“制造”乱象：交织的社会逻辑视角下的规划发展
——亳州中药材集散市场的个案研究

傅 琦 (FU Qi)*

摘要：改革开放后，亳州藉由地方政府的规划发展，崛起为中国四大药都之首，享有最大药市空间、最大饮片产业集群，其中药材年成交额和出口量约占全国的 1/4。然而田野调查发现，市场繁荣的背后却是乱象丛生。本文旨在以交织的社会逻辑为视角，反思亳州药市何以规划发展出了今天这个局面？通过对国家、地方政府、药商和大型外来资本在政治、市场、文化三重逻辑交织作用下的互动分析，认为市场繁荣的表象，是地方政府为向国家向上负责所发出的信号；而市场背后的乱象，正来自于地方政府为发信号而向社会伸出的“掠夺之手”。亳州药市的崛起过程，同时也是地方政府以规划发展为名，向社会索取的程度日益加深的过程。由此，地方政府的力量在增强而不是衰弱、政府的获利在增加而不是减少、药商们被“盘剥”的程度在加深而不是降低、民间自组织性在削弱而不是加强。

关键词：交织的社会逻辑 规划发展 药材集散市场 信号

2011 年，我在亳州中药材交易中心进行田野调查。中心的空间布局以“大行”为中心，即散户药商们租赁摊位卖药的地方；周围分布着近千家的“小行”，即以主营贵细药材为主的单体铺面。药商们每天来大行卖货被称为“上行”、收摊回家被称为“下行”，以这些行话术语建构起来的亳州药市看上去非常兴隆。然而，随着田野的深入，我发现兴隆的市场背后却是乱象丛生：合法行为与非法行为交错共生、市场监管遭遇尴尬、中药材集散的传统特色面目全非、药商们慨叹生意难做。亳州药市为何会规划发展出了这种局面呢？接下来，我将从药市空间和产业结构调整两方面描述亳州药市的崛起，最后从交织的社会逻辑视角出发，对我提出的问题进行解释。

一、古今药市

亳州位于安徽的西北部，地处淮河流域，自然条件优越，当地历史叙事称其有 1800 多年的药材种植史。因其地理交通极为便利，亳州的历史自古以来就和“商”字联系在一起，是中国南北经济往来的商业重镇，人称“小南京”，其最为繁荣热闹的地方就是北关。明清时期，亳州以其药材集散之规模晋身为中国“四大药都”[1]之一，以北关里仁街为中心，加上附近的老花市街、纸坊街两条街上分散的交易场所，便形成了直至建国初，都还存在的亳州药市格局。[2]里仁街总长约 300 米、宽 5 米左右，设有药号、药行 30 余家，街道两旁的铺面几乎都是大商铺，以贵重细药、大宗交易为主。因为交易量大，里仁街上还有固定的工人和一种被称为“红车子”的运输工具，专门运送药材。

然而，自晚清以来，在内忧外患的影响下，以及建国后，国家进行的公私合营等一系列政策的干预下，北关商业日趋衰落、繁荣的药市也不复存在，直至改革开放后，随着民营经济的复苏（参见：周立群、谢思全 2008: 9），亳州药市才枯木逢春，并日益崛起为业内公认的中国四大药都之首。截至到 2012 年，亳州市中药材常年种植面积约占全国的十分之一；[3]拥

* 南京大学人类学研究所。

[1] 关于“四大药都”说法不一，有观点认为是指安徽亳州、河南禹州、河北安国、江西樟树，还有观点认为是安徽亳州、河南禹州、河北安国、河南百泉，或是安徽亳州、河南禹州、河北安国、广西玉林。

[2] 见亳州市志（1987—2000）评议稿，亳州市谯城区地方志编纂委员会编。

[3] 见亳州市政府信息公开网，http://www.bzzwgk.gov.cn，亳州市中药产业进出口转型升级调查研究。

有号称“全球最大中药材采购物流中心”、“世界最大的一站式中药材集散总部”的最大药市空间；交易中心年成交额突破 200 亿元，占全国市场的份额已超过 20%；饮片年产量 30 万吨、占全国的 1/4，享有中国最大饮片产业集群。

二、药市空间的扩张

亳州药市的空间扩张始于改革开放后，在此之前，亳州的私营药市是一个隐性存在的空间。当此之时，由于国家实行高度集中的计划经济体制，导致亳州最大宗的地产药材——白芍成为中国历史上积压量最大、库存时间最长的品种，药农们的生活每况愈下。由于“统购统销”政策将白芍定为了二类统购品种，禁止私人贩运，违者均被定为“投机倒把”[4]，为了求得生存，一些药农只能铤而走险、外出偷买偷卖，这段历史在亳州众人皆知。直到改革开放，这些偷买偷卖的药农们才因为握有销路的关系，专职干起了药材生意，逐渐地在亳州街头自发聚集，亳州药市空间这才由一个隐性存在转变为了一个显性存在。

1978 年改革开放后，中国开始致力于经济建设，并将发展地方经济的主导权授予给地方。要发展地方经济，必须找到切实有效的“抓手”，判断出地方发展该抓什么（参见：曹正汉 2009），有着悠久历史传统的药材集散市场就成了亳州地方政府眼中，经济发展的关键。于是，1984 年，政府在昔日的亳州城外建立了一个占地约为 36 亩的药材交易场所，民间始称为大行，亳州工商局成立了某劳动公司负责管理。药商们表示，当时的摊位租赁费用不高，政府也很向着他们这些个药商，有事找政府，它管给你解决。修建大行的同时，政府还打造了四条药材专营街，并先后允许药材公司和煤建公司修建了另外两家药材市场。

1994 年，亳州地方政府开始招商引资，它大量低价征收农业用地，然后以“招、拍、挂”等形式高价出让，珠海华侨置业成为进入亳州的第一个大型外来资本，它和亳州地方政府签订了合作项目，投资兴建“中国中药材交易中心”。1995 年，交易中心投入使用时，政府将当时的四条药材街和三家药材市场，一并搬迁进交易中心，亳州药市空间化零为整，交易中心在当时号称规模最大、上市品种最全。然而，由于搬迁会流失掉老主顾，交易中心不仅地址偏远、摊位费还上涨了不少，药商们并不愿意搬迁。一些拒不进入交易中心的药商们在城区与管理人员“打游击”，最远时，每天都有数千人到亳州与河南鹿邑的交界处进行交易。政府取缔多次未果，只好设置了符合药商需要的样品行，搬迁这才宣告完成。

2006 年，江苏 TDL 集团取代了珠海华侨置业执掌了亳州大行，但仅仅 4 年之后，大行再度被广州 KM 药业以 1.68 亿元的价格收购了。收购大行后，KM 药业旋即开始打造号称“全球最大中药材采购物流中心”、“世界最大的一站式中药材集散总部”的“中药城”项目。“中药城”的小行开盘时，藉着高昂的 12800 元/平方米的均价，KM 药业迅速建立起自己的“吸金者”形象，药商们怨声载道，他们表示这些年辛苦赚来的钱这回都要投在房子上了，KM 药业简直是在进行公开的掠夺。一些小行的药商们还以“大行不能说搬就搬”为由去政府门前游行，期冀政府能给他们一个说法。然而，在警方便衣带走了他们的领袖后，药商们都害怕了，他们认为政府已经和 KM 药业穿了同一条裤子，相信“胳膊拧不过大腿”，迅速偃旗息鼓。亳州药市就此，实现了空间规模的再度扩张。

三、饮片集群的诞生

[4] 在计划经济年代，“投机倒把”是非常严重的罪名，不仅要被拘留、批斗，还可能会去坐牢，甚至吴晓波（2007 viii）还找到过一份材料，一个妇人就因为投机倒把而被判处了死刑。

饮片就是药材经过炮制后，可直接用于中医临床或制剂生产使用的处方药品。在亳州当地的历史叙事中，饮片的个体加工、手工切制不仅一直是亳州药市的特色，更是亳州药市的生长点，饮片一直由个体药商进行集散交易。然而，2003 年“非典”后期，央视对亳州饮片的制假售假行为进行的曝光使饮片生产与销售问题高调地进入了人们的视野。国家不仅再次重申要由饮片厂来生产饮片，禁止个体加工和销售，还提出所有中药饮片生产企业必须在 2008 年前，进行 GMP（药品生产质量管理规范标准）的强行认证要求，否则禁止生产，亳州药市一下子跌入低谷。为了能浴火重生，亳州药市提出“三步走”发展规划，开始大力扶持饮片厂建设，推动中药产业的进步。

政府扶持力度之大吸引了不少药商，我的资讯人高老板一家就从政府某部门手中认购了几十亩地、投资两千多万，在 2011 年左右开始投资建设饮片厂。[5]“政府当时很支持我们建厂，批给我们地、允许我们边建厂边办手续，一般都是要建完厂才给办手续的。无论地质勘察，设计仓库、办公楼、消防，我们每一步都是按国家标准来的”，高老板说。

考虑到建设一个符合国家 GMP 标准的饮片厂需要大量投资，并非所有致力于干饮片厂的药商，都能有这个经济实力，据我的资讯人们介绍，政府设立了一个工业园区，提出了一个 110 家饮片厂的建设计划，这些饮片厂规模不大，投资不足千万，110 家饮片厂们统一用地、政府给统一办理手续、共用饮片检测中心和污水处理等公共设施。据我的一位在这类小饮片厂里当会计的资讯人讲，这种小饮片厂在亳州有很多，它们绝大多数都是空壳：以从个体饮片加工者手中购进饮片为主，自己很少加工饮片。以资讯人工作的那家饮片厂为例，这家饮片厂去年的销售额是 1.5 亿，但是实际上，这个饮片厂自身的生产量不足千万，其余的饮片都是由个体加工者们以厂子的名义，用它的发票销售出去的。资讯人在酒桌上表示，现在有点资本就能开个厂、能上位，政府把略有实力的都给弄到明面上来，监管容易了、政绩出来了、税收提高了，何乐而不为呢？

由此可见，作为饮片加工的非法主体，个体不但没有退出市场，还成了这些小饮片厂的依托。由于中药饮片是一种劳动密集型和市场密集型产业，亳州饮片产业初具规模后，为了降低交易成本，很多后期建设起来的饮片厂也把建厂地点选在了亳州，亳州逐渐形成了中国最大的饮片产业集群，亳州药界有话称：“国内饮片数亳州、三分天下有其一。”

四、结论：从交织的社会逻辑视角出发

Robertson（1984: 7-9）在对规划的历史进行梳理后指出，尽管国家对国民经济进行干预由来已久，但是由国家来制定发展规划却是 20 世纪以来才有的发明。若从交织的社会逻辑视角（Olivier de Sardan 2005: 24-25）进行审视，规划发展即是能动者们之间的互动，这种互动为交织在一起的几种社会逻辑所决定。亳州药市的崛起即和国家、地方政府、药商和大型外来资本四大能动者之间的互动有关，四者已经互为关联，构成了一个功能整体，是我讲述亳州药市崛起故事的结构要素。

而四大能动者间的互动是受政治、市场、文化三种社会逻辑的影响。其中，政治逻辑主要指主导权的争夺，市场逻辑主张自发秩序和有限政府，文化逻辑指家庭主义。可以发现，市场逻辑渗入后，国家不但开始追逐经济增长，还以主动退出部分经济和社会领域，推行分权化改革的方式，谋求更快的发展速度和更高的经济效益，这极大地影响了亳州地方政府的能动地位，它日益把发展地方经济视为自己的职能，亲自办企业、建大行。

由于主导权的控制对于一个党建国家来说十分重要，国家在受市场逻辑影响进行高度分权的同时，以控制地方官员的任命权的方式来高度集权，实行“官员目标责任制”（Cadre

[5] 按照学术原则，此处提及的姓氏是化名，容易被指认出来的数据在精确度上也都进行了处理。

Contract Responsibility System）（参见：付勇 2007），即由上级政府设定直属下级政府的责任合同，并以有限期限内的 GDP 作为官员晋升的考核标准，这引发了地方官员重视短期政绩的政治锦标赛，迅速拉大的地区差异成了它们横向竞争的动力，它们不断地寻求短期内就能见到效益的发展项目，藉此发送政绩信号（参见：周黎安 2008: 2），创造了很多享誉国际的“中国奇迹”，亳州药市的崛起也是来自于地方政府在此背景下的经济发展驱动。

从此，亳州药市不仅结束了史上一直以来的自发聚集状态，开始为政府“集中管理”；原本同质的，没有合法与非法性质之分的药市空间还被一分为二，传统的“家里”成了非法空间，发生在家里的经营和交易成了政府部门打击管理的对象。然而，由于家庭始终是药商们销售、加工药材的基本单元，药商们的经营便开始介于合法与非法行为之间。

1993 年分税制改革后，地方政府无法通过游说上级来解决信号发送引发的软预算约束现象（参见：周雪光 2005），便以大量低价征收农业用地，再招商引资的经营城市手段（参见：周飞舟 2010），攫取为发送政绩信号所需的预算外资源。这样一来，我们就不难理解为什么亳州地方政府会自 90 年代起招商引资；不难理解为什么 80 年代的老大行时期，政府还向着这些个药商，但自 90 年代以来，不仅大行的摊位费逐步上涨，政府还和 KM 药业这样的大型外来资本穿了同一条裤子，联手“掠夺”药商。而通过扶持未能达到 GMP 认证的小饮片厂，勒令药商们以饮片厂的发票销售饮片，政府将一些原本控制不到的资源转变为能为它支配的财政能力，这就是政府为什么会庇护药商们始终进行的个体饮片加工（见图 1）。

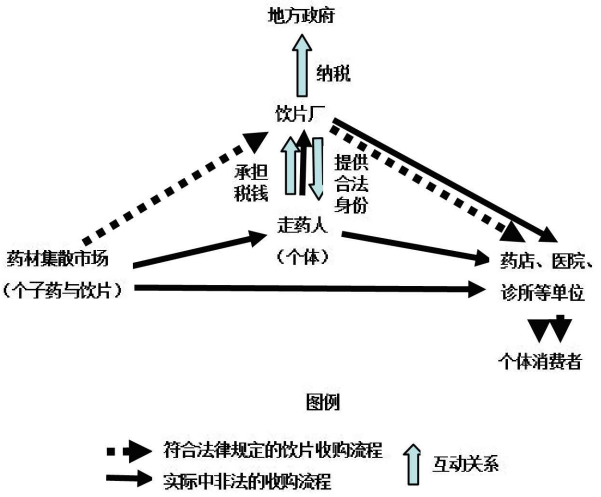

图 1：饮片厂在药材集散中的作用

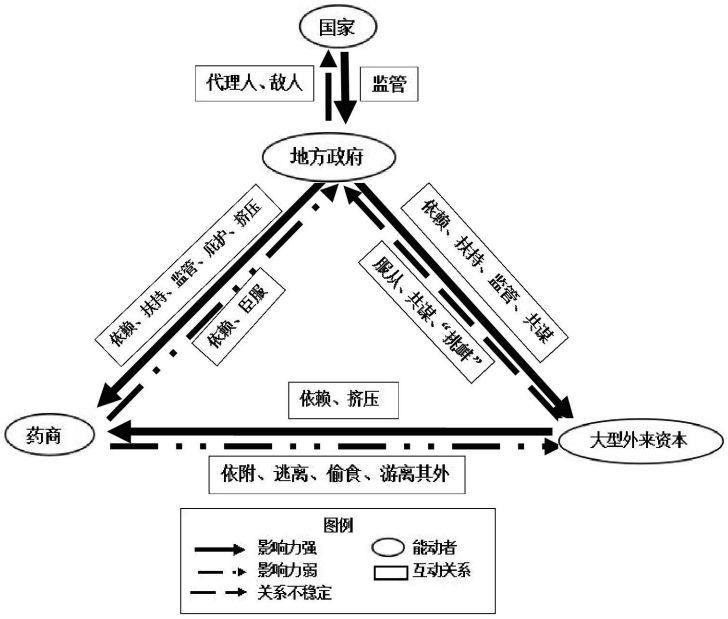

图 2：亳州药市崛起中的互动关系

当然，面对政府伸出的“掠夺之手”，家庭主义作为传统文化也进行了“配合”。在费孝通（1998: 27）看来，家庭不仅是个体处理微观人际关系时的起点，以“家庭”为中心，向外“愈推愈远、愈推愈薄”，呈现出一种“差序格局”；家庭还是中国社会的活力所在，中国文化的活力就在世代之间。虽然中国出现了个体化（参见：闫云翔 2006），但是在亳州的药材集散领域，药商们仍然在围绕着家庭来经营他们的生活，正如孔迈隆（Cohen 1992）所言，新的（市场）经济形势并没有使家庭失去它作为财产和经济实体的传统地位。药商们常常会出于为了整个家庭的“安全”考虑，主动放弃对自己权利的维护、逃避应该承担的义务；稍微受到来自政府的震慑，他们就会快速销声匿迹。

如此，握有一定发展主导权的地方政府在中央的“向上负责、量化考核、淘汰晋升”的治理与激励结构下，为了发送政绩信号，只能对个体药商们既帮扶、庇护、监管，又和大型外来资本进行联袂“掠夺”；当它周旋在药商和国家之间时，既充当着国家的代理者，又是违抗其意志的“敌人”，这必然会导致亳州药市乱象丛生的局面（见图 2）。

参考文献

A. F. Robertson. 1984, *People and State: An Anthropology of Planned Development.* Cambridge: Cambridge University Press.

Cohen,Myron L. 1992, *Family Management and Family Division in Contemporary Rural Chilla*[J]. The China Quarterly, No.130(Jun.,1992), pp.357—377.

Jean-Pierre Olivier de Sardan.2005, *Anthropology and Development: Understanding Contemporary Social Change*. London & New York: ZED Books.

亳州市志（1987—2000）评议稿，亳州市谯城区地方志编纂委员会编。

曹正汉、史晋川，中国地方政府应对市场化改革的策略：抓住经济发展的主动权——理论假说与案例研究，社会学研究，2009（4）。

费孝通，1998，《乡土中国 生育制度》，北京：北京大学出版社。

傅勇，中国式分权、地方财政模式与公共物品供给：理论与实证研究，复旦大学博士学位论文，2007。

吴晓波，激荡三十年——中国企业 1978-2008（上），北京：中信出版社，杭州：浙江人民出版社，2007。

（美）闫云翔，私人生活的变革：一个中国村庄里的爱情、家庭与亲密关系（1949-1999），龚晓夏译，上海：上海书店出版社，2006。

周飞舟，大兴土木：土地财政与地方政府行为，经济社会体制比较，2010（3）。

周黎安，转型中的地方政府：官员激励与治理，上海：上海人民出版社，2008。

周立群、谢思全，中国经济改革 30 年（民营经济卷），重庆：重庆大学出版社，2008。

周雪光，“逆向软预算约束”：一个政府行为的组织分析，中国社会科学，2005（2）。