



# 大陸預算外資金問題研析與長期效應之研究

## Dynamic Effect of Extra-budgetary Fund in Mainland China

國立台灣師範大學公民教育與活動領導學系教授 曾永清

Tsen, Yung-Chin  
(Professor of Department of Civic Education and Leadership,  
National Taiwan Normal University)

## **Dynamic Effect of Extra-budgetary Fund in Mainland China**

Tsen, Yung-Chin

Professor of Department of Civic Education and Leadership,  
National Taiwan Normal University

---

### **Abstract**

Extra-budgetary fund as the secondary budget system with up to 64.07 billion yuan by 2006, has become a rather special problem in China. Using the vector error correction model (VECM), this paper tries to analyze the long-term effect of this fund system over the economic growth. We find that budgetary and extra-budgetary revenue produce mutual exclusion effect on GDP. The extra-budgetary expenditure has 3- periods unproductive stimulating effect, yet it still need more materials to confirm their true relation for a long time. To causality, extra-budgetary revenue and expenditure are causes and have significant influence on growth of GDP, but adverse relation doesn't exist. A series of concrete suggestions were raised in this paper that through dividing the responsibility of the intergovernmental expenditure, offering taxation on local government, legislating fees, government may facilitate the reform this financial system.

**Keywords:** Extra-budgetary Revenue and Expenditure, VECM, Economic Growth

# 大陸預算外資金問題研析與 長期效應之研究

曾永清

國立台灣師範大學公民教育與活動領導學系教授

---

## 摘要

大陸預算外收入至2006年已高達6407.88億元，50多年來成長了460多倍，發展成爲與預算內資金並列的第二預算，衍生許多問題。本文將運用向量誤差修正模型（VECM）方法來觀察預算外收支對經濟增長的長期效益。研究發現大陸之預算內、外收入對GDP產生互斥作用。預算外支出屬於短期的非生產性支出，具有3期刺激作用，長期需藉助未來資料確定其真實效益。就因果關係言，預算外收入與支出是GDP增長的動因，預算外收支對GDP改變有顯著影響，然而GDP卻非預算外支出或預算外收入變化的動因。本研究建議當局需要合理區分政府間的支出責任、給予地方在租稅收入更大自主權、對行政事業收費立法等措施，以便完整地改革這項制度。

**關鍵詞：**預算外收支、向量誤差修正模型、經濟增長

## 壹、前言

大規模預算外資金的存在是中國一個獨特的財政現象，為世界各國所少有。根據官方說法，<sup>1</sup>預算外資金是指國家機關、事業單位、社會團體、企業主管部門和其他機構為履行或代行政府職能，依據國家法律、規章而收取、募集和使用的未納入國家預算管理的各種財政性資金。因此，預算外資金具有法律性，屬於國家財政性資金，其所有權屬於國家財政預算收入範疇，不是部門和單位的自有資金，實際使用上卻是由各單位自行處置。在制度上，地方政府的預算報告，需提交地方人民代表大會進行審批。然而中國現行的預算法規，允許政府無需獲得人大許可，直接使用預算外的資金收入。因此，各級政府在制定預算案時，無不運用各種方法留下收入自行利用，長期以往，成為地方政府主要收入來源。這些收入的形成初衷，乃是中央政府的放權讓利，允許地方政府或部門通過一些行政方式的收費來彌補行政事業經費不足，對於促進地方與各部門的發展產生作用，不過後來卻衍生許多問題，擾亂財政與經濟秩序。

市場經濟國家大都施行預算完整性原則，<sup>2</sup>不存在預算外資金。政府的各項收支均由財政部門統籌安排，納入國家預算，採用國庫集中支付制度統一管理。

大陸的預算外資金制度，隨著市場經濟的逐步建立，對其經濟發展帶來的負面影響逐漸顯現出來。這些資金形成部門的既得利益，資金的挪用嚴重，擾亂分配秩序，導致使用效率的降低與腐敗現象，<sup>3</sup>這種種均不利於財政制度改革，對大陸經濟的發展造成不良

- 
1. 國務院1996年頒布的關於加強預算外資金管理的決定和預算外資金管理實施辦法。
  2. 徐仁輝，*公共財務管理*（台北：智勝，2002），頁64；劉子基，*財政學*（北京：高等教育出版社出版，2002），頁270。
  3. 劉穎，「預算外資金支出管理分析」，*瀋陽師範學院學報*（瀋陽），第3期（2002年5月），頁26。

影響，成爲中央政府相當頭痛的一個問題，其現象與影響值得多加探究，這部分研究不只侷限在理論探討，也需藉助實證資料作定量分析。本文由除了從預算制度面探討預算外資金的發展狀況外，過去文獻中未觸及預算外收入與支出相互變化與經濟增長的關係，本文將運用向量誤差修正模型（VECM）方法來觀察預算外收支對經濟增長的長期效益，俾對其影響作縱貫性的瞭解。

## 貳、預算外資金制度面分析

### 一、預算外資金發展現況

預算外資金歷史由來已久，自1948年起即已存在，當年爲了解決農村與行政機構的經費開支，中央政府決定將一些零星收入，包括各單位的生產收入、鄉鎮自籌資金，如公糧附加收入、房地產稅農業稅附加等，劃給地方單位自收自支，於是開始形成預算外資金。<sup>4</sup>從「一五時期」（1953~1957）開始，實施「劃分收入、分級管理」的預算體制後，這筆預算金額逐漸增加，其間財政制度雖稍有調整，但是資金規模並不大。依中國財政部統計資料可知，政府預算外的收入包括六個項目，分別是行政事業性收費、政府性基金收入、鄉鎮自籌統籌基金、地方財政收入、國有企業與主管部門收入與其他收入，期間於1993~1995、1996、1997年對於資金收入範圍均有所調整。<sup>5</sup>早年預算外收入占財政收入比例不高，對經濟發展影響不大。1952年預算外收入爲13.62億元，相當於當年總預算收入的7.8%，之後逐年增加，至1960年時比例達20.6%。1961年，中央

- 
4. 參閱余小平、賈康、王玲，「預算外資金的歷史、現況分析及改革建議」，**財經問題研究**（大連），第8期（1996年8月），頁7；張月玲、肖國金，「我國預算外資金的歷史與展望」，**財經理論與實踐**（長沙），第21卷第104期（2000年3月），頁67。
  5. 中國國務院決定從1996年起將13項數額較大的政府性基金收費納入財政預算管理。事業單位和社會團體通過市場取得的非政府職能的經營、服務性收入，不作爲預算外資金管理。1997年，財政部會同相關單位聯合發佈了**關於第一批取消的各種基金（附加、收費）專案的通知**，取消了217項預算外資金專案。

政府對預算外資金進行清理整頓，採行納、減、管的辦法，使該項資金由前一年的之117.78億元，減為54.4億元，減少48.73%，幅度相當大。文化大革命期間，財政制度遭到破壞，各地方政府與部門自行設立預算外項目，以穩定本身的收入來源，這項收入又逐年增加，<sup>6</sup>至1971年即已突破百億，達118.58億元，隨後逐年攀升。即使如此，這項金額占國家預算收入比值僅為15.9%，至1981年，該項金額已占國家預算收入之51.12%，正式宣告高比例預算外制度的形成。1992年預算外資金為3854.92億元，該項比重甚至高達110.67%，由最初的預算的必要補充發展成為與預算內資金並駕齊驅的「第二預算」。<sup>7</sup>（請參閱表一與圖一內容）1993年，大陸財政部採行新的財務會計制度，對於國營企業及其主管部門的預算外資金部分，改由各單位自行運用，不再納入預算外資金的計算範圍。這個新規定使得當年預算外資金額度降為1432.51億元。在1994年實施分稅制後，中央取得了大部分的徵稅權，建立明確的收入分配機制。這兩年間措施對預算外資金估算範圍加以調整，雖是會計制度的修正，但是不無試圖淡化這項龐大資金的味道。由於地方政府沒有真正的稅收自主權，地方政府財政收入占整個財政收入比率下降，必然導致預算外資金的遞增。1996年國務院發佈了**關於加強預算外資金管理的決定**，強調預算外資金是國家財政性資金，同時決定將電力建設基金、鐵路建設基金、公路建設基金等中央政府性基金（收費）項數額較大的基金納入財政預算管理。從1997年開始，又取消地方財政收入，增加政府性基金收入、國有企業和主管部門收入和其他收入。由此，1997年以後預算外資金收入專案包括：行政事業性收費、政府性基金收入、鄉鎮自籌統籌資金、國有企業和主管部門收入和其他收入。

---

6. 余小平、賈康、王玲，「預算外資金的歷史、現況分析及改革建議」，頁8。

7. 張月玲、肖國金，「我國預算外資金的歷史與展望」，頁67。

由統計資料可知，分稅制實施後幾年預算外資金雖然名目上明顯下降，然而隨後又快速增加，2005年金額達5544.16億元，2006年已高達6407.88億元（表一第3欄），50多年來，成長了460多倍。<sup>8</sup>至此足可瞭解各級政府對這部份資金產生高度的依賴。這顯示地方在無法扭轉新稅制將重要收入來源劃歸中央的格局下，仍然成功地將相當一部份預算內收入轉為預算外收入。形成中央掌握預算內收支體制優勢，而地方則尋求極大化預算外收支作為抗衡的零和性博弈互動關係。<sup>9</sup>

表一：預算外收入與占財政總收入比率

單位：億元；%

年份	國家財政收入		預算外收入			實質GDP 增長率
	金額	增長率	金額	占比	增長率	
1952	173.94		13.62	7.83		
1961	356.06	-37.78	57.40	16.12	-51.27	
1971	744.73	12.34	118.56	15.92	17.46	
1980	1,159.93	1.18	557.40	48.05	23.09	7.84
1981	1,175.79	1.37	601.07	51.12	7.83	5.24
1982	1,212.33	3.11	802.74	66.21	33.55	9.06
1983	1,366.95	12.75	967.68	70.79	20.55	10.85
1984	1,642.86	20.18	1,188.48	72.34	22.82	15.18
1985	2,004.82	22.03	1,530.03	76.32	28.74	13.47
1986	2,122.01	5.85	1,737.31	81.87	13.55	8.85
1987	2,199.35	3.64	2,028.80	92.25	16.78	11.58
1988	2,357.24	7.18	2,270.00	96.3	11.89	11.28
1989	2,664.90	13.05	2,685.83	100.79	18.32	4.06
1990	2,937.10	10.21	2,708.64	92.22	0.85	3.84
1991	3,149.48	7.23	3,243.31	102.98	19.74	9.18
1992	3,483.37	10.60	3854.92	110.67	18.86	14.24
1993	4,348.95	24.85	1432.51	32.94	-62.84	13.96
1994	5,218.10	19.99	1862.53	35.69	30.02	13.08

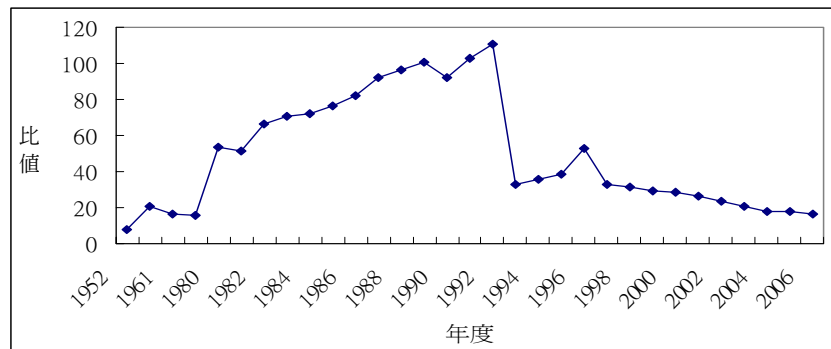
8. 若將1993、1994調整後數字加入，成長倍數將更高。

9. 徐斯勤，「中國大陸財政改革與金融改革下地方政府、銀行、企業間關係變遷的政治經濟學分析，1995-2000」，國科會研究計畫（2000年7月）。

年份	國家財政收入		預算外收入			實質GDP 增長率
	金額	增長率	金額	占比	增長率	
1995	6,242.20	19.63	2406.50	38.55	29.21	10.92
1996	7,407.99	18.68	3893.34	52.56	61.78	10.01
1997	8,651.14	16.78	2826.00	32.67	-27.41	9.3
1998	9,875.95	14.16	3082.29	31.21	9.07	7.83
1999	11,444.08	15.88	3385.17	29.58	9.83	7.62
2000	13,395.23	17.05	3826.43	28.57	13.04	8.43
2001	16,386.04	22.33	4300.00	26.24	12.38	8.3
2002	18,903.64	15.36	4479.00	23.69	4.16	9.08
2003	21,715.25	14.87	4566.8	21.03	1.96	10.03
2004	26,396.47	21.56	4699.2	17.8	2.9	10.09
2005	31,649.29	19.90	5544.16	17.52	17.98	10.43
2006	38,760.2	22.47	6407.88	16.53	15.58	11.65

資料來源：中華人民共和國國家統計局編，**2008中國統計年鑑**（北京：中國統計出版社，2008），表7-1、7-9。

註：1996年包括電力建設基金、公路建設基金等中央政府性基金（收費）項。1997年增加國有企業和主管部門收入和其他收入。



資料來源：作者自行整理。

圖一：預算外收入占財政收入比例

## 二、資金總額之各種非官方估計

就地方政府預算制度僅僅負擔吃飯財政情況下，地方政府積極發展預算外收入，成為促進地方發展建設與提供服務的主要資金來



源，這種收入在地方政府利益的驅使下快速增長，且滲入政府服務的各個層面，遊離於預算界限以外，<sup>10</sup>不易全面估計。

官方與學術界對預算外收入有不同演算內容，大陸官方公佈的統計數字是被低估的，學者大都承認政府統計預算外收入僅是地方政府預算外財政收入的一部份，學者主張除了財政部公告的數字外，預算外收入尚應包括：1.房地產出售、租賃收入；<sup>11</sup>2.社會保障基金；3.國有企業之營利收入；4.非秩序財政收入。<sup>12</sup>

大陸地方政府的土地出讓收入既不列入預算內，又未列入預算外管理，成為地方政府無人可管的財政收入主要來源。這個部分內容甚多，舉凡土地開發、管理、房屋拆遷、房地產使用費、租金等均列入。根據估計在2004年，這項資金收入來源超過6000億元。<sup>13</sup>

社會保障基金是由企業與個人按一定比例向政府繳納的資金，這部分金額交由勞動和民政部門管理，沒有列入預算內，亦是地方政府可以動用的資金。估計社會保障基金額度，除了可以掌握政府可運用資金數額外，也可以瞭解民眾負擔的實際公共支出比重。這部份金額估計約為8000億元，占GDP之3%。<sup>14</sup>

非秩序財政收入，指的是中央與地方各部門以各種名義的攤派、集資、收費、罰鍰收入形成的財政來源，形成各部門的小金庫，亦是無法管理的一部份。行政部門擅自設立各種收費項目、收費不公開、隨意提高收費標準、收費不服務等現象普遍存在。根據這個

---

10. 馬元燕，「分稅制改革後省級預算外收入膨脹的原因分析」，*公共管理學報*（哈爾濱），第2卷第1期（2005年2月），頁49。

11. 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），頁56。

12. 劉朝勛，「理性看待我國財政收入比重下降」，*中南財經大學學報*（武漢），第2期（1999年3月），頁1112。

13. 平新喬，「中國地方政府支出規模的膨脹趨勢」，頁57。表三中估列各省市出售土地金額為6833.948億元。

14. 劉朝勛，「理性看待我國財政收入比重下降」，頁12。

資金收入已達600億元以上。<sup>15</sup>然而類別繁多，收費標準不一，是最不容易被正確估算的項目。

周天勇估計2006年至少有1.3萬億元的鉅額預算外收入遊離於財政管理以外，如果包含以上4種收入來源，即土地出讓金7000億元、社保8000億元、國有企業上繳利潤2000億元等，<sup>16</sup>整體數字相當驚人，形成中央政府預算控管的一大困擾，更成為大陸百姓的巨大負擔。

預算外支出官方資料係自1982年開始，金額為734.53億元，至2005年增為5242.48億元，早年預算外經常性支出項目甚多，1993、1994年開始簡化內容，目前項目包括基本建設支出、城市維護支出、專項支出、行政事業費支出、鄉鎮自籌與統籌支出、其他支出等部分。實際支出金額頗難估計，平新喬認為預算外支出較大的問題是行政管理費用，城鎮化規模與預算外行政費用成反比，說明預算外行政管理費用有相當大的浪費；<sup>17</sup>胡鞍鋼由經濟損失估計每年財政預算9586億元中，按5%~7%比例，預算支出的非法使用的腐敗經濟成本為480~670億元，平均每年國家財政預算外支出2952億元，按10~15%比例估計，損失約295~440億元，合計775~1110億元。<sup>18</sup>

### 三、預算外資金迅速膨脹的原因及所造成的問題

造成預算外收入增加的原因與大陸中央與地方財政制度關係密切，大陸財政制度有兩個特色，一是財政收入劃分相對清晰，但是各級政府間支出責任缺乏正式的劃分，造成各級政府的財權與事權不匹配；二是收費自我授權的出現。

---

15. 劉朝勛，「理性看待我國財政收入比重下降」，頁11。此為1996年估計數。

16. 尹鴻偉，「告別收費政府還有多遠？」，人民網，2007年6月30日。  
<<http://npc.people.com.cn/BIG5/71673/5859310.html>>

17. 平新喬，「中國地方政府支出規模的膨脹趨勢」，頁55。

18. 胡鞍鋼，「中國90年代後半期腐敗造成的經濟損失」，國際經濟評論（北京），第3期（2001年5月），頁17。

儘管中國財政制度經歷劇烈變遷，但關於重要責任的分工依然保持類似於20世紀70年代的支出責任分工狀況。在重要的公共服務領域，如教育、醫療衛生、文化和科學等方面，地方政府支出幾乎占總支出的90%以上。在計劃經濟下，地方政府代理中央政府提供公共服務，並透過收入分配制度從中央獲得資金。但是自20世紀80年代以後，支出工作逐漸與收入脫節，地方政府需籌集提供公共服務所需資金。1994年引入的分稅制改革，中央政府取得了收入，但沒有相應調整支出任務，<sup>19</sup>地方政府的預算壓力日漸沉重。<sup>20</sup>如果行政權可以決定資源的分配，於委託-代理制度下，尋租（rent seeking）將成爲普遍的現象，預算外收入恰好是政府以行政權爲依據進行資源配置的最佳工具。

大陸的財政體制以分灶吃飯爲特徵，各級政府之間切割財權和事權，事權下放，財權上收，例如省級政府通常保留能爲財政創收的部門，至於一般性財政支出責任，包括義務教育、公共衛生、社會保障等支出大都由基層財政負擔，超過80%的義務教育支出、55%~60%的公共衛生支出都由縣鄉財政負擔。基層政府沒有稅收立法權，收入主要依靠共用稅分成，因此可掌控的收入非常有限。預算外收費是縣鄉財政在入不敷出的情況下經常用來補資金缺口的辦法。<sup>21</sup>地方政府要所屬的市政、交通、消防等部門收費罰款，彌補其財政不足外，這種收入現象越往基層越明顯。

由幾個數字可以看出這個問題的所在，圖二、三說明地方政府與中央政府預算外收入、支出的比值情形，圖中顯示預算外收入、支出在地方政府所占比重逐年增加，於1997年即已超過10倍，而且

---

19. 馬元燕，「分稅制改革後省級預算外收入膨脹的原因分析」，頁17。

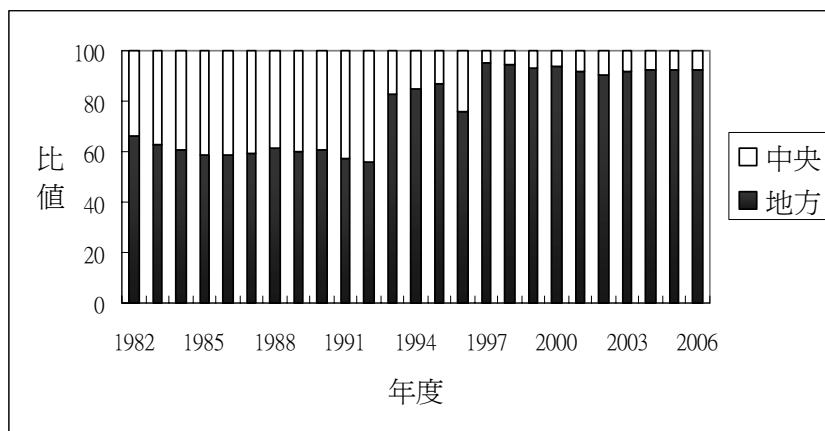
20. 傅勇，「預算外收入，地方政府運行不可或缺」，*新浪財經*，2007年3月30日。  
<<http://finance.sina.com.cn/review/20070730/024134555437.shtml>>

21. 「中國財政體制改革亟需解決十大問題」，*江西省國家稅務局*，2006年6月25日。  
<<http://jxgs.gov.cn/wx/yj/200606/5322.html>>

地方政府預算外支出占收入高達9成，表示地方政府依賴預算外收入以支應支出情形相當嚴重，然而多年來未見中央單位大力處理，似乎默許這種現象的存在。若無法約束政府尋租行爲，限制其規模，代理偏離形成的矛盾與風險將增大。支出性質若非公共服務實需，甚至有貪瀆浪費情形，對正常市場經濟活動造成扭曲，不利經濟成長，這正是下一節使用動態分析探討預算外收入干擾經濟的原因。

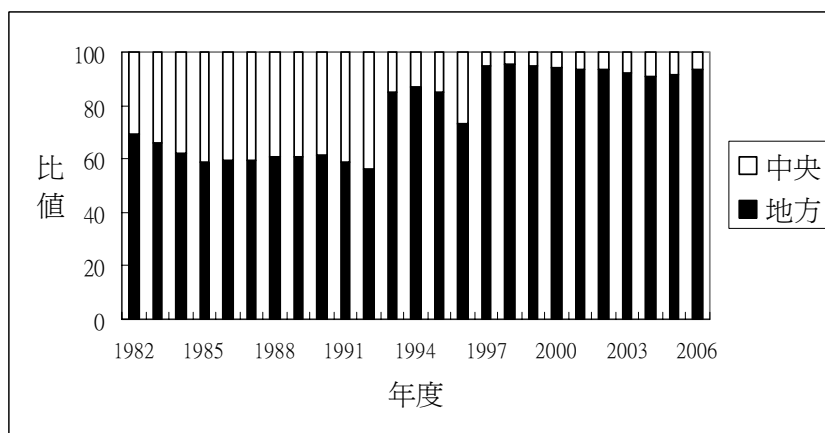
另外可用預算外與本級財政總收入的比率觀察可能的問題，由表二中2、3欄顯示，中央於1987年起預算外收入比本級財政總收入還多，1992年曾經高達174.35%，實施分稅制後開始明顯下滑，2006年僅剩2.28%，不過若扣除稅收返還後，預算外收入占實際財政收入要更高。地方政府於1988年高達91.86%，分稅制後維持在68.32%，2006年仍有32.46%，不過若加上稅收返還後，預算外收入占實際財政收入要低些。儘管官方統計上收入項目做了調整，地方政府預算外收入所占比例仍高，少了這筆收入，地方預算相對上要吃緊許多。預算外支出與財政總支出的比率上，中央於1989年起預算外支出比財政總支出還多，亦於1992年來到高峰，136.09%，實施分稅制後迅速下滑，2006年僅剩3.78%；地方政府於80年代較高，介於70~80%之間，隨後逐漸降低，2006年爲18.04%，同樣地，地方政府支出比重較中央高。對照3與5欄數字，地方政府收入比例高於支出比例，推估可能的原因爲：1.預算外收入用於預算內支出。對地方政府而言，在支出責任的壓力下，地方政府的預算外收入是提供一些公共物品的重要融資來源，預算外收入並不完全用於預算外支出，預算外收入爲基本的公共服務，例如基礎教育和公共衛生等項目提供了資金。在分稅制實施後，尤其是1997年預算外資金調整以來，地方政府預算內支出總是大於預算內收入，地方政府只好透過預算外收入支應各種開銷，產生一種預算帳戶的隱藏性轉移支付。2.預算外支出的少報。預算外資金是地方政府經濟利益之所在，

非正當的使用收入，巧立名目動支預算，任意挪用，浪費投機，為掩飾其貪腐行為，避免帳戶被監督稽核的困擾，地方政府最直接的方式就是少報漏報，形成監管的「盲區」，預算外支出往往成為貪腐的根源。



資料來源：作者自行整理。

圖二：中央與地方政府預算外收入



資料來源：作者自行整理。

圖三：中央與地方政府預算外支出

表三：預算外收支與本級財政總收支比值

單位：%

年度	預算外收入／本級財政總收入		預算外支出／本級財政總支出	
	中央	地方	中央	地方
1982	78.05	61.47	34.83	87.77
1983	73.45	69.31	39.54	88.54
1984	70.71	73.45	47.04	85.99
1985	82.65	72.37	70.68	67.24
1986	92.06	75.97	76.63	68.5
1987	112.46	82.07	87.7	77.59
1988	117.09	91.86	99.74	79.12
1989	130.37	86.11	109.8	78.93
1990	108.15	84.09	103.31	80.29
1991	147.2	84.22	115.81	79.67
1992	174.35	85.76	136.09	79.99
1993	25.68	34.99	15.16	33.49
1994	9.75	68.32	12.83	36.78
1995	9.75	69.97	17.61	41.01
1996	25.88	78.62	48.11	48.45
1997	3.43	60.6	5.68	37.93
1998	3.36	58.55	4.47	36.21
1999	3.94	56.39	3.97	32.92
2000	3.54	55.87	3.82	32.01
2001	4.04	50.66	4.48	27.35
2002	4.24	47.43	3.82	23.37
2003	3.2	42.51	4.44	22.21
2004	2.42	36.56	4.93	19.24
2005	2.43	34.05	5.22	19.02
2006	2.28	32.46	3.78	18.04

資料來源：中華人民共和國統計局編，2008中國統計年鑑，表7-3、7-4、7-11。

導致預算外收入暴增另一原因是收費自我授權。行政部門自己的行政收費立法權力甚大，人大對此沒有約束，所以各部門設立收費項目隨意性高。Wildavsky認為預算本身就是一種政治產物，<sup>22</sup>預算決策運作時需考慮組織的妥協、主要利益部門的權力分配、獲得資金的預期等，<sup>23</sup>預算是政治現況妥協的結果而非原因，大陸預算外制度正是如此。行政收費的法律主要是行政規章或地方規章，收費項目、標準則由省級政府各職能部門制定重要基本的形式加以確定，政府部門多是從各自利益出發，自己給自己創設收費權，濫設收費項目和標準。行政部門的審批權、監管權和處罰權多重合一，濫收費的情況自然嚴重。<sup>24</sup>

中國的軟預算約束（soft budget constraint）始終為人所詬病，政府或國有企業即使出現負債，也能得到財政補貼或採取的其他救助，致使無法形成有效的優勝劣汰的市場機制，阻礙改革的進行，腐蝕了整個經濟體制。<sup>25</sup>Kornai所提出的這種概念，<sup>26</sup>不僅存在於國有企業，於地方政府亦適用，當前中國大陸地方政府預算外收入和負債的增加，事實上就是「軟預算約束」的表現。<sup>27</sup>中央政府雖然實施硬化預算來控制資源擴張的規模，卻誘發與強化地方掠奪資源的傾向，預算效果無法達成。此外，隨著不同時期的政治經濟任務以及經濟發展的變化，例如社會主義市場經濟體制的建立和完善、

- 
22. A. Wildavsky, *The New Politics of the Budgetary Process* (Glenview: Scott Foresman, 1988).
23. 馬蔡琛，「政府預算管理理論研究及其新進展」，*社會科學*（上海），第5期（2004年5月），頁35。
24. 尹鴻偉，「告別收費政府還有多遠？」。
25. 艾里克·馬斯金、許成鋼，「軟預算約束理論：從中央計劃到市場」，*經濟社會體制比較*（北京），2000年第4期（2000年7月），頁59。
26. János Kornai, "Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems," *Econometrica*, Vol. 47 (July 1979), pp. 801~819; János Kornai, "The Soft Budget Constraint," *Kyklos*, Vol. 39, No. 1 (February 1986), pp. 3~30.
27. 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），2005年第2期（2005年3月），頁133。

政府職能的改變，財政支出結構發生了很大的變化，經濟體制轉型無可避免造成財政政策的不連續性，將削弱政府對民間經濟的影響力。本節將由經濟資源、財政政策、租稅制度、預算制度等面向來探討預算外制度對中國大陸產生問題與造成影響，分述如下：

### (一) 經濟資源的奪取

預算外資金性質上雖是政府資金，但由於各單位自收自支產生錯覺，利用預算外資金進行無計畫投資建設或者購置車輛、吃喝等違紀違法行為屢有發生。<sup>28</sup>這種制度為公務員尋租創造了最有利條件和機制。預算外收入既為政府鋪張浪費創造機會，又對鋪張浪費行為產生掩蓋作用，造成各單位的貪腐現象。從1978年至2003年的25年間，行政管理費用增長達87倍，一般認為就是預算外因素導致的結果。<sup>29</sup>在國民經濟負擔一定之下，預算外資金所占份額增加，預算內財政收入所占的份額就必然減少，預算外資金迅速增長，已成為預算內收入占GDP的比重偏低的重要原因。預算外收入歷年增長速度大多超過同年的GDP的增長速度（見圖四），1980~2006年預算外收入平均增長率13.11%，大於GDP平均的增長率9.83%。<sup>30</sup>預算外收入扭曲了經濟資源使用，市場運作機制大受破壞。

### (二) 削弱政府宏觀調控的能力

根據經濟增長理論中資本、勞動、技術是影響經濟增長的直接因素。透過良好財政支出，可以增加資本投入，促進就業，刺激技術進步，從而帶動經濟成長。然而不當的財政支出卻適得其反。預

---

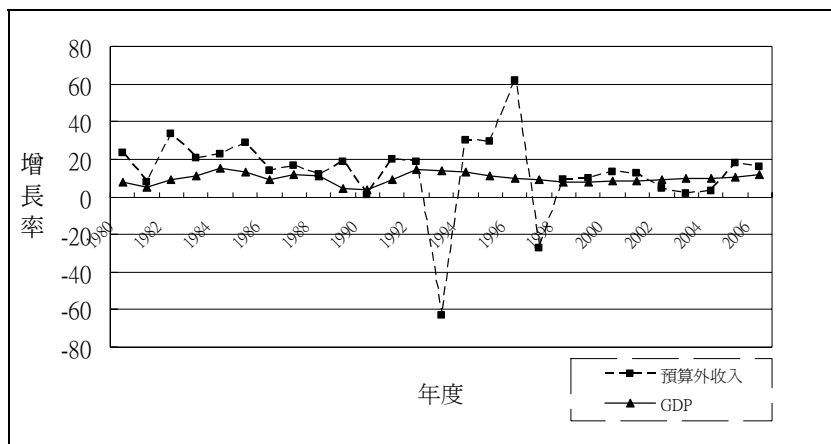
28. 王袁錫、孫建平、童國誠、洪玲，「預算外資金規模膨脹的負面影響」，*江西社會科學*（南昌），第11期（1996年11月），頁105。

29. 平新喬，「中國地方政府支出規模的膨脹趨勢」，頁57；吳天，「預算外資金應納入預算管理—關於加強預算外資金管理的思考」，*中國財稅法網*，2006年5月3日。<[http://www.cfl.cn/show.asp?c\\_id=23&a\\_id=5386](http://www.cfl.cn/show.asp?c_id=23&a_id=5386)>

30. 1993年預算外收入項目調整，當年金額大幅下滑，若排除1993年之調整，1980~2006年預算外收入平均增長率15.44%，更高於GDP的增長速度9.83%。



算外資金對財政政策的直接影響是政府內生財政能力逐漸消失，減低了預算內收入能力。同時加劇財政預算平衡工作難度，預算外收支連年結餘，而預算內收支卻連年出現赤字，財政風險提高，對整體經濟的宏觀調控的能力降低，限制整個國民經濟的發展。<sup>31</sup>



資料來源：作者自行整理。

圖四：預算外收入、GDP增長率

### (三) 扭曲租稅制度

預算外資金分散在各級政府職能部門，難以對其實行有效的監督與管理，又破壞政府預算的統一與完整，侵蝕原有稅基，使許多應納入預算內的各級政府的財力遊離於財政預算之外。<sup>32</sup>此外，大陸目前資本密集型的企業稅費負擔較輕，勞動密集型的個體經營、中小企業，除了先要交17%的增值稅，再繳交33%的所得稅，以及營業、教育、城建等稅，再加上政府各部門的收費、罰款與公關費用，創業和經營環境相當嚴酷。由於不堪稅收重負，以及政府各部門的收費罰鍰，2005年中，法人企業淨關閉30萬家，如果依照一個

31. 吳天，「預算外資金應納入預算管理—關於加強預算外資金管理的思考」。

32. 吳天，「預算外資金應納入預算管理—關於加強預算外資金管理的思考」。

個體戶平均有2個勞動力、一個企業平均有10個勞動力計算，因政府各部門收費罰款而減少的就業人數高達1840萬。<sup>33</sup>由預算外因素導致的居民實際負擔增加，比租稅徵收導致的稅負還要增多，2005年5月，Forbes雜誌發佈的「全球2005稅務負擔指數」，指出中國稅務負擔排名全球第二高，就是將預算外因素列入估計。<sup>34</sup>

#### (四) 破壞預算制度

預算制度是規範地方政府預算收支使用的原則，產生有效的制度約束與監督，而地方政府與部門認為預算外資金為原單位所有，可以任意支配使用，對預算內制度多所規避，對預算制度建立與革新有明顯阻礙。各單位根據法律規定編制預算外資金收支計畫匯總編制年度總計畫。<sup>35</sup>但實際的情況只是粗略地按基數增加漲幅來編制預算外資金收支計畫。當有收入時，部分單位只是將專戶資金繳出，收入來源不清；支出時由於沒有明確的定額標準，資金使用仍處於以收定支階段。<sup>36</sup>遇有資金上繳時，預算外資金收入上繳同級財政專戶，支出由同級財政部門按預算外資金收支計畫。但是一些地區仍處於自存自繳的狀態，資金只是在財政專戶上登載，又轉帳回收費單位使用，形成所謂的體外迴圈資金，1997年「收支兩條線」改革後，情形更為嚴重。在政府和人民的委託-代理關係中，人民若不能對政府實施有效地監督，將為政府隨意地取得收入創造有利的條件。目前預算外資金徵收、使用都集中於一個部門，沒有實行分開管理，對資金徵收與流向缺乏必要的監督。

---

33. 周天勇，「財政改革把一些部門變成了公權搶劫者」，**審計與理財**（南昌），第9期（2006年9月），頁8。

34. 毛夏鸞、任曉雯、張文京，「我國稅收負擔輕重之實證辨析」，**公共經濟評論**（北京），第6期（2008年6月），頁2。

35. **預算外資金管理實施辦法**第32條內容，各單位按照財政部門的規定編制預算外資金收支計畫，財政部門對該計畫進行審批後，匯總編制年度總計畫。

36. 周濟勤，「對預算外資金管理的思考」，**財會研究**（甘肅），第2期（2005年2月），頁64。

## 參、長期經濟效應分析

關於財政收入與GDP關係的文獻中，劉宏杰發現財政收入會正向影響GDP，<sup>37</sup>即政府資源增加會透過財政投資方式激勵經濟增長，而GDP對財政收入為顯著的負向影響。劉俊英指出非生產性支出對經濟有正向效益，<sup>38</sup>是經濟成長的長期原因，生產性支出、機構支出與經濟成長有負相關。龔六堂、鄒恆甫研究指出，非生產性公共支出有正向效益，生產性公共支出則排擠民間投資無顯著性。<sup>39</sup>尹宗成則發現財政支出影響GDP長期力度不大。<sup>40</sup>然而王莉、鈔小靜、任保平卻發現經濟性公共支出的產出彈性為正，對經濟增長有促進作用。<sup>41</sup>換言之，財政收入或支出與GDP實證關係仍無明確的結論。我們將進一步瞭解預算外收支與國家生產能量間是否有關聯性，如果三者間存在共整合關係，則長期下必然會存在一定比例的對應關係，再經由向量誤差修正模型（VECM）的揭露將能發掘預算外收支與生產毛額的動態關聯，最後輔以預測誤差變異數（variance decomposition）拆解，探討三者的互動關係。

### 一、研究方法說明

向量自我迴歸模型（vector autoregression, VAR）是Sims對結構化模型批判的基礎上創立和發展起來的。<sup>42</sup>VAR模型最大的特點在

- 
37. 劉宏杰，「中國財政收入與經濟增長之間的定量研究：1978~2006—基於VAR模型的經濟計量分析」，*河北經貿大學學報*（石家莊），第6期（2008年11月），頁9。
  38. 劉俊英，「政府公共支出與經濟增長-基於VAR方法的研究」，*河南大學學報*（開封），第48卷第5期（2008年2月），頁74。
  39. 龔六堂、鄒恆甫，「政府公共開支的增長和波動對經濟增長的影響」，*經濟學動態*（北京），第29卷第9期（2001年11月），頁62。
  40. 尹宗成，「財政支出結構與經濟增長關係的實證分析」，*鄉鎮經濟*（合肥），第2期（2006年2月），頁51。
  41. 王莉，「財政支出結構對經濟增長的影響探析」，*現代財經*（天津），第8期（2007年8月），頁75~78；鈔小靜、任保平，「中國公共支出結構對經濟增長影響的實證分析：1978~2002」，*經濟評論*（武漢），第5期（2007年9月），頁33~41。
  42. Christopher A. Sims, "Macroeconomics and Reality," *Econometrica*, Vol. 48, No. 1 (January 1980), pp. 1~48.

於將所有的變數都被看作內生變數，當我們無法確定系統多變量之動態確定式（tight specification）時，就採用VAR分析。初始對模型係數不施加任何約束，即每個方程都有相同的解釋變數（所有被解釋變數的若干期的落後值）。VAR模型的一般形式為：

$$Y_t = \alpha + \sum_{i=1}^z \beta_i Y_{t-i} + \mu_t$$

其中， $Y_t$ 為 $(n \times 1)$ 變數向量， $\alpha$ 為常數項， $\beta_i$  ( $i=1, 2, \dots, z$ ) 為 $(n \times n)$ 的係數矩陣， $\mu_t$ 為 $(n \times 1)$ 前一期預測誤差向量（one-step ahead forecast error）。

向量誤差修正模型（vector error correction model, VECM）是VAR之衍生模型，若VAR中變數 $Y_t$ 的各分量 $Y_{1t}, Y_{2t}, \dots, Y_{nt}$ 都是非動態（stationary）的一階變數，但具有相同的整合級次與共整合關係（cointegration），便使用VECM。一般表達式為：

$$\Delta Y_t = \alpha + \sum_{i=1}^z \Gamma_i \Delta Y_{t-i} + \Pi Y_{t-1} + \delta_t$$

其中， $\Delta$ 是差分因子， $\Pi$ 、 $\Gamma$ 為係數矩陣， $\Pi Y_{t-1}$ 是誤差修正項（為共整合向量矩陣），反映變數間長期均衡關係，誤差修正項係數 $\Pi$ 的大小反映了對偏離長期均衡的調整力度，若前期偏離長期均衡狀態時，將其調整到均衡狀態的調整速度，誤差修正項以所有解釋變數的差分項係數反應各變數的短期波動，作為被解釋變數的短期變化之影響。

預測誤差變異數分解（variance decomposition）用來分析每個變數的預測誤差變異數受到自身變動與其他變數的變動所影響的程度，亦即探究每一變數自身的變動幅度中由其他變數之預測誤差變異所貢獻的比例。若 $U(i, k)$ 為第 $i$ 個變數的 $k$ 階預測誤差變異數，模型有 $n$ 個變數，其中，由 $j$ 個變數所造成的部分為 $U(i, k, j)$ ，可求

得預測誤差變異數分解百分比為  $\frac{U(i,k,j)}{U(i,k)}$ ，表示內生變數的變動率中自身與其他變數所貢獻之比重，從而可用來判斷各變數在此一經濟關係中的內生性與外生性。

## 二、實證研究

利用前述之研究方法對中國國內生產總值、預算外收入與預算外支出進行分析。先以ADF檢定法對資料進行單根檢定，判斷是否為定態的時間序列，並確定三個時間序之整合級次。若三個時間序列具有相同的整合級次再以Johansen共整合檢定法進行檢定。當變數間存在共整合關係時，則以VECM模型進行分析。

### (一) 實證資料說明

本文使用的統計軟體為E-view 5.2，利用GDP平減指數加以推估實質國內生產總值與實質預算外收支。資料期間為1982年起至2006年，共計25筆年資料。所有的資料來源皆取材自2008年中國統計年鑑。資料在分析前先經物價平減後取對數轉換，GDP表實質國內生產總值、EBR表實質預算外收入、EBE表實質預算外支出。在中國的官方統計資料裡，「財政收入」和「財政支出」指標同時納入預算內和預算外兩種收支；<sup>43</sup>既有文獻研究設計，<sup>44</sup>是綜合財政收入與支出，較少有預算外收入與支出分析，本文則單獨針對預算外收入與支出針對GDP增長，以凸顯並觀察預算外收支的經濟效益。

### (二) 實證結果

#### 1. 基本統計資料

表三顯示三個變數之平均數、標準差、變異係數。由Jarque-Bera

43. 所謂合理的財政收入指標，意思就是符合國際通用的IMF關於政府財政收入的定義，可以進行跨國比較的實質政府財政收入指標。

44. 例如作者引用的劉宏杰、劉俊英等人的論文的設計。

測試值顯示三者皆接受常態分配的虛無假設。<sup>45</sup>

表三：中國國內生產總值與預算外收支之敘述統計量

項目類別	GDP	EBR	EBE
觀察值個數	25	25	25
平均值	10.30233	7.644284	7.528820
最大值	12.22860	8.724216	8.636022
最小值	8.564611	6.671451	6.582651
標準差	1.163103	0.606743	0.637038
Jarque-Bera	1.607171	1.914045	1.920534
變異係數	8.857625	12.59888	11.81848

資料來源：作者自行整理。

## 2. 單根檢定

為確保實證結果不會受到非定態過程而造成假性迴歸(spurious regression)的現象，發生最小平方估計值(least square estimate)不具一致性以及判定係數( $R^2$ )過高的情形，造成錯誤的統計推論，<sup>46</sup>本文以ADF(Augmented Dickey-Fuller Test)單根法，檢定上述觀察指標是否為定態序列，所採用的形式包括：無常數項且無時間趨勢項、有常數項但無時間趨勢項以及有常數項及時間趨勢項等三種型態。只要變數拒絕任一型式的單根檢定之虛無假設，即可認定該變數為恆定的數列。<sup>47</sup>ADF檢定的落後期數(lag)則以Akaike Information Criterion(AIC)準則作為判斷依據。<sup>48</sup>

45. Carlos M. Jarque and Anil K. Bera, "Efficient Tests for Normality, Homoscedasticity and Serial Independence of Regression Residuals," *Economics Letters*, Vol. 6, No. 3 (June 1980), pp. 255~259.

46. C. W. J. Granger and P. Newbold, "Spurious Regressions in Econometrics," *Journal of Econometrics*, Vol. 2, No. 2 (July 1974), pp. 111~120.

47. David A. Dickey and Wayne A. Fuller, "Distribution of the Estimators for Autoregressive Time Series with a Unit Root," *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 74, No. 366 (June 1979), pp. 427~431.

48.  $AIC = T \ln(SSE) + 2k$  ; 其中， $T$ 為樣本總數， $\ln(SSE)$ 是殘差平方和( $SSE$ )的自然對數， $\ln(T)$ 是樣本總數的自然對數， $k$ 則為待估參數總數。事實上，由於

從表四可知，GDP、EBR與EBE三個變數在水準值的狀態下皆無法拒絕單根存在的虛無假設。不過，本文將此三個變數經一階差分處理後，在10%的顯著水準下，所有變數皆拒絕其虛無假設，表示各序列均為恆定。同時彼此序列間具有相同的整合級次I(1)。

表四：中國國內生產總值與預算外收支之ADF單根檢定

項目類別		$\tau$	$\tau_u$	$\tau_t$
GDP	水準值	4.533824	0.058037	-3.118429
	一階差分	-3.205854***	-5.671631***	-5.575045***
EBR	水準值	1.679200	-1.263387	-2.187409
	一階差分	-1.876034*	-4.496853***	-4.410553**
EBE	水準值	1.033974	-1.305699	-2.056919
	一階差分	-5.156553***	-5.330107***	-5.217056***

註1：所有變數均為遞延期數為1期。

註2： $\tau$ 表無常數項且無時間趨勢項； $\tau_u$ 表有常數項但無時間趨勢項； $\tau_t$ 表有常數項及時間趨勢項。

註3：\*表在10%的顯著水準下顯著；\*\*表在5%的顯著水準下顯著；\*\*\*表在1%的顯著水準下顯著。  
資料來源：作者自行整理。

### 3. 最適落後期數的選擇

我們對各資料進行共整合檢驗時，首先必須確定向量自迴歸模型（VAR）的最優落後階數及共整合方程式的型態。本文主要根據AIC與SIC（Schwarz information criterion）標準選擇落後階數及是否存在趨勢項與截距項。從表五可知，當落後階數為3時，AIC與SIC之判定值最小，因此我們確定VAR模型的最適落後階數為3。

### 4. 共整合檢定

傳統解決序列假性迴歸問題的辦法是用一次差分作迴歸分析，然而此卻造成序列間的長期均衡關係的喪失。因此，Granger et al.證明當兩個變數具有共整合關係時，亦即彼此間具有長期的均衡

---

總解釋變異數（SST）等於可解釋變異數（SSR）加上未解釋變異數（SSE），其中，SSR愈大代表模型樣本資料的解釋能力愈佳；因而在SST固定不變的情形下，AIC計算值愈小，則表示模型配適度最佳。

關係，也就是說，兩兩變數即便於短期內會受到部分因素的影響而有偏離的現象，但長期來看彼此仍會以相同方式變動終會趨於均衡。<sup>49</sup>

表五：中國國內生產總值與預算外收支之最適落後期數選擇

最適落後期數	AIC	SIC
0	0.272381	0.421598
1	0.734572	1.331442
2	1.365731	2.410254
3	-1.453008*	0.039167*

註：\* indicates lag order selected by the criterion。

資料來源：作者自行整理。

本文利用Johansen共整合檢定來判定變數間是否存在共整合關係。根據表六中結果顯示，GDP、EBR與EBE三者間的 $\lambda_{Johansen}$ 明顯拒絕 $r=0$ ，但無法拒絕 $r \leq 1$ 與 $r \leq 2$ 的虛無假設。因此可以推測三組變數的時間序列存在1組共整合向量。<sup>50</sup>

表六：中國國內生產總值與預算外收支之共整合檢定

虛無假設	Eigenvalue	$\lambda_{Johansen}$ 統計量	5%臨界值	1%臨界值
$r=0^{**}$	0.989872	96.44230	22.29962	26.81
$r=1$	0.411148	11.12120	15.89210	20.20
$r=2$	0.203779	4.785460	9.164546	12.97

註1：\*表在5%的顯著水準下顯著；\*\*表在1%的顯著水準下顯著\*。

註2：依據AIC準則選取落後期數為2期。

資料來源：作者自行整理。

49. C. W. J. Granger and P. Newbold, "Spurious Regressions in Econometrics," pp. 111~120; Robert F. Engle and C. W. J. Granger, "Co-Integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing," *Econometrica*, Vol. 55, No. 2 (March 1987), pp. 251~276.

50. Soren Johansen, "Statistical Analysis of Cointegration Cectors," *Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 12, No. 2-3 (Fall 1988), pp. 231~245.



## 5. 向量誤差修正模型實證結果

共整合檢驗結果顯示，中國國內生產總值與預算外收支之間確實存在長期的均衡關係，但是這種關係是否構成因果關係還需要進一步驗證。為此，本文進一步建立向量誤差修正模型以檢視各變數間的短期動態關係。

表七是中國國內生產總值與預算外收支之誤差修正模型，DGDP是對取對數後的GDP進行一階差分、DEBR是對取對數後的LOGEBR進行一階差分、DEBE是對取對數後的EBE進行一階差分。根據誤差修正模型，各變數間的波動可以分成兩部分，一部分是落後數期波動，一部分是長期均衡。第二欄DGDP為應變數時，其受到自身落後1到2期的影響、落後1到3期的DEBR的影響以及落後1到3期的DEBE的影響。表示過去兩期GDP會正向影響未來GDP，而落後1-3期的預算外收入將降低GDP產出。

當DEBR為應變數時，其僅受到自身落後第3期的影響。當DEBE為應變數時，受到自身落後1到3期的影響以及落後1到3期的DEBR的影響，這說明前期預算外支出，會不斷墊高未來支出額度，就Wildavsky主張的漸進主義（incrementalism）來看，行政部門每年度所要爭取的是「增量」（increment），政府預算是參與者反覆協商調適的過程，在漸進的預算策略下，所有參與者都將獲益，預算決策過程的利害衝突可減至最低，然而顯而可知民眾成為犧牲者。以上結果顯示，在短期內，中國國內生產總值明顯受到預算外收支的影響，但中國國內生產總值則非造成預算外收支變化的主要原因。

誤差修正項的係數具有明確的負值，DEBR與DEBE對DGDP的誤差修正項會向長期均衡收斂。意味著上一期的均衡誤差修正項在決定當期GDP的增長中出現重要作用，長期均衡誤差對短期波動有逆向調整，並且調整力度較大。這表示，當預算外收支超出（低於）國內生產總值所決定的長期均衡值，則誤差修正項就會使其在短期

內適當地減小（增大），調整的幅度為偏離長期均衡值的10.148%，作用相當顯著。由模型的分析可知，預算外收支影響GDP增長的形式，無論是短期波動或長期的調控作用均大。

表七：中國國內生產總值與預算外收支之VECM檢定

項目類別	DGDP	DEBR	DEBE
Error Correction	-0.101484	-0.076644	-0.217216
	[-2.29279]**	[-0.82181]	[-2.19476]**
DGDP(-1)	0.407212	0.464160	0.764749
	[ 1.79042]*	[ 0.96857]	[ 1.50378]
DGDP(-2)	0.439312	0.519002	0.747175
	[ 2.02358]*	[ 1.13461]	[ 1.53922]
DGDP(-3)	0.358634	-0.211968	-0.780395
	[ 1.67970]	[-0.47117]	[-1.63465]
DEBR(-1)	-1.555346	-1.572544	-2.572177
	[-2.63799]**	[-1.26583]	[-1.95108]*
DEBR(-2)	-1.309603	-1.354825	-2.125047
	[-3.11195]**	[-1.52793]	[-2.25835]**
DEBR(-3)	-1.041840	-1.170305	-1.126952
	[-3.98676]**	[-2.12543]**	[-1.92865]*
DEBE(-1)	1.273603	1.318796	2.065422
	[ 2.54983]**	[ 1.25309]	[ 1.84934]*
DEBE(-2)	1.084711	1.071693	1.547776
	[ 3.08705]**	[ 1.44753]	[ 1.97000]*
DEBE(-3)	0.848595	0.738666	1.221140
	[ 4.12036]**	[ 1.70220]	[ 2.65173]**

註：\*表在5%的顯著水準下顯著；\*\*表在1%的顯著水準下顯著\*。

資料來源：作者自行整理。

就因果關係言，預算外收入與支出是GDP增長的動因，預算外收支對GDP改變有顯著影響，然而GDP卻非預算外支出或預算外收入變化的動因。影響預算外收入變化因素是其他的外生政經變數，而你又成爲預算外支出增長的動因。

## 6. 預期殘差變異數分解

透過預期殘差變異數分解，可以瞭解變異數的變動受到自身的變動及其他變數變動的影響程度。從表八可知，國內生產總值被預算外收入解釋的比例呈遞增的趨勢，從第2期的0.228890逐步上升到第8期的2.838420，這表示預算外收入對國內生產總值的解釋能力約為2.8%左右。相對而言，預算外支出則僅能解釋0.3%左右而已，亦即預算外支出雖導致正向的GDP，但其解釋GDP變動的能力相當低。

表八：國內生產總值對預算外收支之預期殘差變異數分解

落後期數	GDP	EBR	EBE
1	100.0000	0.000000	0.000000
2	99.75882	0.228890	0.012294
4	99.72784	0.220376	0.051787
8	96.88328	2.838420	0.278296

資料來源：作者自行整理。

另一方面，從表九可知，預算外收入被國內生產總值解釋的比例呈遞增的趨勢，從第1期的24.64261快速上升到第8期的50.28249，這表示國內生產總值對預算外收入的解釋能力高達50%左右。預算外支出被國內生產總值解釋的比例呈遞增的趨勢，從第1期的29.87178快速上升到第8期的45.85331，這表示國內生產總值對預算外收入的解釋能力高達46%左右。

表九：國內生產總值與預算外收支之預期殘差變異數分解

	落後期數	EBR	EBE
GDP所能解釋比例	1	24.64261	29.87178
	2	32.67306	36.70903
	4	45.53430	39.17660
	8	50.28249	45.85331

資料來源：作者自行整理。

## 7. 殘差檢定

在模型的穩定性檢定方面，本模型之殘差項同時接受Ljung-Box Q與ARCH LM的虛無假設，亦即該序列皆無序列自我相關之存在與自我迴歸條件異質變異的問題，<sup>51</sup>這表示本文模型之配適度並無重大計量疏失。（見表十）

表十：VECM模型之殘差項檢定

項目類別	Ljung-Box Q	ARCH LM
落後8期	41.98562	4.439952
落後12期	76.03570	6.800792

資料來源：作者自行整理。

總體而言，在短期，中國預算外收支對其國內生產總值的確具有顯著的負向作用，且預算外收支的增減並不受國內生產總值的影響。不過，長期而言，預算外收支對其國內生產總值則具有正向作用，但從預期殘差變異數分解來看，其作用不大，至多僅能解釋2.83%與0.28%的GDP變化而已。此外，預算外收支則明顯受到GDP的變化影響。

## 肆、結論與建議

政府財政收入或支出對經濟增長的影響一向是經濟領域重點，理論與實證均未有一致的看法，兩者因果互動不易確定。預算外收入由民間生產資源取得，將排擠預算內收入，加上無法有效率的運用，因此負向效應較會反映出來。本研究發現，大陸之預算外收入與支出效益互斥，具有3期短期刺激作用，對GDP產生相互抵銷作用。然而3期以上長期效應，預算外收支對其國內生產總值則

51. G. M. Ljung and G. E. P. Box, "On a Measure of Lack of Fit in Time Series Models," *Biometrika*, Vol. 65, No. 2 (August 1978), pp. 297~303; Robert F. Engle, "Autoregressive Conditional Heteroscedasticity with Estimates of the Variance of United Kingdom Inflation," *Econometrica*, Vol. 50, No. 4 (July 1982), pp. 987~1007.

具有微弱正向作用。前一節中，學者實證顯示部分預算內支出的經濟效益為正向關係，<sup>52</sup>這些結果與本文結論相同，而長期效應不佳的結論亦與預算內支出相仿，不同的是，學者是探討不同支出結構的影響，本文則是從時間結構來分析。Huang的研究指出：大陸的地方政府會傾向照顧地方利益，財政投資偏重投資報酬回收期較短的項目；中央政府則傾向照顧全國利益，財政投資偏重回回收期較長、和跨省區的基礎建設項目。<sup>53</sup>本實證中，預算外支出短期效益與他的論述大致相同，不過本文進一步擴充到預算外收入的分析，得出預算外收入較能解釋GDP的變異，結合收入與支出來分析整個預算制度的短期現象，發現收支產生相互抵銷效應。長期上，本實證結果與他的結論略近似，預算外收支的經濟作用微弱。本文單獨就預算外財政收入與支出進行迴歸分析，以呈現預算外的經濟效益，日後的研究亦可將預算內財政收支納入，作預算內外收支多重效益的經濟比較。

由於大陸預算外收支引發諸多的問題，加上實證發現預算外收入對GDP產生互斥作用，大陸學界改革的呼聲不斷。<sup>54</sup>本文認為短期上，應該建立完整的國庫集中收付制度，將所有財政資金都納入國庫單一帳戶體系管理，<sup>55</sup>並建立合理的財務會計制度，真實地反

52. 劉宏杰，「中國財政收入與經濟增長與經濟增長之間的定量研究」；劉俊英，「政府公共支出與經濟增長-基於VAR方法的研究」；龔六堂、鄒恆甫，「政府公開支出的增長和波動對經濟增長的影響」；王莉，「財政支出結構對經濟增長的影響探悉」。

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

54. 劉穎，「預算外資金支出管理分析」；馬元燕，「分稅制改革後省級預算外收入膨脹的原因分析」；王袞錫、孫建平、童國誠、洪玲，「預算外資金規模膨脹的負面影響」；閔宗銀，「我國預算外資金研究分析」，*山東財政學院學報*（山東），第2期（2000年3月），頁52。

55. 李煥林，「規範非稅收入管理，健全公共財政制度」，*廣西財政高等專科學校學報*（廣西），第17卷第4期（2004年8月），頁42。

映預算外資金的籌集、使用、管理和使用效益情況。<sup>56</sup>長期言，本文從中央與地方財政關係提供三個方面的建議。

合理劃分政府間的支出責任。中央政府與地方政府之間所需財力與收入來源的不平衡，地方政府難以預算內資金支付公共支出，容易走上擴張預算外資金的道路。<sup>57</sup>財權和事權的責任應該於政府間合理分配，財源也應該適切地考慮由提供公共服務的地方政府主導。<sup>58</sup>

給予地方在租稅收入更大自主權。賦予地方政府必要的因地制宜的課稅權，<sup>59</sup>逐步減少預算外收入在地方政府財政收支中的比重，通過法定形式的稅收來代替非法定的預算外收入，以促進地方財政的穩定。<sup>60</sup>

對行政事業收費立法。大陸國務院已推動研究「行政收費法」，這是規範政府行政行為，實現依法行政的重要法律依據。該法可以解決行政收費過多、過亂的問題，建立行政收費的合理合法性，明確規範設立收費項目的條件與收費標準的確立程序。

中國大陸要建立公平合理的租稅制度，如何實現政府稅費合法化、合理化是一個重要關鍵。同時將預算外收支納入預算內統一進行管理，是大陸建立公共財政的一個要件，可以實現政府預算的完整性，規範政府部門的行為。所以上述建議進行合理劃分各級政府收入與支出，收費的法制化等多項配套是必要的。但是以上這些措施，仍然需要地方政府嚴格樹立依法行政的觀念，增強自律意識，才能建立一個完善的預算機制。

---

56. 閔宗銀，「我國預算外資金研究分析」。

57. 馬元燕，「分稅制改革後省級預算外收入膨脹的原因分析」。賈康、劉軍民，「非稅收入規範化管理研究」，*華中師範大學學報*（武漢），第44卷第3期（2005年5月），頁26。

58. 傅勇，「預算外收入，地方政府運行不可或缺」。

59. 馬元燕，「分稅制改革後省級預算外收入膨脹的原因分析」。

60. 李霞，「簡析我國預算外資金的特點和對策」，*中國財稅法網*，2006年11月10日。  
<[http://www.cftl.cn/show.asp?c\\_id=24&a\\_id=4455](http://www.cftl.cn/show.asp?c_id=24&a_id=4455)>

## 參考書目

### 一、中文

- 「中國財政體制改革亟需解決十大問題」，**江西省國家稅務局**，2006年6月25日。<<http://jxgs.gov.cn/wx/yj/200606/5322.html>>
- 中華人民共和國國家統計局編，**2008中國統計年鑑**（北京：中國統計出版社，2008）。
- 王袞錫、孫建平、童國誠、洪玲，「預算外資金規模膨脹的負面影響」，**江西社會科學**（南昌），第11期（1996年11月），頁105。
- 王莉，「財政支出結構對經濟增長的影響探析」，**現代財經**（天津），第8期（2007年8月），頁75~78。
- 尹宗成，「財政支出結構與經濟增長關係的實證分析」，**鄉鎮經濟**（合肥），第2期（2006年2月），頁48~52。
- 尹鴻偉，「告別收費政府還有多遠？」，**人民網**，2007年6月30日。<<http://npc.people.com.cn/BIG5/71673/5859310.html>>
- 毛夏鸞、任曉雯、張文京，「我國稅收負擔輕重之實證辨析」，**公共經濟評論**（北京），第6期（2008年6月），頁1~3。
- 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），頁50~58。
- 艾里克·馬斯金、許成鋼，「軟預算約束理論：從中央計劃到市場」，**經濟社會體制比較**（北京），2000年第4期（2000年7月），頁59~70。
- 余小平、賈康、王玲，「預算外資金的歷史、現況分析及改革建議」，**財經問題研究**（大連），第8期（1996年8月），頁7~12。
- 李煥林，「規範非稅收入管理，健全公共財政制度」，**廣西財政高等專科學校學報**（廣西），第17卷第4期（2004年8月），頁39~43。
- 李霞，「簡析我國預算外資金的特點和對策」，**中國財稅法網**，2006年11月10日。<[http://www.cftl.cn/show.asp?c\\_id=24&a\\_id=4455](http://www.cftl.cn/show.asp?c_id=24&a_id=4455)>
- 周天勇，「財政改革把一些部門變成了公權搶劫者」，**審計與理財**（南昌），第9期（2006年9月），頁7~9。
- 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），2005年第2期（2005年3月），頁132~143。

- 周濟勤，「對預算外資金管理的思考」，**財會研究**（甘肅），第2期（2005年2月），頁64~65。
- 吳天，「預算外資金應納入預算管理—關於加強預算外資金管理的思考」，**中國財稅法網**，2006年5月3日。  
<[http://www.cftl.cn/show.asp?c\\_id=23&a\\_id=5386](http://www.cftl.cn/show.asp?c_id=23&a_id=5386)>
- 胡鞍鋼，「中國90年代後半期腐敗造成的經濟損失」，**國際經濟評論**（北京），第3期（2001年5月），頁12~21。
- 徐仁輝，**公共財務管理**（台北：智勝，2002）。
- 徐斯勤，「中國大陸財政改革與金融改革下地方政府、銀行、企業間關係變遷的政治經濟學分析，1995~2000」，**國科會研究計畫**（2000年7月）。
- 馬元燕，「分稅制改革後省級預算外收入膨脹的原因分析」，**公共管理學報**（哈爾濱），第2卷第1期（2005年2月），頁49~55。
- 馬蔡琛，「政府預算管理理論研究及其新進展」，**社會科學**（上海），第5期（2004年5月），頁33~37。
- 鈔小靜、任保平，「中國公共支出結構對經濟增長影響的實證分析：1978~2002」，**經濟評論**（武漢），第5期（2007年9月），頁33~41。
- 張月玲、肖國金，「我國預算外資金的歷史與展望」，**財經理論與實踐**（長沙），第21卷第104期（2000年3月），頁67~68。
- 閔宗銀，「我國預算外資金研究分析」，**山東財政學院學報**（濟南），第2期（2000年3月），頁45~52、65。
- 賈康、劉軍民，「非稅收入規範化管理研究」，**華中師範大學學報**（武漢），第44卷第3期（2005年5月），頁23~32。
- 傅勇，「預算外收入地方政府運行不可或缺」，**新浪財經**，2007年3月30日。  
<<http://finance.sina.com.cn/review/20070330/02413455437.shtml>>
- 劉子基，**財政學**（北京：高等教育出版社出版，2002）。
- 劉宏杰，「中國財政收入與經濟增長之間的定量研究」，**河北經貿大學學報**（石家莊），第29卷第6期（2008年11月），頁5~9。
- 劉俊英，「政府公共支出與經濟增長-基於VAR方法的研究」，**河南大學學報**（開封），第48卷第5期（2008年9月），頁69~75。
- 劉朝勛，「理性看待我國財政收入比重下降」，**中南財經大學學報**（武漢），第2期（1999年3月），頁9~12。



劉穎，「預算外資金支出管理分析」，*瀋陽師範學院學報*（瀋陽），第3期（2002年5月），頁25~27。

龔六堂、鄒恆甫，「政府公共開支的增長和波動對經濟增長的影響」，*經濟學動態*（北京），第9期（2001年），頁58~63。

## 二、英文

Dickey, David A. and Wayne A. Fuller, "Distribution of the Estimators for Autoregressive Time Series with a Unit Root," *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 74, No. 366 (June 1979), pp. 427~431.

Engle, Robert F., "Autoregressive Conditional Heteroscedasticity with Estimates of the Variance of United Kingdom Inflation," *Econometrica*, Vol. 50, No. 4 (July 1982), pp. 987~1007.

Engle, Robert F. and C. W. J. Granger, "Co-Integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing," *Econometrica*, Vol. 55, No. 2 (March 1987), pp. 251~276.

Granger, C. W. J. and P. Newbold, "Spurious Regressions in Econometrics," *Journal of Econometrics*, Vol. 2, No. 2 (July 1974), pp. 111~120.

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

Jarque, Carlos M. and Anil K. Bera, "Efficient Tests for Normality, Homoscedasticity and Serial Independence of Regression Residuals," *Economics Letters*, Vol. 6, No. 3 (June 1980), pp. 255~259.

Johansen, Soren, "Statistical analysis of cointegration vectors," *Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 12, No. 2-3 (Fall 1988), pp. 231~245.

Kornai, János, "Resource-Constrained versus Demand-Constrained," *Econometrica*, Vol. 47 (July 1979), pp. 801~809.

Kornai, János, "The Soft Budget Constraint," *Kyklos*, Vol. 39, No. 1 (February 1986), pp. 3~30.

Ljung, G. M. and Box, G. E. P., "On a Measure of Lack of Fit in Time Series Models," *Biometrika*, Vol. 65, No. 2 (August 1978), pp. 297~303.

Sims, Christopher A., "Macroeconomics and Reality," *Econometrica*, Vol. 48,

No. 1 (January 1980), pp. 1~48.

Wildavsky, A., *The New Politics of the Budgetary Process* (Glenview: Scott Foresman, 1988).

聯絡作者：曾永清

地址：台北市和平東路一段162號

台灣師範大學公民教育與活動領導系

E-Mail: [yctseng@ntnu.edu.tw](mailto:yctseng@ntnu.edu.tw)

收稿日期：2009/5/20

審查通過：2009/12/28

責任編輯：李奇峰