

經濟發展對地方政府議價能力之影響

—以廣東省為例*

楊勝群**

摘要

中國經改之前，意識形態和黨組織是維繫中央與地方行為一致的主要手段，但地方經濟開始蓬勃發展之後，中央賴以操控地方的強制手段被經濟發展與地方利益所削弱。各地逐漸成為獨立的經濟體，使中央與地方關係由以往的強制服從關係朝向協商關係過渡。而且，在事權劃分不明等制度性缺陷下，雙方間的權力互動往往是以交換或議價等方式進行，但議價過程的勝敗除了各方所採取的議價策略之外，端視誰能掌握到較多的「權力」—特別是財政與經濟資源。在多年的改革開放之後，經濟成長與發展使廣東經濟實力得以迅速成長，在「兩個比例」日漸滑落之際，廣東已成為中央不得不依賴的財政支柱，進而在與中央的議價過程中得到越來越多的發言權。

關鍵字：中央與地方關係、財政收支、議價能力、地方主義

*本文曾發表於成功大學政治經濟研究所於2003年4月所舉辦之《第一屆全國政治經濟研究生論文發表會》，感謝中山大學陳文俊教授與暨南大學江大樹教授對本文之評論與指正。

**國立中興大學國際政治研究所碩士。

壹、議價過程中的權力與互賴關係

在多年的經改之後，某些在經濟已形成相當實力的地方，為確保相對於中央的政策自主，出現地方保護主義，甚至在政治方面也出現相對自主傾向。如李侃如（Kenneth G. Lieberthal）與 Michael Oksenberg 認為，取得預算分配權與經濟權的地方便能執行自己的政策，不再輕易受到高層的影響，使高層與低層官僚間需經協商與談判獲得共識，以進行權力運作。¹何漢理（Harry Harding）甚至認為，後毛澤東時代的中共政權已轉變成一種「協商式的威權」（consultative authoritarian regime）。²而廣東自 1979 年以來經濟日益蓬勃發展，從下中等收入地區，到中央不得不依賴的財政支柱，故筆者擬以廣東為例，觀察該省經濟發展程度是否對其議價實力產生影響？

一般而言，在談判或議價的過程中，談判者的立場隨著利益與權力的變動而變動，所以權力與利益的多寡攸關議價能力的強弱，並對談判各方產生不同影響。基本上，權力的涵義甚廣，如「……迫使對手改變其原本的行為與立場，使其朝我方所期望的目標移動的能力，就是權力。」³W. M. Habeeb 則將權力分為「總和結構權力」（aggregate structural power）、「個別議題結構權力」（issue-specific structural power）與「行為權力」（behavioral power）。⁴其認為，即使處於「總和權力結構」談判關係中的弱者，並非只能被強者予取予求，若談判者能慎選適當的談判戰術或技巧，擴充「行為權力」與「議題結構權力」，亦有可能掌握談判主導權，獲得以小搏大的戰果。

但「權力」除了傳統的「Power」定義之外，也可能建立在雙方的互賴程度之上，如 Samuel B. Bacharach 與 Edward J. Lawler 認為：「當 A 對 B 依賴增加時，B 的談判能力也隨之增加。」⁵故對 A 而言，其與 B 的相對權力雖無變化，但其

¹ Kenneth G. Lieberthal and Michel Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures and Process* (Princeton: Princeton University Press, 1988), pp22-23.

² Harry Harding, *China's Second Revolution: Reform After Mao* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1987), p.200.

³ Dean Pruitt, *Negotiation Behavior* (New York: Academic Press, 1981), p.87; William I. Zartman, *The 50% Solution* (New Haven: Yale University Press, 1976), p.15.

⁴ W. M. Habeeb, *Power and tactics in international negotiation: How weak nations bargain with strong nations* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1988).

⁵ Samuel B. Bacharach and Edward J. Lawler, *Bargaining: Power, Tactics and Outcome* (San

對 B 的依賴就會成為雙方談判權力高低的重要關鍵。但談判雙方若呈現高度互賴，即可將許多議題相互掛勾，以進行利益交換。

再者，談判兩造間是個既衝突又合作的多元關係，若某造擁有較多資源且更具威脅潛力時，談判結構就可能會向其傾斜。如劉必榮認為：「當談判兩造擁有的資源不一樣多時，當一邊比另一邊有更大的威脅時，當談判一邊在某一特定時間點上，發現自己對對方過於依賴時（不論這導源於選項不足或對衝突風險的承受力較低或主觀的認定），談判結構乃出現不對稱的現象。」⁶而在此不對稱的情況下，損失越大的一方，越可能為締結協議而屈從。而損失較小或實力較強的一方，則是寧願不談判，或不惜談判破裂。此時，損失較大或實力較弱者，就必須要設法增加對手的「不談判成本」，或「談判利益」，迫使或引誘其談判。

貳、中央與地方間的博奕關係

基本上，中央位居官僚結構層峰，擁有憲法賦予的最高行政管理權，地方必須依法服從其領導。但在職能分工、效率與成本等考量下，無論是民主或是專制的政體，其多半將其職權委託或授權地方代行，尤其中央集權規模或疆域越大時，其有效管理可能隨規模遞增而相應遞減，越有賴各級政府的輔佐。而地方也有賴中央分配資源，並從中協調各地紛爭。所以，雖然中央與地方權力關係並不對稱，但後者並不全然附屬於前者，仍擁有某種程度的獨立性。

各自迥異自利傾向，可能促使雙方為追求主觀的利益與權力，對其他行為者採取合作或衝突的行為傾向。由於中央必須以全國利益為考量，而地方合法性源於該地民意機關，為求連任必須滿足當地選民利益需求，但其同時也受中央委託代行其職責與政策。倘若中央與地方利益相左時，地方可能將面臨角色衝突的兩難。而地方在面對此決策困境時，並非全然屈服中央權威或地區利益，而是視中央推行政策的決心與地方壓力而相機決策。中央與地方間的權力流動

Francisco: Jossey-Bass, 1984), p.91.

⁶劉必榮，〈不對稱結構下的談判行為分析〉，收於《東吳政治學報》（臺北：東吳大學，1993年），頁 225-226。

是雙向的，各方均極力影響對方決策，導致其間權力關係不斷變遷與發展。⁷雖然中央可動用行政高權，或以立法手段威逼強迫地方行爲或不行爲，但中央將雙方關係的穩定，視爲攸關政權穩定與政令通暢與否的重要因素，爲求政務運作和諧流暢，避免付出過高的監督成本，往往希望能獲得地方的配合，而不輕易動用高壓手段迫其服從。因此，中央決策時往往會先與地方協商以謀求雙贏，所以雙方關係的和諧對地方而言既是種政治資源，也是提升政治實力的重要手段，雙方並非單純的權力服從關係，反較呈現出互賴的協調關係。如 E. Bardach 認爲，府際管理是經由議價與協商的衝突解決策略，來化解府際間的競爭與衝突。⁸

Mansur Olson 表示，利益團體所代表的利益廣度，將直接決定利益團體的行爲方式。⁹至於決定地方政府能力的因素，史正富認爲共有政府自主性、政府控制的經濟資源，以及政府組織結構與成員素質 3 種。¹⁰Walsh 則認爲，地方行爲深受環境、組織結構與資源等因素的影響。¹¹但 Royston Greenwood 更進一步表示，地方的行政能力除受其社經環境與資源的影響外，亦受到該地需求與地方政府組織產出能力的影響。¹²因中央與地方間的權力分配同時涉及雙方的利益分配，而其爭取利益極大化過程中的交換或磋商的結果，也因各自擁有的資源與實力多寡而異。政治權力需要經濟力的支撐，所以經濟利益關係決定政治權力關係，故而中央與地方的關係，實質上就是國家與地方利益間的關係，政治權力分割必然造成雙方經濟利益劃分，並企圖影響其他的行爲者的行爲或不行爲，以期利益極大化。因此，地方一旦掌握自有資源時，就不必完全依靠中央的資源供給而受其控制，進而擁有與其對抗的能力，故無不極力擴大其可支配

⁷ Li Linda Chelan, *Centre and Province: China 1978-1993, Power as Non-Zero-Sum* (New York: Oxford University Press, 1998), pp.297.

⁸ 趙永茂，〈台灣府際關係與跨區域管理的發展策略與途徑〉，收於東海大學政治學系，《兩岸地方政府管理比較研究學術研討會論文集》（臺中：東海大學，2003 年），頁 128。

⁹ Mansur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge: Harvard University Press, 1971.)

¹⁰ 史正富，〈論政府活動的適度規模—從經濟運行角度看國家與社會的關係〉，收於周雪光主編，《當代中國的國家與社會關係》（臺北：桂冠圖書公司，1992 年），頁 127。

¹¹ 趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實際—兼論台灣地方政府的變革方向》（臺北：翰蘆出版社，1998 年），頁 186。

¹² Royston Greenwood, *Patterns of Management in Local Government* (London: Unwin Hyman, 1980).

的財力與物力。而中央也希望儘可能地集中資源，導致雙方都運用所屬資源來影響對方的行爲¹³，呈現一種權力消長的動態關係。由於地方超脫中央政令的程度與其所掌握的資源成正比，所以前者可能爲了其政策偏好而與中央展開資源爭奪戰。¹⁴

參、中國地方經濟發展對議價能力的影響

依據「八二憲法」第3條規定：「中央和地方的國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下……」，表明中國爲一中央集權政體。但李侃如認爲，「中國雖設立平行的黨政行政機制，並設有各種黨委會、支部與小組等深入政府的組織體系之內的黨組織，所有重點經濟都由政府直接經營。但此行政體系卻反而過於龐大難以指揮，使其呈現一種「破碎的威權主義」(fragmented authoritarianism)。」¹⁵劉雅靈則認爲，中國是個「間歇性的威權國家」，因爲中共雖透過黨組織、物資分配與人事任命權來對社會加以滲透與控制，並可鎮壓任何試圖挑戰政府權威者，但在一般行政運作與管理上，中央能力卻是相當薄弱，以致中央政策若與地方利益相左時，其政策效力便難以在地方維持較長的時間。¹⁶

不同立場的領導者會受其各自政治勢力、經濟利益互動的制約，進而影響其於政策制定與執行過程中的立場與行爲。中國各級官僚不只是受到上層派系互動的制約，更在其組織本位的立場下，對涉及其重要利益的政策發揮影響力。改革開放之後，地方首長挾其經濟發展之成果，不斷擴大自主決策權，但地方利益多元化也給地方官員帶來日益增大的壓力。依據「八二憲法」，地方領導由地方人大選舉產生，加上十三大時，趙紫陽將「差額選舉」引入高層領導人選舉，

¹³ Gerry Stocker, "Intergovernmental Relations," *Public Administration*, Vol.73 (Spring 1995) pp.106-109.

¹⁴ 王紹光，〈建立一個強有力的民主國家—兼論「政權形式」與「國家能力」的區別〉，收於李少民主編，《中國大陸的社會、政治與經濟》(臺北：桂冠圖書公司，1992年)，頁101-103。

¹⁵ 所謂「破碎」係指地區性與功能性的指揮體制相當複雜地交纏在一起。See Kenneth Lieberthal, *Governing China: from revolution through reform* (New York: W. W. Norton Press, 1995), pp.78-82.

¹⁶ Liu Yia-Ling, "Reform From Below: The Private Economy and Local Politics in the Rural Industrialization of Wenzhou," *The China Quarterly*, No.130, (June 1992), pp.313-314.

使選舉人獲得有限的自由來選擇領導人。甚至出現本是橡皮圖章的地方人大反而投票撤換無法滿足地方利益的地方首長，使地方在相當程度上對地方人大負責。¹⁷ 官員們瞭解其政治前途並非單靠黨的支持，故不得不更加考慮地方利益，甚至為爭取地方人大選票公開表示重視與維護地方利益，另外，中央把地方官員的政治績效與當地經濟加以連結，使地方經濟發展已成為官員進京或和中央議價的籌碼，導致其角色與行為發生重大轉變。

各省不再放棄切身的地方私利而服從虛幻的整體利益，對中央收權措施產生反彈，或利用資訊不對稱，與中央體制和政策漏洞，對上級政策採取形式上的遵從，並做某種程度的變通銜接以減少干預。甚至抵制與轄區利益相左的上級命令或人事任命，成為地方利益的代表。尤其發達各省不只有處理地方事務的能力，也有影響全國決策的權力。甚至還可以抑制中央，保護地方社會免於中央的專制權力。如 Avery Goldstein 指出，經改之後，地方官員在中國政治中扮演更活躍的角色，地方雖對中央表示服從，但彼等實際追求的是地方利益。¹⁸ 此轉變不僅改變了中央與地方關係，也加劇中央與地方、地方與地方間的矛盾與衝突。

即使中央對地方仍擁有制度上的高權，但中央的稅收多依賴沿海各富裕省市如上海、廣東、山東、浙江與江蘇等，中央再也無法忽視地方實力¹⁹，使雙方由以往的承上轉下的命令服從關係已轉變成以相對經濟實體為基礎的「1（中央）：30（省市）」的議價關係，中央已無法再任意將其意志強加於地方身上。中央與地方關係已逐漸形成一種透過談判與地方達成某種協議的準制度化模式。²⁰

基本上，地方議價實力的提升除有「政府體制缺陷」與「資訊不對稱」等

¹⁷ 趙建民，〈自「放權讓利」看 80 年代中國大陸的中央與地方〉，《中共研究》，第 31 卷第 7 期（1997.7），頁 72。

¹⁸ Avery Goldstein, "Trends in the Study of Political Elites and Institutions in the PRC," *The China Quarterly*, 139 (September 1994), p.718.

¹⁹ 白魯恂認為，中共並不允許地方利益登上全國政治舞臺公然角逐，與開放地方利益的相互競爭，不過直到經濟發展到相當程度後，地域觀念才會在國家政策的制定上佔得一席之地。參閱 Lucian W. Pye 著，胡祖慶譯，《中國政治的變與常》（臺北：五南圖書出版公司，1988 年），頁 160-161。

²⁰ 王振輝，〈現階段中共中央與地方關係的演化-政、經、軍三個角度的觀察〉，《共黨問題研究》，第 21 卷第 11 期（1995.11），頁 61-62。

兩個結構因素之外，地方經濟的蓬勃發展更可使地方與中央議價時處於有利地位，並分述如下：

一、政府體制缺陷

- (一) 黨國體制形成複雜異常的條塊矩陣 (Matrix)，增加官僚體系的複雜性。許多政策都需各不隸屬的部門藉由不斷協商建立某種程度的共識，或相互合作方能完成。²¹加上憲法與法規等有關雙方關係的規定闕如，中央與地方的事權劃分不明，財權與事權間未能統一，造成非正式的規定與議價協商，在中央與各省的互動上扮演十分重要的角色。
- (二) 中國鼓勵或默認地方先行試點，各種特殊政策層出不窮。
- (三) 統一的財政稅收體系是中央權力的制度基礎，但中央對各地卻推行不同的稅制²²，致使在徵稅時不得不與地方進行一對一的談判。而此又導致不一的分成與上交比例²³，加上談判過程缺乏透明度引起他省的不平與攀比，反而衝擊政經體制的固定性與嚴謹性。
- (四) 中央可以其對承諾的「信譽」來使地方相信並遵守與中央的承諾，但卻常因財政等燃眉之急而毀約。如 1980 年原本承諾「五年不變」，但 3 年後卻大舉修改分成體制，造成地方的不信任轉變到對整個制度的不信任感與對未來與收益的不確定性，使中央與地方的財政關係更加不穩定。
- (五) 政治上的集權與立法機關的虛設，使中央與地方間的利益之爭只是黨務與行政官僚間的私下議價，也不受立法機關或媒體的監督。
- (六) 政企不分。

二、資訊不對稱

官僚體制的文山會海造成行政效率遲緩，而且行政層級過多且雜，造成訊息不完整，而且各級官員的層層浮報掩飾，使地方握有資訊不對稱的談判優勢，

²¹ Kenneth Lieberthal, *op. cit.*, pp. 169-173.

²² 總計中國各地當時共有 6 種不同形式的包乾制同時施行：收支遞增包乾制、總額分成包乾制、總額分成加增長分成包乾制、上解額遞增包乾制、定額上解包乾制與定額補助包乾制，參閱平新喬，《財政原理與比較財政制度》(上海：三聯書局，1992 年)，頁 387。

²³ 如廣東上交額於 1980 年時為 44%，1994 年降至 6% 左右。參閱小島朋之著，杜秀卿譯，《失去鄧小平的中國》(臺北：大展出版社，1996 年)，頁 66-67。

企圖誤導中央判斷，進而推行與中央政策完全不同的變通政策，或使中央錯估情勢做出「逆向選擇」的不當政策。

三、後天財政自主性提升

地方自主權力來源，除了載諸憲法的權力劃分之外，就是地方財政實力的相對獨立自主。基本上，議價行為在改革前就已存在，以作為上下縱向權力運行的補充管道。先天不良的政經體制與地方主義也早就存在，但地方為何在改革開放之後才演變成足以威脅國家統一的政經勢力？有些學者指出這是因為中央分權讓利賦予地方一定的經濟自主權，使其成為相對獨立的利益主體，導致地方政經權力擴大。而包乾制減弱中央協調與誘使地方服從的物質性與強制性誘因²⁴，使地方幹部原本立基於計畫經濟的物質分配的服從誘因減少。在中央缺乏相應的資源為後盾，地方又認為依循其政策至為不利時，中央政策便難以落實。若此，那大躍進與文革期間的兩次放權既下放經濟管理權，也採用「定收定支、收支包乾、保證上繳（差額補貼）、結餘留用、一年一定」的財政包乾²⁵，為何還是可以收權中央？對此，有些學者表示，中央無法再收權係因引進市場經濟所致。本文以為上述論點過於表面，無論是引進市場經濟，或中央物資分配能力的減弱，並不代表地方財政已不虞匱乏。即使分權讓利，貧省自給不足尚賴於中央補助，即使政府體制混亂與地方擁有資訊不對稱的雙重優勢，但基於企盼中央補助，雖可能隱瞞暗槓稅收，但應不敢明顯違背中央政令。

筆者以為，地方之所以能夠減少對中央物質分配的服從誘因，乃是因為地方獲得新的資源，使地方經濟蓬勃發展，財政日益豐盈自足。只有不過度依賴中央補助即可自足的富省，才有能力去鑽制度漏洞、操縱資訊抗拒中央，以獲得更多的稅收留成或特殊政策。如李侃如與 Michel Oksenberg 認為，在職務上擁有資源的單位，將國家資源視為自己的資產，並因此擁有與中央議價的能力。

²⁴ See Peter Ferdinand, "The Political and Financial Dimension," in David S. G. Goodman, ed., *China's Regional Development* (London: Routledge, 1989), pp.38-56; Lok-sang Ho, "Central-fiscal relations," in Joseph Yusheng Cheng and Maurice Brosseau, eds., *China Review* 1993 (Hong Kong: Chinese University Press, 1993), pp.121-123

²⁵ 大躍進與文革期間的權力下放方式與幅度，參閱辛向陽，《百年博奕—中國中央與地方關係100年》（山東：山東人民出版社，2000年），頁232-240。

基本上，除了中央的財政供給之外，地方財政資源的新獲取來源有主要有「外資」、隨經濟發展而日漸豐盈的「財政收入」，以及「預算外收入」。以下將以廣東省為例，探討廣東經濟發展是否對其議價能力有所影響？

肆、廣東經濟發展對其議價能力的影響

廣東歷經文革與大三線之後，基礎建設落後且資金積累能力很低，1978年的GDP只有160億人民幣，人均GDP310元人民幣，被列為下中等收入地區，經濟陷於停滯困境。²⁶1979年7月15日，自國務院批轉《關於發揮廣東的優越條件，擴大對外貿易，加速經濟發展的報告》，實行特殊政策以來，經濟日益蓬勃發展，逐漸形成外向型經濟發展模式。探究廣東迅速發展的主要因素，除了中央與地方一系列的特殊政策與地理優勢，以及省府在經濟發展中所扮演的推動者、規劃者與管理者的主導角色之外，外資的大量流入與外貿上所賺取的大量外匯，在相當程度上彌補發展所需的資金缺口，成功地推動了廣東經濟成長與繁榮。

一、外資對資金缺口的填補

廣東本屬資本短缺地區，1980-1990年間，中央撥款只佔廣東全省投資額的3%²⁷，僅能勉強維持地方基本運作而已。如葉選平表示，「自81年以後廣東開始自理財政。廣東省的所有建設都由自己籌措資金，不由國家財政支出，全部自己解決。」，並採取「以橋養橋」與「以電養電」償付建設貸款。²⁸為求經濟快速發展，廣東積極地利用外資以加速資本形成，採取「以土地換資金、以市場換資金、以股權換資金」的政策，寄望「通過外引內聯，……推進外向型經濟的發展。」²⁹，並發展非國有經濟來減少對中央的依賴。³⁰

²⁶ 梁掛全等，《起飛的軌跡：廣東經濟發展實證分析》（廣東：廣東人民出版社，1992年），頁21。

²⁷ 楊永華，《中國經濟騰飛的楷模－廣東工業化模式》（北京：中國發展出版社，1996年），頁146。

²⁸ 天兒慧著，劉靜貞譯，《中國－蛻變中的大國》（臺北：月旦出版社，1994年），頁180。

²⁹ 廣東省發展計劃委員會外資處課組，〈廣東省利用外資十五規劃前期研究〉，<http://www.gdinvest.com.hk/big5/survey/economic%5CIs214.htm>（2000.06.20）。

³⁰ 黃德發，〈對廣東開放水平的測度與研判〉，收於廣東統計局主編，《廣東統計年鑑2000年》（北京：中國統計出版社，2000年）。

在 1979 年廣東利用外資主要是以外商其他投資為主，其投資額約為 6069 萬美元，FDI 只佔 33.6%，來料加工與補償貿易所引進的外資佔當時外資額的一半以上。1985 年，廣東直接向國際金融市場籌措資金，使對外借款的比例由 1984 年的 2% 增為 32%，到 1989 年又增加到 45%。1990 年對外借款比例下降到 21%，FDI 則增加到 72%。³¹2002 年 FDI 更高達 165.9 億美元，佔中國吸收外資總額的 22%。³²總計 1979-2002 年，廣東實際利用外資共 1576 億 254 萬美元。（見附表 1）投資方式也擴展為中外合資經營、合作經營、獨資、合作開發、外商投資股份制、BOT、基金會投資與信託投資等多種直接投資方式。至於外資佔廣東固定資產投資的比重，則由 1980 年的 6%³³，增加到 1996 年的 20.28%。2001 年，外資雖只佔全省固定資產投資總額的 9.78%，但仍遠高於預算內資金的 1.58%。（見附表 2）其中，地方自籌資金亦高於預算內資金，可見在地方固定資產投資方面，廣東具有相當的投資財力與自主能力。

基本上，外資對廣東財政的狹義影響除了涉外稅收外，其對廣東上下游廠商的營運皆有相當的外溢影響，且其豐厚的薪資也相對提高當地人民的收入，刺激消費帶動經濟蓬勃發展。更使其與外部世界接觸頻繁，帶動省內官員、企業與人民，組織上、技術上與思想上的變化，並組成政策聯盟，削弱中央政經管制權力，迫其在管制政策上讓步。

二、外向型經濟發展促使地方財政豐盈

外資源源不絕的投入，使廣東產業結構升級與對外貿易快速成長，促其經濟蓬勃發展，而經濟發展與否更是與財政稅收盈虧息息相關。

（一）產業結構升級

經濟持續成長將不斷推動產業結構升級，而產業結構的適時調整又是維持

³¹ 林德昌，〈廣東省引進與利用外資模式之分析〉，《中國大陸研究》，第 40 卷第 4 期（1997.4），頁 31-32。

³² 〈進軍大陸市場轉向外資漸青睞長江三角洲〉，《工商時報》，2003.01.05。本文所引用之報導資料皆為各報網站報導，故無版頁。

³³ 楊春，〈珠江三角洲城市化模式的轉變：從計畫經濟到世界市場經濟〉，收於李思名等主編，前引書，頁 93-94。

經濟成長的條件之一。³⁴1975年以前，廣東產業結構以第一產業為主，約佔GDP的一半，第二、三產業則各分佔25%左右。基本上，廣東產業結構的演進約可分為三個階段，在1979-1984年間，以發展食品紡織等一般加工業與輕工業產品為主；1985-1990年間，則是以家電產品工業為主；1990年代以後，是以電子製造業為主導產業。³⁵產業結構已由早期的第一產業為主，轉變成以第二、第三產業為主。（見附表3）

（二）對外貿易結構的優化與成長

1979年，廣東進出口總額為24億美元，其中農副產品出口佔了將近40%，工業產品出口則是以附加價值低的輕加工業為主。隨著產業結構不斷調整，工業出口的比重也逐年上升。2001年，全省進出口總額1764.95億美元，機電產品出口553.8億美元，其中高新技術產品出口高達222.9億美元。³⁶2002年，進出口總額高達2211.05億美元，外貿依賴度高達156.82%（見附表4），顯見外貿相當程度地推動廣東經濟的發展。

（三）財政日漸豐盈

在自負盈虧的財政壓力下，地方創收能力的高低將會影響到該單位與中央議價權力的強弱與籌碼的多寡。廣東1980-1984年實行「劃分收支，定額上交，五年不變」的包乾制，每年還須定額上交中央10億人民幣，並負擔中央財政借款、能源交通基金、海關代徵工商稅分成與壓縮支出上繳等任務。期間全省國民收入增長66.8%，財政收入成長43.8%。1985-1990年，實行「核定收支，分級包乾」，規定富省須將剩餘財政收入上繳，故各富省除了在提前完成當年徵稅任務後，以涵養稅源或「藏富於民」為名不再徵稅之外。還使該省財政帳面收支平衡，甚至出現赤字。但由於廣東經濟蓬勃發展，全省預算內財政收入由1978年的39.46億元，增加到1990年136.87億元，增長幅度為全國之冠。

³⁴ 黃智聰，潘俊男，〈中國大陸地區製造業產業結構的決定因素〉，《中國大陸研究》，第45卷第2期（2002.3/4），頁97-98。

³⁵ 周忠，〈贏在中國WTO年代〉（臺北：靈活文化事業有限公司，2002年），頁220。

³⁶ 〈中國地方概覽〉，<http://202.130.245.40/chinese/zhuantil166307.htm>（2002.7.6）。

1993年12月15日，國務院發佈《關於實行分稅制財政管理體制的決定》規定以該年淨上劃收入數，作為以後中央對地方稅收返還基數，且將該年中央淨上劃收入全數返還地方，致使廣東財政收入大幅上升55.65%，達到346.56億元。1994年推行分稅制以後，廣東財政收入首次下滑至298.7億元，但很巧的是該年預算外收入雖取消或糾正616項收費，反而增加到121.82億元，增加41.33%，不無將預算內收入轉移到預算外收入，以逃避中央徵收的可能性。1995年-2001年間，廣東財政又開始穩健成長，到2001年為1160億元。依據《政府工作報告》表示，2002年廣東全省一般預算收入為1201億元，可支配財力達1550億元，收支保持平衡，並有適當的儲備³⁷，收入總額連年保持全國第一。

三、預算外收入的調度與補充

基本上，中國財政被分為互不相干的預算內收入、預算外收入與非稅收入三個部分。由於透過稅收體制籌集的財政收入大約只佔全部財政收入的一半，故中國財政必須依賴多未納入政府預算的預算外收入與非稅收入³⁸，尤其是預算外收入。所謂「預算外資金是由各地區、各部門、各單位根據國家有關規定，自行提取、自行使用的不納入國家預算的資金。」³⁹在法定收入來源不穩定的情況下，預算外資金與非稅收入對地方而言扮演著重要的資金調度與補充的功能。所以中國的真實財政收入應包括國家預算內資金與預算外資金，加上地方經濟管理權與行政裁量權，使其實際控制的財政資源遠大於彼等法定上所應擁有的權力。

為求財政自主，廣東靈活用盡中央所給予的特殊政策，利用各種合法與非法的減免稅與收費，藏稅於企業之中，設法將預算內收入轉為預算外收入留於地方。1984到1992年間，廣東預算外收入呈現穩步上升的趨勢，平均佔財政收入的75.15%。但國務院於1993年6月24日，發佈《關於當前經濟情況和加強宏觀調控的意見》開始宏觀調控，迫使省府於10月14日頒佈《關於依法管理

³⁷ 《廣東省政府工作報告（2003年）》，前引文。

³⁸ 由於稅外收入並無統計，本文雖予以忽略，但可推知地方財政收入極可能大於官方統計數字。

³⁹ 《關於加強預算外資金管理的通知》，國發[1986]44號，1986年4月13日。

收費制止亂收費的若干規定》，取消或糾正 2888 項亂收費⁴⁰，才使預算外收入首次下滑到 86.19 億元，只佔該年財政收入的 24.87%。

表 1：廣東歷年財政收支變化表

單位：億元人民幣

	財政收入	工商稅收	中央補助	預算外收入	預算外支出	財政支出	上繳中央	財政依賴度
1979	34.28	24.62	—	—	—	28.03	—	—
1980	36.1	26.18	—	—	—	24.93	9.998	—
1981	39.45	29.39	—	—	—	27.18	13.97	—
1982	40.53	33.21	—	—	—	30.95	12.86	—
1983	42.28	36.66	—	—	—	34.27	13.59	—
1984	45.17	41.6	—	36.98	36.83	42.65	12.44	—
1985	65.46	62.73	—	48.11	45.73	60.84	19.21	—
1986	79.82	70.81	—	54.79	52.03	82.91	11.81	—
1987	92.92	85.9	—	70.42	63.73	89.87	23.19	—
1988	107.57	116.63	—	88.95	78.35	115.2	32	—
1989	136.87	142.16	—	95.13	86.83	141.16	50.6	—
1990	131.02	132.7	—	102.72	96.34	150.69	69.8	—
1991	177.35	154.76	—	139.4	125.16	182.48	—	—
1992	222.64	191.52	—	159.37	144.32	219.61	—	—
1993	346.56	306.36	—	86.19	81.29	331.27	60	—
1994	298.7	224.02	—	121.82	109.58	416.83	—	—
1995	382.34	292.63	191.8359	191.26	181.74	525.63	34.9817	33.44%
1996	479.45	359.21	176.405	247.75	—	601.23	28.706	24.25%
1997	543.95	397.82	156.4461	260.23	—	682.66	17.2771	19.45%
1998	640.75	459.94	196.3526	196.48	—	825.61	29.088	23.45%
1999	766.19	497.51	208.5604	243.06	—	965.9	29.6369	24.08%
2000	910.56	666.48	229.2698	—	—	1080.3	36.5596	—
2001	1160.5	842.24	—	—	—	1321.3	—	—

⁴⁰ 《關於今年我省治理亂收費工作的意見》，粵府[1995]42 號，1995 年 4 月 7 日。

註：1. 中央補助收入包含稅收返還。

2. 財政依賴度 = 中央財政補助收入 / (地方財政收入 + 地方預算外收入) × 100%。

資料來源：

1. 廣東財政收支額，整理自廣東統計局編，《廣東統計年鑑》1997年-2002年各版（北京：中國統計出版社，1996-2002年）。
2. 預算外收入，整理自邵宗明主編，《改革開放十七年的中國地區經濟》（北京：中國統計出版社，1996年），頁643；中國財政年鑑編輯委員會主編，《中國財政年鑑》1996-2001年各版（北京：中國財政雜誌社，1996-2001年）。
3. 中央補助收入與上解中央支出額，整理自梁桂全等著，前引書，頁42；中國財政年鑑編輯委員會主編，前引書。

1994年實施分稅制之後，中央將部分豐厚的稅種上劃中央，並下劃相當多的社會福利等業務給地方，使其承擔相當沈重的財政壓力，企圖使地方因此依賴中央財政補助。然卻使廣東更依賴非預算收入與預算外收入，來調度與補充地方財政。1995年，在國家計委與財政部的要求下，廣東取消或暫緩執行245項收費⁴¹，以及在11月15日發佈《關於深入治理亂收費的通知》，但該年的預算外收入卻反而高達191.26億元。為此，國務院在1996年7月6日頒佈29號文件，嚴令加強管理預算外資金，但該年預算外資金又突破247億元。1997年，國務院再次頒佈《中共中央、國務院關於治理向企業亂收費、亂罰款和各種攤派等問題的決定》，嚴格取締三亂，但預算外收入佔財政收入的比重又升至47.84%。1998年，廣東奉行《中共中央辦公廳、國務院辦公廳關於轉發〈廣東省關於加強公、檢、法、工商行政管理部門行政性收費和罰沒收入收支兩條線管理工作的規定〉的通知》的規定，使該年預算外收入下降到196.48億元，但1999年隨即又回升到243.06億元，顯見廣東「上有政策，下有對策」策略的運用。為了多保留財政收入，廣東上報的財政收入極可能遠遠小於其實際收入，其預算外收入也相當可能遠高於帳面數字，再加上不為人知的稅外收入，廣東實際財政自主性可能比歷年政府報告與統計年鑑上所列數據更高。

⁴¹ 《轉發國務院辦公廳轉發財政部、審計署、中國人民銀行關於清理檢查小金庫意見的通知》，粵府辦[1995]64號，1995年6月2日。

伍、廣東與中央間的議價

廣東經濟成長雖是中央的期望，但在高層的眼中卻是愛恨交織，無論是改革派或保守派都認為廣東是地方勢力最強盛的省份，將對中央的集權統治與計畫經濟政策形成制約，保守派更是認為廣東背離「鳥籠經濟」，公有制被嚴重弱化⁴²，必須立即收回權力。本文試以三個時期分述，中央與廣東歷年間的議價過程：

一、廣東力抗中央壓制

自「六四」之後，中央為重新鞏固權力，屢次試圖收回部分下放的財權，廣東對此除陽奉陰違之外，省長葉選平並表示：「希望中央在政策上對廣東網開一面。」。為抵抗中央壓力，廣東將大亞灣核電廠等地方建設交由軍隊承包，作為地方發展的護身符。⁴³葉選平抗顏犯上的行為，雖為其博得「南天王」的美譽，但也引起中央的注意。1989年8月，中央開始實施「幹部迴避」制度，規定本地籍幹部不得出任地方黨政主要領導人職位，此舉主要目的在於削弱各省，尤其是廣東的地方勢力。中央本欲讓時任福建省長王兆國接任葉選平之位，但在廣東的抗議下不了了之。⁴⁴

1990年8月，國務院擬定《八五計畫》與《1991-2000年十年計畫》，並於9月召集各省省長與會，迫其同意《十年規劃與八五計畫建議案》，葉選平首先堅決反對：「中央的案子不能施行。」⁴⁵並抗繳中央所分配的承包稅，中央在屢催不到的情況下，以收縮糧食供應逼其就範，但葉卻立即動用省庫從泰國等地進口糧食。中央見狀改以放縱盲流在廣東流竄，才迫使葉答應在1991年多承包上繳基數。⁴⁶為壓制廣東氣焰，中央在1991年1月1日起的外貿體制改革中，通過削減廣東各特區地方企業的外匯留成比例，以達降低廣東財權的目的，並取消出口補貼與自負盈虧，使創匯成本較高的進出口貿易壓力倍增。而財政部

⁴² 何頻，高新，《中共「太子黨」》（臺北：時報文化，1997年），頁397。

⁴³ 行政院大陸委員會編，《鄧小平路線與廣東發展經驗》（臺北：行政院大陸委員會，1993年），頁83-84。

⁴⁴ 羅冰，〈中央與地方權爭升級〉，《開放雜誌》（1990.9），頁7。

⁴⁵ 參閱天兒慧著，前引書，頁178-179。

⁴⁶ 何頻，高新，前引書，頁398-399。

提出「分稅包乾」，更是企圖使地方財力嚴重收縮。於是葉選平帶頭反對江李，並在 1991 年的廣東人大會上說：「社會主義絕不能搞平均主義，絕不是要各地拉平，否則就會始有發展潛力的省份受害，而應是各省相互幫忙。」雖然江澤民由於根基未穩，作出暫緩推行分稅制的決定⁴⁷，但北京決定開始逐漸消滅廣東現有的優待，與藉調整人事安排來壓制廣東。

中央曾以國務院副總理之位誘引葉選平北上，但葉卻以維護改革開放大局為由不願離職。但 1991 年時，67 歲的葉選平已屆地方大員年齡封頂的限制，中央改以強迫中獎式的手法，讓葉當選「全國政協」副主席藉以調虎離山。並擬調陳雲之子陳元出任廣東省長一職，但遭葉選平拒絕，其並提出「粵人治粵」，要求中央必須從廣東現任幹部選派粵籍幹部接任省長，中央只好由謝非（廣東陸豐人）接任省委書記，在廣東任職 40 年已歸化廣東幫的朱森林接任省長。至於朱森林原本的廣州市委書記一職，廣東堅持要由本地人馬出任，但中央則傾向派任外省幹部，最後廣東終於迫使中央讓步，由廣東籍的高祀仁接任該職。

二、廣東硬頂分稅制改革

1992 年，中央提出宏觀調控，但廣東宣稱省內並無經濟過熱不予配合。1994 年，朱鎔基開始逐省逐市地與各地諸侯談判分稅比例，為中央力爭 60% 的稅收。其明白只要逼迫廣東俯首聽命，全國便可全面展開分稅制改革。1 月，朱鎔基與朱森林和謝非談判分稅比例，要求立即實行分稅制，並多上交 130 億人民幣，以彌補中央虧空。朱要求將命令傳達範圍限於省委，但廣東反將此事層層傳報，還與福建、江西與浙江各省聯合反攻朱鎔基，軟磨硬頂中央政令。

1994 年 9 月中旬，中央黨校與組織部在「省級幹部黨建問題研討會」中表示，「地方維護中央權威的自主性不高，遇到紅燈繞著走，打擦邊球，上有政策下有對策，致使中央決策不能落實。……只要求中央放權，不執行中央政令，把地方局部利益置於全局利益之上」。同日，廣東「南方日報」指出，「要從本地實際出發，大膽探索，取得突破，才能保證、有利，帶動全局的發展」。⁴⁸經過一年的談判，廣東還是不肯服從中央，於是朱鎔基於 1995 年 3 月在人大廣東

⁴⁷ 中國局勢分析中心，《中國是否能守住最後的堤壩》（香港：明鏡出版社，1998 年），頁 30-32。

⁴⁸ 甘棠，〈中共中央與地方關係的矛盾〉，《中國大陸研究》，第 27 卷第 12 期（1994.12），頁 24-25。

組上指稱廣東人大常委會副主任歐陽德貪污枉法，並在會後立即拘留審查，重判 13 年，使廣東高層大為震動。在大棒出擊之後，朱鎔基飛赴廣東向省領導班子承諾保證不動廣東其他優惠政策，並從優考慮其經濟發展所需。分稅制第一年的上交稅款，全部返還地方，並以「定額返還」的形式對各省市不同的經濟發展與財政狀況區別對待，至於稅率則以各省原來的稅率為基數，然後再逐年提高。在蘿蔔加棍棒的策略下，終於攻下抵制分稅制最力的廣東省。

三、中央試圖壓制廣東幫

江澤民在擊潰北京幫之後，就開始針對廣東幫加以佈局。1998 年 2 月，派任江系政治局委員李長春（遼寧大連人）出任廣東省委書記，並已先安插王岐山擔任廣東省委常委、常務副省長，突破向來「針插不進，水潑不入」的廣東。3 月九屆人大後，解放軍總政治部聯絡部長葉選寧（葉選平之弟）離任，副總理鄒家華（葉劍英之婿）與廣東省委書記謝非調任人大副委員長。趁廣東幫勢力全被上調架空，李長春伺機以行政手段將其餘廣東幫人馬予以調離或免職，並以反腐肅貪摧毀「廣東幫」。如前常務副省長于飛和汕尾副市長馬紅妹被控以權謀私，並藉清查湛江走私案，300 多個官員被捕。國務院並在 6-7 月間令吳儀率領專案組南下廣東，全面調查各金融機構。李長春還先後對全省 147 家城市信用社、16 家信託投資公司及其所屬 48 家證券營業部、843 家農金會實施停業整頓。⁴⁹10 月 6 日，公告「廣信」進行關閉清算。1999 年 3 月 1 日，「粵海」債務重組，一舉斬斷廣東幫金脈。江澤民更在廣東高州發表「三個代表」，要求廣東無條件服從北京，李長春隨即在廣東黨校發表講話表態擁江。⁵⁰

然而，即使是江系大將的李長春也不免以地方利益為重，如其在聽取台外商對《關於調整部分進口稅收優惠政策的通知》的反映後也表示將會向中央建言。⁵¹

⁴⁹ 宗海仁，〈八面玲瓏 有勇有謀的李長春〉，《多維周刊》，總第 141 期，www.chinesenewsweek.com (2002.12.26)。

⁵⁰ 〈李長春在廣東黨校演講表態擁江〉，《中央社》，2002.7.28。

⁵¹ 〈先徵稅後退稅新規定台外商齊反彈高科技業尤烈〉，《工商時報》，2002.11.09。

陸、結論

由上述廣東與中央激烈的議價過程中可看出，廣東實力的提昇並非如有些學者所認為的，僅是中央為求廣東「先富起來」作為改革的先鋒隊，鼓勵廣東勇於嘗試新政策。故對其有較高的容忍度，並非廣東相對權力真的有所提升，或是廣東只是特殊個案，並不足以類推整個中央與地方關係等論點。⁵²而是由於外資的大量湧入刺激廣東經濟高速成長，使其能藉由分權讓利與分灶吃飯，保留超過政府運轉所需的大部分資源，不再以中央的財政撥款與國有企業上繳為唯一財源，並以地方財政為其與中央議價的籌碼。反觀中央於 1994 年推行分稅制以後，雖可掌握近 50% 的財政收入，不過因對各地財政補貼與稅賦返還，中央實際動用的財政支出不到 30%。而且，從 1994 年到 2002 年，廣東財政還是蒸蒸日上，對中央財政補助的依賴不過 20% 左右。地方握有的實質經濟資本使其逐漸擺脫中央代理人角色，轉變為相對獨立的行為體，甚至在某些方面取代中央，迫其在政策上做出修正，或要求給予更多特殊政策，將中央與地方原本的「命令」關係轉變到「談判」關係。

所以各級地方官員，寧願留在地方掌握實質財政利益和行政權力，培植其政治與經濟籌碼。甚至對中央的控制進行「反控制」，或產生財政上的牽制力，並與其他省市組成聯盟，形成與中央抗衡的經濟實力⁵³，使中央之政經主導權相對弱化。近來，地方要求下放的權力領域逐漸由經濟轉向政治領域，並要求參與中央決策，特別是有關於地方利益的決策。因此，中央往往必須從重點地方拔擢其主事者上京出任黨政高層，增強中央與地方的連結與中央政策的代表性。然而，2002 年的十六大，計有 8 名地方領導成為新任政治局委員，4 人當選政治局常委，地方勢力達到史無前例的高峰，且多為富省領導人當選，除顯示地方經濟發展已成為地方領導人政治實力的重要來源之外，地方主義與中央宏觀政策的碰撞，已成為第四代領導人決策時必須審慎考量的重要問題。

⁵²參閱高新、何頻，《朱鎔基傳》（臺北：新新聞文化，1996 年），頁 144-145。

⁵³如 1985 年，上海、南京、武漢、重慶四城市發起成立的長江沿岸中心城市經濟協調會，至今會員城市已擴大到沿江 29 個中心城市；雲、貴等西南五省以及成都、重慶兩市也成立經濟協作區；西南與西北地區的個別城市，則於 1989 年成立「陝甘川寧毗鄰地區聯合會」等。

附表：

附表 1：廣東歷年實際利用外資表

單位：萬美元

年份	外商直接投資	對外借款	外商其他投資	總利用額	FDI/GDP
1979	3074	0	6069	9143	0.22%
1980	12320	590	8509	21419	0.76%
1981	17326	2,580	8931	28837	0.87%
1982	17123	974	10006	28103	0.95%
1983	24523	962	15200	40685	1.31%
1984	54163	1433	9783	65379	2.75%
1985	51529	28960	11421	91910	2.62%
1986	64392	64467	13970	142829	3.33%
1987	59396	48592	13683	121671	2.61%
1988	91906	122739	29320	243965	2.96%
1989	115644	107591	16680	239915	3.15%
1990	145984	44132	12231	202347	4.48%
1991	182286	63962	12002	258250	5.12%
1992	355150	115721	15276	486147	8%
1993	749805	209648	5772	965225	12.59%
1994	939708	198321	6635	1144664	17.93%
1995	1018028	184028	7981	1210037	14.80%
1996	1162362	214536	13045	1389943	14.82%
1997	1171083	131063	118373	1420519	13.27%
1998	1202005	204474	103466	1509945	12.57%
1999	1220300	103595	123488	1447383	11.93%
2000	1223720	70231	163515	1457466	10.48%
2001	1297240	102642	175644	1575526	10.08%
2002	1311071	102185	245690	1658946	9.30%
歷年加總	12490138	2123426	1146690	15760254	

資料來源：廣東統計局編，前引書；劭宗明主編，前引書，頁 658；2002 年的統計資料來自廣東統計信息網統計資料，http://www.gdstats.gov.cn/tongjishuju/ind_lywz_pub.htm。

附表 2：全社會固定資產投資總額

單位：億元人民幣

	全社會固定資 產投資總額	預算內資金	比值 (%)	國內貸款	外資	比值 (%)	地方自籌	其他
1990	381.47	13.77	3.6	67.41	55.66	14.6	119.93	124.7
1991	478.2	14.19	2.97	100.85	61.99	12.96	148.03	148.03
1992	921.75	17.08	1.85	225.16	130.55	14.16	202.54	202.54
1993	1629.87	19.82	1.21	321.91	268.05	16.44	409.1	409.1
1994	2141.15	20.01	0.93	324.33	463.45	21.64	495.2	495.02
1995	2327.22	25.02	1.07	348.81	431.37	18.53	873.35	648.67
1996	2327.64	21.5	0.92	331.94	472.21	20.28	876.04	625.95
1997	2298.14	20.69	0.9	283.82	457.1	19.89	959.7	576.83
1998	2668.13	44.02	1.65	391.15	372.2	13.95	1156.63	704.12
1999	3027.55	59.64	1.96	536.79	315.77	10.43	1290.95	824.4
2000	3233.7	54	1.67	556.52	339.86	10.5	1386.29	897.03
2001	3536.41	55.88	1.58	567.59	345.86	9.78	1616.49	950.59

資料來源：廣東統計局編，前引書。

附表 3：廣東歷年產業結構變化表

年份	外資總額		第一產業			第二產業			第三產業		
	萬美元	億元	外資額	產值	比%	外資額	產值	比%	外資額	產值	比%
1979	9143	209.34	—	66.62	31.8	—	91.65	43.8	—	51.06	24.4
1980	21419	249.65	—	82.97	33.2	—	102.34	41.1	—	64.14	25.7
1981	28837	290.36	—	94.3	32.5	—	120.34	41.4	—	75.71	26.1
1982	28103	339.92	—	118.17	34.8	—	135.37	39.8	—	86.39	25.4
1983	40685	368.75	—	121.24	32.9	—	152.27	41.3	—	95.24	25.8
1984	65379	458.74	—	145.25	31.7	—	187.55	40.9	—	125.93	27.4
1985	91910	577.38	2632	171.87	29.8	61.718	229.82	39.8	29.741	175.69	30.4
1986	142829	667.53	6612	188.37	28.2	99.709	255.88	38.3	39.581	223.28	33.5
1987	121671	846.69	4544	232.14	27.4	88.486	330.35	39	28.641	284.2	33.6
1988	243965	1155.37	8318	306.5	26.5	163.434	460.17	39.8	72.213	388.7	33.7
1989	239915	1381.39	6062	351.73	25.5	159.793	554.13	40.1	74.06	475.53	34.4
1990	202347	1559.03	3785	384.59	24.7	156.981	615.86	39.5	41.581	558.58	35.8
1991	258250	1893.3	2290	416	22	214.146	782.67	41.3	41.814	694.63	36.7
1992	486147	2447.54	9458	465.83	19	362.125	1100.32	45	114.564	881.39	36
1993	965225	3431.86	6746	559.67	16.3	670.348	1700.92	49.6	288.131	1171.27	34.1
1994	1144664	4516.63	9889	694.65	15.4	796.511	2242	49.6	338.264	1579.98	35
1995	1210037	5733.97	10654	868.99	15.1	838.373	2876.74	50.2	361.01	1988.24	34.7
1996	1389943	6519.14	16365	941.73	14.4	996.127	3269.35	50.2	337.451	2308.06	35.4
1997	1420519	7315.51	18358	986.82	13.5	966.998	3647.82	49.9	435.163	2680.87	36.6
1998	1509945	7919.12	17243	1004.92	12.7	954926	3991.97	50.4	537776	2922.23	36.9
1999	1447383	8464.31	20983	1021.3	12.1	928142	4264.32	50.4	498258	3178.69	37.5
2000	1457466	9662.23	14451	1000.06	10.3	1013030	4868.75	50.4	429985	3793.42	39.3
2001	157526	10647.71	17937	1004.35	9.4	1152022	5341.61	50.2	405567	4301.75	40.4

資料來源：

1. 廣東統計局編，前引書。

2. 2002 年外貿資料來自廣東統計信息網 http://www.gdstats.gov.cn/tongjishuju/ind_lywz_pub.htm。

附表4：廣東歷年海關進出口總值表

單位：億美元

年份	省進出口 總額	外資進出 口總額	比值	省出口額	外資出 口額	比值	省進口額	外資進 口額	比值	外貿依 存度
1988	310.19	47.55	15%	148.17	18.18	12.30%	162.02	29.37	18.10%	100.13%
1989	355.78	84.03	23.70%	181.13	35.51	19.60%	174.65	48.52	27.80%	97.10%
1990	418.98	125.67	30%	222.21	54.81	24.70%	196.77	70.86	36%	128.57%
1991	525.21	176.58	33.60%	270.73	79.25	29.30%	254.48	97.33	38.20%	147.57%
1992	657.48	248.17	37.70%	334.58	107.87	32.20%	322.9	140.3	43.40%	148.28%
1993	783.44	341.8	43.60%	373.94	143.66	38.40%	409.5	198.14	48.40%	131.49%
1994	966.63	452.22	46.80%	502.11	198.48	39.50%	464.52	253.74	54.60%	190.20%
1995	1039.72	532.1	51%	565.92	257.59	45.50%	472.8	274.51	58%	151.40%
1996	1099.6	609.81	55.40%	593.46	306.92	51.70%	506.14	302.89	60%	140.17%
1997	1301.2	695.42	53.40%	745.64	367.94	49.30%	555.56	327.48	59%	147.45%
1998	1297.98	709.01	54.60%	756.18	391.76	51.80%	541.08	317.25	58.60%	135.71%
1999	1403.68	733.36	52.20%	777.05	394.18	50.70%	626.63	339.18	54.10%	137.31%
2000	1701.06	920.36	54.10%	919.2	495.09	53.90%	781.85	425.27	54.40%	145.77%
2001	1764.95	986.28	55.90%	954.26	543.72	57%	810.69	442.56	54.60%	137.25%
2002	2211.05	1286.07	58.10%	1184.65	696.25	58.80%	1026.4	589.82	57.46%	156.82%

資料來源：

1. 外貿依賴度 = GDP / 省進出口總值 × 100%。

2. 廣東統計局編，前引書。

3. 2002年外貿資料來自廣東統計信息網，http://www.gdstats.gov.cn/tongjishuju/ind_lywz_pub.htm。

The Effects of Economic Growth on Local Government's Bargaining Power: A Case Study of Guangdong Province

Sheng-Chun Yang

Abstract

The domination of CCP was descended from ideology and plan economics. Local governments abide by the CCP and central government regulations. In 1980's, Chinese central government endowed local governments with more economic resources and decision-making power. Economic decentralization has provided strong incentives for local officials to pursue economic development and cultivate their interests. FDI accelerates Guangdong's economic growth and develops its financial and bargaining power. Bargaining is used in hierarchical structure. The traditional relationship between the central government and local governments has changed.

Keywords: central-local relationship、finance、bargaining power、localism

