

1978 年以来中国“国”与“民”关系之历史演进*

——立足于国家自主性理论的思考

◎ 王 星

内容提要 国、民之意涵及其关系结构关涉到三个层面,即产权、协调机制以及意识形态层面。二者的关系结构随着时间与空间而演进:1978 年代,以农村为中心的国退民进;从 1990 年代开始,改革的中心位移至城市,国民关系结构是选择性行政集权与经济性放权并进的格局;2001 年代以后,国家能力快速增强,国富民穷格局初现。国与民的互动是国家自我利益取向与社会整体利益取向不断调和的过程,能动务实主义的意识形态、私有化、去集权化以及双轨制是其中的基本作用要素,它们既构成了中国经济社会表现的强大驱动力,也是目前经济国家化的重要导因。

关键词 私有化 去集权化 国家自主性 双轨制

(中图分类号)D663;C912 (文献标识码)A (文章编号)0447-662X(2011)02-0058-13

1978 年以来,中国改革在保持社会秩序总体稳定的情况下取得了巨大的经济成就。正是基于此,有学者富有洞见地用波兰尼“双重运动”理论来解释中国市场化转型的成功事实。^①我们知道,卡尔·波兰尼将资本主义发展历史抽象为一种“双重运动”过程:自我调节市场与社会保护机制之间的共存与矛盾运动。^②在这个理论框架中,国家被波兰尼处理为控制变量,在经济社会建设中扮演一种中立性的角色:一面通过制定“产权结构、治理结构、交换规则和控制理念”等方式推动自律市场的形成;^③另一面又通过福利制度安排来保护社会。显然,波兰尼的这种“规范性国家观”^④在解释中国改革现实时会面临着严重挑战:首先,在中国市场建设的过程中,国家角色深嵌入与市场、社会的利益关系重构过程之中;^⑤其次,在不同改革时期和不同空间里,国家、市场与社会三者之间的力量对比及各自的角色定位都存在着差异;最后,国家是独立的行为主

体,它不但影响宏观经济的发展走向,甚至还以市场主体身份渗入微观的经济活动之中(地方政府在房地产业中扮演的角色就是一个最好的例证)。^⑥因此,探明国家角色的历史演化逻辑才是我们理解中国改革进程的关键所在。

中国的市场化改革是国家主导型的,这是学界

* 本文是国家社科基金“企业师徒制与技能形成的社会学分析(10CSH035)”的阶段成果。

① 王绍光《大转型:1980 年代以来中国的双向运动》,《中国社会科学》2008 年第 1 期。

② 波兰尼《巨变:当代政治、经济的起源》,黄树民等译,台湾远流出版事业股份有限公司,1989 年。

③ 道格拉斯·诺思《理解经济变迁过程》,钟正生等译,中国人民大学出版社,2008 年。

④ “规范性国家观”是对国家应然性角色的界定,其核心观点是认为国家应该扮演市场与社会双重守夜人的角色,参见埃文斯等《迈向更加充分了解国家的大道》,埃文斯、鲁施迈耶、斯考克波主编《找回国家》,三联书店,2009 年,第 494 页。

⑤ 渠敬东、周飞舟、应星《从总体支配到技术治理》,《中国社会科学》2009 年第 6 期。

⑥ 王星《调控失灵与社会的生产——以房地产业为个案及个案拓展》,《社会》2008 年第 5 期。



的共识,但国家在其中到底扮演何种角色却争论颇多。梳理这些争论,我们会发现每种判断都有坚实的经验材料作为支持,都具有令人信服地解释力。可整而视之,从“推动者”^①到“掠夺者”^②再到“监管者”^③,国家在改革进程中的角色定位却是冲突而矛盾的。在笔者看来,两种原因导致了种种理论各显神通却又水火不容的格局:一是案例研究固有的局限性使然,因为立足于组成部分对整体进行解释通常会带来自相矛盾;二是将国家利益与社会整体抽象对立,从而工具化了国家在经济社会建设过程中的角色,^④忽略了国家角色在历史变迁中的多元演化特性。其实这些理论有一个共同的关怀,即讨论中国的国家利益(或政府机构利益)与社会整体利益(或公共利益)之间互动问题。但它们既未能对“何为国家利益和社会整体利益”进行清晰界定,同时却简单地将二者对立起来而判定其为一种零和关系。一般认为,社会整体利益的实现有两种路径:一是自然演化论,认为社会整体利益是先验于国家利益而自然存在的;二是政治过程论,认为社会整体利益是社会集团在公共场域(或政策制定机构)中谈判博弈的结果。可国家自主性理论则告诉我们,国家利益与社会整体利益之间实质上是一体两面的:社会整体利益是通过国家不同等级组织与“自主性程序”来代表与实现的;而社会整体利益又是国家利益增强的渠道。^⑤国家利益与社会整体利益的互动绝非是抽象的零和博弈,而是历史性的,所以笔者以为,需要从两个路径入手来平息上述论战:一是在研究方法上“强调历史深度,对过程进行历时性追踪”;^⑥二是真正“找回国家”,摆脱“国家强或弱”的抽象争论,而去厘清国家干预随时间及社会结构条件而变化的演进逻辑。

一、“国”、“民”之意涵及其关系考

考察“国”与“民”内涵及其关系是从学理上将之视为两个独立变量,故国家自主性既是理论前提,也是分析起点。所谓“国家自主性”其核心内涵是指国家是具有自我利益取向的独立行为主体,^⑦包括两层含义:一是地缘政治层面,主要指在全球化浪潮中,国家作为竞争主体的存在;二是指国家在领土主权范围内的行动方式。本文主要指第二个层面的

含义,它具体在如下两点得到体现:一是对社会经济资源的汲取和操纵(或再分配);二是对政权合法性与稳定利益的重视。国家利益取向的二重性说明国家不会只是扮演统治阶级工具的角色,它必须具备相对于“主导阶级的”自主性才能有效推动经济社会转型;国家也不只是竞争性社会利益集团表达与实现利益的“政策输出”平台,它有自身独立的利益目标。因此在现实的历史过程,国家无法真正实现利益的最大化,也不可能真正的“大公无私”,其理性的行为策略通常表现为在自我利益实现的同时与社会整体利益达成和解。正如斯考克波所言,自主性国家会规律性地采取行动以“增强其权威、政治生命以及对经济与社会行为的控制力”。^⑧换言之,国家在展开自主性行为的同时,必须对威胁其地位的社会经济危机做出适宜反应,否则其自主性行为将会严重受限。国家自主性一方面决定其在经济社会场域中存在着“与民争利”的行为趋势,同时利益取向二重性又使“国”与“民”的互动过程不会只局限于简单的利益博弈,而是复杂且多样化的。因此在鲁施迈耶和埃文斯看来,国家自主能力的建设是历史过程性的,通常需要从三个层面落实:一是资本积累,通过公共所有权和财税政策等工具实现;二是国家机构的集体行为,主要表现在国家资源分配能力上,通过行政理性实现;三是政治文化,其中意识

^① White, G., *Development States in East Asia*, Basingstoke: Macmillan Press in Association with the Institute of Development Studies, University of Sussex, 1988.

^② Lu Xiaobo, "Booty Socialism, Bureau - Preneurs, and the State in Transition: Organizational Corruption in China," *Comparative Politics*, Vol. 32, no. 3, 2000.

^③ Shue, V., *State Sprawl: The Regulatory State and Social life in a Small Chinese City*. In Davis et al (eds), *Urban Spaces in Contemporary China*. Cambridge University Press, 1995.

^④ 这种将国家角色工具化最著名的观点源自马克思,认为国家是统治阶级利益与意志的工具。

^⑤ 亨廷顿《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,三联书店,1989年版,第23页。

^⑥ 埃文斯等《迈向更加充分了解国家的大道》,埃文斯、鲁施迈耶、斯考克波主编《找回国家》,三联书店,2009年,第473页。

^{⑦⑧} 斯考克波《找回国家——当前研究的战略分析》,埃文斯、鲁施迈耶、斯考克波主编《找回国家》,三联书店,2009年,第20页。



形态统摄力的培育尤为重要。^①在本文中,笔者借用此观点,分别从产权、经济社会行为协调机制以及意识形态三个层面来界定“国”、“民”的含义及其关系结构。

第一,产权层面。按照 Alchian 和 Demsetz 的定义,产权是一系列权利的集合,具体包括所有权、支配权、交易权以及排他性使用的权利。^②其中核心权利是个人对于财产的一种排他性占有关系,如马克思所言,产权首先是等于所有权的,属于一种资产对人的社会隶属制度。在产权层面,“国”是指国家资本,即国家所占有的资本,在产权性质上属于一种公有产权,社会全体公民都对国有资本拥有所有权,不过在具体的治理结构上实行的是委托——代理模式。^③“民”是指民间资本,是私人所占有的资本,属于一个特定人的权利,它可以与附着在其他物品上的类似权利相交换。区分“国”、“民”关系类型的标准是国有资本对经济活动的介入与干预程度,在测量上是指国资与民资的比例。但仅据产权来测量“国”与“民”关系结构既无法体现出所处经济领域的性质(公共性的还是非公共性的等),也无法反应出“国”与“民”关系结构形成中的权力元素。

第二,经济社会行为的协调机制层面。马克思将人类的经济社会行为归纳为是围绕三个中轴线展开的,即生产、分配及消费。但无论是涉及资源制造的生产行为,还是涉及产品去向的分配与消费行为,从历史上来看,基本有三个行为协调机制:交换互惠,市场,以及计划主义(再分配)。^④按照波兰尼的考察,交换互惠是原始经济社会行为的核心协调机制,现代经济社会行为则主要采取市场与计划主义机制。市场协调机制作为“看不见的手”通过分工与交易而作用,行为主体的逐利取向能够自动实现资源的有效配置。相反,计划主义作为一种“看得见的手”,是理性原则在行为选择中的彻底贯彻,它通过最大限度地参数控制及指标下达来指挥资源的流向与配置。从这个意义上而言,“国”演变成为一种形式工具,其组织基础是官僚科层体系——在中国则是“单位制”。同理,“民”成为市场协调机制的工具,其组织基础是自治而分散性的经济单位。比较而言,作为协调机制的“国”与“民”存在如下四点不同特征:1.在协调方式上,前者通过纵向集中化的行

政指令手段,后者通过横向分散性的自愿契约;2.在协调过程中,前者存在着大量的纵向讨价还价与内部冲突,^⑤后者则多表现为横向的竞争;3.在协调组织生态上,计划组织的退出设置是相对封闭的,且为了“封锁计划管制漏洞”存在着严重的组织“自我繁殖”现象,^⑥市场的退出设置是相对开放的,组织优胜劣汰的现象是常态;4.在协调信息支持上,前者的信息流动是自下而上逐层传递,信息的使用与行动者的行为激励之间是相互分割的。后者在信息获取、信息处理以及信息利用是相互密切联系而成为一个完整的统一体。协调机制是国与民关系互动的重要着力点:依赖官僚体系,国家引导与汲取资源的流向与配置,实现对经济社会行为的有效干预;虽然市场开放性退出机制一定程度上赋予了民方抵制国家介入的力量,但在实际经济社会行为过程中,国家干预的时机与结构环境会影响“民”方的组织策略与行动偏好——抵制、合作以及依附等。通常而言,经济社会行为协调机制是与产权性质相对应的:公有制与国家计划相对应,而私有制与市场调节联系在一起,在每个体制中,成对的两个组成部分都会互相强化。

第三,意识形态层面。意识形态是某个“社会集团的整体思维结构的特征与组成”,^⑦是社会集团行为实践的指导。意识形态是行为主体借以理解经济社会世界的方式,它通过两种方式来影响经济社会行为:1.基本承诺,社会集团通过做出承诺可以建

^① 埃文斯等《迈向更加充分了解国家的大道》,埃文斯、鲁施迈耶、斯考克波主编《找回国家》,三联书店,2009年,第160页。

^② 转引自 Heilbroner, Robert, *The Nature and Logic of Capitalism*. New York: W. W. Norton, 1985.

^③ 需要说明的是,为了分析的便利,本文将集体所有也界定为国有资本的一种。同样,笔者采用韦伯式的国家定义,将之界定为由各行政级别不同的机构及机构成员构成,具有强制合法性与权威垄断的组织体。

^④ 波兰尼《巨变:当代政治、经济的起源》,黄树民等译,台湾远流出版事业股份有限公司,1989年。

^⑤ 华尔德《共产党社会的新传统主义》,龚小夏译,牛津大学出版社,1996年。

^⑥ 雅诺什·科尔奈《社会主义体制——共产主义政治经济》,张安译,中央编译出版社,2008年,第122页。

^⑦ 卡尔·曼海姆《意识形态与乌托邦》,黎鸣等译,商务印书馆,2005年,第57页。



构行为合法性,也可以提高资源整合力;2. 政策范式。意识形态是通过政治话语来影响政策范式的,“政策制定离不开流行的思想观念等环境:这里面包括对社会性质与经济性质的集体共有概念,关于政府的适当的角色、若干共同的政治理想以及以往政策经验的集体记忆。所有这些理念集中在一起就构成了一个国家的政治话语。这种政治话语提供了在政治舞台上描述政策的语言和对政策进行评判的条件”。^①就政策范式而言,意识形态是决定社会集团或一个国家选择不同发展战略的重要元素,^②具体表现为经济政策与社会政策:前者是社会集团对市场、外资、资本乃至利润原则的认知,后者是社会集团对社会福利、公民权利、乃至社会保护的认知。改革开放三十年,中国的意识形态逐渐从重政治阶级性转向经济现实性,形态格局也从一元化逐渐转向多元化。在意识形态层面上,“国”属于一种官方意识形态,最典型的表现是家长制式的父爱主义,一直以来,“父爱主义”是单位制意识形态的核心内容与重要遗产,它是支持国家进行社会建设的一个基本理念。而“民”属于一种民间意识形态,是人们对国家、社会乃至自我等社会主体的集体认知,最典型的表现是对自愿契约与平等竞争的信仰。1978年以前,国家意识形态占据统摄地位,基本内容是家长制的父爱主义和共产崇拜。1978年以来,整个社会意识形态呈现多元化格局,国家意识形态逐渐由重政治阶级性趋向于务实主义。“国”与“民”的关系结构也随之呈现出新的特征——在分化冲突中寻求共识,如改革初期的“增长共识”。

所以在笔者看来,“国”与“民”关系结构实质上是关乎于国家能力与社会建设的问题,其间的产权、经济社会协调机制、以及意识形态处于联动过程之中,所形成的关系结构随着时间而演化,并形塑着中国经济社会建设的走向。

二、以农村为中心的国退民进:1978—1994年

1978年以前,中国经济社会生活几乎“全面国化”形成了所谓的“总体性支配”格局,^③具体表现为三个基本特征:1. 经济社会行为上实行高度集权的协调机制,在城市是行政性的单位制,在农村是“集体大锅饭”的人民公社制度;2. 通过社会主义改

造,在城市与农村全部建立起国家控制的公有制产权形式;3. 盲目的“共产主义崇拜”是统摄全社会的主流意识形态。那个时期,“全面国化”实际上是与国家赶超战略及毛泽东时代理想社会蓝图相互匹配的产物,国家试图通过经济社会资源的全面垄断从而“多快好省”地实现其行动目标。今天看来,尽管此举迅速提升了国家工业化水平,但一味追求国家利益最大化的行为是以牺牲社会整体利益为代价的。正如哈耶克所言,绝对理性主义指导下的国家自主性行为是一条“通往奴役之路”,大跃进、浮夸风、文革等事件都是极端表现。这种伤害不但是经济性,更是政治性的。在农村,粮食短缺现象极其严重,1971—1976年间,粮食供给的总赤字高达1000万吨,^④1978年城市失业率甚至高达13%左右。^⑤社会失序与经济严重短缺使社会群体对国家的基本承诺——政权合法性的重要基础——产生了怀疑。

面对如此严峻的经济社会形势,国家调整其自主行为策略,即通过“让权放利”给民方以调和国家利益与社会整体利益的矛盾:在国家目标上,从赶超战略转换为务实的经济建设;在利益诉求上,国家逐渐压缩逐利空间并向社会让渡;在逐利方式上,由直接汲取向间接参与过渡。可以说,1978年是中国社会资源与利益配置格局新一轮调整的开始,“国退民进”是那时的基本态势,不过农村与城市并不同步。

(一) 产权层面上。从毛泽东时代开始,土地在中国就扮演着两种角色:1. 土地所有制是农村社会阶级结构形成及社会秩序的基础;2. 索取土地生产剩余是国家能力建设的重要途径,据统计,从1950—1978年,国家通过城乡剪刀差及农业费税为

^① 高柏《经济意识形态与日本产业政策》,安佳译,上海人民出版社2008年,第7页。

^② 林毅夫、蔡昉、李周《中国经济的奇迹:发展战略与经济改革》,上海人民出版社,1994年。

^③ 孙立平、王汉生、林彬、杨善化《改革以来中国社会结构的变迁》,《中国社会科学》1994年第2期。

^④ 姚洋《作为制度创新过程的经济改革》,上海人民出版社2008年,第128页。

^⑤ 1978年,城镇积累的待就业人员达到1500万人,当时城镇国有与集体企业总就业人数才9499万人,根据此数据进行推算,当时的城镇失业率高达13.6%(数据来源:国家统计局网站)。



工业化提取的农村剩余达 7264 亿元。^① 为了强化对土地剩余的控制力,国家在 1953 年开始实行“倒定额制”,^②1958 年后,国家在农村推行人民公社制,通过压缩社会利益从而反向地实现国家利益的最大化。这不但给农村带来了巨大的负面后果,也阻碍了国家能力的建设。^③ 成为日后农村土地产权改革的重要驱动力:通过家庭联产承包责任制、下放土地产权中的经营权以纠正“全面国化”的畸形国民关系结构。

家庭联产承包责任制实质上是对土地产权的一种分割,通过国家雇佣的方式将土地委托给农民个体经营,由国家(村集体)与个体家庭共享土地产权及产权收益。它所采用的“定额提取制”——“交足国家、留够集体、剩下都是自己”——利益分配原则,在保证国家自我利益的前提下兼顾了农民的个体利益,激励了农民的生产积极性,带来了农业生产与农民收入的提高。这种情况下,国家的资本积累自然也随之水涨船高。在这段时期,国家提取农业剩余的力度并未减弱。据统计,第一产业农民负担在 1978 年为人均 15.42 元,到 1986 年则增至人均 125.61 元,农民实际负担率从 1978 年的 11.96% 到 1986 年增加到 36.88%。^④ 分散性家庭联产式小农经济的存量释放到 80 年代末逐渐达到了极限,从 1990 年代初开始,国家自主利益与农民利益之间的矛盾开始重新显现。不过,那时的乡镇工业一定程度上扮演了调和矛盾的角色。到 1997 年,乡镇企业吸纳农村劳动力达 1.27 亿人,1978 年至 1999 年,乡镇企业工资性收入占农民人均纯收入的比重由 8.2% 提高到 34.6%。通过做大蛋糕使国家与农民共享改革收益。

乡镇企业通常有两种定义方式:一是基于物理空间上的,指位于“农村地区所有的非国有企业,包括乡办、村办、联户和个体四种形式的企业”;^⑤二是基于产权层面的定义,指为乡镇(包括村庄、村民)所有的企业,可区分为集体所有企业与私有企业两种形式。尽管这两种界定方式使学界在乡镇企业控制权归属问题上一直存在争议,但是私有资本介入乡镇企业经济行为之中却是一个不争的事实。在 1985 年,全国有 1222 万个乡镇企业,其中私有企业数量达 1050 万个,到 1996 年,乡镇企业数量达 2336

万个,雇员达 1.35 亿人,其中集体所有的乡镇企业雇员仅占 44%。^⑥ 正是从这个意义上,黄亚生将这段时期乡镇企业骄人的经济表现归纳为“企业家驱动型”。^⑦ 乡镇企业的兴起一定程度上打破了农村中“国有(或集体所有)”一统天下的格局,重构了国与民的关系结构,成为那段时期中国经济高速增长的引擎。

比较而言,这段时期里,城市的私有化进程基本没有展开。从 1978 至 1990 年代初期,国有企业的让权放利基本上属于体制内的权利再配置,尚未触及到产权的核心——所有权。到 1996 年,全国范围的大中型国有企业数量多达 113837 家。在全国 608 个工业小类行业中,国有企业涉足的有 604 个,占 99.3%。^⑧ 让权放利一定程度上激励了国企经济行为的积极性,但未能改变计划主义经济体制的基本逻辑:一是预算约束力软化与政府控制力之间的矛盾依然严重;二是体制内的讨价还价现象严重,同时在价格双轨制(计划价格与市场价格)的作用下,内部人控制问题凸显。这带来了一个非常奇怪的现象:国企增效、经济高增长与国家财政收入低增长同

① 李茂岚《中国农民负担问题研究》,山西经济出版社,1996 年,第 136 页。

② 所谓倒定额制是指即规定农民消费农产品的数量定额,其余全部归国家。1953 年实行倒定额制的原因在于当时农业生产没有能够达到国家所要求的目标。按照 1953 年的年度计划,与工业发展速度相匹配,农业总产值应比 1952 年增长 6.4%,其中粮食产量增长 7.2%。但结果,1953 年农业总产值仅比 1952 年增长 3.1%,其中粮食仅比 1952 年增长 1.8%。参见财政部中国农民负担史编委会《中国农民负担史》,中国财经出版社,1991 年。

③ 人民公社实行政社合一的制度,作为国家基层政权的公社机构,实际上具有直接支配集体经济组织生产、交换和分配的权力。因而,1978 年以前,农村土地从所有权到土地使用与经营权都被国家全部垄断,土地私有制完全被消灭。虽然关于人民公社制的功过评价学界尚有争议,但是它给农业经济生产造成的负面影响却是大家的共识,参见张乐天《告别理想——人民公社制度研究》,东方出版中心,1998 年。

④ 武力《试论建国以来农业剩余及其分配制度的变化》,《福建师范大学学报》2004 年第 3 期。

⑤ 周黎安《转型中的地方政府》,上海人民出版社,2008 年,第 279 页。

⑥⑦ Yasheng Huang, *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the state*, Cambridge University Press, 2008, p. 77-9.

⑧ 转引自《经济日报》1999 年 10 月 10 日。



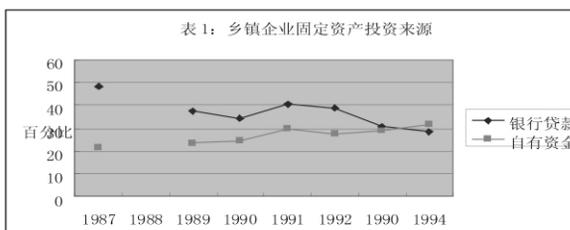
时并存。比如1987和1988年我国工业增长速度分别为14.1%和20.7%，企业实现利润和上缴税金1987年比1986年增长8.0%，1988年比1987年增长18.2%。反观国家财政收入，占国内生产总值的比重从1986年的20.8%降为18.4%，1988年降到15.8%。国家资本积累的下滑削弱了国家能力建设，成为日后国家进行分税制集中财权的重要推力。可以说，这段时期里，产权层面上，农村“国退民进”的步伐走到了城市前面。

(二) 协调机制层面上。协调机制是指治理或调整社会主体间交换关系的制度安排，它属于社会体系附属子系统。^① 如上文所言，市场与计划分处两极，构成了现代社会经济社会行为协调机制的连续统。1978—1994年间的中国，“国退民进”是从两个进路同时演进的：1. 体制内权力与利益向体制外的横向让渡；2. 体制内权力与利益由高层级向低层级的纵向配置——行政性放权。在农村，主要是第1种放权形式，涉及到土地剩余的再分配，以及私有制合法性等问题，制度安排包括家庭联产承包责任制、市场机制等；在城市，主要是在单位、各级政府之间展开的，以第2种放权为主，涉及事权、财权及人事权等内容，制度安排包括财政包干制、价格双轨制等。

在农村，1978年以前的人民公社制实质上是国家权力对中国乡村的高度渗透，家庭联产承包责任制则重构了农村的社会结构：1. 改变协调机制在农村经济社会领域中的结构布局。大包干意味着国家权力从农村部分抽离，使私有化色彩浓厚的小农生产方式重新回归；2. 改变了农村社会交往关系与团结结构。分散性的小农经济使农民在市场上成为一个独立交易主体，农民之间的经济交易行为随之形成。农村生产率的提高制造了富余农产品与富余农村劳动力，推动农村集市出现，同时成为乡镇企业劳动密集型生产的重要支持。1983至1985年，农村移民达6300万，到1995年，农民工移民数量达8000万人。^② 但是户籍制度依然是国家权力控制农村的重要手段，户籍制度固定了农村劳动力的身份，歧视性制度安排剥夺了农民平等的利益索取权，削弱了他们抵御市场风险的能力：一面它支持了中国劳动密集型产业的比较优势；另一面，它也是在剥夺农民

权利基础之上成就了我国发展中的“低人权优势”。^③

同样，国家分权刺激了地方政府扶持乡镇经济的动机——在推动乡镇工业发展的同时，也使乡村经济社会行为协调机制高度政治化。众所周知，财政包干制使乡镇工业成为地方政府的主要财政收入来源，二者之间形成了一种利益共同体，以信贷为例，地方政府通过迫使银行改变对乡镇企业的贷款配额，以及通过控制信用评估信息及地方银行官员的任免权，甚至直接充当信贷担保人等方式导引信贷去向。^④ 在1980年代初期，银行信贷是乡镇企业固定投资的主要来源，对于乡镇企业的生产扩大起到了至关重要的作用（参见表1）。



注：资料来源《中国乡镇企业年鉴》，其中1988年的数据不详，经笔者整理而成。

地方信贷分配高度政治化，体现了地方政府对乡镇企业的庇护，既是乡镇企业争相戴“红帽子”以提高政治地位的重要原因之一；也强化了地方政府对乡镇企业的控制力与资源汲取力。

那段时期，城市依然属于以指令性计划协调为主导的单位社会，可表现为：社会成员福利国家化、经济行为指令化、社会结构封闭化等特点。但在经济与行政管理领域，纵向计划协调机制已经松动。在经济领域，国家与国有企业之间利益格局的调整主要通过工业经济责任制进行操作的。到1982年，县属以上的国有企业中，实行承包经营责任制的企

① 雅诺什·科尔奈《社会主义体制——共产主义政治经济》，张安译，中央编译出版社2008年。

② 农业部研究组《农村移民数量估计》，农业部政策法规司2005年9月。

③ 秦晖《再论“低人权优势”》，天则经济研究所第374次双周论坛（2008年11月21日）。

④ 白苏珊《乡村中国的权力与财富》，郎友兴、方小平译，浙江人民出版社2009年，第168—186页。



业占80%。^①这种“包干加奖励”机制的基本原则是包死基数与企业利润留成并存,未能改变指令计划协调机制的逻辑,反而增强了国企与政府之间就承包合同条件进行讨价还价倾向。比较而言,那时行政管理领域的分权力度更大,主要体现在两点:1.中央下放部分行政和经济管理权给地方政府,同时在中央与地方的财政关系上推广承包责任,财政“包干制”应运而生,这种财政政策通过利润分成的方式确定了地方政府利益主体的地位,形塑了地方政府的行为方式;2.干部人事管理体制的改革,通过“下管一级”赋予地方政府对下一级官员的任免权,同时在任免标准上,尤其强调地方官员在经济发展上的绩效。

由此可见,在协调机制层面上,1978至1994年间,城市的“国退民进”内涵与农村的非常不同:在农村,无论是农业的生产经营还是乡村工业,国家计划协调机制的退场属于一种“经济性放权”——将经营自主权交给生产主体(农民或乡镇企业家),^②激发了市场活力的释放;但在城市,1978年开始的“简政放权”更多属于行政逐级发包行为,这种“行政性放权”赋予了地方政府更大的逐利空间,调动了地方政府参与改革与经济建设的积极性,但事权、财权以及人事权向地方政府的转移也弱化了中央政府的资源汲取力与控制力,这成为1994年国家推行分税制改革的另一个重要原因。

这段时期,城市经济社会协调机制上的一个重要特征体现在价格双轨制上。姚洋认为价格双轨制是利益集团之间相互妥协的产物,其功能不在于它对企业生产所提供的价格信息指引,而在于调和了“国与民”中相关利益群体之间的矛盾——保护了国有企业的既得利益,同时也给予市场其他主体一定的逐利空间,为市场机制在单位社会里的生长打开了窗口。

(三)在意识形态层面上。经济社会学告诉我们,意识形态是权力合法性的推进器,^③社会集团通过基本承诺与政策范式巩固其权力地位。在意识形态实践过程中,会形塑推广者与接受者的行为选择。因而意识形态在变迁过程中会体现路径依赖的特性,不同意识形态在变迁速度上是不一致的,相互之间甚至会发生冲突。

在农村,1978年以前,支持人民公社政策的共同富裕承诺并没有实现,相反还引发了饥荒与社会风险。现实的压力激发了基层的制度创新——家庭联产承包责任制,但在当时主流意识形态看来,家庭联产承包责任制是对公有制的破坏,将阻碍共产主义理想的实现。幸运的是,在1978年代初期,中央基本上确立了“实践是检验真理唯一标准”的意识形态导向,所以尽管当时中央没有认可这种基层的创新,但是基本上采取的是“不禁止,不批不斗,不要勉强纠正”的态度。^④在中央的政策范式上,一直到1980年75号文件,即《关于进一步加强和完成农业生产责任制的几个问题》才认可了农业责任制,1982年中央一号文件正式肯定了家庭联产承包制。可以说,中央务实主义意识形态与家庭联产承包责任制的实际成效不断互动,保证了该制度的持续性。

乡村工业也面临着相似的境遇。我们知道,产权的可信承诺对于激励私有资本投资工业起到至关重要的作用,因为工业资产不易转移的性质会使投资者承担更大的风险。而对于乡镇企业而言,在那个时期,私有资本雇用8人以上就算是资本家了,将会受到政治与法律的惩罚。不过,大量的中国乡村工业研究认为,恰恰是此意识形态禁忌加上现实利益需求驱使了地方政府与乡镇企业之间的合谋行为。所以在1978年代初期,“国”与“民”在意识形态层面上体现出了一种矛盾的两面性:一是国家工业化目标需要乡村工业的发展;二是国家没有给私有产权提供保护承诺。这种矛盾性对乡镇企业行为选择的形塑除了体现在模糊产权^⑤外——以减低其政治风险,而且还体现在乡镇企业的生产方式上——多从事小规模低成本、低附加值的劳动密集型加工业——以最大限度地减轻资本转移的难度。

① 汪海波《新中国工业经济史:1978-2000》,经济管理出版社2001年,第64页。

② 周黎安《转型中的地方政府》,上海人民出版社,2008年,第77页。

③ Meyer & Rowen, Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, 1997.

④ 杜润生《中国农村改革过程》,国际粮食政策研究所,2006年,第4页。

⑤ 李稻葵《转型经济中的模糊产权理论》,《经济学研究》1995年第4期。



虽然1988年的宪法修正案确立了私有制的合法地位,但是一直到1990年代末乡镇企业民营化改革完成后,意识形态上的这种矛盾两面性才彻底消失。

1978—1994年间的意识形态环境是不利于私有产权生长。在城市,由于国企让权放利行为并没有触及公有产权,父爱主义意识形态依然是国有企业的主流理念,单位组织福利堡垒功能的延续使当时的国企改革在意识形态上并没有引发太多的争论。但“国与民”之间的互动引发了对国家性质的意识形态争论,即“姓社姓资”争论。不过1992年邓小平南巡讲话基本平息了这场争论,全社会在意识形态层面上,对私有制的认知逐渐达成了一致——私营经济是社会主义公有经济的补充。这场意识形态之争没有演变为阶级运动,反而形成了改革共识——“市场意识形态”,为以后的城市私有化改革扫清了道路。

总体而言,1978—1994年间,农村的“国退民进”带来了国家与社会利益双赢的格局:农村贫困人口从1978年的2.5亿减少到1990年的8000万,国家对农村剩余的提取额从1978年到1986短短八年内就达到4464亿元。^①相较于农村,城市“国退民进”步伐略显保守,但就全社会而言,市场的决口一旦打开就释放出来巨大的能量,外资涌入与乡村工业的繁荣对于城市国企的私有化改制起到了很强的示范效应。

三、选择性行政集权与经济性放权

并存:1994—2001年

从1990年代初开始,城市经济社会结构开始变化:一是出现了严重的脑体倒挂现象,体制内外资源交换频繁且出现所谓的权力双轨制;二是单位体制集权治理模式与市场去集权分散化性质出现了严重的不匹配情况。面对城市经济社会机构的低效表现,从1990年代开始,“国与民”之间的互动发生了空间与内容上的双重位移:在空间上,改革中心从农村转移到城市;在内容上,“选择性行政集权”趋势出现——以1994年分税制改革为起点,但同时“经济性放权”——国企私有化改制——逐渐成为主角。

(一)在产权层面上。家庭联产承包责任制实现了国家与农民的利益共赢。但农村土地所有权主

体实际缺位的问题一直未能从土地政策上得到很好的解决,《土地管理法》规定“集体所有的土地依照法律属于村民集体所有,由村农业生产合作社等农业集体经济组织或村民委员会经营管理”。然而,村属于乡(镇)政府的下伸派出机构,村民委员会又系村民自治组织,并不具备作为产权主体的法人资格。在制度实践过程中,此种土地所有制容易异化为“政府、基层组织、民间权势和工商资本”所有制。^②土地产权不清晰为地方政府索取农民的土地交易收益提供了可能。^③

从1994年开始,乡镇企业出现了大规模私有化情形(参见表2)。如上文所言,意识形态禁忌与地方政府利益需求使乡镇企业在产权设置上“冒集体所有之名而行私有之实”。所以有学者指出,这段时期乡镇企业的私有化只不过是“摘掉了原来的集体帽子”。

表2 乡镇企业产权组成结构表(1990—2002)

年份	乡镇企业数量(百万)		乡镇企业雇员数量(百万人)	
	集体企业	私有企业	集体企业	私有企业
1994	1.64	23.29	58.9	61.2
1995	1.62	0.36	60.6	68.04
1996	1.55	21.86	59.5	75.5
1997	1.29	18.83	53.2	77.3
1998	1.07	19.02	48.3	77.1
1999	0.94	19.78	43.7	82.3
2000	0.8	20.06	38.3	89.8
2001	0.67	20.51	33.7	97.1
2002	0.73	20.6	38.0	94.8

资料来源: Huang Yasheng 2008 经笔者整理而成。

当时,如下几种因素推进了乡镇企业的私有化

^① 武力《1949—1978年中国“剪刀差”差额辨正》,《中国经济史研究》2001年第4期。

^② 王景新《中国农村土地制度变迁30年:回眸与瞻望》,《现代经济探讨》2008年第6期。

^③ 土地市场体系由三级土地市场构成:土地征用市场,土地使用权出让市场及土地使用权转让市场。土地征用市场属于土地所有权转让,是土地一级市场。在中国,土地所有权市场最根本特点是农村集体土地所有权的转移是单向性的,即农村集体土地所有权只能转化为国家土地所有权,而且农村集体土地的所有者在土地所有权转移的过程中始终处于被动从属地位。只有当本集体以外的单位需要该集体所有的土地进行非农业建设的时候,才会由用地单位向政府土地管理机构提出征用土地的申请,或者由政府直接征用土地用于出让,从而启动土地征用程序,最终导致土地所有权的转移。



进程:1.私有产权的合法化,1988年国务院颁布《私营企业暂行条例》正式承认了企业的私有制;2.1994年分税制与1996年的预算外资金改革在削弱地方政府乡镇企业剩余索取权与控制权的同时,也降低了地方政府在财政收入上对乡镇企业的依赖;3.乡镇集体企业亏损严重加快了地方政府甩掉包袱的步伐(参见表3)。^①

表3 乡镇集体企业亏损情况(1990—1997年)

年份	企业数量 (百万)	亏损企业数 量(百万)	亏损总额 (10亿元)	亏损企业占 比(百分比)
1990	1.69	0.053	4.934	4.1
1994	1.64			
1995	1.62	0.081	16.800	5.0
1996	1.55	0.088	21.205	5.7
1997	1.29	0.088	21.488	6.8

资料来源《中国乡镇企业年鉴》,Huang Yasheng 2008;白苏珊 2009 经笔者整理而成

与乡镇企业类似,城市国有企业的经济性放权——私有化改制——已展开。1978—1990年代初,国有企业让权放利改革未能从根本上解决国企运行低效的顽疾。截止到1996年,国有企业拥有57%的城市职工,占有工业固定投资的52%的份额,却有超过40%的国有企业处于亏损状态。^②1992年邓小平南巡讲话后,国家权利让渡开始触及到国企的产权层面。1995年,中央提出关于“抓大放小”和“对国有企业实施战略性重组”的改革战略,其基本的逻辑是产权私有化与产权重组相结合:1.对中小型国有企业采取“放”的办法,允许其私有化改制;2.对大型国有企业采取战略重组,进行股份化改造,实现国家控股、产权多级化的企业治理结构。到2001年,国有企业中有86%完成了改制,2003年,国有企业民营化的比例增至85%左右。^③笔者以为,国有企业在产权层面上“国退民进”改制的动力一方面源自于私有乡村工业的正面效应,另一方面也是国家自我减负的策略性选择。但尽管如此,在国退民进过程中,国有企业过重的负债与冗余职工既成为产权私有化转换中的谈判筹码,也会成为激化社会矛盾甚至引发社会群体事件的导火索。

(二)在协调机制层面上。城市单位体制使国家垄断了社会资源,封闭了民间自治力的成长,使单位社会成为一种被“制度锁定的社会”。^④尽管

1978—1990年代乡镇工业(包括外资)的经济表现已经从外部对城市的经济社会行为协调格局构成挑战,但是真正的改变始于1990年代中期的国有企业改制。“国退民进”是当时国企改革的基本逻辑:1.政企关系去政治化,使国家作为企业所有者的职能与监管者的身份相分离,使企业成为自主经营的独立经济实体;2.理顺企社关系,将国有企业原来所承担的社会职能进行剥离,使企业成为一个纯粹的经济组织,原来的社会职能交由国家和市场来承担。

在城市,1994—2001年的国企经济性放权使单位制开始解体,这起码意味着两点:1.市场化协调机制逐渐成为城市生活的主角。经济行为的软约束机制逐渐被市场机制的硬约束替代;就社会行为而言,单位制逐渐离场使社会团结机制由原先的集体动员演变为原子个体交换;2.社会结构开始分化。城市社会阶层结构走向多元化,社会贫富差距拉大,改革将国企工人抛向了市场,下岗失业成为城市新贫困群体的主体。

与经济性放权同步的是,从1994年开始,国家开始选择性行政集权——通过分税制——以新的方式参与利益的索取。笔者以为,分税制通过国税体系有效实现了国家财政收入的最大化:一方面通过废除企业通税前利润返还银行贷款的做法,有效封闭了企业将负债转移为国家财政负担的制度空间;另一面取消地方政府的税收减免权力,“削弱了它们支持数量庞大的并在经济上被边缘的集体企业的能力与意愿”。据财政部的统计数据,1990—2008年,全国财政收入由4349亿元增加到61330.4亿元,增长了13倍,年均增速高达19.6%;全国财政收入占国内生

^① 有学者指出,在1980年代,乡镇企业就普遍存在着亏损现象,但是由于地方政府财政收入对乡镇企业的依赖,同时由于乡镇企业在信用贷款面临的软约束使乡镇企业的亏损一直处于隐性状态,而分税制改革则使这种亏损状况暴露出来了,具体讨论参见白苏珊《乡村中国的权力与财富》2009年,第150页。

^② 林毅夫、蔡昉、李周《中国经济的奇迹:发展战略与经济改革》,上海人民出版社,1994年。

^③ 姚洋《作为制度创新过程的经济改革》,上海人民出版社2008年,第153页。

^④ 田毅鹏、漆思《“单位社会的终结”——东北老工业基地“典型单位制”背景下的社区建设》,社会科学文献出版社,2005年,第177页。

产总值的比重则由12.3%提高到19.5%。^①

相较于城市,这段时期,农村的改革步伐则落后了。除了土地继续实行所谓的双重所有制外,在粮食生产上也采取了国家调控与市场供求相结合的定价体制。这种双轨定价体制有利于维护农业生产的稳定,也成为国家过度提取农村剩余的重要工具,但也具有明显的弊端:它扭曲了粮食价格的市场传递与调节功能,形成了“新剪刀差”现象,即粮食与农资价格上涨幅度差、种粮与打工的比较效益差、种植粮食与经济作物产出率差加剧扩大的现象。

总体而言,在协调机制层面上,1994—2000年的国民关系结构在行政与经济领域呈现出两种相反的态势:国企的市场化改制正式终结了城市社会中的价格双轨制;国家通过税收体制的改革强化了对经济社会财富的汲取力,原先由“政府买单”的单位福利(1992年医疗体系开始市场化改革;1994年开始住房私有化改革)逐渐转向在市场价格下由“居民自我买单”。可以说,1994—2001年,强制私有化大大提高了国企的绩效,但不可否认的是,选择性行政集权与经济性放权并进的改革并没有实现1980年代农村改革的帕累托改进结果。^②国企改革导致城市社会出现大量的冲击型贫困群体(城市下岗职工、失业人口以及被迫退出劳动力市场的人)美国学者阿尔兹·卡恩根据中国社会科学院经济学所调查的数据认为,1988年—1995年间,城市贫困率上升12%,1995—1999年间,贫困率再上升10%,贫困距(贫困人口收入距离贫困线的距离)增加36%。^③这个数据基本上与城市私有化改革的进程同步。另外以“制度性寻租”为基础的腐败也是城市私有化改制后带来的一个负面影响,有学者估计官僚机构的干涉和灰色收入侵蚀了GDP的20%—25%。^④

可以说,国家的利益主体意识在1994年的分税制改革中得到了鲜活体现。分税制通过指令性集权手段增加了中央政府的利益索取权,同时也强化了地方政府向民索取利益的动机,社会集资、摊派乃至打白条现象成为那时夺民利益的主要手段。因而,与1978—1990年代初期相比,在1994—2001年间,国家自主性逐利行为的路线发生了变化:中央政府加大向地方政府的利益索取,地方政府则加大对体制外资源的索取。这在农村表现为严重的“三农”

问题,在城市则表现为土地财政。

(三)在意识形态层面上。1992年邓小平南巡讲话后,中国无论在制度设置、行为实践上,还是在意识形态上,“全面市场化”的时代已经走来,“国退民进、促进市场化”成为当时的改革共识。1980年代“姓社姓资”的意识形态争论基本上已经被抛弃,取而代之是务实主义意识形态,即怎么市场化,以及计划如何调控市场以使改革成本最低的讨论:一是改革导致的贫富不均问题,即公平与效率的争论;二是国有资产流失与职工利益保护问题的争论。就前者而言,基本上确定了“效率优先、兼顾公平”的原则。第二个争论基本上是以邓小平的在1989年提出的“稳定压倒一切”与1992年的“发展是硬道理”为主流意识形态指导方针来加以处理。在具体的政策范式上,国家采用了三种政策来调和国家利益与社会利益之间的矛盾:一是通过实物国有资产打折以换取更多就业;二是通过再就业政策对城市下岗职工进行再培训与重新安置;三是建立城市低保体系,对下岗职工的低收入家庭予以最低生活补助。在单位制走向解体的背景下,国家父爱主义意识形态通过社会保障体系加以体现,可教育、医疗以及住房福利上的市场化冲击,使这种国家庇护力量异常单薄。

1990—2001年是中国社会急剧转型的时期,也是意识形态高度分化的时期。那个时期,国民关系结构调整所引发的利益分化是意识形态争论的根本原因,最后推崇市场的自由主义思潮占据了上风。虽然我们在权力干预市场及政治改革方面的认知是相对保守的,但市场化改革所取得的成就已经证明坚持经济性放权的理念与方向无疑是正确的。

^① 白苏珊《乡村中国的权力与财富》,郎友兴、方小平译,浙江人民出版社,2009年,第212页。

^② 林毅夫等人认为经济改革有两种推进方式:一种方式是在制度变革中不触及既有的利益格局,而是通过改进交易环境使效率提高,这可以称作帕累托改进;另一种方式是通过调整既定利益格局形成新的制度均衡,在这个改进过程中,一部分利益集团受到损害。因而这是一种“非帕累托改进”。笔者以为,对于中国1990年代的改革称之为“非卡尔多改进”更为妥帖,因为国家在改制过程一直对利益受损者进行补偿。

^③ 综合发展研究院《城市贫困与反贫困:发展隐患与历史责任》(内部资料),2006年。

^④ 林毅夫、蔡昉、李周《中国经济的奇迹:发展战略与经济改革》,上海人民出版社,1994年,第211页。



四、自我强化的新双轨制:2001年代以来的趋势

1994年分税制在强化国家能力的同时也形塑了地方政府利益行为偏好——从经营企业逐渐转向经营城市。与此同时,从1990年代中期开始,“三农”问题(小农经济的低效性与国家对农村利益索取两者合力的结果)与城市贫困问题(单位市场化改制的结果)逐渐凸显出来。2001年,中国加入WTO加速了国内市场化的进程,“在参与全球性市场与资本分配体系中,社会经济结构也开始依循资本(和市场)的逻辑重新组建”。^①所有这些经济社会现实构成了国家自主性行动全新的结构条件,形塑了国与民关系结构的互动走向。

(一) 产权层面上,就产权层面而言,家庭联产承包式的小农经济依然是主要的生产方式,农村土地流转自由度有所扩大,不过政府在土地交易、征用以及置换上都享有绝对控制权。城市国企的私有化围绕两个方向继续深化:1. 完善产权交易市场,促使产权转换公开化同时实现产权多元化。截止到2006年,北京、上海和天津三家全国性产权交易市场中共实现国有产权交易3168宗,评估总值758亿,转让总值901亿;2. 国有企业投融资渠道多元化,资本市场的发展一方面可以增加国企改制的融资渠道,同时也使企业之间大额并购成为可能。到2006年底,中央企业控股的上市公司(A股)的资产总额为2.6万亿元,净资产0.7万亿元,实现销售收入4.9万亿元,利润4000亿元。^②围绕这两点,在产权层面上,国企私有化的步伐在不断地深化,1998—2006年,全国国有及国有控股工业企业户数从6.5万户减少到2.5万户,减少了近2/3。城市国企的私有化改制提高了大量企业经济行为的绩效,推动了经济的发展。

(二) 在协调机制上,国与民的关系进入结构调整期,冲突与矛盾逐渐凸显,以生产要素控制权为核心的新双轨制逐渐成为其中重要的协调机制。1978年以来,中国经历了两种不同类型的双轨制,一是1980年代的旧双轨制,如上文所言,它是维持中国向市场化稳定过渡的重要制度,具体包括三个层面:1. 价格双轨制;2. 促进私有经济发展的宽松的政策环境(与国有经济并存);3. 基于家庭联产承包的双

轨制。二是2001年以来逐渐形成的新双轨制,^③是指“商品和服务价格是由市场决定,而要素价格却大体是行政决定与配置”的双轨运行格局。在新双轨制下,国家依靠生产要素的控制权,索取商品和服务价格体系与要素价格体系之间形成的巨额租金,成为国家积累资本的重要工具(而通过公有产权的资本积累功能弱化),具体而言,它包括四个层面的含义:1. 资金价格管制与资金配置失衡。国家通过对资金(主要是银行信贷)集中、定价和配置的行政管制在剥夺存款人利益的同时为国有企业经营提供大量的廉价资金。就经济而言,这种资本价格的扭曲一方面导致产能过剩,进而带来资产泡沫;同时也会挤压民资获利空间,使民资进一步弱势化。2. 土地交易市场化而土地征用权力化。城市化与单位制改革推动了土地价值飙升,利益土地控制权赚取土地收益成为政府重要的生财之道;^④3. 劳动力价格的恶性竞争与资本的强势,低人权的劳动力成就了中国的出口加工产业,同时也使中国成为资本家原始积累的乐园。其中一个突出表现是国民收入分配格局中劳动者报酬占GDP的比重不断下降,而资本所有者和政府占比却大幅提高。全国总工会2010年4月发布的一个调研显示,从1997年到2007年,劳动者报酬占GDP的比重从53.4%下降到39.74%;企业盈余占GDP比重从21.23%上升到31.29%,而在发达国家,劳动者报酬占GDP的比重大多在50%以上。在利益分配过程中,由于劳动力报酬占比过低是目前我国消费需求不足的主要原因,近年来我国消费开支占GDP的比重呈现下降趋势,由1985年的52%下降到2008年的35.3%;4. 国有企业产权垄断定价与无序转让。^⑤这既会带来改制国资流失的风险,也为现存国资提供了政治庇护,助其规避了市场风险,安享巨额的垄断利润。在2008年的金融危机中,国资与民资冰火两重天的境遇就是最好的证明,而民资的经济表现直接将影响到大部

① 渠敬东、周飞舟、应星《从总体支配到技术治理》,《中国社会科学》2009年第6期。

② 姚洋《民主教经济——专访北大中国经济研究中心主任姚洋》载于《南风窗》2010年3月27日。

③⑤ 钟伟《解读新双轨制》,《中国改革》2005年第1期。

④ 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。



分中国人的劳动收入与福祉。^①

可以说,与1994年的分税制一样,国家自主性行动在新双轨制中再次得到了淋漓尽致的体现。不同的是,分税制是通过国家协调机制内部层级分等从而间接介入社会利益的汲取,而新双轨制则是公共权力直接介入市场利益的产物,它实质上割裂了市场机制:在消费极是按照市场定价;而在要素供给极则是行政定价。通过计划与市场的串联,使新双轨制成为新时期国家能力建设与资本积累的重要工具,它带来了两种后果:一是极大增强了国家危机应对与处理的能力。通过新双轨制的扶持政策,国家维护了大型国有企业在16个关键行业中占据主导地位的同时,也实现了对这些作为税收基础的战略性行业国企的有效控制,这保证了国家有足够的财力去应对危机,如5.12汶川地震、2008年的金融危机等;二是助长了国家与民争利的趋势。一方面基础设施建设相关行业的国有企业保持着垄断地位,对之实现的优待政策通常是以牺牲消费者的利益(承担较高的价格)为代价的;另一方面众多政策性公司借助政府的要素控制权力直接参与信贷资本与市场利益的争夺,积压民资的盈利空间。据统计,截至2009年6月底,全国36个省市共设立8221家政策性公司,共获得银行授信8.8万亿元,贷款余额5.56万亿元,而全年贷款余额不足10万亿元。^②与此同时,权力对市场的干预还是权钱交易等腐败问题产生的根源。

比较而言,新旧双轨制都是指令计划主义协调机制的遗产,但是二者又存在着本质的不同:旧双轨制是国家主动为之,计划控制的范围从原料供给到产品定价都全部覆盖了。它作为国家渐进性改革行动战略的一部分,在计划经济向市场经济转型过程中扮演了中间调节的功能,有效均衡了国家利益与社会市场利益之间的冲突。从国家到民众都将旧双轨制视为一个过渡性的暂时工具,分税制改革与汇率并轨后,它也逐渐走下了历史舞台。而新双轨制则不同,它是权力与市场利益双向亲和自发形成的,计划控制的范围集中于稀缺要素的供给上,而产品的定价则是交由市场自由竞价(生产要素稀缺性造就了行政垄断方的强势,通过市场竞价获取稀缺资源的使用权会导致价格飞涨,如土地拍卖)。新双

轨制在提高国家能力的同时,也制造了强大的利益既得集团。这反过来又赋予新双轨制强大的自我强化力量,进而导致民资对政治权力的高度依附。正是从这个意义上,如果说商品与服务价格并轨是一个经济问题的话,那么要素价格体系的并轨则更多是一个政治性问题,它使中国改革又一次面临着攻坚战。而且如果这场战争不削弱新双轨制的利益抽取力,那么2001年以来逐渐成形的“国富民穷”格局将不可能得到改变。

在农村,除了新双轨制所带来的影响外(如在土地征用上等),另一个重要制度就是2005年农业税的取消。一直以来,农业税是国家提取农村剩余的重要机制,因而取消农业税是国家让利的举措,有利于减轻农民负担。但也有学者对后农业税时代的农村问题表示了担忧,如农民负担由来自政府转向来自市场,以“化肥、农药、种子等农资价格大幅上涨为主要内容的新剪刀差,直接导致农民虽无税且增产却不增收的现象”。^③

(三)在意识形态领域层面上,利益分化导致不同的社会阶层对改革的认知出现了分化,改革开放初形成的“增长共识”受到了严重挑战。社会群体对市场化改制引发的“国有资产流失,工人阶级历史地位下降,公民权无保障,以及社会结构断裂化”等诸多问题表示了强烈的担忧。社会问题与现实的压力推动国家在意识形态上做出了调整,即提出了科学发展观。笔者以为,科学发展观是对改革前二十年的“增长共识”意识形态的一种修正,也是国家在逐利行为取向的一种自我调适。科学发展观将民生问题与增长问题并列起来,基本承诺是经济建设与社会建设并重,建设和谐社会,在具体的政策范式上表现为大量社会保护性制度的出台,如农村农业税的取消,医疗再改革,以及社会保障体系建设等。科学发展观的提出一定程度上阻止改革过程中的意识形态分离趋势,引起了社会不同群体的强烈

^① 根据全国工商联的调查,截止到2009年,民企经济吸纳就业岗位达1.5亿,新增就业人数中有80%为民营经济所吸纳。

^② 姚洋《民主救经济——专访北大中国经济研究中心主任姚洋》载于《南风窗》2010年3月27日。

^③ 王振宇《取消农业税后的暗流》,《瞭望》2009年第49期。



共鸣,一定程度上成为新的改革共识。

总体而言,改革开放后,官方意识形态与基层行为与认知的互动得到了强化,其背后的指导原则是以“实践是检验真理的唯一标准”为核心内容的务实主义。如上文所言,意识形态既是变迁的动力,又是形塑社会行动的重要规则,因此,尽管未来的改革路途将充满挫折(如垄断产业的改革问题),但是科学发展观将会引发一场新的变革。

五、自我调适型国家:一个未尽的思考

1978年以来中国改革的伟大成就已经证明,国家有效干预与经济社会发展之间能够达成积极的正相关。强国家主导下的发展模式成为中国改革的基本特征,但本文抛弃了“国家强或弱”的抽象争论,而是将学术视野落到了国家选择何处强及何时强(何处弱及何时弱)的具体内容之上,进而从比较历史的角度考察了国家有效干预形成的路径——参与资本积累;通过财政税收政策进行利益分配的重置;以计划机制取代市场机制进行协调;意识形态的引导——以及国与民的关系结构演进过程。回溯历史,与西方发达国家一样,中国国家自主性也是嵌入在社会结构条件中寻找行动理性的,显然在经济社会建设过程中,国家自主性需要结合具体的社会联系才能产生“建制性力量”,^①但二者不同的是:西方发达国家自主性受到公民社会的制约,它的自主性行动更多是通过与公民社会达成理性契约而展开的;中国的国家自主性行动则体现出强烈的自我调适性,它通常偏爱通过某种补偿性整合机制来调和自我利益需求与社会整体利益之间关系结构,而其中能动务实主义的意识形态会使国家在面对挑战与危机时选择一种适宜性的行动方式。这种国家对经济社会要求的回应能力既成为经济社会建设的重要驱动力;另一方面也是国家政权保持“韧性”,强化国家有效干预力从而维护经济社会稳定的基本元素。

笔者以为,这种自我调适性构成了中国国家自主能力的重要面向,它源自于如下三个因素的联动:
1. 能动务实主义的意识形态,“实践是检验真理的唯一标准”是其基本内核。从1978年代放弃“阶级斗争为纲”到1990年代形成“增长共识”,发展到2000年代的“科学发展观”无不是能动务实主义意

识形态的现实体现。这种意识形态立足于实践,通过适时地对基本承诺与政策范式进行修正来协调国家发展目标与社会稳定的关系,同时也调和国家利益需求与社会整体利益之间的矛盾;2. 市场化与去集权化的互动。在经济领域,中国市场化改革发端于体制外,1978年代乡镇自发市场化(或私有化)形成了巨大的示范效应,直接导致了1990年代尤其是后期体制内国有企业的强制市场化(或私有化)改革;在经济社会行为的协调领域,则表现为体制内的去集权化。显然,去集权是与市场化相互匹配的,具体有两个部分组成:(1)地方分权,指国家体制内中央政府向地方政府下放事权;(2)社会分权,即逐步消解单位制的总体支配性格局,培养分散性市场与社会自治力量。体制内的去集权化为市场力量的释放提供了空间与制度基础,成为体制外经济社会发展表现的重要驱动力;3. 双轨制是支持国家逐利行为的基本制度。无论是1980年代的旧双轨制,还是2000年代以后基于生产要素控制权的新双轨制,它们的功能不仅在于使国家从市场中获取巨额的租金,更重要的是保证了国家对经济发展的主导性和控制力。

总而言之,国与民的互动建构了1978年以来中国经济社会发展史的主轴。笔者立足于历史比较的视角,从产权、协调机制以及意识形态层面对国与民的互动过程做了一个历时性考察。“国与民”的关系在不同空间与不同时间表现出完全不同的特征。2001年以后,中国改革面临的形势与问题更加严峻:国有资本联合公共权力借助新双轨制而不断地“与民争利”,经济国有化与社会建设成为新的挑战。不过与1978年一样,自我调适的国家已经开始修正其利益行为取向,从基本承诺与政策范式上已开始保护社会的行为。新一轮的改革即将启动,毫无疑问,这次改革将会异常艰难,但是笔者相信,国家能动务实主义的意识形态与自主行动将会推动改革继续前进。

作者单位:南开大学社会工作与社会政策系
责任编辑:秦开凤

^① 埃文斯、鲁施迈耶、斯考克波主编《找回国家》,三联书店2009年,第270页。

