

# 中國大陸的分權改革與地方政府 投資行為－財政誘因的觀點\*

曹海濤

(亞洲大學國際企業學系副教授)

## 摘要

本研究從財政誘因觀點詮釋轉型時期中國大陸地方政府的投資行為。給定地方政府追求稅收或預算極大化的前提，我們認為財政誘因是地方政府於不同轉型階段，呈現不同投資行為的根本原因。由於財政分權改革衍生差異性的稅收制度安排（包括稅率、稅種和稅收管理），導致地方政府可獲得之收益來源有所變化。為追求地方財政收益最大化，地方政府會偏向投資那些可以帶來大量財政收入的產業或部門。準此，地方政府在轉型的第一階段（1978-1993）熱衷投資加工製造業；在第二階段（1994－迄今）則積極投資於基礎設施。

關鍵詞：中國大陸、財政分權、地方政府投資、財政誘因

\* \* \*

## 壹、前言

中國大陸的財政分權改革，使地方政府獲得大量經濟資源與企業的實質所有權，地方政府因而有了自己的經濟利益；同時，分權改革也賦予地方政府許多支出責任，增加了地方政府財政負擔。①為擴充經濟能量和獲得財政收益，地方政府或者像一個「家長」，對轄區內企業提供各種庇蔭和關鍵性資源；②或者做為一個投資者，親自參

---

\* 作者誠摯感謝三位匿名審查人對本文的指正與諸多寶貴建議。同時，作者也衷心感謝編輯委員會的建議與指正。對於文中可能存在的任何錯誤與疏失，由作者自行負責。

註① 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), p. 693.

註② Jean C. Oi, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China," *World Politics*, Vol. 45, No. 1 (October 1992), pp. 99-126; Andrew G. Walder, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," *American Journal of Sociology*, Vol. 101, No. 2 (September 1995), pp. 263-301.

與市場競爭。<sup>③</sup>地方政府（官員）操控的大量投資，不僅對地方經濟發展產生重要影響，也不時衝擊總體經濟穩定，引發中央—地方關係緊張和利益衝突。這種地方政府積極涉入和推動當地經濟發展的實踐，是中國大陸與其他轉型經濟體的主要經驗區別。<sup>④</sup>因此，分析地方政府投資行為成爲研究中國轉型期政治經濟動態的重要途徑。<sup>⑤</sup>

如果將中國大陸由計畫經濟向市場經濟轉型的過程以 1994 年爲界一分爲二，我們發現地方政府投資行為於這兩個階段明顯不同。<sup>⑥</sup>在改革開放的前 15 年（1978-1993），地方政府投資主要集中於加工製造業，如紡織、家用電器、菸酒等。因投資偏重製造業而忽略基礎設施建設（交通運輸、郵電通訊等），以致經濟學家擔心基礎設施的制約可能會影響中國未來發展。<sup>⑦</sup>然而，當改革進入第二階段（1994~迄今）後，中國大陸經濟轉型的事實是，大量的地方政府投資開始轉向經濟性基礎設施。<sup>⑧</sup>

什麼原因造成地方政府投資行為上的顯著差異？如果是誘因結構（incentives structure）影響地方官員行為，又是那些因素造成地方官員誘因的變化，進而導致其投資行為在不同時期有所不同？坊間研究中國大陸地方政府的文獻汗牛充棟，但是對轉型期地方政府投資行為的完整分析卻不多見。<sup>⑨</sup>早期的研究主要由分權改革的弊端解釋

註③ Yingyi Qian and Gerard Roland, "Federalism and the Soft Budget Constraint," *American Economic Review*, Vol. 88, No. 5 (December 1998), pp. 1143~1162; Hehui Jin, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style," *Journal of Public Economics*, Vol. 89, No. 9-10 (September 2005), pp. 1719~1742.

註④ Ekaterina V. Zhuravskaya, "Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style," *Journal of Public Economics*, Vol. 76, No. 3 (January 2000), pp. 337~368.

註⑤ Yasheng Huang, *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-local Relations during the Reform Era* (New York: Cambridge University Press, 1999), p. 67.

註⑥ 此分類方式遵循 Barry Naughton, "A Political Economy of China's Economic Transition," in Loren Brandt and Thomas G. Rawski eds., *China's Great Economic Transformation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), p. 92.

註⑦ Roy Bahl and Christine Wallich, "Intergovernmental Fiscal Relations in China," *World Bank Working Papers*, February 1, 1992, pp. 1~66, [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1992/02/01/000009265\\_3961002104904/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1992/02/01/000009265_3961002104904/Rendered/PDF/multi_page.pdf).

註⑧ 世界銀行（World Bank）將道路、橋樑、水電、通訊等稱爲經濟性基礎設施，將環保、教育、健保等稱爲社會性基礎設施。請見 World Bank, *Infrastructure for Development* (Washington D.C.: World Bank, 1994), p. 2; David A. Aschauer 則稱經濟性基礎設施爲核心基礎設施（core infrastructure），參見 David A. Aschauer, "Is Public Expenditure Productive?" *Journal of Monetary Economics*, Vol. 23, No. 2 (March 1989), p. 193. 有關兩者的詳細分類，我們將在第肆部分中加以說明。

註⑨ Yasheng Huang (1999) 的著作除外。但是，本研究與 Huang 的研究有所不同。首先，他主要研究分稅制以前的情形，本文則考量整個轉型過程中的地方投資行為；其次，他的研究範疇更宏觀，更強調中央的控制和地方的反應，其主要意圖在於說明政治集權在改革年代不但沒有下降，反而有所加強。而本文的分析更微觀，集中探討導致地方政府投資變化的原因。請見 Yasheng Huang, *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-local Relations during the Reform Era*. 另外，有學者雖然強調財政誘因對地方政府行為的影響，但其討論只是對轉型過程中地方政府行為的概述，請見陶然、陸曦、蘇福兵、汪暉，「地區競爭格局演變下的中國轉軌：財政激勵和發展模式反思」，*經濟研究*（北京），第 7 期（2009 年 7 月），頁 21~33；陶然、楊大利，「財政收入需要與地方政府在中國轉軌和增長中的作用」，*公共行政評論*（廣州），第 5 期（2008 年 5 月），頁 6~40；或者只是針對近年地方政府的土地開發行為進行分析，請見周飛舟，「生財有道：土地開發和轉讓中的政府和農民」，*社會學研究*（北京），第 1 期（2007 年 1 月），頁 46~82。

80 年代地方政府的重複建設和地區間競爭。<sup>⑩</sup>近來對地方政府大量投資基礎設施原因的討論，則是由政治科層（political hierarchy）的升遷機制和官員績效評估制度來分析。<sup>⑪</sup>

本文之目的，希冀在中央－地方關係背景下，以財政誘因（fiscal incentives）觀點詮釋地方政府投資行為的變化。我們認為地方政府追求財政收入極大化，是其在轉型時期呈現不同投資行為的根本原因。財政分權改革在不同轉型階段衍生差異性的稅收制度安排，導致地方政府收入來源隨之改變。改革開放的前 15 年，地方政府財政收入主要來自於工商稅（industry-commercial tax）（產品稅是其重要部分）；而分稅制改革後，地方政府稅收主要來自與地方基礎設施的數量和品質密切相關的營業稅（business tax）與增值稅（value-added tax）。為追求財政收益，地方政府投資便偏向那些可以帶來大量收入的高利稅產品或產業，由而呈現不同的投資行為。

地方政府追求稅收或預算收入極大是社會科學文獻的傳統假設，不論是公共經濟學、財政聯邦制文獻、還是有關轉型經濟的相關研究，都秉持此方法。<sup>⑫</sup>遵循 Huang 的定義，<sup>⑬</sup>本文中之地方政府泛指中央以下的省、市、縣或鄉鎮政府；地方企業則是指除了隸屬中央政府和中央部委之外、由地方政府管轄的工業企業。文章其餘的結構安排如下：第二部分是文獻回顧；第三部分是地方政府投資的特徵性事實；第四部分是地方政府投資行為分析；第五部分是討論；最後是結論。

## 貳、文獻回顧

在過往 30 年的轉型過程中，地方政府是影響中國大陸經濟發展最重要的角色，並成為研究中國改革與發展的適當切入點。本節主要從財政誘因與政治動機（political motives）兩方面之文獻探討地方政府投資行為。

註⑩ 沈立人、戴園晨，「我國『諸侯經濟』的形成及其弊端和根源」，*經濟研究*（北京），第 3 期（1990 年 3 月），頁 12~19。

註⑪ 王世磊、張軍，「中國地方官員為什麼要改善基礎設施？」，*經濟學季刊*（北京），第 7 卷第 2 期（2008 年 6 月），頁 383~398。

註⑫ Raghendra Jha, *Modern Public Economics* (New York: Routledge, 1998); Jean C. Oi, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China," pp. 99~126; Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China* (Berkeley: University of California, 1993); Andrew G. Walder, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," pp. 263~301; Yingyi Qian and Barry R. Weingast, "China's Transition to Markets: Market-preserving Federalism, Chinese Style," *Journal of Policy Reform*, Vol. 1, No. 2 (December 1996), pp. 149~185; Yasheng Huang, *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-local Relations during the Reform Era*; Ekaterina V. Zhuravskaya, "Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style," pp. 337~368.

註⑬ Yasheng Huang, *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-local Relations during the Reform Era*, pp. 20~21.

## 一、財政誘因與地方政府行為

分權改革被認為是中國改革開放以來經濟高速成長的主要因素之一。中央對地方的放權讓利形成「市場保護型聯邦制」(market-preserving federalism)。<sup>⑭</sup>這種體制不僅使地方政府有了自己的經濟利益，也促進地方政府積極投入當地經濟發展以獲取財政收入。同時，地方政府之間為爭奪資本而展開激烈競爭。此競爭硬化了地方政府預算約束，極大地提高了資源配置效率，由而促進中國大陸經濟持續成長。<sup>⑮</sup>有些學者則更謹慎對待財政分權與中國大陸經濟成長的關係，他們認為財政分權有助於中國經濟成長，但只有在政治集權 (political centralization) 下，這種正面效果才會出現。<sup>⑯</sup>

另一方面，分權改革使地方政府獲得了大量經濟資源和地方企業的實際產權，地方政府因而能為當地企業提供庇護和便利。他們或利用行政力量幫助本地企業獲取關鍵資源，或直接加入市場競爭，建立自己的企業。於是，形成一種「地方統合主義」(local state corporatism) 體制。<sup>⑰</sup>地方政府就像一個公司的董事會，制定重要策略，決定未來發展方向；當地企業則類似公司經理人，執行地方政府 (董事會) 的決策。<sup>⑱</sup>地方統合主義機制使地方企業能夠克服制度環境 (例如產權、金融等) 的種種不利因素，充分利用自身比較利益，在市場競爭中勝出。分權改革對經濟成長的正面效果，已得到一些經驗研究的證實。Lin and Liu 利用 1970-1993 年間中國大陸省級數據，證明財政分權 (以邊際分成率來衡量) 對經濟成長過程有正向影響；Jin et al. 利用 1982-1992 年省級資料，驗證分稅制改革之前省級政府的財政誘因促進了市場發展。<sup>⑲</sup>

有些研究注意到中國大陸分權改革的負面作用。他們指出，分權改革和財政包乾制導致地方政府為自己利益計，推行地方保護主義和市場分割；地方政府間大量重複建設和爭奪原物料，則造成資源配置無效率，影響宏觀經濟穩定。地方政府大量介入經濟發展，也容易滋生貪污腐敗，導致尋租行為盛行，不利於長期經濟成長。<sup>⑳</sup>學者強

註⑭ Gabriella Montinola, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China," *World Politics*, Vol. 48, No. 1 (October 1995), pp. 50-81; Yingyi Qian and Barry R. Weingast, "Federalism as a Commitment to Market Incentives," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4 (Fall 1997), pp. 83-92.

註⑮ Yingyi Qian and Gerard Roland, "Federalism and the Soft Budget Constraint," pp. 1143-1162.

註⑯ Olivier Blanchard and Andrei Shleifer, "Federalism With and Without Political Centralization: China Versus Russia," *IMF Staff Papers*, Vol. 48, No. 4 (Winter 2001), pp. 171-179.

註⑰ Jean C. Oi, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China," pp. 99-126.

註⑱ Andrew G. Walder, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," pp. 263-301.

註⑲ Justin Yifu Lin and Zhiqiang Liu, "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China," *Economic Development and Culture Change*, Vol. 49, No. 1 (October 2000), pp. 1-21; Hehui Jin, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style," pp. 1719-1742.

註⑳ 沈立人、戴園晨，「我國『諸侯經濟』的形成及其弊端和根源」，頁 12-19；銀溫泉、才婉如，「我國地方市場分割的成因和對策」，*經濟研究* (北京)，第 6 期 (2001 年 6 月)，頁 3-12。

調，1994 年的分稅制改革使地方政府的預算內財政收入向中央集中；地方政府為獲取收入，依賴預算外甚至體制外收費以彌補收入不足的情況進一步加劇，造成貪污腐敗愈加普遍；準此，地方政府的「援助之手」(helping hand) 在分稅制改革後轉變為「攫取之手」(grabbing hand)。<sup>①</sup> Young 指出，漸進改革策略（例如財政分權）一方面增加了地方自主性，另一方面也維持著許多計畫經濟時期的扭曲（如要素價格），這些扭曲產生租值；而地方政府利用各種經濟扭曲進行競租（rent-seeking），進一步創造扭曲（例如重複建設、地方保護主義等）；結果，國內市場被分割，資源配置偏離地區比較利益。<sup>②</sup> 一些實證研究亦發現分權改革不利於長期經濟成長的證據。利用省和省以下人均財政支出與中央財政支出的比例衡量財政分權程度，Zhang and Zou 證明財政分權與經濟成長之間存有負向相關；張晏、龔六堂的研究則發現分權與經濟成長有明顯的跨時差距：1986-1993 年間，分權與經濟成長顯著為負；而 1994-2002 年兩者關係顯著為正。<sup>③</sup>

也有學者從中國大陸轉型時期的政治經濟變化，駁斥市場保護型聯邦制觀點對中國經濟發展績效的詮釋。例如，有學者認為，中國經改成功背後的趨動原因不是地方政府（官員）的自主創新，而是由中央敵對派系（rival factions）之間的競爭引致的；<sup>④</sup> 改革時期的政治經濟發展，在地方層面上亦導致了許多非意圖與非正式的結果，由而破壞了市場保護型聯邦制模型的關鍵假設和因果預測。<sup>⑤</sup>

一些學者在強調財政誘因重要性之同時，進一步主張，以財政誘因這一簡單的邏輯足以解釋地方政府行為，不必要訴諸「市場保護型聯邦制」、「地方統合主義」或「晉升錦標賽」等複雜的理論。<sup>⑥</sup> 值得注意的是，現存由財政誘因觀點探討中國大陸地方政府行為的文獻，並沒有具體分析為什麼不同階段地方政府投資行為明顯不同。換言之，研究者並沒有特別關注什麼因素導致地方政府在轉型的第一階段熱衷投資加工製造業，後來轉而積極投資地方基礎設施。

註① Kang Chen, "Fiscal Centralization and the Form of Corruption in China," *European Journal of Political Economy*, Vol. 20, No. 4 (November 2004), pp. 1001~1009.

註② Alwyn Young, "The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115, No. 4 (November 2000), pp. 1091~1135.

註③ Tao Zhang and Heng-fu Zou, "Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China," *Journal of Public Economics*, Vol. 67, No. 2 (February 1998), pp. 221~240; 張晏、龔六堂，「分稅制改革、財政分權與中國經濟增長」，*經濟學季刊*（北京），第 5 卷第 1 期（2005 年 4 月），頁 75~108。

註④ Hongbin Cai and Daniel Treisman, "Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle," *World Politics*, Vol. 58, No. 4 (July 2006), pp. 505~535.

註⑤ Kellee S. Tsai, "Off Balance: The Unintended Consequences of Fiscal Federalism in China," *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 9, No. 2 (Fall 2004), pp. 1~26.

註⑥ 陶然、陸曦、蘇福兵、汪暉，「地區競爭格局演變下的中國轉軌：財政激勵和發展模式反思」，頁 21~33；陶然、楊大利，「財政收入需要與地方政府在中國轉軌和增長中的作用」，頁 6~40。

## 二、政治升遷機制、官員績效評估體系與地方政府行為

近年，政治動機理論對財政誘因觀點發起挑戰。論者認為，政府科層體系中的官員升遷機制和績效評估制度，對地方政府（官員）行為有更深刻影響。<sup>⑦</sup>根據政治動機理論，轉型時期中國的政府治理機制類似一種政治錦標賽模式（political tournament model）。<sup>⑧</sup>在此模式下，上級政府以國內生產總值（GDP）成長率來評估和考核下級政府官員績效、由而決定誰能升遷。由於地方官員升遷與當地經濟發展狀況聯結，地方官員為仕途前景而相互競爭時，要特別在意轄區內的經濟發展，如建設地方基礎設施、招商引資等。因此，地方官員要在激烈的政治升遷過程脫穎而出，必須於轄區經濟發展水準上超越潛在對手。實證研究上，利用中國大陸改革開放時期的省級數據，學者發現省級官員的升遷機率與省區經濟成長率顯著正相關，且中央在考核地方官員績效時理性地運用相對績效評做法來減少考核誤差，論者認為這為政治錦標賽理論提供重要經驗證據。<sup>⑨</sup>研究者也發現省級官員的交流和輪換對地區經濟成長有正面影響。<sup>⑩</sup>

準此，論者認為升遷競爭與 GDP 考核模式做為管理官員的誘因機制，是中國大陸經濟成長的重要基礎。<sup>⑪</sup>但「由於晉升錦標賽自身的一些缺陷，尤其是其激勵官員之目標與政府職能的合理設計之間存在嚴重衝突，中國目前的這種地方官員的治理模式又是當前經濟面臨的各種重大問題的主要根源。」<sup>⑫</sup>由而，論者宣稱這一理論比傳統財政誘因觀點能更好地解釋中國轉型經驗。例如，有學者認為該模型可以更全面說明為何什

註⑦ Kai-yuen Tsui and Youqiang Wang, "Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China," *The China Quarterly*, No. 177 (March 2004), pp. 75~82; Ye Chen, Hongbin Li and Li-an Zhou, "Relative Performance Evaluation and the Turnover of Provincial Leaders in China," *Economics Letters*, Vol. 88, No. 3 (September 2005), pp. 421~425; Hongbin Li and Li-an Zhou, "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China," *Journal of Public Economics*, Vol. 89, No. 9-10 (September 2005), pp. 1743~1762. 值得注意的是，從政治動機考量地方政府行為不是近年才出現，早在 80 年代就有學者提出這種觀點。參見王立國，「行為矛盾的地方政府：理論的困惑與現實的選擇」，*經濟體制改革*（北京），第 2 期（1989 年 2 月），頁 67。

註⑧ 周黎安，「晉升博弈中政府官員的激勵與合作」，*經濟研究*（北京），第 6 期（2004 年 6 月），頁 33~40；周黎安，「中國地方官員的晉升錦標賽模式研究」，*經濟研究*（北京），第 7 期（2007 年 7 月），頁 36~50。

註⑨ Ye Chen, Hongbin Li and Li-an Zhou, "Relative Performance Evaluation and the Turnover of Provincial Leaders in China," pp. 421~425; Hongbin Li and Li-an Zhou, "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China," pp. 1743~1762. 但是，用相同數據進行的重新估算表明，至少在省一級，不存在官員升遷與經濟成長之間的正向聯繫。請見陶然、蘇福兵、陸曦、朱昱銘，「經濟增長能夠帶來晉升嗎？—對晉升錦標賽理論的邏輯挑戰與省級實證重估」，*管理世界*（北京），第 12 期（2010 年 12 月），頁 13~26。

註⑩ 徐現祥、王賢彬、舒元，「地方官員與經濟增長—來自中國省長、省委書記交流的證據」，*經濟研究*（北京），第 9 期（2007 年 9 月），頁 18~31；張軍、高遠，「官員任期、異地交流與經濟增長—來自省級經驗的證據」，*經濟研究*（北京），第 11 期（2007 年 11 月），頁 91~103。

註⑪ 周黎安，*轉型中的地方政府：官員激勵與治理*（上海：格致出版社，2008 年）。

註⑫ 周黎安，「中國地方官員的晉升錦標賽模式研究」，頁 38。

麼地方政府大量重複建設，以及地區間不合作行為。<sup>③</sup>同時，論者也認為「市場保護型聯邦制」理論是一種不完全的分權理論，因為它只闡明了分權的好處，卻無法解釋分權的負面問題。<sup>④</sup>

然而，從中國大陸改革開放後的政治經濟發展脈絡來看，政治動機觀點似乎沒有如論者宣稱的那樣具說服力。<sup>⑤</sup>首先，中央並不是總以經濟績效作為唯一準繩來考核官員。事實上，中國大陸的官員評估和升遷機制是不斷變化的。例如，1989年「六四」事件後的一段時期（1989-1992年），官員的任用和升遷明顯地是以意識形態的「純淨」為考量。政治動機的觀點忽略了中國大陸幹部評估和升遷制度對於政治環境和意識形態的高度敏感性。<sup>⑥</sup>其次，政治錦標賽理論忽略了中國大陸政治體系中，個體官員所擁有的政治網路對其升遷的關鍵影響。<sup>⑦</sup>「…那些在上級那裡擁有更好網絡關係的官員…完全可能被派到更容易出政績的地方去鍛煉而後再升職」。<sup>⑧</sup>實際上，「…在中央與地方政府中政治領導者的職涯流動中，派系政治是決定性因素。」<sup>⑨</sup>第三，至少在省一級，中國大陸根本不存在正式的中央與省之間以經濟成長率為標準的績效考核體制；<sup>⑩</sup>縣鄉層次政績考核結果更多地是給予經濟獎勵，而不是與政治升遷連結。<sup>⑪</sup>即使省以下地方政府也並非都採用嚴格的政績考核制。一種相對正式的政績考核體系在1980年代後期才首次於河南省新密縣使用，1990年代中後期始逐漸正式化並在較大範圍內為其他地區仿效，而這種考核也主要在市縣以下層級政府實施。<sup>⑫</sup>

註③ 周黎安，「晉升博弈中政府官員的激勵與合作」，頁33-34。

註④ 王永欽、張晏、章元、陳釗、陸銘，「中國的大國發展道路－論分權式改革得失」，*經濟研究*（北京），第1期（2007年1月），頁5。

註⑤ 這裡並沒有否認政治動機對地方政府（官員）行為完全沒有影響。實際上，計畫經濟時代這種誘因機制就可能已經存在。請見 James K. Kung and Shuo Chen, "The Tragedy of the Nomenclatura: Career Incentives and Political Radicalism during China's Great Leap Famine," *American Political Science Review*, Vol. 1, No. 1 (February 2011), pp. 1-19.

註⑥ Yasheng Huang, *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-local Relations during the Reform Era*, pp. 70-71.

註⑦ Andrew J. Nathan, "A Factionalism Model for CCP Politics," *The China Quarterly*, No. 53 (February 1973), pp. 34-66; Cheng Li, "Economic Transformation and State Rebuilding in China," in Barry Naughton and Dali L. Yang eds., *Holding China Together* (New York: Cambridge University Press, 2004), pp. 29-69.

註⑧ 陶然、陸曦、蘇福兵、汪暉，「地區競爭格局演變下的中國轉軌：財政激勵和發展模式反思」，頁29。

註⑨ Cheng Li, "Economic Transformation and State Rebuilding in China," p. 49.

註⑩ 陶然、蘇福兵、陸曦、朱昱銘，「經濟增長能夠帶來晉升嗎？一對晉升錦標賽理論的邏輯挑戰與省級實證重估」，頁13-26。

註⑪ Jean C. Oi, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China," p. 114; 榮敬本，「如何建立民主合作的新體制－關於縣鄉兩級政治體制改革的研究報告」，董鬱玉、施濱海主編，*政治中國：面向新體制選擇的時代*（北京：今日中國出版社，1998年），頁326-328。

註⑫ 榮敬本，「如何建立民主合作的新體制－關於縣鄉兩級政治體制改革的研究報告」，頁314-351; Kai-yuen Tsui and Youqiang Wang, "Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China," pp. 71-90.

### 三、政治升遷機制與地方基礎設施投資

利用政治錦標賽理論，有學者將焦點轉向地方政府具體的投資行為。他們認為，升遷競爭和由此衍生的官員績效評估制度，是促使 1990 年代中期後地方官員大量投資當地經濟性基礎設施的主因。<sup>④</sup>在現行政治科層體制內，中央用標尺競爭（yardstick competition）取代對地方政府的政治說教。亦即，中央對地方的政治管理是基於地方可度量的政績。該政治治理模式不僅使得「…當地基礎設施的改善有助於『招商引資』，從而實現更快經濟增長，而且顯著改善的基礎設施本身也最容易度量、從而能最好地滿足地方官員的『政績』需要」。<sup>⑤</sup>

藉由政治集權和政績評估機制下的中央—地方關係來研究中國轉型，是最近的一個重要學術研究取向。<sup>⑥</sup>將這一理論應用於研究地方政府投資行為也逐漸引起關注。然而，如同論者對市場保護型聯邦制理論的批評一樣，以政治錦標賽模型解釋地方政府投資行為也是一種不完全的理論。因為該理論只說明政治治理結構和績效考核制度促進地方政府官員在 1990 年代中期後大量投資基礎設施，但沒有進一步思考為什麼同樣的地方政府卻在 1980 年代熱衷於投資加工製造業。我們知道，中國轉型的最顯著特徵，就是中央集權的政治體制保持不變。<sup>⑦</sup>那麼，同一政治誘因結構下，為什麼地方政府（官員）在改革開放的前 15 年熱衷投資加工業，1993 之後卻轉而大量投資基礎設施呢？另外，若在此政治結構內，地方官員投資重大基礎設施或資本密集型計畫是意圖向中央發出自己高能力的「信號」（signaling）。<sup>⑧</sup>同樣的政治升遷機制，地方官員為何在 1980 年代以「短平快」的加工工業發出這種「信號」，<sup>⑨</sup>而近年則改用基礎設施來

註④ 張軍、高遠、傅勇、張弘，「中國為什麼擁有了良好的基礎設施？」，*經濟研究*（北京），第 3 期（2007 年 3 月），頁 4-19；王世磊、張軍，「中國地方官員為什麼要改善基礎設施？」，頁 383-398。

註⑤ 張軍、高遠、傅勇、張弘，「中國為什麼擁有了良好的基礎設施？」，頁 5。

註⑥ 張軍、周黎安編，*為增長而競爭：中國增長的政治經濟學*（上海：格致出版社，2007 年）。

註⑦ Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China*, pp. 149-196; Olivier Blanchard and Andrei Shleifer, "Federalism With and Without Political Centralization: China Versus Russia," pp. 171-179; Yasheng Huang, "Administrative Monitoring in China," *The China Quarterly*, No. 143 (September 1995), pp. 828-843; Yasheng Huang, "Central-local Relations in China during the Reforming Era: The Economic and Institutional Dimensions," *World Development*, Vol. 24, No. 4 (April 1996), pp. 655-672; Yasheng Huang, *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-local Relations during the Reform Era*, p. 305; Barry Naughton, "A Political Economy of China's Economic Transition," p. 91.

註⑧ 周雪光，「逆向軟預算約束：一個政府行為的組織分析」，*中國社會科學*（北京），第 2 期（2005 年 2 月），頁 137；另外，有學者將這種政治科層體系歸納為「目標責任體制」（target responsibility system），並指出這種目標基礎的垂直控制之優勢是，使地方幹部有強烈誘因努力於那些容易測量的工作，以及那些上級政府更看重的工作。參見 Kai-yuen Tsui and Youqiang Wang, "Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China," pp. 75-82.

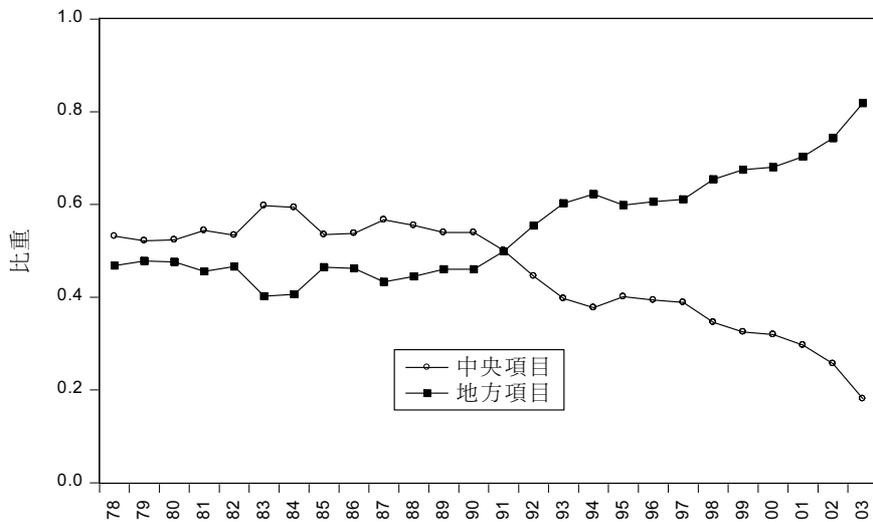
註⑨ 「短平快」在中國大陸最初是一排球運動術語，指在比賽中一種可以快速得分的進攻戰術。由於中國大陸國家女子排球隊在 1980 年代連續五次獲得包括奧運金牌在內的世界冠軍，不但令女排隊員和教練成為民族英雄，也使得排球在中國大陸成為家喻戶曉的運動。透過媒體的傳播，許多排球術語也在社會上廣為流傳。於是，有人就把地方政府積極從事投資少、週期短、見效快的工業計畫，稱為「短平快」投資。

當做所謂的「信號」呢？顯然，政治動機觀點還無法完整解析地方政府投資行為之差異。<sup>④</sup>

## 參、中國大陸的政府投資：特徵性事實

改革開放以來，中國大陸的政府投資呈現一些明顯的特徵。首先，投資主體由中央變為地方（如圖 1 所示）。財政分權改革將大部分經濟資源的配置權和國企管理權劃歸地方。為追求財政收益和地方經濟發展，地方政府成為地方投資的主要推動者。以基本建設投資為例，1980 年中央和地方的基本建設投資分別為 292.61 億和 266.28 億；這一數目在 1994 年變為 2430.75 億和 4005.99 億；到 2003 年，中央投資額僅為 4147.48，而地方投資金額達到 18761.12 億元，占基本建設投資總額的 82%。<sup>⑤</sup>地方政府主導投資活動很早就被學者注意到：「新企業是由地方政府籌建的，老企業的擴建改造也往往由地方政府批准和發動，所以，表面上企業已成為投資主體，實際上最主要投資主體是地方政府。」<sup>⑥</sup>

圖 1 中央與地方的基本建設投資（1978-2003）



資料來源：「中國統計年鑑（2004）」，中華人民共和國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj>。

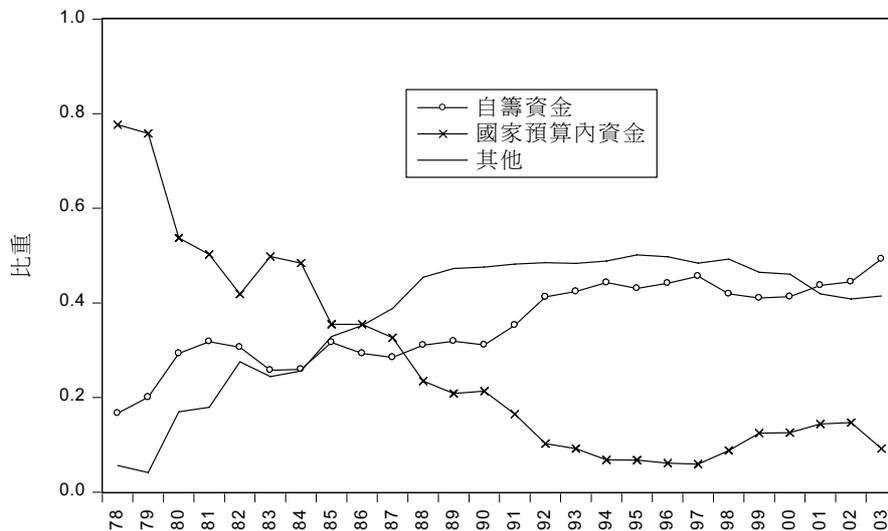
註④ 有少數文獻會注意到地方政府投資行為於不同階段的變化，但沒有解釋其中的原因。例如，張維迎，**博弈論與信息經濟學**（上海：上海三聯書店，1996年），頁90-97；張許穎，「中央政府和地方政府投資行為博弈分析」，**經濟經緯**（北京），第3期（2007年3月），頁23-27。

註⑤ 「中國統計年鑑（2005）」，中華人民共和國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj>。如無特別註明，本文使用的貨幣單位均為人民幣元。

註⑥ 沈立人、戴園晨，「我國『諸侯經濟』的形成及其弊端和根源」，頁18。

其次，在政府財政支出中，投資性支出逐漸減少。仍以基本建設投資為例，改革開放後財政預算內（in-budget）投資性支出占總財政支出比重，由 1979 年的 40.4% 下降到 1989 年的 17%。到 2006 年，該比例已下降至不足 11%。<sup>⑤</sup>第三，地方政府預算外投資支出增加是投資膨脹的主因。自改革開放始，政府預算內投資性支出持續減少，但預算外（extra-budget）投資性支出不斷增加（如圖 2 所示）。因地方政府預算外支出占中國大陸政府預算外支出的絕大部分，故投資膨脹主要導因於地方政府預算外支出的大幅攀升。<sup>⑥</sup>譬如，預算外投資占總投資比重從 1980 年的 37.5% 上升到 1986 年的 61.5%，1992 上升至近 70%。<sup>⑦</sup>正如論者指出，這種「…預算外資金的流向，很大程度上決定著產業間的增長格局。而中央財政的投資，不再主導產業結構的形成。」<sup>⑧</sup>

圖 2 基本建設投資的資金來源（1978-2003）



資料來源：同圖 1。

註⑤ 中國財政年鑑編委會編，*中國財政年鑑*（2006）（北京：中國財政雜誌出版社，2007年），頁372-373、381-382。

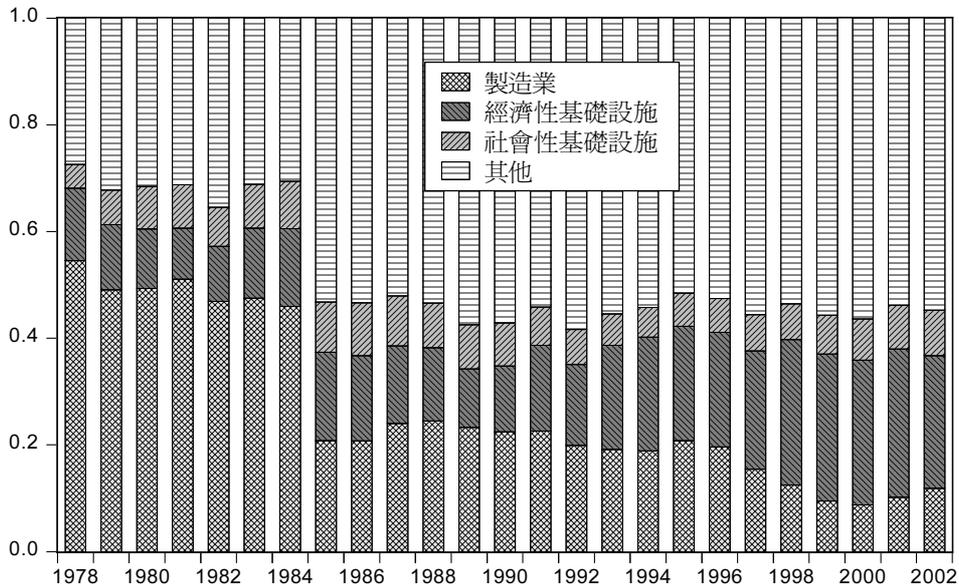
註⑥ 我們無法獲得地方政府在轉型早期預算外投資的具體項目和數據。但是，從有關地方政府預算外投資的討論可以大致判斷其投資流向。許多早期的文獻提供出相關資訊，例如徐建陽，「調整基建必須整頓和壓縮預算外投資」，*中國財政*（北京），第4期（1981年4月），頁9；李木，「關於加強預算外資金管理問題」，*經濟理論與經濟管理*（北京），第4期（1984年4月），頁12；王隆昌，「關於預算外投資規模的控制問題」，*基建優化*（北京），第2期（1984年2月），頁16-21；何國梁，「預算外投資管理的反思和對策」，*財政研究*（北京），第12期（1988年12月），頁28；賈放、陳越，「超高速增長與緊縮政策」，*中國工業經濟*（北京），第12期（1985年12月），頁4；景宗賀，「固定資產投資規模必須控制」，*中央財經大學學報*（北京），第6期（1985年6月），頁41；謝平，「財政赤字不是引起通貨膨脹的主要原因」，*財政研究*（北京），第2期（1988年2月），頁39；蔡慧卿、姚峰，「論預算外資金的適度規模」，*財政研究*（北京），第9期（1989年9月），頁50。

註⑦ 中國財政年鑑編委會編，*中國財政年鑑*（2007）（北京：中國財政雜誌出版社，2008年），頁421-422。

註⑧ 何乘材，「當前產業結構調整中的財政政策」，*財政研究*（北京），第5期（1991年5月），頁23。

第四，政府投資呈現明顯差異。在 1980 年代，中國大陸的政府投資集中於製造業，1990 年代中期後則集中於經濟性基礎設施建設。圖 3 呈現製造業與基礎設施投資在不同時期的差別。其中，製造業投資額在 1980 年代均超過基礎設施投資；1990 年代後，基礎設施投資額快速增加，製造業投資支出則逐漸下降。若以基本建設投資支出中製造業和經濟性基礎建設的份額衡量，製造業比重在 1980 年代和 1990 年代初期平均超過 20%，但到 1990 年代中期之後大幅減少。相對照，基礎設施投資支出之比重在 1990 代中期之後則急劇增加。1994-2002 年間，該支出占基本建設支出之比重平均高達 25% 左右。<sup>⑤</sup>

圖 3 製造業與基礎設施投資比重 (1978-2002)



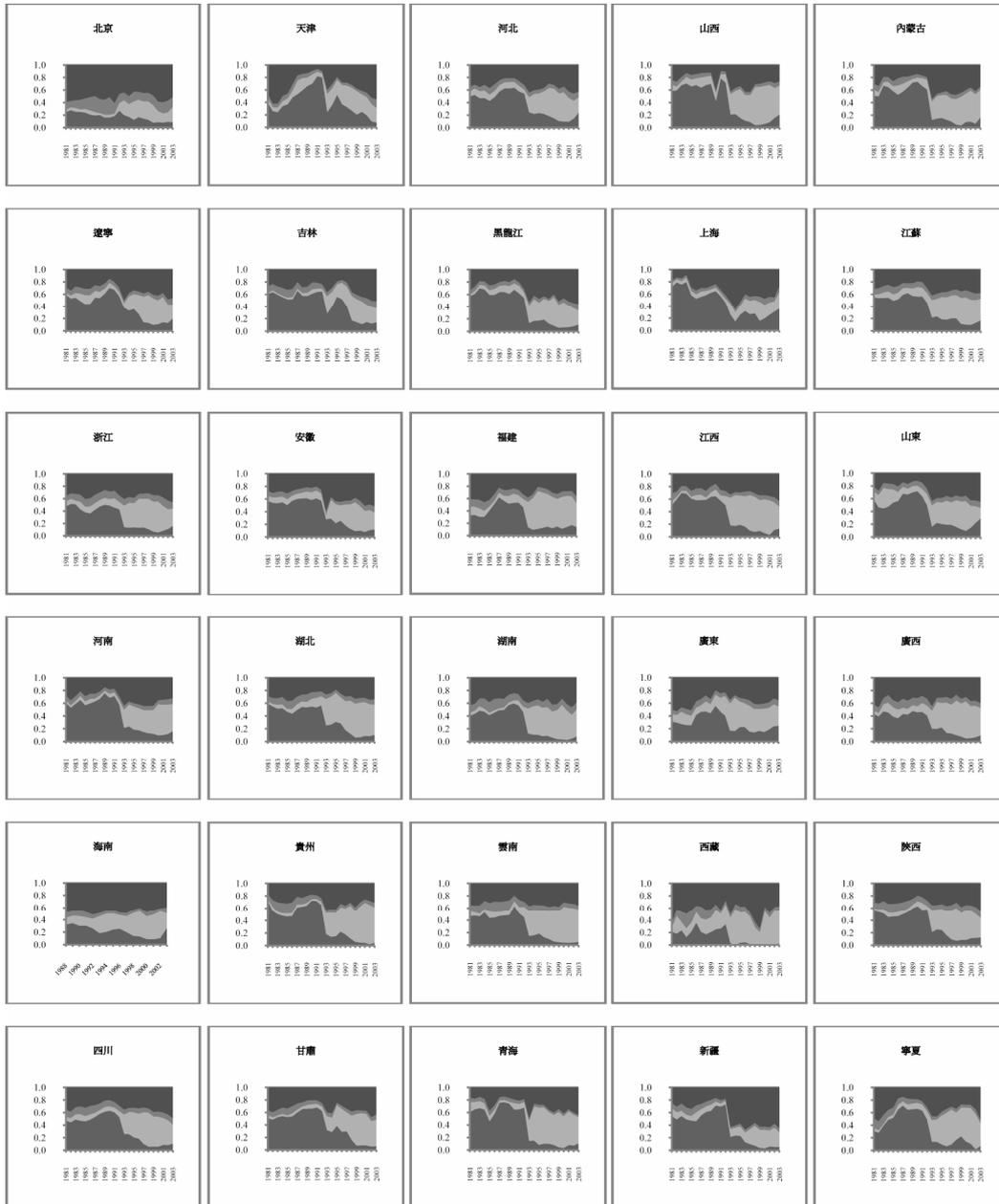
說明：經濟性基礎設施包括以下行業的投資額：電力、燃氣及水的生產與供應業，交通運輸、倉儲與郵電通信業；社會性基礎設施投資包括以下行業的投資額：衛生、體育和社會福利業，教育、文化藝術和廣播電影電視業。

資料來源：同圖 1。

最後，地方政府投資行為在轉型期間呈現顯著變化。我們將中國大陸 30 個省區 1981-2003 年政府投資的變動總結於圖 4。其中，每一省區的政府投資由下到上分為四部分：製造業投資、經濟性基礎設施投資（主要包括電力、燃氣及水的生產與供應業，及交通運輸、倉儲與郵電通信業）、社會性基礎設施投資（主要包括衛生、體育和社會福利業，及教育、文化藝術和廣播電影電視業）、及其他投資。圖 4 對分析地方政府投資行為有重要意義，它直觀地呈現出地方政府投資偏好的變化：在 1980 年代，地

註⑤ 平新喬、白潔，「中國財政分權與地方公共品的供給」，財貿經濟（北京），第 2 期（2006 年 2 月），頁 53。

圖 4 地方基本建設投資：製造業與基礎設施的比重（1981-2003）



說明：重慶市於 1998 年始成為直轄市，其統計數據取自 1997 年，此處將之併入四川省計算；海南因建省於 1988 年，故數據資料起至 1988 年。各省之圖示由下到上分別代表製造業投資、經濟性基礎設施投資、社會性基礎設施投資和其他投資。其中，1981-1992 年的經濟性基礎設施投資數據不包括電力、燃氣及水的生產與供應業；1981-1992 年的製造業投資則為工業投資數據。

資料來源：中華人民共和國國家統計局編，中國統計年鑑（1981）（北京：中國統計出版社，1982 年），頁 306-308；中華人民共和國國家統計局編，中國統計年鑑（1982）（北京：中國統計出版社，1983 年），頁 336-338；中華人民共和國國家統計局編，中國統計年鑑（1983）（北京：中國統計出版社，1984

年)，頁 316~317；中華人民共和國國家統計局編，**中國統計年鑑（1984）**（北京：中國統計出版社，1985 年），頁 433~434；中華人民共和國國家統計局編，**中國統計年鑑（1985）**（北京：中國統計出版社，1986 年），頁 457~458；中華人民共和國國家統計局編，**中國統計年鑑（1986）**（北京：中國統計出版社，1987 年），頁 483~484；中華人民共和國國家統計局編，**中國統計年鑑（1987）**（北京：中國統計出版社，1988 年），頁 576~577；中華人民共和國國家統計局編，**中國統計年鑑（1988）**（北京：中國統計出版社，1989 年），頁 494~495；中華人民共和國國家統計局編，**中國統計年鑑（1989）**（北京：中國統計出版社，1990 年），頁 173~174；中華人民共和國國家統計局編，**中國統計年鑑（1990）**（北京：中國統計出版社，1991 年），頁 161~162；中華人民共和國國家統計局編，**中國統計年鑑（1991）**（北京：中國統計出版社，1992 年），頁 163~164；中華人民共和國國家統計局編，**中國統計年鑑（1992）**（北京：中國統計出版社，1993 年），頁 163~164；中華人民共和國國家統計局編，**中國統計年鑑（1993）**（北京：中國統計出版社，1994 年），頁 150~151；中華人民共和國國家統計局編，**中國統計年鑑（1994）**（北京：中國統計出版社，1995 年），頁 146~147；「**中國統計年鑑（1996-2011）**」，中華人民共和國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj>。

方投資主要集中在製造業；進入 1990 年代中期之後，地方政府大量投資於經濟性基礎設施，對社會性基礎設施的投資變化並不明顯。事實上，與 1980 年代相比，許多省區在 1990 年代中期之後對教育、衛生健保等社會性基礎設施之投資甚至出現明顯下降（例如雲南、貴州、青海、寧夏等）。<sup>⑤</sup>本文的主要目的，就是根據圖 4 描繪的特徵性事實，分析其背後的機理。亦即，什麼樣的誘因機制或制度基礎，導致地方政府投資行為在轉型時期的不同階段呈現顯著差異。

## 肆、財政誘因與地方政府投資行為

本研究認為，財政誘因是造成前述地方政府投資行為差異的主要原因。分權改革使地方政府控制大量經濟資源，並擁有獨立的預算與經濟利益；同時，分權改革也賦予地方大量支出責任。為自身利益計和緩解財政支出壓力，擴充財政收入成為地方政府（官員）的主要任務，而不同階段財政改革政策對於稅收制度（如稅率、稅種和稅收管理）在中央與地方之間的劃分，導致地方政府的收益來源發生變動。因此，回應中央的財政安排，地方政府策略性地投資於那些可以帶來大量稅收的產業或部門，形塑出不同轉型階段迥異的投資行為。

### 一、財政改革與地方政府投資（1978-1993）

本節分別由財政包乾制、產業結構與地方財政、以及產品稅和加工工業發展的關

註 ⑤ 相關研究同樣注意到地方政府在 1990 年代大量投資於經濟性基礎設施，但用的是投資額的絕對數值資料。請見張軍、高遠、傅勇、張弘，「中國為什麼擁有了良好的基礎設施？」，頁 6。在對中國大陸的兩個地級市－東莞與蘇州的政府在地方經濟發展過程中扮演的角色進行個案分析時，學者也發現地方政府在 90 年代以降開始注重經濟性基礎設施投資和土地開發，以獲取大量財政收入。請見徐斯儉、呂爾浩，「市場化國家資本主義 1990-2005：中國兩個地級城市個案研究」，**中國大陸研究**，第 52 卷第 2 期（2009 年 6 月），頁 97~136。

係等方面，說明財政改革對地方政府投資的影響。我們指出，分權改革對中央—地方財政關係的重新安排，以及中央對不同產業和產品稅制上的設計，是誘發地方政府大量投資加工製造業的主因。

### （一）財政包乾制與中央—地方關係

在轉型期的第一階段，中國大陸的財政制度基本上是延續計畫經濟時期的體制。高度集權的計畫經濟財政體制具有如下特徵：地方財政收入全部上繳給中央，地方財政支出由中央統一規畫；各級政府收入的主要來源是國有工業企業，而國有企業的盈利主要來源於扭曲的要素相對價格；稅制簡單，沒有所得稅和資源稅；稅負主體只有國有企業。<sup>④</sup>改革開放後，為適應經濟發展需求和增強地方政府誘因，舊的財政體制開始調整。綜觀 80 年代財政改革，可以概括為中央與地方實行的「財政包乾制」或「收益分享制」(revenue-sharing system)。學者曾對此體制的特徵做出如下精要總結：

收益分享指的是這樣一種過程：下級政府有責任徵集國家設定的各種稅收，然後上交一部分這些收益予上級政府；該級政府可以保留大部分新增的稅收。在中央與各個省級政府、省與下屬各個地級市政府、市與下屬各個縣級政府、縣與下屬各個鄉鎮政府之間的財政契約中，這些收益分享條款被制度化。<sup>⑤</sup>

財政包乾制表現為中央對地方分權和政府對企業分權兩方面（參見表 1）。首先，中央與地方重新界定關係，規定除三個直轄市之外，其餘地方均實行形式各異的財政包乾體制，此即所謂的「分灶吃飯」。<sup>⑥</sup>根據此制度安排，財政收入按其來源被分為中央固定收入（包括關稅、中央直屬企業上繳的利潤）、地方固定收入（包括鹽稅、農業稅、工商所得稅、地方所有之國企上繳之收入、地方特產稅和其他稅收），以及中央地方共享收入（包括由中央和地方共同管轄的大型企業的利潤、工商稅等）。在此新制下，地方企業的利潤將完全歸地方政府所有，而地方企業繳納的工商稅收則為地方與中央分享。<sup>⑦</sup>新財政制度明確賦予地方政府一些財力和財權，使地方政府擁有獨立的預算與收入；也明確規定地方政府的一些事權，例如為地方企業提供流動資金、供給地方性公共財等。

註④ World Bank, *China: National Development and Sub-National Finance* (Washington D.C.: World Bank, 2002), p. 7.

註⑤ Jean C. Oi, *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform* (London: University of California Press, 1999), p. 29.

註⑥ 參見 1982 年中共國務院頒發「關於實行『劃分收支、分級包乾』財政體制的暫行規定」。有關中國大陸 1970 年代至 1980 年代初期財政改革和中央—地方不同形式財政安排的詳細討論，請見 Michel Oksenberg and James Tong, "The Evolution of Central-provincial Fiscal Relations in China, 1971-1984: The Formal System," *The China Quarterly*, No. 125 (March 1991), pp. 1~25.

註⑦ Michel Oksenberg and James Tong, "The Evolution of Central-provincial Fiscal Relations in China, 1971-1984: The Formal System," pp. 1~25.

表 1 財政分權改革：中央－地方關係之演變（1978-1993）

年份	中央與地方	政府與國有企業
1978	在江蘇省試行「固定比例包乾」（1977年開始實施）。 在10個省市試行「增收分成，收支掛勾」。	擴大企業自主權，實行國有企業基金，利潤留成和盈虧包乾。利潤增加部分的40%可留於企業，其餘60%交給國家。首先在四川省的六個企業中試行擴大企業自主權改革。
1979	在主要少數民族省區實行核定基數、超收全部留用的財政體制。	在北京、天津、上海三個直轄市的八家企業進行企業擴權試點。以增加工資和發放獎金等手段來激勵企業員工和經理人的生產誘因；以下放財政和物質分配等權力為手段，提升地方政府對企業效率關注。 基本建設單位實行「撥改貸」試點基礎建設投資的財政撥款制度轉變為銀行貸款。
1980	對大部分省區實行「劃分收支，分級包乾」的財政體制。 對廣東、福建兩省實行「劃分收支，定額上交或定額補助」。即兩省每年向中央繳納一固定收入，其餘收入全歸該兩省支配。 上海、北京和天津三個直轄市上繳大部分收入，且每年一議。 江蘇省繼續試行固定比例包乾制。 西藏、新疆、內蒙、寧夏、廣西五個少數民族自治區和有大量少數民族聚居的青海、雲南、貴州可從中央獲得年增率10%的財政補貼。	利潤留成改為利潤包乾，即企業必須先完成上繳國家的利潤任務，餘下部分或全部留給企業或按一定比例在國家與企業之間進行分配。 利潤包乾在1980年於山東省試行，1981年開始推廣至全中國大陸。 在中央與地方雙重領導下的大型企業之利益由中央與地方按80:20比例分享。
1983-1984	除廣東、福建繼續實行大包乾財政體制、以及三大直轄市外，大部分省區實行收入固定比例總額分成包乾制（即江蘇模式）。	利改稅：逐步將國有企業利潤全部上繳的制度，改革為統一徵收55%的營業所得稅。 對國有小型企業實行八級超額累進稅率，而稅後利潤再於政府和企業之間按一定比例分配。
1985-1987	實行「劃分稅種，核定收支，分級包乾」預算管理體制。此劃分「稅種基礎上的總額分成」方法，即是按地方固定收入和中央地方共享收入加在一起，與地方支出聯結，分地區確定一個分成比例，實行總額分成。	進一步擴大企業自主權，企業在確保完成國家計畫前提下，可根據市場需要和自身優勢，發展多種產品，進行多種投資經營。
1988-1993	除廣州、西安兩市財政仍分別與廣東和陝西兩省聯結外，其餘37個省、自治區、直轄市和計畫單列市分別實行多種形式的地方財政包乾制。內容包括收入遞增包乾、總額分成、總額分成增長分成、上解遞增包乾、定額上解、定額補助等。 在這一時期，全中國大陸共形成六種不同形式的財政包乾體制：北京等10個省市實行收入遞增包乾，天津等三個省市實行總額分成，大連等三個計畫單列市實行總額分成加增長分成，廣東、湖南實行上解遞增包乾，上海等三個省市實行定額上解，吉林等16個省區實行定額補助。	國有企業全面實行承包經營責任制，使國有企業的經營權從政府轉移至企業的經理階層。只要企業按承包契約規定的基數與增加比率繳交一定利潤與稅收，就可以自由支配所有剩餘。

資料來源：作著根據以下文獻整理：Michel Oksenberg and James Tong, "The Evolution of Central-provincial Fiscal Relations in China, 1971-1984: The Formal System," pp. 1~25; Christine, P. W. Wong, "Central-local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China," pp. 691~715; Christine, P. W. Wong, "Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China," *Modern China*, Vol. 18, No. 2 (April 1992), pp. 200~207; Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China*, pp. 149~196; 許毅、項鏡泉，第七個五年計畫時期的國家財政（北京：中國財政經濟出版社，1997年），頁74~77；賈康、趙厚全，中國財稅體制改革30年回顧與展望（北京：人民出版社，2008年），頁45~68。

其次，鑑於前期改革中地方政府對企業干預過多的弊端，1983-1984 年中國大陸實施兩階段「利改稅」，意圖切斷地方政府和企業各種糾葛。「利改稅」是中國大陸稅收體制發生的重大變化，財政收入雖然仍被劃分為中央固定收入、地方固定收入和共享收入，但劃分依據有所變化：以前按國有企業隸屬關係劃分收入，新的安排則與稅種相聯結。<sup>⑭</sup>「利改稅」尚未完全推展，財政體制又基本回到之前的包乾制，1985 年實行「劃分稅種，核定收支，分級包乾」預算管理體制。財政承包制範圍在 1987 年進一步擴大，形成涵蓋 37 個省、直轄市、自治區和計畫單列城市的「財政大包乾」體制，此制度安排延續到 1993 年。<sup>⑮</sup>1987-1993 年間的「財政大包乾」體制主要是配合國有企業普遍推行的「承包經營責任制」。其重要特徵是：地方和中央簽訂一個財政承包契約，以某一年的財政收入為基數，確保每年上繳給中央一定份額，而其餘的財政收入歸地方支配。

財政承包制、特別是 1985 年之後的中央—地方財政關係安排中，一個突出特徵是中央與地方的共享收入在政府總預算中居主導地位。地方企業繳納的工商稅，既是中央與地方共享收入的主要部分，也是地方財政收入的主要來源。<sup>⑯</sup>例如，1990 年全大陸 30 個省市自治區的工商稅收入為 1795.6 億元，占同期地方財政總額 1972.35 億元的 91%。<sup>⑰</sup>簡言之，在財政包乾制下，中央政府須依靠地方政府來增加收入，供輸資源。由於地方府可以保留一部分共享收入，自利考量促使地方政府努力增加此部分收益。<sup>⑱</sup>結果，「…財政改革使大量地方企業的利稅成為地方財政收入，地方政府有強烈誘因擴充地方經濟基礎。毫不驚訝，這些變化引發獲利性投資項目的爆炸性成長…」。<sup>⑲</sup>

## （二）國有企業獨占式產業結構的解體與地方財政

中國大陸傳統財政體制的最顯著特徵是政府財政收益主要依賴國有工業企業。<sup>⑳</sup>這種特徵在改革開放後沒有根本性改變。由圖 5 可發現，即使到了 80 年代後期，工業企業依然貢獻了財政收入的七成以上。分權改革將財政收益按企業隸屬關係在不同政府層級之間劃分，使地方財力與國企產生聯結，地方政府因而控制了地方工業企業的所

註 ⑭ Justin Yifu Lin and Zhiqiang Liu, "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China," p. 5.

註 ⑮ 賈康，「中國財稅改革 30 年：簡要回顧與評述」，*財稅研究*（北京），第 10 期（2008 年 10 月），頁 3。

註 ⑯ Michel Oksenberg and James Tong, "The Evolution of Central-provincial Fiscal Relations in China, 1971-1984: The Formal System," pp. 1-25; Christine, P. W. Wong, "Central-local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China," pp. 691-715.

註 ⑰ 黃蕭廣，「財政體制改革與地方保護主義」，*經濟研究*（北京），第 2 期（1996 年 2 月），頁 38。

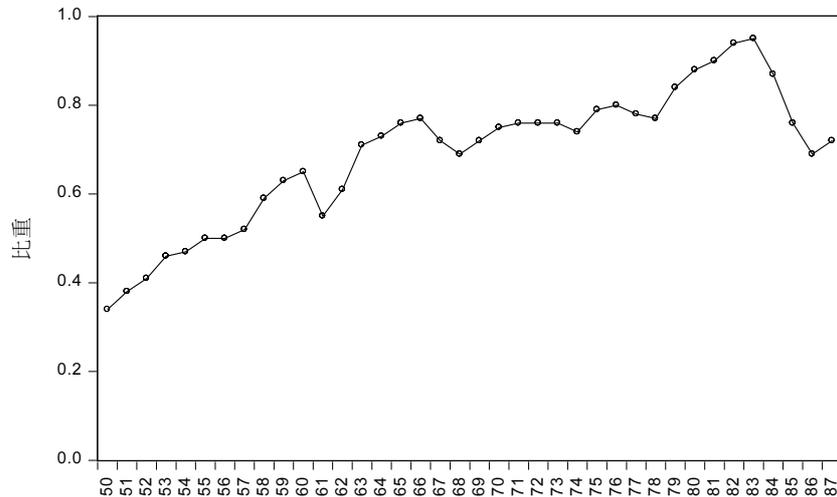
註 ⑱ Justin Yifu Lin and Zhiqiang Liu, "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China," p. 6.

註 ⑲ Christine P. W. Wong, "Between Plan and Market: The Role of the Local Sector in Post-Mao China," *Journal of Comparative Economics*, Vol. 11, No. 3 (September 1987), p. 394.

註 ⑳ Barry Naughton, "Implications of the State Monopoly over Industry and Its Relaxation," *Modern China*, Vol. 18, No. 1 (January 1992), p. 16; Christine, P. W. Wong, "Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China," p. 197.

有剩餘。<sup>⑩</sup>

圖 5 工業收益占政府收入的比重 (1950-1987)



資料來源：Christine P. W. Wong, "Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China," p. 203.

在國有工業企業之利稅成爲地方政府主要收入來源的同時，放權讓利後的中國大陸整體經濟結構已發生重大變化。秉承自計畫經濟的國有獨占工業結構（monopoly industry framework）和相應的價格體系，因進入障礙降低而逐漸解體；各種形式的地方企業開始大量進入先前由中央獨占的工業領域，並與傳統國有企業爭奪各種資源與產品市場，對國企的營收造成嚴重衝擊。<sup>⑪</sup>開放和競爭的一個主要結果是國企上交的利稅大幅下滑。<sup>⑫</sup>例如，1978年國有工業企業上交給政府預算之利潤占國民生產總值（GNP）的15.4%，此比率到1989年僅餘下1.7%。<sup>⑬</sup>另者，除賦予地方政府財力與財源外，分權改革也使地方政府負擔大量支出責任，例如住房、基礎設施、社會服務、中小學教育等。<sup>⑭</sup>在傳統財源（國有工業的壟斷利潤）不斷萎縮，而支出責任和負擔又日益增加的情況下，地方政府不得不利用各種方式擴大財源。

註⑩ Christine P. W. Wong, "Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China," p. 211.

註⑪ Christine P. W. Wong, "Central-local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China," p. 695; Barry Naughton, "Implications of the State Monopoly over Industry and Its Relaxation," pp. 20-24.

註⑫ 其他造成國有工業企業利潤下降的原因，請見 Christine P. W. Wong, "Central-local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China," pp. 696-697.

註⑬ Barry Naughton, "Implications of the State Monopoly over Industry and Its Relaxation," p. 21; Barry Naughton, *The Chinese Economy: Transitions and Growth* (Cambridge: The MIT Press, 2007), p. 431.

註⑭ Christine P. W. Wong and Richard M. Bird, "China's Fiscal System: A Work in Progress," in Loren Brandt and Thomas G. Rawski eds., *China's Great Economic Transformation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), pp. 429-466; Athar Hussain and Nicholas Stern, "Public Finances, the Role of the State, and Economic Transformation, 1978-2020," in Jiwei Lou and Shuilin Wang eds., *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society* (Washington D.C.: World Bank, 2008), pp. 13-38.

對大部分地方政府而言，面對財政收支壓力和財政收益主要依賴工業企業的處境，籌建自己的企業、進行工業擴張，是增加財政收入的主要形式。<sup>④</sup>實際上，「為追求自己的經濟和政治利益，投資是地方政府最強有力的工具」。<sup>⑤</sup>因此，地方政府不再只是中央的稅收代理人，除了為財政部收稅之外，地方政府現今必須從自己轄下的企業獲得收入。<sup>⑥</sup>地方政府新建的企業（包括利用預算外資金自行建立的「預算外企業」），則多集中於高稅率和高利潤率之加工工業。對此，我們下面將加以說明。

### （三）產品稅與加工製造業

財政承包制對地方政府產業投資的影響主要表現在稅種劃分、稅率設計和稅收管理等方面。中國大陸 80 年代的稅收是以中央與地方共享的工商稅（包括產品稅、增值稅和營業稅）為主體，其占整體稅收收入總額的比重超過 80%，占整體預算收入之比重超過 40%。<sup>⑦</sup>「利改稅」及之後的「大包乾制」進一步將來源穩定且成長快的工商稅收益之較大份額劃歸地方政府。表 2 給出 80 年代地方的工商稅保留比例。可以發現，大部分省份的工商稅保留率呈遞增趨勢。這個誘因對較富裕省份如遼寧、山東、浙江等可能會有更大影響（其工商稅保留率從 0~13% 提高到 34~35%）。為增加財政收益，地方政府有強烈誘因去發展工業。

在工商稅的三個組成部分中，產品稅最為重要（占工商稅比重約 90%）。同時，產品稅在政府稅收體系中也居重要地位，其總額約占全中國大陸預算收入的 40% 左右。<sup>⑧</sup>因此，對地方政府稅收、由而對地方工業發展影響最大的即是產品稅及其稅率。基本上，產品稅是以生產或進口產品的流轉額（turnover）為課稅對象的稅種，針對的是產出品所實現的銷售收入。只要企業生產之產品做為商品出售，實現銷售收入，政府就透過產品稅將此收入中的一部分納入財政預算，而不管該產品的生產對企業是盈利或虧損。<sup>⑨</sup>此稅收政策 1984 年公布實施，當時列舉 24 類工業品共約 270 個稅目。幾經調整，到分稅制改革（1994 年）前，仍有 11 類工業品共 85 個稅目被課徵產品稅。<sup>⑩</sup>我們把產品稅率及相關產品的實際利潤率羅列於表 3。

註④ Christine P. W. Wong, "Central-local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China," p. 694; Christine P. W. Wong, "Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China," p. 198.

註⑤ Yasheng Huang, *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-local Relations during the Reform Era*, p. 2.

註⑥ Christine P. W. Wong, "Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China," p. 212.

註⑦ Christine P. W. Wong, "Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China," p. 209.

註⑧ 郭宏德、韓紹初，「試論產品稅的經濟槓桿作用」，*財政研究*（北京），第 6 期（1984 年 6 月），頁 27~32。

註⑨ 郭元晞，「論產品稅」，*經濟研究*（北京），第 3 期（1984 年 3 月），頁 30。

註⑩ 江定洲，「現行稅法簡介」，*江西政報*（南昌），第 4 期（1989 年 4 月），頁 36。

表 2 地方之稅收保留比例

省 份	地方政府之工商稅保留比例			
	1980	1983	1985	1987
安徽	0.581	0.762	0.801	0.801
甘肅	0.532	1.00+ <sup>b</sup>	1.00+	1.00+
河北	0	0.635	0.69	0.72
黑龍江	— <sup>c</sup>	—	0.96	—
河南	0.759	0.778	0.81	0.877
湖北	0.447	0.638	0.665	1.00
湖南	0.42	0.703	0.88	0.88
江西	—	—	1.00+	1.00+
吉林	0.99	—	1.00+	1.00+
遼寧	0	0.342	0.511	0.527
陝西	0.881	1.00	1.00+	1.00+
山東	0.10	0.515	0.59	0.775 <sup>d</sup>
山西	0.579	0.826	0.975	0.975
四川	0.72	0.837	0.89	1.00
浙江	0.13	0.518	0.55	0.608

說明：a：工商稅在 1980-1982 年的財政改革中被劃為調節稅（adjustment tax），並在中央與地方之間分享；b：+ 表示自中央獲得補貼；c：— 表示沒資料；d：為 1986 年之數據。

資料來源：Christine P. W. Wong, "Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China," p. 211.

表 3 1980 年代之產品稅率與利潤率

產業別	產品	稅率	實際利潤率 <sup>a</sup>
菸類	捲菸及菸草種植	32~60	326.9
冶煉	鋼鐵及其他金屬冶煉品	3~15	98.3
橡膠類	輪胎及各種塑膠製品	10~20	67.2
日用化工類	化妝品、其他護膚護髮品、香皂、牙膏	12~40	22.0
製藥	中成藥、獸藥及農藥	3~5	45.0
鹽業	鹽	— <sup>b</sup>	19.0
文化用品類	筆類、樂器唱片、體育用品及兒童玩具	5~25	56.7
日用機械和電器類	自行車、縫紉機、電風扇、電冰箱、空調器、電熱器具、吸塵器、洗衣機等	5~40	25.7
紙類	普通紙、衛生紙、新聞紙、捲菸紙等	5~20	30.0
化纖	化學纖維、人造纖維及合成纖維	5~15	32.1
印刷	印刷品	5	28.6
非鐵金屬製造		—	17.2
酒類	白酒、黃酒、啤酒	40~50	48.5
金屬加工	不鏽鋼器皿、鋁製器皿	5~15	27

產業別	產品	稅率	實際利潤率 <sup>a</sup>
食品飼料	飲料、茶葉、奶粉、罐頭食品與其他食品	5~25	28.9
手工藝品	景泰藍、漆器、首飾	5	43.0
成衣鞋帽類	成衣、帽、鞋	5	46.0
非金屬礦	滑石、大理石、花崗岩等各種石材	5~8	17.0
紡織品	棉紗棉布、毛紗、毛線及針織品	3~18	69.0
木材加工	原木	10	13
非鐵礦採掘	有色金屬及黑色金屬採礦	3	9.7
電子產品類	電腦、電視機、錄放機等	5~20	14.0
飼料	各種飼料	5~10	20.8
建材	水泥、磚瓦、耐火磚及耐火材料	10~12	20.8
電力	電力、熱力及孤立電廠（不與電網聯網）	3~25	20.6
儀器儀表		12~20	20.5
塑膠	塑化類產品	10~25	31.6
機械		—	13.1
鐵礦	鐵礦採選產品	3	7.3
運輸機械		—	10.5
家具	各種原料生產之家具、人造板	3~5	18.4
木器產品		—	27.6
皮革皮毛類	牛豬皮革、人造皮革製品及羽毛製品	5~15	30.3
水	——	—	14.7
焦炭	——	5	12.7
成品油	汽油、柴油、潤滑油等	10~40	55.8
天然氣	煤氣、天然氣	3~5	40
煤礦	原煤、洗煤及選煤	3	6.0

說明：a：實際利潤率 = (利潤 + 稅) / 總資本；同時，實際利潤率衡量的是 80 年代初期的產業狀況。b：— 表示沒數據。

資料來源：第 2 與第 3 欄來自於「中華人民共和國產品稅條例（1984）」，法律圖書館網，1984 年 9 月 18 日，[http://www.law-lib.com/law/law\\_view.asp?id=313125](http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=313125)；第 4 欄來自於 Barry Naughton, "Implications of the State Monopoly over Industry and Its Relaxation," p. 27.

由表 3 可知，工業產品之最高稅率為 60%、最低為 3%，兩者相差 20 倍。中央設定這種懸殊差距稅率的意圖，也許是欲利用重稅限制某些產業發展、利用低稅鼓勵某些產業發展。<sup>①</sup>例如，菸、酒、化妝品等屬於限制品或奢侈品，其稅率設計較高，分別是 60%（甲、乙級捲菸）、50%（糧食白酒）、45%（化妝品）；而熱力、燃氣、農藥以及交通運輸等屬於鼓勵發展之產業，其稅率之設計最低（多為 3%）。機械加工產品與家電產品，也存在稅率差異。例如，自行車、機械鐘錶、電風扇、電視機、錄放影機、電冰箱等，稅率為 20%；洗衣機之稅率為 5%。

註① 郭元晞，「論產品稅」，頁 31~32；郭宏德、韓紹初，「試論產品稅的經濟槓桿作用」，頁 29~30。

然而，在財政承包制下，地方政府負責徵集大部分稅收，嗣後這些稅收在中央與地方之間分享；而地方新增的稅收，則歸地方政府支配。所以，中央的政策意圖很大程度上造成相反結局。地方政府為追求財政收益，更看重稅收和利潤的總和結果。<sup>②</sup>那些實際利潤率高且進入門檻低的產業，便成為地方政府的主要投資對象（參見表 3 第 4 欄）。加工製造業，或者稅率高（如菸、酒、紡織、化妝品等），或者利潤率高（如家電產品），其總和利潤率（即實際利潤率）因而很高，且進入門檻低，正符合地方政府的需求。以化妝品產業為例，經過 80 年代的快速發展，到 1990 年代初期，全中國大陸化妝品生產企業達到 1,500 多家，1992 年產值達 45 億元；其中廣東、上海兩地的產值就超過 16 億元，而廣東一地的化妝品企業就達 600 餘家。<sup>③</sup>相反，交通郵電等基礎設施產業，建設週期長、投資巨大、稅率低，或者產品價格仍受中央管制，對地方財政的挹注有限，受到地方政府冷落。另外，有些利稅高的產業（如鋼鐵、橡膠、冶金或重化工業），因為技術門檻高且資本密集，也不為地方政府青睞。學者很早就注意到財政承包制和稅制對地方政府投資選擇的影響：

在財政包乾體制下，地方政府為了追求本地區利益，競相攀比發展速度和規模，…使財政投資擁向價高利大、投資回收快的加工工業，而基礎產業由於產品價格偏低、投資見效慢，無法激起地方投資的興趣，形成了地方加工工業投資過剩與基礎產業投資需求不足並存的局面…。<sup>④</sup>

現行的財政包乾體制…有力地刺激了地方的利益擴張衝動。於是，無論是發達地區還是落後地區，都競相投資於一般加工工業。各級地方政府不僅使其本身的財政支出傾向於一般加工工業，還要求銀行在信貸上支持稅利較高的一般加工工業。於是，不可避免地形成了地區間產業雷同、結構相似的所謂「同構化」現象。<sup>⑤</sup>

由以上的分析我們可以基本了解，為何地方政府在 1980 年代進行大量工業投資活動，因為在財政「分灶吃飯」的制度下，要使地方財源不斷擴大，必須不斷投資建設；為何地方政府投資多集中於製造業，因為傳統國有獨占工業結構在改革後沒有完全解體，經濟中許多產業和產品的高利潤仍然存在，這些高利稅產品遂成為地方政府

註 ② Christine P. W. Wong, "Between Plan and Market: The Role of the Local Sector in Post-Mao China," p. 394; Christine P. W. Wong, "Central-local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China," p. 694; 沈立人、戴國農，「我國『諸候經濟』的形成及其弊端和根源」，頁 18；Barry Naughton, "Implications of the State Monopoly over Industry and Its Relaxation," pp. 22-23.

註 ③ 程永昌，「關於我國稅收對產業產品結構調整的『負效應』問題」，*稅務與經濟*（北京），第 5 期（1993 年 5 月），頁 2。

註 ④ 郭道詞、任顯成，「財政資金運用與提高投資效益問題研究」，*財政研究*（北京），第 2 期（1992 年 2 月），頁 49。

註 ⑤ 何乘材，「當前產業結構調整中的財政政策」，頁 24。

產業擴張中的主要追求標的；為何地方樂於投資加工工業，因為加工業實際利潤率高、投資資金相對較小、建設週期短、風險少。

#### (四) 產品稅與菸草業之發展：財政誘因的一個例證

香菸製造業在中國大陸地方政府的工業擴張中所顯示的財政誘因效果最具代表性。<sup>⑧</sup>中國大陸菸草工業的快速發展是在財政分權背景下取得的，並與地方政府直接投資有密切關係。<sup>⑨</sup>而各地方政府競相發展菸草工業之緣由，主要是受到菸草產品高稅率導致的高稅收趨使，因為「有菸業則有財政」。<sup>⑩</sup>

鑑於吸菸對國民健康的不利影響，中央實際上意圖限制菸草工業發展。故在稅率設計時，對菸草製品訂定最高稅率。例如，就產品稅而言，甲、乙級捲菸的稅率為 60%、丙級捲菸 56%、丁級捲菸 50%、戊級捲菸 32%、雪茄 47%；另外，對於品原料之菸絲和菸葉也分別設立 35% 和 38% 的高稅率。<sup>⑪</sup>但是，財政承包制下的菸稅屬於中央與地方分享的產品稅。換言之，地方政府對菸品徵稅，然後將菸稅和其他稅收總和的一個比例或部分予以中央。因此，產品稅率或利潤率越高對地方財政收入貢獻越大。香菸屬於輕工業，在計畫經濟時代受到嚴重壓抑，其潛在市場需求極高，利潤空間巨大；再加上菸品的高產品稅率，使其實際利潤率在改革開放初期高達 326.9%（參見表 3 第一列最後一欄），居所有工業產品之首，導致地方政府競相發展本地菸草產業。事實上，經過 1980 年代的迅速擴張，到 1990 代初期，菸草工業在中國大陸已遍地開花了。正如學者指出：

全國…已有 300 多家菸廠，職工達到 250 餘萬人，登記註冊的香菸品牌高達 3000 種，捲菸產量 1992 年達到 3288 萬箱。1993 年計畫菸草種植面積 2000 萬畝，收購 4300 萬擔就能滿足需要。但各地…實際種植面積已達 2600 萬畝，菸葉總產量將達到 6000 萬擔，大大超過國家計畫。各地菸廠倉庫早已爆滿，菸葉比正常庫存多 1000 多萬擔。就是這樣，地方政府對種菸的積極性仍有增無減，…擴大菸草種植面積。…『四大班子一起抓，都是為了三十八』（38% 的稅率）。<sup>⑫</sup>

註 ⑧ 有關中國大陸改革開放後香菸工業的發展及其與財政分權關係之詳細討論，可參見 Huizhong Zhou, "Fiscal Decentralization and the Development of the Tobacco Industry in China," *China Economic Review*, Vol. 11, No. 2 (December 2000), pp. 114-133; Huizhong Zhou, "Implications of Interjurisdictional Competition in Transition: The Case of the Chinese Tobacco Industry," *Journal of Comparative Economics*, Vol. 29, No. 1 (March 2001), pp. 158-182.

註 ⑨ Huizhong Zhou, "Fiscal Decentralization and the Development of the Tobacco Industry in China," p. 116.

註 ⑩ 原文為 "tobacco matters are fiscal matters"。請見 Huizhong Zhou, "Fiscal Decentralization and the Development of the Tobacco Industry in China," p. 118.

註 ⑪ 「中華人民共和國產品稅條例（1984）」，前引文。

註 ⑫ 程永昌，「關於我國稅收對產業產品結構調整的『負效應』問題」，頁 2。

至 1990 年代後期，縱使歷經市場供給過剩和激烈的競爭，菸草工業對地方財政貢獻依然巨大。表 4 列出 1998 年中國大陸各方區菸草工業的單位財政貢獻及單位利潤。可以發現，有些地區（如海南、陝西、新疆、青海）即使菸品利潤為負，但由於其單位財政收入（稅收與利潤的總和）為正，當地政府仍然選擇生產香菸。

表 4 菸草工業對地方政府稅收和利潤之貢獻（1998 年）

地區	單位財政收入（利潤+稅收）	單位利潤（人民幣元）
雲南	18.18	5.276
上海	15.076	2.784
湖南	13.712	0.964
深圳	11.18	0.516
福建	9.808	1.212
北京	9.776	0.14
浙江	9.56	1.144
江蘇	8.956	1.456
四川	8.604	0.628
廣東	7.948	2.156
貴州	6.812	0.296
山東	6.772	1.772
安徽	6.2	0.432
重慶	5.584	0.388
廣西	5.164	0.164
山西	5.132	0.52
江西	5.056	0.384
河南	5.024	0.368
湖北	4.876	0.388
內蒙古	4.832	0.072
海南	4.64	-0.104
河北	4.414	0.344
甘肅	4.08	0.076
新疆	3.952	-0.34
寧夏	3.936	0.004
黑龍江	3.632	0.504
陝西	3.396	-0.16
遼寧	3.356	0.192
天津	3.348	0.132
吉林	2.98	0.092
青海	2.674	-1.18

資料來源：Huizhong Zhou, "Fiscal Decentralization and the Development of the Tobacco Industry in China," p. 130.

值得注意的是，本文強調地方政府為追求財政收益，在分稅制改革前多投資於加工製造業，分稅制後多投資於基礎設施，這一論斷並不表示地方政府在分稅制後完全不重視製造業投資。實際上，地方政府仍會投資製造業，只是在投資比例和投入程度上會有所取捨。對於那些仍能帶來直接且大量稅收的產品，地方政府還是會持續投資的。就菸草製造業而言，香菸屬於國家專賣品，且由地方（特別是省政府）直接管理，其稅收收入特別受到各省政府的青睞。分稅制改革後，菸草製品的產品稅被修訂為消費稅且完全歸中央所有，然中央又承諾將增值稅與消費稅每年新增部分的 30%退

還給地方。準此，地方政府於增值稅和消費稅部分可分享的份額為： $0.3 [0.75 (VAT \text{ 增加額}) + CT \text{ 增加額}]$ 。其中，VAT 是增值稅，CT 是消費稅。<sup>⑩</sup>為能獲得更多稅收，地方菸草企業必須增加產銷量（此為退稅之基礎），否則地方政府既得不到消費稅收，又得不到來自增值稅的進一步退稅。<sup>⑪</sup>

## 二、分稅制與地方基礎設施建設（1994～迄今）

前文分析了財政承包制與稅制設計對地方政府投資行為的影響。本節，我們說明財政制度的進一步改革如何衝擊中央—地方關係和稅制安排，由而對地方政府的誘因結構和投資行為產生影響。

### （一）分稅制與地方財政

財政包乾制雖然規定了中央與地方的稅收分享契約，但中央為圖利自己常不遵守承諾。例如，無視契約數年不變的承諾，頻繁修改分成協議；不斷向地方政府借錢；實施新稅種；宣布對盈利企業的所有權等。<sup>⑫</sup>因此，地方政府往往沒有誘因去收稅，反而設法減少稅收。許多地方政府只將財稅徵集到剛好達到契約規定的上繳數額，並對企業減免稅收，以便蓄財於企業做為地方收入。這些情況致使中央財政汲取能力不斷下降。為加強中央對稅收來源的控制和宏觀調控能力、提高地方政府徵稅的誘因、防止「兩個比例」的進一步下滑。<sup>⑬</sup>1993 年 12 月，中國國務院頒布「關於實行分稅制財政管理體制的決定」，規定從 1994 年起全面實施新財政管理體制。

分稅制改革的主要內容包括：（1）中央和地方明確劃分了各自的政府事權和財政支出的範圍；（2）中央和地方明確劃分各自財政收入的範圍，且明確劃分中央稅、地方稅和中央與地方共用稅；（3）建立中央對地方的轉移支付制度，即稅收返還和專項補助以促進地區平衡；（4）重整稅種（參見表 5）。另外，新的財政體制改革還加強了對地方預算外資金之管理；也取消或減少了大量的地方政府收費專案；推行以增值稅為主體的間接稅制度、統一個人所得稅等。做為分稅制改革的配套措施和建立現代企業制度要求，把國有企業的利潤與稅收納入正式財政體系。準此，地方國企的利潤留成從地方政府的預算外收入中分離出來。

註⑩ 詳細討論請見 Christine P. W. Wong, "Overview of Issues in Local Public Finance in the PRC," in Christine P. W. Wong ed., *Overview of Issues in Local Public Finance in the PRC* (Hong Kong: Oxford University Press, 1997), p. 34; 蔡嘉裕, 「從大陸分稅制論其中央與地方的財政關係與問題」, *中國大陸研究*, 第 41 卷第 11 期 (1998 年 11 月), 頁 31; 王嘉州, 「財政制度變遷時中央與地方策略互動之分析—以分稅制與廣東省為例」, *中國大陸研究*, 第 46 卷第 5 期 (2003 年 9-10 月), 頁 89。

註⑪ Christine P. W. Wong and Richard M. Bird, "China's Fiscal System: A Work in Progress," p. 438.

註⑫ 黃佩華, 「中國經濟的漸進式改革之路是否走到了盡頭?」, *改革* (北京), 第 1 期 (1994 年 1 月), 頁 74。

註⑬ 「兩個比例」意指財政總收入占 GNP 的比例、中央政府財政收入占全國財政總收入的比例。

表 5 1994 年改革前與改革後稅種之變化

類別	分稅制改革前	分稅制改革後
流轉稅類	產品稅 增值稅 營業稅 工商統一稅 特別消費稅	增值稅 消費稅 營業稅
資源稅類	資源稅 城鎮土地使用稅 鹽稅	資源稅 城鎮土地使用稅
所得稅類	國有企業所得稅 集體企業所得稅 私營企業所得稅 城鄉個體工商戶所得稅 個人收入調稅 個人所得稅 外商投資企業和外國企業所得稅	企業所得稅 個人所得稅 外商投資企業和外國企業所得稅
財產和行為稅類	城市房地產稅 車船使用牌照稅 房產稅 車船使用稅 印花稅 屠宰稅 集市交易稅 牲畜交易稅	房產稅 車船使用稅 印花稅 屠宰稅 遺產和贈與稅 土地增值稅 證券交易稅
特定目的稅類	國有企業獎金稅 集體企業獎金稅 事業單位獎金稅 國有企業工資調節稅 國有企業調節稅 固定資產投資方向調節稅 燃油特別稅 宴席稅 城市維護建設稅	固定資產投資方向調節稅 宴席稅 城市維護建設稅

資源來源：本研究整理。

分稅制改革也重新劃分中央與地方稅收。其中，原來占地方稅收舉足輕重的產品稅，大部分被歸類為中央與地方共享的增值稅（參見表 5），並由中央占比例為 75%。分稅制初期留給地方的一些稅收，如證券交易印花稅、個人所得稅、企業所得稅，在之後數年間亦逐漸被中央重新拿去（參見表 6）。例如，證券交易印花稅在 2002 年後被改為中央 97%地方 3%；個人所得稅原本完全歸地方所有，2002 年後則改為中央—地方共享稅；企業所得稅在分稅制初期完全劃歸地方所有，2003 年後則修改為 60%歸中央 40%歸地方。<sup>⑤</sup>經過分稅制改革，地方政府的正式稅收來源發生顯著變化，其財

註 ⑤ 原則上，保留企業所得稅給地方也是為維持地方發展工業的誘因，但由於市場競爭越來越激烈，分稅制後地方政府進入的產業多為受關稅和中央政府保護的產業，例如菸草、汽車、電信等。請見 Christine P. W. Wong and Richard M. Bird, “China’s Fiscal System: A Work in Progress,” p. 438.

政收入占總財政收入之比重，由分稅制改革前平均 73% 下降為 1994~1999 年間的 49%。2000~2007 年，這一比例進一步下降為 47%。<sup>⑥</sup>

表 6 分稅制下中央與地方的財稅安排

<p>中央稅</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 消費稅；</li> <li>2. 中央企業所得稅；</li> <li>3. 來自鐵道部、國有商業銀行總行和國有保險公司總公司的稅收；</li> <li>4. 外國與合資海洋石油企業所得稅、營業稅和特許權使用費；</li> <li>5. 能源與運輸基金收入；</li> <li>6. 來自經濟貿易委員會、電力公司、中國石化總公司與中國有色金屬總公司所屬企業營業稅的 70%；</li> <li>7. 所有進口關稅、進口增值稅和進口消費稅；</li> <li>8. 銀行與其他金融機構的企業所得稅。</li> </ol>
<p>中央與地方共享稅</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 增值稅（75% 歸中央政府，25% 歸省級政府）；</li> <li>2. 自然資源稅（煤炭、天然氣、石油及其他礦產資源，在開採企業完全為中資企業之情況下）；</li> <li>3. 對計畫外用自有資金投資的基建項目課徵的建設稅；</li> <li>4. 鹽稅；</li> <li>5. 工商稅、外資與合資企業所得稅；</li> <li>6. 證券交易印花稅（1994 年，50% 歸中央 50% 歸省；1997 年改為中央 80%，地方 20%；2002 年後改為中央 97%，地方 3%）</li> <li>7. 所有企業的所得稅（2002 年引進，50% 歸中央政府，50% 歸地方各級政府；2003 年後，改為 60% 歸中央，40% 歸地方）</li> <li>8. 個人所得稅（2002 年引入，中央分享 50%，地方分享 50%）</li> </ol>
<p>地方稅</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 未被增值稅所含蓋的營業稅（交通運輸、通訊、建築、金融和保險、郵電通信、文化和體育、娛樂、旅館和餐飲等）；</li> <li>2. 集市交易（攤位租賃）稅；</li> <li>3. 城市維護與建設稅（在企業應繳納的營業稅、消費稅和增值稅基礎上徵收的附加稅）；</li> <li>4. 城市土地使用稅；</li> <li>5. 車船使用稅；</li> <li>6. 來自經濟貿易委員會、電力公司、中國石化總公司與中國有色金屬總公司所屬企業的產品和增值稅的 30% 部分；</li> <li>7. 土地增值稅；</li> <li>8. 教育附加費；</li> <li>9. 筵席稅和屠宰稅；</li> <li>10. 房產稅；</li> <li>11. 對集體企業徵收的附加稅；</li> <li>12. 資源稅；</li> <li>13. 固定資產投資方向調節稅（1999 年停止徵收）；</li> <li>14. 補稅罰款收入。</li> </ol>

資料來源：World Bank, *China: National Development and Sub-National Finance*, p. 51; Christine P. W. Wong and Richard M. Bird, "China's Fiscal System: A Work in Progress," p. 437; 賈康，「中國財稅改革 30 年：簡要回顧與評述」，頁 6~7。

註 ⑥ 「中國統計年鑑（2009）」，中華人民共和國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj>。

## (二) 地方政府稅收與基礎設施投資

為維繫地方政府的經濟誘因，分稅制改革把未被增值稅所含蓋的營業稅，劃歸給地方政府所有（參見表 6）。營業稅是以納稅人從事營運活動的營收（銷售額）為課稅對象之稅種。在分稅制改革前，營業稅即是工商稅的一個稅種，分稅制改革在保留營業稅的同時，對其內容進行了調整和改革。一方面，對原來屬於徵收營業稅的一些產業，包括商品批發和零售，公用事業中的水、電、熱、氣的銷售，服務業中的加工和修理修配，及物品典當收入等，改為徵收增值稅，其他未改徵增值稅的產業繼續徵收營業稅，並劃歸地方所有。另一方面，營業稅其設置九個徵稅項目，分別為：（1）交通運輸業；（2）建築業；（3）郵電通信；（4）文化和體育業；（5）金融和保險業；（6）旅館和餐飲業；（7）轉讓無形資產；（8）銷售不動產；（9）娛樂業。而營業稅稅率則被簡化為九個層次，具體是：金融保險業、一般服務業、轉讓無形資產和銷售不動產之稅率為 5%；交通運輸、建築業、郵電通信業、文化體育業為 3%；娛樂業營業稅率設為 5~20%，並由地方政府依具體情況徵收。

此外，地方雖然只分享到增值稅的四分之一，但因其課稅範圍含蓋所有製造業，且稅率較高（17%），故增值稅對地方政府財政收入依然很重要。根據中央與地方的稅收劃分規則，若增值稅與消費稅的總額超過 1993 年這兩種稅收之和，則地方分享其增加值的 30%，這就把地方政府正式財政收入成長與增值稅和消費稅的成長捆綁在一起。只要這種稅收成長，則各級地方財政均可得益。

表 7 呈現了分稅制改革後地方主要的稅收來源。可以發現，營業稅、增值稅成為地方政府最重要的稅收之一，兩者合占地方稅收的一半以上。其中，營業稅占地方稅收總額之比重超過三成，增值稅約占二成。而且，這些稅收的成長速度都很高。1994~2008 年間，地方營業稅收入年均成長率約 19%，增值稅年均成長率為 16%，企業所得稅成長率約為 22.6%。當企業所得稅與個人所得稅於 2002 年變為共享稅後，營業稅地位更顯重要，其增速提高至 22%，而增值稅之增速也將近 20%。

分稅制改革切斷地方政府與地方國有企業的直接聯繫，也削弱了地方政府建立和直接保護地方國企的誘因。但是，地方政府可藉由招商引資、吸收本地和外阜資金直接於當地投資，來獲取相關稅收；這就與地方基礎設施投資產生直接關聯。<sup>⑩</sup>實際上，營業稅與增值稅的課稅產業，包括了服務業和製造業的大部分範疇，其發展與當地基礎設施的品質和數量密切相關。

一般而言，基礎設施可分為經濟性公共基礎設施和社會性公共基礎設施。前者包括交通運輸、郵電通訊、能源供給等，它們直接參與生產過程，或對經濟成長有直接影響；後者則包括環境保護、學校教育、衛生保健與社會保障等，它們透過提高社會福利而間接影響投資效率。表 8 羅列了基礎設施的分類與主要服務內容。

註⑩ 徐斯儉、呂爾浩，「市場化國家資本主義 1990-2005：中國兩個地級城市個案研究」，頁 97~136。

表 7 地方營業稅、增值稅、企業所得稅及其占地方稅收比重 (1994-2010)

(單位：人民幣億元)

年份	地方稅收總額	營業稅 <sup>a</sup>	營業稅比重 (%)	增值稅 <sup>b</sup>	增值稅比重 (%)	企業所得稅	企業所得稅比重 (%)
1994	2311.60	670.02	29	577.09	25	— <sup>c</sup>	—
1995	2985.58	865.56	29	650.58	22	366.62	12
1996	3746.92	1052.57	28	740.70	20	421.99	11
1997	4263.20	1324.27	31	809.62	19	534.94	13
1998	4983.95	1340.50	27	908.44	18	515.13	10
1999	5594.87	1453.71	26	974.42	17	781.30	14
2000	6406.06	1625.67	25	1139.97	18	1005.50	16
2001	7803.30	1849.10	24	1341.66	17	1656.12	21
2002	7406.16	2295.03	31	1547.38	21	1200.58	16
2003	8413.27	2767.56	33	1810.99	22	1178.80	14
2004	9999.59	3470.98	35	2404.43	24	1596.00	16
2005	12726.73	4102.82	32	2860.76	22	2139.89	17
2006	15233.58	4968.17	33	3196.38	21	2681.14	18
2007	19252.12	6379.51	33	3867.62	20	3132.28	16
2008	23255.11	7394.29	32	4499.18	19	4002.28	17
2009	26157.43	8846.88	34	4565.26	17	3917.75	15
2010	32701.49	11,004.57	34	5,196.27	16	5,048.37	15

說明：a：1994-1997 的營業稅數據為中央地方之總和；b：1994-1997 年地方增值稅數據是作者根據全部增值稅按地方分享 25% 的比例計算所得。c：— 表示數據無法取得。

資料來源：「中國統計年鑑 (2011)」，中華人民共和國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj>。

表 8 基礎設施之分類

基礎設施性質	基礎設施分類	內容
經濟性	交通運輸 郵電通訊 能源供應 供水、供熱及灌溉	公路、鐵路、橋樑、隧道、港口等 自動交換機、電纜等 發電廠、輸電線路、燃氣管道等 大壩、蓄水池、集中供熱設備、水渠等
社會性	環境保護 學校教育 衛生保健 社會福利保障	垃圾箱、焚化爐、下水管道、污水處理廠等 各級學校入學率、教育設施等 衛生機構、床位數、醫護人員比例等 老年及殘障服務設施、農村社保基金建制等

資料來源：Remy Prud'homme, "Infrastructure and Development," p. 4；劉德順，「我國基礎設施水平與經濟增長的區域比較分析」，開發研究 (北京)，第 5 期 (1994 年 5 月)，頁 21。基礎設施分類一般是採用世界銀行 (World Bank) 的方法。請見 World Bank, *Infrastructure for Development*, pp. 2-6.

基礎設施好的地區，對勞動者而言生活便捷，對生產者言則有利於企業健康發展，節約生產成本；因此，基礎設施水準能影響勞動流動和企業選址，從而影響生產活動。<sup>98</sup>但是，作為中間公共消費財，各種基礎設施對生產活動影響程度不同。事實上，對地區經濟發展有重要影響的是經濟性基礎設施。<sup>99</sup>交通運輸、郵電通訊和能源等設施因直接影響生產活動，地方政府最為重視；其他類別如教育、衛生保健、社會福利設施和文娛設施，是透過影響勞動效率間接影響生產，往往被地方政府忽略。<sup>100</sup>對地方政府而言，只有擁有好的經濟性基礎設施，才能促進地區的商業服務業和製造業發展，從而為地方政府帶來更多稅收。前文圖 4 中呈現的地方政府投資行為變化，明顯地看出地方政府對經濟性基礎設施的偏愛。實證研究亦證實，1990 年代中期前，地方政府不重視經濟性基礎設施建設；分稅制改革後，地方公共支出多偏向經濟性基礎設施，忽略公共服務和人力資本投資。研究發現，1994-2004 年間，分權改革對地方政府投資基本建設之支出顯著為正，而對教育科學文藝衛生之支出影響顯著為負。<sup>101</sup>同時，以 1980-2002 年間教育經費投入來看，雖然預算內撥款仍占總教育經費的主要部分，但其比重卻逐年遞減，由 1980 年的 77.79% 降至 2000 年的 54.19%；而進一步的檢驗發現，地方政府投資趨動的經濟成長與小學義務教育支出有明顯的替代關係，政府對經濟性基礎設施的投資排擠了義務教育等社會性基礎設施的投資。<sup>102</sup>

## 伍、討 論

前文由財政制度改革說明財政誘因對地方政府投資行為的影響。與前述之討論密切相關，擁有更多自主權的地方政府為獲取財政收入也衍生出許多其他行為。以下，我們分別由非預算收入、重複建設與地方保護、以及土地財政等三個維度探討地方政府的這些行為。透過分析可以發現，這些地方政府行為或者是為了攫取投資資金，或者是為了保護稅基而對市場競爭加以行政干預，它們實際上是分權改革導致的非意圖結果 (unintended consequences)，往往帶有反市場 (anti-market) 的特徵。

註 98 李泊溪、劉德順，「中國基礎設施水平與經濟增長的區域比較分析」，*管理世界*（北京），第 2 期（1995 年 2 月），頁 108~109。

註 99 David A. Aschauer, "Is Public Expenditure Productive?" pp.177~200; Remy Prud'homme, "Infrastructure and Development," presented for the Annual Bank Conference on Development Economics (Washington D.C.: World Bank, May 3-4, 2004), pp. 1~12.

註 100 通常，財政分權下的地方政府在公共支出結構上存在偏差，即重視公路等經濟性基礎設施，忽略社會性基礎設施。詳細討論請見 Michael Keen and Maurice Marchand, "Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending," *Journal of Public Economics*, Vol. 66, No. 1 (October 1997), pp. 33~53.

註 101 若把數據擴展至 1986-2004 年，則發現分稅制之前，財政分權對基本建設支出的比重影響不顯著，但對教育等的支出影響仍然顯著為負。請見傅勇、張晏，「中國式分權與財政支出結構偏向：為增長而競爭的代價」，*管理世界*（北京），第 3 期（2007 年 3 月），頁 4~12。

註 102 喬寶雲、范劍勇、馮元興，「中國的財政分權與中小學義務教育」，*中國社會科學*（北京），第 6 期（2005 年 6 月），頁 37~46。

## 一、熱衷非預算收入的擴充

中國大陸地方政府因應財稅制度改革的主要策略之一，就是設法增加非預算收入。非預算收入包括預算外資金和自籌資金。這些資金常用於特定用途（如基礎設施支出），不與上級政府分享。<sup>⑭</sup>由於預算外資金歸地方政府自由支配，故它能更方便地（且更不易受中央監督）投入到地方偏好的投資項目。大量的地方投資正是以預算外資金來完成的。因此，與正式預算收入相比，地方政府常常更關心預算外資金之汲取。<sup>⑮</sup>事實上，轉型期中國大陸地方財政制度的一個主要特徵，就是非預算資金在較低層級政府財政收入中越來越重要。而中央出於讓地方分攤財政負擔的考量，也默許地方這部分收入，由而造成地方政府非預算收入的迅速增加。例如，1982-1992 年間，預算外資金以平均 29.9% 的速度成長；到 1992 年，地方預算外收入已達預算內收入的 1.107 倍，<sup>⑯</sup>占地方財政總收入之比重高達 40%。<sup>⑰</sup>分稅制後與分稅制前地方政府獲取預算外收入的方式截然不同。當傳統的預算外收入—國有企業的利稅，因分稅制改革而被取消後，地方政府則不斷開發新預算外收入，包括各種行政事業性收費、土地出讓、出售城鎮戶籍等。例如，行政事業收費占地方政府預算外收入的比重，於分稅制改革後急劇增加，達到 60% 以上。<sup>⑱</sup>到 1996 年底，地方政府的各種預算外收費項目已達 1000 餘項、各種基金 420 餘項（其中中央政府明文規定的收費項目僅 130 項左右）。<sup>⑲</sup>

由以上討論可以看出，欲準確把握地方政府的投資行為，更妥適的量化分析應包括地方政府有更大靈活性的預算外支出。遺憾的是，我們無法獲得地方預算外支出項目的具體統計資料。<sup>⑳</sup>實際上，也許根本無法具體統計出相關的數據。<sup>㉑</sup>準此，本文

註 ⑭ 黃佩華，「財政改革和省級以下的財政」，*經濟社會體制比較*（北京），第 6 期（1994 年 12 月），頁 35-41；黃佩華，「費改稅：中國預算外資金和政府間財政關係的改革」，*經濟社會體制比較*（北京），第 6 期（2000 年 12 月），頁 14-21。

註 ⑮ Kellee S. Tsai, "Off Balance: The Unintended Consequences of Fiscal Federalism in China," p. 7.

註 ⑯ 黃佩華，「財政體制改革路有多遠」，*中國改革*（北京），第 6 期（2000 年 6 月），頁 25；Kellee S. Tsai, "Off Balance: The Unintended Consequences of Fiscal Federalism in China," p. 8.

註 ⑰ 黃佩華，「財政體制改革路有多遠」，頁 26。

註 ⑱ 王有強、盧大鵬、周紹傑，「地方政府財政行為：地方財力與地方發展」，*中國行政管理*（北京），第 2 期（2009 年 2 月），頁 112；World Bank, *China: National Development and Sub-National Finance*, pp. 10-12.

註 ⑲ 樓繼偉，「中國 30 年財稅改革的回顧與展望」，*中國經濟 50 人論壇*主編，*中國經濟 50 人看 30 年*（北京：中國經濟出版社，2008 年），頁 330-331。

註 ⑳ 在*中國統計年鑑*和*新中國 55 年統計資料匯編*等權威的官方統計資料中，沒有地方預算外支出項目之統計。

註 ㉑ 以近年的房地產開發為例，即可看出地方預算外或非預算收入之龐雜。在中國大陸，一個合法的房地產開發計畫，建商須向國土、房管、消防、綠化、園林、人防（即防空）、水利、教育、環衛（即垃圾處理）、衛生、建設、防震辦公室、自來水公司、供電局、工商管理、質量檢驗站、招投標中心、環保局、市政等幾十個政府企事業單位和職能部門交納土地出讓金與相關稅費。此外，還須交納 12 種稅和 500 餘項費和基金，包括土地使用費、土地開發費、市政配套設施費、契稅、建設工程許可

從特徵性事實描述到投資動機之分析，均使用的是預算內數據。這種權宜之計能真實把握地方政府投資行為嗎？也許會有誤差，但正如學者在處理相似議題時所指出，「如果我們發現管理較為嚴格的預算內財政支出也存在某種扭曲，我們就應該對結論更有信心。」<sup>⑩</sup>

## 二、重複建設與實施地方保護

地方政府要獲得財政收入（包括預算內和預算外收入），必須有持續且穩定的收入來源和稅基。在傳統獨占工業結構下，國有工業企業的利稅是國家財政的主要收入來源。這一結構在財政分權改革下發生改變：隨著大部分國有企業劃歸地方管理，以及中央與地方的實行財政包乾制，地方財政與地方國企產生緊密聯結。換言之，原來整體性的工業獨占結構於改革後被分解成屬於各地區所有的獨占工業結構。準此，在缺乏其他穩定稅收來源和尚難建立現代稅收體系的情形下，地方企業的利稅成為地方政府最穩定的稅源。同時，中央對稅制的設計又使得加工製造業有很高的實際利潤率，故地方政府有極大地誘因發展和擴張工業來汲取財政收入。這是各地方政府於分權改革後大量投資工業、由而產生重複建設的主要原因。

表 9 主要加工製造業實際利潤率及其下降<sup>a</sup>

產業或產品	1980年	1989年	利潤率之減少	利潤下降之比例
菸草	326.9	152.3	174.7	53.4
冶煉	98.3	38.7	59.6	60.6
成品油 <sup>b</sup>	55.8	0.2	55.6	99.6
紡織	69.0	15.8	53.2	77.1
橡膠製品	67.2	30.5	36.7	54.6
文體用品	56.7	21.0	35.7	63.0
酒類	48.5	18.0	30.4	62.7
成衣	46.0	16.6	29.4	63.9
手工品	43.0	17.0	25.9	60.2
皮革製品	30.3	7.9	22.5	74.3
製藥產品	45.0	22.8	22.2	49.3
塑膠	31.6	13.6	17.9	56.6
食品	28.9	13.7	15.2	52.6

說明：a：實際利潤率 = (利潤率 + 稅率) / 固定投資；b：石油利潤率之下降主要是因為鑽探成本增加所致，而非市場競爭。

資料來源：第 1 欄與第 2 欄之數據來源於 Barry Naughton, "Implications of the State Monopoly over Industry and Its Relaxation," p. 27；第 3 欄數據來源於 Barry Naughton, "Implications of the State Monopoly over Industry and Its Relaxation," p. 29；最後一欄為作者計算。

費、建設工程備案費、施工許可報建費（包括安全檢查費、品質檢驗費、試樁費、造價審核費、牆體基金、水泥基金等）、營業稅、城市建設維護稅、教育附加費、印花稅、品質檢驗費和工程管理費、轉移登記費、土地增值稅、契稅、企業所得稅、個人所得稅、城鎮土地使用稅、房產稅等。這些稅費通常由地方政府和相關部門自行支配，不與中央分享，其具體數額，很難加以統計。請見孫鐵山、汪暉、王蘭蘭，「走出『小產權房』困境：現狀、成因、政策建議及配套改革」，北大－林肯政策簡報，第 2 期（2011 年 3 月），頁 14-20，[http://www.plc.pku.edu.cn/publications\\_details.aspx?inford=d6f97d61-e5d6-478a-8dc0-fb100e9b4609](http://www.plc.pku.edu.cn/publications_details.aspx?inford=d6f97d61-e5d6-478a-8dc0-fb100e9b4609)。

註<sup>⑩</sup> 傅勇、張晏，「中國式分權與財政支出結構偏向：為增長而競爭的代價」，頁 6。

另一方面，經濟改革開放的一個主要結果是市場進入門檻降低，大量進入（例如鄉鎮企業崛起）造成激烈的產品市場競爭，國企利潤受到嚴重侵蝕，表 9 顯示這一變化。例如，菸草工業的實際利潤率由 1980 年的 326.9 下降至 1989 年的 152.3，降幅為 53.4%；同樣，紡織業之利潤率由 69.0 下降為 15.8，降幅為 77.1%。其他像文體用品、酒類、成衣、手工品、皮革製品等的實際利潤下降都超過 60% 以上。<sup>⑩</sup>「由於這些工業部門對政府的收入極為重要，利潤率的降低迫使地方政府官員去干預和保護他們的收入來源」。<sup>⑪</sup>基層政府沒有力量操縱經濟環境，但更高層行政機構的政府官員擁有更有效手段。因此，地區封鎖和各種形式的地方保護主義便成為爭奪收入的工具。<sup>⑫</sup>

### 三、追求「土地財政」

分稅制改革前，國企利潤留成是地方政府預算外收入的最主要來源，它占地方預算外收入之比重一直處於 70-90% 之間。<sup>⑬</sup>分稅制和新企業法規取消了地方政府保留國企利稅的權利，導致地方政府預算外收入大幅下降。但是，隨著其他一些預算外收入的發掘利用，包括各種行政事業性收費、出售土地和其他收入（例如出售城鎮戶籍等），地方預算外收入又迅速回升且不斷攀升。<sup>⑭</sup>而土地出讓收入，既非預算內、也不

註<sup>⑩</sup> Christine P. W. Wong, "Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China," p. 198.

註<sup>⑪</sup> Barry Naughton, "Implications of the State Monopoly over Industry and Its Relaxation," p. 27.

註<sup>⑫</sup> 沈立人、戴園晨，「我國『諸侯經濟』的形成及其弊端和根源」，頁 12~19；銀溫泉、才婉如，「我國地方市場分割的成因和對策」，頁 3~12；Alwyn Young, "The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China," pp. 1091~1135. 另外，政治動機的觀點則是由官員升遷競爭解釋重複建設與地方保護主義，認為政治錦標賽競爭是一種零和賽局，故官員不選擇合作且保護地方市場。請見周黎安，「中國地方官員的晉升錦標賽模式研究」，頁 33~34；周黎安，「晉升博奕中政府官員的激勵與合作」，頁 33~40。同時，持政治動機觀點的學者批評財政誘因觀點無法解釋為什麼地方政府不願合作，即使合作可以增加利益。但是，這種批評可能忽略了公共選擇（public choice）理論的發現：由於搭便車（free rider）的困擾和對潛在收益的爭吵（bargaining conflicts），集體行動（collective actions）並不容易實現。請見 Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge: Harvard University Press, 1965). 換言之，如果不能克服搭便車問題，以及對未來合作利益的分配並不十分清楚，地方政府（官員）為什麼要積極合作呢？相對地，若中央出面協調地方的行動和利益，我們還是看到許多地方政府合作的例子。例如港珠澳大橋、全國高速公路網的建設等等。

註<sup>⑬</sup> 例如，1984-1986 年，中國大陸國有工業企業的利潤留成分別為 248.9、302.1、288.6 億元人民幣，但企業實際的利潤留成分別只有 146.5、177.8、151.3 億元。換言之，超過四成甚至接近一半的利潤被地方政府納入財政收入。請見鄧英洵、姚鋼、徐笑波、薛玉偉，*中國預算外資金分析*（北京：中國人民大學出版社，1990 年），頁 56；Christine P. W. Wong, "Central-local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China," pp. 694, 708；黃佩華，「財政改革和省級以下的財政」，頁 35~41；黃佩華，「費改稅：中國預算外資金和政府間財政關係的改革」，頁 14~21。

註<sup>⑭</sup> 例如，1994 年分稅制改革後，行政事業收費占地方政府預算外收入的比重急劇增加，達 60% 以上。請見王有強、盧大鵬、周紹傑，「地方政府財政行為：地方財力與地方發展」，頁 115。

列入預算外管理，近年來更成為地方政府重要的收入來源。表 10 顯示，近年來，土地收入已經占地方財政收入的一半左右，2010 年更高達 67%。這些資金的很大部分被用於地方經濟性基礎設施建設，進而帶來正式稅收的成長。但是，由於這些非預算資金在使用過程中缺乏監管，也導致大量的貪污腐敗活動。<sup>⑩</sup>

表 10 地方政府土地收入

(單位：人民幣億元)

年份	土地出讓金收入	地方財政收入 (預算內)	土地出讓金占地方財政收入之比例 (%)
2000	324	6406.06	5.1
2001	492	7803.30	6.3
2002	1461.24	8515.00	17.2
2003	5800	9849.98	58.9
2004	5894.14	11893.37	49.6
2005	5505.15	15100.76	36.5
2006	7677.89	18303.58	41.9
2007	13000	23572.62	55.1
2008	9736.96	28649.79	34
2009	15910.2	32602.59	48.8
2010	27,100.00	40,613.04	67

資料來源：「中國國土資源公報 (2001-2010)」，中華人民共和國國土資源部，<http://www.mlr.gov.cn/zwgk/tjxx/>；「中國統計年鑑 (2011)」，中華人民共和國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj>。第 4 欄為作者計算。

## 陸、結 論

地方政府在中國轉型過程中扮演關鍵角色，分析其行為對理解中國大陸的政治經濟動態具有重要的理論與現實意義。利用轉型時期政府投資的特徵性事實，本研究探討導致地方政府投資行為變化的因素。我們認為，追求財政收入是地方政府於轉型時期呈現不同投資行為的根本原因。這種投資行為差異與中央與地方的財政制度安排有密切關聯，並導致地方政府收益來源隨之改變。在改革開放的第一階段 (1978-1993 年)，地方政府的主要財政收入來自於工商稅 (以產品稅為主)；1990 年代中期之後，地方政府的主要稅收收入主要來自與地方基礎設施的數量和品質密切相關的營業稅和增值稅。為追求財政收益最大化，地方政府投資會偏向那些可以帶來大量財政收入的高利稅產業或部門，由而呈現不同的投資行為。同時，本研究也進一步討論了地方政

註⑩ 財政部財政科學研究所課題組，「財稅體制對地方政府固定資產投資膨脹的影響分析」，經濟研究參考 (北京)，第 72 期 (2007 年 12 月)，頁 23；王有強、盧大鵬、周紹傑，「地方政府財政行為：地方財力與地方發展」，頁 116；平新喬，「中國地方政府支出規模的膨脹趨勢」，經濟社會體制比較 (北京)，第 1 期 (2007 年 2 月)，頁 58。

府為追求財政收入所衍生的行為，包括注重預算外收入之汲取、追求土地財政、重複建設與實施地方保護主義等。

由財政誘因角度詮釋地方政府投資行為的變化，是問題的一個重要維度。然而，其他制度安排的轉變，例如徵稅機關隸屬關係的重新劃分、金融體制改革、市場競爭加劇等，也可能對地方政府投資本地企業之誘因產生重要影響。<sup>⑩</sup>本文對此並未著重探討，這是未來重要的研究方向之一。另外，中國大陸的五級政府結構包括眾多地方政府，各地資源稟賦條件亦不相同，故而地方政府行為複雜多樣。本文的財政誘因研究途徑，只是由特定的維度觀察地方政府行為。實際上，地方政府的許多行動還有待深入討論。雖然，一些地方政府的策略行為仍可以納入財政誘因的觀點。例如，在招商引資過程中，地方政府以低地價甚至零地價吸引外資。這一策略行為是地方政府將工業用地與商業用地區別對待，利用行政力量壓低城市週邊工業用地價格來吸引投資，嗣廠商進駐並帶動地方工商業發展後，再利用政府對土地的壟斷地位高價出售城市商業用地牟利。<sup>⑪</sup>但是，地方政府在招商過程中普遍出現的減稅競爭等議題，仍值得進一步探究。例如，有地方政府以減讓「國稅」來吸引外來投資；也有地方政府以犧牲「地稅」換取外資青睞。其間之差異是可深入分析之問題。另外，追求財政收入對地方政府投資行為的影響（包括具體之稅種和稅率的效果），還欠缺更嚴格的實證檢驗。詳細的田野調查與實證檢驗，亦是未來研究方向。

\* \* \*

（收件：99 年 11 月 11 日，第 1 次修正：100 年 3 月 28 日，複審：100 年 5 月 2 日，第 2 次修正：100 年 6 月 17 日，第 2 次複審：100 年 7 月 9 日，三審：100 年 8 月 15 日，第 3 次修正：100 年 9 月 21 日，三審複審：100 年 12 月 21 日，第 4 次修正：101 年 1 月 6 日，第 5 次修正：101 年 1 月 18 日，第 7 次修正：101 年 3 月 27 日，第 8 次修正：101 年 4 月 2 日，接受：101 年 4 月 25 日）

註<sup>⑩</sup> 相關討論請見王紅領、李稻葵、雷鼎鳴，「政府為什麼放棄國有企業產權」，*經濟研究*（北京），第 8 期（2001 年 8 月），頁 61~85；曹海濤、葉日崧，「中國大陸公有企業的民營化：中央與地方關係的分析途徑」，*中國大陸研究*，第 53 卷第 4 期（2010 年 12 月），頁 105~139。

註<sup>⑪</sup> 靳濤，「引資競爭、地租扭曲與地方政府行為」，*學術月刊*（上海），第 40 卷第 3 期（2008 年 3 月），頁 86。

# Decentralization and Local Investment Behaviors in China - A Perspective on Fiscal Incentives

*Hai-tao Tsao*

Associate Professor  
Department of International Business  
Asia University

## Abstract

This paper analyzes local government investments during China's reform era. Fiscal incentives are regarded as the principal factor in decision-making of local government investment. As the central-local fiscal relations change, the incentive structure of local governments have adapted to fiscal systems. Therefore, the salient differences in local government investments are to respond to the change of revenue resources. Consequently, local governments heavily invest in the processing and manufacturing industry under the revenue-sharing system (RSS) during the 1980s and the early 1990s. The tax-sharing system (TSS) reform in 1994, however, shifts local tax base to business tax and value-added tax. These taxes are closely associated with local infrastructure investment. Accordingly, local governments have plunged into local infrastructure investment since the mid-1990s.

**Keywords:** China, fiscal decentralization, local investment, fiscal incentives

### 參考文獻

- 「中國統計年鑑 (1996-2011)」，中華人民共和國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj>。
- 「中國國土資源公報 (2001-2010)」，中華人民共和國國土資源部，<http://www.mlr.gov.cn/zwgk/tjxx/>。
- 「中華人民共和國產品稅條例 (1984)」，法律圖書館網，1984 年 9 月 18 日，[http://www.law-lib.com/law/law\\_view.asp?id=313125](http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=313125)。
- 中國財政年鑑編委會編，中國財政年鑑 (2007-2008) (北京：中國財政雜誌出版社，2007-2008 年)。
- 中華人民共和國國家統計局編，中國統計年鑑 (1981-1994) (北京：中國統計出版社，1982-1995 年)。
- 王世磊、張軍，「中國地方官員為什麼要改善基礎設施？」，經濟學季刊 (北京)，第 7 卷第 2 期 (2008 年 6 月)，頁 383~398。
- 王永欽、張晏、章元、陳釗、陸銘，「中國的大國發展道路—論分權式改革得失」，經濟研究 (北京)，第 1 期 (2007 年 1 月)，頁 4~16。
- 王立國，「行爲矛盾的地方政府：理論的困惑與現實的選擇」，經濟體制改革 (北京)，第 2 期 (1989 年 2 月)，頁 64~68。
- 王有強、盧大鵬、周紹傑，「地方政府財政行爲：地方財力與地方發展」，中國行政管理 (北京)，第 2 期 (2009 年 2 月)，頁 111~116。
- 王紅領、李稻葵、雷鼎鳴，「政府為什麼放棄國有企業產權」，經濟研究 (北京)，第 8 期 (2001 年 8 月)，頁 61~85。
- 王隆昌，「關於預算外投資規模的控制問題」，基建優化 (北京)，第 2 期 (1984 年 2 月)，頁 16~21、26。
- 王嘉州，「財政制度變遷時中央與地方策略互動之分析—以分稅制與廣東省爲例」，中國大陸研究，第 46 卷第 5 期 (2003 年 9-10 月)，頁 81~103。
- 平新喬，「中國地方政府支出規模的膨脹趨勢」，經濟社會體制比較 (北京)，第 1 期 (2007 年 2 月)，頁 50~58。
- 平新喬、白潔，「中國財政分權與地方公共品的供給」，財貿經濟 (北京)，第 2 期 (2006 年 2 月)，頁 49~55。
- 江定洲，「現行稅法簡介」，江西政報 (南昌)，第 4 期 (1989 年 4 月)，頁 36~40。
- 何乘材，「當前產業結構調整中的財政政策」，財政研究 (北京)，第 5 期 (1991 年 5 月)，頁 23~26。
- 何國梁，「預算外投資管理的反思和對策」，財政研究 (北京)，第 12 期 (1988 年 12 月)，頁 28~31。
- 沈立人、戴園晨，「我國『諸侯經濟』的形成及其弊端和根源」，經濟研究 (北京)，第 3 期 (1990 年 3 月)，頁 12~19。

- 李木，「關於加強預算外資金管理問題」，*經濟理論與經濟管理*（北京），第 4 期（1984 年 4 月），頁 11~13。
- 李泊溪、劉德順，「中國基礎設施水平與經濟增長的區域比較分析」，*管理世界*（北京），第 2 期（1995 年 2 月），頁 106~111。
- 周飛舟，「生財有道：土地開發和轉讓中的政府和農民」，*社會學研究*（北京），第 1 期（2007 年 1 月），頁 46~82。
- 周雪光，「逆向軟預算約束：一個政府行為的組織分析」，*中國社會科學*（北京），第 2 期（2005 年 2 月），頁 132~144。
- 周黎安，「中國地方官員的晉升錦標賽模式研究」，*經濟研究*（北京），第 7 期（2007 年 7 月），頁 36~50。
- 周黎安，「晉升博弈中政府官員的激勵與合作」，*經濟研究*（北京），第 6 期（2004 年 6 月），頁 33~40。
- 周黎安，*轉型中的地方政府：官員激勵與治理*（上海：格致出版社，2008 年）。
- 徐斯儉、呂爾浩，「市場化國家資本主義 1990-2005：中國兩個地級城市個案研究」，*中國大陸研究*，第 52 卷第 2 期（2009 年 6 月），頁 97~136。
- 徐建陽，「調整基建必須整頓和壓縮預算外投資」，*中國財政*（北京），第 4 期（1981 年 4 月），頁 9~10。
- 徐現祥、王賢彬、舒元，「地方官員與經濟增長－來自中國省長、省委書記交流的證據」，*經濟研究*（北京），第 9 期（2007 年 9 月），頁 18~31。
- 孫鐵山、汪暉、王蘭蘭，「走出『小產權房』困境：現狀、成因、政策建議及配套改革」，*北大－林肯政策簡報*，第 2 期（2011 年 3 月），頁 14~20，[http://www.plc.pku.edu.cn/publications\\_details.aspx?infolid=d6f97d61-e5d6-478a-8dc0-fb100e9b4609](http://www.plc.pku.edu.cn/publications_details.aspx?infolid=d6f97d61-e5d6-478a-8dc0-fb100e9b4609)。
- 財政部財政科學研究所課題組，「財稅體制對地方政府固定資產投資膨脹的影響分析」，*經濟研究參考*（北京），第 72 期（2007 年 12 月），頁 2~28。
- 張軍、周黎安編，*為增長而競爭：中國增長的政治經濟學*（上海：格致出版社，2007 年）。
- 張軍、高遠，「官員任期、異地交流與經濟增長－來自省級經驗的證據」，*經濟研究*（北京），第 11 期（2007 年 11 月），頁 91~103。
- 張軍、高遠、傅勇、張弘，「中國為什麼擁有了良好的基礎設施？」，*經濟研究*（北京），第 3 期（2007 年 3 月），頁 4~19。
- 張晏、龔六堂，「分稅制改革、財政分權與中國經濟增長」，*經濟學季刊*（北京），第 5 卷第 1 期（2005 年 4 月），頁 75~108。
- 張許穎，「中央政府和地方政府投資行為博弈分析」，*經濟經緯*（北京），第 3 期（2007 年 3 月），頁 23~27。
- 張維迎，*博弈論與信息經濟學*（上海：上海三聯書店，1996 年）。
- 曹海濤、葉日崧，「中國大陸公有企業的民營化：中央與地方關係的分析途徑」，*中國大陸研究*，第 53 卷第 4 期（2010 年 12 月），頁 105~139。

- 許毅、項鏡泉，第七個五年計畫時期的國家財政（北京：中國財政經濟出版社，1997 年）。
- 郭元晞，「論產品稅」，*經濟研究*（北京），第 3 期（1984 年 3 月），頁 30~33。
- 郭宏德、韓紹初，「試論產品稅的經濟槓桿作用」，*財政研究*（北京），第 6 期（1984 年 6 月），頁 27~32。
- 郭道詞、任顯成，「財政資金運用與提高投資效益問題研究」，*財政研究*（北京），第 2 期（1992 年 2 月），頁 47~53。
- 陶然、楊大利，「財政收入需要與地方政府在中國轉軌和增長中的作用」，*公共行政評論*（廣州），第 5 期（2008 年 5 月），頁 6~40。
- 陶然、陸曦、蘇福兵、汪暉，「地區競爭格局演變下的中國轉軌：財政激勵和發展模式反思」，*經濟研究*（北京），第 7 期（2009 年 7 月），頁 21~33。
- 陶然、蘇福兵、陸曦、朱昱銘，「經濟增長能夠帶來晉升嗎？—對晉升錦標競賽理論的邏輯挑戰與省級實證重估」，*管理世界*（北京），第 12 期（2010 年 12 月），頁 13~26。
- 傅勇、張晏，「中國式分權與財政支出結構偏向：為增長而競爭的代價」，*管理世界*（北京），第 3 期（2007 年 3 月），頁 4~12、22。
- 喬寶雲、范劍勇、馮元興，「中國的財政分權與中小學義務教育」，*中國社會科學*（北京），第 6 期（2005 年 6 月），頁 37~46。
- 景宗賀，「固定資產投資規模必須控制」，*中央財經大學學報*（北京），第 6 期（1985 年 6 月），頁 39~42。
- 程永昌，「關於我國稅收對產業、產品結構調整的『負效應』問題」，*稅務與經濟*（北京），第 5 期（1993 年 5 月），頁 1~5。
- 黃佩華，「中國經濟的漸進式改革之路是否走到了盡頭？」，*改革*（北京），第 1 期（1994 年 1 月），頁 71~78。
- 黃佩華，「財政改革和省級以下的財政」，*經濟社會體制比較*（北京），第 6 期（1994 年 12 月），頁 35~41。
- 黃佩華，「費改稅：中國預算外資金和政府間財政關係的改革」，*經濟社會體制比較*（北京），第 6 期（2000 年 12 月），頁 14~21。
- 黃佩華，「財政體制改革路有多遠」，*中國改革*（北京），第 6 期（2000 年 6 月），頁 25~26。
- 黃蕭廣，「財政體制改革與地方保護主義」，*經濟研究*（北京），第 2 期（1996 年 2 月），頁 37~40。
- 賈康，「中國財稅改革 30 年：簡要回顧與評述」，*財稅研究*（北京），第 10 期（2008 年 10 月），頁 2~20。
- 賈康、趙厚全，*中國財稅體制改革 30 年回顧與展望*（北京：人民出版社，2008 年）。
- 賈放、陳越，「超高速增長與緊縮政策」，*中國工業經濟*（北京），第 12 期（1985 年 12 月），頁 2~5。

- 靳濤，「引資競爭、地租扭曲與地方政府行為」，*學術月刊*（上海），第 40 卷第 3 期（2008 年 3 月），頁 83~88。
- 榮敬本，「如何建立民主合作的新體制－關於縣鄉兩級政治體制改革的研究報告」，董鬱玉、施濱海主編，*政治中國：面向新體制選擇的時代*（北京：今日中國出版社，1998 年），頁 314~351。
- 銀溫泉、才婉如，「我國地方市場分割的成因和對策」，*經濟研究*（北京），第 6 期（2001 年 6 月），頁 3~12。
- 劉德順，「我國基礎設施水平與經濟增長的區域比較分析」，*開發研究*（北京），第 5 期（1994 年 5 月），頁 20~23。
- 樓繼偉，「中國 30 年財稅改革的回顧與展望」，中國經濟 50 人論壇主編，*中國經濟 50 人看 30 年*（北京：中國經濟出版社，2008 年），頁 330~331。
- 蔡嘉裕，「從大陸分稅制論其中央與地方的財政關係與問題」，*中國大陸研究*，第 41 卷第 11 期（1998 年 11 月），頁 25~44。
- 蔡慧卿、姚峰，「論預算外資金的適度規模」，*財政研究*（北京），第 9 期（1989 年 9 月），頁 49~52。
- 鄧英淘、姚鋼、徐笑波、薛玉偉，*中國預算外資金分析*（北京：中國人民大學出版社，1990 年）。
- 謝平，「財政赤字不是引起通貨膨脹的主要原因」，*財政研究*（北京），第 2 期（1988 年 2 月），頁 39~41、48。
- Aschauer, David A., "Is Public Expenditure Productive?" *Journal of Monetary Economics*, Vol. 23, No. 2 (March 1989), pp. 177~200.
- Bahl, Roy and Christine Wallich, "Intergovernmental Fiscal Relations in China," *World Bank Working Papers*, February 1, 1992, pp. 1~66, [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1992/02/01/000009265\\_3961002104904/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1992/02/01/000009265_3961002104904/Rendered/PDF/multi_page.pdf).
- Blanchard, Olivier and Andrei Shleifer, "Federalism With and Without Political Centralization: China Versus Russia," *IMF Staff Papers*, Vol. 48, No. 4 (Winter 2001), pp. 171~179.
- Cai, Hongbin and Daniel Treisman, "Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle," *World Politics*, Vol. 58, No. 4 (July 2006), pp. 505~535.
- Chen, Kang, "Fiscal Centralization and the Form of Corruption in China," *European Journal of Political Economy*, Vol. 20, No. 4 (November 2004), pp. 1001~1009.
- Chen, Ye, Hongbin Li and Li-an Zhou, "Relative Performance Evaluation and the Turnover of Provincial Leaders in China," *Economics Letters*, Vol. 88, No. 3 (September 2005), pp. 421~425.
- Huang, Yasheng, "Administrative Monitoring in China," *The China Quarterly*, No. 143 (September 1995), pp. 828~843.
- Huang, Yasheng, "Central-local Relations in China during the Reforming Era: The Economic

- and Institutional Dimensions,” *World Development*, Vol. 24, No. 4 ( April 1996 ), pp. 655~672.
- Huang, Yasheng, *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-local Relations during the Reform Era* ( New York: Cambridge University Press, 1999 ).
- Hussain, Athar and Nicholas Stern, “Public Finances, the Role of the State, and Economic Transformation, 1978-2020,” in Jiwei Lou and Shuilin Wang eds., *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society* ( Washington D.C.: World Bank, 2008 ), pp. 13~38.
- Jin, Hehui, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style,” *Journal of Public Economics*, Vol. 89, No. 9-10 ( September 2005 ), pp. 1719~1742.
- Jha, Raghendra, *Modern Public Economics* ( New York: Routledge, 1998 ).
- Keen, Michael and Maurice Marchand, “Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending,” *Journal of Public Economics*, Vol. 66, No. 1 ( October 1997 ), pp. 33~53.
- Kung, James K. and Shuo Chen, “The Tragedy of the Nomenklatura: Career Incentives and Political Radicalism during China’s Great Leap Famine,” *American Political Science Review*, Vol. 1, No. 1 ( February 2011 ), pp. 1~19.
- Li, Cheng, “Economic Transformation and State Rebuilding in China,” in Barry Naughton and Dali L. Yang eds.,  *Holding China Together* ( New York: Cambridge University Press, 2004 ), pp. 29~69.
- Li, Hongbin and Li-an Zhou, “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China,” *Journal of Public Economics*, Vol. 89, No. 9-10 ( September 2005 ), pp. 1743~1762.
- Lin, Justin Yifu and Zhiqiang Liu, “Fiscal Decentralization and Economic Growth in China,” *Economic Development and Culture Change*, Vol. 49, No. 1 ( October 2000 ), pp. 1~21.
- Montinola, Gabriella, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China,” *World Politics*, Vol. 48, No. 1 ( October 1995 ), pp. 50~81.
- Nathan, Andrew J., “A Factionalism Model for CCP Politics,” *The China Quarterly*, No. 53 ( February 1973 ), pp. 34~66.
- Naughton, Barry, “Implications of the State Monopoly over Industry and Its Relaxation,” *Modern China*, Vol. 18, No. 1 ( January 1992 ), pp. 14~41.
- Naughton, Barry, *The Chinese Economy: Transition and Growth* ( Cambridge: The MIT Press, 2007 ).
- Naughton, Barry, “A Political Economy of China’s Economic Transition,” in Loren Brandt and Thomas G. Rawski eds., *China’s Great Economic Transformation* ( Cambridge:

- Cambridge University Press, 2008 ), pp. 91~135.
- Oi, Jean C., "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China," *World Politics*, Vol. 45, No. 1 ( October 1992 ), pp. 99~126.
- Oi, Jean C., *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform* ( London: University of California Press, 1999 ).
- Oksenberg, Michel and James Tong, "The Evolution of Central-provincial Fiscal Relations in China, 1971-1984: The Formal System," *The China Quarterly*, No. 125 ( March 1991 ), pp. 1~25.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* ( Cambridge: Harvard University Press, 1965 ).
- Prud'homme, Remy, "Infrastructure and Development," presented for the Annual Bank Conference on Development Economics ( Washington D.C.: World Bank, May 3-4, 2004 ).
- Qian, Yingyi and Barry R. Weingast, "China's Transition to Markets: Market-preserving Federalism, Chinese Style," *Journal of Policy Reform*, Vol. 1, No. 2 ( December 1996 ), pp. 149~185.
- Qian, Yingyi and Gerard Roland, "Federalism and the Soft Budget Constraint," *American Economic Review*, Vol. 88, No. 5 ( December 1998 ), pp. 1143~1162.
- Qian, Yingyi and Barry R. Weingast, "Federalism as a Commitment to Market Incentives," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4 ( Fall 1997 ), pp. 83~92.
- Shirk, Susan L., *The Political Logic of Economic Reform in China* ( Berkeley: University of California, 1993 ).
- Tsai, Kellee S., "Off Balance: The Unintended Consequences of Fiscal Federalism in China," *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 9, No. 2 ( Fall 2004 ), pp. 1~26.
- Tsui, Kai-yuen and Youqiang Wang, "Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China," *The China Quarterly*, No. 177 ( March 2004 ), pp. 71~90.
- Walder, Andrew G., "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," *American Journal of Sociology*, Vol. 101, No. 2 ( September 1995 ), pp. 263~301.
- Wong, Christine P. W., "Between Plan and Market: The Role of the Local Sector in Post-Mao China," *Journal of Comparative Economics*, Vol. 11, No. 3 ( September 1987 ), pp. 385~398.
- 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., "Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China," *Modern China*, Vol. 18, No. 2 ( April

- 1992), pp. 197~227.
- Wong, Christine P. W., "Overview of Issues in Local Public Finance in the PRC," in Christine P. W. Wong ed., *Overview of Issues in Local Public Finance in the PRC* (Hong Kong: Oxford University Press, 1997), pp. 27~60.
- Wong, Christine P. W. and Richard M. Bird, "China's Fiscal System: A Work in Progress," in Loren Brandt and Thomas G. Rawski eds., *China's Great Economic Transformation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), pp. 429~466.
- World Bank, *Infrastructure for Development* (Washington D.C.: World Bank, 1994).
- World Bank, *China: National Development and Sub-National Finance* (Washington D.C.: World Bank, 2002).
- Young, Alwyn, "The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in the People's Republic of China," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115, No. 4 (November 2000), pp. 1091~1135.
- Zhang, Tao and Heng-fu Zou, "Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China," *Journal of Public Economics*, Vol. 67, No. 2 (February 1998), pp. 221~240.
- Zhou, Huizhong, "Fiscal Decentralization and the Development of the Tobacco Industry in China," *China Economic Review*, Vol. 11, No. 2 (December 2000), pp. 114~133.
- Zhou, Huizhong, "Implications of Interjurisdictional Competition in Transition: The Case of the Chinese Tobacco Industry," *Journal of Comparative Economics*, Vol. 29, No. 1 (March 2001), pp. 158~182.
- Zhuravskaya, Ekaterina V., "Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style," *Journal of Public Economics*, Vol. 76, No. 3 (January 2000), pp. 337~368.