

# 从“分离”到“重构”： 国家与乡村社会关系下的乡镇变迁 ——乡政30年\*

吴理财

回顾我国改革开放以来三十年的乡政历程，不难发现它的变迁沿着“政社分离”、“政企分开”、“政事分开”的轨迹迭次展开。通过“政社分离”，形成了延续至今的“乡政村治”治理体制。而“政企分开”和“政事分开”则导致了乡政自身角色与职能的转化。乡政变革的最终目的是建构以民众需求为导向的服务型政府，通过“公共服务”重构国家与乡村社会的联系。从这个意义上而言，乡政的“重建”才刚刚开始。

## 一、政社分离

众所周知，人民公社“是政社合一的组织，是我国社会主义社会在农村中的基层单位，又是我国社会主义政权在农村中的基层单位”<sup>①</sup>，实行“三级所有、队为基础”的管理体制。在人民公社时期，人民公社组织“取代了一切的行政和非行政组织。除此以外，不再有任何民间的生产、生活、娱乐组织，农村社会几乎就是一个军事化的社会”<sup>②</sup>，究其实质，乃是组成一个“政治吸纳社会”或政治社会一体化的体系。除了直接满足政治整合的需要以外，还便于从乡村社会隐蔽性汲取资源，以服务于国家工业化和现代化建设的需要。有关资料表明，在1952~1986年间，国家通过粮食和农副产品与工业产品的“剪刀差”从农业中隐蔽地抽上走了5823.74亿元的巨额资金，加上农业税收1044.38亿元，两项合计6868.12亿元，相当于同期全民所有制非农企业固定资产原值的4/5。

人民公社这样高度集中的组织自然地与农村家庭联产承包责任制相抵牾。一旦实行土地的农户承包经营模式，人民公社体制必然会解体，因为它“无法容忍新兴的社会力量，无法协调和统帅社会”<sup>③</sup>。1982年12月4日，五届全国人大五次会议通过新《宪法》，否定了人民公社体制，该宪法重新规定乡、民族乡、镇为我国农村基层政权组织。1983年10月12日，中共中央、国务院联合发布了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》（中发〔1983〕35号），这个通知明确指出：“随着农村经济体制的改革，现行农村政社合一的体制显得很不适应。宪法已明确规定在农村建立乡政府，政社必须相应分开。”该通知还要求，在实行政社分开、建立乡政府的同时，“按乡建立乡党委，并根据生产的需要和群众的意愿逐步建立经济组织”；在原来的“生产大队”和“生产队”一级相应地建立“村民委员会”和“村

\* 本文是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》（批准号07JZDH024）的部分研究成果。得到第四十二批中国博士后科学基金资助，特此致谢。

作者简介：吴理财，男，1970年1月生，安徽省潜山县人。现系华中师范大学政治学研究院、中国农村问题研究中心教授，中共中央编译局博士后研究人员。

<sup>①</sup> 《农村人民公社工作条例修正草案》（1962年9月27日经中共八届10次全会通过）。

<sup>②</sup> 李守经、邱馨主编：《中国农村基层社会组织体系研究》，中国农业出版社，1994年8月第1版，第72页。

<sup>③</sup> 张厚安、徐勇：《中国农村政治稳定与发展》，武汉出版社，1995年，第211页。

民小组”，“村民委员会是基层群众性自治组织，……村民委员会要积极办理本村的公共事务和公益事业。协助乡人民政府搞好本村的行政工作和生产建设工作”<sup>①</sup>。也就是说，当时的“政社分开”是从两个方面展开的：其一，在“公社”一级“撤社建乡”，重构农村基层政权组织；其二，在“公社”以下层级实行“村民自治”，重塑农村基层社会组织。从而形成“乡政村治”的治理格局。

这次“政社分开”肇因于农村“经济基础”的变革，由于农村土地经营制度的改革，原来建筑其上的人民公社体制因此而解体。人民公社体制的“松动”乃至最终解体，是与其经济基础的变革相一致的。安徽等地在推行农村土地家庭联产承包责任制之初，就开始酝酿改革农村政治体制。1980年6月18日，四川广汉县向阳人民公社率先摘除“人民公社”的牌子，改为“乡人民政府”。次年，许多省市都进行了“社改乡”的试点。例如，北京市最先在丰台区黄土岗人民公社（即现今的花乡）、昌平区沙河人民公社（即现今的沙河镇）进行改革政社合一体制、建立乡人民政府的试点，召开乡人民代表大会，选举乡人民政府<sup>②</sup>。

作为这段历史的一个重要见证人——欧远方先生后来透露：“其实，安徽农村人民公社改革的设想，早在党的十一届三中全会前就已形成。1978年10月，在中共安徽省委提交给中共十一届三中全会的《农业上需要研究解决的几个重大问题》的意见中，首先谈到的就是人民公社体制与改革的问题。提出了‘政社分离’，以社设乡，各司其职的设想。但安徽真正对人民公社实施改革，是三年后的1981年8月在凤阳县考城人民公社进行改革试点时开始的。”<sup>③</sup>

1981年8月，中共安徽省委在凤阳县考城人民公社进行改革试点，撤销“公社管理委员会”，成立“乡人民政府”；撤销“大队”建制，改设“村民委员会”，改“生产队”为“村民小组”。这不仅是名称的改变，性质也根本不同。原有的人民公社、生产大队、生产队既是经济组织，又是政治组织，政治经济融为一体，以行政手段管理经济。这次改革后建立的乡政府只是农村基层政权组织，不直接介入经济活动。村民委员会是村民群众自治组织，依法自主管理本社区公共事务，对乡政府是被指导而非被领导关系。村民小组是村民委员会的一个社会单元。农村新体制的突出特点是“政社分离”。生产经营活动以家庭为单位进行，家庭拥有较大的自主权。农村的管理体制以家庭联产承包制为基础。

1983年1月2日，中共中央印发了《当前农村经济政策的若干问题》（即〔1983〕1号文件），指出人民公社的体制，要从两方面进行改革，即实行生产责任制，特别是联产承包制；实行政社分设。2月上旬，中共安徽省委召开地、市和部分县委书记会议，根据中央文件精神，结合安徽实际和考城试点经验，部署农村人民公社体制改革工作。随后又从全省抽调4000多名熟悉农村工作的干部，分赴全省437个有代表性的农村人民公社进行多点试验。省、地（市）两级重点抓14个县的人民公社体制改革试点。到5月底，全省有1277个农村人民公社初步完成了体制改革工作，占全省人民公社总数的38%。10月，中央就人民公社政社分开、建立乡政府的改革发出通知（中发〔1983〕35号），指出要改变农村人民公社体制，以乡政府为农村基层政权组织。乡以下设村，村民委员会为基层群众自治组织。这年冬，全省各地在继续稳定完善家庭联产承包制过程中<sup>④</sup>，广泛开展了实行政社分设，建立乡政府、村民委员会及所属村民小组的改革。到1984年春，全省3300多个农村人民公社的体制改革工作基本完成，全部改“社”为“乡”，实行党、政、企分设，划分职责范围，

<sup>①</sup> 中共中央、国务院：《关于实行政社分开建立乡政府的通知》（中发〔1983〕35号），1983年10月12日。

<sup>②</sup> 袁达毅、郭志平、刘竹泉等：《北京市的乡镇政权》，北京：文津出版社，1997年7月第1版，第14页。

<sup>③</sup> 欧远方、邓建成：“安徽农村家庭联产承包责任制的产生与发展”，《安徽省情（1949~1983）》，载安徽统计局编：《安徽四十年》，中国统计出版社1989年版，第551页。

<sup>④</sup> 截至1982年上半年，实行家庭联产承包责任制的生产队，已占全省总数的98.8%。至此，家庭联产承包责任制在安徽全省范围内基本普及。

制订工作条例，建立新的工作秩序。1985年6月底，安徽全省共设区公所484个、乡3215个、镇345个。

关于人民公社体制的弊端，原安徽省社会科学院院长欧远方总结道：

“安徽自1958年秋实现人民公社化后。经过20多年的实践，其众多的弊病越来越突出。概括起来，大致有以下几个方面：1.党、政、社不分，妨碍了各项工作的正常开展。容易出现以行政办法和长官意志指挥生产的弊病。2.高度集中的管理体制，严重损害了农民的生产经营自主权。在这种管理体制下，集体农业单位，实际上变成了依靠国家行政指令运转的官办企业。3.助长了平均主义，产生了严重的‘一平二调’现象。由于生产资料是‘三级所有’，大队和公社平调生产队的财产就有了理论依据。4.安徽的农业生产水平偏低，大部分生产适宜采用以家庭为单位的生产方式。但我们在组建人民公社的过程中，却无视于这一点，搞‘穷过渡’，以为所有制形式公有化程度越高越好。结果严重地挫伤了农民生产的积极性，生产力受到极大的破坏。家庭联产承包责任制普及后，人民公社存在的基础实际上已不复存在，其改革已势在必行。”<sup>①</sup>

到1985年，我国农村全部完成“政社分开”、重建乡级政府的工作<sup>②</sup>。

在重建乡级政府的同时，也几乎同时建立了乡级财政。1985年4月12日，国家财政部发布了《乡（镇）财政管理试行办法》，对乡级财政收入作了初步规定：“乡（镇）财政收入由国家预算内资金、预算外资金和自筹资金组成。国家预算内部分，包括上级政府划归乡（镇）财政的乡镇企业所得税、屠宰税、城市维护建设税、集市交易税、牲畜交易税、车船使用牌照税、契税和其它收入，国家预算外部分，包括上级政府划归乡（镇）财政的农业税附加、农村教育经费附加、行政事业单位管理的预算外收入，以及一些按照国家规定征收的公用事业附加。自筹资金部分，包括乡（镇）政府按照国家政策规定征收的自筹收入，但不得随意摊派。”从而在农村财税体制上为日后农村“三乱”埋下了一个重要伏笔。

虽然这一次“政社分离”缘起于新一轮的农村“土地改革”，但是，“乡政”的实际变迁始终被两个方面的力量所左右：一是来自乡村社会本身的力量，另一个来自乡村社会之外的力量。这个乡村社会之外的力量，主要是国家政权重建的力量。国家在乡村社会的政权重建主要是因应农村家庭承包责任制普遍推行以后旧有的高度集中的人民公社管理体制解体所面临的管治问题。

今天看来，这次乡政重建以“政社分离”为主旨无疑是符合我国农村基层治理转型的要求。但是，在当时的历史条件下，由于乡政重建保留了过多的原有体制的特性，特别是原有的权力运行逻辑，从而在一定程度上限定了这次“政社分离”的价值。突出表现在以下三个方面：一是没有注意乡政的特性，简单地套用上一级政权的建设模式，导致了乡政机构的膨胀；二是没有改变乡政一贯的汲取式整合功能，导致了农民负担的加重；三是没有规制乡政的权力，导致村民自治流于形式。

由于乡政处于“国家”和乡村社会之间的“第三领域”<sup>③</sup>的居间位置，而具有自身的特性。乡镇政府根本没有必要建设成为组织机构完备的一级（韦伯意义上的）官僚化组织；作为最基层的一级政权组织，它必须建构在中国乡村社会的具体实际之中。

<sup>①</sup> 欧远方、邓建成，前引文。

<sup>②</sup> 张厚安：《中国特色的农村政治——“乡政村治”的模式》，台湾：桂冠图书股份有限公司，1998年9月，第15页。

<sup>③</sup> 黄宗智：《中国的“公共领域”与“市民社会”？——国家与社会间的第三领域》，载邓正来、J. C. 亚历山大编：《国家与社会：一种社会理论的研究路径》，中央编译出版社2002年1月第1版，第429~430页。

首先，乡镇政府处于国家正式权力组织序列的最末梢，上接国家而下联农民，这种特殊的居间地位使它在实际的权力运作中受到国家和乡村社会双重力量的交互作用。

其次，它直接面对乡民而治，这种面对面的治理形式决定了它必须摆脱科层制一贯的“官僚”作风和冷峻的政权面孔，保持较高的亲民性。换言之，像乡政这样的基层政权组织的权威必须建构在国家与乡村社会双重的合法性认同的基础上。如果它只得到国家的合法性，得不到乡村基层社会的认同的话，它很难在乡村社会真正立足，并达致国家对乡村社会治理的目的；只有它融入到乡村社会中去，才会真正实现国家在乡村社会的善治。

第三，尽管它是一种国家政权组织，但是它的组成人员却主要地来自乡村社会。无论是在天然的情感上还是在实际的日常交往中，他们都与农民结成了纷繁复杂的亲密关系，这就决定了他们在实际执行国家的政策和法令时，往往会考虑农民的切身利益（当然也不排除自身利益的考量）。

第四，再从经济基础来看，乡政也不同于其上的任何一级政权组织。在农村税费改革之前，我国乡政工作人员基本上都是通过向农民征收农业税的形式由农民供养的，并最终成为农民的一个重要“负担”；在农村税费改革之后，尽管取消了农业税，乡一级公务员基本上由国家财政供养，但是乡村公共事业的发展仍然离不开国家跟农民的合作。这些特性都决定了乡政不应简单地套用上一级政权组织的模式来建构。当前的乡镇问题在相当程度上正是由于忽视了乡政的这些特性而一味强调了国家政权建设的后果。

由此可见，处在“第三领域”中的乡政并不是一级完全的政权组织，也不应成为纯粹的国家机器，它的理想角色定位是“官民合作”组织——既是国家设在乡村最基层的政权组织，同时又是乡镇社区治理的主体单位，代表乡镇人民进行自我治理。然而，当时的乡政重建并未注意到这一点，以致简单地套用上一级的科层化建设模式，并直接导致了乡镇机构的膨胀。

到了1990年代以后，由于财政上“分灶吃饭”及随后“分税制”改革，乡政在日益增长的自利性和自上而下的目标考核压力的双重驱动下，其机构和人员进一步全面扩张，达到了历史的最高水平。在湖北监利县一个乡镇由财政全额供养和差额供养的人员就达1541人（其中正式干部职工1317人，临时工55人，退休人员169人），该乡财政所的人员就有105人，号称“天下第一所”！<sup>①</sup>为了能够完成上级的考核指标任务（特别是税费征收任务）、扩大自己的财政收入，乡镇不得不聘用大批人员、成立专门机构加大对农民（和乡镇企业）的汲取力度。由于这些非正式人员、非正式机构没有纳入国家的正式编制之内，其工资和经费基本上是从相应的收费项目中列支或按照一定的比例从上缴的税费中提成，这样难免使他们沦为“赢利型经纪人”（entrepreneurial brokerage）。“尽管正式的国家政权可以依靠非正式机构来推行自己的政策，但它无法控制这些机构”<sup>②</sup>，诚如杜赞奇（Prasenjit Duara）所言，这种赢利型经纪人行为的恶性膨胀和蔓延，容易导致“国家政权的内卷化”（state involution），它在财政方面的最充分表现是，国家财政每增加一分，都伴随着非正式机构收入的增加，而国家对这些机构缺乏控制力<sup>③</sup>。这也是当时乡镇机构膨胀的一个不可轻忽的原因。

尽管每次乡镇机构膨胀都是在特定的历史条件下、特定体制的产物，但是，总结历次乡镇机构膨胀原因时，不难发现：乡政只要作为一种国家从农村社会汲取资源的“工具”，就摆脱不了“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的宿命；只有取消乡政的“赋敛”职能，它才有可能寻找到新生之路。

<sup>①</sup> 张晓冰：“政府部门的‘脚’”，载李昌平、董磊明主编：《税费改革背景下的乡镇体制研究》，湖北人民出版社2004年9月第1版，第141页。

<sup>②</sup> [美]杜赞奇：《文化、权力与国家——1900~1942年的华北农村》，王福明译，江苏人民出版社2003年版，第51页。

<sup>③</sup> [美]杜赞奇：《文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村》，同上。

由于乡政保留了一贯的汲取式整合的功能，不但直接导致了农民负担的逐渐加重，而且使得乡政日益脱离乡村社会，趋向“非农化”。设在农村基层的乡政组织，从其制度属性上而言，原本是为农民服务的，为农村社会发展提供必要的公共产品。但是，汲取式整合却严重地扭曲了这一制度属性，主要地服务于各种“非农”建设。诚如刘尚希所言，“乡镇这个基层政权尽管身在乡村，但其使命是为城市服务，而不是为乡村居民服务。乡镇的任务就是把八亿农民稳定在农村有限的土地上，同时，从农村、农业和农民身上尽可能地汲取资源，以支撑在城市展开的国家工业化运动”<sup>①</sup>。

在“撤社建乡”的同时，逐步在村一级推行村民自治制度，并最终形成了“乡政村治”的农村治理体制。从表面上来看，它是国家权力从农村基层社会适时退出、促进公民社会发展、并实现乡村社会的自我（民主）治理的一次制度安排的调整<sup>②</sup>，但是，实践的结果却差强人意。自村民自治推行之日以来，始终存在着一股力量使之流于形式。

在实际的运行中，乡政总是自觉或不自觉地把村委会当作自己的下属机构，要么直接向其发布行政命令，要么通过干预村委会选举、或者间接通过党支部的领导、或者通过所谓的目标考核、或者财务管理等途径达到控制村委会的目的，从而在乡、村之间形成一种领导与服从的关系，村委会因此被乡镇政府“内部化”，日益沦为一种准行政组织<sup>③</sup>。总而言之，只要乡政是压力型体系的一环，他就有必要在乡、村之间复制一个类似于与其上级政府那样的压力型关系，以便将科层化压力传导下去，纾解自身的压力。

诚如项继权所言：“农村改革以后，人民公社的解体及经济的市场化和政治的民主化的发展，乡村社会政治和经济环境发生了深刻的变化。……然而，国家主导和推动现代化战略并没有根本改变，上级政府向地方和基层政府层层施压的‘压力型’或‘动员型’体制并没有改变。在此背景下，政府的行政行为与农民的自主行为不可避免地发生矛盾，而乡镇基层政府也陷入‘任务重、手段弱’的状态。为了摆脱自身的困境，乡镇政府力求找到‘一条腿’，顺利地实现乡村社会的管理，完成上级的任务并转移和消化自身的管理成本。这也正是乡镇干部力求将村委会变成自己的‘一条腿’的重要原因。由此可见，乡镇对村的行政控制与国家宏观战略和体制有关，这种控制本身是国家对乡村社会的深度干预和控制的一部分，有其历史渊源和现实根据。”<sup>④</sup>

总之，在改革开放之初，国家适时实施的“政社分离”，准确地把握了农村政治社会变革的关键脉络，为日后农村社会发展创造了积极的政治条件。可惜的是，在当时历史条件下，由于诸多原因制约了“政社分离”的深度和广度，亦在一定程度上制约了乡村社会的自主发展和乡政自身的民主转型。

## 二、政企分开

如果从1978年算起，“政社分开”从酝酿、试点到全面推行，前后经过了近8年的时间。到了1986年，乡政变革的重心转向“政企分开”。

1986年发布的《关于加强农村基层政权建设工作的通知》明确要求：“实行政企分开，促进农村经济进一步发展”，并规定“乡政府管理经济，主要是运用经济的、法律和行政的手段，为发展商品生产服务。其主要职责是：制订本行政区域内的经济和社会发展规划并

<sup>①</sup> 刘尚希：“谨防乡镇机构改革落入‘循环改革’陷阱”，中国经济时报2006年2月20、21日。

<sup>②</sup> 可参阅俞可平等：《中国公民社会的兴起与治理的变迁》，社会科学文献出版社2002年版；于建嵘：《新时期中国乡村政治的基础与发展方向》，《中国农村观察》2002年第1期。

<sup>③</sup> 吴理财：《乡镇改革与后税费时代乡村治理体制的构建》，《中共福建省委党校学报》2007年第1期。

<sup>④</sup> 项继权：“推进乡村管理体制变革，调整规范乡（镇）村关系”，华中师范大学中国农村问题研究中心咨询报告（2001年），中国农村研究网。

组织实施；协调本行政区域内各村、各经济组织间的关系；监督各经济组织和个体户认真执行国家的法律、法规和政策；保障各经济组织和个体户的合法经济权益，取缔违法经营，打击经济犯罪活动；管理乡级财政，指导和监督合作经济组织，做好财务会计、经济统计和其他经济管理工作；管理、推广科学技术成果。乡政府要支持乡经济组织行使其自主权，不能包揽或代替经济组织的具体经营活动，更不能把经济组织变成行政管理机构”。在当时，中央之所以强调“政企分开”，是因为乡政普遍地深深卷入了乡镇企业的经营与发展之中。

1980年中期，我国农村乡镇企业“异军突起”。从1984年开始乡镇企业进入高速发展时期。1984~1988年间，乡镇企业每年转移1300~1400万农村劳动力。1988年乡镇企业总产值在农村社会总产值中占的比重上升到58.1%。1985~1991年的7年间，全国乡镇企业支付的工资总计达3500多亿元。“七五”期间，全国农民人均纯收入增加232元，其中35%来自乡镇企业。1991年全国乡镇企业已从农民中吸收了9600多万剩余劳动力。“七五”期间，乡镇企业用于以工补农、以工建农、兴办农村各项公益事业的资金约550亿元，高于同期国家用于农业的基本建设投资，成为这一时期我国农村社会经济发展的重要资金来源<sup>①</sup>。在当时的农村财税体制下，乡镇企业交纳的管理费和税后利润分享显然也是乡镇财政收入的一个主要渠道。正是因为这个原因，乡政不愿放弃对乡镇企业的各种干预。在许多地区，甚至由乡镇党委书记或乡镇长直接兼任乡镇企业的董事长或总经理，乡政与“乡企”俨然一体。

乡政过深卷入经济事务，使得它的角色发生了明显的变异。故此，张静将这个时期的乡政概括为“公共资源的垄断经营集团”或“政权经营者”<sup>②</sup>，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，另一方面则与其它经济行动者形成利益竞争乃至冲突关系。这样的政权经营者可以凭借自身的“政权”地位可以无偿或象征性地有偿使用公共资源，它的政权地位意味着“公”，意味着经营公共资源的合法性，意味着向公共集资的合理性，意味着其占有的“公”有性质。然而当公的产业投资失败时，往往可以由“公共”大众承担损失，政权经营者自己则不必承担赔偿责任，它没有风险只有收益。政权经营者实际上扮演着双重角色，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，两种身份的冲突关系显而易见<sup>③</sup>。在此基础上，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<sup>④</sup>。

国外的学者也有相关的研究。戴慕珍(Jean Qi)通过对这个时期乡政行为的研究，提出了“地方法团主义”(local state corporatism)分析框架，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”，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<sup>⑤</sup>。魏昂德(Andrew Walder)则提出“地方政府即厂商”，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作，地方政府实际上深深地卷入经理人员的聘

<sup>①</sup> 中国乡镇发展报告课题组：《中国乡镇发展报告》，《农民日报》2004年11月23日。

<sup>②</sup> “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或政客，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.

<sup>③</sup> 张静：《基层政权——乡村制度诸问题》，浙江人民出版社，2000年4月第1版，第51~58页。

<sup>④</sup> 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。

<sup>⑤</sup> Jean C., Oi (1992), “Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China”. *World Politics* 45(1).

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”<sup>①</sup>。

虽然这些学者对于这一时期乡镇角色的阐述各异、侧重点不同，但是，有一点却是基本相同的，即在当时盛行的压力型体制下，乡镇角色的变异有两个面向的表征：一是它的掠夺性或赢利性，二是它的企业性或市场性。其实，这两个面向的特性都是在市场经济转轨的宏观背景下，由于压力型行政体制和包干式财税体制的相互配合，以及相应的数量化、物质化考评机制的共同激励所导致的。而且，这种体制/机制激励还有一个明显特点，是它的逆向性——背离民众的要求和公共利益。

具体地说，这种逆向性表现在两个方面：（1）公共行政背离公共利益。公共行政主要是一种提供公共服务的制度性安排，尤其在地方基层层级更应如此。然而，在压力型体制下，乡镇政府往往不是出于公共利益而行动，更多地是基于自身的利益需要。对于乡镇政府及其干部而言，所谓的自身利益需要就是实现自身的经济利益和政绩最大化。他们在追求自身利益的时候，往往牺牲乡村人民的利益和国家的利益，或者乡村和国家的共同利益。（2）逆向回应和逆向问责。从制度文本上而言，乡镇政府的权力直接来源于乡村人民，它与乡村人民之间形成一种“代理—委托”的关系；与此同时，乡镇政府在现实中的存在，其合法性也主要建基于为农服务。因此，它理应向乡村人民问责，回应乡村人民的需求，只有这样，它才有可能建构为一个以乡村人民需求为取向的公共服务型政府。然而，在实际的运行中，乡镇政府却不（主要）是问责于乡村人民，而是它的上级（政府）；不（主要）是回应乡村人民的需求，而是它的上级的要求（即上级分派的任务和考评指标）。这是因为在压力型体制下评价它的政绩的是上级政府，“上级命令直接并从根本上决定着官员的行为方式和行动目标”<sup>②</sup>。赵树凯在安徽、河北、山西等 10 个省（区）20 个乡镇的实地调查发现，乡镇政府对上要接受上级考核，对内要考核工作人员，对下也要考核村庄干部，从而建立了一个自上而下的以检查考核为核心的问责体系。检查考核几乎全部是定量化和分数制的。这种问责体系运行的结果是为考核而工作，以致乡镇政府的工作只与考核相关，而与乡村发展的实质进程无关。基层政府的职能原本是提供公共产品，现在却要面向上级政府提供这些考核性产品。他认为，这种逆向问责制是基层政府在许多情况下不作为和乱作为的一个根源。总的来看，这种问责安排既脱离基层社会的需要，又脱离广大农村民众参与，成为一个与乡村发展没有内在联系的政府运作过程<sup>③</sup>。

从 1986 年开始，大约又过了 8 年（或 10 年）的时间，乡政的“政企分开”由于“乡企”的衰落而自然告一段落。同时，它又预示着另一个更为严重的治理危机的降临，那就是 1990 年代中后期愈演愈烈的农民负担问题。并最终促使中央在新千年伊始在全国推行另外一场影响深远的农村改革——农村税费改革。

### 三、政事分开

自 2000 年农村税费改革以来，许多省份都进行了乡镇配套改革，意在通过“精简机构、压缩财政供养人员”<sup>④</sup>，巩固农村税费改革的成果。我国最近一轮乡镇改革，主要是基于乡镇财政资源短缺的压力而启动的，其初衷是巩固农村税费改革的成果，破解黄宗羲式谶语。因此，改革的主线基本上是“减人减支”。应该说，以减人减支为主线的乡镇机构改革和相应的制度创新，初步遏止了乡镇“生之者寡、食之者众”的局面、杜绝了“收费养人、养人收费”的现象。

然而，财政压力推动的乡镇机构改革毕竟是一种行政自改革。行政自改革在遭遇既得利益的巨大抵制的情况下，或者触碰到社会稳定这个“底线”时，都可能停滞不前<sup>⑤</sup>；以减人

<sup>①</sup> Andrew Walder (1995), “Local Governments as Industrial Firms”. *American Journal of Sociology* 101(2).

<sup>②</sup> 杨雪冬：《市场发育、社会生长和公共权力构建——以县为微观分析单位》，第 154 页。

<sup>③</sup> 赵树凯：《“逆向问责制”下的乡镇政权》，《中国改革》2005 年第 2 期。

<sup>④</sup> 中共中央、国务院：《关于进行农村税费改革试点的通知》（中发〔2000〕7 号），2000 年 6 月 24 日。

<sup>⑤</sup> 关于财政压力下乡镇机构改革的局限性的分析，请参阅笔者博士学位论文《治理转型中的乡镇政府》，

减支为主线的乡镇机构改革是必要的，但是如果乡镇改革仅仅停留在减人减支的层面上，而不触及既有的体制构造，这样的改革最终仍然难以逃脱“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的宿命。

随着乡镇改革的深入发展，当下乡镇改革应该沿着既定的变迁逻辑——从“政社分开”到“政企分开”再到“政事分开”——继续走下去。所谓“政事分开”，实质上就是对乡政回归“公共服务者”角色的必然要求，使之从“管治”为主转向“服务”为主，重新构建以农民公共需求为导向的服务型政府——将乡镇政府改造为真正为农民提供公共服务的一级组织。

公共服务是现代政府的一项重要职能。首先，提供公共服务是政治统治的需要。诚如恩格斯所言，“一切政治权力起先总是以某些经济的、社会的职能为基础的”，“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种职能时才能维持下去”<sup>①</sup>。其次，公共服务由于它的非竞争性和公共性也适宜于由政府来提供。公共选择理论（Public choice theory）认为，如果政府不能提供公共服务的话，公共利益便会较之对它们的真实需求而言供应不足或者根本得不到供应，因为每个收益人都想依赖他人的努力而坐享其成<sup>②</sup>。第三，在履行公共服务职能时，基层政府又是提供公共服务的一种便利（convenient）的方法。没有基层政府，这些公共服务就要由国家（或由联邦政府中的省）政府或新指定的机构来负责，而其中任何一种方式在行政上都将更加复杂，甚至会造成由于改革而付出的重大损失<sup>③</sup>。从公共品的生产和供给角度而言，政府的层级越低越符合社区地方性需要。再从我国农村实际来看，我国有近60%的人口在农村，提供公共服务的主体自然落在基层政府身上。要实现城乡协调发展、推进社会主义新农村建设，最终也要靠基层政府来贯彻和落实。

现在有一种观点，认为农村公共服务不一定非要由乡镇政府来提供，也可以由县级政府和村级组织等提供，因此主张弱化乃至撤销乡镇政府，不但是因为乡镇政府不具有公共服务的实际能力，更主要的是担心乡镇政府籍此而使农民负担反弹，各种乱收费乱摊派乱罚款卷土重来。

首先，我们假设撤销乡镇一级政府，县级政府和村级组织是否可以提供公共服务。从现有的情况来看，我国的县级政府和村级组织（特别是中西部地区）还不具备直接向农民群众提供公共服务的条件；尽管在农村税费改革以后，有些地区推行“以县为主”的农村公共服务模式，但是，这种公共服务模式仍然保留了计划经济时期延续下来的部门化公共服务的特性——通过设立乡镇派驻机构或者延伸机构，由这些部门机构来提供公共服务——部门化服务模式无法解决它的低效乃至失效、无弹性和高成本等弊端问题。同时，这种“以县为主”的农村服务体系的重心似乎是“县”（而不是乡镇），但是，它的有效运作却离不开类似于乡镇层级的派出或延伸机构，这些机构一旦尾大不掉势必演化为一种准乡镇组织。如此一来，在弱化乃至撤销乡镇的同时又新设立了另一个准乡镇组织，这样的改革又有什么实质性意义呢？况且，如果不存在乡镇一级政府，县级政府往往只会考虑全县的“平衡”而不会顾及乡村社区地方性特别的公共需求。更糟糕的可能是，在目前的体制下，县级政府更有兴趣将公共资源投入到“县城”（或市政）的建设上来和一些“形象工程”、“政绩工程”上面，根本不顾及人民的公共需求。就当下而言，不仅县级政府不具备直接公共服务的条件，村级组织由于自身的结构功能限制更不能企望依靠它来提供公共服务。

为什么说“政事分开”就是对乡政回归“公共服务者”的必然要求呢？虽然人们都同意

---

2006年10月；或李芝兰、吴理财：“历史记忆影响着乡镇改革决策”，《中国社会科学内刊》2008年第1期。

<sup>①</sup> 恩格斯：《反杜林论》，《马克思恩格斯选集》第三卷，人民出版社1995年版，第222、219页。

<sup>②</sup> 戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》（修订版），邓正来中译本主编，中国政法大学出版社2002年12月第1版，第661页。

<sup>③</sup> 戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》，第453页。



将公共服务作为乡政的一项基本职能,但是人们对于乡政在公共服务中的具体责任的认知却存在严重的误区,即没有对公共服务的供给责任和生产责任进行有效区分。传统的乡镇公共服务模式,就是通过设立部门化的乡镇事业站所,由它们直接提供公共服务。这种服务模式的一个主要弊端是公共服务的低效乃至失效。针对这一弊端,现代公共服务一般改由市场化运作模式,通俗地说,就是实行“政事分开”,将所谓的“事业单位”推向市场,政府通过招标、外包或购买的方式提供公共服务。具体而言,就是在提供公共服务上宁要小规模机构,而不要大规模机构;宁要劳务承包,而不要通过没有终结的职业承包;宁要提供公共服务的多元机构,而不要单一的无所不包的供给方式结构;宁要私人企业或独立企业,而不是官僚制作为提供服务工具<sup>①</sup>。

不过,公共权力与公共利益并不总是并行不悖的,实际上,公共行政最有争议的领域常常发生在运用公共权力提供不具或稍具公共利益性质的服务的场合<sup>②</sup>。之所以如此,不仅因为公共行政机构及其官员不能完全代替民众做出选择,尤其是在民众的需求偏好上更无法代替民众“做主”,而且因为公共行政机构及其官员也有自身的利益追求,作为一个理性选择者,它们也会追求自身利益的最大化,这样一来,公共行政机构和官员的利益与民众的利益并非总是一致的。诚如美国著名经济学家布坎南(James McGill Buchanan)所言:“如果把参与市场关系的个人当作是效用最大化者,那么,当个人在非市场约束内行事时,似乎没有理由假设个人的动机发生了变化。至少存在一个有力的假定,即当个人由市场中的买者或卖者转变为政治过程中的投票者、纳税人、受益者、政治家或官员时,他们的品性不会发生变化。”<sup>③</sup>换言之,政治家或官员也是“理性人”,他从事政治活动的目的是追求自身利益的最大化。即便是在民主政治中的政治家也与经济中追求利润的企业家是类似的。为了实现他们的自身目的,制定他们相信能获得最多选票的政策,正像企业家生产能获得最多利润的产品一样<sup>④</sup>。不同的只是,企业家的效用函数变量主要是利润,而政治人物的效用函数,如尼斯坎南(William A. Jr. Niskanen)所指出的,一般包括如下这些变量,即“薪金、特权、公众中的声誉、权力、庇护人的身份、部门的产出、做出改变的自由自在感和管理该部门的自豪之感”<sup>⑤</sup>。对此,公共选择学派(the school of public choice)还有许多类似的阐述。

除了政府机构及其官员的自利性追逐,导致公共产品供给动力不足或者内容扭曲以外,有学者在研究中还注意到依据距离政权中心的远近差序地提供公共产品的现象,不但导致农民的公共产品需求无法得以满足,而且出现了人为的公共产品供给的地域差距<sup>⑥</sup>。

此外,政府的公共产品供给并不完全像一般的商品那样可以通过市场自行交易,在政府(供给者)和民众(消费者)之间存在着信息的不对称性。政府如果没有建构相应的民众参与制度和公共需求表达机制,难以取得民众的需求信息。而无视民众公共需求就无法达到公共产品供需的平衡,消除供需之间的结构性矛盾,无法实现公共产品的最优供给。我国传统的农村公共产品供给体制,实际上是一种自上而下的部门化的、科层式的(强制)供给体制,这种体制实质上是“国家主位”而非“民众主位”,强调国家对民众的单向“输出”、控制或整合,严格地说还算不上是一种公共服务,毋宁说是服务于国家初期政权建设或国家整合的目的。

<sup>①</sup> 戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编:《布莱克维尔政治学百科全书》(修订版),邓正来中译本主编,中国政法大学出版社2002年12月第1版,第660页。

<sup>②</sup> 戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编:《布莱克维尔政治学百科全书》(修订版),邓正来中译本主编,中国政法大学出版社2002年12月第1版,第658~659页。

<sup>③</sup> [美]布坎南:《经济学家应该做什么》,成都:西南财经大学出版社,1988年版,第142~143页。

<sup>④</sup> Downs, A. (1957), "An Economic Theory of Democracy", New York: Harper & Row. P295.

<sup>⑤</sup> William A. Niskanen (1971), "Bureaucracy and Representative Government", Chicago: Aldine - Atherton, Inc., P115- 38.

<sup>⑥</sup> 刘义强:《建构农民需求导向的公共产品供给制度——基于一项全国农村公共产品需求问卷调查的分析》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2006年第2期。

在我国农村地区普遍存在着政府公共服务的“缺位”和“错位”问题，从根本上来说，归因于这种部门化的、科层式的（强制）供给体制。因此，要消除政府公共服务的“缺位”和“错位”问题，必须建立相应的民众参与制度和公共需求有效表达机制。首先，民众更加了解自身的利益需求，政府和官员不能简单地代替民众做出需求选择；其次，如果没有民众的参与及公共需求表达机制，政府由于自身利益的存在以及官僚制本身难以克服的弊端使其公共服务缺乏有效的外在动力，势必导致政府公共服务的“缺位”问题。第三，如果没有建立相应的民主参与制度和公共需求表达机制，不能有效吸纳民意并将之转换为政府的科学决策，政府即便愿意提供公共服务往往也与公共需求不一致，导致政府公共服务的“错位”问题。所谓服务型政府实际上是一个有效回应民众公共需求的政府。无疑地，建构以民众需求为导向的服务型政府，必须以建立有效的民众参与制度和公共需求表达机制为前提。

然而，最近一轮乡镇改革，自始至终似乎都缺乏民众的参与，其中以精简为目的的乡镇机构改革尤其如此。如果非要找寻民众参与的影子，也只能想象它隐藏在这轮改革尚未开启的帷幕后面，因为事后证明这场改革正当性的一个理据是这样一个假设：如果不进行乡镇改革，将会导致农民负担的反弹，影响农村税费改革的成果。这个假设不言而喻的逻辑含义是，乡镇政府是加重农民负担的“罪魁祸首”。在这个假设中，民众是以某种消极被动的、匿名的甚至想象的形式参与到这场改革之中。当然，这只是总体性状况。在某些地区乡镇改革中，工作人员的竞聘上岗、乡镇领导班子或乡镇领导人的选举；以及湖北省在推行“以钱养事”公共服务新机制中，的确有某种程度的民众实际参与情形，然而这些参与无论是其参与的范围还是参与的深度都十分有限。

民众参与的缺乏，不可否认有体制安排限制的原因，同时也跟传统的公共行政体制背后运作的逻辑有关，这一逻辑假定政府机构及其官员比之民众更加了解自身的需求，且能更好地代表他们实现其利益。这种逻辑显然遗留了计划经济体制的“传统”，与其同出一辙，因为在计划经济体制之中，政府及其官员同样认为自己比之市场更加了解商品的供需信息，且能更好地实现资源的优化配置。然而，实践证明这个逻辑假定是不成立的，诚如匈牙利经济学家雅诺什·科尔奈（János Kornai）所言，“在中央计划体制下，统治者总是力图将分散在各个方向上的零散信息（知识）集中起来，而掌握在下级部门的信息必须‘向上传递’。但掌握信息的人可能根本没有动力传递信息，也很可能仅仅因为懒惰就不愿意传递信息。有时候，以扭曲的方式向上传递信息反而符合他自己的利益”<sup>①</sup>。

尽管如此，我们却有理由期待：随着我国农村社会经济的不断进步和基层民主的持续发展，农民的民主参与要求将会日益增强，对基层政府势必形成一种强大的民主参与压力；回应这种民众参与压力，将推动基层政府向服务型政府的根本性转变。

作者：华中师范大学中国农村问题研究中心教授

（本文载《中国农村研究》2008年卷·上，中国社会科学出版社，2009年3月）

<sup>①</sup> [匈牙利]雅诺什·科尔奈：《社会主义体制：共产主义政治经济学》，北京：中央编译出版社，2007年5月第1版，第122~123页。