

局部性改革的逻辑： 理论与中国农村市场发展和商业环境的案例

章 奇 刘明兴*

摘 要 本文利用中国乡村的经验证据,对发展中国家普遍存在的局部性(经济)改革(Partial Reform)现象进行了分析。和现有文献所不同的是,本文着重分析地方官员而不是国家一级的政治精英在局部性改革中所扮演的角色。本文的结论是,给定中央政府的改革方案,地方官员因为拥有政治权力,可以选择性地实施那些只对他们自身利益有关的改革措施,而对那些可能会减少寻租机会,或削弱他们的权力基础并进而威胁其未来寻租机会的改革措施,地方官员会反对或阻挠,从而造成不同内容和性质的改革措施进展参差不齐的所谓局部性改革现象。随着改革的进展,原来支持和推动改革的力量可能会转而成为进一步改革的障碍。

关键词 局部性改革,寻租

一、文献综述

自20世纪70年代以来,以市场为导向的经济改革浪潮席卷了大部分发展中国家。在改革开始时,许多人对改革的前景十分乐观。而现在,大部分学者和决策者均认为早期的乐观主义低估了改革的复杂性以及执行过程中的可能会遇到的困难。改革并不是一个简单的一次性交易,我们无法简单地以“改革”或“不改革”来判断一个国家究竟是否实行了改革。相反,改革是一个动态的博弈过程,并且应该从多角度来考察改革的进展(Shih, 2005)。如果综合考虑改革的时机、速度和次序等因素,我们可以很容易地发现几乎在所有正在进行改革的发展中国家中,均存在所谓的局部性改革(Partial Reform)的问题。所谓局部性改革,专指改革仅集中发生在某些特殊领域,或者在达到一定程度后即陷入停滞。许多著名的学者在对非洲、拉美和中东欧发展中国家考察之后,均警告在这些国家所发生的局部性改革现象不仅可能导致改革原来所设想的成果迟迟无法兑现,而且会导致公众对改革的公平性产生严重怀疑。正如 Stiglitz (2000)所指出的那样,局部性改革会使改革的

* 章奇:美国西北大学政治学系;刘明兴:北京大学政府管理学院。通讯作者及地址:章奇, Northwestern University, Department of Political Science, Scott Hall, 601 University Place, Evanston, IL 60208, USA; 电话:910-616-9031; E-mail:qi-zhang@northwestern.edu; 作者感谢黄季焜博士、Scott Rozelle 教授、William Reno 教授和 Victor Shih 教授对本文所提的意见和帮助。作者也感谢一位匿名审稿人给予本文的评论和修改意见。

收益仅仅集中于某些特殊的社会团体,或者大部分人均能够享受到改革所带来的收益,但成本却仅仅由某一部分人承担。目前学术界对局部性改革的解释可以大致分为四类。

第一种观点强调改革者与大众的认知和学习能力。该观点认为,改革从本质上来讲是十分复杂的,而人们的认识能力有限,因此在特定时期内,大多数人都不知道什么才是最优的改革策略。无论是改革者还是大众,均需要有足够的时间对改革的成本和收益进行计算和比较,从历史中汲取经验教训(North, 2005)。因此,改革会不断地走走停停。另外,由于同样的原因,改革的分配效应极难计算,很少有人知道谁会得到(多少)收益,谁会承担(多少)成本,因而几乎不可能事前就确认改革的受益者和受损者。在这种情况下,由于害怕自己成为改革的受害者,即使改革从理论上来说会有助于整体福利和效率的提高,人们还是普遍倾向于保持现状(Fernandez and Rodrik, 1991)。这一观点实际上指出只有那些不确定性较少的改革措施才会更容易得到采纳和实行。总的来说,这一类观点从人类的有限理性出发,强调不确定性和学习能力在改革中所起的作用。不过,这种观点无法解释在很多发展中国家,即使对于那些明显会带来更多收益的改革政策也无法得到实施的现象。

第二种观点则强调国家官僚(state bureaucrat)尤其是技术官僚(technocrat)对于改革的重要性,因为他们在政策制定上具有专业知识,也知道如何才能实施这些政策。按照马克思·韦伯(Marx Weber)的解释,国家官僚作为一个特殊的阶层,其成员均按照严格的程序筛选,其行为具有可预测性,重视自身职业的长远发展,因此该阶层不会收到社会特殊利益集团的影响,从而能够独立地制定并实施那些会有利于社会整体的政策。一些经验研究也发现一个国家是否有“好”的经济政策是和该国是否拥有良好的技术官僚联系在一起的(Williamson, 1994)。许多发展中国家缺乏足够的技术官僚,国家机构的独立性无法得到保证,裙带主义盛行,因而无法保证将改革贯彻到底(Harberger, 1993; Williamson, 1994)。不过,近来很多研究者也对这一观点提出了质疑。

第三类文献则集中于分析利益集团对于局部性改革的作用。许多研究者都注意到了改革的分配效应,即改革的成本和收益在不同的社会团体和阶层中的分布是不均衡的。传统的利益(压力)集团模型指出,如果改革的成本十分集中而改革的收益则由很多人共同获得,则和那些受益者相比,改革的受损者更有动力发起集体行动,以阻止改革推行下去。¹这样一来,即使从人

¹ 在文献中,这些潜在的特殊利益集团包括进口替代工业部门中的企业和工人(反对贸易自由化改革)、公务员(反对削减预算)、城市居民(反对取消或削减农产品补贴)和大农场主(反对取消或削减对农产品投入的补贴),等等。

数上来看改革的受益者更占优势，但在政治上改革的受损者的行动会更有效率，从而能够成功地阻止改革进一步发展下去（Haggard and Kaufman, 1995; Hellman, 1998）。针对传统利益集团模型的分析，Hellman（1998）在一项对前共产主义国家经济改革的研究中提出了相反的看法。他指出在一定条件下，进一步改革的阻力更可能来自那些从先前的改革中已经得到好处的团体或阶层。其基本原因在于市场化改革过程中会产生一些新的经济扭曲，这会增加那些改革受益者的寻租机会。通过发起集体行动，这些先前的获益者会阻止改革进一步贯彻下去，从而继续保留这些市场扭曲，以不断地从中渔利，这样就造成了局部性改革的现象。

第四类文献则集中分析国家制度的性质在局部性改革中所起的作用。此类文献强调改革所表现出来的自我选择（self-selective）性质，即那些成功得以实施的改革措施之所以能够得到采纳，实际上并不是因为这些改革措施有利于社会整体利益，只不过是反映了制定政策的精英及其相关利益团体的利益。例如，Stiglitz（2000）指出有些发展中国家的政府官员之所以推出私有化措施，不是为了提高社会整体效率，而是为了从私有化过程中获得租金。Van de Walle（2001）也指出在非洲国家，经济改革是以特定的方式进行，这能够保证改革的发起者可以获得改革的绝大部分收益。由于改革表现出明显的局部性改革特征，他把这称为非洲国家的“局部性改革综合症”。换言之，通过利用国家资源，这些国家精英们可以操纵改革的时机、速度和次序，从而使得改革按照只会有利于他们自身利益的方式进行。

二、权力和局部性改革

上一节所提到的各类文献均从不同角度对局部性改革提出了各种解释，但它们的缺陷也是明显的。首先，在一些基本的理论逻辑上还存在比较大的争论。例如，Van de Walle（2001）指出，在很多发展中国家，不能过分夸大利益集团的作用。和发达国家相比，甚至和拉丁美洲国家相比，这些发展中国家无论其政治体制如何，动员或组织社会利益集团（包括农民协会、商业组织或工会等）的能力均较低。当政府决定实施某项政策时，这些社会集团阻止这项政策的能力也是极其有限的。Van de Walle 同时指出在非洲国家的经济改革中，正是那些国家上层精英包括技术官僚们构成了进一步贯彻改革的障碍。Bates（1994）则对技术官僚有利于制定“好”的经济政策的假说提出了批评，他指出两者之间的联系最多不过是相关而非因果关系。Shih（2005）对中国金融改革的分析也说明技术官僚都并不是对所有的改革措施都具有偏好，对那些会损害技术官僚自身利益的改革，他们实施和贯彻改革的动力往往是不足的。

其次,大多数现有文献把注意力更多地集中在一些对宏观经济政策的分析上,例如私有化、通货膨胀、财政赤字规模以及其他宏观经济稳定政策(Hellman, 1998; Krueger, 2001; Van de Walle, 2001)。这一倾向实际上反映了华盛顿共识对现有研究的巨大影响,但同时也反映了现有研究对基本经济结构和制度改革的忽视。和过去相比,人们现在更多地认识到市场化改革的多维度和复杂性。这说明,要对局部性改革现象进行全面考察,不能仅仅聚焦于华盛顿共识所代表的宏观经济政策改革,还要把基本的经济结构和制度性改革纳入分析。

再次,在许多发展中国家和原共产主义国家,经济改革往往伴随着政治改革。在这一背景下,许多研究者要么假设利益集团通过影响政治家的选民基础来影响政策制定(Przeworski, 1991; Hellman, 1998),要么假设政治家可以通过利用民主体系中的漏洞来操纵政策制定(Van de Walle, 2003)。这就导致现有文献把分析对象主要集中在国家一级的社会集团的联合与冲突,或国家高层精英的寻租行为。例如, Van de Walle (2001)在对非洲国家局部性改革的自我选择性质进行分析时,指出改革的障碍来自处于国家权力顶端的精英阶层。Hellman (1998)在构建衡量局部性改革的指标时,主要考虑一项整体性改革的各个组成部分在宏观上的相对进展程度。不过,把分析仅仅局限于国家最高层的政治精英,则明显忽略了改革中来自于地方政府或地方官员的反对或阻碍。实际上,发展中国家的改革者在推行改革时,面临的问题是多种多样的,有时因缺乏社会共识而导致中央政府无法制定有力的改革措施,或者中央政府的政策亦可能因地方政府、官员或精英的反对而无法贯彻。例如,许多对非洲的比较研究发现,该地区很多国家的中央政府在把自己的政治权威和经济权力扩展到农村和边远地区方面存在较大的困难(Boone and Lange et al., 2003; Herbst, 2000)。

本文的分析中,准备把地方政府的因素考虑进来,以得到一个关于局部性改革的更全面的政治经济学视角。首先,民主的实现和巩固是一个长期的过程,大众需要一定的时间来慢慢适应和学习如何参与和组织民主政治。更重要的是,大众也可能会对民主在实践过程中有关规则的公平性缺乏信任,从而没有足够的激励去投入参与民主活动。与此同时,从旧体制下脱颖而出的官员们在有关内幕信息、政治知识、组织能力和社会关系上相对于普通大众更具有比较优势,因此这些官员仍有可能通过操纵民主程序得以继续保持原有权力。简而言之,无论政治民主化改革是采取激进还是渐进的方式,地方政府及其官员仍然有很大的可能在一定时间内保留原体制下所拥有的权力。

其次,权力往往构成精英们地位、财富和租金的直接来源。政治精英们在失去权力的同时,也会失去权力所带来的寻租机会,因此他们会尽力保住他们的既有权力。Van de Walle (2001)和 Stiglitz (2000)抨击有些发展中

国家的领导人利用自己的权力推行局部性改革，创造寻租机会，为自己而不是社会牟取物质利益，同时利用权力阻止那些会对他们的权力造成威胁的改革，以避免在接下来的改革中成为受损者（Hellman, 1998）。按照同样的逻辑，当地方面临中央政府所制定的一整套改革措施时，权力的拥有者会进行权衡和选择，利用改革过程中的信息不对称推行那些只会有利于自己的改革措施，而阻挠和反对那些会对自己的寻租机会和权力造成威胁的改革措施。换言之，局部性改革现象应该同时从国家和地方的角度进行考察。

需要指出的是，在一定条件下，局部性改革并不意味着无法实现效率的提高和快速的经济增长。随着财富总量的扩大，潜在的租金规模也会更高。政治精英会考虑获利动机并允许一定程度的制度变迁，刺激经济增长并从中获取更多的租金（Olson, 2000）。另一种情况是政治精英们发现在现有制度安排下从其他社会阶层中获取的租金很少，那么他们也会考虑并允许新的制度安排，提高其他社会阶层的福利总量，从而使得他们能够获得更多的租金（Acemoglu, Johnson and Robinson, 2004）。但另一方面，财富和资源在社会各阶层之间的分配格局可能会随着改革的进行而发生变化，并可能进一步影响到政治精英的实际权力（de facto power）。如果政治精英的实际权力被改革所侵蚀，他们利用权力获得租金的能力也会被削弱。因此，政治精英会对改革的每一步进展均进行仔细的权衡，不仅考虑改革的经济效果，也要顾虑改革的政治后果（Acemoglu and Robinson, 2000；Acemoglu, Johnson and Robinson, 2004）。换言之，综合权衡的结果是“改革者”会有所为有所不为：反对并阻止那些会直接减少租金或削弱其寻租权力的改革，支持和贯彻那些会直接增加租金且不会削弱其寻租权力的改革。

总之，只要地方的政治精英在改革开始时仍然掌握了权力，那么地方性的局部性改革现象就难以完全避免。在后文中，我们将通过中国农村的抽样数据，来佐证上述的理论逻辑。

三、中国农村中的权力和局部性改革：假说和案例

局部性改革理论对理解中国农村经济改革的不均衡进展很有助益。农村改革从 20 世纪 70 年代末开始发轫，最初在家庭联产承包责任制（HRS）上获得了突破。当时这一创举无论是在意识形态上还是在法律上都是不被允许的，但却并没有遭到实质性的禁止或反对。相反，有关当局允许在一些地方进行 HRS 改革试点，在看到其显著效果后慢慢进行推广，到 20 世纪 80 年代中期，全国农村均采纳了家庭联产承包责任制。改革的结果不仅仅是农业生产率和产出的大幅增长，从而给农户和地方均带来了经济上的好处，更重要的是，改革并没有以损害现有地方官员的权力为代价，没有损害到地方权力精英的寻租能力。相反，由于改革带来了更大的产出，不仅地方官员的经济

利益会因此上升,并且他们的政绩也会更加突出。²正由于获得了中央和地方的一致支持,家庭联产承包责任制才能够在相对较短的时间里迅速在全国范围内获得推广和采纳。除了家庭联产承包责任制外,其他促进经济增长的制度创新也被允许引入。例如,在80年代中期,政府允许农村要素市场包括土地租赁、劳动力雇佣等市场再次开放和发展。所有的这些措施,由于能够促进经济增长及其政治上的低风险,也同时受到中央和地方政府的支持(Michael and Zhang, 2005; Huang and Rozelle, 2005)。

农村经济改革几乎同步伴随着农村政治改革。伴随着农村公社体制的解体,农村就开始了民主改革的探索。1998年通过的《村委会组织法》,正式赋予了村民自主管理村务尤其是经济事务的权利。根据现行法律规定,“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助,但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项”。显然,在法律上,村民委员会已不再是国家和乡镇政府的附属行政机构,并将农民的民主需求制度化了。不过,在实践中尽管村民自治对农村经济和社会起到了一定的促进作用(Shen and Yao, 2006),但地方政府对村务的干预并没有因为《村委会组织法》的颁布而受到实质性的限制(O'Brien, 1994; O'Brien and Li, 1999a; Zhang et al., 2006; 章奇、刘明兴和单伟, 2004),在一些地方官员对农村的实际控制在近年来甚至有所加强(李凡等, 2002)。

随着经济改革的进一步深入,越来越多的改革措施被提上了日程。不过,尽管从理论上讲这些改革无疑会提高效率,且得到了中央政府公开和不公开的认可,却并不一定符合一些地方官员及其相关阶层的利益。如果完全按照市场化的原则推行这些改革措施,这些地方官员现有的寻租能力就会被极大地削弱。因此,地方官员有足够的激励利用手中的现实权力去推迟甚至阻挠和反对这些市场化改革,以免因为改革而使自己的寻租能力受到损害。³根据以上的分析,我们从政治经济学的角度就中国农村的局部性经济改革提出两个可供检验的假说,包括:

假说 1 地方官员的权力可以使他们获得寻租机会,并且他们会利用这一权力从非市场交易中去获取租金;

假说 2 如果实施一项市场化改革会对地方官员的寻租能力造成威胁,那么地方官员会利用他们的权力去反对和阻挠实施这项改革。⁴

² 中央政府在这一过程中也获得了极大的好处,包括执政合法性基础因为经济增长而更稳固。

³ O'Brien and Li (1999b)讲了一个类似的故事,他们指出,中国地方基层政府官员会对中央的政策有选择性地执行,即只执行对自己有利的政策,比如收取税费,等等。但他们的文章实际上并没有注意到经济改革效果的再分配性及其对地方官员寻租机会的威胁。他们过于强调地方官员的行为只是为了寻租,因而忽略了地方官员通过自我选择行为进行自我保护的政治动机。

⁴ 严格说来,完整的对局部性改革理论的检验还应该包括地方官员对那些符合自身利益的改革措施的支持。但实际上现有的文献已经提供了大量类似或相近的案例和证据,例如 Lin (1995), Yang (1996)等。因而本文仅仅关注那些和改革的阻力有关联的理论假说。

在下文中，我们通过对三个案例的讨论，来解释地方官员对农村政治的实际权力如何来为自身寻租和保护自己的寻租能力，从而导致局部性改革现象。第一个案例（自营工商企业）与“假说 1”相关，第二个案例（土地大调）和第三个案例（农民专业合作社）则与“假说 1”和“假说 2”都相关。

（一）农村自营工商业和寻租

过去二十多年的改革极大地促进了中国农业的发展，并带来了农村就业结构的巨大变化。Zhang, Huang and Scott (2004) 估计到 1995 年，农村非农就业人数就已经超过了 1 亿，到 2000 年非农就业数量超过了 2 亿，其中在自营工商业部门就业的人数超过了 8000 万。除了就业方面不可替代的作用外，农村自营工商业部门对提高农村工业的技术进步和合理的融资结构也起到了越来越重要的作用。

尽管自营工商业部门的重要性不断上升，地方官员却可能利用自己手中的权力从这一新兴的农村经济部门中获取租金。现行政府体制在上收财权的同时，却不断下放事权（姚洋、杨蕾，2003；Wong and Deepark, 2003）。这种格局就进一步迫使地方政府向当地居民征收沉重的税费，或者在检查和审批自营工商企业执照时征收更高的执照费用。在 2003 年开始全面推行农村税费改革后，地方干部会更加依赖来自于非农活动的租金。同时，即使乡村企业家对商业环境心存不满，仅靠他们的态度在短期内还无法对地方政府官员形成足够的压力。

除了执照费外，另一个可以间接反映官员寻租的指标是执照申请需等候时间（以下简称为“执照时间”）。在很多情况下，执照时间长短不仅反映了政府提供公共服务的质量，也是腐败的官员要求租金的一种间接方式，以此暗示乡村企业家除非向相关负责官员提供一定的回报，否则无法及时得到经营执照。无论是直接收取费用还是间接延长执照时间，毫无疑问，地方干部类似寻租行为将会破坏农村的商业环境，并阻碍农村非农部门的发展。

在我们的调查中，究竟地方官员直接以收取执照费用的方式获取租金，还是以延长执照审查时间的方式间接获取租金是无法直接观察到的。从经验上讲，地方官员靠直接收取执照费用获取租金的方式风险较小，但同时也存在很多公开和不公开的约束，例如各地对执照费用的收取都会存在相关的明文规定，从而会对费用的多少施加一定的限制。相比而言，延长执照审批时间则是较为隐蔽的做法且比较灵活。例如，一项针对印尼腐败的研究就发现，通过延长营业执照审批时间是地方官员收取贿赂的常见方式（Henderson and Kuncoro, 2006）。因此，很难讲在实际中究竟何种方式会成为主要的寻租方法。在 4.1 节，我们将使用主成分法来处理这一问题。

(二) 土地大调

家庭联产承包责任制实行后,农村土地使用权基本为劳动力平均占有。但是,一方面家庭成员的人力资本、经验和其他能力之间存在着巨大的差异;另一方面,由于家庭的人口结构和非农就业机会在过去二十年中均发生了巨大的变化,因此农业劳动力的实际供给量也发生了相当的变化。因此,有效劳动力对土地的比率和土地的边际产出在不同的家庭之间的差异也逐步拉大,从而预示着存在利用市场机制对要素存量进行调整的可能性,如土地租赁市场和农业劳动力市场的出现和发展(Lin, 1995)。⁵对于要素市场发展的趋势,中央有关部门的基本态度是肯定的(宋洪远等, 2000)。

除了按市场原则调整要素存量外,行政性的土地大调是减少家庭的土地生产率边际差异的另外一条途径。通过把土地转移给生产效率更高、经济更贫困的家庭,农地大调在土地租赁市场不发达的情况下是对土地租赁市场的一种替代(Brandt, Rozelle and Turner, 2002)。许多研究表明,土地大调还在保证农村社会公平和食物安全上发挥了一定作用。⁶

尽管按照市场化原则调整土地的效率会更高(Deininger and Jin, 2005),但在现实中,行政性土地大调的方式仍然在农村土地调整中占据优势。一个原因就是土地大调为权力拥有者创造了寻租机会。理论上讲,土地大调的过程应该根据自我意愿,由各个农户共同决定。但是,因为土地不归私人所有,集体仍然享有所有权,土地大调的决策权不是归市场而是归乡村干部。总的来讲,乡村干部能够利用这种决策权来从各个家庭获得租金。租金可以通过塞红包或乡村经济和政治生活(比如乡村选举)中的合作等形式获取(Brandt, Rozelle and Turner, BRT, 2002)。BRT(2002)还认为,在竞争性乡村选举制度下的领导人由于会受到失去职位的威胁,所以其寻租行为可能会得到约束。

同样的逻辑也适用于地方政府部门。如果地方政府官员垄断了乡村政治权力,他们也就拥有了运用权力从农村各种活动中榨取租金的能力与机会。具体而言,权力给予了地方政府官员对土地大调的最后决定权,使得他们可以从中获得租金。相对于乡村干部而言,上级地方政府的官员们没有选举压力,在寻租的行为中就少了很多制约。为了保持获得租金的能力,地方官员将会尽力对土地大调实施控制。同时需要指出的是,相对于乡镇政府官员而

⁵ 这些市场在1984年前是不允许存在的。在经历了二十多年的发展之后,要素市场的发展仍比较滞后(Lin, 1995; Brandt, Rozelle and Turner, 2002)。

⁶ 与国外相比,虽然中国农村每个家庭耕种的土地面积很小,但每个家庭拥有足够的土地来生产足够自己消耗的粮食,这对于平滑家庭消费有重要的影响。和许多处于相同发展阶段的发展中国家相比,中国的土地所有结构显得相对更为平等,这种相对平等的土地所有制结构在很大程度上保证了每个家庭拥有足够土地来生产自身所消耗的粮食,从而被认为是中国能够提高诸多人类发展指标(婴儿存活率、发育不良、妇女识字率)的重要原因之一(Burgess, 1997)。

言，乡村干部的所得更多地取决于村子的集体收入。在“村财乡管”的体制下，地方政府可以通过对村干部收入的控制而控制乡村政治。当农村集体经济日渐衰落时，土地的控制权的重要性就突出了。如果地方政府官员失去对土地资源的控制，其在农村的权力基础及其相应的寻租能力将会受到威胁。另外，近年来的城市化运动导致了对土地价值的重估。结果是，控制土地资源而获得的经济租金大大增加了，地方政府对于土地资源的控制力度也随之大大加强了。这个机制是与假说 2 相一致的。简而言之，乡村干部能够从直接经营村子的集体财产特别是集体土地的活动获取租金，地方政府官员还能够利用土地对乡村政治施加政治影响。

（三）农民专业技术协会

农民经济合作组织（专业技术协会）作为信息中介、商业协会或市场行会在世界各国广泛存在，在农村发展中也起到了重要作用。由于中国是一个人口稠密的国家，农村中中小农户的比例相当高，所以在利用新技术、形成规模经济和适应多变的市场环境等方面，农民专业经济技术合作组织对于农民而言也将起到不可替代的作用。近年来，中央政府也开始号召大力发展农民专业合作经济组织。根据 2002 年修订的《中华人民共和国农业法》，“农民和农业生产经营组织可以按照法律、行政法规成立各种农产品行业协会，为成员提供生产、营销、信息、技术、培训等服务。”2004 年，中央“一号文件”中还强调：“鼓励发展各类农产品专业合作组织、购销大户和农民经纪人。积极推进有关农民专业合作组织的立法工作……适应农产品国际贸易的新形势，加快建立健全禽肉、蔬菜、水果等重点出口农产品的行业 and 商品协会。”

尽管中央的态度变得更加积极了，但农民专业合作组织的发展仍然处于起步阶段。根据一项全国性的调查，直到 1995 年，仅有 5% 的农村家庭参加了农民专业合作组织。即使那些已经成立的农民专业合作组织，很多也仅仅是名义上的，或者是营利性机构或者是政绩工程，而不是为了农民利益而存在的合作组织 (Shen, Rozelle and Zhang, 2005)。

农民专业合作组织在发展中所面临的主要问题是缺乏独立性。农民组织的形成是典型的集体行动过程，往往会由于交易成本过高导致失败。因此，多数情况下需要有外部力量进入，承担促进农民专业合作组织的形成和发展的责任。在其他国家，类似的外部组织包括大学、非政府组织以及某些政府机构等。在我国，大多数情况下是由地方政府充当了农民专业合作组织的建立者和组织者的角色。而地方政府一旦参与到农民专业合作组织的建立过程中，由于具有垄断性的权力并缺乏相应的退出机制，地方政府就倾向于强烈地干预并控制这些农民专业合作组织。在这种背景下，农民专业合作组织不能够在农民的自我意愿的基础上组织起来，而农民的自愿谈判、加入和组合

恰好又是农民专业合作社发挥正常功能所必需的。Shen, Rozelle and Zhang (2005) 认为, 政府对于农民专业合作社的成立仍然具有重要影响, 这导致中国的农民专业合作社很难正常发挥其功能。

地方政府干预和控制农民专业合作社的主要原因包括两点: 第一, 政府可能会将农民专业合作社视为赚钱牟利的工具性企业, 而不是为农民服务的合作组织。⁷ 第二, 地方政府不希望这些有群众基础和组织能力的团体增强农民对地方政府的谈判能力, 从而限制地方政府官员的寻租行为等。⁸ 尽管农民专业合作社是经济导向的组织, 并且得到了中央的许可和支持, 但地方政府仍然担心农民的经济组织会转变成为政治组织。因此, 地方政府积极干预农民专业合作社的事务, 以施加影响甚至完全控制这些组织。尽管地方政府的干预有效地达到了他们的目的, 但这些干预也极大地剥夺了农民专业合作社的独立性和服务效率。

四、计量模型

(一) 模型设定

在上一节中, 我们用三个例子说明了地方政府官员可能会利用他们手中的权力对经济活动进行干预以获取租金, 或为了避免经济改革可能对其现有寻租机会以及权力垄断造成威胁而进行干预。其结果是造成改革无法正常进行, 出现所谓的局部性改革现象。为了进一步在实证上检验我们的假说, 本节将估计如下方程:

$$\begin{aligned} \text{LICENSECOSTTIME}_j = & C_2 + \alpha_1 \cdot \text{POLITICAL CONTROL}_j + \alpha_2 \cdot \text{PGDP}_j \\ & + \alpha_3 \cdot \text{MIGRANT}_j + \alpha_4 \cdot \text{PLAND}_j \\ & + \alpha_5 \cdot \text{TOWNCADRE}_j + \alpha_6 \cdot \text{DISTANCE}_j, \quad (1a) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{LANDRAL}_j = & C_1 + \beta_1 \cdot \text{POLITICAL CONTROL}_j + \beta_2 \cdot \text{PGDP}_j \\ & + \beta_3 \cdot \text{MIGRANT}_j + \beta_4 \cdot \text{PLAND}_j \\ & + \beta_5 \cdot \text{TOWNCADRE}_j + \beta_6 \cdot \text{DISTANCE}_j, \quad (1b) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{ASSOCIATION}_j = & C_3 + \phi_1 \cdot \text{POLITICAL CONTROL}_j + \phi_2 \cdot \text{PGDP}_j \\ & + \phi_3 \cdot \text{MIGRANT}_j + \phi_4 \cdot \text{PLAND}_j \\ & + \phi_5 \cdot \text{TOWNCADRE}_j + \phi_6 \cdot \text{DISTANCE}_j, \quad (1c) \end{aligned}$$

⁷ 例如, 笔者在实地访谈中发现, 一些乡镇政府主导组建了农民生猪协会, 在生猪收购中压低价格, 从中牟利。

⁸ 在对非洲国家的比较研究中, Van de Walle (2001, pp. 282—283) 提出了类似的观点。他指出没有组织性的社会阶层几乎没有能力去影响政府的政策。在非洲, 即使是那些被认为力量最弱的政府, 也有手段和力量去阻止社会性组织的出现。

其中，下标 j 代表第 j 个乡镇， α, β 和 ϕ 是待估系数。方程 (1a) — (1c) 中的三个因变量 (LICENSECOSTTIME, LANDRAL, ASSOCIATION) 分别代表了地方官员从农村自营工商业活动中榨取租金的程度，以及他们对市场化改革的干预程度：

LICENSECOSTTIME：我们的数据包含了两个可以反映地方政府利用对自营工商业创业的管制获取租金的变量。一个是 Licensecost，即申请自营工商企业所需缴纳的执照费（按其与本村人均纯收入的比例衡量）。另一个是 Licensetime，即为申请执照所需等待的时间。上一节简单叙述了执照费和执照等待时间作为潜在的不同寻租方式的原因，为了综合这两个指标的信息，我们使用主成分法，并取其第一主成分作为最终的考察指标。第一主成分涵盖了原指标 51% 的信息。⁹ 所有指标按乡镇（所管辖的村）的平均水平计算。该指标得分越高，意味着农村商业创业环境更差。

需要指出的是，简单的相关关系表明，Licensecost 和 Licensetime 在乡镇的平均水平没有显著的相关关系，而在村级水平上存在显著但较小的正相关关系（相关系数为 0.23）。虽然本文最后使用的是乡镇一级的平均数据（原因见下文），但即使通过对村级数据的简单相关关系的分析也说明，收取的执照费用与发放执照的时间并没有很强的联系。这说明，如果租金获取方式和发放执照时间相联系，那么很可能是通过故意延长执照时间来变相索取租金，并且这一租金和反映在纸面上的执照费用没有多少关系。这一判断无法直接观察到，但符合经验与直觉。

LANDRAL：乡镇所管辖的村中土地大调需要乡镇政府批准的村所占的比例。该比例越高，意味着地方政府对农村土地市场的干预程度更高，土地交易的市场化程度越低。

ASSOCIATION：农民专业合作社（FPAs）是否能正常发挥职能。这里我们计算了乡镇 FPAs 中不能正常发挥职能的比例。我们采用了 Shen, Scott and Zhang (2004) 就 FPA 正常发挥职能所给出的 3 个判别标准，即：FPA 不应该是盈利性的企业，不应该在工商局注册成为企业实体，政府官员不应该在 FPA 的重大决策中起主导作用。一个正常发挥职能的 FPA 应该同时满足以上三个标准。

三个方程中包含的因变量包括：地方政府在农村政治中所享有的实际权

⁹ 主成分法(PCA)将一系列互相相关的变量先转化为正交变量，即主成分变量。第一主成分变量综合了原变量最大的信息量，其他主成分变量依次综合了剩余的信息量。PCA 的优点在于它把和问题相关的变量合成在一起形成新的变量，并在这个过程中保留了原变量所包含的信息。另外，PCA 也通过正交变化，在合成主成分变量的同时减少了原有数据中的噪音。Dunteman (1989), Hyvarinen (1999) 对主成分法进行了详细的说明。对主成分法近年来在社会科学中的运用，可参阅 Canbas, Cabuk and Bilgin Kilic (2005), Shi, Zhang and Liu (2007), Zhang, Rozelle and Tao (2005) 的文章。

力变量(PC),即乡镇中村委会选举候选人资格必须经乡镇政府批准的村所占比例。该比例越高,说明村委会选举受地方政府控制的程度也越高,地方官员在农村政治中所拥有的实际权力也就越大。PC也是我们所考察的关键变量。如果我们针对农村局部性改革所提出的假说是正确的话,那么在地方官员权力越大的乡镇,从农村自营工商业中获得的租金越多,对农村土地市场和农民专业协会的干预程度也就越深,换言之,待估系数 α, β 和 ϕ 的符号应该显著为正。

PGDP是取了对数的乡镇人均收入(元),我们用它控制住收入水平的影响;MIGRANT,乡镇所有农村劳动力中外出打工人数所占比例,该变量取的是1997年的值,该变量可控制农村外部的非农就业机会;PLAND,取对数的乡镇人均可耕地面积(亩),该变量控制乡镇农村的农业生产条件和资源禀赋;DISTANCE,取对数的乡镇到县城的最短距离(公里);TOWNCADRE,乡镇政府编制内干部人数占总人口的比例,该变量控制地方政府定编规模的大小。

对方程(1a)的估计使用的是最小二乘法(OLS)。在方程(1b)和(1c)中,因变量均为介于0—1之间的比例变量,因此双限TOBIT模型是合适的估计方法。为了考察模型估计的稳健性(robustness),我们对方程(1a)和(1c)的因变量进行了相应的处理,即一旦因变量值超过60%,则赋值为1(分别表示乡镇农村土地市场整体上存在政府控制,乡镇农村的FPA整体上无法正常发挥应有职能),反之则赋值为0。在做出这样的处理后,我们将用PROBIT模型再次估计方程(1b)和(1c)。最后,所有的估计均控制了省级虚拟变量。

(二)潜在的内生性问题

目前的讨论均假设关键变量PC是外生的。但实际上,权力大小内生性的可能性仍然是存在的。例如,因为地方政府官员获得潜在租金的规模越大,机会越多,则会诱使他们努力攫取并维持权力,以此来保持获得租金的能力。在这种情况下,方程(1a)—(1c)中所阐述的因果关系应该正好相反。从而对(1a)—(1c)的估计也不再是有效的和一致的。

针对潜在的内生性问题,我们调整了对PC的计算方法。在上一节中,PC是乡镇所管辖的村中村委会选举候选人提名需乡镇政府批准的村所占比例,而在新的算法下,PC是(本乡镇所在)县所辖自治村中排除了本乡镇所辖村后的所有村中,村委会选举候选人提名需乡镇政府批准的村所占比例。这样,PC代表了乡镇所在县对农村基层民主的一个基本态度,它在很大程度上仍然可以反映本乡镇地方政府对控制乡村政治权力的意图和倾向,但却基本上不再取决于本乡镇的社会、经济状况,因而在一定程度上避免了内生性

问题。¹⁰

五、数据和估计结果

（一）数据和描述性统计结果

本文所使用的数据是中国科学院农业政策研究中心在 2003 年进行的实地调查的数据。本次调查覆盖了 6 个省 213 个乡镇¹¹，涉及当地农村社会、经济、基层民主实践、公共物品供给等各方面的信息。该数据重点揭示了乡村政治、商业环境和市场发展的现状。就村级选举而言，平均来说，乡镇所辖村中村委会选举候选人名单需要乡镇政府批准的村约占 66%（表 1）。这表明村委会选举在很大程度上受到地方政府的影响，从而也表明地方政府在农村政治中仍然享有很高的实际权力。

就土地大调而言，几乎所有村子的土地大调决策（90%）都必须得到乡镇政府的批准，这说明市场在调整土地再分配上所发挥的作用非常有限。Licensecost 和 Licensetime 的均值分别为 0.2 和 23，表明平均而言，自营工商业的创业者要把相当于村人均纯收入的 20% 用于缴纳执照费，且平均等待时间为 23 天。¹²

另外，平均有 30% 的 FPAs 无法正常履行其为农民提供各种服务的职能，这和 Shen, Rozelle and Zhang (2004) 的研究结果是一致的。需要指出的是，虽然能正常发挥职能的 FPA 的绝对比例较高（70%），但实际上各村中参加 FPA 的农户比例平均水平不到 2.08%，按全国水平推算相当于 495 万人（Shen, Rozelle and Zhang, 2004）。另外，这里也要留意测量误差问题。例如，受访者可能实际上并没有完全弄明白所谓在重大问题上由 FPA 自主决策和由上级政府进行决策之间的区别，且由于一些特殊的原因，受访者有可能故意高估 FPA 正常发挥职能的可能性。虽然有些测量误差对方程（1c）的估

¹⁰ 从逻辑上讲，权力-利益之间的关系的确值得我们对本文经验估计中所考虑的内生性问题予以关注，但另一方面，我们也认为本文对内生性问题的担心可能是过虑了。从历史上来看，地方政府的政治权力基本上是通过历史上所形成的行政体系所赋予的，20 世纪 70 年代末开始的经济改革实际上并没有影响到地方政府的权力来源。换言之，地方政府的政治权力是历史赋予的结果，而不是地方经济-政治关系互相博弈所导致的均衡结果，和地方政府官员的个人能力或政绩也没有直接关系。另外需要指出的是，如果使用村级数据，实证结果的统计性质会更好，例如统计量的 T 值会更高，显著性会更好。以乡镇均值为最终计量单位大大缩小了样本量（为以村为统计对象情况下样本量的 1/4），因此同样的模型设定统计量的标准差会有所变大。

¹¹ 这 6 个省分别是吉林、河北、江苏、陕西、四川、甘肃。

¹² 根据 Zhang, Rozelle and Tao (2005) 的一份未公开发表的研究结果，中国农村自营工商业的创业成本要高于许多发达国家，但低于世界平均水平。例如，根据 Klapper, Laeven and Rajan (2004) 对 12 个西欧国家商业环境的调查，只有 1 个国家的执照收取费用占收入的比例超过了 20%。但另一方面，和发展中国家相比，中国农村自由工商业的创业成本又相对较低。按照 Djankov et al. (2002) 的估计，为取得营业执照而等待的时间在发展中国家平均为 48 天，是中国农村自营工商业的 2 倍多。且发展中国家执照收取费用占收入的比例平均水平达到 50% 左右。

计结果的统计性质不会造成影响,但人为高估 FPA 的职能发挥却会导致对 φ 的估计结果高于其真实参数 (Wooldridge, 2002)。换言之,即使测量误差存在,只要对 φ 的估计结果在统计上是显著的,我们仍然可以得到关于乡村政治如何影响 FPA 职能发挥的正确判断,尽管估计结果不再是一致的。表 1 还列出了回归中所使用的其他自变量的描述性统计结果。在表 1 的基础上,表 2 进一步给出了按地区统计的各变量描述性统计结果。

表 1 描述性统计结果

	PC Political Control (PC)	——不包 括本乡镇 的县平均 水平	Li- cense- cost (元)	Li- cense- time (天)	FPA Func- tionality	Land Reallo- cation	Per Capita Income (元)	Migrant	Per Capita Cultivated Land (亩)	TOWN- CADRE	DIS- TANCE (公里)
观测值	207	207	207	207	92	207	207	207	207	207	207
均值	0.66	0.66	0.2	23	0.30	0.9	2298	0.16	2.1	0.004	27.7
标准差	0.27	0.18	0.17	16.2	0.38	0.16	1141	0.12	1.61	0.009	31.9
最小值	0	0.2	0.01	1	0	0.18	350	0	0.3	0.001	0
最大值	1	0.97	0.98	162	1	1	5481	0.65	9.74	0.09	325

注释: PC, 在上一次村委会选举中候选人提名需要得到乡镇政府批准的村在乡镇所辖村中所占的比例; PC(不包括本乡镇的县平均水平), 在县一级上 PC 的均值, 但此时的计算将本乡镇所辖的村从样本中排除出去。该变量是在回归中所实际使用的变量。Licensecost, 村民申请开办自营工商业企业执照所需缴纳的费用占村人均纯收入的比例。该变量按乡镇平均水平计算; Licensetime, 村民申请开办自营工商业企业执照所需等待的天数。该变量按乡镇平均水平计算。Licensecost 和 Licensetime 用主成分法合成, 取其第一主成分变量代表农村自营工商业的商业环境; FPA Functionality (ASSOCIATION), 乡镇所辖村中按定义不能正常发挥职能的农民专业合作社占协会总数的比例; Land Reallocation (LANDREL), 土地大调需要乡镇政府批准的村占乡镇所辖村中所占的比例; PGDP, 乡镇人均纯收入; Migrant, 1997 年乡镇农村外出打工人数占农村劳动力总数比例; PLAND, 乡镇人均可耕地面积; TOWNCADRE, 乡镇政府编制内干部人数占乡镇总人口比例; DISTANCE, 乡镇和县城之间的距离。

表 2 分省的描述性统计结果

	Political Control (%)	Political Control ——不包括本乡镇 的县平均水平(%)	Licensecost (%)	Licensetime (Dyas)	LANDREL (%)	ASSOCIATION (%)
江苏						
均值	86.9	86.9	14.1	17	89	39.3
标准差	13.5	5.2	12.3	5	14.8	42.3
甘肃						
均值	57.1	56	16.3	26	96.3	87.0
标准差	31.6	20.4	15.7	17	0.71	22.3
四川						
均值	65.6	67.1	22.7	23	90.7	36.8
标准差	25.5	13.1	14.9	15	12.0	42.6
陕西						
均值	60.5	59.1	22.8	27	82.6	32.9
标准差	26.5	19.2	17.5	18	23.4	39.6
吉林						
均值	61.6	61.6	24.3	27	94.2	20.3
标准差	31.4	16.8	19.1	23	15.0	42.6
河北						
均值	64.2	64.7	21.2	20	87.7	24.8
标准差	19.4	7.8	20.6	12	19.1	34.6

(二) 估计结果

表 3 给出了对方程 (1a) (LICENSECOSTTIME) 的估计结果。在考虑了潜在的内生性问题, 并控制住其他各因素的影响后, 在所有的结果中 (列 1—列 5) PC 的估计系数都在 5% 或 10% 的统计水平上显著为正。这些结果有力地支持了假说 I, 即权力可以被政府官员用来寻租, 表现为乡村企业家必须为开办自营工商业付出更高的执照申请费用, 且他们只能为获得执照等待更长的时间。¹³

除了 PC 以外, 列 1—列 5 还给出了诸如农村经济发展水平、外出打工机会、地理位置等其他因素的影响。从结果来看, 收入水平高的乡镇其商业环境也更好。一般而言, (相对收入低的乡镇而言) 收入高的地方提供同量的服务会收取更高的费用, 但服务的质量会更好 (表现为等待时间会更短), 因而综合效果仍然是收入水平和农村自营工商业发展环境的好坏呈正相关关系。除收入水平外, 其他各变量如外出打工机会 (MIGRANT)、人均可耕地面积 (PERLAND)、地理位置 (DISTANCE)、政府规模 (TOWNCADRE) 等因素对乡镇内农村自营工商业发展环境影响均不显著。

表 3 乡村权力控制与寻租

	I	II	III	IV	V
PC	0.94**	0.94**	0.95**	0.76**	0.79**
	2.55	2.54	2.40	2.01	2.11
PGDP	-0.45***	-0.45***	-0.45***	-0.28**	-0.24**
	2.67	-2.71	2.63	2.38	2.16
Migrant		-0.02	-0.02	-0.10	-0.14
		0.07	0.06	0.33	0.46
PERLAND			0.01	0.04	-0.01
			0.09	0.45	0.06
TOWNCADRE				-20.80	-22.57
				1.43	1.64
DISTANCE					0.08
					1.60
观测数	207	207	207	207	207
经调整的 R ²	0.13	0.13	0.17	0.18	0.24
F 值	3.53	3.09	2.74	2.69	2.73

注释: *, **, *** 分别代表估计系数在 1%, 5% 和 10% 的统计水平上显著;

估计系数下方的数字是经过异方差调整后的标准差的绝对值。

因变量为 Licensecosttime (Licensefee 和 Licentetime 的第一主成分)。Licensefee 是申请开办自营工商业执照所需费用与家庭人均纯收入的比例。Licentetime 是申请开办自营工商业执照花费的时间。自变量包括: PC, 政府控制变量, 即 (本乡镇所在) 县所辖所有自治村中排除了本乡镇所辖村后的所有村中村委会人选提名需乡镇政府批准的村所占比例。PGDP 为按对数计算的村人均纯收入水平, MIGRANT 是乡镇各村外出打工劳动力占总劳动力所占比例, PERLAND 是人均耕地占有量 (亩), DISTANCE, 取对数的乡镇到县城的最短距离 (公里); TOWNCADRE, 乡镇政府编制内干部人数占总人口的比例。以上各变量均按乡镇平均水平计算。

¹³ 除了对主成分的综合指标进行回归外, 作者还对 Licensecost 和 Licentetime 分别进行了回归。在乡镇平均水平上, 在以 Licensecost 为因变量的回归中 PC 不具有显著性, 而在以 Licentetime 为因变量的回归中 PC 在 10% 水平上显著; 而在乡村一级的回归中, 结果的显著性正好相反。由于我们使用的乡镇一级的回归在样本规模上减少了很多, 因此在不同样本量基础上回归系数的显著性发生变化并不是非常令人奇怪。这从另一个角度说明了主成分法的优点, 即它减轻了对结果进行解释的难度。因为篇幅的原因, 作者没有在本文汇报这些结果, 有兴趣的读者可以向作者索要。

表 4 给出了对方程 (1b) (LANDRAL) 的 TOBIT 估计结果。在所有的结果中, PC 的估计系数均显著为正, 从而印证了我们的假说, 即对乡村政治的操纵力越强, 对农村土地大调的行政控制也越强。其基本原因在于地方政府官员可以通过农村土地市场的控制来寻租或控制乡村干部。人均收入水平的影响和表 3 的结果相类似, PGDP 的估计系数符号在所有的估计结果中均显著为负, 说明经济发展水平越高的乡镇, 对土地大调的行政控制就越少。另外一个显著的变量是政府规模 (TOWNCADRE), 即乡镇政府编制内干部人数占总人口的比例。它的估计系数符号为正, 说明至少就农村土地市场而言, “大” 政府并不利于市场在土地大调中起作用。其他变量在表 4 中均不显著。

表 4 乡村权力控制和农村土地市场发育(TOBIT 估计结果)

	I	II	III	IV	V
Political Control	0.36*	0.38**	0.47**	0.53***	0.53***
	1.85	1.94	2.33	2.60	2.62
PGDP	-0.10	-0.11*	-0.09	-0.13*	-0.13*
	1.60	1.79	1.29	1.88	1.79
Migrant		-0.31	-0.27	-0.25	-0.27
		1.49	1.31	1.22	1.30
PERLAND			0.08	0.07	0.06
			1.64	1.43	1.11
TOWNCADRE				9.84*	10.09*
				1.71	1.69
DISTANCE					0.02
					0.92
观测数	207	207	207	207	207
经调整的 R ²	0.13	0.14	0.15	0.18	0.18
F 值	-86.44	-85.33	-83.98	-81.88	-81.45

注释: *, **, *** 分别代表估计系数在 1%, 5% 和 10% 的统计水平上显著;

估计系数下方的数字是经过异方差调整后的标准差的绝对值。

因变量为 LANDRAL, 即乡镇所管辖村中土地大调需要乡镇政府批准的村所占的比例。自变量的解释参见表 3。

表 5 仍然是对方程 (1b) (LANDRAL) 的估计结果, 但由于我们调整了因变量的构建方式 [从而为 1 个 0-1 变量, 见第四部分第 (一) 小节], 因而利用 PROBIT 模型对方程 (1b) 重新进行了回归。可以看出, 关键变量 PC 的估计系数仍然在所有的回归结果中均显著为正, 并没有因为对 LANDRAL 定义的变化而发生变化, 从而再次印证了我们就乡村政治控制和农村土地大调之间相互关系的预期。不过, 乡镇人均纯收入水平 (PGDP) 在表 5 中虽然符号仍然维持不变, 但却失去了显著性。而外出打工劳动力占乡村劳动力总数比例 (MIGRANT) 这一变量却在表 5 中显著为负。这一结果并不令人惊讶, 因为外出打工机会越多, 土地资产在收入中所起的作用就会相对越小, 从而导致地方政府官员从土地中所获取的租金也会相对更少, 其结果就是对

土地市场进行控制的动机减弱。另外，在对方程（1b）的 PROBIT 估计结果中，乡镇距离县城的距离（DISTANCE）也会对政府行为产生正的显著影响。

表 5 乡村权力控制和农村土地市场发育(PROBIT 估计结果)

	I	II	III	IV	V
Political Control	3.29**	3.47**	3.50**	3.51**	3.67***
	2.13	2.48	2.55	2.57	2.64
PGDP	-0.35	-0.36	-0.31	-0.31	-0.28
	0.84	0.86	0.73	0.71	0.65
Migrant		-1.53*	-1.47*	-1.45*	-1.74**
		1.67	1.67	1.65	2.21
PERLAND			0.08	0.08	-0.13
			0.42	0.39	0.57
TOWNCADRE				15.03	33.22
				0.49	0.96
DISTANCE					0.27*
					1.92
观测数	207	207	207	207	207
经调整的 R ²	0.18	0.19	0.19	0.19	0.23
F 值	-42.05	-41.38	-41.34	-41.28	-39.59

注释：*，**，*** 分别代表估计系数在 1%，5%和 10%的统计水平上显著；

估计系数下方的数字是经过异方差调整后的标准差的绝对值。

因变量为 LANDRAL，即乡镇所管辖村中土地大调需要乡镇政府批准的村所占的比例。但和表 4 不同的是，一旦原始变量值超过 60%，则赋值为 1（最终解释为乡镇农村土地市场整体上存在政府控制），反之则赋值为 0。自变量的解释参见表 3。

表 6 是对方程（1c）（ASSOCIATION）的 TOBIT 估计结果。在所有的结果中，PC 的估计系数均显著为正。按照 ASSOCIATION 的定义，显然地方政府对乡村政治的操作会导致 FPA 无法正常履行其为农民服务的职能，它要么可能会变成一个营利的商业企业而不是服务性的合作组织，要么可能会在重大问题的决策上由于政府的干预而丧失其独立性。需要指出的是，因为可能存在测量误差的问题，表 6 中 PC 的估计系数有可能被低估，因此地方政府对乡村政治的控制可能产生的影响实际上会更大。另外，政府规模（TOWNCADRE）对 FPA 是否能够正常发挥功能也有明显的影响。乡镇政府编制规模越大，能正常发挥职能的 FPA 就越少。人均可耕地面积（PERLAND）的估计系数在列 4 中显著为正，但在其他列中并没有表现出显著性。这说明 PERLAND 的统计性质非常不稳定。

和表 5 对表 4 因变量的变化相类似，表 7 是在表 6 因变量定义的基础上，将 ASSOCIATION 重新定义为 0-1 变量。即如果乡镇有超过 50%的 FPA 无法正常发挥职能，则认为该乡镇的 FPA 无法正常发挥职能（取值为 1），否则认为该乡镇 FPA 能正常发挥职能（取值为 0）。因而表 7 的结果是用 PROBIT 模型对方程（1c）的估计结果。可以看出，表 7 的结果和表 6 基本一致，唯一的不同在于 PERLAND 变量的估计系数此时在所有结果中均显著地为正。

表6 乡村权力控制和农民专业技术协会的功能(TOBIT 估计结果)

	I	II	III	IV	V
Political Control	2.26*	2.22*	2.55**	2.98**	2.93**
	1.96	1.93	2.17	2.50	2.47
PGDP	0.19	0.22	0.33	0.29	0.30
	0.51	0.57	0.85	0.77	0.80
Migrant		0.33	0.46	0.40	0.38
		0.35	0.49	0.45	0.42
PERLAND			0.39	0.43*	0.32
			1.54	1.74	1.24
TOWNCADRE				98.72*	114.0**
				1.81	2.01
DISTANCE					0.17
					1.18
观测数	92	92	92	92	92
经调整的 R ²	0.05	0.05	0.06	0.09	0.1
F 值	-86.42	-86.34	-85.12	-82.73	-82.0

注释:*, **, *** 分别代表估计系数在 1%, 5% 和 10% 的统计水平上显著;

估计系数下方的数字是经过异方差调整后的标准差的绝对值。

因变量为 ASSOCIATION; 农民专业技术协会(FPAs)的是否正常发挥职能的村庄数占本乡镇乡村总数的比例。判断 FPAs 正常发挥职能需满足的 3 个判别标准, 即: FPA 不应该是盈利性的企业, 不应该在工商局注册成为企业实体, 政府官员不应该在 FPA 的重大决策中起主导作用。一个正常发挥职能的 FPA 应该同时满足以上三个标准。自变量的解释参见表 3。

表7 乡村权力控制和农民专业技术协会的功能(PROBIT 估计结果)

	I	II	III	IV	V
Political Control	2.30*	2.32**	2.91**	3.70***	3.79***
	1.95	1.96	2.34	2.90	2.90
PGDP	0.07	0.04	0.20	0.12	0.12
	0.17	0.11	0.46	0.27	0.27
Migrant		-0.27	-0.01	-0.07	-0.12
		0.23	0.00	0.06	0.09
PERLAND			0.53*	0.63**	0.54*
			1.81	2.12	1.68
TOWNCADRE				117.11**	136.40**
				2.04	2.27
DISTANCE					0.17
					1.08
观测数	92	92	92	92	92
经调整的 R ²	0.04	0.04	0.07	0.11	0.12
F 值	-54.9	-54.87	-53.26	-51.11	-50.62

注释:*, **, *** 分别代表估计系数在 1%, 5% 和 10% 的统计水平上显著;

估计系数下方的数字是经过异方差调整后的标准差的绝对值。

因变量为 ASSOCIATION; 农民专业技术协会(FPAs)的是否正常发挥职能。和表 6 不同的是, 一旦原始变量值超过 60%, 则赋值为 1(最终解释为乡镇农村的 FPA 整体上无法正常发挥应有职能), 反之则赋值为 0。这里判断 FPAs 正常发挥职能需满足的 3 个判别标准, 即: FPA 不应该是盈利性的企业, 不应该在工商局注册成为企业实体, 政府官员不应该在 FPA 的重大决策中起主导作用。一个正常发挥职能的 FPA 应该同时满足以上三个标准。自变量的解释参见表 3。

六、结 论

局部性改革的理论表明，改革并不会因为其口号和目标的高尚而自动有利于大多数人，由谁来执行改革和以什么样的方式改革对改革的实际结果至关重要。无论是国际经验还是中国案例均说明，即使是开始时十分成功的改革，在改革达到一定阶段后进一步改革的难度会大幅增加。更复杂的情况是，在一定历史条件下，原先推进改革的力量却反过来有可能成为改革的反对和阻挠者。

就中国农村改革而言，许多以往的研究认为，中国农村经济改革的成功经验是因为得到了地方政府的大力支持和帮助（海闻等，1996；唐兴霖，2000）。本文却提供了相反的证据，即无论动机如何，地方政府对农村基层政治的实际控制程度越高，从农村非农经济活动中榨取的租金越多，导致农村自营工商业发展环境一定程度上的恶化，并会阻碍一些特定的农村市场化改革的进展，从而产生局部性改革的现象。换言之，地方政府官员十分乐意推行那些有利于自身利益的改革政策，¹⁴但同时会阻挠那些有利于整体效率提高却不利于他们的改革政策。因为局部性改革在一定条件下同样可以刺激经济增长，导致经济福利总量的增加（见第二部分）。因而往往只有随着时间的推移，局部性改革的负面效果才会逐渐显现出来，这有助于解释为什么在中国随着改革进展到一定程度，许多人反而会对改革的实际效果产生不满的原因。

本文强调，局部性改革现象无论在国家还是地方层面上均有可能体现。地方政府官员完全有动机和实力采取局部性改革策略，以为自身而不是社会整体谋福利，这对中央政府的改革者深化改革所造成的困难是不能忽视的。当然，本文的分析并没有把地方政府官员必然等同于改革的阻力，只是说在他们的权力缺乏有效制衡时，他们对局部性改革现象的发生具有不可推卸的责任。

要打算解决地方或者更高层次上的局部性改革现象，将是一项艰巨的任务。许多传统的药方，比如民主化、财政乃至政治分权等，并不能保证导致出现理想的结果。例如，Acemoglu and Robinson（2006b）指出在政治转型过程中，民主改革经常被政治精英操纵，导致民主化对实际的政治和经济权力分配无法产生实质性的影响。¹⁵ Bardan 等（2000）指出，当中央政府采取政

¹⁴ 在这方面，Whiting（2001）较好地描述了中国东部沿海地区的地方官员在发展乡镇企业过程中如何发挥他们的作用。

¹⁵ 统治者究竟在什么情况下，会真正放弃局部性改革措施？这个问题在文献也受到了许多的重视，但是并没有一个比较一致的答案。例如，Acemoglu and Robinson（2006a）强调在外部政治竞争增强的情况下，统治者就有可能采取实质性措施，进行制度和技术两方面的改革。Alesina et al.（2006）的实证分析表明，对于一个刚刚上台且权力稳固的政府，当外部发生经济危机时，最容易对宏观经济政策进行改革。但是，章奇、刘明兴（2005）的分析表明，政府面对压力和危机时采取什么样的反应也取决于他们的意识形态。这导致他们可能采取技术赶超的政策，从而造成新的制度扭曲。

治分权的改革,推进地方的民主化时,基层政府很容易被地方精英操纵,最后的效果还不如原有的集权体制。在中国基层政治研究方面,Zhang, Liu and Shan (2006) 表明上级的政策性负担会为基层政府的权力扩张提供借口,进而为中央自身的改革造成障碍。

另外,局部性改革理论实际上也为进一步深化中国地方政府体制改革提供了理论依据。但在既定的体制环境下,改革究竟应该以何种方式进行却是众说纷纭。¹⁶在这个意义上,希望本文对局部性改革的分析,能起到抛砖引玉的作用。

参 考 文 献

- [1] Acemoglu, Daron, Simon Johnson and James A. Robinson, "Institutions as the Fundamental Cause for Long-term Growth", NBER Working Paper, No. 10481, 2004.
- [2] Acemoglu, Daron and James A. Robinson, "Political Losers as a Barrier to Economic Development", *American Economic Review*, 2000, 90(2), 126—130.
- [3] Acemoglu, Daron and James A. Robinson, "Economic Backwardness in Political Perspective", *American Political Science Review*, 2006a, 100(1), 115—131.
- [4] Acemoglu, Daron, and James A. Robinson, "Persistence of Power, Elites and Institutions", NBER Working Paper No. 12108, 2006b.
- [5] Alesina, Alberto, Silvia Ardagna and Francesco Trebbi, "Who Adjusts and When? On the Political Economy of Reforms", NBER Working Paper No. 12049, 2006.
- [6] Ashton, Basil, Kenneth Hill, Alan Piazza and Robin Zeitz, "Famine in China, 1958—61", *Population and Development Review*, 1984, 10(4), 613—645.
- [7] Bardhan, Pranab and Dilip Mookherjee, "Relative Capture of Local and Central Governments", in Eskeland, G., Devarajan, S. and Zou, H. F. (Eds.), *Fiscal Decentralization: Promises and Pitfalls*, World Bank, forthcoming.
- [8] Bardhan, Pranab and Dilip Mookherjee, "Decentralization, Corruption and Government Accountability: An Overview", in Rose-Ackerman, Susan and Edward Elgar (eds.), *Handbook of Economic Corruption*, forthcoming.
- [9] Bates, Robert H., "Comment on John Williamson's In Search of a Manual for Technopols", In Williamson, John (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, DC: Institute for International Economics, 1994, 25—34.
- [10] Boone, Catherine, *Political Topographies of the African State: Territorial Authority and Institutional Choice*. Cambridge University Press, 2003.

¹⁶ 例如,徐勇(2003a,2003b)提出对于落后的乡,乡政府应当裁撤,代之以县政府的派出机构。而对于发达的镇,县政府应当进一步的分权,包括采取政治分权的方式,来转变镇政府的职能和角色。但是,他同时通过分析湖北和深圳的实际改革案例,说明类似基层的改革依然由于上层体制的制约而存在种种弊端。

- [11] Brandt, Loren, Scott Rozelle and Matthew Turner, "Local Government Behavior and Property Rights Formation in Rural China", Working Paper Series 1004, Department of Agricultural & Resource Economics, UC Davis, 2002.
- [12] Burgess, Robin, "Land, Welfare and Efficiency in Rural China", Manuscript, London: London School of Economics, January, 1997.
- [13] Canbas, Serpil, Altan Cabuk and Suleyman Bilgin Kilic, "Prediction of Commercial Bank Failure via Multivariate Statistical Analysis of Financial Structures: the Turkish Case", *European Journal of Operation Research*, 2005, 166(2), 528—546.
- [14] Deininger, Klaus and Songqing Jin, "The Potential of Land Rental Markets in the Process of Economic Development: Evidence from China", *Journal of Development Economics*, 2005, 78(1), 241—270.
- [15] Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-De-Silanes and Andrei Shleifer, "The Regulation of Entry", *Quarterly Journal of Economics*, 2002, 117(1): 1—37.
- [16] Dunteman, George H., *Principal Components Analysis*. Newbury Park: Sage Publications, 1989.
- [17] Fernandez, Raquel and Dani Rodrik, "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty," *American Economic Review*, 1991, 81(5), 1146—1155.
- [18] Harberger, Arnold C., "Secrets of Success: A Handful of Heroes", *American Economic Review*, 1993, 83(2), 343—350.
- [19] Haggard, Stephan and Robert Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- [20] 海闻等,《中国乡镇企业研究》,北京:中国工商联出版社,1996年。
- [21] Hellman, Joel, "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions," *World Politics*, 1998, 50(2), 203—234.
- [22] Henderson, J. Vernon and Ari Kuncoro, "Sick of Local Government Corruption? Vote Islamic", NBER Working Paper, No. 12110, 2006.
- [23] Herbst, Jeffrey, *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- [24] Huang, Jikun, Qi Zhang and Scott Rozelle, "Growth and Its Nature and Poverty Reduction in China", Center for Agricultural Policy, Working Paper, 2004.
- [25] Hyvarinen, Aapo, "Survey on Independent Component Analysis", *Neural Computing Surveys* 1999, 2(4), 94—128.
- [26] Klapper, Leora F., Luc A. Laeven and Raghuram G. Rajan, "Business Environment and Firm Entry: Evidence from International Data". World Bank Working Paper, 2004, No. 3232, available at: <http://ssrn.com/abstract=557830>.
- [27] Kugeger, Anne, *Economic Policy Reform: Second Stage*. Chicago: University of Chicago Press, 2000.
- [28] 李凡等,《中国基层民主发展报告(2002)》。北京:中国法律出版社,2003年,第10—60页。
- [29] 李凡等,《中国基层民主发展报告(2004)》。北京:知识产权出版社,2005年,第103—105页。
- [30] Lin, Justin, "Endowments, Technology and Factor Markets: A Natural Experiment from China's Rural Institutional Reform", *American Journal of Agricultural Economics*, 1995, 77(2), 231—242.

- [31] Manion, Melanie, "Democracy, Community, Trust: The Impact of Elections in Rural China", *Comparative Political Studies*, 2006, 39(3), 301—324.
- [32] Michael, Lipton and Qi Zhang, "Reducing Inequality And Poverty During Liberalization In China: Rural And Agricultural Experiences And Policy Options", Unpublished Working Paper, Poverty Research Unit, Sussex University, UK, 2005.
- [33] North, Douglass C., *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- [34] O'Brien, Kevin J., "Implementing Political Reform in China's Village", *Australian Journal of Chinese Affairs*, 1994, 32(July), 33—59.
- [35] O'Brien, Kevin J. and Lianjiang Li, "Selective Policy Implementation in Rural China", *Comparative Politics*, 1999 (a). 31(2), 167—185.
- [36] O'Brien, Kevin J. and Lianjiang Li, "The Struggle over Village Elections", in Goldman, Merle and Roderick MacFarquhar (eds.), *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999 (b).
- [37] Olson, Mancur, *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books, 2000.
- [38] Przeworski, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, Studies in Rationality and Social Change*. New York: Cambridge University Press, 1991.
- [39] Shen, Minggao, Scott Rozelle and Linxiu Zhang, "Farmer's Professional Associations in Rural China: State Dominated or New State-Society Partnerships", Forum for Economic Development, Working Paper Series, 2005, No. FE20050013, available on the website: <http://www.fed.org.cn/paperdownload.asp?paperid=13>.
- [40] Shen, Yan and Yang Yao, "Grassroots Democracy and Income Distribution: Evidence from Village Election in China", CCER Working Paper, 2006, No. E2006005, downloadable at: <http://www.ccer.pku.edu.cn/cn/ReadNews.asp?NewsID=6501>.
- [41] Shi, Tianjian, "Village Committee Elections in China: Institutional Tactics for Democracy", *World Politics*, 1999, 51(3), 385—412.
- [42] Shih, Victor, "Partial Reform Equilibrium, Chinese Style: Political Incentives and Reform, Stagnation in China's Financial Policies", Unpublished Working Paper, 2005, downloadable at: http://pubweb.northwestern.edu/~vsh853/wp_partial_reform_china_revised.pdf
- [43] Shih, Victor, Qi Zhang and Mingxing Liu, "Comparing the Performance of Chinese Banks: A Principal Component Approach", in *China Economic Review*, 2007, forthcoming.
- [44] 宋洪远等,《改革以来中国农业和农村经济政策的演变》。北京:中国经济出版社,2000年。
- [45] Stiglitz, Joseph E., "Reflections on the Theory and Practice of Reform", in Kruger, Anne (ed.), *Economic Policy Reform: Second Stage*. Chicago: University of Chicago Press, 2000.
- [46] 唐兴霖,“政府行为与农村发展——中国部分农村地区经济和社会发展进程中政府行为比较研究”,《政治学研究》,2000年第1期,第74—83页。
- [47] Van de Walle, Nicolas, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979—1999*. New York: Cambridge University Press, 2001.

- [48] Van de Walle, Nicolas, "Presidentialism and Clientelism in Africa's Emerging Party Systems", *Journal of Modern African Studies*, 2003, 41(2), 297—321.
- [49] Williamson, John, "In Search of a Manual for Technopols", In Williamson, John (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, DC: Institute for International Economics, 1994.
- [50] Whiting, Susan, *Power and Wealth in Rural China: the Political Economy of Institutional Change*. New York: Cambridge University Press, 2001.
- [51] Wong, Christine P. W. and Deepak Bhattasali, *China: National Development and Sub-National Finance: A Review of Provincial Expenditures*. Citic Publishing House, 2003.
- [52] Wooldridge, Jeffrey, *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge, Massachusetts and London, England: The MIT Press, 2002.
- [53] 徐勇, "县政、乡派、村治: 乡村治理的结构性转换", 载徐勇著《乡村治理与中国政治》, 北京: 中国社会科学出版社, 2003年(a), 第135—145页。
- [54] 徐勇, "精乡扩镇、乡派镇治: 乡级治理体制的结构性改革", 载徐勇著《乡村治理与中国政治》, 北京: 中国社会科学出版社, 2003年(b), 第151—176页。
- [55] Yang, Dali, *Calamity and Reform in China: State, Rural Society, and Institutional Change since the Great Leap Famine*. Stanford: Stanford University Press, 1996.
- [56] 姚洋、杨蕾, "制度供给失衡和中国财政分权的后果", 《战略与管理》, 2003年第2期, 第27—33页。
- [57] Zhang, Jian, Scott Rozelle and Ran Tao, "Regulation of Local Governments and Enterprise Formation in Rural China", Unpublished Paper, 2005.
- [58] Zhang, L., Jikun Huang and Scott Rozelle, "Growth or Policy: Which is Winning China's War on Poverty?" Mimeo, University of California, Department of Economics, 2002.
- [59] 章奇、刘明兴, "意识形态与政府干预", 《经济学(季刊)》, 2005年第4卷第2期, 第333—358页。
- [60] 章奇、刘明兴、单伟, "政府管制, 法律软约束和农村基层民主", 《经济研究》, 2004年第6期, 第59—68页。
- [61] Zhang, Qi, Mingxing Liu and Wei Shan, "Government Regulations, Legal-Soft-Constraint and Rural Grassroots Democracy In China", in Shunfeng Song and Aimin Chen (eds.), *China's Rural Economy after WTO: Problems and Strategies*. Ashgate Publishing Limited, UK, forthcoming, 2006.
- [62] Zhang, Xiaobo, Shenggen Fan, Linxiu Zhang and Jikun Huang, "Local Governance and Public Goods Provision in Rural China", *Journal of Public Economics*, 2003, 88(12), 2857—2871.

The Logic of Partial Reform: Theory and Evidence of Market Development and Business Environment in Rural China

QI ZHANG

(Northwestern University)

MINGXING LIU

(Peking University)

Abstract In this paper we reexamine the partial reform problem sweeping across developing countries. In contrast to existing accounts attributing the existence of partial reform to actors at national level, we argue the prominence of the role played by local officials who take advantage of their political power to manipulate the reform strategy to seek rents. Given a whole set of reform from the center, local officials are only willing to implement reforms which will benefit them first and foremost, and in the meantime oppose reforms which are likely to reduce their opportunities of rent-seeking or to deprive of their de facto power.

JEL Classification O1, P0, P5