

# 论乡镇治理体制的变迁与改革\*

——基于国家政权建设的视角

张良

**内容提要:**从现代国家政权建设的视角,通过考察比较不同历史时期的乡镇体制变迁并总结其经验、吸取教训,可以梳理出近代以来乡镇体制的变迁逻辑与发展规律,以期探索现代乡镇治理体制改革的方向与原则、发现未来乡镇治理体制的理想模式。

**关键词:**国家政权建设 乡镇体制 乡镇治理体制 变迁

**中图分类号:**D625 **文献标识码:**A **文章编号:**1009—5330(2010)01—0006—07

**作者简介:**张良,华中师范大学政治学研究院、中国农村问题研究中心研究人员(湖北武汉430079)。

国家政权建设的实质是指将国家权力与权威的触角延伸、下沉到基层社会,消除地方割据性、多元化权威,实现对基层社会资源的有效汲取,并形成严密的行政监控能力和强有力的动员能力,即将基层社会之中分散的权威、资源、认同整合到国家政治体系之中来,服务于国家一体化建设。但是,“国家权力在现代的扩展涉及一个双面的过程:一是渗透与扩张的过程,一是证明此种渗透与扩张过程的合法性”。由此,成功的国家政权建设包括两个方面:一是国家权力对社会和经济生活各个方面的控制渐渐加强;同时,在现代化的民族国家内,公民的权利和义务也在扩大<sup>①</sup>。国家政权建设不是国家单方面受益的过程,国家政权的合法性获得来自于其对民众的庇护——提供公民民主权利的界定和保护,来自于国家为民众提供安全秩序、公共规范、公益产品等基本的公共服务<sup>②</sup>。根据以上分析,可以将国家政权建设大体分为“国家一体化建设”和“国家合法性建设”两个方面<sup>③</sup>。

## 一、国家政权建设视角之下的乡镇治理体制变迁

### (一) 传统中国的“乡绅治乡”体制

传统的中国国家政权建设的能力有限,处于统治成本的考虑,县级以下管理机构的负责人基本

---

\* 本文系教育部人文社会科学重点研究基地2008年度重大项目“现阶段农村文化变迁与和谐文化建设”(08JJD810159)研究的一项成果;也是国家社会科学基金2008年度重点项目“社会主义新农村建设中的文化建设研究”(08ASH010)的一项成果。

① [美]杜赞奇:《从民族国家拯救历史——民族主义话语与中国现代史研究》,北京:社会科学文献出版社,2003年,第86页。

② 张静:《国家政权建设与乡村自治单位——问题与回顾》,《开放时代》2001年第9期。在此文中张静教授对国家政权建设进行了文献梳理和规范性探讨。

③ 徐勇提出现代国家建构(国家政权建设)是民族—国家与民主—国家的双重建构。前者是现代国家的组织形式,以主权为核心;后者是现代国家的制度体系,以主权在民为合法性基础。这些对笔者都很有启发。具体论述可参阅徐勇:《“回归国家”与现代国家的建构》,《东南学术》2006年第4期。

上都是由乡绅把持，而传统国家也一直未将他们纳入到国家政权体系之内。“国权不下县，县下惟宗族，宗族皆自治，自治靠伦理，伦理造乡绅。”<sup>①</sup>这样乡绅就成了连接国家权力与下层民众的桥梁。乡绅具有地方性权威，这种权威得到国家的认可，国家政权不会轻易挑战乡绅的地方性权威，相反，国家政权为了有效地治理乡村，还不得不寻求与乡绅的合作与妥协。国家与乡绅之间的关系非常微妙，乡绅为了维系自己的名望与权威、控制乡村事务，需要以国家代理人的身份借助国家政权的力量领导乡民；而国家出于降低统治成本和对乡村有效治理的目的，也需要乡绅的合作与配合。乡绅大部分生活在乡村，他们与乡民的关系非常密切，其权威来自于乡民的认同，因此在某种意义上可以说乡绅在与国家政权的谈判之中具有维护乡民利益的一面，即杜赞奇所谓的“保护型经纪人”，平衡着国家与社会之间的利益。

从总体上看，传统国家政权深入乡村的能力十分有限，无法对乡村社会进行有效的动员与整合、汲取与监控，乡民除了缴纳皇粮以外，很少与国家政权发生关系，乡民反而更多地认同于地方精英的权威。“封建时代社会体制表面是强大的，因为它呈现出一种少有的专制形式，但实际上这种体制往往只实现了横向的整合，而没有切实地实现纵向的整合。它维持住了政治体制的存在，但并没有能力使这一体制深入基层。”<sup>②</sup>国家政权利用乡绅治乡在节约国家统治成本的同时，也强化了乡绅的地方性权威，增强了乡民对乡绅和乡村伦理的认同，而国家法律与国家权威则鞭长莫及。

## （二）清末民国时期的“乡镇地方自治”体制

1908年，清廷颁布《城镇乡地方自治章程》规定：凡府厅州县治厢地方为城，其余市镇村庄屯集等各地方，人口满五万以上者为镇，人口不满五万者为乡；地方自治以专办地方公益事宜，辅佐官治为主。《城镇乡地方自治章程》明确规定了城镇乡地方自治的管理机构、职能、管理人员的产生办法。如规定城镇乡的地方自治以专办地方公益事宜，辅佐官治为主。地方自治事宜包括学务、卫生、道路以及筹集款项等。乡镇设议事会和董事会，议事会议员由合格选民选举产生<sup>③</sup>。从以上制度文本可以看到赋权于民和乡镇自治的痕迹。但是，自治章程同时又规定：“对于城镇乡的自治职权，由地方行政官监督，地方官有权申请督抚解散乡镇议事会、董事会及撤销自治职员。”这实际上使得乡镇的地方自治权成为虚幻和泡影，其实质是清政府在民族国家建构的过程之中试图将国家政权的触角延伸到乡镇一级的传统禁区，并试图寻求与地方乡绅自治的平衡与妥协，打破传统“乡绅治乡”的高度地方自治，以便使国家政权能够下沉到乡村社会更好地汲取和整合乡村资源。正如费正清指出的，“清政府企图通过正式认可绅士在地方上的控制，把绅士置于地方官员的控制之下（即把他们的职能正式纳入基层的政府部门），以此来巩固他们的统治”<sup>④</sup>。从历史来看，地方自治并没有取得成功，加之清政府不久就被推翻，袁世凯很快就取消了地方乡镇自治，所以清末的地方乡镇自治实际上只有文本上的意义，但是却拉开了国家基层政权建设的序幕。

1929年，国民政府颁布了《乡镇自治实施法》，开始在全国范围内建立统一的区乡行政体制。该法规定：乡镇大会为乡民大会或镇民大会，可以行使选举权、罢免权、创制权和复决权，乡镇大会以到会公民过半数同意决定。乡镇公所为自治机构，由乡镇长执行户口调查、土地调查、教育、医疗卫生等等事项。而到了1941年国民政府又公布《乡镇组织暂行条例》，条例规定：乡镇民代表会议为乡镇的议事机构，由乡镇保民大会各选举二人组成，其职责主要有议决乡镇预决算、自治

① 秦晖：《传统十论——本土社会的制度、文化及其变革》，上海：复旦大学出版社，2003年，第3页。

② 王沪宁：《当代中国村落家族文化——对中国社会现代化的一项探索》，上海：上海人民出版社，1991年，第35~36页。

③ 徐秀丽编：《中国近代乡村自治法规选编》，北京：中华书局，2004年，第3~18页。

④ [美] 费正清、刘广京编：《剑桥中国晚清史》下卷，北京：中国社会科学出版社，1993年，第462~463页。

规约、选举罢免乡镇长和本乡之县参议员等。乡镇设乡镇公所，乡镇长受县政府监督指挥。乡（镇）公所的任务涉及编查户口、整理财政、设立学校、办理警卫、四权训练、推行卫生、实行救恤等<sup>①</sup>。从文本考察，国民政府时期公民具有很多民众参与权利，诸如选举权、罢免权、创制权和复议权等权利，地方乡镇享有很大的自治权，甚至乡镇长由乡镇民代表会议选举产生、罢免；而且公民也享有很多乡镇公所提供的基本公共服务，诸如教育、救济医疗卫生、道路水利等等。这些似乎有国家一体化建设与国家合法性建设的双重表征，但由于国民党政府一直处于战争状态，乡镇公所无力为乡民提供完善的公共服务，其更多执行的是户口调查、土地测量和办理警卫等行政监控性质的职能，以便国民党政府可以对乡村资源进行有效的汲取和整合。而所谓的地方乡镇自治最后只是沦为了其征收赋税、徭役和摊派的工具和幌子，乡民基本上没有民主权利，乡镇自治实质上只限于文本上的意义。

纵观清末民国时期乡镇体制的发展历程，国家政权在内忧外患的战争环境之下逐渐下沉到乡镇一级，试图将乡镇一级地方性权力纳入国家中心权力体系，以增强对乡村经济生活和社会生活的控制与汲取，但却使得乡村精英隐退并催生了“赢利型经纪”。这一转变对乡村治理有着极为深刻的影响。首先，“赢利型经纪”对下超额榨取、对上隐瞒截留，从中谋取暴利。乡民不但失去了乡村精英的庇护和他们提供的公益性服务，反而遭受“赢利型经纪”的层层盘剥，他们的生活较之国家政权下沉之前更为拮据。由国家政权催生“赢利型经纪”恶化乡民的生活质量，制约着国家正常从乡村提取剩余经济资源，更激化了乡民与国家之间的对立与矛盾，国家政权在基层的合法性基础不断遭到削弱。其次，由于“赢利型经纪”并没有被国家纳入到正式的官僚体系之内，他们仍然是国家雇佣征收税赋的非正式员工，其工资也并未列入国家财政，他们的雇佣费用主要是来源于征收的税费的比例提成，或是千方百计地隐瞒截留税费，这样劣绅就有动力千方百计地榨取乡民、鱼肉百姓；更有甚者，以国家的名义巧立名目直接向乡民敲诈勒索，乡绅作为国家与乡村的中介就劣变为国家与乡村之间的“赢利型经纪”。其后果是“使乡村社会在经济遭受更大压迫的同时，国家也无法正常提取农村的剩余经济资源”<sup>②</sup>。常此以往，国家税收的增长速度小于非正式征税人员和征税机构的增长速度，国家财政收入每增加一个单位，就需要雇佣比以前更多的非正式成员、成立更多的非正式机构来完成，而且因为他们并未真正纳入到国家的官僚体系，国家的官僚体制和公共规则无法有效地控制这些体制边缘的人员和机构，诚如杜赞奇所言：“国家对乡村社会的控制能力低于其对乡村社会的榨取能力，国家政权的现代化在中国只是部分地得到实现”，最终导致了“国家政权内卷化”<sup>③</sup>。

### （三）建国初期“政社合一”的人民公社体制

人民公社制度的最大特点是“一大二公”、“政社合一”、“党政不分”和“全能主义”。从国家一体化建设的角度来讲，这一时期的国家政权建设取得了空前的成绩。从汲取方面来讲，国家政权可以绕过个人直接从公社组织之中提取资源，既增加了汲取的隐蔽性、减少了农民的不满与反抗，又降低了国家的汲取成本；从动员方面来讲，通过“工作队”、“政治动员”、“社会主义教育运动”等形式<sup>④</sup>，把广大农民动员到现代国家体系之中来，将国家的意志和意识形态灌输到农民的思想深处，保证国家的行政命令和任务畅通无阻地实施；从整合的角度来看，人民公社制度实行

① 徐秀丽编：《中国近代乡村自治法规选编》，第97~109页。

② 黄辉祥：《村民自治的生长：国家建构与社会发育》，华中师范大学2007年博士论文，第24页。

③ 参见杜赞奇：《文化权力与国家：1900~1942年的华北农村》，南京：江苏人民出版社，2006年。

④ 关于人民公社时期政治动员的文章，可以参见徐勇：《“行政下乡”：动员、任务与命令——现代国家向乡土社会渗透的行政机制》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2007年第5期。

“组织军事化、生活集体化、行动战斗化”，强化了农民的“公社成员身份”，弱化了其“家庭成员身份”，将农民的生活、生产、教育、服务高度集体化、统一化、标准化；从行政监控的角度看，人民公社实行“三级所有，队为基础”，从而建立起了从国家到公社，再到生产大队和生产队的准科层官僚体制，把农民的私人生活和公共生活毫无保留地置于国家的监控之中。总之，人民公社制度控制了农民的所有生产、生活资源，进而支配了农民的行动和思想，产生了强大的动员与整合能力，从而可以将国家的意志、命令和任务畅通无阻、准确无误地输入到广大农村之中来，确保了国家政治一体化和国家优先发展工业和城市的国家战略。还有一点，人民公社制度标志着国家政权成功地乡镇一级纳入到国家官僚体系，铲除了中国传统的国家经纪体制和赢利型经纪人。就以上而言，人民公社制度无疑有着积极的意义。

但是，人民公社制度也彻底瓦解了乡村的“权力文化网络”，斩断了乡村社会的历史联系，将国家的法律、法规和政策运用政治权力、政治动员生硬地灌输到乡村社会，无法扎根于乡村社会的土壤之中<sup>①</sup>。诚如杜赞奇所言：现代化的国家政权如果完全忽视了这一文化网络中的资源，而企图在文化网络之外建立新的政治体系，其结果不免是徒劳的。这些决定了人民公社制度的动员整合有着内在的限度与局限。

其次，人民公社制实行的“政社合一”制度，即生产组织和政权组织一体化，将行政官僚体制运作中命令—服从的运行方式照搬到经济生产发展当中来，完全不顾农业经济发展规律，忽视社会发展的自主性。农民丧失了生产经营自主权和对劳动产品的支配权，甚至没有劳动力自由流动的权利。由于政权组织严格掌握着生产组织生产、分配等各个环节的经济资源，并具有生产、生活、教育等“全能主义”式的功能，这就使得农民与公社之间形成了支配—服从、庇护—依附的关系，农民根本没有退出公社的权利与自由，农民对公社几乎没有说“不”的权利，这就严重制约着人们的自由、自主与创新精神和能力的发展，既不利于经济发展与社会进步，也不利于培养农民民主、平等、自由的价值理念，制约着政治发展和民主国家的建构。

#### （四）改革开放以后的“乡政村治”体制

改革开放以后，农村实行了以家庭联产承包责任制为主要内容的农村经济体制改革，与此经济基础相适应乡镇一级逐渐开始了“撤社建乡”。1982年12月修改后的《中华人民共和国宪法》第95条规定，“乡、民族乡、镇是我国最基层的行政区域，乡镇行政区域内的行政工作由乡镇人民政府负责，设立人民代表大会和人民政府”；第110条规定，“农村按居住地设立的村民委员会是基层群众性自治组织”，从此开启了“乡政村治”的农村基层治理模式。“乡政村治”实行“政社分开”，增强了社会的自主性，是一次国家与乡村社会关系的重构，对于培育农村市场和发展乡村民主有着深远的影响和意义。特别是家庭联产承包制调动了广大农民的生产积极性，农村的经济得以迅速发展，农民的生活水平也相应地有较大提高。第一，家庭联产承包责任制使得农民有了生产经营自主权和对劳动产品、劳动力自由支配的权利，农民的生产资料和生活资料有了最基本的保障，减少了对国家和集体的依附，从而增强了农民行为和思想的自由。特别是农村市场经济的发展，市场逻辑和商品主义法则不断强化着农民的个体意识，农民的价值观日益理性化、世俗化，有了民主、自由、平等的公民意识。第二，1987年的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》和1998年修订后的《中华人民共和国村民委员会组织法》都明确规定了乡镇政权与村民自治的关系，即“指导—协助”的关系，特别是修订后的组织法还特别强调了乡镇政府不得干预村民自治范围内的事项。这些都从国家法律制度上保障了农民民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的基本

<sup>①</sup> 吴理财：《村民自治与国家政权建设》，《学习与探索》2002年第1期。在此文中吴理财教授运用杜赞奇的“权力的文化网络”对人民公社制度的失败进行了深入的分析。

公民权利。第三，“乡政村治”格局之下的村民自治尊重地方性的知识和“权力文化网络”，注重国家、现代性与地方性传统的对接、相互融合、相互渗透，国家在这个过程中引导、利用传统的“权力文化网络”，而地方也获得了更多的自主权、自由权和自治权。

但是，“乡政村治”在实践运行中仍然存在着一些不完善的地方：第一，村民委员会“准行政化”。虽然法律上规定了乡、村之间为指导—协助的关系，但是由于人民公社时期对乡村行政命令式管理思维和管理方式的惯性延续以及压力型行政体制，乡镇一级政府为了及时、足额完成上级的各项任务，仍然习惯于将村民委员会视为自己的下属并将其作为自己的“一条腿”，对村里的人事、组织和管理进行干预。这种“准行政化”严重制约着村民自治绩效的发挥，甚至有些地区的“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”只是流于形式，村民并没有获得真正完整的自治权利。第二，在事权、财权不对称的财税体制和压力型行政体制的双重驱动下，乡镇政府重汲取、轻服务。特别是“分灶吃饭”财税体制和“分税制”改革逐渐强化了各级政府的自利性与地方性，出于理性人追求自身财政收益最大化的目的，上面各级政府把财权上收、事权下沉。乡镇政府在压力型行政体制和自身利益的双重驱动下，不得不纷纷扩张机构，增加机构人员，以顺利、按时、足额完成上级分配的各种任务（特别是税收任务）和应付上级的目标绩效考核。同时由于乡镇一级政府并没有取得与事权对等的财权，对此他们采取的应对措施是“开源节流”。一方面是“开源”：即乡镇政府把财政负担转嫁到底层的农民身上，巧立名目，乱摊派、乱收费、乱集资，千方百计地从农民身上榨取各种税费。另一方面是“节流”：即乡镇政府在提供公共产品和公共服务方面基本上采取“不作为”或“消极作为”的做法。以上两个方面的综合作用使得乡镇政府重汲取、轻服务，农民的负担不断加重，各地农民的反抗活动也屡见不鲜，严重影响了农村社会的稳定，削弱了国家政权在基层乡村的权威与认同<sup>①</sup>。第三，乡镇一级政权存在众多问题。例如，由于在事权、财权不对称的财税体制和压力型行政体制的双重压力下，乡镇一级的行政机构、行政人员不断膨胀，乡镇财政困难，很多地方都沦为了“吃饭财政”；乡镇政府同县级政府直属单位的“条块分割”肢解了乡镇政府权力和职能的完整性；乡镇一级的党政权力过于集中，乡镇人大基本被架空和虚置，从而导致对乡镇高度集中的权力缺乏监督机制和制约机制；很多地区的乡镇党政领导人还是来自于县级政府的任命或内定，权力来源缺乏民意基础；村民自治培育之下的农民民主意识和参政议政的意识不断增强，甚至向乡镇一级蔓延，而现有的乡镇体制尚未形成制度化的参与渠道将农民的民主诉求纳入体制中来。

## 二、后税费时代“服务民主型”乡镇治理体制的建构

税费改革和与之配套的乡镇改革启动之后，学术界就乡镇体制改革的方向展开了激烈的讨论。有的学者主张强化乡镇一级政权，使之成为完备的政权组织；有的学者主张虚化乡镇一级政权，将其改为县级政府的派出机构；有的主张撤销乡镇政府，实行乡镇自治；也有的学者主张有限的乡镇自治，即“乡政自治”<sup>②</sup>。乡镇政府到底何去何从，是否应该撤销？如果保留乡镇的话，乡镇体制

<sup>①</sup> 张良：《论服务型乡镇政府的建构》，《学理论》2008年第6期。

<sup>②</sup> 关于“虚化乡镇一级政权的乡派论”，可参见徐勇：《县政、乡派、村治：乡村治理的结构性改革》，《江苏社会科学》；贺雪峰、刘勤：《县乡村体制整体设计的基本原则及具体进路》，《江西社会科学》2004年第1期。关于“撤销乡镇的乡镇自治论”，可参见傅光明：《撤销乡镇——改革现行乡镇组织机构和财政体制运行模式的探讨》，《决策咨询》2001年第10期；邓大才：《乡级政府该撤了》，《中国国情国力》2001年第3期；于建嵘：《乡镇自治：根据和路径》，《战略与管理》2002年第6期。关于“乡镇有限自治论”，可参见吴理财：《乡政新论》，《开放时代》2002年第5期；吴理财：《乡镇政府：撤销抑或自治》，《决策咨询》2003年第5期；何增科：《农村治理转型与制度创新——河北省村经济》，《经济社会体制比较》（双月刊）2003年第6期；李昌平：《我对乡镇改革的一点意见》，《中国改革》（农村版）2004年第9期。

究竟应该如何建构？对于前一个问题笔者赞同吴理财的观点，“在国家社会化的治理转型过程中，乡镇一级政府尚不可轻言‘撤销’，一是因为乡镇政府处于国家和乡村社会之间的特定位置，它在国家与基层民众之间扮演着其他组织无可替代的角色——它是调整二者力量的一个极其重要的平衡器，同时亦是二者博弈的一个主要场域，甚至是二者冲突的一个不可置换的缓冲区间，对于维系乡村社会的稳定、建构和谐社会具有重要作用；二是一个自主的乡村社会有待发育和成长，乡村自治的政治社会条件尚不成熟；三是既有的县级政府在乡村治理和农村公共服务方面不但能力有限，而且缺乏有效机制，尚难替代乡镇政府的某些功能。现阶段之所以有其存在的价值，是因为国家的社会化转型尚未完成，乡村社会自身也不足以实现‘自治’；将来之所以没有其存在的价值，是因为以县政为基础的现代国家和以乡村自治为基础的现代公民社会同步完成了建构，并形成良好的共治关系”<sup>①</sup>。至于应该如何建构现代乡镇治理体制，如果运用“国家一体化建设”和“国家合法性建设”两个维度分析，或许对我们会有一些启发。

就乡村治理体制而言，改革开放以前国家主要是将农村整合动员到国家的结构体系中来，以增强对形成社会资源的汲取监控、动员整合。诚如许远旺在运用现代国家建构理论分析乡村治理结构嬗变时所指出：“从传统的‘官督绅办、乡绅治乡’治理结构到现代化早期的‘经纪模式’、人民公社时期的全能主义模式，国家对乡村社会的控制逐步加强，在这一阶段，国家的一体化及其对乡村社会的整合是主要内容。”<sup>②</sup> 改革开放以后至税费改革之前，国家开始逐渐注重提高农民的生活水平，农民自由、自主和自治也获得了一定的发展。但是这一时期的治理体制仍然是根据如何更好地从农村汲取资源而建构的。直到税费改革，国家开始注重减轻农民负担并为农民提供更多的公共服务，特别是2006年国家宣布取消农业税，这标志着国家“农业财政”时代的结束和“工业财政”时代的到来，也预示着“以工补农”、“以城支乡”、“城乡统筹发展”等发展战略开始付诸实施。在这种大情势之下，基层政府职能由汲取转向服务成为历史发展的必然。

中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议做出了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》：“着力增强乡镇政府社会管理和公共服务职能。完善与农民政治参与积极性不断提高相适应的乡镇治理机制，实行政务公开，依法保障农民知情权、参与权、表达权、监督权。”这表明建设服务型、民主参与型乡镇政府，强化公共服务、扩大基层民主、强化权力制约和监督，已经成为农村基层治理体制改革的基本方向与重要内容。

首先，建立服务型乡镇政府，即乡镇政府应该完成由汲取向服务的转型，把为农民提供公共服务、公共产品作为自己的主要职能，寓管理于服务之中。国家政权建设的一个方面是地方割据性的权力上移并集中到国家中心权力和地方性民众的政治认同、忠诚归属于中央国家的过程，同时也是国家取代地方割据性政权为地方民众提供庇护、重新确立国家与民众之间权利和义务关系并将这种关系制度化的过程，即国家需要保护公民的权利，为整个国家的民众提供公共服务和产品。要完成这一职能转变，最为关键的是要树立现代性治理规则，即乡镇政府应该把自己的角色界定为农民的公共服务组织，维护农民的公民权利，并将这一角色和关系制度化。

其次，建立民主参与型乡镇政府。主权在民、民主参与是国家合法性建设的根本。现代国家的本质是一种具有自身运行逻辑和利益的自主结构，不一定与社会支配阶级融为一体，维护支配阶级利益并非必然的事情。也就是说从某种意义上讲，国家有其独立的人格，会像理性人一样追求自身

<sup>①</sup> 吴理财：《论现代乡镇制度的构建》，《天津社会科学》2008年第2期。

<sup>②</sup> 许远旺、陆继锋：《现代国家建构与中国乡村治理结构变迁》，《中国农村观察》2006年第5期。

利益的最大化,国家必然强调其整体性和国家利益的至高无上性<sup>①</sup>。国家是从社会之中分离出来并置于社会之上的政治组织,这样就难免会侵犯个人的权利和自由。怎样才能确保公民的权利不受国家侵犯、督促国家保护好公民的权利,以持续维护国家的合法性?最好的办法是让国家的权力来源于公民,即主权属民。西方政治思想家洛克、孟德斯鸠、卢梭等都论证了国家与社会之间的契约关系<sup>②</sup>,认为国家权力的合法性来源于人民的授予。只有让公民享有充分的民主权利,让他们参与民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,拥有自己的知情权、参与权、表达权和监督权,才能确保国家的长治久安。就乡镇而言,除了建立以民主参与为导向的农村公共服务机制之外,目前比较紧迫的是借鉴村民自治的成功经验,逐步将直接选举制从村级推进到乡镇一级。另外,强化农民对乡镇党政机关的权力监督,最为关键的或许是加强乡镇人大制度建设,完善乡镇人大代表的直接民主选举制度,充实乡镇人大的权力,确保乡镇人大对乡镇党政权力机关的有效制约与监督。

但有一点值得注意,乡镇体制的服务化、民主化改革的推行一定要遵循渐进性、连续性与稳定性的原则。有的学者看到乡村民主运动如火如荼,农民的民主参与意识与能力不断提高,提出了直接实行“乡镇自治”,给予农民更多的自由、自主、自治的权利。由于我国现在正处于国家一体化建设向合法性建设的转型时期,二者之间存在着内在的紧张关系。国家既要强调一体化整合与行政监控,又要强调赋权于民、民主参与;既要强调“稳定压倒一切”,又要重视“民主化改革与治理转型”。目前国家最为关键的是需要在这两个端点寻找一个平衡点。因此,乡镇一级政权尚不能撤销,或许将其建成官民合作的有限“乡政自治”<sup>③</sup>更适合我国国情。一方面,地方政府为农民提供私人不能提供的公共服务和公共产品,例如法治、社会秩序、技术推广、公共基础设施等;另一方面,建立健全农民参与机制、民主选举制度,将农民的意愿与利益诉求纳入到政府的公共服务与管理之中,这样可以获得农民的认同与信任,增强基层政府的合法性基础,而乡镇党政机构也可以更为容易、更主要地贯彻和落实国家在农村地区的路线、方针和政策,从而达到国家治理与基层民主发展的双重目标,缓解国家一体化整合与国家合法性建设的内在紧张。

责任编辑:董兆武

① [美]西达·斯考切波:《国家与社会革命:对法国、俄国和中国的比较分析》,上海:上海人民出版社,2007年。斯考切波在此书中认为国家拥有自己的运行逻辑和独立人格,这一论断对分析国家行为具有较强的解释力。

② 可参见洛克的《政府论》、孟德斯鸠的《论法的精神》以及卢梭的《社会契约论》。

③ 相关论述可参见吴理财:《乡政新论》;吴理财:《论现代乡镇制度的构建》。