

第一章

中国乡镇治理问题的由来

我国乡镇的治理问题是随着我国农村改革的不断深入逐步提出来的。自 1978 年我国在农村实行联产承包责任制以来，当时农村迫切需要解决的问题，是原有的农村基层管理体制瓦解后，用什么样的新管理体制来取代它。根据农村广大农民的创造，1987 年我们选择了建立新的村民自治制度的道路，用农村的“民主选举、民主决策、民主监督、民主管理”的治理模式，来与农村的家庭联产承包责任制的经济体制相适应。

2000 年，为了进一步理顺农村的经济关系，切实减轻农民的负担，我国在农村开始了新一轮体制改革，这就是以农村税费改革为重点，来带动基层政府的职能转变，彻底划清国家、集体和个人之间的经济分配关系，逐步构造乡镇治理的新模式。

这样，我们就可以清楚地看出，在我国农村的体制改革过程中，已经和正在经历着三次大的改革浪潮：第一次是始于 1978 年的家庭联产承包责任制；第二次是始于 1987 年的

“我国县乡两级政治体制改革的曙光——河南省新密市村级民主政治制度建设调查”，载《经济社会体制比较》1998 年第 6 期。

村民自治运动；第三次是开始于 2000 年的农村税费改革。可以说，这三次农村的改革都对我国乡镇党政和乡镇治理的原有体制产生了巨大的冲击，或者毋宁说原有的乡镇治理模式就是历次农村改革的目标之一。

其实，农村税费改革是我们解决农村深层次问题的一个很好的切入点。我们可以想像一下，在计划经济的年代里，自上而下的命令体制在农村不论是经济上，还是政治和行政管理上，矛盾的焦点都在村（大队）一级。改革开放后，农村的联产承包责任制从村一级开始，彻底打破了过去计划经济时期的经济制度和管理制度，它初步给了农民财产权。由于农村在新的经济形势下过去管理体制的彻底瓦解，才有村民自治制度的产生。我们不可能设想，在农民获得经济自由的情况下，管理体制仍旧沿用计划经济时期的动员体制那一套，如果硬要那样做的话，这种体制就会在变化了的农村经济环境下，既无资源又无应有的动员能力。当时，我们惟一可以做出选择的的就是进行村民自治的改革。1987 年，全国人大出台的村民自治的试行办法，是完全符合农村发展实际的选择。

农村的村民自治只是从管理制度上初步解决了村和乡镇的关系问题（政治方面），但是，它并没有解决农民和乡镇的收入分配问题（经济方面）。我们在实行承包制时，是讲“交够国家的、留够集体的、剩下都是自己的”。这种说法只是初步划清了农民和国家、集体的分配关系。至于交了多少才算够了，则留下了模糊的边界。正因为如此，才有以后越来越重的农民负担问题。农村的税费改革就是要解决这个问题，要在农民和国家、集体之间，在收入分配上划清界限。

农村的村民自治，使得农村管理方面的矛盾的焦点，从

村一级上移到了乡镇一级；农村的税费改革则使得在收入的分配上，在财力的安排上，矛盾的焦点从村一级上移到了乡镇一级。所以，现在的乡镇是既无钱又无权。无权是因为村民自治使得乡镇不能再把上级下压的任务传导到村级组织去了，对于农民不喜欢的上级政策，村委会可以不加理睬。无钱是因为过去可以通过农民称之为“一税轻、二税重、摊派是个无底洞”的方式向农民转嫁官僚机构的运作成本的路子，已经走不通了。税费改革要彻底划清农民和国家、集体的经济关系，就连粮食补贴，也由补贴粮站，改为直接补贴农民。这表明中央政府为了彻底解决我国农村、农民、农业的问题，一定要彻底划清农民与国家、集体的所有经济关系的决心。

这是一项重大的决策。如果我们不是从这个角度来看待农村的税费改革，把它与我们进行的其他农村改革联系起来，从制度变革的角度来看待的话，就不能深刻地理解这项改革的重大意义，也必然在这项改革中处处被动。如果它是我们解决农村深层次问题的一个很好的切入点，那么很显然，农村税费改革进一步的走向就是很明确的了：即我们开始在农村进入了乡镇一级改革的历程。从经济上来说，要进一步划清乡镇政府与县在财政问题上的界限，过去那种完全由上级说了算的做法，在财政上普遍存在的随意性的做法，必须改变。要规范乡镇和县在财政上的分配关系，使得乡镇政府真正能为居民提供公共产品和公共服务。从管理体制上来说，就是要实行乡镇自治，由乡镇的居民来决定自己的领导人由谁来担任，只有这样，乡镇才有与县政府谈判的平等地位，不要处处看县政府的脸色行事。我们可以设想一下，如果乡镇领导人还是由县政府任命的話，何来平等谈判的地位呢？而且那样，又何来真正的财政在乡镇和县之间的合理分配呢？

所以，从这个角度看待四川省各地普遍进行的乡镇干部的“公推公选”和直接选举的试验，是多么的重要和及时。

有人会说，我们可以用法律的形式来规范县和乡镇之间的财政分配关系，但是，法律是要靠人去执行的。正像在企业里谁也不会否认加强管理可以提高生产力一样，但是谁得更清楚，产权的明晰是最重要的，尽管明晰了产权的企业也有不少会倒闭。在地方政府治理领域，用法律来规范县和乡镇的财政分配关系当然必要，但是，如果在干部管理体制上，我们不能打破过去计划经济时期那种自上而下的任命制的干部管理体制，那么，再好的法律都会在执行中发生严重扭曲，到那时再来进行管理体制的改革成本就会更加高昂。

这样一来，我们就可以清楚地看到，十六大以来农业、农村和农民问题已经被党中央提到了非常重要的地位。而解决“三农”问题的一个极其重要的方面就是解决好乡村治理问题。就目前我国农村的改革而言，多数改革措施是在村一级实施的，这样做既反映了我国农村改革从易到难的渐进性，也说明改革是要从解决农民所面临的最迫切的问题入手才能得到农民拥护的浅显道理。从那时至今，25年过去了，应该说，我们通过在经济上的农村联产承包责任制和农村税费改革，以及在安徽试点并在全国推广的农村粮食补贴改革和村务治理上的村民自治，在农村的村一级基本构造了适应社会主义市场经济新体制的框架。我相信，这一新体制将在今后的运行中不断加以完善和发展，从而成为我国农村村一级的基本的经济制度和政治制度。

农村在村一级新体制建立和发展的一个重要结果，是立即突显出乡镇党政改革的重要性和紧迫性。新旧体制的冲突和矛盾的焦点由于村一级新体制的建立而逐渐上移到乡镇一

级，并且由于成为旧的压力型体制 的末梢和新的村一级体制向上发展的起点，乡镇党政很快就陷入了困境，而且这种状况有愈演愈烈的趋势，并且已经成为我国解决“三农”问题的关键之一。

荣敬本等：《从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革》，中央编译出版社，1998年。

第二章

乡镇党政^①的运作方式及其性格的多重性

我国目前的乡镇党政是从过去“政社合一”的人民公社制度演变而来的。本来，作为我国最基层的政权组织，它本身在计划经济年代的经济和政治职能并不强。但是，市场经济的改革大潮在实现社会利益主体多元化的同时，也逐渐强化了乡镇党政的实体地位，使它具有了自己独立的政治和经济利益。同时，由于其所处的特殊地位，在我国行政层级中所具有的特点，使乡镇党政也具有了自己特色的运作方式和性格的多重性。

第一节 “党 - 国”体制在乡镇

我国的行政管理体制是典型的“党 - 国”体制。其特点是党处于管理体制的主导地位，地方政府的任何重大决策和干部任免都是由党组织决定的，政府则处于执行党的决策的从属地位。用通俗一点的话讲，党是为执政服务的，这与美

笔者之所以在这里使用“乡镇党政”这一概念，是因为在我国乡镇，党政是不分的，不仅乡镇党政干部交叉任职，而且更重要的是，在处理几乎所有的问题上，乡镇党委和政府都是一致出面的。

国的政党主要是为选举服务的特点形成了鲜明的对照^①。

乡镇政权作为我国基层的政权组织，自然秉承了这一自上而下的特点。但是，与县市以上的地方政权强调党政分开不同，在乡镇一级党政一般是不分的。这是乡镇政权与我国其他层级的政权组织最大的不同之一。可以说，在我国乡镇政权那里，干部在党委和政府之间的交叉任职几乎就可以说是一班人马，两块牌子，在我国较为鲜明地体现了“党—国”体制的特点。乡镇党政之所以呈现出这样的特点，原因大致有以下几个方面。

首先，在乡镇一级，是行政工作主导的，鲜有纯粹的党的工作。每年，整个乡镇党政都基本上是围绕着经济发展、社会稳定、计划生育、环境保护、社会治安、民政优抚、乡镇建设、基础教育、卫生保健、退耕还林等方面展开工作，党委和行政领导班子成员就按照这些工作进行分工，每个领导分抓一至几项工作，并不特别作党委和行政工作上的区别。虽然乡镇党委书记主管党政全面工作，但是从其实际的工作内容上看，他们所负责的也大都是行政工作。这样，党处于地方行政管理的主导地位，而乡镇一级又没有多少纯粹的党的工作，其结果当然就是党政不分了。

乡镇党政在党的工作上的一个最重要的内容，是配备乡镇以下的干部。由于我国实行的是党管干部的原则，所以，乡镇党政在推荐、任命乡镇政府下属干部和各村党支部书记方面起着重要的作用。这可以被看作是乡镇一级党的工作的惟一重要内容。

高新军：《美国地方政府治理：案例调查与制度研究》，西北大学出版社，2005年。高新军：《经验与借鉴：美国的地方政府治理》，香港社会科学出版社有限公司，2005年。

其次，农村税费改革后的财政硬约束，强制性地减少了乡镇干部的人数。我国乡镇党政的干部规模在税费改革之前曾经相当庞大。那时，有些2万~3万人口的乡镇，吃财政饭的就有三四百人。但是，自2002年农村税费改革在全国展开以后，面对每年的巨额财政缺口^①，乡镇党政不得不开始裁人。据笔者调查，到目前为止，这种釜底抽薪的措施已经使乡镇党政的干部人数减少了1/3，有的地方甚至减少了50%^②。乡镇党政干部职数的减少，大大增加了党委和政府之间的交叉任职。就是少数没有行政职务的乡镇党委干部，也都在实际上从事着大量的行政工作。这种税费改革后形成的财政硬约束，不仅对乡镇党政有着直接的影响，而且，也大幅度地减少了行政村的干部人数。目前，在人口规模3000人左右的行政村，村干部的人数已经下降为5人，而且也都是党支部和村委会交叉任职。

再次，这与辖区的规模较小、人口较少有直接的关系。我国大的乡镇人口有5万~6万人，小的人口可能只有2千~3千人。犹如在市场经济中小企业没有较细的分工一样，地域较小和人口较少的乡镇也不可能要求它们像省、市、县那样五脏俱全。这里明显有一个行政的成本问题。例如，在中央、省、市、县都有的政协组织，在乡镇那里就有的有一个政协小组，有的就干脆不设了。还有一个有意思的现象是，与我国中央、省、市、县政府大院森严壁垒形成鲜明对照的是，乡镇政府基本上是一个“不设防”的政府，老百姓可以

“农村税费改革——热点问题冷思考”，载《经济社会体制比较》2001年第6期。

中央编译局比较政治与经济研究中心在安徽省舒城县干汉河镇的调查。该镇因为在公益事业民营化方面的突出工作，荣获了第二届“中国地方政府创新奖”。

随便进出，就像走访自己的邻居家一样。我们认为，这个特点制度上的意义在于，“熟人社会”为地方自治提供了较好的信息沟通渠道，在保证当地居民利益方面避免了更多的信息不对称。

第二节 乡镇的财政状况是理解我国 乡镇治理问题的一把钥匙

我国地方政府的主要任务，是向当地居民提供公共产品和公共服务。这同时也是我国地方政府治理的改革方向。那么，在财政方面就是要建立向居民提供公共产品和公共服务的公共财政。目前，我国大多数乡镇政府普遍面临着财政资源短缺的现实，这一表面现象虽然不是我国乡镇治理存在问题的总根源，但却是理解我国乡镇治理问题的入口。

从我们 2003 年对安徽、河南两省的部分乡镇的调查来看，目前我国乡镇财政公共资源严重短缺。这种短缺不仅表现为我国农村税费改革前乡镇党政对农民的“三乱”，而且表现为农村税费改革后乡镇财政的巨大缺口。例如，安徽省淮北市濉溪县的五沟镇 2000 年农村税费改革后的第一年财政收入就从原来的 550 万元锐减为 330 万元，可全年光发工资就需要 500 万元，再加上招待、研修、办公等公务支出，共需 550 万元，一年的财政缺口在 220 万元。濉溪县的百善镇 2000 年财政收入比 1997 年减收 300 多万元，在职在编人员工资只能发工资单的前 4 项（基础工资、级别、职务、工龄），占总工资的 70%。这样，干部的工资从 720 元降到了

510 元^①。在税费改革前的 1998 年，百善镇全镇农业税收入 101 万元；统筹款 257 万元；村三提款 189 万元；农业特产税 123 万元；教育集资 93 万元；共计 763 万元。税改后的 2002 年，农业税收入 412 万元；副税 78 万元，共计 490 万元。从 2000 年开始，上级为农村税费改革专门的转移支付每年 42 万元，其中给村级组织是 6.4 万元。所以，就农业税这一块来说，百善镇减收 273 万元。如果再减去上级的转移支付，缺口则是 231 万元。在濉溪县的段园镇，镇里的干部向我们反映，由于税收分配不合理，从中央到地方，层层财权向上收。例如，原来归地方财政收入的企业和个人所得税 2002 年变为国家和地方对半分，2003 年又进一步变为 2:8 分，镇里只能拿到 20%。又比如，国税本来地方可以得到 25%，但是淮北市又拿走 15%，只剩下 10%归乡镇所有。所以，现在是：国家财政喜气洋洋、省里财政蒸蒸日上、市级财政基本持平、县区财政拆东墙补西墙、乡镇财政哭爹喊娘^②。在河南省新密市的关口镇，这个人口 1 万人，吃财政饭的政府工作人员只有 34 人（包括外聘人员）的镇，2003 年 1~11 月的财政收入是 886 047 元，实际可支配收入只有 309 110 元，并且没有任何转移支付。到 12 月中旬，该镇已经欠发干部工资 4 个月，虽然镇主要干部每个月的工资还不到 800 元，一般干部的工资不到 500 元^③。

公共财政资源严重短缺的直接后果是由乡镇党政提供的

“农村税费改革——热点问题冷思考”，载《经济社会体制比较》2001 年 6 期。

参见笔者的调查报告“淮北市乡镇财政情况调查”和百善镇和段园镇的 2002 年财政决算和 2003 年财政预算报告。

参见笔者在关口镇的调查材料和关口镇财政所《关口镇财政收入情况表》。

公共产品和公共服务的能力极为低下。百善镇政府有 85 人吃财政饭，其中公务员 40 人，站所 34 人，计生办 11 人。2002 年他们在一些方面的具体支出为：分流下岗 18 人，拿 70% 的工资；离退休 80 多人；老退伍和荣誉军人费 50 万元；他们的医疗费 20 万元；镇卫生院 12 万元；计划生育 50 万元；办公费每月 2 万元，全年 24 万元；教师工资 512 万元。

百善镇在濉溪县是一个比较富裕的乡镇，它地处交通要道，集市已成规模，又有不少个体私营企业，所以负债额比较小，只是由于修路和建设工业园区有隐性债务 50 万元。同时，这里的预算外收入也有几十万元，可以略补预算内的资金缺口。就是这样，这里在支付了教师和干部的工资后，也只有 188 万元用于其他方面。如果再去掉 50 万元的办公费、招待费、交通费、通讯费，就只有 15.3%，约 138 万元用于镇的公共产品和公共服务方面了。

段园镇 2003 年财政支出安排 260 万元，主要有：科技费 5 万元；支农支出 5 万元；农林水事业费 9 万元；文体广播事业费 20 万元；教育事业费 3 万元；卫生事业费（含公费医疗支出）13 万元；其他部门事业费 30 万元；抚恤和社会福利救济事业费 45 万元；行政事业单位离退休费 22 万元；行政管理费 66 万元；其他支出（含村级转移支出）37 万元；总预备费 5 万元^①。

在笔者调查的浙江省象山县的西周镇，这个 2003 年财政收入将达到 9000 万元以上，镇财政可支配资金 2740 万元的富裕镇，2003 年给镇 3 个卫生院的资金为 39 万元，救济、

调查报告“淮北市乡镇财政情况调查”和百善镇和段园镇的 2002 年财政决算和 2003 年财政预算报告。

抚恤和低保的支出只有 63 万元^①。

新密市的关口镇由于给干部发工资的钱都不够，所以每年给镇卫生院的经费只有 1 万元，低保和抚恤部分必须由乡镇配套的资金，就只能等有钱再发，所以经常被拖欠四五月甚至半年以上^②。

目前，乡镇党政在提供公共产品和公共服务上做得最好的是按时发放了农村中小学教师的工资。这是在上级提供相应的转移支付的情况下才做到的。这再一次说明，解决乡镇公共服务严重短缺的问题需要综合配套的改革措施。

与乡镇财政资源严重短缺相联系的，还有权力和责任的严重不对称。从权力来说，随着我国农村的村一级各种改革措施的实施和新制度的不断建立、完善，乡镇党政的权力范围也在逐步缩小。现在，对于村一级组织，乡镇党政显性的权力体现在乡镇党委对村党支部的领导上，隐性的权力则是利用旧的动员体制来影响村委会领导人的行为。并且，后者将随着我国农村改革的进一步深化和村一级新制度的逐步完善趋于弱化。

事实上，我国农村乡镇党政对于村一级组织的影响力正在经历着一个“非行政化”的转变过程。这意味着农村在村一级建立新制度的同时，就蕴涵着我们过去已经习惯了的那种自上而下的行政命令式的动员方式和领导方式，必然要为建立在公共财政基础上为农民提供公共产品和公共服务的新的方式所逐步取代。与此同时，也必然会对乡镇党政的组织结构、领导人的产生方式、农民的参政议政和监督渠道提出

^① 《关于西周镇 2002 年财政决算和 2003 年财政预算草案的报告》和笔者的访谈记录。

笔者在关口镇的调查材料和《关口镇提供公共产品和公共服务的基本情况》。

新的要求。尽管这是一个缓慢的渐进过程，但是，村一级组织改革的推进速度显然要大大快于乡镇党政的职能转变速度，在前面论述了的两个约束十分明显的情况下，乡镇党政对于村一级组织和农民的支配力明显地下降了。

就乡镇党政对县级组织的关系来说，在原有的压力型体制下，他们明显地处于极不平等的地位。乡镇党政作为由县级组织任命的下一级组织，根本没有与上级讨价还价的地位。不仅如此，县级政府职能部门设在乡镇的“七站八所”还肢解了乡镇党政的权力和财政。这样一来，乡镇党政不但不是一级责权利相统一的政府，而且由于它的决策权甚至相当一部分行政权掌握在县级政府及其部门手中，它成了县级政府事实上的派出机构，主要执行县级政府的指令。这种县乡关系，由于法律规定乡镇政府除了执行本级人民代表大会的决议以外，还要执行上级政府的决议和命令，而具有一定的“合法性”^①。

从责任来说，改革开放以来，乡镇党政的责任加大了许多。所谓上面千条线，下面一根针。但是，乡镇党政要完成这些任务，既缺乏必要的手段，也没有相应的财力。

目前，经济建设是主要任务，也是乡镇财政的主要来源。以笔者重点调查的河南省新密市关口镇为例，该镇由于财政资源缺乏已要求所有的镇主要干部在 2003 年必须建成或引进一个项目。但截至 12 月中旬，仍有一半以上的干部未能完成。与此相对应的就是 2003 年原定的 150 万元的财政收入计划，到 12 月中旬完成不到 110 万元。

计划生育在地方是一项硬性的任务。关口镇 2003 年由于

吴理财：“我为什么主张乡政自治”，载《比较》2003 年第 9 辑。

计生工作存在严重问题，受到了新密市的黄牌警告。镇党委书记、镇长、两个先后分管计划生育的副镇长以及两个计划生育落后村的支部书记和村委会主任，都受到了党内严重警告处分或行政记大过处分。之后，一个支部书记和一个主任辞去了自己的职务。原来的镇计划生育办公室人员全部解散，另行成立新的计划生育办公室。

由于计划生育具有一票否决的性质，其对这些在职干部的严重性在现行压力型体制下是不言而喻的。但此时关口镇党政所能使用的也只有对村一级有限的行政权力。笔者2003年12月4日至11日在关口镇的那一个星期，镇里每两天召开一次计划生育工作会议，会上先由各村汇报工作进度，然后由新任计生办主任总结，镇党政领导则一次次声色俱厉地对各村提出要求，必须在2003年12月底前达到县里下达的指标。由于过去的欠账太多，显然仅仅依靠现有的措施，在目前的制度约束条件下，对于那些超生户来说是收效甚微的。12月9日，关口镇终于组织了一次计划生育专项行动，对3个村的9户超生户的住房采取了措施，其中7户的住房被略有破坏，并扬言要收回那些计划生育钉子户的承包地，取消他们的户口，以此警示其他人如果超生将会面临的严重后果。但是事实上，这种用违法的手段去纠正违法的行为的做法，只能显示出乡镇党政在权力和责任不对称情况下的无奈之举，因为这样做的结果，损失的是政府的形象、信誉和必须支出的行政的高成本。

这件事情又一次充分暴露出乡镇党政在完成自己承担的责任上的尴尬处境。因为计划生育工作没有做好，并不仅仅都是农民的生育习惯和乡镇党政的无能造成的。县及县以上政府部门的政策设计和部门的利益驱动，使得乡镇党政在计划生育工作上处于十分尴尬的地位。据笔者了解，关口镇这

些超计划生育的家庭大都是第二胎，第一个孩子都已经七八岁甚至十岁了，夫妻也都 30 多岁了。农村在政策上允许生第二胎，但是，在新密市要办一个二胎证，不仅要交 2 750 元，而且要等上 6 个月时间，指标还十分有限。新密市连办一胎证都要交 750 元，还要县计生办发证，花上两个月时间，并强制农民购买“福施福”一类的保健药。这种不是从为农民服务，更含有搭车收费和部门利益的制度设计，自然加剧了计划生育的违规行为^①。

社会治安也是一票否决。关口镇派出所有警察 6 人。由于这里地处新密市和新郑市交界处，故按照人口比其他乡镇多配置了 3 人。但是，这也给关口镇的财政带来了更大的压力，因为，派出所警察的福利、办公和办案经费，全部要来自关口镇财政的支持。为此，关口镇的财政常常需要东挪西借地来满足镇派出所的资金需要。2003 年 8 月上级通知有一名已经杀了 23 人的犯罪分子可能会流窜到新密市一带，为了加强巡逻，镇财政在财力严重紧缺的情况下，只好将原来用于其他方面的资金挪作他用，以解燃眉之急^②。

其实，我们在调查中发现，目前乡镇党政主要官员的一项非常重要的工作，就是在面对经常出现的财政缺口的情况下，如何能够纵横捭阖，做到游刃有余。

第三节 目前我国乡镇治理所面临的严峻挑战

目前，乡镇党政所面临的困境，真实地反映了我国农村在体制转轨过程中乡镇党政所面临的严峻挑战。

参见笔者的调查记录。

^② 《关口镇提供公共产品和公共服务的基本情况》。

首先，从管理体制上看，乡镇党政面临着村民自治后新旧领导体制的挑战，而他们正处于这种冲突的矛盾焦点上。我国传统的干部管理体制是自上而下的干部任命制。过去，虽然村干部不是严格意义上的吃皇粮的官员，但仍旧是乡镇党政任命的，因为这是与当时农村集中统一的计划经济相适应的。农村实行联产承包责任制后，原来意义上的计划经济已不复存在，因此，原有的农村管理体制随即土崩瓦解。在寻找农村新的管理体制的过程中，农民用他们自己的创造，选择了村民自治的治理形式，并得到了中央领导人的首肯。这是一次适应市场经济发展的我国管理模式的根本改变，它结束了几十年来自上而下的任命制的管理方式，第一次将基层治理的根基植根于人民选举的基础上。从 1987 年全国人大常委会出台《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》到 1998 年正式颁布施行，农村中体制矛盾的焦点逐渐上移到乡镇一级。这种矛盾，用一句通俗的话来说，就是对上负责和对下负责的冲突。

从村一级组织来说，它现在取得了与乡镇党政在法律意义上的平等关系。作为由农民直接选举出来的干部，他们首先必须代表和保护农民的利益。对于来自乡镇党政的不合理要求，他们有着比以前更多的勇气来进行抵制。对于乡镇党政来说，他们则需要新的形势下学会与以前的下级进行更多的民主合作。这种民主合作体制关系的逐步构造，代表了我国农村基层组织治理的新的方向，也预示着我国地方政府治理将逐步从压力型体制走向民主合作的新体制。这个转变由于是适应我国农村经济市场化的积极转变，因而具有强大的生命力。

由于我国体制改革的路径选择是由易到难、自下而上，因此，目前乡镇党政以上的领导体制并未产生多少变化。但

是，压力型的传导路径的末梢则成了乡镇党政。这样，乡镇党政实际上承受着来自两方面的压力：一是来自村民自治的要求建立新型民主合作体制的压力；另一个是来自原有的自上而下的干部任命体制的压力型指标的压力。在这两种新旧体制的冲突中，乡镇党政要想充当和事佬是不可能的，而不论其主要站在哪一边，都将使自己陷入困境。我们在乡镇调查，看到和听到的也都是乡镇党政干部的这方面的抱怨。这里，用疲于应付来形容是很恰当的^①。

可以说，目前很多乡镇干部都明白，旧的管理体制已经不能适应农村新的发展形势了。但是，旧的行政领导方式的惯性和转变领导方法所必须冒的风险又限制了他们的创新尝试。在这里，体制是矛盾的，体制内的干部行为也常常是矛盾的。我在调查中与很多乡镇干部交谈时，他们都谈到，以前的很多做法现在都不起作用了，要改变，但上级布置了要这样做，我们又有什么办法呢。因此就可以理解为什么很多上面的政策和措施，到了基层就完全变了样了。致富变成了逼民致富；调整农业种植结构变成了行政命令的一刀切；修路变成了变相损害农民利益，等等。旧的领导程序的不公正性在这里表现的十分明显，这说明压力型体制缺乏基本的适应市场经济的民主合作的决策程序。

其次，从资源汲取上看，在新形势下乡镇党政面临着寻找新的财政资源的挑战。我国农村从 2002 年开始大面积推广安徽省农村税费改革的经验，从而在农村掀起了新一轮的改革高潮。而这一改革又正好与许多省份的农村集体企业的产

荣敬本：《再论从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革的比较研究》，中央编译出版社，2001年，第148～188页。