

第二章：理性選擇制度論的分析架構

在第一章第三節中已探討過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，本章將依據此三項要素建構出本論文的分析架構。本章共區分為三節：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，以及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。

第一節：中央與地方關係類型之建構

在第一章第二節中的文獻檢閱中已指出，關於中國大陸中央與地方關係的理論建構可區分為：文化—價值途徑、結構途徑及程序途徑等三種途徑，其中結構途徑中的「結構」即為本文研究途徑「理性抉擇制度論」中的「制度」。所以，本文將採取結構途徑以建構中央與地方關係之類型。不過，本文將修正結構途徑過於強調財政的傾向，而加入分析中央委員的分佈情形，以作為平衡。因為，中央與地方的關係亦即利益的關係¹，主要包含政治利益與經濟利益²，故本文將提出政治與經濟兩面向的指標，以作為衡量中央與地方關係類型之標準。如此，兩個變項就可建立二乘二的類型表，區分出四種關係類型。

壹、政治利益的衡量

中國共產黨是政權體系的核心³，領導中國政府與政治⁴。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。⁵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⁶。

¹ 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），頁15；李壽初，中國政府制度（北京：中央民族大學出版社，1997年3月），頁67。

² 寇鐵軍，中央與地方財政關係研究（大連：東北財經出版社，1996年），頁38。

³ 胡偉，政府過程（杭州：浙江人民出版社，1998年12月），頁31。

⁴ 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。

⁵ 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。

⁶ 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。

本文將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。因此，所謂政治利益意指上述三項職位，以及該職位所伴隨之權力與影響力。不過三項職位之重要性有所差別，故其所代表的政治利益亦有不同。中共中央委員會全體會議原則上一年舉行一次，閉會期間由中央政治局及其常務委員會行使中央委員會的職權，故政治局委員與政治局常委的重要性高過中央委員，至於其重要性與人數的多寡成反比。從表 2-1-1 可知，十二大以來，五次黨代表大會中，約八到十位中央委員產生一位政治局委員，約三到四位政治局委員產生一位政治局常委，故為計算方便，可將中央委員、政治局委員、政治局常委三者的重要性比例律定為 1 : 9 : 27。⁷經此律定，便可得出計算政治利益的公式如公式一：

$$\text{公式一：PI} = \text{CC} \times 1 + \text{PB} \times 9 + \text{PBSC} \times 27。^8$$

說明：PI = 政治利益的總量；CC = 中央委員人數；PB = 政治局委員人數；

PBSC = 政治局常委人數

表 2-1-1：中共十二大至十六大中央委員、政治局委員及常委之人數

	十二大	十三大	十四大	十五大	十六大
中央委員人數	210	175	189	193	198
政治局委員人數	25	17	20	22	24
政治局常委人數	6	5	7	7	9

資料來源：中共年報編輯委員會，1999 中共年報（台北：中共研究雜誌社，1999 年 7 月），第三篇，附錄六。中國時報（台北），2002 年 11 月 15 日，11 版；16 日，3 版。

在得出政治利益總量後，接續所要處理的就是利益分配情形。過去學界的分析方式，係以中央與地方在中央委員會、中央政治局及政治局常委會中所佔之比例來說明兩者勢力的消長。⁹換言之，過去的方式僅是分析中央委員、政治局委員、政治局常委的現職地，而這將難以真實呈現中央與地方勢力的對比，也無法看出各省的差異。因此，本文將提出一個綜合現職地、崛起地與籍貫地的分析方式。事實上，崛起地與籍貫地早已是研究中共精英政治的重要分析指標，只是未進一步用以分析中央與地方關係。¹⁰

⁷ 亦即一位政治局常委的重要性等於廿七位中央委員，也等於三為政治局委員。

⁸ 以十五大為例，政治利益總量為 $193 \times 1 + 22 \times 9 + 7 \times 27 = 193 + 198 + 189 = 580$ 。

⁹ 例如，垂水健一，「第十五屆中國共產黨大會後的情勢—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。朱蓓蕾，「從中央與地方關係論地方精英在權力結構中之角色分析」，東亞季刊，第 30 卷第 1 期（1999 年 1 月），頁 39-58；Lowell Dittmer，「中國新領導—從分工、政治背景與政策傾向評量」，載於田弘茂、朱雲漢合編，江澤民的歷史考卷：從十五大走向二十一世紀（台北：新新聞文化公司，2000 年 12 月），第三章。

¹⁰ 有關以崛起地與籍貫地研究中共精英政治的學者與文章，可參見：Xiaowei Zang，「The Forteenth Central Committee of the CCP: Technocracy or Political Technocracy?」, *Asian Survey*, vol. 33, no.8 (August 1993), pp.793-795. Li Cheng and Lynn White, 「The Fifteenth Central Committee of the Chinese Communist Party: Full-Fledged Technocratic Leadership with Partial Control by Jiang Zemin」, *Asian Survey*, vol. 38, no.3 (March 1998), pp.245~247. Li Cheng, 「Jiang Zemin's Successors: The Rise of the Fourth Generation of Leaders in the PRC」, *The China Quarterly*, no.161 (2000), pp.1~40.

簡言之，本文將中共的全國代表大會視為分配政治利益的大會，其所要分配的政治利益係指中央委員會委員、政治局委員及政治局常委等職務，而衡量中央、地方、軍方及各省政治利益的多寡，除了現今學界慣用的現職地外，還應包括其籍貫地與崛起地。換言之，本文假定：中央委員（包括政治局委員及常委）除代表現職地的利益外，也代表其籍貫地及崛起地的利益，其中，現職地利益 > 崛起地利益 > 籍貫地利益。因為，基於本位主義，中央委員將為現職地爭取利益¹¹，以作為日後升遷之基礎¹²。基於穩固權力來源，中央委員將顧及崛起地的利益¹³。基於傳統文化，中央委員有照顧籍貫地利益的傾向¹⁴。

中國人一向講究「人際關係」¹⁵，現職地、崛起地、籍貫地正是人際關係的主要來源地。「關係」可定義為「一種能影響資源分配的社會資源。」¹⁶Xuezhi Guo 指出，即使至今，「關係」仍有效地影響著中國政治精英的行為¹⁷，他並將「關係」區分為制度面（instrumental dimension）、禮儀面（etiquette dimension）、道德面（moral dimension）、情感面（emotional dimension）等四面向，各面向的內涵如表 2-1-2。¹⁸本文結合 Xuezhi Guo 對關係的分析，以說明現職地、崛起地、籍貫地之意義，並提出歸類方式及其佔政治利益的比例，如表 2-1-3。

在「三地」的歸類規則上，現職地乃指其當選該屆中央委員時的職務所在地，此乃學界普遍的歸法，在認定上較無爭議。崛起地則指其第一次當選中央委員時的職務所在地。此一歸法可能面臨不同的意見，或許會望文生義認為崛起地應指職務調升至中央前的職務所在地，但這將面臨兩點問題：第一，並非所有中央委員都會高升至中央任職，有些人將無法被歸類；第二，若由中央調至地方任職，豈不就變成是在地方崛起。本文之歸法將可避免上述兩問題得出現。此外，能當選中央委員者，其職務幾乎都已是省部級，亦即在地方通常已是省委書記或省

¹¹ 王紹光與胡鞍鋼指出，「腦袋總是隨著屁股走。無論是從中央派來個省長，還是從外地調來個省長，只要當了省長，他都會主動地或被動地充當本地方利益的代表人物」。詳見，王紹光、胡鞍鋼，中國國家能力報告，頁 125。

¹² 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 151。此外，何頻與高新亦指出，地方諸侯若不保護地方利益，就無法獲得百姓的擁戴，自身將缺乏「政治本錢」。詳見，何頻、高新，中共新權貴——最新領導者群像（香港：當代月刊，1993 年 3 月），頁 442。

¹³ 鄭永年亦指出，「地方經常要在中央尋找自己的保護人來支持當地利益，而中央領導人則要在地方尋求支持者來加強自己在中央的地位。」吳國光、鄭永年，論中央-地方關係，頁 39。

¹⁴ 例如，中共十三大召開前，鄧小平「藉口自己家鄉四川省的地位特殊，提出四川省也應該在政治局裡有一個代表」。詳見，高新，降伏「廣東幫」（香港：明鏡出版社，1999 年 9 月），頁 278。

¹⁵ Lucian W. Pye, *The Spirit of Chinese Politics* (Cambridge: The M.I.T. Press, 1970), p.171. 另可參見，黃國光，「人情與面子：中國人的權力遊戲」，刊於黃國光編，中國人的權力遊戲（台北：巨流圖書公司，1989 年 7 月），頁 7-56。

¹⁶ 陳俊杰，關係資源與農民的非農化（北京：中國社會科學出版社，1998 年 11 月），頁 35。

¹⁷ Xuezhi Guo, "Dimensions of Guanxi in Chinese Elite Politics," *The China Journal*, no.46 (2001.7), p.67.

¹⁸ 黃光國將關係區分為「情感性的關係」、「工具性的關係」、「混合性的關係」，其分法不如 Xuezhi Guo 精細，故未採用。參見，黃國光，「人情與面子：中國人的權力遊戲」，頁 11-19。

長，在中央則為部長，正是其獨當一面並往上爬升的開始。因此，以初次當選中央委員時的職務所在地為崛起地將是較為合理的歸法。至於籍貫地乃指其祖籍，有些學者則是採用出生地。¹⁹本文採用籍貫地而非出生地之理由有三：第一，在中國大陸，多數人的籍貫地與出生地是相同的。第二，籍貫地亦即慣稱的「哪裡人」，亦為人名錄的普遍寫法，²⁰具有資料收集上的便利性。第三，在傳統文化上，官員對會對籍貫地而非出生地特別照顧，乃因籍貫地是歷代血緣、姻緣關係之所在。

關於「三地」佔政治利益的比例上，乃作者主觀認定，其原則為合乎常理推斷及方便計算。所謂常理推斷有二：第一，現職地的比重 > 崛起地 > 籍貫地；第二，現職地的比重 > 崛起地+籍貫地。所謂方便計算指其比重為均為百分之十的整數倍²¹。因此，在中央委員的政治利益上，現職地可獲得 0.6，²²崛起地可獲得 0.3，籍貫地可獲得 0.1。在政治局委員的利益上，現職地可獲得 5.4，崛起地可獲得 2.7，籍貫地可獲得 0.9。在政治局常委的利益上，現職地可獲得 16.2，崛起地可獲得 8.1，籍貫地可獲得 2.7。

表 2-1-2：四種關係面向及內涵

	制度面的關係	禮儀面的關係	道德面的關係	情感面的關係
內涵	利益交換	人情	忠、義氣	感情、恩情

資料來源：整理自 Xuezhi Guo, "Dimensions of Guanxi in Chinese Elite Politics," pp.72-87.

表 2-1-3：現職地、崛起地、籍貫地之意義與歸類方式

	現職地	崛起地	籍貫地
關係的類型	制度面的關係 情感面的關係	道德面的關係 情感面的關係	禮儀面的關係 情感面的關係
內涵	利益交換、感情、恩情	忠、義氣、感情、恩情	人情、感情、恩情
歸類方式	指進行分析時其職務所在地，若當時職務為地方幹部，則歸類入所在省級行政區內；若為中央政府的部門，則歸類入中央政府；若為軍職，則歸入中央政府。 ²³	指其最初獲選為中央委員時之職務所在地，若當時職務為地方幹部，則歸類入所在省級行政區內；若為中央政府的部門，則歸類入中央政府；若為軍職，則歸入中央政府。	即祖籍，或通常所稱的「哪裡人」，如江澤民是江蘇揚州人，故在籍貫上將之歸類為江蘇省。若查無籍貫地者，則不列入計算。
佔政治利益之	60 %	30 %	10 %

¹⁹ 例如李成針對中共第四代領導人的研究，即使用出生地而非籍貫地作為分析指標。詳見 Li Cheng, "Jiang Zemin's Successors: The Rise of the Fourth Generation of Leaders in the PRC," *The China Quarterly*, no.161 (2000), pp.15-18.

²⁰ 例如《中國共產黨大辭典》、《中共人名錄》等均是。

²¹ 符合上述條件者僅有兩組，即 0.6 : 0.3 : 0.1 及 0.7 : 0.2 : 0.1，其中第二組因現職地比崛起地多 2.5 倍，似乎過高，且崛起地僅比籍貫地多一倍又顯的低估崛起地的重要，故本文採第一組的分配。

²² $1 \text{ (中央委員的政治利益)} \times 0.6 \text{ (現職地所佔比例)} = 0.6$

²³ 因中央政府仍控制著軍隊，參見，鄭永年，政治漸進主義：中國的政治改革和民主化前景（台北：吉虹資訊公司，2000年2月），頁70-72；何頻，「贏得權力之後：江澤民塑造新體制的機會與挑戰」，刊於中國局勢分析中心主編，中共最高決策層（香港：明鏡出版社，1997年10月），頁38-41；閻淮，「中國大陸政治體制淺論」，中國大陸研究，第34卷第8期（1991年8月），頁23-24。

比例			
中央委員的利益 (1)	獲得 0.6	獲得 0.3	獲得 0.1
政治局委員的利益 (9)	獲得 5.4	獲得 2.7	獲得 0.9
政治局常委的利益 (27)	獲得 16.2	獲得 8.1	獲得 2.7

資料來源：作者自制

根據上述分析，可得出計算中央與地方政治利益之公式，如公式二之一及公式三之一，並得出中央與地方佔政治利益的比例，如公式二之二及三之二：

公式二之一：中央的政治利益 = A1 的 CC × 0.6 + A1 的 PB × 5.4 + A1 的 PBSC × 16.2 + B1 的 CC × 0.3 + B1 的 PB × 2.7 + B1 的 PBSC × 8.1

公式二之二：中央佔政治利益的比例 = 中央的政治利益 ÷ 政治利益的總量

公式三之一：地方的政治利益 = A2 的 CC × 0.6 + A2 的 PB × 5.4 + A2 的 PBSC × 16.2 + B2 的 CC × 0.3 + B2 的 PB × 2.7 + B2 的 PBSC × 8.1 + C2 的 CC × 0.1 + C2 的 PB × 0.9 + C2 的 PBSC × 2.7

公式三之二：地方佔政治利益的比例 = 地方的政治利益 ÷ 政治利益的總量

說明：A1 = 現職地為中央；A2 = 現職地為地方；B1 = 崛起地為中央；B2 = 崛起地為地方；
C1 = 籍貫地為中央；C2 = 籍貫地為地方；CC = 中央委員人數；PB = 政治局委員人數；
PBSC = 政治局常委人數

貳、經濟利益的衡量

中央與地方的經濟關係可從「產權」與「財政」兩方面評量²⁴，或從「財政」、「金融」、「計畫」、「投資」等四方面分析²⁵，但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²⁶。此外，「財政壓力決定改革的起因和路徑」²⁷，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

²⁴ 吳國光、鄭永年，論中央-地方關係，第四章及第五章。

²⁵ 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。

²⁶ 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.

²⁷ 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。

度乃將經濟基礎轉變成政治結構的轉換器。²⁸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²⁹，但通常僅是針對預算內的財政收支進行分析，而中國政府的財政收入卻包含預算內收入、預算外收入和非預算收入等三大類³⁰。

預算內收入是由「稅收、稅收附加、基金、專項收入、規費等組成」³¹，其數額即為國家財政收入，等於「中央財政本級收入」加上「地方財政本級收入」³²。中央財政本級收入包括各項稅收、國有資產收益、專項收入、其他各項收入、債務收入等五種，而地方財政本級收入則為除債務收入外之其他四種。³³

預算外收入是中國經濟的一大特徵³⁴，意指「根據國家規定設立，由各部門各單位自收自支，不納入國家預算收支的財政資金」³⁵，亦即「獨立於預算之外，用於特定活動或機構的專項資金」³⁶，主要包括五大部分：第一，社會保障資金；第二，政府集資；第三，私自轉換制度內資金；第四，通過「創收」等形成的小金庫資金；第五，鄉鎮政府自籌資金³⁷。

非預算收入另稱「制度外收入」、「預算外的預算外收入」、「非規範收入」等³⁸，意指「政府及其所屬機構憑藉行政權力或壟斷地位，完全採取各種非稅收入形式收取的沒有納入預算內外制度管理的各項財政收入的統稱」，包括「制度外基金」、「制度外收費」、「制度外集資攤派」、「制度外罰沒」、「小金庫」等五種³⁹。

²⁸ 吳國光、鄭永年，論中央-地方關係，頁 69-70。

²⁹ 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 0 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 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.

³⁰ 賈康、白景明，「中國政府收入來源及完善對策研究」，經濟研究（北京），總第 362 期（1998 年 6 月），頁 46-54。

³¹ 賈康、白景明，「中國政府收入來源及完善對策研究」，頁 46。

³² 上海財經大學公共政策研究中心編，2001 中國財政發展報告—轉軌經濟中的稅收變革（上海：上海財經大學出版社，2001 年 3 月），頁 43-46。

³³ 黃仁德、鄭文發，中共改革開放後的財政調控（台北：華泰書局，1997 年 1 月），頁 16-18。

³⁴ 張月玲、肖國金，「我國預算外資金的歷史與展望」，財經理論與實踐（山東），第 21 卷第 104 期（2000 年 3 月），頁 67。

³⁵ 郭北辰主編，現代財政學（北京：中共中央黨校出版社，1999 年 2 月），頁 317。

³⁶ 黃佩華，「費改稅：中國預算外資金和政府間財政關係的改革」，刊於 Richard M. Bird, Robert D. Ebel, and Christine I. Wallich 主編，社會主義國家的分權化，頁 379。

³⁷ 賈康、閻坤，中國財政：轉軌與變革（上海：遠東出版社，2000 年 8 月），頁 87-98。

³⁸ 賈康、白景明，「中國政府收入來源及完善對策研究」，頁 48。

³⁹ 盧洪友，「非稅財政收入研究」，經濟研究（北京），總第 362 期（1998 年 6 月），頁 58-59。賈康、白景明所認為非預算收入的五大部分為：「社會保障資金」、「政府集資」、「私自轉換制度內資金」、「通過創收等形成的小金庫資金」、「鄉鎮政府自籌資金」，詳見，賈康、白景明，「中

綜合上述說明所得出的經濟利益總量應等於預算內收入+預算外收入+非預算收入，但此計算方式存在兩大問題：第一，忽略財政赤字，而中共從 1950 年到 2000 年的 51 年中有 32 年出現財政赤字，改革開放以來則僅有兩年出現結餘，九十年代以來更是年年赤字⁴⁰。第二，缺乏非預算收入之資料，不論《中國統計年鑑》或《中國財政年鑑》中均只有預算外的收入或支出，而無非預算收入或支出。因此，本文將經濟利益總量定義如公式四：

公式四：經濟利益總量 = 全國財政收入+全國預算外收入+全國財政赤字

在得出經濟利益總量後便可分析中央與地方（包含各省級行政區）所分配到的經濟利益。本文將中央政府的經濟利益界定為中央政府的可支配收入；地方政府的經濟利益界定為地方政府的可支配收入。因此，必須再計算預算內收入的分配⁴¹。在 1994 年以前，中央政府的可支配收入為本級收入加上地方上交收入，再減去補助地方支出；而地方政府的可支配收入為本級留用收入加上中央補助收入⁴²。1994 年開始，中央政府的可支配收入等於預算收入減稅收返還，加原體制上解，減原體制定額補助，減移轉支付；而地方政府的可支配收入等於預算收入加稅收返還，減原體制上解，加原體制定額補助，加移轉支付⁴³。

若根據上述分析建立計算中央政府及地方政府經濟利益的公式，將面臨資料取得的問題，⁴⁴胡鞍鋼對此提出變通方式：第一，將地方的財政赤字視為中央對地方的財政援助額或財政移轉支付；第二，將地方財政盈餘視為該省區向中央財政上繳數⁴⁵。本文仿其方式認為，若中央財政預算支出減去財政預算收入為正時，表示中央對地方的補助與稅收返金額小於地方上解中央的金額，故中央的經濟利益要加上此金額；若為負，表示中央對地方的補助與稅收返金額大於地方上解中央的金額，故中央的經濟利益要減去此金額。同理，若地方財政預算支出減去財政預算收入為正時，表示中央對地方的補助與稅收返金額大於地方上解中央的金額，故地方的經濟利益要加上此金額；若為負，表示中央對地方的補助與稅收返金額小於地方上解中央的金額，故地方的經濟利益要減去此金額。據此，可訂出計算中央政府及地方政府經濟利益的公式，如公式五之一及公式六之一，及

國政府收入來源及完善對策研究」，頁 51—52。

⁴⁰ 參見，中國財政年鑑編輯委員會編，2001 中國財政年鑑（北京：中國財政雜誌社，2001 年 11 月），頁 344—345。

⁴¹ 關於分配方式的分析，可參閱，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），第八章及第九章。

⁴² 詳細分析參見，鍾鼎編著，大陸財政現況（台北：行政院大陸委員會，1993 年 12 月），第柒章。

⁴³ 詳見，蔡嘉裕，「從大陸分稅制論其中央與地方的財政關係與問題」，中國大陸研究，第 41 卷第 11 期（1998 年 11 月），頁 25—43。

⁴⁴ 根據蔡嘉裕的經驗，僅能收集到 1995 年稅收返還的數據資料，參見，蔡嘉裕，「從大陸分稅制論其中央與地方的財政關係與問題」，頁 33。筆者雖收集到 1990 年至 2000 年地方上解中央及中央補助地方的數據，但無各省市的資料，且同樣無稅收返還的數據資料。前述資料可見，2001 中國財政年鑑，頁 370。

⁴⁵ 胡鞍鋼，「艱難的制度創新——對分稅制改革的初步評價」，頁 30。

中央與地方佔經濟利益的比例，如公式五之二及六之二：

公式五之一：中央政府的經濟利益 = 中央政府的可支配收入 = 中央財政預算收入 + (中央財政支出 - 財政收入) + 預算外收入 = 中央財政支出 + 預算外收入

公式五之二：中央佔經濟利益的比例 = 中央政府的經濟利益 ÷ 經濟利益總量

公式六之一：地方政府的經濟利益 = 地方政府的可支配收入 = 地方財政預算收入 + (地方財政支出 - 財政收入) + 預算外收入 = 地方財政支出 + 預算外收入

公式六之二：地方佔經濟利益的比例 = 地方政府的經濟利益 ÷ 經濟利益總量

參、中央與地方關係之類型

關於中央與地方關係的類型，一般區分為四種：聯邦制、邦聯制、地方自治制、中央高度集權制（參閱表 2-1-4）。學者稱此四種類型為討論中央與地方關係所無法跳脫出的「制度黑洞」⁴⁶。雖無法跳脫，但卻可因關注面向不同而有不同的稱謂內涵，本文即試圖從上述政治與經濟兩面向，另行建立出中央與地方關係之類型。

表 2-1-4：學界慣用之四種中央與地方關係類型

	類型名稱	意 涵
一	聯邦制	制度型分權模式
二	邦聯制	只有地方沒有中央的分立模式
三	地方自治制	分治式分權模式
四	中央高度集權制	地方依附於中央、中央權力完全不與地方分享的模式

資料來源：整理自，辛向陽，大國諸侯：中國中央與地方關係之結，頁 614。

在討論中央與地方關係時，有兩組詞屢被提及，一組是「單一制與聯邦制」，另一組是「中央集權與地方分權」。通常單一制與中央集權劃等號，而聯邦制則被等同地方分權，此乃錯誤的類比⁴⁷。事實上，上述兩組名詞可組成五種類型的中央地方關係，其中包括「聯邦制及中央集權」與「單一制及地方分權」⁴⁸，如表 2-1-5。因此，以分權程度作為區分單一制與聯邦制的標準，將難以令人信服⁴⁹，必須將單一制與聯邦制視為中央與地方關係中的國家結構形式，而中央集權與地方分權所代表的方為中央與地方關係中的權力分配情形⁵⁰。

⁴⁶ 辛向陽，大國諸侯，頁 614。

⁴⁷ 對此種錯誤類比的批判，詳見，王麗萍，聯邦制與世界秩序（北京：北京大學出版社，2000 年 10 月），頁 1-13。另外，關於聯邦制下的中央集權與地方分權趨勢，可參閱，Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism* (Tuscaloosa: The University of Alabama Press), Chapter .6.

⁴⁸ 採聯邦制而實行中央集權者稱為「向心的聯邦制」(centripetal federalism)，採單一制而實行分權者稱為「地方分權的單一制」(decentralized unitarism)。趙永茂，中央與地方權限劃分的理論與實際（台北：翰蘆圖書出版公司，1998 年 9 月，二版），頁 3。

⁴⁹ 王麗萍，聯邦制與世界秩序，頁 13。

⁵⁰ 林尚立，國內政府間關係（杭州：浙江人民出版社，1998 年 6 月），頁 41。

單一制與聯邦制是現代國家結構的兩大基本形式，用以調整國家整體及其組成部分之間的關係，並體現國家的本質⁵¹，表 2-1-6 呈現出單一制與聯邦制的基本特點⁵²。從中可發現，地方權力是否有憲法保障可視為區分單一制與聯邦制最基本準則⁵³。換言之，若地方權力有憲法保障，則為聯邦制；若地方權力無憲法保障，則為單一制。

表 2-1-5：1945—1996 年 36 個民主國家的中央與地方關係類型

	完全符合的國家	大部分符合的國家	部分符合的國家
聯邦制及地方分權	澳大利亞、加拿大、德國	瑞士、美國	1993 年後的比利時
聯邦制及中央集權	委內瑞拉		奧地利、印度
半聯邦制	以色列、荷蘭	巴布亞紐幾內亞、西班牙	1993 年前的比利時
單一制及地方分權	丹麥、芬蘭、日本	挪威、瑞典	
單一制及中央集權	巴哈馬、八貝多、波札那、哥倫比亞、希臘、冰島、愛爾蘭	牙買加、盧森堡、馬爾它、模里西斯、紐西蘭、葡萄牙、英國	法國、義大利、千里達

資料來源：Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999), p.189.

表 2-1-6：單一制與聯邦制的特點

	單一制	聯邦制
特點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 全國只有一部憲法，一個中央機關體系 2. 各行政單位和自治單位都接受中央的統一領導，沒有脫離中央獨立的權力 3. 不論中央與地方的分權達到何種程度，地方的權力都由中央通過法律文件予以規定或改變，地方權力沒有憲法保障 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 聯邦和成員國都有自己的憲法和中央權力體系 2. 聯邦公民同時也是成員國公民 3. 聯邦權力遍及全國，但聯邦和成員國之間的權限劃分由憲法規定，聯邦無權任意改變

資料來源：整理自，何華輝，比較憲法學（武漢：武漢大學出版社，1988 年），頁 148。

在確定國家結構形式後，接續便可分析其中央與地方利益的劃分。依據公式三之二之計算，地方佔政治利益比例的極小值與極大值分別為 0 與 1，0 代表中央獨佔政治利益不與地方分享，1 代表地方獨佔政治利益未與中央分享。通常的發展方向乃由靠近 0 的地方往遠離 0 的方向變化⁵⁴，故將地方佔政治利益的比例等於 0 界定為「封閉」，將 1 界定為「開放」。本文之所以將地方佔政治利益的比例為 0 界定為「封閉」，靈感乃得自道爾（Robert A. Dahl）所提之「封閉的霸道政權」（Closed hegemonies）⁵⁵因為當地方佔政治利益的比例為 0，代表地方無

⁵¹ 王麗萍，聯邦制與世界秩序，頁 16、24。

⁵² 楊宏山對單一制與聯邦制的特點有更詳細的說明，但不夠簡明，且無獨特觀點，故未採用。參見，楊宏山，當代中國政治關係（北京：經濟日報出版社，2002 年 5 月），頁 194—197。

⁵³ Elazar 亦指出，採用及維持一部聯邦憲法乃聯邦制存在的首要條件。詳見，Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, p.42.

⁵⁴ 林尚立指出，中央集權是中國大陸中央與地方關係的基本特徵，且從新中國成立即按照中央集權的原則確立政府體系。林尚立，當代中國政治型態研究（天津：天津人民出版社，2001 年 6 月），頁 333—334。

⁵⁵ 道爾依據「參與」（participation）及「公開競爭」（public contestation）兩個變項，將政體區分為四整類型，其中「封閉的霸道政權」與「包容性霸道政權」（Inclusive hegemonies）的差別，在於人民參與選舉與公職權的有無，亦即在「封閉的霸道政權」中，人民的參與機會接近 0，

從參與中央之決策，亦即中央決策權並未開放給地方參與，屬於封閉狀態，反之則為開放狀態。此外，依據公式六之二之計算，地方佔經濟利益比例的極小值與極大值分別為 0 與 1，0 代表中央獨佔經濟利益不與地方分享，亦即中央透過財政集中的方式，掌控所有政府職權；1 代表地方獨佔經濟利益未與中央分享，亦即中央將財政權下放給地方。因此，本文將地方佔經濟利益的比例等於 0 界定為「集權」，將 1 界定為「分權」。透過「封閉」與「開放」以及「集權」與「分權」，可得出中央與地方關係的四種類型：「封閉且集權型」、「封閉而分權型」、「開放而集權型」、「開放且分權型」，分別位於圖 2-1-1 的四個角落。

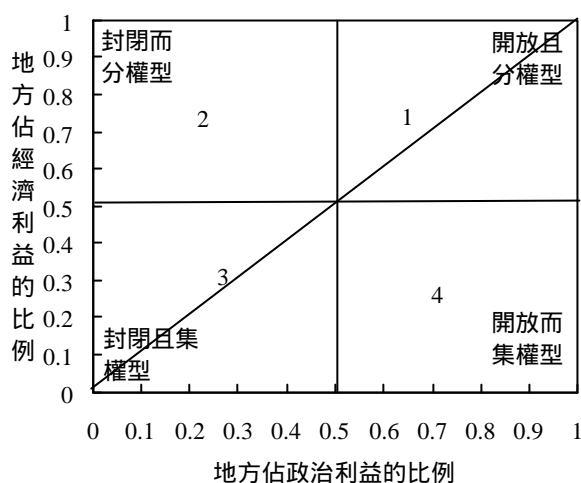


圖 2-1-1：中央與地方關係之類型圖

資料來源：筆者自行繪製

標出地方佔經濟與政治利益比例均為 0.5 的兩條線，即可區分出四種中央與地方關係類型的範圍，然後連接座標 (0, 0) 與 (1, 1) 這兩點，作為區分「政治利益」與「經濟利益」兩者高低的標準。此外，由於本文除分析中央與地方的關係外，另將觀察各省級行政區與中央間的關係，而省級行政區共有 31 個，故必須將各省的政治利益再乘以 31 方能顯示出其與中央間的真實關係，否則其位置恐將永遠或絕大多數較接近 0。至此便可對四種關係類型下定義如下：

一、開放且分權型：地方在政治與經濟利益上所佔的比例均超過 0.5，亦即地方在政治與經濟利益的分配上均多於中央。

二、封閉而分權型：地方在政治利益上所佔的比例為 0.5 以下，但在經濟利益上的比例為超過 0.5，也就是地方所佔政治利益少於中央，但經濟利益多於中央。

三、封閉且集權型：意指地方在政治與經濟利益上所佔的比例均在 0.5 以下。亦即地方在政治與經濟利益的分配上均少於中央。

而在「包容性霸道政權」中則可接近 100%。詳見，Robert A. Dahl, *Polyarchy* (New Haven and London: Yale University Press, 1971), pp.6-8.

四、開放而集權型：地方在經濟利益上所佔的比例為 0.5 以下，但在政治利益上的比例為超過 0.5，也就是地方所佔政治利益多於中央，但經濟利益少於中央。

肆、地方政府之行為方式

為分析不同關係類型下地方政府之行為方式，李芝蘭 (Linda Chelan Li) 所提出的五種地方政府行為方式 (參閱表 2-1-7)，將可作為思考的起點。其中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，而第二章第三節將針對此提出分析架構，故此處不予討論。因此，本文修正並合併李芝蘭所提之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⁵⁶，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⁵⁷」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。

由於李芝蘭指出，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。⁵⁸因此可以推測：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。

表 2-1-7：地方政府的五種行為方式

方 式	內 涵
一 與中央討價還價爭取更優惠的政策	其目的在獲得更多的權力與更大的空間以調動調資
二 與中央討價還價以獲得更多的援助	爭取中央資源的直接投入，例如財政上的預算或特別預算資源、更多的銀行貸款、更高的投資規模上限
三 靈活運用中央的政策	以「上有政策，下有對策」的心態對中央政策進行各種創造性的解釋，好達成地方的目標
四 發展新的投資領域	發展非國有經濟，以繼續擴展投資
五 國際化	努力吸引外資的投資

資料來源：整理自：Linda Chelan Li, *Centre and Provinces*, p.44.

⁵⁶ 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197、218。

⁵⁷ 亦即包括集體工業與其他經濟類型工業。

⁵⁸ Linda Chelan Li, *Centre and Provinces: China 1978-1993, Power as Non-Zero-Sum*, pp.34~45.

第二節：中央偏好的改變與制度變遷

在第二章第一節中已建構出中央與地方關係的四種類型，並已假設在四種類型之下，地方政府可能的經濟行為方式。本節將說明在四種類型下，中央政府的得與失有哪些，進而提出中央政府偏好的改變所將促動的制度變遷。

壹、中央與地方的權限劃分

有關中央與地方的權限劃分，可歸納為「中央集權制」、「地方分權制」及「均權制」等三種，⁵⁹其定義與特性可整理如表 2-2-1。簡言之，在中央集權下，國家治權集中於中央，地方則隸屬於中央，兩者間為代理關係。在地方分權下，國家治權部分賦予地方，地方為自治團體，並不隸屬於中央，兩者間為合夥關係。在均權制下，國家治權依性質劃歸中央或地方，地方既隸屬於中央與屬於自治團體，兩者間兼有代理與合夥關係。

表 2-2-1：集權、均權及分權制下中央與地方關係之定義與特性

	中央集權制	均權制	地方分權制
定義	一國治權悉集中於中央政府掌握，地方政府為中央分設的派出機構，對於事物的處理必須聽命於中央	凡事務有全國一致之性質者劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方。	國家將治權的一部分賦予地方政府，而中央政府對於授權事務並不處理，僅立於監督地位
特性	1 地方與中央為代理關係 2 地方政府為國家官署 3 地方與中央為隸屬關係 4 中央與地方為行政分治關係 5 地方為國家行政區 6 中央嚴格控制與監督 7 地方只承辦委任或委辦事務 8 地方很少裁量權 9 行政監督為主 10 地方自治權無保障 11 國家政策由中央統一規劃	1 地方與中央兼代理與合夥關係 2 地方政府為國家官署及自治團體 3 中央與地方為隸屬兼合作關係 4 中央與地方兼為行政分治及政治分權關係 5 地方為國家行政區兼自治區 6 中央居監督與輔佐地位 7 地方承辦委辦及自治事項 8 地方有很多裁量權 9 兼行政及立法監督 10 地方自治權有保障 11 兼顧國家統一及因地制宜 12 以事務性質劃分中央地方權限	1 中央與地方為合夥關係 2 地方政府為自治團體 3 中央與地方為合作關係 4 中央與地方為政治分權關係 5 地方為行政區兼自治區 6 中央居監督與輔佐地位 7 自治事項獨立自主 8 地方有很多裁量權 9 立法監督為主 10 地方自治權有保障 11 因地制宜適應地方需要

資料來源：整理自，薄慶玖，地方政府與自治，頁 98、100；趙永茂，中央與地方權限劃分的理論與實際，頁 49、56、72、94。

將以上三種權限劃分的類型納入圖 2-1-1 中，可把中央集權制定位為座標 (0, 0)，均權制定為座標 (0.5, 0.5)，地方分權制定為座標 (1, 1)。因此，從座標不僅可得知其中央地方關係之類型，也可得知其權限劃分類型。

⁵⁹ 趙永茂，中央與地方權限劃分的理論與實際（台北：翰蘆圖書出版公司，1998年9月，二版），頁 49-50。

貳、集權與分權的優缺點

中央集權與地方分權的優缺點可整理如表 2-2-2，從中可發現，中央集權與地方分權的優缺點是對立的，亦即中央集權的優點為地方分權的缺點，而地方集權的優點為中央集權的缺點。例如，中央集權有利於國家統一，而地方分權則會造成地方割據。又如，地方分權有利於防止專制獨裁，中央集權則會導致專制獨裁。故究竟要集權或分權，將因不同階段的目標不同而有所變化。例如，剛開始強調發展，故要分權；待經濟發展有所成果，地區差距嚴重，便會轉而要集權。再者，接近均權的穩定將是一個普遍的發展目標。穩定意指「暫時不需要變化與沒有衝突的狀態」⁶⁰，因此，接近均權的穩定即指中央地方關係之類型較接近座標 (0.5, 0.5) 而非四個角落，並且處於「暫時不需要變化與沒有衝突的狀態」。

表 2-2-2：地方分權與中央集權的優缺點

	優 點	缺 點
中央集權	加強國家統一 均衡地方發展 提供全國性共享物品和服務 將跨地區外部效應內部化 獲得規模經濟效應 實現宏觀經濟穩定 進行收入再分配 利於社會化大生產 社會穩定與發展	導致經濟的衰退 導致中央與地方的對抗 導致中央專橫或個人獨裁 難以適應地方需要 對各方信息掌握太粗疏 阻礙人民參政慾望與地發自治之發展 難以調動各級官員積極性 可能使地方人民對中央產生離心力 社會的政治化、政治的集中化、政治的放大化 ⁶¹
地方分權	調動各級官員積極性 促進居民參與地方事務 促使地方政府對其居民負責 發揮地方官員的信息優勢 利於制度創新 給人們更多選擇 縮小政府總體規模 防止中央之專橫 符合民主自治精神 提高行政效率 防止專制獨裁 弱化國內政治緊張	形成地方割據狀態 地區差距擴大 投資急遽膨脹 消費急遽膨脹 財政赤字增加 不能提供全國性共享物品和服務 難以克服跨地區外部效應問題 難以得到規模經濟效應 宏觀經濟不穩定 不利解決收入再分配 影響國家施政完整，導致地方畸形發展 加深地域觀念，流於封建思想

資料來源：趙永茂，中央與地方權限劃分的理論與實際，頁 62 64 80 83。管歐，地方自治，頁 235 237。王紹光，挑戰市場神話，頁 101 107。周雪光，「中央集權的代價」，頁 83 84。吳國光、鄭永年，論中央-地方關係，頁 2 4。薄貴利，集權分權與國家興衰，頁 94 96、184 188。王紹光、胡鞍鋼，中國國家能力報告，第四章。林尚立，國內政府間關係，頁 25 36。鄒繼楚，大陸財政制度改革，第四章。

可簡化集權、均權與分權的主要優缺點如表 2-2-3，由於均權乃指一種理想

⁶⁰ 同前註，頁 89。

⁶¹ 社會的政治化即社會各領域、各階層被政治進程的波動制約，並指能通過政治方式實現其利益。政治集中化，即中央政府成為社會各種矛盾衝突的中心。政治最大化，亦即局部的地方性問題與衝突因必須由中央插手解決而表現成中央政府與社會的矛盾。詳見，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。

狀態，未必能夠達到穩定與均衡的狀態，故其在政治與經濟上主要的缺點將偏向集權或分權之一方。透過表 2-2-3，將有助於豐富本文所提出四種中央地方關係類型的內涵，並可預測中央地方關係的變化。本文將表 2-2-3 的優缺點賦予可運作的意義如下：「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。

表 2-2-3：集權、均權、分權在政治及經濟上的主要優缺點

	集權	均權	分權
政治上的主要優點	國家統一	政治參與	地方自治
政治上的主要缺點	高壓統治	高壓統治或地方主義	地方主義
經濟上的主要優點	地區差距縮小	地區差距縮小或經濟發展	經濟發展
經濟上的主要缺點	經濟衰退	經濟衰退或地區差距擴大	地區差距擴大

資料來源：作者自製。

參、中央偏好的變化與制度變遷

結合表 2-2-3，可得知四種中央地方關係類型的優缺點如下（參閱表 2-2-4）：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。

表 2-2-4：四種中央與地方關係類型在政治及經濟上的主要優缺點

	開放且分權型	封閉而分權型	封閉且集權型	開放而集權型
政治上的主要優點	地方自治	國家統一	國家統一	地方自治
政治上的主要缺點	地方主義	高壓統治	高壓統治	地方主義
經濟上的主要優點	經濟發展	經濟發展	地區差距縮小	地區差距縮小
經濟上的主要缺點	地區差距擴大	地區差距擴大	經濟衰退	經濟衰退

資料來源：作者自製。

由於中央政府可能隨時空環境而改變其偏好，故對上述四種關係類型優缺點的偏好排序也會改變，因而將促使中央地方關係存在四類可能的變化：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），第一種稱之以 A1，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；第二種稱為 A2，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。第三種稱 A3，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；第四種稱 A4，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。

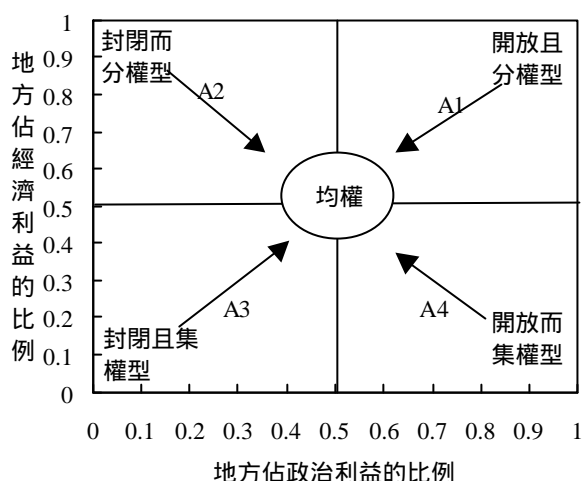


圖 2-2-1: 中央地方關係的趨中心化

趨角落化的變動也有四種（參見圖 2-2-2），第一種稱之以 B1，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；第二種稱為 B2，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。第三種稱 B3，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；第四種稱 B4，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與縮小地區差距。

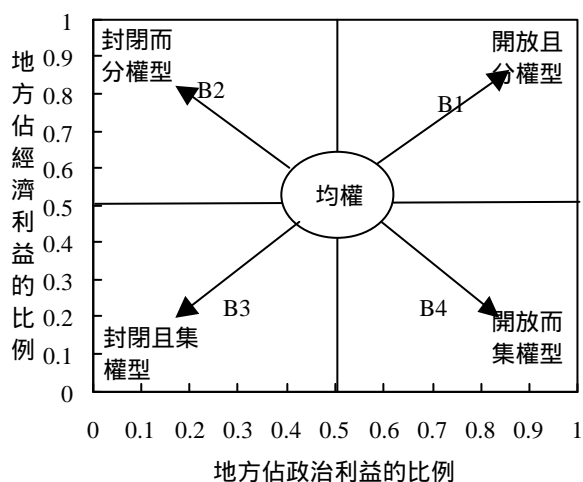


圖 2-2-2: 中央地方關係的趨角落化

順時針的變化也有四種（參見圖 2-2-3），第一種稱之以 C1，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；第二種稱為 C2，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。第三種稱 C3，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；第四種稱 C4，是從開放且分權型轉向至開放而集權型，其目的是縮小地區差距。

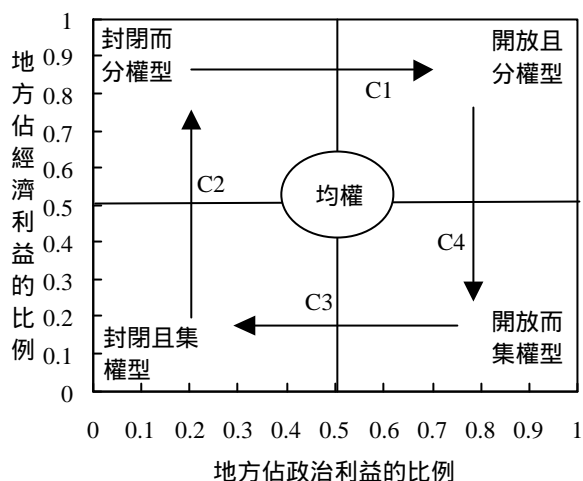


圖2-2-3:中央地方關係的順時針變化

逆時針的變化也有四種（參見圖 2-2-4），第一種稱之以 D1，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；第二種稱為 D2，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。第三種稱 D3，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；第四種稱 D4，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。

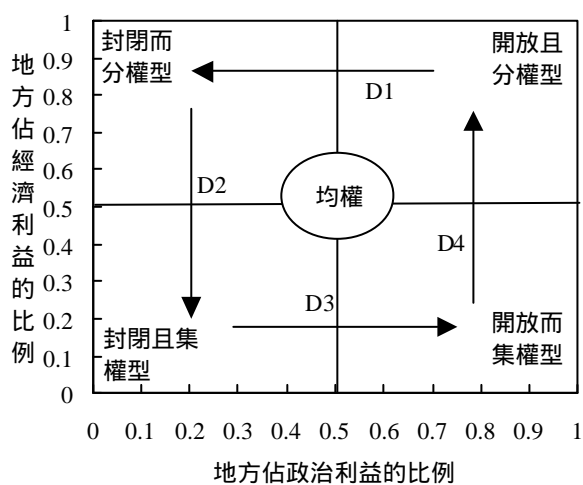


圖2-2-4:中央地方關係的逆時針變化

第三節：中央與地方的策略互動過程

第二章第一節已建構出中央與地方關係的四種類型，本節依序將討論「地方的對策」、「中央之對應」、「可能的結果」及「策略互動過程」，以建構出在四種關係類型下中央與地方的策略互動架構。

壹、地方的對策

在執行中央政策的態度上，地方政府的行為可區分成三類：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。⁶²地方行為並不具任意性，首先考量者，乃該政策對其影響究竟「有利」或「不利」。對於有利的政策，從利益最大化考量，地方當然會採取擔任先鋒的態度。若中央政策乃不利於地方，則地方須以實力為考量，以決定其對策。換言之，地方佔政治利益與經濟利益的比例，將限制地方的行為方式。

配合圖 2-1-1，可將四種關係類型中地方的行為方式界定為下：第一，在「開放且分權型」中，因地方在政治與經濟利益的分配上均多於中央，故其行為方式既可作先鋒，又能當扈從，也可選擇抗拒。第二，在「封閉而分權型」中，因地方所佔政治利益少於中央，但經濟利益多於中央，故其行為方式可選擇作先鋒或僅是扈從，且若採抗拒行為所獲利益將較大時，其亦有能力採取抗拒之行為。第三，在「封閉且集權型」中，因地方在政治與經濟利益的分配上均少於中央，故其行為方式主要是先鋒與扈從，且基於理性選擇，將是扈從的時候多於先鋒，至於抗拒則非其所能選擇之行為。第四，「開放而集權型」，因其所佔政治利益多於中央，但經濟利益少於中央，故其行為方式可選擇作先鋒或僅是扈從，且若採抗拒行為所獲利益將較大時，其亦有能力採取抗拒之行為。

貳、中央之對應

中央對地方的行為方式亦有其偏好存在，其排序如下：先鋒 > 扈從 > 抗拒。中央最樂見地方扮演先鋒的角色，在此情況下，中央無須採取任何行動，其政策便能獲得貫徹。若地方採扈從態度，中央為求政策能儘速落實，便須以「調和」的方式，在某些方面增加地方的激勵。若地方採取抗拒之行為，中央便面臨兩種選擇，一種是以「調和」的方式，做出某些讓步以換取地方施行中央之政策；另

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

一種是以「懲罰」的方式，逼使地方履行中央政策。簡言之，中央的對應方式可概分為「調和」與「懲罰」兩種，⁶³其內涵則可整理如表 2-3-1。

表 2-3-1：中央對應方式之內涵

方式	內 涵
調和	中央憑藉其主導地位，為達整體利益最優，根據對下級行為模式之瞭解，通過制定、宣布、並執行某一策略，誘使下級在實現局部優化的同時，實際上配合了中央完成全局優化。
懲罰	1.中央絕不採取不合作或欺騙策略，並擁有必要的懲罰手段。 2.當地方採取不合作或欺騙策略時，中央必須對其採取懲罰措施，以避免其他地方之仿效。 3.若地方改正錯誤，採取合作，則中央便停止懲罰性措施。

資料來源：整理自，王紹光、胡鞍鋼，中國國家能力報告，頁 128 130。

參、可能結果

不同的對策與不同的對應，將產生不同的結果，而不同的角色，對結果也有不同的偏好。本文將策略互動的結局區分為三種類型，每種類型都有兩種結果，故共有六種結果。⁶⁴

第一種類型是「相互合作」。當中央的政策對地方為有利時，則地方會採取擔任先鋒角色的態度，中央與地方策略互動的結局即為積極的相互合作。若中央的政策雖對地方不利，但地方仍採取擔任先鋒角色的態度，則中央與地方策略互動的結局即為消極的相互合作。

第二種類型是「相互妥協」。當中央的政策對地方為不利時，而地方採取扈從的態度，且中央以調和的方式對應，則中央與地方策略互動的結局即為完全的相互妥協。若中央的政策對地方為不利時，而地方採取抗拒的態度，且中央以調和的方式對應，則中央與地方策略互動的結局即為部分的相互妥協。

第三種類型是「相互衝突」。當中央的政策對地方為不利時，而地方採取抗拒的態度，且中央以懲罰的方式對應，則中央與地方策略互動的結局即為相互衝突。相互衝突類型中又區分為「激烈衝突」與「溫和衝突」兩種，端視地方之實力與選擇而定。若地方與中央的關係類型為「開放且分權型」，則地方既可選擇「激烈衝突」，又可選擇「溫和衝突」。若為「開放而集權型」或「封閉而分權型」，

⁶³ 王紹光與胡鞍鋼將中央與地方的博弈規則歸納為九項：第一，利益與權力交換原則；第二，平等參與原則；第三，公平競爭原則；第四，公平分配原則；第五，主導性原則；第六，激勵原則；第七，強通訊原則；第八，協商原則；第九，懲罰原則。詳見，王紹光、胡鞍鋼，中國國家能力報告，頁 126 130。此九項原則可適用於中央與地方全面性的博弈關係，而本文所探討者，僅是地方針對中央政策與中央所進行的策略互動，故無須引入九項原則，而僅是採用其第六與第九兩項。

⁶⁴ 此一區分係參考何高潮之著作。詳見，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），頁 66 67。

則僅能選擇「溫和衝突」的結果。至於激烈衝突與溫和衝突的區別，則以最終是否實行中央政策為判斷標準。若堅不實施中央政策則為激烈衝突，反之則為溫和衝突。

面對這六種結果，中央與地方存在不同的偏好。中央的偏好程度，由高排至低，依序為：積極合作 > 消極合作 > 完全妥協 > 部分妥協 > 溫和衝突 > 激烈衝突。至於地方的偏好雖相同，但隨其與中央關係類型之不同，所面對的結果數目也有異。「開放且分權型」中的地方，會面對六種結果，依其偏好程度高低，依序為：積極合作 > 部分妥協 > 完全妥協 > 消極合作 > 激烈衝突 > 溫和衝突。至於「封閉而分權型」或「開放而集權型」中的地方，僅會面對五種結果，依其偏好程度高低，依序為：積極合作 > 部分妥協 > 完全妥協 > 消極合作 > 溫和衝突。此外，「封閉且集權型」中的地方，僅會面對三種結果，依其偏好程度高低，依序為：積極合作 > 完全妥協 > 部分妥協。

若將中央與地方對策略互動結果的偏好程度，以 6 代表偏好程度最高，1 代表最低，則可將其偏好排序如表 2-3-2。

表 2-3-2：中央與地方對策略互動結果的偏好

結果 \ 角色	中央	「開放且分權型」中的地方	「封閉而分權型」或「開放而集權型」中的地方	「封閉且集權型」中的地方
積極合作	6	6	6	6
消極合作	5	3	3	3
完全妥協	4	4	4	4
部分妥協	3	5	5	*
溫和衝突	2	1	1	*
激烈衝突	1	2	*	*

資料來源：筆者自行整理。

肆、策略互動過程

經過上述分析，便可畫出中央與地方策略互動過程圖。賽局理論有兩類基本模型：第一種是「規範型」(normal form game)，它假設決策者都同時做出抉擇；第二種是「擴展型」(extensive form game)，須區分不同決策者的抉擇次序，不同的抉擇次序將產生不同的結果。⁶⁵ 本文將採用「擴展型」的方式分析中央與地方的策略互動，因為中央與地方的策略互動行為有明顯的先後順序。雖然政策的創始者未必都是中央政府，有時是地方的某一省或數省先施行，但要成為國家的正式制度或政策，其決定權終究屬於中央政府。因此，可將中央與地方的策略互

⁶⁵ 參見，Martin J. Osborne and Ariel Rubinstein, *A Course in Game Theory*(Cambridge: MIT Press, 1994), p.3. 謝淑貞，賽局理論（台北：作者印行，1995年7月），頁19-25。

動視為中央先出招，然後地方回應，形成所謂的「上有政策，下有對策」。⁶⁶

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；第三步則為中央根據地方所採行的對策而提出對應之道。由於在不同的中央與地方關係類型中，地方所能採取的對策也有所不同，於是本文依據其差異將中央與地方的策略互動過程圖劃分為三個：第一個是「開放且分權型」下的中央與地方策略互動，如圖 2-3-1；第二個是「封閉且分權型」及「開放且集權型」下的中央與地方策略互動，如圖 2-3-2；第三個是「封閉且集權型」下的中央與地方策略互動，如圖 2-3-3。

在四種中央與地方的關係類型下，中央與地方策略互動的最佳結果都是「積極合作」，亦即中央制定對地方有利的政策，而地方以先鋒之姿施行此政策。不過，當中央政策對地方的影響為不利時，此種最佳結果就不再出現，而最可能出現的結果也有所不同。在「開放且分權型」下（如圖 2-2），最可能出現的結果是「部分妥協」。因為，第一，地方基於利益最大化的考量，其對策將不會採取先鋒，採取扈從的偏好值就高於先鋒（ $4 > 3$ ）。第二，地方採取抗拒之對策，其結果可能比採取扈從差（不論 2 或 1 均小於 4），但也可能較好（ $5 > 4$ ），端視中央之對應而定。第三，當地方採取抗拒策略時，基於利益最大化考量（ $3 > 1$ 或 2），中央將傾向以調和的方式對應。基於相同的理由，「封閉且分權型」及「開放且集權型」下的中央與地方策略互動，最可能的結果也是「部分妥協」，而「封閉且集權型」下的中央與地方策略互動，最可能的結果則是「完全妥協」。

⁶⁶ 若該政策是地方所先提出而獲得中央採行，表示此政策對其有利，此部分的分析在下一段所提出的三個步驟中的第二步即可納入分析。

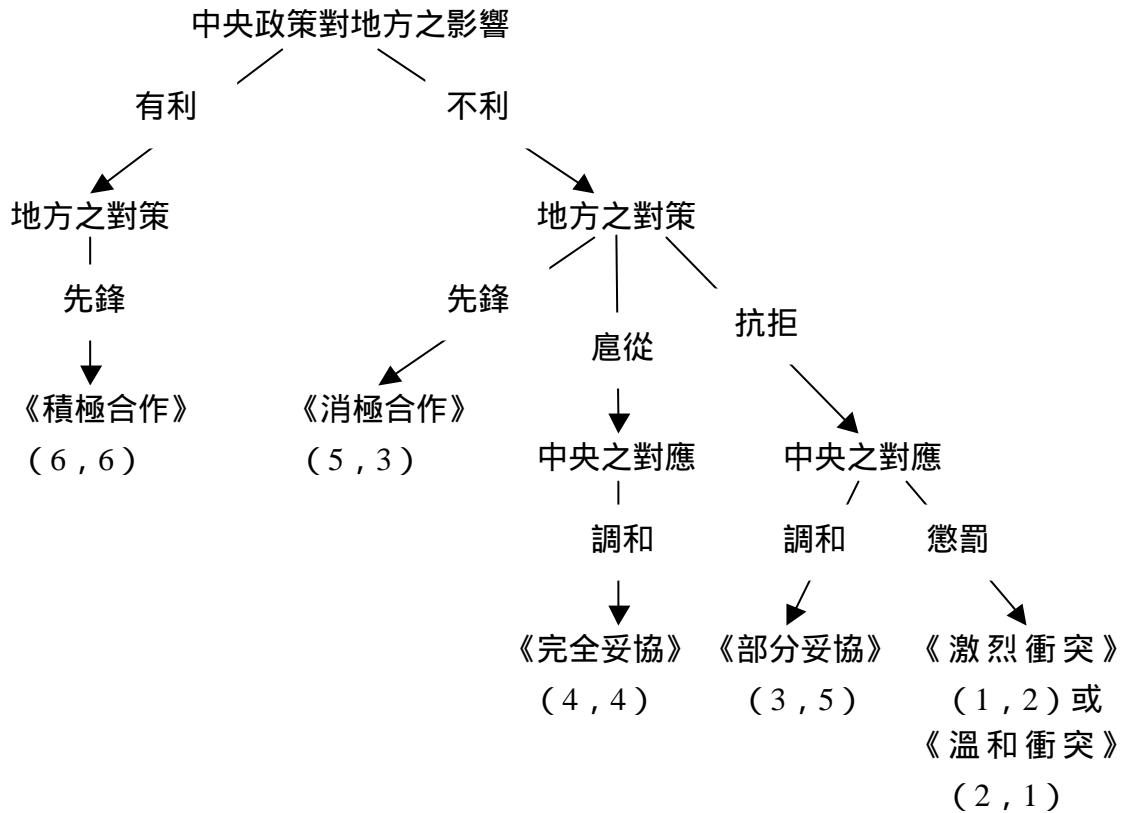


圖 2-3-1：「開放且分權型」下的中央與地方策略互動圖
 說明：(6, 6) = (中央之偏好, 地方之偏好)

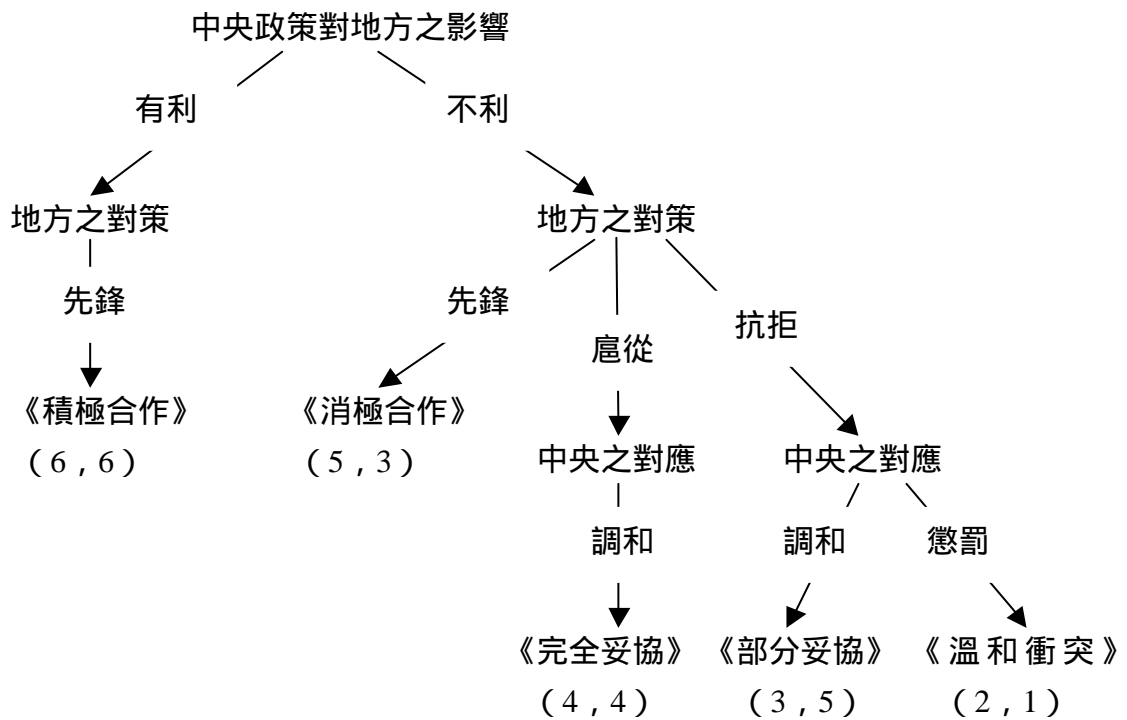


圖 2-3-2：「封閉且分權型」及「開放且集權型」下的中央與地方策略互動圖

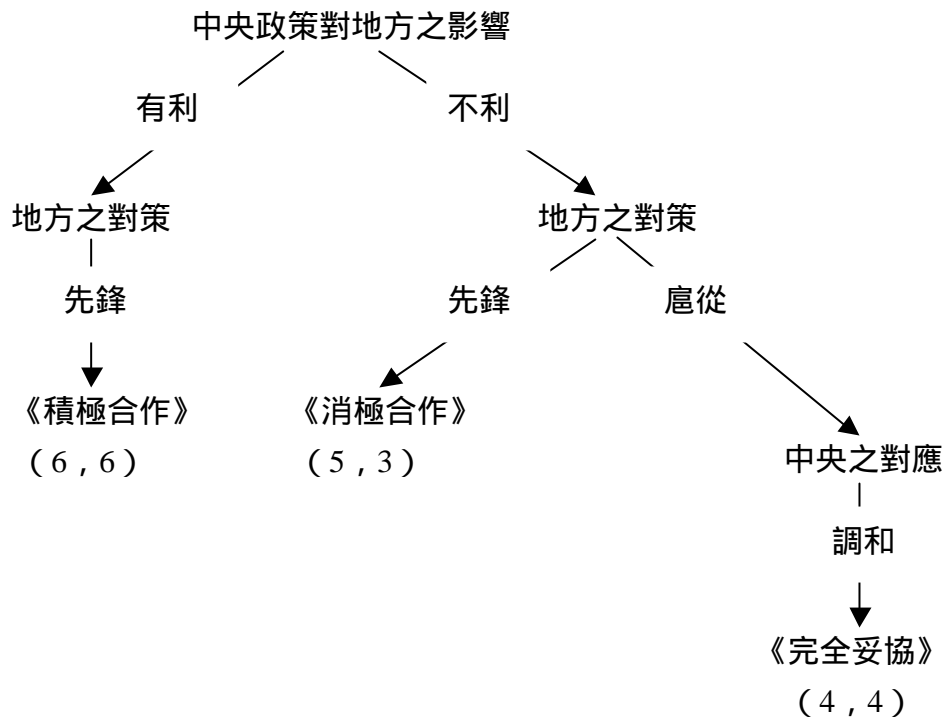


圖 2-3-3：「封閉且集權型」下的中央與地方策略互動圖