

第三章

代理理論的探討與應用

第一節 代理理論的概述

- 一、代理問題之形成與不同論爭
- 二、代理理論之核心：代理契約

第二節 代理理論的適用

- 一、中央與省級的代理問題：過去到現在
- 二、資訊不對稱與權威不對稱的問題

第三節 本章小結：中央與省級的財政代理體制

第一節 代理理論的概述。

代理理論的產生，源自於新制度經濟學派對古典經濟學派的反思，它們認為「制度」本身就是經濟成長的內生變項（endogenous variable），企業組織的內部結構存在著交易成本，且其與總體經濟可說是相互關聯又相互影響的。當吾人欲將代理理論套用在科層組織上，想當然耳在認識理論原型後，就必須適度的對理

論進行修正。又代理理論為何適用於本研究，都將於下面闡明。

一、代理問題之形成與不同論爭。

代理理論 (agency theory) 又稱為委託-代理理論 (principal-agent theory), 理論假定分工是有益的。大部分社會互動過程中, 不同的個體會藉其各自不同的優勢, 經由分工合作來達到提升集體福利的目的。

事實上, 人們常常成為他人的代理者, 為著別人的目標而工作, 使社會中的委託-代理關係無所不在, 從資本家與勞動者、地主與佃農, 到股東、債權人與企業管理者, 或是選民、利益團體、政黨、國會及政府相互之間的關係等等, 都能觀察到委託-代理的現象。

但是, 以分工合作為主的委託-代理結構, 也存在著不合作的因素。那就是當代理者得知委託者對於其實際行為的細節, 並不十分了解或是保持理性無知, 而有採取機會主義行為而不受懲罰的時候, 代理者就有誘因從事機會主義行為。¹換句話說, 投機行為是因為委託者與代理者兩者資訊不對稱的結果。

而由於代理者是具有資訊優勢的一方, 委託者為了保證其目標的實現必需去監督代理者, 這就會產生監督成本, 亦即代理成本。無怪乎 Spiller 說「代理問題的產生, 起因於授權和不全的資訊, 而這兩種原因都是政治過程的特徵」。²

一般認為對代理問題進行研究的濫觴, 始於 Berle and Means 認為的企業所有權與經營權分離後, 企業的行為會偏離利潤極大化的目標追求。經濟學與管理學學者因而開始研究「激勵」不具股東身分的企業管理者, 也就是代理者追求股東權益極大化的各種方式與機制。現存企業的代理問題, 管理學上分成了三個學派,³其對代理問題的產生與解決方式各有不同看法, 茲略述於下:

(一) 管理學派

管理學派指出, 由於企業的經營權與所有權明顯分離, 加上股權的分散, 使得掌握經營權的管理者無法有效的受到監督, 企業的決策權於是完全操控於管理者手中。其次, 企業會出現由管理者形成的公司派和股東們組成的市場派相互對

¹ 柯武剛 (Wolfgang Kasper) 史漫飛 (Manfred E. Streit), 《制度經濟學》(北京: 商務印書館, 2001), 頁 77-78。

² 陳敦源 (1999), 「誰掌控官僚體系? : 從代理理論談官僚體系的政治性問題」, 世新大學「民主行政與政府再造」學術研討會論文集, 頁 5-12。

³ 劉宴辰 (1993), 《從代理理論觀點探究股權結構、董事會組成對企業財務績效影響之研究- 上市公司之實證分析》(台北: 淡江大學管理科學研究所管理科學組碩士論文)。

立的情況，了解公司派與市場派的相對力量才能了解企業的實際運作情形；也就是就股東的制衡力量和管理者的制衡力量加以比較。而既然企業的決策權是操控於管理者手中，解決代理問題就需從管理者方面規範之。

（二）代理學派

代理學派不贊同股權分散會造成企業績效下降的論點，並認為企業無所謂的「最適股權結構」存在，因此股權結構與企業績效是無關聯的。代理學派秉持市場即最好的監督機制，認為外部的包括管理人力市場制約性、產品市場的競爭性、資本市場的有效性等效率市場，就能有效的紓解企業的代理問題。

（三）交易成本學派

本學派認為企業內部存在著交易成本，要提昇企業績效就需選擇有效率的組織型態，同時從企業內部著手來降低交易成本，像是企業的各事業部門，掌握了絕大部分的各自決策管理權，並自負盈虧，但其上仍存有協調與監督的機制，以降低企業的交易成本。

代理理論的產生是為了消除代理問題，使企業價值向上提昇，防止企業價值向下沉淪。雖然，上述三學派分別對代理問題提出了看法，也提供解決方式，但卻還是有其缺失。就管理學派而言，對管理者之普遍監督機制是組成董事會，可是內部董事雖然擁有較多有關企業內部的資訊能制約管理者，卻還是有可能與管理者勾結。而外部董事雖能以超然地位監督企業營運，但股權比例小的原因，也會使外部董事之監督力不從心。⁴

就代理學派而言，管理人力市場在管理者握有相當控制權時，或是屆齡退休時，制約性就下降。產品市場在市場缺乏競爭性時同樣無法制約管理者。而資本市場發展不完全同樣也會降低其效果。

就交易成本學派而言，過於著重企業內部交易成本的消除，股東權益的代理成本雖然降低了。但是表現債權人的負債代理成本卻有增加的可能，例如舉債融資就造成股東與債權人權益的衝突。⁵顯然，本學派只注重內部的交易成本忽視了外部交易成本。

⁴ 彭雅惠，(1996)，《台灣上市公司財務決策代理理論的驗證》(台北：國立交通大學管理科學研究所碩士論文)

⁵ Alchian & Demsetz (1972) 及 Jensen & Meckling (1976) 以產權觀念出發，認為股東與管理者連結，亦即所有者兼為管理者能使其自利的追求同企業目標相一致；Williamson (1983) 強調董事會有紓解代理問題的功能；Weisbach (1988) 肯定董事會在現代企業中扮演的功能，更肯定外部董事所發揮的超然立場；Fama (1980) 則肯定管理人力市場對代理問題的消滅。詳見 M. Jensen & W. Meckling(1976), "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics*, No 3；彭雅惠 (1996)，同前論文，頁 5-19；劉宴辰 (1993)，頁 8-21，等論文對代理問題的文獻分析。

二、代理理論之核心：代理契約。

基本上，社會生活是由一連串的契約所造成的，一邊是財貨或勞務的「買方」，即委託者；另一邊則是提供財貨或勞務的「賣方」，所謂的代理者，代理理論原型的假定即此。⁶ Jensen and Meckling(1976)就認為代理關係是一種「契約」，委託者藉由契約授權代理者進行有利於委託者的活動，代理者在進行這些活動中能獲得一定的報酬。

但是代理者因為是行動的當事人，代理者往往能充分掌握比委託者更多的資訊。這使得契約雙方各自擁有的資訊並不對稱，在各自追求各自利益極大化的假設下，代理者就不總是以委託者的最大利益為行動的最高準則了。⁷Eisenhardt (1989)就將有關的代理理論文獻，加以整理歸納如下表：

【表 3-1】代理理論之分析項

核心概念	如何決定最有效率的契約，以規範委託-代理之間的代理關係？
分析單位	委託-代理之間的契約
行為假設	1. 自利動機 (self-interest) 2. 有限理性 (bounded rationality) 3. 規避風險 (risk aversion)
組織假設	1. 組織成員之間存在目標衝突 2. 效率 (efficiency) 是衡量組織效能 (effectiveness) 的標準 3. 委託-代理之間資訊不對稱
資訊假定	將資訊視為一種可購買的商品
契約問題	代理上的：1. 道德危機 (moral hazard) 2. 逆向選擇或反淘汰 (adverse selection)
問題範圍	委託-代理之間有目標衝突及風險偏好的差異

資料來源：Kathleen M. Eisenhardt(1989), "Agency Theory : An Assessment and Review", *Academy of Management Review*, Vol.14, No.1, p.59.

如何產生一個最有效的契約，治理兩者之間的關係一直是本理論的核心，就契約性質而言，契約可分成兩種形式（一）行為取向的契約，（二）結果取向的契約，這與企業組織中是誘因系統為主或是資訊監督系統為主相互關聯。⁸

⁶ Charles Perrow, *Complex Organizations: A Critical Essay*, 3rd ed. (New York: McGraw-Hill, 1986), p.224.

⁷ Michael C. Jensen & William H. Meckling(1976), "Theory of the Firm : Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics*, No 3, pp.306-310.

⁸ 吳瓊恩,《行政學》(台北：三民書局，1996)，頁 282。

股東（委託者）為了使管理階層（代理者）的行為符合股東利益。就前項契約而論，委託者會藉由投資資訊監管系統，使代理者的行為透明化，諸如財務稽查制度、監督暨報告委員會等。有了運作良好的監管資訊系統，代理者就不易偷懶，而此為行為導向的監管契約。

就後項契約而論，除了支付一般固定薪水外，只要企業獲利的話，就把利潤分給管理者，管理者就有誘因管理好員工讓企業獲利，委託者與代理者的利益就能一致。而此即依照結果做為衡量依據的契約。

在學術上，「純」代理理論只提出三個因素，（1）參與者的偏好，（2）不確定的特性，（3）資訊的可取得性，輔以可操作的數學公式加以精確計算之。就理論言，代理理論提出一些有關組織的基本問題，這是傳統上未能明確提出的。例如代理問題之所以產生，是假定委託者與代理者的行動是出於自利，但是，這並不能表示兩者間就沒有共同的利益存在。

就像 Fama 說「實際上，企業被視為是由個體組成的團體組織，其組成員都因自利引導來行動；但是，也了解其共同命運，多少仍有賴於團體組織，同其他團體競爭時的生存機會」。

因此，企業內部雖具有潛在的利益衝突，而有不合作的情形產生。可是團體成員們還是會為了企業的生存發展，而有合作的共同利益。博奕賽局中囚徒困境的發生，仍會是委託者與代理者共同欲避免的情形。整體而言，代理理論對於社會或組織生活的實際情況，是具有其解釋力的。

第二節 代理理論的適用。

一、中央與省級的代理問題：過去到現在。

以計劃經濟的理論來觀察，計劃者（委託者）需要蒐集大量的訊息，來定訂各項計劃指標。然而，生產所涉及的資金、原料、勞力、產能，並無市場價格作為衡量。這使得計劃者只能依據生產者（代理者）過去的表現，來決定未來的計劃指標。可是這卻產生了問題，就生產者（省及地方、國企）而言，若將其潛在

的生產力全部發揮出來，將意味著計劃者（中央）會訂更高的計劃指標，來要求生產者；而這就造成生產者隱藏其生產潛能的誘因。⁹至此，各生產者有虛報、隱匿資訊的動機，加上資訊傳遞隨科層組織而有遞減遲延情形，均使資訊成本增加且失真。

所以實際計劃經濟執行上，計劃者會訂定高於設想的期望指標，來消彌生產者的偷懶可能。結果「指標」的功能在此制度下，就不是計劃者要求生產者須切實達成的目標了，而只是鞭策的成分居多而已。這往往導致指標的可信度降低，雙方都預期僅須完成相當比例的指標即可。簡言之，計劃經濟時期的中國大陸，有如同其他共黨國家般的短缺經濟現象，這是資訊失真及生產者偷懶的結果。

傳統就已存在的代理問題，在改革開放後又更為複雜了。我們知道放權讓利式改革包括了中央政府的經濟性分權與行政性分權。前者是政府的責任與權力轉移給國企；後者則是轉移給省級政府。代理理論被廣泛的運用在政企關係上，特別是討論政府與國企經營者之間的委託-代理關係。在中央與省級關係中，對省級的分權非僅限於行政上，實際還包括財政上及經濟上管理權的下放。¹⁰

平新喬（1995）認為，承包制時期的中央與省級關係，是一種委託-代理關係的體制，中央政府由於與省級政府資訊不對稱，無法有效監督代理者的行為，使得中央受到省級的蒙蔽，利益受到省級的侵蝕。可見中國大陸從計劃經濟時期，到社會主義市場經濟階段，代理問題都是一直存在的。

雖然，代理問題從中國計劃經濟時期開始就存在，代理理論用來解釋中央與省級關係，並非就毫無爭議。尤其進入社會主義市場經濟階段後，代理問題雖然還是存在，但是以財政關係作分期標準，委託-代理關係是有形式上差別的。

以「財政承包時期」來說，當在中央與省級關係之間引入承包制時，實際上就是把中央財政置於委託人的地位，省級則置於代理者的地位。其基本形式為全國稅收（當然包括中央應收之稅）的核定和徵收由省級政府處理，稅款徵收後以分享方式再上交中央。換言之，省級政府確實充當收稅代理者的角色，而中央政府則無論是理論上還是實際上，都是掌握稅制與稅率的委託者。¹¹

⁹ 「Ratchet effect」(棘輪效應)的現象 Steven L. Solnick (1996). "The Breakdown of Hierarchies in the Soviet Union and China: A Neoinstitutional Perspective", *World Politics*, 48: pp.209-238；陶儀芬（1997），「轉型期中國的金融政治，1978~1993」，台灣政治學會第四屆年會學術研討會論文集；賈康、閻坤，前引書，頁 204。

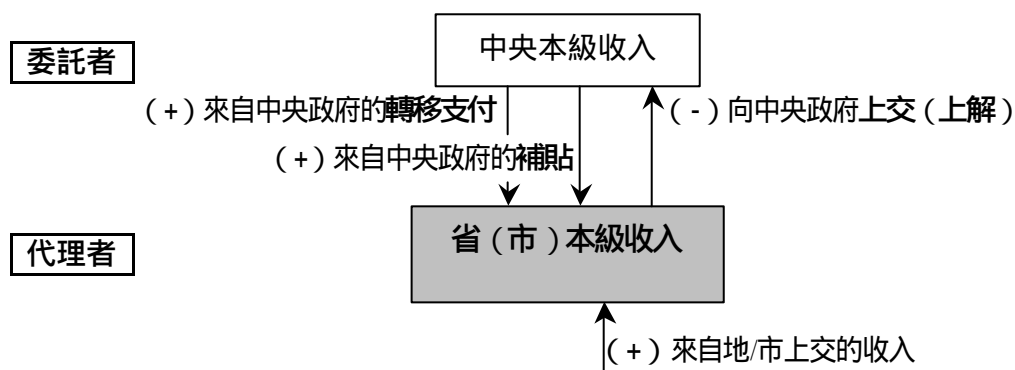
¹⁰ 鄭永年，「論中央與地方關係」，《當代中國研究》，1994 年第 6 期總 45 期，頁 40。

¹¹ 平新喬，《財政原理與比較財政制度》（上海：上海三聯書店/上海人民出版社，1997，3 刷），頁 390-391。

但是，有論者認為委託—代理關係的形成，理論上是建立在代理者為委託者的利益從事某些活動上，代理者因之可以獲得一定的報酬函數。如果「地方」政府的收入（固定薪資）與其行為（約定指標）完全無關，就不應將兩者關係視為委託—代理關係。¹²

若代理者之收入是由委託者同意下獲得的，投資收益既然不是主要由委託者享有，就不符模式所預設的須源於授權標的之外。因此中央與省級之間，對於投資的成本與收益如何分配，在投資前早已區分清楚，就無產權不清的問題，也沒有代理者道德風險的問題。

上述論述指出，省級的收入與其行為並無顯著關聯，代理者為私利或是有道德危機時，並不會直接對本身的收入帶來挫傷。既然代理者的績效與報酬收益無關，就不應視中央與省級為委託—代理關係，理論上解構了中央與省級委託—代理關係，改以「賽局理論」的「合作」、「不合作」二分法來看待中央與省級。



【圖 3】省級與中央之預算「委託—代理關係」

吾人認為省級的收入與其行為，雖強調要具備一定的關聯性，否則不能成為委託—代理關係。可是，上述論者所稱的收入雖言「省級的收入」，實際卻可做兩種理解，一是指同一般情況般視為「金錢性報酬收益」，這須在下一段的權威不對稱下進行探討；另一則是指省級「政府官員的收入」，官員薪資（收入）與行為當然不具一定聯結。惟就中央與省級的財政關係而言，那又另當別論了。

先就「收入」而論，代理理論原型中的財政收入，不論是給委託者或是犒賞代理者，其最終就是由其本身獲得。但是在科層組織的中央與省級關係上，「財政收入」則只算是起點，扣除維持組織所需的支出（薪資、人事、行政），收入最終還是運用在人民、建設或福利等方面，況且其收入有很大部份是自行掙來的。

¹² 劉淑玲（1998），「中國大陸轉型期中央、地方政府與地方企業財稅互動關係之研究 1979~1994」，台灣政治學會第五屆年會學術研討會論文集，注釋內文。

而就「行為」論，代理理論原型中的代理者追求私利或有道德危機，就會對委託者的利益造成傷害。但是在中央與省級關係上，地方追求「本地利益」並不一定會傷害整體經濟；省級追求私利活動只要不是領導、官僚的中飽私囊貪污腐敗，從省級本位觀之其實是可以理解的，且這在民主國家早就被視為當然。因為它是省級的理性行為，並不是個人的貪污行為。

中央與省級的財政關係被適用於代理理論，吾人認為是建立在「轉移支付」、「上交（上解）」及「財政補貼」¹³上面（【圖 3】）。上交部分是權威不對稱的具體表現，下一段會分析；其他兩者則都屬於受上級補助部分，接受上級補助的政府，被視為是替上級政府分配這些資金的代理者。¹⁴前者在第四章有專節分析，至於後者的缺失則蘊含了侵害省級自治權的問題，也就是因地制宜精神及功能的破壞。

因為，首先，中央可藉由補助款，為控制省級的工具；其次，省級財政缺口越大，依賴中央補助就越深，臨時性質的補助將成永久性財源。如此一來，省級只會競求補助收入的增加，而不會努力增加自有財源開關。

換言之，當論者以代理理論觀察中央與省級關係時，應該認知是科層組織下的委託—代理關係；而所謂的收入係指財政收入（包括轉移支付與財政補貼）才能了解收入為何與行為仍有關聯的原因。而中央在加強「代理鏈」的過程中，應該做最小程度的運用，以避免對於委託—代理關係造成失衡情況。

二、資訊不對稱與權威不對稱的問題。

代理理論的運用一向偏重在資訊不對稱的討論，經濟學與管理學者也是著手研究，防制資訊不對稱下會有的道德危機，甚至從委託者本位上冠以偷懶或敗德的字眼，但對於委託—代理間的權力不平等則視若無睹。

Perrow 就觀察到，「組織結構」的變數才是導致代理者道德危機（moral hazard）、逆向選擇或反淘汰（adverse selection）及成員自利行為的重要原因，例如組織成員之間的疏離、唯金錢衡量的報酬制度、過於強調個人的績效表現、領導者能力與權威的刻意強調、階層式組織結構等。¹⁵

¹³ 「財政補貼」大致分為兩種：一是中央財政對省級的專項撥款。二是財政部撥付給中央部門或單位使用，再由受款的中央主管部門或單位轉撥至其下屬項目使用資金單位。錢紅一、金德裕、潘文立，「構建中央財政專項支出監管機制」，《中國財政》，北京，2002年第11期，頁46。

¹⁴ 黃佩華（Christine P.W Wong）編著，《中國地方財政問題研究》（北京：中共檢察出版社，1999），頁258。

¹⁵ Charles Perrow (1986), *Ibid.*, p.233；吳瓊恩，前引書，頁285、295、296。

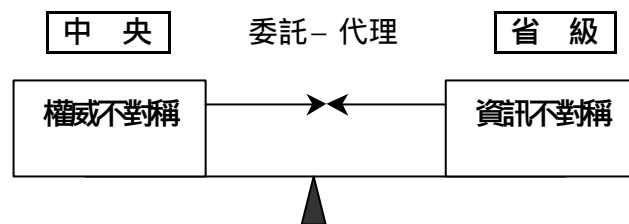
並對於代理理論提出了批評，他認為論者只在意代理者會有偷懶與欺瞞的情事，卻不考量管理者也有爭功諉過、機會主義與剝削、欺瞞員工的情形。若只針對委託者的本位考量及代理者的自利行為予以防範，而委託者如何則在所不論，實在有一種意識型態的偏見，也才會誤認為代理者較能掌握優勢。

像 Putterman 指出員工無法開除他們的老闆，老闆卻可解僱所有員工的情形，就充分曝露出委託-代理雙方根本是權力不對稱的契約關係。但這並非理論本身的問題，而是論者們的過失。無論是論者對於模型過於複雜的懼怕或者另有其他原因。¹⁶

Perrow 認為太過強調委託者與代理者之間的資訊不對稱問題，卻不去探討兩者之間有權力不對稱的問題，使代理理論被批評為過於保守，這是理論原型最大的弱點。代理理論論者的盲點，就是未考量「權威不對稱」這其來有自的關鍵因素。

在中央與省級的委託-代理關係中，雖然省級比中央對於自己行為、能力、細節與偏好有更多的資訊了解，造成中央在監督省級上不利的地位。但還有其他「約束」機制，亦即科層組織中的「權威不對稱」(authority asymmetry)。

雖然，省級永遠比中央有更多的行為資訊，但中央卻永遠比省級有更多的權威，對省級及各級政府層級制約即可，而不用以「金錢性報酬」來維持委託-代理關係。並同時利用這個無懈可擊的權威者自居，制定各種規則來防範地方的機會主義，指導省級的各項行為，其來源不外選民付託、意識型態詮釋、憲法甚至暴力。¹⁷



【圖 4】省級與中央之平衡關係：統收統支時期

沒有自由選舉制度之下的中國，操意識型態詮釋及軍隊暴力權力的中央，與省級的權威不對稱就更形嚴重了。因為，在民主國家的科層組織中，各級政府有各區級選民的投票認可無庸置疑，其代理效果的有無與大小，是借助「民主憲政」

¹⁶ Charles Perrow (1986), *Ibid.*, pp.226-228.

¹⁷ 陶儀芬 (1997), 前引論文, 頁 4; 劉淑玲 (1998), 前引論文, 頁 6。

手段，而非「權威」手段來約束。¹⁸同時，受到代議機關所立之法律約束與保障，有衝突爭議時則依法或訴諸法院的外部規範尋求解決之道。加上代理者替換有類似於「市場」（選舉）的形式進行，使代理成本於焉降低。

中國的省級政府雖少了這方面的合法性，但中央還是掌握了省級領導的人事控制權及意識型態的解釋權，這使得中央因為「權威不對稱」，可以扳回甚至可能超越了資訊不對稱造成的劣勢，統收統支時期的中央與省級，兩者平衡狀態就是此情況最典型的寫照。

而更重要的，由於科層組織的權威不對稱，使得委託者又更有利了，中央不用以金錢性報酬，獎勵或付給代理者的努力，來維繫著其間的代理關係，而是以權威來維繫，雙方也就沒有區別是有無償契約之必要了。

再以分稅制的實施來說，權威不對稱除了表現在遊戲規則的制定外，還表現在具體對於省級的年度財政收入「上交額度」的定訂。這些中央權威性的對於原有的行政性分權，透過稅收、財政和金融的「再集權」，來尋求有效控制省級政府的方式，¹⁹使得中央政府是具備先天優勢的。

但是，權威不對稱的展現，不是一直持續的，只有在制度制定、改變與維護等情況下，才會表現出來。這表示中央以權威作為維持與省級的關係，註定要隨著權威的消長，漂浮不定。面對財政承包時期的權威弱化，中央多次對於省級財政體制進行變動，正說明了這點，分稅制亦然。

由於中央的「再集權」作為，一直是迴避憲政架構下，合理對待省級自主性存在的情況下展開。因此，造成省級的反彈，也造成中央與省級關係的失衡，權威的不當行使可謂難辭其咎。

¹⁸ 這裡所說的「民主憲政」意指憲法凌駕於權威之上，成為維持、規範與約制包括中央在內各級政府行為準則；但中國的「權威不對稱」則意指權威凌駕於憲法之上，作為維繫中央政府與各級地方政府關係的核心。但現實情況是，權威在制度變革與懲罰挑戰時才會具體表現出來，這就表示權威是可以「深藏不露」的。

¹⁹ 鄭永年，《江朱下的中國：改革、轉型和挑戰》（香港：太平洋世紀出版社，2000），頁125；洪啟東，「初探珠江三角洲地區城鎮的發展現象：長安鎮、順德市」，《中國大陸研究》，台北，第44卷第10期，頁44-45。

第三節 本章小結：中央與省級的財政代理體制。

傳統上省級政府一直被視為是中央的派出機構，純粹是中央的代理者而已，其不被看做是獨立的利益主體。可是從省級角度來看，中央對於當地的控制，完全依賴省級政府的代理，尤其財政上更是明顯。法律書籍如何定義代理契約吾人好奇，但至少不會把代理者當作非自利的「人」看待，法學上認為委託者與代理者雙方都是追求經濟利益、追求權利義務的人，以對等的特點為基礎。

- 一、委託-代理契約具有很大的概括性，因此從科層組織到勞務關係，法人關係到自然人或相互間的關係，都可以視為是委託-代理契約的關係。
- 二、委託者面對的只有是代理者，而不會是其代理者以委託者身分所面對的次代理者，介入代理者權限的層級，故必須層級節制。
- 三、對於委託事務代理者仍有轉委託給第三者的可能，即省市層級政府會將委託事務，下推給地市級政府，但層層負責。
- 四、委託-代理契約如果是有償的，若有一般些微的過失，即應承擔賠償損失的責任；相反的契約如果是無償的，代理者則僅承擔因重大或故意使委託者造成損失的責任。²⁰
- 五、從上一點觀察，和企業組織內的委託-代理契約，屬於有償的不同，由於省級政府的收入與其行為，具備一定關聯性，加上監督成本太高，中央不可能事事均對省級行為進行監督，就算省級有重大或故意的損失，契約（分稅制）亦無制裁規定。所以，中央-省級的代理契約應是無償的。
- 六、代理者的行為可以自行決定意思表示、行動方案、應變措施，有很大的獨立性，並不是完全按照委託者的意思，完成具體事務。²¹

中央與省級是科層組織的「委託-代理鏈（chain）」，每一層代理者也是其下一層的委託者。換句話說，省級政府是中央政府的代理者，但也是地市級地方政府的委託者。委託者的權威基礎，建立在共產黨不容挑戰的霸權上，每一層委託者有對其代理者下達計劃指標及決定人事任免的權力。

而代理者必須也只能服從之，其權威溯及最終都來自中央的最高權威。就此，權威的保障不是透過完善的法律體系及法院的仲裁，而是由這個權威「本身

²⁰ 蕭建華、蕭建國，《委託、行紀、居間合同》（北京：人民法院出版社，2001），頁158。

²¹ 蕭建華、蕭建國，前引書，頁162-163。

存在」的不斷證明來保障。²²

計劃經濟時期，委託—代理關係的代理問題是受到權威制約的，因為中央能獨斷決定地方官員的命運（任命制）。但是改革開放後，省級政府由原來是中央代理者或延伸機構，演變為具有自我意識的區域行政主體，這使省級開始能按照自身利益與理性來進行政策規劃。

從此省級對於其本身權力基礎認知有了微妙的變化；地方官員甚至認為，其執政的主要合法性基礎，已經轉變為地方人民的認同，而不是中央的授與。²³因此，在中央權威行使成本過高的情況下，自不可能巨細靡遺的掌握到每一行為的細節，省級自然就隨之填補了中央所留下的空缺。

可是，不可否認中央的專制能力權威，仍然是無可取代的。中央的稅收及稅制的推動，過去往往仰賴著省級及其稅收能力，但由於省級政府現不再純粹是貫徹中央政策的有效工具。在此情況下，中央只好將行政性分權的趨勢減緩，而透過稅收、財政和金融的「再集權」，來重新有效的控制省級政府。

也就是說，在科層組織的委託—代理關係中，中央對省級有著權威優勢的尚方寶劍，讓原先的省級對中央資訊優勢，能獲得再次的約束可能，以確保中央的最大利益。總言之，傳統代理理論的主要問題是資訊不對稱，但在科層組織中「權威不對稱」卻也至關重要（當要進行制度變革或懲罰挑戰者時）。

權威本身型塑了中央與省級的財政關係模式，成為財政關係的重要連結，這是中國政府組織下的中央與省級關係的本質。但話又說回來，權威行使在某種程度上仍是以資訊正確性為先決條件。

²² Steven L. Solnick (1996). "The Breakdown of Hierarchies in the Soviet Union and China: A Neoinstitutional Perspective", *World Politics*, 48:p.214；陶儀芬（1997），前引論文，頁5。

²³ 張弘遠，「中國大陸經濟轉型中後發展地區政府角色與企業行為」，《東亞季刊》，台北，第31卷第1期，頁69。