

第二章

基本概念與文獻檢閱

第一節 概念釐定

- 一、「地方」與省級政府
- 二、中央政府
- 三、分稅制

第二節 文獻檢閱

- 一、中央本位的觀點
- 二、地方本位的觀點

第三節 本章小結：集權與分權的邏輯

第一節 概念釐定。

由於本論文乃就分稅制下，中央與省級的互動關係進行研究，如同賽局理論一般將中央及省級政府分別視為獨立的行為主體。本論文關注的是這兩個行為體外在所表現的行為，而單就行為體內部無論是職位的、機關的活動，將不會是研究觀察的標的。以下分別就本研究所設定的「地方」與省級政府、中央政府與分

稅制三個主要概念進行釐定。

一、「地方」與省級政府。

中國的國家規模是巨大的，無論是從領土或是人口，在世界上少有能與之相提並論的。尤其在研究中央與「地方」¹時更須特別留意，到底「地方」所指內涵為何，有必要審慎的先予釐清之，這不僅關乎中央本位還是省級本位的立場，更關乎對於中國未來前途的視野，亦因未仔細思考而被有意無意的引導。

以中央本位觀來說，「中央的地方觀」往往視中央之下的各級政府皆屬地方，亦即自鄉鎮、縣、地區（市）一直到省（自治區、直轄市）共四級政府，皆為中央的地方，皆為「中央的」地方政府。而從省級本位觀來說，「省級的地方觀」則是：其上是中央，而其下自鄉鎮、縣到地區（市）才是地方。

兩種本位觀型塑了不同的地方觀，這在研究「地方」時必須加以區分，特別是一般所熟知的，前者觀點提到的地方政府，其實往往是指「省級」政府，忽略了省級之下的各級地方政府。

然我們若將省級的規模與歐洲各國相較，省級規模已經相當於一個國家的規模，甚至大過若干歐陸國家，這些國家當然存在具備影響力的地方政府層級。是故，中央本位觀容易忽視省以下的地方政府（或者說只注意到省級政府），乃源自於其所處的位置，²然研究者卻不能對之視而不見。

本研究雖然僅研究中央與省級的財政互動，但為避免過去以來特別是中央本位論者常有的缺失，因此，從省級本位出發自然成為本研究的根本。特別是改革開放以來，省級政府在企業及其下的地方政府面前，威信度升高，信任度提高；「中央－省級－地方」這一政府層級觀，應較能更公平且合理的看待中國，無論是對現在或是對未來而言。

中國的歷史上，首次將中央之下的一級政府稱為「省」，始於元代，³其後明

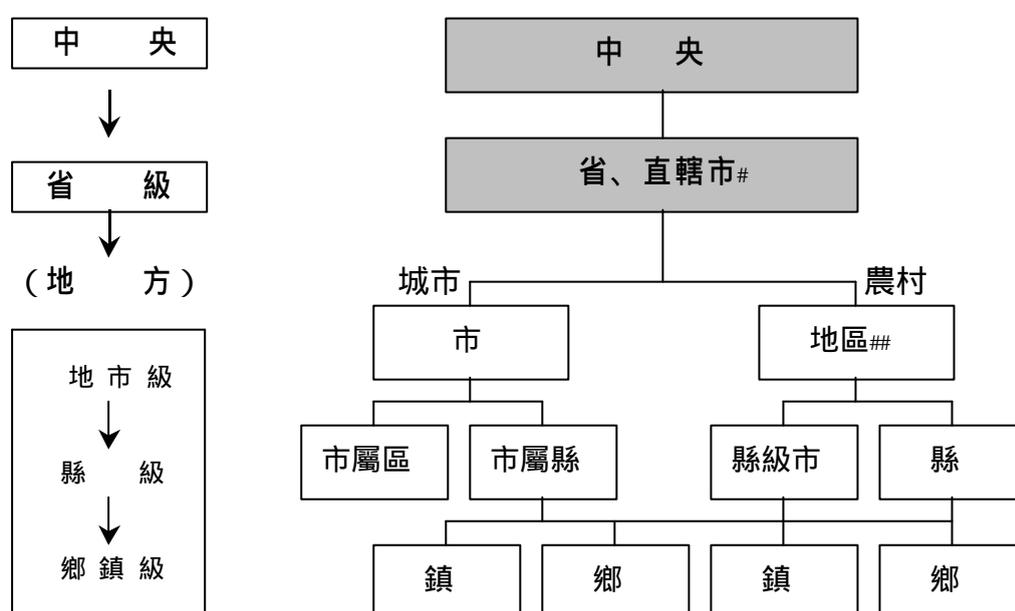
¹ 本論文中特別加註「地方」時，所指的地方是包含省級在內的地方；但有時會運用中央本位式的用詞僅指省級政府而言，這純為撰寫之便，在此說明。

² 古德曼 (David S. G. Goodman), 「改革二十年以後的中心與邊緣：中國政體的重新界定」, 《二十一世紀》, 香港, 2000年10月號, 總第61期, 頁120。

³ 省制由元創始，但唐之十五道，宋之十五路，才是省制的濫觴；元代的正式名稱為「行中書省」，像是在外行走的中央政務機關，行省職官之名稱及其品階幾乎和中書省相同，行省之下的制度則較無規則。自古以來，設省的目的，很大程度上就不是為了使省與地方文化相吻合，而是為了方便對地方文化進行中央控制。可參閱薩孟武著，《中國憲法新論》(台北：三民書局，1989，8版)，頁489-492；古德曼 (David S. G. Goodman)，前引文，頁123。

代名義上廢了行省，改稱承宣布政使司，簡稱布政司，實際仍保存省制，清康熙再改布政司回行省，簡稱省，直至民國及人民共和國仍基本承襲之。現今中國的政府層級總共分成五級：(1) 中央；(2) 省，二十二省、五個自治區及四個直轄市；(3) 地區、市；(4) 縣；(5) 鄉鎮。

「省級政府」被視為可以成為同中央談判與訂約的行為主體，經濟學過去曾經將所有政府（或以「國家」稱之）只視為是獨立且唯一的經濟學主體，政府相對於社會經濟來說，僅有單一意志的表現。但這種一元論概念已被多元論的概念所取代；政府已不被看做是高高在上的組織。⁴事實上，它只是由與人民一般的各個公僕所組成的群體。為了治理便利、職能區劃及因地制宜，產生的中央與省級等各層級公共權威，且各公共權威彼此間目標在某些方面會各自衝突，這被視為理所當然。



【圖 2】中國政府科層組織之架構

就現行中共法制而言，憲法對於省級政府存在著矛盾的規定，這肇因於「政府對人大負責原則」與「民主集中制原則」等政府組織的建置理念。首先，八二憲法確認了省人大是國家在省內的最高權力機關，省級政府是省人大的執行機關，可是又規定中央之下各級政府，都是服從於國務院領導的行政機關，而這造

⁴ 「方法論的個人主義」(methodological individualism) 強調人各自不同。或因嗜好、目標、目的與想法，相異並且多樣，因此不再視社會、國家(政府)等等，是個別行為者的集合體，取而代之的是，有關社會現象的理論須基於對個別成員的觀點與行為的詮釋，他們的行動才是所要研究現象的關鍵。引自顏愛靜等譯，(Eric G. Furubotn & Rudolf Richter)，《制度與經濟理論：新制度經濟學之貢獻》(台北：五南，2001)，頁 2-3。關於論文所涉及的委託－代理模式之問題與假設，將在第三章討論之。

「省級」包括省人民政府與北京、天津、上海、重慶四直轄市人民政府及自治區人民政府。

有些省取消了地區級政府，農村縣歸市管轄，如廣東、海南、江蘇、遼寧等省份。

成了各級政府要聽同級人大還是聽中央國務院的衝突。

其次，民主集中制的具體表現有二，(1) 首長負責制的集體領導，(2) 下級服從上級、「地方」服從中央，然又造成了民主集中制與首長負責制，所產生的省級政府與中央政府首長間的衝突。⁵

總之，實際上省人大是否為最高權力機構，實有待商榷。因此，本研究所稱的「省」或相同地位之自治區、直轄市，是「地方」利益的總代表（代言人），是省級最高行政組織；將不包括省級人民代表大會、省級政治協商會議、省級人民法院及人民檢察院等，⁶在內對實際政策影響作用不大，名義上卻仍屬於省級的政府機關。

二、中央政府。

改革開放以來逐漸建立的黨政分離，是「一套人馬、兩塊招牌」；人民習於將一切責任都歸給政府（國家）。「國務院」可被稱為中央人民政府，是最高國家行政機關，⁷對於其下各級政府起著領導作用。主張中央集權者認為中央政府是唯一能代表國家意志的行使者，中央在推進現代化和改革的進程中，必須居主導的地位。

欲了解中央對省級的控制，就不能忽略「黨」的重要性。依照「黨領導行政管理原則」的理念，這又與民主集中制有所衝突，也就是中央政府與中國共產黨中央的權責衝突。⁸以省級官員的人事控制而言，黨中央直接管省、自治區及直轄市一級領導幹部，正職幹部是由黨中央政治局常委會直接任免，副職幹部之任命亦須該常委會的批准。

可見地方決策之形成，省內黨的領導亦扮演著重要的角色，⁹黨政雖分成了兩塊招牌，但從人事控制來看，中央藉由黨控制著省級，似乎未見改變之跡象。然這種黨政（黨國）不分的情況，將非本論文討論重點。

回到制度面，中共憲法指出全國最高的「權力機關」是全國人大，¹⁰最高行

⁵ 薄慶玖、几桂美、呂育誠，「中共省制之研究」，《中國大陸研究》，台北，第 43 卷第 11 期，頁 7-9。

⁶ 李壽初編著，《中國政府制度》（北京：中央民族大學，1997），頁 160。

⁷ 《中華人民共和國憲法》第 85 條。

⁸ 薄慶玖、几桂美、呂育誠，前引文，頁 9。

⁹ 薄慶玖、几桂美、呂育誠，前引文，頁 26-27。

¹⁰ 《中華人民共和國憲法》第 57 條。

政機關國務院乃其執行機關，以委託－代理模式來觀察，它是「人民（委託者）－人大（代理者/委託者）－國務院（代理者）」的一連串委託－代理關係；政府構成間有各自的利益，自然由此產生出不同政策觀點，這說明了代理理論適於研究現今中國大陸的中央與「地方」關係。

三、分稅制。

作為規範中央與省級稅權與「財權」基礎的制度，「分稅制」由於是按稅種各自劃分財政收入，因此可以釐清中央與省級稅收的權限、租稅體系、稅務機關。¹¹相較於徹底的分稅制，將所有稅種僅區分為中央稅與省級稅兩種，並沒有共享稅種，徹底分稅制與有共享稅的不完全分稅制是不同的。至 2001 年為止中國的不完全分稅制共有二十八種稅，概略區分為以下七類：¹²

1. 流轉稅種：包括增值稅、消費稅、營業稅、關稅等四種。中國的稅收以本稅種為大宗，約佔整體稅收的七成。
2. 所得稅種：包括企業所得稅、外商投資企業和外國企業所得稅、個人所得稅等三種。
3. 資源稅類：包括資源稅、城鎮土地使用稅等兩種。
4. 特定目的稅類：包括城市維護建設稅、耕地佔用稅、固定資產投資方向調節稅（目前暫停徵收）、土地增值稅、車輛購置稅、燃油稅等六種。
5. 財產稅種：包括房產稅、城市房地產稅、遺產與贈與稅（未立法徵收）等三種。
6. 行為稅種：包括車船使用稅、車船使用牌照稅、印花稅、契稅、證券交易稅（未立法開徵）、屠宰稅、筵席稅、船舶噸稅等八種。
7. 農牧稅類：包括農業稅、牧業稅等兩種。¹³

就稅收組織來看，兩大稅政系統的建立無疑對分稅制改革之成效產生了關鍵作用，藉由將過去的稅務局分解成國家稅務局與省級稅務局兩類系統，¹⁴成功的

¹¹ 事實上並非所有分稅制均按稅種來劃分各級政府的收入。美國就是以「稅率分享」的方式來劃分稅收，是屬於比較分權式的分稅方式，聯邦、州、地方政府各有其主體稅種，分別為所得稅、銷售稅及財產稅，各級政府的收入主要是靠本身的稅收，而補助金性質的移轉支付比重並不大。平新喬著，《財政原理與比較財政制度》（上海：上海三聯書店/上海人民出版社，1997），頁 375-376。

¹² 張金男、於鼎丞、張正忠，《中國大陸稅務制度》（台北：誠宏國際，2001），頁 60。

¹³ 亦有將農牧稅類歸入所得稅類，特定目的稅類歸入行為稅種而區分為五類的情況。見項懷誠主編，《1999 中國財政報告》（北京：中國財政經濟出版社，1999）一書分類。

¹⁴ 黃佩華（Christine P.W Wong）編著，《中國地方財政問題研究》（北京：中共檢察出版社，1999），頁 30。

【表 2-1】中國現行分稅制財政管理體制

收 入 範 圍	
中央 政 府 收 入	1. 消費稅 2. 關稅、船舶噸稅 3. 海關代徵增值稅、消費稅 4. 地方銀行和外資銀行及非銀行金融企業所得稅 5. 中央企業所得稅及上繳利潤 6. 對儲蓄存款利息徵收的個人所得稅 7. 鐵道部門、各銀行總行、各保險總公司所集中交納的收入(包括營業稅、利潤、所得稅、城市維護建設稅) 8. 車輛購置稅
省 級 政 府 收 入	1. 個人所得稅、營業稅和城市維護建設稅(不包括列入中央收入部分) 2. 金融、保險企業營業稅 3. 「地方」企業所得稅(不包括上述「地方」銀行、外資銀行和非銀行金融企業的部分)及上繳利潤 4. 外商投資企業和外國企業所得稅(不包括外資銀行的部分) 5. 土地增值稅 6. 城鎮土地使用稅 7. 耕地佔用稅;固定資產投資方向調節稅(目前暫停徵收) 8. 國有土地有償使用收入 9. 房產稅 10. 城市房地產稅 11. 車船使用(牌照)稅 12. 契稅 13. 印花稅 14. 農(牧)稅;農業特產稅 15. 屠宰稅 16. 遺產稅:未開徵
共 享 收 入	1. 增值稅(中央政府分享 75%,省級政府分享 25%) 2. 資源稅(海洋石油部分歸中央政府,其他歸省級政府;目前暫不徵收) 3. 證券交易稅(中央政府分享 97%,省級政府分享 3% (2002 年前為 94% & 6%)) 4. 燃料稅:未開徵

資料來源:《國務院關於實行分稅制財政管理體制的決定》,(1993 年 12 月 15 日)

;於鼎丞等,《中國大陸稅務制度》,(台北:誠宏國際,2001),頁 64。

按:所得稅種實際上應該是中央與省級的「共享收入」。

降低了中央在稅收上的交易成本。由於中央政府建立自己的稅務系統,直接徵收稽核中央稅與共享稅,這使得省級政府於共享稅部分的資訊,隨著被歸屬到國稅

局而轉移到中央，這改變了以往財政承包時期依靠省級上繳的被動局面，增強了中央財政的地位和威信。¹⁵

換言之，代理理論原型中代理者隨著行為所擁有的資訊優勢，在分稅制之下稅收資訊則隨劃歸給該稅收系統而轉移。但是能控制規範化的「稅」，不代表也能控制規範不足的「費」。第四章將會回答此一財政困境，包括稅費制度的改革損失，並不只是由省級承擔之。

根據現行分稅制財政管理體制，稅收收入可分為中央政府收入、省級政府收入及中央政府與省級政府共享收入（見【表 2-1】）。事實上，由於其分稅不完全而有如下問題：¹⁶

- (1) 事權劃分方面。只確定中央與省級的收支基數及收入分成等數量上的關係，而對於各級政府的事權的劃分則做的不夠，職責不清的各級財政支出就難以區分。
- (2) 收入劃分方面。以各省份 1993 年的收入為基數，維持了各省級的原有利益，及承包體制以來的分配格局，而未以「因素法」重新劃分之。
- (3) 稅種劃分方面。如個人所得稅是為了適應目前徵收難度，而由省級徵收效率較高的要求，但隨著人口流動的增加，劃歸中央可能成趨勢。
- (4) 國企行政隸屬仍起作用。企業所得稅的劃分仍舊按照所有制關係和隸屬關係，不利於政企分開。
- (5) 稅收返還方面。中央下劃收入占省級收入比重不一致，造成省級在增加分配所得的比例不同，這會影響省級培植及徵管稅源的積極性。
- (6) 轉移支付方面。稅收返還與專項補助等轉移支付數量，且是在承包時期就存在的，分稅制後仍然不夠規範化。
- (7) 省級財政仍未從根本擺脫中央（或上級）財政的附屬地位，省級收入包括其本身的立法權仍受制於中央。

換言之，分稅制雖然大方向的對中央及省級的財政收入予以重新規範。但作為一級地方的省級政府仍缺主體稅種，中央僅給省級徵收難度高的稅種，不利於省級政府建立健全而獨立的財稅體系。

¹⁵ 許毅主編，《走向新世紀：中國財政經濟理論叢書（第二卷）：財政經濟運行卷》（北京：經濟科學出版社，1993），頁 344。

¹⁶ 見劉溶滄、趙志耘編，《中國的財政理論前沿》（北京：社會科學文獻出版社，2000），頁 249-250；鐘曉敏主編，《地方財政學》（北京：中國人民大學出版社，2001），頁 100-102；李鳳英（1994），《中共財政管理體制及其財政收支結構研究》（台北：政治大學財政所碩士論文）；陳霞（1996），《1994 年財政改革評析—兼論轉型期我國中央與地方財政關係》（北京：北京大學政治學與行政管理系碩士論文）；許仲武（1997），《中共現行財政管理體制—分稅制之研究》（台北：政治大學財政所碩士論文）等，均有點出這些問題。

第二節：文獻檢閱。

中央與省級的財政關係應該如何表現，在學界一直存在著高度興趣。特別是中央本位論（持中央集權論者）與省級本位論（持「地方」分權論者）的觀念分歧，更是透露出論者各自在改革前景與戰略選擇上的立場。這成為了中央政府與省級政府的財政經濟資源配置之直接理論依據，以下分別就這兩種立場的主要文獻進行探討。

一、中央本位的觀點。

中央本位論者傾向以「中央集權」的觀念為出發點，對中央與省級的財政關係進行思考。王紹光、胡鞍鋼合著的《中國國家能力報告》（1993）可說是這一類觀點的代表，該書認為國家是經濟發展、政治變革、社會轉型和國際關係的主要指導者和驅動者。

因此，提出了「國家能力」(state capacity)此一概念，指出包括（1）汲取能力(extractive capacity)，指國家動員社會經濟資源的能力；（2）調控能力(steering capacity)，指國家指導社會經濟發展的能力；（3）合法化能力(legitimation capacity)指國家運用政治符號製造國民共識，進而鞏固其統治地位的能力；（4）強制能力(coercive capacity)，指國家運用暴力手段、暴力機構、暴力威脅等方式維護其統治地位的能力。

這四種能力反映了中央政府以國家意志之名，對社會經濟活動進行干預的能力，甚至其成為了國家強盛的必要條件。¹⁷該書所建立的國家能力理論特別強調，「財政汲取能力」是國家動員並吸取全社會資源的核心能力，是國家實現其他三種能力的基礎。

換句話說，該書認為當國家財政汲取能力下降時，就會壓低中央政府控制宏觀經濟的能力。從政策偏好來觀察，當中央政府與省級政府的政策偏好不一致時，更會降低國家的總體汲取能力。¹⁸

¹⁷ 王紹光、胡鞍鋼，《中國國家能力報告》，頁 6-7；王紹光、胡鞍鋼，「中國政府汲取能力的下降及其後果」，《二十一世紀》，香港，1994 年 2 月號，頁 5-14。

¹⁸ 王紹光，「再論中國政府的汲取能力－兼答楊大利、崔之元、饒餘慶、蕭耿諸先生」，《二十一世紀》，香港，1994 年 4 月號，頁 129-136。

胡鞍鋼的《中國經濟波動報告》¹⁹（1994）中認為省級政府堅持經濟擴張和盲目投資，是經濟波動幅度一直大起大落的原因；唯有中央政府負起經濟調整和經濟穩定的角色，才能讓宏觀經濟環境在穩定中成長。

顯然像是在經濟週期波動、投資急劇膨脹，或是連年的財政赤字、諸侯經濟現象、甚至消費需求過度膨脹等的控制，均為中央政府必須處理的範圍。王紹光在《地區差別與中央政府的介入》（1995）中就反對完全靠市場力量或者省級政府來縮小地區差距的主張。

王紹光、胡鞍鋼、康曉光編著在《中國地區差距報告》²⁰（1996）雖然指出經濟資源和政治資源的不公平分配以及政策不平衡傾向，是近年中央與省級、發達地區與欠發達地區矛盾越來越突出的根源。且提出中央與省級要建立規範性協商制度的建議，以擴大省級參與中央決策的機會。

然而要給省級平等的表達權與參與權，可想而知必定知易行難，何況地區差別越大，富裕省份掌握的資源越多，其抵制中央政策的能力就越強，陽奉陰違甚至分庭抗禮的可能性就越大。²¹中央怎麼經得起代表省級利益的省級領導們的登堂入室。

對此黃仁德、鄭文發的《中共改革開放後的財政調控》²²（1997）就分析出中央調控省級經濟的指標是持續下滑的，調控空間越來越小。該書並提出警告，說中央財政無法從富裕省、市汲取資源，投入貧窮省、區的建設，富裕省、市的諸侯經濟格局會日益強化。而中央財政若無力打破這種格局，將對未來的經濟與政治發展構成嚴重的挑戰。

中央本位觀點雖然不否認中央對省級的「放權讓利」（decentralization）促進了經濟發展。但是他們強調行政性分權擴大了省級政府的自主權，使省級利益凌駕於國家整體利益之上。

《分權的底線》²³（1997）中王紹光就認為分權化的改革若超過一個底線，分權就成了「分裂」。而這個底線就是中央財政收入或支出不應低於國家財政總收入或支出的50%或國內生產毛額的10%。他認為中國已經很接近這個底線了，已是「弱中央、強地方」的狀態。

¹⁹ 詳見胡鞍鋼，《中國經濟波動報告》（瀋陽：遼寧人民出版社，1994）一書。

²⁰ 詳見王紹光、胡鞍鋼、康曉光編著，《中國地區差距報告》（台北：致良出版社，1996）一書。

²¹ 王紹光，「地區差別與中央政府的介入」，《香港社會科學學報》，香港，1995年7月，頁190。

²² 詳見黃仁德、鄭文發，《中共改革開放後的財政調控》（台北：華泰文化，1997）一書。

²³ 詳見王紹光，《分權的底線》（北京：中國計劃出版社，1997）。

因此，王紹光《挑戰市場神話》²⁴（1997）認為，穩定宏觀經濟的職能不能分開，若要省級一起負擔宏觀經濟的職能，無疑是一種危險的想法。這將會危害到國家整體的宏觀調控能力及權威，步入如南斯拉夫及蘇聯的後塵。只有中央政府才能代表國家意志，而其他公共權威以及省級政府，不能代表國家意志和國家利益。²⁵

總而言之，中央本位論者在對中央與省級的財政關係進行思考之時，將改革開放以來逐漸浮現的問題，全部都推往中央政府的職能上面。而中央對此必須採取改革以避免某種災難的發生，楊大利就批評這是以「瀕危論」²⁶來說服大眾的手法，而「分稅制」大致就是按此邏輯「出台」的。換言之，分稅制有其中央集權的工具性目的。

二、省級本位的觀點。

省級本位論者傾向以「省級分權」的觀念為出發點，對中央與省級的財政關係進行思考。古德曼（David Goodman）就懷疑以省級政府為中心的政治必然解體的論點，他認為必須將省級分權的政治影響及經濟影響分開來看，因為各省在經濟上的自主性提高，並不代表政治領域也同受影響。

事實上政治關係一直沒有隨之鬆動，整個中國仍然是處在穩定的狀態下。其次，雖然放權讓利帶來省級自主性的提高，雙方關係時有緊張，但是應將之看作為是一種協商的關係，而非對抗關係。簡言之，他不認為省級財政經濟的獨立，必然會導致政治層面分裂割據的論點。²⁷

魏杰 政府經濟職能及中央與地方的經濟關係²⁸（1992）認為政府的經濟職能主要有（1）國有經濟所有者代表職能，（2）宏觀調控職能，（3）經濟基礎設施建設職能等，這三大職能需要中央與省級政府之間的分工合作，以同時有效

²⁴ 王紹光，《挑戰市場神話》（香港：牛津大學出版社，1997），頁78。

²⁵ 王紹光、胡鞍鋼，《中國國家能力報告》（瀋陽：遼寧人民出版社，1993），頁6。

²⁶ 楊大利，「對『瀕危論』的幾點反駁」，《二十一世紀》，香港，1994年2月號，頁15-18。

²⁷ David S.G. Goodman & Gerald Segal(eds.), "The Politics of Regionalism: Economic Development, Conflict and Negotiation", *China Deconstructs: Politics, Trade and Regionalism* (London: Routledge, 1994); 蔡嘉裕（1998），《中國大陸實行分稅制對中央與地方財政關係之效果》（台北：台灣大學三民主義研究所/大陸研究組碩士論文），頁3-4；張哲誠（1999），《中國大陸地方財政收支之研究》（花蓮：東華大學大陸研究所碩士論文），頁7。

²⁸ 魏杰，「必須注重中央與地方的兩個積極性」，《生產力研究》，北京，1994年第3期；「政府經濟職能及中央與地方的經濟關係」，《集權與分權－中央與地方關係的建構》（北京：經濟科學出版社，1996），頁80-92。

的發揮兩者的積極性。

他指出增加中央財政收入、消除中央財政赤字來增強中央控制能力的主張；且在國家收入大餅增加有限的情況下，短期間要提高中央的收入必定是從減少省級收入著手，這會損傷地方的積極性。

而對於王紹光與胡鞍鋼指出，國家財政收入增長彈性下降及政府財政收入比重不斷下降的「兩個比重下降」，推論出國家能力下降的結論，並進一步提出中央要加強汲取能力的政策提議。

楊培新 深化改革的中心是什麼－兼與胡鞍鋼同志商榷（1994）提出不同看法。他認為把預算外收支、折舊基金合併計算，財政收入占國內生產總值的比重並無減少。由於非國有企業產值比重上升，所納的財政收入卻不多，這才是增長彈性下降之原因。

但這帶來了省及地方、外資、職工、農民等的積極性，國民經濟的高速增長正是國力增長的證明，因此，不應將國力窄化成中央汲取財政的能力。部分論者主張以中央集權來剷除諸侯經濟，以避免步上南斯拉夫分裂的局面，可是前蘇聯高度中央集權還不是分崩離析。²⁹

況且市場化改革取得進展，顯示政府職能開始會收縮，既然如此，就不需要維持著計劃經濟時期那般高的政府財力水平，政府財力水平的下降實在是正常現象。³⁰

樊綱 論公共收支的新規範－我國鄉鎮「非規範收入」若干個案的研究與思考³¹（1995）則考察了非規範收入的情況。他認為這些未能在預算內收入或預算外收入中體現，而確實在公共目的的公共收入，應該以承認鄉鎮級為相對獨立的財政經濟實體，讓中央不能插手的收入能納入新的規範中，使鄉鎮級財政體制改革因制度性保障而能成功，提供進一步更大的財政改革經驗與基礎。

相對於中央本位論者會以地方保護主義、諸侯經濟的詞彙作武器。省級本位論者除了將中央與省級的政治經濟關係分開外，還會從更擴大、更民主的視野觀照國家社會整體。並且引入「財政聯邦主義」的思維來探求中央與省級財政關係

²⁹ 楊培新，「深化改革的中心是什麼－兼與胡鞍鋼同志商榷」，《戰略與管理》，北京，1994年第1期；《集權與分權－中央與地方關係的建構》（北京：經濟科學出版社，1996），頁43-51。

³⁰ 胡書東，《經濟發展中的中央與地方關係－中國財政制度變遷研究》（上海：上海三聯書店/上海人民出版社，2001），頁140-142。

³¹ 見樊綱，「論公共收支的新規範－我國鄉鎮『非規範收入』若干個案的研究與思考」，《經濟研究》，北京，1995年第6期的文章。

新的可能。

張曙光的《國家能力與制度變革和社會轉型》³²（1994）指出從計劃經濟轉型到市場經濟，國家能力的消弱是必然的，因為市場經濟強調的是小而美的政府，而非神話性質的萬能政府。

他指出（1）政府與個人的關係不是統治和服從關係而是交易的關係，換句話說、國家不能單純憑藉壟斷地位及強制手段辦事情；（2）改革成本和代價是由社會大眾承擔的，不是國家而已；（3）強政府和強中央的標準應取決於質而非量；（4）若要以中央、「地方」來評判國家能力，不如看政府和社會的關係。雖然被歸類為省級本位，不過其論點更接近於社會本位及以人為本的終極關懷，顯然這是中央本位或是政府本位論者所不能企及的。

何帆的《中國問題報告：為市場經濟立憲－當代中國的財政問題》（1998）從制度史的角度觀察指出，1958年開始大陸財政體制的演變，即已邁向偏離蘇聯式體制的道路。像是（1）中央稅收直到90年代初還是由省級政府徵收，因為中央一直沒有設立獨立的國稅局，（2）國有企業不是只有隸屬中央而已，還有很多是歸屬省級政府管轄，³³這些分權色彩使得中國大陸放權讓利的改革能較平順。

其次，以1978年改革開放之後來觀察，分權是亦步亦趨的伴隨著經濟的市場化和自由化潮浪的產物或者說也是墊腳石。分權不再只是計劃體制下的內部調整，省級政府已有十分明確、獨立的經濟利益和行為目標。³⁴加上省級政府的自利行為，有助於減少行政垂直控制下的效率損失的。

因而何帆認為應該讓潛藏已久的分權慣例進一步獲得制度性確立，以落實「財政聯邦主義」主張；要跳脫集權－分權的套套循環，必須從承認省級政府自主的必要與必然開始。

鄒繼礎的《大陸財政制度改革：經濟制度轉型與財政分權》（2001）³⁵則從新制度主義的「交易成本」概念，主張中國的財政改革應往擴大地方分權的方向發展。該論文接受了Huther and Ahah(1998)研究中所發現的財政分權之程度增加與經濟表現，有統計上顯著的正相關的觀點，亦即財政分權是有益於整體國家經濟

³² 張曙光，「國家能力與制度變革和社會轉型」，《集權與分權--中央與地方關係的建構》（北京：經濟科學出版社，1996），頁52-71。

³³ 何帆，《中國問題報告：為市場經濟立憲－當代中國的財政問題》（北京：今日中國出版社，1998），頁174-175。

³⁴ 何帆，前引書，頁180。

³⁵ 詳見鄒繼礎，《大陸財政制度改革：經濟制度轉型與財政分權》（台北：喜瑪拉雅研究發展基金會，2001）一書。

增長的，而不僅是提高省級財政利益而已。

因此，鄒認為如何提昇省級政府對經濟成長與發展的財政誘因，已是中央在實施分稅制後必須面對的課題，(1)讓省級政府的收入與支出有適度的連結，才能降低省內經濟體運作的交易成本；(2)無論是垂直或水平的政府間財政移轉，基本上都必須有所限制，因為當地區發展與財政支出失去關聯時，將會造成省級政府財政的軟預算限制 (soft budget constraint) 現象。

提高財政誘因才會有經濟成長的利益，預期的稅收增長與其他利益增加，才可以彌補部分省級政府在朝向財政分權與降低中央重分配中的損失。

第三節、本章小結：集權與分權的邏輯。

省級政府成為自主性利益主體，是市場經濟發展的必然結果，也是市場經濟繼續發展的前提。蕭公秦對於中央本位論與省級本位論作了概括的區分，中央集權論與「地方」分權論分別有如下分歧：³⁶

- (1) 集權論強調中央政府應享有以國家意志對社會與地方經濟活動進行干預的能力。尤其是強調「國家能力」概念的意義。
- (2) 集權論認為一個後發展國家向市場經濟發展的過程中，國家具有特殊重要的作用。
- (3) 集權論認為中國由於人口問題、環境問題、轉型過程所產生的失業率上升問題、基礎設施落後於發展而產生的增長瓶頸問題，及地區之間、城鄉之間、各階層之間貧富差距擴大問題等，均使中央政府負有極大而不可推卸的責任，故要求中央政府具有強有力的財政汲取能力與宏觀調控能力。
- (1) 分權論認為政府對經濟干預過多，「政企不分」才是轉型過程中的主要問題，中央集權的適度削弱對經濟發展反而有利。
- (2) 分權論認為只有加大改革的力度，進一步發揮省及地方的活力，才能從總體上提高國家的經濟實力。
- (3) 分權論認為在「放權讓利」的方針引導下，沿海與發達地區從大一統體制解放出來，才釋放出地方巨大的發展活力，實踐證明了分權論的

³⁶ 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 150-153；或其在《戰略與管理》，北京，1995 年第 1 期的文章。

正確性。

相較於集權論者念茲在茲的闡述，加強國家能力的重要性。分權論者則認集權將會最終傷害到經濟發展的總目標，正為避免中央計劃經濟的歷史重演，敲著暮鼓晨鐘。既然省級本位論者及中央本位權論者的共同目標，都是必須經濟持續發展，以一部行駛中的車輛作比喻，就是省及地方扮演加油門的角色，中央則扮演適度踩煞車的角色，那說明了雙方並不是只有開快車或停車兩種選擇。

換句話說，筆者認為分權論者不應認為集權的加強，必然帶來省級的弱化；集權論者也不應認為分權的趨勢，必然伴隨中央權威的弱化。因為這種零和性思維其實並無助於為政策找出正確道路，無助於踩著油門及煞車的司機開車。

要避免「上有政策、下有對策」的窘境，就必須認清中央在面對省級治理能力增強之時，其實中央的治理資源也是與時俱增的。當制定政策者以合作思維代替對立思維，不再視省級只能是貫徹政策的工具，或許才是擺脫收放困境的正確態度，也才能在集權與分權的矛盾中取得平衡。

總言之，中國大陸中央與省級關係的危機根源，不在於省級力量的興起，而在於中央權力的衰弱。³⁷國家財政承包制造就了中央與省級財政的分權傾向，這是雙方論者對財政承包制實施後的一致看法。

但是，集權論者希望藉由稅權的再次集中加以扭轉，這就產生了雙方對此的理論性對立、交鋒與辯駁。誠然，分稅制的施行似乎為集權與分權各自帶來了機遇與挑戰，但分權趨勢改變的可能性，是否會隨雙方論者的意志為轉移，實待時間的證明。

³⁷ 吳國光、鄭永年，《論中央－地方關係》（香港：牛津大學出版社，1995），頁 158。