

第六章 結論、政策意涵與未來研究方向

第一節 結論

本研究主要之目的乃探討中國的地方政府規模對其地區性經濟成長而言，是否具有顯著效果。此外，假使呈現顯著效果，那麼究竟是正向或負向地影響地區經濟成長。本文在實證模型設定上同時考量其他可能影響各省市經濟成長之因素，並加入地方政府規模變數之平方項，檢視 Armev-curve 現象是否亦存在於中國的地方政府規模當中。

通過中國 31 個省市地區自 1995 至 2005 年的地區別資料，以 two way 固定效果模型對四組實證模型進行估計，並針對實證模型進行相關統計檢定，確認模型設定無誤與兩兩變數間沒有共線性問題後，提高本研究之嚴謹度與可信度。本研究發現，中國的地方政府規模對其地區性經濟成長具有正向貢獻，並且存在 Armev-curve 現象，意味著中國的地方政府規模在逐漸擴張之過程將對有利於地區性經濟成長，一旦地方政府規模擴張至對地區性經濟成長最有利的臨界門檻後，地方政府規模即使持續擴張其影響效果將轉為負向並進一步地阻礙地區性經濟成長。

此外，本研究亦在實證模型中加入其他可能影響地區經濟成長之解釋變數，其中各省市固定資產投資總額對地區經濟成長有強烈顯著地正向刺激作用；而各省市勞動力成長率則是有強烈地顯著負向影響，突顯出中國當前面臨嚴峻地人口壓力問題。需注意的是，各省市貿易依存度之估計結果為不顯著，表示中國當前刺激地區性經濟成長的作用力上，投資因素勝過國際貿易因素（見 Levine and Renelt, 1992 一文）。再根據 two way 固定效果模型所估計之結果，亦發現在各省市地區的個別特質差異上，西部地區省份多呈顯著正向效果，中部地區省份為不顯著，而東部地區省份卻呈

現顯著負向影響，此結果可能乃國家政策調整使然，提供有利西部地區發展的條件，並且亦發現時間趨勢效果於不同年份對經濟成長有不同影響效果。

第二節 政策意涵

根據本研究實證估計結果計算出 GZA、GZB、GEA、GEB 四組地方政府規模在不考慮其他變數的情況下，其有利於地區性經濟成長的最大門檻分別是 43.76%、11.75%、31.82%及 17.90%。而 2005 年中國地方政府規模 GZA、GZB、GEA、GEB 數值分別為 17.61%、8.89%、8.72%、7.46%，突顯出中國地方政府規模仍有擴張空間，並表示地方支出、收入擴張速度跟不上地區性 GDP 成長腳步。

觀察 2005 年 GZA 與 GZB 中地方政府規模超過最適門檻的省市地區，⁹¹中皆只有西藏高於臨界點（73.82%），故西藏當前財政支出已對地區經濟成長產生阻礙作用，不宜再持續成長。相較之下，其餘省份都未達臨界點，顯示其他省份未來可以大力通過財政支出以刺激地區經濟成長。而 GZB 數值高於臨界點則有北京跟上海，分別是 13.35%、15.48%，表示兩地雖因經濟發展優越帶來高額稅收，但進一步提高稅收將有害經濟成長。此外，西藏 GZB 數值只有 4.79%，與 GZA 有嚴重落差，此更印證東部地區省份，特別是沿海省份因較早實施改革開放政策，在地方政府與民間投資的帶動下，成為各種工業、企業的投資中心，而中國當前稅制仍是以間接稅為主體，因此東部地區省份得以有充足的財政收入，反觀西部地區省份，因投資環境欠佳、計劃經濟色彩濃厚，雖有國家財政大力資助，但民間投資比重仍是遠不如東部，亦連帶財政收入始終與東部地區省份有高度差距。

⁹¹ 參見表 5。

地方政府首要職能乃“強化當地基礎建設與經濟社會環境的治理以吸引更多投資進入，促進該地區繁榮、投資與教育當地人力資源，提高就業率，不須親自干預企業經營。”（周小川、楊之剛，1992）根據本研究實證結果，當前中國的地方政府規模在四組衡量指標下普遍未達到最適門檻，在中國因地方政府過度投資經濟導致過熱之背景下，短期內建議地方政府從事建設工程必須符合經濟發展需要，對企業的投資項目審批、建設用地、環評審查及銀行貸款上恪守嚴格法律規範與監督職責，如此方能有效地進一步運用財政收支以刺激地方經濟成長。長期而言，待中國各地區市場已完善且融入國際市場規範後，地方政府必須弱化投資職能，僅保留提供該地區的基本建設的職能，讓民間資本能夠充分發揮，而主要財政支出則著重於基本福利和發展需要，如教育、醫療衛生、科學研究和社會保障，特別是對農村地區。⁹²然中國已無法回復過去中央集權的政經體制，地方政府政治地位已大大提高，但經濟管理權限過於龐雜，故在行使政府職能之前應深思該地區人民的福祉而非少數利益團體，謹慎運用各項財政收入，避免追求高經濟產出而淪為貪腐集團的共犯成員。同時，秉持「依法治國」、「執法從嚴」方針，通過地方政府無私地貫徹，以達成「為人民服務」宗旨及「和諧社會」目標。

另外，中國不斷重申「協調區域發展」政策，有別於以往鄧、江主政時期唯 GDP 主義掛帥，對中國人民而言是一大福祉。近年來，中國通過國家對西部地區省份大力財政移轉支付，使其預算內支出總是大於預算內收入（見表 5），但亦不能忽略地方政府可能將預算外、制度外的非稅收入進行融資並用於預算內支出之作用（傅勇，2007/03/30）。而中國國家審計

⁹² OECD（2006）指出“如果中國增加了教育和醫療衛生方面的支出，公共支出將更有效地滿足發展的需要，比如最終縮小各省之間、城鄉之間生活水準的巨大差距。”；“中國需要增加公共醫療衛生方面的支出，尤其是在農村地區，以應對傳染性疾病的潛在威脅。增加這些支出的資金來源也許可以通過重新安排公共支出結構、逐步降低行政支出和政府投資的比重來解決”

署發現，2005 年中央預算編入地方預算的只有 3444 億，僅佔到中央實際移轉支付的 44%。中央移轉支付有一半以上沒有納入地方財政預算，完全脫離了人大的監督，⁹³加上省級以下地方政府為彌補可用財力不足而轉向商業企業與農民大量進行規費徵集之事件（Lin，2005），在中國人治色彩仍重、「立法從嚴，執法從寬」的背景下，國家財政分配出現如此模糊地帶，勢必成為貪腐尋租的溫床。本研究建議，為減輕人民稅負、提高人民生活誘因及縮短區域、城鄉的所得分配差距，中國必須進一步深化財政分稅制改革，在「依法治國」方針下確實理順省級以下地方政府的事權與財權，通過全國人大立法以保證基層地方政府的權益，並且通過全國人大立法將預算外、制度外收入由國家統一安排，逐漸納入預算內管理，配合政企、政事分開的制度化，將有助於中國預算管理制度的完善，以確保法制化、規範化的政府非稅收入管理，實現政府財政性資金的國家所有、政府調控及預算管理的目標。

第三節 未來研究方向

在全球化浪潮下，中國成為世界首要新興市場，其中地方政府是主要的推動者。中國國家發展方向希望藉由解決國內「三差」問題，建構一個「和諧社會」，而經濟成長是達成、完善此一目標的必要條件。本研究乃從各省市預算內總支出（並區分出建設性支出與經常性支出）、預算內總收入、全社會固定資產投資、人口、及貿易依存度以及來了解這些因素對地區性經濟成長之影響效果。寄希望於將來，以下擬提出幾點未來研究方向以便日後能夠進一步深入探究：

一、本研究雖有考量到地方政府其預算編制財政支出項目對地區經濟成長之影響與重要性，但未加以探討各類支出結構對地區性經濟成長是否

⁹³ 詳見亞洲時報（2006/10/11）

亦有相同效果，由 Landau (1986)、Hansson and Henrekson (1994) 等文獻可知，不同的政府支出結構，如國防、教育、移轉支出...等皆對經濟成長可能有不同影響效果，因此，未來可以在本研究方法的基礎上再進一步研究。

二、本研究在國際貿易變數上使用各省市貿易依存度為指標，實證結果顯示對地區性經濟成長沒有顯著影響效果，因而支持同時以投資與國際貿易為經濟成長函數時，國際貿易的作用將不顯著之論點 (Levine and Renelt, 1992)，有別於認為進口、出口指標皆會對經濟成長有顯著影響之文獻 (Kormendi and Meguire, 1985; Ghali, 1999; Dar and AmirKhalkhali, 2002)，未來可利用此兩指標來進一步深入探討國際貿易對地區經濟成長之影響效果。

三、中國統計數據在省級以下地方政府蒐集不易，加上預算外、制度外資金無法有效統計，在中國預算管理體制改革未完善前，可以納入現有省級地方政府預算外財政收支（如各項基金）以進一步深入捕捉地方政府規模之全貌。