

从矿区政府到地方政府： 中国油田地区条块关系 的形成与演变

社会
2019 · 5
CJS
第 39 卷

曹正汉 王 宁

摘 要：条块关系是由“条”与“块”分别承担的任务之冲突程度决定的，条块关系的演变也是由任务之间的冲突变化所导致的。如果中央政府需要下属政府机构同时完成多项任务，那么，多项任务之间的冲突将导致条与块的形成，而且，其冲突的严重程度决定了条块关系的特征，即决定了条块结合程度的高低。进而言之，任务之间的冲突程度上升将推动条块结合程度下降；反之，将导致条块结合程度上升。这一观点来源于多任务委托—代理理论，在本研究中得到了油田地区条块关系的支持，即可以解释在六个设市的油田地区条块关系的形成与演变。

关键词：条块关系 矿区政府 地方政府 多任务委托—代理关系

From Minefield Authority to Local Government: Formation and Evolution of *Tiao-Kuai* Relation in China's Oil Field Regions

CAO Zhenghan WANG Ning

Abstract: A significant character of the Chinese state governance is the

* 作者 1: 曹正汉 浙江大学公共管理学院 (Author 1: CAO Zhenghan, School of Public Affairs, Zhejiang University) E-mail: caozhenghan@zju.edu.cn; 作者 2: 王 宁 浙江大学经济学院 (Author 2: WANG Ning, School of Economics, Zhejiang University) E-mail: wangning19912008@163.com

** 本研究受浙江大学恒逸基金资助。[This research was supported by the Hengyi Foundation at Zhejiang University.]

本研究得益于与多位年轻学者和研究生的定期讨论，他们是冯国强、张晓鸣、鲁建坤、陈永杰、聂晶、钟珮、徐莫言、童凌子、郑琰等，他们的批评促使我们不断拓宽研究视野、修正理论观点。此外，在本文写作过程中和初稿完成后，先后得到刘世定、景跃进、周飞舟、应星、周振超、郦菁、黄晓春、尤怡文、刘玉照、冯猛、李朔严等同仁的批评指正。谨此一并致谢！

structure of *tiao* (vertical lines of authority from top down) and *kuai* (horizontal levels of authority of the territorial government) and the constant adjustment of the relationship between the two. Various studies on state governance in China either neglect this character or frame the discussion in the way of central vs local authority. This brings us to an unanswered question of how to explain the formation and evolution of *tiao-kuai* relationship. This paper argues that the conflicts between the tasks undertaken by *tiao* and *kuai* are largely responsible for shaping the relationship. Often the central government assigns subordinate authorities multiple tasks that conflict with one another, a factor that dictates the degree of integration between *tiao* and *kuai*. The data collected from six oil field cities support the argument that the less compatible of the tasks between the two, the more clashes occur. Our study confirms the multi-task principal-agent theory. The *tiao-kuai* structure is an attempt by the central government to resolve the paradox between centralized authority and effective local governance while trying to achieve multiple development targets. It is hoped that this study will stimulate further theoretical discussion of the inherent contradiction of a centralized government and a better understanding of the institutional arrangement of the *tiao-kuai* structure.

Keywords: *tiao-kuai* relation, minefield authority, local government, multi-task principal-agent problem

一、导论

中国国家治理的一大特征是条块结合,且条块关系处于经常性调整之中。¹但是,学者们建立的关于国家治理的解释理论通常忽略条块关系,将条块关系视为中央与地方关系的一部分,隐含在中央与地方关系中进行讨论。²从20世纪90年代学界提出的压力型体制(荣敬本等,

1. 本文中所谓条,是指中央政府按职能设立的行政部门以及在地区层面设立的直属行政管理机构。所谓块,是指中央政府按行政区划设立的地方政府(或地方政权机构),形成分层级的地方行政系统。“条块关系”是指在中央领导之下,行政权力在条与块之间的配置关系。

2. “条”通常被视为中央政府的组成部分或者中央政府直接向下延伸的部分,因此,条块关系也可以视为中央与地方关系的一个组成部分。

1998)、中国特色的财政联邦主义(Montinola, *et al.*, 1995),到最近十余年学界提出的地方分权的威权体制(regionally decentralized authoritarianism)(Landry, 2008; Xu, 2011)、行政发包制(周黎安, 2014, 2016, 2017)、中国国家治理的制度逻辑(周雪光, 2011, 2012, 2017)、统治风险最小化模型(曹正汉, 2011, 2017),均采用了这种简化的处理方式。在这些理论模型中,我们可以看到中央与地方关系的特征及其形成逻辑,看不到条块关系的特征及其演变。这就在理论层面产生一个问题:如何理解条块关系的形成原因与演变机制?

当然,学者们研究中国行政体制的运作并未忽略条块关系。然而,这一类文献主要是分析条块关系带来的后果,而非致力于解释条块关系。条块关系带来的一种后果是条块分割和行政系统的碎片化,所谓碎片化的威权体制(fragmented authoritarianism)(Lieberthal and Oksenburg, 1988; Lieberthal and Limpton, 1992; Brødsgaard, 2017)。此种碎片化源于在中央之下同时设立了两套行政系统(即“条”与“块”),行政权力分散在两大行政系统之中,中央必须依靠这两套行政系统的合作、监督与协商,以贯彻其政策意图、实施其政策主张(Lieberthal and Oksenburg, 1988; Lieberthal and Limpton, 1992)。与行政系统的碎片化紧密相关的是条块关系带来的另一种后果,即条块矛盾(Mertha, 2005; 李振, 2014; 赖静萍, 2012; 叶敏, 2016)。为了解决条块矛盾,行政系统衍生出多种协调机制和应对策略,包括设立领导小组等协调机构、强化各级党委的统一领导、组织条块结合的运动式治理等(李振, 2014; 赖静萍, 2012; 叶敏, 2016)。总之,这一类文献并不能直接帮助我们理解条块关系形成的原因与演变机制,反而强化了我们的问题:既然条与块的结合带来了行政系统的碎片化和条块矛盾,那么,这种条块结合的体制为什么能够长期存在。显然,从行政系统的碎片化和条块矛盾出发,无法回答这类问题。

关于条块关系的形成原因,一种具有启发意义的理论是经济学家建立的多任务委托—代理理论(拉丰、马赫蒂摩, 2002)。在委托—代理模型中,如果委托人要求代理人同时完成多项任务,且多项任务之间存在冲突,³那么,委托人的最优策略就不是把多项任务交给同一个代理

3. 任务之间存在冲突是指代理人对一项任务之实施将妨碍其另一项任务之完成。

人,而是采取任务分离策略,把有冲突的任务分别交给不同的代理人,以控制任务之间的冲突,同时激励每一位代理人努力完成任务(Laffont and Martimort,2002:203-226)。经济学者运用这种理论模型分析了中国行政系统中的垂直管理与属地管理,即解释了“条”与“块”的形成原因(王赛德、潘瑞娇,2010;尹振东,2011),但未解释条块关系及其演变。

我们认为,从多任务冲突的角度不仅可以解释条与块的形成原因,还可以进一步解释条块关系的特征以及条块关系的演变。也就是说,条块关系是由条与块分别承担的任务之冲突程度决定的,条块关系的演变也是由任务之间的冲突变化所导致的。具体而言,如果中央政府需要下属政府机构同时完成多项任务,那么,多项任务之间的冲突程度决定了条块关系的特征,即决定了条块结合程度的高低。⁴进而言之,任务之间的冲突程度上升将推动条块结合程度下降,或者说,推动条块关系向条块分开的方向演变;反之,冲突程度下降将导致条块结合程度上升,或者说,推动条块关系向条块结合的方向演变。

本文尝试论证上述观点。首先,我们对多任务委托—代理模型进行改进,使之适合于分析条块关系及其演变,并建立理论假说,在逻辑上论证上述观点。然后,本研究考察中国油田地区的条块关系之形成与演变,为上述观点和理论假说提供一种经验证据。

我们选择油田地区的条块关系作为经验证据,首先与石油开采的特点有关。在中国,石油勘探和开采由中央政府直接控制,中央政府在各大油田建立了强大的条(即油田管理局),负责石油勘探、开采以及油田建设与管理(Li,2018)。然而,在石油开采与地方事务(如地方环境保护、地区经济发展、地方社会管理)之间,存在着多种冲突。这些冲突塑造了油田地区的条块关系,也推动了条块关系的演变。因此,油田地区的条块关系具有典型性。

其次,油田地区的条块关系还具有以下两个特点:

第一,1955年以来,中央政府为了开采石油,先后在六个主要的油田地区设立地方行政区,建立油田城市和地方政权机构(即油田地区的块)。在这六个油田地区,条(油田管理局)和块(地方政权机构)都是因

4. 关于“条块结合程度”的度量方法详见本文第三节。

开发油田而设立的，但是，建市初期，条块关系却表现出明显的差异性。概括而言，计划经济时期设立三个油田城市（玉门市、克拉玛依市、大庆市）在建市初期条块结合程度很高，形成“油地合一”体制，地方政权机构均为矿区政府。市场化改革启动之后设立三个油田城市（东营市、濮阳市、盘锦市），条块结合程度显著下降，形成油地分开的体制，地方政权机构已不是矿区政府，而是接近于一般意义上的地方政府。

第二，尽管建市初期条块关系具有显著差别，但条块关系的演变却具有共同的趋势。在计划经济时期设市的三个油田地区，其条块关系经历了从油地合一向油地分开的转变；与之对应，地方政权机构也从矿区政府转变为一般性的地方政府，最终，与市场化改革启动后设市的三个油田城市趋于一致。

上述两个特点即条块关系在建立之初的差异性和演变的趋同性，为我们检验上述观点提供了有利条件。

二、理论假说

从多任务冲突的角度理解条与块形成的原因以及条块关系的特征与演变，需要把政府系统区分为三个组成部分。第一部分是条与块的共同领导者即“中央”。中央是指以最高领导人为核心的国家最高领导层。⁵在中央之下，再按职能设立若干直属部门，共同组成中央政府；同时按行政区划设立各级地方政府。第二部分是中央政府的各个职能部门，简称“中央职能部门”，它们负责执行中央指令，实施中央政策，协助中央领导国家。其中一部分中央职能部门因履行职责的需要，其组织机构向各个地区（或部分重要地区）延伸，在地区层面设立垂直管理的直属机构，形成与地方政府相并列的条。第三部分是规模庞大的地方政府系统，由全国各层级的地方政府组成。

由于政府系统分成三个部分，由此出现了“条块关系”。首先，在中央之下，同时存在着两套行政系统，一套是中央职能部门及其直属的地区机构，即条的系统；一套是各级地方政府，即块的系统。其次，条块关

5. 中央的组织架构是以中共中央政治局及其常委会为中心，其领导成员分别兼任书记处、中央军事委员会、中央纪律检查委员会、国务院、全国人大常委会、全国政协等党和国家重要机构的领导人。在中央政府的正式文件中，通常以“中共中央”或“中共中央、国务院”指称“中央”。

系是指在中央领导之下行政权力在条与块之间的配置关系,表现为条与块之间的监督与被监督、控制与被控制、协助与合作等关系。

本文以拉丰(Jean-Jacques Laffont)和马赫蒂摩(David Martimort)的多任务委托—代理模型为基础(Laffont and Martimort, 2002: 203 - 226),引入任务分离策略(王赛德、潘瑞娇, 2010; 尹振东, 2011),进行改进和简化后建立理论模型,在逻辑上论证前述观点。

(一) 基本假设

在委托—代理关系中,中央作为委托人(principal),下级政府机构(中央直属部门或地方政府)作为代理人(agents)。我们假设委托人需要代理人完成两项任务,如政治控制与经济发展、资源汲取与经济发展、经济发展与公共事务治理等,且这两项任务之间有可能存在冲突。我们关注的问题是,委托人如何设计委托—代理关系使之既能控制任务之间的冲突,又能激励代理人努力完成任务。

假设委托人的目标是追求自身收益的最大化,其手段是给代理人提供激励(或惩罚),激励代理人在两项任务上都付出高努力,并尽可能降低委托人付出的激励成本。代理人的目标同样是追求自身利益的最大化,因此,代理人会比较委托人提供的激励(代理人的收益)与完成任务需付出的成本(代理人的成本)之大小,以此决定在每一项任务上的努力程度。

委托人有两种策略:一种策略是将两项任务交给同一个代理人;另一种策略是将两项任务分别交给不同的代理人。前一种策略即中央把两项任务都交给地方政府,要求地方政府同时完成两项任务。后一种策略即中央把两项任务分别交给地方政府与直属职能部门,要求它们完成各自承担的任务。

无论中央采用哪一种策略,代理人都有两种努力程度(e):一种努力程度是“高努力”,记为 $e = 1$;一种努力程度是“低努力”,记为 $e = 0$ 。对代理人而言,如果在一项任务上选择“低努力”,我们就认为它无需付出努力成本,即努力成本为零;⁶如果代理人只在一项任务上付出高努力,其努力成本记为 c_1 ;如果代理人承担两项任务,且在两项任务上都付出高努力,其努力成本记为 c_2 。

6. 代理人选择“低努力”的一种方式采取表面的、形式主义的策略应付任务。相对于高努力,其努力成本要低得多,可以视为零。

两项任务是否存在冲突由 c_1 与 c_2 的关系决定。当 $c_2 > 2c_1$ 时, 两项任务存在冲突, 即代理人努力完成其中一项任务时, 完成另一项任务的成本会增加。当 $c_2 < 2c_1$ 时, 这两项任务是互补的, 没有冲突, 即代理人努力完成其中一项任务也有利于其完成另一项任务。

委托人所需要的是两项任务的产出(q)。为了简化分析, 我们假设产出只有两种结果: 一是“高产出”, 记为 q_H ; 二是“低产出”, 记为 q_L 。当然, 产出受多种因素的影响, 其中, 委托人能够影响的因素是代理人的努力程度(e), 其他因素委托人无法影响。我们假定在两项任务上, 代理人的努力程度对产出的影响是一样的, 即在其他因素不变的条件下, 相同的努力程度带来某种产出的概率也相同。具体而言, 在任何一项任务上, 如果代理人付出高努力, 将有 π_1 的概率实现高产出(q_H), 同时, 也有 $1 - \pi_1$ 的概率得到低产出(q_L); 如果代理人付出低努力, 只有 π_0 的概率实现高产出, 同时, 出现低产出的概率为 $1 - \pi_0$ 。在这里, $1 \geq \pi_1 > \pi_0 \geq 0$ 。

因此, 委托人希望代理人在两项任务上都付出高努力, 这样委托人就有更高的概率获得高产出。但是, 委托人不能直接观察到代理人的努力程度, 只能直接观察到产出结果。因此, 为了激励代理人付出高努力, 委托人只能依据两项任务的产出结果奖励或惩罚代理人, 使代理人自愿选择高努力。当然, 激励代理人需要付出成本, 简称“激励成本”。两项任务的产出之和扣除激励成本即是委托人的收益。委托人的目标是希望此项收益最大化。

综合上述假定条件, 委托人需要解决的问题是: 为了在两项任务上实现收益最大化, 在什么条件下应该把两项任务交给同一个代理人; 在什么条件下需要把两项任务分开, 分别交给两个不同的代理人。

(二) 两种策略

1. 第一种策略: 把两项任务交给同一个代理人

如果委托人把两项任务交给同一个代理人, 并希望代理人在两项任务上都付出高努力, 委托人的最优激励方案是: 只有当两项任务都实现了高产出, 即 $q_1 = q_2 = q_H$, 才向代理人支付奖励 m_1 ; 否则, 奖励为 0 (意味着惩罚代理人)。按此激励方案, 如果采用第一种策略, 委托人的预期收益函数(y_1)为:

$$y_1(m_1) = \pi_1^2(2q_H - m_1) + 2\pi_1(1 - \pi_1)(q_H + q_L) + 2(1 - \pi_1)^2 q_L$$

代理人的收益取决于其努力程度。如果代理人在两项任务上都付出高努力,需要付出的成本是 c_2 , 两项任务同时得到高产出的概率为 π_1^2 , 因此, 预期净收益为 $\pi_1^2 m_1 - c_2$ 。以此类推, 代理人只在一项任务上付出高努力, 则预期净收益为 $(\pi_1 \pi_0) m_1 - c_1$; 代理人在两项任务上都付出低努力, 则预期净收益为 $\pi_0^2 m_1$ 。为了激励代理人在两项任务上都付出高努力, 委托人设定的奖励 m_1 必须足够高, 即必须同时满足以下两个条件:

$$\pi_1^2 m_1 - c_2 \geq (\pi_1 \pi_0) m_1 - c_1$$

$$\pi_1^2 m_1 - c_2 \geq \pi_0^2 m_1$$

综合这两个条件, 我们得出委托人在设定 m_1 时, 必须满足的约束条件:

$$m_1 \geq \max \left\{ \frac{c_2 - c_1}{\pi_1 (\pi_1 - \pi_0)}, \frac{c_2}{(\pi_1 + \pi_0) (\pi_1 - \pi_0)} \right\}$$

由于委托人的收益 (y_1) 是 m_1 的递减函数, m_1 越小, 其收益越大。因此, 在约束条件中, 我们取

$$m_1 = \max \left\{ \frac{c_2 - c_1}{\pi_1 (\pi_1 - \pi_0)}, \frac{c_2}{(\pi_1 + \pi_0) (\pi_1 - \pi_0)} \right\}$$

代入委托人的收益函数, 得出委托人的期望收益为:

$$y_1 = 2[\pi_1 q_H + (1 - \pi_1) q_L] - \frac{\pi_1}{\pi_1 - \pi_0} \max \left\{ c_2 - c_1, \frac{\pi_1 c_2}{\pi_1 + \pi_0} \right\}$$

这一期望收益是指, 如果委托人把两项任务交给同一代理人并且激励代理人在两项任务上都付出高努力, 委托人预期所能获得的净收益。

2. 第二种策略: 把两项任务分别交给两个不同的代理人

如果委托人把两项任务分别交给两个不同的代理人, 并希望两个代理人在各自承担的任务上都付出高努力, 委托人的最优激励方案是: 对于任何一项任务, 只有实现了高产出, 才向承担该项任务的代理人支付奖励 m_2 ; 否则, 奖励为 0。也就是说, 当 $q_1 = q_H$, 向代理人甲支付奖励 m_2 ; 否则, 奖励为 0。当 $q_2 = q_H$, 向代理人乙支付奖励 m_2 ; 否则, 奖励为 0。按此激励方案, 委托人的预期收益 (y_2)⁷ 为:

$$y_2 = 2[\pi_1 q_H + (1 - \pi_1) q_L] - \frac{2\pi_1 c_1}{\pi_1 - \pi_0}$$

7. 在第二种策略中, 委托人的预期收益函数和最优化模型的推导过程与第一种策略相同, 故从略。

这一期望收益是指，如果委托人把两项任务分别交给两个不同的代理人，并且激励每一位代理人在其承担的任务上付出高努力，委托人预期所能获得的净收益。

（三）模型推断

在上述两种策略中，委托人采用何种策略取决于每一种策略给委托人带来的预期收益之大小。两种策略的预期收益之差如下：

$$y_1 - y_2 = \frac{\pi_1}{\pi_1 - \pi_0} \left[2c_1 - \max \left(c_2 - c_1, \frac{\pi_1 c_2}{\pi_1 + \pi_0} \right) \right]$$

分析上述 $y_1 - y_2$ ，得出如下推断：

1. 如果 $c_2 < 2c_1$ ，那么， $2c_1$ 既大于 $c_2 - c_1$ ，也大于 $\pi_1 c_2 / (\pi_1 + \pi_0)$ ，因此，我们可以推断 $y_1 - y_2 > 0$ 。这一推断的意义是，如果两项任务是互补的没有冲突（即 $c_2 < 2c_1$ ），那么，委托人把两项任务交给同一个代理人要优于分别交给不同的代理人。

2. 如果 $c_2 > 3c_1$ ，则 $2c_1$ 一定小于 $c_2 - c_1$ ，因此，我们可以推断 $y_1 - y_2 < 0$ 。这一推断的意义是，如果两项任务存在严重冲突（ c_2 不但大于 $2c_1$ ，而且大于 $3c_1$ ），那么，委托人把两项任务交给两个不同的代理人要优于交给同一个代理人。

3. 介于上述两种情况之间是 $2c_1 < c_2 < 3c_1$ ，两项任务有冲突，但冲突并不严重。在此种情况下， $y_1 - y_2$ 是大于 0 还是小于 0，取决于产出与努力程度之间的关联程度，也就是取决于 π_0 的大小。

（1）如果产出与代理人努力程度的关联很弱，即 π_0 接近于 π_1 （ $\pi_0 \rightarrow \pi_1$ ），意味着即使代理人只付出低努力，与高努力相比，也有几乎相同的概率得到高产出。⁸由此得出：

$$y_1 - y_2 = [\pi_1 / (\pi_1 - \pi_0)] [2c_1 - (c_2 - c_1)] = [\pi_1 / (\pi_1 - \pi_0)] (3c_1 - c_2) > 0。$$

因此，如果 $2c_1 < c_2 < 3c_1$ ，且产出与代理人努力程度的关联很弱，那么，委托人把两项任务交给同一个代理人要优于交给两个不同的代

8. 这种情况有两种可能：一种可能是任务的难度很低，无需付出高努力也可以完成任务；另一种可能是任务的产出受随机因素干扰太大，与努力程度几乎没有关系。无论是哪一种可能性，只要 $2c_1 < c_2 < 3c_1$ ，而且 π_0 充分接近于 π_1 ，我们可以推断 $c_2 - c_1 \geq \pi_1 c_2 / (\pi_1 + \pi_0)$ ，推导过程如下：由于 $2c_1 < c_2 < 3c_1$ ，当 $\pi_0 \rightarrow \pi_1$ 时， $c_2 \geq (1 + \pi_1 / \pi_0) c_1$ ，得出 $c_2 - c_1 > \pi_1 c_2 / (\pi_1 + \pi_0)$ 。

理人。

(2)另一种情况是, π_0 非常小, 即 π_0 趋于 0, 这意味着产出与代理人努力程度的关联非常强, 低努力几乎不可能带来高产出。在这种情况下, 我们可以推断 $c_2 - c_1 < \pi_1 c_2 / (\pi_1 + \pi_0)$, 由此得出:

$$y_1 - y_2 = [\pi_1 / (\pi_1 - \pi_0)] [2c_1 - \pi_1 c_2 / (\pi_1 + \pi_0)] \leq 0。$$

因此, 如果 $2c_1 < c_2 < 3c_1$, 且产出与代理人的努力程度之间的关联非常强, 那么, 委托人把两项任务交给两个不同的代理人要优于交给同一个代理人。

4. 依据上述推断, 我们可以进一步推断时间变化对委托人策略选择的影响。把时间变化(即任务的进展)考虑进来, 两项任务之间的关系(即 c_2 与 c_1 相对的大小)就不能视为固定不变, 而是处于变化之中。事实上, 两项任务如果有冲突, 其严重程度会随着任务的进展而逐渐变化。如经济发展与环境保护, 在经济发展的初期, 这两项任务之间的冲突程度相对较低, 可以认为满足 $2c_1 < c_2 < 3c_1$, 因此中央可以把这两项任务交给同一个代理人——地方政府。但是, 随着经济发展的进程加快, 经济发展与环境保护的冲突也在加剧, 即 c_2 在逐渐增大, 最终可能导致 $c_2 > 3c_1$ 。此时, 中央就必须改变策略, 把其中一项任务(或这一项任务的关键环节)交给另一个代理人, 如垂直管理的环保机构。

由此可知, 随着任务的进展, 任务之间的冲突程度也可能发生变化, 委托人的策略也将随之调整: 原本由同一个代理人完成的任务有可能分开由两个代理人完成, 或者将原本由两个代理人完成的任务合并为由同一个代理人完成。

(四) 理论假说

上述推断可以用来描述条块关系的形成逻辑与演变机制。依据前述第一个推断, 如果中央需要下级政府机构完成的多项任务是互补关系, 那么, 只需建立一套下级政府机构即地方政府, 然后把多项任务交给同一个地方政府完成。在这种情况下, 不存在条块关系, 只存在中央与地方关系。⁹ 如果多项任务之间存在严重冲突, 那么, 依据前述第二个推断, 将出现条块关系。

9. 中央与地方关系是把中央政府作为整体(包括其下属职能部门), 考察其与地方政府之间的关系。

假说 1:如果多项任务之间存在严重冲突,即下级政府机构完成一项任务将严重妨碍其完成其他任务,那么,中央将建立两套下级政府机构,即中央职能部门(包括直属的地区机构)与地方政府,然后把存在严重冲突的任务分别交给这两套机构完成,由此形成条块关系。

前述第三个推断补充了假说 1 忽略的一个细节。当两项任务存在冲突但并不严重时,中央在机构设置上是否需要建立条块关系取决于任务的难易程度:任务难度越大,越需要通过建立条块来完成这两项任务。

假说 1 是静态的结论,没有推断条块关系的变化。我们现在把前述第四个推断考虑进来,解释条块关系的变化。为此,本研究把条块关系区分为三种类型。第一种类型是条与块完全分开,相互独立运作,彼此不存在控制与被控制的关系。当然,在行政运作上,此种条块关系也可能包含着条与块的相互协作或者相互监督,但是,这未改变它们的相互独立性。第二种类型正相反,条与块结合在一起,形成控制与被控制或领导与被领导的关系。此种条块关系的特征是,条与块在形式上分开了,实际上是结合在一起的。这种条块关系的极端情形是条与块的完全结合,事实上可以视为同一个机构。第三种类型介于上述两种类型之间,即条与块既彼此分开,又在一定程度上结合在一起,形成某种程度的控制与被控制的关系。我们所指的条块关系的变化即条块关系在这三种类型之间的演变。

为了描述条块关系的特征,本文引入一个术语“条块结合程度”,即条与块在权力配置和行政运作上的结合程度(与此相对的是“条块分离程度”)。在上述三种条块关系中,第一种类型的条块结合程度最低,第二种最高,第三种介于两者之间。

依据上述界定及前述四个推断,我们对条块关系的演变提出如下假说:

假说 2:条块关系的特征(即条块结合程度)是由任务之间的冲突程度决定的,冲突越大,条块结合程度越低;冲突越小,条块结合程度越高。因此,任务之间的冲突程度上升将导致条块结合程度下降;反之,将导致条块结合程度上升。

下文将考察中国油田地区的条块关系,为上述假说提供经验证据并解释油田地区条块关系的形成原因与演变机制。

三、中国油田地区的条、块与条块关系

20 世纪 50 年代以来,中央政府在陆上开发的油田共有 20 座(刘宝和,2008:470-503),其中有 6 座油田设立了为油田开发服务的城市,分别是因玉门油田设立的玉门市、因克拉玛依油田(后改称新疆油田)设立的克拉玛依市、因大庆油田设立的大庆市(初期称安达特区)、因胜利油田设立的东营市、因辽河油田设立的盘锦市、因中原油田设立的濮阳市。本文主要考察六个设市的油田地区条块关系的形成与演变。¹⁰

1. 油田地区的条

1955 年 7 月,在计划经济体制建立之时,中央政府组建石油工业部统一管理全国各大油田和原油生产工作,至 1988 年 6 月石油工业部被裁撤前,全国各大油田均归石油工业部直接领导,形成石油领域条的系统。¹¹1988 年 6 月,石油工业部被裁撤,同时组建中央直属企业——中国石油天然气总公司,继续领导陆上各大油田,并承担原石油工业部的部分行业管理职能,石油系统的条被改组为央企经营管理系统。1998 年,中央政府分别组建南北两家石油企业——中国石油天然气集团公司和中国石油化工集团公司,石油系统被一分为二,成为南北并存的两个平行的条。

条的系统延伸到油田地区主要是各大油田的经营管理机构,通常称之为油田管理局。每发现一座大油田,石油工业部会在油田地区设立一个集勘探、开采和经营管理于一体的直属机构,初期称“石油工业部 XX 油田会战指挥部”,油田正常开采后,改称“石油工业部 XX 油田管理局”(通常为司局级),我们统称为“油田管理局”。油田管理局即中

10. 在未设市的油田地区,由于不存在统一的地方政权机构,其条块关系表现为一条对多块的关系,即一个油田管理局与多个地方政府之间的关系。此种一条对多块的关系属于本文讨论的一种类型,即油地分开的关系,故不特别纳入分析范围。

11. “文化大革命”期间,石油工业部及下属各大油田均受到造反派的冲击,油田生产秩序难以维持。1967 年 3 月至 4 月,中央决定对大庆油田、克拉玛依油田、玉门油田实行军管,由军队全面接管油田的党政权力,恢复油田生产秩序。军管持续到 20 世纪 70 年代初才结束。在军管期间,各大油田实行大军区与石油工业部双重领导。1970 年 6 月至 1978 年 3 月,石油工业部与煤炭工业部、化学工业部合并,组建燃料化学工业部。在此期间,各大油田下放给所在省管理,实行省、部双重领导。

央政府在每个油田地区设立的条，归石油工业部（或中央石油企业）直接领导。

2. 油田地区的块

与条相对应的是油田地区的块，即中央政府在油田地区设立的地方政权机构。在我们考察的六个设市的油田地区，块的设立通常需要对行政区划进行调整和整合，把原本由多个县或地区（市）组成的油田地区整合成一个地方行政区，设立一个新的市，所谓建市。与建市紧密相关的是建立地方政权机构。地方政权机构的建设分两种类型：一种类型是建立以石油工业部领导为主、所在省领导为辅的矿区政府，1980年以前设立的玉门市、克拉玛依市、安达特区（大庆市）的地方政权机构均属于矿区政府；另一种类型是设立由所在省直接领导的、与油田管理局相分离的一般性地方政府，1980年以后设立的东营市、濮阳市、盘锦市的地方政权机构均属于一般性地方政府。

3. 油田地区的条块关系

石油领域的条块关系需要分两个层面讨论。一个层面是石油工业部与油田所在省的关系，所谓部省关系；另一个层面是油田地区的条块关系，即油田管理局与油田地区政权机构的关系。本研究主要讨论第二个层面即油田地区的条块关系。当然，部省关系是影响油田地区条块关系的重要因素，必要时本文也会论及部省关系的变化。

在六个设市的油田地区，条块关系通常也被称为“油地关系”。油地关系是指油田管理局与地方政权机构在机构设置、行政运作等方面的结合程度，以及由此衍生的两者之间的协调方式、合作方式以及冲突的处理方式。依据油地结合程度，我们可以把条块关系分为四种基本类型。

第一种类型是“油地合一”，即油田管理局与地方政权机构高度结合在一起，形成政企合一体制。在这一类型中，油田管理局党委对地方政权机构拥有领导权，油田管理局党委同时是地方党委，油田管理局党政领导人兼任地方政权机构的党政领导人，两家机构的工作部门大多合署办公。与油地合一相适应的地方政权机构实际上是由油田管理局领导的矿区政府，其主要职责是为油田开发提供支持和服务。

显然，油地合一意味着油田管理局既是条，也类似于块，其领导之下的矿区政府承担着管理油田地区地方事务的职责。这种油地关系有

利于保障油田建设和石油开采,但不利于解决石油开采与地方事务之间的冲突,地方事务(如地区经济发展和环境保护)处于相对次要甚至被忽视的地位。

第二种类型是“油地分开”,即油田管理局与地方政权机构是两个平行的、彼此分离的管理机构,它们分开运作,各自履行自己的职责,同时,也需要在油田开发和地方事务上进行合作和协商。这种类型下,油田管理局的党政机构与地方政权机构分开设置、独立运作。油田管理局党政领导人不兼任地方政权机构的党政领导人,前者由石油工业部党组(中央石油企业党组)任命,后者由所在省委任命。当然,中央政府通常要求地方政权机构协助油田管理局做好油田安全保卫、公共服务、社会管理等工作,但这种协助以双方协商为基础,且伴随着经常性的冲突、妥协和讨价还价。

油地分开意味着地方政权机构不是由石油工业部和油田管理局领导的矿区政府,而是独立于油田管理局、以承担地方事务为主要职责的一般性地方政府。显然,这种油地关系削弱了油田管理局对油田地区的控制能力,但在处理地方事务上,特别是在推动地区经济发展上,有利于发挥地方政府的作用,有利于解决石油开采与地方事务之间的冲突。

在上述两种类型之间存在着许多中间状态,本研究把这些中间状态归纳为第三种类型和第四种类型。第三种类型是油田与地方政权机构合设一个党委,即油田管理局党委,由其行使地方党委职权,但行政机构分开设置、分开运作,简称“党委统一领导,行政分开运作”。第四种类型是油田与地方政权机构的党政分开设置、分开运作,但党政领导人并未完全分开,通常由油田党委书记兼任市委书记(或油田管理局局长兼任市长),简称“党政机构分开,领导人兼任”。

在上述四种油地关系中,就油地结合程度来说,第一种类型最高,第二种类型最低,第三种类型和第四种类型介于两者之间。

四、从矿区政府到地方政府:油田地区条块关系的演变

在六个设市的油田地区,从地方政权机构的角色来考察,条块关系既表现出差异性又具有共同的演变趋势,即经历了从矿区政府向地方政府的转变。

（一）矿区政府与一般性地方政府之比较

前文已指出，中央政府在油田地区设立的地方政权机构有两种类型：一是矿区政府；二是一般性地方政府。矿区政府是以服务油田开发为主要职责的地方政权机构，它受石油工业部及其下设的油田管理局领导，形成政企合一体制。矿区政府区别于一般性地方政府，首先在于其职责不同。就一般性地方政府而言，中央政府赋予其的职责是综合性的，即作为中央政府的代理人，对其辖区内所有重要事务——社会管理与社会控制、经济发展、税收、公共事务等——承担全面责任，并拥有相应的管理权限。但是，矿区政府的职责是相对特定的，其权限也受到限定。矿区政府的主要职责是支持和服务于矿区开发，包括在矿区开展行政管理、维护社会秩序、为生产提供配套服务、为职工提供后勤和社会服务等，相应的，其权限受到矿区开发企业的控制。

由于矿区政府与一般性地方政府的职责不同，它们在机构设置和行政运作上也存在着重要差别。这些差别主要体现在以下三个方面：

第一，领导体制的差别。矿区政府实行部省双重领导体制，以石油工业部领导为主，所在省领导为辅；一般性地方政府则实行属地管理体制，由所在省委、省政府直接领导。

第二，党委设置的差别。矿区政府不单独设立地方党委，只设立油田管理局党委（简称“油田党委”），由油田党委行使地方党委职权，统一领导油田企业和油田地区党的工作。

第三，行政机构设置的差别。矿区政府的行政机构通常与油田管理局结合在一起，采用联合办公或合署办公。因此，矿区政府领导人通常由油田管理局领导人兼任。

总之，矿区政府具有三个明显特征：实行部省双重领导、与油田管理局合建党委、与油田管理局机关联合办公。典型的矿区政府同时具备上述三个特征，因此，与油田管理局政企合一，即油地合一。典型的地方政府则不具有这三个特征中的任何一个。

当然，在矿区政府和地方政府之间，还有若干中间状态。对于这些中间状态，我们可以区分出两种主要类型。一种类型对应着油地关系中的“党委统一领导，行政分开运作”，即地方政权机构受油田党委领导，接近于矿区政府。另一种类型对应着油地关系中的“党政机构分开，领导人兼任”，即地方政权机构与油田管理局相分离，相对独立地运

作,由省委、省政府领导,接近于一般性地方政府。对于后一种类型,如果油田管理局领导人只是在短期内兼任地方政权机构领导人,不是长期的、制度化的兼任,且这种兼任须经所在省委任命,则地方政权机构已基本上属地化了,可以视为一般性地方政府。

(二)从矿区政府到地方政府的演变

玉门市、克拉玛依市、大庆市有一个共同特点:在设立初期均为油地合一的矿区政府,然后经历了油地分开的演变过程,最终转变为一般性地方政府。

1. 玉门市

(1)建立矿区政府

玉门油田位于甘肃省原玉门县境内,1938年国民政府开始在此勘探开发,1949年由中华人民共和国中央政府接管,1950年成立玉门矿务局,开始大规模开采石油。

玉门市成立于1955年10月。此前,1953年10月,经政务院批准设立玉门矿区,与玉门县分开,建立玉门矿区政府(县级),归玉门油矿党委领导。1955年10月,玉门矿区升级为玉门市(地级市)(玉门县的白杨河乡划归玉门市)。此时,玉门市政府仍为矿区政府。在矿区政府的三个标志中,玉门市至少具备了前两个标志。首先,玉门市与玉门矿务局共用一个党委,即玉门油矿党委。1957年10月,玉门油矿党委更名为玉门市委,市委书记仍由原玉门油矿党委第一书记刘长亮担任,原油矿党委其他领导人相应成为市委领导人。因此,这次党委更名主要是名称的变化,并未改变玉门油田和玉门市的关系。其次,玉门市第一任市长由玉门矿务局副局长张复振担任(任期为1955年10月至1957年4月),第二任市长由玉门矿务局局长杨拯民担任(任期为1957年4月至1958年6月),第三任市长由原油矿党委副书记杨志范担任(任期为1958年6月至1961年11月)。¹²从这两个标志来判断,此时玉门市政府基本上属于矿区政府。至于玉门市政府与玉门矿务局是否合署办公,笔者未找到相关资料,无法具体说明。

12. 参见玉门油田志编纂委员会:《玉门油田志(1939—1986)》,西北大学出版社,1993年,第26—27页、第362—363页;玉门市地方志编纂委员会:《玉门市志》,新华出版社,1991年,第489页。

（2）向地方政府转型

1958年11月，经国务院批准，玉门县并入玉门市，玉门市扩大为原玉门县全境，人口大幅增加。合并玉门县并未改变玉门市政府作为矿区政府的基本特点，但油田之外的人口（主要是玉门县的农民）大幅增加为矿区政府向地方政府转型埋下了伏笔。1961年12月15日，玉门市与玉门油田管理局政企分设，玉门市改为县级市，隶属于酒泉专区。¹³此后，玉门市与玉门油田分开，市委、市政府均独立于玉门油田管理局，成为一般性地方政府。

矿区政府向地方政府转变的直接原因是，1960年至1962年，玉门农村地区发生了严重饥荒。虽然大饥荒主要发生在玉门农村，但在油地合一的体制下，油田管理局有责任解决油田地区所有人（包括农村人口）的吃饭问题，并担负社会管理和社会控制的责任。这种压力迫使油田管理局提出油地分开的要求，以便把农村人口的吃饭问题转移给市政府，由市政府承担相应的社会责任。

2. 克拉玛依市

（1）建立矿区政府

克拉玛依油田位于准噶尔盆地西北部，原属塔城专区。在这片区域内，1949年之前已发现了独山子油田。1955年，石油工业部在此区域组织勘探大会战，发现了比独山子油田更大的油田，即克拉玛依油田。1956年，石油工业部设立克拉玛依矿务局，开始大规模开发克拉玛依油田。为了配合油田开发，石油工业部要求在克拉玛依油田建立地方政权。1957年2月25日，新疆维吾尔自治区人民委员会向国务院提交《关于设置克拉玛依市建制的报告》。该《报告》提出的设市原因是，“由于该矿区（即克拉玛依矿区）是新建单位，工作基础薄弱，特别是政法工作尚未展开，因而社会秩序较为混乱，酗酒、打架、偷窃、强奸、失火及责任事故等不断发生，严重地影响了生产。为了保障生产，适应矿区日益发展的需要，……在克拉玛依矿区设置市的建制，成立克拉玛依市人民委员会”。

1958年5月29日，国务院批准设立克拉玛依市。克拉玛依市成立后不设市委，由克拉玛依矿区党委行使市委职权，市长由克拉玛依矿

13. 引自“玉门市大事记”，见玉门市地方志编纂委员会：《玉门市志》，新华出版社，1991年。

务局局长兼任。¹⁴此时设立的克拉玛依市政府实际上是在克拉玛依矿区党委领导之下的矿区政府,设立的目的是“为了保障(矿区)生产,适应矿区日益发展的需要”。

(2)向地方政府转型

克拉玛依市政府作为矿区政府存在了很长时间,1997年以后才开始向一般性地方政府转型。本文把1997年定为矿区政府向地方政府转型的关键年份基于两个原因。

第一,1992年1月以后,中共新疆石油管理局¹⁵、克拉玛依市委员会(简称“局市党委”),改称中共克拉玛依市、新疆石油管理局委员会,简称“市局党委”。1996年7月,党委换届,首次以“市局党委”的名义成立新一届党委领导班子。“局市党委”改为“市局党委”意味着党委的定位和职责发生了变化。“局市党委”是以局党委为主、把市委结合起来,其职责是以油田和石油管理局的工作为重心,地方事务要服从油田工作的需要;“市局党委”则提高了市的地位,党委要把油田工作和地方事务置于同等重要的地位。¹⁶

第二,克拉玛依市局党委成立后的一项重大工作是推动市政府与石油管理局分开。在1997年改革前,克拉玛依市政府有12个下属机构与石油管理局的机构合署办公,人员编制属石油管理局。1997年,克拉玛依市提出党政机构改革方案,对这12个市局合署办公的机构进行彻底分离。2003年,这项工作全部完成。2003年9月17日,克拉玛依市政府和新疆石油管理局联合发布《关于市局合署办公单位机构分开和人员、资产移交相关问题的通知》,把市教育局、外事办、人才交流中心、质量技术监督局等最后一批市局合署办公机构从石油管理局分

14. 参见中共新疆维吾尔自治区委员会等编:《中国共产党新疆维吾尔自治区组织史资料(1937—1987)》,中共党史出版社,1996年,第215页。克拉玛依市地方志编制委员会:《克拉玛依市志》,新疆人民出版社,1998年,第395—398页。

15. 1962年3月5日,新疆石油管理局机关由乌鲁木齐迁驻克拉玛依,与克拉玛依矿务局机关合署办公。同年9月18日,石油工业部撤销克拉玛依矿务局,所属厂处归新疆石油管理局直接领导;11月19日,撤销克拉玛依矿区党委,由新疆石油管理局党委直接行使原矿区党委的职权。

16. “局市党委”改为“市局党委”后,党委书记的任命权并无变化,仍然由中国石油天然气总公司行使。

离出来。¹⁷至此，市政府与石油管理局机构设置完全分开，各自独立运作。

1997年克拉玛依市政府向地方政府转型，与石油管理体制的变化和石油企业重组有关。1999年，中国石油天然气集团公司（简称“中石油”）对克拉玛依地区的石油企业进行重组，新疆石油管理局被分拆为六家公司，分别为新疆石油管理局（主要负责油田管理和后勤保障）、新疆油田公司（负责原油生产和油田经营）、独山子石化公司、克拉玛依石化公司、克拉玛依润滑油厂、独山子润滑油厂。石油企业重组之后，各家企业专注于各自的生产经营，由原石油管理局承担的社会管理、社会服务、城市建设等地方事务，因新设立的石油管理局被剥离了主要的盈利业务（采油和炼油），无力继续承担，必须向市政府转移，因此，有压力推动政企分开。¹⁸

（3）建立一般性地方政府

2003年，克拉玛依市政府与石油管理局分开后仍然共用市局党委，即在同一个党委领导之下，政企分开运作。2007年12月28日，中国石油天然气集团公司撤销新疆石油管理局，其机构和人员原则上由新疆油田公司接管。此后，克拉玛依市与新疆油田公司共用一个党委，简称“市、油田党委”，这种模式一直延续到2017年3月。2017年3月，新疆维吾尔自治区党委任命原吐鲁番市政协主席赵文泉担任克拉玛依市委书记，新疆油田党委书记陈新发不再兼任市委书记。此后，克拉玛依市委和油田公司党委正式分家，独立运作，对市委书记的任命权也由自治区党委行使。至此，克拉玛依地方政权机构已完全属地化，成为一般性地方政府。

3. 大庆市

（1）建立矿区政府

大庆油田位于黑龙江省原安达县和肇州县境内。1960年2月，石油工业部成立松辽会战指挥部（后改名为大庆会战指挥部），在此地组织石油勘探大会战。1964年初，勘探大会战结束，基本上探明了油田

17. 克拉玛依市人民政府、新疆石油管理局：《关于市局合署办公单位机构分开和人员、资产移交相关问题的通知》，2003年9月17日。

18. 中国石油新疆油田分公司、中国石油新疆石油管理局编：《新疆石油经济纪事》，石油工业出版社，2008年。

分布范围,会战指挥部转向石油开采和油田建设。为此,石油工业部和黑龙江省委向中央提出在油田地区设立特区政府,以支持油田开发。1964年6月23日,中共中央、国务院批复同意在大庆油田设立安达特区,建立特区人民委员会(安达特区的行政机构)。¹⁹关于安达特区的领导体制,该批复作了原则性规定:“特区党的工作和政治工作,实行部党组领导为主、省委领导为辅的双重领导制度;政府工作中有关企业工作以部领导为主,有关地方工作以省人民委员会领导为主。”²⁰

按照中央批复,安达特区不单独设立党委,由会战指挥部工委行使特区党委职权。因此,特区筹建工作主要是两大项:一是划定特区范围,二是提出特区人民委员会的机构和人员编制方案。关于特区划界,会战指挥部工委提出的原则是“宜小不宜大”:“会战工委经过数次研究,认为特区管辖范围宜小不宜大,这样便于集中精力搞好油田开发建设,管好生产。具体划界意见如下:(1)现已探明的油田面积860平方公里;(2)大庆炼油厂厂区、油田西部水源地、南部水源地;(3)在油田边缘地带建立生活基地所占用的面积;(4)为保证油田安全,建筑防洪堤所占用的面积。”²¹按此原则,黑龙江省划定了安达特区最初的行政区域,面积为1671平方公里。²²

关于特区人民委员会的机构设置,会战指挥部工委提出的方案是,本着政企合一原则,尽量减少政府部门,仅设立办公室、民政局、检察院、法院、粮食局和财政科六个必要部门,其他部门由会战指挥部的相关部门兼办。

1965年1月1日,安达特区人民委员会成立(为了保密,对外称安达市),市长由会战指挥部工委副书记李荆和兼任,会战指挥部三位副指挥同时兼任副市长。²³在特区人民委员会之下,再按油田厂矿分布划

19. 1960年4月,为了配合石油勘探,国务院把安达县升格为安达市,把已发现石油的肇州县大同镇划归安达市。1964年6月23日,国务院批准成立安达特区,同时撤销安达市,重新设立安达县。新设立的安达县的管辖范围原则上是原安达市划出安达特区之后剩下的区域。参见中共中央、国务院《关于设立安达特区人民委员会的批复》,1964年6月23日。

20. 参见中共中央、国务院《关于设立安达特区人民委员会的批复》,1964年6月23日。

21. 参见《关于成立安达特区人民委员会的报告》,1964年9月9日。

22. 安达特区成立后,随着油田勘探和开采范围的扩大,其行政区域也逐渐扩大,1979年更名大庆市之时,其行政区域已扩大到5017平方公里。参见大庆市地方志编纂委员会编:《大庆之最》,方志出版社,1997年,第7页。

23. 大庆油田志编纂委员会:《大庆油田志(1959—2008)》,黑龙江人民出版社,2009年,第639页。

分若干镇，设立镇人民委员会，镇长由厂矿领导人兼任。²⁴

新设立的安达特区是以石油工业部领导为主的矿区政府，并在会战指挥部工委的具体领导之下开展工作。1979年12月，经国务院批准，安达特区更名为大庆市。1981年2月，大庆油田会战指挥部改名为大庆油田管理局。更名后的大庆市政府仍然是特区政府，与大庆油田管理局仍然实行政企合一的领导体制，所谓“一个党委、一套班子、两块牌子”。²⁵

（2）向地方政府转型

大庆市向地方政府转型始于1983年。1983年12月22日，经与石油工业部党组协商，黑龙江省委、省政府批复大庆市党政机关和大庆石油管理局机构改革方案。按该方案，大庆市委和大庆油田管理局党委分设，同时，大庆市政府和大庆油田管理局分设。党政机构分设之后，领导体制也相应改变。市委、市政府归黑龙江省委、省政府领导，负责地方事务；石油管理局属石油工业部领导，负责油田生产建设和经营管理。其各自的下属机构按照政企分开原则尽可能分开，暂时分不开的，挂两个牌子合署办公。²⁶

1984年，大庆市与大庆油田管理局正式分开，但党政“一把手”仍然兼任，即大庆油田管理局党委书记兼任大庆市委书记，油田管理局局长兼任大庆市长。市、局仍有多个下属部门合署办公，如总工会、团委、妇女工作部、科学技术协会、档案处、保卫处、外事办、接待处、机关行政事务管理处、驻哈尔滨办事处、报社、电视台、电台等。

（3）建立一般性地方政府

1996年3月，中国石油天然气总公司党组任命张轰为大庆油田管理局党委书记，但不兼任大庆市委书记；同时，任命丁贵明担任大庆油田管理局局长，不兼任大庆市长。²⁷同时，黑龙江省委决定由省委常委

24. 大庆市地方志编纂委员会办公室：《大庆市志》，南京出版社，1988年，第190页；大庆油田有限责任公司：《大庆油田五十年文史资料汇编》，第1卷，石油工业出版社，2009年。

25. 大庆油田志编纂委员会：《大庆油田志（1959—2008）》，黑龙江人民出版社，2009年，第642、873页；大庆油田有限责任公司：《大庆油田五十年文史资料汇编》，第2卷，石油工业出版社，2009年，第645页。

26. 大庆油田志编纂委员会：《大庆油田志（1959—2008）》，黑龙江人民出版社，2009年，第643页。

27. 大庆油田志编纂委员会：《大庆油田志（1959—2008）》，黑龙江人民出版社，2009年，第36、884页。

王先民兼任大庆市委书记,钱棣华担任大庆市长。²⁸此后,大庆市委和市政府领导人不再由油田管理局领导人兼任,而是由黑龙江省委任命和决定。至此,大庆地方政权机构已完全属地化,成为一般性地方政府。

(三)建立地方政府:东营、濮阳、盘锦三市的设立过程

与前述三个油田城市相对照,20世纪80年代设立三个油田城市在设立之初就不是矿区政府,而是与油田管理局相分离的地方政府。经过较短时间的过渡,它们很快成为完整的地方政府。本文主要考察东营市的设立过程,其他两个城市与东营市相似,仅作简要介绍。

1. 东营市

东营市是因开发胜利油田而设立的。胜利油田主要位于山东省原惠民地区垦利县和利津县境内。在设立东营市之前,惠民地委和行署在胜利油田会战指挥部所在地设立县级工作机构——惠民地区东营办事处,为胜利油田办理粮油供应、商业服务、金融服务、农产品贸易、邮电通信等事务,并设立东营公安分局,维护地方治安。

1982年8月,胜利油田党委、会战指挥部向山东省提交《关于建立东营市的请示报告》,提出在胜利油田地区建立东营市,直属山东省领导。²⁹山东省政府随即向国务院提交报告,要求设立东营市。1982年11月10日,国务院批复山东省政府:“同意设立东营市,由省直接领导。”³⁰东营市的辖区覆盖了胜利油田的主要产油区,包括垦利、利津、广饶三县以及沾化、博兴两县的部分地区,总面积7923平方公里,总人口136.7万人,其中,胜利油田职工和家属约16.8万人。1983年10月15日,东营市委、市政府成立,山东省委任命胜利油田党委书记李晔兼任东营市委书记,原德州地委副书记成师农担任东营市委副书记、代市长。³¹

东营市政府在设立之初就不是矿区政府,而是与胜利油田相分离的地方政府。这主要表现在以下四个方面:

28. 孙瑞鹤主编:《大庆年鉴1997》,大庆市地方志办公室,1997年。

29. 中共胜利油田委员会、胜利油田会战指挥部《关于建立东营市的请示报告》,1982年8月22日。

30. 国务院《关于山东省设立东营市的批复》,1982年11月10日。

31. 东营市地方史志编纂委员会:《东营市志》,齐鲁书社,2000年,第1、34、117、892页。

首先，胜利油田党委、会战指挥部在提出建市请求时，没有要求建立矿区政府，而是提出“要避免政企合一以企业代政的偏向”，建议“在胜利油田所在地区建立一个直属省领导的市政府”。³²

其次，东营市委、市政府在成立之初就与胜利油田党委、会战指挥部分开设置，前者归山东省委、省政府领导，后者归石油工业部领导。不过，在提出建市请求之时，关于市委机构的设置，胜利油田党委最初提出的方案是：“只设一个党委，既是油田党委，又是东营市委，实行党委领导下的行政首长分工负责制，政府和企业两套行政班子，分署办公，各负其责。”³³然而，中央政府没有接受这一方案，国务院明确批复东营市“由省直接领导”。这意味着东营市委须单独设置，胜利油田党委不能行使市委职权。

第三，设立东营市的目的不仅是服务于油田开发和油田建设，也是为了加快油田地区经济发展、迅速改变当地农民的贫困状况，解决油田与当地农民之间的矛盾。在《关于建立东营市的请示报告》中，胜利油田提出了三条理由：第一，油田职工和家属日益增多，社会事务日益繁重，职工意见很大；第二，油田占用土地不断增加，与农民的征地矛盾非常突出；第三，城镇建设缺乏统一领导和统一规划，管理混乱。关于“市的性质和任务”，请示报告的表述是：“为了适应石油工业迅速发展的需要，同时，也是为了更好地促进当地农、林、牧、副、渔业全面发展，迅速改变这个地区贫困落后面貌。”³⁴此种设市目的与此前设立的三座油田城市有显著差别。

第四，东营市委、市政府的工作机构按普通地级市的标准来设置，地级市委、市政府应有的所有工作部门全部配齐。³⁵而且，这些政府工作部门原则上与油田会战指挥部的下属机构分开设置、分署办公。³⁶

32. 中共胜利油田委员会、胜利油田会战指挥部《关于建立东营市的请示报告》，1982年8月22日。

33. 中共胜利油田委员会、胜利油田会战指挥部《关于建立东营市的请示报告》，1982年8月22日。

34. 中共胜利油田委员会、胜利油田会战指挥部《关于建立东营市的请示报告》，1982年8月22日。

35. 参见东营市地方史志编纂委员会：《东营市志》，齐鲁书社，2000年，第893、1004页。

36. 在市政府下设工作部门中，只有市公安局与油田公安处曾经合署办公；1996年，市公安局与油田公安处分开，合署办公结束。此外，在市委机构中，东营市政法委与胜利油田党委政法委也曾合署办公，1995年，两市政法委分开，合署办公结束。参见《中共东营市委政法委志》编纂委员会：《中共东营市委政法委志》，法律出版社，2013年。

需要说明的一点是,虽然东营市委与胜利油田党委分开设立,但首任市委书记仍由油田党委书记李晔兼任,山东省委只是从德州地委调来成师农担任东营市委副书记和代市长。这种人事安排未改变东营市归山东省委、省政府直接领导的性质。东营市委书记的任免权掌握在山东省委手中,胜利油田党委书记不能自动兼任市委书记,必须经过山东省委任命。这一点与矿区政府明显有别。此外,这种人事安排并未长期化,到1992年就结束了。1992年12月,山东省委决定,胜利油田党委书记、局长陆人杰不再兼任东营市委书记,任命东营市市长李殿魁担任市委书记。³⁷

以上事实说明,区别于此前设立的油田城市,东营市在设立之初就不是矿区政府,而是按一般性地方政府设置。东营市委、市政府与胜利油田党委、会战指挥部的关系不是上下级的关系,而是平等合作的关系。

2. 濮阳市

濮阳市是为配合中原油田开发而设立的。中原油田主要位于河南省原安阳地区濮阳县境内。1983年9月1日,经国务院批准撤销濮阳县、设立濮阳市,由河南省直接领导,并将安阳地区的内黄、滑县、清丰、南乐、长垣、范县、台前七县划归濮阳市管辖。³⁸新设立的濮阳市委、市政府与中原油田党委和中原石油勘探局完全分开,党政主要领导人均为原安阳地区地方干部。这说明濮阳市在设立之初就是一个完整的地方政府。

1986年3月至1994年8月,濮阳市党政领导体制一度有较大调整,中原石油勘探局党政领导人分别兼任濮阳市委书记和市长,起因是(石油工业部)中原石油勘探局与地质矿产部华北石油地质局之间的冲突。当时,华北石油地质局在中原油田的胡状集区域占据了10平方公里油区,打井开采石油,并与濮阳县一家化工企业达成协议,把采出的原油交给这家化工厂进行提炼和销售。这两家单位的合作得到当地乡镇政府和村庄的支持,但与中央政策不符(按中央政策,华北石油地质局只有勘探权,没有石油开采权),遭到中原石油勘探局强烈反对。1986年2月13日,中原石油勘探局一支钻井队进入胡状集油区,准备

37. 参见东营市地方史志编纂委员会:《东营市志》,齐鲁书社,2000年,第892、1002页。

38. 国务院《关于河南省地方合并实行市管县体制的批复》。

打井采油，遭到近千名村民围攻袭击，打伤井队职工多人，并将井队营房烧毁，井队被迫撤出胡状集油区。这一事件惊动了石油工业部和国务院，国务院出面调解这一起冲突，要求华北石油地质局退出胡状集油区。该事件平息后，为防止华北石油地质局再次与油田地区的乡镇、村庄合作采油，石油工业部认为有必要加强对濮阳市的控制。1986年3月22日，河南省委与石油工业部党组商议，调整濮阳市领导班子，任命中原石油勘探局党委书记胡笑云兼任濮阳市委书记，现任市委书记吴贵增继续留任，形成双市委书记的领导格局。双市委书记的格局延续到1991年12月。1991年12月至1994年8月，濮阳市委书记继续由中原石油勘探局党委书记兼任。1994年8月兼任结束后，濮阳市委、市政府主要领导人均为河南省地方干部。³⁹

3. 盘锦市

盘锦市是为了配合辽河油田开发而设立的。辽河油田主要位于辽宁省营口市原盘山县境内，其总部设在盘山县兴隆台。1984年6月，国务院撤销盘山县，设立盘锦市（地级市）归辽宁省直接领导，同时把营口市的大洼县划归盘锦市管辖。1985年1月，盘锦市正式成立，辽宁省委任命辽河石油勘探局党委书记邓礼让兼任盘锦市委第一书记，同时，任命原营口市市长白立忱担任盘锦市委书记，辽河石油勘探局局长兼任盘锦市委副书记、代市长。

1990年4月，盘锦市委第一届党政领导班子任期届满，邓礼让不再兼任第一书记，第二届市委书记由王向民担任，王向民原为营口市委副书记，1988年5月调入盘锦市担任市委书记，1990年4月连任。此后，辽河石油勘探局党政领导人不再兼任盘锦市党政领导人，盘锦市委和市政府领导人均为辽宁省地方干部。⁴⁰

（四）小结

综上所述，在六个设市的油田地区，条块关系的形成与演变可以归纳如表1所示，且具有如下特征：

第一，计划经济时期设立的两个油田城市在建市初期油地结合程

39. 参见景浩学编著：《龙城纪事》，西安出版社，2007年，第161-164页；濮阳市地方史志编纂委员会：《濮阳市志》，中州古籍出版社，2005年。

40. 以上材料均引自盘锦市人民政府地方志办公室：《盘锦市志》，方志出版社，1998年，第255页、第19-22页。

度都很高,地方政权机构均为矿区政府,即油地合一。市场化改革启动之后设立三个油田城市,油地结合程度显著下降,均为“党政机构分开,领导人兼任”,地方政权机构已不是矿区政府,而是接近于一般意义的地方政府,并在短时间内转变为完整的地方政府。

第二,在设立矿区政府的三个油田地区,油地关系经历了相同的演变过程,即从油地合一转向油地分开,地方政权机构则从矿区政府转变为一般性地方政府。

表 1:六个油田地区的条块关系及其演变(1955—2018 年)

油田/城市	设 市 (或 特 区) 年 份	建市之 时地方 政权类 型	建市之后(油地)关系演变			
			油地合一	介于油地合一 与油地分开		油地分开
			(矿区政府)	党委统一领导, 行政分开运作	党政机构分开, 领导人兼任	(地方政府)
玉门油田 /玉门市	1955	矿区政府	1955 — 1961.12	—	—	1962.1 —
克拉玛依油田 /克拉玛依市	1958	矿区政府	1958 — 1996	1997 - 2017.3	—	2017.3 —
大庆油田 /大庆市	1964	矿区政府	1964 — 1983.12	—	1984 — 1996.3	1996.3 —
胜利油田 /东营市	1983	地方政府	—	—	1983.10 — 1992.12	1992.12 —
中原油田 /濮阳市	1983	地方政府	—	—	1986.3 — 1994.8	1983.10 — 1986.3; 1994.8 —
辽河油田 /盘锦市	1985	地方政府	—	—	1985.1 — 1990.4	1990.4 —

五、对假说的检验

上述油地关系的特征及演变与前述假说是一致的,可以作为前述假说的一项证据。依据假说 3,在油田地区,油地关系的特征是由石油开采与地方事务的冲突程度决定的:冲突越小,油地结合程度越高,以提高石油开采能力;冲突越大,油地分离程度越高,在保障石油开采的同时,尽可能降低冲突,改善地方治理。油地关系的演变也是由此种冲突的变化所导致的,冲突程度上升将推动油地分开,导致矿区政府向地方政府转变,也导致中央政府从设立矿区政府向设立地方政府的转变。

为了检验假说 3,本文首先分析石油开采与地方事务的冲突及冲突原因,然后依据假说 3 对油田地区的条块关系及演变做出推断,以便于检验。

（一）石油开采与油田地区地方事务之间的冲突

在油田地区，中央政府的主要目标是开采石油，但也需要兼顾其他目标，如保持地方社会稳定、实现地区可持续发展等。因此，中央政府在油田地区需要推进的工作主要有石油勘探与开采、地区经济发展、地方社会管理与社会控制、地方公共事务治理等。这些工作都需要油田管理局和地方政权机构承担，然而，这四项工作可能存在冲突。

1. 石油开采与地区经济发展之间的冲突

石油开采与油田地区经济发展的关系不完全是冲突的，石油开采在一定程度上能够带动油田地区相关产业的发展。这两者的潜在冲突在于，油田管理局的任务是开采石油，因此，要求地区经济必须服从油田开发和油田建设的需要，限制了地区经济的发展空间和发展方向。

例如，为了保障大庆油田开发，石油工业部和大庆会战指挥部要求油田地区的生产活动遵循“地上服从地下”原则(Li, 2018)。“地上”是指油田地区的经济发展和人民生活，“地下”则是指石油勘探和开采。这一原则典型地表现在土地征用上。1961至1984年，油田使用的土地均采用划拨方式，需要多少就划拨多少。当时，到底划拨了多少土地、土地的边界如何划定都是糊涂账，事后带来持续不断的争议。1984年，大庆市推行农村集体土地由家庭承包经营，油田才开始实行有偿征地。虽然是有偿征地，征地工作却以“征的及时，用的顺利”为目标，实际上仍然遵循着“地上服从地下”的原则。⁴¹

“地上服从地下”原则同样适用于其他油田地区。在东营市成立之前，胜利油田占用垦利县土地46万亩，其中无偿划拨的土地18.7万亩。土地被大量占用后，垦利县出现了大批无地农民，农民生活很困难。失地农民认为，他们的贫穷是油田占地造成的，一度出现农民拦路设卡索要过路费、乱偷乱拿油田物资，影响到油田生产。⁴²

“地上服从地下”原则意味着在油田地区，地区经济发展受到油田开发的限制，如果把这一项原则贯彻到底，一旦油田资源开始枯竭，油田地区将陷入严重萧条。

41. 参见大庆油田志编纂委员会：《大庆油田志（1959—2008）》，黑龙江人民出版社，2009年，第723—727页。

42. 东营市地方志志编纂委员会：《东营市志》，齐鲁书社，2000年，第1081、1085、1086页。

2. 石油开采与地方社会控制之间的冲突

石油开采与地方社会控制之间的冲突主要表现为两种方式。一是因土地征用引发的纠纷导致地方社会不稳定。在大庆地区,这种纠纷一直存在,一部分纠纷甚至演变成集体上访事件。⁴³此外,土地征用纠纷还有可能演变成法律诉讼。2001年,大庆市红岗区兴隆河村起诉油田管理局,要求其支付土地安置补助费,大庆油田管理局土地征用管理处出庭应诉,将补偿额由4000余万元降到800万元。同年,杜尔伯特县他拉哈镇农民因油田钻井占用土地起诉大庆油田管理局,要求支付土地损失补偿金,大庆油田管理局胜诉,避免了附近千余口探井施工可能带来的一系列诉讼问题。⁴⁴在这两起诉讼案件中,虽然大庆油田管理局胜诉了,但双方在法庭之外的冲突一定非常复杂。

油田开发引起的征地纠纷在其他油田地区同样存在。1982年,胜利油田提出的建市原因之一就是解决征地矛盾问题:“会战以来,油田征地矛盾非常突出。平均每年占地约8000亩,有的生产大队土地几乎被征用光了。由于(油田地区)没有建立统一的领导机构,工农之间的矛盾不好解决,常常因土地问题出现相互扯皮甚至闹事现象,严重地阻碍了工农业生产的发展。如果成立了市政府,……就可以有效地解决土地纠纷和工农业生产中出现的问题,有利于石油工业顺利发展,有利于加快改变这个地区贫穷落后的面貌。”⁴⁵

另一种冲突方式是民众非法盗抢原油和油田物资。据《大庆油田志》记载,“1988年,油田管理局开始大规模严厉打击盗抢原油和油田物资的犯罪行为。每年破获大量案件,包括输油管线打孔栽阀,一次盗油数百吨到数千吨的团伙犯罪;取缔非法盗油盗气盗水盗电的各种厂点。重点是‘五小一点’,即非法小炼油厂、小化工厂、小轧钢厂、小塑料厂、小玻璃丝厂,收购盗窃赃物的废旧物资收购点。始终保持高压态势,露头就打,反复围剿,每年取缔数百处”。⁴⁶从这些简要描述中可以

43.《大庆油田志(1959—2008)》记载了部分上访事件。1992年6月,大庆市让胡路区喇嘛甸镇宏伟村124名农民因油田征地问题集体到省政府上访;1994年发生进京集体上访3起,到黑龙江省集体上访5起,涉及的主要诉求是退养家属待遇和土地征用补偿问题。参见大庆油田志编纂委员会:《大庆油田志(1959—2008)》,黑龙江人民出版社,2009年,第968页。

44.大庆油田志编纂委员会:《大庆油田志(1959—2008)》,黑龙江人民出版社,2009年,第728页。

45.胜利油田会战指挥部《关于建立东营市的请示报告》,1982年。

46.大庆油田志编纂委员会:《大庆油田志(1959—2008)》,黑龙江人民出版社,2009年,第831页。

看出，在大庆地区，盗油和盗窃油田物资的活动频繁发生，且大多数参与盗窃的人是生活在油田地区的普通民众。⁴⁷

其他油田地区也曾频繁发生民众盗抢原油和油田物资的案件。据《东营市志》记载：“少数油区农民在‘靠油田吃油田’思想的支配下，不断盗窃哄抢油田物资。……少数油区农民成群结伙赶着马车，开着机动车，到油田野外生产岗位围攻殴打油田工人，进行哄抢。1973年至1977年，全油田共发生盗窃哄抢案件529起，直接经济损失597万元。一些农村社队和农民利用盗窃的油田器材物资制成土炼油炉，土法炼油卖钱。”⁴⁸

上述两种冲突方式说明，中央政府在油田地区开采石油容易与当地民众产生纠纷和冲突，加大了社会管理与社会控制的难度。此即是上文所指的在石油开采与地方社会控制之间存在的冲突。

3. 石油开采与地方公共事务治理之间的冲突

石油开采与地方公共事务治理的冲突主要表现为石油开采与环境保护之间的矛盾。在石油开采和原油加工过程中，排放含油废水和废气不可避免地对当地的河流、土壤、大气带来破坏。为了降低对环境的破坏程度，需要在油田地区建立环境保护系统。但是，实行严格的环境保护政策将限制油田的开采能力，此即是石油开采与环境保护之间的矛盾。这一矛盾的一种表现是，在油田地区，环境保护机构的设立严重滞后于油田开发的进程。如大庆油田1982年5月开始设立相对独立的环境保护机构——大庆市环境保护局，此时离油田大会战已过去20余年。1985年，大庆市环境监测站首次对油田地区的水质和大气质量进行监测。监测结果显示，地表水遭受严重污染，当地两大水库以及四个较大的水泡子主要污染物指标均严重超标；大气质量属于轻度污染，有两项污染物——降尘和总悬浮物微粒——严重超标。⁴⁹

石油开采与环境保护之间的矛盾在其他油田地区也普遍存在。在胜利油田，1964年石油勘探大会战发现第一个油田胜坨油田。但胜利

47. 1991年至1999年，大庆油田管理局保卫部门和大庆市公安局破获油田盗窃案件9987起，抓获犯罪嫌疑人16968人。参见大庆油田志编纂委员会：《大庆油田志（1959—2008）》，黑龙江人民出版社，2009年，第832页。

48. 东营市地方志编纂委员会：《东营市志》，齐鲁书社，2000年，第1099页。

49. 大庆市地方志编纂委员会办公室：《大庆市志》，南京出版社，1988年，第109—111页。

油田 1985 年才设立环境监测站,1986 年开始对工业污染源进行普查,此时油区污染已经非常严重。1991 年至 1995 年地表水质监测结果显示,东营市两条主要河流广利河和小清河属于重污染至严重污染,水质均为劣五类以下。⁵⁰

(二)对假说的推断

依据假说 2,油地关系的特征是由石油开采与地方事务之间的冲突程度决定的。因此,我们需要进一步分析石油开采与地方事务之间的冲突程度主要受哪些因素影响。我们认为,它们主要受三个因素影响,即油田地区总人口数、油田建市所处的时代以及油田产量变化。

1. 油田地区总人口与油地关系

石油开采与地方事务之间的冲突首先受油田地区总人口数的影响。总人口越多(特别是原住民人数越多),社会管理与社会控制的难度越大,因此,越需要通过油地分开缓解此种冲突,发挥地方政府作为社会管理者和控制者的作用,同时发挥地方政府作为油田管理局与地区居民之间协调者的作用。反之,总人口越少(特别是原住民人数越少),社会管理与社会控制的难度越小,发生利益纠纷的可能性也越小,因此,油地结合程度可以相应提高,以提高油田的石油开采能力。

此外,油田地区总人口也影响到石油开采与地区经济发展和地方公共事务治理之间的冲突。总人口数越多,地区经济发展和地方公共事务治理的压力也越大,因此,越需要通过降低油地结合程度发挥地方政府的作用,减轻油田管理局的压力。因此,依据假说 2,得出如下推论:

推论 1:在设市初期,油田地区总人口数越多(特别是原住民人数越多),油地结合程度越低;反之,油地结合程度越高。

2. 建市所处的时代与油地关系

建市所处的时代影响石油开采与地区经济发展之间的冲突。在计划经济时期,此种冲突相对较少。这是因为受计划经济体制的约束,地

50.《东营市志》描述当时的污染状况:“‘晴天满地油,雨天油一片,有鱼不能吃,有路不能走’,是东营市某些油区早期基本环境的写照。由于石油开采过程中含油废水的外排,石油处理过程中轻烃气的排放,生产锅炉的烟尘,配套企业的生产污水外排,落地油的雨季冲刷等种种污染,全市整体环境污染较重。”参见东营市地方史志编纂委员会:《东营市志》,齐鲁书社,2000 年,第 662、669 页。

区经济发展主要取决于中央政府对该地区的支持程度，与本地区的内部因素关联不大。中央政府对一个地区的支持程度表现为该地区能够从中央政府那里获得的投资项目、资金、物资供应指标的多少。因此，如果中央政府在一个地区开采石油，通常会增加对这个地区的投资，支持这个地区的经济发展。因此，在计划经济时期，石油开采与地区经济发展之间的冲突较少，油地结合程度相应较高。

但是，市场化改革提高了石油开采与地区经济发展之间的冲突程度。市场化改革意味着中央政府放松了对地区经济的直接控制，也降低了对地区的直接投资，地区经济发展更多地受该地区内部因素的影响，包括地方政府的积极性和创造性、地区投资环境、地方社会的商业传统与创新精神等。在此背景下，中央政府在—个地区开采石油，因限制了地区经济的发展空间和发展方向，约束了地方政府在经济发展上的自主权，有可能削弱地区经济的发展能力。为了解决此种冲突，中央政府应降低油地结合程度，赋予地方政府相对独立的经济管理权，发挥地方政府在地区经济发展上的积极性和创造性。因此，依据假说 2，得出推论 2 如下：

推论 2：一个油田地区，如果在计划经济时期建市，那么，油地结合程度相对较高；如果在市场化改革启动之后建市，那么，油地结合程度相对较低。

3. 油田产量变化、总人口数变化与油地关系

在设立矿区政府的三个油田地区，油地关系经历了相同的演变过程，即从油地合一转向油地分开。依据假说 2 的推断，这意味着，在这三个油田地区有一些共同因素的变化导致石油开采与地方事务的冲突程度逐渐上升。我们发现，油田产量的变化和油田地区总人口的变化影响到石油开采与地方事务之间的冲突程度，进而导致油地关系的演变。

油田产量的变化具有共同规律：在油田开发前期，产量逐渐增加，直至最高峰；在最高峰稳定一段时期后，产量将逐渐下降，直至油田开采完毕。油田产量的变化影响到石油开采与地方公共事务治理的冲突程度，也影响到石油开采与地区经济发展的冲突程度。

一般而言，当油田处于产量递增阶段时，油田的石油收入也会递增，因此，油田管理局有能力支持油田地区公共事务的运转和改善，以保障油田开发和油田职工的需要。同时，油田产量的增加带来了油田

地区的繁荣,能够在一定程度上带动地区经济发展。此时,石油开采与地方公共事务治理之间的冲突以及与地区经济发展之间的冲突均较低,油地结合程度较高。然而,油田进入产量递减阶段后,石油收入逐渐下降,油田管理局需要节省石油生产之外的开支,减少对地方公共事务的支出。随着油田产量下降,油田对地区经济的带动作用也在下降。此时,石油开采与地方公共事务治理之间的冲突以及与地区经济发展之间的冲突均有所上升,这将推动油地分开。

油田地区总人口可分为两个部分:一是油田系统的人口,即油田职工和家属;二是油田系统之外的人口,包括原住民以及逐渐聚集和迁入的人口。这两部分人口随着油田开发的进展和人口自然增长而逐渐增加。一般来说,在油田开发初期,人口聚集较少,人口总数相对较少;而在油田开发后期,人口聚集加上人口自然增长,总人口将有明显增加。因此,在每一个油田地区,石油开采与地方事务之间的冲突都将随着油田开发的进展而发生相似的变化:在油田开发初期,因人口相对较少,冲突也相对较少;在油田开发后期,随着人口增长,冲突数量及程度也会上升。由此得出推论 3 如下:

推论 3:在油田开发前期,因油田产量增长和油田地区总人数相对较少,油地结合程度相对较高;在油田开发后期,随着油田产量下降和油田地区总人数增加,油地结合程度将下降,直至油地分开。

(三)对推论的检验

1. 对推论 1 和推论 2 的检验

依据推论 1 和推论 2,在六个设市的油田地区,油地关系的差异主要是由两个因素导致的:一是设市初期油田地区总人口数(特别是原住民人数);二是建市所处的时代。

本文先比较油田地区总人口数与原住民人口数。以油田地区的农牧业人口数代表原住民人口数,表 2 列出了五个油田地区在建市初期的总人口数、农牧业人口数以及农牧业人口占城市总人口的比重(玉门市因缺乏建市时农牧业人口数据,未列出)。

按表 2 列出的人口数据,五座油田城市可分为两组:一组是建市初期总人口数和农牧业人口数均较少且农牧业人口数所占比重很低的城市,有克拉玛依市和大庆市(安达特区);另一组是建市初期农牧业人口数较多且农牧业人口在总人口中所占比重较高的城市,有东营市、濮阳

市、盘锦市。比较表 2 与表 1 不难看出,这两组城市的油地关系在建市初期存在着系统性差异:前一组城市的油地结合程度很高,均为油地合一,建市初期的地方政权均为矿区政府;后一组城市的油地结合程度相对较低,均为“党政机构分开,领导人兼任”,对应的地方政权是一般性地方政府。这说明推论 1 是成立的。

表 2:建市初期各油田城市的总人口数、农牧业人口数及其占总人口比重

油田城市	设市年份	建市时农牧业人口数(万人)	建市时总人口数(万人)	农牧业人口数 / 总人口数
玉门	1955	—	1.5(1953) ⁵¹	—
克拉玛依	1958	0.1	4.0	2.5%
大庆	1964	1.66 ⁵²	15.0	11.1%
东营	1983	117.6	136.7	86.0%
濮阳	1983	246.1	262.3	93.8%
盘锦	1985	62.7	92.1	68.0%

资料来源:1. 克拉玛依市建市初期人口数据来自克拉玛依市档案馆收藏的文件,分别为(1)克拉玛依市人民委员会:《克拉玛依市概况》,1958年9月18日;(2)克拉玛依市筹备委员会:《关于克拉玛依筹建市的工作情况及有关问题的报告》,1958年3月17日;克拉玛依市筹备委员会:《关于座谈克拉玛依市行政区划界限的意见》。2. 大庆建市初期称“安达特区”,其人口数据来源于赵胜利主编:《安达·大庆石油会战史》,人民日报出版社,2011年,第90-94页;大庆市地方志编纂委员会办公室:《大庆市志》,南京出版社,1988年,第106页。3. 东营市地方志编纂委员会:《东营市志》,第三篇“人口”,齐鲁书社,2000年版。4. 河南省统计局、河南省人口普查办公室:《河南省1983—1990年主要人口数据》,河南省人口普查办公室,1992年。5. 盘锦市地方志办公室:《盘锦市志》,方志出版社,1998年,第87页。

导致油地关系出现差异的第二个因素是油田建市所处的时代。石油领域市场化改革始于1981年,其标志性事件是中央对石油工业部实行原油产量包干政策。这项政策的主要内容是:自1981年起,三年内石油工业部每年向中央承包原油产量1亿吨,超出部分由石油工业部出口销售,所得差价全部留给石油工业部,其中,85%作为石油勘探开

51. 玉门市的人口数据是依据1953年全国第一次人口普查数据估算的。1953年,玉门油矿人口数12 022人,加上1955年划归玉门矿区的白杨河乡人口(约3 000人),两者合计15 022人。引自玉门市地方志编纂委员会:《玉门市志》,新华出版社,1991年,第144页。

52. 据《安达·大庆石油会战史》记载,在安达特区建立之初,有龙凤、中内泡两个农村人民公社的大部分,万宝山、让胡路两个农村人民公社的一部分,另有一个国营的红色草原牧场,合计农牧业人口大约为1.66万人。参见赵胜利主编:《安达·大庆石油会战史》,人民日报出版社,2011年,第90-94页。

发基金,15%作为职工福利和奖励基金。⁵³石油工业部对各大油田同样实行包干办法,把1亿吨原油产量分解到各大油田承包生产,如大庆油田承包原油产量5000万吨,胜利油田承包原油产量1590万吨。⁵⁴各油田完成承包产量之后,超产部分收入的20%归石油工业部,80%留给油田,作为油田勘探开发基金以及职工福利和奖励基金。三年后,中央把原油产量包干政策修改为原油产量递增包干,每年在前一年包干基数上递增200万吨。这项政策一直延续到1988年中央撤销石油工业部才告终止。1988年,石油工业部改组为中国石油天然气集团公司,实行公司化经营,进一步采用市场机制考核和激励石油生产。

因此,本文以1981年为分界线,在此之前建市即处于计划经济时期,在此之后建市即处于市场化改革启动后。在六座油田城市中,计划经济时期建市的有三座,分别为玉门市、克拉玛依市、大庆市;市场化改革启动之后建市的也有三座,分别为东营市、盘锦市、濮阳市。表1显示,在建市初期,前三座城市的油地结合程度很高,均为油地合一;后三座城市的油地结合程度显著降低,均为“党政机构分开,领导人兼任”。这说明推论2也是成立的。

上述两种因素——总人口数与建市所处的时代——对油地关系的影响是重叠在一起的,我们无法将其分离。但是,这两个因素的影响机制不同。第一个因素(总人口数,特别是原住民人口数)是中央政府和油田管理局所面临的约束条件,它影响到中央政府和油田管理局能否实行油地合一体制。在油田地区,只有在原住民人数很少的情况下,建立油地合一体制才具有现实可行性。因此,大庆油田设立安达特区时,同时采取了两项措施控制原住民人数。一项措施是在安达特区划界时采取“宜小不宜大”的原则,尽量避免把当地农牧民的生产和生活区域划入特区,只把油田的核心区域及四周必要的配套区域划入特区。⁵⁵另

53. 查全衡:“石油上游业改革开放的几个关键事件”,《中国能源报》,2018年3月26日。《国务院办公厅转发国家能源委关于协调组织石油部超产原油成品油出口安排问题报告的通知》,1981年6月3日。

54. 参见大庆油田志编纂委员会:《大庆油田志(1959—2008)》,黑龙江人民出版社,2009年,第26页。

55. 中共大庆油田会战工委、中共安达市委:《关于成立安达特区人民委员会的报告》,1964年9月9日。引自赵胜利主编:《安达·大庆石油会战史》,人民日报出版社,2011年,第92—93页。

一项措施是，对于必须划入的农牧业生产区域，将农牧民迁出予以重新安置。⁵⁶克拉玛依建市也采用了类似的措施，即在划定市域边界时尽量避开当地农牧民的生活和生产区域，尽量减少油田与农牧民的冲突。⁵⁷这意味着，原住民人口数并非完全是外生的约束条件，在一定程度上这一约束条件是可以改变的，以适应油田建市的需要。然而，当油田地区的原住民人数非常多，如达百万之众，那就构成难以改变的外生约束。

第二个因素（建市所处的时代）影响到中央政府和油田管理局的激励，即上级部门在处理油地关系上是倾向于提高油地结合程度，还是倾向于降低油地结合程度。在计划经济时期，由于石油开采与地区经济发展的矛盾较小，中央政府倾向于增强油地结合程度以提高石油开采能力。同时，在计划经济时期，由于油田管理局的主要任务是生产原油，缺乏经济激励以控制成本，也倾向于提高油地结合程度，以保障油田勘探和原油生产的顺利进行。因此，在计划经济时期建市，油地结合程度很高。但是，市场化改革启动后，中央政府加强了对石油行业的经济效益考核和激励，油田管理局具有节约成本、减少地方公共事务支出的压力，地方政府也面临发展地方经济的压力，油田管理局和地方政府都希望降低油地结合程度。此时建市，油地结合程度显著降低。

2. 对推论 3 的检验

依据推论 3，在设立矿区政府的三个油田地区，导致油地结合程度从高到低演变并最终油地分开的是油田产量下降和油田地区总人口增加。为了检验这一个推断，我们分别考察三座油田的产量变化和油田地区的人口变化。

表 3 列出了设市的六座油田原油产量的峰值，以及在峰值前后各年份的产量。表 3 显示，三座油田的原油年产量均已过了高峰值，进入产量递减阶段。最早达到产量峰值的是玉门油田，1959 年其原油产量达到最高峰 140.62 万吨，此后逐渐减少，目前其原油产量很低。最晚达到产量峰值的是克拉玛依油田，最高产量出现在 2008 年，为 1 220.7

56. 参见赵胜利主编：《安达·大庆石油会战史》，人民日报出版社，2011 年，第 93 页；大庆市地方志编纂委员会办公室：《大庆市志》，南京出版社，1988 年，第 106 页。

57. 参见克拉玛依市筹委会：《关于座谈克拉玛依市行政区划界限的意见》；沙湾县人民政府给新疆自治区民政厅的报告：《请示小拐乡移交给克市管辖的问题》；新疆维吾尔自治区民政厅：《关于市、县划界的批复意见》。以上文件均收藏于克拉玛依市档案馆。

万吨，此后有所下降。⁵⁸通过比较表 3 和表 1 不难发现，各油田产量达到峰值的年份与实行油地分开的年份高度相关，均在产量达到峰值的当年或在峰值之后的产量递减阶段。这说明，油田产量出现递减或预期将进入递减阶段是推动油地分开的重要因素。

表 3：三座油田的原油产量峰值及年份

油田	年份	原油产量(万吨)
玉门油田	1955	38.54
	1958	105.38
	1959	140.62(产量峰值)
	1960	109.56
	1965	40.59
克拉玛依油田 ⁵⁹	2002	1 005.02
	2005	1165.38
	2008	1 220.7(产量峰值)
	2009	1 089.0
	2012	1 103.0
大庆油田	1990	5 562.24
	1994	5 600.52
	1997	5 600.92(产量峰值)
	1998	5 570.38
	2000	5 300.09

资料来源：1. 刘宝和：《中国石油勘探百科全书·综合卷》，石油工业出版社，2008 年，第 470－502 页。2. 克拉玛依油田 2008、2009、2012 年产量数据分别来源于：宋鹏：《新疆油田原油产量连续 28 年增长》，《中国石油报》，2009 年 1 月 21 日；闫文陆：《新疆油田二次开发初具规模，老油井重现活力》，中国新闻网，2010 年 3 月 4 日；周建玲、颜平：《新疆克拉玛依油田连续十年原油产量超 1 000 万吨》，中国新闻网，2013 年 1 月 4 日。

当然，油田产量下降并不是推动油地分开的唯一原因，至少它不能完全解释各个油田实行油地分开时间的先后差别。为此，需要考察第二个因素即油田地区的总人口变化，为了反映油田地区总人口变化与

58. 克拉玛依油田（即新疆油田）能够长期保持高产的原因是，在克拉玛依市周边和准噶尔盆地不断发现和开发新的油田，这些新油田均归新疆石油管理局（1962 年以后取代克拉玛依矿务局）经营和管理。

59. 表 3 中列出的克拉玛依油田的原油产量是以“新疆油田”为单位统计的原油产量。“新疆油田”并非指全新疆的油田，特指由中石油新疆油田公司在克拉玛依市及准噶尔盆地开发的油田，它是以早期开发的克拉玛依油田为核心，加上后来逐渐勘探和开发的位于克拉玛依市及周边区域的若干油田。因以，新疆油田习惯上也称为克拉玛依油田。

油地分开之间的关系,本研究比较了油田地区建市时的总人口数和实行“油地分开”时的总人口数,详见表 4。

表 4:三座油田城市的总人口数:建市之初与油地分开时的比较

油区城市	建市年份	建市时总人口数 (万人)	实行油地分开 时总人口数 ⁶⁰ (万人)
玉门	1955	1.5(1953 年) ⁶¹	15.2(1964 年) ⁶²
克拉玛依	1958	4.0	44.3(2017 年)
大庆	1964	15.0	242.2(1996 年)

资料来源:除玉门市外,各市人口数据分别来源于以下资料:1. 克拉玛依市人民委员会:《克拉玛依市概况》,1958 年 9 月 18 日;克拉玛依市统计局:《克拉玛依市 2017 年国民经济和社会发展统计公报》,2018 年 4 月 1 日。2. 赵胜利主编:《安达·大庆石油会战史》,人民日报出版社,2011 年,第 90-94 页;大庆市地方志编纂委员会办公室:《大庆市志》,南京出版社,1988 年,第 106 页;大庆市统计局:《大庆市年鉴(1997)》,中国统计出版社,1998 年。3. 东营市地方志编纂委员会:《东营市志》,第三篇“人口”,齐鲁书社,2000 年。4. 河南省统计局、河南省人口普查办公室:《河南省 1983—1990 年主要人口数据》,河南省人口普查办公室,1992 年;河南省地方志志办公室:《河南年鉴 1994》,河南年鉴社,1994 年。5. 盘锦市地方志办公室:《盘锦市志》,方志出版社,1998 年,第 87 页;辽宁省统计局:《关于 1990 年人口普查主要数据的公报》(第二号),1990 年 11 月 13 日。

在表 4 中,三个油田地区从建市初期到实行油地分开总人口均有明显增长,这与推论 3 是一致的。进一步,通过比较克拉玛依市、大庆市的总人口数据,我们可以解释克拉玛依油田实行油地分开的时间为什么比大庆油田晚得多。克拉玛依市在建市初期总人口较少(约 4 万人),建市后总人口一直保持在较低水平,2017 年总人口也仅为 43.3 万人,因此,推行油地分开的压力不大。反之,大庆市的总人口则多得多,实行油地分开时,大庆已是两百万以上人口的大城市,推行油地分开的压力更大。

60. 受人口数据来源的限制,此处油地分开时总人口数不一定是油地分开当年的总人口数,有可能是分开前一年或分开后相近年份的数据。我们在总人口数后面用括号标明数据的年份。

61. 玉门市的人口数据来源于 1953 年全国第一次人口普查和 1964 年全国第二次人口普查。1953 年至 1964 年的人口数据不可得。1953 年,玉门油矿人口数 12 022 人,加上划归玉门矿区的白杨河乡人口(约 3 000 人),两者合计 15 022 人。引自玉门市地方志编纂委员会:《玉门市志》,新华出版社,1991 年,第 144 页。

62. 据全国第二次人口普查(1964 年),玉门市总人口 151 671 人(包括玉门油矿)。引自玉门市地方志编纂委员会:《玉门市志》,新华出版社,1991 年,第 144 页。

总之,在这三个油田地区,油地关系朝着油地分开的方向演变受到两个因素即油田产量下降和总人口数增长的共同影响。虽然油田产量下降和资源逐渐枯竭最终将推动所有油田地区实行油地分开,但在每一个油田地区,油地分开的进程和速度还受到总人口的影响,总人口数越多或者人口增长越快,其转向油地分开的速度越快。因此,推论3是成立的。

以上检验表明,推论1至推论3是成立的。把推论1至推论3综合起来可以解释20世纪50年代以来中国油田地区条块关系的特征及演变。

六、结论

在中国,条块关系是由条与块分别承担的任务之冲突程度决定的,条块关系的演变也是由任务之间的冲突变化所导致。具体而言,如果中央政府需要下属政府机构同时完成多项任务,那么,多项任务之间的冲突将导致条与块的形成;其冲突的严重程度决定了条块关系的特征,即决定了条块结合程度的高低。任务之间的冲突程度上升将推动条块结合程度下降,或者说,推动条块关系向条块分开的方向演变;反之,任务之间的冲突程度下降将导致条块结合程度上升,或者说,推动条块关系向条块结合的方向演变。

通过多任务委托—代理模型,本研究在逻辑上论证了上述观点。本文的经验研究表明,这一观点能够得到油田地区条块关系的支持,因此,能够解释在六个设市的油田地区条块关系的形成与演变,即回答以下两个问题:第一,中央政府在油田地区设市,为什么计划经济时期建立的是矿区政府,而市场化改革启动后建立的是一般性地方政府?第二,在三个建立矿区政府的油田地区,为什么油地关系经历了相似的演变过程,即从矿区政府向一般性地方政府演变?

就第一个问题而言,其原因主要在于,在计划经济时期,石油开采与地方事务之间的冲突较少;而在市场化改革启动之后,此种冲突明显增多。在计划经济时期,有两个原因降低了石油开采与地方事务之间的冲突程度:第一,在计划经济时期,石油开采与地区经济发展的冲突程度较小。第二,计划经济时期,为了建立矿区政府,中央政府和油田管理局采取了一项措施,即在划定油田城市的行政区范围时,尽量避免

把当地农牧民的生产和生活区域划入其中,进一步降低了石油开采与地方事务之间的冲突程度。因此,在计划经济时期设市,中央政府和油田管理局希望建立矿区政府,且在建市的操作上也为建立矿区政府提供了有利条件。市场化改革启动之后,由于石油开采与地区经济发展之间的冲突程度上升,油田地区不再适合建立矿区政府,而是需要建立一般性地方政府,也就不必刻意划小行政区以降低原住民人口数。因此,此时设立三个油田城市在设立初期辖区都比较大,原住民人口也较多。

就第二个问题而言,首要原因是油田产量下降和油田地区总人口的增加,导致石油开采与地方事务之间的冲突程度上升,推动了油地合一向油地分开的转变。其次,油地关系的演变也与宏观石油管理体制的变化有关。1980年开始,国家经济体制逐渐从计划经济向市场经济转型,国家的石油管理体制也发生了相应变化,使得石油开采与地区经济发展的冲突加剧。大庆市和克拉玛依市推行油地分开改革,无疑受到宏观层面经济体制变化的影响。

当然,上述观点需要得到更多经验事实的支持。尽管如此,上述观点仍有助于说明中央政府在处理一统体制与有效治理之间的矛盾时(周雪光,2017)运用了一种机制:通过建立条块关系以及对条块关系进行调整,整合中央政府的多种目标(如石油开采与地区发展),以缓解和协调其间的冲突。这意味着本文的观点在理论上可以作进一步拓展,即我们可以从一统体制的内在矛盾出发,发展关于条块关系的解释理论。此种理论拓展的方向超出本文范围,我们将在后续研究中继续探索。

参考文献(References)

- 曹正汉.2011.中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J].社会学研究(1):1-40.
 曹正汉.2017.中国的集权与分权:风险论与历史证据[J].社会37(3):1-45.
 大庆市地方志编纂委员会办公室.1988.大庆市志[M].南京出版社.
 大庆市地方志编纂委员会办公室.2014.大庆市志(1986-2005)[M].哈尔滨:黑龙江人民出版社.
 大庆油田志编纂委员会.2009.大庆油田志(1959—2008)[M].哈尔滨:黑龙江人民出版社.
 《当代中国》丛书编辑部.1988.当代中国的石油工业[M].北京:中国社会科学出版社.
 东营市地方志编纂委员会.2000.东营市志[M].济南:齐鲁书社.
 东营市油区史志编纂委员会.2000.东营油区志[M].北京:中国石油大学出版社.

- 克拉玛依市地方志编纂委员会.1998.克拉玛依市志[M].乌鲁木齐:新疆人民出版社.
- 克拉玛依市地方志编纂委员会.2019.克拉玛依市志(1993—2010)[G].克拉玛依:中共克拉玛依市委员会史志办公室.
- 拉丰,让-雅克、大卫·马赫蒂摩.2002.激励理论(第一卷):委托—代理模型.北京:中国人民大学出版社.
- 赖静萍.2012.领导小组制度的建构、延续与变迁——以中央防治血吸虫病工作领导小组为个案[J].理论与改革(1):62—66.
- 李侃如.2010.治理中国:从革命到改革[M].胡国成、赵梅,译.北京:中国社会科学出版社.
- 李振.2014.推动政策的执行:中国政治运作中的工作组模式研究[J].政治学研究(2):116—125.
- 辽河油田勘探局史志编纂委员会.1996.辽河油田大事记(1955—1995)[M].沈阳出版社.
- 刘宝和.2008.中国石油勘探百科全书·综合卷[M].北京:石油工业出版社.
- 罗维强.1988.原油产量包干政策的调整与完善[J].石油大学学报(社会科学版)(3):23—29.
- 盘锦市地方志办公室.1998.盘锦市志[M].北京:方志出版社.
- 濮阳市地方志编纂委员会.2005.濮阳市志[M].郑州:中州古籍出版社.
- 荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨冬雪,等.1998.从压力型体制向民主合作制的转变:县乡两级政治体制改革[M].北京:中央编译出版社.
- 《胜利油田大事记》编委会.2003.胜利油田大事记(1964—2003)[M].北京:中国石油大学出版社.
- 盛炯寅.2014.亿吨原油包干改革始末[J].中国石油化工(17):74—77.
- 王赛德、潘瑞娇.2010.中国式分权与政府机构垂直管理——一个基于任务冲突的多任务委托—代理框架[J].世界经济文汇(1):92—101.
- 叶敏.2016.城市基层治理的条块协调:正式政治与非正式政治——来自上海的城市管理经验[J].公共管理学报(2):128—140.
- 尹振东.2011.垂直管理与属地管理:行政管理体制的选择[J].经济研究(4):41—54.
- 玉门市地方志编纂委员会.1991.玉门市志[M].北京:新华出版社.
- 玉门油田编纂委员会.1993.玉门油田志(1939—1986)[M].西安:西北大学出版社.
- 玉门油田大事记编委会.1999.玉门油田大事记(1938—1998)[M].兰州:甘肃人民出版社.
- 赵胜利主编.2011.安达·大庆石油会战史[M].北京:人民日报出版社.
- 中石油新疆油田分公司、中石油新疆油田管理局.2013.新疆石油经济纪事[M].乌鲁木齐:新疆人民出版社.
- 中原油田史志编纂委员会.2014.中原油田志(1975—2009)[M].北京:中国石化出版社.
- 周黎安.2014.行政发包制[J].社会34(6):1—38.
- 周黎安.2016.行政发包的组织边界:兼论“官更分途”与“层级分流”现象[J].社会36(1):34—64.
- 周黎安.2017.转型中的地方政府:官员激励与治理(第二版)[M].上海:格致出版社.
- 周雪光.2011.权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J].开放时代(10):67—85.
- 周雪光.2012.运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考[J].开放时代(9):105—125.
- 周雪光.2017.中国国家治理的制度逻辑[M].北京:生活·读书·新知三联书店.
- 周振超.2009.当代中国政府“条块关系”研究[M].天津人民出版社.
- Brødsgaard, Kjeld Erik 2017. *Chinese Politics as Fragmented Authoritarianism*. New York: Routledge.

- Laffont, Jean-Jacques and David Martimort. 2002. *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*. Princeton: Princeton University Press.
- Landry, Pierre F. 2008. *Decentralized Authoritarianism in China*. New York: Cambridge University Press.
- Li, Hou. 2018. *Building for Oil: Daqing and the Formation of the Chinese Socialist State*. Harvard University Asia Center.
- Lieberthal, Kenneth and David M. Limpton. 1992. *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Lieberthal, Kenneth and Michel Oksenburg. 1988. *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. Princeton: Princeton University Press.
- Mertha, Andrew C. 2005. "China's 'Soft' Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations." *The China Quarterly* 184: 791 – 810.
- Montinola G., Yingyi Qian, and Berry Weingast. 1995. "Federalism, Chinese Style: the Political Basis for Economic Success in China." *World Politics* 48: 50 – 81.
- Xu Chenggang. 2011. "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development." *Journal of Economic Literature* 49(4): 1076 – 1151.

责任编辑:冯莹莹