

权威创造权力：一个理论拓展

——以苏南 H 村土地流转为例

华彦玲*

摘要：现阶段苏南乡村正在发生着大规模的土地流转，由其地权转移引致的利益分配格局印证了强力创造产权这一理论，据此本文提出“权威创造权力”这一理论拓展。这种由权威创造的权力使苏南乡村在土地流转过程中逐渐形成了一种不规范的土地制度形式——权威地权，尤其是在 H 村，这种现象更为突出。权威地权不仅改变了地权的平均状态，而且几乎主宰了苏南乡村土地流转后的利益流向，其制度绩效有待进一步考察。

关键词：权威 苏南 地权 土地流转

一、权威创造权力的提出

权威创造权力是指某些具有权威的人物通过某种方式或手段获取对本人或本集团利益有关的权力的过程。其形成是某个或某些有影响力的权威人物通过社会法律、习俗和道德获得的、不受法律保护但得到社会认可的、可以帮助形成他与其他人进行交易的合理预期的权利，这一权利可能会使自己或他人受益或受损。权威创造的权力是非法律意义上的、没有得到国家法律法规认可的，但却实际存在的、意识形态形式的权力。

(一) 权威创造权力的理论背景

权威创造权力的提出主要受阿姆拜科 (John R. Umbeck, 1981) 的强力创造产权 (might makes rights) 的启示。1848 年，阿姆拜科在关于美国加州淘金热的分析中提出这一理论，强调强力获得权力的重要性。1995 年，这一理论被哈姆 (Richard O. Hammer) 重新诠释和利用，哈姆在其文《强力创造产权：一种观察和工具》中提到，“如果权力和强力失去平衡，权力便不能与强力对抗。如果有强力的一方，由于某种得到承认的权力，而没有得到他所想要的东西，那么他会受到激励，以一种微妙的也许是无意识的方式，寻找思考问题的新方式。拥有强力一方可能会发现希望执行的某种新权力”，强调了强力 (force) 对权力的作用，一旦强力创造了权力，就会获取与这种权力相关的利益。

本研究所定义的“权威创造权力”与“强力创造产权”存在一定的一致性和相关性，都强调了强力对获取权力的重要性。与阿姆拜科和哈姆的理论不同的是，阿姆拜科和哈姆研究的强力与权力对象是政治，强调武力对政权的获得。本研究对象属于经济领域范畴，强调现阶段苏南乡村发生着的大规模的土地流转过程中，乡村权威对地权的获取。强力与权威同时存在着本质上的不同，强力强调的是不顾大众反对来贯彻自己意志而实施的暴力、武力，权威则是以社会成员对其规范和规则的认同为基础的权力的正当运用，权威的实施取决于从属人员是否愿意执行权威人物的命令。

(二) 苏南乡村土地流转中的权威地权

现阶段，国家对地权以及乡村自治权力的释放，给予乡村很大的自治空间。在经济发达的苏南乡村地区，工业发展使农民普遍进入二、三产业，进而引致大规模土地流转的发生，而土地流转的主体是苏南乡村有经济实力的权威人物或经济能人，这些人往往同时承担起村民事务管理的职责。土地被乡村权威或经济能

* 华彦玲，江苏行政学院，邮政编码：210004，电子信箱：042080520@163.com。

Hammer, Richard O., 1995. "Might Makes Right: An Observation and a Tool." *American Economic Review*, Vol. (3), pp. 26 - 28.

人以农地规模经营、三集中、村庄撤并、植树造林等形式从农民手中流转过来的同时,集体土地的权力便被以地租或股金等货币形式所交换。如果说苏南乡村土地流转起初是生产力发展到一定阶段的客观要求,那么,后来即被逐渐演变成为一种乡村权威或经济能人操控下的土地流转。并且,乡村权威通过对土地的掌握而控制了整个社区的利益分配。土地转出者虽然仍旧是法律意义上的土地所有者并拥有土地承包经营权,但这种形式的土地所有权已变成一种虚拟所有权,真正掌握土地所有权、使用权、处置权、收益权的则是土地转入者,即管理和使用集体土地的乡村权威或经济能人。

因此,在上述权威创造权力的基础上,本文提出苏南乡村土地流转后的各项权力演变并集结形成一种“权威地权”,以明确土地流转后地权的实质和利益流向。“权威地权”是一种模糊的、难以界定的权利,它可以只包括土地流转后对土地的使用权,也可以包括所有权、使用权、处置权、收益权等在内的所有土地权。正如美国著名的新制度经济学家斯密德(Allan A. Schmid)所言,权威创造的“权力是一种手段,社会依此控制和协调人类的相互依赖性,解决人们的利益分配问题”,而“权力包括实在的和人格的财产,……,还包括非正规的惯例,融于文化中的传统以及正规的法律制度,这些法律和文化的东西构造了人们的机会边界。”这些再次为权威创造权力提供了依据。权威创造权力的根源在于中国农村土地产权的模糊性,这种模糊性使一个社会不可能使所有产权都具有排他性,排他性弱的地方也就是外部性严重的地方,同时也为苏南乡村权威创造权力提供了滋生的土壤。从现阶段苏南乡村土地流转的情况看,权威创造权力的运作机制已经内在地发生于苏南乡村社会资源配置的现实进程中,在此行程中显示了土地流转中的利益相关者之间相互依赖性的关系网络逐渐孕育、形成,并融合进缘于地权而形成的聚落共同体中。

二、苏南乡村权威权力的形成

(一)“国家-代理人”乡村治理模式的弹性发展

权威权力的形成源于国家权力释放和乡村权威权力扩张的权力弹性发展过程。村民自治制度的实行和国家政权逐步撤出乡村社会,给予苏南乡村很大的自治空间,使乡村权威找到了其重新发挥作用的机会。原来“人民公社、生产大队、生产队”的三级管理体制被乡镇政府、行政村、村民小组取代,乡镇政府成为国家设在乡村的基层政权,而行政村、自然村并没有国家行政管理的机构,行政村的村委会与村民小组也没有行政管理的职能。村里的一些公共事务、公益事业等需要有一定号召力的人出来牵头。乡村权威或经济能人,作为村里最受人尊重的个体,自然充当了这样的角色,这些人往往具备相当的经济基础和个人魅力,通过村民选举或上级信任获得村级管理的政治权力。但在乡镇企业和私营企业发达的苏南乡村地区,乡村权威的权力往往并不止于村级,还会到达乡镇一级,甚至市、省级。

自家庭承包责任制以来,全国许多地方基层政权权力萎缩。但在苏南地区则不然,由于乡村权威或经济能人所控制的资源转移到了其具有所有权的乡镇企业(后演变为民营企业),从而导致了地方权威主义的延续,反而从另一方面加强了对苏南农民的控制。乡镇企业(或民营企业)在乡村社会中开始占据重要地位,对乡村权威的形成起着关键性的作用。集体所有制的乡镇企业的发展填补了人民公社解体后农村可能出现的权力真空,乡村权威或经济能人通过乡镇企业对农民进行控制,保持着乡镇政府的地方权威,政治精英、经济精英表现出高度的重合——乡村权威,他们是村庄里的精英人物,既是村庄“党政企”权力的执掌者,也是协调各系统的中间人。在造就了苏南辉煌的经济业绩的同时,企业的成功也同时赋予了乡村权威或经济能人很高的社会权威合法性(其权威性得到一致肯定),这种社会权威合法性成为乡村权威控制乡村地权的通行证。

(二)乡村权威获取地权的优势

乡村权威往往在经济方面拥有比一般社区成员更多的优势资源,之后利用这些资源取得了经济上的成功,并为社区做出了一定的贡献,从而使他们具有某种权威,能够对其他成员乃至社区结构产生一定的影响。权威地位取决于经济实力或财富,即当权者的绩效(performance),乡村权威就是经济能人集政治权力于一身

[美]爱伦·A. 斯密德:《财产、权力和公共选择——对法和经济学的进一步思考》,中文版,6~7页,上海,上海人民出版社,1999。

(周怡,2006)。权威人物的权力都有制度化的特征。权威人物权力的制度化,并不是国家政权和地方政府直接推动的结果,而是在基层自治和市场条件下村庄权力结构自然演化的结果。在苏南乡村地区,权威权力是地方政府权力下移与村庄权力向上扩展二者相互渗透的结果。

地权一般是通过正式的、制度性的国家政权获得的。在农民的意识里,服从国家(皇权)权力是臣民的本性。因此,国家凭借这种合法性,通过集权的政治权力结构系统,形成对乡村权力包括地权的领导和支配。但这种基层制度合法性的控制权力,由于成本问题,很难真正深入乡村的每个领域。科斯指出,“市场的运行是有成本的,通过形成一个组织,并允许某个权威来支配资源,就能节约某些市场运行成本。”因此,虽然国家仍然是乡村地权的仲裁者,但为了降低交易费用不得不利用乡村权威实现对乡村的控制。同时,由于公共产品的投入和社会责任的承担,在集体经济瓦解后,出现缺位以及地方政府对政绩的追求,乡镇政府安排或同意一些有经济实力的能人出任其企业所在村的党组织的书记也成为一种普遍现象,结果导致民营企业家和村庄政治精英身份的重合,从而使村庄公共权威的运作带上越来越多的个人意志的印记。有了这样的前提,村庄领导人就能够凭借自己的经济实力,经营个人化的自由政治空间。这些乡村权威基本按血缘和姻缘关系组织起家族精英网络,不仅掌握着村庄的经济命脉,还涉及村庄的政治和文化,控制着村庄的利益格局。“利用体制‘缝隙’制定和实施土政策,扩大村庄政治权力,冲击着国家政治整合乡村的权力基础”。因此,另一种非正式的、不是基于政治制度的控制权力——乡村权威发生了作用。乡村权威是在乡村处于优势地位的成员,他们凭借自己在社区中掌握优势资源而获得社区成员的认同,对社区形成控制,这种权力是属于权威型的,凭借权威的影响,控制着社区资源的利用、收益分配等一切活动。由于地权制度及由此引致的利益问题构成了土地制度的核心,地权的多面性和地区差异性导致了农地产权制度安排的多样化。苏南乡村作为我国经济发展走在前列的地区,于是就形成了自己独特的地权制度演变形式——权威权力。

由于国家存在界定有效产权与统治者利益最大化的冲突,为了实现统治者利益最大化(社会总收益最大化),建立的产权往往并不是有效率的。国家在对农地制度进行改革时,不仅难在利益之争,关键是在既得利益集团的强烈反对下,而又要依靠这些既得利益集团来实现这种制度变迁。面临着中央政府政策压力和农业经济学界的理论压力,这些既得利益集团(指从农村土地流转中受益的集团)既然不能用直接手段反对或者拒绝,那么就采用“先流转后模糊界定权力”来维护自身局部的短期利益。

三、苏南 H 村权威及权威权力的发展

H 村是苏南乡村权威控制村庄政治、经济和文化包括地权等几乎一切资源的一个典型。H 村 1961 年建村,60 年代末由村支部书记 W 带领村民“违背”国家政策,隐身发展村庄工业,是对国家正式制度发起挑战的一个开端。再到中国农村全面实行家庭承包责任制之前,是国家行政权力再次介入乡村社会的时期,这一时期也是 H 村乡村权威形成时期。这一时期,由于 H 村乡村权威家族成员的未成年以及 W 个人权威还没有发挥到极致,对 H 村的控制还没有产生太大影响。随着 80 年代初中国农村全面推行家庭承包责任制,H 村并没有跟随全国之风,而是将有限的农地承包给个别村民,进行农地的规模经营,其他村民脱离农业完全进入工业领域。这段时期乡村权威治理和国家正式制度的关系可以用 W 的四个字概括:50 年代“听”、60 年代“顶”、70 年代“拚”、80 年代“醒”。“醒”不仅表现在 H 村乡镇企业抓住中国改革开放大好机遇大力发展村集体工业企业,还在于在村集体工业企业发展壮大到超过周边贫困村时,乡村权威利用国家对农村土地制度和村庄自治放权的时机,通过土地流转和村庄合并,达到控制周边 16 个行政村土地的目的,并决定着 16 个行政村的土地收益分配。

土地流转之后,H 村权威 W 对土地流转的收益分配形式的规定是:对土地转出村给予 1 500 元/亩·年的土地租金(成立大 H 土地股份合作社后称“股金”),租金的使用必须由 H 村土地股份合作社统一支配(实际上是由乡村权威 W 领导之下的 H 村集团公司制定),其详细程度充分体现了苏南乡村权威对土地制度变迁

[美]R. H. 科斯:《社会成本问题》,见《财产权利与制度变迁》,中文版,22~24 页,上海,上海三联书店、上海人民出版社,1994。

吴业苗:《村庄土政策的生成及其整合功能》,载《人文杂志》,2005(1),第 134 页。

引致的利益格局的影响。土地租金主要用于三块:一是口粮款,即每人每年 300 斤大米,现金由各村原来每人拥有的耕地计算,各不相同,一般在 300 元至 600 元不等;二是养老金的发放;三是村委会管理费用(这一费用除村干部工资由 H 村集团公司决定外,其他支配有相对的自由度),包括管理费、道路修理费、计划生育费、环保卫生费、教育事业费、绿化管理费、村干部工资等,其中村干部工资占据总费用 20%至 50%不等(村干部工资较土地流转前大幅度的上升是土地流转顺利进行的主要原因之一)。

以上论述充分表明,H 村土地流转后,W 氏对土地权力其实是一种“权威地权”,真正决定农村土地流转利益归属的不是集体所有,也不是支书个人行为,更不是法律对产权的清楚界定,而是权力地位。这种权力地位起源于 H 村集体经济发展造就的 W 氏权威,并且在随后乡镇企业发展时期得以维持和巩固。乡村地权由国家控制到逐渐释放,加剧了 W 氏权威对地权的控制。W 氏权威由于掌握村庄的经济资源,进而开始控制村庄地权,并最终决定着土地的收益分配,同时由于其利用对地权的掌握控制村庄的一切社会事务,因此,整个村庄的利益格局受权威权力的深刻影响。事实上,苏南乡村并村和土地流转后这种集权的村级治理存在着“内卷化”倾向,H 村权威一柱苦撑天下,极力维持村庄秩序,是以大量的经济投入和社会自组织发展缓慢为代价,称得上是“没有发展的增长”。村级之间不能形成现代型的社会关联的基础——基于自由原则、平等原则、效率原则上的契约精神和以此为原则而形成的自组织、对法治精神的认同和对法律的尊重——那么该地区就可能出现无序和危机(董磊明,2002)。

四、结论

基于以上研究,本文得出的主要结论如下:

(1) 基于新制度经济学的国家理论,国家的首要目标是使统治者自身租金最大化,然后才在这一目标框架中降低交易费用以使社会产出最大。现阶段由于乡村治理成本高昂,国家基于统治者租金最大化时受到生存问题、代理问题及度量成本问题等限制,寻求其代理人——苏南乡村经济能人、权威人物管理乡村社会,促使了苏南乡村地区乡村权威权力的再度扩张。

(2) 土地利益的分配来自对地权的控制,谁掌握了地权谁就主宰了利益的流向。苏南乡村大规模土地流转的发生为乡村权威控制乡村地权提供了历史机遇,同时也改变了地权平均的状态,土地流转后的各项地权成为几乎完全受苏南乡村权威控制的权威地权。

(3) 苏南乡村土地流转后产生的这种权威地权,是否是一种制度创新有待进一步研究。但可以肯定的是,它是一种不规范的制度形式,因为它不可避免会存在利益分配上倾斜于制度制定者——乡村权威。因此其制度绩效有待进一步考察。

参考文献:

1. 董磊明:《传统与嬗变:集体企业改制后的苏南农村村级治理》,载《社会学研究》,2002(1)。
2. 管清友、王亚峰:《制度、利益与谈判能力:农村土地“流转”的政治经济学》,载《上海经济研究》,2003(1)。
3. 刘豪兴:《乡镇社区的当代变迁:苏南七都》,上海,上海人民出版社,2002。
4. 任强:《“苏南模式”的转型与乡村先富参政:兼论农村社区整合手段的变化》,载《浙江社会科学》,2005(3)。
5. 宋婧、杨善华:《经济体制变革与村庄公共权威的蜕变:以苏南某村为案例》,载《中国社会科学》,2005(6)。
6. 折晓叶、陈婴婴:《社区的实践——“超级村庄”的发展历程》,杭州,浙江人民出版社,2000。
7. 张孝直:《中国农村地权的困境》,载《战略与管理》,2000(5)。
8. 周怡:《中国第一村:华西村转型经济中的后集体主义》,香港,香港牛津大学出版社,2006。
9. Umbeck, John R., 1981. “ Might Makes Rights: A Theory of the Formation and Initial Distribution of Property Rights. ” *Economic Inquiry*, Vol. 41, pp. 38 - 59.

(责任编辑:陈永清)