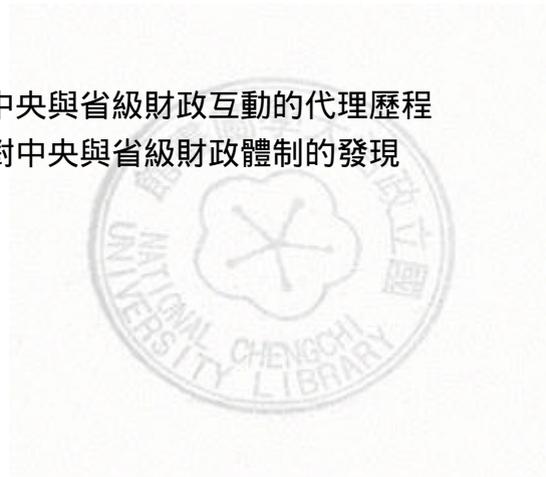


## 第六章

# 結 論

第一節 中央與省級財政互動的代理歷程

第二節 對中央與省級財政體制的發現



### 第一節 中央與省級財政互動的代理歷程。

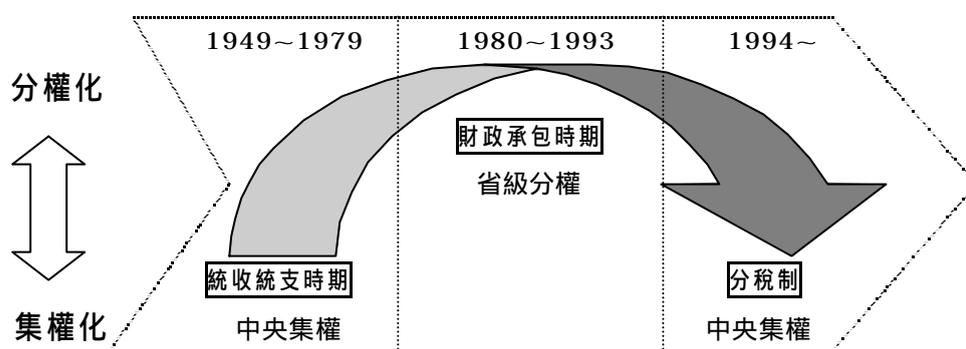
吾人知道中央本位觀視省級為「地方」，它某種程度上忽略了省級以下的地方政府。由於，省級的活動可分出兩種不同的種類，一方面要滿足中央的要求【圖 12】的「中央延伸職能」，另一方面又要滿足省民的需求（【圖 12】的「省內自主職能」）。這使得省級既不屬於中央，也不屬於「地方」。<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 古德曼 (David S.G. Goodman), 「改革二十年以後的中心與邊緣：中國政體的重新界定」, 《二十一世紀》, 香港, 2000 年十月號總第 61 期, 頁 120。

統收統支制度下，中央把財政收支的事務，委託給擁有稅務組織的省級政府；同時藉由中央的權威優勢，壓制省級的資訊不對稱，使雙方關係獲得平衡。這是過去省級政府單純只是屬於中央派出和代理機關的情況。

可是財政承包制以後，中央財政支出方面由省級代理的情況，隨著改革開放逐漸被取消。取而代之，省級之於中央的代理角色轉變為在財政收入方面，並且以定期契約約定之，例如廣東的定額包乾「固定額度」是五年一定，雙方在訂契約前就約定好的目標。完成後就不須再對中央稅收增加負額外責任，這使得「代理契約」成為中央與省級財政互動的核心。



【圖 11】財政體制三階段之集權或分權分布情況

資料來源：自行繪製。

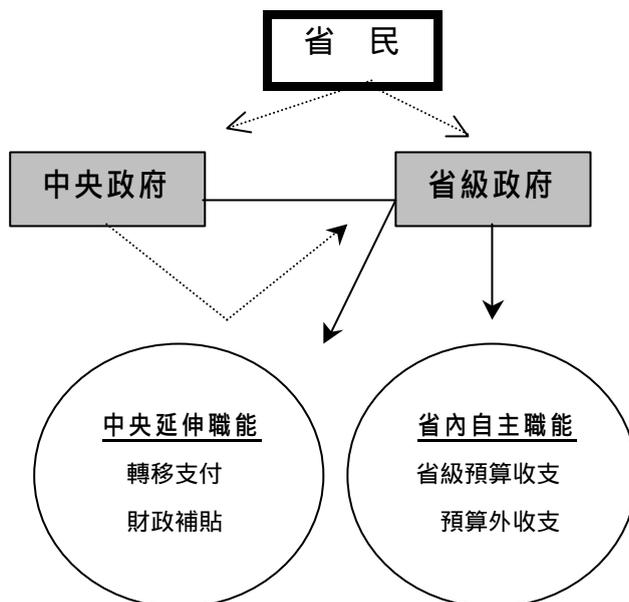
當契約形式轉變成遞增或比例包乾時，也就是上交額要視省級稅收多寡而定時，省級為了多留稅收於本地，勢必要以隱藏實際資訊為手段。甚至是上報比固定額度還短少的數字，讓中央對之補貼。這使得資訊不對稱問題浮上了檯面，且這無法以權威不對稱平衡之。因為無正確資訊，即不能對省級進行監督。

統收統支體制與財政承包體制的共同特徵是：(1) 委託者中央沒有自己的稅務機構，省級（地稅局）成了中央的稅務代理者；(2) 而這個代理關係的核心是契約，也就是固定額度、固定分成、上交比例的多寡決定。差別在於契約的議定，統收統支體制下是中央自行判斷決定；財政承包體制則因為要發展經濟，中央在議約過程中，必須考量契約內容是否會對省級財政造成傷害。

雖然，承包體制成功的激勵省級積極性，但也造成了隱藏資訊的氾濫。如何在不打壓省級積極性的前提下增加中央稅收，成了財政承包制的困境，正所謂一放就活，但也怕一管就死。至此，以集權為目的的分稅制於焉出現。

分稅制與其之前的財政體制，對中央的影響是顯而易見的，不但契約內容從額度、比例、分成之議定，轉變為稅種歸屬的議定。而且，中央也有自己的稅務

機關。代理關係在分稅制後，因此大大的減少到轉移支付、補貼及上交的上面。



【圖 12】省級職能的代理架構關係：分稅制時期

- 表省級的職能範圍。
- ..... 表省民與政府「理論上」的關係。
- ..... 表中央就其委託職能，對省級進行監督的關係。

資料來源：自行繪製。

省級的代理者角色於焉縮小，除了代表中央執行其政策外，就是必須維護和發展省的利益。換言之，省級已經從單純的中央代理者，轉變為較多方面代表省內利益，甚至成為就省級利益與中央討價還價的相對獨立之權力主體，<sup>2</sup>這是省級本質與改革開放前相較的最大改變。

分稅制的產生，肇因於集權論者期望能如統收統支時期般，委託—代理「平衡關係」的一廂情願；並且忽視省級經過改革開放以來就逐漸形成的自主性。當省級的本質逐漸轉向通過發展省內經濟，來獲得省民的支持與認同時，以「政績型合法性」為統治基礎於是成為必然。

前已論及分稅制有兩大集中措施，亦即設立國稅局同時將多數稅源與稅種往中央集中來削弱省級財權。目的除了是要削弱省級的財政收入，還要消除資訊不對稱的問題。但現實相較於理想而言，所要處理與面對的問題往往更為複雜。在現實中，委託者與代理者的目標（利益）或許有諸多的不同，但有一個是一致的，那就是現存的經濟發展不能因為制度變遷而挫傷。

<sup>2</sup> 趙成根，「轉型期的中央和地方」，《戰略與管理》，北京，2000年第3期，頁44-45。

故而中央在「移轉支付」中退回了原點，也讓稅收面與財政支出面之間出現的嚴重落差獲得了彌補。而從省級財政體質觀之，支出規模持續的擴大，及隨之產生的全國赤字與債務亦持續擴大。若減少的收入部分是靠轉移支付來彌補的，表示中央的調控能力被制約了，亦即被富省既得利益所制約著。

非僅如此，對於省級來說，轉移支付與補貼雖然還是回到富省，可是這對於省級是沒有保障的利益，而且帶著濃厚的暫時性色彩。畢竟省級收支要靠中央的給予，其實表示省級作為中央的派出與延伸機關之色彩會越濃厚，這對於省級財政不見得有利。吾人認為，究其根源還是應從省級事權與財權相互適應著手，才是長久之計。

其次，以國稅局設立而言，中央並沒有因資訊不對稱的弱化就壓制住省級。事實上，省級早已不是過去只有資訊不對稱這一籌碼的省級了。本研究認為，雙方的平衡不再能從權威不對稱與資訊不對稱的零合中來對待，中央要面對的有：（1）省級不能發行公債，因此中央須彌補省級的財政赤字，（2）轉移支付雖然名義上屬於中央的調控範圍，實際稅收返還卻是對富省有利，公平性目的則付之闕如，而這兩項不啻是省級的新籌碼。

因此，觀察中央與省級的關係，應該作如下區別：省級政府在國家的角色，一方面是中央在省的執行機關；一方面則為發展省內經濟的主體，兼有積極發展省內經濟及維護省級利益的特性。

當中央－省級關係處理得好，省級財政收入與其財政支出相適應，及省級事權與省級財權相適應時，省級政府才可以成為中央同「地方」及省民的橋樑。反之，若處理的不好或未實事求是的看待省級的存在，毋寧只有徒增雙方未來衝突的可能性。

## 第二節：對中央與省級財政體制的發現。

眾所週知分稅制是在「弱中央，強地方」的優勢論述氣份中出台的。這就讓分稅制的制定者，必然往中央集權的方向傾斜，分稅制於是具有如下特徵：

- 一、稅權與事權脫勾而不相適應。
- 二、名義與實際上的分享稅種佔整體稅制過高的比例。
- 三、加上稅務機構分設，使納稅者的納稅成本提高。

上述缺失造成了省級財政體質（1）依賴中央過高；（2）未能健全發展；（3）事權多而稅權少。故而當省級以赤字、預算外等方式來增加財政收入，整體而言，使得分稅制成為較無效率的財稅制度。

本研究是以代理理論的觀點，觀察中央與省級。前已論及委託者利益的極大化，必需要透過代理者的行為實現。但委託者的利益通常並不就是代理者的利益，由於代理者是一個具有獨立人格的經濟人，這表示代理者會有其本身的利益。轉變的新制度就應該是雙方的利益均衡點，而不會是要求代理者服從於委託者的利益上。

這就是分稅制的弔詭之處。一方面為了達成提昇「兩個比重」的目標，以增加中央的調控權威，故在稅種上盡可能收歸大稅目於中央稅；一方面卻又犧牲自我調控職能，在維護富省的既得利益上，而以稅收返還的政策，將收來的稅原封不動的還回省級。這就表示國稅局的設立，不但標示了省級委託－代理體制職能的縮小，省級作為較大方面代表省內利益主體的角色，也告確立。

另一方面，由於廣東是首波改革開放之省份，也是經濟發展的獲利者，這使得改革開放中有失落感的省份，有另一番觀感。從財富公平與區域均衡的角度觀之，廣東等沿海省份是反對轉移支付額過多的一方，也是希望中央干預或延伸職能減少的一方。與此相反，站在「大西部」等不發達內陸省份立場時，就寄望於中央轉移支付到本地越多越好。

是故，委託－代理理論對於上述兩方的適用，會有些差異。由於分稅制的代理關係，主要是建立在轉移支付的聯繫上，受補助越少而上交越多的省份，較有動機切斷與中央的代理關係，使財富留在本省；而越需要依賴補助及轉移支付挹注的省份，則會反對省級在財政上的獨立自主，讓外省財富充實本省。這是省份發達程度不同，所產生出的不同觀點。

無論如何，從中央角度來看，中央是各行為主體之間遊戲規則的制定者。不管省級的態度與想法如何，省級終究只是其制度的執行者，省級只能在中央的命令中求變通。分稅制與國稅局設立的成功之處，就是造成了委託－代理體制從中央與省級財政互動，所有部分轉變成剩下某些部分，完整代理轉變為縮小代理（以漏斗作比喻，開口是統收統支時期，漏斗嘴是分稅制），代理範圍縮小了，而其他部分則成為省級自主職能。分稅制讓中央財稅集中，但也讓省級分權更加確立。