

威權主義與國家財政能力——以中國大陸財政改革為例之分析*

林宗弘**

摘要

本文從掠奪性國家的財政模型出發，分析威權主義下國家財政能力的變遷。威權體制與民主體制相比之下，統治者的資源壟斷與議價能力高，因此更傾向財政集權；但其租稅的交易成本^①尤其是監督納稅人的交易成本與委託代理成本也偏高，因此在租稅收益收歸中央、收稅成本與財政支出向下級或地方政府攤派時^②其下級單位或地方代理人更容易掠奪納稅人，其財政支出則偏愛增加行政官僚本身的利益，結果，威權體制容易導致行政官僚開支的膨脹與財政支出在貧富之間的逆向分配。

本文以中國大陸1994年分稅制改革為例，以1978^年到2004年間29省分省數據的固定效果模型確認了財政集權的負面後果。筆者發現在威權主義財政收入集權的趨勢下，地方政府承擔財政支出與負債，引發行政官僚人事與管理費用擴張，排擠教育、衛生與社會保險等公共支出，並加重對農民的剝削，造成貧富差距與區域差距的惡化，呈現了威權主義對國家財政收支管理效率與租稅公平的不利影響。

關鍵詞：中國研究、財政分權、租稅、國家能力、區域不平等

* 感謝北京大學社會學系周飛舟教授的指導、香港科技大學社會科學部陳碩、李兵及研究員白營先生在統計方面的協助，台灣政治學會2008年度研討會中吳玉山教授與林超琦教授的指教，政治大學東亞研究所耿曙教授、陳奕伶及兩位匿名審稿人的詳細訂正與寶貴意見，但本文文責仍由筆者負責。自

** 香港科技大學社會科學部訪問學者

投稿日期： 年 月 日；通過日期： 年 月 日。 → 補資料

Authoritarianism and State Fiscal Capacity: The Case of China

Thung-Hong Lin*

Abstract

How does authoritarianism shape the tax regime as a fundamental dimension of state capacity? Following the predatory state theory, I claim that the authoritarian ruler appreciates stronger monopoly of political resources and bargaining power for maximizing the tax revenue, but also be frustrated by higher monitoring and agency costs. When the authoritarian ruler raises and centralizes the tax revenue, it usually leads to the apportionment of expenditure and the expanding predatory behaviors of the local agency. Also, the fiscal expenditure is in favor of the administrative spending and some infrastructure rather than education, health-care and social welfare. Therefore, it leads to the rent-seeking of cadres and the inversed redistribution between the rich and the poor.

The case study of Chinese sharing tax reform in 1994 demonstrates the effects of fiscal centralization under authoritarianism. After 1994, the central government extracted greater share of tax revenue as well as apportioned the expenditures, and the local government reduced the public services as well as strengthened the exploitation to the peasants. The statistical evidences from the provincial panel data between 1978 and 2004 confirmed that the fiscal reform increased the local administrative expenditure and deteriorated the regional inequality in China. Summing up, the authoritarian fiscal centralization can hardly enhance the state capacity; instead, it suffers from the principal-agent problem, which constrained the effectiveness of both the administrative capacity and the redistributive policies.

Keywords: China study, fiscal decentralization, regional inequality, state capacity, taxation

* Division of Social Science, Hong Kong University of Science and Technology

因中文摘要已有修改、英文部分
是否一并重新
調整？

壹、前言

對社會科學的研究者而言，2008年的中國大陸政治經濟現象令人目眩神迷。一方面，中國大陸政府傾力舉辦光彩奪目的北京奧運，打造大國和平崛起的新形象，另一方面，中國大陸的國家能力卻在一連串的社會危機中備受質疑。首先，2008年初的一場罕見雪災癱瘓了中西部20省的交通與經貿活動，損失高達1,500億人民幣以上，並令春運期間的上億農民工有家歸不得（香港文匯報，2008/2/24）；其次，雖然號稱「天路」的青藏鐵路已經在2006年7月通車，展示了中國大陸強大的工程建設能力，3月初爆發的藏民抗爭卻使得拉薩陷入戒嚴狀態，並擴散至青海、甘肅與四川等鄰近省份，對北京奧運帶來一陣陰霾（方德豪，2008：亞洲時報網站）。隨後5月12日的四川大地震不僅奪去了超過7萬條人命，突顯地方政府有限的應變能力，更暴露了地方校舍、水壩與道路等基礎公共建設的缺失；最後，三鹿奶粉含有毒物質導致幼兒腎結石的事件，也展現中國大陸中央與地方政府食品安全衛生管制能力的嚴重缺陷。

我們該如何評估中共黨國體制下國家能力的發展呢？在可預見的未來，中國大陸的政治體制仍是某種持續面對政治參與壓力的威權主義（徐斯儉、吳玉山，2007；黎安友，2007；Lieberthal, 1995）。在衡量國家能力方面，財政收支與分配經常成為研究者評估行政管理能力的重要指標（王紹光，1997；Cheibub, 1998；Lieberman, 2002, 2003；Skocpol, 1979）。然而，過去有關中國財政分配的研究，多數將國家能力等同於國家與地方關係或國家與社會關係的對比，討論財政集權(centralization)或分權(decentralization)的政治經濟效果（王紹光，1997，吳國光等，1994）。

相對於分權與集權之爭，筆者認為威權主義與國家財政的關係是更核心的議題。本文以中國政府1994年的分稅制改革為題，結合比較政治經濟學的掠奪性國家理論，運用個案研究與量化分析方法，來探討政權型態尤其是威權政體對國家財政的長期影響。筆者認為，列寧式黨國領導下的威權主義政體，對中國大陸的財政收支造成兩個重大的後果，在稅收上是黨國行政官僚的租稅收益迅速膨脹，但行政管理能力始終低落，在支出上則照顧國家

幹部與優勢群體，導致貧富差距與區域差距惡化，筆者將這種財政現象稱為「黨國內卷化」(party-state involution)與「貧富逆分配」(inverted redistribution)，而黨國菁英對兩者的治理卻捉襟見肘。中國的財政改革是個典型案例，有助於學術界釐清威權主義對國家財政能力的影響。

貳、政權型態與國家財政能力

現代國家早已回到比較政治經濟研究的中心(Evans, Rueschemeyer, & Skocpol, 1985; Geddes, 1994; Skocpol, 1979; Tilly, 1990)，而租稅能力經常是衡量國家能力變化的主要指標，但是關於政權型態與國家能力或租稅能力關係的研究卻並不成熟(Schmitter, 2005: 1-2)。最近二十年來，為分析政權型態對汲取能力及財政支出的影響^①或是反過來探討汲取能力對民主轉型的影響，政治經濟學與財政學界建立了一些初步的理論架構(Bräutigam, Fjeldstad, & Moore, 2008)。

首先，租稅收入是國家建構的主要指標之一(Levi, 1988; Tilly, 1990)。近年來的歷史比較與量化研究指出，從西歐開始，隨著國際衝突與戰爭的歷史發展，現代國家對租稅的榨取比率不斷上升，並且導致了納稅人的集體反抗，進一步促成了統治者與納稅人之間的政治協議及社會契約，並且提高了民主轉型的概率(Mahon, 2005; Olson, 2000: 31-35; Ross, 2004: 229)，其結果是與獨裁政權相比，民主體制的租稅收入占國內生產毛額(Gross Domestic Product, GDP)的比率偏高，這是由於民主體制下納稅人更容易志願性服從(voluntarily compliance)，甚至願意提升國家國防支出的緣故(Levi, 1988: 105-108; Schultz & Weingast, 2003; Steinmo & Tolbert, 1998; Thies, 2005: 451)。歐美發達國家租稅汲取能力增長的歷史經驗指出，加稅易導致民主轉型，而民主體制的長期發展可能導致汲取能力提升(Besley & Persson, 2007; Bräutigam et al., 2008; Schmitter, 2005: 6-7; Steinmo, 1993: 16)。然而，某些發展中國家的財政研究也指出，民主化亦可能使未受戰爭威脅的發展中國家，在短期內採取減輕民眾稅收的政策(Kasara, 2007: 159)。此外，民主國家在大選年度經常會出現週期性的減稅(Cheibub, 1998)。因此，雖然全球民主國家的平均稅率較威權國家高，政權型態與稅率之間並非簡單的對應關

他

係，在控制經濟發展程度等其它變量之後，有時會得到民主政權稅率偏低的結論(Fauvelle-Aymar, 1999)。

其次，財政支出，特別是社會支出(social spending)的擴張是傳統福利國家研究的重鎮。在馬克思主義國家理論的影響下，階級政治與福利國家一度成爲政治學與社會學研究的焦點(Esping-Anderson, 1990; Korpi, 1978; O'Conner, 1973; Offe, 1984)，但近年來有關財政支出的研究更重視民主化與社會支出之間的關係。首先，對福利國家興起的歷史比較與量化研究指出，十九世紀末與二十世紀初的民主化，特別是成年男子的普選權才是導致歐美國家福利政策普及化社會支出擴張的主要動力(Kim, 2007: 494; Lindert, 2004: 24-27)。其次，拉丁美洲新興民主與威權政體的比較研究發現民主政權更傾向擴大社會福利，甚至在經濟危機時仍維持較高的財政支出比率(Brown & Hunter, 1999: 779)。最後，對亞洲四小龍的量化研究顯示，台灣與南韓的民主化導致了社會福利的普及，並緩和了惡化中的貧富差距(林宗弘, 2007: 41)。總之，民主化容易導致財政支出特別是社會支出比例的擴張。然而，社會科學文獻通常關注民主體制的財政表現，卻留下威權主義財政研究的空白。

此外，中國研究社群對財政收支的討論正方興未艾，然而研究焦點相當分散。經濟學界著重分權與集權的經濟成就比較(林毅夫、劉志強, 2008; 陳詩一、張軍, 2008; 張軍、高遠、傅勇、張弘, 2008; Cai & Treisman, 2006; Montinola, Qian, & Weingast, 1995)，政治學者著重中央與地方財政關係與界線(王紹光, 1997; 吳國光等, 1994; Wong, 1997)，少數涉及中央移轉支付的重分配效果(耿曙、盧乃琳、陳陸輝、塗秀玲, 2008; 陶然、劉明興, 2008)，社會學界或社會運動研究較重視地方政權掠奪行爲、農民負擔與抗爭政治的發展(周飛舟, 2006a, 2007; 張立承, 2003; Bernstein & Lü, 2003)，極少數研究已論及財政分權與中國大陸威權政治之間的制度矛盾(Landry, 2008)，但並未將政權型態與財政能力當成分析重心。

事實上，在Levi(1988)與Olson(2000)對租稅能力與政權型態的經典理論中，已經隱含了威權主義與國家財政能力的因果分析(Wantchekon, 2004)。Levi(1988)從國家的掠奪角色——或者說獲取之手(grabbing hand)(陳抗、Hillman、顧清揚, 2002; Olson, 2000; Shleifer & Vishny, 1998)的觀點出

發，假設任何統治者都追求財稅收入的極大化，但其掠奪能力受到三個因素的限制：統治者的相對議價能力、各種租稅的交易成本與統治者預期收益的時間偏好。就威權體制與民主體制的比較上，我們可以對統治者的議價能力、租稅的交易成本與統治者的預期收益做出不同的假設，並以個案或資料驗證或反駁之(Cheibub, 1998: 349)。因此，本文從比較政治經濟學的理性選擇假設出發，提出一個威權主義對國家財政收支影響，甚至是觀察威權主義如何塑造長期國家建構的分析架構。

上述掠奪性國家理論假設統治者的相對議價能力受到中央政權對境內強制(coercion)的壟斷能力，^有以及其對政治經濟資源的控制能力所限制(Levi, 1988: 19)。對境內強制的壟斷是任何政權生存的前提，民主體制下軍隊必須臣服於文人統治，相對而言，不同類型的威權體制下文官與軍隊的關係變化極大(Diamond, 2002; Linz, 2000)。筆者在此將不討論各種威權主義下強制的組織型態，但可合理推論：相對於軍事獨裁政權或者蘇丹體制，黨國文人控制的軍方未必能夠成為財政改革的獲益者，因為遭軍方挾持的國家財政將可能挑戰「黨指揮槍」的權威。

在此我們假設國家已經清除境內的武裝反對勢力，在其他條件不變時，民主體制下統治者對政治經濟資源的壟斷能力，更容易受到選民偏好與地方自治的限制，長期將導致相對的財政分權；反之，威權體制下統治者對政治經濟資源的壟斷能力更強，更傾向以財政改革加強對行政體系的集中控制(Landry, 2008: 30; Litvack, Ahmad, & Bird, 1998)。然而，當威權體制的執政派系面對某種政治危機或地方治理困境，急需與地方幹部結盟或擴大基層民主時，同一邏輯也可能導致策略性的財政分權。近年來對於中國大陸基層村委會或居委會選舉的研究發現，基層選舉開放競爭（例如超過一名候選人）將導致地方財政用於公共投資的比例增加，顯示統治者與公民的權力對比影響了財政集權或分權的決策（孫秀林，2007；陳奕伶，2006；Zhang, 2004: 2857）。[↑] et al.

命題一(H1)：相對於民主化長期導致財政分權的趨勢，在威權體制的統治者掌握資源優勢的條件下，其財政改革更傾向中央集權；反之，基層民主的擴張或社會抗爭亦有可能迫使威權統治者採取財政分權的策略。

在Levi(1988: 28)的著作中提到了四種基本的財政交易成本：議價成本(cost of bargaining)、測量稅收資源的成本、監督納稅人的成本與委託代理成本(agency cost)。筆者認為，威權體制與民主體制在租稅交易成本上的最大差異來自監督成本與委託代理成本。在民主體制下，統治者與納稅人的委託代理關係，以及統治者與行政官僚的委託代理關係，受到納稅人定期投票或政黨輪替的監督(Rose-Ackerman, 1978)，而納稅人也比較願意服從繳稅(Mahon, 2005; Ross, 2004)，因此民主體制的租稅監督成本與委託代理成本偏低；反之，威權體制的統治者面對納稅人較強烈的抵制，而代理人又不受納稅人或選民監督，結果是威權主義經常無法限制代理人的自利傾向，導致地方官僚的橫徵暴斂或貪污腐敗(林宗弘、韓佳，2008)。因此相對而言，威權體制的地方代理人更偏好增加預算內行政管理費用，並掠奪財政預算外的、不受統治者與納稅人監督的各種收益。

命題二(H2)：相對於民主體制或地方自治的約束，威權體制的行政代理人更傾向擴大預算內的行政利益與非預算收入。

此外，在穩定的威權或民主體制下，分權與集權的差異在於議價成本與測量稅收資源的成本之分配。與一般財政學對中央與地方財政界線的功能主義分析不同，本文延續理性選擇模型的分析，將中央統治者與地方代理人皆視為不同層次的租稅掠奪者，為了擴大各自的物質利益而鬥爭，分權與集權涉及的，主要是雙方的議價成本與測量成本的分擔方式。首先，在包稅體制下中央與地方的議價成本較高(Tilly, 1990: 99-103)，清晰的分稅體制則有效增加了稅收的透明度，有效降低議價成本，對地方代理人未必直接有害，但是對中央統治者尤其有利；其次，測量稅收資源的成本主要受到社會的生產力與科技條件限制(Levi, 1988: 29-32)，但是不同層次的稅收測量成本如何轉嫁，而不是如何根據使用者的範圍收費，往往才是中央政府與地方官員之間稅改爭論的重心。根據統治者租稅極大化的假設，在財政集權的趨勢中，統治者傾向奪取收益大、預期未來稅基成長且測量成本低的稅種。

命題3A(H3a)：相對於分權體制，威權統治者領導的財政集權化改革傾向奪取

收益大、成長快的稅種，而將成本高、收益低的稅種與債務推給地方代理人承擔。

然而，第三項命題需要加上統治者預期收益的附帶條件。在中央與地方分稅的過程中，統治者偏好的折現率(time discount)與分稅方式有極大的關係。近年來針對威權體制崩潰的量化研究指出，相對於軍事獨裁或蘇丹體制，黨國的存活概率與存活時間都具有明顯的統計優勢(Diamond, 2002; Gandhi & Przeworski, 2007; Hadenius & Teorell, 2007)。其中一個解釋是黨國的統治集團分享利益的人數較多，其政治結盟較為鞏固(Geddes, 2004)，因此稅收的折現率偏低。若是統治集團與其代理人預期治理時間長、被推翻的風險小，兩者的合作將會較為穩定，則統治者對代理人與納稅人殺雞取卵的掠奪行為也會較為收斂。統治者折現率降低時，中央與地方政府可能在某些稅種上分享收益，並且以黨國組織來鞏固中央與地方的恩庇—侍從關係(patron-clientele relationship)(Levi, 1988: 33)；反之，民主體制下統治者的財政折現率往往受到選舉週期的制約(Cheibub, 1998)，而未必較黨國體制更低。在這種時間預期下，威權主義的統治者更願意利用租稅改革來激勵地方代理人維持經濟發展，共享未來的稅收利益。

命題3B(H3b)：相對於其他威權體制（甚至是民主體制），黨國的統治集團可能有較低的稅收折現率，因此傾向與地方代理人分享某些隨經濟發展而成長的稅種。

最後，財政支出受到統治者、代理人與納稅人對公共財偏好的影響(Timmons, 2005: 530)。民主化與福利國家研究指出統治者與納稅人對公共財的偏好不同，因此威權體制與民主體制在財政政策，尤其是社會支出上有顯著的差異(Brown & Hunter, 1999; Lake & Baum, 2001)。本文假設威權主義財政支出偏好排列的優先順序是：優先確保國防支出與短期財政支出（例如到期的公債）、擴大行政支出（見命題二）；其次是能獲得短期與中期收益的基礎建設投資，例如交通或電力事業等（張軍等，2008）。由於教育、衛生及社會福利的開支回收時間較長，而且刺激稅收增長的效果不明確，威權主

義對教育、衛生與社會福利的支出偏低；反之，民主化往往伴隨著高等教育的擴張、城市公共衛生體系投資的增加與社會支出的成長，顯示民主體制的財政支出更反映納稅人與選民的偏好。

命題四(H4)：相對於民主體制，威權統治者與其代理人的財政支出偏好容易導致行政支出的擴張、部分短期與中期基礎建設投資增加、有限的教育與衛生支出，以及社會福利支出的長期萎縮。

威權主義的長期財政後果

綜合上述對統治者與其代理人財政集權或分權、收入及支出偏好的四個項命題，我們可以推導出威權主義影響國家財政的長期效果：「黨國內卷化」與「貧富逆分配」。

關於中國在民國時期國家與社會關係的研究中，P. Duara⁽¹⁹⁸⁸⁾曾經提出所謂的國家內卷化(state involution)，指的是發展中國家的國家建構過程中，由於國家能力不足，需依賴地方代理人包稅，導致地方菁英的掠奪行爲 [Duara, 1988]。受到此一概念的啓發，本文所稱的黨國內卷化，指的是相對於民主化的反事實推論：在黨國統治者與代理人都不受納稅人或選民監督的情況下，由於統治者無法或是沒有動機克服地方或行政官僚代理人的委託代理問題，以致於代理人任意尋租，造成國家行政支出與地方預算外資金都不斷膨脹。許多學者以其他的概念，例如周雪光(2005：132)以「逆向軟預算約束」來處理相同的現象，然而從理論上看，地方的軟預算約束並不比中央更軟化，而且分稅制改革之後中央也沒有承擔起教育或收入重分配的支出責任，因此筆者認為黨國內卷化一詞更為妥當。

與黨國內卷化同時發生的效應是貧富差距與區域差距的惡化。在有關社會不平等的比較政治學研究中，多數學者皆發現威權體制比民主體制導致更不平等的收入分配(Deininger & Squire, 1997; Sen, 1999)，東亞各國也不例外(林宗弘，2007)。本文提出更明確的解釋：威權主義導致不平等，是由於統治者的偏好與政治結盟的對象與民主體制不同的後果。對威權統治者而言，國防、行政支出與短中期的公共投資是財政支出的優先事項，除了照顧

國家幹部與地方代理人之外，主要的政治結盟對象仍是資本家或城市中產階級，因此，多數的公共投資與教育資源皆集中在行政部門與城市基礎建設，而將社會福利與農村建設支出排擠到最後的順位。許多學者指出這種財政體制所導致的後果是鄉鎮貧窮化與農村抗爭(Bernstein & Lü, 2003; O'Brien & Li, 2005)。簡而言之，分稅制改革不但沒改善中國大陸的貧富差距與城鄉差別，反而持續補貼多數在城市的優勢群體(陶然、劉明興，2008：281-283)。

在威權體制下，本文前述的幾項假設很難改變。一方面，無論是統治者或是其代理人都不願意放棄他們的租稅利益，因此無法扭轉黨國內卷化的趨勢，大部分的財政審計或反貪改革都變成上有政策(多數僅是宣示)，下有對策；另一方面，威權主義的長期財政支出偏好也導致了既得利益集團——包括官僚代理人、資本家或地產商等——持續維護其政治經濟優勢，使得財政支出延續貧富逆分配的效果，即使統治者企圖溫和調整租稅收支的重分配，成果仍將十分有限。

民主或威權體制下財政制度的相對表現，各假設命題請見表一。本文所提為威權主義與國家財政能力的一般理論架構，而且特別適用於一黨獨大或黨國威權主義的政體，至於選舉威權體制、蘇丹體制或者軍事獨裁等，也可以在不同程度上適用於此一財政模型。本文主要以中國大陸為案例，說明黨國威權主義對財政收支的影響，以驗證前述的四個假設，並且在第三節以中國大陸的全國及省級資料與量化模型來驗證分稅制之下「黨國內卷化」與「貧富逆分配」的後果；在第四節的討論部分，筆者將以跨國資料來簡單比較東亞各國政權型態與國家財政能力的關係；在結論處，本文將進一步探討財政對理解政權轉型與國家能力的重要性。

參、威權主義國家財政能力的案例——當代中國大陸的財政變革

本節依序討論分稅制改革前後財政收入、財政支出、轉移支付的變化，以說明威權體制導致財政集權、行政支出擴張與逆向再分配的政治機制。回

表一 民主體制與威權體制下的國家財政制度表現

| 財政限制／政體 | 威權體制 | 民主體制 |
|---------|------------------------|------------------|
| 統治者議價能力 | 強：傾向集權(H1) | 弱：傾向分權 |
| 交易成本 | | |
| 議價成本 | 低：傾向集權(H1) | 高：傾向分權 |
| 監督納稅成本 | 高：強迫性(H2) | 低：志願性 |
| 委託代理成本 | 高：代理人掠奪(H2) | 低：公民監督 |
| 測量稅收成本 | 財稅上收、成本下移(H3a) | 制度化的政治妥協 |
| 統治者時間偏好 | 不確定：行政優先(H3b, H4) | 選舉週期：福利傾向 |
| 結果 | 財政集權化、行政費用膨脹 貧富逆向分配 | 財政權力分散 社會支出擴張 |

顧1978年改革前夕，由於大躍進與文革留下財政分權的制度遺產，中國的財政體制似乎並未走上集權的道路。然而1958年與1969年的兩次財政分權，主要原因是中央政府計劃經濟出現嚴重的財政赤字，將債務壓力移轉到地方政府，並要求地方政府自行達成收支平衡的目標，本質上是支出責任的下放（張立承，2003：17-19）。文革末期的1975年，地方政府預算收入曾高達全國預算收入的88.2%，此後地方預算收入所占比例逐步下降到1984年的59.5%。從財政收支的變化來看，1980年代初期實施所謂的財政分權，只是中央政府在赤字壓力下拋棄債務、要求地方政府與企業自負盈虧的權宜之計（王紹光，1997：40-41；張立承，2003：33）。

1980年實施被稱為「分灶吃飯」的財政分級包乾是一種地方分權的包稅制度。在經濟發展導致稅負增長的趨勢下，中央與地方政府陷入了對租稅收益討價還價的困境（王紹光、胡鞍鋼，1994），雙方占全國財政收入的比例起伏不定，但是大約在四六比與三七比之間上下震盪。總之，在分灶吃飯期間，中央政府的財政權力確實出現退縮的現象，而在1994年分稅制改革之後，雖然地方財政支出仍由中央政府補足，中央各部委卻掌握了各種轉移支付的項目審批權力，財政決策明顯地集權化，結果，全國的行政支出與區域差距仍然持續擴大。

大隆

一、從「分灶吃飯」到分稅制改革

在中國大陸改革開放後，國家財政預算收入占GDP的比例持續下滑。中央政府入不敷出，經常被迫向地方政府借款，甚至欠債不還，部分學者認為財政危機已經威脅人民解放軍的正常軍費開支（王紹光，1997：53-56），但是在改革之後，國防經費並沒有顯著上升。

中央政府推動分稅制改革可能的動機有二：首先是為了對抗地方幹部與中央宏觀調控逆向操作的搭便車式(*free rider*)嚴重財政失控（陶儀芬，2007：177），此舉不但導致惡性通貨膨脹，更激化黨國高層的派系鬥爭（吳玉山，1996；Naughton, 1995；Shih, 2008；Shirk, 1993）；其次可能是為了打擊地方幹部以鄰為壑的各種市場壁壘，例如對省內鄉鎮企業或出口產品退稅、對外省進口產品設立關卡亂收費等(Wedeman, 2003)，地方保護主義不僅使得金融機構對鄉鎮企業過度投資，更導致中央政府稅收嚴重流失，這些或許才是分稅制改革的主因。

但中國大陸財政體制從分灶吃飯到分稅制的變化，還涉及了租稅能力分析中的交易成本。自1980年以來，中央與省級政府，以及省與地級市、市縣兩級政府、縣鄉兩級政權乃至於鄉鎮政權與企業之間，陷入了漫長的談判。由於財政分級包乾談判的依據，主要是預算基數與超額上繳的比率，基數與上繳比率會因為財政收入的增加而在下一輪談判中被提高，而且各級政權之間可以達成不同的協定，導致談判與資訊成本節節上升（Wong, Heady, & Woo, 1995: 85-99）。

在中央與地方政權環繞著財政收益展開的談判與鬥爭過程中，下級政府得以兩種方式來逃避上級政府的監督：第一是針對特定稅收專項減少或控制上繳比例，以免在下一輪談判中損害地方政權自身的財源；第二是將預算內的財政收支移轉到預算外資金，也就是所謂的「小金庫」，以逃避上級財政與審計單位的監控。中央或上級政府則經常在合約到期前，單方修改分成的計算方式，或派員到各地方或下級政府去「摸底」，或是借花獻佛，在宣布某一項新政策的同時，將該項財政支出移轉給下級政權去負責支付（張閔龍，2006；Wong, Heady, & Woo, 1995: 127-131）。在這種囚犯兩難(*Prisoner's Dilemma*)「上下交相賊」的遊戲規則下，各級政府之間的不負責與不信

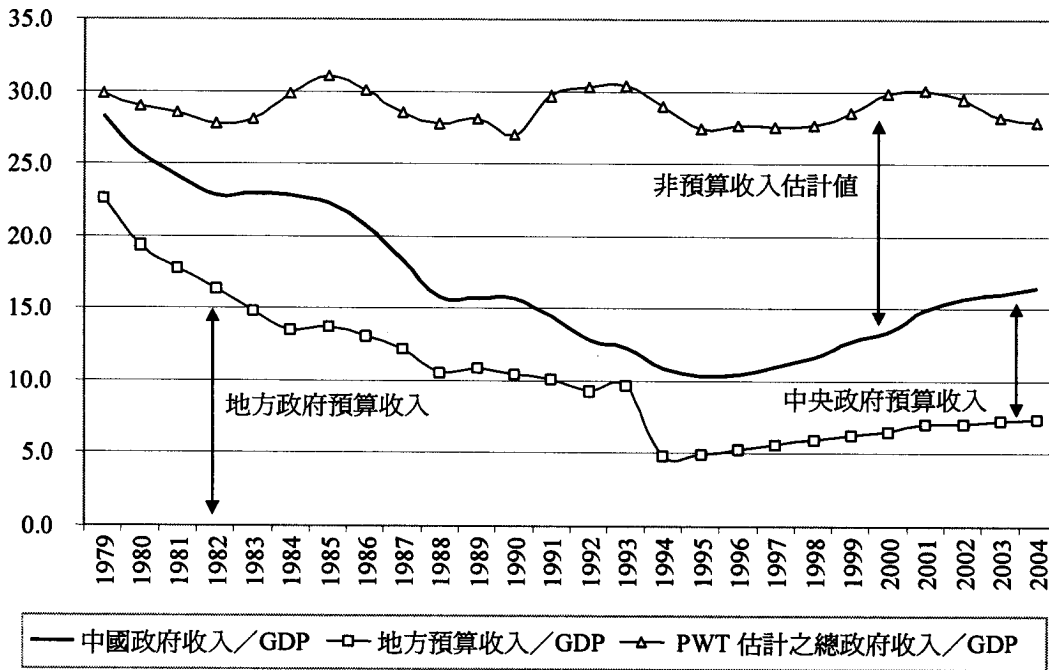
任，顯著提高了稅收的委託代理成本（王紹光，1997：114-118）。

財政分級包乾的後果之一，是地方政權隱藏了巨額的自主財政收入。多數中國大陸的財政研究都指出，中國大陸地方政府的預算外收入與非預算資金（或合稱為非預算收入（extra-budgetary revenues））數目龐大而且缺乏監督，黃佩華等人更推算包括非預算收入的整體財政收入，始終占了GDP的三成上下（Wong, Heady, & Woo, 1995: 238-239）。許多主要國際經濟指標的資料庫中，對中國大陸財政收入的估計都相當高，例如Penn World Table對全部財政收入的估計值，就在中國大陸GDP的27~30%左右浮動（見圖一）。如果這個估計值比較接近事實，其與預算收入的差額至少占GDP的12~17%之間，世界銀行對地方政府非預算收入的估計則高達GDP的20%（World Bank, 2002: iv），因此，筆者認為圖一預算內與預算外收入占GDP比例的差額（12~17%），應可視為中國大陸地方政府預算外資金的保守估計值。本文的假設二說明了這個現象，相對於民主體制對地方政權產生的監督作用，威權體制的地方代理人基於自利的動機，更傾向於擴大各種行政支出與非預算收入。

在分稅制改革以前，中央政權與省一級的地方政府至少經歷了1982年、1985年、1988年、1992年等四到五個主要回合的談判，並且依據各省的財政能力創造了六種不同的分成協議（Wong, Heady, & Woo, 1995: 88-89）。然而幾回合博奕的結果是，中央政府財政收入占GDP的相對比例，以及占國家總預算收入的相對比例都不斷下降，地方政府的預算收入與預算外資金所占比例則節節上升，中央政府與地方幹部之間的談判成本與資訊成本已經成為嚴重的問題，更導致宏觀調控的失靈與中央政府的巨額赤字（王紹光，1997：42-44）。結果，1994年確立的分稅制，基本上終結了中央政府與省一級政府的常態性談判，將中央稅收的比例由1993年財政預算收入的22%，一舉提高到次年的55.7%，其趨勢大致符合命題一的預期：相對於民主化導致財政分權，威權體制的財政改革更傾向中央集權。

二、分稅制改革——財政收入的趨勢與效果

分稅制本質上是財政收入改革，其原則是將財政收入區分為中央稅收、地方稅收，以及中央與地方共用稅收，並且固定各稅種的分享比例，以避免



大陸
圖一 中國中央與地方政府的預算收入與總收入估計值占 GDP 比例 (1979-2004 年)
資料來源：中國國家統計局(2008)、Penn World Table (2006)。

財政包乾體制下的多層談判。中央政府的預算收入迅速提升、預算外收入迅速降低，地方政府的預算收入卻遽減三成以上。雖然中央政府按1994年的地方財政收入制定成長公式來返還部分稅收，以緩和地方幹部不滿，但分稅制還是嚴重打擊了地方政權財政收支的自主性。而且1994年之後，中央政府仍多次改變分稅的類型與比例，例如在1995年改變稅收返還的計算公式，變相降低地方政府稅收返還的成長率，在2002年將個人所得稅與企業所得稅由地方稅改為分稅，中央分稅比例調高到六成等（周飛舟，2006b）。每一次對分稅制的漸進改革，都增強了中央政府的財政集權。

分稅制的發展並未遵守財政學者對中央或聯邦政府與地方或州政府之間的種種功能劃分。長期來看，中央政府不斷掠奪地方政府的財政收入，即使補貼地方財政的比例偶有提升，仍然逐步削弱了地方政權的財政自主性。因此，本文提出不同的解釋——從統治者稅收極大化的立場出發，命題三假設在威權體制下，中央政府所領導的財政改革傾向奪取收益大、成長快的稅

種，而將成本高、收益低的稅種推給地方幹部承擔。然而與幹部晉升制度的機制類似(Landry, 2008)，爲了激勵地方幹部推動經濟成長，中央政府仍願意與地方政府分享某些隨經濟發展而擴張的稅種。

表二呈現了2007年中國大陸的財政預算收入結構，爲了說明本文的論點，將占總稅收比例3%以上的主要稅種與3%以下的次要稅種分開，來檢視分稅制的基本原則。首先，可以輕易發現中央政府奪取或分享了多數收益最大的稅基。中國大陸財政上的八個主要稅種占全國稅收的比例高達87.7%，而且除了占第三位(14.7%)的營業稅之外，在最重要的七種稅收中，中央政府的分稅比率^比都^目在六成以上。因此，在所有主要稅種的總額之中，中央政府就得到了67.7%的收入，此一比例數年來持續上升。反觀地方政府除了增值稅、個人所得稅與企業所得稅等的分稅以外，主要集中在城市維護費、耕地占用稅、城鎮土地使用稅與農業稅等仰賴不動產的稅種，以及「其他各稅」與非稅收之「其他收入」等各種苛征雜捐。此外，中央政府還嚴格禁止地方政府對特定企業，尤其是針對鄉鎮企業的免稅優惠(Kung & Lin, 2007: 17)。結果，房地產相關收入成了地方政府最大的稅基。

^不無論^目是有意或是無心，分稅制改革已經大幅改變了中國大陸的地方經濟發展方向。首先，分稅制在一定程度上導致了鄉鎮企業體系的崩潰(Kung & Lin, 2007)。在1994年以前，鄉鎮企業曾經被視爲中國大陸經濟快速成長的主要動力之一(馬戎, 1994; Oi, 1999)。分稅制實施之後，由於地方政府不再能夠從鄉鎮企業獲得包乾的超額分成收益，鄉鎮企業也喪失了各種稅收優惠，其雇用人數、工資水準^目都急速下滑，稅收占總產出的比例則迅速上升(Kung & Lin, 2007: 16-18)。張建君(2005: 95)等人的調查發現，即使是被當成鄉鎮企業標竿的華西村等「蘇南模式」地區，早在1998~1999年之間，已有超過八成的鄉鎮企業被賤價私有化或是破產重整。從統計資料上看，1995年以來多數鄉鎮地區的工業部門就業人數都陷入長期停滯的狀態，而城市居民的增加率明顯提高。在鄉鎮企業「脫掉紅帽子」的過程中，農村潛在的失業人數增加，可能間接導致了更多農民工往城市區域流動。

其次，中央政府奪取地方幹部稅基的另一個主要代價，就是地方預算外收入與非預算資金的持續膨脹，間接加強了地方政府俗稱的「三亂」——亂罰款、亂收費、亂攤派(集資)——的斂財活動，尤以財政貧困的農村最爲

表二 2007年中國大陸中央與地方政府的預算收入之各專項比重

| 預算內收入項目 | 占稅收比例 (%) | 中央比例 (%) | 地方比例 (%) |
|----------------|--------------|-------------|-------------|
| 各項稅收 | 100.0 | 56.2 | 43.8 |
| 主要稅種：占稅收總額3%以上 | 87.7 | 67.7 | 32.3 |
| 增值稅 | 36.7 | 75.0 | 25.0 |
| 企業所得稅 | 20.2 | 61.9 | 38.1 |
| 營業稅 | 14.7 | 3.1 | 96.9 |
| 進口產品消費稅、增值稅 | 14.3 | 100.0 | 0.0 |
| 個人所得稅 | 7.0 | 60.0 | 40.0 |
| 消費稅 | 5.4 | 100.0 | 0.0 |
| 關稅 | 3.3 | 100.0 | 0.0 |
| 外貿企業出口退稅 | -14.0 | 100.0 | 0.0 |
| 次要稅種：占稅收總額3%以下 | 12.3 | 26.9 | 73.1 |
| 其他各稅 | 2.9 | 0.0 | 100.0 |
| 城市維護建設稅 | 2.7 | 0.7 | 99.3 |
| 契稅 | 2.5 | 0.0 | 100.0 |
| 車輛購置稅 | 2.0 | 100.0 | 0.0 |
| 資源稅 | 0.6 | 0.0 | 100.0 |
| 證券交易印花稅 | 0.5 | 97.0 | 3.0 |
| 城鎮土地使用稅 | 0.5 | 0.0 | 100.0 |
| 耕地占用稅 | 0.5 | 0.0 | 100.0 |
| 農業稅 | 0.1 | 0.0 | 100.0 |
| 船舶噸稅 | 0.0 | 100.0 | 0.0 |
| 非稅收之預算收入占稅收比例 | 11.9 | 22.0 | 78.0 |
| 其他收入 | 10.0 | 25.6 | 74.4 |
| 教育費附加收入 | 1.3 | 0.8 | 99.2 |
| 徵收排汙費與城市水資源費收入 | 0.6 | 7.3 | 92.7 |

資料來源：中國國家統計局(2008)。

嚴重。一方面，由於地方政府的財政支出負擔比例有增無減，財政收入比例有減無增，對地方領導造成持續的財政壓力，導致地方政府要求鄉鎮使用者對教育與醫療等公共財付費；另一方面，由於分級包乾時期的預算外資金難以清算，在分稅制改革實施十年之後，中央政府對地方預算外收入的各種政策限制，效果始終有限（周飛舟，2006b）。結果，地方公共支出的責任仍然

由基層政權負擔，直到2006年農業稅廢除、中央政府決定提供農村教育經費之後，鄉鎮政府對農民的征斂才似乎減弱（周飛舟，2006a：34-36）。然而從全國收入決算來看，這些稅費比例在2007年並未下降。

最後，土地開發已經成為地方稅收的主要來源之一。周飛舟(2007：80-81)在東部省份數縣市的調查發現，上述分稅制的財政收益結構、地方政府的軟預算約束，加上中央政府無法管制的預算外資金流動，共同激勵了地方幹部勤於「圈地」開發，以汲取地方政府的財政資源與個人利益，並建立各種土地儲備中心與開發公司，以政府強制徵收的土地來反覆抵押貸款，使銀行與金融機構資金源源流入房地產市場，擴大房地產泡沫並且提高了地方金融壞帳的風險。此外，地方幹部與開發商又企圖降低農民的補償費用，壓制農民上訪，形成了失地農民暴力抗爭的導火線。周飛舟將這種地方幹部加重財政掠奪的後果稱為分稅制的「驅趕效應」(周飛舟，2006b：111-114)。

(2006b = 111-114)

三、財政支出的趨勢與效果

改革開放以前，中國大陸地方政府的財政支出從屬於城鄉二元的戶口體制。在城鎮區域，基礎建設屬於統收統支的計劃經濟範圍，職工的非工資福利，例如分房與票券，主要仰賴國有與集體企業單位分配；至於醫療與教育支出方面，多數從屬於工作單位，也就是「企業辦社會」，少部分由地方政府辦理，而始終不是中央政府的財政責任(Bian, 1994; Walder, 1986)。農村在國家糧食徵收「剪刀差」的剝削政策下，大量經濟剩餘被移轉到城鎮區域(Seldon, 1988)，基礎建設、合作醫療及教育支出等，則由公社或生產大隊有限的公共開支來承擔(Saich, 2008: 37-39)。

改革開放後「分灶吃飯」的財政體制下，城市區域的基礎建設、教育與醫療支出逐漸與國營企業或事業單位脫鉤，改由省以下各級政府負責，而農村地區的基礎建設、醫療與教育則多半仍由農村自行負擔(Saich, 2008: 60-67)，此即俗稱「三提五統」的公共支出。三提五統中的「三提」指農戶交給村級單位的三種提留費用，包括公積金、公益金及行管費；「五統」是指交給鄉鎮政府的五項統籌，包括教育費附加、計劃生育費、民兵訓練費、鄉村道路建設費及優撫費，部分富裕的鄉鎮企業成為農村公共財政的來源(馬戎，1994; Oi, 1999)。因此，中國大陸的基礎建設支出，多數由地級市、縣

或鄉鎮政府承擔（周飛舟，2006b；張立承，2003）。城鎮地區尚能依賴隨經濟發展而成長的財政分成與預算外資金自力更生，農村地區則由於財政能力的匱乏，難以滿足基礎建設、教育與醫療的需求，導致城鄉差距持續擴大（Saich, 2008: 78-80）。某些學者認為地方政府「分灶吃飯」的財政自主性是城鄉差距擴大的主因（王紹光，1997：82-87；Qiao, Martinez-Vazquez, & Xu, 2008）。然而，分稅制實施之後，各省的城鄉平均收入與消費差距也未見改善（陶然、劉明興，2008：263-264）。

分稅制改革的財政收入集權，並沒有同時改變地方的財政支出責任，在表三中，依據2006年的中國大陸財政決算，將全年政府支出分為：（一）廣義強制支出：包括了國防、武警與外交支出。（二）廣義行政支出：行政官僚可支配的支出，主要是各級政府的行政管理費（狹義行政支出）與各單位事業費及其他支出，當依據功能別分類時，常包括公檢法與外交費用，以及行政人員的離退費用。（三）公共投資：為了澄清政府支出的時間偏好，本文依據投資收益的回收期間，將公共投資區分為短、中、長期。公共投資的短期支出——主要是針對國企的短期融資與政策性補貼；公共投資的中期支出——通常依功能別被稱做「經濟建設支出」，包括各種硬體工程建設，例如交通與工礦業支出；公共投資的長期支出——通常依功能別被稱做「社會文教費支出」，包括科學研究經費、教育與公共衛生支出。（四）社會支出：包括社會救濟（財政統計數據功能別中狹義的社會福利，通常僅占總預算的2%）、社會保障補助（在功能別分類時常被併入教育醫療支出）與支援不發達地區支出。本文依據上述支出分類，計算中央與地方政府的財政支出分擔比率。表三的各项支出比例，可以幫助我們理解中央與地方政府的支出責任與偏好。

可有助於

首先，可以發現在國防、武警與外交支出等國家強制能力方面，中央政府負擔將近九成，亦即黨政中央基本上能夠掌握強制支出，軍隊地方化的風險非常低；其次，行政管理費是地方政權的主要支出之一，此項目包括幹部的薪資，也就是所謂「吃飯財政」，是中央政府與地方政府優先滿足的支出項目；第三，將中央與地方政府的公共投資支出劃分之後，可以看出中央政府的支出集中在內外債利息、國企的短期資金與政策性補貼上，其次才是基本建設支出，中央約占22%（張軍等，2008）。然而，除了科學事業費以

表三 2006年中國大陸中央與地方政府財政支出各專項比重

| 財政支出項目 | 占決算 比率(%) | 中央所占 比率(%) | 地方所占 比率(%) |
|----------------------|--------------|---------------|---------------|
| 廣義強制支出 | 8.9 | 97.1 | 2.9 |
| 國防支出(狹義強制支出) | 7.4 | 98.9 | 1.1 |
| 外交外事支出(包括對外援助支出) | 0.5 | 92.5 | 7.5 |
| 武裝警察部隊支出 | 1.0 | 86.4 | 13.6 |
| 廣義行政支出 | 31.4 | 13.6 | 86.4 |
| 用車購稅收入安排的支出 | 1.6 | 67.8 | 32.2 |
| 其他支出 | 9.2 | 13.7 | 86.3 |
| 行政管理費(狹義行政支出) | 8.3 | 13.7 | 86.3 |
| 行政事業單位離退休經費 | 3.3 | 8.2 | 91.8 |
| 其他部門事業費 | 3.6 | 7.6 | 92.4 |
| 公檢法司支出 | 5.4 | 4.5 | 95.5 |
| 國內外債務利息支出 | 2.4 | 100.0 | 0.0 |
| 短期公共投資：國企補貼 | 3.5 | 40.3 | 59.7 |
| 增撥企業流動資金 | 0.0 | 94.4 | 5.6 |
| 政策性補貼支出 | 3.4 | 39.7 | 60.3 |
| 中期公共投資：經濟建設支出 | 26.5 | 22.3 | 77.7 |
| 基本建設支出 | 10.9 | 33.8 | 66.2 |
| 地質探勘費 | 0.4 | 26.8 | 73.2 |
| 挖潛改造與科技三項費用* | 4.3 | 24.8 | 75.2 |
| 工業、交通、流通部門事業費 | 1.4 | 23.2 | 76.8 |
| 支農支出 | 5.3 | 9.0 | 91.0 |
| 城市維護建設支出 | 4.2 | 0.0 | 100.0 |
| 長期公共投資：科學、教育與衛生支出 | 19.3 | 9.2 | 90.8 |
| 科學事業費 | 1.2 | 65.4 | 34.6 |
| 文體廣播事業費 | 2.1 | 9.9 | 90.1 |
| 教育事業費(含教育費附加支出) | 12.8 | 5.7 | 94.3 |
| 衛生事業費 | 3.3 | 1.8 | 98.2 |
| 廣義社會支出 | 8.0 | 7.7 | 92.3 |
| 社會保障與就業補助支出 | 5.3 | 11.4 | 88.6 |
| 支援經濟不發達地區支出 | 0.5 | 1.9 | 98.1 |
| 撫恤與社會福利救濟費(狹義社會福利支出) | 2.2 | 0.6 | 99.4 |

資料來源：中國國家統計局(2008)。

註：*：挖潛改造與科技三項費用指國家預算內撥給用於企業(主要是國有單位)革新改造或研發方面的資金。然而，李冬梅(2006：4)指出，由於此一項目的模糊性，地方政府常將向民間借調的資金收入計入「生產發展基金」，並將本息支出計入「潛挖改造支出」。

外，影響經濟成長的中長期基礎建設投資，包括交通與工業投資等，中央政府的相對支出多在四分之一以下；投資回收時間更長、外部性更強的教育、醫療與支農支出等，地方政府的負擔都超過了九成；最後，社會支出中包括對不發達地區的補助經費與社會救助等，地方政府承受了絕大多數支出 (Saich, 2008: 58-62)。

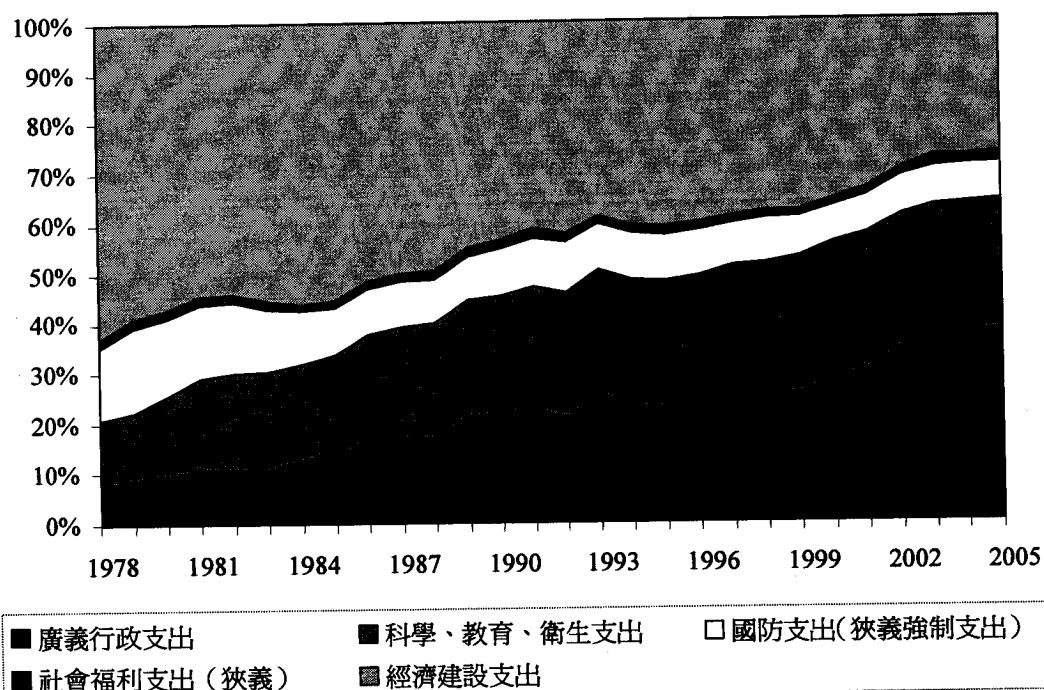
中央與地方政府的財政支出結構與官員的偏好，導致了中長期的後果。分稅制直接令地方政府財政收入短絀，縣級政府財政收支缺口不斷擴大，並且愈來愈依賴中央政府的補貼，支農與支援不發達地區經費常成為發放幹部工資的「吃飯財政」來源 (周飛舟, 2006b: 107)。其後果是行政管理費的膨脹，以及對地方教育、醫療等長期公共投資與社會支出的排擠效應 (傅勇、張晏, 2008: 329-331)。

圖二顯示國家統計局依功能別劃分的主要財政支出項目比例。從1978~2005年間的百分比圖，可以發現全國主要財政支出中最顯著的變化，即為行政管理費與其他專項支出的擴張，從改革開放初期的7.8%攀升到2005年的33.9%，此一數字未包括中央政府監管下的預算外資金，後者71%仍然用於行政支出 (《2006中國統計年鑑》，表7-10 (網頁資料))，相對地，國防經費與經濟建設經費占財政支出的比例，則由計劃經濟時代的15%與64%，一路下滑到2005年的7.3%與27.5%。此外，屬於地方財政責任的科學、教育與公共衛生支出，在地方分權的「分灶吃飯」時期由1978年的11.4%提高到1994年的24.2%，分稅制中央集權之後，教育與衛生支出的比例停滯了十年，在2005年占全國財政支出仍為24.3%。¹

因此，中國大陸財政支出的趨勢符合命題四的預期：威權主義的財政偏好將導致行政支出的擴張、部分短期與中期基礎建設投資增加、教育與衛生

¹ 國家統計局並未說明《中國統計年鑑》上功能別與分項支出的關係。根據筆者的計算，圖二與表三統計數字的一些微差異在於：(1)年鑑上的功能別支出不是財政總支出，主要是預算內支出；(2)功能別通常將工業、交通、流通部門事業費等也放在行政支出；(3)科學、教育與衛生經費功能別比例與表三的差異可能來自預算外資金。然而，年鑑數據仍然常見全國功能別數據與分省或分項加總數據不合的狀況。最後，2008年的《中國統計年鑑》廢除了功能別數據，國家統計局的說明是「與以往年份相比，2007年財政收支科目實施了較大改革，特別是財政支出專案口徑變化很大，與往年資料不可比」(中國國家統計局, 2008)。

中國國家統計局, 2008



圖二 中國大陸政府財政支出各項目比重的長期變化趨勢(1978~2005)
資料來源：中國國家統計局(2008)。

支出溫和但有限的提升，以及社會福利支出的長期萎縮。在改革開放之後到2008年間，此種財政支出偏好導致基層鄉鎮的教育品質低落，合作醫療體系幾乎徹底崩潰，間接促成了教育與醫療的商品化（張立承，2003：39-53；Chan et al., 2008: 55）。

Chan et al., 2008: 55, Ngok, & Phillips

四、轉移支付的趨勢與效果

在1994年之前，中央與地方政府之間的轉移支付主要包括定額補貼與專項補貼兩類，在分級包乾制度下，其再分配的效果有限(Shih & Zhang, 2007: 146-147)。分稅制之後中央對地方政府的轉移支付，以及主要由地方政府管理的社會保險，成為中國大陸主要的財政再分配制度，然而其資源移轉方式似乎無法達成降低社會不平等的目標。在區域差距方面，中央政府意識到分稅制將會導致地方政權的財政困境，並企圖透過對地方政府補貼的手段來進行再分配。根據周飛舟(2006a：109)的分析，中央政府對地方政府財政的轉

移支付可以分為三類：第一類是分稅制當年開始實施的稅收返還，第二類是中央政府對地方建設的專項補貼，第三類則是所謂的「其他補助」。這三類中央對地方政府的轉移支付當中，前兩類的比例在分稅制之後隨時間而降低，第三類則隨時間增加，而且經濟發展較落後的西部地區得到了最多的人均其他補助款（耿曙等，2008）。然而，其他補助款項中，多數用於補助地方日常行政管理與工資支出，僅7.3%真正用於平衡地區間的財政區域差距。

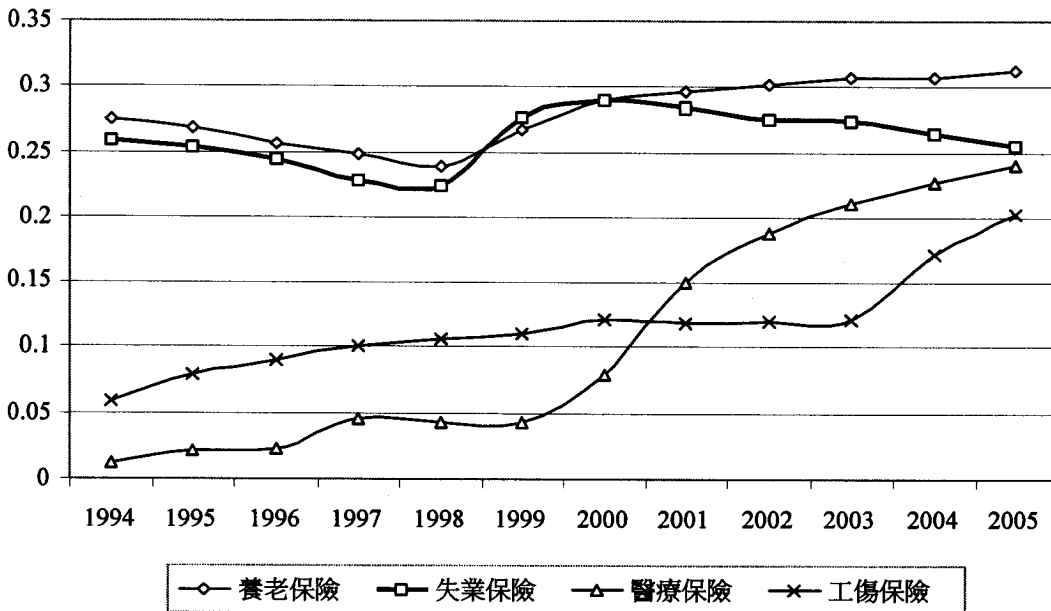
除了再分配的財政支出偏低之外，專項補助與其他補助還面對管理效率低落的問題。首先，在分稅制之後，國務院國家發展與改革委員會（1998年以前為國家計劃委員會，簡稱發改委）掌握了各種地方巨額專項補助的審核權力，而各種針對行政單位或國有事業與企業單位的補助款，則經常透過中央政府主管該項業務的各部委，逐級向下發放，各種條條塊塊的單位，都須以藉由審批權力截留各類專款支出，或是依據各級單位的利益調整具體用途（Shih & Zhang, 2007: 149-150），於是，地方政府各局處官員被迫與上級搞關係、走後門，勤於「跑部錢進」，才能爭取到地方補助款（周飛舟，2006a: 114）。結果，中國大陸改革開放以來分化的威權主義(Fragmented Authoritarianism)國家建構(Lieberthal & Oksenberg, 1988)，導致專項補助與其他補助被層層盤剝，或是被條條塊塊中的官員移做他用，或是地方幹部為了特定利益才爭取到手，無法有效降低各省市或自治區內的貧富差距。

在全國預算支出中，狹義的社會支出大致上維持在財政決算的2%。然而，預算內的社會支出並不是完整的社會福利支出，與許多東亞國家類似，中國大陸的社會保險基金不是預算內收支，而是委由政府管理的預算外或非預算資金。但中國大陸社保基金的獨特之處，在於國企改革「政企分家」後並未成立中央統籌的社會保險制度或全國統一的收支帳戶，而將多數社保基金編列於地方政府的非預算資金中。除了全國性行政單位與國企的社保基金較為規範之外，地方社保基金收入的投資決策與管理過程相當不透明(Chan et al., 2008: 62-67)，中央政府往往無法監督或控制資金流向，而成為地方官員的財政小金庫。2007年爆發的上海市委書記陳良宇貪腐案，就涉及社保基金挪用與房地產的投資炒作（BBC中文網，2006）。

中國大陸各類社會保險的被保險人占工商業受雇者比例，也就是所謂的

， Ngok, & Phillips

保險覆蓋率，仍明顯偏低。筆者計算中國大陸的養老保險、醫療保險、失業保險與工傷保險的覆蓋率⁹，如圖三所示，1994年分稅制之後，各類社會保險的低覆蓋率沒有明顯的變化，直到1999年國企大規模私有化之後，醫療支出由工作單位改為醫療保險承擔，醫保的覆蓋率才在2001年超過10%，失業保險覆蓋率卻隨著國企私有化逐步下滑；至於工傷保險的覆蓋率，則直到2004年前後，全國出現嚴重的工傷與礦災案例（中國勞工通訊，2005a）、大規模的工人抗爭（中國勞工通訊，2005b）及反中國大陸血汗工廠的全球活動之後（大學師生監察無良企業行動，2005），才在勞動與社會保障部的特別關注下，突破了20%（中國勞動與社會保障部，2004）。最後，基本養老保險的覆蓋率維持在工業與服務業勞動力的三成左右，比例無顯著成長。



圖三 中國大陸各社會保險覆蓋率——被保險人數 / 第二及第三產業勞動力

人數 (1994~2005)

資料來源：中國國家統計局(2008)。

社會保險的再分配效果部分取決於被保險人的結構。中國^{社保}的受益人仍集中在國有^事企業與少數歐美外資企業，在私營及多數台港日韓等外資企

療保險

社保保險

事

↑↑↑

社會
保險

業，資方都不願意給^社農民工^上保險，而且農民工在各省或縣之間的流動頻仍，其^社保基金帳戶無法隨之移動，可能導致所謂^社保基金「空帳運轉」，也就是以年輕職工與農民工已繳交卻無法領取的保險費，去補貼國企下崗職工提撥不足的退休金，結果仍是對城鎮戶口與國企職工逆向補貼，導致勞資雙方都缺乏投保意願（陳聖莉、李佳鵬，2008；BBC中文網，2005；Chan et al., 2008: 78-86）。²

原於文獻中有，但一按時作者刪

比文獻大，是再加入
文獻或刪內文引註
<農民工的社會保險>
，2005，BBC中文網

最後，除了財政收支與轉移支付之外，各級政府的公債也可能影響中央與地方的關係。就分稅制前後的全國公債餘額來看，中國大陸中央政府的內外債負擔並未造成嚴重的財政風險，但是地方政府的負債比例卻在1994年之後大幅提升（李冬梅，2006：81-82）。福建省、湖南省與四川省的調查顯示，八成以上的鄉鎮政府舉債度日，必須向上級政府與農村信用合作社借錢周轉，因此導致基層幹部更嚴重的亂收費、亂集資、亂罰款，而且愈貧困的農村，人均財政赤字就愈高（張立承，2003：105-108）。此外在全球大蕭條之下，2009年兩會期間國務院所提出的擴大內需方案中首次發行2,000億人民幣地方公債，事實上是中央補助項目的地方配合款，地方若無法承擔發行費用與本息還款，將由中央政府從各地方來年的稅收返還中扣除，其中又以震災後的四川省發行數量最大（韓潔、張旭東、季明，2009），事實上是中央強迫地方借款以完成其補助建設項目，並沒有增強各省的財政自主性。

從轉移支付與公債的流向來看，中央政府對地方政府的區域間移轉成效有限，社會保險的再分配也偏向城鎮居民、國家部門與少數優勢產業，而公債負擔與預算外資金的掠奪，則逐步向基層政權與農民推移。其結果是，^無不論在正式或非正式的國家財政收支管道上，中央與地方黨國菁英都在長期剝奪中國大陸人民的租稅，本文將這種財政剝奪現象稱為「黨國內卷化」。

² 目前農民工投保的成長仍十分有限，根據2008年兩會的討論，在目前養老保險沒有全國帳戶與可攜式個人帳戶的狀況下，可能造成一種逆向補貼：以年輕職工與少數農民工已繳交卻無法領取的保險費，補貼城鎮國企下崗職工提撥不足的退休金。

, Ngok, ←
& Phillips

肆、黨國內卷化與貧富逆分配——來自中國大陸的統計證據

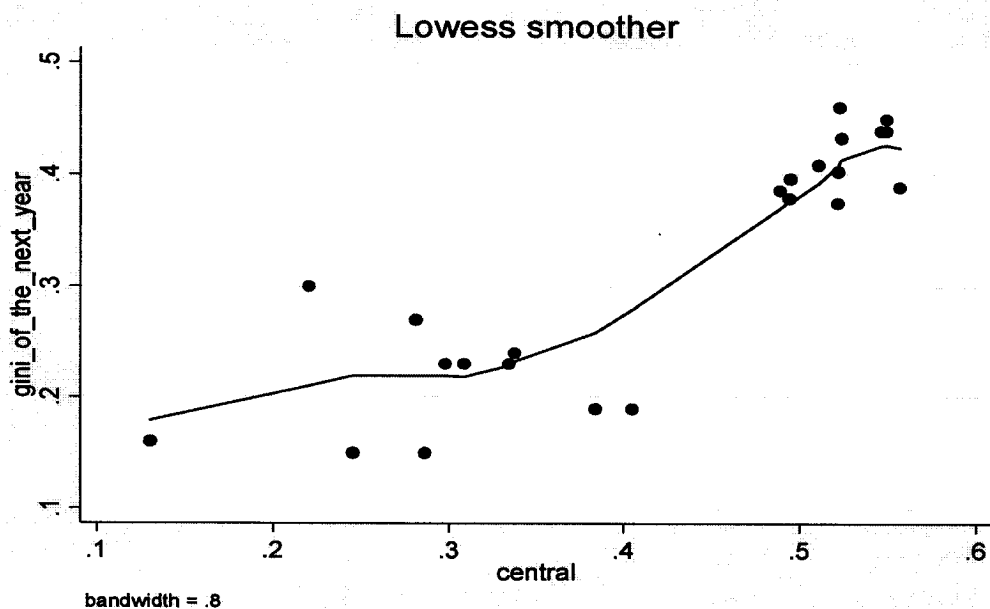
威權主義的財政偏好產生了兩個主要的後果：首先是黨國內卷化，也就是攸關官僚自身利益的經費額度與所占財政比例不斷擴張。分稅制改革後，中央政府掠奪了地方政府由鄉鎮企業獲得的收益，使地方幹部改以房地產開發與預算外資金為主要收入來源。從財政支出來看，中央政權的強制能力支出、行政支出與短期周轉資金得到滿足，地方政權的支出則優先滿足行政管理費、短期及中期公共投資的財政需要，並且限制了教育與公共衛生支出的成長。此外，中央對地方政府的移轉支出遭條條塊塊盤剝，地方社保基金收入成為地方政府的小金庫。即使自1978年以來經歷了數次政府組織改革，行政與人事的財政支出仍持續膨脹。從財政收支整體來看，國家幹部或地方官員的收益在分稅制之後持續擴大。

社會保險

威權主義財政改革的另一個後果是貧富逆分配，特別是城鄉之間的逆向補貼。一方面，中國大陸全國的財政預算收入以增值稅、營業稅與消費稅等流轉稅(turnover tax)為主，合計占歲入的七成以上，個人與企業所得稅的累進稅率效果有限，地方政府歲入則依賴招商引資與剝奪農地的房地產開發活動；另一方面，預算支出與非預算資金持續流向中央與地方黨國菁英，以及工商業財團等既得利益者，而社會保險與區域補貼等轉移支付往往被各級政府扭曲或截留，整體上欠缺貧富再分配的效果，因此，威權主義下的中國大陸財政收支，可能已經導致了「劫貧濟富」的逆向補貼。

對於黨國內卷化與貧富逆分配的後果，本研究提供了不同層次的統計證據。就行政管理費與其他專項支出占全國財政預算的比例來看，從1978~2005年由8%上升到34%。就測量所得不平等的吉尼係數(Gini coefficient)來看，1978~1992年之間，此一係數從0.17微幅上升到0.23，但是在1993~1995年分稅制實施期間，吉尼係數迅速上升，逼近了0.4，成長速度遠超過改革開放以來的其他時期，而且中央政府歷年占財政收入的比例，與後一年度的吉尼係數呈現顯著正相關（相關係數=0.87），在取一階差分控制前期比率之後，中央政府占財政收入比率的年度變化值，與下年度吉尼係數變化

值的相關係數，仍然高達0.77 (見圖四)。然而，由於1992年鄧小平南巡之後，經濟成長率回升與分稅制改革同時發生，加上能夠觀察到的時間序列資料有限，此一相關係數並不準確。因此，本文以下將用更精確的固定效果(Fixed-effect)模型來處理分稅制與行政管理支出擴張的關聯，以及地方財政自主性與分稅制對城鄉差距的影響。



圖四 中國大陸中央政府預算收入比例與吉尼係數的正相關(Corr.=0.87)

①1978~2006年
資料

一、數據來源——測量財政集權、黨國內卷化與貧富差距

爲了進一步估計分稅制所帶來的影響，筆者採用了1978~2004年的29個省、直轄市與自治區一級單位（以下稱地方）的官方公布資料來做統計分析，有關財政與行政支出的數據來自《中國財政統計年鑑》歷年的分省財政收支統計表。有關經濟與城鄉差距的數據蒐集自《中國統計年鑑》與中國數據在線(China Data Online)；實質財政支出與實質GDP是以2000年人民幣購

(中國國家
財政部, 2007)

2008

買力為基準。

本文在31個省級行政區中排除了西藏與重慶。西藏的財政自主性遠低於其他地區，也就是地方歲入過低甚至是負數，導致中央政府補貼比例在某些年度可以達到地方預算收入的五百倍以上，少數資料已經嚴重影響了整體統計結果，故予以排除。重慶市資料僅有1997年以後的序列，更早的數字被併入四川省，無法測量分稅制的效果。結果，29省在27年間的面板數據(panel data)應有783個樣本，但是在1980年代早期，包括東三省等省份的農村與城市人均收入並未分別計算，導致城鄉差距資料遺失。各變量的敘述統計與遺失狀況，請參見表四。

表四 統計模型中各重要變數的敘述統計與相關係數

| 變數 | 樣本數 | 平均值 | 標準差 | 最小值 | 最大值 |
|-----------|-----|----------|----------|---------|-----------|
| 地方城鄉差距比率 | 756 | 2.412 | 0.691 | 0.976 | 5.121 |
| 地方財政自主性指標 | 763 | 0.876 | 0.812 | 0.065 | 9.147 |
| 人均實質財政支出 | 763 | 672.872 | 872.542 | 79.757 | 9731.170 |
| 人均實質行政管理費 | 748 | 61.911 | 60.908 | 8.072 | 572.140 |
| 行政占財政支出比率 | 748 | 0.109 | 0.038 | 0.012 | 0.308 |
| 地方農業人口比例 | 746 | 0.659 | 0.201 | 0.113 | 0.924 |
| 地方人均實質GDP | 763 | 5122.347 | 5607.345 | 559.566 | 52439.980 |

| 相關係數 | 城鄉差距 | 自主性 | 財政支出 | 行政支出 | 行政比例 | 分稅制 | 農業比 |
|------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 地方財政自主性指標 | -0.396* | | | | | | |
| 人均實質財政支出 | 0.128* | -0.101* | | | | | |
| 人均實質行政管理費 | 0.391* | -0.251* | 0.712* | | | | |
| 行政占財政支出比率 | 0.263* | -0.281* | -0.349* | 0.160* | | | |
| 分稅制(dummy) | 0.488* | -0.341* | 0.426* | 0.537* | 0.016 | | |
| 地方農業人口比例 | 0.094* | -0.146* | -0.441* | -0.275* | 0.366* | -0.219* | |
| 地方人均實質GDP | 0.019 | -0.013 | 0.889* | 0.623* | -0.395* | 0.515* | -0.481* |

註：* $p < 0.05$ (two-tails test)

表

在各變量的實證指標方面，最重要的問題是如何測量黨國內卷化、貧富逆分配與財政集權程度。首先，本文以地方人均實質行政管理支出，以及行政管理支出占地方財政支出的比率來衡量「黨國內卷化」的程度，也就是說，本文假設人均實質行政管理費或行政費用占財政支出比率愈高，代表地

方行政官僚因為自利所占用與分配的稅收比率愈高。這是統計模型中的第一組應變數。

其次，與陶然、劉明興(2008：274)的作法類似，筆者計算了「地方城鄉差距係數」做為測量「貧富逆分配」的應變數，由於個人層次的年度資料相當稀少，難以估計各省歷年來的吉尼係數，因此只能改用城鄉差距做為社會不平等的指標，此一數值是各省、直轄市與自治區內的城鎮區域人均所得與農村區域人均所得的比率。此一數值上升，可能表示該地方的城鄉差距擴大，反之則是城鄉差距縮小。本文以下均以此一城鄉差距係數做為城鄉收入不平等（而非全社會不平等）的指標。

第三，本文所探討的是1994年財政制度集權改革所造成的衝擊，因此制度變遷與地方財政自主程度是最重要的變量。筆者的統計模型與過去的實證研究不同之處（例如陶然、劉明興，2008）有二：一方面，本文加入了1994年分稅制改革的虛擬變數；另一方面，為了衡量分稅制前後各地方財政自主性的連續變化，本文依據下列簡要的公式估計了各省、直轄市與自治區的「地方財政自主性指標」：

$$\text{地方財政自主性指標} = \frac{\text{地方財政預算收入（不含移轉收入）}}{\text{地方財政預算支出}}$$

在1994年分稅制以前，東部各省此一指標的數值多大於1，西部各地區則多小於1，表示在分級包乾的財政制度下，經濟發展領先的省份，其財政收入大於財政支出，地方財政自主性指標超過100%；各經濟落後地區則是支出大於收入，地方自主性指標多數低於1甚至小於0.5；因此其經驗解釋為，相對於中央的財政能力，東部沿海各省比其他區域具有更高的議價能力與地方財政自主性。在分稅制改革之後，地方財政收入被大幅改為中央稅收，所有的地方都變成預算支出大於預算收入，必須仰賴中央政府的稅收返還與轉移支付才能補足財政缺口，因此，所有地方的財政自主性指標都變成小於1。

使用此一簡單明瞭的財政自主性指標有兩個主要的好處。首先，無論各地方分成談判的結果有何變化，這個指標只估計財政決算收支比例，有利於同一年度不同地方財力的橫向比較；其次，這個指標也有助於比較同一地方不同年度的自主性變化。以2004年的地方資料為例，財政自主性指標最高的

上海市此一數值約為0.83，最低的甘肅省則為0.19。以同一年度的財政自主性與城鄉差距來看，兩者之間為顯著的負相關(-0.54)，亦即地方政府的財政自主性愈高，其區域內的城鄉差距就愈小。這個結果看起來似乎是地方財政自主性愈高，愈能消除地方的城鄉差距，財政中央集權與分稅制則會導致相反的效果；但與全國的歷時性資料相同，同年度的地方資料可能受經濟成長等中介變數影響。更合理的解釋為經濟發展程度高的省份，其財政能力較高，但其城市化程度也較高（包括農村升格為中小型城鎮），是經濟發展與城市化過程降低了農村的人口比例，或使農民工流向城市，從而改善了地方的城鄉差距，而非地方財政的自主性直接改善了貧富差距。因此，我們需要更精緻的模型來控制各省經濟發展程度或城市化程度的差異，並將農業人口比率與人均GDP等衡量城市化或經濟發展程度的常用指標，列入模型的控制變量。³

二、統計模型與結果

在下列兩組統計模型中，第一組是以人均實質行政管理費或行政費用占財政支出比率做為應變量，第二組則是以各地方的年度城鄉差距係數做為應變量，並且採用固定效果模型(fixed-effect)以控制各省難以觀察的制度差異，同時控制了農業人口比率與地方人均實質GDP，也就是城市化或經濟發展程度差異對城鄉差距所造成的效果。筆者以Huasman test比較了隨機效果(random-effect)模型或固定效果模型的顯著性，發現在各模型的估計中都以固定效果模型表現較佳。讀者若對於面板數據統計模型的選擇感興趣，請參考本文附錄。

在統計結果中我們所關心的主要問題有三：首先，在威權主義的條件下，分稅制改革是否導致行政管理費用的成長？其次，各地方的財政支出與行政管理支出的成長是否導致城鄉差距的擴大？第三，1994年分稅制降低地方財政自主性之後，集權化的財政收支是否仍使得地方的城鄉差距進一步擴

³ 審查人提醒筆者由於戶口制度的長期限制(Wu & Treiman, 2007)，農業人口比率還有其他意義：改革開放以來，經濟不發達地區的農業人口可能向發達地區移民，一部分成為非農業人口，但在經濟發達省份，某些戶口轉變來自鄉鎮升格，使部分農業人口直接被納入城市行政管轄範圍。筆者認為這兩種戶口轉變的過程——移民或行政升格，仍可視為中國大陸人口城市化的不同方式。

大？ ^{利率}

表五報告了影響行政管理支出擴張各因素的估計結果。模型一中應變數是地方行政管理費占財政支出的比例，模型二中應變數是地方人均實質行政管理支出。從模型一來看，行政管理費占財政支出的比例主要受到下列四個因素的影響：分稅制與地方財政自主性迴歸係數顯示兩者都會提高行政管理費的支出，然而在依據模型估計之後，由於分稅制而擴大的行政費用，遠超過地方財政自主性降低的效果，模型二同樣發現分稅制導致人均實質行政支出的擴張，遠大於財政自主性下降的效果，兩者相抵使地方人均實質行政管理支出增加了大約18元人民幣，由此可見財政集權的後果之一，是地方行政費用的迅速膨脹。此外，根據控制變數的估計，一方面可以發現，農業人口的減少，也就是城市化的過程會顯著提高行政管理支出的比例；另一方面，人均實質行政管理費的成長主要與經濟發展程度正相關。

表五 分稅制對行政管理費比例與實質人均行政支出影響的統計結果——固定效果模型(1978~2004年)

| | 行政管理費占財政支出比例 | | 人均實質行政管理費 | |
|------------------------|--------------|-----------|-----------|-----|
| | 模型一 | 模型二 | 模型一 | 模型二 |
| 分稅制 ^(dummy) | 0.061*** | 34.544*** | | |
| 地方財政自主性指標 | 0.008*** | 10.626*** | | |
| 控制變數 | | | | |
| 農業人口比例 | -0.028* | 14.901 | | |
| 人均實質GDP(*1000) | -0.001 | 3.472*** | | |
| 人均實質GDP ² | 0.003+ | 5.930** | | |
| 常數項 | 0.087*** | -14.155 | | |
| N | 732 | 732 | | |
| Group | 29 | 29 | | |

註：1.* (:) p<0.05；** (:) p<0.01；*** (:) p<0.001；+ (:) p<0.1

2. 模型一至模型四已控制1978~2004年的年度虛擬變數，其統計結果從略。
3. 筆者在本文附錄中對本研究的統計方法與模型比較有進一步的討論，標準誤(standard error)與R-square等報告於附錄表A，因此在表五中省略了相關資訊。

表六則顯示分稅制前後整體財政支出與行政管理支出對城鄉差距的影響。模型三中包括了地方人均實質行政管理費、模型四中則以行政管理費占

表六 中國大陸各地方財政對城鄉差距的固定效果模型(1978~2004)

| 應變量：城鄉差距 | 模型三 | 模型四 | 模型五 | 模型六 |
|-------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 財政制度變量 | | | | |
| 分稅制(dummy) | 0.387*** (0.076) | 0.409*** (0.080) | 0.675*** (0.095) | 0.415*** (0.120) |
| 地方財政自主性指標 | 0.060*** (0.021) | 0.071*** (0.021) | 0.050* (0.021) | 0.029 (0.021) |
| 財政與行政支出效果 | | | | |
| 人均實質財政支出(百元) | 0.015*** (0.003) | 0.020*** (0.003) | -0.008 (0.011) | -0.055*** (0.011) |
| 分稅制×實質人均財政支出 (百元) | | | 0.023* (0.011) | 0.072*** (0.010) |
| 人均實質行政管理費(百元) | 0.153*** (0.037) | | -0.328* (0.139) | |
| 分稅制×實質人均行政管理 費(百元) | | | 0.414*** (0.123) | |
| 行政支出占財政支出比例 | | 0.553 (0.485) | | -3.007*** (0.732) |
| 分稅制×行政占財政支出比 例 | | | | 3.645*** |
| 控制變量 | | | | |
| 農業人口比例 | -0.153 (0.137) | -0.110 (0.139) | -0.252+ (0.136) | -0.232+ (0.135) |
| 人均實質GDP(百元) | -0.004*** (0.000) | -0.004*** (0.000) | -0.008*** (0.000) | -0.004*** (0.000) |
| 常數項 | | | | |
| | 2.508*** (0.122) | 2.434*** (0.131) | 2.564*** (0.113) | 3.057*** (0.152) |
| R ² -within group | 0.780 | 0.775 | 0.790 | 0.792 |
| R ² -between group | 0.118 | 0.161 | 0.191 | 0.191 |
| R ² (Overall) | 0.469 | 0.464 | 0.477 | 0.488 |
| N | 724 | 724 | 724 | 724 |
| Group | 29 | 29 | 29 | 29 |

註：1. * (p < 0.05) ; ** (p < 0.01) ; *** (p < 0.001) ; + (p < 0.1) 括弧內為標準誤。

2. 模型中的群體是指29個省級單位，也就是各省的固定效果已經被考慮在內，不包括重慶與西藏，已控制1978~2004年的年度虛擬變數，其統計結果從略。

表

財政支出比例來估計行政費用膨脹的效果，模型五與模型六分別加上了行政管理費與分稅制的交互項(interaction)，以及行政支出比例與分稅制的交互項，以衡量分稅制前後透過行政管理支出所導致的城鄉差距變化。由於模型五、六的統計結果較為完整，筆者將著重於分析這兩個模型的估計值。

以模型六的最佳估計來計算，各地方人均實質財政支出淨效果的係數(-0.055)可以解釋為地方每增加100元人民幣的人均財政支出，城市對農村的平均收入差異比率就會減少0.055單位，而1994年之後每100元的財政支出則會增加0.017單位的城鄉差距比率。事實上，分稅制前後的人均地方實質財政支出平均的差額是363元人民幣，也就是分稅制之後由於財政支出的提升，地方的城鄉差距平均增加了0.06個單位；另一方面，在1994年之後地方的財政自主性指標平均值下降了約0.56單位，並使得城鄉差距比率下降了0.015單位。根據此估計結果，我們可以說財政集權雖然降低了地方財政自主性所導致的城鄉差異，財政支出的逆向分配卻又擴大了地方的城鄉差距，後者的效果是前者的四倍。總之，在已知地方財政支出與行政管理支出數額及比例都在逐年擴張的條件下，在分稅制之後，財政支出與行政支出都對城鄉差距的係數有正面顯著的統計影響。

最後，有關貧富差距的經典研究認為，農業人口比率的減少所衡量的城市化或工業化程度，在農業人口低於總人口的半數之後，就可能導致城鄉差距比率的縮減(Kuznets, 1955; Robinson, 1976)，人均GDP所衡量的地方經濟發展程度也可能導致類似的效果。在統計模型中，這兩個控制變量的估計係數基本方向都符合預期。

王紹光、胡鞍鋼(1994: 148-153)等學者主張財政集權有利於區域與貧富重分配。然而我們發現在1994年之後，財政支出的貧富逆向分配效果反而增強了(陶然、劉明興, 2008: 281-283)，這是因為中央政府推行分稅制侵奪了地方財政收入，又拒絕承擔財政支出責任，反而使得農村基層政權財政能力崩潰(周飛舟, 2006a, 2006b: 115; 張立承, 2003: 39-53)，地方財政支出主要優先補貼行政費用與城鎮優勢群體，導致省內城鄉差距進一步惡化。這個結論顯示威權主義下中央政府的財政行為，與地方政府財政行為模式同樣是掠奪性的，鮮少受到納稅人監督與約束(陳抗、Hillman、顧清揚, 2002: 112)。結論是在1978~2004年間，行政管理支出總額與比例隨

著分稅制與經濟成長而逐漸膨脹，並可能透過逆向分配於與地方幹部有關的行政管理經費，進一步擴大了地方的城鄉差距。

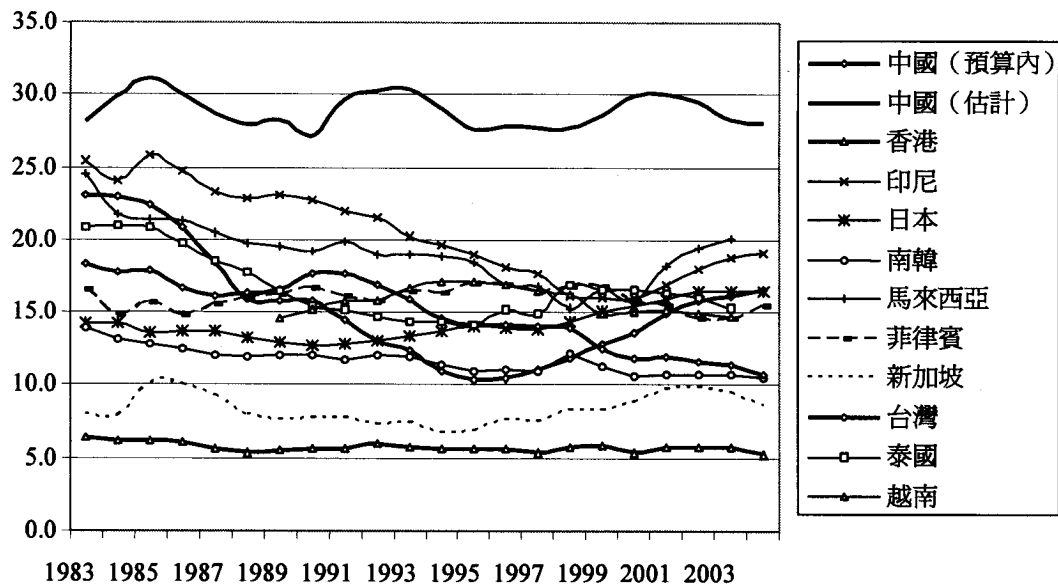
伍、討論——中國大陸與東亞各國政府的比較

前文從統治者與代理人租稅極大化的假設出發，說明威權主義將會導致黨國內卷化與貧富逆分配的後果。然而，以中國大陸為例來探討威權主義對國家財政能力的限制，必須面對方法論上的質疑，也就是需以其他民主體制的表現，或者以中國大陸已經民主化的反事實(counterfactual)推論，或者結合兩者，來證明威權主義國家財政的黨國內卷化與財富逆分配效果。因此，筆者以世界銀行《東亞奇跡》(East Asian Miracle)(World Bank, 1993)一書中亞洲十一國的描述性統計來比較威權主義與民主體制在國家財政能力上的差異，資料來源主要是三個權威的國際資料庫World Income Inequality Database (WIDER, 2007)，Penn World Table(2006)與Bertelsmann Transformation Index (BTI)(Bertelsmann Stiftung, 2008)的數據。

科林

如Leiberman(2002)等財政學者批評的，國家財政收支變遷雖然有助於衡量一國國家能力的變動，跨國比較資料卻必須面對下列幾個測量的問題。首先，中央政府的財政比例無法直接衡量一國的財政管理能力，因此與先進國家相比，許多發展中國家的中央政府稅收比例偏高但國家能力偏低，換句話說，光靠中央稅收增多，並不能提高發展中國家的行政管理能力；其次，中央政府稅收比例未能衡量其對收入分配的效果；第三，稅收比例不涉及稅收來源的差異，同樣是占GDP一定比例的國家稅收來源，土地稅與個人所得稅、間接稅與直接稅，或是預算外與預算內收入所代表的意義完全不同，後者的徵收才是國家能力強大的表徵；最後，使用全國或中央政府歲收占GDP的比例來衡量國家能力，必須面對分母年度變動大、稅收也經常受到年度景氣與季節性影響的問題(Leiberman, 2002: 89)。

當我們將東亞各國的預算收入占GDP比例並列時(見圖五)，可以明顯看出中國大陸的國家財政汲取能力——無論是中央或地方政權——都遠遠超過了鄰近地區政府。從圖五的資料來看，即便是在1994年的預算內財政收入低點上，中國大陸的歲收占GDP比例也與南韓不相上下。在分稅制之後，

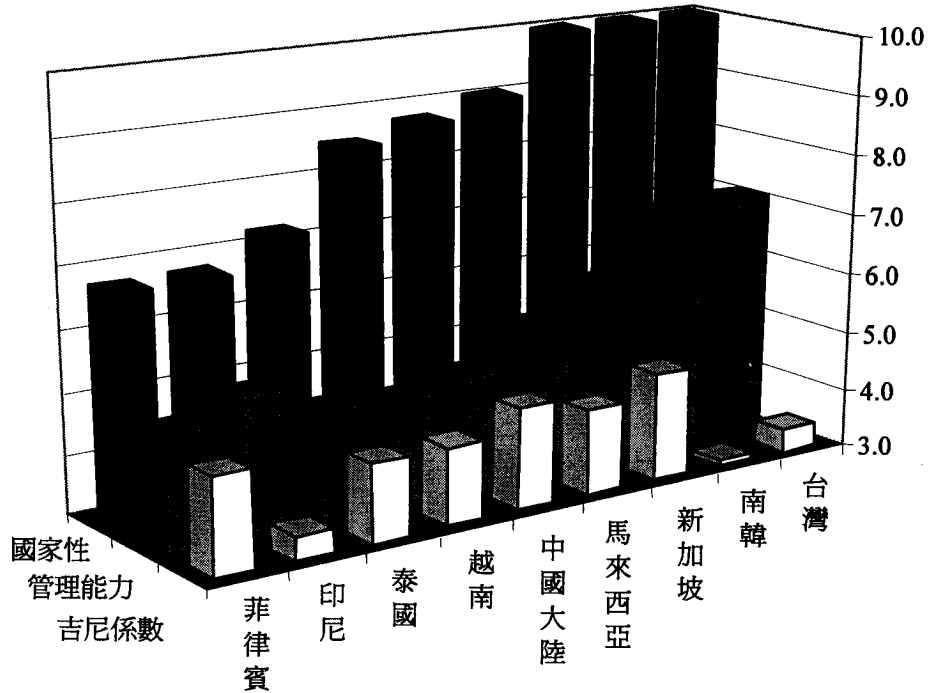


圖五 中國大陸與東亞各國政府的財政收入占國內生產毛額的比例(1978~2004)
資料來源：Penn World Table(2006)。

中國大陸的預算內收入回升，其比例甚至超越了台灣、越南、泰國與日本，在東亞僅次於印尼與馬來西亞。如果再加上預算外收入，中國大陸的國家財政能力應該高居亞洲之冠。然而，強大的財政汲取能力並不能做為國家能力的指標，反而是「黨國內卷化」的後果。中國財政汲取能力的膨脹與行政管理能力的落差，一方面展現在財政收入比例中間接稅，特別是增值稅所占比例過高、所得稅所占比例過低，以及預算外收入高而預算內收入低，另一方面則是展現在財政支出比例中人事行政費用的浮濫。

從東亞各國的比較來看，中國大陸的威權主義後果並不是特例。為了直接衡量政治轉型期的國家能力，民主化研究學者開發了Bertelsmann Transformation Index(Schmitter, 2005)，這個指數包括各種1~10分的評量，發達民主國家的平均標準可以視為10分。本文挑選其中的兩個指標：國家性(stateness)——主要是國家壟斷武裝的能力，以及管理能力(management index)來呈現東亞各國國家能力的不同面向。圖六中展示了東亞九國的國家

⁴ 在BTI中的國家性包括四組評量分數：對武裝能力的壟斷(monopoly on use of



圖六 中國大陸與東亞各政府的國家性、行政管理能力與社會不平等(Gini coefficient × 10)指標的比較

資料來源：Bertelsmann Stiftung(2008)、WIDER(2007)。

性與管理能力指數。

若依據政權型態將東亞各國分為三群：民主鞏固的政權——台灣與南韓，相對穩定的威權主義——新加坡、馬來西亞、中國大陸與越南，以及不穩定或被稱為灰色地帶的政權(Diamond, 2002)——泰國、印尼與菲律賓，可以發現這三種政權，其國家性正好由高至低排列，台灣、南韓與新加坡的國家性為10分，已經無異於發達民主國家^①。相對而言，馬來西亞、中國大陸與

force)、對公民身分的認可(citizenship agreement)、非宗教性(no religious dogmas)與基本行政機構(Basic administration)。管理能力的指數則是治理難度(Level of difficulty)六項評分與管理表現(management performance)四個領域十四項評分的綜合指數，國家性與管理能力指數的評估過程，彼此沒有關聯。在東亞，日本屬於發達民主國家(可視為滿分10分)，而香港沒有自主的軍事能力，也就是在學術上並不是國家，因此未成為BTI計算的對象。

越南是屬於國家性高的威權體制；泰國、印尼與菲律賓的國家性仍然偏低，提高了軍事政變與分裂的機率。

但是就管理能力來看，台灣、南韓與新加坡表現仍較佳，馬來西亞與印尼次之，菲律賓、泰國、中國大陸及越南較差。相對於民主鞏固或政治不穩定的政權，中國大陸與越南的黨國威權體制，呈現出類似的特質，亦即國家性強而管理能力弱。相對於國家性偏低、處在民主化但難以鞏固的印尼或菲律賓，中國大陸與越南兩個黨國威權體制的管理能力並沒有優勢。如 Schmitter(2005)對東歐的研究所言，民主化雖然對政治穩定帶來挑戰，卻可能在行政管理與公共財供給方面提高國家能力。這個結論符合本文對中國大陸財政的個案分析，也就是威權主義易出現「黨國內卷化」的現象：統治者與代理人榨取了更高比例的稅收來提高強制力，卻未能提供更好的公共服務，或是其服務僅符合少數盟友的需要。

最後，政治體制似乎與貧富差距有密切的關聯。東亞各地區的民主化程度與基尼係數明顯成反比：近年來，民主化程度較高的南韓、台灣與印尼的貧富差距約在0.31~0.34之間浮動，泰國（2000年0.43）、越南（2002年0.43）、馬來西亞（1999年0.44）與菲律賓(0.46)居中，而中國大陸（2006年0.47）與新加坡（1999年0.481）這兩個相對穩定的威權體制，則成為社會不平等最嚴重的地區。因此，東亞各國的比較顯示，民主轉型較為鞏固的地區，貧富差距的擴大相對緩慢；反之，威權主義可能已使得部分地區的貧富差距惡化（林宗弘，2007）。

跨國比較大致吻合本文對黨國威權主義的國家財政預測，官僚自利行為常導致「黨國內卷化」：高財政汲取比率與低行政效率並存的現象，以及「貧富逆分配」，也就是國家財政分配不公導致貧富差距惡化。然而，我們對本節的結論仍需有所保留，首先，BTI僅進行過兩次跨國數據的評分，無法用來評估各國歷史上國家能力的變化；其次，東亞各國稅收與基尼係數的時間序列數據也仍不完整。由於上述數據的缺點，筆者暫時還無法對東亞各國進行更精緻的統計分析。因此，本文的比較不宜過度推論，但至少可以說尚未發現明顯的反例。

為哪一年的數據
是否同其他加上年份
?

陸、結論——威權體制的財政代價

爲什麼我們應該關注威權主義對國家財政能力的長期影響？在1990年代後期第三波民主浪潮開始消退，許多威權政體回朝之際，民主鞏固的條件一度成爲研究重心(Diamond, 1999)。有不少學者認爲一定程度的國家能力是民主鞏固的必要條件(Linz & Stepan, 1996: 16)，而在東亞發展國家理論的影響下，出現了所謂的「次序論」(sequentialism)。該觀點認爲國家能力的建構與經濟發展應該先於民主轉型，並且暗示威權主義比脆弱的民主更能促成有效的國家建構(Fukuyama, 2004; Mansfield & Snyder, 2005; Wade, 1990: 372)。

在2007年的《民主期刊》(Journal of Democracy)上，T. Carothers針對民主轉型的次序論——建議先以威權主義建立強國家而後民主轉型——展開了批評。Carothers(2007)認爲，國家對強制的壟斷是任何民主政權生存的前提，但是威權主義未必更有助於國家能力的建構，民主化亦有促進治理能力的效果。然而，無論是次序論的支持者或反對者，都未能提出一套理解威權主義國家建構的分析，以至於這個爭論僅流於表明雙方立場(Mansfield & Snyder, 2007)。

「次序論」之爭對經濟改革逐漸成熟與國家建構逐漸深化的中國有重大意義。本文的個案分析顯示，黨國威權主義統治下的強國之道，將可能令中國人民持續付出沉重的代價。過去中國大陸財政的爭論集中在分權或集權議題，然而本文論證在威權主義下的財政改革，無論分權或集權，都無法反映納稅人的偏好（周飛舟，2007：49），只反映了中央與地方幹部分配稅收的權力鬥爭。財政集權使得中央政府得以支配並掠奪更多的經濟剩餘，地方政府則轉而追求體制外的尋租行爲，國家的財政汲取能力擴張雖然可能增加公共投資，卻必須付出行政管理與人事費用持續膨脹的代價（張軍等，2008：212）。財政集權不僅無法解決區域差距與貧富懸殊，反而導致地方政權掠奪之手「劫貧濟富」的後果（陳抗、Hillman、顧清揚，2002）。

中共黨國菁英已經意識到1994年財政集權的嚴重後遺症，包括幹部對預算外資金的貪污、官方默許下的暴力圈地、農村教育與醫療保障的崩潰、逐

步升級的農民抗爭與貧富差距的持續惡化等，中央政府也不斷提出新的政策。最近五年來，中共中央的一號文件都是針對「三農問題」的公共政策宣示，其中最重要的是農村基層的財政改革——稅費改革與廢除農業稅，已使得鄉鎮政權的掠奪與農民抗爭的壓力稍微舒緩（周飛舟，2006b）。然而，三提五統等財政支出責任上移到縣級政權，未必能夠有效增加對農村的投資；反之，中央政府的轉移支付只能針對縣級帳戶挹注資金，各種專項支出又涉及官員利益，在縣級幹部的自利傾向，後果可能是縣內財政支出仍補貼優勢群體（陶然、劉明興，2008：281）。最後，2008年底國務院因應金融海嘯所實施的擴大內需方案與醫療改革等財政支出，能否有效擴大農村的市場需求甚至緩和貧富差距，或是反而讓各級官僚上下其手，至今仍難以評估。

從跨國比較的角度來看，中華人民共和國的強制能力直追發達國家，能有效支配境內（不包括台灣）的軍隊與租稅，雖然各級政府的行政效率不彰，至少足以承受重大天災的救災工作，更具備壓制所謂的「分裂勢力」，以及各種分散的群眾抗爭的能力。然而，威權主義國家財政汲取能力的擴張，可能不會為中國大陸民眾帶來社會福利的增加，反而導致各種「政績工程」下無效的公共投資與負債，使基礎建設受到政治貪腐與行政管理能力不足的嚴重侵蝕（張軍等，2008：212-215），並且持續滋養國內鎮壓機構，例如龐大的信訪辦與劫訪人力、高超的網路封鎖科技與大量的網路管理員，以及國安機構與武警部隊的膨脹等。隨著中國大陸貧富差距的擴大與社會運動的擴散，中共拒絕民主轉型的政治經濟後果十分可觀。

本文對中國大陸與東亞各國比較的結論，對批判「次序論」提出了新的理論與證據。基於南斯拉夫與非洲各國內戰的經驗，以及美國出兵中亞的失策，次序論者過度關注國家徹底崩潰的風險，寧取穩定的政治權威而放棄脆弱的民主，忽略了威權主義對國家建構的長期影響，後者延續了黨國官僚菁英的龐大利益，擴張了國家鎮壓機構的職能，導致了貧富差距的惡化，而且還未必能夠提升國家的行政管理能力。反之在東亞與東歐，經過兩次政黨輪替、邁向民主鞏固的南韓、台灣與捷克或斯洛伐克等，其行政管理能力逐漸提升，人民也逐漸擺脫對政治動亂的恐慌。

部分財政研究指出，威權體制轉型的動力可能一部分來自稅收掠奪加劇與行政管理能力不足所引發的群眾抗爭。對威權主義下的中國大陸而言，這個

論點有參考價值嗎？本文雖提出威權主義與國家財政能力的一般分析架構，相關結論仍需面臨理論與資料上的嚴格限制。首先，中國大陸財政收支變遷雖然大致符合理論命題，但是其改革仍在進行中，亦可能出現少數地方財政或個別政策的反例；其次，本文的東亞跨國比較證據仍嫌薄弱，未來應以全球數據來驗證相關假設；第三，依據本文所提出的理論，威權體制民主化會導致財政結構的轉型，所以應該用民主化的案例（例如台灣）來做對照。在理論、數據蒐集或統計分析等各方面，政權型態與財政收支的關係還是有待開發的領域。政治學界應該重訪財政體制，方能揭開當代威權主義與民主轉型下國家能力變遷的神秘面紗（黃崇憲，2008；Schmitter, 2005）。

附錄——面板數據(Panel data)的統計方法

近年來在比較政治經濟學界，本文所引用的面板數據逐漸成為量化分析的主流。比較政治經濟學經常運用跨國或跨行政區的歷史數據來進行統計分析，也就是說，數據的組織型態類似一個平面(panel)，以本文為例，就是中國29個行政區在27年間的財政與城鄉差距數據矩陣。近年來面板數據常用的統計模型包括隨機效果模型(Random-Effect Model, REM)、固定效果模型(FEM)與非最小平方法的General Method of Moment(GMM)模型。

大陸

以正文表五所使用的模型為例，以人均行政管理費為應變量，表A比較了以傳統OLS迴歸（模型A未控制省與年度的虛擬變量，模型B控制省與年度的虛擬變量）、隨機效果模型C與固定效果模型D的迴歸係數、標準誤與顯著程度的估計值。這三種模型都屬於一般最小平方法(Generalized Least Square)模型，假設前期與後期的應變量之間非動態關係並無內生性問題，其數學式可以簡單表達如下：

$$\begin{aligned} \text{OLS: } & Y_{it} = X_{it} \beta + \alpha + \varepsilon_{it} \quad (\text{模型A、B}) \\ \text{REM: } & Y_{it} = X_{it} \beta + \alpha + u_i + \varepsilon_{it} \quad (\text{模型C}) \\ \text{FEM: } & Y_{it} = X_{it} \beta + \alpha + u_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (\text{模型D}) \end{aligned}$$

其中 Y_{it} 指的是人均實質行政管理費， X_{it} 是自變量矩陣， i 表示省級單位， t 表示年度。由上述三個數學式可以看出模型A的OLS假設統計數據中的標準誤矩陣均與 i 或 t 無關，應變量也沒有延續性（亦即無路徑依賴），這對面板數據來說當然是非常強的假設，幾乎不可能成立。隨機效果模型加入了標準誤在各省 i 之間有不同的變化這一條限制，但仍假設標準誤與各年度無關。最後，固定效果模型加入了標準誤在各省 i 之間與各年度 t 之間均有不同變化這兩條限制。

的一項

的兩項

從表A的結果來看，OLS模型A的大多數迴歸係數 β 都不顯著，而其R-square卻高達0.571，這種情況顯示兩種可能性：統計模型中的各個自變量可能出現高度線性相關使標準誤擴大，或迴歸係數的標準誤因為年度或省份的效果而擴大，因此導致模型的低效率。模型B、C、D控制了各省與各年度的虛擬變量，因此對應變量的估計只涉及兩個年度之間與各省之間的變化量。我們可以看出OLS模型B的R-square高達0.801，這是因為各省與各年度

表 A 本文面板數據在三種統計模型之間的結果比較

| | 人均實質行政管理費 | | | |
|-------------------------------|---------------------|------------------------|------------------------|----------------------|
| | OLS 模型 A | OLS 模型 B | Random-Effect 模型 C | Fixed-Effect 模型 D |
| 分稅制(dummy) | 11.646* (4.502) | 114.569*** (11.775) | 129.412*** (11.206) | 34.544*** (8.597) |
| 地方財政自主性指標 | -1.656 (2.193) | 11.985*** (2.381) | -1.383 (2.085) | 10.626*** (2.293) |
| 農業人口比例 | 2.356 (8.693) | 13.838 (15.270) | -11.270 (10.253) | 14.901 (15.298) |
| 人均實質GDP(*1000) | 6.881*** (8.052) | 3.718*** (10.627) | 1.041 (8.699) | 3.472*** (10.585) |
| 人均實質GDP ² | 1.690 (2.000) | 5.760** (1.920) | 7.300*** (1.920) | 5.930** (1.920) |
| 常數項 | 8.598 (7.946) | -19.635 (13.538) | 26.941* (11.487) | -14.155 (13.528) |
| R ² -within group | | | 0.739 | 0.747 |
| R ² -between group | | | 0.123 | 0.068 |
| R ² (Overall) | 0.571 | 0.801 | 0.577 | 0.489 |
| N | 732 | 732 | 732 | 732 |
| Group | 21 | 29 | 29 | 29 |

註：1.* (p<0.05)；** (p<0.01)；*** (p<0.001) 括弧內為標準誤。

2. 模型B與D已控制1978~2004年的27年度與29省虛擬變數，其統計結果從略。

的56個虛擬變量都被算進模型的整體顯著性，而不是我們所關注的應變量的顯著性，而且其迴歸係數的標準誤多數仍然大於固定效果模型D的數值，這是由於OLS仍假設標準誤與年度或省份無關的緣故。因此，模型D的結果優於模型B。

然而，隨機效果模型與固定效果模型之間無法直觀比較，統計學上通常使用Hausman Test來判定兩者之間的差異。Hausman Test所估計的是隨機效果模型與固定效果模型之間的統計結果差異是否達到0.95顯著水準，由於固定效果模型對標準誤加入了更多限制條件，若是兩者的統計差異為顯著，則固定效果模型較有效率。在本文的正文中所有固定效果模型皆通過了Hausman Test。

最後，若是應變量具有動態效果或與自變量之間有非常嚴重的內生性問題（例如上年度人均財政支出顯著影響下年度的人均GDP），而且無法以其他工具變量來替代具有內生性的自變量時，研究者通常會使用GMM模型來處理面板數據（林宗弘、韓佳，2008），GMM模型的優勢在於顯著減少固定效果模型的嚴格限制條件與控制變量的數目，因此其迴歸係數較為顯著。然而，GMM模型的問題在於此一模型通常用於短時間序列多群體的面板數據（例如只有四到五次類似問卷調查的86國跨國數據），一旦時間序列過長就會出現統計模型過度識別(Over-identification)的後果（林宗弘，2007），因此，面對較多時點的面板數據（例如本文的數據長達27年），多數研究者仍傾向以加入嚴格限制的固定效果模型來估計。

參考文獻

一、中文部分

- ✓ 〈中共上海市委書記陳良宇被革職〉，2006，BBC中文網：http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_5370000/newsid_5376900/5376972.stm。2008/9/25。
- ✓ 〈內地雪災損失超過沙士〉，2008，〈香港文匯報〉，2008/02/24，香港文匯報網站：<http://paper.wenweipo.com/2008/02/24/YO0802240010.htm>。2008/9/25。
- ✓ 大學師生監察無良企業行動，2005，〈廣東省的工傷情況〉，大學師生監察無良企業行動網站：<http://www.sacom.hk/chi/modules/magazine/article.php?articleid=63>。2008年09月25日。 9/25
- ✓ 中國國家財政部（編），2007，〈中國財政統計年鑑〉（1988-2006各年度）。北京：國家財政部。
- ✓ 中國國家統計局（編），2008，〈中國統計年鑑〉（1999-2007各年度）。中國國家統計局網站：<http://www.stats.gov.cn/tjsj/nds/j/>。2009/3/25。
- ✓ 中國勞工通訊，2005a，〈官商較量與勞權缺位：中國職業安全衛生狀況分析報告（2003-2004）〉，中國勞工通訊網站：<http://www.china-labour.org.hk/chi/node/61879>。2008/9/25。
- ✓ 中國勞工通訊，2005b，〈中國工人運動觀察報告（2000-2004）〉，中國勞工通訊網站：<http://www.china-labour.org.hk/chi/node/65086>。2008/9/25。
- ✓ 中國勞動與社會保障部，2004，〈關於農民工參加工傷保險有關問題的通知〉，中國勞動與社會保障部網站：http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2004-06/18/content_1533078.htm。2008/9/25。
- ✓ 方德豪，2008，〈西藏暴動的因與果〉，〈亞洲時報〉，亞洲時報在線：http://www.atchinese.com/index.php?option=com_content&task=view&id=47580&Itemid=110。2008/9/25。
- ✓ 王紹光，1997，〈分權的底限〉，北京：中國計畫。
- ✓ 王紹光、胡鞍鋼，1994，〈中國國家能力報告〉，香港：牛津大學。
- ✓ 吳玉山，1996，〈遠離社會主義：中國大陸、蘇聯和波蘭的經濟轉型〉，台北：正中。
- ✓ 吳國光（主編），1994，〈國家、市場與社會：中國改革的考察研究1993至今〉，香港：牛津大學。
- ✓ 李冬梅，2006，〈中國地方政府債務問題研究：兼論中國地方公債的發行〉，北

京：中國財經經濟。

- ✓ 周飛舟，2006a，〈從汲取型政權到懸浮型政權〉，《社會學研究》，2006年第3期，頁1-38。
- ✓ 周飛舟，2006b，〈分稅制十年：制度及其影響〉，《中國社會科學》，2006年第6期，頁100-115。
- ✓ 周飛舟，2007，〈生財有道：土地開發中的政府和農民〉，《社會學研究》，2007年第1期，頁49-82。
- ✓ 周雪光，2005，〈「逆向軟預算約束」：一個政府行為的組織分析〉，《中國社會科學》，2005年第2期，頁132-143。
- ✓ 林宗弘，2007，〈民主與威權的制度績效：亞洲四小龍政治經濟發展的量化分析〉，《台灣政治學刊》，第11卷第1期，頁3-67。
- ✓ 林宗弘、韓佳，2008，〈政治貪腐的制度理論：以亞洲各國為例的分析〉，《台灣政治學刊》，第12卷第1期，頁1-28。
- ✓ 林毅夫、劉志強，2008，〈中國的財政分權與經濟增長〉，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、上海人民出版社，頁49-72。
載於
頁49-72
- ✓ 孫秀林，2007，〈當代中國的村莊治理與績效分析〉，香港科技大學社會科學部博士學位論文。
- ✓ 徐斯儉、吳玉山(主編)，2007，〈黨國蛻變：中共政權的菁英與政策〉，台北：五南。
- ✓ 耿曙等，2008，〈胡錦濤時代財政資源分配的邏輯：經濟增長、社會穩定或均衡發展?〉，載於陳德昇(主編)，〈中共「十七大」政治菁英甄補與地方治理〉，頁347-391，台北：印刻。
- ✓ 馬戎(主編)，1994，〈90年代中國鄉鎮企業調查〉，香港：牛津大學。
- ✓ 張立承，2003，〈中國縣鄉公共財政運行機理研究〉，中國農業大學博士論文。
- ✓ 張建君，2005，〈政府權力、精英關係和鄉鎮企業改制——比較蘇南和溫州的不同實踐〉，《社會學研究》，2005年第5期，頁92-126。
- ✓ 張軍等，2008，〈中國為什麼擁有了良好的基礎設施？分權競爭、政府治理與基礎設施的投資決定〉，載於張軍、周黎安(編)，〈為增長而競爭——中國增長的政治經濟學〉，頁117-227，上海：格致、上海人民。
- ✓ 張閔龍，2006，〈財政分權與省以下政府間關係的演變——對20世紀80年度A省財政體制改革中政府間關係變遷的個案研究〉，《社會學研究》，2006年第3期，頁39-63。
- ✓ 陳抗、Hillman A. L.、顧清揚，2002，〈財政集權與地方政府行為變化——從援助之手到攫取之手〉，《經濟學季刊》，第2卷第1期，頁111-130。

- 判
- ✓ 陳奕伶，2008^b，〈積跬步致千里：中國大陸城市基層選舉的動員參與〉，國立政治大學東亞研究所碩士學位論文。
 - ✓ 陳聖^券、李佳鵬，2008，〈兩會呼聲：農民工養老保險亟待打破制度瓶頸〉，2008，〈新華網〉，2008/03/14，新華網：http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/life/2008-03/14/content_7788789.htm。2008/9/25。
 - ✓ 陳詩一、張軍，2008，〈財政分權改善了中國地方政府的支出效率嗎？來自1978-2004的省級證據〉，載於張軍、周黎安（編），〈為增長而競爭——中國增長的政治經濟學〉，頁229-253，上海：格致、上海人民。
 - ✓ 陶然、劉明興，2008，〈中國城鄉收入差距，地方政府開支與財政自主〉，載於張軍、周黎安（編），〈為增長而競爭——中國增長的政治經濟學〉，頁254-286，上海：格致、上海人民。
 - ✓ 陶儀芬，2007，〈政治權力交替與經濟機會主義：集體行動與改革時期中國政治經濟景氣迴圈〉，載於徐斯儉、吳玉山（主編），〈黨國蛻變——中共政全的菁英與政策〉，頁177-210，台北：五南。
 - ✓ 傅勇、張晏，2008，〈中國式分權與財政支出結構偏向——為增長而競爭的代價〉，載於張軍、周黎安（編），〈為增長而競爭——中國增長的政治經濟學〉，頁312-382，上海：格致、上海人民。
 - ✓ 黃崇憲，2008，12月，〈流沙上的利維坦：台灣財政體制的歷史結構轉型〉。論文發表於2008年台灣社會學年會[√]，_____ 地^是？
 - ✓ 黎安友，2007，〈從極權統治到韌性威權：中國政治變遷之路〉，台北：巨流。
 - ✓ 韓潔、張旭東、季明，2009，〈2000億元「地方債」浮出水面 中國地方政府求解融資難〉，2009，〈新華網〉2009/03/08，新華網：http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/misc/2009-03/08/content_10966902.htm。2009/3/25。

二、英文部分

- ✓ Bernstein, T. P., & Liu, X., 2003. *Taxation Without Representation in Contemporary Rural China*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- ✓ Bertelsmann Stiftung, 2008. "Bertelsmann Transformation Index (BTI)." in *Bertelsmann Transformation Index (BTI)*: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/11.0.html?&L=1>. Available: 2008/12/5.
- ✓ Besley, T., & Persson, T., 2007. "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics." *NBER Working Paper No. W13028*, in SSRN: <http://ssrn.com/abstract=979933>. Available: 2008/12/5.
- ✓ Bian, Y., 1994. *Work and Inequality in Urban China*. New York: State University of New York Press.

- ✓ Bräutigam, D. A., Fjeldstad, O.-H., & Moore, M., 2008. *Taxation and State-building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- ✓ Brown, D. S., & Hunter, W., "1999. Democracy and Social Spending in Latin America, 1980-92." *The American Political Science Review*, Vol. 93, No. 4, pp. 779-790.
- ✓ Cai, H., & Treisman, D., 2006. "Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle." *World Politics*, Vol. 58, pp. 505-35. 5
- ✓ Carothers, T., 2007. "The "Sequencing" Fallacy." *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 1, pp. 12-27.
- ✓ Center for International Comparisons of Production, Income and Prices, 2006. "Penn World Table 6.2." in *Penn World Table*: http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt62/pwt62_form.php. Available: 2008/12/5. 斜体
- ✓ Chan, A., Madsen, R., & Unger, J., 1996. *Chen Village under Mao and Deng*. Hong Kong: Oxford Press. (P.19)
- ✓ Chan, C. K., King Lun Ngok, & Phillips, D., 2008. *Social Policy in China: Development and Well-being*. Bristol, UK: Policy Press, University of Bristol. K. L.,
- ✓ Cheibub, J. A., 1998. "Political Regimes and the Extractive Capacity of Governments: Taxation in Democracies and Dictatorships." *World Politics*, Vol. 50, pp. 349-376.
- ✓ China Data Online, 2008. "China Yearly Macro-Economics Statistics (Provincial)." in *China Data Online*: <http://chinadataonline.org/member/macroyr/>. Available: 2008/4/25.
- ✓ Deininger, K., & Squire, L., 1997. "Economic Growth and Income Inequality: Reexamining the Links." *Finance & Development*, Vol. 34, No. 1, pp. 38-41.
- ✓ Diamond, L., 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- ✓ Diamond, L., 2002, "Think about Hybrid Regimes." *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2, pp. 33- .
- ✓ Duara, P., 1988. *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- ✓ Esping-Andersen, G., 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- ✓ Evans, P. B., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T., eds., 1985. *Bringing the State Back in*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- ✓ Fauvelle-Aymar, C., 1999. "The Political and Tax Capacity of Government in Developing Countries." *Kyklos*, Vol. 52, pp. 391-413.

內文無一校時
由作者刪除
是於內文加入
或刪去部分

- ✓ Fukuyama, F., 2004. *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- ✓ Gandhi, J., & Przeworski, A., 2007. "Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats." *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 11, pp. 1279-1301.
- ✓ Geddes, B., 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, CA: University of California Press.
- ✓ Geddes, B., 2004. "Authoritarian Breakdown." *In Working Paper of Department of Political Science, UCLA*: http://www.international.ucla.edu/cms/files/authn_breakdown.pdf. Available: 2008/4/25.
- ✓ Hadenius, A., & Teorell, J., 2007. "Pathways from Authoritarianism." *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 1, pp. 143-156.
- ✓ Kasara, K., 2007. "Tax Me If You Can: Ethnic Geography, Democracy, and the Taxation of Agriculture in Africa." *The American Political Science Review*, Vol. 101, No. 1, pp. 159-172.
- ✓ Kim, W., 2007. "Social Insurance Expansion and Political Regime Dynamics in Europe, 1880-1945." *Social Science Quarterly*, Vol. 88, No. 2, pp. 494-514.
- ✓ Korpi, W., 1978. *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions, and Politics in Sweden*. London: Routledge & Kegan Paul.
- ✓ Kung, J. K., & Lin, Y., 2007. "The Decline of Township-and-Village Enterprises in China's Economic Transition." *World Development*, Vol. 35, No. 4, pp. 569-584.
- ✓ Kuznets, S., 1955. "Economic Growth and Income Inequality." *The American Economic Review*, Vol. 45, No. 1, pp. 1-28.
- ✓ Lake, D. A., & Baum, M. A., 2001. "The Invisible Hand of Democracy: Political Control and the Provision of Public Services." *Comparative Political Studies*, Vol. 34, No. 6, pp. 587-621.
- ✓ Landry, P., 2008. *Decentralized Authoritarianism in China: the Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- ✓ Levi, M., 1988. *Of Rule and Revenue*. Berkeley, CA: University of California Press.
- ✓ Lieberman, E. S., 2002. "Taxation Data as Indicators of State-Society Relations: Possibilities and Pitfalls in Cross-National Research." *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, No. 4, pp. 89-115.
- ✓ Lieberman, E. S., 2003. *Race and Regionalism in the Politics of Taxation in Brazil and South Africa*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- ✓ Lieberthal, K., 1995. *Governing China: From Revolution through Reform*. New York: W.

W. Norton.

- ✓ Lieberthal, K., & Oksenberg, M., 1988. *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- ✓ Lindert, P., 2004. *Growing Public*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- ✓ Linz, J. J., 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder; London: Lynne Rienner. 請擇一呈現?
- ✓ Linz, J. J., & Stepan, A., 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. ↑, MD
- ✓ Litvack, J., Ahmad, J., & Bird, R., 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington, DC: Word Bank.
- ✓ Mahon, J. E. Jr., 2005, September. "Liberal States and Fiscal Contracts: Aspects of the Political Economy of Public Finance." Paper Presented on the 2005 Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA), in *APSA*: http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/4/0/1/1/p40115_index.html. Available: 2008/4/25.
- ✓ Mansfield, E. D., & Snyder, J., 2005. *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*. Cambridge, MA: MIT Press.
- ✓ Mansfield, E. D., & Snyder, J., 2007. "The Sequencing "Fallacy."" *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 3, pp. 5-9.
- ✓ Montinola, G., Qian, Y., & Weingast, B., 1995. "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China." *World Politics*, Vol. 48, pp. 50-81.
- ✓ Naughton, B., 1995. *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Naughton, B., 2007. *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge, MA: MIT Press. (P. 13)
- ✓ O'Brien, K. J., & Li, L., 2005. "Popular Contention and Its Impact in Rural China." *Comparative Political Studies*, Vol. 38, No. 3, pp. 235-59. 2
- ✓ O'Connor, J. R., 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.
- O'Donnell, G. A., 1979. *Modernization and Bureaucratic-authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley, CA: Institute of International Studies, University of California. (P. 2)
- ✓ Offe, C., 1984. *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, MA: MIT Press.
- ✓ Oi, J. C., 1999. *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley, CA: University of California Press.

內文無?
一般時由作者
刪除,
是內文加入或
刪去部分?

- ✓ Olson, M., 2000. *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.
- ✓ Qiao, B., Martinez-Vazquez, J., & Xu, Y., 2008. "The Tradeoff between Growth and Equality in Decentralization Policy: China's Experience." *Journal of Development Economics*, Vol. 86; pp. 112-128.
- ✓ Robinson, S., 1976. "A Note on the U Hypothesis Relating Income Inequality and Economic development." *American Economic Review*, Vol. 66, [June], pp. 437-440. 是否有其意義?
No. __,
- ✓ Rose-Ackerman, S., 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- ✓ Ross, M. L., 2004. "Does Taxation Lead to Representation?" *British Journal of Political Science*, Vol. 34, pp. 229-249.
- ✓ Saich, T., 2008. *Providing Public Goods in Transitional China*. New York: Palgrave MacMillan.
- ✓ Schmitter, P. C., 2005, October. "Democratization and State Capacity." X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, in *CLAD*: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0052201.pdf> Available: 2008/4/25.
- ✓ Schultz, K. A., & Weingast, B. R., 2003. "The Democratic Advantage: Institutional Foundations of Financial Power in International Competition." *International Organization*, Vol. 57, No. 1, pp. 3-42.
- ✓ Sen, A., 1999. *Development as Freedom*. New York: Knopf.
- ✓ Selden, M., 1988. *The Political Economy of Chinese Socialism*. Armonk, [New York]: M.E. Sharpe. → NY
- ✓ Shih, V., 2008. *Factions and Finance in China: Elite Conflict and Inflation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- ✓ Shih, V., & Qi, Z., 2007. "Who Receives Subsidies? A Look at the County-level in Two Time Periods." In V. Shue & C. Wong, eds., *Paying for Progress in China*. (pp. 145-165.). London: Routledge.
- ✓ Shirk, S. L., 1993. *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley, CA: University of California Press.
- ✓ Shleifer, A., & Vishny, R. W., 1998. *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- ✓ Skocpol, T., 1979. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ✓ Steinmo, S., 1993. *Taxation and Democracy: Swedish, British and American*

張, Q.,

王, 李

, UK

Approaches to Financing the Modern State. New Haven, CT: Yale University Press.

- ✓ Steinmo, S., & Tolbert, C. J., 1998. "Do Institutions Really Matter? Taxation in Industrialized Democracies." *Comparative Political Studies*, Vol. 31, pp. 165-187.
- ✓ Thies, C. G., 2005. "War, Rivalry, and State Building in Latin America." *American Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 3, pp. 451-465.
- ✓ Tilly, C., 1990. *Capital, Coercion and European States*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.
- ✓ Timmons, J. F., 2005. "The Fiscal Contract: States, Taxes, and Public Services." *World Politics*, Vol. 57, No. 4, pp. 530-567.
- ✓ Wade, R., 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- ✓ Walder, A. G., 1986. *Communist Neo-traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. Hong Kong: Oxford University Press.
- ✓ Wantchekon, L., 2004. "The Paradox of "Warlord" Democracy: A Theoretical Investigation." *The American Political Science Review*, Vol. 98, No. 1, pp. 17-33.
- ✓ Wedeman, A. H., 2003. *From Mao to Market: Rent Seeking, Local Protectionism, and Marketization in China*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- ✓ Wong, C. P. W., 1997. *Financing Local Government in the People's Republic of China*. Hong Kong: Published for the Asian Development Bank by Oxford University Press.
- ✓ Wong, C. P. W., Heady, C., & Woo, W. T., 1995. *Fiscal Management and Economic Reform in the People's Republic of China*. Hong Kong: Oxford University Press.
- ✓ World Bank, 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington, DC: World Bank.
- ✓ World Bank, 2002. *China: National Development and Sub-National Finance: A Review of Provincial Expenditure*. Washington, DC: World Bank.
- ✓ World Institution for Development Economics Research (WIDER), 2007. *World Income Inequality Database (WIID)* in <http://www.wider.unu.edu/wiid/wiid.htm>. Available: 2008/4/25.
- ✓ Wu, X., & Treiman, D. J., 2007. "Inequality and Equality under Chinese Socialism: The Hukou System and Intergenerational Occupational Mobility." *American Journal of Sociology*, Vol. 113, No. 2, pp. 415-45.
- ✓ Yang, D. L., 2004. *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- ✓ Zhang, X. et al., 2004. "Local Governance and Public Goods Provision in Rural China." *Journal of Public Economics*, Vol. 88, pp. 2857-2871.

會計學

66 77

是不是誤?
(兩個冒号)

↑ WIID = 資料

內文無?
一按時由作者
刪除 (p.4).
是內文加入或
文檔大刪除?

正體