

改革開放時期中國大陸的財政問題： 政治學視角下議題聯結層面的 相關研究評析

徐 斯 勤

(國立台灣大學政治系助理教授)

摘要

政治學者針對改革開放時期中國大陸的財政問題相關研究，除了專注於財政單一議題的討論之外，也往往涉及財政問題與其他問題產生議題聯結的部份。本文目的主要在於從政治學的學科角度，針對涉及這種議題聯結的八項研究課題，進行文獻討論和評析。透過此種討論，本文試圖：（一）就這些課題本身，提出若干有別於現有文獻的初步觀察；（二）就某些爭議焦點，嘗試提出補充性的觀點；（三）藉由梳理現有文獻所呈現的研究方向，來凸顯某些尚未受到足夠注意的課題之重要性。在時間縱切面上，本文將貫穿一九九四年分稅制之前與之後的文獻，並在兩者間兼顧其平衡性。

關鍵詞：議題聯結、預算內、外收支、財政赤字、分稅制、轉移支付制度、中央與地方關係、國家與社會關係、稅收制度、經濟改革的政治邏輯、維護市場功能的聯邦制、財政風險、統治危機

* * *

一、緒論

在政治學者針對一九七九年後中國大陸改革開放時期的研究當中，關於財政制度和政策的分析，一直是一個主要領域。綜觀這個研究領域內所累積的中、英文相關文獻，相較於其他對於當代中國的社會或人文學科研究領域，雖然在個別作品的深度與廣度上已經十分可觀，但卻相對缺乏對於此領域內相關研究的綜合性梳理與分析。筆者稍早於他文中，已經在初步歸納此領域內文獻的諸項特色之後，就此領域內的十三項主要研究課題，提出（表一）的四種文獻分類，並針對（表一）當中財政單一議題

範圍內的五項研究課題，分別進行文獻討論與評析^①。承續此種旨趣，本文的目的，主要在於從政治學的學科角度，針對（表一）中有關財政問題與其他問題產生議題聯結的第六到第十三項課題，進行討論和評析。透過此種討論，本文試圖：（一）就這些課題本身，提出若干有別於現有文獻的初步觀察；（二）就那些聚訟紛紜但缺乏定論的爭議焦點，嘗試提出補充性的觀點；（三）就某些日益重要但尚未受到足夠注意的重點課題，指出現有文獻所呈現的研究方向。

表一 中國大陸財政問題之政治學文獻分類與主要研究議題

基本分析單位（主要行為者）		
	政府部門	國家機關與社會、經濟部門
財政單一議題 議題涵蓋範圍	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
	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

如果同時考慮財政問題中的財政制度與財政政策層面，則中國大陸的演化軌跡可大致分為三個時期：第一階段是由一九七九年到一九九三年，在財政體制上採取放權讓利的途徑，推動財政分權，增加地方政府發展地方經濟的誘因。第二階段是由一九九四年迄今，財政制度採行比第一階段更相對集權的分稅制。第三階段則是自一九九七年之後，由於進入總體經濟通貨緊縮階段，因此財政政策在支出和赤字規模上有較大幅度增加，與以往明顯有所不同。

本文對（表一）當中第六到第十三項研究課題的討論，基本上橫跨了上述三個階段。但由於考慮到有關第一個時期財政問題的文獻，大多已經成為當代中國政經變遷研究者耳熟能詳的基本常識，因此在以下許多課題的評析中，將盡量試圖把討論重點，在第一個和後兩個階段之間求取平衡。本文在以下各節，從政治學角度就各議題檢視相關文獻之後，將於結論部份，總結歸納出中共財政制度與政策演進的特徵、對於中國大陸整體政治變遷的可能影響，以及未來的研究方向。

^① 徐斯勤，「改革開放時期中國大陸的財政制度與改變：財政單一議題範圍內相關研究之評析」，《中國大陸研究》，第47卷第2期（2004年6月），頁2。

二、政府部門財政制度與政策的議題聯結分析： 財政議題與其他議題的互動

(一) 有待政治學研究大幅拓深的財政支出問題

就台灣政治學界較熟悉的西方與大陸文獻而言，常常被忽略的一個基本事實在於：分析財政的收入面無法脫離財政的支出面。在討論像是中央與地方關係時，或是政府部門財政或預算狀況是否衰退的問題時，財政收入的分配所受到的注意，遠多於財政支出所受到的注意。然而，這些問題，除了其與經濟成長有關之外，也要看與公共支出和財政赤字的關係。尤其，政府支出的數額與分布結構，不但有助於反映其各項職能行使幅度的盈缺，同時也涉及地區間垂直和水平的財政與經濟平均程度，左右全國的財富分配狀況。在財政支出問題方面，還有待相關文獻從事大幅拓深。

1. 財政支出與財政赤字的總體規模

中國大陸的政府預算內收入在改革開放以來，存在所謂「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）下降的問題^②，一直是相關文獻討論的重點。而預算內支出，也存在兩個比例下降的問題，其在GDP中所佔比例，以及中央政府佔整體預算支出的比例，相對於世界其他國家顯得偏低，且改革開放以來也一直下降。就第一個比例來說，到八〇年代中期為止，發展中國家平均在20%左右，工業化國家則達30%至50%，但中國大陸的比例在改革開放以來一路下降，從一九八七年起低於20%，分稅制後到九七年跌勢才稍停，但仍低於13%。就第二個比例而言，改革開放後八〇年代下降到40%以下，再跌到30%上下，分稅制後仍在30%以下，直到九年起才拉回到30%之上，但並非呈現穩定回昇。西方的文獻普遍注意到兩個比例偏低的問題，認為這顯示出政府部門職能行使不足^③。不過，西方文獻雖然早已注意到預算外收入問題，卻並未同時考慮預算外支出。吾人若從較完整的財政概念出發，將預算外資金支出調整為各年一致的計算口徑納入計算後，則整體財政支出比例到九三年為止，雖然呈現長期緩降，但都並未低於20%的水準，反倒是九四年分稅制後，開始低於20%^④。

預算內收支間差距所形成的財政赤字，八〇年代以後其數額不斷逐年擴大，而如

註② 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③ 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. 23~31; Ramgopal Agarwala, "China: Reforming Intergovernmental Fiscal Relations," *World Bank Discussion Papers #178* (Washington, D. C.: World Bank, 1992), p. 70.

註④ 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29~32。

何彌補預算赤字，則涉及稅收外其他財政收入工具的使用選擇。通常彌補赤字的工具，多半為政府舉債，或政府向央行透支或借款以及央行提高貨幣供給。而中國大陸的文獻認為，自一九八〇年起中央政府所編列的預算本身，就是收入小於支出的赤字預算，決算時也如此。在此格局下，其國內主流看法是，舉債由於較不易導致通膨，因此比貨幣性手段更可行^⑤。西方文獻指出，由於中國大陸的預算赤字計算方式與國際通用的「政府財務統計」（Government Financial Statistics）系統不同，因此如果用該系統的口徑來看，必須考慮將國債收入從預算收入中扣減、債務本金償還從預算內支出中扣減、債務利息加入預算內支出。由此而得到的結果顯示，預算赤字佔GDP的比例，其實在分稅制之前保持在一定範圍內之內，波動不大，而分稅制後，則有所降低^⑥。在此同時，政府舉債的規模則愈來愈大。這個發現的涵意在於，如果政府預算內赤字惡化的程度其實遠低於其舉債規模，則舉債的目的，顯然不止是著眼於赤字彌補，而是有其總體經濟目的。

觀察中國大陸整體政府赤字，在預算赤字之外不只是要考量政府債務，另一個額外因素是，在其軟預算約束仍未硬化的經濟體制下，其中還有很大一部份被隱蔽起來的赤字主要集中在銀行部門。若將預算赤字加上央行的政策性放款淨額，以及借給政府與國企的一般性貸款，則成為「公部門赤字」（public sector deficit）。這項赤字的數額十分驚人，從一九八七到一九九五年，光是銀行部門借出的這種隱蔽性赤字，就達到預算赤字的四到五倍之間，而其演變趨勢是在分稅制後有明顯降低。不過，值得注意的是，實證分析顯示，上述期間，預算與公部門赤字都和通膨呈現負相關，此一結果表示財政赤字導致通膨的理論不適用於該時期的中國大陸^⑦，同時也間接支持大陸總體經濟穩定其實是與財政中的預算外和體制外收入關係更大。最後，本小節所觸及的政府舉債與銀行部門造成的財政負擔，牽涉到整體的財政風險問題，將於稍後繼續討論。

2. 財政制度下中央與地方的支出責任劃分

支出責任的劃分，是中央與地方在財政關係上除了收入部份外的另一半。王胡報告認為，中央在整體政府中的預算支出比例下降，也是中央政府權力和職能衰退的證據之一^⑧。但是，其他文獻則觀點不同，認為這主要是因為一九九四年之前，正式財政制度的規定中，愈來愈多支出責任轉移給下級政府所致^⑨。換言之，其實是中央藉由其行政上位的優勢，控制了對於支出的制度變遷，在地方政府無法抗衡下，有意識地減輕中央的支出負擔。而分稅制改革雖然初始目的之一是要調整這種不斷下放支出

註⑤ 李茂生、柏冬秀，中國財政政策研究（北京：中國社會科學出版社，1999年），頁80～87。

註⑥ 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. 33～35.

註⑦ *Ibid.*, pp. 36～39.

註⑧ 王紹光、胡鞍鋼，前引書，頁34～51。

註⑨ Christine P. W. Wong, Christopher Heady and Wing T. Woo, *op. cit.*, p. 114.

責任的趨勢，但最後相關規定並未列入正式的預算法，而只是由財政部發佈規定，宣佈了一個與以往劃分方式並無太大不同的粗略架構。而架構中並未就某些概略的支出項目範圍的細節，予以明確定義說明，結果是各級政府間的實際支出劃分主要還是如同分稅制之前，沒有太大改變。這個問題，被視為是分稅制的主要弱點之一^⑩。面對預算支出責任有增無減，而預算內收入卻有相對萎縮，地方更需要訴諸以預算外和體制外資金解套。

支出責任劃分的另一個層面是財權和事權的不對稱，表現在財政制度中規定應該負責供給某些公共財的政府層級，與實際上擔當支出責任的層級不同。例如，對於糧食、食用油、棉花的價格補貼，從一九八五年起就已經轉移給地方政府供應，但實際上的資金一直來自中央預算。而在全國的預算內資本性建設投資支出項目上，地方政府資金通常佔到 45% 以上，但預算內投資項目的較重要審批權，還是來自中央。這種現象，不符合財政學上各級政府間支出責任劃分的理論性原則。制度設計上，某項公共財供應的支出責任，應按照該公共財的主要受益對象在行政區劃上的分布，考慮在內化供應時產生的相關效益和成本時，其最小的行政區劃範圍，求取供應時效益的極大化，而以該區劃相對應的政府層級作為負擔供應支出的主體。此時，生產該項公共財的供給者與需求者之間，通常其行政距離會極小化。例如，國防、外交、跨區域的交通設施等，應由中央負責支出，而某個區域範圍內的垃圾收集與公園設施等，則應交由該範圍內的地方政府^⑪。

(二) 財政收支分配與地區間貧富差距

隨著改革開放的進展，中國大陸不同地區間財富分配與貧富差距現象，近年來成為討論其政治社會秩序穩定時愈來愈重要的議題。實證研究指出，造成地區間差距的主要成因中，包括了財政收支的分配^⑫。本節將討論財政收支的分配變化，以及作為資源重分配主要機制的轉移支付制度。

1. 分稅制實施後的分配形態

就各級政府間的財政收支分配而言，除了前文所檢視的中央政府收支變化外，最顯著的特色是省與省以下政府的收支情況遠不如八〇年代。實證調查研究結果顯示，

註^⑩ 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), p. 131; 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－財稅改革論文及調查報告文集》（北京：經濟科學出版社，2001 年），頁 102~103。

註^⑪ Christopher Heady, “The Role of Subnational Governments: Theory and International Practice,” in Christine P. W. Wong ed., *Financing Local Government in the People's Republic of China* (Hong Kong: Oxford University Press, 1997), pp. 61~62; Christine P. W. Wong, Christopher Heady and Wing T. Woo, *op. cit.*, pp. 113~114.

註^⑫ Shaoguang Wang and Angang Hu, *The Political Economy of Uneven Development: The Case of China* (New York: M. E. Sharpe, 1999), pp. 222~229.

根據對於中央、省、地區、縣、鄉鎮五級政府的財政收支自給能力測算，分稅制前後最明顯的變化是，之前為地方的自給能力高於中央，之後則相反。而且，在四級地方政府中，除了地區與鄉鎮政府的指數略有下降，相對仍然較高之外，省級與縣市政府都大幅滑落，且分稅制前的縣市遠高於省級形態，在分稅制後跌落到略低於省^⑬。此外，分稅制前無論是沿海省市、經濟特區、中西部地區，以及少數民族省區，都共同經歷了預算內收入的財源不足，收入增長速度遠不及整體經濟與預算支出的增長速度。而且，由於分稅制並未詳細規範省以下各級政府間的收入劃分，造成上級政府集中財力，使得愈往下級政府收入增長幅度的跌落愈明顯，且預算赤字的情形愈普遍。收支吃緊的指標之一，是連屬於政府基本維持性職能的工資發放都有困難。主要是縣、鄉兩級政府拖欠機關事業單位職工工資愈益普遍，例如一九九九年共有 36.94 % 的縣市有拖欠問題。而這些問題的普遍性與嚴重性，則是分稅制前所沒有的^⑭。最後，就不同地區間的分配而言，以前述縣市政府的赤字為例，愈是中部落後地區情形愈嚴重，相對於東部沿海地區只有 22 % 到 31 % 之間，西部省區則可達到 40 % 到 88 %^⑮。

2. 轉移支付制度

一個特定政府所收到的轉移財政支付是指來自其他國內政府的財政撥款，而轉移支付所可運用的財政資源主要是預算內收入。在前述中國大陸垂直與水平兩方面政府間收支情形與公共財提供都極不平均的格局下，上級政府運用預算內收入對下級政府進行財政轉移，縮小差距，是促進資源分配公平最重要的手段之一。分稅制之前，中央對於各省區的轉移機制主要是體制性預算撥款、結算補助以及專項補助，但前兩者的數額太小，而後者在制度設計上由於經常要求接受補助之地方政府必須提供相對基金，因此反而容易排除較難籌措足夠相對基金的貧困地區政府，使得專項補助制度本身加深了分配不均^⑯。

討論轉移支付的文獻，絕大部份是由應然而出發來論述財政資源如何進行重分配，以及提出政策診斷與建議。只有寥寥可數的政治學分析，去描述解釋轉移支付的實際運作。就前者而言，對於分稅制後的轉移支付制度，現有文獻普遍由分稅制本身制度設計的角度出發，認為應該將分稅制所附帶的稅收返還也納入轉移支付範圍，並且和一九九四年前的體制性補助、結算補助、專項補助共同形成雙軌並存的轉移制度。這其中前三者都是無附帶條件的補助，但光是稅收返還就佔了約 72 %。換言之，稅收返還的利弊便決定了整個轉移支付機制的主要後果。除此之外，由一九九六年起中央制定出新的「過渡期轉移支付辦法」，在上述渠道外另外開闢一種新的補助方式。而分

註^⑬ 王雍君，前引書，頁 216~221。

註^⑭ 姜維壯，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 29~40；張弘力、張志華，前引文，頁 102~106。

註^⑮ 呂旺實，「中國縣級財政赤字的嚴重性和出路」，財政部財政科學研究所主編，中國財經改革研究報告（北京：經濟科學出版社，1999 年），頁 530。

註^⑯ Lorraine A. West and Christine P. W. Wong, *op. cit.*, pp. 286~298.

稅制後轉移支付制度究竟在重分配與降低資源不均方面有無顯著成果呢？現有文獻的評估認為雖然有進步，但幅度不大。就份量最重的稅收返還而言，由於這個辦法採取以一九九四年前各省既有財力為基礎的「基數法」，來決定對各省之返還額度，因此其實是把以往本來已存在於地區間的財力分配不均狀態更加制度化、固定化，與轉移支付的目的背道而馳。至於比例居於第二位的專項補助制度，仍然未改變以往要求地方配套資金而歧視貧困地區的作法。其對於貧富地區間是否應制定不同的資金配套比例與撥款率依然未充分考慮，而多半取決於地方和中央的議價能力，結果是仍舊不利落後地區。最後，一九九六年起出台的新辦法，則是以考慮各地實際社會經濟需要的「因素法」為基礎，在改革方向上受到現有文獻的普遍肯定，但是其規模太小，其總額還不到稅收返還總額的百分之一，因而有杯水車薪的問題^⑯。

除了上述制度面問題外，轉移支付的最根本問題之一，還是由於預算外和體制外資金收入逐年膨脹，使得中央政府預算內收入不足，造成可用於重分配的資源相對萎縮。由於此種非預算財政的資金多半集中於地方，而實證研究又顯示其在各地方上的數量分布與地方收入呈現顯著正相關，因此可以說其存在基本上正是妨害轉移支付與財政重分配功能的關鍵因素^⑰。

就描述與解釋轉移支付的文獻而言，政治學分析對於純粹經濟學或財政學分析的貢獻在於，當後者偏重於中國大陸政府「應該」如何設計或調整轉移支付體制之時，前者揭露了後者所相對忽視的，政府實際上究竟是如何去決定轉移支付體制與行為。尤其，當這種實然面因素，是屬於非經濟考慮時，更凸顯政治學分析作為互補性途徑的必要性。王紹光使用一九九八年中央對各省之間轉移支付的數據，進行迴歸分析的結果，發現經濟面因素無法解釋中央政府的相關行為，相反地，政治面因素的影響更大且更明顯。簡言之，王紹光的主要結論為，第一，與本文觀點相同，王紹光也指出，由於一九九四年後稅收返還佔了轉移支付的大部分，而稅收返還是按照各省的既得利益先行定下重分配規則，所以中央決策者能在整體轉移支付當中自由決定的空間並不很大。第二，在這個有限的決定空間裡，去決定中央如何轉移的自變項中，唯一符合理論邏輯和統計相關性顯著度要求的，只有民族因素與勞動爭議佔人口比例這兩個政治性因素。非漢族人口比例愈高的省，與勞動爭議比例愈高、社會愈不穩定的省，無論在包括或不包括稅收返還的人均淨轉移支付上，都獲得中央較多的資源挹注。第三，經濟學家所注重的公平性因素，反而在中央的實際行為上，效果相反。愈富有、人口密度愈高、農業愈不重要、非工作年齡層人口比例愈低的省區，獲得之人均轉移支付愈高。第四，各省藉由在政治局所占席次而向中央議價的能力大小，並不重要。王紹光指出，上述兩個政治面變項的重要性，其意涵在於中央的首要考慮為調和不同民族居住地區之間的不均，以及減少某些地區由於所得較低導致的社會緊張，而其終極目

註^⑯ 鍾曉敏，*政府間財政轉移支付論*（北京：立信會計出版社，1998年），頁149~151；Ehtisham Ahmad, “The Reform of the Fiscal Transfer System,” in Brean, *op. cit.*, pp. 236~239; Le-Yin Zhang, *op. cit.*, p. 139.

註^⑰ Donald J. S. Brean, “Fiscal Reform inn Modern China: An Overview,” in Brean, *op. cit.*, pp. 19~20.

的，則是維繫國家在政治層面上的統一^⑯。此種針對轉移支付的政治學分析，其意義應在於，如果未能理解中央決策者的政治因素考慮，只是一味以經濟公平角度要求中央應如何重分配，恐怕效果始終都極其有限。唯有在理解中央必然要達到其政治目的之前提下，將其納入政策診斷和制度更新的設計，才有助於實際問題的解決。

(三) 財政體制變遷的政治意涵

1. 經濟改革的政治邏輯

財政制度本身的變遷動力及其導致的財政資源分配形態，就政治學者看來，正是反映中央與地方相對政治權力消長的核心面向。Susan L. Shirk 試圖以政治邏輯來解釋包括財政制度演變在內的中國大陸經改政策。對她而言，此政治邏輯的一個核心基礎是在中共黨國體制及權力關係中始終存在的政治繼承問題。由這種歷史的延續性出發，改革時期的中共領導人所必然追尋的行為目標，是如何在黨國組織中建立鞏固本身的政治支持聯盟，從而左右了領導者較難接受那些使既得利益者有得有失的重分配型政策。這種形態特別明顯地反映在繼承權力競逐者尋求強化其在中共中央委員會中的政治聯盟，由於歷屆中央委員會成員當中省級領導人比例最高，接近一半，因此改革開放時期的中央領導者藉由推動財政分權的制度，讓其中委會當中的省級政治盟友獲得財政資源上較多的收入留成，來鞏固其盟友的政治支持，在中委會對於重大議題的決策上取得有利於其本身的結果。

這種財政分權制度，具體的表現，是在中央與地方財政關係上，自八〇年代以來，愈益趨向財政包乾形態，使作為政治盟友份量較重的省分獲得特殊化的優惠。而在政府與企業分配關係上，則是那些較有利於地方政府提供特殊化利稅優惠給企業的稅務制度，像是企業利潤留成和承包經營責任制，較易推動。反之，以企業間平等而統一的稅負為原則的制度，像是利改稅，則只在一九八三到一九八六年的四年期間，短暫地存在。換言之，由於中央決策者必須透過這種政治邏輯來考量財政制度的變遷，因此重分配型態下讓不同地方政府或有得或有失的財政制度，便不易為中央領導人所採用^⑰。此種對於財政制度變遷的解釋，其意義為中央的制度設計，根本上受到地方政府影響力和經濟利益的制約，而不得不在中央所應行使的總體資源汲取和國內重分配功能上，進行大幅度的妥協。這顯示地方相對於中央而言，其權力關係是向著對於地方較有利的方向傾斜。

2. 現有文獻對於 Shirk 論證的批評

放在本文以分稅制為討論焦點之一的脈絡之內來看，Shirk 強調特殊化包乾優惠政策較易實行，而重分配政策很難出現或持久的政治邏輯，似乎受到了一九九四年至

^⑯ 王紹光，「中國財政轉移支付的政治邏輯」，《戰略與管理》（北京），第 52 期（2002 年 6 月），頁 47~54。

^⑰ Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China* (Berkeley: University of California Press, 1993), pp. 116~173.

今分稅制持續實行且不斷深化的強烈挑戰。分稅制本身的主要特色之一，就是中央對各省間採行統一而平等的財政收入分配規則，來代替特殊化的優惠，同時，透過財政相對集權的手段，來加強中央在各省間進行重分配的功能。這種說法，也正是 Dali L. Yang 對於 Shirk 的第一項批評。Yang 認為，九三年時的客觀背景，在鄧小平等元老的政治影響力急遽減弱，以及各省在中委會當中仍然占有相當比例之下，中央領導人還是應該基於政治繼承競爭的邏輯延續特殊化政策，而非實行分稅制。

Yang 的第二項批評，則更深入的觸及 Shirk 的內在邏輯。他指出，如果按照 Shirk 基於各省在中委會投票比重的論證，合理的推論是在中委會中人數比例愈高的省，其對於中央領導人的政治支持重要性也就愈大，則在財政包乾時期中央愈可能提供那些省更多的財政資源，而人數比例愈少的省，則應該會上繳愈多的財政資源。Yang 使用實證資料就一九八七年的數據進行迴歸分析後，卻顯示結果恰巧與上述推論相反，而且結果具有較高的統計顯著性。如果從統計樣本中去除與其他樣本點差異較大的上海市，則統計結果便不具顯著性，說明作為自變項的中委會人數比例，無法有效解釋作為依變項的各省財政資源得失。不過，即使在這個顯著性低的結果中，因果的方向性仍然與上述推論相反。但如果用各省的經濟發展程度和人口多少作為自變項，則統計結果十分顯著，這表示用經濟邏輯而非政治邏輯，更能解釋各省間財政資源得失的差異性^②。同時，地方在中央決策過程中制度性影響力較大者並未真的享有較多財政資源，這也說明了財政分權的結果，並不是地方的相對權力大於中央。

3. 對於上述辯論之評析

上述關於政治邏輯究竟能否解釋中共財政制度變遷，以及財政制度造成中央與地方相對權力消長的政治結果之辯論，可由以下兩點評析。第一，Yang 的第一項批評中，忽視了一個重要事實。一九九三年時，儘管元老們影響力已經減弱，但當時政治繼承本身究竟是否處於一種競爭格局，其實頗值慎思。Shirk 的論證當中，連她本人都未充分重視的一個重要前提是，從一九七九到一九八九年，有可能作為頭號權力繼承者的中央主要領導人之間，例如胡耀邦與趙紫陽間、趙紫陽與李鵬間，之所以存在繼承競爭，是因為各種主客觀條件造成彼此政治實力在伯仲之間，使得繼承結果的不確定性較大。但一九八九年江澤民接掌大位後，李鵬顯然由於支持天安門鎮壓屠殺而極度缺乏政治正當性，朱鎔基本身威望雖高，但其與江澤民既有的權力關係、本身缺乏主觀上爭取政治繼承權之積極性、本人的強烈技術官僚取向，都使得江澤民相對上的繼承優勢明顯高於其他二人，以及黨內任何稍具份量的國家領導人。換言之，此時政治競爭的壓力其實比以往小得多，更重要的是，對於主導分稅制制定實施的朱鎔基而言，更難視為一個考慮因素。因此，分稅制實施的本身，並非對於政治繼承邏輯的否定，也就是說並未觸及到制度變遷是否反映出地方與中央相對的權力消長。

第二，表面上看來，Yang 的第二項批評似乎較有力的顯示出，地方相對於中央的

^{註②} Dali L. Yang, "Governing China's Transition to the Market," *World Politics*, vol. 48, no. 3 (April 1996), pp. 425~439.

權力並未左右中央在財政上的制度性誘因，也未導致政治影響力較大的省分獲得較多的財政利益。不過，如果仔細觀察，會發現 Yang 的論證中，其依變項所建構的所謂「財政收益」(fiscal benefits) 概念，究竟能否反映中央對各省的財政資源挹注。Yang 將每個省的財政收益定義為該省向中央是財政收入的淨上繳或淨取得（亦即該省對中央的財政轉移較多，或中央對該省的轉移較多），淨取得之財政收益為正值，淨上繳為負值。而測量財政收益的指標，則是財政的收入與支出之間的差額。Yang 的理由是，若收入大於支出而有結餘，則表示該省將對中央有淨上繳，若為赤字，則將從中央有淨取得^②。這種以結餘或赤字來測量淨上繳或淨取得的方法，其實頗有問題。在中國大陸政府間財政轉移的實際運作當中，各省並非先看其當年財政收支有無結餘後，才決定該上繳或由中央取得補助。此外，如果 Yang 是指某省前幾年的財政收支差額，將決定中央會讓其淨上繳或淨取得，這也不符合實際運作中的情況。最後，如果 Yang 是指收支有結餘的省分，大多是財政收入較充裕的省分，因此在整個財政年度當中，對中央應該是多予少取，這種看法，也還是誤解了各省收支差額的本質，以及政府間財政轉移的機制。改革開放至今與之前最大的不同之一是，各省不再是以支定收，而是以收定支，因此財政收入較多的省分，其支出相對也較大，收入較少者，支出幅度必須自我節制。是故，財政收支是結餘或赤字，不見得能完全反映該省先天上是財政收入較多或較少，如果仔細去觀察一九七九年至今各省每年的收支差額，很容易看出這個事實。

至於財政的轉移支付，如前文所言，體制內補助與結算補助，只佔一小部份，多是與各特定政策議題有關的專項補助，而專項補助和各省的財政綜合收支差額並不相關。前文分析又指出，分稅制後作為轉移支付主體的稅收返還，是對各省一九九三年底財政收入既得利益的保障，也根本和當時支出多少沒有關係。這些概念測量上的問題，使得 Yang 的第二項批評，也有待重新選擇較適當的變項另行作統計檢證後，才能確立其效度。除了技術面考量外，還必須認識到，從理論面而言，Yang 將財政收支差額作為依變項放在迴歸分析中，其意義是反映出屬於水平分配層面的各省之間差異，因此其實證結果所顯示的理論意義，其實不是中央與各省之間的權力關係，而是各省之間彼此的權力關係。換言之，即使技術面問題不存在，Yang 的分析也應該被理解為，當各省通過中委會決策機制的載體來反射出其彼此間相對權力大小時，其制度性權力並未完全體現在決策結果的利益分配形態上。

(四) 政府間的權力均衡作為保障產權之制度性基礎 —維護市場功能的聯邦制

1. 論證之提出

在財政層面上主張改革開放以來地方權力大於中央的，除了 Shirk 之外，還有 Gabriella Montinola、Yingyi Qian 以及 Barry R. Weingast 所提出的「中國式聯邦制」。

^{註②} Ibid., p. 431.

在他們看來，解釋中國大陸改革開放以來在持續市場化下經濟迅速成長的關鍵，在於政治層面上特定的制度安排。這些安排基本上與 Weingast 長期以來梳理西方國家政治經濟演變歷史後所提出的「維護市場功能的聯邦制」（market-preserving federalism）十分相似。Weingast 在分析作為政治制度的聯邦制如何影響經濟發展時指出，聯邦制一方面能建立一個足夠強大的政府部門保護私有財產，並使得中央政府能降低國內區域間的經濟壁壘，保證全國市場上的資源與貨物流通，以及讓各地方政府在其轄區內有對於本身經濟一定的管理權限。另一方面，聯邦制則是限制了中央政府權力過大而侵害私產，並使得各級政府在制度層面必須面臨預算上的硬約束，以及讓政府間的權責分配有制度化保障，不能由任何單一行爲者任意片面更改。換言之，聯邦制這種在中央和地方政府間保持適度權力均衡的結構性特徵，比中央集權或地方分權更有利於維護市場機制發展。Montinola 等人認為，中國大陸改革開放以來，雖然在憲法體制上仍舊是單一國家，但在財政、外商直接投資、國有企業等領域中不斷分權的結果，使得地方政府在經改過程中的角色持續上升，彼此間在經濟發展上相互競爭。另一方面，中央政府雖面臨始終未曾消失的地方保護主義壁壘，但仍可以說維持了一個大致上允許生產要素流通的國內共同市場。因此，中國大陸政治上的分權化，正是經濟領域內市場化進程得以不被阻斷的重要保證^②。

2. 評析

長久以來，關於中共財政問題的政治學研究，其弱點之一是和政治學學科本身的一般性文獻之間，接軌程度較有限。而維護市場功能的聯邦制理論，則是少數能「試圖整合學界近年來對於中國經濟改革不同層次的研究結果，提出一個可以和主流政治學對話的分析架構，理論的企圖很大」^③之論證。不過，正如同任何其他較闊闊的理論一般，難免於其理論嚴謹程度上的瑕疵。最顯著的問題之一，是其理論的許多前提與推論，往往與事實不符。這包括在中國大陸的經改經驗中，地方實際上未必有能力限制中央權力、地方賴以制衡中央的預算外資金可能將愈來愈受箝制、其所援引的原原理模型之依變項與該理論本身所定義的依變項並不相同、地方政府作為產權與經濟發展主體的模式其成效已在近年來逐步衰落、龐大的公私部門債務赤字其實顯示所謂有效的預算約束並不存在等^④。

本文認為，鑑於此理論畢竟是少數具有學科導向的研究方向，不妨先就其理論本身，先進行更進一步解讀，發掘其特徵，而後再檢討其理論邏輯。就理論解讀來說，Montinola 等人的上述觀點，至少在三個層面上指向了其認為在所謂中國式聯邦制下地方權力大於中央的判斷。第一、他們這種理論觀點的基本前提，是在於經濟成長離不

^{註③} Gabriella Montinola, Yingyi Qian and Barry Weingast, "Federalism, Chinese Style," *World Politics*, vol. 48, no. 1 (October 1995), pp. 51~81.

^{註④} 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 228。

^{註⑤} 趙學維，前引文，頁 228~229。

開私有產權與市場機制，而政治制度的角色，在這種理論中主要是作為維持這些前提的工具。在 Montinola 等人的中國式聯邦制中，實際上履行私有產權功能的是地方政府，而非企業。中央政府為了推動經改、追求成長，因此必須維護地方政府產權，以及在制度安排上遷就作為成長動力的地方政府。這意味著只要上述達到成長的結構性邏輯不變，則中央和地方的這種角色分工，以及中央必須遷就地方（最明顯是財政等領域中進行分權）的相對權力關係，就會持續存在。第二，他們提到，財政分權一方面導致了中央掌控的稅收資源被地方侵蝕，另一方面每隔數年的財政分成談判，其選擇用談判為決策方式的本身以及其談判的結果，都顯示出是中央而非地方的權力愈益受到限制。而中央政府無法任意剝奪地方的財產權，也同樣是其權力受限的具體證據。第三，將中國大陸的政府間關係用聯邦制概念來描繪，其本身就側重於中央而非地方政府所受到的權力制約。中央政府之所以無法去侵害私有產權的另一個解釋，在於聯邦制的通則是先有地方政府然後才有中央政府，後者的權力根源，是來自前者先界定其權力後所產生的剩餘範圍，才授與給中央政府。中國大陸的憲法規定並非聯邦制，但財政分權下的中央與地方收入分成，是讓地方先收稅，留下本身的份額後，才將剩餘的部份往上逐級分享，最後上繳到中央。這種資源分享上的主從之分，近似於上述權力劃分方面的主從關係。

就理論的檢討而言，除了既有文獻對其經驗基礎的批評外，最值得重新思考的是這種經驗問題加上邏輯缺陷，對其理論價值的影響。這裡的核心問題是，中央的權力受到制約的真正原因是什麼？按照 Montinola 等人的觀點，是因為上述解讀中的前二點，也就是一開始中央為了追求成長與市場化，採行財政與其他分權，而分權行之既久，成為一種建制化的權力關係，中央無法再走回頭路。簡言之，這種新的權力均衡是已經結構化、制度化了，不會隨著行為者的意圖改變而有轉移。事實上，這就是其理論邏輯最重要的基礎。然而，這種邏輯卻被其理論提出後的經驗事實所否證了。由一九九四年到現在，無論是財政、金融、企業改革等領域，中央的改革策略基本特徵之一都是集中較大的權力，縮小地方的空間。這說明，即使是在繼續深化市場化經改的同時，中央仍然能夠由於其意圖偏好的改變，而扭轉中央與地方之間既有的權力均衡結構。由此倒推回去，從一九七九年一直到一九九〇年代初，中央持續推行放權讓利以及自我節制權力，與其說是因為結構因素的影響，不如說是受到其意圖與偏好並未改變的作用更大。更何況，如同前述理論解讀的第三點所言，所謂中國式的聯邦制也根本不存在憲法層次的保障，最後的權力根源，並不在地方，而還是在中央。總結來說，此理論一方面被證明其結構化、制度化的政治安排邏輯並不符合現實，兩方面由於九〇年代中期以後的產權改革使得地方政府作為經濟主體的重要性愈來愈小，造成理論所預設的中央與地方角色分工也必然有所改變。這兩個主要問題，應是其今後理論發展的關鍵性議題。

三、國家與社會行為者在財政與 其他議題聯結上的互動分析

(一) 財政支出下的公共財供給對社會經濟部門的影響

在分析各級政府支出當中，主要有兩個問題值得注意。第一，整體政府部門的支出結構變化類型，反映出政府職能以及所提供之公共財的演進趨勢。如果按照政府支出分為經濟性（主要是政府投資）、社會服務性（包含文教、科技、衛生、社會福利等）、維持性（包括國防、外交、行政管理等）支出的通用分類法^㉙，則無論只看預算內支出或再加上預算外支出，都表現出四個共同特徵。其一是由改革開放以來至今，經濟性支出持續下降，社會服務性支出大幅上升。這基本上反映出政府職能由計畫經濟轉向市場化經濟的過程，以及生產性和福利性財政的此消彼長。其二是維持性支出的比例上升幅度過大，增加了一倍有餘，不合於經濟成長過程中該項支出應逐漸降低的通則。之所以如此，主要是因為政府規模過大、行政性支出過高^㉚。其三，雖然支出結構變化反映出政府職能轉換的大方向，但在特定職能類別內，仍然有管得太過與不足，或說是「越位」與「缺位」的弊病。就職能越位而言，主要是企業虧損、事業單位的預算支出補貼，屬於經濟性支出。就職能缺位言，在社會保障、環境保護、公共基礎設施（包括農業）上均為資金投入不足，這是以社會服務性支出為主。換言之，支出結構和政府職能轉換，仍有極大調整空間。其四，政府財政資源必須供養的人口太多，而其原因主要是上述的行政與事業單位膨脹，以及社會保障中的醫療和養老保險人口。最後，預算內支出部份長期以來的重要缺陷之一，是預算法制的拘束力薄弱，各級政府不遵守既有預算收支範圍的約制，任意減收增支。尤其，如同本文之前提到的，許多政府職能的單行法規自行樹立的法定支出，與「預算法」衝突，無法面面兼顧施行^㉛。這個問題，其實還是源自中共政治體制內「條條塊塊」矛盾的結構性缺陷：在政策制定上，不同的「條條」專業官僚體系各自為政，在彼此重疊的資源上缺乏協調；在政策執行上，各「塊塊」地方政府不遵循中央政令制度的行為，無法予以有效監督和壓制。

第二個問題則是從地方政府應扮演的職能角色來看，其支出構成存在一些較大的缺陷。其一是農村地區的縣級和鄉鎮級政府，在基本教育、公共衛生、社會保險等方面的支出不足，直接影響到這些公共財的質量貧乏。而支出不足，主要是因為相應的收入來源欠缺。例如農村基本教育，主要是由縣與鄉鎮政府提供財政撥款，中央和省

^㉙ Harvey S. Rosen, *Public Finance* (Homewood, IL: R. D. Irwin, 2001), p. 98.

^㉚ 叢樹海主編，《公共支出分析》（上海：上海財經大學出版社，1999年），頁479～493；王雍君，前引書，頁145～172。

^㉛ 項懷誠，中國財政管理（北京：中國財政經濟出版社，2001年），頁160～164。

政府撥款主要是支持中高級教育，較少支持基礎教育。但縣與鄉撥給農村中、小學教育的經費，多半只夠支付人事成本，其他支出要靠預算外收入中的教育附加捐^㉙。其二是城市地區社會保障系統所需要供養的人口（尤其是退休者）太多，而能汲取相關經費的人口太少，因此在支出上捉襟見肘。

此外，基本建設為城市政府的重要職責，決定如何支付基建的主要原則是看該基建為私有財或公共財。國際上一般為先借貸後再以使用者收費方式來生產私有財性質較重的基建，而用中央與地方稅收和貸款來生產公有財性質較重的基建。但中國大陸目前由於尚未充分開發使用者收費的方法，因此許多私有財性質較重的基建，由於財源相對短缺，故生產不足。更重要的是，愈來愈多地方政府用出售國有資產方式來支付基建支出，但由於並未考慮出售後的資金是否用於生產性的基建，當用於非生產性基建而無法帶來公共收入時，則出售國有資產的手段便形同借債，成為隱性的支出^㉚。其三是無論在農村或城市地區，由於地方政府之間的財政充裕度相差頗大，因此所提供的福利性公共品人均支出差距也大，導致不同地區的公民在教育、公共衛生等基本權益的保障差別^㉛。

（二）財政風險問題

一九九七年亞洲金融危機之後，中國大陸的財經文獻中有關防範財經危機、警覺與規避財經風險的分析，如雨後春筍般相繼出現^㉜。這種風險意識的提昇與論述的新方向，是西方文獻中至今較少察覺的。同樣地，中國大陸相關文獻中討論財政風險時所聚焦的重要課題——積極財政政策、國債問題、銀行金融資金使用的財政性質等，也較少在西方文獻中見到較有系統性的學術分析。這些課題，既屬於財政與其他經濟議題的聯結重疊區域，也必須將政府行為與諸如銀行等非政府部門的行為一併觀察分析。衡諸這些課題上的客觀形勢演變，有理由相信，財政風險控管在整體財政政策上的重要性將愈來愈高，而有討論的必要。

1. 積極財政政策與發行國債

亞洲金融危機的爆發，加上中國大陸一九九三年起國內宏觀經濟調控的累積作用，使得其總體經濟由一九九七年起陷入有效總合需求不足的通貨緊縮時期，至今還尚未完全擺脫此問題。為了因應通貨緊縮，中國大陸中央政府自一九九八年起採取發行大

^㉙ Loraine A. West, "Provision of Public Services in Rural PRC," in Christine P. W. Wong ed., *op. cit.*, pp. 214~246.

^㉚ Christopher Heady, "Municipal Public Finance," in Christine P. W. Wong ed., *op. cit.*, pp. 129~149.

^㉛ *Ibid.*, pp. 158~165; Loraine A. West, *op. cit.*, 271~280; Loraine A. West and Christine P. W. Wong, "Equalization Issues," in Christine P. W. Wong ed., *op. cit.*, pp. 283~289.

^㉜ 對於這些文獻的詳盡分類、整理，與評述，參考曾永清，「大陸國債近況與風險動態分析」，《中國大陸研究》，第46卷第1期（2003年1、2月），頁47~76。基於此點，本節不擬針對這些文獻的內涵，重複進行評述，而僅就重點問題與相關論證，簡要介紹。

量國債，以籌集資金用於基礎建設投資和技術改造，來擴大內需的積極財政政策。理論與實務經驗都顯示，任何國家的內、外債務均有其一定的規模限度，否則將產生較高的財政風險。較全面的財政風險概念，至少包含了財政收入風險、財政支出風險、債務風險、財政制度風險四類^⑬。而積極財政政策與國債規模的共同焦點之一則是債務風險。國債在發行時屬於財政的收入部份，而償還時則屬於財政支出項目。儘管發行國債有助於補足正常財政收入不足與擴大經濟需求的功效，但由於其對總體經濟有各種影響，若償還能力不足，累積規模龐大，則將成為債務風險的來源。

對於中國大陸的國債規模是否尚未超過風險臨界值，是否宜於繼續加碼發行更多國債，會因為不同的觀察指標而有不同結論。如下所述，主要指標有四種，前兩種屬於國債的發行風險指標，後兩種屬於國債的償還風險指標。各指標及其所顯示的風險程度分別為：（1）國債的「依存度」（當年國債收入／當年財政收入或當年財政支出）：無論由收入面或支出面來觀察，都在於呈現政府藉以提供公共財的財政資源，多大比例上來自債務發行。在此比例上，一九九八年時就已高達 30%，遠超過國際上的警戒線（15% 到 20%）^⑭；（2）國債的「借債率」（當年國債收入／當年 GDP）：主要在反映整體國民經濟購買國債的能力，及其應債能力。中國大陸從一九九七年起的 3.33%，開始超出歐盟規定其會員國不得大於 3% 的警戒線水準。此後更持續上漲，二〇〇〇年達到 4.68%^⑮；（3）國債的「負擔率」（當年國債餘額／當年 GDP）：顯示整體國民經濟承受債務的程度。一般經濟學者認為此值應低於 45%，而歐盟的馬斯垂克條約則規定其會員國不得超過 60%。中國大陸一九九九年與二〇〇〇年時國債的「負擔率」（國債餘額／GDP）最高不超過 13%，都低於其他國家甚多，而且國內儲蓄率保持在 40% 左右，遠高於西方國家的 20% 平均值，剩餘資金量足夠承受更多國債。換言之，就此項指標來看，償債能力仍充裕，償債風險也不大^⑯。（4）國債的「償還率」（當年國債到期還本付息總餘額／當年財政收入）：顯示該國財政足以償還國債的能力，此比例愈高，表示償還能力愈強，而整體財政能承受國債的能力也愈大。此值的國際警戒線是 22%，而中國大陸學者的主流看法以及國際上實際平均水準則是 10%。一九九九年和二〇〇〇年，以全國財政收入為基準的償還率是 16.69% 與 11.79%，而以中央財政收入為基準則是 32.66% 與 22.6%，都超過安全水準^⑰。

上述四個指標，顯示中國大陸政府部門的財政條件，其因應國債的能力遠比整體

^{註⑬} 于天義，「財政風險分析」，《財政與稅務》（北京），2001 年第 5 期（2001 年 10 月），頁 30~35。轉引自曾永清，前引文。

^{註⑭} 例如，張弘力，「積極財政政策不宜長期使用」，項懷誠主編，《積極財政政策縱論》（北京：經濟科學出版社，2000 年），頁 391~394；莊龍濤，「實施積極的財政政策，應防範風險」，項懷誠主編，前引書，頁 370~371；賈康、趙全厚，「我國國債規模及相關政策研究」，張佑才主編，前引書，頁 248~261；曾永清，前引文，頁 60~61。

^{註⑮} 曾永清，前引文，頁 61。

^{註⑯} 例如：柳功，「實施積極國債政策，加大國債投資力度」，項懷誠主編，前引書，頁 303~305；曾永清，前引文，頁 62~63。

^{註⑰} 曾永清，前引文，頁 63~64。

國民經濟因應的能力來得脆弱，而作為主要還債支出供給者的中央政府，尤其是如此。這個現象，其實相當程度呼應了前述財政收支的兩個比例問題。而且，若不只是看國債的名目規模，而是觀察加上了工資積欠、銀行不良放款、社會保障資金債務、糧食企業掛帳虧損等隱形債務之後的實質規模，則所有指標的比例之高都將十分驚人，構成必須立即處理的龐大風險，而對繼續增加國債發行形成強烈制約。

2. 銀行資金作為財政政策工具

在政治經濟學討論銀行金融的相關文獻中，中央銀行相對於政府行政部門的獨立性，是主要研究議題之一。行政部門之所以干預央行貨幣與信貸政策的理由之一，即在於藉由影響銀行體系貨幣流通的數量與方向，來達到其特定的財政、產業政策目標或連帶滿足執政當局的政治需要。而與財政政策較有關的干預方式，乃是收取與運用「鑄幣捐」（seigniorage revenues）。所謂鑄幣捐，是指央行所發行通貨的面值扣掉發行成本後，所得的淨利潤，按照貨幣方式由各銀行依行政命令繳交給央行後，由央行代表鑄幣捐的所有者——政府來使用。而央行毋需支付這些資金的利息，可將這些資金投入市場中賺取利息價差，成為政府收入，或彌補政府財政赤字、放款或補貼企業、打消其他銀行的壞帳等^⑧。中央政府將銀行資金用為財政工具而增加財政風險的顯著例子，一個是長期以來以行政力量迫使銀行借貸給國有企業，累積為龐大壞帳，增加前述的公部門赤字，提高了赤字性的財政風險。另一個則是一九九八年由於四大國有商業銀行置於央行的存款準備金降低，所釋出的約兩千七百億人民幣鑄幣捐，被政府用於購買財政部的特種債券^⑨。

(三) 稅收制度對於經改的意涵

現有文獻關於中國大陸稅收制度的演變，以及其微觀層面上尚未完全克服的問題，已有甚多討論^⑩。然而，目前相關文獻所忽略的，是在宏觀層面上，中國大陸的稅制仍然有一個結構性的問題存在。而這個宏觀面問題，透過政府稅收政策對於企業行為的影響，而對整體經改產生一定的意涵。基本上，評估改革開放後中共財政政策或相關文獻的基本前提，還是必須放在市場化經改的脈絡中來觀察。而中國大陸目前以流轉稅為主體的稅制，最大的問題就是和市場化經改的內在邏輯有所扞格。從財稅的一般理論來說，作為間接稅的流轉稅，與作為直接稅的所得稅相較，在許多方面後者比前者更有利於推動邁向市場經濟。這是因為，後者對於個人或企業納稅者的收益產生

註^⑧ Maxwell J. Fry, "Can Seigniorage Revenue Keep China's Financial System Afloat?" in Donald J. S. Brean ed., *op. cit.*, pp. 137~159; 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，前引書，頁237~239。

註^⑨ 陶儀芬，前引文，頁255~256。

註^⑩ 例如：郭建中，中國大陸稅收制度，1950-1994（台北：五南圖書公司，民國85年），頁114~119；Li Jinyan, *Taxation in the People's Republic of China* (New York: Praeger, 1991), pp. 56~61; 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。

最直接的影響，因而最能影響其經濟行為的誘因。而且，常見的累進式所得稅率設計更能符合稅負公平原則。同時，隨著經改帶來國民收入的普遍提高，稅基擴大，側重所得稅也是順應經濟發展趨勢的自然選擇，這說明了為何所得稅成為絕大多數資本主義國家稅收體系中的首要稅種（這也是何以八〇年代站在改革理論先驅的國家體改所，主張以所得稅為主體）。在這些問題上前者均遜於後者，而前者的優點是較能保證整體財政收入量，並且較有利於總體經濟穩定的調控^①。但另一方面，如前所述，由於中共流轉稅體系始終未能完全泯除重複徵稅的問題，而生產者之間交易愈多，重複徵稅的負擔就愈重，所以流轉稅在一定程度上還是不利於跨地區之企業間供需上的垂直與水平整合，也較不利於改善中國大陸長期以來的區域間經濟壁壘，掃除全國範圍內市場流通的障礙。

尤其，值得注意的是，在經改持續深化的同時，分稅制以後的趨勢，是所得稅比重尚未有足夠提昇，反倒は流轉稅的比重比一九九三年前大幅上揚。從前述財政集權與分權觀點之間的辯論來看，這種現象的意涵是，稅收制度的宏觀結構演變的方向，較偏重前者而非後者所主張的目標或價值。前文已指出，在價值規範層面上，前者與後者的差異，在於穩定相對於成長，以及經濟穩定化相對於所得分配。而以流轉稅為主和以所得稅為主的稅制，其差異恰巧正在於此^②。稅收制度對於市場化經改以及總體經濟的這些特定影響，對於今後政治學方面中共財政問題的研究而言，應該是必須更被重視的基本結構性事實。

至於從國家與社會關係來看，既然一九九三年後稅制演變的宏觀結構方向，是透過稅收去影響個人與企業經濟誘因的程度，以及去干預社會部門內資源財富分配的程度，都比一九九三年前要小，那麼這或許也顯示國家與社會關係的同方向變化。不過，必須指出，這種政府藉由財稅政策工具來進行的干預，其實在西方資本主義體系（無論是否屬於福利國家）十分常見，而且往往對培育作為公民社會骨幹的特定中產階級或經濟部門，有其正面影響。因此，中共通過稅制的上述干預減低，是否就和公民社會發展更不受政府阻礙存在有線性對應關係，還有待微觀層次上的經驗研究進一步檢證。

四、結論：政治學視角下的回顧與前瞻

(一) 收入與支出、預算內和預算外、體制內和體制外、財政與其他議題的聯結、國家與社會關係

本文前述的許多評析顯示，個別研究議題範圍內的探討，到最後往往都必須同時考量以下幾個層面，才能獲致較完整周延的結論：收入與支出並重、預算內和預算外

^{註①} Ray M. Sommerfeld, *An Introduction to Taxation* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1978), pp. 62~83.

^{註②} 當然，即使分稅制在財政改革意圖上強調提高兩個比例，且在稅制改革上選擇穩定化（經由加強中央收入比重達成）更重於分配，但分稅制後的文獻分析已顯示，單就這個目標而言，其成效並不見得令人滿意。

財政並重、體制內和體制外財政並重、財政與其他議題相互之間的聯結，以及國家和社會間的互動關係。基於這項通則，一個貫穿前述各研究議題的核心問題乃於焉浮現：中國大陸預算內、外，以及體制外財政三軌並存的政府收支，基本上只是一個數字現象，應該關心的是現象背後所反映的意義何在。就政治學角度看來，財政收支最主要的意涵，仍在於政府部門究竟是否擁有及使用足夠的資源，來行使資源配置、財富分配、經濟穩定化三項涉及不同政策議題的主要職能^⑬，並藉以不斷重構國家與社會關係。這就進一步牽涉到一個必須更細緻處理的問題：中國大陸整體財政與預算收入所相應的政府職能範圍，或者說，體制內的預算內和預算外收入，以及體制外收入，其分別相對應的政府職能支出，究竟有何本質上的不同，會影響到政府在哪些其他政策議題上的功能或能力？這是一個具有根本重要性，但卻從來未獲得深入而有系統性研究的問題，以下先嘗試提出一個初步的考察。

首先，可以確定的是，預算外和體制外收入與預算內收入不發生重疊的項目，最直接地受到預算內能力起伏的影響。這包括文化、教育、衛生、體育等事業費支出，屬於政府的社會福利與培植長期人力資本形成的職能，以及農林漁牧的生產與事業支出，屬於產業政策和農村地區扶貧職能。

其次，三種收入間有重疊但未必完全互補的項目，最明顯的是像固定資產投資、基本建設支出、企業更新改造、大修理等，這些項目對於政府的宏觀調控能力所具有的意涵不是單面向的，而是與整體經濟形勢變化下政府調控的方向有關。在一九九三至一九九四年中央政府開始在財政、金融、國企等領域進行集權式的改革之前^⑭，中國大陸總體經濟所面臨的主要問題之一是週期性的通貨膨脹。而地方政府貯存並投注大量預算外資金，用於計畫外的生產性或非生產性投資，則往往是一九九三年前歷次通膨的主因之一^⑮。因此，當時政府調控職能的重點是有效防制通膨，而預算外和體制外資金的大部分係掌握在具有投資衝動的地方政府手中，所以當時預算收入的衰退，代表中央政府相對於地方維持總經穩定能力的降低。反之，一九九七年以來，總經問題由週期性過熱轉變為恆常性過冷，有效總合需求不足，導致通貨緊縮。政府調控的當務之急變成必須刺激消費與投資，此時地方政府在正常稅收管道之外，另行由社會經濟部門再汲取預算外和體制外資金，用於本身投資或消費，對於提高總經需求，也不乏正面作用。只是，其所創造出的需求，相較於這些資金如果是用於中央政府政策下的其他項目，作為有效需求的程度如何，也會影響到其對調控的意義。

^{註⑬} Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 5th edition, (New York: McGraw-Hill, 1989), pp. 6~14.

^{註⑭} 鄭永年，朱鎔基新政：中國改革的新模式（River Edge, NJ: 八方文化企業公司，1999年），頁91~177。

^{註⑮} Barry Nauthton, "The Decline of Central Control over Investment in Post-Mao China," in David M. Lampton ed., *Policy Implementation in Post-Mao China* (Berkeley: University of California Press, 1987), pp. 51~80; 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), pp. 127~157.

最後，三種收入間的支應用途重疊而互補的部份，包括行政事業支出、城市維護建設、科技發展費用。但這其中行政事業支出遠超出後者，而且後二者的數額也只有預算支出部份用於同樣項目數額的 10 % 到 20 %。行政事業支出，關係到的是政府的組織基本存續，雖然受到預算收入衰退的影響最小，但其受益對象是政府本身，而非直接支應其擔負的公共職能。

在同時觀照這些層面後的小結是，中國大陸政府的預算內收支起伏，對於觀察其行使職責的能力，仍然有其重要性，並非如同近年來某些強調預算外和體制外收支的文獻所稱，由於整體政府財政收入並未顯著衰退，因而使預算內收支失去其政治學上的意義。主要原因之一，則是上述分析所顯示的，預算外和體制外資金的存在，對於政府職能的正面貢獻似乎不如負面作用來得明顯。這不僅表現在重分配性功能的社會福利和扶助貧困上，同時也因為通貨緊縮相對於通貨膨脹在中共經改歷程中是例外而非常態，因而表現在維持總經穩定發展的宏觀調控職能上。

(二) 財政制度與政策的演進特徵

綜合本文各項個別課題的分析，可以進一步對中共財政制度與政策的演進歷程進行更深入的總結。由一九七九年到一九九三年，財政政策的目標，除了必須滿足任何國家政府都必須履行的基本職能外，主要特徵為配合脫離計畫經濟，走向市場化經濟的改革方向。根據此目標，財政制度變遷的特徵為財政收入面的分權化，提高地方政府發展經濟的誘因。但這種制度變遷的主要後果之一，則是預算內以及中央財政汲取能力的下降，以及預算外與地方財政比重的上升，其共同作用後的格局便是中央與地方在財政領域中長期、重複的博奕性關係。同時，這種財政體制也導致地方政府聯合非國有部門帶動高速經濟成長的效益面，與總體經濟呈現週期性通膨的成本面，兩者同時並存而必須有所取捨的內在張力。

中央與地方博奕賽局的形成後果，是讓中央的行為目標除了要維持經改的動力之外，更必須考慮增加本身比起地方的相對利得，以及維護總體經濟免於週期性的通貨膨脹。在這些行為目的驅使之下，中央尋求在財政支出面上轉嫁成本給地方，以及更動賽局中的遊戲規則，因而有一九九四年的分稅制改革，產生改革開放後第二次主要的財政制度變遷，而變遷的特徵則是財政收入面的中央集權化。這次制度變遷的孕育土壤，乃是由一九九三年起在其他經濟政策領域所實行的有選擇性之集權式宏觀經濟。換言之，此時財政政策所須服務的政策目標，是在仍舊支援經濟改革開放的前提下，更強調總體經濟穩定與降低經濟過熱的壓力，也就是在前一階段所帶來的取捨問題上，選擇穩定優先於成長。然而，在推動分稅制制度變遷時，為了爭取地方讓步，同意接受新體制，中央以稅收返還作為交換，保障地方的既得財政利益。這使得稅收返還變為重分配機制中轉移支付制度的主體，由於稅收返還將原有的不均分配形態建制化，結果是更惡化了垂直與水平的財政資源分配，形成這個階段中宏觀穩定、經濟成長、分配公平三者間有所取捨的緊張關係。

自一九九七年起，總體經濟形勢的變化又再一次引導財政政策目標的調整。如何

因應通貨緊縮的威脅，成為新重點。由於既有集權式財稅制度架構的制約，以及既有制度在達到提昇中央財力和支持宏觀穩定的必要性，因此達成此重點目標的手段，並非再次推動制度變遷，而是著重在政策工具層面，選擇用發行國債及銀行的財政性功能政策工具。而其政策結果則是財政風險的升高，亦即對於總經穩定程度的威脅有所增加，這意味著在未大幅改變上一階段分配惡化的情況下，追求成長又再度優先於宏觀穩定。在此同時，中央與地方的博奕關係，仍然如同前兩個階段一般，中央持續尋求預算內收入的相對利得，並且繼續預算內支出責任劃分的既有優勢，而地方則顯示出在擴大非預算內財政上也仍舊獲得可觀進展。綜言之，就三個階段博奕關係中所反映出的中央與地方相對權力來說，在預算內財政收支部份中央具有相對優勢；無論財政分權或集權，都是在中央衡量其相對利得的幅度下，有效貫徹其制度變遷偏好所作的選擇。而在非預算內財政部份，則是地方能抗衡的力量仍然很強；中央改變預算外收入範圍的制度變遷，並未扭轉地方政府在這個部門資源動員規模的持續上升，而針對體制外收入的農村稅費改革（雖然其改革用意主要並不在於爭奪資源控制）進行不順利，其意涵也是相同的。

(三) 財政制度與政策對於不同統治危機的意涵

財政制度與政策，無論從對於政府行為者的誘因面或能力面來看，都是影響政權統治能力的重要因素之一。中國大陸近年來在國際社會中的崛起，使得政治學對其關注研究的焦點，除了已往個別的政治變遷議題（例如威權體制轉型與民主化、中共意識形態、政治菁英與派系政治、黨國體制演變、軍文關係……）之外，更提昇到其整體的政治、經濟、社會秩序之穩定程度，以及統治能力高低問題。尤其，針對中國大陸改革開放以來所累積的各種矛盾與緊張，近來的相關學術分析，往往聚焦在特定的「危機」是否存在，及其可能演變的方向^⑥。本文所討論的中國大陸財經制度與政策議題領域中，相關研究所呈現的分析主軸、問題意識、辯論焦點等，適可整合對應到數項不同形態的統治危機，來呈現其總體政治變遷的演化趨勢。以下將分別歸納財政問題在這些不同危機上的意涵。

1. 正當性危機 (legitimacy crisis)

綜觀前述文獻研究，財政制度與政策，對於影響中共統治正當性，大致有二種。其一，在中共意識形態的道德和政治權威性日益凋萎的改革開放時期，保持高速的經濟成長，是強調民族主義之外支撐中共政權統治正當性的最重要支柱。單就這個層面而言，由上述的財政制度和政策演進特徵來看，其在追求成長時所必須兼顧的其他目標，或說是實際必須面臨的取捨和選擇，基本上是不斷在增加。這意味著以財政為工具來延續這個支柱，今後將面對更大挑戰。一九九七年後，積極財政政策，被認為是

^{註⑥} 例如，David Shambaugh ed., *Is China Unstable? Assessing the Factors* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2000); Minxin Pei, “China’s Governing Crisis,” *Foreign Affairs*, vol. 81, no. 5 (September/October 2002), pp. 96~118.

在通貨緊縮環境下，仍能有效將經濟成長率維持在必要水準的重要關鍵。這在最近中共政府換屆，總理朱鎔基交棒後，對於其主導採行的積極財政政策評價中，尤其明顯。在此同時，通膨壓力由於通貨緊縮而無由出現。雖然九七年至今，在成長與穩定這兩項取捨上，有所兼顧，但在作為新挑戰的財政風險，其龐大公部門赤字以及債務規模，是否會使總體經濟發生爆炸性危機，已經是對中國大陸稍具認識者都無法不察覺到的重要議題。值得強調的是，非預算內財政作為財政體系當中中央與地方博奕關係的結構特徵，正是長期搖撼中共統治正當性的主要因素之一。

其二，預算外和體制外收入本身，由於其透明度遠低於預算開支，因此先天上就會導致政府和公共機構走向制度化的腐敗。改革開放以來鼓勵倡導各類國家機器中的機構組織經商創收，爭取預算外和體制外收入，不啻是人為的創造了腐敗機制，也孕育出各擁既得利益的官僚利益集團^⑦。而腐敗問題，當然是目前侵蝕中共政權正當性的頭號大敵。

2. 貫穿性危機 (penetration crisis)

本文的文獻分析指出，無論在收入或支出層面，中央政府在財政領域內的制度與政策，長期以來都面臨無法有效貫穿到下級政府，獲得下級足夠遵循的問題。地方在稅收執行上不配合中央，訴諸以預算外財政抗衡，在分稅制實行後依然存在，這正是貫穿性危機始終未能解決的最主要徵候。

3. 分配性與整合性危機 (distribution and integration crisis)

本文在有關財政資源分配的梳理當中顯示，財政制度與政策在這個問題上產生的作用是負面多於正面，而且分稅制的實施是更惡化分配的不均。當幅員如此廣袤，地區間各種背景差異如此巨大的國家，無法有效處理分配性危機時，中央政府能整合全國的力量，自然也就隨之弱化。沿海與內陸地區，以及不同的社會階層之間因為分配不均而不斷累積升高的緊張關係，將持續與其他維繫政治整合的因素，繼續拉鋸對抗，成為影響中國大陸政經變遷的主軸之一。

(四) 本領域未來的研究方向

根據本文從政治學角度所作的整理和評析，未來研究中國大陸財政制度與政策值得思考的方向和研究議程，至少應包括：

第一，整體而言，應該致力突破區域或單一國家研究的格局，加強與政治學一般性理論的對話。而在這方面，其實非英語系國家的學者，其立足點似乎並不比英語系國家的學者來得滯後。

第二，要加強此種對話，主要工作之一是在繼承既有研究議題的基礎上，也必須超越原有的框架所造成的，因為中國大陸特殊國情所形成的特殊研究定向 (idiosyncrasy)。例如，政治學者未必要拘泥於財政面上的中央與地方關係，也應該致力開拓

^{註⑦} 胡鞍鋼，中國：挑戰腐敗（杭州：浙江人民出版社，2001年），頁21~22。

宏觀層次與結構面之外，屬於微觀層次與過程面的課題。

第三，更多的關注，應該從國家機關行為者移向社會部門行為者，並將財政議題與其他政策議題相互聯結，彼此互為自變項或依變項。

第四，由於中國大陸經改的特殊需要，已往的研究，偏重財政體制遠重於財政政策。但財政體制變遷的需求壓力，目前其實已經和九〇年代中期有相當差距，研究重心應逐漸轉向財政政策。而在這種重心轉移當中，從財政政策的三大主要功能來看，關於資源配置功能與經濟穩定化功能的研究課題還有許多拓深的空間。

第五，無論是研究整體國家機關的財政能力或是政府間財政關係，已經不能不將預算外和體制外財政一併考量，以期獲得更完整的理解。同樣地，只討論政府收入部份，愈來愈無法因應日益複雜化、精緻化的政策和理論辯論，必須同時考量各級政府支出的制度規則與實際支出行爲。

第六，財政問題領域內的現象與後果，在多大程度上能反映或解釋中國大陸的各種整體性政治與經濟變遷（例如：中央與地方關係、地方政府發展經濟的意願與能力、總體經濟的發展與穩定等），未來的研究者在企圖擴展其推論上的外部效度時，將因為中國大陸客觀形勢變化以及其他問題領域中研究的進展，而面臨比已往的研究者更多的限制。這將會使得本文所謂的一般性均衡分析，比局部均衡分析有更大的全局性意義。

第七，從時間進程而言，現有文獻對分稅制以後的許多變化，比起對於分稅制之前的討論，相對上掌握得還不夠迅速與深入。許多已往未受到足夠重視的議題，例如省級以下地方政府的財政收支如何影響政治穩定、財政資源配置對於政府公共財供給和個人福利的影響、財稅政策的執行問題，以及財政風險與總經穩定等，都是分稅制以後相當值得加強研究的課題。

*

*

*

（收件：92年12月12日，接受：93年3月9日）

The Study of China's Public Finance in the Reform Era: A Critique of Literature on Issue Linkages from the Perspective of Political Science

S. Philip Hsu

Abstract

Political scientists' works on China's public finance in the reform era have moved beyond the single realm of fiscal issues per se; they often touch upon the linkages between fiscal and other policy issues. This article aims to offer a critical literature review, from the perspective of political science, on the eight key research areas under the rubric of such issue linkages. Specifically, the review attempts to: 1) put forward in-depth analyses different from those available in current literature in some of these areas; 2) supplement the current debates with new information and perspectives; and 3) propose new avenues of research that have received scant attention, by regrouping and synthesizing the current literature. To these ends, this article will scrutinize between those works and issues before and after the initiation of the Tax Assignment System in 1994.

Keywords: issue linkages; budgetary and extrabudgetary revenues and expenditures; fiscal deficits; Tax-Assignment System; transfer payment system; central-local relations, state-society relations; tax revenue system; political logic of economic reform; market-preserving federalism; fiscal risks; governing crisis

參考文獻

- 于天義，「財政風險分析」，《財政與稅務》（北京），第5期（2001年10月），頁30~35。
- 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）。
- 王雍君，**中國公共支出實證分析**（北京：經濟科學出版社，2000年）。
- 王紹光，「中國財政轉移支付的政治邏輯」，《戰略與管理》（北京），第3期（2002年6月），頁40~56。
- 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273~303。
- 李茂生、柏冬秀，**中國財政政策研究**（北京：中國社會科學出版社，1999年）。
- 呂旺實，「中國縣級財政赤字的嚴重性和出路」，財政部財政科學研究所主編，**中國財經改革研究報告**（北京：經濟科學出版社，1999年），頁529~542。
- 柳功，「實施積極國債政策，加大國債投資力度」，項懷誠主編，**積極財政政策縱論**（北京：經濟科學出版社，2000年），頁296~312。
- 莊龍濤，「實施積極的財政政策，應防範風險」，項懷誠主編，**積極財政政策縱論**（北京：經濟科學出版社，2000年），頁366~379。
- 郭建中，**中國大陸稅收制度，1950-1994**（台北：五南圖書公司，1996年）。
- 胡鞍鋼，**中國：挑戰腐敗**（杭州：浙江人民出版社，2001年），頁21~22。
- 姜維壯，**中國分稅制的決策與實踐**（北京：中國財政經濟出版社，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。
- 張弘力，「積極財政政策不宜長期使用」，項懷誠主編，**積極財政政策縱論**（北京：經濟科學出版社，2000年），頁389~399。
- 項懷誠，**中國財政管理**（北京：中國財政經濟出版社，2001年）。
- 曾永清，「大陸國債近況與風險動態分析」，《中國大陸研究》，第46卷第1期（2003年1、2月），頁47~76。
- 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。
- 賈康、趙全厚，「我國國債規模及相關政策研究」，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244~268。
- 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。
- 鄭永年，**朱鎔基新政：中國改革的新模式**（River Edge, NJ: 八方文化企業公司，1999年）。

鍾曉敏，*政府間財政轉移支付論*（北京：立信會計出版社，1998年）。
 叢樹海主編，*公共支出分析*（上海：上海財經大學出版社，1999年）。

- Agarwala, Ramgopal, "China: Reforming Intergovernmental Fiscal Relations," *World Bank Discussion Papers #178* (Washington, D. C.: World Bank, 1992), p. 70.
- Ahmad, Ehtisham, "The Reform of the Fiscal Transfer System," in Donald J. S. Brean ed., *Taxation in Modern China* (New York: Routledge, 1998), pp. 226~248.
- 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.
- Brean, Donald J. S., "Fiscal Reform in Modern China: An Overview," in Donald J. S. Brean ed., *Taxation in Modern China* (New York: Routledge, 1998), pp. 1~23.
- Fry , Maxwell J., "Can Seigniorage Revenue Keep China's Financial System Afloat?" in Donald J. S. Brean ed., *Taxation in Modern China* (New York: Routledge, 1998), pp. 137~159.
- Heady, Christopher, "The Role of Subnational Governments: Theory and International Practice," in Christine P. W. Wong ed., *Financing Local Government in the People's Republic of China* (Hong Kong: Oxford University Press, 1997), pp. 61~82.
- Heady, Christopher, "Municipal Public Finance," in Christine P. W. Wong ed., *Financing Local Government in the People's Republic of China* (Hong Kong: Oxford University Press, 1997), pp. 127~166.
- 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, Jinyan, *Taxation in the People's Republic of China* (New York: Praeger, 1991).
- Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry Weingast, "Federalism, Chinese Style," *World Politics*, vol. 48, no. 1 (October 1995), pp. 50~81.
- Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 5th edition (New York: McGraw-Hill, 1989).
- Nauthton, Barry, "The Decline of Central Control over Investment in Post-Mao China," in David M. Lampton ed., *Policy Implementation in Post-Mao China* (Berkeley: University of California Press, 1987), pp. 50~81.
- Pei, Minxin, "China's Governing Crisis," *Foreign Affairs*, vol. 81, no. 5 (September/October 2002), pp. 96~118.
- Rosen, Harvey S., *Public Finance* (Homewood, IL: R. D. Irwin, 2001).
- Shambaugh, David ed., *Is China Unstable? Assessing the Factors* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2000).

- Shirk, Susan L., *The Political Logic of Economic Reform in China* (Berkeley: University of California Press, 1993).
- Sommerfeld, Ray M., *An Introduction to Taxation* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1978).
- Wang, Shaoguang and Angang Hu, *The Political Economy of Uneven Development: The Case of China* (New York: M. E. Sharpe, 1999).
- West, Loraine A., "Provision of Public Services in Rural PRC," in Christine P. W. Wong ed., *Financing Local Government in the People's Republic of China* (Hong Kong: Oxford University Press, 1997), pp. 213~282.
- West, Loraine A. and Christine P. W. Wong, "Equalization Issues," in Christine P. W. Wong ed., *Financing Local Government in the People's Republic of China* (Hong Kong: Oxford University Press, 1997), pp. 283~312.
- 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).
- Yang, Dali L., "Governing China's Transition to the Market," *World Politics*, vol. 48, no. 3 (April 1996), pp. 424~447.
- Zhang, Le-Yin, "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. 115~141.