



新制度主義視野下當代中國大陸發展的二元性

文・照片提供／徐斯勤（政治學系副教授）

個人近年來從事有關當代中國大陸政治、經濟、社會變遷研究中的主軸之一，在於沿著社會科學中「新制度主義」(new institutionalism)的分析途徑，來探討正式制度（例如：行政規章、法律、憲法等）與非正式制度（例如：權力關係、利益結構、組織程序、共享的理解與規範等）本身的起源、運作與變遷，以及產生何種後果與影響。本文擬由此種觀察角度出發，簡要討論如何運用新制度主義來分析目前所謂「中國崛起」現象中，同時存在蓬勃推動力量與巨大潛在挑戰的此種二元性。

無論是預期或懷疑中國大陸綜合國力長期持續增長的觀察者，都會指出其一方面作為經濟全球化的最大受益者之一，這主要反映在城市地區各種基礎設施、人力資源、投資環境等相對競爭力的不斷提高，但另一方面其國內也面臨巨大的發展差距與社會失衡問題，最醒目的體現便是農村地區近年來有增無已的群眾與政府對立以及社會動盪問題。的確，如同大多研究所發現的，中國大陸內部的社經結構歧異，更大程度是存在於同一個地區內的城鄉之間，而非沿海與內陸的地區之間。對於這種差異，最常見的解釋為：改革開放以來中共的整體發展「政策」忽視分配正義與

環境品質，尤其，胡溫上台後採行不同於已往的政策目標優先順序，更凸顯出決策者本身做出不同「選擇」的重要。從新制度主義看來，這種以個別領導集體進行特定政策選擇為中心的習見說法，忽略了正式與非正式制度在總體的結構層次上，對個體層次的行為者帶來的重大影響。特別是，如果不考慮制度因素，便無法解釋為何從鄧小平時期到江澤民時期大致上一貫不變的發展政策，在1990年代中期以前造成的不均與失衡問題相對上還不算嚴重，但之後卻非如此。

就正式制度而言，中國大陸從1980年到1993年的中央對各省實施財政分權之制度，乃是促使各級政府，藉由在農業、國有與非國有制工業、投資、外貿、金融等各部門推行市場化改革，積極發展地方經濟的根本基礎。在此階段，一方面是要擺脫計畫經濟的桎梏，但另一方面又必須在計畫經濟體制遺跡下政府主控經濟資源的既有框架內，提供各級政府誘因，改變其行為，來配合經改。誘因的產生，主要正是透過財政制度，尤其是財政分權下，讓地方經濟成長所衍生的財政利稅收入，由地方政府留用支配。另一個重要部分，則是作為中共財稅體制特色的所謂「預算外收支」。所謂預算外收支，是中共過往計畫經濟



體制的產物，屬於合法財政體制之內，相當於實質上的第二預算部門。而其來源，主要是各級政府下屬的國有企業所保留的利潤留成、折舊基金與大修基金，這同樣是由於經濟發展帶來地方政府資源擴張的重要管道。而從 1994 年起，財政體制轉變為相對集權而非分權的「分稅制」，不過中央仍然按照稅收種類劃分給各省一定的財源，保持了對於地方政府的激勵機制。

然而，分稅制的實行，卻造成中央相對於中央以下的地方政府之間，二者在財政收入上分配比例的逆轉。如果綜合預算內與預算外收入來看，中央政府透過新財稅體制，而比省與其下各級政府掌握了更多財政資金。這就導致了一個重要結果：在整個地方政府相對財政淨收入減少時，因為省級政府仍握有如何與下級政府劃分收支的權力，所以制度規則的設計重點在於如何將資金向省集中，保持省級收支的平衡，但卻也使得省以下的法定財源更形稀缺。此時，原來已具有一定城市化基礎的縣與鄉鎮，藉由本來便具有較佳競爭力的整體投資環境，仍可持續引資與開發土地而維繫經濟增長與財政收入。但對於那些以農村人口和農業型態為主的下級政府而言，已經縮小的地方政府財政大餅現在又多半控制在省政府手裡。要以當地政府出資強化基礎設施來吸

引投資，而後透過快速工業化以尋求資本積累，這種過程就比已往更艱難了。雖然，許多研究者認為，財政以外的銀行與非銀行機構所供給的金融性資金，在數量上其實更龐大，同樣也是支撐地方發展的來源。但金融資金與財政資金的主要差異之一在於，在市場化機制日益成熟的中國大陸，前者愈來愈依循利潤邏輯操作，因此不利於挹注在競爭力本來就相對較低的地區，而財政資金卻可以由政府基於平衡區域差距需求進行重分配，況且落後地區能供使用的金融資金也本來就較為不足。

換言之，財政體制作為正式制度的核心之一，從 1994 年起發生變遷的後果，使得資金集中在地方政府體系的上層與城市地區，拉大了城鄉之間二元對立的差距。除了硬體設施外，以城市中的高等教育機構為例，從中央到各省，用於提升此一領域中收入報酬與研究經費的資源，便明顯地日益擴大其領先臺灣高教的距離，遑論其國內的農村地區。推動中國經濟榮景與構築其軟、硬國力的基礎，與其說是沿海地區，不如說是從沿海到內陸城市地區的整套政經社結構。

反之，愈是以農村為主以及經濟愈落後地區，地方政府愈容易陷入財政狀況差、缺乏足夠的財

徐斯勤

小檔案

現職：

臺灣大學政治學系副教授

臺灣大學社會科學院中國大陸研究中心執行長

學歷：

美國丹佛大學國際研究學院政治學博士

經歷：

政治大學國際關係研究中心助理研究員


研究領域：

國際關係、比較政治、中國大陸政治經濟發展

■2005 年攝於美國白宮。



政轉移支付與金融資金、依靠長期借貸勉強撐持地方財政、造成赤字繼續擴大的惡性循環。中國大陸學者研究指出，到2000年底為止，全國兩千多個縣級政府中，60%以上都是赤字，而赤字規模與幅度還在加速度增長中。在此種循環下，地方政府往往藉由加重對農民的稅費徵集以及降低土地開發中給予農民的償付，來開源節流。這兩項因素，正是近年來農村地區政治與社會不穩定的主因之一。爲了處理此一問題，從江澤民時代末期開始，到胡溫上台後繼續推動的農村地區「稅費改革」，企圖以整頓基層政府財政體制、遏止浮濫收費與降低稅賦，來減輕農民負擔。但此一改革近兩年來實際上已經無疾而終，主要原因是縣級與鄉鎮政府，規模龐大且不斷膨脹，無法降低必要的支出。之所以如此，則又是由於經濟較落後地區的地方政府部門，實際上必須消化市場所不能吸收的剩餘勞動力。這些勞動力，不僅是進入正式的政府單位，更多的是被安排到最終依靠財政資金的許多所謂「事業單位」（尤其是教育單位）。而這種對於地方政府職能十分特殊的期待要求，基本上來自農村地區相對封閉而靜態的格局中，整個地方社群與人際網絡內所累積的權力、利益、相互義務等各層面上之共生性結構。這種結構，其實就是一種典型的非正式制度。

綜合上述的簡短梳理，大致可以預期，若要有有效緩解中國大陸社經發展中二元對立的高度緊張關係，除非同時在正式與非正式制度上出現變化，否則只憑藉政策目標與手段上的調整創新，或是國家機關的組織再造，都將面臨一定程度的限制。（本期本欄策畫／國家發展研究所邱榮舉教授）

參考文獻：

[1]徐斯勤，〈改革開放時期中國大陸的財政問題：政治視角下議題聯結層面的相關研究評析〉，《中國大

陸研究》47(3)(民國93年9月)。

- [2]S. Philip Hsu, "Deconstructing Decentralization in China: Fiscal Incentive Versus Local Autonomy in Policy Implementation," *Journal of Contemporary China*, Vol. 13, No. 40 (July 2004), pp. 567-599.
- [3]徐斯勤，〈改革開放時期中國大陸的財政制度與政策：財政單一議題範圍內相關研究之評析〉，《中國大陸研究》47(2)(民國93年6月)，頁1-32。
- [4]S. Philip Hsu, "Implementation of Profit Remission in Guangzhou, 1983-1995: Policy Regime vs. Revenue Incentive," *Issues and Studies*, Vol., 39, No. 4 (December 2003), pp. 81-110.
- [5]徐斯勤，〈中國大陸的省級政府機構改革與國有企業產權改革，1993-2001：互補或矛盾的改革邏輯？〉，《中國大陸研究》45(2)(民國91年3/4月)，頁61-96。
- [6]徐斯勤，〈新制度主義與當代中國政治研究：理論與應用之間對話的初步觀察〉，《政治學報》第32期(民國90年12月)，頁95-170。
- [7]徐斯勤，〈機構改革——從十五大到十六大〉，收錄於丁樹範主編，《胡錦濤時代的挑戰》(台北：新新聞文化出版公司，民國91年)，第10章，頁263-288。

徵求啟事

杜淑純女士徵求杜聰明博士墨寶及故事

杜淑純女士是杜聰明博士長女，爲紀念已逝父親，特向各界徵求杜聰明博士墨寶及生平小故事，集冊出版，以流傳後世。希望曾獲贈杜博士題字的各界師生友人，提供翻攝照片（若自行掃描，解析度請設定在300dpi以上，亦可送來本刊翻攝。），此外，如有知悉杜博士生前軼事，也歡迎提供給杜淑純女士。如蒙提供，杜女士將於出版後致贈該書以表謝忱。資料請寄本刊：

地址：106 台北市羅斯福路4段1號

台大校友雙月刊

聯絡人：林秀美

電話：(02) 3366-2045

傳真：(02) 2362-3734

E-mail: alumni@ntu.edu.tw