].北京:中国财政经济出版社,2013.
- [8] 于坤.帕累托改进和分税制改革[J].河南工程学院学报:社会科学版,2010,25(2):39-41.
- [9] 杨茂林.从帕累托改进到卡尔多改进谈起[J].前进论坛,2014(1):61-61.
- [10] 祁林德.浅析城乡收入差距拉大的原因[J].经济论坛,2005(24):121-122.
- [11] UNDP.2016年中国人类发展报告[R].中国对外翻译出版公司,2010.
- [12] 彭源贤.帕累托改进、利益分配与改革——对帕累托改进的扩展和改革目标的再思考[J].兰州学刊,2008(4):49-52.
- [13] 韩复岭.三中全会的改革期待[J].人民论坛,2013(27):4-4.

From Pareto Optimality to Kaldor Improvement: An Analysis of Two Backgrounds of Fiscal System Reform

HU Juan¹, CHEN Ting²

(1. School of Economics and Management, Anhui Normal University, Wuhu 241002, China;

2. State Grid Energy Research Institute, Beijing 102200, China)

Abstract: Every system reform must involve the interest adjustment. The principle that the stock must be kept steady and the increment must be adjusted was followed in the reform of tax-sharing system in 1994. The double-track fiscal system had been implemented from then on. This reform method has kept the vested interests divide steady, and it decreased resistance of the fiscal system reform. This method is one classical mode of Pareto Improvement. However, the background of present fiscal reform is different from the 1993's reform: the vested interests divide is hard, and the space of Pareto Improvement does not exist nowadays. This paper suggests that the Kaldor Improvement is more suitable to the present fiscal reform. This system reform will be feasible if this reform can improve the level of social welfare according to the Kaldor principle, and then the fiscal system can be used to distribute the benefit of reform to achieve the goal of social equity.

Key words: Pareto; Kaldor; fiscal system; tax-sharing system reform

(责任编辑: 周正)