

第三章 中國地方政府規模與地區性經濟成長

為探究中國地方政府規模與地區性經濟成長兩者之關連性，本章於第一節介紹改革開放後中國地方政府角色與職能轉變之及其與地方經濟發展的相關性。於第二節分析當前中國地方政府規模與地區性經濟成長之現況。最後於第三節進行本章之總結。

第一節 中國地方政府角色、職能轉變與地方經濟發展

改革開放前，中國地方政府雖經大躍進及文化大革命兩次的權力下放，獲得發展地方利益的自主空間，但總體來看，都是屬於計畫經濟體制下的行政放權，將原本中央政府擔負的經濟管理事務轉移至地方政府，並未改變中央政府統收統支的分配結構，顯示出放權非是要藉此改變經濟成長模式。此外，這兩次權力下放為實行毛澤東個人的思想意志，或做為政治鬥爭的手段，地方政府只是權力的被動接受者，並無實質上的自主選擇能力，中央隨時可以上收所下放之權。³⁵

本節以中央-地方經濟關係的角度著手，將經濟改革分為 1979-1992 年、1993-2001 年及 2002 年迄今三時期來說明中國地方政府自 1978 年底後影響中央-地方關係變化的具體作為，及其促使地方政府角色與職能之轉

³⁵ 1958-1961 年毛澤東基於「超英趕美」的極左冒進思想，推動大躍進政策，欲提高當時的生產力。在農村實行人民公社，對城市工業部門主張提高鋼鐵產量的「高指標」，希望帶動其他企事業部門生產力的突破。同時下放給地方政府部分企業的隸屬權、計畫管理權、基建項目審批權、財稅權與信貸權、商品流通與物資管理權以及勞動管理權。雖調動了地方的積極性，有助地方發展，但由於下放速度太快、範圍過大，鼓勵全民在各地盲目進行煉鋼、搞運輸、辦電力等建設，卻因工業規模過小、技術水準低，並未提高產值。而農村「浮誇風」、「共產風」現象嚴重，實際上已出現大飢荒。1959 年中央開始漸進地收權，1961 年毛澤東承認錯誤退居二線，由劉少奇出面善後，重新強調經濟管理的統一領導與中央集權。1966-1976 年毛澤東發動文化大革命來打倒政敵劉少奇，在極左的中央政策指導下各級黨政機構遭受嚴重破壞，同時亦破壞原有經濟管理體制，更全面性地下放企、事業歸地方政府管理，各地方成了分割的、自我封閉的經濟單位，國家被迫再次下放計畫管理、物資管理、財稅、基本建設投資等權力，地方政府權力迅速擴張，為糾正無政府狀態，1975 年起中央陸續調整與集中部分下放的權力，整個調整善後工作直到 1978 年初才告結束。兩次下放權力之詳細內容項目見辛向陽（2000）。

變，進而影響地方政府財政支出的內容與範圍。

一、經濟改革第一階段：1979-1992 年

改革開放初期中國政府並未有明確的具體政策，目標著重於提高經濟產值。國家在傳統計畫經濟體制未廢除、無法解決企業辦社會、資金與技術不足等問題之下，容許部份市場活動空間，故在經濟上國家對企業放權，如對企業稅收減免、利潤留成等優惠政策以擴大企業本身收入，調動企業生產的積極性。同時也對地方政府放權，透過給予地方政府更多的利潤收入空間換得經濟上的成長。由於當時計畫經濟體制仍未廢除，國有企業未獲得足夠市場環境的配合，故促成 80 年代地方政府承接這些原本下放給企業的權力，擴張了在經濟領域中行政管理的職能，國有企業反而從國家的控制轉為附屬在地方政府之下。³⁶

其次，從 1980 年的「分灶吃飯」財政體制開始至 1990 年初期，中央政府透過幾次財政體制改革使地方政府保留更多財政收入，並擴大地方政府經濟管理權。如 1981 年將原先集中在中央的基本建設計劃的審批權改為由中央與省、直轄市自治區兩級分管。1982 年頒佈《物價管理暫行條例》，給予地方政府部分物價管理權，地方政府關於外資進入的審批權、外貿與外匯管理權也擴大，這些新政策更讓地方政府為發展該地區的經濟利益增添了動力，似乎是符合 Hayek (1945) 的看法。³⁷相較之下，地方財政支出的範圍隨著歷次財政體制改革未有大幅變動，主要用於對國有企業的投資與資助，透過扶植企業以刺激經濟發展以提高當地利益，直到 90

³⁶ 於國家對企業放權方面，「十一屆三中全會」後實施擴大企業自主權的試點，並頒佈《關於擴大國營工業企業經營管理自主權的若干規定》，透過對企業的簡政放權，激勵企業發展。此後陸續實施利潤留成，進一步擴大企業自主權、實行利改稅「兩步走」，逐步做到自負盈虧、自主經營。1986 年國務院頒佈《關於深化企業改革增強企業活動力的規定》，明確指出推行多種形式企業經營承包制，給予企業充分的經營自主權，並於中共「十三大」提出依照所有權經營權分離原則，搞活全民所有制企業。雖然國家有意讓國有企業更有自主經營能力以提高產值，藉此提高國家財政收入，詳見陳德昇 (2003)。

³⁷ Hayek 認為地方政府因能夠更好地了解地方訊息，故在提供公共財和處理地方社會經濟事務上，較中央政府有效率。

年代初期地方政府多普遍存在著將財政資金投入「產期短、低水平、見效快」的加工業，藉此擴充財源並減輕貸款利息壓力，再加上財政軟預算約束與資金使用分散、無效率等問題，讓地方財政支出嚴重地「越位」與「缺位」。關於此階段地方財政支出劃分內容茲整理如表 3。

再者，1982 年通過新憲法對地方政府的行政權與立法權皆有明確規定，省級政府史無前例地被賦予立法權。³⁸而此時政治體制改革也隨之展開，1982 年開始，地方政府機構在國務院改革帶領下進行三次機構改革，1987 年「十三大」首次提出轉變政府職能並強調加強宏觀調控和減少直接管理的原則，深化經濟體制改革。1992 年「十四大」主張政企分開乃機構改革的首要原則，改革產權制度，加速轉變政府職能，讓企業能夠走向市場，落實企業自主權，以“合理劃分中央與省、自治區、直轄市的經濟管理許可權，充分發揮中央和地方兩個積極性，故地方政府職能轉變必須與政府機構改革同步進行，落實政企分開原則，隨經濟發展環境相適應，但整體而言，經改第一階段地方政府對企業的干預促使地方政府的職能擴大，國家與市場的界線仍不明確，機構改革只停留在人員精簡與機構整併，且職能劃分與事權歸屬未有明確規範，³⁹關於此階段地方政府主要經濟職能茲整理如表 4。

³⁸ 改革前各級人大與政府並無立法權限 1979 年通過《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》第七條規定“省、自治區、直轄市的人民代表大會根據本行政區域的具體情況和實際需要，在不同憲法、法律、行政法規相抵觸的前提下，可以制定和頒佈地方性法規，報全國人民代表大會常務委員會和國務院備案”。《八二憲法》第三條規定“中央和地方的國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則”，並用列舉方式規定中央與各級地方政府的職權劃分。

³⁹ 「十四大」報告提到當時面臨的困境在於“黨政機構臃腫，層次重疊，許多單位人浮於事，效率低下，脫離群眾，障礙企業經營機制的轉換，已經到了非改不可的地步”，故必須“進行行政管理體制和機構改革，切實做到轉變職能、理順關係、精兵簡政、提高效率。”

表 3：1980~1990 年初期地方財政支出內容劃分

財政體制形式	劃分原則	實施績效
1980 年「劃分收支，分級包乾」	按經濟管理體制規定的隸屬關係（企、事業）劃分中央與地方的收支範圍	打破過去「一灶吃飯」的中央集權式財政管理體制，擴大地方的自主權與活動空間，提供日後總體的經濟體制改革分權化與市場化提供初始條件。
1985 年「劃分稅種，核定收支，分級包乾」	基本上維持原體制格局，只對少數不宜實行包乾辦法的支出，採中央專項撥款方式	<ol style="list-style-type: none"> 1.維持前次改革之優點，地方政府統籌運用本地支出更具自主性。 2.在地方發展經濟同時，中央財政收入也大致與地方保持同步成長。 3.雖未完全劃分稅種，但已有利於進一步實施分稅制。
1988 年「多種形式包乾體制」，簡稱「地方包乾」	延續前次改革的劃分格局	確立地方利益的主動地位，調動地方政府發展經濟的積極性，同時增加地方財政收入以解決本地區在經濟發展中的問題。
1992 年「分稅包乾」試點	未做任何調整，延續前次改革的劃分格局	<ol style="list-style-type: none"> 1.擴大地方財政收入範圍，進一步調動地方徵收財政收入的積極性。 2.有利於促進其他領域的配套改革，促使地方政府關注企業經營績效。

資料來源：賈康、閻坤（2000）作者自行整理

表 4：1980~1990 年初期地方財政主要經濟職能

職能	內容	範圍
物資調配者	享有一定的計畫分配權和超計畫物資及產品的分配權，可以透過物資交換、協作交易或聯合等形式從物資供應系統之外取得生產資料，滿足當地企業需求。	本地區和跨地區
投資者	透過擁有一定的投資項目審批權、對企業地方財稅銀行具有實際支配權，故能直接或間接地幹預投資活動。	本地區
兼任企業管理者	透過行政權力影響企業經營活動	本地區

資料來源：謝慶奎（1998）

二、經濟改革第二階段：1993-2001 年

分稅制是西方市場經濟體制國家普遍實行的一種國家財政管理體制，通過明確劃分中央-地方事權與支出的範圍、稅種與稅徵機構之歸屬，理順各級政府財力分配關係的一種制度，即「分級財政」觀念。中國 1994 年實施分稅制前，中央政府不得不透過談判與地方政府以節制其經濟行為，希望在給予地方政府更多實質利益下換取對中央權威的尊重。隨著市場化日趨成熟，實施分稅制象徵中央政府決心走向法制化來規範中央-地方關係。⁴⁰

1993 年「十四屆三中全會」頒佈《中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》，在轉變政府職能，建立健全宏觀經濟調控體系方面指出“政府管理經濟的職能，主要是制訂和執行宏觀調控政策，搞好基礎設施建設，創造良好的經濟發展環境”。為讓地方政府充分自主地推動經濟發展、運用地方資源，提出賦予省、自治區和直轄市必要的權力，在不牴觸國家法律、法規和宏觀政策下，制訂地區性的法規、政策和規劃，並通過地方稅收和預算，調節地方的經濟活動。可見中央-地方關係是基於經濟體制改革之需要而不斷地調整轉變，經濟改革牽動政治改革，政治改革首要是機構人事的精簡重組，進而轉換政府職能，若處理不好將阻礙經濟的發展的速度。由於地方政府之角色不再只是改革前的中央政府派出機關，所獲得的權力能夠自主支配，故削減了中央政府宏觀調控能力。

為提高中央財政收入，強化中央財政宏觀調控能力，於 1994 年起，中國對各省、自治區、直轄市和計畫單列市全面實行分稅制財政管理體

⁴⁰ 中共「十三大」報告《沿著有中國特色的社會主義道路前進》指出“在合理劃分中央和地方財政收支範圍的前提下實行分稅制，正確處理中央和地方、國家企業和個人的經濟關係”。1988 年七屆人大的政府工作報告中也提到“財政體制要在企業實行承包制的基礎上，逐步轉向利稅分流，理順國家與企業間的分配關係。在統一領導、分級管理、劃分事權的基礎上，調整各級財政的收支範圍，實行不同形式的財政包乾制，逐步完善稅制，適當調整稅種稅率、積極創造條件、向分稅制和稅後還貸過渡”。

制，以符合社會主義市場經濟的需求。⁴¹在劃分中央與地方政府的事權與支出上，中央財政負責國家安全、外交和中央國家機關運轉所需經費，調整國民經濟結構，協調地區發展。地方政府承擔本地區政權機關所需支出以及本地區經、事業發展所需支出。但分稅制改革初期是以「存量不動，增量調整」為基本原則，雖地方政府仍保留部分原有利益，但也硬化對地方政府的預算約束，不再能任意通過減免稅負來扶植當地企業發展。⁴²

分稅制改革通過劃分事權以分配財權，配合機構改革以轉變各級政府職能，為減少財政支出與增加行政效率，1997年「十五大」再次強調劃分國家和企業的權利和責任，推動政企分開和企業轉換經營機制。對於黨政企依舊“機構龐大，人員臃腫，政企不分，官僚主義嚴重，直接阻礙改革的深入和經濟的發展，影響黨和群眾的關係”的現象，強烈要求通過轉變政府職能、徹底政企分開、將綜合經濟部門改組為宏觀調控部門及完善公務員制度來實現。而地方政府積極推動國有企業改革體制之目的是基於減輕財政負擔與支出壓力，並進一步推動地方經濟發展，提高財政收入。但是，綜觀1998年前歷次機構改革，變動最多與增加最快的皆是經濟管理部門，大體上雖取得部分成效，但機構人員的「精簡-膨脹-再精簡-再膨脹」、機構數量「合併-分開-再合併-再分開」以及中央與地方政府權力「上收-下放-再上收-再下放」現象不斷循環發生，存在「帕金森定律」⁴³，故大量地方行政管理費用、人事支出、機構重疊、職責不清及行政效率低落等現象繼續存在，政企分不開更阻礙國有企業改革，其中以東北老工業基地最為嚴重。而諸多長年弊病可歸因於當時改革僅是為適應經濟發展要求，著重在機構和人員裁減，而地方政府職能與事權劃分實際上並未依循市場化而轉

⁴¹ 1993年12月5日國務院頒佈《關於實行分稅制財政管理體制的決定》，主要包括下列三面向：一、依據中央和地方政府的事權確定相應的支出範圍。二、按稅種劃分中央財政與地方財政收入。三、實行中央對地方的稅收返還制度。

⁴² 分稅制的核心是分權、分稅、分徵（分管）及建立稅收反還制度。

⁴³ Parkinson（1957）提出無論政府工作量是增加、減少甚至已無任何業務需執行，政府機構的人員數目仍然按照一定速度遞增。

變，故 1998 年由中央向地方政府全面進行大規模的改革，並在轉變政府職能、政企分開、初步確立宏觀調控體系、加強市場監管以及改革社會事務和政務管理部門上都有顯著成效。⁴⁴

三、2002 年迄今

2001 年底中國加入 WTO，象徵經濟發展正式與國際接軌，政策制定尚需考量到國際規範。「十六大」報告提出國有資產管理改革要在中央政府和省、市（地）兩級地方政府設立國有資產管理機構，落實政企分開，並且完善市場體系，打破行業壟斷和地區封鎖，促進商品和生產要素在全國市場自由流動。在機構改革上依法規範中央和地方的職能和許可權，正確處理中央垂直管理部門和地方政府的關係，也按照政事分開原則，改革事業單位管理體制。

OECD（2006）指出 2002 年中國政府投資占 GDP 的比重為 9%，幾乎高於所有 OECD 國家和多數發展中大國。而行政支出所占比重較高，約為預算內支出的五分之一，其中大部分用於地方政府。而過去十年間，政府投資和行政支出占政府總支出的比重雙雙提高，致使自 2003 年下半年以來，國務院便不斷針對地方過度投資的行業（鋼鐵、水泥、電解鋁及房地產）進行宏觀調控，抑制經濟過熱現象，其中很大程度上即是地方政府過度投資使然。地方領導為求升官，最迅捷方式就是大力提高當地經濟產值，以符合政績考核的目標。雖然現今不再有地區封鎖、原物料大戰等現象出現，但各地方政府通過對企業提供多種投資優惠措施，降低民間投資成本，甚至直接參與投資競爭性項目或高利潤之行業（如汽車工業）。此外地方政府間相互攀比從事所謂「形象工程」、「政績工程」建設，又導致

⁴⁴ 1998 年改革，省級政府機構設置平均由 55 個左右減到 40 個左右，市（地）級政府機構由平均 45 個左右減少到 35 個左右，縣級政府機構由平均 28 個左右減少到 18 個左右。在人員編制方面，省級政府精簡 48.2%，市縣鄉各級黨政群機關精簡 19.4%。數據來源：新華資料庫 http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-03/06/content_761488.htm。

大量預算外收入與未經官方統計和認可的制度外支出不斷地膨脹。中國目前稅制仍是以間接稅為主體，地方企業乃地方政府主要稅收來源，⁴⁵故 1980 年代地方政府、企業與銀行間三角分利聯盟關係至今仍延續。如此看來，地方政府與地方貨幣金融當局的互動與 Buchanan and Wagner (1977) 觀點有相似之處，致使政府規模的擴張。

綜上所述，地方政府除擔負國家競爭力的重任，行使更明確性與規範化的職能，為地區間塑造更自由流通的市場，同時必須積極落實分離企業辦社會的職能，有效將機構精簡後的人員分流，給予生活照顧與再就業的機會，以穩定的社會秩序，蘊育良好的投資環境。然而至今為止，政企、政事方面尚未完全分離現象仍是在官方重要文獻上不斷提到，而分稅制後地方政府以預算外與制度外收入為擴大財源基礎，顯示預算管理體制仍未完善，其中土地出讓金管理混亂已成為重要財政問題，1994 年後更成為主要預算外收入來源，故地方政府在事權、職責劃分上亦有待進一步明確法制化，此攸關地方政府財政權的行使。因地方政府職能存在著模糊空間，牽動著地方政府規模的大小，對於地方經濟發展多少帶有不確定感，特別是落後的中、西部地區。

⁴⁵ 主要包含增值稅、消費稅與營業稅。

第二節 中國地方政府規模與地區性經濟成長之現況分析

1980年代中國尚處經濟體制轉軌時期，民間資本不發達的情況下，唯有透過地方政府行使財政支出來促進地區經濟發展，地方財政支出擴張似乎就是經濟成長的保證，地方政府職能藉由地方財政支出來體現，符合Aschauer (1989a) 的論點。基於保留可用財力，地方政府自行通過對企業減稅及各種方式減少上繳中央的收入份額或比重「藏富於企業」，⁴⁶各地區為求經濟成長不斷相互攀比，並引發地區間經濟封鎖、重複投資，如此阻礙地區發揮比較優勢及統一市場的形成，資源無法有效配置，⁴⁷ 故此時不存在 Tiebout (1956) 的「以足投票」理論之情況。⁴⁸ 地方政府對於中央政府的政策、命令是否遵守具有討價還價能力，產生「發展型地方主義」(吳國光、鄭永年，1995)。⁴⁹ 地方政府的角色與職能不斷地「越權」、「越位」，地方幹部尋租現象不斷，貪腐事件讓人民憤怒與失望，地方政府行政管理費用膨脹，證實 Niskanen (1971)、Olson (1965) 的論點不僅存在於議會民主國家。地方政府亦通過攫取預算外與制度外收入的方式來滿足自身利益，而在 1994 年分稅制改革之後，地方政府在支出責任過重下，不得不將預算外收入挪用為預算內項目資金，並與當地銀行進行融資，故財政體制及預算管理制度仍有待深入地完善。⁵⁰

⁴⁶ 鄒繼礎 (2001) 指出中國的國有企業與金融部門存在相當大的制度性缺陷，加上地方政府擁有過大的財權，給予企業非法的稅負減免，大力協助所屬之國有企業，造成地方過度投資與流失相當比例的稅收。

⁴⁷ 地區間經濟封鎖現象在 1992 年「十四大」確立「建立社會主義市場經濟體制」以前發生了「原料大戰」、「產品大戰」，1992 年後則是地區間的政策大戰。詳細內容見辛向陽 (2000)。

⁴⁸ Tiebout 認為地區間競爭能更有效配置公共財與公共服務，並吸引更多有價值的生產要素流入，從而促進當地經濟發展並擴大地方政府的稅基。但在中國的嚴密戶口制度下，此理論於經改第一段似乎是不適用。

⁴⁹ 「發展型地方主義」強調發展與地方兩個特點，其促進各地方的經濟發展，並從整體上加強了中國的綜合國力但也導致了地方利益和地方權力的急劇膨脹，從而牽動中央與地方關係的緊張。

⁵⁰ 雖然中國省級及其以下地方政府的行政與立法機關並沒有財政立法權，但亦有類似 Buchanan and Wagner (1977)、Brennan and Buchanan (1980) 及 Niskanen (1971) 陳述之弊端。

地方財政支出作為該地經濟發展之手段、地方政府行使職能之表現，那麼地方政府規模本身就是一個被動的結果，乃地方政府實踐下之產物。地方政府規模包括政府機構運作的規模（即行政管理費的規模）與執行社會經濟職能所動員的社會資源規模（包括基本建設支出以及各項非生產性支出），陳共（1994）認為財政支出占 GDP 的比重較財政收入占 GDP 的比重適合作為衡量政府規模的指標，⁵¹如 Landau（1983）、Dar and AmirKhalkhali（2002）及 Chen and Lee（2005）等文獻皆用此來衡量。但相關理論文獻分析政府規模擴張時都提到政府或立法機構對稅負或財政收入之行為（Niskanen，1971；Borcherding and Deacon，1972；Wagner，1976；Buchanan and Wagner，1977；Meltzer and Richard，1978，1981；Brennan and Buchannan，1980）且 Lindauer and Velenchick（1992）、Kneller, Bleaney and Gemmell（1999）也提到必須考量到政府稅收的重要性，Fölster and Henrekson（2001）則同時使用這兩種政府規模之代理變數。

如前所述，根據相關文獻得知政府規模可能是刺激經濟成長或抑制經濟成長的一項關鍵因素。然而，在中國的中央政府已轉型為總體經濟政策的制定者，負責促進各地方政府間的合作與協調衝突，實際帶動經濟發展的乃地方政府。因此，本文研究目的即為探討中國地方政府規模對地區性經濟成長有何影響效果。然而，分析中國財政問題不能僅考量預算內收支，尚需注意預算外資金數量龐大此一特徵，此在省級以下的地方政府財政上更為突出。但因中國制度外財政收支總量難以衡量與省級以下分稅制改革不完善，詳細收支項目數據資料口徑不一致與缺乏，因而只能使用省級政府預算內財政收支的數據。⁵²

⁵¹ 引自趙志耘（1999）。針對這點陳共提出以下理由：第一，無論以何種財政支出形式，都能表現為財政對 GDP 的實際使用與支配之規模。第二，財政支出反映的是財政在 GDP 使用過程的活動，其規模與結構對社會再生產具有直接影響。第三，財政支出通過執行財政的資源配置、調節收入分配以及穩定和發展經濟等職能，更能全面性地反映出對宏觀經濟的調控能力。

⁵² 張晏、龔六堂（2005）在財政分權的實證研究上亦提到此問題。而王紹光、胡鞍鋼（1999）

在回顧相關文獻後，本研究推測中國地方政府規模對於地區性經濟成長而言，也可能存在 Armey-curve 現象。換言之，地方政府對地區性經濟成長既可能是助力，亦可能是阻力，故兩者可能因非線性關係以致出現某種門檻效果。本研究試圖在實證模型中納入地方政府規模變數的平方項，以呈現地方政府規模對經濟成長之完整的影響效果。為確保實證結果的一致性，本研究採用省級地方政府預算內財政支出與財政收入占該省市 GDP 的比重作為衡量地方政府規模之代理變數，即 GZA（各省市預算內財政支出占該省市 GDP 的比重）和 GZB（各省市預算內財政收入占該省市 GDP 的比重）來衡量地方政府規模，並分別將其加入實證模型進行實證估計。以下對 GZA 和 GZB 加以定義：

$$GZA_{i,t} = (TOTALEXP_{i,t} / GDP_{i,t}) \times 100\% \quad (1)$$

$$GZB_{i,t} = (TOTALREV_{i,t} / GDP_{i,t}) \times 100\% \quad (2)$$

在 (1)、(2) 式中， $GZA_{i,t}$ 代表第 i 個省市，於第 t 期中以各省市預算內財政支出占該省市 GDP 的比重的地方政府規模； $GZB_{i,t}$ 代表第 i 個省市，於第 t 期中以各省市預算內財政收入占該省市 GDP 的比重的地方政府規模。其中， $TOTALEXP_{i,t}$ 代表第 i 個省市，於第 t 期的地方政府總財政支出；

⁵³ $TOTALREV_{i,t}$ 代表第 i 個省市，於第 t 期的地方政府總財政收入； $GDP_{i,t}$ 代表第 i 個省市，於第 t 期的地區國內生產毛額。另外， $i=1,2,\dots,31$ ； $t=1,2,\dots,10$ 。本研究將使用中國自 1995 年至 2004 年 31 個省區市的統計資料，以 (1)、(2) 分別計算出 GZA 與 GZB 的值，其數值越高表示地方政

指出以省份做為分析單位的理由乃省是一個功能性的經濟行政與政治單位，與地區規劃的進程密切相關，而居民可利用政治工具影響有關空間資源分配的中央決策，縣以下的地方政府之分析雖可測得更真實的地方政府規模，但因其數據往往不完整與不連貫。

⁵³ 中國複式預算下的經常性預算支出主要包括各項農業事業費用、工交商部門事業費、文教科學衛生事業費、國防費、行政管理費、社會保障支出及政策性價格補貼等。建設性預算支出主要包括基本建設支出、企業挖潛改造支出、增撥企業流動資金支出、支援農業生產支出、城市維護建設支出、地質勘探費、支援經濟不發達地區發展資金支出、商業部門簡易建築費等。本研究地方政府總財政支出包含移轉性支出，地方政府總收入為本級收入，不包含中央政府對其移轉支付。

府規模越大。為了進行中國地方政府規模與地區性經濟成長之現況分析，本文選取 2001、2003 及 2005 年此三年的 GZA 與 GZB 的數值與各省區市每年實質人均 GDP 成長率來探討，並將此三年的相關數值列於表 5。⁵⁴

根據表 5，可發現中國地方政府規模大小因衡量指標不同，在各省份間的差距明顯也不同。觀察 2001 年，GZA 數值最高與最低的省份分別為西藏的 75.38% 與江蘇的 7.67%，其間百分點差距高達 67.71，此一差距於 2003 年進一步擴大，該年最高省份仍是西藏(70.08%)，最低者乃山東(8.13%)，差距增加到 70.95，若以 GZB 來衡量地方政府規模，最高與最低省份間百分點於此三年差距不大，其中西藏排名最後。就 GZA 數值而言，在這三年中最高的 5 個省份 2001 與 2003 年皆是西藏、青海、寧夏、貴州及雲南。2005 年所包括的省份除由甘肅取代雲南外，其於省份皆與 2003 年相同。而這三年數值最低的 5 個省份分別為 2001 年的江蘇、山東、福建、浙江與河南，2003 年則是由河北取代了河南，其餘省份皆與 2001 年相同。2005 年所包括的省份全部與 2003 年相同。其次，若以 GZB 數值來看，在這三年中最高的 5 個省份，2001 年為北京、上海、廣東、寧夏及雲南，2003 年則由貴州取代寧夏，其餘皆同 2001 年。而 2005 年又由天津取代廣東，其餘皆同 2003 年。此外，於數值最低的 5 個省份中，三年皆包含西藏、河南、河北與湖北，僅次序上略有變更，而湖南、安徽、吉林則依序為後者取代之。⁵⁵據此可知 GZA 規模大者多是西部地區省份，GZB 大者多為東部地區省份，如此分布差異突顯出地區間傾斜式發展，東部省份因改革開放最早，經濟發展程度高，故財政收入占產值比重高者多，西部省份則否。反之，西部地區極需大力發展與建設，加速改革開放來改善

⁵⁴ 本節現況分析採間隔一年方式(2001、2003 及 2005 年)以便於扼要說明當前中國地方政府規模與地區性經濟成長之變化。

⁵⁵ GZB 中，三年皆排名前十省份有北京、上海、廣東、雲南、貴州、天津、山西。

表 5：GZA、GZB 與各省市每年實質人均 GDP 成長率

省市別	GZA			GZB			每年實質人均 GDP 成長率 (%)		
	2001	2003	2005	2001	2003	2005	2001	2003	2005
北京	19.65	20.06	15.37	15.96	16.18	13.35	15.04	14.68	22.99
天津	12.75	12.75	11.96	8.89	8.36	8.97	13.63	21.78	13.54
河北	9.22	9.11	9.70	5.08	4.73	5.11	9.34	15.00	13.25
山西	16.26	16.92	16.00	7.46	7.57	8.81	7.37	20.48	36.56
內蒙古	20.65	20.80	17.50	6.43	6.45	7.12	10.05	24.43	42.28
遼寧	12.63	13.07	15.04	7.36	7.45	8.43	7.80	10.96	16.48
吉林	16.06	16.22	17.43	5.96	6.10	5.72	10.57	11.49	20.93
黑龍江	13.43	12.75	14.29	6.00	5.62	5.77	8.76	14.40	4.18
上海	14.30	17.41	17.98	12.31	14.18	15.48	9.75	16.10	-6.41
江蘇	7.67	8.41	9.14	6.02	6.40	7.23	10.99	17.04	18.62
浙江	8.85	9.55	9.42	7.42	7.52	7.94	10.95	20.14	14.56
安徽	12.27	12.77	13.27	5.84	5.56	6.21	7.68	9.62	11.68
福建	8.77	8.64	9.03	6.45	5.82	6.59	8.67	11.92	7.95
江西	13.04	13.50	13.90	6.07	5.94	6.23	9.38	14.45	15.05
山東	7.99	8.13	7.92	6.07	5.74	5.80	9.52	17.19	18.27
河南	9.02	10.17	10.54	4.75	4.80	5.08	9.03	16.21	17.80
湖北	10.39	10.00	11.94	4.97	4.81	5.76	11.53	6.96	6.83
湖南	10.84	12.37	13.41	5.16	5.79	6.07	8.66	14.36	12.49
廣東	12.41	12.44	10.23	10.90	9.65	8.08	7.89	14.52	22.12
廣西	15.76	16.22	15.00	8.01	7.45	6.94	10.61	16.94	20.61
海南	14.46	15.71	16.91	8.02	7.65	7.68	5.96	6.10	14.55
重慶	13.58	15.18	15.87	6.07	7.18	8.36	10.79	14.18	15.78
四川	13.44	13.42	14.65	6.13	6.17	6.50	8.80	11.19	11.56
貴州	25.37	24.51	26.31	9.19	9.18	9.22	10.52	14.39	19.53
雲南	23.93	23.82	22.07	9.22	9.29	9.00	6.69	9.42	15.92
西藏	75.38	79.08	73.82	4.40	4.42	4.79	16.85	13.46	16.26
陝西	18.98	17.44	17.38	7.36	7.39	7.49	11.42	16.74	28.00
甘肅	21.95	23.00	22.20	6.52	6.72	6.39	8.90	11.55	25.85
青海	33.66	31.28	31.24	6.59	6.16	6.23	12.84	12.29	16.09
寧夏	31.36	27.45	26.44	9.24	7.79	7.87	10.35	15.87	29.31
新疆	17.73	19.62	19.93	6.40	6.83	6.92	3.35	16.62	17.72
平均值	17.48	17.80	17.61	7.30	7.25	7.46	9.80	14.53	17.43

資料來源：各年《中國統計年鑑》作者自行計算。

當地生活條件，故財政支出占產值比重高者多，東部則否。若以 GZA 作為地方政府規模，這三年中擴張最多個百分點的前 5 個省份分別為上海 3.68、湖南 2.57、海南 2.45、遼寧 2.41 及重慶 2.29。而降低最多個百分點的前 5 個省份分別為寧夏 4.92、北京 4.28、內蒙古 3.15、青海 2.42 與廣東 2.18。以 GZB 來衡量，這三年中擴張最多個百分點的前 5 個省份分別為上海 3.17、重慶 2.29、山西 1.35、江蘇 1.21 及遼寧 1.07。而降低最多個百分點的前 5 個省份分別為廣東 2.82、北京 2.61、寧夏 1.37、廣西 1.07 與青海 0.36。

就各省市每年人均實質 GDP 成長率而言，2001 年數值最高的前 5 個省份分別為西藏 16.85%、北京 15.04%、天津 13.63%、青海 12.84% 與湖北 11.53%。2003 年則是內蒙古 24.43%、天津 21.78%、山西 20.48%、浙江 20.14% 與山東 17.19%。2005 年則是內蒙古 42.28%、山西 36.56%、寧夏 29.31%、陝西 28.00% 與甘肅 25.85%。此外，三年中增加最多個百分點的 5 個省份分別為內蒙古 32.23、山西 29.19、寧夏 18.95、甘肅 16.95 與陝西 16.58，突顯出中、西部省份的經濟狀況已有改善，這與實施西部大開發戰略似乎有所關聯。而增加最少的 5 個省份則是上海-16.16、湖北-4.70、黑龍江-4.58、福建-0.72 及西藏-0.59。

若將各省市的地方政府規模，與其地區每年人均實質 GDP 成長率之間關係進行分析，可發現地方政府規模較大者有出色的經濟成長表現。首先，觀察此三年 GZA 排名前十者，西部地區省份就有 8~9 個，西藏更是三年皆居全國首位，其經濟成長表現亦十分顯眼，2001 年高居全國第一（15.95%），2003 與 2005 年雖不在前十名，但也分別有 13.46% 與 16.26% 的成長率。內蒙古在這三年中位居前六~八名，經濟表現更於 2003 年與 2005 年排名第一（分別為 24.43% 與 42.28%）。而青海的地方政府規模也

相當大，三年間 GZA 皆居前五名，其經濟表現雖然名次僅 2001 年位居第四 (12.84%)，但至 2005 年也上升到 16.09%。此外，寧夏在三年間的 GZA 亦皆排名全國前五，其經濟成長率於 2001 與 2005 年分別排名十二 (15.87%) 與第三 (29.31%)，且三年皆穩定地在 10% 以上。同樣地，GZB 排名前十者中，東部地區三年中至少有 5~6 個省份。北京於 2001 與 2002 年 GZB 皆排名第一，經濟表現皆有 14~15% 的成果，2005 年 GZB 排名第二，經濟表現以 22.99% 排名第六。天津的 GZB 於此三年中為第五~七名，經濟表現在 2001 與 2003 年更分別為第三 (13.63%) 與第二 (21.78%)，2005 年排名較後，但也有 13.54%。但廣東的 GZB 在 2001 與 2003 年都是第三，但經濟表現並不突出，卻在 2005 年時 GZB 與經濟表現都擠入前十，分別為第九與第七。而中部地區省份值得注意的是山西，三年中 GZA 排名十一~十三，GZB 也都在六~十名，經濟表現卻在 2003 與 2005 年排名全國第三與第二 (分別為 20.48% 與 36.56%)。

其次，有幾個省份在 GZA 較低而 GZB 較普通或偏低下，亦擁有亮麗的經濟成長表現。浙江的 GZA 三年皆全國倒數前五，而 GZB 於三年中排名十~十一，經濟表現在 2001 年時位居第八 (10.95%)，2003 年更高居全國第四 (20.14%)。相似情況亦發生在江蘇與山東。江蘇在三年中 GZA 倒數前三名，GZB 則偏低，但其經濟表現由 2001 年排名第七 (10.99%) 提高到 2003 年排名第四 (20.14%)，2005 年亦有 18.62% 的成績。山東的 GZA 此三年皆全國倒數前三，其中 2005 年時更為全國之末，GZB 則皆偏低，但其經濟成長率卻是逐年提高，分別是 2001 年 9.52%，2003 年 17.19% 及 2005 年 18.27%，其中 2003 年更排名第五。較特別的是，河北在三年中 GZA 皆倒數前十，GZB 更是倒數前五，三年經濟表現平庸。雲南的 GZA 與 GZB 三年都排名前五，經濟表現 2001 與 2003 年都低於 10%，直到 2005 年才提高至 15.92%。

最後，觀察此三年各省市財政赤字率狀況（以 GZB 扣除 GZA 計算），數值較低的前五名及前十名中，除第十名外，其餘皆為東部地區省份，且三年完全相同，僅只是次序上的差別。這 9 個省份分別是浙江、江蘇、山東、廣東、北京、上海、福建、天津與河北且浙江、江蘇、山東與廣東三年皆位居前五。數值較高的前五及前十者，西部地區省份有 9 個，其中西藏、青海、寧夏、貴州與甘肅三年皆位居前五，其餘分別為雲南、內蒙古、新疆及陝西，僅是次序上之變動。這樣的財政風險分佈說明在中國以間接稅為主體下，東部地區省份因外資大量聚集及市場化程度高，企業提供的稅收收入較穩定。而西部地區省份的投資環境不完善以致無充足財源，卻負擔龐大的財政支出，故有賴中央政府給予妥善的移轉支付。⁵⁶

綜上所述，本研究觀察發現以 GZA 與 GZB 來衡量地方政府規模，不論地方政府規模較高或較低都可能有助於提高經濟表現，但也存在不利經濟成長的情況。同時，地方政府規模排名不突出者亦可能有出色的經濟表現。以上說明了地方政府規模並非單純強調大或小就能幫助經濟成長，而此意謂著地方政府規模與經濟成長的互動上似乎存在某種門檻機制，即 Armey-curve 之現象亦可能存在於中國地方政府當中。

⁵⁶ 詳見魏后凱（2003）

第四節 本章小結

為探究中國地方政府規模與地區經濟成長兩者之關係，本研究首先於第一節對 1978 年改革開放以來，地方政府的角色、職能之轉變歷程與地方經濟發展之相關性加以闡述，其次在第二節進行中國地方政府規模與經濟成長之現況分析。本章主要重點整理如下：

首先，於第一節中，本研究探討中國 1978 年後透過國家對企業、中央對地方的「放權讓利」來說明地方政府角色與職能之轉變。1980 年代「分灶吃飯」財政體制改革大大提高其本身稅收，但可支配的財政支出範圍仍受到中央政府掣肘未有實質改變。地方政府角色接受中央所下放的經濟管理權及國有企業致使職能隨之擴大，主要任務是發展當地經濟，但因財政軟預算約束、資金使用無效率、新的機構及人員不斷設置，故財政支出大量用在投資當地企業、基礎建設與人事經費上，造成國家財政困難及預算外收入的膨脹。1982 年以來地方政府機構陸續進行改革，但仍停留在機構與人員精簡裁併上。因地方政府職能沒有明晰的法律規範，使得中央與地方政府、地方政府與企業在事權及財權的分界仍是處在模糊狀態。

中共「十四大」確立「建立社會主義市場經濟體制」，與 1994 年實行分稅制的財政體制改革，對於理順中央與省級政府關係有顯著成效，特別是在劃分事權與財權範圍，而地方政府面臨更大的增收節支壓力，促使向預算外與制度外拓展收入現象再度猖獗。另外，直到 1998 年地方政府機構改革使獲顯著成效，其中政企、政事分開、轉變政府職能、理順中央-地方關係仍是日後改革要項，不論是財政體制改革或地方政府機構改革，都是為解決前次改革所衍生的新缺失而展開新的調整，地方政府機構改革的關鍵在於轉變政府職能，而此又必須依託事權與財權在法律化的落實，故進一步深化分稅制及完善預算管理體制有助於明確地方政府角色及職

能的範圍，抑制地方政府過度投資行為。

其次，為得知中國地方政府規模與地區性經濟成長間究竟是何種關係，於第二節以 2001、2003 與 2005 年相關數據進行現況分析。根據本研究所整理的統計資料顯示，不論是以 GZA 與 GZB 作為地方政府規模，發現地方政府規模較大者，即西部地區省份與東部地區省份，在經濟表現擁有較高的成長速度。但有幾個省份在 GZA 與 GZB 較平庸或偏低下，亦擁有亮麗的經濟成長表現。地方政府規模在各省份間存在著嚴重的規模狀態落差之問題，但亦說明地方政府規模有利於經濟成長之關鍵並非僅只是規模大小，而可能在於規模達到某種門檻效果，故本研究推測中國地方政府規模可能存在 Armey-curve 現象。

本章通過回顧中國地方政府角色與職能之轉變歷程及其與經濟發展間的關係，使本研究得以瞭解改革開放迄今，地方政府受財政體制改革與政府機構改革影響下的發展狀況，並分別使用地方總財政支出及總財政收入占 GDP 的比重作為地方政府規模之代理變數從對中國地方政府規模與經濟成長間之關係進行現況分析，使本研究明顯得知，就目前中國所處的情況，地方政府規模在各省份間的高低與地方經濟成長表現，兩者間到底存在著何種特殊關係。而本研究推測，中國地方政府規模與經濟成長的互動可能存在 Armey-curve 之現象，但本章所敘述的僅止於表面情況之探討，尚不足以明確解釋中國地方政府規模對於該地區經濟成長之具體影響效果，因此，本研究將再運用迴歸分析方法，試圖闡明中國地方政府規模對該地區經濟成長之作用及其完整效果之所在。