

第五章

廣東省的個別研究

- 第一節 廣東的財政背景、地位及發展
 - 一、分稅制前的財政體制
 - 二、廣東省的財政概況初探
 - 三、分稅制後的廣東財政
- 第二節 廣東與中央的財政互動：以代理理論檢驗
 - 一、廣東與中央的代理結構：改革開放初期
 - 二、國稅局設立：省級與中央代理體制轉變的分水嶺
- 第三節 本章小結：委託-代理體制轉變的後果

第一節 廣東的財政背景、地位與發展。

廣東是首批改革開放的地區，是外資首波進入的省份之一，更是最多外資集中的省份，至今與浙江、江蘇、福建等並列為中國富裕省份。可是，過去一段時間裡，廣東曾經是無足輕重，是中央內（抑商）外（鎖國）政策的雙重受害者。無疑的，放權讓利與財政承包是廣東崛起的制度性因素。以下將詳述廣東財政概

況及其醜小鴨變天鵝的經過。

一、分稅制前的財政體制。

廣東省簡稱「粵」，地瘠民貧，人口外移嚴重，與臨省福建同為華僑之鄉。中共建政後，國家計劃投資均集中在東北、內陸省份，沒有將一個大型工業項目（中小型項目極少）建設在廣東。

基於計劃經濟體制及戰備安全的考量，廣東由於缺乏重工業所需的原料，中央透過壓抑東南沿海貿易及商業活動，以避免中國大陸受到資本主義的浸染。如此的重北輕南政策，使廣東對外貿易優勢無從發揮。這與奉行資本主義的香港，形成了極大的對比與諷刺，雖然人口規模超過英國、法國或義大利，¹但廣東在改革開放前可說被犧牲了。

改革開放前的三十年，中國實行計劃經濟體制。包括財政體制在內，所有的經濟活動都要納入計劃軌道，在財政收支上，就表現出「收入的統收統支」，「支出的生產建設性」型態。為了適應五年一度的建設計劃需要，財力的分配與使用，必須集中運作，這種僵化的財政運作體制，產生了如下弊端：²

1. 長期財政集權造成地方經濟發展遲緩。
2. 財政職能的混亂。
3. 財政的生產性投資決策失誤，即造成國家經濟劇烈波動。
4. 壓抑企業組織的活動。
5. 國有資產管理的缺陷與資源配置的失調。

經濟基礎薄弱的廣東，在統收統支財政體制下，地方優勢實難以發揮，財政收入的增長於是緩慢。這使得中央的財政體制，始終處於不停試錯，反反覆覆的狀態，整體財力因而一直無以為繼。

而 1980 年第五屆人大常委會批准了《廣東經濟特區條例》，設置深圳、珠海、汕頭經濟特區，開始鼓勵包括台、港、澳、華僑在內的外商投資，這為財政承包制的實施揭開了序幕。

若要說統收統支使廣東犧牲，那麼承包制則使廣東受惠最大。1980 年廣東開始實施財政承包制，1981 年中央批准《廣東、福建兩省和經濟特區工作紀要》，確定了廣東省在稅收方面，除煙、酒、糖、錶四種產品應納固定的產品稅，及涉外關稅須由中央規定外，其他產品與行業的減免稅、地方各項稅的開徵、停徵與減免權，廣東省皆有全權的決定權力。³或許可用簡單幾句話來概括其中的

¹ 以 1995 年來比較，歐盟（EU）的最大成員國德國人口為 8164 萬餘人，英國為 5857 萬餘人、法國有 5824 萬餘人、義大利有 5728 萬餘人，廣東省的人口是 6867 萬餘人，到 2000 年更達 7498 萬餘人。《2001 廣東年鑑》（廣州：廣東年鑑出版社），頁 526；王皓昱，《歐洲合眾國》（台北：揚智文化），頁 247。

² 王琢、文武漢等，《廣東改革開放評說》（廣州：廣東人民出版社，1992），頁 47-60。

³ 廣東省地方史志編委會，《廣東省志·財政志》（廣州：廣東人民出版社，1999），頁 206。

轉變：

1. 由過去的「吃大鍋飯」改為「分灶吃飯」。
2. 由「條條」分配改為「塊塊」分配。
3. 由「總額分成」改為「分類分成」。
4. 分成比例和補助數額，由「一年一定」的隨意型態，改為「五年一定」的相對穩定型態。

財政承包制是將「財政收入」劃分為（1）固定收入，（2）固定比例分成收入及（3）調劑收入三類，將「財政支出」主要按照企業和事業單位的隸屬關係進行劃分，省級在劃分的收支基礎上，多收就可多支，少收就可少支，是個自求平衡的制度。

財政承包制不僅擴大了省級的財權，也加強了省級政府的經濟責任，更因而促使省級領導花心力在財政上面。承包制充分適應了改革開放初期的需要，對經濟建設發揮了積極作用，它通過適當的分散財權，使省級成為相對獨立的利益主體。⁴

換言之，廣東能在改革開放後脫穎而出，成為鄧小平所說「中國經濟發展的龍頭」，不是因中央對廣東有實質的支援。而是因為廣東較充分的運用及對待中央所予的稅收政策的優惠權。

由此可見，廣東改革開放以來的成果，完全是走一條「自費」的道路，是自己找到出路；透過保稅區與開放城市等首波改革政策，跨入外向型的世界經濟體系與國際分工體系網路，同時，反過頭來對中央的財政予以挹注。

有論者指出，財政承包制助長了省級政府的短期行為，有急功近利及盲目建設的傾向。可是，就因為承包制阻止了中央的制度隨意性，使得省級政府能對可支配的財力，做出長短計劃安排，實質上，調動了省及地方的積極性，避免了省級政府的短期行為。⁵

從中央集權觀而論，如果因為怕省及地方的短期行為，可能危害宏觀經濟，而要對財權進行限縮，這無疑是要回到統收統支的死路裡。廣東前省長葉選平說「社會主義決不能搞平均主義，絕不是要各地拉平，否則就會使有發展潛力的省份受傷害，而應該是各省互相幫忙」，⁶可說為財政承包做出最佳註解。

由於中央一味的主觀認定，省級只是中央的延伸派出機關，忽視省級政府有作為利益主體的潛在可能，造成省級長期的消極應對，經濟發展與財政因而長期停滯，集權式的統收統支體制思維，應該難辭其咎。

相反的，我們看到改革開放後，無論是主動或是被動，中央一反傳統的採自

⁴ 鐘曉敏主編，前引書，頁 86-91。

⁵ 王琢、文武漢等，前引書，頁 64-74；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 51-52。

⁶ 葉選平於 1991 年 3 月廣東省人大代表會之言。

由放任態度，要省級「自費」，對省級「不干預」，讓廣東這個過去的犧牲者，改革開放後有了大躍進式的成長。在 1979 年至 1996 年在各省人均 GDP 的年均值排名第五，年均增長率更排名第二（見【表 5-1】）。

而整個 1980 年代廣東 GDP 平均增長率 12.3%，更超越亞洲四小龍（台灣 8.02%，南韓 8.05%，新加坡 6.54%，香港 6.63%）⁷成為了所謂的第五隻小龍，不得不說是財政承包制發揮的效果。

【表 5-1】人均 GDP 的年均值排名與年均增長率排名

排名	省（市）	年均值（RMB）	排名	省（市）	年均增長（%）
1	上海	7 209	1	浙江	12.2
2	北京	5 032	2	廣東	11.7
3	天津	3 993	3	福建	11.6
4	遼寧	2 801	4	海南	11.6
5	廣東	2 695	5	江蘇	11.0
6	浙江	2 613	6	山東	10.2
7	江蘇	2 492	7	內蒙	8.9
8	山東	2 159	8	河南	8.8

資料來源：程建國等，《中國地帶差距與中西部開發》（北京：清華大學出版社，2000），頁 21-22。本表以 1979-1996 年的資料計算。

一、廣東省的財政概況初探。

本段將就財政收支與預算外資金等方面，詳細說明廣東省的財政概況，讓吾人就此與國家財政狀況做個比較。

（一）廣東省財政收支方面

廣東省財政收入主要可分為三部分：⁸省級的財政收入、中央的補助收入和調入其他資金。首先，以中共建政後（1949~1987 年的平均值）的「省級財政收入」內容來看，以工商各項稅收佔 70.16%最重要，國營企業上交佔 21.52%，農業稅收佔 6.73%，其他收入則為 1.6%。

其次，「中央補助收入」包括中央撥給廣東的補助款、年度預算執行過程中專案追加的預算撥款，及年終省財政與中央財政結算後，中央依規定在撥給省的款項。至於「其他調入資金」則是省財政為了平衡當年預算調入的包括預算外資金、以往結餘資金等，在內的間散零星資金。下【表 5-2】是上述三部份廣東的財政收入概況。

廣東省財政支出則可分為兩部分：用於本省的財政支出與淨上交中央的財政

⁷ 王琢、文武漢等，前引書，頁 6。

⁸ 廣東省地方史志編委會，前引書，頁 185-189。

支出。「淨上交中央財政支出」是省財政將上交中央支出減除中央補助收入後的淨額，內容包括按照體制規定的上繳額，某些年份的上交貢獻款，中央財政借款（這部分改為上解基數）等。財政支出概況總計 1953 年至 1987 年廣東省對中央的淨上解額為 2.47 百億元。

【表 5-2】廣東省財政收支主要數額（單位：百萬元 RMB）

年度	省級財政收入	中央補助收入	其他調入資金	省級財政支出
1954	997.94	29.75	3.32	363.10
1964	2 087.55	317.17	288.13	1 210.01
1974	3 292.62	46.82	42.13	1 898.69
1976	3 391.08	199.33	16.92	1 998.59
1979	3 624.61	147.98	52.05	2 987.98
1980	3 779.10	67.46	50.47	2 703.82
1984	4 928.72	784.03	159.36	4 717.83
1987	9 588.28	1 999.35	295.45	9 659.03
1989	13 687.39	3 258.89	599.89	14 116.47
1991	17 735.02	2 387.83	689.10	18 247.87
1992	22 264.31	2 629.72	1 338.88	21 961.08
1993	34 655.98	2 230.05	1 784.03	33 126.98
1994	29 870.49	17 766.38	1 219.79	41 682.80
1995	38 234.49	19 183.59	1 535.50	52 562.55

註：(1)「省級財政收入」與「省級財政支出」(1950~1987)是根據廣東省財政廳《廣東省財政統計資料》；(2)「中央補助收入」(1953~1987)與「其他調入資金」(1954~1987)是據廣東省財政廳預算處的業務統計數編列；(3)1989~1995 年資料為廣東省財政廳編制之歷年《廣東省財政決算報告》(4)本表限於篇幅未將歷年資料全部載入，而是抽擷登載之。

資料來源：廣東省地方史志編委會，《廣東省志·財政志》(廣州：廣東人民出版社，1999)，頁 13-14，187-189，224-226 的五個資料表，作者自行縮編整理。

(二) 廣東省預算外資金方面

廣東省的預算外資金主要包括三部分：「省級財政部門管理的預算外資金」，即地方自籌資金與經費，有各項附加收入、省集中與統管的企事業收入等；「行政事業單位管理的預算外資金」，有規費收入、單位預算包乾結餘收入等；「國營企業與其主管部門管理的預算外資金」，有各專項基金、各工商企業留用、各主管部門集中的基金等。

廣東預算外資金佔預算內資金的比重，是從建政後的低比例，到改革開放以來的高比例（收入方面 1979 年的 51.23%至 1987 年 73.44%；支出方面 1979 年的 5.39%至 1987 年 67.00%，），其擴增原因是：⁹

1. 隨著經濟、財政、財務與稅收等制度的改革，帶來了預算外資金的正常增長。
2. 隨著經濟和事業的發展，行政事業單位掌握的預算外資金亦逐年增加。
3. 隨著生產的發展、新建廠房與引進新設備投入生產，使固定資產增加，加上部分行業之資產折舊方式改變，造成資產折舊提取比率提高，也使得國企

⁹ 廣東省地方史志編委會，前引書，頁 315。

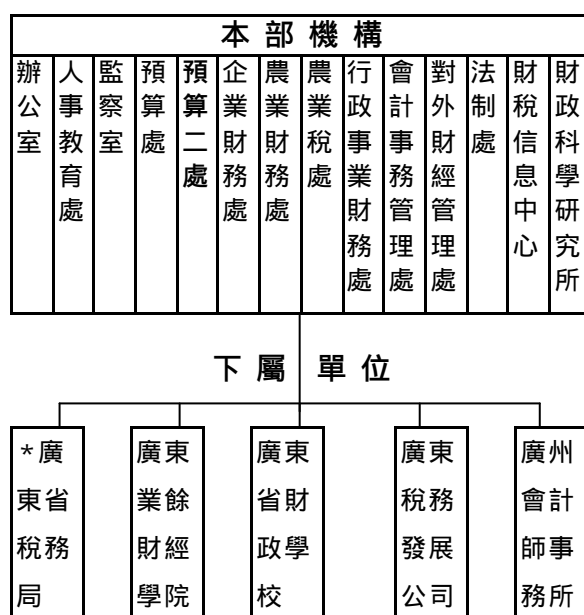
折舊基金大幅增加。

事實上，廣東預算外資金來源中，外資以及像是省級成立的「預算外國企」(extrabudgetary state enterprises)¹⁰才是改革開放後預算外資金擴增的主要來源。而這些大量的預算外資金就被用在經濟建設、社會文教事業及補充行政管理費用等不足的具體使用上面。

但是，由於1982年廣東預算外資金協調性出現嚴重差距，(見下【表5-3】)預算外收入占預算內收入的比重雖為69.42%，但預算外支出占預算內支出比重卻達105.91%，收支比重高達36.49%的落差。

使得1983年廣東省財政廳正式成立「預算外資金管理處」(1985年改成「預算二處」)，要求所轄地方也成立相對應的預算外資金管理單位(科、股)，開始對於逐漸龐大甚至失控的預算外資金運用進行管理。

且1984年省政府開始實施由省財政廳制定的《廣東省預算外資金管理實施辦法》(以下簡稱《管理辦法》)，對該資金進行整頓與清理，在同年頒布《關於清理整頓預算外企業的通知》後，總共整頓了超過七百多戶的預算外企業。¹¹



【圖8】1987年廣東省財政廳機構組織圖

*1993年8月廣東省稅務局從省財政廳分出，亦即分稅制開始直接由省政府指揮；省的「地稅局」為財政收入單位，省的「財政廳」則為財政支出管理單位。

資料來源：依廣東省地方史志編委會，《廣東省志·財政志》，頁438自行繪製。

¹⁰ Linda Chelan Li, *Centre and Provinces--China 1978-1993: power as non-zero-sum..* (Oxford: Clarendon Press, 1998), pp187-189.

¹¹ 廣東省地方史志編委會，前引書，頁317-318。

1986 年中央政府發布《關於加強預算外資金管理的通知》，廣東亦隨之重新修訂《管理辦法》。省財政廳並與四大國家銀行¹²的在省分行共同頒布了《關於預算外資金實行財政專戶儲存管理有關問題的通知》。

主要內容包括像(1)預算外財政專戶未經批准不得用在開公司或金融機構，基本建設投資須經省批准；(2)預算外專戶的管理放在「兩個控制」：控制自籌基建規模與控制消費基金的不合理增長；(3)避免亂收亂支的局面，應「取之合法，用之合理」，並在資金所有權不變的原則進行運用。¹³

【表 5-3】廣東省預算內收支與預算外收支情況 (單位：百萬元 RMB)

年度	預算外收入	預算內收入	外/內入 (%)	預算外支出	預算內支出	外/內出 (%)
1955	32.04	798.22	2.63	21.28	359.36	5.92
1960	122.88	2 096.60	6.87	171.37	1 817.95	9.43
1965	40.68	2 044.05	2.00	44.72	977.20	4.58
1970	34.39	2 576.53	1.30	32.57	1 350.35	2.41
1975	136.18	3 577.97	3.80	130.01	1 858.07	7.00
1977	1 055.00	3 546.69	29.75	180.66	2 012.22	8.98
1979	1 825.45	3 624.61	51.23	161.19	2 987.98	5.39
1980	2 075.43	3 779.10	55.67	185.27	2 703.82	6.85
1982	2 901.69	4 223.31	69.42	3 530.80	3 333.68	105.91
1983	3 170.39	4 428.78	72.24	3 311.36	3 745.02	88.42
1984	3 697.53	4 928.72	75.48	3 768.25	4 717.83	79.87
1985	4 811.15	6 926.79	69.46	4 463.59	6 674.16	66.88
1986	5 479.25	8 241.08	66.49	5 302.73	8 954.64	59.22
1987	7 041.92	9 588.28	73.44	6 472.05	9 659.03	67.00

資料來源：廣東省地方志編委會，《廣東省志 財政志》(廣州：廣東人民出版社，1999)，頁 321-323 的三個資料表，作者自行縮編整理。

可以看出無論是中央或是省級政府，對於預算外資金的管理與清理，都是以某一界限為準，當該資金處於界限內就管制鬆弛，但超過界限就進行「整頓」。而這是中國對於預算外資金因地制宜的管理態度與模式。

相同的，對於廣東省來說，由於外資又是廣東預算外資金重要的來源，而預算外資金對於省級財政的注挹又具有積極作用，這使得廣東在面對中央將預算外資金納入預算內管理之時，反其道而行，往制度化的「管理與整頓」方向走，也為省級財政自主性預留空間。

三、分稅制後的廣東財政。

1994 年中央停止對廣東的財政承包制，開始實行分稅制稅收體系。¹⁴雖然分

¹² 中國人民銀行、中國工商銀行、中國農業銀行、中國人民建設銀行，這四大國家銀行在廣東省的分行，在改革開放初期，是作為省級政府與中央政府的財政中介連結部分，雙方財政上的往來，即透過銀行來進行。

¹³ 廣東省地方志編委會，前引書，頁 319-320。

¹⁴ 1995 年廣東省亦仿照中央的分稅制改革模式，在保證所轄市、縣既得利益的前提下，取消了

為「中央稅」、「中央與省級共享稅」及「省級稅」三大項，但是，實際的制度設計卻是中央獨大的稅制，這使得省級稅類顯現出了如下特點：¹⁵

(1) 稅種多、稅額小、比重低。

在所有的 23 個稅種中，除了關稅、消費稅為中央稅；增值稅、資源稅、證券交易稅為中央與省級共享稅外，剩下的為省級稅，省級稅所獲得的都是稅源分散、稅額較低且徵管難的小稅種。像 1996 年的省級稅收佔全國稅收的 33.67%，為全部稅收的三分之一，但是相對的省級要負擔三分之二的財政支出；收支之間明顯的差距，並不利於省級積極性的發揮，及省級財政的獨立性發展。

【表 5-4】各省區人均 GDP 為全國平均值的百分比分組表

分組 \ 年度	1978	1985	1991	1995	1998
75%以下 (低收入地區)	貴州、雲南、四川、廣西、福建、河南、江西、安徽	貴州、雲南、四川、廣西、河南、江西、陝西、甘肅	貴州、雲南、四川、廣西、河南、江西、安徽、陝西、甘肅、湖南	貴州、雲南、四川、河南、江西、西藏、安徽、陝西、甘肅、湖南、山西、寧夏、青海	貴州、雲南、四川、廣西、河南、江西、陝西、寧夏、安徽、河南、重慶、湖南、青海
75~100% (中下等收入地區)	廣東、湖南、湖北、陝西、山西、甘肅、寧夏、新疆、河北、山東、內蒙	安徽、福建、湖南、湖北、山西、寧夏、河北、青海、湖南、內蒙	西藏、湖北、山西、寧夏、河北、海南、吉林、青海、內蒙	湖北、河北、廣西、吉林、內蒙	山西、海南、內蒙、吉林、湖北、河北、新疆
100~150% (中上等收入地區)	江蘇、吉林、浙江、青海	廣東、山東、吉林、西藏、新疆、江蘇、浙江、黑龍江	福建、山東、江蘇、新疆、浙江、黑龍江	福建、新疆、山東、海南、黑龍江	山東、遼寧、黑龍江
150%以上 (高收入地區)	北京、天津、上海、遼寧、黑龍江	遼寧、天津、上海、北京	廣東、北京、上海、天津、遼寧	廣東、北京、江蘇、遼寧、浙江、天津、上海	廣東、北京、江蘇、福建、浙江、天津、上海
100% (人均 GDP)	375 元 RMB	814 元 RMB	1,758 元 RMB	4,767 元 RMB	6,731 元 RMB

資料來源：陸大道等，《1999 中國區域發展報告》(北京：商務印書館，2000)，頁 7。

對市、縣的財政包乾，施行了《廣東省分稅制財政管理體制實施方案》。

¹⁵ 上海財經大學公共政策研究中心，《2001 中國財政發展報告—轉軌經濟中的稅收變革》(上海：上海財經大學出版社，2001) 頁 594-596。

- (2) 稅制結構不合理，對省級不公平，中央改革又緩慢。
分稅制雖然將稅收體系劃分為三類，但是省級稅的立法權卻是集中在中央。省級擁有的稅種如所得稅種、營業稅種，名義雖屬省級，卻不包括中央已收部分；省級稅種被中央侵蝕過多，實質成為了「中央省級共享稅」。而當中央稅及共享稅都有重大改革時，省級稅卻是處於停滯階段，由於省級稅法的制訂、頒布、解釋均由中央決定，省級政府對省級稅又沒有稅率、稅額、稅基的自主權，使得稅制對於省級存在結構性不合理的狀態。稅費混淆、以費擠稅，省級收入分配秩序混亂。
- (3) 省級政府伴隨分權化，獲得許多過去屬於中央的職責，中央職能的下移，使省級政府的資金需求增加，但分稅制改革卻反其道而行。稅制收入不能滿足省級的情況下，省級政府為了平衡財政收支，只有採取「收費」的方式增加收入，讓省級政府部門能夠靈活自由的運用。可是對於企業而言，除了正常繳稅外，還要繳許多名目的費，讓企業成本負擔加重，正說明了分稅制在劃分的稅種所屬，有嚴重偏頗中央的傾向。

吾人發現，分稅制對於省級財政體系的建立，是個相當不當的制度設計。省級的稅收體系完全要依靠中央「無私且慣性」的調控。亦即中央沒有失之過偏及按照基數法來轉移支付，僅在名義上掌握的稅收，省級財政體系才能運作如往，否則省級稅收體系有馬上崩解的可能性。

廣東的崛起是在實施財政承包制之後，廣東是由中下等收入地區，逐步竄升到高收入地區的沿海省分之一。在 1991 年就成為首位擠入高收入地區的非重工業省份。換言之，1994 年分稅制的實施，是在廣東進入高收入地區後產生的制度，隨後江蘇、福建、浙江方才擠入。（見【表 5-4】）

然而改革開放初期，屬高收入地區的传统工業省份遼寧、黑龍江（同時期的廣東在中下等收入地區），卻退到中上等收入地區，尤其遼寧是在分稅制實施後退出的；中央在關注提昇稅收成果的時，似乎還是未能顧及到某些部份。

話說回來，之前提到在統收統支制時，中央未在廣東有重點的投資，但財政承包制實施後，廣東則主要靠吸引外資來挹注省內經濟。1994 年開始實施的《預算法》，除了規定應以舉借公債的方式彌補，以避免過去透支所帶來的貨幣供給量擴大；但同時還有極具中央集權思維的規定，中央不再允許省級有發行「地方」性公債的權限。¹⁶

¹⁶ 《中華人民共和國預算法》第 28 條規定：「... 除法律和國務院另有規定外，地方政府不得發行地方政府債務」。實際操作上，為加大基礎設施建設力度，帶動固定資產投資增長，由中央「代替」地方政府來發行建設公債就成了變通情形。

【表 5-5】歷年廣東省預算外收支 (單位：億元 RMB)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
預算外收入	86.19	121.82	191.70	247.75	260.23	196.48	243.06
預算外支出	81.29	109.58	186.84	248.70	217.39	180.24	217.97

資料來源：《2001 中國財政年鑑》(北京：中國財政雜誌社)，頁 387-388。

茲看廣東預算外收支(【表 5-5】)，持續的增加證明了省級財政，在面對分稅制之集權傾向時，所慣有的一種反映；制度內稅收被限制，只好在預算外及費方面找其他收入，而這在山東、江蘇、浙江等地，亦為普遍的現象。

【表 5-6】廣東省各部門接受華僑、港澳台同胞捐獻情況¹⁷ (單位：萬元 RMB)

1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
54529	91887	227235	687814	188133	291656	335447	42893	49828	61657	15049	4944	2604

註：1992 年以前是經營局批准，1993 年以後是實際接受數。

資料來源：《2002 廣東統計年鑑》(北京：中國統計出版社)，頁 469。

當然，就預算外收支的管理，中央已有壓制的能力，在上一章即已分析，此不再贅述。而就所謂「準稅」與「費」方面¹⁸，地方雖然長期存在「稅後收費」、「三亂」(亂收費、亂攤派、亂罰款)情形。但吾人認為經濟較發達的省分廣東，不可能無限制的收取所謂的「準稅」與「費」。

【表 5-7】廣東省財政收入與財政支出完成預算情況 (單位：億元 RMB)

年度	預算數	決算數	超(短)收	b/a	預算數	決算數	超(節)支	b/a
	(a)	(b)		(%)	(a)	(b)		(%)
1997	542.79	543.94	1.15	100.2	746.47	682.66	(63.81)	91.5
1998	638.46	640.75	2.29	100.4	886.00	825.61	(60.39)	93.2
1999	764.45	766.19	1.74	100.2	1,034.44	965.90	(68.54)	93.4
2000	909.54	910.56	1.01	100.1	1,173.40	1,080.32	(93.08)	92.1

資料來源：1998~2001 年的《中國財政年鑑》(北京：中國財政雜誌社)

因為，省級還是要承擔過度的收費行為所可能產生的外資恐慌效應，如企業因重稅厚費而減少投資，造成經濟效益反效果。故對於制度外的收費方面，

¹⁷ 按：捐獻顯示的應該是廣東當局為被動一方，如果捐獻還要經廣東當局的「批准」，表示華僑、港澳台同胞才是被動一方，亦即被要求「捐獻」的一方。

¹⁸ 「準稅」與「費」的區別，在是否只限於使用者付費的原則上，而前者並沒有。

中央與省級基本共識是希望將之減少的。或許可用【表 5-6】來作解釋，所謂外資對於廣東省的各級政府捐款，由於廣東財政與經濟發展，主要是靠外來投資，而國企比重較低。

因此，分稅制實施前後幾年是暫時性高峰，其後廣東意識到外資有減少投資的跡象時，就會有大幅度減少之。而由【表 5-8】的歷年涉外稅收觀察，1999 年到 2001 年的增幅，即僅次於分稅制出台前後的增幅，可見中央稅收的「費改稅」初步顯現成效。

而擔心省與地方亂收費的論者，要求中央以其權威對於省級政府進行限制，還不如關注省級財政體系的健全化，使其具備相對獨立的性質，能自我管理與約束，稅後收費、三亂等情形才會減少，這或許才是根本解決之道。

【表 5-8】1991 年以來涉外稅收情況 (單位：億元 RMB)

年度	全國工商稅收總額	增幅 (%)	涉外稅收	增幅 (%)
1991	2563.99	9.34	81.26	55.97
1992	2876.10	12.17	122.26	50.46
1993	3970.52	38.05	226.56	85.31
1994	4728.74	19.10	402.64	77.72
1995	5515.51	16.64	604.46	50.12
1996	6436.02	16.69	764.06	26.40
1997	7548.00	17.28	993.00	29.96
1998	8551.74	13.30	1232.53	25.94
1999	10311.89	13.40	1648.86	33.78
2000	12660.00	22.80	2217.00	34.45
2001	15165.28	19.74	2882.72	30.04
2001	3962.00	13.12	793.55	19.43

資料來源：《二 三中共年報》(台北：中共研究雜誌社，2003)，頁 2-130。

第二節 廣東與中央的財政互動：以代理理論檢驗。

一、廣東與中央的代理結構：改革開放初期。

統收統支財政體制的主要特徵就是「收支兩條線」，運作方式是由省級政府代理中央負責財政收入的工作，並將所有收入上交中央國庫；財政支出方面，沒有中央的撥付命令，就不得動用。

【表 5-9】財政體制變動的三個階段¹⁹

三個階段	中央與省級的財政體制類型		
1949~1979	統收統支體制 ²⁰		
1980~1993	分級承包制	劃分收支、分級包乾 1980~1984	定額包乾（廣東、福建） 分類分成（15省） 固定比例分成（江蘇） 直轄市體制（京、津、滬） 少數民族地區體制（8省、自治區）
		劃分稅種、分級包乾 1985~1987	定額包乾（廣東、福建）* 定額上解（黑龍江） 定額補助（4省） 固定比例分成（17省） 少數民族地區體制（8省）*
		地方大包乾 1988~1993	上解額遞增包乾（廣東、湖南）# 定額上解（滬、山東、黑龍江） 定額補助（16省、市） 收入遞增包乾（10省、市） 固定比例分成（3省） 總額分成加增長分成（3省）
1994~	分稅制		

* 1985~1987年的廣東、福建、少數民族省區的分級承包制仍然照原制。

1980~1984年廣東「定額包乾」上解額是12億元RMB；1988~1993年廣東（包括廣州）在「上解額遞增包乾制」的上解額是14.1億元RMB，遞增包乾比例為9%。

資料來源：修改自程建國等，《中國地帶差距與中西部開發》（北京：清華大學出版社，2000），頁82。

換言之，省級政府的一切開支均需中央統一審核，逐級撥付下來，省級的財政收入與支出是沒有掛勾聯繫的。在這樣一種財政體制下，省級財政根本不是一

¹⁹ 將1949~1979年的財政體制簡單歸為「統收統支體制」，純粹是為了論述的方便。事實上，本論文開宗明義揭示中國財政體制的「不穩定性」，已言明吾人認識到改革開放前的財政體制是多變的（有論者認為實施「統收統支」是在1960年代初期及文革期間，其餘時期基本都實行「分灶吃飯」的體制）。由於本論文的分析期間是以分稅制前後為主，因此，暫不對改革開放前的財政體制詳加論述；若需要更精確的說法，就是從理論上作區分，亦即「統收統支（吃大鍋飯）體制」、「承包制（分灶吃飯）」加上「分稅制」三大類。

²⁰ 「廣東省的統收統支體制」是本文對於一連串制度歷程的簡稱（1950年至1979年）。其組成為：（1）1950年「統收統支」體制；（2）1951~1957年「劃分收支，分級包乾」體制；（3）1958年「以收定支」體制；（4）1959~1967，1969~1970年「收支下放，計劃包乾，地區調劑，總額分成，一年一定」體制；（5）1968年文革癱瘓了中央，因而未對廣東下達財政收入任務，年終以「收歸收，支歸支，收支分別算帳」辦法執行；（6）1971~1973年「定收定支，收支包乾，保證上繳，結餘留用，一年一定」體制；（7）1974、1975年「財政收入按固定比例留成，超收另定分成比例，支出按指標包乾」體制；（8）1976~1978年「收支掛鉤，總額分成」體制，1979年「收支掛鉤，增收分成」體制。引自廣東省地方史志編委會，前引書，頁280-286，303。

個獨立的財政層級，只是作為中央的延伸，是中央在省級的派出機構，負責組織收入。²¹

上表將財政體制的歷程粗分為三個階段（【表 5-9】），第一階段是統收統支體制，第二階段是財政承包體制，第三階段是分稅制，若對這三階段的演變進行觀察，有三個值得注意的特點：²²

1. 中央、省級、地方這三級政府，都徵收相同的一套稅種，不論是在市級、縣級還是省級，都沒有真正的「地方稅」。分稅制前所有稅率、稅基均由中央決定，雖然「地方」有時能有權限暫時緩徵，但基本上還是中央才具有真正合法的決策權；而稅款核定和徵收則由「地方」代理徵管之。
2. 各級政府雖然有事權與財權的劃分，但是透明度不足，制度化不夠，經常在局部服從全局、「地方」服從中央的思想指導下，進行調整與變動，財政制度當然隨中央而變動，這種權威不對稱的情況，即使分稅制也沒有多大的變化。
3. 財政收支數的核定採「基數法」，即以去年或前年的平均數，作為確定預算年度財政收支的主要參考指標，三個階段的制度及變遷皆沿用此方式。

從上述特點吾人發現，中央之所以牢牢的掌握住所有稅法，尤其包括省級稅法的制訂、頒布、解釋，省級政府無法決定地方稅的稅率、稅額、稅基，是為了使省級政府在發揮其積極性的同時，仍能確保中央對於省級的權威支配；作為中央在省的延伸想像中，在省級作為中央的代理上。而當稅制被賦予了過多的工具性目的，稅制就不可能合理且有效的對待所有的行為主體，省級稅制體系因而處於結構性不合理的狀態。

以廣東與中央的實例而言，由於中央對於省級有權威不對稱，理論上，中央對於省級可以有壓倒性優勢；但實際上中央任何的稅制變更，會考量對於省級積極性的衝擊大小。因此，當中央不可能再倒回到計劃經濟那種統收統支委託—代理模式，就意味著省級能維持在現有格局上，而中央不會為所欲為的侵蝕省的事權與財政格局。

換言之，廣東對於中央收回省級稅收權的分稅制變遷，維持甚至增加支出格局，是廣東的最佳對應方式；若是隨分稅制而縮減其支出格局，不就坐實中央收回稅收的正當性。

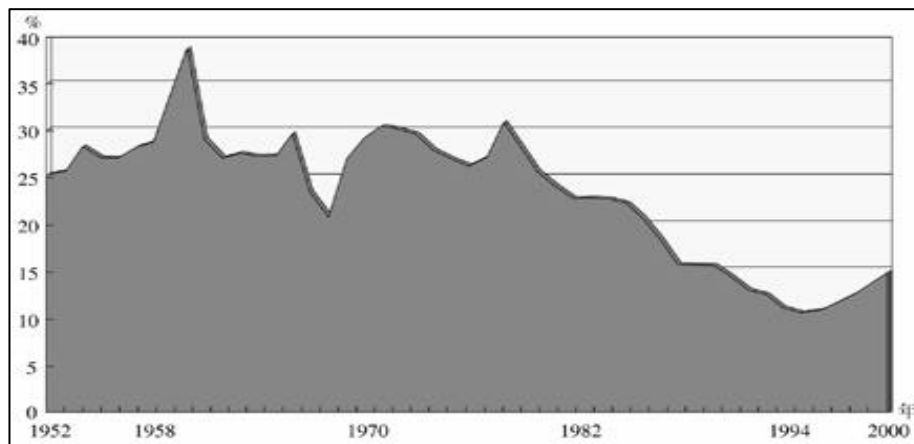
1980 年至 1984 年廣東「定額包乾」向中央的上解額是 12 億元，其餘財政收

²¹ 鐘曉敏主編，前引書，頁 80。

²² 鐘曉敏主編，前引書，頁 90-91；上海財經大學公共政策研究中心，前引書，頁 416-418。

入均可自留於省內，這種五年一定的穩定契約制度，消除了中央對制度的隨意性作為。使得廣東政府能對其可支配的財力，做出長短計劃安排，調動了積極性，避免了可能的省級政府短期行為。

直到 1985 年中央對省級財政制度大變動，都沒有改變廣東的定額包乾制，使得 1980 年至 1987 年這段時期，可說是中央對於省級最為寬鬆的財政政策階段。因為中央為了調動地方的積極性，必須作最大膽的政策讓步，才有可能獲致預期效果。而這不僅使廣東省政府自治權，相對於當時的其他省份要高，同時也擴大了廣東的資金運用彈性。



【圖 9】全國財政收入佔 GDP 的比率

資料來源：<http://www.mof.gov.cn>

廣東在財政承包制的第一時期，是中央的發展經濟放權讓利的實際代理者。可以說中央在這段期間的最大利益與省級是趨於一致的，這時期委託者中央為了調動省級地方的積極性，因此在財政上作最大的讓步；讓代理者廣東的獲利與委託者中央的獲利，不作緊密的掛勾。因此，中央對於廣東的財政預算稅收，除了上解額度以外，對於其他方面則不置一詞。這讓廣東享受了其他省份所沒有的制度環境。

但是，改革開放一段時間後，有某些論者認為，廣東運用委託者所下放的權力，雖然充分的發揮了省及地方積極性，但有使中央的權威不對稱削弱的疑慮。加上作為代理者的廣東省，一直對於財政稅收有資訊不對稱優勢，委託者似乎被代理者所隱瞞，²³而有發生了道德危機的情形。

²³ 這裡的隱瞞實情（即道德風險），是因為向中央上交數額已在承包契約中明定之下，當代理者未完成上解額度時，委託者並沒有約定懲罰措施，而產生的疑慮。代理者有可能隱瞞實際的財政收入情況，以多報少；在此之下，委託者中央別無選擇，為了使省級財政平衡，必須補助代理者所報的缺口。這是很多論者認為財政承包制不利委託者的原因，只要代理者對委託者有資訊不對稱，委託者只能啞巴吃黃蓮。不過，在廣東與中央的關係中，有兩種情況：（1）「定額包乾」下，少報實際財政收入數額，也就是少於約定的上解數額，而要求中央補助。但這並未發生在廣東。（2）承包方式是訂定某一比例，要求省級依之上交，惟省級以多報少，來少上交中央財政收入。廣東 1988~1993 年實施的「上解額遞增包乾」即屬此制，是有可能少報財政收入，以留下更多的稅收在本地。

因此，集權論者以地方保護主義、諸侯經濟、國中之國的批判，為「再集權」(recentralization) 提供理論依據。致使中央 1985 年才與廣東定額包乾，到 1988 年未滿五年就進行了財政體制變動，首次對於廣東做出財政限縮措施，破壞了中央自改革開放以來，對於五年一定制度的穩定性承諾。

該限縮措施就是「上解額遞增包乾」，此制度除了上解額度 14.1 億元外，還對於其餘增收的財政收入，加上遞增包乾比例 9% 的規定，將代理者獲利與委託者獲利作某種程度的掛勾，因而使代理者不再享有過去般的承包待遇，廣東不再如往昔有完全自主財政調配權。

廣東與中央的委託代理財政承包體制，於是 1988 年至 1993 年進入第二時期，委託者收回了向代理者下放的部分財政權力，而以 1987 年(一年一定)上解中央的收入為基數，每年按一定比例遞增上交之。

至於全國財政收入佔國內生產總值的比重，1988 年也是重要的分界點，從佔兩成多降到一成多(1994 年再次集權的分稅制後，也沒有明顯上升的跡象)²⁴；這讓吾人懷疑實施市場經濟體制後，中央對廣東(第二時期 1988 年至 1993 年)的「再集權」措施，似乎對於國家汲取能力助益有限。而將稅收能力下降的原因全部歸於省級，是否正確實值得省思。

二、國稅局設立：省級與中央代理體制轉變的分水嶺

無論是缺乏激勵效果的統收統支時期，還是使代理者虛報或隱匿資訊的財政承包時期，或者分稅制讓代理者隱匿動機趨弱的預期，中國的財政歷程都有符合委託代理的重要特色。

代理理論闡明了中央在 1994 年未採用財政聯邦制，是顧慮到當賦予省級完整的財政自主權，將可能解放出更多像廣東這種追求本地經濟利益的地方代理者，進而危害到國家經濟的整體利益。

換言之，當今代理體制架構的基本前提雖然延續了委託者(中央)收入最大化與支出最小化之目標，及代理者(省級)逃避其財政目標的達成等這兩項衝突

²⁴ 1979 年至 2001 年的全國財政收入佔國內生產總值(GDP)的比重如下：28.4%；25.7%；24.2%；22.9%；23.0%；22.9%；22.4%；20.8%；18.4%；15.8%；15.8%；14.6%；13.1%；12.6%；11.2%；10.7%；10.9%；11.6%；12.6%；12.6%；13.9%；15.0%；17.1%。2001~2002 年的《中國財政年鑑》(北京：中國財政雜誌社)

上。²⁵但是，分稅制有個關鍵設置，不僅使代理成本降低，同時也增強了總體省級稅收的趨勢。²⁶

從實質面觀察，與過去的代理體制相比，顯然已經產生本質上的轉變，這就要從國稅局設置的內在緣由描述起。「資訊正確性」是委託者監督及評價代理者的先決條件。從稅收系統的角度觀察，有自己的稅務機關，就有自己的稅收資訊，能直接減少委託者與代理者之間的資訊不對稱。

過去發生的稅收流失及侵蝕現象，雙方利益不合致也隨之能區分清楚。從權責角度論，公平的劃分稅種予中央及省級，亦有利於建設合理評價稅收績效的環境。分稅制之前，中央就是因為無機關而無資訊，甚至無資訊進而無權威（進行懲罰）。

資訊獲取完全須仰賴省級上報，使得中央的稅收方式，只能由中央訂定上交額（或是比例），再委託省的地稅局徵收之。當省級呈報的稅收未足，由於沒有制度上的監督與評價機制，中央始終無從懲罰起，只好由中央自行吸收。造成了承包時期的稅收好處是省級享有，稅收的壞處卻全由中央所承擔的情況。

1994 年的分稅制就是針對上述缺失的改進之道。中央僅對於國稅局訂定「年度任務」的目標額；省級則對所屬地稅局訂定「年度任務」的目標額。如此一來，中央與省級的收稅積極性，方能隨著中央稅歸中央，省級稅歸省級，明顯的區分開來，並且提高整體的稅收，這是機構分設的主要成效。

雖然，實際上如同上一章討論的稅種劃分缺失，分稅制並未輕易的將之切開，保留了名義上及實質上（企業所得稅、營業稅按歸屬劃分）的共享稅類，這讓國稅局設立的評價打了折扣。

但是，不同於以往的「再集權」模式，在政府組織上另外設立「國稅局」系統，讓分稅制成為了一個重要且關鍵的制度，這是無庸置疑的。首先，國稅局從省級地稅局區分出，不但揭示省級政府「擁稅自重」時代的結束，也昭示了：

- (1) 每一省區一國稅局，使中央的稅收不再須假手代理者，能直接與納稅對象接觸，以取得實際資訊，委託者因而能擁有比過去更為完整的資訊，中央

²⁵ James Tong, "A Principal-Agent Analysis of Fiscal Decentralization", *Transition From Communism in China: Institutional and Comparative Analyses* (London: Lynne Rienner, 1999), pp.146-149.

²⁶ 曾軍平，「分稅制運行績效的實證研究——從效率與公平角度進行的分析」，《財政與稅務》，北京，2001 年第 2 期，頁 35，原載於《中央財經大學學報》，北京，2000 年 10 月。

可以彌平資訊不對稱的問題。²⁷

- (2) 中央委託省級的代理成本較以往降低許多，就理論而言，中央在中央稅與共享稅方面應無代理問題。
- (3) 但由於相同職能卻分設機構，使得人事重疊、納稅成本增加、納稅不均等現象顯現，這又製造出新的監督成本。²⁸
- (4) 過去代理中央收稅的職責，轉移至國稅局，使地稅局過去的「條」(中央延伸機構)「塊」(地方職能機構)衝突消失。而分享稅類甚至是由國稅局來代理地稅局徵收的情況。²⁹

有論者認為 1979 年至 1993 年間，中央幾次對於中央與省級的財政體系進行局部變動，是在調和「追求發揮地方的積極性」與「降低承包契約的代理成本」。但由於一省一制、一省一率的多樣複雜性，使中央任何變動都動輒得咎，對於省級的越軌、偏鋒行為，只有睜一隻眼，閉一隻眼。

因為中央的放權措施與「再集權」措施背後，蘊含的是中央對於經濟，抱持擴張亦或緊縮的根本效果（見【表 5-10】）。這也是包括吾人在內的論者，會認為分稅制不但是偏向集權的制度，因而要對經濟發展的影響予以關注的地方。到目前為止的一些實證研究，似乎證明了這一疑慮（如鄒繼礎（2001）；陳建勳（1999）等）。

【表 5-10】經濟擴張政策與經濟緊縮政策

內容	經濟擴張政策	經濟緊縮政策
財政政策	赤字財政 擴大財政開支 減稅免稅 鋪張浪費	平衡財政 壓縮財政開支 擴大稅收 勵行節約
中央與地方	向地方下放權力 強調地方積極性 下放財權與物權 增加預算外資金	收回向地方下放權力 強調中央權威 集中財權與物權 控制預算外資金

資料來源：胡鞍鋼，「中國政策週期與經濟週期」，《中國社會科學季刊》，香港，1994 年夏季卷總第 8 期，頁 92-93。

²⁷ 廣東的稅收工作於 1999 年進入資訊電腦化階段，稱為「廣東地方稅收信息系統/GDLTIS」。

²⁸ 新的監督成本是從組織效率的角度出發，包括內部的組織人事重疊，外部的納稅成本增加、納稅不均等現象。因此，據報導，新的一輪稅務改革，已經將國稅與地稅兩大系統「合併」提上時程，且至今有三十萬名協稅員陸續被辭退。《中央社》引述《北京經濟月刊》，民國 91 年 10 月 16 日台北電。

²⁹ 例如屬中央省級分享稅類的「增值稅」，是由國稅局來徵收全部，再將增值稅中的 25%返還給省級政府，使得國稅局成了省級稅收的代理者。

另外，從黨政權來看，中央基本上已壟斷了組織調配權，權威不對稱現象可從 1993 年之後，朱鎔基對稅制改革上的「選擇性集權」，乃有別於過往的放權政策看出。由於經濟大餅與財政大餅是由省級做大的，省級透過中央下放的管理權、行政權與審批，將三權集中於省級黨政組織，在中央要透過未制度化、尚未成型的稅收制度運作時，就很難獲取省級的經濟資源。³⁰

因此國稅局的設立，配合對於代理者之人事的調動(中央官下調或省「地方」官上京，類似於管理學代理學派中管理勞力市場之制約，見本論文頁 25)，兩者成為了對中央集權有利的制度槓桿。

從上述的分析觀察，首先，國稅局從地稅局分出，使 1994 年分稅制的改革，成為了中央不再依賴於省級的財政收入上。分稅制從科層組織上，將稅收組織區分為兩大體系，亦即由中央統轄的「國稅局」，與省級控制的「地稅局」的兩系統。整體來說，減少了委託代理體制中的監督成本，中央不必為了仰人鼻息，而提心吊膽，深怕因資訊不對稱而致利益受損。

其次，沿著國稅局與地稅局稅務組織的區分，稅制本身也將所有稅種劃分為中央稅、省級稅、中央省級共享稅，國稅局徵收中央稅及共享稅，地稅局只徵收省級稅。要特別說明的是，兩組織所徵收的稅，並非全部歸屬於中央與省級，像是所得稅與營業稅這兩大稅種結構仍依企業歸屬劃分，未完全合理的分開。而這些諸如政企不分等因素，也使得國稅局的設立，雖然標誌了省級與中央代理體制轉變的分水嶺，但其後果還是因稅收上的政企不分，而留下變數。

第三節 本章小結：委託—代理體制轉變的後果。

首先，第四章已討論過，分稅制前是「中央」的財政支出超過財政收入的情況。但是，分稅制後則是「省級」財政支出超過財政收入的情形。《預算法》對於省級的限制，規定省級不能發行公債，未能阻止省級擴張財政支出規模，省級財政赤字的彌補，因而又回到中央財政的轉移支付上。換言之，中央片面的對於省級財政收入限制，並無助於整體國家財政的健全發展。

到目前為止的財政改革(包括分稅制)，都是所謂漸進式的改革，藉由將稅收權回歸中央，讓省級地方的財政收入來源逐步縮小。從省級角度觀察，這已經

³⁰ 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 43。

破壞了省級財政體系的健全化趨勢，並根本的傷害了「地方」經濟。而與某些研究結論相符合，分稅制的實施造成了兩種效應：

一是，省級財政支出規模的持續擴大，傷害了整體財政（如羅濟偉（1996）；蔡嘉裕（1998）；徐斯儉、蔡嘉裕（1998）；Hsu, Szu-chien（2000）等）；另一則是省級經濟職能的弱化，也是造成「地方」經濟的傷害（如陳建勳 1999；鄒繼礎 2001）。吾人認為，上述兩種結論，與本研究成果相一致；惟既然分稅制使中央的財政稅收權力增加了，那麼無論是財政或是經濟的損害，中央是沒理由再歸咎於省級了。

其次，廣東在改革開放初期，「定額包乾」發揮了省及地方積極性，但中央沒有自己的稅務機關，資訊不對稱問題不易解決，使中央處於委託者弱化的局面。因此，從委託-代理衝突的角度來看，國稅局設立是一種對於衝突的「迴避模式」。也就是說，中央對於省級可能的道德危機，採另闢蹊徑的方式處理，這是科層組織之下與企業組織之下差異之處。

雖然，代理者對於委託者有資訊不對稱，委託者卻對代理者有權威不對稱；但總的說，中央與省級的財政關係，還是一種沒有憲法、制度約束的委託-代理關係。換言之，只要中央認為舊契約已不利於委託者本身，就可以直接片面將該契約廢棄，重新訂定新的契約（改變財政體制）。

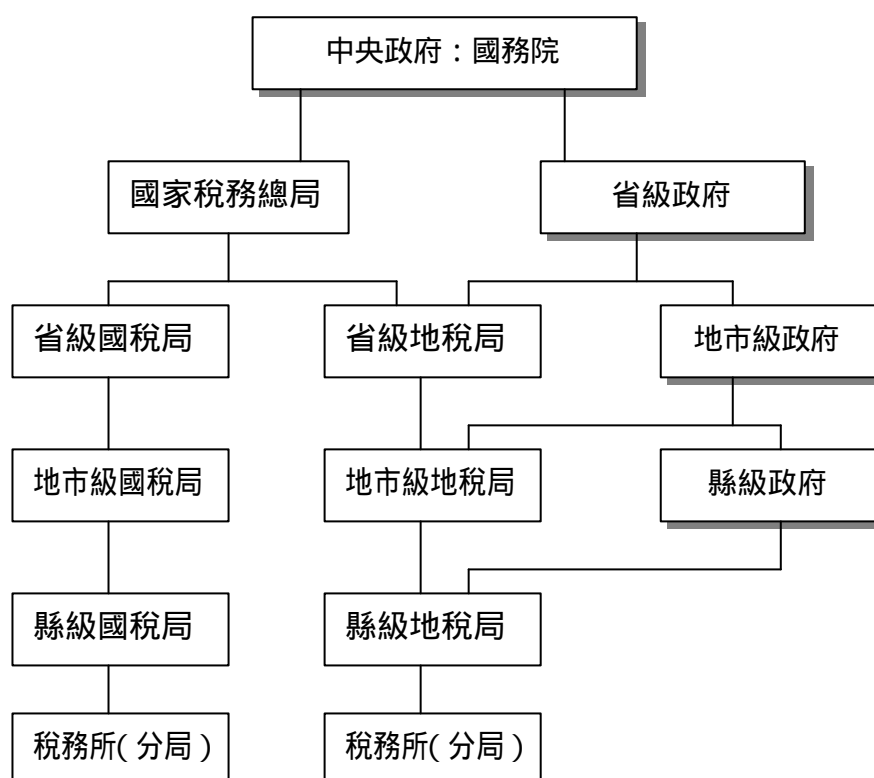
而科層體制之下，省級代理者的籌碼並不多，使得分稅制成了如此集權態樣；即便如此，委託-代理體制的轉變與不變，仍然可做如下理解：

1. 省級政府由中央在省級的代理或派出機構，轉變為省民的地方利益主體，這不會因分稅制而改變。
2. 委託-代理關係的不存在，顯示的是兩者完全獨立且不相干，亦即沒有補助、上交、轉移支付的制度聯繫。但目前看來還不至於如此，何況中央與省級屬於同一國家主體。
3. 中央與省級財政之間有稅收返還、補助、上交中央等體制關聯，意味著稅制變遷，對於兩者的委託-代理關係，只是內在性質的轉變，而仍未到達崩解地步。
4. 省級地稅局自行徵收省級稅，但其稅權、稅制、稅基、稅率等的訂定與變更，中央仍然是最終獨斷者。因此，省級地稅局作為中央的代理者，替中央執行，就不全然是屬於省級的機構。（見【圖 10】）
5. 理論上，接受中央的補助與轉移支付，表示省級成為替中央分配這些資金的代理者；現實上，對於稅收返還部分，中央又無法完全依照己意進行分配，因而形同中央轉移支付職能的喪失。

6. 中央在分稅制制度變動之同時，仍依基數法維持省級的資金規模；一方面說明中央不願介入省級的自我節制，一方面則為了避免新制度對於省級財政衝擊過大的緣故。

過去無論是統收統支體制或是財政承包體制之下，中央政府缺乏對於代理者（省級）的行為監督與對稱的資訊，因而長期陷入一種被省級隱蔽性行為侵犯的處境。但是科層式的委託—代理體制，中央對於省級有一重要籌碼，即設計制度時，以「權威不對稱」壓制代理者，使新制度往符合中央的方向發展。

國稅局的設立，即可被視為是委託者中央藉由切割稅務機關，使代理者省級的行為明確化，並同時與中央國稅局的行為區分開來。當委託者與代理者各自有其各自的稅收機關後，代理者的偷懶情況就不易影響到委託者了。



註：1. 國家稅務總局對國稅局系統實行垂直管理，協同省級政府對省級地稅局實行「雙重領導」；2. 省以下地稅局實行上級稅務機關和同級政府雙重領導，以上級稅務機關垂直領導為主的管理體制。

資料來源：劉佐，《中國稅制五十年（1949-1999年）》，（北京：中國稅務出版社，2000），頁851。

【圖 10】中國稅務系統組織機構圖（1999 年）

但是，這並不能表示中央與省級之間的代理關係已達「崩解」程度。省級政府在某些方面，還是要替中央執行其所延伸出的職能，及代理中央對於其轉移支

付所為的支出。³¹

從中國整個財政經濟體系來看，省級政府必須聽從中央的行政命令並執行其政策；因此在此一體系中，決定資源分配與制度設計的，不僅是市場力量及省級政府，同時也要有至高無上，中央之行政干預與政治命令。³²

話說回來，從實質面看，中央與省級間的財政經濟關係，已非過去的指揮命令關係，而已經演變為某種程度的討價還價關係，中央權威伴隨放權讓利而降，省級吸收了部分中央的治理權威，使得分稅制從設計到執行的階段產生了落差。

亦即，初始為了解決中央財政收支失衡，財政赤字居高不下的情況，並尋求對於中央財政收入總量的增加，卻最終演變為轉移支付是維護富省的既得利益。這個轉變，正顯示富裕省份的重要性地位。

對中央而言，分稅制是為了限制省級而設，但稅收返還及其基數法維護了富省的既得利益，卻也限制了中央的移轉支付的公平化原始目的。即便如此，廣東等省對於制度內稅收被限縮，還是慣性的以擴大財政支出規模來維護其存在，同時從「預算外」及「費」方面找收入。

這些都是面對分稅制遏制的普遍「出路」，對省級來說也較符合其利益。即使不再陷入被省級政府隱蔽及侵權的處境，中央財政宏觀調控的能力還是弱化了，而且還是拉著整體財政一起沉陷，這顯示出分稅制有其短期性的一面。

³¹ 從產權（所有權）的觀點來看，「轉移支付」是屬於中央政府的，而不是省級政府的，省級只是「代理」中央來花該預算而已；因此，轉移支付佔省級政府財政收入比例越重，表示省級財政的獨立性就越低。

³² 劉雅靈（1997），「中國準世界經濟體系：1949-1990s」，國立政治大學政治經濟研究會論文集，頁4-5。