

## 第四章：中央之偏好與制度變遷

經過第三章之分析，可得知自 1982 年「十二大」至 1997 年「十五大」，中國大陸中央與地方關係均為封閉而分權型（參見圖 4-1-1），即使是 2002 年的「十六大」後，預計仍維持在封閉而分權型中。因為，根據第三章第一節的分析，「十六大」後地方的政治利益雖有提昇，但僅 44.7%，仍未超過 50%。此外，2002 年地方的經濟利益雖因數據不完全而未能正確計算出來，但根據目前所知資料，中央財政本級支出占全國財政支出的 30.7%，<sup>1</sup>雖還欠缺預算外收入之數據，但若先以 2000 年的數據計算，則 2002 年地方佔經濟利益的 72.89%。因此，中央與地方的關係在 2002 年仍維持在封閉而分權型。從圖 4-1-1 中發現，1982 年到 1997 年的變化，猶如順時針變化中的 C2（參閱圖 2-2-3），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（參閱圖 2-2-1），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。

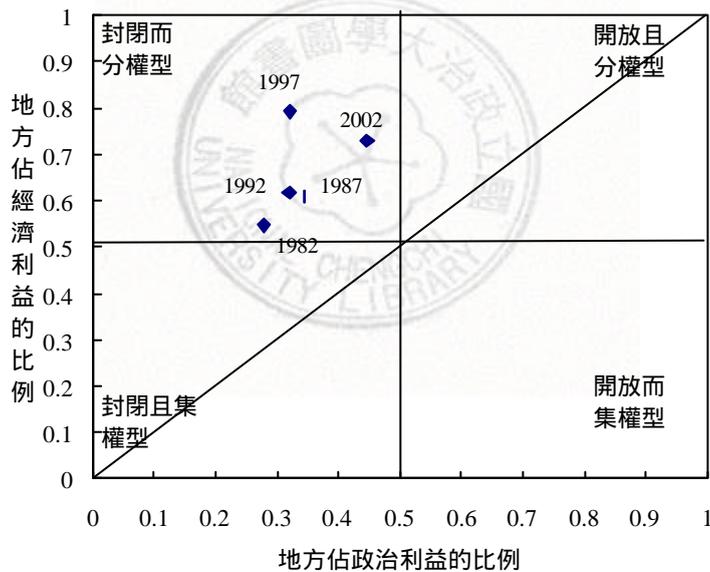


圖 4-1-1：中央與地方關係類型分佈圖(1982~2002)

資料來源：筆者自行繪製

本章將依據第二章第二節所建構出的分析架構進行分析，將分成三節以回答三個問題：第一，既然已確定 1982 年以來中國大陸中央與地方的關係類型為封閉而分權型，則第二章第二節針對該類型所歸納出的特點是否成立？第二，中央的政治偏好為何，及其偏好的改變對政治利益分配制度有何影響？第三，中央的經濟偏好為何，及其偏好的改變對經濟利益分配制度有何影響？

<sup>1</sup> 「關於 2002 年中央和地方預算執行情況及 2003 年中央和地方預算草案的報告(摘要)」，人民日報（北京），2003 年 3 月 7 日，版 2。

## 第一節：政經關係類型與中央之得失

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，亦即地方所佔政治利益少於中央，但經濟利益多於中央。根據第二章第二節之歸納，可知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。在第二章第二節，已賦予四項優點與缺點可操作的定義，分別為：第一，所謂「國家統一」，意指中央所指派的省長與省委書記人選均能獲得省人大及省黨代會同意任命。第二，所謂「高壓統治」指以高壓手段對付民主運動及異議人士。第三，所謂「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。第四，所謂「地區差距」擴大是指各省人均國內生產總值差距較前一年擴大。本節之內容即為驗證此四項特點是否成立。

### 壹、國家統一

本文所謂「國家統一」，意指中央所指派的省長與省委書記人選均能獲得省人大及省黨代會同意任命。封閉而分權型的中央與地方關係有利於國家統一，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。以下將檢證自 1982 年以來中央所指派的省長與省委書記人選是否均能獲得省人大及省黨代會同意任命。

根據《中國共產黨章程》之規定，省委書記的任期五年，其產生方式分成二步驟：第一，由省級黨代表大會選出省的委員會；第二，由省級委員會先選出常務委員會再選出書記、副書記。<sup>2</sup> 常委會委員是透過差額選舉方式產生，而書記與副書記則未有如此規定，<sup>3</sup> 使得中共中央所規劃的人選均得以順利當選。<sup>4</sup>

除了選舉法規有利於中央規劃人選的當選以外，透過改選、改組或中央指派等方式調整「黨委會」，<sup>5</sup> 也是中央規劃人選能在換屆選舉中順利當選的原因。從表 4-1-1 中可發現，中共更換省委書記之次數非常頻繁，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。在這 142 位被更換的省委書記中，有 86 位（60.56%）並非在換屆選舉年更換的，只有 56 位（39.44%）是在換屆選舉年被更換的，且這 56 位並非全

<sup>2</sup> 《中國共產黨章程》，第廿五 廿七條。

<sup>3</sup> 林尚立，黨內民主—中國共產黨的理論與實踐（上海：上海社會科學院出版社，2002 年 1 月），頁 167。

<sup>4</sup> 高新，降伏「廣東幫」（香港：明鏡出版社，1999 年 9 月），頁 349。

<sup>5</sup> 國防部軍事情報局編，一九八六匪情年報（台北：國防部軍事情報局，1984 年），頁九之七五。

是在換屆選舉時當選後才上任。

若以最近一屆的換屆選舉為例（2001 及 2002 年），兩年中共換了 20 位省委書記，其中有 11 位是在換屆當年更換的，這 11 位中又可分呈兩種情形：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，計有江西<sup>6</sup>、內蒙<sup>7</sup>、雲南<sup>8</sup>、寧夏<sup>9</sup>等 4 省。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，計有海南、廣東、浙江、山東<sup>10</sup>、上海、重慶<sup>11</sup>、四川<sup>12</sup>等 7 省。在過去的換屆選舉中，還存在第三種情形，亦即經由換屆選舉才出任省委書記。不過，此人選應該還是中共中央所屬意，至於未先安排其接任再進行換屆選舉，乃因該人選已是現任的省委副書記。例如，1998 年海南換屆選舉產生的新任省委書記杜青林即是此種情形。<sup>13</sup>

表 4-1-1：中共各地區省委書記更換及換屆時間（1982—2002）

年份	更換省委書記之省市	次數	換屆之省市
1982 年	北京、河北	2	北京、
1983 年	天津、吉林、黑龍江、山東、浙江、湖北、廣東、四川、貴州、西藏、陝西、甘肅、青海、寧夏、山西、福建、雲南	17	天津、吉林、黑龍江、山東、浙江、湖北、廣東、四川、貴州、西藏、陝西、甘肅、青海、寧夏、
1984 年	江蘇、安徽、新疆、北京、天津、陝西、	6	內蒙古、江蘇、安徽、河南、新疆、
1985 年	河北、遼寧、福建、江西、廣西、雲南、上海、貴州、西藏、吉林、青海、新疆	12	河北、山西、遼寧、福建、江西、湖南、廣西、雲南、
1986 年	上海、內蒙古、安徽、福建、遼寧	5	上海、
1987 年	天津、內蒙古、上海、浙江、陝西、寧夏	6	北京、
1988 年	海南、吉林、浙江、安徽、江西、山東、	9	天津、吉林、黑龍江、山東、浙江、湖

<sup>6</sup> 江西省委書記孟建柱原為上海市委副書記，2001 年 4 月出任江西省委書記，12 月換屆改選時續任。詳見，翁祖焯，「中共重要人事動態」，共黨問題研究，第 28 卷第 1 期（2002 年 1 月），頁 103。

<sup>7</sup> 內蒙古自治區委員黨書記儲波原為湖南省省長，2001 年 8 月出任內蒙區委書記，12 月在換屆選舉中續任。詳見，翁祖焯，「中共重要人事動態」，共黨問題研究，第 28 卷第 1 期（2002 年 1 月），頁 102。

<sup>8</sup> 雲南省委書記白恩培原為青海省省長，2001 年 10 月出任雲南省委書記，12 月換屆選舉時續任。詳見，翁祖焯，「中共重要人事動態」，共黨問題研究，第 28 卷第 1 期（2002 年 1 月），頁 104。

<sup>9</sup> 寧夏自治區區委書記陳建國原為山東省委副書記，2002 年 3 月出任寧夏區委書記，6 月換屆改選時續任。詳見，「陳建國當選寧夏回族自治區黨委書記」，人民網，2002 年 6 月 10 日，網址：<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/9823/9826/20020610/748793.html>  
翁祖焯，「中共重要人事動態」，共黨問題研究，第 28 卷第 7 期（2002 年 7 月），頁 107。

<sup>10</sup> 海南 2002 年 4 月換屆選舉、廣東 5 月換屆選舉、浙江及山東是 6 月換屆選舉，結果都是原書記續任，但到 11 月時中共中央都決定將之更換。參見，「山東、廣東、浙江、河北、海南省委主要負責同志職務調整」，新華網，2002 年 11 月 23 日。網址：[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-11/23/content\\_638688.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-11/23/content_638688.htm)

<sup>11</sup> 上海及重慶都是在 2002 年 5 月進行換屆選舉，也都由原省委書記續任，但到了 10 月時中共中央都決定將之更換。參見「北京、上海、重慶市委主要負責同志職務調整」，新華網，2002 年 10 月 22 日。網址：<http://www.peopledaily.com.cn/GB/shizheng/19/20021022/848353.html>

<sup>12</sup> 四川在 2002 年 5 月進行換屆選舉，由原省委書記續任，但到了 12 月時中共中央決定將之更換。參見，人民網，網址：<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/9667/9684/20021127/875963.html>

<sup>13</sup> 杜青林在 1992 年即調任海南省委副書記，並在 1998 年海南省委會換屆選舉中當選省委書記，詳見，翁祖焯，「中共重要人事動態」，共黨問題研究，第 24 卷第 3 期（1998 年 3 月），頁 105。

	湖南、貴州、西藏		北、廣東、四川、貴州、陝西、甘肅、青海、寧夏、
1989年	天津、上海、江蘇、寧夏	4	內蒙古、江蘇、
1990年	海南、甘肅	2	河北、遼寧、安徽、福建、河南、湖南、廣西、雲南、西藏
1991年	山西、上海、廣東	3	山西、新疆
1992年	北京、河南、西藏	3	北京、上海
1993年	天津、河北、山西、遼寧、江蘇、福建、湖南、海南、四川、貴州、甘肅	11	浙江、山東、海南、四川、貴州、甘肅
1994年	內蒙古、黑龍江、上海、山東、陝西、新疆	6	內蒙古、江蘇、
1995年	北京、吉林、江西、湖北、雲南	5	河北、遼寧、安徽、福建、河南、湖南、廣西、雲南、西藏
1996年	福建	1	山西、新疆
1997年	黑龍江、廣西、北京、天津、遼寧、雲南、陝西、寧夏、山東、江西、青海、重慶	12	北京、上海、重慶
1998年	海南、甘肅、廣東、吉林、浙江、安徽、河北、湖南	8	海南、吉林、黑龍江、青海、寧夏、天津、廣東、陝西、貴州、山東、湖北、甘肅、浙江
1999年	山西、重慶、青海、	3	
2000年	江蘇、安徽、四川、河北、河南、西藏、福建	7	
2001年	湖北、貴州、甘肅、江西、內蒙、海南、雲南、青海、湖北、	9	西藏、山西、遼寧、安徽、河南、廣西、新疆、江蘇、湖南、河北、內蒙、福建、江西、雲南、
2002年	寧夏、河南、江蘇、浙江、河北、上海、山東、廣東、海南、重慶、四川、	11	天津、甘肅、貴州、海南、黑龍江、四川、青海、北京、吉林、廣東、上海、陝西、重慶、山東、寧夏、湖北、浙江

資料來源：筆者整理自，匪情年報、中共年報、共黨問題研究、中共研究、人民網、中共黨政軍組織人事表解（台北：法務部調查局，1991年7月）。

說明：加上框線的省市代表該年亦進行換屆。

省長任期五年，<sup>14</sup>候選人由省級人民代表大會主席團或10人以上的代表聯合提名，候選人應多一人，以進行差額選舉，但被提名的候選人僅有一名時，也可等額選舉。<sup>15</sup>如此規定，將可能出現兩個問題：第一，因差額選舉，將可能出現中央指定人選落選；第二，將使中央委派或任命省長欠缺合法性。<sup>16</sup>

第一個問題，截至2003年僅出現兩個案例，一個在浙江，一個在貴州，且均出現在1993年的換屆選舉。中共對於縣以上各級人民代表大會選舉產生的領導人，均規劃以等額方式選舉產生，<sup>17</sup>其方式是透過主席團掌控大會並確定候選

<sup>14</sup> 「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」，第50條。參見，趙建民，當代中共政治分析（台北：五南圖書出版公司，1997年9月），頁386-387。

<sup>15</sup> 「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」，第20條。參見，趙建民，當代中共政治分析，頁379-380。

<sup>16</sup> 胡鞍綱，挑戰中國：後鄧中南海面臨的機遇與挑戰（台北：新新聞文化公司，1995年4月第二版），頁75。

<sup>17</sup> 嚴加祺，民主怎樣才能來到中國（台北：遠流出版公司，1996年10月），頁81-82。

人名單。<sup>18</sup>因此，除非有 10 人以上的代表公然與中央唱反調，另提其他候選人，否則中共規劃的人選總是能夠當選。1993 年在浙江就是有 10 名代表，提出依法候選人名額應多於應選名額，故將原為副省長候選人萬學遠推出為省長候選人，並且得票比中央原先規劃的葛洪升高出近三分之一，中共中央也只好接受此結果。<sup>19</sup>貴州的詳細情形雖不明朗，不過也是中央提名的候選人王文貴候選。<sup>20</sup>

為避免中央規劃候選人再次出現落選情形，中共掌控方式主要為「中央先行委任後，再經換屆改選連任」。<sup>21</sup>此一方式，在 1993 年以前即已開始採行，從表 4-1-2 中發現，在 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。在這 119 位省長中，有 78 位（65.55%）並非在換屆選舉時所更換，只有 41 位（34.45%）是在換屆選舉年被更換的。即便是這 41 位，也並非完全是經由換屆選舉所更換。至於經由中央委派或任命省長欠缺合法性的問題，中央主要是先透過省人大常委會的通過任命來解決。以下將舉 1998 及 2003 年的換屆選舉為例進行說明。

1998 年的省長換屆選舉，均在中共中央的掌控下，並未出現非規劃人員當選之情形<sup>22</sup>，其掌控方式可歸納為五種情形：第一，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，計有海南 1 省。第二，由原任副省長，在換屆選舉中當選省長。計有內蒙古、遼寧、廣西、雲南、天津、西藏等 6 省。第三，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。計有甘肅、河南、吉林、江蘇、湖南等 5 省。第四，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。計有吉林等 1 省。第五，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。計有河北、貴州、安徽等三省。<sup>23</sup>

到了 2003 年的換屆選舉，中共的操控手段就更加細膩了，主要都是 1998 年的第二種情形，不過其中還可細分為三種：第一，由現任省委副書記，在換屆選舉中當選省長。共有新疆<sup>24</sup>、北京<sup>25</sup>兩省。第二，由現任副省長，在換屆選舉中當選省長，計有浙江<sup>26</sup>、上海<sup>27</sup>兩省。第三，由現任省委副書記及副省長，在換

<sup>18</sup> 同前註，頁 63。

<sup>19</sup> 高新，降伏「廣東幫」，頁 349-353。

<sup>20</sup> 胡鞍鋼，挑戰中國：後鄧中南海面臨的機遇與挑戰，頁 75。

<sup>21</sup> 中共省級黨委領導成員人資調查（台北：中共研究雜誌社，1999 年 8 月），頁 12。

<sup>22</sup> 翁祖焯，「中共重要人事動態」，共黨問題研究，第 24 卷第 2 期（1998 年 2 月），頁 100。

<sup>23</sup> 參閱，翁祖焯，「中共重要人事動態」，刊於共黨問題研究，第 24 卷第 2 期（1998 年 2 月）第 25 卷第 1 期（1999 年 1 月）。

<sup>24</sup> 司馬義·鐵力瓦爾地現任新疆自治區黨委副書記、2003 年 1 月在新疆維吾爾自治區十屆人大一次會議上當選。自「司馬義·鐵力瓦爾地同志簡歷」，人民網，2003 年 1 月 16 日，網址：<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/9667/9684/20030117/909852.html>

<sup>25</sup> 孟學農 2002 年 12 月任中共北京市委副書記。2003 年 1 月在北京市第十二屆人民代表大會第四次全體會議上當選。北京市市民網，2003 年 1 月 20 日，網址：<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/9667/9684/20030120/910920.html>

<sup>26</sup> 呂祖善現任浙江省常務副省長。2003 年 1 月，在浙江省第十屆人民代表大會第一次會議

屆選舉中當選省長。計有河南<sup>28</sup>、廣東<sup>29</sup>等兩省。

表 4-1-2：中國大陸各地區省長更換及換屆時間（1986—2003）

年份	更換省市長之省市	次數	備註
1986年	河北、遼寧、江西、陝西、甘肅	5	
1987年	吉林、安徽、山東、河南、福建、陝西、寧夏	7	
1988年	河北、上海、浙江、四川、海南	5	換屆
1989年	天津、吉林、黑龍江、江蘇、安徽、山東、湖南、海南、青海	9	
1990年	河北、遼寧、浙江、福建、河南、湖北、廣西、西藏、陝西	9	
1991年	上海、廣東	2	
1992年	山西、吉林、河南、四川、青海	5	
1993年	北京、天津、河北、山西、內蒙古、浙江、河南、湖北、海南、四川、貴州、甘肅、青海、新疆	14	換屆
1994年	遼寧、黑龍江、江蘇、安徽、福建、陝西	6	
1995年	吉林、上海、江西、山東、湖北、湖南	6	
1996年	北京、福建、廣東、四川、貴州、甘肅	6	
1997年	浙江、重慶、青海、寧夏、	4	
1998年	天津、內蒙古、遼寧、廣西、海南、雲南、西藏、河北、吉林、江蘇、安徽、河南、湖南、貴州、甘肅	15	換屆
1999年	北京、山西、四川、重慶	4	
2000年	內蒙古、黑龍江	2	
2001年	貴州、江西、雲南、遼寧、	4	
2002年	陝西、浙江、福建、重慶、安徽、湖北、江蘇、河北、天津	9	
2003年	山東、新疆、河南、北京、廣東、浙江、上海、	7	除山東外，均已完成換屆選舉

資料來源：筆者整理自，匪情年報、中共年報、共黨問題研究、中共研究、人民網。

## 貳、高壓統治

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。<sup>30</sup>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

上，當選浙江省省長。參閱人民網，2003年1月22日，網址：  
<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/9667/9684/20030122/912706.html>

<sup>27</sup> 韓正現任上海市長，2003年2月20日在上海市第十二屆人民代表大會第一次會議第三次全體會議上當選上海市市長。參民網，2003年1月20日，網址：  
<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/9667/9684/20030220/927372.html>

<sup>28</sup> 李成玉原任河南省委副書記及省人民政府常務副省長，2003年1月在河南省第十屆人民代表大會第一次會議當選省長。參見，「李成玉同志簡歷」，人民網，2003年1月16日，網址：  
<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/9667/9684/20030124/914049.html>

<sup>29</sup> 黃華華2002年11月後，任廣東省委副書記、常務副省長。2003年1月20日在廣東省第 屆人民代表大會第一次會議上當選廣民網，2003年1月21日，網址：  
<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/9667/9684/20030121/911858.html>

<sup>30</sup> 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。

手段為解決方式，形成高壓統治。自 1982 年以來，中國大陸高壓統治的表現可以四大事件為代表：第一，「八六學潮」；第二，「八九民運」；第三，「中國民主黨」組黨運動；第四，法輪功事件。以下將舉證說明中共對此四事件均採高壓方式解決。

### 一、八六學潮

「八六學潮」是指 1986 年底安徽合肥「中國科技大學」因基層選舉不公，引起學生以遊行示威等活動進行抗議，並獲得北平、上海等地學生的群起響應，遂發展成以爭民主、爭自由為訴求的民主運動。<sup>31</sup>

「八六學潮」期間，學生所提出的要求，可概分為三類：第一類是「關於學校的教學、收費及膳宿管理」；第二類是「關於基層的『人民代表』選舉程序」；第三類是「關於政治體制改革」。<sup>32</sup>拋開第一類不論外，二、三類的要求可說是此時期的理念，主要有兩項，一是「民主」，要求實行西方式的民主，包括「多黨體制」、「競選制度」、「三權分立」，二是「自由」，包括「言論自由」、「出版自由」、「新聞自由」。<sup>33</sup>過去的民主運動者，將民主視為現代化的一種手段，但在此次中，則認為民主不單是一種手段，更應是種生活方式，是一種享有真正自由、人權、平等的生活方式。<sup>34</sup>

中共對「八六學潮」的處理，先是安撫以求迅速平息，後又搬出「法律」來鎮壓，最後則展開逮捕行動及整肅知識份子的「反資產階級自由化」運動。<sup>35</sup>中共處理態度的轉變，主因是中共黨內的權力鬥爭。因為時任總書記的胡耀邦在中共十二屆六中全會中所討論的「精神文明建設指導方針的決議」中，不但體現鄧小平的改革開放思想，也希望此一決議對推進自由思想與民主政治有所突破。<sup>36</sup>但是，卻因此引發「反自由化」與否的爭論，反胡耀邦者藉此進行「倒胡」行動，向鄧小平表示，「八六學潮」之興起乃方勵之、王若望等「自由化知識分子」的影響，而胡耀邦就是自由派知識分子的保護傘。<sup>37</sup>換言之，「倒胡者」將「八六學潮」說成是胡耀邦的奪權動作，使鄧小平深感政權受到挑戰，不但鎮壓學生民

<sup>31</sup> 參閱國安民，八十年代中共改革派之興起與變遷（台北：中共研究雜誌社，1993 年 5 月），頁 194-195。

<sup>32</sup> 劉勝驥，「大陸民主運動再起」，中國大陸研究（台北），第 29 卷第 7 期（1987 年 1 月），頁 14。

<sup>33</sup> 參閱侯吉諒主編，從魏京生到吾爾開希—1957~1989 中國大陸民主運動總覽（台北：海風出版社，1989 年 7 月），頁 35~42；康峻榮，中國大陸民主化運動之研究—「一二九新民主運動」的個案研析（台北：政治大學東亞研究所碩士論文，1989 年 1 月），頁 116~122。

<sup>34</sup> 吳葭，「當前大陸學潮事件之分析」，匪情研究（台北），第 30 卷第 1 期（1987 年 1 月），頁 147。

<sup>35</sup> 參閱，康峻榮，中國大陸民主化運動之研究，頁 130；國安民，八十年代中共改革派之興起與變遷，頁 196-197。

<sup>36</sup> 高皋，後文革史—中國自由化浪潮，中卷：胡耀邦欲速不達（台北：聯經出版公司，1994 年 2 月），頁 272。

<sup>37</sup> 阮銘，鄧小平帝國（台北：時報文化公司，1992 年 8 月），頁 182~189；韓文甫，鄧小平傳（治國篇）（台北：時報文化公司，1996 年 7 月），頁 709。

主運動，更罷黜黨內主張改革最力的胡耀邦。

## 二、八九民運

1989年4月中旬，北平高校學生以憑弔胡耀邦為名，發起學生運動，用靜坐、罷課等方式，表達要求自由民主、反對貪污特權等訴求。中共領導人唯恐民主運動危及其政權，先於5月19日宣布北平戒嚴，後於6月4日進行武力鎮壓，結束此次民運。<sup>38</sup>

八九民運是大陸內部自身對「自由、人權、法治、民主的強烈渴望」。<sup>39</sup>所以，其根本目標希望中國走向現代化和民主化，<sup>40</sup>亦即要「自由、民主、法治、人權在中國大地上成長起來，開花結果」。<sup>41</sup>此外，它集中表現了大陸人民希望「懲治官倒、清除腐敗、要求新聞自由、建立權力制衡機制」的心聲，且要求「必須實行真正的政治改革」，認為如此方能達成上述四項希望。在手段和方式上，堅持「理性、和平、非暴力」的原則，<sup>42</sup>但在結盟與否上，則出現了歧異。溫和派主張與中共黨內的改革派合作，共同推動政治改革；<sup>43</sup>激進派則堅持民主運動的純潔性，不願捲進中共黨內的派系鬥爭。<sup>44</sup>簡而言之，八九民運的訴求是一致的，皆是主張「體制內改革」，<sup>45</sup>但在方法上則有分歧，最後是激進派取得主導權，不僅沒有給予黨內改革派充分的支持，甚至將黨內改革力量視為鬥爭對象。

46

再就中共黨內改革派來說，鄧小平早已同社會民主運動及黨內民主力量決裂，<sup>47</sup>且處於強硬派的包圍之中，因而認為「這次學生鬧事，是有預謀、有組織、有準備的反對共產黨，反對社會主義制度，是動亂。」<sup>48</sup>所以，不可能與民運力量合作。至於趙紫陽則並未真心要與民運力量合作，<sup>49</sup>而是將學運視作權力鬥爭

<sup>38</sup> 高舉，後文革史：中國自由化潮流，下卷：趙紫陽回天乏術（台北：聯經出版公司，1999年元月），第四章。

<sup>39</sup> 胡平，中國民運反思（香港：牛津大學出版社，1992年），頁4。

<sup>40</sup> Lucian W. Pye, "Tianamen and Chinese Political Culture," *Asian Survey*, Vol.30, No.4, April 1990, p.331.

<sup>41</sup> 嚴家其、吾爾開希，「國殤日週年宣言」，刊於侯吉諒主編，從魏京生到吾爾開希，頁233。

<sup>42</sup> 同前註，頁235。

<sup>43</sup> 嚴家其、包遵信等人是「倒鄧擁趙」的主要鼓吹者。詳見劉曉波，末日倖存者的獨白：關於我和「六四」（台北：時報文化公司，1992年9月），頁138~140。

<sup>44</sup> 學生制定了「不被利用」政策，不與中央的改革派、民主派合作。詳見江之楓，王牌出盡的中南海橋局（台北：中央日報出版部，1990年1月），頁257~258。

<sup>45</sup> 尼洛，「大陸民主運動評析」，中國大陸研究（台北），第32卷第7期（1990年1月），頁48。

<sup>46</sup> 陳一諮，中國：十年改革與八九民運（台北：聯經出版公司，1990年9月），頁169。

<sup>47</sup> 指取締民主牆、逮捕魏京生、鎮壓「八六學潮」及逼退胡耀邦等。詳見，王嘉州，「精英策略互動下的中共政治變遷（1976~1996）」，共黨問題研究，第24卷第8期（1998年8月），頁417。

<sup>48</sup> 江之楓，王牌出盡的中南海橋局，頁116。

<sup>49</sup> 阮銘指出，趙紫陽到五月時仍處於主動的地位，掌握著三方面的主動權，第一是「傳播媒介的主動權」，第二是「影響國家合法權力機構的主動權」，第三是「對話的主動權」。但是，趙紫陽並未運用這些主動權，顯見其缺乏與民運力量合作的誠意。詳見阮銘，鄧小平帝國，頁254~255、282。

的工具，不但要同強硬派的李鵬鬥，也要同鄧小平鬥，<sup>50</sup>結果卻事與願違，反而身陷孤立無援中，<sup>51</sup>不但使得「八九民運」以血腥鎮壓收場，自身也在中共十三屆四中全會因「支持動亂，分裂黨」的罪名下台。<sup>52</sup>

### 三、「中國民主黨」組黨運動

1998年6月25日當美國總統柯林頓訪問中國大陸時，王有才等人宣布籌組「中國民主黨」，雖被杭州公安局以「煽動顛覆國家政權」罪名逮捕，<sup>53</sup>但各地民運人士並未停止籌組「中國民主黨」之行動，<sup>54</sup>甚至在9月間形成一股組黨風潮，廣佈於南北七個省市，<sup>55</sup>但中共在9月中旬就採取鎮壓措施，逮捕8位籌組「中國民主黨」的異議人士。<sup>56</sup>

大陸海外民運人士將1998年春、夏、秋出現的政治寬鬆，解釋成江澤民仿效毛澤東當年的「引蛇出洞」，故在各地掀起組黨風潮後一網打盡，並發動新一輪的政治嚴打。江澤民甚至強調：「這些從事組黨活動的政治敵對份子，大都是在八九政治風波後被我們司法處理過一次的，對這類屢教不改者，要按累犯重處。」因此，新一輪政治嚴打的特點就是「從重從快」。「從重」，體現在判刑均在10年以上；「從快」則體現在不准有程序上的反覆。<sup>57</sup>

根據「香港民主之聲」的統計，截至1998年12月23日已有65人被傳訊、抄家、拘留、正式逮捕，甚至下落不明。其中更有3人均被判監10以上，分別是：秦永敏被判監12年、徐文立被判監13年、王有才被判監11年。<sup>58</sup>根據中國民主黨聯合總部常設主席王希哲公布之名單，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（參見表4-1-3），其中至少9人的刑期在10年以上。扣除判刑不詳的15人，其他23人的刑期共計198年，平均每人的刑期高達8.61年。由此可見，中共對付組黨活動手段，至今仍維持高壓方式未變。

<sup>50</sup> 江之楓，王牌出盡的中南海橋局，頁164~166；阮銘，鄧小平帝國，頁255。

<sup>51</sup> 阮銘認為，從1988年下半年到1989年春，趙紫陽的幕僚極力宣傳「新權威主義」，是希望鄧小平將所有權力交給趙紫陽，結果反使鄧小平與強硬派結合，要剝奪趙紫陽已有的權力。詳見阮銘，鄧小平帝國，頁237~238。

<sup>52</sup> 中共中央文獻研究室編，十三大以來重要文獻選編（中）（北京：人民出版社，1991年），頁543~546。

<sup>53</sup> 「籌組中國民主黨王有才將判刑」，中央日報（台北），1998年8月10日。網址：<http://www.cdn.com.tw/daily/1998/08/10/text/870810g4.htm>

<sup>54</sup> 徐永海，「中國民主運動的新階段」，中國之春（香港），總第185期（1999年3月），頁36。

<sup>55</sup> 陳力生，「大陸民主運動邁進組黨階段」，中國大陸研究，第41卷第9期（1998年9月），頁1-2。

<sup>56</sup> 「大陸人權政策觀察」，刊於，大陸工作簡報（台北），1998年10月8日。網址：<http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/mwreport/880715/8710/1-4.htm>

<sup>57</sup> 紀石，「中共處置政治異見人事不擇手段」，中國之春（香港），總第184期（1999年2月），頁6-13。

<sup>58</sup> 「國內被捕異見人士列表」，香港民主之聲，網址：[http://www.democracy.org.hk/chinese/moon\\_new/98/dec/23\\_12\\_98d.htm](http://www.democracy.org.hk/chinese/moon_new/98/dec/23_12_98d.htm)

表 4-1-3：中國民主黨被捕現在獄中之 38 位領導人名單

1	徐文立：北京，中國民主黨四主席之一，判刑 13 年
2	秦永敏：武漢，中國民主黨四主席之一，判刑 12 年
3	王有才：浙江，中國民主黨四主席之一，判刑 11 年
4	查建國：北京，中國民主黨聯合總部執行主席，判刑 9 年
5	高洪明：北京，中國民主黨聯合總部執行委員，判刑 8 年
6	楊濤：廣東，中國民主黨廣東籌委會委員，判刑 7 年
7	吳義龍：浙江，中國民主黨全國籌委會委員，判刑 11 年
8	毛慶祥：浙江，中國民主黨全國籌委會委員，判刑 8 年
9	朱虞夫：浙江，中國民主黨全國籌委會委員，判刑 7 年
10	祝正明：浙江，中國民主黨全國籌委會委員，判刑 10 年
11	李立國：北京，中國民主黨北京黨部文教組負責人
12	X X X：北京，中國民主黨北京黨部成員
13	徐光：浙江，中國民主黨浙江籌委會委員，判刑 5 年
14	葉有富：浙江，中國民主黨浙江籌委會委員，判刑 3 年
15	劉賢斌：四川，中國民主黨四川黨部主席，判刑 9 年
16	余萬寶：四川，中國民主黨四川黨部副主席，判刑 8 年
17	胡明君：四川，中國民主黨四川黨部代理負責人，判刑 11 年
18	王森：四川，中國民主黨四川黨部工運部長，判刑 10 年
19	李作：四川，中國民主黨四川黨部黨員，判刑 15 年
20	陳忠和：湖北，中國民主黨湖北黨部主席，判刑 10 年
21	蕭詩昌：湖北，中國民主黨湖北黨部秘書長，判刑 7 年
22	呂新華：湖北，中國民主黨湖北黨部代理秘書長
23	陶加新：湖北，中國民主黨湖北黨部幹部
24	劉世遵：遼寧，中國民主黨遼寧黨部主席，判刑 6 年
25	王澤臣：遼寧，中國民主黨遼寧黨部副主席，判刑 6 年
26	王文江：遼寧，中國民主黨遼寧黨部副主席，判刑 4 年
27	郭承明：遼寧，中國民主黨遼寧黨部委員，判刑不詳
28	佟適冬：湖南，中國民主黨湖南黨部主席，判刑 8 年
29	嶽天祥：甘肅，中國民主黨甘肅黨部主席，判刑不詳
30	郭新民：甘肅，中國民主黨甘肅黨部委員，判刑不詳
31	俞峰：河北，中國民主黨河北黨部主席，判刑不詳
32	王金波：山東，中國民主黨山東成員，判刑不詳
33	張佑菊：河北，中國民主黨河北黨部委員，判刑不詳
34	袁斌：河北
35	李志友：廣西，中國民主黨廣西籌委會委員，判刑不詳
36	劉金：河北，中國民主黨河北黨部副主席，判刑不詳
37	張健：河北，中國民主黨河北黨部副主席，判刑不詳
38	劉憲立：安徽，中國民主黨浙江籌委會委員，判刑不詳

資料來源：[http://www.democracy.org.hk/B5/2002/nov/news\\_13.html](http://www.democracy.org.hk/B5/2002/nov/news_13.html)

#### 四、法輪功事件

1999 年 4 月 25 日，上萬名法輪功學員包圍中南海，要求「合法地位」與「寬鬆修煉環境」及「釋放在天津遭公安部扣查的法輪功學員」。此乃北京自「八九民運」後近十年來最大規模的示威活動。但此舉被中共認為造成社會不安，先是低調處理，防止事態升溫；再則運用媒體「消毒」，加強監控；隨後則進行逮捕，並在 7 月 22 日正式宣佈法輪功為不法組織，同時予以鎮壓，導致上萬名信徒被

拘禁。<sup>59</sup>

中共對法輪功的定性歷經七次轉變，首先是「非法組織」；然後是「邪教組織」<sup>60</sup>；再來是「反動敵對組織」；第四次則為「西方反華勢力的政治工具」<sup>61</sup>；第五次為「反政府組織」<sup>62</sup>；第六次為「反動政治組織和政治勢力」；第七次則為「恐怖組織」。<sup>63</sup>如此逐次升級，也代表中共對法輪功的鎮壓已是不遺餘力。根據美國國務院公布的《2000年世界人權報告》，遭中共監禁、判刑的法輪功領袖已有數百名，更有上百名法輪功學員被凌虐致死。<sup>64</sup>此一數據遠低於中共官方內部的統計。

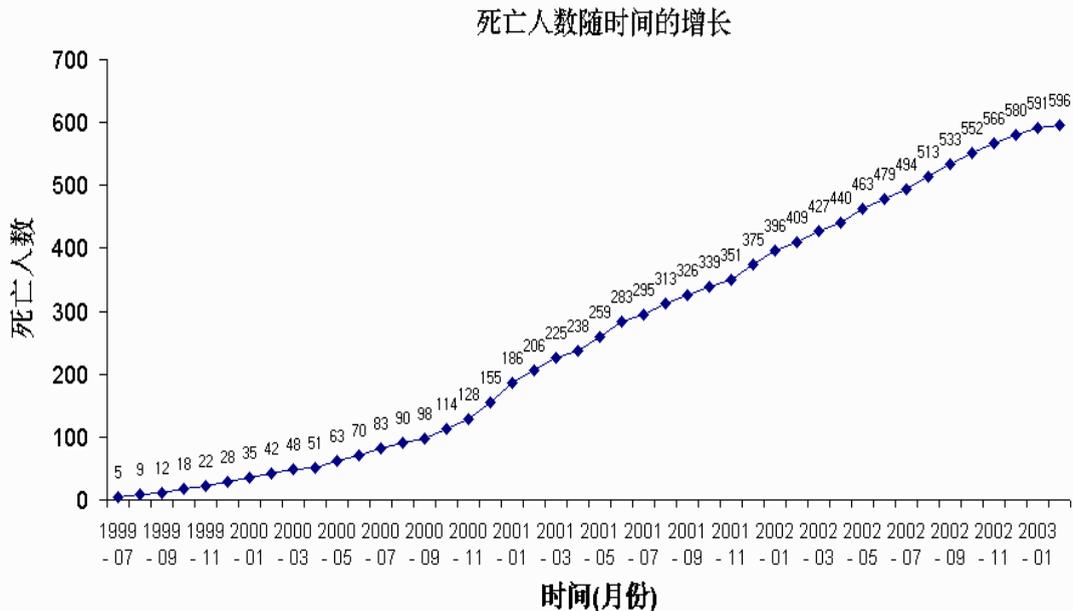


圖 4-1-2：遭中共迫害致死之法輪功學員人數（1999—2003）

資料來源：法輪大法明慧網：[http://www.minghui.cc/gb/death\\_report.html](http://www.minghui.cc/gb/death_report.html)

截至 2001 年 10 月，中共官方內部的統計數字為：第一，法輪功學員死亡人數高達 1600 人；第二，被判刑的法輪功學員至少有 6000 人；第三，被勞動教養的人數超過 10 萬人。<sup>65</sup>中共官方內部的統計恐有誇大戰果之嫌，而法輪大法明慧網的統計，不僅有名單，還有性別、年齡、省籍，應是較為可信的。根據該網站之統計，截至 2003 年 3 月 13 日，通過民間途徑所能詳細核實的已有 623 名法輪功學員被迫害致死，若僅統計至 2003 年 2 月，則為 587 名，其中男性 48.2%，

<sup>59</sup> 陳會英、張麗卿，「大陸當局鐵腕取締法輪功」，大陸工作簡報（台北），1999 年 8 月 12 日，頁 1—11。

<sup>60</sup> 1999 年 10 月 15 日大陸中央電視台播出中共高層決議，宣布法輪功為邪教組織。參見，張麗卿，「北京擴大戰線批鬥法輪功」，大陸工作簡報（台北），2001 年 3 月 14 日，頁 6。

<sup>61</sup> 中共認為法輪功已與台灣、美國的情報機構建立關係。中國時報（台北），2001 年 2 月 13 日，11 版。

<sup>62</sup> 聯合報（台北），2001 年 2 月 2 日，13 版。

<sup>63</sup> 劉智正，「中共批判鎮壓下的法輪功」，共黨問題研究，第 28 卷第 3 期（2002 年 3 月），頁 64。

<sup>64</sup> 聯合報（台北），2001 年 2 月 27 日，13 版。

<sup>65</sup> 「623 名被迫害致死的法輪功學員名單及情況簡介」，法輪大法明慧網：[http://www.minghui.cc/gb/death\\_report.html](http://www.minghui.cc/gb/death_report.html)

女性 51.8 %；平均年齡 43 歲；平均每月死亡人數 13 人。<sup>66</sup>從圖 4-1-2 可看出，中共對法輪功的鎮壓至今仍未放鬆，法輪功學員的死亡人數正與日俱增中。

### 參、經濟發展

本文所謂「經濟發展」，意指國內生產總值（GDP）的年增長率為正，或雖為負，但較前一年增長。封閉而分權型的中央與地方關係有利於經濟發展。因為，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。<sup>67</sup>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。

從圖 4-1-3 即可明顯看出，雖然 1982 年至 2001 年中國大陸 GDP 的成長率有起有伏，但都能維持正成長，且年均增長率為 9.845 %，為世界平均 3 % 的三倍以上。<sup>68</sup>因此，已可證實中央與地方關係為封閉而分權型時有利於經濟發展。以下將分四階段說明其經濟發展情形。

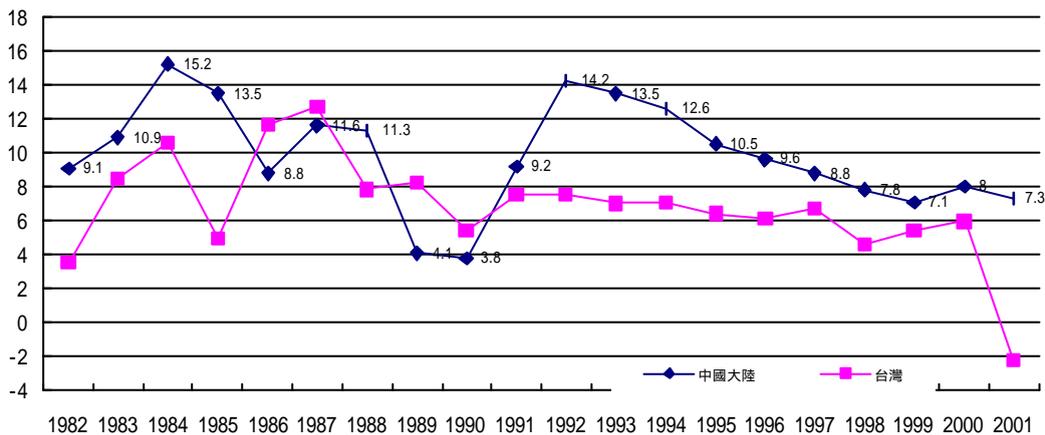


圖4-1-3：兩岸經濟成長率之比較（1982—2001）

資料來源：根據中國統計年鑑（2002年），頁53；中國民國台灣地區國民經濟動向統計季報，第92期，頁40；國內外經濟統計指標速報，229期，頁141之數據繪製。

#### 一、1982年「十二大」至1986年

此時期的GDP年均增長率為11.5%，其中增長最快速的為1984年的15.2%，最慢為1986年的8.8%。與20年的平均值（9.845%）相較，多1.655%，也比同期台灣GDP增長率的7.838%高了3.662%（參閱圖4-1-3）。在三級產業

<sup>66</sup> 「623名被迫害致死的法輪功學員名單及情況簡介」，法輪大法明慧網：  
[http://www.minghui.cc/gb/death\\_report.html](http://www.minghui.cc/gb/death_report.html)

<sup>67</sup> 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。

<sup>68</sup> 1978年至1998年世界平均GDP增長率為3%。參閱，林毅夫、蔡昉、李周，中國經濟改革與發展（台北：聯經出版公司，2000年7月），頁i。

中，此時期以第三產業的增長速度較快，年均增長 15.6 %；其次為第二產業，年均增長 11.86 %；第一產業的年均增長則只有 7.56 %（參閱圖 4-1-4）。

## 二、1987 年「十三大」至 1991 年

此時期的 GDP 年均增長率為 8 %，比上期降低 3.5 %。其中增長最快速的為 1987 年的 11.6 %，最慢為 1990 年的 3.8 %。與 20 年的平均值（9.845 %）相較，低了 1.845 %，也比同期台灣 GDP 增長率的 8.35 % 低了 0.35 %（參閱圖 4-1-3）。在三級產業中，成長速度均較前期減緩。此時期以第二產業的增長速度較快，年均增長 9.82 %；其次為第三產業，年均增長 8.82 %；第一產業的年均增長則只有 4 %（參閱圖 4-1-4）。

## 三、1992 年「十四大」至 1996 年

此時期的 GDP 年均增長率為 12.08 %，比上期增加 4.08 %。其中增長最快速的為 1992 年的 14.2 %，最慢為 1996 年的 9.6 %。與 20 年的平均值（9.845 %）相較，高了 2.235 %，也比同期台灣 GDP 增長率的 6.826 % 高了 5.254 %（參閱圖 4-1-3）。在三級產業中，均比前期增長快速。此時期以第二產業的增長速度較快，年均增長 17.1 %；其次為第三產業，年均增長 9.8 %；第一產業的年均增長則只有 4.7 %（參閱圖 4-1-4）。

## 四、1997 年「十五大」至 2001 年

此時期的 GDP 年均增長率為 7.8 %，比上期減少 4.28 %。其中增長最快速的為 1997 年的 8.8 %，最慢為 1999 年的 7.1 %。與 20 年的平均值（9.845 %）相較，低了 2.045 %，但比同期台灣 GDP 增長率的 4.094 % 高了 3.706 %（參閱圖 4-1-3）。在三級產業中，增長速度均比前期減緩。此時期以第二產業的增長速度較快，年均增長 9.12 %；其次為第三產業，年均增長 8.12 %；第一產業的年均增長則只有 3 %（參閱圖 4-1-4）。

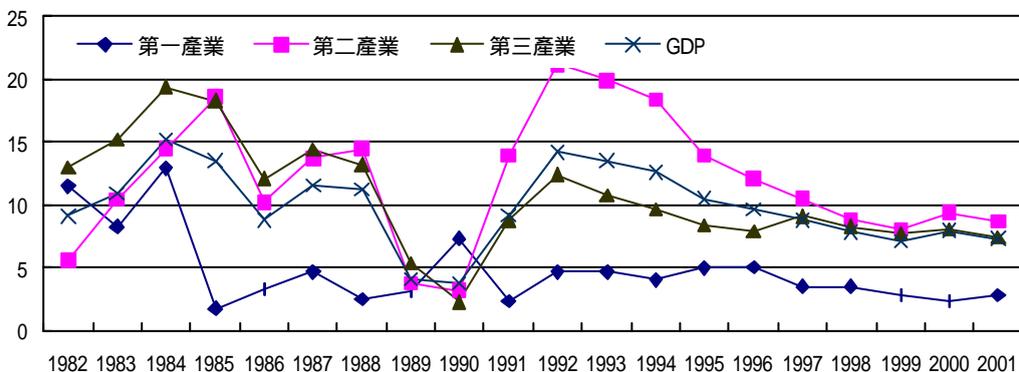


圖4-1-4：大陸GDP及三級產業之成長率（1982—2001）

資料來源：根據中國統計年鑑（2002年），頁53之數據繪製。

## 肆、地區差距擴大

所謂「地區差距」擴大是指各省人均國內生產總值差距較前一年擴大。封閉而分權型的中央與地方關係將導致地區差距擴大。因為，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。

人均國內生產總值（GDP）為反應地區經濟發展差距的重要指標，<sup>69</sup>且為衡量發展中國家最常使用之指標。<sup>70</sup>在衡量各地區人均 GDP 差距時，可有兩種方法：第一種是絕對差距，即兩地區間人均 GDP 的差距；第二種為相對差距，即兩地區間人均 GDP 的比率。<sup>71</sup>若單用其中一種方法，將無法全面描述中國大陸地區差距變化的特點，<sup>72</sup>故本文同時採用兩種方法進行分析。

在絕對差距的衡量上，本文採用「全距」<sup>73</sup>與「標準差」<sup>74</sup>兩種方式，全距可看出最富有與最貧窮省市間差距的變化，而標準差可看出各省市間差距的變化；在相對差距的衡量上，則採用「差距倍數」<sup>75</sup>及「相對差異係數」<sup>76</sup>，差距倍數可用以觀察最富有與最貧窮省市間差距的變化，而相對差異係數則可看出各省市間差距的變化。上述四種指標中，若其值越大，代表地區差距越大；反之，則越小。以下將分四時期說明中國大陸地區差距的變化情形：

### 一、1982 年「十二大」至 1986 年

此時期最富有的省市為上海市，最貧窮的省分為貴州省，兩者的絕對差距呈現擴大，而相對差距則在縮小。至於各省市間的絕對差距也在擴大，而相對差距則在縮小。

第一，全距的變化：1982 年最富有的上海人均 GDP 為 2877 元，最窮的貴

<sup>69</sup> 劉溶滄、焦國華，「地區間財政能力差異與轉移支付制度創新」，財貿經濟（北京），2002 年第 6 期，頁 5。

<sup>70</sup> 已發展國家則通常採用就業率或失業率來衡量地區差距，詳見，胡鞍鋼、王紹光、康曉光，中國地區差距報告（瀋陽：遼寧人民出版社，1995 年 12 月），頁 19。

<sup>71</sup> 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 47。

<sup>72</sup> 胡鞍鋼、王紹光、康曉光，中國地區差距報告，頁 20。

<sup>73</sup> 全距 = 最大值 - 最小值。此為最簡單的離散量。蘇國樑，統計學（台北：國立空中大學，1994 年 9 月），頁 62。

<sup>74</sup> 標準差乃各數值與其平均數之差的平方和除以全部樣本數後取其平方根。其公式詳見，李沛良，社會研究的統計應用（北京：社會科學文獻出版社，2002 年 9 月第二版），頁 59。本文標準差之計算，乃透過 SPSS 軟體所進行。

<sup>75</sup> 差距倍數 = 最大值/最小值。參見，趙曉斌、關榮佳，「中國的區域發展模式和中央與地方關係分析」，中國社會科學季刊（香港），1994 年秋季卷，頁 153 - 154。

<sup>76</sup> 相對差異係數 = 標準差/平均值。詳見，胡鞍鋼、王紹光、康曉光，中國地區差距報告，頁 23 - 24。

州為 278 元，兩者差距為 2599 元。此一差距逐年遞增，到了 1986 年已變成 3541 元，5 年中成長了 36.24%，平均每年擴大 7.25%。從全距的逐漸擴大可得知，最富有與最貧窮省市間的絕對差距正在逐年增大中（參見表 4-1-4；圖 4-1-5）。

第二，標準差的變化：1982 年各省市人均 GDP 的標準差為 522 元，之後則逐年遞增，到 1986 年已增至 764 元，5 年中增大了 46.36%，平均每年增加 9.27%。從標準差的逐年擴大可看出各省市間人均 GDP 的絕對差距亦正逐年擴大中（參見表 4-1-4；圖 4-1-5）。

第三，差距倍數的變化：上海與貴州的差距倍數在 1982 年為 10.35 倍，到了 1986 年則為 8.58 倍，中間除了 1985 年的差距倍數較前一年增加外，均呈現下降趨勢，顯見最富有與最貧窮省市間的相對差距在此時期逐漸縮小。5 年中縮小了 1.77 倍，平均每年縮小 0.354 倍（參見表 4-1-4；圖 4-1-6）。

第四，相對差異係數的變化：1982 年各省市人均 GDP 的相對差異係數為 80.5%，之後則逐年下降，到 1986 年已降至 70.45%，5 年中降低了 10.05%，平均每年下降 2.01%。從相對差異係數的逐年下降，可看出各省市間人均 GDP 的相對差距亦正逐年縮小中（參見表 4-1-4；圖 4-1-7）。

## 二、1987 年「十三大」至 1991 年

此時期最富有的省市依然為上海市，最貧窮的省分也依舊為貴州省，兩者的絕對差距呈現擴大，而相對差距則在縮小。至於各省市間的絕對差距也在擴大，而相對差距則在縮小。

第一，全距的變化：1987 年最富有的上海人均 GDP 為 4396 元，最窮的貴州為 546 元，兩者差距為 3850 元。此一差距逐年遞增，到了 1991 年已變成 6059 元，5 年中成長了 57.38%，較前期增加 21.14%，平均每年擴大 11.48%，比前期增大 4.23%。從全距的逐漸擴大可得知，最富有與最貧窮省市間的絕對差距正在逐年加速增大中（參見表 4-1-4；圖 4-1-5）。

第二，標準差的變化：1987 年各省市人均 GDP 的標準差為 842 元，之後則逐年遞增，到 1991 年已增至 1341 元，5 年中增大了 37.21%，較前一期減少 9.15%，平均每年增加 7.44%，比前期減少 1.83%。從標準差的逐年擴大可看出各省市間人均 GDP 的絕對差距亦正逐年擴大中，不過速度已較前期減緩（參見表 4-1-4；圖 4-1-5）。

第三，差距倍數的變化：上海與貴州的差距倍數在 1987 年再降為 8.05 倍，後續三年亦呈下降趨勢，但到 1991 年則上升為 7.76 倍，顯見最富有與最貧窮省市間的相對差距在此時期雖在逐漸縮小，但下降趨勢已被扭轉。5 年中僅縮小了 0.29 倍，平均每年縮小 0.058 倍，縮小幅度已小於前一期。（參見表 4-1-4；圖 4-1-6）。

第四，相對差異係數的變化：1987年各省市人均GDP的相對差異係數再降為67.58%，之後三年亦逐年下降，但到1991年則反降為升，增加3.27%，成為63.4%。因此，此時期各省市間人均GDP的相對差距雖亦逐年縮小中，但縮小幅度已衰退，5年中僅降低4.18%，比前一期減少5.87%，平均每年下降0.8036%；且下降趨勢已被扭轉（參見表4-1-4；圖4-1-7）。

### 三、1992年「十四大」至1996年

此時期最富有的省市依然為上海市，最貧窮的省分也依舊為貴州省，兩者不論絕對差距或相對差距均在擴大中。至於各省市間的絕對差距與相對差距亦呈擴大現象。

第一，全距的變化：1992年最富有的上海人均GDP為8652元，最窮的貴州為1034元，兩者差距為7618元。此一差距逐年遞增，到了1996年已變成20254元，5年中成長了165.87%，較前期增加108.49%，平均每年擴大33.17%，比前期增大21.69%。因此，最富有與最貧窮省市間的絕對差距不僅逐年擴大中，且速度較前一期加速約兩倍（參見表4-1-4；圖4-1-5）。

第二，標準差的變化：1992年各省市人均GDP的標準差為1657元，之後則逐年遞增，到1996年已增至4179元，5年中增大了152.2%，較前一期增加115%，平均每年增加30.44%，比前期增加23%。因此，各省市間人均GDP的絕對差距不僅正逐年擴大中，且速度較前期加快三倍有餘（參見表4-1-4；圖4-1-5）。

第三，差距倍數的變化：上海與貴州的差距倍數在1992年再增大為8.37倍，之後並逐年遞增，到1996年已上升為11.02倍，5年中增加了2.65倍，平均每年擴大0.53倍，顯見最富有與最貧窮省市間的相對差距在此時期已由縮小轉為擴大（參見表4-1-4；圖4-1-6）。

第四，相對差異係數的變化：1992年各省市人均GDP的相對差異係數再增為64.87%，之後並逐年遞增，到1996年成為68.16%。5年中增加3.29%，平均每年增加0.658%，顯見此時期各省市間人均GDP的相對差距已由縮小轉為擴大（參見表4-1-4；圖4-1-7）。

### 四、1997年「十五大」至2001年

此時期最富有的省市依然為上海市，最貧窮的省分也依舊為貴州省，兩者不論絕對差距或相對差距均在擴大中。至於各省市間的絕對差距與相對差距亦呈擴大現象。

第一，全距的變化：1997年最富有的上海人均GDP為25750元，最窮的貴州為2215元，兩者差距為23535元。此一差距逐年遞增，到了2001年已變成34487元，5年中成長了46.53%，較前期減少119.34%，平均每年擴大9.31%，

比前期縮小 23.86 %。因此，最富有與最貧窮省市間的絕對差距雖仍逐年擴大中，但速度還不到前一期的三分之一（參見表 4-1-4；圖 4-1-5）。

第二，標準差的變化：1997 年各省市人均 GDP 的標準差為 4790 元，之後則逐年遞增，到 2001 年已增至 7166 元，5 年中增大了 49.67 %，較前一期減少 102.57 %，平均每年增加 9.934 %，比前期減少 20.5 %。因此，各省市間人均 GDP 的絕對差距雖仍逐年擴大中，但速度僅為前一期之三分之一（參見表 4-1-4；圖 4-1-5）。

第三，差距倍數的變化：上海與貴州的差距倍數在 1997 年再增大為 11.63 倍，之後並逐年遞增，唯獨 2001 年反升為降，較前一前減少 0.07 倍，成為 12.91 倍。5 年中增加了 1.28 倍，比前一期減少 1.37 倍，平均每年擴大 0.256 倍，比前一期減少 0.274 倍，顯見最富有與最貧窮省市間的相對差距在此時期仍持續擴大，但速度僅為前一期的一半，且上升趨勢已受阻，是否從此逆轉仍待觀察（參見表 4-1-4；圖 4-1-6）。

第四，相對差異係數的變化：1997 年各省市人均 GDP 的相對差異係數再增為 69.97 %，之後並逐年遞增，到 2001 年成為 76.42 %。5 年中增加 6.45 %，平均每年增加 1.29 %，比前一期增加 0.632 %，顯見此時期各省市間人均 GDP 的相對差距不僅逐年擴大，且速度較前一期快了近一倍（參見表 4-1-4；圖 4-1-7）。

表 4-1-4：大陸各省市人均 GDP 差距在各年之變化（1982—2001） 單位：元

年份	最小值	最大值	全距	標準差	平均數	差距倍數 (倍)	差異係數 %
1982 年	278	2877	2599	522	648	10.35	80.50
1983 年	302	2963	2661	550	708	9.81	77.74
1984 年	371	3259	2888	615	829	8.78	74.20
1985 年	420	3855	3435	723	988	9.18	73.15
1986 年	467	4008	3541	764	1084	8.58	70.45
1987 年	546	4396	3850	842	1246	8.05	67.58
1988 年	683	5161	4478	995	1535	7.56	64.84
1989 年	750	5489	4739	1060	1703	7.32	62.25
1990 年	810	5910	5100	1125	1871	7.30	60.13
1991 年	896	6955	6059	1341	2115	7.76	63.40
1992 年	1034	8652	7618	1657	2555	8.37	64.87
1993 年	1255	11700	10445	2216	3307	9.32	67.02
1994 年	1553	15204	13651	2881	4297	9.79	67.05
1995 年	1853	18943	17090	3620	5338	10.22	67.82
1996 年	2021	22275	20254	4179	6131	11.02	68.16
1997 年	2215	25750	23535	4790	6845	11.63	69.97

1998年	2318	28240	25922	5267	7367	12.18	71.49
1999年	2475	30805	28330	5756	7802	12.45	73.77
2000年	2662	34547	31885	6523	8592	12.98	75.91
2001年	2895	37382	34487	7166	9377	12.91	76.42

資料來源：筆者自行計算整理，各省人均 GDP 的數據，得自新中國五十年統計資料彙編，各頁；中國統計年鑑 2000，頁 63；中國統計年鑑 2001，頁 59；中國統計年鑑 2002，頁 61。

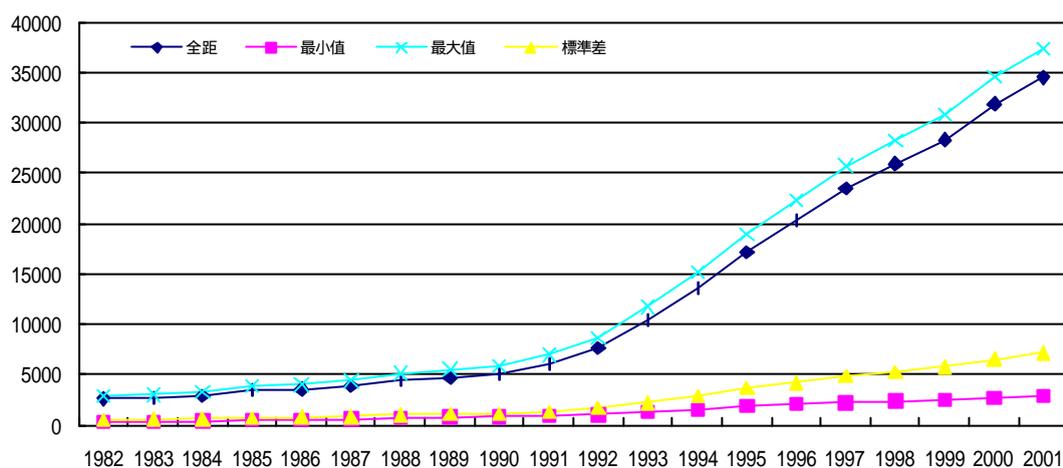


圖4-1-5：大陸各省人均GDP差距之全距與標準差（1982—2001）

資料來源：依據表 4-1-4 之數據繪製

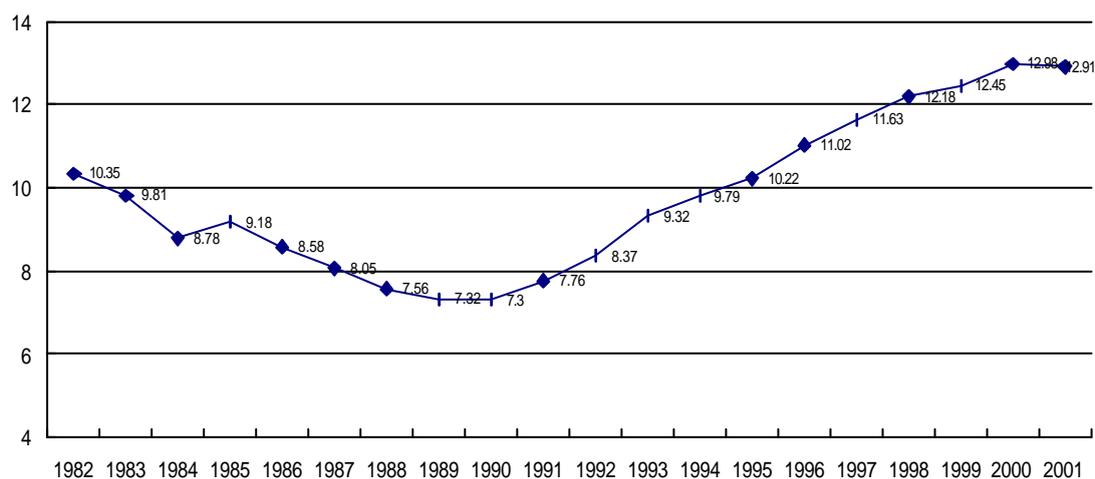


圖4-1-6：大陸各省人均GDP差距之差距倍數（1982—2001）

資料來源：依據表 4-1-4 之數據繪製

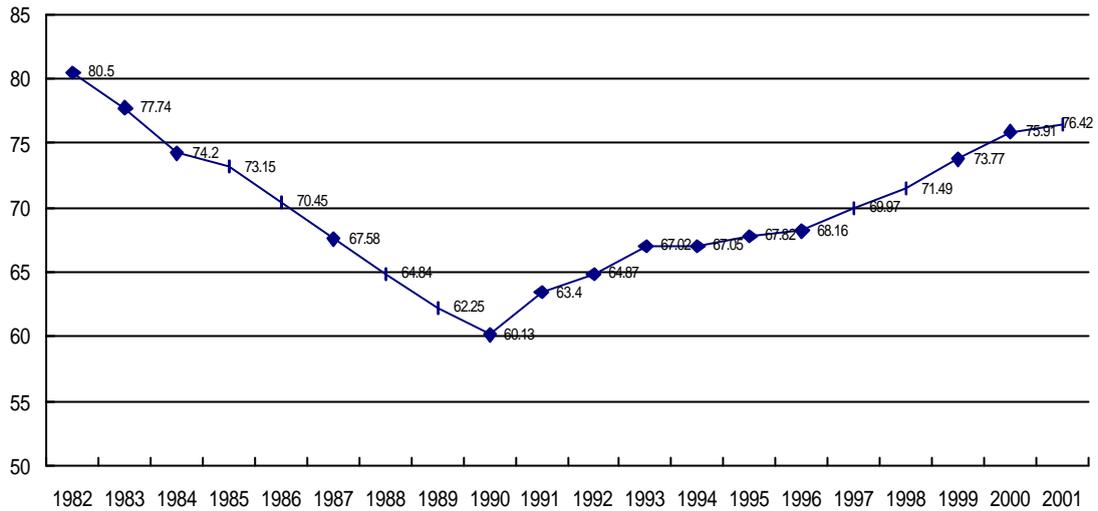


圖4-1-7：大陸各省人均GDP差距之相對差異係數（1982—2001）

資料來源：依據表 4-1-4 之數據繪製

## 伍、小結

經以上分析，確已證明：當中央與地方之政經關係為封閉而分權型時，有利於國家統一與經濟發展，但會產生高壓統治與區域差距擴大等問題。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。在經濟差距上，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。其中 1982 到 1991 年為絕對差距在擴大，而相對差距在縮小；1992 年至 2001 年則為絕對差距與相對差距均在擴大。

## 第二節：政治利益制度之變遷

根據第三章第一節以及第四章第一節的分析，可發現在政治利益的分配上，至今仍為「中央集權」大於「地方分權」。本節將從三個面向對此情形提出解釋：第一，中央集權乃中共中央的偏好；第二，保障中央集權的制度及其變遷；第三，領導核心的理性選擇。

### 壹、中共中央的偏好：中央集權

「中央集權」是中國大陸中央與地方關係的基本特徵，因為中共建政之初就是以「中央集權」為原則確立政府體系。<sup>77</sup>此一原則雖未曾改變，但中央政府集權卻成為黨的中央集權，此乃因其施行社會主義國家的「黨國」制度，故具有四項特點：第一，憲法明訂共產黨的領導地位，但未說明黨如何領導國家；第二，黨與國家的活動及組織密切交織，且黨是支配的力量；第三，黨對國家的權限包括人事權、決策權及監督權；第四，政府官員大多是黨員，故需執行黨的指示。<sup>78</sup>此四項特點可從憲法、黨章與實際政治運作等三方面說明。

1982年制定的《中華人民共和國憲法》，對中國共產黨的地位有五項規定(參閱表 4-2-1)：第一，中華人民共和國乃中共所建立。第二，「新民主主義革命的勝利和社會主義事業的成就」是在中共領導下所取得。第三，未來各項建設與發展仍將繼續在中共的領導下進行。<sup>79</sup>第四，各民主黨派與人民團體都必須團結在中共領導的統一戰線下。第五，「多黨合作和政治協商制度」將在中共的領導下長期存在和發展。在這五點規定中，前四點從 1982 年以來並無變動，而第五點是 1993 年所新增。大陸學者認為多黨合作制度乃中共唯一執政地位的具體表現，<sup>80</sup>台灣學者則以為此乃中共排拒西方政黨政治，而又必須解決政治參與危機的替代方式。<sup>81</sup>

從上述分析中可看出，憲法僅是原則性的肯定中國共產黨的領導地位，<sup>82</sup>在《中國共產黨章程》中則有較詳盡的規定(參閱表 4-2-2)：第一，中共是「中國特色社會主義事業的領導核心」。第二，中共對國家機關的領導主要是「政治、思想和組織的領導」。<sup>83</sup>第三，中共領導的範圍除了國家的立法、司法、行政機

<sup>77</sup> 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。

<sup>78</sup> 詳見，Janos Kornai, *The Socialist System: the political economy of communism* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992), pp.37-39.

<sup>79</sup> 劉清波指出，中國大陸憲法雖未明示「一黨專政」，但其堅持「共產黨的領導」的規定，已凸顯出「黨政不分」、「一黨領政」、「以黨代政」的真實意義。詳見，劉清波，中共憲法論(台北：華泰文化公司，2001年1月)，頁214-216。

<sup>80</sup> 楊鳳春，中國政府概要(北京：北京大學出版社，2002年8月)，頁32。

<sup>81</sup> 趙春山，「論中共的多黨合作制度」，東亞季刊，第27卷第2期(1995年10月)，頁1-27。

<sup>82</sup> 胡偉，政府過程(杭州：浙江人民出版社，1998年12月)，頁34。

<sup>83</sup> 所謂「政治領導」，乃指黨把握政治原則、政治方向和重大政策的制定；「思想指導」為黨對

關外，還包括經濟、文化組織、人民團體。第四，中共中央軍事委員會負責管理中國人民解放軍。第五，以「黨組」確保黨的路線、方針、政策得以貫徹。前四項規定自「十二大」以來並未改變，但中共「十三大」時對於「黨組」的設置曾做修改，除縮小設立黨組的的範圍，也不再硬性規定必須設置，不過仍規定中央必要時可以設置「黨委」以取代「黨組」的功用，故仍能有效控制國家權力。<sup>84</sup>不過，在「十四大」時又進行修改，使黨組的設置範圍回復到「十二大」時的規定（參閱表 4-2-3），彰顯中共緊抓國家機關之意圖。

表 4-2-1：《中華人民共和國憲法》中關於中共地位的規定

1	序言	一九四九年，以毛澤東主席為領袖的中國共產黨領導中國各族人民，在經歷了長期的艱難曲折的武裝鬥爭和其他形式的鬥爭以後，終於推翻了帝國主義、封建主義和官僚資本主義的統治，取得了新民主主義革命的偉大勝利，建立了中華人民共和國。
2	序言	中國新民主主義革命的勝利和社會主義事業的成就，都是中國共產黨領導中國各族人民，在馬克思列寧主義、毛澤東思想的指引下，堅持真理，修正錯誤，戰勝許多艱難險阻而取得的。
3	序言	中國各族人民將繼續在中國共產黨領導下，在馬克思列寧主義、毛澤東思想指引下，堅持人民民主專政，堅持社會主義道路，不斷完善社會主義的各項制度，發展社會主義民主，健全社會主義法制，自力更生，艱苦奮鬥，逐步實現工業、農業、國防和科學技術的現代化，把我國建設成為高度文明、高度民主的社會主義國家。
4	序言	在長期的革命和建設過程中，已經結成由中國共產黨領導的，有各民主黨派和各人民團體參加的，包括全體社會主義勞動者、擁護社會主義的愛國者和擁護祖國統一的愛國者的廣泛的愛國統一戰線，這個統一戰線將繼續鞏固和發展。
5	增修條文第四條	中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度將長期存在和發展。

資料來源：作者自行整理，憲法全文參閱，劉清波，中共憲法論，頁 377—413。

表 4-2-2：《中國共產黨章程》中關於中共領導地位的規定

1	總綱	中國共產黨是中國工人階級的先鋒隊，同時是中國人民和中華民族的先鋒隊，是中國特色社會主義事業的領導核心，代表中國先進生產力的發展要求，代表中國先進文化的前進方向，代表中國最廣大人民的根本利益。
2	總綱	黨的領導主要是政治、思想和組織的領導。
3	總綱	黨必須保證國家的立法、司法、行政機關，經濟、文化組織和人民團體積極主動地、獨立負責地、協調一致地工作。黨必須加強對工會、共產主義青年團、婦女聯合會等群眾組織的領導，充分發揮它們的作用。
4	第廿三條	中國人民解放軍的黨組織，根據中央委員會的指示進行工作。中央軍事委員會的政治工作機關是中國人民解放軍總政治部，總政治部負責管理軍隊中黨的工作和政治工作。軍隊中黨的組織體制和機構，由中央軍事委員會作出規定。
5	第四十六條	在中央和地方國家機關、人民團體、經濟組織、文化組織和其他非黨組織的領導機關中，可以成立黨組。黨組發揮領導核心作用。黨組的任務，主要是負責貫徹執行黨的路線、方針、政策；討論和決定本單位的重大問題；做好幹部管理工作；團結非黨幹部和群眾，完成黨和國家交給的任務；指導機關和直屬單位黨組織的工作。

資料來源：作者自行整理。

宣傳教育、精神文明建設和意識形態的領導；「組織領導」則為黨從組織上向國家機關推薦重要幹部。詳見，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 68。

<sup>84</sup> 朱新民，中共政治體制改革研究—八十年代後中國大陸的政治發展（台北：永然出版公司，1991年12月），頁 92—94。

表 4-2-3：《中國共產黨章程》中關於黨組的規定

1	十二大黨章	第四十六條 在中央和地方國家機關、人民團體、經濟組織、文化組織或其他非黨組織的領導機關中成立黨組。 第四十八條 在需要對下屬單位實行高度集中統一領導的國家工作部門中，黨組的職權和工作任務，以及是否把這些部門的黨組改為黨的委員會，由中央另行規定。
2	十三大黨章	第四十六條 在中央和地方各級人民代表大會、政治協商會議、人民團體和其他非黨組織的經選舉產生的領導機關中，可以成立黨組。 第四十八條 在需要對下屬單位實行高度集中統一領導的國家工作部門中，是否建立黨委，黨委的職權和工作任務，由中央另行規定。
3	十四大黨章	第四十六條 在中央和地方國家機關、人民團體、經濟組織、文化組織和其他非黨組織的領導機關中，可以成立黨組。 第四十八條 對下屬單位實行集中統一領導的國家工作部門可以建立黨委，黨委的產生辦法、職權和工作任務，由中央另行規定。

資料來源：作者自行整理。

不論憲法或黨章，僅是確立黨領導國家的合法性，國家權力之所以會由黨掌握，乃是透過實際政治運作中的十種機制：<sup>85</sup>第一，在各級黨委中納入同級黨政軍等機構的負責人，使黨直接掌管整個政權。第二，以黨的中央軍委會和軍隊中的黨組織，進行對軍隊的控制。<sup>86</sup>第三，在各級黨委下設政法委員會，以領導立法、司法及警察等政法系統。第四，以黨的「工作部門」直接領導政府中相關的「行政系統」。第五，以黨的宣傳部直接領導政府部門的「宣傳系統<sup>87</sup>」。第六，以黨的統戰部領導「統戰系統<sup>88</sup>」。第七，在中央書記處和各級黨委中以專人分管「群團系統<sup>89</sup>」。第八，以黨的組織部管理所有幹部，並透過人事決策權控制政府和社會組織。第九，以黨組或機關黨委監督所有機關。<sup>90</sup>第十，向各機關派駐紀律檢查組。透過上述十項機制，黨不僅掌控了國家，也控制了社會，三者之關係變成黨、國家和社會「三位一體」的關係。<sup>91</sup>

<sup>85</sup> 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22-30。

<sup>86</sup> 中共透過「黨委領導制度」、「政治委員制度」、「政治機關制度」及「『支部建在連上』制度」等四項制度，確保了黨對軍隊的絕對領導。詳見，楊宏山，當代中國政治關係，頁108-111。

<sup>87</sup> 宣傳系統包括國務院的文化部、廣播電影電視部、新聞署、出版局、社會科學院、新華通訊社，以及黨的《人民日報》和《求是》雜誌。

<sup>88</sup> 統戰系統包括政協、八個民主黨派、工商業聯合會、歸國華僑聯合會、台灣同胞聯誼會、各宗教組織和民族團體，以及國務院的民族事務委員會、宗教事務局、僑務辦公室、港澳辦公室、台灣事務辦公室等。

<sup>89</sup> 群團系統包括工會、共產主義青年團及婦女聯合會。

<sup>90</sup> 「黨組」是黨對國家行政機關進行領導的組織保證。詳見，楊宏山，當代中國政治關係，頁68。

<sup>91</sup> 林尚立，當代中國政治型態研究，頁334。蘇紹智認為，中國現行制度特徵的第一點就是「黨—國家—軍事—經濟—意識形態—文化」形成一個統一體，其中是由黨掌控。詳見，蘇紹智，中國大陸政治經濟的再認識（台北：風雲論壇出版社，1995年8月），頁18。

## 貳、保障中央集權的制度及其變遷

中共中央用以保障中央集權的制度有三：第一，領導制度；第二，決策機制；第三，選舉制度。茲分別說明如下：

### 一、領導制度

民主集中制為中國大陸國家機關運行的規則，<sup>92</sup>也是中國共產黨的根本組織制度和領導制度，<sup>93</sup>更是中共領導其他國家政權組織的原則。<sup>94</sup>其基本原則共有六項，第一項也是最重要的就是「四個服從」原則，亦即「黨員個人服從黨的組織，少數服從多數，下級組織服從上級組織，全黨各個組織和全體黨員服從黨的全國代表大會和中央委員會」。<sup>95</sup>此「四個服從」涉及四個方面的關係：「個人與組織」、「少數與多數」、「上級與下級」、「局部與全局」，而其目的是為實現黨的「集中與統一」，<sup>96</sup>亦即樹立領導權威。<sup>97</sup>此一「四個服從」原則，自1982年中共「十二大」迄2002年的「十六大」，均未曾變更。不過在中共「十四屆四中全會」所通過的《中共中央關於加強黨的建設幾個重大問題的決定》中卻指出，「四個服從」最重要的就是全黨服從中央，而中央會形成領導集體，且領導集體中必須有一個核心。<sup>98</sup>由此可見，中共不僅要將權力集中於中央，更強調要將黨中央的領導權集中於核心之手。<sup>99</sup>

在權限的劃分上，乃中央負責決策，而地方則負責執行。唯中央有權對全國性的重大問題做出決定，地方雖可向中央提出建議，但不得自作主張及向外發表，且必須堅決實行中央的決定。<sup>100</sup>國家的行政組織存在嚴密的領導與被領導的關係，<sup>101</sup>各級地方政府必須向上級政府負責並報告，且都是國務院領導下的行政

<sup>92</sup> 《中華人民共和國憲法》第三條規定：「中華人民共和國的國家機構實行民主集中制的原則。」

<sup>93</sup> 浦興祖主編，中華人民共和國政治制度（上海：人民出版社，2002年1月第2刷），頁832。

<sup>94</sup> 胡偉，政府過程，頁35。

<sup>95</sup> 「中國共產黨章程」，第十條。刊於景杉主編，中國共產黨大辭典（北京：中國國際廣播出版社，1991年5月），頁882。

<sup>96</sup> 林尚立，黨內民主—中國共產黨的理論與實踐（上海：上海社會科學院出版社，2002年1月），頁130。

<sup>97</sup> 趙春山「論中共『社會主義初級階段』中的共黨角色—蘇東劇變的反思」，東亞季刊，第30卷第3期（1999年7月），頁15。

<sup>98</sup> 《中共中央關於加強黨的建設幾個重大問題的決定》指出，「黨章規定，黨員個人服從黨的組織，少數服從多數，下級組織服從上級組織，全黨各個組織和全體黨員服從黨的全國代表大會和中央委員會。『四個服從』最重要的是全黨服從中央。黨的歷史表明，必須有一個在實踐中形成的堅強的中央領導集體，在這個領導集體中必須有一個核心。」

網址：<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/5089/5106/20010430/456590.html>

<sup>99</sup> 高輝稱之為「有中國特色的黨國體制」：第一，黨政軍大權集中於黨；第二，黨的權力集中於黨中央乃至核心。詳見，高輝，轉型中的中共社會主義（台北：永業出版社，2002年4月），頁72。

<sup>100</sup> 《中國共產黨章程》第十五條。

<sup>101</sup> 浦興祖主編，當代中國政治制度（上海：復旦大學出版社，2002年8月第八刷），頁135。

機關，均須服從國務院的領導。<sup>102</sup>雖然依照憲法地方政府亦須對本級人大負責，<sup>103</sup>而黨章也規定地方黨委要執行同級黨代表大會的決議，<sup>104</sup>不過終究還是聽命於中共中央。因為，中共透過六項方式控制各級人大：第一，「多層次的選舉」；第二，「官方候選人的制度」；第三，「人民代表大會的蜂窩結構和『準啞巴議會』式的全體大會」；第四，「預備性的『三院制議會』，以保障各級黨的領導人進入各級大會主席團」；第五，「大會主席團對各級政府領導人提名權的絕對控制」；第六，「縣以上各級人民代表大會以等額方式選舉產生主要領導人」。<sup>105</sup>此外，各級人大尚面臨人力資源不足，及預算編制受制於同級政府等問題。<sup>106</sup>因此，各級人大根本不可能領導同級政府，甚至實際地位都較之為低，而被稱為「橡皮圖章」。<sup>107</sup>

## 二、決策機制

形式上，中共「中央委員會」是最高領導機關，實質上，「政治局」才是真正的權力機關。<sup>108</sup>從表 4-2-4 中發現，中央委員會的職權多於政治局，但其重要性反而較低，其原因可歸納為二：第一，開會天數太少；第二，人數太多。<sup>109</sup>

關於開會天數太少，可從三方面說明（參閱表 4-2-5）：第一，在開會次數上，除十三屆為 9 次外，其餘三屆都是 7 次。第二，在開會天數上，十二屆僅 9 天為最少，十三屆有 37 天為最長，另外十四屆有 24 天，十五屆有 19 天。<sup>110</sup>第三，在年平均開會天數上，黨章規定每年至少召開一次中全會，且其任期為 5 年，<sup>111</sup>因此將每屆的開會天數除以 5 後，即可得出平均每年開會天數。其中十二屆僅 1.8 天，十三屆為 7.2 天，十四屆 4.8 天，十五屆 3.8 天。至於人數太多，可從兩方面說明：第一，最近五屆中央委員的人數，以十三屆時最少，但也有 175 位，

<sup>102</sup> 《中華人民共和國憲法》第一一〇條第二款規定：「地方各級人民政府對上一級國家行政機關負責並報告工作。全國地方各級人民政府都是國務院統一領導下的國家行政機關，都服從國務院。」

<sup>103</sup> 《中華人民共和國憲法》第一一〇條第一款規定：「地方各級人民政府對本級人民代表大會負責並報告工作。縣級以上的地方各級人民政府在本級人民代表大會閉會期間，對本級人民代表大會常務委員會負責並報告工作。」

<sup>104</sup> 《中國共產黨章程》第廿六條規定：「黨的地方各級委員會在代表大會閉會期間，執行上級黨組織的指示和同級黨代表大會的決議，領導本地方的工作，定期向上級黨的委員會報告工作。」

<sup>105</sup> 嚴加祺，民主怎樣才能來到中國（台北：遠流出版公司，1996年10月），頁81-82。

<sup>106</sup> 丁樹範，「人民代表大會的改革」，吳安家主編，中共政治發展（台北：政治大學國際關係研究中心，1994年6月），頁147-148。

<sup>107</sup> 閻淮，「中國大陸政治體制淺論」，頁30。

<sup>108</sup> 劉清波，中共憲法論，頁217。

<sup>109</sup> 郭定平亦認為，中央委員會並非常設機構，及其人數過多，使得所謂的「中央領導集體」僅指政治局及其常委會。詳見，郭定平，政黨與政府（杭州：浙江人民出版社，1998年6月），頁168。

<sup>110</sup> 各屆中委會開會天數與黨內民主程度似乎存在正相關，亦即開會天數越多，黨內越民主。不過這需要更多的論證。

<sup>111</sup> 「中國共產黨章程」，第二十條。刊於景杉主編，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。

第十二屆最多，高達 210 位。第二，根據寡頭統治鐵律 (The Iron Law of Oligarchy)，各種社會及政治組織，終究是由少數領袖份子所操縱。<sup>112</sup>

上述兩個原因，解釋了中央委員會何以未能發揮決策功能，而成為「當權派御用的工具」，開會只是為了替中共領導人的決定背書。<sup>113</sup>不過由於中央委員會仍掌握了選舉中央政治局、中央政治局常務委員會和中央委員會總書記，通過中央書記處成員，及決定黨的中央軍事委員會組成人員等三項權力（參閱表 4-2-5），故中央委員會與政治局及其常委會的關係將會成為「雙向負責」，亦即中央委員會選舉產生政治局及其常委會，而政治局及其常委會又對中央委員的人選具有高度的影響力。<sup>114</sup>至於雙向負責中，究竟是下對上負責的強度高，又或是上對下負責的強度高，將取決於其選舉制度。

表 4-2-4：《中國共產黨章程》中關於中委會、政治局及常委會職權之規定

編號	職稱	職 權
1	中央委員會	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 每五年一次召集全國代表大會。</li> <li>2. 決定全國代表大會代表的名額和選舉辦法。</li> <li>3. 每屆任期五年，每年至少召開一次全體會議。</li> <li>4. 在全國代表大會閉會期間，執行全國代表大會的決議，領導黨的全部工作，對外代表中國共產黨。</li> <li>5. 選舉中央政治局、中央政治局常務委員會和中央委員會總書記。</li> <li>6. 中央書記處成員的任命同意權。</li> <li>7. 決定黨的中央軍事委員會組成人員。</li> <li>8. 指示中國人民解放軍的黨組織進行工作。</li> <li>9. 領導中央紀律檢查委員會進行工作。</li> <li>10. 批准中央紀律檢查委員會全體會議選出之常務委員會和書記、副書記。</li> </ol>
2	政治局	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 每年至少召集舉行一次中央委員會全體會議。</li> <li>2. 在中央委員會全體會議閉會期間，行使中央委員會的職權。</li> <li>3. 提名中央書記處成員，並報請中央委員會通過。</li> </ol>
3	政治局常委會	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 中央委員會總書記必須從中央政治局常務委員會委員中產生。中央委員會總書記負責召集中央政治局會議和中央政治局常務委員會會議，並主持中央書記處的工作。</li> <li>2. 在中央委員會全體會議閉會期間，行使中央委員會的職權。</li> </ol>

資料來源：作者自行整理。

<sup>112</sup> 參閱，羅志淵主編，雲五社會科學大辭典第三冊政治學（台北：台灣商務印書館，1989年1月第五版），頁358。

<sup>113</sup> 吳安家，「中共黨組織的變遷」，刊於雷飛龍、華力進主編，海峽兩岸四十年（上冊）（台北：革命實踐研究院，1994年3月），頁171。

<sup>114</sup> Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China* (Berkeley: University of California Press, 1993), pp.103.

表 4-2-5：中共「十二大」以來歷屆中央委員會全體會議之日期與天數

編號	屆次	日期	天數	合計	年平均
1	十二屆一中全會	1982年9月12-13日	2	9天	1.8天
	十二屆二中全會	1983年10月11-12日	2		
	十二屆三中全會	1984年10月20日	1		
	十二屆四中全會	1985年9月16日	1		
	十二屆五中全會	1985年9月24日	1		
	十二屆六中全會	1986年9月28日	1		
	十二屆七中全會	1987年10月20日	1		
2	十三屆一中全會	1987年11月2日	1	37	7.2
	十三屆二中全會	1988年3月15-19日	5		
	十三屆三中全會	1988年9月26-30日	5		
	十三屆四中全會	1989年6月23-24日	2		
	十三屆五中全會	1989年11月6-9日	4		
	十三屆六中全會	1990年3月9-12日	4		
	十三屆七中全會	1990年12月25-30日	6		
	十三屆八中全會	1991年11月25-29日	5		
	十三屆九中全會	1992年10月5-9日	5		
3	十四屆一中全會	1992年10月9日	1	24	4.8
	十四屆二中全會	1993年3月5-7日	3		
	十四屆三中全會	1993年11月11-14日	4		
	十四屆四中全會	1994年9月25-28日	4		
	十四屆五中全會	1995年9月25-28日	4		
	十四屆六中全會	1996年10月7-10日	4		
	十四屆七中全會	1997年9月6-9日	4		
4	十五屆一中全會	1997年9月19日	1	19	3.8
	十五屆二中全會	1998年2月25-26日	2		
	十五屆三中全會	1998年10月12-14日	3		
	十五屆四中全會	1999年9月19-22日	4		
	十五屆五中全會	2000年10月9-11日	3		
	十五屆六中全會	2001年9月24-26日	3		
	十五屆七中全會	2002年11月3-5日	3		
5	十六屆一中全會	2002年11月15日	1	1	1

資料來源：作者自行整理。

### 三、選舉制度

中共「十二大」通過的黨章對選舉制度有所改進<sup>115</sup>，主要表現在候選人的產生上：第一，可用「預選」方式產生候選人；第二，若不採行預選，則需採用差額的形式進行選舉。「十三大」時繼續針對候選人的產生方式進行改進，<sup>116</sup>雖正

<sup>115</sup> 黨章第十一條規定：「黨的各級代表大會的代表和委員會的產生，要體現選舉人的意志。選舉採用無記名投票的方式。候選人名單要由黨組織和選舉人充分醞釀討論。可以經過預選產生候選人名單，然後進行正式選舉。也可以不經過預選，採用候選人數多於應選人數的辦法進行選舉。選舉人有瞭解候選人情況、要求改變候選人、不選任何一個候選人和另選他人的權利。任何組織和個人不得以任何方式強迫選舉人選舉或不選舉某個人。」

<sup>116</sup> 將黨章第十一條第一段之「可以經過預選產生候選人名單，然後進行正式選舉。也可以不經過預選，採用候選人數多於應選人數的辦法進行選舉。」改為：「可以直接採用候選人數多於應選人數的差額選舉辦法進行正式選舉。也可以先採用差額選舉辦法進行預選，產生候選人名單，然後進行正式選舉。」

式引進差額選舉方法，使其具有部分的競爭性，不過因未規定預選後仍須採差額選舉方法，等於留下搞形式化的差額選舉的制度漏洞。<sup>117</sup>

在實際運作上，中央委員的候選人的建議名單乃由上一屆中央政治局向全國代表大會的主席團提出，而全代會代表也有權提出候選人。<sup>118</sup>主席團則綜合此兩份名單進行審議後，提交各代表團醞釀，然後由大會主席團常務委員會彙整各方意見後確定預選名單，並提交大會進行預選。<sup>119</sup>

「十二大」採用預選方式，而未採取差額的形式產生中央委員會的候選人名單。<sup>120</sup>「十三大」的預選採取了差額選舉，<sup>121</sup>不過正式選舉時就是以「無記名投票的方式等額選出的」。<sup>122</sup>「十四大」起都是沿用此種「差額預選，等額決選」的辦法，且其差額訂在 5%，<sup>123</sup>故黨章中「直接採用候選人數多於應選人數的差額選舉辦法進行正式選舉」的規定，迄今仍未能實現。

除了「等額選舉」外，中共中央控制選舉過程的手段另有四項：第一，透過多層次的選舉，使其預先指定的人選成為「選舉人」與「被選舉人」。第二，將代表大會分割成眾多小組，隔絕代表間的有效溝通。第三，以大會主席團控制整個大會。第四，由主席團確定「正式候選人」。<sup>124</sup>

### 參、領導核心的理性選擇

中共雖宣稱其最高的領導原則為「集體領導」，<sup>125</sup>但鄧小平卻曾指出，「任何一個領導集體都要有一個核心，沒有核心的領導是靠不住的」，且明言毛澤東是第一代領導集體的核心，而他是第二代的核心，至於第三代的核心則為江澤民。<sup>126</sup>所謂「核心」，意指個人在集體領導中佔居指導角色，<sup>127</sup>因此政治利益的分配方式也將由核心所決定。本論文將「十二大」、「十三大」及「十四大」視為鄧小平主導的時期，「十五大」與「十六大」則為江澤民所主導，此一劃分的理由有

<sup>117</sup> 林尚立，黨內民主—中國共產黨的理論與實踐，頁 166。

<sup>118</sup> 嚴加祺，民主怎樣才能來到中國，頁 62。

<sup>119</sup> 俞可平，中國政治體制（台北：風雲論壇出版社，2001 年 8 月），頁 65。

<sup>120</sup> 共黨問題研究叢書編輯委員會，中共十二屆中委會人事述評（台北：法務部調查局，1983 年 1 月），頁 8。

<sup>121</sup> 從 185 名選出 175 名。參見，閻淮，「中國大陸政治體制淺論」，頁 31。

<sup>122</sup> 中共問題資料雜誌社編，中共「十三大」資料彙編（台北：中共問題資料雜誌社，1987 年 12 月），頁 4。

<sup>123</sup> 俞可平，中國政治體制，頁 65。

<sup>124</sup> 嚴加祺，民主怎樣才能來到中國，頁 63。

<sup>125</sup> 浦興祖主編，中華人民共和國政治制度，頁 841—842。

<sup>126</sup> 鄧小平，「第三代領導集體的當務之急」，鄧小平文選第三卷（北京：人民出版社：1993 年 10 月），頁 309—310。

<sup>127</sup> Frederick C. Teiwes, "Politics at the 'Core': The Political Circumstances of Mao Zedong, Deng Xiaoping and Jiang Zemin," *China Information*, vol. xv, no.1 (2001), pp.1-65.

二：第一，「十五大」時鄧小平已經死亡<sup>128</sup>；第二，江澤民「核心」地位的確立是在中共十四屆四中全會。<sup>129</sup>

鄧小平對政治利益分配方式的影響可歸納為三點：第一，對其家鄉四川省特別照顧，使其分配到較高比例的政治利益。最明顯的表現是四川在「十三大」時分配到一席政治局委員的政治，甚至「十四大」時仍延續此一安排，只因安排的人選在中央委員的差額預選時意外落選，才使鄧小平的願望落空。<sup>130</sup>第二，在「十三大」時首次將地方諸侯納入政治局，除了自己的家鄉四川外，還包括北京、上海及天津等三個直轄市。<sup>131</sup>第三，在「十四大」時擴大地方諸侯在政治局的席次，除上屆已納入的三個直轄市外，並以「廣東省是改革開放的成績排頭兵，山東省是改革開放的後起之秀」為由，<sup>132</sup>使政治局中的地方代表多達五位，以利中國大陸由計畫經濟進入市場經濟。<sup>133</sup>

江澤民對政治利益分配方式的影響亦可歸納為三點：第一，不同於鄧小平的特別照顧家鄉，江澤民則獨厚其入主中央前的職務地—上海，在「十五大」時被歸為「上海幫」的政治局委員吳邦國及黃菊，<sup>134</sup>前者是從上海崛起，後者則是崛起地與現職地均為上海。到了「十六大」，上海分配到的政治利益更是突出，除繼續保有一席政治局委員外，更有2位政治局常委是從上海崛起的（吳邦國及黃菊）。第二，持續擴大地方諸侯在政治局中的席次，「十五大」時延續「十四大」的格局，共有五省市分配到政治局委員，到了「十六大」時則增加到十個省市。江澤民考量的主因，應是企圖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。<sup>135</sup>除了有利地方的意見反映到中央外，<sup>136</sup>更有利於中央對這些省分的直接控制。<sup>137</sup>第三，建立各省在中央委員會的利益均衡。在「十四大」時，各省

<sup>128</sup> 鄧小平死於1997年2月19日，中共「十五大」則於1997年9月12日召開。

<sup>129</sup> 參閱，中共「十四屆四中全會」所通過的《中共中央關於加強黨的建設幾個重大問題的決定》；魯競，「江澤民『講政治』的歷史與現實分析」，中共研究，第30卷第6期（1996年6月），頁41；蘇紹智，中國大陸政治經濟的再認識（台北：風雲論壇出版社，1995年8月），頁233-235。

<sup>130</sup> 高新，降伏「廣東幫」（香港：明鏡出版社，1999年9月），頁278-286。

<sup>131</sup> 同前註，頁278。

<sup>132</sup> 高新，中國黨政軍中央領導層（香港：明鏡出版社，2001年5月），頁106。

<sup>133</sup> 阮銘，「兩個不變前提下的微妙變化—評中共十四大人選與大陸未來政局」，刊於阮銘，中共人物論（NJ：八方文化公司，1993年6月），頁172。何頻與高新更指出，地方諸侯才是改革開方的真實執行者。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442-443。

<sup>134</sup> 趙建民，「中共十五大的政治經濟分析」，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58。

<sup>135</sup> 何頻，「贏得權力之後：江澤民塑造新體制的機會與挑戰」，頁59。

<sup>136</sup> 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，頁37。

<sup>137</sup> 高新指出，「當地方與中央發生利益衝突時，凡是具有中央政治局委員和省委書記雙重身份的人，要求他們屁股坐在中央一邊，自然要容易一些。」詳見，高新，中國黨政軍中央領導層，頁89。

在中央委員會的人數已開始趨近平衡，<sup>138</sup>到了「十五大」時可說已建立各省市均有兩名中央委員的體制，<sup>139</sup>「十六大」則繼續維持此均衡。<sup>140</sup>此一制度的建立，除了維持各省間政治力量的平等，使各省市在中央均有代表外，<sup>141</sup>也可減低特定省市因中央領導人的偏愛而有過多代表的現象，甚至連江澤民都必須遵守。<sup>142</sup>

#### 肆、小結

從以上說明可發現，中央集權乃中共中央既有之偏好，且透過領導制度、決策機制及選舉制度等三種制度設計以確保之。此三種制度雖在過去廿年中有些變遷，但仍不足以提昇地方在政治利益分配上的比重，而是要依靠領導核心的理性抉擇才使得地方所分配到政治利益得以提昇。

從前述分析中可看出，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（參閱表 4-2-6）。此一現象可從兩方面說明：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。

表 4-2-6：各省人均 GDP 與其政治利益量之相關分析

	1982 年與十二大	1987 年與十三大	1992 年與十四大	1997 年與十五大	2001 年與十六大
Pearson 相關	0.020	0.394*	0.485**	0.563**	0.580**
顯著性（雙尾）	0.917	0.031	0.007	0.001	0.001
個數	29	30	30	31	31

資料來源：作者自行計算。

<sup>138</sup> 以 2 人的省市最眾，共 22 省市，3 人的省市有 5 個，1 人的省市有 3 個。詳見本論文第三章第一節。

<sup>139</sup> 除雲南為 1 人，及新疆為 3 人外，其他省市均為 2 人。詳見本論文第三章第一節。

<sup>140</sup> 除廣東、四川、西藏、新疆為 3 位外，其餘各省均為 2 位。詳見本論文第三章第一節。

<sup>141</sup> Dittmer 亦指出，「有個逐漸形成的共識認為，各省政府應該在中央委員會享有代表的權利，而各省在中央委員會的代表也被預期是代表各省的利益」。詳見 Lowell Dittmer, 「中國新領導—從分工、政治背景、與政策傾向評量」，刊於田弘茂、朱雲漢編，江澤民的歷史考卷，頁 50。

<sup>142</sup> 「十五大」中央委員預選時，江澤民曾努力要使四位上海官員成為中央委員，但被代表們拒絕。詳見，Lowell Dittmer, 「中國新領導—從分工、政治背景、與政策傾向評量」，頁 49。另外，前上海市委書記黃菊，和前上海市長徐匡迪，在「十六大」前夕從上海調至北京，就是要避免占去上海的名額。詳見，李成，「十六屆中委會人事構成及其權力均衡」，刊於，丁樹範主編，胡錦濤時代的挑戰（台北：新新聞文化公司，2002 年 12 月），頁 19。

### 第三節：經濟利益制度之變遷

根據第三章第二節以及第四章第一節的分析，可發現在經濟利益的分配上，存在兩個現象：第一，地方佔經濟利益總量的比例逐年升高；第二，各省間經濟利益的差距甚大。由於決定經濟利益分配的方式乃財政體制，故本節將針對中國大陸八〇年代以來四次財政體制改革之偏好與成效，來說明前述兩現象。

#### 壹、1980年開始的「分灶吃飯」財政體制

1980年2月1日中國大陸國務院下達《實行「劃分收支，分級包乾」財政管理體制的暫行規定》，<sup>143</sup>正式展開亦稱「分灶吃飯」<sup>144</sup>的財政體制改革。<sup>145</sup>一般認為中共此次財政改革的目的有二：第一是促進地方經濟發展；<sup>146</sup>第二是將中央與地方的財政關係明確化。<sup>147</sup>因為，江蘇自1977年實施「固定比例包乾」的財政體制以來，<sup>148</sup>其工業生產年均增長20%，且財政收入年均增長9.5%，這使中共中央認識到：地方分權比中央集權更有利於經濟的發展。因此，中央企圖透過權力下放，承認地方財政收入，進而擴大地方財政支出佔全國支出的比例，以減輕中央財政壓力。<sup>149</sup>換言之，中共中央此時的偏好是增加其佔全國財政收入的比重，並降低其佔全國財政支出之比重。

此次改革除三個直轄市（北京、天津、上海）仍繼續實行「收支掛鉤，總額分成，一年一定」的體制外，其他26個省級行政區所新採行的財政體制可區分為五種：第一種是「劃分收支、分級包乾」，共有15個省市；第二種是「民族自治地方財政體制」，共有8個省市；第三種是廣東施行的「劃分收支，定額上繳」；第四種是福建實施的「劃分收支，定額補助」；第五種是江蘇實施的「比例包乾」，

<sup>143</sup> 中國社會科學院經濟研究所編，中國改革開放以來經濟大勢輯要（1978—1998）（北京：經濟科學出版社，2000年1月），頁202。

<sup>144</sup> 中國大陸在1980年以前財政體制的基本特徵是中央高度集權，全國財政吃「大鍋飯」，僅有一點分權，只在於「大鍋飯」如何分。1980年的改革，則打破此局面，開始形成「在中央統一領導和計畫下，明確劃分收支及其權限，各負各責，各支各的『灶』，各過各的日子」。故此體制又稱「分灶吃飯」體制。詳見，賈康、閻坤著，中國財政：轉軌與變革（上海：遠東出版社，2000年8月），頁52—53。

<sup>145</sup> 「分灶吃飯」的含意有二：第一，中央與地方分灶；第二，地方與地方分灶。詳見，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547。

<sup>146</sup> 吳惠林、周亞貞，放權讓利—由產權理論談中國經改（台北：中華徵信所，1998年11月），頁150。

<sup>147</sup> 郭建中，中國大陸稅收制度，1950—1994（台北：五南圖書公司，1996年1月），頁32。

<sup>148</sup> 關於江蘇所進行改革的內容，詳見，朱耀廷、王正喜，「關於『總額分成』財政體制改革的經驗和存在問題」，刊於項懷誠、姜維壯主編，中國改革全書—財政體制改革卷（大連：大連出版社，1992年），頁421—423；賈康、閻坤著，中國財政：轉軌與變革，頁48。

<sup>149</sup> 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247—248。

四年不變」。以上五種財政體制形式之內容如表 4-3-1，至於其特點則可歸納為四點：第一，由「一灶吃飯」改為「分灶吃飯」；第二，由「條條分配」為主改為「塊塊分配」；第三，由「一年一定」改為「一定五年不變」；第四，由「總額分成」改為「分類分成」。<sup>150</sup>

表 4-3-1：中國大陸 1980 年「分灶吃飯」財政體制之五種形式

財政體制	財政體制內容	實施省市
1 劃分收支、分級包乾	一、劃分收支：按照經濟體制所規定的隸屬關係，明確劃分中央和地方預算的收支範圍 1. 固定收入：包括中央固定收入及地方固定收入 2. 固定比例分成收入： 3. 調劑收入：工商稅 4. 一般性開支：分中央財政支出及地方財政支出 5. 特殊性開支：由中央掌握 二、分級包乾：先確定收支包乾基數，據以實施收支包乾。 1. 地方收入大於支出者，多於部分按規定比例上繳 2. 地方支出大於收入者，不足部分由中央從工商稅中確定一定比例撥給地方 3. 將工商稅收全部留下仍收不抵支者，由中央給予定額補助 4. 分成比例和補助數額確定以後五年不變	四川、陝西、甘肅、河南、湖北、湖南、安徽、江西、山東、山西、河北、遼寧、黑龍江、吉林、浙江
2 民族自治地方財政體制	一、依上述辦法劃分收支範圍，確定中央補助的數額，且五年不變 二、地方收入增長部分全部留給地方 三、中央對其補助數額在一定時期內每年遞增 10%	內蒙古、新疆、西藏、寧夏、廣西、雲南、青海、貴州
3 劃分收支，定額上繳	一、財政收入：除中央直屬企業、事業單位的收入和關稅劃歸中央以外，其餘收入均為地方收入 二、財政支出：除中央直屬企業、事業單位的支出歸中央外，其餘均為地方支出 三、以 1979 年財政收支決算數字為基數，確定上繳數額	廣東
4 劃分收支，定額補助	一、財政收入：除中央直屬企業、事業單位的收入和關稅劃歸中央以外，其餘收入均為地方收入 二、財政支出：除中央直屬企業、事業單位的支出歸中央外，其餘均為地方支出 三、以 1979 年財政收支決算數字為基數，確定補助數額	福建
5 比例包乾，四年不變	一、根據江蘇省歷年財政支出佔收入的比例，確定一個上繳、留用的比例，一定四年不變。	江蘇

資料來源：整理自，高培勇、溫來成，市場化進程中的中國財政運行機制，頁 48-50；賈康、閻坤著，中國財政：轉軌與變革，頁 49-52；辛向陽，大國諸侯：中國中央與地方關係之結，頁 546-547。

1980 年財政改革，雖然達成其發展經濟之目的，<sup>151</sup>也使中央佔全國財政收入的比重逐年增加，不過其擴大地方財政支出佔全國支出的比例，以減輕中央財政壓力的目的卻未能達成（參閱圖 4-3-1）。因此，除中央必須向地方借款以外，<sup>152</sup>還造成國家財政債務的增加。<sup>153</sup>為確保中央財力，及其對地方的控制，<sup>154</sup>故從

<sup>150</sup> 宋新中主編，中國財政體制改革研究（北京：中國財政經濟出版社，1992 年 4 月），頁 48-49。

<sup>151</sup> 1980 年的經濟成長率為 7.8%，比前一年增加 0.2%。參見，中國統計年鑑 2002，頁 53。

<sup>152</sup> 例如山西省，中央從 1981 年到 1985 年每年均向其借款，金額分別為 2.4 億、1.8 億、1.76 億、

1981年起已縮小包乾範圍，且從1982年起除廣東與福建不變外，其他省市均改為「總額分成，比例包乾」的辦法。<sup>155</sup>此舉雖使得國家財政收入與支出的增長速度均大幅提昇（參閱圖4-3-2），而中央財政收入佔全國的比例也逐步增加，不過與支出間仍存在最少12%的缺口。

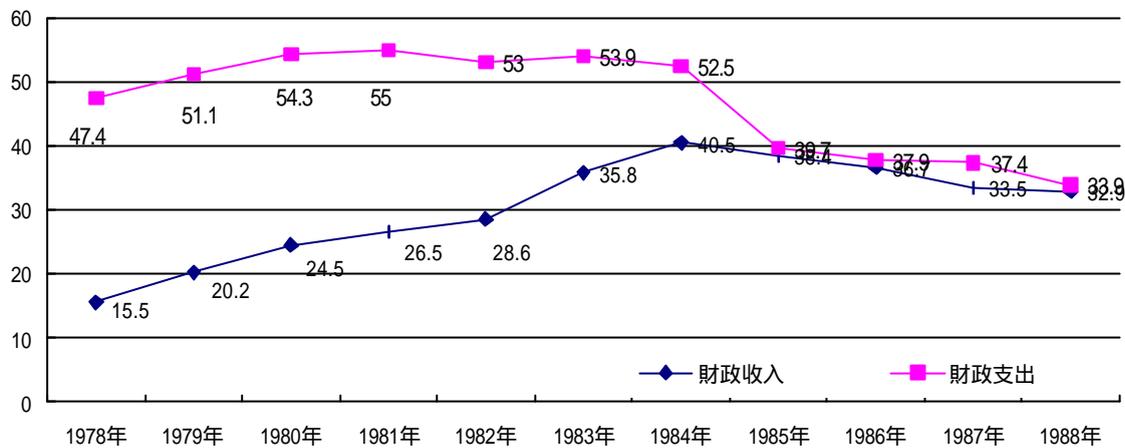


圖4-3-1：中央佔國家財政收支之比例(1978~1988)

資料來源：根據中國財政年鑑 2001，頁 371 374 之數據繪製。

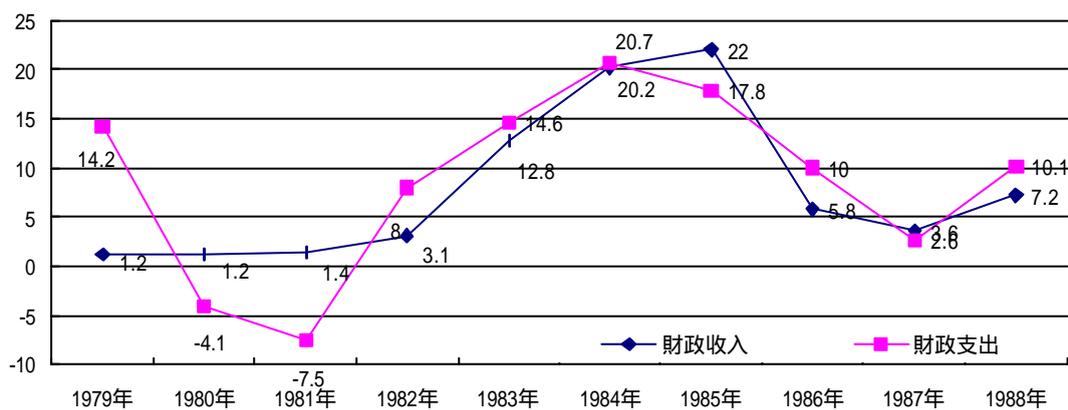


圖4-3-2：中國大陸國家財政收支成長速度(1979-1988)

資料來源：根據中國財政年鑑 2001，頁 344 345 之數據繪製。

## 貳、1985年的「劃分稅種，核定收支，分級包乾」體制

到了1985年，中共國務院決定實行「劃分稅種，核定收支，分級包乾」的財政體制，其原因除了原定五年的「劃分支支，分級包乾」體制已到期外，主要

1.8億及1.7億。詳見，牛二紅，「淺議中央與地方關係的理順」，刊於項懷誠、姜維壯主編，中國改革全書 財政體制改革卷，頁399。

<sup>153</sup> 1979年發行國家財政債務35.31億元，1980年增長為43.01億元，1981年更擴增至121.74億元。參見，中國財政年鑑 2001，頁368。

<sup>154</sup> 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10月)，頁54。

<sup>155</sup> 賈康、閻坤著，中國財政：轉軌與變革，頁53。

是配合兩步「利改稅」<sup>156</sup>完成後，國家與企業、中央與地方間的財政分配形式的改變。<sup>157</sup>由於中共實行「利改稅」的目的之一就是要穩定政府財政收入，<sup>158</sup>加上1980年財政體制改革曾造成國家財政困難，故此次改革的目的為降低中央政府佔全國財政支出的比重。

1985年的財政體制改革，除廣東與福建不變外，其他省市及自治區均改行「劃分稅種，核定收支，分級包乾」的體制，其內容可分成四部分(參閱表4-3-2)，第一，劃分三種收入，其中共享收入大於固定收入；第二，劃分支出，少數不宜包乾的專項支出由中央專案撥款；第三，核定基數，以1983的決算核算分成基數；第四，分成辦法區分為三種，且一定五年不變。<sup>159</sup>此次體制改革的特點，在於打破以行政隸屬劃分收入之舊規，改以稅種劃分中央與地方的收入，雖與「分灶吃飯」體制之實質並無不同，<sup>160</sup>但將有利於國企改革，「打破條塊分割，實現政企分開」。<sup>161</sup>

表 4-3-2：中國大陸 1985 年財政體制改革之內容

步驟	具體內容
1 劃分收入	1.中央財政固定收入 2.地方固定收入 3.中央與地方財政的共享收入
2 劃分支出	按行政隸屬關係劃分中央與地方的支出範圍
3 核定基數	1.以1983年決算數為基數，按照上述收入劃分範圍和第二步利改稅後的收入轉移情況確定其收入基數 2.按照1983年決算收入數和原來預算體制確定的分成比例，以及某些調整因素，計算出地方應得的財力做為支出基數
4 分成辦法	1.凡地方固定收入大於地方支出者，定額(或按一定比例)上解 2.凡地方固定收入小於地方支出者，從共享收入中確定一個分成比例給地方 3.若地方固定收入和共享收入全部留給地方仍不足支出者，由中央定額補助 4.以上三種分成辦法確定後，五年不變，地方多收可多支，少收則少支，自求平衡

資料來源：整理自，賈康、閻坤著，中國財政：轉軌與變革，頁54-56；高培勇、溫來成，市場化進程中的中國財政運行機制，頁76-77。

<sup>156</sup> 利改稅分兩步驟的施行：第一步是「利稅並存」階段，國有大中型企業凡有盈餘者，先從實現利潤中繳納55%的所得稅，稅後利潤企業除部分留利外，還要向國家上繳調節稅和其他形式的稅。小型企業則就盈利部分按八級超額累進稅率繳納所得稅，最低稅率7%，最高為55%。第二步則完全「以稅代利」，取消上繳利潤的辦法，建立以工業徵收產品稅、商業徵收營業稅為主的稅收體制，企業按11個稅種向國家繳稅。參見，劉國光、邢賁思、楊啟先主編，國有企業改革及運作全書(北京：中共中央黨校出版社，1998年)，頁39；林毅夫、蔡昉、李周，中國國有企業改革(台北：聯經出版社，2000年7月)，頁54-55；國務院研究室課題組，增強國營大中型企業活力政策取向(北京：人民出版社，1992)，頁32。

<sup>157</sup> 高培勇、溫來成，市場化進程中的中國財政運行機制(北京：中國人民大學出版社，2001年10月)，頁76；賈康、閻坤著，中國財政：轉軌與變革，頁54。

<sup>158</sup> 另一個目的是用稅收拉平企業之間的競爭條件，以自負盈虧。詳見，董輔礪、唐宗焜主編，中國國有企業改革：制度與效率(北京：中國計畫出版社，1992年)，頁153。

<sup>159</sup> 賈康、閻坤著，中國財政：轉軌與變革，頁54-56；高培勇、溫來成，市場化進程中的中國財政運行機制，頁76-77。

<sup>160</sup> 劉溶滄、趙志耘主編，中國財政理論前沿(北京：社會科學文獻出版社，1999年12月)，頁242。

<sup>161</sup> 高培勇、溫來成，市場化進程中的中國財政運行機制，頁77-78。

1985 年的財政改革對中央而言有得有失：得到的是其財政支出佔全國的比例逐年下降（參閱圖 4-3-1），由 1984 年的 52.5 % 大幅下降到 1985 年的 39.7 %，1986 年則為 37.9 %，1987 年再降到 37.4 %。失的部分則有二：第一，其財政收入佔全國的比例逐年下降（參閱圖 4-3-1），由 1984 年的 40.5 % 下降到 1985 年的 38.4 %，1986 年則為 36.7 %，1987 年再降到 33.5 %。第二，改革造成全國財政收入的增長幅度遽減（參閱圖 4-3-2），先由 1984 年的 20.2 % 小幅增長到 1985 年的 22 %，但到 1986 年則大幅減少到僅有 5.8 %，1987 年再降為 3.6 %。上述第二個問題的出現，主因是財政收入較高的地區，鑑於地方留成較少，而降低了增加財政收入的積極度。<sup>162</sup>因此，促進全國財政收入的增長，已成為中共中央在進行 1988 年的財政改革時的偏好。

### 參、1988 年後的「多種形式包乾」體制

1988 年 7 月 28 日中共國務院發佈《關於地方實行財政包乾辦法的決定》，對 39 個省、自治區、直轄市和計畫單列市，實行不同形式的包乾辦法。<sup>163</sup>此次改革，包乾的辦法共有六種（參閱表 4-3-3）：第一種是「收入遞增包乾」辦法，實施於 6 個省級行政區及 4 個計畫單列市。第二種是「總額分成」辦法，實施於 3 個省市。第三種是「總額分成加增長分成」辦法，僅實施於 3 個單列計畫市。第四種是「上解遞增包乾」辦法，實施於 2 個省及 1 個計畫單列市。第五種是「定額上解」辦法，實施於 3 個省市。第六種是「定額補助」辦法，實施於 14 個省級行政區，及 1 個計畫單列市。上述六種辦法具有三項特點：第一，承包制被正式納入預算管理體制中。第二，增加透明度，使地方能從增長的財政收入中得到更多的好處，進而更加關心財政收入的增長。第三，使地方自負財政盈虧的風險，增加地方平衡預算的壓力。<sup>164</sup>

表 4-3-3：中國大陸 1988 年財政體制改革之內容

名稱	內容	實施之省市
1 收入遞增包乾	根據地方支出基數和以前年度收入增長情況，確定收入遞增率和留成、上解比例。在遞增率以內收入，按確定的留成、上解比率實行中央與地方分成。超過遞增率收入，全部留給地方；收入達不到遞增率影響上解中央部分者，由地方以自有財力補足。	北京、河北、遼寧、江蘇、浙江、河南、瀋陽、哈爾濱、寧波、重慶
2 總額分成	根據各地區前兩年的預算收支情況，核定收支基數，以地方支出佔總收入的比重確定地方留成、上解中央的比例。	天津、山西、安徽
3 總額分成加增	在總額分成辦法的基礎上，收入比上年增長部分，另加分成比例。	大連、青島、武漢

<sup>162</sup> 劉溶滄、趙志耘主編，中國財政理論前沿，頁 242；賈康、閻坤著，中國財政：轉軌與變革，頁 57。

<sup>163</sup> 《國務院關於地方實行財政包乾辦法的決定》，刊於項懷誠、姜維壯主編，中國改革全書 財政體制改革卷，頁 135-137。

<sup>164</sup> 項懷誠、姜維壯主編，中國改革全書 財政體制改革卷，頁 14。

長分成		
4 上解遞增包乾	以地方 1987 年上解中央的收入為基數，參照近幾年地方財政收入增長情況確定上解遞增率，地方每年按確定的遞增率上解中央，增加的收入全部留給地方。	廣東（廣州）、湖南
5 定額上解	按原核定的收支基數的收大於支部分，地方按固定數額上解中央。	上海、山東、黑龍江
6 定額補助	按原核定的收支基數的支大於收部分，中央按固定數額補助地方。	吉林、江西、陝西（西安）、甘肅、福建、內蒙古、新疆、西藏、寧夏、廣西、雲南、貴州、青海、海南

資料來源：整理自，賈康、閻坤著，中國財政：轉軌與變革，頁 58-59；高培勇、溫來成，市場化進程中的中國財政運行機制，頁 78-79；何帆，為市場經濟立憲—當代中國的財政問題，頁 187。

1988 年的財政改革確實達成中共中央希冀促進全國財政收入增長之目的（參閱圖 4-3-3），使全國財政增長速度在改革當年立即增加一倍，從改革前的 3.6% 增長至 7.2%，且之後的成長速度都未再低於 7.2%。至於 1991 年的增長速度會跌至 1988 年的水準，一個可能的解釋為三年為期的承包期已於 1990 年屆滿，但新一輪的承包卻還不能完成談判，<sup>165</sup>因而影響地方之積極性。伴隨財政收入增長速度的提升，全國財政支出增長速度幾乎是同步提升（參閱圖 4-3-3），然而，不論財政收入或支出的增長，主要是地方在增長，<sup>166</sup>從圖 4-3-4 中可明顯看出，中央佔全國財政收入與支出的比重，從 1988 到 1993 年的趨勢是下滑的。此外，全國財政收入佔 GDP 的比重從 1978 年 31.2% 逐年下滑至 1993 年的 12.6%，其間除 1983、1989 與 1990 三年外，其他各年均是衰退的（參閱圖 4-3-5）。<sup>167</sup>

中共財政部副部長項懷誠，對全國財政收入佔 GDP 比重的逐年下滑感到不安，並認為中央佔全國財政收入比重的不斷下降，「已削弱了中央政府」對經濟的控制能力。<sup>168</sup>王紹光與胡鞍鋼更指出，此「兩個比重」<sup>169</sup>的下降代表國家汲取財政能力的下降，而這將導致「經濟週期波動」、「投資急遽膨脹」、「消費急遽膨脹」、「連年財政赤字」、「中央宏觀調控經濟能力下降」、「形成各自為政的『諸侯經濟』」等嚴重後果。<sup>170</sup>因此，1994 年所進行的財政體制改革，其目的在於提昇全國財政收入佔 GDP 的比重，以及中央佔全國財政收入的比重。<sup>171</sup>若用時任中

<sup>165</sup> 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 187。

<sup>166</sup> 例如，1988 年，新增財政收入中，地方政府分得 96.7%，中央分得 3.3%；1989 年則為地方 95.2%，中央 4.8%。參見，辛向陽，大國諸侯：中國中央與地方關係之結，頁 550。

<sup>167</sup> 關於全國財政收入佔 GDP 比重及中央佔全國財政收入比重不斷下降之原因分析，可參見，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），第八章。

<sup>168</sup> 引自王紹光、胡鞍鋼，「關於中國國家能力的研究報告」，刊於，董輔初，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 12。

<sup>169</sup> 亦即「全國財政收入佔 GDP 比重」及「中央政府佔全國財政收入的比重」。

<sup>170</sup> 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），第四章。

<sup>171</sup> 胡鞍鋼，「艱難的制度創新—對分稅制改革的初步評價」，刊於，胡鞍鋼，中國發展前景（杭州：浙江人民出版社，1999 年 5 月），頁 149。另外，中共十四屆三中全會通過之「關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定」，在其第 18 條亦指出，實施分稅制以「逐步提高財政收入在國民生產總值中的比重，合理確定中央財政收入和地方財政收入的比例」。網址：

<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/5089/5106/5179/20010430/456592.html>

共副總理朱鎔基的話，則「財政改革的目標就是中央收 60% 的收入，以幫助窮省分」。<sup>172</sup>

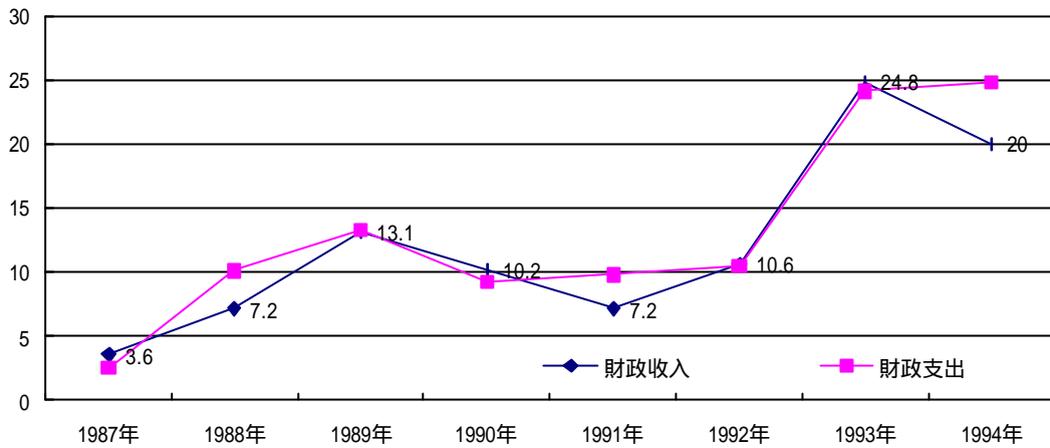


圖4-3-3：中國大陸財政收支增長速度（1987—1994）

資料來源：根據中國財政年鑑 2001，頁 345 之數據繪製。

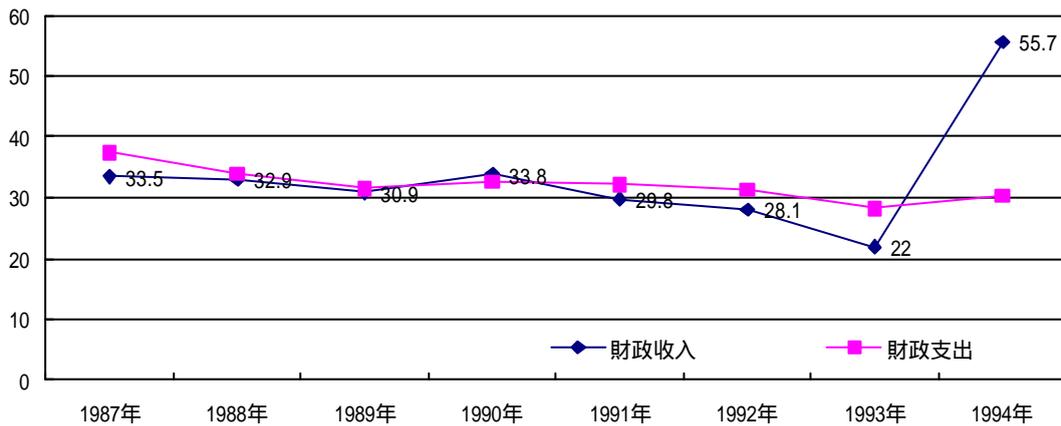


圖4-3-4：中央財政收支佔全國之比例（1987—1994）

資料來源：根據中國財政年鑑 2001，頁 372、374 之數據繪製。

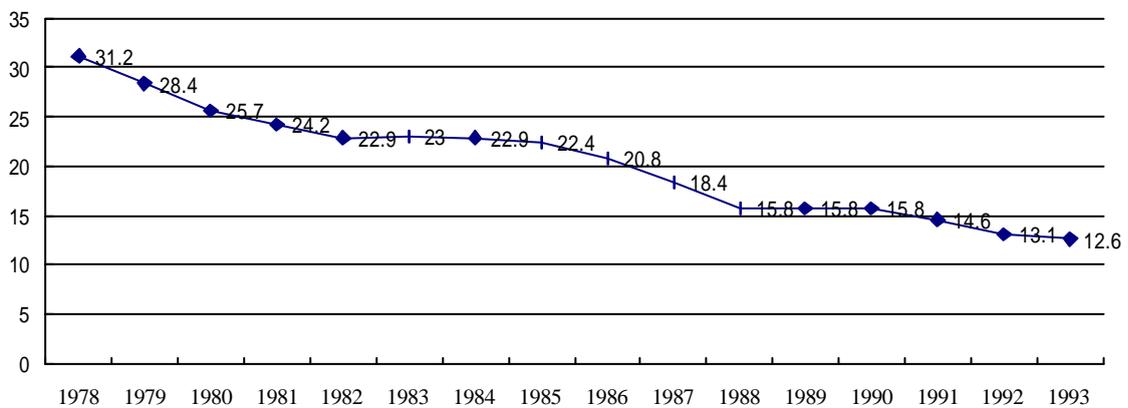


圖4-3-5：大陸財政收入佔GDP之比重（1978—1993）

資料來源：根據中國財政年鑑 2001，頁 346 之數據繪製。

<sup>172</sup> 轉引自，辛向陽，大國諸侯：中國中央與地方關係之結，頁 558。

## 肆、1994 年起的財政分稅制

1994 年 1 月 1 日開始實施的分稅制改革，其主要內容包括以事權劃分中央與地方之支出、以稅種劃分中央與地方之收入，以及建立中央向地方財政移轉之制度等三項，<sup>173</sup>具體內容可參見表 4-3-4。若與之前的財政體制相較，此次改革的突出之處在於設立中央與地方各自獨立的徵稅機構，<sup>174</sup>中央的固定收入和共享收入由國家稅務局負責徵收，地方固定收入則由地方稅務局負責。<sup>175</sup>此一特點具有三項重大意義：第一，免除地方政府的干預，強化中央政府的權力。第二，等於中央「承認地方政府的自治性和地方獨立利益的存在」。第三，強化中央的主動權，使地方轉而較依賴中央，改變了中央與地方的互動模式。<sup>176</sup>

表 4-3-4：中國大陸 1994 年財政體制改革之內容

步驟	具體內容
1 劃分中央與地方事權和支出	1.中央財政主要承擔國家安全、外交和中央國家機關運轉所需經費，調整國民經濟結構、協調地區發展、實施宏觀調控所必須的支出以及由中央直接管理的事業發展支出。 2.地方財政主要承擔本地區政權機關運轉所需支出以及本地區經濟、事業發展所需支出。
2 劃分中央與地方收入	1.根據事權與財政相結合的原則，按稅種劃分中央與地方的收入。 2.中央稅：維護國家權益、實施宏觀調控所需之稅種，主要有關稅及消費稅。 3.共享稅：同經濟發展直接相關的主要稅種，包括增值稅、資源稅、證券交易稅 4.地方稅：適合地方徵管的稅種 5.按行政隸屬劃歸的稅種：企業所得稅、營業稅、城市維護建設稅、國有企業利潤
3 確定中央對地方稅收返還數額	1.按 1993 年地方實際收入，以及稅制改革和中央與地方收入劃分情況，核定 1993 年中央從地方淨上劃的收入數額。 2.1993 年中央淨上劃收入，全部返還地方，並作為日後中央對地方稅收返還基數。 3.1994 年後，稅收返還數額在 1993 年的基數上逐年遞增，遞增率按全國增值稅和消費稅的平均增長率的 1：0.3 係數確定。 4.若 1994 年後中央淨上劃收入達不到 1994 年的基數，則相應扣減稅收返還數額。

資料來源：整理自，劉溶滄、趙志耘主編，中國財政理論前沿，頁 244-247；何帆，為市場經濟立憲—當代中國的財政問題，頁 188-189；《國務院關於實行分稅制財政管理體制的決定》，刊於，朱憲堂、孫茂強主編，94 財稅大變革—分稅制與新稅法，頁 237-239。

分稅制的第一個目標，亦即提昇中央政府佔全國財政收入之比重，在改革第一年即成效卓著，從 22% 大幅躍升為 55.7%（參閱圖 4-3-6），之後雖有下滑，不過一直到 2001 年，均能維持在 50% 左右，最低的一年也還有 48.9%，遠高於分稅制實施前之各年。相較之下，中央財政支出佔全國之比例均維持在三成左右，似乎中央因而將有大量的財政結餘，實則不然。因為，根據分稅制之規定，

<sup>173</sup> 《國務院關於實行分稅制財政管理體制的決定》，刊於，朱憲堂、孫茂強主編，94 財稅大變革—分稅制與新稅法（北京：煤炭工業出版社，1994 年 2 月），頁 236。

<sup>174</sup> 鄭永年，朱鎔基新政：中國改革的新模式（NJ：八方文化企業公司，1999 年 3 月），頁 110。關於大陸徵稅組織機構之架構，可參閱，陳鍾文等，大陸稅務行政制度之研究（台北：財政部稅制委員會，1995 年 5 月），頁 4。

<sup>175</sup> 胡鞍綱，「艱難的制度創新—對分稅制改革的初步評價」，頁 147。

<sup>176</sup> 鄭永年，朱鎔基新政：中國改革的新模式，頁 110-111。

中央必須以 1993 年從地方淨上劃的收入數額，作為稅收返還的基數，全額返還地方，並逐年遞增。此一稅收返還乃屬於地方的財政收入，<sup>177</sup>中央不能隨意扣留或少撥。<sup>178</sup>因此，分稅制實施後的中國財政體制可稱之為「收入集權、支出分權」的財政體制。<sup>179</sup>

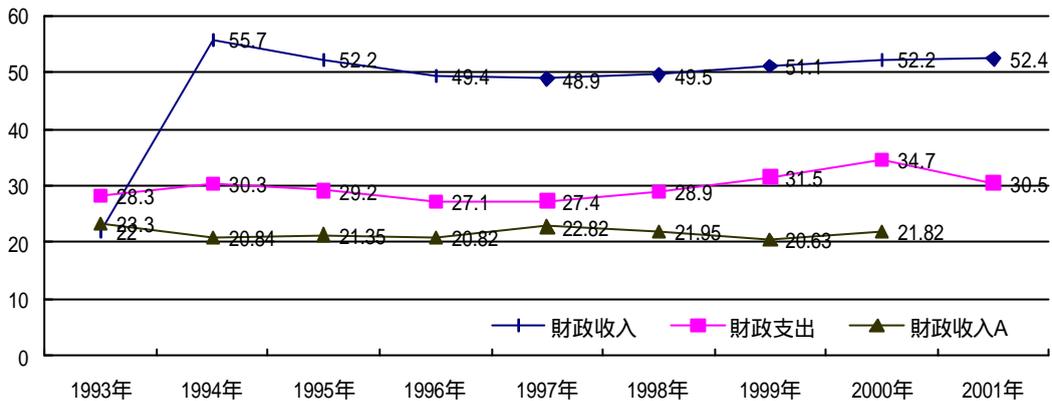


圖4-3-6：中央財政收支佔全國之比例（1993—2001）

資料來源：根據中國統計年鑑 2002，頁 271—272，以及中國財政年鑑 2001，頁 370 之數據繪製。

雖然欠缺各年度歲收返還的資料，<sup>180</sup>不過從中央補助地方及地方上解中央之金額，已可大致看出歲收返還的金額。從表 4-3-5 可發現，從 1990 年到 2000 年，地方上解中央的金額穩定，大致維持在 500 至 600 億之間，但中央補助地方的金額，在分稅制實行前後，有高達 1845 億的差距。此一差距應就是中央對地方的稅收返還，<sup>181</sup>亦即中央補助地方支出中已內含稅收返還，故中央政府的實際可支配財政收入等於中央本級收入，加上地方上解收入，減去補助地方之支出。<sup>182</sup>因此，若以中央政府的實際可支配財政收入佔全國收入的比重，才能更準確看出中央財政收入是否因實施分稅制而提昇。在圖 4-3-6 中的財政收入 A，即為根據前述方式所算出之中央財政收入佔全國收入的比重，從圖中發現：分稅制實行後，

<sup>177</sup> 「中華人民共和國預算法」第五條第三款規定：「地方各級政府預算包括下級政府向上級政府上解的收入數額和上級政府對下級政府返還或者給予補助的數額。」因此，地方政府的預算收入包含中央政府對其之稅收返還。

網址：<http://www.tbweb.com.tw/tbtemp/mptr1.asp?docs=sjln1994-03-22>

<sup>178</sup> 王紹光，挑戰市場神話：國家在經濟轉型中的角色，頁 244。

<sup>179</sup> 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 186。

<sup>180</sup> 目前能取得者，僅有 1995 年稅收返還的數據，計有 1867.27 億元。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 32—33。

<sup>181</sup> 根據此方式算出之 1994 年稅收返還款與 1995 年的 1867.27 億元相近。

<sup>182</sup> 王紹光即是使用此一方式計算分稅制後中央可支配收入。詳見，王紹光，挑戰市場神話：國家在經濟轉型中的角色，頁 243—244。

中央佔全國財政收入的比重不升反降。在 1993 年到 2000 年間，最高點反而是出現在改革前的 1993 年（23.3 %）。

表 4-3-5：中央補助地方及地方上解中央之金額（1990—2000） 單位：億元

年份	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
地方上解	482.19	490.3	558.64	600.31	570.05	610.01	603.88	603.8	597.13	598.13	599.12
補助地方	585.28	554.75	596.5	544.63	2389.09	2534.06	2722.52	2856.67	3321.54	4086.61	4665.31

資料來源：中國財政年鑑 2001，頁 370。

中央政府的實際可支配財政收入佔全國收入的比重，雖然在分稅制實施後並未提高，不過地方對中央的財政依賴程度已有高達三成以上的提昇（參閱圖 4-3-7）。<sup>183</sup>從圖 4-3-7 中發現，1978 年以來，地方與中央財政依賴程度歷經三階段的變化：第一階段是從 1978 到 1984 年，屬於中央依賴地方期，其趨勢是中央日漸減輕對地方的依賴。第二階段是 1985 到 1993 年，乃中央與地方互相依賴期，其特徵是有些年為地方依賴中央，有些年則是中央依賴地方，不過依賴程度均在 10 % 以內，且地方依賴中央的年數比中央依賴地方的年數多兩倍。第三階段是 1994 到 2000 年，為地方依賴中央期，依賴度大致介於 30 %—40 % 間。胡鞍鋼認為此種變化改變了中央與地方間的博弈關係，使中央從有求於地方，轉變為地方有求於中央。<sup>184</sup>換言之，雖然中央實際可支配收入並未提升，但名義上中央財政收入確實因分稅制而增加，使地方財政必須依賴中央，免除了「中央一窮，中國就要分裂」的危機。<sup>185</sup>因此，分稅制改革的第一個目標，可說是已順利達成。

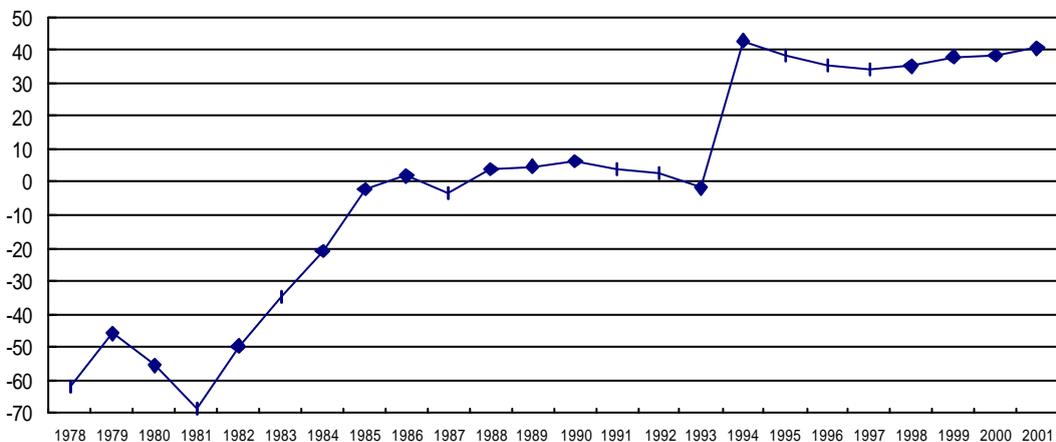


圖 4-3-7：地方對中央財政依賴度（1978—2001）

資料來源：依據，中國財政年鑑 2001，頁 371—374  
及中國統計年鑑 2002，頁 271—272 之數據，經筆者計算後繪製。

<sup>183</sup> 本文所謂地方對中央財政依賴度 = (地方財政支出 - 地方財政收入) / 地方財政支出。若為正，則代表地方依賴中央的財政補助，若為負，則代表中央依賴地方之財政支援。參與，胡鞍鋼，「艱難的制度創新——對分稅制改革的初步評價」，頁 163—164。

<sup>184</sup> 此乃胡鞍鋼以與本文同樣方式分析各省在 1993 年與 1994 年對中央的依賴度後所得出之結論。詳見，胡鞍鋼，「艱難的制度創新——對分稅制改革的初步評價」，頁 163—166。

<sup>185</sup> 此乃中共副總理朱鎔基在 1994 年 6 月講話的用語。引自，胡鞍鋼，挑戰中國：後鄧中南海面臨的機遇與挑戰（台北：新新聞文化公司，1995 年 4 月第二版），頁 76。

提高全國財政收入佔 GDP 的比重，是分稅制的第二個目標。從圖 4-3-8 可發現，此一目標一直到 1999 年才達成，在分稅制實施的前兩年，全國財政收入佔 GDP 的比重甚至還是呈現下滑。造成全國財政收入佔 GDP 比重下滑的原因可歸納為五：第一，地方政府執法不嚴造成的逃漏稅；第二，地方政府非法的減免稅；第三，企業及個人的拖欠稅款；第四，預算內資金被轉為預算外資金；<sup>186</sup>第五，財政收入增長速度下滑。前三項均屬違法，只要中央政府有決心就能加以改善，端視其作為與不作為，但第四項的預算外資金卻屬於合法管道，中央政府必須提出更完善的辦法並修改法規方能見效。從 1983 年發佈預算外資金管理辦法以來，1986、1993、1996 年中共國務院都曾對預算外資金的定義有所更改，主要是往明確化、嚴格化的方向修改，以縮小其規模。<sup>187</sup>從圖 4-3-9 可發現，1978 年到 1992 年，預算外資金相對於全國財政收入的規模均呈上升趨勢，甚至有三年其規模大過財政收入，但在 1993 年大幅下降，應是國務院的改革措施見效。1996 年的改革後，預算外資金的規模即呈現下降趨勢，到了 1999 年更出現改革開放以來最小的規模。配合財政收入的增長速度在 1999 年轉為趨勢向上，結束分稅制實施以來連續五年的下滑（參閱圖 4-3-10），終於使全國財政收入佔 GDP 的比重高於 1993 年，並在 2000 與 2001 年持續往上增長。因此，從預算外資金的規模呈現縮小的趨勢，以及財政收入的增長趨勢向上且速度加快，將可預判全國財政收入佔 GDP 的比重有望繼續提昇。

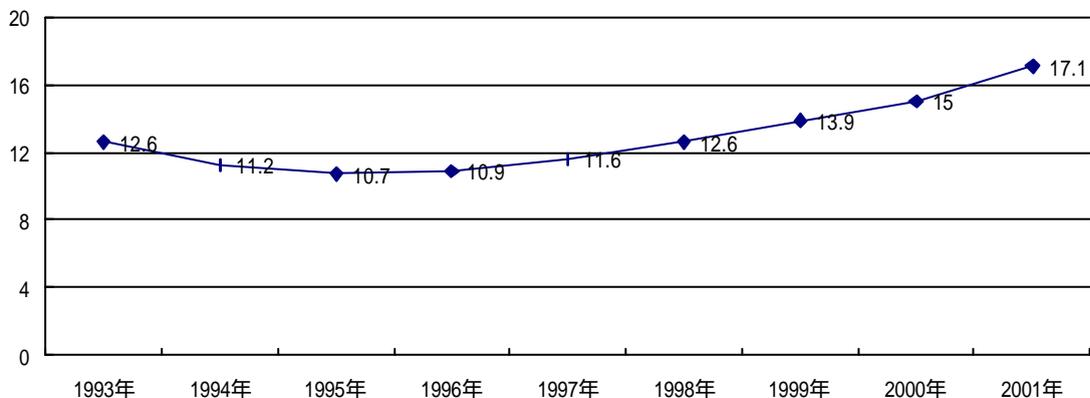


圖4-3-8：大陸財政收入佔GDP之比例（1993—2001）

資料來源：根據中國統計年鑑 2002，頁 265 之數據繪製。

<sup>186</sup> 此四項原因乃王紹光所提出，詳見，王紹光，挑戰市場神話：國家在經濟轉型中的角色，頁 245—246。針對稅收流失，另有葉青與黃運武提出「稅收流失的十大表現」，包括「偷稅」、「漏稅」、「欠稅」、「抗稅」、「騙稅」、「減免稅」、「避稅」、「包稅」、「吃稅」、「缺稅」。詳見，葉青、黃運武，國稅流失與「94 新稅制（武漢：工業大學出版社，1994 年 2 月），頁 20—21。

<sup>187</sup> 這三次修改的內容，可參見，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 47—48。

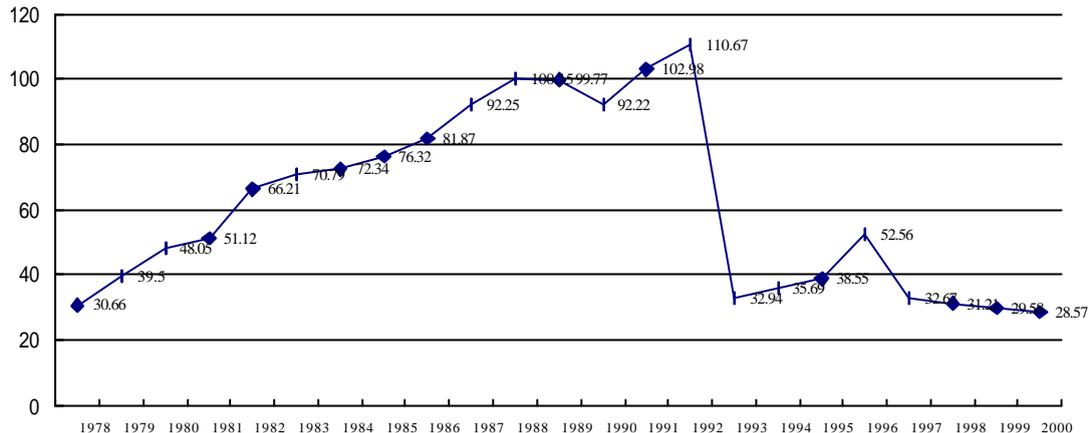


圖4-3-9：大陸預算外資金相對於財政收入之規模(1978~2000)

資料來源：依據，中國財政年鑑 2001，頁 344、345、384 及中國統計年鑑 2002，頁 272 之數據，經筆者計算後繪製。

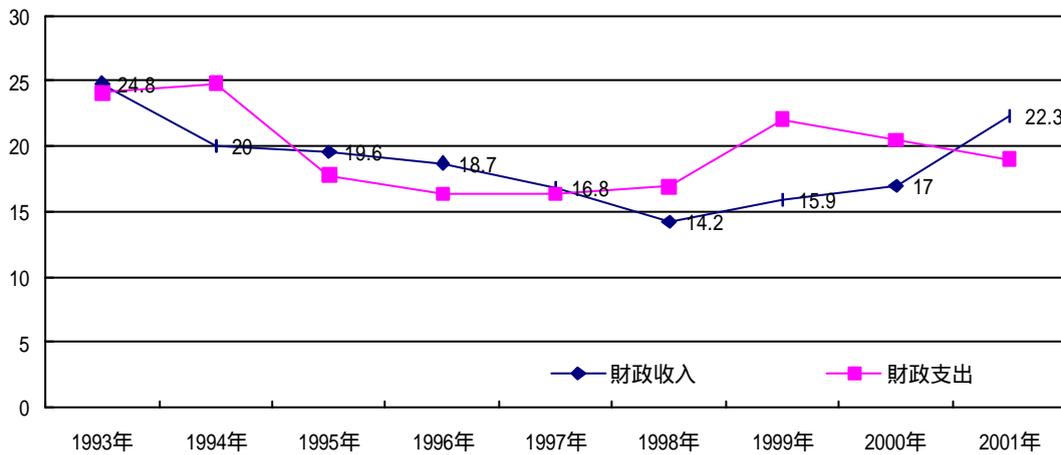


圖4-3-10：中國大陸財政收支增長速度（1993—2001）

資料來源：根據中國統計年鑑 2002，頁 265 之數據繪製。

### 伍、綜合比較

經過以上分析，可將四種財政體制的目標偏好與成效整理如表 4-3-6。從四項體制實施的年數可看出其具有摸索與試驗性質，<sup>188</sup>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

<sup>188</sup> 郭建中亦持此觀點。詳見，郭建中，中國大陸稅收制度，1950—1994，頁 32。

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。

表 4-3-6：大陸八十年代以來四種財政體制的目標偏好與成效

財政體制 比較項目	「分灶吃飯」體制	「劃分稅種，核定 收支，分級包乾」 體制	「多種形式包乾」 體制	分稅制
時間	5 年 ( 1980 - 1984 )	3 年 ( 1985 - 1987 )	6 年 ( 1988 - 1993 )	9 年 ( 1994 迄今 )
政策目標偏好	提升中央佔全國財政收入的比重，並降低其佔全國支出的比重	降低中央政府佔全國財政支出的比重	促進全國財政收入的增長	提昇全國財政收入佔 GDP 的比重，以及中央佔全國財政收入的比重
中央佔全國財政收入比重	逐步上升	逐步下降	逐步下降	大幅提昇後，維持在五成附近
中央佔全國財政支出比重	區間變化，範圍 2.5 %	逐步下降	逐步下降	區間變化，範圍 8 %
國家財政收入增長速度	逐步上升，且越來越速	大幅下降	起起伏伏又起起	先降後升
國家財政支出增長速度	先降後升，且幅度甚大	大幅下降	起起伏伏又起起	先降後升再降
國家財政收入佔 GDP 之比重	逐步下降	有起有伏	逐步下降	先降後升
地方與中央財政依賴情形	中央依賴地方，且日漸減輕	互有依賴，程度不高	地方依賴中央，程度不高	地方依賴中央，且程度在三成至四成間
預算外資金相對於財政收入之規模	逐步上升，最高七成	逐步上升，最高九成二	有起有伏，最高為 1.1 倍	先升後降，最高五成二

資料來源：作者自行整理

## 陸、小結

對中央政府而言，最理想的財政體制是能同時滿足七項目標：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，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。從中國大陸改革開放以來的經驗發現，此七項目標中有些存在關連性，且相關係數屬於中度乃至高度相關，不過其方向有正有負（參閱表 4-3-7）。七項目標的相關情形可整理如下：

第一，當中央佔全國財政支出比重降低時，中央佔全國財政收入比重通常是增加的（相關係數 -0.541），且國家財政收入的增長速度是提高的（相關係數

-0.408)，且地方對中央的財政依賴度也會提高（相關係數-0.89），這都符合政策目標，不過國家財政收入佔 GDP 之比重卻會下降（相關係數 0.816）。因為此時中央佔全國財政收入比重增加，影響地方增稅之積極度，甚至採「藏富於企業」等手段，<sup>189</sup>故使國家財政收入佔 GDP 之比重下降。

第二，當國家財政支出增長速度提高時，國家財政收入的增長速度也是增加的（相關係數 0.87），且預算外資金相對於財政收入之規模是縮小的（相關係數 -0.429），此等均符合政策目標。

第三，當國家財政收入佔 GDP 之比重越高時，通常代表中央財政對地方的依賴度也越高（相關係數-0.893），顯示這兩項目標未能同時達成。因為地方乃徵稅之主要執行者，若徵越多可留越多，則地方必會努力徵稅，國家財政收入佔 GDP 之比重也就隨之提高，但中央的部分相對減少，形成中央依賴地方的現象。

表 4-3-7：大陸財政改革目標偏好之相關分析

	中央佔全國財政收入比重 A	中央佔全國財政支出比重 B	國家財政收入增長速度 C	國家財政支出增長速度 D	國家財政收入佔 GDP 之比重 E	地方與中央財政依賴情形 F	預算外資金相對於財政收入之規模 G
A	1						
B	-0.541**	1					
C	—	-0.408*	1				
D	—	—	0.87**	1			
E	-0.757**	0.816**	—	—	1		
F	0.833**	-0.89**	—	—	-0.893**	1	
G	—	—	—	-0.429*	—	—	1

資料來源：依本文統計圖之數據計算所得。

說明：表中數字為 Pearson 相關係數。\*\*表在顯著水準為 0.01 時（雙尾），相關顯著；\*表在顯著水準為 0.05 時（雙尾），相關顯著。

若從七項政策偏好的滿足情形來判斷，則四個體制中以分稅制最佳，七項偏好均能滿足；其次是「分灶吃飯」體制，滿足三項偏好（第一、三、四項）；再其次為「多種形式包乾」體制，雖也滿足三項偏好（第三、四、六項），不過較不穩定；最差的是「劃分稅種，核定收支，分級包乾」體制，僅滿足二項偏好（第四、五項），且不穩定。因此，只要中央政府並未產生新的偏好，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，而不會如同三項體制般短命。

<sup>189</sup> 李茂生、柏冬秀，中國財政政策研究（北京：中國社會科學出版社，1999年8月），頁157。

## 第四節：結論

經過以上之分析得知，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。1982年到1997年的變化，猶如順時針變化中的C2(參閱圖2-2-3)，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(參閱圖2-2-1)，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。展望未來，預估2012年中共「十八大」召開前，中國大陸中央與地方關係仍將維持在封閉而分權型中，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%。<sup>190</sup>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。

既然未來十年中國大陸中央與地方關係仍將屬於封閉而分權型，則此一關係類型有利於國家統一與經濟發展，但會產生高壓統治與區域差距擴大等四大特點仍將繼續存在。換言之，掌握此四項特點，將有利於瞭解並預測中國大陸未來之發展。因此，本節將以本章第一節之研究發現簡述此四項特點之內涵，並根據本章第二節與第三節之分析提出解釋。

### 壹、國家統一之意涵與解釋

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。自1982年到2002年，每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。

此外，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，

<sup>190</sup> 以上兩點之論證，詳見本論文第三章第四節。

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。

國家統一在某種程度上等同於中央集權，均為中央既有之偏好，並以各種制度予以保障。因此，對照本章第二節所述用來維繫中央集權的制度設計，及中央為確保換屆選舉時能讓其規劃人選順利當選所採用的手段，便可發現兩者具有相生相成之關係：第一，在權限的劃分上，乃中央負責決策，而地方則負責執行。因此，省委書記與省長之人選乃由中央決定。第二，中國大陸國家機關運行的規則為民主集中制，其中最重要的「四個服從」原則，要求黨員服從黨、少數服從多數、下級服從上級、全黨服從黨中央。因此，中央所決定的人選方能順利當選。

## 貳、高壓統治之意涵與解釋

中央政府擁有絕對權力，導致成為社會各種矛盾衝突的中心。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，並表現在處理「八六學潮」、「八九民運」、「中國民主黨」組黨運動及法輪功事件上。

在「八六學潮」的處理上，並未造成嚴重的流血事件，這並不是中共手軟，而是因為學生並未要求哪位中共領導人下台，且學潮並未在同一地方持續不斷，但仍發生以數千名警力鎮壓學潮及逮捕學生之情形。<sup>191</sup>

至於「八九民運」，則因中共的以軍隊進行武力鎮壓，造成民眾與學生 10400 多人死亡，28790 多人受傷。<sup>192</sup>此次傷亡慘重之原因正與「八六學潮」形成對比：第一，學生盤據天安門時間超過一個月；第二，學生要求鄧小平下台。造成中共決定武力鎮壓的最重要原因乃第二個，因為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。<sup>193</sup>

「中國民主黨」組黨運動同樣是挑戰了中共的中央集權，尤其是集權於中國共產黨。因此，中共展開新一輪政治嚴打來對付，以致到了 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。因為，法輪功學員人數眾多、組織動員及滲透力強，並能突破中共意識形態藩籬，<sup>194</sup>這不僅挑戰了中共

<sup>191</sup> 楊力宇、馬怡陽，風暴之後—八九民運及其影響（香港：百姓文化公司，1991 年 2 月），頁 18-20。

<sup>192</sup> 朱季良等編輯，火與血之真相—中國大陸民主運動紀實（台北：中共研究雜誌社，1988 年 10 月），頁 5-131-5-132。

<sup>193</sup> 高皋，後文革史：中國自由化潮流，下卷：趙紫陽回天乏術（台北：聯經出版公司，1999 年元月），頁 308-309。

<sup>194</sup> 劉智正，「中共批判鎮壓下的法輪功」，共黨問題研究，第 28 卷第 3 期（2002 年 3 月），頁 69。

的中央集權，甚至有取中共而代之的實力。因此，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。

### 參、經濟發展之意涵與解釋

在經濟發展上，雖然有起有伏，但各時期都能維持在 7.8 % 以上（參閱表 4-4-1）。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。

從上述說明可看出在經濟發展上具有兩大特點：第一，經濟成長有起有伏；第二，經濟還都能維持 7.8 % 以上的高速成長。經濟成長的起伏，涉及政治因素（如八九民運），而大陸經濟都能維持 7.8 % 以上的高速成長，則可從財政體制的變遷中找到解釋：因為 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，<sup>195</sup>故能使大陸繼續維持經濟的高成長。

表 4-4-1：中國大陸 GDP 及三級產業成長情形（1982—2001）

	1982—1986 年	1987—1991 年	1992—1996 年	1997—2001 年
GDP	11.5 %	8 %	12.08 %	7.8 %
第一產業	7.56 %	4 %	4.7 %	3 %
第二產業	11.86 %	9.82 %	17.1 %	9.12 %
第三產業	15.6 %	8.82 %	9.8 %	8.12 %

資料來源：筆者自行整理。

### 肆、地區差距之意涵與解釋

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。從表 4-4-2 可得知，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

<sup>195</sup> 參閱，陳建勳，中國大陸中央和地方財政分權之實證分析（台北：中華經濟研究院，1999 年 5 月）。

期的三分之一，而相對差距亦繼續呈現擴大之趨勢。

表 4-4-2：中國大陸各省市人均 GDP 差距在四項指標上的變化（1982—2001 年）

	1982—1986 年	1987—1991 年	1992—1996 年	1997—2001 年
全距	逐年遞增 年均擴大 7.25 %	逐年遞增 年均擴大 11.48 %	逐年遞增 年均擴大 33.17 %	逐年遞增 年均擴大 9.31 %
標準差	逐年遞增 年均增加 9.27 %	逐年遞增 年均增加 7.44 %	逐年遞增 年均增加 30.44 %	逐年遞增 年均增加 9.934 %
差距倍數	逐年下降（1985 年例外） 年均縮小 0.354 倍	逐年下降（1991 年例外） 年均縮小 0.058 倍	逐年遞增 年均擴大 0.53 倍	逐年遞增（2001 年例外） 年均擴大 0.256 倍
相對差異係數	逐年下降 年均下降 2.01 %	逐年下降（1991 年例外） 年均下降 0.8036 %	逐年遞增 年均增加 0.658 %	逐年遞增 年均增加 1.29 %

資料來源：筆者自行整理。

從中央佔全國財政收入與支出的比重，將可對地區差距的變化做出解釋（參閱表 4-4-3）：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。

表 4-4-3：中央財政收支比重與地區差距之相關分析

	全距	標準差	差距倍數	差異係數
中央佔財政收入比重	0.766 <sup>**</sup>	0.765 <sup>**</sup>	0.736 <sup>**</sup>	0.303
中央佔財政支出比重	-0.535 <sup>*</sup>	-0.545 <sup>*</sup>	-0.171	0.591 <sup>**</sup>

資料來源：筆者自行計算。

說明：表中數字為 Pearson 相關係數。<sup>\*\*</sup>表在顯著水準為 0.01 時（雙尾），相關顯著；<sup>\*</sup>表在顯著水準為 0.05 時（雙尾），相關顯著。

前述三點均可解釋為：當中央佔全國財政收入比重提昇時，代表各省市上繳中央之金額也隨之提高，而富裕的省市一來有較大的討價還價能力；二來富裕省市所上交金額雖較多，但佔其財政收入之比重則較低；三則因為富裕省市較能夠藏富於民，使其財政收入佔 GDP 的比重較低；因此會使得貧者越貧，富者越富，拉大地區之差距。前述第四點則可解釋為：因為基本建設支出佔中央財政支出比重很大，少則 17%，多則 33%，<sup>196</sup>而在第三章第三節已證明越富有的省市，其基本建設支出佔全國的比重就越高。因此，當中央財政支出增加，代表基本建設支出增加，也代表富有的省市基本建設支出增加，而這將拉大貧富省市間之差距。

<sup>196</sup> 依據中國財政年鑑 2001，頁 379 之資料計算。

