

# 基层自主性何以可能\*

## ——关于乡村集体企业兴衰现象的制度分析

熊万胜

提要:通过与“市场维护型联邦主义”理论的对话,以及对集体企业兴衰史的重新梳理,本文提出了一个新的制度分析框架来解释集体企业的兴衰。与那种过于强调地方政府“为增长而竞争”的观点不同,本文突出了各级政府在一个超大规模的集权体系中为了扩展自主性而努力奋斗的因素。认为集体企业所以能从乡村社会中内发出来,正是处于集权体系最底层的基层政权为了扩展和维护基层自主性的结果。而集体企业的失败,宣告了这种努力的严重受挫。从而对乡村集体企业的兴与衰给出了一个统一的解释。

关键词:乡村集体企业 基层自主性

在乡村发展史上,集体企业的兴衰是一个很令人困惑的现象。这种组织在乡村的困厄中异军突起,带给人们巨大的希望,却又在巅峰时土崩瓦解,遽成追忆。其兴也勃,其亡也忽,该怎么解释呢?

乡村集体企业走过了一个艰辛的历程,它一直在与“左”的倾向的纠缠中发展。在主流的政策语言中,集体企业的发展一般被看成群众对极左思潮的自发抵抗,可在潘维(2003)看来,没有“左”也就没有集体企业。他将改革前的社队企业理解成高层政策特别是党内激进派的政策产物,将改革后的乡村集体企业理解成集体主义精神的遗产。这个解释确实指出了部分的事实,但他的框架受限于海外政治学解释中国政治的派别政治范式,结果也就忽视了高层决策者实事求是、与时俱进的精神。如果真的能分清左与右的话,那么对于同一个决策者来说,他的行为既可以左,也可以右。特别是,在一个复杂的超大型社会里,是否左的政策一定就只能导致左的结果呢?这也未必。在社会学界,一种最强有力的解释(费孝通,2000/1984:101)事实上是将乡村集体企业的发展理解成了一系列极左政策的意外后果,比如:人口政策的过

---

\* 本研究是国家社科基金项目“社会主义新农村建设背景下的农民合作研究”(07BSH010)的阶段性成果。

于宽松导致了农民就业的巨大困难,这在集体内部形成了开辟新道路的压力;而文化大革命使得经济秩序崩坏,很多城市企业关停,这就给了乡村组织巨大的市场空间;同时,在严格的城乡二元结构中,下放干部、工人以及上山下乡的知识青年也偶然地成为联结城乡与工农的人格化因素。

将集体企业的发展与宏观政治运动联系起来,这个分析视角给出了集体企业发展的宏观历史背景,却很难让我们从中得到关于农村未来发展道路的启示。我们能否跳出对于意识形态冲突的过度关注,来对集体企业的发展过程进行比较中立的分析呢?采取制度分析的视角或许能达到这个目标。相对于政治风向和政策导向来说,高度集中的政治经济体制要稳定得多。如果我们把集体企业的发展过程看成是乡村集体及其干部在这个制度环境中开展自主行动,并在这个自主行动的过程中不断建构制度框架的结果,那么,就有可能建立一种比较中立和有力的分析框架。特别是,既有研究对于集体企业的兴起给予了很大的重视,对于它的衰亡却研究不够,这不仅是中文文献里的一个缺憾,在英文文献里也很突出,正如周雪光和赵伟(2009)所发现的“有趣的是,在乡镇企业研究中,学者们对其当年的飞速崛起有着激烈持续的讨论,而对乡镇企业在90年代末的迅速消亡则鲜有研究。”本文尝试对于集体企业的兴与衰给出一个统一的解释框架。

## 一、地方/基层的自主性问题

### (一) 自主性与分权的关系

当前,关于集体企业兴衰现象最主流的制度分析框架是所谓“市场维护型联邦主义”理论。该框架及其衍生性解释致力于说明一个民主、法治和私有产权都不健全的国家为什么能有持续的经济增长,它的主要支持性经验数据来自中国,所以也称为“中国特色的联邦主义”。该框架正确地肯定了地方政府在发展辖区经济中的积极作用,强调财政分权是导致这种正面结果的关键条件。该框架的核心主张现在被凝练成这样一个口号:“为增长而竞争”(张军、周黎安主编,2008)。

具体地说,该理论有五个基本假设(Montinola et al., 1995):1. 政府体系至少有两个层级,每个层级都有自己明确的权威范围或者自治

权;2. 下级政府对于其辖区内的经济事务有首要的责任;3. 中央政府保证国内市场统一;4. 地方政府的硬预算约束;5. 这种权威与责任的划分是制度化的(institutionalized)。在他们看来,只要满足了这五个条件,地方政府之间就极可能发展出类似于企业之间的竞争关系,这种竞争将导致市场秩序的构建,以及全面的经济增长。所以,他们的财政联邦主义理论是“市场维护型”的联邦主义。被纳入到这个框架下的第一篇文献是钱颖一和许成钢发表于1993年的文章“中国的经济改革为什么与众不同——M型的层级制和非国有部门的进入与扩张”。这篇文献主要的解释对象恰恰是乡村两级“地方政府”积极和成功地发展“非国有部门”(当时主要是集体企业)的现象。因此,解释乡村集体企业的兴衰,必须与这种理论框架进行对话。

总的来看,市场维护型联邦主义理论确实点出了中国经济奇迹的一个关键:包括乡村基层组织在内的“地方政府”的积极有为。能够将这种经验理论化,无疑是钱颖一等人的一大贡献。在后来的检验中,该理论受到很多批评,在众说纷纭之中,该理论真正的问题究竟在哪里?钱颖一和温加斯特(钱颖一、Weingast, 2008/1995)将自己的五个假设分为两类,第一类假设是关于联邦制的,是描述中央和地方关系的;第二类假设是关于维护市场的,也就是说联邦制维护市场的条件。前一类假设包括第一、三、五假设;后一类是指第二和第四假设。市场维护型联邦主义理论的使命被设定为要说明一种已经存在的分权关系何以能够维护市场,因此第二和第四个假设被认为是这个理论的核心假设。但将这个理论应用到其实是中央集权的并且是巨变中的中国时,更核心的问题不应该是并不存在的联邦制度与尚不成熟的市场之间的关系,而应该是这第一、三、五假设提出的问题:中央与地方之间的持久平衡是如何可能的,或者说中央与地方政府之间的行政分权如何才能成为“制度化的”。

令人惊讶的是,无论是支持者还是反对者都没有认真地反思这个制度化是如何达成的。他们的思考存在一个共性或者说一个共同的缺陷:他们都把分权想象成是外在于行动主体的不可更改的变量。分权成为上层对下层的恩赐,与下级政府的争取没有关系。钱颖一认为,在中国的M型结构中,地方政府的讨价还价权力极为有限,可是拥有极大的自主权,那么很显然,这种自主权与讨价还价的能力无关。在随后的一篇文章中(钱颖一、Weingast, 2008/1995),他细述了中国建国后的

经济分权史,特别是那些写在中央文献上的正式制度的演变,这完全就是中央的放权史。

市场维护型联邦主义的批评者对于地方政府和干部过于老实的形象也没有异议,他们把火力集中在“分权何以就能维护市场”这个市场维护型联邦主义最主要的承诺上。如罗顿和罗斯-阿克曼(Rodden & Rose-Ackerman, 1997)、周黎安(2007)、张军(2008)以及杨其静和聂辉华(2008)都提出了这个问题。在周黎安(2007)的替代模式中,仍然保持了地方政府和干部的乖巧形象。“中国地方官员的晋升锦标赛模式”放弃了对财政制度的倚重,转而突出了地方竞争中人事制度的因素,把“行政分权—区域竞争—导致了经济增长”的分析框架转变为“人事集权—官员为了晋升而竞争—以发展经济为手段”。可是,在这个升官大考场里,考试规则也完全是上层设定的,下级官员只要进考场答卷足矣。邢华(2007)利用江苏省52个县级领导的数据得出了官员升迁与经济增长之间负相关的计量结果,杨其静和聂辉华(2008)认为,这至少说明了市场维护型联邦主义理论缺少关于地方政府制度供给的微观基础的理解。蔡洪滨和特雷斯曼(Cai & Treisman, 2006)在对市场维护型联邦主义失望之后,转而相信改革就是中央内部改革派的作品,地方的自主性彻底消失了。

周飞舟(2009)则对市场维护型联邦主义将企业治理中适用的锦标赛理论移植到政治治理中来的适用性提出了质疑。可是,周也认为在多层级的集权体系中,上层必然会适时地发动政治锦标赛来激发官僚集团的活力,此时,目标将被人为地简单化,使竞赛成为可能。这个解释的贡献在于,发现这种竞赛会在集权体系中周期性地出现,而且设定了重复出现的条件,首要的条件就是分权;反过来说,上层大规模放权的原因是想发动政治竞赛。这个解释以一种特殊的方式帮助我们厘清了问题所在。很显然,在这种理论预期里不会出现社队企业或乡镇企业,因为这些草根组织并不出自庙堂的理性飞扬,而是属于乡村生活的沉默底色。如果说上层放权和竞赛出现在政治潮流的波峰,那么一直潜在在波谷里的强大自主性又是什么呢?

## (二) 地方/基层自主性的内涵辨析

地方政府/基层组织的老实巴交形象十分缺乏理论和现实的依据。从社会学的制度(也可以说是结构/文化)和主体的关系说,这个问题

的性质是割裂了制度与主体之间的关联,假定无需主体的相互建构,分权制度也能凭空产生。换句话说,相信缺乏讨价还价能力的地方政府拥有可观的自主权,这实质上是把中国的集权体系想象成了理想官僚制,因为只有理想官僚制下,自主权才可能单单来自上级的授权而无需下级的争取。经济学家没有为他们的这种贸然颠覆给出任何解释。从博弈论的角度来说,这种形象体现了对制度形成过程的片面理解。青木昌彦(2001:5-8)将制度分为三类:机构、博弈规则、博弈均衡。在第三种定义中肯定了主体是可以参与到制度形成过程中的,而不只是被动地遵从博弈规则。市场维护型联邦主义采取了一种死板的制度形成观,将分权看成地方政府之间进行博弈的既定规则。这大概是为了逻辑的清晰性而放弃了完整性。另外,这种形象里可能也包含了一种陈旧的国家观。在那种把中国的政体与苏联式极权主义划等号的国家观念里,中国的国家权力是可以一杆子到底的,地方根本就没有修正能力。其实,即便在计划经济时代,政策在实际执行中的走样也比苏联和东欧国家普遍和严重得多。迈克尔·曼(2007/1993)认为,古代的中国是一个专制权力强大,基础权力薄弱的国家,这种情况在计划经济时代有所改观,但到了改革年代又旧态复萌。总之,中国虽有中央专权的架构,但实际能力并不高。

反过来,地方政府/基层组织的机智灵活形象,其可以援引的理论资源也不够丰富。那些生活在小国或者联邦制国家里的西方理论家较少注意这个问题。正如迈克尔·曼(2007/1993:第二卷:100)所指出的“所有的国家都在为不断增强的斗争所困扰,这种斗争来自中央集权与地方—区域权力的对立……然而,这些至关重要的、关涉中央和地方政府之间关系的问题,一直以来都被所有国家理论所忽视。”他把人们对国家自主性问题的观点分为两类:真正的精英主义和制度国家主义。前者强调国家在领导人的领导下作为一个整体在运作,其表现就如同一个人一样,在国际上作为单一的博弈主体,在国内与各种社会力量进行周旋;后者强调国家和其他行动者一样只是扮演着制度/文化中的角色,“所有的运作者都受到现存政治制度的制约”(迈克尔·曼,2007/1993:第二卷:60)。通俗地讲,国家的自主性既有灵活性的一面,也有原则性的一面。同样,可以认为,地方/基层的自主性也具有这两方面。问题是,自主性的原则性层面在中国指的是什么呢?或者说在调节上下级政府间关系方面,我们是否也有一些坚定的基本规范,比如

地方自治的宪政制度或者文化传统?当然,我们也有一些相关的规范,但这些规范主要是突出了集权的合法性而不是分权的必然性。而且,我国的农村政策总是在不断的变动中,我们前面提到的自主权也往往是上级政权的权宜之计,实际上是不同层级的政府和农民之间复杂互动的制度化结果,会因为互动环境或主体策略的变化而继续变动。因此,当我们谈到地方/基层自主性时,灵活性要显得比原则性更突出,其核心内涵主要是地方/基层政权能动地利用一切条件合理地扩展自身权益的能力。

基于这种分析,本文所指的地方/基层自主性在内涵上具有这样两个特质,或者说本文对于地方/基层自主性有以下两个基本假定:

1. 地方/基层自主性区别于地方/基层干部或精英的自主性,代表着一种不可被任何群体或个人所独占的集体利益,或者通俗地说——公道。对上代表着本地民众的利益以及本地实际情况,对下代表着国家意志和公共权威。

2. 地方/基层自主性指的是地方政府与基层组织能动地利用一切条件合理地扩展自身权益的能力。这种能力在事实上也常常超越了上级授权的范围,并且可能被制度化,形成实际上的分权关系,所以,实际的分权关系与文件上记载的上级授权是不一致的,不能混淆。

对于第二条假定将在随后分节说明,这里首先解释第一条假定。这条假定其实是借用黑格尔—斯考切波脉络的国家自主性概念来解释地方/基层自主性,认为在地方/基层社会中也有一种“自主性的结构——这一结构具有自身的逻辑和利益,而不必与社会支配阶级的利益和政体中全体成员群体的利益等同或融合”(斯考切波,2007/1979:27-28)。国家自主性不仅仅是对社会存在的,也对国际社会存在,同样,地方/基层的自主性更是相对于其上下左右的其他主体而言的。

在我们的政策语言中,国家自主性常常被表达成中央的积极性,地方/基层被表达成地方或基层的积极性,要发挥两个积极性。沈德理(2003,2004)比较早地把口语化的“地方积极性”提法改造成学理性的“地方自主性”概念,列举了地方自主性发挥的行为特征,并指出这种自主性是区域经济社会发展的内源性动力。他的定义与本文的定义基本一致。但他未能厘清这个概念的学术脉络,所以还是不够清晰。何显明(2008)在沈德理的研究基础上进一步对地方自主性概念进行了界定,力图使其更为清晰,但他的问题在于,他其实没有区分开地方自

主性与地方官僚群体的自主性,结果也就使得这个概念失去了基本的规定性。这种偏离往往由于对地方/基层干部道德品质的负面评价被放大了,似乎认为地方/基层干部既然手段上如此灵活,目标上也难免是自私自利的。比如,魏昂德(Walder,1995)揣测集体企业虽然不是私有企业,但官员扩张私利的动机有助于硬化预算约束。李连江和欧博文(Li & O'Brien,1999)提出了基层自由裁量权(Street-level discretion)的概念,在他们看来,基层自由裁量权的突出表现是干部根据自身利益对上级政策采取“选择性执行”(selective policy implementation)。许慧文(Shue,1988)也认为地方/基层的自主性很容易沦为“局部地方专制”。她的观点得到了张静的发展,张静(2000:253)反驳了那种以为建国后的国家政权建设已经消灭了基层自主性的看法:“这种视角强调了基层社会变动的外部影响力量,有助于我们观察到基层变化的大背景,但在解释上容易产生的问题是,过高地假定国家组织的控制,而忽略基层社会取外部因素为我所用的方面,特别是忽略基层社会以不同的方式——通常是顺应外部需要的方式和语言,建构自主性空间或防卫来自外部的‘管辖权’竞争方面。”张静乐于看到这种超强国家中的地方/基层自主性,也深刻地认识到这种极其难得的自主性其实正是以集体经济和构建乡规民约为制度基础的。但她更希望能削弱这种自主性的负面,特别是干部脱离群众成为独立利益阶层的倾向,于是,她开出的药方是削弱或者废除地方/基层政权对本地经济的主导权,努力发展基层民主,实现从权威性自治向代表性自治的转型。问题是,当整体国家专制的体制没有根本改变时,这种通过汇集民意达成的地方/基层自主性是否真的有存活的可能?古往今来,我们从没有看到过这种可能变成现实,反而看到中国的地方/基层通过发展地方和集体经济势力构建了相对于上层国家的自主性,极大地削弱了过度集权极易导致的社会僵化,甚至构成中国经济奇迹的核心动力。

需要进一步说明的是,基层的自主性与地方的自主性还有重要区别,本文主要探讨的是基层的自主性。在西方政治学里很少做这种区分,总是把基层政权也看成一种地方政权,市场维护型联邦主义就照搬了这种分类。这也造成了本文在辨析基层自主性概念时还不得不把地方自主性也捎带上。潘维(2003:16)敏锐地辨明,西方政治学里将国家与社会做了太清晰的分别,认为只要是政府就是国家,反之就是社会,国家只有两种:中央和地方。其实中国的政府普遍地具有国家与社

会的双重性,只不过国家性从基层向高层强化,社会性从高层向基层加深。基层政府既是国家也是社会,但是社会性十分突出。因此,基层组织的自主性,既是作为一级政权组织相对于上级政权和辖区内群众的自主,也是基层社会相对于国家的自主。既然基层政权生来具有高度的社会性,那么其结构必定与上层国家有所不同,因为它们要建立与群众之间更为紧密的联系,这种联系往往是经济性的和人格性的,这样的联系超出了乡镇范围就很难建立起来。如果一定要让基层政权与上层政权组织同构,比如让基层组织放弃对农民经济组织的主导能力,搞政企分开,那么就应该找到实现基层政权与群众之间联系的替代性机制,否则基层社会可能陷入严重的无序之中。

### (三) 地方/基层自主性的社会根源

各级政权的无处不在无时不有的顽强自主性,在文化上可以看成是中国人的自我主义行动倾向的体现(汪和建 2007)以及对普遍性规则体系缺乏虔诚感。需要补充的是,在一种重视特殊性价值轻视普遍性价值的文化里,中国人十分擅长的一点是在“手段不讲究”和“目标讲究”之间的捏合,不能因为中国人自主性强就认定中国人特别是那些基层干部就没有道德准则。从文化来分析还可以解释另一个重要然而常常被忽视的问题:如果地方或基层的“块块”被上级的“条条”洞穿,地方或基层各部门的联系被进一步隔断,那么中国的体制也会从M型向U型蜕变。可是,由于基层干部之间强有力的人格化联系,使得“块块”在强大的集权体系内部仍然可以存在。于是,就必然出现条块并存且都比较强大的中国特色,不能只从中央放权的角度来看待条块并存的实际。我们看到,当本乡镇党委推进中心任务时,七站八所的干部也会服从调配,此中充满了人格化机制。对这一点有待深入观察和分析。

这种超强的自主性还可以在结构上看成是我国政治体系的必然产物。在比较政治的视野中,现代中国的政治结构显然是以集权而非分权为基本特征的。组织理论告诉我们,行动者在多层级、多部门的集权关系中将获得极大的自主性空间(克罗齐埃 2002/1986;马奇、西蒙, 2008/1958;熊万胜 2009),因为集权的多层级和多源性可能导致“有组织的无序”,从而瓦解了集权的控制效力,扩大了下层组织的自主性空间。这不仅是一般原理,也具有浓厚的中国特色。



集权的层次越多,下层的自主性空间就越大。周雪光(2008)试图理解这样一种现象:为什么在造假时各级政府与群众会合作对付上级?他发现“一个领域中的资源分配渠道越集中,或者政策执行的链条越长,基层政府在执行过程中注入的灵活性越大。因此,基层上下级政府间共谋行为的合法性便越强。”同样,政府内部的部门越多,也越容易让下级找到空隙。对这一点的忽略,是钱颖一框架里的一个基本的缺陷。在钱德勒(2002/1962)提出的M型组织结构里,强调的是同一个企业内部多个部门之间的分立、竞争和协调问题,当钱颖一把这个框架借用来描述政府组织体系时,直接把“多部门”这个M型组织结构的最核心特征去掉了:“在本文中,M型是指多层次、多地区的层级制,而不是指多部门的层级制”。这个做法是草率的,因为,多区域分支机构与一个机构内部的多部门一般是并存的,怎能因为强调了多区域分支就把多部门忽略掉呢?这也就革除了下级政府在上级政府内部众多且协调不善的部门体系中左右腾挪的可能。这部分地解释了为什么钱颖一眼里的下级政府在面对上级政府时居然丧失了讨价还价的能力。既然丧失了讨价还价的能力,那么下级政府确实实拥有的自主权也就只能来自上级的恩赐。就中国而言,下级政府的超强自主性不仅仅可以借力于上级政府中存在着复杂多样的部门而滋生,而且,还可以依赖于上级政府领导人的派别分歧而扩张。党内无派,千奇百怪。政府领导人之间存在派别是必然的,由于我国政府是全能政府,所以派别分歧的意义就显得极为重要。如果说上级的多部门是上级政府内部的制度化缝隙,那么领导人之间的派别就是上级政府内部的人格化缝隙,这都给了下级组织以扩展自主性的空间。

事实上的分权关系与自主性之间是互为因果的,如果一定要辨明哪方面更有决定性,那么,应该把事实分权看成是自主性的结果,而非相反。就乡镇企业的发展来说,企业办在哪里,哪里的基层组织就一定能从中直接或间接地得到财政上的某些好处,不管正式的财政制度是什么样的。正式的财政制度从各种复杂的统收统支到各种复杂的财政包干,再到分税制下的各种乡镇财政体制,看上去差别巨大,但事实上的财政分权始终存在。因为,在政经不分的条件下,对于财政分权的程度更有决定性的不是预算内收入,而是预算外收入。在当年政企不分的条件下,只要存在集体企业,基层组织就总有能力从企业得到预算外收入,这是任何曾经的财政制度所遏制不了的。在这个过程中,存在着

基层组织、集体企业与税务部门的深度共谋。比如,如果制度安排要求乡镇上缴更多的预算内收入,那么乡镇就可以选择从企业少收预算内收入,多收预算外收入。即便收来的预算内收入大部分上缴了,预算外收入还是会膨胀(朱钢、贾康等,2006:207)。但不管从企业收钱的方式是什么,都必须先把企业发展起来,有了企业,也就有了权力,所谓的分权也就建立了。这种分权关系反过来又刺激了基层组织办企业的积极性,为农村经济的搞活注入了动力。1984年后的财政分级包干制度把承包制引入财政体制中,实际上可以看成是对这种分权机制的一种追认和推广。于是,这种分权关系也就进一步地制度化了。在一定程度上,从分权来解释基层组织与地方政府的自主性,进而理解非国有企业的发展,是一种颠倒。

## 二、新的解释框架:基层自主性的建构与挫折

### (一) 不同主体的自主性之间的冲突与协调

一旦我们将自主性与分权的关系成功地颠倒过来,也就为理解集体企业的兴衰史打开了一个新的更符合经验直观的思路。我们可以问这样一个略有哲学色彩的问题:在一个集权体系中,最基本的矛盾是什么?一个很朴素然而很实际的答案是:组织的上层与下层之间的矛盾。或者用一个更有社会学意味的方式来回答,也就是制度的维持与成员的自主性之间的矛盾。有控制的地方就有反抗,一切下级都可能反抗,包括生活在社会最底层的农民个体和奋斗于国际政治经济体系中层的国家整体。所有的中间层级都承担着双重任务:抵制上级或下级的自主性,扩展本级的自主性。在这个过程中,集体企业是作为基层组织的一个策略内发出来的。逐渐地,这个策略与国家、精英或农民个体构建自主性的策略越来越难以相容,最后,乡村集体被缴械,集体的企业被民营化。所以,集体企业的成功实质上是基层自主性的成功,而集体企业的失败实质上也是基层自主性的挫伤。

从制度—主体的自主性的角度来理解社会生活的变化,是社会学分析问题的基本视角。李友梅在梳理改革30年的社会史时,更明确地强调了自主性问题对于理解中国社会生活变迁的重大意义。她说:“制度与生活的关系,最后的落脚点是制度如何处理生活领域中不断

生长的‘自主性’问题,如何管理、引导、约束或者释放‘自主性’的问题。”通俗地说,自主就是当家作主,由自己当自己的家,自己做自己的主。自主性就是主体努力实现这种状态的可能性。自主性可以区分为个人意义上的自主性与群体意义上的自主性。个人自主性的形成和发展过程就是“个体化”的过程,这往往意味着群体的瓦解。群体自主性则指群体或者组织的自我运行、自我管理、自主发展、自主决策、自我服务。“大到一个民族的自决权,小至一个初级群体的自我管理,都属于群体自主性的范畴”(李友梅等,2008:20)。或者说,在政经合一的庞大集权体系中,每一级组织都有一个自主的问题,而在每一级组织内部的每个个体也都有一个相对于组织的自主问题。李友梅特别强调:自主性的发展是一个充满了矛盾和悖论的过程,它的获得与丧失是同一个过程。一种自主性往往以另一种自主性为代价,一些人的自主性往往以另一些人的自主性为代价。具体到本文的主题,那就是,不同层级之间的组织自主性存在着矛盾,而每一层级组织内部的个体与该级组织的自主性之间也存在矛盾。这些矛盾可能以冲突的形式出现,也可能以协调的方式出现,但是,冲突是基本的,而协调却是不稳定的。

## (二) 地方/基层政权试图掌控辖区内经济命脉的倾向

一个值得深思的现象是:在建构自身相对于上下左右的自主性时,我国的各级政权组织包括基层组织高度依赖于对辖区内的经济命脉的控制。用邓小平(1994:196)的话来说就是“总之,要用经济办法解决政治问题、社会问题。”国家政权一定要控制本国的经济命脉,这其实是所有国家政权维持稳定的一般做法,并不是中国的特例。马克思认为,政治权力的核心经济基础就是所有制,最核心的生产资料归谁所有,谁就可能掌握国家政权。在这个问题上的中国特色体现在三个方面:

1. 不只是最高层国家要控制经济命脉,实际上每一级政权都在努力控制本辖区内的主要经济发展资源,而且这种努力往往具有权力博弈的性质。

在社会主义国家,经济命脉是以公有制的形式被掌握的。最高层国家不可能掌握所有的企业,所以必须要地方和基层分享。可是这个分级掌控机制从来没有得到法治化,对本辖区经济命脉的控制过程中充满了上下级甚至同级之间的权力博弈。地方或基层的经济命脉,合

作化和人民公社时期体现为土地的集体所有和经营,后来体现在发展工商企业上,公有企业改革后主要体现在建设用地的开发权上。当初公私合营时,就有着由什么级别的组织来合营那些较优质企业的矛盾(薄一波,1997:434)。在计划经济时代,重要企业的行政级别也常常在争夺中被反复变更。以至于“抓一放”被看成是治理大一统国家的一种必要的政治智慧(杨松华,2004)。改革后,这样的权力博弈更加激烈了,甚至不惜冒着违法的风险。这种地方政权控制经济命脉、控制辖区内经济发展资源的做法被曹正汉和史晋川(2009)概括成“抓住经济发展的主动权”。在改革后和企业改制之前,为了掌握经济发展的主动权,各级政府一方面大办开发区,竭力招商引资,甚至提出“亲商”、“爱商”之类极端的口号;另一方面还对本辖区内原有企业的实际控制权分配展开激烈的争夺,主要表现为争夺对企业人财物的控制权,争夺企业利税的分配比例。

2. 一旦地方和基层政权掌握了本地的经济命脉,它就十分依赖这种掌握。地方/基层政权对经济资源的高度依赖关系是逐步形成的,其细节很难收集。从功能的角度来解释,这种依赖关系至少有四方面的价值,所以是很难松解的。

首先,这是建构中央与地方关系的一种途径。无论什么样的政体都必须在中央与地方/基层之间建立一种既民主又集中的关系,不应该和不可能彻底集中。在计划体制中,政治、行政和经济三方面的集权程度都很高。在这三方面中,地方扩大自主权比较容易的切入点只能是经济。实际上,我国计划经济时代的央—地关系中最具灵活性的层面就是经济关系,所谓的抓—放循环主要是在经济领域里发生的。因此,在整体的集权关系中,地方在经济上的自主权还是受到了一定程度的尊重。一旦地方失去对本地经济命脉的控制,一种全面彻底的集权就可能被制度化,这是今天必须警惕的局面。其次,这是政权与民众之间关系实现制度化的一种途径。在中国,政府与民众之间关系的制度化绕不开小农的组织问题。当年毛泽东和梁漱溟在延安的窑洞里有一场讨论,梁漱溟(2006/1937:368)感叹乡村建设运动一直以来的一大难处“乡村运动而乡村不动”,可是毛泽东认为这是没有抓到点子上。从历史经验来看,要组织民众,必须抓住民众经济生活的根本,这是共产党的群众工作的一条成功经验,也是其他小农经济社会组织小农的一条共同经验。只要不可能让大部分的小农都成为规模化经营的准农

场主,这条经验就必须得到尊重。很多学者在讨论中国的政治经济关系时,无视中国的小农经济依然普遍的基本国情,这是不应该的。再次,这是国家与社会的关系制度化的途径。社会主义国家有一种全能国家的倾向,希望维持对全社会进行深度动员的能力;从不满足于通过选票来建立政府和民众之间的形式化联系,总是要努力建立党与群众之间的实质性的鱼水关系。为了达到这个效果,各级政府都必须掌握本地社会中最核心的资源,这种资源必然包括了足以决定民众生存与发展前途的经济资源。第四,如果要继续保持经济的高速增长,就不得不建立政府与企业之间紧密的关联。

3. 集体企业的大发展。在这个充满紧张关系的集权体系的底层,位卑权轻的基层政权也希望掌握本地经济发展的主导权,而且他们居然一度取得了很大的成功,实现了集体企业的大发展。

马克思主义的经典作家曾一度认为已经或即将被资本鲸吞的农民土地应该收归国有,但很快就发现,小农经济的顽强超出了预期,于是转而寻求用合作社的形式发展农业的社会化(恩格斯,1995/1894;列宁,1986/1923),这就出现了集体土地所有制,或者说是出现了基层政权经营辖区内土地的现象。农村土地的集体所有制为集体经济的进一步发展创造了一个前提:农业集体的存在。但是,农业集体在很多社会主义国家都存在,集体企业的发展特别是工业企业的大发展,才是中国的特例。我们不得不说,这个成功其实是一个偶然。集体企业是特定条件下的产物,这个条件是:群众、干部、集体与上级政权构建自主性的策略恰好协调起来了。因此,集体企业也随着这种协调的丧失而失败。当集体企业失败后,各方主体争取自主性的努力不会停止,只是转以其他形式的经济活动体现出来,如此生生不息。

### (三) 新的解释框架

经过以上的分析,我们可以整理出新框架的核心假设。

1. 集权体系中的各级主体都有机会扩张自主性;
2. 不同层级的主体建构自主性的策略之间既有协调性也有冲突性,冲突是不可消除的,协调是偶然的;
3. 在社会主义中国,地方/基层的自主性高度依赖于对经济发展主动权的控制,特别是对企业的直接或间接控制;
4. 集体企业的大发展是小农经济社会中的偶然产物,它需要群众、

干部、基层组织与上级政权构建自主性的策略恰好协调起来,并随着这种协调的丧失而失败。

从这个新框架出发,我们可以重构市场维护型联邦主义的理论基础。五个假设中的第一、三、五个假设其实是片面地突出了中央政府的自主性,抹灭了地方、干部和群众扩展自主性的能力。结果就导致了一个基本的问题:如果中央的集权强大到了可以创立联邦制的水平,那么它也就可以消灭联邦制,可中央为什么居然没有这么做呢?经济学家寄希望于设计出一种理想的分权模式,可是实施这个设计的只能是中央政府,于是问题还是回到了起点上,如果中央政府有如此设计的能力,怎么保证它会按照最佳模式施政呢?这些问题看似奥妙,其实并非现实中的困境,只是特定解释框架中的逻辑空缺而已,如果不接受这个框架,这些问题也就不存在。事实是:中国的中央政府从来就没有强大到可以单方面设计出任何一种联邦制,所以我们不必担心中央政府会这么干。五个假设中的第二、四假设是经济学家关注的焦点。它提出的基本问题是地方官员为什么会采取维护市场的行动,而不是破坏它。张军(2008)将这个问题分为两个方面:其一,何以地方竞争会维护市场?其二,官员为什么要一心一意谋发展?第一个问题问的是,地方政府在构建自主性时,为什么这种行动刚好能够在区域之间和上下级之间协调起来,而且这个协调恰是朝着市场化的方向?显然,没有任何机制能保证这种协调一定会出现,更没有机制可以保证这种协调是市场友好型的。这只能是努力集权的中央政府应该完成的任务,而不是刻意扩权的地方政府愿意努力的方向。因此这个问题其实也是一个逻辑的问题。第二个问题问的是,官员的努力为什么会和地方政府的公益目标恰好一致,也就是说官员构建自身自主性的努力与地方政府的自主性策略恰好协调起来。这种协调确实是可能的,而且已经出现过。这才是需要解释的现象。

接下来,我们将通过叙述这种可贵的协调性建立与消亡的历史,努力从经验上来检验这里提出的新框架,在以下的长篇然而概要的叙事中,笔者侧重分析三级最基层组织的自主性策略,也就是公社/乡镇、大队/村和小队/组的自主性策略。

当前的农村基层组织是建国之后合作化运动的遗产。它的自主性的构建可以分为改革前后两个阶段。在改革以前,农民的生活水平增长十分缓慢,当时,农村社会经济生活中最核心的问题就是活路问题。

所谓自主性的构建,主要内涵就是控制和扩展活路。而在承包到户之后,农民获得了经营自主权,特别是获得了在土地之外寻找活路的自由。农村社会生活的核心问题升级为增收的问题,农民要增收,政府也要在财政上创收。我们把承包到户作为在两个阶段之间划界的时间点,承包到户的基本完成是以乡镇人民政府的重建为标志的,这发生在1984年。我们把1958年到1984年称为基层组织自主性构建的早期阶段,把1984年到1990年代中后期的集体企业全面改制时期称为基层组织自主性构建的后期阶段。相应的,这种自主性构建的挫折也有两个阶段。

### 三、1958 - 1984:基层组织自主性的早期建构与受挫

在1984年以前,农村社会中的活路是十分有限的,活路的控制和扩展是社会生活中的核心问题,因此,这也是自主性构建的首要目标和内涵。所谓自主,也就是在活路问题上当了家。诚然,各地条件不同,人们的具体做法不一样。正如费孝通(2007/1984:365 - 366)所说:“……他们千方百计地去开辟种种生财之道,农民常称为‘找活路’。各地农民处境不同,条件有别,所找到的活路多种多样,因而形成了农村经济发展的各种发展模式。我们研究各种发展模式时,不能忘记它们只是解决同一问题的不同答案。”无疑,社队企业的发展也可以放在这个框架里来思考。社队企业正是农民在干部的约束下找活路时内发出来的。

#### (一) 个体与集体之间的竞争

农民一般是不甘心被约束在合作社里的,他们总希望自主地找活路,发展出了层出不穷的策略来维持自己的自主性。高王凌(2006)对这一阶段的农民的“反行为”做了粗略然而生动的调查。值得注意的是,其中有不少策略得到了基层组织的支持或默许,以至于成为制度的一部分。正如张乐天(2005:8)所指出的“人的行为受制度的约束,这并不意味着人的行为完全是制度化的。日常生活错综复杂,交往场合变幻莫测,人的不少行为是非制度化的或者反制度化的。我们可以对后者作出一些区分。第一类是纯粹的反制度行为,如集体中的偷窃。

第二类行为从一个角度看是制度化的,从另一个角度看是违反制度的,如70年代的迷信活动。第三类行为可以称为新制度的萌芽,但新制度的形成需要时间。”他单单没有列举这个新制度的萌芽有哪些,笔者尝试做一些补充。

1. 很多地方的自留地的比例特别高,甚至超过了15%的上限。2. 发展家庭副业、手工业和商业。3. 社员超支或向集体借粮、借款。下级集体对于上级也有类似的做法,比如争取上级贷款和返销粮。4. 发展各种责任制,直至包干到户。以上这些制度其实都充满了悖论:它们是家庭自主权相对于集体自主权的扩张,朝着瓦解集体的方向发展,却得到集体干部的庇护。5. 在有条件的地方,一定要创办集体企业,这种活路是集体的干部和群众都乐见其成的,至少在集体内部可以达成高度一致。

创办集体企业对于集体自主性的扩张来说是决定性的一招。哪个层次的企业搞得好,哪个层次的权威就能得到扩展,在这方面,大队层次的权威提升很能说明问题。本来,在“三级所有队为基础”的体制中,生产小队被当做普遍的基本核算单位,是集体资产的主要所有者,大队的地位被削弱了,但是通过创办集体企业,大队的地位得到了提升。大队比小队更有条件办企业,因为大队范围内可以调集的人财物力比较充足。通过创办集体企业,发展了大队层次的集体经济,这成为基本核算单位上升的经济基础。创办了企业,就有权安排社员就业。如此就自然建立了对小队的领导地位,并遏制了农民要单干的选择。尤其是,一旦企业办成了,有很多社员进入了队办企业,自然要按照产业分工原则对社员进行重新组织,形成了专门进某某厂的组,专门种地的组,专门搞其他副业的组,等等。这么一来,原来的纯农业性的生产小队事实上就被打散了,建立了以大队为核心的新的组织结构。大队地位的提升,不仅是相对于小队和农民来说的,也是相对于公社来说的,后来很多集体经济强的大队党支部升级成了党委,获得了直接与县市党委联系的机会,地位大大上升。

那么,以创办集体企业来壮大集体经济,需要哪些条件呢?第一,人多地少,社员的就业压力很大,又无法依靠自留地来变相单干。第二,能人没有自发地“走资本主义道路”的条件。第三,村落传统比较弱小,使得劳动力无法大批地变成“自留人”来自谋出路。在这一点上,江南(包括苏南和浙北)和浙南有着明显的区别。两地都是人多地



少,解放前,都有很多人依靠外出务工经商、发展工副业来生活,但是,江南的自然村落小而散,浙南自然村落大。按照曹锦清等(2001:490-493)的分析,江南的村落是一种家庭组合型村落,而浙南更类似于宗族一家庭双层结构。在这两种村落里,对抗国家干预的能力和意愿是不同的。温州家庭工商业的长期存在和发展,与当地集体和政府对于家庭经营或者假集体企业的佑护是有关的。<sup>①</sup> 第四,一个十分关键的因素是:距离大城市的远近。

与大城市的距离所带来的影响可以分为三方面:首先,从产权制度来说,距离大城市近,也就是距离市场比较近,这对于集体企业的生存空间有明显的影响。比较宽松的市场环境有利于发展集体企业;反之,比较恶劣的市场环境更适合发展个体和私营经济。这是乡镇企业产权模式区域差异的基本格局。苏南发展了集体企业,苏北也想发展,结果失败了,只好退到“四轮齐转”的耿车模式(陈吉元、夏德芳主编,1989:118-119)。广东的粤南发展了集体企业,但粤北的吴川却走上了“四轮齐转”的道路。正如胡同恭所判断:“耿车模式是一般经济不发达、生产力处于中、下层次发展水平的农业地区乡镇企业发展的模式”(陈吉元、夏德芳主编,1989:第五章)。其次,从技术的角度来说,只有在靠近工业城市的地方才更容易发展大工业企业,而大工业企业在技术上可以排斥家庭经营制度。张家港的沙钢集团是集体大工业的典型。其负责人在解释为什么不发展珠宝加工业而是要发展钢铁时,认为珠宝加工业不适合由集体来搞(新望,2004:134)。这其实讲到了一条普遍的规律:更适合集体组织生产经营的是那些更容易有规模效益的产品。再次,从上级的支持来说,在大城市的附近,集体企业需要的各种外来资源是从一个中心向边缘流动的,客观上就必需县乡政府的支持才能流下来,所以,大城市附近的集体企业的发展非不会对上级组织

<sup>①</sup> 温州市官方编著的一本纪念改革30年的著作这样总结道:“70年代末80年代初开始出现的经济现象,都是过去没有过的。像家庭工业、联办工业、挂户经营、小集体……这些新事物的出现,充分显示了人民群众伟大的创造力。但是,没有地方党政领导机关的支持扶持,它们也是不能生存与发展的……外地有人议论纷纷,在争论‘温州的改革到底姓社姓资’?但在温州内部,则没有这种争论,因为只有这样做才能解决温州的问题”(江海滨、谢小荣主编,2009:37-38)。这段记录表明至少自70年代末期以来,温州私人企业的发展是得到了地方的官方默许或支持的。事实上,这里所列举的这些“新事物”早在70年代末以前就已经有相当规模了,它们屡经打压却不断壮大,若无政府至少是基层政府的支持,也是不可想象的。

的权威构成威胁,反而可以成为上级组织控制下级组织的工具。因此,这种自主性的增长,有可能出现一个地方、基层和农民多方共赢的格局,是很难得的巧合。<sup>①</sup>

## (二) 集体之间的竞争

在构建自主性的过程中,组织内的上下级主体之间不可避免地存在着激烈的竞争。之所以纵向竞争会很激烈,大概和人民公社制度的强制性有关。人民公社不是一种自然演化出来的制度,而是人为强制的结果,所以,每一级组织都面临着内部整合的巨大压力,为了巩固自己的权威,每一级都要争取更多的经济资源。至于相对于兄弟单位的横向排名,并非不重要,但很难改变。人、土地、山林,以及其他资源都是基本固定的,既然不允许自由发展工商业,也就不存在跳跃式发展,贫富之差就很难改变。这与后来市场经济条件下区域排名的急剧变动是不同的。

纵向的竞争集中体现在两个方面:基本核算单位的选择;对企业的创办和控制权。随着合作化运动的升级,核算单位也从相当于后来生产小队的互助组升级到大人民公社,随之而来是大饥荒。然后从1961年起又重新将基本核算单位下放到生产小队。但是,在农业学大寨运动中,又开始了大面积的所有制升级、搞大队核算的运动。人力、物力和企业的上收、平调从来没有停止过。到了1979年的十一届四中全会

<sup>①</sup> 这种关于市场空间体系与集体企业发展关联的解释对秦晖(2005)所论的“市场网络所及,国家控制弱区”观点形成了补充。秦晖的解释过于强调了乡镇企业(他不只是讲集体企业,也包括了私人企业)发展的外部环境,也有一些不实际的地方。比如,所谓“市场网络所及”里的市场网络是什么意思呢?市场网络有两种情况,一种是现实企业或商贩之间的关联,有什么样的企业或商贩,就有什么样的网络;另一种是蛰伏起来的传统市场网络,它们在计划经济时代被行政体系强行阻断,但其经济合理性始终存在。在传统的市场体系中,很多较高级别的市场中心都处于行政或地理区域的交接处。建国后,曾经的通衢之地成为行政体系的最边缘地带,不少都衰落了,可一旦时来运转,就又复兴起来(吴志雄、毕美家等 2006:124;费孝通 2000/1984)。大小三线建设也会在有些地方带来这样的效果,比如安徽的宁国市。这些地区恰恰处于秦晖所预言区域中,却与“大共同体本位”没什么关系。至于城关镇或者区域权力中心的乡企何以发展比较晚,从常理或者本文的框架来理解,应承认这里的日子相对好过,干部群众的内在动力不如穷乡僻壤的充足。特别地,秦晖讲的是“大市场中的小角落”,可是当乡镇企业还是小公社时期的社队企业时,其产品是以满足附近农村的生产和生活需要为主的,较少与国家计划的流通体系正面较量,所以很多都扑腾在“小市场”体系里,应该说是位于“小市场里的中心地”。如果只讲大市场,那么东南地区的乡镇企业发展得比华北好,符合经济区位规律,与所谓“国家控制弱区”的关系就更模糊了。

还在强调要尊重公社、大队和生产队的“所有权和自主权”(中共中央文献研究室、国务院发展研究中心,1992)。在这种强大的集权压力下,下级集体组织为了维护自身的自主,也为了缓和内部群众的抗争,必须有所作为,对于干部来说,也是“有为才能有位”,最好是创办企业。公社与生产队都想办企业,结果,出现了一个双方竞争的格局。

队办企业与公社办企业具有十分不同的逻辑。队办企业比公社办企业具有更强的农民集体性质和更强烈的内发色彩,而公社办企业具有更明显的官办色彩,集体性质比较弱,用毛泽东(1993/1960)的话来说“人民公社管的企业,有的具有半全民半集体的性质”。队办企业伴随着合作化运动的始终,合作化一开始,就出现了合作社办的企业,这相当于后来的队办企业;但公社办企业,是合作化发展到人民公社化后的产物。在有的地方,队办企业是起源于初级社和高级社的副业,而公社办企业起源于对手工业的社会主义改造建立的手工业合作社(杨佐经主编,1993:368)。队办企业发展成功的地方,可以将整个村组都变成一个企业化的单位(毛丹,2000),但乡办企业就做不到这一点。这种性质的不同导致的结果是:队办企业具有比社办企业更顽强的生命力。从数据上看,社办企业在1961年失去国家支持后,也就基本瓦解了,但队办企业还在苦苦维持。到1978年时的发展态势,如果根据国民经济统计提要的数据,社办与队办双方的产值基本是平分秋色,但如果根据国家乡镇企业局的数据,队办企业的产值一直是明显超过社办企业的(见表1)。大队和生产队直接面对着社员的生存和就业压力,壮大集体经济的心情应该更为迫切,所以内发的动力更足。

队办企业的内发动力更足,但外部条件更好的却是公社企业。后者得到了更多的上级支持。这突出体现在乡级企业和村级企业在投资来源上的差别,乡办企业比村办企业更加依靠上级扶持款、主管部门投入和银行贷款等。公社企业之所以有政策优势,有几方面的原因。其一,公社办企业被认为更具有规模合理性。一方面公社企业的所有制层次高,另一方面公社企业好像更有规模,两方面似乎可以相互促进,这种高所有制和大规模相互促进的想法,在当时是很自然的。其实,1958年的农村工业化是与基本社有制同时推进的。在农村办工业的问题上,高层肯定是更倾向于社办,大饥荒使国家认识到,基本社有制暂时行不通,农村办工业条件也不成熟,但是让大集体办工业的理想没有被放弃。邓子恢当年在劝导福建省的干部放弃大公社时,试图让大

表 1 1958 - 1978 年社办工业与队办工业的产值变化 (亿元)

	社队企业总产值		社办企业产值		队办企业产值	
	国民经济统计提要数据	乡企局数据	国民经济统计提要数据	乡企局数据	国民经济统计提要数据	乡企局数据
1958		82		62		20
1959		135		100		35
1960		89		50		39
1961		51.8		19.8		32
1962		40.9		7.9		33
1963		40.2		4.2		36
1964		44.6		4.6		40
1965		29.3		5.3		24
1966 - 1969	缺	缺	缺	缺	缺	缺
1970	63.99	67.6	26.69	27.6	37.3	40
1971	78.85	92	39.05	39.1	38.3	52.9
1972	93.83	110.6	46.03	46	47.8	64.6
1973	107.25	126.4	55.5	54.8	52.5	71.6
1974	129.25	151.3	66.83	66.8	62.2	84.5
1975	169.42	197.8	86.8	86.8	82.6	111
1976	243.53		123.93		119.6	
1977	322.69		175.29		147.4	
1978	381.97		211.87		170.1	

注:这里的社办企业仅指人民公社办的企业,队办企业包括大队和小队办的企业。1958 - 1965 年的数据来自张毅(1990),其中 1958 - 1960 年队办企业产值的数据来自该书 17 页所载“1958 - 1965 年社队企业产值变化图”上的估计值。1970 - 1978 年的数据分别来自国家统计局编《国民经济统计提要 1949 - 1979》第 108 页(产值按照 1970 年不变价格计算)和张毅,1990:21。其中《国民经济统计提要 1949 - 1979》的数据转引自陈吉元等,1993:545。

家相信大集体所有制将来一定可以依靠工业重新发展起来“今后公社还是可以搞社办企业的……过去要求三五年过渡太急了,过去有些社办企业实际不是社办企业(当然也有少数是社办的),而是从大队平调过来的。因为工业利润比农业利润高,交通运输、手工业的利润也比农业高。将来社办企业积累要比大小队的农业积累快,有了公积金和社办企业,公社所有将来总有一天要大于大队、小队所有”(邓子恢,2007/1961:355)。所以说,“三级所有、队为基础”主要是一种农业制度,并非工业制度。可是,被认为不合时宜的农村工业却在公社撤消后,由生产队发展起来!这实在出人意料。其二,公社企业更容易得到国家的支持,不仅是因为人们对于经济规模化和所有制公有化的偏好,

也是集权行政的自然结果。各种资源从上面分配下来,自然是更高层级的组织更容易获得。比如,1970年召开的北方农业工作会议,提出了发展农业机械化的号召,要求建立“大修不出县,中修不出社,小修不出队”的三级修造网。国家为了建立这个修造网,给了很多贷款,这些贷款总是更高层级的企业更容易得到。所以这个政策在支持了社队企业发展的同时也帮助公社集体建立了对于生产队集体的经济优势。一直到后来,乡办企业的投资来源中,来自国家扶持资金和银行贷款的比例都远高于村办企业。其三,上层对于队办企业的歧视性政策可能还有一些其他的原因。比如,有些南方省份明确地限制队办企业。张毅在总述《各地贯彻中央四号文件情况》时说道“许多省乡镇企业主管部门的同志还对照文件检查了自己的工作,普遍认为:在思想上……在工作上,只抓公社、大队两级企业,不抓队办、联办企业,有的甚至只抓社办和工业”(张毅,1990:167)。这种情况不可能只出现在改革后,在改革前也存在。比如:江西临川的社办企业在文化大革命期间“几经折腾”,可队办企业干脆“被当作资本主义尾巴而割掉”(杨佐经主编,1993:369)。广东省委直到1978年10月还在批转社队管理局党组的《关于进一步整顿和发展社队企业的意见》中规定:社队企业中的工业应以公社办为主,大队办种养业和农副业加工业,生产队集中力量搞农业(潘嘉念主编,2006:35)。这是否与对当地宗族势力的顾忌有关呢?

### (三) 基层自主性的初步挫伤

在1980年左右,集体企业出现了一次倒闭风潮。主要是队办企业受到了挫折,企业数从1978年的120.45万,降到1981年的100.22万,下降17%。直到1984年才超过1978年的规模。经过1984和1985年两年的爆发之后,又逐年下降。<sup>①</sup>这主要是农民个体和农民精英扩展自主性的结果,但也与上层国家对集体企业的整顿有关。

1979-1983年间,国家对社队企业展开了一场大整顿。要求企业加强民主管理,要反对浪费、贪污和投机倒把。1980年11月国务院召开全国计划会议,一些部委提出社队企业威胁了国有企业,干扰了国家

<sup>①</sup> 参见《中国乡镇企业年鉴:1978-1987》和《中国乡镇企业年鉴:1991》,后面关于乡镇企业发展水平的数据,若不注明,都出自《中国乡镇企业年鉴》。

计划。1981年5月,国务院专门下发了一个“十六条”强化社队企业整顿。1982年11月召开了“全国整顿社队企业工作会议”,会上再次对社队企业的企业性质和内部管理提出严厉批评。一连串的打击可能影响了社队干部的积极性。更关键的是:此时恰又推行了包产到户,农业集体大面积崩溃。在这样的环境之下,队办企业受到了比乡办企业更直接的影响。因为,队办企业是一种为大家找活路的机制,现在大家都自己找活路了,办集体企业的必要性就下降了。人心大散之下,出现大批队办企业的垮台,是必然的。

但是,集体企业垮台了,不等于乡村企业就没有人办了。这次整顿促生了大批家庭经营的小企业。到1984年,被统计的个体和联户办企业数已经达到了420.22万,而且在接下来数年中直线飙升。但同期的村办企业数却不断下降。当时,农村特别是中西部地区农村办企业的条件还是比较优越的:城市企业的活力还很不足,发达地区的企业还没有全面成长起来;市场空间不断扩大,而且竞争并不激烈。这本是集体企业大发展的黄金时期,可是集体瓦解了,集体企业怎么发展呢?皮之不存,毛将焉附。所以说,集体企业的这次受挫主要还是源于农民个体的单干倾向,源于大家对集体没有信心。如果大家对于集体还有信心,那么,政策上的一些限制,未必真的能遏制队办集体企业的发展势头。

人民公社解体后,村办集体企业在企业总产值的数据上仍有增长,但是,企业数量下降了,集体的性质也不那么纯粹了。特别在不发达地区,发展集体企业的条件本来就on不好,在集体瓦解后,能人企业首选办私有的而不是集体的企业。但给集体企业的扶持和保护却不会没人要,于是私人向政府部门缴费,买来一个村办、校办、组办、福利企业等名头戴起来,享受了相关的政策扶持。一大批假集体企业就产生了。所以,这次集体企业的受挫,不是企业的受挫,而是集体的受挫,特别是低层级集体的受挫,是各层次集体组织中更为纯粹的那一部分遭受了重大挫折。集体企业的失败,不是从1994年国家号召改制才开始的,应该说,早在10年以前,随着承包到户的推行,集体企业就开始失败了。后来的改制与其说是集体企业的改革,还不如说与国有企业“抓大放小”的改革是同一个过程。

在村办/队办和乡镇办/社办企业之间对比,前者原本以内发动力见长,后者以上级扶持取胜。前者的内发动力随着集体化的终结而骤然衰减,后者的上级扶持却没有减少,所以它们的命运会略有不同。在

1979 - 1983 年的整顿期间,乡办企业数量非但没有减少,还有所增加,后来,当村办企业的数量持续减少时,乡办企业在数量上还保持了较强的增长势头,乡办企业逐渐取代村办企业成为改革后乡村集体企业的主导力量,这在南方发达地区更为突出。

#### 四、1984 - 1990 年代中后期:基层自主性的后期建构与挫折

人民公社瓦解后,农民对于集体组织的经济与超经济义务都被松懈了,但集体组织相对于上级组织的行政义务却依然存在,并不断强化。如果说在改革前,对基层组织的自主性威胁最大的是来自集权体系的下层——农民的分散化倾向,那么,在改革后,对基层组织的自主性威胁最大的是来自集权体系的上层——上级政府的集权化压力。

这里存在一个很有趣也很重要的认知分叉:有学者认为这一个阶段是基层组织和地方政府通过财政包干制度获得了莫大自主权的时期,另有学者却认为这一个时期是基层组织和地方政府陷入压力型体制铁笼的时期(荣敬本、崔之元等,1998)。真理可能存在于这两种看法的某种混合。比如,我们可以认为,高层地方政府更容易感受到来自中央政策的激励性一面,但县乡政府感受更深的还是压力性的一面,而且,高层地方政府在受到激励后会向下层施加更大的压力。当压力传导到最基层时,“压力就是压力,没办法变成动力”(某乡干部语)。本文无力也无需讨论这个推断是否正确,但对于1984年以后的基层组织来说,上级政府所施加于它们的确实是越来越粗暴的压力,而不是饱含关爱的激励。甚至于财政包干指标也是作为一种任务列于繁杂的指标体系之中,只不过这种指标不仅仅是个任务,而且还构成了完成其他任务的物质基础。几乎所有下达的指标都要花钱来实现,因此各种各样的压力最后都要转化为财政压力,甚至财政危机,这在汉族聚居的非发达地区十分普遍。如何缓解这些压力呢?荣敬本、崔之元等(1998:35)提到了统计造假和针对上级的关系运作,但更为主流的做法应当是努力扩大财源,以化解财政危机。如果说,在改革前,自主性建构的主要内涵是开拓和控制活路,那么改革后的主要内涵就是开辟和争夺财源。

### (一) 超高压下的自主性策略

在日趋强化的压力型政体中,为了维持自身的基本运转,承担作为一级政府的基本职能,乡镇政府必须努力自筹资金,缓解财政压力。创造财源的方式有很多。

1. 从农民手上收钱集资,加大农业税费附加、统筹、两工折款等的征收力度。承包到户后,原来从生产队收的公积金,现在要从农民头上收,抵制税费的钉子户逐年增加。举办公益事业,以前是义务出工,现在要用货币来购买劳动力,增加了财政负担。2. 从特殊人群手上收,比如向干部和富人借钱、摊派,超额收计划生育罚款,设卡收费、收取土地使用费等。3. 买税引税、套取上级财政超额奖励等。4. 挪用专款。5. 争取上级扶持。比如争取银行贷款或者上级的专项扶持资金,贷了银行的款如果不还,那么等于是无偿扶持。6. 在以上手段之外,更有建设性的是创办企业,所谓“无工不富,无商不活”。

### (二) 集体企业的特殊意义

根据朱钢和贾康等(2006:196-202)的整理,乡镇财政收入分为税收收入和非税收入,税收收入包括当时财政体制下的各种分成收入。关键在于非税收入,在推广税费改革的2002年以前,这一部分至少占到乡镇全部可支配收入的40%。非税收入包括:乡镇自筹、乡镇统筹、税费附加、其他非税收入。其实还要包括贷款、集资、摊派等。这其中,乡镇自筹部分要占到非税收入的40%以上。乡镇自筹收入又包括办企业收入、办事业收入、土地征用费收入和其他收入。这其中就有办企业收入。在企业改制前,办企业收入是自筹收入的大头,比例在50%以上。那么,办企业的直接收入要占到全部非税收入的20%以上。这是上报的收入,实际所占比例无从得知。即便如此,办企业的好处也是很大的。

无论办什么企业,无论办什么所有制的企业,只要是办在本辖区内,乡村组织都可以或多或少地从中得到财政收入。那么为什么一定要兴办集体所有或经营的企业呢?一般我们总会谈到两条原因:一是在确立市场经济体制改革的大方向前,人们对于发展非公有制的企业还是存有很大的政治顾虑;二是在当时还很少有私人能有资本办起企业来,这时候能够办企业的就是乡镇政府和村。本文认为,还需要强调



的一点是:从基层组织建构自身的自主性策略来说,集体企业和非集体企业的意义是有重大区别的。首先,办集体企业有利于争取本辖区经济发展的主动权。基层组织可以从集体企业里获得比非集体企业更多的财政上的好处。其次,办企业是扩大基层组织财源的综合性手段。办企业不仅仅是扩大财源的直接手段,还是其他很多手段的依托。比如,经济发展了,各种收费、集资才有可能;经济发展了,买税引税,或者套取上级奖励才能言之成理,不易被察觉,等等。对于干部来说,也能够从企业的发展中得到某些私人的好处。再次,在改革后,基层特别是乡镇这一级办企业很依靠贷款和国家投资,办企业可以争取银行贷款,这等于争取到了上级补助。这与当初在人民公社体制下争取贷款和返销粮的道理是一样的。最后,在改革后,创办集体企业也是地方政府对基层组织的要求。在日益加强的压力型体制中,创造GDP最快的方式就是办企业,特别是由基层组织直接办企业。

尽管办集体企业是好事,但并不是想办就能办起来。相比于苏南和粤南集体企业一统天下的局面,不发达地区发展了更多的非公有制企业。包括联户办企业和所谓的个体企业。这其实说明,在比较恶劣的市场环境里,集体企业这种企业制度的效率低于个体和私营企业。但需要指出的是,即便在这些不发达地区,直到1994年以前,乡村办企业在规模上也占有绝对的优势。无论在企业总产值、单个企业产值和用工规模上,对比都很明显。在改革之后,在村办企业里出现了很多假集体企业,但是,乡办企业的规模优势还是很突出的。

各地办企业的方式很不同,总的来说可以分为两种类型,一种是为了在市场上依靠竞争获取利润,另一种是依靠区域垄断和国家、私人资本争夺利益。第一种企业是主流,它们遍布全国,但在那些市场位置比较好的地区发展得更好,比如靠近大城市的苏南、靠近港澳的广东,以及很多大中城市的城郊。第二种企业更容易出现在内地,在这些地区,各地努力发展农业性的集体或地方企业。在80年代各地涌现出各种名目的区域性一体化组织,比如:农工商、技工贸、产供销、贸工农、贸易货栈等。这些组织往往在县域内存在,其背后是地方、基层或某些单位组织对于局部利益的伸张,希望建立一种更灵活、地方主导的纵向一体化组织,替代原来僵化且过度集权的纵向一体化组织。另外,在每次的原材料大战中,也能看到地方国有企业与集体企业之间的紧张关系,这都是公有资本的内部竞争。

### (三) 集体企业的多重失败

到 20 世纪 90 年代中期,集体企业陷入了困境。政府对于集体企业乃至地方国有企业的支持开始动摇;市场竞争加剧,企业亏损增加;企业内部出现了内部人控制以及人浮于事等“二国企”的弊端,等等。集体企业迅速走向失败,并且几乎是一刀切地走向了民营化改制。我们可以把集体企业的失败分为四个层面。

1. 集体相对于个人的失败。从企业的发展环境来说,总有很多有权势的人有能力让集体企业为自己提供额外的好处。从企业内部的激励制度来说,改制也是对企业经营者监控失败的表现。周其仁(1996)认为,在公有制条件下,始终有一种资源是私人所有的,那就是人力资本。随着竞争的加剧,这种资本在企业的总资本中占的地位越来越高,结果,所有者对企业经营者的监控越来越困难。如果又无法保证监控者本人的勤奋廉洁,那么企业事实上会走向某种经营者所有制。从大一统国家的政策实行模式来说,改制还是政策一刀切的结果。市场条件越恶劣,私有企业制度就越发达。所以,私有企业一定在不发达地区率先普遍化,国家不可能只允许不发达地区搞这种制度,只能任其蔓延。私有制度会挑起集体企业经营者和官僚的私心,最终苏南地区的集体企业也难以抵挡这种侵蚀。

2. 市场体系的边缘地区相对于中心地区的失败。中西部地区的乡镇企业在一开始也有发展,但随着全国统一大市场的建立,银行商业化改革的完成,集体企业受到的地方保护瓦解了,它的生存也就出现了困难。一位中部地区的市委书记认为(方宁,2004),工业必然向发达地区集中,因此中部地区的乡镇财政必然出现危机。这种看似必然的失败,其实也可以理解为发展过程中的暂时失败。随着经济的进一步发展,只要中西部地区有资源,就还多少能够建立起比较优势,一种企业失败了,另一种企业还是可能发展起来的;工业企业失败了,农业企业还有机会;老的工业企业失败了,新型工业企业未必不行;反超东部是不可能,但跟踪发展则未必不可能。但是,在市场条件比较恶劣的中西部地区,要让集体企业战胜私有企业确实困难。

3. 下级资本相对于上级资本的失败。农工商公司这种地方/集体农业组织和贸易货栈这种地方/集体商业组织的失败,可以被看成这一类。它们抵挡不了上层资本的压力,官僚化的组织内部也是矛盾重重,

在内外交困之下,难免土崩瓦解。

4. 基层与地方的失败。这是指发达地区那些有活力然而被改制的企业。企业改制是国家战略,1994年3月农业部出台的《乡镇企业产权制度改革意见》为全国乡镇企业改制吹响了号角。一个社会主义国家将企业从公有改为私有的决心究竟从何而来?又是如何推进的?这需要更进一步的分析。

#### (四) 基层/地方自主性为什么会受挫

正如周雪光和赵伟(2009)所强调的那样,政府是多目标的机构,而且也不是所有的干部都热心于当地企业的发展,这使得上级发动的企业改制能够顺利推进。也有观点认为,分税制使得基层政府可以从企业里获取的财政好处下降,所以也降低了它们扶持集体企业的能力和意愿,当上级的改制指令下达时,基层干部就撒手了(白苏珊 2009/2000:212;渠敬东等 2009)。具体来说,分税制使可以从上级获得的优惠减少,税负增加,而且上级下达的财政指标不断提高,从企业收取的税费不断提高,企业生存困难(田毅、赵旭 2008:151)。当然我们也要强调,腐败也是改制得以推进的通用润滑剂。问题是,上级政府发动这场改制的动力是什么呢?

从一般的经济学观念出发,消除政企合一是建立市场经济体制的必要条件,所以,限制集体和地方办企业也深具合理性。但值得深思的两个事实是:其一,所谓破除政企合一,在实际行动中主要针对的是地方和基层的政企合一,上层国家的政企合一关系很难说有实质性的改变,在某些方面还得到了强化。如果政企分开的目标是不能坚持的,上层国家为什么要在维护甚至扩张本级政权控制企业的能力的同时,却刻意剥夺地方和集体掌控辖区内经济生活的权力呢?其二,改制的结果是财政的层层集权,基层政府的财政危机加深了。如果把改革的性质只是理解成朝向市场化的步骤,可能是不全面的。

首先,集体/地方国有企业的改制有利于上级政府从下级政府攫取财源。

如果说财政制度的改变增强了上级政府推动企业改制的愿望,那么对这个目标的推动是通过怎样的机制传递的呢。笔者侧重从上下级政府的关系来理解这个过程。在财政包干制度下,较上级的政府可以从下级政府财政收入的扩张中分到好处,所以对于下级政府的财力扩

张乐观其成。但是分税制改革改变了这个格局,分税制改革意味着上层的政府可以直接从原本属于下层政府的企业里获取固定比例的税收,而且这个比例是由上级裁定的。而且,私有化的企业更容易被迁移到上级政府创办的开发区或工业集中区里。因此,在分税制的条件下,每一级地方政府在很不情愿本级所属企业被改制的同时,又积极地推进下级政府所属企业的改制,以削弱下级政府与企业之间的控制关系。<sup>①</sup>在这种大鱼吃小鱼式改制动力的驱使下,只有较高级的政府才能保有某些特殊行业的国有企业,很多地方县级以下的公有制企业几乎全军覆没,基层政权所掌握的集体企业更加难以幸免。

在这个集权体系的内部冲突过程中,表面上无上级的私有企业获得了某种政治上的超脱性。较少受到集体或地方政权直接控制的私有企业,便于更上级政权通过税额分配以及企业选址的权力博弈过程,隐秘而可靠地增大了其对各地各类企业的控制权。结果,相比于集体或地方国有企业的坐大,上级政权宁可接受私人企业的扩张。这种倾向不会因为我们是社会主义国家而有所减弱。

其次,集体与地方对企业的直接控制妨碍了上层国家对自主性的建构,危及上层国家的权威,因此必然被上层国家所废止。

在构建现代民族国家的历史进程中,上层国家特别是中央政府必须发展某种制度化的中央集权。可惜,集体企业的发展并非总是有利于中央集权的制度化,它的发展与上层国家自主性构建策略之间的协调性是偶然的,不稳定的。

在文革后期和改革初期,中央的权威受到了损害。可是,家庭承包制的推行和集体企业的迅速发展,大大地促进了农民的增收,极大地有利于树立新任领导人的政治威望,而且为城市改革提供了合法性,结果是以一种分权的方式奇迹般地强化了中央政府的权威。这实际上是走出了一条农村包围城市的改革道路。但这种包围必须被适时地解除,如果任由地方和集体企业坐大,让地方政权控制了地方经济命脉,中央对地方的集权关系就会出大问题。实际上,自从集体企业诞生以来,特别是集体企业超出了“三就地”的经营范围,参与大流通以来,国家上

<sup>①</sup> 有广泛的报道提及上级政府在集体企业改制过程中的积极推动,但在具体到内幕时,很少有调研能鲜活可靠地刻画出上级政府对于基层组织的蚕食心态。中部地区的一位乡镇党委书记谷文峰(2006)通过自己亲身经历的一次集体煤矿的改制过程给我们提供了一个个案。

层对它的诟病就从来没有停息过。作为事实,集体企业的确给国家整体的社会、经济秩序和政治秩序带来了混乱。就社会秩序来说,毋庸讳言,乡镇企业是不正之风的风源之一。就经济秩序来说,集体工业企业干扰宏观计划,威胁国有企业,扰乱价格秩序,也是确有其事。政企不分必然导致地方保护主义,在早期打乱了全国一盘棋,后来又阻碍了全国统一大市场。政府、企业和银行的利益联结,更是带来了金融风险。就政治秩序来说,中央希望能加强“国家能力”(王绍光、胡鞍钢,1993),建立大一统的以中央财政为主导的财政体制。要达到这个目标,不仅要搞分税制,还要建两套税务机构。即便是这样,也不能真正硬化地方和基层组织的预算约束。他们可以利用地方国营以及集体企业作为转换器,把上级扶持资金以及银行贷款转化为地方收入。发展乡镇企业,是基层组织扩展自筹资金的综合性手段,是基层组织预算外收入之母体。集体企业是诸多矛盾的根源,地方国营企业对于地方政府也能起到同样的功能。因此,国家首先于1994年初施行了分税制改革,压缩了地方预算外收入的空间;继而推行了银行的商业化改革,增大了集体与地方国营企业从银行贷款的困难,进一步硬化了地方政府预算。仅仅这么做还是不够,1994年还开始在农村着手推行集体企业改制,进而在1997年推行了“抓大放小”的全面国有企业改革,大批地方国营企业进行了改制,直接而彻底地弱化了地方与基层政府与企业之间的联盟关系。为了使分税制改革和国有企业改革获得省级政府的支持,曾对省级政府做出了让步。进而,在1999年推行了人民银行体制改革,建立了跨省的地方人民银行;几乎同时,以中央企业为龙头组建了很多全国范围的大企业集团,实现了中央企业对于全行业企业的组织集权。于是,省级政府与省级大型国有企业的关联也被削弱了。同时,军队与企业的联系也被有步骤地解除了。1990年代的中后期,是一个中央集权突飞猛进的时代,最上层国家的自主性得到了空前的巩固,中央国家的国家政权建设取得了重大的突破。

既然中央集权化是我们构建现代民族国家的必要步骤,既然集体企业的发展是地方和基层组织自主权膨胀的主要根源,那么在中央集权化的历史性进程中,地方和基层组织就必须放弃对企业的直接控制,放手公有制企业的民营化。因此,在上个世纪的90年代,集体企业必须失败,至少威力更大的集体工业企业必须失败,不论这个失败有多么遗憾。

## 五、结语：基层的自主性何以依存？

如果说在构建现代民族国家的历史进程中，农民集体的企业必须失败，那么，是否基层组织的自主性也必须失败呢？

前面的分析指出，主体在集权体系中的自主性不可能消失，消失的只是自主性的某种实现形式。集权无力消灭下级主体的自主性，但可以改变这种自主性在不同的主体之间的分配格局。在集体企业失败后，基层组织和地方政府从亲自创办企业转入了对开发区和城镇建设的经营，并从土地的升值中获得了大量的预算外收入。但是，当发展经济的手段从经营企业转入经营开发区和城镇建设之后，地方/基层发展经济的主动权也向上转移了。结果，在集体企业失败之后，基层组织的自主性不可避免地陷入了衰败之中，这一点对于村组两级组织来说更为明显。因为基层组织自主性的衰败是集权的结果，而村组两级组织正处于这个集权体系的最末端。

这种发展经济的主动权的上移是一个持续的过程。在集体企业的发展史上，一开始是队办企业的势头强于社办企业，而且基本核算单位又是生产小队，所以，在改革以前，农业区域的经济发展的主导权是重心在下的。后来社办或乡镇办的企业逐渐得到了发展，地方经济发展的主导权又向公社或乡镇这一级转移。当集体企业被改制后，县级政府在经济发展方面的主动权就大大增加了。首先，开发区经济涉及到土地从集体向国有的变性，这个权力掌握在高层政府的手中，村级和乡级政权没有权力使用集体土地办开发区，它们必须服从县级政府制定并报更高层土地管理和规划管理部门批准的县域规划。其次，当企业剪断了与社区相连的脐带之后，基层组织对企业的直接控制也减少了，企业成了自由之身，成为同级组织之间，以及上下级组织之间激烈争夺的对象。企业是税源，企业在哪里，哪里的政府就能得到税源的控制权。企业是政绩，企业在哪里，政绩就主要归于哪里。县级政府和少数强势乡镇积极地顺应工业应该向集中区集中的规律，借助于产业的空间规划以及小城镇建设的布点等措施，力推企业向开发区集中。在这个争夺过程中，县级政府是大赢家。考察县级政府的开发区，我们会发现，被县政府“招商引资”来的很多企业其实是本县的乡镇企业。再次，与开发区建设相联系的是房地产经济。这种房地产经济是与城镇

发展规划相联系的。县级政府可以决定本县的小城镇建设的布点规划,甚至直接进行乡镇的拆并。一般地说,在整个县域里,房地产经济最发达的镇一定是县城所在的城关镇,而不是城墙外的农村集镇。

毛泽东在《论十大关系》中这样说“中央要注意发挥省市的积极性,省市也要注意发挥地、县、区、乡的积极性,都不能够框得太死。当然,也要告诉下面的同志哪些事必须统一,不能乱来。总之,可以和应当统一的,必须统一,不可以和不应当统一的,不能强求统一。正当的独立性,正当的权利,省、市、地、县、区、乡都应当有,都应当争。这种从全国整体利益出发的争权,不是从本位利益出发的争权,不能叫做地方主义,不能叫做闹独立性。”这里讲到地方从全国利益出发的争权不能叫做闹独立性。这个道理对于基层组织也是适合的,基层组织也应该有自己的独立性,或者这里说的自主性。

基层组织如何才能保有自己的自主性,并使其规范化呢?在现代西方社会,地方的自主性也就是地方的自治权。它的主要内涵是当地居民选举地方首脑,治理本地事务。这就是张静所言的“代表性自治”。迄今,我们的地方或基层自主与这种“自治”还有很大区别。实际上,也还没有哪一个小农经济的国家或地区成功地建立了纯粹的代表性基层自治。无论是日本、台湾还是韩国,他们的基层民主其实都严重地依靠农协组织发挥的经济自治,形成一种政治领域里的代表性自治与经济组织内部的经济自治的混合。我国建国以后,地方/基层的自治基本只限于经济组织内部的自主权的收放,与政治民主程序关系不大。结果,地方自主权突出地表现为一种颇具封建色彩的诸侯经济形态。90年代以来,我国削弱了诸侯经济,严重打击了经济领域里的地方自主权,建立了类似于西方国家的财政集权,可是却没有同步建立类似西方的地方和基层民主,更为重要的是,在极大地削弱了地方和基层政企合一的特征后,却没有同时解脱它们政经一体的使命。当整个国家在国际分工体系的低端苦苦挣扎的时候,地方和基层政府却必须确保本辖区GDP的连续增长。基层/地方的自主性深陷于非制度化运作的泥潭中不能自拔,却必须挣扎前行。正如渠敬东、周飞舟和应星(2009)指出的,在实现了地方和基层的政企分开之后,并没有真正地取消地方政府和基层组织的经营性,而是将这种经营性驱入更为非制度化的歧途中,与此同时,一种科层化和技术化的集权式治理却发展起来。在地方自治与诸侯经济之间,还有第三条道路。这就是某种“王

权不下县”状态,或者说是国家权力的“悬浮”状态(周飞舟 2006),但这并不可取。因为王权不下县,县下却不是权力真空,而是官僚权力、绅权、商权、帮权、神权和族权的天下,因为正是他们组织了乡村的经济生活。这启示我们,当基层组织的自主性削弱后,乡村社会生活中的自主性并没有消失,它只不过从正式组织的手里旁落到其他势力的手里。这难道是我们所希望的吗?否!这恰恰是我们坚决反对和必加防范的。那么,确保基层自主性良性生长的第四条道路又在哪里呢?

在这个集权化的时代里,政府集权渗透到社会生活的诸多方面,这里只是谈到了经济生活或者说市场里的国家集权,其实还要谈到政府治理方式的“科层化的技术治理”(渠敬东等 2009),以及政府与非政府组织联结过程中的“非科层性的集权关系”(熊万胜 2009)。我们要反思地方保护主义导致的混乱和无序,也要警惕过度集权可能带来的僵化的危险,一种看似偶然的两全是否可能?笔者深信,一种将各层次主体的自主性协调起来的时代仍然是可能的。从本文的思路出发,只要小农经济的格局没有根本改变,基层组织还必须重建对乡村经济生活的适度组织,或者说,让某种更有大局观的集体经济新生并兴盛于希望之田野上。

### 参考文献:

- 艾尔弗雷德 D. 钱德勒,2002/1962,《战略与结构:美国工商企业成长的若干篇章》,孟昕译,昆明:云南人民出版社。
- 白苏珊,2009/2000,《乡村中国的权力与财富:制度变迁的政治经济学》,郎友兴、方小平译,杭州:浙江人民出版社。
- 恩格斯,1972/1894,《法德农民问题》,《马克思恩格斯选集》第四卷,北京:人民出版社。
- 薄一波,1997,《若干重大决策与事件的回顾》,北京:人民出版社。
- 曹锦清、张乐天、陈中亚,2001,《当代浙江乡村的社会文化变迁》,上海:上海远东出版社。
- 曹正汉、史晋川,2009,《中国地方政府应对市场化改革的策略:抓住经济发展的主动权——理论假说与案例研究》,《社会学研究》第4期。
- 陈吉元、夏德芳主编,1989,《乡镇企业模式研究》,北京:中国社会科学出版社。
- 陈吉元、陈家骥、杨勋,1993,《中国农村社会经济变迁:1949-1989》,太原:山西经济出版社。
- 邓小平,1994,《邓小平文选》,北京:人民出版社。
- 邓子恢,2007/1961,《依靠农民发展农业生产》,《邓子恢自述》,北京:人民出版社。
- 方宁,2004,《中部地区乡镇财政研究》,北京:清华大学出版社。
- 高玉凌,2006,《人民公社时期中国农民“反行为”调查》,北京:中共党史出版社。
- 谷文峰,2006,《非常自述:一个乡镇书记的梦与痛》,北京:新华出版社。
- 费孝通,2000/1984,《小城镇大问题》,《费孝通论小城镇建设》,北京:群言出版社。



- 2007/1984,《〈城乡协调发展研究〉后记》,《志在富民》,上海:上海人民出版社。
- 何显明 2008,《市场化进程中的地方政府行为逻辑》,北京:人民出版社。
- 江海斌、谢小荣主编 2009,《温州农村改革与发展 30 年》,北京:中国农业出版社。
- 李友梅等 2008,《中国社会生活的变迁》,北京:中国大百科全书出版社。
- 梁漱溟 2006/1937,《乡村建设理论》,上海:上海人民出版社。
- 列宁 1986/1923,《论合作社》,《列宁全集》第四十三卷,北京:人民出版社。
- 迈克尔·曼 2007/1993,《社会权力的来源》,陈海宏等译,上海:上海人民出版社。
- 毛泽东 1993/1960,《读苏联〈政治经济学教科书〉的谈话》(节选)(1959 年 12 月 - 1960 年 2 月),《毛泽东文集》第 8 卷,北京:人民出版社。
- 毛丹 2000,《一个村落共同体的变迁:关于尖山下村的单位化的观察与阐释》,上海:学林出版社。
- 米歇尔·克罗齐埃 2002/1986,《科层现象》,刘汉全译,上海:上海人民出版社。
- 潘嘉念主编 2006,《广东省志:乡镇企业志》,广州:广东人民出版社。
- 潘维 2003,《农民与市场》,北京:商务印书馆。
- 钱颖一、许成钢 2008/1993,《中国的经济改革为什么与众不同——M 型的层级制和非国有部门的进入与扩张》,张军、周黎安主编《为增长而竞争》,上海:格致出版社。
- 钱颖一 B. R. Weingast, 2008/1995,《中国特色的维护市场的经济联邦制》,张军、周黎安主编《为增长而竞争》,上海:格致出版社。
- 秦晖 2005,《“大共同体本位”与传统中国社会》,《传统十论》,上海:复旦大学出版社。
- 青木昌彦 2001,《比较制度分析》,周黎安译,上海:上海远东出版社。
- 渠敬东、周飞舟、应星 2009,《从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》第 6 期。
- 荣敬本、崔之元等 1998,《从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社。
- 沈德理 2003,《简论地方自主性》,《海南师范学院学报》第 4 期。
- 2004,《非均衡格局中的地方自主性:对海南经济特区(1998 - 2002 年)发展的实证研究》,北京:中国社会科学出版社。
- 田毅、赵旭 2008,《他山之税:一个乡镇的三十年,一个国家的“隐秘”财政史》,北京:中信出版社。
- 汪和建 2007,《自我行动与自主经营》,《社会》第 6 期。
- 王绍光、胡鞍钢 1993,《中国国家能力报告》,沈阳:辽宁人民出版社。
- 吴志雄、毕美家等 2006,《论农业产业化经营体系》,北京:中国社会出版社。
- 新望 2004,《村庄发育、村庄工业的发生与发展》,北京:三联书店。
- 邢华 2007,《政治企业家与制度变迁——对中国经济转型的一个解释》,中国人民大学博士论文。
- 西达·斯考切波 2007/1979,《国家与社会革命:对法国、俄国和中国的比较》,何俊志、王学东译,上海:上海人民出版社。
- 熊万胜 2009,《合作社:作为制度化进程的意外后果》,《社会学研究》第 5 期。
- 杨其静、聂辉华 2008,《保护市场的联邦主义及其批判:基于文献的一个思考》,《经济研究》

第3期。

杨松华 2004,《大一统制度与中国兴衰》,北京:北京出版社。

杨佐经主编,1993,《临川县志》,北京:新华出版社。

詹姆斯·马奇、赫伯特·西蒙 2008/1958,《组织》,邵冲译,北京:机械工业出版社。

朱钢、贾康等 2006,《中国农村财政理论与实践》,太原:山西经济出版社。

张静 2000,《基层政权——乡村制度诸问题》,杭州:浙江人民出版社。

张乐天 2005,《告别理想:人民公社制度研究》,上海:上海人民出版社。

张军 2008,《为〈为增长而竞争〉而写》,《为增长而竞争》,上海:格致出版社。

张军、周黎安主编 2008,《为增长而竞争》,上海:格致出版社。

张毅,1990,《中国乡镇企业:艰辛的历程》,北京:法律出版社。

中共中央文献研究室、国务院发展研究中心,1992,《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》,载《新时期农业和农村工作重要文献选编》,北京:中央文献出版社。

《中国乡镇企业年鉴:1978-1987》,北京:农业出版社。

《中国乡镇企业年鉴:1991》,北京:农业出版社。

周飞舟 2006,《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》第3期。

——2009,《锦标赛体制》,《社会学研究》第3期。

周黎安 2007,《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。

周其仁 1996,《市场里的企业:一个人力资本与非人力资本的特别合约》,《经济研究》第6期。

周雪光 2008,《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》第6期。

周雪光、赵伟 2009,《英文文献中的中国组织现象研究》,《社会学研究》第6期。

Cai, Hongbin & Daniel Treisman 2006, “Did Government Decentralization Cause China’s Economic Miracle?” *World Politics* 58(4).

Li, Lianjiang & Kevin J. O’ Brien 1999, “Selective Policy Implementation in Rural China.” *Comparative Politics* 31(2).

Montinola, Gabriella, Yingyi Qian & Barry R. Weingast 1995, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China.” *World Politics* 48(1).

Rodden, Jonathan & S. Rose-Ackerman 1997, “Does Federalism Preserve Markets?” *Virginia Law Review* 83(7).

Walder, Andrew G. 1995, “Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China’s Transitional Economy.” *American Journal of Sociology* 101(2).

Shue, Vivienne 1988 *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*. Stanford, California: Stanford University Press.

作者单位:华东理工大学人文科学研究院  
责任编辑:罗琳

Strive for Autonomy: An institutionalism analytic framework about the rise and fall of rural collective enterprises ..... *Xiong Wansheng* 48

**Abstract:** Based on review of the market-preserving federalism theory and the history of the rise and fall of collective enterprises, this article proposes an alternative institutionalism analytic framework to interpret the rise and fall of rural collective enterprises. Different from the interpretation which has often been generalized as “competition for growth”, this new framework highlights the grass roots governments’ effort for maintaining and expanding the poor and valuable political autonomy in the extra large scale centralized system. This paper argues it is just the strife for autonomy that has propelled the collective enterprises to develop endogenously from the grass roots society. The grass roots governments’ failure ended the collective enterprises’ prosperity.

Expansion of Higher Education and Inequality in Opportunity of Education: A study on effect of “Kuo Zhao” policy on equalization of educational attainment ..... *Li Chunling* 82

**Abstract:** There is a debate about education expansion’s impact on inequality of educational attainment. During 1999 – 2002, the Chinese government adopted a policy to increase enrolment in higher education. This resulted in a five-fold increase in the number of college students and the expansion of opportunity for higher education doubled in five years. The paper, based on sub-data drawing from 1% population sample survey data of 2005 and using logit models, examines the impact of higher educational expansion during this period on inequalities of classes, “Hukou” status, ethnic and gender in China. The author tests the validity of the MMI hypothesis, EMI hypothesis and RCT theory in the Chinese context. The results show that inequalities of higher education among classes, ethnic groups and sexes have not declined during the sharp expansion of higher education but inequality of higher education between people born in urban and rural areas has increased during this period.

Charity, Gospel and Nationalism in the Public Sphere: The leprosy relief in modern Hangzhou ..... *Zhou Donghua* 114

**Abstract:** The disease’s relationship with social-culture, especially with colonialism and nationalism is catching more and more concern in the academia. This paper tries to explain the relationship of the missionary medical and Chinese social-culture by telling the story of the leprosy relief in modern Hangzhou. Missionary medical played a very important role in the leprosy relief of the Modern China. By building shelters,