

财政压力对深化改革的影响研究

——基于 1990 年代服务业改革的经验与教训

李勇坚 夏杰长 胡东兰

内容提要：以放权让利为主线的经济体制改革进行到 20 世纪 90 年代时，造成了日益严重的财政压力。如何通过深化改革缓解财政压力，是当时面临的一个重要问题。因此，在 90 年代，通过对服务业的市场化改革与价格改革，有效地增加了财政收入，并减少政府在此方面的财政支出，从而缓解了财政压力。但是，这一时期的服务业改革，强调了服务业改革对缓解财政压力的作用，而对政府责任没有厘清，并为实现收入最大化而维持行政垄断，这导致了服务业改革目标并没有完全实现。从未来看，全面深化服务业改革对提高服务业发展效率、缓解财政压力具有一定的作用。

关键词：财政压力 服务业改革 价格放开 市场化 启示

中图分类号：F812.4 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-2878 (2018) 02-0026-11

一、引言

我国服务业^①是改革开放以来“两个比重”^②持续上升的国民经济行业，到 2017 年上半年服务业占 GDP 的比重达到 54.1%，呈现出快速上升的态势。

改革是服务业快速增长的重要因素。当改革进入到 1990 年代，在工农业领域进行的以“放权让利”为特色的改革，给财政带来了巨大的压力。服务业的大部分行业在原计划体制下是由各个政府部门包办的，其价格低廉，供给严重不足，且占据了财政支出的重要方面。1990 年代的服务业改革对缓解财政压力起到了很大的作用。然而，由于缺乏深入的理论研究与系统设计，缺乏对政府责任的厘清，在具体改革实施方面，也出现了不少偏差。

作者简介：李勇坚，经济学博士，中国社会科学院财经战略研究院研究员。

夏杰长，经济学博士，中国社会科学院财经战略研究院研究员。

胡东兰，经济学博士，合肥工业大学经济学院讲师。

基金项目：本文是国家社科基金项目《政府行为对服务业生产率的影响研究》（项目号：14BJL023）的阶段性成果。

作者感谢匿名审稿专家所提宝贵建议，当然文责自负。

① 在现在很多文件以及统计报告中，将服务业称为第三产业。本文对第三产业与服务业不做区分，将其视为相同的可以互换使用的概念。

② 指服务业增加值占 GDP 的比重和服务业就业人数占全部就业人数的比重。

近年来,我国财政收入增长速度逐年降低,2011年我国财政收入增长率为25%,2014年开始下降到个位数,2016年下降到4.5%,创下1988年来新低。财政压力对各项改革的制约作用开始显现出来^①。总结1990年代财政压力下的服务业改革的经验与教训,对缓解财政压力与强化政府责任具有重要意义。

本文按照以下方式进行安排:第二部分是文献综述与理论分析,对服务业改革、财政压力与改革之间的相关文献进行简要回顾;第三部分是对1990年代服务业改革的背景进行简要描述,指出财政压力及服务业需求凸显是当时最重要的一个背景;第四部分对1990年代服务业改革的主要措施进行了分析,价格放开与市场化是主要的措施,而这些措施的背后,都有着缓解日益紧张的财政压力的意味;第五部分对1990年代服务业改革的成就与经验进行了总结;第六部分分析了1990年代服务业改革的教训及对未来进一步深化改革的启示。

二、已有研究回顾与理论分析框架

(一) 已有研究回顾

1990年代我国财政压力开始凸显(王绍光、胡鞍钢,1993)。从财政压力与改革的关系看,崔潮(2012)认为财政压力总是存在的,在这种状态下,财政压力会通过一些改革来释放^②。张宇燕、何帆(1998,2004)认为财政压力不仅是改革的起因,还将在很大程度上影响改革的路径^③。面对财政压力,政府可以选择“甩包袱”式改革,这种情况,正是我们看到的1990年代中国服务业改革的情形,而另一种是“向新增财富征税”^④。茆健(2011)对中国1970年代后期开始的改革的实证研究,也证实了张宇燕与何帆的观点。值得注意的是,魏凤春(2007)认为,政府的财政压力主要表现为失业难以解决,中国改革历程可以在财政压力的框架下进行解释。这种观点对我们有着很大的启发意义。从更深的层次看,财政压力有着多方面的原因,政府提供了太多的服务且这些服务价格过低显然是原因之一(曹礼和,

① 例如,刘胜军在《党的十八届三中全会两周年:反思方能精进》一文中指出,当前的改革主要存在以下三个方面的问题,第一,改革进展缓慢,第二,缺乏亮点和标志性改革,第三,一些关键改革被认为缺乏诚意,和《决定》相比有所倒退。例如,国企改革方面,从《关于深化国有企业改革的指导意见》内容看,在混合所有制,党政分开,破除行政垄断,退出竞争性领域等关键问题上表态模糊,令市场失望。李剑阁也曾在2015年10月指出:“一个最重要的经验是,改革从来都是被逼出来的。党的十八届三中全会的《决定》是一个非常重要的纲领性文件,这个改革文件写得非常好,可以说面面俱到。但是,我们回过头来看,这两年改革进程不尽如人意,到底是时机未到,还是面对困难的压力还没有足够大呢?这个当然见仁见智”。

② 这个问题在较早时就受到了经济学家的关注。熊彼特(1918)和希克斯(1969)在早期做了先驱性研究。如熊彼特(1918)在《税务国家的危机》中就认为财政体制与现代国家制度联系密不可分,社会的转折总是包含着原有的财政政策的危机;希克斯(1969)在《经济史理论》中谈到市场经济的演化自始至终都离不开国家的介入。他们的思想隐含着—个基本命题,也就是认为财政压力是国家推动改革的直接原因。参见张宇燕、何帆(1998)。

③ 例如,他们通过对历史进行分析,发现发生在中国古代宋、明两朝中期的两次大变法,均肇始于财政长期亏空的积弊。而17世纪英国经历了两次革命(1642年爆发的由奥利弗·克伦威尔领导的内战以及1688年的光荣革命),也都和君主与议会的财政权力之争有关。财政压力的出现,对国家的义理性提出了不容回避的挑战。国家将被迫调整原有的政治经济体制,以做出相应的应战,这便是国家主导的改革。

④ 这一点在2003年之后的中国表现得非常明显。为了解决财政压力,政府通过垄断土地的方式,以房地产市场化的形式,向国民征收大量隐形税收。

1991)，而价格改革^①正是1990年代服务业改革的一个重要特征，尽管这种改革难言成功。李勇坚、夏杰长（2009）指出由于户籍制度的影响，使中国服务业的需求严重不足，发展滞后。而户籍制度未获得改革的原因在于财政压力^②。

从已有的研究成果来看，经济学家已经注意到了财政压力在改革过程中所起的重要作用。但是，这种改革的具体路径是什么，改革的最终成果是如何影响财政压力的，这一点仍缺乏足够的研究。而本文的研究表明，面临财政压力现实，正确的市场化是缓解财政压力、明确政府责任的一个重要机制。

（二）理论分析框架

从理论上讲，财政压力的来源是多方面的。从中国的现实看，财政压力的来源主要是三个方面：第一个方面是政府在公共服务领域或者服务领域的越位与错位；第二个方面是政府财政支出效率低下；第三个方面是政府的财政汲取能力下降。从我们对1990年代的服务业改革历史来看，一个好的服务业改革框架可以解决前两个方面的问题，从而可以大大地降低政府的财政压力。

政府负有提供基本公共服务的责任，也是财政的一项重要责任（马海涛、姜爱华，2010）。但是，公共服务的外延并不十分清晰，在发展过程中是动态变化的。服务业改革对缓解财政压力的作用正是体现在这一点上。

首先，通过对政府所需要提供的公共服务进行范围界定。例如，在1990年代，政府将住房从公共服务中剥离出来，实现市场化；又如，我国实行公路收费制度。这些都有利于财政压力的缓解。

其次，要通过改革，提高政府提供公共服务的效率。也就是说，要对公共服务的供给（provision）和生产（production）职能进行区分。例如，通过服务外包，可以为公共服务的提供节约成本。

再次，通过对政府拥有的公共资源进行服务化运营，也有利于缓解财政压力。这个过程中必须要注意防止行政垄断问题。

三、1990年代服务业改革的动力

1990年代的服务业改革，是在服务业经过了补偿性增长，国家财政压力日益加剧，百姓需求日趋多样化，对服务业的认识不断深化的背景下进行的。

（一）财政压力日益增加

自1978年开始的以“放权让利”为内容的改革使财政收支运行自身陷入了不平衡的困难境地（见表1），财政赤字迅速增加。1990年财政赤字上升到146.49亿元，到2000年则急剧扩大到2491.27亿元。在财政压力下，政府难以提供高水平的教育、医疗等基本服务，对于在计划经济下由政府包办的住房等生活服务更是难以为继。财政压力对服务业改革提出了新的要求，这与1980年代基于就业压力及增长压力的服务业改革有着不同的含义（胡东兰、李勇坚，2017）。

① 在更早的时候，就有学者，如于泰厚（1986），注意到中国服务产品的低价可能带来财政方面的压力。

② 关于这一点，也可以参见孙雪梅：专家：地方政府反对户籍改革源自财政压力，京华时报，2012年11月12日，http://news.ifeng.com/mainland/special/zhonggong18da/content-3/detail_2012_11/12/19040616_0.shtml。

表1 1978-2000年中国财政收支变化情况

单位:亿元、%

年份	财政收入	财政支出	GDP	财政收支差额 (支-收)	财政收入占 GDP比重	中央财政收入占 财政收入比重
1978	1132.26	1122.09	3645.2	-10.17	31.06	15.52
1979	1146.38	1281.79	4062.6	135.41	28.22	20.18
1980	1159.93	1228.83	4545.6	68.9	25.52	24.52
1981	1175.79	1138.41	4891.6	-37.38	24.04	26.46
1982	1212.33	1229.98	5323.4	17.65	22.77	28.61
1983	1366.95	1409.52	5962.7	42.57	22.93	35.85
1984	1642.86	1701.02	7208.1	58.16	22.79	40.51
1985	2004.82	2004.25	9016.0	-0.57	22.24	38.39
1986	2122.01	2204.91	10275.2	82.9	20.65	36.68
1987	2199.35	2262.18	12058.6	62.83	18.24	33.48
1988	2357.24	2491.21	15042.8	133.97	15.67	32.87
1989	2664.90	2823.78	16992.3	158.88	15.68	30.86
1990	2937.10	3083.59	18667.8	146.49	15.73	33.79
1991	3149.48	3386.62	21781.5	237.14	14.46	29.79
1992	3483.37	3742.20	26923.5	258.83	12.94	28.12
1993	4348.95	4642.30	35333.9	293.35	12.31	22.02
1994	5218.10	5792.62	48197.9	574.52	10.83	55.70
1995	6242.20	6823.72	60793.7	581.52	10.27	52.17
1996	7407.99	7937.55	71176.6	529.56	10.41	49.42
1997	8651.14	9233.56	78973.0	582.42	10.95	48.86
1998	9875.95	10798.18	84402.3	922.23	11.70	49.53
1999	11444.08	13187.67	89677.1	1743.59	12.76	51.11
2000	13395.23	15886.50	99214.6	2491.27	13.50	52.18

注: (1) 在公共财政收支中, 价格补贴 1985 年以前冲减财政收入, 1986 年以后列为财政支出。为了可比, 本表将 1985 年以前冲减财政收入的价格补贴改列在财政支出中。(2) 财政收入中不包括国内外债务收入。(3) 2000 年财政支出包括国内外债务付息支出。
资料来源: 《中国统计年鉴》(2016)。

(二) 百姓服务需求日趋多样化

1990 年代, 随着经济增长, 大部分居民基本解决了温饱问题, 居民消费倾向和结构发生了一定变化, 服务需求提高。城镇居民医疗保健服务的边际消费倾向从 1989-1991 年的 0.012 上升到 2001-2003 年的 0.047, 交通通讯的边际消费倾向从 1989-1991 年的 0.015 上升到 2001-2003 年的 0.092 (见表 2)。从城镇居民消费结构变动度看, 教育、医疗和住房消费对结构变动值的贡献提升很快 (见表 3)。

表2 1990年代城镇居民边际消费倾向

年份	食品	衣着	家庭设备及用品	医疗保健	交通通信	娱乐教育文化	居住	杂项商品
1989-1991	0.315	0.114	0.130	0.012	0.015	0.086	0.050	0.051
1992-1994	0.226	0.100	0.098	0.018	0.051	0.066	0.045	0.045
1995-1997	0.195	0.101	0.099	0.028	0.054	0.085	0.050	0.048
1998-2000	0.157	0.074	0.103	0.039	0.063	0.086	0.055	0.051
2001-2003	0.168	0.060	0.062	0.047	0.092	0.101	0.070	0.031

资料来源: 程蕾: 《中国城镇居民需求结构变化及分析》, 福州大学硕士论文, 2006 年。

表 3 1990 年代城镇居民消费结构变动度

单位：%

类别	1985-1990 年	1990-1995 年	1995-2000 年
食品	2.00	4.32	10.74
衣着	1.20	0.19	3.53
居住	0.03	2.31	2.94
家庭设备及用品	0.12	0.09	0.40
交通通信	1.03	1.66	3.07
文教娱乐	0.61	0.06	3.72
医疗保健	0.47	1.10	3.25
其他	1.81	0.93	0.89
总值	7.27	10.66	28.54
均值	1.45	2.13	5.71

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》整理计算。

（三）对服务业的认识不断深化

国家层面，在 1989 年国务院发布的我国第一部产业政策《关于当前产业政策要点的决定》（国发[1989]29 号）中，明确提出除《决定》涉及的第三产业部门，第三产业其他部门的产业政策将另行制定发布。1992 年中共中央、国务院发布的《关于加快发展第三产业的决定》（中发[1992]5 号），是在中央层面的第一个促进服务业发展的专门文件，这说明了中央对服务业发展的战略意义已有着高度重视，这也在一定程度上回应了当时在理论上关于服务业的“非生产性”的争议（李勇坚，2015）。1992 年 10 月党的十四次代表大会报告进一步指出：“第三产业的兴旺发达，是现代化经济的一个重要特征”。^①1997 年 9 月中共十五大报告中指出：“鼓励和引导第三产业加快发展”，^②并首次提出了“现代服务业”的概念。在这些认识深化的基础上，国家对第三产业市场化、经营化、社会化的认识逐步认同，诸如住房、金融、医疗、电信等部门朝着市场化迈进。

四、基于财政压力的服务业价格改革和市场化改革

1990 年代的服务业改革主要沿两条主线进行：第一条是在供给方面对财政包办的行业（如住房、教育）进行市场化改革。这些行业原来由财政包办，导致供给增长缓慢，财政包袱沉重，改革思路是想借助市场的力量，快速增加供给，以满足百姓的需求，并扔掉财政包袱。第二条是积极推进价格改革。在这一时期，国家在铁路、医疗、住房等诸多服务业领域进行了服务价格调整和市场化改革。这推动了服务业价格的快速上涨（见表 4）。下文以铁路运输、住房、电信服务、医疗卫生、教育、事业单位改革等领域为例进行具体说明。

① 参见 1992 年 10 月 12 日江泽民在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告。

② 参见 1997 年 9 月 12 日江泽民在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告。

表 4 1990 年代居民消费价格指数和服务项目价格指数比较

年份	居民消费价格指数	服务项目价格指数
1990	103.1	120.9
1995	117.1	120.2
1999	98.6	110.6
2000	100.4	114.1

资料来源：《中国统计年鉴》（1995、2001）。

（一）铁路运输领域

据测算，其时铁路基础设施投资需求快速上涨，预计每年达到 500-600 亿元，资金缺口在 200-300 亿元之间（陈洪年，1994）。为缓解财政压力，我国铁路货运价格曾多次上调。1991 年起，国务院决定将提价收入进行汇总，设立铁路建设基金，作为铁路基本建设的资金来源。而长期以来相对稳定的客运票价也在 1995 年从 0.03861 元/人公里调整到 0.05861 元/人公里。

此外，铁路部门也进行了内部市场化改革。1993 年 2 月开始探索国家铁路企业公司化、集团化经营改革，并成立了广州铁路集团和广州铁路（集团）公司；1994 年 12 月成立了大连铁道有限公司，并成为铁路系统第一家按照建立现代企业制度试点规范组建的公司；1998 年开始，铁道部在柳州、南昌、呼和浩特和昆明等铁路管理局实行“资产经营责任制”试点改革，积极进行铁路系统内部市场化。

（二）住房领域

在住房领域，住宅租赁价格长期处于成本之下，且长期缓慢下降。到 1990 年，每月民用住宅的租金价格从建国初期的 0.4 元/平方米下降到 0.19 元/平方米。低租金带来了巨大的财政支出压力。据测算，每年的房租补贴达到 65 亿元，再加上修建、维护等方面的费用，每年总费用达到 300 亿元以上，成为了当时一个沉重的财政包袱，以提高公房租赁价格、推进市场化为特色的住房改革在 1990 年代持续推进^①。

为此，1991 年国务院《关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》（国发〔1991〕30 号文）提出了提租及市场化的改革思路，《通知》明确：有计划有步骤地提高到成本租金；出售公有住房；实行新房新制度；推行国家、集体、个人三方共同投资体制，积极组织集资建房和合作建房，大力发展经济实用的商品住房；发展住房金融业务。这个《通知》，奠定了 1990 年代住房改革的基本思路。随后，国务院住房制度改革领导小组颁布《关于全面推进城镇住房制度改革意见》，就 30 号文件提出的各种措施进行了细化，明确了改革步伐与进程。尽管住房改革的目标被确定为：“改善居民住房条件及大力发展房地产业”，但从实际执行效果看，1990 年代住房改革实践的核心理念，仍是通过住房的市场化，减少政府住房支出方面的财政压力，并通过土地市场的垄断增加财政收入。

（三）电信领域

在电信领域的改革，1990 年代以放宽市场准入、强化市场竞争为主要内容，这对缓解当时电信服务供需矛盾^②、提升电信服务能力起到了较好的作用。

① 邓小平于 1978 年、1979 年先后提出可以允许私人建房。之后，1980 年代曾出台多个关于住房改革的文件，但是整体执行力度不大，影响范围也小。

② 1991 年 1 月，北京电信部门开展电话装机大会战，共为 18000 多户长期待装户装上了电话，该事件由邮电部领导亲自坐镇指挥，其后还受到国务院纠正行业不正之风办公室的通报表扬。此案例说明了当时装电话之困难。

1988年11月国务院批准的邮电部“三定”方案明确提出,邮电行业要实现政企分开、邮电分营。1993年8月《关于进一步加强电信业务市场管理意见》明确,无线寻呼等电信服务首次向社会领域开放,使部分从事增值服务的电信企业开始进入到电信领域,其中一个显著的标志是出现了大量的寻呼企业。1993年底,国务院批准联通公司的组建方案,打破了基础电信领域的垄断状态;随后成立了以经营增值业务为主的吉通公司,增值服务的竞争格局开始形成。1998年,“三定”方案提出的“邮电分营”开始实施,信息产业部正式成立;同时,电信企业全部与主管部门脱钩,实现了初步政企分开。

市场化改革提升了电信服务的供给能力,固定资产投资大幅度增长,建成了当时世界第二大移动通信网络,固定电话通信能力提高了十倍。

(四) 医疗卫生领域

1992年卫生部发布《关于深化卫生改革的几点意见》,对医疗卫生事业的资金来源、医疗服务的价格、预防保健的有偿服务、医院企业化经营等方面进行了多方面的探索。1994年以“分税制”为特征的财税体制改革,使地方政府在医疗卫生事业支出方面承担了更多的责任。而地方财政由于分税制的缘故,收入增加并不快,因此在医疗卫生方面无法持续增加投入(李勇坚和夏杰长,2009)。因此,医疗卫生领域的改革,倾向于通过市场化改革的方式,解决财政资金不足的问题。随着市场化的深入,医疗卫生事业在政府投入不足的情况下仍然处在高速发展状态。

1997年中共中央、国务院《关于卫生改革发展的决定》(中发[1997]3号)就医疗卫生领域所存在的市场化问题进行了反思,明确提出“我国卫生事业是政府实行一定福利政策的社会公益事业,举办医疗机构要以国家、集体为主,其他社会力量和个人为补充”。遗憾的是,在之后的长期医疗实践改革中,医疗卫生领域市场化改革与政府责任的关系无法厘清,医疗卫生领域的行政垄断、监管体制等诸多问题未能很好解决。

(五) 教育领域

基于教育经费投入不足、教育体制和运行机制不适应日益深化的经济、政治、科技体制改革的需要,教育领域在这一时期也进行了市场化和产业化探索。

1993年发布的《中国教育改革和发展纲要》是中央决策层有关教育的第二部文件,跟1985年的《决定》相比,有着以下特点。第一,1993年《纲要》是在建立社会主义市场经济体制背景下提出的,其目标是“初步建立起与社会主义市场经济体制和政治体制、科技体制改革相适应的教育新体制”。第二,90年代教育改革的重要驱动力发生了变化,更多受到经济利益驱动。到90年代中期,涌现出一批民办学校,社会力量和政府成为提供教育的两类重要主体,前者通过市场机制提供教育服务,后者通过非市场的公共机制提供教育服务,这造成了教育经费的补偿机制完全不同。第三,与教育体制改革相配套的其他制度并没有相应进行变革。例如,招生考试制度、用人制度、文凭制度等。

(六) 事业单位改革持续推进

在1990年代,人员众多、机构庞大的各类事业单位对财政资金需求日益庞大,给羸弱的财政支付能力带来了极大的压力。因此,1990年代对事业单位改革持续推进。1993年《政府工作报告》明确提出,事业单位改革的原则是“政事分开”和“社会化”。1996年中编办发布的《关于事业单位机构改革若干问题的意见》对两个原则进一步进行了明确。

1. 对事业单位进行放权让利

传统事业单位的服务是单纯公益化与福利化的,这一方面带来了巨大财政压力,另一方面也造成了事业单位所提供的服务供给不足。因此,改革是为了鼓励和支持事业单位利用现有资源进行充分挖潜,增加收入,使其能够通过收入弥补部分经费不足问题。主要措施就是“创收”、“让利”、“免税”等。在相关政策刺激下,很

多事业单位积极发展多种经营, 扩大服务范围, 提升服务质量, 扩大了收入来源, 成本补偿机制实现多元化。

2. 推动部分事业单位走向市场, 实行企业化管理

从 90 年代中期开始, 高校后勤管理体制开始深化改革, 大多数高校都成立后勤服务集团。到 1998 年, 80% 的高校完成了这一改革。1999 年, 国务院办公厅发布了 18 号文^①, 开始将部分科研院所等事业单位改制为企业的工作。

3. 鼓励事业单位多元化发展

1998 年开始对事业发展资金的筹集渠道进行放开, 在一些领域鼓励民间兴办各种事业, 形成了多主体发展事业的格局, 并促进了事业发展资金来源的多渠道、多层次与多形式。1999 年国务院颁布了《民办非企业单位条例》, 对引入多元化的投资主体兴办事业单位(被称之为“民办非企业单位”)作出了明确规定。其后, 大量民办事业机构, 如民办教育机构、民办科研机构等兴起。

五、1990 年代服务业改革的成就与经验

(一) 1990 年代服务业改革的成就

在整个 90 年代, 服务业平均增长速度远高于 GDP 增长速度, 服务业增加值占比上升了 8 个百分点(如表 5 所示), 是改革开放以来上升最快的时期之一。

表 5 1990 年代服务业增长情况

单位: 亿元、%

年份	服务业增加值	服务业占 GDP 的比重	服务业增长率
1990	5813.5	31.3	2.3
2000	38943.0	39.3	9.7
2000 年比 1990 年增长	33129.5	8.0	---

资料来源: 《中国统计年鉴》(2016)。

随着服务业的快速增长, 服务业成为了吸纳新增就业的主渠道。在 1990 年代, 农业就业人口占比下降了 10.1 个百分点, 而服务业就业人口占比上升了 9 个百分点(如表 6 所示)。而且, 服务业就业人口还超过了第二产业, 成为了第二大就业部门。

表 6 1990 年代服务业就业增长情况

单位: 万人、%

年份	经济活动人口	就业人员	就业人员			构成(合计=100)		
			第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
1990	65323	64749	38914	13856	11979	60.1	21.4	18.5
2000	73992	72085	36043	16219	19823	50.0	22.5	27.5
2000 年比 1990 年增长	8669	7336	-2871	2363	7844	-10.1	1.1	9.0

资料来源: 《中国统计年鉴》(2016)。

^① 即《国务院办公厅转发科技部等部门关于国家经贸委负责管理的 10 个国家局所属科研机构管理体制意见的通知》。

通过改革持续深入，还解决了大量服务行业所存在的短缺问题，服务能力大幅度提升，解决了人民生活中部分服务供给短缺的问题。

（二）1990年代服务业改革的经验

从整体来说，1990年代服务业改革是在财政压力下的价格与市场化改革的尝试，改革在各个方面取得了一定的经验。

第一，对服务经济理论的科学探讨有助于指导服务业发展观念更新，如获得孙冶方经济科学著作奖的《第三产业经济学》提出的关于服务业的重要论断后来被中共中央国务院《关于加快发展第三产业的决定》（中发〔1992〕5号）采用，这对之后中国服务业发展的实践和决策产生了重要影响。

第二，政策支持及多渠道增加投入有助于提升服务业供给能力。自《关于加快发展第三产业的决定》发布之后，各地也纷纷出台一系列支持政策，服务业投资渠道、市场主体等日益多元化，这给全国各地服务业全面、快速发展提供了有力的政策支持，服务业供给能力快速提升。例如，在交通运输方面，由于价格的市场化与投资主体的多元化，在财政投入并没有相应增加的情况下，高速公路建设飞快发展，提前超额实现了“《国道主干线建设规划》中提出建成3.5万公里‘五纵七横’的国道主干线”的目标（李勇坚，2015）。

第三，产业化、市场化与社会化是服务业改革的重要目标与方向^①。而坚持这一方向，其核心并不是直接放开价格管制，而是在供给端通过提升市场竞争，形成市场决定价格的机制。大部分改革取得较好成效的行业，都是产业化、市场化与社会化做得较好的行业。

六、1990年代服务业改革的教训与启示

服务业改革首先要解决的问题是如何厘清政府的责任。在一些服务业领域，政府部门拥有大量的有形及无形资产（如医疗、教育），控制了非常重要的基础要素（如房地产），还拥有牌照的发放权利等，对这些服务领域，如果无法厘清政府责任，则容易导致改革出现偏差。

（一）明确政府责任是服务业改革的前提

在财政压力下，有充分的利益诱惑诱导政府将其原应免费提供的服务变为收费服务。这要求政府在改革过程中有定力，能够抵制利益的诱惑。例如，住房改革、医疗改革等之所以失败，是因为政府在改革过程中，发现可以通过所谓的改革，获得巨大的利益，就把短期的缓解财政压力的目标作为长期目标，导致了改革路径的异化以及改革的不成功。

2017年，我国出台了《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》，对政府的公共服务提供责任进行了明确，坚持这一点，有利于在缓解财政压力的情况下，进一步推动改革。

（二）正确的市场化是缓解财政压力并同时强化政府责任的长效机制

服务业的市场化包括以下几个方面：一是建立市场化供给体系，即引进市场主体，完善市场竞争结构；二是通过增加市场主体，引入竞争机制，建立市场化的价格形成机制；三是建立市场化的政府干

^① 实际上，直到“十二五”时期，服务业改革的主要方向仍然是产业化、市场化与社会化。因为加入了WTO，还增加了“国际化”。但是，国际化本身只是市场化的一个方面。

预机制,如政府补贴、政府监管等。

市场化通过引入竞争机制,提升效率,有利于缓解政府财政压力。但是,对市场化的理解局限在“放弃政府支出责任”、“放开价格管制”等方面,这是不全面的,更有甚者,很多所谓的“市场化改革”只是将免费服务变成收费服务,或者在市场化的名义下,从政府提供服务到以行政权力为支撑的市场垄断提供。这种所谓的“市场化改革”是非常有害的。

例如,很多服务行业的需求是刚性的,且原来的提供者是政府或公共机构,这些机构已经建立了市场声誉,拥有大量的无形资产,这使后来的进入者在竞争过程中面临着相当不利的地位,很难对现有服务提供者的垄断地位形成冲击。行政垄断下放开价格管制不是真正的市场化,一定会演变成一种破坏百姓福祉的“伪市场化”。以教育领域为例,政府应积极扶持新的市场主体,在政府补贴等方面,将公立机构与其他机构同等对待;以发放教育券等方式,补贴消费者;建立教育质量独立评估机制等;避免单纯“放开价格管制—行政化市场垄断—高额收费”等“伪市场化”改革。

(三) 处理好政府与市场关系是改革的关键

政府部门从市场中退出,不是政府将其原有的服务职能市场化,而是引入公平竞争的机制,保持利益的中立。在1990年代,许多服务业改革文件明示或暗示地允许政府、机关、事业单位大量举办第三产业实体以及允许很多公益性机构以改革的名义进行市场化运作,导致政府的权力以改革的名义介入到市场领域。不但扭曲了市场的竞争机制,而且还为权力市场化制造了通道,衍生出一种“浪费型”运行机制。政府在市场领域保持中立,对当前的改革具有重要的启示。例如,在处理出租车与网约车的关系时,政府应该是一个利益中立者,而不应该是传统出租车利益的维护者。

(四) 处理好长期改革与短期改革的关系是改革的保障

在财政压力下,追求短期目标可能形成非常牢固的既得利益结构,而使改革无法进一步深入,这是未来改革需要特别警惕的。例如1992年的医疗改革,在短期内为了缓解对医院进行补贴的压力,提出了“建设靠国家,吃饭靠自己”的精神,明确了“以工助医,以副补主”,允许试行“一院两制”或“一院多制”的经营模式和分配方式。这些短期目标达成的同时,形成了医药领域的既得利益格局。从此,医疗卫生领域的市场化改革就局限在如何提高收费方面,在市场主体培育、引入竞争、鼓励民营资本进入等方面乏善可陈,导致了医疗领域改革的完全失败。医疗卫生领域的改革,本应着眼于长远并建立系统性的方案,基于短期解决医院困难等方面的方案都难以取得良好的效果,且有可能形成新的利益集团,最后成为改革的阻力。值得指出的是,医疗、医保、医药是三个层面的问题,在现在的改革中,被混为一谈。医保所取得的成就(主要是政府开始承担部分责任了),并不能掩盖医疗、医药改革方面所存在的巨大问题(看病难、看病贵、药品流通体制不合理等)。在未来的改革过程中,对服务业改革的短期目标与长期目标设立要经过详细论证,避免在实现短期目标过程中,形成新的利益结构,影响长期目标的达成。

参考文献

- [1] 曹礼和. 第三产业价格的现状与改革. 价格月刊, 1991(10): 1-5.
- [2] 陈洪年. 中国铁路运输管理体制改革的探讨. 铁道经济研究, 1994(2).
- [3] 程蕾. 中国城镇居民需求结构变化及分析. 福州大学硕士论文, 2006.
- [4] 崔潮. 论财政压力的成因、影响及消解. 河南财政税务高等专科学校学报, 2012(4): 1-8.

- [5] 李勇坚等. 制度变革与服务业成长. 中国经济出版社, 2009.
- [6] 李勇坚. 中国第三产业体制改革的动力与路径: 1978-2000年. 当代中国史研究, 2015(6): 90-106.
- [7] 李勇坚, 夏杰长. 服务业改革的“中国模式”研究. 中国社科院财经院(工作论文), 2017.
- [8] 马海涛, 姜爱华. 政府公共服务提供与财政责任. 财政研究, 2010(7).
- [9] 孙雪梅. 地方政府反对户籍改革源自财政压力. 京华时报, 2012-11-12, http://news.ifeng.com/mainland/special/zhonggong18da/content-3/detail_2012_11/12/19040616_0.shtml.
- [10] 王绍光, 胡鞍钢. 中国国家能力报告. 辽宁人民出版社, 1993.
- [11] 魏凤春. 中国改革周期中的公共政策变化(1949-2002年)——一个财政视角的考察. 南开学报(哲学社会科学版), 2007(6): 82-90.
- [12] 于泰厚. 第三产业价格改革的方向. 辽宁大学学报, 1986(2): 94-96.
- [13] 张宇燕, 何帆. 由财政压力引起的制度变迁. 中国财政经济出版社, 1998.
- [14] 张宇燕, 何帆. 由财政压力引起的制度变迁. 爱思想, 2004-11-4, <http://www.aisixiang.com/data/4531.html>.

The Impact of Financial Pressure on Deepening Reform ——The Experiences and Lessons of Service Sector Reform In 1990s

Li Yongjian Xia Jiechang Hu Donglan

Abstract: The reform of the economic system, characterized by empowerment and profit dominance, caused great financial pressure in 1990s. How to ease the growing financial pressure through deepening reform was an important issue at that time. The fiscal revenue was effectively increased and the governmental financial expenditure in this area was reduced in the 1990s through the market-based reform and price reform of the service sector, which eased the financial pressure accordingly. However, the reform in service sector at that time paid more attention to ease financial pressure than to clarify governmental responsibility, which caused the incomplete reform and administrative monopoly in service sector. In the future, comprehensively deepening the reform of the service sector will play a certain role in raising the efficiency of service sector and alleviating the financial pressure.

Keywords: Fiscal Pressure; Service Sector Reform; Price Reform; Market-oriented Reform; Inspirations

(责任编辑:高小萍)