

# 轉型策略、制度變遷與中央— 地方關係：中國大陸財政轉移 支付之研究\*

曹 海 濤

(閩江學院經濟學系教授)

## 摘 要

中國大陸的財政轉移支付制度呈現反均等化的特徵，本文分析這種反均等化財政轉移支付制度背後的邏輯。我們認為，中國大陸現行財政轉移支付制度的形成及運作，是市場化轉型過程中，中央的改革策略（分權與政府退縮）、財政制度變遷（財政包乾制和分稅制）、中央與地方博弈共同作用的結果。準此，雖然分稅制改革前（1979~1993）與分稅制改革後（1994~迄今）的財政轉移支付都沒有達成均等化目標，但兩者背後的運作機理有所不同。分稅制改革前，財政轉移支付的反均等化是因為中央政府的財政收入大幅減少，由而衍生政府退縮（減少支出）之結果；分稅制改革後，財政轉移支付的反均等化，是中央—地方博弈後制度設計（稅收返還和專項轉移支付）的結果。

**關鍵詞：**中國大陸、分權改革、財政轉移支付、中央—地方關係

\* \* \*

## 壹、前 言

作為政府間財政體制（intergovernmental fiscal system）中重要的制度安排之一，財政轉移支付（fiscal transfers）主要用於解決垂直性（不同層級政府之間）收支失衡和水平性（不同地區政府之間）財力不平等問題（Litvack, Ahmad and Bird 1998）。然而，與多數國家相比，中國大陸許多地方政府並沒有得到有效的財政移轉支付支持。

---

\* 作者衷心感謝兩位匿名審查人之寶貴意見及編委會之建議，同時也對科技部的研究資助表示誠摯謝意（計畫編號：MOST1032410H468001）。對於文中出現之任何錯誤，當由作者自行負責。

實際上，中國的轉移支付產生迥異的結果：它呈現反均等化（anti-equalization）特徵。亦即，轉移支付不但沒能促進地方政府的財政平衡，反而擴大了財政收支差距。那些經濟發達的地方，得到更多的轉移支付；經濟發展落後的地區，得到較少的轉移支付。財政轉移支付的反均等化，是造成中國大陸垂直性財政失衡，以及不同地區政府在提供公共服務能力差異上的重要因素。探尋這種反均等化財政轉移支付制度形成原因，構成本文的主要研究動機。

另者，財政轉移支付已成為中國大陸中央與地方互動時所運用的重要政策工具。在分稅制改革前，只有貧困省份接受轉移支付。分稅制改革後，包括上海、北京在內的所有省級單位，均對轉移支付產生高度依賴。在中央政府越來越以轉移支付來使用它不斷增加的財政收入，而各級地方政府財政也越來越依賴轉移支付的情況下，轉移支付這一政策工具值得深入研究。分析轉移支付的設計、運作和分配等議題，對了解中國大陸的轉型過程中的許多重要問題（例如財政體制、中央—地方關係、區域發展、地方政府行為等）會有實質幫助。

不同於現存文獻，它們強調政治因素是決定中國大陸轉移支付的主要基礎；本文認為，中國大陸現行轉移支付制度的形成，是市場化改革過程中中央的改革策略選擇（分權與政府退縮（government withdrawal）、制度變遷（財政包乾制和分稅制）、中央與地方博弈（既得利益者反抗和中央妥協）共同作用的結果。在此情況下，雖然分稅制改革前（1979～1993 年）與分稅制改革後（1994～迄今）的轉移支付都沒有達財政成均等化目標，但兩者背後的運作機理有所不同。分稅制改革前，財政轉移支付的反均等化源於中央財政收入因分權改革而大幅下降引發的政府退縮（減少支出）。分稅制改革後，財政轉移支付的反均等化則是中央—地方博弈後制度設計的結果。

除前言外，本文其餘部分之安排如下：第二節為相關文獻回顧；第三部分討論中國大陸財政轉移支付制度之特徵；第四部分主要分析轉型時期的財政轉移支付制度形成之原因；最後是結論。

## 貳、文獻回顧

本節由二方面討論相關文獻：（一）現行轉移支付制度是否達成均等化目標；（二）造成轉移支付呈現反均等化特徵之原因。在轉移支付制度是否達成均等化目標議題上，又分為兩種情況加以說明：現行轉移支付沒有實現均等化目標，以及現行轉移支付達成某種程度的均等化目標。茲簡述如下。

### 一、現行轉移支付制度是否達成均等化目標？

（一）否：現行財政轉移支付具有反均等化特徵

Tusi（2005）檢視了中國大陸 1994~2000 年間的縣級財政失衡狀況。他發現，分稅制改革沒有縮小地方的財政失衡。相反，分稅制改革中的稅收分享設置和財政轉移

支付的引進惡化了財政不平等。利用 1952~2001 年間的數據，Tochkov (2007) 研究了中央的淨轉移支付是否平滑了地方政府支出上的波動。研究顯示，富裕省份比貧困省份收到更多支出平滑方面的轉移支付，這種情況在財政分權時期更為明顯。富裕省份能得到更多的轉移支付（特別是專項轉移支付），是因為其更有能力與中央討價還價。

Shih and Zhang (2007) 以 1995~2000 年縣級資料檢驗財政轉移支付的運作。作者發現，在 1995~2000 年，分稅制顯示了強烈的趨勢：財政資源配置從貧窮的縣向富裕的縣移轉。同時，他們也檢驗了轉移支付與財政供養人口（即俗稱「吃飯財政」）之間的關係，發現兩者正相關。

Shah and Shen (2008) 詳細討論了中國的財政轉移支付架構，並對不同的轉移支付項目進行分析。論者認為，現行轉移支付制度太過複雜，而且缺少一個好的均等化體系的基本要素。作者對財政轉移支付的未來改革提出了基本框架：分散稅基，建立法律規範和設立協調機制，建立財政透明性、責任性和問責性的架構、簡化項目、建構國家最低標準支付等等。

利用 1995~2004 年間 31 個省的相關數據，Lin (2011, 160-177) 對中國財政轉移支付進行驗證，以探討現行制度在縮小地區財政差異方面是否有效。結果發現，以每人平均轉移收入來看，收入水準高的省份比收入水準低的省份得到更多的中央政府轉移支付，經濟成長率高的省份比成長率低的省份得到更多的轉移收入。由於稅收返還在轉移支付中占主導地位，現行的轉移支付對減少地區財政差異的作用微弱。此外，少數民族地區和西部地區比其他地區得到中央的轉移支付更多，而非少數民族和西部以外經濟成長速度緩慢的地區，在當前的轉移支付體制下處於不利地位。

Zhang and Zheng (2011) 使用 1997~2003 年間的縣級（國家級貧困縣與非國家級貧困縣）數據，檢驗了決定地方收到多少轉移支付的因素。他們將轉移支付分為兩大部分：稅收返還和均等化轉移支付（作者故意擴大均等化轉移支付的範圍）。實證結果表明，雖然不含稅收返還的轉移支付能促進均等化，轉移支付的整體效果是不均等的，因為有利於富裕地區的稅收返還主導了轉移支付。

詹晶 (2011) 以 1994~2006 年的省級數據考察中央對省級財政轉移支付的決定因素。作者檢驗以下三個假說：（1）財政均等：中央會轉移更多財力給財政資源需求更大的地方；（2）政治議價：中央會轉移更多的財力給予政治議價能力更高的地方；（3）中央會轉移更多的財力給予能產生更高經濟效益的地方。結果顯示，財政轉移支付的分配雖然在某種程度上遵從了均等化原則，並反映了地方政府的議價能力，但更大程度上追求的是經濟效益（即假說 3 得到證實）。

Huang and Chen (2012) 再次對中國大陸的財政轉移支付是否達成均等化進行檢驗。作者將 27 省 3 個直轄市的 1995~2007 年間的財政轉移支付進行分解，分別驗證稅收返還、一般性轉移支付、專項轉移支付等不同形式的轉移支付。研究發現，中國大陸 1994 年之後建立之財政轉移制度，有一些均等化要素。這些因素的存在，一方面是因為財政轉移的機制設計，使稅收返還的部分逐漸縮小；另一方面，是因為一般性轉移支付雖然在全部轉移支付中的份額很小，但其自 2002 後開始增加。然而，在轉移支

付中占最大份額的專項轉移，是反均等化的；它是非規則基礎的，易受政治影響。結果，整體的轉移支付呈現出反均等化效果。

周飛舟（2012）具體研究了專項轉移支付的運作情況，透過義務教育的案例分析，作者指出專項轉移支付在基層的使用效率低下，產生許多意外結果。例如，它排擠了地方原本的支出，導致基層官員的尋租行為和資金浪費等。

## （二）是：現行財政轉移支付能夠減緩地區差距和地方政府財政失

Lou（2008, 160）指出，中國的地區間財力與公共服務提供能力有極大差異，但這種差異已經藉由轉移支付體制得到縮小，「2005 年中國東中西部的財政收入比例為 60：23：17，而它們的支出比為 46：29：25」。這主要是因為 2002 年以來，在整體轉移支付中，一般性轉移支付不斷增加，而專項轉移支付在不斷減少。以 2005 年為例，在加入轉移支付後，五個最富裕省份（上海、北京、天津、浙江、廣東）每人平均預算收入相對於全國平均水準的比率，由沒有考量轉移支付前的 3.77 下降到 2.74；而五個最窮省區（四川、安徽、甘肅、貴州、西藏）的人均預算收入相對於全國平均水準的比率，則由 0.42 上升為 1.06。張莉、羅華平（2013），考察了 2000~2005 年間 257 個市的財力差異，以及轉移支付的作用。研究發現，產業結構對市級政府的財力差異有重大影響，而在獲得財政轉移支付後，地區間的財力差異很大程度上縮小了。作者認為，財政轉移支付體系對縮小地區間財力差異有一定貢獻。但是，該研究的時間跨度較短（僅包括 2000~2005 年），且對財政轉移支付均等化作用的分析是非實證性的，作者只計算了泰爾指數（Theil index），並以之衡量轉移支付的均等化效果。

由以上討論可看出，在實證上，所有的研究均突顯出現行轉移支付具有反均等化的特徵，這些文獻使用之數據則涵括省、市、縣級。因此，轉型時期中國大陸的，轉移支付制度基本上是反均等化的。

## （三）其他相關文獻

張恆龍、陳憲（2007）的研究有些不同，他們研究轉移支付對地方財政努力而非財政失衡的影響。作者分析了 1994~2003 年間三種主要轉移支付（稅收返還、財力性轉移支付和專項轉移支付），對地方財政努力之間的誘因效果。其中，稅收返還對地方政府財政努力有正向激勵效果；財力性轉移支付和專項轉移支付對地方政府財政努力產生負向激勵效果。總體上，現行的政府間財政轉移支付制度不利於提高地方政府的財政努力，對實現財政均等化的作用相當有限。同時，作者認為，應當增加專項補貼份額，減少財力性轉移支付比重。

袁飛、陶然、徐志剛（2008）研究了財政轉移支付與財政供養人員之間的關係，也研究了財政轉移支付對地方政府誘因的影響。他們對 1994~2003 年間的縣級資料分析指出，資源稟賦條件不好的地方，更傾向將轉移支付用於增加財政供養人口，把這些人員安置於對經濟發展未必有利的政府部門就業，以強化地方政治支持網路或保障

地方穩定。資源稟賦好的地區，由於預期獲得之轉移支付的可能性會下降，更加傾向透過有效公共投資以發展地方經濟。

## 二、中國大陸反均等化財政轉移支付之形成原因

在分析中國大陸轉移支付制度背後的邏輯或制度基礎時，論者大都強調政治邏輯 (political logic)，認為這種制度安排是中央有意為之，目的是攏絡經濟強勢者。

Raiser (1998) 對 1978~1992 年間中國的財政轉移支付進行研究，發現所有的貧窮省份都得到了數量不等的補助，但最窮的省份卻未必得到最高水平的轉移支付。補助水平最高的是那些非漢族人口為主的省份，儘管他們的收入水準超過了那些漢族人口為主的貧窮省份 (Raiser 1998)。作者指出，中國的財政轉移支付之所以缺乏效率，是因為中央在進行轉移支付時，考量的是接受者的政治、經濟和軍事的重要性，而不是出於均等化目的。

同樣由政治因素對中國大陸政府間財政轉移支付進行研究，Wang (2005) 認為，維持國家的統一為中國政治精英在進行轉移支付時決定性的考量。因此，那些非漢族人口占多數的省份得到了最高水準的轉移支付，即使他們的收入水平高於那些貧窮的省份。作者將決定中央轉移支付的關鍵因素分為三類：中央決策者對公平的考量、中央決策者的政治考量、地區的議價能力。實證結果顯示：首先，公正性考量在中央與省之間的財政轉移支付過程中作用甚微；其次，與傳統的觀點相反，財政轉移支付中涉及的議價空間極其微小；第三，財政轉移支付最重要的決定因素是決策者的政治考量，特別是對國家統一考慮。此研究的最大問題是僅以 1998 年的省級資料驗證其假說，不是時間序列資料。因此，其研究無法回答現行財政轉移支付是否真正能實現均等化的問題。

在缺乏民主、可信的聯邦制度和福利國家遺產的威權體制下 (例如中國大陸)，什麼原因促使威權者 (autocrat) 對地方政府進行財政轉移支付呢？Shih, Zhang, and Liu (2013) 認為，若有充足的時間 (time horizon)，例如長期執政，中央有強烈的誘因賄賂威權體制下的地方政府 (官員)，以確保其支持現行的威權體制，並反對社會抗爭。同時，若時間足夠長久，威權的中央當局也有額外的誘因鼓勵經濟成長，這是透過轉移支付獎勵高成長地區和透過轉移支付支持教育來達成的。然而，與民主制度相比，威權者很少有誘因對老年人口比例高的區域給予財政轉移支付，因為這些人不能投票且對長期的經濟成長貢獻較小。作者以 1993~2003 年間中國大陸的中央與省對縣的轉移支付檢驗其論點，發現地方政府的應付薪資總額 (payroll)，對地方獲得轉移支付有最大的影響，而發展水準、在學人口比例對財政轉移支付也有正效果。與平均水準相較，老年人口比例較高的縣沒有得到額外的財政轉移支付。

本研究不否認政治邏輯的觀點。事實上，政府間財政轉移支付是一個充滿政治角力的過程 (Markusen, Saxenian and Weiss 1981)。例如，前蘇聯解體後，俄羅斯聯邦向有分裂傾向和實力的地區轉移了更多的財力 (Treisman 1996; 1998)。德國統一後，西

德也向東德輸送巨額的財政支付以鞏固國家統一 (Heilemann and Rienicke 1995, 42-47)。然而，檢視中國大陸轉型過程中具體的政治經濟發展動態，本研究認為政治觀點的解釋過於簡化。首先，由於論者或者只分析分稅制改革前的狀況，或者只探討分稅制改革後的轉移支付運作，並依相應年代的數據驗證其理論，這就將現行財政轉移支付制度的形成及運轉，以割裂的方式呈現。問題是，在 1979~1993 年間，財政轉移支付乃至整個財政體制是如何運作的，它們又對之後的轉移支付制度有何影響？在目前文獻中，這些重要問題未得到整體性考量。

其次，由於將財政制度轉型過程割裂，現有文獻對轉移支付制度之解釋產生以下問題。一方面，論者低估了制度改革的複雜性，例如既得利益者的抗拒和制度變遷過程中的「路徑依賴」(path dependence) 特性。另一方面，論者高估了主政者的制度設計能力與執行能力，例如中央能設計出好的轉移支付的具體內容，並且信任地方能有效執行，以及中央有充分資訊監督地方。第三，要對轉移支付有深入的洞悉，還應對具體的轉移支付內容之形成及施行進行探討。例如，稅收返還可能是中央與地方博弈的結果，目的在於維繫地方的稅收誘因。專項轉移支付，是在資訊不對稱 (information asymmetry) 情況，中央 (委託人) 監督地方 (代理人) 的一種制度安排。

## 參、財政轉移支付制度的基本原則與中國大陸轉移支付的特徵

中央在收入上的集中和地方政府的事權與收入不對等，導致地方財政失衡（垂直性失衡）和地區間財政支出的差異（水平性失衡）。財力失衡一方面使地方政府轉向預算外或制度外尋求收入；另一方面，也造成地方對來自中央的財政轉移支付產生強烈依賴，由而對轉移支付在政府間財政體制中的合理制訂與有效實施提出急迫要求。

### 一、財政轉移支付的基本原則

通常，實施財政轉移支付的主要目的有三：平衡地區間財政能力、中央相對擁有更多資源和稅基、補償諸如教育和環保等具有外部效果 (external effects) 的跨區業務等 (Ma 1997)。補償外部性的理由曾有所爭議。例如，有論者指出美國聯邦政府職能性財政援助的基本經濟原因，是補貼一些州最重要的支出計畫所產生的普遍、甚至是日益增加的外溢效果 (spill-over effects) (Break 1967)。而有研究則認為補償外部效果可能不是中央補貼政策的主要目標。論者發現中央財政補貼與可能獲得之外溢效果的變量之間並無重大關聯；相反，中央對地方財政轉移支付的主要目的是使資源和公共產品的分配更加公平，中央的轉移支付與各州收入水準呈反比 (Inman 1988, 33-74)。但是，補償外部效果仍被認為是財政轉移支付的重要目標之一。例如，乾淨的空氣是具有外溢效果（使鄰近地區受益）的公共財，財政轉移支付可以補償一個地方政府對

這種公共財支出的不足 (Bednar 2005, 189-205; Besley and Coate, 1999; Oates 1999, 1120-1149)。

財政轉移支付的更主要目的，大多數情況下可能是為了彌補上下層級政府（垂直性）與地方政府間（水平性）的財政失衡，實現各級政府財政能力及其供給公共財能力方面的均等化 (Boadway and Hobson 1993; Dollery 1998, 129-153; Renzsch 1998, 127-146)。因此，在政府間財政體制中，財政轉移支付就成為中央協調地區間財政能力差距的重要政策工具 (Bahl and Linn 1994, 1-19)。

構建政府間財政轉移支付體系的最佳途徑沒有固定規則，但國際實踐仍產生了一些普遍接受的標準，包括：

1. 轉移支付體系的設計應當遵循預期目標。例如，如果某種有條件的撥款是為了激勵某種公共服務的產生，則這種撥款的設計就應當向地方政府提供足夠的誘因以促進公共服務產生。或者，如果目的是為了允許地方政府根據地方偏好安排支出計畫，就應該使用條件撥款。
2. 政府間轉移支付的結構應當透明，即每一個接受轉移支付的政府都應當了解轉移支付的資金規模是如何確定的。基於公式的分配或者基於來源的共享稅就是轉移支付分配透明的例子。這些公式變化的影響也能為接受者所理解。
3. 政府間轉移支付不應當根據地方政府的赤字水準進行分配。在省級或省級以下層級政府，赤字撥款都是財政紀律的大敵。
4. 上級政府應當定期評估它們的轉移支付計畫，以確定目標是否可以實現。例如，如果一項特定的轉移支付計畫是用於均等化目的，那麼就應該定期評估以確定該目標是否被實現 (Bahl 2011, 202)。

## 二、中國大陸的現行轉移支付制度之特徵

由於中央將財權上收事權下放，且地方政府沒有任何稅收自主權，也沒有預算自由及不得自行借款，地方政府對中央的財政轉移支付產生高度依賴，使轉移支付成為中國大陸中央與地方互動時的重要政策工具。我們歸納了中國大陸的轉移支付的兩項重要特徵。

### （一）地方政府對財政轉移支付的高度依賴

地方政府對財政轉移支付的高度依賴出現在 1994 年分稅制改革後。分稅制改革的主要內容之一，是中央重新集中財權，但保持支出責任的高度分權。1994~2011 年間，中央的預算收入占全部預收入之比率平均超過 50%，而其預算支出占全部預算支出之比率大約為 25%。譬如，2010 年和 2011 年，中央的預算收入占總收入之比重分別為 51.1%和 49.4%，預算支出占總支出之比重分別僅為 17.8%和 15.1% (中國統計年鑑 2013)。明顯地，中央不可能在收取多數稅收的情況下，只負擔極小支出。中央的

大部分收入，以財政轉移支付的方式移轉給地方了。以 2008 年為例，中央對地方的總轉移支付（包括稅收返還和轉移支付淨額）為 22990.76 億元，相當於中央本級收入（32680.56 億元）的 70.3%%。也就是說，七成的中央收入以轉移支付的形式流到地方使用。到 2011 年，中央對地方總轉移支付更高達 39,921.2 億元，相當於中央本級收入（51327.32 億元）的 77.8%（中國統計年鑑 2013）。

表 1 呈現了 1989~2012 年間中央對地方之轉移支付以及地方財政對轉移支付的依存度。在 1989~1993 這段時期，轉移支付占地方財政支出之比例下降；1994 年後，地方對轉移支付的依賴明顯增加，中央的財政轉移支付為各省大約一半的預算支出提供資金。現今，接受轉移支付的已不限於貧困省份，包括上海、北京、江蘇在內的所有省級單位在財政支出上都開始依靠中央的轉移支付。國際比較更能突顯中國的中央政府將多數收入轉移給地方政府的特徵。以 2004 年為例，轉移支付占中國中央政府預算收入比例是 68.9%，遠高於已開發國家如德國 8.6%、法國 9.9%、美國 20.9%、英國 23.9%的比例，也遠高於新興國家如泰國 9.5%和智利 4.0%的比例（Lin 2011, 162）。

表 1 轉移支付與地方財政支出

（單位：億元）

年份	轉移支付金額	地方財政支出	轉移支付占地方財政支出比例 (%)
1989	562.0	1935.01	29.0
1990	585.28	2079.12	28.2
1991	554.75	2295.81	24.2
1992	596.50	2571.76	23.2
1993	544.63	3330.24	16.4
1994	2389.09	4038.19	59.2
1995	2534.06	4828.33	52.5
1996	2722.52	5786.28	47.1
1997	2856.67	6701.06	42.6
1998	3321.54	7672.58	43.3
1999	4086.61	9035.34	45.2
2000	4665.31	10366.65	45
2001	6001.95	13134.56	45.7
2002	7351.77	15281.45	48.1
2003	8261.41	17229.85	47.9
2004	10407.96	20592.81	50.5
2005	11484.02	24932.39	46.1
2006	13501.45	30431.43	44.4
2007	18137.89	38339.29	47.3
2008	22990.76	49248.49	46.7
2009	28563.79	61044.14	46.8
2010	32341.1	73884.43	43.8
2011	39921.2	92733.68	43
2012	45361.7	107188.34	42.3

資料來源：中國統計年鑑（2013）；中國財政年鑑（2013）。



## （二）轉移支付之反均等化

中國大陸的轉移支付制度的另一項特徵是它的反均等化。一般而言，地方收支失衡情況可以透過轉移支付得到緩解。然而，與多數國家相比，中國大陸的許多地方政府並沒有得到有效的財政轉移支付支持，中國的轉移支付實際上產生反均等化的結果。亦即，它不但沒能促進地方政府的財政平衡，反而擴大了財政收支失衡，造成地方政府在公共服務提供能力上的巨大差距（West and Wong 1995）。那些經濟發達的地方，得到更多的財政轉移支付；經濟發展落後的地區，得到較少的財政轉移支付。例如，1998 年獲得人均轉移支付最多的省份，也是人均 GDP 最高的北京、上海、浙江等省份（World Bank 2002, 20）。1998~2004 年間，那些被列為國家級貧困縣的地區，得到之轉移支付小於非國家級貧困縣（Zhang and Zheng 2011, 191-202）。1995~2004 年，收入水準越高的省分獲得之人均轉移支付越多；同樣，經濟成長率高的省份，比經濟成長率低的省份獲得更多之轉移支付（Lin 2011, 160-177）。

財政轉移支付的反均等化，是造成中國大陸垂直性財政失衡和地方政府公共服務能力差異上的主要原因之一。表 2 總結了近年對中國大陸轉移支付均等化效果之實證檢驗。絕大多數研究得出了相同的結果：現行轉移支付制度沒有實現財力均等化。

表 2 中國大陸財政轉移支付之主要實證研究結果

來源	數據時間和跨度	是否具有均等化效果
Tusi (2005)	縣級數據1994~2000	否
Tochkov (2007)	省級數據1952~2001	否
Shih and Zhang (2007)	縣級資料1995~2000	否
Dollar and Hofman (2008)	省級數據2003	否
Shih, Zhang, and Liu (2008)	縣級資料1993~2003	否
袁飛、陶然、徐志剛、劉明興 (2008)	縣級資料1994~2003	否
Lin (2011)	31省級數據1995~2004	否
Huang and Chen (2012)	省級數據1995~2007	否
詹晶 (2011)	省級數據1994~2006	否
Zhang and Zheng (2011)	縣級數據1997~2003	否
Huang and Chen (2012)	1995~2007省級數據	否

資料來源：作者根據以下文獻整理，袁飛、陶然、徐志剛、劉明興（2008，70-80）；詹晶（2011，73-84）；Tsui（2005，173-96）；Dollar and Hofman（2008，39-52）；Lin（2011，160-77）；Shah and Shen（2008，129-54）；Huang and Chen（2012，534-51）；Tochkov（2007，54-65）；Shih and Zhang（2007，145-65）；Shih, Zhang, and Liu（2013）。

## 肆、反均等化財政轉移支付制度的形成：不同轉型時期的考察

本節考察中國大陸具反均等化特徵之財政轉移支付制度的形成。我們指出，現行的轉移支付制度，有強烈的路徑依賴性。它是中央的改革策略（分權與政府退縮）、制度變遷（財政包乾制和分稅制）、中央與地方博弈（既得利益者反抗和中央妥協以及中央對地方的不信任）共同作用的結果。準此，雖然不同轉型階段的轉移支付都沒有達成均等化目標，但兩者背後的運作機理有所差別。在轉型的第一階段（1978~1993），財政轉移支付的反均等化是因為中央財政收入大幅減少以及由此衍生之政府退縮（減少支出）所致。於轉型的第二階段（1994 年分稅制改革迄今），轉移支付的反均等化是中央—地方博弈後制度設計（稅收返還和專項轉移支付）的結果。

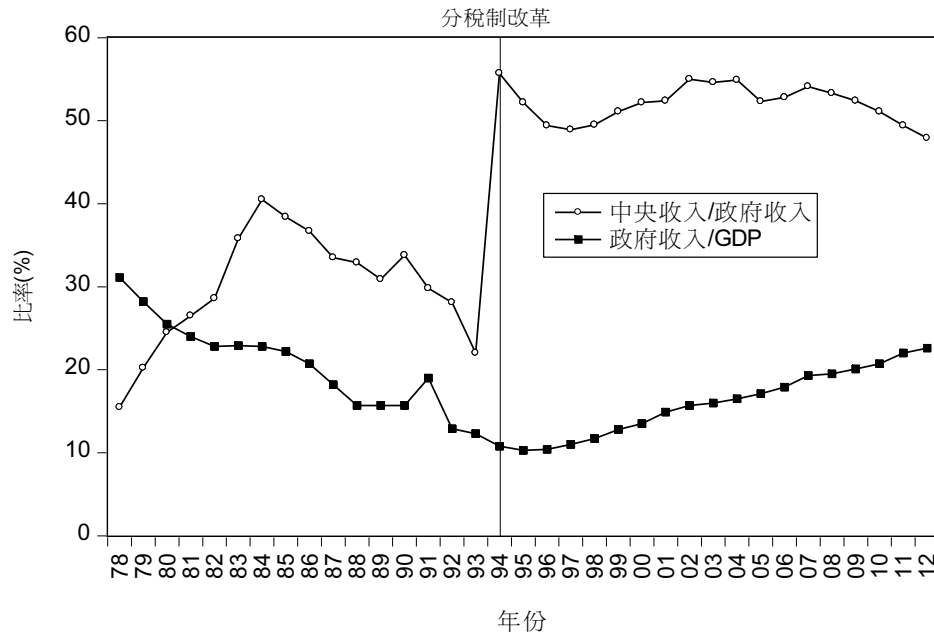
### 一、轉移支付之反均等化成因：財政包乾制時期（1978~1993）

中國大陸的轉型策略被稱為「漸進主義」（gradualism），透過維持現有格局（保護既得利益和避免產生「輸家」），凝聚社會對改革的支持。在政治上，實行「制度性回撤」，減少國家對社會的全面控制（鄭永年 1999, 51-66）。在經濟上，實行「做大蛋糕」和「增量改革」，推動「計畫外成長」，中央對地方「放權讓利」（林毅夫、蔡昉、李周 1994；Naughton 1995）。改革開放與分權的一個意外結果，是政府財政汲取能力衰減和財政收入的急劇下降。政府因國有企業利潤急劇下滑而收入銳減，不得不大量削減公共開支（如教育、醫療等），這種現象，被學者稱為政府退縮（Wong 2009, 933-934）。伴隨著分權和政府退縮，中央將大量事權（支出責任）下放地方，要求地方財政自主，傳統的轉移支付（1994 年分稅制改革前被稱為「定額補助」）的均等化功能被破壞。

#### （一）分權改革下的地方財政自主與政府收入之下降

從改革開放始，政府財政能力衰落便成為中國大陸轉型過程的主要政策議題。圖 1 呈現了中央收入和政府預算收入自改革開放以來的變化。從八零年代初開始到分稅制改革前，中央收入占政府收入之比率持續下滑。1984 年中央收入占政府收入之比約 40%，這一比例到 1993 年已降至 22%。政府預算收入占 GDP 之比例的下滑也十分顯著，從 1978 年的三成多持續下降到 1995 年的 11%。這種政府財政收入能力的衰退，直到 1994 年分稅制改革後才得以扭轉。

圖 1 兩個比率（中央收入／政府收入與政府收入／GDP）之變化（1978~2012）



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）。

轉型經濟體的政府收入在市場化改革時期的下降是普遍現象 (Tanzi 1992)，但中國大陸政府收入下降卻是發生在經濟高速成長的背景下。這種情況與財政分權改革密切相關。中國大陸計畫經濟時期的財政體制是高度集權的，地方財政收入全部上繳給中央，地方財政支出由中央統一規劃。各級政府收入的主要來源是國有工業企業，國有企業的盈利則來自扭曲的要素相對價格；稅負主體只有國有企業 (World Bank 2002, 7)。改革開放後，為適應經濟發展需求和增強地方政府誘因，中央對舊的財政體制加以調整。表 3 總結了 1978~1993 年間財政制度安排之變遷。綜觀 1980 年代財政改革，可以概括為中央與地方實行的「財政包乾制」或「收益分享制」(revenue-sharing system)。

財政包乾制表現為中央對地方分權和政府對企業分權兩方面。首先，中央與地方重新界訂關係，規定除三個直轄市之外，其餘地方均實行形式各異的財政包乾體制，此即所謂的「分灶吃飯」。在此新制下，地方企業的利潤將完全歸地方政府所有，而地方企業繳納的工商稅收則為地方與中央分享 (Oksenberg and Tong 1991, 1-25)。新財政制度明確賦予地方政府一些財力和財權，使地方政府擁有獨立的預算與收入；也明確規定地方政府的一些事權，例如為地方企業提供流動資金、供給地方性公共財等。

表 3 財政分權改革與轉移支付制度演變（1978~1993）

時期	中央與地方之財政關係	財政轉移支付之形式與特點
1977~1979	1.在江蘇省試行「固定比例包乾」(1977年開始實施)。 2.在10個省市試行「增收分成,收支掛勾」。	1.在主要少數民族省區實行核定基數、超收全部留用的財政體制。 2.專項撥款。對一些重大自然災害,中央財政進行專款補助。
1980~1984	1.對大部分省區實行「劃分收支,分級包乾」的財政體制。對廣東、福建兩省實行「劃分收支,定額上交或定額補助」。上海、北京和天津3個直轄市上繳大部分收入,且每年一議。江蘇省繼續試行固定比例包乾制。 2.1983~1984年規定除廣東、福建繼續實行大包乾財政體制及3直轄市外,大部分省區實行收入固定比例總額分成包乾制(即江蘇模式)。	1.定額補助。對西藏、新疆、內蒙、寧夏、廣西5個少數民族自治區和有大量少數民族聚居的青海、雲南、貴州,中央財政給予年增率10%定額補助。1980~1982年,共12省實行;1983~1984年有13省區實行。 2.專項撥款。1980年開始,設立不發達地區發展基金,對貧困地區進行專項補助。
1985~1987	實行「劃分稅種,核定收支,分級包乾」預算管理體制。此劃分「稅種基礎上的總額分成」方法,即是按地方固定收入和中央地方共享收入加在一起,與地方支出聯結,分地區確定一個分成比例,實行總額分成。	1.定額補助。對8個少數民族地區和部分省區,中央財政給予定額補助。在1983~1984年有13省區實行。 2.專項撥款。1985年始,逐年增加。
1988~1993	除廣州、西安兩市財政仍分別與廣東和陝西兩省聯結外,其餘37省、自治區、直轄市和計畫單列市分別實行多種形式的地方財政包乾制。內容包括收入遞增包乾、總額分成、總額分成增長分成、上解遞增包乾、定額上解、定額補助等。	1.定額補助。對8個少數民族地區和部分省區,中央財政給予定額補助。在1988~1993年吉林等16個省區實行定額補助。 2.專項撥款。逐年增加、範圍擴大。

資料來源：賈康、趙厚全（2008, 45-68）；李萬慧（2011, 131-132）；Oksenberg and Tong（1991, 1-25）；Wong（1991, 691-715）；Wong（1992, 200-07）；Shirk（1993, 149-96）。

其次，鑑於地方政府對企業干預過多的弊端，1983~1984 年中央又實施兩階段「利改稅」，意圖切斷地方政府和企業的各種糾葛。「利改稅」是中國大陸稅收體制發生的重大變化，財政收入雖然仍被劃分為中央固定收入、地方固定收入和共享收入，但劃分依據有所變化：以前按國有企業隸屬關係劃分收入，新的安排則與稅種相聯結。「利改稅」尚未完全推展，財政體制又基本回到之前的包乾制，1985 年實行「劃分稅種，核定收支，分級包乾」預算管理體制。財政承包制範圍在 1987 年進一步擴大，形成涵蓋 37 個省、直轄市、自治區和計畫單列城市的「財政大包乾」體制，此制度安排延續到 1993 年（賈康 2008, 3）。

由於沒有一個全國性的稅收管理機制，財政包乾制的實質，是中央與地方簽訂稅收總額分享契約，地方先徵集稅收，然後再按契約規定將一定份額稅收上交中央，其餘的財政收入歸地方支配。準此，即使中央決定稅率和稅基，但是地方政府擁有了稅收政策的實際控制權。這樣的制度設計，造成中央收入下滑。

首先，在稅收動員上，地方政府降低收稅努力。因為中央並不信任地方，經常不遵守承諾。例如，無視契約數年不變的承諾，頻繁修改分成協議；不斷向地方政府借錢；實施新稅種；宣佈對盈利企業的所有權等（黃佩華 1994, 74）。地方政府出於對中央之反抗及自利動機，經常對企業提供各種各樣的稅收減免，並給企業提供中央無

法提供之稅收誘因。或者，只將財稅徵集到剛好達到契約規定的上繳數額，並要求地方稅收部門在徵收與中央分享（或上交中央）的稅時，不要太嚴格（World Bank 1995）。地方的各種舉措，目的是蓄財於企業以作為地方收入。

其次，「預算外資金」（extrabudgetary funds）崛起。預算外資金是歸地方政府獨自運用不與中央分享的財政收入。財政包乾制下，地方政府透過各種管道把資金從「預算內」移轉到「預算外」，以避免與中央分享。由而，地方預算外收入在轉型期間迅速增加（Wong 1998, 187-208; Fan 1998, 209-28; Bahl and Wallich 1992; Ma 1995）。1978年，預算外收入占地方收入之比重為 20.4%，到 1992 年，這一比重已升至 46.2%。事實上，1982~1992 年間，預算外收入占地方財政收入之比重平均約為 40%（中國統計年鑑 1996）。預算外收入的最大比例來自國有企業的「利潤留成」（enterprise-retained earnings）和「折舊資金」（depreciation funds）。地方政府以當地國企主管部門來控制這部分資金（Wong 1991, 708）。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 億元人民幣，但企業實際的利潤留成分別只有 146.5、177.8、151.3 億元。超過四成甚至接近一半的利潤被地方政府納入財政收入（鄧英淘、姚鋼、徐笑波、薛玉偉 1990, 56）。

## （二）國有工業企業與政府財政收入

政府收入的長期下降也與國有工業企業的衰落密切相關。大陸傳統財政體制的最顯著特徵，是政府收益主要來自國有工業企業上繳的直接稅和利潤（Naughton 1992, 16）。這種特徵在改革開放後沒有根本性改變。即使到了 80 年代後期，國有工業企業依然貢獻了政府財政收入的七成以上（Wong 1992, 197）。在國有工業企業之利稅成為政府主要收入來源的同時，放權讓利後的中國大陸整體經濟結構已發生重大變化。秉承自計畫經濟的國有獨占工業結構（monopoly industry framework）和相應的扭曲價格體系，因進入障礙降低而逐漸解體。各種形式的地方企業開始大量進入先前由中央獨占的工業領域，與傳統的國有企業爭奪各種資源與產品市場，因而對國企的營收造成嚴重衝擊。（王紹光、胡鞍鋼 1994, 51-61; Naughton 1992, 20-24; Wong 1991, 695）。開放和競爭的一個主要結果是國企上交政府財政的利稅大幅下滑。

圖 2 呈現了改革開放以來國有企業利潤和政府財政收支之變化。從改革肇始至 1990 年代中期，國有工業企業利潤不斷減少；國企利潤占 GDP 的比例，從 1978 年的 14%，下降到 1989 年的 4%，至 1996 國企大規模裁員時，此比例僅剩 0.6%（Naughton 1992, 21）。國有企業利潤的減少，引起政府收入相應下降。在 1978 年，政府預算收入占 GDP 之比例為 31%，至 1995 年這一比例達到史上最低點 10.3%。其中，80% 的政府預算收入衰落，因國企利潤流失所致（World Bank 1995）。

圖 2 政府財政之變化

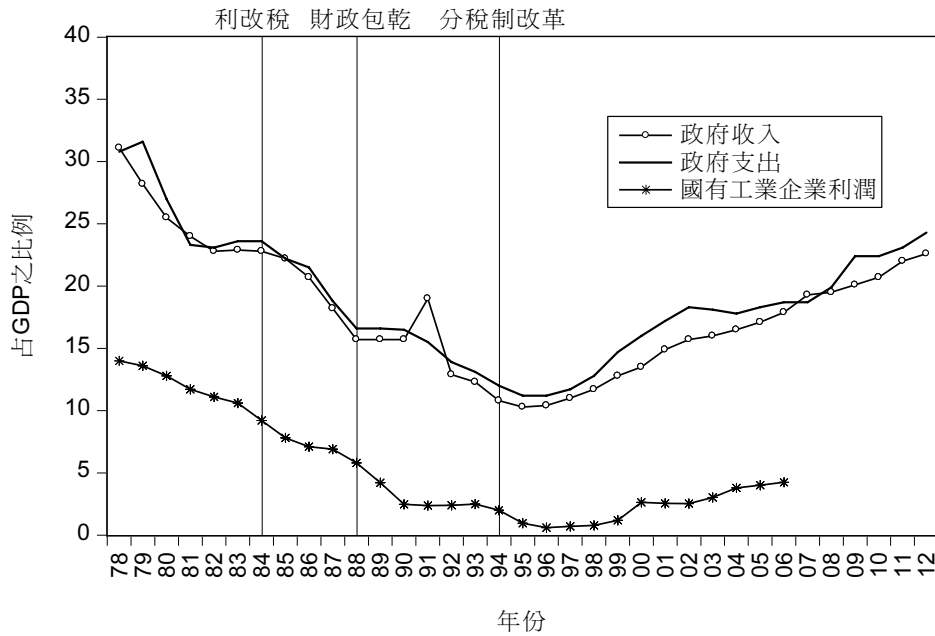
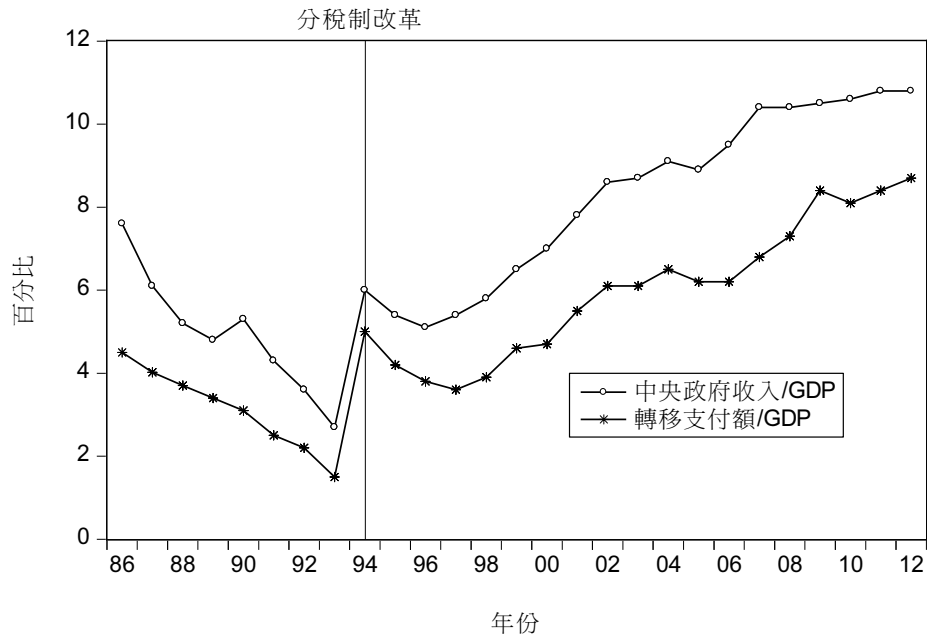


圖 3 中央收入和轉移支付占 GDP 之比例（1986~2012）



資料來源：中國統計年鑑（2013）。

減少轉移支付對貧困省份產生重大衝擊。隨著中央收入的下降，中央在 1987 年宣佈將貧困地區的轉移支付額凍結在 1986 年的水準（86 億元）（國務院關於地方實行財政包乾辦法的決定 1987）。在當時高通貨膨脹的總體經濟環境下，這一措施導致實質轉移支付金額銳減（同期地方政府支出持續增加）。到 1990 年，貧困省份所獲之定額補貼在中央轉移支付總額中的比例已降到不足 15%（Ahmad 1998, 234）。結果，許多貧困地區從正式財政體制中獲得的收入進一步下降。譬如，1981~1982 年貴州省大約 60% 的財政支出來自中央的轉移支付，到 1993 年，這一比例僅剩下 15%（Wong 2009, 942）。

轉移支付中的結構偏差也不利地方的財力均等化。對貧困地區財力平衡有重要影響的定額補助或無條件轉移，數量相對稀少。例如，1992 年有 18 個省區得到中央的一般性轉移支付，但總共僅 100 億元。更多轉移支付以專項轉移支付的形式呈現。這段時期，政府的注意力集中於財政能力提升和改善國有企業績效，財政轉移中的專項轉移支付明顯地偏向城鎮國有企業虧損補貼和居民的糧食補貼（West and Wong 1995, 70-84）。在 1994 年分稅制改革前，專項轉移大約是一般性轉移支付的三倍且大部分流向經濟發達地區。例如，1990 年上海和廣東每人平均收到之專項轉移分別為 171 元和 57.5 元，而貧困省貴州和廣西平均每人僅得獲得 28.3 元（Ahmad 1993, 234）。

總之，中國大陸轉移支付在轉型第一階段的反均等化，可能確為政治考量（例如城鎮居民議價能力強和政府對國有企業的保護），但這種局面主要是因為分權改革導致

政府財政收入快速下降，引起的政府退縮所致。

## 二、財政轉移支付之反均等化：分稅制時期 (1994~迄今)

如果說財政轉移支付在轉型第一階段的反均等化，導因於中央財政收入減少。那麼，轉型第二階段時期財政轉移支付的反均等化，主要是制度設計造成的。由於具有返回來源地性質的稅收返還，以及體現中央宏觀管控意圖的專項轉移支付主導這一時期的財政轉移，財政轉移支付更多地流入經濟發達地區。

### (一) 分稅制改革與中央—地方之稅收變化

為強化中央政府宏觀調控能力和扭轉「兩個比例」持續下滑的局面（參見圖 1），中共中央於 1994 年引進的新財政管理體制，一般稱此為分稅制（tax-sharing system）改革。改革主要包括三個部分：稅務現代化、分稅制以及稅收管理（Bahl 1999）。在稅務現代化方面，精簡稅收結構，減少稅率扭曲；將過去紛雜的稅種合併，形成增值稅、消費稅、營業稅及所得稅等主要稅種。在分稅制方面，財政包乾制時期議價式的總額分成體制，被修改為稅種劃分和稅收分享體系。在稅收管理方面，分別設立國稅局和地稅局，以避免地方的操縱，遏制中央稅收流失。

分稅制改革使中央與地方之財政收支趨勢得以逆轉（參見表 4）。中央收入在政府預收入中的比重由 1993 的 22%，跳升到 1994 年的 55.7% 和 1995 年的 52.2%，此高收入比重持續至今。地方政府之收入占總財政收入之比重，則由分稅制改革前平均的 73% 下降為 1994~1999 年間的 49%。2000~2011 年，這一比例進一步下降為 47%（中國統計年鑑 2009）。但是，分稅制改革未對中央和地方的事權（支出）進行調整。在各種公共服務隨著社會經濟發展不斷增加的情況下，地方政府的支出責任不斷加重，財政收支失衡情況日趨嚴重。

表 4 中央和地方政府的預算收入與支出

	中央和地方的預算收入				中央和地方的預算支出				地方 財政 自給率 (%)
	絕對金額（億元人民幣）			比率 (%)	絕對金額（億元人民幣）			比率 (%)	
年份	全部	中央	地方	中央	全部	中央	地方	中央	
1978	1132.26	175.77	956.49	15.5	1122.09	532.12	589.97	47.4	162.1
1979	1146.38	231.34	915.04	20.2	1281.79	655.08	626.71	51.1	146.0
1980	1159.93	284.45	875.48	24.5	1228.83	666.81	562.02	54.3	155.8
1981	1175.79	311.07	864.72	26.5	1138.41	625.65	512.76	55.0	168.6
1982	1212.13	346.84	865.49	28.6	1229.98	651.81	578.17	53.0	149.7
1983	1366.95	490.01	876.94	35.8	1409.52	759.60	649.92	53.9	134.9
1984	1642.86	665.47	977.39	40.5	1701.02	893.33	807.69	52.5	121.0



年份	中央和地方的預算收入				中央和地方的預算支出				地方 財政 自給率 (%)
	絕對金額（億元人民幣）			比率 (%)	絕對金額（億元人民幣）			比率 (%)	
	全部	中央	地方	中央	全部	中央	地方	中央	
1985	2004.82	769.63	1235.19	38.4	2004.25	795.25	1209.00	39.7	102.2
1986	2122.01	778.42	1343.59	36.7	2204.91	836.36	1368.55	37.9	98.2
1987	2199.35	736.29	1463.06	33.5	2262.18	845.63	1416.55	37.4	103.3
1988	2357.24	774.76	1582.48	32.9	2491.21	845.04	1646.17	33.9	96.1
1989	2664.90	822.52	1842.38	30.9	2823.78	888.77	1935.01	31.5	95.2
1990	2937.10	992.42	1944.68	33.8	3083.59	1004.47	2079.12	32.6	93.5
1991	4139.48	938.25	2211.23	29.8	3386.62	1090.81	2295.81	32.2	96.3
1992	3483.37	979.51	2503.86	28.1	3742.20	1170.44	2571.76	31.3	97.4
1993	4348.95	957.51	3391.44	22.0	4642.30	1312.06	3330.24	28.3	101.8
1994	5218.10	2906.50	2311.60	55.7	5792.62	1754.43	4038.19	30.3	57.2
1995	6242.20	3256.62	2985.58	52.2	6823.72	1995.39	4828.33	29.2	61.8
1996	7407.99	3661.07	3746.92	49.4	7937.55	2151.27	5786.28	27.1	64.8
1997	8651.14	4226.92	4424.22	48.9	9233.56	2532.50	6701.06	27.4	66.0
1998	9875.95	4892.00	4983.95	49.5	10798.18	3125.60	7672.58	28.9	65.0
1999	11444.08	5849.21	5594.87	51.1	13187.67	4152.33	9035.34	31.5	61.9
2000	13395.23	6989.17	6406.06	52.2	15886.50	5519.85	10366.65	34.7	61.8
2001	16386.04	8582.74	7803.30	52.4	18902.58	5768.02	13134.56	30.5	59.4
2002	18903.64	10388.64	8515.00	55.0	22053.15	6771.70	15281.45	30.7	55.7
2003	21715.25	11865.27	9849.98	54.6	24649.95	7420.10	17229.85	30.1	57.2
2004	26396.47	14503.10	11893.37	54.9	28486.89	7894.08	20592.81	27.7	57.8
2005	31649.29	16548.53	15100.76	52.3	33930.28	8775.73	24932.39	25.9	60.5
2006	38760.20	20456.62	18303.58	52.8	40422.73	9991.40	30431.43	24.7	60.1
2007	51321.78	27749.16	23572.62	54.1	49781.35	11442.06	38339.29	23.0	61.5
2008	61330.35	32680.56	28649.79	53.3	62592.66	13344.17	49248.49	21.3	58.2
2009	68518.30	35915.71	32602.59	52.4	76299.93	15255.79	61044.14	20.0	53.4
2010	83101.51	42488.47	40613.04	51.1	89874.16	15989.73	73884.43	17.8	55.0
2011	103847.43	51327.32	52547.11	49.4	109247.79	16514.11	92733.68	15.1	56.7

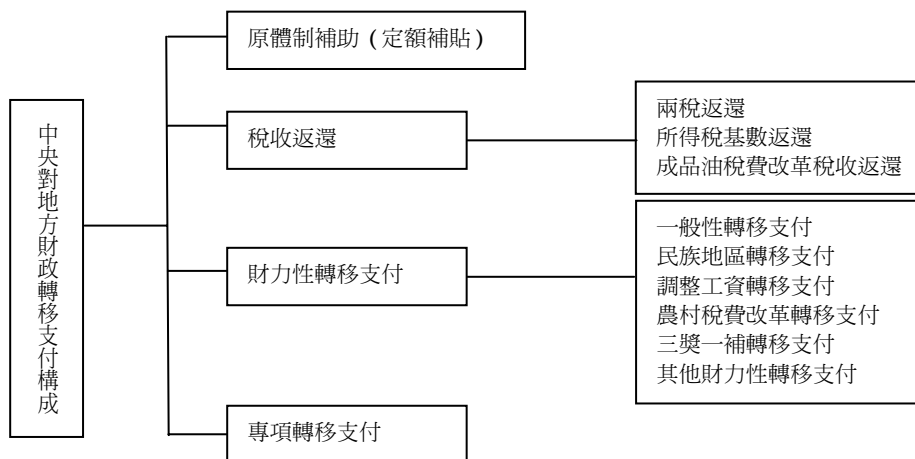
資料來源：中國統計年鑑（2013）；中國財政年鑑（2013）。

## （二）分稅制時期的財政轉移支付

地方財力失衡與區域均衡發展的現實，使地方政府對財政轉移的需求增加。財政轉移支付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轉移支付，加上專項轉移支付和原來之定額補貼，形成現今中國大陸財政轉移支付體系的基本架構（參見圖 4）。其中，稅收返還主要包括增值稅和消費稅返還。財力性轉移支付也稱一般性轉移支付，包括財政包乾制時期補助數額相對穩定、原列入專項轉移支付的教

育、社會保障和就業、公共安全、一般公共服務等支出。專項轉移支付則是基於中央為實現特定的宏觀政策和發展目標，而設立的補助資金，須按規定用途使用。專項轉移支付重點用於教育、醫療衛生、社會保障、農業扶持等公共服務領域。

圖 4 中國大陸現行財政轉移支付的基本架構



資料來源：Lou（2008, 161）；李萬慧（2011, 138）。

### （三）分稅制時期財政轉移支付之反均等化：轉移支付構成之解讀

分稅制時期的財政轉移總量比財政包乾制時期大幅增加；1994~2012 年，中央對地方的轉移支付總額由 2389 億元增加到 45361.7 億元，增加了 19 倍；若不含稅收返還，轉移支付則增加了 87 倍（參見表 5）。地方預算支出源於中央財政轉移支付的比例由 1993 年的 16.4% 上升到 2000 年的 45%，2012 年仍高達 42.3%（參見表 1）。然而，從制度設計上看，這一時期財政轉移支付的安排更多地反映了中央—地方的博弈，關注的是中央對地方的妥協和中央對宏觀經濟的管理，財政轉移支付的均等化目標被忽略了。

表 5 詳細羅列了分稅制改革以來轉移支付的主要構成。其中，占轉移支付比重極高的稅收返還（1994~1998 年平均超過 70%），是按照來源地原則實施；即將移轉支付與徵稅連結，促使更多的移轉支付流向富裕省份而不是貧困地區。具有均等效果的一般性轉移支付則數量稀少，1994~2000 年間其總量不到中央轉移支付的 7%。專項轉移支付則主要流向城市地區和其他消費補助（Wong 1997, 27-60; Wong 2009, 929-952）。

表 5 各項轉移支付比例（1994~2012）

年份	①稅收返還		②專項轉移支付		①+②		③一般性轉移支付		總計
	金額 (億)	比重 (%)	金額 (億)	比重 (%)	金額 (億)	比重 (%)	金額 (億)	比重 (%)	金額 (億)
1994	1799	75.3	361.4	15.1	2160.4	90.4	99	4.1	2389.09
1995	1867	73.7	375	14.8	2242	88.5	133	5.2	2534.06
1996	1946	71.5	489	18	2435	89.5	161	5.9	2722.52
1997	2012	70.4	518	18.1	2530	88.5	199	7	2856.67
1998	2083	62.7	878	26.4	2961	89.1	210	6.3	3321.54
1999	2167.3	53	1424	34.8	3591.3	87.8	364	8.9	4086.61
2000	2267.5	48.6	1440.3	30.9	3707.8	79.5	620	13.3	4665.31
2001	2309	38.5	2200	36.7	4509	75.2	1176	19.6	6001.95
2002	3007.2	40.9	2401	32.7	5408.2	73.6	1623	22.1	7351.77
2003	3425	41.5	2598	31.4	6023	72.9	1914	23.2	8261.41
2004	3608.6	34.7	3423	32.9	7031.6	67.6	2605	25	10407.96
2005	3747.6	32.6	3529	30.7	7276.6	63.3	3812	33.2	11484.02
2006	3930.2	29.1	4411.6	32.7	8341.8	61.8	4732	35	13501.45
2007	4117.3	22.7	6892.4	38	11009.7	60.7	7128.2	39.3	18137.89
2008	4282.2	18.6	10381.8	45.2	14664	63.8	8326.9	36.2	22990.76
2009	4886.7	17.1	12359.9	43.3	17246.6	60.4	11317.2	39.6	28563.79
2010	4993.4	15.4	14112.1	43.6	19105.5	59	13235.7	40.9	32341.1
2011	5039.9	12.6	16570	41.5	21609.9	54.1	18311.3	45.9	39921.2
2012	5128.04	11.3	18804.1	41.5	23932.14	52.8	21429.5	47.2	45361.7

說明：2002 年起，稅收返還除了增值稅消費稅外，始加入所得稅返還金額；2009 年又加入成品油返還金額。

資料來源：中國財政年鑑（2013）；李萍、許宏才（2006, 51）；中國發展門戶網（2012）；中華人民共和國財政部（2012）；Martinez-Vazquez, Qian, Wang, and Zou（2001）。

### 1. 中央對地方之妥協：稅收返還

分稅制改革的許多安排是中央—地方博弈的結果。實際上，為推行新的財政制度，時任國務院副總理朱鎔基帶領團隊行程 17 省，與地方政府進行一對一談判，敲定各項細節（Yang 2004, 81-83）。正如學者所言：

…1994 年開始實施的新稅制——分稅制和原來中央政府所設想的有非常大的差異。…分稅制遇到了來自地方政府的巨大的抵制，在地方的壓力面前，中央政府只好修改原來的方案。…分稅制仍然帶有很嚴重的舊制度的特徵，…中央政府並沒有能力克服地方的阻力，把一套完整的新制度加於地方之上，一些具體的運作方式仍然是中央政府和地方政府之間討價還價的結果（鄭永年 1999, 135）。

以稅收安排來看，為維持地方原有利益及其對改革的支持，中央承諾將增值稅與

消費稅每年新增部分的 30% 退還給地方。稅收返還包括兩項內容。首先，也是初期占轉移支付主要部分的，是中央給各省的一次性轉移，以確保地方的支出維持在 1993 年的水準，完全彌補因分稅制使收入集中於中央而產生的垂直性收支失衡；二是對各省徵收的增值稅和消費稅的增加部分之獎勵，將增收部分的 30% 返還給當地。<sup>①</sup>第一部分保留了財政包乾制下的隱含補貼，具有均等化作用；但隨著稅收總量的成長，其相對份額迅速下降。第二部分在 1990 年代漸成稅收返還主體。因其具有返還稅源地性質，對財力均等化產生相反效果，財政收入豐厚、經濟成長更為快速的地區獲得之返還也越多（胡鞍鋼、王紹光、康曉光 1995, 355-356）。

表 5 顯示，稅收返還在分稅制改革實施後的前些年（1994~2000）占轉移支付之比非常高（平均超過 50%），即使到 2006 年，仍有近 30% 的份額。由於返還給地方的稅收以增值稅和消費稅為主，使得在稅收返還主導轉移支付的期間（1994~2003），轉移支付明顯呈現反均等化：人均 GDP 高的省份，獲得之人均轉移支付也多（Ahmad, Sing and Fortuna, 2004; Shah and Shen 2008, 131-133; Wong and Bird 2008, 438）。

## 2. 中央對宏觀經濟的調控：專項轉移

在稅收返還逐漸減少的同時，專項轉移支付（specific purpose grants）在財政轉移中的比重不斷攀升（參見表 5）。專項轉移的增加與中央強化宏觀經濟調控有關，其主要目的是為了實施中央特定政策以及保持社會穩定，並沒有著重於財政均等化目標之實現。專項轉移支付現已成為中央的重要治理工具（渠敬東、周飛舟、應星 2009，104-127）。

與其他兩項轉移支付相比，專項轉移支付具有以下一些特徵。首先，專項轉移支付具有明顯的逆循環（countercyclical）特徵，即經濟情勢不好時，會大幅增加。由表 5 可以看出，專項轉移支付在 1997~2011 年間有兩個顯著攀升階段，第一階段是在 1997 年亞洲金融危機時，中國大陸政府採取了擴張性的財政政策，專項轉移支付從 1997 年的 518 億元迅速增加至 2001 年的 2200 億元，占全部轉移支付的比重也由 18.1% 上升至 36.7%。第二階段是 2008 年全球金融海嘯爆發後，中共中央同樣採用擴張性財政政策促進經濟成長，使得當年的專項轉移支付金額再次大舉提高，專項轉移支付占比在 2010 年升至歷史最高點（43.6%）。

其次，雖然各種轉移支付對地方而言都是財政資源的增加，但其分配規則和過程完全不同。與稅收返還和一般性轉移支付相比，專項轉移支付的分配不確定性最高，且需要地方主動爭取。專項轉移支付是指定用途、專款專用，一般按照專案的形式進行分配，不同年間的項目或計畫類型又存在差異，因此沒有明確、統一的分配制度。專項轉移支付立足於解決某些領域或地區的重大突發問題，一般也需要地方配合相應的資金。許多專項支付的獲得需要地方部門逐級向上申請，不是自上而下進行分配的，因此不同地區獲得的專項轉移支付相差很大。表 6 歸納了中國大陸專項轉移支付

註① 準此，地方政府於增值稅和消費稅部分可分享的份額為： $0.3 [0.75 (\text{VAT 增加額}) + \text{CT 增加額}]$ 。其中，VAT 是增值稅，CT 是消費稅。請見 Wong (1997, 34)。

的主要內涵。

表 6 專項轉移支付之內涵

內容		說明
主導單位	中央各部及各委員會	進入地方政後，實際上即脫離中央的實際控制
項目目的	應對重大緊急事件	財政政策實施計畫 提供地方社會保障資金 援助地方政府的社會治安 提高公務員薪資 補充退休金帳戶
項目要求	專款專用 地方政府須有配套資金 滿足上級之審批條件	有時亦要求與其他政策任務聯結（如計畫生育和招商引資）

資料來源：時秀紅（2004，12），Tsai（2001，53-65）；World Bank（2002，19-21）；Ahmad, Sing and Fortuna（2004）；Shah and Shen（2008，136-138）；Wong（2012，616-654）。

第三，專項轉移支付大多是專業性的計畫，需要相應之中央部委對專案的可行性進行評估再交由財政部撥付資金。因此，中央各部會對自身負責的專項轉移支付具有非常大的決策權和裁量權。專項轉移支付的常規流程是，先由國務院劃定相應的重點支持領域、確立相應領域的專項計畫，交由相關部會向外發佈專案資訊；基層的對口單位負責組織申報，再逐級彙總到省級對口部門統一上交中央部會；最後由對口部會聯合國家發展與改革委員會（簡稱發改委）對專案進行審批，通過審批的專案資訊交給財政部，由財政部將資金逐級下劃到基層財政（范子英、李欣 2014, 133）。

準此，中央各部會的主要領導與地方的政治關聯會顯著影響地方獲得的專項轉移支付數量。這種政治關聯會透過兩個管道影響地方獲得的轉移支付：一是部長對地方的感情，出於情感需要主動照顧家鄉；二是地方政府基於部委領導任職之前的政治聯繫，加強了與其在任時的互動，在同樣努力的情況下可以獲得更多的轉移支付；不管是部會領導主動還是被動的政治聯繫，都會使該地方獲得更多的相應領域之專項轉移支付。根據 2003 年政府換屆（共 17 位部長更替）的實證研究顯示，2003~2007 年間，新增一個部長會使部長出生地的地級市之專項轉移支付增加 2 億元，相當於在平均水準上增加 27.7%；若該部長任職財政部、發改委、勞動和社會保障部等六個重要部會，該效果上升至 9.4 億元，成長幅度為 130%，相當於當年地方預算收入的 34.4%（范子英、李欣 2014, 137-140）。

### 3. 具有均等化作用的轉移支付：一般性轉移支付

一般性轉移支付包括原體制補助（定額補貼）和財力性轉移支付（參見圖 5）。定額補貼因固定在 1987 年的水準，其占比逐年降低，到 2000 年僅為全部轉移支付的 13.3%。一般性轉移支付與專項轉移支付具有不同的特點：一般性轉移支付能夠發揮地方政府瞭解民衆公共服務實際需求的優勢，有利於地方因地制宜統籌安排財政支出和落實管理責任；具均等化效果。

但是，一般性轉移支付份額在財政轉移支付中的比重相對較小。在九〇年代，一

一般性轉移支付占全部轉移支付中的比例沒有超過 10%。直到 2005 年其比重才超過 30%。1994~2004 的十餘年間，由於稅收返還和專項支付主導了財政轉移（兩者之和平均占全部轉移支付 82%的比例），使得這一時期的財政轉移支付明顯地具有反均等化效果（參見表 5）。2005 年後一般性轉移支付快速增加，2011 和 2012 年其比重已超過專項轉移支付，成為轉移支付體系中的最大項支出。但是，考量到專項轉移支付的比例依然很高，且稅收返還仍有相當的影響；兩者之和及其占轉移支付的比例仍大於一般性轉移支付，即使後者近年的地位日趨重要。這樣，一般性轉移支付的均等化效果相應地被沖淡了。

## 伍、結 論

本研究以制度變遷的分析框架，對中國大陸政府間財政體制的主要部分——中央對地方之財政轉移支付加以研究。中國財政轉移支付制度的發展，清楚表明了「路徑依賴」的重要性。現行轉移支付的形成，更多地不是著眼於財力均等化和地區差距的消弭，而是中央—地方關係賽局的結果。所以，財政轉移支付制度無法達成均等化目標，是市場化轉型過程中，中央的改革策略（分權與政府退縮）、財政制度變遷（財政包乾制和分稅制）、中央與地方博弈（既得利益者反抗和中央妥協）相互影響的結果。準此，分稅制改革前與分稅制改革後的財政轉移支付，雖然都沒有達成均等化目標，但兩者背後的運作機理有所差異。分稅制改革前，財政轉移支付的反均等化，導因於分權改革與市場開放後，中央財政收入大幅減少而衍生的政府退縮（減少支出）。分稅制改革後財政轉移支付的反均等化，肇始於中央—地方博弈後的制度設計（稅收返還和專項轉移支付主導轉移支付）。

任何制度安排都無法獨立運作，需要其他制度安排的輔助。中國大陸財政轉移支付制度的改革，必然涉及其他政府間財政體制的調整，包括中央—地方支出責任的劃分、地方稅收自主、地方政府舉債等。這樣，財政轉移支付若要達成均等化目的，須對現行的財政體制實施改革。另一方面，由於中國大陸的財政轉移支付總體規模巨大（2012 年不含稅收返還的轉移支付為 40233.66 億元），沉重的管理負擔和現行逐級下放的科層體制，必然導致資金配置的失當和政策效果扭曲。因此，財政轉移支付的改革對有效管理和監督機制提出迫切需求。而且，現行轉移支付的內容過於龐雜，應適度精簡；例如將規模較小的撥款項目加以整合。這些議題，都可以做為後續研究之方向。

\*

\*

\*

（收件：104 年 4 月 10 日，接受：105 年 4 月 19 日）

# Transitional Strategy, Institutional Changes and Central-local Relations: An Analysis of the Fiscal Transfer System in China

*Hai-Tao Tsao*

Professor

Department of Economics

Minjiang University ( Fuzhou )

## Abstract

This paper attempts to shed light on institutional foundation of China's fiscal transfer system which has an anti-equalization effect on imbalanced subnational fiscal revenue and expenditure. We argue that formation and operation of China's current fiscal transfer system are interactive results of market transformation, central reform strategies (such as decentralization and government retreat), institutional changes (such as fiscal contract system and tax-sharing system), and interactions between central and subnational governments. Therefore, while fiscal transfer either in fiscal contract system (1979~1993) or tax-sharing system (1994 to date) has failed in carrying out equalization targets, operation mechanisms behind the two differ. Under the fiscal contract system, anti-equalized fiscal transfer is an outcome of reduction of central government's revenue and government retreat (reduce spending) due to decentralized reform. In contrast, anti-equalized fiscal transfer under the tax-sharing system results from institutional design (tax rebates and specific transfer payments) formed by the dynamics of central-local relations.

**Keywords:** China, Decentralization, Fiscal Transfer System, Institutional Changes, Central-local Relations

### 參考文獻

- 〈2008 年中央對地方稅收返還和轉移支付決算表〉，<http://www.chinagate.cn>，查閱時間：2014/12/02。“2008 zhongyang dui difang shuishou fanhuan he zhuangyi zhifu juesuanbiao” [2008 Central-Local Tax Rebate and Fiscal Transfers Accounts]. (Accessed on December 2, 2014) .
- 〈2012 年中央對地方稅收返還和轉移支付決算表〉，[http://yss.mof.gov.cn/2012qhczjs/201307/t20130715\\_966184.html](http://yss.mof.gov.cn/2012qhczjs/201307/t20130715_966184.html)，查閱時間：2014/12/01。“2012 zhongyang dui difang shuishou fanhuan he zhuangyi zhifu juesuanbiao” [2012 Central-Local Tax Rebate and Fiscal Transfers Accounts]. (Accessed on December 1, 2014) .
- 〈中央與地方財政收支平衡關係〉，[http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/czjbqk2011/cztz2011/201208/t20120831\\_679747.html](http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/czjbqk2011/cztz2011/201208/t20120831_679747.html)，查閱時間：2014/12/01。“Zhongyang yu defang caizheng shouzhi pingheng guanxi” [The Balanced Relations between Central-Local Fiscal Revenue and Expenditure]. (Accessed on December 1, 2014) .
- 〈中國統計年鑑 (2009)〉，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/nds/2009/indexch.htm>，查閱時間：2014/12/01。“2009 Zhongguo tongji nianjian” [2009 China Statistical Yearbook]. (Accessed on December 1, 2014) .
- 〈國務院關於地方實行財政包乾辦法的決定〉，<http://cpc.people.com.cn/GB/64184/64186/66696/4495044.html#>，查閱時間：2014/12/01。“Guowuyuan guanyu difang shixing caizheng baogan banfa de jue ding” [The Decision of the State Council on the Implementation of the Measures for the Fiscal Contracting]. (Accessed on December 1, 2014) .
- 中華人民共和國國家統計局編，1996，《中國統計年鑑》，北京：中國統計出版社。  
National Bureau of Statistics of China eds. 1996. *Zhongguo tongji nianjian*. [China Statistical Yearbook]. Beijing: China Statistics Press.
- 中華人民共和國國家統計局編，2013，《中國統計年鑑》，北京：中國統計出版社。  
National Bureau of Statistics of China eds. 2013. *Zhongguo tongji nianjian*. [China Statistical Yearbook]. Beijing: China Statistics Press.
- 中國財政雜誌社編，2011，《中國財政年鑑》，北京：中國財政雜誌社。China State Finance Magazine eds. 2011. *Zhongguo caizheng nianjian*. [China Financial Yearbook]. Beijing: China State Finance Magazine.
- 中國財政雜誌社編，2013，《中國財政年鑑》，北京：中國財政雜誌社。China State Finance Magazine eds. 2013. *Zhongguo caizheng nianjian* [China Financial Yearbook]. Beijing: China State Finance Magazine.
- 王紹光、胡鞍鋼，1994，《中國國家能力報告》，香港：牛津大學出版社。Wang, Shao-guang and An-gang Hu. 1994. *Zhongguo guojia nengli baogao*. [A Study of China State Capacity]. Hongkong: Oxford University Press.



- 李萬慧，2011，《中國財政轉移支付制度優化研究》，北京：中國社會科學出版社。Li, Wan-hui. 2011. *Zhongguo caizheng zhuangyi zhifu zhidu youhua yanjiu*. [A Study on the Optimization of China's Fiscal Transfer System]. Beijing: China Social Sciences Publishing House.
- 李萍、許宏才主編，2006，《中國政府間財政關係圖解》，北京：中國財政經濟出版社。Li, Ping and Hong-cai Xu eds. 2006. *Zhongguo zhengfujian caizheng guanxi tujie*. [Diagram of China's Intergovernmental Fiscal Relations]. Beijing: Chinese Financial and Economic Publishing House.
- 周飛舟，2012，〈財政資金的專項化及其問題：兼論「項目治國」〉，《社會》，32（1）：1-7。Zhou, Fei-zhou. 2012. "Caizheng zhijin de zhuangxianghua jiqi wenti: jianlun 'xiangmu zhiguo'" [The Problems of Fiscal Earmarked Funds: On "Governing the State through Programs"]. *Society* 32（1）：1-7.
- 林毅夫、蔡昉、李周，1994，《中國的奇蹟：發展戰略與經濟改革》，上海：上海三聯書店。Lin, Yi-fu, Fan Cai and Zhou Li. 1994. *Zhongguo de qiji: fazhan zhanlue yu jingji gaige*. [China Miracle: Development Strategies and Economic Reforms]. Shanghai: Shanghai Joint Publishing Press.
- 范子英、李欣，2014，〈部長的政治關聯效應與財政轉移支付分配〉，《經濟研究》，6：129-141。Fan, Ziyang and Xin Li. 2014. "Buzhang de zhengzhi guanglian xiaoying yu caizheng zhuangyi zhifu fenpei" [The Political Connection Effects of the Minister and the Distribution of Fiscal Transfers]. *Economics Research* 6: 129-141
- 胡鞍鋼、王紹光、康曉光，1995，《中國地區差距報告》，沈陽：遼寧人民出版社。Hu, An-gang, Shao-guang Wang, and Xiao-guang Kang. 1995. *Zhongguo digu Chaju baogao*. [Report on Regional Disparity in China]. Shenyang: Lianning People's Press.
- 時秀紅，2004，〈基層政府負債的原因考察—以對四川、遼寧若干基層財政負債狀況的調查為例〉，《中國社會科學院研究生院學報》，3：8-12。Shi, Xiu-hong. 2004. "Jicheng zhengfu fuzai de yuanyin kaocha: yi dui sichuang, Liaoning ruogan jicheng caizheng fuzai zhuangkuang de diaocha weili" [The Reasons of the Grass-Root Government Debt: The Cases of Sichuan and Liaoning]. *Journal of Graduate School of Chinese Academy of Social Sciences* 3: 8-12.
- 黃佩華，1994，〈中國經濟的漸進式改革之路是否走到了盡頭？〉，《改革》，1：71-78。Wong, Pei-hua 1994. "Zhongguo jingji de jianjinshi gaige zhilu shifou zoudao le jintou?" [Is the Gradual Reform of the Chinese economy to the End of the Road?]. *Reform* 1: 71-78.
- 黃佩華，2012，〈重溫中央和地方關係：從分稅制改革到構建和諧社會〉，《比較》編輯室編，《發展與轉型中的制度：吳敬璉 80 歲生日國際研討會文集》：379-420，北京：中信出版社。Wong, Pei-hua 2012. "Chongwen zhongyang he difang guanxi: cong fenshuizhi gaige dao goujiang hexie shehui" [Central-Local Relations Revisited: from

- Tax-Sharing System to Construting A Harmonious Society]. In “*Fazhaz yu zhuanxing zhong de zhidu: Wu Jing-lian 80 sui shengri guoji yantaohui wenji*” [*Institutions in Development and Transition: International Symposium on Wu Jinglian's 80 birthday*], eds. The Editorial Office of Comparative Studies. Beijing: Citic Press Group.
- 渠敬東、周飛舟、應星，2009，〈從總體支配到技術治理－基於中國 30 年改革經驗的社會學分析〉，《中國社會科學》，6：104-127。Qu, Jing-dong, Fei-zhou Zhou, and Xing Ying. 2009. “Cong zhongti zhipai dao jishu zhili: jiyu zhongguo sanshinian gaige jingyan de shehuixue fenxi” [From Macromanagement to Micromangement: Reflections on Thirty Years of Reform from the Sociological Perspective]. *Chinese Social Science* 6: 104-127.
- 袁飛、陶然、徐志剛、劉明興，2008，〈財政集權過程中的轉移支付和財政供養人口規模膨脹〉，《經濟研究》，5：70-80。Yuan, Fei, Ran Tao, Zhi-gang Xu, and Ming-xing Liu. 2008. “Caizheng jiquan guochengzhong de zhuan yi zhifu he caizheng gongyang renko guimo pengzhang” [Fiscal Transfers and Expansion of Fiscal Dependents in China's Fiscal Recentralization]. *Economic Research* 5: 70-80.
- 張莉、羅華平，2013，〈我國市級政府財力差異以及轉移支付的作用〉，<http://plc.pku.edu.cn/file/upload/2013/07/11/1373919738.pdf>，查閱時間：2015/03/02。Zhang li and Hua-ping Luo. 2013. “Woguo shiji zhengfu caili chayi yiji zhuan yi zhifu de zuoyong” [The Fiscal Disparity in China' Municipal Cities and the Role of Fiscal Transfers]. (Accessed on March 2, 2015)
- 張恆龍、陳憲，2007，〈政府間轉移支付對地方財政努力與財政均等的影響〉，《經濟科學》，1：15-23。Zhang, Heng-long and Xian Chen. 2007. “Zhengfujian zhuan yi zhifu dui difang caizheng nuli yu caizheng jundeng de yingxiang” [The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfer on Localities' Fiscal Endeavors and Equalization], *Economic Science* 1: 15-23.
- 詹晶，2011，〈中央對省財政轉移支付的決定因素：公平、議價、還是效益？〉，《經濟社會體制比較》，6：73-84。Zhan, Jing. 2011. “Zhongyang dui shengcaizheng zhuan yi zhifu de jue ding yin su: gongping, yijia, haishi xiaoyi” [The Determinants of Fiscal Transfers from the Central to Provinces: Equality, Negotiation, or Performance?]. *Comparative Economic and Social System* 6: 73-84.
- 賈康，2008，〈中國財稅改革 30 年：簡要回顧與評述〉，《財政研究》，10：2-20。Jia, Kang. 2008. “Zhongguo caishui gaige sanshinian: jianyao huigu yu pingshu” [30-Year Fiscal Reform in China: A Concise Retrospects and Reviews]. *Public Finance Research* 10: 2-20.
- 賈康、趙厚全，2008，《中國財稅體制改革 30 年回顧與展望》，北京：人民出版社。Jia, Kang, and Hou-quan Zhao. 2008. *Zhongguo caishui tizhi gaige sanshinian huigu yu zhanwang*. [30-Year Retrospects and Prostects of China's Fiscal System Reform].

- Beijing: The People's Press.
- 鄧英淘、姚鋼、徐笑波、薛玉偉，1990，《中國預算外資金分析》，北京：中國人民大學出版社。Deng, Yin-gtao, Gang Yao, Xiao-bo Xu and Yu-wei Xue. 1990. *Zhongguo yusuanwai zijin fenxi*. [An Analysis of Extra-budget Revenues in China]. Beijing: The China Renmin University Press.
- 鄭永年，1999，《朱鎔基新政－中國改革的新模式》，台北：八方。Zheng, Yong-nian. 1999. *Zhurongji xizheng: zhongguo kaige de xinmoshi*. [Zhurongji's New Strategies: The New Model of China's Reform]. Taipei: Bafang publishing.
- Ahmad, Ehtisham. 1998. "The Reform of the Fiscal Transfer System," In *Taxation in Modern China*, ed. Donald J. S. Brean. New York: Routledge.
- Ahmad, Ehtisham, Raju Sing, and Mario Fortuna. 2004. "Toward More Effective Redistribution: Reform Options for Intergovernmental Transfers in China." *IMF Working Paper*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0498.pdf> ( March 29, 2015 ).
- Bahl, Roy W. 1999. *Fiscal Policy in China: Taxation and Intergovernmental Fiscal Relations*. San Francisco: 1990 Institute.
- Bahl, Roy W. 2011. "Intergovernmental Fiscal Relations and Local Public Finance in China: What is New on the Reform Agenda?" In *Public Finance and Property Taxation in China*, eds. Yu-Hung Hong and Joyce Y. Man. Hollis, New Hampshire: Puritan Press.
- Bahl, Roy W. and Johanne Linn. 1994. "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Transfers in Less Developed Countries." *Publius* 24 ( 1 ): 1-19.
- Bahl, Roy W. and Christine Wallich. 1992. "Intergovernmental Fiscal Relations in China." [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/1992/02/01/000009265\\_3961002104904/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/1992/02/01/000009265_3961002104904/Rendered/PDF/multi_page.pdf) ( April 5, 2015 ).
- Bednar, Jenna. 2005. "Federalism as a Public Good." *Constitutional Political Economy* 16 ( 3 ): 189-205.
- Besley, Timothy and Stephen Coate. 2003. "Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis." *NBER Working Paper*, <http://www.nber.org/papers/w7084.pdf> ( March 28, 2015 ).
- Boadway, Robin W. and Paul A.R. Hobson. 1993. *Intergovernmental fiscal relations in Canada*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- Break, George F. 1967. *International Fiscal Relations in the United States*. Washington D. C.: Brookings Institution.
- Dabla-Norris, Era. 2005. "Issues in Intergovernmental Fiscal Relations in China." *IMF Working Paper*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0530.pdf> ( March 30, 2015 ).
- Dollar, David and Bert Hofman, 2008. "Intergovernmental Fiscal Reforms, Expenditure

- Assignments and Governance,” In *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society*, eds. Jiwei Lou and Shuilin Wang. Washington D. C.: The World Bank, 2008.
- Dollery, Brian. 1998. “An Initial Evaluation of Revenue-Sharing Arrangements in the New South African Fiscal Federalism.” *Publius* 28 ( 2 ): 129-153.
- Fan, Gang. 1998. “Market-Oriented Economic Reform and the Growth of Off-Budget Local Public Finance.” In *Taxation in Modern China*, ed. Donald J. S. Brean. New York: Routledge.
- Heilemann, Ullrich and Wolfgang H. Rienicke. 1995. “Together Again: The Fiscal Costs.” *The Brookings Review* 31 ( 2 ):42-47.
- Huang, Bihong and Kang Chen. 2012. “Are Intergovernmental Transfers in China Equalizing?” *China Economic Review* 23 ( 3 ): 534-551.
- Inman, Robert P. 1988. “Federal Assistance and Local Services in the United States: the Evolution of a New Federalist Fiscal Order.” In *Fiscal Federalism*, ed. Harvey S. Rosen. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmad, and Richard Bird. 1988. *Rethinking Decentralization in Decentralization in Developing Countries*. Washington D. C.: The World Bank.
- Lin, Shuanglin. 2011. “China’s Central Government Transfers: For Equity or Growth?” In *Public Finance and Property Taxation in China*, eds. Yu-Hung Hong and Joyce Y. Man. Hollis, New Hampshire: Puritan Press.
- Lou, Jiwei. 2008. “The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in China: Lessons Learned.” In *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society*, eds. Jiwei Lou and Shuilin Wang. Washington D. C.: The World Bank.
- Ma, Jun. 1995. “Macroeconomic Management and Intergovernmental Relations in China.” [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/1995/01/01/000009265\\_3970311121331/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/1995/01/01/000009265_3970311121331/Rendered/PDF/multi0page.pdf) ( December 12, 2014 ).
- Ma, Jun. 1997. “Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries.” *World Bank Working Paper*, <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-1822> ( December 12, 2014 ).
- Markusen, Ann R. and Annalee Saxenian and Marc A. Weiss, “Who Benefits from Intergovernmental Transfers?” *Publius* 11 ( 1 ): 5-35.
- Martinez-Vazquez, Jorge, Baoyun Qian, Shuilin Wang, and Heng-fu Zou. 2006. “Local Public Finance in China: Intergovernmental Transfers.” <http://down.aefweb.net/WorkingPapers/w552.pdf> ( December 12, 2014 ).
- Naughton, Barry. 1992. “Implications of the State Monopoly over Industry and Its Relaxation.” *Modern China* 18 ( 1 ): 14-41.
- Naughton, Barry. 1995. *Growing out of Plan: Chinese Economic Reform 1978~1993*. Chicago,

- IL: The University of Chicago Press.
- Naughton, Barry. 2007. *The Chinese Economy*. Cambridge: The MIT Press.
- Oates, Wallace E. 1999. "An Essay on Fiscal Federalism." *Journal of Economic Literature* 37 (3):1120-1149.
- Oksenberg, Michel and James Tong. 1991. "The Evolution of Central-Provincial Fiscal Relations in China, 1971~1984: The Formal System." *The China Quarterly* 125:1-25.
- Renzsch, Wolfgang. 1998. "Financing German Unity: Fiscal Conflict Resolution in a Complex Federation." *Publius* 28 (4):127-146.
- Raiser, Martin. 1998. "Subsidizing Inequality: Economic Reforms, Fiscal Transfers and Convergence across Chinese Province." *Journal of Development Studies* 34 (3): 1-26.
- Shah, Anwar and Chunli Shen. 2008. "Fine-Tuning the Intergovernmental Transfer System to Create a Harmonious Society and a Level Playing Field for Regional Development." In *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society*, eds. Jiwei Lou and Shuilin Wang. Washington D. C.: The World Bank.
- Shih, Victor and Qi Zhang. 2007. "Who Receives Subsidies? A Look at the County Level in Two Time Periods." In *Paying for Progress in China: Public Finance, Human Welfare and Changing Patterns of Inequality*, eds. Vivienne Shue and Christine P. W. Wong. London: Routledge.
- Shih, Victor, Qi Zhang, and Mingxing Liu. 2013. "When the Autocrat Gives: Determinants of Fiscal Transfers in China." [http://faculty.wcas.northwestern.edu/~vsh853/papers/shih\\_zhang\\_liu\\_autocratgives08.pdf](http://faculty.wcas.northwestern.edu/~vsh853/papers/shih_zhang_liu_autocratgives08.pdf) (December 15, 2014).
- Shirk, Susan L. 1993. *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California.
- Tanzi, Vito. 1992. *Fiscal Policies in Economies in Transition*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Tochkov, Kiril. 2007. "Interregional Transfer and the Smoothing of Provincial Expenditure in China." *China Economic Review* 18 (1): 54-65.
- Treisman, Daniel. 1996. "The Politics of Intergovernmental Fiscal Transfer in Post-Soviet Russia." *British Journal of Political Science* 26 (3):299-335.
- Treisman, Daniel. 1998. "Deciphering Russia's Federal Finance: Fiscal Appeasement in 1995~1996." *Europe-Asia Studies* 50 (5): 893-906.
- Tsai, Lily Lee. 2001. "Strategies of Rule or Ruin? Governance and Public Good Provisions in Rural China." Paper presented at the International Symposium on Villager Self-Government and Rural Social Development in China, Beijing.
- Tsui, Kai-yuen. 2005. "Local Tax System, Intergovernmental Transfers and China's Local Fiscal Disparities." *Journal of Comparative Economics* 33 (1): 173-196.
- Wang, Shaoguang. 2005. "The Political Logic of Fiscal Transfer in China." In *China's West*

- Region Development: Domestic Strategies and Global Implications*, eds. Ding Lu and William A. W. Neilson. Singapore: World Scientific Publishing.
- West, Loraine A. and Christine P. W. Wong. 1995. "Fiscal Decentralization and Growing Regional Disparities in Rural China: Some Evidence in the Provision of Social Services." *Oxford Review of Economic Policy* 11 (4): 70-84.
- Wong, Christine P. W. 1991. "Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China." *The China Quarterly* 128: 691-715.
- Wong, Christine, P. W. 1992. "Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China." *Modern China* 18 (2): 197-227.
- Wong, Christine P. W. 1997. "Overview of Issues in Local Public Finance in the PRC." In *Overview of Issues in Local Public Finance in the PRC*, ed. Christine P. W. Wong. Hong Kong: Oxford University Press.
- Wong, Christine P. W. 1998. "Fiscal Dualism in China." In *Taxation in Modern China*, ed. Donald J. S. Brean. New York: Routledge.
- Wong, Christine P. W. 2000. "Central-Local Relations Revisited: the 1994 Tax Sharing Reform and Public Expenditure Management in China." *China Perspectives* 31:52-63.
- Wong, Christine P. W. and Richard M. Bird. 2008. "China's Fiscal System: A Work in Progress," In *China's Great Economic Transformation*, eds. Loren Brandt and Thomas G. Rawski Cambridge: Cambridge University Press.
- Wong, Christine P. W. 2009. "Rebuilding Government for the 21st Century: Can China Incrementally Reform the Public Sector?" *The China Quarterly* 200: 929-952.
- Wong, Christine P. W. 2012. "Public Sector Reforms toward Building the Harmonious Society in China," In *Thoughts and Suggestions for China's 12<sup>th</sup> Five-Year-Plan from an International Perspective*, eds. Edwin Lim and Michael Spence. Beijing: Cairncross Economic Research Foundation.
- World Bank. 1993. "China: Budgetary Policy and Intergovernmental Fiscal Relations". [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1993/07/28/000009265\\_3961003132934/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1993/07/28/000009265_3961003132934/Rendered/PDF/multi_page.pdf) (December 12, 2014).
- World Bank. 1995. "China Macroeconomic Stability in a Decentralized Economy." [http://www-ds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1995/08/01/000009265\\_3961219101141/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-ds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1995/08/01/000009265_3961219101141/Rendered/PDF/multi0page.pdf) (December 12, 2014).
- World Bank. 2002. *China: National Development and Sub-National Finance*. Washington D.C.: World Bank.
- Yang, Dali L. 2004. *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Zhang, Li and Xinye Zheng. 2011. "The Determinants of Intergovernmental Transfer," In

*China's Local Public Finance in Transition*, eds. Joyce Y. Man and Yu-Hung Hong.  
Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

