

社會科學論叢 2008年10月
第二卷 第二期 1-62頁

**地方談判籌碼的證據：對1980~2003年
大陸各省投資行為的分析結果***

**Evidence of Provincial Bargaining Power
in Reform China: An Analysis of Provincial
Investment Behavior 1980~2003**

嘉南藥理科技大學通識教育中心講師 趙學維
淡江大學財務金融研究所博士候選人 歐宏國

Hsueh-wei Thomas Chao
Lecturer at the Center for Humanities Education,
Chia Nan University of Pharmacy and Science

Hong-Kou Ou
Ph.D. Candidate of the Department of
Banking and Finance, Tam Kang University

* 本文作者感謝寇健文教授慷慨提供中共中央委員人事資料的電子檔，以及兩位匿名評審對於初稿所提供的寶貴評審意見。本文的一切錯誤仍由作者負責。

地方談判籌碼的證據：對1980~2003年 大陸各省投資行為的分析結果

趙學維

嘉南藥理科技大學通識教育中心講師

歐宏國

淡江大學財務金融研究所博士候選人

中文摘要

本文修正了既有研究對於地方利益優先順位的假設，並首度結合代表中央控制與地方談判籌碼兩種觀點的主要解釋變項來分析1980到2003年間中國大陸各省級行政區國有部門的固定資產投資金額。主要的發現有：（一）1994年分稅制改革要建立透明客觀的政府間轉移支付制度的目標並不成功，中央愈來愈傾向用不透明的專項補助來支援地方財政；（二）中共中央對於省級領導的人事調動權，確實具有抑制地方投資總體規模的效果；（三）在中央委員會席次比重愈高的省份會分配到愈多的投資資金；（四）從各省的整體投資資金規模來判斷，中央委員會席次比重擴大地方投資的效果，在本研究的觀察期間一直都超過中央人事調動權的抑制效果。

關鍵詞：中央地方關係、互惠式問責、地方談判籌碼、固定資產投資、官員輪調。

壹、導論

地方政府在中國大陸過去三十年的經濟成長中，扮演了重要的驅動者角色。從經改初期鄉鎮企業帶動的農村工業化，到後來招商引資的「出口導向」成長模式，都可以看到各級地方政府的積極主導。¹但是地方政府賣力發展經濟的結果，無可避免的會產生政治與經濟上的副作用。從宏觀經濟的角度來看，在強調用固定資產投資來帶動成長的發展模式下，地方政府的集體投資衝動會引起通貨膨脹，通膨引發的社會動盪又會回過頭來衝擊中共政權的統治基礎。因此，如何在不戕喪地方政府發展經濟誘因的同時，又能有效地控制投資規模避免惡性通貨膨脹的出現，就考驗著領導人的智慧。本文的第一個主旨就在探討中共的列寧式黨國體制（Leninist party-state）是否為中央領導人提供了一個節制地方投資衝動、避免發生惡性通貨膨脹的有效統治工具？

現有的研究結論顯示：中央透過調動省級領導人的方式，的確可以有效地控制省級政府的投資行為（Huang, 1996a）。但是中共推動經改以來，反覆經歷過多次由於地方投資過熱所引發的通貨膨脹和中央宏觀調控的治亂循環現象（陶儀芬，2007）。這不禁讓人懷疑，是否有其他的因素抵消了中央人事任命權的控制效果？同時，許多學者觀察到，經改以來，省級領導人在經濟事務上的決策權和與中央談判的籌碼都提高了。大陸經濟治亂循環的現象，會不會是省級領導人談判籌碼上升所導致的結果呢？不少學者根據謝淑麗（Susan Shirk）的「互惠式問責」分析架構設計了量化研究來回答這個問題，研究的結論卻大相逕庭（Yang, 1996; Su and Yang, 2000; 徐斯勤，2007）。本文的第二個目的，就是要

1. 戴慕珍（Oi, 1992）最早提出「地方國家統合主義」（local state corporatism）的概念來說明基層政權在早期農村工業化中所扮演的角色。Jane Duckett和David Zweig也從不同的地區層級和角度觀察到類似的地方政府行為模式Duckett（1998）；Zweig（1995）。至於對大陸經濟轉型過程中地方政府角色的不同觀點，請參考Steinfeld（1998）；Whiting（2001）；Pei（2006）。

整合現有研究的創見，採取一個比較明確的研究設計來回答這個問題。

我們認為：中央可以透過人事任命權來控制地方官員的行為以及地方會利用自身的談判籌碼來爭取地方利益的這兩種觀點並不互斥，是同時影響各省投資行為的兩種制度誘因。現有的量化研究結果所以會如此分歧，問題在於他們對地方利益優先順位的認定過於狹隘。我們提出「修正的談判假說」，並結合代表兩種觀點的主要解釋變項來分析1980到2003年間中國大陸各省級行政區國有部門的固定資產投資金額。

本文主要的研究發現有四：（一）分稅制改革使得地方政府必須仰賴中央財政的轉移支付來應付地方的財政支出責任，但是中央並沒有貫徹建立透明客觀的轉移支付制度的目標，反而愈來愈傾向用不透明的專項補助來支援地方財政；（二）中共中央對於省級領導的人事調動權，確實具有抑制地方投資項目規模的效果，只是這個效果在1994年以後只有在非直轄市的省區才顯著；（三）中央委員會席次比重愈高的省份，挪用中央項目資金來擴大地方項目投資規模的情形愈嚴重；1994年以後，中央委員會席次比重愈高的非直轄市省份，反而願意犧牲地方項目的資金來爭取中央項目的投資；（四）從各省所獲得的整體投資資金規模來判斷，各省在中央委員會的席次比重擴大地方整體投資規模的效果，一直都超過中央人事調動權的抑制效果。

本文後續的安排如下：第二節先說明中央與地方的財政管理體制對於地方政府行為的影響，特別著重在1994年實施分稅制以後中央地方財政關係的演變。第三節介紹黃亞生關於中共的人事任命權可以掌控地方投資行為的研究與發現。第四節先說明謝淑麗關於中共權力繼承競爭與省級領導人談判籌碼的理論，再評介學者引申謝淑麗理論所進行的量化研究與發現。第五節說明本研究的研究設計與發現。第六節討論我們的發現和既有研究之間的關係。最後是結論。

貳、「地方型發展國家」與中央地方的財政關係

中國大陸的經濟改革能夠維持近三十年的高速增長，地方政府普遍展現出發展地區經濟的積極性可以說是主要的動力。地方政府的積極性主要是受到改革初期投資體制的多元化、降低意識型態做為考核官員績效標準比重、以及「分灶吃飯」的財政管理體制改革等因素的影響。但是缺乏適當規劃的「放權讓利」措施也削弱了中央對於宏觀經濟的掌握能力，引發多次通貨膨脹與宏觀調控的循環，乃至於發生六四天安門事件，嚴重衝擊了中共政權的合法性基礎。中共在1994年實施分稅制改革的主要目的有二：一方面是要提高中央對於資源的運用與分配的能力；另一方面就是要建立一套制度化透明的財政轉移支付體制來解決中央與各省每年由於財政分配談判所產生的齟齬。十多年來的紀錄顯示：分稅制的確提高了中央政府的財政汲取能力，可是中央卻愈來愈傾向用不透明的專項補助方式來支援地方財政，破壞了分稅制想要達成的第二個目的。

一、地方發展型國家的制度誘因

在中國大陸經濟快速成長的過程中，許多從微觀角度探討經濟成長動力的研究都指出：地方政府在招商引資、發展民營經濟、加強地方基礎建設等方面扮演了積極的角色，有些地方政府的行為模式甚至趨近於市場經濟裡的企業家。學者因而提出了「地方國家統合主義」（local state corporatism）、「企業型國家」（entrepreneurial state）、「地方發展型國家」（local developmental state）等概念來描述地方政府積極介入經濟事務的現象。²

改革時期中國大陸的地方政府為什麼會這麼積極地發展經濟？學界

2. 關於「地方國家統合主義」的探討，請參考Oi（1992: 99~126）；「企業型國家」的探討，請參考Duckett（1998）；「地方發展型國家」的探討，請參考Zweig（1995）。

一般認為中共自1980年代以來對投資體制的鬆綁、對於官員政績考核標準的調整、以及中央與地方財政管理體制的變革，是帶動地方官員積極性的推手。

經濟改革一開始，中共首先將部分國有企業下劃給地方管理，³ 同時打破中央集權的投資體制，允許地方政府審批一定規模的投資計畫，以促進資源的橫向流通。其次，配合投資權限的下放，政府間財政管理體制也經歷了多次的演變。從1977年到1994年實施「分稅制」為止，中共嘗試過六種財政管理體制。在「分稅制」以前的五種體制雖然沒有建立全國一致的財政上解和補助標準，但是在基本的設計精神上，就是「分灶吃飯」，把地方財政的支出和收入連結在一起，讓地方官員施政時必須量入為出，改變了以往吃財政「大鍋飯」的心態；而地方財政多收可以多支的設計，也鼓勵地方官員積極開闢財源，進而帶動了地方政府發展經濟的積極性。⁴

從經濟誘因的角度來看：「分灶吃飯」的財政管理體制和投資權限的下放，帶動了地方政府和國有企業的積極性，也削弱了計畫經濟官僚體系對改革的抗拒。但是在改革初期意識型態辯論尚未塵埃落定之際，如果不能確保官員推動經濟的專業成就免於成為意識型態的祭品，再強的經濟誘因，恐怕也敵不過一場姓「社」還是姓「資」的辯論對於官員仕途投下的陰影。因此，從解放思想的角度來看，中共從1980年代開始調整官員的升遷考核標準，從過去以政治表現為主轉變成以經濟績效為主的作法，⁵ 應該是解除地方官員心中的政治枷鎖，役使地方官員勇於追

3. 國有企業的下劃並非始於1980年。1970年中共就曾經將超過2600個大型國有工業企業下劃給地方政府。關於中共1980年代財政改革的討論，請參考 Oksenberg and Tong, 1991。

4. 黃佩華Wong (1991) 最早指出財政「放權讓利」與地方政府推動快速工業化之間的關係。Hehui Jin和錢穎一等人利用各省財政上解與補助的資料找出不少支持財政分權與地方推動經濟體制改革關聯性的證據，Jin (et al., 2005)。Cai and Treisman (2006) 則對於財政分權與地區發展經濟誘因之間的因果關連提出不少質疑。

5. 美國學者白素珊 (Susan H. Whiting) 曾經展示一張1989年上海嘉定縣對於城鎮幹部

求地方經濟成長的重要驅力。

從投資體制的多元化，到「分灶吃飯」的「包幹財政」，到改變官員考核標準，上述的種種措施基本上是沿著「放權讓利」的思路進行的。影響所及，就連負責執行「信貸計畫」這個宏觀調控重要工具的人民銀行和四大國有專業銀行也都對內部的分行實施「利潤留成」的財務管理制度。1988年，人民銀行甚至在「信貸計畫」的規模內讓省級分行享有百分之七十的貸款調劑權。由於當時人民銀行與四大專業銀行各省級分行行長的任命權必須看各省黨委的臉色，銀行體系下放貸款決策權限的結果，等於是替地方政府打開一扇向中央爭取經費的窗口，自然更提高了地方官員的積極性。⁶

儘管中共在1993年中以後收回了人民銀行省級分行的貸款調劑權，並推出一系列措施重新調整中央與地方之間的財政管理與資源分配關係，但是投資體制的多元化、用經濟績效作為官員考核首要標準的做法、以及「分灶吃飯」的財政體制仍然延續到今天，成為促使地方官員積極發展地方經濟建設的制度誘因。

二、「分稅制」與中央地方關係的演變

在缺乏明確的長程目標、政治上還沒形成共識的1980年代，「放權讓利」的漸進改革一方面調動了地方發展經濟的積極性，另一方面也降低了計畫經濟官僚體系的抵抗，使得經改初期沒有遇到太大的阻力。但是國有企業上繳的利潤大幅下滑，稅務體系的徵稅能力跟不上企業結構

的考核評分表。其中評分最重的就是發展村鎮工業，在滿分100分裡占了33分。黨的建設占21分，排第三位，還低於農業產銷的分數。請參考Whiting (2001: p.106)。大陸學者李宏彬與周黎安的實證研究也發現，任期內經濟成長表現的好壞確實會影響省級領導人下一個職位的升遷或仕途終結，Li and Zhou (2005)。Tsui and Wang則認為中共採取「目標責任制」的考核方法固然有利於中央對於地方官員行為的掌控，但是地方官員拼命達成中央政策目標卻不用對地方民意負責的結果，是造成1990年代後期「亂收費」現象竄升的主因，Tsui and Wang (2004)。

6. 關於地方政府干預「信貸計畫」執行問題的討論，請參考陶儀芬 (2002: 243~247)。

變化的腳步，造成政府的財政汲取能力下降；「分灶吃飯」演變成「財政大包乾」以後，使得地方保護主義盛行，妨礙了統一市場的形成。面對條塊割據、中央財政赤字大增的形勢，中央往往單方面地改變歲收分享的規則來彌補中央財政的赤字。中央所採取的手段包括：直接向地方借款、把一些高獲利的國有企業劃歸中央、或是重新調整各省與中央財政分成的比例。對於中央打破承諾的作法，地方官員或是爭相發展投資收益快速的產業，或是把原來應該課稅的收入轉為「預算外」，以躲避中央的瓜分。⁷ 而每年一度的財政分成談判，更造成中央和地方的齟齬。⁸ 為了解決每年財政談判造成的摩擦，並提高政府整體以及中央的財政汲取能力，中共在1994年實施了分稅制改革，希望透過一套透明而規範的稅收分享制度來同時達成以上的目標（吳敬璉，2005：327~8，330~332；World Bank 2002: 13, 16~17）。

根據中共中央「關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定」的說明，分稅制改革的主要內容包括：（一）明確四級政府的職能與事權；（二）依照各級政府的事權，確定其財政支出範圍；（三）合理劃分稅種為中央稅、地方稅、中央與地方共享稅；（四）逐步建立按公式計算的中央財政對地方的轉移支付制度，以便縮小地區間政府服務水平的差距（吳敬璉，2005：328）。除了以上四項改革以外，中共同時組建國家稅務局和地方稅務局兩套稅收徵管體系，中央專享稅和中央與地方共享稅由國家稅務局徵收，地方專享稅由地方稅務局徵收，改變了過去所有稅種都是由地方徵收以後再上繳中央的稅務行政模式。從中共的政

7. 對於1980年代中央與地方的這種財政博弈行為的說明，請參考趙學維（2002：213~216）。

8. 例如：Tsui and Wang在他們文章的註釋裡，曾引用遼寧省財政局和江蘇省官員對於中央一再修改財政分成約定的抱怨，Tsui and Wang（2004: 82, fn 30）。廣東省長葉選平在1990年11月的省長會議中公開反對分稅制改革方案的例子，更被謝淑麗（Susan Shirk）拿來做為地方領導人否決中央政策的重要證據，Shirk（1993: 194~195）。

策說明看來，事權與財權統一的原則如果能夠確實貫徹，將可以理順大陸各級政府間的權責關係；中央財政轉移支付的制度如果真的能夠完全透明地根據公式計算來進行，也將有利於逐步縮小區域間政府服務水平的差距，這將從根本上改變中央與地方的關係。因此，我們有必要檢視分稅制的實施結果是否真的在往上述目標邁進。

從上面的敘述可知，分稅制能否成功，各級政府職權與事權的劃分是否合理至關重要，因為地方政府不能舉債，如果中央把許多具有全國性公共服務責任的事務都劃為地方的事權，再根據事權與財權統一的原則要求地方負擔這些全國性公共服務的財源，而中央又無法提供充分的轉移支付給地方的話，將造成地方沉重的支出負擔。不幸的是，分稅制所依據的中央與地方事權的劃分就是這種中央「甩財政包袱」的產物。長期研究大陸財政問題的學者黃佩華（Christine P. W. Wong）指出，1994年制定的預算法對於中央與地方政府事權的劃分，其實是直接援引1988年「財政大包乾」裡中央和地方的協議。在這個協議裡，各省每年上繳給中央的金額（或接受中央的補助）會依固定比例逐年小幅調整，上繳後剩餘的收入完全留在地方，但是地方也必須相應地支付所有日常事務的開銷。中央的收入雖然無法趕上政府整體收入的增長速度，可是中央也把自己的支出責任退縮到國防、武警、基礎建設投資、中央政策的執行、中央機關的行政事務與支付國債等最基本的功能上，把實施九年義務教育和維持基層醫療體系等支出責任劃給基層政府（Wong, 1991: 703~706）。這種把各級政府財政分享與各級政府支出責任切割開來，讓地方政府自籌財源去支付許多原本應該屬於中央責任的事務開銷的做法，非常不利於地方財政的自主，可是1994年的預算法卻把這種事權的劃分變成了法條（Wong, 2007: 14, 16）。

表1的數據說明了分稅制實施以後，中央財政與地方整體財政的變化。首先是政府整體財政汲取能力下降的趨勢被扭轉了，從1994和1995年只占GDP十分之一的谷底，逐步回穩到2006年占GDP的18.3%。其次是

表1 政府歲收、中央與地方財政收支的變化趨勢：1990~2006

單位：%

	政府歲收占 GDP% ¹	中央收入占整體 政府歲收%	地方預算內收入/ 地方支出 ²	地方預算內外收 入/地方支出 ³
1990	15.7	33.8	93.5	172.2
1991	14.5	29.8	96.3	177.4
1992	12.9	28.1	97.4	180.9
1993	12.3	22.0	101.8	137.5
1994	10.8	55.7	57.2	96.4
1995	10.3	52.4	61.8	105.1
1996	10.4	49.7	64.8	115.7
1997	11.0	48.8	66.0	106.0
1998	11.7	49.7	65.0	103.0
1999	12.8	51.0	61.9	96.8
2000	13.5	56.7	61.8	96.3
2001	14.9	52.4	59.4	89.5
2002	15.7	55.0	55.7	82.2
2003	16.0	54.6	57.2	81.5
2004	16.5	54.9	57.8	78.9
2005	17.3	52.3	60.0	80.5
2006	18.3	52.8	60.1	79.7

註：¹「政府歲收占GDP%」與「中央收入占整體政府歲收%」均未包括預算外收入。GDP數據是根據中國統計年鑑2008的資料。由於2004年的經濟普查和2006年的農業普查發現過去中國大陸的GDP數據被低估，中國統計年鑑2008調整歷年數據以後，GDP數值墊高了，相對的「政府歲收占GDP%」就比過去的估算值降低了0.8到3.4個百分點，但是整體趨勢不變。

²地方預算內收入為稅收返還以前地方財政本級收入，也是中國統計年鑑提供的統計數字。

³本欄的分子為地方預算內收入加上預算外收入，分母為地方本級預算內支出。

資料來源：中國統計年鑑2008；中國財政年鑒2007：397。

中央收入占整體政府收入的比例，也從1993年的最低點22%快速回升到50%以上。這兩欄的數據顯示：分稅制在提高兩個比例（政府歲收佔GDP比例、中央收入佔政府收入比例）的目標上，是相當成功的。不過地方政府的整體財政狀況卻呈現截然不同的景象。在分稅制實施前，各省預算內的收入與支出都是中央根據前一年的決算數字所訂的基數，因此地方整體的預算內收入幾乎就足以應付預算內的支出責任。實施分稅

制以後，地方整體的預算內收入只能負擔約六成的支出責任，將近四成的地方財政支出必須靠中央的稅收返還與其它轉移支付補助來彌補。即使把預算外收入一起納入考量，直接由地方掌控的整體財政收入在1999年以後已經不足以負擔地方整體的支出責任。我們可以說，分稅制的改革提高了兩個比例，也強化了中央對地方的掌控能力。其代價則是地方政府喪失了財政自主性，愈來愈仰賴政府間的轉移支付來彌補地方財政的收支差距。

分稅制對於各級政府事權的劃分也許不盡如人意，可是只要中央能夠確實根據一套透明客觀的公式來執行稅收返還與其它轉移支付補助，應該還是可以彌補地方財政所喪失的部份自主性，建立比較合理的縱向財力分配機制。因此，包含稅收返還在內的所有政府間轉移支付項目的行使方式，就成為評價分稅制是否能夠真正理順各級政府間權責關係的重要指標。表2的數據顯示，中央政府的實際作為與建立透明客觀的轉移支付機制的目標之間，其實還有很長的距離。

表2的左半邊呈現的是政府間轉移支付的三大類別所佔的比例。⁹ 稅收返還是有客觀計算公式作為分配基礎的轉移支付（Wong, 1997: 32~35）。不過，其精神是收的愈多返還愈多，是保障地方既得利益的設計，不但無助於拉近地區間政府公共服務支出水準的差距，甚至還有擴大差距的效果。表2第二欄的數據顯示，稅收返還的比重從1994年的75%，逐漸下滑到2006年的29%。這代表稅收返還的「馬太效應」會逐漸降低，是一個合理的趨勢。

真正用來平衡地區間公共服務支出水準差距的轉移支付，要算是財力性轉移支付補助。財力性轉移支付的項目包括：一般性轉移支付、¹⁰ 對貧困地區的客觀因素轉移支付、以及對少數民族地區的政策性轉移支

9. 由於缺乏相關數據，表2沒有列出「其它」項目占政府間轉移支付總額的比例。

10. 1995~2001年期間，一般性轉移支付被稱為過渡性轉移支付。

表2 中央對地方轉移支付與專項補助主要項目趨勢：1990~2006

單位：%

	轉移支付 ¹			專項轉移支付補助 ³				
	稅收返還	財力性轉移支付 ²	專項補助	基本建設	價格補貼	社會保障	扶貧補助	支援農業
1990	--	--	50.57					
1991	--	--	63.99					
1992	--	--	63.37					
1993	--	--	65.18	6.8	59.2	6.6	5.0	4.3
1994	75.30	4.16	15.13					
1995	73.69							
1996	71.57		17.95					
1997	70.42	5.00	18.10	9.0	43.0	9.0	12.0	8.0
1998	62.70		17.97	12.0	34.0	9.0	13.0	10.0
1999	51.89		35.95	32.0	17.0	4.0	6.0	5.0
2000	47.30		30.87					
2001	38.47		42.65		11.7			
2002	40.90	22.09	32.56			31.4		10.9
2003	41.46	23.17	31.45		9.1			
2004	38.92	25.02	32.89		12.2	20.2		
2005	32.71	33.19	30.73					
2006	29.11	35.05	32.67			37.8		12.50

註：¹本表在計算各項目佔政府間轉移支付比重時，轉移支付總額包括：各項中央對地方稅收返還、原體制補助、財力性轉移支付、專項轉移支付補助、與其他。

²財力性轉移支付包括：一般性轉移支付、民族地區轉移支付、調整工資轉移支付、農村稅費改革轉移支付、緩解縣鄉財政困難獎補轉移支付。

³以2007年為例，專項補助的項目多達12大類共213項，本表只報告金額比重最高的前5大類。詳細的分類請參考World Bank (2002: 21)。

資料來源：歷年地方財政統計；World Bank (2002: 19, 21)；歷年中國財政年鑑，財政部部長關於前一年度中央決算的報告。

付。¹¹在1994到2006年期間，財力性轉移支付補助的比重，從4%一路竄升到35%，這表示中央政府把愈來愈多集中後的財力用來平衡地區差

11. 客觀因素轉移支付額與政策因素轉移支付額的計算標準和公式，請參考吳敬璉 (2005: 336)。

距，這是朝向建立合理的縱向財力分配機制的正確方向。關於財力性轉移支付的趨勢，有兩點值得注意。首先，其比例目前只佔所有轉移支付總額的三分之一強，對於拉近地區公共支出差距的效果仍然有限。其次，財力性轉移支付的比重在1998年實施積極財政政策以後才明顯的上升，到2002年首度超過20%。

轉移支付的第三大類，則是分配計算標準不公開，往往基於特殊或臨時性的需求而撥付的專項轉移支付補助（以下簡稱專項補助）。表2第四欄的數據顯示，專項補助的比重，從1999年開始就一直維持在30%以上，到了2006年甚至還超越稅收返還的比重達到33%。這顯示從實施積極財政政策以來，中央一直不願意放棄利用不透明的專項補助方式來進行財政的轉移支付。

中共財政部一向很少完整公開專項補助的資料。表2的右半邊根據世界銀行的報告以及歷年中共財政決算的書面報告，列出分稅制實施前後幾個年份專項補助主要項目的數據。從這五欄的數據可以看出，專項補助中用於平衡貧富差距的項目（社會保障、扶貧補助、支援農業），要到2002年以後才超過30%。儘管如此，中共財政部對於地方政府必須自行安排配套資金才能申請專項補助的規定，反而會擠佔貧窮地區的公共支出金額（Shih and Qi, 2007: 147）。另外，在1999年以前所佔比重最高的價格補貼，其目標是降低城鎮居民的基本生活開銷，並不是針對人均收入較低的農村住戶。由此可見，專項補助的撥付標準顯然和一般對於轉移支付應該用於縮小區域間政府服務支出水平差距的認知有不小的差距。比較特別的項目是用於基本建設支出的補助。這個項目的比重本來並不突出，但是隨著1998年積極財政政策的出台，基本建設佔專項補助總額的比重馬上在1999年上升為32%，超越價格補貼，成為專項補助中最主要的支出項目。

我們結合表1和表2的發現，可以看到：在關係中央政府財力與對宏觀經濟掌控能力的部份，分稅制的改革成功的提高了兩個比例。可是預

算法對於中央與地方事權不合理的劃分，導致地方整體的可支配財政收入不足以支應地方的財政支出需求，必須大量仰賴中央財政的轉移支付。在這個背景下，有兩個政策執行上的問題，使我們對於分稅制的成效不敢過度樂觀。首先，稅收返還的設計精神以及專項補助要求地方配套資金的規定，都有拉開地區差距，或是擠佔地區公共服務支出的效果，並不利於建立合理的縱向財力分配機制的目標。真正用來平衡地區間政府服務水平差距的財政性轉移支付，其比重仍不足以扭轉日漸擴大的區域間貧富差距水平。其次，如果中央能夠堅持建立透明客觀的轉移支付機制的政策目標的話，還是有理順政府間權責關係的機會。可是從官方公開的數據顯示，中央在執行轉移支付的過程中，選擇去擴大隨意性較高、缺少規範性又不透明的專項補助的比重，這就與建立透明客觀制度的目標背道而馳，也助長了地方政府「跑部（步）錢（前）進」的現象（吳敬璉，2005：337）。¹²

從以上的討論可以知道，轉移支付制度無法進一步規範化的關鍵不在中央手中資源的多寡或是對於地方政府的掌控能力，這完全出自中央的選擇。至於是哪些因素導致中共中央在建立了一套看似透明客觀的轉移支付制度以後，卻在執行時愈來愈依賴不透明的政策工具來撥付補助給地方呢？這個問題涉及中共決策過程的黑盒子，外界原本很難掌握門道，可是由於專項補助的資金分配在1998年以後呼應積極財政政策，突出了基本建設支出的重要性，我們正好可以援引學界過去對於大陸地方政府投資行為與中央領導階層關係的研究成果，來一窺中共資源分配決策過程的堂奧。

12. 中共國務院也注意到地方政府「跑部錢進」的現象，而在2006年與2007年下令要求整頓各級政府的「駐京辦」。相關新聞請參考：聯合報，「駐京辦『跑部錢進』，中共大整頓」，2006年9月5日；中國時報，「禁令白搭，駐京辦送禮巧門多」，2007年2月7日；聯合報，「整頓駐京辦，風暴一觸即發」，2007年4月2日。

參、人事任命權與宏觀調控

在六四天安門事件與前蘇聯與東歐前共產國家相繼垮台後，1990年代初期大陸學術界和實務界出現了擔心地方諸侯不聽指揮，中央調控能力式微，要求重振中央國家能力的討論與呼籲（王紹光、胡鞍綱，1994）。針對中共中央的宏觀調控能力是否式微的這個議題，大陸旅美學界黃亞生廣泛蒐集了當時還不甚完整的各省經濟數據，進行嚴謹的學術分析。他發現：儘管中共計畫官僚體系掌握地方經濟資訊的能力遠遜於前蘇聯，¹³ 中共中央對於省級領導的人事任命權卻可以做為事前的控制工具來彌補「資訊不對稱」的問題，有效地節制地方的投資行為（Huang, 1996a）。

一、人事調動權與地方投資行為

黃亞生援引組織理論的「委託與代理」（principal-agent）關係來分析中共中央對於各省投資行為的掌控。他指出：中央領導人必須承擔通膨失控、社會動盪、危及政權命脈的政治責任；省級領導人固然明白過度投資與通膨威脅之間的關係，¹⁴ 但是合乎「經濟理性」的省長會期望在其他省份顧全大局配合壓抑地方投資的時候，自己轄區內的投資能夠比其他省份多些增長——只要中央領導無法及時查出並嚴厲制止。中央與地方之間這種基於各自職務考量所衍生的政策立場歧異，往往是結構性的，如果沒有其他因素的介入，不容易隨地方領導人的更替而有明顯改變。宏觀調控要能成功，關鍵在於中央對地方投資行為及時而有效的監督，而監督有效的關鍵就在於資訊的掌握。黃亞生認為：中共中央對

13. 黃亞生曾經研究過中國大陸和前蘇聯統計機構的發展，請參考Huang（1994；1996b）。

14. 黃亞生研究的焦點是大陸各省（自治區、直轄市）的省（區、市）委書記和省（市）長（或區主席）。為了行文方便，本文都以省委書記和省長來指稱所有的省級領導人，而不另行區分市（區）委書記、市長或自治區主席。

於省級領導人的人事任命權是中共中央克服「資訊不對稱」劣勢的有效工具。

黃亞生認為，面對中央政策要求與地方利益出現歧異時，不同的職務經歷會影響省級領導人所做的決定。他設計了一個官員向心力指標（bureaucratic integration index）。根據決策時會把中央的要求置於地方利益之上的意願強度高低，黃亞生把各省的省委書記和省長區分成四個等級。等級最低，也就是最不願意屈從中央要求的，是長期待在同一省份任職的省級領導人。另外三個等級，由低到高，分別是：從其他省份輪調過來的、曾經在中央部委任職超過三年的、以及同時兼任黨中央和國家領導職位的省級領導人。¹⁵ 這個指標背後對於中央地方關係的假設是：中央可以利用調動省委書記或省長、派中央官員到地方歷練、甚至提拔地方領導人兼任中央領導職位的方式來節制省級領導人的地方主義傾向。畢竟，對於中央領導人而言，比起全國每年六萬到十萬件新開工的投資項目，卅個省份的六十位領導人的管理標準和監督成本顯然要簡單容易得多。黃亞生認為這種運用人事任命權來控制地方投資的做法，屬於監督成本很低的「事前的」控制（ex ante control）（Huang, 1996a: 274~275）。為了強調中央調動省級領導的人事任命權對於控制地方行為的效果，黃亞生還設計了省級領導更換指標。他認為新上任的省級領導最能體會中央的人事調動權的威力，因此也比較會服從中央的要求¹⁶。

對於習慣用派系關係來理解中共政治的讀者而言，上述官員向心力指標的設計方式，其實可能導出正好相反的假設。也就是說，省級領導人和中共中央之間關係的親疏，決定了地方和中央談判的籌碼：官員向心力指標等級愈高的省份，談判籌碼愈高，愈能夠迫使中央調整政策來配合地方利益的需求；向心力等級愈低的省份，愈缺少談判籌碼，只能

15. 官僚向心力指標的實際認定標準，請參考本文統計附錄第一部分的說明。

16. 黃亞生另外還設計了省級領導的任期指標，由於篇幅的限制，這裡僅就其研究中最主要的設計與發現做介紹。

乖乖服從中央的要求。同樣地，由於省級領導的任命要由中央與各省黨委共同決定，強調關係重要性的讀者會認為：新換上來的省級領導為求政通人和，反而會更屈從於地方利益（Huang, 1996a: 199~200, 275~276）。由於這兩個假設對於地方官員向心力高低與官員行為的預測恰好相反，只有透過實證研究的方式才能判斷何者成立。

黃亞生選擇各省每年基礎建設投資裡，中央管理項目和地方管理項目的投資金額做為觀察地方投資行為的指標。選擇這個指標做為依變項，除了基礎建設投資是大陸各級政府固定資產投資中最主要項目的理由外，也是因為黃亞生從大陸各級政府的統計數據中，發現中央投資的項目大多是長期的基礎建設與能源投資，地方政府則偏重短期效益、勞力密集的製造業或服務業的投資，所以這兩種投資項目相當程度的反映了中央與地方的投資偏好。另外，由於許多基本建設投資的資金主要來自每年人民銀行所編的信貸計畫規模，各省份配到的貸款規模是固定的。改革初期，強調地方利益的省領導往往會迫使銀行的省級分行把貸款資金先挪移到地方項目上，然後用中央項目資金不到位的方法「倒逼」人民銀行擴大貸款規模。黃亞生還特別用各省中央項目的投資額佔地方項目投資額的比重做為觀察地方官員是否會強迫中央項目的資金流向地方項目，還是願意犧牲地方項目的擴張來支持中央項目的指標。¹⁷

黃亞生分析了1976到1992年各省的投資行為，發現：當依變項是地方投資金額時，官員向心力等級愈高的省份愈傾向於抑制地方投資；當依變項改成中央與地方項目投資金額的比重時，官員向心力等級愈高的省份愈傾向於抑制地方投資來支持中央項目的投資。在中央明確宣示宏觀調控決心的年份，官員向心力愈高的省份會比平時更加賣力地抑制地方投資。換言之，把官員向心力指標當成地方談判籌碼的假設不成立；

17. 各省官員自己也用這個指標來衡量中央投資項目的執行情況，見Huang（1996a: 288~289）。

中央透過人事任命權的運用就可以有效控制地方投資行為的假設被證實。

二、評論

黃亞生的研究設計相當嚴密，他的依變項不但可以分別觀察省級領導對於執行中央項目與地方項目的態度，他同時還進行了變異效果（*varied effect*）的計量分析，證明官員向心力指標抑制地方項目投資的效果在宏觀調控時期會比平時更加顯著。可惜的是，黃亞生的研究雖然比下一節要介紹的謝淑麗的著作晚了三年才發表，卻沒有加入可以直接檢驗謝淑麗理論的設計。我們在第四節將在加入代表各省談判籌碼的變項以後，沿用他的研究設計來檢驗謝淑麗的理論。這裡先指出黃亞生研究設計的一個限制。

嚴格來說，黃亞生的研究只是證明了中央的人事調動權可以影響各省對於地方項目和中央項目的相對投資行為，他的研究設計還無法推翻地方擁有和中央談判籌碼的假設。理由在於：不管是中央項目還是地方項目的投資，都是用於各省的投資，都有助於帶動地方經濟的增長，也都可能引起通貨膨脹。如果省級領導面對的主要行為誘因是發展地方經濟的績效與領導個人政績考核之間的關連，那麼他（她）們真正關心的其實是地方整體的投資規模，不一定只是地方項目的投資增長。從談判假設的角度出發，如果抑制地方項目的「相對」投資金額可以換來地方整體投資規模的增長，各省省長就沒有理由非要把地方管理項目的投資增長排在第一順位。因此，要檢驗地方的談判籌碼在經改以後升高的假說，必須觀察同時包括中央與地方投資項目的地方投資總規模的變化才恰當。黃亞生研究的依變項只有地方項目和中央項目的投資額，他沒有研究地方投資總規模的變化。我們在第五節將用「修正的談判假說」來代表上述的觀點，並且把地方投資的總規模納入我們的分析。

肆、互惠式問責、地方談判籌碼與地方投資行為

黃亞生的研究或許可以部分說明為什麼大陸經改沒有發生相當於俄羅斯或東歐前社會主義國家轉型過程中的惡性通貨膨脹，但是卻無助於釐清大陸經改初期頻繁出現治亂循環現象的成因。謝淑麗（Susan Shirk）提出的「互惠式問責」分析架構，把中共高層的權力繼承機制與省級領導人的談判籌碼連結在一起，成為許多實證研究建立假設或尋找操作型定義的出發點。本節先說明這個理論的基本邏輯，然後再評介後續相關的實證研究。

一、「互惠式問責」與地方談判籌碼

根據中共黨章的規定，不論是黨的最高領導人（總書記），還是最高權力機構（政治局），都必須經過中央委員會全體大會的認可才能合法產生。謝淑麗因而認定中央委員會是決定共產黨內權力繼承的最重要場域：誰掌握了中央委員會的多數，誰就能控制黨的權力核心，成為共產黨的實權領導者。¹⁸

謝淑麗指出：中共第一代和第二代領導人鞏固自身勢力最主要的手法就是大量安插自己的人馬擔任中央委員，以便在中央委員會全體大會上與對手相競爭。對處於接班位置，但是黨內政治基礎不夠厚實的第三代領導人而言，利用政策路線來討好具有最後「認可權」的其他多數中央委員，不失為建立政治結盟的便宜措施。因此，大多數的中央委員對於具有接班資格的中央領導人而言，不僅只是後者的下屬而已，他（她）們更是中央領導人必須討好的潛在盟友。這些來自黨政軍各部門的中央委員為了仕途的考量，需要中央領導人的保護與政策優惠；中央領導人如果能幫助更多潛在的盟友進入中央委員會，自己在權力接班中的競爭優勢將益形鞏固。謝淑麗把這種雙向的權力依存關係，稱為「互

18. 這裡和以下段落關於謝淑麗理論的介紹，請參考 Shirk（1993）。

互惠問責」(reciprocal accountability)。

透過「互惠式問責」的架構來分析1980年代的財政談判與利改稅的改革，謝淑麗發現：省級官員在1987年產生的第十三屆中央委員會中佔43%，是最大的群體(Shirk, 1993: 85)－根據權力繼承的邏輯－正是第三代領導人必須拉攏的對象。而省級領導人在決策過程中的談判籌碼，則來自於他們在中共最高領導權的競爭裡所扮演的角色。當中央領導出現分歧時，省級領導人的地位變得重要，可以從中央爭取到較多的政策優惠；在中央領導的立場明顯一致時，地方領導人乃至整個中央委員會就只能執行中央領導人的決定而已，沒有多少討價還價的空間。「放權讓利」的「包幹財政」就是中共第三代領導人基於「互惠式問責」的考量採取「討好地方」(playing to the provinces)手法的證據。¹⁹不過，謝淑麗認為這種政治上的共生關係，使得地方官員成為漸進式改革的既得利益者，任何深化市場機制的改革方案，只要觸及地方的既得利益網絡，除非中央領導內部達成一致的共識，否則個別領導人很難下定决心，大刀闊斧地去推動改革(Shirk, 1993: 16~17, 335, 346)。

從以上的說明可以知道，「互惠式問責」的分析架構還需要一個關於中央領導階層立場分合時機的論證，才能解釋1990年代中期以後中共經濟改革模式的轉變。我們認為這個缺陷並沒有推翻謝淑麗理論的價值，理論的核心－新世代領導人與中央委員會成員之間的「互惠式問責」關係－仍然是目前理解中共高層政治的一個有效分析工具；她的理論清楚的指出地方官員具有和中央談判的籌碼與時機，容易找到研究上的操作指標，啟發了不少後續的實證研究。

19. Shirk (1993: 16, 140~143, 169~173)。比較詳細的中文討論，請參考趙學維(2002: 225~227)。

二、地方談判籌碼與地方投資行為

楊大利最先從謝淑麗的理論發展出用各省官員在中央委員會席次的比例做為代表各省談判籌碼的指標。楊大利在最早發表的研究中，是用1987年各省財政上解中央或接受中央補助的金額作為依變項，各省在中央委員會席次的比例為解釋變項來進行迴歸分析。結果發現在中央委員會席次愈高的省份，上繳中央財政的金額也愈高。但是如果把上繳金額最高的上海市排除在外，中央委員席次對各省財政上繳或接受補助的影響就變得不顯著（Yang, 1996）。這個發現和謝淑麗理論的預測完全相反。

楊大利後來與Fubing Su改用1978到1994年各省每年國有部門的基本建設投資金額佔全國國有部門基本建設投資金額的比重做為依變項，各省在中央委員會的席次比重（中央委員與中央候補委員席次以二比一的比重計算）做為解釋變項進行迴歸分析。結果發現：中央委員會席次比重愈高的省份，基本建設投資的金額比重也愈高。中央委員會席次的比重對基本建設投資規模的效果也適用於京津滬三個直轄市以外的其他省份，但是在三個直轄市不顯著（Su and Yang, 2000）。這個發現似乎部份支持了謝淑麗的理論。但是當兩位作者進一步區分發生政治危機（出現嚴重通膨，或是最高領導人下台）和沒有重大危機的年份時，中央委員會席次比重的效果並沒有因政治危機的發生而升高，相反的，其效果變得不顯著。也就是說，在沒有危機的年份，中央委員會席次的比重可以幫各省爭取到較多的資源；但是當發生危機，對於最高領導職位的爭奪最激烈，處於接班位置的中央領導人最需要地方支持的時候，中央委員會的席次反而無法發揮明顯的效果。這個發現，不支持權力繼承競爭與「互惠式問責」之間的關係。

楊大利的研究沒有特別交代各省每年中央委員席次的計算方法。有鑑於官員在五年中央委員任期中，往往由於職務的異動會在中央與地

方、地方與地方之間調動，如果單純用當選中央委員時的職務所在地做為以後五年各省的中央委員席次比例，將會產生不小的誤差。Yumin Sheng在詳細研究了中共歷屆黨代表大會中央委員、政治局委員、政治局常務委員的產生程序以後，提出改進計算每年各省中央委員席次比重的做法，更精確地反應地方利益在中央委員會的比重。²⁰ 他發現：在經改初期，地方官員在中央委員會的比重最高（1978年為44.7%），後來就逐漸下降到1990年代的三成上下。在中央委員會休會期間負責處理黨務的政治局，地方官員的比重從來沒有超過20%。換言之，Yumin Sheng的發現清楚指出，不論從中央委員的產生方式，還是從地方利益在中央委員會席次比重的結果來看，中央都握有絕對的優勢（Sheng, 2005）。這個結論一方面呼應了黃亞生認為中央政府是隨時可以收回對於地方官員的授權的「委託人」觀點，另一方面也對於中央領導人是否有必要去「討好地方」的理論提出了質疑。

徐斯勤改用各省固定資產投資的資金來源當做依變項。他認為：1990年代中期以後，非國有部門的固定資產投資比重快速上升，要觀察中央對於地方投資行為的約束力，不能只觀察國有部門的投資，必須對各省的固定資產投資資金進行整體觀察。而主要投資資金來源中，預算撥款和銀行貸款是由中央政府主導，地方自籌資金和部份銀行貸款是由地方政府主導，因此可以用這兩種資金來源金額的變化來觀察地方的投資行為。外商投資不受任何一級政府主導，所以不納入分析（徐斯勤，2007: 234~240）。徐斯勤還改良了Yumin Sheng對於各省中央委員席次比重的計算方式，加重了同時兼任政治局委員的省級官員所佔的席次比重，然後用1993年到2004年的資料來進行迴歸分析。他發現：在沒有通貨膨脹的年份，中央委員席次比重高的省份可以爭取到比較多中央管控的資金，但是這種效果在統計上並不顯著。但是如果把四個直轄市和其

20. 關於Yumin Sheng計算中央委員席次比重的詳細說明，請參考本文統計附錄的第二部份。

他廿七個省份分開來計算，中央委員會席次比重的效果在直轄市是顯著的，但是在其他省份則不顯著。如果是在實施宏觀調控的年份，中央委員會席次比重愈高的省份反而會抑制地方主導的投資金額，而且這個效果不管是對直轄市還是其他省份都是顯著的。徐斯勤認為這個發現顯示：自從1993年以來，各省在中央委員會席次的比重不但沒有成為各省的談判籌碼，相反的，中央委員席次反而成為中央控制地方投資行為的工具。

三、現有量化研究的檢討

以上本節所介紹的這些研究，他們對於各省在中央委員會席次的比重到底是不是地方和中央談判的有效籌碼的問題，結論有相當大的出入。這裡先檢討他們的研究設計值得保留與可以改進的地方，然後在第五節加入修正後的變項來檢驗他們的結論。

楊大利用各省在中央委員會的席次比例做為地方談判籌碼指標的做法，基本上符合謝淑麗理論的精神，是個不錯的嘗試。可是他用單一年份的資料來觀察各省的中央委員會席次與該省財政上解或接受補助金額之間關係的研究設計並不恰當，因為這只能橫切面的比較各省財政談判結果的差別，無法觀察到同一省份的中央委員會席次出現變化前後對於地方財政談判結果的影響。這樣的研究得出的結果不符合預期，並不令人意外。

Fubing Su與楊大利所做的跨省區時間序列的研究設計，可以觀察同一省份中央委員席次變化對於該省固定資產投資金額佔全國投資額百分比的影響，和單一年份的研究比起來，是比較恰當的研究設計。只是，他們把在中央委員會開會時沒有投票權的中央候補委員席次也納入計算，而且是相當於中央委員二分之一的比重，這種計算方法可能會高估了地方的談判籌碼。不過中央對於直轄市和其他省區的談判態度不同的這個發現，值得後續的研究參考。

比較有趣的是，由於無法取得各省在基本建設投資中地方項目的完整數據，Fubing Su與楊大利選擇用同時包含中央與地方項目的各省基本建設投資總額佔所有省份該項目投資總額的比重來當作替代的依變項。他們認為這是個不得已的選擇，²¹ 因為這讓他們無法像黃亞生的研究那樣進一步區分省級領導人對於中央項目和地方項目態度的差別。但是對於「修正的談判假說」而言，用同時包含中央與地方項目的各省基本建設投資總額佔所有省份該項目投資總額的比重來當做依變項，反而比較適合做為驗證談判假說的依變項。一方面因為這個指標是各省總額佔全國總額的相對比重，正好可以和各省中央委員席次比重的消長直接對照。另一方面，這個相對比重的指標已經排除了投資總量會隨時間而擴大的干擾，更適合進行時間序列的分析。

徐斯勤的研究除了有跨省區時間序列的資料結構以外，也改良了Yumin Sheng對中央委員席次比重的計算方式，提高擔任政治局委員的省級官員的權重；他所選擇的依變項也大致反映了中央和地方偏好的差別，是一個很細緻的研究設計。只是由於以下三個問題，讓我們覺得仍然有重新檢驗的必要。首先，徐斯勤認為應該用每一屆政治局委員人數和該屆中央委員人數的比例來計算政治局委員相對於中央委員的影響力（詳見表3）（徐斯勤，2007：242~244）。這個主張符合謝淑麗理論的精神，我們會在下一節加以採用。但是在實際運算時，他卻將每一位兼任政治局委員的省級官員相對於其他中央委員的權重，從原來的介於8.25倍（十六屆）至9倍（十三屆）又再擴大了十倍。也就是說，徐斯勤實際用來分析的資料裡，一席政治局委員至少相當於83席中央委員的份量（徐斯勤，2007：245，247）！這麼懸殊的相對權重，不禁讓人擔心：如果降低政治局委員的比重，他的研究是否就會出現不一樣的結

21. 見Su and Yang (2000: 221, fn23)。中共官方從1993年開始，才把三資企業納入固定資產投資的統計。在此之前，官方統計的固定資產投資，都是指國有部門的基本建設投資與更新改造投資。

表3 中共十一屆至十七屆中央委員與政治局委員人數與相對比重

	時間	政治局委員	中央委員	政治局委員：中央委員
十一屆	1977.08	23	201	1：8.74
十一屆三中全會	1978.12	27	210	1：7.78
十二屆	1982.09	25	210	1：8.40
十二屆四中全會	1985.09	20	204	1：10.20
十三屆	1987.11	17	175	1：10.29
十四屆	1992.10	21	189	1：9.00
十五屆	1997.09	22	193	1：8.77
十六屆	2002.11	24	198	1：8.25
十七屆	2007.11	25	204	1：8.16

資料來源：作者根據中國共產黨歷屆中央委員大辭典1921~2003自行計算。

果？其次，徐斯勤的研究和Fubing Su與楊大利的研究一樣，都沒有把黃亞生的設計與發現納入考慮，這樣讀者就無從判斷地方的談判籌碼與中央的人事調動控制的效果孰輕孰重？還是相互抵消？最後，徐斯勤把1993年以後中央委員會席次比重較高的省份會在宏觀調控時期壓縮地方投資項目資金的發現，解讀成中央委員會的席次反而變成中央控制地方的工具。我們認為這種解讀是把地方項目的投資增長視為地方談判的唯一目標的誤解，因此更需要透過「修正的談判假說」來加以檢驗。

總結以上的討論，我們可以歸納出幾個結論，做為後續使用量化方法研究大陸中央地方關係的參考。第一、最好是採取跨區域時間序列的資料結構；第二、如果研究目的是觀察中央與地方之間的歧異，理想的依變項最好能分別反映中央與地方行為的一般性傾向差異；²² 第三、同一個地區會同時受到中央政策和地方政策的影響，因此在界定地方利益時，不能把地方政策的偏好完全等同於地方的談判標的；第四、大陸的經濟環境會隨著改革時間的延續而發生變化，研究時必須注意這個時間的面向。

22. 這裡指的是統計學上的中間傾向，也就是平均值的概念。

伍、實證分析

這一節我們遵循黃亞生的研究設計，並加入各省中央委員席次比重的變項和新的資料，來檢驗以下三個假設：

假設一：中央與各省對於投資項目的偏好有明顯差異，官員向心力等級愈高的省級領導人，愈傾向於發展中央偏好的項目，抑制地方投資規模，並降低從中央項目流向地方項目的資金。【控制假說】

假設二：中央與各省對於投資項目的偏好雖然有明顯差異，但是中央委員席次比重愈高的省份，談判籌碼愈高，反而能夠擴大地方投資的規模，並將更多的資金從中央項目流向地方項目。【談判假說】

假設三：中央與各省對於投資項目偏好的差異，可能會隨著經濟體制的調整而出現變化，但是談判籌碼（亦即：中央委員席次比重）愈高的省份，總是能夠擴大國有部門在當地整體投資的規模。【修正的談判假說】

前兩個是黃亞生的研究所採取的假說，第三個是我們所提出的「修正的談判假說」。後兩種假說對於地方談判籌碼與地方投資規模之間關係的預期是相同的，差別只在於：「修正的談判假說」強調應該用地方投資的整體規模做為依變項。「修正的談判假說」基本上認為：中央的人事控制和地方的談判籌碼這兩股力量對於地方投資行為的影響可以同時存在，並不完全互斥，只是會透過不同的機制來展現其影響力。中央與地方政府對於投資項目偏好的差異，反映的主要是兩者對於投資報酬回收時間容忍度的不同，²³ 本質上都是可以推動地區經濟增長的資源；中央主導的投資如果過度擴張，同樣會引起通貨膨脹。「修正的談判假說」不排除在宏觀經濟資訊監控的機制成熟，或是中央財政能力提昇以後，地方轉而向中央爭取擴大中央投資項目的可能性。即使這個現象真

23. 地方政府偏好投資勞力密集產業的行為，也有可能是基於讓地方利益團體分潤投資成果的考量。作者感謝某位匿名評審提醒這個可能性。

的發生了，我們關於地方談判籌碼與地方投資總規模之間關係的預期方向仍然不會改變，那就是：談判籌碼愈高的省份，可以爭取到的地方投資總規模也愈高。

底下先說明我們所採取的統計模型、資料來源，然後報告我們的發現並討論。

一、統計模型

我們觀察的主要依變項是各省每年基本建設投資中地方投資項目的金額。會影響各省地方投資項目的因素，除了前面所討論的省級領導人、各省的中央委員席次比重和宏觀調控政策的變化以外，還必須考慮以前投資的時滯效果、地方財政收入、銀行貸款規模、外商直接投資金額、地區經濟規模、地區經濟發展程度等因素。對於這些因素和地方投資行為的關係，我們用二個模型來表示：

經濟模型 (Economic Model)

$$LI_{it} = a_0 + a_1 NKS_{it}^2 + a_2 LN_{it} + a_3 (L/D)_{it} + a_4 RC_{it} + a_5 DR_{it} + a_6 FDI_{it} + a_7 GRP_{it} + a_8 GRPPC_{it}$$

$$a_1 > 0, a_2 > 0, a_3 < 0, a_4 < 0, a_5 > 0, a_6 > 0, a_7 > 0, a_8 > 0。$$

政治模型 (Political Model)

$$LI_{it} = \beta_0 + \beta_1 APP_{it-1} + \beta_2 BINT_{it} + \beta_3 CC_{it}$$

$$H_{\text{控制}}: \beta_1 < 0, \beta_2 < 0, \beta_3 < 0$$

$$H_{\text{談判}}: \beta_1 > 0, \beta_2 > 0, \beta_3 > 0$$

模型中各變項的說明如下：

1. LI_{it} ：某省某年基本建設投資中地方投資項目的金額。
2. NKS_{it} ：某省某年的淨資本存量。存量愈大的省份，需要的投資規模愈高。黃亞生測試的結果發現淨資本存量取平方值的解釋效果最佳。
3. LN_{it} ：某省某年全部金融機構貸款總額。貸款總額愈高的省份，地方的投資金額也愈高。

4. $(L/D)_i$ ：某省某年全部金融機構貸款總額相當於該省存款總額的比例。在1998年以前，貸存比例的限制既是宏觀調控的重要手段，也有平衡省區資金來源差距的功能。貸存比例愈高的省份往往是經濟發展程度較低的地區，地方投資的金額會愈低。

5. RC_i ：某省財政上繳或接受補助的金額。財政上繳金額愈高的省份，地方投資金額愈低。黃亞生用各省本級財政收支的盈餘和赤字做為替代指標。我們蒐集相關研究和資料後，估算出1980到1984年間各省體制內上繳與補助的數據，²⁴ 並根據中共官方資料調整了財政統計口徑變化，建立了1980到2005年各省一致可比的財政體制上解和體制補助資料，取代收支盈餘和赤字。

6. DR_i ：某省某年可支配財政收入。可支配收入愈高的省份，地方項目的投資金額愈高。可支配財政收入的計算是用各省每年地方本級預算內收入、預算外收入、原體制補助、轉移支付補助、稅收返還相加之和，扣除地方本級預算內支出和財政上繳（或加上中央體制補助）以後所得到的差。²⁵

7. FDI_i ：某省某年獲得外商直接投資的金額。外商投資愈高的省份，地方投資金額也愈高。

8. GRP_i ：某省某年地區國內生產總值，用來衡量地區經濟規模。地區經濟規模愈大的省份，地方投資愈高。

9. $GRPPC_i$ ：某省某年人均地區生產總值，用來衡量地區經濟發展程度。地區經濟發展程度愈高的省份，地方投資愈高。

24. 我們只估算了「包幹財政」裡，地方根據財政談判結果上繳或接受補助的金額。1980年代中央政府經常會額外向地方借款、要求專項上繳，或是扣減每年中央對地方的專項補助。由於這些額外的借款或上繳，並沒有各省完整的資料，並沒有納入我們的估算。詳細的資料來源和估算方法，請向本文通訊作者索取。

25. 在1985年以前，價格補貼被列為負的收入項目沖減財政收入。1986年起，政策性價格補貼才正式列入財政支出項目Wong（1995: 113, 118）。由於1985年以前各省用於政策性價格補貼的資料不完整，為了讓財政收入的口徑一致，本研究中關於各省1986年以後的財政收入，都扣除了政策性價格補貼的支出。

10. APP_{it-1} ：某省某年曾經更換省長或省委書記指數。沒有更換則指數為零，更換一人指數為一，兩人都更換指數為二。這是黃亞生用來衡量中央人事任命權的另一項輔佐指標。迴歸分析時要用落後一年的數值，以調整新任領導和地方之間的蜜月期效應。根據控制假說，新上任的省級領導比較能了解中央的要求，因此領導人更換指數愈高，愈會抑制地方投資。但是根據談判假說，新的領導人由中央與地方黨委共同決定，因此領導人更換指數愈高，愈會擴大地方投資。

11. $BINT_{it}$ ：官員向心力指標。根據控制假說，向心力指標愈高的省份，愈會配合中央政策抑制地方投資。但是根據談判假說，向心力指標愈高的省份，反而愈會擴大地方投資。

12. CC_{it} ：某省某年在中央委員會的席次比重。根據控制假說，中央委員會席次比重愈高的省份，愈會配合中央政策抑制地方投資。但是根據談判假說，中央委員會席次比重愈高的省份，反而愈會擴大地方投資。為了讓中央委員會席次比重的時間計算方式能夠和官員向心力指標相一致，本文調整了Yumin Sheng計算席次×月份的起始方法，請參考統計附錄第二部分的說明。我們另外還提高了擔任政治局委員的省級領導的席次×月份比重，就是用表一所列出的政治局委員和中央委員的相對比重來加權每一位兼任政治局委員的省級官員的席次×月份比重。每一位政治局委員的權重介於7.78到10.29之間。

進行迴歸分析時，我們還加入了五個虛擬變項（dummy variable）：

1. AP ：宏觀調控年份。中共明確採取宏觀調控措施的年份等於1，其他年份等於0。在其他條件不變的情形下，採取宏觀調控措施的年份，地方投資會被壓抑。在本文研究的期間採取宏觀調控措施的年份有：1983, 1986, 1987, 1989, 1990, 1991, 1993, 1994, 2003, 2004, 2005。

2. FP ：積極財政政策年份。中共為對抗亞洲金融風暴的衝擊，在1998~2002年間採取積極財政政策來刺激內需，提振景氣。在其他條件不變的情形下，採取積極財政政策的年份，地方投資會增加。1998~2002年

表4 統計模型各項假設整理（依變項為地方投資項目）

自變項		預期效果	檢驗假說
淨資本存量	<i>NKS</i>	正相關	
貸款總額	<i>LN</i>	正相關	
貸存比例	<i>L/D</i>	負相關	
財政上繳金額	<i>RC</i>	負相關	
財政可支配收入	<i>DR</i>	正相關	
外商直接投資	<i>FDI</i>	正相關	
地區國內生產總值	<i>GRP</i>	正相關	
地區人均生產總值	<i>GRPPC</i>	正相關	
政治模型			
領導替換指標	<i>APP</i>	負相關	控制假說
		正相關	談判假說
官員向心力指標	<i>BINT</i>	負相關	控制假說
		正相關	談判假說
中央委員會席次比重	<i>CC</i>	負相關	控制假說
		正相關	談判假說

等於1，其他年份等於0。

3. *R-east*：東部地區。包括：北京、天津、河北、遼寧、上海、江蘇、浙江、福建、山東、廣東、廣西、海南等12個省、自治區、直轄市。

4. *R-central*：中部地區。包括山西、內蒙古、吉林、黑龍江、安徽、江西、河南、湖北、湖南等9個省、自治區。但是為了避免估計迴歸係數時發生線性重合（*multicollinearity*）的問題，安徽省單獨列出，不屬於任何一個地區。

5. *R-west*：西部地區。包括重慶、四川、貴州、雲南、西藏、陝西、甘肅、寧夏、青海、新疆等10個省、自治區、直轄市。

本研究的資料結構屬於跨區域的時間序列匯總（*pooling of cross-sections of time series*）。由於各省地方項目投資額的變異數可能無法滿

足同質變異 (homoskedasticity) 的假設，使用最小平方估計法 (Ordinary Least Square) 進行迴歸分析的話，估計值會產生偏差，因此改用一般化最小平方方法 (GLS, generalized least square) 來進行迴歸分析。另外基於統計技術考慮，所有的經濟變項都用各省零售物價指數 (RPI) 調整為可比價格，並取對數後再進行迴歸分析。²⁶ 在解讀迴歸統計結果時，截距項代表安徽省的地區效果，因為該省被排除於三個地區的虛擬假設之外。如果截距項為負值，代表安徽省的投資金額低於一億元人民幣。

二、資料來源

各省級官員與中央委員的人事背景資料主要是參考**中國共產黨歷屆中央委員大辭典1921~2003**、**中華人民共和國職官志 (2003年修訂版)**、政治大學中國大陸研究中心的政治菁英資料庫等來源，並透過新華網追蹤最新的組織人事動態。

各省經濟數據，尤其是各省地方項目與中央項目投資額的數據，參考**全國各省、自治區、直轄市歷史統計資料彙編 (1949~1989)**、**改革開放十七年的中國地區經濟、新中國五十年統計資料彙編、新中國五十五年統計資料彙編**等來源。資料來源之間關於個別省份的數據如果不一致時，處理原則如下：先查閱各省統計年鑑比對，若省統計年鑑從缺，則以最新出版的資料來源為準，以免統計口徑不一致。海南1987年以前、重慶1996年以前的數據都分別納入廣東和四川的數據。1996年以後各省基本建設投資的中央項目和地方項目金額數據來自歷年中國統計年鑑。各省銀行貸款的數據來自歷年中國金融年鑑，各省財政上繳、補助等資料則來自財政部的相關出版品與學者的研究報告。

進行分析前要先說明兩點：（一）中國統計年鑑從2004年起就不再

26. 有兩個自變項沒有取對數：接受中央補助的省份RC是負數，不能取對數，在1985年以前許多省份的外商直接投資金額FDI接近零，都不適合取對數。

提供各省基本建設投資中央和地方項目的數據。因此，本文的資料只涵蓋1980年到2003年。日後進一步的研究會再補齊2004年以後的資料。

（二）中共在分稅制改革的談判時做出確保各省未來的財政收入不會低於1993年水準的承諾，導致許多省份當年的財政收入與投資行為明顯異常，暫不納入本文研究的範圍。

三、統計結果

分稅制的實施象徵中共經改策略的重大轉折，因此我們將以1994年為界，分別觀察經改初期與1994年以後，各省的投資行為是否會受到官員向心力和該省在中央委員會席次比重的影響，以及這些影響是否隨著中共經改模式的調整而產生變化。

（一）經改初期：1980~1992年

我們根據黃亞生的研究設計，補充了財政與貸款的資料作為控制變項，並加入各省在中央委員會席次的比重這個變項來進行分析，結果參見表5。

首先把焦點放在我們的模型對於地方項目投資金額的影響上，也就是表5的第二欄。更換省級領導（APP）和官員向心力指標（BINT）的作用方向都符合控制假說的預期，可是只有官員向心力指標的效果是顯著的。中央委員席次比重（CC）的影響效果符合談判假說的預期，統計上也顯著。在經濟變項裡，貸款金額（LN）、貸存比例（L/D）、地方可支配收入（DR）、與外資（FDI）的作用方向符合預期，也非常顯著；地區國內生產總值（GRP）的作用方向和預期相反，也非常顯著；財政上繳或補助（RC）、地區人均生產總值（GRPPC）的作用方向不符合預期，但是都不顯著。淨資本存量（NKS²）的作用方向符合預期，但是不顯著。

接著觀察模型對中央項目的影響。政治模型對於中央項目的影響方

表5 地方項目、中央項目、中央地方項目替代比，1980~1992

自變項\依變項	地方項目	中央項目	中央地方替代比	
政治模型	<i>APP</i>	-0.02 (0.02)	-0.03 (0.04)	-0.01 (0.05)
	<i>BINT</i>	-0.08** (0.03)	0.08 (0.04)	0.15** (0.05)
	<i>CC</i>	0.05** (0.02)	-0.04 (0.03)	-0.09* (0.04)
	<i>AP</i>	-0.07* (0.03)	-0.07 (0.05)	-0.00 (0.06)
	控制變項	截距	-0.29 (0.25)	0.68 (0.42)
	<i>R-east</i>	0.13 (0.07)	-0.44** (0.12)	-0.57** (0.15)
	<i>R-central</i>	0.07 (0.07)	-0.14 (0.11)	-0.21 (0.14)
	<i>R-west</i>	0.03 (0.08)	-0.27* (0.13)	-0.30 (0.17)
經濟模型	<i>NKS</i> ²	0.01 (0.01)	0.05** (0.01)	0.05** (0.01)
	<i>LN</i>	0.72** (0.09)	0.82** (0.14)	0.10 (0.18)
	<i>L/D</i>	-0.23** (0.07)	-0.07 (0.12)	0.16 (0.16)
	<i>RC</i>	0.00 (0.00)	0.00** (0.00)	0.00 (0.00)
	<i>DR</i>	0.26** (0.09)	0.10 (0.14)	-0.16 (0.18)
	<i>FDI</i>	0.04** (0.01)	-0.02* (0.01)	-0.06** (0.01)
	<i>GRP</i>	-0.35** (0.12)	-0.68** (0.20)	-0.33 (0.25)
	<i>GRPPC</i>	-0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
	Adj R-Sq	0.90	0.77	0.19
	N	343	343	343

註：*p < 0.05, **p < 0.01。括號內數字為標準誤（standard error）。

向應該正好和對地方項目的作用方向相反，這裡，所有政治變項的效果都不顯著，其中更換省級領導的效果還和預期的方向相反。經濟變項裡，淨資本存量、貸款總額、財政上繳（或補助）、外商直接投資、地區國內生產總值的效果都是顯著的。比較特別的是，外資的作用方向是負的。換言之，外商直接投資愈高的省份，愈不容易獲得中央項目的投資。這似乎印證了一個說法：1980年代初期廣東雖然享有每年僅需上繳固定金額的優惠財政契約，但是中央也相應地減少了對於廣東基本建設的專項補助金額（Wong, 1995: 98~99）。

再來觀察最足以反映省級領導如何在中央與地方投資項目間作抉擇的中央地方項目替代比例。在這個項目上，更換省級領導的效果既不符合控制假說的預期，也不顯著。官員向心力指標的作用方向合乎控制假說的預期，而且顯著。中央委員席次比重的作用方向符合談判假說的預期，而且顯著。

總結表5的發現，我們可以說兩種假說都同樣獲得支持。雖然更換省級領導人的表現不符合控制假說的預期，但是官員向心指標的效果卻相當顯著。中央委員席次比重的效果既符合談判假說的預期，也非常顯著。

不過，Fubing Su和楊大利的研究告訴我們，中共中央對於直轄市和其他省區治理態度的差異，可能會影響政治模型的表現。我們用和表5相同的模型，但是把京、津、滬三個直轄市和其他省份與自治區分成兩組資料加以對照，結果呈現在表6。

表6的結果呼應了Fubing Su和楊大利的發現：中共中央對於直轄市和其他省區的治理態度的確有明顯的差別。所有的政治變項對於直轄市的地方項目與中央地方項目替代比的效果都不顯著，但是在其他省區則不然。政治變項裡，更換省級領導和官員向心力指標對於地方項目的作用方向雖然都符合控制假說的預期，可是只有後者的效果是顯著的。中央委員席次比重的作用方向符合談判假說的預期，而且非常顯著。對於

表6 直轄市 vs. 其他省區，1980~1992

自變項\依變項	地方項目		中央地方替代比	
	直轄市	其它省區	直轄市	其它省區
政治模型 <i>APP</i>	-0.01 (0.06)	-0.02 (0.02)	-0.06 (0.09)	0.02 (0.04)
<i>BINT</i>	-0.06 (0.07)	-0.06* (0.03)	0.19 (0.10)	0.11* (0.05)
<i>CC</i>	0.02 (0.03)	0.10** (0.02)	-0.04 (0.04)	-0.18** (0.04)
<i>AP</i>	-0.02 (0.09)	-0.08* (0.03)	-0.08 (0.16)	0.02 (0.06)
控制變項 截距	4.12 (2.70)	-0.47 (0.28)	-11.79** (3.93)	0.98 (0.57)
<i>R-east</i> (<i>R-京</i>)	0.17 (0.56)	0.06 (0.08)	0.83 (0.90)	-0.34* (0.14)
<i>R-central</i> (<i>R-滬</i>)	0.19 (0.39)	0.04 (0.07)	1.06 (0.63)	-0.08 (0.13)
<i>R-west</i>	--	-0.03 (0.09)	--	0.16 (0.16)
Adj R-Sq	0.91	0.89	0.69	0.34
N	36	307	36	307

註：* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$ 。括號內數字為標準誤(standard error)。對直轄市樣本進行分析時，*R-京*、*R-滬*分別代表北京與上海的虛擬變項。經濟模型的估計值在此省略。

中央地方項目替代比的影響上，兩個假說的效果仍然無分軒輊，官員向心力指標和中央委員席次比重的效果都符合控制與談判假說的預期，而且顯著。

(二) 經改後期：1994~2003年

經過分稅制改革轉換經改模式以後，先前對於經改初期的分析所發現的政治變項的效果也許會發生變化。我們用表5相同的模型對1994年以後的資料進行分析。結果請見表7。

表7 地方項目、中央項目、中央地方項目替代比，1994~2003

自變項\依變項	地方項目	中央項目	中央地方替代比
政治模型			
<i>APP</i>	-0.02 (0.02)	0.02 (0.04)	0.04 (0.05)
<i>BINT</i>	-0.01 (0.03)	-0.19** (0.05)	-0.17** (0.06)
<i>CC</i>	-0.02 (0.02)	0.09** (0.03)	0.11** (0.04)
<i>AP</i>	0.22** (0.05)	-0.31** (0.09)	-0.53** (0.12)
<i>FP</i>	0.24** (0.04)	-0.02 (0.06)	-0.26** (0.08)
控制變項			
截距	0.86* (0.38)	0.81 (0.68)	-0.05 (0.86)
<i>R-east</i>	-0.05 (0.10)	0.06 (0.17)	0.11 (0.21)
<i>R-central</i>	-0.02 (0.09)	0.50** (0.16)	0.52** (0.20)
<i>R-west</i>	-0.01 (0.10)	0.42* (0.17)	0.43 (0.22)
Adj R-Sq	0.92	0.67	0.36
N	306	306	306

註：* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$ 。括號內數字為標準誤（standard error）。經濟模型的估計值在此省略。

表7的數據讓人驚訝：政治模型的三個主要變項對於地方項目投資的效果不顯著也就罷了，官員向心力指標和中央委員席次比重對於中央項目投資以及中央地方項目替代比的作用方向，不但和原本的預期相反，而且效果還非常顯著。照理說，如果1990年代中期的改革強化了中央對於地方行為的控制能力，使得中央委員席次比重轉變成中央控制地方行為的利器的話，為什麼官員向心力指標反而會去壓抑中央項目的投資額？這個結果令人費解。不過，1994~2003期間，重慶升格為直轄市，中共又在1998~2002年實施積極財政政策，也許是這兩個因素干擾了表7的分析結果。為了檢驗這個猜測，我們先把所有樣本區分成直轄市與非直

表8 直轄市 vs. 其他省區，1994~2003

自變項\依變項	地方項目		中央項目	
	直轄市	其他省區	直轄市	其他省區
政治模型 <i>APP</i>	0.00 (0.04)	-0.01 (0.02)	0.11 (0.06)	-0.01 (0.04)
<i>BINT</i>	0.03 (0.07)	-0.05 (0.03)	-0.05 (0.10)	-0.1 (0.06)
<i>CC</i>	0.02 (0.05)	-0.02 (0.02)	0.09 (0.08)	0.10** (0.03)
<i>AP</i>	0.49** (0.08)	0.12* (0.05)	-0.09 (0.12)	-0.23* (0.09)
<i>FP</i>	0.22** (0.07)	0.18** (0.04)	-0.06 (0.11)	0.06 (0.07)
控制變項 截距	-3.16 (2.07)	1.23** (0.37)	-3.13 (3.17)	-0.48 (0.75)
<i>R-east</i> (<i>R-京</i>)	-1.63** (0.39)	-0.10 (0.08)	-0.09 (0.59)	0.06 (0.15)
<i>R-central</i> (<i>R-滬</i>)	-1.25 (0.76)	-0.08 (0.07)	-1.89 (1.17)	0.58** (0.13)
<i>R-west</i> (<i>R-渝</i>)	-0.19 (0.20)	-0.20* (0.08)	-1.43** (0.30)	0.67** (0.16)
Adj R-Sq	0.97	0.94	0.92	0.68
N	37	269	37	269

註：* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$ 。括號內數字為標準誤（standard error）。經濟模型的估計值在此省略。
對直轄市樣本進行分析時，*R-京*、*R-滬*、*R-渝*分別代表北京、上海、重慶的虛擬變項。

轄市的其他省區，再用相同的模型重新進行迴歸分析，結果請見表8。

表8的結果比較沒有那麼突兀，但是仍然有些令人疑惑的地方。三個主要的政治變項對於直轄市兩種投資項目的效果都不顯著，這原本就在預料之中。至於非直轄市的省區部分，只有中央委員席次比重對於中央項目投資額的效果是顯著的，但是作用方向卻和談判假說的預期相反。積極財政政策（FP）增加地方項目投資的效果符合預期，而且不分直轄市與非直轄市都非常顯著。可是緊縮政策（AP）會增加所有省市的地方項目投資額，而且效果還很顯著。這個結果告訴我們，表8的迴歸模型可

能忽略了某些重要的變化，才會得出緊縮政策年份會增加地方項目投資額的這個奇怪結果。由於1998~2002期間中共首度實施積極財政政策，本文第二節對於轉移支付的討論也發現中央財政部門愈來愈傾向透過不透明的專項補助的方式來補助地方，而基本建設支出又已經在1999年成為專項補助最重要的支付項目。也許政治模型的三個變項對於地方投資行為的影響，在實施積極財政政策的年份和平時會有不一樣的效果。基於這個猜測，我們在表7固定效果（fixed effects）的迴歸模型中加入積極財政政策與三個政治變項的互動項，然後針對非直轄市的所有省區的投資行為進行變異效果（varied effects）的迴歸分析。結果請見表9。

表9的數據顯示，在沒有實施積極財政政策的年份，政治模型的三個變項對於地方項目投資額的作用方向與效果，其實仍然和分稅制實施前一樣，主要的變化都發生在實施積極財政政策的年份。首先，更換省級領導對於所有項目投資額的效果都不顯著；官員向心力指標會壓抑地方項目的投資額，但不影響中央項目的投資額；中央委員席次比重不但會擴大地方項目的投資額，也會增加中央項目的投資額。中央委員席次比重對於中央項目投資額的影響方向和效果雖然和假設二的談判假說預期的相反，但是從第二節對於分稅制的討論我們知道，地方整體的預算內和預算外收入在1990年代後期已經不足以負擔地方本級的財政支出責任，必須仰賴中央的轉移支付才能有餘力從事經濟建設。由於背景因素的改變，使得中央委員席次比重較高的省份會去爭取較高的中央項目投資，這個現象雖然與假設二的預期有出入，但是卻符合假設三「修正的談判假說」的預期。

比較有趣的變化出現在積極財政政策與官員向心力指標和中央委員席次比重的互動項係數上。表9的數據顯示，在實施積極財政政策期間，官員向心力指標對於地方項目投資額的影響，會在平時效果的基礎上向正值的方向增加0.11個百分點。由於官員向心力指標較高省份的地方項目投資額，在平常時期會被壓抑0.11個百分點，兩相抵消後，在實施積

表9 積極財政政策對非直轄市省區投資行為的變異效果分析，1994~2003

自變項\依變項	地方項目	中央項目
政治模型		
<i>APP</i>	-0.00 (0.02)	-0.01 (0.04)
<i>APP×FP</i>	0.05 (0.03)	-0.01 (0.05)
<i>BINT</i>	-0.11** (0.03)	-0.11 (0.07)
<i>BINT×FP</i>	0.11** (0.03)	0.05 (0.05)
<i>CC</i>	0.04* (0.02)	0.11** (0.04)
<i>CC×FP</i>	-0.10** (0.03)	-0.03 (0.06)
<i>AP</i>	0.07 (0.05)	-0.24* (0.09)
控制變項		
截距	1.53** (0.39)	-1.03 (0.79)
<i>R-east</i>	-0.06 (0.08)	0.09 (0.17)
<i>R-central</i>	-0.08 (0.08)	0.54** (0.16)
<i>R-west</i>	-0.21* (0.09)	0.72** (0.18)
Adj R-Sq	0.94	0.68
N	269	269

註：* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$ 。括號內數字為標準誤(standard error)。經濟模型的估計值在此省略。

極財政政策年份官員向心力指標對於地方項目投資額的影響效果就趨近於零（ $-0.11+0.11=0$ ）。²⁷ 至於中央委員席次比重對於地方項目投資額的影響，在實施積極財政政策期間，這個影響會在平時效果的基礎上向負值的方向增加0.1個百分點。換言之，中央委員席次比重對於地方項目投資額的效果，在實施積極財政政策期間，會從平時的增加0.04個百分

27. 關於互動項迴歸係數估計值的解釋方法，請參考本文統計附錄第三部份的說明。

點，變成降低0.06個百分點（ $0.04 - 0.1 = -0.06$ ）。這個結果超出控制假說和談判假說所能解釋的範圍，畢竟積極財政政策是鼓勵投資的增長，怎麼原本會擴張地方投資的政治變項，反而會來壓抑地方投資的增長呢？其實這和中共財政部要求申請專項補助的地方政府必須準備配套資金的規定有關。²⁸ 在1998年以前，專項補助佔轉移支付總額的比重尚未超過20%，基本建設支出佔專項補助總額的比重也不到10%（請參考表2），統計上還不容易看出這個要求配套資金的規定對於地方項目資金的影響。在實施積極財政政策期間，中央大量透過專項補助的方式來支援地方，其中基本建設支出佔專項補助總額的比重也快速上升，這意味想要透過專項補助的管道爭取基本建設經費的地方政府，勢必得犧牲一部分原本要用於地方項目的投資作為配套資金。因此，爭取到中央項目資金（包含專項補助）愈多的省份，地方項目的投資規模勢必會被壓縮。表9關於中央委員席次比重的迴歸係數的相關估計值，正好說明了這個現象：在實施積極財政政策期間，中央委員席次比重每提高一個百分點，該省份所獲得的中央項目資金可增加0.11個百分點；²⁹ 可是該省為了爭取中央項目中對於基本建設的專項補助，必須犧牲部分地方項目的資金當作配套資金，這就造成該省地方項目的投資規模在積極財政政策年份要降低0.06個百分點。只要這個交換能夠提高一個省份基本建設的整體投資規模，我們認為這就符合「修正的談判假說」的預期。

到目前為止，控制假說和修正的談判假說對於地方投資行為的預測

28. 關於地方需要準備配套資金才能申請專案補助的規定，請參考Ahmad（1998: 234~235）；Shih and Qi（2007: 147）。另外，中共財政部每年向全國人大提出的〈關於某某年中央和地方預算執行情況的報告〉中都會在提到某些項目的專項轉移支付資金或補助金時，特別提到「地方財政也相應安排了資金」。例如2004年的預算執行情況報告就提到建立改善部份企業軍轉幹部生活困難狀況的財政保障機制，以及撥付特大防汛抗旱補助費和應急度汛項目資金時，「地方財政也相應安排了資金」。詳見中國財政年鑑（2005：17）。

29. 中央委員席次比重和積極財政政策的交互項對於中央項目的效果不顯著，因此其迴歸係數視為零， $0.11 + 0 = 0.11$ 。

大都獲得統計結果的支持。由於這兩個假說的主要政治變項對於地方項目投資規模的作用方向正好相反，到底這兩個變項的效果會相互抵銷？還是其中一個變項的效果會勝出？這就要檢驗各省國有部門的整體基本建設投資規模才能確定。結果請見表10。

表10的依變項是各省每年國有部門的整體基本建設投資規模（中央項目與地方項目的加總）占當年全國國有部門基本建設投資規模的比重，這是我們用來檢驗假設三的依變項。修正的談判假說主張，地方官員雖然比較偏好投資於回收期短、勞力密集的產業，但是當地方財政收入連應付基本的政府支出責任都有困難的時候，地方官員當然要透過各種管道爭取中央財政的轉移支付——即使這些補助往往伴隨著附帶條件和限制。因為在中共的黨國體制裡面，地方官員真正關心的其實是自己的政績與未來仕途，不是地方項目或中央項目的投資比例，更不是地方的選票。再加上，地方整體（包括中央項目與地方項目）投資規模的擴張是通貨膨脹壓力的真正來源，也是中央領導必須監控的標的。因此，如果要檢驗控制假說和談判假說對於地方投資行為影響力的相對強弱，就必須用這兩個假說對於各省整體投資規模的效果來做判準。

表10的前兩欄是針對所有省市的分析。數據顯示，更換省級領導的效果只有在經改前期才符合控制假說的預期，但是效果在兩段期間都不顯著。官員向心力指標的作用方向雖然都符合控制假說的預期，但是都不顯著。中央委員席次比重的作用方向不僅都符合談判假說的預期，而且在兩段期間都非常顯著。這個初步的結果說明：儘管官員向心力指標愈高的省級領導會壓縮地方項目的投資規模，但是談判籌碼愈高的省份所能獲得的總體投資規模也愈高，其效果甚至遠超出官員向心力指標的壓抑效果。即使我們把樣本區分成直轄市和非直轄市省區來進行分析，上述的結論也沒有太大的改變。控制假說的兩個變項對於兩段期間直轄市投資行為的影響方向既不符合預期，也不顯著。只有官員向心力指標在經改後期對於非直轄市省區的投資行為影響方向符合預期，但是不顯

表10 各省基本建設投資占全國總額比重，1980~2003：「修正的談判假說」

自變項	1980~1992	1994~2003	1980~1992		1994~2003	
	全部省市	全部省市	直轄市	其他省區	直轄市	其他省區
政治模型 <i>APP</i>	-0.01 (0.10)	0.02 (0.08)	0.05 (0.20)	-0.07 (0.11)	0.01 (0.08)	0.03 (0.09)
<i>BINT</i>	-0.02 (0.11)	-0.12 (0.10)	0.00 (0.21)	-0.19 (0.13)	0.16 (0.13)	-0.03 (0.11)
<i>CC</i>	0.26** (0.07)	0.40** (0.06)	0.18 (0.10)	0.24* (0.11)	0.24* (0.11)	0.37** (0.07)
<i>AP</i>	0.02 (0.13)	-0.36* (0.18)	-0.35 (0.34)	0.11 (0.15)	0.62** (0.17)	-0.30 (0.18)
<i>FP</i>	--	-0.57** (0.13)	--	--	0.03 (0.15)	-0.50** (0.15)
控制變項 截距	2.49* (1.13)	0.17 (1.36)	-7.12 (8.30)	2.92* (1.38)	-15.69** (4.27)	-0.38 (1.51)
<i>R-east</i> (<i>R-京</i>)	0.46 (0.32)	0.10 (0.34)	2.28 (1.90)	0.84* (0.34)	-1.09 (0.80)	0.12 (0.31)
<i>R-central</i> (<i>R-滬</i>)	0.25 (0.30)	0.46 (0.32)	6.64** (1.32)	0.37 (0.31)	1.31 (1.57)	0.48 (0.27)
<i>R-west</i> (<i>R-渝</i>)	-0.53 (0.36)	0.42 (0.35)	--	-0.11 (0.40)	-3.40 (0.40)	0.47 (0.32)
Adj R-Sq	0.65	0.82	0.91	0.70	0.99	0.79
N	343	306	36	307	37	269

註：* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$ 。括號內數字為標準誤（standard error）。經濟模型的估計值在此省略。對直轄市樣本進行分析時，*R-京*、*R-滬*、*R-渝*分別代表北京、上海、重慶的虛擬變項。

著。中央委員席次比重對於直轄市的影響方向不僅都符合預期，其效果在經改後期也是顯著的。中央委員席次比重對於非直轄市省區的影響方向則都符合預期，在兩段期間也都顯著。我們可以說，表10的分析證明了地方談判籌碼對於各省投資行為的影響效果一直都超過中央人事調動權的影響力。

四、小結

總結以上的分析結果，我們可以歸納出以下幾點結論。第一，人事

任命權的確是中共中央掌控省級領導人行為，凸顯中央意志的重要工具。表現在我們的統計結果裡，就是官員向心力指標壓抑地方投資的效果，這個效果在分稅制實施前後都是顯著的。第二，中央委員會席次的比重確實是地方在與中央進行資源分配談判時爭取擴大地方項目的主要籌碼，這個效果在1998年中共推出積極財政政策以前都是顯著的。第三，如果就包含中央與地方項目在內的各省國有部門基本建設整體投資規模來做比較，地方談判籌碼擴大投資的效果，遠超過中央透過人事調動的壓抑效果。第四，分稅制的實施剝奪了地方財政的自主權，使得整體地方財政收入無法負擔財政支出責任。當經濟成長速度趨緩時，地方政府不得不用犧牲地方項目資金的方式來爭取中央項目的投資。上面的前三點結論，說明地方談判籌碼對於中央資源分配決策的影響效果確實存在。最後一個結論是否代表地方的談判籌碼從此就要和地方財政的自主權一起消失了呢？要回答這個問題，必須先釐清我們對於中央地方關係與中共列寧式黨國體制特質的認知，才能有比較清楚的掌握。

陸、中央與地方關係的再評估

當地方政府自主支配的收入不足以支付轄區內政府服務的開銷，全國一半以上的財政收入不是由中央掌控，就是必須透過中央返還或轉移給地方政府的現象出現時，地方官員是不是就只能以中央的好惡為好惡，完全喪失了和中央談判的籌碼呢？對於這個問題，強調中央掌握了對於地方官員的人事考核、任命調派權限、以及晉身中央委員管道的學者，也許會傾向於肯定的答案。強調中央領導彼此間存在競爭關係的學者，則會傾向於否定的答案。我們認為，這兩種觀點都是中央地方關係中的重要面向，只是過去的研究沒有清楚的區分兩者的差別與交集，才會產生對於同一個現象的各自表述。兩種觀點的差別涉及我們對於權力邏輯的認知與制度誘因運作方式的理解；兩者的交集牽涉到實證研究的設計與證據的解釋。這裡分別加以說明。

首先讓我們把「地方官員的談判籌碼」所指涉的中共列寧式黨國體制內部的切割線，就是毛澤東所謂的「矛盾」加以釐清。本文所介紹的相關實證研究在談到地方官員的談判籌碼時，有一個共同的前提，就是地方官員不需要為宏觀調控失敗的後果負責，而中央領導卻必須承擔經濟「硬著陸」、威脅政權穩定的責任。從這個中央與地方政策立場存在差異的前提出發，中央項目與地方項目當然代表中央與地方不同的施政優先順序；中央與地方項目投資額的相對變化，也就被視為地方談判籌碼升降的指標。這樣的思路所指涉的「矛盾」，顯然是地方整體和中央領導集體之間的博弈，是一種水平的切割。當宏觀調控循環反覆的出現、政府歲收與中央收入兩個比例快速下滑、以及市場割據行為當道的時候，以這些經驗為基礎，分析演繹的結論會強調這種地方對抗中央的矛盾，是相當自然的。順著這個思路，當中央強化了對於地方官員的監控機制和技術，地方政府又必須仰賴中央財政補助才能提供基本政府服務的狀況出現以後，地方官員的談判籌碼自然會隨著宏觀形勢的變化而消失。不過，這樣的結論卻無法回答：為什麼在分稅制實施以後，審核標準不透明的專項補助會逐漸超越規則透明的稅收返還與均衡性轉移支付補助，成為中央對地方財政轉移支付的主要管道？

「互惠式問責」的觀點，指出了另一條切割線的存在，也對中央避開透明客觀的機制，把將近1/3的財政轉移支付用不透明的專項補助方式來進行分配的現象，提示了可能的線索。中央領導與省級領導人間的「互惠式問責」關係，源自於個別中央領導人必須尋求過半數中央委員的支持，以鞏固自己在權力繼承競爭中的優勢權力邏輯而來。因此，即使中央領導人掌握了對於省委書記與省長的考核與任命權，還是不得不採取「討好地方」的策略來尋求政治結盟。從「互惠式問責」出發來觀察中央地方關係，可以找出兩種矛盾。第一種矛盾就是上面所提到的，全體地方領導與中央領導集體之間的博弈，也就是水平的切割線。第二種矛盾則是某一位中央領導人和某些省級領導結盟，來和另外幾位中央

領導人與其他省級領導的結盟進行權力繼承的競爭。這種矛盾是以個別中央領導人為起點，把整個黨國體制從中央到地方垂直的切割開來。在這條垂直切割線內的中央領導必須去討好具有結盟關係的省級領導，提供必要的政治保護，或是提供額外的資源來美化省級領導的政績以利後者仕途的發展，也確保自己的繼承競爭優勢。如果現任最高領導人與某位被隔代指定的接班人處於權力交接時期，或是同時有兩位以上的中央領導人處於「準接班」位置的競爭關係時，競爭雙方對於運用這種「討好地方」策略的需求應該十分強烈，但是在強調穩定與團結的前提下，這些較勁當然不能公開透明，這就說明了專項補助佔轉移支付總額的比重恰好會隨著積極財政政策的實施而驟增的現象。本文第五節的實證分析也證明：中央委員席次比重愈高的省份，確實會獲得較高的中央項目的投資額，即使該省必須犧牲一部分的地方投資來做為配套資金；而中央委員席次比重的高低也確實和各省整體基本建設的相對投資規模成正相關。因此，省級領導的談判籌碼其實來自於他（她）們在權力繼承競爭賽局中所扮演的角色，中央委員席次比重愈高的省份，就是個別中央領導人必須討好的政治結盟對象。從垂直矛盾的角度來看，地方談判籌碼和地方自主財經資源的多寡其實沒有必然的關係。我們提出「修正的談判假說」，認為省級領導真正需要的，其實是自己發展地區經濟的政績，而不是單純追求地方項目投資增長的道理也在此。

這種強調中央地方垂直矛盾的觀點，其實相當接近傳統的派系政治理論。已經有學者從中央地方垂直矛盾的觀點來重新解釋派系政治與中國經濟快速成長的關係（Cai and Treisman, 2006），或是設計量化指標來探討省級領導人的派系關係強度與各省從國家銀行體系所分配到的貸款規模之間的關聯（Shih, 2004; Shih, 2008）。由於篇幅的關係，這裡就不介紹。接下來，讓我們從這兩種切割線的角度來重新檢視本文所介紹過的研究。

黃亞生的研究設計由於強調中央項目與地方項目，分別代表中央與

地方主義傾向的政策優先順序，沒有進一步分析各省整體投資的相對比重，所以是沿著水平矛盾的切割線來處理中央地方關係。官員向心力指標雖然很準確地掌握了中央的人事調動權對於個別省級領導人行為的垂直控制效果，但是這個指標並不能掌握省級領導人在中央權力繼承競爭賽局中所扮演角色的影響力，因為並不是所有的省委書記和省長都具有中央委員的身分。在研究的觀察期間，有相當數目的省委書記和省長只是沒有表決權的候補中央委員，或是連候補中央委員的資格也沒有（Bo, 2003: 81~84）。官員向心力指標和中央委員席次比重的重合度不高，顯示這兩種指標代表的是不同的垂直權力關係（控制vs.結盟），本文的研究才能觀察到兩者效果的差異。

謝淑麗提出「互惠式問責」與「討好地方」策略之間的關係時，並沒有特別說明中央領導人是要討好所有具中央委員身分的省級領導人，還是只針對某些省市的領導人。對於財政體制從「分灶吃飯」到「財政大包乾」的演變，謝淑麗認為中央採取的手法是「集中利益到少數，分攤成本給全部」（Shirk, 1993: 16, 140~143, 169~173）。這個觀察已經非常接近垂直矛盾的視角，可是她在著作中並沒有進一步申論，甚至完全沒有討論派系與「互惠式問責」之間的可能關聯。另一方面，她強調省級領導人是第十三屆中央委員會裡最大的群體，是中央領導必須拉攏的對象（Shirk, 1993: 85）；還把1990年中央因為廣東省長葉選平的高調反對而暫緩實施分稅制的例子，當作地方談判籌碼升高的證據（Shirk, 1993: 194~195）。這又是典型的水平矛盾的論證方式。也由於謝淑麗沒有特別區分中央地方關係的這兩種切割面向，才導致後來根據「互惠式問責」觀點所進行的實證研究，研究結果大相逕庭。

Fubing Su與楊大利對於各省中央委員席次比例的計算方式雖然不盡完善，使用的依變項無法區分中央項目與地方項目的相對變化，他們的延伸假設（發生政治危機或最高領導人更換的年份，地方談判籌碼會更高）也沒有獲得證實，不過他們是最早從垂直矛盾的角度來檢驗地方談

判籌碼的實證研究。

Yumin Sheng 對於中央委員遴選過程的研究，則是從水平矛盾的角度來解讀「互惠式問責」的觀點。他對於權力繼承競爭與省級官員整體在中央委員會席次比例之間關係的假設如下：「如果中央可以透過幹部輪調的方式來改變地方領導整體在中央委員會席次比例的話，中央其實根本不需要去討好任何特定的省份；但是中央領導內部可能由於權力鬥爭的互相牽制，無法有效降低地方官員在中央委員會席次的比例。因此，「互惠式問責」的觀點要成立的話，地方官員在中央委員會的整體席次比例必須持續上升，或是一直維持在高檔」（Sheng, 2005: 345~346）。從上面這段話可以看出，Yumin Sheng強調的是謝淑麗論證中採取水平矛盾觀點的部份。但是這段話中有一點是和垂直矛盾的觀點不謀而合的，就是：中央其實根本不需要去討好任何特定的省份，因為官員本來就可能在中央與地方或是各省之間輪調。從垂直矛盾的角度觀察，「互惠式問責」的關係存在於到個別省份任職的中央委員與個別中央領導人之間，這個關係和地方官員在中央委員會整體的席次比例沒有必然關連。各省官員在中央委員會的整體席次從1978年的44.77%一路下降至2002年的23.12%的這個現象（Sheng, 2005: 349），只是證明中共中央審查與推薦中央委員候選人的權力可以掌控中央與地方之間的水平矛盾，如此而已。

垂直矛盾強調的政治結盟關係是跟著人走的，不是固定附著在某個特定的省份，因此不會認為每個省級行政區都具有獨立的權力基礎。薄智躍用各省中央委員席次比重做為依變項，然後分析人口、財經指標與中央委員席次比重關係的研究設計，雖然確認了中共對於直轄市、人口大省與富裕省份領導的重視（Bo, 1998），但是這種把各省的談判籌碼完全視為經濟資源與人口數量函數的作法過於靜態，無法捕捉到中央與地方關係的動態變化。反倒是他後來對於從中央被派到各省擔任副省級以上領導職位官員的研究，雖然是利用質化的方法，不過他發現有兩點

隱約指向垂直矛盾的存在：（一）中央派遣這些省級領導的目的除了增加他們的歷練外，還包括權力繼承競爭的考量；³⁰（二）在這些從中央被派到地方歷練的官員中，具有共青團背景和「太子黨」身分者，與中央領導的關係最緊密（Bo, 2003: 87~88）。可惜的是，薄智躍只是點到為止，並沒有進一步的討論。

徐斯勤的研究雖然注意到謝淑麗的「互惠式問責」強調的是垂直面向的權力關係，但是他和Yumin Sheng一樣，認為謝淑麗所強調的只是地方整體和中央領導集體間的垂直性權力對抗，而不是垂直的切割（徐斯勤，2007：216，224，230）。所以他才會把地方項目的投資等同於地方利益，以至於當他發現中央委員席次比重對於依變項的影響方向轉變時，認為這是地方對抗中央的武器變為中央控制地方工具的證明，而沒有考慮別的可能因素（徐斯勤，2007：255）。³¹

總結以上的討論，我們認為：中央與地方官員之間由於轄區與所負政治責任的不同，導致他們在政策偏好上的差異，是普遍存在於所有大中型國家的現象，也是我們所謂的水平切割的矛盾。在從國家社會主義向市場經濟轉軌的過程中，中央政府必須強化對於地方政府行為的監控能力，才能把這種由於行政層級內在的制度誘因矛盾造成的副作用降至最低。從「政府治理」的角度來說，中共在1994年以後所實施的集權中央的改革模式，包括分稅制在內，都是正確的改革方向，也對中央與地方關係造成全面的影響。關於這個面向的發展，已經有許多學者加以討論（鄭永年，1999；Yang, 2004）。可是，「徒法不足以自行」。市場經

30. 例如，文革結束以後，陳國棟與汪道涵被派到上海的主要目的是穩住這個「四人幫」的根據地，江澤民與芮杏文的使命則轉為振興上海的經濟。萬里到安徽、林乎加到天津與北京，以及項南到福建的目的，則是確保這些地區是在改革派的掌握之下，Bo（2003: 75）。

31. 徐斯勤選擇的依變項無法清楚的區別實際用於各省中央項目與地方項目的金額，以致影響了分析的結果。因為我們利用表7的模型來分析1994~2003年間來自預算撥款與銀行貸款（中央掌控），以及銀行貸款與地方自籌（地方掌控）的各省資金佔全國資金比例的變化，結果發現中央委員席次比重對於兩者都有顯著的提高效果。

濟要能有效運作，政府的相關監管制度就必須相對客觀透明，更不可以球員兼裁判，破壞遊戲規則的公平性。從這個角度來觀察，國有部門在大陸經濟領域所佔的比例仍然過高，不僅有礙市場的公平競爭，更會受到黨國體制權力邏輯的利用，而侵蝕了原本必須公開透明的制度運作基礎。換言之，中央內部的垂直矛盾會腐蝕中央為了解決中央與地方的水平矛盾所進行的制度創新的努力。這種垂直矛盾與水平矛盾交互影響的例子在1980年代「包乾財政」的歷次議價過程，以及分稅制實施後轉移支付愈來愈偏重專項補助的現象中都可以看到：即使中央已經強化了對於地方官員的掌控，也建立了客觀透明的分配機制，中央還是愈來愈倚賴透過不透明的方式來分配資源。

釐清了分析架構的概念以後，接下來就是有多少證據可以證明中共中央領導人彼此間存在垂直矛盾的問題。由於中共高層政治的隱密性，外界很難找到直接而有系統的證據來加以證明。因此，研究策略的選擇就相當重要。我們認為，在黃亞生的研究設計基礎上，「修正的談判假說」是一個可行的研究策略。因為這樣的研究設計一方面保留了水平矛盾角度的分析基礎（中央與地方的政策偏好的確有差異），另一方面也納入垂直矛盾的思路（只要有助於最高目標的達成，政治盟友相互拉拔的手段可以超越既定政策偏好的限制）。正是基於這樣的認識，本文的研究結果不僅證明了中央控制手段與地方談判籌碼的存在與效果，同時還比較了兩種效果的相對強度。

除了本文的分析結果以外，中共審計署的審計報告也透露了類似的訊息。對於2002年「中央專項轉移支付管理中存在的主要問題」的審查意見，審計報告揭露了財政部在分配社會保障、中小學建設等十項補助資金時，將國家明確規定不應給予補助的地區和單位納入補助範圍的不當措施以後，還留下一段耐人尋味的文字：「財政部在專項轉移支付和年終結算中為本系統安排一些資金，特別是一些司局利用職權向地方財政對口處室安排資金的做法由來已久，審計署多次提出異議，但一直沒

有得到很好的解決。這種作法缺乏依據，違背財政分級管理的原則，有一定的弊端。」（李金華，2003：36）我們相信，審計報告的這一段意在言外的評論，指涉的其實就是中央領導人為了維繫與個別省份官員的結盟關係而刻意打開的後門。

柒、結論

本文對於中央地方關係的研究，是基於以下兩個假設。首先，經改以來，中共中央領導人在處理中央地方關係時，必須面對兩種相互衝突的政治需求。身為國家領導階層的一份子，中央領導人必須承擔通膨失控、社會動盪、危及政權命脈的政治責任，因此必須經常監控，甚至抑制地方政府的投資衝動，這是國家領導這個公共角色所賦予的責任。其次，做為集體領導的一份子，中央領導人為了鞏固甚至擴大自己在黨內的政治實力，以便在未來的權力繼承競爭中勝出，往往要利用資源分配的手段來尋求政治盟友，這是處於接班人位置的中央領導人的自利需求。

根據第一個假設，我們引申出水平矛盾的概念，認為這是治理大中型國家或是進行社會主義經濟轉型時所必定要反覆面對的課題。黃亞生、Yumin Sheng與薄智躍的研究都指出：經改以來，中共中央的確強化了對於整體地方官員的監控機制與能力。我們的研究再度證明了黃亞生的研究發現，就是中央可以利用調動省委書記或省長、派中央官員到地方歷練、甚至提拔地方領導人兼任中央領導職位的方式來節制省級領導人的地方主義傾向。這個發現指出了極權政體的控制機制在漸進式經改模式下的剩餘價值。

根據第二個假設，我們引申出垂直矛盾的概念，認為這種中央領導人與省級領導間的政治共生關係是中共列寧式黨國體制的特殊產物。謝淑麗認為這種「互惠式問責」的關係可以從1980年代的地方「財政包乾」、國有企業利潤留成、承包經營責任制的一對一談判模式中看到端

倪。Fubing Su與楊大利、徐斯勤則用各省在中央委員會席次的比重當作指標，發現「互惠式問責」與各省的投資行為也有密切的關係。本文的研究結果除了確認中央委員會席次比重與各省投資行為的關係以外，另外提出「修正的談判假說」來比較中央的人事控制權和各省中央委員席次比重的這個談判籌碼，對於各省投資行為的相對影響力。我們發現中央委員席次比重的影響力一直都超過中央人事控制權的影響力。

結合水平矛盾與垂直矛盾的概念分析與研究發現，我們認為：列寧式黨國體制賦予中共中央的人事控制權，固然可以幫助中共在經濟轉型期節制地方的諸侯經濟，但是黨國體制缺乏明確權力繼承規則的副作用也不容忽視。最明顯的例證就是分稅制實施以後，中共中央不願貫徹建立透明客觀的轉移支付體制的長遠目標，反而急於擴大專項補助的範圍來鞏固個別領導人自身政治基礎的行為。

我們以為，隨著兩位第五代領導人在中共十七大擔任政治局常委準備接班的態勢，未來應該出現更多檢驗「互惠式問責」理論的機會和線索。畢竟，胡錦濤是十四與十五屆唯一的第四代領導人，經歷了兩屆政治局常委任期的歷練，才在十六大正式接班。他在第四代領導人中沒有競爭對手，而且有十年的實習時間。反觀習近平和李克強都是在十七大才被拔擢為指定的接班人，在2012年以前只有五年的見習時間。不論中共黨章如何強調穩定與團結，現任政治局常委中「唯二」的第五代領導人之間無可避免的會出現競爭關係。同時，2012年現任的資深政治局常委都要退休，想要搶進政治局乃至搶佔政治局常委位置的各方人馬，各種政治運作將會益形激烈（Bachman, 2007: 22）。當然，這些發展都會隱身在中南海的幕後進行，不容易被外界直接目擊。不過，本文修訂期間傳來中共為了對抗金融海嘯的衝擊而決定重啟積極財政政策，要在2010年以前投入四兆人民幣來擴大內需。這個擴大內需的政策能否奏效，仍然有待時間的考驗，可是我們相信，積極財政政策的再度出台正好提供學者檢視十七大以後中共對於資源的分配是否吻合「互惠式問

責」理論預期的絕佳機會。當然，無論檢視的結果是支持還是否證，仍然有待研究者的持續努力。

統計附錄

壹、官員向心力指標（BINT）

BINT = 4 省級官員兼任政治局委員（含候補）、中央書記處書記（含候補）、國務委員、全國人大常委會副委員長；

3 曾任職中央部委（含共青團中央書記處和婦聯會全國總會）三年以上；

2 在其他省份任職三年以上；

1 在該省任職三年以上（原先從別省調來，但擔任省長前任職超過六年者也算）。

進行實際的資料登錄時，如果新任的省長或省委書記是在九月十六日以後才上任，當年就算做前任的政績，因為財經政策有時滯性，三個月的時間不足以看出新任主管的表現（Huang, 1996: 210~211）。資料登錄時，先分別針對省長和省委書記的官員向心力指標進行評等。進行迴歸分析時，各省的官員向心力指標就是每年該省省長和省委書記的指標平均值。

貳、各省中央委員占全體中央委員的比重（CC）

Yumin Sheng計算個別中央委員任期的做法是：從九月或是每屆中央委員選出後的那一個月開始（如果是在每月16日以後才選出的話，就從下個月才開始算），每12個月為一年。但是遇到換屆的年份，也就是每屆中央委員的最後一年，任期就不固定，可能只有11個月，也可能長達14個月。例如：1987年的任期就是從1986年9月到1987年10月，長達14個月；1997年的任期從1996年11月到1997年9月，只有11個月。計算各省中

表11 政治變項的描述統計

		平均數	標準差	中間值	最小值	最大值	個數
1980-1992	BINT	1.732	0.734	1.500	1.000	4.000	412
	CC	1.392	1.146	1.152	0.000	6.526	412
	App_lag	0.484	0.667	0.000	0.000	2.000	411
	App	0.498	0.678	0.000	0.000	2.000	412
1994-2003	BINT	1.920	0.616	2.000	1.000	4.000	307
	CC	1.360	1.414	1.037	0.000	7.304	307
	App_lag	0.450	0.695	0.000	0.000	2.000	307
	App	0.489	0.706	0.000	0.000	2.000	307
1980-2003	BINT	1.812	0.692	1.500	1.000	4.000	719
	CC	1.378	1.267	1.057	0.000	7.304	719
	App_lag	0.469	0.679	0.000	0.000	2.000	718
	App	0.493	0.690	0.000	0.000	2.000	720

央委員席次比重時，是以席次乘以月份為單位。例如：1988年總共有175位中央委員，當年的總席次×月份就是175乘以12個月，等於2100個席次－月份。如果某個省當年有3席中央委員，但是其中一人在該省待了6個月以後被調到其他省份，當年該省的中央委員席次×月份就是30。該省1988年的中央委員席次百分比就是 $100 \times 30 \div 2100 = 1.43$ 。

在進行資料登錄時，Yumin Sheng 的中央委員任期計算方式在換屆的年份不容易和黃亞生的官員向心力指數相結合。因此，我們對於各省中央委員比重的計算方式，改採每年任期都是從一月到十二月的方式登錄。在中央委員換屆的年份，九月以後才產生的新一屆中央委員及其任期，不列入當年的比重計算。從第11屆中央委員會開始，中共歷屆全國黨代表大會都是在九月以後才召開的，因此每個換屆的年份，我們的資料所反映的中央委員任期會特別短，都只有9到11個月。

參、變異效果 (varied effect) 模型，互動項迴歸係數的解釋：

為簡單說明起見，假設模型為：

$$Y_{it} = \alpha_1 \times CC_{it} + \alpha_2 \times CC_{it} \times FP_{it} + \varepsilon_{it}。$$

其中， Y_{it} 為被解釋變數， CC_{it} 為中央委員會席次比例， FP_{it} 為虛擬變數。當大陸處於積極財政政策年份時， FP_{it} 等於1；其他年份（視為平時）， FP_{it} 等於0。

當 $FP_{it} = 0$ 時，模型可表示成： $Y_{it} = \alpha_1 \times CC_{it} + \varepsilon_{it}$ ；

當 $FP_{it} = 1$ 時，模型表示： $Y_{it} = (\alpha_1 + \alpha_2) \times CC_{it} + \varepsilon_{it}$ 。

因此， α_1 代表：大陸在非積極財政時期，其CC變動對Y的影響； $\alpha_1 + \alpha_2$ 代表：大陸在積極財政擴張時期，其CC變動對Y的影響。此外， α_2 表示：大陸在積極財政時期，其CC變動對Y之影響，相對於非積極財政時期的增減。

根據以上的說明來解讀表9（39頁）的結果如下：直轄市以外的省區平時每增加一個百分點的CC，地方項目的投資額就會增加0.04個百分點（ α_1 ）。但是在實施積極財政政策的年份，每增加一個百分點的CC對於地方項目投資額的影響效果反而要比平時的效果下降0.1個百分點（ α_2 ）。因此，在實施積極財政政策的年份，CC每升高一個百分點的省份，地方項目的投資額反而會降低0.06個百分點（ $\alpha_1 + \alpha_2 = 0.04 - 0.1 = -0.06$ ）。

參考文獻

一、中文

- 中共中央組織部、中共中央黨史研究室（編），2004，**中國共產黨歷屆中央委員大辭典1921~2003**（北京：中共黨史出版社）。
- 王紹光、胡鞍鋼，1994，**中國國家能力報告**（香港：牛津大學出版社）。
- 何虎生、李耀東、向常福、蔣建華（主編），2003，**中華人民共和國職官志（修訂版）**（北京：中國社會出版社）。
- 李金華，2003，「關於2002年度中央預算執行和其他財政收支的審計工作報告」，**中國財政年鑑2003**：頁35~38。
- 李金華，2005，「關於2004年度中央預算執行和其他財政收支的審計工作報告」，**中國財政年鑑2005**：頁26~31。
- 吳敬璉，2005，**當代中國經濟改革：探索中國經濟順利轉型的秘密**（臺北：麥格羅希爾）。
- 政治大學中國大陸研究中心政治菁英資料庫：<http://ics.nccu.edu.tw/frame.php?address=search&seldb=pol>。
- 徐現祥、王賢彬、舒元，2007，「地方官員與經濟增長—來自中國省長、省委書記交流的證據」，**經濟研究**，第9期，9月：頁18~31。
- 徐斯勤，2007，「中國大陸中央與各省關係中的水平性與垂直性權力競爭：菁英政治與投資政策的議題聯結分析」，徐斯儉、吳玉山（編），**黨國蛻變：中共政權的精英與政策**（臺北：五南圖書），頁211~265。
- 寇健文，2005，**中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移，1978~2004**（臺北：五南圖書）。
- 陶儀芬，2002，「從『放權讓利』到『宏觀調控』：後鄧時代中央與地方金融關係的轉變」，丁樹範（編），**胡錦濤時代的挑戰**（臺北：新新聞），頁235~262。
- 陶儀芬，2007，「政治權力交替與經濟機會主義：集體行動與改革時期中國政治經濟景氣循環」，徐斯儉、吳玉山（編），**黨國蛻變：中共政權的精英與政策**（臺北：五南圖書），頁177~210。
- 趙學維，2002，「從財政問題看中央地方關係」，丁樹範（編），**胡錦濤時**

代的挑戰（臺北：新新聞），頁206~234。

鄭永年，1999，朱鎔基新政：中國改革的新模式（River Edge：八方文化企業公司）。

二、英文

- Agarwala, Ramgopal. 1992. *China: Reforming Inter-Governmental Fiscal Relations*. Washington D.C.: World Bank.
- Ahmad, Ehtisham. 1998. "The Reform of the Fiscal Transfer System," in *Taxation in Modern China*, ed. D. Brean. London: Routledge, 1998: 229~243.
- Bachman, David. 2007. "The 17th Party Congress and Prospects for China's Political Development," presented for "The Washington-Taipei-Beijing Relations: Variables & Prospects" Conference, (Taipei, December 3), pp. 21~31.
- Bahl, Roy. 1999. *Fiscal Policy in China: Taxation and Intergovernmental Fiscal Relations*. San Francisco, Calif.: The 1990 Institute, 1999.
- Blanchard, Olivier, and Andrei Shleifer. 2001. "Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia." *IMF Staff Papers*, vol. 48 (Special Issue, December), pp. 171~179.
- Bo, Zhiyue. 1998. "Provincial Power and Provincial Economic Resources in the PRC," *Issues and Studies*, vol. 34 (April), pp. 1~18.
- Bo, Zhiyue. 2003. "The Provinces: Training Ground for National Leaders or a Power in Their Own Right?" in *China's Leadership in the 21st Century: The Rise of the Fourth Generation*, eds. David M. Finkelstein and Maryanne Kivlehan. Armonk, New York: M.E. Sharpe, 2003, pp. 66~117.
- Cai, Hongbin and Daniel Treisman. 2006. "Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle?" *World Politics*, vol. 58, no. 4 (July), pp. 505~535.
- Chung, Jae Ho. 1995a. "Studies of Central-Provincial Relations in the People's Republic of China: A Mid-Term Appraisal." *The China Quarterly*, no. 142 (June), pp. 497~501.

- Chung, Jae Ho. 1995b. "Beijing Confronting the Provinces: The 1994 Tax-Sharing Reform and Its Implications for Central-Provincial Relations in China." *China Information*, vol. 9, no. 2/3 (winter), pp. 1~23.
- Duckett, Jane. 1998. *The Entrepreneurial State in China: Real Estate and Commerce Departments in Reform Era Tianjin*. London: Routledge.
- Granick, David. 1990. *Chinese State Enterprises: A Regional Property Rights Analysis*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Huang, Yasheng. 1994. "Information, Bureaucracy, and Economic Reforms in China and The Soviet Union." *World Politics*, vol. 47, no. 1 (October), pp. 102~134.
- Huang, Yasheng. 1996a. *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-Local Relations during the Reform Era*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huang, Yasheng. 1996b. "The Statistical Agency in China's Bureaucratic System: A Comparison with the Former Soviet Union." *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 29, no. 1, pp. 59~75.
- Jin, Hehui, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast. 2005. "Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style." *Journal of Public Economics*, no. 89, pp. 1719~1742.
- Li, Hongbin, and Li-An Zhou. 2005. "Political turnover and economic performance: the incentive role of personnel control in China." *Journal of Public Economics*, no. 89, pp. 1743~1762.
- Naughton, Barry, 2007. *The Chinese Economy: Transition and Growth*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Naughton, Barry, 2008. "A Political Economy of China's Economic Transition," in *China's Great Economic Transformation*, eds. Loren Brandt and Thomas Rawski. New York: Cambridge University Press, 2008, pp. 91~135.
- Oi, Jean C. 1992. "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China." *World Politics* vol. 45, no. 1 (October), pp. 99~126.
- Oksenberg, Michel, and James Tong. 1991. "The Evolution of Central-Provincial Fiscal Relations in China, 1971~1984: The Formal System," *The China Quar-*

- terly*, no. 125 (March), pp. 1~32.
- Pei, Minxin. 2006. *China's Trapped Transition*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sheng, Yumin. 2005. "Central-Provincial Relations at the CCP Central Committees: Institutions, Measurement and Empirical Trends, 1978~2002." *The China Quarterly*, no. 182 (June), pp. 338~355.
- Shih, Victor. 2004. "Factions Matter: Personal Networks and the Distribution of Bank Loans in China." *Journal of Contemporary China* vol. 13, no. 38 (February), pp. 3~19.
- Shih, Victor. 2008. "Factions and Finance in China: Elite Conflict and Inflation." Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Shih, Victor, and Zhang Qi, 2007. "Who receives subsidies? A look at the county level in two time periods," in *Paying for Progress in China: Public finance, human welfare and changing patterns of inequality*, eds. Vivienne Shue and Christine Wong. London and New York: Routledge, pp. 145~165.
- Shirk, Susan L. 1993. *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Shue, Vivienne and Christine Wong ed., 2007. *Paying for Progress in China: Public finance, human welfare and changing patterns of inequality*. London and New York: Routledge.
- Steinfeld, Edward S.. 1998. *Forging Reform in China: The Fate of State-Owned Industry*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Su, Fubing, and Dali L. Yang. 2000. "Political Institutions, Provincial Interests, and Resource Allocation in Reformist China." *Journal of Contemporary China*, vol. 9, no. 24 (July), pp. 215~230.
- Tsui, Kai-yuen, and Youqiang Wang. 2004. "Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China." *The China Quarterly*, no. 177 (March), pp. 71~90.
- Whiting, Susan. 2001. *Power and Wealth in Rural China: The Political Economy of Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wong, Christine P. W. 1991. "Central-local Relations in an era of fiscal decline—

- the paradox of fiscal decentralization in post-Mao China,” *The China Quarterly*, no. 128 (December), pp. 691~714.
- Wong, Christine P. W.. 1992. “Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China,” *Modern China*, vol. 18, no. 2 (April), pp. 197~227.
- Wong, Christine P. W. ed. 1997. *Financing Local Government in the People’s Republic of China*. Hong Kong: Oxford University Press.
- Wong, Christine P. W. 2007. “Can the retreat from equality be reversed? An assessment of redistributive fiscal policies from Deng Xiaoping to Wen Jiabao,” in *Paying for Progress in China: Public finance, human welfare and changing patterns of inequality*, eds. Vivienne Shue and Christine Wong. London and New York: Routledge, 2007, pp. 12~28.
- Wong, Christine, and Richard Bird. 2008. “China’s Fiscal System: A Work in Progress,” in *China’s Great Economic Transformation*, eds. Loren Brandt and Thomas Rawski. New York: Cambridge University Press, 2008, pp. 429~466.
- Wong, Christine, Christopher Heady, and Wing T. Woo. 1995. *Fiscal Management and Economic Reform in the People’s Republic of China*. New York: Oxford University Press.
- Woo, Wing Thye. 2003. “A United Front for the Common Objective to Understand China’s Economic Growth: A Case of Nonantagonistic Contradiction.” *Issues and Studies*, vol. 39, no. 2 (June), pp. 1~23.
- World Bank. 2002. *China: National Development and Sub-national Finance, A Review of Provincial Expenditures*, April, Washington: World Bank.
- Wu, Yu-Shan. 2002/2003. “Chinese Economic Reform in Comparative Perspective.” *Issues and Studies*, vol. 38. no. 4/vol. 39, no. 1 (December 2002/Mard 2003), pp. 93~138.
- Wu, Yu-Shan. 2003. “Institutions and Policies Must Bear the Responsibility: Another Case of Nonantagonistic Contradiction.” *Issues and Studies*, vol. 39, no. 2 (June), pp. 24~40.
- Yang, Dali L. 1996. “Governing China’s Transition to the Market,” *World Politics*, vol. 48, no. 3 (April), pp. 425~439.

Yang, Dali L. 2004. *Remaking the Chinese Leviathan : Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford, California: Stanford University Press.

Zhang, Le-Yin. 1999. "Chinese Central-Provincial Fiscal Relations, Budgetary Decline and the Impact of the 1994 Fiscal Reform: An Evaluation." *The China Quarterly*, no. 157 (March), pp. 115~141.

Zweig, David. 1995. "Developmental Communities on China's Coast: The Impact of Trade, Investment, and Transnational Alliances." *Comparative Politics*, vol. 27, no. 30 (April), pp. 253~274.

Evidence of Provincial Bargaining Power in Reform China: An Analysis of Provincial Investment Behavior 1980~2003

Hsueh-wei Thomas Chao
Lecturer at the Center for Humanities Education,
Chia Nan University of Pharmacy and Science

Hong-Kou Ou
Ph.D. Candidate of the Department of
Banking and Finance, Tam Kang University

Abstract

In this paper, we revise the problematic definition of local preferences employed by previous studies and integrate explanatory variables from both hypotheses of central control and local bargaining leverage into an analysis of China's provincial investment in fixed assets between 1980 and 2003. Our major findings are: (1) The 1994 Tax Sharing System (fengshuizhi) reform did not succeed in establishing a transparent and more rule-based revenue-sharing system; the center relied more heavily on ad hoc earmarked transfers to allocate funds. (2) Central leaders' personnel management power over provincial leaders curtailed provincial investment size between 1980~1992. (3) Provinces with higher membership share at the central committee tended to receive higher investment resources from the center. (4) The impact of curtailing effect on the size of provincial investment has always been overshadowed by that of the enlarging effect throughout the period under study.

Key words: central-local relations; reciprocal accountability; local bargaining power; investment in fixed assets; rotation of local officials.

