



经济管理学术文库·管理类

生产资料所有制的 性质、结构与纵向分权

The Ownership of Means of Production and Vertical
Decentralization of State Power

沈尤佳 / 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



经济管理学术文库·管理类

生产资料所有制的 性质、结构与纵向分权

The Ownership of Means of Production and
Vertical Decentralization of State Power

沈尤佳 / 著

任何时候，我们总是在生产条件的所有者同直接生产者的直接关系——这种关系的任何形式总是自然地同劳动方式和劳动社会生产力的一定发展阶段相适应——当中，为整个社会结构，从而也为主权和依附关系的政治形式，总之，为任何当时的独特的国家形式，找出最深的秘密，找出隐蔽的基础。

——卡尔·马克思



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

生产资料所有制的性质、结构与纵向分权/沈尤佳著. —北京: 经济管理出版社, 2012.6
ISBN 978-7-5096-1979-7

I. ①生… II. ①沈… III. ①中央政府与地方政府的关系—研究—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 129282 号

组稿编辑: 王光艳
责任编辑: 孙 宇
责任印制: 杨国强
责任校对: 李玉敏

出版发行: 经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn
电 话: (010) 51915602
印 刷: 北京银祥印刷厂
经 销: 新华书店
开 本: 720mm × 1000mm/16
印 张: 15
字 数: 246 千字
版 次: 2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-5096-1979-7
定 价: 48.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

序

中央政府和地方政府的纵向分权，是国家政治经济生活的基础命题。流行的研究以博弈论、信息不对称、委托代理关系以及政绩指挥棒等加以解释，强调一切国家的共性，或多或少地忽视社会主义中国的特殊性；研究的只是现象的表面联系，对本质规律挖掘不够。对中国经验的研究是这几年的热门命题，流行的观点往往强调市场取向的改革、强调对外开放的重要性，反而对社会主义基本制度的优越性、国有经济的主导作用和共产党的领导以及国家规划的作用提得不够。本书研究生产资料所有制与纵向分权的相互制约，揭示维护公有制主体地位与维护中央政府权威的一致性，联系历史传统与国情全面地思考中国的政治经济改革，很好地克服了上述两个不足。

作者是我的博士研究生，本书的基础是我指导她完成的博士学位论文。我目睹了它的构思、诞生、修改、完善的全过程。她从2007年初选题，仅文献综述就做了半年。开题指导小组认为中央政府和地方政府的纵向分权命题是一个成熟的研究命题，过去已经有很多专家涉猎，在此基础上取得新的突破难度不小。然而，指导小组最终同意她以这个题目完成她的博士学位论文，理由是比较欣赏她扎实的文献综述和独到的研究视角。她的文献综述基本没有遗漏重要的文献，细致而简练。她对前人研究缺陷的看法，指导小组是基本认可的；而她设想的研究角度，弥补了前人研究的不足，秉承了马克思主义唯物史观方法论，是正确的，也是可行的。

整个论文的终稿历时两年完成，基本实现了最初的研究设想。尤其从经济社会史的研究抽象出一般规律，做得很好。答辩委员会回收的评阅书，也都给予了优秀的评价。但是，我和答辩委员会的意见都是，假如提出更严格的要求，那么，“以一般规律还原现实具体”的研究比较薄弱，复杂度和深度不够。



2009年留校任教后的两年半内，她吸取了答辩委员会的意见，把全部的科研精力用于修改和完善这部书稿。通过比较她的博士学位论文和这次递交的书稿，可以发现，整体的结构和内容有大幅的改动：学位论文的某些章全部舍弃；现在呈现的书稿的主体部分（第三、四、五章）几乎完全推倒重写，学位论文的相关内容只是被拿来作为新的研究的前期准备，这一部分即是“以一般规律还原现实具体”的研究，修改以后达到了相当的理论深度，对经济体制改革的实践也提供了指导借鉴；书稿的结论部分（第六章）在全书新的研究的基础上，逻辑脉络更加清晰、分析维度更加复杂、理论观点更加鲜明、文字更加洗练。这两方面的修改是必要的，因为研究当代中国的纵向分权和经济社会矛盾正是本书的价值所在。

本书最突出的优点在于，正确地区分了私有制占主体地位的国家的纵向分权与公有制占主体地位的国家的纵向分权的本质区别，这在过去的文献中没有见到过。作者并非凭空得出这一理论，而是在大量经济社会史料研究的基础上总结的一般规律，把历史和逻辑很好地统一在一起，秉承马克思经济学研究的传统。作者围绕混合所有制结构的基本经济制度研究当代中国中央政府和地方政府纵向分权的性质、有效性及趋势，主张在所有制结构和纵向权力结构协同调整的过程中逐步地解决经济社会矛盾，把马克思经济学的研究方法和研究立场运用到鲜活的实践当中，既有理论价值，对于实践也不失参考价值。

2012年5月1日于世纪城

前 言

中央政府与地方政府间纵向分权的内涵，在私有制占统治地位的国家表现为以集权和分权为中心的政治关系。这里的权，仅指政治、行政资源的支配权。在公有制占统治地位的国家不单纯表现为以集权和分权为中心的政治关系；更丰富地，它表现为以集权和分权为中心的经济关系，具有双重性。这里的权，更多地强调经济资源，尤其是公有财产的所有权。尽管一般意义上，纵向分权属于“政治的上层建筑”的范畴，然而，公有制占统治地位的国家纵向分权，并不是简单地被“经济基础”决定的“政治的上层建筑”；而是政府的中央、地方两个层级，围绕公有财产的所有者代表的身份，围绕公有制的具体实现形式，产生错综复杂的经济利益纠葛，属于广义生产关系的范畴，本身构成经济基础。

本书以纵向分权为研究对象，试图揭示错综复杂的利益纠葛和利益调整背后的根本制约因素——生产资料所有制。但本书最终的落脚点不是一般的纵向分权，而是把当代中国中央政府和地方政府权利分配的性质、有效性及趋势的研究置于肇始于20世纪70年代末的那场深刻影响整个中国经济社会关系的生产资料所有制的性质、结构的变革中予以讨论。全书依循具体到抽象、抽象到具体的逻辑次序展开。

第一，史料研究，理论建构。建立“生产资料所有制性质及其实现形式规定了（中央政府和地方政府的）纵向分权的界限”的理论。注重史料研究，利用具体到抽象的方法发现共性规律。依次剖



析四种历史形态（中国古代分封制、中国古代郡县制、以日本和美国为典型的资本主义、以苏联和中国（1949~1979年）为典型的传统社会主义）的生产资料所有制和对应的纵向权力结构。据此证明三方面的理论观点。首先，所有制性质不同，纵向权力结构的特点、矛盾产生及解决的方式效果、演化规律（包括不同阶段的演化和向新的社会形态的演化）各不相同。其次，集权与分权没有简单的好坏之分，唯一的评判依据是“是否适应生产力释放的需要”，顺应和推动生产力释放的中央政府和地方政府的权属分割就是恰当的。进一步地，任何社会形态的纵向分权不应当是一成不变的，因为随着社会生产的发展，原来与生产力相适应的方面可能会变得不适应。生产力标准是判断“集权”或“分权”到何种程度才算恰当的客观标准。最后，尽管一个国家纵向分权的界限在根本上由生产资料所有制性质加以规定，但在纵向分权的具体形式方面，要由历史传统与特殊的国情来加以解释。

第二，运用一般理论解剖复杂的具象的现实生活。运用“生产资料所有制性质及其实现形式规定了纵向分权的界限”的理论，详细考察当代中国生产资料所有制的性质、实现形式与结构变革的背景下，中央政府和地方政府围绕探索全民所有、集体所有的恰当的实现形式，以及非公经济的蓬勃发展而产生的错综复杂的利益纠葛，并深刻揭示其与当前中国若干经济社会矛盾的因果关系。这是从一般抽象回到具象的具体的逻辑过程。涉及的经济社会矛盾的具体方面包括：国有资产的大规模流失，产业竞争低效、产业结构趋同和低端化，农业增长与农村社会发展不足，基层治理中的资本强势与劳动弱势，等等。这些无不与这一历史时期经济资源配置权利的向下松解诱使地方政府执政合法性依据发生转移以及由此发生的对中央政府执政目标的偏离息息相关。本书主张将上述矛盾性的方面看做探索混合所有制结构及公有制的恰当的实现形式过程中遇到的暂时的困难，从而以辩证和发展的眼光去看待中央政府和地方政

府权利的调整和经济社会矛盾的化解。

第三，依据一般规律，重构具体现实的某些关键方面。关于当代中国纵向分权的性质和有效性，本书的基本判断是高度向地方政府分权，但地方政府尚处于中央政府可控范围之内。结合悠久的历史传统和特殊国情，预期未来中央政府仍将保持相当程度的权威。然而，中央政府的权威不等于资源配置权属的简单集权，而是强调地方政府执政合法性来自于人民授权，强调其行为要符合普通工资劳动者（人民的主体）的利益诉求；中央政府可以，也惟有中央政府才可以作为全体人民利益的代表；因而强调中央政府在纵向政治权力结构中的权威以约束地方政府的自由裁量，从而约束私人资本通过控制和影响地方政府而损害永续发展的利益。呼吁经济改革从初步地向地方分权，升级为向人民分权，调动人民协同约束地方政府。深化改革依然围绕基本经济制度做文章：①宏观经济民主，强调国有经济的主体地位要有量的保证；呼吁节制私人资本的必要性。②微观经济民主，强调劳动者参与企业管理。国有部门率先实践，发挥垂范作用，逐步在全社会各所有制类型的企业中推广生产场所的劳动者经济主权。

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 相关文献述评	4
第三节 研究的主要内容	36
第二章 所有制的演化与历史上的集权分权	41
第一节 分封制与土地王有制	41
第二节 郡县制与地主土地私有制	49
第三节 资本主义地方自治与财产私有制	55
第四节 传统社会主义中央集权与单一公有制	68
第五节 纵向分权的所有制解释	82
第三章 全民所有制与纵向分权	85
第一节 全民所有制实现形式的变革	85
第二节 经营性国有资产流失与实际控制权的地方化	93
第三节 社会性与国有部门改革	101
第四章 集体所有制与纵向分权	115
第一节 集体所有制实现形式的变革	115
第二节 农村基层财政赤字与集体经济式微	122
第三节 粮食安全与农村合作经济	131



第五章 非公有制与纵向分权	143
第一节 非公经济的增长	143
第二节 地方政府对非公经济的土地、财政与产业政策	151
第三节 资本积累与劳动力再生产	168
第六章 混合所有制结构与纵向分权的界限	195
第一节 纵向分权的基本性质和未来趋势	195
第二节 维护中央政府权威、调动地方政府积极性的 所有制安排	206
附录一 美日两国财政收入制度比较	211
附录二 美日两国事权与支出责任比较	215
附录三 苏联、中国（1949~1979年）中央集权 程度比较	217
附录四 苏联、美国中央政府与地方政府分权情况比较	221
参考文献	225

第一章 导论

为什么中央政府和地方政府的纵向分权是一个值得耗费精力研究的理论课题？它在关于中国现实经济社会发展模式的理论解构中居于什么样的逻辑节点？关于这一课题的文献数量庞大、成果颇丰，该课题是激起研究者持续热情关注的理论命题之一。本书为什么挑战这样一个复杂而成熟的课题？如何评价现存的研究基础？打算选择怎样的角度进行新的理论突破？

第一节 问题的提出

本节探讨课题产生的理论背景，提出研究任务，阐明研究的理论价值，并交代研究的出发点。

一、研究的理论价值

研究中国经济的学者一般把中国的发展道路与“华盛顿共识”指导的休克疗法做对比。有的研究将中国经济的成功归结为改革后的30年中国国内生产总值和国民收入增长速度远远超过世界平均速度，并列举了中国在减少贫穷人口方面、吸引外资扩大出口方面取得的成绩。有的研究将中国经济的成功归结为改革采取了积极稳妥的步骤，避免走极端。强调改革就其过程而言是渐进变化的，平稳变化累积的效果深刻改变了计划经济。有的研究把中国经济的成功经验归结为采取了比较优势为中心的综合发展战略，其实质是在经济全球化背景下为实现现代化所做出的一系列自主选择的集中体现。有的



研究把中国经济的成功经验归结为实行公有经济为主导的混合所有制；虽然引入市场经济，但政府调节和干预的程度比西方国家要强大得多。

只有少数研究者把改革前的 30 年纳入中国发展道路的研究范畴。如有的研究强调后 30 年的政治框架是 1949 年新中国的成立奠定的。与其他后发国家相比，主权性的保障是中国所有独特性的前提。有的研究强调计划体制下通过集中资源建立起比较完整的重工业体系，提供覆盖面广、深入乡村的义务教育、医疗卫生等公共品，为 1978 年以后外资的进入提供了配套的工业基础设施和高素质劳动力。然而，即使这一类研究，也将前后 30 年划分为截然断裂的两个历史阶段，强调计划体制“否认商品货币关系”与市场体制“承认并使商品货币关系起基础性配置作用”的差异，忽略共性。

只有将中国的发展道路作为连续的、非断裂的客观历史进程加以描述，中国经验对世界其他后发国家才具有可资借鉴的意义，中国的发展规律也才得以纳入人类社会的发展演化规律。而连续的历史进程必须有一个贯穿始终的共性。

无论是否承认和允许商品货币关系，中国经济的主导力始终来自政府部门，即经济活动组织运行的渠道是自上而下而非自下而上的，这是前后 30 年最重要的共性。计划体制下政府的主导力自不待言，而中国经济最重要的“特色”恐怕在于政府主导经济，而非私人资本主导经济。信奉新自由主义的学者对这一点颇为诟病，竭力主张下一步改革的取向是无限扩张微观部门（主要是私人资本）的主导力，限制并无限缩小政府对经济的干预，要点是限制直至取消国有部门。本书的观点相反。中国发展道路的实质是“政府主导经济的模式”，这是一个没有殖民地可资掠夺的后发国家获取经济成功的本质原因，是今后改革不能丢弃的根本。

这不等于宣布政府主导经济的具体制度安排已尽善尽美，不等于否认经济运行的深层次矛盾与政府主导的干系。相反，长期依赖固定资产过度投资的经济增长模式，国有资产的大规模流失，农业增长与农村社会发展不足，基层治理中的资本强势与劳动弱势……经济社会运行中的一系列深层次矛盾，是政府主导经济的具体制度安排的具体方面发生矛盾和摩擦的结果。这些矛盾的剖析与解决，必须从研究政府主导经济运行的具体制度安排入手。中国政府主导经济运行是在两个层次上展开的，即中央政府层次与地方政府层次。基于此，本书选择“中央政府和地方政府的纵向分权”命题参与对中国经



济的研究。

二、研究的出发点

中央政府与地方政府的纵向分权，做横向的比较，私有制占支配地位的国家仅仅表现为以集权和分权为中心的政治关系。这里的权，主要指政治、行政资源的支配权。公有制占支配地位的国家的纵向分权，不单纯表现为以集权和分权为中心的政治关系，更重要地，它表现为以集权和分权为中心的经济关系，具有双重性。这里的权，更多地强调经济资源，尤其是公有财产的所有权。尽管一般意义上，纵向分权属于“政治的上层建筑”的范畴，然而，公有制占统治地位的国家的纵向分权，并不是简单地被“经济基础”决定的“政治的上层建筑”；而是政府的中央、地方两个层级，围绕公有财产的所有者代表的身份，围绕公有制的具体实现形式，产生错综复杂的经济利益纠葛，属于广义生产关系的范畴，本身构成经济基础。

现实生产力放弃了单一公有制，选择了混合所有制，进而整个经济体制由计划向市场转型。改革大体是在原国有和集体经济的旁边扶植起非公经济，最终建构出混合所有制的经济结构。此间，地方政府充当了兼具政治可靠性和改革主动性的“行动第一集团”的角色。原计划体制内高度集中在中央政府手中的资源向中观的地方政府而不是微观的私人资本放权，避免了可能带来的政治风险，这是中央政府的最高利益所在。而地方政府也在获得中央政府下放的资源的过程中，增强了地方经济实力，提高了政治谈判的筹码。然而，经济资源的配置权利由中央政府向地方政府松解的各个具体方面，发生了不足或过度，由此产生矛盾，例如国有资产控制权的争夺，投资权的争夺，财税争夺和支出责任的推诿，让渡优惠予私人资本的界限，基层工资劳动人口的再生产水平与执政基础，等等。

从表面的联系看，中央政府和地方政府利益的一致性是由中央政府任命地方官员的权力结构决定的，矛盾性则源于中央政府与地方政府职能关系的若干方面始终厘定不清。问题是，为什么纵向权力结构必须是中央政府任命地方官员？为什么不可以是地方民选？它是个别政治精英主观选择的结果吗？答案显然是否定的。为什么中央政府和地方政府的职能关系始终厘定不清？它是个别政治精英个人才能局限带来的结果吗？答案显然还是否定的。把一



国某一历史时期的客观的政治结构归因于个别政治精英的主观因素，是个人主义的、唯心主义的非历史的观点。从整体主义、历史唯物主义的观点出发，纵向权力关系的性质之所以是这样的而不是那样的，受到客观制度基础制约。该制度基础不是科斯、诺斯等人运用“制度”一词时所指的法律制度，它依然是属于上层建筑（Superstructure）的范畴。本书谈及“制度”，其内涵是马克思主张的“经济制度的基础”（Economic Base），即生产资料所有制。基于上述认识，生产资料所有制的性质以及由此衍生的实现形式、结构等，构成研究中央政府与地方政府的纵向分权的理论出发点。

第二节 相关文献述评

围绕研究的主题和框架，对已有的文献进行回顾和梳理。分三个部分介绍已有的研究成果：第一部分，“中央政府和地方政府的纵向分权”命题的整体理论回顾，包括毛泽东、列宁、陈云等在领导社会主义经济建设的实践中留下的理论思考，也包括国内外学者对改革开放前后中国社会的纵向分权关系的理论思考。第二部分，介绍认为纵向权利关系性质的主要方面是一致性或矛盾性的相关研究，既包括国内学者的研究，也包括西方学者对中国问题的关注。第三部分，总结国内外学者对分权格局形成原因的不同解释。在此基础上，对上述文献从已取得的理论进展和尚存在的理论缺陷两方面做简要评价。

一、整体理论回顾：发挥中央政府和地方政府两个积极性

（一）党和国家领导人的理论思考

最早提出“中央政府和地方政府关系”命题的是毛泽东。《论十大关系》指出，“应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情。这对我们建设强大的社会主义国家比较有利。我们的国家这样大，人口这样多，情况这样复杂，有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好得多。我们不能像苏联那样，把什么都集中到



中央，把地方卡得死死的，一点机动权也没有。”^①在发挥中央政府和地方政府两个积极性的原则基础上，毛泽东对具体的经济问题也有分析：“中央要发展工业，地方也要发展工业。就是中央直属的工业，也还要靠地方协助。至于农业和商业，更需要依靠地方。”^②

毛泽东的社会主义建国思想实际上深受列宁的影响。在处理中央政府和地方政府关系的问题上，列宁提出“民主集中制”为基本原则。列宁所主张的集中制是在民主基础上的集中，既要坚持中央政府的统一领导，又要充分发挥地方政府的积极作用。他指出：“苏维埃政权决不想贬低地方政权的意义，决不想扼杀它们的独立性和主动性。”^③“真正民主意义上的集中制的前提是历史上第一次造成的这样一种可能性，就是不仅使地方的特点，而且使地方的首创性、主动精神和达到总目标的各种不同的途径、方式和方法，都能充分地顺利地发展。”^④

陈云既主张向地方政府分权，又强调集中的重要性。“扩大地方的职权是完全必要的，一般来说，当地的事情，地方比中央看得更清楚一些。必须加强全国的平衡工作。地方也可能发生不顾全局的倾向。因此，一方面要有适当的分权，同时又要加强综合。”^⑤“像我们这样的国家没有这样一个集中是不行的，否则就会乱套，也不利于改革。”^⑥“由中央适当集中一笔资金，加强能源、交通运输和科学、教育等薄弱环节，保证重点项目的建设，是完全必要的。这是大革命、大建设，是从全局利益出发的。当然，地方上的小革命、小建设也要搞，但必须以大革命、大建设为主，也就是局部服从全局。”^⑦

关于工业管理，陈云提出“适当扩大省、自治区、直辖市管理工业的权限”^⑧。具体来讲，“把目前由中央直接管理的一部分企业，下放给省、自治区、直辖市领导，作为地方企业”^⑨。“省、自治区、直辖市人民委员会，对于在省、自治区、直辖市范围以内的中央企业、地方企业和地方商业机关为本企业生产经营所申请分配的物资，在保证完成国家计划的条件下，有权根据当地的情况和需要的缓急，在各个企业之间进行数量、品种和使用时间方面

①② 毛泽东文集：第7卷 [M]. 人民出版社，1999：31.

③ 列宁全集：第35卷 [M]. 人民出版社，1985：18.

④ 列宁全集：第34卷 [M]. 人民出版社，1985：140.

⑤-⑨ 陈云文选：第3卷 [M]. 人民出版社，1995：75，279，318，88.



的调剂。”^①“省、自治区、直辖市管理的企業所生产的统配物资和部管物资，如果生产数量超过了国家计划规定数量，超过计划的部分，当地政府可以按照一定的比例提成，自行支配使用。”^②“原来属于中央各部管理现在下放给地方政府管理的企業，全部利润的百分之二十归地方所得，百分之八十归中央所得。”^③“在人事管理方面，增加地方的管理权限。凡是属于中央各部下放给地方政府管理的企業，在人事管理方面，都按照地方企業办理。”^④

（二）相关学者的研究

20世纪80年代以前，西方比较有代表性的分析模式是由Friedrich, Carl J.等提出的“总体性社会”（Totalitarian Society）的分析框架^⑤。其基本倾向是认为中国是一个国家权威统摄一切的社会，国家强制和命令经济（Mandatory Economy）导致社会生活高度政治化和集权化，并使经济政治体制日趋僵化，产生经济短缺等种种弊端。20世纪80年代以后，“总体性社会”分析模式受到质疑，研究者倾向于认为，中国官僚政治体制并非铁板一块，中央政府对各级地方政府的控制力实际上有相当大的限制，而正是这种政治控制的局限为突破旧体制提供了有利条件^⑥。

Vivienne Shue (1988)^⑦在研究中国农村社会结构时指出，毛时代周期性地鼓吹农村自力更生政策，有利于地方官员自主空间的拓展，以至地方政府的相对独立性可能强大到能阻断国家对农村社会渗透的程度。

Jean C. Oi (1989)^⑧指出，中央政府制定政策的自主性程度相当高，几乎没有其他的社会力量能够有实质意义地介入到政策过程或对某一项政策提出有力的挑战；但另一方面，政策的执行过程却不能保持像政策制定过程那样高的自主性。在基层社会，政策的实际影响力是极为有限的，地方社会和企业实际上形成了自给自足的封闭体系，整个国家似乎是由互不相关的单位所组成，各部门遵循自力更生的原则，处于十分分散的状态。

①~④ 陈云文选：第3卷 [M]. 人民出版社，1995：89，90。

⑤ Friedrich, Carl J., Curtis, Michel and Barber, Benjamin R. Totalitarian in Perspectives: Three Views [M]. New York: Praeger, 1969.

⑥ Lieberthal, Kenneth G., and David M.Lampton. Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China [M]. Berkeley: University of California Press, 1992.

⑦ Vivienne Shue. The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic [M]. Stanford University Press, 1988.

⑧ Jean C. Oi. State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government [M]. The University California Press, 1989.

Lieberthal K.G (1992)^①指出, 地方政府自行其是已经使中国的权威体系演变成为一种“碎片化的威权政体”(Fragmented Authoritarianism)。虽然执政党和中央政府在经济、社会领域的超强权威仍然确保中国是一个威权政体, 但市场化改革推动的社会转型加剧了中国社会内部的分化, 国家权威正受到越来越大的威胁, 而这个威胁主要不是来自体制外异己力量的挑战, 而是来自体制内部的权力持有者们对国家权威的分割和交易。

通过行政分权调动地方政府的积极性是中国转型的一大特点。Vivienne Shue (1988)^②认为, 家庭联产承包责任制后, 国家权力深入乡村的新形式和乡村政治本身的变化, 使国家权力可以真正穿透基层社会。但以 Jean C. Oi (1999)^③为代表的研究相反地认为, 市场经济的发展使得地方自主性增强, 地方倾向和保护主义增加。

孙立平 (1996)^④指出, 集权型体制与社会结构的低度整合, 表现为政策运作中“变通”的普遍运用, 它在客观上赋予了地方政府丰富的灵活性和自主性的同时, 也使国家意志的贯彻遇到许多障碍。

不论分权或集权都有利有弊。如果建立一个完全分权的体制, 固然能够得到分权的好处, 但也必须承受分权的弊端; 反之, 如果建立一种完全集权体制, 就得准备既获得集权之利亦蒙受集权之害。显然, 两种极端选择都不理想。对于目前集权度较高的国家来说, 现实的选择应当是适度分权, 并为分权设置一个底线。这个底线是什么? 王绍光 (1997) 指出^⑤, 如果应该由中央政府行使的权力相当一部分落入了地方政府手中, 就是跌出了分权的底线。反之, 如果应该由地方政府行使的权力相当一部分集中在中央政府手中, 就是超出了集权的上限。无论分权或集权都应适度, 超出集权的上限或跌出分权的底线都是不可取的。

① Lieberthal K.G. Introduction: The Fragmented Authoritarianism Model and Its Limitation, in Kenneth G., David M.Lampton. *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley: University of California Press, 1992.

② Vivienne Shue. *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic* [M]. Stanford University Press, 1988.

③ Jean C Oi. *Rural China Takes off: Institutional Foundations of Economic Reform* [M]. Berkeley: University of California Press, 1999.

④ 孙立平. 向市场经济过渡过程中的国家自主性问题 [J]. *战略与管理*, 1996 (4).

⑤ 王绍光. 分权的底线 [M]. 中国计划出版社, 1997.