

鄉鎮政權的再認識及改造

張五林

鄉鎮政權：從違法行政到「合法性」危機

自1980年代後期開始，中國農村就處於一種走向混亂和無序的下滑局面^①，到90年代後期更演化成一場政治、經濟和社會的綜合性危機：農民收入的停滯、減少和「負擔」的居高不下^②；黑惡勢力的橫行以及比城市社會更令人擔憂的治安；鄉村政權的全面負債以及幾乎變成「維持會」般的窘困；越來越多的農民上訪及其與基層政權之間的暴力衝突，等等，「農村中國」這些無季節性的社會景觀，令人感到「全面建設小康社會」的艱難。

農村危機的幾乎每一個方面都與基層政權的「違法行政」有關。鄉鎮政權為了完成國家任務或自己的「政績工程」、而「逼農致富」，侵犯農民的生產和經營自主權；以種種名目亂攤派、亂收費、亂罰款，侵犯農民的財產權和經濟利益；以種種方式干擾村民自治，侵犯農民的民主權利；動用專政手段對付不服從或敢於反抗上述一切施政行為的人。

造成農村綜合性危機的原因錯綜複雜，比如具有濃厚城市偏向的國家對農民和農村的掠奪性政策，作為「未組織群體」的農民遭受無序的市場的衝擊，在迅猛的城市化浪潮中農民的進一步邊緣化，農村土地、資金和技術（人才）的短缺及流失，等等，對這些因素加以系統分析顯然非本篇所能及。但初步的考察可以看到：農村危機的幾乎每一個方面都與基層政權特別是鄉鎮政權的「違法行政」有關。問題要麼是違法行政引起的，要麼是被違法行政加劇了。

若將新聞媒體幾乎每天都會提供的大量案例加以分析，就會發現，鄉鎮政權的違法行政雖然有着些微的地域差異乃至「時代特徵」（對應於國家政策的變化），但就80年代末以來的總體情況而言，基本上可以概括為以下幾種：（1）為了完成國家的任務或自己的「政績工程」、「形象工程」而「逼農致富」，侵犯農民的生產和經營自主權，從而給農民和農村經濟造成巨大損失^③；（2）以種種名目亂攤派、亂收費、亂罰款，直接剝奪、侵犯農民的財產權和經濟利益；（3）以種種方式干擾村民自治，撤換民選的村委會主任，侵犯農民的民主權利^④；（4）動用專政手段對不服從或敢於反抗上述一切施政行為的人「繩之以法」，甚或僱用地痞流氓搞「以毒攻毒」。至於那些虛報浮誇、貪污受賄之類，由於往往不是以公開的「行政」的名義進行，則不在所舉之列。總之，違法行政既包括「政」（即目的，如「計劃生育」）合法但「行」（即手段和過程）違法，也包括兩者都違法。

民眾出自親身經歷甚至「生死體驗」的言說或「牢騷」，以及官方的可能並不那麼精確的調查，都揭示出鄉鎮政權違法行政的普遍性。出自「新民謠」的「要糧要錢要人命、防火防盜防幹部」這句經典對聯在農村的廣為流行，90年代中期以來每年數千起的農民「暴動」或「鬧事」事件，以及信訪部門的高級官員關於信訪案件中「三個80%」的說法^⑤，都證明了這一點。而當種種違法行為累積到相當普遍和嚴重，而非僅僅是「個別現象」的時候，它的危害就不止於官方語彙中所謂損害「黨和政府的形象」或「黨和人民群众」的關係，而是成為加重農民生存的艱難、剝奪農民的利益乃至生命、引發或加劇鄉村社會混亂的不穩定的根源，鄉鎮幹部則成了中央政府眼裏的「麻煩製造者」。「今天的鄉長和村長，還不如當年的保長」，這句出自一位1949年入黨的蘇北農村老人的喟歎，顯示着鄉鎮政權至少在民眾心中已經成為農民的異己力量，它本身的存在已經面臨着嚴峻的合法性危機。正如在王朝時代所不斷演繹的那樣，這造成了它在農民心目中的「不義」性和不可容忍性，從而成為廣泛的被告和反叛的對象。從這一角度而言，有學者謂三農問題的核心是政治危機的觀點是合乎實情的^⑥。

扭曲的權力結構：「壓力型體制」與壓力的向下轉移

上述分析表明，關於鄉鎮政權成為農民與國家或「外部世界」的「中介」，乃至稱之為「企業家」的既有結論或期待都是與事實相反的，甚至關於「尋租者」這一有關鄉村幹部的功能和角色的定位，也難以充分反映出鄉鎮政權及其箇中人的本質。不迴避「價值判斷」的確切結論應該是：鄉鎮政權已經成為帶有掠奪性和破壞性的暴力裝置，它所發揮的是中國兩千餘年專制史上反覆上演的「官逼民反」這幕新編歷史劇的導演的功能。

當然，將上述危機完全歸咎於鄉鎮政權或以書記和鄉鎮長為「核心」的鄉鎮幹部是不公平的。正如許多鄉鎮幹部所抱怨的那樣，他們往往是「替罪羊」。

由於鄉鎮政權是國家政權的末端組織，它更多地體現為國家特別是縣級政權的執行者，是一種職、責、權不均衡的「不完全政府」。又由於國家政策更多的是從農村汲取而不是給予，表現出濃厚的城市偏向和工業偏向，因此，也就先天決定了鄉鎮政府這個國家政權在農村社會的基層據點的本質和行為特徵。這正是今日之鄉鎮政權和「鄉官」們遭遇抵抗、陷於窘境的最大原因。

一些學者在考察農村政權和政治過程的時候，將決定着鄉鎮政權運行的自上而下的政治和行政體制概括為「壓力型體制」。它的直接表現就是上級政府特別是縣(市)所出台的形形色色的「目標責任制」乃至「一票否決制」。在這種體制下，鄉鎮幹部只能是被動而尷尬的，基本上沒有自主權和主動性，也沒有與上級政府討價還價的能力。它只能「上情下達」，甚至起不到「下情上達」的作用，更談不上保護它治下的農民的利益。把握這一特徵異常重要，它提醒我們，在看到目前的基層政權具有「官逼民反」的歷史傳統的時候，必須注意到在鄉村「惡

「要糧要錢要人命、防火防盜防幹部」這句經典對聯，在農村的廣為流行。90年代中期以來每年數千起的農民「暴動」或「鬧事」事件，以及信訪部門的高級官員關於信訪案件中「三個80%」的說法，都證明了鄉鎮政權違法行政的普遍性。一位蘇北老農喟歎：「今天的鄉長和村長，還不如當年的保長。」顯示鄉鎮政權在民眾心中已經成為農民的異己力量。

政]普遍化的過程中「官逼官惡」的制度性一面。但與此同時，也不應該忘記與此相關的下述問題。

第一，造成這種「壓力型」體制的根源，是鄉級政權的定位和「任官」制度本身，以及作為其必然結果的「向上負責」。儘管有種種形式上的選舉或民主監督機制，但從根本上說，鄉鎮政權主導者的權力來源依然普遍是縣級政權或其中的「一把手」、「老大」，鄉鎮幹部的職位是由縣委或者其職能部門組織部授予的。既然權力是由上級授予的，那麼上級給予下級「壓力」——不管這種壓力是否合理——也就不足為奇，而鄉官們接受這種壓力也算是付出的必要代價而已。

第二，「壓力型」體制所產生的壓力並不只反映在公開的行政事務上，上級決定下級命運的評價體系和幹部制度，還在鄉鎮官員個人的升遷和權力變化上施加着無形「壓力」。為了取得良好的評價和獲得升遷，下級鄉鎮幹部除了要製造出制度評價所需要的「政績」之外，還必須進行「一把手」的個人評價——誰都明白它在當代中國的絕對重要性——所需要的「感情」投資。而後者就足以造成鄉鎮主要官員與縣級主要官員的人身依附和連帶關係，乃至產生河南省盧氏縣（國家級貧困縣）縣委書記杜保乾被逮捕之後，其下屬十九個鄉鎮的黨委書記全部被「雙規」的那種令人叫「絕」的現象^⑦。

第三，處於壓力型體制之下的鄉鎮幹部感受到上面的高壓，卻仍然「樂此不疲」、不願意離官出走或「反抗」（像李昌平之類有勇氣的鄉官實在是少數）的原因在於，「壓力」並不是只作用到鄉鎮幹部身上，壓力是可以轉移和釋放的——轉移和釋放到其治下的小農身上。而且必須看到一個事實，他們所承受的壓力是有回報的，即如果「任務」完成得好或者說「壓力」轉移得好，在仕途上是會得到升遷的。與此相對，作為「墊背」被壓在最低層的小農，可就幾乎是被壓傷甚至壓碎了的。所有的代價以及「補償」都是由小農付出的。

指出上述幾點還不足以解釋中國農村權力關係和運行特徵的全部。大量的農民「鬧事」或集體上訪所反映的事實是，鄉鎮幹部並不只是被動地承受並轉移來自「國家」特別是縣級政權的壓力，他們本身實際上也在不斷地製造着壓力。從直接的搜刮到各種各樣的「政績工程」，他們所幹的「擾民」之事以及由此給農民造成的壓力，可能並不亞於「國家」的所為。就普遍的意義而言，雖然前述「違法行政」經常體現為一種赤裸裸的暴力，但是他們基本上並沒有為此付出理應付出的代價。他們的去向總是帶有規律性的：「拍拍屁股走人」，要麼高升，要麼平調，官位一般總是能夠保住的。這也許是「壓力型體制」必備的對於體制內「自家人」的一種激勵機制或保護機制。

改革的關鍵：讓「反農民」的權力變成「為農民」的權力

基於上述分析，對已經異化了的鄉鎮政權進行根本改造已經成為不可迴避的歷史和現實需求。至於改造的方向，像目前僅僅出於減輕財政壓力和農民負

一些學者將決定着鄉鎮政權運行的自上而下的政治和行政體制概括為「壓力型體制」。由於鄉鎮政權主導者的權力來源普遍依然是縣級政權，上級給予下級「壓力」也就不足為奇。鄉鎮幹部將上面的高壓轉移到其治下的小農身上，處於最低層的小農可就幾乎是被壓傷甚至壓碎了。



改造鎮政權已成為不可迴避的歷史和現實需求。至於改造的方向，像目前僅為減輕財政壓力和農民負擔而推行的精簡鄉鎮機構或「撤鄉併鎮」是遠遠不夠的。目前，村級行政已由村民自治實行。圖為村民投票選舉村委會主任的情況。

擔的目的而推行的精簡鄉鎮機構或「撤鄉併鎮」是遠遠不夠的^⑩；如一些學者所建議的撤銷鄉鎮政府、將其變成縣政權的派出機構的方案也有着先天缺陷^⑪；至於有學者提出的「鄉政自治」（即在保留鄉鎮政府作為政權組織的情況下，實行鄉鎮長的直接選舉）的主張^⑫，也不能徹底解決鄉鎮政權本身所面臨和帶來的問題。改造必須是革命性的——讓鄉鎮權力由對上負責改成對下負責，由「反農民」的權力變成「為農民」的權力。其具體的制度形式就是「鄉鎮自治」^⑬。

實行鄉鎮自治就是要撤銷鄉鎮作為國家基層政權的政府的建制，而改以在原區域內設立鄉鎮自治體，作為獨立的行政法人。鄉鎮範圍內的成員實行自我組織、自我管理和自主行政。它與正在推行的村民自治一道，構成較為完整的鄉村自治體系。

關於推行鄉鎮自治的具體內容和辦法，無疑需要專文加以論證，這裏只對其應遵循的原則做一個概括性的提示。第一，設立由區域內民眾直接選舉的鄉鎮自治委員會（主任或鄉鎮長），作為執行機構；選舉鄉（鎮）民代表大會，作為審議和監督機構；現有鄉鎮黨委的規模和建制應縮小，不參與具體的決策和執行，而是通過鄉（鎮）民代表大會發揮其專職的監督作用和「糾偏」功能，以真正維護區域內民眾的利益來贏得支持。第二，國家通過法律和法規而不是政策乃至某級領導的個人意見來規範鄉鎮自治體的行為，縣級政權對鄉鎮和村兩級自

我認為應讓鄉鎮權力由對上負責改成對下負責，由「反農民」的權力變成「為農民」的權力。其具體的制度形式就是「鄉鎮自治」，撤銷鄉鎮作為國家基層政權的政府的建制，設立鄉鎮自治體，作為獨立的行政法人。鄉鎮範圍內的成員實行自我組織、自我管理和自主行政。它與正在推行的村民自治一起，構成較為完整的鄉村自治體系。

治體的影響主要限於監督法律和法規的執行情況；按照事權和財權相匹配的原則，劃分鄉鎮自治體與縣，以及與村級自治組織的職權範圍和財源；鄉鎮自治體不對上負責，只對法律和所轄區域的民眾負責；它與村級自治組織也無命令—服從關係，而是互不干涉、各施其政、各負其責。第三，依照本區域的實際需要和財源情況設置相應的機構和職位，具體設置則由當地的鄉（鎮）民代表大會最終決定；現有的縣政權的分支或派出機關只保留司法、公安、稅務、工商等，直接隸屬於其上級機關（鄉鎮自治體不參與其業務的實施），餘者則撤銷或合併，或交由鄉鎮自治體或市場辦理。

推行鄉鎮自治，可以理順鄉鎮與國家尤其是與縣級政權的關係，改善它與所轄區域民眾的關係。在這一格局下，鄉鎮不再是縣的下級，無需對縣級政權乃至「縣太爺」個人負責，無需承受來自上面的壓力，只需在法律規定的範圍內結合本區域的實情和需要決策行政。而鄉鎮長的權力不再由上級政府或者組織部門授予，也就避免了向其「進貢」或「買官」而與縣級官僚一道腐敗的現實需要。縣級政權難以干涉鄉鎮的事務，也有助於縣的依法行政。另一方面，由於鄉鎮長的權力來自於所轄區域的民眾，是真正的民選公職人員，因此必須對下負責。這無疑可以減少基層「官民」之間的摩擦和糾紛，有利於農村社會的穩定。同時，它所負有的必須保護轄區民眾的利益不受政府或其他組織侵犯的義務，也有助於提高農村社會內部的凝聚力，促進區域內的整合。

需要說明的是，上述變革將是一場真正的政權革命^①。它的意義和作用將不亞於人民公社體制的解體和土地承包制度的實行。當然，由於它涉及到許多利益，特別是涉及到執政黨在農村的絕對領導地位這根敏感的神經，所面對的阻力也將不亞於70年代末的那場「第二次革命」。這就需要最高決策層拿出開展「第三次革命」的魄力和勇氣。否則，恐怕也就只能繼續面對着中國農村的巨大危機。

註釋

① 中國農村在1980年代中後期的「由治到亂」主要與國家的掠奪性政策及作為其執行者的基層權力組織有關，筆者在《轉換期的中國國家與農民（1978-1998）》（東京：農林統計協會，2001）一書中對此有較全面的考察。

② 稅費改革只是在部分地區暫時減輕了農民負擔，而改革後負擔反彈的案例近期則屢屢見諸報端，如2003年4月24日《南方農村報》的報導〈稅費改革形同兒戲——湖北蕪春縣涉農亂收費調查一二三四五〉。這表明，如果不從源頭上解決問題，所謂「黃宗義定律」的再現將難以避免。

③ 1995年發生在江蘇省徐州市T鄉的強制「種桑」案提供了一個典型案例：黨委書記通過發動小學生拔掉農民的棉花、麥苗等手段，強制全鄉農民植桑一萬畝（佔耕地的三分之一），但劣質的桑苗和市場蠶絲價格的跌落導致這項「富民」計劃失敗，全鄉農民由此損失380萬元，人均150元。

④ 據報導，在「全國村民自治模範市」湖北省潛江市，自1999年9月第四屆村委會換屆選舉以來，被鄉鎮組織及個人違規撤換的民選村主任多達187人，佔總數

(329人)的57%。見涂名：〈2002年·三農·熱點備忘——第二篇章：草根民主〉，《中國改革·農村版》，2002年第6期。

⑤ 「上訪者80%是農民，80%的問題發生在基層，80%是基層不作為所致」。見桂曉琦：〈民告官，十年之變〉，《中國改革·農村版》，2002年第2期。

⑥ 于建嶸：〈中國農村的政治危機：表現、根源和對策〉，「中國農村研究網」(www.ccrs.org.cn)。

⑦ 相關報導見2001年12月19日《中國青年報》。該案說明，在目前的政治和行政制度下，鄉鎮幹部已經與縣級領導結成「腐敗共同體」。要強調的是，在共同腐敗的背後，鄉官對縣官的行賄實際上意味着農村資源的流失，這是尚未被學術界注意到的與國家的掠奪並行的一種資源轉移方式。

⑧ 行政干預下強行的「撤鄉併鎮」在很多地方並未達到預期目的，仍以前述T鄉與其鄰鄉G鄉的合併為例，由於前者併了後者，且屬「小吃大」，G鄉的幹部便帶領農民去徐州市集體上訪，結果是「上級」將新鎮長撤職，而G鄉的機構和人馬則基本未動，變化的只是鄉政府的招牌換成了「辦事處」。

⑨ 徐勇：〈縣政、鄉派、村治：鄉村治理的結構性轉換〉，見「世紀中國」(www.cc.org.cn)。徐主張改鄉為縣的派出機構，設縣長委任的鄉長，鄉財政由縣開支，鄉的主要職能一是完成政府任務，二是指導村民自治活動。該方案可能有助於縮減財政開支，但無法避免鄉鎮繼續只「對上」而不「對下」負責。

⑩ 吳理財：〈中國大陸鄉鎮政府往何處去？〉(本刊本期論文)。此案可能解決鄉鎮長「對下」負責的問題，但不能避免「對上」負責和消除「壓力型體制」的弊端，因為鄉鎮還是國家政權的基層組織，躲避不了上級的干預。而「對下」和「對上」都負責只能使鄉鎮處於夾縫中，結局可能是「兩面不討好」。四川省遂寧市步雲橋鄉的第一位直選鄉長已經遭遇着這種尷尬。見唐建光：〈四川步雲 直選縣長連任〉，《中國改革·農村版》，2002年第3期。

⑪ 已有多位學者論及「鄉鎮自治」問題，如鄭法：〈農村改革與公共權力的劃分〉；于建嶸：〈鄉鎮自治：根據和路徑——以二十世紀鄉鎮體制變遷為視野〉(分別載於《戰略與管理》2000年第4期和2002年第6期)。筆者在2001年9月也曾在〈呼喚鄉村的政權革命——從根本上解決國家、基層政權與農民的關係〉一文(應某刊物之約但因故未刊)中加以論述。本文是對該文的修改和擴展。

⑫ 有學者(同註⑩)以不便於國家對鄉村社會的管理控制和資源提取、國家需要鄉鎮政府這個必要的「犧牲品」(作為國家與農民之間的緩衝或「中介」)等為理由，反對實行鄉鎮自治，並認為缺乏自治的基礎條件：村民自治本身有許多問題沒有解決好，還不足以發展為更高層級的社區自治形式；鄉鎮社會不同於村莊這個「熟人社會」，具有許多難以克服的實際困難。筆者的見解是：一，「國家」對農村社會的管理、控制和資源「提取」——如徵稅、兵役、人口控制等可以通過法律規範來進行。二，國家所需要的「犧牲品」犧牲掉的不僅僅是鄉鎮政府的合法性，還有國家和農民的利益。因此，這種「中介」不是調節和改善了國家與農民間的關係，而是破壞了二者間的關係，因此必須取消。三，至於自治的「基礎性條件」，我認為，村民自治未成功的主要原因在於鄉鎮的干涉，因此也才需要鄉鎮自治，由此可以免除上面的壓力和將壓力向村轉移，從而達到鄉鎮和村的良性互動。說到只有在「熟人社會」才可自治，則沒有理論和事實根據，以日本為例，中央政府以下的都、道、府、縣和市、町、村(後二者的規模大致相當於中國的鎮和鄉)都不是「熟人社會」，但卻都定位於「自治體」，且效果很好，並沒有出現因為彼此不了解而存在「許多難以解決的困難」。