

airiti

財政分權的非意圖結果
——論中國大陸非稅資金的興起

**The Unintended Consequences of Fiscal
Decentralization in China: Explaining the
Rise of Non-tax Funds**

亞洲大學國際企業學系副教授 曹海濤
國立中山大學經濟研究所副教授 劉楚俊

Tsao, Hai-Tao
(Associate Professor, Department of International Business at Asia University)
Liu, Tru-Gin
(Associate Professor, Institute of Economics at National Sun Yat-sen University)

airiti

The Unintended Consequences of Fiscal Decentralization in China: Explaining the Rise of Non-tax Funds

Tsao, Hai-Tao

(Associate Professor, Department of International Business at Asia University)

Liu, Tru-Gin

(Associate Professor, Institute of Economics at National Sun Yat-sen University)

Abstract

The purpose of this paper is to explore the issue of non-tax funds in transitional China, including its institutional infrastructure and its impact on local government behavior. By adding land revenue, the paper recalculates the underestimated local government non-tax funds. The rise of non-tax funds stems from central-local relations and the property rights system which formed decentralized reform. The pursuit of non-tax funds impels local officials to make money passionately and ignore the priorities of government spending.

Keywords: China, fiscal decentralization, non-tax funds, local governments

財政分權的非意圖結果 ——論中國大陸非稅資金的興起

曹海濤

亞洲大學國際企業學系副教授

劉楚俊

國立中山大學經濟研究所副教授

摘 要

本文探討市場化轉型時期中國大陸非稅資金的議題。文中指出，官方公布的非稅資金數據被嚴重低估，因為其中並不包括土地出讓金，經調整後發現非稅收入在地方財政中的角色至關重要。第二，非稅資金的興起，內生於分權改革所形成的政府間財政制度安排和產權制度。對非稅資金的追求使地方政府行為趨向「企業化」，進而使地方公共支出與項目排序之間的關係發生逆轉現象。

關鍵詞：中國大陸、土地出讓金、非稅收入、財政分權、地方政府

壹、前言

財政分權是中國大陸主要的轉型策略之一，透過賦予地方政府¹更多的自主權、加強收入與支出責任的連結、硬化預算約束，分權改革被認為是促進中國經濟持續成長的重要原因。²然而，財政分權改革也帶來不利後果。因地區間收入能力不同，財政分權降低了政府確保不同地區民眾得到較均等公共服務的能力；地方負擔過多事權以及正式預算體系的衰落，也造成公共服務水準下降、所得分配惡化；³獲得自主權的地方政府所操控的大量投資，則削弱了中央的宏觀調控能力，導致總體經濟波動。⁴財政分權也引發另一非意圖的結果：在地方收支失衡，而政府間財政移轉支付制度又缺乏效率的情況下，地方政府傾向從預算外或制度外管道獲取必要的收入，導致非稅資金（non-tax funds）興起。

非稅資金亦被稱為非預算資金（off-budget funds），是指由政府機構直接或間接掌握，處於正常預算過程之外的財政收入，包括預算外資金（extra-budget funds）、社會保險金、土地收入，以及地方政府和行政機關的規費、公共服務收費等。⁵在中國大

1. 在本文中，地方政府意指中央以下之省、市、縣和鄉鎮政府。

2. Yingyi Qian and Barry R. Weingast, "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style," *Journal of Policy Reform*, Vol. 1, No. 2 (December 1996), pp. 149~185; Justin Y. Lin and Zhiqiang Liu, "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China," *Economic Development and Culture Change*, Vol. 49, No. 1 (October 2000), pp. 1~21.

3. Loraine A. West and Christine P. W. Wong, "Fiscal Decentralization and Growing Regional Disparities in Rural China: Some Evidence in the Provision of Social Services," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 11, No. 4 (December 1995), pp. 70~84.

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

5. OECD, *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries* (Paris: OECD Publications Service, 2001). <<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpmhandbook.pdf>>

陸，這些資金涵蓋使用費（users' fees）、正式稅收附加費（tax surcharges）、國有資產出售所得、國企上繳利潤、土地出讓金、自籌資金（self-raised funds），以及各種政府收費等，它們多由地方政府獲得和支配，並未受到嚴格監管。

一般而言，為健全預算體系，多數已開發國家對非稅資金均訂有嚴格限制，亦即不允許政府資金由其部門或單位自收自支、分散控制，儘可能將非稅收入反映在政府預算中。已開發國家的非稅資金占財政預算比例較小，平均不超過15%；近年這個比例在開發中和轉型國家雖然呈現成長趨勢，但也鮮少超過30%，而且主要用於社會福利項目。⁶

然而，中國大陸的情況卻十分獨特。一方面，其預算外收入占地方財政預算的比例由1981年的33%，上升至1992年的46.2%；實際上，若考量土地出讓金收入，在轉型過程的大部分時間，地方政府的非稅收入占地方總財政收入的平均份額超過50%（見後面表五），足見非稅資金在中國地方政府財政中實則扮演關鍵角色。另一方面，地方預算外資金的支出，主要用於固定資產投資、人事，以及教育。例如，1996年預算外資金的32.7%被用於行政事業費，至2005年該比例增為73.1%。至於固定資產投資的相應比例，在1982年為49.8%，至1996年降為38.8%。即使如此，到2009年，交通運輸投資單項的比例仍高達16.8%。教育支出的相應比例，在2007年為35.9%，至2010年增至43.1%。⁷簡言之，對非稅資金的倚重凸顯出中國與其他國家在財政體制上的主要差異。

6. Richard Allen and Dimitar Radev, "Managing and Controlling Extrabudgetary Funds," *IMF Working Paper*, No. WP/06/286 (December 2006), pp. 1~31. <<http://www.imf.org/wp06286.pdf>>

7. 中華人民共和國財政部，**中國財政年鑑**（北京：中國財政雜誌社，2012年），頁469~472。

本文利用官方數據和各種公開資料，對非稅資金在中國大陸轉型過程中的發展狀況進行梳理。同時，我們也針對非稅收入產生的原因進行探討，指出非稅資金在中國大陸地方財政中的興起，與財政體制和土地財權等重要制度安排的實施有密切關聯。本文歸納了非稅收入產生的四大根由：中央政府與地方政府間財權與事權不對等、財政體制設計誘因難相容、地方政府有產權誘因，以及政策執行的資訊不對稱與監督問題。透過對非稅資金的發展狀況、產生原因、及其對地方政府行為之影響進行剖析，本文主要欲呈現以下事實：中國財政體制轉換實則對地方政府的收支行為乃至施政目標產生極其深遠的影響。

除前言外，本文安排如下：第二部分進行文獻之回顧。第三部分由預算外資金、自籌資金與土地收入三方面對非稅收入現狀加以概述。第四部分闡釋非稅資金興起之原因；第五部分探討非稅資金對地方政府行為的影響；最後進行總結。

貳、文獻回顧

關於中國大陸非稅資金問題的研究主要集中於探討自籌資金和預算外收入。自籌資金，亦稱制度外資金或非規範收入，源於鄉鎮企業上繳之利潤、管理費以及鄉鎮政府的各項收費，它們大多被用於基層社區的公共建設、產業投資、新增公務人員之薪資等，是支撐基層鄉鎮政府運作的重要財政來源。論者認為，這種制度外財政是對傳統財政體系的制度創新。⁸有估計認為自籌資金大約占地方政府預算內收入的30%、占全部公共收入的23.1%。⁹

8. 孫潭鎮、朱綱，「我國鄉鎮制度外財政分析」，*經濟研究*（北京），第9期（1993年9月），頁38~44。

9. Gang Fang, "Market-Oriented Economic Reform and The Growth of Off-budget Local Public Finance," in Donald J. S. Brean ed., *Taxation in Modern China* (New York: Routledge, 1998), pp. 209~227.

在預算外議題方面，有研究討論了預算外資金的分類、由來與衍生問題，並提供政策建議。¹⁰論者強調分稅制改革對預算外收入之影響，認為地方會利用新財政體制的漏洞將財政收益轉為預算外收入，這破壞了中央的宏觀控制能力。¹¹有文獻討論預算外資金的定義及測量困難，分析預算外收入的複雜性，指出地方政府為應對龐雜的支出責任，無不竭力發展預算外收入。由於對預算外資金缺乏有效監督與控制，預算外財政會軟化政府預算限制。¹²在實證研究上，有文獻以預算外支出為代理變量，討論非稅收入與經濟成長的關係。¹³論者認為，預算外收入與支出是經濟成長的原因，預算外收支對國內生產總值改變有顯著影響，但經濟成長卻非預算外收支變化的原因。¹⁴有學者討論預算外收入與國內生產總值、正式稅收等因素有長期均衡關係。¹⁵亦有研究分析1978~2005年間政府預算支出與預算外收入的關係，證明在長期，存在支出決定收入的政府財政運作模式。¹⁶

一些研究將預算外收入與自籌資金合併，將之稱為非預算資金，認為非預算資金興起導致財政雙軌制（fiscal dualism）。地方

-
10. 財政部財政科學研究所課題組，「預算外資金：情況、問題和對策」，**財政研究**（北京），第8期（1995年8月），頁42~46。
 11. Jenteh Huang and Wenfa Cheng, "Mainland China's Tax Revenue and Extrabudgetary Funds," *Issues and Studies*, Vol. 32, No. 9 (September 1996), pp. 69~86.
 12. Christine P. W. Wong, "Converting Fees into Taxes: Reform of Extrabudgetary Funds and Intergovernmental Fiscal Relations in China," in Richard Bird, Robert Ebel and Christine Wallich eds., *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies* (Beijing: Central Translation Press, 2001), pp. 375~394.
 13. 王小利，「非稅收入與經濟增長長期關係的實證分析」，**山西財經大學學報**（太原），第26卷第4期（2004年8月），頁45~49。
 14. 曾永清，「大陸預算外資金問題研析與長期效應之研究」，**東亞研究**（台北），第41卷第2期（2010年10月）頁42~74。
 15. 陳永成、劉小紅，「政府非稅收入影響因素的實證解釋」，**經濟論壇**（石家莊），第8期（2012年8月），頁137~146。
 16. 郭玉清、楊棟，「中國政府預算收支關係：一個三變量誤差修正模型的檢驗」，**世界經濟**（北京），第7期（2007年7月），頁28~37。

政府對非預算資金的依賴，嚴重影響政府維持宏觀經濟穩定、均等所得分配與配置資源的能力。而雙軌財政導致如下長期誘因：地方不斷將資金從預算內轉移至預算外。非預算資金對正式預算的侵蝕，會造成正式預算體系崩潰。¹⁷非預算資金對內陸貧困地區財政運作影響更大。學者曾以陝西省為考察對象，發現該省各級政府對非預算資金十分依賴。例如，1990年預算外收支占該省總財政收支的比例分別高達86%和69%。¹⁸有研究將非預算資金放在政府總收入來源的架構下分析，指出1980~1996年的預算外收入中，成長最快部分來自各級行政事業單位預算外資金之擴張。¹⁹

一些文獻較全面地分析中國大陸非稅收入的範疇、產生機制和資金來源。強調因地方非常倚重非稅收入，中央的改革措施必須與地方政府誘因相容，才能取得滿意結果。²⁰非稅收入規模膨脹，加劇了政府間財力配置的結構失衡，破壞了正式預算制度，對平衡地區差異不利。²¹有文獻在分析非稅收入的構成、現狀及成因之基礎上，仔細討論了具體的改革措施。²²

前述文獻在分析焦點上有所差異，但有一共同之處，即它們

17. Christine P. W. Wong, "Fiscal Dualism in China: Gradualist Reform and The Growth of Off-budget Finance," in Donald J. S. Brean ed., *Taxation in Modern China* (New York: Routledge, 1998), pp.187~208。

18. Albert Park, Christine P. W. Wong and Changqing Ren, "Distributional Consequences of Reforming Local Public Finance in China," *The China Quarterly*, No. 147 (September 1996), p. 767.

19. 賈康、白景明，「中國政府收入來源及完善的對策研究」，*經濟研究*（北京），第6期（1998年6月），頁46~54。

20. Xin Deng and Russell Smyth, "Non-Tax Levies in China: Sources, Problems and Suggestions for Reform," *Development Policy Review*, Vol. 18, No. 4 (December 2000), pp. 391~411.

21. 盧洪友，「非稅財政收入研究」，*經濟研究*（北京），第6期（1998年），頁55~61。

22. 李德章、梁尚敏、範亞駿，「中國非稅收入改革及規範化管理研究」，*經濟研究參考*（北京），第18期（1999年9月），頁2~19。

都是分析中國大陸轉型的早期經驗，集中探討分稅制改革前的非稅收入問題。非稅收入近年的發展，尤其是對地方財政舉足輕重的土地出讓金收入，沒有被統整地考察。有些學者雖然分析了土地出讓金對地方財政的影響，但其最終目的不是分析非稅收入，而是要解釋地方政府的行為模式。²³另外，對於非稅資金興起原因，既存文獻大都強調財政改革對地方行為之衝擊。但是，鑑於制度安排之間的相互依賴性，²⁴中央與地方間的財產權劃分及資訊不對稱對地方政府行為的影響，亦應予以詮釋。

參、非稅收入現狀

長久以來，非稅收入一直以預算外資金的概念與稱謂在中國大陸使用。2003年，中國政府第一次對非稅收入較明確界定：「中央部門和單位按照國家有關規定收取或取得的行政事業性收費、政府性基金、罰款和罰沒收入、彩票公益金和發行費、國有資產經營收益、以政府名義接受的捐贈收入、主管部門集中收入等屬於政府非稅收入。」²⁵2004年進一步明定：「政府非稅收入是指除稅收以外，由各級政府、國家機關、事業單位、代行政府職能的社會團體以及其他組織，依法利用政府權力、政府信譽、國家資源、國有

23. 周飛舟，「大興土木：土地財政與地方政府行為」，*經濟社會體制比較*（北京），第3期（2010年6月），頁77~89；李學文、盧新海、張蔚文，「地方政府與預算外收入：中國經濟增長模式問題」，*世界經濟*（北京），第8期（2012年8月），頁134~160；曹海濤，「產權、分稅制與地方政府行為——中國大陸『土地財政』之分析」，*遠景基金會季刊*（台北），第13卷第1期（2012年1月），頁129。

24. Justin Y. Lin and Jeffery B. Nugent, "Institutions and Economic Development," in T. N. Srinivasan and Jere Behrman eds., *Handbook of Development Economics* (Amsterdam: North-Holland, 1995), pp. 2310~2312.

25. 「財政部、國家發展和改革委員會、監察部、審計署關於加強中央部門和單位行政事業性收費等收入『收支兩條線』管理的通知」，*中華人民共和國財政部*，2003年8月。〈http://big5.csj.sh.gov.cn/gate/big5/www.csj.sh.gov.cn/pub/xxgk/zcfg/swzsgl/200308/t20030811_284495.html〉

資產或提供特定公共服務、準公共服務取得並用於滿足社會公共需要或準公共需要的財政資金，是政府財政收入的重要組成部分，是政府參與國民收入分配和再分配的一種形式。」²⁶前述官方的定義中，近年在地方政府財政收入中占重要地位的土地出讓金收入與自籌資金（也稱制度外收入）並未含括。

本節首先依據官方資料對非稅收入規模進行測算，之後分別探討預算外收入、自籌資金，以及土地出讓金在地方政府財政中的規模，最後將預算外收入與土地出讓金整合，重新計算非稅收入規模。

一、非稅收入規模²⁷

為估計非稅收入規模，我們應用下述公式：

$$\text{非稅收入} = \text{預算內收入} + \text{預算外收入} - \text{稅收收入}^{28}$$

表一顯示1982~2012年間中國大陸的預算內收入、預算外收入、稅收收入之相關數據。計算後可得非稅收入之規模（表一第五欄）。明顯地，在分稅制改革前（1982~1992年），非稅收入占稅收收入和政府收入之比例非常高。這兩個比例平均為1.25與0.54。分稅制改革後，由於稅制改革和稅種重劃，非稅收入占政府收入比例有所降低，但其對政府收入仍至關重要。

26. 「財政部關於加強政府非稅收入管理的通知」，中華人民共和國財政部，2004年9月。〈http://yss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengceguizhang/200805/t20080522_33620.html〉

27. 如無特別說明，本文使用的貨幣單位均為人民幣元。

28. 賈康、劉新民，「非稅收入規範化管理研究」，*稅務研究*（北京），第4期（2005年4月），頁31~35。

表一：非稅收入之規模：1982~2012年

年份	預算內收入(億)	預算外收入(億)	政府收入(億)	稅收收入(億)	非稅收入(億)	非稅收入／稅收收入	非稅收入／政府財政收入
1982	1212.74	802.74	2015.07	700.02	1315.05	1.88	0.65
1983	1366.95	967.68	2334.63	775.59	1559.04	2.01	0.67
1984	1642.86	1188.48	2831.34	947.35	1883.99	1.99	0.67
1985	2004.82	1530.03	3534.85	2040.79	1494.06	0.73	0.42
1986	2122.01	1737.31	3859.32	2090.73	1768.59	0.85	0.46
1987	2199.35	2028.80	4228.15	2140.36	2087.79	0.98	0.49
1988	2357.24	2360.77	4718.01	2390.47	2327.54	0.97	0.49
1989	2664.90	2658.83	5323.73	2727.40	2956.33	0.95	0.49
1990	2937.10	2708.64	5645.74	2821.86	2823.88	1.00	0.50
1991	3149.48	3234.30	6392.78	2990.17	3402.61	1.14	0.53
1992	3488.37	3854.92	7338.29	3296.91	4041.38	1.23	0.55
1993	4348.95	1432.54	5781.49	4255.30	1526.19	0.36	0.26
1994	5218.10	1862.53	7080.63	5126.88	1953.75	0.38	0.28
1995	6242.20	2406.50	8648.70	6036.04	2612.66	0.43	0.30
1996	7407.99	3893.34	11301.33	6909.82	4391.51	0.64	0.39
1997	8651.14	2826.00	11477.14	8234.04	3243.10	0.39	0.28
1998	9875.95	3082.29	12958.24	9262.80	3695.44	0.40	0.29
1999	11444.08	3385.17	14829.25	10682.58	4146.67	0.39	0.28
2000	13395.23	3826.43	17221.66	12581.51	4640.15	0.37	0.27
2001	16386.04	4479.00	20865.04	15301.38	5563.66	0.36	0.27
2002	18903.64	4479.00	23382.64	17636.45	5746.19	0.33	0.25
2003	21715.25	4566.80	26282.25	20017.31	6264.74	0.31	0.24
2004	26396.47	4699.18	31095.65	24165.68	6929.97	0.29	0.22
2005	31649.29	5544.16	37193.45	28778.54	8414.91	0.29	0.23
2006	38760.20	6407.88	45168.08	34804.35	10363.73	0.30	0.23
2007	51321.78	6820.32	58142.10	45621.97	12520.13	0.27	0.22
2008	61330.35	6617.25	67947.60	54223.79	13723.81	0.25	0.20
2009	68518.30	6414.65	74932.95	59521.59	15411.36	0.26	0.21
2010	83101.51	5794.42	88895.93	73210.79	15685.14	0.21	0.18
2011	--	--	103874.43	89738.39	14136.04	0.16	0.14

資料來源：中華人民共和國財政部，中國財政年鑑（北京：中國財政雜誌社，2012年），頁468-473。

表一數據未包含自籌資金和土地出讓金收入，因此低估了非稅收入的規模。實際上，由於監督困難，地方政府沒有動力完全揭露其可得資源，非稅收入的真實數量難以精確。現實中，地方政府的非稅收入主要由預算外收入、自籌資金，以及土地出讓金三者構成（如表二所示）。為更清晰了解非稅收入及其構成，以下分別由這三方面的收入評量官方公布的非稅收入受到低估的程度。

表二：非稅收入的主要分類

	主要內容	歸屬之地方政府
預算外收入	1.分稅制改革前： 地方國有企業的利潤留成、折舊資金與大修基金； 2.分稅制改革後： 各種行政事業性收費	鄉鎮、縣、市級地方政府
自籌資金	農民向村集體組織和鄉鎮政府繳納的各種費用	鄉鎮政府
土地出讓金	1.政府出售城市土地的收入； 2.政府出售徵收並變更用途之農村集體土地之收入	縣及縣以上地方政府

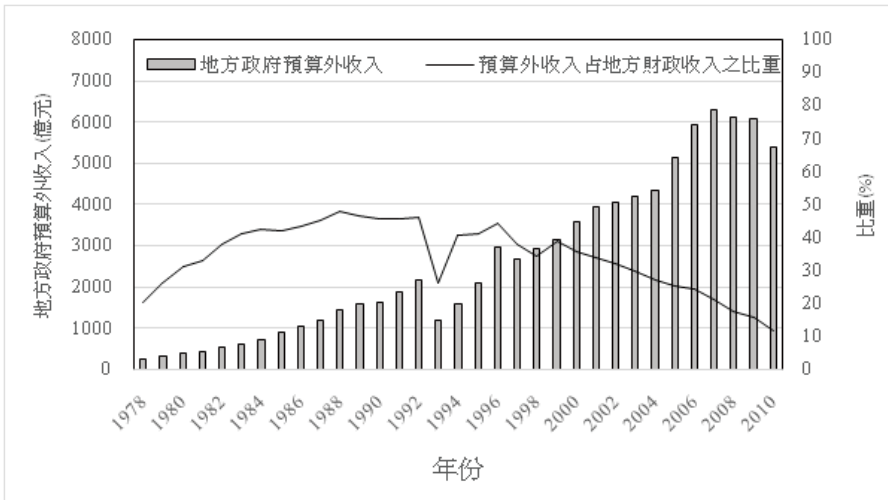
資料來源：本研究整理。

二、預算外收入及其構成

預算外收入是預算資金的一種，目的是允許地方將這部分資金抽離出來，不參與預算資金分配。從公共支出管理角度看，預算外和預算內資金之間最重要的區別在於預算審議之程度。中國大陸的預算外資金可分為兩種：一是獨立於預算之外，用於特定活動或機構的專項資金。這種預算外資金通常以基金的形式出現，或表現為一個自我收支平衡的會計個體；二是行政部門於預算體系外獲取的收入，以及財政部、中國人民銀行或其他有權管理公共資金的部

門之預算外支付。²⁹

預算外收入在計畫經濟時代已存在，但其對地方財政的重要影響發生於改革開放後。由1978~2010年間地方預算外收入數據可以發現，就預算外收入與預算內收入兩者之比較而言，在2000年之前，除個別年份外，預算外收入相對於預算內收入的比值很少低於60%，有些年份（例如1987~1992年），預算外收入與預算內收入幾乎旗鼓相當。預算外收入占地方總財政收入的份額，在轉型過程的大部分時間裡也都超過40%（如圖一所示），無怪乎有學者將預算外資金稱為地方政府的第二財政。



圖一：地方政府預算外收入及相對權重

資料來源：中華人民共和國國家統計局編，**中國統計年鑑**（北京：中國統計出版社，2013年）。〈<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsjs/2012/indexch.htm>〉

29. Christine P. W. Wong, "Converting Fees into Taxes," pp. 375~394.

表三列舉預算外收入來源。1994年分稅制改革以前，預算外收入主要來自國企的利潤留成、折舊資金與大修基金。1980~1992年間，國企保留資金占全部預算外收入的比例平均高達79.6%（請見表三第八欄）。其中，國企利潤留成又是地方政府預算外收入的最重要來源。例如，1984~1986年，國有工業企業的利潤留成分別為248.9、302.1、288.6億元，但企業實際利潤留成分別只有146.5、177.8、151.3億元，超過四成之國企利潤被地方政府納入財政收入。³⁰

分稅制改革剝奪了地方政府透過國企利潤留成獲取預算外收入的權力。根據分稅制，中央和地方不再按企業隸屬關係徵稅，國企的利潤與稅收納入正式財政體系。同時，為確保政企分開，1993年中央又全面實施企業財務通則及企業會計準則，使政府與企業的利潤分配關係更為規範，進一步切斷了地方政府利用國企利稅供給地方財政之渠道。至此，國企無法再成為地方政府非稅收入的主要來源，這是1993年和1994年地方預算外收入大幅下降的最重要原因（請見表三第二欄）。

30. 請見鄧英淘、姚鋼、徐笑波、薛玉偉，**中國預算外資金分析**（北京：中國人民大學出版社，1990年），頁56。

表三：預算外收入之構成：1980~2010年（單位：億元人民幣）

年份	預算外收入 （中央 +地方 ）	地方預算外收入及其所占比例（%）	行政事業性收費及占全部預算外收入比例（%）		政府性基金收入	鄉鎮自籌統籌資金	地方財政收入	國有企業和主管部門收入及占全部預算外收入比例（%）		其他收入
			總量	比例				總量	比例	
1980	557.40	394.40 (70.8)	74.44	13.4	--	--	40.85	442.11	79.3	--
1981	601.07	425.30 (70.8)	84.90	14.1	--	--	41.30	474.87	79.0	--
1982	802.74	532.02 (66.3)	101.15	12.6	--	--	45.27	656.32	81.8	--
1983	967.68	607.78 (62.8)	113.88	11.8	--	--	49.79	804.01	83.1	--
1984	1188.48	717.94 (60.4)	142.52	12.0	--	--	55.23	990.73	83.4	--
1985	1530.03	893.93 (58.4)	233.22	15.2	--	--	44.08	1252.73	81.9	--
1986	1737.31	1020.68 (58.8)	294.22	16.9	--	--	43.20	1399.89	80.6	--
1987	2028.80	1200.77 (59.2)	358.41	17.7	--	--	44.61	1625.78	80.1	--
1988	2360.77	1453.62 (61.6)	438.94	18.6	--	--	48.94	1872.89	79.3	--
1989	2658.83	1586.55 (59.7)	500.66	18.8	--	--	54.36	2103.81	79.1	--
1990	2708.64	1635.36 (60.4)	576.95	21.3	--	--	60.59	2071.10	76.5	--
1991	3243.30	1862.20 (57.4)	697.00	21.5	--	--	68.77	2477.53	76.4	--
1992	3854.92	2147.19 (55.7)	885.45	23.0	--	--	90.88	2878.59	74.7	--
1993	1432.54	1186.64 (82.8)	1317.83	92.0	--	--	114.71	--	--	--
1994	1862.53	1579.21 (84.8)	1722.50	92.5	--	--	140.03	--	--	--
1995	2406.50	2088.93 (86.8)	2234.85	92.9	--	--	171.65	--	--	--

年份	預算外收入 (中央+地方)	地方預算外收入及其 所占比例(%)	行政事業性收費及占全部預算外收入比例(%)		政府性基金收入	鄉鎮自籌統籌資金	地方財政收入	國有企業和主管部門收入及占全部預算外收入比例(%)		其他收入
			總量	比例				總量	比例	
1996	3893.34	2945.68 (75.7)	3395.75	87.2	--	272.90	224.69	--	--	--
1997	2826.00	2680.92 (94.9)	2414.32	85.4	--	295.78	115.90	--	--	--
1998	3082.29	2918.14 (94.7)	1981.92	64.3	478.41	337.31	--	54.67	1.8	229.98
1999	3385.17	3154.72 (93.2)	2354.28	69.5	396.51	358.86	--	50.11	1.5	225.41
2000	3826.43	3578.79 (93.5)	2654.54	69.4	383.51	403.34	--	59.22	1.5	325.81
2001	4300.00	3953.00 (91.9)	3090.00	71.9	380.00	410.00	--	60.00	1.4	360.00
2002	4479.00	4039.00 (90.2)	3238.00	72.3	376.00	272.00	--	72.00	1.6	521.00
2003	4566.80	4187.43 (91.7)	3335.74	73.0	287.10	293.14	--	52.33	1.1	598.49
2004	4699.18	4348.48 (92.5)	3208.42	68.3	351.29	213.09	--	64.12	1.4	862.26
2005	5544.16	5141.58 (92.7)	3858.19	69.6	359.29	192.94	--	47.84	0.9	1085.90
2006	6407.88	5940.77 (92.7)	4216.80	65.8	376.49	221.29	--	44.91	0.7	1548.39
2007	6820.32	6289.95 (92.2)	4681.05	68.6	--	180.25	--	40.16	0.6	1918.86
2008	6617.25	6125.16 (92.6)	4835.81	73.1	--	220.74	--	47.08	0.7	1513.62
2009	6414.65	6062.64 (94.5)	4598.14	71.7	--	220.56	--	84.10	1.3	1511.85
2010	5794.42	5395.11 (93.1)	3691.82	63.7	--	257.18	--	58.14	1.0	1787.28

資料來源：1. 中華人民共和國國家統計局編，中國統計年鑑（北京：中國統計出版社，2013年）。〈<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2012/indexch.htm>〉

2. 國家統計局國民經濟綜合統計司編，新中國六十年統計資料彙編（北京：中國統計出版社，2008年）。

中央藉由分稅制改革將收入重新集中，但沒有調整地方的支出責任。為彌補擴大的財政缺口，地方政府不斷開發新的預算外收入。1995年之後，地方預算外收入甚至超過原有水準，這是因為地方政府找到新的預算外收入來源——各種行政事業性收費。³¹從表三可見，行政事業性收費自1992年後大幅增加，占預算外收入之平均比例由分稅制改革前16.7%，激增為改革後的75.1%。1993~1997年間，該比例一度高達90%。事實上，至1996年底，地方政府的各種預算外收費項目已達一千餘項、各種基金四百二十餘項（其中中央政府明文規定的收費項目僅130項）。³²2001年中央實行「收支分離」改革，規定行政事業性收費和罰沒收入均須繳回「財政專戶」，才使行政事業性收費的相對重要性有所減弱。³³

三、自籌資金

自籌資金一般指較低層級政府（特別是鄉鎮政府）以各種形式籌集並運用的資金。它最早出現在1950年代初，當時中共政府因縣級財政困窘，允許鄉鎮自行集資建設基礎設施。1983年廢除人民公社組建鄉鎮政府後，為滿足日增的公共服務需求，彌補鄉鎮預算不足，中共中央再次許可鄉鎮政府收取自籌資金。³⁴自籌資金常與預算外資金看似難以區分，但學者指出其根本差異有二：

第一，徵收依據不同。預算外資金是依據國家法律、法規、規章中的有關規定進行徵收的；而制度外資金則是各級政府或政府各部門自訂規章徵收的，這些規章往往超出了現有法律、法規、規章的範圍。

31. 王有強、盧大鵬、周紹傑，「地方政府財政行為：地方財力與地方發展」，**中國行政管理**（北京），第2期（2009年2月），頁111~116。

32. 樓繼偉，「中國三十年財稅改革的回顧與展望」，**中國經濟50人論壇編，中國經濟50人看三十年**（北京：中國經濟出版社，2008年），頁330~331。

33. 吳敬璉，**當代中國經濟改革教程**（上海：上海遠東出版社，2010年），頁245。

34. 翟連升，「鄉鎮自籌資金管理改革芻議」，**中國農村經濟**（北京），第3期（1997年3月），頁28。

第二，受監督程度不同。雖然預算外資金超出了預算管理的範圍，存在監督乏力的問題，但尚有一定的管理和監督，而制度外資金則完全脫離於監督之外，成為擁有者的「私產」。³⁵

自籌資金由鄉鎮政府自行支配，不進入國家財政體系，故被學者稱之為制度外財政。³⁶自籌資金主要源於「三提五統」。所謂「三提五統」，意指農民向村集體組織和鄉鎮政府繳納的各種費用。「三提」即為村組織的提留，包括公積金（用於農田水利基礎建設、購置生產性固定資產，以及興辦集體企業）、公益金（用於鄉村集體福利事業），以及管理費（用於基層幹部報酬和管理開支），是鄉鎮和村莊組織從本組織成員生產經營收入中提取，用於維持村莊擴大再生產、興辦公益事業，以及管理開發的費用。「五統」意指鄉統籌，主要是為農村公共財（包括教育、計畫生育、優撫、民兵訓練，以及鄉村道路等公用事業）及鄉鎮一級的行政業務提供資金。³⁷另外，對鄉鎮企業的各项收費也是自籌資金的主要來源之一。研究表明，稅收、利潤上繳、各種雜費和攤派的總額占鄉鎮企業稅前利潤的比例在江蘇省為65~75%，在廣東和山東是35~45%，全國則為53%。對湖南省的調查發現，鄉鎮企業要向六十多個行政單位和機構交納100種費用。³⁸

分稅制改革前，自籌資金是鄉鎮財政的重要組成（請見表四所示）。作為五級行政結構的最底層，鄉鎮政府財政收入一直缺乏

35. 孫德超，「地方制度外資金的形成機理及化解」，*福建師範大學學報*（哲學社會科學版）（福州），第4期（2012年4月），頁30。

36. 孫潭鎮、朱鋼，「我國鄉鎮制度外財政分析」，頁38~44。

37. Ran Tao, Justin Y. Lin, Mingxing Liu and Qi Zhang, "Rural Taxation and Government Regulation in China," *Agriculture Economics*, Vol. 31, No. 2-3 (December 2004), pp. 161~168.

38. Anthony J. Ody, "Rural Enterprise Development in China, 1986~1990," *World Bank Discussion Papers*, No. 161 (1992), p. 16.

穩定和規範的來源。在現行行政和財政體制下，鄉鎮政府事權重、財權少，要負擔大量且繁雜的公共服務（如中小學教育）和政策任務（如計畫生育、糧食收購等）；鄉鎮政府不但缺乏正式的稅基，也很少得到中央政府的財政移轉支付。所以，自籌資金便成為鄉鎮財政收入的主體。

表四：自籌資金在鄉鎮財政中之比率（%）：1986~1993年

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
總收入	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
預算內收入	83.3	82.7	80.0	75.9	74.6	72.0	71.5	73.8
預算外收入	5.0	4.7	5.6	6.0	6.4	6.9	7.1	6.5
自籌資金	11.7	12.6	14.4	18.1	19.0	21.1	21.5	19.8
總支出	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
預算內支出	77.5	76.6	74.3	69.4	69.0	66.3	65.9	67.6
預算外支出	6.4	6.1	7.0	7.2	7.4	7.7	7.6	7.0
自籌資金	16.2	17.3	18.7	23.4	23.6	25.6	26.5	25.4

資料來源：Christine P. W. Wong, "Rural Public Finance," in Christine P. W. Wong ed., *Financing Local Government in the People's Republic of China* (Hong Kong: Oxford University Press, 1997), p. 200.

在1996年之前，自籌資金之具體數據並未出現在公告的官方統計中。實際上，自籌資金在1986~1995年期間成長近十倍。對中國大陸東部和中部地區的抽樣調查發現，不少鄉鎮其自籌資金相對於預算內資金的比例甚至高達100~200%。一些省區的鄉鎮自籌資金規模已相當於預算內資金規模的50%左右。在1995年，鄉鎮財政預算內收入為639.5億元，其中非預算收入近300億元。³⁹表五列舉了1990年代初期之前的自籌資金規模。顯然，鄉鎮財政收入的絕大部分來自自籌資金。而且，經濟越發達地區，其自籌資金占地方財

39. 賈康、白景明，「中國政府收入來源及完善的對策」，頁52。

政收入比越高。因為較發達地區的鄉鎮企業發展較好，基層政府有較多的稅源。農村稅費改革後（該項改革於2000年在安徽省試點，2003年全面推行），取消了農村地區的「三提五統」，自籌資金數量始大幅下降。

表五：自籌資金之個案資料

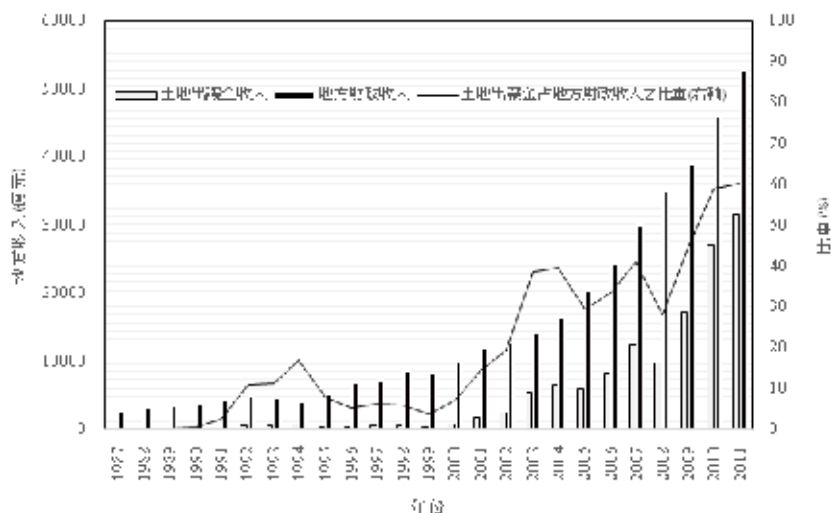
地方鄉鎮	年份	自籌資金占總公共收入之比例（%）
全國平均	1990	19.0
北方數鄉	1992	50.0
北京某鄉	1989	77.4
浙江某鎮	1989	72.5
廣州某鎮	1991	91.6
大連某鎮	1991	74.6
上海某鄉	1991	67.0
湖南某鎮	1991	41.7
浙江某鄉	1991	49.8
廣東江門市某鎮	1993	85.7
溫州樂清市某鎮	1993	63.2
	1994	87.0
溫州永嘉市某鎮	1994	69.7
湖北宜城縣某鎮	1992	59.7

資料來源：Gang Fang, "Market-Oriented Economic Reform and The Growth of Off-budget Local Public Finance," in Donald J. S. Brean ed., *Taxation in Modern China* (New York: Routledge, 1998), p. 212.

四、土地出讓金與非稅收入

分稅制改革後，隨著中國大陸經濟持續高成長、都市化程度提高，以及服務業成長等因素，帶動土地增值，使獨占土地使用、轉讓和變更地位的地方政府得以從土地的租售過程中獲取巨額利益。由圖二可見，晚近幾年土地出讓金已成為地方收入的最大來

源。2003~2011年期間，土地出讓金的規模平均約當地方財政收入的四成，特別是2010年與2011年該比例甚至逼近六成（參見圖二）。⁴⁰



圖二：地方政府土地收入

資料來源：1. 中華人民共和國國家統計局編，**中國統計年鑑**（北京：中國統計出版社，2013年）。〈<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2012/indexch.htm>〉

2. 參見中華人民共和國國土資源部編，**中國國土資源年鑑**（北京：國土資源年鑑編輯部，2012年）。

表六將地方政府預算外收入與土地出讓金進行加總，以重新測算非稅收入規模。顯然，相對於表一之數據而言，調整後的非稅收入占地方財政總收入之比重明顯提高，2010年該比重甚至達到七成。

40. 曹海濤，「產權、分稅制與地方政府行為—中國大陸『土地財政』之分析」，頁129。

表六：考量預算外收入與土地出讓金之後的非稅收入規模（單位：億元人民幣）

	地方預算外收入	土地出讓金	非 稅 收 入 （預算外收入＋土地出讓金）	非稅收入占 地方財政總 收入之比例 （%）	非稅收入占 GDP之比例 （%）
1980	394.40	--	394.40	31.1	8.7
1981	425.30	--	425.30	33.4	8.7
1982	532.02	--	532.02	38.1	10.0
1983	607.78	--	607.78	40.9	10.2
1984	717.94	--	717.94	42.3	9.9
1985	893.93	--	893.93	42.0	9.9
1986	1020.68	--	1020.68	43.2	9.9
1987	1200.77	0.35	1201.12	45.1	10.0
1988	1453.62	4.16	1457.78	48.0	9.7
1989	1586.55	4.47	1591.02	46.4	9.4
1990	1635.36	12.54	1647.90	46.0	8.8
1991	1862.20	101.87	1964.07	48.2	9.0
1992	2147.19	500.00	2647.19	56.9	9.8
1993	1186.64	511.16	1697.80	37.1	4.8
1994	1579.21	649.70	2228.91	57.3	4.6
1995	2088.93	388.06	2476.99	48.8	4.1
1996	2945.68	349.00	3294.68	49.2	4.7
1997	2680.92	428.35	3109.27	43.8	4.0
1998	2918.14	499.56	3417.70	40.1	4.1
1999	3154.72	304.69	3459.41	42.5	3.9
2000	3578.79	699.08	4277.87	42.8	4.4
2001	3953.00	1,655.29	5608.29	47.7	5.2
2002	4039.00	2,416.79	6455.79	51.4	5.4
2003	4187.43	5,421.31	9608.74	68.5	7.1
2004	4348.48	6,412.18	10760.66	66.3	6.7
2005	5141.58	5,883.82	11025.40	54.5	6.0
2006	5940.77	8,077.64	14018.41	57.8	6.5
2007	6289.95	12,216.72	18506.67	62.0	6.9
2008	6125.16	9,736.96	15862.12	45.6	5.0
2009	6062.64	17,179.55	23242.19	60.1	6.8
2010	5395.11	27,100.00	32495.11	70.6	8.1

資料來源：本研究整理。

土地出让金雖然是地方政府非稅收入的一項重要來源。但是地方政府因土地之獲益卻遠不止於此。就現實面而言，除土地出让金外，地方政府在土地開發過程中，亦收取大量其他稅費。以近年來的「商品房」建設為例，即能以管窺豹。在中國大陸，要進行一項合法的「商品房」地產開發計畫，建商須向房管、消防、園林、水利、教育、衛生、防震辦公室、自來水公司、供電局、工商管理局、質量檢驗站、招投標中心、環保局等幾十個地方單位和職能部門交納相關稅費。此外，建商還要交納12種稅和五百餘項費用和基金。儘管部分稅費已納入正式的財政預算，但大部分仍由地方政府自行支配，並且其具體數額難以估計。⁴¹

肆、非稅收入興起的制度根由

預算外收入、土地出让金和自籌資金等非稅資金在地方財政中的興起，與轉型過程中財政體制和土地財權等重要制度安排的實施密切相關，並且進一步引發地方政府對非稅資金的逐利行為。本節探討非稅收入興起的四大根由：中央政府與地方政府間財權與事權不對等、財政體制設計誘因難相容、地方政府有產權誘因，以及政策執行的資訊不對稱與監督問題。

一、中央政府與地方政府間財權與事權不對等

（一）地方財政收支失衡

縱向的收支失衡，即地方政府在全部政府支出中的比例大於其在收入中所占份額，是世界各國的普遍現象。⁴²然而，中國大陸

41. 陶然、汪暉，「中國尚未完成之轉型中的土地制度改革：挑戰與出路」，*國際經濟評論*（北京），第2期（2010年2月），頁108。

42. 參見World Bank, *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work* (Washington DC: WorldBank, 2005).

的情況特別嚴重。例如，1993~2003年，中央和省級政府收入占財政總收入的比例從35%上升到66%，其財政支出占總支出比例僅從45%上升到49%，之間的財政負擔由下級政府承受，其中又以縣鄉財政負擔最重。⁴³1998年縣鄉兩級政府的財政收入占全部政府收入的20.3%，但支出則占總支出的28.2%；2004年相應的比例分別為17.2%與31.3%；到2007年，則分別上升至19%和37%。⁴⁴2011年，地方政府收入占全部政府收入的比例為50.6%，但支出卻占全部政府支出的84.9%（改革初期，以1980年為例，相應的數字分別是75.5%和45.7%），地方收支失衡總額高達40,186.57億元。⁴⁵

收支失衡源於支出責任繁重。在中國大陸，大部分公共支出發生在省級以下政府。省級以下政府負責提供重要的社會支持和大部分的公共服務。其中，地級市和縣級市是提供社會安全網的主體，負責失業保險、最低生活保障、地區性養老金計畫。縣級政府還與下屬鄉鎮政府負責提供農村基礎教育和公衛。這兩級政府共同負擔全中國大陸超過70%的基礎教育支出和55~60%的公衛支出。⁴⁶2004年的一項調查顯示，在九年義務教育的經費投入中，78%由鄉鎮負擔，9%左右由縣財政負擔，11%左右由省財政負擔，中央僅負擔2%。⁴⁷到2010年，地方政府在農林水事務、環保、醫療衛生、社區事務、社會保障，以及就業等方面的支出已占政府總財

43. World Bank, *China: National Development and Sub-National Finance* (Washington, DC: World Bank, 2002), pp. 27~49.

44. Christine P. W. Wong, "Public Sector Reforms toward Building the Harmonious Society in China," in E. Lim and M. Spence eds., *Medium and Long Term Development and Transformation Of the Chinese Economy* (Beijing: China CITIC Press, 2011), p. 625.

45. 中華人民共和國財政部，**中國財政年鑑**，頁363~365。

46. World Bank, *China: National Development and Sub-National Finance*, pp. 34~35.

47. Athar Hussain and Nicholas H. Stern, "Public Finances, the Role of the State, and Economic Transformation, 1978~2020," in Jiwei Lou and Shuilin Wang eds., *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society* (Washington, DC: World Bank, 2008), p. 21.

政支出的95%以上。⁴⁸此外，地方政府尚須為基礎設施投資提供資金。

（二）政府間移轉支付的變遷

收支失衡可以透過移轉支付緩解，然而多數地方政府並沒有得到有效的政府間移轉支付的支持。中國傳統的移轉支付體制包括對貧困和少數民族地區的額度補貼，以及專項移轉支付。這一移轉支付制度有兩項特點：一是由於中央—地方的分配規則是建立在議價的基礎上，中央往往刻意將移轉支付數額壓低，以排擠地方的「小金庫」；二是具有中央化的重分配政治意涵，各地區獲得之資金有很大差異，工業區（如上海）將80%以上收入上繳中央，落後地區（如貴州）大部分支出得到中央支持。⁴⁹

由於1980~1990年代政府財政收入大幅下降，中央政府對貧困地區提供補助的能力式微。1987年中央甚至宣布，對貧困地區的移轉支付額凍結在1986年的水準（86億元）；在當時高通貨膨脹的總體經濟環境下，實質移轉支付銳減。到1990年，對貧困省份配額補貼在中央移轉支付總額中的比例已降到不足15%，其餘移轉支付則明顯偏向城鎮居民的糧食補貼和企業虧損補貼。結果使得許多地區從正式財政體制中獲得的財政收入進一步減少。例如，1981~1982年貴州省60%的財政支出來自中央的移轉支付，到1993年，這一比例僅為15%。⁵⁰

財政移轉支付制度於分稅制改革時引入兩項新內容：稅收返還和過渡時期均等化移轉支付。其中，占中央移轉支付約70%的稅

48. 中華人民共和國財政部，**中國財政年鑑**，頁374。

49. World Bank, *China: National Development and Sub-National Finance*, p. 44.

50. Christine P. W. Wong, "Rebuilding Government for the 21st Century: Can China Incrementally Reform the Public Sector?," *The China Quarterly*, No. 200 (December 2009), pp. 929~952.

收返還是按照來源地原則實施，即將移轉支付與徵稅連結。由而，更多的移轉支付流向富裕地區而不是貧困地區。具有均等效果的過渡時期均等化移轉支付則數量稀少，1996~2001年間不到中央總移轉支付的2%；至於專項移轉支付則主要流向城市地區和其他消費補助。⁵¹

（三）地方政府沒有正式預算財政自主權

中國大陸的財政分權改革，歷經收支劃分（1980年）、比例分成（1982年）、財政大包乾（1987年）、分稅制（1994年），使政府間財政關係形成多層次、多級別的複雜體制，上級政府在收入分配和支出責任劃分上具有主導權。在此財政體制中，地方沒有正式財政的自主權。除了不能發行債券和不能擔保外，地方政府也沒有預算自主權。實際上，中國大陸的五級政府的預算程序是相互關聯的。在中央政府預算沒有批准前，不能編製和批准省級預算；在省級預算沒有批准前，不能批准市級預算；縣和鄉鎮的情況依此類推。

此外，中央或上級政府經常指定地方完成某些政策但並不提供經費的作法，例如設定地方公職人員薪資水準，以及要求下級政府聘僱所屬大專院校畢業生等，實則進一步限制地方的預算自主權。同時，地方政府也無稅收自主權。在1994年分稅制改革賦予地方政府一些重要稅種（如營業稅、企業所得稅，以及個人所得稅）之前，地方政府並沒有完全屬於自己的稅種。即使分稅制改革後，地方仍無權確定稅率和改變稅基，亦無權開徵新稅。因此，在財政收支失衡、從上級政府獲得移轉支付又不可靠、且缺乏正式穩定稅

51. Christine P. W. Wong, "Overview of Issues in Local Public Finance in the PRC," in Christine P. W. Wong ed., *Overview of Issues in Local Public Finance in the PRC* (Hong Kong: Oxford University Press, 1997), pp. 27-60.

基之情況下，地方政府必須積極尋求非稅收入來源。

二、財政體制設計誘因難相容

地方政府必須從正式預算體制外找尋收入，以填補財政缺口。中央出於讓地方分擔財政負擔的考量，默許地方開發預算外之非稅收入。在缺乏正式預算自主權，但卻形同擁有開發預算外收入權力的情況下，地方政府有充分誘因將預算內收入轉為預算外。實際上，在收入分享期（1978~1993年），地方政府往往缺乏徵稅誘因，甚至設法減少稅收。許多地方政府只將稅收徵集到規定的上繳數額，並對企業減少課稅，以便蓄財於企業。總體經濟數字證實這個現象的存在：徵收自產品的間接稅、營業稅，以及增值稅三項占國民總產出的比例理論上應隨經濟規模擴大而增加，但實際上卻從1986年的10.8%下降至1990年的8.7%。⁵²

另外，財政包乾制雖然規定中央與地方的稅收分成協議，但中央常不遵守承諾，促使地方政府將預算內資金轉入預算外。例如，中央頻繁修改分成協議；不斷向地方政府融資；實施新稅種；以及宣佈對盈利企業的所有權等。中央有時甚至以強制性「借款」方式直接挪用地方資金。單以中央違反承諾為例，在1980~1987年間，財政制度至少歷經新的收入分享方案、利改稅，以及企業承包制等五次變革。⁵³其結果導致地方對財政制度的穩定性的預期降低和對中央承諾缺乏信任，由而更加倚重非稅收入。

三、地方政府之產權誘因：剩餘請求權與剩餘控制權合一

分權改革過程中，中央與地方對土地、企業等資產的產權進

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

53. 請參見 Jun Ma, *Intergovernmental Relations and Economic Management in China* (England: Macmillan Press, 1997).

行劃分，其結果使地方政府對於資產擁有剩餘請求權（residual claim）與剩餘控制權（residual rights of control）。前者係指契約規定的、扣除各種支出後剩餘之部分；⁵⁴後者則是指對契約沒有規定的部分之決定權。⁵⁵當兩者被指派給同一行為者時，將使所有者更加關注資產使用與轉讓的問題。⁵⁶茲分述如下：

（一）企業產權

分權改革將大部分經濟資源的配置權和國有企業管理權劃歸地方。以國有企業為例，1980年以前，中央政府擁有包括利潤和間接稅收在內的所有企業剩餘，而地方政府只能保留一部分地方企業利潤。財政分權改革使地方掌握了地方企業的所有剩餘。國企的自主收入（例如企業留利、折舊基金，以及大修基金）成為地方預算外收入的主要來源；在國企很少的市和鄉鎮裡，鄉鎮企業扮演類似於國企的角色。地方政府透過國企主管機關的身份控制國企的自主收入，儼然成為企業預算外資金的剩餘請求者。

由於預算外資金無須上繳，地方政府與企業有誘因進行策略協調，其結果造成部分應上繳的預算內資金被轉為預算外，以便留為地方所用。另者，由於預算外收入完全由地方政府支配，因此地方政府有強烈誘因利用預算外資金進行投資活動。有論者以為這是

54. Armen A. Alchian and Harold Demsetz, "Production, Information Costs, and Economic Organization," *American Economic Review*, Vol. 62, No. 5 (December 1972), pp. 777-795.

55. Stanford J. Grossman and Oliver D. Hart, "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration," *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 4 (August 1986), pp. 691-719.

56. Bengt R. Holmstrom and Jean Tirole, "The Theory of the Firm," in Richard Schmalensee and Robert D. Willig eds., *Handbook of Industrial Organization* (Amsterdam: Elsevier, 1989), pp. 62-133.

1980年代地方政府投資膨脹的主因。⁵⁷

（二）土地產權

除國有企業外，地方政府對土地也擁有剩餘請求權與剩餘控制權。首先，根據現行法律，地方政府有強制徵用土地和變更土地用途的權力：「國家為了公共利益的需要，可以依法對土地實行徵收或者徵用並給予補償」（土地法第2條）；而「涉及農用地轉為建設用地的，應當辦理農用地轉用審批手續」（土地法第44條）。這些法規，實則將對土地剩餘的控制權授予地方政府，因為既然土地變更用途只能透過政府徵用和審批來實現，所以只要以「公共利益」為名，政府便可強行徵收土地。其次，分稅制改革將城市土地有償使用之收入、土地增值稅，以及房產稅全部劃歸地方，無異使地方政府擁有對土地剩餘的請求權。

準此，從土地徵收、地目變更，乃至土地供給的全部過程已完全掌控在地方政府手中。在現行土地和財政制度之下，地方政府為追求自身利益，可以在城市國有土地與農村集體土地雙重產權機制下靈活操作。一方面，利用強制徵收的權利，以低價取得農地，並將之變更為建設用地或商住用地；另一方面，利用其獨占城市土地供給市場的地位，以差別取價方式標售土地。職是之故，土地收入乃成為地方政府重要的非稅收入來源。

四、中央政策任務執行的資訊不對稱與監督問題

作為中央政策的最終實施者，基層鄉鎮政府負責為國家收取各種稅金和執行各項政策任務。前者包括農業稅、農林特產稅、耕地占有稅，以及牲畜屠宰稅等；後者包括強制性糧食和棉花收購政

57. 沈立人、戴園晨，「我國『諸侯經濟』的形成及其弊端和根源」，*經濟研究*（北京），第3期（1990年3月），頁18。

策、計畫生育政策，以及與政治體制和行政升遷體制相關聯的各種「新趕超」和「達標」任務。由於中央無法直接觀測基層政府執行政策的成本以及確切了解基層政府所需之資源和方法，所以不可能提供適當經費。事實上，鄉鎮政府雖然屬於正式國家行政機關，但卻很少得到中央政府的財政支持，其行政經費多半出自基層村莊所繳交的各種稅費。⁵⁸

監督困難與資訊不對稱，使鄉鎮政府在執行政策時，經常以實行國家政策之名，藉機強化其行政權力、擴充編制，以及增加預算。同時，也因為高監督成本，鄉鎮政府有誘因巧立名目刻意擴大政策的實施範圍和執行強度，以便從中漁利。例如，根據1988年對27個樣本省份所進行的抽樣調查結果顯示，農民平均交納74種稅費，占人均淨收入的8.22%，其中只有27%屬於正式稅收。⁵⁹鄉鎮政府利用這個管道所獲取的稅費乃其財政收入的重要組成部分，惟該項收入多半轉化成預算外收入或自籌資金。

伍、討論：非稅收入的興起與地方政府行為的轉變

上文所討論的制度因素，毫無疑問地勢將扭曲地方政府的誘因結構，使地方政府行為發生轉變。直言之，亦即，地方政府基於對非稅資金的依賴和由而展開的逐利活動，將嚴重衝擊到地方公部門的資源配置問題，特別是政府支出與優先事項之間的對應關係。非稅收入對地方政府行為的諸多面向產生深刻影響，本節以近年兩種較具有代表性的地方行為為例，說明非稅資金的興起如何影響地

58. 陶然、劉明興、章奇，「中國農村稅費負擔：一個政治經濟學的考察」，鄧正來主編，*中國經濟：農村改革與農業發展*（上海：格致出版社，2011年），頁187~226。

59. Ran Tao, Justin Y. Lin, Mingxing Liu, and Qi Zhang, "Rural Taxation and Government Regulation in China," pp. 161~168.

方政府行為轉變，茲申述如下。

一、地方政府行為趨向「企業化」

財政分權改革的一個重要步驟是將支出責任下移，由地方政府執行大部分公共政策和提供主要的社會服務。然而，改革過程中並未建立相應機制以確保地方能有足夠資源完成指定任務。在計畫經濟時代，地方政府透過收入分成體制間接從中央獲得資金。自1980年代後期開始，支出任務已經與收入分成體制脫節，地方政府必須獨自為公共服務籌集資金。地方政府的「自我融資」，意味著地方正式財政體制「斷裂」了——政府的收入與支出責任分離，正式預算體系不再能支應地方對施行國家政策所需之支出。⁶⁰

為緩解財政壓力，地方政府轉而積極開發非稅收入以創造新財源，這導致政府行為趨向企業化。例如，為擴充收入，地方政府紛紛建立營利性實體，如開發公司、旅遊點，以及土地開發公司等。⁶¹在逐利過程中，地方政府宛如追求利潤極大化的企業般，其主要目標是使「財政淨利潤」（稅收收入＋非稅收入－公共服務支出）極大。⁶²因此，地方政府對能夠造就高利潤的產業部門（如財政包乾制時期的加工製造業和分稅制改革後的基礎設施）有很強的投資誘因，但卻相對冷落無法產生稅費收入的社會服務部門（如基

60. Christine P. W. Wong, "Can Retreat from Equality Be Reversed? An Assessment of Redistributive Fiscal Policies from Deng Xiaoping to Wen Jiabao," in Vivienne Shue and Christine P. W. Wong eds., *Paying for Progress in China: Public Finance, Human Welfare and Changing Patterns of Inequality* (New York: Routledge, 2007), pp. 12~28.

61. Christine P. W. Wong, "Rebuilding Government for the 21st Century: Can China Incrementally Reform the Public Sector?," pp. 929~952.

62. Roger H. Gordon and Wei Li, "Provincial and Local Governments in China: Fiscal Institutions and Government Behavior," in Joseph P. H. Fan and Randall Morck eds., *Capitalizing China* (Chicago: University of Chicago Press, 2013), pp. 337~369.

礎教育與醫療保健等)。⁶³

二、公共支出項目排序逆轉

對非稅收入的逐利行為的另一重要影響是：公共支出與項目排序之間的關係發生逆轉現象。改革開放最初幾年，公共服務支出實際上是增加的，教育、醫療、扶貧、環保，以及社會保障等事項被列為優先目標。例如，在1978~1982年期間，教育支出占國內生產總值的比例從1.8%增加到2.2%；醫療支出由1%提高到1.3%。但隨著財政收入減少與支出責任加重，政府對公共服務的支出不斷下降。地方政府的教育與醫療等支出大幅減少，其支出比例由1978年的3.3%、1988年的3.1%，下降至1995年的2.4%。⁶⁴

相應地，地方政府之公共支出與投資方向轉而傾向高利稅部門。在財政包乾制時期（1978~1993年），地方政府將大量資金投入可帶來高額稅費的工業企業。例如，鄉鎮企業除須將全部利潤的30%付給其「所有人」——地方政府，還得向地方政府繳交諸如「管理費」等額外費用。這類收入屬預算外收入，無需上繳中央，由而地方政府成為鄉鎮企業的狂熱支持者。⁶⁵觀察鄉鎮企業數由1978年的152萬家增加到1991年的1908萬家，似乎絕非偶然。⁶⁶

1994年的分稅制改革切斷地方政府與地方公有企業的直接聯

63. 傅勇、張晏，「中國式分權與財政支出結構偏向：為增長而競爭的代價」，*管理世界*（北京），第3期（2007年3月），頁4~12。

64. Christine P. W. Wong, "Public Sector Reforms toward Building the Harmonious Society in China," in E. Lim and M. Spence eds., *Medium and Long Term Development and Transformation of the Chinese Economy* (Beijing: China CITIC Press, 2001), pp. 616~654.

65. Barry J. Naughton, *Chinese Economy: Transitions and Growth* (Cambridge: The MIT Press, 2007), pp. 278~279.

66. Yingyi Qian and Chenggang Xu, "Why China's Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector," *The Economics of Transition*, Vol. 1, No. 2 (June 1993), p. 146.

繫，同時削弱地方直接設立企業的誘因。然而，中央—地方稅制設計中的一些或顯或隱的性質，諸如高額增值稅、高分成企業所得稅，以及地方獨占國有土地有償使用收入和營業稅，實則導引地方政府將施政重點轉向招商引資和城市土地開發，期望藉由吸引製造業投資、服務業發展和城市擴張，來獲取相關收入。⁶⁷其結果導致地方政府的支出項目特別側重基礎設施投資，而相對忽略環保與人力資本培育等項目。例如，針對1980~2002年間教育經費投入而言，雖然預算內撥款仍占總教育經費的主要部分，但其比例卻逐年遞減，由1980年的77.79%降至2000年的54.19%。進一步檢驗甚至發現，地方投資趨動的經濟成長與小學義務教育支出有明顯的替代關係，地方政府對基礎設施的投資實則對義務教育等投資產生排擠效果。⁶⁸

陸、結論

本文探討市場化轉型時期中國大陸非稅收入的規模、產生之制度因素，及其對地方政府行為的影響。研究發現，官方公布的非稅資金數據被嚴重低估，因為其中並不包括土地出讓金，經調整後發現非稅收入在地方財政中的角色至關重要。第二，非稅資金的興起，內生於分權改革所形成的政府間財政制度安排和產權制度。重視非稅資金的逐利行為使地方政府趨向「企業化」，進而使地方公共支出與項目排序之間的關係發生逆轉現象。

相較於現存文獻，本研究更全面地分析和討論了非稅收入在

67. 陶然、陸曦、蘇福兵、汪暉，「地區競爭格局演變下的中國轉軌：財政激勵和發展模式的反思」，*經濟研究*（北京），第7期（2009年7月），頁21~33；徐斯儉、呂爾浩，「市場化國家資本主義1990-2005：中國兩個地級城市個案研究」，*中國大陸研究*（台北），第52卷第2期（2009年6月），頁97~136。

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

中國大陸轉型過程中的發展。由於採用了較廣義的非稅收入概念，特別是考量了土地出讓金，本研究補充了相關議題的討論。同時，在本文所提出的「發展背景—制度誘因—行為結果」的結構下，地方政府「隨著誘因起舞」。因此，要改變地方政府行為，既需要財政體制的改革，又要有政府治理的改革，進而改變地方政府的誘因。以財政體制改革而言，應適當賦予地方政府一定的稅收自主權和發債權，以改善地方政府的財政收支差距。在政府治理機制的改革上，調整現行官員升遷制度中偏重經濟指標的作法，將公共服務、環境保護等的評估納入評量體系。這些議題的深入討論可以作為未來之研究方向。

另外，考量到中國大陸多重政府結構和複雜的政治生態，地方政府往往沒有誘因完全公布非稅收入數量、來源與支出流向。因此，深入的田野調查和個案研究是補充官方數據不足的重要方法，亦是未來之研究方向。鑑於非稅收入衍生之不利後果，中國大陸中央政府已經多次採取政策改革，規範地方過度追求非稅收入的行為，因此，政策實施的具體結果、對地方政府財政的影響、地方與中央的博弈等是重要而有趣的議題，同時也是本文沒有討論之處，這也是未來研究方向所在。

參考文獻

一、中文

王小利，「非稅收入與經濟增長長期關係的實證分析」，**山西財經大學學報**（太原），第8期（2004年8月），頁45~49。

王有強、盧大鵬、周紹傑，「地方政府財政行為：地方財力與地方發展」，**中國行政管理**（北京），第2期（2009年2月），頁111~116。

中華人民共和國財政部，**中國財政年鑑**（北京：中國財政雜誌社，2006年）。

-----，**中國財政年鑑**（北京：中國財政雜誌社，2012年）。

中華人民共和國國土資源部編，**中國國土資源年鑑**（北京：國土資源年鑑2012年）。

中華人民共和國國家統計局編，**中國統計年鑑**（北京：中國統計出版社，2013年）。〈<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2012/indexch.htm>〉

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

李德章、梁尚敏、範亞駿，「中國非稅收入改革及規範化管理研究」，**經濟研究參考**（北京），第18期（1999年9月），頁2~19。

李學文、盧新海、張蔚文，「地方政府與預算外收入：中國經濟增長模式問題」，**世界經濟**（北京），第8期（2012年8月），頁134~160。

周飛舟，「大興土木：土地財政與地方政府行為」，**經濟社會體制比較**（北京），第3期（2010年6月），頁77~89。

吳敬璉，**當代中國經濟改革教程**（上海：上海遠東出版社，2010年）。

財政部財政科學研究所課題組，「預算外資金：情況、問題和對策」，**財政研究**（北京），第8期（1995年8月），頁42~46。

「財政部、國家發展和改革委員會、監察部、審計署關於加強中央部門和單位行政事業性收費等收入『收支兩條線』管理的通知」，**中華人民共和國財政部**，2003年8月。〈http://big5.csj.sh.gov.cn/gate/big5/www.csj.sh.gov.cn/pub/xxgk/zcfg/swzsgl/200308/t20030811_284495.html〉

「財政部關於加強政府非稅收入管理的通知」，**中華人民共和國財政部**，2004年9月。〈http://yss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengceguizhang/200805/t20080522_33620.html〉

徐斯儉、呂爾浩，「市場化國家資本主義1990~2005：中國兩個地級城市個案研究」，**中國大陸研究**（台北），第52卷第2期（2009年6月），頁97~136。

孫潭鎮、朱鋼，「我國鄉鎮制度外財政分析」，**經濟研究**（北京），第9期（1993年9月），頁38~44。

孫德超，「地方制度外資金的形成機理及化解」，**福建師範大學學報**（福州），第4期（2012年4月），頁29~33。

國家統計局國民經濟綜合統計司編，**新中國六十年統計資料彙編**（北京：中國統計出版社，2008年）。

陳永成、劉小紅，「政府非稅收入影響因素的實證解釋」，**經濟論壇**（石家莊），第8期（2012年8月），頁137~146。

郭玉清、楊棟，「中國政府預算收支關係：一個三變量誤差修正模型的檢驗」，**世界經濟**（北京），第7期（2007年7月），頁28~37。

黃佩華，「中國經濟的漸進式改革之路是否走到了盡頭？」，**改革**（北京），第1期（1994年1月），頁71~78。

陶然、陸曦、蘇福兵、汪暉，「地區競爭格局演變下的中國轉軌：財政激勵和發展模式的反思」，**經濟研究**（北京），第7期（2009年7月），頁21~33。

陶然、汪暉，「中國尚未完成之轉型中的土地制度改革：挑戰與出路」，**國際經濟評論**（北京），第2期（2010年2月），頁93~123。

陶然、劉明興、章奇，「中國農村稅費負擔：一個政治經濟學的考察」，鄧正來主編，**中國經濟：農村改革與農業發展**（上海：格致出版社，2011年），頁187~226。

喬寶雲、范劍勇、馮興元，「中國的財政分權與中小學義務教育」，**中國社會科學**（北京），第12期（2005年11月），頁37~46。

傅勇、張晏，「中國式分權與財政支出結構偏向：為增長而競爭的代價」，**管理世界**（北京），第3期（2007年3月），頁4~12。

曾永清，「大陸預算外資金問題研析與長期效應之研究」，**東亞研究**（台北），第41卷第2期（2010年10月），頁42~74。

曹海濤，「產權、分稅制與地方政府行為—中國大陸『土地財政』之分析」，**遠景基金會季刊**（台北），第13卷第1期（2012年1月），頁101~156。

賈康、白景明，「中國政府收入來源及完善的對策研究」，**經濟研究**（北

京），第6期（1998年6月），頁46~54。

賈康、劉新民，「非稅收入規範化管理研究」，**稅務研究**（北京），第4期（2005年4月），頁24~31。

翟連升，「鄉鎮自籌資金管理改革芻議」，**中國農村經濟**（北京），第3期（1997年3月），頁26~30。

鄧英淘、姚鋼、徐笑波、薛玉偉，**中國預算外資金分析**（北京：中國人民大學出版社，1990年）。

樓繼偉，「中國三十年財稅改革的回顧與展望」，中國經濟50人論壇編，**中國經濟50人看三十年**（北京：中國經濟出版社，2008年），頁330~331。

盧洪友，「非稅財政收入研究」，**經濟研究**（北京），第6期（1998年6月），頁55~61。

二、英文

Alchian, Armen A. and Harold Demsetz, "Production, Information Costs and Economic Organization," *American Economic Review*, Vol. 62, No. 5 (December 1972), pp. 777~795.

Allen, Richard and Dimitar Radev, "Managing Controlling Extrabudgetary Funds," *IMF Working Paper*, No. 1 (December 2006). <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06286.pdf>>

Deng, Xin and Russell Smyth, "Non-Tax Levies in China: Sources, Problems and Suggestions for Reform," *Development Policy Review*, Vol. 18, No. 4 (December 2000), pp. 391~411.

Grossman, Stanford J. and Oliver D. Hart, "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration," *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 4 (August 1986), pp. 691~719.

Gordon, Roger H. and Wei Li, "Provincial and Local Governments in China: Fiscal Institutions and Government Behavior," in Joseph P. H. Fan and Randall Morck eds., *Capitalizing China* (Chicago: University of Chicago Press, 2013), pp. 337~369.

Holmstrom, Bengt R. and Jean Tirole, "The Theory of the Firm," in Richard Schmalensee and Robert D. Willig eds., *Handbook of Industrial Organization*

(Amsterdam: Elsevier, 1989), pp. 62~133.

Huang, Jenthe and Wenfa Cheng, "Mainland China's Tax Revenue and Extrabudgetary Funds," *Issues and Studies* (September 1996), pp. 69~86.

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

Hussain, Athar and Nicholas J. Stern, "Public Finances, the Role of the State, and Economic Transformation, 1978~2020," in Jiwei Lou and Shuiling Wang eds., *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society* (Washington, DC: World Bank, 2008), pp. 13~38.

Lin, Justin Y. and Jeffery B. Nugent, "Institutions and Economic Development," in T.N. Srinivasan and Jere Behrman eds., *Handbook of Development Economics* (Amsterdam: North-Holland, 1995), pp. 2301~2370.

Lin, Justin Y. and Zhiqiang Liu, "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China," *Economic Development and Culture Change*, Vol. 49, No. 1 (October 2010), pp.1~21.

Ma, Jun, *Intergovernmental Relations and Economic Management in China* (England: Macmillan Press, 1997).

Naughton, Barry J., *Chinese Economy: Transitions and Growth* (Cambridge: The MIT Press, 2007).

OECD, *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries* (Paris: OECD Publications Service, 2001).

Ody, Anthony J., "Rural Enterprise Development in China, 1986~1990," *World Bank Discussion Papers*, No. 161 (1992), p. 16.

Park, Albert, Christine P. W. Wong and Changqing Ren, "Distributional Consequences of Reforming Local Public Finance in China," *The China Quarterly*, No. 147 (September 1996), pp. 751~778.

Qian, Yingyi and Chenggang Xu, "Why China's Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector," *The Economics of Transition*, Vol. 1, No. 2 (June 1993), pp. 135~170.

Qian, Yingyi and Barry R. Weingast, "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style," *Journal of Policy Reform*, Vol. 1, No. 2 (December 1996), pp. 149~185.

Tao, Ran, Justin Y. Lin, Mingxing Liu and Qi Zhang, "Rural Taxation and Government Regulation in China," *Agriculture Economics*, Vol. 31, No. 2-3 (December 2004), pp. 161~168.

West, Loraine A. and Christine P. W. Wong, "Fiscal Decentralization and Growing Regional Disparities in Rural China: Some Evidence in the Provision of Social Services," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 11, No. 4 (December 1995), pp. 70~84.

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

-----, *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work* (Washington DC: World Bank, 2005).

Wong, Christine P. W., "Overview of Issues in Local Public Finance in the PRC," in Christine P. W. Wong ed., *Overview of Issues in Local Public Finance in the PRC* (Hong Kong: Oxford University Press, 1997), pp. 27~60.

-----, "Rural Public Finance," in Christine P. W. Wong ed., *Financing Local Government in the People's Republic of China* (Hong Kong: Oxford University Press, 1997), pp. 167~212.

-----, "Fiscal Dualism in China: Gradualist Reform and The Growth of Off-budget Finance," in Donald J. S. Brean ed., *Taxation in Modern China* (New York: Routledge, 1998), pp. 187~208.

-----, "Converting Fees into Taxes: Reform of Extrabudgetary Funds and Intergovernmental Fiscal Relations in China," in Richard Bird, Robert Ebel and Christine Wallich eds., *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies* (Beijing: Central Translation Press, 2001), pp. 375~394.

-----, "Public Sector Reforms toward Building the Harmonious Society in China," in E. Lim and M. Spence eds., *Medium and Long Term Development and Transformation of the Chinese Economy* (Beijing: China CITIC Press, 2001).

-----, "Can Retreat from Equality Be Reversed? An Assessment of Redistributive Fiscal Policies from Deng Xiaoping to Wen Jiabao," in Vivienne Shue and Christine P. W. Wong eds., *Paying for Progress in China: Public Finance, Human Welfare and Changing Patterns of Inequality* (New York: Routledge, 2007), pp. 12~28.

-----, "Rebuilding Government for the 21st Century: Can China Incrementally Reform the Public Sector?," *The China Quarterly*, No. 200 (December 2009), pp. 929~952.

聯絡作者：曹海濤

聯絡地址：413台中市霧峰區柳豐路500號

亞洲大學國際企業學系

電子信箱：tsaoht@asia.edu.tw

收稿日期：2014/05/26

審稿通過：2014/10/03

責任編輯：王茂丞、方恩斌