

## 「地方合作主義」中的權力「越位」

——對轉型期地方「紅頂商人」現象的一種反思

◎ 楊光飛

### 引言

近來多家媒體都報道了「紅頂商人」現象，這裏的「紅頂商人」不是指在政府部門兼職的企業家、商人，而是指在企業裏兼職的政府官員，這些企業因和政府的關係非同一般而被稱為「紅頂公司」。本文所關注的主要是轉型以來在地方上所出現的「紅頂商人」現象。可以說改革開放以來，兼任企業要職的地方政府官員不在少數，甚至帶有一定的普遍性。例如最近記者們披露了安徽省蕪湖市的「紅頂商人」現象時，記者們發現，「在蕪湖市，紅頂商人已經『成建制、成系統、成系列』地出現！」那麼如何看待這種現象呢？本文認為「紅頂商人」、「紅頂公司」現象是在中國漸進改革過程中地方政府自主性增強的背景下出現的。一方面，地方政府在「市場化」驅使下容易成為利益主體；而另一方面，地方政府在漸進改革中，實際上還對地方市場、企業擁有一定的干預權力。「紅頂商人」是一種「地方合作主義」的產物，這往往會帶來地方政府非法的「權力越位」，同時也極有可能滋生更為隱蔽的「尋租」行為。

### 一 市場化過程中地方政府利益的「凸顯」

我們知道，在再分配體制下，國家有塊塊（中央和地方）和條條（中央和部門）之分，這種體制下雖然存在著「政企不分」，但這種「政企不分」，主要是指上級政府對企業的計劃、生產、經營、銷售等環節有干預的權利；企業在法律上和經濟關係上都隸屬於國家；而中基層的地方政府和企業由於分屬不同的系統，相互間沒有直接的橫向聯繫，地方政府和企業相互區隔，地方政府一般不干預企業。

而在財政方面，雖然從1949到1979年的三十年間，中央財政管理體制幾經變更，但基本上所採取的是實行一條高度集中的「統收統支」體制，這意味著地方在財政上根本無自主性可言，也不太可能成為獨立的利益主體；同時地方政府在公有經濟體系中的地位也不由其生產的利潤來定，這樣，財政體制上的「統收統支」、公有產權的制度安排使得地方政府和官員並不樂於參與到企業中去。另外，在再分配體制下，由於「全國一盤棋」，各地收入差距不大，但各地地方政府的福利和社會地位相對比較好。如澤林尼(Szeleenyi)指出的，在再分配體制下，在形式上是平均主義的，但是在如何分配公共物品上是很不平等的，有再分配權力的幹部由於處在資源分配的上端，不僅政治社會地位高，實際上還享有一定的特權，例如佔

有住房等公共物品，而一般群眾則只佔很小的份額；這種相對優勢的社會地位也使得地方上的「紅頂商人」不易出現。

基於理性設計的計劃經濟由於「全民計劃之不可能性，利潤和價格在模糊產權下不可能提供有效率的行為激勵」，所以並不具有預期的運行效率；而市場經濟意味著資源配置由計劃調節轉向以市場為調節，從而來有效地激勵市場行為主體；在充分的市場經濟條件下，經濟行為主體可以在市場經濟運行過程中合法地追求自身利益；生產者和消費者可以在市場中直接交易，人們直接從市場中獲得的資源也在逐漸增多，這意味著人們獲取資源的方式在轉變，即通過市場而不是通過再分配的方式獲得資源。應該說，市場導向的交易秩序為個人選擇權利的行使提供了有效的制度環境，按照斯密和哈耶克的觀點，在「一隻看不見的手」的導引下，市場導向的經濟秩序能夠通過個人選擇，最充分地利用每個社會成員所擁有的資源或知識，因而極具效率。

但市場經濟，按照科索洛夫斯基的解釋實際上蘊含經濟獨立化的過程，這個過程使得財產分配和經濟運行規則從社會與文化準則中脫離出來，而以市場結果所帶來的經濟成就也易於作為價值評估和社會分層的標準。當愈來愈多的人通過市場致富後，地方政府以前的相對優勢地位在受到衝擊；同時在市場經濟條件下受工具理性的驅使，地方政府極容易成為追逐自身利益的行為主體；從再分配制度下的「社會與文化準則中脫離出來」，成為市場中的經濟行為主體。

同時，經濟體制轉軌以來，我國在財稅管理體制也在不斷的改革，先是實行「劃分劃支，分級包幹」的財政體制；接著實行「劃分稅種，核定收支，分級包幹」的「分竈吃飯」的新體制；第三步又實行「受制遞增包幹」、「總額分成」等多種形式的大包幹體制；1994年又實行了分稅制，即以稅種劃分為基礎，即根據財權和事權相結合的原則，進一步明確中央和地方的事權劃分；地方在繳納給上一級政府的稅款後可以留存，這意味著地方政府還擁有一定的財政自主權，地方在財政上也有了一定的剩餘索取權，這無疑大大調動了地方政府巨大的經濟積極性和能動性，白魏璉認為這是市場化之必然結果。

可以看出，在改革過程中，「市場化」的理路原本是要充分發揮民眾和企業的積極性、自主性；但市場化同時也帶來了一個「副產品」，即一些地方政府和政府官員也在市場化的刺激下，成為了追求本部門和個人利益的「經濟人」，這是「紅頂商人」、「紅頂公司」產生的一個重要背景。美國學者戴慕珍（Jean C. Oi）認為在中國的市場化過程中，存在一種「地方政府主導的發展模式」（Local State-Led Development）。戴通過對大陸的鄉鎮企業研究認為，地方政府受到財政包幹的影響，為擴大收入來源，積極介入企業運作，為此有些地方官員甚至直接扮演企業家的角色。

## 二 「混合性經濟」中地方政府的「權力維續」

經濟理性使得地方政府及其官員萌發了為自己謀取利益的動機；而在中國的漸進性改革中所帶來的特有背景下，地方政府的實際權力仍在延續，甚至增強；隨著市場的擴展和企業自主性的增強，有些地方對於本地區的市場和企業的干預也在增加，「紅頂商人」、「紅頂公司」於是產生。

在解析中國由再分配體制向市場經濟體制的轉型時，美國學者倪志偉提出這樣一種觀點：隨著中國由再分配體制向市場經濟體制的過渡，生產者的剩餘產品不再由再分配機構佔有，而

是由市場交換來配置，這樣控制資源的權力由政府轉向市場中的直接交易。倪志偉進一步的結論是：轉型以來，由於資源的獲得是通過市場，而主要不再是通過再分配渠道。倪推論說：「國家社會主義中市場交換取代再分配機制越是徹底，政治資本相對市場資本就越貶值」。

但倪志偉沒有意識到，在中國的漸進轉型中，政治體制的改革並不是和經濟體制同步進行的，市場經濟的發育也不是自下而上自發產生的，而是在再分配體制的內部，在政府主導下不斷發展起來的。而倪志偉用簡單的類型劃分，認為轉型後再分配資源配置方式由市場方式所取代，從而政府的權力讓位於市場的力量，這實際上忽視了中國轉型的特殊性。

邊燕傑教授等人發現，用倪志偉的假設來解釋中國的轉型時，會遭遇一些困境。例如私人部門、股份合作和別的創新性公司並不是必然從市場交易中獲利，原因是甚麼呢？邊認為，轉型期中國的經濟是混合型的，經濟行為與公共部門和政治調控是不分離的。邊的觀點是：在中國的市場轉型過程中，市場調節不是替代了再分配體制，而是嫁接其上，產生了一個新的混合體系，在這種體制下，政府官員的權力實際上還在繼續，而且隨著市場活動的增強，再分配的權力還有可能擴大，這樣一種體系還會保持相當持久。

對於地方政府而言，實際上在再分配的垂直政治體制下，中基層地方政府的基本職能只是下傳上級指令，僅僅充當政策執行者的角色；由於中央對地方職能有嚴格的界定，所以其權力無法擴張和泛化，而在轉型期，中央為了鼓勵地方，不斷把權力下放，實際上這意味著地方政府的自主性在增強。例如1984年7月14日中共中央組織部印發的「關於修訂中共中央管理幹部職務名稱表通知」規定：決定國營（國有）企業的人事權任命和管理許可權也下放到地方。可以看出，在市場化的邏輯中，地方政府的角色有很大的轉變，不再是以前那種和上級政府簡單的「命令—服從」的垂直關係；在橫向方面，地方政府對地方經濟事務、社會發展方面的自主性大大增強，地方政府實際上還是一定資產的管理者和受託者。

改革以來，中央把一部分權力下放給地方，權力下放的本意增強地方改革的自主性，讓地方政府結合地方的實際，更好的協調發展本地區的經濟和社會事務，而不是像以前那樣「一刀切」，應該說這樣的思路無可非議；但正如上文所指出的，地方政府在市場化刺激下也會參與市場追逐自身利益，同時由於中央政府對地方政府操作的監控性減弱，這樣威廉姆森所說的「機會主義」就會產生，這意味著轉型期有些地方政府在自主性增強的同時，並不全力去行使公共權力、維護地方的市場交易秩序，也並沒有自覺地從領導性政府向服務性、管理型政府進行自覺角色轉換，而是繼續這種權力，從而維護自身利益。例如在W省曾出臺過「《中共W省委、W省人民政府關於進一步加快發展個體私營經濟的若干意見》的基礎上，進一步放寬離崗創業政策」這樣一個政策，上面有這樣的明文規定：

鼓勵離崗創業。在《中共W省委、W省人民政府關於進一步加快發展個體私營經濟的若干意見》（W發〔2000〕20號）的基礎上，進一步放寬離崗創業政策。黨政機關、全額撥款事業單位工作人員在省內領辦民營企業，在3年離崗期間，保留原身份不變，並參加正常的工資晉級，基本工資和工資性補貼仍由原單位發放。

可以看出，這個文件是個「土政策」，因為中央多次發文強調政府官員不能在企業兼職。如1993年10月1日起施行的《國家公務員暫行條例》中就有明確規定：「國家公務員不得在企業和營利性事業單位兼任職務。」從這個地方政府的文件可以看出，隨著市場力量的不斷強大，上級政府在向企業放權的同時，地方政府的自主性權力也在增強，對企業甚至市場的直接干預仍然存在，並且許多地方都出現了「放權過程中的截流化」（孫立平），即本來是向

企業放的權，但卻被地方政府截流了；另一方面，轉型期，實際權力增大的地方政府實際上不僅控制一定的資源，還擁有一定的決策權，這樣，地方政府的職能不僅僅是對市場的一種維護和矯正，在工具理性的刺激下，作為一種廠商，也參與到市場中去。美國學者魏昂德認為越是遠離中央權力的政府越有能力成為廠商，因為中央對這些政府的監控能力在下降，所以遠離中央政府意味著自主權的能力提高，和政府討價還價的機會更多。

### 三 「紅頂商人」：一種「地方合作主義」之表徵

轉型以來，雖然地方政府在再分配規則上沒有多大權力，但地方政府在財政權、經濟審批權、建設專案的決定權以及土地使用權等方面很大程度上並沒有退出，這實際上意味著地方政府對於市場推進的程度、地方資源的控制、地方市場規則的制定，以及政府工程投標等等還有實際的決定權；在涉及到地方政府機構和企業之間的關係處理上，地方政府也會對企業的權力進行「截流」，早期主要表現為「吃、卡、拿、要」，對企業進行強力干預，這樣企業主必須利用社會網路才能得到資金、勞力、原材料、技術和市場，甚至通過向地方幹部行賄或送禮以尋求解決。

而隨著中央政府監察力度的加強，「尋租」的風險增加，為了降低風險，地方政府會放棄這種直接「尋租」的方式，轉而對上級命令或精神進行變通，出臺一些「土政策」，採取其他方式包括變通的方式以達到所要爭取的目標。而根據格羅斯曼和哈特的理論，政策實質上也是「合約」，這使政府官員有動機把政策制定的更模糊，這樣官員在制定政策上擁有更多的實際權力，政府官員資源控制能力加強了。

「紅頂商人」可以看作是這種策略的一個結果。實際上我們可以看出地方政府根據上級的方針性政策如振興經濟，同時強調地方的特殊性例如地方民營企業薄弱需要政府的引導等等，這樣有些地方政府開創「紅頂公司」、政府官員充當「紅頂商人」角色。我們可以看出，地方政府的這種權宜性策略制定很可能不再是為國家，也不是真正為了振興本地區的經濟發展，而很可能是打著為本地區經濟發展的旗號，實際上是為了地方政府甚至一些個人利益。

地方政府對於企業的變相干預，或者企業為了從地方政府手中獲得資源，從而使得地方政府和企業之間存在著某種「聯姻」，威廉姆森稱之為地方合作主義。所謂「地方合作主義」意味著地方政府仍然強有力，並且政府的角色被轉換為一個類似於市場經濟中合作主義政治制度的角色；而魏昂德則指出，認為政府不僅僅是通過法規培育市場管理市場，更可能在經濟回報的刺激下，政府隨時都會直接參與到市場中去，通過權力運作的優勢參與到企業中去。

「紅頂商人」、「紅頂公司」實際上就是這種地方合作主義的一種表徵。

倪志偉認為，雖然市場取代再分配機制是一個大趨勢，但在這種制度變遷中，權力也在發生轉移，「在對社會中權力和特權的制度基礎的變化作出反應的過程中，行政精英成員們以成為企業主的形式適應形成中的市場社會，」但是對「行政精英們」來說，大都並不會完全脫離官員的身份成為企業主，他們是以「紅頂商人」的雙重身份出現。

對於「紅頂公司」來說，有的是屬於政府主辦的；還有的是民營企業，民營企業之所以「需要」「紅頂商人」，並不是因為政府官員的人力資本，而是想充分利用他們的權力資本和社會資本，所以「地方合作主義」這從一個側面反映了在轉型期，企業並不能完全自主，仍然要受制於權力資本；而另一方面則說明了轉型期存在著政治精英和經濟精英的相互結盟、權力資本和經濟資本的相互結合的一種現象。

吳介民博士指出，阻礙中國地方企業發展的一個重要原因是在非正式產權制度前提下，由於一些政府部門和政府官員私人出於經濟誘因，地方政府滲入企業當中為自己謀取利益；（例如充當「紅頂商人」），這樣，非正式私有化的過程中所建立的實際上是一種名不符實的產權配置。吳介民以「虛假所有權」來加以描述，認為這種表面上是以公有制或股份制的名義下所建立的虛假所有權關係，實際上企業的真正控制權掌握在私人手中。

「紅頂公司」、「紅頂商人」可以看作是隨著市場化的伸延，地方政府和企業作為經濟行為主體在正式制度和政策的掩蓋下而採取的一種「地方合作主義」，在這種「合作」中，企業能夠爭取到依然被政府所控制的一些稀缺資源，享受到一些政策優惠；而對政府來說，不是通過常規的企業納稅間接地來獲取資源，而是直接的從企業獲取好處。「地方合作主義是一種社會設置，鬆散地伴隨國家確立的正式的遊戲規則……這種合作主義設置的特徵是非正式性和靈活性，並以長期的私人關係為複雜的經濟交換提供基礎。」

#### 四 「紅頂商人」權力越位的「非法性」

中紀委對「紅頂商人」事件進行了調查，但中紀委主要針對的是那些「紅頂」在兼「商人」過程中有沒有腐敗的行徑，那麼我們可以進一步追問，假設那些「紅頂商人」都是清白的話，並且出自真心為振興地方經濟而不惜辛苦地奔波於仕商兩道，他們具不具有這種權利？進一步說，地方政府（包括官員）除了管理公共事務、行使公共權力之外，具不具有兼廠商的「合法性」？

首先，沒經公眾允許，而直接在市場中行使的公共權力、公共資金的政府行為都是非法的。實際上，政府的權力是公眾賦予的，政府手中的資金也是公眾的，政府只是公眾所委託的代理者；如何使用這些權力和資金，公眾應有知情權和決策權。而「紅頂公司」的資金來源也不可能是政府官員自身的積蓄，如W市建設投資有限公司這家「紅頂」公司，是以財政局大樓作價6000萬元、財政資金4000萬元共計1個億註冊的；同時這些「紅頂公司」大都都是少數的幾個官員拍板而成的，而沒有經過一定的合理的論證，公眾們對此或許一無所知。實際上政府和官員沒經過公眾同意擅自作主用公眾的資金，未經公眾的允許而直接進入市場，完全不具有合法性。

「紅頂商人」們可能會認為，利用政府的信用、公共權力和資金直接進入市場為公眾謀利益，也能造福一方，有何不可？可以說，即使這些「紅頂商人」沒有運用公共權力來為個人謀取利益，他們的行為仍然不具有合法性。沒經一定的論證，擅自拿公有資產作交易，本身就不具有合法性；更主要的是，對缺乏市場洗禮的「紅頂商人」們大都缺乏對於市場的敏銳把握和企業運行邏輯的理解，貿然進入市場，風險很大。可想而知，如果「紅頂公司」虧損，將由公眾來承擔，而不是這些政府機構和這些官員。

其次，「紅頂公司」會帶來政府角色的錯位。即使「紅頂公司」的效益不差，但它往往是政策傾斜的產物，而不是市場公平競爭之結果；紅頂公司的出現會導致新一輪的地方保護主義以及行業壟斷。我們知道，政府只能在宏觀上管理、協調經濟活動，作為裁判者和規範者，以規則公平來規範市場經濟活動主體，防止企業的外部性行為對社會公眾利益的損害，政府對經濟事務的介入不是直接參與經濟運營本身，而是保持經濟秩序的穩定性以及市場交易的公平性。而作為市場行為主體的企業，它的主要職能就是通過生產經營活動，以最低成本來獲取最大收益。當然政府有義務培育市場，完善市場組織，增強市場協調能力，但政府本身

不能介入；政府只能充當裁判的角色，是市場上的仲裁者和協調者，不能吹「黑哨」，更不能自己直接充當運動員。政府的職能是提供公共產品，管理公眾事務；而企業的首要職能則是追求利潤最大化，那麼「紅頂商人」一方面是擔當市場行為主體的角色，而另一方面則又政府官員，這實際上會帶來一定的角色錯位。

「紅頂公司」要麼是由政府機構和政府官員一手包辦，要麼和政府機構和官員的關係非同一般，這樣，由於政府所掌握的公共權力、公共資源（資訊）以及直接對各種專案的審批權和決策權，因而紅頂公司相比於同行業其他企業，會佔據一定的優勢，對於「紅頂公司」的發展當然帶來很大的便利；但對整體的經濟發展而言，則會擾亂市場交易秩序、市場準則和企業的良好發展；本來屬於由政府向公眾或企業所公開的資訊現在很可能為政府所封鎖，或者為處在資訊上端的政府搶佔，從而使得一種不公平的競爭出現；同時為了保護和扶植「紅頂公司」，政府機構和政府官員很可能濫用手中權力來提高民營企業進入的門檻，例如增加管理租金，加大交易成本，這樣不可避免地會帶來壟斷。例如由於W市市委書記長期兼任Q集團汽車有限公司董事長，結果W市滿街跑的大都是一種牌號的轎車，其他品牌汽車很難進入市場，這實際上是滋生了一種新一輪的地方保護主義。

「紅頂商人」現象反映了轉型過程中所產生的一種新的「政企不分」，這種「反市場」傾向也有悖於當初改革的預期。如何消除這種「紅頂商人」現象？除了需要全國人大和中央政府對地方政府的違規操作加大監督力度以外，我們還需要在制度上進行一定的制度創新，在經濟體制轉軌和政治體制改革的脫節問題上；在中央政府的權威和地方政府自主性之間存在的某種緊張關係上，以及地方政府的合理追求和權力限度的關係上等等都期待著這種創新。

#### 參考文獻

- 1 Ivan Szelenyi, "Social Inequalities in State Socialist Redistributive Economies: Dilemmas for Social Policy in Contemporary Socialist of Eastern Europe", *International Journal of Comparative Sociology* 19(1978): 63-87.
- 2 Jean C. Oi, *Rural China Takes Off* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1999).
- 3 Peter J. Williamson, *Corporatism in Perspective: An Introduction Guide to Corporation Theory* (Newbury Park, Calif.: Sage, 1989).
- 4 張弘遠：〈中國大陸經濟轉型中後發展地區政府角色與企業行為〉，《東亞季刊》第三十一卷第一期(2001)。
- 5 科斯洛夫斯基(Peter Koslowski)著，王彤譯：《資本主義的倫理學》（北京：中國社會科學出版社，1996）。
- 6 邊燕傑主編：《市場轉型與社會分層》（北京：三聯書店，2002）。
- 7 謝慶奎主編：《當代中國政府》（沈陽：遼寧人民出版社版，1991）。
- 8 劉世定、孫立平等：〈作為制度運作和制度變遷方式的變通〉，《中國社會科學季刊》（香港）1997年冬季卷。

楊光飛 南京大學社會學系2001屆博士研究生，研究方向為經濟社會學、發展社會學。

© 香港中文大學

本文於《二十一世紀》網絡版第二十七期（2004年6月30日）首發，如欲轉載、翻譯或收輯本文文字或圖片，必須聯絡作者獲得許可。