

分割的管辖权¹

张静

学界中颇为主流的看法认为，中国近代以来的社会发展深受国家政权建设的影响。这种观念影响了对基层社会的分析，认为近代以来国家力量不断进入乡间的努力，侵蚀了地方社会原本存在的治理结构，破坏了原来地方自治中的上下沟通渠道，将双轨政治变成单轨政治（费孝通，1948）²；政权建设试图压抑或改变民间自生的秩序传统，因此成功的希望渺茫（内藤，1972）³；国家政权的扩张改造了乡村旧有的领导机构，建立了新型的领导，以推行新的政策，政权与社会利益的分离是在国家高赋税的压力下造成的（杜赞奇，1995，页4，页219）⁴。这些观察着眼于国家政治组织变革对基层社会生活的影响，基本上，它将国家和基层社会假定为强制和反应的关系，国家为主动强权的自变因方，基层社会是被动或反应性的因变方。

这一假设强调基层社会变动的外部影响力量，帮助我们观察到基层变化的大背景，但在解释上容易产生问题是，过高地假定国家组织的控制，忽略基层社会取外部因素为我所用的方面，特别是，它以不同的方式——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。事实上，由于这些活动的存在，很多外部的变迁，对于基层而言，不过是改装了旧现实的新形式。联系到近年中国的大量变动动力产生于社会基层、后由国家被迫承认的事实，我们无法仅仅将基层社会看成是因变性质的被动因素。

管辖权的实质是权威中心的问题，具体而言就是推行谁的管辖规则，即哪一个政治单位实际上具有规则的制定和解释权。如果一个最高权威理论上具有最后的裁决地位，但它并不能运用这种裁决地位推行自己的管辖规则，致力于规则及其解释权威的统一，它的管辖功效就颇成疑问。在当代中国，虽然“区域管辖权”并没有以立宪、或地方社会明确的权力要求方式出现（相反基层都承认国家在原则上、象征性意义上的权威地位），但是如果，在实际操作中，国家建立在地方的机构——尽管它们声称受到前者领导，却不能成为真正意义上的国家代理人，就不足以认定，真正有效的控制者（controller）、控制规则 and 标准（rules）以及控制强势（sanction）确实来自国家。他们可能只是貌似来自国家，但并不实际如此。

一种有代表性的意见指出，这种不成功的国家政权建设，是行政上严重无效率的结果，并不涉及到国家政权建设的本质，换句话说，是科层效率等组织“技术”原因，影响到国家权力深入的圆满：“国家独占了意识形态上的正统性，但与此互为表里的却是行政上严重的无效率性，于是使一种实质上的自治，在不必与国家发生法制上明显对抗的条件下得以成立”（William Rowe, 1984）⁵。如果将这种说法推及当代社会的观察，会有大量的资料

¹ 此文发表在张静，《基层政权诸问题》，上海世纪出版集团，2006。

² 费孝通，《乡土中国》，天津人民出版社，1994重印本。

³ 《内藤湖南全集》，第五卷，（日）筑摩书房，1972，转引自岸本美绪“市民社会论与中国”，见滋贺秀三等著《明清时期的民事审判和民间契约》，法律出版社，1998，页359。

⁴ 杜赞奇，《文化、权力与国家》，江苏人民出版社，1995。

⁵ William Row, *Hankou: Commerce and Society in a Chinese City, 1796-1895*, Stanford University Press, 1984. 转



证明，“行政上严重的无效率”，可能正是区域管辖权（明中或暗中）竞争的表现。这种竞争显示出基层权威的巨大主动性，它设置了复杂的相反作用限制了官僚集团执行国家目标的效率。如果基层官僚并不想、而不是行动缓慢、或不知怎样执行国家目标——因为这种目标不利于他们建构主权的行动，而且，如果这种行动在某种程度上，被国家组织习惯或不得已默认、因而得到长期事实上的保护，基层就不仅不是被动的反应一方，而是主动利用体制达到自己目的的行动者。在这种目的明确的竞争中，国家和地方权威都互相利用对方扩展自己的控制权力，而严重的无效率现象只是结果。它正好说明，国家一方的权力扩张经常缺少实际内容——难道它真的是治理原则、管辖权力、否决权力或仲裁权力意义上的扩张么？

本章讨论与此有关的一系列问题。不同于上述的视角——将基层看成是被动因变量的假设，我希望证明，基层权威如何建构自己的权力区域，它如何刻意防护国家权力向本区域扩张，这类行动怎样影响地方社会规则的主导权等。联系到前面分析的结构稳定（或不稳定）性问题，本章暂时离开基层政权和社会建制的关系，将重点移向基层政权作为具有明确目标和利益的主动行动者，与国家和社会力量发生的竞争关系。这些讨论围绕着一个基本问题展开：基层政权的行动是在扩大国家权力的基础，还是防止国家规则的进入，并扩大自己的权力？

财政区域负责制：默许税权

经济学家诺斯曾经注意到，对于同一级政府而言，一个好的经济看法并不一定是个好的政治看法。经济学家总是提醒政府收取关税是错误的，他们常常告诉政治家，什么才是解决政治经济问题的有效方法。他们天真地相信，政治家们会接受并采纳这些建议。但政治家们对这样的建议总是嗤之以鼻（D.North,1998 [1989]:164）。⁶这就提出了一个问题：为什么这些明显有利于刺激经济的规则，在现实中实行如此的困难，甚至有时情况恰恰相反？

原因在于，很多组织千方百计地要通过立法来保护他们的既得利益，政权组织也不例外。这些保护行动对于效率而言，既是竞争性的（发展），又是保护性的（僵化），但对于权力而言，则完全是竞争性的。诺斯认识到，对配置效率影响很大的财产权原则、与那些影响转变的效率原则不完全一致，财产权以及建立在它之上的政治统治，虽然是现行经济活动的强大保障，但它们也会妨碍革新和新形式的经济组织产生。控制权，无论是经济的产权还是政治的治权，它们追求的效率，都需要通过自主地位得到保证，所以经济目标和政治目标有时并不重合。从这个立场看，奥尔森虽然精彩地描述了社会中出现的上述图景⁷，但可惜，他未能从政治活动方面解释，为什么会出现这样的逆经济后果（D.North,1998 [1989]:166）。诺斯认识到，政治规则与经济规则有不同之处。政治规则对于经济规则极端重要，但却经常被忽略。它的重要性在于，无论在经济还是政治规则中，**控制权**常常是保障利益的最有效方法。在这个意义上，经济（利润）竞争的要害在政治（控制权）竞争。

这种竞争，在基层政权的意识中具有明确、甚至可以说是头等重要的地位。竞争突出地表现在财政控制权方面，在基层管钱管地管物资，或可以经过审批影响资源分配的人被称作有实权者。物资、货币的市场协调和流动，虽然对于刺激经济活力十分重要，但是这个原则往往只是对上或对它者的，对自己的集团和区域则不适用。由于“把握经济控制权”

引自岸本美绪“市民社会论与中国”，见滋贺秀三等著《明清时期的民事审判和民间契约》，法律出版社，1998，页363。

⁶ D.North, “国家经济角色的昨天、今天与明天”，载 Stiglitz,《政府为什么干预经济》，中国物资出版社，1998，页161。

⁷ 参见奥尔森，《国家的兴衰》，北京华夏出版社，1992。



的重要，通过公平竞争获得机会并不有益于掌握着机会分配权的人，如同 V.Nee 所言，市场竞争将弱化再分配权力，因为分配权通常需要保持垄断来获得。

显然，“控制权”需要以相当程度的自主性地位为基础，而基层组织虽然理论上是执行单位，并不“合法”拥有这样的自主性地位，但在实际上并非如此。这种状况可以从财政税收的结算体制观察。这个体制的基本特征是块状区域负责，“中央在税收上严重依赖地方政府，所有税收都是地方政府替中央从社会征收而得”（吴国光，郑永年，1995：页 75-76）。⁸表面惯例上，地方政府的财政收入是由中央政府下发的（例如下表中的“上级拨入”及“税收分成”部分），但在实践中，基层组织主要既不是依靠国家供奉（上级拨入）、也不是以“税收”（分成）作为其生存的财政基础：

1992-1996 年度浙江 TD 镇财政收入情况（单位：百元）

年度	上级拨入	税收分成	企业上缴	预算外收入	自筹收入	收入合计
1992	2567	6520	6133	2458	486	18164
1993	3030	12652	8684	3675	1144	29185
1994	7747	12789	11568	4424	5411	41939
1995	7968	13243	25499	8706	21550	76966
1996	8976	13162	17899	9065	12332	61398

（资料来源：该镇财政统计表，1997 年 8 月。）

1992-1997 年度浙江 TD 镇财政支出情况（单位：百元）

年度	合计	工资	补助	福利	保障	公务	购置	修缮	业务	其它
1992	17775	2653	2414	1089	1449	282	60	667	1144	8017
1993	28021	3129	3022	1081	1776	796	135	4544	300	13238
1994	41326	4551	4655	1764	4748	1456	590	6200	240	17122
1995	77879	5536	4696	4936	6213	867	-	4980	1476	49175
1996	60667	5123	5391	2940	3084	1380	-	3800	380	38569

（资料来源：该镇财政统计表，1997 年 8 月。）

显然，收入中的“上级拨入”和“税收提成”两项合计，与支出的需要差距甚远，“企业上缴”、“预算外收入”和“自筹资金”往往成为支持基层财政的主要来源。只有加上这几个部分，收入和支出才能达到平衡。观察统计表中支出的主要部分，是乡镇工作人员（行政事业、党派团体、广播电视、文化教育、农业管理、公安、公检法、卫生医疗和抚恤、计划生育等）的工资及行政运转费用。此外，大约只有十几到几十分之一不等的比例，用于提供“公共产品”目的：

乡镇财政支出与农业生产支出对比（单位：百元）

	1992	1993	1994	1995	1996
支出合计	17775	28021	41326	77879	60667
支援农业生产支出类合计	1264	1259	51	486	2849

（资料来源：该镇财政统计表，1997 年 8 月。）

在理论上，“中央政府将地方政府作为自己的延长，由地方政府执行税收任务，先上缴中央，然后由中央政府再分配一部分财税收入给地方”（吴国光等，同上：页 75）；但是基层政府的收缴范围和数量显然不在上级政府的控制中。这意味着，虽然未有明确的法律认可，但基层政权事实上（在相关区域内）保持有相当的定税和收取权。如果只依靠国

⁸ 吴国光，郑永年，《论中央-地方关系：中国制度转型中的一个轴心问题》，香港，牛津大学出版社，1995。



家规定的税收，乡镇政府根本无法生存，它自己筹措资金的部分如此之多，汲取所及远非国家能力可比。也正是因为如此，基层才能够在正式编制外扩大人员，人员的膨胀在区域财政的保护下并没有成为不得了的负担。很显然，建立在预算外收入、企业上缴和自筹资金基础上的基层组织财政运转，没有相对自主的区域财政收缴和支配权是不可想象的，它必须依赖基层组织层层“自主”的收缴权，以及地方社会对这种收缴正当性的普遍默认才能完成。也就是说，这些经济来源，在某种意义上，需要依靠基层政府的专有权力作为“正当”取得方式，否则，我们无法理解层层“减负”的困难。

基层政权的自我膨胀，看起来需要筹集资金的经济能力提供物质基础，但更为根本的问题是，这种“筹集”能力本身，必须以区域控制的管辖权为条件。依赖这种控制地位，几乎任何一个基层“公共组织”都可以任意发明“自筹资金”的项目。根据一份乡镇政府“管理村提留、乡统筹的意见”，大致可以罗列出这些发明的几个常见方面，它们往往也是农民反应强烈的部分：

* 摊派农村养老保险，向基层下发养老保险指标，要求农民入险，一刀切，且没有将保险金存进银行，而是自己代管，并经常挪做它用；

* 强行征订报刊杂志，开发行会议下达指标和任务，将征订情况作为干部工作考核依据，并不由个人通过邮局自愿办理；

* 结婚登记搭车收费：计划生育押金，婚前健康检查费，一胎准生证费，补办身份证费，搭售婚育书刊，并不将费用上缴国库；

* 随意发文规定中小学收费项目，教育集资频繁并未经审核，推销学生文具；

* 提高卫生保健标准，并不从集体提留中拨款，而是另行摊派；

* 摊派推销碘盐鼠药，下达指标，签定责任状，并不从集体提留中支付；

* 超额收取电费，秘密电价，随电价搭车收费；

* 办理户口收治安联防费，非公开的收费项目和标准；

* 宅基地、征地条件、户口指标及收费无标准，所收款项未进入土地专项资金；

* 出售农产品时代扣其它款项⁹。

吴国光教授的著作将这些收费现象解释为，基层政权替国家收税的搭便车搜刮行为（同上书），而实际上，上级的明令禁止是人人皆知的。国家的有关规则是公开的，甚至是反复申明的：国家授予基层的是根据国家标准的收税权，不是自定标准的定税权。明知而故犯，同顺便揩油性质不同，前者有管辖权正当的控制意识，后者则必须秘密行事。而我们所见的各种收费，多数是基层政权公开发文进行的，这些文件，都是下属行动的依据（“法令”）。在基层干部心目中，只要收钱不是进个人腰包，由“组织”去执行，就有合法性。所以，由基层组织出面，明显违反上级规定的“文件”、“意见”者比比皆是，背其道而行之（官方语言叫做顶风办事），成为基层常见的惯例。比如，上级对于公积金、公益金的标准及使用有明文规定，且年年下发文件制定标准，但似乎这种例行公事对村干部收取提留决策作用甚微，它根本不是村级决策的依据，很少有人理会它，也很少有人质疑这种决策权。下面是一个乡镇下发的提留统筹规则，但村干部在执行中制定的实际标准与此不同。

BB 乡农村若干具体政策的实施意见有关摘要¹⁰

1、上一年度我乡农民负担已明显减少，为了进一步调动农民的生产积极性，各村要继续研究减轻农民负担的措施；

2、村、组三项提留的数额，按承包耕地计算，每亩掌握在五元左右，其中公积金每亩

⁹ 参见河北 SHZ 县政府“关于做好纠风减负，专项治理和规范管理村提留、乡统筹的意见”，1997。

¹⁰ 参见 BB 乡 XT 村文书档案 92-53。



3元，公益金、管理费每亩1-2元。为了体现以工补农，有条件的村应尽量免收公益金和管理费。

3、三项提留的使用，公积金应由承包组掌握，主要用于水利、机电设施的添修，公益金、管理费由村掌握，统一用于公益事业和其它社会性开支。

隶属这个镇的某村怎样执行乡镇政府的明文规定呢？村干部会议记录显示，他们实际确定的收取标准是“每亩7元，其中公积金2元，公益金2元，管理费3元”，这样的改变使得收取标准提高了40%；三项资金的分配方法也不同于乡镇“意见”的规定：“公益金2元全部交村，管理费3元留组使用2元，交村1元”。¹¹第二年，这个村在自己制定的“土地承包意见”中，“根据乡党委政府的文件精神，结合村中的实际情况”，使用高不封顶的“最低”指标，干脆将自己的决定合法化成村级文件，它明文规定：

“三项提留款，原则上每亩不少于7元，其中公积金每亩不少于3元，管理费1-2元，专桑地按上述标准加倍提取，公益金每亩2元，按劳力底分负担”。¹²

对同样一件事情，在实际操作中，每一级政权都可以根据实际情况作出修订，这些修订可以因为上级的文件笼统、于是基层根据实际情况“因地制宜”拿出意见，也可以在上级指示非常明确的情况下出现。这种事实表明，即使在村级，也存在着上下默认的定税空间，除非遇到专门运动或引起广泛不良影响（惊动了上级），在一般情况下，上级并不追问这种权力是否得当。他们明白，一旦破坏了这种默认的权力关系，对上级指示的执行效率会更低。在浙江 YJZH 村，村干部抱怨全村的三项提留（除掉小组部分，每年大约 7-8 万元），“连干部工资都不够，企业效益好的，每年能拨 2-3 万，企业不好，就一点办法也没有”¹³。而事实上根据规定，三项提留中的主要部分应用于公益事业，只有少部分“管理费”（约占比例的四分之一，公积金 50%；公益金 25%；管理费 25%；）能够用于干部津贴。显然，村里如果真的执行这样的政策，就会因为钱太少而“干部没有人做”（访问同上）。那么谁去执行上级政策？

1997 年该村三项提留比例 单位：万元

公积金	6·9	54%
公益金	3·04	23%
管理费	3·04	23%
合计	12·98	100%

这些公然的违背行动并不奇怪，承认各级的违背“权”、并宽容对待他们在自己辖区中的利益，看起来已成为制度性的惯例。只要是针对公事工作，这样的公开违背行为并没有经常面临严厉惩处的风险，多数情况下，按照基层自定的原则行事是成功的。周围的干部也会给主要负责人强大的压力，要求他考虑本单位的利益。他们的基本方法，一是向上级“诉苦”，说明不照他们自定的方法做就做不下去，为了推行工作，上级政府往往听从下级意见；二是封锁信息，不让上面知道自己的决定不同，这样就防止了来自上面的干涉。

这两个方法能够奏效的原因，在于上级系统对于基层的信息掌握，通常绝大部分都依赖层层办公人员的“汇报”，很少经由其它渠道去证实，除非有好事者主动上报（虽然这种上报不少，但多数被压到某一个级别未能成功上达）。十分依赖官吏上报的信息上达系统，除了信息失真的可能之外，给予了下级政权因其利益需要修改、甚至制造信息内容的机会，对于基层政权来说，这是一项重要的、抵御外来干涉的途径，因为他们有机会使上级得到的信息有利于自己希望的决策、而非上级的意图。在自己管理的领域内，这样做并

¹¹ 参见 BB 乡 XT 村该年度村干部会议记录。

¹² 该村“关于稳定和完善土地承包的几点意见”。

¹³ 浙江 YJZH 村干部访问，1997 年 8 月。



没有什么风险，如果真的运气不好遇到强劲的查处风，停止以前的做法即可，一般不会受到组织深究（除非他遇到了不依不饶的政治敌手）。比如上面提到的那份管理提留统筹的“意见”，上级要求“退回搭在结婚证上所收的不法费用”，但未对这样决定和这样做的人处以惩罚，甚至，“意见”还给退不回去的不法费用以合法出路，要求把它们“上缴国库”。¹⁴

在基层，一个收费决定通常并不需要费什么周折，也很少严格经过一系列评估和程序认定，甚至不需要经过严格的计算，就会决定下来付诸实施。这些决定很少被质问合法性。尽管根据上级的要求，各村都建立了象征性的“村民财政监督小组”。但这些小组的名单显然是对付上级报表用的，因为小组成员由村干部选定，向村干部负责，不具有专门独立的权利地位，除了接受村干的领导，在班子之外，并不具有监督小组向之负责的其他组织。很多村子实行财政“一只笔”签字方法，即一个人“同意”制，班子里的其它成员只能通过开会知道情况，而开会通常是涉及广泛的大事件，需要多位干部顶力合作的事，才会拿出来讨论。多数班子成员都有明确的独立财政（小金库）意识，它们对两套帐本等等做法不仅熟悉，而且颇为认同（因它符合本组织的利益），并对上级保持缄默。所有这些惯例，都方便了基层财政掌握在一两个主要的权威人物手中。

收了钱的用途方面更为不确定。基层定税权并没有普遍提高公共服务的压力，定税地位和提供公共服务的质量并不相关。当税收不力导致大量、常年欠税的时候，村庄的工作支出仍然可以照旧，减去的往往只是村庄福利的部分。在很多乡村，我们能够看到，自然选定、未经规划房屋的落座，自然的、人踩出来、未经硬化铺垫的村内“街道”，未经建造的供电给水设施等。很多公路是通过另外筹资作为支持，以评先进或领导记者参观访问作为契机休整起来的。但公共服务的欠缺，并没有导致干部薪金的减少，干部薪金和公共服务这两个目标在税收实践中的熟轻熟重及谁来决定，不仅表明了基层组织的主导地位，而且表明了税负和公共服务的关系。

“今年选举，不少干部竞选都许诺修理村内的泥道，可那么多年了，俺们提了多少次，咋就未见动静哩？”¹⁵

“今年我们乡向各村农民收了鼠药费，但鼠药未见发，少数发了的，也完全没有效，可见是假鼠药，白花了钱。猪预防针费也是一样，养不养猪的户都得交，但预防针没有人来打”。¹⁶

有趣的是，在基层，定税权和逃税权是联系在一起的，其共同的特点是都不存在强约束。税费的使用不仅对干部不是法律问题，对于村民也属正常，逃税不存在道德压力，相反它的社会评价很高，构不成“偷漏税罪”。不少乡村干部埋冤税务难收，说“是最头疼的工作”，因此他们能够回避就回避，能够不收就不收，能够挪用垫付就垫付。这样，在大量随机征费的同时，另一个相反的现象——大量的欠税户、包括干部欠税，甚至多年欠税的情况大量出现。为了免去收缴困难，一些村用企业收益担负税费；富裕的村庄甚至几年也没有让村民交过三提留五统筹，全部由村内的商业、承包公司代交；一些村欠税多年，总是在各种下发国家补助时扣除；还有一些村长年未缴税费，当乡镇决定“认真起来”，要求收缴税费时，受到惯例的强烈抵制，最后只好任其自然：

“以前多年未收统筹，去年乡镇财政困难，开始收征兵费（够条件但不参军者，每人每年 50 元）和教育附加费（每人每年 24 元）。非常困难，大家都不愿意缴，收不上来，今年只好不收了。一般是组长到家里收，收不起来就移交给村里，村干部分批再去收，收

¹⁴ 参见河北 SHZ 县政府，“关于做好纠风减负，专项治理和规范管理村提留、乡统筹的意见”，1997。

¹⁵ 吉林梨树县某村农民访问，1998 年 7 月。

¹⁶ 吉林梨树县某村农民访问，1998 年 7 月。



不够就先欠帐。困难的原因是前几年未从农民个人收取，88年才恢复，时停时收。收税时所有的经济干部都下去，包村包组做工作，下指标计划，最好的能收上来80%。村里企业好的就不向农民收，让企业担负，没有实力只好收，但非常困难。村干部怕骂，有钱支配就不想收。很多村的企业也缴不出，所以干部工资总是推迟，一些穷村干部，去年的工资还没发”。¹⁷

“最难的事情是收税和办公益，因为都涉及到钱。去年村里上缴农业税7万多元，不是收上来的，是用村里其他款项代缴的。村办企业效益不好，产品卖不出去，但转卖给私人，我们也不能同意，如果那样，集体控制的资源就更少了”。¹⁸

这些状况说明，村级组织具有事实上的免税、推延税款交付等默认权力，至少在执行方面，如果他们免去某人税费，或同意某人延迟缴税，或者对拖税不采取办法，他们不会受到惩处。这些权力并不是法律界定的结果，但事实上广泛存在于基层的实践中。这样，所谓上级对财税的支配权，就在不经意当中层层被削减。

土地承包：默许资源控制权

另一个竞争管辖权的重要领域是对土地资源的控制。1993-1997年期间，中央政府连续下发了几个文件，规定延长土地承包期限，将第一论承包到期的土地再延长承包期30年。这些文件的中心是稳定现有制度，制止土地租用权的频繁变更，提倡增人不增地，减人不减地。其政策目的，一方面在于割断土地和人口的关系，避免因人口的变化使土地分配越来越细化，另一方面，试图给农民一个长效定心丸，促使其放心投入土地经营，以维护经济关系及制度的相对稳定。

但是，在乡村两级，土地调整的行动仍然按照各地自己的需要展开，这个延长承包期限的政策于是遭到搪塞性对付。原因之一是，虽然它对已经获得承包权的个体农民有利，对于因稳定政策而受到激励的经济有利，对农民对国家农业政策的信心和支持有利，但它触及到基层政权存在的基础——公共（集体）对于资源的控制权，影响到集体资源的分配权。在一篇名为“因地制宜、实事求是地解决存在问题，认真落实中央延长土地承包期的政策”的文献中，基层政权用一种婉转但却坚定的口吻，表达了它的负面反应。这个县委文件试图向各级乡村干部解释，他们仍然决定调整土地的原因：

“无疑，中央的政策是绝对正确的，它对于稳定农村局势，深化农村改革，推动农业发展，将产生深远的具有历史意义的影响。具体到我们县，如何坚定不移地落实中央延长土地承包期的政策，怎样顺利地实现土地承包期的延长，这是摆在我们面前的一个新课题。从1995年起，我们就开始探讨这一问题。通过调查发现，我县自83年实行家庭联产承包制后，十几年来土地一直未做变动，土地经营中积累了许多问题和矛盾。一是人地矛盾突出，十几年来的人口变化和國家建设征地以及集体发展用地，造成了农户间严重的占地不均，人多地少的农户意见很大。二是集体补偿负担沉重，近几年来，我县国家征地、企业占地、公益事业占地、宅基地、高效农业等占地较多。据统计，从87年到96年，占用耕地达8974亩。为此，村集体每年都要拿出大量的资金补贴被占农户，少则几万元，多则几十万元。由于国家征地、集体用地价格较低，加上近几年粮食价格不断上涨，原来的征地款都已经补贴光，只好从集体收入和积累中拿钱补贴，一些村一年的集体收入大部分都用在这上面，有的还不够，集体因此背上了沉重的经济包袱”。¹⁹

¹⁷ 浙江某乡包村人员访问。1997年7月。

¹⁸ 浙江某村村干部访问。1997年7月。

¹⁹ 河北省ZHD县委，“因地制宜、实事求是地解决存在问题，认真落实中央延长土地承包期的政策”，1997年11月。



虽然，这些“经济包袱”是多年来基层机构不适当占用农用耕地的后果，但这个县班子决心用一个复无止境的简单办法——再调土地，来摆脱基层政权的财政困局，试图利用土地再分为权力组织占地过度以及制度缺陷的错误负责。很明显，在他们看来，调整土地是强化控制权，掌握财政主动的良策。为此，县委要求“加强领导，班子要坚强，方案要具体”；“要由乡镇一把手挂帅，成立相应机构，专门负责协调调整土地工作”；“村里也要组成专门的班子，采取时间、人员、精力三集中的方法，部署严密地实施这一工作”。县委还大力宣传调整土地的好处：指出在 96、97 两年中该县调整土地 78 个村，“被占地户重新分得了土地，集体取消了补贴，卸掉了多年沉重的包袱，集体经济状况有了明显好转，仅此一项节省开支 400 万元”（同上）。

显然，控制土地的分配权，是基层财政保有周转余地的重要条件。在现今的土地所有制下，个人是不可能调整或经营征用土地的，只有集体，或集体企业名义的承包人，才能“合法”征用土地。保持调整土地的权力，对基层政权控制权的用处明显。一是财政权，细分一次土地可以使基层财政卸下“集体负担”的包袱，将占用个人承包地的货币贴现从有变为无，节省集体开支，从而增强集体财政的主动权；二是利用公共资源的再分配，解决地方组织占地（权）发展造成的不平衡，用化解矛盾的方法，掩盖侵占公共资源发生的社会纠纷，从而间接地将从前的组织侵占（权）合法化。在不同的地方我们看到，征用土地往往经过基层政府，没有利益均沾不可能成交；一些地方村镇组织用地往往无偿（浙江 YJZH 村调查，1997），所以一旦出现矛盾便想用调地的方式解决；还有一些地方由用地的企业一次性付给被占土地的农民，并不存在长期付钱的问题；一些长期租用的土地，往往由组织调解将租地变为转让（可以在农村发现类似的大量合同）；还有一些村 5% 的农民不想要土地，甚至希望自己的地被占，得到一笔资金。凡此种种，都不难发现，基层政权以种种理由调整承包地的原因，在于以管理为名，长期控制农村重要的生产和生活资料²⁰，尤其是当这些资料的分配，与基层组织的政治经济利益密切相关的时候。

但是在承包年限问题上，国家的政策与基层组织的利益相悖。如果任由国家政策执行，基层组织的支配空间将越来越小，基层组织的占地将越来越困难，而且会使其失去因土地调整，承包和交易权得到的、公共资源的获益权。国家稳定土地的行动事实上软软地“剥夺”了基层政权对土地资源的控制权，它使土地集体所有制——实际上是土地的基层控制——进一步虚化，变成基层组织不能控制的国家所有（所有权）和农民所有（经营权）的合一。显然，这对基层政权长期以来被默许的资源控制地位构成极大的挑战，所以他们总是用各种借口各种方法抵制国家政策的深入，维护自己的控制权。从这个意义上说，“人地矛盾”在很大程度上是默认的不良制度造成的，这种制度传统，强化了人地之间的长期矛盾，并使得国家政策在有效解决矛盾方面无能为力。

当然，种种维护基层控制权的结果也不都是负面的，它可能有效抵抗错误的、形式化的、被农民强烈反对的政策强行实施。因为这些政策损害农民利益，实施起来往往有很大难度，这个时候，基层组织的“阻止”和“应付”角色，起到了保护地方秩序的作用。比如两田制推行时期，很多地方连夜开会动员，干部下乡推动仍解决不了问题。原因是各村都有应付上级的办法：将多数承包人的土地加在一起，写上一个人的名字作为上报的承包“大户”，实际上土地承包关系没有任何改变。但这些正面作用并不能抵消负面作用的影响，重要的是，是否推行两田制的判定标准，不在于农民的需要而是在于基层组织对土地的控制。在中央政府明文说不再推行两田制后的 97 年 8 月以后，还有基层组织在设计如何通过土地调整达成两田制的理由：

²⁰ 参见丁力，“要不要调整承包地（农村调查札记之四）”，载《经济学消息报》，1998 年 2 月 4 日。



关于搞好第二轮土地（大田）承包制的若干意见（征求意见稿第二稿）²¹

第二轮土地承包的指导思想是，以邓小平建设由中国特色社会主义理论为指导，贯彻党中央国务院关于稳定和完善土地承包责任制的各项方针政策，根据我们的农村实际出发，着力研究和解决第一轮土地承包中出现的新情况、新问题，按照明确所有权、稳定承包权、搞活经营权（使用权）、强化管理权的要求，进一步稳定和完善以家庭承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，建立土地经营权流转机制，推进土地适度规模经营，增强集体统一经营和服务的功能。

因此，中央政府明明要求稳定经营（承包）权，但基层的基本原则的是“稳制活田”，这四个字中的前两个和后两个（代表国家政策和自己的政策），是自相矛盾的：

稳制就是坚持以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制长期不变，活田，就是促进土地的使用（经营）权，不断提高资源品质效率，建立与发展社会主义市场经济相适应的土地流转制度（张静加重点注）。

但土地流转的合同并不由农民自行决定签定，而是由经济合作社统一管理，此被称为“加强村级合同的规范化管理”。在具体做法方面，除了直接延长承包期外，“还可以采取调整后再延长承包期、实行两田制、实行股份合作制，即将股权量化，股权设为农户承包权股、集体所有权股、和对农田设施投入的折价，农户和集体按照各自的股份承担权利和义务等形式”。但无论那种情况，都“不准改变集体所有的土地权属关系”（同上）。这个意见甚至给予各地相当的权力，它指示，承包期原则上按照中央政策延长三十年不变，具体可由各地人民政府按照实际情况确定，只是，“口粮田的承包期限应比责任田长一些”，亦即，责任田的“流转”应当保持，并由基层组织掌握。

为了让土地流转找到依据，这个意见特别论证了承包权和经营权分离的意义，以证明承包权“稳定”、而经营权“流转”的可能：

为了加快建立土地经营权的流转机制，各地要在坚持土地集体所有的前提下，明确承包权和经营权的界限，为土地经营权在一定条件下与承包权的互利，实现土地经营权的流转创造条件。土地承包权是国家有关法规和政策赋予农民作为本村社员按照人口福利原则应享有的承包经营土地的权利，土地经营权是生产者在不改变土地农业用途的前提下，自主经营使用土地的权利。农户在保留土地承包权的同时，经发包方（集体）同意，在不超过承包合同期的年限内，可以将全部或部分土地的经营权转包给他人（包括本村社员或村以外的人）或农业经营单位，也可以退还给发包方，再由发包方将该土地经营权发包给个人或农业经营单位，或由村集体统一经营开发。农户通过转让（转包）招标等途径获得的土地不享有承包权，只有经营权。土地经营权可以流转，但不得从中渔利（同上，页 4-5）。

如果说，这种制度完全是为了农民个体或更基层（组）使用土地的自由权，就不会具有下面的规定：“只有村经济组织合作社是发包方。对于具有土地所有权的原生产组缺乏发包、管理能力的，提倡实行组由村管，由村经济合作社统一发包，同时处理好村与组、组与组之间的经济关系。要统一承包合同的格式，已签定的土地承包合同继续有效，但对合同双方权责利规定存在明显不合理的条款，要加以纠正完善”（同上，页 6）。这里的政策和上级政策的区别是明显的，中央的意图是强化农户的承包和经营权，但地方的意图是强化村庄组织的承包和经营权。虽然各地都知道规定土地承包为期 15 年，但事实上，由于涉及到基层控制权的利益，自实行联产承包责任制以来，多数村庄仍然定期自行调整土地，而且调整的频率相当高：

在调查村中，有 219 个村进行过调整，占总数的 80%，而且，其调整频率较高。在这 219 个村中，调整过一次的占 32.4%，两次的占 38.4%，三次的占 16%，四次的占 3.6%，调

²¹ 浙江省某地政府征求意见稿，1997 年 8 月。



整过五次以上的村占 9.6%。²²

另一方面，基层组织还积极阻止来自社会个体的控制权竞争。他们对付这种竞争的武器是强调集体资产的管理，以阻止民间经济组织扩大对资源的控制能力。比如“推行农村集体资产体制的改革”。一位负责此事的农经委干部说，在乡镇建立集体资产组织——乡镇集体资产经营总公司，目的是“代表农民管理集体资产”。他强调，“过去有过经济联合社、人民公社，现在已经取消，而乡政府代表政府，谁代表农民管理他们的资产？”为什么要他人代表农民管理资产，农民自己不能代表自己吗？这个问题本身是有趣的，它只可能从基层干部的嘴里说出来，反映了基层干部的目的：各种集体资产经营公司的真正面目，恐怕是一些基层干部为进一步控制乡镇村财政权力，计划建立的控制公有资源的组织，它要竞争的，是农户对资源控制能力的壮大趋势：

“过去有农工商实业总公司，但毛病是以包代政，经济组织和政府的矛盾很大，政府管不了经济。比如，办企业，乡镇政府没有决定权，政府用钱向总公司要，对方不同意，政府没有办法。总公司是正乡镇级，和乡镇政府平级政府管不了它。新建立的集体资产经营总公司不定级，归乡镇党委政府领导，这就理顺了党委政府、集体经济组织和企业的关系”。²³

基层政权保持控制权的惯用方法，就是重新确定各自的行政（级别）地位，以便理顺领导和被领导的关系：

“原来农工商实业总公司与乡镇是平级，现在它降了一级，原来的三套班子中，总经理和镇长是平级，现在只有两套班子，镇付书记兼职农工商公司总经理，付总经理是镇长的助理，乡镇的财政总管也是付总经理”。²⁴

通过上下级别的确定，基层政权就可以正式管理企业财政，由此改变了企业的独立法人地位。基层组织还利用政府担保从银行贷款，加收管理费后向经济组织借贷，规定凡是入股的法人就可以得到贷款，但是不能跨地区借贷。用这种方法，它控制了企业的横向交易选择，增加了公司对基层政府管理部门的依赖。

更重要的是，这种组织的建立，集中了过去分散的经济核算单位。例如土地，名义上归公有，但实际上只有独立的核算单位才能真正控制土地，因而控制权多在村、甚至是组级单位。过去一些土地交易的核算定价在小组（自然村），在行政村办手续，它只能扣留部分（5%）手续费，现在成立了集体资产管理公司，规定土地使用都要向上交钱，20—40%作为管理费上缴。土地管理权的回收是基层政权控制经济收益的成绩，它的公开意义是控制土地的交易，但实际上每交易一次土地，组织就有一笔收入，所以各级都不需要真正限制土地的交易，只是将土地交易的部分获益集中到自己的掌握中。

除了土地交易的收费，这个管理经济的组织还能合法地向企业收取各种费用：土地占用费，一年一次；管理费，季度或半年一次；农业发展基金，每年一次；外加各种名目的公益金和公积金等。显然，为了扩张控制资源的权力，他们在基层发展出了一系列组织加强自己的地位，以便对财政和资源实施组织控制：

“加强基层组织的地位，就要加强集体经济，要解决公钱办事的问题。这些钱很难收，所以要行政控制。大量的预算外资金在部门，不在基层政府，部门的税收，基层政府不能分割，如数上缴，它当然要想其他的办法”。²⁵

²² 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验体制》，中共中央党校出版社，1992，页 15。

²³ 县农经委干部访问，1997，8。

²⁴ 乡镇农经职员访问，1997，8。

²⁵ 基层干部访问，1997，8。



这些尝试增加了乡镇组织的财源，使得控制权进一步向乡镇集中，所以在村级干部数量减少的同时，乡镇一级的干部人数则逐年增加：“村干部比以前少，乡干部比以前多”；“下面没有人才，没有可控制资金，如何叫它发展？”（同上）。而乡镇虽收了钱，但集体资产公司对企业并未担负起服务责任，比如该公司管理的一个企业想要转让资产，公司不同意，原因是如果同意，该组织就要承担债务责任，如果不同意，而由企业自己做主转让，责任则由它自己负。²⁶

这些权力的扩张还是不能令乡镇满足，他们希望有更大的行动空间，一位基层组织工作负责人的谈话明确提出，乡镇基层组织人员扩张并不是基层自己所为，而是上面的条条部门责成下面为自己的代办，它并不告知组织部门就自己任命干部，以便扩张自己部门的权力及利益。乡镇决策的结构是党政联席会议，但涉及社会发展或投资等重要事项，主要是条条行政和经济方面作出决定，比如加工资，干部转正，提拔优秀干部方面，如果按照上面的文件做，只能减少基层政府的整体权力，弱化它们的中心地位。所以基层干部提出三项建议：“精兵强将向乡镇倾斜，工作重点向乡镇倾斜，利益机制向乡镇倾斜”。²⁷

集体所有权的作用

基层组织中的成员保持一种生活水准和社会地位，需要具有相当的物质基础，这些物质基础并非仅仅靠他们的薪水。依赖薪水不仅远远不够，而且也不是令人羡慕的生活方式，更不是该地位优越性的体现。事实上，基层干部“地位”的一个特征，就是他可能用各种公共渠道（“合法”并免费地）解决私人的需要——譬如生产需要、生活需要、交通需要、社交需要、甚至个人对劳工的需要等等。一些干部田里的私活，生活中的私事如果需要帮手，随便叫上一个人就可以无偿使用，然后利用各种安排公务的权力给对方一些照顾“，并不要自己付出什么。在集体所有制下，很多基层公务人员的私人需要都在制度上被“合理”地纳入公费（行政费用）支出的范围，并且其支出量基本上由干部自己根据需要决定，这使得他们从利益上成为集体所有制的坚实支持基础。

无论是在公务或私务方面，集体所有制在缺乏约束的条件下，演变成了基层干部群体所有制——干部阶层实现利益满足的集体分享，他们总是倾向于维护集体所有制，以维护基层组织的控制权。这种种利益使他们与国家私人控制权两方面的关系都处于竞争的立场上，这是认识基层政权行为的重要方面。一项专门针对村干部的调查问卷清楚地显示了他们的态度：村干部关心的，不是要不要统一管理经济的问题，而是哪些需要统，哪些不需要统，更重要的，是由谁来统：

* 72.6%的村干部认为，“有必要建立集体经济组织及其管理机构，要壮大集体经济实力；24.5%的村干部认为，没有必要建立集体经济组织和管理机构，但其中86.6%的人认为这项管理工作应由村委会承担起来。在山区，持此态度的高达100%。

* 赞成建立统一管理机构的村干部中，58.8%的人主张由村委会管理，22.1%的人主张党政、经济组织一体化管理；17.6%的人主张单独设置机构；

* 82.9%的村干部认为集体经济组织应设在行政村；

* 一些同志认为分田作业后导致机械作业水平下降，生产作业手段落后倒退了；完善双层经验体制应该加强集体统一机械工作；

* 84.5%的村干部认为，集体经济实力弱，缺乏服务的物质条件，是集体提供服务的最大困难；很明显，壮大集体经济实力已经成为绝大多数村庄增强集体服务功能的最紧迫

²⁶ 同上。

²⁷ 组织工作者访问记录，1997，8。



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。²⁸

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²⁹（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。³⁰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

²⁸ “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。

²⁹ 资料来源，同上书，页 54-55。

³⁰ 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）。³¹

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）。³²

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。

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

³² 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）³³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，

³³ 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）³⁴。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”³⁵——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）³⁶，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。

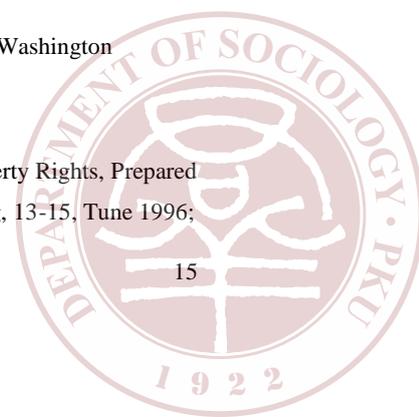
基层干部的行动相当有意识，完全不是被动和昏昏然的，他们善于在上下关系中寻找扩张自己权力的机会。他们改变上级文件的宗旨，使之符合自己的目的，他们隐瞒信息或敷衍形势，对政策选择性使用或变通执行。他们控制经济，但多数并不擅长赢利、因此只能以寄生——保障干部团体的生存安全——为目标，他们的主要行动方向不是投资利润和扩大市场，他们并未打算肩负这样的风险和责任，而是从生存和获利立场出发的。基层组织干预企业的行动，与其说是帮助他们赢利，不如说是掌握支配和收费权。他们总是小心谨慎地保护种种控制权的流失，比如土地资源的管理并不是由最适当的人，而是由最有权力的人或组织掌握。所有这些行为遵从的原则，都不断损害着基层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

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

³⁵ 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。

³⁶ 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。

