

第一章：緒論

本章區分為五節：第一節說明研究動機與目的，指出本文之研究目的即為建構出中央與地方關係類型的模式，並提出所要解答的六個問題。第二節為文獻檢閱，說明現有文獻中的四種觀點與十一種理論的內涵與不足之處，以得出本文的六個假設與研究架構。第三節為研究途徑，將說明理性選擇制度論的三大基本要素。第四節為研究範圍與方法。第五節則為章節安排。

第一節：研究動機與目的

不論中共領導人或學界，均視「中央與地方關係」為重大課題。毛澤東在「論十大關係」中，將之視為必須妥善解決的矛盾。¹鄧小平隨著政經情勢的發展，時而主張「權力下放」，時而主張「加強中央權威」。²江澤民在「十二大關係論綱」³中視之為「帶有全局性的重大關係」，除沿襲毛鄧的思想外，其主張特別強調「合作」、「共贏」及「依法治國」。⁴在學術研究上，除何漢理（Harry Harding）仿照毛澤東的說法，將之歸結為中共政治進程「四大關係」之一外，⁵不同的研究課題亦會觸及中央與地方關係。筆者過去的研究集中在兩岸政治發展的比較以及大陸民主化上，在題為「經濟發展與政治民主化的量化分析：台灣經驗與大陸現況的檢視」的文章中，筆者以中國大陸的省級行政區作為分析單位，並以台灣經驗為參考模式，探討在不同的經濟發展程度下，中國大陸各省未來的民主進程。研究發現：「未來十年內可能完成民主化者僅北京與上海兩地，若擴及未來二十年，則可加上山東、江蘇、福建、浙江、新疆、廣東、遼寧、天津等八地。」⁶由於各省要達成政治民主化不僅需要有客觀條件（如經濟發展程度）的支持，也需要中央政府的同意，猶如開放經濟特區般再次開放政治特區，因此筆者將研究問題轉向中央與地方關係上。

在前文的影響下，自然產生一疑問，若各省未來的民主進程有可能不同，那中國大陸各省與中央的關係是否也有不同？帶著此一疑惑，便開始進行相關文獻

¹ 毛澤東，「論十大關係」，毛澤東選集，第五卷（北京：人民出版社，1977年），頁275-276。

² 辛向陽，大國諸侯：中國中央與地方關係之結（北京：中國社會出版社，1997年4月，第二版第四刷），頁496-509。

³ 江澤民在中共十四屆五中全會發表題為「正確處理社會主義現代化建設中的若干重大關係」的講話，該講話簡稱「十二大關係論綱」。詳見，王東，中華騰飛論—毛澤東、鄧小平、江澤民三代領導集體的理論創新（北京：中國人民大學出版社，2001年11月），頁311。

⁴ 辛向陽，百年博弈—中國中央與地方關係100年（濟南：山東人民出版社，2000年1月），頁347-360。

⁵ Harry Harding, "'On the Four Great Relationship': The Prospects for China," *Survival*, vol.36, no.2 (1994), pp.22-42.

⁶ 王嘉州，「經濟發展與政治民主化的量化分析：台灣經驗與大陸現況的檢視」，中國事務季刊（台北），第六期（2001年10月），頁58-79。

的閱讀以找尋答案。根據研究目的之不同，筆者將研究中國大陸中央與地方關係的文獻區分為三類：第一類是規範性的討論；第二類是敘述性的分析；第三類是預測性的分析。

壹、規範性的討論

規範性的討論猶如政治學中的規範政治理論（normative political theory），總是先「審視既有政治安排的合理性，並提供另一種可能制度安排的可行性」。⁷換言之，此類討論通常先有預設的國家發展目標，然後透過檢視現有的制度安排，指出其與該目標的不相容處，進而提出政策建議以更新制度。規範性的討論所預設的目標可分為三類：第一類是中央集權；第二類是地方分權；第三類是依職能劃分權力。

主張中央集權者認為，向市場經濟轉型過程中應當由中央政府扮演主導的角色。其以「國家能力」的概念說明中央政府主導的能力已衰退，並認為現行制度存在投資與消費急遽膨脹、宏觀經濟不穩定及地區差距過大等問題，進而主張從稅制改革著手，施行「分稅制」，以提高中央汲取財政的能力。⁸

主張地方分權者認為，中國改革要成功就必須採分散改革風險與政治壓力的途徑，而中央集權先天存在三個結構性特點，即「社會的政治化」、「政治的集中化」與「政治的放大化」，若改革走向中央集權，將形成一個「被動的不穩定政權」。因此，改革的方向應是鼓勵嘗試不同的領域與方向，並分散決策過程。⁹

相較於中央集權與地方分權兩極端，主張依職能劃分權力可謂是較折衷的方式，也獲得較多學者的論述，但切入點不同，所提出的主張也就隨之而異。總括而言，可區分為以下四派觀點：「制度化分權」、「合理分權」、「選擇性集權」及「地方自治」。

「制度化分權」派主張改造政治結構與法律體系，以保障已形成的地方利益，並加強中央統一國家的能力。不同於中央集權派，此派主張分權；也不同於行政性放權，此派強調制度化而非政策性分權。簡言之，此派希望分權能夠制度化，以達成中央與地方的「權力平衡」，進而跳脫集權與分權的歷史循環。¹⁰

「合理分權」派主張透過制度化與法律化的方式劃分中央與地方的權限，亦

⁷ David Marsh and Gerry Stoker ed., *Theory and Methods in Political Science* (N.Y.: Palgrave, 1995), p.22.

⁸ 王紹光、胡鞍鋼，中國國家能力報告（香港：牛津大學出版社，1994年）。

⁹ 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82-88。

¹⁰ 吳國光、鄭永年，論中央-地方關係：中國制度轉型中的一個軸心問題（香港：牛津大學出版社，1995年），第一章；吳國光，自由的民族與民族的自由（台北：大屯出版社，2002年12月），頁1-3。

即訂出中央集權的上下限及地方分權的上下限，認為此為中國走向強盛的必然選擇。此外，並具體提出包括「增加省級單位數量」等七大途徑，以建立合理分權體制。¹¹

「選擇性集權」派主張中央政府必須在地方建立起自己的制度體系，以超越地方的權力與利益，但此集權非全面性而是選擇性的，僅針對攸關國家利益的權力，例如司法權力等，其他權力則下放給地方。此派認為，如此方能進行有效統治。¹²

「地方自治」派主張中國未來全面實行兩級地方自治，以地級行政建制取代省作為地方自治體，並將地方自治原則入憲、制訂「地方自治法」及採行司法審查制度，以保障中央與地方的規範化分權。此派認為此舉將有利於政治整合與提昇行政效能。¹³

上述規範性的討論具有五大特點：第一，作者均屬中國大陸之學者；第二，所有論述均提出政策建議；第三，有些政策建議已被中國大陸政府採行；第四，依職能劃分中央與地方權力獲得較多學者支持；第五，均強調從「制度」面解決中央地方關係的問題。

貳、敘述性的分析

大多數研究中央與地方關係的文獻都是針對某一現象進行描述與解釋，也就是進行敘述性的分析。此類文獻並不提出政策建議，也未建構出新的理論，其目的在於「組織資料、陳述事實」。其間將會使用一定的概念結構，或理論假設，但不進行方法論的探討。¹⁴

中國大陸在改革開放前，中央透過「意識型態」、「組織紀律」、「經濟計畫」等三種手段控制地方，¹⁵但毛澤東時代的多次分權運動，再加上八〇年代的「放權讓利」，¹⁶已削弱上述三種手段的強制作用，使中央與地方的關係從「強制」演變成「協商」，具體表現為中央與地方在各種經濟問題上的討價還價。¹⁷在此

¹¹ 薄貴利，集權分權與國家興衰（北京：經濟科學出版社，2001年1月），第六章。

¹² 鄭永年、王旭，「論中央地方關係中的集權和民主問題」，戰略與管理（北京），2001年第3期（2001年6月），頁61-70。

¹³ 喻希來，「中國地方自治論」，戰略與管理（北京），2002年第4期（2002年8月），頁9-23。

¹⁴ 參閱，吳玉山，抗衡或扈從—兩岸關係新註，頁7。

¹⁵ 意識型態表達為「全國各族人民利益一致，中央政府和中國共產黨代表全國人民的最高利益」；組織紀律亦即透過「黨組織和政府組織相互重疊」及「人事控制制度」，以確保地方服從中央；經濟計畫即通過中央計畫控制全國經濟資源。詳見，趙穗生，「中共中央與地方關係的演變—從強制到協商」，中國大陸研究，第35卷第8期（1992年8月），頁33-35。

¹⁶ 可參閱，趙建民，當代中共政治分析（台北：五南圖書出版公司，2000年3月，初版三刷），頁75-90；胡偉，政府過程（杭州：浙江人民初版社，1998年12月），頁63-73；辛向陽，大國諸侯：中國中央與地方關係之結，第四章及第八章。

¹⁷ 趙穗生，「中共中央與地方關係的演變—從強制到協商」，頁39。

一演變過程中，學界產生許多「概念」以陳述中央與地方關係的發展與現況（參見表 1-1-1）。

表 1-1-1：十種描述中國大陸中央與地方關係之概念與意涵

	名稱	意涵
1	諸侯經濟	地方行政過多干預經濟，自成體系，與中央發生某種程度的制衡關係 ¹⁸ 。換言之，全國三十個省市為三十路大諸侯，三百多個地區是三百多路中諸侯，兩千多個縣市為兩千多路小諸侯，各路諸侯各求發展，各據一方，各自為政 ¹⁹ 。
2	地方主義	各地對其工業的自我保護和設限措施，以圖利本地人的作法，亦即「新重商主義」式的經濟保護主義。地方領導人不但以行政措施限制外地產品進入，並且禁止本地出產的重要原料外銷。當前的地方主義，是指地方政府在與中央互動時，更重視地方利益的一種行為 ²⁰
3	發展型地方主義 (developmental localism)	第一，強調「發展」，即地方政府以發展尤其是經濟發展為基本取向；第二，強調「地方」，即在發展過程中，以地方利益為導向。 ²¹
4	地方國家組合主義 (local state corporatism)	地方政府猶如公司般協調區內各經濟事業單位的工作運行，這將有利於某種近似聯邦制度的出現。 ²²
5	半聯邦制	特徵為中央與地方各具有相對獨立的財權。 ²³
6	行為性聯邦	中央與地方在談判中，中央不能壓倒地方，地方也沒辦法脫離中央。此種權力平衡與制約具有「聯邦制」的實質內容，但並未以憲法固定，而是在談判行為中表現出來。 ²⁴
7	中國式的聯邦制	聯邦制的基本特徵為地方分權，在中國具有以下的特色：權力的下放；財政的鼓勵；市場化的增強；硬預算的限制。 ²⁵
8	實存的聯邦制 (de facto federalism)	一種相當制度化的模式，牽涉中央與地方各省之間明確或不明確的協議，協議內的一項要素就是：若地方官員承諾遵循中央，地方各省就會得到制度化或特別的利益作為交換。 ²⁶
9	獨立國家	大陸各省與世界各國的經貿關係日益密切，反倒省際間的關係逐漸疏離中，因此若從經濟方面言，各省都猶如獨立國家。 ²⁷
10	混亂狀的國家 (muddle state)	分權的結果，使中國大陸不再是統一的國家，而變成一個混亂狀的國家，中央假裝在統治地方，而地方也假裝被中央統治。 ²⁸

資料來源：筆者自行整理

¹⁸ 趙建民，「塊塊壓條條：中國大陸中央與地方新關係」，中國大陸研究，第 38 卷第 6 期（1995 年 6 月），頁 67。

¹⁹ 沈立人、戴圓晨，「我國諸侯經濟的形成及其弊端和根源」，經濟研究，1990 第 3 期（1990 年 3 月），頁 12。

²⁰ 趙建民，「塊塊壓條條：中國大陸中央與地方新關係」，頁 67、72。

²¹ 吳國光、鄭永年，論中央-地方關係：中國制度轉型中的一個軸心問題，頁 26。

²² Jean C Oi, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China," *World Politics*, vol.45, no.1 (1992), pp.99~126.

²³ 鄭永年，「『分權戰略』與半聯邦制的演進」，刊於，吳國光編，國家、市場與社會，頁 72-81。

²⁴ 吳國光、鄭永年，論中央-地方關係：中國制度轉型中的一個軸心問題，頁 41-42。

²⁵ Barry R. Weingast, Yingyi Qian, Gabriella Montinola, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China", *World Politics*, Vol. 48, No. 1. (Oct., 1995), pp.60~68.

²⁶ 鄭永年，「實存的聯邦制的制度化」，載於，田弘茂、朱雲漢編，江澤民的歷史考卷（台北：新新聞文化公司，2000 年 12 月），第十三章。

²⁷ Anjali Kumar, "China's Reform, Internal trade and Marketing," *The Pacific Review*, vol.7, no.3 (1994), pp.323~340.

²⁸ Gerald Segal, *China Changes Shape: Regionalism and Foreign Policy, Adelphi Paper 287* (London: Brassey's for IISS, March 1994). 轉引自，鄭永年，朱鎔基新政：中國改革的新模式（NJ：八方文化公司，1999 年 3 月），頁 71。

「諸侯經濟」與「地方主義」不僅被當成敘述地方權力興起的概念，更成為一種研究途徑，²⁹學者投注心力研究其起源、成因、特徵、影響、政治意涵、中央政府的應對、各地區地方主義的差別等³⁰。「地方國家組合主義」則在說明權力下放有利於地方經濟的發展。至於另六個概念，則在彰顯中央與地方在權力上的平衡與制約。從各概念提出的先後觀之，中國的中央與地方關係已從「半聯邦制」及「行為性聯邦」發展成「中國式的聯邦制」與「實存的聯邦制」，現正往「聯邦制」甚至是「邦聯制」發展³¹。

在對現況的描述與解釋上，研究焦點約可區分為以下六類：第一，分析地方精英在權力結構中的角色³²；第二，從人事任命權分析中央地方關係的發展³³；第三，陳述中央與地方的權限劃分³⁴；第四，討論經濟改革對中央與地方關係的影響³⁵；第五，探討中央與地方財政關係的變革³⁶；第六，討論分稅制實施後中

²⁹ 趙建民，「塊塊壓條條：中國大陸中央與地方新關係」，頁 71。

³⁰ 參閱，張雅君，「論中共的地方主義」，中國大陸研究，第 36 卷第 10 期（1993 年 10 月），頁 5 18；Luo Xiaopeng，“Rural Reform and the Rise of Localism,” in Jia Hao and Lin Zhimin, ed., *Changing Central-Local Relations in China* (Oxford: Westview Press, 1994), pp.113-134; 黃仁德、鄭文發，「中共的財政調控、外資運用與諸侯經濟」，中國大陸研究，第 39 卷第 12 期（1996 年 12 月），頁 24 59；夏樂生，「從大陸地方政府與企業之關係看地方主義的滋長」，共黨問題研究，第 25 卷第 4 期（1999 年 4 月），頁 17 26。

³¹ 鄭永年認為，因缺少政治變革，中央與地方的關係正往聯邦制甚至邦聯制的方向發展。參見，鄭永年，江澤民的政治遺產：在守成和改革之間（新澤西：八方文化企業公司，2002 年 1 月），頁 150。

³² 垂水健一，「第十五屆中國共產黨大會後的情勢一向中央反映地方意見的趨勢」，載於陳永生主編，十五大後中國大陸的情勢（台北：政大國際關係研究中心，1998 年 9 月），頁 29 49。

³³ Tao Yi-feng，“The Evolution of Central-Provincial Relations in Post-Mao China, 1978-98: An Event History Analysis of Provincial Leader Turnover,” *Issues & Studies*, Vol. 37, no.4 (2001), pp.90-120. 歐陽新宜，「天安門事件對大陸省級精英任命的影響」，中國大陸研究，第 37 卷第 9 期（1994 年 9 月），頁 26 40。

³⁴ 謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮，中國大陸政府與政治（台北：五南出版公司，1999 年 2 月），第十一章；林尚立，國內政府間關係（杭州：浙江人民出版社，1998 年 6 月），頁 14 22；謝慶奎、燕繼榮、趙成根，中國政府體制分析（北京：中國廣播電視出版社，1998 年 4 月）；魏杰，「政府經濟職能及中央與地方的經濟關係」，刊於董輔初等著，集權與分權：中央與地方關係的構建（北京：經濟科學出版社，1996 年），頁 80 92。

³⁵ Jia Hao and Wang Mingxia，“Market and State: Changing Central-Local Relations in China,” in Jia Hao and Lin Zhimin, ed., *Changing Central-Local Relations in China*, pp.35~66. Barry Naughton，“The Decline of Central Control over Investment in Post-Mao China,” in David M. Lampton ed., *Policy Implementation in Post-Mao China* (Berkeley: University of California Press, 1987), pp.51~80. 趙建民，「自『放權讓利』看八〇年代中國大陸的中央與地方關係」，中共研究，第 31 卷第 7 期（1997 年 7 月），頁 69 79；王振輝，「現階段中共中央與地方關係的演化」，共黨問題研究，第 21 卷第 11 期（1995 年 11 月），頁 55 64。

³⁶ Christine P. W. Wong，“Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal decentralization in Post-Mao China,” *The China Quarterly*, no.128(December 1991), pp.691~715. Christine P. W. Wong, Christopher Heady and Wing T. Woo, *Fiscal Management and Economic Reform in the People's Republic of China* (Hong Kong: Oxford University Press, 1995).

胡書東，經濟發展中的中央與地方關係—中國財政制度變遷研究（上海：人民出版社，2001 年 8 月）；張雅君，「中共財政管理體制之變革與地方政府財政自主的影響」，東亞季刊，第 27 卷第 2 期（1995 年 7 月），頁 48 68；葉章美，「中國大陸中央與地方的財政分權」，中國大陸研究，第 38 卷第 12 期（1995 年 12 月），頁 6 22。

央地方關係的變化³⁷。簡言之，上述研究可再歸為兩類，一類是對經濟關係的分析，主要探討財政稅收的影響，另一類是政治關係的分析，焦點集中在權力的變化。

參、預測性的分析

預測，乃從已知的因去推斷其果³⁸，亦即提出一套前提，並由此前提推演出有關行為的結論³⁹。針對中國大陸中央與地方關係的預測性分析，焦點集中於兩類：第一類研究關注中央與地方關係的類型；第二類研究則分析中央與地方的關係對中國前途的影響。第一類的預測可區分為「現狀延續」、「實存聯邦制」、「聯邦制」及「大區域」等四派主張：

第一，「現狀延續派」認為，較可能的發展是地方繼續其「上有政策下有對策」的作法，而中央只要在某些關鍵議題上與個別省分達成協議，並維持高經濟成長率，就仍能保持全面的控制。延續現狀雖會大幅減少國家政策的統一性，但可確保改革不致逆轉，因各省將會抵抗中央重建管制經濟的企圖。⁴⁰

第二，「實存聯邦制派」指出目前中國大陸中央與地方的關係已是實存聯邦制，未來即使中央與地方的關係在許多方面都予以制度化，仍不會演變成法律聯邦制，亦即真正的聯邦制度。因為，聯邦制與中國共產黨的意識型態相矛盾，它被等同於「渾沌」與「分裂」。其次，各省的差異，使聯邦主義所強調的權利平等不可能達成。再者，中央希望維持模糊的關係，好依情況調整與各省的關係。

41

第三，「聯邦制派」主張現今中國大陸中央與地方的關係乃「集權名義下的繼續分權化」，地方在發展一系列的制度以支撐其權力。未來若無大規模的制度化運動出現，則中央與地方的關係將往聯邦制或邦聯制發展。⁴²

第四，「大區域派」與「實存聯邦制派」及「聯邦制派」存在共同點，均認為中國大陸在政治上還是中央集權，但因經濟權限的下放，統治結構在實質上已

³⁷ Hsu Szu-chien, "Central-Local Relations in the PRC under the Tax Assignment System: An Empirical Evaluation, 1994-97," *Issues & Studies*, Vol. 36, no.2 (2000), pp.32~72; Le-Yin Zhang, "Chinese central-provincial fiscal relationships, budgetary decline and the impact of the 1994 fiscal reform: An evaluation," *The China Quarterly*; no.157 (Mar 1999), pp.115~141. 胡鞍鋼，「艱難的制度創新——對分稅制改革的初步評價」，*東亞季刊*，第28卷第1期（1997年1月），頁29-53。

³⁸ 易君博，*政治理論與研究方法*（台北：三民書局，1984年9月，第四版），頁8。

³⁹ David Marsh and Gerry Stoker ed., *Theory and Methods in Political Science* (N.Y.: Palgrave, 1995), p.17.

⁴⁰ Harry Harding, "'On the Four Great Relationship': The Prospects for China," *Survival*, vol.36, no.2 (1994), p.36.

⁴¹ 鄭永年，「實存的聯邦制的制度化」，載於，田弘茂、朱雲漢編，*江澤民的歷史考卷*（台北：新新聞文化公司，2000年12月），第十三章。

⁴² 鄭永年，*江澤民的政治遺產：在守成和改革之間*，頁150-152。

成為聯邦制。不過，「大區域派」主張：經濟因素造就區域國家的誕生，而「東北三省」、「北京、天津迴廊」、「山東半島」、「長江三角洲」、「福建省」、「珠江三角洲」等沿岸六個地區，已可各自視為一個國家。⁴³未來中國大陸朝「中華聯邦」的方向發展，乃歷史的必然結果。⁴⁴

除了上述四種觀點，另有學者指出，中國大陸中央與地方關係的發展還有以下三種可能，第一，「地方割據」；第二，「諸侯政治」；第三，「體制變革」。不過，學者已指出其發生的可能性不大，⁴⁵故本文不再詳述其內容。

關於中央與地方的關係對中國前途影響的預測，第一項是對「政體轉型」的預測，認為省級精英將在威權體制轉型過程中扮演重要角色。因為，第一，從蘇聯解體經驗得知，地方層級的黨政精英擔任政體轉型的要角。第二，改革開放後已在體制上彰顯地方政府的戰略地位，並形成以地方利益為導向的新興集團。因此，省級精英成為中共政權向民主轉型的關鍵力量，這種由下而上的驅動，為中國的民主化帶來更大的希望。⁴⁶

中央與地方關係另一項影響的預測，是針對兩岸關係的可能發展。隨著中央與地方關係的變化，對兩岸關係可能的影響有四：第一，各省發展經濟的模式與台灣類似，使各省與台灣間的聯繫將不斷增強；第二，隨著各省與台灣聯繫的增強，將可增進台灣與大陸中央政府談判的地位，也可增加台灣的安全屏障；第三，大陸地方與台灣地方層級的對等溝通，將成兩岸交流新模式；第四，大陸中央與地方關係的處理，將會提供兩岸未來關係的參考。⁴⁷

肆、綜合分析

根據上述之分析，可將三類文獻的研究成果整理如表 1-1-2。從該表發現，三類文獻的研究成果均屬斐然，不過仍未解答各省與中央的關係有何不同。欲解答此一問題，除必須以省為分析單位外，最重要的即是將中央與地方關係的類型理論化。敘述性分析雖已提出十個描述中央與地方關係的概念，但這些概念各自獨立，並非統籌在一個理論模式中，因而有時會出現相互競爭的情況，亦即甲學者認為現在的中央與地方關係為「地方主義」盛行，乙學者則認為應是屬於「半聯邦制」。兩種觀點可能都正確，只是因為切入面向不同而有不同的看法。若是能建構出中央與地方關係類型的模式，研究者只須將經驗資料套入理論模式中檢證，即可得知各省市與中央的關係有何差異。因此，本文之研究目的即為建構出

⁴³ 許曉平譯，大前研一著，中國，出租中（台北：天下雜誌，2002年10月）。

⁴⁴ 趙佳誼等譯，大前研一著，中華聯邦（台北：商周出版社，2003年1月）。

⁴⁵ 趙建民，當代中共政治分析，頁94-96。

⁴⁶ 袁易，「中共威權政體轉型的政治動力」，中國大陸研究，第38卷第6期（1995年6月），頁517。

⁴⁷ 吳國光，「中央與地方分權的特點、趨勢與政治影響」，刊於吳國光、鄭永年，論中央-地方關係，頁194-198。

中央與地方關係類型的模式，所要解答的問題有六：

- 第一，影響中央與地方關係之主要變數為何？
- 第二，決定中央與地方關係的核心要素為何？
- 第三，透過核心要素可將中央與地方關係區分為哪幾種類型？
- 第四，不同的關係類型下，中央政府有何得失？
- 第五，不同的關係類型下，地方政府的行為有何差異？
- 第六，中央與地方如何促使關係類型發生變遷？

表 1-1-2：三類中國大陸中央與地方關係研究文獻之成果

	規範性的討論	敘述性的分析	預測性的分析
目的	提出政策建議	組織資料，陳述事實	分析未來的變化與影響
成果	中央集權 地方分權 制度化分權 合理分權 選擇性集權 地方自治	諸侯經濟 地方主義 發展型地方主義 地方國家組合主義 半聯邦制 行為性聯邦 中國式的聯邦制 實存的聯邦制 獨立國家 混亂狀的國家	現狀延續 實存聯邦制 聯邦制 大區域 地方割據 諸侯政治 體制變革 政體轉型

資料來源：筆者自行整理

第二節：文獻檢閱

中國大陸中央與地方關係的研究途徑，可區分為三種觀點：文化觀點(cultural perspective)、結構觀點(structural perspective)及程序觀點(procedural perspective)。文化觀點強調歷史連續性的重要，及集體信念對民族整合與國家建立的影響。結構觀點認為中央與地方衝突的起源，主要在權力的分配與安排上。程序觀點則將缺乏適當溝通管道視為中央與地方衝突的起源，並認為中央與地方衝突的解決乃透過批准(sanctions)、交易(bargaining)、談判(negotiation)。⁴⁸

在上述三種觀點之下，各有不同的理論：文化觀點的理論為「地方主義」與「發展型地方主義」(developmental localism)；結構觀點的理論則有「財政聯邦主義」(fiscal federalism)、「國家能力」理論及「市場維護的聯邦制理論」(the theory of market-preserving federalism)；程序觀點的理論包括「非零和的分析架構」(non-zero-sum framework)、「地方履行政策的模式」(patterns of local policy implementation)、「雙向負責」(reciprocal accountability)論及「委託人—代理人」(principal-agent)理論。此外，「分散型威權主義模式」(fragmented authoritarianism model)及「間歇性極權國家」(sporadic totalitarian state)模式則含括三種觀點。

壹、文化觀點的理論

文化觀點具有三項特徵：第一，重視價值變遷與文化轉型，並從國家整合的途徑研究中央與地方關係。第二，研究議題聚焦於整合(integration)、區域主義(regionalism)、地方主義(localism)、省級自治(provincial autonomy)。第三，借用整合理論的假設，認為穩固的中央與地方關係有賴於地區價值轉型的成功⁴⁹。因此，中國大陸中央與地方關係的變化，即傳統大一統價值觀與各地區域主義及地方主義相互衝撞的表現。⁵⁰

文化觀點的理論以「地方主義」最為著名。「地方主義」的類型可歸納為四種：政治性地方主義、經濟性地方主義、民族性地方主義、文化性地方主義。至於其意涵則有三層：第一，排他性的鄉土情感和地方觀念；第二，地方權力膨脹而損害中央集權體制；第三，反對中央集權，主張地方分權。⁵¹針對中國大陸「地方主義」問題的研究，主要是探討經濟性地方主義，其內涵則包括地方觀念與地

⁴⁸ Jae Ho Chung, "Studies of Central-Provincial Relations in the People's Republic of China: A Midterm Appraisal," *The China Quarterly*, No.142 (1995), pp.488-489.

⁴⁹ Ibid., p.488.

⁵⁰ 李英明，*中共研究方法論*（台北：揚智文化公司，1996年5月），頁33-34。

⁵¹ 鄧正兵，「論南京國民政府時期地方主義的特點」，*社會科學*（上海），2002年第9期（2002年9月），頁72。

方權力的膨脹。⁵²

「發展型地方主義」是對「地方主義」的進一步發展，意指以經濟發展為基本取向，並強調地方的利益，從而加劇中央與地方關係的緊張。與傳統的「地方主義」相較，兩者相同之處在於均強調地方利益，但「發展型地方主義」強調地方政府角色與行為的轉變，認為此乃在產權地方化、財政分權及官員任命制度等制度背景下推行市場化所形成的。其對中央與地方關係變化的推論可簡化如下：發展型地方主義推動地方經濟發展 為地方政府的權力提供經濟基礎 強化地方政府決策以地方利益為取向 地方居民發展出地方認同感 成為地方主義的文化與心理基礎 地方成為相對獨立的行為主體 國家整合困難 國家分裂。⁵³

在上述推論中，可看出價值的變遷，即地方政府決策以地方利益為取向；亦看出文化的轉型，即地方居民發展出地方認同感；也可看出對整合的重視，即國家整合困難可能導致國家分裂。為避免國家分裂，則需從制度結構著手，在分權的基礎上，將地方的權力制度化，而這屬於結構的觀點。

貳、結構觀點的理論

結構觀點的特徵包括：第一，將中央與地方的關係概念化為「制度支配下互動模式的運行」。第二，認為中央與地方的衝突起源於中央結構的安排與地方對其角色與利益的認知存在落差。第三，特別關注中央集權（centralization）與地方分權（decentralization）的問題，因而研究焦點置於財政與經濟計畫的安排。第四，視地方分權為解決中央與地方衝突的良方。⁵⁴結構觀點的理論包括「財政聯邦主義」、「國家能力」理論及「市場維護的聯邦制理論」等三種。

「財政聯邦主義」乃處理政府間財政關係的一種規範制度，強調各級政府在財政收之上的獨立性和自主性。⁵⁵此理論最重要的概念即為「分權」，並提出財政職能分配的基本框架，主張中央政府的職能為穩定宏觀經濟、進行收入分配，及提供全國性的公共品。地方政府的職能則為提供地方性的公共品，並執行資源配置。在上述框架下，對於政府間的稅收分配和移轉支付卻存在兩派主張：一派主張賦予地方政府稅收管轄權，使其權責相符，防止地方財政赤字；另一派主張適度保留，以利地區間財政平等及中央政府實現其意圖。根據此一理論研究中國

⁵² 參閱，張雅君，「論中共的地方主義」，中國大陸研究，第 36 卷第 10 期（1993 年 10 月），頁 5-18；Luo Xiaopeng，“Rural Reform and the Rise of Localism,” in Jia Hao and Lin Zhimin, ed., *Changing Central-Local Relations in China* (Oxford: Westview Press, 1994), pp.113-134; 夏樂生，「從大陸地方政府與企業之關係看地方主義的滋長」，共黨問題研究，第 25 卷第 4 期（1999 年 4 月），頁 17-26。

⁵³ 吳國光、鄭永年，論中央-地方關係：中國制度轉型中的一個軸心問題（香港：牛津大學出版社，1995 年），第二章。

⁵⁴ Jae Ho Chung, “Studies of Central-Provincial Relations in the People’s Republic of China: A Midterm Appraisal,” p.489.

⁵⁵ 胡慶康、杜莉，現代公共財政學（上海：復旦大學出版社，2001 年 9 月第二版），頁 320。

大陸中央與地方的財政關係，所得出的結論是，中國大陸應實行「收入集權、支出分權」的財政體制。⁵⁶

「國家能力」理論亦承繼了「財政聯邦主義」的主張。國家能力意指中央政府「將自己意志、目標轉化為現實的能力」，其中包括「汲取能力」、「調控能力」、「合法化能力」、「強制能力」等四種能力。在四種能力中，以汲取能力最為重要，因為此能力的下降將導致國家的分裂，其推論可簡化如下：國家能力下降 汲取能力下降 調控能力下降 經濟衰退 社會危機 合法化能力下降 使用強制力 政府與社會衝突對立 社會解體、國家分裂。⁵⁷該理論以中央預算收入占國家總收入的比例代表國家的汲取能力，強調財政稅收的重要性，並主張修改稅收制度以改變中央與地方關係，進而避免國家分裂。

「市場維護的聯邦制理論」與「財政聯邦主義」相同，均強調地方分權是聯邦制的重要基礎，但此理論範圍擴及經濟權力的分配，認為制度安排的理想形式應具備以下五項條件：第一，存在明確劃分權力範圍的政府等級制度，每一級政府在其權力範圍內都可自主。第二，地方政府在其管轄範圍內擁有控制經濟的基本權力。第三，中央政府擁有管理公共市場的權力，以確保貨物與原料可在各地方政府的轄區內流動。第四，各級政府都面對硬預算的約束。第五，權力與責任的分配已制度化，不論中央或地方都不能單方面地加以改變。根據此理論可假設，中國改革所伴隨的分權形式已對各級政府提供重要的行為範圍：第一，限制中央政府對經濟的控制；第二，導致地方政府的競爭；第三，使各級政府致力於地方經濟的繁榮。簡言之，在以前述五項條件檢視中國後發現，中國改革措施的變化範圍符合保護市場的聯邦制理論的預測。⁵⁸

參、程序觀點的理論

程序觀點認為中央與地方的關係等於中央與地方政府為求能夠在某些政策議題獲得共識，所進行的策略互動過程。因此，此途徑關注政府內部衝突的起源及解決方式，並以過程的概念檢驗之，認為中央與地方關係主要取決於溝通、說服、討價還價、讓步的能力。⁵⁹從程序觀點出發，通常將中央與地方的關係視為一種博弈關係，其特點為：第一，兩者為可重複的「多步對策」，因而既有競爭又有合作，既有欺騙，也有懲罰。第二，合作則兩利，欺騙則均受損。第三，兩者非平等關係，而是主從關係。第四，中央可通過修改「遊戲規則」，誘導地方

⁵⁶ 胡書東，經濟發展中的中央與地方關係—中國財政制度變遷研究（上海：人民出版社，2001年8月），頁5、6、186。

⁵⁷ 王紹光、胡鞍鋼，中國國家能力報告，第一章。

⁵⁸ Barry R. Weingast, Yingyi Qian, Gabriella Montinola, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China", *World Politics*, Vol. 48, No. 1. (Oct., 1995), pp. 50~81.

⁵⁹ Jae Ho Chung, "Studies of Central-Provincial Relations in the People's Republic of China: A Midterm Appraisal," p.490.

合作。⁶⁰

以「權力理論」為基礎提出的「非零和的分析架構」即為程序觀點中博弈論的分析架構，其推論可簡化為四點：第一，中央與地方對彼此都有不能縮減的權力；第二，中央所不能縮減的權力為「強制力 (coercion)」；第三，地方所不能縮減的權力為其「中間角色 (intermediary role)」；第四，彼此互賴及不可或缺長時間的衝突 不存在全贏或全輸的情況 妥協的政治及非零和的博弈局面。地方政府的行為並非一意孤行，而是受「地方自主」程度與「依賴中央」程度的交互影響。對廣東與上海的研究顯示，地方政府行為受中央政策極大的影響，而地方政府的行為也影響了中央的政策。⁶¹所以，中央與地方的關係就是在此互動、互賴的過程中發展的。

另有一種「地方履行政策的模式」，亦屬程序觀點，但不強調「博弈關係」，而專注於地方政府的理性選擇。此模式將地方政府執行中央政策的行為區分成三類：第一類是「先鋒 (pioneering)」，意指地方政府的政策執行者領先其他地方政府完成中央的政策；第二類是「扈從 (bandwagoning)」，亦即謹慎地以不領先也不落後的速度完成中央的政策；第三類是「抗拒 (resisting)」，亦即地方政府延緩執行中央既定的政策，或加以變更以符合地方的利益。在實際行動時，地方政府的行為是上述三種行為在某種程度的混合。因此，全國完成政策的進度將依賴於地方政府的選擇：「先鋒」的數目、「扈從」的時間點、「抗拒」的數目及時間長短。⁶²簡言之，地方政府的行為總是經過利害評估後的選擇。

「政治經濟學」的理論則強調經濟改革對政治行為的影響，認為財政資源的重新分配促使地方政府更加自立更生，並使地方官員具有強烈動機保留更多的權力與資源。此一變遷對中央與地方關係的影響存在兩派意見：「討價還價派 (bargaining perspective)」主張地方在面對中央決策者時已擁有更大的議價能力；「等級制度派 (hierarchical perspective)」則強調中央領導人仍掌握地方幹部的任命權。⁶³

「雙向負責」(reciprocal accountability) 論為中央與地方屬「討價還價」關係做出解釋。此理論的構成要素有七：第一，領導人提出迎合選舉人群 (selectorate) 喜好的政策。第二，可能的繼承者依循前人路線提出政策。第三，當選舉人群的成員有變動時，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，

⁶⁰ 胡鞍鋼，中國發展前景（杭州：浙江人民出版社，1999年5月），頁133-134。

⁶¹ Linda Chelan Li, *Centre and Provinces: China 1978-1993, Power as Non-Zero-Sum* (New York: Oxford University Press, 1998), pp.34~45.

⁶² Jae Ho Chung, *Central Control and Local Discretion in China* (New York: Oxford University Press, 2000), pp.6~8.

⁶³ Yi-feng Tao, "The Evolution of Central-Provincial Relations in Post-Mao China, 1978-98: An Event History Analysis of Provincial Leader Turnover," *Issues & Studies*, Vol. 37, no.4 (2001), p.97.

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。⁶⁴根據上述理論架構，再對照 1978 年以來地方官員在中央委員會人數的增加，便可理解經改政策何以會朝保護地方利益的方向發展。簡言之，「雙向負責」就是地方向中央負責，而中央也向地方負責。因此，經改政策便須經過中央與地方的協商方能付諸實行。

「委託人—代理人 (principal-agent)」理論則論證中央與地方屬於「等級制度」關係。此理論將中央視為委託人，而地方則為代理人。中央擁有政治控制的權力，可對地方官員進行任免與賞罰，加上基於國家機關的等級制度，使地方必須服從中央，猶如代理人必須服從委託人在契約中所交付的權利義務。⁶⁵學界將此理論應用於分析中央與地方在投資政策上的互動關係，因為此理論具有三項特點：第一，可分析等級制度下兩個行為者的互動；第二，可說明自私的行為者如何採取行動；第三，關注行為者之行動的策略意涵。⁶⁶由於資訊的不對稱 (information asymmetry)，使得代理人出現投機自立的行為，因而扭曲甚至違反契約之規定，委託人若要解決此一問題便須增加監督成本。⁶⁷

肆、綜合三種觀點的理論

除上述理論外，另有「分散型威權主義模式」(fragmented authoritarianism model)，乃結合文化、結構及程序三種觀點，其構成要素有三：第一，結合精英取向及理性行動者途徑，認為最高領導人可對政治體系產生巨大影響力，並會依循價值偏好、權力需要、內部結構等邏輯做決定。第二，採細胞狀體系的概念，認為地方會封鎖資訊向上層流動，並削弱高層的主動權，而由地方領導掌控。第三，提出「官僚政治的權力結構及官僚政治實踐的實況將對精英和體系的基本構成團體產生影響」。因此，分散型威權主義模式認為中國政治體系自最高層以下的權力是碎片狀與不連續的。此分裂有其結構基礎，主要是指官僚體系的分立，並隨改革政策過程而擴大。在分散型威權主義模式中，各官僚團體間以「討價還價」的方式協商，並相互擁有否決權，因而鼓勵尋求達成共識。⁶⁸中央與地方的

⁶⁴ Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China* (Berkeley: University of California Press, 1993), pp.90~91.

⁶⁵ 徐斯勤，「新制度主義與當代中國研究：理論與應用之間對話的初步觀察」，政治學報(台北)，vol.32(2001年12月)，頁141。

⁶⁶ Yasheng Huang, *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-Local Relations during the Reform Era* (New York: Cambridge University Press, 1996), p.180.

⁶⁷ Thrainn Eggertsson, *Economic Behavior and Institutions* (New York: Cambridge University Press, 1990), pp.40~41.

⁶⁸ Lieberthal, Kenneth G. "Introduction: The "Fragmented Authoritarianism" Model and Its Limitations." In Lieberthal, Kenneth H G., and David M. Lampton. eds., *Bureaucracy, Politics, and*

就是在上述模式下進行互動。

由於集權主義模式無法解釋為何會出現那些明顯違背國家政策的現象，而分散型威權主義模式則不能解釋何以有相似的經濟環境卻出現不同發展結果，於是有學者提出「間歇性極權國家」(sporadic totalitarian state) 模式，認為中國大陸雖擁有強大的專制力，但基層權力薄弱。其專制力表現在得以完成激進的社經轉型並鎮壓挑戰其權力者；另一方面，國家對基層政權的組織能力弱化表現在其政策下達後地方無法貫徹與持續。因此，國家為確保政策的落實，便須發起政治運動，展現出其強制力，但政治運動又不能天天發動，一旦政治運動結束，地方又故態復萌，置中央政策於不顧，如此間歇循環，便構成「間歇性極權國家」的特徵。

69

伍、現有理論之評析

以上已說明三類理論觀點與十一種具體理論之內涵與解釋力，此處將依據第一節所提之待解決問題，檢驗現有理論(參閱表 1-2-1)，希從中達到三個目標：第一，找出現有理論可供參考之處；第二，探討現有理論不足之處，以供繼續研究之借鏡；第三，構建出研究架構。

(一) 地方觀：意指該理論是將地方視為整體或獨立的個體。若未將地方視為獨立的個體將無法分析出各省與中央的關係有何差別。此標準僅有「非零和的架構」、「地方履行政策的模式」、「委託人—代理人理論」等三種理論符合。

(二) 影響中央與地方關係之主要變數：十一種理論可歸納出三個主要變數。三個理論主張「財政制度變革」為主要變數，認為改革開放以來的財政制度乃逐步加強地方之經濟權力，因而改變中央與地方之關係。另有四個理論以「地方自主程度」為主要變數，認為若地方越富裕、經濟發展程度越高、財政自給能力越強，則地方自主程度越高。此外，地方自主程度亦指地方依其利害評估而行動的能力。隨著地方自主程度的變動，中央與地方的關係也將隨之而改變。另四個理論則以「權力結構」作為主要變數，認為在權力結構的限制下，將制約中央與地方的行為模式。

(三) 中央與地方關係之核心要素：前段分析已指出「財政制度變革」、「地方自主程度」及「權力結構」是影響中央與地方關係之主要變數，若將此三個主要變數再進行歸納以找出共同點，則「制度因素」將成為十一個理論所共同認為的核心要素。因為，財政制度變革已指出制度因素的重要，而地方自主程度主要是受財政制度的影響，加上權力結構主要是指政治制度。所以，中央與地方關係

Decision Making in Post-Mao China (Berkeley: University of California Press, 1992), pp.8~11.

⁶⁹ Yia-Ling Liu, "Reform From Below: The Private Economy and Local Politics in the Rural Industrialization of Wenzhou," *China Quarterly*, no.130 (1992), pp.313~316.

之核心要素即為「制度因素」，其中包含「經濟利益」與「政治利益」兩項。在十一種理論中，有六種以經濟利益為核心要素，有三種以政治權利為核心要素，有兩種含括「經濟利益」與「政治利益」兩項。

(四) 透過核心要素可將中央與地方關係區分為哪幾種類型？只有「委託人—代理人」理論提出中央與地方關係之類型。此理論以「官僚整合程度 (bureaucratic integration)」為變數，以各省省長及省委書記擔任該職務前之經歷為指標，並將該指標區分為三種：在中央政府機構任職、在其他省市任職、在該省任職。透過計算該官員之經歷，可將之劃分為四類：完全的中央集權主義者 (concurrent centralists)、中央集權主義者 (centralists)、外人 (outsiders)、內部人 (insiders)，以此標準，各省級政府也因而區分為四類：完全中央統治 (concurrent central governance)、中央統治 (central governance)、外人統治 (outsider governance)、內部人統治 (insider governance)。⁷⁰

(五) 不同的中央與地方關係類型下，地方政府的行為有何差異？「委託人—代理人」理論雖提出中央與地方關係之類型，但並未將此一關係類型與地方政府之行為做明確之結合，而是提出兩項假設：一是「控制 (control)」假設，若該省省長及省委書記的「官僚整合程度」越高，則其行為越容易受中央所控制。二是「討價還價 (bargaining)」假設，若「官僚整合程度」越高，則該省的利益越能增加及獲得保障。⁷¹

「非零和的分析架構」雖未提出中央與地方關係之類型，但已將地方政府的行為方式歸納為五種：第一種，與中央討價還價以爭取更優惠的政策。第二種，與中央討價還價以獲得更多的援助。第三種，靈活運用中央的政策。第四種方式為發展新的投資領域。第五種方式為國際化。地方政府的行為選擇乃依據「地方自主程度」而決定，自主程度越高，越傾向採取第四或第五種行為，反之則採第一或第二種。⁷²

「地方履行政策的模式」也未提出中央與地方關係之類型，但認為行政的地方分權及其所伴隨的規範變遷，使得融合「先鋒」、「扈從」及「抗拒」等三種行為的新模式更容易出現，亦即「三方混合」(triple mix) 模式。換言之，此理論認為地方履行中央政策的模式共有四種，而地方政府的回應取決於地方利益、中央與地方的侍從網絡及官僚政治的野心。⁷³

(六) 在不同的中央與地方關係類型下，中央政府有何得失？十一種理論均未解答此問題，但有的理論已描繪出當時中央與地方關係所可能發展出的極端結果，如「發展型地方主義」指出國家可能因而分裂。另有的理論已研究出當時的

⁷⁰ Yasheng Huang, *Inflation and Investment Controls in China*, pp.188~194.

⁷¹ Ibid., pp.194~200.

⁷² Linda Chelan Li, *Centre and Provinces: China 1978-1993, Power as Non-Zero-Sum*, pp.43~45.

⁷³ Jae Ho Chung, *Central Control and Local Discretion in China*, pp.6~8.

中央與地方關係所衍生出的負面結果，例如「國家能力」論指出，由於中央汲取能力的下降，故導致投資與消費的急遽膨脹、宏觀經濟不穩定、地區發展差距過大等問題。⁷⁴

透過上述六個問題的檢視，本文已初步獲得六個假設：第一，影響中央與地方關係的主要變數為「制度」；第二，「經濟利益」與「政治利益」乃「制度」變數中的核心要素；第三，「經濟利益」與「政治利益」兩者會相互影響；第四，透過「經濟利益」與「政治利益」可建構出中央與地方關係之類型；第五，中央與地方關係之類型將決定地方政府的行為方式及中央政府的得失。第六，地方政府的行為方式及中央政府的得失將對制度產生影響，甚至改變制度。

透過上述六個假設，本論文擷取「制度」、「政治利益」、「經濟利益」、「中央與地方關係之類型」、「地方政府之行為方式」、「中央政府之得失」等六個概念，形塑出研究架構（參閱圖 1-2-1），並將本論文所將討論的問題更加具體化為五個：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？

表 1-2-1：十一種中央與地方關係理論的優缺點

編號	理論名稱	地方觀	影響中央與地方關係之主要變數	中央與地方關係之核心	中央與地方關係之類型	各種關係類型下地方之行為方式	各種關係類型下中央之得失
1	地方主義	整體	地方自主程度	經濟利益	無	——	——
2	發展型地方主義	整體	地方自主程度	經濟利益	無	——	——
3	財政聯邦主義	整體	財政制度變革	經濟利益	無	——	——
4	國家能力論	整體	財政制度變革	經濟利益	無	——	——
5	保護市場的聯邦制理論	整體	財政制度變革	政治利益 經濟利益	無	——	——
6	非零和的架構	個體	地方自主程度	政治利益	無	五種	——
7	地方履行政策的模式	個體	地方自主程度	政治權利 經濟利益	無	四種	——
8	雙向負責論	整體	權力結構	政治利益	無	——	——
9	委託人—代理人理論	個體	權力結構	政治利益 經濟利益	四種	兩種	——
10	分散型威權主義模式	整體	權力結構	經濟利益	無	——	——
11	間歇性極權國家模式	整體	權力結構	經濟利益	無	——	——

資料來源：筆者自行整理

⁷⁴王紹光、胡鞍鋼，中國國家能力報告，第四章。

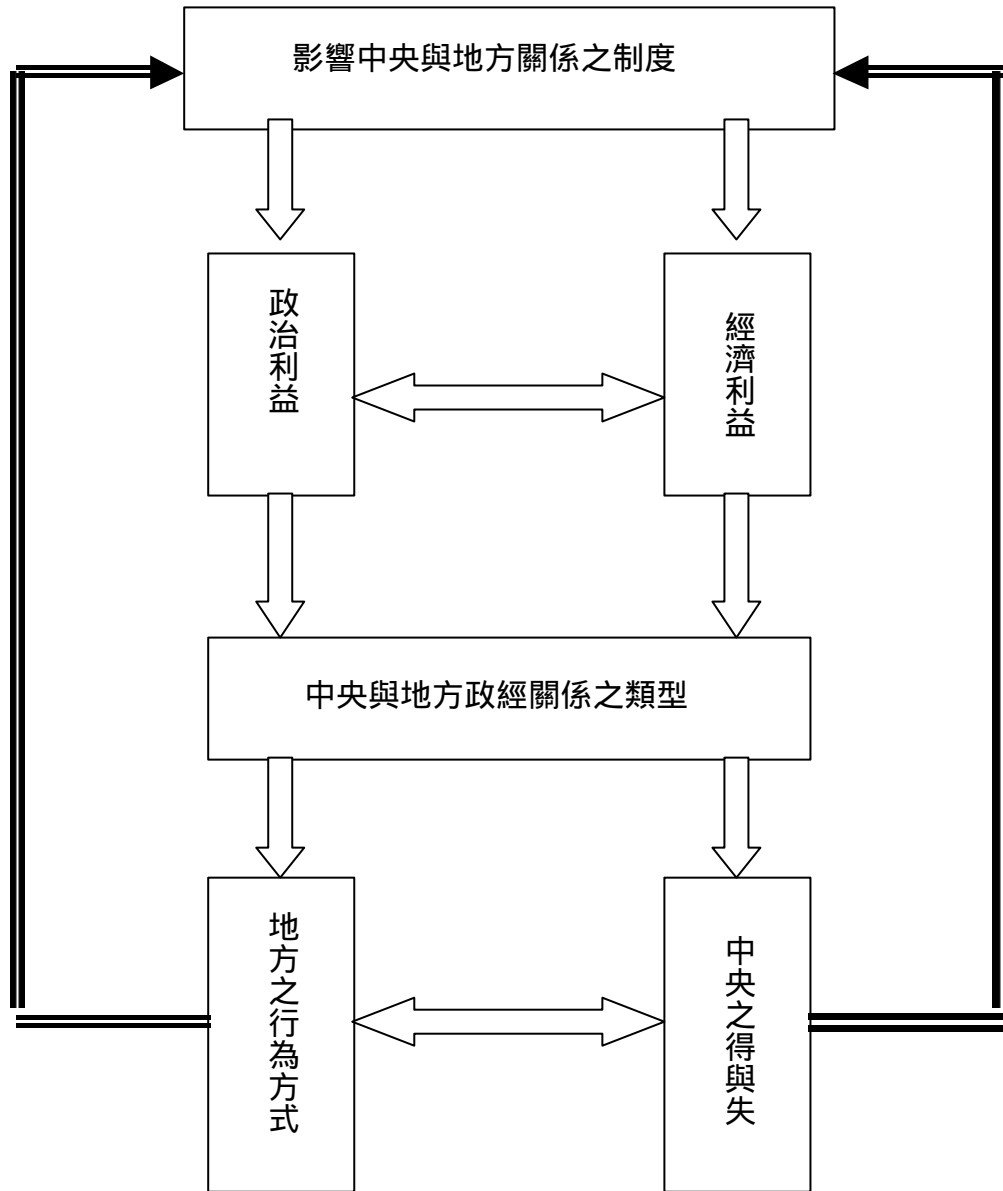


圖 1-2-1：研究架構圖

第三節：研究途徑—理性抉擇制度論

在研究架構的六個概念中（參閱圖 1-2-1），「制度」、「政治利益」、「經濟利益」及「中央與地方關係之類型」等四個概念均屬於「制度」的範疇，「地方政府之行為方式」與「中央政府之得失」等兩概念均受制度的影響。由於新制度主義最核心的主張即為：制度環境影響政治、經濟及社會行為。⁷⁵加上「地方政府之行為方式」與「中央政府之得失」將強調其理性的選擇，故本文將採用新制度主義中的「理性抉擇的制度論（rational choice institutionalism）」作為研究途徑。

一般將新制度論區分為三類，除理性抉擇的制度論外，另兩類為社會學制度論（sociological institutionalism）及歷史制度論（historical institutionalism）。⁷⁶三種新制度論研究途徑的比較如表 1-3-1，從中可看出理性抉擇的制度論與其他兩種途徑的主要差異有五：第一，同時強調偏好和制度的作用，行為者之偏好乃外生於制度，偏好提供個人動機，而制度則可作為因果解釋的背景。⁷⁷第二，行為者具有完全理性，其行為採策略方式，透過大量的算計，以追求偏好的極大化為目標。⁷⁸第三，行為者的權力意指其單方面行動的能力，而非取決於「位置」或「國家」。⁷⁹第四，制度乃指決策規則，其目的在降低不確定性與交易成本。⁸⁰第五，制度的起源與變遷乃行為者理性的選擇。

理性抉擇制度論的途徑存在兩個相互競爭的意涵：第一種意涵強調理性抉擇的制度背景，著重制度對理性抉擇行為者的影響。第二種意涵強調理性抉擇行為者、制度設定的基本特徵及抉擇運作規則等之共存，著重於制度所未限制的部分。⁸¹第一種意涵將理性抉擇置於制度之下，而第二種意涵則視兩者為互補，此較符合本文之研究取向，故本文採取第二種觀點。此外，理性抉擇制度論並非單一實體，對制度存在種種不同的理性抉擇觀點，主要有「制度的委託代理模式」（principal-agent models of institutions）、「制度的博弈理論模式」（game-theoretic models of institutions）及「制度的規則基礎模式」（rule-based models of institutions）

⁷⁵ 郭承天，「新制度論與政治經濟學」，刊於何思因、吳玉山主編，邁入廿一世紀的政治學（台北：中國政治學會，2000年），頁172。

⁷⁶ Peter A. Hall, and Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalism," *Political Studies*, vol.44, no.2 (June 1996), pp.936-57.

⁷⁷ Keith Dowding and Desmond King, eds., *Preferences, Institutions, and Rational Choice* (Oxford: Clarendon Press, 1995), p.1.

⁷⁸ Peter A. Hall, and Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalism," pp.944~945.

⁷⁹ Ellen M. Immergut, "The Theoretical Core of the New Institutionalism," *Politics and Society*, Vol.26, No.1 (March 1998), p.18.

⁸⁰ Douglass C. North 著、劉瑞華譯，制度、制度變遷與經濟成就（台北：時報出版社，1995年），頁8-10。

⁸¹ Linda Chelan Li, *Centre and Provinces: China 1978-1993, Power as Non-Zero-Sum* (New York: Oxford University Press, 1998), pp.35~36.

等三種。⁸²此處將不一一評介上述觀點，而將根據研究架構（圖 1-2-1），整理出理性抉擇制度論的概念與方法，以作為第二章提出分析架構之依據。

表 1-3-1：三種新制度研究途徑之比較

	理性抉擇制度論	社會學制度論	歷史制度論
行為者偏好之構成	1. 策略因素導致理性行動者選擇最佳的均衡 2. 追求物質、權力等有形資源 3. 外生於制度	1. 行動者並不知道其偏好，受限於時間與資訊致使其依賴按順序安排或其他程序的規則(有限理性) 2. 尋求與社會文化的相容性 3. 內生於制度	1. 行動者對其偏好的詮釋乃在具有其歷史軌跡的集體組織與制度中形成 2. 尋求與結構、權力關係以及認知詮釋相對應的利益 3. 內生於制度
行為者的特質與行為邏輯	1. 具有完全理性 2. 追求效用極大化	1. 認知受限，具有有限理性 2. 追求滿足化	1. 在歷史條件下經由學習反思而發展出的理性 2. 自身的反射（社會、文化及歷史規範，但僅是傳統的重新發明）
行為者的權力	單方面行動的能力	取決於在組織等級中的位置	依靠國家的認可
制度的定義與作用	1. 決策規則 2. 經由規則建構選擇 3. 降低不確定性與交易成本	1. 符號與價值系統等文化要素 2. 經由程序、慣例、草擬、架構等以建構選擇及計算利益 3. 建構行為者對自我與外在世界的認知與詮釋	1. 透過規則、結構、規範、概念以建構選擇、計算利益、形成目標。 2. 建構對利益目標與手段策略的認知與界定
制度對行為的解釋	工具理性邏輯	社會妥適性邏輯 ⁸³	系絡性、權變性、路徑依賴的因果關係
制度的起源與變遷	行為者基於理性而有目的地、有控制性的自發選擇	1. 在既有制度制約下產生 2. 受個人行為之社會後果的建構性影響	1. 歷史系絡中邏輯性與偶發性的結果 2. 路徑依賴下轉折點的出現

資料來源：整理自 Ellen M. Immergut, “The Theoretical Core of the New Institutionalism,” p.18. 徐斯勤, 「新制度主義與當代中國研究：理論與應用之間對話的初步觀察」, 頁 117-118。

壹、制度與偏好

首先必須釐清者乃「制度」與「偏好」之概念與關係。制度乃「基本的遊戲規則」，乃「人類發生互動行為的範圍」，其「界定並限制個人選擇的範疇」，並「建立人們互動的穩定結構，以降低不確定性」。⁸⁴若再深入分析，則可將制度區分為「正式規則」、「非正式限制」及「執行」等三部分。本文將此三部分依內涵、起源、作用等三項整理如表 1-3-2。對「制度」採用此一定義，已不在侷限

⁸² B.Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science: the “New Institutionalism”* (New York: Pinter, 1999), p.46.

⁸³ 對行為的解釋，重點置於「在社會文化系統得框架下，個人行為是否適當合理的問題，而非個人在資源面向上利得多少的問題」。詳見，徐斯勤, 「新制度主義與當代中國研究：理論與應用之間對話的初步觀察」, 政治學報 (台北), vol.32 (2001 年 12 月), 頁 107。

⁸⁴ Douglass C. North 著、劉瑞華譯, 制度、制度變遷與經濟成就 (台北：時報出版社, 1995 年), 頁 8-10。

於理性抉擇制度論中，而是包括了歷史制度論的觀點。因為本文所指稱的「政治利益」乃指中央委員等職位及其所伴隨之權力與影響力，此較偏向「非正式限制」及「執行」的部分，而這符合歷史制度論者所指稱的政治權利所帶來的影響。⁸⁵

三種層次的制度均會影響行為。若沒有非正式限制與執行機制的配合，即使變更正式規則，也無法達成預期效果。制度能夠影響個體的選擇，但不能決定之。因為，理性抉擇制度論已先假定，行為者有一套固定的偏好，其行為目標是追求此偏好所對應效用的最大化。為達成此目標，行為者將有策略的行動，並考慮各種可能性，以選擇能帶來最大利益的方案。⁸⁶至於行為者的偏好，乃在其所處的制度和社會結構中產生的。因為，制度既限定選擇，也提示個人利益。再者，個體的利益，取決於其與他人的關係，亦即他在社會結構中的地位。⁸⁷

表 1-3-2：制度的三種層次

	正式規則	非正式限制	執行
內涵	1. 政治與司法規則：界定政治體制的階層結構 2. 經濟規則：界定財產權 3. 契約	1. 正式規則的延伸、闡揚和修正 2. 社會制裁約束的行為規範 3. 內部自我執行的行動標準	執行通常都不完全，原因有二：衡量影響或契約成果的多重因素需要成本；執行都是由代理人來做，而其本身的效用函數影響結果
起源	與社會的漸趨複雜，及專業化與分工有明顯關係	乃社會傳遞的訊息，且代代相傳，成為文化的一部分、文化界定個人處理和利用訊息的方式，因而影響非正式限制的形成。	權利移轉
作用	1. 補非正式限制之不足，並增加其效力 2. 降低訊息、監督和執行成本，使非正式限制能解決較複雜的交換 3. 修正、改造或代替非正式限制	文化的過濾作用造就連續性的方式，使得往日解決交換問題的非正式方法傳續至今，並成為長期社會變遷裡造成連續性的來源	執行機能的結構與不完全的頻率和程度是影響交易成本和契約形式的重要角色。

資料來源：整理自，Douglass C. North 著、劉瑞華譯，制度、制度變遷與經濟成就，第 5、6、7 章。

貳、策略互動

在確定制度與偏好後，接著就可討論行為者間如何進行策略互動。「策略互動」(strategic interaction) 乃理性抉擇制度論的核心之一，其源於「博弈理論」(game theory) 對人際互動與行動結果的觀點。不論行動策略或制度的選擇，都是策略互動後的產物。⁸⁸理性抉擇制度論強調策略互動在確定政治結果的角色，

⁸⁵ Ellen M. Immergut, "The Theoretical Core of the New Institutionalism," pp.19-20.

⁸⁶ Peter A. Hall, and Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalism," pp.944~945.

⁸⁷ Keith Dowding and Desmond King, eds., *Preferences, Institutions, and Rational Choice* (Oxford: Clarendon Press, 1995), p.2.

⁸⁸ 陳敦源，民主與官僚：新制度論的觀點（台北：韋伯出版社，2002年2月），頁14-15。

其基本假設有二：第一，行為者之行為受策略計算的驅使；第二，行為者對他人行動的預期將影響此計算。

在上述假設下，制度結構的互動以兩種方式進行：第一，影響選擇議程（choice-agenda）中選擇的範圍與序列；第二，提供資訊及強制機制以減少其他行動者對應行為的不確定性，並允許從交易中獲益。如此一來，將導致行動者趨向精細的計算，而產生較好的社會結果。⁸⁹此外，「抉擇構造」（structure of alternatives）概念的引入，有助於分析策略選擇，其內容包括三個面向：一是「可供人們選擇的行動」；二是「選擇與行動之間的關係」；三是「影響人們權衡利害的因素」。⁹⁰每個行為者的判斷（包括己身策略的可行性、他人策略的可能性、行為後果的可取性），除受制度環境變化的影響，他人與該行為者策略互動的作為也將產生影響。⁹¹

參、制度變遷

第三個要釐清的是制度如何變遷。制度變遷意指「制度創立、變更及隨時間變化而被打破的方式」。⁹²創立制度的目的有三：第一，穩定交換關係；第二，引入合作行為；第三，交易成本最小化。⁹³制度建立的過程，以相關行為者的自願同意為起始。若存在其他制度的競爭，而該制度能被延續，則表示其較能使相關行為者受益。⁹⁴因此，制度變遷的第一個原則即為：唯有預期收益大於預期成本，行為者才會努力實現制度的變遷。⁹⁵此外，制度創新通常由統治者發動而非選民，因為選民總是面臨著搭便車問題，而統治者則必須不斷進行制度創新以適應相對價格的變化。⁹⁶換言之，相對價格的改變，乃制度變遷的主因，其他因素則尚包括偏好的改變。⁹⁷因為，相對價格的變化致使激勵結構隨之改變，故而促使人們進行制度創新；偏好改變後現有制度不再符合利益最大化的要求，因而也

⁸⁹ Peter A. Hall, and Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalism," p.945.

⁹⁰ 何高潮，地主、農民、共產黨：社會博弈論分析（香港：牛津大學出版社，1997年），頁22。

⁹¹ 同前註，頁23。

⁹² Douglass C. North, *Structure and Change in Economic History* (New York: W. W. Norton & Company, 1981), p.201.

⁹³ Michael Taylor, "Cooperation and Rationality: Notes on the Collective Action Problem and Its Solutions," in Karen Schweers Cook and Margaret Levi, ed., *The Limits of Rationality* (Chicago: The University of Chicago Press, 1990), pp.238~240. 胡榮，理性選擇與制度變遷：中國農村村民委員會選舉的個案研究（上海：遠東出版社，2001年12月），頁38。

⁹⁴ Peter A. Hall, and Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalism," p.945.

⁹⁵ 徐斯勤認為，「不同的制度之間由於其滿足需要和效用的程度有異，於是彼此有競爭關係，競爭之下優勝劣敗的淘汰作用，解釋了何以制度會友變遷」。詳見，徐斯勤，「新制度主義與當代中國研究：理論與應用之間對話的初步觀察」，頁105。

⁹⁶ Douglass C. North, *Structure and Change in Economic History*, p.32.

⁹⁷ 相對價格的變化包括三部分：第一，因素價格比率的變化（亦即土地—勞動、勞動—資本、資本—土地比率的改變）；第二，訊息成本的改變；第三，技術的改變。詳見，Douglass C. North 著，劉瑞華譯，制度、制度變遷與經濟成就（台北：時報出版社，1995年），頁102。

就形成制度創新的需求。⁹⁸

若將制度變遷區分為「誘致性制度變遷」與「強制性制度變遷」，則可對制度變遷的原因有更深入的瞭解（參閱表 1-3-3），不過現實的制度變遷通常都包括誘致性與強制性。⁹⁹簡言之，制度的不均衡導致誘致性制度變遷，而不均衡的起因則包括「制度選擇集合改變」、「技術改變」、「制度服務的需求改變」及「其他制度安排改變」等四種。¹⁰⁰強制性制度變遷主要取決於統治者的利害評估，但國家卻常常不能建立符合社會所需之制度，此乃存在五個原因導致政策的失敗（參閱表 1-3-4）：第一，統治者的偏好與有限理性；第二，意識形態剛性；第三，官僚機構問題；第四，利益集團衝突；第五，社會科學知識的侷限性。若能排除上述原因，便可改進強制性制度變遷的有效供給。¹⁰¹

表 1-3-3：制度變遷的兩種類型

	誘致性制度變遷	強制性制度變遷
定義	現行制度安排的變更或替代，或者是新制度的創造，乃由個人或群體在響應獲利機會時自發倡導、組織和實行。	由政府命令和法律引入強制推進和實施
時機	由某種在原有制度安排下無法得到的獲利機會引起，由「利益」所「誘致」。	不同選民集團間對現有收入進行再分配而發生
原因	<ol style="list-style-type: none"> 1. 制度選擇集合改變：改變的原因計有社會科學知識、與其他經濟接觸、政府政策的改變 2. 技術改變：除對制度結構起決定作用外，還能改變特定制度安排的相對效率，並使某些其他制度不再起作用 3. 制度服務的需求改變：亦即要素和產品相對價格的長期變動 4. 其他制度安排改變。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國家干預可以補救持續的制度供給不足 2. 理性的統治者必能矯正制度安排的供給不足 3. 統治者採取行動的前提：強制推行一種新制度安排的預計邊際收益要大於統治者的邊際費用 4. 政府目標函數的重要變素：經濟發展、總產出、以稅收衡量的淨收益、政府的政治支持、政權的穩定、政黨利益。

資料來源：整理自，王躍生，新制度主義，頁 82 92；林毅夫，「關於制度變遷的經濟學理論：誘致性變遷與強制性變遷」，頁 382 397。

⁹⁸ 王躍生，新制度主義（台北：揚智文化公司，2000年8月，初版二刷），頁 71 73。

⁹⁹ 同前註，頁 94。

¹⁰⁰ 林毅夫，「關於制度變遷的經濟學理論：誘致性變遷與強制性變遷」，刊於陳昕主編，財產權利與制度變遷—產權學派與新制度學派譯文集（上海：人民出版社，2002年3月，第五刷），頁 384 389。

¹⁰¹ 同前註，頁 397 400。

表 1-3-4：政策失敗的五大原因

	原因	內涵
一	統治者的偏好與有界理性	<ol style="list-style-type: none"> 1. 制度安排的效率由其對國民總財富的影響界定，但財富僅是統治者所重視的諸多商品中的一種。 2. 根據統治者效用最大化模式，隨著財富的增加，統治者將更關心其威望。 3. 由於統治者的有界理性和認識，以及訊息的複雜性，使其無法矯正制度安排的供給不足。
二	意識形態剛性	<ol style="list-style-type: none"> 1. 統治者個人與其所倡導的意識形態乃被聯繫在一起，故當制度不均衡時，其傾向維持舊制度，而非制度創新。 2. 新的制度安排往往要在老的統治者背心的統治者取代後才能建立。
三	官僚機構問題	<ol style="list-style-type: none"> 1. 官僚機構的利益從未與統治者完全吻合。 2. 官僚機構並未被統治者完全控制，官僚自利行為也未徹底消除。 3. 設計成統治者偏好最大化的政策，會被扭曲成使官僚機構本身受惠。 4. 若建立新制度安排所能帶來的額外利潤被官僚自利行為濫用掉，則新制度安排就建立不起來。
四	利益集團衝突	<ol style="list-style-type: none"> 1. 統治者依賴特定群體集團的支持。若制度變遷中受損失者是此一集團，則制度變遷不會進行。 2. 若制度變遷中受損失者得不到補償，擇期將明確反對此一變遷。 3. 強有力的集團有可能促進對其有利之新制度的建立，儘管此將不利經濟增長。 4. 統治者的壟斷權受國內外能提供相同服務的潛在對手的制約，與統治者對手有較多接近機會的集團，其討價還價的能力較大。
五	社會科學知識的侷限性	<ol style="list-style-type: none"> 1. 社會中各種不同的政治經濟制度安排的變動和確立，均由當時戰統治地位的社會思想誘發和塑造，但社會思想也受到人們的有界理性限制。 2. 若社會科學知識不足，政府可能也無法建立一個正確的制度安排。

資料來源：整理自，王躍生，新制度主義，頁 92-95；林毅夫，「關於制度變遷的經濟學理論：誘致性變遷與強制性變遷」，頁 397-400。

第四節：研究範圍與方法

本論文的主題為中國大陸中央與地方政經關係之類型，因此研究內容將涉及中央與地方的政治與經濟兩方面的關係。在政治關係上，本論文將以中國共產黨的中央委員、政治局委員及政治局常委為研究指標。因為，中國共產黨是政權體系的核心，¹⁰²領導中國政府與政治。¹⁰³中央委員會領導黨的全部工作，對外代表黨，並選舉總書記、政治局委員、政治局常委、中央軍委等領導人，是黨的最高領導機關。在中央委員會閉會期間則由政治局及其常務委員會行使中央委員會之職權。¹⁰⁴所以，中共中央委員會、政治局、政治局常委會都是學界分析中共決策與政策執行的重要指標。¹⁰⁵

在經濟關係上，中央與地方的經濟關係可從「產權」與「財政」兩方面評量¹⁰⁶，或從「財政」_、「金融」_、「計畫」_、「投資」等四方面分析¹⁰⁷，本文將以中央與地方的財政分配為研究指標。因為，從計畫經濟往市場經濟轉軌的過程中，最重要者乃中央與地方在財政上的分權¹⁰⁸。此外，「財政壓力決定改革的起因和路徑」¹⁰⁹，理由可歸納為三點：第一，財政創造經濟形式，並導致國家政治制度的變化；第二，財政危機對新制度的形成具有重大影響；第三，財政制度乃將經濟基礎轉變成政治結構的轉換器。¹¹⁰因此，從中央財政與地方財政佔國家財政的比例分析中央與地方經濟力量的消長，乃成學界普遍使用的分析指標¹¹¹。

¹⁰² 胡偉，政府過程（杭州：浙江人民出版社，1998年12月），頁31。

¹⁰³ 謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮，中國大陸政府與政治（台北：五南出版公司，1999年2月），頁183-184。

¹⁰⁴ 參見「中國共產黨章程」，第二十及二十一條，載於景杉主編，中國共產黨大辭典（北京：中國國際廣播出版社，1991年5月），頁883。

¹⁰⁵ 趙建民，「塊塊壓條條：中國大陸中央與地方新關係」，中國大陸研究，第38卷第6期（1995年6月），頁70。

¹⁰⁶ 吳國光、鄭永年，論中央-地方關係：中國制度轉型中的一個軸心問題（香港：牛津大學出版社，1995年），第四章及第五章。

¹⁰⁷ 魏禮群主編，市場經濟中的中央與地方經濟關係（北京：中國經濟出版社，1994年9月），頁4-11。

¹⁰⁸ Richard M. Bird, Robert D. Ebel, and Christine I. Wallich 主編，社會主義國家的分權化：轉軌經濟的政府間財政轉移支付（北京：中央編譯出版社，2001年3月），頁4-13。另 Jean C Oi 也指出，中國大陸的財政改革提供結構性動因，促使地方官員盡力發展經濟，詳見 Jean C Oi, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China," *World Politics*, vol.45, no.1(1992), pp.99~126. 及 Jean C Oi, *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform* (Berkeley: University of California Press, 1999), Chapters 3 and 4.

¹⁰⁹ 何帆稱此為「熊彼特—希克斯—諾斯命題」，詳見，何帆，為市場經濟立憲—當代中國的財政問題（北京：今日中國出版社，1998年10月），頁34-39。

¹¹⁰ 吳國光、鄭永年，論中央-地方關係，頁69-70。

¹¹¹ 例如，王紹光、胡鞍鋼，中國國家能力報告，第二章；葉章美。「中國大陸中央與地方的財政分權」，中國大陸研究，第38卷第12期（1995年12月），頁6-22；趙建民，「自『放權讓利』看八〇年代中國大陸的中央與地方關係」，中共研究，第31卷第7期（1997年7月），頁69-79；王紹光，「中國國家財政能力的下降及其後果」，刊於甘陽、崔之元主編，中國改革的政治經濟學（香港：牛津大學出版社，1997年），頁253-298；Zhang Le-yin, "Chinese

本文所研究的中央與地方政治關係的時間範圍將從中共「十二大」至「十六大」。因為，「十二大」是中國大陸改革開放以來中國共產黨的第一次全國代表大會，以此為起點，時間縱深已有廿年，既顧及資料的蒐集不至於太過困難，且歷屆的比較可有五屆，已足以看出其間的變化又不至於篇幅過長。配合政治關係研究的時間範圍，經濟關係的時間範圍將從「十二大」召開時的 1982 年至「十六大」召開前的 2001 年，因為 2002 年的資料尚未公佈，或尚不齊全而無法分析，且如此則剛好可以區分為五階段。

在研究對象上，除採用一般常用的二分法(即區分為中央與地方兩部分)外，亦將分析地方之 31 個省級行政區。因為，第一，省級行政區乃功能性的經濟、政治及行政單位；¹¹²第二，這 31 個地區的經濟發展程度差距頗大，甚至被稱之為「一個中國，四個世界」；¹¹³第三，加入分析 31 個省級行政區將有利於驗證本論文所建構的中央與地方政經關係類型是否完備。

在研究程序上，乃先構建一個分析架構，然後依該架構之步驟，檢證歷史或數據資料，進行分析，以得出結果。在獲得研究結果的同時，也可證明本論文所提出的分析架構具有可驗證性。本論文所將討論的五個問題中，問題一與問題二的分析架構，為第二章第一節，資料驗證為整個第三章；問題三與問題四的分析架構，為第二章第二節，資料驗證為整個第四章；問題五的分析架構，為第二章第三節，資料驗證為整個第五章。

在研究方法上，主要採取文獻分析、統計分析與個案研究。文獻的來源除各類中英文書籍與期刊外，在中央與地方的政治關係上主要包括《中共人名錄》《中共人物誌》《中國人物年鑑 2001》《中國要人 2001》《匪情年報》《中共年報》、《中華人民共和國憲法》《中國共產黨章程》《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》；經濟關係的文獻主要有《中國統計年鑑》、《中國財政年鑑》、《新中國五十年統計資料彙編》、《中國財政統計》、《中國發展報告》等。

在統計分析上，主要透過 SPSS 及 EXCEL 兩種統計軟體協助計算，使用的統計量包括：範圍、眾數、總和、最大值、最小值、平均值、中位數、標準差、百分比、相關係數等。在統計結果的呈現上，包含表格與統計圖，並盡可能以折線圖的方式，以利看出其變化。

在個案研究上，本文以廣東省為例，分析其與中央在財政體制變化過程中的

central-provincial fiscal relationships, budgetary decline and the impact of the 1994 fiscal reform: An evaluation," *The China Quarterly*, no.157 (1999), pp.115~141. Hsu Szu-chien, "Central-Local Relations in the PRC under the Tax Assignment System: An Empirical Evaluation, 1994-97," *Issues & Studies*, Vol. 36, no.2 (2000), pp.32~72.

¹¹² 王紹光、胡鞍鋼，中國：不平衡發展的政治經濟學(北京：中國計畫出版社，1999年11月)，頁50。

¹¹³ 胡鞍鋼主編，地區與發展：西部開發新戰略(北京：中國計畫出版社，2001年2月)，頁6。

策略互動。因為，廣東省的代表性與重要性特別突出：第一，在經濟上，廣東在中國大陸改革開放中「先行一步」，且經濟發展成果斐然；¹¹⁴第二，在政治上，廣東素有「南中國」之稱，具有與中共中央利益交換之實力。¹¹⁵此外，個案研究若資料不足將無以為繼，而廣東省的資料乃筆者認為較無困難者。至於本論文僅進行一省的個案研究，乃因研究目的在透過第二章第三節的分析架構，檢證「在制度變遷過程裡中央與地方如何互動」，而非比較各省的差異，故僅需以一個省的資料進行驗證則可，也可避免篇幅過長。

¹¹⁴ 曾牧野等主編，廣東二十年經濟發展的理論思考（廣東：人民出版社，1998年11月），頁517。

¹¹⁵ 高新，降伏「廣東幫」（香港：明鏡出版社，1999年9月），第四章及第七章。

第五節：章節安排

本論文共分成六章，總計廿三節。本文部分（含圖表）約 15 萬字，加上註釋則有 17 萬字。

第一章為緒論，區分為五節：第一節說明研究動機與目的，指出本文之研究目的即為建構出中央與地方關係類型的模式，並提出所要解答的六個問題。第二節為文獻檢閱，說明現有文獻中的四種觀點與十一種理論的內涵與不足之處，以得出本文的六個假設與研究架構。第三節為研究途徑，將說明理性選擇制度論的三大基本要素：制度與偏好、策略互動、制度變遷。第四節為研究範圍與方法。第五節則為章節安排。

第二章標題為「理性選擇制度論的分析架構」，共有三節：第一節為中央與地方關係類型之建構，將提出政治與經濟兩指標，作為衡量中央與地方關係之類型的標準，並區分出四種關係類型，即在此四種類型下的地方經濟行為方式。第二節為中央偏好的改變與制度變遷，將指出在四種關係類型下，中央政府有何得失，及中央政府的偏好改變所將帶來的制度變遷。第三節為中央與地方的策略互動過程，將建構出中央與地方在四種關係類型下的策略互動架構。

第三章標題為「中央與地方政經關係之類型」，將依據第二章第一節所建構出的分析架構，分成三個步驟，以研究出中央與地方政經關係之類型。因此，本章共有三節：第一節為中央與地方政治利益分配之情形，將分析中央與地方在中共「十二大」、「十三大」、「十四大」、「十五大」及「十六大」上的政治利益分配情形。第二節為中央與地方經濟利益分配之情形，將分析中央與地方在 1982 年、1987 年、1992 年、1997 年的經濟利益分配情形。第三節為政經關係類型與地方經濟行為，將依據前兩節之分析繪出 1982—1997 年中央地方關係類型分佈圖，並指出各省與中央的關係屬於何種類型，及其經濟行為方式為何。

第四章標題為「中央的偏好與制度變遷」，將依據第二章第二節所建構出的分析架構進行分析，共分成三節：第一節為政經關係類型與中央得失，將說明 1982 年以來中央與地方的關係類型，以及在該類型中的四項政經特點，並驗證此四項特點是否成立。第二節為政治利益制度之變遷，將說明中央的政治偏好為何，及政治利益分配制度的變遷情形。第三節為經濟利益制度之變遷，將說明中央的經濟偏好為何，及經濟利益分配制度的變遷情形。

第五章標題為「制度變遷時中央與地方的策略互動：以廣東省為例」，將依據第二章第三節所建構出的分析架構進行分析，共分成三節：第一節為「定額上解」時期；第二節為「上解額遞增包乾」時期；第三節為「分稅制」時期。在各節的分析中，首先探討中央的政策對廣東是否有利；其次說明廣東所採取的對策；第三說明中央之回應；第四則得出兩者互動的結果。

第六章為結論，分成三節：第一節為研究發現，將針對第一章所提出的五個問題，根據本論文之研究所得，依序把研究發現與結論，做一歸納說明。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，將從研究架構與研究主題兩方面，指出未來值得繼續加以研究的問題。