

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 政治權力交替與經濟機會主義：集體行動與改革時期中國“政治經濟景氣循環”

Political Power Transition and Economic Opportunism: Collective Action and China's "Political Business Cycle" in the Reform Era

doi:10.30390/ISC.200605\_45(3).0003

問題與研究, 45(3), 2006

Issues & Studies, 45(3), 2006

作者/Author：陶儀芬(Yi-Feng Tao)

頁數/Page：77-102

出版日期/Publication Date：2006/05

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200605\\_45\(3\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200605_45(3).0003)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 政治權力交替與經濟機會主義： 集體行動與改革時期中國 「政治經濟景氣循環」

陶儀芬

(國立台灣大學政治系助理教授)

## 摘 要

近年國內外研究中國大陸政治經濟學的學者，分別從經濟成長率、固定資產投資成長率等面向，在宏觀層次發現了中國大陸經濟景氣循環與正式政治制度中政府換屆週期趨同的現象。但這個宏觀層次觀察到的「政治經濟景氣循環」(political business cycle, PBC)究竟透過什麼樣的因果機制啟動，卻因為現象太新而尚無定論。本文嘗試從有關PBC研究的一般化理論尋求啟發，對這個宏觀現象提出微觀因果解釋，結合了PBC現有文獻中選舉週期與政治分權的兩組理論，本文主張中國大陸的PBC是由於例行黨政換屆期間權力更替所產生的政治不確定性，引發中央派系政治與地方集體行動兩層機會主義行為交互作用所產生，並以「十六大」時期的經濟波動具體過程分析以及過去四屆政府政治週期對中央與地方投資變化影響的ANOVA測試來證明這個微觀因果機制的運作。我們發現這個具有「中國特色」的PBC與西方民主國家的PBC其實有截然不同的微觀運作基礎：前者主要是地方政府面對中央政府控制投資擴張暫時失靈的集體行動困境所產生的機會主義行為所引發，而後者則是面對選舉壓力的民選菁英為個人短期政治目的所產生討好選民的機會主義行為所致。

**關鍵詞：**中國大陸、政治經濟景氣循環、中央與地方關係、派系政治、集體行動

\* \* \*



## 壹、前言

雖然在毛時期中國曾經有學者（例如 Eckstein 與鄭竹園）討論到中國大陸的政策週期與經濟波動之間的關係，改革開放以來，中國經濟出現所謂「治亂循環」的現象，「政治經濟景氣循環」（political business cycle, PBC）又成爲一個值得研究的課題。<sup>①</sup>首先，中國著名經濟學家胡鞍鋼在 1994 年即提出，根據他個人的歸納，從 1952 年到 1992 年，中國經濟一共經歷了十一次的「大起大落」，每一次都是由一波政治運動或中國共產黨全國代表大會的召開所帶動，然後由另一波的政治運動或高層菁英鬥爭結束，而這樣的經濟波動在 1977 年恢復每五年召開一次中國共產黨全國代表大會之後，與黨大會與次年的政府換屆的政治週期關係特別密切。<sup>②</sup>胡鞍鋼在宏觀層面觀察到了中國大陸改革開放時期經濟波動與每五年一次黨政機關權力交替的政治週期之間的相關性（correlations），但並沒有提出一個因果解釋（causal relations）：究竟黨政機關例行權力更替的政治週期對中國大陸的政治菁英產生什麼樣的制度誘因，制約了他們的經濟行爲的變化？

Lowell Dittmer 與 Yu-shan Wu 在全然不同的思考脈絡下，倒是獨立提出了由派系政治所引起的改革政策週期與經濟榮景週期的因果論證。他們發現從 1970 年代末期到 1990 年代初期，中國一共經歷了四個「派系政治、經濟改革與景氣榮景」的循環，成長派佔上風時推動改革、改革總是帶來經濟擴張、擴張造成經濟過熱而使得穩定派轉居上風推動緊縮政策、緊縮政策造成經濟衰退又使得成長派再佔上風帶動下一個循環。這樣節奏分明的循環反映了中國大陸非正式政治（informal politics）的制度化以及政策制訂的理性化，他們將這個現象稱爲「派系政治的現代化」（modernization of factionalism）。<sup>③</sup>

事實上，從 1990 年代中期這兩個作品出版至今，中國大陸的「政治經濟景氣循環」（PBC）並沒有停止，如我們在下文將以圖表顯示，從經濟成長率來看，或是固定資產投資成長率來看，中國大陸的經濟波動確實與每五年舉行一次的包括黨政系統的正式政治權力更替一直有連動的情況。本文認爲這每五年發生一次的 PBC 不但與中央集體領導內部派系政治的動態變化相關，也與中國經濟分權化之中央政府在提供控制通貨膨脹公共財所面對的集體行動問題有關。

由於中國大陸特殊的經濟轉型路徑——在官僚體系之內的放權讓利——二、三十年發

註① Chuyuan Cheng, *China's Economic Development: Growth and Structural Change* (Boulder, Colo: Westview Press, 1982); Alexander Eckstein, "Economic Fluctuations in Communist China's Domestic Development," in Ping-ti Ho and Tang Tsou, (eds.), *China in Crisis: China's Heritage and the Communist Political System* (Chicago: University of Chicago Press, 1968), pp. 691~752.

註② 胡鞍鋼，中國經濟波動報告（遼寧：遼寧人民出版社，1994年）。

註③ Lowell Dittmer and Yu-shan Wu, "The Modernization of Factionalism in Chinese Politics," *World Politics*, Vol. 47, No. 4 (July 1995), pp. 467~94.

展下來，造成中國大陸中央政府與地方政府，因先天的結構位置，在通貨膨脹或投資擴張速度的偏好差異，使得地方政治菁英一直有投資擴張的衝動，而中央政府也被逼得扮演「最後平衡者」（the balancer of the last resort）的角色，提供控制通貨膨脹的公共財。要分析我們在宏觀層次所觀察到之中國PBC的微觀運作機制，一定要在這樣的結構關係之下來討論。因此，本文對中國大陸 PBC 的微觀因果機制提出如下假設：我們在宏觀層面所看到的PBC，是由於黨政機關每五年換屆期間，系統性權力更替所產生的政治不確定性引發中央派系政治與地方集體行動兩層機會主義行為交互作用所產生。

這個假設的檢證將分以下五個部分進行：首先，我們將回顧有關PBC的一般化理論，特別將焦點放在選舉週期與政治分權這兩組相關理論的探討；第二，我們將進入到中國大陸政經發展的脈絡，討論PBC在毛時期與後毛時期不同的發展；第三節在回顧了PBC的一般化理論與中國大陸的相關討論後，我們將以 Philip Roeder 與 Susan Shirk 的「相互問責」（reciprocal accountability）模型為基礎，提出一個以控制通貨膨脹的集體行動為核心概念的微觀因果解釋；第四節將以「十六大」時期的經濟波動具體過程分析以及過去四屆政府政治週期對中央與地方投資變化影響的 ANOVA 測試來證明這個微觀因果機制的運作；最後，我們將把研究發現放在更寬廣的理論層次來討論這個「中國特色」的PBC對我們瞭解中國大陸政治制度化、政治體制中的問責關係的意涵。

## 貳、「政治經濟景氣循環」 （Political Business Cycle）的一般化理論

在西方先進民主國家之政治經濟學研究中，PBC 一直是個重要的研究議題，自1970年代 William Nordhaus 提出這個概念以來，PBC 的研究不斷帶來政治經濟學領域理論與方法突破。<sup>④</sup>簡而言之，PBC 是指在政治權力移轉由例行選舉結果所決定的民主國家，現任者基於追求勝選的動機，以擴張性的財政或貨幣政策刺激經濟景氣，創造榮景來討好選民。

註④ William D. Nordhaus, "The Political Business Cycle," *Review of Economic Studies*, Vol. 42, No. 2 (April 1975), pp. 169~190. 有關1970年代以來 PBC 這個領域在理論與方法上之發展，見 Alberto Alesina, Nouriel Roubini, and Gerald D. Cohen, *Political Cycles and the Macroeconomy* (Cambridge, Mass: MIT Press, 1997); James E. Alt and K. Alec Chrystal, *Political Economics* (Berkeley: University of California Press, 1983); Nathaniel Beck, "Elections and the Fed: Is There a Political Monetary Cycle?" *American Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 1 (February 1987), pp. 194~216; David G. Golden and James M. Poterba, "The Price of Popularity: The Political Business Cycle Reexamined," *American Journal of Political Science*, Vol. 24, No. 4 (November 1980), pp. 696~714.

### PBC 理論在先進民主國家受到的挑戰

一般人直覺上都認為 PBC 理論非常符合他們在民主國家觀察政治人物行為的經驗，但在學術研究上卻很難證明，因為 PBC 要成立，必須滿足以下至少三個前提：

- 一、贏得選舉如果不是執政者的唯一目的，也是最主要的目的。
- 二、選舉期間的經濟榮景對選民的投票行為有決定性的影響。
- 三、執政者能夠藉由操控經濟來增加他們勝選的機會。<sup>⑤</sup>

以上三個前提在現實世界裡並不是永遠都成立。就第一個前提而言，取得政權當然是完成其他任何政治目標的根本前提，所以政治人物當然會把勝選看得比其他政治目標更重要，但是勝選終究不是唯一目標，例如，許多後來的研究發現「左右執政差異」(partisan model)可能比「選舉週期」(opportunistic model)更能解釋 OECD 國家政府總體經濟政策的變化；<sup>⑥</sup>況且，政治人物不是唯一可以決定政府總體經濟政策的行為者，官僚體系的結構、政黨體系與輿論作用對經濟政策都會產生影響，例如，中央銀行獨立性高的國家比較不容易貿然執行不理性的擴張性貨幣政策。<sup>⑦</sup>再以第二個前提來說，經濟因素對選民投票有決定性影響的假設在選民投票行為研究中原本就沒有共識，更嚴重的是 PBC 還假設選民只重視選舉期間的經濟榮景，平時都不關心經濟，也無法從過去經驗學習。這個選民短視(myopic)的假設，在經濟學的理性預期學派(rational expectation school)對凱因斯學派的總體經濟理論提出典範遞移的挑戰之後，就必須大幅修正了。<sup>⑧</sup>最後，認為執政者能以操控經濟來增加勝選機會的假設，除了選民在資訊越來越充分的情況下，行為將越來越符合理性預期學派的假設之外，自 1970 年代以來的金融全球化趨勢，也讓全球金融市場的連動性大大提高，個別國家貨幣政策過於偏離經濟基本面的操作，往往對經濟成長的實際後果不但沒有作

註⑤ Alt and Chrystal, *op. cit.*, p. 104.

註⑥ Douglas A. Hibbs, "Political Parties and Macroeconomic Policy and Outcomes in the United States," *American Economic Review*, Vol. 76, No. 2 (May 1986), pp. 66~70; Alberto Alesina, "Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 102, No. 3 (August 1987), pp. 651~78; Geoffrey Garrett and Peter Lange, "Political Responses to Interdependence: What's 'Left' For the Left?" *International Organization*, Vol. 45, No. 4 (Autumn 1991), pp. 539~564.

註⑦ Susanne Lohmann, "Federalism and Central Bank Independence: The Politics of German Monetary Policy, 1957-92," *World Politics*, Vol. 50, No. 3 (April 1998), pp. 401~46.

註⑧ Alesina, Roubini, and Cohen, *Political Cycles and the Macroeconomy*; Susanne Lohmann, "What Price Accountability? The Lucas Model and the Politics of Monetary Policy," *American Journal of Political Science*, Vol. 43, No. 2 (April 1999), pp. 396~430; William D. Nordhaus, Alberto Alesina, and Charles L. Schultze, "Alternative Approaches to the Political Business Cycle," *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1989, No. 2 (1989), pp. 1~68.

用，有時還適得其反，所以最後這個假設也難以成立。<sup>⑨</sup>

總而言之，雖然PBC理論在研究西方先進民主國家的經驗上遇到許多挑戰，但相關的研究仍方興未艾，一個很根本的原因是PBC理論本身反映了一個民主國家政策制訂的基本政治邏輯，那就是個體理性與總體理性之間的落差，由於政客個人短期、自利的選舉考量，造成整體經濟長期次佳（suboptimal）的結果，而這種短期自利機會主義行為的探討正是當代政治經濟學的核心關懷。<sup>⑩</sup>

### PBC 理論在開發中國家的運用

所以，縱使PBC理論一再受到挑戰，卻歷經三十年而不衰，透過其模型的不斷修正，帶動了許多理論與方法的突破，並啟發其他政治經濟學者運用PBC理論來分析開發中國家的經濟政策制訂。事實上，PBC 在一些新興民主國家可能是更顯著的現象，因為上述三個前提在新興民主國家可能都比較容易成立：一、新興民主國家的政黨政治發展相對不成熟、選舉競爭激烈等因素都可能縮短執政者的時間座標（time horizon），讓執政者只能考慮短期勝選一件事情；二、開發中國家金融市場仍處於發展階段，不完整訊息（incomplete information）問題比較嚴重，有些國家之總體經濟更處於長期不穩定的狀態，選民對經濟處境的考量可能會比較在乎短期名目利益（nominal gains）的獲得，早期凱因斯學派的假設要比理性預期學派的假設更符合這些國家選民的行為模式；三、新興民主國家之文官中立、法治化程度都相對較低，金融市場淺薄且國際化程度低，執政的政治人物操控經濟的空間較大。例如 Stephan Haggard 與 Steven Webb 就發現，在新興民主國家，「選舉期間政府執行貨幣穩定政策的機率較低」。<sup>⑪</sup>又如 Hector Schamis 與 Christopher Way 針對十八個拉丁美洲新興民主國家的研究發現，在選舉期間，這些新興民主國家的政府選擇以固定匯率而非提高利率來執行貨幣穩定政策的機率較高，因為這類政策雖然在中長期非常可能導致貨幣危機引發的經濟危機，卻可以帶來短期的經濟榮景。<sup>⑫</sup>

此外，在一些政治制度化程度較高的非民主國家也發現了經濟週期與政治週期趨同的現象。例如 Valerie Bunce 就發現，在前蘇聯與東歐一些社會主義國家，國家領導人進行政治繼承時，會出現由政府預算的優先順序往輕工業、民生消費產業傾斜所帶動的經濟榮景；而這個蘇維埃政治體制下的 PBC 是發生在權力交替之後，而非之

註⑨ Robert Mundell, "Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates," *Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 29, No. 4 (November 1963), pp. 475~85; Hector E. Schamis and Christopher Way, "Political Cycles and Exchange-Rate-Based Stabilization," *World Politics*, Vol. 56, No. 1 (October 2003), pp. 43~78.

註⑩ James E. Alt and Kenneth A. Shepsle, (eds.), *Perspectives on Positive Political Economy* (New York; Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990).

註⑪ Stephan Haggard and Steven B. Webb, "What Do We Know About the Political Economy of Economic Policy Reform?" *World Bank Research Observer*, Vol. 8, No. 2 (July 1993), p. 149.

註⑫ Schamis and Way, *op. cit.*

前，Bunce將它稱為「經濟週期與政治週期之間的『繼承連結』」（“*succession connection*” between economic and political cycles）。Bunce並進一步論證，蘇維埃政治體制下的PBC之所以發生在政治繼承之後而非之前，是因為在蘇維埃體制之下，最高政權行使者對整個官僚體系的權威在剛剛繼承的時候特別脆弱，稱之為「繼承危機」（*succession crisis*），執政者面對高度的政治不確定性，對增加自己的民間聲望有強烈的需求，所以才會產生用投資優先順序改變來增加人民好感的「繼承連結」。<sup>⑬</sup>

### 政治分權與通貨膨脹控制

另一組與PBC討論相關的一般化理論是近年有關政治分權（*political decentralization*）對通貨膨脹控制之影響的討論。有關西方先進民主國家通貨膨脹控制的研究發現，政治分權所產生的不同層級政府之間的制衡（*checks and balances*），主要體現在聯邦主義（*federalism*）上，能夠限制中央政府執政者干預貨幣政策達到政治目的機會主義行為，有助於通貨膨脹的控制，全世界中央銀行獨立性最高並且通貨膨脹控制最成功的西德與美國即是最典型的例子。<sup>⑭</sup>可是，近年一些新的研究發現，特別是在開發中的民主與非民主國家，政治分權有時反而對通貨膨脹控制有負面影響。例如Treisman研究民主化之後的俄羅斯發現，政治分權是通貨膨脹惡化的主要政治制度因素；此外，Rodden的研究也發現，在其他開發中國家政治分權反而造成地方政府不負責任的財政擴張，加大通貨膨脹控制的難度；<sup>⑮</sup>相反地，在政治集權的國家卻看到中央政府的政治控制是壓抑通貨膨脹的重要手段。<sup>⑯</sup>所以，先進民主國家的經驗似乎顯示政治分權可以對中央執政者的機會主義行為產生制衡的效果，但開發中國家的經驗又顯示政治分權對欲提供公共財（控制通貨膨脹）的中央執政者會增加集體行動的困境，這裡似乎出現了一條理論上難以跨越的鴻溝。Treisman的新作嘗試跨越這條鴻溝，引進Tsebelis的「否決者」（*veto players*）概念，主張政治分權會產生較多的否決者，所以傾向維持現狀，使得原本就傾向通貨膨脹的國家趨於維持通貨膨脹，而傾向強調穩定的國家趨於維持穩定。<sup>⑰</sup>

註⑬ Valerie Bunce, "Leadership Succession and Policy Innovation in the Soviet Republics," *Comparative Politics*, Vol. 11, No. 4 (July 1979), pp. 379~401; Valerie Jane Bunce, "The Succession Connection: Policy Cycles and Political Change in the Soviet Union and Eastern Europe," *American Political Science Review*, Vol. 74, No. 4 (December 1980), pp. 966~77.

註⑭ Lohmann, "Federalism and Central Bank Independence."

註⑮ Jonathan Rodden and Erik Wibbels, "Beyond the Fiction of Federalism," *World Politics*, Vol. 54, No. 4 (July 2002), pp. 494~531.

註⑯ 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); Aseema Sinha, "Political Foundations of Market-Enhancing Federalism," *Comparative Politics*, Vol. 37, No. 3 (April 2005), pp. 337~356.

註⑰ Daniel Treisman, "Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity," *The American Journal of Political Science*, Vol. 94, No. 4 (December 2000), pp. 837~857.

所以，從以上的文獻回顧，我們發現，至少有兩種政治上的機會主義行為會導致政府總體經濟政策追求短期擴張而引發通貨膨脹：一是中央政策制訂者面對選舉週期、黨派利益所產生的短期機會主義行為；一是地方層級的政治人物面對集體行動困境所產生的搭便車（free-ride）機會主義行為。前者須要以聯邦主義精神的強化來達成貨幣政策制訂過程的「去政治化」（de-politicization），而後者則是要透過中央集權的強化來克服集體行動的困境。

### 叁、中國 PBC 演變：從毛時期到後毛時期

雖然中國大陸不是民主政體，沒有例行選舉提供政治人物制度誘因去創造短期經濟榮景來討好選民，但自毛澤東時期就有研究中國大陸經濟的學者在探討中國經濟週期的政治成因；隨著時序漸進至改革開放以後，有關中國大陸的經濟週期與某種政治週期關連性的探討也就越來越多了。

#### 毛澤東時代的 PBC

在毛時期的中國，早在 1968 年，Alexander Eckstein 就已經指出，中國有一個政府政策週期所引起的經濟波動週期的情況，之所以會產生這樣的週期，實因毛澤東個人不切實際的發展願景與中國經濟落後的現實之間的落差所致。毛時期中國總是先以毛個人不切實際的願景來制訂經濟發展政策，造成一波全面性的資源動員；然後由於現實工業基礎低落，原政策窒礙難行被迫修正，再進入一個務實的休養生息階段。<sup>⑧</sup>鄭竹園（Chuyuan Cheng）在研究中國大陸的經濟發展策略變化時也發現，「造成（中國）經濟波動的一個根本性因素是因為發展政策的不斷調整以及經濟計畫與管理態度的不斷變動。」<sup>⑨</sup>早期中國大陸由政府經濟政策所帶動的經濟週期，一方面反映了計畫經濟在建立初期與原本的經濟結構的磨合過程，也反映了當時中國大陸無論在政策制訂過程（毛澤東一個人有很大的決定權）或計畫經濟執行過程中，制度化程度都相對較低。

胡鞍綱認為，中國大陸的 PBC 主要是因為中共建政以來舉國上下強烈的「趕超」心態，使得中國選擇了一條由政治動員來完成經濟發展的道路，這樣一種特殊的發展路徑注定要以劇烈的經濟波動方式成長。而這種經濟波動事實上還延續到後毛時期，根據胡鞍綱個人的歸納，從 1952 年到 1992 年，中國經濟一共經歷十一次「大起大落」，每一次都是由一波政治運動或中國共產黨全國代表大會的召開所帶動，然後由另一波的政治運動或高層菁英鬥爭結束。<sup>⑩</sup>

註<sup>⑧</sup> Eckstein, "Economic Fluctuations in Communist China's Domestic Development," p. 693.

註<sup>⑨</sup> Cheng, *China's Economic Development: Growth and Structural Change*, p. 323.

註<sup>⑩</sup> 胡鞍綱，前引書。



### 後毛時代的 PBC

事實上，胡鞍鋼所觀察到的經濟波動與中國共產黨全國代表大會每五年召開一次的政治週期趨同還持續到 1992 年之後。如表一所示，從中共 1977 年恢復黨大會的固定召開以來，以名目國內生產毛額（gross domestic production, GDP）的成長率來看，自黨大會召開當年開始起算，前三年總是經濟成長期，而後二年都是經濟趨緩期，多半在黨大會召開當年或第二年達到經濟成長的高峰。總的來說，在這每五年一循環的政治週期，平均經濟成長率分別是第一年 10%、第二年 10.8%、第三年 9.4%、第四年 8.5%與第五年 8.0%。

表一 中國大陸中國共產黨黨代表大會週期與經濟成長週期（1977-2004 年）

（單位：%）

|           | 第一年  | 第二年  | 第三年  | 第四年  | 第五年 |
|-----------|------|------|------|------|-----|
| 十一大（1977） | 7.6  | 11.7 | 7.6  | 7.8  | 5.2 |
| 十二大（1982） | 9.3  | 11.1 | 15.3 | 13.2 | 8.5 |
| 十三大（1987） | 11.5 | 11.3 | 4.2  | 4.2  | 9.1 |
| 十四大（1992） | 14.1 | 13.1 | 12.6 | 9.0  | 9.8 |
| 十五大（1997） | 8.6  | 7.8  | 7.2  | 8.4  | 7.2 |
| 十六大（2002） | 8.9  | 10.0 | 9.5  |      |     |
| 平均        | 10.0 | 10.8 | 9.4  | 8.5  | 8.0 |

資料來源：胡鞍鋼，前引書，頁 191；中國人民銀行，中國金融年鑑，2004 年，頁 545。

胡鞍鋼觀察到經濟波動與政治週期在時間上的相關性（correlations），但是沒有提出因果解釋（causal relations），因為「趕超」的心態一直存在，但為什麼在政治運動或黨大會召開之時特別容易動員而產生經濟擴張仍是一個待解的問題。

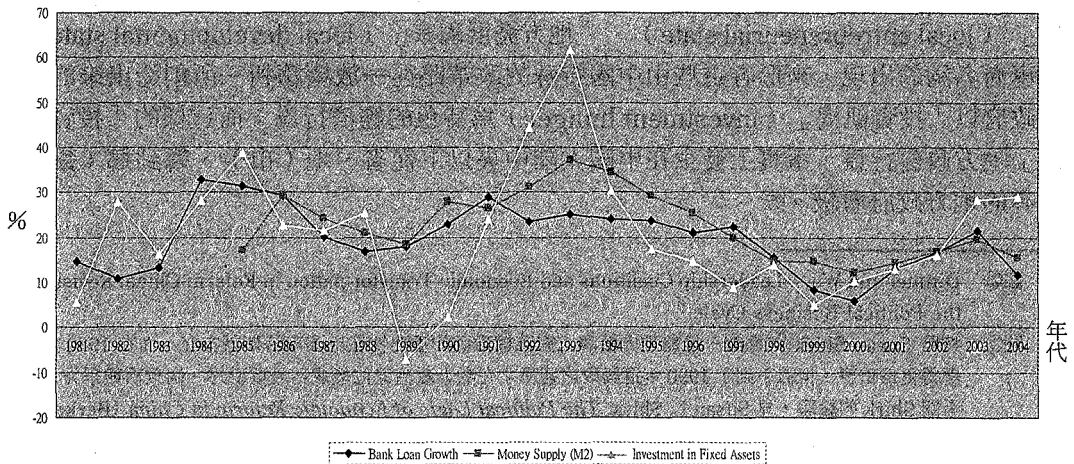
大約與胡鞍鋼同時，Lowell Dittmer 與 Yu-shan Wu 在全然不同的思考脈絡下，獨立提出了派系政治所引起的改革政策週期與經濟榮景週期的因果關係解釋。他們首先修改了中國菁英政治研究中派系理論的假設，認為「派系不僅是關心個別派系成員的特殊利益，也關心經濟與其他公共政策議題。」<sup>②</sup>接著，他們分析派系鬥爭、改革政策與總體經濟表現之間的關係，發現從 1970 年代末期到 1990 年代初期，中國一共經歷了四個「派系政治（鄧小平為首的成長派 VS 陳雲為首的穩定派）、經濟改革（改革 VS 緊縮）與景氣榮景（擴張 VS 衰退）」的循環，成長派佔上風時推動改革、改革

註② Dittmer and Wu, "The Modernization of Factionalism in Chinese Politics." 有關派系政治的原始理論，見 Andrew J. Nathan, "A Factionalism Model for CCP Politics," *China Quarterly*, No. 53 (January-March 1973), pp. 34~66; Tang Tsou and Andrew J. Nathan, "Prolegomenon to the Study of Informal Groups in CCP Politics," *China Quarterly*, No. 65 (March 1976), pp. 98~117; and Jonathan Unger, (ed.), *The Nature of Chinese Politics: From Mao to Jiang* (New York: M.E. Sharpe, 2002).

總是帶來經濟擴張、擴張造成經濟過熱而使得穩定派轉居上風推動緊縮政策、緊縮政策造成經濟衰退又使得成長派再佔上風帶動下一個循環。這樣節奏分明的循環反映了中國大陸非正式政治（informal politics）的制度化以及政策制訂的理性化，他們將這個現象稱為「派系政治的現代化」（modernization of factionalism）。

Dittmer 與 Wu 的觀察與中國大陸一句在鄧小平時期大家都很熟悉的俗諺：「一放就亂，一亂就收，一收就死，一死就放」很契合。然而，隨著 1993 年夏天朱鎔基取代姚依林主掌經濟事務以及同年十一月中共十一屆三中全會的召開，對中國大陸的財政、金融、外匯以及投資體制進行了根本性的結構調整，使中國擺脫了上述「治亂循環」現象，改革步伐與總體經濟波動脫勾，取而代之的是總體經濟波動與中國大陸每五年召開一次的中國共產黨全國代表大會，以及次年的政府換屆的政治循環發生連結的現象。如圖一所示，從全國固定資產投資的年增率來看，過去 20 年的經濟循環分別在 1988 年、1993 年、1998 年與 2003 年達到高峰，都正好是黨召開 13 大、14 大、15 大與 16 大的第二年，這樣的發展似乎顯示，到了 1990 年代，中國大陸的經濟週期與正式政治制度的政治週期漸漸產生關連。<sup>②</sup>

圖一 改革時期中國經濟景氣循環（1981~2004 年）



資料來源：中國國家統計局(<http://www.stats.gov.cn>)，中國人民銀行(<http://www.pbc.gov.cn>)。

註② 關於經濟結構調整如何結束「治亂循環」，見陶儂芬，「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，2002 年），頁 235~262；Yi-feng Tao, "The Evolution of Political Business Cycle in Post-Mao China," *Issues & Studies*, Vol. 42, No. 1 (March 2006), pp. 163~194; Dittmer 與 Wu 近年也注意到這樣的變化，並分析了這個變化所反映的中國派系政治內涵的轉變，他們主張到了江澤民時代，由於經改路線已不是派系鬥爭的主要焦點，總體經濟榮景循環與黨大會政治週期趨同反映了江澤民時代「上海幫」與非上海幫的各種政治結盟在換屆時期的結盟需求，見 Lowell Dittmer 與 Yu-shan Wu, "Leadership Coalitions and Economic Transformation in Reform China: Revisiting the Political Business Cycle," (2005). (Manuscript).

從上圖所顯現的總體趨勢來看，我們發現在後毛時期的中國，PBC其實發生了一個轉折，也就是從鄧小平時代與高層經改路線所引發的派系鬥爭產生連結到江澤民/胡錦濤時代與黨代表大會的召開關連。這樣的轉變，一方面如 Dittmer and Wu 所言，反映了高層派系政治本質的變化，也就是從經改路線之爭到繼承結盟之爭；<sup>②</sup>另一方面也反映，隨著「老人政治」(gerontocracy)的淡出，中國最高權力當局在鞏固權力時，籠絡地方領導人漸漸地取代尋求革命元老的支持，成為重要的政治競爭手段。<sup>③</sup>

### 政治分權與經濟擴張

然而，為什麼籠絡地方領導人會造成投資擴張呢？這就必須進一步探討中國大陸中央政府與地方政府在經濟擴張速度先天立場的差別了。

雖然，如前所述，毛時期的經濟擴張多半是由毛澤東個人不切實際的激進經濟發展策略由上而下所帶動的，但改革開放以後，有越來越多的研究主張中國大陸經濟成長的動力主要來自地方，而且是來自地方政府的投資擴張。例如，在1990年代初期盛極一時的農村工業化研究(或鄉鎮企業研究)，就發現在中國大陸財政收入的權力與支出的負擔雙雙下放的情況下，基層政權的地方政府行為模式越來越像市場經濟中的企業家，因此有「地方國家公司主義」(local state corporatism)、「地方企業國家」(local entrepreneurial state)、「地方發展國家」(local developmental state)等專有名詞的出現，來形容這些由中國特殊的改革路徑—放權讓利—所創造出來的地方政府以「投資飢渴」(investment hunger)為特色的經濟行為；而這樣的「投資飢渴」地方政府行為，事實上發生在中國大陸中央以下從省、地(市)、縣到鄉(鎮)所有的地方政府層級。<sup>④</sup>

註③ Dittmer and Wu, "Leadership Coalitions and Economic Transformation in Reform China: Revisiting the Political Business Cycle."

註④ 按照 Susan Shirk 的觀察，籠絡地方領導人對政權鞏固的重要性在毛澤東時期就存在，而在1980年代顯得更為重要，但似乎到了1990年這個政治邏輯才在老人政治退位後成為最重要的一個政治競爭方式。有關 Shirk 的論證，見 Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China* (Berkeley: University of California Press, 1993)。

註⑤ 有關財政下放與地方政府投資飢渴的關係，見 Roy Bahl, "The Central-Provincial-Local Fiscal Relations: The Revenue Side," in Donald J. S. Breen, (ed.), *Taxation in Modern China* (New York: Routledge, 1998), pp. 125~49; Jean Oi, "Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China," *World Politics*, Vol. 45, No. 1 (October 1992), pp. 99~126; Christine P. W. Wong, "Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China," *China Quarterly*, No. 128 (December 1991), pp. 691~715; Christine P. W. Wong, "Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China," *Modern China*, Vol. 18, No. 2 (April 1992), pp. 197~227。有關「地方國家公司主義」的探討，見 Jean Oi, "Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China," *World Politics*; 「地方企業國家」的探討，見 Marc Blecher and Vivienne Shue, "Into Leather: State-Led Development and the Private Sector in Xinji," *The China Quarterly*, No. 166 (June 2001), pp. 368~93; 「地方發展國家」見 David Zweig, "'Developmental Communities' on China's Coast: The Impact of Trade, Investment, and Transnational Alliances," *Comparative Politics*, Vol. 27, No. 3 (April 1995), pp. 253~274。

另一方面，經濟學者從純粹總體經濟學的模型分析也發現，投資是促成中國經濟成長的最主要因素。有些學者以改革開放以來貫時性的總體經濟數據證明中國大陸經濟成長速度與固定資產投資的關係最為密切；<sup>②⑥</sup>有些學者則將重點放在由投資擴張、而非結構調整所帶動的生產力增加，所帶動的經濟成長之效率問題的探討。<sup>②⑦</sup>

如同黃亞生在 1996 年出版的針對中國大陸通貨膨脹控制的專書所言，地方不斷追求投資擴張來帶動地方經濟成長的總體後果，就是改革時期中國大陸經濟通貨膨脹的傾向，這個傾向雖然對在這個貨幣領域中的所有人皆不利，但沒有一個個體，無論是個人、個別企業或地方政府，有能力或意願可以片面減少投資而降低通貨膨脹壓力，面對這個集體行動困境的後果，中央政府成為「平衡發展的最後提供者」（balancer of the last resort）。<sup>②⑧</sup>換句話說，選擇以經濟決策權在計畫經濟官僚體系中不斷下放來推動改革，雖然調動了地方政府與國有企業的積極性，又不會遇到官僚體系對改革的抗拒，是成本較小、收益較大的轉型模式；但這樣的改革模式有一個總體經濟的非意圖性後果，就是地方投資衝動所帶來的總體通貨膨脹壓力，雖然通貨膨脹對所有經濟活動參與者皆不利，但地方政府面對集體行動困境，會產生一種「搭便車」（free-ride）的心理，所以通貨膨脹控制便成為一種公共財（public goods），必須要由中央政府來提供。<sup>②⑨</sup>這就造成了改革時期中央政府與地方政府在經濟擴張速度先天立場的差別了：因為上述這個動態所產生的結構關係，使得中國的地方政府先天上的經濟利益就在於投資擴張，而中央政府先天上的經濟利益就是要壓抑個體投資擴張所引發總體的通貨膨脹。<sup>③⑩</sup>

註②⑥ Andy C. C. Kwan, Yangru Wu, and Junxi Zhang, "Fixed Investment and Economic Growth in China," *Economics of Planning*, Vol. 32, No. 1 (January 1999), pp. 67~79; Qiao Yu, "Capital Investment, International Trade, and Economic Growth in China: Evidence in the 1980-90s," *China Economic Review*, Vol. 9, No. 1 (Spring 1998), pp. 73~84.

註②⑦ Thomas G. Rowski, "Will Investment Behavior Constrain China's Growth?" *China Economic Review*, Vol. 13, No. 4 (December 2002), pp. 361~372; Jun Zhang, "Investment, Investment Efficiency, and Economic Growth in China," *Journal of Asian Economics*, Vol. 14, No. 5 (October 2003), pp. 713~734.

註②⑧ 「平衡發展的最終提供者」一詞是由中央銀行一般被稱為「最終借款者」（lenders of the last resort）一詞轉化而來，意指中國中央政府必須是整個經濟體平衡發展的最終負責人，因為經濟不平衡發展所帶來政治、經濟上的各種負面影響最終還是由中央政府來概括承受，如果她逃避這個責任，就沒有人會負責了，所以這個角色是她有先天利益在控制通貨膨脹的原因，就如同作為金融體系中各種借貸關係的最後借款人，一般中央銀行有先天利益在降低金融體系的系統風險一樣，這個結構性的角色無法逃避。Huang, *op. cit.*, p. 17.

註②⑨ 當然，不是所有國家的中央政府都有能力與意願來提供控制通貨膨脹這項公共財，根據 Mancur Olson 的分析，非民主政體的統治者提供市場運作所需的公共財的意願與統治者本身的時間座標（time horizon）長短有密切關係，而像中國大陸這樣的黨國體系（party-state system），相對比較能夠降低不同世代政治領導人的政治不確定性，延長其政治座標。Mancur Olson, "Dictatorship, Democracy, and Development," *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3 (September 1993), pp. 567~576.

註③⑩ 此外，黃亞生還從中央政府與地方政府在投資項目上的區別，也就是中央政府偏向長期的基礎建設與能源投資，而地方政府偏向短期的勞力密集製造業或服務業投資來論證中央與地方在通貨膨脹速度上的先天立場差異。見 Huang, *op. cit.*, Chapter 9.

## 肆、後毛時期 PBC 宏觀現象的微觀基礎： 兩種機會主義行為的結合

所以，結合了黃亞生對中國大陸中央政府與地方政府在經濟擴張之結構性立場衝突的分析，和 Dittmer 與 Wu 有關中央集體領導內派系政治動態演變的分析，我們可以發展一個以集體行動困境為核心的理論模型，來解釋中國大陸在宏觀層次上觀察到每五年發生一次的由黨大會召開所引發的經濟擴張 PBC，這個循環的啟動關係到兩種微觀層次機會主義行為的結合。

### 集體行動困境與派系政治

要發展這個結合黃亞生有關通貨膨脹的集體行動困境和 Dittmer 與 Wu 派系政治的理論模型，我們還是要先回到 Bunce 稍早發展出來的「繼承連結」(succession connection) 模型做為起點。

Bunce 認為，面對繼承危機的中央領導人會在剛繼承政治權力時，以創造經濟榮景直接訴諸一般社會大眾，增加自己的政治權力基礎，所以產生了政治週期與經濟週期之間的「繼承連結」。但另一位研究蘇維埃政治體制的政治學者 Philip Roeder 卻認為，在蘇維埃政治體制內，面對繼承危機的中央領導人不是直接面對選民，要尋求政治支持的對象應該是官僚體系之內的政治菁英，而不是一般社會大眾，所以繼承競爭應該是讓蘇維埃政治體制下的領導人更願意去回應官僚體系內政治菁英的要求，而不是社會大眾的要求。<sup>③</sup>所以，我們或許可以將 Bunce 的「繼承連結」看成是發生在中央政策制訂者與官僚體系之內有實力的政治菁英之間，而不是一般社會大眾之間。

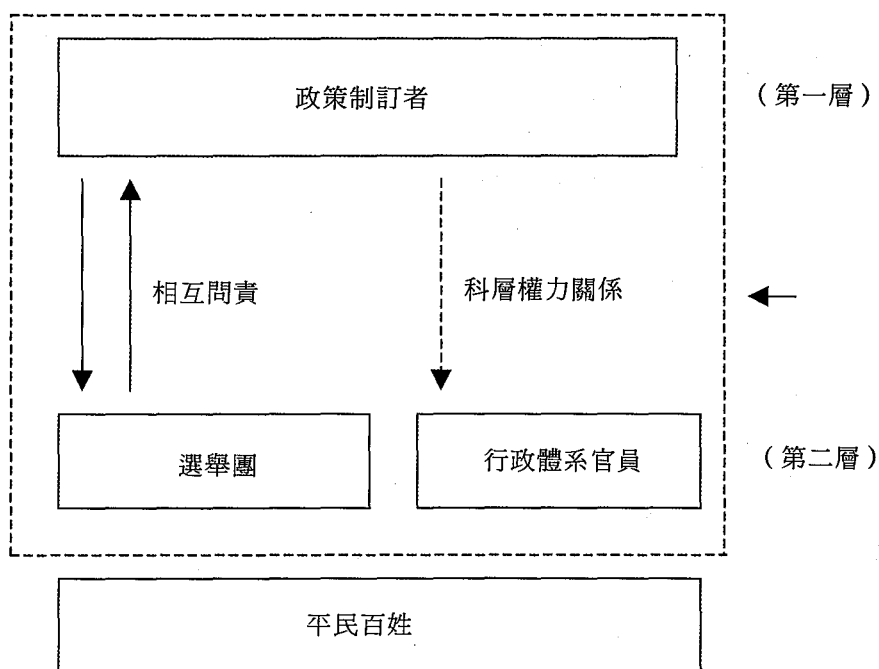
事實上，我們可以借用 Philip Roeder 與 Susan Shirk 稍後一起發展出來的「相互問責」(reciprocal accountability) 模型來說明這樣的關係。<sup>④</sup>如圖二所示，在這個「相互問責」模型中，我們可以把蘇維埃政治體制下黨國官僚體系的政治菁英分為兩層，第一層是政策制訂者，在中國也就是中國共產黨政治局常委會中五至九人的集體領導成員，他們擁有最高政治權力，對最重要的政策與人事擁有最後決策權，由於沒有真正有意義的例行選舉，所以一般情況下沒有人可以向他們問責 (hold them ac-

註③ Roeder 還進一步以回歸模型分析，證明 Bunce 所觀察到的財政支持項目的轉移事實上是人口結構變化的結果，繼承危機在經濟政策上造成的後果是「政策停滯」(policy stagnation)，而不是「政策創新」(policy innovation)，Philip G. Roeder, "Do New Soviet Leaders Really Make a Difference? Rethinking The 'Succession Connection'," *American Political Science Review*, Vol. 79, No. 4 (December 1985), pp. 958~976.

註④ 有關 Roeder 與 Shirk 「相互問責」模型的提出與探討，見 Philip G. Roeder, *Red Sunset: The Failure of Soviet Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1993); Shirk, *op. cit.*

countable)；第二層是立即對最高權力當局的政策制訂者負責的各部門、各區域的負責人，這些政治菁英雖為整個官僚體系的第二層菁英，但多半負有一個區域或一個專業領域的統治成敗的政治責任，權力也已經相當大，由於他們全部都是由最高權力當局政治任命的，所以最高政策制訂者可以向他們問責是非常明確的。但這些第二層政治菁英的政治實力在官僚體系中不斷增加，對最高政策制訂者透過正式與非正式政治運作漸漸產生影響，其中較為明顯的是他們絕大多數都是黨的中央委員會的委員，在這個名義上的黨的最高權力機構中，透過對黨的重大政策與人事任命的討論與複決，確實也發揮一定影響力。所以，Roeder 與 Shirk 才會主張在這兩層菁英之間有一種「相互問責」的關係。

圖二 蘇維埃政體中政治菁英的相互制約性



資料來源：Philip Roeder, *The Red Sunset*, p. 29.

Susan Shirk 主張，由於中國經濟轉型的政治邏輯是將權力下放於地方，所以省一級的領導人作為中共中央委員會中最大的群體，最符合這個「相互問責」模型中的第二層菁英之角色。這個「相互問責」的關係絕對不是制度化的，因為第二層菁英不太可能透過正式制度去否決第一層菁英的決定；這個「相互問責」關係也絕對是不對稱的，因為第一層政治菁英很輕易地就可以更換個別的第二層政治菁英，但第二層菁英沒有任何制度性管道可以這麼做。所以，許多研究中國菁英政治的學者對於 Shirk 以「相互問責」模型來解釋中國中央與地方關係都有言之過早的批評。但恐怕也沒有人可以說，今天中國沒有任何一股國內政治力量可以制約最高政策制訂者，如果有的話，

省一級領導人當然是一股最主要的力量。

但究竟在什麼情況之下，第二層政治菁英對第一層政治菁英會產生制約作用呢？Shirk認為，關鍵在於第一層領導菁英是否發生分裂，因為她發現在1980年代的中國，「當中央領導人團結的時候，中央委員會只能執行中央領導人的決定而已，但當中央領導人分裂的時候，中央委員會則變成一個政策議價的場域（bargaining arena）。」<sup>③</sup> 集體領導內部的團結與分裂確實是影響中央與地方權力均衡動態的一個重要前提，Kenneth Lieberthal便認為，地方政府在改革開放中獲得的一些未制度化的權力事實上受到中央決策核心團結與否很大影響，「地方政府所得到的政策彈性是沒有特定制度安排，也沒有憲法保障的……當中央的領導人團結一致時，中國的體制仍是以一個高度中央集權、嚴密控制的方式運作。」<sup>④</sup>

事實上，在有關通貨膨脹控制的研究中，黃亞生也發現，「當中央高層領導人對緊縮政策意見不是那麼一致時，地方官員會懷疑緊縮政策的威信（credibility），並選擇忽視中央的停止投資擴張的命令。」<sup>⑤</sup>所以，我們可以合理推論，當中央第一層政治菁英之間的派系競爭較為激烈時，中央在控制通貨膨脹這個集體行動上，比較難克服地方第二層政治菁英搭便車的機會主義行為，所以控制的能力與意願都會降低。

### 兩種機會主義行為結合

所以，我們在宏觀層面上所觀察到的PBC現象（表一與圖二）的微觀制度基礎，可能是在上述的「相互問責」模型中，兩層政治菁英的集體行動困境所致：由於政府換屆時期的各層級職務安排頻繁，會引發第一層政治菁英集體領導內部派系鬥爭加劇，使得這些政策制訂者產生是否要控制投資擴張的集體行動困境，因為不同派系在此時不確定對手是否會暗地裡讓自己想扶植的力量投資擴張速度稍微加快一些，所以陷入一個囚犯難局（prisoner's dilemma），都不願扮演控制通貨膨脹（提供公共財）的黑臉，而爭相讓己方派系地方人馬多上些項目；一旦第一層政治菁英陷入集體行動困境而無法團結，則如黃亞生所預測，中央控制通貨膨脹的政策就不再具有威信（credible），地方的第二層政治菁英也會陷入第二層集體行動困境，爭先恐後地投資擴張。

換句話說，在宏觀層面所觀察到的PBC，可能是由兩層政治菁英面對派系政治加劇而引發的集體行動中的機會主義行為所導致，而隨著改革開放進行了將近三十年，每五年召開一次黨大會與次年政府換屆的政治週期已經讓各級政治菁英與市場行為者漸漸學習到這樣的集體行動邏輯所引發的結構性後果，所以漸漸對這個每五年一次的

註③ 見 Shirk, *op. cit.*, p. 91.

註④ Kenneth Lieberthal, "Politics and Economics in China," in U.S. Congress, (ed.), *China's Economic Future: Challenges to U.S. Policy* (New York: M. E. Sharpe, 1997), p. 11~12.

註⑤ Huang, *op. cit.*, p. 5.

政治週期產生預期心理，知道屆時必然發生投資擴張，因此調整自己的經濟行為。例如最近中國國家信息中心經濟預測部副主任范劍平做經濟預測時，便提到「不要為『高增長、低通脹』唱讚歌」，他認為未來兩年通貨膨脹控制仍有許多不確定因素，而其中最主要的就是「2007年要進行政府換屆，大家都希望為本屆政府任期劃上圓滿的句號。這樣，政治上的衝動可能促使投資的反彈，造成經濟短期波動。」<sup>③</sup>

## 伍、檢證中國特色 PBC： 從地方投資行為變化來看

所以，從以上討論，我們可以推論，在宏觀層次所觀察到的中國經濟景氣循環與每五年政府換屆的政治循環的相關性（correlations），其微觀層次的因果機制（causal mechanism）可能是換屆時期的政治不確定升高，產生第一層集體領導政治菁英之間暫時的囚犯困境與第二層全國投資主體的地方政治菁英之間的集體行動困境，進而引發的系統性機會主義行為結果。我們可以從剛剛過去的「十六大」與過去四個政府換屆週期的地方投資行為變化兩方面來檢證這個理論假設。

### 「十六大」的地方投資擴張

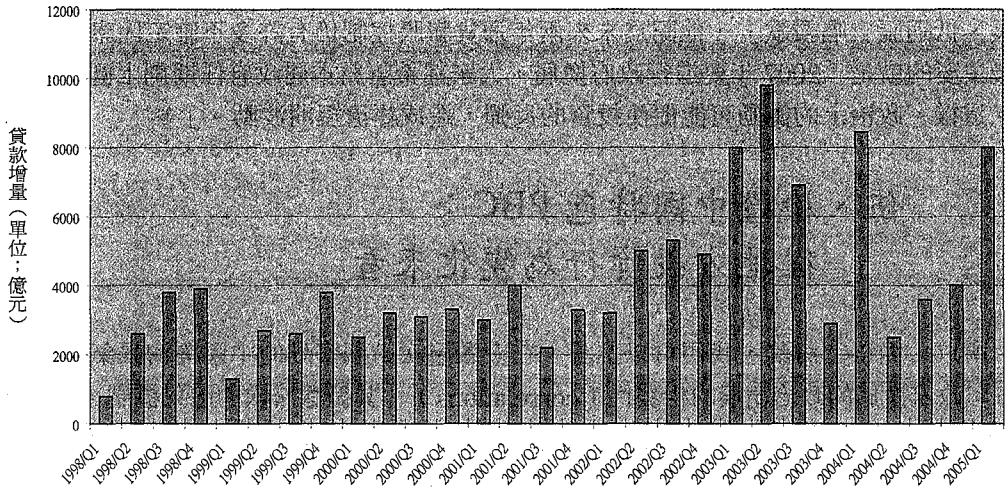
在「十六大」這波經濟擴張中，我們可以從銀行貸款成長趨勢、固定資產投資成長趨勢以及中央政府與地方政府投資行為變化，清楚地看出政府換屆的政治週期如何影響經濟景氣循環週期。首先，改革開放以後，中國大陸企業投資資金來源越來越仰賴銀行貸款，所以中央政府，特別是負責貨幣穩定的中國人民銀行，都是從貸款規模控制來控制通貨膨脹，所以在觀察經濟景氣循環時，銀行貸款可能可以視為一個先行指標。從圖三我們發現，中國大陸銀行貸款是從2002年第二季度開始快速增長，在此之前，中國大陸銀行貸款每季度淨增長都一直維持在4000億人民幣以下，從2002年第二季度開始便都一直維持在5000億人民幣以上，一直到2004年第一季度因為中國國務總理公開宣佈「宏觀調控」的經濟冷卻政策，才第一次出現低於5000億人民幣的季度增長；但隨後由於中央政府權力繼承未完成的影響，「宏觀調控」政策威信一時無法完全樹立，所以貸款增長起伏不定，一直到2005夏天才見其績效。<sup>④</sup>

註③ 中國經濟信息網，2005年12月26日。此外，作者與中國經濟學者非正式的訪談發現，經濟學者普遍也都感受到社會上對每五年一次政治週期會造成短期投資擴張的預期心理。

註④ 這段期間，有關「上海幫」抵制胡溫宏觀調控的傳聞不斷，其中又以上海市委書記陳良宇公然在政治局要求溫家寶「宏觀調控」失敗便下台最為聳動，但隨著江澤民在2004年10月中共十六屆四中全會交出軍委主席職務，相關抵制傳聞漸歇；而2005年春天開始，「宏觀調控」政策在包括鋼鐵、汽車、房地產等一些「過熱」產業的降溫上明顯看出效果，才漸漸確立經濟開始冷卻。



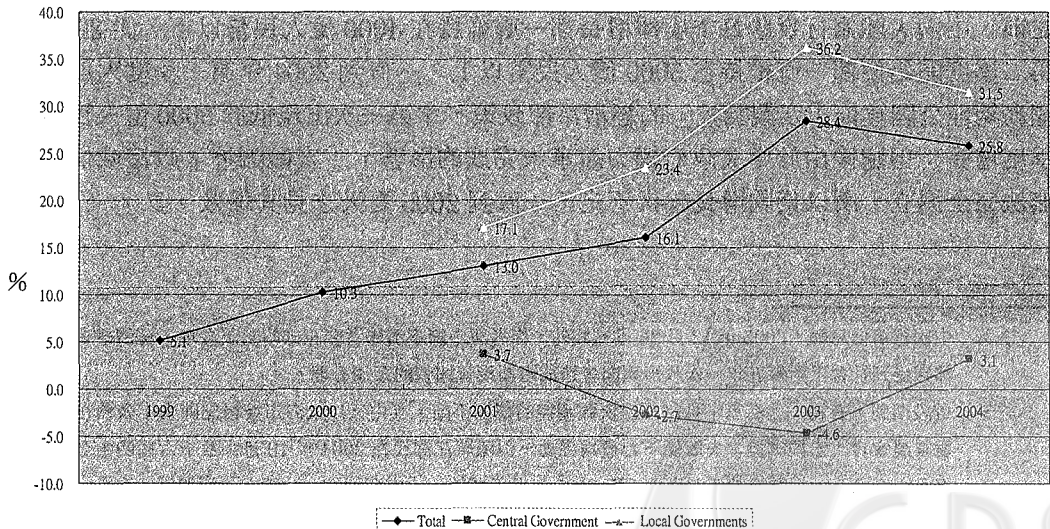
圖三 中國大陸銀行貸款增量季度變化 (1998-2005Q1)



資料來源：「中國人民銀行，中國貨幣政策執行報告」，2003 年第三季度；中國人民銀行網站 (<http://www.pbc.gov.cn>)。

貸款增加帶動了固定資產投資的增長，圖四顯示，中國大陸全社會固定資產投資在這波經濟波動中於 2003 年、2004 年到達高峰，分別以 28.4 % 與 25.8 % 的速度增長。更有趣的是在這段期間，列為地方項目的固定資產投資增長分別為 2002 年的 23.4 %，2003 年的 36.2 % 與 2004 年的 31.5 %，而中央項目反而呈下滑趨勢，分別為 2002 年的 -2.7 %，2003 年的 -4.6 % 與 2004 年的 3.1 %，顯示這波固定資產投資的擴張是由地方政府所主導，中央政府反而扮演一個「踩煞車」的角色。

圖四 「十六大」期間中國大陸固定資產投資季度變化



資料來源：中國國家統計局 (<http://www.stats.gov.cn>)。

「十六大」政治週期與經濟週期的發展過程似乎印證了我們在上一節提出的理論假設，那就是宏觀層面觀察到的PBC之微觀基礎是由換屆期間之政治不確定所引發，這樣的政治不確定性造成中央與地方政治菁英面對集體行動困境而產生控制通貨膨脹的機會主義行爲。從「十六大」前後經濟波動的發展過程來看，我們發現這種機會主義行爲主要表現在地方政府投資行爲的變化，似乎全國上下各層級政府領導人的更替，給了地方政府一個投資擴張假期，利用這個「開綠燈」的機會，多上點投資項目，不然就成了集體行動中選擇合作的笨蛋了！明顯地，中央政府在這段時期，因爲不能有效嚇阻不合作行爲，是扮演一個消極的「踩煞車」角色，所以中央項目的投資不增反降。此外，我們也發現固定資產投資的增長高峰與政府換屆有一個時間差（time lag），也就是說，固定資產投資的高峰兩年要比政府換屆的兩年實際上晚一年。以「十六大」爲例，我們看到十六大與政府部門換屆是發生在2002年與2003年，而固定資產投資的高峰期是2003年與2004年，這是因爲地方投資擴張爭先恐後的攀比行爲需要時間發展，所以會在黨大會第二年到達高峰；而中央領導人的緊縮政策產生的效果需要時間建立威信，特別是中央集體領導的內部團結被外界懷疑的時候，例如這次「上海幫」一開始的抵制，地方投資擴張的機會主義會持續一段時間。

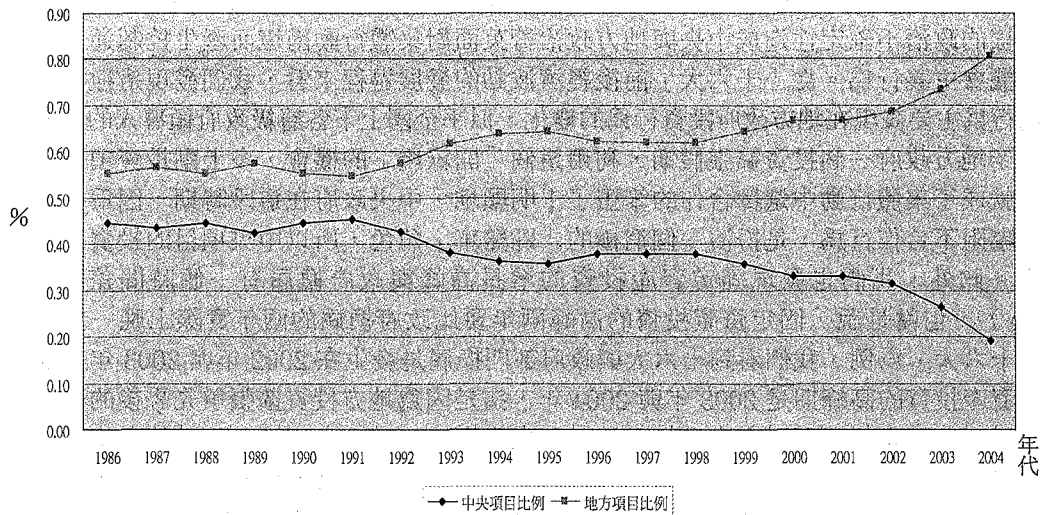
### 過去四個政治週期地方投資行爲變化的ANOVA分析

我們可以將時間拉長，進一步檢證這個中國特色PBC的微觀基礎假設。受限於中國統計年鑑有關固定資產投資中央與地方項目分列資料只從1986年開始提供，我們只能就過去四屆政府換屆來檢證這個命題。<sup>③</sup>首先，圖五顯示中央項目與地方項目佔固定資產投資比例，長期趨勢是地方項目的資金總額不斷增加，而中央不斷減少；在1980年代中期，地方項目與中央項目比例大約是五成五比四成五，到了2000年代初，地方與中央所佔比例已變成八成比二成。再就成長率來看，如圖六所示，地方項目的成長率變化確實與政府換屆週期呈一致的起伏變化，但中央項目的成長率週期則比較不明顯；在「十三大」（1987—1991年）與「十四大」（1992-1996年）期間，中央項目與地方項目增長率的變化方向類似，但在「十五大」（1997-2001年）與「十六大」（2002-2006年）期間，則出現變化方向分開，甚至相反的情況。<sup>④</sup>

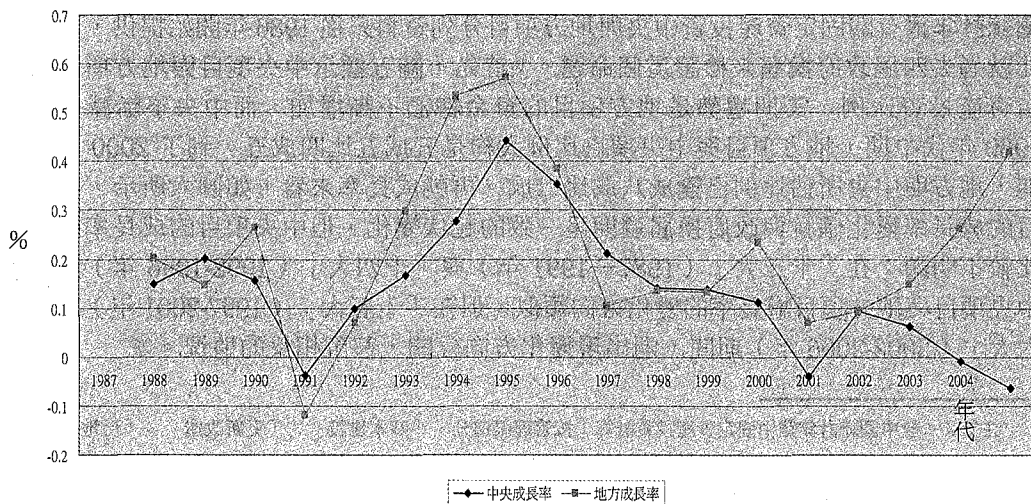
註③ 一般中國統計年鑑中固定資產投資計算，按管理渠道分，「基本建設」、「更新改造」、「房地產開發」與「其他」，但其中再按隸屬關係分「中央項目」與「地方項目」的只有「基本建設」與「更新改造」，所以我們這裡所指的固定資產投資，只有包含「基本建設」與「更新改造」，不包含「房地產開發」與「其他」，但要觀察中央政府與地方政府投資行爲的變化，這四個分項的變化應該是一致的，所以運用其中兩項應足以說明。

註④ 由於經濟擴張與緊縮涉及經濟運作的層面甚廣，在經濟學界一般測量經濟景氣循環（business cycle），爲求慎重，採用多重指標測量。但PBC所要研究的現象是政治人物受到政治動機制約所產生的經濟行爲，雖然這種行爲的目的是要影響經濟景氣，進而達到政治人物自身的政治目的，但在實際運作上，經濟景氣還會受到經濟體中其他各種因素影響，政治人物未必能夠得逞。一般來說，越是市場機制發展健全的經濟體，政治人物影響經濟景氣的企圖越難得逞。所以，一般測量西方民主國家的PBC，多將測量對象限定在政策制訂者可能影響的財政支出、貨幣政策上，而不去探討它最終對總體經濟景氣的影響。我們在此依照中國大陸政治經濟運作的特質，將固定資產投資當作是測量政府企圖影響經濟景氣的主要工具，來測量政府換屆的政治週期對它的影響。

圖五 中國大陸固定資產投資中央與地方項目比例



圖六 中國大陸固定資產投資成長率



我們可以用 ANOVA 來檢證中央項目與地方項目成長率與政治週期的相關性是否在統計上達到顯著水準。表二是將黨大會召開的第二年與第三年分爲一組（包括 1988、1989、1993、1994、1998、1999、2003 與 2004 年，視爲政治週期產生的經濟擴張年），其餘各年視爲另一組（包括從 1987—2004 剩下的 11 年，視爲不受政治週期影響年），來進行以政治週期爲自變項的 ANOVA 檢證。如前文針對「十六大」這個政治週期所發生的 PBC 所進行的過程追蹤分析（process tracing analysis）所示，經濟擴張的高峰與政治換屆的週期會有一個時間落差（time lag），因爲週期開始地

方投資擴張的攀比與週期結束中央緊縮政策的執行都需要時間醞釀，所以我們將黨大會召開的第二年與第三年視為政治週期產生的經濟擴張年。<sup>④</sup>如表二所示，檢證結果發現，政治週期對地方項目成長率變化有顯著的影響，但對中央項目的影響卻不顯著。所以，我們可以說地方項目的固定資產投資確實有受到政治週期的影響，但中央項目卻沒有這個跡象。

表二 政治週期對中央與地方固定資產投資成長影響（1987-2004年）

|              | 平方合  | 自由度 | 中數平方 | F 值    |
|--------------|------|-----|------|--------|
| <b>中央成長率</b> |      |     |      |        |
| 組群間變異        | .006 | 1   | .006 | .330   |
| 組群內變異        | .298 | 16  | .019 |        |
| 總和           | .304 | 17  |      |        |
| <b>地方成長率</b> |      |     |      |        |
| 組群間變異        | .147 | 1   | .147 | 6.396* |
| 組群內變異        | .367 | 16  | .023 |        |
| 總和           | .514 | 17  |      |        |

註：\* 代表相關顯著達到 0.95 信心水準。

從以上分別針對「十六大」前後經濟景氣循環的觀察以及對過去四屆政治週期中中央政府與地方政府固定資產投資變化的檢證結果，我們對於宏觀層面所觀察到之PBC所提出的微觀因果解釋，也就是政府換屆的政治不確定帶來控制投資擴張中的中央與地方兩種機會主義行為的結合，似乎得到了支持。也就是說，雖然在宏觀層次，中國大陸出現了類似西方市場經濟民主政體的PBC現象，但它的微觀因果機制是截然不同的：西方民主體制是面對連任壓力的民選領導人企圖討好選民以求政治生存的短期政治計算所產生的機會主義行為，而在中國大陸則是地方政治菁英在面對系統性權力交替的政治不確定所引發的控制投資集體行動困境所產生的機會主義行為。

## 陸、結 論

隨著中國大陸政治過程與經濟運作的制度化程度越來越高，將中國的政治經濟現象與其他國家經驗比較，並運用研究其他國家所抽離出來的理論來分析中國大陸政治經濟發展，已經是一個越來越可行，也越來越有趣的研究取向。若不是近年中國大陸

註④ 受限於資料來源，我們必須以年度資料作為分析單位。這種分法較為粗略，實際上PBC在每個週期又可能受到中央派系鬥爭激烈程度、有無實際政治繼承與國際經濟景氣等因素影響而長短不一，所以未來如果取得完整的有關中央項目與地方項目固定資產投資季度資料，應該發展更精確的模型分析。

經濟波動出現了這麼規律的與政治週期的相關性，我們根本無從觀察中國特色的PBC，更遑論從PBC一般化理論尋求啓發。

由於中國大陸特殊的經濟轉型路徑—在官僚體系之內的放權讓利，二、三十年發展下來，造成中國大陸中央政府與地方政府因先天的結構位置，在通貨膨脹或投資擴張速度的偏好差異，使得地方政治菁英一直有投資擴張的衝動；而中央政府也被逼得扮演「最後平衡者」(the balancer of the last resort)的角色，提供控制通貨膨脹的公共財。事實上，近年研究發現，中國大陸的中央政府確實可以透過扮演好這個公共財提供者的角色來樹立其統治權威。<sup>④</sup>本文認為，要分析我們在宏觀層次所觀察到中國PBC的微觀運作機制，一定要在這樣的結構關係之下討論，所以在回顧PBC一般化理論時，如果單單探討選舉週期對政治人物的制度限制是不夠的，還必須把政治分權對通貨膨脹控制影響的理論一起帶入討論。

在將通貨膨脹或投資擴張控制視為一個由中央政府所領導的集體行動之後，本文為借用「相互問責」模型，對中國PBC的微觀因果機制提出如下假設：認為我們在宏觀層面所看到的PBC是由於黨政機關每五年換屆期間系統性權力更替所產生的政治不確定性，引發中央派系政治與地方集體行動兩層機會主義行為交互作用所產生，並以「十六大」時期的經濟波動具體過程分析，以及過去四屆政府政治週期對中央與地方投資變化影響的ANOVA測試來證明這個微觀因果機制的運作。

所以，本研究結果顯示，隨著中國大陸政治過程與經濟運作制度化程度越來越高，中國大陸在宏觀層面確實出現了類似西方民主國家或其他新興民主國家所有的PBC現象，但其運作的微觀因果機制是全然不同的。在一般有例行選舉的民主國家，PBC的出現是由於選舉週期引發現任政策制訂者為達到個人勝選的短期政治目的所產生討好選民的機會主義行為所致；而改革時期的中國，既不似一般民主國家的情況，也不像Bunce所主張在前蘇聯的情況，這個具有中國特色的PBC主要是地方政治菁英面對中央集體領導控制投資擴張的集體行動暫時失靈所產生的爭先恐後增加投資的機會主義行為所導致。所以，中國大陸PBC的存在或許可以證明政治制度對政治菁英行為的制約越來越強，做為中國改革開放以來政治制度化的一個例證，但不能證明中國領導人如Bunce所主張，現在比較受到一般民衆問責的制約，或如Roeder與Shirk所主張，受到地方政治菁英的制約。

\* \* \*

(收件：95年3月23日，複審：95年5月16日，接受：95年5月23日；責任校對者：莊家梅)

註④ Dali Yang, *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China* (Stanford: Stanford University Press, 2004).

# Political Power Transition and Economic Opportunism: Collective Action and China's "Political Business Cycle" in the Reform Era

*Yi-feng Tao*

Assistant Professor

Department of Political Science

National Taiwan University

## Abstract

Recently, observers of Chinese political economy, through examining either the economic growth rate or the growth rate of fixed asset investment, have found a synchronization of business cycle and the power transition in formal political institutions. Yet there is no consensus among these observers on what is the casual mechanism working behind this phenomenon. Seeking inspiration from the general theories of "political business cycle," this article intends to provide a causal mechanism through a micro-level analysis. It argues that the "political business cycle" we observed at an aggregate level is caused by the interaction of bureaucratic opportunism at two levels. At the top of the bureaucracy, power transition during a government turnover period leads to the intensification of factional politics. At the second tier of a bureaucracy, power transition results in a collection action problem. The political uncertainties during power transition therefore cause opportunistic behavior while controlling for inflation. The paper will combine both qualitative and quantitative studies to illuminate the logic: it will first do a process-tracing analysis on the political business cycle during the 16th Party Congress and then conduct an ANOVA test of the correlation between political cycle and investment cycle of both central and provincial governments. Our findings shows that the mechanism behind the political business cycle in China is totally different from the one in Western democracies: the former is caused

by an exaggeration of collective action problems in the central government's inflation control; the latter results from elected officials' short-term political calculation facing of electoral competition.

**Keywords:** Mainland China; political business cycle; central-local relations; factional politics; collective action



### 參考文獻

- 胡鞍鋼（1994），《中國經濟波動報告》，遼寧：遼寧人民出版社。
- 陶儀芬（2002），「從放權讓利到宏觀調控：後鄧時代中央與地方金融關係的演變」，丁樹範（主編），《胡錦濤時代的挑戰》，235-62，台北：新新聞。
- Alesina, A. (1987), "Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game," *Quarterly Journal of Economics*, 102: 3, 651-78.
- Alesina, A., N. Roubini, and G. D. Cohen (1997), *Political Cycles and the Macroeconomy*, Cambridge, Mass: MIT Press.
- Alt, J. E., and K. A. Chrystal (1983), *Political Economics*, Berkeley: University of California Press.
- Alt, J. E., and K. A. Shepsle, (eds.) (1990), *Perspectives on Positive Political Economy*, New York; Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Bahl, R. (1998), "The Central-Provincial-Local Fiscal Relations: The Revenue Side," in *Taxation in Modern China*, D. J. S. Brean, (ed.), New York: Routledge.
- Beck, N. (1987), "Elections and the Fed: Is There a Political Monetary Cycle?" *American Journal of Political Science*, 31: 1, 194-216.
- Blecher, M., and V. Shue (2001), "Into Leather: State-Led Development and the Private Sector in Xinji," *The China Quarterly*, 166, 368-93.
- Bunce, V. J. (1979), "Leadership Succession and Policy Innovation in the Soviet Republics," *Comparative Politics*, 11: 4, 379-402.
- Bunce, V. J. (1980), "The Succession Connection: Policy Cycles and Political Change in the Soviet Union and Eastern Europe," *American Political Science Review*, 74: 4, 966-77.
- Cheng, C. (1982), *China's Economic Development: Growth and Structural Change*, Boulder, Colo: Westview Press.
- Dittmer, L., and Y. Wu. (2005), "Leadership Coalitions and Economic Transformation in Reform China: Revisiting the Political Business Cycle." (manuscript)
- (1995), "The Modernization of Factionalism in Chinese Politics," *World Politics*, 47: 4, 467-94.
- Eckstein, A. (1968), "Economic Fluctuations in Communist China's Domestic Development," in P. Ho and T. Tsou, (eds.), *China in Crisis: China's Heritage and the Communist Political System*, Chicago: University of Chicago Press.
- Garrett, G., and P. Lange (1991), "Political Responses to Interdependence: What's 'Left' For the Left?" *International Organization*, 45: 4, 539-64.
- Golden, D. G., and J. M. Poterba (1980), "The Price of Popularity: The Political Business



- Cycle Reexamined," *American Journal of Political Science*, 24: 4, 696-714.
- Haggard, S., and S. B. Webb (1993), "What Do We Know About the Political Economy of Economic Policy Reform?" *World Bank Research Observer*, 8: 2, 143-68.
- Hibbs, D. A. (1986), "Political Parties and Macroeconomic Policy and Outcomes in the United States," *American Economic Review*, 76: 2, 66-70.
- Huang, Y. (1996), *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-Local Relations During the Reform Era*, New York: Cambridge University Press.
- Kwan, A. C. C., Y. Wu, and J. Zhang (1999), "Fixed Investment and Economic Growth in China," *Economics of Planning*, 32: 1, 67-79.
- Lieberthal, K. (1997), "Politics and Economics in China," in U.S. Congress, (ed.), *China's Economic Future: Challenges to U.S. Policy*, New York: M. E. Sharpe.
- Lohmann, S. (1998), "Federalism and Central Bank Independence: The Politics of German Monetary Policy, 1957-92," *World Politics*, 50: 3, 401-46.
- (1999), "What Price Accountability? The Lucas Model and the Politics of Monetary Policy," *American Journal of Political Science*, 43: 2, 396-430.
- Mundell, R. (1963), "Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates," *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 29: 4, 475-85.
- Nathan, A. J. (1973), "A Factionalism Model for CCP Politics," *China Quarterly*, 53, 34-66.
- Nordhaus, W. D. (1975), "The Political Business Cycle," *Review of Economic Studies*, 42: 2, 169-89.
- Nordhaus, W. D., A. Alesina, and C. L. Schultze (1989), "Native Approaches to the Political Business Cycle," *Brookings Papers on Economic Activity*, 1989: 2, 1-68.
- Oi, J. (1992), "Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China," *World Politics*, 45: 1, 99-126.
- Olson, M. (1993), "Dictatorship, Democracy, and Development." *American Political Science Review*, 87: 3, 567-76.
- Rodden, J., and E. Wibbels (2002), "Beyond the Fiction of Federalism," *World Politics*, 54: 4, 494-531.
- Roeder, P. G. (1985), "Do New Soviet Leaders Really Make a Difference? Rethinking the 'Succession Connection,'" *American Political Science Review*, 79: 4, 958-76.
- (1993), *Red Sunset: The Failure of Soviet Politics*, Princeton: Princeton University Press.
- Rowski, T. G. (2002), "Will Investment Behavior Constrain China's Growth?" *China Economic Review*, 13: 4, 361-72.

- Schamis, H. E., and C. Way (2003), "Political Cycles and Exchange-Rate-Based Stabilization," *World Politics*, 56: 1, 43-78.
- Shirk, S. L. (1993), *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley: University of California Press.
- Sinha, A. (2005), "Political Foundations of Market-Enhancing Federalism," *Comparative Politics*, 37: 3, 337-56.
- Tao, Y. (2006), "The Evolution of Political Business Cycle in Post-Mao China," *Issues & Studies*, 42: 1, 163-94.
- Treisman, D. (2000), "Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity," *The American Journal of Political Science*, 94: 4, 837-57.
- Tsou, T., and A. J. Nathan (1976), "Prolegomenon to the Study of Informal Groups in CCP Politics," *China Quarterly*, 65, 98-117.
- Unger, J., (ed.) (2002), *The Nature of Chinese Politics: From Mao to Jiang*, New York: M. E. Sharpe.
- Wong, C. P. W. (1991), "Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China," *China Quarterly*, 128, 691-715.
- (1992), "Fiscal Reform and Local Industrialization," *Modern China*, 18: 2, 197-227.
- Yang, D. (2004), *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*, Stanford: Stanford University Press.
- Yu, Q. (1998), "Capital Investment, International Trade, and Economic Growth in China: Evidence in the 1980-90s," *China Economic Review*, 9: 1, 73-84.
- Zhang, J. (2003), "Investment, Investment Efficiency, and Economic Growth in China," *Journal of Asian Economics*, 14: 5, 713-34.
- Zweig, D. (1995), "'Developmental Communities' on China's Coast: The Impact of Trade, Investment, and Transnational Alliances," *Comparative Politics*, 27: 3, 253-84.



# English Language Publications of the IIR

| Title  | Overseas Price(US\$) |             |             | Domestic Price(NT\$) |         |
|--|----------------------|-------------|-------------|----------------------|---------|
|  | Cost                 | Sea Postage | Air Postage | Cost                 | Postage |
| Proceedings of the Third Sino-American Conference on Mainland China (Hard Cover) (1974ed.)     | 24.00                | 8.00        | 39.00       | 600                  | 56      |
| Proceedings of the Fifth Sino-American Conference on Mainland China (Hard Cover) (1976ed.)     | 30.00                | 8.00        | 35.00       | 800                  | 56      |
| Proceedings of the Seventh Sino-American Conference on Mainland China (Hard Cover) (1978ed.)   | 15.00                | 6.00        | 21.00       | 400                  | 55      |
| Chinese Communist Education : The Yen-an Period (Hard Cover) (1975ed.)                         | 10.00                | 6.00        | 13.00       | 240                  | 55      |
| Legalism and Anti-Confucianism in Maoist Politics (Hard Cover) (1975ed.)                       | 14.00                | 6.00        | 15.00       | 320                  | 55      |
| The New Constitution of Communist China: Comparative Analyses (Hard Cover) (1976ed.)           | 15.00                | 6.00        | 19.00       | 400                  | 55      |
| Ting Ling (1978ed.)  | 4.00                 | 4.00        | 7.00        | 100                  | 40      |
| Peking's Foreign Policy in the 1980s (1989ed.)   | 30.00                | 6.00        | 19.00       | 800                  | 55      |
| The Impact of the Three Principles of the People on China (1989ed.)                            | 6.00                 | 2.50        | 5.50        | 150                  | 30      |
| ROC-US Relations Under the Taiwan Relations Act: Practice and Prospects (1988ed.)              | 15.00                | 4.00        | 11.00       | 400                  | 40      |
| La Chine Continental (1989ed.)   | 24.00                | 6.00        | 15.00       | 600                  | 55      |
| Education in Mainland China (1990ed.)  | 32.00                | 6.00        | 16.00       | 800                  | 55      |
| Post-Mao Sociopolitical Changes in Mainland China: The Literary Perspective (1991ed.)          | 12.00                | 4.00        | 7.00        | 300                  | 40      |
| Forces for Change in Contemporary China (1992ed.)  | 20.00                | 6.00        | 16.00       | 500                  | 55      |
| Symbolic War:The Chinese Use of Force 1840-1980 (1993ed.)                                      | 39.95                | 6.00        | 13.00       | 1,000                | 55      |
| Sino-American Relations at a Time of Change (1994ed.)  | 15.00                | 4.00        | 11.00       | 400                  | 55      |
| The Asia-Pacific and Europe in the Post-Cold War Era (1995ed.)                                 | 40.00                | 6.00        | 12.00       | 1,000                | 55      |
| Contemporary China in the Post-Cold War Era (1996ed.)  | 24.00                | 6.00        | 19.00       | 600                  | 55      |
| Tendencies of Regionalism in Contemporary China (1997ed.)                                      | 30.00                | 6.00        | 12.00       | 800                  | 55      |
| China Rising:Implications of Economic and Military Growth in the PRC (2001ed.)                 | 14.00                | 6.00        | 12.00       | 350                  | 40      |
| Perspectives on Contemporary China in Transition (1997ed.)                                     | 8.00                 | 4.00        | 7.00        | 200                  | 40      |
| European and Asia-Pacific Integration:Political ,Security, and Economic Perspectives (1998ed.) | 8.00                 | 4.00        | 7.00        | 200                  | 40      |
| Asia-Europe Cooperation after the1997-1998Asian. Turoulence. (2000ed.)                         | 25.00                | 4.00        | 11.00       | 750                  | 40      |
| 52 Rethinking New International Order in East Asia: U.S., China and Taiwan                     | 13.00                | 4.00        | 9.00        | 400                  | 55      |

Place your order with  
 Editing & Publishing Section  
 Institute of International Relations  
 National Chengchi University  
 64, Wanshou Road, Wenshan District, Taipei 116, Taiwan  
 Republic of China  
 2006年5月

E.P.S.