

## 參、研究架構與研究假設

### 一、研究焦點：中央對地方之淨移轉支付

上述回顧了過去對於中國政策轉變的相關文獻，可以發現，不論是以為政策具有制定上的延續性或是領導人對政策內容具有舉足輕重地位，兩類研究都是透過縱向的財政支出，也就是中央對地方的財政補助作為實證對象，而這個政府間縱向移轉支付，也是本文研究之焦點，因此，在形成研究假設之前，必須將這個部份作一番了解。

1994 年分稅制之後，中國才有所謂的「淨移轉支付」，亦即在中央給予地方的財政補貼中，有一部分是屬於「稅收返還」，扣除這個項目的剩餘部分，才是可以看出中央政策意圖的資源分配。以下，本文則必須了解中央淨移轉支付的相關論點，以及分稅制如何導致地方的財政不均衡。

#### (一) 分稅制理論與公平理論

政府間移轉支付的目的可以概括為三項：彌補財政缺口、實現各地的均衡化、以及修正不適宜的公共服務情況，而主要解釋移轉性支付的理論，則為分稅制理論和公平理論。

首先，分稅制理論提到，由於各地方的需求不一，因此提供公共服務或社會福利的責任，落在地方政府的身上才是具有效率的，<sup>52</sup>然而中央政府在組織收入方面具有相對優勢，而大部分公共服務或社會福利的提供則是地方政府的責任範圍，此種情況即是縱向的財政不平衡，因此需要通過政府間的財政移轉來解決問題，也就是說，以中央對地方的移轉支付來彌補此種財政缺口。實際上的情況是，中國在 1994 年採行分稅制之後，中央和地方之事權即被劃分開來，在此同時，

---

<sup>52</sup> John E. Anderson, *Public Finance*(Boston: Houghton Mifflin Company, 2003), pp.533~536.

稅種的劃分也將中央和地方的財政收入來源清楚分開。但是中國移轉支付的制度仍存在制度上的問題，主要是由於分稅制給予地方政府的責任擴大，但是其收入並沒有相應地增加，反而爲了提高中央政府的財政權威，財政體制設計上將大部分的稅種劃分給中央，就因此造成許多地方的政府的財政困難，從而需要中央政府財政上的幫助。

於此同時，公平理論認爲，在任何一個國家中，各地區的自然資源條件皆不相同，因此財政資源的初次分配一定會處於不平衡的狀態；同時各地發展的不均衡使得窮困省份的稅基不足，其收入更無法負荷基本的支出，所以需要中央政府的介入；再加上地方發展主義的盛行，地方政府沒有動機進行橫向間的移轉支付，因此此間的財政移轉支付必須藉由中央政府的調節力量，才能進行橫向間財政資源的再分配，以利各地方的均衡發展。而這個觀點也呼應到前述中央政府宏觀調節職能。

## （二）分稅制下的地方不均衡

前述論及，改革開放以來由於市場本身的內在機制、加上政府經濟政策的推波助瀾，因此中國各地方在發展上呈現極度不均的狀態。而地方發展不均的原因，還有另一項因素，就是 1994 年中國的財政體制改爲分稅制。

當初分稅制的設計是爲了解決改革開放以來財政上放權讓利所造成的後果：中央—地方事權劃分不清以及地方發展主義盛行，因爲放權讓利的結果，使得中央的財政能力大幅下降，無法以上級政府的財政權威進行調控職能，而只能放任地方主義之發展，以至於窮者愈窮、富者愈富。而分稅制的出現是以調整中央—地方稅收來源爲手段、以提高中央政府的財政收入比重爲目的，<sup>53</sup>雖然分稅制中將稅種劃分爲地方稅、中央稅或共用稅，明確劃分了中央和地方的收入來源，同時提高了中央的財政權威。然而，分稅制對於區域發展有個致命的缺點，即爲了贏得地方對體制改革的支持，在「不損害既得利益」原則之下，中央政府

<sup>53</sup> 黃佩華，中國：國家發展與地方財政（北京：中信出版社，2001），頁 34~37。

承諾返還每省相當於因實施分稅制而減少的地方稅，也就是說在稅收返還這個舉措之下，分稅制並沒有解決地區之間發展不平衡的問題，亦即分稅制並沒有達到地方收入再分配的效果，從而觸動了中央政府必須負起財政資源再分配的動機與責任。<sup>54</sup>

另外，分稅制改變了中央—地方的利益結構，許多富有省市如上海、天津、廣東，皆從原先的中央依賴地方型轉為地方依賴中央型，<sup>55</sup>在這個背景下，各地方為了獲得相對多的中央資源，勢必相互競爭，因此中央在分配財政資源時，規範性的公平倫理原則常常是不適用的，換句話說，中央在進行財政資源分配的同時，政治因素或經濟因素的考量，或許比公平來得實際許多。<sup>56</sup>

以上的推論連接著本文的研究假設，亦即，中央在進行財政資源分配的考量，是基於政治因素、經濟因素，或是規範性的公平倫理原則，而在決定這些分配模式時，決策關鍵又是為何？以下，即在前述基礎上，展開本文的各項研究假設。

## 二、研究變項與研究假設

如前所述，改革開放以來造成的區域差距已是市場失靈的表現，而從公共財政的想法切入，則是政府的作為應該具有公共性，也就是回應社會需求，具體作法則是應該在市場失靈之時介入以矯正市場。不過，學界對於中國的財政體制是否走向公共財政的方向，仍有許多爭議，同時，中央的資源分配決策過程中，關鍵的影響力是區域政策的轉折亦或領導人因素，兩個關係密切的問題正是本文想要探討的。本文的假設為：由於中國市場轉型造成市場失靈，而導致社會問題

---

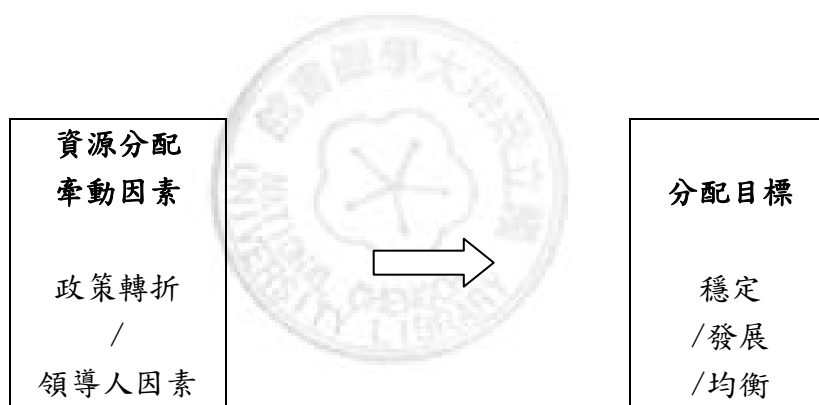
<sup>54</sup> 楊之剛等著，**財政分權理論與基層公共財政改革**（北京：經濟科學出版社，2003），頁 87~89。

<sup>55</sup> 胡鞍鋼，「分稅制：評價與建議」，**稅務研究**（北京），1997 年第 2 期（1997 年 2 月），頁 3~9。

<sup>56</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。

嚴重，故中央政權不得不採取公共財政理論中政府應該扮演的角色，即從過去的「發展為主的財政分配」轉變為「均衡為主的財政分配」。

另外，本文的立場為：中國在面對經濟轉型時期所產生的各種社會問題，無法由市場進行自我調節，因此中央政府要做的工作並非只是如西方資本主義國家一般，僅提供一個自由經濟的平台，而是以積極財政的作為進行逆市場調節，同時，由於政策過程的制度化程度提升，因此，過去的菁英決策模式所表現之政策隨意性、不連續性的情況減輕，因為連續性的區域均衡政策才能矯正市場失靈的情況，如此一來，以回應社會多元需求為工具政府才能穩固其政權。下圖為本文研究架構之示意圖：



圖一 本文研究架構示意圖

圖一為本文研究架構示意圖，「資源分配的牽動因素」為因，而「財政資源的分配目標」為果，由前述討論中可以得知，牽動因素資源分配的因素中，最可能之影響為政策轉折或是領導人因素，而在財政資源的分配目標上，則可從前人之研究中區分為三種目標：穩定社會環境、發展經濟、以及均衡各地狀況。

筆者由近幾年出台的政策與宣示，觀察到中國的國家發展目標與意圖似乎

從穩定與發展為主轉變為回應社會需求與提供公共財為主，<sup>57</sup>但是這不能代表實際上的財政資源分配會朝著這個方向走。因此本研究企圖從中國財政預算中的分配方式，檢視財政分配的真正意圖，以及關鍵之影響因素。以下說明本研究重要概念及選取的操作化變數。

### （一）穩定與發展的財政目標

就財政目標在社會穩定方面而言，強調的是政府運用財政政策和貨幣政策進行宏觀調控，以穩定經濟的環境。在中國，經濟環境不穩定的來源，主要是區域發展的不平衡：除了會影響到整個國家的經濟發展之外，這更是一個政治問題，因為社會不平等和政治不穩定是緊密相連的。<sup>58</sup>其中，少數民族分布的地區多與落後地區重疊，因此少數民族的問題與區域發展不平衡的問題又有了一定的連結。當民族、宗教或語言不同的因素，加上顯著的經濟差距，就會產生爆炸性的影響，<sup>59</sup>因此，在穩定經濟環境這項職能上，首要工作就是促進各民族的和諧，所以本文選取「少數民族人口佔各省人口數之比例」作為此項指標的第一個操作性變數。而選取的理由除了前述政治問題外，亦無法脫離經濟層面的思考，由於少數民族佔中國總人口的相對比例雖然小，但是絕對數字卻很大，同時其聚集地多是在西部和西南部等天然資源豐富的地帶，為了能善加利用這些資源、同時彌補東部經濟發展上可能面臨的資源短缺問題，因此中央政府必須安撫好少數民族的情緒，讓他們相信與中央政府合作比分裂出去更有利。<sup>60</sup>基於上述兩個理由，本研究假設：若中央財政分配的考量在維持社會穩定，則少數民族人口佔該省份人口比例愈高的省份，應該獲得愈多的淨移轉支付（研究假說一）。

再來，本文選取「各省勞動爭議件數」作為檢驗社會穩定的第二個操作化

<sup>57</sup> 例如西部大開發、振興東北等區域政策。新華網，「中國政府正式著手振興東北老工業基地」，2003年8月14日，<[http://news3.xinhuanet.com/fortune/2003-08/14/content\\_1026101.htm](http://news3.xinhuanet.com/fortune/2003-08/14/content_1026101.htm)>。

<sup>58</sup> Douglas Hibbs, *Mass Political Violence: A Cross-Sectional Analysis*，轉錄自王紹光、胡鞍鋼，**中國：不平衡發展的政治經濟學**，頁7。

<sup>59</sup> 例如加拿大的魁北克省、英國的蘇格蘭、威爾士、和北愛爾蘭。

<sup>60</sup> 王紹光，「為了國家的統一：中國財政移轉支付的政治邏輯」，頁269。

變數。採用此一變數之原因是其代表來自社會上的壓力。由於「各省勞動爭議件數」愈高則代表該省威脅社會穩定的壓力越高，因此對於中央的財政目標而言，以著重社會穩定為主的財政分配方式必須對壓力予以回應。在此本研究提出之假設為：若是中央的財政目標是在社會的穩定，則應該對於勞動爭議愈多的地區，給予愈多的淨移轉支付（研究假說二）。

再來，若是以經濟發展為主要考量的財政分配模式，則對於能創造較高產值的外國投資，會給予更高的優惠，以期能帶來更多產值，同理，對於能吸引外資愈多的省份，則給予愈多的補助以茲鼓勵。因此本文假設：在以經濟發展為主的財政分配方式之下，擁有愈高外資金額的省份，會得到愈多中央給予的淨移轉支付（研究假說三）。

接著，在經濟發展優先的考量下，中央政府在分配財政資源時，應該是考量各省（市）獲得經費後自我發展的潛力。其中發展潛力愈大者，給予的資金才會有愈多的回收，因此應該要得到愈多的中央資源分配。本文擬用「各省投資報酬率」作為衡量發展潛力的指標，計算方式為 GDP 除以固定資產投資。本研究假設：若是中央政府資源分配前提為經濟增長，則投資報酬率愈高的省份應會得到愈多的淨移轉支付（研究假說四）。

## （二）社會需求與公共財供給

依據本文的研究假設，在市場呈現失靈之後，政府的財政資源分配方式應會轉向「以公平為主的財政分配」，而這種財政分配的方式，則是以回應社會需求和提供足夠的公共財為原則。

### 1. 回應社會需求

在這項職能方面，本文選取的變數為「各省人均 GDP」以及「各省貧窮比重」。由於中國在橫向移轉支付方面幾乎沒有實行，因此中央政府在調節經濟方面，必須負起一定程度的責任，而要代表各省之間的經濟差距，最重要的指標為

各省的人均 GDP，因為人均 GDP 代表各地方每個人的平均收入，這個數值若是較低則代表該省較窮，基於公平原則與一個理想化的原則，需要中央較多的補助，因此本研究的假說：若中央分配淨移轉支付的考量依據為回應社會需求，則人均 GDP 為愈低的省份，應該得到越高比例的中央淨移轉支付（研究假說五）。

而「各省貧窮人口比重」中，各省貧窮人口代表生活水平低於國家規定的人口數，其佔各省人口比例的多寡亦顯示各省人民的生活水平高低，因此研究假說為：若是該省貧窮人口愈多，則中央給予該省的淨移轉性支付則應該愈多（研究假說六）。

## 2. 公共財供給

此項職能即是政府要提供社會足夠的公共財，用來均等化各地的生活水準，由於這些財貨由私人提供實是無效率的，因此沒有私人願意提供，但是這些財貨又是增加人力資本與促進經濟發展不可或缺的，以福利經濟學的角度來看，須由政府提供這些財貨，從而維持國家發展。一般而言，社會保障是被視為政府應提供的典型公共財，這是由於這項公共財的作用符合前述的條件，可提高人力素質。一國的人力素質愈高，愈能幫助其經濟發展，而政府能著力的地方則在於教育和健康。另外，在財政學的認定上，因為地方政府更能貼近於人民的需求，因此由地方政府提供這些公共財是能符合效率和公平。<sup>61</sup>

所以在此將「社會福利救濟費佔地方支出比重」做為檢視此標準的操作化變數，此項支出在意的是人民健康和生活中的保障支出，由於此項支出屬於法規明訂之地方政府責任，而成為必要的、不得不之開支，因此，若一省在這方面的支出佔所有支出的比重愈高，則代表該省地方財力愈窘迫，形成本文的研究假說：若中央政府支出的依據為各地公共財供給量一致，則社會福利救濟費佔地方支出比重愈高的省份，獲得的淨移轉支付應該越高（研究假說七）。

---

<sup>61</sup> John E. Anderson, *Public Finance*, pp.533~536.

### （三）財政資源分配的方式

本文以「各省得到的淨移轉支付佔中央淨移轉支付的比例」作為衡量政府資源分配方式的標準。

中國大陸於 1994 年採行分稅制，為了使地方政府支持稅制改革，堅持了「不損害既得利益」的原則，中央承諾返還每省相當於因實施分稅制而減少的地方稅基數量。<sup>62</sup>由於在新稅制中，中央對地方的移轉支付包括了稅收返還，實際上則是地方分權，在這樣的承諾之下，就不可能遵照公平的原則，形成貧者恆貧、富者恆富的局面；而只有扣除稅收返還後的移轉性支付，才能代表中央財政分配的意思，因此在討論中央財政分配的邏輯時，選取「中央對地方的淨移轉支付」做為觀察的依變項。

## 三、模型設定與統計方法

### （一）資料解釋與統計方法

本文觀察時間為 1997~2003 年，每年 31 筆，其中分為 22 個省、4 個直轄市（北京市、天津市、上海市以及重慶市），以及 5 個自治區（內蒙古自治區、廣西僑族自治區、寧夏回族自治區、西藏自治區以及維吾爾族自治區），7 年共 217 筆資料。

由於本文的資料型態並不是以隨機抽樣的方式選出，資料並非呈現隨機分配的形式，亦即每筆資料之間可能原本就有一定相關聯的特性，每個變項會有自我相關之特徵，而在傳統回歸中無法解決這個問題可能引起之統計偏誤，因此，本文使用的方法為追蹤資料（Panal Data）中的固定效果模型（亦稱虛擬變數模型，Least Square Dummy Variable Model），此項模型之優點在於不僅擁有時間數列的

<sup>62</sup> 稅收返還的公式為：在  $t$  年向  $i$  省的稅收返還 = 稅收返還 <sub>$i,t-1$</sub>  × { 1 + 0.3 × [ 0.75 × 增值稅 <sub>$i$</sub>  增加額 + 消費稅 <sub>$i$</sub>  增加額 ] }。黃佩華，中國：國家發展與地方財政，頁 35。



動態性質，同時亦能兼顧橫斷面資料可以表達不同樣本的特性（Hsiao, 2002）。

本文適合運用此模型的原因，除了在假設上，該方法可以彌補最小平方法（OLS）假設誤差項之間沒有自我相關的缺失之外，尚可以允許被觀察個體有差異性存在，即所謂之固定效果。因此，被分析個體的固定效果或特性，可以被納入考量，以降低統計上的偏誤，同時，固定效果模型假設觀察到的個體效果和時間效果，與其他自變數相關，於是，本文關於時間虛擬的假設亦可得到驗證。

## （二）迴歸模型設定

本文檢驗中國財政支出邏輯的迴歸式如下：

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + ei$$

其中  $Y$  代表各省所獲淨移轉支付佔中央總淨移轉支付之比例

$\beta_0$  代表資料之固定效果

$X_1$  代表各省少數民族人口比例

$X_2$  代表各省勞動爭議件數（件 / 萬人）

$X_3$  代表各省每人外國直接投資金額（美元 / 人）

$X_4$  代表各省投資報酬率

$X_5$  代表各省人均 GDP（萬元 / 人）

$X_6$  代表各省貧窮人口比重

$X_7$  代表各省社會福利救濟費佔地方支出比重（元 / 萬元）

$ei$  代表誤差項

資料時間從 1997~2003 年，這段時期中有兩個時點為需要特別進行檢證。

第一，2000 年和 2001 年跨越西部大開發的執行前後。西部大開發為中國代表性的區域均衡政策，由此開始，中國政府開始注意到區域發展的失衡，因此本文以時間作為虛擬變項，以 2001 年為切割時間作一次驗證，檢視政策的轉折是否有其實質效果，表現在中央預算的分配方式上。

第二，中國的第四代領導人胡錦濤於 2002 年 10 月上台，而 2003 年為胡錦濤第一個可以影響預算的會計年度，前述討論過有關社會主義國家的政治景氣循環之相關研究，表示了在社會主義國家中，財政預算的優先順序和分配模式也會受到政權交替的影響，因此本文再以 2003 做為切割時點，將時間作為虛擬變數加入模型當中，以檢視領導人對於預算分配的影響力為何。

而在由前述對研究假設的設定中，本文接著提出對於各個變數的的預期結果。因本文立場認為中國財政資源分配的目標，是由過去以穩定社會環境以及發展整體經濟為主，經由均衡區域政策的提出而轉變到以均衡各地方情況為主要目標。因此，本文預期在政策轉折之前顯著的變項為「各省少數民族比重」、「各省勞動爭議件數」、「各省每人外國直接投資金額」、以及「各省投資報酬率」，其中代表穩定目標的變數中，「各省少數民族比重」之係數應為正向、「各省勞動爭議件數」之係數亦應為正向；而在代表發展目標的兩個變數中，「各省每人外國直接投資金額」之係數應為正向、「各省投資報酬率」之係數亦應呈現為正向。最後，在歷經政策轉折之後，則是代表均衡目標的三個變數應達到統計上的顯著水準，其中「各省人均 GDP」之係數預期為負向、「各省貧窮人口比重」之係數預期為正向、以及「各省社會福利救濟費佔地方支出比重」之係數則為正向。表二為本文各變項預期之結果。

表一 各變數之預期實證結果

變數代號		變數名稱	預期結果
穩定目標	$X_1$	各省少數民族比重	正向
	$X_2$	各省勞動爭議件數	正向
發展目標	$X_3$	各省每人外國直接投資金額	正向
	$X_4$	各省投資報酬率	正向
均衡目標	$X_5$	各省人均 GDP	負向
	$X_6$	各省貧窮人口比重	正向
	$X_7$	各省社會福利救濟費佔地方支出比重	負向

資料來源：作者自行整理。

