

第六章：結論

本章共分成三節：第一節為研究發現，將把各章的研究發現與結論，在此做一簡要之歸納說明。第二節為研究貢獻與限制，將透過與謝淑麗（Susan L. Shirk）作品的比較，說明本研究之貢獻與限制。第三節為未來研究方向，將指出在中央與地方關係的研究上，未來值得繼續加以研究的問題。

第一節：研究發現

在第一章中已指出，本論文之研究目的為建構中央與地方關係類型之模式，所要解答的問題有五：第一，中央與地方的關係可區分為哪幾種類型？第二，不同的關係類型與地方的經濟行為有何關連？第三，不同的關係類型，將使中央政府有何得失？第四，中央偏好的改變對中央與地方關係類型有何影響？第五，在制度變遷過程裡中央與地方如何互動？以下將根據本論文之研究所得，依序針對此五個問題提出解答。

壹、中央與地方的關係可區分為哪幾種類型？

本論文採用政治利益與經濟利益兩個變數，以建構出中央與地方之四種關係類型。在政治利益上，本論文以中共中央委員會委員、政治局委員及政治局常委的數目作為衡量政治利益的指標，並依其重要性之不同分別賦予 1、9、27 等指數。此外，並提出籍貫地、崛起地及現職地等三項指標，以計算中央、地方及各省所分配到的政治利益量。在經濟利益上，本論文以財政收入、預算外收入及財政赤字為衡量指標，用以計算中央、地方及各省所分配到的經濟利益量。透過政治利益與經濟利益兩個變數，並以地方佔政治利益的比例為 X 座標，以地方佔經濟利益的比例為 Y 座標，兩者相交於 0.5 處，如此便可區分出四種中央與地方之關係類型：分別是第一象限的開放且分權型、第二象限的封閉而分權型、第三象限的封閉且集權型，以及第四象限的開放而集權型。

本研究發現：在政治利益的分配上，地方所佔政治利益的比重確實在提昇，而這可分從四方面加以說明：第一，在中央委員的政治利益上，地方從「十二大」就維持四成以上，「十四大」到「十六大」雖略有下降，但都未跌落至四成以下，顯示地方在中央委員的政治利益上具有穩定的基礎。第二，在政治局委員的政治利益上，地方則呈現逐屆上升之趨勢，「十二大」僅 16.87%，「十三大」到「十五大」則維持在 35% 左右，至「十六大」則大幅成長至 48.75%。第三，政治局常委的政治利益則為地方較不易成長之處，從「十二大」到「十五大」均維持在 20% 左右，到「十六大」則大幅成長為 43.33%。第四，地方總體政治利益歷經兩次大的變化，第一次在「十三大」，從 27.28% 成長至 34.45%，主要是因政治

局委員的政治利益成長所致；第二次則為「十六大」，從 32.07 % 成長至 44.7 %，其中有兩大功臣，主因是政治局常委的政治利益成長，次因則為政治局委員的政治利益成長。從總體趨勢觀察，中央所分配到的政治利益是逐屆下降，而地方則是逐屆上升，兩者的差距正逐漸收斂。本文推估，「十七大」時若仍是胡錦濤擔任總書記，則中央的政治利益就算不提升也會持平，而不會出現地方利益大過中央利益之情形。

在經濟利益的分配上，地方所佔經濟利益的比重也在提昇，這可分從四方面加以說明：第一，在財政收入佔全國的比例上，地方從 1982 年至 1992 年均維持在七成左右，但 1997 年則跌至接近五成之處。第二，在財政支出佔全國比例上，地方則呈現逐屆上升之趨勢，1982 年僅 47 %，1987 年上升至 62.6 %，1992 年再升至 68.7 %，1997 年則再創新高為 72.6 %。第三，在預算外收入佔全國的比例上，則是先降再升，從 1982 年的 66.3 % 降至 1992 年的 55.7 %，然後又在 1997 年躍升至 94.9 %。第四，地方總體經濟利益與財政支出相同，亦呈現步步高昇狀，1982 年僅 54.62 %，1987 年上升至 60.82 %，1992 年再升至 61.74 %，1997 年則再創新高為 79.16 %。換言之，財政支出佔全國比例的逐年增加，正是地方經濟利益逐年增加的主因。從總體趨勢觀察，中央所分配到的經濟利益是逐年下降，而地方則是逐年上升，兩者的差距正逐漸擴大。預計未來將維持動態平衡，亦即中央與地方的經濟利益比大約維持在 1 : 3 上下，且其震動幅度大約 5 %，亦即地方佔經濟利益之比重約為 75 % ± 5 %。

各省政治利益與經濟利益的相關性，在 1982 年至 1992 年間呈現逐年下滑（0.445 下滑至 0.35），不過到了 1997 年相關係數提高到 0.5。根據此一變化可知，各省政治利益與經濟利益之間存在中度正相關，兩者間可說存在「共變」關係，其意涵有二：一是財政收支規模越大的省市（越富有），就可能有越多的中央委員與其有關係，其關係可能為籍貫地、崛起地或現職地；二是與越多中央委員存在關係之省市，就可能是越富有。上述兩點意涵僅為「可能」而非「必然」，亦即大多數省分符合此一共變關係，但並非所有省市均符合。預估未來各省政治利益與經濟利益的相關性將繼續增強，理由有三：第一，在第四代領導人接班後，政治強人一言而決的情況不復存在，取而代之的將是各方勢力的爭奪與妥協，而這從政治局委員與政治局常委的構成中地方勢力的提昇即可看出。第二，政治利益較高的省分有利於其透過中委會、政治局及其常委會為本省爭取較多的政治利益。第三，經濟利益較高的省分，將有較多資源用以發展經濟，而經濟發展的成功將增強其經濟實力，有利於其爭取在中委會、政治局及其常委會擁有更多的代表。

在中央與地方的政經關係類型上，從 1982 年的中共「十二大」到 2002 年的中共「十六大」，中國大陸中央與地方的政經關係均屬於封閉而分權型，亦即地方所佔政治利益少於中央，但經濟利益多於中央。不過各省與中央之關係類型就較多變化：

在 1982 年，各省與中央的關係僅出現三種類型（參閱圖 3-3-1），並無開放而集權型。封閉而分權型的省分最多，共有 14 個，佔總數的 48.28%。居次的為封閉且集權型，共有 13 個省分，佔總數的 44.83%。再其次為開放且分權型，共有 2 省分，佔總數的 6.9%。結合各省與中央關係的類型及其地理位置與行政區類別，可有以下發現：封閉而分權型的省分有 57.14% 位居東部地區；封閉且集權型的省分有 53.85% 位居西部；開放且分權型的省分則東部與中部各 1 省。換言之，中部地區省分與中央的關係屬封閉而分權型及封閉且集權型者各佔 45.45%；西部地區 87.5% 的省分與中央的關係屬於封閉且集權型；東部地區 80% 的省分與中央的關係屬於封閉且分權型。此外，3 個直轄市均位於封閉而分權型中，而 5 個自治區與中央的關係均屬於封閉且集權型，顯示僅有「自治區」之名而無「自治」之實，不論政治或經濟的利益並未獲特別保障。

1987 年，各省與中央關係的類型乃四種均有（參閱圖 3-3-2），不過個數之多寡可就不均了。封閉而分權型的省分最多，共有 14 個，與 1982 年相同，佔總數的 46.67%。居次的為封閉且集權型，共有 11 個省分，減少了 2 個，佔總數的 36.67%。再其次為開放且分權型，共有 4 省分，增加 2 省，佔總數的 13.33%。最少的開放而集權型僅有天津一省，增加 1 個，佔總數的 3.33%。結合各省與中央關係的類型及其地理位置與行政區類別，可有以下發現：封閉而分權型的省分有 57.14% 位居中部地區；封閉且集權型的省分有 63.64% 位居西部；開放且分權型的省分則有 50% 位居東部；唯一開放而集權型的省分則位於東部。換言之，中部地區省分與中央的關係有 72.73% 屬封閉而分權型；西部地區 87.5% 的省分與中央的關係屬於封閉且集權型，比例與 1982 年相同；東部地區 54.55% 的省分與中央的關係屬於封閉且分權型，比 1982 年減少近 30%，原因是有的省分變成開放且分權型及開放而集權型。此外，3 個直轄市均位居不同的類型中，其中上海所獲得的政經利益大於北京，至於天津則政治利益居冠，經濟利益均末。至於 80% 的自治區與中央的關係均屬於封閉且集權型，顯示「自治區」不論政治或經濟利益的分配均居弱勢。

1992 年，各省與中央關係的類型仍維持四種均有（參閱圖 3-3-3），不過個數之可就不同了（參閱圖 3-3-3）。封閉而分權型的省分最多，共有 13 個，比 1987 年減少 1 個，佔總數的 43.33%。居次的為封閉且集權型，共有 9 個省分，減少了 2 個，佔總數的 30%。再其次為開放且分權型，共有 6 省分，增加 2 省，佔總數的 20%。最少的開放而集權型僅有 2 省市，增加貴州一省，佔總數的 6.67%。結合各省與中央關係的類型及其地理位置與行政區類別，可有以下發現：封閉而分權型的省分有 69.23% 位居中部地區，比 1987 年增加 12%；封閉且集權型的省分有 66.67% 位居西部，與 1987 年相近；開放且分權型的省分則有 83.33% 位居東部，比 1987 年大幅增加 33%；開放而集權型的省分則東部與西部各一半。換言之，中部地區省分與中央的關係有 81.82% 屬封閉而分權型，比 1987 年增加 9%；西部地區 75% 的省分與中央的關係屬於封閉且集權型，比例較 1987 年減少

12%；東部地區 36.36% 的省分與中央的關係屬於封閉且分權型，比 1987 年減少近 18%，原因是開放且分權型的省市增多。此外，3 個直轄市分居 2 種不同的類型中，其中上海所獲得的政經利益大於北京，至於天津則政治利益居冠，經濟利益均未。至於 80% 的自治區與中央的關係均屬於封閉且集權型，與 1987 年相同，顯示「自治區」不論政治或經濟利益的分配均居弱勢。

1997 年，各省與中央的關係繼續維持四種類型均有（參閱圖 3-3-4），但個數仍有變化。封閉而分權型的省分最多，共有 16 個，比 1992 年增加 3 個，佔總數的 51.61%。居次的為封閉且集權型，共有 9 個省分，個數未變，佔總數的 29.03%。再其次為開放且分權型，共有 4 省分，減少了 2 個，佔總數的 12.9%。最少的是開放而集權型，僅有 2 個省分，佔總數的 6.45%。結合各省與中央關係的類型及其地理位置與行政區類別，可有以下發現：若結合各省與中央關係的類型及其地理位置與行政區類別，可得出表 3-3-8，從中發現，封閉而分權型的省分有 62.5% 位居中部地區，比 1992 年減少 6.73%；封閉且集權型的省分有 77.8% 位居西部，比 1992 年增加 11.13%；開放且分權型的省分全部位居東部，比 1992 年增加 16.67%。換言之，中部地區 90.9% 的省分與中央的關係屬於封閉而分權型，比 1992 年增加 9%；西部地區 77.8% 的省分與中央的關係屬於封閉且集權型，比 1992 年增加 2.8%；東部地區的省分與中央的關係屬於封閉且分權型及開放且分權型均各有 36.4%。此外，80% 的自治區與中央的關係屬於封閉且集權型，顯示僅有「自治區」之名而無「自治」之實，不論政治或經濟的利益並未獲特別保障。四個直轄市恰各分佈於四種中央與地方關係的類型，更證明不論其為「省」或「直轄市」或「自治區」均無改於其與中央之關係。

總體而言，各省與中央關係類型之變化，具有四項特徵：第一，各省與中央之關係以封閉而分權型最眾，年平均有 14.25 個省；其次為封閉且集權型，年平均有 10.5 個省；再者為開放且分權型，年平均有 4 個省；最後則為開放而集權型，年平均有 1.25 個省。第二，各省分佈在此四種類型中的數量排序，均未曾改變。第三，四種關係類型的變化趨勢，除封閉且集權型呈現下降外，其他三種類型都為上升。第四，綜合前述兩點可知，各省與中央之關係類型呈現緩慢變化，主要是由封閉且集權型轉變為其他三種類型。

貳、不同的關係類型與地方的經濟行為有何關連？

學界已針對地方政府的經濟行為歸納出五種方式：第一，與中央討價還價爭取更優惠的政策；第二，與中央討價還價以獲得更多的援助；第三，靈活運用中央的政策；第四，發展新的投資領域；第五，國際化。不過本文認為，第一種行為方式與第二種相近，故可合併為一項指標。至於第三種行為方式涉及中央與地方的策略互動，將在第五個問題時分析，故此處不予討論。因此，本文修正並合併五種地方政府行為方式成為三種，並分別賦予具體衡量指標如下：第一，以「各

地區基本建設投資額佔全國之比例」代表「與中央討價還價爭取更優惠的政策」的情形，因為中央政府以審批方式嚴加控制此類投資，故其比例越高，代表爭取到的政策越優惠。第二，以「各地區非國有工業總產值佔全國的比例」代表「發展新的投資領域」的情形，比例越高，代表發展新投資領域越成功。第三，以「各地區實際利用外資佔全國的比例」代表「國際化」的程度，比例越高，國際化程度越高。

本研究發現：在 1982 年，各省政治利益與經濟利益與地方政府行為方式指標之關係，具有三項特徵：第一，若該省佔全國政治利益之比例越高，則其基本建設投資額佔全國之比例就越高，且其實際利用外資佔全國的比例越高。第二，若該省佔全國經濟利益之比例越高，則其基本建設投資額佔全國之比例就越高。第三，各省佔經濟利益比例之高低與其實際利用外資之高低屬於低度正相關。因此，與中央之關係屬於開放且分權型，其獲得之基本建設投資與實際利用外資之金額乃居冠。換言之，其與中央討價還價後之所得及國際化程度最高。再者，屬於封閉而分權型的地方政府，其獲得之基本建設投資額與開放且分權型者相當，但在實際利用外資上，就不如開放且分權型。換言之，其與中央討價還價後之所得仍高，但國際化程度則偏低。此外，封閉且集權型的地方政府，其獲得之基本建設投資與實際利用外資之金額乃居末。換言之，其與中央討價還價後之所得及國際化程度最低。

在 1987 年，各省政治利益與經濟利益與地方政府行為方式指標之關係，同樣具有三項特徵：第一，各省佔全國政治利益之比例與三種地方政府行為方式指標呈現中度相關，故該省佔全國政治利益之比例越高，則其基本建設投資額佔全國之比例就越高，且其非國有工業總產值佔全國的比例越高，且其實際利用外資佔全國的比例越高。第二，各省佔全國經濟利益之比例與三種地方政府行為方式指標呈現中度至高度相關，故該省佔全國經濟利益之比例越高，則其基本建設投資額佔全國之比例就越高，且其非國有工業總產值佔全國的比例越高，且其實際利用外資佔全國的比例越高。第三，地方政府的行為方式與經濟利益的相關顯著性高過政治利益，故單從其經濟利益的高低即可比較不同省市之行為所得，若經濟利益相等，再加上比較政治利益即可。

因此，與中央之關係屬於開放且分權型及封閉而分權型的地方政府，其獲得之基本建設投資、非國有工業的產值及實際利用外資之金額乃居冠。不過當兩者經濟利益相等時，與中央關係屬開放且分權型者，其獲得之基本建設投資、非國有工業的產值及實際利用外資之金額等會大於封閉而分權型。換言之，其與中央討價還價後之所得、發展新投資領域的成效及國際化程度最高。至於屬於封閉且集權型與開放而集權型的地方政府，兩者所獲得之基本建設投資與實際利用外資之金額及非國有工業的產值相近，但低於開放且分權型及封閉而分權型的地方政府。不過當兩者經濟利益相等時，與中央關係屬開放而集權型者，其獲得之基本建設投資、非國有工業的產值及實際利用外資之金額等會大於封閉且集權型。

在 1992 年，各省政治利益與經濟利益與地方政府行為方式指標之關係，同樣具有三項特徵：第一，各省佔全國政治利益之比例與二種地方政府行為方式指標呈現中度相關，故該省佔全國政治利益之比例越高，則其基本建設投資額佔全國之比例就越高，且其非國有工業總產值佔全國的比例越高。與 1987 年不同處，乃其與實際利用外資佔全國的比例間並無關連。第二，各省佔全國經濟利益之比例與三種地方政府行為方式指標呈現中度至高度相關，故該省佔全國經濟利益之比例越高，則其基本建設投資額佔全國之比例就越高，且其非國有工業總產值佔全國的比例越高，且其實際利用外資佔全國的比例越高。第三，地方政府的行為方式與經濟利益的相關顯著性高過政治利益，故單從其經濟利益的高低即可比較不同省市之行為所得，若經濟利益相等，再加上比較政治利益即可。

因此，與中央之關係屬於開放且分權型及封閉而分權型的地方政府，其獲得之基本建設投資、非國有工業的產值及實際利用外資之金額乃居冠。不過當兩者經濟利益相等時，與中央關係屬開放且分權型者，其獲得之基本建設投資、非國有工業的產值會大於封閉而分權型。換言之，其與中央討價還價後之所得、發展新投資領域的成效最高。至於屬於封閉且集權型與開放而集權型的地方政府，兩者所獲得之基本建設投資與實際利用外資之金額及非國有工業的產值相近，但低於開放且分權型及封閉而分權型的地方政府。不過當兩者經濟利益相等時，與中央關係屬開放而集權型者，其獲得之基本建設投資、非國有工業的產值會大於封閉且集權型。

在 1997 年，各省政治利益與經濟利益與地方政府行為方式指標之關係，同樣具有三項特徵：第一，各省佔全國政治利益之比例與三種地方政府行為方式指標呈現中度相關，且顯著水準較 1992 年提昇，故該省佔全國政治利益之比例越高，則其基本建設投資額佔全國之比例就越高，且其非國有工業總產值佔全國的比例越高。與 1992 年不同處，乃其與實際利用外資佔全國的比例之關係由無關連轉變成中度相關。第二，各省佔全國經濟利益之比例與三種地方政府行為方式指標呈現高度相關，故該省佔全國經濟利益之比例越高，則其基本建設投資額佔全國之比例就越高，且其非國有工業總產值佔全國的比例越高，且其實際利用外資佔全國的比例越高。第三，地方政府的行為方式與經濟利益的相關顯著性高過政治利益，故單從其經濟利益的高低即可比較不同省市之行為所得，若經濟利益相等，再加上比較政治利益即可。

因此，與中央之關係屬於開放且分權型及封閉而分權型的地方政府，其獲得之基本建設投資、非國有工業的產值及實際利用外資之金額乃居冠。不過當兩者經濟利益相等時，與中央關係屬開放且分權型者，其獲得之基本建設投資、非國有工業的產值及實際利用外資之金額等會大於封閉而分權型。換言之，其與中央討價還價後之所得、發展新投資領域的成效及國際化程度最高。至於屬於封閉且集權型與開放而集權型的地方政府，兩者所獲得之基本建設投資與實際利用外資之金額及非國有工業的產值相近，但低於開放且分權型及封閉而分權型的地方政

府。不過當兩者經濟利益相等時，與中央關係屬開放而集權型者，其獲得之基本建設投資、非國有工業的產值及實際利用外資之金額等會大於封閉且集權型。

綜合上述四階段之分析，可依據各省政治利益與三種經濟行為的相關性，歸納出三點預測：第一，各省政治利益高低與其基本建設投資額佔全國之比例為中度正相關，相關程度雖有起伏，但都維持在 0.4—0.6 之間，亦即政治利益的增加則其基本建設投資額佔全國之比例亦跟著增加。第二，各省政治利益高低與其非國有工業總產值佔全國的比例亦為中度正相關，且相關程度逐年增加，從低度正相關變為中度正相關。因此，亦可說政治利益的增加則其非國有工業總產值佔全國的比例亦跟著增加。第三，各省政治利益高低與其實際利用外資佔全國的比例從高度正相關降為中度正相關，再降為低度正相關，然後又變為中度正相關。因此，預估未來，隨著政治利益的增加則其實際利用外資佔全國的比例亦將增加。

此外，亦可依據各省經濟利益與三種經濟行為的相關性，歸納出三點預測：第一，各省經濟利益高低與其基本建設投資額佔全國之比例為高度正相關，相關程度雖有起伏，但都維持在 0.7—0.9 之間。因此，預估未來經濟利益的增加將伴隨基本建設投資額佔全國之比例的增加，且比政治利益明顯。第二，各省經濟利益高低與其非國有工業總產值佔全國的比例亦為高度正相關，且相關程度逐年增加，從中度正相關變為高度正相關。因此，亦可說經濟利益的增加則其非國有工業總產值佔全國的比例亦跟著增加，且比政治利益明顯。第三，各省經濟利益高低與其實際利用外資佔全國的比例從低度正相關升為中度正相關，然後又變為高度正相關。因此，預估未來，隨著經濟利益的增加則其實際利用外資佔全國的比例亦將增加，且比政治利益明顯。

參、不同的關係類型，將使中央政府有何得失？

本論文將四種中央地方關係類型的優缺點歸納如下：第一，開放且分權型的優點是可促進地方自治與經濟發展，缺點是造成地方主義與地區差距的擴大。第二，封閉而分權型的優點是有利於國家政治上的統一與經濟上的發展，缺點為高壓統治與地區差距的擴大。第三封閉且集權型的優點是國家的統一與地區差距縮小，缺點為高壓統治與經濟衰退。第四，開放而集權型的優點為促進地方自治與地區差距縮小，缺點為造成地方主義與經濟衰退。

本論文並賦予上述優缺點可運作的意義：「國家統一」意指中央所指派的省長與省委書記人選能獲得省人大及省黨代會同意任命。「地方自治」意指省長與省委書記人選為當地所提名且獲省人大及省黨代會同意任命。「政治參與」則指省長與省委書記人選為中央與地方共同商定且獲省人大及省黨代會同意任命。

「地區差距」是指各省人均國內生產總值的差距。「高壓統治」指以高壓手段對付異議人士。「地方主義」，表現為地方抗拒執行對其不利的中央政策。「經濟發展」等於國內生產總值（GDP）的年增長率為正，或雖為負，但較前一年增長。

「經濟衰退」則指國內生產總值（GDP）的年增長率為負。

本研究發現，自 1982 年「十二大」至 2002 年「十六大」，中國大陸中央與地方關係均為封閉而分權型，而此類型之優點是有利於國家政治上的統一與經濟上的發展，缺點為高壓統治與區域差距的擴大。

有利於國家統一，乃因中央政府掌握絕對的權力，而這就表現在中央掌控中委會、政治局及其常委會中。如此一來，省長與省委書記僅是中央派往地方的代表，地方既無力在中央決策過程中予以反對，在省代會或省人大的同意選舉中，基於理性的利害評估，亦不會加以反對，以免傷及地方利益。因此，國家統一就表現為中央規劃的省委書記與省長均能在換屆選舉中順利當選，且中央可透過頻繁的調動來掌控省委書記與省長。自 1982 年到 2002 年，每一年均有省委書記的更換，21 年裡共更換了 142 位省委書記，平均每年更換 6.76 位。在省長部分，從 1986 年至 2003 年這 18 年中，中共總共更換了 119 位省長，平均每年更換 6.61 位。為了確保在換屆選舉時能讓中央規劃人選順利當選，中共中央已產生一些慣用之手段。在省委書記上，主要有兩種：第一種是選前先以「中共中央決定」的方式，出任省委書記，然後再進行換屆選。第二種則是在換屆選舉後，再以「中共中央決定」的方式，更換省委書記。在省長上，掌控方式可歸納為五種情形：一是先由省人大常委會通過任命為代省長，再於換屆選舉中當選為省長。二是由原任副省長，在換屆選舉中當選省長。三是換屆選舉時由原任省長連任，之後再經省人大常委會通過任命副省長代理省長。四是換屆選舉時由原任省長連任，之後再由中央派人經省人大常委會通過任命為代省長。五是換屆選舉時由原任省長連任，之後派人經省人大常委會通過擔任副省長並代理省長。

有利於經濟發展，乃因在此種類型中地方佔經濟利益的比重大於中央，這將提高地方的積極性，有利於制度創新，並可發揮地方的信息優勢。¹如此便可形成良性循環：地方努力發展經濟，便可分得較多經濟利益（財政）；然後地方又可利用此經濟利益，將信息優勢發揮到極致，甚至創出新制度，使經濟更加發展。中國大陸在 1982 年至 2001 年 GDP 的成長率都維持正成長，且年均增長率為 9.845%，為世界平均 3% 的三倍以上。在各時期中，以 1992—1996 年的經濟發展速度最快，年均高達 12.08%，其中第二級產業的增長率更高達 17.1%。居次的為 1982—1986 年，年均經濟增長率為 11.5%，其中第三級產業增長率高達 15.6%，而第二級產業也有 11.86%，均高過 GDP 成長率。居第三的為 1987—1991 年，年均經濟增長率為 8%；居末的為 1997—2001 年，年均經濟增長率為 7.8%。此外，從各時期的變化發現，第二產業的成長率均高過 GDP 成長率，而第三級產業也有三個時期的增長率高過 GDP，唯獨第一產業的增長率從未高過 GDP 增長率。

¹ 王紹光，挑戰市場神話：國家在經濟轉型中的角色（香港：牛津大學出版社，1997 年），頁 100-101。

封閉而分權型的中央與地方關係，對中央政府而言，在政治上的不利之處為必須以高壓方式進行統治。因為，中央政府擁有絕對權力，導致中央政府不但成為社會各種矛盾衝突的中心，且局部的地方性衝突也必須由中央插手解決。²在面對這些矛盾與衝突時，中央政府唯恐其危及中央集權與國家統一，故會以高壓手段為解決方式，形成高壓統治。中國大陸的高壓統治，表現在處理「八六學潮」、「八九民運」、「中國民主黨」組黨運動及法輪功事件。在「八六學潮」的處理上，並未造成嚴重的流血事件，但仍發生以數千名警力鎮壓學潮及逮捕學生之情形。「八九民運」則造成民眾與學生 10400 多人死亡，28790 多人受傷。對「中國民主黨」組黨運動的鎮壓，到了 2002 年 11 月，仍有 38 名中國民主黨的領導人在獄中未獲釋放，且其中至少 9 人的刑期在 10 年以上，平均每人的刑期高達 8.61 年。中共對法輪功事件的處理，採取了更為高壓的手段。截至 2001 年 10 月，已有 1600 位法輪功學員死亡人數、被判刑的法輪功學員至少有 6000 人、被勞動教養的人數則超過 10 萬人。在此四次鎮壓中，以「八九民運」為最嚴厲，因為學生要求鄧小平下台，這已危及中共中央集權的固有偏好，而且也激怒了領導核心鄧小平。其次則為對法輪功的鎮壓，因為法輪功學員不但人數眾多、組織動員及滲透力強，並能突破中共意識形態藩籬，這不僅挑戰了中共的中央集權，甚至有取中共而代之的實力。

會導致地區差距擴大，乃因在此種類型中地方佔經濟利益的比重大於中央，亦即中央所掌控的財政少於地方，無力進行各地區間的財政再分配。此外，富裕的省分較能善用財政下放的好處發展經濟，形成富者越富，貧者越貧的情形，地區差距當然會擴大。中國大陸的地區差距，有些時期僅是絕對差距的擴大，有些時期則伴隨相對差距的擴大。在 1982—1986 年，僅有絕對差距在擴大，相對差距是縮小的。1987—1991 年同樣是絕對差距在擴大，而相對差距在縮小，不過縮小幅度已變慢。1992—1996 年的絕對差距擴大速度為前時期的 3 到 4 倍，而相對差距也已轉為擴大。1997—2001 年的絕對差距仍繼續擴大，但速度僅前一時期的三分之一，而相對差距亦繼續呈現擴大之趨勢。從中央佔全國財政收入與支出的比重，將可對經濟差距的變化做出解釋：第一，中央佔全國財政收入的比重若提昇，則最富有與最貧窮省市間的絕對差距將隨之擴大，兩者為高度正相關，相關係數為 0.766。第二，中央佔全國財政收入的比重若提昇，則各省市間的絕對差距將隨之擴大，兩者為高度正相關，相關係數為 0.765。第三，中央佔全國財政收入的比重若提昇，則最富有與最貧窮省市間的相對差距將隨之擴大，兩者為高度正相關，相關係數為 0.736。第四，中央佔全國財政支出的比重若提昇，則各省市間的相對差距將隨之擴大，兩者為中度正相關，相關係數為 0.591。

² 周雪光，「中央集權的代價」，刊於吳國光編，*國家、市場與社會*（香港：牛津大學出版社，1994），頁 84—85。

肆、中央偏好的改變對中央與地方關係類型有何影響？

本論文將中央偏好的改變對中央與地方關係類型的影響區分為四類，第一類是趨中心化的變動；第二類是趨角落化的變動；第三類是順時針的變化；第四類是逆時針的變化。

趨中心化的變動有四種（參見圖 2-2-1），第一種是從接近座標（1, 1）往接近（0.5, 0.5）變動，其目的是為求國家統一與地區經濟均衡；第二種是從接近座標（0, 1）往接近（0.5, 0.5）變動，其目的是為求增加地方的政治參與及均衡地區發展。第三種是從接近座標（0, 0）往接近（0.5, 0.5）變動，其目的是為求增加地方的政治參與及經濟發展；第四種是從接近座標（1, 0）往接近（0.5, 0.5）變動，其目的是為求國家的統一與經濟的發展。

趨角落化的變動也有四種（參見圖 2-2-2），第一種是從接近座標（0.5, 0.5）往接近（1, 1）變動，其目的是為求地方自治與經濟發展；第二種是從接近座標（0.5, 0.5）往接近（0, 1）變動，其目的是為求國家統一及經濟發展。第三種是從接近座標（0.5, 0.5）往接近（0, 0）變動，其目的是為求國家統一與縮小地區差距；第四種是從接近座標（0.5, 0.5）往接近（1, 0）變動，其目的是為求地方自治與縮小地區差距。

順時針的變化也有四種（參見圖 2-2-3），第一種是由封閉而分權型轉向開放且分權型，其目的是為求地方自治；第二種是從封閉且集權型轉向封閉而分權型，其目的是為求經濟發展。第三種是從開放而集權型轉向封閉且集權型，其目的是為求國家統一；第四種是從開放且分權型轉向至開放而集權型，其目的增進經濟的宏觀穩定。

逆時針的變化也有四種（參見圖 2-2-4），第一種是由開放且分權型轉向封閉而分權型，其目的是為求國家統一；第二種是從封閉而分權型轉向封閉且集權型，其目的是為求縮小地區差距。第三種是從封閉且集權型轉向開放而集權型，其目的是為求地方自治；第四種是從開放而集權型轉向開放且分權型，其目的增進經濟的發展。

本研究發現，中國大陸 1982 年到 1997 年的變化，猶如順時針變化中的 C2，中央的偏好明顯是為求經濟發展。1997—2002 的變化，猶如趨中心化的 A2，顯示中央的偏好是以經濟發展與國家統一為前提，增加地方的政治參與及均衡地區發展。換言之，國家統一與經濟發展乃中共中央一貫的偏好，自 1982 年至 2001 年均未曾改變。因此，中央與地方之關係一直維持在封閉而分權型。在政治利益制度的變遷方面，中央集權乃中共中央既有之偏好，因為中共建政之初就是以「中央集權」為原則確立政府體系。此外，因中國大陸施行社會主義國家的「黨國」制度，使中央政府集權成為黨的中央集權。中共中央用以保障中央集權的制度有

三：第一，堅持民主集中制的領導制度，尤其是「四個服從」原則；第二。在決策機制，以「中央委員會」為名義上最高領導機關，但實質上，政治局及其常委會才是真正的權力機關。；第三，在選舉制度上，採行多層次的選舉，使其預先指定的人選成為「選舉人」與「被選舉人」。以上三種制度雖在過去廿年中有些變遷，但仍不足以改變中央與地方在政治利益分配上的格局。各省在政治利益分配比重上的改變，主要是依靠領導核心的理性抉擇，而領導核心的理性選擇所考量者有三：第一是出於私心，對其籍貫地或崛起地的照顧，如鄧小平照顧四川，江澤民照顧上海。第二是出於政治考量，希望透過提拔地方黨政幹部進中央任職，來強化中央與地方關係。第三，則是出於經濟考量，使經濟較為發達的省市在政治局擁有代表，以鼓勵各省發展經濟。上述第三點在領導核心的偏好排序中似乎有越來越重要的趨勢，因為各省經濟發展程度與該省分配到的政治利益量之關係，已從無關連逐漸演變成中度正相關。

在經濟利益制度的變遷上，自 1980 年以來，中國大陸已歷經四次財政體制之變革。從四項體制實施的年數可看出其具有摸索與試驗性質，而其政策目標偏好就變成是希望改善當時最為嚴重的問題。對照四種財政體制的目標偏好與成效，發現四次改革均能滿足其偏好，但總是顧此失彼，使其偏好也就必須改變，而財政體制也就隨之而變。1980—1984 年的體制，成功提升中央佔全國財政收入比重，但中央佔全國財政支出比重並無明顯變化，且比重高過中央佔全國財政的收入，使得 1985—1987 年的體制目標成為降低中央佔全國財政支出比重。第二次改革的目標雖也達成，但卻伴隨著國家財政收入增長速度的大幅下降，使得此一問題成為 1988 年起的改革所希望改善的目標。第三次改革時國家財政收入增長速度雖然有起有伏，但整體而言是增大於減，故仍算達成改革目標，不過卻產生國家財政收入佔 GDP 之比重逐年下降，且位於改革開放以來之最低點，加上中央佔全國財政收入比重 6 年內從 33.5% 下降為 22%，故 1994 年的改革就以此二問題為改革目標，也在改革後的第一年與第七年分別達成。總體而言，因 1980 年的財政體制改革，乃透過權力下放，承認地方財政收入的方式，希望達到加速經濟增長的目標，且此項目標也順利達成。1985 年起的三次財政體制改革，其方向也都是財政分權，已形成收入集權、支出分權的局面，故能使大陸繼續維持經濟的高成長。

以上之說明解釋了自 1982 年以來，何以中國大陸中央與地方之政經關係為封閉而分權型。在此將可進一步預估，2012 年中共「十八大」召開前仍將維持在此一類型中，之後則可能往開放且分權型轉變，理由有四：第一，地方佔政治利益的比例到「十七大」時仍不會大過中央利益。第二，中央與地方在經濟利益的分配上將維持動態平衡，地方佔經濟利益之比重約為 75% ± 5%。³第三，若兩任制與七十屆齡退休能發揮作用，則胡錦濤將在「十八大」交班，屆時又將如「十六大」一般，是地方勢力入主中央的好時機。換言之，「十八大」後地方之政治

³ 以上兩點之論證，詳見本論文第三章第四節。

利益將可能大於中央。第四，為縮小不斷擴大的地區差距，中央政府可能會試圖提昇其佔經濟利益的比重，但將面對富裕省分的反彈，且必須以不影響經濟發展為前提，故不會出現中央經濟利益大於地方的情形。

伍、在制度變遷過程裡中央與地方如何互動？

本文將中央與地方策略互動的過程，區分為三個步驟：第一步是中央提出政策，要求地方實行。第二步是地方判斷此中央政策對其究竟有利或不利，以決定其所採行的對策，地方所能採取的對策有三，包括「先鋒」、「扈從」及「抗拒」。第三步則為中央根據地方所採行的對策而提出對應之道。中央的對應方式可概分為「調和」與「懲罰」兩種。經過此三個步驟，則有六種可能的結果：積極合作、消極合作、完全妥協、部分妥協、溫和衝突、激烈衝突。

本論文以廣東省為例，分析在財政體制變遷過程中與中央的策略互動。研究發現：財政體制的演變趨勢，有越來越不利於廣東的傾向：第一，與之前的體制比較，「定額上解」時期仍屬有利於廣東，但到了「上解額遞增包乾」時期與「分稅制」時期則都已屬對廣東不利。第二，與同時間其他省市的體制比較，前兩個時期都還對廣東有利，但「分稅制」時期已屬對廣東不利；第三，從中央政府是否遵行此一體制分析，則三個時期中都屬對廣東不利。

針對財政體制的演變趨勢對廣東日趨不利，廣東採取的對策也有所變化：在「定額上解」時期，雖有利因素較多，但因屬改革初期，尚不知未來變化如何，故廣東先採取觀望的扈從對策，待中央以調和方式對應，延長對廣東有利之財政體制，廣東便完全妥協。到了「上解額遞增包乾」時期，有利因素減少一個，似乎將使廣東即使不採取抗拒態度，至少也將採扈從對策，結果廣東卻是扮演先鋒角色。這可解釋為廣東抓緊機會，趁中央對其施行之財政體制仍比其他省市有利時加速發展。等到「分稅制」時期，形勢完全不利，廣東便採取抗拒態度，且為各省市中反對聲浪最大者，待中央做出讓步，廣東才部分妥協。

中央對廣東的對應始終未採取懲罰方式，即使在「分稅制」時期廣東作為各省抗拒中央的代表，中央仍採調和方式，派出國務院副總理且是政治局常委的朱鎔甚至廣東進行說服，最後仍是中央採取讓步，才使廣東願意部分妥協。廣東之所以能採取如此高之姿態，則與其經濟實力有關。因為，在 1992 年廣東佔經濟利益之比重為各省之冠，且比中央還高，為 137.73%。至於廣東政治實力也是有所助益，雖其佔「十四大」的政治利益僅在各省中排名第四，但仍在政治局有一名代表，可為廣東爭權益。

中央與廣東三次互動，結果都不同。在「定額上解」時期，互動結果為「完全妥協」。中央與廣東可說是各有所得，不分勝負：中央與廣東均蒙其利之處有二：第一，提昇了廣東的財政收入增長速度；第二，促進了廣東的經濟成長。中

央得到的最主要是降低對廣東的財政依賴度。至於廣東所得到的「藏富成功」，這可從兩方面說明：第一，其財政收入佔 GDP 的比重一直維持低於全國平均值的水準，這是藏富於民間；第二，其預算外收入之規模為財政收入七成左右，這是藏富於地方政府。

在「上解額遞增包乾」時期的互動結果則為「消極合作」，中央與廣東仍是各有所得，不過中央對此結果的偏好程度高過廣東：中央與廣東均蒙其利之處有二：第一，提昇了廣東的財政收入增長速度；第二，促進了廣東的經濟成長。廣東所得到的則是繼續「藏富成功」，除其財政收入佔 GDP 的比重再次維持低於全國平均值的水準外，其預算外收入不論絕對值或相對於財政收入的比重，均高過「定額上解」時期。中央得到的最主要是廣東對中央的貢獻大幅增長。

「分稅制」時期的互動結果則為「部分妥協」，中央與廣東仍是各有所得：中央與廣東均蒙其利之處有三：第一，廣東的財政收入仍維持較高的增長速度；第二，廣東經濟仍維持兩位數的成長；第三，廣東國有企業虧損情形獲得改善。中央得到的最主要是扭轉財政依賴方向，使中央從財政依賴廣東轉變成廣東財政依賴中央。至於廣東所得到的則是繼續「藏富成功」，這包括三方面：第一，廣東的實際增值稅稅率偏低；第二，廣東財政收入佔 GDP 的比重再創新低；第三，廣東預算外收入再創新高。綜合言之，廣東之所得比中央還多，可說是廣東略勝一籌，且廣東對此結果的偏好高過中央。

第二節：研究貢獻與限制

從總體面而言，本論文成功的建構出中央與地方關係之類型模式，並得以應用在描述中央與地方關係的變化，以及解釋政經情勢的發展、地方政府的經濟行為方式與制度的變遷。由於類型模式乃由政治與經濟兩面向所構成，與謝淑麗（Susan L. Shirk）用政治邏輯解釋中國大陸的經濟改革具有相似性，因此透過與之比較將有利於看出本研究之貢獻與限制。

壹、研究貢獻

謝淑麗所提出之「政治邏輯」，乃以中共始終存在政治繼承問題為核心基礎，並指出決定職位分配的主要機制乃中央委員、黨內元老等所構成之選舉人群。因此，第一，領導人會提出迎合選舉人群喜好的政策。第二，可能的繼承者將依循前人路線提出政策。第三，當選舉人群的成員產生變動時，政府政策也會隨之變更。第四，因領導人乃由精英所構成的選舉人群選出而非一般大眾，故其政策利益乃集中於官員身上。第五，當領導層為統一時，中央委員會照章通過領導人的政策決定。若領導層因繼承競爭而分裂，中央委員會便成為討價還價的場所。第六，競爭領導職位者將會提出增加選舉人群團體之權力與資源的政策。第七，贏得權力繼承者之政策將立基選擇性的分配而非普遍原則，以建立其支持網絡。⁴

依照上述政治邏輯，則中共的財政體制將持續採行特殊化包乾路線（particularistic contracting）。因為地方領導人乃中央委員會中人數最多的一個團體，故中央領導人重新形塑地方對其支持的政治策略，乃透過與各省談判財政包乾的比例來進行，亦即用特殊化的包乾政策換取地方的政治支持。⁵楊大力（Dali L. Yang）針對此一政治邏輯，提出兩項批評：第一，政治邏輯無法解釋中共為何在1994年一反過去之特殊化包乾路線，改而實施分稅制。第二，按照政治繼承競爭的邏輯，則在中委會擁有越多代表的省分，其從中央所獲得的財政利益應該越多，但實證結果卻與上述推論相反。⁶

楊大力的第一個批評，涉及中共財政制度變遷的解釋。此一問題在本論文之第四章第三節與第五章均有論及。本論文並未從政治繼承的角度解釋中共的財政制度變遷，而是從中央偏好的改變及中央與地方的策略互動進行解釋。本研究歸納出中央在財政體制改革上的七項偏好：第一，提升中央佔全國財政收入比重；第二，降低中央佔全國財政支出比重；第三，加快國家財政收入增長速度；第四，

⁴ Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China* (Berkeley: University of California Press, 1993), pp.71,90~91.

⁵ Ibid., pp.149-150,337.

⁶ Dali L. Yang, "Governing Chinas Transition to the Market: Institutional Incentives, Politicians' Choices, and Unintended Outcomes," *World Politics*, Vol.48, no.3 (April 1996), pp.425~439.

國家財政收入與支出能維持等速增長；第五，增加國家財政收入佔 GDP 之比重；第六，提高地方對中央的財政依賴度；第七，縮小預算外資金相對於財政收入之規模。由於中共的財政體制改革具有摸索與試驗性質，加上地方對新體制可能採取扈從或抗拒等對策，使得改革政策無法一次滿足上述七項政策偏好，於是每次的改革的目標就成為改善當時最為嚴重的問題。不過分稅制實施以來，自 1998 年起已能滿足上述七項偏好，只要中央政府未產生新的偏好，或分稅制繼續達成此七項政策目標，則分稅制應會被繼續採行。

楊大力的第二個批評，論及政治與經濟的關係。本論文並未試圖找出政治與經濟的因果關係，而僅是測量兩者之相關性。從第五章討論廣東與地方的策略互動中，似可察覺有時政治是經濟是果，而有時經濟是因而政治是果。例如，在中共改革開放初期，廣東省獲得較其他省有利的財政包乾政策，應與葉劍英的扶持及趙紫陽的照顧有關，亦即政治是因，經濟是果。因為葉劍英之籍貫地與崛起地均為廣東，而趙紫陽則是崛起於廣東，且兩人在「十二大」時均為政治局常委，且趙紫陽到了「十三大」不僅是政治局常委還兼總書記。若以各省人均 GDP 與其政治利益進行相關分析（參閱表 4-2-6），則「十四大」後，可稱為經濟是因而政治是果，而這具有兩點意涵：第一，經濟發展較好的省市，其領導人較有高昇到中央的機會。第二，經濟發展較好的省市，其重要性也會提昇，使其領導人較有可能成為政治局委員。此外，本文研究各省政治利益與經濟利益的相關性發現（參閱表 3-4-1）兩者之間存在中度正相關，兩者間可說存在「共變」關係，其意涵有二：一是財政收支規模越大的省市（越富有），就可能有越多的中央委員與其有關係，其關係可能為籍貫地、崛起地或現職地；二是與越多中央委員存在關係之省市，就可能是越富有。必須特別說明者，乃上述兩點意涵僅為「可能」而非「必然」，亦即大多數省分符合此一共變關係，但並非所有省市均符合。綜合言之，政治與經濟之間可能存在因果關係，不過不同時期可能不同之因果關係，這將有待後續之研究方能釐清。

貳、研究限制

謝淑麗所提出之政治邏輯，雖因分稅制的施行而受到挑戰，不過其對於 1994 年前各省間採行不同的財政包乾政策還是具有解釋力的，而這也是本論文較為不足之處。若依照本論文之分析架構進行解釋，則在各省施行不同的財政政策乃中央依據財政改革目標而規劃，再經與地方的策略互動後才定案。不過這必須進行每一省的個案研究方能證實，所需篇幅絕非一本論文所能完成。除篇幅之限制外，以下將從研究方法上，提出本論文之限制，及未來可加以發展的方向。

在以中央委員為指標分析中央與地方關係時，過去的研究均是分析其現職地的變化，本文加入分析籍貫地與崛起地，應可算是對此方面之研究做出貢獻。不過，其中尚有些步驟可進行更細緻的討論，或可採用不同的指標。在現職地的歸

類上，本研究將軍方皆歸為中央。未來可考慮是否要將在各軍區任職者改歸類為地方。在崛起地的歸類上，本研究採其初次當選中央委員之職務所在地。未來似可區分為三種：第一種，若其為中央委員，則照本研究之方法不變；第二種，若其為政治局委員，則以其初次當選政治局委員之職務所在地為崛起地；第三種，若其為政治局常委，則以其初次當選政治局常委之職務所在地為崛起地。在籍貫地的歸類上，本研究採用祖籍而非出生地。若來是否改採出生地，亦是可加以考慮者。此外，現職地、崛起地與籍貫地佔政治利益的比例是否採行 6 : 3 : 1，也是直的深入探討的。

本論文建構中中央與地方關係之四種類型，並提出在不同類型中中央政府所面臨的得失，此亦可說是本論文之貢獻。不過，在四種關係類型的命名上，似可再加以斟酌，以提出更令人一目了然之稱號。再者，是否可用單一變數（如單用政治利益或經濟利益）即建構出中央與地方關係的類型也是可思考的方向，這將有利於以較小的篇幅作更深入的分析。此外，中央政府的得失應也能採用不同的指標。例如，政治上集權的缺點本文以「高壓統治」為指標，若改以「官員貪腐」為指標似乎也解釋得通。因為，政治集權代表地方官員乃是中央所派任，一來欠缺地方之監督，二是買官鬻爵將成理所當然，三則上下連結成共犯結構。如此貪腐豈能禁絕。

第三節：未來研究方向

本節將從研究架構與研究主題兩方面，提出未來研究方向。

壹、在研究架構上

本論文所提出的政治利益衡量模式（參閱第二章第一節），亦可單獨與地方執行中央政策的態度結合（參閱第二章第三節），用以預測各省市對中央政策的可能回應。如此可畫出圖 6-2-1，用以說明各省可能的對策選擇。圖中之 X 代表地方佔政治利益的比例，Y 代表中央佔政治利益的比例，而 X 加 Y 等於 1。從 0 至 X 為第一區，大於 X 至 Y 為第二區，大於 Y 為第三區。從各省級行政區放大 33 倍後的政治利益所座落的位置，便可知道其對策選擇。若位於第一區，其對中央政策僅能選擇作先鋒；若位於第二區，則可選擇作先鋒或僅是扈從，將隨不同議題而變化選擇；若位於第三區則既可作先鋒，又能當扈從，也可選擇抗拒。

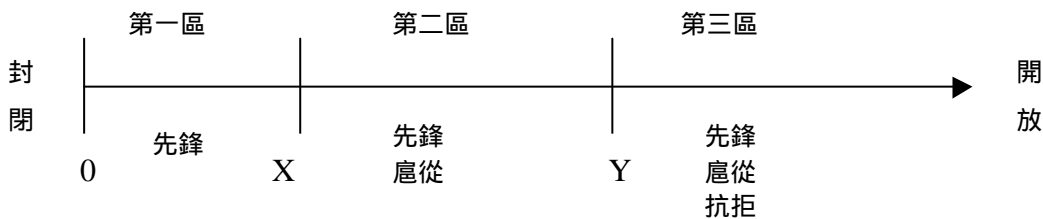


圖 6-2-1：省級政府對中央政策之可能回應

若以「十六大」為例，根據第三章第一節針對中共「十六大」的分析結果，再對照圖 6-2-1，將可預測未來各省市對中央政策的可能應對：第一，先鋒，從香港到湖北等 20 個省市⁷，將扮演執行中央政策的先鋒。第二，扈從，吉林將有能力選擇究竟在執行中央政策上要扮演先鋒或扈從的角色。第三，抗拒，從江蘇到上海等 12 省市⁸，有能力延緩執行中央既定的政策，或加以變更以符合地方的利益。不過這 12 省市雖有能力未必會使用，因而也可能扮演先鋒或扈從的角色。

貳、在研究主題上

大陸各省級行政區與中央在不同的政經關係類型下，其對台灣態度是否也不同？其對與兩岸關係的影響力是否也有異？這是筆者認為值得繼續研究之主題。

從中國大陸中央與地方關係的角度分析兩岸關係的文獻極少，目前僅得吳國

⁷包括香港、澳門、雲南、廣西、海南、甘肅、寧夏、山西、黑龍江、青海、內蒙古、河南、重慶、西藏、湖南、陝西、四川、北京、河北、湖北等。

⁸包括江蘇、新疆、安徽、貴州、天津、遼寧、浙江、福建、江西、廣東、山東、上海等。

光所撰之一篇。第一章所探討的文獻中許多研究已具備深入探討此一問題的基礎，只是研究者未再往前跨出一步。例如，表 1-1-1 已整理出的十種中央與地方關係的類型，其各自對兩岸關係的影響為何？換言之，究竟是中央集權或地方分權的中央與地方關係對兩岸關係目前僵局的突破較為有利？又例如，「地方履行政策的模式」已提出地方政府執行中央政策的三種行為，若台灣加強與採行「抗拒」中央政策之省市的交往，是否可增強台灣與大陸的談判籌碼？以上這些也都是可思考的方向。

此外，若以大陸各省市均將採理性選擇為前提，影響其對台行為的因素有二，第一，「能力」，也就是在對台態度上其必須遵循中央政策，或可有自主的空間；第二，「意願」，亦即親台或與台灣保持密切互動對其而言有何利益。因此，我政府的大陸政策應採「分而治之」的策略，針對哪些有能力「抗拒」中央政策的省市加強交流，使其有意願對台友好。此一陳述，是否屬實，將有待更進一步的研究。