

Liyi Chongtu
Goutong Zugeng
Yu Difang Xietiao
Jizhi Jianshe

利益冲突、沟通梗阻 与地方协调机制建设

——一种地方经济精英和大众互动的视角

钟伟军 著

本书为教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目阶段成果（项目编号：06JZD0033）

本书为浙江省哲学社会科学规划课题研究成果（项目编号：07CGZZ008YBG）

Liyi Chongtu

Goutong Zugeng

Yu Difang Xietiao

Jizhi Jianshe

利益冲突、沟通阻梗 与地方协调机制建设

——一种地方经济精英和大众互动的视角

钟伟军 著



天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

内容提要

我国原有的地方经济精英和大众之间的关系是在民族国家建设的整体框架下建构的,在这种框架下,国家、地方经济精英和大众被高度地整合在了一起。然而改革开放以来,我国地方经济精英和大众均发生了很大的转型,两者之间的关系也发生了很大的变化。本书从我国市场经济改革的特殊路径入手,分析由此而导致的地方经济精英和大众关系的变化及两者新的利益关系,并从政治沟通的视角分析这种冲突产生的原因。本书认为,由于中国社会主义市场经济的特殊性,使地方经济精英和大众之间的沟通出现了一定的阻梗,在一定程度上构成了发生地方群体性事件的原因。重构中国地方经济精英和大众之间的有效的协调机制,是作者赋予自己的学术使命。

图书在版编目(CIP)数据

利益冲突、沟通阻梗与地方协调机制建设——一种地方经济精英和大众互动的视角/钟伟军著. —天津:天津大学出版社,2009.5

ISBN 978-7-5618-3016-1

I. 利… II. 钟… III. 地方政府—公共管理—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 060480 号

出版发行 天津大学出版社
出 版 人 杨欢
地 址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)
电 话 发行部:022-27403647 邮购部:022-27402742
网 址 www.tjup.com
印 刷 天津泰宇印务有限公司
经 销 全国各地新华书店
开 本 169mm×239mm
印 张 11.75
字 数 301 千
版 次 2009 年 5 月第 1 版
印 次 2009 年 5 月第 1 次
印 数 1—1 000
定 价 22.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

目 录

导言	(1)
第一章 精英、大众与国家	(13)
第一节 精英与大众	(13)
第二节 精英、大众与国家权力:单元精英论者与大众论者的分析视角	(15)
第三节 精英与大众平衡和国家权力	(24)
第四节 西方民主国家中民众与精英的互动机制	(29)
第二章 地方精英与大众利益的冲突与协调:历史的视角	(34)
第一节 精英大众二元模式对分析中国经济问题的适用性	(34)
第二节 传统中国的地方精英、大众与国家	(36)
第三节 近代以来中国地方精英与大众利益的冲突	(43)
第四节 国家权力、地方精英与大众利益的整合	(48)
第三章 市场改革与地方政府的发展	(53)
第一节 结构功能视角下的地方政府	(53)
第二节 市场化改革与中国地方政府的发展	(59)
第三节 改革开放之后地方政府官员的转型	(65)
第四章 地方大众的转型与地方经济精英的兴起	(72)
第一节 计划经济时代的地方大众	(72)
第二节 市场改革与地方大众的转型	(79)
第三节 地方经济精英的兴起	(86)
第五章 地方经济精英与大众利益冲突及地方庇护政治	(92)
第一节 政府与市场:地方政府和地方经济精英的互动逻辑	(92)
第二节 地方庇护政治及其特征	(99)
第三节 地方经济精英与大众的利益冲突	(109)
第六章 沟通阻梗:地方经济精英与大众利益协调的困境	(115)
第一节 利益冲突与政治沟通	(115)
第二节 中国地方经济精英和大众沟通的制度阻梗	(119)
第三节 信访沟通中的大众表达与地方经济精英阻梗	(125)
第四节 地方经济精英和大众的非制度化沟通	(135)

第七章 地方经济精英与大众互动视角下的地方协调机制建设	(141)
第一节 地方经济精英与大众的互动和中国地方协调机制建设	(141)
第二节 从精英与大众互动看中国地方协调机制建设的基本内容	(145)
结语	(154)
附录	(155)
后记	(175)
参考文献	(177)

导 言

2004年5月8日,《新京报》发表了一篇题为“湖南嘉禾县拆迁引发一对姐妹同日离婚”的报道,正是这篇报道揭开了后来引起广泛关注的“嘉禾事件”的盖子。2003年,一家名为“嘉禾珠泉商贸城开发公司”的企业承包了当地商贸城的建设项目。为了让工程范围内的1100户居民迅速按照开发商给出的条件搬迁,嘉禾县不仅喊出了“谁影响嘉禾发展一阵子,我影响他一辈子”的口号,还创造性地推出了“四包”和“两停”政策。嘉禾县委办、县政府办联合下发文件,要求全县党政机关和企事业单位工作人员,做好珠泉商贸城拆迁对象中自己亲属的“四包”工作。所谓“四包”是指:包在规定期限内完成拆迁补偿评估工作,包签订好补偿协议,包腾房并交付各种证件,包协助做好妥善安置工作,不无理取闹、寻衅滋事,不参与集体上访和联名告状。而不能完成这一任务的人员,将被实施“两停”,即暂停工作,停发工资,甚至是被开除或下放到边远地区。相关部门动用了强力部门介入拆迁现场,并拘捕了三名“妨碍公务”者。于是,现代社会最离奇的事情在嘉禾这个名不见经传的小县上演了:为了不影响自己的家人,一对姐妹决定在同一天和自己的丈夫办理离婚手续,原因却不是夫妻双方感情破裂。这些非常措施和离奇结果,让小小的嘉禾县当时在全国轰动一时。

2008年6月,贵州省瓮安县部分群众因对一名女学生死因鉴定结果不满,聚集到县政府和县公安局。在县政府有关负责人接待过程中,一些人煽动不明真相的群众冲击县公安局、县政府和县委大楼。随后,少数不法分子趁机打砸办公室,并点火焚烧多间办公室和一些车辆。一起刑事案件的定性之争,最终引发了一场严重的打、砸、烧群体性事件。

这些事件折射出了中国社会主义市场化过程中地方经济精英、大众和国家之间在互动过程中存在的种种问题,也折射出在建设社会主义和谐社会过程中地方政府所面临的某些问题。在“嘉禾事件”中,面对某些地方政府官员的非法强制行为,地方大众选择的是“屈辱”地接受;而在“瓮安事件”中,地方大众面对地方政府看似程序性的行为却表现出高度的不信任,最终采取了激进的手段。为什么会导致这样的结果,其中的原因值得我们深思,这对于建设社会主义和谐社会具有显而易见的重要意义。

一、问题的提出

长期以来,现代化是很多国家面临的一个重要问题。在一些人看来,一个国家

走向现代化必须具备一些最基本的条件,其中体现在政治方面的是:行政管理实行高度中央集权,这有助于力量的协调和资源的征用,以支持现代化进程;高度分权化和专门化的制度发展,这将为政治作用的稳步扩大做好准备,是现代化发展的典型过程;中央、省和地方三级结合的行政体制,这将为有效率的政治管理作出重要贡献;具有一支干练而熟谙规章制度的行政官员,这对于扩大现代化所必需的政治手段具有决定意义^①。而实现这些条件的过程其实就是国家建设的过程,也就是说,建设现代国家是走向全面现代化的必要的准备条件之一。何谓现代国家?在涉及这一问题的时候,人们往往自觉不自觉地采用查尔斯·蒂利(Charles Tilly)的“民族国家”(nation-state)的概念。相应的,国家的建设通常指的就是所谓的“民族国家建构”(nation-state building),关注的焦点是对强制工具的集中控制,使用的变量是资本和强制^②。而在这种国家建设理念中,国家的现代化过程被认为是从传统国家向绝对主义国家(absolutist state)过渡,最终发展成为民族-国家(nation-state)的过程,这其实就是一种国家权威或者说中央权威向地方社会扩张和渗透的过程。最终,在现代国家,国家机器才成功地垄断了暴力工具,国家机器的行政控制范围才与领土边界直接对应起来,并史无前例地把权威性资源(authoritative resources)高度集中起来^③。

从这种意义上来说,以建立现代国家为目标的国家建设,其核心内容就被界定为查尔斯·蒂利所言的国家权力的扩张。它的具体表现就是政权的官僚化、渗透化、合理化,既为军事也为民政扩大财源,分化以及强化对下层的控制,等等^④。可以看出,在这种民族国家的建设过程中,地方政府、地方精英和地方大众都是国家权力动员的对象。如何把地方政府、地方精英和大众整合进入国家权力体系的整体框架之中,这是国家建设的一个重要内容。就中国的国家建设来说,从国家发展的历程可以非常清楚地看出,中国国家建设的过程其实就是一个把地方政府、精英和大众更好地整合到国家权力体系之中的过程。在这种过程中,地方政府或地方精英发展成为国家资源汲取和社会动员的基本对象,成为国家和地方民众之间上传下达的基本中介。在近代以前的很长历史时期内,地方官员和地方政府被视为中央政府在地方的代理人(agent)和腿(grass-foot),地方精英(local elite)往往周旋

① [美]罗兹曼:《中国的现代化》,“比较现代化”课题组译,54页,南京,江苏人民出版社,2003。

② Charles Tilly, *Coercion: Capital and European States, A. D. 990 - 1990*, Cambridge M. A. Basil Blackwell, 1990, p. 112.

③ 吉登斯把资源分为两类:配置性资源和权威性资源。配置性资源指对物质工具的支配,包括物质产品以及在其生产过程中可以利用的自然力;而权威性资源则是指对人类自身活动进行支配的手段。参见[英]安东尼·吉登斯:《民族-国家与暴力》,胡宗泽,赵力涛译,7~8页,北京,生活·读书·新知三联书店,1998。

④ 龚咏梅:《现代国家建设的制度秩序——兼论中国早期现代化进程中的权力和社会:1927—1937》,29页,长春,吉林人民出版社,2004。

于国家(代表中央的权威)和地方社会(community)之间,其主要功能是协调地方民众和国家意志之间的矛盾与冲突。而国家为了实现对地方社会的有效控制,建立了一体化的吸纳体系和意识形态体系,把地方精英成功地整合在国家主义的整体目标之中,从而实现了地方精英、官僚阶层和国家的三位一体化,而这种吸纳体系也成为国家对地方精英有效的惩罚手段^①。以皇权为代表的国家权力通过地方精英这一中介,以一种巧妙的方式实现了对地方大众的控制。

然而,近代以来,在内外双重压力的冲击下,传统的维系体系一直处于结构性的衰败之中,国家能力的衰弱使得中央权力机构被迫放弃一部分权力,以取得地方精英集团的支持。而地方精英在与国家的联系纽带被切断了以后,对国家权力的态度发生了明显的分化,这种分化过程使得国家在地方的重构非常艰难^②。但是,国家的这种行为不但没有讨好地方精英,反而导致了一个难以承受的后果,就是地方民众和国家之间的联系被切断了,地方资源被地方精英所垄断,地方精英对国家形成了严重的挑战。国家权力被地方化,这成为中国国家建设中的一大障碍,如孔飞力(Philip A. Kuhn)提出的地方军事化现象^③,用吉登斯(Giddens)的话来说,就是权威性资源无法被国家占用,并在国家势力范围内进行有效的延伸,从而实现国家对社会的高度控制^④。因此,近代以来,中国国家建设的基本任务就是在地方重建国家权威,重新把地方精英吸纳或整合在国家整体框架之内。随着中国共产党在全国范围内的革命的伟大胜利,这一目标最终得以完成。在新中国的社会主义政治体制下,传统的国家、精英和民众模式发生了很大的变化,传统的地方精英没有了,党的地方干部(local cadre)在社会主义的地方社会中发挥自己的功能。在中华人民共和国成立初期,地方干部更多地被定位为国家经济指令和各种计划的执行者,这与传统社会中地方精英的功能角色有很大的差异。

尽管在不同的时期,国家、地方精英和大众互动的具体方式有所不同,但是,正是基于国家建设的这种基本理念,人们在分析中国国家、精英和民众之间互动的时候,往往把三者的关系放到民族国家建设以及国家现代化的整体框架之中,从而形成了一种模式化的分析路径,那就是从民族国家的角度来审视国家与地方政府、精英、大众之间的互动,地方精英被定位为国家权力在地方的体现者和执行者,其作

① 最典型的吸纳体系就是科举制,参见[德]马克斯·韦伯:《儒教与道教》,王容芬译,140页,北京,商务印书馆,2003。

② 邹说:《二十世纪中国政治——从宏观历史与微观行动的角度看》,53~54页,牛津,牛津大学出版社,1994。

③ [美]孔飞力:《中华帝国晚期的叛乱及其敌人——1796—1864年的军事化与社会结构》,谢亮生等译,修订版,前言,北京,中国社会科学出版社,2002。

④ [英]安东尼·吉登斯:《民族—国家与暴力》,胡宗泽、赵力涛译,109页,北京,生活·读书·新知三联书店,1998。

用体现在两个方面:一是传递国家权力至地方大众;二是反映地方大众的基本意志至国家。正是通过地方精英实现了国家权力在地方的统治,实现了地方权威性资源的高度集中,从而达到了民族国家建设的基本目标。但是,从20世纪50年代以来,特别是结构功能主义在西方政治学界兴起以来,人们开始把地方政府作为一个相对完整和独立的功能体,也就是“有机体”来分析。他们认为,如果说中央政府更多的是和民族国家联系在一起、与主权以及合法性暴力联系在一起的话,地方政府则更多地与效率和合理性联系在一起。在结构功能主义者看来,地方政府是国家机器的组成部分,与中央政府相比,地方政府不拥有主权特征,就是不行使外交权,不拥有独立的军事力量。除此之外,地方政府同样拥有与中央政府相类似的、相对独立的行为能力,在其他方面也与中央政府有着类似的功能,例如维持内部秩序、执行审判权力、提供公共服务、规制市场以及为了实施这些功能汲取财源^①。为了体现这种功能的完整性以及相对独立性,在西方,很多人甚至用“地方国家”(local state)来替代地方政府的概念。与长期以来人们所采取的民族国家的视角不同,本书在分析地方精英、大众和国家之间的关系时,所采取的路径是地方政府—地方精英—地方大众的模式,从这一角度来分析中国市场化过程中特殊的地方经济精英、大众和地方政府之间所呈现出的关系,并从协调机制建设这一切口来分析中国地方政府的建设问题。

之所以会有这种分析模式的转换,主要是针对中国改革开放之后的地方经济、政治的实际。20世纪80年代,中国市场化改革开始启动,这改变了传统国家、地方精英和地方民众之间的互动模式。为什么会有这种改变?这主要是基于市场化过程中出现的以下几个方面的事实。一是市场化改革后,中国地方政府独立性地位的确立。改革开放后,地方政府获得了前所未有的权力,地方政府相对独立的行为者的地位得以确立,完全作为地方层级的地方政府开始逐渐向相对独立的地方政府的角色转变。这使得地方政府的行为模式发生了很大的变化,开始具备了注重地方利益的“理性人”的倾向。二是新的地方经济精英的产生。20世纪80年代以后,中国新的地方经济精英不断从普通地方民众中分化出来,这与中国市场化的过程有着密切的关系。三是中国市场经济过程的独特路径。中国是在原有的计划体制上“嫁接”市场机制的。在制度变迁中,普遍存在着“路径依赖”(path dependence)现象,同样,中国市场体制的建立无法摆脱传统计划经济体制的制约和影响,这不可避免地形成了两种制度共生的转型形态。中国转型形态的制度既有市场的特征又有计划的特征,同时它又不是原生的计划和市场。这种制度形态决定了地方经济精英获得财富的方式是一种不完全意义上的市场行为,也是一种不完

^① Elizabeth J. Remick, *Building Local States: China during the Republican and Post-Mao Eras*, Boston, Harvard University Press, 2004, p. 7.

全意义上的计划分配。在精英成长的现实环境中,他们大多选择利用再分配权力获得财富,因此,正如玛丽亚·乔纳蒂(Maria Csanadi)所言,当代中国社会精英的成长模式是一种“政治依附型积累”,经济行为与政治权力的依附连带十分紧密^①。正是以上这些方面的变化,使得一直以来的民族国家—地方精英—地方民众的分析模式难以解释中国地方新的政治经济现象。在许慧文(Vivienne Shue)等看来,过去这种自上而下的、高度集权的分析模式是不全面的,不符合市场化改革以后中国的实际^②。这些因素的变化基本上发生在地方政府的层面,而不是发生在中央政府的层面,因此把地方政府排除在主要的分析结构中是不合理的。

更为重要的是,由于中国一直没有把地方政府作为一个相对独立的、功能完整的系统来“建设”,人们忽略了改革开放以来地方政府所处的环境以及内部各种因素的变化,在很大程度上依然停留在过去计划经济时代的思维定式,习惯于从国家或中央政府的视角来看待地方政府。这点在地方协调机制的建设方面体现得很明显,市场经济改变了地方经济与社会环境,但是,地方政府协调机制的建设依然在原有的计划经济的基础上裹足不前。在新的地方社会经济关系下,旧的地方政府协调机制显然难以奏效,这必然会导致各种问题的产生。当矛盾产生,但是协调机制又失效的情况下,冲突,有时候甚至是比较激烈的冲突就会产生。就中国地方经济精英、大众和地方政府之间的关系来说,很显然,市场经济启动之后,中国原有的地方精英和大众的互动关系有了很大的变化,但这种改变并没有在地方政府的协调机制上得到很好的体现。从中国现有的地方政治和经济的实践来看,地方经济精英成为一股新的力量日益兴起,地方官员由于拥有了更多的地方公共权力,并获得了更多独立的活动的空间,其角色也日益凸显。不管是地方经济精英,还是地方官员,在行为模式方面都开始有了理性人的取向,他们会在一定条件下利用自身的优势以实现利益的最大化。尽管在改革开放之后,地方大众在行动自由和获取资源方面有了很大的改变,但是与地方经济精英相比较,无论在资源优势还是在行动能力方面都处于劣势。如果地方政府的协调机制不能反映出这种变化,并通过制度建设来实现地方经济精英和大众之间有效的制衡与互动,就可能使得地方政治面临新的困境,影响中国地方政治秩序的稳定,并影响到社会主义和谐社会的建立。

本书将从精英和大众这一独特的视角,借用西方有关精英、大众互动的相关理论,在基于中国特殊的政治体制以及地方政府政治经济实践的基础上,分析改革开放以来中国地方经济精英、大众和地方政府关系的变化,以及这种变化所带来的目前中国地方政治经济中存在的一些重要问题,并从这一角度来探讨市场化改革过

① 谢岳:《市场转型、精英政治化与地方政治秩序》,载《当代中国研究》,2004(2)。

② Marc Blecher & Vivienne Shue, *Tethered Deer: Government and Economy in a Chinese County*, Stanford, California, Stanford University Press, 1996, p. 202.

程中中国地方政府协调机制的建设问题。

二、文献综述

可以说,分析中国国家、地方精英和民众之间互动关系的文献资料是很丰富的,大量的资料是从国家建设的视野来分析近代以来这三者之间的关系。在国外汉学界,首先引发学者兴趣的是传统社会中地方绅士(local gentry)的话题,围绕着地方绅士在中国国家与社会关系中扮演的角色这一问题,学者们进行了深入研究。这方面的代表作品有1955年张仲礼(Chung-li Chang)出版的《中国绅士》(Chinese Gentry: Studies on Their Role in Nineteenth-Century Chinese Society),该书集中系统地介绍了19世纪中国绅士的功能角色;而1962年瞿同祖(T'ung-tsu Chu)的《清代地方政府》(Local Government in China Under the Ching)则介绍了绅士和幕僚对清代地方政府与政治的影响。可以看出,这些学者对中国地方精英的研究受到了韦伯的影响。在韦伯看来,强大的中华帝国政权一直都严密地控制着地方精英和乡村社会。这些学者的研究更多的是强调国家与地方社会的整合关系。1987年8月,在加拿大的班夫(Banff),十几位研究中国地方史和地方社会的著名学者聚集一堂,举行了一次名为“中国的地方精英与支配型式”的学术研讨会。1990年周锡瑞(J. Esherick)和玛丽·兰金(Mary B. Rankin)编辑出版了此次会议的论文集——《中国的地方精英与支配模式》(Chinese Local Elites and Patterns of Dominance),将中国地方精英问题的研究,在西方社会进行了一次集中展示。很多西方学者则更加关注中华帝国走向衰弱、绅士日益没落之后,地方新势力的兴起以及地方精英角色功能的变化,其中最具代表性的人物是魏斐德(Frederic Wakeman)。魏斐德编辑了著名的文集《中华帝国晚期的冲突和控制》(Conflict and Control in Late Imperial China),在导言中,他指出了晚清一种独特的国家与地方精英的关系模式,认为,从晚清开始,国家总体上开始衰弱,新的地方精英不断兴起,而这形成了一种特殊相互制约的关系,国家和地方精英的权力都不致过于膨胀失控,并导致腐败,从而维持了整个帝国的秩序。在《中华帝国晚期的叛乱及其敌人》(1970年)中,孔飞力(Philip Kuhn)分析了晚清末年国家权力从官吏及其下属转向地方士绅集团的过程。上述一些研究都冲破了士绅研究的一些传统观点,开始广泛地分析地方精英独特的行动特点及其与国家(官吏)、民众的关系。而最为系统全面地论述中国国家、精英和民众互动关系的要数杜赞奇(Prasenjit Duara),在其由博士论文基础上而成的著作《文化、权力与国家》(Culture, Power, and the State, 1988)中,他认为,在中国近现代社会史中,革命的爆发并不像斯考克波尔(T. Skocpol)认为的那样,仅仅是因为国家的衰落。在中国,革命的产生恰恰是国家力图强化自身政权的结果。在近代中国,国家的政权建设陷入一种“内卷化”(involution)的陷阱之中,即国家政权力图从民间抽取资源,进行政权现代化以强化自身,但在这一过程中更多的资源被各种(掠夺性)经纪人用来谋取私利,结果国家权力的延伸导致社会的进

一步被压榨而最终破产。对地方社会领导权来说,这种政权内卷化产生了重要的影响,它使“保护性经纪人”逐渐为“掠夺性经纪人”所代替,而在过去,保护性经纪人是国家与民众的重要文化联系。最终国家政权建设过程破坏了国家自身的权力基础。与蒂利对西欧民族国家形成的分析相类似,杜赞奇对中国近代国家政权建设的这种分析也印证了国家权力延伸的困境。张信在其《二十世纪初期中国社会之演变——国家与河南地方精英(1900—1937)》一书中,以河南为例,研究了近代以来地方精英变化对整个国家社会关系和国家建设的影响。

新中国成立以后,很多学者对中国国家、地方精英和民众特殊的互动关系表现出极大的兴趣,围绕着国家与地方社会的互动关系这一话题,西方学者进行了深入细致的研究。争论的核心集中在社会主义计划经济条件下党的地方干部的角色问题。大多数西方学者认为,在中华人民共和国成立以后的很长一段时间内,“全能主义”^①是中国国家社会关系的基本特征,地方干部在国家计划经济条件下的独立行为能力有限。也有一些学者认为,这种结论过于粗糙,认为以上论述只适合于上层精英和国家的关系,而不适合地方社会。受到施坚雅(William Skinner)有关中国传统农村市场体系中离散模式(cellular pattern)的论述的影响,以及奥德利·唐尼索恩(Audrey Donnithorne)有关“文化大革命”中中国经济呈现的蜂窝状特征(honey comb)的描述的影响,以许慧文为代表的学者认为,即使在高度集权的计划经济时代,中国地方社会同样呈现出明显的蜂窝状特征,这种特征在大跃进和公社化后显得尤为突出,人民公社是一种自给自足的政治、经济社会共同体,这使得地方干部具有与传统地方精英相类似的取向。在地方民众、地方干部和社会主义国家权力之间,在一定条件下,地方干部也会为了地方社会的利益巧妙地回避来自中央的意识,从而具有某种程度的地方主义(localism)的倾向(Vivienne Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*, 1988)。

中国进行市场化改革以后,地方政府、地方经济精英和民众之间的互动引起了西方学界的广泛兴趣,然而,系统地论述这一问题的成果还很少,更多的是从不同的角度对这一问题加以论述,这些研究主要体现在以下几个方面。一是对中国地方政府运行体系进行重新定位。很多学者认为,与计划经济时代相比较,改革开放之后的一个显著变化是地方政府和地方社会的相对独立性明显增强,地方政府作为一个具体的形态开始出现。市场改革以后,中国社会具有某种“片状权威”

① 这是邹说提出的一个概念,在他看来,我们在研究中国共产党建立的社会主义国家政权时,不应盲目套用流行于西方的概念,这样做的一个结果是很容易把中国的政治权力集中的趋势简单描述为一种类似于西方的具体机构组织。其实在邹说看来,中国近代所发生的全面危机自古未有,所以必须经过“社会革命”的方式加以解决,而“社会革命”必须通过“全能主义”(totalism)政治才能达致,是一种应付全面危机的对策,而不是具体的机构和组织。参见邹说:《二十世纪中国政治——从宏观历史与微观行动的角度看》,222~233页,牛津,牛津大学出版社,1994。

(fragmented authoritarian)和“偶发性权威”(sporadic authoritarian)(Kenneth Lieberthal, *Policy Making in China: Leaders Structure and Processes*, 1988)的特征,这为地方民众、地方经济精英和地方政府之间的互动创造了条件。二是对分权让利后中国地方政府的角色进行研究。与过去计划经济时代不同,地方政府不仅仅是整个国家计划经济结构当中的执行者,而且成为相对独立的行为主体。地方利益成为地方政府的重要的行为出发点之一。有人把中国改革开放后的地方政府定义为“发展型国家”(developmental state),即地方官员承担了创造各种条件发展地方经济的功能。珍(Jean Qi)提出了中国“地方合作主义”(local corporatism)的概念(*Rural China Takes Off*, 1999),认为中国地方政府和经济精英其实在发展地方经济时是一种合作关系。三是从行为主义的角度分析地方官员的性质。有些研究者认为,改革开放以后的地方官员的行为取向之一是自我利益,也就是保住官位以及以后的仕途,基于这种假设来解释地方官员的行为(Yangzhong, *Local Government and Politics in China*, 2003),从而说明地方政府、地方经济精英和地方民众之间的互动。

就国内学者而言,最早对中国国家、地方经济精英和民众之间的关系进行研究的要数孙立平教授了,早在1993年,他就在《中国社会科学季刊》上发表了题为“改革前后中国国家、民间统治精英及民众间互动关系的演变”的文章,从宏观的角度分析了改革以后三者关系的变化。另外一个有代表性的学者是康晓光教授,他先后发表了一系列文章,从精英之间和大众与精英之间的互动关系的视角对中国社会进行了细致的分析,不过康晓光分析主要的是中上层精英和宏观意义上的大众之间的博弈关系。真正以地方经济精英、地方民众和地方政府之间的关系为主线来研究的是萧功秦先生,他提出了“地方苏丹政权”和地方“地方政治庇护网”等概念,对中国地方经济精英、地方政府和民众之间的关系进行了较为细致的分析。

三、分析思路与框架

在西方现代化论者看来,现代政治最为突出的特征是,随着社会不断的演进,各种群体和阶层被引向较为统一而共同的制度和社会中心,传统的自给自足性和封闭性随之土崩瓦解^①。然而,与西方不同的是,中国采取了一种非常特殊的现代化模式,中国采取的是以国家为中心的、自上而下的强力模式,这是一种历史性的选择,创造的是一种国家和大众高度融合的社会结构^②。在地方社会,地方民众通过“集体”或“单位”等形式与社会主义的国家权力建立了密切的联系,这种密切的

① [美]艾森斯塔德:《现代化:抗拒与变迁》,张旅平等译,132页,北京,中国人民大学出版社,1988。

② 孙立平:《改革前后中国国家、民间统治精英及民众间互动关系的演变》,载《中国社会科学季刊》1993(6)。

联系建立在中央集权的计划经济体制基础之上。但进入市场转型期以后,尤其是社会主义市场经济不断发展和完善以来,中国的经济、社会结构发生了一些明显的变化,这在一定程度上改变了原有的国家和大众之间关系的社会基础:计划经济体制面临着种种困境,人民公社逐渐解散,单位体制改革逐渐推进,家庭联产承包责任制在农村被广泛推行。同时,原有的单一化的社会结构不断发生分化,一些精英从普通群体中分化出来,并成为主导地方经济社会的新的行动体,新的组织也在地方兴起,计划经济时期的国家和大众的两重结构逐渐演变。同样重要的是,在社会主义市场经济条件下,国家的意义更多的时候是在地方政府的层面上加以凸显的。

面对这种情况,与计划经济时代一元化利益格局相适应的协调机制在新的条件下必然难以奏效,而新的与社会主义市场经济下多元利益格局相适应的协调机制却还没有建立起来,地方经济精英、地方民众和地方政府之间的互动关系在很多时候是处于制度外的状态。而关键的问题是,由于资源占有的地位以及行动能力的差异,地方大众和地方经济精英之间在互动过程中处于明显不对等地位,通过操纵进入主要制度市场的渠道,并掌握了在这些市场之间转换资源的能力,这些精英的联盟就拥有了控制。同时,精英还通过组织措施与强迫性措施的结合实施了不同类型的控制^①。因此,在这种情况下,地方经济精英可能会利用手中的资源(包括权力和经济)优势对地方大众的合法权益产生某种侵害,地方政府在一定的条件下也可能产生权力的扭曲行为。如果说在中华人民共和国成立以后国家的主要目标是建设现代民族国家的话,那么,市场化改革以后的地方政府协调机制的建设就成为摆在人们面前的一个重要问题。亨廷顿(Samuel Huntington)认为,传统国家政治现代化的一项重要目标就是能够建立起吸纳精英特别是地方精英的制度^②,而制度化的地方精英和大众之间的互动机制则是其中重要的内容。在市场化改革以后,人们长期讨论的重点是中央与地方之间集权与民主的问题,这是一个中央国家取向的制度建设,从而忽略了地方政府本身建设的问题,而地方政府、地方经济精英和民众的关系问题为中国地方政府建设提供了新的视角。本书将吸收西方现代化理论的有关内容,从中国社会变迁的实际出发,结合中国经济、社会实践来分析中国地方政府建设中地方经济精英、地方大众和地方政府之间的互动机制的建设。

本书分为七章,各章的基本内容及分析逻辑如下。

第一章主要介绍西方政治学视野中的精英、大众和国家之间的关系。精英和大众是西方国家政治中的一个重要问题,精英和大众之间的关系在西方经历了长

① [美]艾森斯塔德:《结构化的方式、精英结构与文化观》,张绍宗译,见《二十世纪西方现代化理论文选》,334页,上海,上海三联书店,2002。

② [美]亨廷顿:《难以抉择:发展中国家的政治参与》,汪晓寿等译,35页,华夏出版社,1988。

时期的争论,争论的核心在于精英和大众究竟存在着哪些差异,以及由于这种差异所导致的两者在国家权力中所扮演的角色的差异。在精英论者看来,由于大众的无能,精英掌握国家权力成为一个必然的现象,因此在国家权力体系中,问题不在于权力是否应该掌握在精英手里,而是如何防止精英的专权;而在大众论者看来,大众并非如精英论者所认为那样是无能的,在一定的条件下,大众可能变成一头无法驯服的“怪兽”,对国家权力造成巨大的冲击,因此,如何防止大众形成这种巨大的破坏力才是国家应该关注的焦点。随着西方政治实践的不断发展,在精英和大众这一问题上,逐渐形成了较为一致的看法,那就是权力主要掌握在精英手里。但是,精英获取权力的过程必须得到大众的认可,大众在政治权力的运行过程中可以通过多种途径来制约精英的权力。在西方国家的制度建设中,精英和大众的这种关系也通过一整套的制度体系来加以体现,如精英之间的竞争,定期的选举,精英、大众的流动体制,等等。

第二章主要介绍长期以来中国国家建设视野中的精英、大众和国家建设之间的关系。在中国封建社会的长期历史中,由于国家权力无力延伸进入地方社会,在很大程度上只能借助于地方乡绅为代表的地方精英来维护对地方社会的统治,并汲取各种资源,地方精英在地方大众和国家权力之间扮演着重要的缓冲功能。但是进入近代以来,随着国家所面临的特殊环境的变化,国家权力大大加快了对地方社会的延伸步伐,直接控制地方社会以获取足够的资源,只有这样,国家才能够应对自身所面临的各种困境。在这种压力下,通过国家权力的强制性方式,地方精英被纳入国家的权力体系之中,地方精英原有的在地方大众和国家权力之间的缓冲功能消失了,成为国家权力控制地方大众的代表。中国共产党领导的革命斗争在全国取得了伟大的胜利,并与人民群众建立了密切的联系,这意味着国家建设的任务取得了巨大的成功。

第三章主要介绍改革开放之后中国地方政府的发展状况,随着地方政府的发展,传统国家建设视野中的国家、地方精英和大众之间分析模式越来越不适应实际情况。作为一个相对独立的权力主体和行动主体,地方政府在地方经济社会实践中发挥着自身重要的作用和功能,而不再完全是计划经济时代中央经济指令的执行者;由于拥有了更多自主性权力,地方干部开始在地方政治经济中更多地进行主动性的作为。地方政府在地方事务中扮演着越来越重要的自主性角色,也就是说,地方政府作为一个相对独立的、较为完整的功能体系在发挥着自身的功能和作用,这是思考中国市场经济条件下的国家、精英和大众关系的新的基点。

第四章主要论述市场化改革之后地方大众的转型。与计划经济时代的地方大众不同,市场经济带来了资源的快速流动,个人行动的空间也迅速扩大,这使得地方大众发生了很大的改变,这种变化主要体现在活动范围、主动性以及利益的多元化等方面。地方经济精英作为一股新的力量在地方社会日益兴起,并且以一种特

殊的方式参与地方经济政治事务,使得中国在精英和民众互动过程中添加了一个传统精英、大众互动中没有的新的因素。

第五章为本书的关键组成部分。中国市场化改革之后,地方政府兴起,地方经济精英和地方大众发生了一些重要的变化,这些变化对于推动社会主义经济、社会的发展产生了非常重要的积极影响,但也导致了一些负面影响,这些负面影响的表现之一就是地方庇护政治。由于中国特殊的嫁接式的市场改革路径,地方政府和地方经济精英在某些时候形成了一种利益上的共生关系,这种共生关系使两者在一些重要问题上共进退,往往联合起来对地方大众作出一些不利的行为。面对地方精英和地方政府的这种联合行为,地方大众通常会表示不满。由于地方大众往往缺乏有效的手段来制约地方经济精英的行为,地方大众要么忍气吞声,要么采取一些制度外的行为,从而容易导致地方群体性事件的产生。

第六章主要论述虽然中国地方政府、地方经济精英和大众之间的互动关系产生了很大变化,但是与之相适应的地方政府协调机制建设相对滞后,这种滞后的表现之一就是地方经济精英、地方大众和地方政府之间的政治沟通体制还没有真正建立起来。本章对现有的制度化的沟通机制进行了论述,并分析其中的困境,这种困境导致了地方经济精英、大众和地方政府之间在沟通上的阻梗现象。地方大众在自身合法权益受到侵害的时候常常会选择制度外的沟通方式,这种沟通方式由于难以控制而可能引发地方群体事件和社会不稳定。对地方政府来说,这是一种新的挑战。本章对中国信访制度进行了重点分析,说明这种地方政治沟通在目前所存在的障碍,地方大众依然无法通过信访制度来畅通地表达自身的诉求并维护自身合法的权益,从而使得地方经济精英的剥夺行为更为容易。

第七章主要讨论中国目前地方政府建设的主要内容,地方政府在中国市场化改革过程中兴起之后,依照传统的民族国家—地方精英—地方大众的分析模式来审视国家建设显然是不够的。如何从市场改革之后变化了的地方政府、地方经济精英和地方大众的视角来重新看待中国的地方政府建设就显得非常重要,作者对此提出了相关的建议和对策。

四、研究过程中值得注意的问题

1. “地方”的定义

在中国,“地方”的含义很广泛,包括除中央以外的其他各级政府以及所辖区域,因此,这是一个必须首先定义的问题。在本书分析过程中,涉及的地方政府、地方经济精英和地方民众中的“地方”主要指的是县级区域和县级政府。这是因为,在历史上看,县在中国一直是最稳定、变动最小的次省级行政单位;进一步说,它是

没有被改变过的最低层次的国家组织,是中国政府的基础^①;而在国家建构框架中,县是最为全面的微观单位,它有足够的条件发挥地方政府的作用,并因处于国家与社会的交接面上,能够全面地体现出整个体制的运行和变迁。因此,本书采用县作为地方政府的基本分析单位。

2. 西方理论的运用问题

这是所有运用西方理论来研究中国问题时所遇到的一个普遍问题。由于整个理论体系的概念、术语和研究角度等方面都受到西方语言体系的束缚,其理论体系是在西方社会的历史和现实的基础上发展而来的,而这些历史和现实与中国实际情况有巨大的差别,因此在应用西方现代化的相关理论时应该避免不加区别地运用。最为可行的办法是,充分认识到其局限性,在分析方法上和视角上适当加以参照,并努力融入中国社会文化和历史背景。

3. 有关研究方法

本书主要采用文献法和制度分析方法进行研究。在对过去文献进行分析的基础上,对有关精英、大众和国家关系方面的文献,特别是西方学界的文献进行了收集、整理和分析,这有利于运用现有的研究成果,为研究中国地方政治提供一个视角和逻辑。制度分析法的主要特点是分析某种组织结构,探讨某种制约和运行机制,并最终将其上升为法律制度规范研究。本书主要是基于这种逻辑来展开研究的。由于本书没有采取实证性的研究方法,因此,在研究的生动性和实践性方面会有所欠缺。

^① Marc Blecher, Vivienne Shue, *Tethered Deer: Government and Economy in a Chinese County*, Stanford California, Stanford University Press, 1996, p. 204.