

## 貳、文獻檢閱

本文的問題背景為中國區域發展失衡以及政府回應的理由和需要，主要檢證的焦點則是究竟區域問題失衡的政府對策，其轉變因素係政策制定過程中即決定抑或領導人影響佔了較重要之因素？其中的連結則是國家資源分配是否隨著政策制定或是領導人權力更替而有所轉變，基於這些問題的構成成分，以下本文將逐一檢閱與論述相關文獻。

### 一、區域失衡

#### (一) 問題的起源：市場失靈

在討論中國市場機制失靈的問題時，以區域之間不平衡的發展為主要討論對象，王紹光和胡鞍鋼在斷定中國區域增長不平衡的原因時，兩者合著的《中國：不平衡發展的政治經濟學》實屬該問題分析的代表。首先，王、胡二人先指出區域差距不僅僅限於經濟增長，因此在探討區域不平衡發展的成因時，不能只用 GDP 一項指標，因為地區差距的成因是多維的。其選取的其他指標為各地區資源稟賦、經濟結構、與人類福利。但是 GDP 仍是一項最重要的指標，因此在接下來探討地區不平衡發展的經濟成因時，王、胡二人在運用增長帳戶計算方法之後，得出的結論為：發展水平是當地儲蓄的重要決定因素，而省級經濟規模是外商投資的重要決定因素，但是兩人認為經濟因素的解釋價值有限，因為這個理由無法解釋為何特定的省區能夠實現並保持高資本積累的速度。

王氏與胡氏緊接著由政治層面著手尋找答案，其認為由於改革開放以來，中央政府奉行「梯度理論」和「滴入論」，<sup>17</sup> 因此政策上是向東部傾斜，尤其是

---

<sup>17</sup> 「梯度理論」將中國劃為東、中、西三塊區域，認為政府投資應當發揮沿海優勢，等到沿海

1986 到 1990 年的七五計畫。除了中央政府有意的政策傾斜之外，王、胡二人亦提出中央政府的財政汲取能力也是造成中國區域不平衡發展的原因，這個觀點的推論基礎則是由於中央政府放權讓利的原則，使得中央政府收入佔 GDP 的比例連年下降，<sup>18</sup>因而影響到政府執行平衡區域政策的能力，包括把資源從富裕地區轉移到落後地區的能力。因此該書中的結論認為造成中國區域不平衡發展的主要原因是政治的，而非經濟的，中央政府的地區政策和資源汲取能力則是最終影響不同地區增長能力的因素。<sup>19</sup>

對於上述王紹光與胡鞍綱提出觀點，耿曙則有不同的看法。其在「東西不平等的起源：國家、市場、區域開發」一文中提出與王氏和胡氏相對立的觀點，認為區域間發展的落差，並非直接源自於國家之政策，而必須歸結於市場的影響。

耿氏首先對王、胡的「唯國家觀」提出批判，認為王、胡二人在書中以 1980 年代中央政策之傾斜，這對中國而言，國家之關鍵角色無庸置疑，但是並無法論證國家如何發揮其影響力。耿氏提出國家介入有直接和間接之區分，前者係國家替代市場，影響經濟運作，後者則係國家透過培育市場，變化經濟情勢；王氏與胡氏的看法屬於前者（國家直接造成失衡），為政治解釋，耿氏則提出替代模型（國家透過市場形成失衡），為政治經濟觀點，兩者最大的差別在於對「市場」角色的認知：王、胡的政治解釋基本上忽略市場的作用。耿氏提出的新模型，則是強調市場的自我擴張、市場的價值榨取以及市場的產能撕裂，以觀察市場結構與貿易條件，如何影響資源的流通分配，終而造成東西間的發展落差。以下即為耿氏所建構的新模型。

第一，一旦市場發展取得先機、擁有規模經濟之後，又可以支持自己的競爭優勢，觸發下一輪的良性循環；同時，作為經濟制度的市場，與其他各種政治

---

地區足夠發達時，才能把注意力轉向中部，而後西部，而西部地區必須耐心等到輪到它的時候。「滴入論」則主張政府應該把有限的資源挹注在最具發展潛力的區域，等到該區域的經濟發展到一定程度時，自然會把資源流入相對落後的地區。

<sup>18</sup> 兩位作者的實證資料為從 1978 年的 31% 下降到 1995 年的 11%。參考該書頁 204。

<sup>19</sup> 王紹光、胡鞍綱，**中國：不平衡發展的政治經濟學**（北京：中國計劃出版社，1999）。

社會制度之間，存有彼此形塑、相互增加之效果，以此來看東西部之間的落差，則東部因為市場鼓勵自我擴張，而愈發鞏固，使區域間的發展差距更形擴大。第二，從貿易條件著手進行的觀察，則中國區域間落差之關鍵，在於區域間透過市場的貿易往來，這又可分為「價值榨取」和「產能撕裂」這兩個層面來觀察，前者以發展經濟學的觀點為核心，認為先進與落後地區的貿易條件實基於不平等交易，在這個交易過程中，落後地區的剩餘價值將被轉移至先進地區，也因此喪失技術趕超的資源；後者則係在價格機制逐漸成為資源配置的主導因素之後，由於出價上的劣勢或是獲利率難能匹敵，落後地區將喪失其掌握稀缺要素的能力，一旦無法掌握這些要素，將導致生產流程之拆解，同時其他資源亦遭到閒置。

根據以上推論，耿氏結論中國區域發展未如改革開放之初預期的「滴入論」一般，財富由東部向西部轉移，主因在於市場機制的內在傾向。順應此邏輯，耿氏在文末提及，當市場體制已推廣於中國全國之時，地區間產業供求及其平衡，靠的是市場聯繫，而國家該做的唯有培育市場，方能弭平區域間的差距。<sup>20</sup>

## （二）政府的介入：財政理論中關於政府職能的論述

綜合以上所述，不論主張市場失靈的主要原因為國家政策傾斜或是市場機制的內在傾向的學者，在面對市場失靈時，都認為需要靠國家的協助才能逐步矯正回來，因此，本文將從公共經濟學中關於政府職能的論述裡頭，找尋出國家面對市場失靈時的解決辦法。財政學由公共經濟學發展出來，因此在回顧財政學中有關於政府職能的論述時，需從公共經濟學中的論述談起。

### 1. 古典經濟學

始於 Adam Smith 《國富論》的「古典經濟學」，認為政府的基本責任就是維持社會和經濟活動賴以進行的框架即可，因為政府本身有缺陷；同時該時期的

---

<sup>20</sup> 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。

經濟學家對自由市場深具信心，相信自由市場機制能解決基本的資源配置問題，因此不需要政府的太多介入。

## 2. 福利經濟學與凱因斯主義

以 Arthur Pigou 代表的「福利經濟學」，認為古典經濟學中的完全競爭市場是不存在於現實當中的，不完全競爭和壟斷才是現實世界的常態，在這同時，也決定了政府的功用。福利經濟學派在論證政府的職能時，除了說明了自由市場機制會造成壟斷之外，還論述自由市場的外部性會造成資源配置的不效率，以及導致收入差距懸殊和社會不公平。Pigou 從貨幣的邊際效用遞減出發，認為在富人手中的最後一元之效率比在窮人手中的最後一元之效率少，因此主張通過政府把富人的錢拿給窮人，如此則整體的社會福利會提高。

## 3. 公共財政理論

Richard Musgrave 接著提出「公共財政理論」，在他的概念中，國家的本質與財政的本質是不可分的，他認為國家是一個由個人參加而結成的合作聯盟，而這個聯盟必須以民主和公平的方式解決公共問題。Musgrave 沿襲經濟學家一貫的概念，仍是以「效率」為其論述的核心，但是更多地涉及了公平的概念。因此在談到政府的責任時，他認為公民服務 (civil service)，尤其是財政系統的運行，雖然會給政府帶來更多的投入，但是這樣一個政府的有效性和效率性，仍可以作為衡量績效的標準，並且是一個很好的標準。

Musgrave 在 1959 年發表的 *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy* 一書當中，將政府的財政職能劃分為三種：配置、穩定與分配。這三種政府財政職能成為財政學界經常用以衡量政府財政績效的規範性標準。

其中的配置職能是第一項考慮的，也就是具外部性的公共物品應由公部門供給，是因為建立公共部門的必要性在於補充而不是替代私人部門，因為這些商品無法由私部門提供；第二項穩定職能，Musgrave 談到的是政府的宏觀政策，

政府應利用財政政策解決在提供公共財方面會產生市場失靈的私有部門，同時亦需解決失業等更宏觀的問題。

至於第三項分配職能，牽涉到移轉性支付的問題，在 Musgrave 的觀察中，自從二十世紀以來，美國政府支出佔其 GDP 的比例愈來愈高，而這些支出當中，以移轉性支付的成長占最大比例，會有這樣的結果，是因為人們在社會不平等的條件下，對分配問題日益地關注，同時這樣的關注亦增加中央政府預算的重要性。Musgrave 考察了貧窮救助和社會保險這兩個移轉性支付的核心項目，在前面一個議題中，他認為依照個人能力向每個人收取相同的邊際稅率，用以支付移轉性支出時，這時候會有最多的人受到補助，而在後一個議題中，他則認為最重要的是確定社會保險在 GDP 中所佔的比重。

由於上述的三種職能，Musgrave 特別強調的是公平（equity）和正義（justice）之問題，在這個問題上，他認為要建立完整的稅收—支出財政體制，就必須找出明確的社會福利函數。而在 Pigou 以前的財政學家是用「每個人相同的邊際犧牲（邊際稅率）等於社會的總犧牲最小，而社會總犧牲最小則與福利最大相等」，雖然在這裡平等和效率即得到了連結，但是 Pigou 得出「削減高收入階層的收入向低收入階層轉移則會提高全社會的總體福利水平」，這與 John Rawls 認為，只要能改善最貧窮的人之生活，則會提高總體的社會福利類似，而 Musgrave 則接受這樣的想法。

#### 4. 內生性增長理論對財政政策的看法

除了公共財政的相關論述之外，內生性增長理論<sup>21</sup>則是想要了解：究竟宏觀經濟調控和財政政策能否在推動經濟長期增長時發揮穩定作用？過去的財政學家認為財政政策僅能在短期內對於資源配置、收入分配和經濟穩定等領域有重要

---

<sup>21</sup> 內生性增長理論的一般性公式為  $\frac{\dot{Y}}{Y} = a \times \frac{\dot{K}}{K} + (1 - a) \times \frac{\dot{L}}{L} + \frac{\dot{A}}{A}$ ，其基本概念為：經濟增長來自於資本要素（K）、勞動要素（L），以及一個餘項（A）的增長，表明長期性的經濟增長不僅僅需要資本和勞力，尚需要另外的刺激動因，一般則是用技術進步來解釋這個餘項。

作用，長期來說則作用不大，然而，內生性增長理論則認為，無論是知識的積累或人力資本的培養，都可以透過支出、補貼等財政政策，提高單位要素的生產率，維持長期的經濟發展。<sup>22</sup>

在內生性增長理論中，與本文有著極大關係的模型則為生產性公共資本模型，為 Barro 於 1995 年提出的模型，在這個模型中，Barro 得出的結論為：政府透過徵稅用於生產性公共資本投資，並將公共資本以低價格供於社會生產，則能防止企業的邊際產出遞減，從而提高長期的實質 GDP，因此這個模型得出的重要意義在於：勞動力充裕的國家應該更加重視生產性公共資本投資。<sup>23</sup>

由以上的文獻回顧可以發現，財政職能的劃分都是圍繞著公共財的提供所展開的，而政府的職能除了 Musgrave 所說的配置、穩定和分配之外，內生性增長理論補充了政府財政政策的應有功能，本文則利用這些理論的觀點，套用在中國的實際情形上面，作為研究之立論基礎。

## 二、政府回應的方式

前面陳述了中國在市場失靈的原因以及政府需要回應的理由，而我們更關注的焦點則是著重於是什麼樣的原因促使政府對這個問題背景進行回應。一個政權的合法性與正當性必定是經由是適當的政策表現出來，而這個政策形成過程之中，真正具有影響力的關鍵點則往往成為研究焦點。在眾多文獻中，關於決策過程對於中國政策決策模式的研究中，以領導人為中心的精英決策過程被認為佔了極大因素，此種政策過程相對於西方民主國家而言，是無序的、隨意的，更多表

---

<sup>22</sup> 郭玉清，「促進長期經濟增長的財政政策選擇」，*山東財政學院學報*（青島），2005 年第 4 期（2005 年 8 月），頁 37~41。

<sup>23</sup> 類洪，「現代經濟增長理論與財政政策」，*財政研究*（北京），2006 年第 5 期（2006 年 5 月），頁 2~7。

現在政策的非連續性上，<sup>24</sup>然而，近幾年的些許研究則轉而發現整個政府官僚的政策延續性，回應多元的社會需求。以下，本文先回顧關於社會主義國家領導人因素的文獻，再陳述中國政府政策轉折的相關研究。

### （一）領導人因素

在社會主義國家中，領導人作為國是制定的核心，許多大政方針皆出自於領導人之意志，過去的研究著重於在社會主義國家中，政府的預算分配是否會隨著領導人的替換，而形成類似於西方民主國家的政治景氣循環，以下，本文先對政治經濟景氣循環理論（political business cycle, PBC）之基本內容作陳述，再了解過去這個理論應用在社會主義國家的相關研究。

#### 1. PBC 理論之內涵

傳統的 PBC 理論可分為「投機派（opportunistic）政治景氣循環理論」與「黨性派（partisan）政治景氣循環理論」兩大流派。前者以 W. Nordhaus 在 1975 提出的模型為核心，他以菲利浦曲線（the Phillips curve）為分析的基礎，假設選民的投票行為是向後看的（backward – looking），其偏好是經濟呈現榮景。選民會根據執政者在位時的經濟表現決定是否支持之，因此政府會在選前採取擴張性政策，刺激經濟以獲取選票，而此舉會造成通貨膨脹，因此在當選執政之後，會則會進行緊縮性的政策，以降低通貨膨脹，直到下次選舉之前在重複採行擴張性的政策，這樣一來一往之間，就形成了政治性的經濟景氣週期變動。

而「黨性派政治景氣循環理論」則是以 D. Hibbs 在 1977 年提出的模型為代表，這個流派的假設大致與投機派相同，不同的是黨性派模型強調的是政黨的意識形態，認為不同政黨因組成基礎不同，自然會對經濟政策與路線抱持不同的看法，因此該模型著重選後的經濟政策，而較不注重選民的需求取向。Hibbs 認為

---

<sup>24</sup> 魏淑豔，「試論當代中國的決策模式轉換方向」，*社會科學輯刊*（瀋陽），2005 年第 3 期（2005 年 5 月），頁 197~199。

左翼政黨會在菲利浦曲線中選擇高通膨與低失業，而右翼政黨則相反，會選擇造成低通膨與高失業的政策，因此在政黨輪替之間，由於經濟政策走向的不同，也會形成一鬆一緊的經濟波動，此即黨性派所謂之政治景氣循環現象。<sup>25</sup>

傳統的政治經濟景氣循環理論的研究，變項僅及於經濟產出或失業率等總體經濟的變項，經過擴展之後，晚近的相關研究將焦點從「為何發生？」轉為探討「為何不會發生？」，同時研究的變數也逐漸增加，例如政府預算支出或是貨幣政策。在此同時，隨著統計資料的完備，相關研究也擴及新興民主國家和後共產主義國家。<sup>26</sup>

在陳述完政治經濟景氣循環理論的基本內涵之後，本文更關心的是其在社會主義國家中的應用，因此接下來本文係著重相關的研究加以探究。

## 2. 政治制度化較高的非民主國家——對蘇聯之研究

Valerie Bunce 在 *Do New Leaders Make A Difference ?* 一書中，提出的核心問題為：在社會主義國家中，我們是否可以期待領導人交替對政策的影響和衝擊與西方國家一樣，成爲一種循環，或是在領導人繼承和政策創新之間，有不同的連結方式？<sup>27</sup>爲了回答這個問題，Bunce 以蘇聯及其附庸國家爲研究對象，用量化方式，研究在領導人繼承前後，國家預算和投資順序的改變。

他的假設爲：在社會主義國家中，領導人的繼承對於國家預算和投資順序有很強的影響力，反映出社會主義國家領導者所擁有的權力，同時繼承過程和新一輪的議題之間有很強的連結關係。在通過對保加利亞、捷克斯拉夫、<sup>28</sup>東德、匈牙利、波蘭、羅馬尼亞以及蘇聯七個國家的財政資料分析比較之後，Bunce 的假

<sup>25</sup> 傅彥凱，「民主政治下的經濟政策制定：政治景氣循環理論之分析」，*中國行政評論*，第 11 卷第 3 期（民 91 年 6 月），頁 139~163。

<sup>26</sup> 王鼎銘，「政治與經濟間的交錯：政治景氣循環理論的發展評析」，*公共行政學報*，第二十期（民 95 年 9 月），頁 161~172。

<sup>27</sup> Valerie Bunce, *Do New Leaders Make A Difference ?* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1981), pp. 28~38.

<sup>28</sup> 在作者的研究期間尚未分裂，後於 1993 年分裂爲捷克共和國和斯洛伐克共和國。



設被證實了：領導人之間的繼承對於預算改革和投資順序是個強有力的機制。

由於是對不同國家進行比較分析，緊接著則出現另一個問題：為何在某些國家中，領導人繼承對於國家預算和投資順序的衝擊大於其他國家？換句話說，是否有特定的模式使得有些因素加強（或削弱）領導人繼承對於政策的影響？<sup>29</sup>在這裡，Bunce 的資料顯示出的訊息表示，不論是因為前任領導者死亡或僅是改變取向（change-oriented）所引起的權力繼承，在公共政策的轉變程度上，沒有太大差別，因為權力繼承者要證明自己不同於前任的價值。

而在最後的結論中，Bunce 則是強調在研究社會主義國家時，與西方國家一樣，國家政策制定過程皆不能免於精英的控制。<sup>30</sup>

同時，他在 "Leadership Succession and Policy Innovation in Soviet Republics" 一文中並進一步發現，此種政策轉變並非如西方民主國家發生在政權交替之前，而是發生在政權交替之後，主要是由於剛繼承的政權行使人在文官體系當中並沒有絕對威信，此時發生了「繼承危機（succession crises）」，因此新任執政者需要改變投資順序、以提高經濟增長，形成 Bunce 所說的「經濟週期及政治週期之間的『繼承連結』（"succession connection" between economic and political cycles）」。<sup>31</sup>

### 3. PBC 理論在中國的應用

陶儀芬在過去既有 PBC 的理論基礎和對中國的觀察上，以實證方式對於中國政治景氣循環進行研究，意圖在補足過去研究中僅及於宏觀層次，而無微觀因果機制推論的不足。例如胡鞍鋼歸納發現，從 1952 年到 1992 年中，中國經濟共歷經了十一次「大起大落」，而每一次都是由一波政治運動或中國共產黨全國代

---

<sup>29</sup> Myron Rush 在 1974 年提出的假設為：因為政治力造成的權力繼承所引起之政策改變，會因為伴隨著對原統治者的不滿意，會比因自然因素造成的權力繼承所引起之政策改變，更具有分裂性。

<sup>30</sup> Valerie Bunce, 前引書。

<sup>31</sup> Valerie Bunce, "Leadership Succession and Policy Innovation in Soviet Republics," *Comparative Publics*, Vol. 11, No. 4(July 1979), pp. 379~401, 轉錄自陶儀芬,「政治權力交替與經濟機會主義：集體行動與改革時期中國『政治經濟景氣循環』」, *問題與研究*, 第 45 卷第 3 期 (2006 年 5 月), 頁 77~102。

表大會的召開所帶動，然後由另一波的政治運動或高層經濟鬥爭結束<sup>32</sup>，胡氏給予這種經濟波動和政治週期在時間上的相關性趨勢的解釋為，中國全國上下的「趕超」心態，然而，「趕超」心態是持續存在的，因此並不能解釋經濟波動和政治週期這兩者之間的因果關係。

爲了彌補微觀層次的不足，陶氏借用 Philip Roeder 和 Susan Shirk 的「相互問責」模型，<sup>33</sup>從銀行貸款成長趨勢、固定資產投資成長趨勢，以及中央政府和地方政府投資行爲變化，來檢證其假說：在宏觀層面所看到的 PBC，是由於黨政機關每五年換屆期間，系統性權力更替所產生的政治不確定性，引發中央的派系政治與地方的集體行動兩層機會主義行爲交互作用所產生。該文檢證時間則是從「十三大」到「十六大」（1987 年到 2004 年）四個政府換屆週期。

首先陶氏觀察到中央和地方固定資產佔總體比例，長期趨勢是地方比例不斷增加，而中央比例不斷減少；再就固定資產投資成長率來看，地方投資項目的成長率變化的確與政府換屆週期呈現一致的狀態，中央的變化則不明顯。接著，陶氏再用變異數分析（ANOVA）來檢證中央項目和地方項目成長率與政治週期的相關性是否達統計上的顯著，將黨大會召開後的第二年及第三年視爲一組，其餘年份視爲另一組，檢證的結果發現，政治週期對地方項目成長率變化有顯著的影響，但對中央項目的影響卻不顯著，這個結果顯示，地方項目的固定資產投資確實有受到政治週期的影響，但中央項目卻沒有這個跡象。

因此，陶氏在這篇文章中的結論爲，隨著中國政治過程與經濟運作制度化的程度越來越高，中國在宏觀層面的確出現了類似西方民主國家或其他新興民主國家所擁有的 PBC 現象，然而，在微觀層次的因果關係卻是完全不同的。在中國政治經濟景氣循環係由於地方菁英在面對中央集體領導控制投資擴張的集體行

---

<sup>32</sup> 胡鞍鋼，**中國經濟波動報告**（遼寧：人民出版社，1994），轉錄自陶儀芬，「政治權力交替與經濟機會主義：集體行動與改革時期中國『政治經濟景氣循環』」，頁 83~86。

<sup>33</sup> 係指在集權國家中，第一層的最高領導菁英，由於沒有真正意義上的定期選舉，所以一般情況下沒有人可以向他們問責，而同時因爲其爲最高政策制定者，因此可以對第二層菁英（多半爲各部門或各區域的負責人）問責；然而，由於第二層菁英在某個領域屬於負責人，其政治實力可以在官僚體系中不斷累積擴大，因而逐漸對政策制定產生正式或非正式的影響力，也因此 Roeder 和 Shirk 主張在兩層菁英之間會有相互問責的關係。詳見 Philip G. Roeder, *Red Sunset: The Failure of Soviet Politics*(Princeton: Princeton University Press, 1993)。

動暫時失靈，所產生的爭先恐後增加投資的搭便車行爲。然而，這個結果僅能說明政治制度對政治菁英行爲的制約越來越強，而不能證明中國領導人是受到一般民眾問責，或是地方政治菁英的制約。<sup>34</sup>

## （二）政策調整與轉折

除了領導人因素可能對於政府財政支出順序產生影響之外，中央政府的整體政策調整，也是其中不容忽視的因素。

首先，我們可以從過去中國的五年計畫中，觀察中央政府的政策內容，在「八五」（1991~1995）期間，中國首次面臨到棘手的區域差距問題，因此，自八五計畫開始，區域經濟的議題從「發展」轉爲「協調」。自此之後，在九五期間提出的西部大開發，以及到目前和諧社會的提出，始終可以看到中國區域政策協調發展的一貫性。<sup>35</sup>

起因於漸進式的改革邏輯，在中國的區域經濟發展中，「政府」一直佔有主導地位，<sup>36</sup>因此除了直接觀察政策內容之外，還需要從中央政府的資源配置行爲了解其實際上的作爲。一般來說，面對區域失衡的問題，政府採取的政策工具大約會有幾種：公共投資、移轉支付、經濟刺激、直接控制、政府採購，以及公共區位措施，而在不同的國家會有不同的政策組合，大體而言，在偏計劃經濟的國家裡，中央政府的直接投資會佔有較重要的地位，而在市場經濟體制下，則是政府間的移轉性支付會被強調其作用。<sup>37</sup>

從過去的研究中可以發現，除了在區域政策上做調整之外，在中央政府的資源分配方式上，中國似乎也做了些改變，王紹光認爲，判斷政府政策的取向，除了可從政策宣言窺視，更可以從財政資金的流向看政府政策的調整方向，事實

---

<sup>34</sup> 陶儀芬，前引文。

<sup>35</sup> 林昱君，「中國區域經濟的發展與演變」，*經濟前瞻*，第 108 期（2006 年 11 月），頁 52~53。

<sup>36</sup> 主要是在改革過程中，需要以政府的力量安排新利益團體與舊利益團體共存，避免相互的競爭而破壞整體經濟發展。

<sup>37</sup> 王佐云，「政府間財政轉移支付：政策功能和適度性問題」，*上海財經大學學報*（上海），第 4 卷第 6 期（2002 年 12 月），頁 12~16。

上，兩者是密不可分的。<sup>38</sup>

首先，他觀察從 1990 年代到 2003 年中央對地方的移轉支付，在這十幾年中，經歷了兩次跳躍，分別為 1994 與 1999，但是 1994 年的跳躍僅是表面的，因為這包含了分稅制下的稅收返還在內，然而，在 1999 年的跳躍則是一個轉捩點，實際狀況則是，相較於 1998 年以前，1999 到 2002 年之間，中央對各省的稅收返還總額增加了一千億，而在同一時期，其他的移轉支付則增加了四千億。

除了從移轉支付可以看出政策轉折的端倪外，中央的財政支出在 1998 年新增了「社會保障支出」一項，亦可以視為中國政府調整財政資源分配的一種指標。因此，王氏認為在過去幾年，中國政府的政策調整已經進行了兩步，而由於需要獲得人民的支持，新的領導人則是會朝著這個方向繼續下去。

魏後凱亦認為，起因於市場轉型的中國區域經濟差距擴大，此問題的解決需要雙管齊下：其一為中央政府更強調公平目標，推動各地公共服務的均等化，另一則為調整區域經濟發展的政策方向，引導沿海企業和資金往中西部移動。<sup>39</sup>

另外，亦有學者從區域間的相互競爭看待資源配置的問題，何恆遠、周立群即認為過去對於區域發展策略的研究，出發點皆是將地方政府視為同質性的，認為區域之間的差距市場轉型的結果，然而，何氏與周氏不同意這點，他們採用周業安的分類，將地方政府分為發展型地方政府、保護型地方政府，以及掠奪型地方政府，認為異質型政府是內生的，因此從「地方競爭」的角度來看區域差異化是較適當的。<sup>40</sup>無獨有偶，周文及任麗彬亦是持著相同的看法。基於這樣的觀點，何、周二認認為同一個環境會引起不同地方政府的不同反應，從而拉大區域之間的差距，因此不能完全放任市場的發展，需要用政策工具進行區域政策的調整。

41

---

<sup>38</sup> 王紹光，「順應民心的變化：從財政資金流向看中國政府政策調整」，**戰略與管理**（北京），2004 年第 6 期（2004 年 6 月），頁 51~60。

<sup>39</sup> 魏後凱，前引文。

<sup>40</sup> 何恆遠、周立群，「國家戰略、地方政府競爭與內生性區域差異化—中國經濟轉型區域路徑分歧的一個分析框架」，**改革**（重慶），2005 年第 3 期（2005 年 5 月），頁 17~23。

<sup>41</sup> 周文、任麗彬，「區域競爭與資源配置」，**經濟問題探索**（昆明），2006 年第 6 期（2006 年 6

### (三) 稅制的改革

在談到財政資源分之的議題時，就不得不了解中國稅制的特殊性，以及對於財政資源分配的影響。

中國的稅制以 1994 年作為分水嶺，在此之前是自 1988 年開始實行了數年的「財政包乾」體制，此體制的基本精神為放權讓利，基於分權的精神讓地方保有大部分的收入，以比例包乾或定額包乾的方式上繳給中央，而不同省分繳納的比例或定額，則是中央與每個省討價還價的結果，此種體制雖然鼓勵了地方政府的積極性，發揮市場經濟具有效率的優點，卻將中央陷於財政收入不足、無法取得進行宏觀調控必要的財力基礎，<sup>42</sup>因此中國國務院在 1993 年發布《關於實行分稅制財政管理體制的決定》，自 1994 年起實行分稅制財政管理體制。

實行分稅制一個最明顯的作用，即是提高中央收入佔整體政府收入的比重，<sup>43</sup>然而，分稅制的過渡性質，使其仍殘留著舊體制中央地方討價還價的影子，<sup>44</sup>最明顯的莫過於「稅收返還」，可以說地區間的差距導致了稅入的不平等，而在討價還價的體制下，收入不平等又再次加劇了地區間的發展差距。<sup>45</sup>

有鑑於此，馬駿以量化的實證分析，企圖建立一個中央對地方移轉支付初步的均等化模型，他以各省的財政能力減去財政支出，做為中央需移轉給地方財政資源多寡的依據，亦即假設中央的移轉補助完全用於彌補地方政府財政能力和支出需求的差距。在財政能力（即每省在全國平均稅率下應該課得的稅收收入）的估算方面，馬駿用兩種方法來估算稅基：一為各省的 GDP，另一為社會商品的

---

月)，頁 24~27。

<sup>42</sup> 何盛明編，**中國財政改革 20 年**（鄭州：中州古籍出版社，1998），頁 24~29。

<sup>43</sup> 例如在 1990~2003 年中央財政收入佔全國財政總收入的比重，從 30% 上升到 50%。楊之剛，「中國分稅制財政體制：問題成因與建議改革」，**財貿經濟**（北京），2004 年第 10 期（2004 年 10 月），頁 60。

<sup>44</sup> 中國分稅制中的移轉支付包含了四個部份：第一部份，各省按承包制時固定或比例上繳中央或接受補助，亦稱體制上解或體制補助；第二部份，即所謂的「稅收返還」，保證各地的財政收入不少於 1993 年的水準；第三部份，是以公式計算出各地方的財政能力和財政需求，中央再進行移轉支付；第四部份則為專款專項的補助。其中的體制補助或上解之數額、以及稅收返還的公式制定，都是中央與地方討價還價的妥協結果。

<sup>45</sup> 同註四十三。

零售總額和工業企業的稅前利潤；而各省的支出需求則是以教育、衛生、社會福利、公檢法、基礎設施維護、行政管理、其他公共服務，共七類支出，分別加權後的總和相加。

馬駿的均等化公式以線性迴歸的方式進行估算，並假設中央的移轉支付是百分之百使人均地方收入均等化，得出的式子為  $y = 517.77 - 83.97x$ ，其中  $y$  代表中央給某省的人均移轉支付， $x$  代表該省的人均 GDP。可以看到  $x$  的係數為負值且顯著，表示以馬駿的設定而形成的淨移轉支付公式，是可以解決地區間公共服務的不均等。

由於馬駿認為以此公式作為移轉支付的基礎，與實際上的分配情形差距太遠，沒有操作性可言，因此試驗了百分之五十的情況，也就是假設在 1994 年中央對地方的淨移轉支付中，一半運用此公式、另一半按實際情況的比例分配給地方，檢驗出的結果， $x$  的係數為-41.95，並且達到統計上的顯著；另外在百分之二十的模型中， $x$  係數則為-17.40，未達統計上的顯著；最後則是以 1994 年實際情況作一迴歸式，發現  $x$  的係數為-0.97 且不顯著。

在比較了四個模型之後，馬駿得出的結論為，中國大陸整體的財政移轉支付體制幾乎沒有體現地區間財力再分配的功能。<sup>46</sup>

雖然馬駿的實證分析是以 1994 年各省的資料為基礎，距今已十多年，其數字不能完全體現目前的情況，然而，中國大陸的分稅制實行至今，沒有再一次基本上的體制改革，因此，馬駿這個實證分析仍可用為本研究帶來基礎性的啟發。

### 三、不同觀點之辯論

前段對在財政理論上論述的政府職能以及對社會主義國家政權交替時對財

---

<sup>46</sup> 馬駿，「中央向地方的財政轉移支付——一個均等化公式和模擬結果」，*經濟研究*（北京），1997 年第 3 期（1997 年 3 月），頁 11~20。

政分配的可能影響做了一番回顧，在此部分亦需要了解過去對於中國財政分配方式的研究：

首先，王紹光是以中央對地方的人均淨轉性支付作為模型的依變項，檢驗三組共十個變項：第一組為「中央決策者對公平的考慮」，包括人均 GDP、人均受災成本、農業在地區經濟中所佔份額、依賴比例與人口密度；第二組為「中央決策者的政治考慮」，包括少數民族的人口比例或是否為自治區域與勞動爭議的情況；第三組為「地區的要價能力」，包括政治局席位、人口多少、按省級 GDP（各省的經濟規模大小）計算的經濟規模。

在「中央決策者對公平的考慮」這一組指標中，王紹光得到的結果為，其變項的係數皆未達到統計上的顯著水準，因此認定中央的淨移轉支付背後優先考量的原則並非公平性。而在「地區要價能力」這組三個指標上，政治局席位和省級 GDP 雖呈正相關，但是未達統計顯著水準，人口密度這個變項的係數則呈負向且不顯著，統計結果顯示：中央淨移轉支付的考慮亦非地區的要價能力。王紹光最驚人的研究發現是，「中央決策者的政治考慮」這組內的變項，有關民族比例的係數在統計上達顯著水準，顯示非漢族人口比例愈高的省，得到越多的淨移轉支付；另外，勞動爭議與人均淨移轉支付呈負向關係且達顯著水準，顯示中央淨移轉支付的考量偏愛能維持社會穩定的省份。總結在王紹光的論證中，中央淨移轉支付背後優先考慮的因素為國家統一。<sup>47</sup>

接著，耿曙、涂秀玲以中央對地方的「淨移轉支付比例」作為檢測預算分配的參考依據，以迴歸模型檢驗中國區域政策的背後邏輯究竟是回應社會需求或是幫助菁英收編：若是背後邏輯為回應社會需求，則「受補助人口比重（回應社會需求）」、「投資報酬比率（回應發展潛力）」或是「每千人勞動爭議數（回應社會壓力）」等三者的迴歸係數應為正值且達顯著；若中央的預算分配背後的邏輯為幫助菁英收編，則在其他變數不變的情況下，以各省市的一把手（省委書記）

---

<sup>47</sup> 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（2002 年 5 月），頁 47~54。

為依據，附從於中央的「主流派」係數估計應顯著高過立場中立的「中間派」，而「中間派」的係數估計又將顯著高於對抗中央的「非主流派」。

該文以 1999 年到 2003 年期間以及單就 2003 年度，兩個時段進行迴歸分析，其結果顯示：檢測回應社會需求的三項指標，不是作用矛盾就是作用有限，第一項「受補助人口比重」不但未達統計上的顯著，還與依變項「淨移轉支付比例」呈負向關係；第二項「投資報酬比率」以及第三項「每千人勞動爭議數」雖然達到統計的顯著水準，但皆是負向的，這三項指標的檢驗結果皆顯示中國的財政資源分配背後，「回應社會需求」的假設未受支持，耿曙、涂秀玲的結論與王紹光文中「中央決策者對公平的考慮」之假設所得到的結論類似。至於另一個假設——中央財政分配的邏輯是幫助菁英收編，此處耿曙、涂秀玲以前面三項社會邏輯指標為控制變數，加入「中間派」與「非主流派」兩項虛擬變數，同樣分為 1999 年到 2002 年（江澤民時代）、以及 2003 年（胡錦濤時代）兩個時段，得出的迴歸結果雖未達到統計上的顯著水準，但是係數的方向與派系因素相呼應，在第一個模型中，「中間派」和「非主流派」的係數皆為負向，而在 2003 年單年的模型中，此兩項的係數為正向，因此得出結論為由於 2003 年為權力交班之時，胡錦濤的權力尚未鞏固，因此需要討好中間派以及非主流派，與 1999 年到 2002 年江澤民時代領導人之權力地位，大有不同。

因此耿曙、涂秀玲認為：中國財政資源的分配，係以中央地方相互撐場、強化派系聯盟與發展出主從關係為背後意涵，此種結果則導因於威權體制下的接班競爭與權力鞏固，因此中央需要以手中的財政資源作為交換，此則為中國區域開發政策的轉折之因。這與王紹光的研究發現稍有不同，然而兩者的相同之處在於皆推翻了中央淨移轉支付是回應社會需求或是回應公平性的假設。<sup>48</sup>

最後，王軍在《中國轉型期公共財政》一書中詳盡論述了目前處於經濟體制二元轉型時期的中國財政。首先，王軍點出中國的經濟轉型是二元經濟結構：

---

<sup>48</sup> 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（臺北：中央研究院，民 94 年 11 月 19 日）。



從計劃經濟體制轉向市場經濟體制、從農業經濟轉向工業經濟，由於體制轉型中的不確定性，因此更需要政府財政的幫助。其認為在經濟轉型時期，公共財政應該負擔著雙重任務：一方面，財政是為政府推進經濟體制轉型、調控經濟的重要手段，因此需要不斷隨著經濟體制的變化而改變以適應之。另一方面，財政本身亦為經濟轉型的重要部分，因此需要適時改革以保持與整個經濟體制轉型的同步性與一定的效率。也就是說這兩者互為一體的兩面，應該同步轉型。而目前由於經濟體制轉型已到一定階段，財政的任務已由原先為經濟建設進行的任務轉成以為市場提供公共產品和服務的職責。

王軍認為自從 1994 年分稅制以及 1998 年中國政府明確提出建立公共財政以後，中國的財政改革以不斷朝向公共財政的方向發展並取得了明顯的成效，並從五個方面佐證這項論點。第一，財政在公共領域的支出比重持續上升，包括了社會保障支出、教育和科技支出、農業投入、生態建設和環境保護等。<sup>49</sup> 同時因應 WTO 的規則，國家減少或退出一般競爭性和經營性領域的財政投入。<sup>50</sup> 第二，國家、企業與個人之間的分配關係獲得規範，主要是指減少稅費的項目，改善胡亂收費的現象。

第三，中央—地方財政關係得以改善，這方面是在實施分稅制後，建立財政分級制度，一定程度穩定中央—地方的財政分配關係，並且在提供公共物品方面，有了明確的職責區分並確保效率。最重要的是，分稅制之後，重新加強了中央收入占政府收入的比重，而更能夠執行諸如加強中西部建設及補助落後地區等政策；第四，預算管理制度的改善，讓政府的收支得到明確規範，此項作為亦包含在公共財政體系的最終目的之內。第五，在調控宏觀經濟職能方面亦日趨成熟，例如由被動調控轉向主動調控、由單一調控手段轉向多重調控手段，以及兼顧短期需求和長期供給等等。由以上五個面向的改善，王軍認為中國已經基本建

---

<sup>49</sup> 作者的佐證為由 2000 年的 1703 億增加到 2005 年的 3600 多億。

<sup>50</sup> 例如對企業的補貼由 2000 年的 1042 億元下降到 2003 年的 634 億元。

成公共財政體制框架。<sup>51</sup>

綜合上述文獻，我們可以得出如下結論：針對於經濟發展所造成的市場失靈問題，不論是主張政府積極主導抑或只是培育市場維持其框架，一般都認為需要政府介入，差別僅在於介入之角色與深度，而對於中國政府的財政資源分配方式，則與其所扮演的角色息息相關。



---

<sup>51</sup> 王軍，**中國轉型期公共財政**（北京：人民出版社，2006）。