

## 第三章、中國的財政地方分權與地區性經濟成長

為了探究中國的財政地方分權在地區性經濟成長上，所扮演的角色究竟如何，本研究將於本章第一節中，介紹中國於1978年迄今，所進行的財政改革歷程。而後在第二節中，將對中國財政地方分權與其地區性經濟成長間關係，進行現況分析。最後，將於第三節中進行本章內容之小結。

### 第一節、中國財政改革歷程

中國自1949年以來，共經歷了三階段規模較大的財政地方分權改革。第一階段，為1958年至1961年的權力下放；第二階段，則為1970年至1976年的文化大革命時期所進行的權力下放；而第三階段為自1978年後，以「放權讓利」為核心概念的財政地方分權。<sup>30</sup>中國於1978年後開始進行市場機制下的財政改革，且自1978年迄今，共歷經1980年、1985年、1988年與1994年四次的財政體制改革。<sup>31</sup>而其中前三次財政體制改革具有一定的共通性，就是實行對地方政府放權讓利的財政包乾體制；後一次則是適應市場經濟機制的財政分稅體制改革。以下將依序探討，自1978年後此四次財政體制改革的政策歷程，並著重在1994年所進行的分稅制改革。

#### 一、1980年的「分灶吃飯」體制

中國為了改革過去由中央政府統收統支（tongshou tongzhi）的高度集中財政管理體制，因此在中央和各省之間的財政分配關係方面，中國國務

---

<sup>30</sup> 前兩次的財政地方分權是在傳統計劃經濟體制下進行，第三次則是引入市場機制，這也是此次財政地方分權較前兩次為成功的原因。

<sup>31</sup> 然而，一般認為兩次較主要的財政改革分別發生於1985年與1994年。如同 Qiao et al. (2002) 所指出，中國分別歷經1985年與1994年，兩次較主要的財政改革。Lin and Liu (2000) 亦指出，由於中國在1985年以前的財政體制改革多是試驗性與暫時性的，故就省政府而言，中央的財政政策充滿著太多的不確定性。

院於1980年宣示，由過去的吃「大鍋飯」，改為開始實施「劃分收支，分級包乾」的財政管理體制（亦稱「分灶吃飯」的財政管理體制）。<sup>32</sup>而所謂的“劃分收支”，就是明確劃分中央和地方預算的收支範圍；所謂“分級包乾”，首先是確定預算收支包乾基數，然後根據基數實施各級收支包乾。中國此次財政改革的基本任務有二：第一，希望促進地方經濟發展；第二，希望將中央與地方的財政關係明確化。中國政府由江蘇的試行實例上認識到，地方分權似乎比中央集權更有利於經濟的發展。<sup>33</sup>而此階段的改革將財政收入按來源劃分為中央固定財政收入、地方固定財政收入和中央地方共用收入。即中央所屬企業的收入、關稅收入和中央其他收入作為中央財政的固定收入；地方所屬企業的收入、鹽稅、工商所得稅和地方其他收入作為地方財政的固定收入。<sup>34</sup>

就各個省市地區而言，此階段的財政改革將29個省級單位劃分為以下五種財政體制形式：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；第三種是廣東所施行的「劃分收支，定額上繳」；第四種是福建所實施的「劃分收支，定額補助」；第五種則是江蘇所實施的「比例包乾，四年不變」。除以上26個省級地方政府施行新的財政體制制度外，北京、天津與上海此三個直轄市仍繼續維持「收支掛鉤，總額分成，一年一定」的體制。<sup>35</sup>此五種財政體制之簡要內容如表3。

---

<sup>32</sup> 賈康、閻坤（2000）指出，於1980年以前中國的財政體制為高度的中央集權，但1980年的財政改革開始了由中央明確劃分地方收支權限，各有其「灶」，各負其責的「分灶吃飯」體制。

<sup>33</sup> 辛向陽（2000）指出，江蘇於1977年實施「固定比例包乾」的財政體制後，其工業生產總值每年大幅增長20%，且地方財政收入每年亦增長9.5%。

<sup>34</sup> 在支出方面，中央的基本建設投資、中央企業的流動資金、國防費、中央級的事業費等由中央支出；地方的基本建設投資、地方企業流動資金、地方各項事業費及行政費等，由地方財政支出。

<sup>35</sup> 至於此五種財政體制形式之特點則為，由「一灶吃飯」改為「分灶吃飯」；由「條條分配」改為「塊塊分配」；由「一年一定」改為「一定五年不變」；由「總額分成」改為「分類分成」。詳見宋新中（1992）。

表3：1980年中國五種財政體制形式

財政體制形式	內容概要	實行省市
劃分收支，分級包乾	一、劃分收支：依照經濟體制的隸屬關係，明確地將中央和地方預算的收支範圍劃分開 二、分級包乾：確定收支包乾的基數，根據包乾基數實施收支包乾	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
民族自治體制	一、劃分收支範圍，確定中央補助的數額，且五年不變 二、地方可留下收入增加的部分 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
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
劃分收支，定額補助	以1979年財政收支決算數字為基數，確定補助數額（其餘與劃分收支，定額上繳同）	福建
比例包乾，四年不變	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），賈康、閻坤（2000），辛向陽（1995）。

以施行的成效而言，1980年中國的財政改革，的確使中央佔全國財政收入的比重逐年增加；同時亦達成其發展地方經濟之目的。然而，1980年中國的財政改革，試圖減輕中央的財政壓力，故擴大地方財政支出佔全國支出的比例。但此方式並未能有效解決中央的財政問題，中央仍然必須向地方借款，國家債務也不斷增加。有鑑於此，中國自1981年起，將包乾範圍縮小，且於1982年開始逐步改為「總額分成，比例包乾」的包乾辦法，

希望能舒緩中央的財政壓力。<sup>36</sup>

## 二、1985年「劃分稅種，核定收支，分級包乾」體制

中國決定於1985年實行「劃分稅種，核定收支，分級包乾」的財政管理體制，除因「劃分收支，分級包乾」體制已屆滿5年外，主要目的是為了配合兩步「利改稅」的需要。<sup>37</sup>由於1980年的財政體制改革曾經造成中國財政困難，因此此次「利改稅」實行之目的即為穩定政府財政收入，且希望降低中央政府佔全國總財政支出的比重。

中國1985年的財政改革改行「劃分稅種，核定收支，分級包乾」的體制，<sup>38</sup>主要內容可分成四部分：第一，劃分支出，少數不適宜包乾的專項支出由中央專案撥款；第二，劃分三種收入，中央固定收入、地方固定收入與中央地方共享收入，其中中央地方共享收入大於固定收入；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。<sup>39</sup>中國1985年財政體制改革之內容概要，參見表4。

中國於1985年的財政改革後，中央財政支出佔全國財政支出的比例逐年下降，除由1984年的52.5%驟降至1985年的39.7%，往後幾年仍繼續降低，達到減輕中央財政壓力之目的。但對於中國中央政府而言，其財政收入佔全國財政收入的比例卻自1984年的40.5%下降至1985年的38.4%，往後

---

<sup>36</sup> 中國自1982年始，除廣東繼續實行「劃分收支，定額上繳」、福建繼續實行「劃分收支，定額補助」外，其他省市逐步改為「總額分成，比例包乾」的包乾辦法。而所謂「總額分成，比例包乾」之辦法，乃指改按地方收入基數總額與支出基數總額，求出一個分成百分比，並按此百分比劃分中央收入與地方收入，實行包乾。

<sup>37</sup> 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。詳閱林毅夫、蔡昉、李周（2000）。

<sup>38</sup> 除廣東與福建不變外，其他省市及自治區均改行。

<sup>39</sup> 詳閱賈康、閻坤（2000）。

表4：1985年中國財政體制改革內容概要

施行步驟	內容概要
劃分支出	按行政隸屬關係劃分中央與地方的支出範圍
劃分收入	一、中央財政固定收入 二、地方財政固定收入 三、中央與地方財政的共享收入
核定基數	一、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 二、以1983年決算數為基數，按照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
分成辦法	一、凡地方固定財政收入大於支出者，定額（或按一定比例）上繳 二、凡地方固定財政收入小於支出者，從共享收入中確定一個分成比例給地方 三、若地方固定財政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 四、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：整理自高培勇、溫來成（2001），賈康、閻坤（2000）。

亦逐年下降，以及改革後造成全國財政收入的增長幅度降低，皆是中國中央政府所不樂見。中國有鑑於全國財政收入的增長幅度降低，因此在下個階段的財政改革中，追求全國財政收入增長成為重要改革標的。<sup>40</sup>

### 三、1988年多種形式「大包乾」體制

為了配合國有企業普遍推行的承包經營責任制，1988年7月中國國務院發佈《關於地方實行財政包乾辦法的決定》，針對39個省、自治區、直轄市和計畫單列市，開始實行6種形式的財政包乾。<sup>41</sup>第一種為「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；第二種為「總額分成」辦法，實施於3個省市；第三種為「總額分成加增長分成」辦法，實

<sup>40</sup> 賈康、閻坤（2000）認為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所致。

<sup>41</sup> 項懷誠、姜維壯（1992）指出此六種辦法具有三項特點：第一，承包經營責任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。

施於3個單列計畫市；第四種為「上繳遞增包乾」辦法，實施於2個省及1個計畫單列市；第五種為「定額上繳」辦法，實施於3個省市。第六種為「定額補助」辦法，實施於14個省級行政區，及1個計畫單列市。以下將中國1988年的財政體制改革之內容概要列示於表5。

表5：1988年中國財政體制改革內容概要

財政體制形式	內容概要	實行省市
收入遞增包乾	<p>一、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、上繳比例</p> <p>二、在遞增率以內的收入，按確定的留成、上繳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繳中央部分者，由地方以自有財力補足</p>	北京、河北、遼寧、江蘇、浙江、河南、瀋陽、哈爾濱、寧波、重慶
總額分成	<p>一、根據各地區前兩年的預算收支情況，核定收支基數</p> <p>二、以地方支出佔總收入的比重確定地方留成、上繳中央的比例</p>	天津、山西、安徽
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
上繳遞增包乾	<p>一、以地方1987年上繳中央的收入為基數，參照近幾年地方財政收入增長情況確定上繳遞增率</p> <p>二、地方每年按確定的遞增率上繳中央，增加的收入全部留給地方</p>	廣東（廣州）、湖南
定額上繳	按原核定的收支基數的收大於支部分，地方按固定數額上繳中央。	上海、山東、黑龍江
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：整理自高培勇、溫來成（2001），賈康、閻坤（2000），何帆（1998）。

若針對1988年的財政體制改革做成效驗收，可發現的是中國中央追求全國財政收入成長的目標確有所獲，就全國財政收入增長速度而言，1988年成長速度即提升為改革前的兩倍，但伴隨著全國財政收入增長速度的提升，可發現全國財政支出的增長速度幾乎亦是同步提升。然而，不論是財政收入或支出的增長，主要的來源均是地方。觀察中央佔全國財政收入與支出的比重，從1988年至1993年的趨勢大體上是降低的。<sup>42</sup>

#### 四、1994年施行的分稅制

中國於1994年開始實行分稅制，而所謂的分稅制，是指將國家全部稅種，在中央與地方政府間進行劃分，對中央財政與地方財政的收入範圍加以確定的一種財政管理體制。事實上，分稅制是根據中央政府和地方政府間的事權以確定其相應的財權，透過稅種的劃分形成中央與地方的收入體系，是市場經濟國家普遍推行的一種財政管理體制模式。以下將介紹分稅制之主要幾點內容，並於表6中整理列示。

第一、將中央與地方的事權和支出劃分。根據現行中央政府與地方政府事權的劃分，中央財政主要承擔國家安全、外交與中央國家機關運轉所需經費，與調整國民經濟結構、協調地區發展、實施宏觀調控所必需的支出，以及由中央直接管理的社會事業發展支出。地方財政主要承擔該地區政權機關運轉所需支出，以及該地區經濟、社會事業發展所需支出。第二、將中央與地方的收入劃分。根據事權與財權結合的原則，按稅種劃分中央與地方收入。關於維護國家權益、實施宏觀調控所必須的稅種劃分為中央稅；將與經濟發展直接相關的主要稅種劃分為中央與地方共用稅；最後，

---

<sup>42</sup> 以各年《中國統計年鑑》資料計算，1987年中國全國財政收入成長77.34億人民幣，但1988年卻成長了157.89億人民幣，兩年成長率分別為3.6%與7.2%。往後年度成長率最低一年為1991年的7.2%，其餘年度皆高於10%。且1987年中國全國財政支出僅成長57.27億人民幣，但1988年卻成長了229.03億人民幣，此兩年的成長率分別為2.6%與10.1%。往後年度成長率最低一年為1990年的9.2%。

將適合地方徵管的稅種劃分為地方稅，充實地方稅稅種並增加地方稅收入。此外，亦分設中央與地方兩套稅務機構，中央稅務機構徵收中央稅和中央與地方共用稅，地方稅務機構則徵收地方稅。<sup>43</sup>

第三、建立政府間財政轉移支付制度。分稅制在重新劃分中央財政收入與地方財政收入的基礎上，相應地調整了政府間財政轉移支付數額和形式。除保留原體制下中央政府對地方的定額補助、專項補助和地方上繳外，根據中央財政固定收入範圍擴大、數額增加的新情況，著重建立了中央財政對地方財政的稅收返還制度。具體辦法是，中央稅收上繳完成後，透過中央財政支出，將一部分收入返還給地方使用。

第四、建立預算編制與資金調度。實行分稅制後，中央和地方都要按照新口徑編報預算。同時將中央稅收返還數和地方的原上繳數抵扣，按扣抵後的淨額占當年預計中央消費稅和增值稅收入數的比重，核定一個“資金調度比例”，按此比例劃撥消費稅和中央分享增值稅給地方。<sup>44</sup>

而施行分稅制的兩項主要目的，即為增加中央政府財政收入佔總預算財政收入的比例，以及全國財政收入佔GDP的比例。首先，就增加中央政府財政收入佔總預算財政收入的比例方面，在改革第一年即有大幅度的提升。該比例自1993年的22%，大幅躍升為55.7%，往後最低一年為1997年的48.9%，亦遠高於分稅制實施前的比重。因此，就增加中央政府財政收入佔總預算財政收入的比例方面，達成之效果相當卓越。<sup>45</sup>其次，就提高全國財政收入佔GDP的比例方面，效果則需至1999年後才出現。<sup>46</sup>王紹光

---

<sup>43</sup> 分稅制下將稅種劃分為中央稅、地方稅與中央地方共享稅，並由 national tax services (NTSs) 徵收中央稅與共享稅，由 local tax services (LTSs) 徵收地方稅。

<sup>44</sup> 參閱上海財稅網，<http://www.csj.sh.gov.cn/gb/csjs/zxfw/cz/userobject7ai2827.html>。

<sup>45</sup> 數據統計自各年《中國統計年鑑》。

<sup>46</sup> 根據各年《中國統計年鑑》資料計算，1993年改革前的全國財政收入佔GDP的比例為12.56%，但此比例自分稅制實施後先降後升，直到1999年達到12.61%，往後年度才逐年上升。



表6：1994年中國財政體制改革內容概要

施行步驟	內容概要
將中央與地方的事權和支出劃分	<p>一、中央主要承擔國家安全、外交與中央國家機關運轉所需經費，與調整國民經濟結構、協調地區發展、實施宏觀調控所必需的支出，以及由中央直接管理的社會事業發展支出</p> <p>二、地方財政主要承擔該地區政權機關運轉所需支出以及該地區經濟、社會事業發展所需支出</p>
將中央與地方的收入劃分	<p>一、關於維護國家權益、實施宏觀調控所必須的稅種劃分為中央稅，將與經濟發展直接相關的主要稅種劃分為中央與地方共用稅；將適合地方徵管的稅種劃分為地方稅，充實地方稅稅種，增加地方稅收入</p> <p>二、分設中央與地方兩套稅務機構，中央稅務機構徵收中央稅和中央與地方共用稅，地方稅務機構徵收地方稅</p>
建立政府間財政轉移支付制度	<p>一、保留原體制下中央財政對地方的定額補助、專項補助和地方上繳</p> <p>二、根據中央財政固定收入範圍擴大、數量增加的新情況，著重建立了中央財政對地方財政的稅收返還制度，具體辦法是，中央稅收上繳完成後，通過中央財政支出，將一部分收入返還給地方使用</p>
建立預算編制與資金調度	<p>一、實行分稅制後，中央和地方均按照新口徑編報預算</p> <p>二、將中央稅收返還數和地方的原上繳數抵扣，按扣抵後的淨額占當年預計中央消費稅和增值稅收入數的比重，核定一個“資金調度比例”，按此比例劃撥消費稅和中央分享增值稅給地方</p>

資料來源：整理自上海財稅網，<http://www.csj.sh.gov.cn/>。

(1997) 對於分稅制實施前，全國財政收入佔GDP比重下滑的原因歸納為四點：第一，地方政府執法不嚴所造成的逃漏稅；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。

## 五、綜合比較

中國於1980年採行「劃分收支，分級包乾」的財政管理體制，雖確實提升中央佔全國財政收入之比重，但中央佔全國財政支出之比重卻高過中央佔全國財政的收入，造成國家債務同時不斷增加。因此，於1985年財政體制改革所採行的「劃分稅種，核定收支，分級包乾」之財政管理體制，

其目標便為降低中央佔全國財政支出之比重。此次改革的目標雖亦達成，但卻伴隨著全國財政收入增長速度的大幅下降，使得此一問題成為1988年起的改革欲改善之目標。1988年的改革使得全國財政收入增長速度由1987年的3.6%，倍增至7.2%，而其後的增長速度最低亦高於7.2%，因此，此次改革仍達成設定目標，但同時卻發現中央佔全國財政收入比重逐年降低，且全國財政收入佔GDP之比重亦逐年下降。是故1994年的分稅制改革，核心目標即為解決上述兩項問題，並於改革後有效的改善。<sup>47</sup>

綜上所述，可看出中國的財政體制改革具有摸索試驗的性質，且其每一次改革之政策目標，皆為針對上一階段最嚴重之缺失加以改善。分析中國此四次財政體制改革的目標與其施行成效，基本上四次改革對於當時最希望解決的問題皆有所貢獻，但最後都因新政策衍生的缺失而再度做體制上的變動。

---

<sup>47</sup> 增加中央政府財政收入佔總預算財政收入的比例方面，在改革第一年即有大幅度的提升，從1993年的22%，大幅躍升為55.7%，往後最低為1997年的48.9%，亦遠高於分稅制實施前的比重。而1993年改革前的全國財政收入佔GDP的比例為12.56%，但此比例自分稅制實施後先降後升，直到1999年達到12.61%，往後年度才逐年上升。

## 第二節、中國財政地方分權與地區性經濟成長之現況分析

如前所述，經過相關文獻的回顧，可得知財政地方分權化可能是刺激經濟成長的一大關鍵因素，尤其是在中國。而本研究的目的即為探討中國的財政地方分權化，對於其地區性經濟成長之影響效果為何。依據相關文獻之整理，本研究發現絕對財政中央集權化與完全財政地方分權化，可能是對於地區性經濟成長而言，最具效率的兩個極端。因此，本研究認為中國之財政地方分權化與其地區性經濟成長間，可能存在著非線性的關係，本文並試圖加入財政地方分權變數之平方項，試圖描繪出財政地方分權化對地區性經濟成長而言，完整的影響效果。

根據現有文獻，本研究採用財政收入的自主性來衡量財政地方分權程度。而為了確保實證結果的一致性，故本研究預計將使用兩種變數  $FDA$  與  $FDB$  來衡量財政地方分權的程度，並分別將其加入實證模型進行實證估計。以下對  $FDA$  與  $FDB$  加以定義：

$$FDA_{i,t} = (RR_{i,t} - SUBMIT_{i,t}) / RE_{i,t} \quad (1)$$

$$FDB_{i,t} = (RR_{i,t} - SUBMIT_{i,t}) / (RR_{i,t} - SUBMIT_{i,t} + TRANS_{i,t}) \quad (2)$$

於 (1) 式與 (2) 式中， $FDA_{i,t}$  代表第  $i$  個地區，於第  $t$  期時自收自留用的財政收入佔總財政支出之比例， $FDB_{i,t}$  代表第  $i$  個地區，於第  $t$  期時自收自留用的財政收入佔總財政收入（即自收自留用之財政收入與中央對地方移轉支付數額之總和）之比例。此外， $RR_{i,t}$  代表第  $i$  個地區，於第  $t$  期時的財政收入； $SUBMIT_{i,t}$  代表第  $i$  個地區，於第  $t$  期時需上繳中央政府之數額； $RE_{i,t}$  代表第  $i$  個地區，於第  $t$  期時的總財政支出； $TRANS_{i,t}$  則表示中央對第  $i$  個地

區，於第 $t$ 期時的移轉支付數額；<sup>48</sup>且 $i=1, 2, \dots, 31$ ； $t=1, 2, \dots, 9$ 。本研究將使用中國自1996年至2004年31個省市地區的資料，以（1）式與（2）式分別計算出 $FDA$ 與 $FDB$ 的值，而數值越高，表示財政地方分權程度越高。為了進行中國財政地方分權化與地區性經濟成長之現況分析，以下將1999年、2001年與2003年，此三年的 $FDA$ 與 $FDB$ 數值及各地區實質GDP成長率，列示於表7，並利用此三年之數值進行現況分析。

根據表7，可發現的是中國的財政地方分權程度，在地區間的差異有越來越大的趨勢。觀察1999年， $FDA$ 數值最高與最低的地區，分別為廣東的62.2%，與西藏的6.97%，其間差異達55.23%；然而，此差異在2001年進一步的擴大，於2001年， $FDA$ 數值最高與最低的地區，為廣東的69.17%，與西藏的4.76%，其間差異增加至64.41%。若以 $FDB$ 來衡量此現象，則亦有相同的發現，財政地方分權程度在各地區間的差異自1999年的71.08%上升至2001年的76.09%。<sup>49</sup>

以 $FDA$ 的數值而言，在此三年間最高的5個省市分別為1999年的廣東、山東、福建、北京與四川；2001年則是由浙江取代了四川，其餘省市皆與1999年相同；然而在2003年，再由上海取代了福建，其餘省市與2001年皆相同。至於在此三年間， $FDA$ 的數值最低的5個省市分別為1999年的西藏、青海、寧夏、重慶與甘肅；2001年則是由內蒙古取代了重慶，其餘省市皆與1999年相同；2003年亦與2001年相同。<sup>50</sup>若以 $FDB$ 的數值而言，在此三年間最高的5個省市分別為1999年的廣東、福建、山東、北京與海南；2001年則是浙江取代了海南，其餘省市皆與1999年相同；然而在2003年，則是

---

<sup>48</sup> 本文於此所指之中央對地方移轉支付，乃為中央稅收加上地方上繳中央數額後，中央決定對地方移轉之數額。

<sup>49</sup> 以 $FDB$ 來衡量，於1999年與2001年財政地方分權程度最高的地區仍是廣東，分別為77.93%與81.65%；至於分權程度最低的地區仍是西藏，分別為6.85%與5.56%。然而，財政地方分權程度於地區間的差異，亦由1999年的71.08%上升至2001年的76.09%。

<sup>50</sup> 就 $FDA$ 的數值而言，此三年間最低的三個省市皆相同，依序為西藏、青海與寧夏。

表 7：FDA、FDB 與各省市地區實質 GDP 成長率 (%)

省市地區	FDA			FDB			實質 GDP 成長率		
	1999	2001	2003	1999	2001	2003	1999	2001	2003
北京	49.43	61.69	65.09	64.93	72.14	74.88	10.20	11.20	10.70
天津	38.94	44.59	45.64	54.27	57.26	56.64	10.00	12.00	14.80
河北	45.86	43.31	40.68	57.09	51.87	47.44	9.10	8.70	11.60
山西	44.13	35.86	37.36	54.00	43.38	44.11	5.10	8.40	13.90
內蒙古	34.92	24.87	27.42	42.63	28.97	33.28	7.80	9.60	16.80
遼寧	36.31	37.07	37.45	49.43	48.07	48.35	8.20	9.00	11.50
吉林	34.30	29.78	28.85	42.24	36.46	33.75	8.10	9.30	10.20
黑龍江	36.97	34.58	35.67	46.73	42.63	42.32	7.50	9.30	10.30
上海	41.95	55.54	60.86	56.73	68.15	70.07	10.20	10.20	11.80
江蘇	39.85	52.09	54.84	56.19	67.38	67.80	10.10	10.20	13.60
浙江	39.83	56.01	56.56	57.61	72.81	70.39	10.00	10.50	14.40
安徽	44.22	36.34	35.33	55.25	44.35	41.58	8.10	8.30	9.20
福建	55.27	58.26	53.98	71.14	72.12	65.87	10.00	9.00	11.60
江西	35.38	32.52	32.25	48.37	43.77	42.59	7.80	8.80	13.00
山東	56.00	60.19	57.14	68.46	72.34	67.29	10.10	10.10	13.70
河南	43.75	40.00	38.43	54.26	48.47	43.83	8.00	9.10	10.80
湖北	40.36	35.07	35.13	50.52	42.10	41.97	8.30	9.10	9.40
湖南	39.63	36.45	37.88	48.09	42.98	43.33	8.30	9.00	9.60
廣東	62.20	69.17	61.29	77.93	81.65	74.70	9.50	9.60	14.30
廣西	45.98	40.50	40.11	57.00	48.69	45.64	7.70	8.20	10.20
海南	48.66	41.26	37.66	61.95	52.83	44.51	8.60	8.90	10.50
重慶	29.42	28.88	35.05	40.15	35.65	42.47	7.60	9.00	11.50
四川	48.87	39.99	40.53	56.62	44.39	44.98	5.60	9.20	11.80
貴州	35.84	31.01	33.05	43.49	35.59	36.14	8.30	8.80	10.10
雲南	39.57	33.30	34.66	46.40	38.71	39.08	7.20	6.50	8.60
西藏	6.97	4.76	5.00	6.85	5.56	5.57	9.60	12.80	12.10
陝西	41.62	32.43	35.95	50.67	38.44	40.84	8.40	9.10	10.90
甘肅	33.60	25.93	27.23	38.77	28.68	29.01	8.30	9.40	10.10
青海	21.20	15.07	16.56	24.56	17.26	19.85	8.20	12.00	12.10
寧夏	25.91	20.26	21.68	34.24	26.88	28.63	8.70	10.10	12.20
新疆	38.82	31.78	34.03	41.93	33.18	34.63	7.10	8.10	10.80

資料來源：各年《中國統計年鑑》與《中國財政年鑑》。

上海與江蘇取代了山東與福建，其餘省市與2001年相同。

若以*FDA*來衡量財政地方分權程度，在此三年間增加最多的省市前5名分別為上海的18.91%、浙江的16.73%、北京的15.66%、江蘇的14.99%與天津的6.7%；然而，降低最多的省市前5名分別為海南的11%、安徽的8.89%、四川的8.34%、內蒙古的7.5%與山西的6.77%。以*FDB*來衡量，增加最多的省市前5名分別為上海的13.34%、浙江的12.78%、江蘇的11.61%、北京的9.95%與天津的2.37%；然而，降低最多的省市前5名分別為海南的17.44%、安徽的13.67%、四川的11.64%、廣西的11.36%與河南的10.43%。<sup>51</sup>

就地區實質GDP成長率而言，1999年有最高地區實質GDP成長率的5個省市分別為北京的10.2%、上海的10.2%、江蘇的10.1%、山東的10.1%與天津的10%（浙江、福建）；而在2001年，則為西藏的12.8%、天津的12%、青海的12%、北京的11.2%與浙江的10.5%；於2003年，則為內蒙古的16.8%、天津的14.8%、浙江的14.4%、廣東的14.3%與山西的13.9%。另外，此三年間地區實質GDP增長最多的省市分別為內蒙古的9%、山西的8.8%、四川的6.2%、江西的5.2%與天津的4.8%（廣東）；增長最少的省市又分別為北京的0.5%、湖北的1.1%、安徽的1.1%、湖南的1.3%與雲南的1.4%。

若將各地區的財政地方分權程度，與其地區實質GDP成長率間關係進行分析，可發現財政地方分權程度較高與較低的省市，在經濟成長上有相對出色的表現。首先，觀察財政地方分權程度一直相對較高的東部區域省市，在經濟成長上的表現的確相當亮眼。廣東的財政地方分權程度排名，在1999年與2001年間無論是*FDA*或*FDB*，都是全國首位，而2003年的*FDA*與*FDB*亦高居全國第二。然而，其經濟成長的表現相當亮眼，三年間在全

---

<sup>51</sup> 以 *FDA* 與 *FDB* 所衡量的財政地方分權程度，在 1999 年、2001 年與 2003 年間，增加最多的 5 個省市皆相同，僅有次序上的變動；而降低的 5 個省市中，亦有 3 個相同。顯示兩項指標具有相當程度的一致性。

國前5名出現1次，5到10名出現3次。同屬東部區域的北京，財政地方分權程度也相當高，三年間的*FDA*與*FDB*都位居全國前5，其經濟成長表現亦相當出色，三年的全國排名有兩年位居全國前5，且三年間都穩定地在10%之上。浙江在2001年與2003年的*FDA*與*FDB*亦皆位居全國前五，而其當年度的經濟成長率，亦分別有10.5%、14.4%，分居當年度全國的第5與第3。山東在1999年與2001年的*FDA*與*FDB*皆位居全國前5，2003年的*FDA*與*FDB*亦分別位居全國第4與第6，而其三年的經濟成長率，亦分別為10.1%、10.1%與13.7%，分居當年度全國的第3、第8與第6。

其次，雖然西部區域省市的財政地方分權程度較低，但亦有部分省市展現出驚人的經濟成長。不論是以*FDA*或*FDB*來衡量，西藏的財政地方分權程度一直是31個省市中最低，但在*FDA*於2001年僅有4.76%且*FDB*僅有5.56%下，該年的經濟成長率卻位居全國首位的12.8%。而於1999年與2003年間，其經濟成長表現亦位居全國前10。類似的情況亦發生在青海省，此三年間青海的*FDA*與*FDB*皆排在全國倒數第2，但其經濟成長率於2001年卻高達12.0%，位居全國第2，而當年青海的*FDA*與*FDB*分別僅有15.07%與17.26%。此外，青海2003年之經濟成長表現亦位居全國第10。而內蒙古於2001年與2003年的*FDA*與*FDB*皆位居全國倒數前5，但其經濟成長率在此兩年卻分別為9.6%與16.8%，分別位居全國第10與全國首位。

綜上所述，本文觀察發現無論以*FDA*或*FDB*衡量財政地方分權程度，財政地方分權程度最高的極端，即東部區域各省市，在經濟成長上的表現確有較快速的跡象；而財政地方分權程度最低的極端，即西部區域部分省市，亦顯示出較高的經濟成長速度。<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> 中部區域的省市則較為平均，在經濟成長方面的表現沒有過於突出的省市，亦無經濟成長過於緩慢的省市。但整體而言，中部區域相較於西部區域經濟成長表現仍較為出色。

### 第三節、本章小結

為了探究中國的財政地方分權在地區性經濟成長上，所扮演的角色究竟如何，本研究於本章第一節，對中國自1978年改革開放以來的財政改革歷程加以闡述，並於第二節進行中國財政地方分權與地區性經濟成長之現況分析。本章主要的重點整理如下。

首先，於第一節中，本研究對中國在1978年後開始進行市場機制下的財政改革進行說明。自1978年迄今，中國共歷經1980年、1985年、1988年與1994年四次的財政體制改革，其中前三次財政體制改革具有一定的共通性，就是實行對地方政府放權讓利的財政包乾體制，而最後一次則是適應市場經濟機制的財政分稅體制改革。

中國於1980年採行「劃分收支，分級包乾」的財政管理體制，雖確實提升中央佔全國財政收入之比重，但中央佔全國財政支出之比重卻高過中央佔全國財政的收入，造成國家債務同時不斷增加。因此，於1985年財政體制改革所採行的「劃分稅種，核定收支，分級包乾」之財政管理體制，其目標便為降低中央佔全國財政支出之比重。此次改革的目標雖亦達成，但卻伴隨著全國財政收入增長速度的大幅下降，使得此一問題成為1988年起的改革欲改善之目標。1988年的改革使得全國財政收入增長速度由1987年的3.6%，倍增至7.2%，而其後的增長速度最低亦高於7.2%，因此，此次改革仍達成設定目標，但同時卻發現中央佔全國財政收入比重逐年降低，且全國財政收入佔GDP之比重亦逐年下降。是故1994年的分稅制改革，核心目標即為解決上述兩項問題，並於改革後有效的改善。

綜上所述，可看出中國的財政體制改革具有摸索試驗的性質，且其每一次改革之政策目標，皆為針對上一階段最嚴重之缺失加以改善。對中國此四次財政體制改革的目標與其施行成效進行分析，基本上四次改革對於



當時最希望解決的問題皆有所貢獻，但最後都因新政策衍生的缺失而再度做體制上的變動。中國的財政改革雖看似相當成功，但亦有相關文獻對於中國財政改革受到的諸多限制加以論述，認為中國經濟成長的速度與質量，能夠透過政府間財政系統適當的改革而進一步提高。

此外，為了瞭解就目前而言，中國的財政地方分權與其地區性經濟成長間關係究竟如何，本研究於第二節中進行現況分析。根據本研究所整理的統計資料顯示，無論是使用*FDA*或*FDB*衡量財政地方分權程度，東部區域的省市都顯示出較高的財政地方分權程度，西部區域則較低。而本文觀察發現，財政地方分權程度最高的極端，即東部區域省市，在經濟成長上的表現確有較快速的跡象；而財政地方分權程度最低的極端，即西部區域部分省市，亦顯示出較高的經濟成長速度。而這樣的結論，的確支持了本研究對絕對財政中央集權與完全財政地方分權，可能是最有經濟效率的兩個極端之考慮。然而，亦值得注意的是中國的財政地方分權程度，在各省市間有嚴重不均的問題。

本章藉由對中國財政改革歷程之回顧，使本研究得以更深入瞭解中國在各不同時期，對於財政地方分權的態度與政策走向；而透過對中國的財政地方分權與地區性經濟成長間關係進行現況分析，使本研究清楚瞭解就目前中國的情況而言，財政地方分權程度在各省市間分佈的高低，與其所呈現出的經濟成長，兩者之間是否存在什麼特殊的關係。而根據本研究發現，財政地方分權程度較高與較低的省市，的確有令人驚豔的表現。然而，本章之敘述僅限於對表面情況之探討，尚不足以清楚解釋中國的財政地方分權，對於其地區性經濟成長之影響效果，因此，本研究將再運用迴歸分析方法，試圖描繪出中國的財政地方分權對地區性經濟成長之作用，完整效果究竟如何。