

兩岸地方政府經濟發展角色研究： 從機制設計理論角度分析

馬祥祐*

【摘要】

兩岸地方政府在經濟發展事務的表現，呈現出截然不同的發展！中國大陸的地方政府對經濟發展事務極為積極與主動，相形之下，台灣的地方政府對此卻是偏向消極與被動。過度的介入經濟活動，是中國大陸官場貪汙與經濟過熱的根源之一，而地方政府消極與被動，卻是台灣地方經濟低度發展、欠缺特色的根源。因此，本文擬從機制設計理論角度切入，解構兩岸地方政府何以在經濟發展上有如此不同的表現。

本文研究發現，大陸地方政府的體制設計與運作，讓地方經濟發展與地方政府形成激勵相容，而在訊息透明化上，由於一黨專政體制下資訊容易操控，監督難以落實，兩相結合下，從而擴大了大陸地方政府對經濟發展事務充滿積極性。相對的，台灣由於制度設計上，經濟發展事務與地方政府、地方首長的自利無法形成激勵相容，配合上訊息透明化程度高，從而導致地方政府在經濟發展事務上著力有限，因此台灣的地方政府與執政者，在施政上偏向辦理社會福利及各式活動等，有利於建立從政者形象與爭取選票的短期作為！

本文認為，兩岸地方政府固然在根本制度設計上都被賦予地方經濟發展的權限，但由於激勵相容與資訊透明化的程度歧異，從而導致兩岸地方政府在經濟發展事務上，出現非常明顯的對比與歧異。而機制設計理論中的激勵相容與資訊透明化兩大重點，本文認為，在未來兩岸地方政府進行職能改革與調整時，應該作為制度設計時的重要理論參考！

關鍵字：地方政府、經濟發展、激勵相容、訊息透明化、機制設計理論

*南華大學國際暨大陸事務學系副教授兼系主任、中國社科院研究生院工業經濟系博士、中國文化大學政治學研究所博士
E-mail: xyma@mail.nhu.edu.tw



中國大陸的地方政府在改革開放後以積極投入經濟發展工作而為世人所熟知，相較之下，台灣的地方政府在經濟發展上卻顯得消極與保守。兩地的地方政府雖然同樣在各自憲法中被賦予發展經濟的任務，但為何在實務表現上形成如此大的反差對比？若單從大陸與台灣的地方政府在規模上有明顯差異來解釋，並無法獲得令人滿意的答案，因為規模因素並非是地方政府在經濟發展上是否有所表現的關鍵因素！相反的，世界上存在諸多規模小的地方政府在經濟發展上有著顯著表現的案例。因此，兩岸地方政府在經濟發展作為的歧異，必然還存在更重要的影響因數，本文擬從機制設計理論角度切入，探討與解構兩岸地方政府何以在經濟發展上有如此不同的表現。

壹、機制設計理論的核心概念

從經濟學的角度而言，誘因是世人行為的源頭，而誘因有三類基本性質：經濟、社會與道德，不同的誘因會帶來不同的行為表現，¹因此誘因是研究人類經濟行為的重要切入點之一，同樣的，誘因也是制度能否順利運作、發揮效用的關鍵，只要能設計適當的誘因制度，那天下便沒有運作不了的制度。對此，2007年諾貝爾經濟學得主 Leonid Hurwicz、Eric S. Maskin 和 Roger B. Myerson 所發展的機制設計理論(Mechanism Design Theory)，²便抱持著這樣的信念，認為機制設計必需兼顧誘因與訊息透明。

¹ 誘因有三類基本性質：經濟、社會與道德，不過單一誘因往往三種性質兼具。Steven D. Levitt and Stephen J. Dubner, *Freakonomics: A rogue Economist Explores the Hidden Side of Everything* (New York: Harper Collins, 2005), pp. 15-18.

² Leonid Hurwicz、Eric S. Maskin 以及 Roger B. Myerson 三人因發展機制設計理論獲得 2007 年諾貝爾經濟學獎。具體相關理論著作參見 Leonid Hurwicz and Stanley Reiter, *Designing Economic Mechanisms* (NY: Cambridge University Press, 2006). Eric Maskin, P. Dasgupta and P. Hammond, "The Implementation of Social Choice Rules: Some General Results on Incentive Compatibility," *Review of Economic Studies*, Vol. 46, No. 2 (1979): pp. 185-216. Roger B. Myerson, "Incentive Compatibility and the Bargaining Problem," *Econometrica*, Vol. 47 (1979): pp. 61-73. Roger B. Myerson, "Mechanism Design," J. Eatwell, M. Milgate, and P. Newman edited, *The New Palgrave: Allocation, Information, and Markets* (New York: Norton, 1989), pp. 191-206. 田國強，〈經濟機制理論：訊息效率與與激勵機制設計〉，《經濟學》(北京)，2 卷 2 期(民 92 年 1 月)：頁 271-308。



十九世紀20~30年代西方學界關於市場經濟與計畫經濟優缺點的論戰，是機制設計理論非常重要的發展源頭之一。米賽斯(Ludwig von Mises)³與海耶克(Friedrich A. Hayek)⁴等人認為，計畫經濟體系面臨資訊收集的困難、決策制定滯後與理性計算的不可能等缺點，最後必然崩潰。藍格(O. Lange)及勒納(A. P. Lerner)等人則認為透過制度設計，建立一種分散化的社會主義經濟機制（如市場社會主義經濟機制），便可以實現資源的有效配置，運用邊際定價原則，便能解決資訊成本問題。但邊際定價這個說法遭海耶克等人抨擊，認為在企業掌控私人訊息下，政府如何能確保企業真實呈現其邊際成本並據此定價，也就是說企業會為了私利隱匿甚至扭曲訊息，比如，故意報高生產成本，引導上級下調生產指標或者利潤目標，以便容易達成目標。此外，隨著生產規模擴大，邊際報酬遞減，邊際成本遞增，按照邊際成本定價，長期下來企業就會虧損與破產，因此必需依靠政府補貼，尤其是屬於必要的生產時，但是一旦補貼，企業就缺乏提高效率的激勵，亦即為了使整個社會提高效率而給予企業的補貼在客觀上反而降低了企業內部的效率，因此哈耶克等人認為分散化的社會主義經濟或者是市場社會主義經濟並沒有解決激勵問題，蘭格的設想仍然是不可行的。⁵

上述的論戰在不斷討論中逐漸深入經濟體制的核心問題：什麼樣的經濟機制才是好的？應該如何進行體制的選擇與取捨？判斷的依據是什麼？透過這場爭論，經濟學界逐漸形成將資訊效率和激勵相容作為判斷一個經濟制度優劣的基本標準。這些討論對於機制設計理論的發展產生極大的影響，因此Leonid Hurwicz一開始論述機制設計時，其觀點便主要是從中央計畫者角度來出發，並依據論戰的結果開啟了機制設計理論的發展路徑。Eric S. Maskin則進一步引入博弈理論與非合作博弈的觀點讓機制設計理論更加完善，認為關鍵不在於中央計畫者（或者政府），而是在於如何設計一個好機制，讓人們都是為了自己的利益作事

³ 1920年米賽斯發表〈社會主義制度下的經濟計算〉(Economic Calculation in the Socialist Commonwealth)一文，抨擊計畫經濟制度無法理性計算最終必然崩潰，掀起了此一論戰。見Ludwig von Mises, *Economic Calculation in the Socialist Commonwealth*, Alabama: Auburn University, 1990.

⁴ 1935年海耶克匯整米賽斯、哈爾姆等人與他自己的文章，出版了《集體主義的經濟計算》一書，對計畫經濟提出抨擊。Friedrich A. Hayek ed., *Collectivist Economic Planning: Critical Studies on the Possibilities of Socialism* (London: G. Routledge & Sons, 1935).

⁵ 田國強，〈譯者序〉，利奧尼德·赫維茨、斯坦利·瑞特著，田國強等譯，《經濟機制設計》(上海：格致出版社，2009年4月)，頁8。



情，並在這個機制的引導下行動。

機制設計理論認為，機制不必看成是給定的，而是未知、可設計的，關心的是在設定經濟或社會目標後，如何在自由選擇、自願交換的分散化決策條件下，設計一個經濟機制（即制訂什麼樣的法律、法則、政策條令、資源配置等規則）。由此出發，所謂好的機制主要是具備誘因體系與資訊透明化兩大關鍵制度，而判斷機制良莠也立基於此。以誘因制度觀之，誘因必須要在能同時滿足系統目標與組織成員需求下，誘因方能生效，才能讓機制順利運轉，這種狀態稱之為激勵相容(incentive compatibility)。這是因為人性自利，往往為了個人利益不顧整體利益，如果能讓個人利益與總體利益相容，機制才有可能運行，也就是說，只有在實現機制目標的同時，能讓成員個人利益也獲得滿足，機制的實踐與運作才有可能實現，而這就需要創造誘因而激勵人們。在企業界所普遍盛行的獎金制度便是此一概念的具體實踐例證，企業要獲利需要業務員賣力，但業務員賣力讓企業獲利卻沒有相對回報時，努力工作的程度便會下降，分紅與業務獎金便是實現其激勵相容的重要機制！

就資訊透明化來看，主要是關注資訊效率(informational efficiency)，如何克服廣泛存在的資訊不對稱，並用最少的資訊、最低的資訊成本來實現機制目標，這是機制設計時的第一個要求，也是比較與判斷機制良莠的另一個基準。當資訊透明化時，則系統運作與監督便可以自發進行，避免鑽漏洞或者搭便車行為的出現，因此在設計制度時必需認知到，只要有利可圖，行為人便可能說假話來牟利，而不會真實顯現個人的偏好意向。⁶因此，必需設計出合理機制，一旦行為人選擇說謊便會對自己不利，如此一來行為人就會用真話來取代假話。亦即提供誘因與激

⁶ 這是Leonid Hurwicz所提出的「真實顯示偏好不可能性定理」的核心意義。認為在人性自利下，沒有任何機制能夠讓人一方面說真話，一方面又實現資源帕累托最優配置，除非講真話是他的占優策略，不然真實顯示偏好和資源的帕累托最優配置是不可能同時達到的。要想得到能夠產生帕累托最優配置的機制，很多時候必須必須放棄占優均衡假設，即放棄每個人都講真話辦真事的假定。吉巴德(Allan Gibbard) 1973的研究和馬克·薩特維(Mark Satterthwaite)1975年的研究也提出類似觀點，後被稱為Gibbard-Satterthwaite manipulation或者Gibbard-Satterthwaite theorems。參見Allan Gibbard, "Manipulation of Voting Schemes: A General Result," *Econometrica*, Vol. 41(1973): pp. 587-602. Mark Satterthwaite, "Strategy-Proofness and Arrow's Conditions: Existence and Correspondence Theorems for Voting Procedures and Social Welfare Functions," *Journal of Economic Theory*, Vol. 10(1975): pp. 187-217.



勵來提高資訊透明化，降低資訊取得的成本，如此一來，系統在決策時便可以有判斷依據，尋求最有效率的方案並加以落實，資源配置的效率也可以大大提高。以上述業務員獎金與分紅為例，配套所需建立的便是，業績的稽核與呈報體系，此一資訊透明化體制若能建立，配合上組織與個人的激勵相容，則機制便可能實現自我管理與運作。

運用上述這兩個切入點，機制設計理論用以論斷機制設計的良莠，它所關心的是如何設計一套機制，讓人在自由選擇、自願交換、資訊不完全及決策分散化條件下，既能滿足自己的目的，又能達到體制的既定目標。這個目標可以是全社會性的，也可以是小團體的，端看制度設計者的角色而定。也就是說設計遊戲規則，讓個人或單位之間的利益衝突問題可以獲得協調與相容，並誘使個人發揮最大積極性下，來達到政府或組織目標的最大化。

雖然機制設計理論發展之初是集中討論市場機制問題，但市場機制並非其唯一的關注焦點，其所發展出來的「資訊效率」與「激勵相容」此二檢定依據，用來檢證非市場的機制也非常有用。因為任何一個機制，不論是市場機制或者是社會體制，如果其資訊流通不順暢，機制必然無法運作順暢，監管也無實現。如果制度設計的目標與組織成員的自身誘因不能相容，則必然遭到組織成員的變相抵制，無法貫徹實行。目前機制設計理論正從單純的經濟市場分析，走向社會機制轉型分析，⁷應用非常廣泛，微觀可以用在個人行為分析，宏觀可以運用在國際關係，可以用於經濟、金融及拍賣等，也可以用於政治學，如人民與政府、官員與政府之間的關係，及中央地方政府的財政分權等等。因此筆者也嘗試運用此一理論來分析兩岸地方政府經濟發展作為。

筆者認為，地方政府是政治行為人，有其本位立場與單位利益，因此誘因對於這類政治行為人的行為表現，如同誘因對自然人的行為具有正向的影響關係。究竟兩岸在誘因設計上有何不同，從何導致兩岸地方政府在經濟發展作為呈現出截然不同的結果。而在資訊透明化方面，地方政府的治理與運作中，中央政府相關法規政策資訊對地方政府是屬於相對公開的，兩岸在此方面近似，因此兩岸地方政府在資訊透明化上是否仍有更深層的異質，影響兩岸地方政府的運作表現，則是本文第二個探討重點。

⁷ Eric S. Maskin, "Mechanism Design: How to Implement Social Goals," *American Economic Review*, Vol. 98, Issue 3 (June 2008): pp. 567-576.



此外，本文的開展有一顯著的限制條件，亦即所謂的「地方政府」在兩岸間的認定有所落差！台灣方面，主要是涉及直轄市與縣市政府，在凍省後並無省一級機構。中國大陸方面，則將指省級（直轄市）政府以下，包括副省級、地級及縣級政府。然而由於本文的探討重點集中在機制設計上，解構的重點為制度設計，故此一限制條件並不會影響本文的推展與探討，在此先予以說明。而對比研究的時間點，主要是自1980年起，尤其是以90年代後為重心，此時期中國大陸進入改革開放階段，地方政府經濟發展積極性快速提升，而台灣部分則進入地方政府制度調整時期。

貳、兩岸地方政府的經濟發展角色與制度結構

在進入具體分析兩岸地方政府的經濟發展角色實質分析之前，本文將首先回顧兩岸的政治體制結構，尤其是地方政府在憲法中所賦予的角色與職能。而由於台灣憲法中殘留了大量的大陸時期的建制元素，因而使得這樣的探討與分析，具有操作與對比性。

首先就大陸地方政府的角色來看，對於中央和地方政府權限之關係，主要是立基於建政前毛澤東的〈論十大關係〉一文中⁸，及中共建政之初的「中國人民政治協商會議共同綱領」裡。⁹根據這些文件資料，在中共建政之初便提出在中央統一領導下，地方因地制宜，希望能「兼顧中央和地方兩個積極性」的主張。然而，實務運作上，改革開放以前，大陸卻始終未能在中央與地方權限劃分上，找到適當的定位，因此也就出現所謂「一抓就死，一放就亂」的困境。

大陸中央與地方權限劃分的擺盪與不穩定，始終是大陸政治發展過程中的一個難題。這樣的難題主要是因大陸憲法中，對於地方政府的權限規定並不明確，

⁸「應當在鞏固中央統一領導的前提下，擴大一點地方的權力，給地方更多的獨立性，讓地方辦更多的事情」。中共中央毛澤東主席著作編輯出版委員會，〈論十大關係〉，《毛澤東選集》第五卷(第1版，北京：人民出版社，1977年4月)，頁267-288。

⁹共同綱領第十六條規定：「中央人民政府與地方人民政府間職權的劃分，應按照各項事務的性質，由中央人民政府委員會以法令加以規定，使之既利於國家統一，又利於因地制宜」。



也無相關的配套法規可供依循，從而使得中央地方權限劃分一直以來流於行政作為，充滿不穩定與模糊空間。改革開放後，中國期望藉由下放更多自主權給地方政府，讓改革開放可以更加順利，因此開始嘗試對地方政府放權，從而引發了地方政府在經濟發展上的高度積極性。

若從大陸 1982 年憲法具體條文觀之，¹⁰改革開放後大陸地方政府的經濟發展權力，一般地方政府主要是根據「第三章國家機構」，「第五節地方各級人民代表大會和地方各級人民政府」中的第九十九條、第一百零七條，少數民族的民族自治地方政府則是依據「第六節民族自治地方的自治機關」中的第一百一十六條、第一百一十七條及第一百一十八條（條文內容請見附表）。這些條文規定賦予地方政府經濟發展的積極、主動權，更有消極的規範管理權，相關配套法規主要是 1982 年通過的《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》、1984 年《中華人民共和國民族區域自治法》和 90 年代通過的兩個《特別行政區基本法》。然而不論是憲法、組織法或者是地方自治法規，對於地方經濟發展權限的規定都非常鬆散，存在相當的模糊地帶。而實務運作上的表現則是，「在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性」，所謂遵循中央的統一領導是指以經濟建設為中心、堅持改革開放為原則，並配合中央的五年經濟計畫，而地方的主動性與積極性則意味著八仙過海各顯神通，各地方自行在五年計畫與法規條文中尋找各自的發展切入點，因而形成大陸地方政府積極發展經濟的百花齊放格局。2000 年，大陸通過了《中華人民共和國立法法》對各級地方政府的立法權限做了較為明確的規定，¹¹也給了地方明確的制訂單行法規的權力依據與流程，使得地方性立法的數量大幅暴增，也為地方大力推動經濟發展提供了新的助燃劑！

隨著中國經濟的發展與地方經濟實力的提升，釐清中央與地方權限也越來越重要，到了 2003 年 10 月 14 日中共十六屆三中全會，通過「中共中央關於完善社

¹⁰大陸當前的憲法以 1982 年版為基準，後經過多次修改，目前使用的是 2004 年憲法，但有關地方權限並無變動，只是因應走入市場經濟，將條文中「依照法律規定的許可權」，改成「依照法律規定的權限」，把具有計畫經濟色彩的「許可權」字樣修改掉，可以說大陸地方政府權限自改革開放以來並無大修正與變動。

¹¹中華人民共和國中央人民政府門戶網站，〈中華人民共和國立法法〉，取自：
http://www.gov.cn/test/2005-08/13/content_22423.htm(民 100 年 5 月 3 日)。



會主義市場經濟體制若干問題的決定」後¹²，中共才提出了比過去較為明確，區分為「全國性和跨省事務」、「地方性事務」以及「共同管理的事務」的分割概念。然而這樣的分割概念相較於世界其他國家，直接列出中央專屬權利，地方只擁有次級、附屬或剩餘立法職權的作法差異極大。例如美國憲法便直接列舉下列事項專屬於國會，包括 1、徵稅、借款、發行貨幣；2、管理對外貿易和州際貿易；3、制定統一的歸化法和破產法；4、規定偽造合眾國證券和貨幣的罰則……等十多項權利。相形之下，目前中國的規定並不具明確的操作意涵，這使得中國地方政府權限充滿彈性，規範化的發展仍有待繼續努力。

而相較於大陸憲法對於中央地方權限劃分的模糊，台灣的憲法規定則顯得相當明確與嚴謹。除了在「第十章中央與地方之權限」中第一百零七條，直接明白指出中央的負責事項外，在第一百零八條、第一百零九條及第一百一十條也清楚寫明地方的權限所在（條文內容請見附表二）。然隨著凍省的推動，依據中華民國憲法增修條文第九條規定¹³，省府的職權已經凍結，因此本文主要論述的地方政

¹²其原文為：「合理劃分中央和地方經濟社會事務的管理權責。按照中央統一領導、充分發揮地方主動性積極性的原則，明確中央和地方對經濟調節、市場監管、社會管理、公共服務的管理權責。屬於全國性和跨省（自治區、直轄市）的事務，由中央管理，以保證國家法制統一、政令統一和市場統一。屬於面向本行政區域的地方性事務，由地方管理，以提高工作效率、降低管理成本、增強行政活力。屬於中央和地方共同管理的事務，要區別不同情況，明確各自的管理範圍，分清主次責任。根據經濟社會事務管理權責的劃分，逐步理順中央和地方在財稅、金融、投資和社會保障等領域的分工和職責。」見〈中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉中「十一、深化行政管理體制改革，完善經濟法律制度」。中華人民共和國財政部網站，〈中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉，取自：http://www.mof.gov.cn/news/20050301_1832_4490.htm(民 100 年 5 月 3 日)。

¹³第九條條文：

- 省、縣地方制度，應包括左列各款，以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百零九條、第一百十二條至第一百五條及第一百二十二條之限制：
- 一、省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院院長提請總統任命之。
 - 二、省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之。
 - 三、縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之。
 - 四、屬於縣之立法權，由縣議會行之。
 - 五、縣設縣政府，置縣長一人，由縣民選舉之。
 - 六、中央與省、縣之關係。
 - 七、省承行政院之命，監督縣自治事項。
- 台灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定。



府將集中在直轄市與縣市政府。民國一百年後，台灣的直轄市新增為五個，共有臺北市、新北市、台中市、台南市及高雄市，簡稱五都。而直轄市與縣市政府此二級政府的權限，主要明確規範在地方制度法中。

依據地方制度法「第三章地方自治、第二節自治事項」，第十八條明確規範了直轄市的自治事項，第十九條則規範了縣市政府的自治事項。地方政府除了上述規定中各自的自治事項與興辦事業外，也能與其他地方政府合辦事業。在地方制度法第二十四條條文中便規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）合辦之事業，經有關直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會通過後，得設組織經營之。」而為了因應五都的成立以及推動跨區域的合作，99年地方制度法新增了24-1、24-2及24-3條，允許地方政府為處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作來進行。

從前述的論述綜合觀之，兩岸的地方政府在政府制度結構中，均被賦予相當的經濟發展任務，但台灣方面的制度規範相較之下較為明確與嚴謹，相對而言，台灣地方政府的主動性與積極性也就較為薄弱，大陸的規範則較不明確，給予地方政府更多的運作空間。這是兩岸地方政府在經濟發展角色上的先天條件共通點與相異處所在，除此之外，兩岸在財稅制度上還有「強中央、弱地方」的共同點，地方政府都面臨經費短缺、稅收能力薄弱的問題。

從大陸觀之，自大躍進之後，大陸中央、地方政府財政收入比重中，原本地方為重的趨勢，在1994年實施分稅制後被一舉扭轉，中央財政收入比重開始大幅提高，但中央在收入增加的同時，支出並未增加，即便2000年之後將對外借款還本付息支出列入中央支出項目，但是中央支出所佔全國比率卻仍繼續下降。而隨著政府改革的推進，北京當局不斷轉移任務給地方政府，讓地方政府在財政收入不斷縮減的同時，支出卻在持續增加，導致大陸地方政府財政不斷惡化，壓力不斷上升。¹⁴（參見「表一 大陸中央和地方財政收入及比重」、「表二 大陸中央和地方財政支出及比重」，「圖一 1952-1998 大陸中央預算收入與支出佔全國百分比」、「圖二 1990 以來大陸中央、地方收入與支出走勢」）在中央財政收入遠大於支出，地方財政支出遠大於收入的格局下，中央享有充分的資源，足以操控

¹⁴請參見胡書東，《經濟發展中的中央與地方關係—中國財政制度變遷研究》（上海：上海三聯書店，2001）。



地方的政策作為，而地方則面臨追著錢跑的窘境，這種發展趨勢使得大陸地方政府陷入巧婦無米可炊的困境，對中央的財政援手更加依賴。

表一 大陸中央和地方財政收入及比重

年份	全國(億元)	中央	地方	比重(%)	
				中央	地方
1953	213.24	177.02	36.22	83.0	17.0
1954	245.17	187.72	57.45	76.6	23.4
1955	249.27	193.44	55.83	77.6	22.4
1956	280.19	222.10	58.09	79.3	20.7
1957	303.20	222.94	80.26	73.5	26.5
1958	379.62	305.26	74.36	80.4	19.6
1959	487.12	118.78	368.34	24.4	75.6
1960	572.29	142.80	429.49	25.0	75.0
1961	356.06	76.65	279.41	21.5	78.5
1962	313.55	93.07	220.48	29.7	70.3
1963	342.25	78.92	263.33	23.1	76.9
1964	399.54	100.81	298.73	25.2	74.8
1965	473.32	156.07	317.25	33.0	67.0
1966	558.71	196.49	362.22	35.2	64.8
1967	419.36	132.44	286.92	31.6	68.4
1968	361.25	107.11	254.14	29.6	70.4
1969	526.76	171.10	355.66	32.5	67.5
1970	662.90	182.95	479.95	27.6	72.4
1971	744.73	119.36	625.37	16.0	84.0
1972	766.56	105.81	660.75	13.8	86.2
1973	809.67	119.86	689.81	14.8	85.2
1974	783.14	134.77	648.37	17.2	82.8
1975	815.61	96.63	718.98	11.8	88.2
1976	776.58	98.91	677.67	12.7	87.3



1977	874.46	113.85	760.61	13.0	87.0
1978	1132.26	175.77	956.49	15.5	84.5
1979	1146.38	231.34	915.04	20.2	79.8
1980	1159.93	284.45	875.48	24.5	75.5
1981	1175.79	311.07	864.72	26.5	73.5
1982	1212.33	346.84	865.49	28.6	71.4
1983	1366.95	490.01	876.94	35.8	64.2
1984	1642.86	665.47	977.39	40.5	59.5
1985	2004.82	769.63	1235.19	38.4	61.6
1986	2122.01	778.42	1343.59	36.7	63.3
1987	2199.35	736.29	1463.06	33.5	66.5
1988	2357.24	774.76	1582.48	32.9	67.1
1989	2664.90	822.52	1842.38	30.9	69.1
1990	2937.10	992.42	1944.68	33.8	66.2
1991	3149.48	938.25	2211.23	29.8	70.2
1992	3483.37	979.51	2503.86	28.1	71.9
1993	4348.95	957.51	3391.44	22.0	78.0
1994	5218.10	2906.50	2311.60	55.7	44.3
1995	6242.20	3256.62	2985.58	52.2	47.8
1996	7407.99	3661.07	3746.92	49.4	50.6
1997	8651.14	4226.92	4424.22	48.9	51.1
1998	9875.95	4892.00	4983.95	49.5	50.5
1999	11444.08	5849.21	5594.87	51.1	48.9
2000	13395.23	6989.17	6406.06	52.2	47.8
2001	16386.04	8582.74	7803.30	52.4	47.6
2002	18903.64	10388.64	8515.00	55.0	45.0
2003	21715.25	11865.27	9849.98	54.6	45.4
2004	26396.47	14503.10	11893.37	54.9	45.1
2005	31649.29	16548.53	15100.76	52.3	47.7



2006	38760.20	20456.62	18303.58	52.8	47.2
2007	51321.78	27749.16	23572.62	54.1	45.9
2008	61330.35	32680.56	28649.79	53.3	46.7
2009	68518.30	35915.71	32602.59	52.4	47.6

*1. 中央、地方財政收入均為本級收入。2. 本表數字不包括國內外債務收入。

資料來源：中華人民共和國財政部，〈中央和地方財政收入及比重〉，取自：
<http://www.mof.gov.cn/news/uploadfile/zhongyang001.xls>(民 95 年 1 月 3 日)。

中華人民共和國國家統計局，〈中國統計年鑑 2010〉，取自：
<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2010/indexch.htm>(民 100 年 5 月 3 日)。

表二 大陸中央和地方財政支出及比重

年份	全國 (億元)	中央	地方	比重 (%)	
				中央	地方
1978	1122.09	532.12	589.97	47.4	52.6
1980	1228.83	666.81	562.02	54.3	45.7
1985	2004.25	795.25	1209.00	39.7	60.3
1989	2823.78	888.77	1935.01	31.5	68.5
1990	3083.59	1004.47	2079.12	32.6	67.4
1991	3386.62	1090.81	2295.81	32.2	67.8
1992	3742.20	1170.44	2571.76	31.3	68.7
1993	4642.30	1312.06	3330.24	28.3	71.7
1994	5792.62	1754.43	4038.19	30.3	69.7
1995	6823.72	1995.39	4828.33	29.2	70.8
1996	7937.55	2151.27	5786.28	27.1	72.9
1997	9233.56	2532.50	6701.06	27.4	72.6
1998	10798.18	3125.60	7672.58	28.9	71.1
1999	13187.67	4152.33	9035.34	31.5	68.5
2000	15886.50	5519.85	10366.65	34.7	65.3
2001	18902.58	5768.02	13134.56	30.5	69.5

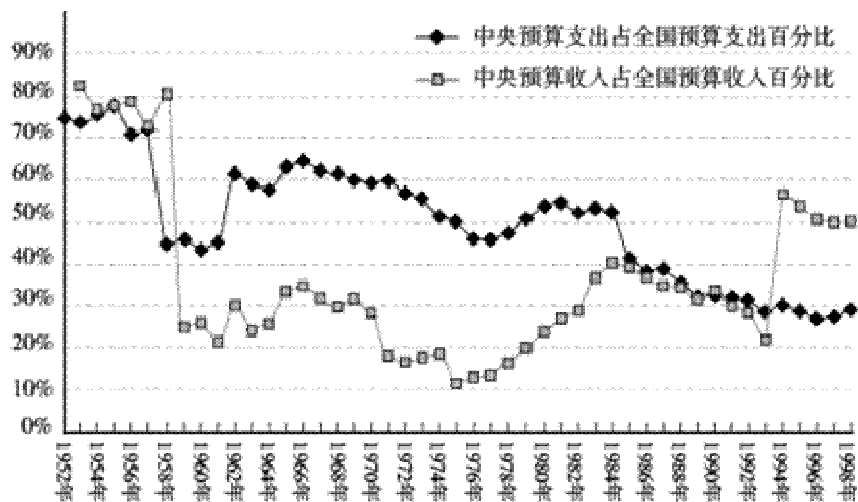


2002	22053.15	6771.70	15281.45	30.7	69.3
2003	24649.95	7420.10	17229.85	30.1	69.9
2004	28486.89	7894.08	20592.81	27.7	72.3
2005	33930.28	8775.97	25154.31	25.9	74.1
2006	40422.73	9991.40	30431.33	24.7	75.3
2007	49781.35	11442.06	38339.29	23.0	77.0
2008	62592.66	13344.17	49248.49	21.3	78.7
2009	76299.93	15255.79	61044.14	20.0	80.0

*中央、地方財政支出均為本級支出。

**本表數字 2000 年以前不包括國內外債務還本付息支出和利用國外借款

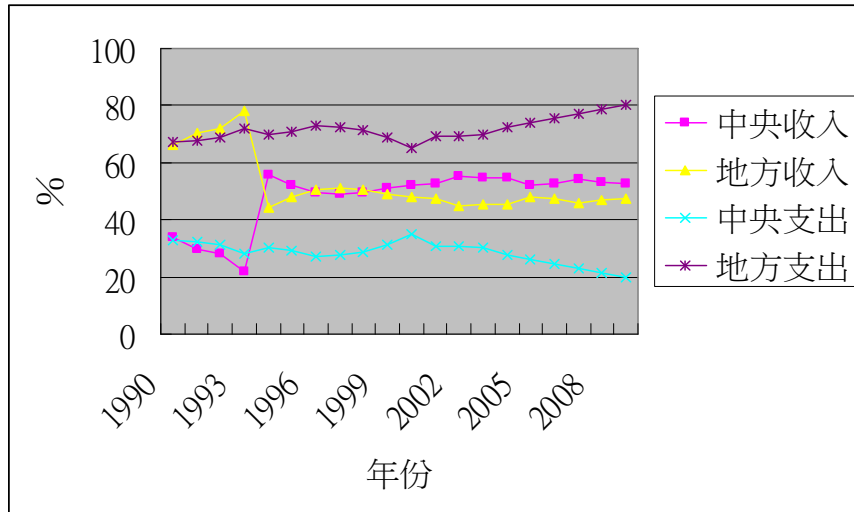
收入安排的基本建設支出。從 2000 年起，全國財政的財政支出中包括國內外債務付息支出。資料來源：中華人民共和國國家統計局，〈中國統計年鑑 2010〉，取自：<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2010/indexch.htm>（民 100 年 5 月 3 日）。



圖一 1952-1998 中央預算收入與支出佔全國百分比

資料來源：國家統計局國民經濟綜合統計司，《新中國 50 年統計資料彙編》(北京：中國統計出版社，1999)，頁 18-19。





圖二 1990 以來大陸中央、地方收入與支出走勢

在台灣方面，地方政府同樣面臨嚴重的財政壓力。在民國八十九年新的財政劃分法上路後，國稅佔全國賦稅收入百分比急速上升，地方稅收則急速下降（請見表三 台灣全國賦稅收入額百分比）。中央獨有的國稅包括了：1.關稅、2.礦區稅、3.證券交易稅、4.期貨交易稅。依據財政收支法第八條規定，歸屬國稅但中央地方分享的有：1.所得稅(90%)—(1)營利事業所得稅、(2)綜合所得稅，2.遺產及贈與稅(在直轄市占徵起收入 50%；在縣(市)占徵起收入 20%)，3.貨物稅(90%)，4.菸酒稅(80%)，5.營業稅(扣除統一發票給獎獎金後之 40%)。地方稅則包括了：1.土地稅—(1)田賦、(2)地價稅、(3)土地增值稅，2.房屋稅，3.使用牌照稅，4.契稅，5.印花稅，6.娛樂稅。

可以看出，稅額較大的主要都劃歸給國稅，地方稅的數額相對十分有限。而從「表四 台灣中央和地方財政歲入及比重」、「表五 台灣中央和地方財政支出及比重」及「圖三 1987 年以來台灣中央與地方收入、支出走勢」中，我們也明顯發現與大陸相同的現象，台灣中央的財政收入也是遠大於支出，地方財政支出也遠大於收入，而中央政府與地方政府的收入與支出落差在持續擴大，只是中央是收入增加、支出減少，地方卻是支出增加、收入減少。在這樣的格局下，中央享有充分的資源，讓台灣的地方政府只能依賴中央的補助，仰中央的鼻息，有的基層鄉鎮甚至無米為炊，拖欠公務員薪水，最後因積欠包商款項，公庫遭到查封。2000 年 11 月 22 日，屏東縣內埔鄉公所的公庫，便成為台灣歷史上頭一個因為付不出



工程款而遭到查封金庫的基層地方政府。¹⁵

表三 台灣全國賦稅收入額百分比

單位：%

會計年度	稅課收入佔賦稅淨額比	國稅佔稅課比	地方稅佔稅課比
1996	95.3	55.2	39.7
1997	95.4	55.5	39.5
1998	95.9	57.9	36.7
1999	95.9	58.2	37.7
2000	96	78.4	17.6
2001	95.4	79.3	16.1
2002	97.2	80.1	17.1
2003	97.4	79.1	18.3
2004	97.6	79.1	18.4
2005	97.7	81.0	16.7
2006	97.2	80.9	16.3
2007	97.2	81.9	15.3
2008	97.2	83.0	14.1
2009	96.9	80.9	16.0
2010	96.5	79.7	16.8

資料來源：2003年前取自中華民國財政部編，《中華民國財政統計年報》(臺北：編者，1995年)，頁228-233。

2003年起取自中華民國財政部網站，〈中華民國財政統計年報(100年)〉，取自：http://www.mof.gov.tw/public/Data/statistic/Year_Fin/99 電子書/htm/yearmenu.htm (民100年5月3日)。

¹⁵ 宋亨欣、李惠仁，〈鄉鎮預算書，一塊錢傳奇〉，《新台灣新聞週刊》，第246期(民89年12月12日)，取自：<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?period=246&bulletinid=6969>(民100年5月3日)。



表四 台灣中央和地方財政歲入及比重

單位：新台幣千元

會計年度	總 計		中央政府		地方政府	
	金 額	結構比	金 額	結構比	金 額	結構比
1987	650,202,641	100.0	398,707,255	61.3	251,495,386	38.7
1988	765,439,044	100.0	467,852,488	61.1	297,586,556	38.9
1989	921,575,298	100.0	567,555,874	61.6	354,019,424	38.4
1990	1,092,401,322	100.0	686,714,809	62.9	405,686,513	37.1
1991	1,049,930,814	100.0	633,964,960	60.4	415,965,854	39.6
1992	1,257,568,462	100.0	683,576,003	54.4	573,992,459	45.6
1993	1,416,334,233	100.0	800,857,888	56.5	615,476,345	43.5
1994	1,502,754,406	100.0	855,266,454	56.9	647,487,952	43.1
1995	1,559,428,922	100.0	879,192,677	56.4	680,236,245	43.6
1996	1,604,184,019	100.0	935,934,756	58.3	668,249,263	41.7
1997	1,704,758,733	100.0	967,497,293	56.8	737,261,440	43.2
1998	2,053,458,063	100.0	1,185,721,980	57.7	867,736,083	42.3
1999	2,004,394,362	100.0	1,248,345,458	62.3	756,048,904	37.7
2000	2,784,862,529	100.0	2,046,435,773	73.5	738,426,756	26.5
2001	1,896,840,574	100.0	1,417,731,845	74.7	479,108,729	25.3
2002	1,787,918,681	100.0	1,310,436,322	73.3	477,482,359	26.7
2003	1,948,847,371	100.0	1,435,284,645	73.6	513,562,726	26.4
2004	1,927,399,732	100.0	1,365,269,785	70.8	562,129,947	29.2
2005	2,218,039,419	100.0	1,616,369,320	72.9	601,670,099	27.1
2006	2,177,017,797	100.0	1,590,934,296	73.1	586,083,501	26.9
2007	2,244,758,463	100.0	1,636,049,742	72.9	608,708,721	27.1
2008	2,231,613,847	100.0	1,648,767,679	73.9	582,846,168	26.1
2009	2,113,644,128	100.0	1,566,644,095	74.1	547,000,033	25.9
2010*	2,200,839,000	100.0	1,548,005,000	70.3	652,834,000	29.7



2011*	2,303,514,000	100.0	1,630,553,000	70.8	672,961,000	29.2
-------	---------------	-------	---------------	------	-------------	------

說明：1.91年（含）以前為決算審定數；92至98年為決算數。

2.歲入淨額不包括公債及賒借收入、移用以前年度歲計賸餘。

3.中央政府88年下半年及89年度（含）以後含省府，省市市政府僅含北、高二市。

4.省市市政府99年度（含）以後含新北市、臺北市、臺中市、臺南市及高雄市等五都。

5.地方政府包含省市市政府、縣市政府及鄉鎮市公所

附註：* 係預算數，99年決算數預計於100年6月底完成。

資料來源：中華民國財政部網站，〈中華民國財政統計年報(100年)〉，取自：
http://www.mof.gov.tw/public/Data/statistic/Year_Fin/99電子書/htm/yearmenu.htm(民國100年5月3日)。

表五 台灣中央和地方財政支出及比重

單位：新台幣千元

會計年度	總計		中央政府		地方政府	
	金額	結構比	金額	結構比	金額	結構比
1987	641,910,820	100.0	376,303,322	58.6	265,607,498	41.4
1988	726,468,366	100.0	420,652,603	57.9	305,815,763	42.1
1989	1,207,350,774	100.0	505,507,874	41.9	701,842,900	58.1
1990	1,097,517,620	100.0	578,584,452	52.7	518,933,168	47.3
1991	1,275,612,966	100.0	679,501,708	53.3	596,111,258	46.7
1992	1,561,930,419	100.0	888,590,305	56.9	673,340,114	43.1
1993	1,756,306,405	100.0	1,009,039,281	57.5	747,267,124	42.5
1994	1,826,367,353	100.0	921,588,392	50.5	904,778,961	49.5
1995	1,910,066,033	100.0	1,029,314,366	53.9	880,751,667	46.1
1996	1,843,786,165	100.0	933,296,904	50.6	910,489,261	49.4
1997	1,878,763,513	100.0	960,255,313	51.1	918,508,200	48.9
1998	1,992,593,487	100.0	1,016,628,434	51.0	975,965,053	49



1999	2,050,003,571	100.0	1,169,428,698	57.0	880,574,873	43
2000	3,140,936,188	100.0	2,077,018,084	66.1	1,063,918,104	33.9
2001	2,271,755,089	100.0	1,481,185,969	65.2	790,569,120	34.8
2002	2,144,993,677	100.0	1,379,934,453	64.3	765,059,224	35.7
2003	2,216,514,388	100.0	1,440,336,797	65.0	776,177,591	35
2004	2,245,046,575	100.0	1,432,113,815	63.8	812,932,760	36.2
2005	2,291,999,146	100.0	1,454,235,695	63.4	837,763,451	36.6
2006	2,214,225,610	100.0	1,392,978,009	62.9	821,247,601	37.1
2007	2,290,169,058	100.0	1,442,511,786	63.0	847,657,272	37
2008	2,343,585,358	100.0	1,436,804,900	61.3	906,780,458	38.7
2009	2,670,898,052	100.0	1,691,134,538	63.3	979,763,514	36.7
2010*	2,727,261,000	100.0	1,613,460,000	59.2	1,113,801,000	40.8
2011*	2,734,760,000	100.0	1,593,754,000	58.3	1,141,006,000	41.7

說明：1. 91年(含)以前為決算審定數；92至98年為決算數。

2. 歲出淨額不包括債務還本支出。

3. 中央政府88年下半年及89年度(含)以後含省府，省市政府僅含北、高二市。

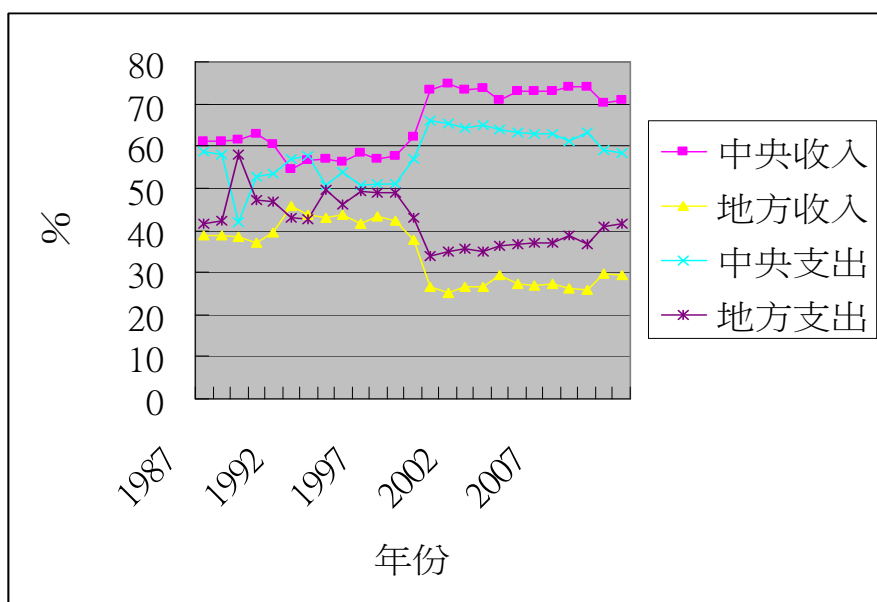
4. 省市政府99年度(含)以後含新北市、臺北市、臺中市、臺南市及高雄市等五都。

5. 地方政府包含省市政府、縣市政府及鄉鎮市公所

附註：* 係預算數，99年決算數預計於100年6月底完成。

資料來源：中華民國財政部網站，〈中華民國財政統計年報(100年)〉，取自：
http://www.mof.gov.tw/public/Data/statistic/Year_Fin/99 電子書
 /htm/yearmenu.htm(民100年5月3日)。





圖三 1987年以來台灣中央與地方收入、支出走勢

綜合上述分析，兩岸地方政府在各自的憲法規定中都被賦予了經濟發展的角色與任務，同時兩岸地方政府也都同時面臨在財政上，「強中央、弱地方」的格局，但是在這樣類似相同的背景下，即便有同樣的困境，兩岸地方政府在經濟發展上的具體表現，卻有很大的歧異！這樣的歧異並無法以大陸憲法對地方政府權限規定模糊，而台灣規定明確，便可以充分解釋，筆者認為其中有更深層的影響因素造成這樣的歧異，因此接下來筆者擬根據機制設計理論的觀點，進一步對兩岸的制度設計中，激勵相容與資訊透明化的相關內容來加以深入討論與分析。

參、兩岸地方政府經濟發展作為的激勵相容分析

要探討兩岸憲法賦予地方政府的經濟發展角色，能否創造激勵相容，讓地方政府去積極推動經濟發展，可以從兩個方面來討論，一是體制目標能否與政治領導人形成激勵相容，因為政治領導人若能在滿足體制目標同時滿足個人需求，將會促使政治領導人積極促成體制目標的實現。另一則是體制目標能否與地方政府



形成激勵相容，讓地方政府在實現宏觀體制目標同時也能滿足自身需求，從而激發其行動積極性。茲加以分析如下。

一、政治領導人的激勵相容分析

對政治人物而言，如何延續其政治生命，獲取更高的政治地位，往往是對其政治相關作為的最大誘因之一。亦即如何進一步獲得更高的政治權力，如何討好政治權力給予者，對政治人物是致命的誘惑！而這往往是地方政府主政者是否積極尋求經濟發展表現的關鍵。

在大陸，由於中共一黨獨大，黨決定了地方政治人物的未來發展，展現對黨的忠誠，貫徹黨的政策主張，成為其升遷的重要依據。而目前在社會主義初級階段，中共以經濟發展為中心，因此地方政治人物的經濟發展作為與表現，往往成為個人施政能力的最佳指標，也是政治人物獲得中央拔擢的重要依據之一。如前國務院總理朱鎔基、已病逝的前中共政治局常委黃菊，都是因上海浦東開發的成功，進而擠身政治局常委，乃至國務院總理、副總理。現任重慶市長薄熙來則因建設大連、遼寧的成效，而被拔擢至中央擔任商務部長，進而獲得前往擔任直轄市市長一職的機會，現在更因其在重慶的建設表現備受矚目，被外界點名可望進入下屆政治局常委會中。而在十七大後擠進中共中央，被外界視為下一代接班人的習進平、李長春，也均在經濟發展方面有所表現。除此之外，更有諸多地方官員，因為招商與經濟建設成效卓著而獲得拔擢。

正是這種政治權力誘因，讓大陸地方政府主政者願意積極投入經濟發展相關作為，更把對企業的服務當作重要事項，如江蘇昆山黨委書記與地方政府，便以積極服務而揚名於台商之間。而積極的招商引資與耀眼的台資經濟帶給昆山政治人物的具體回饋，便是讓他們快速的獲得拔擢！以昆山這個「縣級市」連續四任市委書記，都被快速提拔為「廳級」以上幹部，其對大陸官場的意義可謂非凡！90年代任昆山市書記的李全林和繼任的張衛國，兩人仕途順利，均官居江蘇省副省長，李全林並於2008年1月轉任省人大常委會副主任。2000年8月接任昆山市書記的季建業，一年還沒有任滿，於2001年7月被突然調往地級市揚州，出任市長和市委書記。而接任的張雷上任一年多，即出任江蘇省外經貿廳廳長。此外，曾任昆山市市長的周振華調任江蘇省檢察院檢察長，鄭堅調任省地稅局局長，而曾在昆山開發區擔任領導職務的王金華，調任蘇州市委副書記。這種藉由突出



經濟建設成就來獲得升遷的作法，目前在大陸被稱為「昆山套路」，¹⁶是公認的升官「快車道」。

同樣的情形也出現在經濟發展良好的蘇州，例如 1989 年至 1997 年連任兩屆蘇州市委副書記、市長的章新勝，2000 年起升任教育部部長助理、副部長，現任聯合國教科文組織執行委員會主席。1998 年 6 月任蘇州市委書記的梁保華，2003 年升任江蘇省長，後接省委書記，2008 年行政職轉任江蘇省人大常委會主任，2010 年 12 月 25 日任十一屆全國人大財經委員會副主任委員。2001 年 1 月任蘇州市委書記的陳德銘，2002 年 5 月當選為陝西省常務副省長，後任省長，又升國家發改委副主任，2007 年任國務院商務部部長。2002 年 5 月出任蘇州市委書記的王璿，2004 年 10 月調任吉林省代省長，後任省長。因此在經濟發展良好地區升官快速的模式，與其稱為「昆山套路」，不如稱之為「經濟發展套路」，而這樣的套路思維下，也造就了諸多大陸地方首長偏好大搞「政績工程」、「形象工程」。

相對的，台灣由於政治民主化、政黨輪替，加上縣市長與民意代表都是民眾直選，因此，政治人物的權力來源，既不來自政黨，也不來自中央政府，而是來自於選民，政黨推派人選時也往往必需考量選民的觀感，從而導致政治人物往往以討好選民為主要任務。由於，經濟發展作為有賴長期投資與持續建設，短期無法見效，而且一般選民難以瞭解與評估其重要性與效益，因此為獲取選票，台灣的政治人物並不以此為努力標的，往往是採取短線操作，且能鼓動選民情緒反應的作為為主，如挑動族群問題或者以給麵包（福利政策）的作為來吸引民眾關注。

因此，台灣地方政府的經濟作為表現往往偏重於爭取公共建設，特別是道路建設、公共建築如停車場、市場，或者是觀光硬體，因為這些建設一般選民看得到。如果是一般選民看不見的，如下水道工程或者長期的軟體層次發展、文化建設，或者是經濟層面的長期規劃，則往往付諸闕如，也因而使得停車場、市場觀光硬體由於缺乏全盤規劃，許多投資最後往往變成蚊子館，而很多地方的淹水問題由於欠缺通盤規劃與考量，則是屢治屢淹並無法徹底解決。

兩相比較之下，由於政治權力獲得誘因的不同，使得兩岸地方政府對於經濟

¹⁶南方報業集團網站，〈市委書記、省長、發改委副主任—陳德銘的四年三大步〉，《南方人物週刊》，取自：<http://www.nanfangdaily.cn/rwzk/20060711/sz/200607310016.asp>（民 95 年 10 月 3 日）。



發展作為，有了不同的態度。在大陸，地方經濟發展與地方政治人物的仕途形成激勵相容(Incentive Compatibility)，亦即大陸的政治、經濟制度讓政治人物的個人誘因與體制相結合，在追求整體利益時也兼顧到個人的利益，這樣的權力獲得制度，從而鼓動了地方政府在經濟發展上的表現。

反觀台灣，由於政治人物獲取政治權力的關鍵，在於如何爭取選民的支持，固然推動地方經濟發展非常重要，且地方經濟發展與政治人物仕途，也不必然相衝突，但是很明顯的是兩者並非全然激勵相容，因而導致地方政治人物不願把精神放在地方經濟發展上。而發放社會福利、興建道路與地方未必需要的公共建築，或許長期對地方並非有益，但是卻與地方政治人物激勵相容程度高，因此這些作為往往成為地方政治人物短線操作的主要標的。而政治人物一旦民意支持度高，公眾形象好，更能夠在地方首長一職任滿後，有機會被拔擢到中央去任官，尤其是內政部長一職，往往是幹過地方首長的政治人物來出任，這更讓台灣的政治人物熱衷在討好選民的相關工作中。

二、地方政府的激勵相容

兩岸地方政府經濟發展角色表現不同，一部份是根源於歷史背景的差異！大陸地方政府由於過去計畫經濟制度影響，本身都擁有或多或少、大大小小的企業，其數量與規模都非台灣地方政府所能比擬，這導致大陸地方政府既是政策制訂者、資源分配者、市場管理者，同時本身還具有企業主的角色，因此其尋租行為與經濟發展動機相較於台灣地方政府更為強烈！而在這樣的背景歧異基礎上，下列的財稅激勵相容與土地管理制度激勵相容，則進一步擴大台灣與大陸地方政府在經濟發展表現上的落差。

1. 財稅激勵相容

首先就中國大陸來看，大陸的分稅制對地方政府在經濟發展作為上提供了明確的誘因。1993年12月15日大陸國務院發佈了「關於實行分稅制財政管理體制的決定」¹⁷，確定從1994年開始實施分稅制，奠立目前大陸財稅體制的架構基礎。

¹⁷新華網，〈國務院關於實行分稅制財政管理體制的決定〉，取自：
http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-03/17/content_2709622.htm(民100年5月3日)。



之後，隨即在中華人民共和國預演算法第八條中明文規定：「國家實行中央和地方分稅制」。然而，到目前為止分稅制並沒有被具體成一套法律規範，尤其是中央地方分享稅收部分經常調整，呈現高度的不穩定性。

而根據「國務院關於實行分稅制財政管理體制的決定」，目前中華人民共和國的分稅制將稅收收入分為中央政府固定收入、地方政府固定收入、中央政府和地方政府共用收入三大類。中央政府固定收入為關稅、消費稅、海關代徵的增值稅和消費稅，共用分享的是 60% 企業所得稅，¹⁸鐵道部門、各銀行總行、保險總公司等集中繳納的營業稅、¹⁹所得稅和城市維護建設稅、車輛購置稅，75% 增值稅，海洋石油資源稅，97% 證券交易印花稅，²⁰證券交易稅中央佔 50% 但未開徵。

地方政府的固定收入則是城鎮土地使用稅、固定資產投資方向調節稅（已停徵）、房產稅、車船使用稅、車船使用牌照稅、印花稅、屠宰稅、農（牧）業稅、農業特產稅、耕地佔用稅、契稅、土地增值稅、地方稅的滯納金、補稅、罰款，以及尚未開徵的遺產稅²¹。共用分享的是：營業稅（不包括各銀行總行、鐵道、各保險總公司集中繳納的營業稅），城市維護建設稅（不包括各銀行總行、鐵道、各保險總公司集中繳納的部分），40% 企業所得稅，個人所得稅（不包括對銀行儲蓄存款利息所得徵收的部分），資源稅（海洋石油資源稅除外），25% 增值稅，3% 證券交

¹⁸ 企業所得稅一開始按隸屬關係徵收，即中央企業向中央政府交納企業所得稅，如鐵路運輸、國家郵政、中國工商銀行、中國農業銀行、中國銀行、中國建設銀行、國家開發銀行、中國農業發展銀行、中國進出口銀行以及海洋石油天然氣企業繳納的所得稅，地方國有企業、集體企業、私營企業所得稅則向地方政府交納。2002 年起改為企業所得稅與個人所得稅按比率分配，以 2001 年為基期，2002 年所得稅較上一年的增長數額由中央與地方按五五比例分配，2003 年起按六四比例分配。中華人民共和國財政部網站，〈國務院關於印發所得稅收入分享改革方案的通知〉，取自：

http://yss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/zhongguocaizhengtizhi/cztzwj/200806/t20080630_55299.html (民 100 年 5 月 3 日)。

¹⁹ 金融保險企業原按 3% 稅率徵收的營業稅分享中央，但 2001 年起，分三年將金融保險業的營業稅稅率降至 5%，中央分享部分隨之取消。

²⁰ 證券交易印花稅中央與地方的分享比例，原為中央與地方各 50%，1997 年起中央 80%，地方 20%，同年 5 月，調整為中央 88%，地方為 12%，2000 年 10 月 1 日至 12 月 31 日，中央 91%，地方 9%；2001 年起，中央 94%，地方 6%，從 2002 年起，中央 97%，地方 3%，地方所能分享的比率正逐年下降。

²¹ 大陸遺產稅法已經通過，但是授權給國務院決定實施日程，目前遺產稅法是否正式適用，已經引起各界關注與討論。〈台商接招 大陸將課遺產稅〉，《工商時報》，民 96 年 5 月 16 日，A12 版。



易印花稅。

這樣的分稅觀念目前也被逐步推到省級政府以下。2002年大陸國務院下發「國務院批轉財政部關於完善省以下財政管理體制有關問題意見的通知」，要求各地方政府進一步完善此一體制。目前，各省正逐步進行此一工作，以天津市為例，2003年便公佈了「關於改進和完善市對區縣分稅制財政管理體制的決定」²²，廣東省也於2010年公佈了「廣東省調整完善分稅制財政管理體制實施方案」²³。在分稅制逐步向下擴展的同時，其實也正將「強中央弱地方」的財政格局向下擴張，在地方形成財源向省級集中的格局，也變相增強地方政府積極擴大自有財源的動機。

而對比第二節中所述台灣中央與地方財稅分配劃分，可以很清楚發現，在財政誘因上，大陸的財稅體制對地方政府投入經濟發展作為顯然有更佳的促進力（見表六）。雖然兩岸同樣出現稅額大的稅收被劃歸中央，然而大陸地方政府享有的稅收種類比台灣多，尤其是其所掌控的稅種，是可以靠地方政府自身努力發展經濟來增加，諸如營業稅、資源稅、屠宰稅、農（牧）業稅、農業特產稅等，而在中央與地方共用稅收上，大陸地方政府所能分享到的稅收比例均比台灣要高，同時還能分享到城市維護建設稅、證券交易印花稅，亦即地方努力發展經濟所共用的中央稅收回報的報酬率要比台灣要高！而這些中央地方共用稅的分配方式，台灣是由中央統籌分給各直轄市與縣市，但是大陸卻是按比率留下給地方，這使得地方政府是能者多得，越努力經濟發展，地方經費越多。因此我們可以看見大陸地方政府賣命招商，用心發展地方特色產業、地方農牧業與農特產品，乃至於積極開挖礦產，甚至是有縱容違法開採、漠視工安等作為的出現。

而台灣地方政府所享有的遺產稅與贈與稅，目前大陸尚未正式開徵，但由於近來台灣遺產稅稅率由50%大幅調降到10%，加上一直以來有錢人均積極規避避稅行為，因此遺產稅與贈與稅在過去便對地方政府財政收入助益不多，未來恐更加不樂觀。雖然根據地方制度法第五節自治財政第六十三條（直轄市之收入）及第六十四條（縣（市）之收入）條文，台灣地方政府的收入，除課稅收入外還可

²²天津政務網，〈關於改進和完善市對區縣分稅制財政管理體制的決定〉，取自：http://www.tj.gov.cn/zfwg/20061111172937_129.htm（民100年5月3日）。

²³金融界，〈廣東省調整完善分稅制財政管理體制實施方案〉，取自：<http://finance.jrj.com.cn/2011/01/1123398961904.shtml>（民100年5月3日）。



以包括：工程受益費收入、罰款及賠償收入、規費收入、信託管理收入、財產收入、營業盈餘及事業收入、補助收入、捐獻及贈與收入、自治稅捐收入，及其他收入共十一項，然而這些收入基本上並不穩定，而且是杯水車薪。

此外，兩岸地方雖然依法都有課徵地方稅的權利，然而相較於大陸，台灣的操作便利性極低。由於台灣經濟發達交通方便，廠商移動成本極低，地方任何新增的地方稅收，往往立刻造成廠商外移其他縣市鄉鎮，因此往往未蒙其利先受其害。反觀大陸國土遼闊，地方政府的個別稅收所增加的企業成本，只要不要超過廠商的移動成本，廠商都還能接受，因此地方政府在地方稅上操作頻繁，不僅是增收，在減免上也頗為積極，如一般常見的「三免兩減半」，乃至於「五免三減半」，便是具體表現。反觀台灣，不僅大額的稅種全部掌握在中央政府手中，稅率的調整地方政府也無任何置喙的權力，從而剝奪了地方政府在經濟發展上的主動性與積極性。

表六 兩岸地方政府經濟發展的財稅誘因

地方稅	
大陸	台灣
營業稅	40%營業稅（扣除統一發票給獎獎金後）
資源稅	
城鎮土地使用稅、耕地佔用稅	X
土地增值稅	土地稅(地價稅、田賦)
房產稅	土地增值稅
車船使用稅、車船使用牌照稅	房屋稅
印花稅	使用牌照稅
屠宰稅	印花稅
農（牧）業稅、農業特產稅	X
契稅	X
地方稅的滯納金、補稅、罰款	契稅
地方稅自主權	滯納金、補稅、罰款
X	特別稅課
	娛樂稅



城市維護建設稅	X
40%企業所得稅、個人所得稅	10%所得稅
25%增值稅	10%貨物稅，菸酒稅：直轄市及各縣（市）18%；百分之二按人口比例分配
	福建省金門及連江二縣2%。
3%證券交易印花稅	X
準備開徵中	遺產及贈與稅--直轄市50%；在縣（市）80%

資料來源：作者繪表

雖然兩岸中央政府都有藉由統籌分配款（大陸稱之為轉移支付）的分配權力，來變相綁架地方政府趨勢，且兩岸地方政府也都面臨龐大的財政壓力，然而在大陸的體制下，地方的發展經濟作為能大大增加地方的財政收入，與地方政府形成激勵相容，也與地方首長本身形成激勵相容，因此誘發出地方政府推動經濟發展的積極性，而台灣在這方面則較為薄弱，欠缺「激勵相容」下造就台灣地方政府的依賴與偷懶心態，往往將心力放在爭取統籌分配款，而不是放在用心規劃與經營地方經濟建設，目前台灣各地常見的蚊子館，建前不用心規劃，建後不用心經營，便是這種格局與心態的具體產物。

2. 土地管理制度的激勵相容

土地使用管理制度是地方政府是否積極推動經濟發展作為的重要制約因素，沒有土地使用管理權，地方政府任何的經濟發展計畫都將受制於他人，難以貫徹與執行。

就中國大陸而言，如外界所熟知，在土地方面，大陸實施「社會主義土地公有制」，土地所有權只容許國有（全民所有）及集體所有（省以下地方政府所有）。而為了促進土地的利用效率與推動經濟發展，改革開放後，大陸在土地使用上，以「摸著石頭過河」的心態，逐步推動了所有權與使用權分離的作法²⁴，因此逐步出現農村土地承包制，乃至於城鎮土地使用權，後來均可以流動，這體現在一九

²⁴土地管理法第9條第1款規定：「國有土地和農民集體所有的土地，可依法確定給單位或個人使用」，為所有權與使用權分離的作法提供了解套的法律基礎。



八二年「中華人民共和國憲法」及一九八六年的「土地管理法」相關條文中。

在土地公有的大前提下，任何土地使用權的出讓源頭均是地方政府，在這方面，地方政府不僅具有管理權，更具有土地出租與活化利用的發動權。具體而言，在農村土地方面，管理者為村委會，在城鎮土地方面則是各級地方政府，其中城鎮土地是大陸地方政府發展經濟的重要憑藉，也是本文的關注重點。就城鎮土地言，依據土地法規定，大陸推行了「國有土地使用權出讓」制度，按照配套相關法律：土地管理法實施條例、城市房地產管理法、城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例等相關規定，地方政府可將國有土地一定期限之使用權，讓與土地使用者，並向該土地使用者收取土地使用權出讓金。因此，「有償出讓」目前已經是大陸土地使用權轉移的原則。

具體的出讓方式有協議、招標及競標（又稱拍賣）等三種方式。這其中又以協議方式最具彈性與地方政府操作空間²⁵，只要承租人與地方政府談妥相關條件，簽定「土地使用權出讓合同」，辦妥土地使用權登記，拿到「國有土地使用權證」，便完整地取得了國有土地使用權。至於招標或者競標方式，往往是出現在投資熱門點或者是沿海都市中，由於競爭較為激烈與運作較公開下，實務運作上遠較「協議」方式更為規範。而大陸地方政府為了招商引資，除了稅收上有「三免兩減半」之類的作法外，在土地使用上往往也提供優惠條件，如「三通一平」或「七通一平」。「通」是指通水、通路、通電、通氣、通話等等，「平」是指地面平整。

比較特別的是，大陸的土地使用權出讓往往是與「項目」連結的！亦即，在大陸土地使用權出讓時，一定明白規定其所依據之項目，並規定要作為某一種用途，例如蓋住宅、工廠或者辦公大樓等，而這些項目的提出則與各地土地利用總體規劃相連動。這有點類似台灣的地目及土地使用分區管理，不同的是台灣的地目管理是法律規範，大陸的項目管理是行政規範。因此，經常出現地方政府以產業調整為藉口，變相趕走企業收回土地，轉作更具經濟效益之用途²⁶。

²⁵這種方式也容易產生貪汙作為。如北京市原海澱區區長周良洛因為涉嫌收受地產商的賄款，在2007年4月間遭到中紀委帶走調查。新華網，〈海澱原區長周良洛涉違規批地並在項目中受賄〉，取自：http://news.xinhuanet.com/local//2007-05/10/content_6078196.htm(民國100年5月3日)。

²⁶〈緊收土地動作加大台商被迫遷廠還地〉，《工商時報》(台灣)，民95年6月28日，A7版。



而從 2007 年 2 月起，城市建設用地審批責任被正式下放給省政府²⁷，雖然國務院指出，最終審核批准權仍在國務院，省府所獲得的是事前彙整審查權，審查的方式也緊縮為一年一次。此舉的主要目的之一，是為讓省府就近掌控地方住宅提供情形，以確實保證經濟適用住房、廉租住房和中低價位、中小套型普通住房的用地，不低於居住用地供應總量的 70%。然而，實務運作上，國務院只擔任程序審的工作，省政府的批地權力因此獲得實質的擴大。

除了上述土地撥用，大陸地方政府具有主動權外，土地礦藏的開發，地方政府也擁有管理與開發的主動權。在大陸，礦產資源屬於國家所有，由國務院行使國家對礦產資源的所有權（中華人民共和國礦產資源法第三條），國務院地質礦產主管部門則負責主管全國礦產資源勘查、開採的監督管理工作（第十一條）。但省、自治區、直轄市人民政府地質礦產主管部門則主管本行政區域內礦產資源勘查、開採的監督管理工作。非規定由國務院頒發許可證的礦產開採，由省、自治區、直轄市人民政府地質礦產主管部門審批和頒發採礦許可證（第十六、十七條）²⁸。再加上中國大陸目前鼓勵扶持集體礦山企業和個體採礦（第三十五條），要求地方政府協助提高集體礦山企業和個體採礦的技術水準與礦產資源回收率（第三十八條），從而賦予地方政府在礦產開發上，有了法律依據與積極的自利動機。這樣的

²⁷ 〈國土資源部耕地保護司有關負責人就調整國務院批准城市建設用地審批方式答記者問〉，《新華每日電訊》（北京），2007 年 2 月 2 日，7 版。

²⁸ 第十六條 開採下列礦產資源的，由國務院地質礦產主管部門審批，並頒發採礦許可證：

- (一) 國家規劃礦區和對國民經濟具有重要價值的礦區內的礦產資源；
- (二) 前項規定區域以外可供開採的礦產儲量規模在大型以上的礦產資源；
- (三) 國家規定實行保護性開採的特定礦種；
- (四) 領海及中國管轄的其他海域的礦產資源；
- (五) 國務院規定的其他礦產資源。

開採石油、天然氣、放射性礦產等特定礦種的，可以由國務院授權的有關主管部門審批，並頒發採礦許可證。開採第一款、第二款規定以外的礦產資源，其可供開採的礦產的儲量規模為中型的，由省、自治區、直轄市人民政府地質礦產主管部門審批和頒發採礦許可證。開採第一款、第二款和第三款規定以外的礦產資源的管理辦法，由省、自治區、直轄市人民代表大會常務委員會依法制定。

依照第三款、第四款的規定審批和頒發採礦許可證的，由省、自治區、直轄市人民政府地質礦產主管部門匯總向國務院地質礦產主管部門備案。

礦產儲量規模的大型、中型的劃分標準，由國務院礦產儲量審批機構規定。

第十七條 國家對國家規劃礦區、對國民經濟具有重要價值的礦區和國家規定實行保護性開採的特定礦種，實行有計劃的開採；未經國務院有關主管部門批准，任何單位和個人不得開採。



制度誘因也充分表現在中華人民共和國煤炭法第十五條、第二十四條、第二十七條及第三十七條等相關規定中。

反觀台灣的土地管理制度，對於地方政府並無法提供任何誘因。由於台灣的土地是以私有制為主，地方政府若要用地，除了使用公有地外，若涉及私有土地部分則必須先行收購，這讓地方政府的開發作為成本大為提高，遠非大陸地方政府所能想像。若以使用公有地而言，根據土地法「第四章公有土地」條文規定，地方政府並沒有充分的決定權。如果地方政府要對其所管土地進行處分、設定負擔或超過十年期間之租賃，不僅需要議會通過，還要送行政院核准(25 條)。如果只是需要使用公有土地，需地機關要商同該管直轄市或縣(市)政府層請行政院核准撥用。亦即公有土地的使用決定權是掌握在中央，地方並無能置喙。也因此台灣各地的工業區大部分都是由中央來開發、經濟部管理。而在陳水扁任內，經濟部為振興產業，推動的工業區「006688 方案：土地租金優惠調整措施」，更與地方政府沒有關連，因此，形成工業區發展與地方總體發展未能形成對口的困境。

台灣的地方政府除了在土地使用上沒有決定權力外，對於土地相關的礦產資源也沒有任何置喙的權力。根據礦業法規定，不論是土地、經濟海域及大陸礁層內之礦藏均為國有(第二條)，而開採的主管機關為經濟部(第五條)，地方政府並沒有任何開採主動權。因此兩相比較之下，大陸地方政府在土地使用與管理、礦藏資源開發上，均具有相當的權力與彈性，從而地方政府對其經濟發展的構想，具有主動實現的能量與手段。反觀台灣的地方政府，由於土地使用管理制度的定型，加上地方政府財力薄弱，不可能主動收購私有土地來進行經濟發展作為，因而沒有誘因可以引導地方政府在經濟發展上有所表現。而這樣的制度也使得發展房地產業，成為是與大陸地方政府、地方首長激勵相容的重要產業，地方透過自身掌控的土地用許可權力，結合開發商一起炒地皮，一方面創造地方經濟發展的表象，卻也同時創造出營業稅、所得稅、城鎮土地使用稅、土地增值稅、房產稅及城市維護建設稅等，從而使得大陸的房地產炒作，中央喊打、地方喊蓋，或許打房的鋒頭上房市會一陣壓抑，但是最終卻是越打越旺。

肆、訊息透明化與監管體制分析



對地方政府而言，訊息透明化包括兩個層次，一是國家相關規範與政策的訊息透明化，在此一層次上，對兩岸地方政府而言，基本上均是透明與公開，地方政府在發展經濟上，有關中央的政策等訊息上不至於出現訊息不對稱或者落差的局面。另一層次則是地方政府本身的政策與訊息透明化，亦即地方政府的經濟發展作為相關訊息是否透明化與是否受到足夠的監督，這主要是牽涉到民意機關的監督效能。在此一層次的運作上，兩岸地方政府便面臨截然不同的環境，在訊息透明化此一面向出現明顯差異。

以台灣而言，地方政府面臨的強大的民意監督壓力，不僅各級行政首長由選民直選，各級民意機關代表也是選民直選，選民與行政首長、民意代表之間聯繫可謂密切。而民意機關每年至少定期開會兩次，會期長短主要取決於政府層級高低與議員人數多寡此二項指標來決定²⁹，因此各地安排有異。以嘉義市為例，民意機關的開會安排，主要是根據嘉義市議會議事規則第六條規定³⁰：

「本會除每屆成立大會外，定期會每六個月開會一次，應於每年五月、十一月分別由議長召集之，每次會期包括例假或停會在內不得超過三十日。

前項每年審議總預算案之定期會，會期屆滿而議案尚未議畢或有其他必要時，得應市長之請求，或由議長或議員三分之一以上連署，提經大會議決延長會期，但不得超過五日，並不得作為質詢之用

本會經市長或議員三分之一以上，以屬於本會職權而有時間性之事項，請求開會時，議長應於十日內召集臨時會，議長認為必要時亦得召集臨時會，其召集次數及會期，除每屆成立大會外，每十二個月不得多於六次，包括例假或停會在內不得超過三十日。

前項臨時會上半年度不得逾四次，其會期不得逾五分之三。」

²⁹江大樹，〈我國地方議會會期制度初探〉，《政治科學論叢》（台灣），第十一期（民88年12月），頁78。

³⁰嘉義市議會網站，〈嘉義市議會議事規則〉，取自：

<http://www.cycc.gov.tw/form/index-1.asp?m=2&m1=9&m2=29&id=8>（民100年5月3日）。



從上述規定中可以得知，嘉義市議員上下半年至少開會一個月，上半年定期會的重點，主要是下年度總預算案的審查及對首長的施政總質詢，下半年定期會則主要是施政質詢、蒐集資料並討論議案等。如有特殊狀況，議會可以增開臨時會，一年可以多達六次，時間不得超過三十日。臨時會之所以有明確開會日數限制，主要是為了避免開會浮濫、沒有效率。

除了透過正式的議會開議對地方政府進行監督與質詢外，台灣的民意代表在平時仍然能發揮對地方政府的監督。在政府公費的支援下，民意代表不僅自己擁有薪水收入，可以專職投入選民服務外，同時隨著行政層級的提升，所獲得的補助越多，不僅可以聘任多位專任助理，同時更能維持服務處的常設運作，因此，民意代表在不開會的時候，同樣能夠進行民眾服務，收集民情、反映民意，乃至於透過召開公聽會、會勘等等活動，對地方政府形成壓力與監督。而上述的運作，議員、代表們可以聯合為之，也可以自行操作，不受任何官方的限制。在這樣的體制下，地方政府的施政方向可以及時向外揭露，而民眾的需求也可以透過民意代表即時向地方政府反映，使得地方政府不得不加重視與反應。而地方首長、民意代表在直接民選的環境壓力下，不論是基於爭取支援，或是因應競爭對手的刻意攻擊，都會讓訊息揭露的效率獲得確保。

相對於台灣地方政府運作的訊息透明化程度，大陸地方政府的訊息透明化則顯然相當不足。大陸的人民代表大會組成，是直接選舉與間接選舉並存，其中縣級（含）以下人民代表是由民眾直選產生，而縣級以上則是由下一級的人民代表大會間接選舉產生，因此除了縣級以下人民代表與民眾有直接聯繫外，縣級以上人民代表基本與民眾脫勾。而縣以下人大代表雖然直選，但由於提名主要掌控在中共手中³¹，使得直選的意義無法彰顯，因此大陸的各級人大代表選舉，不論其採取間接或者直接選舉，實質上採行的是「代表選拔制」而非「代表選舉制」，這樣的制度並無法形成代表與民眾的直接連接，民意與人大代表，乃至於與地方首長間都形成重大隔閡，訊息流通有困難，透明化也難實現，監督會有困難。

此外，中國大陸各級人民代表基本上一年只開一次會，雖然法定可以召

³¹See Joseph Fewsmith, "Pressures for Expanding Local-Level Democracy," *China Leadership Monitor*, No. 12 (2004), p2.



開臨時會但是很少發生³²。一年只開一次會，加上實際上每次開會的時間又短，這讓人大代表此一制度很難發揮功能。一般而言，省級人代會開5~7天，市州人代會開4~6天，縣級人代會開3~5天，鄉鎮人代會開2~4天。以江蘇省十一屆人大四次會議為例，2月9日舉行預備會議，10日正式開幕，2月14日便閉幕，時間極為緊湊，因此人大代表光表決每年所排定要處理的案件便繁忙不已，其反映民意與監督功能十分有限。而開會期間，人民代表的職權是採「集體行使」模式，必需有「代表十人以上聯名」才能提出質詢案，回覆的方式則由主席團決定（中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法第二十八條），因此台灣常見的民代與地方首長尖峰相對的話面，在大陸是幾乎不會出現。而只有在代表大會審議議案的時候，代表才可以向有關地方國家機關提出詢問（組織法第二十九條），與台灣的民意代表非開大會期間，依然執行監督的作法截然不同。

更特別的是，大陸的人大代表是「兼任制」，各級人民代表只有在出席人民代表大會會議和執行代表職務的時候，才有物質收入與補貼（組織法第三十六條），亦即大陸的人大代表在人大不開會時，是沒有薪水收入，因此實務上在不開會時大陸的各級人大代表本身也往往沒有任何運作，此時，人大的職能運作主要依靠人大常委會。而第三十六條條文所稱「執行代表職務時」，主要是指加入人大常委及其下設的專門委員會的代表，或是閉會期間參加各級人大所組織的集體活動而言，³³或是在縣級人大（含）以下，有代表三人以上的居民地區或者生產單位可以組織代表小組，用以協助行政機關推行工作（組織法第三十七條）。這種兼任制的設計使得大陸的人大代表在其個人本職工作與兼職代表工作之間經常發生衝突與矛盾，一旦衝突產生代表們便會對人大代表的工作出現排斥，表現出

³²見中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法第十一條。深圳市人大網站，〈中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法〉，取自：<http://www.szrd.gov.cn/dff.jsp>（民100年5月3日）。

³³省及地級人大代表大會可以設置專門委員會（第三十條），縣級以上的地方各級人民代表大會可以組織關於特定問題的調查委員會，但此權利是由主席團或者十分之一以上代表書面聯名來發動（第三十一條）。民族鄉、鎮的人民代表大會主席、副主席在本級人民代表大會閉會期間負責聯繫本級人民代表大會代表，組織代表開展活動，並反映代表和群眾對本級人民政府工作的建議、批評和意見（第十四條三項）。



「履職熱情不夠高」，「活動層次不夠高」，「行使職權不夠充分」³⁴。2005年1月下旬，安徽省人大常委會委員、合肥工業大學教授高明倫提出請辭獲准，其辭職理由便是「本職工作太忙」，這突顯出當人大代表或委員往往只是代表們的「副業」此一窘境。

人民代表大會一年開一次會，的確是難以實現訊息流通與監督，因此各級人大常委會便成為此一制度能否發揮功效的關鍵所在。但進一步觀察各級人大常委會的設置，首先突顯的問題是常委會的成員有限，各級人大常委會成員依照組織法第四十一條規定，省、自治區、直轄市三十五人至六十五人，人口超過八千萬的省不超過八十五人；設區的市、自治州十九人至四十一人，人口超過八百萬的設區的市不超過五十一人；縣、自治縣、不設區的市、市轄區十五人至二十七人，人口超過一百萬的縣、自治縣、不設區的市、市轄區不超過三十五人。估算起來，各級常委會的成員僅約代表數的十分之一左右，甚至更少³⁵。以深圳市為例，人大代表為410名³⁶，但常委會成員為45名³⁷，這其實意味著民意反映管道的限縮，同時也意味著進入常委會的代表們工作量暴增，或者是根本不作選民聯繫與服務！

而常委會每兩個月至少舉行一次（組織法第四十五條），但是開會的天數依層級向下遞減，例如全國人大常委會每次開會天數約是10天左右，省級人大則約一個禮拜甚至更短。以江蘇省十一屆人大常委會第二十一次會議為例，2011年3月23日開議，24日便結束，但會中通過了《江蘇省新型農村合作醫療條例》；批准了《南京市消防條例》、《無錫市企業工資集體協商條例》。再以其第十八次會議議程為例，2010年11月16日開議，11月19日閉幕，但是在三日內便處

³⁴張克強、劉序國、向秀亮、田必耀，〈代表擔起你的責任來〉，《人民日報》，2001年10月3日，12版。

³⁵如全國人大代表有2987名，但常委會成員只有161人（實有159人），所佔比率非常的低。參見新華網，〈中華人民共和國第十一屆全國人民代表大會代表名單〉，取自：http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-02/29/content_7694300.htm（民100年5月3日）。中國日報網站，〈第十一屆全國人大常委會委員〉，取自：http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/2011qglianghui/2011-02/16/content_12025032_2.htm（民100年5月3日）。

³⁶深圳市人大網站，〈深圳市第五屆人民代表大會代表名單(410名)〉，取自：<http://www.szrd.gov.cn/Dbfc.do?category=2>（民100年5月3日）。

³⁷深圳市人大網站，〈常委會組成人員〉，取自：<http://www.szrd.gov.cn/Dbfc.do?category=1>（民100年5月3日）。



理了三十一項議程（參見表七），而會議成果也極為豐碩，所列議程大部分獲得通過。對此，江蘇省人大常委會研究室指出，江蘇省歷屆人大常委會每次會議平均會期，五屆為 2.6 天，六屆為 4.3 天，七屆為 5 天，八屆為 4.3 天，九屆為 4 天，十屆為 2.9 天，而且有繼續下降的趨勢。但是近 30 年來，每屆省人大常委會會議的議程卻都在以平均 28.6% 的速率持續增加。該研究室批評道，若是因議事和決策的效率提高了那還好，但是若是因每次開會只是「過程序、走過場」的情況更嚴重了，則顯然是不可取的。³⁸這樣的現象其實反映出在「代表選拔制」下，大陸人大代表的當官或者公務人員心態，而這也是外界抨擊中國大陸的人大代表與人民代表大會是橡皮圖章的重要因素。

表七 江蘇省十一屆人大常委會第十八次會議議程

一、審議《江蘇省城鄉供水管理條例（草案修改稿）》
二、審議《江蘇省消防條例（修訂草案修改稿）》
三、審議《江蘇省節約能源條例（修訂草案修改稿）》
四、審議省政府關於提請審議《江蘇省農產品品質安全條例（草案）》的議案
五、審議省政府關於提請審議《江蘇省新型農村合作醫療條例（草案）》的議案
六、審查批准《南京市人民代表大會常務委員會關於修改〈南京市中山陵園風景區管理條例〉的決定》
七、審查批准《南京市人民代表大會常務委員會關於修改〈南京市城鎮房屋權屬登記條例〉等 20 件地方性法規的決定》
八、審查批准《南京市人民代表大會常務委員會關於廢止〈南京市機關、團體、企業、事業單位治安保衛工作條例〉等 6 件地方性法規的決定》
九、審查批准《無錫市航道管理條例》
十、審查批准《無錫市人民代表大會常務委員會關於修改部分地方性法規的決定》
十一、審查批准《無錫市人民代表大會常務委員會關於廢止〈無錫市企業事業單位治安保障條例〉和〈無錫市抵押物登記管理條例〉的決定》
十二、審查批准《徐州市人民代表大會常務委員會關於集中修改〈徐州市無償獻血管理條例〉等 7 件法規的決定》

³⁸中國人大網，〈地方人大常委會會議的召集、出席和會期問題〉，取自：
http://www.npc.gov.cn/npc/zt/qt/dfrd30year/2011-03/04/content_1631961.htm (民 100 年 5 月 3 日)。



- 十三、審查批准《徐州市人民代表大會常務委員會關於廢止〈徐州市農民負擔監督管理條例〉和〈徐州市清真食品監督保護條例〉的決定》
- 十四、審查批准《蘇州市專利促進條例（修訂）》
- 十五、審查批准《蘇州市城鄉規劃條例》
- 十六、審議省政府關於提請審議江蘇省 2010 年省級預算調整方案（草案）的議案
- 十七、審議省政府關於全省城鄉社會養老保險制度建設和發展情況的報告
- 十八、審議省政府關於全省重點水利工程建設情況的報告
- 十九、審議省政府“關於建議制定我省耕地品質管制地方性法規議案”辦理情況的報告
- 二十、審議省政府“關於制定《江蘇省醫療糾紛處理條例》的議案”辦理情況的報告
- 二十一、審議省政府“關於儘快修訂《江蘇省幼稚教育暫行條例》的議案”辦理情況的報告
- 二十二、審議省政府“關於加強城鎮低收入群體住房保障的議案”辦理情況的報告
- 二十三、審議省政府關於省十一屆人大三次會議代表建議、批評和意見辦理情況的報告
- 二十四、審議省法院關於省十一屆人大三次會議代表建議、批評和意見辦理情況的報告
- 二十五、審議省檢察院關於省十一屆人大三次會議代表建議、批評和意見辦理情況的報告
- 二十六、審議省人大常委會人事代表聯絡委員會關於省十一屆人大三次會議代表建議、批評和意見辦理情況的報告
- 二十七、審議《江蘇省人民代表大會常務委員會關於召開江蘇省第十一屆人民代表大會第四次會議的決定（草案）》
- 二十八、審議《江蘇省第十一屆人民代表大會第四次會議議程（草案）》
- 二十九、審議《江蘇省第十一屆人民代表大會第四次會議列席人員範圍（草案）》
- 三十、審議《江蘇省人民代表大會常務委員會關於重新確定徐州市部分區人民代表大會代表名額的決定（草案）》
- 三十一、審議人事任免案

資料來源：江蘇人大網，〈省十一屆人大常委會第十八次會議議程〉，取自：
http://www.jsrd.gov.cn/jsrd/huizzl/hygb/1118/201102/t20110221_60229.html (民 100 年 5 月 3 日)。

至於人大內部所設的專門委員會，基本上是研究性質，是在本級人民代表大會及其常務委員會領導下，研究、審議和擬訂有關議案；對屬於本級人民代表大會及其常務委員會職權範圍內同本委員會有關的問題，進行調查研究，提出建議



(組織法第三十條)。據此觀之，其運作是被動的、有限的，目前看來也很難發揮明顯功能。對於人大的監督功能不彰，大陸內部也有很多改革的聲浪，因此要求人大代表專職化、常任制的聲浪屢屢升起，而中共也在部分地區試點，推動民主懇談會、黨代表常任制等³⁹，嘗試改善資訊的透明化，但成效仍有待觀察。

兩相比較下，可以發現台灣的制度在訊息透明化與監督功能上，都遠遠強過大陸。台灣的地方民意代表開會天數較多，是專職民代享公費補助，執行權利不受是否開會之限制，也沒有「聯合行使」的侷限，這樣的制度使地方政府政策訊息可以快速流向民間，而民間的需求也可以快速流向地方政府，這使得監督的力度與速度極高，地方首長一意孤行或者集全地方資源去搞形象工程的機率大大降低。大陸的體制則反之，人民代表大會與常委會的會期越往基層越短，這意味著訊息流通的程度越低，監督的力度也越弱。加上共產黨習慣以發佈黨內文件，要求各級黨政機關直接貫徹黨的會議決議、決定和指示，習慣於以政策代表法律，導致人大的實際地位與理論地位、人大實際行使的權力與憲法賦予的權力之間存在較大差距⁴⁰。因而形成人民代表大會的地位虛化，實務上各級政府的決策中心不是各級人大，而是中國共產黨⁴¹。

伍、結論

兩岸的地方政府在各自的政府架構中，都被賦予地方經濟發展的角色與責任，同時兩岸地方政府也都面臨財政上「強中央弱地方」的格局，在同樣的基礎上，兩岸地方政府為何在經濟發展事務上呈現如此大的不同？本文經過上述依據機制設計理論的分析後發現，在激勵相容與訊息透明化上，兩岸制度設計存在極大的差異，這是導致兩岸地府在經濟發展事務上表現大不同的關鍵所在。

綜合上述的分析，可以清楚發現，大陸體制設計讓在政治人物升遷、地方政府自利與經濟發展此一目標，形成了明確的激勵相容，而其制度的模糊性與地方

³⁹ See Joseph Fewsmith, "Taizhou Area Explores Ways to Improve Local Governance," *China Leadership Monitor*, No. 15 (2005).

⁴⁰ 見丁建軍，〈構建新型黨政關係的幾點思考〉，《人大研究》（北京），2005年，第2期。

⁴¹ 胡偉，《政府過程》（浙江：浙江人民出版社，2000年），頁145。



財政短缺的壓力，反而激發出其推動經濟發展的積極性，迫使地方政府從追求預算最大化，開始轉向追求經濟利益最大化。而在資訊透明化方面，一黨專政的制度與人大體制的虛化，導致地方首長可以為所欲為不受監控，可以集中地方全部的利益，去投入其所欲的經濟發展目標，這是大陸地方政府執行效率之所以比台灣要好的重要關鍵。而大陸地方政府也因此變成了政治企業家⁴²，我們可以看到大陸地方政府積極的四處招商、開發大型工業區、闢建大型住宅社區，乃至於提出長程的地方經濟發展規劃，甚至在中央政府的制度條件下進行制度創新實驗⁴³。這樣的經濟發展角色，與過去計畫經濟時期的作法並不相同，開始出現地方政府不再直接參與企業經營管理，轉而是從外部間接推動區域經濟發展的趨勢。

然而過度的追求經濟發展，相對的也使大陸地方政府行為過度企業化⁴⁴，地方政府出現角色錯位⁴⁵，乃至於種種違法亂紀的缺點。而在追求經濟發展過程中犧牲的環境成本或者是對弱勢族群所造成衝擊與損失，由於訊息透明化的不足，或在地方政府的有意操縱下，往往無法呈現並受到應有的關注，因此我們往往會先看到大陸地方政府亮眼的經濟建設表現，而其對社會與環境的衝擊，往往是積壓到無以復加，最後才以激烈的方式，以民眾暴動或者形成重大損失危害後爆發開來，才會為世人所知。

相較於台灣，政治人物升遷、地方政府自利與經濟發展此一目標並無法形成明顯的激勵相容。經濟發展固然很重要，但是曠日廢時，不利於地方首長短期競選時爭取選票需求，也未能為地方政府創造立即而明顯的經濟回饋。即便財政壓力龐大，甚至公庫被法院查封，台灣的地方政府在經濟發展事務上也少有積極性，反而是坐困愁城，向中央哭窮，等待關愛的眼神出現。而在訊息透明化上，台灣的相關制度透明化較高，而且各種相關規範相較大陸都是更為明確，可供操作的空間相對較小。此外，民意代表必需直接面對選民，地方首長也必需直接回應選民，兩者的權力來源均源自民眾，因此民眾的觀感非常重要，爭取民眾的支持，

⁴² 邢華、胡漢輝，〈中國經濟轉型中地方政府的角色轉換〉，《中國軟科學》（北京），2003年8期：頁144-148。

⁴³ 陳天祥，〈中國地方政府制度創新的角色及方式〉，《中山大學學報社會科學版》（廣東），2002年3期：頁111-118。

⁴⁴ 徐文傳、唐寶富，〈地方政府行為企業化的角色分析〉，《江海學刊》（江蘇），2000年2期：頁42-46。

⁴⁵ 朱廷珺，〈地方政府緣何角色錯位〉，《時事報告》（北京），2003年8期：頁39-40。



是他們的第一要務！因而導致地方政府對地方經濟發展事宜大都停留在口號與規劃，或是仰中央鼻息、等待中央關愛眼神前來建設，實務上則將大量心力集中在興建公園、辦理活動或發放社會福利等民眾容易看見的工作上，或者有助於建立政治人物自我社會形象，與煽動民眾情緒的作為上。

在這樣的條件限制下，對台灣地方政府與地方首長而言，能滿足激勵相容與資訊透明化需求的提振經濟作為，往往只能侷限於短期、小規模的項目，最常被運用的是觀光與文化產業。而這兩項作為近來也頗受台灣政治人物歡迎，因為熱鬧、花俏，具有新聞題材，容易上媒體，遠比推動長期計畫或者硬體建設，更容易讓選民看見，也容易吸引選票、獲得支持。然而，這些政策與作為如果缺乏長期規劃，往往在首長換人後，人去政息，煙消雲散，沒能永續發展，也未能形成產業效益。

彙整而言，大陸國務院總理溫家寶在 2011 年兩會期間，提到要扭轉地方經濟發展的積極性，減緩 GDP 發展導向的作法，如果要實現的這樣的想法，機制設計理論的觀點值得大陸政府參考，北京當局必須從激勵相容與資訊透明化兩個面向去對地方政府進行改革。而近來中共開始全面推廣發源於四川雅安의黨代表常任制⁴⁶，期望透過黨代表常任制來改善其資訊透明化方面的缺點。然而弔詭的是，黨代表並不在政府體系內，黨代表常任制固然可以提高訊息流通，反映民意，然而卻不能對像人大代表大會對地方政府有法定的影響力！中共選擇黨代表常任制作為改革切入點，這突顯出中共想改善民意流通，但是卻不願意讓人大監督功能落實，維持一黨專政體制應是其思考基礎，但目前此一作為成效仍未可知，此一議題將可以成為本文後續研究的發展方向之一。

對台灣而言，全球化時代強調「地方經濟發展」(local economic development, LED)⁴⁷，而鑑諸美國的經驗，制度上允許地方政府提供經濟誘因，是地方經濟發展的重要關鍵之一⁴⁸，這些誘因主要是資金融資、租稅、政府直接提供財貨或勞務，

⁴⁶ See Joseph Fewsmith, "Institutional Innovation at the Grassroots: Two Case Studies," *China Leadership Monitor*, No. 18 (2006).

⁴⁷ 參見董運聰，〈我國地方政府經濟發展誘因設定之初探〉，彰化：逢甲大學土地管理所碩士論文(2004)。

⁴⁸ 見張育哲，〈經濟誘因與地方發展—美國經驗及其對台灣的啟示〉，《行政暨政策學報》(台灣)，第 40 期(94 年 6 月)：頁 37-62。



或者多重組合的誘因⁴⁹。目前台灣地方政府因為地方徵稅權力低，無法提供有效之財務誘因及稅務誘因，所導致地方經濟發展角色弱化，對往後台灣地方經濟發展恐有不利影響。機制設計理論所提供的激勵相容與資訊透明化兩大觀點，或許是台灣在五都成立後，全面重新思考與安排地方政府的地位與經濟發展角色時，可以加以運用的重要觀點。

⁴⁹ Ronald C. Fisher, *State and Local Public Finance* (2nd edition, Chicago: Irwin Publication, 1996), p620.



附表一 大陸中央與地方政府權限

<p>中央權 限</p>	<p>第八十九條 國務院行使下列職權： （一）根據憲法和法律，規定行政措施，制定行政法規，發佈決定和命令； （二）向全國人民代表大會或者全國人民代表大會常務委員會提出議案； （三）規定各部和各委員會的任務和職責，統一領導各部和各委員會的工作，並且領導不屬於各部和各委員會的全國性的行政工作； （四）統一領導全國地方各級國家行政機關的工作，規定中央和省、自治區、直轄市的國家行政機關的職權的具體劃分； （五）編制和執行國民經濟和社會發展計劃和國家預算； （六）領導和管理經濟工作和城鄉建設； （七）領導和管理教育、科學、文化、衛生、體育和計劃生育工作； （八）領導和管理民政、公安、司法行政和監察等工作； （九）管理對外事務，同外國締結條約和協定； （十）領導和管理國防建設事業； （十一）領導和管理民族事務，保障少數民族的平等權利和民族自治地方的自治權利； （十二）保護華僑的正當的權利和利益，保護歸僑和僑眷的合法的權利和利益； （十三）改變或者撤銷各部、各委員會發佈的不適當的命令、指示和規章； （十四）改變或者撤銷地方各級國家行政機關的不適當的決定和命令； （十五）批准省、自治區、直轄市的區域劃分，批准自治州、縣、自治縣、市的建置和區域劃分； （十六）依照法律規定決定省、自治區、直轄市的範圍內部分地區進入緊急狀態； （十七）審定行政機構的編制，依照法律規定任免、培訓、考核和獎懲行政人員； （十八）全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會授予的其他職權。</p> <p>第九十三條 中華人民共和國中央軍事委員會領導全國武裝力量。</p>
------------------	--



地方權 限	<p>第九十九條 地方各級人民代表大會在本行政區域內，保證憲法、法律、行政法規的遵守和執行；依照法律規定的許可權，通過和發佈決議，審查和決定地方的經濟建設、文化建設和公共事業建設的計劃。 縣級以上的地方各級人民代表大會審查和批准本行政區域內的國民經濟和社會發展計劃、預算以及它們的執行情況的報告；有權改變或者撤銷本級人民代表大會常務委員會不適當的決定。</p> <p>第一百零七條 縣級以上地方各級人民政府依照法律規定的許可權，管理本行政區域內的經濟、教育、科學、文化、衛生、體育事業、城鄉建設事業和財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察、計劃生育等行政工作，發佈決定和命令，任免、培訓、考核和獎懲行政工作人員。</p> <p>第一百一十五條 自治區、自治州、自治縣的自治機關行使憲法第三章第五節規定的地方國家機關的職權，同時依照憲法、民族區域自治法和其他法律規定的許可權行使自治權，根據本地方實際情況貫徹執行國家的法律、政策。</p> <p>第一百一十六條 民族自治地方的人民代表大會依照當地民族的政治、經濟和文化的特點，制定自治條例和單行條例。自治區的自治條例和單行條例，報全國人民代表大會常務委員會批准後生效。自治州、自治縣的自治條例和單行條例，報省或者自治區的人民代表大會常務委員會批准後生效，並報全國人民代表大會常務委員會備案。</p> <p>第一百一十七條 民族自治地方的自治機關有管理地方財政的自治權。凡是依照國家財政體制屬於民族自治地方的財政收入，都應當由民族自治地方的自治機關自主地安排使用。</p> <p>第一百一十八條 民族自治地方的自治機關在國家計劃的指導下，自主地安排和管理地方性的經濟建設事業。 國家在民族自治地方開發資源、建設企業的時候，應當照顧民族自治地方的利益。</p> <p>第一百一十九條 民族自治地方的自治機關自主地管理本地方的教育、科學、文化、衛生、體育事業，保護和整理民族的文化遺產，發展和繁榮民族文化。</p>
------------------	---



附表二 台灣中央與地方政府權限

<p>中央權限</p>	<p>第一百零七條 左列事項，由中央立法並執行之： 一 外交。 二 國防與國防軍事。 三 國籍法，及刑事民事商事之法律。 四 司法制度。 五 航空，國道，國有鐵路，航政，郵政及電政。 六 中央財政與國稅。 七 國稅與省稅縣稅之劃分。 八 國營經濟事業。 九 幣制及國家銀行。 十 度量衡。 十一 國際貿易政策。 十二 涉外之財政經濟事項。 十三 其他依本憲法所定關於中央之事項。</p>
<p>地方權限</p>	<p>第一百零八條 左列事項，由中央立法並執行之或交由省縣執行之： 一 省縣自治通則。 二 行政區劃。 三 森林，工礦及商業。 四 教育制度。 五 銀行及交易所制度。 六 航業及海洋漁業。 七 公用事業。 八 合作事業。 九 二省以上之水陸交通運輸。 十 二省以上之水利，河道及農牧事業。 十一 中央及地方官吏之銓敘，任用，糾察及保障。 十二 土地法。 十三 勞動法及其他社會立法。 十四 公用徵收。 十五 全國戶口調查及統計。 十六 移民及墾殖。 十七 員警制度。</p>



- 十八 公共衛生。
十九 賑濟，撫卹及失業救濟。
二十 有關文化之古籍，古物及古蹟之保存。
前項各款，省於不抵觸國家法律內，得制定單行法規。

第一百零九條

左列事項，由省立法並執行之，或交由縣執行之：

- 一 省教育，衛生，實業及交通。
- 二 省財產之經營及處分。
- 三 省市政。
- 四 省公營事業。
- 五 省合作事業。
- 六 省農林，水利，漁牧及工程。
- 七 省財政及省稅。
- 八 省債。
- 九 省銀行。
- 十 省警政之實施。
- 十一 省慈善及公益事項。
- 十二 其他依國家法律賦予之事項。

前項各款，有涉及二省以上者，除法律別有規定外，得由有關各省共同辦理。各省辦理第一項各款事務，其經費不足時，經立法院議決，由國庫補助之。

第一百十條

左列事項，由縣立法並執行之：

- 一 縣教育，衛生，實業及交通。
- 二 縣財產之經營及處分。
- 三 縣公營事業。
- 四 縣合作事業。
- 五 縣農林，水利，漁牧及工程。
- 六 縣財政及縣稅。
- 七 縣債。
- 八 縣銀行。
- 九 縣警衛之實施。
- 十 縣慈善及公益事項。
- 十一 其他依國家法律及省自治法賦予之事項。

前項各款，有涉及二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理。



參考書目

中文部分

1. 專書

中共中央毛澤東主席著作編輯出版委員會，1977，《毛澤東選集》第五卷，第1版，北京：人民出版社。

胡書東，2001，《經濟發展中的中央與地方關係--中國財政制度變遷研究》，上海：上海三聯書店。

胡偉，2000，《政府過程》，浙江：浙江人民出版社。

董運聰，2004，《我國地方政府經濟發展誘因設定之初探》，彰化：逢甲大學土地管理所碩士論文。

國家統計局國民經濟綜合統計司，1999，《新中國50年統計資料彙編》，北京：中國統計出版社。

2. 期刊論文

丁建軍，2005，〈構建新型黨政關係的幾點思考〉，《人大研究》（北京），2期。

田國強，2003，〈經濟機制理論：訊息效率與激勵機制設計〉，《經濟學》（北京），2卷2期：頁271-308。

朱廷珺，2003，〈地方政府緣何角色錯位〉，《時事報告》（北京），8期：頁39-40。

江大樹，1999，〈我國地方議會會期制度初探〉，《政治科學論叢》（台灣），第十一期：頁73-102。

邢華、胡漢輝，2003，〈中國經濟轉型中地方政府的角色轉換〉，《中國軟科學》（北京），8期：頁144-148。

徐文傳、唐寶富，2000，〈地方政府行為企業化的角色分析〉，《江海學刊》（江蘇），2期：頁42-46。



張育哲，2005，〈經濟誘因與地方發展—美國經驗及其對台灣的啟示〉，《行政暨政策學報》(台灣)，第40期：頁37-62。

陳天祥，2002，〈中國地方政府制度創新的角色及方式〉，《中山大學學報社會科學版》(廣東)，3期：頁111-118。

3. 報紙資料

〈台商接招 大陸將課遺產稅〉，《工商時報》，民96年5月16日，A12版。

〈國土資源部耕地保護司有關負責人就調整國務院批准城市建設用地審批方式答記者問〉，《新華每日電訊》(北京)，2007年2月2日，7版。

〈緊收土地動作加大台商被迫遷廠還地〉，《工商時報》，民95年6月28日，A7版。

張克強、劉序國、向秀亮、田必耀，〈代表擔起你的責任來〉，《人民日報》，2001年10月3日，12版。

4. 網頁資料

中國人大網，2011，〈地方人大常委會會議的召集、出席和會期問題〉，取自：
http://www.npc.gov.cn/npc/zt/qt/dfcd30year/2011-03/04/content_1631961.htm(民100年5月3日)。

中國日報網站，2011，〈第十一屆全國人大常委會委員〉，取自：
http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/2011qglianghui/2011-02/16/content_12025032_2.htm(民100年5月3日)。

中華人民共和國中央人民政府門戶網站，2011，〈中華人民共和國立法法〉，取自：
http://www.gov.cn/test/2005-08/13/content_22423.htm(民100年5月3日)。

中華人民共和國財政部，2006，〈中央和地方財政收入及比重〉，取自：
<http://www.mof.gov.cn/news/uploadfile/zhongyang001.xls>(民95年1月3日)。

中華人民共和國財政部網站，2011，〈中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉，取自：
http://www.mof.gov.cn/news/20050301_1832_4490.htm(民100年5月3日)。



中華人民共和國財政部網站，2011，〈國務院關於印發所得稅收入分享改革方案的通知〉，取自：

http://yss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/zhongguocaizhengtizhi/cztzwj/200806/t20080630_55299.html(民 100 年 5 月 3 日)。

中華人民共和國國家統計局，2011，〈中國統計年鑑 2010〉，取自：

<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsjsj/2010/indexch.htm>(民 100 年 5 月 3 日)。

中華民國財政部網站，2011，〈中華民國財政統計年報(100 年)〉，取自：

http://www.mof.gov.tw/public/Data/statistic/Year_Fin/99_電子書/htm/yearmenu.htm(民 100 年 5 月 3 日)。

天津政務網，2011，〈關於改進和完善市對區縣分稅制財政管理體制的決定〉，取自：http://www.tj.gov.cn/zfwg/20061111172937_129.htm(民 100 年 5 月 3 日)。

田國強，2011，〈中文翻譯稿序〉，利奧尼德·赫維茨、斯坦利·瑞特著，田國強等譯，《經濟機制設計》(上海：格致出版社，2009 年 4 月)，取自：

<http://book.douban.com/subject/3702847/discussion/19227414/>(民 100 年 5 月 3 日)。

江蘇人大網，2011，〈省十一屆人大常委會第十八次會議議程〉，取自：

http://www.jsrd.gov.cn/jsrd/huizzl/hygb/1118/201102/t20110221_60229.html(民 100 年 5 月 3 日)。

宋亨欣、李惠仁，2011，〈鄉鎮預算書，一塊錢傳奇〉，《新台灣新聞週刊》，第 246 期(民 89 年 12 月 12 日)，取自：

<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?period=246&bulletinid=6969>(民 100 年 5 月 3 日)。

金融界，2011，〈廣東省調整完善分稅制財政管理體制實施方案〉，取自：

<http://finance.jrj.com.cn/2011/01/1123398961904.shtml>(民 100 年 5 月 3 日)。

南方報業集團網站，2006，〈市委書記、省長、發改委副主任——陳德銘的四年三大步〉，《南方人物週刊》，取自：

<http://www.nanfangdaily.cn/rwzk/20060711/sz/200607310016.asp>(民 95 年 10 月 3 日)。

深圳市人大網站，2011，〈中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人



民政府組織法〉，取自：<http://www.szrd.gov.cn/dff.jsp>(民 100 年 5 月 3 日)。

深圳市人大網站，2011，〈常委會組成人員〉，取自：

<http://www.szrd.gov.cn/Dbfc.do?category=1>(民 100 年 5 月 3 日)。

深圳市人大網站，2011，〈深圳市第五屆人民代表大會代表名單(410 名)〉，取自：

<http://www.szrd.gov.cn/Dbfc.do?category=2>(民 100 年 5 月 3 日)。

新華網，2011，〈中華人民共和國第十一屆全國人民代表大會代表名單〉，取自：

http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-02/29/content_7694300.htm(民 100 年 5 月 3 日)。

新華網，2011，〈海澱原區長周良洛涉違規批地並在項目中受賄〉，取自：

http://news.xinhuanet.com/local//2007-05/10/content_6078196.htm(民 100 年 5 月 3 日)。

新華網，2011，〈國務院關於實行分稅制財政管理體制的決定〉，取自：

http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-03/17/content_2709622.htm(民 100 年 5 月 3 日)。

嘉義市議會網站，2011，〈嘉義市議會議事規則〉，取自：

<http://www.cycc.gov.tw/form/index-1.asp?m=2&m1=9&m2=29&id=8>(民 100 年 5 月 3 日)。

英文部分

Fewsmith, Joseph, 2004, "Pressures for Expanding Local-Level Democracy," *China Leadership Monitor*, No. 12.

Fewsmith, Joseph, 2005, "Taizhou Area Explores Ways to Improve Local Governance," *China Leadership Monitor*, No. 15.

Fewsmith, Joseph, 2006, "Institutional Innovation at the Grassroots: Two Case Studies," *China Leadership Monitor*, No. 18.

Fisher, Ronald C, 1996, *State and Local Public Finance*. 2nd edition, Chicago: Irwin Publication.



- Gibbard, Allan, 1973, "Manipulation of Voting Schemes: A General Result." *Econometrica*, Vol. 41, pp. 587-602.
- Hayek, Friedrich A. ed, 1935, *Collectivist Economic Planning: Critical Studies on the Possibilities of Socialism*. London: G. Routledge & Sons.
- Hurwicz, Leonid and Stanley Reiter, 2006, *Designing Economic Mechanisms*. NY: Cambridge University Press.
- Levitt, Steven D. and Stephen J. Dubner, 2005, *Freakonomics: A rogue Economist Explores the Hidden Side of Everything*. New York: Harper Collins.
- Maskin, Eric S, 2008, "Mechanism Design: How to Implement Social Goals." *American Economic Review*, Vol. 98, Issue 3, pp. 567-576.
- Maskin, Eric, P. Dasgupta and P. Hammond, 1979, "The Implementation of Social Choice Rules: Some General Results on Incentive Compatibility." *Review of Economic Studies*, Vol. 46, No. 2, pp. 185-216.
- Mises, Ludwig von, 1990, *Economic Calculation in the Socialist Commonwealth*, Alabama: Auburn University.
- Myerson, Roger B, 1979, "Incentive Compatibility and the Bargaining Problem." *Econometrica*, Vol. 47, pp. 61-73.
- Myerson, Roger B, 1989, "Mechanism Design," J. Eatwell, M. Milgate, and P. Newman edited, *The New Palgrave: Allocation, Information, and Markets*. New York: Norton.
- Satterthwaite, Mark, 1975, "Strategy-Proofness and Arrow's Conditions: Existence and Correspondence Theorems for Voting Procedures and Social Welfare Functions." *Journal of Economic Theory*, Vol. 10, pp. 187-217.



The Role of Economic Development of Cross-strait Local Governments: An Analysis of Mechanism Design Theory

Xiang-yu Ma

【Abstract】

The local governments of Taiwan and Mainland China have the similar conditions of power in economic development, but their performances of local economic development are very different. The Mainland China's local governments show highly enthusiasm about economic development issues, so they involve in many economic activities and lead to serious corruption and economic overheating. On the contrary, Taiwan's local governments lean toward negative and passive about economic development issues, and it make local economy low developed and lack of local features. This paper attempts to employ mechanism design theory to analysis why the economic development performances of Taiwan's and Mainland China's local governments have such differences.

This paper find the Mainland China's local government system afford the incentive compatible between local economic development and the future of local authorities. And, in the same time, the CPC (Communist Party of China) one-party rule system control all information, without information transparency, that supervision of local government can't really work. That's why the Mainland China's local governments show extremely enthusiasm about economic development issues. On the contrary, the Taiwan's local government system don't afford the incentive compatible between local economic development and the future of local authorities, and the information transparency of local government is high enough that local authorities can't do what they want about economic development. So in Taiwan, the Local



Government and local authorities prefer those policies that help building the image of them and win votes in the short-term!

The differences of the incentive compatible and information transparency of the local government system between Taiwan and Mainland China decide the performance of economic development of local governments. If Mainland China want to change the local government's economic development role, and if Taiwan want to improve it, to change the incentive compatible and information transparency of their local government system are the key points.

Keywords: Local government, Economic Development, Incentive Compatible, Information Transparency, Mechanism Design Theory

