

# 中國的傳統財政

## (甲) 上繳下撥及稅制

參考並摘錄自平新喬《財政原理與比較財政制度》第 10 章

中國自建設社會主義後，財政主要採取「收支兩條線」，即收入/利潤上繳政府，開支由政府調撥，收支之間不作掛鉤。企業和單位收或賺多少，與可花的使費(包括薪酬、工資及自有資金積累)關係分割。對國企和地方政府而言，理由是既為全民所有制下的中央計劃，為何要多收多花？

實際施行方面，上繳下撥當然無法時刻都進行，而各種形式的掛鉤獎勵仍陸續存在。此外，由於單位、企業互相運作，跟非全民所有制的體系亦有交易，稅收不可能取消。

### 一、影響傳統稅制的主要因素

1. 扭曲的價格體系
2. 社會主義產品經濟體制

#### 1. 扭曲的價格體系

中國價格體系的扭曲有幾種表現。

第一， 初級產品價格低而製成品價格高造成不合理的比價關係，例如

1986年2月

比價：(以原油為 1)	原油	柴油	航空、煤油	汽油
國內	1	3.3	5	6
國際	1	1.6	1.8	1.4

這種比價關係相對於國際市場上的比價關係，很不合理。

第二，農產品價格低，工業產品價格高。

改革之前，由於重工業先行的不平衡發展模式(Stalinist model with Maoist characteristics)，出現工農產品價格的剪刀差(price scissors)，農產品價格一直被壓低，抽取了的剩餘用來支持城市、工業發展。例如，1976年，糧食牌價只有市場價格的 1/4。

第三，初級產品部門與加工工業之間的比價不合理，造成行業間利潤的差異；1984年的情況如下。

部門	利稅率 %
煤炭	1.3
電力	13
石油化工	38
輕紡	31
汽車	21

原因是中國對土地和其他自然資源不徵收或輕收租稅。初級產品低價售予加工部門，然後由加工部門向國家上交利潤或稅項。

中國會為什麼選擇這種價格體系？這關乎得回到 50 年代中國工業化時的環境。其時，耕地面積不大，工業非常單薄，人口壓力意味工業化加速時，農產品價格會猛烈上漲。

那時，中國有兩種可能選擇：一是效法日本明治維新後，讓農產品漲價，但對土地徵收重租，就工商業則輕稅。二是向農業實行低價壟斷收購買，同時對農業輕稅。中國採取了後一種戰略。基本就是工業對農業的剝奪，城市對鄉村的剝奪，加工業對初級部門的剝奪。在這些剝奪基礎上，實行對剝奪者特別加工行業的高價高利高稅。此一價格體制特點源自中國的發展模式。

基於此，國家財政收入來自工商企業的稅利超過 80% (以利潤上繳為主)。農業稅的比例則從 50 年代的 10% 降到 60 年代的 6%，再降到 70 年代的 3%。

## 2. 社會主義產品經濟體制

在商品經濟條件下，企業納稅的基礎是由於企業享受了政府提供的公共財(public goods)，它應以稅收的形式支付成本。

然而，在中國傳統的經濟體制下，全民所有制企業的全部所有權都屬於一個所有者---國家。既然企業屬於國家所有，企業的所得也全屬於國家的所得，國家沒有必要向自己徵稅。國企從 1950 年代至 1983 年 6 月，基本上沒有所得稅繳納制度；貨物稅等流轉稅(turnover tax)，僅是保留著稅的形式，實質上不算是稅。

## 二、傳統稅制的基本特徵

第一，以流轉稅（產品稅 product tax）為主要稅種。1950年1月1日取消了公營企業的所得稅，其後以產品稅為主。1973年改革稅制，把工商統一稅及其附加、城市房地產稅、車船使用稅、屠宰稅、鹽稅五種稅項合併為工商稅，實質上也是以產品稅為主，合併後對國營企業只收一種稅，即工商稅，以流轉額為稅基(tax base)。

著重產品稅，否定所得稅，反映出傳統的經濟體制；著重對流轉徵稅，反映的是扭曲的價格體系：高價高利產品不繳所得稅，故須通過對流通渠道徵稅才能帶來財政收入。

第二，以利代稅。工商企業的利潤除了以流轉稅的形式上繳國家外，剩下利潤就全部上繳給中央與地方的財政部門，因此稅收佔國民收入的比重不高，80年代實行利改稅之前平均為13%。但財政收入佔國民收入的比重從1953-1980年都超過31%。

第三，輕徵資源稅。由於價格扭曲，稅收上對加工工業產業徵重稅，而對初級產業輕稅，這進一步形成了輕資源稅而重流轉稅的格局。

第四，農民與初級產品生產者以價格形式納稅。由於工農產品價格的剪刀差，農民向國家出賣糧食、棉花，以及購買生產要素，實際上就等如向國家納稅。

第五，收入調節的非稅(non-tax)形式。個人雖然不用繳交所得稅，國

家統一規定低工資，對農民實行低價統購農產品，因此實際上國家是通過直接扣除每個勞動者的收入，來支付公共服務繳交費用。另一方面，國家對居民的福利補助，主要也不是通過公開的補貼(明補 explicit subsidy)以及財政轉移性支出(transfer payments)來實現，而是通過壓低價格(repressed inflation)的暗補(implicit subsidy)形式來進行。換言之，只有很小部分開支直接表現為財政支出。這是其後改革帶來的公開通脹(open inflation)和財赤(fiscal deficit)的主要原因之一。

### 三、 傳統稅制的後果

傳統稅制偏重加工及下游工業，把稅基集中於工商企業的流轉額，造成了各種弊端。

第一， 國企的利潤上繳制度壓抑了企業的積極性。以利代稅令企業淨所得全數上繳國庫，實際上加重了企業的負擔。更且，仿效了蘇聯的傳統模式，折舊(depreciation)全部都上繳中央預算。因此，企業不僅無法利用新增利潤來擴大再生產，而且連把折舊基金重新進行簡單再生產的自主權也沒有，只會失去活力。

第二，對公共資源輕免徵租帶來了“公共的悲劇”(tragedy of the common)。像煤、石油、土地、森林與其他礦產品是公有的，因此在所有制上具有非排他性(non-exclusivity)。但實際上這些資源的利用是有競爭的：此消就彼長。輕免徵租鼓勵了各個單位佔用與浪費國家的土地與經濟資源。

第三，嚴重傾斜的財政稅收結構制約了價格改革。價格改革理論上有兩方面：一是調整舊體制的不合理的比價關係；二是定價權下放予企業，讓市場自由形成價格。但是，兩者都會引起初級產品價格上升，使加工部門的利潤率降低，從而令工商業企業上繳利稅能力受損，引致財政收入減少。(在傳統經濟體系下，國家對農民一手低價統購，一手低價供應農用生產資料和無償投資作為補償；對城市居民，一手保持低工資，一手配給低價食物和其他福利。實行價格改革，勢必會衝垮這種以超經濟權力為後盾的強制平衡。農副產品收購價格上升了，為了維持銷售低價，國家就得增加食品價格購銷倒掛的價差與虧損補貼。這樣會增加財政負擔，引起財政赤字。)在這種情況下，國家只有兩種選擇：(一)把農副產品的價格再壓低，(二)托輕工業和其他加工業產品的價格再提升。兩種方法都有助恢復財政平衡，但又使舊的比價關係復原。矛盾在於，因為財政稅收結構嚴重偏斜，初級品提價必會引起國民收入上升但財政收入相對下降的吊詭，迫使價格改革暫停。

#### 四· 小結：改革的兩難

中國的財稅體制與價格體制、企業管理體系、工農業關係等因素互為影響。故此，有效的改革須有一些條件：(1)城市經濟體制改革如要以企業效率改善為目標，改革須以變更國家財政與企業的利稅收上繳關係為先導。(2)價格改革會影響國家財政收入，增加財政對物價的補貼。故此，財政平衡與財政儲備成為了價格改革的基本抑制因素。(3)如果財政稅收結構傾斜的格局不作根本改變，企業與價格改革會使財政部門陷入兩難(dilemma)局面：一方面，財稅改革是整體改革的關鍵；另一方面，企業與價格改革又會引致財政危機，迫令改革暫停。

### 價、稅、財的吊詭

	改革前	改革後
價格	壓抑	放開
稅	低	高
補貼	暗	明
後果	低效率、潛抑性通脹、 財政表面平衡	效率上升、通脹表面 化、財政赤字
矛盾	價、稅、財政纏在一起	價格改革與財稅改革 互相牽制

## (乙) 中國傳統的中央地方財政關係

參考並摘錄自平新喬，《財政原理與比較財政制度》，第 13 章

### 中央與地方分稅體系的國際比較

國際上通行的中央與地方分稅體制，大體可總結為三種類型：

- 一、 管理權限分散的聯邦制(federal system)，以美國最為典型、丹麥、意大利、挪威、瑞典和德國也屬於此類。
- 二、 管理權限集中的一元制(unitary system)，法國為最突出例子，其他包括英國。
- 三、 發展中國家的聯邦制財政體制，以巴西為代表，印度、馬來西亞都屬於這類。

### 美國分稅制的特點

世界上普遍按稅種來劃分收入，美國主要採取稅率分享的形式。來劃分稅收收入這是一種分權式的分稅方式。聯邦政府、州政府、地方政府都徵收個人所得稅、公司所得稅、和銷售稅等，稅率各有不同。

三級政府都各有主體稅種。聯邦政府的主體稅是所得稅；州政府的主體稅是銷售稅和總收入稅；地方政府的主體稅則屬財產稅。三級政府之間的收入與職責都有清楚劃分，各有功能。



## 法國分稅制的特點

法國採取完全劃分稅種的辦法。大中型稅收都歸中央，不讓地方政府分享。

在稅收管理權限方面，稅收立法，包括開政權、徵稅範圍、與稅收收入分配均由中央統一規定；但地方也有一些自主，例如決定地方稅率與減免措施。在稅收劃分上，中央佔大比例，一般是總總收入的 75%。

## 中國中央與地方財政的特徵：體制與結構不相稱

中國幅員遼闊，政府劃為不同級別。「收支兩條線」若要真正直上中央，再回撥地方，難度近乎不可能。全民企業也須交由地方政府管轄。稅務處理因此出現分工。但是，中國各級政府的分稅制和其他國家相比，分別很大。

中國傳統的中央與地方的財政關係有四大特徵：

1. 各級政府都徵收同一套的稅種(tax types)，沒有真正的地方稅；
2. 所有的稅基(tax base)和稅率(tax rate)都由中央決定，中央具決策權，但稅款的核定和徵收交由地方政府管理；
3. 中國的財政收入分享，主要是在中央、省、及地方以下之間劃分利潤與營業稅。利稅款項由地方政府徵收後，然後再以分享的形式交予上一級政府(hierarchical remissions)；

4. 由中央向地方的撥款，無論是資本項目還是經常項目，都沒有統一規則，所有撥款都以特定項目(earmarked items)作出。

中國的財政體制明顯屬於中央集權一元式的財政體制。但是，平新喬認為：從財政收入與財政支出中中央一級與地方政府各佔的比例來看，中國又具有強烈的地方傾向(見下表)。

表 1 中國中央與地方財政收支結構

時期	財政收入			財政支出		
	合計 (億元)	比重 (%)		合計 (億元)	比重 (%)	
		中央	地方		中央	地方
1953-1957 年	1354.88	45.4	54.6	1345.68	74.1	25.9
1958-1962 年	2116.62	22.7	77.3	2288.67	48.1	51.9
1963-1965 年	1215.11	27.6	72.4	1204.98	59.7	40.3
1966-1970 年	2528.98	31.2	68.8	2518.52	61.1	38.9
1971-1975 年	3919.71	14.7	85.3	3919.44	54.2	45.8
1976-1980 年	4960.66	15.6	84.4	5247.35	49.4	50.6
1981 年	1089.46	20.6	79.4	1114.97	54.0	46.0
1982 年	1123.17	23.0	77.0	1153.31	49.9	50.1
1983 年	1248.99	29.8	70.2	1292.45	49.7	50.3
1953-1983 年	19558.38	22.6	77.4	20085.37	54.2	45.8

“……數字顯示，中央一級在財政總支出中的所佔比重大大高於其在財政總收入中的所佔比重，這樣必然出現財政收入從地方向中央一級的垂直轉移，而這種轉移過程在傳統的社會主義經濟體制下一般是通過上繳、調撥的形式進行，由此構成了中央集中型的財政體制。但是，財政收入中地

方所佔的比例告訴我們，地方一級政府儘管沒有獨立的徵稅權，但財政收入主要是由它們收得的，而且地方政府通過地方行政管轄的企業利稅是直接歸地方的。這樣，在中國，實質上歷來就存在著阻礙中央集權型財政體制實行的力量與基礎，存在著一種加強地方分權型財政傾向。這就構成了 30 多年來財政體制上圍繞著中央集權與地方權這一核心問題的若干次爭論與若干次改革。”

### 中國地方政府的經濟基礎

上述格局的背後因素是中國工業企業的行政隸屬關係，可以從表 2 中看出。

表 2 根據所有制與行政隸屬關係所估測的中國工業企業分布(1983 年)

所有制 行政	國家 (全民)	集體
中央	2500 個由中央政府管轄的大型企業 (30-35%)	
省、市	30000-40000 個由省、市政府管轄的中小型企業(25-30%)	100000 多個大型和小型的城 市集體企業(10-12%)
縣	40000-50000 個地、縣級企業 13-15%	20000-50000 個大型和小型 集體企業(3-5%)
鄉鎮和村		186100 個鄉鎮和村所有的企 業(7%)

注：括號內的數字指所佔工業產值的比重。

[資料來源] 雷樸實、吳敬璉：《論中國經濟體制改革的進程》，經濟科學出版社 1988 年版，第 138 頁。

中國實在太大。工業部門的計劃並不如其他社會主義國家那樣集中與統一。(一) 1984 年底的中國企業總數達 437200 個，其中屬於國家部門 (包括中央與地方部門主管的國營企業) 的 84100 個。(二) 據世界銀行測算，職工人數超過 243 人的企業於中國只有 0.6%，在匈牙利是 65.1%，在南斯拉夫則達 33.5%。要將眾多的小企業納入中央計劃是不可能的，由此導致了一個多層次的、以地區為基礎的生產計劃體制。

對於整個工業，中央政府所掌握的產值只有 30-35%，剩下的佔工業產值 65-70%的工業都由省級或省級以下的地方政府控制。另方面，主要財政收入----利潤上繳----靠工商業，而且按行政隸屬關係上繳。中央管轄的企業利潤上繳給中央一級財政，地方管轄的企業利潤上繳給地方一級財政。因此，財政收入之內中央與地方所佔比重的格局與工業企業在計劃體系中受不同行政級別政府控制的格局大體是一致的。

從對策論(game theory)策略行為(strategic behaviour)的角度看，工業企業的行政性隸屬體制把工業企業與政府綁在一起，又把工業企業利潤與稅收混在一起，還把政府的公共服務的職能與資產所有者職能合在一起。在上述三種混同的前提下，地方政府以本地區的工業企業為生存基礎，往往以地區企業利益代表的資格與中央談判。在很大程度上，地方政府並沒有發揮行政管理的作用，而是扮演了企業的委托人(agent)的角色，它們與企業之間的關係成了一種委托人(principal)與代理人(agent)之間的關係。

對策論(game theory)的眾多分支之中，針對利益與資訊不對稱(asymmetry in interest and information)的“委托人--代理人理論”(principal-agent theory)十分重要。本來，地方政府受中央政府委托，代理各個工業企業；但它却反過來，代表企業向中央政府討價還價。

## 總結

中國的經濟體制中存在著與中央集中統一計劃的體制不相一致的地方分權模式的基礎。因此，財政體制改革牽涉非常多的既得利益，要再集中並不容易，以中央和地方政府的現代化功能劃分而推行理性的分稅制(tax assignment system)，也遇到很大阻力。那些有利於加強財政上分權傾向的政策，例如所謂“分灶吃飯”的“財政包干制度”(fiscal contract system)，反而容易推行。這屬後話。