

壹、緒論

本文研究目的在於以 1997 年到 2003 年中國中央政府對地方的淨移轉支付，探究其背後財政資源分配的邏輯，藉此釐清處於經濟轉型時期的中國政府，財政資源的分配方式，其財政資源分配是否將隨國家發展政策的轉變，成為以回應社會需求為目標的公共財政體制，同時此財政資源配置模式究竟是較多受到了區域政策轉折的影響，抑或領導人的因素在這個轉型期國家仍佔有不可動搖的、不容挑戰的地位。本文將運用固定效果模型做為檢證工具，以了解中國的財政目標是以穩定、發展或是均衡為主要原則。

一、研究背景

(一) 問題的起源：轉軌時期的市場失靈

1978 年中共十一屆三中全會以來，中國走上了經濟改革的道路，將資本主義市場機制帶入中國，歷經了二十多年的改革，中國的經濟體制已大致轉型成為市場經濟體系。然而處於轉型時期的中國，在經過了二十多年的努力改革後，其區域間發展不平衡的問題亦逐漸浮上台面，成為中國研究領域裡熱門的課題。

有關區域差距的相關研究，其中最主要的焦點不外乎兩項：區域失衡的成因以及解決區域失衡的辦法，這兩者的答案緊扣彼此，如何斷定成因將是怎麼解決問題的前提；而「中央—地方」關係則在這一系列區域經濟的討論中，佔據主要地位，其一，多數的討論集中在市場開放下地方政府的靈活性，若是中央介入管制，則會扼殺市場的積極性，不利當前的市場化經濟，此即「社會主義的中央 vs. 市場經濟的地方」；其二則是，由於地方政府的相互競爭資源，必將不利於

弱勢省份的發展，因此須由中央負起彌平差距的責任，亦即「照顧全局的中央 vs. 競逐私利的地方」。¹

區域差距的起因則是由於東部因為佔先天之優勢，加上中央政府有意的租稅減免等優惠政策，使得東部在經濟發展上，發展出良性自我循環，² 而中部和西部地區則剛好相反，需要藉助外力，其發展速度始能趕上東部沿海；除了區域差距之外，城鄉差距亦是市場化經濟所帶來的另一個嚴重社會問題，因為生活水平的距離，使得中國社會近幾年來成為孫立平所形容的「斷裂的社會」。³

這些由市場經濟所引起的社會不公平問題，受到學界和實務界的重視，起因於區域不均衡可能會讓相對落後的中西部地區拖累繁榮的東部，進而影響到整個中國的經濟發展；而城鄉之間的差距，則會造成貧困地區人民的相對剝奪感，動搖社會的穩定，因此各界莫不注重中國經濟發展所帶來的社會不公平問題。⁴這些現象顯示著中國內部的市場失靈非常嚴重，而針對這個問題，許多解決的辦法則是要求中央政府負擔起平衡發展的責任；提出這樣呼籲的學者其立場是認為中央政府必須進行逆市場操作，以財政政策為手段，調節區域間不均衡的發展以及縮小城鄉差距，如此中國的經濟發展才能延續，並且保持這社會的和諧；然而，另一些人則以為區域發展的失衡既是市場造成，則應由市場進行自我矯正。

但是以上的討論，不論學者的預設立場是「社會主義的中央 vs. 市場經濟的地方」還是「照顧全局的中央 vs. 競逐私利的地方」，都是限縮在國家體制的框架之內，而全球化則帶來了學術上新的契機。由於全球化的作用，市場經濟將不再侷限於國內，而是與整個國際市場相連結，形塑出「市場—中央—地方」的

¹ 耿曙，「中國大陸的區域經濟動態：問題意識與研究成果的回顧」，**中國大陸研究**，第 46 卷第 4 期（2003 年 7、8 月），頁 55~101。

² 「良性自我循環」係指成本降低有助於規模擴大，而規模擴大又再促使成本降低。魏候凱，「中國市場轉型中的區域經濟差距：社會影響與政策調整」，發表於「中國市場轉型與社會發展：變遷、挑戰與比較」研討會（台北：政治大學國際關係研究中心第四所，2006 年 4 月 29~30 日）；耿曙，「東西不平等的起源：國家、市場、區域開發」，**中國大陸研究**，第 45 卷第 3 期（2002 年 5 月），頁 27~57。

³ 孫立平，「我們在開始面對一個斷裂的社會？」，**戰略與管理**（北京），2002 年第 2 期（2002 年 4 月），頁 9~15。

⁴ 高長，「大陸職工『下崗』難題」，**經濟前瞻**，總第 70 期（2000 年 7 月），頁 76~80。

結構，中央作為市場與地方的中介橋樑，角色重要性重新被凸顯出來，從這裡出發，作為轉型中國家的中國之區域經濟失衡問題，要再加上全球化的作用，尤其是加入 WTO 之後，研究方向即轉而成爲「國家—市場」的關係。⁵ 因之，要如何彌平經濟市場化後所帶來的不平衡困境，主要的焦點會是擺在國家如何校正市場失靈，爭執點在於政府介入市場的深度，以及政府的職責範圍。

（二）差距的弭平：轉軌時期的政府的介入

前述言及研究中國的區域失衡之方向轉爲國家與市場的關係，亦即政府面對市場失靈時的作爲。觀察到這幾年中國政府出台的區域政策，皆不同於以往因注重效率而傾斜於東部爲主的政策，反而是轉以均衡區域發展爲重，從 1999 年的「西部大開發」、2003 年的「振興東北老工業區」、到 2006 年的「提升中部」，⁶ 在這一連串的區域政策當中，中央政府著重於對落後地區的財政投資、移轉性支付等財政手段，這樣的舉動明顯表示中央對區域失衡的關心，同時中國也在 1998 年宣布要開始公共財政體制的建設，⁷ 也是中國國家自從改革開放逐漸退出市場之後，再重新介入的表現。

自從改革開放以來，中國中央政府即以「放權讓利」爲政策原則，將權力逐漸下放給地方，尤以 1994 年的分稅制提出之前爲高峰，而在進行這些區域政策（特別是已經執行數年的西部大開發）、國家重新介入市場時，則是考慮到國家的能力，依照世界銀行對國家能力的定義，則是國家不論是在汲取資源或是貫徹政策上面，是否能集中有限的的能力，有效回應社會需求。⁸ 以此定義對照著中國政府這些區域政策，似乎彰顯著中國政府想要運用財政上的手段，諸如政府投資、稅收優惠、移轉性支出等等，來縮小區域差距、城鄉差距的企圖；同時，中

⁵ 耿曙，「中國大陸的區域經濟動態：問題意識與研究成果的回顧」，頁 55~101。

⁶ 魏候凱，「中國市場轉型中的區域經濟差距：社會影響與政策調整」。

⁷ 賈康，「關於建立公共財政框架的探討」，*人民日報*（北京），2006 年 4 月 20 日。
<<http://kfq.people.com.cn/BIG5/55140/56842/58554/58695/4314932.html>>。

⁸ World Bank, *World Development Report 1997*(Washington DC: World Bank, 1997)，轉錄自陶儀芬，「從西部大開發之基礎建設看國家能力的延伸與限制」，宋國城主編，*21 世紀中國卷一：西部大開發*，頁 353~370。

國官方亦在宣示這些政策之時，強調當中將區域發展導向均衡的涵意。⁹

中央政府要作為弭平區域差距的主角，除了意圖之外，還要保證有足夠的財力與行政力量執行之，觀察中國的中央政府之財政力量，自 1994 年分稅制之後，兩個比重¹⁰的逐漸上升，可以保證中央在執行其財政政策時有足夠的財力支援，如此一來，需要深入探討的，即為中央政府的政策意圖了。

胡錦濤於 2002 年上臺之後，於十六大開會期間即宣示要建設小康社會，其在致詞時說道：「改革開放二十多年來，特別是近十三年來，我國綜合國力不斷提高，……，但是，也應該清醒地看到，我國還處於社會主義初級階段，人民生活水準還比較低，距離全面建設小康社會還有很大的差距。……，我國國土遼闊，地區、城鄉經濟發展不平衡，一些地區、一些鄉村、一些居民群體的生活還比較困難，下崗職工再就業和『三農』問題仍比較突出。我們必須把實現人民群眾的利益作為一切工作的出發點和歸宿，……，最終使不同地區、不同城市、不同鄉村、不同群體都能普遍、全面地實現小康。」¹¹由此可見，此為胡錦濤已充分意識到中國經濟市場化之後帶來的各地差距之影響，一改過去江時代以建設社會主義市場經濟為主調的政策，企圖轉向，以均衡區域發展為政策核心。同時，章敬平也以為，2003 年的兩會所展現的目標，是新一屆政府正在弱化經濟建設型政府的特徵，轉向公共服務型政府，不再片面以 GDP 做為發展的唯一指標，更多的是著重在社會公平正義、社會體制改革之上，因此他願意稱 2003 年為「胡溫元年」，顯示胡溫體制的不同作風，已經在學術中發酵。¹²

最高領導人的宣示和政府中財政資源的分配是可以讓外界窺見政府意圖的最佳途徑，尤其在中國大陸，其憲政體制與政府外預算約束尚未完全建立，因此相較於西方國家，其政府的預算產出更是增添了一層神秘色彩。而財政支出中的

⁹ 國務院西部地區領導小組開發辦公室。〈<http://www.chinawest.gov.cn/web/index.asp>〉。

¹⁰ 兩個比重係指「政府財政收入佔國民生產總值的比重」以及「中央政府財政收入占政府總體收入的比重」。

¹¹ 新華網，「新華時評：以『三個代表』重要思想指引全面建設小康社會征程」，2002 年 11 月 10 日。〈http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-11/10/content_624515.htm#〉。

¹² 章敬平，**胡溫元年：中國的第二次轉型**（台北：捷幼，2004），頁 1~10。

移轉支付，則是這個途徑的最佳代表。政府間的移轉支付分為橫向及縱向兩種，前者在中國由於地方發展主義的盛行，幾乎沒有實行的空間，因此本文的討論主要集中在縱向移轉支付上，亦即中央—地方之間的移轉支付。

若是中國政府真是若其所說的以均衡發展作為區域的目標、輔以財政政策作為手段，則中國已進入公共財政所說的政府職能範疇當中，然而這裡出現的問題是：中國的區域政策是否有如其所宣示的一般，是以均衡區域發展、矯正市場失靈為導向？以西部大開發為例，不少學者指出，此處一系列的政策如西電東送、西氣東輸，著眼點仍是十幾年後東部發展會面臨的資源短缺問題，¹³與均衡區域發展並無太大關係，因此，中國的財政體制是否走上公共財政的道路，為市場經濟服務，仍是一大問號。一些學者如高培勇、賈康等，¹⁴肯定中國的財政體制已逐步朝向公共財政的方向改革，雖然仍有許多改革的空間，但是達到公共財政的期望是指日可待；然而，另一些學者亦懷疑中國的平衡區域發展、城鄉差距的政策，認為只是表面上宣示均衡區域發展，實際上財政資源的分配並沒有如公共財政所期望的以公平為原則，如王紹光、¹⁵耿曙等，¹⁶則認為中央財政資源的分配，沒有依照公平原則、回應社會需求進行，反而是因為政治上或其他原因，違反了這樣的原則。學界不同的爭議，則構成為本文的背景。

¹³ 例如魏候凱，「中國西部大開發：新階段與新思路」，**發展**（蘭州），2005年第11期（2005年11月），頁12~16。

¹⁴ 高培勇，「公共化：公共財政的實質」，**人民日報**（北京），2004年10月22日。
<<http://big5.china.com.cn/chinese/OP-c/686888.htm>>。

¹⁵ 王紹光，「為了國家的統一：中國轉移支付的政治邏輯」，胡鞍鋼編，**國家制度建設**（北京：清華大學出版社，2003），頁253~274。

¹⁶ 耿曙、涂秀玲，「區域開發的政治邏輯」，發表於「中共政權變遷：菁英、體制與政策」研討會（台北：中央研究院，民94年11月19日）。

二、研究問題

基於以上背景，據此發展出本計劃的研究問題：做為一個轉型中的國家，中國的財政體制究竟是否已經走向公共財政的範疇，從而服務於市場經濟？亦或儘管市場經濟已臻於成熟，中國的財政體制仍並未跟上腳步，其財政資源背後的分配邏輯，仍然不是服膺於公共財政的原則？同時，影響中國財政資源分配的主要因素為政策的宣誓亦或領導政權之更替？由於公共財政的原則是要求政府的職能係回應社會需求、包括要提供足夠的公共財，如此才能顯示政府的公共性，並且符合市場經濟要求的效率，因此本文想要了解中國的財政資源分配對於中國這樣一個地域如此廣大、各地需求不一的國家，是不是能夠提供各地方實際上所需的資源，藉著政府重新介入市場的力量，解決市場失靈問題？同時，本文研究亦想了解政權之更替與財政資源分配的連結之程度？

