

超越順從分析：重新理解中央與省的關係

李芝蘭

Linda Chelan Li

Department of Public and Social Administration,

City University of Hong Kong

Tat Chee Road, Kowloon Tong.

salcli@cityu.edu.hk , (852) 2788 9556

Note:

This author's version posted here may have a few minor editing differences from the published version in Joseph Cheng (ed.), **China Review 1998**. Hong Kong: Chinese University Press, 1998: 157-86.

此網頁論文乃作者文本，與載於書本上的版本或略有不同。

引言

後毛時期中央與省級政府之間持續不斷的衝突，使得中央政府與省級政府（國家權力架構的中層組織）之間的權力劃分這個老問題重新引起人們的關注。在有關中央與省關係的各種討論中，認為中央與省之間存在著一種衝突性權力關係的看法佔據了主導地位。¹ 持這種觀點的人通常根據省在行為上對中央偏好的「順從」(compliance)來理解中央與省之間的衝突。本章認為，在研究中央與省關係中佔主導地位的「順從分析」，導致分析者在一種不明晰的「零和」情境下來描述中央與省之間的關係，卻未能注意到在中央與省關係中衝突與合作的共存情況。

常規見解所存在的問題並不是它對衝突和順從本身的強調，而是只著眼於它們的產生。許多分析者由於僅僅把著眼點放在中央與省衝突不斷加劇可能帶來的負面影響上，而且通常又擔憂中央會失去對邊緣地區的控制，因而不自覺地採用了由來已久的中央集權歷史觀。² 這樣以來，他們也就無視了衝突之中亦可能孕育著積極發展的可能性。³ 由於他們認為衝突只存在於單一層面的連續統一體中，因而這些分析者忽視了衝突的加劇亦可能導致對立雙方為了生存而彼此妥協乃至合作的可能性。

基於這一背境，本章認為從內化(internalization)的動力入手可更好地理解中央與省衝突的基礎。本文認為必須超越順從分析(compliance analysis)這一常規見解及零和分析架構的陷阱。進入 90 年代後，中國政府亦逐步意識到必須對中央與省關係有一個新的認識。現有分析中央與省關係的思路，由於或多或少地強調重新集中權力，因而不能對中央與省關係中內在的衝突作出令人滿意的解釋。這樣以來，對現有的思路作出改變是必不可少的。⁴

中央與省關係是一種順從關係？

研究中央與省關係的一個根本性的問題是中央與省之間權力關係的性質。對這種權力關係的特點是零和性的還是非零和性的考察是認識這個問題的一個主要層面。視中央與省關係為零和性質的文獻，大多得出了折衷主義觀點，即，權力的鐘擺是在中央與省之間無規則地擺動的。根據這種觀點，中國政治

似乎已陷入了集權與分權之間的無休止的循環，其特徵既是集中的權威主義，又是地方性的分散主義。⁵

對中央與省關係的這種看法本身隱藏著一個主要的困難，這個困難就是它本身具有高度的不確定性。按照這種觀點，集權與分權指的都是中央原始權力在中央政府與省政府間的不同程度的集中(或分散)。不過，沒有一個可靠的線索來預示鐘擺在什麼情況下會從集中擺向分散，或由分散擺向集中。結果，分析看往往只能用領導層偏好的變化以及人事上的變動來作解釋。由於不可能看透領導的心思，因而所有的預測只能是猜測，或者是事後解釋，或者是斷章取義。它根本就不能解釋現狀，更不用說可以預測分散在什麼時候結束，集中在什麼時候再臨。假若中央的支配地位與各省的分散主義同時並存，我們又如何來解釋一方在某個時間點上而另一方在另一個間點上的相對優勢呢？

最近，有論者試圖來調和中央權和省權的二元性，辦法是把它們分別放到不同的領域。⁶ 按照黃亞生的看法，中央權與省權的共存現象可以稱為「中國式聯邦制」(Chinese style of federalism)；在這種聯邦制下，各省在經濟領域中有權有勢，而中央則在政治上處於壟斷地位。⁷ 聯邦制這一概念雖然強調在國家結構內部的制衡，以及地方政府的經濟自主權，但是它本身卻不能解釋中央與省之間在權力上的共存性。換言之，考慮到中國式聯邦制的權威主義性質，各省又怎能夠在經濟上享有自由呢？難道各省所享受的經濟權這一經驗事實否定了中央在政治上是無所不能的理念了嗎？經濟權與政治權的界線又在哪裏？為了找到這些問題的答案,我們必須進一步探索中央與省之間互動的過程和動力。

按照「中國式聯邦制」的分析，各省所擁有的權植根於社會主義經濟的軟預算約束；在這種軟預算約束中，地方領導人可以在「經濟公共財」(economic public goods)方面「搭便車」，這裏所謂的「經濟公共財」，就是由中央政府所提供的宏觀經濟穩定性。而中央在改革前後向各省不斷下放的財政和經濟資源則強化了各省的經濟權。不過，黃亞生又認為，各省所擁有的經濟權往往又受到中央所壟斷的政治權的掣肘，而中央的政治壟斷權力主要表現為中央對各省領導仕途的控制。黃亞生的觀點是對一度流行的中國解體論的駁斥。按照黃亞

生的看法，中國的體制本質上是權威主義體制，因此，各省所握有的經濟權不足以引起國家的解體，也就是說，不足以威脅中央政府。⁸ 黃亞生還爭辯論，中央對地方官員政治前途的控制已經對後者的經濟決策產生了影響，因此，地方官員事實上不會太過偏離中央的經濟政策偏好，否則就會喪失政治前途。在批駁了中國解體論後，黃亞生繼續為省權作辯護。他認為，在一黨制國家中，經濟上分權是平衡政治上的集權所不可或缺的。經濟上的分權為參與政策過程的眾多官員帶來了既得利益，因而，與政治和經濟資源都集中於權力架構高層的少數人手中的情況相比，它能確保政治體制的更高水平的參與和開放。正如黃亞生所指出的，「把政治和財政控制都集中是一項非常危險的戰略，因為它對中央政府的誠信和理性帶來了過分的要求」。⁹

這種觀點高度依賴於中央對人事決定的控制，而且，黃亞生的材料亦顯示省級領導的變動相當頻繁，差不多每隔三年或四年就有一次。因此，省委書記和省長的實際任期往往比法定任期要短。自 1979 年以來，省委書記的任期平均是 3.44 年，省長的平均任期則是 2.85 年，儘管他們的法定任期都是 5 年。¹⁰ 這一關於中央「操控」省級領導的論據似乎佐証了「中央控制論」；用黃亞生的話來說，「省級人事變動的範圍、方式和頻率都表明中央政府的強力控制是有效的……」。¹¹ 黃亞生還認為，由於中央在政治上的控制，省級領導人因而自願調整他們在經濟領域的政策選擇，目的是與中央的偏好更加接近。(這就是中國在改革時期內通貨膨脹率比其他改革中的或前中央計劃經濟國家的要更為低的原因。)這樣以來，中央與省在不同領域的權力的二元性就得到了整合，即，中央權被視為比省權更為強大，最終可以支配省權。透過聯邦制概念，我們實際上看到了中央支配論以一種修正的形式繼續存在。

不過，上述觀點的邏輯存有漏洞。省級領導人的頻繁更換反映的可以是中央的軟弱而不是它的強大。這種情況是非常有可能的，因為在新的省級領導班子運作一段時間後，人們往往看到中央與省在政策偏好上出現與過去同樣的，而且可能是更嚴重的分歧。很明顯，以往被中央認為是誠實可靠的省級領導人在任職兩三年後就會變得與其前任一樣肆無忌憚！換言之，雖然提前撤換省級領導確實表明中央對前者擁有生殺褫奪大權，但是這種撤換對中央與省關係的

意義並不明確。人事更替本身未能確定中央對人事安排的控制權是否被用來作為中央影響力的跳板並以此引誘各省緊隨中央的抉擇，或者，它僅僅只是中央用來權制日益膨脹的省權的殺手金間？

要明確撤換權力的政治意義，80 年代省領導改組的背景是有提示作用的。80 年代的省級領導改組是在省級領導的自信心不斷增強的背景下進行的。如果省級領導班子的改組真的像黃亞生所認為的那樣反效中央在有效地確保權力，那麼，這些改組就應該改變中央與省之間的氣氛。換言之，減少出現同樣行為的可能性。因此，一而再、再而三的改組實際上表明，中央控制各省的努力並未能產生持續的效果。省級領導在最初的一段時間裏可能會表現得很馴服，但是，他們很快就重演其前任的故技。中央透過各種正式和非正式渠道對各省存在的「問題」所不斷表達的不滿，亦增加了這種解釋的可信度。

儘管中央不斷改組省級領導班子，但是中央與省之間在政策偏好的差別仍然不斷出現。這種情況表明，中央支配論是大有問題的。對這種論調所作的辯護是，中央與省之間在政策偏好上的任何差別實際上是相當適中的，因此，它的出現與否無關宏旨。¹² 然而，這種看法是很成問題的，因為，如果這種差別真的是無關宏旨的話，那麼，中央政府就沒有必要一再改換省級領導班子。因此，不斷進行的提前改組表明，中央政府認為這種差別是實質性的，有必要進行修補，儘管與其他前社會主義國家或改革中的社會主義國家相比，這種差別遠遠小得多。

上述分析顯示，在中國，中央與省之間在政策偏好上的差別在同一時間往往既是重大的，又是溫和的。在中央領導的主觀評價中，這種差別總是重大的，因此，他們感到有必要通過以可信賴的省級領導取代不受信任的省級領導來縮小這種差別。另一方面，如同黃亞生所指出的，與其他改革的社會主義國家相比，這種差別只是溫和的。換言之，雖然中國的中央與省之間在政策偏好上的差別與其他國家相比是如何溫和，但是，在中央領導看來，它們仍然是大的無法容忍的。這樣一來，如何來解釋這一「客觀的」適度性。如果省級領導並不在乎自己的烏紗帽，拒不縮小自己與中央領導之間的差別，那麼，又是什麼

因素引起了這種差別的相對適度性呢？

這個問題實際上道出了中央與省關係之性質的實質。儘管省級領導控制著巨大的資源，而且又是中央抱怨的對象，他們仍往往被視為只是在對中央的主導和操控作出反應，而不是獨立的行動主體。的確，中央政府決定著省級領導的政治前途，而且省領導一般也很在乎自己的仕途升遷。可以說，中央挑選忠實可靠、與中央思想一致的人出任省級領導是為了減少外部控制和監管的需要。¹³ 這一目的已經達到，「因為設計了各種激勵結構」，而使地方官員「出於自己升遷的考慮」而自覺順從中央。¹⁴ 這種推論的整個思路是以中央壟斷人事控制前題的，這種壟斷使中央有能力容忍各省在經濟領域掌有實權，而且確保對各省的控制。因此，遊戲規則是由中央預先決定的，省級官員只能選擇去服從和擁護，忽視這些規定則只能自取其咎。

但是，僅僅依賴中央的政治控制來解釋省領導的行為是軟弱無力的。理由之一是如此形態的中央權威太過赤裸裸，只有少用才能有效。過頻地改組省級領導班子只會令人懷疑中央有效「發掘」人才並確保其忠心的能力，以及省領導成功保住自己職位的能力。

問題核心是，上述分析沒有區分順從概念與內化概念，「內化的規範」成了「胡蘿卜加大棒」過程的結果。然而，心理學家的研究早已界定了個人在組織中所採取的三種取向或態度之間的差別。這三種態度分別是順從、認同和內化。¹⁵ 這種區分表明，在一個組織中的個人可以用三種不同的方式來接受影響，從而改變自己的行為。第一種情況即順從，或者說成交易，個人之所以採取某種態度或表現出某種行為，不是因為他們有相同的信仰，而是為了取得某種利益。第二種情況即認同，或者說接納，個人接受影響是為了確定或維持一種滿意的關係；不過，在認同情況下，他們只是尊重組織的價值觀，而不是把它們當成自己的價值觀。第三種情況即內化，個人之所以採取某種態度或新的行為模式，是因為他們完全接受這種態度和行為背後的基本價值觀，並且把它們看成是自己的價值觀。在這種情形下，個人的價值觀就會與組織的價值觀保持一致，在一個組織中的不同等級的個人亦會保持相同的價值觀。¹⁶

因此，有必要在概念上把內化的規範與中央操縱和地方官員的仕途野心所帶來的結果加以區分。而黃亞生的主要問題在於混淆了順從過程和內化過程。就省級領導改變自己的經濟行為以符合中央政策偏好而言，因為他們想得到晉升，所以他們要取悅中央領導，討上司歡心。中央領導的不滿暗示著下面兩種可能性：首先，省級領導雖然想方設法取悅中央領導，但是他們的努力並沒有讓中央感到滿意。這種解釋所帶來的問題是，考慮到省級領導順從中央的動力與決心，他們為何未能成功取悅中央領導？這是否因為中央領導的偏好太不明晰以致省級領導未能準確領會呢？第二種解釋認為，儘管省級領導存有要取悅中央領導的傾向，但是，二者在經濟政策偏好上差距的縮小卻不是省級領導順從或者想要取悅中央領導的結果，而是由於省級領導對優先事項的認識以及對政策偏好的價值和選擇並非與中央官員的認識南轅北轍。換言之，二者在經濟政策偏好方面出現相對適度的「客觀」差別的原因，並不是省級領導試圖領會中央領導的意圖，而是省級領導和中央領導各自作為獨立的行為主體都具有大致相似的思路。

在這裏，我們應該提醒大家，歷史學家和人類學家早已注意中國人普遍存在「國民性」；只要是中國人，不管他們來自何地，也不管他們在文化上或其他方面存在多少差異，他們的集體意識中都有這種「國民性」。¹⁷ 例如，在本世紀最初二十年間，中央集權派與聯邦派之間的差別與對立，並沒有否定他們對國家富強和人民富裕的共同關心。正如Siu在論述北京作為政治中心與以廣州和香港為代表的華南地區之間的緊張關係時所指出的，「愛國者和顛覆國家者往往是同一班人」。¹⁸ 由於長期以來人們都有共同的文字，有著國家統一和穩定的共同歷史記憶，因此，人們有著強烈的國家觀和共同的身份意識。¹⁹ 即使是在分裂時期，據估算自公元前 221 年的秦朝以來的中國歷史中，有一半以上的時期處於分裂狀態，²⁰ 領袖人物也在力爭完成統一大業。這些領袖人物雖然有著不同的觀念和具體政策，但他們對「中國」的取態卻是非常相似的。

內化的動力

餘下的問題是要解釋中央領導與省領導在思想上所存在的「差別」。如果認

為中央領導和省級領導雖然角色不同，而且還有其他結構上的差別，但他們之間的共同性是主要的，那麼，為什麼他們之間還存在著差別呢？雖然中國與其他過渡經濟相比，中央與各省在政策偏好的差別事實上並不太大，但是，為什麼中央領導還是認為這種差別是很大的，並且為此感到不悅呢？

回頭檢視內化概念也許可以為我們作答提供某些啟示。與順從不同，因為它著眼於行為模式(因而在公開行為與私下態度之間常常存在差別)，內化表明行為者具有共同的價值觀、認識和信念。雖然價值觀和規範的一致有助於達致統一行動，但是，在具體行動上的一致並不是內化過程的前題。不同的行為者對何謂適當的行為有不同的解釋是合理的，儘管每個行為者仍然認為他們具有同樣的基本價值和目標。從根本上講，由於存在著一個價值和信仰序列，因此，在一些根本層次以外的價值存有不同看法是完全合理的。在具體行為的詮釋和選擇，以及不太重要的價值上的差別，基本上不會對維持根本價值的一致性構成威脅。不過，這些差別仍經常會引起衝突，特別是在各方對何謂根本價值的認識各執己見的時候。因此，重要的是，在任何情況下都要通過協商和對話來解決衝突。換言之，一項建基於內在計劃中的權力結構從根本上講必須是組合性的(collegial)，因為每一方都要與其他方共同界定和重新界定何謂適當的行動過程。彼此間存在行動偏好上的差別並非出人意料之外，而是正常情況。差別乃內化過程建構的組成部分。

在這樣的情況下，由於省級領導對國家事務慎重其事，因而他們必定不時對具體的行動選取作出判斷，而這些判斷必然不會完全符合中央領導的判斷。這樣一來，中央與省之間便會出現不同的政策偏好。雖然前面已經指出這些差別的幅度其實並非很大，而且作為獨立行為者的省級領導作出一些與中央領導並不完全一致的選擇亦是十分自然的。

中國的實際問題是，中央領導並不認為他們自己與省領導之間的差別是可以容忍的，更不用說是合理合法的了。由於自視為政治領袖，他們總是把這些差別當成是省級官員不忠的表現，認為是對自己權威的挑戰，甚至是威脅。換言之，中央領導之所以心懷不滿，不是因為各省政策偏好帶來的客觀問題，也

不是因為政策偏好本身的差別太大，而是因為各省並未完全遵守中央對何謂適當的行動所作的詮釋這樣一種事實。在歷史上長期居支配地位的集權主義和權威主義政治文化，透過列寧主義的國家機器而得到了進一步強化。中央領導作為這種制度既得利益的見證者，當面臨各省任何試圖分享其界定正統特權的行為，均本能地加以壓制。

這就解釋了中央與省之間在政策偏好上的「適度」差別與中央領導人強烈反對這種差別共存這一矛盾現象。矛盾源自完全不同的考慮，彼此互不相干²⁰，因此，它們的共存其實並不構成內在的矛盾。中央與省之間在政策偏好上的差別是內化機制的自然派生物。另一方面，如何看待這些客觀差別便要因應各種其他具體的環境因素而定。就中國而言，傳統的中央集權的權力關係觀的堅持者認為，這些差別是討厭的，甚至是一種威脅。霸權的、權威主義的和集權的政治文化與內化所要求的參與和分權的政治文化之間的衝突，是再明顯不過的了。

競逐正統

不少論者將中國歷史觀以及權力關係觀集權與分權觀點之間的長期衝突，比擬為北方黃土高原內向的農業文化與南部沿海的海洋和商業文化之間的衝突。²¹ 這種類比可能有點流於陳套，但是，正如歷史學家所指出的，歷史的處理與建構的基礎必然是各種陳規老套的創設。²² 後毛時期中國的發展路向似乎又一次引証了這種「南北」有別的理论。自 80 年代初以來，以廣東省為代表的華南地區已經成為改革的主要推動者。90 年代上海的迅速崛起進一步顯示了以土地為基礎的北方文化與外向的南方文化之間的衝突。有趣的是，上海從地理上講雖然位於東部沿海的中部，它與位於北方的首都北京之間的距離事實上短於它與位於南方的廣州之間的距離，但是，上海卻一直被視為中國「南方」的一部份，尤其是在「北方人」眼中。²³

至 70 年代末，毛式孤立主義的國家發展計劃已面臨全面崩潰。取而代之的是來自南疆要求對外開放和經濟務實主義的呼籲。為了恢復正在下降的認受性，中央領導對廣東省的建議作了迅速的回應；廣東建議打破「竹幕」，引進外

國投資及外國影響。²⁴ 結果，廣東成了改革的「先驅」和「試驗」基地，而改革的目標則引進外資逐大擴大到廣義的經濟改革，進而擴展到包括行政改革在內的「綜合性」改革。直到上海在 90 年代崛起之前，廣東的變革以及廣東官員的行為受到了國內和關注中國經濟發展的海外觀察家們的最廣泛的注意。地方的能動性與居支配地位的權威主義文化和現存的政治等級結構之間的衝突不斷加劇。

競爭與參與

自 80 年代以來，人們普遍把廣東輝煌的經濟成就歸因於中央的優惠政策以及廣東省領導人大膽利用甚至改變這些中央政策。不過，必須注意的是，廣東對中央政策的靈活處理並非只是反映了中央領導在加強對廣東的控制方面的失敗或者說準備不足。這種靈活性亦表明，在廣東省領導層中存在一種積極的傾向去提出自己對何謂適當的改革措施的解釋。東北某省到廣東取經後提出「紅燈」理論，總結了廣東省對待中央政策的策略；所謂的「紅燈」理論是：

「綠燈亮時趕著走；

黃燈亮時搶著走；

紅燈亮時繞著走。」

這一理論所傳達的信息十分簡明，不管燈(中央政策)如何變化，都要把改革推向前進；所要做的只是根據變化了的環境來策略性地調整速度或具體的行動過程，而不應讓具體的中央政策或環境的變化導致本省偏離既定的目標(經濟改革和發展)。就「紅燈」理論是廣東省對待中央政策的策略而言，廣東的做法在本質上仍然是被動的。就如何具體地對中央政策的變化作出反應而言，廣東的官員需要作出獨立思考，判斷在什麼時候燈變紅、變黃或變綠，以及根據變化著的環境來判斷具體行動方向。例如，當「紅燈」亮起時，廣東的領導必須評估變化了的政策環境和更廣泛的形勢背景，進而決定具體怎麼做才可以安全繞過「紅燈」，不僅不能出現塞車，而且要使車輛按既定方向前進。在這一過程中，獨立思考和行動顯易見。²⁵

這種大膽做法背後的信仰是，界定何謂「適當的」行為不是中央獨有的特權。在這樣做的時候，他們採用的背後的考慮基本上是實用主義的，即是說，考慮到各地不同的情況和迅速變化的形勢，中央的壟斷難以奏效。據此，廣東的國家銀行官員只需說現有的規定已經過時，不能適應變化了的改革時代，就可以為自己違反中央的投資貸款規定進行辯解。²⁶ 對中央壟斷的一次最明顯的挑戰出現在 1989 年中央推行經濟緊縮政策之後。面對緊縮的經濟氣氛，廣東省領導通過在本省的報刊上發表一系列文章來採取主動。他們的主要論點是：自 1979 年以來，通過改革發展經濟已成為全國人民的共同願望和國家的基本政策。身為全國改革的先鋒，廣東的角色是按照這種方向進行試驗，而在試驗過程中，則必須決定如何進行及進行何種具體的試驗。考慮到國家既定的目標，以及發展生產力是最終的評價標準，因此，廣東的表現只能根據其試驗在一個較長的時期內是成功還是失敗了來作出判斷。通過強加一些細節規定來限制廣東進行試驗的能力，實際上是在破壞既定的國家政策。因此，除非在國家目標方面的根本共識出現了變化，或者廣東的試驗一事無成，否則，就應該放棄那些妨礙廣東發展的全國性措施。²⁷

在上述事例中，省領導明顯在挑戰中央對正統的習慣性壟斷。省級領導要求參與界定和重新界定何謂「正確」的發展經濟方式。發展經濟這共識在這裏並不是一個問題，因為自 70 年代末以來中央和各省都堅定地認為經濟發展是國家的新任務。可是，應該採取什麼措施來實現這一共同目標卻沒有取得完全一致的意見。在廣東省領導看來，為探索一條經濟發展的可行道路而進行的試驗，應該是全國各省共同的工作。的確，各方的貢獻還可能完全相同，因為總是參與試驗過程中的不同方面。作為獨立行為者，中央和省級領導事實上是這一過程中的合作伙伴。考慮到中央領導與省級領導在組織結構的上下級關係，雙方各自的影響力因而可能是不對稱的，但是，重要的是中央領導不應試圖支配整個過程。如果中央試圖這樣做，就是企圖消除省級領導中的獨立思考；而歷史的經驗和哲學的分析都已表明，這種企圖是注定要失敗的。²⁸

上海於 90 年代崛起前後，同樣的獨立性也可以在上海領導人中發現，儘管其表現方式可能會比廣東有所不同。在 80 年代，由於要充當改革開放政策的後

衡，上海的經濟發展受到了掣肘。作為中國最大的工商業城市，上海無論在政治上還是在財政上都對中國有著舉足輕重的影響，因此，它難以承擔作為試驗基地的風險。結果，上海的政策環境仍然是過去計劃經濟時代的老一套；隨著中央計劃在過去十年的逐步退卻，上海的處境變得日益艱難。在這種形勢下，儘管他們有著忠實和守規矩的聲譽，上海的官員都在對中央政策進行各式各樣的「改寫」。例如，上海市的一位財經官員承認，上海市政府對那些措詞籠統的中央政策和法律往往在執行中進行「改寫」，從而使之能夠適合上海的情況。²⁹ 為了增加投資並在同時維持對中央領導忠心的良好形象，上海的官員通過報小數來「修訂」投資統計，並且通過把關鍵性項目排除在原計劃之外的方式來與中央討價還價，從而爭取更高的投資額度。³⁰ 另一種做法是，上海市政府在 80 年代不斷壓榨上海的國營企業，從而增加市政府財政收入，儘管中央的放權政策理應為企業帶來了更多的資金。與全國的情況相比，上海國營企業的預算外收入增長十分緩慢，而且在總預算外收入中所佔的比重明顯下降；與此同時，越來越多的收入集中到地方財政部門和行政單位。³¹ 這樣，上海市領導渡過了 80 年代財政緊縮的困難。在這樣做的過程中，他們不得不在以下兩個方面取得平衡：一方面要盡可能不讓中央知道自己的財政情況，以免中央向上海提出額外的上繳要求；另一方面，要盡可能多地集中收入，以供市政府靈活支配。為了達致這一個目的，國營企業之間的資金分散受到了限制，不能像其他各省那樣快地增長。而收集到的資金則不列入預算範圍，以免中央蠶蝕。

因此，我們看到在權力關係中服從與反抗是並存的。一方面，雙方都有一種自發的企圖去影響另一方，並且使對方屈服。另一方面，雙方同時都在抵制另一方，並且在這樣做的過程中使權力關係產生出持續的反抗因素。正如福柯 (Foucault) 指出，「權力與自由不是相互排斥的，它們之間沒有面對面的衝突，但是有更為複雜的相互關係 而且自由會作為權力行使的條件而出現」。

³² 儘管省級領導在權力結構上的地位較低，但是，他們並不是單純地視乎中央控制的有效與否順從或不順從中央的指示。省級官員正如中央領導一樣，對自己的目標和手段有一套看法，並且把它們制定成為戰略。作為獨立的行為者，就目標與價值、對可能性的認識，以及對適當性的判斷而言，他們與中央領導在界定正統方面存有競爭是自然不過。

近期趨勢： 超越順從？

進入九十年代以來，中國內部出現了一種新的趨勢，試圖探索解決中央 — 地方關係這一老問題的新思維和新辦法。這種新趨勢的動力源自兩個方面。首先，人們已經認識到，由於改革的推進，中央 — 地方關係的傳統觀點是與舊的計劃經濟體制緊密相連的。其次，由於中央 — 地方關係不斷緊張，因而解決這個問題的老思路已宣告失敗，這種事實使人們感到需要有新的思路。為了在中國建立社會主義市場經濟，1993 年 11 月的中共十四屆三中全會所通過的決議要求在各個領域進行大膽的改革。³³ 自此以來所採取的一系列改革措施，特別是分稅制的財政改革，³⁴ 表明中國正在探索解決中央 — 地方關係的新思路。

人們普遍認為，1994 年實行的分稅制是中央政府在各省「默許」下，重新界定中央與各省在財政收支方面的義務和責任的重大舉措。³⁵ 在中央政府看來，這一改革的一個主要目標是要糾正自 80 年代以來國家財政收入，尤其是中央政府收入在國內生產總值中所佔比例逐漸下降的趨勢。另一個相關的目標則是增強中央政府利用財政政策和轉移支付來調控宏觀經濟的能力。然而，正如有論者所指出的，自該項改革實施以來，這些目標都未達到。³⁶ 國家財政收入佔國內生產總值的比例從 1993 年的 13.7% 下降到 1994 年的 11.9%，1995 年的 11.2%，到 1996 年更下降到 11.3%。除邊遠省份外，中央政府對沿海富裕省份的淨財政補助遠多於對內陸省份的補助。表一顯示了 1995 年和 1996 年中央對各省的淨財政轉移。它表明在 1995 年已存在的對東部省份的有利偏向在 1996 年有了進一步加強。1996 年，對東部省份的人均淨中央補助收入在整體上是全國平均數的 113%，比 1995 年的 107.1% 有了提高。在 1996 年和 1995 年，對中部各省的人均淨中央補助收入與全國平均數的百分比分別為 81.3% 和 82.5%，對西部省份的比例則分別是 113.7% 和 114.4%，其中還包括一些邊遠少數民族省份。這一情況表明，中央政府未能增加其財政再分配的能力來解決地區發展不平衡的問題。³⁷

不過，要對這一改革蓋棺論定，為時尚早。被視為失敗跡象的各種現象可

能是分稅制以外的其他多種因素相互作用的結果，例如，自 1994 年以來，國家財政收入佔國內生產總值比例的下降，就不能歸因於改革以及分稅制的設計。由於國內生產總值在 1994 年和 1995 年的增長幅度(分別為 35%和 25%)遠遠高於同期財政收入的增長(大約為 17%)，因而，另一種解釋就是，財政收入的下降是由於經濟的迅速增長，尤其可能是由於稅務當局的能力不能適應稅基不斷擴大的要求。換言之，中央與各省在財政體制中的動力未必直接相關。下列事態可以佐証這一解釋：自新的財政制度實施以來，中央的年度財政收入有了大幅度上升。1993 年是中央財政收入增加最多的一年，增幅超過 20%(造成這一情況的部份原因是各省政府在該年最後幾個月中的收入爭奪行為)³⁸，在 1994 至 1996 年的此後三年中，中央財政收入的增幅維持在 17-18%之間，而在 1993 年之前的幾年中，中央財政收入的增幅僅維持在一位數。³⁹ 因此，可以認為，由於分稅制的實施，中央財政收入有了增加；如果繼續實行包干制，中央收入佔國內生產總值的比例可能會更低。要想中央財政收入佔國內生產總值的比例有大度的提高，就必須改進稅務部門的工作，包括清晰的征稅規則和可行的程序；從分析的角度來看，這個問題是與中央和省財政體制的具體設計無關的。

同樣地，地區平衡問題亦可能受到與新制度設計無關的因素的影響。雖然許多內陸省份沒有得到大量的轉移支付，而某些沿海省份卻明顯獲益頗多(見表一)，但是，這種情況部份是由於舊財政體制的歷史影響造成的，而不單單是分稅制的結果。正如有論者所指出的，造成某些富裕省份享有較多淨中央財政補助的一個主要因素是，一些沿海省份比其他省份有更大的能力擴大其在 1993 年的收入。⁴⁰ 在 1993 年最後幾個月所運用的收入爭奪手法使富裕的省份能夠增加收入，而這一收入正是在分稅制下中央計算財政收入「返還」的基數。不過，表一顯示，某些富裕省份，如江蘇、山東和浙江所得利益明顯不如其他的富裕省份。同樣地，邊遠少數民族省份總的來看在補助收入方面亦差強人意。雖然 1996 年的數字似乎是不利於地區間的平衡發展，但是，值得注意的是，在十二個沿海省份中，有九個省份所得到的人均淨中央補助收入的數額，就其與全國均數的比例而言，要比 1995 年的小。仔細檢視這些數據可以看到，東部省份總體數字的增加主要是由於上海所得到的轉移支付有了非常大的增加；上海的所得與全國平均數的比例，從 230.2%增加到 261.2%，增加了 30 個百分點。廣西

和海南這兩個沿海省份所得到的人均淨中央補助收入雖然有了增加，但對總體情況沒有太多影響，因為它們的增幅很小(廣西為 0.1 個百分點，海南 6.2 百分點)。同樣地，儘管中西部省份整個來說平均數有輕微下降。但是，九個中部省份中的七個實際上所得的人均淨中央補助收入與全國平均數的比例有了增加，九個西部省份中的四個情況亦大致相似。不過，中部省份的所得因黑龍江省的大幅下降(從 139%降至 120.4%，差不多減少了 20 個百分點)而受到拖累，而西部省份的所得則因西藏的情況(從 797.9%下降至 705.6%，下降了 92 個百分點)而受到影響。東中西部各省內部之間的巨大差異表明，多方面的因素正在以交叉的方式發揮著影響，這些因素包括：舊財政體制的殘餘影響、各省不同的經濟實力和不同的政治技巧，中央對邊遠少數民族省份的優惠政策，以及自 1994 年開始實施分稅制的具體設計。這些因素各自的影響有待進一步分析，在作出這些分析之前就對分稅制下結論則為時過早。

新稅制的具體設計要迎合舊稅制的特徵，這一事實表明了各省的影響力，尤其是沿海富裕省份的影響力。為了使改革得以進行，這種妥協是必需的，或者說是避免不了的。接下來的問題是，考慮到妥協的程度，分稅制究竟有什麼意義？從包干制變為分稅制是否換湯不換藥？或是說，它是象徵著某種真正的變革過程？

在這方面，需要記住的是，分稅制最初是被視為以新思路來規範中央—地方財政關係的一種嘗試，目的是要劃清中央與省各自的收入權利和支出責任。把新制度的定義特徵與其預期的結果區別開來是必要的，因為，如前所述，新制度在其實施的最初幾年未能實現自己的目標，這一事實可能是與新制度本身沒有直接關係的各種因素相互作用的結果。分稅制改革的背景是舊的包干制的成本不斷上升，因為中央政府和省政府彼此之間在為遵守還是不遵守收入分享合同而進行鬥智，一方試圖壓過另一方。⁴¹ 隨著緊張關係的加劇和衝突的白熱化，中央和省的領導層都逐步認識到有必要找到新的出路，模稜兩可對誰都沒有什麼益處。中央領導更急於在這方面進行改變，因為中央財政收入的不斷下降使得中央感覺到自己受到的威脅比各省大。⁴² 中央政府的主流看法是，中央財政自改革以來成了財政資源分配中的失敗者。結果，中央政府試圖

在新的財政制度中增加自己在全部財政收入中的份額。不過，中央政府亦知道，這樣做需要新的思路，而不是簡單地以行政手段集中稅收權，或者是調整分帳比率。

在各省當中，最早支持分稅制的是上海市政府。早在 1984 年，上海的財政官員就聲明支持分稅制，因為上海可以通過稅種的分開而從中取得收入。⁴³ 上海的考慮是，如果可以擁有明確的財政權限和更大的自主權去控制地方預算，上海就能夠極大地改善自己的財政狀況。以上海的觀點出發，中央與各省對設計新的財政制度的考慮重點，應該主要放在中央與各省之間收入權利和支出責任劃分的制度化上，透過制度化，各省政府在自己的管轄範圍內就會有更大的財政自主權。

因此，從各省的角度來看，新稅制的關鍵是加強各省的財政自主權，以及減少中央政府對各省的干預。而最終的目的則是加強各省政府發展本省財源的能力，以及在本省範圍增加資源。換言之，就資源而言，底線是現行各省的收入水平不會在新財政制度中被降低。

廣東省對保護現有資源的關心最為明顯，因為廣東在包干制下得到的好處最多。雖然廣東省在 80 年代擁有龐大且不斷膨脹的地方留成收入，但是廣東省內的想法是，這是中央政策之預期結果的重要內容，因為中央政策要求廣東有更大的財政自主權，從而可以在改革開放中進行更大膽的試驗。據此，省政府都採取的種種斡旋策略，包括都力求減少與中央政府簽訂的收入分享合同的收入基礎，只不過是對中央所採取的同樣動作的反應。⁴⁴ 例如，把預算資源轉變為預算外資源就是省政府對中央政府干預各省財政，進而「軟化」和不執行財政合同的一種反應。因此，廣東省領導層在財政體制改革中的利益就是更好地保護他們現有的對資源的合法擁有。

這是廣東省政府帶頭勸說中央政府將新制度內計算中央轉移收入的基數年從 1992 年轉為 1993 年的原因。⁴⁵ 其結果就是廣東能夠大幅度增加其基數，從而保護自己在新制度下的利益。既然維持現有的地方收入水平是各省的共同利

益，那麼，中央政府要否決廣東省政府既得利益的「權利」就十分困難。一個相關的考慮自然是廣東在全國改革過程中的戰略作用，儘管這種作用在 90 年代已開始削弱。因此，隨後的妥協是承認各省在包干制下在地方收入留成方面的既得利益，不同的只是透過全國收入的增長部分來調整中央與省之間，以及各省之間的收支平衡。⁴⁶ 正如前面所指出的，進一步調整中央稅收返還中的增加部份的計算方式，再一次削弱了中央稅收返還的均衡效應。

儘管中央政府作出了妥協，而且也沖淡了均衡效應，但是，分稅制還是在很大程度上改變了中央與省在財政關係上的遊戲規則。過去中央和省都試圖削弱已簽訂的收入分享合同效力，在分稅制下中央與省的競爭集中在如何確定各自的責任和權利。這一變化的一個重要跡象是，儘管雙方對新體制的運作心存不滿，但是，自新體制運行以來，財政收入在中央與省政府之間的流動在很大程度上已遵守分稅制制定的規則。⁴⁷ 賦稅收入是根據規定的公式進行劃分的，收入返還和其他既定的轉移收入的劃分亦然。1994 年《預算法》的公佈多少起了作用，因為該法詳細規定了彌補中央預算赤字的途徑是在中國境內及境外發行國債。⁴⁸ 自 1994 年以來，新增政府債務的價值有了大幅度的增加。⁴⁹ 雖然這一點可能令人關注，但是，它亦表明，80 年代普遍存在要求各省財政為中央預算赤字提供額外援助的做法有可能逐步式微。

目前各方的關注集中在中央轉移收入的計算和支出責任的劃分上。中央政府以及中部省份當中有一種日益強烈的感覺，那就是中央轉移收入的計算必須加以改變，從而使更多的轉移收入流入內陸省份。⁵⁰ 另一方面，各省，尤其是富裕省份則要求更好地劃分中央和省之間的支出責任。各省的看法是，清楚區分責任是財政體制改革的主要內容，而已實施的分稅制只解決了收入的劃分問題，卻未有觸及問題的另一面即支出方面。⁵¹ 即使是在收入方面，各省亦要求自己對地方稅進行立法的權力，以期對地方經濟的管理負起全面責任。⁵²

目前的情況是，儘管中央與地方之間，以及富裕省份與欠富裕省份之間存在著固有的矛盾，但是，新規則之下的新政治形態亦已逐漸出現。目前要斷言中央政府和省政府，以及不同的省份是否都能因這套新的遊戲而得益，為時尚

早。不過，十分明確的是，中央和省之間的互動方式有了真正的改變。這種新的互動模式的關鍵是，中央和省雙方都已認識到每一方的利益必須得到尊重，不論是中央集權主義的框架還是省權主義的框架都不能恰當地界定中央與省的關係。

中央與省：衝突與合作

佔支配地位的中央集權主義文化，導致分析者忽視，甚至無視省級領導作為行動主體的獨立性。把選擇和判斷上的差別看成是不順從的表現的觀點，導致人們對這些差別的政治意義作出不同的解讀。意見上的分歧與不順從的行為不同，前者涉及透過對話和協商來處理分歧及解決問題，後者卻涉及忠誠和控制等問題。這些問題易受情緒刺激，其存在的基礎是傳統的霸權式集權主義政治文化，而且也因這種政治文化而得到強化。如果各省的行為只是順從或不順從中央的話，那麼，只要著眼於衝突或者合作就足夠了。因為衝突只是意味著沒有合作，而合作則僅僅意味著沒有衝突。

這種往往只注重衝突的單一分析方法引申出來的觀點是⁵³，中央與省的關係不是中央全權控制(一個極端)，就是各省割據(另一個極端)，二者是相互對立的。當合作僅僅只是意味著沒有衝突時，要達致「合作」則只能透過實行控制，不論這是用壓制來達到，還是用激勵來達到。按照這種順從分析邏輯，最可能的情形只能是「沒有衝突」，而不能有真正的合作。因此，中央與省的關係只可能是衝突關係。

只要省級官員不能取得行動主體的獨立地位，中央行為者與省級行為者之間就不可能有真正的合作，因為只有獨立的行為主體才有能力進行合作。結果，這種衝突論調不僅誇大了衝突的意義，以及衝突對中央與省關係構成的威脅，這種觀點也是很不完全的。前面的論述認為，省是能夠獨立行事的，儘管他們在政治等級系統中處於次等地位。他們的適應戰略和行為反映了他們與中央官員之間的一致及分歧，以及他們在組織上的順從與作為獨立行為者的反抗的相互作用。中央與省的關係既是衝突又是合作，而且合作是獨立於衝突之外而存在的。

這種意義上的合作出現在兩種類型的情境下。首先，合作存在於行為者即中央官員和省級官員的獨立地位之中。考慮到他們豐富的共同經歷，中央官員和省級官員有著廣泛的一致和合作基礎，儘管他們之間亦有著許多衝突的地方。一致及其帶來的合作，或者分歧及其帶來的衝突都是獨立行為者之間常見和正常的事情。與單一的順從分析不同，合作與衝突的存在並不一定是互相排斥的。一個行為者與另外的行為者之間的意見一致或分歧在程度上可以是很不相同的，合作和衝突共存這事實實際上構成了合作及衝突各自的本質內容。衝突的規模、結構和意義必須置於合作同時存在的前題下來理解和界定；反過來，合作的規模、結構和意義也必須置於衝突同時存在的前題下來理解和界定。

其次，合作作為一種現象通常是分歧雙方衝突激化的結果。當衝突加劇時，各方都被逼重新安排自己事務的先後緩急，從而取得對方的諒解，甚至接受。這樣，就可以達成新的共識或妥協，從而實現合作和變革。⁵⁴ 在這種情況下，合作並不像在第一種情況下那樣與衝突同時出現，但處於其他領域。在這裏，合作是作為衝突加劇和持續的結果而出現在衝突發生的同一領域。換言之，隨著中央官員和省級官員在如何解釋何謂達致其共同目標的正確方法上的衝突的加劇，這些衝突逐漸會逼使他們根據對方的解釋來調整自己的看法。在最近幾年的變革中，雙方的確帶來了各種政策上的變化，對中央與省關係有著重大的影響。

因此，在理解中央與省的權力關係中，最重要的是不要太早被順從分析的單純與簡要所吸引。因為順從分析留下了太多未解釋清楚的問題。如果中國的中央與省之間的政策差別在事實上比其他過渡經濟國家的要適度的話，那麼，為什麼中央官員要對這些差別感到如此緊張和擔心呢？如果順從才是關鍵的話，那麼，要運用何種新的控制機制才能實現沒有衝突的理想狀態呢？如果這等機制過去未能出現，在什麼情況下在未來水可能出現呢？要走出這條死胡同，我們就必須實現分析思維上的突破。在這方面，令人鼓舞的是，以新思維來看待中央 — 地方關係的變化事實上已在中國的政治實踐中和中央 — 省關

係當中開始出現，上文有關財政改革的討論就說明了這一點。因此，理論認識上的質變更是迫在眉睫，它不僅要反映而且要恰當地指導現實實踐。要認識中央與省關係的性質，我們必須超越只著眼於順從與衝突的單向思維。必須用分權的歷史觀來補充集權的歷史觀。正如毛澤東所說的，「兩種積極性好過一種積極性」。最好把中央與省之間的關係理解為兩個獨立行為者之間的關係，而不要把它理解為中央(或者省)單方面的事情，而把對方僅僅視為消極的反應者。

表一：各省人均淨中央補助收入 1995-1996

省份	人均淨中央 補助收入(元)		與全國平均數的比例%	
	1995	1996	1995	1996
<i>東部省份</i>	170.7	200.8	107.1	113.0
北京	415.5	403.6	260.8	227.0
天津	347.6	320.7	218.2	180.4
上海	366.8	464.5	261.2	230.2
河北	111.4	123.6	69.9	69.5
遼寧	235.3	251.9	147.7	141.7
江蘇	111.0	122.3	69.7	68.8
浙江	157.8	170.5	99.0	95.9
福建	180.4	187.9	113.2	105.7
山東	118.5	130.3	74.4	73.3
廣東	228.4	212.2	143.4	119.3
廣西	142.3	159.0	89.3	89.4
海南	170.6	201.5	107.1	113.3
<i>中部省份</i>	131.4	144.5	82.5	81.3
山西	131.0	149.6	82.2	84.1
內蒙古	272.9	314.3	171.3	176.8
吉林	241.3	277.6	151.5	156.1
黑龍江	222.8	214.1	139.9	120.4
安徽	84.9	104.1	53.3	58.6
江西	120.4	136.0	75.6	76.5
河南	94.2	100.1	59.1	56.3
湖北	102.0	121.1	64.0	68.1
湖南	114.0	135.	71.6	76.7
<i>西部省份</i>	182.3	202.1	114.4	113.7
四川	98.2	115.8	61.7	65.1

貴州	135.5	153.2	85.0	86.2
雲南	332.7	340.0	208.8	191.2
西藏	1271.1	1254.6	797.9	705.6
陝西	143.3	155.6	90.0	87.5
甘肅	188.7	213.4	118.4	120.0
青海	390.8	447.5	245.3	251.7
寧夏	310.7	342.9	195.0	192.9
新疆	308.2	374.1	193.5	210.4
全國平均數	159.3	177.8	100.0	100.0

¹ 李芝蘭：「走向非零和性質的空間政治互動分析框架：當代中國的中央與省關係的個案分析」，*Political Studies*，第 45 卷，第 1 期(1997 年 3 月)，第 49-65 頁。在這篇文章中，作者對現有的有關中國的中央與省關係的文獻進行了全面的分析。另參見 Jao Ho Chung，「中華人民共和國的中央與省關係研究：中期評估」，《中國季刊》，第 142 期(1995 年 6 月)，第 487-508 頁，第 501-506 頁，以及李芝蘭，「省的酌情權與中央的權力：1978-1993 年的廣東和上海的投資政策」，《中國季刊》，第 152 期(1997 年 12 月)。

² 對佔支配地位的中央集權主義歷史觀和邊緣化的省史觀的簡明介紹，參見 Praesentit Duara，〈從國家中拯救歷史：對近代中國史觀的挑戰〉，芝加哥：芝加哥大學出版社，1995 年版，第 6 章。

³ 類似的評論參見吳國光和鄭永年著：《論中央與地方關係》，香港：牛津大學出版社，1995 年版，第 5 頁。

⁴ 自 80 年代末和 90 年代初起，中央政府率先就中央—省關係進行了幾項研究，其中一項的成果收集在魏禮群主編的《市場經濟中的中央與地方經濟關係》(北京：中國經濟出版社，1994 年版)中。中國學者重新探討中國中央與地方關係的著作主要有：吳國光和鄭永年的《論中央與地方關係》，嚴家其的《聯邦中國構想》(香港：明報出版社，1992 年版)。強烈要以新思維對待中央與地方關係的呼吁亦出現在由中國社會科學院學者集體撰寫的一本書中，該書被廣泛視為對中央領導思維有重大影響的著作。參見翁杰明等主編：《與總書記談心》，香港：明報出版社，1996 年版，第 11 章。

⁵ 主張以非零和觀點來看待中央與地方關係的論點，參見李芝蘭：《走向非零和性質的空間政治互動分析框架》。

⁶ 黃亞生：《中國的通貨膨脹和投資控制：改革期間中央與地方關係的政治經濟學》，紐約：劍橋大學出版社，1996 年版。

⁷ 對作為保護市場之聯邦制變體的「中國式聯邦制」的詳細分析，參見 Gabriella Morntinola，錢穎一和 Barry R. Weingast：「中國式聯邦制：中國經濟成功的政治基礎」；《世界政治》，第 48 期(1995 年 10 月)，第 50-80 頁。

⁸ 關於中國解體論及黃亞生對此所作的反駁，參見 Jack A. Goldstone，「中國即將崩潰」，《外交政策》，第 99 期(1995 年)，第 35-52 頁，以及黃亞生，「為什麼中國不會崩潰」，《外交政策》，第 99 期(1995 年)，第 54-68 頁。

⁹ 黃亞生前引書，第 328 頁。

¹⁰ 同上，第 115 頁。

¹¹ 同上，第 111 頁。

¹² 黃亞生認為，與改革中的其他社會主義國家相比，中國改革時期中央與省之間的政策差異非常適度，因此，不會導致任何大的危機。參見前引書，第 312 頁。

¹³ 同上，第 122 頁。

¹⁴ 同上，第 313 頁。

¹⁵ 參見 Charles O'Reilly III 和 Jennifer Chatman, "Organizational Commitment and Psychological Attachment: The Effects of Compliance, Identification, and Internalization On Prosocial Behaviour", *Journal of Applied Psychology*, 第 71 卷，第 3 期(1986 年)，第 492-499 頁。

¹⁶ H.C.Kelman, 'Compliance, Identification and Internalization: Three Processes of Attitude Change', *Journal of Conflict Revolution*, 第 2 卷(1958 年)，第 51-60 頁。

¹⁷ Tao Tao Liu 和 David Faure 主編：《統一性與多樣性：中國的地方文化和身份》，香港：香港大學出版社，1996 年；Duara 前引書；Helen F. Siu，「華南文化身份和差異政治」，載杜維明主編：《變革中的中國》，馬薩諸塞劍橋：哈佛大學出版社，1994 年版，第 19-44 頁。

¹⁸ Helen F Siu 前引文，第 37 頁。

¹⁹ 葛劍雄：《統一與分裂：中國歷史的啟示》，北京：三聯書店，1994 年版，第 5 頁。

²⁰ 同上，第 79 頁。

²¹ 例如，可參見 Edward Friedman：《社會主義中國的民族身份和民主前景》(National Identity and Democratic Prospect in Socialist China) (Marmonk, New York M.E.Sharpe, 1995)；Lynn White 和 Li Cheng, 'China Coast Identities: Regional, National and Global'，Lowell Dittmer 和 Samuel S.Kim 主編：《中國對民族身份的探求》(China's Quest for National Identity)，Ithaca, New York: Cornell University Press, 1993, 第 154-93 頁。

²² Tao Tao Liu 和 David Faure, "Introduction: What does the Chinese Person Identity With?" in Liu 和 Faure 主編：《統一性與多樣性》，第 3 頁。

²³ 例如，根據地圖上的直線距離量度，北京與上海相距 1125 公里，廣州與上海相距 1200 公里。關於上海人對上海人身份的簡明分析，參見 Xiong Yue Zhi, 「上海人的形像與身份」，Liu 和 Faure 前引書，第 99-106 頁。

²⁴ 參見傅高義：《領先一步：改革中的廣東》，馬薩諸塞劍橋：哈佛大學出版，1989 年版，第 82-84 頁；以及李芝蘭：《中央與省：中國，1978-1993 非零和的權力》，牛津：Clarendon 出版社，1998 年版，第 5 章。

²⁵ 參見李芝蘭前引書第 5 章。

²⁶ Li Chao Yong, 「經濟特區發展外向型經濟的資金問題」，《經濟特區的理論與實踐》，第 4 期(1990 年 8 月)，第 59 頁。另見李芝蘭，「省的裁量權與中央的權力」，第 75-76 頁。

²⁷ 李芝蘭前引文，第 74-75 頁。

²⁸ 中華人民共和國自身的歷史證明，把地方政府官員僅僅作為中央的工具是行不通的，即使是在 50 年代中期中央權力達到頂峰的時期，地方的酌情權依然很大。正如福柯所認為的，權力關係的性質已經預先假定了有關各方是自由的；沒有這種自由，我們只有人身限制，如同奴隸一樣，而不會有權力關係。參見福柯「《主體與權力》跋」，載 Hubert L., Dreyfas 和 Paul Rebinow 主編：Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics (Brighton: Harvester Press, 1982), 第 221 頁。

²⁹ 作者的訪問，上海，1994 年。

³⁰ 李芝蘭前引書，第 6 章。

³¹ 國有企業預算外資金在上海總預算外資金中所佔的比重從 1986 年的 83.9% 下降到 1992 年的 52.9%；與此同時，地方財政部門和行政部門預算外資金的比重卻分別從 4.4% 和 11.8% 上升到 9.9% 和 37.2%。財政部：《中國財政統計 1950-1991》，北京：科學出版社，1992 年，第 191 頁、199 頁和 204 頁；以及作者的訪問，上海，1994 年。

³² 福柯：《(主體與權力)跋》，第 221 頁。

³³ 《中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決議》，北京：人民出版社，1993 年版。

³⁴ 與中央 — 地方關係新思維有同樣聯系的其他改革包括：投資改革、金融改革和企業改革。不過，與改革相比，這些領域的改革影響不算大，這裏不加討論。

³⁵ 參見 Jao Ho Chung, "Beijing Confronting the Provinces: the 1994 tax-sharing reform and its implications for central-provincial relations in China", China Information, Vol. IX Nos 2/3 (Winter 1994-95), pp.1-23, 以及 Barry Naughton, "Fixed and Banking Reform: the 1994 fiscal reform revisited; in Maurice Brosseau, 關信基和 Y Y Kueh 主編《中國評論 1997》(香港：中文大學出版社，1997 年版)，第 11 章。

³⁶ 參見前引 Naughton 文，以及李百權，「分稅制與國家調整地區差異的能力」，提交 1998 年 1 月 17 日在香港公開大學舉行的「新世紀前夕的中國」學術會議之論文。

³⁷ 前引李百權文章，表五，第 12 頁。

³⁸ 關於廣東和上海的收入爭奪行為的詳細描述，見李芝蘭前引書，第 5-6 章。

³⁹ 《中國統計年鑒》，多卷。

⁴⁰ 前引李百權文，第 4 頁；以及作者與李的私下交談。造成對富裕省份有利偏向的另一個原因是 1994 年後用以調整年度返還的計算方式。在 1993 年下半年決定的最初計算方式是，由在全國範圍內徵收的增值稅和消費稅所構成的中央總收入每增加一個百分點，中央對各省的返還就增加 0.3 個百分點。到 1994 年 8 月，這一比例改變為，由在各省範圍內徵收的增值稅和消費稅所

構成的總數入每增加一個百分點，中央對該省的稅收返還就增加 0.3 個百分點。這意味著發展快的省份能夠取得更高的稅收返還。

⁴¹ 參見李芝蘭前引書。

⁴² 這種擔心清楚地表現在一篇由一位中央財經官員撰寫的有關中國從蘇聯解體中吸取「教訓」的文章中。參見傅志華，「中央政府的正式權威與宏觀調控」，《財政研究》，1996 年第 2 期，第 48-52 頁。

⁴³ 參見徐日清等，「完善上海市地方財政的研究」，載陳敏之主編：《上海經濟發展戰略研究》，上海：上海人民出版社，1985 年版，第 243-58 頁。

⁴⁴ 作者在廣州對廣東省官員的訪問，1994 年。上海的官員在很大程度上亦有同感，作者在上海的訪問，1994 年。

⁴⁵ 廣東省在這方面的主導作用亦是其他東部省份期待的結果。在 1993 年秋天與沿海各省召開的一次電話會議上，富裕省份的一個代表告訴副總理朱鎔基說，如果廣東省支持分稅制，他們就支持。作者在廣州的訪問，1996 年。

⁴⁶ 這就是中央給各省的稅收返還定為，增值稅和消費稅這兩個主要稅每增加一倍，稅收返還就增加 0.3 倍而不是 1:1 的原因。

⁴⁷ 作者在廣州的訪問，1996 年。

⁴⁸ 同上。參見 1994 年《預算法》第 26 條。當然，該法只是中央領導層中政策決定的法律表現，而中央領導認為，財政管理朝這一方向改革是必然的。

⁴⁹ 1994 年新增國債比 1993 年增加了 59%。1995 年和 1996 年的新國債(包括內外債)又分別增加了 32%和 27%。在 1994 至 1996 年這三年中新增國債的價值是 1991 至 1993 年這三年的 2.5 倍。參見《中國統計年鑒 1997》，第 256 頁。

⁵⁰ 參見余小平、吳雪、張文紅，「地區發展差異及財政轉移支付政策趨向」，《財政研究》1997 年第 3 期，第 14-20 頁。項中新，「完善分稅制：難點分析與近期選擇」，《財政研究》1996 年第 5 期，第 26-31 頁。

⁵¹ 例如，上海和廣東的官員都有這種不滿。參見顧性泉，《打好綜合改革一戰：稅收和財政改革初探》，《上海改革》，1994 年第 3 期，第 7-9 頁。作者在廣州的訪問，1996 年。

⁵² 上海是這一要求最熱烈的倡導者。參見 Dong Dingrong 和 Zhou Xiaoyun, 《改革中央與地方稅收管理權限的幾點思考》, 《上海財稅》, 1992 年, 第 11 期, 第 14-17 頁。因此, 上海官員對 1994 年的改革沒有給予地方財政立法權極為不滿, 並且暗示將繼續爭取這一權力。作者在上海的訪問, 1994 年。

⁵³ 從分析角度來看, 單一層面分析的焦點既可以是衝突, 也可以是合作。實際上, 衝突差不多成為唯一的焦點, 因為從經驗上講, 衝突現象比合作現象更搶眼。

⁵⁴ 有論者曾指出, 當面對政治問題時, 我們只有可能尋求妥協而不可能找出完全「解決」問題的答案。參見 Bertrad de Jouvend, *The Pure theory of Politics* (Cambridge: At the University Press, 1963), pp.206-8.