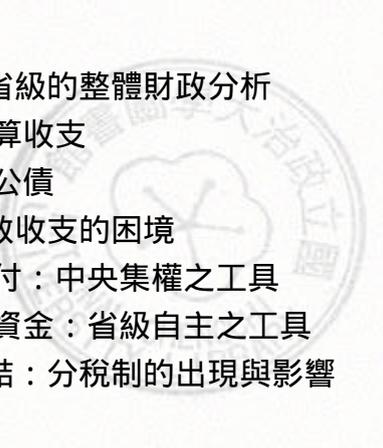


第四章

分稅制下省級的財政體質研究

- 
- 第一節 中央與省級的整體財政分析
 - 一、財政預算收支
 - 二、赤字與公債
 - 第二節 省級財政收支的困境
 - 一、轉移支付：中央集權之工具
 - 二、預算外資金：省級自主之工具
 - 第三節 本章小結：分稅制的出現與影響

第一節 中央與省級整體財政分析。

本節討論中央與省級財政關係中制度內預算收支領域，包括財政預算收支、赤字與公債等兩方面。中央與省級所勾勒出的財政狀況，有何潛在危機，將在本節以及下一節逐步分析之。當然某種程度也反映了中央與省級，對於財政政策及分稅制的態度與反應。

一、財政預算收支。

所謂財政收入是通過各種方式與手段，在分配活動的各個環節上所集中起來的各種財政貨幣資金。王紹光、胡鞍綱對於國家的稅收的能力極為重視，在其國家能力論述中特別強調「汲取能力」的核心概念，該能力即以財政收入為主要表現；而財政支出則是指政府籌集的財政收入通過國家預算安排，運用於經濟建設、國防、行政管理及改善人民生活等方面的分配活動，財政收支反映了政府活動的範圍、方式及相關的方針與政策。¹

對於國家財政分配的規模，一般有兩種指標選擇。一是財政支出占國內生產總值 GDP（或 GNP）的比重，另一則是多數學界與官方習於採用，以財政收入占國內生產總值 GDP（或 GNP）的比重，為衡量國家財政規模的計算方式。就政府實際動用的社會資源以觀，以財政支出計算國家財政的使用情況，較能準確的反映國家宏觀經濟政策的意圖。²

【表 4-1】全國財政收入占 GDP 的比重（收支單位：億元 RMB）

年度	財政收入	GDP	收入占 GDP(%)
1980	1159.93	4517.80	25.7
1985	2004.82	8964.40	22.4
1990	2937.10	18547.90	15.8
1992	3483.37	26638.10	13.1
1993	4348.95	34634.40	12.6
1994	5218.10	46759.40	11.2
1995	6242.20	58478.10	10.7
1996	7407.99	67884.60	10.9
1997	8651.14	74462.60	11.6
1998	9875.95	78345.20	12.6
1999	11444.08	82067.50	13.9
2000	13395.23	89403.60	15.0
2001	16386.04	95933.30	17.1

資料來源：2001 及 2002 年的《中國財政年鑑》（北京：中國財政雜誌社）

因為，財政支出雖能反映國家實際動用資源的情況（如赤字預算），但這並不表示「兩個比重」（全國財政收入占 GDP 的比重；中央財政收入占全國財政收

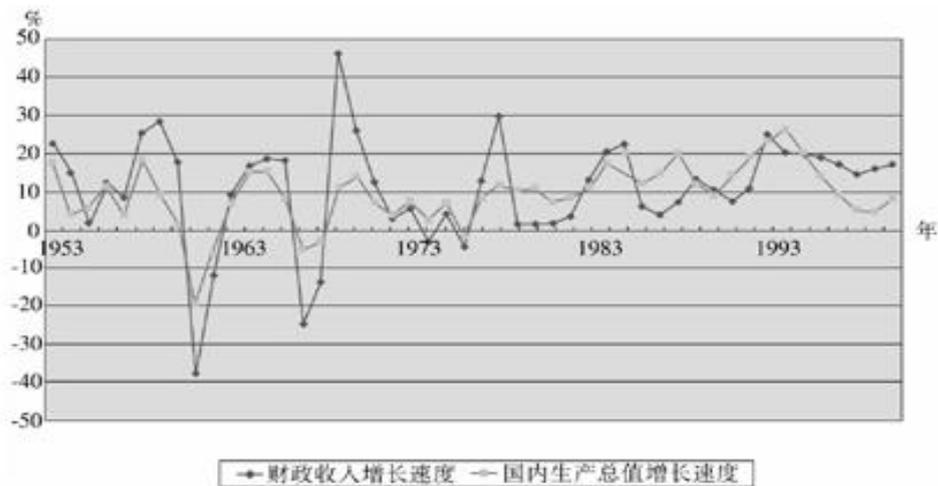
¹ 郭北辰主編，《現代財政學》（北京：中共中央黨校出版社，2001），頁 43,134。

² 郭北辰主編，前引書，頁 48。

入的比重)將不重要;以財政收入來論總的財政體質,較適合於本研究。

先從【表 4-1】來觀察,1995 年的全國財政收入占國內生產總值的比重 10.7%無疑是個谷底。分稅制在稅收工具與能力改進的情況下,比重順利自 1996 年開始逐步的獲得提昇;自承包時期全國財政收入增幅小於國內生產總值的情況,逐漸在實施分稅制後獲得扭轉,全國財政收入增幅已逐漸的大於國內生產總值(GDP),且成長幅度亦與時俱增。

接下來看【表 4-2】及【表 4-3】,中央與省級財政收支,過去財政承包時期中央財政總支出的比重多於其財政總收入。到 1993 年分稅制時前一年,中央財政總支出 1 312.06 億元,財政總收入則為 957.51 億元。但省級財政總支出 3 330.24 億元,財政總收入則為 3 391.44 億元,中央財政總收支是赤字 354 億元左右,省級財政總收入已有 61 億元的餘額。



【圖 5】全國財政收入和 GDP 增長幅度的對比

資料來源：<http://www.mof.gov.cn>

值得注意的是省級財政在財政承包時期大致收支相抵,省級財政的爆增情況還同時出現在預算外收支及赤字上。而從 1994 年開始中央財政總支出 1 754.43 億元,中央財政總收入 2 906.50 億元,已有 1 152 億元的餘額產生。中央的稅收盈餘,顯現出分稅制對於中央在其財政收入方面,具有決定性的助益;但對於省級的影響,無疑也是決定性的。

省級財政總收入 2 311.60 億元,省級財政總支出 4 038.19 億元,省級財政狀況很不幸的進入赤字狀態。1 726 億元赤字到 2000 年時已達 3 960.59 億元,且此狀態似有擴大趨勢,而這僅是預算內的財政狀況,值得握有省級財政事權與立法權的中央注意。

【表 4-2】中央與省級財政收入及比率 (收支單位：億元 RMB)

年度	全國	中央	省級	中央(%)	省級(%)
1980	1159.93	284.45	875.48	24.5	75.5
1985	2004.82	769.63	1235.19	38.4	61.6
1990	2937.10	992.42	1944.68	33.8	66.2
1992	3483.37	979.51	2503.86	28.1	71.9
1993	4348.95	957.51	3391.44	22.0	78.0
1994	5218.10	2906.50	2311.60	55.7	44.3
1995	6242.20	3256.62	2985.58	52.2	47.8
1996	7407.99	3661.07	3746.92	49.4	50.6
1997	8651.14	4226.92	4424.22	48.9	51.1
1998	9875.95	4892.00	4983.95	49.5	50.5
1999	11444.08	5849.21	5594.87	51.1	48.9
2000	13395.23	6989.17	6406.06	52.2	47.8
2001	16386.04	8582.74	7803.30	52.4	47.6

資料來源：2001 及 2002 年的《中國統計年鑑》(北京：中國統計出版社)

【表 4-3】中央與省級財政支出及比率 (收支單位：億元 RMB)

年度	全國	中央	省級	中央(%)	省級(%)
1980	1228.83	666.81	562.02	54.3	45.7
1985	2004.25	795.25	1209.00	39.7	60.3
1990	3083.59	1004.47	2079.12	32.6	67.4
1992	3742.20	1170.44	2571.76	31.3	68.7
1993	4642.30	1312.06	3330.24	28.3	71.7
1994	5792.62	1754.43	4038.19	30.3	69.7
1995	6823.72	1995.39	4828.33	29.2	70.8
1996	7937.55	2151.27	5786.28	27.1	72.9
1997	9233.56	2532.50	6701.06	27.4	72.6
1998	10798.18	3125.60	7672.58	28.9	71.1
1999	13187.67	4152.33	9035.34	31.5	68.5
2000	15886.50	5519.85	10366.65	34.7	65.3
2001	18902.58	5768.02	13134.56	30.5	69.5

註：2000 年前不包括國內外債務還本付息支出及利用國外借款收入安排的基本建設支出。

資料來源：2001 及 2002 年的《中國統計年鑑》(北京：中國統計出版社)

當然，僅觀察比較財政收支的相對性，這忽略了財政收支的絕對性所可能呈現的事實，政府財政稅收的工具、能力的改進（如稅收信息系統的建立），或者

社會、企業、民間財富的增加，必須輔以國內生產總值（GDP）同財政收支共同比較，才能獲致較完整的中央與省級財政狀況。

另一方面，除了文革時期的財政收入比重占全國財政收入的一成多外，【表 4-2】財政收入的比重，依照《中國統計年鑑》公佈的數據。首先，中央改革開放後基本上都維持著三成上下的比重。但是，中央與省級財政收入從 1994 年開始，承包時期中央相對於省級的弱勢地位，在分稅制後中央與省級兩方財政收入，已到達並駕齊驅的態勢，均在 50% 上下游移。

其次，就【表 4-3】財政支出的比重來看，吾人發現主要針對財政收入變更的分稅制，並未對中央與省級財政支出帶來轉變，中央透過轉移支付的機制，持續的賦與省級自承包時期以來的支出規模，中央並未藉由分稅制改變省級的固有事權，省級的支出比重大致維持在七成的水準。

就此而言，將財政的收入與支出加以比較，省級預算財政支出在未變的情況下，財政收入卻降了兩成。從歷年省級赤字比率分別為：1994 年 25.4%；1995 年 23.0%；1996 年 22.3%；1997 年 21.5%；1998 年 20.6%；1999 年 19.6%；2000 年 17.5%。

吾人好奇這兩成省級財政赤字的平衡方式，中央轉移支付機制似乎佔有重要地位。但該歷年比率同時透露了一個訊息，省級赤字比率正逐年緩步下降中；亦即省級支出比率的下降幅度大於收入下降幅度。分稅制逐漸展現出壓抑省級財政的效果。就此而言，分稅制對於省級財政的獨立與健全已有不利影響。

二、赤字與公債。

一般熟知政府的財政政策，應致力於保持預算的平衡。財政赤字所會產生債留子孫的疑慮，使赤字預算在某種程度上，就算是必要也應少用，方屬穩當，而中國改革開放後的赤字政策，於是令人側目。

中國的學界與實務界普遍認為，處於發展中與改革的「過渡階段」裡，為了促進經濟增長及擴大就業，財政赤字在某種程度上，可以視為經濟改革和社會發展政策的機會成本，此乃發展所需的代價。³

財政赤字之所以產生，是因財政收入不足以抵補財政支出的結果。然而，隨

³ 許夢博，「關於財政赤字研究存在的問題及對策分析」，《財經研究》，上海，2002 年第 3 期，頁 27-28。

著改革開放的推展，財政赤字相較於過去計劃經濟時期，有如下新特徵：⁴

1. 過去彌補財政赤字的方式，主要是向國家銀行透支的貨幣融資方式；改革開放後則開始透過發行政府公債來彌補。
2. 過去財政赤字是因為特殊原因才會出現；改革開放後則幾乎成為常態，而且正持續的擴大之中。
3. 改革開放前的財政赤字，是在政府年終決算時，收無法抵支而被動發生的決算赤字；改革開放後，財政赤字成了國家干預經濟的手段，政府在開始制定預算時就主動留出赤字缺口。
4. 改革開放前政府的政策目的是消除財政赤字；現在則變成國家宏觀經濟政策的主要手段，用以刺激需求，拉動經濟。

從上述特徵中發現，政府的財政收入相對於財政支出已經出現落差，其原因可分成兩種情況：一種是政府主動地擴大支出，而使政府收入不足以應付過多的支出所引起的赤字，這是政府預算造成的。另一種則是政府並沒有主動擴張支出，而是由於政府收入本身不足以應付支出所引起的赤字，這是政府財政收入不足所造成的。⁵就現今中國的赤字而言，顯然是屬於前者的狀態。

中國為了發展需要主動地擴大財政赤字，那這些財政赤字又如何彌補。⁶事實上，改革開放以來，中央一直是向銀行透支及發行公債（雙軌制）。然而，許多國家彌補赤字的經驗證明，當政府只以發行國內債券或外債來彌補赤字時，政府通常比較能夠採取審慎的財政政策。⁷

因此，從 1994 年開始實施的《中華人民共和國預算法》（以下簡稱預算法），規定赤字只以舉借公債的方式彌補，⁸以避免過去透支（即印鈔票）所帶來的貨幣供給量擴大。

據觀察，除在 1994 年實施分稅制有暫時性突增外，赤字一般都維持在一定水準之下。可是 1998 年開始採用擴張性財政政策，⁹以增加赤字來促進經濟增長，

⁴ 許夢博，前引文，頁 30。

⁵ 許夢博，前引文，頁 28。

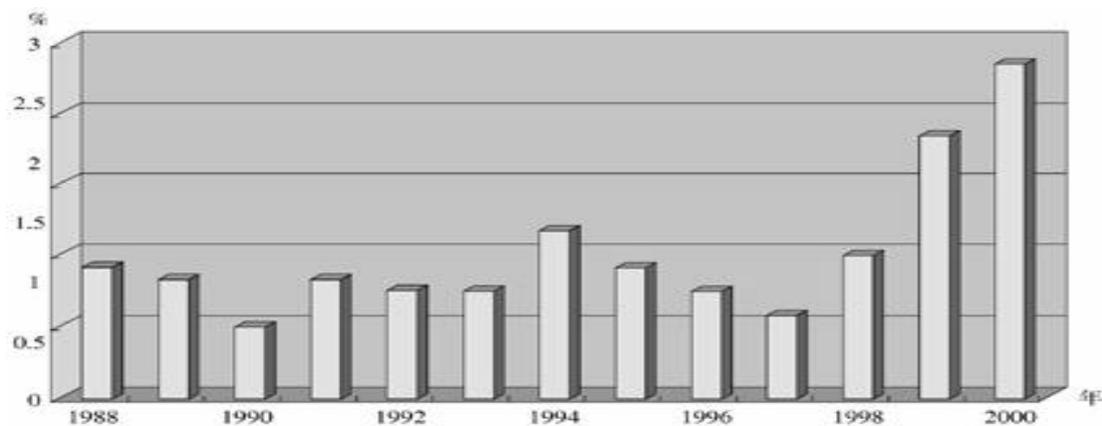
⁶ 彌補財政赤字的方式除了發行公債外，還有增加稅收或者增發貨幣的方式，中國 1994 年開始實施的《中華人民共和國預算法》即要求以發行公債來彌補。

⁷ 胡祖六，「中國財政赤字彌補戰略與宏觀經濟效應」，《清華大學學報：哲社版》，北京，1994 年，第 1 期，頁 65-86。

⁸ 高培勇，「舉借國債的經濟作用機制」，《中國的財政理論前沿》（北京：社會科學文獻出版社，2000），頁 202。

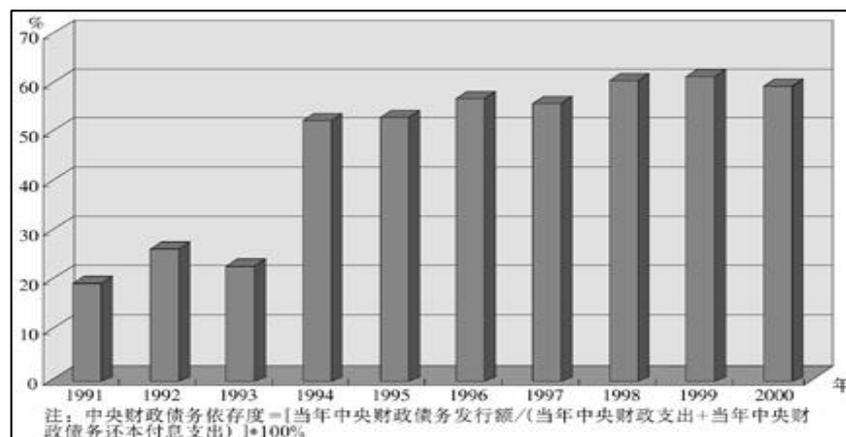
⁹ 項懷誠在「關於 2001 年中央與地方預算執行情況及 2002 年中央與地方預算草案的報告」中，提到：「連續四年實施積極的財政政策，...擴大和培育內需...對抵禦亞洲金融危機衝擊，遏制通貨緊縮趨勢，克服世界經濟增長減速帶來的影響，促進國民經濟持續快速健康發展，發揮了重大作用。...雖然中央財政赤字和債務規模有所擴大...」。

使得赤字再度的大幅攀升（【表 4-4】）。且原本預估只是為了對付，1997 年亞洲金融風暴的短期政策，卻因經濟衰退及通貨緊縮之虞，意外的持續實施至今。



【圖 6】：中央財政赤字占 GDP 的比重

資料來源：<http://www.mof.gov.cn>



【圖 7】：中央財政債務依存度

資料來源：<http://www.mof.gov.cn>

這造成了經濟增長靠財政赤字，財政赤字則靠發行公債的怪現象。董輔弼指出中國經濟存在四大困惑現象，¹⁰其中就包括了財政收入迅速增長的同時，財政赤字也在增加，且地方財政入不敷出的現象，是整體財政赤字攀升的主因。

如何評估財政赤字的規模，一般有兩個指標加以衡量：一是「赤字依存度」，即財政赤字占財政支出的比例，也就是一國在當年的總支出中，有多少比例是依賴赤字支出實現的，這是財政收支差距本身的問題；另外則是「赤字率」，即財

¹⁰ 四項矛盾分別是（1）財政收入迅速增長的同時，財政赤字也在增加；（2）居民收入持續增長的同時，城鄉貧困問題仍令人關注；（3）銀行存款增加的同時，一些企業卻受資金短缺的問題；（4）經濟高速增長的同時，失業率也在上升。見《中國時報》（民國 91 年 10 月 21 日）11 版。

政赤字占國內生產總值（GDP）的比率，也就是一國在當年以赤字支出的方式，動員多大比例的社會資源，這能夠說明財政與經濟的關係，國民經濟承受財政赤字的能力。¹¹

【表 4-4】全國財政收支總額及增長速度（收支單位：億元 RMB）

年度	財政收入	財政支出	收支差額 (赤字)	增長速度(%)	
				財政收入	財政支出
1980	1159.93	1228.83	-68.90	1.2	-4.1
1985	2004.82	2004.25	0.57	22.0	17.8
1990	2937.10	3083.59	-146.49	10.2	9.2
1992	3483.37	3742.20	-258.83	10.6	10.5
1993	4348.95	4642.30	-293.35	24.8	24.1
1994	5218.10	5792.62	-574.52	20.0	24.8
1995	6242.20	6823.72	-581.52	19.6	17.8
1996	7407.99	7937.55	-529.56	18.7	16.3
1997	8651.14	9233.56	-582.42	16.8	16.3
1998	9875.95	10798.18	-922.23	14.2	16.9
1999	11444.08	13187.67	-1743.59	15.9	22.1
2000	13395.23	15886.50	-2491.27	17.0	20.5
2001 *	16371.00	18844.00	-2473.00	22.2	18.6

資料來源：《2001 中國財政年鑑》（北京：中國財政雜誌社），頁 344-345。

自 1979 年開始的連年財政赤字，是為了籌集經濟建設資金及彌補財政赤字，而中央從 1981 年開始重新發行（自 1958 年就停止發行）公債。【表 4-5】的國債發行額中有兩次躍升，即前述 1994 年《預算法》要求赤字的彌補只能以舉借公債的方式，不能再向銀行透支，於是形成國債規模首次跳躍式擴展。¹²

而 1998 年起實施「積極財政政策」，初始只是為了因應短期的亞洲金融風暴所帶來對經濟產生的衝擊；至今還是藉由持續增加財政支出、擴大財政赤字和國債發行規模（1998~2001 年累計發行五千億元的特別建設國債）的政策手段，達成擴大內需、拉動經濟增長及刺激投資的目的。

某些分析雖然認為這些政策的目標有部分達成，但社會投資仍然沒有明顯拉

* 2001 年度資料乃引用項懷誠於 2002 年 3 月 6 日第九屆人大五次會議中「關於 2001 年中央與地方預算執行情況及 2002 年中央與地方預算草案的報告」。

¹¹ 趙志耘，「中國財政赤字的規模分析」，《中國的財政理論前沿》（北京：社會科學文獻出版社，2000），頁 289-290。

¹² 「國債擴張動因何在」，《經濟日報》（北京，1999 年 9 月 13 日，B3 版）。

抬，這為未來國債的還本付息及課稅負擔留下伏筆。¹³

再就【表 4-5】顯示的赤字率來看，中國的財政赤字可說已達警戒線，亦即歐盟《馬司垂克條約》所定的 3%；而依照 IMF 的定義觀察，赤字率在 1991 年（3.4%）更是已超越警戒線。¹⁴在赤字依存度方面，已經高於新興工業國在工業化過程中的平均依存度，這表示政府財政支出中赤字支出所佔的比例已經過大。

【表 4-5】歷年國債狀況 （國債單位：億元 RMB）

年度	國債餘額	赤字率#	國債發行額	中央國債依存度	債務負擔率*
1990	1208.75	(2.9) 0.79	211.50	17.70	6.52
1992	1545.43	(3.8) 0.96	479.10	29.78	5.80
1993	1844.69	0.85	447.00	27.12	5.33
1994	2382.84	1.23	1174.10	52.09	5.10
1995	3829.45	0.99	1549.80	53.84	6.55
1996	4945.70	0.78	1968.00	56.12	7.29
1997	6074.50	0.78	2477.10	57.99	8.16
1998	8525.57	1.18	3890.90	70.95	10.88
1999	11287.59	2.13	4015.00	66.81	13.78
2000	13053.00	2.80	4380.00	61.80	14.60
2001	15608.00	2.58	5004.00	64.54	16.30
2002	18956.00	3.02	5929.00	65.93	18.50

赤字率=赤字/GDP。() 內為 IMF 的赤字率定義，赤字/GNP；胡祖六，「中國財政赤字彌補戰略與宏觀經濟效應」，《清華大學學報：哲社版》，北京，1994 年，第 1 期，頁 86。

* 債務負擔率=國債餘額/GDP。

資料來源：(1) 1990~2000 年度為《2001 中國統計年鑑》；《2001 中國財政年鑑》；(2) 2001~2002 年度為盧文鵬，「漸進轉型中的制度性公共風險」，《戰略與管理》，北京：2002 年第三期，頁 45。

前說明發行債券是為了彌補赤字，但債券不僅用於彌補財政赤字，還用於籌集建設資金，¹⁵這使得政府債務必然高於財政赤字。從債務負擔率觀察，1993 年 5.33%擴張到 2002 年的 18.50%，也就是債務餘額從 1993 年的 1 844.69 億元增長到 2002 年的 18 956.00 億元，雖然離歐盟國際警戒線的 60%還有一段距離。但是，國際上的負債餘額量已有幾十年甚至百年的歷史，依中國二十年來的趨勢發展下

¹³ 《二 二中共年報》(台北：中共研究雜誌社，2002)，頁 2-150，2-151。

¹⁴ 根據 IMF 的赤字定義計算赤字率（赤字/GNP），從改革開放至分稅制變革前，歷年赤字及赤字率依次為：
(赤字單位：百億 RMB)

年度	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
赤字	2.06	1.71	0.99	1.13	1.23	1.22	0.68	2.09	2.49	3.49	3.75	5.15	6.64	9.06
赤字率	5.2	3.8	2.1	2.2	2.1	1.7	0.8	2.2	2.2	2.5	2.4	2.9	3.4	3.8

¹⁵ 陳立宏，「新中國國債簡史」，《財政》，北京，1996 年第 3 期，頁 10。

去，對於公債的發行，其規模的控制應特別注意。

有學者指出 1991 至 1995 年的債務依存度（國債發行額-財政支出）達 53%，已經遠高於新興工業國平均的 9%及已開發國家平均依存度的 10%，甚至開發中國家平均的 25%。顯然累積的國債發行量已經過大了，財政支出太多是依賴債務收入，這使政府財政運行處於脆弱的狀態。¹⁶

事實上，周湘（1999）¹⁷指出，中國財政收支存在結構失調的情況，亦即以高成本換來的收入，被用來支撐存在大量外部性的經常性支出，與質量欠佳的資本項目，這削弱了總供給與總需求的能力；國債規模和賦稅水平的雙重增長，與 GDP 增長速度缺乏穩定比例，均說明了財政並未達到應有的效率水平，這造成財政預算用在轉移支付及社會性職能上居多，而經濟建設功能上過少的現象。

換言之，政府財政沒有實現最小支出最大收入的效用，由於財力有限，目標卻眾多，政府創造效率和公正社會的目標於是淡化。下一節將探討分稅制對於省級財政造成的困境。

第二節 省級財政收支的困境。

轉移支付與是了解省級財政不可或缺的重要制度，轉移支付作為體現中央宏觀調控的主要指標，處於關鍵地位；分稅制以後，中央除了公平性外，還有其他考量。預算外資金已經成為省級財政的重要成分，所謂徵稅不足就徵費，費款不足便罰款，中央如何應付省級的這種第二財政現象，以下將分別分析之。

一、轉移支付：中央集權之工具。

中央在財政上對於省級的掌握，及地區間不平衡的調控，最有效且最適當的方式就是轉移支付，而轉移支付的實質功能有無彰顯，中央有完全的主導能力與正當性，中央有不能推卸之責，理由如下：¹⁸

- 一、轉移支付是中央政府協調中央與省級經濟關係的一項重要手段。
- 二、轉移支付是縮小地區經濟發展不平衡的重要手段，中央政府以其掌握的

¹⁶ 郭慶旺、趙志耘，「中國財政赤字的規模與作用」，《經濟理論與經濟管理》，北京，2002 年第 2 期，頁 39-41。

¹⁷ 周湘，「當前我國財政收支的現狀和癥結」，《戰略與管理》，北京，1999 年第 2 期，頁 77-83。

¹⁸ 魏禮群、李金早主編，《市場經濟中的中央與地方經濟關係》（北京：中國經濟出版社，1994），頁 25-26。

財力，扶持經濟不發達地區的發展，或舊工業重鎮的更新改造。

三、轉移支付是中央政府進行宏觀經濟調控的重要手段，為了有效地實施對經濟的調控，中央政府需要使用必要的財力。

這也是中央本位論者，支持分稅制集權化的原因。理論上，中央政府對省級政府的轉移支付，必須是規範化、制度化與公開化的追求上述三項目標。但現實上，轉移支付往往被用來，促進地區財政資源與產出均衡之外的目的。¹⁹

在分配轉移支付偏好時，什麼佔據決策者的首位位置，將影響對於制度成敗的評價。分稅制的另一個目標，是恢復中央政府的再分配能力，作為此目標的重要手段，轉移支付無疑是政府間財政關係的焦點所在。現行分稅制體制下，中央與省級財政的轉移支付體系，是由以下四種形式構成：²⁰（見【圖3】）

- 1.原承包體制的體制補助與體制上交（上解）。
- 2.中央財政對省級財政的稅收返還。
- 3.中央財政對省級財政的專項補助。
- 4.中央財政對省級財政的年終結算補助、結算上交及其他補助。

移轉支付的目的，應該是縮小地區發展的不平衡，但令人驚訝的是實證研究卻指出，中央對省級進行稅收返還及體制補助後，地區間人均總財政收入的差異反而擴大了。²¹王紹光（2002）為了找出中央移轉支付的真正目的，將可能影響中央決策者的因素劃分為三類（公正性的考量、政治性的考量及地區要價能力），他就這三類變數進行的回歸分析發現：

首先，公正性的考量並未在分配的財政轉移支付中起作用，亦即較需要移轉支付的經濟不發達省份，人均財政轉移支付額卻較富省低；其次，地區討價還價能力在移轉支付中並不顯著；第三，也是最主要發現，非漢族人口的比例越高，獲得的人均財政轉移支付就越高。²²

進言之，在財政承包時期，不按照公平性原則進行分配的轉移支付措施，在實施分稅制後，還是未獲致其論者所宣稱欲達成的目標；富省獲得的人均返還收入，甚且較承包時期獲得的來得多。很顯然的，中央對於其主要職能，也就是縮小貧富省區差距的職能，成效其實相當有限。

由於現行稅收返還的制度目的是保障既得利益，加上返還收入的分配，一般按照特定的公式計算得出，這些都限制了各省討價還價的範圍。但同時也限制了中央依其偏好自主揮灑的空間，才會有向民族省區傾斜的轉移支付政治性考量。

雖然，這個研究似乎讓持中央本位主張者，又找到了持續集權的藉口，但比較普遍的看法是將稅收返還的計算方式，由基數法改為因素法的政策建議。按照

¹⁹ 王紹光，「中國財政轉移支付的政治邏輯」，《戰略與管理》，北京，2002年第3期，頁47。

²⁰ 項中新，「政府間轉移支付理論與中國的實踐」，《中國的財政理論前沿》，頁270-272。

²¹ 曾軍平，「分稅制運行績效的實證研究——從效率與公平角度進行的分析」，《財政與稅務》，北京，2001年第2期，頁35-37，原載於《中央財經大學學報》，北京，2000年10月。

²² 王紹光，「中國財政轉移支付的政治邏輯」，頁49-54。

支持中央集權的說法：讓一部分的人先富起來，是為了維持現有經濟發展局面；避免經濟發達省份的反彈，維持既得利益的基數法就必須持續。

因為，依照機會成本來看，中央必須顧慮的是（1）沿海省份人口佔多數，是中國經濟命脈；（2）沿海省份資金若短缺，會重創沿海經濟，這直接傷害中國的經；（3）沿海省份的集結反彈，會造成政治危機。是故，中央維持既得利益是最保險的做法。

事實上，在改善省區貧富差距與促進公正化的政府職能上，並非限於只能是中央。現行西部大開發的做法就是正確方向，中央除了在資金方面進行補助外，也要求沿海富省對於西部內陸省區進行「對口幫扶（支援）」²³的「兄弟省」做法。其方式是由富省自行調動當地剩餘資源到支援的西部省區。雖然其成效如何仍不得而知，但絕不應是某些主張所認為，宏觀調控職能只能集中在中央的錯誤想法。

【表 4-6】補助省級(省級上交)後的中央財政收支 (單位：億元 RMB)

年度	全國財政收入				全國財政支出			
	中央收入合計				中央支出合計			
			中央本級收入	省級上交收入			中央本級支出	補助省級支出
1990	2 937.10	1 474.61	992.42	482.19	3 083.59	1 589.75	1 004.47	585.28
1991	3 149.48	1 428.55	938.25	490.30	3 386.62	1 645.56	1 090.81	554.75
1992	3 483.37	1 538.15	979.51	558.64	3 742.20	1 766.94	1 170.44	596.50
1993	4 348.95	1 557.82	957.51	600.31	4 642.30	1 856.69	1 312.06	544.63
1994	5 218.10	3 476.55	2 906.50	570.05	5 792.62	4 143.52	1 754.43	2 389.09
1995	6 242.20	3 866.63	3 256.62	610.01	6 823.72	4 529.45	1 995.39	2 534.06
1996	7 407.99	4 264.95	3 661.07	603.88	7 937.55	4 873.79	2 151.27	2 722.52
1997	8 651.14	4 830.72	4 226.92	603.80	9 233.56	5 389.17	2 532.50	2 856.67
1998	9 875.95	5 489.13	4 892.00	597.13	10 798.18	6 447.14	3 125.60	3 321.54
1999	11 444.08	6 447.34	5 849.21	598.13	13 187.67	8 238.94	4 152.33	4 086.61
2000	13 395.23	7 588.29	6 989.17	599.12	15 886.50	10 185.16	5 519.85	4 665.31
2001	16 371.00	9 171.00	8 578.00	593.00	18 844.00	11 769.00	5 754.00	6 015.00

註：本表收入中不包括國？外債務收入，支出中不包括國？外債務還本付息支出和用國外借款安排的基本建設支出。

資料來源：（1）1990~2000 年度來源 <http://www.stats.gov.cn>。（2）2001 年度則為項懷誠，「關於 2001 年中央與地方預算執行情況及 2002 年中央與地方預算草案的報告」，《中國財政》，北京，2002 年第 4 期。

²³ 「對口幫扶」是由國務院於 1997 年起配合西部大開發而規劃，要求東部發達省（市）對口支援中西部少數民族地區的政策。九個省和四個計劃單列市分別支援十個省（自治區）：北京支援內蒙；天津支援甘肅；江蘇支援陝西；浙江支援四川；山東支援新疆；遼寧支援青海；福建支援寧夏；上海支援雲南；大連、深圳、青島、寧波支援貴州，西藏由全國支援。

分稅制的制度設計，大方向是正確的。但依照當下中國政府的收稅能力與技術，分稅制並未賦予省級合理的稅種。省級政府缺乏主體稅種的同時，中央卻分享了至少過半的稅收，然後再以維持既得利益的藉口，於後置上稅收返還給省級；坐實享權力不負義務的指責，實有本末錯置之嫌，此一「非典型集權」的現象在這特別令人疑惑。

也就是說，應該是省級維持其既得利益，卻是由集權的中央代其維護，而應該是相對應的事權與財權，中央卻只拿走財權，省級事權則未隨之收回。換言之，各級政府出於本身的利益需要，總是儘可能的上收財源，下推事權，使財權事權不相稱。沿海富省政府或許還能應付，但對中西部省區來說，就產生嚴重的財政負擔，²⁴而這又是傳統分權特徵使然。

從【表 4-6】中吾人發現，中央獲得的省級上交收入，基本上維持著穩定狀態，這是因為分稅制未對這部分進行極大的變動。但中央在補助省級的支出方面，在分稅制 1994 年開始有了攀升，當時的解釋是所謂的稅收返還；但 1994 年的支出額是 2 389.09 億元，到了 2001 年卻快速增加超過兩倍餘達 6 015.00 億元，在此同時中央的本級收入，已快趕不上其增長速度，何況中央也有本級支出。

顯然，分稅制「轉移支付」的稅收返還方式，根本不是替省級維護既得利益的有效辦法；省級既得利益由中央「集中」維護的做法，已經證明是失敗的，而這又是計劃性集權思維的錯誤認知。簡言之，理想而公平的稅制，應該是事權與財權能相對應，同時健全轉移支付制度，以平衡地區上的差異(如教育上的經費)

²⁵。

二、預算外資金：省級自主之工具。

隨著經濟日益的發展，有些事務預算內沒能編列，但中央希望省級能辦理，因而，不得不允許省級有收取預算外資金的權力。所謂預算外資金有兩形式：直接形式即所謂各項財政預算外收入，指專項稅收和專項收費；間接形式則是指地方國有企業的利潤留成。²⁶對於省級政府來說，藉由掌控財政管理的職權，來擴大預算外資金規模，其誘因一直存在著。

根據中國國務院 1996 年頒布的《關於加強預算外資金管理的決定》指出，「地方(含省)預算外資金是地方政府及其所屬行政機關、事業單位和社會團體為履行和代行政府職能，按照國家的法律法規及政策的規定，收取、提取、籌集和安排使用，而並不納入國家預算管理的財政性資金」。

²⁴ 高潔，「中國農村稅費改革正遭遇體制問題」，<http://www.usdigest.com>；鄭方傑(2002)，「政治(財政)承包制與農民貧困化之研究」，國立政治大學東亞研究所中國大陸與兩岸關係研究生研討會論文集。

²⁵ 楊大利、魏后凱，「地方分權與中國地區教育差異」，《中國社會科學》，北京，1997 年第 1 期，頁 98-113。

²⁶ 羅伊·鮑爾(許善達等譯)，《中國的財政政策：稅制與中央及地方的財政關係》(北京：中國稅務出版社，2000)，頁 101。

換言之，根據國家規定設立，由各部門單位自收取自支用，不納進國家預算收支的省及地方財政資金。而預算外資金之所以非預算收支，在於不用繳入國庫，且不用通過預算體制即能進行撥付。²⁷以下就是五類預算外的資金來源：²⁸

- (1) 「地方」行政事業性收費、基金和附加收入。
- (2) 「地方」主管部門依規定或經批准，從該屬單位集中的上交資金。
- (3) 鄉鎮政府開支的鄉自籌和統籌資金。
- (4) 社會保障基金。
- (5) 其他按照「地方」政府規定，應納入預算外資金管理的財政性資金。

依照《2001 中國財政年鑑》說明，預算外資金收支範圍，每年幾乎均有調整（嚴格說起來，歷年的數字沒辦法作齊頭式比較），但是，這些調整並沒有徹底的改變，預算外資金規模幾乎等同「第二財政」的重要性地位。預算外資金在中共建國以來，就一直存在著，但其規模小而無傷大雅。

【表 4-7】中央與省級預算外資金收支及比例（單位：億元 RMB）

年度	全國	中央	省級	中央(%)	省級(%)
收入					
1985	1530.03	636.10	893.93	41.6	58.4
1990	2708.64	1073.28	1635.36	39.6	60.4
1991	3243.30	1381.10	1862.20	42.6	57.4
1992	3854.92	1707.73	2147.19	44.3	55.7
1993	1432.54	245.90	1186.64	17.2	82.8
1994	1862.53	283.32	1579.21	15.2	84.8
1995	2406.50	317.57	2088.93	13.2	86.8
1996	3893.34	947.66	2945.68	24.3	75.7
1997	2826.00	145.08	2680.92	5.1	94.9
1998	3082.29	164.15	2918.14	5.3	94.7
1999	3385.17	230.45	3154.72	6.8	93.2
2000	3826.43	247.63	3578.79	6.5	93.5
支出					
1985	1375.03	562.05	812.98	40.9	59.1
1990	2707.06	1037.69	1669.37	38.3	61.7
1991	3092.26	1263.27	1828.99	40.9	59.1
1992	3649.90	1592.81	2057.09	43.6	56.4
1993	1314.30	198.87	1115.43	15.1	84.9
1994	1710.39	225.02	1485.37	13.2	86.8
1995	2331.26	351.38	1979.88	15.1	84.9
1996	3838.32	1034.92	2803.40	27.0	73.0
1997	2685.54	143.91	2541.63	5.4	94.6
1998	2918.31	139.74	2778.57	4.8	95.2
1999	3139.14	164.82	2974.32	5.3	94.7
2000	3529.01	210.74	3318.28	6.0	94.0

資料來源：《2002 中國財政年鑑》（北京：中國財政雜誌社）

²⁷ 郭北辰主編，前引書，頁 317。

²⁸ 鐘曉敏主編，《地方財政學》（北京：中國人民大學出版社，2001），頁 230-231。

改革開放後，預算外資金方如脫韁野馬般的急劇擴張，以應付諸如教育、醫療、道路建設與維護、計劃生育及行政管理等開支，或彌補預算資金的不足。²⁹因此、預算外被賦予了調動「地方」積極性、因地制宜、因事制宜等，解決地方自身問題的工具性目的。中央對於預算外資金，於是有了極大的容忍空間。

換言之，隨著經濟日益的發展，有些事務預算內沒能編列，但中央希望省級能辦理，因此不得不允許省級有收取預算外收入的權力。誠然，預算外資金規模會如此擴大，可說是地方「減稅讓利」及各級政府部門經濟權限擴大，³⁰不得不以之來緩解財政壓力的結果；這使得預算外資金在 1980 年代末 1990 年代初，已能與預算財政等量齊觀，甚而達分庭抗禮的程度，這當中央佔四成，地方則佔了六成的比重。

在財權不斷分散的情況下，財政支出壓力卻捉襟見肘。但是，各種名目的收費、基金迅速膨脹，也產生如下嚴重弊端。包括：一，加重企業經營負擔；二，嚴重侵蝕稅基；三，收費養人，始徵收成本提高，機構人員不斷膨脹；四，導致一些地方亂投資；五，滋長貪污腐敗。³¹預算外資金樹大招風，規模幾乎等同「第二財政」的現象，使中央對於其規模，不得不思限制之策。

【表 4-8】全國財政預算收支與全國預算外收支（單位：億元 RMB）

年度	全國 財 政		全國 財 政	
	預算收入	預算支出	預算外收入	預算外支出
1980	1159.9	1228.8	557.4	-
1985	2004.8	2004.3	1530.0	1375.0
1990	2937.1	3083.6	2708.6	2707.1
1991	3149.5	3386.6	3243.3	3092.3
1992	3483.4	3742.2	3854.9	3649.9
1993	4349.0	4642.3	1432.5	1314.3
1994	5218.1	5792.6	1862.5	1710.4
1995	6242.2	6823.7	2406.5	2331.3
1996	7408.0	7937.6	3893.3	3838.3
1997	8651.1	9233.6	2826.0	2685.5
1998	9876.0	10798.2	3082.3	2918.3
1999	11444.1	13187.7	3385.2	3139.1
2000	13395.2	15886.5	3826.4	3529.0
2001	16371.0	18844.0		

資料來源：(1) 1980~1999 年度為《2001 中國發展報告--中國的“九五”》（北京：中國統計出版社），頁 403；(2) 2000 年度為《2002 中國財政年鑑》（北京：中國財政雜誌社）；(3) 2001 年度為項懷誠，「關於 2001 年中央與地方預算執行情況及 2002 年中央與地方預算草案的報告」，《中國財政》，北京，2002 年第 4 期，頁 4-11。

²⁹ 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 187。

³⁰ 楊永東、戴小明，「實現地方財政平衡，建立綜合財政預算」，《廣西財政》，南寧，1997 年第 5 期，頁 37-39。

³¹ 「『費改稅』成財稅體制改革重點」，《大公報》（香港，1999 年 2 月 26 日，C6 版）。

先看中央與省級預算外資金收支及比例的表，中央的做法基本上是對於本身的預算外收入，積極的進行限縮，逐步將之納入預算管理體制內。以分稅制改革的基期 1993 年來說，該年中央的預算外收入就降了 1 461.83 億元，分稅制有效遏制了全國預算外收支的增長趨勢。

而 1997 年開始，中央政府基金性收費的預算外資金，被納入預算內管理，又進一步的對中央預算外收支產生壓縮作用。若從中央及省級所掌握的預算外收支比例觀察，前述兩次變革，有效的對於中央（及其所屬部門）的預算外資金增長，進行成功的縮減。

與此相反的，省級預算外收入的縮減有限，使省級的預算外收入比例，在分稅制之後，與中央相較從 60% 升至 80~90% 上下，平均上升了 20%。就此而言，中央對於預算外資金的改革，其成果明顯的僅止於中央與其部門本身，而省級則成了預算外資金改革之後，主要的徵收主體。（見【表 4-7】）

其次，從【表 4-8】中吾人觀察到，中央對於預算外收入，容忍的臨界點是 3900 億元。當全國預算外總收入到達 3800 億元時即是「費擠稅」了，中央會有具體政策對之進行壓制。中央忍受省級超高比例的預算外收入比重，原因即在於此，中央的忍耐也僅止於此兩次（1992 年與 1996 年），因為中央兩次壓縮政策，是由於本身壓縮得當，才能從臨界點上降下來。³²

從資料來觀察，中央的壓縮空間似已不大了，若再有到達臨界點的情形，勢必以省級的預算外資金為主要對象，亦即中央下次的積極壓制會在省級。像是「費改稅」政策方針的出現，就是中央欲對省級與地方預算外資金，進行限縮的政策作為。

其實從中央看來，只要對預算外資金的總量，設定一個不可超越的臨界點，就可以是有效壓縮預算外資金的方式。較為樂觀的看法是，預算外收入即便沒有完全消失，規模影響亦終會逐漸趨弱。而且在全國財政預算與全國預算外資金收支比較中，似乎就透露出此一趨勢。

換言之，分稅制前的 1991 年與 1992 年全國預算外收入凌駕預算收入，可說已經到達了預算外收入的高峰期。分稅制後全國最多僅有 1996 年的預算外收入比重再次過半（52.56%）而 1993 年開始加上前述 1997 年對預算外資金的改革，皆使預算外資金的比重，大約佔同時期財政預算的三成多的比例。

據此而言，隨著稅收技術與經濟發展的改進與成長，未來兩者的差距將會逐步拉大，這對中央集權論者來說算是喜訊。但是，悲觀者卻認為，隨著全國財政預算的增長趨勢，預算外資金還是有持續增加的可能性。

³² 中央對於其所屬部門的預算外資金，是以「收支兩條線」的方式規範。將預算外收入納入預算管理或財政專戶管理，再依收支不掛勾的準則，由財政部協商核定來辦理支出之。

第三節 本章小結：分稅制的出現與影響。

欲了解分稅制為何出現，不得不從承包制造成的副作用談起，財政承包制的弊端主要有：³³

- 一、稅收流失嚴重，國家財力分散。地區為了其局部利益，而對體制內收入的徵收不積極，任意的減免，藏富於企業，再向企業集資、攤派，於體制外收入之。
- 二、包死中央財力，中央財政基本上拿不到增量收入。對中央包死上交基數，超收則全留或多留省級，使中央財政收入未能與經濟成長與時俱增，也未能與財政總收入成長同步增長。
- 三、助長「地方」重複投資及盲目建設。「地方」不顧全國產業政策和市場需求，將大量資金投在「短、平、快」的產業，導致地區間產業結構同質化，經濟配置惡化，規模不經濟，投資效益降低。
- 四、加劇地區封鎖和經濟割據的地方保護主義。省級政府對市場和商品流通，進行不合理干預或阻隔，並管制外地商品輸入本地市場，不利於全國統一市場的形成。
- 五、導致稅負不公，破壞公平競爭。除越權減免稅負外，企業彼此間稅負失去準則，以及地區間稅負失衡，加劇區域間的不平衡發展。
- 六、一省一制，造成地區間苦樂不均。省級可支配的財力，未取決於該地區合理支出需要和收入水平，而是取決於中央核定的收支基數和分成比例，由於比例不固定，因而導致省級政府短期化的作為。
- 七、按企業隸屬關係劃分財政收入，不利於政企分離。省級政府利用行政手段，干預所屬企業的經營狀況及收入，不利政府職能轉型，亦不利企業在市場競爭。

換言之，中央之所以會暫時犧牲上述情況，要歸因於「分灶吃飯」體制，亦即承包制的積極作用：³⁴

- 1.能擴大省級財權，調動「地方」的積極性，所增強的地方經濟活力和經濟實力。
- 2.在一定程度上幫助地方，緩解長期累積下來的矛盾和問題，並歸還欠帳。
- 3.打破了財權高度集中的「統收統支」體制，改變傳統的吃大鍋飯的計劃經濟模式的弊端。
- 4.配合並支撐了同時期的價格、工資、企業等方面的改革。

從吃大鍋飯形式的統收統支體制，到分灶吃飯形式的財政承包體制，再到最近的分稅制，充分的反映了中央政府且戰且走的行事作風，每項改革都有其欲面

³³ 魏禮群、李金早主編，前引書，頁 46-47，68-69；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），頁 303-311。

³⁴ 魏禮群、李金早主編，前引書，頁 5。

對並化解的問題。但由於每次變革有其需考慮的實際情況，使得每次變革都有其折衝妥協性，但這也是變革之所以能平順的原因。

作為從統收統支時期以降，到承包制時期的路徑依賴產物，「分稅制」這一規範中央與地方財政關係的制度，因而具備了「集權化」與「分權化」的雙重性質。集權化體現在稅權與稅制本身及其潛力部分；分權化則體現為事權、預算外及稅制所造成的後果部分，而後者特別是反應在轉移支付及赤字上。

其實，分稅制本身雖然只涉及中央與省級稅收的劃分，不會直接的決定財政上是集權或分權。但實務界錯誤連結稅制對於集、分權的關係，部分學界亦作如是觀，扭曲分稅制所會產生的貢獻，將分稅制視為再集權的工具，致使稅種劃分過於偏袒中央。

而省級政府為了證明其存在，只好變本加厲的積極發揮其應有職能（事權）並同時擴張預算內收支規模。這才造成中央無論主、客觀上目的為何，為了維護省級的既得利益（其實也是維護中央的財政利益），雖然其能獨斷稅權，並在稅收上集中過半的稅收，卻也不得不在移轉支付上，依既有規模原封不動返還稅收回省級。使得公平性考量在移轉支付上未被重視。

當各種名目的費、基金如雨後春筍般的被「批准」的同時，中央也開始了反制措施，諸如國家稅務總局發出《關於加強稅務部門帶收費工作有關問題的通知》，要求省級與地方採取有效辦法推進「費改稅」，且反對成立專門收預算外資金的收費局，³⁵或者是將需要保留的收費、基金進行分類處理：³⁶

- 一、將具有稅收性質的收費、基金列入「費改稅」範圍。
- 二、保留必要的收費但要制定辦法使其完善和規範。
- 三、對一些不再體現政府的職能，屬於市場經濟經營行為的收費，轉為經營性收費，並依法納稅。

總言之，分稅制是中央對於省級具體權威性的表現。由於中央有權威，成了最容易發生機會主義行為的主體；把問題盡量往下級壓，把資金往本級調。收入層層上交，支出責任層層下壓，使得上級好過了，下級卻難過了，省級對於中央的表現自然就難以相信。³⁷而中央與省級的新一回合攻防，也在諸如「費改稅」政策方針中反覆的展開。這是總的分析中央與省級財政體制與後果之小結，下一章會就廣東省作個別分析。

³⁵ 「稅總：不得成立收費局」，《大公報》（香港，1999年5月6日，C5版）。

³⁶ 「加快『費改稅』」，《人民日報》（北京，1999年2月8日，10版）。

³⁷ 姚洋、楊雷，「制度供給失衡和中國財政分權的後果」，《戰略與管理》，北京，2003年第3期，頁28-29。