

二十一世紀評論

中國鄉鎮政治的危機

中國鄉鎮政府往何處去？

吳理財

一 中國大陸鄉鎮政府之困局

中國大陸鄉鎮政府似乎是因為農民負擔、村民自治和鄉鎮債務等問題才成為近年來學界關注的一個焦點，其實，它自1980年代初重建以來^①，就一直被一些問題困擾着。最初主要是「條塊分割」問題，隨後是鄉鎮機構膨脹問題，以及村民自治對鄉鎮政府傳統權威的挑戰問題，接下來是加重農民負擔問題，與之相隨的是農村稅費改革及鄉鎮財政困乏等問題。

中國大陸鄉鎮政府自1980年代初重建以來，就一直被一些問題困擾着。最初主要是「條塊分割」問題，隨後是鄉鎮機構膨脹問題，以及村民自治對鄉鎮政府傳統權威的挑戰問題，接下來是加重農民負擔問題，與之相隨的是農村稅費改革及鄉鎮財政困境等問題。

(1)「條塊分割」問題。所謂「條塊分割」問題，實際上是鄉鎮政府與縣級政府職能部門設在鄉鎮的「七站八所」之間「管理」關係不順的問題。儘管在不同時期設在鄉鎮的站所名稱、形式、數量不盡相同，但基本上有利可圖的站所一般都是由縣直部門直接管理，或者以其為主導、由鄉鎮政府輔助管理；無利可圖的站所則被視為「包袱」甩給鄉鎮政府管理，並由鄉鎮財政供養。例如，財政、工商、稅務、公安、司法、土地、水電、信用社、交通等站所基本上由「條條」管理；文化、廣播、衛生院、中小學、農技等事業單位基本上下放給鄉鎮政府管理。如此一來，那些設在鄉鎮、由上級主管部門直接管理的站所，勢必會在相當程度上瓜分和肢解鄉鎮政府的大部分權能，同時又與鄉鎮政府爭奪鄉村資源，特別是財稅資源，使鄉鎮政府在「權、能、利」三個方面皆不能成為一級完備、統一、效能的政府，無法有效領導和管理本區域內政治、經濟、教育、科學、文化和社會等各項事業。

* 本文是作者在香港中文大學中國研究服務中心訪問研究(2002年12月)的一項成果。謹此，作者要特別感謝中國研究服務中心關信基教授、熊景明女士的邀請，以及中心全體職員對作者提供的熱忱服務和力所能及的支持。本文曾在中國研究服務中心2002年12月17日午餐會上交流過，得到熊景明、李芝蘭、蕭今、楊念群、喬健、王家平等與會學者的批評指正，特此致謝。

(2) **鄉鎮機構膨脹問題**。鄉鎮機構的膨脹，主要發生在1980年代中後期。隨着農村家庭責任制的推行以及人民公社體制的瓦解，那時候的村級組織趨於癱瘓和半癱瘓，習慣於行政控制的鄉鎮政府組織，為了因應鄉村基層組織這一變化，以及出於實際的社會管理、稅費徵收、計劃生產和實施家庭計劃生育的需要，最初的反應（無論是自覺或者不自覺的）幾乎無一例外是增加人員、擴充機構。在這種情況下，這一時期的鄉鎮出現了機構和人員膨脹的現象。鄉鎮政府從最初「政社分開」時的黨委、政府「兩套班子」很快擴大為「五套班子」甚至「六套班子」，它們分別是鄉鎮黨委、政府、人大（主席團）、紀委、人武部和一些地區成立的鄉鎮政協（聯絡組），以及一些經濟發達地區成立的鄉鎮經濟組織。同時，鄉鎮政府原來設置的一些部門助理員到此時也分別演化為相應的專門機構，它們要麼成為鄉鎮政府的內設機構，即專職辦公室（如民政、計生、企業辦公室等）、委員會（如農經委、教委等）或站、所（如統計站、經管站、財政所等），要麼成為鄉鎮政府的下屬單位，屬於所謂的「七站八所」之類機構（如公安派出所、司法所、土管所、稅務所、工商所、城建所、電管站、計劃生育服務站等站所），改由上級主管部門管理，這些新設的機構不少為自收自支單位，其工作人員也相應增加，大多為鄉鎮自行聘用（非國家編制人員）。據國家統計局等十一個部委對全國1,020個有代表性鄉鎮的抽樣調查，每個鄉鎮黨政內設機構為十六個，平均人員為158人，超過正常編制的二至三倍；平均每個鄉鎮下屬單位為十九個，其人員達290餘人，嚴重超編。因此，依靠收費度日或直接向農民攤派、榨取，往往是確保這些新增機構日常運轉的主要手段。

(3) **村民自治對鄉鎮政府傳統權威的挑戰**。1988年以後，「村民自治」漸次在中國大陸村一級得以推行。村民自治制度在一定程度上重新界定了國家與鄉村社會的關係，從而形成了所謂「鄉政村治」的政治格局。由於「鄉政」的權力來源、權力結構和管理體制並沒有隨着村民自治的推行、發展而進行適應性改革，使「鄉政」與「村治」之間的關係處於一種體制性緊張乃至衝突狀態；尤其是村級直接民主選舉，激發了鄉村人民的民主意識和訴求，他們基於自身經濟利益、政治權利等方面的考量，要求改變鄉鎮政府傳統的權威來源方式，將民主直選擴大到鄉鎮一級，進一步開放鄉鎮政治，並實際地參與到鄉村治理的諸項事務。

(4) **農民負擔問題**。「撤社建鄉」以後，農民負擔問題日漸暴露出來，進入1990年代以後，農民負擔問題愈演愈烈，成為中國大陸農村最引人注目的焦點問題之一。在對加重農民負擔的撻伐中，鄉鎮政府一時成為眾矢之的。客觀地說，鄉鎮政府對於加重農民負擔的確負有一定的責任，但未必就是「罪魁禍首」。如前所述，在「條塊分割」的體制下，其實有相當一部分從農民身上汲取的經濟資源（包括各種稅費、攤派），是通過「條條」被上級政府部門所拿走。另一方面，則通過所謂的逐級「財政包乾」以及隨後實行的偏重失衡的分稅制（加之政府間自上而下的壓力型支配式政治體制的配合），直接抽取鄉鎮財政，自下而上地流向上級政府^②。

早在1985年10月31日，中共中央、國務院就發出了《關於制止向農民亂派款、亂收費的通知》（中發〔1985〕21號）。該通知說：

1991年起農民負擔約佔上年人均純收入的13%，已經遠遠超過5%的控制線。鄉鎮政府成為加重農民負擔的眾矢之的，但其未必就是「罪魁禍首」。其實從農民身上汲取的經濟資源，一是通過「條條」被上級政府部門拿走，二是通過所謂的逐級「財政包乾」以及偏重失衡的分稅制，直接抽取鄉鎮財政，自下而上地流向上級政府。

近幾年來，黨中央、國務院三令五申，要求切實減輕農民負擔，但是大部分地方農民負擔仍然不斷增加。農民依法納稅和合理上交集體提留是必要的，現在的問題是，除此以外，還要交納各種攤派款項。有些地方攤派項目達幾十種，人均負擔十幾元、幾十元。同時還有各種名目的亂收費、亂罰款、亂集資，遠遠超過農民的負擔能力。

到了1990年，各種向農民徵收的項目已達149項之多。1991年農民負擔約佔上年人均純收入的13%，已經遠遠超過5%的控制線。此後，雖然國家加大了對農民負擔的治理、整頓力度，但問題始終未有明顯好轉^③。

(5) 農村稅費改革與鄉鎮財政困乏問題。農村稅費改革於2000年首先在安徽全省進行試點，隨後又先後在江蘇、湖北和浙江等二十個省份全面展開。據最新報導，目前試點地區的農業人口已達6.2億，約佔全國農業人口總數的3/4；試點地區減負幅度一般在30%以上（個別地區達到40%以上），農民得到的好處預計在三百億元以上^④。由此可以反觀過去農民被剝奪的情況。

國家通過賦予農民一定的自治權，重新贏得了農民對國家政策的服從和對國家義務的遵守。在推行村民自治中，國家將鄉鎮政府推向農民的反對者一邊。但是，鄉村關係實際上只是自上而下，是支配式政府間關係鏈條的一個環節而已，換言之，這種支配式政府間體制決定了鄉與村之間衝突的必然性。

表面上，農村稅費改革似乎是為了整治日益氾濫的農村「三亂」問題而進行的減輕農民負擔、讓民休養生息之舉，實則是挽救1980年代中後期以來「國家」在鄉村社會日漸加深的治理危機。從這個意義上說，農村稅費改革與其說是農村分配關係和經濟利益的調整，毋寧說是國家合法性在鄉村社會重建的一種嘗試和努力（能否取得實際效果還有待觀察）。這種努力，主要是通過這樣兩個途徑達成的：一是取消一些不合理的收費項目，將另一些收費項目併入農業稅收中一併徵收，從而將農民負擔降低並控制（或固定）在某一可以接受的範圍之內，農民由於獲得實際的經濟利益（實惠）而增進了對「國家」的信任和擁護；二是取消鄉鎮財政的非預算收入，將鄉鎮財政的收支納入預算管理。在隨後的改革中，又將鄉村教師的工資收歸縣財政統一發放，並對鄉鎮財政實行「統管」。這些措施的良苦用心顯而易見，說白了就是規範和約束鄉鎮政府的行為，以免他們向農民亂收費、亂集資和亂攤派。很顯然，鄉鎮政府淪為這場改革的犧牲品或代罪羔羊——因為無論是基層民眾還是某些上層政府官員，乃至一些學者，都將農民負擔問題歸咎於鄉鎮政府。

其實，在中國大陸農村地區推行村民自治，也出於一種國家重建的目的。實行村民自治以後，國家通過賦予農民一定的自治權，即通過所謂的民主選舉、民主管理、民主決策和民主監督以及村務公開，重新贏得農民對國家政策的服從和對國家義務的遵守。國家在農民的心目中樹立了權威，農民則把不滿和憤懣宣洩在一些「粗暴」的鄉村幹部身上，常常指責他們違背國家的政策和法律。在推行村民自治中，國家同樣地將鄉鎮政府推向農民的反對者一邊。從目前村民自治的發展來看，鄉村之間的支配性關係的確是村民自治發展的主要障礙。今年媒體大肆炒作的「潛江事件」，也反映了這一點^⑤。但是，鄉村關係實際上只是自上而下，是支配式政府間關係鏈條的一個環節而已，換言之，只要鄉鎮政府仍然是支配性政治體系的一部分，這種支配式政府間體制便決定了鄉村之間衝突的必然性。

再回到農村稅費改革這個問題上來。農村稅費改革在減輕農民負擔的同時，勢必會減少鄉村財政的收入，特別是鄉鎮財政的收入，並因此導致鄉鎮財政收支的缺口問題。與此同時，鄉鎮財政原來遺留下來的巨大債務問題也將無法化解。換言之，鄉鎮財政將長期面臨嚴重的收支缺口和債務壓力。農村稅費改革以後（2000年），安徽省農業兩稅（農業稅和農業特產稅）及附加是37.61億元，比改革前的49.25億元（包括改革前的農業稅、特產稅、鄉統籌和村提留中的公益金、管理費）減少了11.64億元，再加上被取消的屠宰稅和農村教育集資5.26億元，全省鄉村兩級政策內減少財力就達16.90億元。其中，鄉鎮財政減收13.96億元，平均每個鄉鎮減少收入75.46萬元。雖然目前的轉移支付填補了鄉鎮85%的政策內減收，但是，在稅費改革之前，鄉鎮財政除了政策內的收入以外，還有政策外的收入。農村稅費改革幾乎完全取消了鄉鎮財政的政策外收入，因此，安徽省鄉鎮實際減少收入遠遠大於75.46萬元。有人估計，安徽省平均每個鄉鎮因為農村稅費改革至少減收90萬元。而在農村稅費改革之前，根據安徽省財政部門的調查，全省鄉鎮一級財政原來就平均負債達303萬元。這也就是說，農村稅費改革對鄉鎮財政而言不啻為「雪上加霜」。

根據國家農業部1999年的一項全面清查，截至1998年底，全國鄉村兩級的實際債務達到3,259億元，其中鄉級債務高達1,776億元，平均每個鄉鎮負債408萬元。而且，最近幾年這一負債情況有增無減^⑥。背負如此高額的債務，在農村稅費改革的剛性約束下，鄉鎮財政的困境（或危機）勢必引發對鄉鎮政府的新一波合法性危機。實際上，鄉鎮政府始終處在「兩難」的困境之中。即：為了生產和供給鄉村公共品，就不得不加重農民負擔，因為依據現有的分稅制和縣鄉財政體制，鄉鎮財政的制度內收入十分有限，而且其主體稅源都是一些數額小、分散的和難以徵收的稅種；如果不加重農民負擔，就不能生產、供給基本的鄉村公共品，以滿足廣大鄉村人民日益增長的公共需求。在這兩難之中，鄉鎮政府面臨着雙重的合法性挑戰：一方面，如果不能生產和供給最起碼的鄉村公共品，以滿足鄉村人民基本的公共需求，鄉鎮政府的存在價值就會被質疑；另一方面，如果為了生產和供給基本的鄉村公共品而加重農民負擔，超出了農民接受的界限，鄉鎮政府的合法性同樣會大打折扣。農村稅費改革雖然減輕了農民負擔，但同時卻又將鄉鎮政府推向了另一種合法性危機之中，由於它受財力所限和規範化財政的剛性束縛，不可能有效生產和供給鄉村公共品以滿足鄉村人民日益增長的公共需要^⑦。

總而言之，自1980年代初重建以來的二十年間，中國大陸鄉鎮政府始終被一些問題所困擾着，走過了一段不平凡的道路。這同時也說明，對於鄉鎮政府如何重建（或改革）至今都未找到一條切實可行的路徑。

其實，有些問題並非中國大陸鄉鎮政府重建以後才出現的。例如農民負擔問題至少可以追溯到農業實行集體化的時候。事實上，在人民公社時期農民負擔要比現今嚴重得多。有學者指出，人民公社時期農民負擔與上年農民純收入的比例最高達35.2%（1970年），最低也有20%（1962年），一般在25%左右，而且，這些數據尚未將那一時期極為嚴重的工農業產品「剪刀差」和大量無償調用

截至1998年底，全國鄉村兩級的實際債務達到3,259億元，其中鄉級債務高達1,776億元，平均每個鄉鎮負債408萬元。如果不加重農民負擔，就不能生產、供給基本的鄉村公共品；農民負擔超出了農民接受的界限，這兩種情況都在打擊鄉鎮政府的合法性。鄉鎮政府處在「兩難」的困境之中。

農業勞動力計算在內^⑧。只是在那時，這些極為嚴重的農民負擔是通過農村基層集體組織隱蔽徵收的，被人民公社制度所掩蓋。隨着農村土地「大包乾」的普遍推行以及人民公社制度的最終破產，農民負擔問題與農民逐漸產生了直接的利益關聯。一開始，農民尚沉浸在家庭承包經營的欣喜之中，而且，農民的實際收入相對於過去確有極大的提高，農民對負擔問題尚未來得及深刻體會；然而，到了1980年代中後期，農業發展進入徘徊期，農業增產不增收，農民負擔問題才日形突出。特別是進入1990年代中後期，鄉鎮企業普遍不景氣，使鄉鎮財政收入不得不倚賴對農民的直接徵收（在欠發達和不發達的農業地區更是如此），加重農民負擔似乎有一種無法遏止之勢，農民也因此怨聲載道，並開始動搖對農村基層政府的合法性認同。

對於長期困擾中國大陸鄉鎮政府的問題，人們提出以下幾種改革思路：有人主張加強鄉鎮政府的建設，將它建設為一級完備（或完全）的農村基層政府組織；有人主張虛化鄉鎮政府，將之改為縣級政府的派出機構，實行「縣政、鄉派」；還有人主張撤銷鄉鎮政府，實行（類似於村民自治那樣的）社區性「鄉鎮自治」。

這些長期困擾中國大陸鄉鎮政府的問題，為甚麼在最近二十年間才凸現出來呢？原因主要有兩個方面^⑨：有些問題（如農民負擔問題）被人民公社體制所遮蔽；另一方面，在人民公社體制中，「公社」本身並非這一體制的重心，眾所周知，人民公社體制的重心在於生產大隊和生產隊——即所謂「三級所有、隊為基礎」。當時的「公社」實際上只起到國家「代言人」的角色，起「上傳下達」之作用，因而，它本身也迴避了一些問題。然而，一旦它成為最基層的一級政府以後（特別是推行村民自治以後），原來被遮蔽和迴避的一些問題勢必會「擺到桌面上來」。

二 中國大陸鄉鎮政府何去何從：目前的幾種改革思路

針對上述那些問題，人們基於各種原因，提出了各種改革思路：他們要麼主張加強鄉鎮政府的建設，將它建設為一級完備（或完全）的農村基層政府組織；要麼主張虛化鄉鎮政府，將之改為縣級政府的派出機構，實行「縣政、鄉派」^⑩；要麼主張撤銷鄉鎮政府，實行（類似於村民自治那樣的）社區性「鄉鎮自治」^⑪。

起初，有鑒於「條塊分割」體制瓜分或肢解了鄉鎮政府的權能，不少人主張應該加強鄉鎮政府的建設，將縣級政府設在鄉鎮的機構下放給鄉鎮政府管理，使之成為一個完備的政府組織。後來，另有一些學者認為，鄉鎮政府既不能成為一級完全的政府組織，倒不如將之改為縣級政府的派出機構，在鄉鎮設立「鄉公所」或「鎮公所」。甚至有個別人因此主張乾脆撤銷鄉鎮政府，實行「鄉鎮自治」。

實行村民自治以後，基於村民自治的發展對鄉鎮政府傳統權威的挑戰，人們對於鄉鎮政府的建設或改革又是歧見紛紜：有人認為，「鄉政村治」是中國特有的農村政治模式，它是新的歷史時期治理農村的最好政治模式^⑫，主張「加強鄉政，完善村治」；有人則認為「鄉政村治」這一治理結構隨着市場化、現代化和民主化的發展，其不適應性愈來愈明顯，而主張「縣政、鄉派與村治」，以實現鄉村治理的結構性轉換^⑬；有的主張將「鄉政」下沉到原行政村一級，將「村治」局限在自然村之內^⑭；有的主張實行「鄉治、村政、社有」^⑮；也有人主張村委會準政權化，賦予村委會一定的行政強制權，使村委會具有一定程度的政權性

質和地位^⑥；同時，也有人主張從「鄉鎮長直選」開始，實行「鄉鎮自治式民主」改革^⑦；還有人主張在村民自治的基礎上，實行「鄉鎮自治」或「鄉（鎮）民自治」，將國家的基層政權單位進一步收縮到縣一級^⑧。如此眾多的歧見，也不外乎加強農村政權建設、實行「鄉派」或「鄉鎮自治」三種改革路徑。

然而，在鄉鎮機構膨脹、農民負擔增加和鄉鎮財政危機等問題上，人們對於中國大陸鄉鎮政府何去何從似乎又趨向一致，即實行「鄉派」或者「鄉鎮自治」，幾乎沒有人主張要加強鄉鎮政府的建設，因為他們基本上都將鄉鎮機構膨脹、農民負擔和鄉鎮財政困乏等問題歸咎於鄉鎮政府本身，認定鄉鎮政府是這些問題（特別是農民負擔問題）的始作俑者。例如，有人就認為，中國大陸鄉鎮政府形同「三要政府」^⑨，「養了不少不該養的人，收了不少不該收的錢，做了不少不該做的事」，已經沒有必要再設立為一級政府，因而主張撤銷鄉鎮政府。

事實上，農民負擔問題，（歷史地來看）並非單純是鄉鎮政府與農民之間利益分配不公的問題，而是從更深層次上反映了「國家」與農民之間的一種剝奪與被剝奪的關係。即使撤銷了鄉鎮政府，未必就能從根本上改變這種剝奪與被剝奪的關係。根據有關資料，自1950-78年間，國家通過工農業產品「剪刀差」從農民身上隱蔽性獲取5,100億元，通過農業稅收從農民身上直接徵收978億元，而同期國家財政對農業的支出為1,577億元，也就是說，國家從農民身上淨提取4,500億元；1979-94年間，國家通過工農業產品「剪刀差」又取得收入15,000億元，通過農業稅收獲取1,755億元，同期對農業的各項支出為3,769億元，國家淨提取12,986億元；1994-2000年間，農民交納的稅金和各項費用為9,733億元，國家向農業投入5,986億元^⑩。從農民負擔這一角度，主張撤銷鄉鎮政府或實行「鄉派」者，其潛在的前提似乎是：鄉鎮政府是加重農民負擔的「萬惡之源」，只要撤銷了鄉鎮政府就能從根本上解決農民負擔問題——這種想法，未免過於簡單、天真！

同樣地，針對鄉鎮財政問題，有許多學者認為撤銷鄉鎮政府、實行「鄉派」或者撤銷鄉鎮財政，就能解決問題。他們開出的「藥方」仍然沒有擺脫這種簡單的思維方式和「頭痛醫頭」的窠臼。客觀而言，鄉鎮財政之所以陷入困境，特別是在發展鄉鎮企業上形成的債務，固然與鄉鎮政府有關，但是在相當程度上，鄉鎮財政的問題是由於政府間財稅體制現有的偏重失衡所造成的^⑪。

一些人之所以在農民負擔、鄉鎮財政這樣的問題上出現簡單的思維定式，主要是由於他們將分析問題的視域局限於鄉鎮政府本身，而忽視了上下級政府間權力結構、財稅體制等更為根本的制度性因素的影響作用。因此其改革思路難免有諸多疏漏之處。

主張撤銷鄉鎮政府或實行「鄉派」者，其潛在的前提似乎是：只要撤銷了鄉鎮政府就能根本解決農民負擔問題。這種想法未免過於簡單！事實上，農民負擔問題並非單純是鄉鎮政府與農民之間利益分配不公的問題，而是從更深層次上反映了「國家」與農民之間的一種剝奪與被剝奪的關係。

三 對當前幾種改革思路的簡單評價和省思

關於加強鄉鎮政府建設：首先我認為它完全不合時宜，鄉鎮政府根本沒有必要建設成為一級「完全」（或完備）的政府組織，它在許多方面都不應與其上的政府組織相提並論，也沒有必要仿效上級政府組織來建構鄉鎮政府。提倡加強

鄉鎮政府建設，是對鄉鎮政府重建的一個惡劣誤導。作為最基層的一級政府組織，鄉鎮政府必須建構在中國鄉村社會的具體現實以及國家在農村基層政權建設的歷史傳統的基礎之上。

首先，鄉鎮幹部絕大部分都出身農村，他們的父母、親人甚至自己在進入鄉鎮工作以前就是農民，其中還有不少鄉鎮幹部是土生土長的，無論在天然情感上還是在實際交往中，他們都與農民結成了紛繁複雜的關係，因而，他們與其上的各級政府的「官僚」都不相同——他們往往會考慮農民的切身利益（當然也不排除基於自身利益的考量），或保留、或變通、或阻撓國家的某些政策和法令。更為重要的是，鄉鎮政府與其上的任何一級政府組織都不相同，他們直接面對鄉民而治。這種面對面的治理形式，決定了鄉鎮政府必須擺脫衙門式（或科層制）官僚作風和冷峻的政權面孔，保持較高的親民性。換言之，像鄉鎮政府這樣的鄉村基層組織，其權威（或合法性）必須建構在鄉村「權力的文化網絡」（culture nexus of power）之上，而且，一個在農民間口碑不錯的鄉鎮政府，其權威或合法性也主要是來源於鄉村的地方文化網絡²²。

我認為鄉鎮政府沒有必要建設成為一級或完備的政府組織，也沒有必要仿效上級政府組織來建構鄉鎮政府。提倡加強鄉鎮政府建設，是對鄉鎮政府重建的一個惡劣誤導。在傳統中國社會中，鄉鎮組織始終沒有實現「官僚化」。即使在人民公社這種高度集中的支配型體制中，鄉鎮組織的「官僚化」（或「國家化」）也未能如願以償。

再從歷史上來看，各種皇權都曾試圖在鄉鎮建立自己的政權機構，並致力於鄉鎮組織的「官僚化」（或「國家化」）²³，將其納入自上而下的官僚支配體制之中，以此來貫徹皇權（或國家）的意志，對鄉村社會進行直接控制和行政管理。然而，在傳統中國社會中，由於各種主客觀原因，鄉鎮組織始終沒有實現「官僚化」，儘管其間鄉鎮組織有各種不同的名稱、形式的變化，卻一直保持着「亦官亦民」或「半官半民」的雙重屬性。進入近代，全權式國家主義逐漸興盛，「國家」以各種不同的形式、從不同的路向對鄉村民間社會進行滲透、延伸或侵吞，到了二十世紀中葉，這種全能國家主義的擴張達到了頂峰，例如中國1958年的全面公社化就是這種全能國家主義擴張的一個典型。然而，即使在人民公社這種高度集中的支配型體制中，鄉鎮組織的「官僚化」（或「國家化」）也未能如願以償，達致理想之狀態，以致國家不得不通過諸如「三反」、「四清」、「社教」等經常性政治運動來清除「異己」份子²⁴，以確保國家意志在鄉村社會的貫徹與執行。為甚麼呢？僅此就值得人們去檢視和反思。如果再考慮到統治成本問題，鄉鎮一級更沒有必要建設成為一級完全的政府組織。

關於實行「鄉派」和「鄉鎮自治」：我認為它們一是不可行，二是不可取。從「國家」這一角度而言，是否設立鄉鎮政府，主要取決於兩個因素：一是是否有利於政權的穩定、維護「國家」對鄉村社會的統治；二是是否有利於「國家」從鄉村社會汲取資源。首先，建立鄉鎮政府有利於政權的穩定。由於鄉鎮政府處於「國家」與鄉村民間社會的居間地位，它在國家與基層民眾之間扮演着其他組織無可替代的作用——它是調整二者力量的一個極其重要的平衡器，亦是二者博弈的一個主要場域，甚至是二者衝突的一個不可置換的緩衝區。一旦實行「鄉派」或者撤銷鄉鎮政府，「國家」與基層民眾之間就缺少必要的調節、緩衝和磨合的「中介」組織（機制），二者之間不可避免的矛盾或衝突勢必會處於「短兵相接」的狀態之中。一旦發生這種情況，就較難解決彼此的矛盾或衝突。然而，鄉鎮政府卻能在一定意義上扮演介於「國家」與基層民眾之間的「中介」角色，對於緩

解、調節國家與基層民眾的關係起着不可替代的作用。也正因為如此，鄉鎮政府有時候就成為一種必要的「犧牲品」——基層民眾將不滿撒在鄉鎮政府頭上，而國家則可以置身事外，處於一種超然的地位上。前面我們也已提到，對農民負擔問題的處理，鄉鎮政府在某種意義上就是「國家」的代罪羔羊。

我們在農村調查時，也向一些基層官員提起過「撤銷鄉鎮政府，實行鄉鎮自治」，他們基本上是持反對意見的，其主要理由是「不便管理」。所謂「不便管理」，說簡單一點，就是「不便控制」。當初，在推行村民自治時，基層幹部反對的一個主要理由就是「擔心失控」，況乎實行「鄉鎮自治」也！再從建國以來鄉村組織的變遷來看，也是不可能撤銷鄉鎮政府或者實行「鄉鎮自治」的。過去實行「小鄉制」，因為不便「管理」，於是又在縣、鄉之間設立了「區」的建制；後來，「撤區併鄉」以後，有些地方（如湖北、廣東等地農村）發現鄉鎮的規模過大，「管不過來」，於是又在鄉鎮以下（鄉、村之間）設立「管理區」、「片」等層級。由此看來，是不可能撤銷鄉鎮這一層級政府的。更為重要的是，現有的鄉鎮政府體制，便於「國家」從鄉村社會汲取資源。

再從鄉村民主這一視角來看，實行「鄉派」很顯然不利於鄉村自治式民主的發展，因為，作為縣政府的派出機構，鄉鎮公所更加具有「官僚化」性格，也就是說，它完全是代表「國家」利益的，以「國家」的意旨是從。實行「鄉派」也不利於生產或提供鄉村社區地方性公共品或公共服務，因為從公共品的生產和供給角度而言，政府的層級越低，越符合社區地方性需要。一旦實行「鄉派」，縣級政府往往只會考慮全縣的「平衡」，而不會顧及鄉村社區的地方性特別公共需求。而且，更糟糕的可能是，在目前的體制下，縣級政府更有興趣將公共資源投入到「縣城」（或市政）的建設和一些「形象工程」、「政績工程」之上，而根本不顧及人民的公共需求。

至於實行「鄉鎮自治」，至少在現階段是不利於「國家」的利益，因為它不便於國家對鄉村社會的行政管理和社會控制，也不利於從鄉村社會提取資源。更為重要的是，它本身缺乏自治的基礎條件：一是當前的村民自治還不足以發展為更高層級的社區自治形式，即使村民自治本身還存在許多問題沒有解決好；二是在一個範圍較大的鄉鎮範圍內實行「自治」，具有許多難以克服的實際困難，首先是鄉村人民之間不甚了解，因為鄉鎮社會不同於村莊社會，村莊社會是一個「熟人社會」，大家彼此「心肝也了然」。有許多人以美國「鄉鎮自治」為例，認為在中國也可以推行「鄉鎮自治」。其實，美國的鄉鎮規模相當小，其人口也不過於中國的一個村莊。因此，「鄉鎮自治」至少在目前而言是一個善良、可愛的想法而已。

關於實行「鄉派」和「鄉鎮自治」：我認為它們一是不可行，二是不可取。由於鄉鎮政府處於「國家」與鄉村民間社會的居間地位，它是調整國家與基層民眾之間的一個極其重要的平衡器，一個不可置換的緩衝區。一旦撤銷鄉鎮政府，「國家」與基層民眾之間的矛盾或衝突勢必會處於「短兵相接」的狀態之中。

四 「鄉政自治」：一條可行的改革之路

那麼，中國大陸鄉鎮政府應該何去何從？我認為，中國大陸鄉鎮政府目前的困境，主要是由兩個方面的原因造成：一是它沒有與歷史上中國鄉村社會基

層組織的發展很好地銜接；二是它沒有「與時俱進」地適應農村改革以來鄉村社會、經濟、政治轉型和發展的需要，進行適應性改革。

首先，鄉鎮政府的建設不能簡單地割斷歷史，應該遵從歷史發展的內在規律(或「潛規則」)。目前中國大陸鄉鎮政府的困局，在一定程度上應該歸咎於1949年以後中國大陸鄉鎮政權建設粗暴地打斷了歷史本來的既有發展脈絡。在歷史上，鄉鎮組織始終在「官」、「民」兩個極端構成的譜系之間變換，無論在任何皇權制度下，鄉鎮組織始終都不是純粹的「官僚」組織或「民間組織」，那種認為皇權在鄉村社會「是掛名的，是無為的」或者鄉村社會是自治的想法都是虛妄的，這樣的社會在歷史上從來不曾有過。雖然近代以降，「國家」權力加劇了對鄉村社會的擴張，但是，在1949年以前，各種近代「國家」政權基本上都沒有改變鄉鎮組織「半官半民」或「亦官亦民」的性質。直到1949年以後，才在鄉鎮一級正式設立了國家政權組織，甚至將政權組織直接延伸到村莊社會之中，徹底摧毀了鄉鎮組織的「官」、「民」二重性。這種情況，在人民公社體制下達到了它的極至狀態。

人民公社制度最終還是坍塌了。1980年代初期雖然撤銷了人民公社並重建了鄉鎮政府，但是其基本的建設思路仍然沒有改變，在相當程度上承續了人民公社體制一貫的國家主義路線，沒有主動適應大陸鄉村社會、經濟和政治轉型的要求。

鄉村社會、經濟和政治的轉型主要肇始於家庭責任制的推行。家庭責任制的實行，不僅是經營方式的改變，它首先促進了非農經濟的發展和農民的分化，形成新的利益主體和階層結構，同時，鄉村社會的流動性和異質性也逐漸增強。這些經濟、社會的變化，必然促使鄉村政治隨之變遷，一是有多種利益要求通過政治渠道進行表達，相應地就必須建構多元的、參與式鄉村政治，而不是通過自上而下的任命單向地建構農村基層政府；二是要求鄉村政治更加開放、平等；三是在社會、經濟和政治之間建立一種民主合作的關係，而不是政治單方面控制或吸納社會、經濟的關係。隨後的市場化改革更進一步地推動和加劇了鄉村政治民主化轉型的進程——它不但要求政治與社會之間進行分權，而且要求政治從經濟中退出，主要由市場對資源進行配置。中國大陸鄉村社會、經濟和政治的一系列變遷，勢必要求新時期的鄉鎮政府進行相應的改革。

然而，當前的一些改革思路，要麼不能跳出「國家化」的思維定式，主張加強鄉鎮政權建設；要麼基於「鄉村自治」的美好理想，主張鄉鎮組織「去國家化」或「民間化」。其實，這兩個極端的想法，既不符合中國鄉村社會組織傳統的發展邏輯，也不符合當今社會基層政府治理變遷的要求。因此，本人主張，突破上述兩種極端化思維方式或單向視角，從「國家」與「民間社會」之外的「第三領域」(third realm)的維度來重新分析中國大陸鄉鎮政府問題，規劃中國大陸鄉鎮政府改革的方向和路徑。

「第三領域」是黃宗智提出來的，他認為「第三領域」是國家與社會共同作用，並且雙方都參與其間的一個特殊領域，在這個領域中，「單純從社會組織或國家權能出發，都無法領會其內涵」；「我們可以討論國家或者社會或者兩者一

目前中國大陸鄉鎮政府的困局，在一定程度上是由於1949年以後大陸鄉鎮政權建設粗暴地摧毀了鄉鎮組織歷史上既有的「官」、「民」二重性。當前的改革思路尚未能跳出「國家化」的思維定式，要麼主張加強鄉鎮政權建設；要麼基於「鄉村自治」的美好理想，主張鄉鎮組織「去國家化」或「民間化」。

起對第三領域的影響，但卻不會造成這一區域將消融到國家裏或社會裏或者同時消融到國家與社會裏的錯覺。我們將把第三領域看作具有超出國家與社會之影響的自身特性和自身邏輯的存在」^②。如果我們把鄉鎮政府視為「第三領域」的一部分，對於鄉鎮組織的雙重屬性就比較容易理解，並在「國家化」和「民間化」之外找尋到有別於二者的第三條改革之路——「鄉政自治」，即實行鄉鎮長直選、重新配置鄉鎮政府的權力，建立和擴大鄉鎮政府與鄉村社會新型的多元的民主合作機制，擴展鄉村人民民主參與鄉鎮政治的管道，使之有足夠政治權力參與到鄉鎮政府的選舉、決策、監督、治理等諸多層面和各種事務當中，使國家與鄉村民間社會在鄉鎮社區治理中達成全面、積極和有效的合作。

「鄉政自治」與(完全的)「鄉鎮自治」(township autonomy)是兩種截然不同的概念。前者是在鄉鎮政府維持國家政權組織的基本前提下，增強鄉鎮政府的自主性，徹底改變它依附於縣政的狀況，使之真正成為鄉鎮社區有效治理的主體單位；後者則是取消鄉鎮政府的國家(政權)屬性，將它變成完全的社會自治組織。前者是一種制度內的增量民主改革；後者則是一種制度外的改革方式。前者重在國家與社會的相融和合作；後者則是對國家主義(準確的說是全能國家主義)的一種反動，主張社會自治力量的擴張。因此，對於前者而言，國家與社會可以實現可欲的雙贏或互強；對於後者而言，國家與社會之間只能存在「你進我退、彼強此弱」式零和博弈格局。

所謂「鄉政自治」，簡言之，就是將鄉鎮政府改革為「官民合作」組織。「官民合作」與「亦官亦民」(或「半官半民」)表面看來似乎沒有甚麼區別，其實主張「官民合作」並非簡單地回復到傳統社會中去，也不是簡單地、粗暴地割斷歷史；而是一方面要合理汲取傳統社會的基層管理資源，另一方面要順應現代社會、經濟和政治發展的要求而有所創新和進步。

從本質上而言，「官民合作」與「亦官亦民」(或「半官半民」)還是有着根本性的分野：「亦官亦民」或「半官半民」究其實質是一種「紳治」方式，它之所以呈現出「亦官亦民」或「半官半民」的特徵，主要是由「紳權」的兩面性決定的；而「官民合作」則是一種現代政府治理形式，它主張政府與社會全面的、積極的、多元的民主合作，主張鄉村人民民主參與社區治理，而不是由政府單方面控制、管理和支配鄉村人民。

本人主張，從「國家」與「民間社會」之外的「第三領域」找尋第三條改革之路，這就是「鄉政自治」。「鄉政自治」與「鄉鎮自治」是兩種截然不同的概念。「鄉政自治」，可以實現國家與社會的雙贏或互強；而「鄉鎮自治」使國家與社會之間只能存在「你進我退、彼強此弱」式零和博弈格局。簡言之，「鄉政自治」，就是將鄉鎮政府改革為「官民合作」的基層組織。

註釋

① 1983年10月12日，中共中央、國務院聯合發出《關於實行政社分開建立鄉政府的通知》，要求「把政社分開，建立鄉政府。同時，按鄉建立鄉黨委，並根據生產的需要和群眾的意願逐步建立經濟組織。要盡快改變黨不管黨、政不管政和政企不分的狀況」。自此以後，全國普遍恢復重建了鄉鎮政府。

② 關於鄉鎮財政與農民負擔之間關係的討論，請進一步參見拙作：〈農村稅費改革與「鄉政」角色轉換〉，《經濟社會體制比較》，2001年第5期。

③ 關於農民負擔問題的詳細分析，建議參見俞德鵬：〈農民負擔問題的社會和法律分析〉，《二十一世紀》(香港中文文學·中國文化研究所)，2001年2月號。

- ④ 參見〈農村稅費改革試點獲突破性進展，試點地區農民減負幅度在30%以上〉，「中國農村研究網」(www.ccrs.org.cn/big%5Cnscsfsgsd.htm)。
- ⑤ 關於「潛江事件」的評述，請參見拙作：〈當前鄉村民主發展的主要問題及其原因——以「潛江現象」為案例的分析〉，未刊稿。
- ⑥ 賀軍偉：〈鄉村債務問題的現狀、成因及對策〉，《經濟要參》，2002年第45期。
- ⑦ 參見拙作：〈農村稅費改革對鄉鎮財政的影響及其後果——以安徽省為例〉，載《二十一世紀》網絡版第5期(www.cuhk.edu.hk/21c/index2.htm)。
- ⑧ 參見林萬龍：〈鄉村社區公共產品的制度外籌資：歷史、現狀及改革〉，《中國農村經濟》，2002年第7期。
- ⑨ 當然，除了文中論述的兩個主要原因外，還與農村經濟改革以來，農村經濟的發展、社會的變遷、政治的轉型等一系列變革有關，尤其是農民階層的分化、素質的整體提升、民主意識的覺醒和公民權利的訴求等因素的影響。
- ⑩ 徐勇曾有專文論述「縣政、鄉派」，參見徐勇：〈縣政、鄉派、村治：鄉村治理的結構性轉換〉，《江蘇社會科學》，2002年第2期。「鄉派論」得到許多學者認同，成為時下一種主流意見。不過，在「縣政鄉派」的總體意見下，也有一些不同的觀點，例如徐增陽等主張實行「鎮政鄉派」，參見徐增陽、黃輝祥：〈財政壓力與制度變遷——論農村稅費改革背景下的鄉鎮政府改革〉，《中國農村經濟》，2002年第9期。
- ⑪ 參見鄭法：〈農村改革與公共權力的劃分〉，《戰略與管理》，2000年第4期；于建嶸：〈鄉鎮自治：根據和路徑〉，《戰略與管理》，2002年第6期；周紹金：〈鄉鎮政府存在質疑及國家基層政權構建設想〉，轉自香港中文大學中國研究服務中心(www.usc.cuhk.edu.hk/wk.asp)；綦彥臣：〈鄉鎮政權結束的政治博弈與農村政治新戰略〉，中國村民自治信息網(www.chinarural.org)。
- ⑫ 對此論述較多的是華中師範大學中國農村問題研究中心張厚安教授。
- ⑬ 參見註⑩徐勇。
- ⑭ 參見中共湖北省委組織部、湖北省社會經濟調查隊課題組：〈村級管理方式研究〉，《中國農村經濟》，1997年第8期。
- ⑮ 參見沈延生：〈村政的興衰與重建〉，《戰略與管理》，1999年第6期。
- ⑯ 曾軍：〈村委會準政權化設想初探〉，《社會主義研究》，1997年第5期。
- ⑰ 李凡、壽慧生、彭宗超、蕭立輝：《創新與發展——鄉鎮長選舉制度改革》(北京：東方出版社，2000)，頁49。
- ⑱ 參見註⑩鄭法、于建嶸、周紹金、綦彥臣等文。
- ⑲ 白沙洲：〈中國鄉鎮政府形同「三要政府」〉，「多維周刊」(www.chinesenewsweek.com/109/ChinaAffairs/8930.html)。
- ⑳ 參見陳光焱：〈論農村稅費改革的定律約束和取向選擇——兼評所謂「黃宗義定律」〉，《財政研究》，2002年第8期。
- ㉑ 關於鄉鎮財稅體制的分析，可進一步參見註⑩拙文。
- ㉒㉓ 參見杜贊奇(Duara Prasenjit)著，王福明譯：《文化、權力與國家——1900-1942年的華北農村》(南京：江蘇人民出版社，1994)，頁13、33。
- ㉔ 參見黃樹民著，素蘭、納日碧力戈譯：《林村的故事——1949年後的中國農村變革》(北京：三聯書店，2002)。
- ㉕ 黃宗智：〈中國的「公共領域」與「市民社會」？——國家與社會間的第三領域〉，載鄧正來、亞歷山大(Jeffrey C. Alexander)編：《國家與市民社會：一種社會理論的研究路徑》(北京：中央編譯出版社，2002)，頁429-30。

吳理財 華中農業大學社會科學系畢業，曾在農村基層政府工作，現任安徽省社會科學院社會學助理研究員。