

結構性動因與地方政府法團化

◎ 朱虹

Jean C. Oi, *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform* (Berkeley: University of California Press, 1999) .

二十世紀的最後二十年，世界經濟、政治領域最引人注目的現象當數社會主義國家由計劃經濟向市場經濟的轉軌。社會學家、經濟學家、政治學家紛紛將研究的眼光聚焦於此，並爭先恐後地試圖將其理論指導這場深刻影響世界格局和全球發展的社會變遷。一些西方經濟學家更是摩拳擦掌，直接進駐當時的戈爾巴喬夫政府內閣，拋出了「私有化」和「休克療法」兩劑猛藥。與俄羅斯不同，中國拒絕全盤照搬西方理論，奉行「摸著石頭過河」的漸進式改革之路。二十年以後，以俄羅斯為代表的後社會主義國家的改革受到了重創，經濟崩潰、社會動盪。唯有中國呈現出風景這邊獨好的勢頭。兩種不同的改革道路與不同的結果，引起了整個西方學界對計劃經濟向市場經濟轉型理論與實踐的反思。其中，《中國鄉村經濟的起飛：經濟改革的制度基礎》（*Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*）一書，從制度的視角詮釋以鄉村經濟起飛為標誌的中國經濟轉型成功的原因。

本書作者有一個漂亮的中文名字——戴慕珍（Jean C. Oi）。她於1989年出版了博士論文《當代中國政府與中國農民——鄉政府的政治經濟》，奠定了她在當代中國研究領域的學術地位。她的研究視角也從此鎖定中國問題，並取得了驕人的學術成果，當之無愧地成為斯坦福大學東亞研究中心主任。戴慕珍比較政治學的專業背景，為她從政治學的角度分析經濟與社會問題提供了堅實的理論基礎。她在分析利用資料，尤其是統計數據方面駕輕就熟，實證色彩濃厚，言之有據，結論令人信服。《中國鄉村經濟的起飛：經濟改革的制度基礎》（以後簡稱為《中國鄉村經濟的起飛》）一書充分表現了她豐富的經驗研究和理論建構的功底。

戴慕珍在書中創建了兩個核心概念：「結構性動因」（The structure of incentives）和「法團化」（Corporatism），這兩個概念貫穿了全書的邏輯主線。結構性動因是指制度性的刺激政策。本書認為促進中國鄉村工業起飛的結構性動因有兩個：非集體化和財政改革。作者通過結構性動因的描述作為邏輯起點，分析地方政府是如何理性選擇發展策略，展現地方政府與中央政府之間圍繞稅收與提成而展開的博弈過程，最終論證了中國鄉村工業的起飛與制度變遷之間的關係。政府法團化是指地方政府即縣、鎮、村三級政府（作者特意注明不包括省級和中央政府）直接介入經濟，擔任管理企業的角色過程，以及各級政府、政黨與所轄企業形成的一個類似大企業的利益共同體。作者憑藉「法團化」這一頗具解釋力的概念，成功地解釋了在經濟轉型時期，黨、政、企糾纏在一起的獨特現象，論證了三者結合形成的法團組織是中國經濟改革的制度基礎。通過這兩個核心概念的邏輯演繹，作者建構了本書的中心命題：作為毛澤東時代遺產的地方政府與當地工商業結合在一起形成的地方法團政府，是中國鄉村工業化和經濟改革的制度基礎，在非集體化和財政改革兩大結構性動因輸入以

後，法團政府成功地推動了鄉鎮企業發展和鄉村工業化的進程。

《中國鄉村經濟的起飛》一書邏輯主線十分清楚，結構緊湊。

作者一開始就用了大量統計數據向讀者展現經濟改革以來中國鄉村經濟高速增長的現象。

「在任何政治體制內如此神話般的增長都是意義深遠的，是甚麼原因使這種顯著的增長在沒有任何政治變革的情況下發生的？」（頁2）作者開宗明義指出她所關注的社會現象，和本書要回答的核心問題。接著，作者提出「結構性動因」這一概念，建構了第一個命題：「非集體化和財政改革是推動鄉村工業化進程的結構性動因」。

結構性動因輸入以後，或者稱之為制度性的政策出台以後，地方政府作出如何的反應？採取甚麼樣的發展策略？這是作者接下來研究的問題。地方政府全力推進鄉村工業化的發展，80年代鄉鎮企業集體所有制形式佔絕對主導。90年代集體所有制日漸式微，而私有企業得到了長足發展。作者認為這種經濟發展策略轉變與制度的變遷密切相關。地方基層政府發展策略是通過對集體所有制和私營企業的成本利潤計算後，按照最大收益的原則作出理性選擇，成本既包括政治成本也包括經濟成本。

地方政府在鄉村工業化過程中扮演了甚麼樣的角色？起著甚麼樣的功能？政府與企業之間是怎樣的關係？作者在第四章論述了這些問題。「在農村工業化的過程中，當地共產黨政府扮演了出人意料的角色。中國鄉村經濟迅速起飛的主要原因是當地政府企業化」（頁2）。毛澤東的黨政組織制度遺產是地方政府介入經濟領域的基本工具。地方政府利用正式官方地位和對資源的調配權力、培育發展地方工業經濟。地方政府將企業納入行政管理範圍，既對企業提供經濟依靠的後盾，又施加控制權力。政府與企業之間是互利關係。各級黨、政、企三者結成了具有共同利益的地方法團組織。法團組織的運作類似商業組織，以經濟利益最大化為組織目標，組織架構呈現官商結合的特點。地方官員往往兼任企業集團董事會的董事之職，地方最高行政長官成為董事會的執行主席。毛澤東時代的政治精英轉變成為鄧小平時代的經濟精英。法團政府繼承了毛澤東的行政體制並不斷地在變化的政治、經濟環境中自我調整。作者精闢地指出，「地方政府法團化是列寧主義體系轉型過程中遭遇抗拒最小的一條途徑」（頁99）。

作者最後通過描述地方政府與中央政府之間圍繞稅收與提成的討價還價、控制與反控制的博弈過程，揭示了經濟改革與制度變遷之間的關係。80年代初為了注入結構性動因，中央政府允許地方獲得最大的稅收與提成。在推動地方經濟發展的同時，中央政府付出了相當大的代價。中央政府因財政收入日益減少而面臨危機。1988-89年中央出台了減少開支政策，以加強對地方預算外資金的監督管理措施。這項與地方法團政府的利益明顯相左的政策遭遇到地方的抗拒，最終導致了中央政府於1994年進行財政改革。由此可見，中央對地方的監督和調控現已弱化，經濟改革已悄悄地埋下了政治改革的種子。

《中國鄉村經濟的起飛》從制度的層面解釋中國鄉村經濟改革成功的原因，揭示了社會主義國家從計劃經濟向市場經濟轉變的過程中制度支持的重要性。經濟轉軌的成功運行需要恰當的制度安排和對經濟發展的可持續性起支持作用的政策，而俄羅斯的經濟改革卻忽略了這一十分重要的一環。「東歐和蘇聯私有化後的私營企業由於缺乏制度支持，在還沒有學會游泳時就被淹死了。」（頁4）由於缺乏制度支持，使所有權從政府轉移到私有部門本來可能在短期帶來的效果化為烏有，俄羅斯便陷入計劃與市場皆無的綜合症的夢魘，隨著舊體制的崩潰出現制度的真空。事實證明制度安排是實現經濟轉軌和持續增長最重要的因素。然而，對

於經濟轉型的國家，制度的建立不可能通過自由化的市場力量來自發產生，而是要通過政府精心設計和指導。中國政府在制度選擇過程中，明智地考慮制度建設的成本，利用毛澤東時代的地方行政制度與組織以及原有的地方幹部，在注入制度化的經濟刺激政策後，實現了制度創新，既獲得廣泛的政治支持和社會穩定的環境，又最大地節約組織建構的經濟成本。經濟改革決非僅僅是純經濟領域的問題，而是在特定的社會的和歷史的背景中進行。社會的視野告訴我們，經濟改革的走向與速度最終由各種利益群體間的社會博弈結果所決定。通過歷史的視野，我們可以看到歷史具有強大的「慣性」，改革必然是漸進性的，或者說是一種「路徑依賴」的過程。戴慕珍對中國經濟改革的詮釋之所以十分到位，也正是因為她從歷史的和社會的視角去透視中國的政治經濟問題。

《二十一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二十一世紀》2001年8月號總第六十六期

© 香港中文大學

本文版權為香港中文大學所有，如欲轉載、翻譯或收輯本刊文字或圖片，必須先獲本刊書面許可。