

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

Preparation of NSC Project Reports

計畫編號：NSC 90-2415-H-004-012

執行期限：90 年 8 月 1 日至 91 年 7 月 31 日

計畫名稱：中國大陸地方財政與人口遷移的政治經濟分析：一個探索性的研究

主持人：吳德美 政治大學中山人文社會科學研究所

計畫助理：黃國清 政治大學社會研究所博士班研究生

一、中文摘要：

由於財政體制的改革，及行政權力的下放，使得決定中國地方政府預算規模的因素發生改變，即由與中央討價還價來擴大預算規模的方式，轉變到直接與本地經濟發展程度掛鉤的模式。於此同時，中央也下放了一些事權給地方，但來自中央的預算補助卻逐年遞減，因此導致地方政府預算外收入的規模，與地方政府支出需求同時增加的現象。本文主要探討中國農村移民因遷移與就業，在移入地的租稅負擔，對基層地方政府財政收入影響的程度，據以評估地方財政與人口遷移間的政治經濟關係。發現：第一，1994 年財政體制改革後，地方經濟的工作重點都從發展街居經濟轉向發展區域經濟、稅源經濟，街道辦事處在協助地方稅務部門完成區政府下放的稅收任務後，由區財政發放在編工作人員的工資。第二，濟南市區財政的撥款不足，街道辦事處仍需要自籌經費，預算外收入仍扮演重要角色；而青島市因經濟發展狀況較好，街道辦事處多半由區財政撥款即足額。第三，地方經濟發展的程度與外來人口的經濟活動有正的相關，如濟

南市天橋區北園街道辦事處，地方收入較高，也是流動人口最多的地區。

二、英文摘要：

The factors that determine local government budget scale have been changed, owing to reform of financial institutions and administrative decentralization, from negotiating with central government to further its budget scale toward a model of local economic development. Both the decline of budget subsidy from central government and the increasing demand for more expenditure that made local government's extrabudgetary revenues increase. This paper explores to what extent that Chinese migrants' tax burden during their stay in destination will increase local government's revenues. In other words, we investigate the political and economic relationship between migration and local finance.

三、緣由與目的：

自 1956 年 Tiebout 提出有名的「以足投票」(voting with feet) 模

型後，有關地方財政與人口遷移的研究即以該模型為基礎，發展出許多相關的研究。Tiebout 模型的中心論述是：各地方政府以其不同的收支型態，吸引消費者在各區域間移動，以尋求滿足其偏好之最佳財政組合，經由以足投票機能，將使消費者偏好得以顯現，而地方公共財的提供及人口分佈遂可達最適效率之境界。

不過，這個模型是站在消費者（移民）的立場，依其對公共財的偏好，分析不同的地方公共支出型態和租稅型態，對公民居所選擇的影響。但生活在威權體制政權下的公民，沒有機會行使有意義的以足投票，或自由的選擇住所，本文期以地方收支結構解釋社會主義的中國人口遷移現象。

改革開放後，中國地方預算外及自籌資金的膨脹，與地方政府支出需求的增加，說明了地方政府伴隨著財政分權，已承接了過去由中央所扮演的功能和資金，相對提昇了地方政府在經濟決策中的重要性及其位階。如果來自農村移民的稅費對地方政府的財政收入具有積極而正面的作用，則在財政收入依賴下，相對也提升了農村移民在地方經濟中的地位，那麼，移民就不再如一般文獻所描述，只是扮演為都市居民提供服務，及填補低下工作的角色了。是以，從地方財政收支的角度，來分析農村移民在城市經濟中地位的研究，將可以補充現有文獻的不足。

四、結果與討論：

基於以上的研究目的，主持人於 2002 年 4 月及 8 月，分別訪問了濟南市及青島市四個街道辦事處的主任或

黨委書記。濟南市四個街道辦事處分別是：曆下區東關街道辦事處、槐蔭區振興街道辦事處、市中區區委辦公室主任及天橋區北園街道辦事處。青島市四個街道辦事處分別是：市南區金門路街道辦事處、市北區延安路街道辦事處、李滄區李村街道辦事處、四方區洛陽路街道辦事處。根據訪談結果，獲得如下結論：

第一，1994 年財政體制改革後，濟南市與青島市地方經濟的工作重點都從發展街居經濟轉向發展區域經濟、稅源經濟（主要是個體、私營經濟）。地方財政體制發生改變後，區政府每年根據街辦的實際情況，下放到各個街道辦事處一定的稅收基數，超出基數的部分按照區的規定進行返還。地方政府協助進行招商引資，積極創造經濟發展的環境。街道辦事處在協助地方稅務部門完成區政府下放的稅收任務後，由區財政發放在編工作人員的工資。因此，街道辦事處雖然沒有直接徵收稅費的權力，但是有責任“協稅、護稅”，協助地方稅收部門完成稅收任務。

第二，濟南市與青島市的收入差別在於，濟南市區財政的撥款不足，街道辦事處仍需要自籌經費，而青島市因經濟發展狀況較好，街道辦事處多半由區財政撥款即足額。濟南市街道辦事處的預算主要來源於：(1) 街道辦事處的為收(2) 街道辦事處建立的市場帶來的收益 (3) 地方稅收在上繳區財政後的返還 (4) 社區服務業的收入 (5) 政府對街道工作人員的財政補貼，其中 1-4 項屬於預算外收入的範疇。因此，地方經費收入多寡，與地方經濟發展的程度有很大的關

聯。

第三，地方經濟發展的程度與外來人口的經濟活動有正的相關。在濟南市，地方收入較高的街道辦事處，如天橋區北園街道辦事處，也是濟南流動人口最多的地區。北園街辦以第三業市場的主體，有18家市場，以工業、建築材料、主1991年迄今，依靠餐飲等娛樂業的帶動，北園街辦漸發展壯大。在評估流動人口對地方財政的貢獻時，被訪對北園街辦的地方財政貢獻比較大。人流帶來了物流、資金流、資訊流，能夠帶動周圍第三業發展。1998年，北園轄區的銀行對儲戶進行過調查，結果發現，全街辦共有存款20億，其中相當一部分儲戶是外來的流動人口。農村流動人口主要從事家具製造與銷售、裝飾材料的加工銷售等行業。北園街辦依靠外來人口發展起來的，當地居民依靠出租、餐飲等取得經濟效益。如果沒有外來流動人口，北園的經濟將會受到很大的衝擊，倉儲、餐飲、娛樂、市場等業都會面

五、計畫成果自評：

在中國研究的文獻中，關於財政改革中中央—地方關係的變化、地方政府與企業（產權）的發展、及人口遷移等論著，有如汗牛充棟，然而地方財政與人口遷移的研究，相對而言

是較少被研究的主題。本文提出的動機，主要來自於田野調查的發現，因此，本文不僅是延續前期的研究，同時發現一些合理的論述，如地方財政對移民經濟的依賴，則不但解釋了中國人口遷移政策中事實遷移與法定遷移間矛盾的深層原因，也提昇了農村移民在城市經濟中的地位，或將對中國研究領域有所貢獻和補充。

在實際訪問部份，原以為對地方政府的財政議題是相對敏感的，可能無法獲得較真實的資料。實際上訪問的街道辦主任或書記皆侃侃而談，雖然訪談中無法取得一些具體數據是為遺憾，但取得了經濟發展與外來人口的區級數據，甚至獲得了部份區級財政與街道財政收支規定的具體文件，是為此研究較大的收獲。其次，研究中發現區級為一級政府，具有財政收支的自主權，因此外來人口與區級財政的關係，可能更勝於與街道財政，這個發現可做為未來研究的方向。

六、參考文獻：

- 梁華萍，(1997)，**地方政府預算外財力規範管理**，中國財政經濟出版社
- 張力，(1999)，〈中國的戶口制度和城鄉人口遷移〉，**邁向廿一世紀的中國城鄉與區域發展**，香港中文大學香港亞太研究所，PP. 201~221
- 張中華，(1997)，**中國市場化過程中的地方政府投資行為研究**，湖南人民出版社
- 張李淑容，(1998)，〈地方財政與人口遷移——台中市之實證分析〉，**財稅研究**，30(1)：

- 61~84
- 張李淑容，(1999)，〈台灣地區地方財政因素對人口遷移影響之實證分析〉，*台灣銀行季刊*，50 (2)：199~227
- 楊再平，(1995)，*中國經濟運行中的政府行為分析*，北京：經濟科學出版社，PP. 40~96
- 韓乾，(1997)，*地方財政差異與人口遷移關係之研究*，行政院國家科學委員會，NSC86-2415-H035-003
- Baganha, Maria(1998) “Immigrant Involvement in the Informal Economy: The Portuguese Case,” *Journal of Ethnic & Migration Studies*, Apr. 24(2): 367-385
- Buchanan, J. M.; Goetz, C.J.(1972) “Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model,” *Journal of Public Economics*,1: 25-43
- Cabula, Richard J.(1974) “Local Government Policies and Migration: An Analysis for SMSA’s in the United States,1965-1970,” *Public Choice*, 19:85-93
- Dabbs, Patricia A.(1982) “Population Redistribution in the Northeast and Changes in Local Government Expenditures: Three Analytical Conditions,” *Rural Sociological Society*
- Dowding, K.; John, R.; Biggs, S.(1994) “Tiebout: A Survey of the Empirical Literature,” *Urban Studies*, 31: 767-769
- Epple, Dennis; Romer, Thomas; Siegel Holger(1999) “The Tiebout Hypothesis and Majority Rule: An Empirical Analysis,” *NBER Working Paper*, NO. W6977
- Kloosterman,Robert; Van der Leun, Joanne; Rath, Jan (1999) “Mixed Embeddedness:(In)formal Economic Activities and Immigrant Businesses in the Netherlands,” *International Journal of Urban & Regional Research*, 23(2):252-266
- Razin, Assaf; Sadka, Efraim; Swagel, Phillip(1998) “Tax Burden and Migration: A Political Economy Theory and Evidence,” *NBER Working Paper*, NO. W6734
- Razin, Assaf; Sadka, Efraim(1996) “Tax Burden and Migration: A Political Economy Perspective,” *NBER Working Paper*, NO. 5850
- Rhoda, Richard(1980) “Migration and Employment of Educated Youth in Ghana,” *International Migration Review*, spring 14(1): 53-76
- Rhode, Paul W. ; Strumpf, Koleman S.(2000) “A Historical Test of the Tiebout Hypothesis: Local Heterogeneity from 1850 to 1990,” *NBER Working Paper*, NO. W7946
- Roberts, J Timmons(1995) “Trickling Down and Scrambling Up: The Informal Sector, Food Provisioning and Local Benefits of the Carajas Mining “Growth Pole” in the Brazilian Amazon,” *World Development*, Mar. 23(3): 385-400
- Rudolph, Hedwig(1994) “German Rudolph, Hedwig(1994) “German Mquiladora? Foreign Workers in the

Process of Regional Economic
Restructuring,” *Innovation*,7(2):
137-149

Scott, Peter(2000) “The State, Internal
Migration, and the Growth of New
Industrial Communities in Inter-War
Britain,” *English Historical Review*,
115, 461, Apr. ,PP.329-353

Tiebout, C.M.(1956) “A Pure Theory of
Local Expenditure,” *Journal of
Political Economy*,64: 416-424

Weber, Kenneth R. (1979)
“Out-Migration and Economic
Marginality: A Case Study of Local
Demographic and Economic
Conditions Prior to Proposed Energy
Development in Southern Utah,”
Social Science Journal, Apr. 16(2):
9-25

Zhang Leyin(1999) “Chinese
Central-Provincial Fiscal
Relationships, Budgetary Decline
and the Impact of the 1994 Fiscal
Reform: An Evaluation,” *The
China Quarterly*, Mar. 157:
115-140