

## 第一章

# 緒 論

- 第一節 研究背景
- 第二節 研究動機與目的
- 第三節 研究主題與範圍
- 第四節 研究章節之架構
- 第五節 研究方法
- 第六節 研究限制

## 第一節 研究背景。

很少有一個研究中國未來前途的學者，會忽視中央與省級關係問題的重要性，許多中國問題的戰略分析家更以中央與省級之間的矛盾與衝突，做為觀察中國未來命運的基本出發點。<sup>1</sup>中國共產黨自建政以來，中央與省級的財政體制並不是一成不變的，由於整體經濟管理體制、經濟、政治形勢變化，財政體制也隨

---

<sup>1</sup> 蕭公秦，「改革中期的社會矛盾與政治穩定」，《歷史拒絕浪漫—新保守主義與中國現代化》，（台北：致良出版社：1998），頁150。

之的調整與變化，造就了中央財權的收或放、集中或分散的曲折。

財政體制做為中央與省級關係依循的最重要標的，處於優勢地位的當事人自然因勢利導，獲得其應有之利益。中央政府掌握了此一體制制定、更動與修改的權力，造成 1949 年至 1994 年實行「分稅制」之前，比較大的財政體制變動至少有十次之譜，<sup>2</sup>中央在財政體制的因勢設制，造成了財政體制變動不居，改革開放後也依舊如此。

但是，改革已經使省級政府從中央權力的傳遞環節，逐漸發展為有其獨自利益與決策權的經濟主體，省級在整個國家體系中的角色有了變化，甚至治理功能越來越齊全。<sup>3</sup>戴慕珍 (Jean C. Oi; 1999)「地方統合主義」的觀點，就說明了鄉鎮企業在省及地方政府的推動下，魚幫水，水幫魚，壯大了彼此，使得省級對中央有了更大的財稅籌碼。

可以這樣說，中央當今所面對的已非昔日之「省」，而是與企業共同形成的集團型態同盟。因此，中共國務院 1992 年在部分地區試行分稅制後，1994 年有了《國務院關於分稅制財政管理體制的決定》，正式將財政稅收權收回中央，結束了施行十多年的財政承包體制。

「分稅制」是對中央與省的財政關係，作制度性確立的重要政策，中央政府試圖藉由在財政體制上的變革，扭轉中央自「財政承包制」(或稱財政包乾制或財政包幹制)以來，逐漸趨於弱化的控制能力。財政承包制之所以被捨棄，乃因為中國大陸傳統中央計劃經濟，中央對省級指令往往有上下貫徹的思維錯覺。初

---

<sup>2</sup> 賈康、閻坤，《中國財政：轉軌與變革》(上海：上海遠東出版社，2000)，頁 1。該作者指出在 90 年代實行「分稅制」改革之前，比較大的財政體制變動至少有十次。茲簡述於下：1950 年初為了整頓國共內戰時財經管理工作分散的局面，首先，實行高度集中「統收統支」的財政管理體制；1954 年前後在高度集中有所鬆動的基礎上，實行收入分類分成(即財政收入分為中央、省級的固定收入與固定比例分成收入和中央調劑收入)，支出則按隸屬關係編預算，省級預算依年度由中央核定的「劃分收支、分級管理」體制。1958 年隨著下放國企，下放財權，實行「以收定支，五年不變」財政管理體制，惟因經濟出現問題，僅實行一年；1961 年以「總額分成，一年一變」體制為格式，重新將財權往中央集中，包括擴大中央固定收入，基建支出全歸中央專案撥款，1968 年的文革動亂時期，更實行「收支兩條線」(收入全交中央，支出全由中央分配)；1971 年又再次下放國企，下放財權，實行「收支包乾」的體制，擴大省級財政收支範圍，超收部分留歸省級；1974 年經濟受文革破壞，改行「收入按固定比例留成，超收另定分成比例，支出按指標包乾」的「旱澇保收」體制；1976 年實行「收支掛勾，總額分成，一年一變」，1978 年在部分省(市)試行「增收分成」措施；1980 年開始「劃分收支，分級包乾」，即下放財權，按經濟管理體制所定的隸屬關係，區分出中央與省級的收支範圍的分灶吃飯模式；1985 年將分灶吃飯化為「劃分稅種，核定收支，分級包乾」，按照稅種和企業隸屬來確定中央、省級各自的固定收入，亦有共享收入；1988 年對收入上交比例多的 17 個省(市)，實行「收入遞增包乾」、「總額分成加增長分成」等的「地方包乾」方式，頁 4-6。而上述財政體制的十次變動基本上即本文統稱的「承包制」(或「包乾制」)。

<sup>3</sup> 劉國光編《體制變革中的經濟穩定增長》(北京：中國計劃出版社，1990)；吳國光、鄭永年，《論中央—地方關係》(香港：牛津大學出版社，1995)，頁 174。

始以為將各省的承包收入額訂定後，中央財政收入最終將會從各省級政府如數上交；省級政府既然是中央的延伸和派出機關，中央理所當然就無須疊床架屋，另設隸屬中央自己的稅收機構。

其次，承包制提供了省級政府，選擇性執行中央財政政策的機會，及欺瞞中央的誘因。這使得「兩個比重」（中央財政收入佔全國財政總收入的比重及全國財政收入佔國內生產總值的比重）自改革開放以來持續下降，情況似乎往超出中央控制的方向發展，<sup>4</sup>因此「分稅制」的出台顯示中央欲扭轉此一趨勢的打算。

## 第二節 研究動機與目的。

分稅制下的中央與省級財政互動研究，近年來已累積一定的成果，如中國大陸的陳霞（1996）、楊衛華（1996）、胡鞍鋼（1996）（1997）等，曾為文評價分稅制已初戰告捷。國內的羅濟偉（1996）、郭建中（1997）、許仲武（1997）、徐斯儉（1998）、蔡嘉裕（1998）、朱蓓蕾（1998）、王鎮江（2000）等，也就分稅制對中央與省級產生的效應進行探討，劉淑玲（1998）則加上地方企業與中央、地方就三方互動情形進行推論，基本上均對初戰告捷的結果存疑。雖然雙方非全然的立場相左，卻還是讓吾人在檢閱相關文獻時感到好奇。

本論文是將「代理理論」（或稱委託－代理模式、當事人－代理人模式）（principal-agent theory/agency theory）應用於中國大陸的中央與省級財政關係上。事實上，中央委託－省級代理模式出現之「代理問題」，是傳統以來就一直存在的問題；到底是否因為分稅制出台而產生變化，省級面對財政體制的變革又如何反應，以及分稅制是否持續著財政承包制般激勵著省級的稅收行為。本文將進行深入的了解。

改革開放後，中央對省級的放權讓利，使得代理問題走向失控。不論這種集權論者的觀點，是盛世危言，還是危言聳聽，終究以集權為出發的分稅制，還是順利施行了，財政上的委託－代理模式是否有變化，對省經濟發展的動因是否帶來挫傷，及如何避免制度變革的缺失，這些將是本論文觀察「分稅制」實施成效，同時以中央與省級財政互動為觀察目的原由。

---

<sup>4</sup> 李實、John Knight（奈特），「中國財政承包體制的激勵和再分配效應」，《經濟研究》，北京，1996年第5期，頁29-37。

### 第三節 研究主題與範圍。

本論文的研究範圍是從 1994 年分稅制實施後至今，於中央與省這兩級政府產生的效應研究。分稅制雖然是中央政府單方面的制度變遷行為，但是為了制度能夠順利推展實施，中央在制度形成過程中，還是透過談判在某種程度上考量了省級的利益，因此才有稅收返還的妥協做法，保障既得利益。<sup>5</sup>由於省級政府對於分稅制如何反應，直接牽動著中央的財政收入與「地方」的經濟發展，因此，本文關注分稅制的實際成效。

其次，中央與省級的財政關係，自建政以來，一直處於變動的狀態，有人將改革開放後到分稅制前的財政體制泛稱為「承包制」，究其實質內容乃為契約承包型式。只是省未達承包數額時，中央就完全仰賴超過預定額的省份收入加以彌補。而中央集權論者擔憂，富省對原屬中央的收入予以截留，所導致的中央政府財政收入腐蝕。

事實上，吾人並非排斥分稅制，而是擔憂受扭曲的分稅制，會傷害到經濟發展本身，間接的損及中央權威，到那時國家能力才是真正弱化。就此，本文運用「代理理論」進行中央與省級財政關係之研究，亦即中央為委託者，省為代理者的合作模式上。中央與省級財政代理的制約機制及互動關係，將是本文的研究主題。

由於委託－代理的契約不可能面面俱到，會限制代理或者產生盲點，這是改變制度規則過程中必然產生之問題。從某一角度看，其實它是一種事後的交易成本；假如改革成本高於改革所獲之利得，新制度的成效將受人質疑。只有在改革成本低於改革之利得時，新制度才算是成功。因此，中央為了避免失敗，修正新制度的缺失，將是改革的必經之道。

---

<sup>5</sup> 許多論者認為中國的決策權只操縱在一個或少數領導人手中，謝淑麗 (Susan Shirk) 指出這些人忽略了政策制定過程背後的政治過程，中國的決策是數百個黨政官員間的議價過程，這個類似「多元」的過程，使中央與省各自藉此過程維護利益，改革成為了特殊主義式契約 (particularistic contracts)，Susan Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China* (Berkeley: University of California Press, 1993); 陶儀芬 (1997), 「轉型期中國的金融政治, 1978~1993」, 台灣政治學會第四屆年會學術研討會論文集。決策過程「不多元」並不表示，決策領導完全不會與其他黨政官僚討論政策，中國的決策過程是介於民主多元和一黨專制之間，有多元特質但還是決策領導作最後的定案；以分稅制來說，中央與省溝通改革的具體政策，中央不希望殺雞取卵，自然就得維護省的既得利益，因此才有稅收返還的妥協。

## 第四節 研究章節之架構。

首先，對地方、中央、分稅制等主要概念進行釐定。文獻檢閱方面，這裡又可分為兩部分必須說明，對分稅制的概括性文獻探討，主要會是實施前的取向觀點爭辯，也就是集權與分權的交鋒。

再來是實施後的評價性文獻，這一部分國內的探討較能窺之一二，本文將放在主文上面探討。第二章的撰寫是為了貫穿全篇論文的概念，進行觀念界定的研究，集權與分權各自的邏輯與缺失等，也都將在此章中闡明。

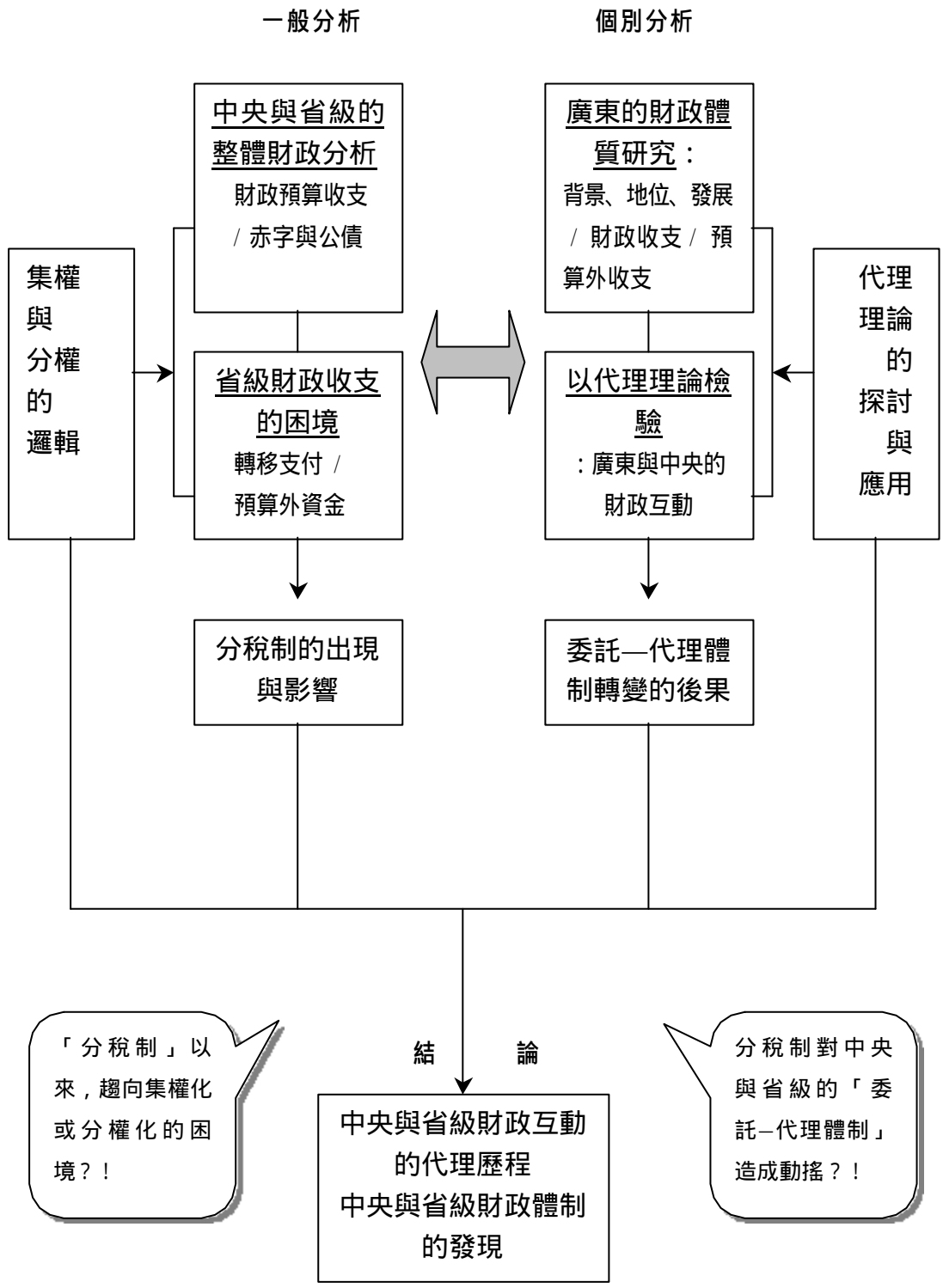
其次，就是對「代理理論」的探討，代理理論最早出現在研究廠商、企業，因此經濟學與管理學運用頗多，其著重在如何激勵代理者，以追求股東權益的極大化。為了將適用於研究企業組織結構的代理理論，運用在科層組織的政府上，會對於爭議部分進行探討與修正。而過去財政承包制時期的委託－代理特點，在分稅制的出現後，有無產生實質影響，進而動搖了彼此的委託－代理體制，均是第三章的撰寫主題。

再其次，1994 年中國大陸實施分稅制後，中央及省級的宏觀財政的一般性分析。中國官方的統計數字，及分稅制後的諸如「兩個比重」、財政收支、預算（內）收支、預算外收支、制度外收支、財政赤字、政府公債、移轉支付、稅收返還等，各項相關指標變化或相對比重，演變情形會進行比較與解讀。

到底分稅制的實施，造成了集權化還是分權化。明言之，分稅制是集權論者所希望，由分權而集權的轉捩點；亦或是分權論者所警告，省級政府在省內經濟發展職能弱化的轉折點，以及分稅制的出現造成的影響，將是第四章的撰寫目的。

接下來，本論文第五章選定屬於地方一級行政主體的廣東省，以第三章修正的代理理論進行個別分析。檢驗省級政府的財政背景、地位及其發展狀況，在實施分稅制後，有無對其本來與中央的委託－代理體制產生某種程度的衝擊，亦即造成中央與省財政體制的轉變，這是第五章的撰寫方向。

最後，除了對中央與省級代理問題作總結外，中央與省級的財政互動所面臨的困境，以及對中央與省級的財政體制作政策建議，將是本研究的終章。可參考本論文之研究架構【圖 1】。



【圖 1】本研究之架構圖

## 第五節 研究方法。

本研究將從數量研究法、文獻分析法著手，惟為求真實起見，輔以比較研究法及個案研究法進行研究則為必要方式。

### （一）數量分析法

數據會說話，數字就是最好的證據。官方公佈的統計數據、年鑑資料或政府出版品（如《中國財政年鑑》、《中國稅務年鑑》、《廣東統計年鑑》），除了與本研究的論述進行佐證外，還將進一步對所公開的數據作統計的計算，財政數據的整理、編列及分析，將會是除理論分析外最主要的研究方式，這裡先要指出有些數據由於缺乏官方統計，會運用預估方式進行初步評估。

### （二）文獻分析法

除本章的文獻檢閱外，分稅制實施後學界的研究評估累積了一些成果。因此，同中外學術相關的文獻與見解論述進行對話，會是本文的另一個主要工作，這將有助於發現先前研究之缺失與侷限；同時也將引用包括法律、二手資料、網際網路、文獻、預測、預估的數據，再盡量於客觀的前提下加以檢驗，俾利研究。

### （三）個案研究法

本文研究客體之一的省級政府，並非只是單一數量的行為體。也就是說，中央與省級的委託－代理模式，是單一委託者對多個「代理者」的；因此在代理者中選取其中某個進行分析就成為必要之方式。為了避免泛論之下可能產生的缺失，並符合將省級視為獨立於中央之外的行為體假設，本文已設定廣東省為個別的資料蒐集對象。因為廣東省在經濟發達之下，財政自主的要求亦高，財政上較不須仰賴中央的補助，在所有同級的地方政府中，財政收入亦是屬一屬二。

### （四）比較研究法

聯合國國際貨幣基金（IMF）每年會定期公佈會員國的財政狀況報告，其中包括了中國的中央與省級相關財政數據。由於該數據來源是基金組織親自著手，非委由中國官方進行，因此具某種程度的獨立性與公信力。本文的比較研究將就國際貨幣基金的數據與中國官方本身的數據進行比較驗證；同時亦參考諸如《中國財政發展報告》、《中國國家能力報告》、《中國區域發展報告》等研究成果，加以比較分析之。

## 第六節 研究限制。

中國大陸財政研究之最大誤區在於官方文獻、經濟指標、統計數字的不實，<sup>6</sup> 官方的美化與修改。乃因文化、慣例、私益、公益使然不一而足，甚至有官方統計的資訊作假、隱匿、矛盾、浮誇之處，這雖然是吾人欲探求之問題，也是學界共同所困擾之課題，卻非本論文研究之主題，故原則上還是假設其數據的可被分析性。

其次，之所以僅設定廣東省進行個別研究，除因吾人在資質上未足外，財力、時間等限制亦脫不了關係，但此地統計出版品資料，確實較其他地方省份為詳盡，卻是不爭之事實，這為人力、財力、時間不夠之研究者，提供了寶貴的引用及驗證來源。

此外，本研究關注兩個行為體外在的表現，不對行為體內部的活動進行觀察，加上未對主事者進行實際訪談，不得言不是本研究的一項缺憾。由於本研究僅限於短期間的縱斷面進行分析，未能顧及研究標的長期歷史橫斷面，自無法從短期微觀以斷長期宏觀之真相。就此，本研究雖然對學術貢獻甚微，還是期望能做為未來宏觀研究中定點期間之素材，或其他研究的檢證課題，此乃吾盼。

---

<sup>6</sup> 何清漣，「中國的統計不可靠」，《大紀元周報》，台北，2002年11月28日/12月4日，第6版。何氏在芝加哥大學之演講摘錄，她認為學者的資訊渠道，若僅為中國國家統計局公佈的統計資料，研究結論將導致錯誤；且僅遊歷樣板城市也會對了解整體產生偏差。其實，在1995年3月中國人大、政協年會，國務院總理李鵬即在「政府工作報告」承認「一段時間以來，地方和單位弄虛作假和浮誇作風嚴重，危害甚大...已達怵目驚心的程度」，虛假統計氾濫的原因應有三方面：(1) 政治性傾向，(2) 官員個人的素質和利益，(3) 統計方面流弊等，都造成了統計數據欠缺可靠性與科學性（《星島日報》，香港，1995年第3月25日，A10版）。另外，今年（2003）四月從中國大陸席捲至全球的SARS（嚴重急性呼吸道症候群）疫情，一般認為官方對實情及染病數目的隱瞞，使境外地區未能及時採取應變措施，是造成全球蔓延的主因。雖然在其衛生部長及北京市長下台後似有改善，但很多方面「隱匿與作假」仍見怪不怪，這種伴隨著政權特質同時存在的現象，並不易克服。以本研究的個別對象（亦為疫情總源頭）廣東省而言，在疫情爆發之初，當地某平面媒體曾嘗試將實際資訊報導出去，但其下場是當地省委書記下令該報編輯領導改組，而以「整頓」收場，（見《亞洲週刊》，香港，2003年第18期報導），可見黨國利益優於「實情的呈現」，仍有其政治正確性。