

附 錄

一、碩士論文之補充資料。

單就省級事務的經濟發展而言，改革開放以來的情況是，省級自主意願由消極轉而積極。因此，中央與地方關係會呈現的發展狀態會落在 B 或 D 區，這端賴中央是否給省級足夠的自主空間而定。

| | | | |
|----------|---|----------|----------|
| | | 省級自主之意願? | |
| | | 弱 | 強 |
| 中央干涉之意願? | 弱 | 疏離化 A | 分權化 B |
| | 強 | 集權化 C | 衝突化 D |

【圖 a】判斷穩定性：中央與省級所呈現的狀態

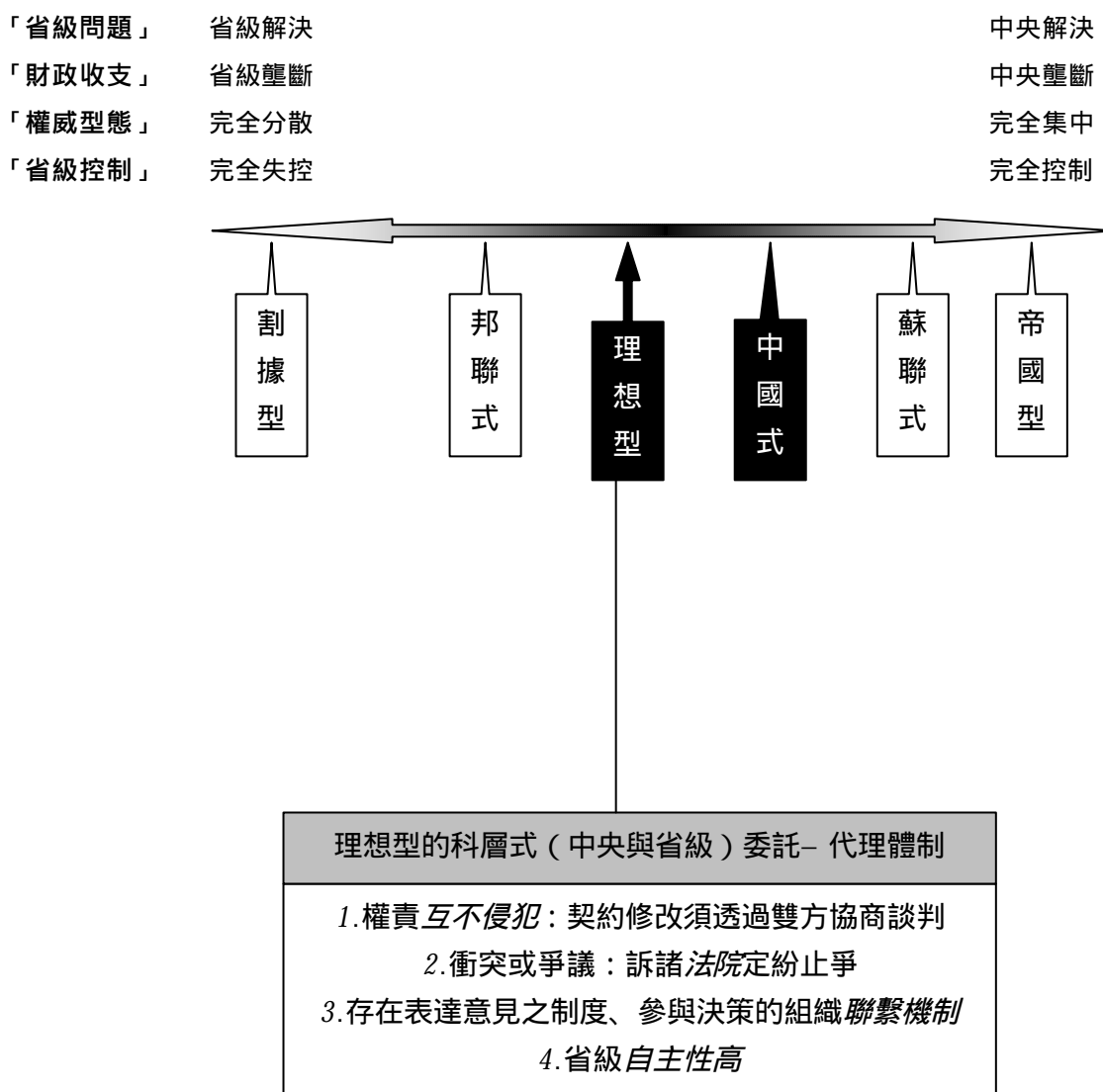
資料來源：自行繪製。

委託-代理體制有其代理成本花費，亦即委託者為了讓代理者順其利益行事的所有代價。在代理理論原型中，存在資訊不對稱的情況，委託者必須進行監督、激勵，以尋求降低該成本。

中國改革開放前的統收統支體制，中央與省級的委託-代理體制因為有權威不對稱，暫時壓制了理論上產生的資訊不對稱情況。但是，財政承包制後代理問題開始惡化，權威的行使固然可以提高組織運作的效率，組織效能的衡量卻更為重要。

換言之，論者除了擔心中央的目標利益，是否被省級忠實執行外，中央所謂的利益是否有利於人民，其實亦應被等而看待，效能甚至更為重要。本研究針對科層式中央與地方的委託–代理體制進行探討，並初步對代理理論原型的概念與假定加以修正。

1. 核心概念：有效率的契約固然重要，委託–代理體制的效能（effectiveness）亦應被等同看待。
2. 組織假設：委託–代理之間存在「權威不對稱」與「資訊不對稱」。



【圖 b】科層式（中央與省級）「委託–代理體制」光譜

資料來源：自行繪製。

二、研究建議稿件。

在對於中央與省級財政體質與關係進行總的研究，及對廣東的財政體質進行個別分析後，本論文提供如下分析建議。新制度經濟學強調，制度變革成本的降低與消除，應從改革公正性方面來觀察：

(一) 改革政策的制定與選擇過程應使最廣大社會公眾參與及實踐；(二) 改革的受益者與改革的承擔者應合而為一；(三) 應深化政治體制改革，使其與經濟體制改革相適應，讓改革過程中的利益再分配符合社會偏好期待，並消除抑制可能的官商勾結；(四) 以完善的制度對改革的受損者予以補償。¹

而本研究的建議即圍繞在轉移支付的原始目的「公平性」上面。首先，財政補貼應屬於轉移支付的一環。現今的轉移支付是與「省級稅收」掛勾，使得經濟愈發達、稅收愈高的省區，所獲得的返還款也越多；貧困省區稅收低，所獲的返還款就愈少，無形中拉大了省區間的貧富差距。²

吾人認為「轉移支付」應與「對口支援」掛勾，亦即以對口支援的績效作為稅收返還的主要依據。當富省對於支援省區忽視，顯示的是富省支援力度不盡理想，中央應該減少返還的稅收，反之則增加。

當轉移支付額度視省級對口支援的績效而定的時候，就可以避免中央直接成為稅收轉移支付的主觀當事者，及作為與省級直接衝突的場域。也才能將改革的受益者擴大到內陸省份及少數民族區，不僅止於中央及富省而已，轉移支付的原始目的才可能達成。

在「公平性」目標的考量下，中央與省級應同時運用其他的財政政策作為，包括以稅收分享制度、以稅收減免方式及稅收抵免等方式，³來輔助分稅制下效果有限的轉移支付。如此一來，中央的調控責任才能降低，才能避免錯誤政策所會產生的不當後果。政府調控效率才能在中央權威被省級削弱的同時被提高。畢竟公共權威不是獨屬於某一權力主體，而是附著於不同的公共機關當中。

¹ 彭德琳，《新制度經濟學》(武漢，湖北人民出版社，2002)，頁210-211。

² 趙學維，「從財政問題看中央地方關係」，《胡錦濤時代的挑戰》(台北，新新聞文化，2002)，頁221。

³ 安福仁，「論稅收對政府轉移支付的替代作用」，《財經問題研究》，大連，2002年第11期，頁60-62。

總而言之，分稅制的教訓是，任何單對稅制集中的措施不會成功，因為省級的事權還是沒有一併收回中央。當省級財政支出仍然延續改革開放（承包制）以來的格局，意味著執意選擇性的集中財權，只是讓省級失掉的部分轉變為赤字或是以稅收返還機制進行填補而已。

【表 a】理想型與中國式「委託—代理體制」之比較

| 理想型 | 中國式 | 改進建議 | |
|---|--|---|---|
| | | 短期 | 長期 |
| 1. 委託信任方面 | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> · 省級產生的基礎，來自於當地人民同意 · 其行為的信任與授權基礎來自選舉 · 省級有無依照省的利益行事，由當地人民決定 · 省級治理結構處於「省級控制」狀態 | <ul style="list-style-type: none"> · 省級產生的基礎，來自於中央派任 · 其行為的信任與授權基礎來自中央（人大是橡皮圖章） · 省級治理結構處於「中央與省級控制」狀態 | <ul style="list-style-type: none"> · 充分授權 · 任期保障 · 中央克制 | <ul style="list-style-type: none"> · 定期普通選舉 · 新聞自由 |
| 2. 決策機構與決策職能方面 | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> · 省級享有完整決策機制 · 省級的決策以議會通過之法規、建立之制度或其同意作依循 | <ul style="list-style-type: none"> · 省級決策機構的色彩，多於決策職能 · 制度與法律的形成於中央，省級除了遵循，就是陽奉陰違 | <ul style="list-style-type: none"> · 授與地方人大相對立法權 · 黨政分立 | <ul style="list-style-type: none"> · 實施多黨政治 |
| 3. 政策形成與制衡方面 | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> · 中央政策之形成過程，省級完整參與（立法權） · 且透過制度聯繫，省級意見隨時、定期能表達（行政權） · 政策確定後仍有表達異議的制度性權利 · 爭議由法院獨立仲裁（行政爭訟或釋憲） | <ul style="list-style-type: none"> · 除非中央認為有必要，否則省級僅能消極被動參與 · 無固定制度之聯繫隨時、定期的表達 · 民主集中制：決策後不得異議 · 似「無」由第三者仲裁爭議之制度 | <ul style="list-style-type: none"> · 建立固定聯繫機制 · 人大常委會設地方事務委員會 · 釋憲權由人大改歸法院 | <ul style="list-style-type: none"> · 兩院制 · 健全行政爭訟制度 · 司法獨立 |

資料來源：作者自訂。