

锦标赛体制^{*}

周飞舟

提要: 本文通过对大跃进期间中央—地方关系的考察,指出在高度中央集权的局面下,行政体制本身会内生出一种“锦标赛”的独特现象。在锦标赛中,中央会在经济上向地方政府大规模放权,并通过各种方式鼓励和促使地方政府在主要的经济指标上展开竞赛。由于中央政府全面控制了政治、经济、思想领域,所以这种竞赛在严格的设计下展开,各级政府乃至普通民众都被动员起来,类似于竞技比赛。大跃进的实践表明,高度的集权控制既会导致竞赛的产生,又必然性地导致竞赛的失败。

关键词: 中央—地方关系 集权与分权 锦标赛 大跃进

—

50年前的中国是“大跃进”的中国。大跃进运动自1958年初在全国范围内迅速展开,到下半年就进入了高潮。大跃进是对1957年的“反冒进”政策以及由此带来的经济增长速度下降^①的反动。在大跃进中,给人印象最为深刻的就是地方政府在粮食、钢铁等计划指标和产量上展开的竞赛。这种竞赛是以高指标、“放卫星”等浮夸风的形式表现出来的。1958年9月18日,广西环江县竟然放出了水稻亩产130434斤的高产“卫星”。各地政府的竞赛迅速给国民经济带来了严重的后果

* 特别感谢香港科技大学的陈硕博士对本文写作的帮助,另外还要感谢李猛、谭秋成、王列军、郑凯歌对本文提出的宝贵意见。

- ① 1958年5月八大二次会议的工作报告说:“一个马鞍形,两头高,中间低。1956年—1957年—1958年,在生产战线上所表现出来的高潮—低潮—更大的高潮,亦即跃进—保守—大跃进,不是大家都看得很清楚了吗?马鞍形教训了党,教训了群众”(薄一波,1991: 642)。用毛泽东主席本人的话来说,就是:“你们是反冒进的,我是反反冒进的”、“建议把一号博士头衔赠给发明‘跃进’这个伟大口号的那一位(或者几位)科学家”(李锐,1999)。
- ② 许多学者通过对各省之间非正常死亡率的差异的回归分析发现,那些死亡率越高的省份往往实行了越高的粮食征购率,在诸如政治效忠程度、公共食堂的普及程度上也有显著差异(Yang 1996; Chang & Wen 1997; Kung & Lin, 2003)。

和灾难,根据目前学界研究的成果,1959年到1961年饥荒的主要成因之一就是各地的极“左”政策和竞赛。^②

对各地何以在大跃进期间实行史无前例的激进政策和极“左”路线,当前学界并没有令人满意的研究和解释。从一些历史文献和历史事件的回顾中,我们可以看到毛泽东主席本人在经济上的激进态度以及一些省级领导对中央政策的积极追随和推动的表现(Becker, 1998)。从人事变动的角度来看,各省在大跃进发动期间也的确进行了高度的人事控制以确保地方政府响应中央政府的激进政策(Chen, 2008)。但是,纯粹从个人或者人事方面来进行解释明显是不够的。大跃进时期的地方竞赛是一个席卷神州、举国若狂的重大历史事件,虽然领导人的强力推动起了很大作用,但是这个历史事件的背后也应该蕴藏着深层次的制度原因。也就是说,地方竞赛有可能是内生于政治体制本身的竞赛,只要体制本身内在的竞赛动力没有改变,即使世易时移、人事全非,只要某些条件成熟,竞赛还是有可能以一种新的面目卷土重来。

本文的目的就是试图探寻隐藏于地方竞赛背后的一些体制性原因和历史条件。

为了分析的方便,本文将大跃进期间的中央—地方关系以及由此形成的地方竞赛的体制叫做“锦标赛体制”。在这场锦标赛中,中央是竞赛的发起人和目标、规则的制定者,地方则是参赛的运动员。跑在前面的、胜出的运动员不但会享受到更多的经济政策方面的偏向,^①更重要的是,地方政府的领导人会由此得到政治荣誉以及晋升。与此同样重要的是,落后的运动员会被批评为执行中央路线不积极甚至执行“右倾”路线,在1959年庐山会议之后更有可能被视为走“反党路线”。中央与省级政府间的这种关系在省以下各级政府间被进行层层复制和夸大,致使锦标赛在各级政府间全面展开。在最基层的农村人民公社和生产队一级,以及城市的企业和企业班组一级,通过基层党员和积极分子的参与机制(Walder, 1986; Yang, 1996),全民都参与了锦标赛。可以说,大跃进时期的锦标赛是一场没有观众的比赛,全民都是运动员,中央政府是最后的裁判,而各级地方政府则既是其下级部门的裁判员,又是其上级部门指挥下的运动员。这种锦标赛,既是中央政府自上而

^① 表现在中央会给予这样的地方政府以更大的经济资源的支持,例如基建投资额度、企业管辖权、指标控制权等等。

下策划和发动的,又是地方政府自下而上推动和促进的。锦标赛在缺少外部制约的情况下变本加厉、愈演愈烈,以灾难性的后果促使中央政府中止比赛而告终。

二

锦标赛的暗喻来自经济学中的“锦标赛理论”(Tournament Theory)。这个理论分析的是公司管理中委托—代理关系的激励机制。因为存在高昂的信息和监督成本,公司的委托人对于其代理人——公司的高层经理人——实行了一种拉开薪酬差距、通过考察其业绩排名而非实绩的办法来选择谁能够获得晋升(Lazear & Rosen, 1981; Rosen, 1986)。这种机制使得经理人更加关注与其他经理人的相对名次而展开竞赛,排名是锦标赛理论中的关键变量。

与公司相比,政治系统更为复杂,锦标赛理论所需要的前提假设大多不成立,但是地方政府间往往也会在某些方面展开竞争。例如在美国的民主宪政体系下,地方政府会在地方公共服务水平和税收方面展开地区间的竞争。在居民能够“用脚投票”的前提下,地方政府的竞争有助于实现公共服务方面的最优化,这成为西方财政分权理论的基础(Tiebout, 1956; Oates, 1972)。在一些特定的条件下,中央政府对地方政府的财政分权以及由此展开的区域竞争能够在一定程度上“驯化”政府这个庞大的“利维坦”组织的自利行为(Brennan & Buchanan, 1980)。但是,在现实中,即使在像美国这样的财政联邦主义(Fiscal Federalism)体制中,地区竞争也不一定总是导致高效率和社会福利的最大化。有些研究表明,地区间的税收竞争^①会因为局部税收的外部性而导致无法实现社会的最优税率(Wilson & Wildasin, 2004)。还有一些学者认为,在民主宪政体制缺乏的条件下,分权以及区域竞争不但不能带来公共服务和福利的最优化,反而会产生公共福利水平的下降甚至恶化(Litvack et al., 1998),在极端条件下甚至会带来腐败(Bardhan, 2000)。但是无论分权带来的区域竞争的结果是好是坏,这种竞争一般只是局

^① 这包括通过税收优惠在争取流动性资本、商人以及“大公司”进入方面而展开的竞争,相当于“招商引资”。

限于公共收入和支出的财政领域,因为在非计划经济的国家,地方政府所能够调控的只是经济中有限的一部分,一个地区的经济总量指标如GDP和一些重要产品的产量与产值并不能成为衡量地方政府业绩的标志。所以地方政府之间的竞争无论在覆盖范围和激烈程度上都极为有限。

近年来,一些学者将地区竞争模式用于研究改革开放后的中央—地方关系,并借此解释中国改革的成功和出现的一些问题。戴慕珍提出“地方合作主义”(local state corporatism)的概念,认为在1980年代实行的财政包干体制下,地方政府类似于以地方经济增长为目标的公司实体(Oi, 1992)。与改革开放前的阶段相比,财政包干制实际上是以财政分权的方式为地方政府提供了激励,促使地方政府在经济发展方面展开竞争。这种竞争一方面带来快速的经济增长,另一方面也带来了比较严重的区域贸易壁垒和地区保护主义等问题(Qian & Weingast, 1997; Naughton, 1999)。这些单纯用财政激励来解释地区竞争的研究存在一个问题,即地方政府官员的目标函数不够清晰:在地方利益逐步明确而且不断增加的情况下,这些官员如何看待和处理地方与中央的关系?因为中国是一个财政单一制(unitary system)而非联邦制的国家,所以过于强调地方的财政利益,会有在研究视角上将地方政府“诸侯化”看待的倾向。事实上,中央的财政包干承诺虽然有刺激作用,但是远不够稳定,以“承诺效应”来全面解释地方政府行为有以偏概全之嫌(Cai & Triesman, 2006)。

鉴于这个问题,有些学者更加关注地方官员的晋升机制。这些学者倾向于直接运用“锦标赛理论”来解释地方官员的职位变动。他们通过计量研究发现,在改革开放时期,地方官员的经济业绩,主要是地方经济总量如GDP和财政收入,对于解释地方官员的晋升或留任有显著的作用(Bo, 2002; Li & Zhou, 2005)。将公司中的锦标赛理论直接用于解释中国政治体制中的核心问题——官员晋升,无疑是将此问题过于简单化了。一方面,这些计量的研究成果有待更多的类似研究进行确认,^①另一方面,这些学者也承认,派系关系(factionalism)和地方主义(localism)也是影响乃至决定官员升迁的重要因素。熟悉中国政治运

^① 同样的计量研究似乎也有不同的发现,有些学者的计量结果表明官员晋升和经济业绩之间并没有任何显著相关性(Su, et al., 2008)。

作的学者一般都不会否认这两个因素的重要性。

将锦标赛理论简单地用于分析官员升迁,明显忽略了政治系统的复杂性,即使在以绩效为主的政治科层体系中(meritocracy)也失之浅陋。政府官僚体制中的政府部门不同于企业组织的一个显著特点就是其目标的多样性和不可量度性(威尔逊,2006)。政府官员的行动动机也可以分成几种不同的类型,而且与政府目标的关系也非常复杂,^①这造成了中央对地方或者上级对下级监督和管理的更加严重的困难。在以公司系统为研究对象的经济理论中,这个矛盾是通过测量绩效或者变动产权结构得到解决的(Alchian & Demsetz, 1972);而在政府官僚体制中,这些手段都难以有效实施。尽管如此,以锦标赛理论为中心展开的研究仍然能为我们理解行政系统内的官员行动机制提供有帮助的参考。

在中国这样一个广土众民的大国,监督和管理的困难构成了我们理解中国政治体制变动的一个基本线索。我们在一般意义上将传统的政治制度叫做中央集权的专制体制。自秦灭六国以来,郡县制代替封建制成为传统政治的主流构架。^②在郡县制下,以中央集权为中心的官僚政治系统是政治治理的主要形式。在这个系统中,皇帝在理论上掌握着所有的政治权力,“天下之事无小大皆决于上”(《史记·秦始皇本纪》),从全国的行政、财政、司法到军事、官员任免都由皇帝“乾纲独断”。随着传统政治的发展,君权变得越来越至高无上,到明清时期更发展到登峰造极的地步^③(周良宵,2006)。但是,君权虽然至高无上,国家行政却必须依靠一个庞大的、科层化的官僚体制,这个官僚体制的直接领导人是“一人之下、万人之上”的宰相,下面又有各级的省、府、州、县的地方官员。官僚行政集团构成了君权在实施中的实际制约力量。这种制约在制度设置上表现为君主政令的颁布要经过中央官僚的

① 敦利威(Patrick Dunleavy)在其著作《民主、官僚制与公共选择:政治科学中的经济学阐释》的第六章详细综述和讨论了这个问题,此处不再展开论述(敦利威,2004)。

② 这里所用的“封建制”不同于马克思主义中的“封建社会”意义上的“封建”,而是指西周天子通过“封土建侯”建立的以宗法原则实施的分封制度,许多学者在这个意义上讨论中国的封建制度,简明而透彻的讨论可参加钱穆《中国历史研究法》的第二讲和第三讲(钱穆,2002)。

③ 例如,史载明太祖“每断大事、决大疑,臣下唯面奏取旨”(廖道南,1986);清嘉庆时期,“我朝列圣相承,乾纲独揽……令出惟行,大权从无旁落”(梁章钜、朱智,1984卷十四)。

审核与封驳、给事中与御史的讽谏，^① 在诏令执行过程中则表现为地方官员的推诿、拖延与变通。在官员任免和用人制度方面，则逐渐发展出一套循资以进的官员提拔制度。这套制度是以官员的出身、履历、职任等形成的“资历”而非政绩为升迁的主要依据（邓小南，2005）。“循资格”制度成形于唐，造极于宋，对明清也产生了深远的影响。循资提拔，在一定程度上遏制了君权。宋代吕中在《宋大事记讲义》中说：“以资格用人者，有司之法；以不次用人者，人主之权。”这两种用人制度的不同，体现了君权和官僚体制的内在矛盾。

中国的传统政治制度被有的学者称为德治体制（virtuocracy），^② 道德修养是任免官员的最重要标准。强调道德修养是中国传统政治意识形态的中心内容，从政治理想到日常治理无不渗透着以孔孟儒家思想为核心的政治理念。儒家的政治理想是为政以德，政治治理则追求“使民以时”，以不扰民为上。通过“富之、教之”，通过“道之以德、齐之以礼”，达到“必也无讼乎”的局面。这种理念要求政治体系轻徭薄赋，与民休息，要求官员以身作则，成为教化天下的典范。在制度上，虽然传统社会发展出一个巨大的知识官僚集团和科层化的官僚体制，但是这个体制一直“悬浮”于广大的乡村社会之上，“皇权不下县”，基层社会以宗族和士绅为首的自治为主，形成了一个君主专制、官僚科层化和乡村自治共存的传统政治格局。在这种格局下，“无为”理想和“双轨政治”成为解决广土众民下的治理问题的基本途径（费孝通，1999）。

这种政治格局在承平时一般没有问题，政府官员重视自己的道德声望，避免被视为扰民的“聚敛之臣”，在此基础上争取能够“循资以进”。在极端情况下，即使皇帝耽于游乐、朝中内阁空空如也，政权照样可以维持日常运作（黄仁宇，1982）。但是，在外敌环伺、内寇猖獗的情况下，或者是君主意欲大有作为的时候，官僚机构保守因循、效率低下

① 唐代相权拆分为三省（中书、门下、尚书），诏书要经过封驳方得为诏。唐名臣刘祜之语：“不经凤阁（中书）鸾台（门下），何名为敕”（《唐会要》卷五四）。宋人侯延庆《退斋笔录》载：“神宗时，以陕西用兵失利，内地出令斩一漕臣。明日，宰相蔡确奏知，上曰：‘昨日批出斩某人，已行否？’确曰：‘方欲奏知。’上曰：‘此事何疑？’确曰：‘祖宗以未尝杀士人臣事，不意自陛下始。’上沉吟久之，曰：‘可与刺面配远恶处。’门下侍郎章惇曰：‘如此即不若杀之。’上曰：‘何故？’曰：‘士可杀，不可辱！’上声色俱厉曰：‘快意事便做不得一件！’曰：‘如此快意事，不做得也好！’”（侯延庆，1925）明清时期相权严重衰落，但是讽谏制度依旧起作用。

② 见 Shirk, 1984 她用这个词主要与传统的“能人或功绩体制”（meritocracy）相对。

的积弊就成为极大的阻碍。所以,君主意欲发奋图强,最主要的斗争对象就是官僚集团。

秦代奠定的君主专制并没有随着秦王朝的迅速灭亡以及西汉“罢黜百家、独尊儒术”的主流意识形态的确立而颠覆,虽然历代王朝对秦的暴政都加以批判,但是在君主专制、法律和监察制度等方面都沿袭前朝,这构成了中国传统官僚体制内由绝对君权产生的另外一套运作逻辑。^①这套逻辑建立在“尊君”以及维持君主绝对权力的“法”、“术”、“势”的基础之上,要求臣下绝对的忠诚,“故人臣毋称尧舜之贤,毋誉汤武之伐,毋言烈士之高,尽力守法,专心于事主者为忠臣”(见《韩非子》“忠孝”五十一)。法家思想随着宋明诸儒倡导的“三纲之教”融入了主流意识形态,和君主专制在制度上登峰造极的发展相汇合^②(萧公权,1998)。

利用绝对权力,意欲有所作为的君主通常会做出一系列“变法”式的举动来提高官僚机构的效率。这些举动除了在意识形态方面有所准备之外,人事、财政、司法和军事方面的集权是最为迫切的。鉴于传统政治体制的“人治”特点,人事集权又是其中最为关键和重要的内容。面对监督和政策执行的高昂成本,君主通过行使“不次用人”的“人主之权”,以“赏刑”越级提拔支持“变法”的官员,并在初期以支持或反对“变法”作为标准来调换处于关键位置的官员人选。在这个时期成功的集权不但能够打击反对“变法”的势力,而且能够有效破坏官僚体制中的事本主义、循资以进的制度原则,扩大对君主个人的绝对效忠势力。

在推行“变法”的时期,君主一般将推行变法带来的“政绩”作为官员升迁的重要依据。在“变法”面前,地方官员的其他行政事务不再重要,“政绩”主要以推行变法是否得力为内容进行测量。在变法期间,政府的目标突然变得明确而单一,政绩考察变得简单而有效,官员升迁之路出现了捷径,所以一般在变法期间“竞进之风”异常兴盛。“无为”政治的理念抛诸一旁,自下而上的言路阻塞,浮夸和隐瞒之风渐起,这就

① 一般史家多有“汉承秦制”之说,所谓“汉家承秦之制”、“汉因秦法”、“秦制汉循而不革”等等。毛泽东主席1973年《读〈封建论〉呈郭老》一诗有“百代多行秦政法”、“孔学名高实秕糠”之句,也是这个意思。

② 萧公权先生在其《中国政治思想史》中说:“宋明诸儒不知儒法二家同道尊君而其旨根本有别,大唱‘三纲’之教,自命承统于洙泗,实则暗张申韩,‘认贼作父’”(萧公权,1998:216)。这种说法未免偏颇,但是宋明以后君权愈加尊崇却是事实。至于宋明政治思想对于君权日尊起了多大的作用,还有待于进一步的研究。

形成了短期“锦标赛”的雏形。以君主高度集权发动的“效忠”竞赛在大多数情况下会扭曲政策的原意，许多“良法美意”实质上为基层胥吏借机掠夺民财打开了方便之门。在传统政治体制中，由于整个国家权力并不能深入基层社会，对总体社会经济资源的控制能力也极为有限，所以这种“锦标赛”一般只是在官僚机构内部展开，不会涉及到全体国民，而且不会持续很长时间，造成的社会经济后果也难以一概而论。^①

本小节是对政治体制中官员升迁问题的一个甚为粗略的梳理。我们可以看到，官员升迁以及与此相关的“锦标赛”并非一个简单的晋升标准的问题，而是与整个政治体制的理念、特点和时势紧密相连。锦标赛虽然是一个过于简单的类比，而且也并非传统政治体制的常态，但是它确是隐藏于这种政治体制之下的一种潜在机制，只要各种条件成熟，就会在一段时间内主导整个政治系统的运作。

三

大跃进时期是一个短暂的举国锦标赛时期。这场锦标赛无论在涉及的范围、竞赛的程度、配置的资源以及造成的后果等各方面都空前绝后。它的出现需要各种条件的成熟和积累，探讨和概括这场锦标赛的特点及其成立条件是本节和下一节的主要内容。

1949年以后，新中国开始着手建立社会主义经济和政治体制，在此基础上形成了全新的中央—地方关系框架。这个框架虽然仍然延续了传统多级政府的行政关系，但是随着社会主义计划经济体制的建立和发展，形成了前所未有的中央高度集权的局面。

建国初期，为了平抑物价、解决财政困难和支持抗美援朝，中央政

^① 北宋神宗朝的王安石变法是一个展示上述机制的案例。王安石以“天变不足惧、人言不足恤、祖宗之法不足守”的“三不足”之说打动神宗进行财政变法。通过打击反对派势力、设置“制置三司条例司”作为推动变法的权力机构，全力提拔支持变法的各级官员，其变法的中心内容如“青苗法”、“募役法”、“保甲法”、“保马法”、“方田均税法”等等虽然称得起“良法美意”，但是在强力推行、严密监察之下大都变成了“与民争利”的“恶法”。变法推行几年之后，随着神宗皇帝的去世而告终。关于变法的研究汗牛充栋，有代表性的可参见邓广铭(2007)、李华瑞(2004)、刘子健(1996)等。就变法对政治体制的影响而言，“三不足”之说对制约君主的绝对权力起了明显的负面作用，如《宋儒学案》所言：“金陵三不足之说……非独为赵氏祸，为万世祸。人主之势，天下无能敌者，人臣欲回之，必思有大于此者把揽之。今乃教之不畏天变，不法祖宗，不恤人言，则何事不可为也？”

府实行的是高度集权的财政“统收统支”制度,规定财政收入中除公粮5—15%的地方附加以外,所有公粮的征收、支出、调度,全部统于中央。税收方面,除了批准征收的少量地方税外,所有关税、盐税、货物税、工商税,也都由中央政府调度使用。财政支出主要用于军队、行政和投资,也都由中央政府统一全国的编制和供给标准。

这种高度集权的体制在1953—1957年的第一个“五年计划”时期得到了进一步的加强,并由财政领域延伸到整个国计民生领域。除了中央—地方关系外,国家和农民的关系、政府和企业的关系也产生了实质性的变化,这个变化首先是通过一五期间的社会主义改造形成的。

从1953年开始,新中国开始了对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造,原定于十几年完成的改造计划在5年时间里就迅速实现。1956年农业中参加合作社的农户比重已经达到了96.3%,已经加入合作化的手工业就业人员占全部手工业者的91.7%。一方面,国家将所有农民通过“合作化运动”纳入到由国家控制、管理的组织体系中;另一方面,通过取消农产品自由贸易市场,实行粮、棉、油等重要农产品的统购统销政策,国家直接控制了所有农村的重要资源,直接指挥、安排农业经济活动,并通过带有强制性的粮食统购统销政策来保证城市的低价格粮食供给,加速实现工业化。^①

工业的情况见表1。

表1 1949—1956年工业企业所有制性质的变化

	1949	1952	1956
社会主义工业	34.7	56.0	67.5
国家资本主义工业	9.5	26.9	32.5
其中:公私合营	2.0	5.0	32.5
加工定货	7.5	21.9	—
资本主义工业(自产自销部分)	55.8	17.1	—

资料来源:当代中国丛书编辑部,1984:28。

可以看出,1956年全部工业中三分之二为社会主义性质的国营和

^① 关于农业的社会主义改造和合作化运动,目前的研究比较多,此处不多加赘述。具体内容可参加陈吉元(1993)。

集体工业,三分之一为公私合营的国家资本主义工业。在公私合营的企业,“私方”只有拿定息的权利,没有企业的经营权,这种企业实际上也是全民所有制的国有企业了。在商业领域,1956年的私营商业只占商业企业商品批发额度的0.1%,商业也全部完成了社会主义改造。

社会主义改造基本完成之后,国家的财政收入结构发生了重要的变化(参看表2)。

表2 国家的财政收入结构变化(1950—1957)^①

	企业收入		各项税收		其中:工商税收	
	亿元	%	亿元	%	亿元	%
1950	8.69	13.4	48.98	75.1	23.63	36.2
1951	30.54	22.9	81.13	60.9	47.45	35.6
1952	57.27	31.2	97.69	53.2	61.48	33.4
1953	76.69	34.4	119.67	53.7	82.50	37.0
1954	99.61	38.0	132.18	50.4	89.72	34.2
1955	111.94	41.1	127.45	46.9	87.26	32.1
1956	134.26	46.7	140.88	49.0	100.98	35.1
1957	144.18	46.5	154.89	49.9	113.12	36.5

资料来源:财政部综合计划司编,1992。

表2中的“企业收入”在1950年只占财政收入的13.4%,到一五时期的最后一年,这个比重上升到了46.5%,和“各项税收”在财政收入中平分秋色。此后一直到1979年,这两个比重基本没有发生大的变化,基本各占财政收入的50%左右。

各项税收主要包括工商税收、盐税、关税和农牧业税。从表2可以看出,工商企业缴纳的工商税收是税收的主体,但是工商税收在财政总收入中的份额并没有发生变化,始终占总收入的35%左右。也就是说,建国初期和一五时期国家工业化的迅速发展对财政收入的贡献并没有体现在税收上,而是体现在“企业收入”上。工商企业的迅速发展带来的是“企业收入”的迅速增长,这与社会主义改造和国家管理企业

^① 财政收入分三大项:“企业收入”、“各项税收”和“其他收入”。其中“其他收入”占比重很小,表中没有列出。

的方式有关系。

“企业收入”主要是指工商企业上缴的利润和部分折旧基金。社会主义改造完成之后,全国的工业企业产生的利税总额中,全民所有制企业(国有企业)占85%,集体所有制企业占12%,其他企业占3%。^①对于全民所有制企业,国家运用行政手段,直接向企业下达指令性指标^②来进行管理。企业用人、用工由国家委派和统一分配,企业的生产资料由国家计划供给,由商业、物资部门收购或调拨其产品,由财政部门统一负责企业资金的收入和支出,企业的利润和折旧基金全部上缴国家,纳入国家预算。企业所需基本建设投资、固定资产更新和技术改造的费用,由国家财政拨款解决。企业的流动资金也由财政部门按定额拨付,一些季节性、临时性的超定额部分则由银行贷款解决。在这种管理模式之下,企业财务虽然进行独立核算,但只限于自计盈亏,并不自负盈亏,所以基本上属于政府财政部门的分支和出纳。企业税金上缴财政国库,企业利润则上缴政府主管部门的财政。以1957年为例,全民所有制独立核算工业企业的税金是36.6亿元,利润总额是78.8亿元,^③也就是说,企业的贡献是三分之一以税收的形式上缴国家财政,三分之二则以企业收入的形式上缴主管的政府部门。

政府和企业的这种新型关系也同时塑造了中央—地方关系的新局面,即中央政府通过对企业的控制实施对地方政府的控制。

我们可以将企业的主管部门按照中央—地方关系分成两类,一类是中央政府以及国务院的各个部委,另一类则是地方政府主管部门。建国初期,国家财政分为中央级、大行政区级和省(市)级三级财政,1953年取消了大区一级财政,设立了县级财政,这样地方的财政仍然是两级,即省(市)级财政和县级财政。全国的企业也按照其隶属关系分为中央直(部)属企业和地方企业(省、县)两类。中央企业的企业收入直接归中央财政管理,地方企业的企业收入则按照其隶属关系归入省级或县级财政,也就是说,所有的企业都按照隶属关系归入了“条条”

① 这是1958年的数字,资料来自财政部综合计划司编(1992:26)。

② 这些指令性指标涵盖了企业管理的各个方面,包括总产值、主要产品产量、新种类产品试制、主要的技术经济定额、成本降低率、成本降低额、职工总数、年底职工数、工资总额、劳动生产率和利润。

③ 数字来自国务院全国工业普查领导小组办公室和国家统计局工业交通物资统计司编(1986:177)。

(中央直属)系统和“块块”系统。

一五时期是国家“重工业战略优先”的发展时期。新中国有限的人力、物力和财力大都用于发展大型的重工业,这就要求中央具有调度、配置资源的大部分权力。在这种情况下,“条条”系统的膨胀是必然的。1952年成立国家计划委员会,此外设立了重工业部等15个财经专业管理部门,这些经济管理型的部委占到了政务院所属各部门总数的47%。这些部委既是行业管理部门,又是直接管理企业生产的管理单位。1954年这类部委进一步增加,超过国务院所属部门总数的55%。在这种形势下,中央直属企业1953年为2800多个,1957年为9300多个,占企业总数的16%,占工业总产值的49%(朱镕基主编,1985:43—44),而且这些企业都是直接关系到国计民生的大型企业。这样,全国大部分的财力和物力都纳入了中央直接管理和调配的“条条”系统。1953年,中央统一分配的物资为227种(中央统配112种,部委管理115种),到1957年,这个数字迅速增加到532种(统配231种,部委管理301种)(赵德馨主编,1988:388),中央政府直接控制了大部分国民经济的重要物资。

在财政方面,自1953年开始,财政体制由中央统收统支变为中央和地方财政划分收入。中央、省(市)和县(市)三级开始划分各自的财政收支范围。1954年开始实行由中央统一领导、中央与地方财政中央和地方分类分成办法,将财政收入划分为固定收入、固定比例分成收入、中央调剂收入三大类。地方预算每年由中央核定,地方的预算支出,首先用地方固定收入和固定比例分成抵补,不足部分由中央调剂收入弥补。如果其固定收入超出了地方正常支出,其剩余部分不再全部上解中央,而是按照剩余部分在地方固定收入中的比重与中央进行分成。分成比例一年一定。

这种财政体制划分表面上看起来给了地方财政独立的地位,但是由于(1)地方固定收入实际上占总财政收入的比重不大;(2)分成比例每年一变,每年都按照上一年收入和支出的差额进行重新计算。也就是说,如果一个省某年收入增长过快,其下一年上解中央的比例就会快速增长。所以这种体制只是初步划分了中央和地方财政的范围,并没有改变中央财政高度集权的状况。如果从中央和地方负责征收收入的范围来看,一五期间中央和地方财政收入分别占全国财政收入的45%和55%,但是如果按照财政体制划分后的收入来看,中央和地方财政

收入的比重就分别占 80%和 20%，支出分别占总财政支出的 75%和 25%。^① 所以说，全国虽然有一半左右的企业属于地方主管部门管理，但是企业上缴的收入和利润大部分都被中央财政所直接支配。企业能够自己分配的奖励基金和超计划利润分成只占企业收入的 3.75%（当代中国丛书编辑部，1984：446、502）。

随着一五计划和社会主义改造的完成，我国中央—地方间的基本经济和财政关系的构架已经建立起来。根据上面的分析，这种框架的基本特点是：中央控制了全国大部分的人力、财力和物力的管理和分配，这种控制是以计划指标管理的形式，并通过建立在各个工业经济部门的“条条”系统来进行直接的、自上而下的控制而实现的。具体而言，重要的企业几乎全部纳入条条系统直接管理，其他企业则通过“块块”系统间接管理，但是其税收和利润大部分归中央财政进行分配。与传统的体制相比，新中国体制的特点除了中央高度集权之外，更重要的是这种集权控制并非仅仅限于对行政官僚体制的控制，而且还控制了国家的全部经济资源。

“一五”期间的管理体制，尤其是对工业的管理体制基本是仿照苏联的发展模式展开的。由于将几乎全部资源控于政府之手，这对管理经济的中央部委和地方官员提出了很高的要求，要求他们具备经济管理的能力和技术水平，但是当时的中国并不具备这种人力资源的条件。从一五计划的执行情况来看，经济的发展无疑是成功的，被有的学者称之为工业化的第一个“黄金时期”（胡鞍钢，2007）。但是，由于水平的限制和官僚体制本身具有的因循保守的特点，要在短时间内实现“赶超战略”却相当困难。同时，这种管理体制又为用控制的放权和发动竞赛提供了体制上的条件。此后大跃进中的做法在一定程度上可以看作中央政府或者毛泽东主席对于探索一种新的工业化模式的尝试（Lieberthal，2004）。从现存的历史材料中，可以看到毛泽东主席和中央政府的高层领导人对于突破苏联模式、以一种更适合中国国情的方式快速发展经济的讨论和决策过程（薄一波，1991）。总的来说，这种探索最终以大规模的经济放权和地方动员为主要标志，在中央—地方关系上似乎来了

^① 实际上就中央和省的财政关系而言，省级财政除了 5%的农业税附加、3%的总预备费和自筹部分资金之外，几乎与中央级的预算单位没有什么区别。县和乡更是没有什么财权。“因此，地方同志说，现在名义上是四级（中央、省、县、乡）财政，实际上是一级半，只有中央一级是完整的，省财政只是半级财政”（薄一波，1991：481）。

一个一百八十度的大转弯。

由于将绝大部分权力集中在中央,除了不利于调动地方的积极性,毛泽东主席还感到,中央政府内部的主流在强调平衡关系和发展速度的问题上,也存在保守的倾向。1955年12月27日,毛泽东主席在为《中国农村的社会主义高潮》一书所作的序言中指出,“现在的问题,还是右倾保守思想在许多方面作怪,使许多方面的工作不能适应客观情况的发展。现在的问题是经过努力本来可以做到的事情,却有很多人认为做不到。”(毛泽东,1956)1956年,在《论十大关系》的报告中,毛泽东主席又提出“要扩大一点地方的权力,给地方更多的独立性,让地方办更多的事情”。1956年到1957年间,中央政府出台了一系列文件,^①开始逐步、有计划地下放工业企业、商业和财政的管理权限给地方。这些政策是和加快经济发展的思路以及1957年的“反右”运动相呼应的。^②自1957年下半年开始,毛泽东在多次会议上开始批评1956年的“反冒进”思想,1958年3月又提出了社会主义建设总路线的基本思路。

社会主义建设总路线在1958年2月底中共八大二次会议上通过,表述为“鼓足干劲、力争上游、多快好省地建设社会主义”,其实质就是力争经济建设的高速度,在计划指标上体现为“超英赶美”的赶超战略。一般认为,毛泽东的思想和地位是解释1958年“大跃进”运动的主要因素,大跃进的发动似乎主要是一个自上而下的动员过程(胡鞍钢,2007)。但是我们如果仔细考察1957年的政治经济形势,就会发现另外一个重要的因素,即高度集权的政治经济体制实际上会内生出大规模放权和开展地区间竞争的要求,作为推动经济高速发展的手段。这种要求只是以自上而下的放权过程体现出来的。

1957年下半年开始的反对“反冒进”,是以毛泽东主席在一系列会议上^③的“反反冒进”的发言为主要表现的。这些发言与其说发自毛泽东本人的激进思想,毋宁说是从中央到地方基层一部分官员共同推

① 这些文件包括1956年5月的《关于改进国家行政体制的决议(草案)》,1957年的《关于改进工业管理体制的规定(草案)》、《关于改进财政体制和划分中央和地方对财政管理权限的规定(草案)》、《关于改进商业管理体制的规定(草案)》。

② 1957年的反右运动在一定程度上可以视为意识形态领域内的集权运动。从“百花齐放、百家争鸣”到几十万人被划为“右派”,实际上也为大跃进期间的激进政策做了思想和舆论上的准备。这个方面不是本文讨论的重点,两者的关系以后将另文详论。

③ 具体参见薄一波(1991),陈吉元(1993),李锐(1999)。

动的结果。以中共农村工作部部长邓子恢为代表的对农业合作化速度的限制,以及以周恩来、陈云为代表的主持经济工作的高层官员对经济发展过快、比例关系失调所采取的反冒进政策都在一定程度上抑制了一些地方官员争取扩大地方权益、强行推动合作化的做法,党内的发展思路出现了一些争论和摇摆。这除了导致1957年春全国许多地区的“退社风潮”^①之外,还导致了1957年经济发展速度的放慢,即所谓的“马鞍形”。这构成了“反反冒进”和社会主义总路线出台的基本历史背景,也被批评为党内的“右倾主义”,再借用毛泽东主席本人的话来说,就是“党内的有些同志离右派只有五十米远”(李锐,1999)。这里值得注意的是,经济管理中的高度集权与思想领域中的自由思潮同被看作是“右倾主义”。因此,思想领域内的反右实际上是统一思想,而经济领域内的反对右倾主义则表现为扩大地方自主权、发挥地方积极性以加快经济发展的“反反冒进”,后者无疑会受到某些地方官员的积极推动和呼应。^②

党内的反反冒进与党外的反右运动相呼应,抑制了与中央不一致的言论和思想。高度集权的管理体制被认为不利于“发挥地方的积极性”,贯彻中央加快发展速度的思路。在实践上,1957年的经济速度放缓也证明了这一点。这种局势构成了1958年大跃进运动的基本背景。

自1958年初开始,中央政府开始全面下放权限,这是新中国历史上的第一次大规模放权的变革。在行政管理方面,将原已虚化的大行政区重新加强,成立了东北、华北、华东、华南、华中、西北、西南7个大协作区,要求其分别建立大型的骨干企业和经济中心,形成具有完整工业体系的经济区域。此后不久又要求其下属各省也力图建立独立的工业体系。在企业管理方面,开始大规模下放中央直属企业,与1957年的9300多个中央直属企业相比,1958年中央直属企业只剩下1200多个,下放了88%,其工业产值占工业总产值的比重也下降到13.8%(当代中国丛书编辑部,1984)。同时,各企业的自主性和管理权也迅速增加。国家对企业管理的指令性指标由原来的12个减少为4个,企业的财权和人事权也迅速扩大。在财政体制方面也进行了巨大的变动,地

① 退社,主要是浙江等地区出现的农民退出农业生产高级合作社(高级社)的群体现象。

② 这个说法还没有强有力的历史材料支持,只是一个尝试性的假说。但是从大跃进期间许多地方官员的表现来看,应该有一定的事实依据,还有待于进一步的研究。

方的财政收入从“以支定收、一年一变”的体制变为“一定五年不变”的体制，同时地方的收入基数和支出权限也迅速增加。与这些方面的权力下放相配合，建立起了“块块为主、条块结合”的计划体制，规定各省市自治区可以对本地区的工农业生产指标进行调整、可以安排本地区的建设投资和人力、财力、物力以及公共事业项目。在这种形势下，“二五”时期国家的工业生产计划中只剩下产品产量指标，“一五”计划中的其他五种指标^①都被取消了。基建计划也只管当年的投资和主要建设内容。工业产品中国家计委统一管理的产品种类也大幅减少。中央直接征收的财政收入比重，1959年下降到只占财政总收入的20%。在生产的其他方面，如基建审批权、物资分配权和招工计划权也都全面下放，地方基本可以自主基建投资，中央统配和部管物资从1957年的532种减为1958年的429种、1959年更减少为285种（中国物资经济学会编，1983：91—92）；职工人数和城镇居民数量大幅度增加。

这种全面放权的确快速而有效地刺激了经济增长。一五计划时期，工业的年均增长率只有18%。而1958年的工业总产值比1957年增长了154.8%，1959年又比1958年增长了136.2%。在经济的迅速增长中，基本建设投资起了决定性的作用。建国后10年的基本建设投资总额为1212亿元，其中1958和1959两年的总额为584亿元，占到了10年投资总额的一半。^②而这种投资扩大是地方竞赛引起的。

表3 1953—1958年中央和地方工业投资变化情况

	一五期间	1958年
	亿元(占总额%)	亿元(占总额%)
中央工业投资	220(88%)	62.6(36.2%)
地方工业投资	30(12%)	110.4(63.8%)

资料来源：苏星、杨秋宝编，2000。

① 其他五种指标是总产值、商品产值、主要产品产量、主要经济技术指标、新产品试制和生产大修。

② 这些数字见苏星和杨秋宝编《新中国经济史资料选编》，内容是国家统计部门1960年代颁发的一些统计数字，其中关于产量产品的数字明显存在严重的浮夸，本文引用的投资数据相对可靠，亦仅供参考。按照《中国统计年鉴(1981)》的数字，1958到1960年三年的基建投资总额为996亿元，比一五期间五年的总和多出81%。这两列数字基本相符。

表3显示出了1958年的异常情况。1957年,在全国的工业总产值中,部(直属)中央企业占44.5%,地方占55.5%,到1958年中央则只占13.9%,地方占86.1%。与1957年相比,新建地方工业企业(不包括手工业和社办工业)达56158个,比原来的地方工业总数48658个还多7500个。到1959年,地方社办企业达到20万个以上,^①工业的地方竞赛规模之大、速度之快可谓空前绝后。当然,竞赛也更加明显地表现在农业和钢铁指标以及国民经济的各个领域。自1958年下半年开始,各种钢铁和粮食的“卫星”满天飞,浮夸风吹遍了各级大大小小的地方政府。具有讽刺意义的是,指标竞赛竟然导致了主要的产品产量指标完全失真,最后在基层的县、公社、生产队之间连彼此真实的粮食库存都搞不清楚了。^②

大跃进引发的地区竞赛带来了经济结构的畸形以及灾难性的严重后果。在此期间,重工业增长了2.33倍,轻工业增长了47%,农业下降了22.7%。各地区纷纷追求建立独立的经济体系,利用中央的放权片面扩大经济规模,使得地方经济以“水多加面、面多加水”的方式不断扩大(胡书东,2001)。这场竞赛带来的后果也是世所共睹,此文不再赘述。

四

伴随着“以钢为纲”开始的大跃进运动,实际上是地方政府在主要的钢铁、粮食和其他重要产品的指标上展开的一场空前激烈和规模巨大的“锦标赛”。这场锦标赛有这样几个鲜明的特点。

第一,地方政府的“公司化”决定了这场锦标赛的基本走向。在锦标赛期间,地方政府变成了追求指标和效率的巨大公司或厂商,动员其所有能够控制的人力、物力和财力来实现高指标。评价地方政府表现的标准变得简单清晰,完成指标成为最高的、惟一的标准。正如我们在文献评述部分的分析所言,政府与公司最大的区别之一在于其目标不

① 这些数字也来自《新中国经济史资料选编》,数字可能有不尽不实之处,但是地方工业竞赛的局面可见一斑。

② 伯恩斯坦(Bernstein, 1984)文中提及的一个案例生动地说明了饥荒时粮食库存信息的混乱情况。

够明确，政府的公共支出涵盖了地方经济和社会生活的众多方面，各方面的优先顺序会因为地方具体情况的不同而不同。而锦标赛体制在短时间内统一改变了政府行为各方面的优先顺序，其他一切都要为“锦标”让路和为“锦标”服务。在大跃进期间，这个锦标主要就是钢铁和粮食产量。

第二，“层层加码”是推动这场锦标赛的基本作用机制。追求“锦标”引发的地方政府间的竞争造成了“层层加码”的动员和管理制度。上级政府为了完成指标或者追求更高的指标，其基本策略就是动员下级政府展开“锦标赛”，并设置一个比自身目标更高的指标。这在中央的“两本帐”策略中体现得最为明显：每级政府都制定“两本帐”，第二本帐的指标高出第一本帐，上级的第二本帐作为下级的第一本帐。在从上到下制定计划时按照第一本帐，但是在执行计划和对下级政府进行考核和评价时用第二本帐作为标准。^①在各级政府的这种策略下，“层层加码”成为必然。“两本帐”的方法带来的另外一个严重后果是从中央到地方的各级政府行为的信息流通不畅，甚至造成混乱。由于中央最多只能了解和掌握各级地方政府的“第一本帐”，所以根本无法对基层政府的行为做出评价。同样的道理，每一级政府只能掌握其直属下级的情况。这为大跃进及后来的饥荒中的虚夸和瞒报现象提供了制度基础。

第三，“软预算约束”决定了这场锦标赛的失败命运。虽然地方政府的行为变得“公司化”，但是这种行为并不像市场中的公司那样存在预算约束，即使有约束的话，也是“软预算约束”。这个术语是匈牙利经济学家科尔耐用来描述社会主义国家中国有企业的行为特点的，指国有企业的领导人往往倾向于盲目扩大投入，不顾及企业的投入产出效率(Kornai, 1980)。与国有企业相比，地方政府的预算约束更加“软化”。锦标赛一经发动，往往为了追求高指标而不计成本。从大跃进的实践中可以看出，锦标赛体制本身并不会内生出地方政府狂热追求高指标的约束力量，而是相反，竞赛在压力之下愈演愈烈。只有造成了严重的经济和社会后果之后，中央政府才开始力图终止竞赛。

① 这种“两本帐”制度最早由薄一波发明，并向毛泽东主席提出建议，后来成为大跃进中的指导性工作方法。薄一波也承认：“我这个建议是个失误，因为两本帐或三本帐的观念为计划的层层加码打开了一个重要的缺口。中央带头搞两本帐，各级就都搞自己的两本帐，下到基层同一个指标就有六七本帐了”（薄一波，1991：682）。

在中国中央集权的官僚制度史上,这是一个似新实旧的现象。与传统制度相比,锦标赛得以产生的根本的体制性条件没有发生根本性的改变,上述的三个特点虽然在形式上很少在传统政治体制中出现,但其萌生和成长的基础就根源于传统的集权体制。不同之处在于,这场锦标赛无论在中央的高度集权和短期的高度放权上都极其极端和剧烈。大跃进的深层机制在于,看似高度分权的锦标赛实际上是在高度集权和国家对社会资源全面控制的基础上展开的。也就是说,全面的高度集权和控制才是锦标赛得以发动的最重要条件。这种控制表现在政治控制、思想和媒体控制以及资源控制三个方面。

首先是通过政党—国家政治体系实现的政治控制。通过党的体系,中央实现了对地方官员人事晋升的高度集权。各级地方政府的领导权实际上牢牢掌握在党委第一书记手中,省长、市长只是执行党的决策的行政长官,所以中央对地方的控制可以通过非科层化的方式展开。中共中央有权力随时撤换、调动各级政府的真正领导,而撤换、调动的重要依据就是对党的忠诚和是否走“革命”路线,而是否忠诚和走革命路线则是以在政策和实践上响应、执行党的号召即“政治表现”为重要依据的。所以在锦标赛发动的过程中,经济上的放权和政治上的集权——即对地方官员的动员、“过关”、考察和调动是同时进行的。根据《中国共产党组织史资料》(中共中央组织部等,2000)我们统计了自1957年到1964年各省省委第一书记和省长的人事变动情况(见表4)。

表4 1957—1964年省级领导变动情况统计^①

年份	变动次数	频率%
1957	3	7
1958	8	19
1959	10	23
1960	4	9
1961	4	9
1962	6	14
1963	5	12
1964	3	7

^① 统计只限于省委第一书记和省长的变动,年度间只要有变化就记为一次(西藏、新疆没有包括在内)。

可以看出, 1958 和 1959 两年是省级领导调动最为频繁的两年, 其变动次数占了 8 年间变动总数的 42%。这种人事上集权的一个特点是其高度的非程序化。某个官员响应迟缓、执行不力, 会因为“政治路线”的问题而被撤换而不是出于行政上的理由。这在 1959 年的“庐山会议”之后全国开展的反右倾运动过程中表现得最为明显。高度的政治集权表现在对落实中央计划、完成高指标上, 中央除了要求负责干部逐级参加地方会议, 还要逐级检查。^① 对于没有完成的, 要给予处分。^② 在 1958 年初由毛泽东主席亲自修订的《工作方法六十条(草案)》中, 更是明确了锦标赛的基本形式: “省和省比, 市和市比, 县和县比, 社和社比, 厂和厂比, 矿和矿比, 工地和工地比。可以定评比公约, 也可以不定。农业比较易于评比, 工业可以根据可比的条件评比, 按产业系统评比”。另一个特点是这种控制逻辑不仅限于中央和省, 而且层层扩展, 一直深入到被高度组织化的普通工人和农民当中。“忠诚一表现”成为考察官员乃至普通人“政治正确”的基本逻辑, 这对全民投入大跃进运动起到了重要的作用。有学者通过研究发现, 省内的“入党积极分子”在人口中的比重与本省在大跃进之后的非正常死亡率之间存在着密切的联系, 这可以从一个侧面反映这种逻辑对推动锦标赛的巨大作用 (Yang, 1996)。

其次是通过党内外政治运动和以媒体为中心实现的对信息系统和社会氛围的控制。李锐在《“大跃进”亲历记》中说: “毛泽东是依靠‘阶级斗争’和群众运动来推动‘大跃进’的。‘阶级斗争’是一种手段, 它形成了巨大的政治压力, 一切对‘大跃进’的异议、怀疑都可列入‘阶级斗争’的范围, 作为敌对阶级的‘动向’, 迫使那些即使对‘大跃进’有不同看法的人们, 也不能不参与到‘大跃进’中来”(李锐, 1999: 289)。对媒体的控制是发动全面锦标赛的重要条件。这种控制的一个重要功能是压制与锦标赛目标不协调的声音和言论 (唐秀平, 2000), 另一个功能则是宣传甚至夸大参赛者的成绩来推动锦标赛在全社会的全面展开, 并制造比赛的强烈氛围 (郑凯歌, 2008)。

再次是资源控制。政府对社会经济资源的全面控制是锦标赛发动

① “省委要在县、区、乡、社的计划中选取一些最好的和少数最坏的送给中央审查。省和专区的计划都要按期交中央, 一个也不能少”(见中共中央《工作方法六十条(草案)》)。

② 毛泽东主席强调: “冤各有头, 债各有主”, 完不成生产或调拨计划, 要按纪律办事, 要铁的纪律, 不要“豆腐纪律”, “马克思要与秦始皇结合起来”(薄一波, 1991: 706)。

的另一个重要基础。如果我们按照资源配置的手段将社会经济资源分为“体制内资源”（政府计划控制）和“体制外资源”（市场控制），那么，通过对主要农产品的统购统销和三大社会主义改造，市场基本不再是配置社会经济资源的手段，几乎全部资源都通过政府控制的计划经济体制来进行配置和再分配。在这种形势下的分权只能是政府内部中央向地方政府的“放权”而非向市场和社会的分权。由于资源的再分配取决于中央政府的指标和计划体系，所以地方政府无法成为独立的利益主体和行动者，只能是在中央政府的指挥棒下进行比赛的参赛者。在这种竞赛中，竞赛的胜利者得到的奖励是完成或超额完成指标任务后的荣誉，很少能够通过比赛得到不受比赛的发起者控制的额外利益。

通过以上三个方面的控制，中央在经济上的分权能起到立竿见影的效果，并表现为“公司化”、“软预算”和“层层加码”的地方政府行为，实现短时间内快速的经济建设高潮。但是，恰恰也是这些控制手段导致了这场锦标赛的失败。在高度的政治控制之下，地方政府竞相通过制定高指标、全面动员社会经济资源以实现高指标来表现政治上的忠诚，公司化和层层加码就是实现这些指标的必然手段，而且为中央政府所允许和鼓励。高度的资源控制使得地方政府并不关心投资和建设的长期经济效益，而只是以扩大投资规模为目标，同时，由于在锦标赛期间地区间形成了激烈的竞争关系，地方政府则努力建立辖区内完整的工业体系，重复建设和地区保护主义盛行并成为锦标赛期间的一个主要表现，这两个方面都导致地方政府行为的软预算约束现象。高度的思想和媒体控制则同时导致以浮夸、隐瞒为特征的信息混乱，使得中央政府在全面严密的控制之下部分失去了真实的地方信息来源。有研究表明，在三年自然灾害期间，灾害严重的省份通过向周围省份调出粮食的“支援”举动隐瞒省内的灾情（周飞舟，2003）。这种现象的悖论在于，中央在这方面实施的控制越严密，则越难以知晓地方的实际情况，最后只能以全面收回权力来控制局面，锦标赛就此结束。

中央政府之所以能够迅速收回权力，也与其对资源的全面控制有关。以行政手段集中经济权力是中国政府调整宏观经济的有效做法，当然这是以对社会经济资源的全面掌控为前提的。在重新集权之后，计划经济就又回到放权前的局面，经济增速减慢、企业活力下降，“一放就乱、一乱就收、一收就死”指的就是这种由集权—放权逻辑导致的经济波动和周期。

“大跃进”是一场以经济建设为中心的“分权”实验。在这场实验中，钢铁、粮食等主要产品的指标成为衡量地方政府政绩和竞赛的主要内容，我们看到了举国欢腾的经济建设场面。但是，这场竞赛之所以能够发动并推向高潮的制度性条件却是高度集权的政治和经济体制。在严密的人事、思想和媒体控制之下，经济上的分权实质上只是局限于锦标赛场景之内的“放权”。没有严密的集权控制，这场比赛就发动不起来，而反过来，恰恰是这种严密的集权控制导致了比赛的失败。本文将这种体制称为“锦标赛体制”，并非意味着锦标赛是这种体制的常态，而是因为这种高度集权的体制会周期性地产生出锦标赛的内在需求，只要条件成熟，它就会卷土重来。

参考文献：

- 薄一波，1991，《若干重大决策与事件的回顾》，北京：中共中央党校出版社。
- 财政部综合计划司编，1992《中国财政统计（1950—1991）》，北京：科学出版社。
- 陈吉元，1993，《中国农村社会经济变迁》，太原：山西经济出版社。
- 当代中国丛书编辑部，1984《当代中国的经济体制改革》，北京：中国社会科学出版社。
- 邓广铭，2007，《北宋政治改革家王安石》，北京：三联书店。
- 邓小南，2005，《祖宗之法与官僚政治制度——宋》，载吴宗国主编《中国古代官僚政治制度研究》，北京：北京大学出版社。
- 敦利威，2004，《民主、官僚制与公共选择：政治科学中的经济学阐释》，张庆东译，北京：中国青年出版社。
- 费孝通，1999，《基层行政的僵化》，载《乡土重建》，见《费孝通文集》，北京：群言出版社。
- 国务院全国工业普查领导小组办公室和国家统计局工业交通物资统计司编，1986，《中国工业经济统计资料》，北京：中国科学出版社。
- 侯延庆，1925，《退斋笔录却扫编》，上海：商务印书馆。
- 胡鞍钢，2007，《中国政治经济史论（1949—1976）》，北京：清华大学出版社。
- 胡书东，2001，《经济发展中的中央与地方关系——中国财政制度变迁研究》，上海：上海三联书店。
- 黄仁宇，1982，《万历十五年》，北京：中华书局。
- 李华瑞，2004，《王安石变法研究史》，北京：人民出版社。
- 李锐，1999，《“大跃进”亲历记》，海口：南方出版社。
- 廖道南，1986，《殿阁词林记》，载《钦定四库全书·史部·传记类》，台北：商务印书馆影印。
- 梁章钜、朱智，1984，《枢垣记略》，北京：中华书局。
- 刘子健，1996，《两宋史研究彙编》，台湾：联经出版公司。
- 毛泽东，1956，《中国农村的社会主义高潮·序言》，见中共中央办公厅编《中国农村的社会主义高潮》，北京：人民出版社。
- 钱穆，2002，《中国历史研究法》，北京：三联书店。

- 苏星、杨秋宝编, 2000,《新中国经济史资料选编》, 北京: 中共中央党校出版社。
- 唐秀平, 2000,《大跃进中新闻报道失实论》,《淮阴师范学院学报(哲学与社会科学版)》第6期。
- 威尔逊, 2006,《官僚机构、政府机构的作为及其原因》, 北京: 三联书店。
- 萧公权, 1998,《中国政治思想史》, 沈阳: 辽宁教育出版社。
- 赵德馨主编, 1988,《中华人民共和国经济史(1949—1966)》, 郑州: 河南人民出版社。
- 郑凯歌, 2008,《浮夸风的博弈分析: 从信息角度对大饥荒的解释》, 北京大学硕士研究生学位论文。
- 中共中央组织部等, 2000,《中国共产党组织史资料第五卷: 过渡时期和社会主义建设时期》, 北京: 中共党史出版社。
- 中国物资经济学会编, 1983,《中国社会主义物资管理体制史略》, 北京: 中国物资出版社。
- 周飞舟, 2003,《三年自然灾害时期我国省级政府对饥荒的反应和救助研究》,《社会学研究》第2期。
- 周良宵, 2006,《皇帝与皇权》, 上海: 上海古籍出版社。
- 朱镕基主编, 1985,《当代中国的经济管理》, 北京: 中国社会科学出版社。
- Alchian, A. A. & H. Demsetz 1972, "Production, Information Costs, and Economic Organization." *American Economic Review* 62(50).
- Bardhan, P. 2000 "Irrigation and Cooperation: An Empirical Analysis of 48 Irrigation Communities in South India." *Economic Development and Cultural Change* 48(4).
- Becker, J. 1998, *Hungry Ghosts: Mao's Secret Famine*. New York: Henry Holt & Co.
- Bernstein, T. 1984 "Stalinism, Famine, and Chinese Peasants: Grain Procurements during the Great Leap Forward." In *Theory and Society*: Vol. 13 No. 3 Special Issue on China.
- Bo, Z. Y. 2002, *Chinese Provincial Leaders: Economic Performance and Political Mobility since 1949*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Brennan, G. & J. M. Buchanan 1980, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cai, H. & D. Treisman 2006, "Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle?" In *World Politics* 58(4).
- Chang, G. & J. Wen 1997, "Communal Dining and the Chinese Famine of 1958—1961." *Economic Development and Cultural Change* 46.
- Chen, S. 2008, *Loyalty Signaling and Political Radicalism in China's "Great Leap Forward"*. M. Phil Thesis in Division of Social Science, Hong Kong University of Science and Technology.
- Komai, J. 1980 *Economics of Shortage*. Amsterdam: North-Holland.
- Kung, J. K. & L. Y. Lin 2003, "The Causes of China's Great Leap Famine, 1959—1961." In *Economic Development and Cultural Change* 52(1).
- Lazear, E. & S. Rosen 1981, "Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts." *Journal of Political Economy* 89(5).
- Li, H. & L. Zhou 2005, "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China." *Journal of Public Economics* 89.

- Liebertal, K. 2004, *Governing China: From Revolution through Reform*. Imprint New York; W. W. Norton.
- Litvack, J. , J. Ahmad & R. Bird 1998, *Rethinking Decentralization*. Washington; World Bank.
- Naughton, B. 1999, "How Much Can Regional Integration Do to Unify China's Markets?" Paper presented for the Conference for Research on Economic Development and Policy Research, Stanford University.
- Oates, W. E. 1972, *Fiscal Federalism*. New York; Harcourt Brace Jovanovich.
- Oi, J. 1992, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China." *World Politics* 45(1).
- Qian, Y. & R. Weingast 1997, "Federalism As a Commitment to Preserving Market Incentives." *Journal of Economic Perspectives* 11(4).
- Rosen, S. 1986, "Prizes and Incentives in Elimination Tournaments." *American Economic Review* 76(4).
- Shirk, S. 1984, "The Decline of Virtocracy in China." In J. Watson (ed.), *Class and Social Stratification in Postrevolution China*. Cambridge; Cambridge University Press.
- Su, F. , R. Tao, Y. Liu & M. Liu 2008, "Tournament Competition in China's Political Market: Reevaluating Provincial Evidence." Unpublished.
- Tiebout, C. M. 1956, "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy* Issue 64.
- Walder A. G. 1986, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. Berkeley; University of California Press.
- Wilson, J. D. & D. E. Wildasin 2004, "Capital Tax Competition: Bane or Boon?" *Journal of Public Economics* 88(6) (June).
- Yang D. L. 1996 *Calamity and Reform in China: State, Rural Society, and Institutional Change Since the Great Leap Famine*. Stanford; Stanford University Press.

作者单位：北京大学社会学系
责任编辑：罗琳

Abstract: This paper is focused on the central-local relationship in the stage of the Great Leap Forwards in the 1950s. Following the Pre-Soviet planning system, the central government successfully centralized the power to control for the most of social and economic resources. By launching a tournament among subordinate governments, the central government tried to explore a different way to accelerate economic development. This paper argues that, it was the extreme centralization and tight control that resulted in the disastrous consequences by the tournament.

Abstract This study explores people's perception of distributive justice in market transition in contemporary China. The author argues that both the marketization and rationality of individual self-interest affect people's preference to different principles of distributive justice. Statistical findings from a national sampling survey data of China (CGSS 2005) show that market distributive system makes the principle of equity legitimate and the principle is supported by upper classes, while the principle of equality, as split-consciousness, is preferred by the lower classes, which challenges the legitimacy of equity and market distribution.

Abstract: This paper discusses the relationship of market economy and civil society, and we find that there is more liberating space for voluntary participation in the market society. But when controlling the influence of "space liberating", it also has a constraint of voluntary participation by the development of market economy. In the meanwhile, we also find the ability of producing social capital by voluntary participation is weaker in the higher level of market society. So the corporations of people and building of civic engagement network not only present in stronger "atomic" participation, but also require the spirit of corporations and sense of public liability. It is just the basic pathway to a good and effective civil society.