

中國大陸八〇年代以來財政體制改革之偏好與成效分析

王嘉州

稻江科技暨管理學院公共事務管理學系助理教授

摘要

中國大陸八〇年代以來共歷經四次財政體制改革。本文旨在根據理性抉擇制度論的假定與主張，整理出四次改革時之偏好與成效。在分析之前，本文首先提出財政體制改革的四種偏好，另歸納整理出測量成效的五種指標，不過因統計顯著性問題，在實際分析過程中僅採用四種。研究發現，改革偏好的變化方向乃從「收入分權支出集權型」轉向「收支皆分權型」，然後深化「收支皆分權型」，接著再從「收支皆分權型」大幅邁至「收入集權支出分權型」。整個變化過程類似數字 2。若從四項成效指標來判斷，則四個體制中以分稅制最佳，其次是「分灶吃飯」體制，再其次為「多種形式包乾」體制，最差的是「劃分稅種，核定收支，分級包乾」體制。

關鍵詞：財政體制改革、理性抉擇制度論、中央與地方關係、偏好、成效

壹、前言

在研究中國財政的文獻中，若純就政治學的範疇而言，則相關文獻可區分為四大類共十三項議題（參閱表一）。本研究類似第一項議題，但又不僅止於探討財政制度變遷之起源，而是試圖依據理性選擇制度論（rational choice institutionalism）之論點，以中國大陸八〇年代以來四次財政體制改革為研究對象，歸納出改革時之偏好，並比較其成效，以瞭解制度變遷之原因。

表 1：中國大陸財政問題之政治學文獻分類與主要研究議題

		基本分析單位（主要行爲者）	
		政府部門	國家機關與社會、經濟部門
議題 涵蓋 範圍	局部 均衡 分析	1. 集權與分權觀點對於財政制度收入分配制度變遷的論爭。 2. 財政收入能力衰退 vs. 預算收入能力衰退 3. 分稅制實施成效的辯論	4. 稅收制度的制定 5. 稅收政策之執行問題
	一般 均衡 分析	6. 財政支出與赤字的總體規模 7. 政府間財政支出責任的劃分 8. 財政收支分配與地區貧富差距 9. 財政體制變遷的政治意涵 10. 維護市場功能的聯邦制	11. 財政支出下的公共財供給對社會經濟部門的影響 12. 財政風險問題 13. 稅收制度對於經改的意涵

資料來源：徐斯勤（2003：228）

理性抉擇制度論假定，行爲者有一套固定的偏好，其行爲目標是追求此偏好所對應效用的最大化。爲達成此目標，行爲者將有策略的行動，並考慮各種可能性，以選擇能帶來最大利益的方案（Hall, 1996: 944~945）。因此，唯有預期收益大於預期成本，行爲者才會努力實現體制的改革。¹此外，體制的改革與創新通常由統治者發動而非選民，因爲選民總是面臨著搭便車問題，而統治者則必須不斷進行制度創新以適應相對價格的變化（North, 1981：32）。換言之，相對價格的改變，乃體制改革的主因，其他因素則尚包括偏好的改變。²因爲，相對價格的變化致使激勵結構隨之改變，故而促使人們進行體制創新；偏好改變後現有制度不再符合利益最大化的要求，因而也就形成制度創新的需求（王躍生，2000：71~73）。

中國大陸八〇年代以來共歷經四次財政體制改革，第一次改爲「分灶吃飯」

¹ 徐斯勤（2001：105）認爲，「不同的制度之間由於其滿足需要和效用的程度有異，於是彼此有競爭關係，競爭之下優勝劣敗的淘汰作用，解釋了何以制度會有變遷」。

² 相對價格的變化包括三部分：第一，因素價格比率的變化（亦即土地—勞動、勞動—資本、資本—土地比率的改變）；第二，訊息成本的改變；第三，技術的改變。詳見，Douglass C. North 著、劉瑞華譯（1995：102）。

體制，第二次改爲「劃分稅種，核定收支，分級包乾」體制，第三次改爲「多種形式包乾」體制，第四次則改爲「分稅制」。以下將根據前述理性抉擇制度論的假定與主張，對此四次財政體制改革進行分析，以整理出四次改革時之偏好與成效。在文章架構上，第一部份爲前言，說明研究目的。第二部分爲分析架構，將提出財政體制改革的四種偏好，與測量成效的五種指標。第三部分則依序說明四次財政體制改革之內容，然後畫出中央與地方財政關係類型的變化，以得出財政體制改革之偏好。第四部分將以國家財政收入年增率、國家財政收入佔 GDP 之比重、預算外資金相對於財政收入之規模、地方對中央財政依賴率等四項指標，分析改革之成效。第五部分爲結論，將說明研究發現。

貳、分析架構

若將研究中國財政的文獻聚焦於中央與地方之權力關係，則可區分爲兩大主張與理論：一是主張地方分權的「維護市場的聯邦主義」(the theory of market-preserving federalism)；二是主張中央集權的「國家能力」理論。

「維護市場的聯邦主義」與「財政聯邦主義」³相同，均強調地方分權是聯邦制的重要基礎，認爲制度安排的理想形式應具備以下五項條件：第一，存在明確劃分權力範圍的政府等級制度。第二，地方政府在其管轄範圍內擁有控制經濟的基本權力。第三，中央政府擁有管理公共市場的權力。第四，各級政府都面對硬預算的約束。第五，不論中央或地方都不能單方面改變權利與責任的分配。中國的經濟之所以能在改革開放後快速成長，就是因爲形成了上述有利因素，而其中關鍵就是「放權讓利」的財政改革增加了地方的籌碼，確保市場經濟的改革方向不致逆轉回計畫經濟 (Weingast, 1995: 50~81)。

主張中央集權的「國家能力」理論認爲，向市場經濟轉型過程中應當由中央政府扮演主導的角色。國家能力意指中央政府「將自己意志、目標轉化爲現實的能力」，其中包括「汲取能力」、「調控能力」、「合法化能力」、「強制能力」等四種能力。在四種能力中，以汲取能力最爲重要，因爲此能力的下降將導致國家的分裂，其推論可簡化如下：汲取能力下降→調控能力下降→經濟衰退→社會危機→合法化能力下降→使用強制力→政府與社會衝突對立→社會解體、國家分裂 (王紹光、胡鞍鋼，1994: 5~20)。該理論以中央預算收入占國家總收入的比例代表國家的汲取能力，強調財政稅收的重要性，並主張修改稅收制度以改變中央與地方關係，進而避免國家分裂。

以上討論涉及兩問題：第一，集權與分權的界線。第二，集權與分權的優劣。在第一個問題上，根據王紹光 (1997: 113) 比較 34 個國家中央政府財政收入與支出佔該國財政收支比重所得之結論，集權與分權的界線可訂在 50%。本文以此爲基礎，以 50% 以上爲集權，不到 50% 爲分權，提出中央與地方財政關係的

³ 「財政聯邦主義」乃處理政府間財政關係的一種規範制度，強調各級政府在財政收之上的獨立性和自主性 (胡慶康、杜莉，2001: 320)。

四種類型（參閱圖 1），分別為：收支皆集權型、收入分權支出集權型、收支皆分權型、收入集權支出分權型。

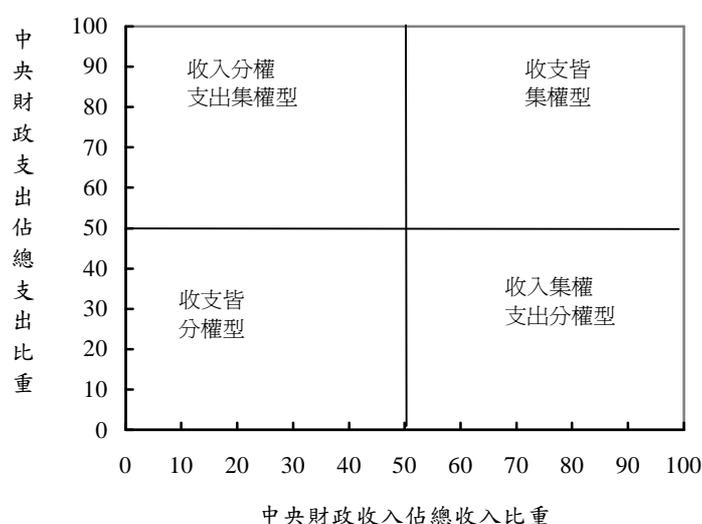


圖 1:中央與地方財政關係之類型

若從制度的利與弊進行比較，則「維護市場的聯邦主義」提出了地方分權的優點是可限制中央政府對經濟的控制，並使地方政府競相致力於發展經濟。「國家能力」理論主張中央集權可避免國家分裂，並可解決財政分權所產生的投資與消費急遽膨脹、宏觀經濟不穩定及地區差距過大等問題。若擴大歸納的文獻範圍，則可將中央集權與地方分權的優缺點整理如表 2。從中可發現：中央集權與地方分權的優缺點是對立的，亦即中央集權的優點為地方分權的缺點，而地方集權的優點為中央集權的缺點。例如，中央集權有利於國家統一，而地方分權則會造成地方割據。又如，地方分權有利於防止專制獨裁，中央集權則會導致專制獨裁。故究竟要集權或分權，將因不同階段的目標不同而有所變化。例如，剛開始強調發展，故要分權；待經濟發展有所成果，地區差距嚴重，便會轉而要集權。

表 2：地方分權與中央集權的優缺點

	優 點	缺 點
中 央 集 權	加強國家統一 均衡地方發展 提供全國性共享物品和服務 將跨地區外部效應內部化 獲得規模經濟效應 實現宏觀經濟穩定 進行收入再分配 利於社會化大生產 社會穩定與發展	導致經濟的衰退 導致中央與地方的對抗 導致中央專橫或個人獨裁 難以適應地方需要 對各方信息掌握太粗疏 阻礙人民參政慾望與地方自治之發展 難以調動各級官員積極性 可能使地方人民對中央產生離心力 社會的政治化、政治的集中化、政治的放大化
地 方 分 權	調動各級官員積極性 促進居民參與地方事務 促使地方政府對其居民負責 發揮地方官員的信息優勢	形成地方割據狀態 地區差距擴大 投資急遽膨脹 消費急遽膨脹

利於制度創新 給人們更多選擇 縮小政府總體規模 防止中央之專橫 符合民主自治精神 提高行政效率 防止專制獨裁 弱化國內政治緊張	財政赤字增加 不能提供全國性共享物品和服務 難以克服跨地區外部效應問題 難以得到規模經濟效應 宏觀經濟不穩定 不利解決收入再分配 影響國家施政完整，導致地方畸形發展 加深地域觀念，流於封建思想
--	---

資料來源：王嘉州（2004：164~165）。

若將以上分析結合本研究之目的，可將本文所謂之「偏好」視為自變數，其意義為財政體制實施時中央財政收支佔總收支之比例。由於在財政收入上，中央政府可能偏好集權，也可能偏好分權；另外在財政支出上，中央政府可能偏好集權，也可能偏好分權。因此，配合圖 1 之分類，可將中國大陸進行財政體制改革時之偏好選項區分為四種：「收支皆集權型」、「收入分權支出集權型」、「收支皆分權型」、「收入集權支出分權型」。所謂「收支皆集權型」，意指中央財政收支佔總收支之比例均在 50% 以上。所謂「收入分權支出集權型」，意指中央財政收入佔總收入之比例未滿 50%，而中央財政支出佔總支出之比例在 50% 以上。所謂「收支皆分權型」，意指中央財政收支佔總收支之比例均未滿 50%。所謂「收入集權支出分權型」，意指中央財政收入佔總收入之比例在 50% 以上，而中央財政支出佔總支出之比例未滿 50%。

至於本文所謂之「成效」則視為依變數，意指伴隨中央財政收支佔總收支之比例的變化而產生之優缺點。從表 2 可知集權與分權的優缺點甚多，難以一一檢驗。因此，本文參考有關財政體制變遷過程中央與地方策略互動結果的財政指標（王嘉州：2003，98），然後刪去僅適合分稅制時期的指標，得到以下五項指標：國家財政收入年增率、GDP 年成長率、國家財政收入佔 GDP 之比重、預算外資金相對於財政收入之規模、地方對中央財政依賴率。在使用這五項指標進行分析前，將先與中央財政收支佔總收支之比例進行相關分析，若相關性未達 0.05 之水準時則不予分析。採外，前三項指標可以直接從統計年鑑中取得，後兩項則需再進行計算，本文所使用之公式如下：

預算外資金相對於財政收入之規模 = 全國預算外資金收入總額 ÷ 全國財政收入總額

地方對中央財政依賴率 = (地方財政支出 - 地方財政收入) ÷ 地方財政支出。⁴

參、改革偏好之分析

以下將依序說明四次財政體制改革之內容，然後畫出中央與地方財政關係類型的變化，以確定財政體制改革之偏好。

一、「分灶吃飯」體制（1980~1984）

⁴ 若為正，則代表地方依賴中央的財政補助，若為負，則代表中央依賴地方之財政支援（胡鞍鋼，1999：163~164）。

1980年2月1日中共國務院下達《實行「劃分收支，分級包乾」財政管理體制的暫行規定》(中國社會科學院經濟研究所，2000：202)，正式展開亦稱「分灶吃飯」⁵的財政體制改革。⁶此次改革除三個直轄市(北京、天津、上海)仍繼續實行「收支掛鉤，總額分成，一年一定」的體制外，其他26個省級行政區所新採行的財政體制可區分為五種：第一種是「劃分收支、分級包乾」，共有15個省市；第二種是「民族自治地方財政體制」，共有8個省市；第三種是廣東施行的「劃分收支，定額上繳」；第四種是福建實施的「劃分收支，定額補助」；第五種是江蘇實施的「比例包乾，四年不變」。以上五種財政體制形式之內容如表3，至於其特點則可歸納為四點：第一，由「一灶吃飯」改為「分灶吃飯」；第二，由「條條分配」為主改為「塊塊分配」；第三，由「一年一定」改為「一定五年不變」；第四，由「總額分成」改為「分類分成」(宋新中，1992：48~49)。

表3：中國大陸1980年「分灶吃飯」財政體制之五種形式

財政體制	財政體制內容	實施省市
1	劃分收支、分級包乾 一、劃分收支：按照經濟體制所規定的隸屬關係，明確劃分中央和地方預算的收支範圍 1.固定收入：包括中央固定收入及地方固定收入 2.固定比例分成收入：80%歸中央，20%歸地方 3.調劑收入：工商稅 4.一般性開支：分中央財政支出及地方財政支出 5.特殊性開支：由中央掌握 二、分級包乾：先確定收支包乾基數，據以實施收支包乾。 1.地方收入大於支出者，多於部分按規定比例上繳 2.地方支出大於收入者，不足部分由中央從工商稅中確定一定比例撥給地方 3.將工商稅收全部留下仍收不抵支者，由中央給予定額補助 4.分成比例和補助數額確定以後五年不變	四川、陝西、甘肅、河南、湖北、湖南、安徽、江西、山東、山西、河北、遼寧、黑龍江、吉林、浙江
2	民族自治地方財政體制 一、依上述辦法劃分收支範圍，確定中央補助的數額，且五年不變 二、地方收入增長部分全部留給地方 三、中央對其補助數額在一定時期內每年遞增10%	內蒙古、新疆、西藏、寧夏、廣西、雲南、青海、貴州
3	劃分收支，定額上繳 一、財政收入：除中央直屬企業、事業單位的收入和關稅劃歸中央以外，其餘收入均為地方收入 二、財政支出：除中央直屬企業、事業單位的支出歸中央外，其餘均為地方支出 三、以1979年財政收支決算數字為基數，確定上繳數額	廣東
4	劃分收支，定額補助 一、財政收入：除中央直屬企業、事業單位的收入和關稅劃歸中央以外，其餘收入均為地方收入	福建

⁵ 中國大陸在1980年以前財政體制的基本特徵是中央高度集權，全國財政吃「大鍋飯」，僅有一點分權，只在於「大鍋飯」如何分。1980年的改革，則打破此局面，開始形成「在中央統一領導和計畫下，明確劃分收支及其權限，各負各責，各支各的『灶』，各過各的日子」。故此體制又稱「分灶吃飯」體制(賈康、閻坤，2000：52~53)。

⁶ 「分灶吃飯」的含意有二：第一，中央與地方分灶；第二，地方與地方分灶(辛向陽，1997：547)。

	補助	二、財政支出：除中央直屬企業、事業單位的支出歸中央外，其餘均為地方支出 三、以 1979 年財政收支決算數字為基數，確定補助數額	
5	比例包乾，四年不變	一、根據江蘇省歷年財政支出佔收入的比例，確定一個上繳、留用的比例，一定四年不變。	江蘇

資料來源：整理自，高培勇、溫來成（2001：48~50）；賈康、閻坤著（2000：49~52）；辛向陽，（1997：546~547）。

「分灶吃飯」的財政體制所對應的中央與地方財政關係類型為「收入分權支出集權型」（參閱圖 2），不過此一體制在收入分權上並不穩定，從 1980 年的 24.5% 逐年增加至 1984 年的 40.5%，逐步往中央集權邁進。此一變化的主因是從 1981 年起中央已縮小包乾範圍，且從 1982 年起除廣東與福建不變外，其他省市均改為「總額分成，比例包乾」的辦法（賈康、閻坤，2000：53）。

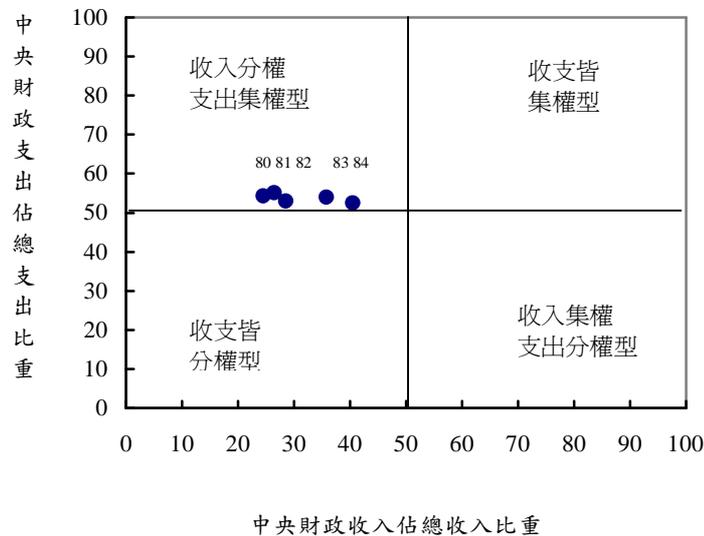


圖 2: 中央與地方財政關係之類型 (1980~1984)

二、「劃分稅種，核定收支，分級包乾」體制 (1985~1987)

到了 1985 年，中共國務院決定實行「劃分稅種，核定收支，分級包乾」的財政體制，其原因除了原定五年的「劃分收支，分級包乾」體制已到期外，主要是配合兩步「利改稅」⁷完成後，國家與企業、中央與地方間的財政分配形式的

⁷ 利改稅分兩步驟的施行：第一步是「利稅並存」階段，國有大中型企業凡有盈餘者，先從實現利潤中繳納 55% 的所得稅，稅後利潤企業除部分留利外，還要向國家上繳調節稅和其他形式的稅。小型企業則就盈利部分按八級超額累進稅率繳納所得稅，最低稅率 7%，最高為 55%。第二步則完全「以稅代利」，取消上繳利潤的辦法，建立以工業徵收產品稅、商業徵收營業稅為主的稅收體制，企業按 11 個稅種向國家繳稅。參見，劉國光、邢貴思、楊啟先（1998：39）；林毅夫、

改變（高培勇、溫來成，2001：54）。此次改革，除廣東與福建不變外，其他省市及自治區均改行「劃分稅種，核定收支，分級包乾」的體制，其內容可分成四部分（參閱表4），第一，劃分三種收入，其中共享收入大於固定收入；第二，劃分支出，少數不宜包乾的專項支出由中央專案撥款；第三，核定基數，以1983的決算核算分成基數；第四，分成辦法區分為三種，且一定五年不變（賈康、閻坤，2000：54~56）。此次體制改革的特點，在於打破以行政隸屬劃分收入之舊規，改以稅種劃分中央與地方的收入，雖與「分灶吃飯」體制之實質並無不同（劉溶滄，1999：242），但將有利於國企改革，「打破條塊分割，實現政企分開」（高培勇、溫來成，2001：77~78）。

表4：中國大陸1985年財政體制改革之內容

步驟	具體內容
1 劃分收入	1.中央財政固定收入 2.地方固定收入 3.中央與地方財政的共享收入
2 劃分支出	按行政隸屬關係劃分中央與地方的支出範圍
3 核定基數	1.以1983年決算數為基數，按照上述收入劃分範圍和第二步利改稅後的收入轉移情況確定其收入基數 2.按照1983年決算收入數和原來預算體制確定的分成比例，以及某些調整因素，計算出地方應得的財力做為支出基數
4 分成辦法	1.凡地方固定收入大於地方支出者，定額（或按一定比例）上解 2.凡地方固定收入小於地方支出者，從共享收入中確定一個分成比例給地方 3.若地方固定收入和共享收入全部留給地方仍不足支出者，由中央定額補助 4.以上三種分成辦法確定後，五年不變，地方多收可多支，少收則少支，自求平衡

資料來源：整理自，賈康、閻坤著（2000：54~56）；高培勇、溫來成（2001：76~77）。

1985年的財政改革所對應的中央與地方財政關係類型為「收支皆分權型」（參閱圖3），明顯有別於「分灶吃飯」體制。此次改革，使得中央財政支出佔全國的比例逐年下降，由1984年的52.5%大幅下降到1985年的39.7%，1986年則為37.9%，1987年再降到37.4%。另外中央財政收入佔全國的比例亦逐年下降，由1984年的40.5%下降到1985年的38.4%，1986年則為36.7%，1987年再降到33.5%。

蔡昉、李周（2000：54~55）；國務院研究室課題組（1992：32）。

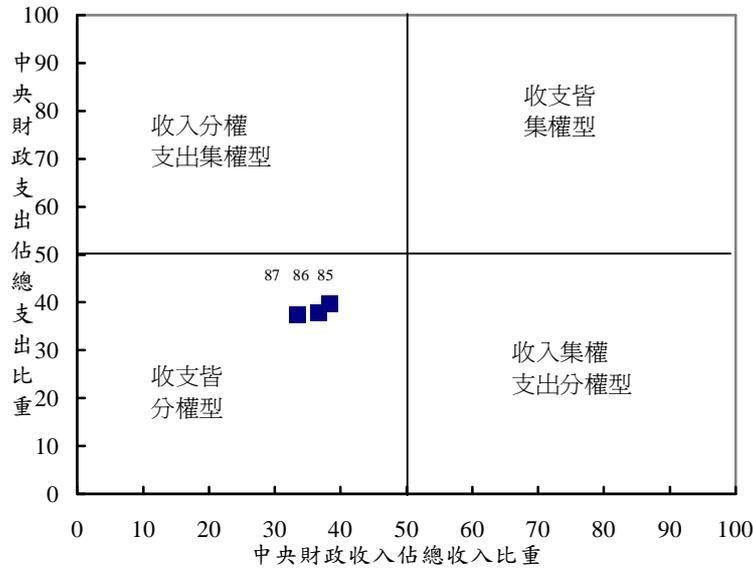


圖 3:中央與地方財政關係之類型 (1985~1987)

三、「多種形式包乾」體制 (1988~1993)

1988年7月28日中共國務院發佈《關於地方實行財政包乾辦法的決定》，對39個省、自治區、直轄市和計畫單列市，實行不同形式的包乾辦法（項懷誠，1992：135~137）。此次改革，包乾的辦法共有六種（參閱表5）：第一種是「收入遞增包乾」辦法，實施於6個省級行政區及4個計畫單列市。第二種是「總額分成」辦法，實施於3個省市。第三種是「總額分成加增長分成」辦法，僅實施於3個單列計畫市。第四種是「上解遞增包乾」辦法，實施於2個省及1個計畫單列市。第五種是「定額上解」辦法，實施於3個省市。第六種是「定額補助」辦法，實施於14個省級行政區，及1個計畫單列市。上述六種辦法具有三項特點：第一，承包制被正式納入預算管理體制中。第二，增加透明度，使地方能從增長的財政收入中得到更多的好處，進而更加關心財政收入的增長。第三，使地方自負財政盈虧的風險，增加地方平衡預算的壓力（項懷誠，1992：14）。

表 5：中國大陸 1988 年財政體制改革之內容

名稱	內容	實施之省市
1 收入遞增包乾	根據地方支出基數和以前年度收入增長情況，確定收入遞增率和留成、上解比例。在遞增率以內的收入，按確定的留成、上解比率實行中央與地方分成。超過遞增率的收入，全部留給地方；收入達不到遞增率影響上解中央部分者，由地方以自有財力補足。	北京、河北、遼寧、江蘇、浙江、河南、瀋陽、哈爾濱、寧波、重慶
2 總額分成	根據各地區前兩年的預算收支情況，核定收支基數，以地方支出佔總收入的比重確定地方留成、上解中央的比例。	天津、山西、安徽
3 總額分成加增長分成	在總額分成辦法的基礎上，收入比上年增長部分，另加分成比例。	大連、青島、武漢
4 上解遞	以地方 1987 年上解中央的收入為基數，參照近幾年地方	廣東（廣州）、湖南

增包乾	財政收入增長情況確定上解遞增率，地方每年按確定的遞增率上解中央，增加的收入全部留給地方。	
5 定額上解	按原核定的收支基數的收大於支部分，地方按固定數額上解中央。	上海、山東、黑龍江
6 定額補助	按原核定的收支基數的支大於收部分，中央按固定數額補助地方。	吉林、江西、陝西（西安）、甘肅、福建、內蒙古、新疆、西藏、寧夏、廣西、雲南、貴州、青海、海南

資料來源：整理自，賈康、閻坤著（2000：58～59）；高培勇、溫來成（2001：78～79）；何帆（1998：187）。

1988年的財政改革所對應的中央與地方財政關係類型為「收支皆分權型」（參閱圖4），與「劃分稅種，核定收支，分級包乾」體制相同，不過其分權程度更進一步加深。中央財政支出佔全國的比例逐年下降，改革的第一年就下降了3.5%，由1987年的37.4%下降到1988年的33.9%，1993年更降至為28.3%。另外中央財政收入佔全國的比例亦逐年下降，由1987年的33.5%下降到1988年的32.9%，1992年則為28.1%，1993年再降到22%之新低。

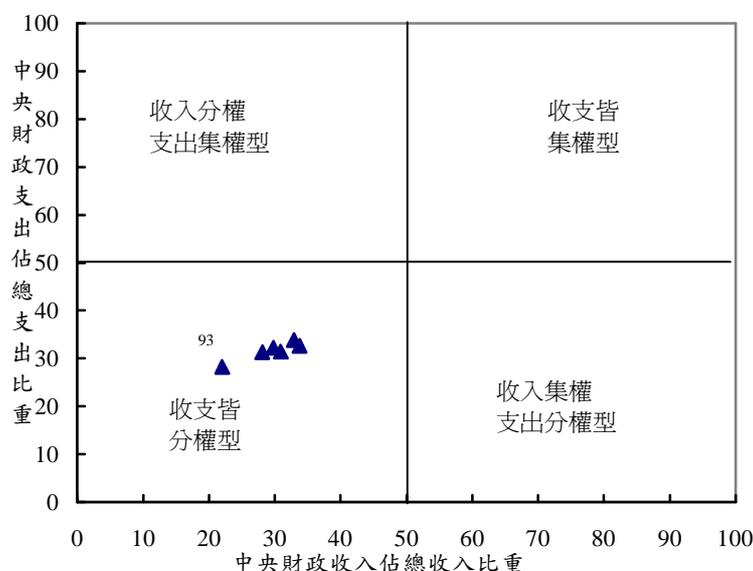


圖4：中央與地方財政關係之類型（1988~1993）

四、分稅制(1994~2003)

1994年1月1日開始實施的分稅制改革，其主要內容包括以事權劃分中央與地方之支出、以稅種劃分中央與地方之收入，以及建立中央向地方財政移轉之制度等三項（朱憲堂，1994：236），具體內容可參見表6。若與之前的財政體制相較，此次改革的突出之處在於設立中央與地方各自獨立的徵稅機構，⁸中央的

⁸ 鄭永年，朱鎔基新政：中國改革的新模式（NJ：八方文化企業公司，1999年3月），頁110。

固定收入和共享收入由國家稅務局負責徵收，地方固定收入則由地方稅務局負責（胡鞍鋼，1999：147）。此一特點具有三項重大意義：第一，免除地方政府的干預，強化中央政府的權力。第二，地方政府的自治性和地方獨立利益獲得中央之承認。第三，強化中央的主動權，使地方轉而較依賴中央，改變了中央與地方的互動模式（鄭永年，1999：110～111）。

表 6：中國大陸 1994 年財政體制改革之內容

步驟	具體內容
1 劃分中央與地方事權和支出	1.中央財政主要承擔國家安全、外交和中央國家機關運轉所需經費，調整國民經濟結構、協調地區發展、實施宏觀調控所必須的支出以及由中央直接管理的事業發展支出。 2.地方財政主要承擔本地區政權機關運轉所需支出以及本地區經濟、事業發展所需支出。
2 劃分中央與地方收入	1.根據事權與財政相結合的原則，按稅種劃分中央與地方的收入。 2.中央稅：維護國家權益、實施宏觀調控所需之稅種，主要有關稅及消費稅。 3.共享稅：同經濟發展直接相關的主要稅種，包括增值稅、資源稅、證券交易稅 4.地方稅：適合地方徵管的稅種 5.按行政隸屬劃歸的稅種：企業所得稅、營業稅、城市維護建設稅、國有企業利潤
3 確定中央對地方稅收返還數額	1.按 1993 年地方實際收入，以及稅制改革和中央與地方收入劃分情況，核定 1993 年中央從地方淨上劃的收入數額。 2.1993 年中央淨上劃收入，全部返還地方，並作為日後中央對地方稅收返還基數。 3.1994 年後，稅收返還數額在 1993 年的基數上逐年遞增，遞增率按全國增值稅和消費稅的平均增長率的 1：0.3 係數確定。 4.若 1994 年後中央淨上劃收入達不到 1994 年的基數，則相應扣減稅收返還數額。

資料來源：整理自，劉溶滄、趙志耘（1999：244～247）；何帆（1998：188～189）；朱憲堂、孫茂強（1994：237～239）。

分稅制的實施，使得中央與地方財政關係類型由「收支皆分權型」大幅移動成為「收入集權支出分權型」（參閱圖 5）。中央政府佔全國財政收入之比重，在改革第一年即成效卓著，從從一年得 22% 大幅躍升為 55.7%，之後雖有下滑，不過一直到 2003 年，均能維持在 50% 左右，最低的一年也還有 48.9%，遠高於分稅制實施前之各年。相較之下，中央財政支出佔全國之比例均維持在三成左右，似乎中央因而將有大量的財政結餘，實則不然。因為，根據分稅制之規定，中央必須以 1993 年從地方淨上劃的收入數額，作為稅收返還的基數，全額返還地方，並逐年遞增。此一稅收返還乃屬於地方的財政收入，⁹中央不能隨意扣留或少撥（王紹光，1997：244）。因此，分稅制實施後的中國財政體制的確是「收入集權、支出分權」的財政體制（胡書東，2001：186）。

關於大陸徵稅組織機構之架構，可參閱，陳鍾文等，**大陸稅務行政制度之研究**（台北：財政部稅制委員會，1995 年 5 月），頁 4。

⁹ 「中華人民共和國預算法」第五條第三款規定：「地方各級政府預算包括下級政府向上級政府上解的收入數額和上級政府對下級政府返還或者給予補助的數額。」因此，地方政府的預算收入包含中央政府對其之稅收返還。

網址：<http://www.tbweb.com.tw/tbtemp/mptr1.asp?docs=sjln1994-03-22>

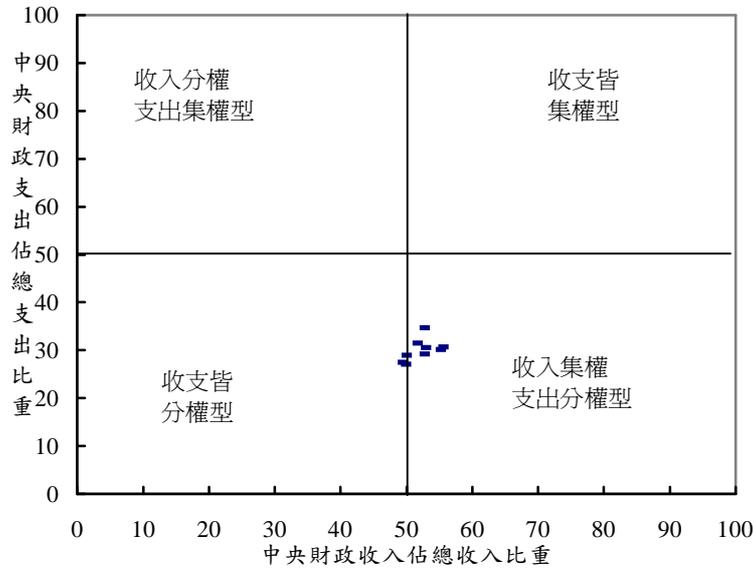


圖 5：中央與地方財政關係之類型（1994~2003）

肆、改革成效之分析

以上之分析已確定四次財政改革後之中央與地方財政關係類型，以下將分析出不同類型下具有哪些優缺點。再將分析架構所設定之五項指標與中央財政收支佔總收支之比例進行相關分析後發現（參閱表 7），GDP 成長率與偏好代表的兩項指標間相關性極低，且不具統計上的顯著性，故加以刪除。以下僅從國家財政收入年增率、國家財政收入佔 GDP 之比重、預算外資金相對於財政收入之規模、地方對中央財政依賴率等四項指標，分析改革之成效。

表 7：改革偏好與五項財政指標之相關性分析

		中央財政收入佔總收入之比重	中央財政支出佔總支出之比重
中央財政收入佔總收入之比重	Pearson 相關 顯著性(雙尾) 個數		
中央財政支出佔總支出之比重	Pearson 相關 顯著性(雙尾) 個數	-.490* .015 24	
全國財政收入年成長率	Pearson 相關 顯著性(雙尾) 個數	.560** .004 24	-.512* .010 24
國家財政收入佔GDP之比重	Pearson 相關 顯著性(雙尾) 個數	-.429* .037 24	.889** .000 24
預算外資金相對於財政收入之規模	Pearson 相關 顯著性(雙尾) 個數	-.625** .001 23	.165 .452 23
地方對中央財政依賴率	Pearson 相關 顯著性(雙尾) 個數	.822** .000 24	-.884** .000 24
GDP年成長率	Pearson 相關 顯著性(雙尾) 個數	-.047 .828 24	.043 .844 24

*. 在顯著水準為0.05 時(雙尾)，相關顯著。

** . 在顯著水準為0.01時(雙尾)，相關顯著。

一、「分灶吃飯」財政體制（1980～1984）

一般認為中共此次財政改革的目的有二：第一是促進地方經濟發展（吳惠林，1998：150）；第二是將中央與地方的財政關係明確化（郭建中，1996：32）。因為，江蘇自 1977 年實施「固定比例包乾」的財政體制以來，其工業生產年均增長 20%，且財政收入年均增長 9.5%，這使中共中央認識到：地方分權比中央集權更有利於經濟的發展（辛向陽，2000：247～248）。此階段的發展亦符合中央原本之期望，國家財政收入增長速度從 1980 年的 1.2%，逐年成長到 1984 年的 20.2%（圖 6）。此外，在財政依賴度上，中央亦逐漸減少對地方之依賴，除此體制開始之前兩年（1980、1981 年）中央分別增加對地方 9.8% 與 12.9% 之依賴度外，1982 年起即逐年減少，至 1984 年中央對地方的依賴度已從 68.64% 減少為 21.01%。此一體制的缺點則為國家財政收入佔 GDP 之比重逐年下降，從 1980 年的 25.7% 降至 1984 年的 23%（圖 7）。與此同時，預算外資金相對於財政收入之規模則逐年上升，從 1980 年的 48.05% 升至 1984 年的 72.34%（圖 8）。

二、「劃分稅種，核定收支，分級包乾」體制（1985～1987）

此次改革可說是弊多於利。唯一的優點乃中央對地方的財政依賴度從 21% 大幅縮小成為 2.17%，在 1986 年甚至成為地方有 1.82% 是依賴中央。除此之外，其他指標均為負面的發展。首先是造成全國財政收入的增長幅度遽減，先由 1984 年的 20.2% 小幅增長到 1985 年的 22%，但到 1986 年則大幅減少到僅有 5.8%，1987 年再降為 3.6%（圖 6），其主因是財政收入較高的地區，鑑於地方留成較少，而降低了增加財政收入的積極度（劉溶滄：1999：242）。在 GDP 增長率上，則呈現大幅起落，從 13.5% 降為 8.8%，然後又升至 11.6%。在國家財政收入佔 GDP 之比重上，則以每年約 2% 的速度逐漸減少（圖 7）。至於預算外資金相對於財政收入之規模，則為逐年上揚，從 72.34% 成長至 92.25%（圖 8）。

三、「多種形式包乾」體制（1988～1993）

1988 年的財政改革確實扭轉全國財政收入逐年下降的趨勢，使全國財政增長速度在改革當年立即增加一倍，從改革前的 3.6% 增長至 7.2%，且之後的成長速度都未再低於 7.2%（圖 6）。至於 1991 年的增長速度會跌至 1988 年的水準，一個可能的解釋為三年為期的承包期已於 1990 年屆滿，但新一輪的承包卻還不能完成談判（何帆，1998：187），因而影響地方之積極性。至於財政依賴度則維持接近平盤，除 1993 年中央依賴地方 1.84%，其他各年均是地方依賴中央 2%～6%。此外，全國財政收入佔 GDP 的比重則逐年下滑，從 1988 年 15.8% 逐年下滑至 1993 年的 12.6%（圖 7）。至於預算外資金相對於財政收入之規模則仍維持 100%，唯一例外者乃 1993 年大幅降至 32.94%（圖 8），不過這是因該年中共國務院更改預算外資金的定義，主要是往明確化、嚴格化的方向修改，故縮小規模（賈康，1998：47～48）。

四、分稅制(1994~2003)

國家財政收入增長速度在分稅制實施後具有兩項特點，第一，增長速度維持在高檔，最低時也有 14.2%。第二，增長速度變動幅度較小，不再出現超過 10% 的年差距（圖 6）。在財政依賴度上，1994 年開始了地方依賴中央之時期，依賴度大致介於 33% ~44% 間。此種變化改變了中央與地方間的博弈關係，使中央從有求於地方，轉變為地方有求於中央（胡鞍鋼，1999：163~166），免除了「中央一窮，中國就要分裂」的危機。¹⁰在提高全國財政收入佔 GDP 的比重上，分稅制實施的前兩年仍持續下滑，1995 年跌至歷年谷底為 10.7%，1996 年起才止跌回升，並持續至今（圖 7）。造成全國財政收入佔 GDP 比重下滑的原因可歸納為五：第一，地方政府執法不嚴造成的逃漏稅；第二，地方政府非法的減免稅；第三，企業及個人的拖欠稅款；第四，預算內資金被轉為預算外資金（王紹光，1997：245~246）；第五，財政收入增長速度下滑。前三項均屬違法，只要中央政府有決心就能加以改善，端視其作為與不作為，但第四項的預算外資金卻屬於合法管道，中央政府必須提出更完善的辦法並修改法規方能見效。從 1983 年發佈預算外資金管理辦法以來，1986、1993、1996 年中共國務院都曾對預算外資金的定義有所更改，以縮小其規模。從圖 8 可發現，1978 年到 1992 年，預算外資金相對於全國財政收入的規模均呈上升趨勢，甚至有三年其規模大過財政收入，但在 1993 年大幅下降，應是國務院的改革措施見效。1996 年的改革後，預算外資金的規模即呈現逐年下降之趨勢。配合財政收入的增長速度在 1999 年轉為趨勢向上，結束分稅制實施以來連續五年的下滑（參閱圖 7），終於使全國財政收入佔 GDP 的比重在 1999 年高於 1993 年，並持續往上增長。

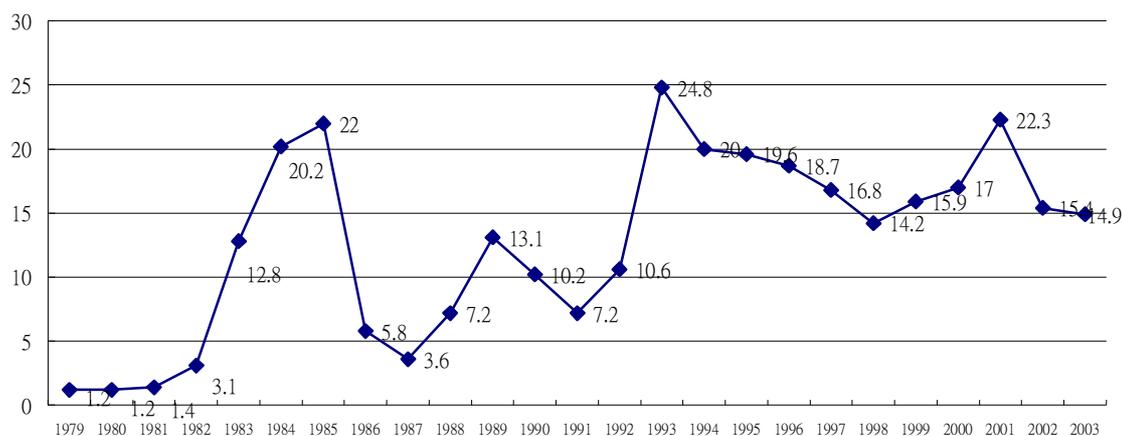


圖 6：中國大陸國家財政收入成長速度（1979~2003）

數據來源：中國財政年鑑編輯委員會（2001：344~345）；中華人民共和國國家統計局（2004：291）。

¹⁰ 此乃中共副總理朱鎔基在 1994 年 6 月講話的用語。引自，胡鞍鋼（1995：76）。

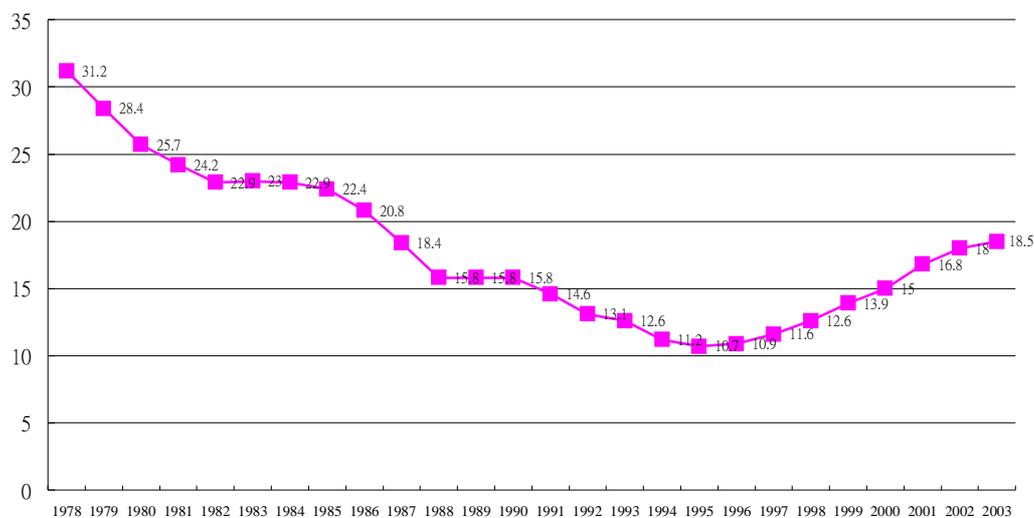


圖7：大陸財政收入佔GDP之比重（1978~2003）

數據來源：中國財政年鑑編輯委員會（2001：346）；中華人民共和國國家統計局（2004：291）。

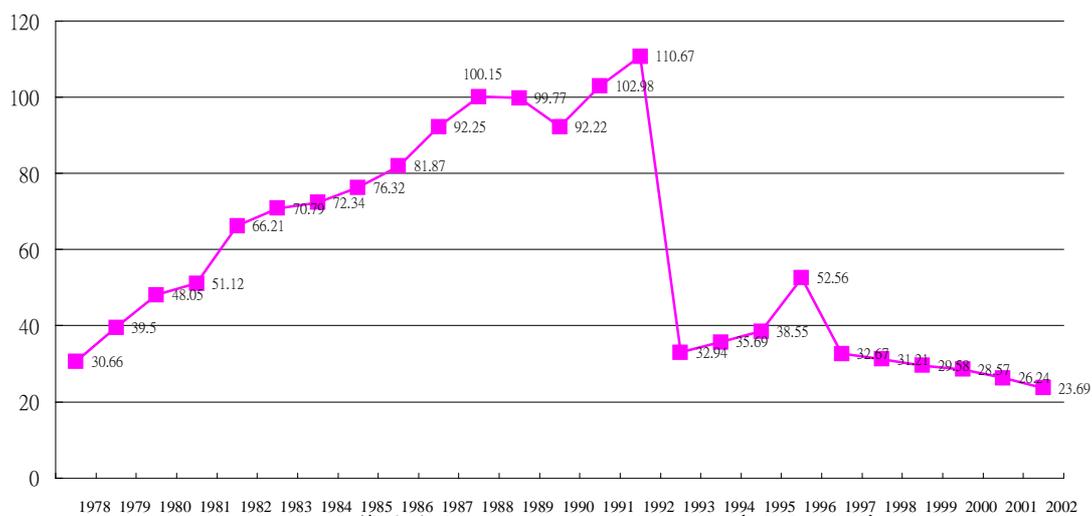


圖8：大陸預算外資金相對於財政收入之規模(1978-2002)

資料來源：依據，中國財政年鑑編輯委員會（2001：344~345、384）；中華人民共和國國家統計局（2004：291、310）之數據，經筆者計算後繪製。

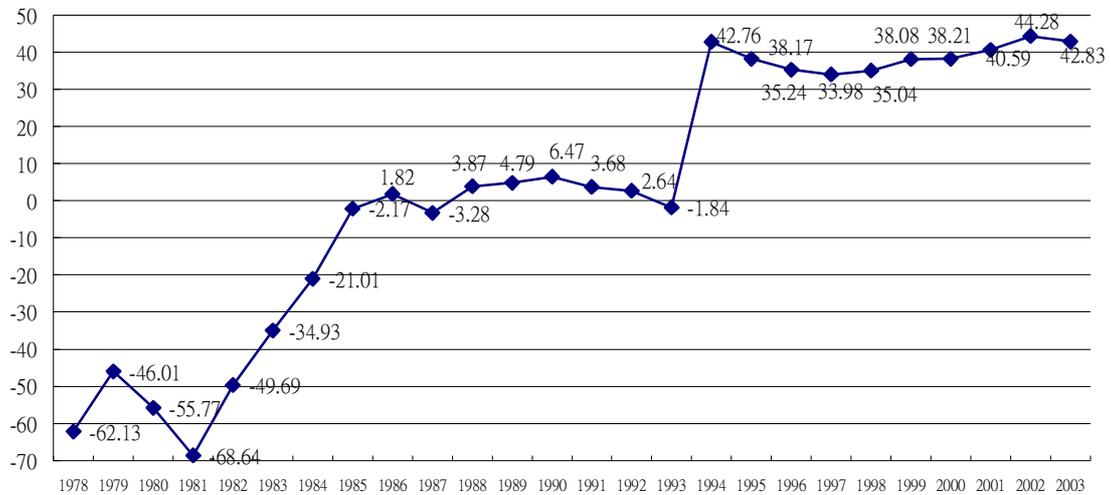


圖9：地方對中央財政依賴度（1978~2003）

資料來源：依據，中國財政年鑑編輯委員會（2001：371 ~374）；中華人民共和國國家統計局（2004：306）之數據，經筆者計算後繪製。

五、結論

經過以上分析，可將四種財政體制的改革偏好與成效整理如表 8、表 9 與圖 10。從中可有以下七點發現：

第一，「分灶吃飯」體制在中央與地方財政關係類型上屬於收入分權支出集權型。「劃分稅種，核定收支，分級包乾」體制與「多種形式包乾」體制均屬於收支皆分權型。分稅制則屬於收入集權支出分權型（參閱表 8）。

第二，改革偏好的變化方向乃從「收入分權支出集權型」轉向「收支皆分權型」，然後深化「收支皆分權型」，接著再從「收支皆分權型」大幅邁至「收入集權支出分權型」。整個變化過程類似數字 2（參閱圖 10）。

第三，「分灶吃飯」體制在中央佔全國財政收入比重乃逐年上升，中央佔全國財政支出比重區間變化，幅度不超過 2.5%。「劃分稅種，核定收支，分級包乾」體制與「多種形式包乾」體制，不論在中央佔全國財政收入比重，或中央佔全國財政支出比重，均屬逐漸向降之趨勢。分稅制在中央佔全國財政收入比重上均維持在略高於五成，而中央佔全國財政支出比重則維持在三成上下（參閱表 9）。

第四，中央佔全國財政收入比重這項指標與其他四項測量成效指標間之關係均達統計上的顯著水準（參閱表 7），至於中央佔全國財政支出比重則與「預算外資金相對於財政收入之規模」未達顯著水準。

第五，當中央佔全國財政收入比重上升時，中央佔全國財政支出比重通常是下降的（相關係數-0.49）（參閱表 7），其優點是國家財政收入的增長速度會提高（相關係數 0.56），且地方對中央的財政依賴度也會提高（相關係數 0.822），至於預算外資金相對於財政收入之規模則會降低（相關係數-0.625）。其缺點則是國家財政收入佔 GDP 之比重將會下降（相關係數-0.429）。因為此時中央佔全國財政收入比重增加，影響地方增稅之積極度，甚至採「藏富於企業」等手段（李茂生，1999：157），故使國家財政收入佔 GDP 之比重下降。

第六，對中央政府而言，最理想的財政體制是能同時滿足四項目標：第一，加快國家財政收入增長速度；第二，增加國家財政收入佔 GDP 之比重；第三，提高地方對中央的財政依賴度；第四，縮小預算外資金相對於財政收入之規模。若從此四項成效來判斷，則四個體制中以分稅制最佳，具有四項優點而無缺點；其次是「分灶吃飯」體制，具有兩項優點與兩項缺點；再其次為「多種形式包乾」體制，雖也具有兩項優點與兩項缺點，不過優點強度不如「分灶吃飯」體制；最差的是「劃分稅種，核定收支，分級包乾」體制，僅有一項優點確有三項缺點（參閱表 9）。

第七，從此四次財政體制改革的分析得知，王紹光所主張的收入支出皆集權型從未出現，這應可代表此非中共改革時之偏好。此外，從本文之分析可知，收入集權支出分權型才能在四項成效指標上皆產生優點，收入支出皆集權型可能不是最佳的一種。

表 8：大陸八十年代以來四種財政體制的偏好

財政體制 比較項目	「分灶吃飯」體制	「劃分稅種，核定 收支，分級包乾」 體制	「多種形式包乾」 體制	分稅制
時間	5 年（1980~1984）	3 年（1985~1987）	6 年（1988~1993）	10 年（1994~2003）
中央與地方財政關係類型	收入分權支出集權型	收支皆分權型	收支皆分權型	收入集權支出分權型
中央佔全國財政收入比重	逐步上升	逐步下降	逐步下降	大幅提昇後，維持在五成附近
中央佔全國財政支出比重	區間變化，範圍 2.5%	逐步下降	逐步下降	區間變化，範圍 7.6%

資料來源：作者自行整理

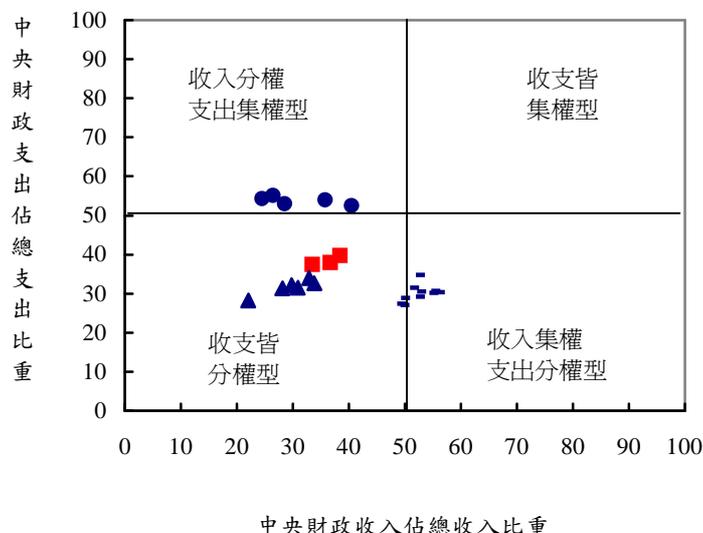


圖 10：中央與地方財政關係之類型（1980~2003）

表 9：大陸八十年代以來四種財政體制的目標偏好與成效

	「分灶吃飯」體制	「劃分稅種，核定收支，分級包乾」體制	「多種形式包乾」體制	分稅制
時間	5年（1980~1984）	3年（1985~1987）	6年（1988~1993）	10年（1994~2003）
偏好	收入分權支出集權型	收入支出皆分權型	收入支出皆分權型	收入集權支出分權型
優點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國家財政收入逐年增長，且越來越速 2. 中央對地方的財政依賴逐年減低 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 使財政依賴方向從中央依賴地方扭轉為地方依賴中央 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 扭轉全國財政收入逐年下降的趨勢 2. 財政依賴度維持接近平盤，地方小幅依賴中央 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國家財政收入增長速度維持在高檔 2. 地方財政大幅依賴中央，依賴度介於 33%~44% 間 3. 全國財政收入佔 GDP 的比重落底後回升 4. 預算外資金相對於財政收入之規模降至三成以下
缺點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國家財政收入佔 GDP 之比重逐年下降 2. 預算外資金相對於財政收入之規模逐年上升，最高七成 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 全國財政收入的增長幅度遽減 2. 國家財政收入佔 GDP 之比重逐年下降 3. 預算外資金相對於財政收入規模逐年上升，最高九成二 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 全國財政收入佔 GDP 的比重逐年下滑 2. 預算外資金相對於財政收入之規模則維持 100% 左右 	無

資料來源：作者自行整理

Preferences and Effects of Fiscal Institutional Reform in Mainland China Since 1980s

Chia-chou Wang

Assistant Professor of Public Affairs and Management, Toko University

Abstract

China had experienced four times of fiscal institutional reform since 1980s. The objective of this paper is to analyze the preference and effect of the reforms through hypothesis and view of rational choice institutionalism. To begin with the analysis, this paper is addressing four preferences of the fiscal institutional reform and inducing five indicators of measuring the effects. However, there is only four indicators are used for the analysis owing to the signification of the statistics data. The analysis found that the reform preference is changing from 'centralization of expenditure' to 'decentralization of revenue and expenditure' and then move deeper. Eventually, a big jump to 'centralization of revenue and decentralization of expenditure'. The whole change is just like writing a Z. Tax assignment system is found the best system among the four institutional reforms, if judging from the four effect indicators.

Keywords : Fiscal Institutional Reform, Rational Choice Institutionalism, Central-Local Relations, Preference, Effect

參考文獻

中國社會科學院經濟研究所

2000 《中國改革開放以來經濟大勢輯要（1978～1998）》，北京：經濟科學出版社。

中國財政年鑑編輯委員會

2001 《中國財政年鑑 2001》，北京市：中國財政雜誌社。

中華人民共和國國家統計局

2004 《中國統計年鑑 200》，北京：中國統計出版社。

王紹光

1997 《挑戰市場神話：國家在經濟轉型中的角色》，香港：牛津大學出版社。

王紹光、胡鞍鋼

1994 《中國國家能力報告》，香港：牛津大學出版社。

王嘉州

2003 〈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：頁 81～103。

王嘉州

2004 〈中共「十六大」後的中央與地方關係—政治利益分配模式之分析〉，《東吳政治學報》，第 18 期：頁 157～185。

王躍生

2000 《新制度主義》，台北：揚智文化公司。

朱憲堂、孫茂強

1994 《94 財稅大變革—分稅制與新稅法》，北京：煤炭工業出版社。

朱耀廷、王正喜

1992 〈關於「總額分成」財政體制改革的經驗和存在問題〉，項懷誠、姜維壯主編，《中國改革全書·財政體制改革卷》，頁 421～423。大連：大連出版社。

何帆

1998 《為市場經濟立憲—當代中國的財政問題》，北京：今日中國出版社。

吳惠林、周亞貞

1998 《放權讓利—由產權理論談中國經改》，台北：中華徵信所。

宋新中

1992 《中國財政體制改革研究》，北京：中國財政經濟出版社。

李茂生、柏冬秀

1999 《中國財政政策研究》，北京：中國社會科學出版社。

辛向陽

1997 《大國諸侯：中國中央與地方關係之結》，北京：中國社會出版社。

辛向陽

2000 《百年博弈—中國中央與地方關係 100 年》，濟南：山東人民出版社。

林毅夫、蔡昉、李周

2000 《中國國有企業改革》，台北：聯經出版社。

胡書東

2001 《經濟發展中的中央與地方關係—中國財政制度變遷研究》，上海：上海人民出版社。

胡慶康、杜莉

2001 《現代公共財政學》，上海：復旦大學出版社。

胡鞍鋼

1995 《挑戰中國：後鄧中南海面臨的機遇與挑戰》，台北：新新聞文化公司。

胡鞍鋼

1999 〈艱難的制度創新一對分稅制改革的初步評價〉，胡鞍鋼，《中國發展前景》，頁 133~183。杭州：浙江人民出版社。

徐斯勤

2001 〈新制度主義與當代中國研究：理論與應用之間對話的初步觀察〉，《政治學報》，第 32 期：頁 95~170。

徐斯勤

2003 〈改革開放時期中國大陸的財政政策與制度：政治學視角下的相關研究評析〉，何思因主編，《中國大陸研究方法與成果》，頁 225~282。台北：政治大學國際關係研究中心。

高培勇、溫來成

2001 《市場化進程中的中國財政運行機制》，北京：中國人民大學出版社。

國務院研究室課題組，

1992 《增強國營大中型企業活力政策取向》，北京：人民出版社。

郭建中

1996 《中國大陸稅收制度，1950~1994》，台北：五南圖書公司。

陳鍾文

1995 《大陸稅務行政制度之研究》，台北：財政部稅制委員會。

項懷誠、姜維壯主編，

1992 《中國改革全書·財政體制改革卷》，大連：大連出版社。

賈康、白景明

1998 〈中國政府收入來源及完善對策研究〉，《經濟研究》，總第 362 期：
頁 47~48。

賈康、閻坤

2000 《中國財政：轉軌與變革》，上海：遠東出版社。

劉國光、邢賁思、楊啓先主編，

1998 《國有企業改革及運作全書》，北京：中共中央黨校出版社。

劉溶滄、趙志耘

1999 《中國財政理論前沿》，北京：社會科學文獻出版社。

鄭永年

1999 《朱鎔基新政：中國改革的新模式》，NJ：八方文化企業公司。

North, Douglass C. 劉瑞華譯

1995 《制度、制度變遷與經濟成就》，台北：時報出版社。

Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor

1996 “Political Science and the Three New Institutionalism”. *Political Studies*, Vol.44, No.2 : pp.936-57.

North, Douglass C.

1981 *Structure and Change in Economic History*. New York: W. W. Norton & Company.

Weingast, Barry R. and Yingyi Qian, Gabriella Montinola

1995 “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China”. *World Politics*, Vol. 48, No. 1. : pp.50~81.