

























任务，或者说，集体要承担其为农户提供统一服务的功能，必须壮大集体经济实力。<sup>28</sup>

在经营方式以家户分散经营为主，集体统一服务为辅，合作和私人服务比重较低（分别各占约 55.3%、32.8%和 11.9%）的情况下，干部多数提倡将集体经营的控制权放在村级组织方面，并非偶然。一些调查证明，基层干部群体是集体经营的最大受益群体：在农户之间，干部和非干部户的经营方式存在较大的差异，干部户得到集体统一服务的比重明显高于非干部户。1990 年平均每一个生产环节以集体统一服务方式进行的比重，干部户为 47.4%，非干部户为 31.2%，前者高出后者 16.2 个百分点；以一家一户分散经营方式进行的比重，干部户为 43.1%，非干部户为 56.6%，后者高出前者 3.5 个百分点；以农户之间合作和私人服务方式进行的比重，干部户为 9.5%，非干部户为 12.2%，后者高出前者 2.7 个百分点。

不同地区不同身份的农户经营方式的构成<sup>29</sup>（单位：%）

	自营 1984	集体 1984	其他 1984	自营 1990	集体 1990	其他 1990	变化 自营	变化 集体	变化 其他
调查户	57.6	31.9	10.5	55.3	32.8	11.9	-2.3	0.9	1.4
东部	50.9	39.3	9.8	50.8	37.8	11.4	-0.1	-1.5	1.6
中部	60.0	28.6	11.4	56.9	30.2	12.9	-3.1	1.6	1.5
西部	66.2	23.6	10.2	61.0	28.0	11.0	-5.2	4.4	0.8
干部	45.2	46.4	8.4	43.1	47.4	9.5	-2.1	1.0	1.1
农民	58.9	30.4	10.7	56.6	31.2	12.2	-2.3	0.8	1.5

单纯的经济原则不能解释上述表中的差异现象，而对资源支配权的拥有和分布能够解释它：这些收益的获得，显然主要不是通过经济方式——竞争或经济交易获得，而是通过政治方式（控制权）获得。政治支配权不同于经济支配权的地方，在于前者的主要目的与其说是赢利，不如说是通过分配权而寄生。

干部的地位能够享用个人和集体经营方式的多重利益，集体支配必须有助于干部家庭个体经营的自由，由此我们也可以理解，为什么多数基层干部坚决主张一般地实施集体统一管理的原则，但对管理方法的细节——是否普遍提高承包费的提留标准、是否集中部分耕地作为经济田高价承包、是否将果、桑、茶园收归集体直接经营——这样的问题持很大分歧立场。<sup>30</sup>原因显然是，干部的身份已经使他们方便地享用了这些资源的个人承包权和集体服务，为什么要重新安排呢？前面曾经谈到，河北的一个村庄四个主要企业的头头，无一例外地是前任或现任村支部书记，干部在几个企业负责人间的“轮流坐庄”反映了，公职身份者取得企业经营权的便利。何以见得他们是经营企业最合适的人选？不能证明，只能说他们是最方便的人选。他们的官方身份，使得他们最容易控制信息和资源，而他们的承包者身份又使他们成为利润的享用者。这是最佳的控制方式，干部的群体利益、及其与集体经营和个体经营的复杂关系由此显现出来。

这种状态，使得“集体”控制权的实际分布呈现十分复杂的情形——它既不是纯集体的，也不是纯个人的，这种产权形态必须从有利于某个群体的控制（资金和资源）和获益方面得到解释。比如，在上面提到的河北，乡镇政府企图终止一个村办企业负责人的承租合同另换他人，但这项计划在原承租人的抵制下不能成功实现。在这个例子中，集体企业

<sup>28</sup> “对村干部完善双层经营体制态度的分析——274 个村庄调查分析材料之七”，载中共中央政策研究室，农业部农村固定观察点办公室编，《完善中的农村双层经营体制》，中共中央党校出版社，1992，页 70-71。

<sup>29</sup> 资料来源，同上书，页 54-55。

<sup>30</sup> 同上，页 71。



的法人代表乡镇政府并不拥有单方面的处置权，但显然，原承租人单方面的处置权也不充分。这说明，现实的所有权形态虽与“集体”有重要关联，但是由于更基层干部的强烈抵制，实际上的结果是多家讨价还价的结果。我称之为形式上的集体所有权。

形式上的集体所有权的表现特征，是具有干部身份的人或团体控制，离开了这个团体，资源很难独立生存并发生实质效益。乡村资源的经营收益虽然被确定为公共财产，但由于分配的原因，它事实上并未能够在村庄成员中普遍分享。形式上的“集体”所有权现象在黄树民教授新近出版的人类学口述传记中也可得到实际证据，他访问的一个福建村庄，集体体制解体（1984年5月）的过程提示了这类现象的存在。当时进行公共土地均分和农具拍卖，最难处理的是原大队办企业，它引起了有资金势力的“龙争虎斗”。在这种情况下，为了“避免组织以外的人争夺财产控制权，统治这个村子，书记决定不能坐视不顾”（黄树民，1994，页269）。他终于联合一些人力挽狂澜，以地位威慑排除了竞争者，自己包尽了所有企业，并将它们集成了13股，分给大队前任和现任干部一人一股（271页）。一个月后，包得企业承租权的书记决定在村中办砖厂，他本人对黄教授这样说：

“我计划筹八股，每股一万元人民币，差不多每个大队干部都受邀参加。那时候，政府对私营企业的规模大小应该如何还举棋不定，如果我把村里大多数的领导干部集合到一起投资，还可以把它称为集体企业，以回避政府令规。”（黄树民，页303—304）。<sup>31</sup>

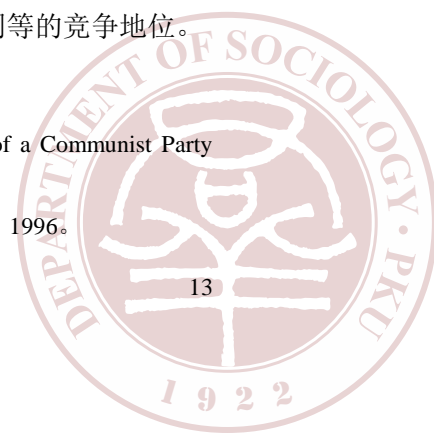
他的理由很能说明问题，“应该照顾前任和现任干部，不要让他们在集体体制解体之后变回到一般百姓”。果然，当乡镇领导发现，书记并没有将所有的好处占为己用，而是让干部群体共同分享，便肯定了这种安排的正确。但是，这种变化意味着，用于村民福利的集体财政来源开始源于租金而不是利润分成，因而，企业的盈利与股东之外的村民无关。这样的产权转移是否比以前更加“集体化”，从而使全体村民普遍收益呢？我们看到，福建这个村集体体制解体的上述“合作”安排，有些是经济性的，例如城市大砖厂以技术投入入股，更多的则是政治性的：财产瓜分在村中重要人物之间进行，以求势力（权力）关系的基本稳定。

干部身份在集体财产的再分配中地位重要，在财产获益的再分配中也地位重要。虽然，“到1984年底，大多数传统农区的集体土地已承包给农户，集体所有的牲畜和农机大都折价处理或分包到户，社队企业的固定资产大部分以承包形式交给企业集体或厂长经营，也有折价作股、转卖给生产队或农民”，但“其中有些不宜均分的资产——入砖瓦窑、磨坊、果园等，事实上由乡村干部以集体名义发包，让技术人员或与干部有某种关系的农民承包”。值得注意的是，农民在分配中获得的，只是大队以下两级财产，原公社一级拥有的集体财产随着“撤社建乡”转化为由乡镇政府或上级政府的下设部门占有。它们主要是社办五小工业的固定资产和供销、农机、金融、农技等单位占有的房地产和固定资产。80年代中期以后迅速发展的乡镇企业和后来强调的农业社会化服务体系，其启动资本皆源于此，虽然这部分资产的原值在增加，但在收益分配方面，用于“以工补农和建农”的开支在不断减少”（温铁军，朱守银，1996）。<sup>32</sup>

收益增加但用于集体公益的投入未增加，正是形式上的集体所有权作用的结果。对于基层干部来说，他的身份介入经营的方便大大增强了其控制权的扩张能力，在信息、资金和使用资源（土地房产电力水利等）方面，他们都有着得天独厚的便利，这造成了基层经济多由干部经营、计划、管理和指挥的现状。相对于其他身份的竞争者，基层干部团体控制的资源具有排它性和垄断性，农民在多数机会下只是受雇者，并没有同等的竞争地位。

<sup>31</sup> Huang Shu-Min, *The Spiral Road: Change in a Chinese Village through the Eyes of a Communist Party Leader*, Westview Press, 1993.

<sup>32</sup> 参见温铁军，朱守银，“中国农村基本经营制度试验研究”，《中国农村经济》，1996。



## 讨论：分割结构及国家的角色

前面曾经谈到，在近代历史中，地方权威“官授”权力的发展，造成的重要社会后果之一，是改变了地方权威和地方共同体之间的利益联系性质，从而部分地改变了地方权威的“负责对象”——由（应当）向社会负责、转变为向授权单位（通常是向它的上级）负责。这一转变的附带结果是，增进了村级组织和乡镇组织的紧密联系，即增进了官僚体中不同层级组织的相互依赖。这种转变，在逻辑上，似乎应当增加授权单位的权力，进而在一般意义上增加上级—国家的管治权。但事实上并非如此，原因是基层管辖权的区域分立现实，鼓励了权威分割的治理结构。对于乡村农民而言，有一些权威对他们只是象征性的，有一些权威则是实质性的。

在象征意义上，应该说国家干预权确实存在，国家可以在任何时候、以任何缘由影响一般农民的生活。但“可以”干预变为“实际”干预，特殊事件下的干预转变为日常干预，需要假定各级行政一致代表国家，执行国家政策，能够使国家的政令畅通无阻；需要假定管辖权、以及管辖规则的统一才可能实现。而这种假定显然并不是现实。

上述事实表明，在实际治理意义上，权威的分割结构（a fragmented structure of authority）<sup>33</sup>是基层与国家关系的现实。在分割结构下，国家的实际角色往往不是治理，而是协调。一方面，不同级别的政权单位共同参与一个计划，但他们都不能独立执行计划，因而需要强力的协调，保持基本的一致（consensus building），并避免分歧和异议，尽管这种分歧和异议由于利益冲突、乃至权力竞争永远存在，因此“协调”永无尽头，成本极高。另一方面，各种决策由不同的部门分别作出，各自下达，这说明他们又同时拥有决定权，且这些权力常存在相互矛盾，工作人员需要在矛盾中进行选择，掌握平衡。而矛盾的实质，则是不同层级和类别的机构权力竞争和扩张的企图。这种结构事实上对基层官员的灵活执政具有合法化作用，多中心、多层级的权威中心于是形成，而上级领导则不得不予以容忍，否则它的指令更加无法贯彻。

这是一个多权威中心的系统。它给基层不断建构和重组自我利益提供了空间，以在竞争中保障基层的实力范围，同时促进地方组织间的相互依赖和保护，从而由上至下的管制成为间接性的，上层必须通过下层进行管制、依赖下级权威组织实施管理，而不是直接管理。面对这样的现实，上级也不得不维持权威的多中心、多层级、甚至是利益的“多元”体系，当然，这种“多元”只存在于干部体系的不同利益群体中，并不涉及社会的组成样式。因此，在实际操作中，任何实质上的、集中管辖权的努力必然触及地方权威的固定结构——这通常意味着权威中心的更变或不同安排——因而往往受到强烈的抵制。

更重要的是，如果上级试图变更这种多中心系统，增强它的统一和直接惯例权力，在不同层级的权威中心相互依赖的体制下，将动摇上层权威实施所赖的组织基础，所以上层对下层权威地位的挑战总是充满踌躇。正因为如此，从历史上到现今，新的权威中心——无论是高层的或中层的——对基层管制权的任何逾越行动，一直保持相当的谨慎。他们了解，明智的、符合自己利益的做法应当是支持、保全基层权威，而不是挑战或取代它们。这样做，能够获得最大限度的政令“畅通”，各自的权威的安全，以及各自权力地位的保障，是一个各得其所的管治结构。基于这种原因，如果不是极大地危及到上方权威和合法性，一般情况下，上层权威对下层组织的保护常常多于监督和挑战。

而基层方面对于削弱自己权威的做法亦相当的敏感，它们的筹码是撂挑子不干，抱怨基层“工作没法做”。这个经常而有用的警告，足以引起上级对行令不畅的忧虑，因此，

<sup>33</sup> 概念参见 Kenneth Lieberthal and Michael Oksenberg: Policy Making in China-Leaders, Structures and Processes, Princeton University Press, 1988, 虽然该书讨论的是中国科层官僚制内部的权力分布状况。



它们经常是任由基层使用自己的方法进行管理，只要没有引起不可控制的结果。同时，基层对上方挑战的警惕、敷衍和抵制也广泛存在，“抵制”的办法，通常是将对上级的“负责”变为一种表面的应付（lip service, Kung-Chuan Hsiao, 1972）<sup>34</sup>。这样，官方权力虽然能够通过基层组织下达部分，但这是经过选择或变通，过滤下来的不是万不得已，就是那些有利于基层政权本身的部分。这就是我在另一篇文章中所说的“结构性阻力”<sup>35</sup>——阻止国家深入乡村秩序——的涵义。

这种现实并不同于权威的集中性结构——无地方性，地方只有最少的权力；也不同于权威的分散性结构——地方权威有效抵御国家政权的侵袭。在我看来，地方权威和国家处于相互警惕加借助的关系中。地方官员不仅小心奕奕地防止自己的权力被削弱，同时也不失时机地借助上级扩大自己的权力，他们非常善于从国家与自己的关系中寻找扩张权力的机会。由于这种关系的不同，结果是增加了地区权威的差异性。在地方，干部具有灵活运用制度的位置，而且这些运用从来都不是严格有据的，他们的利益和需要不同，增进自我利益的方法就不同，但相同的是，都尽量保持自己的权力领域，阻止信息、资源和权力顺利流向国家。基层政权建设的主要的活动，与其说是建立有效的执行和下达系统，传达上级指令，不如说是维护自主控制权的扩展或重建。这种扩展并没有相应增加国家的控制能力，相反它与国家是（利益）竞争性的关系；同时对（农民）个人权力的促进也是相当有限的，因为它不能允许个体权力的扩张危及到集体所有权带给基层干部群体的利益。

结果，与城市相比，我们在乡村中看到了截然不同的情形，城市的扩展多数情况在巩固国家所有权，或有利于国家权威的扩张（Scott Wilson, 1996: 26）<sup>36</sup>，但在乡村社会，国家对基层财产、资源、信息和权力的控制更为间接和微弱。土地的集体所有权，作为制度基础，十分有利于基层干部对于村庄、乡镇和地区官员间权力关系的再建构活动，他们依靠对资源的控制和政治上的地位，逐步扩大对局部利益、资源和财产的控制和分配，扩大自己的社会联系网络。结果是经济的控制权正在向下移动，但主要的流向是干部团体，但这不是基于他们的能力或经济远见——有很多材料证实，他们开办并负责的企业往往失败率很高，而是基于他们在行政体制中的优越地位。

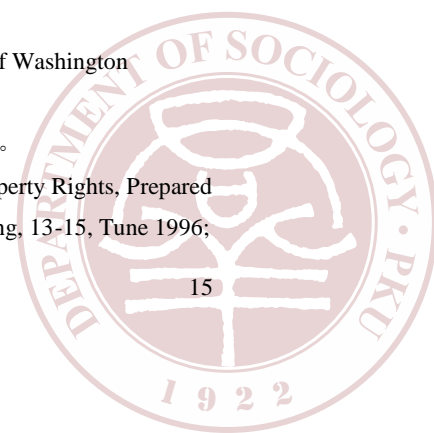
基层干部的行动相当有意识，完全不是被动和昏昏然的，他们善于在上下关系中寻找扩张自己权力的机会。他们改变上级文件的宗旨，使之符合自己的目的，他们隐瞒信息或敷衍形势，对政策选择性使用或变通执行。他们控制经济，但多数并不擅长赢利、因此只能以寄生——保障干部团体的生存安全——为目标，他们的主要行动方向不是投资利润和扩大市场，他们并未打算肩负这样的风险和责任，而是从生存和获利立场出发的。基层组织干预企业的行动，与其说是帮助他们赢利，不如说是掌握支配和收费权。他们总是小心谨慎地保护种种控制权的流失，比如土地资源的管理并不是由最适当的人，而是由最有权力的人或组织掌握。所有这些行为遵从的原则，都不断损害着基层组织的道德声望，因为从控制地位中获得收益不是市场商业原则，甚至也不同于公共组织依赖税务生存、并提供公共服务的原则，这大大诋毁了他们在乡村社会的权威和形象。

在这种结构中，国家总是一个力不从心的被动者。它总是不得不对基层发展出的各种行动作出反应：同意、默许或是阻止，但是显然，从效率上看，国家对基层的管治成效远不如基层政权。比如，基层干部可以成功地约束国家独立进行收入分配的行动，但国家对

<sup>34</sup> Kung-Chuan Hsiao, *Rural China-Imperial Control in the Nineteenth Century*, University of Washington Press, 1972.

<sup>35</sup> 参见张静，“农村基层政权研究的有关问题”，《中国书评》，1996，总第10期。

<sup>36</sup> Scott Wilson: *Competing Claims to Village Property and the Gradual Clarification of Property Rights*, Prepared for "Property Rights in Transitional Economies: Insights from Research on China", HongKong, 13-15, June 1996;



后者同样行为的约束却相当有限；基层也能成功地间离国家对它和农民关系的重组，而国家却只能在个别事例上运用强权这样做；国家关于保护交易人利益的承包和契约法，也不能如期待的那样给基层农民个体太大帮助，因为基层实行什么规则有自己因地制宜的政策，并非由国家完全说了算。

在基层甚至并不通行市场经济原则——比如，作为土地发包乙方的基层组织，清楚地了解发包权的重要，当土地经劳动投入具有赢利价值后，原来的长期承包合约就对承包方很有利。这时，为了获得短期的利益，乡村政权经常运用对公共产品的管理地位，单方面终止合约，从承包农民手中取回土地。经济原则意味着合约双方地位对等，但这样的理想预期显然不能形成，因为基层组织和农民的不对等关系。它对农民生活资源的控制地位等，不能由契约法加以改变，农民的权力也无法通过它得到维护，通过契约法确立的农民和立法者——国家的关系也因此不能切实建立起来。因基层控制权的妨碍，国家的市场经济战略无法在公平的起点上开始，在地方控制权的妨碍下，国家保障个体经营权的一些措施也难以施展作用，而有利于地方控制权的项目则会得到积极推进。

这样看来，国家和基层组织并不是如杜赞奇描述的“压迫和反应”的关系，也不是瞿同祖描述的执行命令关系，这使得学者们相信的“国家政权建设”往往只具形式化意义。因此，国家控制能力低，并不能看成国家单方面的原因（虽然它有重要责任），而应当看成是，基层权威对国家政权的强大影响使然。这种强大的影响，造成国家政权不能提高效率，只能靠复制或默认旧有的国家和基层的关系保持其行政职能。而这种做法不能不在结果上扶持了基层政权的权威地位，并为其作用的扩张提供了机会。村庄相对的独立地位，使其不是一个通常意义上行政下属机构：地方权威控制着自己地盘上的土地、房屋、经济机会资源；它的管辖权被稳定地默认；上方明显的安抚以及任其因地制宜地创造政策等等，都使得基层政权的地位获得承认。而国家只重目标和结果，并不特意阐发一种不同于地方的治理原则，一切由地方创造——这种做法本身，使得基层政权除了利用国家合法化自己的行动之外，并未与其共享一种治理原则。

