

M型结构的形成： 1955—1978年地方分权与地方工业的兴起¹

白惠天² 周黎安³

摘 要 本文实证考察了我国计划经济时期历次经济分权的特征和趋势,以及经济分权对地方工业兴起的短期和长期影响。我们发现,从1955年至1978年,虽然中央和地方的权力关系几经“放权—收权”循环,自20世纪60年代中期开始经济分权以不可逆的方式朝着有利于地方的方向倾斜,这个趋势在地—县分权关系中表现尤为明显。回归分析表明,省内经济分权显著刺激了地方工业企业的进入,其影响主要发生在净上解省,而在净补贴省则不明显。进一步的考察发现,中国的地方工业在前30年若干次分权浪潮之下经历了一个地理上和产业上不断分散的过程。初步的证据揭示地方工业的分散与地方分权有着密切关联。综合这些分析结果,我们可以看到,经济分权与地方工业的兴起、地方工业的分散相互作用,最终形成了改革开放之初所面临的M型结构。最后,我们考察了计划经济时期地方分权所带来的长期影响,发现地方分权对于20世纪八九十年代乃至当前的地区经济发展均产生了持续性的正向影响。

关键词 地方分权; M型结构; 地方工业

DOI:10.16513/j.cnki.cje.2018.02.001

0 引言

面向地区的经济分权改革被誉为是中国改革开放获得巨大经济成功的基础性制度(Xu, 2011)。无数经济学、政治学文献研究了经济分权对于中国经济改革和经济发展所产生的重大影响,如渐进式改革路径、乡镇企业的崛起、地方竞争、经济增长、公共支出等等(Shirk, 1993; Oi, 1989; Qian and Weingast, 1997; Zhang and Zou, 1998; Lin and Liu, 2000; Jin et al., 2005; 张晏和龚六

¹ 作者感谢钱颖一、许成钢、车嘉华、朱天等诸位教授富有建设性的评论。文责自负。

² 白惠天,北京大学光华管理学院应用经济系博士研究生, E-mail: baihuitian@pku.edu.cn。

³ 周黎安,北京大学光华管理学院应用经济系教授, E-mail: zhoulia@gsm.pku.edu.cn。

堂,2004;傅勇和张晏,2007;史宇鹏和周黎安,2007;王永钦等,2007;张军,2007;刘冲等,2014;Chen and Kung, 2016; Che et al., 2017)。然而,众所周知,经济分权并非始于改革开放时期,早在1958年,也就是中国全面模仿苏联模式确立计划经济体制不久,毛泽东就开启了地方分权的改革。之后在1964—1965年、1970—1971年、1976—1978年中国经济又经历了几次权力下放。改革开放之初的一些重要体制变迁,如1980年财政包干制的大规模推行,并非是跳跃式的制度创新,在设计理念上与计划经济时期的相关改革一脉相承,可以视为历史的连续与发展。

如果说面向地区的经济分权(或者说地方分权)贯穿了中华人民共和国成立以来绝大部分的时间跨度,保持了惊人的历史延续性,那么,一个重要的学术问题就产生了:计划经济时期的经济分权从中央到省、市、县是如何发生的?由于地方分权之后往往伴随着权力上收,前30年的地方分权是否只是简单的“收放循环”的一个周期性环节而已?这些分权改革究竟带来了哪些经济后果?尤其是,前30年的经济分权尝试为后40年的经济改革与发展奠定了怎样的工业基础?回答这些问题极为重要,因为这直接涉及我们如何在一个更长的历史跨度、更广阔的制度视角之下理解过去40年中国在制度转型和经济发展所发生的深刻变化。

检视现有文献,我们对于上述问题的研究是非常不足的。目前的文献主要侧重在历次地方分权和经济结构的制度或统计描述(例如,周太和,1984;汪海波,1998),而且主要涉及中央和省的权力调整,关于省以下的地方分权及其影响我们所知甚少。关于中国计划经济时期央地关系和经济结构特征的概括,最有影响的研究就是Qian and Xu (1993)。该文对计划经济时期的中国与苏联模式进行比较,认为苏联体制接近于一个集权管理的U型结构,而中国的体制更接近于一个分权管理的M型结构,这对中国和俄罗斯的改革策略和路径产生了深远的影响,这就是著名的“M型结构”的假说^①。但是该项研究只是结合一些制度性观察提出了这个重要假说,至于中国的M型结构是如何从苏联高度集中的计划模式(即U型结构)脱胎而来,更关键的是,中国地方分权与地方工业结构之间有何内在关系,这些重要问题都是作者没有回答的。

本文试图回答这些问题。我们将实证研究中国经济的M型结构形成过程以及影响,考察计划经济时期历次经济分权的特征和趋势以及对于地方工业兴起的短期和长期影响。首先,我们从省、地、县地方志收集了各级政府从1955—1978年的财政收支数据,从财政收入的分成、财政支出以及不同支出类型等方面构造了不同侧面和维度的地方分权的指标。通过这些分权指标,我们发现,从1955年至1978年,虽然中央—地方的权力关系几经调整,从预算收入分成

^① Qian et al. (2006)在理论上比较了M型和U型结构对产业的专业化和协调整合的不同影响。

比例或者经济建设支出比重来看,20世纪60年代中期之后中央的比重在不断下降,而各级地方政府的重要性越来越高。更惊人的发现是,在地—县分权关系中,自20世纪60年代初期开始,县级政府的收入留成比例一直稳步上升。在描述地方分权时,我们还发现历次经济分权之间呈现较大的稳定性和持续性;虽然放权经常会伴随之后的收权,但中国没有陷入简单的“放权—收权循环”,而是总体上朝着分权的方向不可逆地向前推进。这是我们发现的一个非常重要的结论,对于理解改革开放之初的地方分权具有重要意义。

其次,我们基于多层级地方政府的财政收支数据和1995年的工业普查数据,实证分析了地方分权对地方工业兴起的影响。在衡量地方经济分权方面,我们区分了地方财政收入留成比例、财政支出比例以及经济建设支出比例。运用不同的分权指标得到的结论是类似的,即省内分权带来了(地属、县属及乡镇街道一级)地方工业企业的进入数的显著增加,但对省属和中央企业的进入不产生影响。这个效应主要发生在净上解省,而在净补贴省则不明显。当我们区分不同的分权浪潮,那么分权对地方工业兴起的推动作用主要体现在1970—1971年和1976—1978年两个时期,而且这些效应也主要集中在净上解省。然后,我们进一步考察了中国地方工业在地理上和产业上的分散情况。总体来说,中国的地方工业在前30年若干次分权之下经历了一个地理上和产业上不断分散的过程,这对应着各省的工业结构在朝着自成体系的方向发展。这是M型结构形成的直接经验证据。而且,有一定的回归证据表明,各地的工业分散程度与地方分权是正向关联在一起的。由此我们看到,与苏联模式的中央集权、工业集聚、地区专业化分工相对应,中国的计划经济逐渐走向了地方分权、工业分散、地区自成体系的道路。

最后,我们考察了计划经济时期地方分权所带来的长期影响,发现地方分权对于20世纪90年代的地区工业发展有着显著影响,而20世纪70年代形成的各地工业产值与20世纪80年代中期乃至2010—2012年的经济发展都有着正向的关联。这些证据表明,毛泽东时代的经济分权经由地方工业的兴起对改革开放之后的经济转型和经济发展产生了持久而深远的影响,这也在一个侧面论证了M型结构对于中国市场化改革时期的经济增长的极端重要性。

与前有文献相比,本文的贡献体现在如下几个方面:第一,本文利用各类资料构造了从中央到省、市及县多层级的分权指标,过去的文献几乎只集中于描述中央与省的分权关系,而本文特别聚焦于省内的分权指标。第二,以往定义地方分权一般是从财政收入和财政支出的视角,本文进一步区分了经济建设支出和公共服务支出,认为经济建设支出的比重可以更好地区分不同政府层级间的经济分权程度。在计划经济时期,地方政府一方面承担公共服务职能(如教育、医疗、民政),一方面还承担了经济建设的职责,而后者使得中国从中央到地

方更像是一个 M 型公司的组织架构,这里没有公共服务和公共财政的功能,只有投资、建设和生产功能,Qian and Xu (1993)关于中国的“M 型结构”的假说也只有在这个维度上才是成立的。所以,如果我们混淆财政收入或支出中的经济建设和公共服务,实际上就混淆了地方政府作为公共服务者和作为国家的地方管理者这两项迥然有别的功能。有意思的是,即使到了今天,对地方政府的这双重功能的区分仍然是有重要意义的,它构成了中国政府与世界上许多国家政府的一个根本性差异。第三,在构建了多个地方分权指标之后,我们实证考察了地方经济分权对地方工业兴起的短期和长期影响,这是在文献中首次基于数据分析提供了两者的关联。第四,我们在考察地方分权的经济影响的时候,区分了对地方工业兴起与地方工业地理和产业布局的双重影响,关于地方分权与地方工业分散的关联是现有文献所忽略的维度。而我们认为,这是中国计划经济时期地方分权的一个重要后果,也是 M 型经济结构形成的最重要的标志,对改革开放时期地区发展和地区差异产生了深远的影响。

1 计划经济时期的地方分权: 制度背景

1.1 计划经济时期地方分权的特征

中华人民共和国成立之初,中国采取“一边倒”的战略,全面模仿苏联模式,建立起众多中央垂直管理部门,在全国范围内实行计划经济。由于各地经济发展的不平衡,在经济上中国实行中央和地方分级管理的制度。特别是行政大区撤销后,自 1954 年起中国对工业、农业、商业、基本建设、交通运输、文教卫生等事业,实行中央(各主管部)和地方(省、自治区、直辖市)分级管理,由此形成条块结合的新格局。

在计划经济时期,中央与地方的经济关系一直处于调整与变化之中。在经济领域,中央和地方的权力分配关系主要包括 4 个维度:经济计划、基建审批、资金分配和物资供应。按照分级管理的制度,国民经济计划的编制按中央和地方两个系统进行。中央负责拟定一个初步的轮廓,确定一些控制数字,然后交给各部门、各省市编制自己的规划,最后再由中央汇总平衡。在省内,各项指标进一步逐级分解,层层细化,经省综合平衡后,最终形成各级地方计划。地方建设项目只有纳入国家计划,才可能获得与之配套的财力、物力和人力。当然除了在各类会议上“争盘子”,地方也掌握一定的机动财力和地方储备物资。然而这些资源在多大程度上能够由地方政府自由支配,取决于中央对地方的管控强度。因为地方即便利用自身力量兴办事业,也必须走审批程序。基本建设项目无论是否由地方自筹自建,都必须经过上级审批才能动工。在计划体制下,审

批权的归属至关重要。如果只下放财权,而审批权仍由中央各部掌握,那么地方政府仍然无法自行安排地方项目。因此改革开放之前历次重大的放权,往往是计划管理权、财政管理权、物资分配权以及其他经济管理权限同步下放给地方。正是放权与收权的这种同步配套特征使得我们后面的量化分析可以侧重在财政收支的维度上,以央地财政收支维度的分权化程度去衡量一次放权的深度。

计划经济时期中央与地方的权力调整还有一个特征就是企业行政隶属关系的大规模调整。企业隶属关系变了,相应地,计划的上报下达,资金的上解下拨,物资的集中分配,以及劳动力的安排等都要随之发生变化(周太和,1984,第138页)。以财政为例,行政隶属的国营企业所创造的利润是财政收入的重要来源,所以国营企业行政隶属关系的调整直接涉及中央和地方的财源再分配。同样预算支出也基本按照行政隶属关系来进行划分。这可以解释为什么权力下放往往以大规模企业下放为开端,而收权也是以一些重要企业的隶属关系上收为特征。大批工业企业下放给地方以后,为了使地方能够管理好企业,就必然要赋予地方其他方面的经济管理权,例如计划管理权、投资项目审批权、财税权、银行管理权、物资管理权和劳动管理权等。

1.2 地方分权与地方工业的兴起:制度背景与过程

受苏联经验影响,中华人民共和国成立之初,政府对经济活动的管理强调中央各部委的垂直管理。到“一五”计划末期,随着内外安全威胁基本消除,所有制改造基本完成,我国进入了一个国民经济宏观运行相对常态化的阶段。中央高度集权的经济管理体制使得地方的机动性过小,很难因地制宜地办事。另外,中央各部直属的企事业单位数量激增,分布范围变广,管理的难度空前增加。针对上述问题,以毛泽东为代表的中央领导开始重新审视苏联模式在中国的适用性,寻求改革对策。1956年2月后,毛泽东用了两个多月的时间先后听取了34个中央部委和省市领导的工作汇报。在针对上述汇报所做的题为《论十大关系》的讲话中,毛泽东对苏联模式在中国运行的弊端发表了若干意见。在中央和地方的经济关系问题上,毛泽东指出,“应当在巩固中央统一领导的前提下,扩大一点地方权力,给地方更多的独立性,让地方办更多的事情……中央要注意发挥省市的积极性,省市也要注意发挥地、县、区、乡的积极性,都不能够框得太死”;对于中央部委对地方工作垂直干预过多的问题,毛泽东则批评称,“如今几十只手插到地方,使地方的事情不好办。立了一个部就要革命,要革命就要下命令。各部不好向省委、省人民委员会下命令,就同省、市的厅局联成一线,天天给厅局下命令。这些命令虽然党中央不知道,国务院不知道,但都说是中央来的,给地方压力很大。表报之多,闹得泛滥成灾”^①。基于毛泽东关于中

^① 中共中央文献研究室:《毛泽东文集》第7卷,人民出版社,1999年版,第31页。

央和地方两个积极性的观点,国务院早在1956年就着手研究体制改革和分权问题,并在1957年开始了局部小规模的企业下放。最初的改革思路既强调适度分权,又强调综合平衡,即在保证完成国家计划任务的前提下,把一部分工业管理、商业管理和财政管理的权力下放给地方和企业^①。经过两年的酝酿,中华人民共和国成立以来第一次以分权为核心的经济体制改革于1958年启动。然而受“大跃进”运动影响,为使各地尽快地实现工业总产值超过农业总产值,尽快地建立各省、市、自治区独立完整的工业体系,原本充分论证、精心规划的改革方案很快演变为一次匆忙、失控的放权运动。

中央决定除了一些主要的、特殊的以及“试验田”性质的企业仍归中央继续管理以外,其余原则上一律下放,归地方管理^②。到1958年底,中央各部所属企业和事业单位,从1957年的9300个减少到1200个,下放88%。中央直属企业的工业产值占整个工业总产值的比重,由1957年的39.7%下降到1958年的13.8%。在疾风骤雨般的权力下放中,如此大规模的企业下放不到半个月就仓促完成了,分权的限度也一再被突破。伴随着大批中央企业下放到地方管理,地方政府在计划管理、基建审批、预算管理、物资分配、劳动管理和信贷审批等方面被授予了更大的权限。在计划管理方面,根据毛泽东提出的“生产计划两本账”的计划方法^③,计划程序改为“自下而上”地逐级编制。为了加快地方工业的发展,中央还决定放松基本建设项目的审批程序,放手让地方负责审批工业基本建设项目。中央下拨一部分资金后,地方只要有钱,就可以兴办工厂,包括大型和限额以上项目^④。在物资方面,即使是中央各部直属企业、事业所属的物资,一般也向所在省、市申请供应,中央只管调入调出。在财政方面,1958年的财政体制由过去的“以支定收,一年一变”改为“以收定支,五年不变”,即收入项目和分成比例确定后,原则上五年不变,地方多收可以多支。这从根本上改变了中央与地方的财政关系。一是强化财政激励,与过去先确定支出计划再按支出划给收入不同,现在财政指标以地方发展水平为基准;二是增强支出自主性,由于中央部委的经济管理权限大规模下放给地方和企业,地方真正获得了自行

① 国务院在改革方案中提出,地方多得的财政收入三年累计一般不超过20亿元;超产的统配和部管物资,原定的品种计划不能改变,而且机械制造企业超产此类物资时需得到中央各有关机械工业部门的同意;地方调动各主管工业部门管理范围的干部,应与该部门协商。

② 参见《中共中央、国务院关于工业企业下放的几项决定》,1958年4月11日。本文件收录于国家经济贸易委员会编:《中国工业五十年 新中国工业通鉴》(以下简称《中国工业五十年》)第3部,中国经济出版社,2000年版,第316页。

③ 1958年1月,毛泽东在《工作方法六十条(草案)》中,提出了生产计划两本账的计划方法。本文收录于中共中央文献研究室:《建国以来重要文献选编》第11册,中央文献出版社,2011年版,第36-37页。

④ 1958年4月,中央颁发《关于在发展中央工业和发展地方工业同时并举的方针下有关协作和平衡的几项规定》。本文收录于中央档案馆、中共中央文献研究室:《中共中央文件选集 1949年10月—1966年5月》第27册,人民出版社,2013年版,第285页。

安排支出的权力；三是提高承诺能力，中央的承诺期由一年延长到五年，承诺可信度提高，有利于调动地方的积极性（周黎安，2017，第127页）。

然而受“大跃进”影响，地方盲目扩大基本建设投资，平调国营企业的物资、设备，增加职工人数，导致原有生产协作关系被打破，国民经济陷入地区分割、宏观失控的严重局面。诸多体制改革执行不到一年就被迫废止。虽然1958年的地方分权改革未取得预想的成效，但这是探索中国特色的计划经济和工业化路径的开始，为未来的地方分权改革提供了重要的实践基础和经验教训。首先，为了应对企业下放和管理权限下放对既有生产秩序的冲击，中央曾提出建立地区性的经济协作区。毛泽东提出，“首先是协作区，然后是许多省，只要有条件，都要建立比较独立的，但是情况不同的工业体系”^①。由于省、区、市各自为政，跨省协作区难以发挥实质性作用。尽管如此，这一时期地方工业的兴起为未来形成相对独立的省区经济奠定了基础，在一定程度上缓和了地方分权与中央计划之间的矛盾。在高度集中的计划经济框架之下引入地方分权，必然导致地方政府寻求地方计划的自我平衡，而经常发生的投入品和消费品的短缺又进一步促使地方政府发展“自给自足”的生产体系。其次，1958年大规模的权力下放，从计划权力、企业隶属关系、财政分成到物资分配和投资审批，客观上构成一种制度实验，框定了计划经济时期地方分权所能实现的最大范围和边界。虽然遭遇了失败，但其制度遗产却不容忽视。此后的体制调整一直到改革开放初期，每一次地方分权措施均可视为对1958年体制的某种程度的回归和修正。

1958年的经济混乱直接导致权力的上收。在恢复调整时期，1958年的分权仍有一些遗产被保留下来。以企业管理为例，中央明确指示，重新调整工业企业隶属关系，并不是把所有的工业企业都上收到中央，而是保持中央、中央局、省市区、专县市管理企业的格局。依据每个层级的需求、物资调配能力和管理能力，将不同类型、不同规模的企业归属于不同的管理层级。就各级地方政府而言，省、区、市管理地方性的工业企业，专、县、市管理公社工业、手工业和某些为农业服务的或当地生产当地销售的小型工业企业、农业机械修配网和修理站^②。依据中央精神，“大跃进”时期出现的“小土群”企业被部分保留下来，创造了地方（特别是地县和社队基层）管理企业的“增量”。这对于满足基层政府的切实经济需求、解决就业和建构地方工业的基础都有着不可小觑的意义。

调整时期由于认真执行“调整、巩固、充实、提高”的方针，采取了一系列行之有效的改革措施，从1962年起经济形势开始好转，但弊端也再次显现。早在

① 顾龙生编著：《毛泽东经济年谱》，中共中央党校出版社，1993年版，第426页。

② 参见国家经济贸易委员会编：《中国工业五十年》第4部，中国经济出版社，2000年版，第32页。

1963年10月和1964年1月,国务院就下发文件,分别在自筹资金安排小型建设项目^①和地方财政收支范围及调剂权限^②等方面,重新打开向地方分权的口子。当经济刚刚恢复不久,毛泽东就再次提出分权的想法。1964年5月,毛泽东在听取国家计委领导小组汇报第三个五年计划设想时,明确提出了扩大地方和企业的权限问题。8月,他在一次文件批示中进一步指出,“计划工作方法,必须在今明两年内实行改变。如果不变,就只好取消现有计委,另立机构^③。”于是1965年中央出台了一系列改革措施,旨在全面扩大地方的经济管理权限。在具体的分项指标层面,此次分权出现了两个核心变化:一是下放包括基建审批在内的计划管理权限,二是明确提出了地方工业的发展规划,并开始在政策上进行倾斜。

在计划管理方面,规定国家在拟定计划指标时,要给地方留有一定的机动,由地方提出安排意见,经过平衡,再纳入国家计划。超计划生产的产品,各个大区可以按照规定的比例提取一部分,用以解决本地区的需要。由此在计划编制过程中国家对地方需求的重视程度提高了,资源的倾斜力度也自然加大了。在基建管理方面,1964年9月,中央把19个非工业部门(如农业、林业、水利、交通、商业、教育、卫生、文化、体育、科技、供销、城市建设等)的投资计划交由地方安排,中央各部门不再下达建设项目和投资指标。此举意味着国家每年切出一块交给地方统筹安排。1964年和1965年,每年留给地方来进行安排的投资占国家财政预算内投资的20%(周太和,1984,第121页)。此外,对于地方工业建设,中央只负责安排大中型项目,小型项目由中央各有关部门会同有关地方具体安排,节约的资金归地方调剂使用。地方用自筹资金进行的小型基本建设则完全由省、区、市自行安排。此外,还适当扩大了地方的机动财力和支出统筹权限^④,提高了大区 and 省市的预备费比例,并扩大地方和部门的物资管理权,将“五小”企业^⑤的产品基本上划归地方和部门掌握。

① 1963年10月25日,国务院发出《关于适当改变用自筹资金安排的基本建设审批权限的通知》,从生产建设的需要出发,将用自筹资金安排的小型建设项目,改为按隶属关系分别由各省、区、市人民委员会和各部、委、国务院各直属机构自行审查批准,报国家计委、财政部备案。

② 1964年1月17日,国务院又发出《关于1964年预算管理体制的几项规定》,重新划分了地方财政收支范围。在收入方面,把地方收入、商业收入、工商统一税、工商所得税、各项地方税、农业税、盐税和其他收入作为中央和地方的总额分成收入,并规定分成比例一年一定。在支出方面,把基本建设拨款以及因为特大的防汛、抗旱、救灾而追加的经费,仍由中央专案拨款,其他各项支出都参与收入分成,并允许各省、区、市在收支总额的范围内,进行项目之间的调剂。

③ 薄一波:《若干重大决策与事件的回顾》下卷,中共党史出版社,2008年版,第848页。

④ 1965年恢复实行了总额分成加“小固定”。把屠宰税、文化娱乐税、车船使用牌照税、牲畜交易税、集市交易税五种地方税收入和地方商业收入、其他零星收入,均作为地方固定收入,一次合理核定,三年不变。此外,还规定地方的交通、商业、农林水利、文教卫生、市政建设等投资和行政开支,都由地方统一安排,调剂使用,节余下来的钱归地方。

⑤ “五小”企业,指生产小农机、小钢铁、小煤炭、小化肥和小水泥的企业。

除了下放经济管理权限，在备战的背景下，计划部门还专门立项了地方工业建设。1965年余秋里向毛泽东的报告中，首次明确提出了要建设地方工业的问题，并且给出了非常详细的建设部署。以钢铁工业为例，由国家计委燃料局、重工业局等牵头在国家层面规划地方小钢铁厂的建设布局，并统一安排建设资金，解决煤铁资源配置和铁路运输等问题。在中央的规划下，当时只有青海、宁夏、西藏还没有地方的小钢铁厂，但青海、宁夏已安排建设冶金部直属的西宁特殊钢厂和石嘴山金属制品厂^①。

在地方工业的问题上，一方面中央通过整体规划和资源倾斜（当然中央也要对此进行一定的控制）支持地方工业建设，另一方面通过开启地方工业建设的“增量”，以及在“增量”的职权划分中向地方大幅度倾斜，来扩大地方的权力，进一步提高地方兴办各项事业的能力和主动性。而且，伴随着地方力量的增长，1965年放下去的权力“文革”时期非但没有收上来，在某些方面还发生了进一步的权力下放。

1966年3月，毛泽东在杭州政治局扩大会议上提出“虚君共和”的口号：“中央只管虚，只管方针政策，不管实，或少管点实。中央部门收上来的厂收多了。凡是收的都叫他们出中央，到地方上去，连人带马都出去”。由于1967—1968年处于“文革”最混乱的时期，毛泽东“分权”的主张被迫搁置。1969—1970年，局势刚刚稳定下来，经济体制的调整问题就被提上议程。和1958年的放权思路类似，毛泽东首先抓的仍是大批中央企业的下放工作，要求各部于1970年将直属企、事业单位绝大部分下放给地方管理。经过1970年的下放，包括鞍山钢铁公司、大庆油田、长春汽车制造厂等一批大型企业在内的2400多个中央企事业单位，都转归各省、区、市管理，有的又层层下放到省以下地、县级单位。中央各部所属民用企业只留下700个左右，其中铁道部340多个，水利部190多个，工业部门剩下的企业很少，第一机械工业部一个直属企业也没有了。这些保留的中央企业的工业产值在全民所有制工业总产值的比重只占到8%左右^②。企业下放速度之快，规模之大都和1958年的首次分权颇为相似。但是这一次大规模分权汲取了1958年的教训，中央企业下放后，物资和计划仍由中央主管部门代管，因此企业下放并没有使工业生产陷入混乱。

按照毛泽东提出的打破“条条专政”的主张，第四个五年计划在确定下放企业的同时，还明确指出要大力发展地方工业，实行财政、物资和基本建设投资的

^① 参考《地方小钢铁厂建设布局和煤铁资源资料》，国家计委燃料局、重工业局1965年12月8日。本文件收录于国家经济贸易委员会编：《中国工业五十年》第4部，中国经济出版社，2000年版，第1617-1619页以及第1591页。

^② 中华人民共和国国家经济贸易委员会编：《中国工业五十年》第5部，中国经济出版社，2000年版，第70页。

“大包干”,以扩大地方的财权、物权和投资权。在财政管理方面,试行“定收定支,收支包干,保证上缴(或差额补贴),结余留用”,虽然进一步扩大了地方政府的财权,鼓励地方政府增收节支,但在执行中却出现了严重的“苦乐不均”现象。中央一年后即作出部分修订,规定超收超过一亿元的,超收部分上交中央50%,然而仍无法改变地方政府“负盈不负亏”的局面,增加了中央财政平衡的困难。1974、1975年^①又不得不再次将体制修改为“财政收入固定比例留成”的办法,即财政收入按固定比例留成,超收另定比例分成,支出按指标包干。收支脱钩同样造成“花钱在地方,平衡在中央”的尴尬局面。1976年起又改为“定收定支、收支挂钩、总额分成、一年一定”的办法。这一体制与过去的“总额分成”相比,区别在于地方收支范围扩大了,机动财力不可逆转地增加了^②。在物资管理方面,同样试行物资分配“大包干”,即在国家统一计划下,对部分重要物资实行“地区平衡,差额调拨,品种调剂,保证上缴”的办法^③。在计划制定方面,试行在中央统一领导下,由下而上,上下结合,“块块”为主,“条块”结合的计划管理体制。在基建管理方面,试行基本建设投资大包干,即按照国家规定的建设任务,由地方负责包干建设。投资、设备、材料由地方统筹安排,调剂使用,结余归地方。为了扩大地方的投资权限,中央通过各种方式增加地方统筹的资金。首先,为了支持地方“五小”企业的发展,国家在1970年提出在今后的五年内安排80亿元专项资金,交给各省、区、市掌握使用。从1974年起,基本建设投资进一步改按“四、三、三”的比例配置,即基建投资额中的40%由中央主管部门掌握使用,30%由中央主管部门与地方共同安排,其余30%由地方自行掌握(汪海波,1998,第465-473页)。

地方投资权的扩大,促进了我国地方小型工业继1958年以来的又一次大发展。除了资金扶持,国家还规定了一系列优惠政策,例如新建的县办“五小”企业,在二三年内所得利润的60%可以留给县;对于暂时亏损的“五小”企业,经省、区、市批准,可以由财政给予补贴,或者在一定时期内减税免税;对资金确有困难的“五小”企业,银行或信用社要给予贷款支持。此外,国家还要求老工业基地为地方工业的发展提供技术和设备^④,各部也要抽调技术力量帮助地方勘

① 1973年首先在华北、东北地区和江苏省试行,1974、1975年再推广至更多地区。

② 过去一个省的机动财力,一般大省5000万元,小省只有2000万元。1976年按固定数额分给地方的机动财力就达21亿元,加上地方预备费10.7亿元,共计31.7亿元(周太和,1984,第140页)。

③ 1970年开始,先后对水泥、煤炭、木材、钢材、生铁等12种重要物资在全国范围内或部分地区试行“地区平衡,差额调拨”的办法。从1972年起,又在华北协作区和江苏省进行以地区为单位的物资包干试点。

④ 1970年,国务院决定上海市每年组织生产100套小化肥成套设备,支持全国小氮肥厂的建设,同时,各省、市的工业部门,以及各工业部门的大型骨干企业,也为地方工业生产了大量的设备;地方原有的工业企业,通过协作或互相支援的方式快速生产了地方工业所需的设备。

探开发资源。同时国家还将各省、区、市建立的“小三线”军事工业，划归各自管理，作为地方工业的一部分。20世纪70年代大放权以来，地方，特别是地、县两级行政部门对于发展“五小”工业也表现出巨大的热情。在中央财政支持之外，地、县两级的投资也逐年增加。1970年地方财政预算外“五小”工业的投资只有100万元，到1973年增加到1.48亿元，1975年又增加到2.79亿元^①。如图1所示，1971—1978年间，自筹和其他资金在基本建设投资中所占比重始终维持在16.5%到19.4%之间。



图1 自筹和其他资金占基本建设投资的比重^②

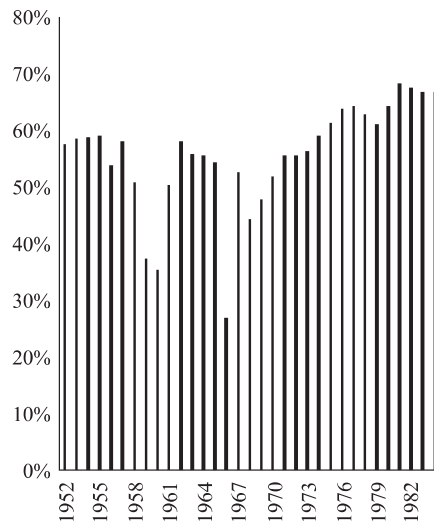
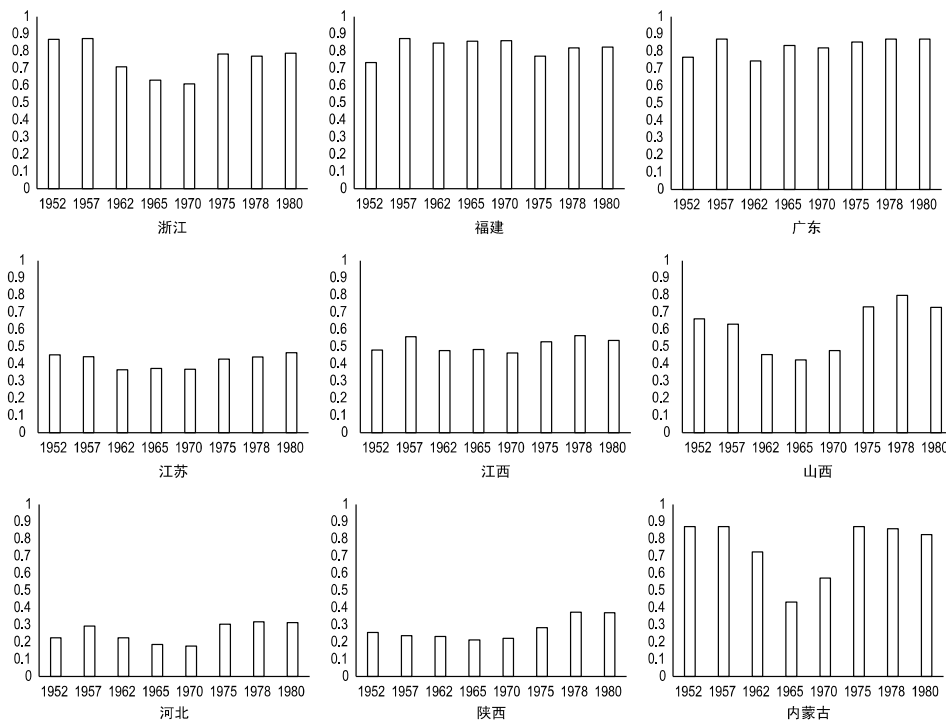
在各方力量的推动下，地方小型工业迅速发展壮大，1970年当年全国就有300个县、市办起了小钢铁厂。以机械工业为例，如图2所示，地方机械工业产值占整个机械工业中的比重，由1969年不到50%稳定增长至1977年的64.2%。再如“五小”工业中的钢、原煤、水泥和化肥年产量到1975年已分别占全国总量的6.8%、37.1%、58.5%和69%^③。

20世纪70年代的分权改革使得地方在投资审批、计划制定、财政收支和物资分配等方面享有更大的自主权。自1958年以来经过一次又一次的地方放权，地方小工业日益壮大，“块块”的力量不可逆转地增加了。如图3所示，1970—1978年分县工业产值占全省的比重在全国范围内普遍地提升，但地区间

① 国家经济贸易委员会编：《中国工业五十年》第5部，中国经济出版社，2000年版，第60页。

② 数据来源：《中国固定资产投资统计资料：1950—1985》，国家统计局固定资产投资统计司编，1987年版。

③ 国家经济贸易委员会编：《中国工业五十年》第5部，中国经济出版社，2000年版，第61页。

图2 地方机械工业产值占整个机械工业的比重^①图3 各省/自治区主要年份分县工业产值在全省中所占比重^②

① 数据来源:《机械工业历史统计资料:1949—1984》,机械工业部统计信息司、综合计划司编,1985年版。

② 分县工业产值来自县志,分省工业产值来自《新中国60年统计资料汇编》(国家统计局国民经济综合统计司编,2010年版)。如果一个县缺失个别重要年份的产值数据,我们用该县临近年份的产值,乘以在此期间的省工业增长率进行估算。

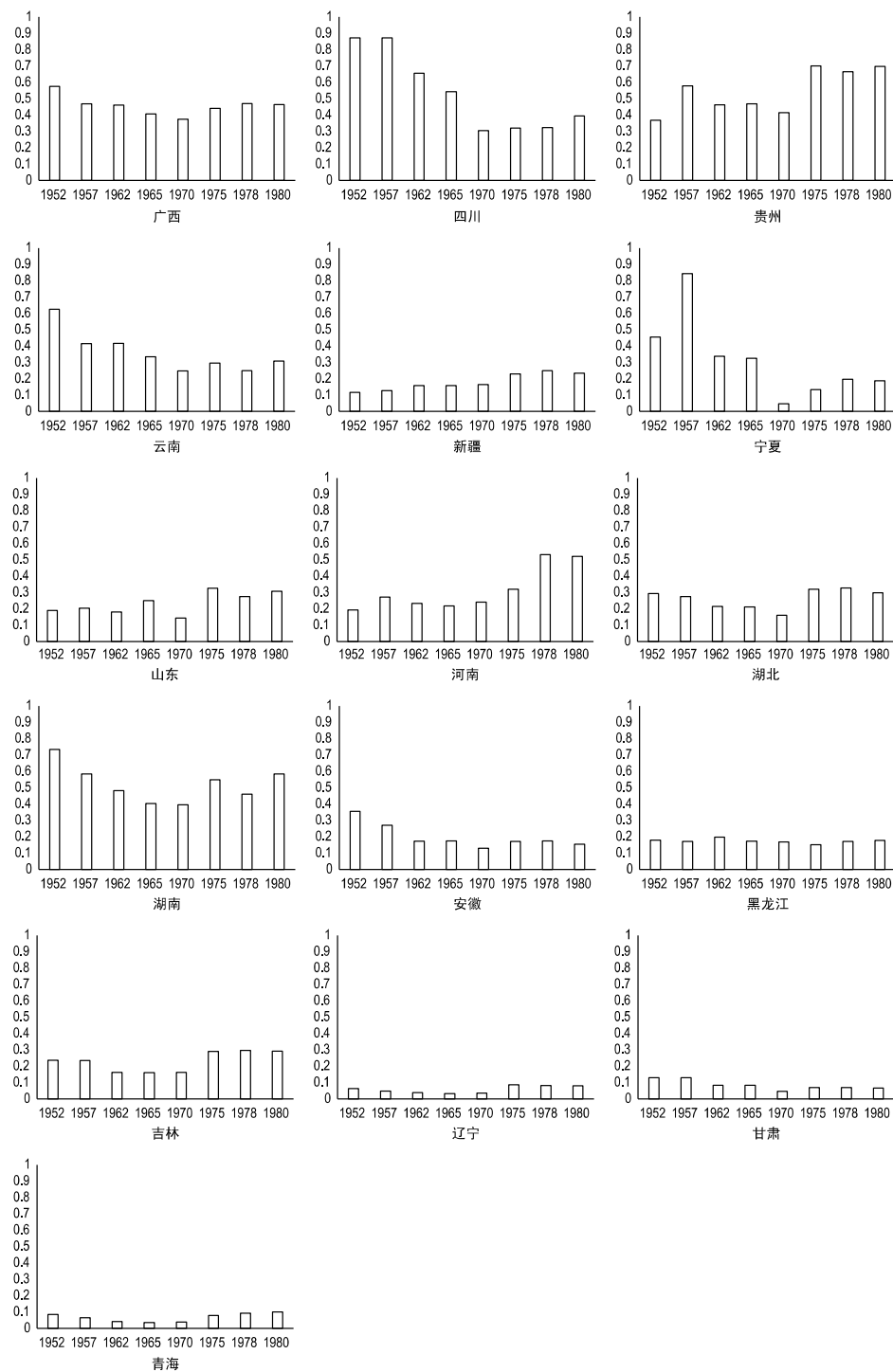


图 3 各省/自治区主要年份县工业产值在全省中所占比重(续)

出现了非常明显的差异性。东三省、一些少数民族地区及偏远省份如青海、甘肃,县级工业比重非常之低,而浙江、广东、福建等省的地方工业比重则非常之高。这些在计划经济时期地方工业比重高的地区大部分是20世纪80年代的乡镇企业异军突起的区域,这两者之间也许存在某种内在的联系,我们后面将通过回归分析检验这一猜想。

2 经济分权演化的特征事实

2.1 经济分权概念与度量指标

关于中国地方分权的实证文献主要侧重研究中国改革开放以来的财政分权及其影响。我们关心的不仅是财政分权,还包括其他重要维度(如计划、投资、物资分配)的地方分权。最重要的问题是,在计划经济时期,财政分权只是作为地方经济分权的一部分而发挥作用,如果没有计划、投资和物资供应体制的配合,中央和地方财政分成关系的变化并不代表地方财权和自主性的变化。所幸的是,如我们上一节制度背景描述所表明的那样,每一次财政分权与地方分权的其他维度同步发生,这样一来,财政分权作为经济分权同步变化的一部分,可以很好地刻画央地关系从集权到分权的变化。又因为它易于量化,因而可以成为衡量地方分权程度的代理变量。

从概念上讲,财政分权是指上级政府向下级政府下放一部分财政管理与决策权的过程^①。现有文献通常采用地方财政收入留成比例(Jin et al., 2005)或财政支出比例(Zhang and Zou, 1998; Lin and Liu, 2000; Che et al., 2017)度量财政分权程度。地方财政收入留成比例反映地方政府面临的事前的财政激励。在地方政府享有充分的财政支出自主权的情况下,地方财政支出比例与地方留成收入比例所刻画的财政分权应该同方向变化,但是前者包含了中央的补贴和转移支付的影响,它所代表的财政激励强度因此变得更为模糊。例如对于主要依靠中央补贴或转移支付的省份来说,它们更高的财政支出比例其实不代表更高的事前财政激励或财政自主权,甚至可能是相反,代表更弱的财政激励(财政收入越少意味着中央的补贴越多,地方创收的激励越低)。区分这一点非常重要,这直接涉及我们如何构建不同财政分权的指标以及如何解释其具体的经济学含义。我们在后面的分析过程中,对于财政收入净上解和净补贴省份是区别对待的。

现有研究财政分权的文献主要侧重于中央和省级政府的财政分权。本文

^① 关于财政分权的定义与量度,参见陈硕和高琳(2012)。

除了研究中央与省的财政分权,更重要的是延伸考察省级政府向专区的分权以及专区对县级政府的分权。省内分权(地县分权)收入留成指标刻画的是地级(县级)政府收到的全额财政收入,在向上级缴纳上解支出,或者从上级获得补贴收入后收入的留成比例^①。总支出指标关注的是下级政府的总支出在上级政府的总支出中所占比重。具体而言,中央与省分权总支出指标等于各省支出之和在全国总支出中所占比重;省内分权总支出指标等于各地市支出之和在省内所占比重^②;地县分权总支出指标等于各县支出之和在地市内所占比重。以省内分权为例,传统的收入留成指标和总支出指标如下式:

$$\text{省内分权收入留成指标} = \frac{\sum_i \text{当年收入} - \text{上解支出} + \text{补助收入}}{\sum_i \text{当年收入}} \quad (1)$$

$$\text{省内分权总支出指标} = \frac{\sum_i \text{省内各地市当年支出}}{\text{省当年支出}} \quad (2)$$

传统财政分权文献所倚重的财政总支出指标用于衡量计划经济时期的经济分权时存在一定的局限性。计划经济时期地方政府具有两个基本功能,一是经济建设,二是提供辖区的公共服务(如教育、医疗和民政)。我们认为,地方经济分权主要涉及的是中央和地方在经济建设领域计划、投资和物资供应等维度的权力划分,也就是涉及企业和产业方面的权力划分,而与中央和地方在公共服务方面的事权划分关系不大。尤其当我们考察的重点是地方分权与地方工业的关系时,经济建设支出而非公共服务支出更应该成为我们研究的重点^③。更重要的一点是,财政分权的概念是从西方的公共财政文献里借鉴过来的,它原来的含义(如美国的财政联邦主义)就是指联邦与州政府在公共服务支出的分权如何影响州政府公共服务的供应规模和质量。在计划经济时期,虽然早期地方分权(如1958年)包含了公共服务事权的分配,但是1964年公共服务事权基本交给地方政府之后,公共服务方面的权力划分就不再是地方分权涉及的主要内容了,地方分权更多地转向了经济建设方面。所以我们讨论的经济分权如同在一个大型的公司组织内部如何分配公司总部与地区分公司之间的决策权限,而这正是U型组织与M型组织分析(Chandler, 1962; Qian and Xu, 1993)

① 对于缺失补助、上解信息的样本,我们用当年支出(不含上解支出)作为可用收入,计算收入留成指标。

② 在20世纪八九十年代编纂地方志时,某些地市已被撤并,我们无法获取该地市的财政收支数据。对于这类地级行政单位,在计算省内分权指标时,我们用地市内各县之和作为该地市的代理变量。

③ 当然地方政府的经济建设支出与公共服务支出存在一定的关联,比如地方政府有可能减少一定的经济建设支出支持地方公共服务的改善,或者反过来,通过挤出公共服务支出来增加经济建设支出。我们后面的分析会区分两者,从而看到两者之间的联系。但是在概念上这是两类性质不同的支出内容,区分它们是十分必要的。

的制度场景。

因此,在构建传统的财政分权指标之外,我们还提出了经济分权的概念。通过区分支出类型,识别各级地方政府用于经济建设的财力,构造经济支出指标,以更准确地度量经济分权水平。以省内分权为例,我们将经济支出指标定义为省内各地市经济建设支出之和占全省经济建设支出的比重。类似地,我们构造了公共支出分权指标作为对照。这里公共支出等于文教科卫支出、抚恤救济支出和行政公检法支出三者之和。以省内分权为例,分类支出指标的定义如下式:

$$\text{省内分权}_{\text{经济支出指标}} = \frac{\sum_i \text{省内各地市经济建设支出}}{\text{省当年经济建设支出}} \quad (3)$$

$$\text{省内分权}_{\text{公共支出指标}} = \frac{\sum_i \text{省内各地市公共服务支出}}{\text{省当年公共服务支出}} \quad (4)$$

22 不同时期政府间经济分权的特征及其演变

我们从省、地、县地方志中收集了各级政府在 1955 到 1985 年间的财政收支信息,数据共覆盖 28 个省(含直辖市,不含港澳台和西藏)、264 个地(市)和 2102 个县(市)。为统一口径我们对数据做了必要的归并处理,例如原始数据中财政支出分类标准不一,我们统一按性质将其分为四大类:经济建设支出、文教科卫支出、抚恤救济支出和行政公检法支出。基于这些数据,我们将描述中央、省、地、县四级政府间经济分权的特征事实,特别是从 1958 年第一次大规模权力下放开始,中央和地方之间经历的几次放权。我们首先考察四级政府收入分享和经济建设支出分担情况,然后聚焦于省内分权和地县分权的几类指标,包括文献中普遍采用的收入留成指标以及新构建的经济分权指标。

图 4 和图 5 分别描绘了 1955—1985 年间四级政府本级预算收入的分享比例和经济建设支出的分担比例,图 6 刻画了在此期间四级政府经济建设支出在本级支出中所占比例。因为样本年度的本级财政数据无法从地方志或其他统计资料中直接获取,我们采取间接法进行估算,以省为例,省本级财政数据等于全省财政数据减去所有地级区域的财政数据之和^①。从图中可以看出,政府间权力划分格局在跨年度之间变化很大,而且政府级别越高,留成收入用于经济建设支出的比例越大。平均而言,第一次大规模放权至改革开放,即 1958—1978 年间,中央、省、地、县四级政府,经济建设支出占本级当年支出的比重分别为 90.4%(中央支出不考虑国防费和债务支出)、75%、70.8%、35.3%。如图 4 和图 5 所示,“一五计划”时期,中国形成以“条条”为主的经济管理体制,财力高

^① 对于缺失收支信息的地市,处理方法同前,由此可能导致高估省本级,低估地本级的偏误。

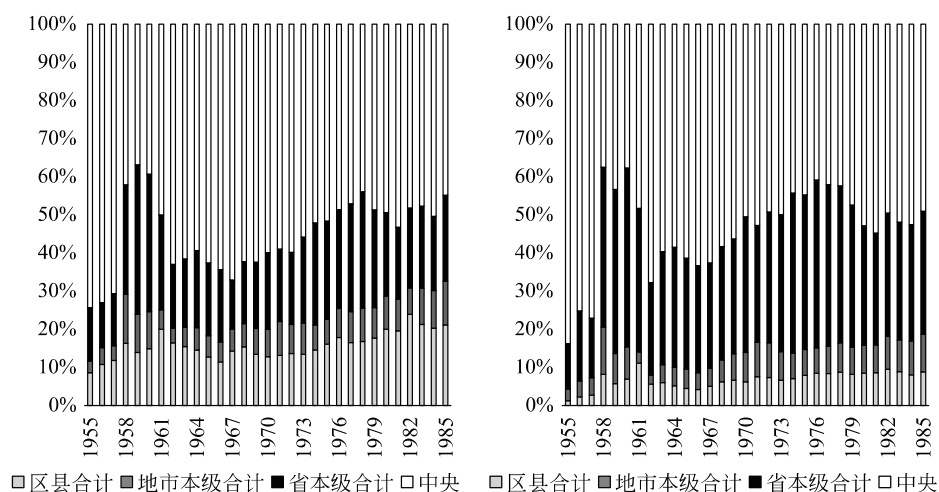


图4 四级政府预算收入分成比例

图5 四级政府经济建设支出分担比例

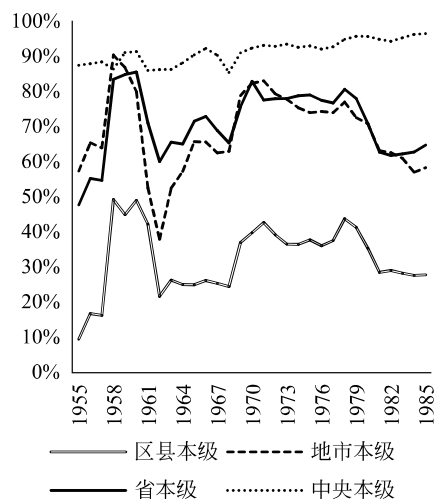


图6 经济建设支出在本级支出中所占比重

度集中于中央政府,地方政府直接组织的经济建设比例非常小,1957年省及以下地方政府经济支出占比仅为22.9%。1958年企业和财权“双下放”,导致财政收入和财政支出特别是经济建设支出的“双猛增”,地方政府分得的财力及在全国经济建设支出中所占份额一度突破60%。后来,受放权与收权影响,政府间权力划分调整频繁,但整体趋势仍是走向分权。无论从收入分享的角度看,还是从事权划分的角度看,20世纪60年代中后期以来,地方政府在发展建设中所扮演的角色越来越重要,具体体现为省及以下分成比例或分担比例的持续提升。1965年地方政府的预算收入分享比例为37.4%,到1978年这一比例升至

56%,其中省本级占30.4%、地本级占8.8%、县级占16.8%。在此期间,省及以下地方政府承担的经济建设支出比例也经历了类似的变动,由38.6%上升至57.6%。虽然在改革开放以后的财政包干时期,地方占比略有下降,但始终维持在50%左右。总体而言,向地方放权的趋势总体加强这一结论不仅适用于中央对地方,也适用于省对地市和地市对县。

我们将结合分权指标具体分析省以下的政府间经济分权的情况。如前所述,在概念上,我们首先要考虑长年“净上解”与长年“吃补贴”这两类省份的复杂情况。中华人民共和国成立以后,部分省份将一定比例的财政收入上交给中央政府,例如江苏省改革开放前的上解比例在44%~74%之间浮动,其上解支出占全国各省上解总额的比重平均为8%。而另一类省份,中央核定的预算收入小于预算支出,收支差额部分要靠中央财政补助,即长期处于净补贴状态。以贵州省为例,从1958年到1976年,省财政收入收不抵支,主要靠中央财政补助来维持财政平衡。上解支出的年份少,金额也不大,上解总额^①共计6.6亿元,但补贴收入却每年都有,补贴总额共计51.9亿元,是上解总额的7.85倍。净补贴省份和净上解省份的收入留成比例所代表的激励机制不同。对净上解省来说,收入留成比例可以大致度量其财政激励,该比例越高,激励越强。净上解省的留成收入与它创造的收入之间存在强相关关系。但由于存在预算“软约束”问题,对于净补贴省而言,这一关系是否成立取决于补贴收入在多大程度上是由上级政府事前决定的。如果上级补贴是自由裁量的,且带有父爱主义色彩,那么更高的留成比例反而意味着更弱的创收激励。尽管地方政府并不完全享有支出自主权,区分净补贴和净上解身份后,我们仍可以在一定意义上刻画两类省份(或地市)所面临的财政激励水平。我们用某一行政区在1955至1978年间是否有2/3年度上解支出大于补贴收入(即净上解支出为正),定义其净上解或者净补贴身份。

图7、图8和图9分别用收入留成指标和分类支出指标刻画了省内分权和地县分权的演变。1958年中央向地方全面放权以后,政府间经济关系经历了多次权力的收放,但仍存在不可逆转的分权化趋势:从20世纪70年代初开始,下级政府的收入留成比例就呈现稳定的上升趋势,且这一趋势在净补贴地区中更为显著。就省内分权而言,净上解省份1978年的留成水平相较于1970年提高

^① 贵州省上解支出的主要内容是:(1)财政收入按比例分成上解。1950至1987年,38年中有21年有上解任务;(2)财政收入超收按比例分成上解。全省超收入分成上解的年份不多,且数额也不大,仅在1951年、1955年、1956年、1977年和1978年这5年有超收上解支出;(3)上交国家基本建设投资结余;(4)上交地方国营企业基本折旧基金;(5)烤烟、卷烟和白酒产品税比上年增收部分按比例上解;(6)农业税和农村返销粮提价收入按比例上解等。参见《贵州省志 财政志》,第422页。

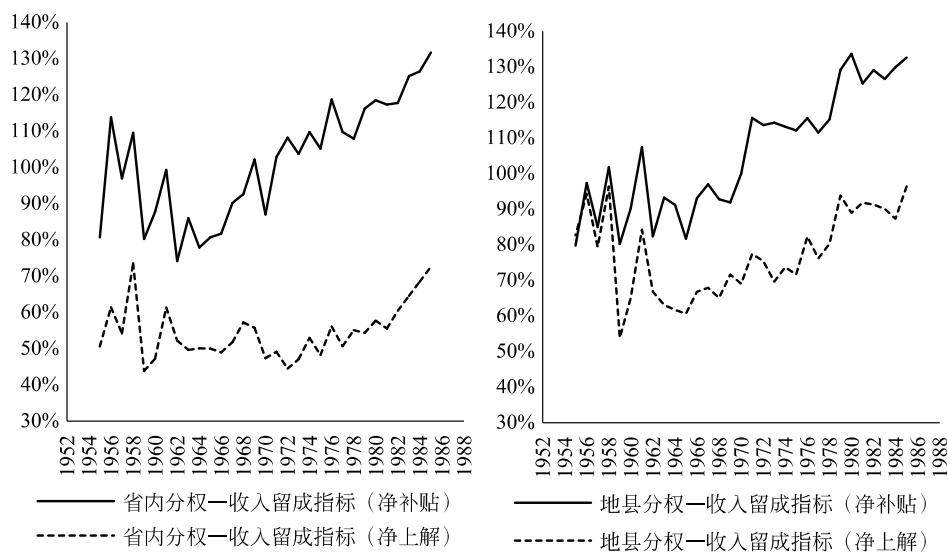


图7 省内分权和地县分权的变化情况(收入留成指标)

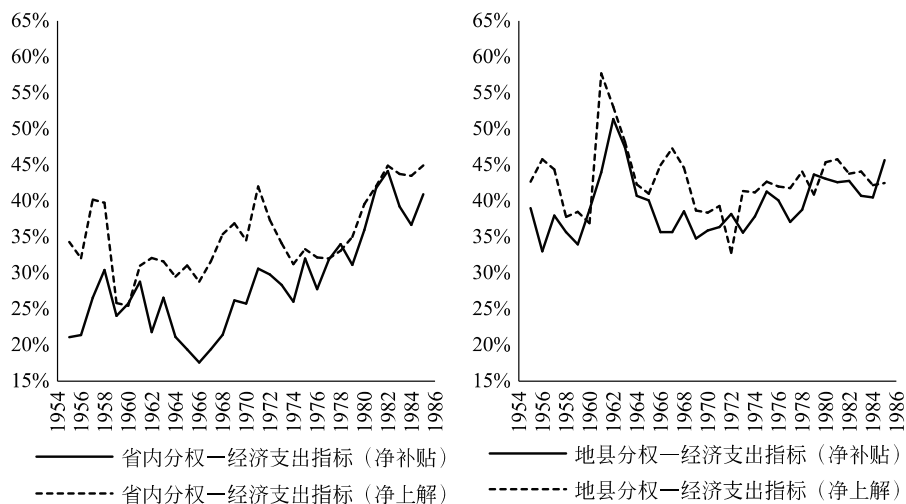


图8 省内分权和地县分权的变化情况(经济支出指标)

了16.2%,净补贴省份则提高了24%。此外,我们还发现了一个更加惊人的事实:虽然在全国水平上,收权与放权更迭频繁,但地—县分权早在20世纪60年代中期就已经启动,而且分权始终处于加速态势,具体表现为地县分权收入留成指标的持续性上扬。国民经济调整后期(1964—1965年)至1978年,地市内各县留成比例提升幅度平均为34%。而且这一趋势一直延续到了改革开放后。与收入留成指标相一致,经济分权指标在20世纪60年代中后期特别是1970

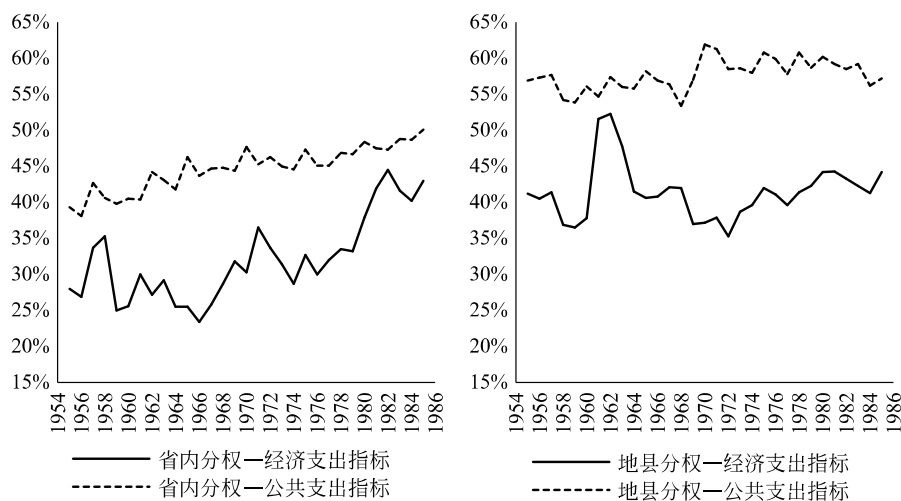


图9 省内分权和地县分权的变化情况(经济支出指标与公共支出指标)

年以来,同样呈现加速上升趋势。不同的是,净上解地区的经济分权水平普遍高于净补贴地区,尽管差距在日益缩小。此外,我们还发现公共支出在各级政府间的分配格局相对稳定,以省内分权为例,1955—1978年间经济分权的波动幅度为13.1%,而公共分权则只有9.6%。公共支出(包括文教科卫支出、抚恤救济支出和行政公检法支出)经过层层分解、层层分包,基层政府作为最后的承包方承担了绝大部分的公共服务职能。具体体现为地县间的公共分权水平普遍比省内公共分权水平高十个百分点。尽管下级政府背负着沉重的公共支出负担,经济分权的势头依然不减。无论以哪种指标度量分权,我们都可以发现下级政府的经济管理权限日益扩大。这些特征清楚地表明在计划经济时期,中国就已启动了向地方分权的持续性进程。

由于在计划经济时期发生了至少四次较大规模的经济分权,一个值得考察的问题是历次分权之间的相关性。如果分权只是跨期随机游走,即历次分权不相关,那么这些分权改革就难以产生持久深远的影响。图10和图11描绘了不同时期的省内分权水平,无论是以收入留成指标度量分权,还是以更加精确的经济支出指标度量分权,我们都能发现历次分权存在强相关关系,至少在收入留成比例与经济分权比例上体现为高度相似的分权程度。在一定意义上讲,20世纪80年代的财政包干体制是计划经济时期“切块”分管、层层“发包”的延续和深化(周黎安,2017)。

我们在制度背景的描述中提到,1958年的分权为后续分权提供了重要的制度参照,本节利用数据进一步印证了这个观点。虽然1958年大规模权力下放

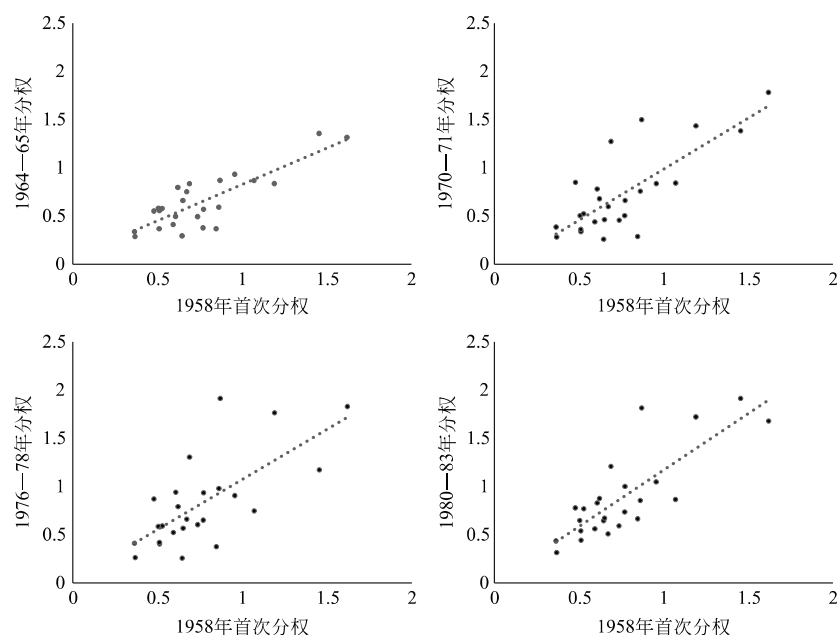


图 10 历次分权之间的相关关系：省内分权—收入留成指标

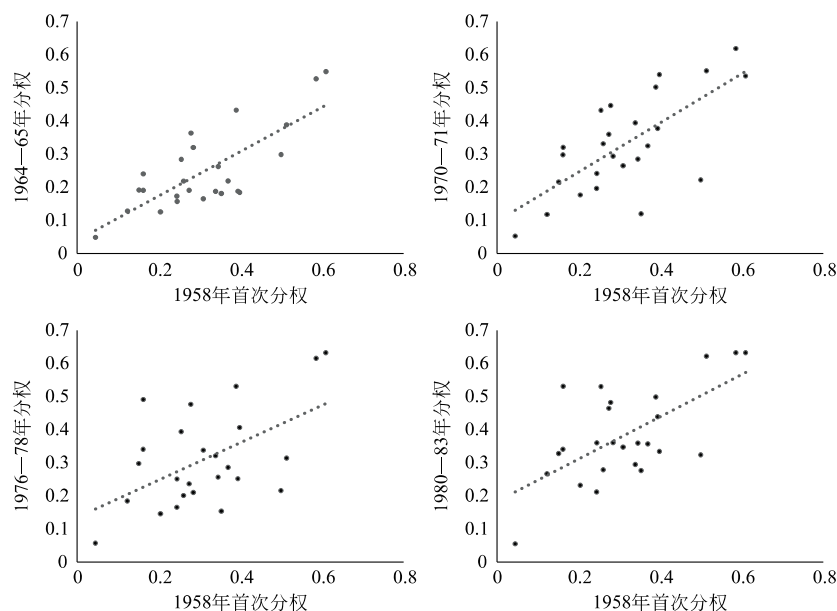


图 11 历次分权之间的相关关系：省内分权—经济支出指标^①

① 由于一方面在改革大规模推广以前往往需要局部试点，另一方面当年提出的改革方案常常下一年才会真正推行，而且某些改革措施适用于今后数年，加之各省响应中央号召调整省内政策的时点不完全相同，我们用分权指标在以下时段的平均值代表几次权力下放：1957—1959 年，1964—1966 年，1970—1973 年，1976—1978 年，1980—1983 年（作为比较时段）。

以后,中央和地方的经济关系几经调整,但地方分权仍是主旋律。随着每一次放权,地方管辖的企、事业单位都在增多,即使后来再收权,也没有把之前下放或者新成立的企、事业单位全部收回。换言之,分权改革的成果没有被后续的收权行为完全抵消,地方政府的经济管理权力不可逆转地增加了,由此奠定中国计划经济的“M型结构”,即一个结构和功能类似的多层次和多地区的管理结构。中国即使在高度集中的计划经济体制下也维持了地方经济的相对独立性,在看似高度集权的行政体制下保留了相当程度的地方分权。这是中国计划经济经济体制的一个突出特征。

3 经济分权对地方工业的影响

3.1 回归模型与变量描述

我们将利用地区层面(省级和专区层面)的数据实证分析地方分权对地方工业兴起的影响。这里地方工业的兴起是由计划经济时期地区层面的地方企业的进入数量来衡量。20世纪50年代初期社会主义改造完成后,每年新成立的工业企业绝大多数都是国营或集体企业,这些企业一旦建成投产,倒闭的情况比较少,尤其是国营企业。在历史上有过政府主导的“关、停、并、转”,但总体来说数量占比很小。1955—1978年每年每个地区新成立的地方企业数我们无法直接获得,只能寻找间接的度量指标。我们的做法是基于1995年工业普查微观数据,利用企业成立年份,倒推出历年各省(自治区)的企业进入情况。这样衡量的企业进入数代表了所有在1995年仍然存活的企业,有一定的样本选择误差,但基于两个原因,它仍然是一个合理的近似:第一,如前所述,1995年之前中国尚未开启大规模国企改制,当时计划经济的色彩仍然浓厚,国企的存活概率较高;第二,即使有一些企业在1995年之前消失了,这只会导致我们估计的效果是低估的情形,也就是说,实际情况比我们回归系数显示的还要更大。

我们将企业按隶属关系分为以下几类:中央企业、省属企业、地属企业,县属企业和县以下企业(乡、镇或街道企业)。因为1995年工业普查数据的局限,我们只能侧重考察县级及以上全民所有制企业和乡镇街道及以上集体企业^①。

^① 1995年工业普查丙类表(调查对象为村办企业、城镇合作经营企业、农村合作经营企业、私营工业企业、城镇个体工业、农村个体工业和三资工业企业)缺失企业成立年份,无法倒推出历年企业进入数目,由此可能导致低估地方工业特别是村办企业进入的偏误。表1~表7中的企业进入,侧重考察县级及以上全民所有制企业和乡、镇或街道及以上集体企业。表8和表9中的1995年工业产值,覆盖范围包括丙类表,即包含村办工业。

结合经济体制背景和描述性分析的结果,在考察分权的影响时,我们需要注意以下几个因素的影响:首先,如前所述,财政分权对于净补贴地区和净上解地区的激励机制不同。更高的留成比例对于净上解地区而言代表更高的创收激励。但这一点在净补贴地区那里却不一定成立。其次,少数民族地区的经济管理体制一般不同于其他省区。一方面国家给予少数民族地区特殊照顾,例如更大的自主权,更高的预备费比例及超收留成比例,专门拨付的民族地区补贴费或额外提取的少数民族机动金等等;另一方面少数民族地区经济普遍比较落后,常年处于“收不抵支”的状态。因此经济分权对少数民族地区的影响较为复杂。最后,区域整体经济发展水平也会对企业进入行为产生影响。基础设施完备、工业基础好的省份,往往是工业集聚地。基于上述考虑,本文的基准回归模型如下:

$$\text{FirmEntry}_{i,t} = \alpha \text{Decen}_{i,t} + \beta \text{Decen}_{i,t} \times \text{Submitter}_i + \eta \text{Decen}_{i,t} \times \text{Minority}_i + \ln \text{GDPpc}_{i,t-1} \delta + \gamma_t + \lambda_i + \epsilon_{i,t} \quad (5)$$

其中 $\text{Decen}_{i,t}$ 表示省内分权水平,分别采用传统的收入留成指标、总支出指标以及新提出的经济分权指标三种方式度量。 Submitter_i 表示是否为净上解省份,若该省份上解大于或等于补贴的年份大于样本年份总数的三分之二,则该变量取1,否则为零。 Minority_i 表示是否属于少数民族自治区的虚拟变量^①。 $\ln \text{GDPpc}_{i,t-1}$ 表示滞后一期的人均GDP,代表该省的经济发展水平,而且为了减轻样本值波动的影响,人均GDP已取自然对数。 γ_t 表示时间固定效应, λ_i 表示省固定效应, $\epsilon_{i,t}$ 表示误差项。为解决误差项的序列自相关问题,我们将估计系数的标准误差聚类到省层面。考虑到北京、天津、上海和西藏的特殊性,我们在后面的回归中删除了这些样本。在回归之前,表1报告了各变量的描述性统计,其中包含了一些衡量工业分散程度的变量和代表地区长期经济发展的变量,如Hoover指数、2012年灯光亮度和人均GDP水平(后面的分析会用上这些变量)。为避免结果被异常值驱动,我们对各分权指标做了5%缩尾处理,即将最高和最低5%的观测值赋予5%和95%分位点的数值。需要说明的是,是否使用缩尾法以及缩尾分位数的选择并不影响我们估计的基本结果。

表1 各变量的描述性统计

变量名	样本数	均值	标准差	最小值	最大值
A. 企业进入部分					
省内分权(收入留成指标)	600	0.72	0.36	0.28	1.63
省内分权(总支出指标)	600	0.49	0.14	0.24	0.73

① 我国共五个少数民族自治区,分别是内蒙古自治区、广西壮族自治区、新疆维吾尔自治区、宁夏回族自治区和西藏自治区。

续表

变量名	样本数	均值	标准差	最小值	最大值
A. 企业进入部分					
省内分权(经济支出指标)	600	0.29	0.14	0.07	0.60
省内分权(公共支出指标)	597 ^①	0.43	0.16	0.16	0.75
省内企业进入-中央企业/户	600	2.9	3.7	0.0	31.0
省内企业进入-省属企业/户	600	4.7	5.1	0.0	49.0
省内企业进入-地属企业/户	600	28.8	36.8	0.0	337.0
省内企业进入-县属企业/户	600	69.4	74.5	0.0	645.0
省内企业进入-乡、镇或街道企业/户	600	82.7	113.6	0.0	1110.0
ln 省人均 GDP/(元/人)	600	5.3	0.4	4.3	6.5
净上解省份	600	0.5	0.5	0.0	1.0
B. 工业分散部分					
Hoover 指数	146	36.01	10.84	11.04	61.64
Krugman 专业化指数	600	0.711	0.099	0.459	0.972
Herfindahl 指数	600	0.011	0.009	0.000	0.063
C. 长期影响部分(省级)					
1955—1978 省内经济分权均值	25	0.29	0.12	0.09	0.56
ln1955—1978 省人均 GDP 均值/(元/人)	25	5.3	0.3	4.8	6.0
ln1995 年省内村办企业产值/千元	25	16.4	2.0	12.3	19.2
ln1995 年省内乡、镇或街道企业产值/千元	25	16.7	1.6	13.0	19.6
ln1995 年省内县属企业产值/千元	25	16.9	1.2	14.3	18.8
ln1995 年省内地属企业产值/千元	25	16.9	1.3	14.0	19.0
ln1995 年省内省属企业产值/千元	25	16.2	0.6	14.3	17.1
ln2012 年省 GDP/千元	25	28.1	0.8	26.0	29.4
ln2012 年省工业 GDP/千元	25	27.2	0.9	25.2	28.6
ln2012 年省人均 GDP/(千元/人)	25	3.6	0.3	3.0	4.2
ln2012 年省工业销售产值/千元	25	28.3	1.1	26.0	30.1
ln2012 年省工出口交货值/千元	25	25.0	2.1	20.3	28.7
D. 长期影响部分(县级)					
1983—1995 年乡、镇或街道企业进入/户	2011	42.5	55.1	0.0	980.0
1970—1978 年县及乡、镇或街道企业进入/户	1979	19.9	19.6	0.0	222.0
ln1995 年全部县以下(含村办)产值/千元	2201	12.1	2.3	0.0	18.1
ln1995 年县以下村办企业产值/千元	1729	11.5	2.2	4.2	17.4
ln1985 年工业产值(1980 年价格)/千元	1892	10.7	1.7	0.7	15.0
ln1985 年固定资产原值/千元	1891	10.8	1.4	3.2	14.9
1982 年文盲率	1976	0.4	0.1	0.0	0.9
1982 年农林牧渔业人口占在业人口比例	1976	0.8	0.1	0.1	1.0

① 内蒙古自治区缺失 1969 年和 1970 年的抚恤救济支出数据,青海省缺失 1968 年的科教文卫支出数据。

续表

变量名	样本数	均值	标准差	最小值	最大值
D. 长期影响部分(县级)					
1978年人均工业产值(1980年价格)/(千元/人)	1650	0.2	0.4	0.0	8.5
ln2012年GDP/千元	1668	11.4	1.1	3.1	14.8
2012年人均GDP/(千元/人)	1668	30.2	32.6	0.0	382.1
2012年灯光强度	1900	6.1	9.3	0.0	63.0
ln2012年规模以上工业总产值/千元	1781	15.9	1.7	7.0	20.5
2010年第二产业劳动力比例	2064	0.2	0.1	0.0	0.8
1993年农业人口比例	1816	0.8	0.1	0.0	1.0
1990年文盲率	2034	0.3	0.2	0.1	0.9
面积/千平方公里	1858	3.9	9.2	0.1	202.3
坡度	2056	2.7	2.6	0.0	15.4

数据来源：改革开放以前的数据主要来自县志。改革开放以后的数据来自1985年和1995年工业普查、1990年人口普查、《中国县市社会经济统计年鉴》、《新中国六十年统计资料汇编》、DMSP/OLS卫星灯光数据库、中国GIS数据和各省统计年鉴。

3.2 经济分权与企业进入

在计划经济时期,企业(绝大部分是国营企业)的利润和收入依据行政隶属关系进行分配,即地(县)属企业收益归地(县)级政府掌握。由此出发,合理的猜想是经济分权水平越高,隶属于下级政府(权力的下放对象)的地方性企业进入越多。表2、表3和表4分别汇报了三种省内分权指标所对应的基准回归结果。每张表格前三列的被解释变量是不同类别的省属以下企业进入,最后两列的被解释变量是省属企业进入和中央企业进入。在所有回归中,我们均同时放入了省内分权指标、省内分权指标与净上解省份的交互项以及与少数民族的交互项,在这种情况下,省内分权指标的系数刻画的就是经济分权对非净上解且非少数民族的省份(如贵州省)企业进入的影响。

综合表2~表4,我们可以看到一些非常一致的结果。首先,无论用哪种经济分权指标,如果只看省属以下企业的进入,省内分权指标自身的系数绝大多数情况为负,其中表3(使用收入留成比例衡量地方分权程度)在统计上显著,其他情况均不显著。这说明对于那些净补贴的非少数民族省份来说,不管用收入留成还是总支出指标,其省内分权水平越高,并没有带来越多的省属以下企业的进入,甚至还可能降低其进入数量。这如同我们前面分析所表明的那样,对于净补贴省份,收入留成比例或支出比例越高其实代表了上级政府的补贴越高,而这可能形成预算软约束的情况,导致经济分权的激励效应不明显,甚至为负向激励。对于少数民族省份来说,省内分权对省属以下企业进入的影响为

正,但大部分情况在统计上不显著,只有少数情况(如表3对于县属及以下和地属及以下企业进入的影响)显著为正。

表2 分权对地方工业进入的影响:省内分权(经济支出指标)^①

企业进入数量	(1) 乡、镇或 街道企业	(2) 县属及 以下企业	(3) 地属及以下 企业	(4) 省属 企业	(5) 中央 企业
省内分权(经济支出指标)	-124.7 (78.87)	-65.33 (89.85)	-46.06 (91.63)	3.269 (10.43)	3.508 (2.675)
省内分权×是否净上解	357.5*** (110.8)	297.5* (149.3)	314.5* (170.2)	-5.751 (10.78)	-3.297 (2.948)
省内分权×是否少数民族地区	77.05 (89.90)	89.25 (105.2)	99.98 (107.8)	-4.997 (9.290)	-10.19** (4.632)
ln(人均GDP)(滞后一期)	120.6** (51.61)	139.6** (55.59)	132.2** (54.68)	1.144 (1.566)	2.038 (1.266)
常数项	-591.2** (259.3)	-627.9** (279.6)	-581.1** (275.4)	-2.882 (8.634)	-9.024 (6.235)
观测数	600	600	600	600	600
Within R ²	0.554	0.623	0.645	0.526	0.454
省份数	25	25	25	25	25

注:括号内的标准误差聚集在省级水平。所有的回归均控制了省固定效应和时间固定效应。***、**、*分别表示1%、5%、10%的显著性水平。

表3 分权对地方工业进入的影响:省内分权(收入留成指标)

企业进入数量	(1) 乡、镇或 街道企业	(2) 县属及以下 企业	(3) 地属及以下 企业	(4) 省属企业	(5) 中央企业
省内分权(收入留成指标)	-63.53** (24.67)	-95.78*** (27.84)	-107.5*** (32.95)	-0.0962 (0.565)	1.015 (0.614)
省内分权×是否净上解	84.01** (33.92)	89.38*** (29.46)	124.6*** (36.67)	1.862 (2.396)	0.881 (0.945)
省内分权×是否少数民族地区	54.05 (36.54)	82.92** (32.48)	92.07** (33.35)	-0.550 (0.825)	-3.134** (1.492)
ln(人均GDP)(滞后一期)	125.5** (55.23)	132.0** (57.41)	122.8** (56.65)	1.056 (1.681)	2.037 (1.263)
常数项	-574.1** (276.7)	-527.9* (284.0)	-466.7 (280.3)	-3.046 (8.510)	-9.424 (6.282)

① 囿于数据局限,表2~表7中的企业进入只到乡、镇或街道一级,不含村办工业。详细情况参见前面的注释。

续表					
企业进入数量	(1) 乡、镇或 街道企业	(2) 县属及以下 企业	(3) 地属及以下 企业	(4) 省属企业	(5) 中央企业
观测数	600	600	600	600	600
Within R^2	0.534	0.618	0.640	0.525	0.456
省份数	25	25	25	25	25

注: 括号内的标准误聚集在省级水平。所有的回归均控制了省固定效应和时间固定效应。***、**、* 分别表示 1%、5%、10% 的显著性水平。

表4 分权对地方工业进入的影响: 省内分权(总支出指标)

企业进入数量	(1) 乡、镇或 街道企业	(2) 县属及以下 企业	(3) 地属及以下 企业	(4) 省属企业	(5) 中央企业
省内分权(总支出指标)	-41.98 (56.27)	-2.645 (56.14)	15.84 (55.18)	2.864 (6.304)	2.612 (3.072)
省内分权 $\times$ 是否净上解	217.8*** (61.09)	205.9** (78.84)	204.1** (90.05)	-4.894 (6.097)	-4.102 (3.023)
省内分权 $\times$ 是否少数民族地区	68.26 (101.5)	86.48 (91.13)	98.37 (86.54)	-7.826 (4.938)	-11.91* (6.127)
$\ln(\text{人均GDP})(\text{滞后一期})$	136.6** (55.24)	155.5** (62.03)	150.2** (62.70)	0.706 (1.682)	1.697 (1.149)
常数项	-684.4** (279.3)	-732.3** (319.7)	-696.9** (328.9)	-0.510 (9.578)	-6.605 (5.815)
观测数	600	600	600	600	600
Within R^2	0.539	0.619	0.640	0.526	0.457
省份数	25	25	25	25	25

注: 括号内的标准误聚集在省级水平。所有的回归均控制了省固定效应和时间固定效应。***、**、* 分别表示 1%、5%、10% 的显著性水平。

其次,当我们考察省属以下企业进入时,在所有回归中省内分权与省份是否净上解的交互项的系数均显著为正,说明经济分权的正向效应主要存在于净上解省份。这与我们的预期一致,因为只有净上解省份,收入留成或总支出指标越高才意味着地方创收越高,留给地方的收入或可以支出的比例越多,这才可能激励地方想办法通过创立更多自己能够支配的企业去创造更多的利税收入的基数。表2第(1)列显示,上解省份经济分权指标每增加1个标准误,乡、镇或街道企业进入增加50.1家,占到省内乡、镇或街道企业进入数均值的60.5%,说明这一效果不仅在统计意义上显著,而且在经济意义上也是可观的。

最后,在三个表格的结果中,省内分权的权力的下放对象是地县,因而在第(1)~(3)列均发现了显著的正向效应。而在第(4)、(5)两列,省内分权对省属企业和中央企业进入均没有影响。这个结果也与我们的理论预期相一致,经济

管理权限由省下放给下级政府有助于提高下级政府发展地方工业的能力和积极性,但不直接影响省属企业或中央企业的进入。第(4)、(5)两列可视为经济分权激励机制的证伪性检验(falsification test),从而进一步印证了我们的猜想。此外,人均GDP对企业进入的影响符合直觉,越富裕的省份,地方性工业企业进入越多。

作为另外一个证伪性检验,我们还考察了省内分权公共支出指标对企业进入的影响,回归结果在表5中汇报。如第(1)~(3)列所示,省将更多的公共支出责任转移给下级政府,并不会引起地、县属地方企业的进入。结合表2和表4,我们发现只有当下级政府享有更大的经济管理权限(具体体现为更高的经济支出省内分权水平),省以下地方工业的进入效应才最为明显。否则,即便省以下政府公共支出规模扩大了,下级政府也无法投资建厂。另外,不同于之前的结果,表5第(4)列省内分权公共支出指标的系数为正,且显著性水平为5%。一个可能的解释是,对于净补贴省份而言,省将公共支出发包给下级政府,省本级的负担减轻了,可用于经济建设的资源随之增加,于是我们看到省属企业进入数量显著提升。同为地方支出下移,表2和表5所体现的激励机制存在很大的差异,这再次印证了细化支出分权指标的必要性。

表5 分权对地方工业进入的影响:省内分权(公共支出指标)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
企业进入数量	乡、镇或 街道企业	县属及以下 企业	地属及以下 企业	省属企业	中央企业
省内分权(公共支出指标)	29.92 (80.55)	26.50 (65.76)	29.47 (43.17)	14.75** (5.698)	4.450* (2.515)
省内分权×是否净上解	131.1 (104.8)	154.5 (93.94)	109.1 (83.16)	-9.862 (6.962)	-4.043 (4.366)
省内分权×是否少数民族 地区	-132.1 (136.9)	-83.14 (138.8)	-70.03 (120.3)	-19.35*** (5.595)	-9.553 (9.080)
ln(人均GDP)(滞后一期)	125.4** (53.96)	139.8** (58.14)	132.8** (58.03)	1.167 (1.661)	2.301 (1.503)
常数项	-616.7** (268.1)	-630.9** (290.5)	-570.1* (292.7)	-5.938 (8.782)	-10.62 (7.342)
观测数	597	597	597	597	597
Within R ²	0.533	0.615	0.634	0.538	0.460
省份数	25	25	25	25	25

注:括号内的标准误聚集在省级水平。所有的回归均控制了省固定效应和时间固定效应。***、**、*分别表示1%、5%、10%的显著性水平。

此外,通过前面的论述,我们发现历次经济分权中,权力下放的对象不完全相同。早期的分权更多地发生在中央和省之间。地方小工业兴起以后,地级和

县级政府的经济实力日益增强。在计划经济后期,经济权力由省进一步下放到地级乃至县级。同时企业管理领域也出现了企业层层下放现象。为此,我们在回归中引入哑变量 $Wave_m$,进一步区分地方分权浪潮的不同影响,其中 $Wave_1$ - $Wave_4$,分别表示四次放权高峰(1958年,1964—1965年,1970—1971年和1976—1978年)。回归模型如下式:

$$FirmEntry_{i,t} = \sum_m \alpha_m Econ_Decen_{i,t} \times Wave_m + \sum_m \beta_m Econ_Decen_{i,t} \times Submitter \times Wave_m + \ln GDP_{pc,i,t-1} \delta + \gamma_t + \lambda_i + \epsilon_{i,t} \quad (6)$$

表6第(1)~(3)列汇报了省内经济分权对省内地方工业企业进入的影响。结果显示,历次经济分权均可在不同程度上对地方工业进入起到催化作用。然而发生在20世纪70年代的两次分权,其影响更大,在统计上也更显著。以第(3)列为例,对净上解省份而言,自1958年第一次体制大放权起,经济分权开始产生正面效果,地区属、县属以及乡、镇或街道企业进入数量显著增加,并在后两轮分权达到了峰值。第(4)列和第(5)列分别用传统的收入留成指标和财政总支出指标作稳健性检验,进一步印证了我们的猜想。如前所述,虽然收权与放权更迭频繁,但早期分权的成果仍在地方工业的崛起中固定下来了。而且后期的分权往往更强调培养地方工业的“增量”,并在“增量”中进一步放权。这可以在一定程度上解释为什么权力下放在中央与省、省与地、地与县之间并不是同步的。在20世纪50年代末20世纪60年代初,地方工业虽初具雏形但仍较为弱小。地县两级政府尚不具备发展基础工业的能力,诸多重要物资必须依靠中央专业部门统一供应。20世纪60年代中期以后,工业生产能力由少数发达地区扩散到更广阔的欠发达地区。下级政府组织生产的能力明显提高,发展意愿也显著增强了,加之政治上的考虑,权力由省更多地向地市倾斜,地市又进一步向县倾斜。在地县分权对企业进入的回归中,我们同样发现分权仅在后两轮有一些结果,而在前两轮的正向效应微乎其微^①。地方权力日益扩张和地方工业发展壮大,二者互为表里,由此奠定计划经济时期工业的基本格局。

表6 分权对地方工业进入的影响:不同分权浪潮的影响

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
企业进入数量	乡、镇或 街道企业	县属及以下 企业	地属及以下 企业	地属及以下 企业	地属及以下 企业
	经济支出指标		收入留成指标		
省内分权×第1次放权	-9.297 (42.90)	-1.773 (64.02)	0.637 (82.34)	-37.67 (37.14)	86.50 (116.3)

① 限于篇幅,结果没有在文中报告。

续表

企业进入数量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	乡、镇或 街道企业	县属及以下 企业	地属及以下 企业	地属及以下 企业	地属及以下 企业
	经济支出指标		收入留成指标		总支出指标
省内分权×第2次放权	119.6* (64.38)	143.7* (69.84)	161.1* (81.34)	20.24 (19.96)	150.9 (105.9)
省内分权×第3次放权	-17.21 (40.51)	7.111 (68.61)	11.14 (74.32)	-72.16** (27.19)	28.72 (79.83)
省内分权×第4次放权	-54.24 (87.00)	-55.96 (89.05)	-45.11 (88.69)	-61.36 (60.13)	128.7* (65.89)
省内分权×第1次×是否净 上解	46.25 (31.51)	92.46* (53.12)	173.5** (68.31)	78.42** (31.83)	88.21** (39.54)
省内分权×第2次×是否净 上解	55.22 (44.31)	48.72 (44.79)	75.78 (53.42)	63.08* (36.42)	37.28 (24.89)
省内分权×第3次×是否净 上解	150.7*** (34.58)	181.5*** (53.03)	185.4*** (56.18)	67.03** (26.97)	135.9*** (41.05)
省内分权×第4次×是否净 上解	446.2*** (90.14)	446.2*** (96.08)	423.2*** (100.6)	196.5** (73.36)	293.9*** (68.84)
ln(人均GDP)(滞后一期)	88.93** (38.87)	100.9** (41.86)	99.43** (42.26)	90.67** (42.99)	94.93** (41.14)
常数项	-408.5** (194.1)	-405.3* (207.6)	-378.6* (208.7)	12.67 (198.4)	-383.9 (241.5)
观测数	600	600	600	600	600
Within R ²	0.611	0.655	0.666	0.662	0.671
省份数	25	25	25	25	25

注：括号内的标准误差聚集在省级水平。所有的回归均控制了省固定效应和时间固定效应。***、**、* 分别表示 1%、5%、10% 的显著性水平。

3.3 经济分权与工业分散

在上一节我们论述了经济分权对企业进入的影响,接下来我们将进一步解析工业的发展路径。与苏联工业高度集中于特定地区、特定行业相反,中国的工业是逐步走向分散的。毛泽东早在 1958 年就提出大力发展地方工业,建立独立的省区经济。1964—1965 年在备战的背景下,国家计委更加注重地方工业的自给自足,从国家层面规划地方工业“大分散,小集中”的建设布局,下放管理权限的同时加大资源倾斜力度。1970 年以后,地方“五小”工业更是遍地开花,各省基本上都具备生产小钢铁、小煤炭、小水泥、小机械和小化肥的能力。据此,我们提出猜想,在计划经济时期经济分权不仅影响了地方工业进入,而且塑造了工业上的分散格局。

研究地区专业化的文献经常使用 Hoover 指数刻画地理上的产业分散现象 (Kim, 1995; Amiti, 1998)。Hoover 指数的计算方法如下:

$$\text{Hoover}_t = 50 \sum_{i=1}^n |\text{industry_output_share}_{it} - \text{population_share}_{it}| \quad (7)$$

Hoover 指数通过对比产业分布与人口分布的差异^①, 刻画工业的集中程度。其取值范围是 $[0, 100]$, 指数越大表明工业分布越集中, 反之则更为分散。根据式(7), 我们利用县级层面的工业产值和人口数据^②计算了 Hoover 指数。从图 12 中可以看出, 1952 年工业高度集中于少数发达地区, 1957 年集中度虽略有下降, 但调整时期权力收紧, 工业的集中程度很快就恢复到 1952 年的水平。在后几轮权力下放中, 随着地方工业的发展壮大, 工业布局持续性地走向分散。Hoover 指数由 1965 年的 42.5 持续下降到 1978 年的 35.3, 下降幅度高达 17%。

除了工业的地理布局, 我们还关心工业的产业结构。为此我们计算了 Krugman 专业化指数 (Krugman, 1991)。Krugman 专业化指数测度的是第 i 个地区与其余地区平均水平的产业结构差异程度, 通常采用的基础数据是总产出、增加值、就业人数或总资本。但在计划经济时期分地区分行业的基础数据不可获, 于是我们基于 1995 年普查数据, 利用企业成立年份倒推出各省历年分行业新建企业的职工人数和资本金; 然后用累加法计算出各省历年分行业的职工存量 Empstock_{ijt} 和资本金存量 Kstock_{ijt} , 以此作为计算 Krugman 专业化指数的基础数据。本文主要采用职工人数作为基础数据计算 Krugman 专业化指数^③。这样处理基于的假设是企业规模在跨年之间变化不大, 即使有变化, 每个省每个产业的比重相对比较稳定。这显然是一个很强的假设, 但在计划经济时期存在一定的合理性。因为在那个时期, 企业招收职工都必须经过严格的审批。而且国营工业在 1949 年开始的前三十年相对比较稳定, 有所谓“铁饭碗”之说, 真正的剧烈变化发生在 1998 年国有企业改制以后。我们用 s_{ijt} 表示第 t 年产业 j 在第 i 个省中所占比重, 用 $\overline{s_{ijt}}$ 表示当年其余省份的平均水平的产业结构, 于是第 i 个省的 Krugman 专业化指数计算方法如下:

$$\text{Krugman}_{it} = \sum_{j=1}^J |s_{ijt} - \overline{s_{ijt}}| \quad (8)$$

$$\text{其中, } s_{ijt} = \text{Empstock}_{ijt} / \text{Empstock}_{it}, \overline{s_{ijt}} = \frac{\sum_{k \neq i} \text{Empstock}_{kjt} / \text{Empstock}_{kt}}{\sum_j \sum_{k \neq i} \text{Empstock}_{kjt} / \text{Empstock}_{kt}}$$

① 我们还基于各县地理面积计算了 Hoover 指数, 该指数的变化趋势与正文中基于人口计算的 Hoover 指数基本相同。特别是 1965—1978 年间, Hoover 指数持续下降。限于篇幅, 在此没有报告。

② 数据来源于县志, 改革开放以前工业总产值主要覆盖 1952 年、1957 年、1962 年、1965 年、1970 年、1975 年和 1978 年。

③ 当然我们也用其他规模变量(如资本金)计算了 Krugman 专业化指数, 结果基本相同。

Krugman 专业化指数的取值范围是 $[0, 2]$ 。当第 i 个省与其他省产业结构相同时取 0, 相反则取 2。该指数越大, 表明该地区的专业化程度越高, 反之则表明产业分散程度越高。从图 13 中可以看出, 地区专业化程度跨年之间波动较大。1958 年第一次分权, Krugman 专业化指数下降到 0.66, 随后又反弹到 0.84。与 Hoover 指数的变动类似, 1964 年以后, 除了“文革”最混乱的两年, Krugman 专业化指数基本上处于波动下行态势。

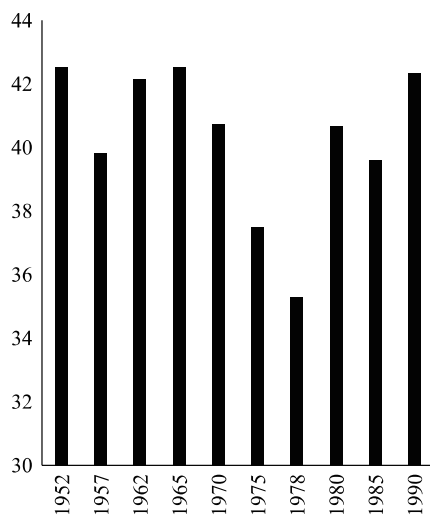


图 12 Hoover 指数

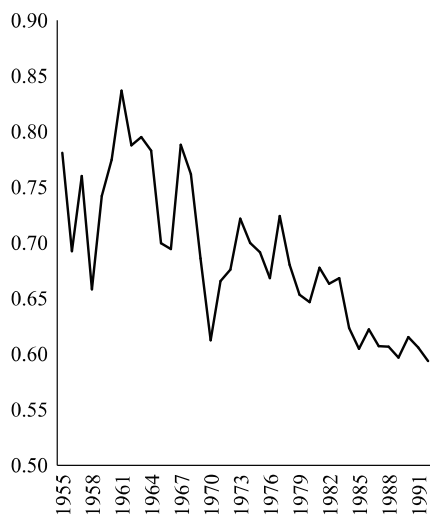


图 13 Krugman 专业化指数

通过上述指标, 我们发现, 从中华人民共和国成立之初到 1978 年, 地方工业经历了一个在地理上和产业上的双重分散过程。由于地方分权和经济分散的步伐大体一致, 一个值得研究的问题是地方分权与经济分散之间是否存在内在联系。为此, 我们将利用省级层面的数据实证分析省内分权对各省 Hoover 指数、Krugman 专业化指数和 Herfindahl 指数^①的影响。估计结果汇报在表 7 中^②。首先, 如第(1)~(3)列所示, 无论地理集中度还是产业集中度, 省内分权

① 类似 $Kspec_{it}$ 的计算过程, 我们首先基于 1995 年普查数据, 倒推出各省历年分行业的职工存量 $Empstock_{ijt}$, 进而得到第 i 个省的 Herfindahl 指数: $HHL_{it} = \sum_{j=1}^J (Empstock_{ijt} / Empstock_{it})^2$ 。Herfindahl 指数刻画了各省的产业集中度。同样, 我们也用其他规模变量(如资本金)计算了 Herfindahl 指数, 结果基本相同, 囿于篇幅没有报告。

② 表 7 的所有回归均控制了年份固定效应, 但没有控制省固定效应。如果同时控制省和年份固定效应, 以 Hoover 为因变量的主要回归系数不再显著。Hoover 指数只有七个时间段的观察值, 如果同时控制省份固定效应, 省内 Hoover 指数跨时期的变异性太小而无法识别经济分权的显著效应。目前表 7 的结果主要依靠省际间的差异性估计而来。

与省份是否净上解的交互项的系数均显著为负,说明在净上解省份,经济分权水平越高,工业集中度越低。具体而言,省内分权指标每提高1个标准误,净上解省份的 Hoover 指数、Krugman 专业化指数和 Herfindahl 指数在均值水平上分别下降 7.2%、3.2% 和 21.9%,说明这一效果在经济意义上也是非常显著的;而且这个结果与我们的理论预期一致,因为只有在净上解省份,经济分权才存在正向激励效应。在分权的催化下,地方工业逐步扩散到更广泛的地区(地市、专区乃至县)。另一方面,由于计划经济时期,在整体短缺的环境中,中央承诺给地方的物资不一定有保证。统配或部管物资没有配备到位的现象非常普遍。具备一定实力的省份只有尽可能地健全自身的产业体系,才能摆脱对中央的依赖,获得更大的自主性。因而净上解省份有动机建立工业上的“独立王国”,而非专注于某几类产业。其次,在第(4)~(6)列中,通过进一步区分不同分权浪潮的影响,如果只看净上解省份,我们发现分权对分散的促进效应主要存在于 1965 年以后。这一结果也与我们的理论预期一致。如前所述,在后几次地方分权中,权力更多地下放给地县两级政府。下级政府发展小型工业的权限增加了,这极大地推动了工业布局朝着分散的方向发展。我们的这一发现得到了史料的支持,根据《中国工业五十年》(1966—1976 年第 5 部)的记载,地方工业,特别是地方小型工业的发展提高了区域的自给程度;各个工业部门的小工业在发展中相互促进,相互支持,逐渐形成以电力、矿业、钢铁为基础,以化肥、水泥、机械为骨干,包括多个行业在内的地方工业体系。中国工业结构的变化主要是由地方小型工业引起的^①。

表 7 分权对工业分散的影响:省内分权(经济支出指标)

工业上的分散 度量指标	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Hoover 指数	Krugman 专业化指数	Herfindahl 指数	Hoover 指数	Krugman 专业化指数	Herfindahl 指数
省内分权(经济支出 指标)	15.32 ** (6.519)	-0.0319 (0.0257)	0.0148 *** (0.00365)			
省内分权×是否净 上解	-18.59 *** (4.544)	-0.163 *** (0.0185)	-0.0172 *** (0.00283)			
省内分权×第 1 次 放权				4.397 (15.70)	-0.105 (0.0814)	0.00782 (0.0114)

① 资料显示,工业企业数量,由 1966 年的 15.77 万户,增加到 1976 年的 29.36 万户,平均每年增加 1.64 万户。这主要是由于小企业的大量增加。全国的小型工业企业,1970 年为 19.11 万户,1976 年则为 28.76 万户。参见《中国工业五十年》第 5 部,第 62 页。

续表

工业上的分散 度量指标	(1) Hoover 指数	(2) Krugman 专业化指数	(3) Herfindahl 指数	(4) Hoover 指数	(5) Krugman 专业化指数	(6) Herfindahl 指数
省内分权×第2次 放权				1.915 (22.41)	-0.196*** (0.0611)	0.0137 (0.00930)
省内分权×第3次 放权				42.49** (16.80)	-0.00225 (0.0493)	0.0147** (0.00702)
省内分权×第4次 放权				11.81 (10.37)	0.0243 (0.0580)	0.0123** (0.00616)
省内分权×第1次× 是否净上解				-11.87 (10.79)	-0.0771 (0.0500)	-0.0219** (0.00871)
省内分权×第2次× 是否净上解				-23.02* (13.61)	-0.179*** (0.0524)	-0.0176** (0.00775)
省内分权×第3次× 是否净上解				-20.30 (13.35)	-0.175*** (0.0382)	-0.0161*** (0.00557)
省内分权×第4次× 是否净上解				-21.86*** (7.391)	-0.232*** (0.0424)	-0.00976* (0.00571)
ln(人均GDP)(滞后 一期)	-1.359 (3.109)	0.0258*** (0.00832)	0.00240*** (0.000830)	-1.338 (3.294)	0.0301*** (0.00919)	0.00250*** (0.000850)
常数项	42.00*** (15.56)	0.560*** (0.0490)	-0.00443 (0.00506)	44.16*** (16.23)	0.529*** (0.0555)	-0.00549 (0.00511)
观测数	146	600	600	146	600	600
R ²	0.130	0.438	0.192	0.141	0.407	0.157

注：括号中为稳健标准误。所有的回归均控制了年份固定效应。***、**、* 分别表示1%、5%、10%的显著性水平。

最后,当我们考察净补贴省份的工业集中度时,结果变得更为复杂。净补贴省份,原本工业落后,受“三线”建设影响,新建成的工业企业只能是比较集中的。从地理上看,新建企业要么集中于少数相对发达或者资源禀赋好的地区,比如青海西宁特殊钢厂和宁夏贺兰山煤炭基地;要么本着“大分散、小集中”的原则,集中于“靠山”“隐蔽”的地方,比如贵州云马飞机制造厂、双阳飞机制造厂和黎阳航空发动机制造厂等。所以在净补贴省份,经济分权对 Hoover 指数的总体影响是正的;进一步考察不同的分权浪潮之后,在“三线”建设高峰年, Hoover 指数有所提高(见表7第(1)列和第(4)列)。从产业结构上看,“三线”建设主要发展的是重工业特别是国防工业,因而会导致净补贴省份省内产业集中度提高(即 Herfindahl 指数提高,见表7第(3)列和第(6)列)。但如果进行横向比较,由于新建成的企业主要集中于某几类特定产业,因此,相对而言,净补贴省份的产业结构反而是比较趋同的(即 Krugman 专业化指数下降,见表7第(2)列和第(5)列)。

综合上面的实证发现,我们可以形成一个总体判断:如果说苏联模式的主要特征是中央(部委)集权、以大型企业为主的工业集聚和地区专业化分工,那么中国的计划经济模式就形成了极为鲜明的对比,它历经多次体制调整之后逐渐走向了地方分权、以中小企业为主的工业分散以及地区工业内部自成体系,最终形成了中国经济的 M 型结构。

4 经济分权的长期影响

迄今为止,我们主要分析了经济分权对于地方工业兴起的短期影响。接下来,我们将考察经济分权的长期影响。表 8. A 报告的是以 1995 年地方工业产值为因变量的结果,表 8. B 则以 2012 年的经济发展水平作为被解释变量。估计结果显示,计划时期的经济分权不仅能够促进当期企业进入,而且其正向效果可以一直延续到改革开放以后。与上一节短期影响的结果非常相似,我们看到在表 8. A 第(1)~(4)列(被解释变量为不同层级的省以下地方工业产值),省内分权改革前平均水平与省份是否净上解的交互项的系数显著为正,而分权指标自身的系数在绝大多数情况下为负且除第(3)列外均不显著;与此同时,第(5)列(被解释变量为省属企业产值)的系数无论是分权指标自身还是其与净上解省份的交互项,系数均不显著。这说明改革前的经济分权对净上解省份具有长期的正面影响,而且该影响仅存在于省以下地方工业。这个结果与我们的故事高度契合。此外,在表 8. B 中,我们进一步发现改革前经济分权的影响甚至可以延续到 2012 年,而且估计的结果与本文之前所陈述的逻辑是一致的。我们发现改革前经济分权在绝大多数情况下对净补贴省份不存在显著影响,只有少数情况(如第(5)列对于出口交货值的影响)显著为负。对于净上解省份来说,1955—1978 年省内分权均值每提高一个标准误(约占均值的 41.4%),2012 年 GDP 提高 40.1%,工业 GDP 提高 43.2%,人均 GDP 提高 10.6%,工业销售产值提高 51.7%,出口交货值更是提高了 99%。这些结果不仅在 1%的水平上显著,而且其经济意义同样不容小觑。

为何改革开放前经济分权能够产生如此持久深远的影响?接下来,我们主要分析 20 世纪 70 年代地方工业(特别是县及以下企业)对 20 世纪 80 年代中期、20 世纪 90 年代中期乃至 2010—2012 年经济发展的影响。由于经济分权在短期带来了地方小型工业的进入,必然会为当地日后的发展奠定重要的工业基础,进而产生持续的积极影响。基于上述考虑,我们利用 1970—1978 年县及以下(乡、镇或街道)企业进入数目以及由此形成的 1978 年人均工业产值作为地方工业发展的代理变量,在控制文盲率、农业人口比例、地理因素以及省固定效应的基础上,检验改革前地方工业发展的长期影响。回归结果汇报在表 9 和表 10 中。

表8 经济分权的长期影响：改革开放前省内分权平均水平(经济支出指标)

A. 改革开放前经济分权平均水平与1995年的地方工业产值					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	ln(村办企业 产值)	ln(乡镇或街道 企业产值)	ln(县属企业 产值)	ln(地属企业 产值)	ln(省属企业 产值)
省内分权 1955—1978 年 均值(经济支出指标)	-3.783 (3.214)	-4.334 (2.628)	-3.288* (1.736)	-3.016 (2.041)	-0.694 (1.049)
省内分权×是否净上解	7.615*** (1.777)	7.087*** (1.490)	4.755*** (0.985)	5.462*** (0.947)	0.311 (0.739)
ln(人均 GDP) 1955—1978 年均值	-0.554 (0.881)	-0.626 (0.532)	-0.715 (0.430)	-0.222 (0.465)	-0.478 (0.616)
观测数	25	25	25	25	25
R ²	0.390	0.471	0.431	0.456	0.076
B. 改革开放前经济分权平均水平与2012年的经济发展水平					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	ln(GDP)	ln(工业 GDP)	ln(人均 GDP)	ln(工业 销售产值)	ln(出口 交货值)
省内分权 1955—1978 年 均值(经济支出指标)	-1.433 (1.390)	-1.466 (1.542)	-0.933 (0.630)	-2.086 (1.612)	-6.483** (2.848)
省内分权×是否净上解	3.340*** (0.716)	3.601*** (0.792)	0.880** (0.387)	4.307*** (0.938)	8.248*** (1.853)
ln(人均 GDP) 1955—1978 年均值	-0.217 (0.313)	-0.124 (0.355)	0.524** (0.199)	0.00842 (0.530)	-0.718 (0.937)
观测数	25	25	25	25	25
R ²	0.417	0.424	0.387	0.403	0.393

注：括号中为稳健标准误。所有的回归均包含常数项。***、**、* 分别表示1%、5%、10%的显著性水平。

表9 经济分权的长期影响：20世纪70年代的工业基础与20世纪80年代、20世纪90年代的工业发展^①

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	1983—1995 年 乡、镇或街道 企业进入	1985 年 ln(工业产值)	1985 年 ln(固定资产)	1995 年 ln(全部县以下 工业产值)	1995 年 ln(村办工业 产值)
A. 1970—1978 年县及以下企业进入数量					
1970—1978 年县及 以下企业进入数量	1.705*** (0.142)	0.0263*** (0.00214)	0.0218*** (0.00212)	0.0376*** (0.00323)	0.0262*** (0.00308)
1982 年文盲率	-23.36*** (6.477)	-3.039*** (0.264)	-2.742*** (0.274)	-3.238*** (0.418)	-2.624*** (0.581)

① 表9中第(4)、(5)两列，统计范围包含工业普查丙表，详细情况参见前面的注释。

	续表				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	1983—1995 年 乡、镇或街道 企业进入	1985 年 ln(工业产值)	1985 年 ln(固定资产)	1995 年 ln(全部县以下 工业产值)	1995 年 ln(村办工业 产值)
A. 1970—1978 年县及以下企业进入数量					
1982 年农业就业 人口比例	-23.33** (10.33)	-1.885*** (0.365)	-3.172*** (0.357)	-0.458 (0.528)	-2.398*** (0.696)
观测数	1701	1637	1636	1637	1236
R ²	0.713	0.640	0.488	0.662	0.498
B. 1978 年各县人均工业产值					
1978 年人均工业产值 (1980 年价格)	39.28*** (12.78)	2.101*** (0.404)	1.872*** (0.327)	1.341** (0.566)	1.417*** (0.363)
1982 年文盲率	-89.58*** (11.73)	-3.368*** (0.282)	-2.991*** (0.279)	-4.103*** (0.478)	-3.726*** (0.641)
1982 年农业就业 人口比例	1.709 (16.32)	-1.078** (0.448)	-2.383*** (0.449)	-0.0991 (0.729)	-2.058** (0.819)
观测数	1393	1403	1402	1396	1069
R ²	0.504	0.646	0.501	0.647	0.507

注：括号中为稳健标准误。所有的回归均控制了省固定效应、县行政区划面积及坡度。所有的回归均包含常数项。***、**、* 分别表示 1%、5%、10% 的显著性水平。

表 10 经济分权的长期影响：20 世纪 70 年代的工业基础与近年来的经济发展

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	2012 年 ln(GDP)	2012 年 人均 GDP	2012 年 灯光强度	2012 年 ln(规模以上 工业总产值)	2010 年第二产业 劳动力比重
A. 1970—1978 年县及以下企业进入数量					
1970—1978 年县及 以下企业进入数量	0.0188*** (0.00163)	0.0885* (0.0498)	0.0454*** (0.0122)	0.0239*** (0.00221)	0.00131*** (0.000193)
1990 年文盲率	-1.679*** (0.242)	-16.91* (8.867)	-2.703** (1.151)	-2.933*** (0.351)	-0.154*** (0.0221)
1993 年农业人口比例	0.315* (0.184)	-35.94*** (10.86)	-3.797*** (1.277)	-0.209 (0.313)	-0.0766*** (0.0256)
观测数	1453	1453	1578	1526	1576
R ²	0.466	0.313	0.461	0.572	0.570
B. 1978 年各县人均工业产值					
1978 年人均工业产 值(1980 年价格)	0.745*** (0.188)	37.11*** (12.17)	9.609*** (1.852)	1.264*** (0.291)	0.133*** (0.0235)
1990 年文盲率	-2.257*** (0.273)	-16.59* (9.035)	-0.266 (1.009)	-3.149*** (0.374)	-0.156*** (0.0225)

续表

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	2012年 ln(GDP)	2012年 人均GDP	2012年 灯光强度	2012年ln(规模以上 工业总产值)	2010年第二产业 劳动力比重
B. 1978年各县人均工业产值					
1993年农业人口比例	0.612** (0.237)	-23.60* (13.96)	-0.861 (1.394)	0.536 (0.395)	-0.0146 (0.0301)
观测数	1264	1264	1425	1327	1423
R ²	0.421	0.311	0.523	0.572	0.590

注：括号中为稳健标准误。所有的回归均控制了省固定效应、县行政区划面积及坡度。所有的回归均包含常数项。***、**、* 分别表示 1%、5%、10% 的显著性水平。

表 9. A 的解释变量为 1970—1978 年县及以下企业进入数量,表 9. B 的解释变量为 1978 年人均工业产值。表 9. A 第(1)~(3)的估计结果显示,1970—1978 年县及以下企业进入数量每增加 1 家(约占均值水平的 5%),1983—1995 年间乡、镇或街道企业进入增加 1.7 家(即在均值水平上增加 4%),1985 年工业产值增加 2.6%,固定资产增加 2.2%。进一步考察县以下工业产值,如第(4)、(5)两列所示,1970—1978 年县及以下企业进入数量每增加 1 家,1995 年全部县以下(含村办)工业产值提高 3.8%,村办工业产值提高 2.6%。这说明成立于 20 世纪 70 年代的地方小型工业,为改革开放后的工业发展奠定基础,而且改革开放以前地方工业越发达,改革开放以后县以下工业企业成长越快。在表 9. B 中,我们用人均工业产值而非企业数作为解释变量,估计的结果与表 9. A 高度一致,再次印证了我们的故事。

最后,我们用相似的回归模型检验了 20 世纪 70 年代地方工业发展对当今经济发展的影响。我们用 2012 年 GDP 和人均 GDP 衡量经济发展程度,用规模以上工业总产值和第二产业劳动力比重衡量工业发展水平。我们还利用美国国家海洋与大气署(National Oceanic and Atmospheric Administration of the United States)提供的 DMSP/OLS 卫星灯光数据库计算的分县夜间平均灯光强度,作为县经济发展程度的另外一个代理变量^①。估计结果如表 10 所示。同样,表 10. A 和表 10. B 的解释变量分别为 1970—1978 年县及以下企业进入数量和 1978 年人均工业产值。与表 9 类似,表 10 中 A 表和 B 表的结果非常一致。以表 10. A 为例,1970—1978 年县及以下企业进入每增加 1 家(相当于均值水平的 5%),2012 年 GDP 提高 1.9%,人均 GDP 提高 88.5 元(相当于均值水平的 0.3%),规模以上工业产值提高 2.4%,2010 年第二产业劳动力比重提

① 灯光数据的优势之一是客观中立,不会受到地方政府 GDP 数据的人为干扰。

高0.13%（相当于均值水平的0.7%）。至于第（3）列，由于被解释变量灯光强度具有基数性质^①，我们无法给出一个直观的解释，然而无论在表10.A还是在表10.B中，地方工业发展程度的系数均为正并且在统计上高度显著。总而言之，上述一系列发现表明改革开放前的经济分权以及由此形成的地方工业基础对后续的地区经济发展产生了持久深远的影响。

5 结论

地方分权是1949年中华人民共和国成立以后中央地方关系及经济发展的重要特征。即使在计划经济时期，相比苏联高度集中的计划经济模式，中国也进行了一系列地方分权的改革尝试。在这个过程中，毛泽东作为国家最高领导人扮演了最为关键的角色。我们的实证分析表明，多次的经济分权最终导致了中国的经济管理体制和经济结构不可逆转地向地方倾斜，M型结构由此形成。计划经济时期的权力下放刺激了地方工业的兴起，后者又进一步强化了分权改革的成果，导致后续进一步向地方分权。另一方面，经济上的地方分权也与中国计划经济时期的工业分散（包括产业和地理的分散）联系在一起。无论从地理上看还是从产业结构上看都可以发现，计划经济时期工业布局日趋分散，各省逐步建立起较为完备的工业体系。经济分权与地方工业的壮大、工业的分散相互作用，最终形成了改革开放之初所面临的M型结构。

我们的研究还表明，改革开放以来我们所观察到的地方分权、乡镇企业异军突起、区域经济高速发展以及地区差异均与计划经济时期多次地方分权浪潮和地方工业的兴起紧密相连。1978年十一届三中全会确实是中国改革开放的正式起航之时，但历史是连续的，面对苏联的计划经济模式，毛泽东时代所探索的中国经济发展模式以路径依赖的方式为后世留下了重要的制度和经济遗产。这说明，为了更好地理解过去40年乃至未来的中国经济转型和经济发展，我们必须回到计划经济时期，深入理解改革开放前30年所发生的制度和经济结构的变化及其深远影响。本文是朝着这个方向努力的初步尝试，期待未来有更多的相关研究出现。

参考文献

薄一波. 2008. 若干重大决策与事件的回顾[M]. 北京：中共党史出版社.

^① 在灯光栅格数据中，每个栅格根据其夜间灯光强度，被赋予了一个介于0到63之间的整数值。数值越大表示灯光越亮，经济发展水平越高。

- 陈硕,高琳. 2012. 央地关系: 财政分权度量及作用机制再评估[J]. 管理世界, (6): 43-59.
- 傅勇,张晏. 2007. 中国式分权与财政支出结构偏向: 为增长而竞争的代价[J]. 管理世界, (3): 4-12, 22.
- 顾龙生. 1993. 毛泽东经济年谱[M]. 北京: 中共中央党校出版社.
- 国家经济贸易委员会. 2000. 中国工业五十年 新中国工业通鉴(第2-5部)[M]. 北京: 中国经济出版社.
- 刘冲,乔坤元,周黎安. 2014. 行政分权与财政分权的不同效应: 来自中国县域的经验证据[J]. 世界经济, 37(10): 123-144.
- 史宇鹏,周黎安. 2007. 地区放权与经济效率: 以计划单列为例[J]. 经济研究, (1): 17-28.
- 汪海波. 1998. 中华人民共和国工业经济史[M]. 太原: 山西经济出版社.
- 王永钦,张晏,章元,等. 2007. 中国的大国发展道路: 论分权式改革的得失[J]. 经济研究, (1): 4-16.
- 张军. 2007. 分权与增长: 中国的故事[J]. 经济学(季刊), 7(1): 21-52.
- 张晏,龚六堂. 2004. 地区差距、要素流动与财政分权[J]. 经济研究, (7): 59-69.
- 中共中央文献研究室. 1999. 毛泽东文集(第7卷)[M]. 北京: 人民出版社.
- 中共中央文献研究室. 2011. 建国以来重要文献选编(第11册)[M]. 北京: 中央文献出版社.
- 中央档案馆,中共中央文献研究室. 2013. 中共中央文件选集 1949年10月—1966年5月(第27册)[M]. 北京: 人民出版社.
- 周黎安. 2017. 转型中的地方政府: 官员激励与治理(第二版)[M]. 上海: 格致出版社, 上海三联书店, 上海人民出版社.
- 周太和. 1984. 当代中国的经济体制改革[M]. 北京: 中国社会科学出版社.
- Amiti M. 1998. New trade theories and industrial location in the EU: a survey of evidence[J]. *Oxford Review of Economic Policy*, 14(2): 45-53.
- Chandler A D. 1962. Strategy and structure: chapters in the history of the American industrial enterprise[M]. Massachusetts: The MIT Press.
- Che J H, Chung K S, Lu Y K. 2017. Decentralization and political career concerns [J]. *Journal of Public Economics*, 145: 201-210.
- Chen T, Kung K S. 2016. Do land revenue windfalls create a political resource curse? evidence from China [J]. *Journal of Development Economics*, 123: 86-106.
- Jin H H, Qian Y Y, Weingast B R. 2005. Regional decentralization and fiscal incentives: federalism, Chinese style[J]. *Journal of Public Economics*, 89(9-

- 10): 1719-1742.
- Kim S. 1995. Expansion of markets and the geographic distribution of economic activities: The trends in U. S. regional manufacturing structure, 1860-1987[J]. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(4): 881-908.
- Krugman P. 1991. Increasing returns and economic geography[J]. *Journal of Political Economy*, 99(3): 483-499.
- Lin J, Liu Z Q. 2000. Fiscal decentralization and economic growth in China[J]. *Economic Development and Cultural Change*, 49(1): 1-21.
- Oi J C. 1989. State and peasant in contemporary China: The political economy of village government[M]. Berkeley, CA: University of California Press.
- Qian Y Y, Xu C G. 1993. Why China's economic reforms differ: the M-form hierarchy and entry/expansion of the non-state sector[J]. *The Economics of Transition*, 1(2): 135-170.
- Qian Y Y, Weingast B R. 1997. Federalism as a commitment to preserving market incentives[J]. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4): 83-92.
- Qian Y Y, Roland G, Xu C G. 2006. Coordination and experimentation in M-form and U-form organizations [J]. *Journal of Political Economy*, 114 (2): 366-402.
- Shirk S L. 1993. The political logic of economic reform in China[M]. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Xu C G. 2011. The fundamental institutions of China's reforms and development [J]. *Journal of Economic Literature*, 49(4): 1076-1151.
- Zhang T, Zou H F. 1998. Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China[J]. *Journal of Public Economics*, 67(2): 221-240.

The Formation of the M-form Structure: Regional Decentralization and the Rise of Local Industry in 1955—1978

Huitian Bai Li-An Zhou

(Guanghua School of Management, Peking University)

Abstract This paper empirically examines the patterns of China's regional decentralization during the planned regime and their short-term impacts on the rise of local industry and long-term impacts on economic development during the reform

era. We find that while it experienced several cycles of decentralization and centralization during the planned regime, China had moved steadily towards increasing decentralization since mid-1960s, and this trend exhibited more prominently in the prefecture-county relations. Our regression analysis shows that within-province decentralization significantly contributes to the entry of local industrial firms, and this positive effect mainly exists for those provinces with net-submission of fiscal income to the center. We also detect a clear trend of industrial and geographical dispersion of local firms over time during the planned regime. There is preliminary evidence indicating a close linkage between regional decentralization and industrial disaggregation. All of these findings lend empirical support for the “M-form hypothesis” about the structure of the Chinese economy during the planned regime. Lastly we provide evidence on the long-term effects of regional decentralization in several waves on subsequent regional economic development during the reform era.

JEL Classification H77, P35