

第五章 開發區財政與地方政府

關於中國開發區的財政支出與收入，以高新區來說，高新區面臨的挑戰之一，即是資金的嚴重缺乏；中國政府單單只是提供許多政策誘因，以及有限度地向國家銀行申請低息貸款，高新區無法享受與經濟特區同樣等級的、來自中央政府的資金奧援，這導致開發區極度欠缺基礎建設資金，他們只能倚靠出租區內土地與建築物，來增加財政收入（Wang et al. 1998）。換言之，相較於經濟特區，開發區的發展資金，必須更大程度地依賴地方政府與外資，而非中央政府（Reardon 1996）。

然而，開發區與地方政府在財政上的關係究竟如何呢？為何有些開發區擁有財政自主，有些卻缺乏財政自主，必須事事聽命於當地政府？這是本章探討的焦點。本章除了講述開發區的財政支出與收入外，將會進一步把開發區財政收入，區分為預算內收入與預算外收入，旨在探討在開發區與地方政府之間，如何分配稅收與土地出讓金等收入，並且這對開發區本身而言，造成了哪些影響。

第一節 開發區財政支出與收入

針對 A 開發區的財政支出，首先，濟南市政府在開發區內設置管委會，管委會一共有工作人員 266 人，薪資皆必須由管委會自籌。開發區進行基礎建設，資金來源主要是企業稅收、土地出讓金、房地產開發收入以及銀行貸款。如表 5-1 所示，自 A 開發區建立以來，生產業務用房、基礎設施、住宅建設等，占基本建設的比重較高。此外，必須說明的是，開發區的銀行貸款，濟南市政府並沒有出面擔保，管委會主要是以區內地上物作為抵押。

表 5-1 1991-2004 年 A 開發區累計基本建設投資結構

單位：萬人民幣

投資類別	累計完成投資	
	完成投資	占總投資 (%)
生產業務用房 ¹	611,692	41.8
基礎設施 ²	254,972	17.4
公用設施 ³	106,318	7.3
住宅建設 ⁴	427,963	29.2
其他	62,378	4.3
總計	1,463,323	100

資料來源：作者田野調查。

註：1.生產業務用房，意指直接從事生產活動的建築物，如工業廠房、中試基地等。

2.基礎設施，意指包括道路、排水、供電、通訊、煤氣、熱力、綠化、防洪、消防等基礎設施。

3.公用設施，意指為開發區人員提供生活服務的建築物，如學校、汽車車庫、餐廳等。

4.住宅建設，如職工宿舍、公寓。

表面上，A 開發區進行基礎建設，並沒有直接來自濟南市政府的經費，但開發區享有著來自市政府的「變相撥款」，即市政府劃出一定土地面積的稅收範圍，該範圍內的稅收收入全歸開發區，以作為濟南市政府對開發區的扶持，並且這部分稅收，開發區日後不用歸還市政府。濟南市對開發區的「變相撥款」範圍，從 1991 年由國家科委批准的 15.9 平方公里，¹2004 年濟南市政府擴大為 35.9 平方公里，如今更增加了 82.58 平方公里的 S 鎮。²儘管如此，開發區財政局 I 官員依然強調，稅收範圍擴大，並不意味著財政收入會更好；目前整個 S 鎮企業並不多，這表示開發區能從企業獲得的稅收很少，此外，從 2006 年開始，S 鎮取消「農業稅」，這無疑也減少開發區財政收入來源。

除了上述的管委會人事薪資、基礎建設資金外，目前 A 開發區共有 17,000

¹「國家科委」即國家科學技術委員會，現今已改稱科學技術部。

² 2005 年 11 月 8 日 A 開發區財政局訪談紀錄。目前濟南市政府規劃整個 S 鎮稅收都歸 A 開發區，總面積達 82.58 平方公里。針對 2005 年開發區新劃 S 鎮這塊新區，開發區國土局 J 官員表示，新的管委會主任剛剛上任，為了政績考量，「有為才有位」、「沒有土地就沒有發展空間」，所以濟南市政府才會劃定 S 鎮給開發區。

名失地農民，³每年尚必須支付近 8,000 萬人民幣利息給失地農民，⁴財政支出壓力十分沉重。如今開發區開發 S 鎮，市政府只有把 S 鎮稅收劃歸開發區，整個 S 鎮基礎建設，一概必須由開發區來承擔。

開發區收入方面，實際操作上，當前 A 開發區管委會的財政收入，主要是來自企業稅收、土地出讓金及房地產開發收入；開發區之所以重視房地產開發收入，主要是具有資金回籠快，且收益不必與上級政府分享之特性，極有利於開發區拓展財源。

相較於 A 開發區，B 開發區財政支出，包括人事經費與園區基礎設施建設，皆由章丘市財政審核撥付。甚至徵收集體土地補償費，同樣是由市政府財政統一補償，市政府先將補償失地農民費用，劃撥到鄉鎮政府，再到村政府，最終到農民手中，⁵過程中並不涉及開發區，不同於 A 開發區直接由開發區財政把補償費用撥付給村委會。⁶開發區財政收入方面，開發區的企業稅收、土地收益等財政收入，都必須上繳章丘市政府，作為市財政一部分。

總結，A 開發區不論在財政支出或收入方面，皆展現得比 B 開發區更為獨立自主，對於這樣的現象，地方政府對開發區的態度，顯然是關鍵因素。下一節本文將從預算內收入與預算外收入角度，進一步論述開發區與地方政府的財政關係。

第二節 預算內收入與預算外收入

中國在 1978 年經濟改革後，計畫經濟範疇逐步縮減，市場經濟日益擴大，隨著中央政府的分權讓利，地方政府有了更多誘因去追求稅收來源；同時，地方

³ 2005 年 10 月 20 日 A 開發區人才交流服務中心訪談記錄。

⁴ 2005 年 10 月 21 日 A 開發區國土局訪談記錄。

⁵ 2005 年 10 月 16 日 B 開發區園區管理服務中心訪談紀錄。

⁶ 2005 年 10 月 21 日 A 開發區國土局訪談紀錄。

經濟上的亮麗表現，不僅可以充實地方財庫，更是地方領導人日後在官僚體系內攀升的保證（Oi 1999b：104）。

在這樣的認知下，開發區作為地方政府發展經濟的「寶貝」（鮑克 2002：166），其財政自然與當地政府財政密不可分；對地方領導人來說，開發區不僅是接近跨國企業的管道，更是一種獲得利益與特權的方式（Shirk 1994：41）。大體上，開發區財政收入可分為預算內收入與預算外收入，預算內收入主要是指稅收，包括了企業所得稅、個人所得稅、土地使用稅、契稅、徵地占用稅等多項稅收。自 2004 年 1 月開始，濟南市政府實行了新的財政體制，改變了原有地方政府與縣市區（包括開發區）的財政關係。儘管濟南市市級固定收入，與縣市區固定收入部分並沒有做重大更動，但原來的濟南市政府與縣市區共享收入部分，其分享比例卻進行了幅度不小的調整。

在濟南市尚未改變財政體制前，扣除必須上繳中央與山東省政府稅收以外，表 5-2 所列的濟南市政府與 A 開發區共享收入部分，原本全都可以 100% 留在開發區，開發區管委會可以獨立運用稅收，不必與濟南市政府分享；如今 A 開發區卻必須按四六比例與濟南市政府分享，即濟南市政府分享 40%，開發區分享 60%。此次新的財政體制，市政府分享了數額龐大的增值稅、⁷營業稅、所得稅等稅收，都是開發區財政主要收入來源，特別是增值稅，更是企業所必須繳納的最大一筆稅款。⁸這無形中減少了開發區預算內收入，單單 2004 年開發區上繳上級政府的稅收，就多了兩億。⁹

在預算外收入方面，若以中國官方公佈的預算外資金收入來看，目前山東僅次於廣東、江蘇、浙江，2003 年預算外資金收入高達 295 億元（中華人民共和國財政部 2004：366）。至於 A 開發區，開發區預算外收入主要是指土地出讓金

⁷ 按中國政府的財政制度，增值稅 75% 歸中央政府，其餘 25% 由省、市、縣等地方政府分享，也就是說，此處所言的濟南市政府分享的增值稅，是指已扣除中央與山東省政府分享部分。

⁸ 2005 年 11 月 23 日 A 開發區區內企業 N 副總訪談記錄。

⁹ 2005 年 10 月 24 日 A 開發區財政局訪談記錄。

表 5-2 濟南市政府與縣市區（包括開發區）稅收分成

濟南市市級固定收入	
1.省地稅局直屬分局代徵地方稅收	
2.跨地區分享所得稅	
3.少數大型企業、特殊行業、企業的地方稅收 ¹	
4.重汽集團、小鴨集團、大易造紙、輕騎集團等需市重點扶持企業	
5.山東省福利彩票發行中心、山東省體育彩票發行中心	
濟南市政府與縣市區共享收入 ² (濟南市政府分享 40%，A 開發區分享 60%)	
1.地方分享的 25% 增值稅 ³	
2.地方分享的 80% 營業稅 ⁴	
3.地方分享的 32% 企業所得稅	
4.地方分享的 40% 個人所得稅	
5.城鎮土地使用稅	
6.房產稅	
7.契稅	
縣市區固定收入	
1.土地增值稅	
2.資源稅	
3.印花稅	
4.固定資產投資方向調節稅	
5.車船牌照稅	
6.農業稅	
7.耕地占用稅	
8.屠宰稅	

資料來源：作者田野調查。

註：1.此部分主要包括了鋼鐵、菸草、電力、石化、通信五大行業的 12 個重點企業。

2.濟南市政府與 A 開發區共享收入中，尚包括城建稅與城市教育費附加收入，由於此部分並無做重大調整，因此沒有列入表格。

3.此處不包含石油、石化、電力、有色金屬等，中央四大部門所屬企業繳納的增值稅 25% 部分，其屬於省級財政收入。

4.此外，若根據 2002 年山東省政府公佈的《山東省所得稅和營業稅收入分享改革方案》，除山東省高速公路經營企業(包括山東省高速公路有限責任公司、山東省基建股份有限公司和山東省東青公路有限公司)集中繳納的營業稅、城建稅及教育費附加收入，繼續作為省級收入外，其他地方營業稅實行省與市分享。分享比例，省級為 20%，市為 80%。一般企業所得稅收入，2003 年中央分享 60%、省級分享 8%、市分享 32%。個人所得稅收入，2003 年中央分享 60%、市分享 40%。

與行政事業性收費，¹⁰特別是土地出讓金。站在開發商角度，開發商投資 A 開發區，在雙方簽定「項目合作協議」過程中，¹¹主要協商內容即為土地出讓金與徵地補償費，¹²占開發商總支出 95% 以上。¹³由表 5-3 我們可以看出，預算外收入占開發區財政收入比例，¹⁴不斷逐年攀升，從 1997 年的 21%，擴大到 2004 年將近 70%。為何近年來預算外資金不斷增加？開發區 I 官員說，當初開發區劃定的 15.9 平方公里，有很大一部分是屬於建成區，地上物已經蓋好了，開發區僅能享有地上物稅收；近兩年由於開發區範圍擴大，多了 8 個村與加工出口區，土地開發搞得多了，預算外收入自然也就跟著多了。2004 年開發區光是土地款收入，就高達 4 億，¹⁵占當年預算外收入一半左右。

表 5-3 A 開發區財政收入與預算外收入 1997-2004

單位：億人民幣

年份	財政收入	預算外收入	預算外收入/財政收入(%)
1997	1.77	0.37	20.90
1998	1.88	0.18	9.57
1999	2.64	0.34	12.88
2000	2.74	0.12	4.38
2001	4.20	0.74	17.62
2002	5.38	1.99	36.99
2003	10.28	6.25	60.80
2004	12.05	8.40	69.71

資料來源：作者田野調查。

¹⁰ A 開發區內的「行政事業性收費」，主要是由市建設局、規劃局、國土局占大頭，其他尚包括人事檔案管理費、教育規費等。2005 年 11 月 23 日 A 開發區財政局訪談記錄。

¹¹ 開發商投資 A 開發區，會先與開發區簽定「項目合作協議」，亦即先跟開發區談判投資所必須支付的費用。雙方達成協議後，開發商辦理土地手續的方式，可以分為兩大類：第一、開發商按「項目合作協議」，向管委會支付費用，再由管委會分別把費用轉給相關部門；第二、開發商照中國政府規定，辦理各項手續，管委會再把超過「項目合作協議」經費，退還給開發商。

¹² 土地出讓金與徵地補償費兩者加起來，即是一般泛指的「土地款」。

¹³ 2005 年 10 月 13 日 A 開發區國土局訪談記錄。

¹⁴ 此處開發區財政收入，包括預算內收入與預算外收入。

¹⁵ 2005 年 10 月 9 日 A 開發區國土局訪談紀錄。

依據劉雅靈（2003）的研究，河北香河縣安平開發區自 1985 年成立後，初期開發區所有規劃與發展完全由縣政府主導，縣政府將工作人員移至安平，成立辦事處，並將開發區所有財政收入，包括土地開發與房地產經營完全由縣政府直接控制；安平開發區管委會僅具有黨務與行政部門，卻缺乏財務獨立的經濟總公司。相反的，吳江開發區不僅擁有財務獨立的開發區經濟總公司，並且開發區享有了吳江土地開發與房地產經營特權；吳江開發區建設經費，主要是來自開發區內土地批租費用和房地產開發利潤。上述的根本差異，即為吳江發展得比安平快速的重要原因之一。

類似吳江開發區，A 開發區自 1991 年成立以來，即享有財政自主，管委會可以獨立運用土地出讓金與房地產開發收益。管委會並於 1993 年，獨資設立了投資總公司，其為管委會扮演投資、融資角色，¹⁶ 成為管委會經營主體，負責為開發區土地徵用、專案開發建設、基礎設施建設，籌集專項資金。

然而，A 開發區原本可以自行運用的土地出讓金收入，濟南市政府在 2005 年制定法律，並正式行文開發區管委會，指出從 2005 年 7 月開始，市政府與開發區四六分成土地出讓金，即市政府得四，開發區得六。¹⁷ 為何會如此？A 開發區財政局 I 官員強調，開發區對市政府是下與上關係，開發區不可能對市政府「翻臉」，就算「翻臉」也沒用，下級對上級只能是服從。經由表 5-4 我們可以發現，2005 年上半年，A 開發區土地出讓收入共 2,848 萬元，僅占全年計畫的 2.4% 即是明證，市政府意欲分享龐大土地出讓金的結果，令開發區不願積極進行土地出讓金工作。¹⁸

事實上，當初中國開發區建立之際，大多數開發區皆以國務院批准條例為依據，以當地市委市政府派出機構的方式，建立黨的工委、政府的管委會，不設人民代表大會，而靠上級組織高度授權行使政府職能；然而，此種管理體制實行起

¹⁶ 例如，日本松下集團投資 A 開發區，投資總公司為松下集團蓋廠房，進而成為股東；融資方面主要是指向銀行貸款。2005 年 10 月 12 日 A 開發區國土局訪談記錄。

¹⁷ 2005 年 10 月 9 日 A 開發區國土局訪談記錄。

¹⁸ 2005 年 10 月 24 日 A 開發區財政局訪談紀錄。

來，由於各開發區行政級別不同，母城區權力等級不同，加之對此理解程度不同，與現行體制衝突是必然的，地方政府對開發區的干預時常發生；可見，在沒有全國人大立法的開發區條例保障下，母城市各主管部門常常把開發區當作是下一級行政區來管轄，開發區本身對此卻無能為力（皮黔生、王愷 2004：12）。

表 5-4 2005 年上半年（1-6 月）A 開發區可支配財力

單位：萬人民幣

收入類別	
預算內收入	17,430
預算外收入	
1. 土地出讓收入	2,848
2. 城市綜合配套費	1,633
3. 國有資產變現	2,419
4. 其他非稅收入	779
其他	
1. 濟南市財政撥付調度款	11,000
2. 融資貸款	31,000
總計	67,109

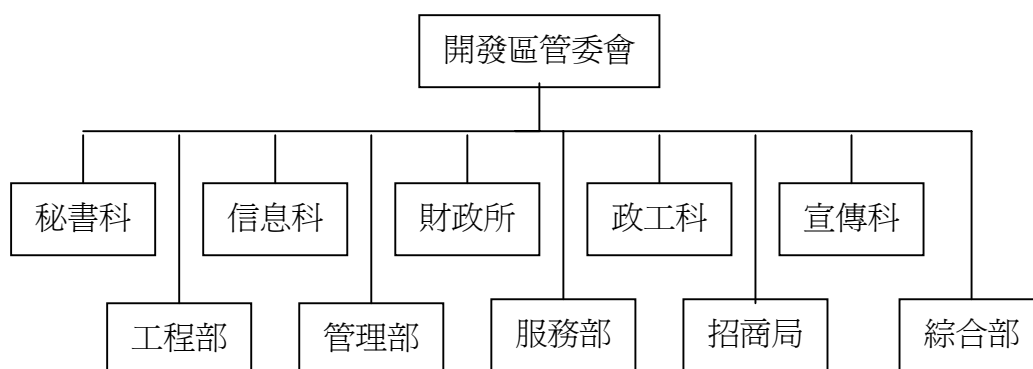
資料來源：作者田野調查。

註：實際上，「市財政撥付調度款」不屬於開發區可支配財力範圍，現在經費掌握在濟南市政府手裡，開發區財政局之所以把「市財政撥付調度款」寫入可支配財力範疇，主要是因為這筆款項數額龐大，並且確實有一部分資金屬於開發區，只是必須等市政府確定之後，才能撥給開發區。

B 開發區部分，B 開發區自 1992 年經山東省政府批准建立以來，1993 年經章丘市委市政府批准，成立開發區管委會，1995 年經市委批准，設立開發區黨的工作委員會，1999 年經市委市政府批准，成立開發區黨的基層委員會。然而，章丘市政府卻沒有成立具備財務獨立的開發區經濟總公司。此外，市政府許多部門，將員工辦公室直接設在開發區管委會，例如市招商局、市對外貿易經濟合作局，甚至區內企業稅收直接由章丘市政府地方（或國家）稅務局辦理，¹⁹與開發

¹⁹ 1994 年分稅制改革後，中國將稅務管理系統一分為二，中央稅務部門徵收中央稅和共享稅收，

區並無任何關聯，因為管委會內根本沒有設立稅務局。透過圖 5-1，我們可以發現，雖然 B 開發區設立了財政所（類似財務科），可是其職能僅限於向市政府申請款項，或處理市政府下撥款項，²⁰而不是具備獨立財政的財務科。



資料來源：作者田野調查。

圖 5-1 B 開發區管理委員會編製圖

總的來說，B 開發區所有財政收入，不論是一般企業稅收，抑或是自 2001 年以來，平均每年土地出讓金，皆占開發區財政收入 50% 以上的土地收益，²¹開發區皆必須上繳章丘市政府，開發區如需經費，必須向市政府申請，再由市政府劃撥；換言之，B 開發區被章丘市政府剝奪了財政自主。

再以房地產開發收入為例，B 開發區剛成立之際，開發區曾設立公司，以開發區內房地產，補貼市政府財政；但公司營運不佳，一直處於虧損狀態，最後由原公司經理買下，變成股份制企業；近年來隨著章丘市地價上漲，公司開始轉虧為盈，然而公司已經變成私營企業了，不再屬於開發區。²²顯而易見的，在房地

地方稅務部門，只負責徵收地方稅收（Wong 2003：123）。

²⁰ 2005 年 10 月 16 日 B 開發區招商局訪談記錄。

²¹ 2005 年 10 月 16 日 B 開發區園區管理局服務中心訪談記錄。

²² 2005 年 11 月 14 日 B 開發區招商局訪談記錄。

產收益上，A、B 開發區最大不同點，即在於 B 開發區被章丘市政府剝奪財政自主，房地產開發收入成為市財政一部分，但 A 開發區卻不必上繳給濟南市政府，可以自行獨立運用。

總結，儘管當前 A 開發區財政已屬於濟南市政府財政組成部分，但開發區財政仍享有相當程度的財政自主，如稅收分成、土地出讓金等，這確保了開發區基礎建設資金來源；不可否認的，開發區從 1991 年開發區建立以來，長期的財政自主，為管委會提供了追求財政成長誘因。相反的，B 開發區從 1992 年成立以來，不論是預算內或預算外收入，皆必須服從章丘市政府指揮；地方政府只成立了黨政性質的開發區黨的工作委員會與管委會，卻沒有成立財務獨立的經濟總公司，開發區缺乏財政自主的結果，造成了開發區長期建設經費窘迫，基礎設施不足，最終開發區發展遲緩。然而，必須追問的是，為何 B 開發區沒有財政自主權？這是下段本文所要處理的問題。

第三節 為何 B 開發區沒有財政自主權

相較於 A 開發區，B 開發區從建立之初就沒有財政自主權，完全由章丘市政府統籌規劃，包括給失地農民的補償。對於這樣的安排，B 開發區招商部門 Q 官員指出，開發區現有企業不多，並且都是新建企業，開發區實際企業稅收有限，如果開發區馬上實行財政自主，開發區可能連吃飯都有問題。並且 Q 官員強調，自從開發區開發新區以來，章丘市政府投資開發區力度明顯加大，遠遠超越過去數年總和；章丘市政府將開發區基礎建設納入市基礎建設，並且擺在首要位置，每年年初市政府主動編列開發區預算。

對於 B 開發區官員的說法，首先，B 開發區 Q 官員強調，從 1992 年迄今，開發區基礎建設投資累計 8 億人民幣，可是透過表 5-5，我們可以看出，近幾年

開發區建設經費的投入，依然只有一兩千萬之譜，但從 2000 到 2004 年，A 開發區基礎設施投資總額就將近 21 億，其中 2002 和 2003 年一年投資總額，更超過 B 開發區成立以來所有基礎建設投資總額，由此可知，實際上 B 開發區建設經費非常不足。另外，儘管章丘市財政編列了開發區基礎建設預算，實際運作時，應到工程款卻遲遲無法落實，為此，開發區還必須派專人跟市裡有關部門協調，以保證資金及時落實。²³這在在證明，B 開發區官員說法，有待商榷。

表 5-5 開發區基礎建設投資總額 2000-2004

單位：萬人民幣

	2000	2001	2002	2003	2004
A 開發區	1,880	11,000	81,694	93,339	21,895
B 開發區	1,645	1,960	2,000	1,427	-----

資料來源：《濟南統計年鑑》2005、《山東統計年鑑》2001-2004、作者田野調查。

在社會主義國家，中國的集權程度並不高。以中蘇兩國物資分配為例，中國從 1950 年開始（前蘇聯從 1926 年開始），兩國經過 15 年的努力，物資調配項目都上升到 600 項左右，但中國在 1965 年後，中央物資調配能力便呈現停滯，甚至是向下修正的狀態，前蘇聯卻不斷提昇，在 1970 年代，前蘇聯中央物資調配項目已高達 60,000 項，由此觀之，中國集權程度不如前蘇聯（Shirk 1994：6；Naughton 1996：41）。Liu（1992）亦認為，中國是一個「間歇性」（sporadic）的極權主義國家，雖然國家擁有強大專制能力，但其基層組織能力卻相對薄弱。²⁴這也是為什麼儘管蘇州工業園區獲得來自北京中央的強力背書，卻依然不是開發區成功發展的保證，其原因主要是：北京無法阻止其他開發區與蘇州工業園區競爭，北京無法拒絕來自地方政府以建立開發區方式，來促進地方區域發展的強烈要求（Wong and Goldblum 2000）。²⁵

²³ 2005 年 10 月 11 日 B 開發區招商局訪談記錄。

²⁴ 也就是說，儘管中國政府擁有對社會進行高壓控制的能力，但其性質卻是「間歇性」的，中國政府無法時時刻刻對社會進行高壓控制。

²⁵ 作者在田野調查過程中，A 開發區本土企業的 O 幹部（山東濰坊人）曾表示，當初公司成立

由此可知，中央政府的強力介入，並非開發區成功發展的萬靈丹，地方政府反而具有更為關鍵的地位。地方上政治、社會制度的不同，將支配著經濟制度與產權的不同發展（Chen 1999, 2004：181）。換言之，開發區的成功發展，除了中央政府提供一般政策性誘因外，區位優勢的建立，還是必須依靠地方政府與開發區管委會來形塑（Heiduk and Pohl 2001）。

B 開發區所有財政收入，包括土地款收益與企業稅收，甚至是早年的房地產開發收入，皆完全由章丘市政府直接掌控，成為市財政預算的一部分。因開發區不具獨立財源，無法自我發展，長期基礎建設不足，經費窘迫，最終令投資者望而卻步。對於影響山東省開發區發展主要問題，曾有大陸學者指出，許多地方黨委、政府往往把開發區當作一般行政區域看待，對開發區的對外開放地位認識不足（高群、李永旺 2000；吳茂平 2000）。從這個觀點來看，能夠讓我們對 B 開發區缺乏財政自主的困境，有了更為清楚的了解。

綜上所述，本文認為，A 開發區的財政自主，確保了開發區進行基礎建設經費相對充裕，不必事事請求濟南市政府，而 B 開發區卻只能處處陷於被動，凡事聽命於章丘市政府，管委會無法獲得充裕建設資金的結果，導致了 B 開發區基礎設施不足，外商興趣索然，最終造成了兩個開發區的發展差異。

時，國家原本批准在濰坊設廠，但山東省領導卻要公司到濟南的 A 開發區，使得他們成為 1999 年第 1 個進駐 A 開發區新區的企業。此亦為中央無法有效控制地方政府另一個佐證。