

中國大陸中央與各省關係中的水平性 與垂直性權力競爭，1993～2004： 菁英政治與投資政策的議題聯結分析

徐 斯 勤

(國立台灣大學政治學系副教授)

摘 要

本文針對中國大陸中央與地方關係中，橫跨菁英政治與資源分配兩個領域的文獻與研究主題，檢討現有文獻在理論概念與方法上，所呈現的十分關鍵但始終被學界忽略的缺失，然後提出解決的建議，並據以建立分析架構，進行實證分析，進而檢視在本文研究議題範圍內，中國大陸中央與地方關係產生的變化中，現有文獻所尚未探討之 1993 年以後的部分。而在整體討論中，一個主要的面向乃是各省區之間的水平權力關係，以及各省區與中央之間的垂直權力關係，應如何在概念上與經驗上加以釐清，在此部分本文提出總共 8 項修正與重建，並作為實證分析的基礎，試圖為今後類似的研究建議基本方向，構築本研究領域內的新面貌。

關鍵詞：中央與地方關係、水平性權力關係、垂直性權力關係、中央委員會、政治局、政治繼承競爭、固定資產投資

* * *

壹、導 論

有關中國大陸當代中央與地方關係的研究，與 1980 年代中央對各省區以放權讓利為主的改革策略息息相關。^①這種賦予省級及其下級政府大量經濟誘因與行政自主性的策略，與改革開放前極權主義下中央的嚴密控制形成明顯對照，成為最受矚目的政經變化趨勢之一，也引起了中國大陸內外學界的高度研究興趣。然而，隨著中國大陸政

註① 在本文中，使用「省區」或「省」來指涉中國大陸所有的省級行政區，包括省、省級市、省級自治區。

經發展的各類新議題不斷浮現，針對 1990 年代中期以後中央與地方關係的變化所作的研究，在當代中國研究的整體議程內，開始顯得不如 1990 年代中期以前那般醒目。本文認為，此種情形，並不意味著關於中央與地方關係在理論與方法上的既有成果，已成熟到一定程度，或是能獲得改善的空間已經十分有限。本文將針對中央與地方關係中的特定議題（而不是對於中央與地方關係整個領域的廣泛討論），檢討現有文獻在理論概念與方法上，所呈現的十分關鍵但始終被學界忽略的缺失，然後提出解決的建議，並據以建立分析架構，進行實證分析，進而檢視在本文研究議題範圍內，中國大陸中央與地方關係產生的變化中，現有文獻所尚未探討之 1993 年以後的部分。

具體來說，本文是以橫跨中共菁英政治與資源分配兩個領域的文獻與研究主題作為起點，將討論的主軸，放在以中共中央委員會與政治局為核心，其所反映出的中央與各省區的相對政治權力，以及中央對各省區的經濟資源分配問題上。在這個研究旨趣與導向之下，本文論述的重點大致包括：（一）以中委會作為正式制度焦點，來討論中共中央與地方權力關係的文獻，其在菁英政治領域內的理論觀點（尤其是政治繼承競爭觀點），以及在經濟政策與資源領域內的研究，所各自呈現出的演進過程以及主要特色。（二）這些特色中的一個主要面向——各省區之間的水平權力關係，以及各省區與中央之間的垂直權力關係，在過去的研究中呈現出何種概念上與經驗上的相互關連。（三）上述觀點在理論概念與研究方法上，各自有哪些缺陷，以及應如何修正重建。在此部分，本文提出的總共 8 項修正與重建，將以命題陳述方式列出，試圖為今後類似的研究建議基本方向，構築本研究領域內的新面貌。（四）根據修正重建後的分析架構與研究方法，提出可供檢證的假說，觀察各省區在中委會與政治局的席次如何影響固定資產投資的資源分配，針對 1993 年到 2004 年的數據進行實證分析，得到有關上述的水平層面與垂直層面權力關係之具體發現。（五）針對本文的實證研究發現，與中共十四大後在財政改革與金融改革等領域內，所彰顯出的集權式改革模式背景之間有何關係，進行討論分析。

貳、相關理論與文獻的演進與詮釋

研究中國大陸中央與地方關係的相關文獻與理論觀點，多半以個別的議題領域為特定範圍，進行分析。以單一議題為途徑之研究，大致分佈在 3 種主要類別當中——治理性政策（governance policy，包括幹部人事與訊息溝通等）、資源分配政策（resource policy，包括所有經濟與社會資源分配）、實質性政策（substantive policy，指的是上述兩類之外的一般政策）。^②而與此相對的，則是跨越與聯結不同議題之研究。後者由於觀察之議題範圍較為廣泛，因此所描繪與發現的中央與地方關係形態，在邏輯推論上也較單一議題研究更為完整與全面。本文此一部份將檢視英文文獻中，聯結前兩種議題——有關政治菁英人事與權力安排，以及經濟資源分配兩種議題的部分。依照對這些

註② Jae Ho Chung, "Studies of Central-Provincial Relations in the People's Republic China: A Mid-Term Appraisal," *The China Quarterly*, no.142 (June 1995), pp. 497-501.

著作出版先後順序的梳理與評論，吾人可以歸納出關於中國大陸中央與省級關係的主要辯論中，其問題意識與爭議焦點，是如何由這些議題聯結的分析加以形塑，逐漸推移演變。而以下的討論，不僅在於介紹觀點本身，更重要的是針對其理論與經驗意涵，尤其是至今鮮少被論及的部分，加以詮釋。

一、菁英政治對於經改政策的影響—經改的政治邏輯與中央和地方之間的相對權力消長

謝淑麗 (Susan L. Shirk) 延續了中共菁英政治研究中，以中委會為觀察焦點的傳統，在此研究傳統下提出了以中委會作為正式制度代表、以中共菁英政治中的政治繼承競爭問題作為深層結構的政治邏輯，來討論此一政治邏輯如何形塑 1980 年代中共經改政策的形態。^③對於此一眾所周知的觀點，在此僅就與本文主旨相關之處，扼要敘述。謝淑麗指出，由於中共黨國體制及權力關係中始終存在最高政治繼承權力的不確定性問題，使得改革時期的主要中央領導人（尤其是台前的頭號領導者——總書記，與二號領導者——總理）之間，處於持續競逐最後政治繼承權的格局，因而必須尋求如何在中委會這種黨國組織中建立鞏固本身的政治支持聯盟。因為歷屆中央委員會成員當中，來自省級領導人的代表，一向是比例較高的群體之一，因此中央領導人達到上述目標的手段之一，便是在制定經改政策時，著重以中央針對每個省分給予特殊優惠安排的特殊式政策，而避免那些會造成各省中的既得利益者有得有失的重分配型政策。這種討好省級領導人 (playing to the provinces) 的經改政策內在本質，反映在例如財稅體制改革、企業改革、價格改革等具體議題領域之內。

此種觀點，其意義為中央的政策設計與制度變革，根本上受到地方政治影響力和經濟利益的制約，使得中央在其所應行使的總體資源汲取和國內重分配功能上，不得不進行大幅度的妥協。大多有關中央與地方關係的文獻，均認為謝淑麗此一理論，屬於從政治制度結構層面來說明地方權力大於中央的典型觀點。^④本文認為，謝淑麗這種喻示著強地方、弱中央的觀點，作為本文以下開展論述的起點，必須在概念上作一項釐清。

本文要強調的是，此處所談的各省，是一個「整體」，中央領導人在制定經改政策時，是著眼於討好「所有」的省，之所以如此，是因為謝淑麗認為中委會在決定政治繼承的過程中，扮演著類似於選舉人團的角色 (selectorate)，而來自各省的代表，相對於來自像是軍方、中央官僚部門等其他組織系統，有其考量地方政經利益的共同特性，因此實際上是選舉人團中的一個次級團體，有別於軍方、中央各部代表等其他次級團體。顯然，謝淑麗這個觀點，多少是將中委會作為選舉人團，類比於民主國家中

註③ Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China* (Berkeley: University of California Press, 1993).

註④ 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), pp. 3-10; Linda Chelan Li, *Centre and Provinces: China 1978-1993* (Oxford: Clarendon Press, 1998), pp. 32-36.

政黨的黨內初選選舉人團 (caucus)，而省級代表，猶如民主政黨初選中一個代表社會特定利益的投票集團 (voting bloc)，具有該投票集團的內在共同性。回溯了謝淑麗的前提假設後，再衡諸其關於實際政策內容的論述，不難發現她所討論的重要經改政策，都是讓所有省分均取得淨獲益，也就是說，她是將中委會中的省領導者，作為一個整體來分析，而不針對此一群體的內部來再作區分。最明顯的例證是財政分權改革，以及國有企業改革中的利潤留成以及承包經營責任制改革。在財政改革中，中央是將其與各省的一對一談判議價 (以便透過議價，給予各省利得，爭取政治支持)，應用在所有省份，除非不被納入此分權機制 (例如 1980 到 1987 年的北京、天津、上海)，否則，只要被納入，各省都比改革前獲得更多財政收支上的自主權。同樣地，利潤留成與承包經營責任制的實施，都是中央 (事後而被動地) 接受各省採用地方政府與國有企業進行一對一談判的模式，好讓省以下各級政府在資金運用與企業發展上，有更多裁量空間。這些例證，都指出中央是有意在其與所有省分之間，以及允許所有省內的地方政府與其轄區內的企業之間，建立交易性質的「恩主—侍從關係」 (patron-client ties)。這種將各省視為一個整體後，來推演出地方權力大於中央的基本特色，在往後根據謝淑麗觀點而繼續發展的文獻中，卻開始出現了變化。

二、Shirk 邏輯的延伸—各省在中央委員會的席次分配

楊大利 (Dali L. Yang) 依照謝淑麗上述中央領導人需要省級官員政治支持的邏輯，進一步推論，既然各省在中委會之席位與投票如此重要，那麼在中委會中席次比例愈高的省，自然對於中央領導人的政治支持重要性也就愈大。楊大利認為，此種席次比例的影響，應可能反映在中央與各省之間資源需求的取予上。其觀察指標，則為財政包乾時期，是否席次愈高的省，得到中央提供愈多財政資源，以及席次愈少的省，是否會上繳愈多的財政資源。他以 1987 年的實際數據進行迴歸分析後，發現統計結果在具有較高顯著性之下，卻與上述推論相反，亦即席次愈多的省，反倒愈傾向是淨上繳而非淨收益，此一發現推翻了謝淑麗的邏輯。此外，由於在省級行政區中，北京、天津、上海三者，中央考慮彼等在提供財政資源上的重要性，不肯輕易給予其財政分權的優惠，因此一直到 1988 年，才得以享有此政策。^⑤所以，楊大利乃將作為異例 (statistical outlier) 的上海市 (亦即有相當席次，但卻因為上述因素無法獲得財政資源挹注)，從統計樣本中去除。此時，統計結果便不具顯著性 (但在此結果中，席次對獲取中央財政資源供給的影響仍然是負面的)。^⑥

楊大利的分析，儘管如同本文稍後所顯示的，有其概念上與方法上的缺陷，但至少也有兩方面的重要性。首先，檢證既有的理論或假說時，重要研究策略之一，乃是

註⑤ Lin Zhimin, "Reform and Shanghai: Changing Central-Local Fiscal Relations," in Jia Hao and Lin Zhimin eds., *Changing Central-Local Relations in China: Reform and State Capacity* (Boulder, CO: Westview Press, 1994), pp. 239-260.

註⑥ Dali L. Yang, "Governing China's Transition to the Market," *World Politics*, vol. 48, no. 3 (April 1996), pp. 425-439.

按照其原有之內在邏輯取得延伸性的推論，而後檢證此推論結果的真偽，從而判定作為前提的假說之有效性。^⑦楊大利運用此種策略，從謝淑麗的理論中推演出中委會席次比例的命題，成為首先使得謝淑麗的原有理論，轉化為更具操作性與驗證可能的分析。其次，謝淑麗的原有觀點，如前文所言，重點是討論中央為何必須滿足「所有」省級行政區之重大利益。然而楊大利卻發展出另外一個層面的觀點：中央是否會在滿足此一整體的利益時，再就該整體的內部之間進行何者應多得或少得之區分。從此處開始，以中委會席次分配為焦點的分析，便同時涵蓋了中央相與地方之間垂直性的相對權力大小，以及各省彼此之間水平性的相對利得與優勢兩種層面。此二層面，雖有相關性，但並不完全相同，本文第三部分將繼續討論。

三、垂直層面與水平層面的持續糾結——各省在中委會席次與投資政策的關係

楊大利的上述著作，是在延伸謝淑麗理論的基礎上觸及了水平層面的分析，但對於水平層面的各省分配差異，在多大程度上反映出垂直層面的結果，在概念架構上還不十分清晰。在其與 Fubing Su 的合著中，則將此二層面的關係，在概念上予以確立。^⑧他們首先提出兩個概念模型：「自主的中央政府模型」(autonomous center model)，以及「制度性利益模型」(institutional interests model)，前者假設中央的官僚機構在決策上是單一而自主行為者，有其基於全國格局與中央利益的政策偏好，能主導並實行相應的發展策略，而壓倒地方的局部利益與要求，不受地方制約。後者則將中共決策體系視為是由眾多官僚組織共同構成的多元決策參與者形式，這些官僚組織從中央到地方，事實上有如眾多利益團體，在政策過程中相互競逐，塑造決策產出。

Fubing Su 與楊大利選擇以固定資產投資上，中央投資項目在各省如何分配方面之決策產出，作為被解釋項，來檢驗上述二模型何者較接近現實。按照制度性利益模型，要解釋各省獲得投資資源之相對多寡，合理的預期是在中央委員會席次愈多的省將得利愈多，其理由與楊大利的前述著作相同。按照自主中央政府模型，則中央的偏好才是決定因素，各省席次高低不會有顯著影響。

其統計分析結果顯示，主要自變項以及三個控制變項，都有 99% 以上的顯著度，且均為正相關。換言之，各省的中委會席次比重，的確是中央除了考量經濟因素之外，分配基本建設各項資金的重要因素。這個結果，印證了強調地方權力大於中央的制度性利益模型。最後，Su 與楊再次回到中委會席次分析方法的理論源頭——謝淑麗的中共政治繼承競爭觀點，與該觀點繼續深入對話。作者針對該觀點的內在邏輯，區分出兩種不同的政經特殊環境時期。如果謝淑麗的理論正確，則在政經不穩定時期，各省席次應作用較為顯著，但檢證結果卻否定了此一觀點。

註⑦ Gary King, Robert O. Keohane and Sidney Verba, *Designing Social Inquiry : Scientific Inference in Qualitative Research* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994), pp. 12~15.

註⑧ Fubing Su and Dali L. Yang, "Political Institutions, Provincial Interests, and Resource Allocation in Reformist China," *Journal of Contemporary China*, vol. 9, no. 24 (September 2000), pp. 215~230.

綜合來看，Su 與楊的分析，在本文的討論範圍內，反映出兩個重要問題。首先，彼等在檢驗兩個模型的預期假設時，其實是把各省之間的水平分配結果，完全等同於中地之間權力相對大小的反映。在這種研究策略下，所得到的結果在空間分配上呈現出的兩種不同類型，省級市部分（仍受中央主宰）是少數，屬於例外，而其他各省（藉由在中央權力建制內的代表性高低來左右中央政策）的情況，才是中央與省級關係的主要特徵。這種研究策略，其實是將概念上未必真正相同的垂直與水平層面關係，進一步糾結在一起，而有重新檢討的必要。第二，按照作者的研究設計，這種主要特徵的本質，透過在時間分配上的不同類型（平時與特殊時期），卻又弔詭地顯示，並非因為中央有政治繼承競爭上的需求才對各省讓步，亦即謝淑麗的觀點在此被否認。反之，平常時期的地方權力高漲，乃是中央容忍所致。一旦宏觀經濟或政治環境較不穩定，中央必須進行強硬控制時，各省在權力建制內的代表性高低，便毫無作用。此處的否認，一方面是呼應了前述楊大利在財政領域內進行單一年份分析的發現，另一方面，更重要地，說明了其實中央與地方相對權力的大小問題，與中央領導因為政治繼承競爭而需要省級領導支持的問題，二者在現實世界中是有所區隔的，在本質上屬於兩個有關連但並不不同的現象。但 Su 與楊的這種區隔，仍不夠明確，在本文第三部份討論中，將從概念上更徹底地釐清此問題，並在第四部分提出新的研究設計，進行實證分析。

四、中央對於地方的控制—中委會的實際運作與成員任免

以中委會為主軸討論地方與中央的相對權力消長問題，從謝淑麗開始主張各省權力大於中央，到了 Su 與楊則提出折衷式觀點（一方面證明了平常時期的確存在各省在中委會中權力高漲的事實，另一方面又顯示出當中央要貫徹其意志時，仍能壓制各省），而近幾年來的文獻（特別是進行長期而有系統性實證分析的那些著作）則更加往相反的觀點移動，強調某些中央能有效控制地方的事實，而這些事實最明顯的是反映在中委會的運作與組成問題上。

Yumin Sheng 指出，謝淑麗過於強調中央委員會成員中，各省官員在改革開放時期所佔比例增加，以及所謂中央需要地方的支持，其實並未在政治繼承權的爭奪中扮演重要角色。Sheng 認為，有兩個被忽略的事實，說明中央對地方具有絕對的政治權威。首先，中央對於誰能被提名為中委會、政治局、常委會委員之合格候選人，始終具有壟斷性權力。此外，中央官員主導的政治局，也實際上代替中委會行使決策權。由於中委會成員眾多，分佈全國各地，所以不可能經常由全體中委集會決定日常事務，多由 20 到 30 人的政治局來行使，成為決定全中國內政與外交事務的核心。其次，黨中央具有調動地方官員至中央機關的權力，因此可以改變中央委員會與政治局當中地方官員所佔的比例分配。^⑨

註⑨ Yumin Sheng, "Central-Provincial Relations at the CCP Central Committees: Institutions, Measurement and Empirical Trends, 1978-2002," *The China Quarterly*, no. 187 (June 2005), pp. 343-351.

五、小結

綜合上述以中委會為組織建制層面的焦點，來討論中央與各省權力關係的文獻，其整體之觀點演進，以及各自的特徵，整理於下列的表一當中。

表一 由中委會角度探討中央與各省權力關係文獻之演進與比較

文獻觀點 與時間 內涵特徵	謝淑麗的政治繼承競爭理論 (1993)	楊大利的中委會席次影響力觀點 (1996)	Fubing Su與楊大利的中委會席次與資源分配之分析 (2000)	Yumin Sheng的中委會成員產生與運作之分析 (2005)
中央與各省的相對權力	各省較強	中央較強	(1) 中央相對於三大省級市：中央較強(例外) (2) 中央相對於其他各省：各省較強(常態)	中央較強
主要理由或根據	政治繼承競爭使得中央領導人必須討好各省，據以制定經改政策	中委會席次愈多的省，在財政資源分配上，反而是上繳給中央愈多，由中央所挹注的愈少。可見中央並不需要討好對政治繼承有較大影響力的省區	(1) 固定資產投資的資源分配上，中委會席次愈多的省，顯著地獲得資源愈多(2) 但三大省級市的席次作用相反且不顯著(3) 在中央領導需要各省支持特別強的時期，中委會席次未對各省資源取得產生顯著助益	位居中央而非各省的官員，控制中委會與政治局的成員產生與日常運作；省級領導一向是刻意用以培植未來中央領導的搖籃
對於政治繼承競爭理論的意涵	該理論之肇始	從政治繼承競爭觀點，推演出與席次有關之命題，而後否認該理論	從政治繼承競爭觀點，推演出以特定時間為重心之命題，而後否認該理論(各省權力強於中央並非因為政治繼承競爭理由)	否定該理論
涉及中央與各省之間的垂直相對權力或各省之間的水平相對權力	只觀察垂直面向	開始以水平面向之結果檢驗垂直面向之理論觀點	預設中央抑或各省權力較強的兩組敵對假說，使得水平面向與垂直面向更形糾結	只觀察垂直面向
省級行政區作為分析單元的特性	所有省級行政區被視為一個整體	每個省區各自作為一個獨立的分析單元	每個省區各自作為一個獨立的分析單元	所有省級行政區被視為一個整體
各省在中委會的席次分配意義	各省區的相對席次比例多少不影響此觀點結論	各省區的相對席次比例多少是檢證與結論的處理重點	各省區的相對席次比例多少是檢證與結論的處理重點	各省區的相對席次比例多少不影響此觀點結論

資料來源：作者自行整理。

參、理論概念與觀點的重建

一、中央與各省相對權力大小之判準——回到「權力」概念的本質

以上 3 類分別主張各省或中央權力較大，以及折衷式的觀點，其共同問題在於個別作品都僅僅檢視了特定議題的表象，而未能深入表象內地互動本質，便按照其所捕捉到的局部現象，得出了中央或地方在整體權力關係上高下強弱的普遍式、全稱式結論。事實上，本文認為，這也是到目前為止，絕大部分中央與地方關係的中英文著述討論二者間孰強孰弱問題時的共同缺陷。

正因為現有觀點未能在其各自捕捉的局部現象或問題上，進一步去深究這些現象，是否在本質上「必然」蘊含著中央與各省在偏好與目標上的衝突，所以無論其具體主張是中央或各省孰強孰弱，在邏輯上的說服力都不夠。而權力與偏好及目標間的關係，正是本文此處所欲論述的重點。「權力」(power) 在政治學中最為經典的定義之一，是學者達爾 (Robert Dahl) 所說，某甲如果能使得某乙去做 (或不做) 某乙原本不會 (會) 的事，那麼某甲便是對某乙擁有權力。^⑩此一定義，提出了一項可用以觀察及測量權力的概念，其特徵一方面是將觀察測量的重點放在權力所造成的行為變化上，另一方面，之所以聚焦於甲方改變乙方行為，正是由於甲乙雙方有其內在偏好與目標上的衝突，來作為分析的前提條件。如果甲方基於其偏好所期望乙方出現的行為，本來就是乙方基於同樣偏好所將產生的行為，那麼甲方是否真的對於乙方擁有權力，就無法證實了；唯有當二者的偏好並非重合，而是有所衝突時，才能構成觀察權力是否存在的基礎。此外，在這種定義下，甲方的影響限於與該特定偏好及行為相關的議題內，因此所指涉的是甲乙雙方在該議題上，而非全盤的權力關係。在其他議題上，可能反倒是乙方對於甲方有權力，亦即權力有其作為行為者間關係的描述，必須區分各個不同的時間和議題範圍，不同範圍間的權力未必能相互聯結或替換。^⑪

必須強調的是，個別研究是否符合此種前提條件，主要關鍵在於行為者間的偏好有所衝突，是否為一項具有足夠「確定性」的事實。而所謂足夠的確定性事實，或可用直接證明方式，或可用提供相關資訊進行推斷的方式，來予以建立。前述三種關於中央與各省關係的觀點，主要問題即在於中央與各省間偏好衝突的確定性十分薄弱，反倒是足以推斷其重合的可能性頗高。

此種測量權力的概念，其限制為在應用時必須是已經進入公政策決策程序的議題，如此方能觀察得到外顯行為的改變與內在偏好的衝突。針對此一限制，巴克拉克 (Peter Bachrach) 與柏拉茲 (Morton S. Baratz) 指出，權力的存在，不止於此種範

註⑩ Robert Dahl, "The Concept of Power," *Behavioral Science*, vol. 2, no. 3 (July 1957), p. 202.

註⑪ 在分析國際關係中權力的本質時，寇漢 (Robert O. Keohane) 與奈伊 (Joseph S. Nye) 也指出了此一事實。Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 3rd ed. (New York: Longman, 2001), pp. 26~28.

疇，還往往表現在甲方能迫使乙方的偏好、目標以及關切之議題，根本無法進入議程，形成決策程序，或是在政策執行階段無疾而終。^⑫此種控制決策議程的「非決策」(non-decisionmaking)之面向，常常難以觀察到行為者間的偏好衝突與行為改變，但卻構成甲方對乙方權力的重要來源。除了這種壓制對手表達偏好的層面之外，權力還有另一個層面，便是甲方可以透過控制社會的制度、規範等，塑造政治與社會秩序，根本的去主導乙方價值與目標之形成，使其切合甲方的偏好與利益，也使乙方完全無從察覺其真正的利益遭到壓制。^⑬上述這兩種權力概念的層面，被路克斯(Steven Lukes)稱為權力的第二種與第三種面貌。^⑭無疑地，達爾的權力觀點，必須加上此二層面，才能構成較為周延的整體性概念。

衡諸 Sheng 認為中央權力大於各省的論證，儘管其只討論了現象，而未從理論概念上說明為何這就代表了中央權力較大，但顯然其內在邏輯，十分接近權力的第二與第三種面貌。然而，從實證研究的角度來看，他們遇到的困難在於，較難提出系統性的論據，來顯示到底在多大程度上，中央對於政治局以及中委會的控制，以及建立起由省級領導到中央領導的仕途發展形態，的確造成非決策的影響，以及宰制了各省領導的價值觀。本文的實證分析，也將暫不處理第二與第三種面向，只以行為者間的偏好不同與行為改變，來觀察相對權力大小。

基於本節的討論，本文在如何從理論概念上，針對中央與各省之間相對權力大小來建立有效判準，提出下列命題，此觀點將作為本文實證分析的第一個前提：

命題一：中央與各省之間的相對權力大小，必須以特定時間與議題領域為範圍，首先確定在該時間與議題內，二者間本來存在偏好或目標的不同，而後再以其中某方是否產生行為改變，作為判斷標準。

因此，探討中國大陸中央與各省相對權力大小，也必須立基於此一原則上，而在實際操作上，如果無法直接證明二者真正的內在目標與偏好為何，則至少應從既有的經驗或文獻上，提供相當程度的資訊，足以推定其間究竟是重合抑或衝突的程度相對較大。

二、政治繼承競爭與垂直面向的相對權力

依照命題一，謝淑麗所談的政治繼承競爭邏輯，很難證明便等同於各省權力大於中央，而關鍵就在於中央對於所有省級行政區，都採取以放權讓利為內涵，以一對一議價談判為形式的經改政策時，與謝的論證中所討論的角逐政治繼承領導者之目標，重合性大於歧異性。謝所引為實例的三個領導者——胡耀邦、趙紫陽、李鵬，前二人

註⑫ Peter Bachrach and Morton S. Baratz, "Two Faces of Power," *American Political Science Review*, vol. 56, no. 4 (September 1962), pp. 1021-1047; 蕭全政, 「權力的兩面：決策與非決策之分析架構」, *中山社會科學譯粹季刊*, 第1卷第3期(1986年6月), 頁12-26。

註⑬ 郭秋永, 「對峙的權力觀：行為與結構」, *政治科學論叢*, 第20期(2004年6月), 頁40。

註⑭ Steven Lukes, *Power: A Radical View* (New York: British Sociological Association, 1974), pp. 15-25.

傾向改革派，而李則明顯傾向保守派。胡與趙的討好各省，無法在邏輯上確認是因為政治繼承，或因為謝淑麗所謂的中央與地方領導間之「互惠式責任關係」(reciprocal accountability) 所導致。如果說真要有因為政治繼承競爭的結構性原因，而改變中央決策者本有的偏好，看得出有所謂地方權力大於中央，那麼也只限於從 1988 年才開始具有角逐繼承身份的李鵬。然而，1989 年天安門事件後直到 1992 年鄧小平南巡前，李鵬又成為重回保守路線，使經改倒退的重要推手。^⑮所以，循著命題一的推演，此處再提出以下命題，釐清現有文獻關於政治繼承競爭和中央地方相對權力的看法，並作為本文實證分析的第二項前提：

命題二：中共政治繼承競爭的結構性問題，有助於強化中央領導人在制定經改政策上，向各省放權讓利，以及避免政策重分配效果的既有偏好，但並非決定此種政策形態的必要條件。因此，就理論邏輯而言，政治繼承競爭無法推導出中央與各省相對權力孰大孰小的必然結論。

三、中央與各省相對權力中垂直面向與水平面向的關係

本文在概念與實證上，都將各省在中委會席次的意義和作用，作為討論重點。在理論概念上，如前所言，楊大利是由政治繼承競爭觀點，來推演出席次多少的權力意義，開啓了水平層面上各省相對席次與相對資源利得之分析。然而，依循命題二的邏輯，繼承競爭的存在，本來就無法推得各省權力大於中央，所以，關於席次的推論，其實在前提上便有其缺陷；正因為繼承競爭影響中地相對權力的前提並不存在，所以吾人無法推導出某省席次愈多，便愈有較多權力，愈能改變中央在資源分配上的原有偏好。況且，謝淑麗原有的理論中，各省是被當作一個在中委會中的整體投票集團來處理，中央領導人在中委會內，重點是討好整個地方系統，而非關注哪些省因為席次較多，就必須加重其利益分配。退一步來說，即使只看命題二中所說政治繼承競爭強化中央領導既有偏好的效果，那麼此種效果也只體現於對於全體省級領導人，而不反映在中央對各省的區別性待遇上。尤其，將謝淑麗的觀點推論到水平層面時，立即產生了一個與謝的原有理論相互矛盾之處：如果是因為政治繼承競爭的理由而對各省的資源分配刻意區分輕重的作法，那便恰好形成了政策上的重分配——中央藉由對稀有資源的第二次分配權，調整了各省之間的相對獲益，造成某些省成為淨利得，某些省成為淨損失，而重分配正是謝淑麗認為中央極力避免的政策後果。

除了這個根本性問題之外，在研究方法上，其依變項所使用的所謂「財政收益」(fiscal benefits) 概念，並不能真正反映中央對各省的財政資源挹注。^⑯至於其僅使用 1987 年單一年份的數據，也存在樣本代表性不足的問題。同樣地，Su 與楊的統計分析，雖然在研究方法設計上較為縝密，具有一定的參考作用，但其根據中委會席次在

註⑮ Joseph Fewsmith, *China since Tianmen: The Politics of Transition* (New York: Cambridge University Press, 2001), pp. 23~24.

註⑯ 徐斯勤，「改革開放時期中國大陸的財政問題：政治學視角下議題聯結層面的相關研究評析」，*中國大陸研究*，第 47 卷第 3 期（2004 年 9 月），頁 67~68。

特殊政治經濟環境的年份不具影響，從而否定政治繼承競爭理論的說法，也犯了與並不存在的推論前提對話的謬誤，而將垂直層面與水平層面現象中不連續的部分，更加混淆糾結了。

綜合來說，此處的結論為：

命題三：水平面向上的各省中委會席次分配，無法經由政治繼承競爭的邏輯，來行伸出垂直面向上中央與各省相對權力的推論。

Su 與楊除了邏輯缺陷外，其檢驗的方法，也值得討論。其所謂特殊政治經濟環境，其中包括了週期性通貨膨脹嚴重時期。如前所言，他們認為此種時期，應該如同政治動盪以及政治繼承發生時一般，是中央特別需要地方支持的時候，所以中委會席次愈多的省，應會在此時愈能取得較多資源。然而，本文認為，此一觀點，是誤解了通膨問題上中央與地方的互動本質。事實上，通膨問題，正是符合命題一當中，中央與各省間目標衝突，以及因而產生行為改變的典型例證。

如何控制處理通貨膨脹，可說是中國大陸改革開放以來總體經濟的核心問題之一。較有系統地分析中央與各省在此問題上互動的，當屬黃亞生的著作。雖然他並未觸及通膨問題所蘊含的中央地方相對權力關係，但其關於兩者間如何互動的說明，已然點出了大致的輪廓；在社會主義經濟體制下，由於特定的宏觀與微觀經濟條件，使得各省以及省以下的地方政府為追尋當地經濟成長，所紛紛競相加碼的投資行為，往往引起總體經濟需求遠超過總體供給，因而導致全國性的通膨。而中央政府的目標，則為致力於維持總體經濟穩定，遏制通膨。此時，中央與地方的互動，形成一個典型的公共財（或集體行動）供給與搭便車（free-riding）行為之間的衝突。中央所追求的總經穩定，實際上是所有各地方經濟達到長期成長的必要條件。然而，個別的地方政府，一方面需要總經穩定，另一方面卻又為了透過投資手段，以本身轄區內相關經濟數據（例如總產值、就業率、資產增加量等）來證明成長的政績，所以過度投資對於總經穩定的負面影響。^{①⑦}

顯然，通膨問題乃是在改革開放以來至今，不斷以週期形態出現，而本質始終不脫公共財與搭便車之間相互扞格的結構性現象。在通膨問題嚴重，需要中央進行壓制調整時，才發生黃亞生所謂的投資政策衝突。既有的事實以及無數相關研究，都足以直接證明在此種時期，中央與地方之間偏好與目標的歧異乃是必然的，而非僅止於有可能而已。另一方面，中央能否控制通膨，關鍵在於能否用經濟手段，有效壓縮擲節各省取得各種投資相關資源，以及運用行政手段，迫使地方政府縮減投資項目與規模。^{①⑧}換言之，也就是體現於通膨時期中央使得地方政府行為有所改變，符合命題一的相對權力測量判準。基於此點，本文將在第五部分的實證分析中，探討中央與各省相對權力時，以通膨控制作為探討的問題。

至於 Su 與楊的特殊環境時期內，政治動盪與政治繼承發生的部分，都不必然（甚

註①⑦ Yasheng Huang, *Inflation and Investment Controls in China*, pp. 10~20.

註①⑧ *Ibid.*, pp. 158~175.

至也往往不可能) 產生中央與各省間基本目標的衝突, 所以將不列入本文實證分析的特定考量因素。

根據上述討論, 可得到中地相對權力的另一項分析前提:

命題四: 中國大陸由於地方投資過度所帶動的通貨膨脹問題嚴重, 而中央必須干預控制時, 互動的本質並非因為中央需要與期待地方配合, 使得地方展現權力, 反而是因為二者間的偏好與目標有難以調和的結構性衝突, 所以使得中央必須運用權力, 試圖改變地方的投資行為, 或說是地方試圖展現權力來對抗中央的政策目標。

在討論過通膨高峰時期的權力意涵後, 一個相關的問題也立即浮現: 當平時中央不需要針對各省之投資活動, 進行較多干預與控制時, 二者的關係又為何? 本文認為, 此時中央與各省在投資政策領域內恰巧與通膨高峰時期相反, 二者間的偏好同質性遠多於異質性, 因此整體格局是中央在不改變其既有目標, 保持基本自主性之下, 同時考量各省透過像中委會、政治局等主要決策組織中各自爭取投資資源的利益代表活動, 進行資源分配。在這種理解下, 當非通膨高峰時期, 各省在中委會的席次, 主要扮演著地方利益代表, 來與他省進行競爭的角色, 而不涉及各省是否壓倒或屈從於中央。換言之, 平時中委會席次比例對於中央分配決策的影響, 本質上是水平層面(各省彼此之間), 而無關於垂直層面(各省和中央之間)的相對權力大小。換言之, Su 與楊將中央自主模式與制度性利益模式先作為兩組相互敵對的假說 (*rival hypothesis*), 並認為經驗證據支持了後者, 也就否證了前者的看法, 其實是理論概念上的又一項謬誤, 支持後者只顯示了水平面而非垂直面的權力大小, 所以既無法支持也無法否定前者。綜合上述關於非通膨高峰期的討論, 形成本文所要檢驗的第一項假說 (*hypothesis*):

假說一: 在通貨膨脹問題未達高峰, 中央無須干預控制, 與各省之間並無明顯的垂直型權力對抗時, 各省在中央委員會與政治局等核心決策組織中的席次愈多, 其代表該省利益的功能愈強, 愈能在與其他省分的水平型權力競爭中, 爭取到較多的投資資源。

而當吾人將各省在中委會席次扮演著代表地方利益角色之觀點, 應用在命題四所談的中央運用權力來改變地方行為時, 才產生水平與垂直面向相互結合的邏輯: 在通膨高峰期, 中央與各省處於明確的垂直性權力對抗下, 如果各省的中委會席次愈能捍衛其地方利益, 反抗中央對於投資資源的限縮, 則各省相對於中央的權力愈大。反之, 若席次的多少, 無法在反抗中央擲節政策上發揮明顯作用, 則中央相對於各省的權力愈大。此處的分析, 乃形成本文所要檢驗的第二項假說:

假說二: 在通貨膨脹問題嚴重, 中央必須進行干預控制, 而與各省之間產生明顯的垂直型權力對抗時, 如果各省在中央委員會與政治局等核心決策組織中的席次愈多者, 愈能獲取更多投資資源以及反抗中央的擲節政策, 則表示各省權力大於中央。如

果中委會席次多少與對抗中央政策的有效程度並無顯著正相關，則表示中央權力大於各省。

肆、研究方法的重建

一、水平性與垂直性權力競爭應配合投資之不同來源進行檢驗

(一) 以投資來源而非投資主體觀察中央主導的資源分配

在檢驗中央如何分配以及各省如何爭取投資的資源時，將這些資源作為依變項，有一個重要的邏輯前提：這些資源必須大致上是透過中央的決策組織與過程（其中容納了各省之利益代表）來主導其如何分配，而非由省級政府各自單獨主導。如此，才能顯現出水平層面上各省共同參與中央分配決策時的權力競逐，爭取有限資源的結果。按照這項前提，檢視現有文獻，會發現在研究方法與設計上，並未能在合理的程度上滿足此項前提。以 Su 與楊的著作為例，如前所言，其依變項是各省國有經濟部門每年在固定資產投資中用於基本建設投資的資金佔全國之比重。顯然，其所以挑選國有部門（主要是國有企業），乃是基於大部分國有企業比起集體企業或私營企業，相對上受到中央政府扶持較深，^⑩因而認為其投資反映出中央政府主導下的資源分配形態。事實上，他們這種作法，並不是例外，西方學者以這種指標來測量投資領域中的中央分配行為，已經是最為廣泛採用的一種常態。^⑪

但是，國有企業畢竟並非完全就是中央企業，就其產權歸屬而言，傳統的國企還有極大比例是省屬、縣屬。^⑫最重要的是，現有文獻都忽略了一項關鍵性的事實：按照投資的資金來源（投資的客體）區分，而非按照哪種經濟或行政實體（投資的主體）區分，才能更有效的辨別中央主導與地方主導的投資。在固定資產投資的資金來源當中，主要包括了預算內撥款、銀行貸款、自籌資金、國外投資、債券、其他種類資金這幾個類別。無論是固定資產投資內的基本建設或技術更新改造，無論是國有企業或非國有企業，也無論是屬於中央或省或縣的國有企業，都各自包含了這些來源。^⑬

註^⑩ Xiao Geng, "Central-Local Relations from the Perspective of State and Non-State Industries," in Jia Hao and Lin Zhimin eds., *Changing Central-Local Relations in China* (Boulder, CO: Westview Press, 1994), pp. 135-152.

註^⑪ 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, CA: University of California Press, 1987), pp. 62-85; Icksoo Kim, "The Political Economy of Investment Control in Post-1978 China," in Qimiao Fan and Peter Nolan eds., *China's Economic Reforms: The Costs and Benefits of Incrementalism* (New York: St. Martin's Press, 1994), pp. 73-91.

註^⑫ 此種產權區分以及不屬於中央所有的國企所佔比例，可參見歷年的中國統計年鑑。

註^⑬ 這是中國大陸由全國到地方的所有統計年鑑，歷年來始終一貫採用的分類法。其中由於中國大陸統計

(二) 投資來源的不同屬性決定其適用時期

上述資金來源中的前四項，在比例上佔了絕大部分，後兩項重要性較低。而這四項中的前三項都各自分別帶有明顯的傾向由中央或由地方支配主導的不同屬性。茲分述如下：

1. 預算內撥款：主要由各級財政部門先是協調計畫委員會系統，然後隨著計畫經濟體制逐步過渡轉型的過程，變為協調發展計畫委員會系統，再到目前的發展改革委員會系統，^⑭透過從中央到各省再到各縣市的切塊方式或其他控管口徑，將財政資金透過預算方式挹注於投資項目。^⑮
2. 銀行貸款：中國大陸的銀行體系，在所有經濟部門中，屬於脫離政府控制相對較慢也較小者。其由最早的完全由國家擁有以及為計畫經濟體制服務，到逐漸改革成為國有商業銀行，而後民營銀行（股份制商業銀行）、城市商業銀行與外資銀行也次第出現，但至今仍舊由國有商業銀行作為銀行體系的主體。^⑯而改革開放時期的銀行貸款發放，首先是沿襲了計畫經濟時期，由人民銀行與四大專業銀行透過信貸計畫，由中央逐級往下切塊分配信貸配額的作法。但在此種由人行總行將貸款規模分配給各省與地方分支行，再由這些分支行分配給同級的四專業大銀行分支行過程中，各省與地方政府卻藉由條塊關係中的行政領導權力，對於各地分支行的貸款規模與對象進行干預，這乃是普及全國的現象。及至 1993 年，朱鎔基以副總理兼任人行行長，將信貸計畫分配方式改為由人行直接劃給各專業銀行總行，進一步實行權力集中，防杜地方干預。而後，從 1998 年 1 月起，人行按照 1995 年通過的商業銀行法，要求 4 大國有商業銀行均開始實行資產負債比例管理，亦即將貸款與存款比例控制在一定範圍的存貸比政策。同時，並停止下達信貸規模指標，亦即不再使用信貸計畫控管。而 1998 年底，人行更進而成立 9 大跨省區的分行，以及有直接掌理各地方分行人事功能的中央金融工作委員會，增加了一重防止各省政府干預的保護機制。^⑰綜合來說，此種演進過程，一方面顯示銀行貸款主要是中央在主導其如何分配的規劃，在此一政策制定的階段，中央的決策過程無可避免地如同其他資源分配一般，必須納入各省之利益代表訴求。另一方面，當信貸計畫或是存貸款比管理指標確定後，則進入政策執行

體系裡偶或出現的統計口徑不完全一致，所以在某些年份或某些地區的統計資料中，「債券」與「其他資金」兩項，有時未被列出，而其他 4 項則都會出現。

註 ⑭ 配合中國大陸計畫經濟體制的轉型而逐步推進的政府機構改革過程中，國家計畫委員會先在 1998 年經過職能調整與更名，成為國家發展計畫委員會，而後在 2003 年再改為國家發展改革委員會。

註 ⑮ 財政部預算編制課題組，「關於預算編制模式及運行機制的研究」，項懷誠主編，*財政支出與管理改革*（北京：經濟科學出版社，2000 年），頁 129~133。

註 ⑯ 例如，在 2004 年，國有商業銀行與國家主控的政策銀行，其總資產規模共佔整個金融機構系統的 62%。李揚主編，*中國金融發展報告 2005*（北京：社會科學文獻出版社，2004 年），頁 28。

註 ⑰ 關於中央這些如何逐步加強其對銀行體系的控制，降低地方干預的措施演進，參見陶儀芬，「從『放權讓利』到『宏觀調控』；後鄧時代『中央與地方金融關係的轉變』」，丁樹範主編，*胡錦濤時代的挑戰*（台北：新新聞文化出版公司，2002 年），頁 235~262。

階段，此時地方政府的誘因是在中央制定的指標外爭取更多銀行貸款，當通膨嚴重時，此種中央地方之間的目標衝突也更為明顯。

3. 自籌資金：在內涵上有幾個特徵：(A) 主要是地方政府而非中央政府的收入與資金；(B) 性質上屬於所謂「體制外資金」，亦即未經中央政府授權且不受財經制度規範；^⑦ (C) 主要來自非銀行之金融機構 (non-bank financial institutions, NBFIs) 以及「場外證券市場」(curb market) 等所謂「非正式金融管道」(informal finance)。^⑧顯然，自籌資金幾乎完全不受中央政府的直接管制，也因此而成為在通膨高峰時期，地方政府用以擴大固定資產投資規模，繞過中央控制的主要工具。

綜合上述 3 種資金來源的討論，可知預算撥款由中央（地方）主導支配的程度相對最高（低），銀行貸款次之，自籌資金由中央（地方）主導程度最低（高）。而現有文獻不管是看地方上的國有企業或是全體企業，也不管是看基本建設或整體固定資產投資，都把這 3 種屬性不同，在邏輯上也無法合併檢驗的來源混同在一起。例如，Su 與楊檢證各省中委會席次如何左右中央分配決策時，其實是將幾乎不受中央影響的自籌資金也納入其中，由於自籌資金的比重十分可觀，^⑨而 Su 與楊的模型中，每省每年又只有一個將 4 種資金來源加總後的總比例指標，所以此種估計的誤差，顯然會十分嚴重。基於前述的 3 種來源不同屬性，合理的結論是，它們分別各自適用於處理不同權力面向與不同時期的假說一或假說二。總結此處有關投資來源特性的辨析，可得到 3 項分析命題如下：

命題五：檢驗各省在中央的核心權力組織中，如何影響有關投資資源分配的決策過程時，建構依變項的重點應置於投資的客體（資金來源），而非投資的主體（例如企業的特定類型）。其理由為資金來源種類而非投資主體種類，方有助於區分哪些資源主要由中央抑或地方主導分配。選擇任何單一投資主體，都會將中央與地方的主導作用相互混淆，而不適於建構依變項。

命題六：在固定資產投資的主要來源中，預算撥款由中央（地方）主導支配的程度相對最高（低），銀行貸款次之，自籌資金由中央（地方）主導程度最低（高）。因此，當檢證假說一，觀察通膨未達高峰的平常時期，各省之間的水平型權力競爭時，其依變項應為固定資產投資中的預算撥款以及銀行貸款，而不包括自籌資金。

命題七：當檢證假說二，觀察通膨問題嚴重，中央與各省之間產生明顯的垂直型權力對抗時，其依變項應為固定資產投資中的自籌資金以及銀行貸款，而不包括預算

註⑦ Le-Yin Zhang, "Chinese Central-provincial Fiscal Relations, Budgetary Decline and the Impact of the 1994 Fiscal Reform: An Evaluation," *The China Quarterly*, no. 157 (March 1999), pp. 124~125.

註⑧ Kellee S. Tsai, "Off Balance: The Unintended Consequences of Fiscal Federalism in China," *Journal of Chinese Political Science*, vol. 9, no. 2 (Fall 2004), pp. 1~26.

註⑨ 自籌資金與銀行貸款，乃是外國投資之外，最重要的固定資產投資來源。如果將此二者作比較，則各省共同呈現出的大致趨勢為，1992 年以後，自籌資金相對於銀行貸款的比重，不斷持續升高。

內撥款。

二、國外投資與優惠政策無法適用於時間序列分析

固定資產中的國外投資，涉及到另一種分析上的問題，不同於上列三者。在 Su 與楊的分析中，也將國外投資與其他來源一起計算在總比例中，而其理由為：在改革開放過程中，中央在資源分配上最重要的工具之一是優惠政策。而優惠政策往往是影響地區性經濟發展程度的決定性因素，地區性經濟發展水準又決定了各種投資來源（包括外資、銀行貸款與自籌資金）的多少，所以外資看似操縱在外商手中，但其實卻是間接測量中央資源分配政策的重要指標。

這種觀點，本身並沒有邏輯上的問題，但卻存在著應用於時間序列分析上的操作問題。以 Su 與楊的著作為例，從 1978 年到 1994 年這段長達 17 年的期間，依變項之某省在某年的外資與其他資金來源，其所反映出的中央優惠政策效用部分，在統計模型中是要看受到自變項之該省在該年的中委會席次多大的影響。然而，問題在於，當中央給予某省或地區優惠政策時，很少是每年都持續給予在該年才產生的新優惠政策，而是在某年給予該省某種優惠政策後，便在制度上持續有效而不會中途撤回，並在經濟上持續發揮招商引資的作用。因此，當某省於某年已經啟動中央給予的優惠政策後，接下來的那些年之間，每年所造成的在投資來源上的成長，其實並不是統計模型所顯示的，該省在那些年間每年的中委會席次之影響，而是政策啟動年的中委會席次與優惠政策之影響。³⁰換言之，優惠政策在長時期的時間序列分析中，只能用於測量啟動年的單一年份效果，而無法測量序列中每一年各自獨立的效果。準此，固定資產投資的所有來源，無法在時間序列分析中用來觀察它們受到優惠政策影響而帶來的成長。但是，前面討論的預算撥款、銀行貸款、自籌資金，除了優惠政策的這種「間接效果」層面外，主要是還有顯示中央或是地方「直接」主導支配的作用，因此可以作為依變項。而外資就不然了，外資是由國外行為者主導支配的。依此，可得命題如下：

命題八：外資作為固定資產投資的一項資金來源，由於本身無法顯示由中央或由地方主導的直接分配效果，而其所能顯示的透過優惠政策帶來的間接分配效果，又不適用於時間序列分析，所以不應被納入作為測量中委會席次影響的統計模型中之依變項。

註 30 例如，1980 年中央給予廣東省建立深圳經濟特區的優惠政策，因而帶來深圳與廣東在投資來源上的顯著上升。此時，1980 年的投資成長，有其來自特區優惠政策的部分，而這部分在統計模型中在一定程度上是由自變項的廣東省 1980 年中委會席次所解釋。從 1981 年開始，每年的投資成長，仍然有因為 1980 年的特區優惠政策而造成的部分，然而 1981 年（以及往後任何一年）的這部分效果，所被自變項解釋的部分，實際上卻還是 1980 年的廣東省中委會席次，而不是統計模型所說的 1981 年的該省中委會席次。從邏輯上來說，如果建立深圳經濟特區後，有足夠的證據顯示中央隨時有半途撤銷的可能，那麼廣東省自 1981 年起每年的中委會席次，還勉強可以說是發揮了阻止中央進行撤銷的作用。然而改革開放以來的實際情形，說明了並不存在足夠的可能性，支持中央會撤銷的這個假設。

三、小結

根據上述各種不同的固定資產投資來源屬性，及其是否與如何適用於以投資分配來觀察中央與各省相對權力關係的分析，可綜合整理如表二所列。

表二 4種主要固定資產投資來源的適用性比較

固定資產投資來源 適用特徵	預算撥款	銀行貸款	自籌資金	外商投資
在直接分配層面，由國內或國外行為者主導？	國內	國內	國內	國外
在國內直接分配上，由中央或各省主導？	受到中央主導程度相對最高	受到中央與各省影響程度相對居中	受到各省主導程度相對最高	不受中央與各省影響
是否受到中央的間接分配（地區性優惠政策）效果影響？	有些微影響	明顯	高度明顯	高度明顯
中央的間接分配（地區性優惠政策）是否適用於時間序列統計模型來分析中央與各省權力關係？	否	否	否	否
能否由直接分配或間接分配效果納入統計分析？	可觀察其作為依變項時的直接分配效果	可觀察其作為依變項時的直接分配效果	可觀察其作為依變項時的直接分配效果	由直接或間接分配效果，均無法作為依變項
適用於假說一（水平層面權力競爭關係）或假說二（垂直層面權力競爭關係）之分析？	假說一	假說一與假說二	假說二	不適用

資料來源：作者自行整理。

四、如何計算各省在中央決策過程中的影響力

在驗證假說一與假說二時，如何測量各省在中央決策過程內發揮的影響力，是研究方法上設計自變項的部分。在此有兩個面向的問題值得探討。

（一）各省在中央決策組織中的影響力

如同本文導論所言，基於中共中委會在中共菁英政治組織建制層面代表性，因此本文以中委會作為討論的出發點。另一方面，Sheng 已經具體說明，當觀察中委會在中共中央的日常決策機制中扮演的角色時，無法脫離政治局在組成與運作上的重要影響。因此，本文在實證分析的統計模型中，會同時考量各省在中委會與政治局中的席次。至於政治局常委會，雖然是最重要的中央決策機構，但由於常委會在本質上就不是表達地方利益的制度設計，各省在其中一向沒有席次，所以不在本文研究範圍內。

當同時考量政治局與中委會的席次時，有兩個問題立即浮現：應將各省在兩者中的正式委員與候補委員都納入計算，還是只考慮前者？在此二機構中的席次所發揮的

影響力，應採取何種量化標準——兩者中每席的影響力約略相等，或呈現何種形式的不對等關係？關於第一個問題，現有文獻對於是否計入候補委員席次，各有理由。贊成計入中委會候補委員者，^①與中共黨政制度中至少兩項事實有關：中委會正式及候補委員的黨齡要求（5 年）以及產生方式（由全國黨大會選出）均相同，以及一旦中委出缺則由候補委員按順序接替。不計入者，^②其最主要理由在於，候補委員在中委會的事務議決上並無投票權。而在政治局方面，由於改革開放以來的十二屆到十六屆之候補委員大多不到 3 人，其數量上的稀少使其地位相對不容忽視，此為應予計入理由，而不應計入之理由則與中委會相同。

本文認為，是否應計入候補委員，端視特定實證研究之目的為何。如果目的在於儘量描繪菁英政治的完整全貌，或是中央與地方之間的菁英垂直流動，則候補委員不應遺漏。如果目的在於檢視帶有權威性資源分配的決策過程，那麼在此過程中有無實質影響力，乃是主要判斷標準，如此投票權上的區別，將在正式與候補委員之間，至少先造成有或無影響力的分野。因為本文所觀察之政策議題為固定資產投資在中央之資源分配，所以中委會與政治局的候補委員席次均不予計入。Su 與楊同樣討論投資資源分配，但卻將候補委員也列入，且影響力達到正式委員的一半，基本上忽視了有無投票權所帶來的重大差異。

關於第 2 個問題，目前有兩種計算方式。英文文獻中，薄智躍採用等差法，他按照個別職位的重要性，將政治局常委會委員、政治局委員、政治局候補委員、中委會委員、中委會候補委員，分別給予 5、4、3、2、1 的影響力指數。^③此外，Su 與楊分別給予政治局正式與候補委員 2 與 1 的指數值，也屬此類。相對的，中文文獻中，王嘉州採取比例法，以三種機構中的人數比例為原則。由於從中共十二大到十六大，整體上大約 8 到 10 位中央委員中產生 1 位政治局委員，大約 2 到 4 位政治局委員中產生一位政治局常委，所以將中委、政治局委員、常委的指數定為 1：9：27。^④

等差法雖然符合 3 種機構間彼此間相對重要性的順序，而且簡單易懂，但指數值的決定完全缺乏客觀標準。依照此看法，則兩位政治局委員的影響力，便大於一位政治局常委，而兩位中央委員便和一位政治局委員有同樣影響力，這與吾人對於中共菁英政治的一般性理解，有頗大的出入。而比例法則在決定指數值方面，至少有其客觀根據，所以比例的原則值得採用。不過，機械式地只以不同機構間的人數比例作為計

註① Yumin Sheng, "Central-Provincial Relations at the CCP Central Committees", pp. 350-351; Zhiyue Bo, "The 16th Central Committee of the Chinese Communist Party: Formal Institutions and Factional Groups," *Journal of Contemporary China*, vol. 13, no. 39 (May 2004), pp. 223-256.

註② Fubing Su and Dali L. Yang, "Political Institutions, Provincial Interests, and Resource Allocation in Reformist China," pp. 222-226; Cheng Li 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. 36, no. 3 (March 1998), pp. 252-255.

註③ Zhiyue Bo, "The 16th Central Committee of the Chinese Communist Party," p. 231.

註④ 王嘉州，「中共『十六大』後的中央與地方關係—政治利益分配模式之分析」，*東吳政治學報*，第 18 期（2004 年 3 月），頁 159。

算參考，在邏輯上仍存在著可以更嚴謹的空間。本文認為，既然計算正式而非候補委員席次的意義在於有無投票權，那麼便應該考量決策機制中票數的作用。表三列出了改革開放至今，由十二大到十六大的中委會與政治局正式委員人數。根據表三，本文推論每席的影響力指數如下：

1. 本文以絕對多數決作為假設，在表三中可計算出各屆中委會與政治局在進行絕對多數決時，所需要的過半數席次。
2. 以十四大為例，同樣的一個政策決議，在中委會中過半數則需要 93 票，而在政治局中過半數則需要 11 票。
3. 因此，從透過投票機制進行決策的角度來看，政治局的每席，其價值或影響力，等於中委會每席的 8.45 倍 ($93 \div 11 \doteq 8.45$)。每屆的過半數票比例不同，因此每屆中委會與政治局每席的相對價值當然也不同。每屆的不同比例，列於表三中，並將反映在稍後統計分析的席次指數值輸入過程中。

表三 中共由十二大到十六大正式中央委員與政治局正式委員人數與影響力指數

	十二大	十三大	十四大	十五大	十六大
中央委員會正式委員人數	210	175	185	193	198
政治局正式委員人數	25	17	20	22	24
中委會過半數票	106	88	93	97	100
政治局過半數票	13	9	11	12	13
單一正式中央委員與單一政治局正式委員影響力之比例	1 : 8.15	1 : 9.78	1 : 8.45	1 : 8.08	1 : 7.69

資料來源：作者根據實際人數計算結果。

(二) 如何辨認中委會與政治局委員所代表的利益

現有文獻，對於各省之省委書記或省長，究竟在中委會或政治局中代表哪些地區的利益，最被普遍接受的觀點，乃是由其現任職位所決定，幾乎沒有涉及此問題的著作不將現職地作為首要考量。^⑤無疑地，除了其任職的省區內必然產生需求與壓力，促使其不可能不代表該地的利益之外，其為該地爭取利益的成敗，也將決定其本人政績表現之良窳，因而影響其仕途升遷。

在現職地因素外，本文認為，應在地區層面加入出生地（籍貫地）的因素。出生地因素，一向是討論中共菁英政治文獻中，觀察非正式政治網絡形成的主要基礎之一。必須指出，政治網絡內的人際間同鄉關係，本質上是由同一個地理區域根源，所

註⑤ 與本文討論的中委會成員所代表之地區利益問題有關之著作，也莫不如此。Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China*; Fubing Su and Dali Yang, "Political Institutions, Provincial Interests, and Resource Allocation in Reformist China," pp.222~226; Victor Shih, "Factions Matter: Personal Networks and the Distribution of Bank Loans in China," *Journal of Contemporary China*, vol. 13, no. 38 (February 2004), pp. 3~19.

衍生出來的彼此間認同與利益交換關係。如果在這種衍生層次上都產生了利益合作，那麼作為根源層次的地利區域本身，當然不可能不受惠於本地出生領導所帶來的額外利益。而這也是何以從鄧小平到江澤民，都不忘在特定條件或時機下，給予其出生省分一定程度照顧的原因。^③

另一方面，吾人也不能忽視，當決策議題涉及有限資源的分配時，則在政治局與中委會內對於出生地的利益照顧，必然在某種程度上與對於現職地的照顧有零和性的競爭關係。所以，此二種利益代表動機，在正式委員個人所願意與能夠發揮的影響力上，差距應該十分明顯；代表現職地的強度，必然遠超過照顧出生地的強度。基於此種理由，本文作為一種初次嘗試將兩種方式同時計算的分析，將兩種利益代表的影響力，其比例設定為 10（代表現職地強度）：1（代表出生地強度）。此種初步設定，將有待日後更進一步的研究再予以精鍊修正。

伍、實證分析

這一部份以本文所要驗證的假說一與假說二為中心，來建構統計迴歸模型進行實證資料的分析。而統計模型的基礎，則是本文前述的理論概念以及研究方法之重建。本文實證分析所涵蓋的範圍，是由十四大之後的 1993 年，到十六大以後的 2004 年。之所以選擇這段期間，而非由十二大之後的 1983 年開始，主要是前述的 Su 與楊的著作，已經涵蓋了 1978 年到 1994 年。當然，本文經過理論概念與研究方法的重建之後，已經和 Su 與楊的分析，具有極大不同的性質。就算本文仍舊包括彼等研究的時間，也絕對不是重複，而是由於彼等有概念與方法上的缺失，無法反映當時的事實，因此本文來探究那段時間內水平與垂直權力關係的真實狀況為何。不過，儘管如此，本文並不擬如此做，而仍將基於目前尚無著作探討十四大之後情況的理由，只檢證 1993 年之後的數據。

一、統計模型一

為了驗證假說一，將統計迴歸模型一建構如下：

$$FAIBGLN_t = a_1 \times CCPB_{t-1} + a_2 \times GDP_{t-1} + a_3 \times GDPPC_{t-1} + a_4 \times GRFR_{t-1} + a_5$$

註③ 江澤民在其掌權之十四大到十六大的 10 年間，在高層政治菁英中所逐漸形成的所謂「上海幫」，除了出生於上海或職務經歷來自上海者外，另一個重要基礎則是同樣與江澤民出生於江蘇省，或職務經歷來自該省之幹部。由於此一因素，江蘇也被認為是如同上海般，具有凝聚這些幹部之作用，而格外受到重視。參見 Joseph Fewsmith, *China since Tianmen*, pp. 89-93; Lucian W. Pye, "Jiang Zemin's Style of Rule: Go for Stability, Monopolize Power and Settle for Limited Effectiveness," in Jonathan Unger ed., *The Nature of Chinese Politics: From Mao to Jiang* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2002), pp. 211-215. 同樣地，鄧小平在 1987 年十三大之前，以其家鄉四川省具有特殊地位為理由，要求四川省應在政治局中也有個代表。參見高新，*降伏「廣東幫」*（香港：明鏡出版社，1999 年 9 月），頁 278。

$$\times \text{GRGDPPC}_{t-1} + a_6 \times \text{GRPS}_{t-1} + a_7 \times \text{IEE}_{t-1}$$

此模型的一個主要特徵，在於某年的依變項（獲得中央在固定資產投資上的分配）結果，乃是前一年（而非當年）各自變項綜合影響造成，這也是現有文獻所忽略之處。現有文獻在進行統計迴歸時，多半將某年的資源分配，歸因於當年的政治因素。^⑦然而，檢視本文前述有關各種投資來源如何受到中央或地方主導的討論時，不難發現預算撥款的制定，以及銀行貸款在信貸計畫上或是存貸比的決定方面，其實都是年度開始前就已經定案了。所以如果各省區在中央的利益代表能發揮其影響力，以及各省區的經濟與社會條件左右分配的考量，那麼當然是前一年而非當年的狀況才是有效的因素。

模型中關於各變項的說明如下：

（一）FAIBGLN_t：作為依變項，是指某省區某年之固定資產投資中，來自預算撥款與銀行貸款的總和，在全國各省區該年固定資產投資中來自此二來源之加總金額當中，所佔的比例。

（二）CCPB_{t-1}：主要觀察的自變項，是指某省區在前一年，於中央委員會以及政治局中，所具有的影響力指數。吾人的預期是，此指數與依變項為正相關。綜合前述研究方法重建部分的討論，每個省區在前一年的影響力指數，乃是下列四項指數的總和：

- 1.現職地在該省區，而同時是政治局正式委員的官員，每一位這樣的官員，都會給該省區帶來下列影響力的增加： $10 \times$ （表三中的比例數字）。例如，1993年，時任山東省省委書記的姜春雲，同時是第十四屆政治局委員，所以參考表三，其給山東在1993年資源分配所得帶來的影響力為： $10 \times 8.45 = 84.5$ 。
- 2.出生地在該省區，但現職地不在該省區，而同時是政治局正式委員的官員，每一位這樣的官員，都會給該省區帶來下列影響力的增加： $1 \times$ （表三中的比例數字）。例如，1993年的北京市市委書記陳希同，其出生地為四川，因此其給四川省在1993年帶來的影響力為： $1 \times 8.45 = 8.45$ 。
- 3.現職地在該省區，而同時是正式中央委員的官員，每一位這樣的官員，都會給該省區帶來下列影響力的增加： $10 \times 1 = 10$ 。例如，1993年時任山東省省長的趙志浩，同時是正式中央委員，所以他給山東省在1993年所獲得資源分配上帶來的影響力為： $10 \times 1 = 10$ 。
- 4.出生地在該省區，但現職地不在該省區，而同時是正式中央委員的官員，每一位這樣的官員，都會給該省區帶來下列影響力的增加： $1 \times 1 = 1$ 。例如，1993年的天津市委書記的高德占，其出生地為山東，當時也是中央委員，其給山東省在1993年帶來的影響力為： $1 \times 1 = 1$ 。

註⑦ Fubing Su and Dali Yang, *op.cit.*, pp.215~230; Victor Shih, *op.cit.*, pp.3~19.

這些影響力來源，綜合反映在一個省區上，可用 1993 年的山東省為例。當時該省除了沒有來自上述第 (2) 項來源的影響力外，來自其他 3 項來源者如同上述，因此 4 項加總後，1993 年產生，而反映在 1994 年山東獲得資源分配 (FAIBGLN₁₉₉₄) 的政治影響力指數 (CCPB₁₉₉₃)，其值為： $84.5 + 10 + 1 = 95.5$ 。^⑧

(三) GDP_{t-1}：控制變項，是指某省區前一年的國內生產總值。此一變項之必要性，在於反映分配決策時的經濟理性。分配投資資源時，必然受到各省區整體經濟規模大小的影響，一個省區的經濟規模愈大，愈有助於爭取到更多的預算撥款與銀行貸款，使其所佔比例愈高。

(四) GDPPC_{t-1}：控制變項，指某省區前一年的人均國內生產總值。此一變項所反映的是分配資源時的在經濟上考量的該省經濟發展水準。水準愈高的省區，吾人預期愈有可能爭取到更多資源。

(五) GRFR_{t-1}：控制變項，指某省區前一年財政收入比起再往前一年的成長率。此一變項的理由，在於挹注多少投資，往往也要看地方政府的財政表現；如果此一成長率較高，則表示每單位投資將給財政收益帶來較高的增長，也值得投下較多資源。

(六) GRGDPPC_{t-1}：控制變項，指某省區前一年人均國內生產總值比起再往前一年的成長率。此一變項所反映的是分配資源時的另一項經濟考量：總體經濟成長愈快的省區，愈有可能爭取到更多資源。

(七) GRPS_{t-1}：控制變項，指某省區前一年工業企業的稅後銷售利潤總和比起再往前一年的成長率，通常以每百元人民幣的銷售額所產生的利潤金額為單位。此一變項所反映的是分配資源時在經濟上必須顧及的微觀經濟效率因素；利潤率愈高，顯示經濟效率愈好，投資報酬率也愈大，因此預期與依變項應呈現正相關。

(八) IEE_{t-1}：控制變項，指某省區前一年工業企業的所有職工人數，佔該省前一年總人口的比例。此一變項測量的是投資所必須履行的社會功能；投資在企業時除了考慮經濟收益外，還往往因為只是要使得某些財務狀況較差的企業，能繼續維持其存在，不至於因資金短缺而大量解雇職工甚或倒閉，以免造成社會不穩定。所以，如果工業企業所佔人口比例愈高，則可預期愈有可能必須由於此種社會功能而給予投資的資源。

如前所言，統計模型一適用於假說一所討論的未發生嚴重通貨膨脹時期，在本文所研究的由十四大後到十六大後的 1993 年至 2004 年間，涵蓋的是除了 1993、1994、

註 ⑧ 由於篇幅所限，無法將本文涵蓋的所有年份中，所有省級行政區的政治影響力指數一一臚列。此處，在讀者理解了本文如何具體計算各省政治影響力指數的過程後，本文僅舉出 1993 年各省的該指數值作為例示，各省之值依次為：北京 (94.5)、天津 (20)、河北 (20)、山西 (20)、內蒙 (20)、遼寧 (20)、吉林 (20)、黑龍江 (20)、上海 (93.5)、江蘇 (20)、浙江 (10)、安徽 (20)、福建 (20)、江西 (20)、山東 (95.5)、河南 (10)、湖北 (20)、湖南 (20)、廣東 (94.5)、廣西 (20)、海南 (20)、四川 (20)、貴州 (0)、雲南 (20)、西藏 (10)、陝西 (20)、甘肅 (10)、青海 (10)、寧夏 (20)、新疆 (0)。

2003、2004 年之外的其他年份。^㉑

二、統計模型二

爲了驗證假說二，將統計迴歸模型二建構如下：

$$\text{FAILNSF}_t = a_1 \times \text{CCPB}_t + a_2 \times \text{GDP}_{t-1} + a_3 \times \text{GDPPC}_{t-1} + a_4 \times \text{GRFR}_{t-1} + a_5 \times \text{GRGDPPC}_{t-1} + a_6 \times \text{GRPS}_{t-1} + a_7 \times \text{IEE}_{t-1}$$

模型二與模型一在主要特徵與大部分變項上均相同，此處只討論其 3 項不同之處。首先，要觀察的主要自變項（CCPB_t）作用，不是前一年（t-1），而是當年（t）。之所以如此，是因爲假說二與假說一在邏輯上的差異；假說二所討論的通膨嚴重時期，各省乃是針對中央在前一年下半年「已經」完成決策的資源分配，以及當年所進行的擲節政策，來加以改變對抗。而各省區憑藉的，則是進行對抗行爲當時其在中央所能發揮的影響力（一定程度上，體現在中央對於各省在政治局與中委會中，所能給予中央在其他議題領域內支持的需求），而非前一年決策當時的影響力。至於其他各控制變項，均爲前一年數值，其意義在於，原來的經濟與財政規模或效益，以及社會就業需求愈大的省區，則當年愈可能反抗中央的擲節政策。

其次，依變項（FAILNSF_t）有所改變，根據表二的歸納，假說二所討論的通膨嚴重時期，各省能發揮影響，用以對抗中央的工具乃是銀行貸款與自籌資金。所以，此處依變項係指某省區某年之固定資產投資中，來自銀行貸款與自籌資金的總和，在全國各省區該年固定資產投資中來自此二來源之加總金額當中所佔的比例。最後，模型二適用的時期，乃是上述模型一所排除的那些年份，也就是通膨高峰時期。^㉒基本上，中國大陸的通貨膨脹，儘管從 1995 年起，到 2002 年爲止，因爲朱鎔基的宏觀調控政策奏功，以及 1997 年起持續多年的通貨緊縮，在這 8 年間沒有再重演 1994 年前的高

註 ㉑ 由於本文的統計模型，所使用的資料爲跨年且跨地區的資料，在一般情形下，通常會考慮時間層面上各特定年的因素，例如某年可能發生的，不同於其他年份的特有事件，是否會影響依變數。當此種考慮並未被統計分析所納入時，往往會加入代表各年的虛擬變數（dummy variable），來捕捉年份所產生的效果，以減少因忽略此一變數而可能產生的估計偏誤。不過，本文在區分統計模型一和統計模型二時，恰好已經用另一種方式納入了特定年份因素的影響：將具有「通膨程度較低」此一共同時間背景的年份，放入模型一，具有「通膨程度較高」此一共同時間背景的年份，則放入模型二，所以在此一前提下，本文暫不另行加入代表各年的虛擬變數。關於是否應以增加年份虛擬變數來處理此問題的考量，作者感謝本文評審給予之提示與建議。

註 ㉒ 判定這些年份作爲通膨較嚴重時期，乃是根據下列著作中，綜合通膨指數與固定資產投資增長率之後來考量的結果；Barry Naughton, *Growing out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993* (New York: Cambridge University Press, 1995), pp. 245~270; Yasheng Huang, *Inflation and Investment Controls in China*, pp.3~10; Fubing Su and Dali Yang, *op. cit.*, pp. 215~230; The US-China Business Council, "China's Economy," <http://www.uschina.org/statistics/2005economyforecast.html> (2006 年 3 月 7 日查閱); Tarhan Feyzioglu and Luke Willard, "Does Inflation in China Affect the United States and Japan?" (IMF Working Paper, WP/06/36) (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2006), pp. 5~9.

峰與循環，然而，隨著通貨緊縮階段的過去，通膨問題到了 2003 年又再呈現較嚴重的情況，並延續到次年。^④此種現象，說明了通膨之浮現與治理，在中國大陸中央與各省互動關係中具有深層結構性的本質，是無法規避的常態，具有值得持續研究的重要性，而非僅是 1980 年代短暫的特殊現象。

三、資料來源

在統計模型一和二中，依變項的各省三種固定資產投資來源數據，以及自變項中的所有控制變項數據，均直接來自 1993 年到 2004 年之各省統計年鑑，或將原有資料加以計算後而得。自變項 CCPB 的資料，則根據國立政治大學中國大陸研究中心網站之「政治菁英資料庫」中的原始資料，^⑤加以整理與編碼而得。該資料庫係任何人均可使用，而其本身的資料來源，乃根據主要中共官方相關出版品編纂整理而成，^⑥並保持更新狀態。由於這些出版品作為主要來源的相對完整與可信，以及本文所用到的人事資料部分只限於各省之省委書記與省長在何時作為政治局或中委的成員，因此可以接受該資料庫作為本文研究使用的根據。

四、統計分析結果與討論

(一) 驗證假說一

利用模型一，首先對於所有省區進行統計迴歸分析，所得結果呈現於表四。

表四顯示，從 1993 年到 2004 年，中國大陸各省區在中委會與政治局中的席次，雖然席次比例較高的省區與其爭取較多資源分配呈現正相關，但此種作用並不顯著。換言之，這些席次在平時並未發揮代表各省區利益的功能；從水平層面來看，席次較多的省區，並未在投資分配上比席次較少的省區享有更多的優勢。因此，就全體省級行政區而言，假說一被否證。這和前述 Su 與楊針對 1994 年前全體省區的發現相較，有所不同，顯示出十四大以後，中委會與政治局的利益代表角色，開始與已往出現差異。

註④ The US-China Business Council, "China's Economy," *op. cit.*; Tarhan Feyzioglu and Luke Willard, "Does Inflation in China Affect the United States and Japan?", pp. 5-9.

註⑤ 政治菁英資料庫，國立政治大學中國大陸研究中心，<http://ics.nccu.edu.tw/frame.php?address=search&seldb=pol> (2006 年 7 月 2 日至 8 月 21 日檢索)。

註⑥ 這些中共官方出版品所包括者例如：中共中央組織部、中共中央黨史研究室主編，*中國共產黨歷屆中央委員大辭典*（北京：中共黨史出版社，2004 年）；中共中央組織部、中共中央黨校研究室、中央檔案館主編，*中國共產黨組織史資料（1921-1997）*（北京：中共黨史出版社，2000 年）。此外，該網站之定期更新乃是持續參考了台灣出版的期刊「中共研究」、人民網、新華網，以及中國大陸各省之黨政機關報所公開刊載的人事訊息。

表四 由 1993 年到 2004 年非通貨膨脹高峰期間各省在中央投資分配決策中的利益代表^a

	各自變項係數 (標準差)
<i>CCPB</i>	0.041 (0.000)
<i>GDP</i>	0.799** (0.000)
<i>GDPPC</i>	0.324** (0.000)
<i>GRFR</i>	0.082** (0.005)
<i>GRGDPPC</i>	0.011 (0.006)
<i>GRPS</i>	0.001 (0.000)
<i>IEE</i>	0.312 (0.000)
<i>Adjusted R²</i>	0.651
<i>N</i>	245

^a 本表與以下各表中，各自變項係數的顯著程度高於 0.01 者，以**記號表示，顯著程度高於 0.05 者，以*記號表示。

備註：本文用電腦統計軟體分析後的結果用表格呈現。

由於 Su 與楊的研究，辨識出省級市與其他省級行政區的不同，所以在分析全部省區後，本文接著也同樣區分省級市（1997 年後加上重慶市）與其他省區，以模型一驗證，其結果呈現於表五。

表五 由 1993 年到 2004 年非通貨膨脹高峰期間省級市與其他省區在中央投資決策中的利益代表

	省級市	其他省區
<i>CCPB</i>	0.380* (0.000)	0.024 (0.000)
<i>GDP</i>	0.549** (0.000)	0.739** (0.000)
<i>GDPPC</i>	0.359* (0.000)	0.298** (0.000)
<i>GRFR</i>	0.115 (0.010)	0.087* (0.007)
<i>GRGDPPC</i>	0.174 (0.042)	0.038 (0.006)
<i>GRPS</i>	-0.070 (0.001)	-0.012 (0.000)
<i>IEE</i>	0.170 (0.001)	0.279** (0.000)
<i>Adjusted R²</i>	0.627	0.689
<i>N</i>	29	216

備註：本文用電腦統計軟體分析後的結果用表格呈現。

表四顯示，省級市仍然如同十四大之前一樣，與其他省區的情況不同。但有趣的是，這種差異的本質，卻和十四大之前是相反的；如果吾人暫時先接受 Su 與楊使用有待修正之研究方法所得到的發現，那麼已往是省級市的席次無法發揮影響，而其他各省區則有影響，十四大以後卻是省級市的席次可在平時產生顯著的利益代表作用，而其他各省區席次缺乏顯著效用。綜合表四與表五來說，中國大陸從十四大開始，進入後鄧時代的江澤民時期之後，以迄胡錦濤接任，主要的形態否證了假說一：各省區在

彼此間的水平性權力競爭中，不再如同鄧小平時期那樣，能藉由在那些具有地區利益代表功能的中央核心決策組織內，憑藉所佔據的席次來發揮影響力，以爭取更多推動地方經濟成長所迫切需要的直接性資源分配。但在此種主要形態之外，也存在另一種例外形態，體現在北京、天津、上海、重慶這四個省級市：省級市在政治局和中委會的席次愈多，愈在決策上有影響力。

此外，其他自變項的影響，在表四與表五也可觀察出來。如果吾人綜合這些控制變項對多少省區而言具有顯著影響、顯著程度高低，以及影響幅度大小 3 項考慮，則這些控制變項中有 4 項能左右資源分配決策，其重要性由大到小依次是：一個省區的總體經濟規模大小（GDP）、總體經濟發展水準（GDPPC）、工業企業職工人數佔所有人口比例（IEE）、財政成長績效（GRFR）。這其中總體經濟規模大小，基本上屬於一種背景式因素，未必是直接左右分配決策考量的部分；一個省區經濟規模愈大，無論其他條件如何，當然會在一定程度上獲得愈多的資源。所以，當此一結果用以解釋中共中央在透過預算和銀行管道進行投資資源的直接分配時，考量的非政治性因素為何，則其意涵在於：最主要的因素乃是關於宏觀經濟且偏向靜態的層面（GDPPC），以及如何減緩失業來穩定社會秩序（IEE）的層面，而不是在講求投資報酬率之前提下，所應該特別注重的那些關於微觀經濟且偏向動態（變化與成長）的層面（GRFR 在上述 4 項影響因素中最不重要，而同性質的 GRGDPPC 與 GRPS 則根本不發生顯著影響）。總結模型一的發現所得，對於水平層面的各省區資源競爭來說，十四大之後決定各省競爭結果的，主要是中央的有限經濟理性（重宏觀而輕微觀的決策考量），以及強調風險極小化（著重防止社會與政治不穩定）而非利益極大化（獎勵酬庸那些在中央有較強利益代表性的省區）的政治理性。

（二）驗證假說二

接下來，利用模型二對於所有省區進行分析，驗證假說二。所得結果呈現於表六。

表六 由 1993 年到 2004 年通貨膨脹高峰期間各省與中央擱節及調控政策之對抗

	各自變項係數（標準差）
CCPB	-0.242* (0.000)
GDP	0.789** (0.000)
GDPPC	0.281** (0.000)
GRFR	0.050 (0.006)
GRGDPPC	0.122 (0.015)
GRPS	0.100 (0.000)
IEE	0.454 (0.001)
Adjusted R ²	0.642
N	122

備註：本文用電腦統計軟體分析後的結果用表格呈現。

將表六的結果，對照於 Su 與楊關於 1994 年前政治不穩定時期的發現來看，又再

顯現出兩個時期截然不同之處。以往是各省區的席次雖然有若干擴大地方投資之作用，但並不顯著，十四大後則是各省區的席次有顯著作用，卻不利於各省對抗中央，反倒有利於中央控制各省。比照模型一的作法，這裡再進一步區分省級市與其他省區，統計結果呈現於表七。

表七 由 1993 年到 2004 年通貨膨脹高峰期間省級市及其他省區與中央政策之對抗

	省級市	其他省區
<i>CCPB</i>	-0.783 (0.000)	-0.260** (0.000)
<i>GDP</i>	0.390* (0.000)	0.819** (0.000)
<i>GDPPC</i>	0.911 (0.000)	0.218* (0.000)
<i>GRFR</i>	0.469 (0.027)	0.034 (0.005)
<i>GRGDPPC</i>	1.253** (0.061)	0.106 (0.012)
<i>GRPS</i>	-0.024 (0.004)	0.077 (0.000)
<i>IEE</i>	1.242 (0.002)	0.085 (0.001)
<i>Adjusted R²</i>	0.812	0.616
<i>N</i>	14	108

備註：本文用電腦統計軟體分析後的結果用表格呈現。

表七顯示，省級市平時能利用席次爭取資源，但與中央對抗時則席次並不發揮任何作用。而十四大後的各省與中央垂直性權力對抗的主要形態，則是表六與表七共同顯示的，中央明顯地對於非省級市的各省享有優勢。Su 與楊的研究中，1994 年前，中央的優勢表現在各省席次無法發揮對抗作用，而表六與表七則說明十四大後中央不僅止於消極地弱化各省席次作用，而且還積極地將各省席次轉變為對其進行控制，要求其配合中央擲節與調控政策的有效工具；席次愈多的省區，愈不利於在與中央的政策對抗中，擴大該省區對於其本地固定資產投資的資源供給。因此，假說二中各省權力大於中央的觀點，也被否認。在江澤民時期，任用朱鎔基進行宏觀調控之下，中央在與各省有政策衝突時能夠高度集中權力、扭轉各省席位性質的情況，可以說與鄧小平時期完全不同。

(三) 分析結果之討論

為何在鄧小平時代與後鄧時代之間，無論是水平層面或垂直層面的權力關係上，中委會與政治局的各省區席次所扮演的角色，都有上述的根本性差異？基本上這種角色轉變，或說是中央相對於各省區的權力關係轉變，與下列 3 項背景息息相關。由於這三項背景均已有多數文獻詳細討論，因此以下只作簡要提示。必須指出的是，本文的發現與這些背景之間的關係，不宜單純的只理解為本文之發現必須由這些背景來加以「解釋」，以提升本文發現的可信度。事實上，其意涵毋寧是雙向的；一方面本文所發現的轉變，固然是由這些背景而產生，但另一方面這些人所熟知的背景，雖然其對中央與地方關係的大致影響方向不難確定，但究竟其具體影響幅度有多大，則比較不

易掌握，而本文發現正足以解答其具體影響有多大的問題。

1. 1992 年底十四大以後，中共中央一方面重新啓動改革開放的路線，但另一方面，此時改革的基本模式不同於 80 年代的分權式改革，而是集權式的改革。所謂集權，並非回歸中央計畫經濟的老路，而是在江澤民支持，朱鎔基主導下，有選擇性地在特定的經濟與行政議題領域內，強化中央控制全國的制度性能力。此種集權式改革，至少表現在財政改革（1994 年開始實施相對集權的分稅制）、金融與銀行改革（例如本文前述的由 1993 年到 1998 年，分不同步驟進行的強化中央對銀行信貸體制之控制）、國務院機構改革、國有企業改革等方面。^④本文認為，值得注意的是，之所以採取集權模式，主要並非因為像是政治繼承競爭這類政治邏輯有了改變，所以十四大後中央領導比較不需要地方領導支持。如果我們仔細檢視這些個別的改革議題，會發現這些議題可以說無一不是由於本身內部經過 80 年代以來所造成的積弊較深，因此非藉助集權手段不能達到經濟上的有效治理（80 年代的財政分權造成所謂國家能力危機，以及地方政府過度干預地方銀行信貸行為造成通膨循環，是最典型的例證）。所以，總體來看，在這些經濟議題領域內，必須貫徹集權模式的基本原則，乃是遏制各省在平時運用席次尋求地區性利益競逐，以及在通膨高峰期對抗中央的最核心背景。
2. 在這種整體性原則之外，各省區席次的平時無法發揮作用，以及通膨高峰期被中央作為向下穿透其意志與偏好的工具，此種事實也可以作為議題本身的改革手段成效有多大的具體指標。
3. 除了中央主觀上採取的改革模式與手段之外，客觀的總體經濟環境也十分重要。1997 年起，直到大約 2003 年第一季為止，中國大陸遭遇的主要總經問題，乃是通貨緊縮，有效總體需求不足，而非 80 年代的通貨膨脹。在此期間，中央政府每年採取高度的財政擴張政策（例如大量發行國債），以求擴大總體需求。在此背景下，一方面直到 2002 年，通膨危機基於經濟因素而無由產生，另一方面，在此背景下，也可合理推測，各省區在平時尋求爭取較多投資資源分配，以及採用必要手段如此做（例如動用在中委會與政治局的影響力）的誘因，自然相對較弱。

陸、結 論

本文以治理性政策中的政治菁英議題，與資源性政策中的投資分配議題兩者間的聯結入手，將討論主軸定位在由中委會與政治局所反映出的中央對各省區的投資資源分配，如何反映中央與地方的相對權力關係問題。本文首先檢視了現有文獻當中，關於下列幾項彼此關連的問題之觀點：政治菁英的互動如何透過政治繼承競爭影響中央

註④ 關於此種集權式改革的背景、內涵與 4 個議題內的具體改革措施，參見鄭永年，朱鎔基新政：中國改革的新模式（River Edge, NJ: 八方文化企業公司，1999 年），頁 51～178。

的經濟政策制定、政治繼承競爭如何透過各省之中委會席次由中央與各省的垂直權力關係擴大應用到各省間的水平權力關係、各省之中委會席次如何從 1979 到 1994 年影響中央的投資分配、中委會與政治局本身成員與運作所反映的中央地方權力關係。

而後，本文針對這些觀點的缺陷，一一討論，並建議解決之道，提出理論概念上與研究方法上的重建，作為本文實證分析的基礎。就理論概念而言，本文提出了 4 項命題，或可說是本文認為進行中央與地方權力關係實證分析時所應遵循的原則。這 4 項命題，分別界定：(一) 如何觀察中央與各省之間是否存在權力作用的影響；(二) 政治繼承競爭理論無法適用於分析中央與各省間相對權力大小；(三) 各省間的中委會席次分配，無法經由政治繼承競爭邏輯來推論中與及各省間的權力關係；(四) 通膨嚴重時期的中央與各省互動，乃是兩者間目標與偏好衝突下的權力對抗。

立基於這些命題上，本文推導出兩項假說，作為實證分析檢驗的對象。此二假說，分別假設：(一) 不發生嚴重通膨問題時，各省區之中委會與政治局席次行使利益代表功能，顯示各省區之間的水平權力競爭，而與所獲得之投資資源分配呈現正相關；(二) 通膨問題嚴重時，各省區之席次發揮和中央政策對抗的影響，顯示與中央之間的垂直權力對抗，如果席次比例與對抗結果呈現正相關，則表示各省區權力大於中央。

至於就研究方法的重建而言，本文提出 4 項命題，分別界定：(一) 在檢驗投資分配時，為了區分平時中央能主導分配的資源，來觀察水平性權力，以及通膨嚴重時地方能主導擴大的資源，來觀察垂直性權力，必須以資金來源建構依變項；(二) 檢驗假說一的依變項，應該只包括預算撥款與銀行貸款兩項來源；(三) 檢驗假說二的依變項，應該只包括自籌資金與銀行貸款兩項來源；(四) 優惠政策效果以及外資作為資金來源，無法納入時間序列的統計分析中。

根據這些命題所共同構成的分析架構，本文以統計迴歸分析檢驗了 1993 年到 2004 年間，假說一與假說二是否成立。實證分析結果顯示，兩者都被否認。假說一的檢驗發現為，除省級市之外，各省區的席次不發生顯著影響，無法在平時行使代表區域利益的功能。這與現有文獻針對 1979 年到 1994 年的發現，恰巧相反。假說二的發現為，各省區席次愈多愈不利於對抗中央政策，這種中央影響力也比 1994 年前更形上升。所以，總結本文，當使用較為嚴謹的理論概念與研究方法後，發現中國大陸從鄧小平時期的各省權力大於中央，演變到了後鄧時期的相反形態。這種形態，與中共十四大後在財政改革與金融改革等領域內，所彰顯出的集權式改革模式背景，互為表裡，不但標示著資源政策的演化路徑，也凸顯了中共菁英政治中，中委會與政治局作為重要決策組織在本質上的變化。

* * *

(收件：95 年 8 月 14 日，複審：95 年 11 月 27 日，三審：96 年 1 月 2 日，
第一次修正：96 年 4 月 16 日，第二次修正：96 年 4 月 20 日，接受：96 年 4 月 20 日)

The Horizontal and Vertical Competition in China's Central-Provincial Relations, 1993-2004: Issue Linkage between Elite Politics and Fixed Asset Investment

S. Philip Hsu

Associate Professor, Department of Political Science
National Taiwan University

Abstract

This article seeks to critique some crucial yet under-noticed weaknesses in the extant literature that links elite politics and resource allocation in the area of China's contemporary central-local relations, as well as to suggest possible solutions and test such solutions with statistical analysis. In doing so, this article focuses in terms of temporal domain upon new developments after 1993 that are under-researched as of now. A key dimension highlighted in this article is the horizontal power relations among various provinces, versus the vertical power relations between the Center and all provinces. To tackle the conceptual and empirical problems on this dimension found in the existing literature, this article proposes eight propositions in order for modification and reconstruction. These eight propositions also underpin the statistical analysis conducted here. Together the critiques, propositions, and empirical scrutiny in this article are intended to provide a new and potentially more fruitful avenue for future research in this area.

Keywords: central-local relations; horizontal power relations; vertical power relations; Central Committee; Politburo; fixed asset investment

參考文獻

- 王嘉州，「中共『十六大』後的中央與地方關係—政治利益分配模式之分析」，*東吳政治學報*，第 18 期（2004 年 3 月），頁 159。
- 李揚主編，*中國金融發展報告 2005*（北京：社會科學文獻出版社，2004 年），頁 28。
- 財政部預算編制課題組，「關於預算編制模式及運行機制的研究」，項懷誠主編，*財政支出與管理改革*（北京：經濟科學出版社，2000 年），頁 129~133。
- 徐斯勤，「改革開放時期中國大陸的財政問題：政治學視角下議題聯結層面的相關研究評析」，*中國大陸研究*，第 47 卷第 3 期（2004 年 9 月），頁 67~68。
- 高新，降伏「廣東幫」（香港：明鏡出版社，1999 年 9 月），頁 278。
- 政治菁英資料庫，國立政治大學中國大陸研究中心，<http://ics.nccu.edu.tw/frame.php?address=search&seldb=pol>（2006 年 7 月 2 日至 8 月 21 日檢索）。
- 郭秋永，「對峙的權力觀：行為與結構」，*政治科學論叢*，第 20 期（2004 年 6 月），頁 40。
- 陶儀芬，「從『放權讓利』到『宏觀調控』：後鄧時代『中央與地方金融關係的轉變』」，丁樹範主編，*胡錦濤時代的挑戰*（台北：新新聞文化出版公司，2002 年），頁 235~262。
- 鄭永年，*朱鎔基新政：中國改革的新模式*（River Edge, NJ: 八方文化企業公司，1999 年），頁 51~178。
- 蕭全政，「權力的兩面：決策與非決策之分析架構」，*中山社會科學譯粹季刊*，第 1 卷第 3 期（1986 年 6 月），頁 12~26。
- Bachrach, Peter and Morton S. Baratz, "Two Faces of Power," *American Political Science Review*, vol. 56, no. 4 (September 1962), pp.1021~1047.
- Bo, Zhiyue, "The 16th Central Committee of the Chinese Communist Party: Formal Institutions and Factional Groups," *Journal of Contemporary China*, vol. 13, no. 39 (May 2004), pp. 223~256.
- Chung, Jae Ho, "Studies of Central-Provincial Relations in the People's Republic China: A Mid-Term Appraisal," *The China Quarterly*, no.142 (June 1995), pp. 497~501.
- Dahl, Robert, "The Concept of Power," *Behavioral Science*, vol. 2, no. 3 (July 1957), p.202.
- Fewsmith, Joseph, *China since Tianmen: The Politics of Transition* (New York: Cambridge University Press, 2001), pp. 23~24, pp. 89~93.
- Feyzioglu, Tarhan and Luke Willard, "Does Inflation in China Affect the United States and Japan?," (IMF Working Paper, WP/06/36) (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2006), pp. 5~9.
- Geng, Xiao, "Central-Local Relations from the Perspective of State and Non-State Industries," in Jia Hao and Lin Zhimin, eds., *Changing Central-Local Relations in China* (Boulder, CO: Westview Press, 1994), pp. 135~152.
- Huang, Yasheng, *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of*

- Central-Local Relations during the Reform Era* (New York: Cambridge University Press, 1996).
- Keohane, Roert O. and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 3rd ed. (New York: Longman, 2001).
- Kim, Icksoo, "The Political Economy of Investment Control in Post-1978 China," in Qimiao Fan and Peter Nolan, *China's Economic Reforms: The Costs and Benefits of Incrementalism* (New York: St. Martin's Press, 1994), pp. 73~91.
- King, Gary, Robert O. Keohane and Sidney Verba, *Designing Social Inquiry : Scientific Inference in Qualitative Research* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994).
- 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. 36, no. 3 (March 1998), pp.252~255.
- Li, Linda Chelan, *Centre and Provinces: China 1978-1993* (Oxford: Clarendon Press, 1998).
- Lukes, Steven, *Power: A Radical View* (New York: British Sociological Association, 1974).
- Naughton, Barry, "The Decline of Central Control over Investment in Post-Mao China," in David M. Lampton ed., *Policy Implementation in Post-Mao China* (Berkeley, CA: University of California Press, 1987), pp. 62~85.
- Naughton, Barry, *Growing out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993* (New York: Cambridge University Press, 1995).
- Pye, Lucian W., "Jiang Zemin's Style of Rule: Go for Stability, Monopolize Power and Settle for Limited Effectiveness," in Jonathan Unger, ed., *The Nature of Chinese Politics: From Mao to Jiang* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2002), pp. 211~215.
- Sheng, Yumin, "Central-Provincial Relations at the CCP Central Committees: Institutions, Measurement and Empirical Trends, 1978-2002," *The China Quarterly*, no. 187 (June 2005), pp. 343~351.
- Shih, Victor, "Factions Matter: Personal Networks and the Distribution of Bank Loans in China," *Journal of Contemporary China*, vol. 13, no. 38 (February 2004), pp. 3~19.
- Shirk, Susan L., *The Political Logic of Economic Reform in China* (Berkeley: University of California Press, 1993).
- Su, Fubing and Dali L. Yang, "Political Institutions, Provincial Interests, and Resource Allocation in Reformist China," *Journal of Contemporary China*, vol. 9, no. 24 (September 2000), pp. 215~230.
- The US-China Business Council, "China's Economy," <http://www.uschina.org/statistics/2005/economyforecast.html> (2006年3月7日查閱).
- Tsai, Kellee S., "Off Balance: The Unintended Consequences of Fiscal Federalism in China," *Journal of Chinese Political Science*, vol. 9, no. 2 (Fall 2004), pp. 1~26.
- Yang, Dali L., "Governing China's Transition to the Market," *World Politics*, vol. 48, no. 3

(April 1996), pp. 425~439.

Zhang, Le-yin, "Chinese Central-provincial Fiscal Relations, Budgetary Decline and the Impact of the 1994 Fiscal Reform: An Evaluation," *The China Quarterly*, no. 157 (March 1999), pp. 124~125.

Zhimin, Lin, "Reform and Shanghai: Changing Central-Local Fiscal Relations," in Jia Hao and Lin Zhimin, eds., *Changing Central-Local Relations in China: Reform and State Capacity* (Boulder, CO: Westview Press, 1994), pp. 239~260.