改革開放時期中國大陸的財政制度與政策：財政單一議題範圍內相關研究之評析

徐 斯 勤

（國立政治大學國際關係研究中心
第三研究所助理研究員）

摘 要

改革開放時期中國大陸的財政制度與政策，作為一個綜合性的研究領域，儘管關於個別課題的研究頗多，但迄今仍缺乏對於整個領域的綜合性梳理與整體性分析。本文目的主要在於整理、歸納與評析這些有關中國大陸財政制度與政策的文獻，一則試圖建立整合性的分析架構，來對這個研究領域的現有成果，重新進行整體的分類、檢視與評估。二則對於相關重點課題本身，提出若干有別於現有文獻的初步觀察，或是就那些缺乏定論的爭議焦點，嘗試提出初步的總結。三則針對某些尚未受到足夠注意的重點問題，指出現有文獻的研究方向。本文的整合性架構，將此領域中的現有文獻分為四類，但限於篇幅，本文僅將就財政單一議題（而非與其他議題之連結）所包含的五項研究課題，進行評析。

關鍵詞：財政制度、財政政策、中央與地方關係、國家與社會關係、相對集權與相對分權、稅收制度與稅收政策執行

* * *

一、緒 論

一九七九年中國大陸跨入改革開放時期以來，無論是其財政制度和政策的演變，或是針對財政制度和政策的相關研究，都進入了一個新紀元。二十餘年來，在這個研究領域內中、英文相關文獻的累積，在各個研究子題上，已然十分可觀，並且橫跨財政學、經濟學、政治學等不同學科範疇，可以說是有關當代中國大陸的社會科學研究

中，持續吸引中外學者注意的主要研究課題之一。然而，儘管這個領域內個別子題的觀點與辯論相當豐富而多樣，但迄今爲止，綜觀所有中、英文相關文獻，與其他當代中國大陸研究領域不同的是，此一領域仍缺乏對於各類相關研究的綜合性梳理，以及針對此研究領域本身的整體性分析①。有鑒於此，本文的目的，主要在於整理、歸納與評析這些有關中國大陸財政制度與政策的文獻，一則試圖建立整合性的分析架構，來對這個研究領域的現有成果，重新進行範圍的界定、概念的釐清，以及整體的分類、檢視與評估。二則對於中國大陸公共財政領域本身（而非財政與其他政策領域的關係）之重點課題，提出若干有別於現有文獻的初步觀察，或是就那些聚訟紛紜但缺乏定論的爭議焦點，嘗試提出初步的總結。三則針對上述財政單一領域中，某些重要性日增，但尚未受到足夠注意的重點問題，指出現有文獻所呈現的研究方向。

對於這整個領域的研究成果進行分析，最重要的一個事實前提在於，改革開放後中國大陸財政問題的演化主軸，是與經濟改革的需求和後果息息相關的。這就使得中國大陸財政的相關研究，必然圍繞在一九七九年以來經改的主要面向和議題上，而和一般的財政研究有所不同。這些差異主要反映在五個方面，形成此研究領域的特色。

第一，在幅員廣大、行政層級繁複的中國大陸，必須賦予各級政府一定的誘因，以促使其配合中央的市場化經濟改革方向。因此，八〇年代以來，在財政、經濟與行政權力等各層面，由中央對地方政府實施廣泛的分權讓利，容許地方政府享有更多的相關資源。可以說，改革開放給中國大陸財政體制帶來的最大變化，就是中央與地方的財政分配關係。而八〇年代的財政分權，在配合讓部份地區先行發展的經改策略下，也使得中央與各省之間財政分配體制上出現根本不同的制度規則，而這在其他國家相對上是比較罕見的。同時，中央對各省不同的財政分權類型，也十分有助於理解各省在具體經改議題（例如：企業改革、吸引外資等）的政策選擇上、經濟轉型的進程上，以及社會發展上的異同。因此，此領域中的極多文獻，都環繞在財政分配與中央和地方關係之間如何互爲因果的討論上。這些文獻往往在分析預設上，將財政資源的分配，視爲衡量經改如何改變中央與地方關係最重要甚至是唯一的指標。無形中，大部分關於改革開放後財政問題的研究論述，也似乎與中央和地方關係研究劃上了等號。當然，中央與地方關係的範圍，不但遠超出財政議題，而且財政關係也無法決定中央與地方

註①　在包括社會、經濟、政治菁英、政治制度、政治文化、中央與地方關係、歷史、地理、宗教、語文、新聞媒體、外交與安全等幾乎遍及所有當代中國大陸研究的各個領域中，均已有諸多檢視該領域整體研究現況的綜合性分析。這些個別領域的綜合性分析論文，集中在以下幾項專輯中：David Shambaugh ed., *American Studies of Contemporary China* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1993); *The China Quarterly*, no. 139 (September 1994); *Issues and Studies* (Special Issue: The State of the China Studies Field), vol. 38, no. 4/vol. 39, no. 1 (December 2002/March 2003); Jae Ho Chung, "Studies of Central-Provincial Relations in the People's Republic of China: A Mid-term Appraisal," *The China Quarterly*, no. 142 (June 1995), pp. 488~508.

在其他議題上的互動結果②。不過，中央與地方關係作爲這個領域中的核心焦點，則是一個不爭的事實，這也將呈現在本文對於各類相關研究課題的評析當中。

第二，中國大陸不同於其他大多數社會主義轉型國家的特徵之一，是由一九七九年至今，仍維持經右政左的格局；在經濟上實施市場化改革的同時，政治上仍保持一黨專政與威權的體制。政治上民主發展的落後，使得包括財政問題在內的政策過程，大部分其透明度甚或法制化程度都較低③。因此，政治學者研究民主國家財政問題時，十分典型的有關預算分配過程之實證分析，在研究中國大陸時就很難見到。換言之，對於政策制定的實證研究上一般所能選取的「結構」（structure）與「過程」（process）兩種研究取向，在探討中國大陸財政問題時主要就只有前者。所以，此領域中的著作，多半集中於討論財政體制變遷的原因、內容和後果等結構性議題，而較少觸及既定體制下財政資源分配在微觀層次上如何實際運行的過程性現象。

第三，中共政治體制的另一個後果，則是在大多涉及資源分配的政策過程中，相對上較缺乏像民主國家中由社會多元利益相互競逐的機制。同時，財政資源透過國家機關的分配，對社會與經濟部門發生影響後，這些部門究竟是否以及如何對長期的政策過程重新產生輸入與反饋，也十分不易看出。是故，在上述有關結構性議題的許多論述中，作爲基本分析單位的行爲者，主要仍然是國家機關的條、塊部門和區域。而非社會或經濟上的特定利益、階層，或部門。不過，九〇年代以來，逐漸開始有較多著作，將中央或地方國家機關的財政資源分配，連結到社會經濟部門，用以解釋後者的行爲。但是，即使是研究國家機關行爲者在既定財政體制和政策下獲得的資源分配，也往往因爲財稅統計資料的殘缺性和變異度較大，在質、量上落後於其他國家，而使得研究者試圖作長期而全面的系統性分析時，其判斷與結論的完整性受到影響。這種問題，愈往中共政府的基層愈嚴重。

第四，由於從一九七九年開始，經改策略就沿著逐步試驗、嘗試、調整的所謂「摸

註② 中共中央與地方關係的主要面向，除了經濟資源分配之外，至少還包括幹部人事的控制問題。經驗研究顯示，中央在人事面向上對於地方的有效掌控，其作用往往大於經濟資源上的地方分權。而財政問題，又只是資源分配政策當中的一部分，近年來政府投資、吸引外資、銀行金融，以及政府機構改革等問題，逐漸成爲中央與地方關係當中愈來愈受學者注意的課題。Jae Ho Chung, "Studies of Central-Provincial Relations in the People's Republic China: A Mid-Term Appraisal," pp. 497～501; Yasheng Huang, *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-Local Relations during the Reform Era* (New York: Cambridge University Press, 1996); Linda Chelan Li, *Centre and Provinces: China 1978-1993, Power as Non-Zero Sum* (Oxford: Clarendon Press, 1998); 陶儀芬，「從『放權讓利』到『宏觀調控』—後鄧時代中央與地方金融關係的轉變」，丁樹範主編，**胡錦濤時代的挑戰**（台北：新新聞文化出版公司，2002 年），頁 235～262；徐斯勤，「機構改革：從十五大到十六大」，前引書，頁 263～288。

註③ 中國大陸一直到一九九四年三月，才由第八屆全國人民代表大會通過「中華人民共和國預算法」，於一九九五年起施行。隨著這部母法的制定，此後才相繼制定一系列相關的單項法律與制度規定，將政府預算的編製、審查、批准、執行、預算，均加以法制化。在一九九四年之前，則是以體例、內容都較不周延的「預算決算執行條例」（一九五〇年制定），以及「國家預算管理條例」（一九九一年制定）爲依據。

著石頭過河」的漸進式路徑進行，因此作爲配合經改的財政制度與政策，也因而隨之必須時常進行頻率較高的修正與調適。這使得此領域中的相關研究，顯得比針對其他國家所進行的財政研究，更容易傾向於在實證分析之外，也提供特定的政策性建議。當此種特色表現在較常採取價值中立原則的政治學者之相關著作中時，便尤其顯得突出。而政治學者所關注的政策議題，則又往往聚焦在上述中央與地方關係中必然觸及的集權與分權問題上。

第五，上述這四項特徵可說是研究客體對於相關文獻在研究上的制約，由於這些制約，使得相關文獻在和關於財政問題的一般性研究進行對話時，其困難度相對較高。這種對話上的缺乏，在很大程度上再次反映出社會科學中區域研究相對於學科理論之間的長期隔閡。

根據上述這五項特徵，可以進一步得到兩項有關此一研究領域整體發展的綜合性觀察。首先，參考上述五項特徵，可以將此研究領域內的中、英文相關文獻，依照兩種標準進行分類。就議題涵蓋面而言，某些相關文獻只單獨處理公共財政範圍內的問題，尤其是在論述中央與地方關係時，將財政議題視爲單一的核心議題。其他相關文獻則是探討財政問題時，將其與其他議題互相連結，例如在討論中央與地方關係時同時觀察財政、投資、外貿等資源分配，或中央與各省間的財政與人事權力消長，或將財政制度視爲地方政府或企業之一般性行爲的考量前提，來解釋其他政策領域中的現象。前者由於主要限於財政領域本身，因此屬於「單一議題」的研究，而後者是將財政與其他議題放在相互聯動的格局之下，屬於「議題連結」（issue linkage）式的研究。就涉及財政資源分配的行爲者而言，某些文獻只限於探討影響制度變遷和分配規則的中央與地方政府，以及其相互的政府間關係。而其他文獻則將研究對象由國家機關擴展到社會部門，並由財政問題切入，來分析國家與社會關係。

綜合這兩種標準，作爲分類的兩個面向，吾人可以建立一個（表一）所顯示的2×2整合性分析架構，劃分出四種類別，來涵括此領域中大部分的政治學研究取向之相關文獻。本文限於篇幅，將僅深入討論（表一）之十三項主要研究課題當中，屬於財政單一議題範圍的五項課題，其他八項課題，將另在他文中討論。必須說明，由於每項課題包含的文獻範圍十分廣泛，不可避免地必然涉及不只一種的文獻類別屬性，因此這種屬性歸類的立意是在於相對而非絕對的正確性。

第二個綜合性觀察是，從公共財政的一般性理論來看，財政制度與政策主要包括三大功能，同時也是研究財政問題的三個主要面向：（一）財政資源如何分配運用於特定的公共財，而反映在政府在各項預算開支與職能的行使上。（二）財政制度與政策如何決定社會中各不同部門（可按生產要素擁有者，或所得階層，或地理區域等不同標準劃分）之間的財富與所得分配，影響分配的公平程度。（三）如何透過財政與貨幣政策工具，來影響總體經濟的穩定與發展，反映在像經濟成長率、物價水準、社會就業水準等指標上④。由這項通說來看（表一）的研究分類，可知有關中國大陸改

註④　Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 5th edition (New York: McGraw-Hill, 1989), pp. 6～14.

革開放後財政問題的相關文獻，涉及第一個面向的資源配置（allocation）功能之議題，包括第七與第十一項。涉及第二個面向的所得分配（distribution）功能之議題最多，包括第一、二、三、五、七、八、九、十項。不過，其探討的取向，則多半只集中於討論按照地理區域劃分之下，或可說是按政府之間劃分下的分配規則和形態，而和政治學與財政學最終關懷的公民個人層次之所得分配問題，距離較遠。至於涉及第三個面向的經濟穩定化（stabilization）功能者，包括第四、六、十二、十三項議題。這種分布格局與特色，相當程度上印證了前述五種特徵中的第一、三、四、五項。

表一　中國大陸財政問題之相關文獻分類與主要研究議題基本分析單位（主要行爲者）

議題涵蓋範圍	政府部門	國家機關與社會、經濟部門
財政單一議題	1. 集權與分權觀點對於財政收入分配制度變遷的論爭 2. 財政收入能力衰退 vs. 預算收入能力衰退 3. 關於分稅制實施成效的辯論	4. 稅收制度的制定 5. 稅收政策之執行問題
議題聯結分析	6. 財政支出與赤字的總體規模 7. 政府間財政支出責任的劃分 8. 財政收支分配與地區貧富差距 9. 財政體制變遷的政治意涵 10. 維護市場功能的聯邦制	11. 財政支出下的公共財供給對社會經濟部門的影響 12. 財政風險問題 13. 稅收制度對於經改的意涵

從時間序列的縱切面來看，中國大陸財政制度的演化軌跡，可大致分爲兩個時期。由一九七九年到一九九三年，爲了調動地方推進經改的積極性，中央政府在財政與其他諸多經濟政策上，採取放權讓利的途徑，將財政制度由以往的統收統支，改爲財政分權的制度，增加地方政府保留與自由運用財政收入的空間，發展地方經濟。由一九九四年至今，財政制度出現以分稅制爲主軸的變遷，相較於前一個時期，這種變遷明顯帶有相對集權而非分權的特徵。本文當中五項研究課題的討論，基本上橫跨了這兩個時期。本文在以下各節，就各研究課題檢視相關文獻並提出評論之後，將於結論部份，總結歸納這些文獻在議題橫切面上對於此一領域以及中國大陸中央地方關係的意涵。

二、政府間財政關係(intergovernmental fiscal relations) 的單一議題分析：財政制度變遷的起源與結果

(一) 分稅制之前相關文獻中存在的論爭

1. 相對集權 vs. 相對分權

如前所言，中共財政在一九九四年之後產生了由相對分權轉爲相對集權的制度性

變遷。的確，實行分稅制之前的相關文獻，主要討論與爭議的焦點之一，正是一九七九年起財政分權體制的功過存廢問題，而這也反映出了這個研究領域之五項特色中的第一與第四項。

從主張相對集權的角度看來，八〇年代財政分權後出現的主要現象之一，是中國大陸國家財政汲取能力的衰退，這也是一九九三年分稅制改革的主要理由之一。最早提出此一議題的是 Christine P. W. Wong，她以政府部門預算收入在國民收入中所佔比例在一九七九年後的慢性萎縮，指出財政狀況衰退的發展趨勢⑤。繼而世界銀行的一系列分析也都指出，中國大陸經過十年改革開放後，財政收入增長速度趕不上總體經濟成長速度、中央收支相對於地方收支的比例不斷下滑、國內各地區之間財政資源分配差異擴大，以及財政資源分配鼓勵經濟週期循環，而不利總體經濟穩定，這些都是中央與地方財政分配體制上的核心問題⑥。

同樣觀察到此一現象，王紹光與胡鞍鋼則正式提出所謂「兩個比例」（國家預算收入佔國民收入或國民生產毛額 GNP 的比例，以及中央政府預算收入在同樣分母中所佔比例）的論證，用以衡量中國大陸財政汲取能力指標。以此爲出發點，他們指出兩個比例都在改革開放時期以來持續降低，且與其他國家相比也顯得偏低。這顯示出國家機關對於社會資源的動員與配置力量減弱，而導致投資與消費過度膨脹、經濟呈現週期性波動、宏觀經濟調控力量不足、財政赤字上昇、國內形成地區性經濟壁壘等問題。簡言之，他們認爲，上述這些到一九九三年爲止大陸經改所面臨的較重要問題，其本源幾乎都來自財政汲取能力的不振。而且，由於中央財政收支比重偏低所造成的「弱中央，強地方」現象，如果參考前南斯拉夫中央政府收入僅佔三分之一，支出僅佔四分之一的前例來看，可能的政治結果就是導致像南國最後走向國家分裂之途。唯有從財政體制著手，改善兩個比例，加強國家的財政汲取能力，方能進而提振國家的其他必要能力，維持政治和經濟的穩定與發展⑦。具體來說，便是要改變一九七九年以來的分權讓利形態政策，將分權的底線，設定在中央財政收支不應低於國家整體財政收支的 50 %，或國內生產毛額（GDP）的 10 %⑧。最後，以其他世界銀行學者爲核心的研究，在觀察中國大陸是否的確存在較嚴重的入不敷出財政赤字，以及政府收

註⑤　Christine P. W. Wong, "Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China," *The China Quarterly*, no. 128 (December 1991), pp. 691～692.

註⑥　World Bank, *China: Revenue Mobilization and Tax Policy* (Washington, D.C.: World Bank, 1990), pp. 242～278; Rampogal Agarwala, "China: Reforming Intergovernmental Fiscal Relations," *Discussion Papers #178 of the Department of China and Mongolia* (Washington, D.C.: World Bank, 1992), pp. 10～17; Roy Bahl and Christine Wallich, "Intergovernmental Fiscal Relations in China," *Policy Research Working Paper #863* (WPS 863) (Washington, D.C.: 1992), pp. 16～23.

註⑦　王紹光、胡鞍鋼，**中國國家能力報告**（瀋陽：遼寧人民出版社，1993 年），頁 12～13、27～57、97～121。以下簡稱「王胡報告」。

註⑧　王紹光，**分權的底線**（北京：中國計畫出版社，1997 年），頁3～16。

入在國內生產毛額（GDP）比例變化時，也以預算內收入作爲分析對象⑨。

反之，主張沿著既有分權途徑來維續財政承包體制的觀點，一方面就集權論者對分權體制弊病的批評提出辯解，另一方面則強調財政分權對於深化經改的正面功用與必要性。Dali L. Yang 在測算政府財政收入佔 GNP 比例時，使用有別於王胡報告的口徑，將預算外收入部份也加以納入，其結果顯示中國大陸的比例在國際上約略排在中等地位，並不如王胡報告所言遠低於大多數國家。而且，其測算結果爲，中央政府在整體預算收入中的比例由一九七九至一九九一年持續增加，與王胡的結論完全相反⑩。除了實證分析上的歧見之外，在政策診斷層面，兩方之間也針對王胡報告是否將兩個比例的下降，刻意地描繪成財政分權體制造成了中國大陸整體的立即性危機，來說服大衆，而有所辯難⑪。同樣地，楊培新將預算外資金和企業折舊基金都算入財政收入之後，也顯示財政收入佔 GDP 比例並未減少⑫。David S. G. Goodman 和 Gerald Segal 則認爲，包括財政分權在內的放權讓利體制，雖然帶來省級經濟自主性的提高，但其與中央因而形成的緊張關係，其主要意涵應該是彼此間進行協商的必要，而非政治上的對抗。換言之，省級的財政和經濟自主性，未必會導致政治上不利於國家整合的後果⑬。

魏杰指出，若要因爲解決像是降低中央財政赤字、提升兩個比例等問題，而改行增加中央收入的財政體制，則在總體國家收入增長有限的限制下，短期內其代價必然是減少省級收入，這將不利於調動地方從事經改的積極性⑭。楊培新也認爲，財政分權體制的最重要功能，即在於發揮省與地方政府、外資、企業職工、農民的積極性。而這種積極性帶來了可觀的經濟成長與國力增進，只用政府汲取能力來看國力高低，是過度窄化的看法⑮。樊綱指出，財政分權是維持地方政府積極發展經濟的誘因，以及充分而有效的供給地方公共財之必要條件。其對於保留財政分權體制的著眼點，不僅只是預算內收入部份，更重要的是維持並制度化地方政府的預算外收入，使得中央無

註⑨ Tamar Manuelyan Atinc and Bert Hofman, "China's Fiscal Deficits, 1986-1995," in Donald J. S. Brean ed., *Taxation in Modern China* (New York: Routledge, 1998), pp. 31～33; Roy Bahl, "Central-Provincial-Local Relations: The Revenue Side," in *ibid.*, pp. 125～127.

註⑩ Dali L. Yang, "Reform and the Restructuring of Central-Local Relations," in David S. G. Goodman and Gerald Segal eds., *China Deconstructs: Politics, Trade, and Regionalism* (New York: Routledge, 1994), pp. 62～64.

註⑪ 楊大利，「對『瀕危論』的幾點反駁」，**二十一世紀**（香港），第 21 期（1994 年 2 月），頁 16～29；王紹光，「再論中國政府的汲取能力—兼答楊大利、崔之元、饒慶餘、蕭耿諸先生」，第 22 期（1994 年 4 月）頁 31～39。

註⑫ 楊培新，「深化改革的中心是什麼－兼與胡鞍鋼同志商榷」，**戰略與管理**（北京），1994 年第 1 期（1994 年 2 月）頁 42～55。

註⑬ David S. G. Goodman, and Gerald Segal, "The Politics of Regionalism: Economic Development, Conflict and Negotiation," in David S. G. Goodman and Gerald Segal eds., *op. cit.*, pp. 1～16.

註⑭ 魏杰，「政府經濟職能及中央與地方的經濟關係」，董輔礽等編，**集權與分權——中央與地方經濟關係的建構**（北京：經濟科學出版社，1996 年），頁 80～92。

註⑮ 楊培新，前引文。

法干預這部份資金，或任意變更相關規定⑯。此種主張，可說是更爲徹底的分權論點。

2. 對於辯論的評析

對於上述有關分稅制實施之前財政體制應走向集權或分權的辯論，可由下列數點予以分析和評論。首先，雙方的歧見，其實應該就事實的描述層面、因果關係的解釋層面，以及如何選擇政策目標與偏好價值的規範層面，就每一層面加以個別比較。第二，就描述層面來說，中國大陸的國家機關，是否由社會經濟部門汲取財政資源的能力的確有下降的事實，顯然因爲辯論雙方如何定義財政收入的範圍內涵不同，而有不同認定。第三，就解釋層面來說，有兩個問題。一方面是財政分權的制度本身，到底能否解釋財政汲取能力的變化，集權論者顯然比分權論者更傾向接受兩者間有必然的邏輯關係。另一方面，財政汲取能力的大小，究竟在多大程度上可以解釋分稅制以前中國大陸的通膨現象、經濟波動、區域經濟壁壘、宏觀調控欠缺等問題，也必須將財政制度以外的其他因素一併納入之後，而不只是進行局部均衡分析，方能獲得更有說服力的結論。從最起碼的程度來說，至少必須將方纔描述層面的問題先釐清，使解釋上的自變項內涵更明晰之後，才能更確立因果關係是否存在。

第四，就價值規範層面來說，集權論者論證背後所隱含的前提是，整治財政分權給總體經濟上所帶來的各項弊病，是比依靠財政分權繼續推動市場化經改更爲迫切重要的目標。或者說，爲了調動地方政府積極性而實行的財政分權，基本上已經完成其主要的階段性任務，而改行財政相對集權，在改善上述弊病時，不至於斲傷地方繼續從事經改的誘因。而分權論者顯然認爲推動市場化經改還是最重要的，也堅持財政分權仍對地方的誘因有強烈影響。在某種程度上，兩種觀點的歧異，多少是基於「穩定」與「成長」之間不同的價值選擇。這兩種價值，都屬於廣義上 Musgrave 所說公共財政應履行的「經濟穩定化」（stabilization）功能。此外，集權論觀點所凸顯的財政分權體制下地區之間的分配不均，對照於分權論者堅持讓比較有積極性的地方政府繼續享有較多優惠性財政分配，則又是 Musgrave 所說所得分配（distribution）的功能，與經濟穩定化功能之間的目標取捨。雖然，由實證主義的角度不易判斷這些價值選擇孰優孰劣，但對於雙方有爭議的實行財政集權後是否必然比較有利於達到某些特定功能，比較不利於達到其他功能，則可以經由審視分稅制實行後的文獻，獲得釐清。

（二）財政收入能力衰退（fiscal decline）vs. 預算收入能力衰退（budgetary decline）

1. 關於國家財政汲取能力變化現象的理解

如前所言，分稅制之前集權論者與分權論者對於國家財政汲取能力應如何界定，

註⑯　Fan Gang, "Market-Oriented Economic Reform and the Growth of Off-Budget Local Public Finance," in Donald J. S. Brean ed., *Taxation in Modern China* (New York: Routledge, 1998), pp. 216～219; 樊綱，「論公共收支的新規範－我國鄉鎮『非規範收入』若干個案的研究與思考」，董輔礽等，前引書，頁127～134。

本就有不同看法。沿著既有的辯論脈絡，近三、四年來，對於財政汲取能力衰退現象本身，相關文獻開始重新進行更全面的理解。新的分析強調，如果將國家機關以及中央政府的財政收入視爲提供所有公共財（public goods）——包括無形的經濟社會秩序維持與有形的基本福利物質性供給——的資源時，則只以預算收入來界定財政汲取能力，顯然失之偏頗；能夠用於提供這些公共財的財政收入，在中國大陸的脈絡中，至少還包括「預算外資金」（extra-budgetary funds）與「體制外資金」（extra-establishment funds）⑰。預算外資金是中共計畫經濟體制的產物與遺跡，也是中共財政體制的特色，屬於合法財政體制之內，相當於實質上的第二預算部門。根據中共國務院於一九九六年七月發佈之「國務院關於加強預算外資金管理的決定」，預算外資金的正式定義爲：國家機關、事業單位和社會團體爲履行或代行政府職能，依據國家法律、法規和具有法律效力的規章而收取、提取和安排使用的未納入國家預算管理的各種財政性資金。其範圍包括法律、法規規定的行政性事業收費、基金和附加收入等⑱。這個範圍也包括了主管部門所屬單位集中上繳資金，用於鄉鎮政府開支的鄉自籌和鄉統籌資金、其他未納入預算管理的財政資金、尚未建立社會保障預算制度前的社會保障基金⑲。

Le-Yin Zhang 指出，如果按照實際數字來看，一九九二年之前，預算外資金主要由三部份組成，第一是地方政府（塊塊）所收取的，隨法定稅收與水電等公用事業而課徵的附加捐；第二是各種行政機關（條條）根據本身業務範圍所收取的七十餘種收費，包括像養路費、養河費，以及機關本身經營企業的營業所得；第三是國有企業的利潤留成、折舊基金與大修基金，三者各佔約 2.9 %，17.2 %與 79.9 %。對於預算外資金的保守估計，從八〇年代中期以來相對於預算內資金的比例便不斷在上升，分稅制實施後依舊如此，一九九五年時已高達後者的 38.5 %。而較寬泛的估計，則從一九八七年起，便已與預算內資金約略相當，一九九一年起更開始持續超過後者⑳。而預算外資金的主要支出用途，像是城市維護建設、行政事業支出、基本建設、企業更新改造、增補企業流動資金、支援科技發展，都與預算內支出相互重疊。這其中前兩項支出部份，在九〇年代後半期，都超過預算內支出數額㉑，成爲各級政府行使職能，提供公共財不可或缺的基礎。至於體制外資金，則是指未經中央政府授權，也無財政制度加以規範的地方政府收入，主要包括國有企業固定資產投資中來自於自籌資金的

註⑰ 如前所言，將預算外資金與預算內資金一併計算，在分稅制之前的論辯中已經出現，但當時相對上仍缺乏針對預算外資金在概念上較有系統的梳理。

註⑱ 賈康、閻坤，**中國財政：轉軌與變革**（上海：上海遠東出版社，2000 年），頁 85。

註⑲ **中國統計年鑑—九九六年**（北京：中國統計出版社，1997 年），頁 285。

註⑳ Le-Yin Zhang, "Chinese Central-provincial Fiscal Relationships, Budgetary Decline and the Impact of the 1994 Fiscal Reform: An Evaluation," *The China Quarterly*, no. 157 (March 1999), pp. 123~124.

註㉑ 孫芃、石靜華，「預算外資金預算編制的措施建議」，**中國財政**（北京），第 2 期（2002 年 2 月），頁 36。

部份，以及鄉鎮和村級政府基於農村集體的支出不足部份，實行統籌和提留，對於農民所進行的稅外收費與攤派。後者在一九九二年的規模，估計爲四〇一・八億元人民幣，而前者則規模更大，由一九九二年起已經超過了預算內收入的一半，且從一九九一年起便超過了預算外資金的保守估計值㉒。

由於預算外和體制外資金和預算內收入同樣來自經濟與社會部門，也同樣用於因應政府的公共支出，因此對於國家財政汲取能力的界定，必須將其也一併納入，成爲「可支配收入」（disposable revenue）的完整概念㉓。Le-Yin Zhang 發現，在一九九三年預算外資金的正式定義範圍縮減之前，其與體制外資金在一九九二年相加的總額已經超過預算內收入。如果用此種較完整的財政收入概念爲基礎，再剔除正式預算內收入統計中國有企業補貼的負值部份，則政府部門財政收入在 GDP 中所佔的比例，在改革開放以來其實遠不如王胡報告所描述的那樣大幅衰退。隨著經濟發展，事實上是產生了財政擴張而非萎縮的現象㉔。換言之，兩個比例中的第一個比例並未顯著下降。至於第二個比例，如果將上述可支配收入的概念再稍加精確化，考慮地方透過各種方式上繳給中央的數額，以及中央對於地方的各種稅收與其他返還，讓中央與地方最終可用於各自公共支出的資源界限更明確，則結果也會不同。中央在國家整體財政收入中所佔的比例，從八〇年代中期到一九九四年分稅制改革之前，其實並非王胡報告所描繪的持續走低，而是在一九八九年隨著經改受阻因此跌到低於30％後，從一九九〇年起又迅速回升，一九九一年與一九九二年的比重甚至高於一九八九年之前㉕。由於整體財政收入在國民總收入中的比例每年是固定的，因此上述結果顯示第二個比例其實也並未不斷惡化。綜合來說，在分稅制實施之前與之後，只是國家整體的預算內收入能力持續衰退，而非全部可用財政收入能力的衰退㉖。而中央政府則是分稅制以前的預算內收入能力長期緩降，分稅制以後大幅回升，而其全部可用收入反倒是在分稅制以後呈現比以往平均比例下降的趨勢。上述對近年來文獻較新發現的綜合性分析，也爲集權和分權論者在描述層面上的爭議提出了一個較周延的結論。

2. 造成預算內收入能力變化的解釋

如前所言，集權與分權論者在解釋層面上，對於何種因素造成財政汲取能力下滑，也存有不同看法。財稅制度是決定國家機關汲取社會經濟部門資源之方式與數量的架

註㉒　Le-Yin Zhang, *op. cit.*, pp. 124～125.

註㉓　Le-Yin Zhang, *op. cit.*, p. 121.

註㉔　Le-Yin Zhang, *op. cit.*, pp. 126～129.

註㉕　趙學維，「從財政問題看中央地方關係」，丁樹範主編，前引書，頁209。此種變化類型是將一九九三年比例忽略不計的結果，而應將一九九三年不計的理由是，由於一九九四年分稅制中的稅收返還設計，保證以後每年各省至少能保有以一九九三年收入爲基數的收入水準，因此各省在一九九三年普遍以各種方式特意加強動員稅收，使得最後收入數字呈現非常態的大幅成長，這種特殊背景也造成當年中央收入的比例相形之下特別偏低。

註㉖　Le-Yin Zhang, *op. cit.*, p. 129.

構，其成效直接反映在預算內收入變化與經濟起伏之間的關係。因此，欲解釋上述中國大陸預算收入能力何以並未隨著經濟的持續攀升而穩定成長，也必然要由制度面著手。現有文獻提出的解釋大致可分爲兩類，這兩類解釋又恰好與集權與分權的內在邏輯分別對應。第一類解釋，著重在制度的正式規則與經濟現實共同作用後的結果，簡言之，一九九四年分稅制之前，國有企業遠比非國有的集體與個體企業所負擔的企業所得稅率要高（外資企業又更低），且前者所應繳交的稅種也多出許多。但另一方面，改革開放以來的經濟成長動力主要是來自非國有部門，在其產值與利潤都不斷擴張時，國有企業的產值和效益則是大幅滑落。換言之，稅制的正式設計本身無法由最能作出利稅貢獻的經濟部門汲取資源，是主要原因[27]。這種解釋的意涵爲，即使中央與地方財政分權的基本架構不變，但只要改善稅制設計中對於不同經濟部門的稅種和稅率，就能緩解國家稅收相對下滑的趨勢。換言之，這種解釋與分權論的觀點是相互呼應的。

第二類解釋則著重在財政制度對於實際行爲的影響，其重點不在於制度設計層面的直接汲取作用，而在於制度能否眞正落實。分稅制之前，中央與地方的收入分成與財政包乾制度，以及體制內對於預算外資金的容許，使得中央與地方政府的財政關係，呈現出一種零和賽局。「分灶吃飯」的包乾制度在稅收的實際過程上是先依賴地方收取大部分利稅後，再沿著政府層級逐級向上分享收入（sharing upwards），而未被收取的資金，則成爲各級地方政府可以運用不同方式來加以動用的預算外資金之一部份。因此，地方政府向轄區內企業少收一分錢，其中的一定比例也就成爲其能分得一杯羹的預算外資金。換言之，財政制度給了地方政府避免全力貫徹稅收規則的強烈誘因。同時，分灶吃飯體制下，地方企業成爲地方政府最重要的長期財源，因此爲了讓企業多留資金，轉化爲強化營運、提高利潤率的根本，後者更有誘因對前者短收利稅。而後者能使用的手段，從公開違背稅收制度的任意允許稅收減免，到片面更動稅務會計規則，乃至於默許企業逃漏稅，管道其實相當多。此時，名目稅率有利於哪種所有制企業及其稅率高低，對於實質稅率和稅收總額的影響，還不如地方政府藉由執行制度與政策的博奕性策略行爲來得大[28]。因此，除非扭轉財政分權的體制，否則無法改變各地地方政府短收利稅的誘因，提高全國財政收入。顯然，此處的政策意涵，至少不

註[27] World Bank, *China: Revenue Mobilization and Tax Policy* (Washington, DC: World Bank, 1990), pp. 109～115; Christine P. W. Wong, Christopher Heady, and Wing T. Woo, *Fiscal Management and Economic Reform in the People's Republic of China* (Hong Kong: Oxford University Press, 1995), pp. 729～734; 王紹光、胡鞍鋼，前引書，頁 66～85；Le-Yin Zhang, *op. cit.*, p. 129.

註[28] Christine P. W. Wong, Christopher Heady, and Wing T. Woo, *op. cit.*, pp. 127～134; 王紹光、胡鞍鋼，前引書，頁 85～92；王紹光，「中國政府汲取能力下降的體制根源」，**戰略與管理**，第 4 期（1997 年 4 月），頁 82～111；賈紹華，**中國稅收流失問題研究**（北京：中國財政經濟出版社，2002 年），頁 40～59、170～176；S. Philip Hsu, "Deconstructing Decentralization in China: Fiscal Incentive versus Local Autonomy in Policy Implementation," *Journal of Contemporary China*, vol. 13, no. 40 (July 2004).

是繼續實施分權。

3. 對於兩種解釋的評析

對於這兩種解釋孰優孰劣，至少就分稅制改革以前看來，並不是互斥的，兩種因素都有其影響，但眞正的問題是哪種因素影響較大。儘管 Le-Yin Zhang 在分稅制實施後五年所提出的分析，認爲第一類解釋較有效，但分稅制後的實際情形，卻顯示未必如此。分稅制將所有內、外資企業的企業所得稅與各種流轉稅（例如增值稅、營業稅、消費稅）稅率加以統一，因此不再存在稅收制度厚此薄彼，無法在稅率與稅基上由成長最快的經濟部門收稅的問題。然而，國家整體預算收入在國內生產總值中所佔比例，由一九九五年到一九九八年都未高於一九九三年的比例（12.6 %），到二〇〇〇年（15.0 %）才恢復到略高於一九九一年的水準（14.6 %），但二〇〇一年的 17.1 %距離整個八〇年代的水準都還很遠。顯然，經由稅率設計的改善並未提高財政汲取力。不過，同樣地，分稅制也改變了分權體制，使得稅收過程實際上不再是由下級往上級政府逐級分享收入。換言之，在分稅制之後第一類解釋所說的稅制設計因素，以及第二類解釋所說的行爲者誘因面因素，都發生了變化，但結果是並未提高國家汲取能力。因此，從經濟性的數字來看，其實這兩種解釋可能都很難單獨成立。而究竟是兩種因素互動交疊後所產生的影響，或者是根本還有其他因素，則仍有待日後經驗研究的進一步證明。

不過，從政治學的角度來看，如果將財政體制視爲一種人爲制定的行爲與決策規則，則第二類解釋更能由政治學中新制度主義的邏輯，來凸顯財政制度的作用。在第二類解釋中，中央與地方政府兩種行爲者，處於稅收分享的零和型結構中，因而其極大化本身收入，而影響對方收入的工具理性和內在偏好於焉形成。這種偏好並不受財政分權下雙方收入分成比例多少的影響，因此偏好是外生於制度的。而財政制度主要的角色，是讓行爲者選擇其執行稅收政策時，應在多大程度上與對方採取合作或衝突的行動策略，也就是行爲者形成決策的規則。這些特徵，都符合新制度主義中的理性抉擇論制度主義[29]。而從這種角度來理解財政制度，更容易說明何以驅策地方政府的是衝突性誘因。與其他新制度主義一樣，理性抉擇論制度主義所注重的，不是政治學中所謂舊制度主義所講求的正式法律、規章、典則等有形規定（而這恰好是第一類解釋強調稅種、稅率、稅收對象時的取向），而是這些規則對行爲者誘因的無形影響。政治學中許多經驗研究早已顯示，正式規則之所以在現實上往往產生與其原有意圖背道而馳的結果，就是因爲這種無形影響所造成。

（三）分稅制之後的辯論

1. 關於提高兩個比例方面辯論的評析

分稅制前兩派之間在規範層面上的辯論，從對分稅制實施後檢討評估的文獻看來，也不難看出兩派各自宣稱有利達成的特定目標，是否合乎現實。對分稅制實行成效持

較肯定評價者認爲，分稅制主要的成就體現在提高政府財政收入方面。首先，如果按照分稅制前集權論者只看預算內收入的觀點，則中央收入佔全國收入的比重，由一九九四年起驟然躍升到50％以上，並且一直到二〇〇一年，都大約不低於48％，與分稅制之前形成強烈對比㉚。從集權論者認爲加強中央財力能提振其宏觀調控能力的角度看來，這個比重的提高也意味著有利於維持總體經濟穩定。其次，實行分稅制後各省區的人均地方財政收入相對差距明顯降低，一方面所有省區的綜合性差異係數縮小，另一方面人均財政收入最高和最低省區之間的差距比例也有下降㉛。這項論證支持早先集權論者所強調，財政體制改革能達成改善收入分配差距的目標。最後，分稅制使得中央集中較多財力後，明顯提高了各省區對中央財政援助的依賴度，包括較富裕的沿海省區，而這種援助乃是透過移轉支付以及分稅制特有的稅收返還來進行。肯定論觀點對此一事實的詮釋爲，地方開始有求於中央㉜，而其政治意涵自然是分稅制有利於減輕由於分權過度造成的國家分裂潛在危機。總體來說，分稅制實行後最樂觀的評價似乎是「初戰告捷」㉝。

反之，懷疑論者認爲，分稅制在其提高兩個比例的核心目標，以及其他相關問題上，並不算成功。綜合來說，持懷疑態度的論點大致包括：第一，就國家汲取能力而言，預算內收入佔GDP比重，從一九九四年起連續四年都還不如分稅制前一九九三年的比重，頂多只是下滑的速度略見緩和（這一點是連肯定論者也不得不承認的）㉞。即使用比較完整的可用財政收入概念，而將預算內、外收入一併計算，則從一九九四年到一九九七年的可用財政收入比重也仍不如一九七九年來最低的一九九三年。此後雖有緩步上升，但到二〇〇〇年都還是與一九九三年水準相去甚遠㉟。

第二，就中央財政收入的比重而言，則會因爲計算口徑的不同而有不同結果。懷

註㉙ 政治學著作中較常使用的新制度主義，包括理性抉擇論的制度主義、社會學制度主義、歷史制度主義。關於三者的基本概念與應用於中國大陸研究的比較分析，參見徐斯勤，「新制度主義與當代中國政治研究：理論與應用之間對話的初步觀察」，**政治學報**，第32期（2002年12月），頁95～170。

註㉚ 胡鞍鋼，「艱難的制度創新——對分稅制改革的初步評價」，**東亞季刊**，第28卷第1期（1997年冬季），頁40；姜維壯主編，**中國分稅制的決策與實踐**（北京：中國財政經濟出版社，1997年），頁9。

註㉛ 胡鞍鋼，前引文，頁44。

註㉜ 胡鞍鋼，前引文，頁45～49。

註㉝ 胡鞍鋼，前引文，頁53。

註㉞ 郭建中，「中國大陸中央與地方的關係：計畫經濟向市場經濟過渡的三種模式」，**台灣政治學會第四屆年會學術研討會論文集**（1997年），頁11；蔡嘉裕，「中國大陸實行分稅制對中央與地方財政關係之效果」，國立台灣大學三民主義研究所碩士論文（1998年），頁33；Szu-chien Hsu, "Central-Local Relations in the PRC under the Tax Assignment System: An Empirical Evaluation, 1994-97," *Issues and Studies*, vol. 36, no. 2 (April 2000), p. 45; 胡鞍鋼，前引文，頁40。值得注意的是，胡鞍鋼是用其他指標間接承認此一事實；其所用指標爲中央財政收入（與支出）佔GDP的比重在分稅制後有所下降。見胡鞍鋼，前引文，頁40。實際上，透過簡單的數學換算就可以發現，當這個比重降低，而同時中央佔全國財政收入比重又升高時，必然表示全國財政收入佔GDP的比重下降。

註㉟ 蔡嘉裕，前引文，頁33～35；Szu-chien Hsu, *op. cit.*, p. 64.

疑性觀點主要是，由於中央爲取得地方合作實施分稅制，因此在分稅制中附加了某些保證地方財政既得利益的妥協性、過渡性規定，例如保留原先的體制上解與體制補助，以及中央給予地方稅收返還。這其中稅收返還數額遠大於前者，而這部份最後實際上是屬於地方而非中央的財政收入，若將其從中央的預算收入內扣除（或再加上體制上解和補助計算），那麼中央的預算收入在全國預算收入或是 GDP 中的比例，並未提高。除了一九九五年水準約略相當於一九九三年之外，一九九四、一九九六、一九九七年都比一九九三年低。然而，針對這種懷疑觀點的修正，是將預算外收入加入這個結果中，重新計算，則由一九九四年到一九九七年的走勢是先呈現小幅震盪，而後由一九九八年到二〇〇〇年則穩定上揚。而且，一九九四年起歷年的比重，都高於一九九三年㊱。如果說，忽略預算外收入因素，是財政集權論者在分稅制之前的盲點，而忽略稅收返還，又是其在分稅制之後的盲點，則合理的計算方式，應該是同時克服此二盲點。因此，上述的修正後計算結果，亦即中央的收入比重已逐步呈現改善情形，應較有說服力。

但是，若對此一整體比重提高再做進一步的結構分析，則該比重的逐步改善，未必就意味者中央的宏觀調控能力也隨之增強。主要原因是，以一九九四到一九九六年爲例，中央政府的收入過於分散在各個部門，且財政預算用於建設性支出也只佔全社會固定資產投資的7％，再加上預算外收入多半不受總體經濟政策框架的約制，因此，中央政府調控經濟結構的能力是不增反減㊲。

2. 關於其他辯論議題的評析

第三，所得分配是否有所改善，也因爲測量指標不同而有不同看法。如果用集權論者先前所用的指標——省區之間人均國內生產毛額之差異——來看㊳，無論是以人口比例加權之後或未加權的差異係數，在分稅制後都比一九九三年甚至之前的階段還要高，表示差異性並未下降㊴。換言之，分稅制在改善分配的目標上也是失敗的。

究竟哪一種指標較具測量上的效度（validity），更能反映分配不均的概念內涵，必須有較複雜而周延的技術性討論，非本文範圍所能涵蓋。另一方面，本文認爲，在評估上至少應考慮下列兩點因素。首先，對於同一個概念的測量指標應力求前後一致，是社會科學研究方法上的通則。如果肯定者先前採用人均 GDP 來測量地區間分配差異，而後來卻改用人均財政收入爲指標，則就這種一致性的要求來說，不免有選擇性的更改測量方式之嫌，顯然不如懷疑論觀點有說服力。第二，兩種測量指標各有長短。人均 GDP 與人均財政收入基本上是一體的兩面，而收入多寡，是測量個人經濟福利

註㊱　趙學維，前引文，頁209。

註㊲　倪紅日、項中新，「一九九六年財政形勢與一九九七年展望」，馬洪主編，**中國經濟形勢與展望（1996～1997）**（北京：中國發展出版社，1997年），頁96～100。

註㊳　王紹光、胡鞍鋼、蘇曉康，**中國地區差距報告**（台北：致良出版社，1996年）。

註㊴　Szu-chien Hsu, *op. cit.*, pp. 47～49.

最直接或最終極的問題，屬於結果導向（result-oriented）式的途徑。人均財政收入，則是藉由觀察政府用於公民個人的資源多少，來間接推論對於個人經濟福利的影響，屬於工具或資源導向（resource-oriented）式的途徑。一方面，研究分配的資源或工具，其目的還是爲了要了解結果層面上基本分析單位（個人或集體）最終的經濟福利如何。另一方面，我們也應注意到，當比較不同地區人均GDP時，除了各地區政府的財政因素外，像各地區的整體產業形態、產值大小、基礎建設水準、外資投資數量、居民消費、貿易進出口等，以及其他衆多因素，都會影響到人均GDP，也因此在用人均 GDP 來推論財政體制是否改善了地區間分配情形時，必須格外審愼。

懷疑論者的第四個批評是，分稅制使得政府部門，尤其是地方政府財政赤字的狀況急速惡化。從預算內收支來觀察，一九九四年後整體政府部門的財政赤字由九〇年代的人民幣兩百多億元（八〇年代都在兩百億甚至一百億元以下），驟然躍升到五百多億元。從官方正式統計口徑來看，中央與地方又有顯著差異：中央是從以往赤字不斷攀升到三百多億元的情形，遽然轉變爲有一千多億元盈餘，而地方則是由歷年多半爲數十億元赤字，擴大爲一千多億乃至兩千億餘元的赤字。基於這種明顯反差，郭建中與Szu-chien Hsu都認爲整體財政赤字的來源，是在於地方政府[40]。郭建中認爲，分稅制後中央的財政赤字已經解決，但新問題是地方政府開始以擴大財政支出的赤字，來拓展其對當地的權威，而逐漸取代中央政府的權威[41]。這項論證實際上是反駁了肯定論者所謂地方開始依賴中央，而有利於減緩政治分裂危機的說法。

不過，如果加上稅收返還以及預算外收支的因素來觀察，所得到的圖像會更爲精確[42]。本文以一九九四年到一九九七年爲例，計算結果顯示，如果中央的預算內收入扣除稅收返還部份，視爲地方的預算內收入，則中央實際上每年都是預算赤字，而地方則除了一九九七年有爲數僅兩億多元的赤字外，其他三年都有盈餘[43]。換言之，急劇增加的政府整體財政赤字，其實是來自中央而非地方。更深入來看，即使不是地方造成財政赤字，但分稅制是否的確如懷疑論者所言，促使地方政府任意擴大支出，也必須重新考慮。這裡的關鍵在於，中央給各省區的稅收返還數額，是按照一九九三年中央對地方的淨上劃收入數額作爲基數，並加上往後全國增值稅和消費稅的平均增長率當中的 30 %，作爲返還的年遞增率[44]。毫無疑問地，除非各省區不確定中央是否會按照國務院文件規定實行返還，否則各省區在一九九四年預算和決算前，就已經確知

註[40] 郭建中，前引文，頁 18；Szu-chien Hsu, *op. cit.*, pp. 49～50. Hsu 同時也對地方政府何以擴大支出提出解釋，認爲是由於分稅制重新劃分各級政府財政支出責任，加重了地方政府負擔所造成。不過，對於中央和地方財政赤字的對比，其圖表分析與文字詮釋之間，則似乎有所落差。

註[41] 郭建中，前引文，頁 18。

註[42] 蔡嘉裕首先在其論文中，使用一九九五年當年的數字，來顯示這種修正後計算口徑造成的相反結論。蔡嘉裕，前引文，頁 38～40。

註[43] 一九九四到一九九七年的稅收返還數字，見 Szu-chien Hsu, *op. cit.*, p. 43.

註[44] 「國務院關於實行分稅制財政管理體制的決定」，中共國務院一九九三年十二月十五日發佈。

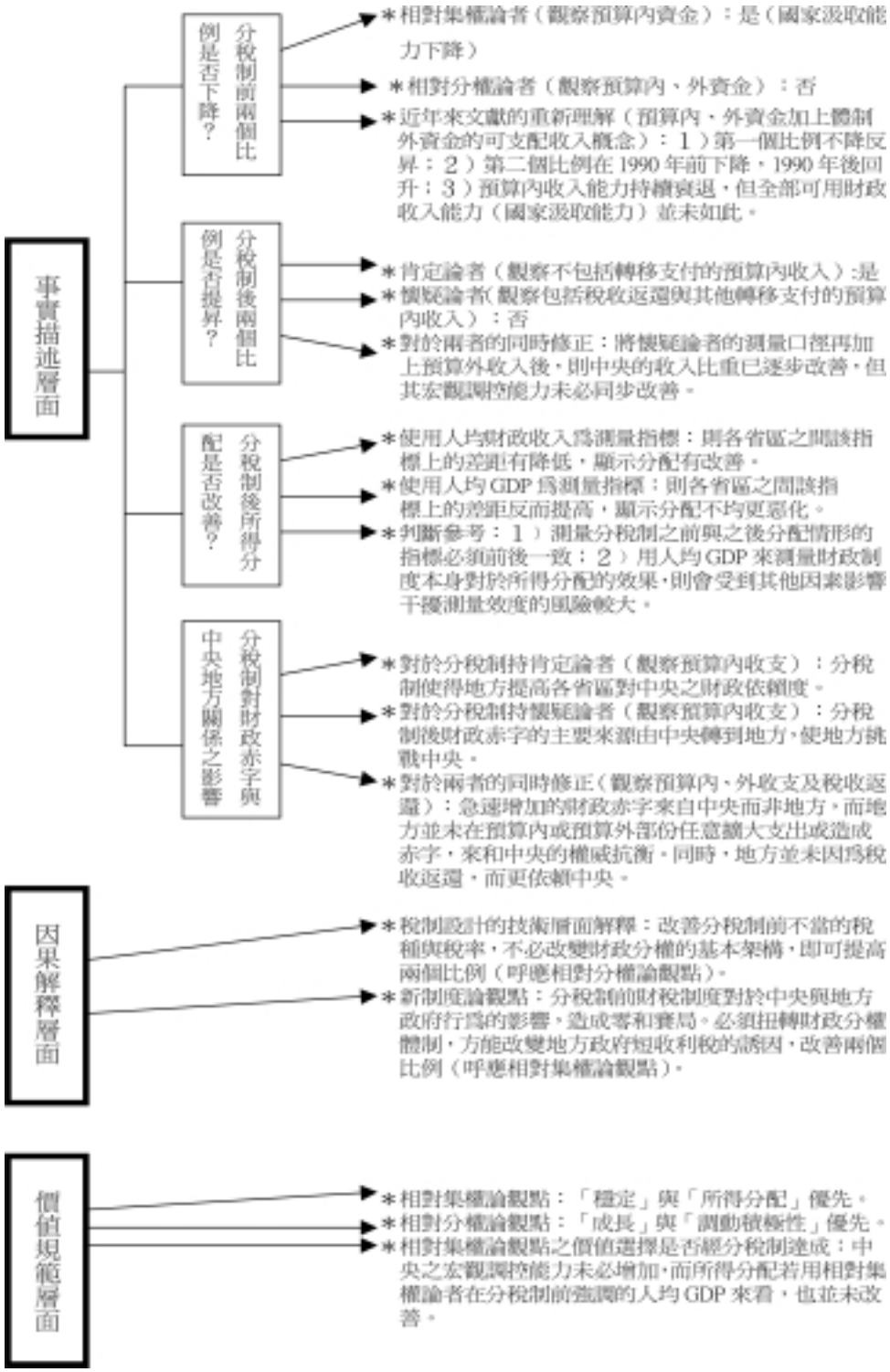
其在一九九四年將會獲得返還。而這其中作爲返還數額主體的一九九三年之基數，也屬於事前資訊，各省區政府在一九九四年開始，就已經獲有完全的相關資訊。因此，在編列一九九四年預算支出，以及一九九四年當中實際執行預算支出時，都是在已經納入了返還數額的計算基礎上來進行的。而其總體結果，如前所言，多爲預算結餘，而非赤字。從這個事實來看，地方政府基本上還是根據已知的收入範圍，相應擬定及執行其支出，很難說地方政府普遍存在不負責任的大舉擴張預算支出現象，也無法證明地方透過財政支出來和中央的權威抗衡，或是地方被迫爲了遵循分稅制下的支出劃分責任而造成透支。

至於再加入預算外收支來觀察，結論也大致不變。以一九九五年爲例，中央預算外透支約三十四億元，地方則有約一〇九億元的盈餘[45]。因此，當年全國預算內加預算外財政收支約五〇六億元的赤字中，地方也並未因爲在預算外支出部份過度加碼，而導致這個整體財政赤字。同理，地方用赤字支出挑戰中央權威，以及被新的支出劃分體制逼出赤字支出的情形，和預算內部份一樣，並未在預算外部份出現。

綜合上述預算內、外的分析之後，對於肯定論和懷疑論在這個問題上的觀點，必須同時加以修正。較貼近現實的理解應該是，分稅制後政府整體財政赤字的確有所惡化，但根源在於中央而非地方政府。在關鍵性的稅收返還問題上，基本前提是中央和地方都事先確知稅收返還數額的概略範圍，此時在赤字支出方面，無論由預算內、外部分來看，以及無論新的支出劃分責任如何規定，實際行爲上較不負責任的都是中央政府。同時，由於稅收返還佔了中央轉移給地方的絕大部份，而這個機制又是一九九四年前中央就已立下的承諾，從既成的規則而言，本來就是地方一定會獲得的資金。所以，地方實際上並未如肯定論者所說，因爲主要由稅收返還構成的中央財政援助，而變得更依賴中央。但是，同樣地，地方也並未如懷疑論者所說，在財政支出面上對中央權威形成更強烈的挑戰。

本節當中，關於中國大陸政府間財政制度變遷之起源與結果的析述重點，請參見附圖一的整理。

圖一　中國大陸政府間財政制度變遷之起源與結果



三、國家與社會關係在財政問題上的互動分析：稅收制度的制定與執行

稅收制度與政策，是財政問題中的核心領域之一。上述關於分稅制前後地方政府的行爲誘因問題，實際上涉及目前中外文獻中均較少深入討論的稅收政策執行問題。這個問題，不僅止於中央與地方政府之間的互動，還包括政府與納稅者（尤其是企業）間的關係。除了執行問題外，本節也將就中國大陸稅收政策的制定中，影響國家與社會間關係的部份，簡要介紹相關文獻。

(一) 稅收制度的制定

改革開放以後，中國大陸對於整個稅收制度中，應該如何選擇其主體稅類與稅種，是經過辯論後才決定的。而這個重要的演化軌跡，大多數文獻似乎都未賦予足夠的重視。郭建中指出，當時三種不同的觀點分別爲，第一是主張以所得稅（屬於直接稅）爲主體的稅制模式，而以國家體制改革研究所中部份人士爲代表。第二是主張以資源稅（屬於間接稅）爲主體，而以國家體制改革研究所中另一部份人士爲代表。第三是主張以流轉稅（屬於間接稅）爲主體，而以財政部及其研究單位爲代表。在一九九三年分稅制以前，主體稅種的演變，由一九七九年到一九八五年，流轉稅佔工商稅收的90％以上。但從一九八六年起，經過第二步利改稅的稅制變革後，流轉稅主要由產品稅、增值稅、營業稅構成，加上企業的所得利潤上繳改用統一的國有企業所得稅，使得實際結果成爲以流轉稅爲首（約佔60％到65％），而以所得稅次之（約佔25％到34％），共同形成主體稅種[46]。至於分稅制以後，從一九九四年到二〇〇〇年，主要由增值稅、消費稅、營業稅構成的流轉稅約佔70％到74％，而所得稅約佔15％到19％[47]。顯然，比起一九八六到一九九三年，流轉稅作爲主體稅種的地位又有所上升。

雖然流轉稅從改革開放後迄今，始終是主體稅種之首，但也一直有其問題。在一九八四年第二步利改稅更新以往的流轉稅制以後，從微觀層次上而言，問題主要有三。第一是流轉稅的結構不合理，在生產環節上，某些產品適用產品稅，某些產品適用增值稅。這使得對前一類產品的生產者而言，造成重複徵稅，有失公平。而對後一類產品而言，造成實行範圍有限、稅率檔次繁多、計算徵收複雜之弊。第二是對所有流轉稅的納稅者而言，稅收負擔不合理，總體稅負過高，形成流轉稅擠佔企業利潤之弊。這對於企業依法完全繳交流轉稅，造成了負面誘因，第三是增值稅適用的商品範圍，隨著市場化經改與新產品出現而不斷擴大，造成其計算徵收上的複雜性，以及與產品

註[45]　蔡嘉裕，前引文，頁39～40。

註[46]　郭建中，**中國大陸稅收制度，1950-1994**（台北：五南圖書公司，1996年），頁114～119。

註[47]　趙學維，「從財政問題看中央地方關係」，丁樹範主編，前引書，頁219。

稅和營業稅劃分不清的問題[48]。這些微觀面的問題，到了分稅制後，因爲將絕大部份製造業商品都納入增值稅範圍、取消產品稅、增值稅本身的稅率檔次和計算方式簡化及改良，以及流轉稅之間範圍劃分的明晰化，而得到了某種程度的改善，但問題依然存在[49]。

(二) 稅收政策的執行問題

從公共政策的角度而言，有關中共財政文獻所呈現出的主要問題之一，在於有關政策執行層面的研究，在數量與深度上，都遠不及關於政策制定與政策評估的研究。財政分權體制下中央政府制定的財稅政策與規章，到了省級與下級政府層次，乃至落實到企業或個人納稅者本身，在多大程度上獲得遵循，其實對於國家汲取能力與財政資源分配的影響，往往不亞於政策本身的規定。前述有關財政汲取能力的第二類解釋，其本質正是執行問題。在分稅制之前，國家汲取財稅的過程是先由經濟與社會部門將利稅繳交給地方政府，然後由地方政府逐級上繳。因此，在大多文獻只注重各級政府間如何就彼此的財稅分配制度進行角逐時，其實忽略了在這個階段之前，還有一個財稅資源由納稅者流向政府部門的階段。而作爲後一階段競逐者的地方政府，卻恰好在前一階段扮演著實際上控制閥門鬆緊、能影響流量大小的關鍵性角色。是故，不管是討論第一階段中政府稅收能否隨經濟成長呈等比例增加，或第二階段中各級政府間所有可用財政資源的分配形態，都必須藉助對政策執行中地方政府與納稅者間如何互動的經驗性研究，方能獲致更具實證基礎的解釋。

尤其，在財政資源分配上，既然中央與地方之間是一種零和競爭關係，則有關財政收入分享的規定與稅收管理的規章，不啻就是此種零和賽局的遊戲規則。然而，就像任何賽局一樣，其結果並非單純由靜態的遊戲規則決定，而是由所有行爲者動態的實際行動策略互動之後，所共同形成。而其行動策略是否完全按照遊戲規則，也因爲該議題領域中去監督行爲者的難易度，以及監督成本的高低，而有變化。因此，實際的政策結果，和遊戲規則間契合程度有多大，不是一個固定的常數，而是有待經驗研究去發掘檢證的現象。

1. 早期的執行研究

在爲數不多的財稅政策執行經驗性研究中，David Bachman 首先藉助以英文爲主，以中文爲輔的文獻資料，進行有關第一步利改稅和工商稅執行的兩個案例分析。前者基本上屬於國有企業所得稅範疇，而後者則是第二步利改稅之前的主要流轉稅。在利

註[48] 郭建中，前引書，頁 170～172；Li Jinyan, *Taxation in the People's Republic of China* (New York: Praeger, 1991), pp. 56～61.

註[49] 楊秀琴主編，**國家稅收**（北京：中國人民大學出版社，1995 年），頁 190～198。然而，問題本身仍然存在極大的進一步改善空間，例如：增值稅方面還是存在重複徵稅現象。參見李方旺，「1994 年以來稅制運行的實證分析：成效、問題與對策」，張佑才主編，**財稅改革縱論（三）**（北京：經濟科學出版社，1999 年），頁 296～298。

改稅的案例中，Bachman指出，該政策執行後的實際成效與原先預期有顯著差距，尤其是在增加稅收總額方面。而其原因有三，第一是中央爲了取得企業在納稅上的合作，而在政策內涵上從原先的大幅改革上有所退卻妥協，容許企業保留和以往利潤留成制度下約略相同的留利水平。第二是政府執行機制當中的權責劃分與協調性不佳。例如，第一步利改稅的主管權責並非放在理應主管所有國家稅收的財政部國家稅務總局，而是交給財政部工交金融司，至於必須負起報稅主要責任的國有企業，其財務人員的相關專業素質也普遍不夠。第三是地方政府與企業經理人員大多缺乏誘因來配合政策實施。國企經理人員的行爲目標，就像前蘇聯的企業經理般，是完成主管部門交付的生產指標，爲了保證手中有足夠的寬裕資源去因應各種妨礙此目標的不確定因素，經理自然會傾向保留部份應繳的利稅。對地方政府（尤其是縣級）而言，利改稅會導致其財政收入下降，以及失去利潤上繳時期，由於一對一談判而對企業形成的恩主——侍從優勢[50]。

在工商稅的案例中，Bachman指出，從一九八一到一九八二年，有鑑於財稅違紀與違法情形（包括逃漏稅）猖獗，國務院與財政部發動了取締力度與時間長度都超過以往的財稅大檢查，其結果顯示中央有能力彌補財稅政策執行上的重大闕漏。但一個行之已久的工商稅政策（而非像利改稅這種新的改革措施），都還要發動數次擴大規模的取締檢查行動，才能收效，已不難想見一般財稅政策執行的窒礙有多大。尤其，週期性的檢查取締，其實根本無法徹底改變納稅者普遍逃漏稅的現象。而總結起來，Bachman認爲，只有當財稅政策內涵較簡單、不需要大幅改變作業程序、不產生所得重分配效果、不造成執行者和納稅者有抗拒執行的正當性時，政策執行才較易順利成功[51]。

Bachman的早期研究，揭櫫了中國大陸財稅政策制定與執行間鴻溝的嚴重性和普遍性，系統性地發掘出影響執行成敗的重要因素，尤其是點出了財稅政策的重分配效果，對執行造成的困難性，以及企業作爲納稅者其本身的誘因與行動策略之關鍵性作用，凸顯出研究稅收執行問題必須同時考慮政府和非政府行爲者。這些無疑都是重要的先驅性研究成果。不過，另一方面，如前所言，如果政策執行研究最重要的貢獻之一在於其實證基礎，則 Bachman 的論證，或則是由許多間接或片面的訊息報導中，用邏輯推演方式所獲得的（例如利改稅案例中有關執行機關間有協調問題的論點），缺乏直接證據；或則是藉助非中國大陸的經驗研究發現，做類比性推論（例如利改稅案例中推論前蘇聯的研究發現也適用於中國大陸），而顯得不夠嚴謹；或則是研究案例本身，長期而言是屬於每年固定，而且流於瑣碎的例行公事（例如第二個案例中的財稅大檢查），影響到分析上的重要性。這些成就和弱點，同時成爲往後經驗研究的重要參考。

註[50] David Bachman, "Implementing Chinese Tax Policy," in David M. Lampton ed, *Policy Implementation in Post-Mao China* (Berkeley: University of California Press, 1987), pp. 140～145.

註[51] *Ibid.*, pp. 148～153.

2. 近年來的執行研究

在參考既有文獻的研究取向和問題之基礎上，S. Philip Hsu 試圖將關於執行的研究，從理論背景、分析架構、研究設計與方法論，以及和政治學一般性研究文獻的對話空間上，都加以拓深。在執行問題上，Hsu 的主要研究焦點爲哪些主要因素經由何種機制來影響財稅政策執行的實際結果。就理論背景而言，以往強調既定財政體制下政府行爲者的「誘因」，是只從經濟學角度出發的分析。但政治學研究近年來的主要趨勢之一，是除了屬於行爲者主觀意願層面的誘因之外，更同時注重其客觀上「能力」層面的影響，來解釋其實際行爲[52]。

立基於這樣的理論考量，在分析架構上，Hsu除了以財政誘因作爲解釋變項之外，也納入中共經濟與行政分權體制下，地方政府的自主性能力。而財政誘因的概念內涵，有別於以往文獻所說的，各級政府間的各種收入分享形式下地方之「整體收入」自留比例，而是不同分享形式中，比起上一年的收入增長部份容許地方政府保留的比例，也就是「邊際收入」的自留比例[53]。至於自主性能力，則是指當中央爲了讓地方有更多試驗市場化改革措施的創新可能，而從政策執行的普遍原則或特定議題上制度性地授與地方有更大彈性裁量空間時，地方因此而能選擇其執行策略的範圍大小。

這兩種解釋變項本身的因果邏輯，反映在研究設計上，就使得比較案例研究方法成爲必要的選擇。從財政誘因來說，收入分享模式中地方在邊際收入的留成比例愈高，則會愈傾向儘量收取足額的邊際收入，留作本身之用[54]。反之，從自主性能力來說，上級政府賦予其彈性執行政策的範圍愈大，則愈有可能不去完全履行政策規定的稅收義務，而將原本應上繳一部份的邊際收入，完全留在地方。當這兩種作用，同時影響不同的地方政府行爲時，便形成了兩者間因果作用的競爭。Hsu 以上海市與廣州市由一九七九年到一九九五年，針對國有企業的流轉稅收政策執行，藉助田野調查與訪談，進行比較案例研究。廣州市作爲改革先驅廣東省的工業中心，一九九二年之前財政誘因與自主性能力都大於上海市，一九九二年之後則相反。比較兩個地方政府的執行策

註[52] 這樣的趨勢，在政治學中最明顯的表現是在國際關係領域中，新現實主義與新自由主義之間，關於究竟是國家的意圖 (intention) 抑或能力 (capability) 對於其國際行爲有較大影響的爭辯。David A. Baldwin ed., *Neorealism and Neoliberalism* (New York: Columbia University Press, 1993).

註[53] 之所以採用邊際收入而非整體收入留成比例，是因爲會誘使地方政府短收利稅，藏富於地方經濟，並非整體收入中按照以往上繳基數而決定的固定數額或比例，因爲這一部份是無論地方經濟發展如何，地方稅收努力多少，都要按契約上繳的部份。眞正發生作用的，是那些爲了激勵地方經濟發展，而在中央與地方分成公式中加入的新增長收入部份。

註[54] 這個邏輯可以用兩種極端的情形來說明：如果地方政府的邊際收入可以完全自行留用，毋需上繳，則其收取這部份利稅的誘因自然是最大的。反之，如果其邊際收入必須百分之百上繳，則其行爲誘因必然是儘量先不去收取，等和上級政府就預算內收入分成完畢後，將該收而未收的邊際收入作爲預算外收入，完全自行享用。

略與結果後顯示，在上述兩個自變項的作用彼此衝突競爭時，自主性能力的作用大於財政誘因，具有解釋力[55]。此一研究發現，對於比較政治經濟學由於受到經濟學影響，一向較偏重行爲者誘因的理論立場，或許有一定的反思性與對詰性意涵。

除了國家機關層面的因素外，在非政府部份，Hsu 也就產權因素，通過田野研究審視其對政策執行的影響。在上海與廣州，前者之國有企業整體產權結構形態，其特徵是中央享有產權的國企在總工業產值當中比例較高，而後者則是省、市、縣所擁有的國企比例較高。由於地方政府能否由企業汲取短收利稅後增添的預算外資金，必須視其對企業有無產權而定，所以此處有待驗證的假說爲廣州較可能比上海更傾向選擇悖離中央稅收規定的執行策略。但田野調查的發現，顯示出一個較複雜的圖像。當產權因素的影響是落在執行者的誘因或意願層面時，則會證實上述假說，而且其作用會掩蓋來自財政誘因的相反影響。然而，產權卻也會在特定條件下對執行者的能力或機會層面產生影響，而其角色則是對自主性能力發揮局部輔助或局部否定的作用，此時上述假說則是被證明爲僞[56]。此一研究發現，一方面顯示出非政府部門因素相對於政府部門因素，在影響政策執行結果的不同作用方向與不同的顯著性，另一方面則對於現有文獻中產權因素作爲解釋變項所扮演的角色，開拓出新的可能性。

四、結　　論

如同本文緒論所言，財政問題乃是觀察中國大陸中央與地方關係變化的重要指標，但絕對不是唯一的指標。本文第三與第四節的文獻評析顯示，基本上中央與地方在財政資源分配上，是一種零和性的博奕賽局關係。由於財政垂直分配體制的主要架構，以及作爲輔助性規定的稅收制度之週期性調整，使得此種賽局實質上是一種定期不斷出現新回合互動的重複賽局。在重複性賽局中，關於行爲者策略的選擇，典型的分析是行爲者之間觀察彼此在前幾回合互動中採取的策略類型，或者也可說是考量對手過去行爲所建立的一定形態之聲譽（reputation effect），來決定本身在目前應有的對策，亦即所謂「以眼還眼，以牙還牙」（tit-for-tat）的原則[57]。一九九四年以前的財政分權制度下，中央作爲賽局的一方，其增加本身相對於各省預算內收入所佔比例的策略包括：（一）定期與各省談判新的預算內收入分成協定；（二）不定期向各省區「借款」，但不予歸還，並且還將前一年所借款額，作爲各省區下一年財政上繳新增加的額度，破壞先前承諾的分成協議；（三）任意將財政支出責任下放給省級與地方

註[55]　S. Philip Hsu, *op. cit.*

註[56]　S. Philip Hsu, "Policy Implementation under Dual Decentralization in the People's Republic of China, 1979-1995: Coalitions, Institutions, and International Economic Links," (Ph. D. dissertation, University of Denver, 1998), chapter 3.

註[57]　Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984).

政府；（四）重新收回先前下放給地方的獲利能力高之企業產權，侵蝕地方稅源；（五）強迫各省區政府購買中央發行的低利率國內公債，並屢次任意延長公債的到期兌現時間[58]。這些行爲，除了第一項之外，其他都是屬於破壞合作性承諾的背信式（defect）策略。

Jun Ma運用賽局模型解析後，推論結果顯示，賽局另一方的各省，其最重要的相應策略即是在無力抗拒中央行政優位的強制權力下，不全力徵集所有稅收，將資金留在地方經濟內，而後將其轉化爲預算外及體制外資金收入。這項推論，與本文第三節稅收政策的執行中經驗研究文獻之發現是吻合的。更重要的是，賽局模型分析也提示若干降低行爲者衝突性策略的途徑，例如限制中央政府任意改變遊戲規則的空間，以及中央政府本身在行爲上改善其遵守承諾的信譽。此外，該模型也推論出，像分稅制這種在設計上就有利於增加中央相對於地方預算內收入比例的制度，除非是中央能夠遵守新制度下應有的承諾，否則結果只會使地方更升高不全力收稅的行爲[59]。

在上述的模型基礎上，分稅制實施後的實際情況，顯示這種衝突性的博奕關係並未發生太大改變。一九九四年之後，中央一方面仍然保留了要求各省認購公債的作法，一方面雖然並未大幅轉嫁支出責任項目給地方，但卻在像「農業法」和「教育法」當中，提高了對於某些法定支出比例以及專項配套資金比例的規定，實質上加重了地方的支出責任[60]。尤其，在作爲分稅制關鍵性遊戲規則的稅種分成比例上，中央在一九九七年，針對由於股市交易熱絡而帶來較多收入的證券交易印花稅，將其分享比例由50％調高爲88％[61]，並由二〇〇二年起，將收益成長迅速但原本全歸地方的個人所得稅和地方企業所得稅，改爲由中央與各省分享比二〇〇一年增加的部份[62]。中央在分稅制後仍無法信守制度性承諾，是否的確如前述模型預測，引起地方繼續藉由壓抑稅收消極抵抗，似乎得到相關文獻的支持。文獻中一九九四與一九九五年的田野調查研究，證實了即使在中央企圖建立免於受地方干預的國稅系統，爲其收取中央稅與共享稅後，地方上的國稅系統官員仍難以完全免於遷就當地政府的財政需求[63]。此外，雖然一九九四年之後中央在全國預算收入所佔比例大幅提高，並保持在相對穩定的範圍內，但同時預算外資金卻大幅提升，這和本文第一節關於預算能力衰退的第二類解釋，基本上可以相互印證，顯示地方在無法扭轉新稅制將重要收入來源劃歸中央的格局下，

註[58] Jun Ma, *Intergovernmental Relations and Economic Management in China* (New York: St. Martin's Press, 1997), p. 36; 趙學維，前引文，頁214。

註[59] Jun Ma, *op. cit.*, pp. 39~67.

註[60] 張弘力、張志華，「分稅制的現狀、問題及對策研究」，張佑才主編，**財稅改革縱論－財稅改革論文及調研報告文集**（北京：經濟科學出版社，2001年），頁103。

註[61] Le-Yin Zhang, *op. cit.*, p. 137.

註[62] 趙學維，前引文，頁220。

註[63] S. Philip Hsu, "Deconstructing Decentralization in China"；王雍君，**中國公共支出實證分析**（北京：經濟科學出版社，2000年），頁115。

仍然成功地將相當一部份預算內收入轉爲預算外收入。簡言之，只要中國大陸財政體系之下，預算內和預算外收支以及體制內和體制外收支並存的基本結構不變，則中央和地方的零和性互動以及衝突性的策略選擇，就必然將因此而持續。

當然，更重要的是財政問題上的這種互動，究竟將如何影響整體的中央與地方關係？這裡的關鍵在於，財政和其他政策議題間的中央與地方關係之間存在著何種關聯性。具體來講，這種關聯性是雙向的：財政領域內中央與地方的策略性行爲是否受到其他議題的影響？其他議題上的策略性行爲是否受到財政因素的影響？如果兩者中任何一個關聯性的確存在，且有顯著作用，則中央與地方在各議題領域之間的不同賽局，其互動策略便是互爲因果，彼此相連的，這也就是所謂的「織巢式賽局」（nested games）。判斷織巢式賽局是否存在，最明顯的證據就是理性行爲者在某些單一議題的賽局中所作的策略選擇，並非極大化其效益函數的最適選擇。之所以如此，是因爲受制於其他議題上賽局的考量[64]。

如果參考現有文獻以及經驗事實，會發現雖然織巢式賽局並非完全不存在於財政和其他議題之間，但能解釋中央與地方策略性互動的程度十分有限。按照 Jae Ho Chung 對於中央與地方關係的議題領域分類——治理性政策（governance policy，包括幹部人事與訊息溝通等）、資源分配政策（resource policy，包括所有經濟與社會資源分配）、實質性政策（substantive policy，指的是上述兩類之外的一般政策）[65]——則財政問題可以歸入資源分配政策。在這個架構下，有兩個事實指出了織巢式賽局影響不大。第一，從資源分配政策本身而言，投資問題與財稅問題間的關係最具代表性。投資問題是資源分配政策上的核心之一，在這個領域內，地方政府尋求來自國內和國外（尤其是體制容許管道之外）的各種資金源頭，其動機與財稅領域內設法極大化預算外和體制外收入，基本上是相同的，都在於擴展地方能用於各種基建、更新，或非生產性投資項目。因此，就這個意義來說，投資與財稅這兩個賽局最有可能形成織巢式連帶關係；當地方政府在其中任何一個賽局能有效擴大其可用資金時，在另一個賽局便較不需要選擇體制外方式的策略。然而，在兩個比較案例研究作品中，都顯示並非如此。Linda Chelan Li 比較廣東與上海時，發現從一九七九到一九九三年間，兩個地方政府在選擇性地執行與不執行中央的投資與財稅政策，以及尋求財政資金之外新的投資資金來源方面，其程度都呈現同時持續上升，而非此消彼長的走勢[66]。也就是說，在兩個賽局中地方政府的策略都並未彼此制約。尤其，上海在一九九二年成爲中央優惠政策以及外商投資的新贏家之後，在兩個賽局中同時採取極大化本身利益的策略更顯得突出。這個發現，與 S. Philip Hsu 比較廣州和上海的財稅與投資政策執行之

註[64] George Tsebelis, *Nested Games: Rational Choice in Contemporary Politics* (Berkeley: University of California Press, 1990), pp. 5～11.

註[65] Jae Ho Chung, *op. cit.*, pp. 495～501.

註[66] Linda Chelan Li, *op. cit.*, pp. 267～275.

研究發現，完全吻合。一九九二年之前，因爲中央容許廣東省彈性執行各種政策的空間大於上海，因此在利稅上繳和投資政策上，廣州都比上海更偏離體制規定，而追逐地方利益。一九九二年之後，情勢逆轉，上海作爲新一波改革開放重心所獲得的地方裁量空間後來居上，因而在兩種政策上都比廣州的執行更有彈性[67]。上述兩個研究也同時顯示，財政議題與其他資源分配政策議題，其實更大程度上是共同受到某些更深層的中央與地方關係中結構性因素（例如分權體制本身內在的跨越議題共通性）影響，而不是直覺上織巢式賽局的相互替代或制約關係。

第二，從治理性政策與財政問題的關係而言，表面上似乎比第一點更稍近於織巢式賽局，但仍有很大的不確定性。治理性政策中，對中央與地方關係最重要的無疑是人事政策。歷來的文獻無不指出，對於地方政府的幹部人事控制，乃是中央確保其國家統一與政治領導的關鍵之一。而其意涵則是，由於人事問題有其幾乎無所不在的政治重要性，故而在人事政策上的互動賽局，基本上較少可能受到其他政策議題的制約或改變。反過來看，人事政策如何影響其他議題呢？Yasheng Huang 的研究，發現改革開放以來，儘管省級政府始終試圖不斷擴大地方投資規模，並且規避週期性經濟緊縮階段投資縮減的經濟成本，但由於中央握有幹部人事權力，因此最終還是能將各省區的投資衝動，限制在不讓全國通膨惡化到失控的範圍內，並且大致上按照中央的偏好來讓各省區合理分攤投資縮減的成本[68]。換言之，投資議題作爲資源分配政策，顯然受到人事議題的影響。

然而，這個結果至少在邏輯上未必能類推到其他資源政策議題，財政問題是否也被人事制約呢？迄今尚無任何文獻專門針對此問題進行分析，但兩個經驗事實，指出答案可能是否定的。首先，在財政領域中，一九九四年的分稅制是一項根本性的制度變遷，其本質是將財政資源改爲相對集權。但在投資領域中，大部分制度變遷都是漸進式而非根本性的，尤其，從一九七九年至今，投資的權力和資源基本上從未回復到相對集權，而是持續下放與分權。九〇年代中期以後，地方投資中，作爲中央無法有效掌控的自籌資金部份，其比重愈來愈大[69]。這種對照的意涵在於，如果中央眞的能有效運用幹部人事權，將財政與人事連結爲織巢式賽局，那又何必推動集權式的制度變遷呢？中央只要像在投資領域中一樣，依靠人事權力制約地方投資行爲，另一方面還能不斷容許地方擁有更多資源就好了。其次，上海和廣東如何在財稅政策執行上，將預算內收入變爲預算外收入，是另一個例證。一九八九到一九九二年前，兩地都受到同樣的中央人事政策規定約束，也都同樣的並未在中央的政治局與政治局常委會中

註[67] S. Philip Hsu, *Policy Implementation under Dual Decentralization*, chapters 3~5.

註[68] Yasheng Huang, *op. cit.*, chapter 9.

註[69] Kellee Tsai, "Off Balance: Fiscal Federalism and the Rise of Extra-Budgetary and Informal Finance in China," presented for the 2000 Annual Meeting of the American Political Science Association (Washington, D. C.: August 31-September 3, 2000).

擁有明顯的利益代表，但兩地都持續擴大其預算外收入，而廣東得力於改革開放的地區性優惠政策設計，因此略勝一籌。一九八九到一九九二年後，兩地依然持續擴大預算外收入，而上海出身的領導驟然在中央形成權力核心，因此後來居上。換言之，人事議題無法改變地方政府利用預算外管道尋求自利的基本策略方向，只能是影響地區間在程度上的差別，而且人事議題此時的作用不是約束壓制，反而是增加地方的優勢籌碼。

*　　*　　*

（收件：92年9月18日，接受：92年11月29日）

China's Fiscal System and Policy in the Reform Era: A Critical Literature Review in the Single Realm of Fiscal Issues

S. Philip Hsu

Abstract

Despite the proliferating studies in each issue area of China's fiscal system and policy in the reform era, there has been no comprehensive and synthetic analysis of the realm as a whole, for both the Chinese and English literature therein. Driven by this concern, this article seeks to reorganize, derive inductions from, and critique the literature in Chinese and English. By doing so, this article intends to make the following three contributions: 1) to establish an integrative analytic framework helpful for classifying, dissecting, and evaluating the works in the single realm of China's fiscal issues; 2) to put forward in-depth analyses different from those available in current literature on some key issues, or to provide a preliminary conclusive assessment for those intensely debated controversies; and 3) to propose new avenues of research that have received scant attention. The integrative analytic framework suggested here regroups current literature into four categories. Among the four categories, only the five issue areas under two categories--both of which focus on the single realm of fiscal issues, instead of linking fiscal issues to other policies--will be covered in this article.

Keywords: fiscal system; fiscal policy; central-local relations; state-society relations; relative recentralization and relative decentralization; tax revenue system and tax policy implementation

參考文獻

中國統計年鑑—九九六年（北京：中國統計出版社，1997年）。

王紹光、胡鞍鋼，**中國國家能力報告**（瀋陽：遼寧人民出版社，1993年）。

王紹光，**分權的底線**（北京：中國計畫出版社，1997年）。

王紹光、胡鞍鋼、蘇曉康，**中國地區差距報告**（台北：致良出版社，1996年）。

王紹光，「中國政府汲取能力下降的體制根源」，**戰略與管理**（北京），第4期（1997年4月），頁82～111。

王紹光，「再論中國政府的汲取能力—兼答楊大利、崔之元、饒慶餘、蕭耿諸先生」，**二十一世紀**（香港），第22期（1994年4月），頁69～82。

王雍君，**中國公共支出實證分析**（北京：經濟科學出版社，2000年）。

李方旺，「1994年以來稅制運行的實證分析：成效、問題與對策」，張佑才主編，**財稅改革縱論（三）**（北京：經濟科學出版社，1999年），頁296～298。

胡鞍鋼，「艱難的制度創新－對分稅制改革的初步評價」，**東亞季刊**，第28卷第1期（1997年），頁29～53。

倪紅日、項中新，「一九九六年財政形勢與一九九七年展望」，馬洪主編，**中國經濟形勢與展望（1996—1997）**（北京：中國發展出版社，1997年），頁96～100。

徐斯勤，「新制度主義與當代中國政治研究：理論與應用之間對話的初步觀察」，**政治學報**，第32期（2002年12月），頁95～170。

徐斯勤，「機構改革：從十五大到十六大」，丁樹範主編，**胡錦濤時代的挑戰**（台北：新新聞文化出版公司，2002年），頁263～288。

孫芃、石靜華，「預算外資金預算編制的措施建議」，**中國財政**，第2期（2002年2月），頁36～38。

陶儀芬，「從『放權讓利』到『宏觀調控』—後鄧時代中央與地方金融關係的轉變」，丁樹範主編，**胡錦濤時代的挑戰**（台北：新新聞文化出版公司，2002年），頁235～262。

郭建中，**中國大陸稅收制度，1950-1994**（台北：五南圖書公司，1996年）。

郭建中，「中國大陸中央與地方的關係：計畫經濟向市場經濟過渡的三種模式」，台灣政治學會第四屆年會學術研討會論文集（1997年）。

張弘力、張志華，「分稅制的現狀、問題及對策研究」，張佑才主編，**財稅改革縱論—財稅改革論文及調研報告文集**（北京：經濟科學出版社，2001年），頁99～110。

楊秀琴，「偷逃稅成因的分析及其治理」，**財貿經濟**（北京），第7期（1996年7月），頁41～44。

楊秀琴主編，**國家稅收**（北京：中國人民大學出版社，1995年）。

楊大利，「對『瀕危論』的幾點反駁」，**二十一世紀**（香港），第21期(1994年2月)，頁53～66。

楊培新，「深化改革的中心是什麼－兼與胡鞍鋼同志商榷」，**戰略與管理**（北京），

第1期（1994年2月），頁34～48。

賈紹華，**中國稅收流失問題研究**（北京：中國財政經濟出版社，2002年）。

賈康、閻坤，**中國財政：轉軌與變革**（上海：上海遠東出版社，2000年）。

趙學維，「從財政問題看中央地方關係」，丁樹範主編，**胡錦濤時代的挑戰**（台北：新新聞文化出版公司，2002年），頁206～234。

蔡嘉裕，「中國大陸實行分稅制對中央與地方財政關係之效果」，台北：國立台灣大學三民主義研究所碩士論文（1998年）。

樊綱，「論公共收支的新規範－我國鄉鎮『非規範收入』若干個案的研究與思考」，董輔祁等編，**集權與分權——中央與地方經濟關係的建構**（北京：經濟科學出版社，1996年），頁127～134。

魏杰，「政府經濟職能及中央與地方的經濟關係」，董輔祁等編，**集權與分權——中央與地方經濟關係的建構**（北京：經濟科學出版社，1996年），頁80～92。

Agarwala, Rampogal, "China: Reforming Intergovernmental Fiscal Relations," *Discussion Papers #178 of the Department of China and Mongolia* (Washington, D. C.: World Bank, 1992).

Atinc, Tamar Manuelyan and Bert Hofman, "China's Fiscal Deficits, 1986-1995," in Donald J. S. Brean ed., *Taxation in Modern China* (New York: Routledge, 1998), pp. 24～42.

Axelrod,Robert, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984).

Bachman, David, "Implementing Chinese Tax Policy," in David M. Lampton ed., *Policy Implementation in Post-Mao China* (Berkeley: University of California Press, 1987), pp. 128～155.

Bahl, Roy, "Central-Provincial-Local Relations: The Revenue Side," in Donald J. S.

Brean ed., *Taxation in Modern China* (New York: Routledge, 1998), pp. 113～139.

Bahl, Roy, and Christine Wallich, "Intergovernmental Fiscal Relations in China," *Policy Research Working Paper #863 (WPS 863)* (Washington, D.C.: 1992), pp. 16～23.

Baldwin, David A. ed., *Neorealism and Neoliberalism* (New York: Columbia University Press, 1993).

Chung, Jae Ho, "Beijing Confronting the Provinces: The 1994 Tax-Sharing Reform and its Implications for Central-Provincial Relations in China," *China Information* (Winter 1994-1995), pp. 1～23.

Chung, Jae Ho, "Studies of Central-Provincial Relations in the People's Republic of China: A Mid-term Appraisal," *The China Quarterly*, no. 142 (June 1995), pp. 488～508.

Fan, Gang, "Market-Oriented Economic Reform and the Growth of Off-Budget Local Public Finance," in Donald J. S. Brean ed., *Taxation in Modern China* (New York: Routledge, 1998), pp. 205～229.

Goodman, David S. G. and Gerald Segal, "The Politics of Regionalism: Economic Development, Conflict and Negotiation," in David S. G. Goodman and Gerald Segal eds., *China Deconstructs: Politics, Trade, and Regionalism* (New York: Routledge, 1994), pp. 1~16.

Hsu, S. Philip, "Deconstructing Decentralization in China: Fiscal Incentive Versus Local Autonomy in Policy Implementation," *Journal of Contemporary China*, vol. 13, no. 40 (July 2004).

Hsu, S. Philip, "Policy Implementation under Dual Decentralization in the People's Republic of China, 1979-1995: Coalitions, Institutions, and International Economic Links," (Ph. D. dissertation, University of Denver, 1998), chapter 3.

Hsu, Szu-Chien, "Central-Local Relations in the PRC under the Tax Assignment System: An Empirical Evaluation, 1994-97," *Issues and Studies*, vol. 36, no.2 (March/April 2000), pp. 42~67.

Huang, Yasheng, *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-Local Relations during the Reform Era* (New York: Cambridge University Press, 1996).

Li, Linda Chelan, *Centre and Provinces: China 1978-1993, Power as Non-Zero Sum* (Oxford: Clarendon Press, 1998).

Ma, Jun, *Intergovernmental Relations and Economic Management in China* (New York: St. Martin's Press, 1997).

Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 5th edition, (New York: McGraw-Hill, 1989).

Shambaugh, David eds., *American Studies of Contemporary China* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1993).

Tsai, Kelleei, "Off Balance: Fiscal Federalism and the Rise of Extra-Budgetary and Informal Finance in China," presented for the 2000 Annual Meeting of the American Political Science Association (Washington, D. C.: August 31-September 3, 2000).

Tsebelis, George, *Nested Games: Rational Choice in Contemporary Politics* (Berkeley: University of California Press, 1990).

Wong, Christine P. W., "Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China," *The China Quarterly*, no. 128 (December 1991), pp. 691~715.

Wong, Christine P. W., Christopher Heady and Wing T. Woo, *Fiscal Management and Economic Reform in the People's Republic of China* (Hong Kong: Oxford University Press, 1995).

World Bank, *China: Revenue Mobilization and Tax Policy* (Washington, DC: World Bank, 1990).

Yang, Dali L., " Reform and the Restructuring of Central-Local Relations," in David S. G. Goodman and Gerald Segal eds., *China Deconstructs: Politics, Trade, and Regionalism* (New York: Routledge, 1994), pp. 59～98.

Zhang, Le-Yin, " Chinese Central-provincial Fiscal Relationships, Budgetary Decline and the Impact of the 1994 Fiscal Reform: An Evaluation," *The China Quarterly* (March 1999), pp. 115～141.