

第五章：制度變遷時中央與地方之策略互動 —以廣東省為例

本章將根據第二章第三節所建立之架構，並以廣東省為例，分析中央與地方在財政體制改革上的策略互動。透過第四章第三節之分析，可知中國大陸自 1980 年以來歷經四次財政體制的變革，不過廣東省在第二次變革時沿用第一次之體制，故僅經過三次改變：第一次是 1980 至 1987 年，實施「劃分收支，定額上繳」的財政大包乾體制；第二次是 1988 到 1993 年，實施「上解額遞增包乾」的體制；第三次則是從 1994 年迄今的「分稅制」。

根據第三章第三節之分析得知，廣東與中央的關係類型自「十二大」至「十六大」均屬開放且分權型。因此，本章將以圖 2-3-1 所提出的架構，分析廣東與中央在上述三階段的策略互動。在分析的過程中，首先探討中央的政策對廣東是否有利；其次說明廣東所採取的對策；第三說明中央之回應；第四則得出兩者互動的結果。

第一節：「定額上解」時期（1980—1987 年）

廣東省在「定額上解」時期所施行的財政體制有兩種，第一種是「劃分收支，定額上繳」的財政包乾體制，時間為 1980 年至 1984 年，一般稱為「第一包乾期」；第二種是「劃分稅種，定額上繳」的財政包乾體制，時間為 1985 年至 1987 年，一般稱為「第二包乾期」。¹此兩種財政體制是否有利，可從三方面分析：第一，與之前的體制比較；第二，與同時間其他省市的體制比較；第三，從中央政府是否遵行此一體制分析。

在 1980 年開始實行財政包乾體制前，中央對廣東所實行的財政體制歷經四次變化：從「統收統支」體制到「收入分類分成，一年一定，收支包乾結餘留用」體制，再到「總額分成」體制，最後是 1979 年的「增收分成，收支掛鉤」體制。²1980 年的財政體制與 1979 年相較（內容參見表 5-1-1），具有四項優點：第一，擁有較大的財政自主權；第二，多收可多支，少收則少支，使權、責、利相結合，提高地方理財的積極性；第三，實行「五年一定」，可避免短期行為；第四，有利財政支持改革與經濟發展。³因此，與之前的體制比較，1980 年的體制對廣東而言是有利的。

¹ 參見，黃貫球，「略論財政包乾」，刊於項懷誠、姜維壯主編，中國改革全書 財政體制改革卷（大連：大連出版社，1992 年），頁 425—426。

² 詳見，王琢、文武漢，廣東改革評說（廣東：人民出版社，1992 年 8 月），頁 52。

³ 黃貫球，「略論財政包乾」，頁 426—427。

表 5-1-1：中央對廣東財政體制的變遷（1979—1987）

財政體制	財政體制內容	實施時間
增收分成，收支掛鉤	一、地方財政支出同地方負責的收入掛鉤，實行總額分成。 二、中央同地方的分成比例一年一變。 三、地方機動財力的提取，按當年實際收入比上年增長的部分和確定的增收分成比例進行分成。 四、取消按固定數額留給地方的機動財力，但將之包含在增收分成的比例內。	1979 年
劃分收支，定額上繳	一、財政收入：除鐵路、港口、郵電、民航、銀行等中央直屬企業、事業單位的收入和關稅劃歸中央以外，其餘收入均為地方收入 二、財政支出：除中央直屬企業、事業單位的支出歸中央外，特大自然災害救濟費、特大抗旱經費、特大防汛費仍由中央安排，其餘均為地方支出 三、以 1979 年財政收支決算數字為基數，確定上繳數額（每年上繳十億元），一定五年不變	1980—1984
劃分稅種，定額上繳	一、建築稅和銀行、保險企業營業稅做為地方固定收入 二、石油、石化、有色金屬企業的產品稅、增值稅、營業稅，以其 70% 為中央固定收入，30% 為地方固定收入 三、除國家規定的鐘、錶等十七種進口產品的海關代徵稅以及專項調節稅上交中央財政外，其餘進口產品海關代徵稅繼續作為地方預算收入，並以 1984 年實際收入為基數，超基數部分實行定比分成，中央地方各得五成。 四、將廣東的三大企業（茂名石油公司、廣州石油化工廠和有色金屬 24 戶企業）上劃中央，並相應調減原來定額上交數。	1985—1987

資料來源：整理自，王琢、文武漢，廣東改革評說，頁 52；劉溶滄、趙志耘主編，中國財政理論前沿，頁 235；賈康、閻坤著，中國財政：轉軌與變革，頁 49—52；黃貫球，「略論財政包乾」，頁 425—426。

同時間其他省市的體制尚有四種（參見表 4-3-1），其中福建與廣東屬於同一體制，只因福建財政情況較差，故對廣東實行定額上繳，而對福建實行定額補助。若扣除福建不算，廣東的體制與其他省市相較，具有三項特點：第一，包乾的範圍比較寬；第二，給廣東的好處比較多；第三，廣東的財政自主權比較大。⁴因此，與同時間其他省市的體制相較，1980 年的體制對廣東而言也是有利的。從政治利益的角度解釋，廣東能獲得較其他省分有利的財政體制，應與葉劍英有關。

中央政府是否遵行此一體制，亦是廣東政府判斷政策利弊與選擇對策的考量因素。由於規範中央與地方財政關係的規則缺乏憲法之保障，使得中央政府得以隨時單方面的加以改變，⁵加上從中共建政以來至 1980 年前，在卅年間中央與地方間的財政體制大的變動就高達 13 次，最短一年就變動一次。⁶此外，在過去卅年的經驗裡，中央每每出現「鞭打快牛」之行為，⁷亦即財政收入增長較快，或財政收入較多的省市，所上繳中央的財政比例或金額就較高。因此，廣東對 1980

⁴ 賈康、閻坤著，中國財政：轉軌與變革（上海：遠東出版社，2000 年 8 月），頁 52。

⁵ 王紹光，挑戰市場神話：國家在經濟轉型中的角色（香港：牛津大學出版社，1997 年），頁 216—217。

⁶ 胡鞍鋼，挑戰中國：後鄧中南海面臨的機遇與挑戰（台北：新新聞文化公司，1995 年 4 月第二版），頁 67—68。

⁷ 王琢、文武漢，廣東改革評說，頁 52。

年財政體制的判斷，將是利中存有不因素，而其所採取的對策也就不會是「先鋒」而是「扈從」。

所謂「扈從」，亦即以不領先也不落後的速度完成中央的政策。⁸廣東的「扈從」行為，主要表現在對其所屬市、地、縣的財政管理體制，並未整體同步施行財政包乾體制。在 1980 年主要還是實施「收支掛鉤，增收分成」的辦法，1981 年才實行「劃分收支，分級包乾」的辦法，不過卻又區分為四種類型。⁹廣東省此種「扈從」行為，使其財政指標亦出現不領先也不落後，或領先與落後時間各半的結果：第一，在財政收入的增長速度上，改革的頭兩年均高於全國平均之速度，第三年則與全國同步，但第四第五年則落後（參閱圖 5-1-1）。第二，在財政支出的增長速度上，在 1980—1984 年這五年中，有 2 年落後全國，另有三年則高於全國（參閱圖 5-1-2）。第三，在 GDP（國內生產總值）的增長速度上，也是五年中有 2 年高於全國，另有 2 年低於全國，另 1 年則與全國同步（參閱圖 5-1-3）。第四，在稅收佔財政收入的比重上，維持著與全國相近的增長速度（參閱圖 5-1-4）。第五，在財政收入佔 GDP 的比重上，亦維持著與全國相近的縮減速度（參閱圖 5-1-5）。第六，在中央對地方的財政依賴度上，亦維持著與全國相近的縮減幅度（參見圖 5-1-6）。

1985 年中央與地方的財政體制更改為「劃分稅種，核定收支，分級包乾」，¹⁰但廣東仍按原來體制繼續實行「大包乾」的辦法，僅配合企業進行兩步利改稅後的收入轉移，進行相應的調整。¹¹廣東能繼續實行「大包乾」，應是從當地崛起且現任政治局常委的葉劍英與趙紫陽之爭取。因此，從 1985 到 1987 年，中央對廣東所施行的體制可稱之為「劃分稅種，定額上繳」的財政包乾體制。其與 1980 到 1984 年施行的「劃分收支，定額上繳」財政包乾體制之差異，可參見表 5-1-1。簡言之，「第二包乾期」是在延續「第一包乾期」的財政體制基礎上，由中央收回一部分的財權，¹²而這可視為中央對廣東採取「調和」¹³的對應策略。因為，第一，對廣東收回一部份財權是配合第二步利改稅所進行的調整，其目的是為達到「整體利益的最優」；第二，相較於其他省市與中央的財政關係已轉變成「總額分成」，¹⁴廣東能繼續實行財政「大包乾」的辦法，可說是中央給予廣

⁸ Jae Ho Chung, *Central Control and Local Discretion in China* (New York: Oxford University Press, 2000), pp.6~8.

⁹ 第一，在深圳、珠海實行「收入留用體制」；在廣州，1981 年實行「一邊掛」的包乾辦法，1982 到 1984 年實行總額分成辦法；第三，海南及自治州縣實行「收支包乾，定額補助，一定五年」的體制；第四，其他九個地、市實行「分灶吃飯」體制。詳見，王琢、文武漢，廣東改革評說，頁 62—63。

¹⁰ 參閱本論文第四章第三節。

¹¹ 賈康、閻坤著，中國財政：轉軌與變革，頁 56。

¹² 黃貫球，「略論財政包乾」，頁 426。

¹³ 所謂「調和」，意指「中央憑藉其主導地位，為達整體利益最優，根據對下級行為模式之瞭解，通過制定、宣布、並執行某一策略，誘使下級在實現局部優化的同時，實際上配合了中央完成全局優化。」參見，王紹光、胡鞍鋼，中國國家能力報告，頁 128—129。

¹⁴ 賈康、閻坤著，中國財政：轉軌與變革，頁 56。

東的特殊優惠。

由於中央對廣東採取「調和」的對應方式，因此中央與廣東策略互動的結果為「完全妥協」(參閱圖 2-3-1)。此一互動結果使廣東在「第二包乾期」改變「第一包乾期」對其所屬市、地、縣實施的財政體制，開始與中央政策同步，實行省、市、縣層層包乾。¹⁵如此改變，使其財政指標先是在 1985 年大幅成長，之後則維持與全國同步的起伏：第一，財政收入的增長速度在 1985 年大幅成長，是 1984 年的 6.57 倍，之後則維持與全國相等幅度的下降(參見圖 5-1-1)。第二，財政支出成長速度同樣在 1985 年大幅成長，是 1984 年得 1.74 倍，1986 年亦維持與全國同等幅度的下降，不過 1987 年的下降幅度就大過全國(參見圖 5-1-2)。第三，GDP 的成長率在 1985 年亦比 1984 年增加 2.4%，之後則隨全國的速度，先降後升(參見圖 5-1-3)。第四，稅收佔財政收入的比重在 1985 年亦比 1984 年增加 3.2%，高達 99.68%，之後則約略維持與全國相等的水準(參見圖 5-1-4)。第五，財政收入佔 GDP 的比重雖然在 1985 年仍比 1984 年下降，這是因為之前財政收入的增長速度落後 GDP 的增長速度太多(參見圖 5-1-1 與圖 5-1-3)，故使財政收入佔 GDP 的比重逐年下降。到 1985 年因財政收入增長速度的大幅拉升，比 GDP 的增長速度多了 27%，這才扭轉其下降趨勢，成長了 1.8%(參見圖 5-1-5)。第六，在 1985 年拉高中央對廣東的財政依賴度，並在之後與全國維持同步了(參見圖 5-1-6)。

經過以上分析可知，廣東與中央在財政體制變遷過程中的策略互動，可說是各有所得，不分勝負：

中央與廣東均蒙其利之處有二：第一，提昇了廣東的財政收入增長速度，從 1980 年到 1987 年，廣東的年均增長速度為 13.97%。第二，促進了廣東的經濟成長，從 1980 年到 1987 年，廣東的年均成長率為 12.6%。

中央得到的最主要是降低對廣東的財政依賴度(參見圖 5-1-6)¹⁶，使依賴度從 45 減至 3，其中在 1986 年更成為廣東依賴中央，雖然依賴度也只有 3，且在隔年就又變成中央依賴廣東，不過因前所未有，故意義重大。

至於廣東所得到的是「藏富成功」，這可從兩方面說明：第一，其財政收入佔 GDP 的比重一直維持低於全國平均值的水準，顯示其對企業「放水養魚」¹⁷的水位較高，這是藏富於企業。第二，其預算外收入在 1986 年有 52 億元，1987 年則有 67.16 億元，¹⁸分別是該年財政收入 65.15% 及 72.28%，這是藏富於地方政府。

¹⁵ 王琢、文武漢，廣東改革評說，頁 63。

¹⁶ 圖 5-1-6 乃地方對中央財政的依賴度，故當其數值為負時，代表中央依賴地方，若為正，則代表中央依賴地方。

¹⁷ 「放水養魚」政策乃指「對企業放權讓利、減免稅、稅前還貸、以稅還貸等有關財政政策」。詳見，王琢、文武漢，廣東改革評說，頁 76-77。

¹⁸ 財政部綜合計畫司編，中國財政統計(1950-1991)，頁 204。

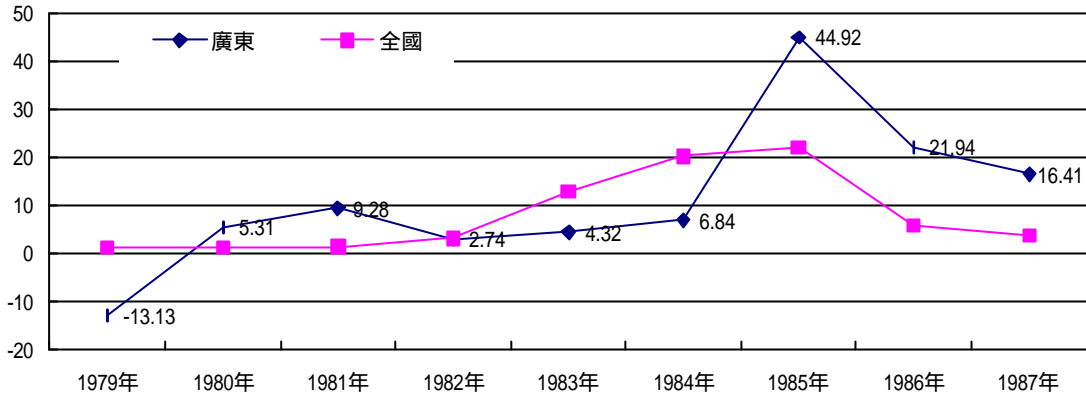


圖5-1-1：全國與廣東財政收入增長速度之比較(1979~1987)

資料來源：根據中國財政年鑑 2001，頁 344 345 及廣東統計年鑑 2000，頁 208 之數據，經筆者計算後繪製。

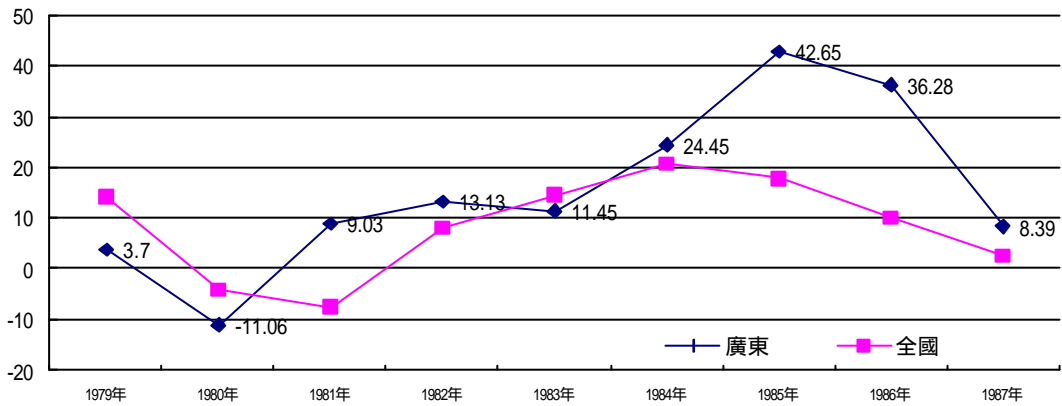


圖5-1-2：全國與廣東財政支出增長速度之比較(1979~1987)

資料來源：根據中國財政年鑑 2001，頁 344 345 及廣東統計年鑑 2000，頁 209 之數據，經筆者計算後繪製。

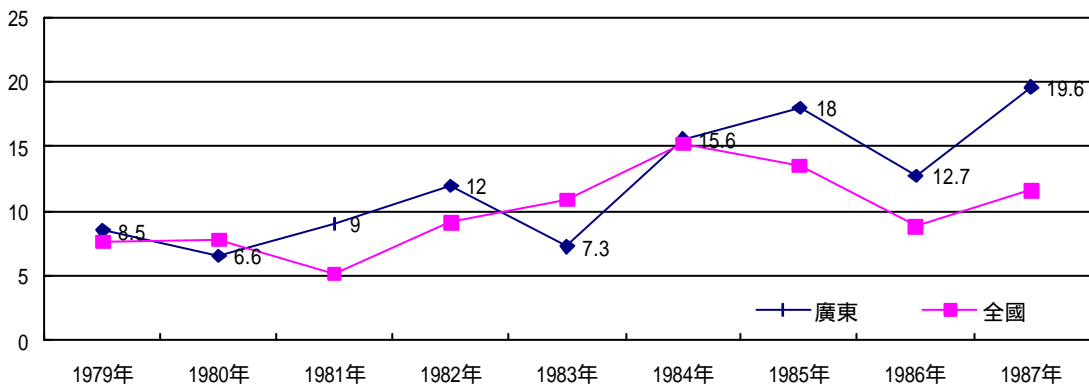


圖5-1-3：全國與廣東GDP增長速度之比較(1979~1987)

資料來源：根據中國統計年鑑 2002，頁 53 及廣東統計年鑑 2002，頁 58 之數據繪製。

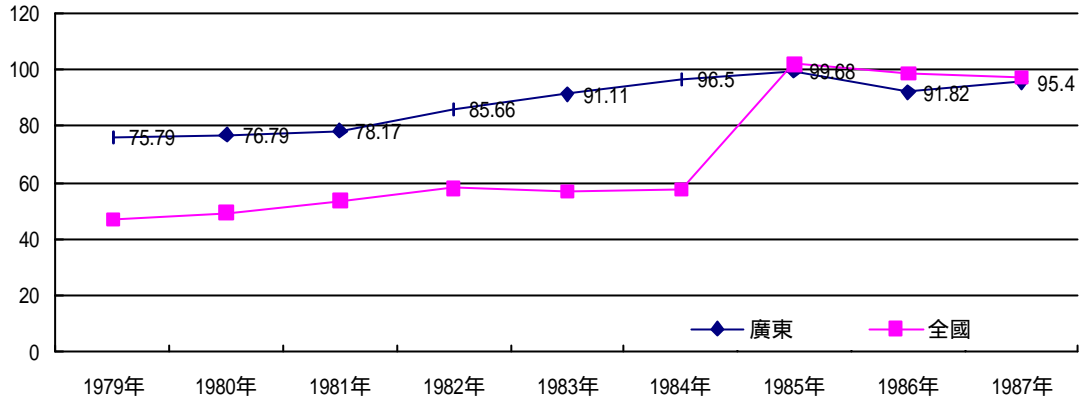


圖5-1-4：全國與廣東稅收占財政收入比重之比較（1979—1987）

資料來源：根據中國財政年鑑 2001，頁 347—348 及廣東統計年鑑 2000，頁 208 之數據，經筆者計算後繪製。

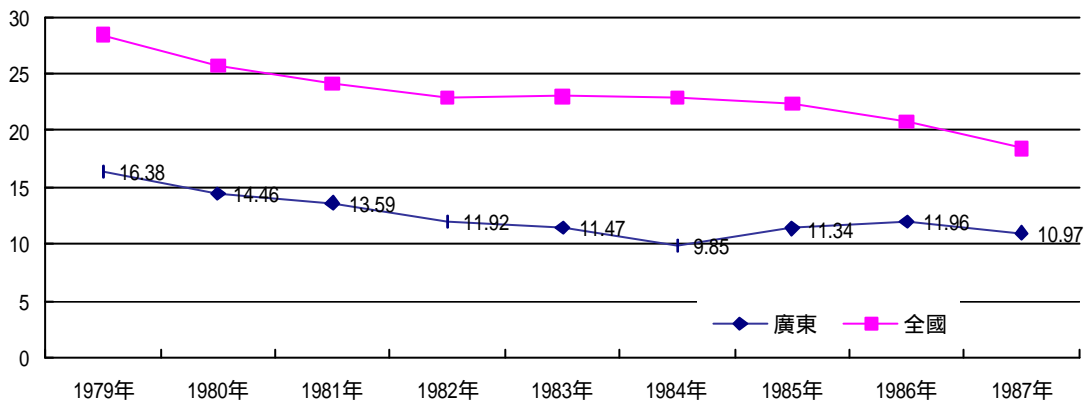


圖5-1-5：全國與廣東財政收入佔GDP比重之比較（1979—1987）

資料來源：根據中國財政年鑑 2001，頁 346、廣東統計年鑑 2000，頁 208 及廣東統計年鑑 2002，頁 56 之數據，經筆者計算後繪製。

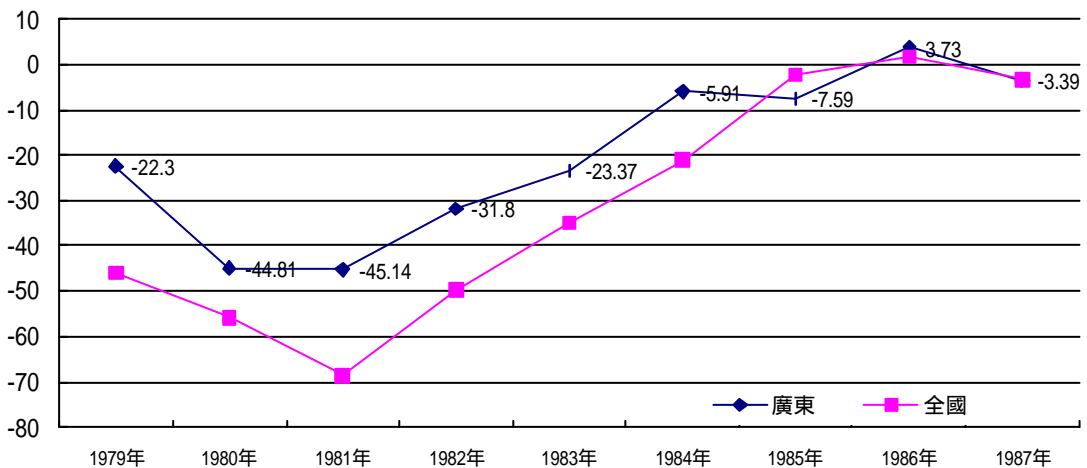


圖5-1-6：全國與廣東之地方對中央財政依賴度比較（1979—1987）

資料來源：依據，中國財政年鑑 2001，頁 371—374 及廣東統計年鑑 2000，頁 208—209 之數據，經筆者計算後繪製。

第二節：「上解額遞增包乾」時期（1988—1993年）

1985年的財政體制改革，原訂實施五年，但卻在1988年提前變更，改採「劃分稅種，核定收支，分級包乾」的辦法。中央對廣東實施「上解額遞增包乾」辦法，其內容要點有三項：第一，從「定額包乾」改為「遞增包乾」；第二，以1987年為基數，每年遞增9%，一定3年；第三，只要保證遞增上解中央的數額，增收部分全留地方。¹⁹

對廣東而言，1988年的財政體制有利有弊：有利之處在於與其他省市相較，中央對廣東的財政體制仍是較為優待的，而這應是得益時任中共中央常委兼中共總書記的趙紫陽乃從廣東省崛起。在十幾個較富有的省市中，中央共實行三種包乾辦法，除廣東的「上解額遞增包乾」辦法外，另兩種為「收入遞增包乾」辦法與「總額分成加增長分成」辦法。²⁰後兩種辦法都採行中央與地方分成的方式，地方增長的部分未能全部留在地方，而對廣東的辦法使其得以增收部分全留地方。在上述有利之處外，新體制亦對廣東帶來損失：第一，與1985年的體制相較，除需定額上繳外，每年還需遞增9%。第二，1988年就提前修改中央與地方的財政體制，再次證明中央任意更改遊戲規則的可能性很高，未來廣東可能面臨中央要求改變收支基數，或「強迫性借款」及「強迫性貢獻」。²¹

透過上述利害評估，可知1988年的財政體制對廣東而言是利大於弊，故廣東所採取的對策為「先鋒」，其行為表現在對所屬行政區財政體制的調整，形成「中央對廣東，廣東省對市，市對縣，縣對鄉鎮，各級財政層層包乾的新體制」。²²雖然廣東是採取先鋒行為，但其與中央策略互動的結果為「消極合作」，而非「積極合作」。在消極合作中，廣東會針對上述分析有利之處，展現出比其他省市更佳的政策成果，但也會對可能的不利之處，採取預防性作為，而這都呈現在各種財政指標中：

第一，廣東的財政收入在6年中成長155.3%，比全國的73.1%高出一倍以上。廣東的財政收入年均增長25.88%，不過1990年卻為-4.27%（參見圖5-2-1），此一行為正是其消極合作中的消極表現。因為，1988年的財政體制改革，中央原訂實施3年，²³故按期程中央將在1991年對廣東實施新的包乾辦法。鑑於1988年的新辦法是以前一年為基數，為減低基數而將1990年的財政收入數往下壓，乃成廣東省理性選擇後所採取的預防措施。因此，當1991年確定原體制繼續施行後，其增長速度立即躍升為35.36%。

¹⁹ 王琢、文武漢，廣東改革評說，頁62；賈康、閻坤著，中國財政：轉軌與變革，頁58。

²⁰ 項懷誠、姜維壯主編，中國改革全書 財政體制改革卷，頁13。

²¹ 王紹光，挑戰市場神話，頁217、225。

²² 王琢、文武漢，廣東改革評說，頁63—64。

²³ 劉溶滄、趙志耘主編，中國財政理論前沿（北京：社會科學文獻出版社，1999年12月），頁242。

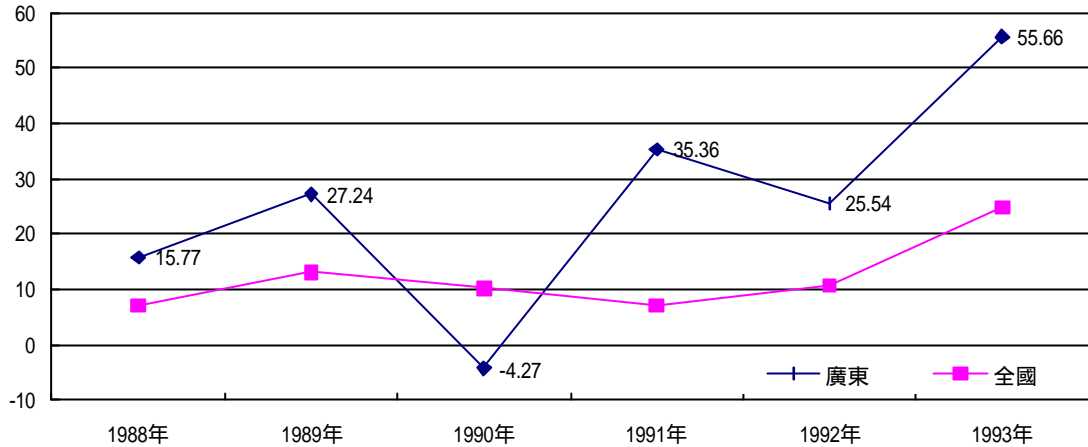


圖5-2-1：全國與廣東財政收入增長速度之比較(1988-1993)

資料來源：根據中國財政年鑑 2001，頁 345 及
廣東統計年鑑 2000，頁 208 之數據，經筆者計算後繪製。

第二，廣東的財政支出增長速度與財政收入相近，6 年成長了 149.76 %（參見圖 5-2-2），亦比全國的 77 % 多了 0.94 倍。廣東的財政支出年均增長速度為 24.96 %，略小於其財政收入增長速度（25.88 %），而這可視為其消極合作中的合作表現。因為，全國財政支出年均增長速度（12.83 %）大於財政收入增長速度（12.18 %），顯示大多數省市並未能做到「量入為出」，甚至以擴大支出的方式，要求中央給予較多的補助，或減少上繳中央的數額。相形之下，廣東能遵行中央所定辦法，做到「量入為出」，當然是種「合作」的表現。

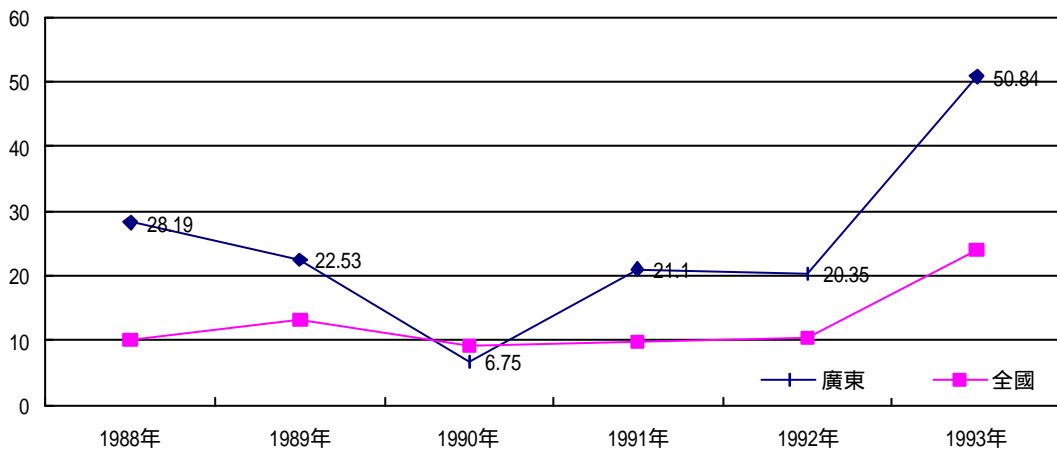


圖5-2-2：全國與廣東財政支出增長速度之比較(1988-1993)

資料來源：根據中國財政年鑑 2001，頁 345 及
廣東統計年鑑 2000，頁 209 之數據，經筆者計算後繪製。

第三，廣東的經濟成長率亦顯現其善用中央政策的效果，除 1989 年因「天安門事件」影響而出現下滑外，之後各年均呈上升趨勢，且均為兩位數的成長（參見圖 5-2-3），6 年之中，GDP（國內生產總值）增加了 96.7 %，年均增長率為 16.12 %，是全國（56.1 %；9.35 %）的 1.72 倍。此外，與「定額上解」時期（1980-1987 年）相較，當時的年均 GDP 成長率為 12.6 %，比此時少了 3.52 %。以上這

些數據，均可說明廣東對中央政策的合作。

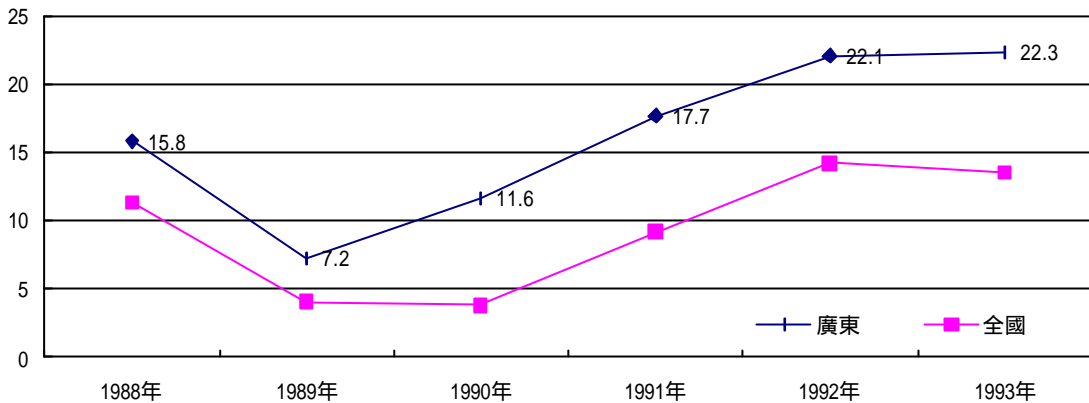


圖5-2-3：全國與廣東GDP增長速度之比較(1988-1993)

資料來源：根據中國統計年鑑 2002，頁 53 及廣東統計年鑑 2002，頁 58 之數據繪製。

第四，從廣東稅收佔財政收入之比重，可看出其「消極合作」中的消極表現。在 1988 到 1990 年，稅收佔財政收入之比重前所未有的超過 100%（參見圖 5-2-4），而這是「國營企業計畫虧損補貼」遽增所造成，1988 年比前一年增加 186%，達到 29.59 億元，1989 年再增至 34.48 億元，1990 年則為 34.59 億元。²⁴ 因為依照中共的統計方式，企業虧損補貼屬於財政收入的一部份，按沖減企業收入計算。²⁵ 換言之，虧損補助越多，財政收入減少越多，而這也就使稅收佔財政收入之比重提高。因此，增加國營企業計畫虧損補貼，可視為廣東對中央財政體制的一種消極反應，以藏富於企業的方式替日後的體制變更預留財源，故當 1991 年確定原體制繼續沿用，其稅收佔財政收入之比重立即下降。²⁶

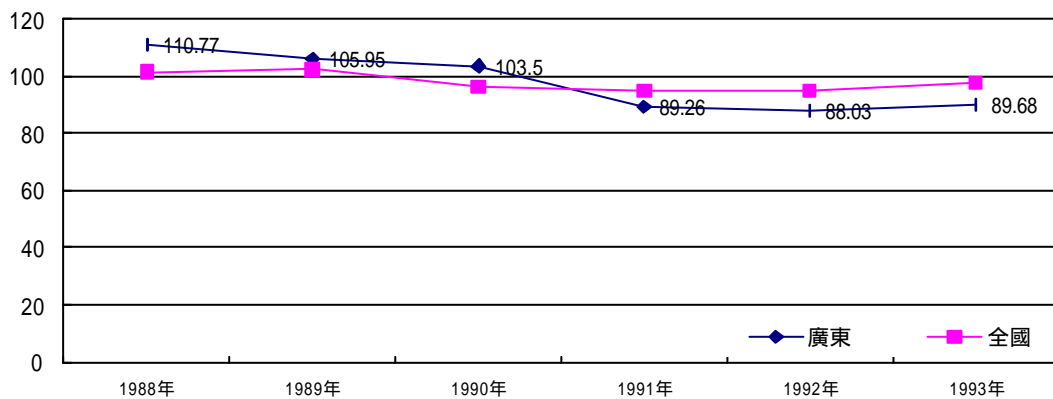


圖5-2-4：全國與廣東稅收占財政收入的比重之比較（1988—1993）

資料來源：根據中國財政年鑑 2001，頁 347—348 及廣東統計年鑑 2000，頁 208 之數據，經筆者計算後繪製。

²⁴ 財政部綜合計畫司編，中國財政統計（1950-1991），頁 78。

²⁵ 王紹光、胡鞍鋼，中國國家能力報告，頁 60。

²⁶ 1991 年「國營企業計畫虧損補貼」為 16.51 億元，較前一年減少 52.27%。數據參見，財政部綜合計畫司編，中國財政統計（1950-1991），頁 78。

第五，從廣東財政收入佔 GDP 之比重，則亦可看出其「消極合作」中的消極表現與合作表現。消極的部分表現在其財政收入佔 GDP 之比重遠低於全國之水平（參見圖 5-2-5），最大差距 7.4%，最小差距 2.5%，平均差距 5.25%，顯示廣東藏富於民的程度高過全國平均值。至於合作的部分則表現在財政收入佔 GDP 之比重保持平穩，當全國財政收入佔 GDP 之比重連續 3 年持平後開始下跌，並在 3 年跌掉 3.2% 時，廣東在這 6 年的平均值為 9.365%，且各年之值均在平均值加減 1%。

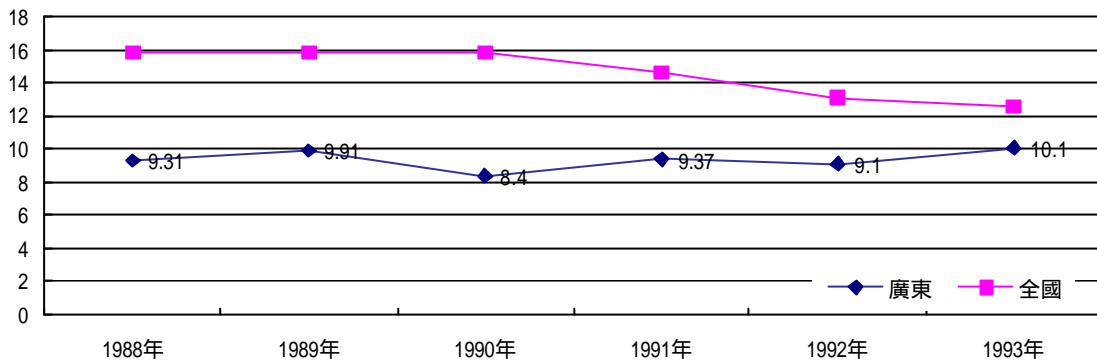


圖5-2-5：全國與廣東財政收入佔GDP比重之比較（1988—1993）

資料來源：根據中國財政年鑑 2001，頁 346。

廣東統計年鑑 2000，頁 208 及廣東統計年鑑 2002，頁 56 之數據，經筆者計算後繪製。

第六，從地方對中央的財政依賴度亦可看出廣東對中央的消極回應與合作行為（參見圖 5-2-6）。消極回應首先表現在 1988 年，其對中央的依賴度從 1987 年的 -3.39% 轉變成 6.62%，亦即從中央依賴廣東轉變成廣東依賴中央；另一次消極回應則在 1990 年，同樣是為可能的財政體制變遷預作準備，而拉高對中央的財政依賴度，以求減少對中央的上繳。至於廣東的合作行為則表現在對中央的依賴度逐漸減少。雖然全國的趨勢亦為逐漸降低對中央的依賴，不過廣東的速度高過全國，除 1989 年與 1991 年對中央的依賴度小於全國，1992 年更領先全國，成為中央依賴廣東，且持續到 1993 年。

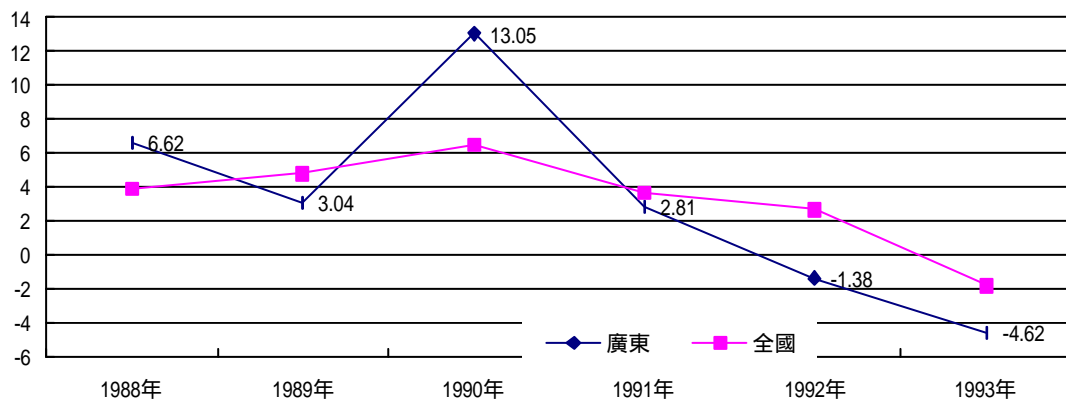


圖5-2-6：全國與廣東之地方對中央財政依賴度比較（1988—1993）

資料來源：依據，中國財政年鑑 2001，頁 372、374

及廣東統計年鑑 2000，頁 208—209 之數據，經筆者計算後繪製。

經過以上分析可知，廣東與中央在財政體制變遷過程中的策略互動，可說是各有所得，不分勝負：中央與廣東均蒙其利之處有二：第一，提昇了廣東的財政收入增長速度，從 1988 年到 1993 年，廣東的年均增長速度為 25.88%，比「定額上解」時期（1980—1987 年）的 13.97% 高了近一倍。第二，促進了廣東的經濟成長，此時期廣東的年均經濟成長率為 16.12%，也比「定額上解」時期多了 3.52%。

至於廣東所得到的則是繼續「藏富成功」，這可從兩方面說明：第一，其財政收入佔 GDP 的比重再次維持低於全國平均值的水準，且與「定額上解」時期相較，當時財政收入佔 GDP 的年平均比重為 11.945%，而此時則降至 9.365%，下降了 2.58%，也超過了所謂「分權的底線」的 10%，²⁷顯示廣東藏富於民間或企業頗為成功。第二，其預算外收入在 1988 年有 84.09 億元，1989 年則有 90.76 億元，1990 年更增至 98.39 億元，²⁸分別是該年財政收入 78.17%、66.31% 及 75.1%。不論是絕對值或相對於財政收入的比重，均高過「定額上解」時期。

中央得到的最主要是廣東對中央的貢獻大幅增長：第一，1990 年廣東上交中央總額超過 50 億元，為 1979 年的 5 倍，年均遞增 15.7%，高於同期廣東財政收入增長速度的 12.27%。第二，廣東以購買國庫券、保值公債、重點建設債券等方式向中央多做貢獻。此外，由於廣東經濟發展迅速，也使中央企業上繳金額大幅增加，如海關關稅年均遞增 53.2%，銀行所得稅年均遞增 28%，中央企業上交收入年均遞增 58.3%。²⁹

²⁷ 王紹光指出，「中央政府的財政收入或支出不應低於財政總收入或支出的 50%，或國內生產總值的 10%。當一個國家在這四方面全部低於指標的話，就可以說是超過分權的底線了。」詳見，王紹光，挑戰市場神話，頁 113。本文藉此概念說明廣東之藏富成功。

²⁸ 財政部綜合計畫司編，中國財政統計（1950-1991），頁 204。

²⁹ 王琢、文武漢，廣東改革評說，頁 73—74。

第三節：「分稅制」時期（1994 至 2001 年）

「分稅制」雖是 1994 年 1 月 1 日才開始實行，³⁰但從起源到正式實施卻歷經 9 年，其中地方的反對是一大主因。³¹因此，在 1993 年，中央稅制改革方案雖尚未確定，但地方（尤其富裕的省市）已認為將嚴重影響其財政收入，而採取抗拒的對策，迫使中央必須以調和方式對應，做出讓步以換取分稅制的順利實施。以下將區分為三部分，分析廣東與中央政府在分稅制實施前後的策略互動。

壹、分稅制對廣東之影響及其對策

在分稅制具體內容確定前，外界已可大致瞭解其輪廓：第一，以稅種為劃分，區分成中央稅、地方稅及中央與地方共享稅。第二，將設立中央與地方兩套稅務機構，分別徵管中央稅與地方稅。若依照中央之規劃，則中央稅主要是攸關宏觀調控的稅種，包括關稅及產品稅等；共享稅則以數額大、收入穩定之稅種為主，例如增值稅；地方稅主要是與地方發展密切相關的零散稅種，以及逃稅嚴重的稅種，如個人所得稅等（參閱表 5-3-1）。³²

表 5-3-1：分稅制下中央與地方的稅收劃分

	稅 種 名 稱
中央固定收入	關稅；海關代徵消費稅和增值稅；消費稅；中央企業所得稅；地方銀行和外資銀行及非銀行金融企業所得稅；鐵道、銀行總行、保險總公司等集中繳納的收入；中央企業上交利潤等。
地方固定收入	營業稅；地方企業所得稅；地方企業上交利潤；個人所得稅；城鎮土地使用稅；固定資產投資方向調節稅；城市維護建設稅；房屋稅；車船使用稅；印花稅；屠宰稅；農牧業稅；農業特產稅；耕地佔用稅；契稅；遺產及贈與稅；土地增值稅；國有土地有償使用收入等。
中央與地方共享收入	增值稅：中央 75%，地方 25%。 資源稅：海洋石油資源稅全歸中央；其餘資源稅歸地方。 證券交易稅：中央 50%，地方 50%。

資料來源：整理自，《國務院關於實行分稅制財政管理體制的決定》，刊於，朱憲堂、孫茂強主編，94 財稅大變革—分稅制與新稅法（北京：煤炭工業出版社，1994 年 2 月），頁 238。

廣東省計委副主任羅成法認為，分稅制將對廣東造成四個難題：第一，「財政支出無法保證」；第二，「企業難以償還內外債務」；第三，「在建的重點項目資金難以解決」；第四，「搞活國有企業、扶持國有企業發展的一些措施將無法實

³⁰ 中共國務院於 1993 年 12 月 15 日發佈《國務院關於實行分稅制財政管理體制的決定》，規定自 1994 年 1 月 1 日起，對各省級行政區及計畫單列市實行分稅制財政管理體制。詳見，《國務院關於實行分稅制財政管理體制的決定》，刊於，朱憲堂、孫茂強主編，94 財稅大變革—分稅制與新稅法（北京：煤炭工業出版社，1994 年 2 月），頁 235-241。

³¹ 辛向陽，百年博弈—中國中央與地方關係 100 年（濟南：山東人民出版社，2000 年 1 月），頁 313-324。

³² 「分稅制或削富裕省財源，無理徵收稅費則可改善」，文匯報（香港），1993 年 11 月 4 日，14 版。

施」。³³中港經貿商會會長李秀恒則明言，分稅制對廣東稅收有很大影響，甚至將出現入不敷出之情形，而需要中央給予補助。³⁴因此，羅成法具體建議中共中央：「維持 1992 年 7 月 14 日國務院總理辦公會議確定的政策，在 2000 年前繼續對廣東實行財政包乾體制，在『八五』期間包乾基數和遞增比例不變。」³⁵

曾牧野等人主編的《廣東改革的經濟學思考》，則以肯定廣東現行大包乾體制的方式，間接反對分稅制。該書指出，大包乾體制乃利大於弊，理由有三：第一，大包乾並未減少中央的財政收入，廣東反而從財政上交較少的省分，變為較多的省分之一；第二，地方政府的短期行為及經濟發展中的消極現象，並非大包乾體制所固有，與是否實施大包乾無關。第三，大包乾體制促進了統一市場的形成。³⁶此外，廣東省財政學會副會長黃貫球則更為旗幟鮮明地反對分稅制，認為此乃走向高度集中體制的老路，而財政包乾體制才屬於「中央適度集中、地方適度分權」的新路。³⁷

沿海省市亦強力反對分稅制，部分參加中共「全國經濟工作會議」的地方官員，便借批駁分稅制思路，以發洩對中央強行實施分稅制的不滿。³⁸不過其中還是以廣東的反對聲浪最大，³⁹而這可以從經濟利益與政治利益兩方面說明：在經濟利益上，現有體制中以廣東省所分配到的經濟利益最多（參見圖 3-2-3），這表示分稅制實施後廣東的損失亦將最大，故會強力反對分稅制。在政治利益上，廣東雖僅排名第四，但在政治局中擁有一席代表，故可高分貝反對分稅制。

貳、中央對廣東抗拒表現的對應

對於地方的反彈聲浪，中共中央採取「調和」的對應方式，從 1993 年 8 月起，由國務院副總理朱鎔基親自領軍，前往廣東等十幾個省、市、自治區，與地方領導人就稅制改革內容進行溝通。⁴⁰其中與廣東領導人的一對一談判，經過四天討價還價才有結果，⁴¹朱鎔基明確表示，「要保廣東的既得利益」，⁴²而這正是

³³ 羅成法，「新的財政體制改革對廣東的影響」，黨校論壇（北京），總第 62 期（1994 年 1 月），頁 23。

³⁴ 「分稅制或削富裕省財源，無理徵收稅費則可改善」，文匯報（香港），1993 年 11 月 4 日，14 版。

³⁵ 羅成法，「新的財政體制改革對廣東的影響」，黨校論壇（北京），總第 62 期（1994 年 1 月），頁 23。

³⁶ 曾牧野、張元元、關其學、宋子和主編，廣東改革的經濟學思考，轉引自，辛向陽，百年博奕—中國中央與地方關係 100 年，頁 318—319。

³⁷ 黃貫球，「略論財政包乾」，頁 428。

³⁸ 「地方官員批駁『分稅制』思路」，中國時報（台北），1993 年 12 月 3 日，11 版。

³⁹ 「沿海地區強力反對分稅制」，聯合報（台北），1993 年 11 月 25 日，18 版。

⁴⁰ 辛向陽，大國諸侯：中國中央與地方關係之結（北京：中國社會出版社，1997 年 4 月，第二版第四刷），頁 560。

⁴¹ 胡鞍鋼，挑戰中國：後鄧中南海面臨的機遇與挑戰，頁 74。

⁴² 鍾聞一，「廣東已邁出第一步—分稅制與廣東經濟」，文匯報（香港），1994 年 2 月 3 日，A3 版。

廣東政治實力與經濟實力的展現成果。

在與地方討價還價後，中央所做的讓步可歸納為四：

第一，為取得地方對分稅制的支持，中央原先即已擬定財政返回方案，計畫以 1992 年各地區的財政收入作為返還基數。經地方討價還價後，中央作了讓步，改以 1993 年的財政收入為基數。⁴³此舉可保證地方的財政收入不少於改革前。因此，若地方 1994 年的財政收入少於 1993 年，中央將返還其差額。⁴⁴

第二，中央保證對地方的稅收返還額在 1993 年的基數上逐年遞增，遞增幅度為全國增值稅和消費稅平均增長率的 30%。不過，若 1994 年以後中央淨上劃收入未達 1993 年的基數，則相應扣減返還數額。⁴⁵

第三，對有利於地方經濟發展的優惠政策，主要是中央與省明確規定的稅收優惠行業，如高科技產業、社會福利事業、投辦工業產品等的照顧性減免稅行業，仍繼續實行兩年。亦即以 1994 與 1995 年為過渡期，在此期間，只要是省級政府批准，中央便給予承認。⁴⁶

第四，當中央財政收入佔全國收入 60% 以上時，中央將以三分之一的收入，用移轉支付的方式撥給地方政府，作為縮小地區差距之用。⁴⁷

針對中央上述四方面的讓步，尤其是第一項，廣東迅速做出回應，加速各項稅收的徵收，甚至將隔年一月才徵收的稅提前在十二月徵收，⁴⁸使得 1993 年的財政收入較前一年增長 55.66%（參見圖 5-2-1）。根據廣東省財政廳長曾炳生向人大會議提交的 1994 年預算報告指出，1993 年廣東的地方財政收入為 346.25 億元，按新稅制調整後的地方財政收入基數為 210.41 億元，上劃中央 135.84 億元。因此，上劃中央的 135.84 億元成為中央向廣東稅收返還的基數，且自 1994 年起根據全國增值稅和消費稅平均增長率的 30%，遞增對廣東的稅收返還。⁴⁹換言之，廣東透過拉大財政收入基數的方式，以增加中央財政返還的數額，使其在分稅制實施後上繳國庫的金額僅增加十多億元，不如原先估計的嚴重。⁵⁰因此，廣東認為此一財政體制改革乃利大於弊，故有限度的支持分稅制。⁵¹

⁴³ 胡鞍鋼，「艱難的制度創新——對分稅制改革的初步評價」，刊於，胡鞍鋼，中國發展前景（杭州：浙江人民出版社，1999 年 5 月），頁 149。

⁴⁴ 李曉莊，「地方鑽稅制改革空子」，星島日報，1994 年 1 月 22 日，A6 版。

⁴⁵ 項懷誠主編，中國財政體制改革（北京：中國財政經濟出版社，1994 年 3 月），頁 35。

⁴⁶ 林子捷，「中央地方各管『錢袋』，新稅制改變財政包乾」，明報，1994 年 1 月 14 日，A11 版。

⁴⁷ 王紹光，挑戰市場神話：國家在經濟轉型中的角色，頁 239；叢安妮，「中共推行分稅制改革，仍須克服諸多思想上干擾」，中國時報（台北），1994 年 1 月 18 日，17 版。

⁴⁸ 「中央力促各地支持稅改，嚴禁提前徵收明年稅款」，明報，1993 年 12 月 24 日，A9 版。

⁴⁹ 「粵確保分稅制順利實施」，文匯報（香港），1994 年 2 月 20 日，A2 版。

⁵⁰ 棟陽，「廣東基本接受新稅制」，星島日報，1994 年 2 月 9 日，A5 版。

⁵¹ 「廣東表態有限度支持分稅制」，聯合報（台北），1993 年 12 月 5 日，10 版。

參、中央與廣東策略互動的結果

經過中央的勸說與讓步，加上廣東表態有限度支持分稅制，因此可將中央與廣東策略互動的結果稱之為「部分妥協」（參見圖 2-3-1）。廣東妥協的部分在於省級政府對中央財政實行分稅制，未妥協的部分則是繼續對其所屬市縣級財政實施包乾制。如此一來，廣東省級財政所掌握的財力將不及全省財政收入的三分之一，⁵²可較大程度的保護地方利益。⁵³

廣東的未妥協還表現在廣東著名經濟專家王琢的著文批評分稅制。⁵⁴王琢指出分稅制所產生的三項隱憂：第一，增值稅地方分得 25%，中央分得 75%，將壓抑地方工業化的積極性；第二，稅收的減免權集中到中央，將扼殺共負化的原始積累機制；第三，取消企業稅前還貸辦法，將扼殺企業原始積累機制。因此，王琢建議，第一，調整中央與地方在增值稅上的分成比例；第二，將取消地方減免稅權力改為限制地方政府的減免稅權限；第三，允許列入地方技術改造計畫且財政未撥款投入的國有企業稅前還貸。⁵⁵

中央與廣東策略互動的結果還表現在各項財政指標上，本節除繼續分析前兩節所使用的六項指標變化情形外，並將分析增值稅占稅收的比重及實際增值稅稅率的變化：

第一，從實際增值稅稅率可看出廣東不妥協的部分。所謂實際增值稅稅率乃增值稅與工業生產總值之比，理論值介於 15%—17% 間，可謂之為「潛在增值稅比率」。⁵⁶從圖 5-3-1 發現，廣東的實際增值稅稅率偏低，且落後全國水平一大段。8 年中，廣東的年均實際增值稅稅率為 2.88%，全國則為 11.12%，兩者差距高達 8.24%。換言之，廣東在增值稅上的徵收力道僅為全國的四分之一，再相較於廣東在個人所得稅徵收為全國第一，⁵⁷立刻可知關鍵在於何處。因為增值稅屬中央與地方的共享稅，而個人所得稅則屬於地方稅，廣東只針對地方稅加強徵收力道乃理性之選擇。

⁵² 另有一說，認為省級財政掌握的財力還不到全省財政收入的六分之一。詳見，鍾聞一，「『財政包乾制』完成使命」，文匯報（香港），1994 年 2 月 2 日，A3 版。

⁵³ 棟陽，「廣東基本接受新稅制」，星島日報，1994 年 2 月 9 日，A5 版。

⁵⁴ 「廣東專家批評分稅制挫傷地方發展積極性」，星島日報，1994 年 8 月 18 日，A6 版。

⁵⁵ 王琢，「評財稅改革的成效與隱憂」，經濟體制改革（成都），總第 67 期（1994 年 7 月），頁 17—21。

⁵⁶ 胡鞍鋼，「提高稅收佔 GDP 比重大有潛力」，刊於，胡鞍鋼，中國發展前景，頁 185—186。

⁵⁷ 「廣東個人所得稅徵收全國第一」，經濟日報（北京），1995 年 11 月 6 日，3 版。

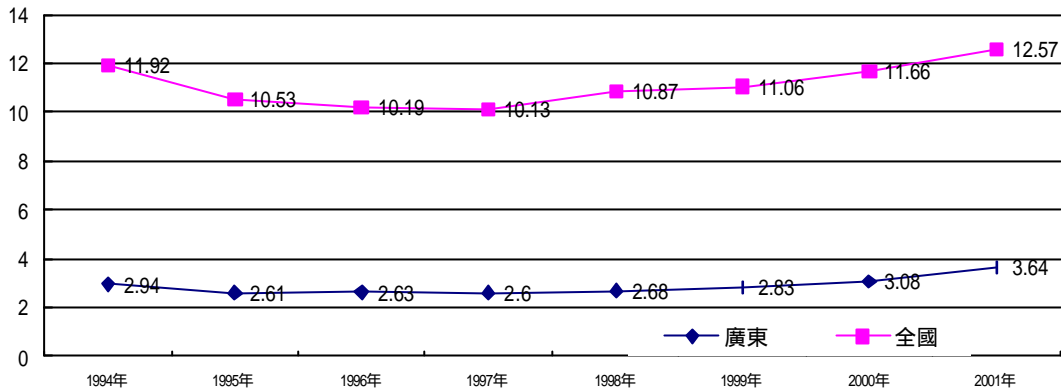


圖5-3-1：全國與廣東實際增值稅稅率之比較(1994~2001)

資料來源：依據，中國統計年鑑 2002，頁 51、267 及廣東統計年鑑 1998，頁 205；廣東統計年鑑 2000，頁 207；廣東統計年鑑 2002，頁 56、181 之數據，經筆者計算後繪製。

第二，從增值稅占稅收之比重則可看出廣東妥協的部分。增值稅中央分走四分之三，使得廣東不願多徵之情形已如上述，但卻又不得不徵，因廣東增值稅占稅收之比重將近兩成。從圖 5-3-2 發現，廣東增值稅占稅收之比重，從 1996 年後就維持在 16.6% 加減 0.4% 附近，與全國的年年下降相比，廣東增值稅占稅收之比重似乎太過於穩定了，甚至可能是在廣東的操控之下。一般來說，減稅容易加稅難，但在廣東，由於實際增值稅稅率落後全國一大段，使其就算想增加點增值稅亦非難事。因此，廣東增值稅占稅收比重的過於穩定，可解釋為廣東依照預算需要訂出稅收總額，然後再將其中的 16.5% 指派給增值稅。由於其稅收未必能如增值稅般穩定，故使值稅占稅收比重也有微幅的變化。透過此一方式，既可避免上繳太多增值稅給中央，也能保障廣東財政收入之穩定，故可視為廣東的妥協。

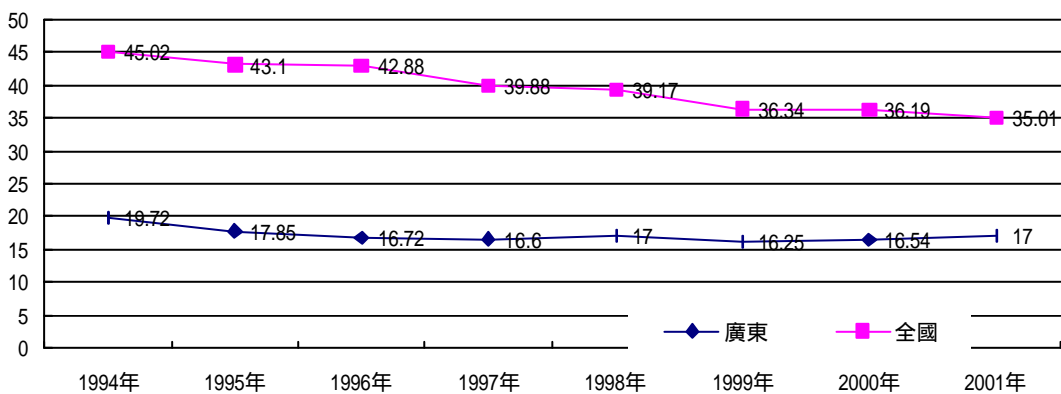


圖5-3-2：全國與廣東增值稅占稅收比重之比較(1994~2001)

資料來源：依據，中國統計年鑑 2002，頁 265、267 及廣東統計年鑑 1998，頁 205；廣東統計年鑑 2000，頁 207；廣東統計年鑑 2002，頁 181 之數據，經筆者計算後繪製。

第三，從廣東財政收入增長速度可看出其部分妥協之結果。此時期廣東財政收入的年均增長速度為 17.09%，小於全國的 18.06%，主因是廣東在 1993 年拉大財政收入基數，導致 1994 年出現負成長（參見圖 5-3-3）。因此，若扣除 1994 年不計，則廣東的年均增長速度（21.5%）就大於全國（17.79%）。若與「上解額遞增包乾」時期（1988—1993 年）相較，則廣東的財政收入年均增長速度降

低 4.38 %。換言之，廣東對徵收共享稅的積極性下降，但對地方稅則仍保持原來的力度，故產生財政增長速度大於全國，但小於前一時期之情形。

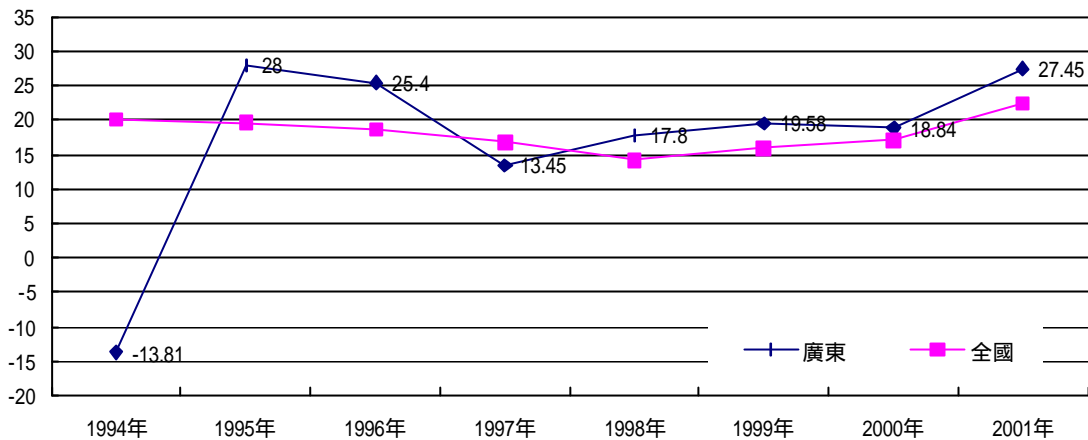


圖5-3-3：全國與廣東財政收入增長速度之比較(1994~2001)

資料來源：根據中國統計年鑑 2002，頁 265 及廣東統計年鑑 2000，頁 208；
廣東統計年鑑 2002，頁 181 之數據，經筆者計算後繪製。

第四，廣東的妥協亦可從其財政支出的增長速度看出（參見圖 5-3-4），主要表現為追求收支能夠相抵。首先，此時期其支出的年均增長速度（19.01 %）小於全國（19.21 %）。其次，雖然支出的年均增長速度大於財政收入的 17.09 %，但若扣除 1994 年不計，則支出年均增長速度（18.03 %）就小於財政收入（21.5 %）。再者，1994 年廣東的財政赤字雖為 118.13 億元，但中央的稅收返還最少有 135.84 億元，⁵⁸因此算來仍為盈餘。縱使 1995 年的赤字（143.29 億元）大於財政返還數額（141.1 億元），⁵⁹但數額不高，且其赤字在 1996 年（121.78 億元）及 1997 年（138.71 億元）立即下降，⁶⁰顯見廣東維持收支平衡的努力。

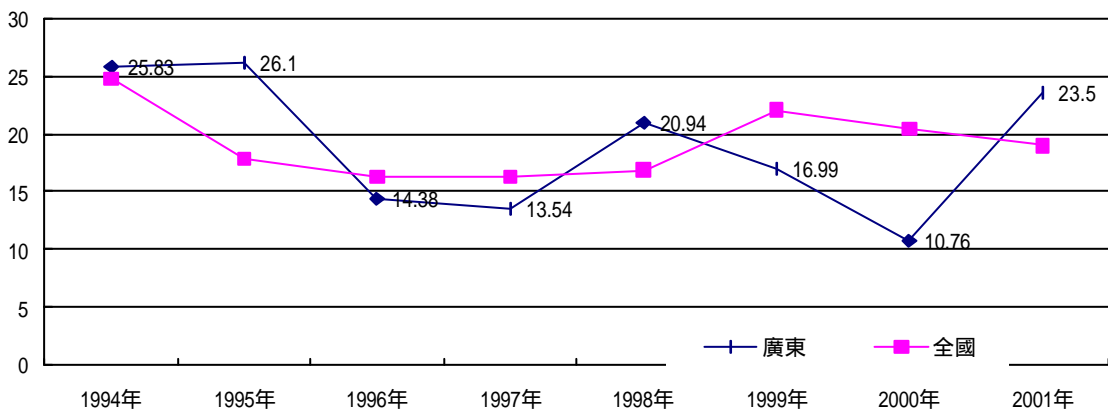


圖5-3-4：全國與廣東財政支出增長速度之比較(1994~2001)

資料來源：根據中國統計年鑑 2002，頁 265 及廣東統計年鑑 2000，頁 209；

⁵⁸ 「粵確保分稅制順利實施」，文匯報（香港），1994年2月20日，A2版。

⁵⁹ 蔡嘉裕，「從大陸分稅制論其中央與地方的財政關係與問題」，中國大陸研究，第41卷第11期（1998年11月），頁32。

⁶⁰ 1994至1997年廣東省的財政收入與財政支出數額，詳見，廣東統計年鑑1998，頁205。

廣東統計年鑑 2002，頁 181 之數據，經筆者計算後繪製。

第五，從稅收佔財政收入的比重，可看出廣東的妥協與不妥協。1994 年到 1998 年為不妥協期，主要表現在預算外收入金額及罰沒收入、行政性收費收入的急速提升。預算外金額在 1994 年為 121.82 億元，較前一年增長 41%，到 1996 年則為 247.75 億元，3 年間增長了 187%。⁶¹至於罰沒收入及行政性收費收入，在 1994 年的統計中仍為空白，1995 年則為 27.78 億元，並逐年成長。⁶²因為這兩個主要因素，使得廣東稅收佔財政收入的比重在 1994 年較前一年下降 12%，並連續 5 年與全國維持約 20% 的差距（參見圖 5-3-5）。1999 年起則為妥協期，主要表現在企業所得稅大幅增加與國有企業虧損補貼的減少。因為企業所得稅乃地方稅，而國有企業虧損補貼將使地方財政收入減少，為提升地方財力，廣東勢必得努力使企業獲利。從統計數字觀察，國有企業虧損補貼在 1999 年大幅減少 27%，2000 年更減少 40%，而企業所得稅在 1999 年為 131.47 億元，較 1998 年增加 86%，往後並維持大幅度成長。⁶³從兩者的變化可知，企業所得稅能大幅提昇，國有企業虧損減少為主因之一。企業所得稅的大幅提昇，也讓廣東稅收佔財政收入的比重在 1999 年增加 11%，與全國的差距更年年減少，僅剩不到 6%。

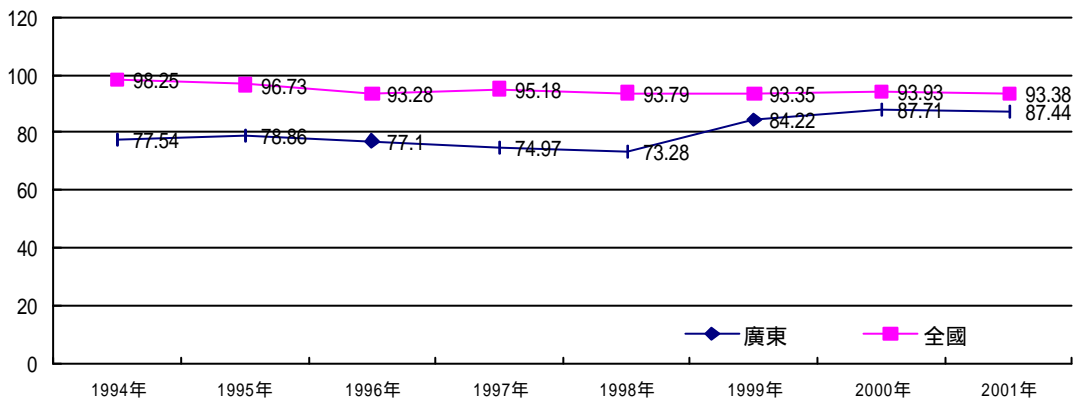


圖5-3-5：全國與廣東稅收占財政收入比重之比較（1994—2001）

資料來源：根據中國統計年鑑 2002，頁 266 及廣東統計年鑑 2000，頁 208；
廣東統計年鑑 2002，頁 181 之數據，經筆者計算後繪製。

第六，此時期廣東的 GDP 年均增長率仍有 11.93%，大於全國的 8.96%（參見圖 5-3-6），顯見廣東並未因財政體制的變遷而大幅降低其發展經濟的積極性。此時期的成長率低於「上解額遞增包乾」時期（1988—1993 年）的 16.12%，尤其 1994 年起 3 年的大幅滑落，似乎都指向是因分稅制所導致。不過大陸學者卻指出，廣東經濟成長率的下滑乃因大陸已由短缺市場變為供大於求的市場，在 1995 年的廣東就有三分之一工業品的產能利用不足。⁶⁴因此，從廣東的經濟成長

⁶¹ 廣東省預算外收入的金額，請參見，中國財政年鑑 2001，頁 387。

⁶² 參見，廣東省統計局編，廣東統計年鑑 1998，頁 205。

⁶³ 2000 年成長 27%，2001 年成長 60%。其金額參見，廣東省統計局編，廣東統計年鑑 2001，頁 235；廣東統計年鑑 2002，頁 181。

⁶⁴ 曾牧野等主編，廣東二十年經濟發展的理論思考（廣東：人民出版社，1998 年 11 月），頁 79

率仍大於全國水準，應可視為廣東的妥協行為。

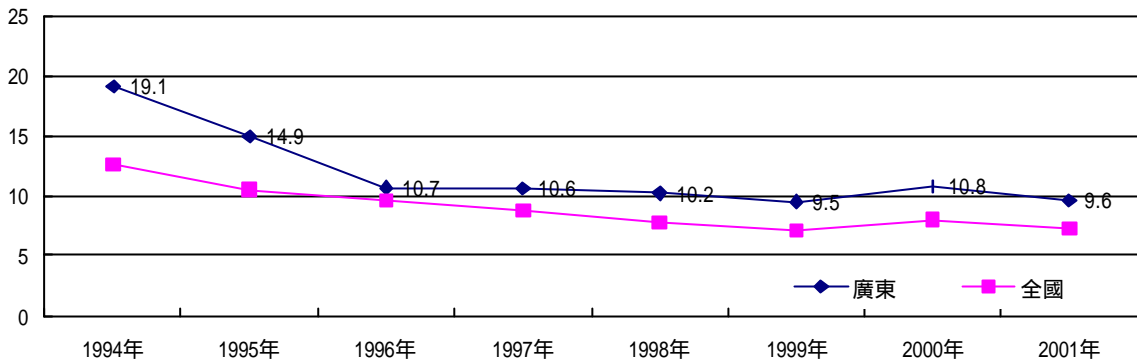


圖5-3-6：全國與廣東GDP增長速度之比較(1994-2001)

資料來源：根據中國統計年鑑 2002，頁 53 及廣東統計年鑑 2002，頁 58 之數據繪製。

第七，從廣東財政收入佔 GDP 之比重，則亦可看出其「部分妥協」中的妥協表現與不妥協表現。不妥協的部分表現在其財政收入佔 GDP 之比重 (8.19%) 遠低於全國之水平 (12.88%) (參見圖 5-3-7)，最大差距 6.2%，最小差距 3.55%，平均差距 4.69%，顯示廣東藏富於民的程度高過全國平均值。至於妥協的部分則表現在財政收入佔 GDP 之比重保持趨勢向上，當全國財政收入佔 GDP 之比重在 1995 年小跌之時，廣東仍保持增長，且之後各年亦是呈現增長狀態。

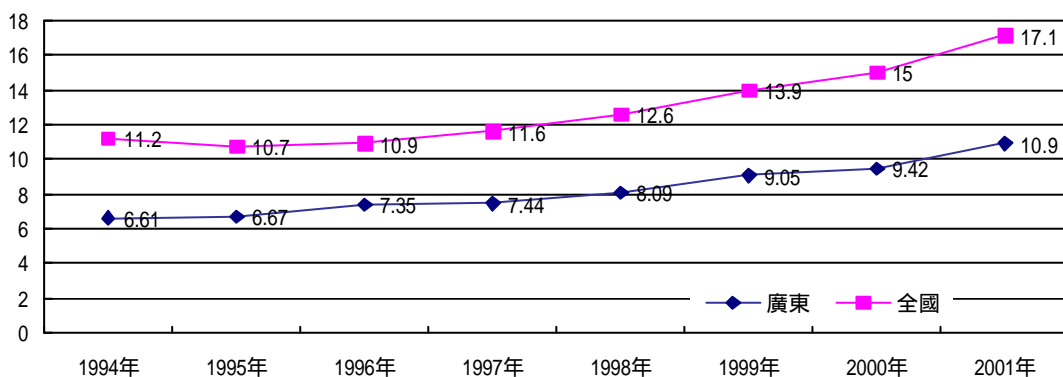


圖5-3-7：全國與廣東財政收入佔GDP比重之比較(1994-2001)

資料來源：根據中國統計年鑑 2002，頁 265、廣東統計年鑑 2000，頁 208 及廣東統計年鑑 2002，頁 56、181 之數據，經筆者計算後繪製。

第八，從地方對中央的財政依賴度亦可看出廣東對中央的不妥協 (參見圖 5-3-8)。胡鞍鋼指出，分稅制提高各省市對中央的財政依賴度，改變了中央與地方的博弈關係，使地方有求於中央。⁶⁵從廣東對中央的財政依賴度變化觀察，其應有意圖要改變此種有求於中央之狀態。因此，從 1994 到 1998 年，其發展趨勢雖與全國相同，但依賴度比全國小了 10.91% - 14.98%；從 1998 年起，更反全

81。

⁶⁵ 胡鞍鋼，「艱難的制度創新——對分稅制改革的初步評價」，刊於，胡鞍鋼，中國發展前景，頁 163-164。

國發展趨勢而行，對中央的依賴度逐年降低。

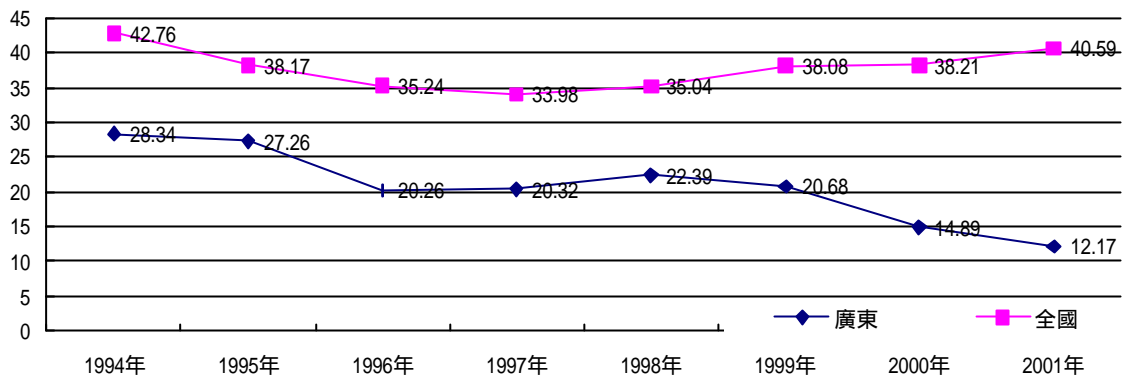


圖5-3-8：全國與廣東之地方對中央財政依賴度比較（1994—2001）

資料來源：依據，中國統計年鑑 2002，頁 265 及廣東統計年鑑 2000，頁 208—209；廣東統計年鑑 2002，頁 181 之數據，經筆者計算後繪製。

肆、中央及廣東策略互動之所得

經過以上分析可知，廣東與中央在財政體制變遷過程中的策略互動，可說是各有所得。不過，廣東之所得比中央還多，可說是廣東略勝一籌：

中央與廣東均蒙其利之處有三：第一，廣東的財政收入仍維持較高的增長速度。若扣除 1994 年不計，此時期廣東的年均增長速度高達 21.5%，雖比「上解額遞增包乾」時期（1988—1993 年）降低 4.38%，但仍比「定額上解」時期（1980—1987 年）的 13.97% 高了近 8%，也比同時期全國財政增長速度的 17.79% 高。第二，廣東經濟仍維持兩位數的成長。此時期廣東的年均經濟成長率為 11.93%，雖小於「上解額遞增包乾」時期的 16.12%，也小於「定額上解」時期的 12.6%，不過能維持兩位數成長已難能可貴，且大於全國的 8.96%。第三，廣東國有企業虧損情形獲得改善，使「國有企業計畫虧損補貼」金額從 1994 年的 17.4 億元，到 2001 年降至 5.2 億元。與此同時，企業所得稅則從 34.87 億元擴增至 267.81 億元。⁶⁶

中央得到的最主要是扭轉財政依賴方向，使中央從財政依賴廣東轉變成廣東財政依賴中央。相較於「定額上解」時期，8 年中中央有 7 年屬於財政依賴廣東；「上解額遞增包乾」時期則已轉變成 6 年中僅有 2 年是中央依賴廣東；此時期則已完全轉變成廣東依賴中央。

至於廣東所得到的則是繼續「藏富成功」，這可從三方面說明：第一，廣東的實際增值稅稅率偏低，此時期廣東年均實際增值稅稅率為 2.88%，不但遠低於潛在增值稅稅率的 15%—17%，也比全國的 11.12% 低了 8.24%，說明廣東藏富於地方的成功。第二，廣東財政收入佔 GDP 的比重再創新低。此時期財政收入佔

⁶⁶ 廣東省統計局編，廣東統計年鑑 2002，頁 181。

GDP 的年均比重為 8.19 %，不但再次維持低於全國的水準(12.88 %)，且低於「定額上解」時期的 11.945 %，也低於「上解額遞增包乾」時期的 9.365 %。第三，廣東預算外收入再創新高。⁶⁷在 1993 年時，廣東預算外收入的金額為 86.19 億元，規模為財政收入的 24.87 %；到了 1997 年時達到最高峰，高達 260.23 億元，為財政收入的 51.67 %。之後雖下降，但到 1999 年時仍維持有 243.06 億元，規模亦比 1993 年高，為財政收入的 31.72 %。

⁶⁷ 廣東省預算外收入的金額，請參見，中國財政年鑑編輯委員會編，中國財政年鑑 2001，頁 387。

第四節：結論

經過以上分析，可將中央與廣東在三個時期的策略互動過程與得失整理如表 5-4-1。以下將分別比較三個時期中的各項特點：

表 5-4-1：中央與廣東策略互動之過程與得失

時期 比較項目	「定額上解」時期	「上解額遞增包乾」時期	「分稅制」時期
時間	8 年（1980—1987）	6 年（1988—1993）	9 年（1994 迄今）
對廣東是否有利	有利中存在不利因素	有利有弊，且利大於弊	不利
廣東之對策	扈從	先鋒	抗拒
中央之對應	調和	—	調和
策略互動之結果	完全妥協	消極合作	部分妥協
中央與廣東之共利	財政收入與經濟的快速增長	財政收入與經濟的快速增長	財政收入與經濟的快速增長、國有企業虧損改善
中央之所得	降低對廣東的財政依賴度	廣東對中央的貢獻大幅增長	使廣東財政依賴中央
廣東之所得	藏富成功	藏富成功	藏富成功

資料來源：作者自行整理

財政體制的演變趨勢，有越來越不利於廣東的傾向。這可從三方面說明（參閱表 5-4-2）：第一，與之前的體制比較，「定額上解」時期仍屬有利於廣東，但到了「上解額遞增包乾」時期與「分稅制」時期則都已屬對廣東不利。第二，與同時間其他省市的體制比較，前兩個時期都還對廣東有利，但「分稅制」時期已屬對廣東不利；第三，從中央政府是否遵行此一體制分析，則三個時期中都屬對廣東不利。

表 5-4-2：財政體制變遷對廣東之利弊

時期 比較項目	「定額上解」時期	「上解額遞增包乾」時期	「分稅制」時期
與之前的體制比較	有利	不利	不利
與同時間其他省市的體制比較	有利	有利	不利
中央政府是否遵行此一體制	不利	不利	不利

資料來源：作者自行整理

針對財政體制的演變趨勢對廣東日趨不利，廣東採取的對策也有所變化：在「定額上解」時期，雖有利因素較多，但因屬改革初期，尚不知未來變化如何，故廣東先採取觀望的扈從對策，待中央以調和方式對應，延長對廣東有利之財政體制，廣東便完全妥協。到了「上解額遞增包乾」時期，有利因素減少一個，似乎將使廣東就算不採取抗拒態度，至少也將採扈從對策，結果廣東卻是扮演先鋒角色。這可解釋為廣東抓緊機會，趁中央對其施行之財政體制仍比其他省市有利時加速發展。等到「分稅制」時期，形勢完全不利，廣東便採取抗拒態度，且為各省市中反對聲浪最大者，待中央做出讓步，廣東才部分妥協。

中央對廣東的對應始終未採取懲罰方式，即使在「分稅制」時期廣東作為各省抗拒中央的代表，中央仍採調和方式，派出國務院副總理且是政治局常委的朱鎔基至廣東進行說服，最後仍是中央採取讓步，才使廣東願意部分妥協。廣東之所以能採取如此高之姿態，則與其經濟實力有關。因為，在 1992 年廣東佔經濟利益之比重為各省之冠，且比中央還高，為 137.73 %。至於廣東政治實力也是有所助益，雖其佔「十四大」的政治利益僅在各省中排名第四，但仍在政治局有一名代表，可為廣東爭權益。

中央與廣東三次互動，結果都不同。在「定額上解」時期，互動結果為「完全妥協」。中央與廣東可說是各有所得，不分勝負：中央與廣東均蒙其利之處有二：第一，提昇了廣東的財政收入增長速度；第二，促進了廣東的經濟成長。中央得到的最主要是降低對廣東的財政依賴度。至於廣東所得到的則是「藏富成功」，這可從兩方面說明：第一，其財政收入佔 GDP 的比重一直維持低於全國平均值的水準，這是藏富於民間；第二，其預算外收入之規模為財政收入七成左右，這是藏富於地方政府。

在「上解額遞增包乾」時期的互動結果則為「消極合作」，中央與廣東仍是各有所得，不過中央對此結果的偏好程度高過廣東：中央與廣東均蒙其利之處有二：第一，提昇了廣東的財政收入增長速度；第二，促進了廣東的經濟成長。廣東所得到的則是繼續「藏富成功」，除其財政收入佔 GDP 的比重再次維持低於全國平均值的水準外，其預算外收入不論絕對值或相對於財政收入的比重，均高過「定額上解」時期。中央得到的最主要是廣東對中央的貢獻大幅增長。

「分稅制」時期的互動結果則為「部分妥協」，中央與廣東仍是各有所得：中央與廣東均蒙其利之處有三：第一，廣東的財政收入仍維持較高的增長速度；第二，廣東經濟仍維持兩位數的成長；第三，廣東國有企業虧損情形獲得改善。中央得到的最主要是扭轉財政依賴方向，使中央從財政依賴廣東轉變成廣東財政依賴中央。至於廣東所得到的則是繼續「藏富成功」，這包括三方面：第一，廣東的實際增值稅稅率偏低；第二，廣東財政收入佔 GDP 的比重再創新低；第三，廣東預算外收入再創新高。綜合言之，廣東之所得比中央還多，可說是廣東略勝一籌，且廣東對此結果的偏好高過中央。

