

国家与社会——结构关系变化带来新挑战

○ 张 静

由于“阻塞”与“流失”依靠的是同一行政机构，结果要坚决阻塞就意味着放弃部门经济利益，要维护经济利益就得降低行政的权威和效率，这就将国家推到了一个十分矛盾的位置上。

当俄罗斯逐步走出社会震荡的高峰状态时，中国正开始步入社会变革的艰难阶段。原因是经济改革引起的各种社会变化已经在更深的层次上出现，主要表现在以经济需要为导向的社会分化有了实质性进展。无数新体制、新组织、新角色应运而生，在经济和社会生活中发挥越来越大的作用。这些新生力量的活动带来了大量新规则、新行为方式，创造了大量的新机会和新资源，体制外的社会经济活动空间正在迅速发育。在这个空间里，运行着完全不同的社会资源控制、分配和流通形式，虽然它们并不稳定，却以强有力的刺激给经济注入竞争活力。

由于新的竞争机制主要发育于体制之外，而大部分经济资源的控制权力又掌握在体制之内，经济活动便发展出了一种特别形式：通过体制外规则和体制内渠道的综合达到资源的内外互换。具体来说，就是用体制外的组织管理和市场开拓效能，交换对资源的利用权和发展权，用“软件”交换“硬件”。这种交换，在个人层次上可以是权力和金钱的交换，在集体或地区的层次上，可以是生产资料和生产资金的交换。这样做不仅在动机上满足了利益需求，而且在效果上造就了经济经营权的分化——通过交换，迅速将

一部分经营权转移到体制之外。由于这种交换并不是法律意义上的交换产权，要保持交换的延续进行，就必须保持行政官员和体制外经济的上述联系，官员因此获得了一定的控制力（虽然总体上正趋向减少），而体制外经济力量则通过官员扩散市场观念和规则，并由此取得并非文件肯定的“合法性”。民营企业所谓“吃结构差异的饭”之说，正是清楚地看到了这一差异带来的机会。

这样，政府官员和社会的关系中便出现了新的要素。上述机制运行不可避免地带来两种改变：对官员行为的行政约束力和官员角色的社会象征意义。1949年以来的社会主义公有制度，在社会理念上规定了大众对“公仆”的预期。虽然干部不一定直接由大众选举产生，可是在大众共识里面，他们应该代表人民管理大家的财产，为人民谋福利。在大众心目中，周恩来、焦裕禄正是这种鞠躬尽瘁、死而后己的楷模。官员和大众的“鱼水”关系也建立在这一关系之上。官员可以合法地为本单位、本地区争得利益——向上级争取得到更多的编制名额、发展机会、工资补贴等等，但基本上，不可以合法地为个人谋福利。应该说，原有体制对积累个人财产的监督是严格的。也就

是说，虽然也有个别例外，但就总体而言，权——钱交易的体制性动力和空间都有限。原因在于，权和钱都来自同一渠道。干部的个人待遇相对于其它职业已属上乘，官员个人利益的满足也来自上级的分配——它的收入、住房、汽车、旅游安排等通通属于体制内福利计划，很少可能从社会中获得。权力和利益来源渠道的合一，是行政约束有效的结构原因。

新的经济形势改变了这种结构，它将利益获得和行政约束的来源分开，官员的一部分利益（主要是提高收入的利益）事实上有极大机会来自体制外，“所得”与“约束”的原有关系遂被打破。当“所得”不再必经行政分配，而行政约束又仅仅停留在原地（没有适时发展出其它有效控制渠道）时，权—钱交易的动力和机会就大增。交易使双方都得利，没有受损的一方就不会有举报，所以行政控制的信息成本很高。如果惩办机构的自主性再缺乏结构上的保障，有效约束的水平就更低。

事实上，商业规则进入行政领域，失衡的是原有的行政秩序和效率，受惠的是体制外经济力量。任何一个行政官员周围都可能是充满交易的市场，越是基层机会越多。官员掌握资源，但不是所有者，在具体的操作层次上，对公有财产负责往往不能增加个人收益，这种含混的责任关系使上述交换变得更加容易。当这种交换发展到相当规模时，大量的资源转移——由体制内向体制外，由集中向分散——的客观过程就不可避免。结果就是资源的重新分配。

这正是“明确产权”的呼声主要来自国家的原因所在。过去一切资源为社会公有，不少成功经济实体的原始资本都姓公。没有灵活的体制外经营，资产不可能有这样的回报收益，而没有启动资金，就什么也开始不成——在过去几十年的计划经济后，让私人拿出巨额资本确实困难。现在的情形是，“公家”的资源，“私人”的经营，如果要明确产权，如何区分界限呢？

“模糊产权”现象及“权—钱交易”现象的存在，是体制外经济利用体制内资源发育成长的有利条件。“挂靠公司”戴着实权单位姓公的帽子，既可以提高商业信誉——显得财大气粗，资源滚滚，又可背靠保护伞。因此，如果不是被迫“脱钩”（与国家机关脱钩或与银行脱钩），这些经济实体并不想完全独

立，以避免独自承担风险。

“挂靠公司”的经济活动目标，几乎都瞄准在短期的投资回报率上。具体来说，就是挖掘那些有巨大的经济潜在经济价值，又未被计划体制利用的经济要素。在目前，这些经济要素主要是：土地、房产、通讯、金融，以及部分城市社会服务。这些经济要素原本就存在，只是没有进入市场价格化，如今市场需求是现成的，只要有政策空间，确是交易费用很低的买卖，于是吸引了大量资金。问题在于，非生产性经济的长期繁荣，必须以生产性经济的实质发展作后盾，即前者收益流入后者，并切实促进生产能力上台阶。而目前的情形是，这些收益的绝大部分，往往再回流到非生产经济领域，或进入公司成员商业活动的消费成本——修建办公楼，购买汽车，联谊宴请等等。与此同时，国营企业急需设备投资，农业基本建设等待基金，农民卖粮需要货币兑现，教师盼望及时发放工资等。但资金受到收益最大化的吸引，不会自动流向上述需要领域，而行政性的紧缩虽然可以暂时缓和形势，却无助促成有利于生产性投资的市场导向机制。如果便是，紧的时候收敛，松的时候又卷土重来，不断重复过去的问题。

上一次金融紧缩政策出台，表明了国家试图阻塞资源流失的意图。然而，由于“阻塞”与“流失”依靠同一行政机构，结果要坚决阻塞就意味着坚决放弃部门经济利益，要维护经济利益就得降低行政的权威和效率。这种总体政治利益和局部经济利益的相悖关系，将国家推到了一个十分矛盾的位置上：它既需要恢复行政权威，同时又必须面对经济控制结构分化的现实；它既是一个利益主体，又必须代表多种经济实体和多个职业群体的总体利益，这实在是一个挑战性的新角色。毫无疑问，在今天的政治经济形势下，任何社会经济发展缺少了国家的参与，都是没有可能的，但这不是一个简单肯定就可以万事大吉的结论，它要求社会和国家两方面都在重组中建立新的秩序关系。探索这种秩序，以便在新的基础上整合社会同时也建立国家权威，已经是刻不容缓的主题。

作者单位：北京大学社会学系

责任编辑：李 杨