

中國鄉村快速工業化的制度動力： 地方產權體制與非正式私有化

吳介民*

哈佛大學費正清東亞研究中心

博士後研究員

關於中國鄉鎮企業快速成長的制度誘因，主要有三種觀點：生產合作社、地方政府公有制、以及市場轉型論。本文論證前兩種看法都不符實情。而市場轉型論的觀點，則與比較接近現實；惟其對產權制度安排的分析，欠缺一個完整的理論架構。本文提出地方產權體制 (local property rights regime) 的分析架構，以剖析中國農村工業之非正式私有化 (informal privatization) 的過程。這個架構幫助釐清中國局部改革策略的動力與難題。一方面，在地方層次所塑造的非正式產權制度，提供了有效的經濟誘因，而使得鄉村工業蓬勃發展。但是，另一方面，非正式的私有化策略，方便鄉村幹部操控產權，而導致虛假的財產關係。虛假的所有權安排，使中國無數的非國營企業仍然維持著一個

* 作者感謝兩位評審、劉瑞華、廖美、以及第四屆台灣政治學年會參與者的評論和修改意見。此外，感謝黃武雄與作者討論了「莫比烏斯帶」(Moebius-strip) 這個數學概念應用於社會科學的蘊涵。

公有制的外貌。實際上，這些企業大部份的控制權都握在官僚和幹部手裡；或是官僚幹部假手私人名義，行控制企業產權之實。此類虛假關係，滋生了愈來愈多的產權糾紛，使得鄉鎮企業持續發展面臨制度障礙。同時，許多在急遽工業化過程中遭受嚴重剝奪的農民，其不滿情緒，也正在醞釀成集體抗議行運動。一旦中國現行的政治體制遭遇劇烈的變革，農村的產權糾紛將引爆巨大的經濟與社會動盪。對中國政府而言，理清農村的產權關係、或是任其繼續模糊，是當前所面對的最大困局之一。

關鍵字：工業化、產權理論、私有化、鄉鎮企業、農民抗議、中國

壹、問題

中國自從七十年代末期致力改革開放以來，締造了歷史性的鄉村工業發展。然而，這樣急遽的經濟變化，也日漸顯露出高昂的社會代價。中國經濟改革最主要的結果之一，乃是其經濟結構的根本變化。從一九八〇到一九九六年這段時間，工業產出的平均年成長率為16.0%。但是，將經濟成份分開來看，不同部門的表現懸殊：國營企業的平均年成長率只有7.8%；集體企業年平均成長21.1%；而私營企業則每年以62.7%的速度增加^①。另外，在全要素生產力方面，非國營部門 (non-state sector) 的增長

①計算自《中國統計年鑑》1997，頁413。

速度亦高於國營單位 (Jefferson 1994)。國營企業於工業總生產中的地位，在不到二十年之間，從絕對的優勢，衰退到低於三分之一的局勢（見表一）。而非國營企業—集體企業加上個體私營、外資和其他的混合產權形式—已經佔據了主導的地位。

表一 非國營企業在中國工業生產總值的結構變化（單位：%）

年度	國有企業	集體企業	城鄉個體	其他
1978	77.6	22.4	0.0	0.0
1996	28.5	39.4	15.5	16.6

資料來源：中國統計年鑑，1997，頁413。集體企業包括城鎮集體和鄉鎮集體。其他包括外資、中外合資、以及國內合資企業。

中國農村工業的成長動力從何而來？關於經濟成長的理論汗牛充棟。國家政策、社會文化組織、地理區位、工業化的時機、所選擇的工業形態、以及國際分工中的位置等因素，都與之都息息相關^②。因此，我們難以單一因素來充分解釋經濟成長。然而，當問題涉及個體的經濟誘因，必然觸及財產權的結構和企業所有權的制度分析。這個問題對市場化以後的中國經濟，尤其是一個關鍵性的問題。

根據傳統的產權理論，唯有完善的保障產權和市場交易的

^②關於這些問題與東亞地區發展的關連，見Deyo(1987), Haggard (1990), Gereffi (1990), Wade (1990), MacIntyre(1994), McCormick (1996), 以及 Orru (1997)。

法律體制，才能提供企業和總體經濟持續成長的誘因^③。然而，有趣的是，改革開放以後的中國，在市場經濟蓬勃發展的同時，仍然維持著一個社會主義公有制的框架：其國家組織仍然架構在列寧主義式的權力關係之上；官方的意識形態依舊遵循著社會主義的論述；農村經濟仍然縈繞著程度不等的集體制度；而且中央領導也不時重申公有制作為國家的經濟制度基礎^④。更令人不解的是，中國各地嚴重的貪污和官僚尋租活動，竟然可以和經濟成長並存(Qian and Stiglitz 1996:192)。因此，非國營部門的快速成長，讓我們面對一個亟待解釋的謎題：在中國的經濟改革中，私人財產（或是更廣義的私有產權結構）到底扮演了什麼樣的角色？在一片欣欣向榮的鄉村工業化和非國營部門的膨脹趨勢裡，到底是公有制還是私有制，在推動著這個歷史的巨輪？官僚的尋租活動，在工業化的過程中，到底扮演什麼角色？這些都是尚在辯論的問題，而鄉鎮企業的產權性質則是這個爭議的焦點^⑤。

^③ 見Demsetz (1967), Barzel (1989), 以及North (1990)。嚴格而言，一般對產權理論的標準闡釋，並沒有以私有產權（以個人作為擁有權利的最終和基本單位）作為資源有效分配的必要條件。但是，這個條件卻常常被蘊含在經驗應用上，並被視為當然。參見張五常(1987: 105-115)。

^④ 關於中國經濟改革之後的政治、經濟、與社會制度變化的回顧，見Walder (1995a, 1995b), Shirk (1993), Oi (1995), Putterman (1995), Goldstein (1995), 以及McMillan (1996)。

^⑤ Putterman (1995) 對此一爭論提供了若干分析和評論，但是他並沒有對非國營企業的產權性質，做出結論性的歸類或預測未來的發展。

1. 本文的論點

中國的農村經濟成長的動力，在開放改革初期大包幹的制度變革刺激之下，從農產品商業化和小商品製造販售的過程中發展出來。家庭作為生產單位，重新獲得了經濟生產的誘因。但是由於國家對於農地產權進一步改革的政策曖昧，以及對於私營企業蓬勃發展的忌憚，使得一般農民在擴大經營規模、信用融通、雇用勞動力、以及租稅優惠等環節，處處受到束縛。簡言之，對於這些剛剛孕育的私人資本來說，擴大市場交易存在著很高的交易成本(transaction costs)。市場轉型初期的制度條件是相當不利於一般農民的。但是，現行法律制度卻賦予地方官員和農村幹部在處理集體資產上很大的權力，使這些地方上的權力團體在這場私有化的運動中搶得了先機。換言之，官僚幹部在第一波的經濟改革開放中，佔據了最有利的位置和機會。以集體的發展為名義，他們掌握了處理土地承包以及處置土地開發利益、招商引資、以及執行財稅減讓的權力。而且，他們更掌握了集體資源分配和攸關政策變化的訊息(information)。新興的「農村企業家」在這種正式制度約束之下，只好尋求與官員幹部合作的方式，以開拓商機、擴大商業活動的規模；或是本身蛻變為農村幹部，尋求政治組織權力的奧援。這樣的官商合作製造了各種形式的官僚庇護、企業組織掛靠、乾股分紅、轉移集體資產等法外的經濟活動，虛假產權關係(pseudo ownership relations)於焉誕生。有趣的是，此等虛假產權關係幫助企業有效克服市場轉型早期之制度

約束所帶來的高昂交易成本，而導致非正式私有化(informal privatization)的歷史後果。這個非正式私有化的分析角度，一方面能解釋在社會主義公有制的籠罩下，龐大農村新興私人資本興起的經濟誘因；另一方面又能說明這個經濟轉型過程所導致的日益嚴重的農村利益分配的糾紛。

本文分成幾個部份來處理這個論證。首先將分析目前學術界關於中國鄉鎮企業成長動力和產權性質的主要文獻，檢討各個主要論證的解釋力，及其解釋上的漏洞，尤其是針對其經驗適用的部份。接著，作者提出一個關於地方產權體制的分析架構，以之解釋中國在欠缺全國性產權法律制度的環境之下，非正式私有化如何出現；也就是說，非國營企業如何獲得實質的產權保護，以及如何獲得成長的動力。這個產權分析架構的優點，在於能夠指出其他分析途徑所作的錯誤假設，以及涵蓋它們所未能清楚闡釋的經驗困惑；同時，它也有助於解答貪污和官僚尋租等現象，如何能夠與經濟成長並存。最後在結論的部份，作者將指出，非正式私有化發展模式的若干限制，以及它所引起的正在浮現的社會和經濟難題。

2. 三種流行的觀點

爲了澄清問題的性質並且導出本文的分析架構，在這一節，我們將逐一討論三種關於中國鄉村工業成長的看法。爲了行文方便，作者把這三種研究取向及其代表論著的重要觀念，整理簡化爲表二。

表二 三種解釋中國鄉村工業快速成長的分析架構

論題／作者	鄉鎮企業產權界定的明確度	經濟表現的動力和原因	解釋上的弱點
I. 生產合作社			
Weitzman and Xu [許承鋼](1997)	模糊	信任、合作的文化	資訊不對稱、道德危險
崔之元 (1995)	明確	個體經濟誘因	樣板文章、地方官僚的強制集資
II. 地方政府所有制			
Oi (1992, 1996)	明確	地方官員的財政誘因，地方政府公司化	分析單位、鄉村內部的分配性衝突
Walder (1994, 1995c)	明確	分權化的國營／鄉鎮企業企業擺脫了軟預算約束的陷阱	忽略國營和鄉鎮企業的制度差異、對於經驗事實的評估錯誤
III. 市場轉型和私有經濟			
Nee (1992), Nee and Su (1996),	模糊	市場轉型的成功，混血的企業產權安排	欠缺一個明晰的地方產權制度理論
Sachs and Woo (1994)	明確	土地承包給農民乃實質的私有化，催生了個人誘因	欠缺考慮地方政府的角色
Naughton (1994, 1995)	相對明確	市場機制從計畫中脫胎而出	忽略地方政府在改革早期形成勞動和土地市場上的角色
Whyte (1996)	模糊	文化動力，家族利益	欠缺考慮地方經濟制度因素

3. 生產合作社

改革以來，中國一直欠缺一套明確規範非國營企業產權關係的法制。因此，從形式化制度的觀點，學者就很難弄清楚如兩後春筍般的鄉鎮企業的產權歸屬。Weitzman和Xu (1997)認為，在這樣的制度條件之下發展起來的鄉村工業，其成就悖逆了傳統產權理論的預測，而試圖援引文化的因素來補充解釋。他們認定鄉鎮企業的標準組織形態是「產權界定模糊的合作社」。而既然產權關係曖昧不清，何以能有快速的成長呢？這是因為中國鄉村存在著人際關係取向的社會結構；經由不斷重複的互動，村民排除了囚犯難題的困境而產生合作的文化。透過這種普存的合作精神，而不是形式制度的約束，行爲者之間得以產生相互的信賴，進一步促成了企業內和企業之間契約的履行。因此，企業和工人，其交易儘管沒有明確的契約或產權關係做媒介，也沒有公權力的強制做後盾，仍能發展出良性的互動。簡言之，合作文化 (cooperative culture) 在功能上代替了明確界定排他性產權的法制機構在企業發展中所扮演的角色：『假使一個社會可以用高 λ 值（即合作文化較強）來描述，也就是說人們能夠互相信任，那麼就算是沒有正式的所有權，各方當事人仍然能夠在這樣的關係之中做投資，或者互相鏈在一起。』（Weitzman and Xu 1997: 343）。用新制度經濟學的話說，合作文化降低了在制度環境極不確定的社會中簽訂、履行、和監督契約的費用。這樣說來，轉型期間鄉鎮企業的產權模糊，倒不必然會壞了事。

崔之元(1995)認為鄉鎮企業的產權劃分和歸屬，並非如 Weitzman 和 Xu 所設想的那樣模糊不清。正好相反，透過農村股份所有制的推廣，鄉鎮企業的產權關係是相當明晰的。因此，個人自然有較強的經濟誘因從事生產。崔之元從 Sable (1991) 那兒借用了勞動力市場彈性分工的概念，將之推展到靈活的產權制度安排，稱之為「莫比烏斯帶所有制」(Moebius-strip ownership)。他將這個概念界定為：『那種對企業內外人等的利益均有好處的所有制結構。中國尋找鄉鎮企業恰切的所有制形式的經驗，似乎顯示所謂「股份合作制」(shareholding cooperative system) 可以成為莫比烏斯帶所有制的一般形式』(崔之元, 1995:144)。具體分析，崔筆下的享有企業股權的「農民—工人」(具有農村社區居民和工廠勞工雙重身分的兼業農)，提供了大量的廉價勞動力給鄉鎮企業，而同時解決了農閒時勞動力過剩的問題；加上鄉鎮企業的小規模生產的特色（小企業和家庭工廠的代工生產），便是其論證中國鄉鎮企業靈活專業化的兩個主要證據。基於這個描述，崔之元進一步認為當前的中國鄉鎮企業正朝向蒲魯東式社會主義 (Proudhonian socialism) 的方向在發展^⑥。Weitzman 與 Xu 和崔之元的觀點，雖然針對鄉鎮企業產權劃分的明確與否，有所差異，但兩者對鄉鎮企業的組織層級和組織特質的歸類，都清楚地界定為合作社的性質。此一定性作為經驗的前提，卻是他們論證上的根本弱點。

^⑥ 蒲魯東式社會主義有兩個重要的經濟組織的特徵：集體財產和工人之間互助的信用合作機構。

理論上，合作社除了勞動者個人努力工作的誘因較強之外，又可以減輕工作場所勞動異化(Nove 1983)，並且泯除企業內部階層分化的問題(Estrin 1989)。然而，合作社組織在現代經濟史上大規模的成功案例，並不多見^⑦。西班牙巴斯克地區蒙德拉貢(Mondragon)的合作社集團，可以說是一個非常成功的例外^⑧。真正的合作社，乃以私人財產的自由進出為前提^⑨。但是，在中國農村許多地方，股份合作制只不過是鄉村幹部做給上頭看的樣板文章、或是企業逃避政治風險戴上集體的帽子、或是農村集資搞建設（常常是幹部攤派）的代名詞；而且在大部份場合，

⑦我們很難簡化地詮釋這個歷史結果的複雜原因。一般而言，這個問題在理論上常被歸咎為合作社的退化現象(degeneration)。主要有以下兩種形式：當一個成功的合作社開始擴大規模之後，常常會產生會員（雇主）和非會員（受雇勞工）的身分區別，而使它和一般資本主義的私營企業無從區別；或者，一個合作社處於資本主義的大環境之中，當其獲利可觀時，就會成為外來投資者的併購目標，而失去合作社的性質。

⑧蒙德拉貢的第一家合作社，是由一位天主教神父和五個工程學院的畢業生創建於一九五六年。早期的合作社運動者立下了一條關於社內工資差距的「憲章」：工人社員之間的收入差距的比例不得超過三比一。到了八十年代，蒙德拉貢集團已經發展成為由將近九十家工人合作社、兩萬名工人所組成的聯盟。基本上，這些合作社的財務是互相獨立的。它們共同成立了一家人民勞動銀行，創辦一個社會安全體系，並且成立技術研究和訓練學校。Thomas和Logan經過仔細的經營績效的研究後，下了這樣的結論：『在長達二十多年的時間裡，相當數量的合作企業是在效率相當於或高於資本家企業的水平上運行的』（Thomas and Logan [托馬斯與勞甘] 1991: 162）。

⑨參見Kornai [科奈] (1994: 71-72)。

農村居民和企業員工並沒有自由參股退股的權利^⑩。

合作社的另一個重要特徵是工人參與決策，以及管理階層和一般社員工人之間所得差距小並且階層分化不明顯。以此衡量，中國許多冠有「股份合作制」的鄉鎮企業，仍然存在著「社員」（本村、本鄉居民）和「非社員」（外來農民）之間嚴明的身分區別；以及一般工人和管理幹部之間極大的工資差距。這兩種身分和階層分化，使得外來工人和一般工人所享受的福利和決策地位，遠低於本村人和經理階層^⑪。這使得大部份強調股份合作的鄉鎮企業的組織原則，無異於一般的資本主義私營廠商。而「員工入股」和「以資帶勞」往往只是鄉村非志願集資或企業強迫儲蓄的婉轉修辭^⑫。在中國地方，股份合作制常被譏諷為名存

⑩「股份合作制」此一名稱源於何時何地，眾說紛紜。約在八十年代中期，許多地方已經出現大量以此為名的鄉鎮企業組織，但是各地內涵極不相同。一九八八年，中國中央政府在山東淄博市周村區實行股份合作制的大規模試點。一九九〇年，中國農業部發佈『關於農民股份合作制企業的暫行規定』，等於是用政策鼓勵此一企業組織形態來釐清鄉鎮企業盤根錯節的產權關係，但是仍欠缺明確的法律規範。到目前，中國各地以「股份合作制」為名的企業組織非常複雜多樣，連中國官方機構的研究人員都承認很難給它一個統合的定性。參見杜鷹(1992)。

⑪許多人以為，外來打工仔欠缺福利保障的現象，只存在於沿海地區的外資企業。但是，根據作者在內地的廣泛田野調查，外地勞工在許多急速工業化的鄉村地區，也佔有很大的勞力供給的比例。鄉鎮企業喜歡雇用外地農工的原因很簡單：可以藉此減少支付工人的福利費用。

⑫「以資帶勞」一般指農民付出一部份資金給企業而取得在企業打工的身分。姑且不論經濟成效，山東周村區的股份合作化運動到一九九二這一年達到「緩解了企業資金短缺的矛盾」的成果：全區四萬名職工有94%入股，平均每人入股2230元；共籌集資金11,945萬元，佔該區企業全部股份接近五分之一(李鑫 1993)。

實亡，也就不足為奇了。

釐清了合作社內部的組織關係，再觀察鄉鎮企業與社區居民的關係。從所有權監督的角度來看，股份合作制顯然不是中國農村企業組織的主流。在當前中國農村的政治權力制度之中，一般無錢無勢的農民，絕大部份無法參與攸關全村經濟利害的決策。除了創辦企業的資金之外，農地變更為工業用地乃是中國農村工業化的主要資本。在這個節骨眼，農村幹部掌握了土地開發的大權。形式上，集體所有制賦與每個村民享有平等的經濟權力¹⁸。但是這套法制並沒有落實下來。鄉村幹部擁有的實際權力遠

¹⁸根據『鄉鎮企業法』(1997)第十條，鄉鎮企業的產權屬於「農村社區所有勞動者所有」。而農村土地的集體所有制，乃是中國農村工業化一個主要的正式的約束條件。根據『中華人民共和國土地管理法』(1989)第八條：「集體所有的土地依照法律屬於村農民集體所有，由村農業生產合作社等農業集體經濟組織或者村民委員會經營、管理。已屬於鄉(鎮)農民集體經濟組織所有的，可以屬於鄉(鎮)農民集體所有。村農民集體所有的土地，已經分別屬於村內兩個以上農業集體經濟組織所有的，可以屬於各該農業集體經濟組織所有。」這是一個以行政村為基礎的集體土地所有權制度。(行政村是中國國家組織的最基層單位。一個行政村通常管轄數個自然村。但是中國的村是一種自治組織，不像是鄉鎮，並非獨立的財政預算單位，其幹部也非正式的國家職工，「不吃皇糧」。)早在一九六一年的『農村人民公社工作條例(草案)』(通稱『六十條』)，即規定了以生產大隊所有制為基礎的集體組織三級所有制。生產大隊即後來公社制度解體後的行政村。一九六二年二月的『關於改變農村人民公社基本核算單位的指示』又決定將基本核算單位下放到生產隊這一級。此即「三級所有、隊為基礎」的由來。然而，隊為基礎的核算制度，並沒有實施得很好。上述的『土地管理法』第八條的規定，基本上即延續了『六十條』關於土地產權的規定。也就是承認生產大隊-行政村的土地控制權。它賦予村幹部極大的處理土地利益的權力。而依照『村民委員會組織法』(1988.7.1.實施)規定，村委會有權管理村民集體所有的土地和其他財產，更合法化了村幹部處置集體資產的權力。

大於一般村民。這是因為沒有基層民主，集體所有制只不過是個空殼子。在中國官方認知架構中，大部份的鄉鎮企業，都被歸類為「集體企業」。但是，集體這個詞所表明的社區財產共同所有制，卻名不符實，因為：

『在中國農村，並沒有任何制度可以讓社區成員表達他們的個人偏好。中國沒有民主體制，甚至在村的層級也沒有。鄉村領導幹部乃由上級指定，主要是縣級官員。鄉村幹部再往下指定鄉鎮企業的經理。地方居民手裡並沒有鄉鎮企業的參與權；而鄉鎮企業工人也沒有任何權利參與企業的經營』(Naughton 1994: 267)。

這種政治經濟的權力結構，乃根源於毛澤東時代的公社制度。或許有人會辯駁說，中國近年來已經在農村實施基層選舉。村幹部民選，對於股份制的落實，可以發生強化作用。縱然基層選舉允許村民若干選擇幹部的權利，但實際上大部份鄉村幹部的人選，若非掌握在上級領導手中，就是被有權勢的家族所控制。而且，上層統治菁英因為需要靠鄉村幹部來管理龐大的農村地區，所以賦與他們各種政治經濟上的特權，也承認他們的既得利益；其中又以鄉村中的家族經濟利益為最^⑭。因此，一般村民相對於幹部而言，在制度基礎上就處於不利的地位。那些強調「基

^⑭參見Lin (1995)，以及Lin and Chen (forthcoming)。

層民主股份合作制」的解釋架構(如 Weitzman and Xu 崔之元)，隱含了村民具有和幹部一樣獲取、掌控、和利用資訊的能力與機會。但事實並非如此。作為集體產權所有者的村民、和作為產權管理者的村幹部之間，存在著嚴重的資訊不對稱性(asymmetry of information)的難題。幹部藉著政治權力，掌握著各種一般村民所沒有的資訊，常常可以為所欲為，變成所謂的村幹部濫權暴虐。村民缺乏資訊，就無法有效監督村幹部的行為；當然也就無法執行他們名義上的社區集體產權¹⁵。

如何克服經濟行為者之間的合作難題，乃是探究中國農村經濟成長原因的一個關鍵點。主張生產合作社或股份合作制的論點，基本上抓住了解答問題的方向，但是卻找錯了答案。基於上述的論證，在中國農村工商業繁榮景象底下的經濟互動，與其說是村民之間的自發合作，倒不如理解為農村幹部、經濟優勢者、與地方官員之間的「勾結」(collusion)來得妥切。地方勾結一作為經濟合作的一種形態一並不必然對經濟成長不利。這樣的互動模式，乃是因應制度約束所內涵的高交易成本和廣泛的經濟管制而生。因此，中國地方工業化過程所浮現的「合作—信任文化」表象，乃是以政商之間利益交換的經濟結構為底蘊。從這個角度

¹⁵理論上，我們可以把村民和幹部之間的關係，看成是一種「委託—代理關係」(principal-agent relationship)，幹部經過村民選舉產生，作為管理集體財產的代理人。由於中國的政治體系的威權和封閉性質使然，村民並沒有足夠的資訊、權力、和其他資源，去有效地監督幹部的行為後果。關於代理成本的理論問題，參見 Jensen and Meckling (1976) 和 Miller and Moe (1986)。另參見 Frydman and Rapaczynski (1993) 運用代理成本的概念，來闡釋東歐的私有化問題。

觀察，才能看清楚農村裡的權勢團體，在經濟管制和威權政治的雙重掩護下，是如何攫取集體資源和宰制改革開放的果實。所以，以目前中國政治經濟的實際條件而論，強調蒲魯東式社會主義的存在，除了以上所論悖逆經驗事實之外，也浮泛著理論上的高調，因為這種論述看輕了資源的稀少性 (scarcity) 加諸人類社會的限制^{①⑥}。這種想法同時高估了中國大部份農民，處於威權政治結構之下，獲得資訊的能力；也高估了農村幹部的道德紀律；這個分析也過度預設了當前中國農村的富庶和均富程度。雖然中國大部份農村已經脫貧，但是離富裕仍有一段距離。鄧小平所說的『讓一部份人先富起來！』倒是蠻真實的寫照。整體說來，中國農村仍處於相當匱乏、且分配不均的情況。合作制的分析觀點，對照現今中國的農村實況，僅止於理念上的想像^{①⑦}。

①⑥ 關於對蒲魯東的所有權觀念的一個政治哲學的考察，見 Christman (1994)。崔之元的蒲魯東式社會主義的提法，其實暗示了中國的鄉村發展可以跳過大量機械化生產的工業化模式，而直接進入社會主義的生產階段和產權制度。但是，他並沒有明確做此論證。在這裡深入討論這個問題遠超出本文的範圍。我們只能說，崔的分析嚴重低估了稀少或匱乏對人類互動的約束和限制。依作者淺見，我們可以將稀少的概念一般化而重述寇斯定理 (Coase theorem)：合作的困難起因於交易成本的存在；而交易成本不僅起源於人的主體資訊能力的有限性（匱乏），也起源於道德能力的匱乏。關於寇斯定理的闡述，見 Coase (1960, 1988)，以及 Eggertsson (1990)。稀少性的難題表示：中國在生產力還未充分發展，而且威權政治仍籠罩著社會經濟生活的情況，就論證她能夠、而且已經在實踐社會主義，乃是犯了以理念硬套現實的謬誤。參見 Nove (1983) 類似的論點。

①⑦ Gelb (1990) 提供了一個中國鄉鎮企業的國際比較。他們發現：中國的鄉鎮企業比較接近南斯拉夫解體前的地方公有經濟制度；而與蒙德拉貢的工人自我管理的合作社組織相去甚遠。

4. 地方政府公有制

合作社制度的分析著重在釐清個體與社區（集體）之間的利害關係；而地方政府公有制的觀點則將解釋的重心擺在各層政府之間的產權關係，以及地方官員在整個經濟改革中所扮演的制度創新的角色。Oi (1992, 1996) 首先提出地方國家統合主義(local state corporatism)的概念（下文簡稱統合主義），來解釋地方政府如何促進農村的快速經濟成長。這個概念指的是：『一個地方政府協調其管轄領域內經濟企業的活動，宛如一家多角化經營的商業公司』（1992: 100-101，重點乃原作者標示）。^⑬改革以來，地方官員在國有企業經營權下放和財政包幹、「分灶吃飯」雙重的經濟誘因刺激之下，積極掌握發展農村經濟和擴大稅基的機會 (Wong, 1992)。由於中國經改乃採取決策權和國有資產循國家官

^⑬ 這個概念所蘊含的社區福利分配的功能，其實和上述崔之元的「莫比烏斯帶所有制」的社區組織架構相當接近。另外，它也吻合「政權公司化」的講法(吳國光與鄭永年, 1995)。請注意 Oi 的這個定義和 Phillippe Schmitter 所提出的統合主義作為國家與社會之間一種利益中介模式的古典定義，有相當大的出入(Schmitter, 1974)。但是，正因為 Oi 堅持其概念乃基於 Schmitter 的傳統，作者在此將之暫譯為「地方國家統合主義」。如果基於其實質內涵，譯為「地方政府公司組合」，或許更為貼切。此外，林南也曾從市場協調和官僚協調的區別，提出一個地方統合主義的分析架構(Lin, 1995)。Unger 和 Chan(1995) 針對東亞和中國發展模式所使用的統合主義的概念，最接近 Schmitter 的定義。但他們的分析對產權結構與成長的關係，著墨不多。

僚系統層層下放的改革模式(Shirk 1993)，地方官員和幹部便得以利用地方公有和集體資產來推動鄉村工業化。地方公有制的觀點，明確地認為鄉鎮企業乃是地方社區政府的公有集體財產。在改革的初期，公有制或非私營企業仍然可以運作得很好，因為根據組織分析的觀點，『假如每一樣資產都先要私有化，那麼不但（現有的）組織資本會流失，而且在資訊不對稱的情況之下，人們相當大的精力也會用來解決協調的問題，甚至會花在尋租活動上』(Qian and Stiglitz 1996: 184)。

Walder (1995c)借用錢穎一和許承鋼的中國非國營經濟具有「深M型」(deep M-form)分權的概念^⑩，為地方政府公有制的觀點，進一步提供一個細緻的分析。他認為，只要地方政府的所有權能夠清楚界定而且容易執行，那麼公營企業可以和私營企業一樣有效率。在一個社會主義的制度環境中，如何做到產權明晰呢？關鍵在於企業所屬的行政層級的高低。中國『在改革之前，它的產業層級組織就已經比蘇聯更分權，而且也比那些小型共產

^⑩ M型組織 (multi-divisional form) 乃相對於U型組織 (unitary organizational form) 而界定。後者是指一家廠商內部，其生產決策以及資訊流通和控制，乃依專業功能分工的單一化原則構成。而前者則指廠商內部採取多部門的分權形態，每個部門享有相當高的決策權。錢穎一和許承鋼將這個概念，從廠商的層次延伸到經濟體系的層次。他們認為中國經濟體系，自從一九五八年以來，就具有多層次、多區域的分權特徵，每個區域和每個層級的政府，都享有高度的自主權和積極生產的誘因。此即所謂的深M型組織。這種組織特徵，雖然常會造成重複投資等浪費的現象，但卻有利於非國營部門快速進入市場及其擴張(Qian and Xu 1993)。

國家的工業組織在量上面更龐大』(Walder 1995c:294)；因而改革之後的中國，『存在著多少個政府管轄單位，就有著多少個公營企業的所有者(owners)』(1995:268)。當企業所屬的行政層級愈低時（可以低到村的層次），因為管轄領域的縮小，企業主（地方政府）就有愈強的經營動機，和更低的監督成本；而且關鍵的是，企業主更能逃脫軟預算約束的陷阱^⑩。Walder的分析有一個非常重要的理論蘊含：政企不分，甚或政企結合，在轉型經濟中並不必然會妨礙企業的效率和發展，關鍵在於地方政府如何減低監督企業的成本，並且有效執行其所屬企業的產權。

地方政府公有制的看法，清楚地抓住了鄉村幹部和地方官員在改革開放過程所佔據的制度要塞；適切地將注意力轉到地方政府和地方幹部上面。但是，這樣一種分析觀點存在幾個難題。首先，地方公有制的觀點，忽略了幹部的私人利益乃是其推動地方工業化的一個重要誘因。幹部在這場市場經濟改革運動中，為自身和親族扈從擷取了巨大的私人利益。中國官員的貪污腐化現象連中央領導人都不否認。但是，Oi卻在她的架構中，做了地方官員不貪污(non-corrupt)的假設。她忽略了改革帶給了地方官

⑩當國有企業虧損時，政府往往會以各種價格補貼和挹注資金的方式幫其解圍，而使得企業缺乏財政紀律。此即Kornai所定義的軟預算約束(soft budget constraint)。相對於資本主義市場經濟中企業面對的嚴格的、剛性的預算約束，軟預算約束被認為是造成社會主義國有企業無效率的主要因素。見Kornai(1986, 1990)對東歐蘇聯式經濟的原始分析。

僚幹部非常大的違法或脫法的斂財機會(1992:113, note 44)^①。這在經驗上是個非常不確實的假設 (Rocca 1992; Smart 1993a; 1993b)。也因此無法解釋，為什麼愈來愈多的農民，對地方幹部產生不滿情緒。這樣的假設衍生另一個困擾：鄉村基層幹部的身分定位與利益之間的糾葛。「地方國家」或「地方政府」所指為何？縣級和鄉鎮級組織無疑是地方政府。但是，我們可以認定村組織為政府單位，村幹部為政府官員嗎？Oi (1992)和Walder (1995c)都明確地將「村政府」(village government)包括在他們對地方公有制經濟的分析架構中。村組織及村幹部是中國的國家和社會交壤的模糊地帶。村作為自治組織，並沒有正式的預算編制；村幹部從本村農民中產生，「不吃皇糧」，並非國家職工^②。農村（尤其是村級的）幹部和鄉村企業家，在城市官員的口中，常常被譏笑為「無知的農民」。這除了顯示城市（國營部門）對鄉村（非國營部門）的歧視之外，更透露了國家官僚對農村幹部的身分定位。鄉村幹部的利益是否與其上層的地方政府官員的利益和誘因結構一致，是很值得懷疑的。從結構性的互動角度來看，村幹部一方面有著「欺下瞞上」的經濟動機，像幹部濫權圖利即是近年來農民抗議層出不窮的主要根源。但另一方面又得達成上級交代的指標，並且照顧本村裡的群眾利益，才能坐穩幹部

① Oi之所以做此假設，是因為她認為貪污與解釋經濟成長無關。這是一個重要又有趣的問題，詳後文。

② Oi在其新書(forthcoming)的原稿中，意識到了這個問題，不再使用「村政府」這個詞，但是仍然毫無保留地將村以及村幹部涵蓋在她的地方統合分析架構中。

的位子。這是一個非常動態且複雜的組織位置。

地方政府公有制觀點的另外一個問題是經驗適用的廣度。改革以來各地的縣級和鄉鎮級政府競相成立農工商總公司，以統籌經濟事務。但是，這種區域間組織形式的模仿，在各地並沒有表現出同樣的經濟和社會內涵。在 Oi 的模型中²³，統合主義架構一個重要功能是提供鄉村居民廣泛的社會福利；而這個福利功能又需依賴社區政府從集體企業徵稅以及轉移利潤的能力。這個描述比較吻合浙北、蘇南、山東沿海一帶的情況。在那裡，傳統上農業剩餘較多，徵糧壓力大；集體積累的程度較高；集體制度因此比較根深柢固。但是在以私營企業為主體的東南沿海一帶（浙南、福建、和廣東），統合主義架構的解釋力就相當低。而內陸許多貧困地區即使勉強維持一個農工商總公司的集體門面，也無財力提供足夠的鄉村福利。

地方公有制的解釋架構在經驗適用上的困難，也揭露出其低估農村潛在私有化潮流的問題。根據這個分析架構，除了那些明白登記為私營的企業，所有非國營企業都被歸入地方公有制的框框。然而，中國無數的集體企業實乃私營單位，掛上集體的招牌，付給掛靠單位一筆管理費。再者，許多集體企業承包給個人

²³ Oi 認為即使在私營主導的溫州，統合架構仍然適用。她提到溫州的區域之間的生產分工（「一村一品」），以及家庭代工廠和「總廠」的關係，作為證據(forthcoming: chap. 4)。其實，她混淆了外包制的工業組織和企業間所有權結構的區別。而且也沒有瞭解到，總廠在當地只是提供一個掛靠關係的官僚掩護，而沒有實際控制企業的所有權和生產經營(參見李國書, 1993:60-63)。

之後，政府（企業的原始所有者）和承包者（企業資產的實際控制者）之間，已經轉變成租賃的關係。就此而論，承包者已擁有準私營企業主的身分。這片龐大的企業所有權的灰色地帶，其牽涉的經濟互動關係，迥異於標準的地方公營企業。公有制的觀點低估了——一旦中國中央放鬆公有制的意識形態門面、或是當中央的政治控制力衰退而地方仍能維持政治經濟秩序之時，所有的潛在私有企業，將在一夕之間變成十足的私人企業。這種變化的可能，近幾年來已露端倪。溫州的紅帽子企業在九二年鄧小平「南巡」之後展開脫帽運動。蘇南地區的承包企業，在最近的基層幹部換屆選舉時，開始了私有化的浪潮^②。從九四年開始的全國性匯率、稅制、財政、土地開發和勞動體制等一系列的改革，產生了地方經濟制度調整的壓力。因此，未來幾年將是對地方公有制觀點的最佳考驗時機。

最後，企業產權性質的公有或私有的劃分，牽涉到一個根本的理論解釋的問題。Walder以國有企業產權的下放（亦即，地方公營經濟管轄層級的降低以及管轄範圍的縮小），來解釋這些公營單位，如何逃脫軟預算約束的符咒，而獲得成長的動力。這個解釋在推論上，必須先認定那些被解釋的企業的所有權確實屬於地方政府公有的性質。如果它們不屬於公有，或是其所有權

^②當地的「幹部企業家」，針對村幹部換屆選舉和企業產權的微妙關係，有這樣的看法：『如果不先將承包的集體企業改為私有，等我下台後，那過去的努力豈不白幹了？』這個資訊是由杜克大學(Duke University)的史天健教授提供，在此致謝。

的私有性質多於公有性質，那麼 Walder 所做的只不過是一個不相干的解釋。因為對私營和準私營企業來說，它們面對的難題並非軟預算約束（因為軟預算問題乃因政企不分而生），而是如何應付地方政府與官員的財政掠奪行爲 (financial predatory behavior)；這就是一般通稱的貪污腐化和「三亂」等問題。對於私人企業主來說，她和政府之間並無政企相互依賴的關係；其預算約束本來就是剛性的。因此，軟預算約束乃是不相干的問題。在改革後的中國，就像在大部份的第三世界國家一樣，私人企業面臨的最大威脅乃是政府的過度管制、產權保障的不足、和官僚的尋租行爲。因此，Walder 的「小就有效率」的論證雖然漂亮，卻不能清楚解釋所有權灰色地帶的成長動力何來？這也說明了爲什麼地方公有制觀點會忽略了中國這片最具活力但卻充滿爭議的經濟地帶。

5. 市場轉型與私有經濟的興起

合作社觀點所提出的行動者之間合作和信賴的難題，以及地方公有制觀點所提出的產權地方化和財政誘因，都幫助澄清了問題的本質。然而如前文所論，這兩種觀點都未能充分解釋中國經濟制度變化的現實，我們需要把視角轉到資本主義市場轉型的研究途徑。對於社會主義市場改革過程所萌發的私有經濟力量的探討始於東歐。匈牙利從六十年代末期開始經濟改革，放鬆對非國有部門的管制，產生了「鄉村布爾喬亞化」 (rural embourgeoisement) 的現象，並且使「第二經濟」 (second economy) 蓬勃

發展(Stark 1989)。蘇聯和東歐在共產政權解體之後，展開全面的私有化運動，將國營企業予以拍賣、轉讓、或分股給國民(Earle et al. 1993; Frydman et al. 1993)。許多學者以為原先主持計畫經濟的官僚會反抗私有化(Winiecki, 1991)。可是事實證明這些社會主義官僚卻是私有化的急先鋒(Frydman and Rapaczynski 1993)。這是因為他們在經濟轉型期間可以利用政治職位成立私營企業，在公、私部門之間自由進出，轉移國有資產，圖利個人和親族扈從(Stark 1990; Hellman 1992)。這些所謂的「隱藏性私有化」(hidden privatization)、「自發性私有化」(spontaneous privatization)或「黨國官僚私有化」(nomenklatura privatization)指明了社會主義改革過程中私人經濟誘因和政治權力位置的重要性。

對於中國改革過程中的私人經濟力量的成長，以及其對市場轉型與產權制度的影響，已經有相當豐富的研究。這些文獻大部份以中國的漸進局部改革模式和東歐的全盤私有化策略做改革背景的對比；大都圍繞在私人誘因結構、「市場力量」、私營企業、以及地方制度安排對非國營部門快速成長的貢獻。而且，這些研究都明確地、或者隱含地拒絕合作制和地方公有制的解釋架構。Nee (1989)和Naughton (1995)提出市場轉型的觀點來解釋非國營企業的快速成長。Sacks和Woo(1994)認為八十年代初期的農村包產到戶運動，乃是實質的農地產權的私有化，是個農村的「大霹靂」(rural "big bang")。然而，家庭承包制仍然不足以說明鄉村工業化的組織動力。在企業所有權的安排上，Nee (1992)和Yusuf (1994)分別提出混種的所有權形式(hybrid forms of ownership)和產權模糊化的策略，有助於鄉鎮企業在經濟轉型過程中蓬勃發展。但是，混種所有權的說法，仍然欠缺一個明晰的

產權制度理論。Liu (1992)和Parris (1993)以溫州爲例，指出官僚庇護和地方制度對私營經濟發展的重要(「紅帽子企業」)。Odggard (1990)認爲鄉村私營企業的份量被嚴重低估。Christiansen (1992)則指出中國地方的勞動力市場已經逐漸在形成。Whyte (1996)深入挖掘家族作爲中國主要經濟單位在市場轉型中的意義。Smart (1993a)、Wank (1996)、和Wu(1997a)指出親族關係網絡和官僚庇護與經濟活動之間的微妙關連。而Zweig (1995)和Wu (1997b)則指出地方政府如何幫助企業安排虛假的所有權關係(「假洋鬼子」、「假合資」)，以方便遊走在市場與政府管制之間。

上述的這些研究可以納入作者所稱的非正式私有化的詮釋架構。中國原先的國家社會主義的經濟結構，正在向著資本主義市場經濟轉型的解釋，基本上是正確的。然而這個分析途徑存在著兩個缺陷。第一個問題是，這些研究對非國營企業的所有權制度安排的看法相當分歧，而且也欠缺一個比較完整的分析架構來說明市場轉型的制度動力，以及非正式私有化所引發的社會和政治問題²⁵。第二個問題涉及對地方制度形成的分析。一般認爲，鄉鎮企業能夠從八十年代中期以後崛起，是中央放鬆對某些工業產品市場的壟斷，使得非國有部門能夠快速進入市場 (Naughton 1992, 1994; Qian and Xu 1993)。鄉鎮企業能夠搶攻國營企業的市場，部份原因固然是以官價取得原料，但更重要的原因是它們能夠以低廉的價格購買到豐富的鄉村勞動力和土地，而壓低產品的

²⁵參見Walder (1996)對Nee的市場轉型理論的批評。

價格。就勞力成本而言，鄉鎮企業一般不必像國有經濟的單位制度一樣，負擔高昂的工人福利費用。^{②6}儘管直到最近，就正式法律制度而言，勞動力和土地這兩項「商品」雖然還沒有形成一個自由流通的「市場」；但是事實上，在中國各地，從鄉鎮工業萌芽的初期，這兩種要素就已經逐漸形成了以區域為範圍的準市場(quasi-market)^{②7}。因此，生產要素面的考慮，使我們必須注意到，地方政府在鄉村土地和勞力供給上，所扮演的管制與仲介的雙重角色，以及這種介入方式對形塑地方產權體制的影響^{②8}。

^{②6}關於中國城市的工作單位制度的歷史成因和最近的變化，見Walder (1986)和Lu (1997)。

^{②7}Naughton認為：『鄉鎮企業乃是因應整個中國經濟轉型的一個主要特色而生的：改革早期所創造的產品市場，在生產因素市場或資產市場還沒有確實建立的情況下，仍然存在了一長段時間』(1994:266)。從嚴格的正式制度的角度來看，這個講法似乎沒有錯，因為中央的政策（人口、土地等等）不利於在鄉村地區建立因素市場。但是，如果我們忽略了地方的外經委和土地局對促進土地使用權轉移的作用，以及勞動局和公安局對促進跨區域鄉村勞工流動的作用，就無法理解鄉鎮企業如何得到低廉又穩定的要素供給。因此，地方政府確實已經建立起勞動力和土地的「市場交易制度」，雖然這些制度是地方性質的，而且具有利用威權控制，壓榨勞動力和農民土地利益的性質。

^{②8}以地方的勞動管理為例，勞動局負責管制勞動條件，而其附屬的勞動服務公司則是做勞工仲介的生意。

貳、地方產權體制

中國的地方產權體制(*local property rights regime*)，乃是相應於兩個因素而生的：第一，中國的國家機關體制，採取中央集權式的設計；而且從中央到地方的行政層級繁多。這使得中央政府的政策，到了基層行政單位的手裡，有很大的轉圜和詮釋空間。第二，社會主義公有制經濟轉向市場經濟過程中制度的不確定性(*institutional uncertainty*)；第三，共產主義黨國政經體制所內涵的不對等的權力關係(*asymmetric power relation*)。在改革初期，中央政府並沒有提供完善的法治措施保護私人投資和私人產權。因此，整個體系乃充斥著高度的不確定性和不可預測的特質^②。在此情境下，地方產權體制一方面使地方官僚幹部享有極大的裁決權力；另一方面，這樣的權力結構幫助企業克服經濟轉型期不確定性的難題。地方產權體制同時催生了一件重要的制度副產品，即各式各樣的虛假財產關係，從而孵育了非正式私有化的

^②對於一個行為者而言，不確定意味著她對於採取某個特定行動（或某個事件）的後果無法以機率的形式明確預測，因為各種可能結果的機率分配是互相重疊的。因此，這樣的認知狀態無法以風險(*risk*)的語句加以陳述。參見 Alchian (1950) 和 Schmidt (1996)。Stinchcombe 認為，針對一個特定決策的不確定性的性質，通過實務上的試誤，會隨著行動的過程而不斷變動(1990: 4)。擴充這兩種見解，我們可以說：針對同一個行動標的，不同的行為者面臨著不同性質和程度不等的不確定性；而這個差異又和行為者在一個組織結構中所佔據的權力位置，有極大的關連。

結果。以下先界定地方產權體制的概念，再處理虛假關係問題，最後將解釋尋租與成長並存的原因。

1. 定義

財產權一般是指對一項資源的法律請求權。在政治經濟學上，它常被界定為針對某一特定資產的「一捆權利」(a bundle of rights)，包含了使用權、收益權、轉讓權等三個要素 (Alchian 1973; Furubotn 1974; Demsetz 1967; Eggertsson 1990)。在資本主義社會，產權的設定和保護，通常都由複雜的法制架構來規範。Alchian 把一個產權體系界定為：『一種將權威授與特定個人，使之針對特定財物能夠選擇不受任何限定之使用的方法。』(轉引自 Eggertsson 1990:33)。這樣的界定常被稱為是一種「純粹的財產體系」(pure property system)，意謂在這樣的產權體系裡，財產權受到法律制度完全和充分的保護，免於受到任何侵犯 (Cooter 1992:78)。理論上，不純粹的財產體系，通常會稀釋 (attenuate) 產權，使得資源的配置沒有效率。但在真實世界中，無效率的產權制度卻常長期被公權力所支持：政商之間的利益交換、既得利益團體的阻礙、政治僵化、以及改變現實秩序的固定成本非常高昂等因素，使得無效率的產權體系頑強地存在^⑩。這

^⑩ 這些因素可歸類為改變現行制度所需的費用，或簡稱制度費用(張五常 1985:181)。制度費用是寇斯定理中交易成本的一個範疇 (Coase 1960)。

種情況在第三世界尤其普遍，政府通常不能有效地保障財產的合法權益 (North 1990: 67)^①。其實，純粹的財產體系很少在歷史上出現；而混合的財產體系倒是在現代經濟中屢見不鮮。但是，權利不一定要由法律條文規定而生。正規的法制(legal formality)並不構成一個產權體系的充分條件。既使在現代最複雜的經濟體系裡，社會規範、習俗、非正式約束仍常發揮重要的作用(Libecap 1989; Eggertsson 1990:34)。雖然標準的產權理論並不排除非正式規則的重要作用，但是在經驗闡釋上，研究者卻往往拘泥於正式的國家法制分析。本文的分析方法，特別著重在非正式規則和地方實務對一個產權體系的影響。區辨出正式的國家法律和非正式規則的落差，乃是分析中國經改期間產權結構的重要工作。

體制(regime)指的是：由正式和非正式的規則與制度所構成的系統，在一特定的領域中，此系統對個別行動者提供誘因並制約其行動的選項。體制有助於合作與協調，並且降低不確定性和行動者相互間的認知誤差(Krasner 1983)。換言之，它能降低人際交易的買賣成本，例如有關交易的機會、監督交易的執行、以及懲罰違約行為等等。藉由重複的互動和可預期的結果，它也會促進行為模式的穩定。因此，對於社會互動的結果而言，一個體制的存在，可以提供行為者最低限度的可預測性。而可預測性對

①例如，就資訊的問題來說，在西方的市場經濟一般有信託法 (fiduciary law)保護股票投資大眾免於資訊不對稱的危害 (Cooter 1992:88)。但轉型中的經濟，因為缺少了完備的法律制度和強而有力的執法機構，使得財產權遭受嚴重的稀釋和侵蝕；尤其是對那些在威權政治體系中沒有權力或特權的人。這個事實對這些國家的產權的創制和執行有重要的意涵。

於瀰漫著制度不確定的轉型經濟來說，又是非常重要的。簡單說，有秩序的交易活動，必須在一定的規則體系中才能獲得保障。雖然規則約束一個管轄的機構，但是一個管轄機構並不必然依存於中央政府的權威。一組體制的特徵，可以僅僅存在於一個國家之中的某一特定領域。再者，體制這個觀念本身就暗示著權力支配的關係：它會偏袒系統中某些特殊的團體和個人，而不利另外的群體。

地方規則(local rules)的重要性在中國經濟改革的過程中顯得特別突出。地方規則在此指的是地方政府所制定的正式法規和非正式的、權宜的行政措施，以及社會規範。這些地方規則，在欠缺一個全國性產權法制的情況下顯得特別重要，因為中央把很大部份的政策執行工作，都交給了地方政府(Montinola, Qian, and Weingast 1995)。在國有產權地方化和財政分灶雙重誘因的激勵之下，地方政府有很強的動機從事鄉村工業化，以擴大稅基。用制度經濟學的語言來說，就是地方政府現在可以利用其行政權力，在其轄區之內設定由其專享的的排他性產權^⑫。故而，一個產權體系之所以具有地方性格，是因為這個體系所支撐的所有權

^⑫從產權經濟學的角度來看，經濟租（或管制利益）和稅收也是一種財產權。值得特別注意的是，地方政府作為中央改革經濟政策的代理人(agent)，常常擅自擴大其被授與的權限。因此，在每個政策領域，例如租稅減讓、外匯留成、投資審批、土地開發等，地方官員總是有各式各樣的方法規避、扭曲上級政府的政策規定。往往中央只讓三分利，地方則「用足政策」取了七分。中央鞭長莫及，無法有效監督。這是中國分權改革一個很重要的動力。

和財產關係只適用於一定的行政管轄領域。而中國的領土和人口規模之大，以及行政層級之多，更凸顯了地方經濟制度的差異以及地方政府在經濟改革中所扮演的角色^⑬。這個定義讓我們能夠抓住一個區域內產權制度的特徵並在區域之間做比較。

原則上，一個有效率的地方產權體制能夠為企業和政府之間提供比較可以預測的遊戲規則；幫助企業克服轉型經濟的高交易成本難題。換言之，一個有效的產權體制可以為企業和投資者提供一個「可靠的允諾」(credible commitment)^⑭。反之，如果地方政府設定過多的管制，導致官僚尋租行為難以控制，則會對企業和農民造成嚴重的財政掠奪。因此，就其經濟功能而言，地方產權體制是一個變項，而非常數。也就是說，其後果(effect)視行動者之間的互動結果而定。尤其重要的是，一個制度安排所導致的社會成本(social costs)，會在不同行動者之間，產生不均等的負荷。

⑬技術上而言，本文所稱的地方單位是指省級以下的政府和企業組織，主要包括縣、鄉、和村的組織。這個定義和幾個重要的地方政治經濟研究是一致的(Oi 1992 ; Lin 1995)。

⑭政府無法對財產安定提供可靠的保證，通常被認為是長期成長的阻礙(North 1993)。在中國，中央政府的政策搖擺，對農民的投資行為所造成的阻礙，見Bernstein (1992)。

2. 虛假產權關係的組織動力

以上對產權體制的定義，對於我們剖析中國的企業組織有兩個重要的意涵。首先，一個企業產權的執行效能與其所歸屬者的行政組織層級(hierarchy)息息相關。當一個企業的產權歸屬的層級愈接近最低層的個人時，權利所有者就有愈強的動機和能力去執行此種排他性權利。第二，一項資源的產權既然被視為一捆權利，那麼這些權利便是可以經過分割，而歸屬於不同的權利擁有者或控制者。在中國龐大的非國營部門之中，很大部份的企業將其企業的所有權，在名義上登記為集體或政府的附屬單位，亦即將企業掛靠在一個地方政府單位名下，而取得了「公有」的性質。提供掛靠的單位，通常透過收取管理費等方式而取得一部份的收益權；而企業的實際所有者，則控制著企業的日常經營。私營單位因為掛靠關係而讓渡部份的收益權給提供掛靠的單位，即是私有產權的稀釋。然而，這種稀釋的後果，是否會危害到私有產權的行使，乃是經驗上的問題。在中國就大部份的情況來看，這種戴了紅帽子的假集體企業，其主要的財產權利，仍由原始出資設立的私人在執行。而且它實際的行政層級歸屬，也沒有因為這種掛靠關係而變動。因此，政府收取管理費的方式，尚不足以侵害其基本私有產權的性質。這種假集體企業，就是作者所稱的虛假產權關係的一種典型；也是從經改早期開始萌芽的非正式私有化歷史過程的一種企業組織的原型。有趣的是，十多年來各地方非正式的制度安排，已經繁衍了各式各樣的虛假財產關係，而

不僅限於紅帽子企業。

表三 企業組織的行政層級和產權的劃分

企業所有權的組織層級	企業所有權的形式上歸屬	
	公有	私有
中央政府	(A) 中央直營的國有企業	n. a.
地方政府	(B) 地方管理的國有企業、鄉鎮企業、城鎮集體企業	(C) 假洋鬼子[a型]
個人	(D) 假集體企業、假合資企業	(E) 個體企業、私營、合作社、假洋鬼子[b型]

表三是對中國從中央、地方政府、到私人層級的複雜產權安排的一個簡化的組織分析。除了假集體之外，還有假合資企業、假洋鬼子等流行於各地的所有權形態。假合資即是外資公司在名義上和中國的地方政府或公營外貿單位組成合資企業；公司其實完全由外商控制，與外商獨資(wholly-owned foreign venture)無異。假洋鬼子是指中國本地資金(地方政府、外貿公司、或私人)所投資的企業，但卻以外資的名義登記的企業^⑤。在假洋鬼

^⑤根據中國社會科學院財貿經濟所的研究，從一九八二到九四年之間，中國資金外流超過兩千億美金。其中有很大的一部份以外資的身分回流中國（《世界日報》，紐約，1996年11月6日）。

子(a型)這樣的組織形式，地方政府把資金匯到國外，繞了一圈再以外資的名義進來，而享有各種優惠。產權就由公有變成了外商私有。這種產權歸屬的轉換，剛好跟紅帽子企業顛倒。在假洋鬼子(b型)的情況，其資金旅行的手法和前一種完全一樣，但是企業所有權的歸屬並沒有變動，因為原始的投資者乃是私人。

非國營企業是中國經濟改革中最有活力的部門。為什麼這些看似混亂、但組織靈活的產權形式，投資者趨之若鶩，而且有助於中國鄉村工業急速成長？為什麼企業喜歡戴紅帽子、搞假合資、裝扮成洋鬼子？這其實是地方產權體制一個非常重要的作用；而其運作機制本質上是地方官員和企業之間的共謀(local collusion)。先從企業的角度來觀察幾個主要的動機：

(1)首先是意識形態正當性的問題。政府堅持社會主義公有制的組織化意識形態，增加了私人投資的交易成本。中國企業組織的掛靠關係起源於避險的需要。前文已經指出，中國經濟轉型的政經環境充滿了政策和制度上的不確定性。這對私人投資構成嚴重的威脅。因為共產黨政策過去常常變卦，所以人們無法確知會不會什麼時候又刮起「左傾風」。在鄧小平九二年「南巡」之前，北京還鬧著「姓社姓資」的辯論。這表示政策轉向的可能性的確存在。學者從東歐的「絲絨革命」觀察到，處於威權政權強制之下的人民，會很聰明地避免表達自己內心的真實偏好。這使得社會科學界根本無法預測到東歐的社會主義體系會突然崩潰(Kuran 1991)。理性的行為者在威權壓制下為了逃避懲罰，只好表達假的偏好。這種經濟學上稱為偏好偽飾 (preference falsification)的難題，甚至連統治者自己都無法解決 (Eggertsson 1993)。類似於偏好偽飾的現象，確實發生在中國企業向政府註

冊的時候。改革早期，私人的投資者處在制度不確定的情境，是不會向政府透露他們真正喜歡什麼樣的所有權形式——假如他們可以隱瞞得了，而且不必為這樣的行為付出太大的代價。溫州早在六、七十年代就有自發性私有化的徵候。當時一些個體和私營企業就在地方官員的掩護下搞起「地下工廠」。對這些官員和企業來說，政治安全的考慮第一。企業付出管理費或賄款，向地方官買個「財產安全險」，其實是必要的經營成本。溫州就這樣成了戴紅帽子掛靠制度的發祥地。

(2) 社會主義經濟的企業等級制度。謊報企業所有權的行為動機不止於政治考慮。在社會主義制度下的企業，像黨政人事一樣，也有論資排輩的關係。國營企業的身分最高，城鎮集體次之，鄉村集體更低些，個體私營則是敬陪末座。企業等級高的，容易獲得資源和特權。經濟改革之後，雖然私人企業獲得某種程度的發展空間，但是在價格雙軌制的結構之下，國營和集體仍然比較容易以官價獲得資源。相對而言，私人資本在銀行信貸、行銷通路、土地使用、雇用勞工、租稅減讓、以及政府服務各方面，仍然遭受嚴重的歧視和壓抑^⑤。這種差別待遇遂被稱為企業的身分等級制度(status hierarchy)。等級制度乃是對公營企業變相

^⑤一般所說的價格雙軌制限於政府管制的重點原料物資的價格。但是，廣義的價格雙軌制在中國的適用範圍非常大，包括稅收、土地價格、外匯匯率(1994年之前)等等。以鄉村土地使用為例，以私人和外資的身分去批租土地的價格，遠高於以鄉鎮企業名義取得的土地使用權。

的價格補貼。私人投資者爲了獲得資源和特權，有很強的動機去尋求官方的掛靠關係，戴上紅帽子、組成合資企業、或給政府官員乾股分紅等等。類似的道理，也可以用來觀察到處可見的假洋鬼子現象。由於開放政策以各種優惠鼓勵外資，很多資金經過外流之後回籠國內，以外資的身分享受優惠。有趣的是，許多純外資，尤其是港台資金到中國尋找當地政府和國營企業，組成假合資公司，兼享外資和公營企業的雙重好處。如果說拉攏人際關係旨在動員社會資本(Bourdieu 1986; Smart 1993a; Yang 1994)，那麼企業搞掛靠則是在接收經濟制度轉型過程中不斷流失的組織資本。這兩種動機都是虛假產權關係的催化劑。但是其結構的本質乃根源於經濟管制的政策和公有制的官定意識形態。

企業要弄虛作假，必須獲得地方政府和官員很高程度的配合。因此，需要進一步探討官僚的動機：

(1)地方官員的財務動機，以及幹部企業家興起。財政收入是官僚提供庇護關係的一個主要的初始動機。經濟學者曾指出，社會主義的財政體系本身很難從非國營部門汲取收入，因爲它欠缺一個現代的、資本主義形態的稅收系統 (McKinnon 1991, 1992)。這解釋了爲什麼政府官員喜歡控制企業的所有權，儘管他們控制的只是名目上的所有權。地方政府備受財政分灶的壓力，這種形式上的財產權，至少可以保證最低限度的財政收入。然而，問題不止於地方政府的財政收入。在局部經濟改革的格局之下，官員掌握著稀有資源、訊息管道、和經濟管制的權力。他們可以利用這些權力，在他們的行政轄區內徵收各種名目的附加稅捐、創造經濟租、發行特許行業執照等方式來創收預算外收入。改革開放賦予地方官員政治經濟特權，事實上是給地方的財

政掠奪行爲開了一個「口子」^①。因此，商人一方面亟需保護，以免受掠奪行爲的侵害；另一方面需要結納政治關係，以便低價獲得特權利益。所以，在中國這樣的尋租社會，地方政府提供官僚保護和特權給資本家，本質上乃是利益交換。官員爲了兌現他們的社會資本，必須在「黑市」尋找客戶，出脫他們擁有的特權。例如，官員幫助私人企業設立假合資公司，領取乾股分紅，就是在實行這樣的交易。正是這種交換關係，滋育了一片欣欣向榮的地方共謀式的企業發展，以及無孔不入的虛假關係。也正是從這種社經結構的土壤裡，中國的尋租文化和人際關係的網絡得以生機勃發(Smart 1993a; Wu 1997a)。從這個角度來看，中國公有資產流失和官僚私人資本茁壯的關連，就很清楚了。借用前文檢討過的莫比烏斯帶所有制結構的概念，這種內外相通的產權結構，正好方便地方幹部遊走在公私產權的模糊地帶，做「五鬼搬運」。變化多端的企業產權的靈活組合方式，正符合了「內神通外鬼」的原則。這是鄉村地區龐大幹部資本家階級興起的結構機制。一般討論的社會主義轉型經濟公有資產的流失，都著重在國營部門上。其實在中國，鄉村集體資產流向私人也是非常嚴重的現象。如前文討論過的，現行有關集體土地資產處置的法律，賦

①一九九六年八月廣州市長黎子流公開承認該市直屬部門收取的各種行政事業費共計二百二十八項，年收入達到二十七億人民幣，七年來增加了五倍（《世界日報》，紐約，1996年8月22日）。一九九七年一月中國國家計委和財政部下令各地取消四十八項「不合理」的建設項目收費（《世界日報》，1997年1月3日）。同年三月廣東省公佈取消三十九項「不合理負擔」的房地產業收費（《世界日報》，1997年3月29日）。財政掠奪的嚴重可見一斑。

予鄉村幹部（尤其是村幹部）很大的權力，加上鄉村家族勢力的興起，使他們得以趁集體資產管理之便，從事私人資本的積累。村和家族利益的興起，以及他們要求分享政治權力，是非正式私有化歷史過程非常重要的一環。

(2)地方官員的政治表現。地方官員的政治考慮也助長了各種虛假關係和地方勾結。雖然中國的經濟已經相當程度的市場化，中央政府仍舊下達各式各樣的經濟指標給地方，作為施政的目標。各個層級的地方單位仍舊要執行工業產值、稅收、創匯等等指標。即使地方官僚撇開個人利益的考量，他們仍舊要爭取好的「政治表現」，因為這是他們在黨國權力階梯往上爬的主要管道。更何況他們能不能繼續利用職權謀求個人利益，也要看是否保有政治權位。這樣的政治考量對經濟落後地區政府來說尤其明顯。落後地區的官員往往比發達地區政府更急切地追求工業化。由於這些地區在開放序列上落後沿海地區，因此一旦獲得中央的開放政策，地方官員便緊緊「抓住機運」，而容易呈現一種類似大躍進時代「超英趕美」的急切心態和作風。他們往往提供比沿海地區更優厚的租稅減讓和補貼給外資和本地的「能人」。假洋鬼子和樣板村於是在短時間內製造出來，因而使大量公有資產流入私人。村級農工商總公司的組織模式，連同股份合作制，也被快速模仿、擴散。這些新興的工業村，雖然打著集體的名號，其實經濟決策大權，完全掌握在深受地方政府信賴的家族和領導幹部手裡。這些由政治力量扶持出來的、集虛假關係大全的樣板村，便成為地方政府向上級邀功的成績單³⁸。

³⁸ 見Wu (1995)對內陸地區的一個個案研究。

以上所剖析的虛假關係，對於我們理解中國非正式私有化的過程非常重要。雖然謊報所有權、欺上瞞下、逃稅、和「欺騙國家」等活動在中國無所不在，但具體的制度安排卻因地而異。在像溫州這樣私有經濟很早就萌芽的地方，私人企業是地方政府明白在支持的。然而，在像蘇南這種集體制度根深柢固的地方，私人資本仍然生存的空間，而且持續在發展，只是企業必須付出較高的交易成本。

虛假產權的制度安排既然是地方勾結共謀的結果，那麼這種合作關係的約束力及其穩定性從何而來？作者的初步解釋是：虛假產權形式所內涵的人際互動關係不是囚犯難題(*prisoner's dilemma*)，而更接近不斷重複的膽小鬼賽局(*chicken game*)。如果是地方政府和私人企業之間面對的是囚犯難題，那麼即使雙方有相當的信任基礎，在遇到外部政策壓力或內部經營危機時，合作關係破滅（互相背叛舉發）的可能性還是很高的，那麼就無法維持一個穩定的經濟秩序。但是，虛假產權的各方當事人的互動情境，更像處在膽小鬼賽局，當合作關係發生危機時，雖然當事人之間有議價的空間，但同時互相背叛乃是最糟糕的結局。因為把這種「違法的或違反中央政策的勾當」暴露出來，誰也得不到好處。因此，經過不斷的衝突和協商，他們便會傾向合作下去，摸索出一個分配利益的規則和公式，而達成了某種程度的制度均衡。所以合作社論者所認為的中國農村合作文化，其實是官商之間具有談判議價空間的地方勾結。從這個角度來看，地方政府向掛靠企業收取一定比例的管理費，以及一定數額的「保護費」暗

盤，乃是這種非正式制度均衡的一種表現^{③⑨}。

3. 管制、尋租—貪污、和經濟成長的複雜關連

現在，我們可以綜合以上的分析，解決一個關於尋租與成長之間矛盾關係的困惑。改革以來，中國各地官僚尋租活動以及「三亂」和「三煙」現象猖獗，顯示出地方政府有著嚴重的財政掠奪行爲^{④⑩}。但在同時，中國的國民經濟快速發展以及鄉村急遽工業化，也是很明顯的事實。尋租文獻指出，經濟管制產生的社會浪費非常龐大，而且不利經濟發展(Buchanan et al. 1980)^{④⑪}。根據這個分析架構，中國應該很難逃脫「印度病」的徵候（即陷

^{③⑨}請注意，這種非正式制度的均衡乃依存於一定的正式制度結構（國家政策和官定意識形態等等）之上，一旦正式制度產生變化，就會對這種非正式關係產生衝擊，參見North (1990)。

^{④⑩}三亂指的是地方政府對企業和農民亂收費、亂集資、亂罰款等行爲。三煙指的是香煙、炊煙(請客吃飯)、油煙(汽車)等濫用公帑的行爲。一九九五年夏天，作者在鄭州郊區農村做調查，一位鄉幹部抱怨鄉裡領導恣意揮霍社區集體財產的行爲。他說：『一年吃喝掉一家，五年倒了五家鄉辦企業』。

^{④⑪}這些社會浪費包括消費者剩餘、租值耗散、與競租的機會成本。消費者剩餘的部份即是被稱爲Harberger triangle的deadweight welfare loss。租值耗散(rent dissipation)起因於競租行爲交易成本的存在，使得最後獲得的租值的邊際價值等於投入於競租的邊際成本。而Tullock (1990)更進一步指出，尋租行爲的社會浪費還應包括尋租者投入時間與資源的機會成本。

入尋租社會低度成長的泥淖) (cf. Krueger 1974)。因此，從尋租的理論出發，我們難以解釋過去十五年中國農村工業化的動力以及國民經濟成長的原因。也就是說，我們無法理解「貪污腐化」和經濟成長的並存現象^⑫。

尋租行為對企業的財務掠奪性有多大、對經濟體系的危害有多強，很難有一個先驗的解答。這個問題帶有路徑依賴(path dependence)的性質，必須參照特殊政治社會的歷史過程(North 1990:Chapter 11)。尋租文獻研究的問題是：假如沒有管制的存在，一個社會將可以增加多少福利？然而本文（亦即產權結構的分析）的研究方法是問：以經濟管制的存在為前提，經濟行動者如何克服（或為何克服不了）管制所導致的高昂交易成本^⑬。真實世界不存在完全沒有經濟管制的社會。經濟管制的多寡與方式，是構成一個社會的整體產權結構的一部份。而這個特定的產權結構又是和政治體系內的權力分配狀態、官方的組織化意識形態、特殊的「歷史事件」等問題息息相關。問題的關鍵在於：官僚的尋租行為，能否導向良性的、生產性的政商互動模式，或是惡化成為殺雞取卵式的財政掠奪。中國地方官僚的尋租行為，在改革初期，有相當的部份轉化成不具掠奪性、而帶有一定程度的生產性。那麼，這種地方政府的發展傾向從何而來呢？基於上文的分析所導出的解答是，中國官僚政經角色的轉換以及區域間的

^⑫例如 Qian 和 Stiglitz 就問道：『(中國地方官員擁有的) 減稅裁量權等等機制，似乎容易導致貪污、勾結、和尋租等問題…但是這些問題似乎還沒有嚴重到阻礙成長，而類似的情況卻發生在許多拉丁美洲國家』(Qian 1996: 192)。

^⑬參見 North(1984)對尋租理論以及公共抉擇學派分析方法的批評。

競爭與互相模仿，幫助誘發了地方政府的「發展性格」^⑭。先看中國地方官員的角色從毛時代到鄧時代的轉換。

國家社會主義的計畫經濟充斥著管制措施。管制誘發尋租活動。以戲票的價格管制為例，有人幫忙排隊跑腿（黃牛）可以減輕租值的耗散。黃牛行爲乃是由非排它性收益(non-exclusive income)所誘發出來的特殊契約關係的安排(Cheung 1974)。在管制存在的情況下，官員可以利用「自己跑腿」來增加政府和個人的收益。在轉型經濟中，官僚幫忙跑腿具有成本優勢，因為他們掌握龐大、但前途未卜的組織資本。因此，在尋租理論眼光中不過是貪污的活動，其實具有動員閒置資源，減低不確定性、以及克服高昂交易成本的作用^⑮。而更重要的，這種跑腿活動，有意

⑭ 另一個重要因素是外貿導向工業化的推展。簡單說，對外加工貿易的擴張，使國內生產部門面臨強大的國際競爭壓力，也使企業和地方政府對國際價格非常敏感，進而約束地方官僚的財政掠奪活動。這可以解釋為什麼東南沿海的地方政府普遍比內陸的政府，具有較強或較有效率的「發展傾向」。對於此問題的詳細闡釋，超出本文的範圍。請注意：中國官僚的發展傾向，乃是一個經濟演化的階段性後果，本文並沒有用它去解釋發展結果。

⑮ 張五常說：『…貪污的行爲，畢竟是助長了市場的運作。沒有管制當然是比貪污好，因為貪污的交易費用是遠比自由市場的高。但既有管制，不貪污就妨礙了不少對社會有貢獻的交易』(1985: 74)。Bhagwati也看到了尋租理論的缺陷，而代之以「非直接生產性求利活動」(directly unproductive profit-seeking[DUP])這個概念(Bhagwati 1982, 1983)。他說：『在「極度扭曲」的經濟體系裡，這些脫軌活動竟然可以增進經濟福利。用術語來講就是，從生產性活動抽換到DUP活動之生產因素的影子成本或社會成本是負的…這個觀察在理論上的意涵很奧妙。這表示，像James Buchanan (1980)以及其他很多公共抉擇學派的做法一樣，把非生產性活動界定為必然會損害社會福利，乃是毫無意義的』(Bhagwati 1991: 104)。

無意之間，創造了相對穩定的地方非正式制度環境，而促進了市場交易。中國各地政府成立勞動服務公司，仲介勞工就業，造成了實質的勞動力市場的出現。此外，各地政府官員競相招商引資，也促成了區域之間的競爭和互相模仿，而產生一種學習效果良性擴散的作用。這就是中國在經改早期鄉鎮企業急速成長的一個主要的制度動力。

現在反過來思考，假如官僚沒有幫忙跑腿，而只是坐收「服務費」，則無異於無賴流氓之強索保護費。許多惡性官僚尋租充斥的第三世界國家，就是陷入這樣的困境。因此，想像一種理念型：官僚的角色從專事勒索保護費、「魚肉鄉民」和「階級鬥爭」，轉換到提供具有生產性的跑腿服務(或自己下海經商)，其機會成本是負的。在中國的政治現實中，這種官僚幹部的角色轉換，是從文革時代「政治掛帥」轉換到毛後「發展社會主義市場經濟」過程中，一個非常關鍵的歷史事件。由於文革時代的極度政治動員，已使舉國官民疲憊不堪。因而中國社會的激情在文革之後，跳接到全民皆商的狂熱，看似突兀，其實是一個不難理解的社會心理過程^①。而伴隨此過程的則是官定的組織化意識形態的逐漸軟化。雖然經改過程仍充斥著制度的不確定性，但鄧小平的「實事求是」的政治訊號，使得從事非國有部門經濟活動的交易成本比毛時代顯著降低。況且，鄧小平實用主義的口號，到

^①這可以說是從「為人民服務」(毛澤東的時代的口號)轉變到「為自己服務」的過程。參見Hirschman(1982)對行動者在公私領域之間轉換參與熱情的理論。

了地方政府的手裡，又得到非常靈活的應用^①。但是，在此必須提醒一點，中國官僚角色轉換的「負機會成本」的現象，是具有一定的歷史階段性。我們不能將之視為歷時不變的因素。當中國從官僚社會主義向市場經濟轉向到了一定的階段，這種官商結合的動員方式，如果沒有適度的管制，將會衍生巨大的社會成本。也就是說，前一階段的改革動力，很可能成為下一階段的改革阻力。

以上論證了中國地方官員的角色，從毛時代到鄧時代的轉變，顯示了一個產權制度具有政治性和歷史性。中國經濟改革的起點，是利用「價格雙軌制」來誘發官僚的自利動機。這就是所謂的「局部改革」(partial reform)的策略^②。價格雙軌制給龐大的官僚體系，找了一個臨時的、及時的出路，激發了他們的生產積極性。但是最大的難題，也是出在局部改革的策略，因為中國無法停留在半吊子的市場經濟上。以外匯管制為例，匯率多軌制在九十年代，其所導致的行政成本和經濟扭曲的社會成本，已超過了它所推動的加工出口經濟的效益。以分稅改革為例，七十年代末以來的「財政分灶」(fiscal decentralization)，以及相應的逐年逐省議價的方式，已無法滿足日益膨脹的中央稅收的需求。

^① Hutchcroft (1994) 提出兩種 patrimonial state 的區別。一種是官僚資本主義的行政國家，另一種是掠奪式資本主義的寡佔國家。兩者相比，前者比後者較有利於早期的經濟發展。中國改革之後的官僚政治的發展，雖然比較接近前者，但是仍具有若干掠奪的性質。

^② 關於局部改革的政治考量，參見 Shirk (1993)。

一九九四年開始，北京推動一系列的制度改革，開始新一波的自由化，其中又以外匯和稅收改革，影響最為深遠。就稅改而論，中央的動機主要在增加稅收；同時藉著稅收體制的改造，以減低監督中央汲取財政收入的成本。分稅改革立即加重了農村的稅收壓力^④。而匯率雙軌制的取消，使得原先依賴外匯留成的地方單位（例如廣東地區）產生財政困難。這兩項重大改革，都直接衝擊到原先的中央與地方的財政關係、以及政府與企業的財政和產權安排。根據產權分析的架構，我們可以預見，這些改革將嚴重衝擊地方原先的政商關係和非正式的制度安排。事實上，在一些地方這些徵候已經相當明顯。中央正式制度的改變，導致原本被管制的物品（以及相應的制度安排）相對價格的改變。後者更進一步導致地方產權結構的變化，而使得企業要求與地方政府重新訂定契約 (recontracting)。但是，由於某些地方既得利益團體，長期依賴特定的尋租活動而存在，就會反對或抵抗深化改革(Wu 1997b)。不過，從企業的觀點來看，既然管制已經取消，原本因為官僚庇護產生的「服務費」已經變成多餘的開銷，而且不具有正當性了。因此，性質類似的尋租活動，在管制存在的時候是「可忍受的貪污」，但是當管制取消後，就便成了可惡的三亂了。但是，如前文所分析的，虛假關係所蘊含的官商互動的行為模式多半是膽小鬼賽局，因此企業與地方政府重定契約的過程，不會是直截了當的互相背叛、拆夥，而會是一個拖拖拉拉的複雜談判議價過程。這一方面暗示著非正式私有化的途徑，已經

^④關於一九九四年的分稅改革對地方和農村的財政壓力，參見Wu (1998: chapter six)。

走到了制度的瓶頸；但另一方面，新的均衡的地方制度，還需要一段時間才會出現。

參、結論：中國農村社會經濟的動向

作者在上文論證了，非正式私有化這個觀點，最接近中國農村工業發展過程中產權制度變化的現實。同時，這個想法所引伸的理論架構，較諸其他觀點，更能解釋中國農村工業化的動力，其遭遇的困難，以及所導致的政治社會問題。地方產權體制的分析架構，有助於理解中國自改革開放以來非國營經濟內部複雜的企業產權組織關係。本文的分析架構乃基於產權制度和交易成本這兩個概念。廣義的產權結構不只決定資產和資源的分配，更塑造了在一特定層級關係中所牽涉的權威結構、權力分配、和社會控制。由於中國政治體制的特質，本文著重在闡釋地方規則和非正式制度化對產權結構的影響。這個分析架構，並不意涵中國各地的產權制度，有著完全相同的組織結構。作者旨在提供一個分析地方制度的方法和視角，深入觀察改革以來地方政府、企業、農村幹部、和農民之間多邊互動的過程與結果，並揭示這個互動過程所隱含的私人經濟誘因的重要性。

本文也指出，私有經濟力量如何穿透了集體經濟組織而造成非正式私有化的結果。這個分析為中國國家社會主義制度的變革，以及它的市場化過程，提供一個定性的分析；深入詮釋這個尚在進行的歷史過程的結構，以及它行進的韻律。而本文所批評的合作社和地方公有制這兩種觀點，都無法正確掌握到中國農村

私有經濟形成的制度和組織動力。這是因為這些觀點沒有看透市場轉型過程中，虛假財產關係所扮演的歷史角色。至於我們應該如何精確評估非國營部門中私營的份量，則是另一個挑戰。有趣的是，虛假關係的思考進路，本身就暗示著：要對這個變動的歷史過程做事前的(*ex ante*)統計估量，在理論上就是非常困難的。但是事後的(*ex post*)發展，無疑可以檢證本文對這一段中國經改歷史動力的詮釋是否正確。因此未來幾年，將是檢驗本文論證、以及那些作者認為是不精準解釋的最佳時機。根據本文的分析，我們可以得出幾個重要的解釋和預測。首先，總體而言，中國農村私營經濟的形貌，將會很快浮現；但是這個歷程將伴隨著激烈的利益衝突和抗爭。在自發私有化蓬勃的地區，那些因財產安全考慮而掛靠在集體、公營單位的準私人企業，在共產黨威權控制或公有制意識形態鬆動的時刻，將群起要求改變企業所有權的登記。此即偏好偽飾現象的解除。溫州近幾年的脫帽運動，即是一個重要的徵候。但在同時，我們看到企業與政府之間的產權糾紛日漸增多。此即所謂「戴帽容易，脫帽難」，因為正式的私有化意謂著原來提供掛靠的單位，將不再擁有企業名義上的所有權，以及其衍生的汲取租金的機會。這種形態的產權糾紛，正日漸浮現。這是溫州形態的私有化所面臨的難題。另一個正式私有化的力量來自於鄉鎮級官員輪調制度的實施和村幹部的換屆選舉。政治職位的更迭，加速了公產轉為私產的「五鬼搬運」，並且使原來隱藏性的私有企業化暗為明。連集體制度深厚的江蘇也難抵這種潮流，近年來當地許多由幹部承包的企業股權都以廉價出售

⑤。蘇南模式中幹部利用權力，正在將「五鬼搬運」化暗為明，邁向「金蟬脫殼」的階段。蘇南的幹部企業家私有化模式、和溫州的農民自發私有化模式，表現出中國鄉村產權關係的兩個不同典型。而像廣東的農村工業化，帶有若干蘇南集體制度的特質、卻又依賴外資的發展模式，則讓幹部、外商、和農民之間的土地權利鬥爭，發生複雜的三角互動關係。廣東的幹部，利用集中管理農村土地的權力，獲得大量的土地和房地產買賣的利益。這種依賴外資的發展模式，構成了另一種類型的私有化過程。

鄉村工業從非正式到正式私有化的過程，一方面將會加快市場轉型的腳步；另一方面也會回過頭來衝擊地方政府的稅收能力、減弱國家對農村的威權控制，並且腐蝕公有制的官定意識形態。新興的幹部企業家和私營資本要求政治參與和分享更多的政治權力是必然的趨勢。但是，這樣的發展未必會危及共產黨政權的生存，因為上層的統治菁英可以釋放若干權位和特權而吸納這股新興力量，形成一個新的有利農村控制的地方政治聯盟。畢竟這個新興集團本身即是這個威權主導之局部改革的最大受益者。

第二，近幾年來中國農村的集體抗議運動有增多的趨勢。農村動盪不安的原因除了三亂之外，主要還是在農村土地利益分配的衝突。一個地方產權體制，由於其內涵的權力關係的不對

⑤根據中國清華大學的一個研究，截至九七年初，當地資產在五百萬人民幣以下的企業，都已經完成了私有化的改革（《工商時報》，台北，1997年6月14日）。

等，往往有利於政商利益的交換而促成經濟成長，但是卻將快速成長的社會成本轉嫁給一般農民。農地利益的衝突，就是一個負面的後果。公社制度解體之後，包產到戶的政策，大致上將土地使用權均分給農民；而中央政府也極重視土地承包契約的安定性，並且兩度允許延長承包的年限^①。但是，土地糾紛仍然不斷。事實上，經過了八十年代早期家庭生產責任制之後，到了八十年代中期，許多地方紛紛以「兩田制」（集體和家庭雙層經營）的名義更改或中斷承包契約，把農村土地再度集中起來，從事工業區開發或農作的「規模經營」^②。兩田制其實是一種藉集體名義剝奪農民耕地承包權的制度安排。這個被稱為「新圈地運動」的制度，從八十年代末期開始在東南沿海地區風行，使得耕地的流失非常迅速。直到最近，許多內陸地區仍方興未艾。在此風潮底下，幹部與農民之間針對耕地徵收的補償、以及工業區和商品房開發的利益分配，就成為嚴重衝突的來源。這種農村的利益衝突，乃是農村非正式私有化運動導致的社經難題的一個表徵。廣東自九〇年以來的層出不窮的農民抗爭，即是圍繞在土地利益

① 中國政府在一九八四年將承包的年限放寬到十五年(周其仁與戴小京 1994: 460)。一九九三年底，中央宣佈在原有的承包基礎上可以再延長三十年；並且以「增人不增地、減人不減地」為原則(Cheng 1996: 71)。

② 兩田制將農地分為「口糧田」和「責任田」。關於兩田制的制度設計，見王西玉(1993)和Wu (1995)。一九九〇年一個以29個地區205個縣為樣本的調查發現，全部農地中有38%已經採用兩田制。分區域來看，兩田制在東部地區的普及率已經高達50.4%(Cheng 1996: 66)。

上。難怪廣東南海市政府的一位官員會說：『土地開發升值後的利益分配不公…是當前農村各種矛盾的聚焦點』^⑤。這種紛爭不僅限於東南沿海一帶，內陸工業化比較快速的農村，也陸續出現同類型的抗議行動。

最後，從日漸高漲的農村利益分配的矛盾，我們可以看到中國市場轉型的最終難題在於農村複雜土地關係的改革。承包制的穩定性以及農民的土地使用權，不斷遭受非正式私有化力量和虛假產權關係的破壞。理清土地產權關係、或是任其繼續模糊，對於共產黨來說，幾乎是無法克服的兩難。爲什麼理清土地產權這麼困難？這和政權的本質，以及它的初始改革策略有關。一方面，包產到戶是共產黨解除農業生產停滯危機以及鄉村工業化的最主要的原始制度動力，「分田單幹」給了農民一個刺激私人誘因的承諾，而承包權的穩定則是這個農民與國家間契約的礎石。但是另一方面，共產黨政府爲了維持統治的正當性，必須維持公有制的意識形態以及農村土地集體所有制；爲了農村的社會控制，必須賦予鄉村幹部經濟特權。前文已經申論，中國地方官員和鄉村幹部的經濟權力，乃源於高層黨國層級所下放的政策執行權，以及鄉村的集體主義制度。在這樣的權力結構下，龐大的鄉村土地資源以社區集體財產的形式，控制在鄉村幹部的手裡。雖然中央政府從來沒有正式支持過兩田制，因爲兩田制事實上撕毀了政府對穩定農民土地承包權的諾言。但是，因爲它滿足「統分結合、雙層經營」的意識形態和農村社會控制的需求，這個制度

^⑤ 蘭海，「積極推動以土地爲中心的農村股份合作制」，內部發行。

是受到中央政府的默許肯定。正是這種支持集體主義的國家政策，擴大了幹部支配集體財產的權力，而培育了大量的幹部企業家階級。因此，究竟要釐清農村產權關係，打擊貪污舞弊，穩固住一般農民的土地權益，或是承認土地關係的現狀，也就是承認非正式私有化的現實，予以合法化，乃是中央最大的改革難題。可以預見，一旦中國現行的政治體制遭遇劇烈的變革，農村潛在的土地產權糾紛將引爆巨大的社會與政治動盪。

經濟開放改革十多年來，中國農民似乎正在分化為以幹部和家族扈從所組成的有權有勢的階層，以及在私有化過程中遭受剝奪的無權無勢的一般農民。無怪乎民間流傳一則關於江澤民下鄉的軼聞。江主席問農民現在缺什麼？農民回答：『什麼都不缺，只欠陳勝吳廣。』

參考書目

中文部份

張五常，1985，*中國的前途*，香港：信報。

_____，1987，*再論中國*，香港：信報。

崔之元，1995，「中國農村工業化新探：靈活專業化與莫比烏斯帶組織」，*香港社會科學學報* 6 (Autumn): 131-153。

杜鷹，1992，「股份合作制是一種獨立的經濟組織形態」，*中國農村經濟* 95: 11-13。

Kornai, Janos [科奈] 1994 [1990], *邁向自由經濟之路 [The Road to a Free Economy]*，台北：遠流。

李國書，1993，*中國農村股份經濟的實踐與探索*。北京：北京工業大學出版社。

李鑫，1993，「周村股份合作制改革試驗及其初步效應」，*中國農村經濟* 99: 29-32。

Thomas, Henk and Chris Logan [托馬斯與勞甘] (劉紅等譯), 1991[1982], *蒙德拉貢——對現代工人合作制的經濟分析[Mondragon: An Economic Analysis]*。上海：新華書店。

王西玉，1993，「中國耕地制度的個案研究：平度、無錫、樂清三縣（市）的比較分析」，收錄於中國農村制度課題組（國務院農村發展研究中心發展研究所）編，*中國農村土地制度的變革*。北京：北京大學出版社。

吳國光與鄭永年，1995，*論中央——地方關係*。香港：牛津大學出版社。

周其仁與戴小京，1994，「農民，市場和制度創新」，收錄於周其仁編，*農村變革與中國發展*。香港：牛津大學出版社。

英文部份

Alchian, Armen, 1950, "Uncertainty, Evolution, and Economic Theory," *Journal of Political Economy* 58, 3 (June): 211-221.

Alchian, Armen A. and Harold Demsetz, 1973, "The Property Right Paradigm,"

- Journal of Economic History* 33 (1): 16-27.
- Barzel, Yoram, 1989, *Economic Analysis of Property Rights*. Cambridge M.A.: Cambridge University Press.
- Bernstein, Thomas P., 1992, "Ideology and Rural Reform: The Paradox of Contingent Stability," in Arthur L. Rosenbaum, ed., *State and Society in China: The Consequences of Reform*. Boulder, Colo.: Westview.
- Bhagwati, Jagdish, 1982, "Directly-Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities," *Journal of Political Economy* 90: 988-1002.
- _____, 1983, "DUP Activities and Rent Seeking," *Kyklos* 36: 634-637.
- _____, 1991, *Protectionism*. Cambridge: M.A.: The MIT Press.
- Bourdieu, Pierre, 1986, "The Forms of Capital," in J. Richardson, ed., *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press.
- Buchanan, James M., R. Tollison and G. Tullock, eds, 1980, *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station. Texas: Texas A&M University Press.
- Cheng, Yuk-shing and Tsang Shu-ki, 1996, "Agricultural Land Reform in a Mixed System: The Chinese Experience of 1984-1994," *China Information* 10, 3 (Winter): 44-74.
- Cheung, Steven N. S., 1974, "A Theory of Price Control," *Journal of Law and Economics* 17: 53-71.
- Christiansen, Flemming, 1992, "'Market Transition' in China: The Case of the Jiangsu Labor Market, 1978-1990," *Modern China* 18, 1 (January): 72-93.
- Christman, John, 1994, *The Myth of Property: Toward an Egalitarian Theory of Ownership*. New York: Oxford University Press.
- Coase, Ronald H., 1960, "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics* 3 (October): 1-44.
- _____, 1988, "Note on the Problem of Social Cost," in *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Cooter, Robert, 1992, "Organization as Property: Economic Analysis of Property Law Applied to Privatization," in Christopher Clague and Gordon C. Rausser, eds., *The Emergence of Market Economy in Eastern Europe*. Cambridge: Blackwell.

- Demsetz, Harold, 1967, "Toward a Theory of Property Rights," *American Economic Review* 57(May): 347-359.
- Deyo, Frederic C., ed., 1987, *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Earle, John S., Roman Frydman and Andrzej Rapaczynski, eds., 1993, *Privatization in the Transition to a Market Economy: Studies of Preconditions and Policies in Eastern Europe*. New York: St. Martin's Press.
- Eggertsson, Thrainn, 1990, *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , 1993, "Mental Models and Social Values: North's Institutions and Credible Commitment," *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 149 (1): 24-28.
- Estrin, Saul, 1989, "Workers' Co-operatives: Their Merits and Their Limitations," in Julian Le Grand et al, eds., *Market Socialism*. Oxford: Clarendon Press.
- Frydman, Roman and Andrzej Rapaczynski, 1993, "Insiders and the State: Overview of Response to Agency Problems in East European Privatizations," *Economics of Transition* 1, 1: 39-59.
- Frydman, Roman, Andrzej Rapaczynski and John S. Earle, 1993, *The Privatization Process in Russia, Ukraine, and Baltic States*. London: Central European University Press.
- Furubotn, Eirik G. and Svetozar Pejovich, eds., 1974, *The Economics of Property Rights*. Cambridge M.A.: Ballinger Publishing Company.
- Gelb, Alan and Jan Svejnar, 1990, "Chinese TVPs in an International Perspective," in William A. Byrd et al, eds., *China's Rural Industry: Structure, Development, and Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Gereffi, Gary and Donald L. Wyman, eds., 1990, *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Goldstein, Steven M., 1995, "China in Transition: The Political Foundations of Incremental Reform," *China Quarterly* 144 (December): 1105-1131.
- Haggard, Stephan, 1990, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.

- Hellman, Joel S., 1992, "The Revenge of the Past: Building Market Institutions in Soviet-Type Economies," Annual Meeting for the American Political Science Association, The Palmer House Hilton.
- Hirschman, Albert O., 1982, *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. Princeton: Princeton University Press.
- Hutchcroft, Paul, 1994, "Booty Capitalism: Business-Government Relations in the Philippines," in Andrew MacIntyre, ed., *Business and Government Relations in Industrializing Asia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Jefferson, Garry H. and Thomas G. Rawski, 1994, "Enterprise reform in Chinese Industry," *Journal of Economic Perspectives* 8, 2 (Spring): 47-70.
- Jensen, Michael C and William H. Meckling, 1976, "Theory of the firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure," *Journal of Financial economics* 3: 305-360.
- Kornai, Janos, 1986, "The Soft Budget Constraint," *Kyklos* 39: 3-30.
- , 1990, *The Road to a Free Economy*. New York: Norton.
- Krasner, Stephen D., ed. 1983. *International Regimes*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Krueger, Anne O., 1974, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," *American Economic Review* 64, 3 (June): 399-458.
- Kuran, Timur, 1991, "Now Out of Never: The Element of Surprise in the East European Revolution of 1989," *World Politics* 44, 1: 7-48.
- Libecap, Gary D., 1989, *Contracting for Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lin, Nan, 1995, "Local Market Socialism: Local Corporatism in Action," *Theory and Society* 24: 301-354.
- Lin, Nan and Chih-Jou Jay Chen, Forthcoming. "Local Elites and Share-Holding: Property Rights Transformation of Rural Enterprises in China," in Andrew Walder and Jean Oi, ed., *Property Rights and Economic Reform in China*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Liu, Ya-Ling, 1992, "Reform from Below: The Private Economy and Local Politics in the Rural Industrialization of Wenzhou," *China Quarterly* 130: 293-316.
- Lu, Xiaobo and Elizabeth J. Perry, eds., 1997, *Danwei: The Changing Chinese*

- Workplace in Historical and Comparative Perspective*. Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe.
- MacIntyre, Andre, 1994, *Business and Government Relations in Industrializing Asia*. Ithaca: Cornell University Press.
- McCormick, Barrett and Jonathan Unger, eds., 1996, *China After Socialism: In the Footsteps of Eastern Europe or East Asia?* Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- McKinnon, Ronald, 1991, "Financial Control in the Transition from Classical Socialism to a Market Economy," *Journal of Economic Perspectives* 5,4: 107-122.
- McKinnon, Ronald I., 1992, "Taxation, Money, and Credit in a Liberalizing Socialist Economy," in Christopher Clague et al, eds., *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*. Cambridge: Basil Blackwell.
- McMillan, John and Barry Naughton, eds., 1996, *Reforming Asian Socialism: The Growth of Market Institution*. Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press.
- Miller, Gary J and Terry Moe, 1986, "The Positive Theory of Hierarchies," in Herbert F. Weinsberg, ed., *Political Science: The Science of Politics*. New York: Agathon
- Móntinola, Gabriella, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, 1995, "Federalism, Chinese Style: the Political Basis for Economic Success in China," *World Politics* 48 (October): 50-81.
- Naughton, Barry, 1992, "Implications of the State Monopoly over Industry and Its Relaxation," *Modern China* 18 (January): 14-41.
- _____, 1994, "Chinese Institutional Innovation and Privatization from Below," *American Economic Review* 84, 2 (May): 266-270.
- _____, 1995, *Growing out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*. New York: Cambridge University Press.
- Nee, Victor, 1989, "A Theory of Market Transition: From Redistribution to Market in State Socialism," *American Sociological Review* 54: 663-81.
- _____, 1992, "Organizational Dynamics of Market Transition: Hybrid Forms, Property Rights, and Mixed Economy in China," *Administrative Science Quarterly* 37 (March): 1-27.

- Nee, Victor and Sijin Su, 1996, "Institutions, Social Ties, and Commitment in China's Corporatist Transformation," in John McMillan and Barry Naughton, eds., *Reforming Asian Socialism: The Growth of Market Institution*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- North, Douglass, 1993, "Institutions and Credible Commitment," *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 149,1: 11-23.
- North, Douglass C., 1984, "Three Approaches to the Study of Institutions," in David Colander, ed., *Neoclassical Political Economy: The Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities*. Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company.
- _____, 1990, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nove, Alec, 1983, *The Economics of Feasible Socialism*. London: Unwin Hyman.
- Odggard, Ole, 1990, "Inadequate and Inaccurate Chinese Statistics: the Case of Private Rural Enterprises," *China Information* 5 (Winter): 29-38.
- Oi, Jean C., 1992, "Fiscal Reform and Economic Foundations of Local State Corporatism in China," *World Politics* 45 (October): 99-126.
- _____, 1995, "The Role of the Local State in China's Transitional Economy," *China Quarterly* 144 (December): 1132-1149.
- _____, (forthcoming), *Rural China Takes Off: The Political Basis of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.
- Orru, Macro, Nicole Woolsey Biggart and Gary Hamilton, 1997, *The Economic Organization of East Asian Capitalism*. London: Sage Publications.
- Parris, Christen, 1993, "Local Initiative and National Reform: The Wenzhou Model of Development," *China Quarterly* 134 (June): 242-263.
- Putterman, Louis, 1995, "The Role of Ownership and Property Rights in China's Economic Transition," *China Quarterly* 144 (December): 1047-1064.
- Qian, Yingyi and Joseph Stiglitz, 1996, "Institutional Innovations and the Role of Local Government in transition Economies: The Case of Guangdong Province of China," in McMillan and Naughton, eds., *Reforming Asian Socialism: The Growth of Market Institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

- Qian, Yingyi and Chenggang Xu, 1993, "Why China's Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector," *Economics of Transition* 1: 135-170.
- Rocca, Jean-Louis, 1992, "Corruption and Its Shadow: An Anthropological View of Corruption in China," *China Quarterly* 130 (June): 402-416.
- Sable, Charles, 1991, "Moebius-Strip Organizations and Open Labor Markets," in Pierre Bourdieu and James Coleman, eds., *Social Theory for a Changing Society*. Boulder: Westview Press.
- Sachs, Jeffrey D, Wing Thye Woo, 1994, "Structural Factors in the Economic Reforms of China, Eastern Europe, and the Former Soviet Union," *Economic Policy* 18: 102-45.
- Schmidt, Christian, ed., 1996, *Uncertainty in Economic Thought*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Schmitter, Philippe C., 1974, "Still the Century of Corporatism?," in Fredrick B. Pike et al, eds., *The New Corporatism: Social-Political Structures in the Iberian World*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Shirk, Susan L., 1993, *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press.
- Smart, Alan, 1993a, "Gifts, Bribes, and Guanxi: A Reconsideration of Bourdieu's Social Capital," *Cultural Anthropology* 8 (3): 388-408.
- _____, 1993b, "The Political Economy of Rent-seeking in a Chinese Factory Town," *Anthropology of Work Review* 14, 2/3: 15-19.
- Solnick, Steven, 1996, "The Breakdown of Hierarchies in the Soviet Union and China: A Neoinstitutional Perspective," *World Politics* 48(January): 209-238.
- Stark, David, 1989, "Coexisting Organizational Forms in Hungary's Emerging Mixed Economy," in Victor Nee and David Stark, eds., *Remaking the Economic Institutions of Socialism: China and Eastern Europe*. Stanford: Stanford University Press.
- _____, 1990, "Privatization in Hungary: From Plan to Market or from Plan to Clan?," *East European Politics and Society* 4, 3: 351-392.
- Stinchcombe, Arthur L., 1990, *Information and Organization*. Berkeley: University of California Press.

- Tullock, Gordon, 1990, "The Costs of Special Privilege," in James E. Alt and Shepsle, eds., *Perspectives on Positive Political Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Unger, Jonathan and Anita Chan, 1995, "China, Corporatism, and the East Asian Model," *The Australian Journal of Chinese Affairs* 33: 29-53.
- Wade, Robert, 1990, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Walder, Andrew G., 1986, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. Berkeley: University of California Press.
- _____, 1994, "Corporate Organization and Local Government Property Rights in China," in V. Milor, ed., *Changing Political Economies: Privatization in Post-Communist and Reforming Communist States*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers.
- Walder, Andrew G., 1995a, "China's Transitional Economy: Interpreting its Significance," *China Quarterly* 144 (December): 963-979.
- Walder, Andrew G., ed., 1995b. *The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*. Berkeley: University of California Press.
- Walder, Andrew G., 1995c, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," *American Journal of Sociology* 101, 2: 263-301.
- Walder, Andrew G., 1996, "Markets and Inequality in Transitional Economies: Toward Testable Theories," *American Journal of Sociology* 101, 4: 1060-1073.
- Wank, David L., 1996, "The Institutional Process of Market Clientelism: Guanxi and Private Business in a South China City," *China Quarterly* 147: 820-838.
- Weitzman, Martin L., and Chenggang Xu, 1997. "Chinese Township-Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives," in John E. Roemer, ed., *Property Relations, Incentives and Welfare*. New York: St. Martin's Press.
- Whyte, Martin King, 1996, "The Chinese Family and Economic Development: Obstacle or Engine?," *Economic Development and Cultural Change* 45 (1):

1-30.

- Winiecki, Jan, 1991, *Resistance to Change in the Soviet Economic System: A Property-Rights Approach*. London: Routledge.
- Wong, Christine P. W., 1992, "Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China," *Modern China* 18 (April): 197-227.
- Wu, Jieh-min, 1995, "A Tale of Two Villages: Deconstructing the Developmentalist Image of the Chinese Rural Industrialization," paper presented at The Second Annual Meeting of the Taiwanese Political Science Association, December, Taipei.
- _____, 1997a, "Guanxi across the Balance Sheet and the Taiwan Strait: Political Connections, Economic Structure, and Chinese Societies," paper presented at The 49th Annual Meeting of the Association of Asian Studies, March 13-16, Chicago.
- _____, 1997b, "Strange Bedfellows: Dynamics of Government-Business Relations between Chinese Local Authorities and Taiwanese Investors," *Journal of Contemporary China* 6, 15: 319-346.
- _____, 1998, *Local Property Rights Regime in Socialist Reform: A Case Study of China's Informal Privatization*. Ph.D. Dissertation. submitted to the Political Science Department at Columbia University.
- Yang, Mayfair Mei-hui, 1994, *Gifts, Favors, and Banquets: The Art of Social Relationships in China*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Yusuf, Shahid, 1994, "China's Macroeconomic Performance and Management during Transition," *Journal of Economic Perspectives* 8, 2: 71-92.
- Zweig, David, 1995, "'Developmental Communities' on China's Coast: The Impact of Trade, Investment, and Transnational Alliances," *Comparative Politics* 27, 3 (April): 253-274.

Institutional Dynamics of Rapid Industrial Growth in Rural China:

Local Property Rights Regime and Informal Privatization

Abstract

Three perspectives have been prevalent in explaining the rapid growth of rural industry in China: producer cooperative, local government ownership, and market transition. This article contends that the first two approaches do not hold empirically. Instead, the market transition can better interpret the dynamics of the Chinese development. However, it lacks a comprehensive framework for the analysis of property rights across regions. A concept of *local property rights regime* is proposed to explore the processes of *informal privatization* in China. This research finds that the strategy of informal privatization, on the one hand, provided enterprises with incentives for rapid growth; but on the other hand, it brought about complicated webs of pseudo-ownership arrangements. The pseudo-ownership enabled rural cadres to manipulate property rights. Farmland were re-concentrated in the hands of village leadership; and collective assets were transferred into private coffers. The peasants, deprived under this pattern of privatization, staged collective protests in response to the collusion between cadres and local governments. Whether to overhaul the vague property rights or not has become a dilemma for the central government. It is predicted that if this issue is not resolved properly, the rising rural conflict could dampen the rural development and threaten the Communist power.

Key words: industrialization, property rights theory, privatization, township and village enterprises (TVEs), peasant protest, China