

# 在政府與廠商之間： 鄉鎮政府的經濟活動分析

• 邱澤奇

對於以鄉鎮企業為主體的中國鄉村工業的發展，雖然社會學家和經濟學家的研究仁者見仁、智者見智<sup>①</sup>，但他們之間都有一個共識，那就是鄉村工業的發展與鄉鎮政府的干預和參與有直接的關係，政府使用體制改革的方式促動了經濟的變遷<sup>②</sup>。

沃爾德 (Andrew G. Walder) <sup>③</sup>從制度變遷的角度把變遷經濟 (transitional economy) 中的地方政府比喻為工業廠商<sup>④</sup>，提出中國經濟的快速發展是在公有制企業制度的基礎上進行的。這種看法與可奈 (Janos Kornai) 的理論相矛盾。在可奈看來，政府所有制不可能導致經濟快速發展。不過，在中國的條件下，政府管轄權實際包括着財政激勵，特別是地方政府，雖然其管轄範圍較小，但財政激勵機制卻十分明確，而且管轄範圍越小，監督能力越強。沃爾德還認為，在中國的公有制體制中，政府所有制越明確，則政府對企業的監督就越表現為強制性，在這樣的條件下，政府官員就越有可能將公有制企業當作多極化市場型企業

來管理。懷婷 (Susan H. Whiting) <sup>⑤</sup>則運用經濟學中的委託代理理論，討論了鄉鎮政府發展鄉鎮企業的制度效應。劉世定<sup>⑥</sup>則用財產佔有形式來解釋這種機制。

上述三種觀點雖各有理據，但都不能完全解釋鄉鎮政府和企業的關係。例如，公有制的政府所有制並不是政府對企業行使管轄權的必然條件，因為政府所有並不意味着明確的管轄關係。政府所有制並不必然導致改革失敗，但也不意味着改革必然成功。除了公制作為可見因素以外，中國鄉鎮工業的快速增長還必須訴諸其他方面。財政激勵或者預算約束雖然能夠說明政府與企業之間有直接的利益連帶，但卻不能解釋政府參與企業經營活動的利益機制。如果政府的利益需求可以通過其他途徑獲得滿足，而且不存在獲得滿足的制度障礙的話，那麼政府為甚麼要超出自己的職責範圍去參與企業經營活動並在市場制度建設和競爭中承擔風險呢？雖說關注自籌資金來源是政府關注鄉鎮

對於以鄉鎮企業為主體的中國鄉村工業的發展，雖然社會學家和經濟學家的研究仁者見仁、智者見智，但他們之間都有一個共識，那就是鄉村工業的發展與鄉鎮政府的干預和參與有直接的關係，政府使用體制改革的方式促動了經濟的變遷。

1983年左右開始的農村行政體制變革，除了令黨政分開以外，首先是將公社變回公社體制之前的鄉。80年代中後期，大多數省市逐步以鎮制取代鄉制，區制被取消；90年代初開始，鄉鎮並稱。在新的體制下，區變成了縣市政府的派出機構，而不再是一級具有完備行政功能的組織。

企業發展和利潤增長的一個重要因素，但在這個機制下，政府不僅要關注產出的最大化，同時還必須關注利潤的最大化。問題是，政府為甚麼如此關注自籌資金？自籌資金在政府運作中到底扮演著甚麼角色？

顯然，要進一步探討上述問題，必須聯繫導致鄉鎮政府經濟行為的宏觀制度背景、具體社會環境和參與經濟活動的機制。依據對河北、廣東、湖北、內蒙和浙江共五個鄉鎮的調查資料，本文將集中討論兩個問題：(1) 鄉鎮政府經濟行為的宏觀制度基礎或制度性機制；(2) 鄉鎮政府經濟行為的具體環境、關係機制<sup>⑦</sup>。

## 體制變革下的鄉鎮政府

現在的鄉鎮政府，是在原人民公社體制的基礎上改造建立的。1958年開始的人民公社體制，把縣以下的農村行政體系分為四個層次。縣以下為區<sup>⑧</sup>，區是一個行政功能與組織結構完備的層次，區之下是以「隊為基礎，三級所有」的農村生產與政治行政體系。值得注意的是，在農村財產的所有制結構中，區是不在其內的。由於財產所有結構的關係，「公社、生產大隊和生產小隊」之間的關係，實際上接近一個整體。區的指令只是下達到公社，公社則需要直接指導大隊和小隊的實踐或實施。所以公社及其以下的兩級組織，實際上可以被認為是一個緊密整體的三個層次。

這種結構體系使得農村組織管理表現出這樣的情形：第一，政社合一體系讓農村各種事務政治化，無論是生產安排還是行政指令，都直接與政治掛鉤。第二，在意識形態約束的支

配下，與政治掛鉤的直接結果是形成了一個完全的命令結構體系<sup>⑨</sup>，在這個結構體系中，公社一級可以在一定的範圍內有自己的工作創意。所以，由行政區劃所界定的公社之內的活動，有很強的地域特點。但是，在公社之下，這種靈活性被命令的強制性所取代了。大隊幹部必須執行公社安排的任何活動和下達的指令，小隊幹部必須執行大隊下達的指示，包括具體的農業生產活動和農事安排。在這個意義上，生產大隊和生產小隊就是公社的執行機構，具體事務中的任何行差踏錯都可以追究到大隊或者小隊，而不是公社。第三，除了政治和意識形態的因素以外，三級組織的另一個機制就是幹部任命制度。儘管小隊幹部和大隊幹部的產生在形式上表現為選舉制，但對於誰可以最後擔任甚麼職務卻是公社任命制。幹部任命制度使得幹部把自己的政治和行政生命繫於上級，為獲得上級的好評，大隊和小隊幹部不得不盡力完成各種指令。第四，這種結構體系下的政府與社會關係表現為單向性：只有政府通向社會的指令渠道，而沒有社會對政府的反饋途徑。

1983年左右開始的農村行政體制變革，除了令黨政分開以外，組織規模和結構基本上經歷了以下過程：首先是將公社變回公社體制之前的鄉，由於幾十年中人口數量的增長和人口地理分布結構的變化，新鄉的人口規模和地理區域略有變化，這個時候，大多數地區仍然保留了區制；80年代中後期，大多數省市逐步以鎮制取代鄉制，與此同時，區制被取消；90年代初開始，鄉鎮並稱。儘管一些地區仍然保留了區制，但在新的體制下，區變成了縣市政府的派出機

構，而不再是一級具有完備行政功能的組織。

這裏可以比較清楚地看出，在整個國家行政體系中，鄉鎮政府由原來「三級所有」體制時期農村行政結構中的最上級，變成為政府權力延伸到鄉村社會的最後一段。與公社體制比較，新鄉鎮政府在組織結構和機制上至少產生了這樣一些變化：首先，原三級結構中的大隊為村民委員會所取代。在組織理念上，村民委員會是村民的自治組織，而不再是政府行政組織中的一個環節。儘管村民委員會的選舉和組織過程並沒有完全擺脫公社體制的影響，鄉鎮組織對它的干預仍然存在，至少在法理上，鎮村結構解體了。第二，這種結構變化的一個直接結果是，鄉鎮政府不再有直接的下級政府，儘管它仍然可以在一定程度上用各種方式約束村民委員會的活動<sup>⑩</sup>，但它的工作對象不再是下級組織，而是直接接觸到地方社區。第三，儘管鄉鎮政府成為了國家農村體系的最後一個環節，但由於組織規模過於龐大，鄉鎮政府的活動不可能直接面對每一個農戶，而村委會也不可能完全成為其權威伸向農戶的中間環節，這樣，人民公社時期過度組織化的結構形式和影響雖然仍然存在<sup>⑪</sup>，但是，單向式的命令結構體系至少在組織形式上被打破了。第四，儘管對於地方社區而言，像人民公社體制時期一樣，鄉鎮政府仍然是「政府」，但是，它對社區的約束由於下面將要談到的一些因素而有所淡化，農民和非政府機構在一定程度上獲得了行為的自由空間。

在這個意義上，鄉鎮政府與其說是一級政府行政組織，還不如說是國家政策的直接執行者。不過，在鄉鎮

政府的運作過程中，它雖然要首先考慮上級政策的執行，但又不得不考慮如何把政府政策和地方社會的集體意志結合起來。對地方社區，鄉鎮政府可以運用執行上級政府指示或政策的藉口推行自己的主張，並視後果的成敗去解釋自己的行為；對上級，鄉鎮政府則可以把社會當作籌碼來抵制上級政府的某些政策或指令，同時為自主行為的後果進行辯護。如果把這個自由空間與簡政放權的國家行政體制改革和以經濟建設為中心的宏觀制度結合起來，再加上80年代後期開始推行的農村基層選舉，鄉鎮政府無疑是整個政府體系中自由度最大的一級組織<sup>⑫</sup>。

鄉鎮政府行為自由空間擴大後的影響，至少有兩方面：首先，鄉鎮政府除了把發展經濟作為中心任務以外，亦必須分擔作為政府的其他職責，譬如徵稅、徵糧、計劃生育以及許多由上級政府指派的臨時性任務，同時還得顧及社區內的社會安定、社會公平和社會發展；其次，鄉鎮政府可以自主、獨立地處理社區事物，並且在很大程度上按自己的設計和意志行動。

鄉鎮政府職責的擴展及其所能直接支配的人力資源的縮減<sup>⑬</sup>，使得鄉鎮政府運作直接面臨人員短缺的問題。個案調查資料表明，現在幾乎所有鄉鎮組織的人員都普遍超編。根據中央編制委員會的規定，全國鄉鎮按人口和行政區劃面積分為三類：一類鄉鎮的政府人員編制為45人，二類30人，三類20人。不過，各地執行這個規定又有一些變化，例如河北省唐山市編制委員會就規定一類鄉鎮的政府人員編制為39人，二類24人，三類14人。行政組織結構的變化使鄉鎮政

在整個國家行政體系中，鄉鎮政府由原來「三級所有」體制時期農村行政結構中的最上級，變成為政府權力延伸到鄉村社會的最後一段。與公社體制比較，新鄉鎮政府在組織結構和機制上獲得了行為的自由空間。鄉鎮政府可以自主、獨立地處理社區事物，並且在很大程度上按自己的設計和意志行動。

隨着經濟體制的改革、行政體制的變革、行政區劃的變更，鄉鎮政府一方面獲得自主行動的自由，可以設計安排鄉鎮範圍內的事物和活動；同時，生產大隊和生產小隊的解體又加重了它對地方社會的責任。

府必須直接面對鄉鎮社區範圍內的各種事物，人手不足成為政府有效運作的一個突出問題。

儘管編制緊缺是各級政府組織中普遍存在的現象，與其上各級政府相比，即使是縣市政府，其所能夠調節的人力資源也要遠遠多於鄉鎮政府。譬如縣市政府可以通過季節性調節各個部門之間的人力，或者通過向下級政府借用人力來緩解人員緊缺的矛盾，甚至通過各種途徑僱用非政府出資的臨時人員。但是，對鄉鎮政府而言，不僅可直接支配的人力資源被縮減，就連可供其調節的人力資源也極有限，甚至不可能像其上級那樣使用由他方出資的臨時人員。由於編制的限制，使政府不可能通過正式的制度化程式補充必要的人員，解決問題的唯一辦法就是由政府直接聘用臨時人員，從負責傳遞消息、發送郵件的通訊員、負責管理具體政府事務的工作人員到地方傳媒的編輯記者都可以是臨時工。調查發現，雖然各個鄉鎮聘用臨時人員的數量不同，從幾個人到政府人員總數的三分之一，但是對待臨時工的方式卻是一樣的，即臨時工的人事權在鄉鎮政府，費用由鄉鎮政府負責籌集。

受農業生產責任制和工業生產承包制的啟發，在人員緊缺的約束下，從90年代開始，政府工作也實行責任制。從上下級政府之間到政府各個部門之間，每年的工作指標均以合同的方式制訂並由雙方簽署。在調查的五個鄉鎮中，各個鄉鎮的上級政府均與鄉鎮政府簽訂目標責任制。合同中除了經濟發展指標以外，還包括計劃生育、黨政建設和精神文明建設。以彩亭橋鎮為例，政府工作的責任制採用了兩種基本形式：兼管制和包乾制。

兼管制限於黨政主要領導，某個領導負責某個方面的工作。與兼管制相配套的是領導和部門包乾制。在縣市與鄉鎮的關係中，縣市主要領導分別承包一些鄉鎮，督促執行和完成某些中心任務；同時，縣政府的部門也採用「局包鄉鎮」的方式，即由縣市政府的職能部門在鄉鎮一級負責督促執行縣市的政策和指令。在鎮村關係中，鎮黨委和政府的領導聯合形成包村隊伍，對全鎮19個行政村實行全面承包，承包的內容包括「中心工作」和「部門工作」兩大類<sup>④</sup>。

國家中心工作的轉變、經濟體制的改革、行政體制的變革、行政區劃的變更，使鄉鎮政府一方面獲得自主行動的自由，可以在不違背大原則（以經濟建設為中心）的條件下按照自己的主張和設計安排鄉鎮範圍內的事物和活動；同時，由於生產大隊和生產小隊的解體而加重了它對地方社會的責任，它要直接而不是通過中間組織來處理社區事務，任何社會與政府的矛盾都直接體現在鄉鎮政府與地方社區之間；此外，鄉鎮政府也不得不面對體制變革所帶來的一些難題，人員短缺使政府不得不僱用臨時人員、支出擴展迫使政府尋找可以自主支配的支出來源；還有，政府活動範圍的擴展也要求政府獲得可以獨立、自由支配的支出來源。

## 政府擴展性支出膨脹的影響

80年代中期開始的財政體制改革，不僅改變了政府財政的收支方式，也改變了各級政府之間的關係<sup>⑤</sup>。對於鄉鎮政府而言，政府財政來源主要包括兩部分：一是預算內的財政撥

款，另一是預算外的政府收入。財政撥款包括人員工資，列入計劃的項目經費。顯然，政府可直接利用的支出只能來自於鄉鎮範圍之內。

倪 (Victor Nee) 認為，鄉鎮政府對鄉鎮企業的重視與參與是再分配經濟向市場經濟轉變的結果<sup>⑥</sup>。不過更多人認為，政府經濟活動的一個明顯因素是財政激勵，政府預算約束迫使鄉鎮政府不得不在體制外尋找可支配的財政來源<sup>⑦</sup>。在各種討論中，預算約束被區分為兩種：軟約束和硬約束。沃爾德認為，地方政府的等級越低，約束就表現得越剛性<sup>⑧</sup>。問題是，對鄉鎮政府來說，財政包乾並不必然意味着硬約束或者軟約束。因為，對組織的約束不是一個單向問題，上級政府對鄉鎮政府的財政包乾只是限制鄉鎮政府獲得財政資源的一個渠道，而不是所有渠道。不然，可奈的理論在這裏就成立了。也就是說，如果鄉鎮政府的財政完全來源於上級政府的撥款而且是硬約束的話，正如美國政府沒有財政預算就可以停止辦公一樣，鄉鎮政府也可以視上級政府財政撥款的多少安排政府活動，那麼政府對鄉鎮企業的管理和經營亦只能視政府的財政能力而定，必要時政府甚至可以放棄任何與企業有關的活動。如果是軟約束的話，那麼鄉鎮政府縱使可以通過向上級政府申請更多的財政來滿足政府活動的需求，也不足以激勵鄉鎮政府從事高風險的市場活動。

這就是說，上級政府對鄉鎮政府的財政包乾，只能是鄉鎮政府經濟活動制度環境的一部分。如果在計劃經濟體制下，而且財政來源不足以支持政府行為的話，包乾政策帶來的結果是限制鄉鎮政府的活動。

換句話說，如果不結合其他制度因素，財政約束 (無論是硬約束還是軟約束) 根本無法解釋鄉鎮政府的經濟行為。

同樣，財政激勵也不足以解釋鄉鎮政府的經濟行為。儘管鄉鎮政府財政的實際收入有很大一部分來自於地方經濟，而在地方經濟中，鄉鎮工業的發展水平又是至關重要的因素。但是，如果政府財政足以支持政府活動，並且政府作為一個政治組織是為了維持社會的安定與公正的話，那麼鄉鎮政府為甚麼追逐來自地方經濟的那部分收入呢？政府對實際經濟利益的追逐很容易使政府行為失去公正，並導致社會的抵制與反對。在這個背景下，需要解釋的是政府參與甚至經營地方經濟活動的動因及其獲得社會支持或平息社會抵制的機制。彩亭橋鎮經濟聯合社與政府之間的關係變化以及清溪鎮黨委辦公室對管理費的收繳方式，似乎為此提供了重要的理解依據。

在彩亭橋鎮，無論是現在的經聯社還是其前身，都不是政府部門。它接受政府管理，但不一定執行政府的指令或政策，也沒有義務負擔政府開支。在日常操作中，政府沒有合理或者合法的組織機制控制經聯社的組織行為；同時，經聯社的活動也不可能直接獲得作為地方權威的鄉鎮政府的權力支持。在這情形下，經聯社面臨兩種選擇：第一，繼續獨立的經營活動，並用自己的經濟實力影響鄉鎮政府。問題是，經聯社的經營活動能力尚沒有走出社區，也未能擺脫政府的控制。由於經聯社的任何經濟行為都直接影響地方經濟，所以鄉鎮政府不可能對經聯社的活動不聞不問。同時，如果沒有鄉鎮政府的支持，經聯

80年代中期開始的財政體制改革，不僅改變了政府財政的收支方式，也改變了各級政府之間的關係。對於鄉鎮政府而言，財政來源主要包括兩部分：一是預算內的財政撥款，另一是預算外的政府收入。顯然，政府可直接利用的支出只能來自於鄉鎮範圍之內。

社的發展就會受到各種限制，原因是鄉鎮政府掌握着一些重要的發展資源，如資金融通、政策激勵、稅收控制等。因此，經聯社不得不接受第二種選擇，即與政府合作。這種方式是讓政府直接參與經聯社的決策過程，並拿出一部分利益與政府共享，以換得政府權力的支持。經聯社的這個選擇，正是鄉鎮政府所期待的。鄉鎮政府樂於參與經聯社的經營活動，原因是政府通過組織的方式對鄉鎮企業的利益要求獲得了制度基礎：鄉鎮政府促進了企業的發展，政府應該從發展中獲得收益。

同樣的組織邏輯也反映在清溪鎮政府與企業的關係中。清溪鎮一方面將土地使用的分配權集中在鄉鎮政府，從而使政府獲得對企業經營活動的制約機制；另一方面亦通過運用政府權力，讓企業在清溪鎮落戶而獲得管理企業的合理性。政府雖然不直接經營企業，但與企業的發展卻密切相關。因為讓企業發展，政府就有更多收益。同時，清溪鎮把企業管理費的收繳工作直接交給鎮黨政辦公室的一個秘書而不是一個具體的職能部門，這無疑表明了鎮黨政主要領導需要直接掌握政府可直接支出資金的動態。

無論是從既有的企業中獲利，還是通過協助建立企業並促進其發展獲利，政府對共享利益的渴望和對可直接支配資金動態的重視，顯然與上述的政府職責擴展及其造成的政府可支配財政資源的不足有關。問題是，到底在哪些方面反映了政府的龐大支出？從鄉鎮政府的實際運作來看，政府的主要支出有兩類：第一是固定支出，包括人員工資、固定的政府事業費用，這些都是組織運作的基本費

用，也是財政預算內的支出；第二是組織運作的擴展費用，或者說是無法列入財政預算內的各項支出，如招待費、超編人員費用、無法列入財政預算的基本建設費用、無法列入財政預算的政府固定資產擴展費用等。這兩類費用的比例雖然因各地鄉鎮經濟發展水平的差異而有極大差別，但是鄉鎮政府對擴展費用來源的追逐卻是一致的。在廣東珠江三角洲地區，鄉鎮政府的固定資產擴展可以包括豪華辦公大樓、招待所、高級轎車和提供不受政策約束的各種在職消費，如提供高消費的公務旅行、來賓招待等。在這些地區政府總支出中，主要是擴展費用而不是固定支出。在鄉鎮經濟不是十分發達的地區，譬如毛嘴鎮和橋頭鎮，擴展費用雖然佔整個政府支出的比重不大，但政府同樣在追逐可能的可支配費用來源，甚至把沿海地區鄉鎮政府的消費當作其努力的目標。

在這個意義上，預算約束或者財政激勵並不意味着政府缺乏必要開支的費用。必要的政府費用都是在財政預算內的開支，即使缺乏，也可以通過合法的組織途徑獲得追加或者補償。政府缺乏的，是組織運作的擴展費用。擴展費用是一個沒有剛性制度約束的消費層面，對於鄉鎮政府而言，對非約束性消費的衝動正是其熱衷發展鄉鎮企業的重要因素。鄉鎮政府對擴展費用的需求和無限制地使用擴展費用，使得它一方面追求消費的等級與層次，另一方面又努力使政府擴展費用的使用合法化和合理化，並在很大程度上使之脫離或超出對政府將職能的追求而轉向尋找自我利益。也許正是在這個意義上，政府變成了廠商的一種特殊組織形式。

擴展費用是一個沒有剛性制度約束的消費層面，在廣東珠江三角洲地區，鄉鎮政府的固定資產擴展可以包括豪華辦公大樓、招待所、高級轎車和提供不受政策約束的各種在職消費。在鄉鎮經濟不是十分發達的地區，當地政府甚至把沿海地區鄉鎮政府的消費當作其努力追逐的目標。



政府成為廠商的組織合理性，來源於總體性制度安排：以經濟建設為中心的制度建設和中央政府一系列有關發展農村經濟的政策<sup>①</sup>。從80年代初期開始，中央政府對經濟發展的要求成為各級政府制訂地方政策、安排政府活動、甚至重組組織結構的重要依據。由於沒有具體制度化限制的政策，遂使地方政府獲得了發揮自己創造能力的機會，因為在不違背國家法律的原則下，地方政府可以將任何組織行為和政策解釋為「發展地方經濟」<sup>②</sup>。在許多情形下，即使是違背中央政府政策、法令甚至國家法律的行為，只要不是個人行為（而是組織行為），都可以被當成合理的行為<sup>③</sup>。而在這種背景下，鄉鎮經濟的任何發展都可以被當作政府績效，一方面從上級政府那裏獲得自己行為的制度合理性，另一方面亦可以從地方社區那裏獲得政府甚或是個人的形象與權威。

儘管鄉鎮政府可以以不同方式參與經濟活動，但都必須有一個前提條件，那就是要有相對發展的工業經濟，無論它是在當地產業傳統的基礎

上自發發展出來的，還是通過政府努力引進的。工業經濟越發展，政府捲入鄉鎮經濟活動的可能性就越大。在陳嶼鎮，儘管當地的工業經濟以個體和聯營的方式為主，而且當地的資金市場也不是由政府控制<sup>④</sup>，但政府仍然通過組織途徑將成功的企業納入自己的管理範圍，而且整個鄉鎮政府的組織結構與運作方式更多地偏向於企業運作。

由此可見，擴展性支出短缺創造了鄉鎮政府參與地方經濟和企業活動的衝動，如果沒有相對發達的地方經濟（無論是怎樣產生的），政府便沒有條件捲入當地的經營活動。政府一旦捲入當地的實際經濟活動，那麼就越有可能在「擴展性支出短缺—參與經濟活動—擴展性支出短缺」之間形成一個加速循環結構。這時，政府與廠商之間的界限就會越來越模糊：一方面，政府不斷地直接參與企業的經濟活動；另一方面，政府又越來越趨向於運用經濟的方式解決當地的政治、社會問題，並由此表現政府的政治性。

鄉鎮政府可以以不同方式參與經濟活動，但都必須有一個前提條件，那就是要有相對發展的工業經濟。工業經濟越發展，政府捲入鄉鎮經濟活動的可能性就越大。政府一旦捲入當地的實際經濟活動，那麼就越有可能在「擴展性支出短缺—參與經濟活動—擴展性支出短缺」之間形成一個加速循環結構。

## 結 論

處在整個國家行政體系結構最末端的鄉鎮政府，由於可支配資源的局限性使其不可能像上級政府那樣有機會借用其他資源來彌補政府的資源短缺(如人事和擴展性支出短缺)，因而必須通過開發本地資源來擴大並增強政府的運作能力。其中一種重要的方式，就是參與鄉鎮企業的經濟活動。由於鄉鎮企業創立時的資金和物質來源，使得它在參與企業經營活動時不僅僅表現為監督機制、管轄權的問題，也不完全是所有關係問題，而主要是企業與政府之間關係的明確性問題。值得注意的是，這種明確的關係不完全取決於總體制度的安排，而主要取決於政府與企業之間的關係契約，這是由於鄉鎮政府對鄉鎮企業的所有權(鄉鎮辦企業)或監督權(非鄉鎮辦企業)，並不同於一般意義公有制下的管理機制。在清溪鎮、彩亭橋鎮、陳嶼鎮、毛嘴鎮和高橋鎮，無論鄉鎮所有權表現為怎樣的形式，政府對企業的管理關係是明確的。儘管管理形式可以各不相同，但政府的利益一定是通過企業的發展來實現的。

在急劇的經濟和社會變遷中，經濟體制改革和行政體制變革讓基於人民公社命令結構的新鄉鎮政府面臨着諸多困境。譬如，由行政體制變革所產生的組織結構困境，使得鄉鎮政府一方面不得不面對千家萬戶，卻又不能用過去的強制性行政命令方式去處理；另一方面，由於上級政府的編制約束又面臨人事短缺；政府活動的擴展和人事負擔的增加，令鄉鎮政府的擴展性支出迅速膨脹，並造成嚴重的財政短缺。與此同時，財政體制改革又將籌集預算外支出的全部任務交給

鄉鎮政府，亦即是說，鄉鎮政府預算外支出的多少，完全取決於其獲得預算外的財政能力。在這樣的背景下，鄉鎮政府之所以參與鄉鎮企業的經濟活動，顯然不是出於抽象的財政激勵或者預算約束，而是直接導源於填補預算外支出的短缺。

緊密的利益連帶、滿足利益需求的有限途徑和滿足利益需求的緊迫性，都讓鄉鎮政府不得不把更多的利益取向投向社區。個案調查和一般性社會觀察都顯示，鄉鎮工業經濟發展越蓬勃的地區，政府捲入地方經濟活動(包括企業經營活動)的程度就越深；同時，政府與企業之間的利益連帶也越緊密。內向性利益追求使鄉鎮政府越來越趨向於用自己的努力去滿足自己的需求，並通過社區經濟發展加強鄉鎮政府的利益主體性。

鄉鎮政府行為的自主性一方面來源於人民公社的制度遺產，另一方面則來源於體制改革所形成的上下級政府之間制度性關係的鬆弛。鄉鎮政府自主性的增強不僅影響地方經濟的發展，也影響由地方經濟結構變化所引導的社會結構和權力結構的變化。對地方社會而言，政府與企業的聯盟使得地域社區內的權力與資源落在少數新的社會精英手中，並形成了一個地域社區的強政府。地方經濟越發展，特別是地方集體經濟越發展，鄉鎮政府就越強大。強大的鄉鎮政府一方面可以通過壟斷社區的利益分配而左右社區事務，並通過經濟的手段完成各種政府職能；另一方面，它又因為自身的財政獨立性而對上級政府的權威構成挑戰。長遠而言，鄉鎮社會的這種格局，將會對整個中國行政體制、社會結構和權力分配體系產生重大的影響。

強大的鄉鎮政府一方面通過壟斷社區的利益分配而左右社區事務，並通過經濟的手段完成各種政府職能；另一方面，它又因為自身的財政獨立性而對上級政府的權威構成挑戰。長遠而言，鄉鎮社會的這種格局，將會對整個中國行政體制、社會結構和權力分配體系產生重大的影響。

\* 本文是中國博士後基金項目「中國鄉鎮政府組織研究」成果的一部分，部分工作屬於北京大學社會學人類學研究所與新加坡東亞政治經濟研究所合作項目「中國鄉鎮政府及其對當地社會經濟發展的影響」。田野調查得到了中國博士後基金、新加坡東亞政治經濟研究所的資助，本文的寫作得到了哈佛大學哈佛燕京學社的資助，在此一併致謝。

### 註釋

① 參見馬戎、王漢生、劉世定主編：《中國鄉鎮企業的發展歷史與運行機制》（北京：北京大學出版社，1994）；John Wong, Rong Ma and Yang Mu, eds., *China's Rural Entrepreneurs* (Singapore: Time Academic Press, 1995); William A. Byrd and Qingsong Lin, eds., *China's Rural Industry: Structure, Development, and Reform* (New York: Oxford University Press, 1990); Yialing Liu, "Reform from Below: The Private Economy and Local Politics in the Rural Industrialization of Wenzhou", *The China Quarterly*, no. 130 (1992): 293-316; Victor Nee, "Peasant Entrepreneurship and the Politics of Regulation in China", in *Remaking the Economic Institutions of Socialism: China and Eastern Europe*, ed. Victor Nee and David Stark (California: Stanford University Press, 1989), 169-207; Victor Nee, "Organizational Dynamics of Market Transition: Hybrid Forms, Property Rights and Mixed Economy in China", *Administrative Sciences Quarterly*, no. 37 (March 1992): 1-27; Jean C. Oi, "The Chinese Village Incorporated", in *Chinese Economic Policy*, ed. Bruce L. Reynolds (New York: Paragon House, 1988), 67-87; Jean C. Oi, *Rural China Takes Off: Incentives for Industrialization* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1996); Dwight Perkins, ed., *Rural Small-Scale Industry in the People's Re-*

*public of China* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1977); Ezra Vogel, *One Step Ahead in China: Guangdong under Reform* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1989).

② 經濟變遷 (economic transition) 在許多地方都被翻譯為「經濟轉型」。我個人不同意這種譯法，原因有二：第一，從字面意義看，英文的 transition 並不意味着向一個特定方向或者目的轉變，但它意味着「變」。至於變到哪裏去，則不定。但是漢語的「轉型」則意味着已經存在一個「型」，「變」是一個有目的的過程。所以，翻譯本身有些扭曲原意。第二，即使存在一個既定的模型，變遷過程並不意味着不改變既有的模型設計。對於中國正在進行的經濟改革，雖然總體而言是從計劃經濟體制向市場經濟體制轉變，但世界範圍內並不存在一個統一模式的市場經濟，中國的市場經濟到底是甚麼樣子，誰也沒有辦法預測。正如鄧小平所說的，中國的改革是在摸着石頭過河，而不是一個設計完整、不可變更的過程。所以，我認為使用「經濟變遷」比「經濟轉型」更貼切。同樣的原因，我寧願使用「變遷經濟」，而不是「轉型經濟」。

③④ Andrew G. Walder, "Local Government as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy", *American Journal of Sociology*, no. 101 (1995): 263-301.

④ 這裏的「地方政府」顯然包括了鄉鎮政府。在談到管轄權作為財政激勵時，沃爾德甚至還比較了鄉鎮政府、村委會對企業的管轄及其與縣市或更上級政府組織對企業管轄的區別。

⑤ Susan H. Whiting, "Market Discipline and Rural Enterprise in China" (manuscript), in *Reforming Asian Socialism: The Growth of Market Institute*, ed. John McMillan and Barry Naughton (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995).

⑥⑦ 劉世定：〈佔有制度的三個維

度及佔有認定機制》，載馬戎、潘乃谷主編，邱澤奇、王銘銘執行主編：《社區研究與社會發展》(下)(天津：天津人民出版社，1996)。

⑦ 儘管一些學者將鄉鎮政府與企業之間的關係歸結為產權問題，問題是如果產權在政府，那麼它同國有體制又有甚麼區別？如果在企業，政府對企業進行干預的機制又在哪裏？產權、政府參與企業的關係正如公有制與監督關係一樣，產權的政府並不意味着政府必須參與企業活動。正如可奈所論述那樣，政府所有制下的非市場機制和運作，也許正是企業效率低下的根本原因之一。參見註③ Walder；胡必亮、鄭紅亮：《中國的鄉鎮企業與鄉村發展》(太原：山西經濟出版社，1996)；註⑥ 劉世定。

⑧ 作為行政建制的「區」產生於革命年代，1949年以後，各地都保留了「區」制，區下為鄉。人民公社開始以後，雖然鄉被人民公社所取代，但「區」制仍然保留了下來。

⑨ 邱澤奇：〈鄉村選舉與村鎮組織關係〉，載陳明通、鄭永年主編：《兩岸基層選舉與政治社會變遷》(台北：月旦出版社，1998)；韓格理(Gary G. Hamilton)著，張維安、陳介玄、翟本瑞譯：《中國社會與經濟》(台北：聯經出版事業公司，1990)。

⑩ 在村鎮關係中，鄉鎮政府對村民委員會的約束方式基本上有：第一，通過選舉過程選擇願意與其合作的村委會幹部；第二，通過責任制的方式掌握村委會幹部的津貼，藉以約束其行為；第三，通過晉升激勵，鼓勵其接受並執行指令。但不可能再通過指令或者強迫的方式迫使其就範。

⑪ 同註⑨ 邱澤奇。

⑫ 如果宏觀地考察中國農村經濟的發展，鄉鎮企業發展的制度性條件就是鄉鎮政府的自主性和自由性。在這個基礎上，如果再來討論鄉鎮政府作為地方政府的特點的話，其與上級直至省政府作為地方政府的區別是顯而易見的。在研究方法上，這個問題的出現顯示了邏輯概化的局限性。把鄉鎮政府等同於一

般的地方政府顯然是一個誤導。同樣，把集體企業、鄉鎮企業等同於國有企業也是一個誤導。參見註⑨ 邱澤奇。

⑬ 大隊作為一級政府行政組織被撤消以後，鄉鎮政府所能夠直接支配的人力資源僅僅剩下鄉鎮政府組織的人員。

⑭ 「中心工作」主要是政府工作，包括統籌款項的徵收、夏秋季整糧入庫、春季造林、計劃生育、優質高產農業建設、畜牧業工作；「部門工作」主要是縣委組織部門布置的黨員培訓計劃。

⑮ 沃爾德指出，將「統收統支」財政改為「包乾」和「多收分成」的財政，實際上是給了地方政府一種財政來源，使其在自己管轄的企業中盡量獲得更多的財政收入，這也是沃爾德關於管轄權作為財政激勵的基本邏輯。但是，這個邏輯並不適用於鄉鎮政府，原因是鄉鎮範圍內的企業並不在國家的直接管轄範圍之內，所以不存在管轄權的劃分問題。在這個意義上，與其說鄉鎮政府從上級政府那裏獲得企業管轄權，還不如說是鄉鎮政府自己在創造自己的企業。參見註③ Walder。

⑯ 同註① Nee, 1989。

⑰ 1979年中國共產黨第十一屆四中全會通過的《關於加快農業發展若干問題的決定》中提出了「社隊企業要有一個大發展的方針；1984年3月中共中央、國務院批轉了農牧漁業部《關於開創社隊企業新局面的報告》，同意將社隊企業稱為鄉鎮企業。還有中央政府對農村合作股份制的肯定、規範等。

⑱ 這也是中國鄉鎮企業的發展會出現各種各樣模式的基礎。

⑲ 同註⑦ 胡必亮、鄭紅亮。

⑳ 當地的資金市場主要以個人借貸形式出現，銀行業在當地很不景氣。

邱澤奇 北京大學社會學人類學研究所副教授，現為美國哈佛大學哈佛燕京學社訪問學人。