

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

渠敬东 周飞舟 应星

摘要：借由政治经济学所生发出来的社会学视角，中国 30 年改革历程可以分为三个阶段：改革最初的十年形成的是以双轨制为核心机制的二元社会结构；1990 年代开始的全面市场化及分税制改革确立了市场与权力、中央与地方以及社会分配的新格局；进入新世纪后，行政科层化的治理改革得以实行，并成为推动社会建设的根本机制。由此，改革前的总体性支配权力为一种技术化的治理权力所替代，从中可以理解“中国经验”的独特意味，并洞悉中国社会转型所面临的挑战与机遇。

关键词：总体支配 双轨制 分税制 科层制 技术治理

作者渠敬东，社会学博士，中国社会科学院社会学研究所研究员（北京 100732）；周飞舟，社会学博士，北京大学社会学系副教授（北京 100871）；应星，社会学博士，中国政法大学社会学学院教授（北京 102249）。

改革 30 年，中国取得了世界瞩目的伟大成就。而 30 年沧桑巨变，30 年循序渐进，30 年曲折前行，不仅融入了我们每个中国人的生命记忆，也要求我们运用历史理性去摸索和把握这 30 年中国社会结构的变迁及其运行的机制。改革以来中国社会结构的一个重大变化，即是不再像前 30 年那样沿着某种总体性支配的方式^① 或者通过群众性的规训、动员和运动来调动政治和社会经济诸领域的各种力量，而是为诸领域赋予一定程度的自主权，来释放基层社会的活力。当然，改革的不同阶段中蕴涵着不同的矛盾和困境，中央政府采取了不同的策略，地方政府也相应地改变自身的运作模式，社会经济诸领域呈现出了不同的样态和节奏，并反过来成为改变社会结构的重要力量。

本文围绕一种由政治经济学生发而成的社会学视角，来考察改革 30 年来中央、地方政府及社会经济诸领域之间在不同阶段所形成的结构关系，以及彼此间相互激发、催生甚至形成矛盾的复杂机制，着重从“双轨制”、“分税制”和“科层制”出发来讨论改革不同阶段的主要形态及其运行逻辑，以呈现出权力与市场、资本与劳动、支配与治理交互连带、限制和转化的关系，从而摸索出具有中国特色的社会主义形成、运行和发展的辩证规律。

① 本文所谓“总体性支配”主要是指中国改革前的社会结构的一个基本特征，即国家几乎垄断着全部重要资源，这种资源不仅包括物质财富，也包括人们生存和发展的机会及信息资源。参见孙立平、王汉生、王思斌、林彬、杨善华：《改革以来中国社会结构的变迁》，《中国社会科学》1994 年第 2 期。

一、双轨制下的二元社会结构：1978—1989年

1978年，是现代中国历史上一个具有决定意义的转折点，中央的改革方针一改通过总体性支配来实现工业化积累或通过群众动员来克服该体制之缺陷的思路，而是通过调动、激发基层民众的活力来塑造新型的社会主义政治经济体制。在改革最初的十年间，这套办法的核心机制，即是在农村家庭、国有企业和地方财政诸领域普遍推行承包制。

（一）计划体制的突破：承包制的广泛推行

1. 农村与城市的承包改革

这场改革的起点，是从改造农村基层组织的生产关系入手，打破原有的人民公社体制。改革通过建立农村家庭联产承包责任制，不仅拉近了农民与土地的关系，使农民的生产积极性和农业的生产效率大大提高，更为关键的是，它重新使农民回到家庭经营的结构中来，使家庭代替了生产队而重新成为生产和社会活动的基本单位。“包产到户”虽没有改变城乡分割的二元结构，却恢复了农村基层的生产关系，使农村社会生活乃至伦理关系回归到常规的形态中。

“包产到户”改变了新中国建立后前30年通过工农业产品价格“剪刀差”从农村征收“暗税”来加快工业化原始积累的方式。^①农业生产的复苏不仅一举解决了农民的温饱问题，而且使农副产品有所剩余，小型交易集市得到恢复，农民手中也有了小额储蓄，促使国家自1985年起以“合同订购”和下达“订购任务”的方式取代了原来的粮棉油等重要农产品的统购统销体制。在这种农产品价格双轨制下，农村市场开始发展起来，农业生产力得到了进一步的激励。农村社会结构的这种变化，也为乡镇企业的崛起和繁荣提供了必要的条件。乡镇企业的蓬勃发展在就地吸纳农村剩余劳动力、增加农民收入、打破农村的单一所有制结构和产业结构、促进小城镇建设等方面发挥了重要的历史作用。到了1987年，乡镇企业总产值首次超过了农业总产值。

可以说在改革初期，无论是包产到户，还是农村集市的恢复，家庭工副业的兴起，都源于社会结构调整所促发的基层经济活力，其中，土地产权调整所带来的土地经营空间，以及农村生产关系和社会关系重新落实在家庭基础上，是农村社会经济结构拨乱反正的首要条件。

与广大农村依靠家庭生产所激发出来的活力相比，城市中“文革”的遗留问题对于社会稳定运行的消极影响尚未消除，各级政府依然忙于拨乱反正，重整从中央到地方政府再到国有企业等各级行政秩序，通过重建单位体制，使各项社会生产和生活秩序得到有效恢复。

在单位制的重建过程中，行政秩序在总体上恢复以中央权力为核心的纵向体制，恢复行政科层权力的有效性；与此同时，国有企业在总体上也维持着单位制结构，服从国家指令性计划，企业中人事、资源和经营等一切活动均按行政等级来管理和配置，成为行政体制链条的一个终端环节。^②坦言之，依靠单位制，将国有企事业单位纳入到行政支配体系中，将城市的生产生活纳入到合法秩序的轨道上，乃是拨乱反正的题中之义。然而，随着城市改革的逐步展开，单位制的弊病开始显露出来。城市生活依然处于总体支配的格局中，行政上条块分割、机构臃肿、派系

① 这种“暗税”征收总额约6000亿—8000亿元人民币。参见陈锡文：《中国经济转轨二十年：中国农村的经济改革》，北京：外文出版社，1999年。

② 关于单位制的研究，参见路风：《中国单位体制的起源和形成》，《中国社会科学季刊》1993年总第4卷；李汉林、李路路：《资源与交换——中国单位组织中的依赖性结构》，《社会学研究》1999年第4期；李猛、周飞舟、李康：《单位：制度化组织的内部机制》，《中国社会科学季刊》1996年总第3卷。

层叠,企业行政化致使人员冗杂且效率低下,职工的收入和待遇始终维持在较低的水平。

因而与农村改革相比,城市体制改革的难度大得多。家庭是农村改革得以落实的结构基础,而城市改革则落实在单位组织上;企业性的单位组织,不仅嵌生在行政权力自上而下的纵向计划体制中,也在横向上承担着社会福利的所有职能,牵涉到城市社会结构的所有方面。农村改革似乎通过“无为”治理留出了经济自然发育的空间;而城市改革则牵一发动全身,影响到所有利害关系。

在城市体制改革中,中央政府采取了更为稳妥的渐进策略。1979年初,国务院做出了扩大国有企业经营自主权的决策,允许企业按照“议价”的形式自销超计划产品,物资流通和产品定价的“第二轨道”开始合法化。1983年,中央政府效仿农村改革的经验对国有企业试行承包制,但随后物价迅速上涨,无法得到控制,致使中央不得不转并通过“利改税”改革来解决上述难题。两步“利改税”改革,表明国家在经济手段上试图改变政府与企业的直接控制关系,对国有企业实现利润分别征收所得税和调节税,调节税后的剩余利润作为企业留存。但由于当时的财税管理体制仍留给了企业管理者很大的做账空间,企业开始为留存更大的利润而减小自己的利润数额,致使国有企业利润出现了连续22个月的下滑。^①经过数次反复,1986年末,城市体制改革重新回到以企业改革为中心的轨道上来,从而再次掀起了全面推广企业承包的高潮。

2. 财政包干制与地方分权

中央政府在实施基层农村和企业改革的同时,也试图在中央与地方的权力关系上打破原有计划体制的僵硬格局。在实行计划体制的国家,多级政府的存在使中央政府必须通过地方政府推行政令来实现社会经济发展规划,因而中央政府必须高度集权。在集权框架下,经济和社会发展表现为两种模式的周期性循环,即中央集权的集中模式和中央放权的竞赛模式。^②在集中模式下,中央政府收紧了地方政府的大部分经济计划和管理权限;在竞赛模式中,则将一些计划和若干经济管理权限放权给地方。面对软预算约束^③和竞赛环境,地方政府的行为往往导致地方重复建设和经济过热,最终使中央政府收紧权限,回到集中模式。人们常说的“一放就乱、一收就死”,便是对这两种模式的概括。

从政府的角度来看,改革的当务之急,是使市场逐渐成为配置和分配社会经济资源的主要方式。因此政府干预经济的办法,应从直接控制国民经济的大部分资源转变为依靠财政、税收和金融政策进行间接调节。1980年代中期,中央—地方的财政关系开始了重大调整,实施了长达近十年之久的财政包干制。这种类似于承包制的财政包干使地方政府的收入出现了快速增长。^④与此同时,中央和地方政府在财政上的承包关系日益明确。这种关系是一种很独特的关系,是一揽子包干制,既不同于平等的市场关系,又不同于计划体制下以上级指挥为主的命令关系,其实质是允许地方政府有自由活动权限,中央政府只对最后的经济总量和财政收入提出要求。

包干制的最大意义,是将地方政府变成了有明确的自身利益的行动主体。地方政府通过努

① 张卓元、郑海航编:《中国国有企业改革30年回顾与展望》,北京:人民出版社,2008年,第33—34页。

② 周飞舟:《锦标赛体制》,《社会学研究》2009年第3期。

③ 科尔奈:《短缺经济学》,张晓光等译,北京:经济科学出版社,1986年。

④ 1984—1993年间,地方政府收入占财政总收入的比重由59.5%上升到78%,其支出比重也由47.5%上升到71.7%。中国经济景气月报杂志社编:《数字中国三十年:改革开放30年统计资料汇编》,《中国经济景气月报增刊》,2008年。

力“做大蛋糕”来留下超收分成部分的财政收入，也通过与中央政府讨价还价来力争低包干基数和高超收分成比例。中国的财政体制是典型的“下管一级”的体制。中央与省级政府实行财政包干制后，省与地市、地市与县、县与乡镇也依次广泛采用财政包干制，虽然在具体的分成办法上各不相同，但上下级的讨价还价却成为了相当普遍的现象。^①

在这个时期，中国乡镇企业的发展和繁荣虽有其各种社会历史条件，^②却也离不开因财政包干而形成的地方政府尤其是县乡政府的强力推动。这是因为，包干制期间的税制以产品税为主，不管企业效益好坏，只要企业运转，税收便以产值或增加值为基数来计算。在定额包干的财政体制下，利用贷款兴办大规模的乡镇企业，无疑对地方财政收入的增长和剩余劳动力的就业大有好处，但却不能建立起地方经济可持续性发展的模式。同样，国有企业改革与财政包干制也有着密切的联系。这些改革形式虽然比较复杂，但依然以定额包干为中心的承包制为改革的主要内容。^③通过承包制及相应措施，地方政府与地方企业开始成为有着共同利益的行动主体。就与地方政府的关系而言，乡镇企业与国有企业并无多大区别，只是对于国有企业，地方政府的“软预算约束”机制更为明显些。

基于上述分析可看出，中央对地方的放权极大程度地改变了地方政府的行为模式。地方政府逐渐形成了“公司化”的利益主体，追求地方经济增长和财政收入的增加成为其行动的主要动机和目标。^④为了实现这个目标，地方政府以“放水养鱼”的办法，通过兴办企业迅速扩大地方信贷和投资规模，而地方企业规模越大，能够创造的税收和预算外的财政收入就越多。所谓“银行放款、企业用款、财政还款”的模式，即是对这一时期地方政府行为的概括。

（二）双轨制的运行：嵌入在集体制中的乡镇企业和国有企业^⑤

无论是在乡村、城市还是在中央—地方之间普遍推行的承包制，都离不开社会运行的一个重要逻辑：即“双轨制”。一般而言，经济学家将以价格双轨制为主的制度安排理解为中国渐进式改革的典型特征：即在计划经济还占统治地位的情况下，国家既保护和封闭存量（保护既得利益者），又培育和发展增量（催生市场和新生力量），从而依靠后一种力量的持续发育来渐进推展市场化改革。^⑥在这个意义上，双轨制确立了一种分割式的经济结构，一方面，作为计划经

① 张闫龙：《财政分权与省以下政府关系的演变》，《社会学研究》2006年第3期。

② 如农村改革成功带来了农村剩余劳动力的解放，改革前重工业至上的发展战略为从事轻工产品生产的乡镇企业带来了广阔的销售市场和高额利润。参见海闻主编：《中国乡镇企业研究》，北京：中华工商联合出版社，1997年。

③ 韩英杰、夏清成主编：《国有企业利润分配制度新探》，北京：中国经济出版社，1995年。

④ Jean Oi, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China," *World Politics*, vol. 45, no. 1, Oct. 1992, pp. 96-126. 刘世定：《嵌入性关系合同》，《社会学研究》1999年第4期。

⑤ 经济界和学术界一般将1994年前的全民所有制企业称为“国营企业”，“国营”即为“国家经营”，国家所有权和经营权未实现法律意义上的分离。1993年3月，八届全国人大一次会议通过了第二个宪法修正案。将“国营企业”修改为“国有企业”，更加突出了国企独立进行经济活动的自主权，体现了全民所有制经济的所有权和经营权的区别，为我国国有企业改革提供了宪法依据。同年11月中共十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决议》，年底《中华人民共和国公司法》颁布实施，在法理和制度上规定了国有企业所有权和经营权的关系。本文参照了经济学界目前通用的概念使用方法，将改革30年来的“国营企业”和“国有企业”通称为“国有企业”，参见张卓元、郑海航编：《中国国有企业改革30年回顾与展望》。

⑥ 参见张军：《双轨制经济学：中国的经济改革（1978—1992）》，上海：上海三联书店，2006年。

济基础的国有经济依然对所谓的存量部分,通过行政体制加以指令管理和资源调拨;另一方面,新成长起来的非国有经济在地方政府的管辖下,从生产、销售和定价等方面开始寻求市场规律,建立起一种完全不同的增量逻辑。^①

本文对双轨制的考察,试图以价格双轨和权力双轨的结构分析为基础,对这种双轨制得以运行的内部机制加以探讨。换言之,这里所说的双轨制,不仅是指制度安排所具有的二元结构特性,也是指制度运行过程本身的双重机制。自1980年代中期开始,乡镇企业和国有企业事实上是通过一种双重机制的运行来搭建沟通存量经济和增量经济的桥梁。

1. 集体所有制下的乡镇企业

由于集体生产的解体和家庭经营的自由化,农村在改革前积累的大量剩余劳动力由隐而显,急需寻求新的就业机会。土地调整、剩余劳力、家庭经营,再加上改革前的社队企业的组织形态以及外来资本等几个基本因素,构成了乡镇企业兴起的背景和条件。而促发乡镇企业形成的更重要的因素,乃是经过财政包干制调整的中央—地方关系,使得基层行政权力具备了发展地方经济和增加财政收入的激励;而城市计划体制和交易市场的相对封闭,轻工日用品的供应严重不足,以及城乡二元分割所造成的双轨价格,也形成了乡镇企业的初级产品“农村包围城市”的局面。

乡镇企业的集体所有制是一种极具中国特色的产权形式,这不仅表现在其带有模糊性的产权结构上,也表现在这种集体制独特的运作和经营方式上。^②改革前的“集体”是指生产大队、生产队一级的农业生产、分配组织,这种集体实际上是总体性支配权力在农村社会的基础单位和分支,生产队干部实际上被看作是国家权力在农村社会的代理人。^③从社会结构的意义上说,也是传统士绅或地方精英消失后农民直接面对国家权力的状态。因此,改革后具有实质含义的“集体所有制”的回归和复兴,可以在一定程度上看作是一种不同于国家组织和个体农户的社会力量的兴起。

乡镇企业的集体所有制与城市中的厂办或社办集体所有制不同,其结构性的基础首先是建立在集体土地所有制上的,亦有自然村落共同体的边界,有该共同体成员资格所享有的自然分配权利。^④因此,若从乡镇企业的总体社会结构因素来看,首先,土地的集体所有确实赋予农民一种所谓的“类所有权”,即在明确的边界内行使集体土地的使用权,^⑤这也是在改革初期乡镇企业获得意识形态的合法性和社会结构的现实基础的原因所在。也正是在这个意义上,集体制首先并不是一种市场性合约下的产权结构,而首先具有社会性合约的权利结构。不过,乡镇企

① 近来,一些经济学家又提出“新双轨制”的概念,即以公共权力为背景,自下而上地寻找和套取尚未市场化的要素价格与已经市场化的商品和服务价格两大体系之间的巨额租金,使中国市场经济改革逐渐脱离了轨道而变得永远都无法“并轨”。参见钟伟:《解读“新双轨制”》,《中国改革》(综合版)2005年第1期。

② 李稻葵:《转型经济中的模糊产权论》,《经济研究》1995年第4期。

③ 罗泽尔、李建光:《中国经济改革中村干部的经济行为》,北京:经济管理出版社,1992年。

④ 有学者指出,村办企业和镇办企业在集体产权上有实质的差别,因为它们所嵌入的社会关系的性质不同。村办企业建立在自然村落及其成员资格的基础上,其收益分配则与村民的共同体资格权利密切相关;而镇办企业并不带有社区母体的社会关系之典型特征,其收益与区域内的农民无直接关联,农民对于利益分配难以形成明确的预期。参见折晓叶、陈婴婴:《产权怎样界定:一份集体产权私化的社会文本》,《社会学研究》2005年第4期。

⑤ 参见王汉生、申静:《集体产权在中国乡村生活中的实践逻辑:社会学视角下的产权建构过程》,《社会学研究》2005年第1期。

业与纯粹的土地集体使用有所不同，它在土地集体体制外又添加了一层资本持有者和企业创业者的特殊资格。但在集体制的条件下，资本持有者并不能在产权上将企业转化为私有，而那些依靠特有的政治或社会身份而筹集各类资源的创业者（多为基层行政官员），也无法将企业完全纳入到国家行政体制之中。因此，乡镇企业的集体制中的土地、资本、权力三者之间的交易是靠熟人社会中的人际信任网络和特定文化下的默会知识来实现的，是一种地方社会性的“隐性合约”。^①

就此而言，虽然集体制下的乡镇企业具有模糊的产权形态，但这种产权从结构上依然由两个部分构成：一是由自然成员资格确定的集体“共有权”和“平均权”，体现在由土地权利向就业权利的转化，以及提供公共福利、调节收入甚至利润分红等“成员权利”形态；后来发展出来的合作制经济，也基于这样的权利结构。^② 二是由集体所有与承包经营之间“委托—代理”而形成的权利结构。苏南模式中的乡镇企业，往往将集体产权的“委托人”与从事实际企业经营的“代理人”两位一体，即由作为乡镇党政官员的“制度企业家”^③ 双肩挑，而温州模式中的乡镇企业则往往赋予具体的资本持有者或投资人以更大的权利，而淡化政治约束的作用。上述两种模式的差别，恰恰反映了另一种隐性产权持有形态的差别，就温州的情形来说，乡镇企业已经悄然按着资本化的方向发展，距离“集体共有权”的逻辑越来越远。而苏南地区则将地方行政代理人作为当然的企业代理，不仅政企不分、家企不分、公私不分，而且通过企业经营的市场增量来确立自身的隐性产权的合法性。

这是因为，集体制产权实际上是一种将基层社会、经济、政治乃至伦理关系融汇起来的复合产权。在现实的企业经营形态中，除集体承诺的就业意义上的稳定收入和福利外，“共有权”的象征意义远大于现实意义。乡镇企业发展初期，集体制除提供土地和劳力外，无法提供任何资金、技术、人才等市场竞争中的硬实力，企业经营必须尽可能集中当地的各种优势；而在双轨制的前提下，能够充分调动和配置各种资源的只有政府权力而非资本。在这个意义上，地方政府不仅因财政分权而逐渐掌握有越来越大的权力，也以此为中心搭建行政管理、银行借贷和民间融资等各种隐性的交易和庇护关系，通过集约各种社会资本来降低交易成本，^④ 在市场增量的部分将“委托”和“代理”并置起来，建立隐性产权的合法权利。

因此，地方政府的行为并非完全体现为一种具有公共目标的长期战略，更类似于费孝通所说的“差序格局”，即以各类资源配置的精英主体为核心，搭建起排他性占有的社会网络，形成一种“圈内归属”。^⑤ 资本持有者可以适度地让渡自己的一部分剩余权，民间能人可以有效地结成人际信任和交易纽带，乡镇企业的实际操作者则可通过对企业收入享有的部分支配权加以适当地补偿调节，根据具体政策和条件的变化来调整集体产权的公私边界。

总之，乡镇企业的双轨制体现为集体制存量上的“共有产权”和实际经营增量上的“隐性产权”之复合体，前者是农村共同体得以维系的基础，而后者则具有市场增量改革意义上的占

① 参见折晓叶、陈婴婴：《产权怎样界定：一份集体产权私化的社会文本》，《社会学研究》2005年第4期。

② 通过村办企业来全面建设村落共同体并为所有成员提供福利和分红的典型，要数华西村，尽管市场化带来了共同体内部的阶层分化，但该村依然坚持以“共有权”为主体的分配结构，借此维系社区整合和团结。参见周怡：《寻求整合的分化：来自H村的一项经验研究》，《社会学研究》2006年第5期。

③ 参见周其仁：《产权与制度变迁：中国改革的经验研究》，北京：社会科学文献出版社，2002年。

④ 参见Victor Nee, *Organizational Dynamics of Market Transition: Hybrid Forms, Property Rights, and Mixed Economy in China*, *Administrative Science Quarterly*, vol. 37, 1992, pp. 1-27.

⑤ 参见周雪光：《“关系产权”：产权制度的一个社会学解释》，《社会学研究》2005年第2期。

有合法性，虽然它更具有默会的性质，却是改革的前十年激励地方经济发展的重要动力。这种双轨制意义上的双重占有逻辑，直到1990年代企业改制才彻底地暴露出来。^①显然，双轨制的运行机制与市场化的抽象逻辑相比，更具有地方社会关系的属性，更具有随机应变的博弈能力，更带有地方保护主义的性质。而所有这些特点，虽易于获得生产要素、塑造初级产品生产和销售竞争的技巧，但对于规范的市场运作来说却是很不利的。更重要的是，借此机制运行的乡镇企业也越来越易于偏离集体制的实质理念，转而成为地方政府用来表现政绩和增加收入的工具，或成为集体资产私人化的平台。

2. 国有企业内的集体制

1980年代中期，在乡镇企业迅猛发展的同时，中央在国有企业也开始实行了大范围的改革，因循了“一包就灵”的承包制思路。1987年后，承包制采取放权让利的办法在国有企业全面铺开。从国家政策来看，企业承包制改革显然贯彻了计划与市场的双轨逻辑：即在存量上“包死基数、确保上缴”，在增量上“超收多留、歉收自补”，既通过“上缴利润定额包干和递增包干”来完成行政指令任务，又通过“利润比例分成”赋予企业一定的自主性，将工资总额与实现了的税利挂钩。^②

事实上，企业承包制改革并没有完全实现同一时期中央所强调的“政企分开”的改革目标，而产生了双重效果。为国有企业放权让利，一方面将企业活动落实到经营核心上来，并通过适当的收入调节实现了一定程度上的管理和劳动激励；但另一方面，这一改革并没有改变国有企业以单位制为基础的行政构架，反而因为有了一定的自主经营和利润空间而成为权力干预的场所。因此，以单位制为基础的行政体制和以集体制为平台而运行的模拟市场，^③成为企业承包制运行的两个基本机制。

中国城市社区中的集体制企业，主要有厂办集体企业和社办集体企业。70年代末，大批知青返城，国有企业和社区街道为解决本单位或本区域职工家属及子女就业问题，扶持开办了一批“安置型”的集体所有制企业。改革初期，集体制企业多少具有一种“养子”的身份，国有企业既对集体企业提供了一些行政性的扶持，如办理集体企业开办及投资项目和经营手续等；也提供一些经济性的扶持，如出垫底资金，出旧设备、厂房、场地，派管理和技术人员，或为集体企业担保贷款等，^④成为企业“办社会”或“福利化”的又一种形式。

但从产权的角度看，集体制可看作单位制国有企业的“二级产权”；企业职工在身份上也有差别，被明确区分为“全民职工”和“集体职工”。与乡镇企业具有村落共同体意义的集体制相比，国有企业厂办集体制不具有任何自然权利的性质，亦非真正意义上的集体所有权，更类似于国有企业的下级行政所属单位。集体企业始终处于一种悖谬的处境：它在产权和经营上具有极强的行政依附性，属于国家单位支配下的企业组织，但职工在身份上却不属于国家职工，因而在实质上不具有“公有权利”的意涵，在产权和身份上都是极其模糊的。

随着企业承包制的运行，特别是厂长经理负责制的实行，国有企业事实上开始按照计划经

① 参见张建君：《政府权力、精英关系和乡镇企业改制——比较苏南和温州的不同实践》，《社会学研究》2005年第5期。

② 张卓元、郑海航编：《中国国有企业改革30年回顾与展望》，第34—35页。

③ 有关有计划的社会主义商品经济中“模拟市场”的讨论，参见徐桂华：《兰格“模拟市场”模式评析》，《世界经济文汇》1990年第2期；罗卫东、蒋自强：《兰格模式与社会主义市场经济理论——社会主义市场经济理论的历史渊源》，《学术月刊》1994年第5期。

④ 廉莉：《关于厂办集体企业研究》，《上海集体经济》2004年第5期。

济的存量逻辑和市场经济的增量逻辑来运转，虽然在单位制内企业管理层的人事任免权、资源配置权、价格议定权都依然受到行政指令性的制约，但在负责承包经营的厂长经理的行政权限内，特别是像集体企业这样的“二级产权单位”内，厂长经理则具有充分的控制权。企业承包在集体制内并没有彻底实现集体所有的共有权利结构，与此同时，厂长经理作为行政委托的“代理人”，其权利也不是独立的：一方面他的任免和任期皆由上级部门决定，另一方面他也不享有任何剩余权，因而承包制下的合同并不具有完整的约束效力。^①

在单位制委托一代理不充分、集体制产权模糊不清晰的条件下，企业代理人很易于为了摆脱计划经济的重重束缚而加大对下属集体企业的控制和操作来实施模拟市场运营。80年代后半期，集体企业，特别是厂办集体企业在城市经济体制改革中发挥了潜在的巨大作用。在价格双轨的条件下，国有企业在存量逻辑上可利用单位体制中的行政优势协同权力或利益的相关行政部门与主管上级乃至中央政府讨价还价，争取在生产额度、生产资料价格、行业垄断和财政补贴等国家资源上尽可能获得指令经济中的政策性利润，同时也可利用增量上的准市场原则，与企业内外的各种经营性单位形成各种交易活动。而这其中，那些国有企业具有绝对控制权的厂办集体企业，便成为滋养此类活动的最便利的交易平台。

这一时期，国有企业与乡镇企业等非公经营性组织建立起了广泛密切的联系，特别是在相关产业领域，国有企业往往采取外包制，将一些初级产品的加工发包给乡镇企业，并在生产资料计划价格、生产工艺和技术人员上提供支持，以尽可能换取乡镇企业市场经营所得的利润。相比而言，在国有大中型企业占绝对地位的地区，集体企业则发挥了模拟市场运作的强大功能。这一时期的集体制与70年代末期有所不同，自国有企业施行承包制后，厂办集体企业成为被所属国有企业牢牢控制、并将触角伸向各种交易领域的重要载体。由于缺乏有效的法律和民主监管渠道，企业代理人往往在“二级产权”的集体企业安插自己的亲属和朋友，将这些生产和销售实体作为与非公经济单位私下接触、秘密约会的据点，通过计划价格和市场价格间的差价来直接赚取利润，或将有价值的资产转移到集体企业来暗箱操作。^②由于集体企业创办初期，没有与兴办单位、投资单位、主管部门及出资职工明确投资、借贷或扶持关系，因而与所属国有企业之间并无规范清晰的权利关系。正是在这个意义上，集体企业成为所属国有企业盘整、优化、隐匿和转移资产的首选场所。

事实上，虽然乡镇企业和国有企业的集体制在产权结构和组织形态上有所不同，但在改革的前十年的双轨制运行中都起到了极其关键的作用，乡镇企业内生的共有产权和隐性产权，既保证了农村共同体内部的部分收益分享，也是激励基层社会活力和促进地方经济迅猛增长的基础；而国有企业基于单位制和集体制之组织形态的双轨运行，也为计划体制改革寻找到了突破口，为国有企业拓展了一定的市场空间。但由于双轨制并没有确立明晰的产权结构，使规范的合约无法得到有效执行，故而很容易使权力寻租成为此阶段最大收益的支点，使市场的统一配置遭遇到根本的威胁，不利于促进社会经济的进一步发展。

（三）双轨制的终结：市场化改革的先声

虽然双轨制运行并没有妨碍资本积累和经济总量的增长，但模糊的产权制度却加剧了社会

① Yang Xiaokai & Ng Yew-Kwang, "Theory of the Firm and Structure of Residual Rights," *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 26, no. 1, Jan. 1995, pp. 107-128.

② Jeffrey D. Sachs, Wing Thyee Woo & Yang Xiaokai, "Economic Reforms and Constitutional Transition," CID Working Papers 43, Center for International Development at Harvard University, 2000.

经济各个层面上的危机。首先，以集体制为核心的双轨制，其运行机制和经营目的都与共有分配体制有实质的不同。其次，双轨制条件下由于地方社会的利益化成为经济发展的动力，很容易形成地方保护主义的倾向。乡镇企业的资源获得和产品销售不完全遵循市场的规则，而当国有企业的放权让利改革将企业的一部分控制权和剩余索取权交给内部管理人后，也强化了自身价格垄断的势力，并将国有企业转包和分解经营，造成国有资产的流失。所有这些因素都促成了资产的“部门私有化”，权力利用价格“剪刀差”介入到倒买倒卖的灰色区域，从而产生了如“官倒”这种权钱转换的现象，付出了社会公平的昂贵代价。同时，模糊产权中的权力运作，也强化了企业经营的短视效果，使合约丧失了规范效应，迫使国家不得不通过财政补贴来弥补由此形成的市场漏洞。

从全国范围来看，在渐进改革的要求和短缺经济的条件下，无论是在农村土地的所有权和使用权之间，在乡镇企业和国有企业的产品价格之间，或是经济特区与内地城市之间，都形成了二元社会结构。建立在双轨制上的非生产性的商品买卖市场，形成了国有企业与集体企业、国有企业与乡镇企业的灰色交易地带，各种交易或显或隐地进行，均以合法或非法、或介于合法与非法间的方式，构成了中国改革主流之外不和谐间奏。

可以说，双轨制在市场意义上所产生的负面社会经济效应，一则表现为信息不对称的委托—代理循环恶性发展，二则表现为各种权力的寻租活动。由于统一市场无法确立，政府为维持生活必需品价格的稳定，必须进行巨额补贴，结果不仅使中央政府财政吃紧，甚至出现了批发价高于零售价的畸形现象。更致命的是，权力强行进入交易活动，致使“官倒”盛行。^① 1988年，宏观经济再度吃紧，三年多的高速成长让中国的经济发展再次驶入经济周期的敏感地带。随着轻工产业的发展加快，企业数目剧增，物资供应的紧张更趋激烈，中国社会经济发展面临的风险也越来越大。从1988年3月起，中央决定放开管制，取消物价双轨制，进行“物价闯关”。这一政策的强令出台，即刻使各类商品价格在全国范围内迅猛上涨，由此引起公众的恐慌心理，造成全国性的抢购风潮。

事实上，试图通过一步到位的价格闯关来解决通货膨胀和价格双轨制的问题，显然是脱离实际的。1988—1989年的危机充分说明，改革十年后中国社会经济所遇到的突出矛盾，根本不是价格问题，也不是单纯的宏观经济问题。当双轨制所造成的二元结构矛盾凸现出来，社会经济结构必须加以重组，才能使中国的体制改革稳健地迈入新阶段。

二、市场与权力：社会分配新格局的确立：1990—2000年

1980年代末价格闯关失败等诸多因素使中国的社会经济发展进入到三年的沉寂期。1992年邓小平南方谈话，开启了深化改革的方向：即以一体化的市场体制来替代双轨制，以更为明晰的产权制度来改革乡镇企业和国有企业。由政府推动、进而全方位展开的市场化改革，一方面极大地解放了社会生产力，另一方面也使社会公平在1990年代中后期陷入危机之中。

（一）“经济增长至上”和市场化改革的启动

如果说1980年代是改革在各个领域全面铺开的阶段，1990年代则是改革在经济领域进一步

^① 参见《经济社会体制比较》编辑部编：《腐败寻根：中国会成为寻租社会吗》，北京：中国经济出版社，1999年。

深化的阶段。在这个阶段，全面的市场化进程创造了大量体制外的“自由流动资源”，^①面对这些新的资源，政府逐步调整、适应和市场的关系，权力和市场由分离到以新的方式结合，形成了影响经济利益再分配的新格局。

1992年邓小平南方谈话，基本确立了“稳定”和“发展”的意识形态，社会稳定被看作是经济发展的根本保障，而“经济增长至上”则构成了社会稳定的必要前提。从政府到民间逐步形成了这样的共识，即社会稳定不能通过政治和意识形态领域的变化实现，而是需要通过经济的快速增长和人民生活水平的提高来保障。1980年代试图在各领域进行全面改革的努力被终止，人们所说的“渐进式”改革策略被确立起来。与苏联东欧在1990年初的“休克式”改革模式相比，中国的改革策略更强调诸改革领域的先后次序，更强调经济改革相对于其他改革的优先性。

随后，全国掀起了新一轮的经济建设热潮。在1992年10月召开的中共十四大上，提出了建设社会主义市场经济的目标。在地方政府的主导下，投资规模迅速扩大，各地大办乡镇企业，加快实行国有企业的承包制、股份制改革。1989—1991年这三年的经济增长率分别只有4.1%、3.8%和9.2%，而1992年和1993年的经济增长率迅速上升到14.2%和14%。^②这不但为整个1990年代各年之最，也是整个改革开放30年经济增长速度最快的两年。

这个时期的经济增长仍然延续了以政府主导扩大地方投资规模来带动增长的模式。各地政府大办企业，追求GDP的增长速度，以此作为对南方谈话精神的响应。在财政包干制下，地方政府努力兴办“自己的企业”，即利用各种行政、准行政手段，从银行贷款投资兴办企业。甚至在农村地区，许多地方政府也要求做到所谓“村村冒烟、户户上班”，各种乡镇企业、小型国有企业蜂拥而起。这不但在短时期内能够迅速促进地方GDP的增长，而且还能够迅速扩大地方政府的财政收入规模。^③这种政府主导的经济增长模式在很大程度上还是政府计划管理模式的翻版，所以很快就带来了地方投资过热导致的各种问题，包括重复建设、地方保护主义等等。同时，企业规模的增长并没有带来企业经营效益的提高。与1984年相比，1991年全国工业企业的利润总额下降了一半以上。由于企业固定资产增长迅速，利润率下降得更为迅速。^④

邓小平南方谈话之后中央政府加大了放权的力度。1992年9月，国家将571种生产资料 and 产品的定价权交给企业，同时将22种产品价格的定价权下放给省级物价部门，至此，由国家管理的物价品种只剩下89种。随着价格管制逐步放开，改革开始迈入由双轨制向市场经济并轨的阶段。全国产品市场的形成和价格机制的转换，削弱了行政特权，促使企业必须依照市场原则，以生产效率为核心来调整企业的结构布局。国有企业的承包制以及“税前还贷”、“含税承包”等制度设计的弊端也导致国有企业内部的经营机制并不能适应市场经济的形势。^⑤而此时的国有企业一方面依然维持着“企业办社会”的福利制结构，另一方面则通过集体制的方式继续转化

① 所谓“自由流动资源”是指从改革前的国家垄断中游离出来，进入社会或市场，具有一定独立性的资源。参见孙立平：《“自由流动资源”与自由流动空间》，《现代化与社会转型》，北京：北京大学出版社，2005年，第177页。

② 中国经济景气月报杂志社编：《数字中国三十年：改革开放30年统计资料汇编》，《中国经济景气月报增刊》，2008年。

③ 全国的固定资产投资1992年比1991年增长了44%，1993年又比1992年增长了62%，其中投资来源主要为国内贷款，这两个年度国内贷款用于固定资产投资的增长率分别为68%、39%，增幅之大为改革以来所罕见。数据来源见中国经济景气月报杂志社编：《数字中国三十年：改革开放30年统计资料汇编》，《中国经济景气月报增刊》，2008年。

④ 财政部综合计划司编：《中国财政统计（1950—1991）》，北京：科学出版社，1992年。

⑤ 韩英杰、夏清成主编：《国有企业利润分配制度新探》，北京：中国经济出版社，1995年。

国有资产；一方面依靠行政补贴和政府租金来维持经济增长，另一方面将企业负债的相当部分交由国有银行来承担。^①有意思的是，在财政包干的体制下，国有企业的这种状况不但没有直接推动地方政府深化改革的努力，反而强化了国有企业与地方政府、^②地方政府与中央政府、地方政府与银行之间的讨价还价能力。中央—地方关系在地方政府与企业的复杂关系下发生了根本性的变化。

如何在市场经济体制中处理政府与市场、政府与企业的关系，是这段时期改革的关键问题。1989—1993年自经济衰退到经济繁荣的巨大变化，在一定程度上仍然是“收放模式”的延续。不改变这种收放模式，就难以摆脱地方经济过热、中央不得不重新收权的局面，也难以改变由地方政府主导来干预地方经济发展的模式，从而也就难以建立起真正的社会主义市场经济。

从中央和地方关系来看，地方的区域竞争和投资规模的扩大以及地方政府和企业之间的紧密联系使得反映中央—地方关系的“两个比重”（即中央财政收入占财政总收入的比重和财政收入占GDP的比重）在财政包干制期间迅速下降。随着地方政府超收留成数量的迅速增加，中央财政收入的比重越来越小，由1984年的44%下降到了1993年的22%；同时，大量的地方企业收入被当作地方政府的经营收入或者作为上缴利润而避开了税收，财政收入占GDP的比重也迅速下降，由1984年度的22.8%下降到1993年的12.3%。^③有学者认为，这种局面已经到了所谓的“分权的底线”，发展下去将会出现“诸侯割据”的危险。^④这构成了1994年分税制改革出台的直接原因。

（二）分税制改革：中央与地方关系的重构

1. 从财政分权到集权

1994年，中央进行了税收和财政体制的改革，取消了财政包干制，开始实行分税制。分税制是一项典型的将财政收入重新集权的改革，其基本内容是中央和地方的预算收入（税收）采用相对固定的分税种划分收入的办法，避免了无休止的谈判和讨价还价。诸税种中规模最大的一种，即增值税被划为中央地方共享税，其中中央占75%，地方占25%。对于集中到中央的大量收入，采用税收返还和转移支付制度仍将收入转移到地方支出。同时改变过去按企业隶属关系上缴税收的办法，所有企业的主体税种（主要是增值税、消费税和企业所得税）都要纳入分税制的划分办法进行分配。2002年开始的所得税分享改革，更是将企业所得税和个人所得税由地方税变为中央—地方共享税种。

分设中央、地方两套税务机构，实行分别征税，对税务系统实行垂直管理，不但能够保证中央财政收入随着地方财政收入的增长而增长，而且能够保证财政收入在GDP中的比重随着地方经济的发展而不断提高。分税制在收入集权的制度设计方面堪称完备。在此制度设计之下，

① 汪海波：《新中国工业经济史：1979—2000》，北京：经济管理出版社，2001年。

② 地方政府通过“税前还贷”和减免税、税收优惠政策“藏富于企业”。根据国家审计署对10个省市工商税收减免的调查，1990年共减免流转税97亿元，占当年流转税入库数的20.7%；1991年19个省级财政越权违规减免税收额占违纪金额的22.7%。除了减免税之外，地方企业偷税漏税的现象也非常严重。根据某省的调查，国有企业的偷税、漏税面达70%，集体企业为72%，个体经济和私营企业达85.5%。参见项怀诚主编：《中国财政体制改革》，北京：中国财政经济出版社，1994年。

③ 中国经济景气月报杂志社编：《数字中国三十年：改革开放30年统计资料汇编》，《中国经济景气月报增刊》，2008年。

④ 王绍光：《分权的底线》，北京：中国计划出版社，1997年。

中央政府试图重新掌控地方政府的行为并调节地方经济发展的方向。^①

通过增值税和消费税的集中，中央占总财政收入的比重由1993年的22%迅速上升到1994年的55.7%，同时由于税收体系和征税体系的改革，财政收入占GDP的比重也止住了迅速下降的趋势，自1996年开始逐步上升。

分税制改革在改变中央—地方收入格局的同时，并没有从根本上改变双方的支出格局。中央和地方的财政支出比重仍然维持着改革前“三七开”的关系。所以中央集中的收入仍然需要通过转移支付由地方政府进行支出。经过这种“一上一下”的过程，中央政府不但可以财政支出均等化的原则对地区间的差异通过再分配进行平衡，还可以对转移支付资金做出各种各样的规定，体现自己在财政资金支出方面的意图。也就是说，分税制以前“分灶吃饭”、“自收自支”的局面被彻底改变，所有的省级财政都变成了“支大于收”、需要依赖中央转移支付资金来弥补财政开支的单位。1994年，转移支付在地方本级支出中的比重为12.6%，到2004年上升到30%，中、西部地区更高达45.2%和52.9%，变成了高度依赖中央财政的局面。^②所以说，分税制改革是一次从财政分权转向集权的改革。

2. 政府和企业的关系

分税制在转变中央—地方关系的同时，也从根本上改变了政府和企业的关系。首先，在分税制下，分享所有工业企业75%的增值税，但是并不分担企业经营和破产的风险，这与包干制下地方政府独享“自己的企业”增值税的模式完全不同。对于地方政府而言，兴办和经营企业的收益减小，而风险却转而加大了；其次，增值税属于流转税类，按照发票征收，无论企业实际上赢利与否，只要企业有进项和销项，就要进行征收。规模越大、设备投资成本和工资成本越高的企业，增值税也越高。因此，对于利润微薄、经营成本高的企业，增值税由过去地方政府的主项税收变成了需要上缴中央的沉重负担；再次，增值税由完全垂直管理的国税系统进行征收，这使得地方政府为保护地方企业而制定的各种优惠政策统统失效。^③在这种形势下，虽然增值税的税收返还政策对于增值税贡献大的地区有激励作用，但地方政府对于兴办企业的积极性无疑遭受了打击。^④

在中国改革的背景下，政府主导的行为取向是我们理解1990年代企业转制的一条重要线索。分税制之后，地方政府大规模地将乡镇企业和一些国有企业转变为私有企业，各地“卖企业”成风，政府不再主导企业的日常管理和基本运营，而是通过征税和收费的方式和企业发生关系。以企业利润为税基的企业所得税（此为地方税种）成为地方政府能够从工业企业获得的最大的财政收入，而此项税收取决于企业的经营效益。这进一步推动了企业从转换经营机制到产权制度的改革。

1993年末《中华人民共和国公司法》的颁布改变了承包制时代企业产权和经营无理可据、

① 分税制改革的设计是中央—地方博弈和妥协的结果，制度设计虽然有利于中央，但是也做出了照顾地方既得利益的一些妥协，例如，按照1993年增值税和消费税基数进行税收返还和按增值税增量1:0.3的比例进行增量返还。参见刘克崧、贾康主编：《中国财税改革三十年亲历与回顾》，北京：经济科学出版社，2008年；翁礼华：《共赢的博弈：纵观中国财税改革》，北京：经济科学出版社，2008年。

② 李萍主编：《中国政府间财政关系图解》，北京：中国财政经济出版社，2006年。

③ 项怀诚主编：《中国财政体制改革》。

④ 1:0.3的增值税增量返还设计方案被地方政府看作是中央政府的“阴谋”。因为按照这个方案，增值税在增量逐步变大之后，税收返还的增长越来越慢。参见刘克崧、贾康主编：《中国财税改革三十年亲历与回顾》。

无法可依的局面,由此,企业的治理结构可完全依照合法的模式来实现现代企业制度意义上的公司化改造。企业公司化,即首先明确企业的法人性质,使企业成为独立的经济实体,并独立承担民事责任;同时企业也必须按照规范的成本会计和财务会计制度来运营。更重要的是,《公司法》严格界定了产权关系,即股权结构及所有者与执行部门之间的权利关系。^①企业的公司化不仅强化了非国有企业的政治地位,实现了最利于资本经营的产权形态,同时也有利于企业发挥各种学习能力,在技术模仿与革新、管理与激励、人才引进与培育以及劳动力供给等方面进行现代意义上的经营性重组,使企业的核心竞争力迅速增强,这为此后拓展外向型产品竞争市场打下了坚实基础。国有企业的产权改革正是在地方政府推动和市场化、公司化几种力量的共同作用下展开的。原来那些嵌生在国有企业身上的集体制企业,也终于完成了其在双轨制时期的使命,其中资产结构较好、市场潜力较大的集体企业,很多也通过或明或暗的办法实现了产权转化。^②

对于乡镇企业而言,分税制之后全国各地出现了转制的高潮。乡镇企业的转制是通过产权转化来提高企业竞争力和企业经营效益的必然举措,这是因为乡镇企业一方面受到来自国有企业产权改革和私营企业兴起的竞争压力,另一方面也是因为乡镇企业的模糊产权结构对企业的经营和运作效率产生了负面的影响。^③但是学术界普遍忽视了分税制改革对乡镇企业转制的巨大影响。对于基层的县乡镇政府而言,乡镇企业不再是可以依赖的税收来源,乡镇企业经营不佳导致的不断增长的银行呆坏账正在变成自己的沉重负担。在这种局面下,最好的策略就是将企业关闭或者卖掉。从地方政府的债务结构来看,因兴办乡镇企业而导致的历史银行负债即使在2000年以后仍然在基层政府的债务中占了相当大的比例。^④

从政府方面来看,虽然分税制使得地方政府和地方企业开始“脱钩”,但是并没有改变地方政府的利益主体性质。相反,地方政府的利益主体意识在支出压力下被大大加强了。对于地方政府而言,急迫的问题是如何寻求新的、可以自主支配的财政收入来缓解支出的压力。与此同时,市场化和企业改制带来了大量的体制外“自由流动资源”。在这种局面下,政府权力虽然退出了直接的企业运作,却开始成为攫取市场经济所带来的规模巨大的“自由流动资源”的主要力量。^⑤

(三) 全面市场化的社会影响

1990年代以来的市场化和分税制改革,使社会结构发生了深刻的变化。在分权转向集权的

① 钱颖一:《现代经济学与中国改革》,北京:中国人民大学出版社,2003年。

② 参见折晓叶、陈婴婴:《产权怎样界定:一份集体产权私化的社会文本》,《社会学研究》2005年第4期。

③ James Kung, "The Evolution of Property Rights in Village Enterprises: The Case of Wuxi County," in Jean Oi & Andrew Walder, eds., *Property Rights and China's Economic Reform*, Stanford: Stanford University Press, 1999.

④ 根据2004年左右的一项乡镇债务的案例研究,尽管这些乡镇的乡镇企业早已转制,但是在湖南、重庆、吉林三省的被调查乡镇中因乡镇企业所积累的历史债务仍然占23%—48%之多。参见周飞舟:《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》2006年第3期。另外根据对湖北、湖南、河南的乡镇债务研究发现,乡镇负债中乡镇企业债务的比重平均为27%。参见谭秋成:《制度考核、制度租金榨取与乡镇债务》,《中国农村观察》2004年第6期。

⑤ 关于政府行为在这个时期变化的定量研究,参见陈抗、Hillman和顾清扬:《财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手》,张军、周黎安编:《为增长而竞争:中国增长的政治经济学》,上海:上海人民出版社,2008年。

同时，企业的产权变革和公司化改造开始使社会经济遵循资本化的逻辑来运行，确立了成为社会共识的市场意识形态。企业转制促进了民营企业的蓬勃发展，这是90年代中国社会最具活力的发展力量。

国有和集体企业转制有力促进了市场化的进程，也带来了民营经济的繁荣。城乡个体工业在工业总产值的比重，在1994年第一次达到10%，此后迅速增长，到1997年产值增加了1.8倍，占到工业总产值的18%。同时其他各种形式的企业如股份制企业、外资企业、合伙联营企业等也迅速增长，到1997年也占到工业总产值的18%。^①民营经济的兴起，反过来又对国有企业的改革和市场化进程起了有力的推动作用。至此，改革初期的双轨制经济基本上为市场经济所代替，全社会也形成了对市场经济的基本共识。

但是，民营经济的繁荣并没有改变地方政府主导地方经济发展的基本格局。虽然地方政府兴办企业的激励被减弱，但是其行为模式的变化仍然是我们理解这个时期改革的社会影响的重要线索。

在中西部地区，随着分税制后大量的乡镇企业转制或倒闭，地方政府尤其是县乡政府的财政开始出现危机，由此带来了日益严重的农民负担问题。很多经验研究都表明，自1990年代中期起，农民负担便成为中西部地区农村的主要社会问题，甚至在某些地区出现了严重影响社会稳定的情况。^②农民负担的加重，其中最主要的原因是分税制改革以后，财权层层上收，最基层的县乡政府入不敷出，将危机转嫁到农民身上所致。^③据统计，2000年，农民承担税费总额1359亿元，比1990年的469亿元增长了1.89倍，农民人均负担增长了2.01倍，农民税费负担占农民收入的比例在7%—12%。而且，教育的产业化、医疗的市场化都使农民的支出大幅增加。所有这些因素，都造成了农民增收的下滑。^④农村在此前一直是改革最为成功的领域，90年代中期以后，“三农”问题却开始变成改革的又一难点。

在东部地区，企业转制产生了大批下岗工人，而城市私有企业、第三产业的兴盛又吸引来大批农民工，这都对城市的稳定和进一步发展提出了新的要求。随着1990年代后期城镇住房制度改革的展开、私有企业的园区化、各地纷纷兴建开发区以及外资的逐渐涌入，城市建设用地成为日益稀缺的资源。1998年修订出台的《土地管理法》为将农村土地转为城市建设用地提供了法律依据。自1990年代末开始，城市化浪潮正式展开，这为东部地区的地方政府开辟了新的生财之道，也成为延续至今的新发展模式。这种以城市化为核心动力带动的增长模式，为新世纪中国经济和社会的发展开辟了崭新的发展道路，带来了规模巨大的财富，使东部地区的城市生活进入了与一些发达国家相媲美的阶段。但是与改革初期的工业化浪潮相比，这也是通过以制度手段使农民失去土地为代价而实现的。在新一轮以市场、土地和城市化为核心的经济增长中，社会财富的分配模式也发生了根本性的变化。改革初期几方“共赢”的社会财富分配机制趋于式微，权力和市场结合而形成的分配机制成为主导，区域间、区域内的收入差距迅速加大，在改革中利益受损的大量的“弱势群体”开始出现并日益增多。^⑤

① 国家统计局编：《中国统计年鉴1998》，北京：中国统计出版社，1998年。

② 参见 T. Bernstein & Xiaobo Li, *Taxation without Representation in Contemporary Rural China*, Cambridge: Harvard University Press, 2000.

③ 陈锡文主编：《中国县乡财政与农民增收问题研究》，太原：山西经济出版社，2002年。

④ 1996年，农民人均年收入增长9%，1997年增长4.6%，此后一直下滑，到2000年时，增长率仅为2.1%。参见陈锡文等编：《中国农村公共财政制度》，北京：中国发展出版社，2005年。

⑤ 据赵人伟和李实的研究结果，1988年城乡居民家庭人均收入的基尼系数是0.382。参见赵人伟、格里芬编：《中国居民收入分配研究》，北京：中国社会科学出版社，1994年。根据李强的研究，1994年城乡居民家庭人均收入的基尼系数已经上升到0.434的水平，1996—1997年则攀升到0.4577。据估算，2000年以后的基尼系数一直维持在不低于0.5的水平。参见李强：《改革30年来中国社会分层结构的变迁》，李强主编：《中国社会变迁30年》，北京：社会科学文献出版社，2008年。

与此同时，市场化改革进一步使生产资料和劳动力的配置都遵循着资本的逻辑而展开。中西部地区的地方国有企业和乡镇企业纷纷转制和解体，致使将农村劳动力维系在农村社区的各种纽带大为减弱。大量农村剩余劳动力的流动开始超出原有经济特区的流向范围，以成本最低的形态向所有资本所在地流动。由此出现的农村剩余劳动力所汇集的洪流，在中国的大地上由西至东、由北向南流动，成为中国现代化进程中一种前所未有的现象。

农村劳动力外出具有双重的效应。一方面，这种流动促进了城乡劳动力市场的一体化，在更大范围实现了劳动和资本的重新配置。但另一方面，进城农民工在政治、经济和社会福利等各方面普遍受到不平等的待遇，成为典型的“弱势群体”，而且这又使城乡差距在城市内部被不断再生产出来。从流出地来看，劳动力外流极大地改变了 1980 年代通过实行土地承包制而恢复的农村社会结构基础，青壮劳动力的大量外出，使广大农村因家庭单位的主体成员缺失而再度发生本质意义上的解体，使农村社会结构的家庭基础再次面临着瓦解的危险，也产生了如农村留守儿童等带来的一系列社会问题。^①

分税制和市场化进程导致的企业与政府关系的变化，在强化了企业独立经营的主体性的同时，也使地方企业失去了政府保护，被纳入到适者生存的市场竞争之中。沿海地区的中小城市纷纷推行企业转制，而内地大中型企业则积重难返，不仅拖家带口，担负着企业职工及其亲属乃至周边社区之社会福利的巨大压力，而且人员冗杂、效率低下、财务恶化，因其负担过重、欠账太多而等待中央政府推动的激进式改制措施。实际的结果是相当惨烈的：一些企业被迫破产倒闭，而一些企业则通过较少的一次性支付补偿强行使大量职工下岗，强行使原有单位体制中职工的身份制转为契约合同制，这造就了另外一大批的“弱势群体”。^②

在社会的公共服务领域，全面市场化的改革也在传统计划经济中关乎国计民生的社会保障和福利领域顺次展开，住房、医疗、社保、教育领域都被纳入到全面市场化改革的议题之中，与城镇居民相关的主要福利，都由“政府买单”逐渐转向在市场价格下由居民“自己买单”。虽然从长远的角度看，福利市场化彻底克服了单位制的种种弊端，通过消费结构的转变强化了市场化改革的深度，但由于这种突如其来的全面市场化改革涉及国计民生的方方面面，加之企业转制和职工下岗的连带效应，确实对普通百姓的生活预期产生了强烈影响。更重要的是，居民消费的心理预期失调，以及居民收入的提高幅度有限和贫富差距持续扩大等因素，在内需结构上共同形成了制约经济增长的负面因素。面对内需严重不足的处境，中央政府势必再次寻找经济发展的突破口，实现社会经济结构的重大转变。

三、治理问题与行政科层化的双重效应：2001—2008 年

2001 年底，中国加入世界贸易组织（WTO），这一事件具有重大的历史意义。中国的经济增长模式由此发生重大转变：通过融入全球性的经济秩序，外向型加工制造业、海外投资与国际贸易成为拉动 GDP 总量增长的重要力量。而中国在参与全球性资本和市场分配体系中，社会

① 国务院农民工课题组：《中国农民工问题前瞻性研究》，北京：中国劳动社会保障出版社，2009 年。

② 参见孙立平：《20 世纪 90 年代中期以来中国社会的结构演变》，《现代化与社会转型》。

经济结构也开始依循资本的逻辑重新组建，从而使资源和收入分配的差距进一步拉大，产生了许多新的社会矛盾焦点。尽管政治体制和权力格局没有发生根本性的变化，但是在与国际接轨的过程中，中国在企业的经营及其社会责任、法治建设、行政治理上面临着向规范化和技术化方向转变的压力。因此，调整治理方式、改善民生水平、平衡利益格局，成为改革第三阶段的焦点问题。

（一）与国际接轨：“世界工厂”及劳动关系的紧张

1990年代末，中国经济增长遭遇到两大挑战：一是亚洲金融危机的影响，二是企业转制和住房、教育、医疗以及养老等全面市场化改革带来的压力。前一种影响虽未造成直接的金融冲击，却在投资、贸易、消费和就业等方面对中国经济成长构成了巨大压力，而激进的市场化改革，虽然切中肯綮，却在一定程度上将政府和社会责任转嫁给个人，对民生产生了震荡效应，并形成了内需严重不足的后果。由于中国的市场化改革最初采用的是政府推动、资本优先的战略，因而经济发展的成效突出反映在资本积累上，并未在很大程度上惠及普通民众，再加上生产结构主要以劳动密集型产业为主，雇佣结构中农村剩余劳动力所占的比重较大，因而民众的收入水平并未随经济增长得到相应提高，综合性收入预期不升反降，在这个意义上，经济增长无法依靠内需形成持续的推动。

自中国加入WTO以来，外资拉动中国经济增长的势头甚为猛烈，市场开放度大大提高，开始成为国际资本的首选之地，其中的独特之处在于政府成为吸引外资和开放市场的核心推动力。而中国的廉价劳动力在参与国际生产分工的过程中，又发挥了极强大的比较优势。在1990年代市场化的过度竞争中，转制后存活下来的大量企业也迅速建立了适应残酷市场竞争的企业治理结构，直接转化成为全球价值链上的终端车间。更为关键的是，中国政府的强大行政能力有助于控制国际资本运行所形成的体制矛盾，通过集权的办法转换和调整整个经济结构。

中国成为“世界工厂”，也依靠了国际金融和政治秩序所提供的条件。国际资本、国际消费市场以及中国政府强势干预所形成的内部市场化，以及1990年代分配差距所形成的低成本劳动力，构成了中国这个“世界工厂”的前提条件和核心竞争力。^① 尽管中国的“世界工厂”基本上处于全球价值链的低端，企业技术积累和技术创新的能力很低，企业经营管理的水平不高，但无论如何，中国经济增长模式的战略转变，确实在宏观上带来了极其显著的效果：中国人均GDP从2001年不足1000美元提高到了2005年的1700美元。

虽然中国的GDP和人均GDP在新世纪保持了高位增长，但由于中国经济结构中资本化的作用增强，权力也改变了其寻租模式，使得全社会分配领域内的经济利益与社会公平之间形成了越来越突出的新矛盾。在分配格局上地区差距逐渐拉大，贫富分化不仅大幅度加深，^② 而且还出现了分层结构的定型化趋势：社会阶层之间开始确立较明显的边界，流动性减少，形成了社会阶层再生产的机制。^③

① 参见高柏：《金融秩序与国内经济社会》，《社会学研究》2009年第2期；高柏：《中国经济发展模式转型与经济社会学制度学派》，《社会学研究》2008年第4期。

② 改革初，省际人均GDP基尼系数曾快速下降。但进入1990年后，基尼系数开始重新扩大，到2003年，基尼系数已经恢复到了改革前的0.35。基尼系数在改革开放前为0.16，2002年已经达到0.46，超过了国际公认的警戒线0.4。参见赵人伟、格里芬编：《中国居民收入分配研究》；李实等主编：《中国居民收入分配研究II》，北京：北京师范大学出版社，2008年。

③ 参见孙立平：《20世纪90年代中期以来中国社会的结构演变》，《现代化与社会转型》。

虽然市场经济的发育将资本和资产配置进一步合理化,但波兰尼所说的“社会的反向性保护运动”^①则始终没有成型,从而给全社会的稳定和安全造成了不小的威胁:原本水平就较低的社会保障体系因1990年代末民生领域的全面市场化改革而有所恶化;此外,工业生产的安全隐患很大,矿难频发;制造业能耗过高,环境代价极大;商品质量监管乏力,食品安全事故屡禁不止。这些都反映出第三阶段前期种种社会矛盾不断加深的趋势。

在上述矛盾中,劳动关系矛盾处在核心的位置上。从社会经济的总体结构看,造成这一时期劳动关系紧张的因素有很多。首先,国企改革使劳动关系全面市场化:一方面,国有企业向现代企业制度改制和转轨,在用工制度上实行全员劳动合同制;另一方面,转制过程中出现的大量下岗和转岗职工,由于没有健全的社会保障体系维持,其权益和生活没有得到合理保护和安排,“断保”现象严重。^②其次,由于各类非公有经济已成为推动中国经济发展的重要力量和就业主体,而非国有企业的劳动力市场在组成要素、行业规范、法律规制、安全保障等诸多方面都发育得极不成熟,使劳动关系得不到有效调节。更重要的是,作为农村劳动力转移的主体部分,广大农民工因城乡差别和户籍制度的限制,不可能享受到城镇社会保障体系和劳动管理制度的保护,更容易形成难以调节的劳资矛盾。

国有企业转制的历史遗留问题,以及非公有经济领域中存在着的大量劳资矛盾,诸如拖欠和压低工人工资,劳动强度过大,生产安全缺乏保障,这些问题使劳动争议案件在2000年后直线上升,其中不少问题由于缺乏充分而有效的利益诉求和调节机制,还演化成群体性事件。不仅如此,从经济发展的角度看,随着经济全球化水平的提高,以外向型经济为基础的企业不断面临着更残酷的竞争压力。产业结构、企业管理、人力成本等诸因素使中国的外向型经济早在2008年出现全球金融危机前就已面临着许多的困难。

(二) 从工业化到城市化:中央与地方关系的新格局

1. 城市化:土地开发与土地经营

在新世纪,随着大批境外投资的涌入和中西部劳动力的大规模迁移,沿海地区的工业化和城市化带来了城市建设用地的短缺,城市用地制度和农地征用制度的改革为地方政府大规模征用、开发和出让土地提供了经济需求和制度保障。

按照现行法律,只有地方政府有权征收、开发和出让农业用地,其征收费用远低于城市建设用地出让价格。地方政府低价征收农业用地,进行平整、开发后,以招、拍、挂等形式在土地二级市场上出让。在东部沿海地区,地方政府通过这个过程迅速积累了规模巨大的土地出让收入,有些县市的土地收入规模甚至大于当地财政预算收入的规模。而大规模的土地出让又使地方政府可以通过财政担保和土地抵押的方式取得更大规模的金融贷款来投入城市建设。这样一来,土地收入——银行贷款——城市建设——征地之间形成了一个滚动增长的循环过程。^③这

① 波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯钢等译,杭州:浙江人民出版社,2007年。

② 2002年国有企业下岗职工的再就业率为26%。下岗职工再就业的主要渠道集中在非正规就业领域。根据劳动和社会保障部2002年在全国66个城市的抽样调查,85.4%的再就业下岗职工从事临时性工作,只有9.4%成为正式职工。参见劳动和社会保障部劳动科学所“转型时期中国劳动关系问题研究”课题组:《消除原始式的劳动关系是当前刻不容缓的任务——中国劳动关系现状与调节模式选择》,《经济要参》2004年第15期。

③ 刘守英等:《城市化、土地制度与经济可持续发展:以土地为依托的城市化到底能持续多久?》,世界银行研究报告,2005年,也可见<http://www.usc.cuhk.edu.hk/webmanager/wkfiles/6263-1-paper.pdf> (2009年8月17日访问);周飞舟:《生财有道:土地开发和转让中的政府和农民》,《社会学研究》2007年第1期。

个过程不但塑造了东部地区繁荣的工业化和城市景象，也为地方政府带来了滚滚财源，还为地方政府领导人赢得了政绩。^①此外，地方政府的财源还包括城市化中迅速增长的以建筑业、房地产业等营业税（地方税种）为主的预算财政收入。由此，地方政府的预算收入和非预算资金呈现出平行增长的态势。因此，新世纪的快速城市化过程是与地方政府“经营城市”、“经营土地”的行为取向密不可分的。这也成为我们理解此时地方政府行为和中央—地方关系的关键所在。

地方政府作为利益主体的角色和追求独立利益的行为非但没有减弱，反而随着经济的迅速发展而日益增强。在这种以“土地财政”为中心的发展模式下，整个国民经济和财政收入的要害集中在城市化和土地开发上，这个过程一旦停滞，不仅直接威胁到地方经济和地方财政收入的增长，也威胁到整个国家 GDP 和财政收入的增长。在当前金融和经济危机遍及全球的情况下，地方的城市建设和房地产业对整个中国的经济来说性命攸关。

由于土地收入属于非预算范畴，而营业税属于地方财政收入，中央政府通过财政手段调控地方政府行为的努力见效甚微。一方面，由于土地收入存在高昂的信息成本，而且是地方政府的财源所在，中央政府的行政干预困难重重。另一方面，由于土地财政和城市建设投资是经济增长的关键，经济增长又被认为是社会稳定的保障，在“保增长、保稳定”的战略目标之下，强力遏制土地开发的政策往往得不到有效的落实。所以说，中央对地方的干涉既有能力上的限制，又有意图上的顾忌。

此外，这种以地方竞争模式为基本形式、以土地开发和城市建设为中心的发展战略实际上存在极大的风险，不但威胁到经济增长的可持续性，而且还严重威胁到社会稳定。因为这种发展模式是以损害耕地和农民利益为代价的。在近年的“上访潮”中，由征地引发的案例占了相当数量。从地区上看，东部地区的迅速工业化和城市化使区域之间的差异迅速加大，中央政府力图通过转移支付来平衡区域差距的努力随着这种发展模式的推进也收效甚微。从政府和社会的关系上看，“经营城市、经营土地”的发展模式使得政府的公共服务职能得不到发展，社会保障滞后，贫富差距迅速拉大。

2. 城市反哺农村的努力及其问题

进入新世纪后，随着“三农”问题的日益突出，国家的政策重心开始重新转向农村，城市反哺农村的一系列措施开始实行：其一，鼓励农民种粮积极性。到 2007 年国家对于农民的种粮直接补贴已经达到了 427 亿。其二，切实减轻农民负担。国家先进行了税费改革，而后又于 2006 年彻底取消了农业税。其三，加大对农村公共事业和社会保障事业的扶持。2007 年国家全面减免了农村义务教育期间的学杂费，在西部贫困地区还免除了书本费。国家还推进了新型农村合作医疗，加大了国家财政对合作医疗的支持，并建立农村最低生活保障制度。这一系列旨在建设新农村的政策使国家对农村的投入从 2000 年的 1.3 万亿元加大到了 2007 年的 5.1 万亿元，这对于缩小城乡差距起到了积极的作用。^②

然而，“三农”问题是长久以来中国城乡二元分割结构以及中国特有的中央—地方关系的格局确立的，其实质乃是一种结构矛盾，而无法单纯依靠加大农业投入这种经济措施来解决。

① 自 1991 年开始的全国百强县市评比，尽管指标体系几经调整，但 GDP 始终是县域经济排名中最核心的指标。参见刘福刚等主编：《中国县域经济年鉴》2004、2005、2006—2007 年卷，北京：社会科学文献出版社，2005、2006、2007 年。

② 参见黄季焜：《制度变迁和可持续发展：30 年中国农业和农村》，上海：上海人民出版社，2008 年。

缩小城乡差距一直面临着两种制度困境。一种是户籍制度。自1980年代以来,一波又一波的民工流动使农民工早已成为中国城市建设的重要力量。中国入世后,外向型经济格局的形成带来了新一波的民工潮。据国家统计局的统计,我国进城农民工数量当前已超过2亿人。然而,户籍制度的改革始终没有根本的突破,从制度上对劳动力进行城乡分割的局面依旧,在用工制度上仍是身份制和市场制并存的局面;在福利和保障方面,以户籍制度为基础的身份歧视依然存在;而在劳动力成本方面,广大的农民工群体则成为被剥夺得最为严重的底层群体。另一种制度困境来源于土地制度。自1978年开始农村改革以来,农地基本上是由农户分散经营的,这种小规模的经营显然制约着农业生产率的突破。然而,土地制度的改革面临着两难局面:如果基本维持农地现有的小规模经营,会直接影响到农业的长远发展;然而,农地的集约经营又存在着权力和资本双重侵夺的危险。如果农地大规模地向城市建设用地转化,大量失地农民的利益得不到保障,那么,社会稳定可能会受到根本的威胁。

总地说来,进入新世纪后,“三农”问题得到了全社会的高度重视,国家确定的建设社会主义新农村发展战略初见成效。但是,由于受制于种种因素,农民从中的实际受益还相当有限,农村与城市的巨大差距仍然是一个严峻的现实问题。

(三) 从经营到治理:行政科层化与社会建设

为了从根本上解决社会经济诸领域内出现的种种社会矛盾,2004年以来中央政府逐步形成了以“科学发展观”为核心的治国新理念,将经营性的政府行为转变为以公共服务为本的治理体系,^①并将法治化、规范化、技术化和标准化作为行政建设和监督的核心议题。从经营到治理的转变,既反映了这个阶段依靠“行政吸纳政治”的逻辑来进行社会建设的基本思路,同时也改变了行政体系结构、政府行为模式及其与社会经济诸领域的内在关系。

1. 考核的过程化与多重化:行政科层化的形式效果

中国参与到全球化市场中确为经济发展注入了强心剂,但也在很大程度上形成了国际市场对中国经济活动的反向规制:不仅中国的产品进入国际市场,而且中国市场的法规环境、政府涉入市场的行为方式以及企业的内部技术、质量和管理标准及社会责任,都需要全面与国际接轨。国际市场的这种影响,进一步强化了政府与企业的技术化、理性化的意识形态。2001年前后,中国大幅度修订了包括《外资法》、《外贸法》等在内的两千余件法律、法规和规章及十余万地方性法规和规章。在加大行政法治化、规范化的同时,各级政府也开始建立各类行政服务中心,积极推行政务公开化和透明化的政策,来推动与国际接轨的进程。不过,科学发展之治理理念的提出,更源于中国前此资本化的经济发展模式及其所引发的诸多社会问题的凸现,这其中,与1990年代以来地方政府过于偏重经济增长和市场经营的倾向不无关系。

中国的行政体制在改革之初就已经具有韦伯所谓“科层制”(bureaucracy)的某些基本特征:行政官员均受过严格的专业训练并具有丰富的行政经验,任期固定,职责明确;行政机构设计合理、分工明确、具有严格的职位等级结构和服从关系;行政机构强调技术化、形式化规

^① “治理”(governance)概念原是指公共事务的管理上并非政府之专责,公民社会也参与其中,并与政府密切合作(参见斯托克:《作为理论的治理:五个论点》,华夏风译,俞可平编:《治理与善治》,北京:社会科学文献出版社,2000年)。在本文中,“治理”指的是政府除了促进经济建设的职责外,更要承担对社会公平的保护和对公共事务的管理。在这个过程中,政府职能的发挥不仅依赖其已获授权的权威,而且也依赖其不断改进的程序和技术。

则的约束和严格按照程序办事的规范，以行政效率和程序公正为行政之基本准则。^①科层制的这几个特征可以从1980年代中央确定的选拔干部的“四化”（革命化、专业化、知识化和年轻化）标准、1990年代初中期开始在全国逐步推行的干部交流制度和公务员制度看出雏形。但是，分税制改革前的行政体制在以经济增长为中心的前提下仍然具有为鼓励地方积极性而容许分权的色彩。直到分税制改革后，中央政府才开始下决心削弱那种治理模式中的分权倾向，试图通过垂直管理的办法来解决地方行政中的软预算约束、公权私用、地方保护、市场分割等问题。^②

众所周知，中国政府自上而下层级间的行政管理体制，一直实行的是上级政府向下级政府下达指标、分解任务、量化考核的目标责任制，虽然在不同时期下级政府关于目标责任的具体制定具有某种程度的讨价还价的余地，但基本上是所谓“压力型体制”。^③在分税制改革前这种压力型体制对地方政府而言具有某种分权色彩，因为那时上级考核的量化指标比较单一（主要是GDP和财政收入），考核的手段较为粗疏。只要下级政府能够如期或超额完成这些经济指标，至于他们究竟用哪些办法去完成，这些办法会带来什么样的代价，上级政府一般并不会深究。因此，地方政府行为在发展经济的前提下就具有相当的随意性、短期性和变通性。^④

新世纪以来，行政体制的“压力型体制”并没有发生根本的变化，不过，其作用的机制产生了一些重要的变化。

首先，加强了对指标完成手段的管理，将指标管理和技术治理结合在一起。这种对指标完成手段的强调主要体现在全面强化了政府的依法行政，确保行政符合规范和公平的原则。国务院1999年颁布了《关于全面推进依法行政的决定》，2004年又颁布了《全面推进依法行政实施纲要》，即是明证。

其次，加强了行政问责制，将激励和惩罚结合在一起。以往的行政体制运作更像是政治锦标赛，很多地方官员或职能部门在其行政周期内所制订的责任目标和工作指标普遍高于上级政府所设定的目标值，从而使任务目标层层加码、逐级放大，通过指标的胜出使其在任职周期内尽可能累积获得换届晋升的政治资源。^⑤而现在不仅保留了政治锦标赛的性质，还全面强化了问责制，政府官员在交通安全、生产安全、食品安全、卫生防疫、计划生育和群体性事件等一系列指标上的失职都可能导致职位不保。这种问责制的运作更像是政治淘汰赛。

再次，加强了量化指标结构的多重化倾向。在治理理念的指导下，行政职能向公共服务的转化，改变了以往仅以GDP为核心的干部考核指标体系，政府的公共服务职能开始被纳入到数字指标控制的范围。如环保指标的引入使一般GDP开始向绿色GDP转变；民意考核的引入改变了干部晋升由上级单方面决定的机制，将民意满意度作为行政考核的重要组成部分；社会稳定指标的强化则使群体上访、群体性事件、重大安全事故等诸多影响社会稳定的因素构成了对官员政绩的“一票否决”。可以说，多重指标的量化考核，不仅扩大了行政目标责任制的横向范围，而且也深化了政府总体治理和控制的纵向力度，在两个向度上构成了地方政府展开多重目

① 参见韦伯：《支配社会学》，康乐等译，台北：远流出版公司，1993年；韦伯：《支配的类型》，康乐等译，台北：远流出版公司，1989年。

② 周黎安：《转型中的地方政府》，上海：上海人民出版社，2008年。

③ 荣敬本、崔之元等：《从压力型体制向民主合作制的转变：县乡两级政治体制改革》，北京：中央编译出版社，1998年。

④ 马斌：《政府间关系：权力配置与地方治理——基于省、市、县政府间关系的研究》，杭州：浙江大学出版社，2009年。

⑤ 周黎安：《转型中的地方政府》。

标的政治锦标赛和淘汰赛的竞争机制。而且，地方政府的行政目标规划也基本上按照多重指标的分布状况在主要领导人的任期内来制订，从而产生了以行政任期为特点的行政周期现象。

2. 财政支出的专项化与项目化：行政科层化的实质效果

技术治理的行政改革，不仅在中央与地方的行政监督和控制上产生了行政科层化的效果，而且在中央与地方的财政关系上也推动了行政科层化的倾向。

自改革以来，中国政府间关系的最大特征是在属地化管理基础上的行政目标责任制。从财政关系来看，这种行政目标责任伴随着一系列自上而下的财政支出责任。表面上来看，从财政包干制到分税制，财政支出责任（事权）一直是越来越分权的。^①但是从财政收入的分配（财权）来看，分税制后中央无疑是更加集权了。在这种财权集中于中央、事权下放到地方的格局下，自上而下的规模巨大的财政转移支付资金成为分税制后财政系统内的一个突出现象。

中央对地方的转移支付，可以分为两类，财力性转移支付和专项转移支付。专项转移支付是中央提供给地方、多用于公共品和公共服务支出的资金，地方无权挪作他用；而主要用于工资和日常支出的财力性转移支付则较少这方面的限制。自1994年到2004年，专项转移支付总量一直远高于财力性转移支付，到2005年后者总量才第一次超过前者。^②此外，无论是中央还是地方的基本建设支出，大多是以项目资金的方式单列的，由各级发改委系统规划和管理项目，财政部门负责拨付资金，相关职能部门负责实施。

随着专项和项目资金的规模日益增大，发改委和财政系统逐渐发展出一套严格而完备的项目申请、批复、实施、考核和审计制度。除了工资和日常支出外，几乎所有的建设和公共服务资金都“专项化”和“项目化”了。基本建设和公共服务的核心是资金问题，围绕这个核心，随着政府职能向公共品提供方面的转变，公共服务实质上正在变成以项目评估和项目管理为中心的治理体制。随着自上而下资金规模的迅速扩大和技术监督手段的发展，各种以项目管理为中心的政策、制度、法规 and 实际运作方式迅速发展起来。上级政府开始变成下级政府的项目发包人，下级政府成为项目的竞争者，而专家学者也被纳入到项目的评估和考核体系中，为这套体系提供了技术合法性。

以“项目管理”为核心的公共服务体系的迅速膨胀也给中央和地方以及地方政府间的关系带来了实质性的影响。通过专项化和项目化的资金分配，中央控制了地方政府预算资金的支出权限，资金虽然在地方支出，但对于下级政府来说，这种“戴帽”资金并不好用。项目资金在相当程度上强化了中央对地方、上级对下级的控制权。

从项目本身来看，这种管理模式无疑具有提高资金使用效率、遏制侵占财政资金的意义，通过执行严格的审计制度，能够在一定程度上保证资金按照中央政府的意图使用。但是也同时产生了其他一些影响。首先，“跑部钱进”成为地方政府、尤其是中西部地区的地方政府的主要工作目标之一，“项目发包”逐渐演变成“设租寻租”。上级项目审批部门难以避免批复中的主观性，下级项目申请部门则会千方百计地利用审批过程做文章，各种社会关系在这个过程中扮演了重要角色，这对整个社会风气都产生了重要的影响。^③其次，专项化和项目化对于财政资金

① 参见 Zhang Tao and Zou Hengfu, "Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China," *Journal of Public Economics*, vol. 67, no. 2, 1998, pp. 221-240. 张晏、龚六堂：《分税制改革、财政分权与中国经济增长》，《经济学（季刊）》2005年第5卷第1期。

② 2004年专项与财力性转移支付之比是1.3:1，2005年是0.9:1。数据来自李萍主编：《中国政府间财政关系图解》，北京：中国财政经济出版社，2006年。

③ 王立国：《改革现行投资项目审批制度的思考》，《财经问题研究》2007年第7期。

的使用效率和公平的影响尚存疑问。如果地方的大部分基本建设和公共服务项目都由上级或者中央政府来干预实施，尽管有各种专家的评估和论证，其效率也会因为高昂的信息成本而大打折扣。^① 例如许多项目资金只准许购买设备却不能用于支付没有发票作为凭证的劳务费用，为了及时把钱花掉又能够顺利通过评估和审计，下级部门往往会突击购置设备而造成浪费。再次，专项化和项目化资金由于技术管理方面的限制，大多会流向易于评估、管理和审计的项目，往往与地方的公共服务需求发生错位。最后，也是最为重要的是，专项化和项目化本身有着极强的自我再生产能力。在基本建设和公共服务的名义下，这些资金的膨胀被看作是政府职能转向公共品供给的标志，财政收入增长越快，这块资金的增长也越快，而地方政府和下级部门虽然受到监督和审计，也可以利用财政预算中的“挤出效应”^② 将其原有资金用于其他用途。这种作用机制的后果在于，原本用于公共服务和实现地区均等化的专项和项目资金却拉大了地方一般民众与财政供养人员阶层的收入差距。^③

3. 公共服务型治理中的经营性效果

从科层化的技术治理的两个方面来看，目标责任与量化考核强化了行政权力实施过程中的规范、公开和透明的政务公开机制，而多重指标的结构设计则强化了政府在公共服务职能上的转变。不过，在行政体制的动态运行中，上述合理形式依然嵌生在分税制改革后“专项化和项目化”的财政关系的基础上。由此看来，行政改革中的治理并未完全脱离行政经营的实质逻辑，相反，政府的经营性运作反而开始从多个向度展开，并将诸多公共领域纳入到产业化的范围之中。只是这种经营不再完全从经济运营的方式来推展，而是将技术治理的逻辑辐射到社会建设的各个方面，并在技术理性的意义上获得了行政体制本身和民众的认可。

首先，由于科层化的技术治理改革只触及了行政体制中的工具方面，并未从根本上改变行政权力运行的布局和机制，“项目管理”的运作模式依然使政府的公共性投入在很大程度上遵循着投资化和产业化的路径开展。而规范化中的“事本”逻辑，一方面确实强化了规则，另一方面却并没有从根本上遏制和杜绝寻租活动。从实际运行的角度说，行政科层化的一个矛盾之处，即它越是在责任目标上强调行政效率的提高，就越会在复杂的程序技术上付出高昂的成本；越是在考核指标和报表制度上力图规划得细密和周全，就越会显露出技术监管的不充分性，进而越会使寻租活动工具化和技术化，从而给不同领域的经营活动留出足够的空间。^④

其次，多重指标的考核制度虽然有助于在每个指标体系内部实施专项管制，却往往难以规避不同指标间加以操作和转化的行政技巧。事实上，在某些基层行政中虽天天制度上墙、数字上表，却依然盛行着“潜规则”，成为大量寻租得以发生的温床。诸如机构膨胀、办事收礼、公款吃喝的种种“变通”例子在我们周围的生活中随时可见。究其根本，乃在于政府行为虽在形式上发生了由行政经营型向行政服务型的转化，但在具体项目的申报和实施过程中，仍按照经营化和产业化的标准和逻辑来推展，因而在官员和民众的眼中所谓治理效率本身也往往作为经营效率来理解。特别是在项目落实的过程中，许多地方政府也通常采用市场化的方式，即政府

① 咎新改：《专项资金管理中存在的问题及对策》，《审计月刊》2006年第6期。

② 帕金：《宏观经济学》，张军等译，北京：人民邮电出版社，2008年。

③ 根据笔者2003年在云南某贫困县所做的调查，该县自身财政收入约一千多万，财政支出则达两亿，其中一亿八千万都是来自中央和省级政府的转移支付以及项目资金。结果该县公务员和事业单位人员的年收入约12000—15000元左右，农民人均纯收入却只有535元。在该县，人人都以成为公务员为理想。

④ 参见周雪光：《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》2008年第6期。

发包或转包给专业技术公司这种企业化的模式来运作，致使一些公共投入和建设项目也最终被纳入到资本化的逻辑来运营。这种变相的市场化运作在某种意义上要比单纯的政府行为或资本运营更为隐蔽，也更有风险。在这个意义上，指标监管和考核结构的设计，只迷信量化的数字管理，却往往忽视了地方政府实际权力操作中的具体机制和隐性规则，从而使行政科层化在工具意义上背离了以人为本的治理理念。

由此我们可以看到，行政科层化的技术治理实际上产生了一种合法化的双重效应：一方面，在程序技术上，行政的规范化奠定了科层化体系的合理性原则，行政目标和责任得以逐步落实在经过专业设计的指标体系上，从而获得行政过程的程序合法化基础；另一方面，行政的规范化也很容易转化成为工具化的经营技术，将政府的寻租行为形式化地包装成为治理行为，用“事本”逻辑来表面地替代利益逻辑。一方面，行政的公共服务化确立了社会建设和社会服务的治理目标，使政府职能开始摆脱经济发展至上的逻辑，逐步投入到与民生密切相关的社会生活中，充分有效地展开社会建设布局；另一方面，从财政体制的权力结构和行政服务的具体运行来看，公共投入并没有摆脱产业化的经营轨迹，公共服务的多元化反而拓展了政府经营的渠道，而治理指标的多重化虽强化了行政职能之整体性的责任要求，却反而使量化考核中数字管理的客观性越来越出现“主观化”的倾向。

从根本上说，行政科层化过程中全面的技术治理，虽旨在将各级政府行为纳入到法治化和规范化的轨道之中，依靠行政吸纳政治的办法来确立公共合法性的基础，但由于政府的行政范围过大，职能范围过宽，若要强化行政规范、提高行政效率，就会增加大量的行政支出和治理成本，从而使治理的负担再度转嫁到民众身上。政府行为的全面回归，不仅使公共服务辐射到社会各个领域，同时也在很大程度上形成了行政强制的倾向：行政体制俨然成为一部设计合理、运转有效的庞大机器，但面对社会出现的突发事件和具体矛盾，则需要每个部件、每个齿轮都随同这一机器系统调整方向，连带运行，失去了灵活多变、敏锐出击的应对能力。而且，若要保证政府日常的行政效率，也必须付出极高的运营成本、信息成本和决策成本。科层制的一个最大的特征，就在于其技术和机构上的强大复制能力，任何行政上的技术设计和结构设置，都很容易引起各机构各部门的竞相效仿，从而派生出更大规模的行政结构及其经营场域。

更为重要的是，产业化的利益相关，会伴随着公共物品的提供而引发连带性的公共矛盾。治理的技术化和专家化过程的一个明显特点，是提供指向单一问题和单一目标的理性设计方案，而非扎根于具体的社会经验，而实际上，对某个社会问题的解决，往往会衍生出各种连带的矛盾；不仅如此，由于各级行政体系的规模不断扩大，行政机器过于繁杂，易于将行政权力过度覆盖到社会生活的各个领域，压缩社会空间得以健康发育的余地，丧失对社会自主表达利益能力的敏感。^①近年频繁发生的各种涉及公共事务和公共安全的事件，恰恰表明，治理的不断技术化，并不一定能够强化行政体系对于具体社会问题的感受力和应变力，反而会使后者变得越加迟钝。总之，科层化的技术治理机制所面临着的一个重大难题，是将一个庞大的行政体系置于社会经济生活的具体经验和问题之上，而不是丧失与基层社会的亲和性。改革的历史证明，只有那里才是中国发展的活力之源、动力之本，哪怕是已有所分化的总体性的社会经济体制也并不是中国复兴的出路。

2004 年以来，如何在各级行政单位和部门真正落实“科学发展观”，这是关系到中国政治、社会 and 经济发展向何处去的关键问题。将行政从经营过渡到治理的议题，其要害并不仅仅在于

^① 参见秦晖：《“中国奇迹”的形成与未来》，《南方周末》2008 年 2 月 21 日，D22 版。

将行政规范技术化，将行政监督技术化，更不意味着让行政手段大包大揽，介入到人们社会生活的方方面面。这里的关键，是必须首先深入了解中国自分税制以来行政结构及其运行机制的内在规则，细致辨析行政权力与资本市场的潜在关联，并以此为突破口，找到科学行政的根本出路，从而实现为经济发展保驾护航、为民众谋求福祉的目的。

四、简短的小结

30年来，改革的逻辑始终伴随着我们的生活，因而“变迁”也成了中国人生命历程的基本节奏。“穷则变，变则通，通则久”，对任何一个深陷危机的社会来说，“穷则思变”是其最为紧迫、也最为勇敢的时代精神。30年弹指一挥间，中国社会也正是在这场伟大的改革中取得了令整个世界为之瞩目的成就。但也许，任何社会的变迁都要付出极大的代价，无论是社会结构的转型，还是社会机制的调整，都充分表明我们必须通过动态的逻辑来理解我们所经历的时代变迁。

本文从30年来社会经济变革的动态关系入手，讨论了改革三个阶段变迁中的政治经济学。每个阶段都有其特定的社会问题，有其特定的改革突破口，有其特定的社会经济运行的逻辑，也必然形成其特定的社会矛盾和后果。正是在这个意义上说，改革在不同的阶段中也构成了前后连接和扬弃的辩证环节：双轨制可以通过渐进改革的方式来突破总体支配问题，催生基层社会经济的活力，却最终演变成制约市场发育的瓶颈；分税制可以纠正地方保护的市场化障碍，用集约权力的方式推动资本化进程、推动经济增长，却带来了地方政府行为的扭曲，终致社会分配格局的严重倾斜；行政科层化的治理改革，既出于与全球经济接轨的外向型经济和国际标准的要求，也出于将改革成果惠及广大群众的初衷，但技术治理的形成与强化，却也带来了政府职能过重、行政成本过高、社会空间发育不足的矛盾。总之，30年的改革，总是在解决老问题而又形成新问题、转变旧机制而又构成新矛盾的曲折运动中展开的，而恰是在这样的曲折运动中，我们看到了中国社会转型所面临的机遇和挑战。

〔责任编辑：冯小双〕

tem with the government as the leading actor and institute a new management system for rural society, as well as reconstruct the system of government administration and management.

(8) From Macromanagement to Micromanagement—Reflections on Thirty Years of Reform from the Sociological Perspective *Qu Jingdong Zhou Feizhou and Ying Xing* ° 104 °

Using a sociological perspective based on political economy, China's reform and opening up can be divided into three phases. The first decade took the form of a dual social structure centered on the two-track system. In the 1990s, comprehensive marketization and the decentralization of taxation established a new distribution between power and the market and between the central government and local government or society. In the new century, governance reforms have been implemented in administrative bureaucratization and have become an essential mechanism driving social construction. Thus the overall allocation power of the pre-reform era has been replaced by a kind of technological governance power. We can see here the distinctive nature of the "Chinese experience" and gain an insight into the challenges and opportunities faced by China's transformation.

(9) The Formation of Thinking on China's Social Construction in the 1940s

Xuan Chaoqing and Wang Bohui ° 128 °

Impelled by the needs of post-war reconstruction and the acceleration of industrialization, China's social science community engaged in in-depth study of China's social construction in the 1940s. They produced quite systematic and thorough research findings on the basic theory, main aspects and organizational implementation of social reconstruction, setting the basic framework for thinking on the construction of a modern society. Their studies on the people's livelihood (*mingsheng*), proactive social construction, increasing the level of mass participation, the reconstruction of rural society and the importance of cultural construction, among other topics, provide significant pointers for theoretical research and practice in China's contemporary social construction.

(10) Institutional Options for Administrative Disputes in China—From the Perspective of the Needs of the Public *Cheng Jinhua* ° 144 °

On the basis of a comprehensive social survey conducted in 28 provinces in 2005 (CGSS2005), we chose to conduct empirical research on the distribution of administrative disputes and Chinese citizens' purposeful institutional choices in dealing with such disputes. Our study found that as regards administrative disputes, today's Chinese citizens are by no means apathetic in respect of the law. However, practical constraints mean that some citizens resort to oth-