

摘 要

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？

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：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：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，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？

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：若地方佔政治利益與經濟利益的比例越高，則其在上述三項指標之數值越高；反之則越低。換言之，在三種經濟行為的指標中，均為開放且分權型居冠，封閉而分權型居次，開放而集權型第三，封閉且集權型居末。

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，其優缺點之意涵如下：在國家統一上，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。在高壓統治上，表現為以高壓手段處理「八六學潮」、「八九民運」、「中國民主黨」組黨運動及法輪功事件。在經濟發展上，雖然有起有伏，但各時期都能將年均成長維持在 7.8% 以上。在地區差距上，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。

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。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。中共中央用以保障國家統一的制度有三：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」。在經濟發展上，乃透過財政體制改革為動力。1980 年的財政體制改革，即透過權力下放，承認地方財政收入的方式，希望達到加速經濟增長的目標，而 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。因此，中央與地方之關係一直維持在封閉而分權型。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

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：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。「上解額遞增包乾」時期的互動結果則為「消極合作」，中央與廣東可說仍是各有所得，不分勝負，不過中央對此結果的偏好程度高過廣東。「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，不過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。