

I. 論文摘要

姑勿論制度、政策的改革是為要配合國家發展之所需，或是要為統治階層而服務，改革就總會涉及到利益再分配的問題。而財政體制的改革，從宏觀看將影響及政府、企業與個人之間的利益問題，單就政府的層面而言，也會涉及中央與地方政府的利益關係，而本論文所要討論的就主要是政府的層次。既然財政改革關係到中央與地方政府的利益問題，所以在改革的過程中（包括政策由制定到執行），自然會是一種雙向的互動過程，而非單向的行為。而行為的背後則各有動因，由於中央在改革上既要維護本身（整體）利益，也得承認地方（局部）利益的重要性，這使中央願意與地方商討，甚至作出讓步，以謀求地方政府的合作以落實改革，同時，由於地方之間的利益立場並非一致，所以中央還需協調地區間的利益，而中央的協調準則就是“效率優先”，換言之，中央的政策總體而言是較有利於經濟效率較優的發達地區。而在地方政府方面雖則會各有不同的利益立場，但它們行為的動因卻是一致的，這就是多從本地利益考慮出發，所以但凡不利於當地（即使是短期）的改革都會受到地方的抗拒，並設法向中央爭取最有利的解決方案，甚至會以違規的方式變通中央的政策，使之能更迎合地方的利益，因而出現地方與中央“對著幹”的情況。而當地方的非規範行為危害到中央的利益以至統治

權威時，則中央也不會再妥協，而採取較強硬的回應，特別是行使人事的調控權，對此，地方是難以抗命的。然而，由於中央的政策始終欠缺規範的法律約束，致使地方政府仍能找到政策的灰色空間。

基此，中央與地方政府的行為策略是互相影響著的，而非獨立的。若然這種互動模式能保持合作的關係，則改革的目標自然較易達成，然而，合作是要建基於共同利益之上，但中央與地方政府間的利益顯然存在著一定程度的對立性，即使中央為換取地方合作而願意讓步，但這又主要為傾向局部地區（尤其是發達地區）的利益，這又祇有加深地方對中央的不滿，而更關鍵的是兩者間欠缺了規範的法制以相互制衡，故兩者的互動模式往往出現對抗的情況，從而影響改革的進程。

就分稅制改革的效果而言，其政策的主要目標包括提高財政收入的兩個比重；強化中央財政宏觀調控能力以協調地區間差距；建立市場經濟及全國性統一市場等，然而至今效果仍未如理想，雖然，改革並不是朝夕可成的事，但中央與地方政府間現時的互動模式，卻構成影響改革效果的不利因素。