

# 农村基层干部对乡镇改革的歧见及其原因 ——基于皖、鄂、渝乡镇改革调查数据的分析

吴理财<sup>1</sup>, 李芝兰<sup>2</sup>

(1. 华中师范大学 中国农村问题研究中心, 湖北 武汉 430079; 2. 香港城市大学 公共及社会行政学系, 香港)

**摘要** 农村基层干部对于乡镇改革等问题的看法不完全相同,有些意见甚至两极分化,说明他们并非“铁板一块”。其歧见主要源于他们所处的结构位置不同。处在不同结构位置的人对一些改革具有不同的看法和态度,并不表示他们在理念上单纯存有所谓的传统与现代、激进与保守的分野。反对改革者,往往是因为这项改革损害了他们所处结构位置的利益;赞成改革者,是因为这项改革没有损害甚至增进了他们所处结构位置的利益。年龄或许是影响人们理念的一个因子,但未必是一个决定性因子,关键还是要看他(她)处在一个什么样的结构位置之中。

**关键词** 乡镇改革;结构性分析

## 一、引言及假设

中外许多有关中国农村基层政府及农村干部的研究,一般都是将中国农村基层政府及农村干部视为一个整体的研究对象。例如,戴慕珍通过对中国农村改革之初乡镇政府行为角色的分析,认为“在经济发展过程中,地方政府具有公司的许多特征,官员们完全像一个董事会成员那样行动”,她将这种政府与经济结合的新制度形式称之为“地方法团主义”(local state corporatism),她所说的“地方法团主义是指一个地方政府协调其辖区内各经济事业单位,似乎是一个从事多种经营的实业公司”,扮演了“企业家”的角色。魏昂德在此基础上明确提出“地方政府即厂商”的观点,认为地方官员可以把国有企业当作一个多样的市场取向的公司来管理,地方官员成了市场取向的代理人和行动者。政府与企业的关系类似于一个工厂或公司内部的结构关系,即政府作为所有者,类似于一个公司中的董事长,而企业的管理者则类似于厂长或车间主任的角色。他通过研究指出,“在整个 80 年代,乡和村的工业企业都由当地政府所有并操弄,地方政府实际上深深地卷入经理人员的聘用或酬劳、企业

的建立或关闭、资本的筹集、生产线的改动,以及市场策略的决策过程,尤其是经济活动超出其行政区之外时”。无论他们如何解释或者论述,诸如此类的研究要么把中国农村基层政府视为一个整体的“行动者”,要么把中国农村干部当作一个同质的“角色”。

这种现象同样存在于国内的相关研究之中。例如,张静将这一时期的乡镇政府概括为“公共资源的垄断经营集团”或“政权经营者”,这种角色,一方面如同企业家一样对地方经济的发展起到推动作用,另一方面则与其他经济行动者形成利益竞争乃至冲突关系。她还讨论了这种“政权经营者”角色的内在紧张,它的经济角色必然趋向“私利”,它的政权角色又要求它代表公共利益,两种身份的冲突显而易见。杨善华、苏红则将扮演着国家利益的代言人和谋求自身利益的行动者的双重角色的乡镇政府称之为“谋利型政权经营者”,这样的乡镇政府直接参与经营活动,其目的至少不是完全为了完成国家的指令,也不是为了社区的利益,主要是为了满足本利益集团的利益;它以董事会为其组织模式,用企业化的方式管理其职员,以经济增长速度作为衡量职员表现的基本标准;为了最大限度

收稿日期 2009-02-26

基金项目 教育部哲学社会科学重大攻关项目“新农村建设中的社区建设研究”(07JZD H024);“乡镇财政体制变迁研究”(CityU 1064/02H);第四十二批中国博士后科学基金资助(20070420410)

地获取利润,不惜利用手中的权力争夺可资利用的资源;以“将政策用足,打政策擦边球”等方式谋求更多的自由政治空间;以将变通普遍化和常规化作为一种正当的体制运作方式为自己集团的利益服务。虽然这些研究注意到了乡镇政府作为一个国家政权在中国农村社会的“代理人”角色的变异及其内在冲突关系,但是,他们基本上仍然是把乡镇政府视为一个整体进行论述的。

农村税费改革之后,关于中国农村基层政府的研究越来越多。特别是有关中国乡镇政府改革的讨论一时成为国内学者关注的热点。在这些研究或讨论中,大多是以学者自己的价值偏好来解读甚至试图影响乡镇政府的改革逻辑,有脱离实际之嫌。虽然也有部分学者强调从乡镇干部的视角分析问题的重要性,但是,他们仍然是把乡镇干部作为一个没有分歧的整体来对待,没有充分注意来自农村基层干部内部的不同声音和不同诉求。

实际上,农村基层干部是一个组成复杂的群体。从来源方面来讲,有的是大中专毕业生分配,有的是军队转干,有的是村级干部招干;从单位来区分,有的是乡镇党政机关干部,有的是乡镇事业站所工作人员;从职位来划分,有的是处级干部,有的是科级干部,有的是一般办事人员。此外,还有不同政治面貌、不同年龄工龄和不同收入等方面的区别。

基此,本文拟提出以下假设:

假设:农村基层干部的不同构成使其对乡镇改革等问题的看法产生较大分歧,这种歧见源自于他们所处的权力结构位置。

假设:处于乡镇权力结构核心位置的行动者的理念趋向保守,较不愿意接受损害自己权力或利益的改革;处于乡镇权力结构边缘位置的行动者的理念趋向激进,较愿意接受各种改变既有结构的改革措施。

假设:这些理念的分歧还受到时代变迁的影响,年轻一代更愿意接受改革,而年长一代倾向维持现状。

为了检验上述基本假设,笔者选取2007年4月至10月在安徽、湖北、重庆等地调查的部分问卷数据进行分析。选取的这些调查数据包括下列内容:询问被访者对几种乡镇政府改革思路及县乡体制的看法;被访者对乡镇政府职能的看法;被访者对乡镇领导人产生方式的看法;被访者对乡镇领导班子“交叉任职”的看法;被访者对乡镇事业站所改革及“以钱养事”的看法。而对于被访

者本身,本文只选取了“单位”、“职位”和“年龄”三个统计特征数据,“单位”和“职位”是被访者的结构性特征,“年龄”是被访者的时间性特征。其中,“单位”区分为“乡镇党政机关”、“乡镇站所”、“农村中小学”、“县级政府部门”和“其他或无单位”5个不同工作机构;“职位”依据科层设置划分为“处级干部”、“科级干部”、“一般工作人员”和“村级干部”4个不同层级;在年龄分组方面,27周岁(2007年调查时)以下者称之为“80后”(即1980年代以后产生的,以下类推),28周岁至37周岁者称之为“70后”,38周岁至47周岁者称之为“60后”,48周岁至57周岁者称之为“50后”,58周岁及以上者由于样本较少本文未纳入分析范围。

这项调查是在安徽省固镇县、利辛县、颍上县,湖北省南漳县、(咸宁市)咸安区和重庆市渝北区、酉阳县等7个县(区)进行的。此次调查共发放了问卷800份,收回有效问卷691份,其中安徽省350份、湖北省192份、重庆市149份。这项问卷调查的被访者涵盖了县乡干部、农村教师和村级干部等不同群体。其中,县级政府部门干部占8.67%,乡镇党政机关干部占47.53%,乡镇站所人员占26.91%,农村中小学教师占11.96%,村级干部占2.18%。在被访的干部中,处级干部占4%,科级干部占31%,一般工作人员占65%。在年龄方面,20~27岁(即80后)的占7.23%,28~37岁(70后)的占40.51%,38~47岁(60后)的占38.70%,48~57岁(50后)的占12.20%,58岁及以上占1.36%。由于这项调查当初主要是针对乡镇干部群体,村级干部和县级干部的样本较少,可能在一定程度上影响到分析结论,但是仍然可以进行初步的分析比较。

## 二、分析与比较:歧见源自结构?

1. 被访者对于乡镇改革思路及县乡体制的看法

在调查问卷中,我们提出了4种乡镇改革思路供被访者选择:在现有基础上(即保留目前的乡镇政府设置)进行改革;撤销乡镇政府,实行“乡镇自治”(或“乡民自治”);将乡镇政府改为县级政府的派出机构(简称为“乡派”);其他。

在表1中,跟71.24%的乡镇党政机关被访者、65.06%的乡镇站所被访者选择第1种改革思路(即在现有基础上改革)形成鲜明对比的是,仅有26.92%的县级政府部门被访者选择此项改革思路,55.77%的县级政府部门被访者选择了“乡派”

改革思路。同其他职位被访者相比较,作为县级领导的处级干部也是选择“乡派”人数最多的被访者(占39.13%)。

表1 被访者主张的乡镇政府改革思路

	现有基础上改革	乡镇自治	乡派	其它	有效频数	
单位	乡镇党政机关	71.24	7.84	19.61	1.31	306
	乡镇站所	65.06	12.65	21.69	0.60	166
	农村中小学	50.00	12.16	37.84	0.00	74
	县级政府部门	26.92	17.31	55.77	0.00	52
	其他或无单位	66.67	13.33	13.33	6.67	30
职位	处级干部	52.17	8.70	39.13	0.00	23
	科级干部	67.91	6.95	24.60	0.53	187
	一般工作人员	63.23	11.38	24.07	1.32	378
	村级干部	81.82	9.09	0.00	9.09	11

注:表中除“有效频数”单位为“个”以外,其余均为“%”。其他表格相同,不再逐一标注。

在所有职位中,村级干部被访者是赞同在现有基础上进行改革最多的群体(高达81.82%),他们没有一人同意实行“乡派”;科级干部被访者是倾向在现有基础上进行改革较多的人(占67.91%),其次是一般工作人员(占63.23%)。

由此可见,被访者对于乡镇改革思路的不同选择,反映了他们所处结构位置的“利益”。例如,“乡派”反映了县级干部的利益诉求,因为“乡派”有利于县对乡镇的直接控制。根据笔者在一些农村调查观察,“乡派”极有可能产生两种后果:其一,乡镇政府改为县级政府派出机构以后可能更加具有官僚主义习性;其二,县通过“乡派”强化对乡镇的控制(或支配)的同时,也会进一步加强乡镇对村的控制(或支配)。有研究也指出,在县乡之间维持一种压力型体制的同时,也在乡村之间复制(或重构)一个类似的压力型关系,以便乡镇政府向下贯彻自身的行政意志,又便于把县级分派的指标任务进一步分解落实给村,以此疏解自身的压力。因此,村级干部无论是站在村民的立场还是自身的立场上,他们都不会支持“乡派”这一改革思路:站在村民的立场,他们担心更具官僚主义习性的乡镇政府可能侵害自己的利益;站在自身的立场,他们不愿(完全)被乡镇牵着鼻子走,而可能得罪村民。因此,选择在现有基础上进行改革最能体现他们所在结构位置的利益。

然而,在中国农村现实的政治生态中,村级干部又不可能完全摆脱乡镇政府的“领导”(或许应该使用法律文本正式用语“指导”这个词);在形式上他们兼具乡镇政府的“代理人”和村庄“当家人”的双重角色,这种看似冲突的双重角色却为他们

创造了许多自我赢利的空间,作为两者的“中间人”他们往往根据不同的具体情形而摇摆于这两种角色之间,以寻求自身利益的最大化。如果所施行的改革损害了他们的利益,他们必然不会赞成它;如果所施行的改革不损害他们自身的利益,他们对于改革的看法或态度,有时候似乎站在村民的立场上,有时候似乎又站在乡镇政府的立场上。总之,这与其所处的特殊结构位置有关。

被访者对于县乡体制的不同态度同样反映了他们结构性视角的差异。例如,在表2中,相对于48.14%的乡镇党政机关被访者、46.67%的乡镇站所被访者认为民主集中制是最好的县乡体制,48%的县级政府部门被访者则认为“乡派”是最好的县乡体制。

表2 被访者所认为的最好的县乡体制

	民主集中制	民主合作体制	乡派	其它	有效频数	
单位	乡镇党政机关	48.14	22.03	28.47	1.36	295
	乡镇站所	46.67	21.33	32.00	0.00	150
	农村中小学	34.21	27.63	38.16	0.00	76
	县级政府部门	36.00	16.00	48.00	0.00	50
	其他或无单位	63.33	16.67	20.00	0.00	30
职位	处级干部	52.17	0.00	47.83	0.00	23
	科级干部	42.05	25.00	31.25	1.70	176
	一般工作人员	46.72	22.13	30.87	0.27	366
	村级干部	63.64	9.09	27.27	0.00	11

在职位方面,处级干部被访者分别有近乎一半的人要么认为民主集中制是最好的县乡体制,要么认为“乡派”是最好的县乡体制,他们没有一个人赞同民主合作体制,因为在民主合作体制中县对乡镇不再是一种单向的支配和被支配(控制和被控制)的关系,这不符合处级干部的利益;与之相比较,科级干部被访者和一般工作人员却有不少人认为民主合作体制是最好的县乡体制(分别占25%和22.13%),因为在民主合作体制中,乡镇的自主性大大增强,甚至可以与县进行平等协商或民主合作。被访者对于县乡体制的看法跟他们对乡镇改革思路的看法类似,也反映了被访者所处结构位置的利益,不再赘述。

## 2. 被访者对于乡镇政府职能的看法

农村税费改革之前,乡镇政府主要承担着“汲取”和“管治”的职能。所谓汲取就是从农村社会抽取资源服务于国家工业和城市的需要,所谓管治就是对农村社会、经济和文化实行全能主义管理和控制。这样的管治也在一定程度上配合了国家

从农村社会汲取资源,与此同时,国家也主要是通过向农民抽取资源的方式与乡村民众建立关联,并将之吸纳到政府的管治体系之内。农村税费改革之后,特别是全面取消农业税以后,国家试图通过新农村建设和相应的公共服务与乡村民众建立新的联系,并推动农村基层政府的转型。在这种情况下,公共服务成为一种主流和强势的话语,流行于上级政府的各种政策文本和新闻媒体之中。

从表3来看,这种话语似乎已经广泛地改变着农村基层干部对乡镇政府职能的表述,九成被访者都选择“公共服务”为乡镇政府的主要职能(而不是过往的偏重于管理和控制的管治职能)。尽管如此,他们之间还是有一些不同的意见。例如,100%的县级政府部门的被访者认为乡镇政府主要承担公共服务的职能,他们无人赞同乡镇政府的职能主要是管治;相对而言,认为乡镇政府主要职能是管治,最多的是乡镇党政机关的被访者(但也仅占9.67%)。从职位方面看,认为乡镇政府主要职能是管治,最多的是科级干部被访者(占11.30%),其次是村级干部被访者(占8.33%)。

表3 被访者对乡镇政府的职能的看法

	管治	公共服务	其它	有效频数
乡镇党政机关	9.67	89.67	0.67	300
乡镇站所	3.25	96.75	0.00	154
单位 农村中小学	8.00	92.00	0.00	75
县级政府部门	0.00	100.00	0.00	52
其他或无单位	3.33	96.67	0.00	30
职位 处级干部	4.17	95.83	0.00	24
科级干部	11.30	87.57	1.13	177
一般工作人员	5.04	94.96	0.00	377
村级干部	8.33	91.67	0.00	12

被访者对于乡镇政府职能看法的差异也可以从他们所处的结构位置进行解释:乡镇党政机关被访者(特别是科级干部被访者)之所以有一定比例的人认为乡镇政府的主要职能是管治,是因为他们自身(相较于站所人员等其他被访者)就承担了较多的管治责任,而不单纯是提供公共服务。从被访者对农村社会治安和计划生育工作的看法也反映了当下管治的重要性。跟笔者2005年的同类调查比较,被访者认为乡镇政府应该承担社会治安、计划生育工作的人分别从53.85%和51.02%上升到2007年的66.11%和55.22%。

### 3. 被访者对于乡镇领导人产生方式的看法

笔者在调查问卷中主要列举了4种乡(镇)长的产生方式:一是传统的方式,即上级指派、任免或

者上级组织提名候选人交由乡镇人代会选举产生;二是人大代表提名候选人并选举;三是公选,四是由当地人民直选。从传统方式、代表选举、公选到直选,乡(镇)长的民意基础逐渐扩大。

如表4所示,对于上述4种乡(镇)长产生方式,乡镇党政机关的被访者选择的顺序依次是上级指派或组织提名、公选、直选和代表选举;乡镇站所的被访者选择的次序是公选、代表选举、直选、上级指派或组织提名;农村中小学教师被访者的选择次序是公选、直选、代表选举、上级指派或组织提名;县级政府部门的被访者选择次序是公选、直选、上级指派或组织提名、代表选举;其他或无单位被访者倾向于公选和直选。

表4 被访者主张乡(镇)长的产生方式

	上级指派或组织提名	代表选举	公选	直选	其它	有效频数
乡镇党政机关	35.10	13.58	29.47	20.53	1.32	302
乡镇站所	19.05	25.00	30.95	24.40	0.60	168
单位 农村中小学	17.95	16.67	41.03	23.08	1.28	78
县级政府部门	13.73	5.88	43.14	37.25	0.00	51
其他或无单位	13.33	13.33	50.00	23.33	0.00	30
职位 处级干部	28.57	0.00	28.57	42.86	0.00	21
科级干部	31.35	16.22	32.97	18.92	0.54	185
一般工作人员	23.26	17.31	34.11	24.03	1.29	387
村级干部	25.00	16.67	25.00	33.33	0.00	12
年龄 80后	33.33	24.44	22.22	17.78	2.22	45
70后	26.38	15.75	34.25	21.65	1.97	254
60后	22.73	16.12	35.54	25.62	0.00	242
50后	25.68	17.57	27.03	29.73	0.00	74

在职位方面,处级干部被访者的选择次序是直选、公选、上级指派或组织提名;科级干部被访者的选择次序是公选、上级指派或组织提名、直选、代表选举;一般工作人员的选择次序是公选、直选、上级指派或组织提名、代表选举;村级干部被访者的选择次序是直选、公选、上级指派或组织提名、代表选举。总的来看,被访者都不倾向于选择代表选举,其中处级干部被访者没有一人选择此项。这是否表明,一些学者提出的“在现有体制内进一步扩大人大代表的政治参与”的主张缺乏吸引力?

在表4中,一组数据的对比十分有意思:相对于乡镇党政机关35.10%的被访者赞同上级指派或组织提名的传统方式,37.25%的县级政府部门被访者(其中高达42.86%的处级干部被访者)则赞同乡(镇)长的直选方式。我们很难说县级政府被访者主要是基于民主的考量而主张乡(镇)长直

选,因为在前文有关县乡体制的各种改革思路中,有不少县级被访者倾向于县对乡镇直接控制的“乡派”模式;对于县一级干部而言,实行乡(镇)长直选,一方面可以大大扩展乡镇政府的民意基础,在一定意义上也会对乡镇产生某种民众参与压力,增强乡镇政府的问责性,从而改善常常被人诟病的乡村治理状况,另一方面有利于提升农村基层政府的合法性(包括县级政府因为这一民主的姿态而提升的合法性)。而对于乡镇党政机关的干部而言,无论是采取直选、公选还是代表选举方式,都会或多或少增加来自民众对他们自身的压力——竞争性、不稳定预期和双向问责的紧张性,这些压力是他们熟悉的传统方式里所不具备的;可能是基于这样的原因,他们较倾向于传统的方式。

在年龄方面,80后的被访者较倾向于传统的选举方式;70后和60后的被访者都较倾向于公选,但是,相对于70后而言,60后被访者又对直选抱有更多的期待;50后的被访者则较倾向于直选。至于80后的被访者为什么选择传统的方式,仅凭现有的数据较难分析其原因,需要做进一步的跟进调查。不过,这一调查结果却说明笔者前文提出的假设——缺乏充足的理据,年轻一代未必就比年长一代更愿意接受诸如直选这样更具现代性的民主选举方式。从不同年龄段的被访者对于本文其他一些类似问题的看法中也难以找出,如假设——所表述的那样,年龄因子与其理念之间呈现一种较为明显的线性相关。

接下来,看看被访者对于乡(镇)长直选时机的看法有何分歧。如表5所示,在乡镇党政机关,60.47%的被访者较倾向于认为乡(镇)长直选目前条件不成熟,12.29%的被访者认为不易推行,27.24%的被访者认为目前条件成熟,赞成尽早推行;在乡镇站所,48.78%的被访者认为目前条件不成熟,19.51%的被访者认为不易推行,31.71%的被访者赞成尽早推行;在农村中小学,46.15%的被访者赞成尽早推行,12.82%的被访者认为不易推行,41.03%的被访者认为目前条件不成熟;在县级政府部门,没有被访者明确表示不赞成推行乡(镇)长直选,不过却有53.85%的被访者认为目前条件不成熟,46.15%的被访者赞成尽早推行;对于其他或无单位被访者,60.71%的人认为目前条件不成熟,3.57%的人认为不易推行,35.71%的人赞成尽早推行。

在职位方面,处级干部被访者赞同尽早推行乡(镇)长直选的人较多(占43.48%),同时,认为

表5 被访者对乡(镇)长直选的意见

		目前条件已成 熟,应尽早推行	不宜 推行	目前条件 不成熟	有效 频数
单位	乡镇党政机关	27.24	12.29	60.47	301
	乡镇站所	31.71	19.51	48.78	164
	农村中小学	46.15	12.82	41.03	78
	县级政府部门	46.15	0.00	53.85	52
	其他或无单位	35.71	3.57	60.71	28
职位	处级干部	43.48	13.04	43.48	23
	科级干部	29.03	10.22	60.75	186
	一般工作人员	32.63	14.59	52.79	377
	村级干部	45.45	9.09	45.45	11
年龄	80后	35.56	6.67	57.78	45
	70后	26.38	13.78	59.84	254
	60后	35.42	13.75	50.83	240
	50后	43.66	11.27	45.07	71

目前条件不成熟的人也较多(也占43.48%),反对乡(镇)长直选的人占13.04%;村级干部被访者也是赞同尽早推行乡(镇)长直选较多的群体(占45.45%),与处级干部被访者类似,村级干部被访者认为目前条件不成熟的人也较多(也占45.45%),反对乡(镇)长直选的人比处级干部被访者少(占9.09%);科级干部被访者和一般工作人员大多不赞成尽早推行乡(镇)长直选,而且一般工作人员是反对乡(镇)长直选最多的群体(占14.59%)。

在表5中,比较有趣的是,县级政府部门被访者(包括处级干部被访者)对于乡(镇)长直选时机的看法趋向两个极端:几乎其中一半的人认为目前条件已成熟,应尽早推行;另一半人虽然也赞成直选但却认为目前条件不成熟。这种分裂的观点,产生于他们对现实条件大相径庭的判断。或许是因为有如此两极分化的意见,使得高层领导对于是否在中国基层即刻推行乡(镇)长直选踌躇难决。

在年龄方面,70后被访者主张乡(镇)长直选尽早推行的人最少(占26.38%),59.84%的人认为目前条件不成熟,13.78%的人反对乡(镇)长直选;60后被访者看法与之相近,但赞城乡(镇)长直选的人略多。80后被访者虽然赞成直选尽早推行的人跟60后接近(占35.56%),但其中相对更多的人却认为目前条件不成熟(占57.78%)。50后被访者虽然赞城乡(镇)长直选的人较多(占43.66%),但是反对乡(镇)长直选的人也占11.27%。

再来看看被访者对于乡镇领导人竞争性选举与直选的意见有何差异。这里的“竞争性选举”意指在

现有体制内增加候选人之间的竞争性。如表 6 所示,竞争性选举跟直选比较,乡镇党政机关被访者倾向于前者,即竞争性选举更宜尽早推行(69.13%);县级政府部门的被访者与之类似,但认为两者都宜尽早推行的比乡镇党政机关的被访者更多(占 15.69%)。农村中小学教师被访者较倾向于后者,即直选更宜尽早推行(占 31.65%);其他或无单位被访者也类似,但赞成二者都宜尽早推行的人略高于农村中小学教师被访者(占 13.33%)。

表 6 被访者对竞争性选举与直选的意见

	竞争性选举更宜尽早推行	直选更宜尽早推行	都宜尽早推行	都不宜尽早推行	不知道	有效频数	
单位	乡镇党政机关	69.13	13.42	6.71	7.72	3.02	298
	乡镇站所	57.32	16.46	9.15	7.32	9.76	164
	农村中小学	45.57	31.65	10.13	6.33	6.33	79
	县级政府部门	66.67	13.73	15.69	1.96	1.96	51
	其他或无单位	50.00	26.67	13.33	3.33	6.67	30
职位	处级干部	60.87	13.04	17.39	8.70	0.00	23
	科级干部	70.33	13.74	5.49	6.59	3.85	182
	一般工作人员	59.16	18.85	8.90	6.81	6.28	382
	村级干部	66.67	16.67	0.00	8.33	8.33	12
年龄	80后	62.79	18.60	9.30	2.33	6.98	43
	70后	63.39	14.96	9.84	7.48	4.33	254
	60后	58.65	20.68	7.59	6.33	6.75	237
	50后	58.67	18.67	10.67	9.33	2.67	75

在职位方面,科级干部被访者倾向于竞争性选举(占 70.33%),村级干部被访者与之相近,但赞成直选的人较多(占 16.67%);处级干部被访者赞成两者都宜尽早推行的人较多(占 17.39%)。

从总体上来看,被访者对于公选的认可度最高,因为公选既可以扩展民意,又能够提高选举的竞争性,更为重要的是它没有突破现有的制度安排。也就是说,对于农村基层干部而言,公选既能够大大增强干部权力来源的合法性基础,又不从根本上触动现有制度安排带给他们的体制利益。跟直选相比较,这也是被访者毋宁选择竞争性选举更早推行的一个重要原因。与农村基层干部相比较,农村中小学教师选择直选更宜尽早推行的人较多(达到 31.65%;还有 10.13%的农村中小学教师认为直选和竞争性选举都宜尽早推行),这与其所在的结构位置有关系——农村中小学教师处在乡镇权力结构的边缘位置,相对于公选等其他形式的选举方式,只有通过直选他们才有机会(或可能)角逐乡镇领导人的职位(在四川步云乡直选乡长的案例中,就有农村教师报名参加乡长的竞选)。

#### 4. 被访者对于“交叉任职”的看法

如表 7 所示。对于乡镇领导班子“交叉任职”,县级政府部门和乡镇党政机关的被访者赞成的人较多(分别占 74.07%和 64.42%);对“交叉任职”抱无所谓态度最多的是乡镇站所被访者(占 31.36%);而不赞成“交叉任职”最多的是农村中小学教师被访者。

表 7 被访者对“交叉任职”的态度

	赞成	不赞成	无所谓	有效频数	
单位	乡镇党政机关	64.42	20.19	15.38	312
	乡镇站所	47.34	21.30	31.36	169
	农村中小学	36.36	38.96	24.68	77
	县级政府部门	74.07	11.11	14.81	54
	其他或无单位	56.67	26.67	16.67	30
职位	处级干部	91.67	8.33	0.00	24
	科级干部	65.78	16.58	17.65	187
	一般工作人员	51.02	25.38	23.60	394
	村级干部	81.82	18.18	0.00	11
年龄	80后	36.36	45.45	18.18	44
	70后	58.56	19.01	22.43	263
	60后	58.54	22.36	19.11	246
	50后	59.21	21.05	19.74	76

在职位方面,绝大部分处级干部被访者赞成“交叉任职”(高达 91.67%),其次是村级干部被访者,也有 81.82%的村级干部被访者表示赞成“交叉任职”;而反对“交叉任职”最多的则是一般工作人员(占 25.38%)。在年龄方面,反对“交叉任职”最多的是 80 后被访者。其他年龄段的被访者对“交叉任职”态度相近。

所谓乡镇领导班子“交叉任职”是指由乡镇党委书记、副书记、委员分别兼任乡镇长、乡镇人大主席团主席、副乡镇长等职。从各地实践来看,实行“交叉任职”,既可以精简乡镇领导职数,又导致乡镇权力的集中(并缺乏制衡机制)。从县级政府部门或处级干部被访者来看,实行“交叉任职”可以达到精简的目的,也在一定程度上有利于县对乡镇的控制,所以不难料想他们赞成“交叉任职”的做法。对于乡镇站所被访者而言,这种做法跟他们没有直接的联系,因此他们有 31.36%的人对此做法表示无所谓。处于乡镇权力边缘的农村中小学教师或许是基于这一做法会导致权力更加集中而不赞成它。对村级干部被访者来说,“交叉任职”可以减少乡镇领导职数,比较符合其利益,而得到认同。在实地访谈中,许多一般工作人员都认为实行“交叉任职”减少了他们职位上升的机会,或许是因为这个原因他们有较多人不赞成这一做法。80 后的被

访者由于刚参加工作,大多还是一般工作人员,出于同样的原因而反对“交叉任职”。由此可见,被访者对于“交叉任职”的不同态度仍然是由于他们处于不同的结构位置之故。

### 5. 被访者对于乡镇事业站所改革及“以钱养事”的看法

在表8中看到,对于乡镇事业站所改革,乡镇站所被访者倾向于维持现状(占52.15%),而且,赞成撤销乡镇事业站所并推向市场的人最少(占16.56%);与之相反的,县级政府部门的被访者赞成撤销乡镇事业站所并推向市场的人最多(达56%),其次是农村中小学的被访者(占43.04%)和乡镇党政机关的被访者(占42.30%)。而其他或无单位被访者较倾向于按区、片重新设置乡镇事业站所(占43.33%),同时,也有30%的人赞成撤销乡镇事业站所并推向市场。

表8 被访者主张的乡镇站所改革方式

	维持现状	按区、片重置	撤销并推向市场	其它	有效频数
乡镇党政机关	27.87	27.54	42.30	2.30	305
乡镇站所	52.15	29.45	16.56	1.84	163
单位 农村中小学	15.19	41.77	43.04	0.00	79
县级政府部门	12.00	30.00	56.00	2.00	50
其他或无单位	26.67	43.33	30.00	0.00	30
职位 处级干部	34.78	39.13	21.74	4.35	23
科级干部	26.34	33.87	37.63	2.15	186
一般工作人员	32.64	28.98	36.81	1.57	383
村级干部	36.36	27.27	36.36	0.00	11
年龄 80后	29.79	31.91	36.17	2.13	47
70后	28.24	33.73	36.86	1.18	255
60后	34.60	26.58	36.71	2.11	237
50后	30.14	28.77	38.36	2.74	73

在职位方面,科级干部被访者较倾向于撤销乡镇事业站所并推向市场(占37.63%),处级干部被访者较倾向于按区、片重新设置乡镇事业站所(占39.13%)。而村级干部、一般工作人员的意见较为分歧。而在年龄方面,被访者对于乡镇事业站所改革的看法区别较小。

虽然被访者整体上对于乡镇站所何去何从分歧较大,不过,由于这项改革直接涉及乡镇站所人员的利益,所以乡镇站所人员的看法较为一致:从他们的自身利益出发,他们大多希望维持现状,不愿意推向市场。

如表9所示,对于“以钱养事”,乡镇站所被访者仍然是反对最多的人(达45.51%),其次是乡镇

党政机关的被访者(占41.97%);与之相反,县级政府部门的被访者赞成“以钱养事”的人最多(高达76.92%),其次是其他或无单位被访者(占48.39%);农村中小学被访者对“以钱养事”知道的较少(表示不知道此项改革的占46.84%)。

表9 被访者对“以钱养事”的意见

	赞成	不赞同	不知道	有效频数
乡镇党政机关	41.64	41.97	16.39	305
乡镇站所	22.75	45.51	31.74	167
单位 农村中小学	13.92	39.24	46.84	79
县级政府部门	76.92	15.38	7.69	52
其他或无单位	48.39	29.03	22.58	31
职位 处级干部	36.36	50.00	13.64	22
科级干部	46.77	38.71	14.52	186
一般工作人员	32.31	38.72	28.97	390
村级干部	58.33	8.33	33.33	12
年龄 80后	38.30	46.81	14.89	47
70后	36.78	37.55	25.67	261
60后	36.97	39.92	23.11	238
50后	39.19	36.49	24.32	74

在职位方面,村级干部被访者赞成“以钱养事”的人最多(占58.33%),相反的,处级干部被访者反对“以钱养事”的人最多(达50%)。对于“以钱养事”,科级干部被访者赞成的人比反对的人多8.06个百分点,一般工作人员则反对比赞成的人多6.41个百分点。在年龄方面,80后的被访者反对“以钱养事”的人最多(占46.81%)。其余年龄段的被访者意见趋于一致,赞成者与反对者人数相近。从不同年龄段被访者对于这种符合欧美新公共管理运动潮流的、市场化取向的“以钱养事”改革的态度上,也很难发现假设所设想的那样,年纪愈年轻愈愿意接受改革或创新。

在表9中,我们看到在县级政府部门中有76.92%的被访者赞成“以钱养事”改革,却有一半的处级干部被访者不赞同“以钱养事”改革(对比表11,说明反对“以钱养事”改革的大多是尚未推行这一改革地区的处级干部),反映了县一级干部内部对于“以钱养事”改革有很大分歧。在中国,处级干部一般是县级政府的领导干部,而其他非处级干部则是县级的普通公务员。由此可见,无论是在乡镇一级还是县一级,处在不同权力结构位置的干部对于一些改革往往分歧较大,他们并非“铁板一块”。

需要补充说明的是,在这些所调查的地区,目前只有湖北省实行了“以钱养事”改革。在没有实行“以钱养事”的地方被访者要么不知道这一改革要么对它知之甚少,这在相当程度上影响了他们对

“以钱养事”的合理判断。从表 10 来看,在实行“以钱养事”改革的湖北地区,被访者对这一改革的认同度很高,南漳县 79.45% 的被访者赞成这一改革,咸安区 72.90% 的被访者赞成这一改革。

表 10 不同地区被访者对“以钱养事”的意见

	赞成	不赞同	不知道	有效频数
安徽省固镇县	16.36	34.55	49.09	110
利辛县	30.67	48.00	21.33	75
颖上县	12.68	47.18	40.14	142
重庆市渝北区	27.78	54.44	17.78	90
酉阳县	33.33	57.78	8.89	45
湖北省南漳县	79.45	16.44	4.11	73
咸安区	72.90	25.23	1.87	107
合计	36.60	39.72	23.68	642

再来看湖北省南漳县、咸安区不同单位、职位的被访者对“以钱养事”的态度。如表 11 所示,不赞成“以钱养事”最多的还是乡镇站所人员(达 47.37%)。

表 11 湖北南漳县、咸安区被访者对“以钱养事”的意见

	赞成	不赞同	不知道	有效频数
乡镇党政机关	75.51	22.45	2.04	98
乡镇站所	52.63	47.37	0.00	19
单位 农村中小学	100.00	0.00	0.00	1
县级政府部门	81.25	12.50	6.25	48
其他或无单位	88.89	11.11	0.00	9
职位 处级干部	100.00	0.00	0.00	1
科级干部	77.61	22.39	0.00	67
一般工作人员	73.00	22.00	5.00	100
村级干部	100.00	0.00	0.00	5

“以钱养事”改变了计划经济时期建立并延续至今的农村公共服务“部门化供给”模式,即通过设立部门化的乡镇事业站所,由这些站所提供公共服务;设立乡镇站所的初衷虽是履行社会服务和管理职能,但随着经济体制的转轨,越来越不适应市场经济新要求,非但无力提供有效“服务”,而且成为乡村“食之者众”的一个重要根源。有的地方甚至演变为政府部门从乡村社会汲取资源的一种工具,成为农村生产力发展的一种束缚。在农村公共服务领域中引进“以钱养事”新机制,其主要目的就是破解传统的通过自上而下地设立部门机构、由部门直接生产和供给公共服务所存在的“收费养人、养机构”、“人浮于事”、“精简-膨胀”循环等难题,通过引进市场化运行机制改善农村公共服务绩效,从而更好地满足村级干部群众日益增长的公共需求。“以钱养事”新机制实现了公共服务从政府内部直

接供给转向契约外包式供给,试图以此解决过去体制内的“部门化供给”的低效乃至失效、无弹性和高成本的弊端问题。如果仅站在“体制”这一端来看,“以钱养事”新机制的引入和推行,也是一种制度成本的外部化运作方式,不过,相对于原来的体制内的高成本供给模式而言,它很好地改进了农村公共服务的效率问题。

由于“以钱养事”改革直接损害了乡镇站所人员的利益,所以反对这一改革最多的是乡镇站所的被访者(由于许多地方尚未推行这一改革,也有一部分被访者不知道“以钱养事”)。也因为“以钱养事”有利于改善农村公共服务,而得到了村级干部被访者的支持。被访者对于“以钱养事”改革的不同态度,也再次印证了他们的歧见源自于他们所处的不同结构位置(假设)。

### 三、小结及余论

从前文的分析来看,无论是乡镇干部抑或县级干部,他们对于乡镇改革思路、县乡体制、乡镇政府职能,抑或乡镇领导人产生方式、乡镇“交叉任职”、乡镇事业站所改革及“以钱养事”的看法都有不同程度的分歧,有些意见甚至两极分化,说明他们并非“铁板一块”,不是一个同质体。对农村基层政府的分析应注意到这点,不宜把农村基层干部视为一个同质的整体进行笼统的表述。

我们提出假设 尝试解释不同干部的歧见是因为他们所处的结构位置不同。这一假设大致受到确认。单以乡镇层面为例,从乡镇党政机关、乡镇站所到农村中小学大致构成了一种差序权力结构,乡镇党政机关是这个结构的中心,农村中小学处于边缘位置,乡镇站所处于居间位置。与之相应的,处在不同结构位置的人们往往以自我为中心点,由内及外形成一个差序的理念结构,这种差序理念结构对应于他们在其结构位置的理性选择。

处在不同结构位置的人对于乡镇改革问题的看法往往大相径庭。这也就是说,对于乡镇组织的研究也有必要采取“解构”(deconstruct)的视角,分析它内部的不同构成及其相互影响。处在不同结构位置的人对一些改革具有不同的看法和态度,并不表示他们在理念上单纯存有所谓的传统与现代、激进与保守的分野。反对改革者,往往是因为这项改革损害了他们所处结构位置的利益;赞成改革者,是因为这项改革没有损害甚至增进了他们所处结构位置的利益。我们的分析修订了假设。

人们的理念虽然受到时代变迁的一定影响,但



是,从我们的资料来看,在农村基层干部中间,这种影响并没有表现出明显的时代性特点——年轻一代未必就比年轻一代更加愿意接受改革或创新,而年轻一代亦未必就比年轻一代趋向保守。换言之,假设 未得到确认。年龄或许是影响人们理念的一个因子,但未必是一个决定性因子,关键还是要看他(她)处在一个什么样的结构位置之中。

简言之,本文开始提出的假设 完全成立,假设 不完全成立,假设 不成立。

从本文的分析中,还可以引申出以下初步的观察:

1. 一项改革往往会改变既有的结构及其利益。在不同结构位置点上的行动者所分享的结构利益是不同的,处在结构中心位置者一般是分享既有结构利益最大者,处在这个结构边缘位置者一般是分享既有结构利益最小者;也因为这个缘故,前者往往是改革的阻碍者,后者往往是改革的拥护者(或支持者)。如果不注意到政府行动者内部的分歧的话,往往难以从整体上理解一个地方政府所进行的自我革命式改革。

2. 对于一项改革的主导者,也不应忽视处在不同结构位置的行动者对于该项改革的不同不应,并引导乃至发挥不同结构位置行动者的能动性,从而推进该项改革向纵深发展。

3. 主导这些基层改革的行为者往往是它的上一级政府,因为上级政府行动者处在基层权力结构之外,在基层首先进行改革往往不会触及他们自身的利益。另一方面,基层政府跟民众是一种面对面的关系,来自民众方面的压力相对较强。因此,针对急迫性问题所进行的改革大多是从基层政府开始。譬如,为了解决日益严重的农民负担问题所进行的农村税费使得乡镇财政压力急剧增加,而不得不进行乡镇机构改革。由此形成了中国改革“上级主导、基层启动”的上下结合的特色。

### 注释

值得一提的是,David S. G. Goodman 等学者关于中国改革的研究,采取了“解构”的视角,改变了西方学者一贯的关于中国笼统的叙述方式。参阅 David S. G. Goodman. 1994, “The Politics of Regionalism: Economic Development, Conflict and Negotiation”. in *China Deconstructs: Politics Trade and Regionalism*. David S. G. Goodman & Gerald Segal (ed). London: Routledge, pp1-20. David S. G. Goodman. 1997, “China in Reform: The View from the Provinces”. in *China's Provinces in Reform: Class, Community and Political Culture*. David S. G. Goodman (ed). London:

Routledge, pp1-20.

Jean C. Oi. 1992, “Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China”. *World Politics* 45(1).

Andrew Walder. 1995, “Local Governments as Industrial Firms”. *American Journal of Sociology* 101(2).

“经营者”这个概念首先由许慧文(或译为舒秀文)(Vivienne Shue)提出,用来刻画1980年代行政和经济体制改革后乡村基层干部的双重身份特性。在以市场为基础的“网状”社会结构下,地方干部角色越来越向公司的经营者靠拢,而不再是家长式的地方官,他们肩负着经济责任因而也急切地到地方体(locality)外部去寻求新的网络和新的机会。当他们将自己融入市场时,这些经营者(cadre/businessmen)似乎是独立的,一度偏离了服务于国家的既定方向。参阅 Vivienne Shue. 1988, “The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politics”. Stanford University Press.

张静:《基层政权——乡村制度诸问题》,杭州:浙江人民出版社,2000年,第51-58页。

杨善华、苏红:《从代理型政权经营者到谋利型政权经营者》,《社会学研究》2002年第1期。

徐勇曾撰文认为,村干部实际上同时扮演着国家“代理人”和村庄“当家人”的双重角色。对于村干部而言,笔者以为与其使用国家“代理人”毋宁使用乡镇政府“代理人”称呼他们更为相当。此外,吴毅对村干部的“双重角色”提出商榷意见,认为关于村干部“双重角色”的定性与分析,基本上是一个站在村庄之外看村庄而做出的制度主义推论,这一推论以静态和结构化的国家与村庄的二元理论为底蕴,它所设定的,实际上只是村干部角色与行为的应然状态,即理应如此,而在实际的村治过程和村庄场域中,村干部的角色究竟如何体现,他们是否能够扮演好国家代理人和村庄当家人这一双重角色,则在很大程度上既与上述宏观二元化结构有关,也与决定和塑造村干部行为的具体情景有关,同时,还与村干部对这些情景的反应有关。因此,具体场域之中的村干部角色的定位与分析,就一定要结合具体情况进行具体分析。分别参阅徐勇:《村干部的双重角色:代理人与当家人》,《二十一世纪》1997年8月号(总第42期);吴毅:《“双重角色”、“经纪模式”与“守夜人”和“撞钟者”——来自田野的学术札记》,《开放时代》2001年第12期。

吴理财:《从“管治”到“服务”——乡镇政府职能转变研究》,北京:中国社会科学出版社,2008年。

这个方面的研究,可参阅 Linda Chelan Li. 2006, “Path Creation? Processes and Networks: How the Chinese rural tax reform got started”. *Policy and Society* 25(1), pp61-84.

责任编辑 王敬尧