

县乡关系：问题与调适

咸安的表述（1949—2009）

吴理财◎著



中国社会科学出版社



县乡关系：问题与调适

咸安的表述（1949—2009）

吴理财◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

县乡关系：问题与调适——咸安的表述（1949—2009）/
吴理财著．—北京：中国社会科学出版社，2011.1
ISBN 978 - 7 - 5004 - 9232 - 0

I. ①县… II. ①吴… III. ①地方政府 - 行政管理 -
研究 - 中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 207068 号

策划编辑 冯春风
责任编辑 陈伟 张忠惠
责任校对 韩天炜
封面设计 回归线视觉传达
技术编辑 王炳图

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450（邮购）

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司 装 订 广增装订厂

版 次 2011 年 1 月第 1 版 印 次 2011 年 1 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 17.5 插 页 2

字 数 255 千字

定 价 35.00 元

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究缘起	(1)
第二节 研究述评	(3)
第三节 研究思路	(5)
第四节 表述对象	(6)
第五节 内容结构	(8)
第二章 县乡关系的几种理论模式	(11)
第一节 压力模式	(11)
第二节 同构模式	(16)
第三节 共谋模式	(20)
第四节 互动模式	(22)
第五节 小结	(26)
第三章 农村治理变迁视域中的县乡政府	(27)
第一节 乡村社会秩序的恢复与重建	(27)
第二节 集体化与政治一体化	(31)
第三节 去政治化与治理转型	(37)
第四章 作为问题的县乡关系	(45)
第一节 条块分割	(45)
第二节 农民负担	(53)
第三节 财政困境	(65)

第五章 以精简为主线的县乡关系调适	(70)
第一节 乡镇撤并	(70)
第二节 机构改革	(76)
第三节 站所转制	(80)
第四节 乡财区管	(85)
第五节 回应财政压力的县乡关系调适	(88)
第六章 以服务为主旨的县乡关系调适	(92)
第一节 置换身份	(93)
第二节 购买服务	(97)
第三节 服务管理	(102)
第四节 绩效考核	(105)
第五节 远未终结的“以钱养事”改革	(106)
第六节 回应体制压力的县乡关系调适	(112)
第七章 自我调适性改革及其局限	(114)
第一节 压力回应模式	(114)
第二节 正当性论证	(119)
第三节 自我调适性改革及其局限	(124)
第八章 县乡关系嬗变及原因	(129)
第一节 县乡关系的历史嬗变	(129)
第二节 支配性体制中的权力及其变化	(136)
第三节 县乡关系变迁的原因	(141)
附录I 20 世纪村政的兴衰及村民自治与国家重建	(145)
第一节 1949 年以前的村政：政权下乡的初步尝试	(146)
第二节 1949 ~ 1979 年的村政：社会改造与政治整合	(152)

第三节	20 世纪 80 年代以来的村民自治：国家 与乡村社会关系的重构	(162)
附录Ⅱ	农村税费改革与“乡政”角色转换	(163)
第一节	作为一种结构的“乡政”	(166)
第二节	“乡政”角色变异的体制性原因	(170)
第三节	“压力型体制”下的“乡政”行为	(171)
第四节	农村税费改革对“乡政”角色转变的 影响	(173)
第五节	促进“乡政”角色转换的配套改革	(176)
附录Ⅲ	从农村税费征收视角审视乡村关系的变迁	(177)
第一节	人民公社体制中的乡村关系	(179)
第二节	1949 年以前的乡村治理	(186)
第三节	1983 ~ 1999 年间村民自治形式化 和农民负担问题化	(188)
第四节	农村税费改革对乡村关系的影响 及未来走向	(189)
第五节	征收税费与乡村关系的变迁	(196)
附录Ⅳ	官民合作体制：“乡政自治” ——乡镇政府改革思路探讨	(199)
第一节	困扰乡镇政府的实际问题	(201)
第二节	各种乡镇改革思路	(204)
第三节	县、乡、村关系：体制性冲突	(207)
第四节	对几种改革思路的简单评价	(210)
第五节	“第三领域”中的乡镇政府	(216)
第六节	“官民合作”：历史根据与现代 治理的要求	(216)
第七节	“乡政自治”：最好的改革选择	(217)

附录V	用参与消解农村基层的选择性治理	(220)
附录VI	中国农村治理体制：检讨与创新	(222)
第一节	我国农村治理体制存在的问题	(222)
第二节	体制性原因分析	(228)
第三节	农村治理体制改革的总体性思路	(231)
附录VII	农村基层干部对乡镇改革的歧见及其原因 ——基于皖、鄂、渝乡镇改革调查数据的 分析	(238)
第一节	引言及假设	(238)
第二节	分析与比较	(242)
第三节	小结及余论	(259)
主要参考文献		(262)
致谢		(272)

图表目录

图 2-1	压力型体制的运行过程·····	(13)
图 3-1	解放初期咸宁县农村基层政权组织体系图·····	(29)
图 3-2	人民公社时期咸宁县农村基层政权 组织体系图·····	(35)
图 3-3	咸宁市(咸安区)农村改革以来农村 基层政权组织体系图·····	(42)
图 4-1	1990~2002 年全国及湖北省农业税收 增长趋势图·····	(56)
表 3-1	咸宁县各阶级土改前后耕地面积占有情况·····	(30)
表 3-2	咸宁县(市)粮食、油料产量 情况(1949~1985 年)·····	(39)
表 4-1	咸安区乡镇站所历史沿革·····	(46)
表 4-2	农村税费改革前(2002 年)咸安区乡镇 站所设置情况·····	(49)
表 4-3	1986~2002 年全国农业税收基本情况·····	(54)
表 4-4	1990~2004 年湖北省农业税收基本情况·····	(55)
表 4-5	咸安区(咸宁县/市)政府职能机构设置 表·····	(59)
表 4-6	各级政府的财政收支所占比重的变化趋势·····	(65)
表 5-1	1999~2001 年咸安区主要经济指标情况·····	(72)
表 6-1	咸安区 2005~2007 年农村公益性服务经费·····	(101)
表 7-1	压力回应模式的示意图表·····	(118)

表Ⅶ-1	被访者主张的乡镇政府改革思路	(243)
表Ⅶ-2	被访者所认为的最好的县乡体制	(245)
表Ⅶ-3	被访者对乡镇政府职能的看法	(246)
表Ⅶ-4	被访者主张乡(镇)长的产生方式	(248)
表Ⅶ-5	被访者对乡(镇)长直选的意见	(250)
表Ⅶ-6	被访者对竞争性选举与直选的意见	(252)
表Ⅶ-7	被访者对“交叉任职”的态度	(253)
表Ⅶ-8	被访者主张的乡镇站所改革方式	(255)
表Ⅶ-9	被访者对“以钱养事”的意见	(256)
表Ⅶ-10	不同地区被访者对“以钱养事”的意见	(257)
表Ⅶ-11	湖北南漳县、咸安区被访者对 “以钱养事”的意见	(258)

第一章 导论

第一节 研究缘起

对于中国农村基层政府的研究，通常的做法是聚焦于县级或乡级政府，较少将县乡两级政府联系起来进行研究^①。笔者过去长期对乡镇政府研究感兴趣，然而在研究中发现研究乡镇政府实际上却不能忽视县一级政府对它的影响作用，甚至可以说县乡关系在一定程度上决定着乡镇政府的权力运作或行为选择。过往的乡镇政府角色的变迁和行为逻辑的变化与县乡关系的变化不无关

① 关于当代中国县乡两级政府的研究可参阅下列著作：周庆智：《中国县级行政结构及其运行——对 W 县的社会学考察》，贵州人民出版社 2004 年版；何俊志：《制度等待利益——中国县级人大制度模式研究》，重庆出版社 2005 年版；暴景升：《当代中国县政改革研究》，天津人民出版社 2007 年版；徐勇、吴理财等：《走出“生之者寡，食之者众”的困境：县乡治理体制反思与改革》，西北大学出版社 2004 年版；马戎、刘世定、邱泽奇主编：《中国乡镇组织调查》，华夏出版社 2000 年版；马戎、刘世定、邱泽奇主编：《中国乡镇组织变迁研究》，华夏出版社 2000 年版；张静：《基层政权：乡村制度诸问题》，浙江人民出版社 2000 年版；刘能：《等级制和社会网络视野下的乡镇行政：北镇的个案研究》，社会科学文献出版社 2008 年版；吴毅：《小镇喧嚣：一个乡镇政治运作的演绎与阐释》，三联书店 2007 年版；高新军：《实现从权力政府向责任政府的转变：我国乡镇级地方政府治理的比较研究》，西北大学出版社 2005 年版；祝灵君：《授权与治理：乡镇政治过程与政治秩序》，中国社会科学出版社 2008 年版。

关于县乡关系研究可参阅下列著作：荣敬本、崔之元等：《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 年版；荣敬本、高新军、杨雪冬等：《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 年版；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》，河南人民出版社 2002 年版；谢庆奎、杨宏山：《府际关系的理论与实践》，天津教育出版社 2007 年版。

系，当下的县乡关系调整又在一定程度上决定着乡镇体制何去何从。为什么这样？因为我国上下级政府之间是一种支配性权力结构关系。这种府际关系的实质就是上级对下级具有支配性权力，究其根本原因乃是下级权力是由上级赋予的，它必须听命于它的上级并向它的上级问责。本书无意从价值层面对这种府际关系进行批判，而只是从实证角度分析它对基层政府行为及实际角色产生何种影响，并在多大程度上制约着基层的制度创新。

县乡关系是我国府际关系基础性环节，在单一制政治体系内，它无疑地会受到中央与地方关系和省县、市县等地方政府之间关系变化的影响；由于县乡政府是国家行政体系的基础结构，它必然又会受到国家与乡村社会总体性关系的影响。换言之，县乡关系虽然具有一般府际关系的特点，通过研究县乡关系可以大致管窥我国府际关系的一般性特征，但它更加具有自身的一些独特性，这种独特性主要源于国家基层政权建构的社会性基础以及国家与乡村社会总体性关系。或者说，由于基层政府处于“国家”和乡村社会之间的“第三领域”的居间位置而具有其独特性。“第三领域”（third realm）这一概念，是由黄宗智（Philip C. C. Huang）提出来的。他认为：“第三领域”是“国家”与“社会”共同作用并且双方都参与其间的一个特殊领域。在这个领域中，“单纯从社会组织或国家权能出发，都无法领会其内涵”；“我们可以讨论国家或者社会或者两者一起对第三领域的影响，但却不会造成这一区域会消融到国家里或社会里或者同时消融到国家与社会里的错觉。我们将把第三领域看作具有超出国家与社会之影响的自身特性和自身逻辑的存在”。^①因此，最为谨慎的做法，是把县乡关系作为一对特殊的府际关系进行研究。

^① 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 年版，第 429～430 页。

第二节 研究述评

目前,关于县乡关系具有代表性的描述是荣敬本等人提出的“压力型体制”^①。压力型体制实际上是一种与财政包干制相适应的政治承包制,这种体制是计划体制向市场体制的过渡形式。这一体制是在现代化和市场化压力下出现的,以“赶超”为目标的传统动员体制的延伸,是中国制度转轨过程中的产物。它将经济上的承包责任制引入政治生活,用物质刺激来驱动政治过程,使各种组织和个人为了获得更多的物质满足去争资源、争名次、争个人升迁^②。压力型体制中的“压力”是自上而下实施的,这一体制之所以能有效运作最根本的原因仍然是由于上下级政府之间的支配性权力结构;如果不存在这种支配性权力结构,压力型体制是无法运行的。

压力型体制比较好地解释了20世纪90年代中国农村基层治理的变迁机理。在这一理论模式中,自上而下的行政压力运行图式十分形象地勾勒了中国农村基层政治运作的“路线图”,尤其是其中单向运作的“压力”给人留下了深刻的印象。这一理论模式的明显特色也是它的一个不足之处:往往因此而较多注视从上而下的“压力”,而可能轻忽自下而上的“抵抗”。

此外,关于县乡关系的理论描述还有“职责同构”、“共谋现象”、“倒逼”与“反倒逼”等互动模式^③。所谓“职责

① 《县乡人大运行机制研究》课题组:《县乡关系的政治体制改革:如何建立民主的合作新体制》,《经济社会体制比较》1997年第4期。

② 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》,河南人民出版社2002年版,第107~108页。

③ 参阅朱光磊、张志红《“职责同构”批判》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2005年第1期;周雪光:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》2008年第6期;李芝兰、吴理财:《“倒逼”还是“反倒逼”——农村税费改革前后中央与地方之间的互动》,《社会学研究》2005年第4期。

同构”，是指在政府间关系中，不同层级的政府在纵向间职能、职责和机构设置上的高度统一、一致。通俗地讲，就是在这种政府管理模式下，中国每一级政府都管理大体相同的事情，相应地在机构设置上表现为“上下对口，左右对齐”。“职责同构”模式，比较准确地概括了我国上下级政府之间的机构设置、职能和职责的高度相似性特点，对于其形成原因及运行机制却语焉不详。周雪光从组织社会学角度对基层政府间的“共谋现象”进行了系统性阐释。他认为在现有体制下，基层政府的共谋行为已经成为一个制度化的非正式行为，这种共谋行为是其所处制度环境的产物，有着广泛深厚的合法性基础。严格而言，目前还没有比较成熟的关于县乡关系的互动理论模式。不过，李芝兰、吴理财在对农村基层财政体制变迁的讨论中所描绘的地方政府之间的“倒逼”与“反倒逼”的图式，却大致勾勒了一幅地方政府之间的互动模式的草图。

其实，所有这些理论描述都从不同方面揭示了县乡之间的支配性权力关系，正是这种支配性权力关系内在地决定着上下级政府间的“职责同构”和“共谋游戏”，上下级政府之间所展开的一系列互动、博弈也是在这种支配性权力结构的“舞台”上演绎的。诚如谢庆奎先生所言，以权力配置和利益分配关系为主导，乃是府际关系的真谛和本质所在^①。县乡关系也不例外，只有紧紧抓住权力—利益这根线索，才能探寻县乡关系的“秘密”。

从既有的研究来看，虽然有不少研究涉及到县乡关系问题，但是针对县乡关系问题进行系统的专题研究还十分鲜见。以“县乡关系”为关键词在中国知网（<http://www.cnki.net>）上搜索的结果只有6篇相关的期刊文献，且都不是专门论述县乡关

^① 谢庆奎：《中国政府的府际关系研究》，《北京大学学报》（哲学社会科学版）2000年第1期。

系；以“府际关系”为关键词进行搜索也只有 63 篇相关期刊文献^①，而且这些文献也只是对府际关系进行一般性论述^②。国内关于府际关系的著作也比较少见，主要有林尚立的《国内政府间关系》、谢庆奎与杨宏山合著的《府际关系的理论与实践》^③。谢庆奎、杨宏山不仅对府际关系进行了理论阐述，还对北京市不同类型的府际关系进行了实证研究。这些研究成果对本课题研究具有重要的启发性意义。

第三节 研究思路

虽然府际关系比较复杂，但是它基本上是由权力关系、财政关系和公共行政关系这样三重关系构成的。对于县乡关系的研究，笔者原本准备从权力、财政和条块关系三个方面着手进行研究：（1）县乡权力关系，主要涉及乡镇人事制度安排、乡镇领导人的选举以及县乡权力运行的机制等；（2）县乡财政关系，是县乡关系的核心内容。主要考察撤社建乡以来不同时期县乡财政体制及其变化逻辑；（3）县乡条块关系，指县级政府部门设在乡镇的站所与当地乡镇政府之间的关系。尽管不同的站所在不同的历史时期跟乡镇政府结成繁杂的关系网络，但从总体上而言，条块关系实际上是县乡权力关系、财政关系的一个“投影”，随着县乡权力关系、财政关系的改变而变化。通过对上述三个方面的研究，最后提出县乡关系调适的思路。由于笔者研究资料、研究条件及研究能力的限制，笔者最终还是放弃了这一研

① 中国知网 (<http://epub.cnki.net/grid2008/index/ZKCALD.htm>)，2009 年 5 月 23 日搜索。

② 例如，谢庆奎：《中国政府的府际关系研究》，《北京大学学报》（哲学社会科学版）2000 年第 1 期；任勇：《地方政府竞争：中国府际关系中的新趋势》，《人文杂志》2005 年第 5 期；陈国权、李院林：《县域社会经济发展与府际关系的调整——以金华—义乌府际关系为个案研究》，《中国行政管理》2007 年第 2 期。

③ 林尚立：《国内政府间关系》，浙江人民出版社 1998 年版；谢庆奎、杨宏山：《府际关系的理论与实践》，天津教育出版社 2007 年版。

究路线；如果不能深入到县乡政府的“内部”、掌握大量第一手的鲜活材料，最终的研究成果很可能类似于一本介绍性的教材，只能对县乡关系的三个方面进行一些介绍性描述。经过反复斟酌，笔者最后选择湖北咸安区为个案，按照“咸安政改”的发展逻辑自然地展开论述，对于县乡关系的研究或许有些新意。

尽管本书以湖北咸安区为主要表述对象，但在实际论述中也尽量兼顾面上的情况，努力做到点面结合。不过，需要指出的是，笔者所探讨的县乡关系及其问题主要放置在中西部欠发达地区的社会经济背景下进行阐述的。笔者注意到，我国东部发达地区农村基层政府无论是其社会经济基础，还是政府自身权力的运作方面，都跟中西部地区基层政府有很大的差异。单以乡镇改革为例，农村税费改革之后，中西部地区乡镇改革普遍趋向“乡派化”，即收缩乡镇权力，虚化乡镇财政，乡镇政府因此而更像县级政府的派出机构；东部浙江等地则实行相反的改革路线，主动向乡镇政府下放权力，进行“委托扩权”改革。由于目前研究条件的限制，这种地区间的比较研究工作只好留待今后去做。

笔者从2004年开始，就对湖北咸安改革进行持续跟踪观察，积累了一定的研究资料，也对这项改革有所感性认知，这亦是笔者之所以选取咸安作为主要表述对象的一个理由。

第四节 表述对象

本书表述的主要对象是湖北省咸安区。该区尽管是一个市辖区，但实际上仍然维持县体制，跟中部地区一个普通的县没有多大差别。本文虽然主要以咸安为表述对象，尽管该个案区具有自己的一些特殊性，但是在中国这种高度集中的行政体制中它更多地具有普遍性或一般性的东西；虽然不能忽视各地的差异性，却也可以因为这种体制安排的同一性而比较方便地从一个个案县（区）管窥县乡之间一般性权力实践逻辑。

咸安区位于湖北省东南部，长江中游南岸，东与阳新县

(属黄石市)毗邻,南跟通山、崇阳县接壤,西同赤壁市、嘉鱼县交界,北和武汉市江夏区相连,距离武汉市仅80公里,被誉为武汉市的后花园。全区面积1502平方公里,人口近60万人,其中农业人口33.8万人^①。下辖9个镇、1个乡和3个街道办事处^②。2008年,该区国内生产总值(GDP)为73.4亿元,地方一般预算收入为18791万元(占当年GDP的2.56%),财政自给率仅为1/4^③。城镇居民人均可支配收入、农民人均纯收入分别是11529元、4629元(后者仅为前者的40.15%,且低于全省水平,湖北省当年农民人均纯收入为4656元)^④。

咸安古为荆州地。汉属江夏郡沙羨(yí)县。唐大历三年(公元768年)置永安镇。南唐李璟保大十三年(公元955年)升为永安县。宋真宗景德四年(公元1007年)易名咸宁县。新中国成立后,咸安先后历经咸宁县、咸宁市和咸安区等多次变革。1949年5月咸宁县解放,隶属湖北省大冶专区。1952年5月大冶专区撤销,咸宁改属孝感专区。1958年10月,咸宁、蒲圻两县合并,称为蒲圻县。1959年2月两县分治,恢复咸宁县。1960年1月,孝感专区撤销,咸宁隶属武汉市。1960年5月再次与蒲圻县合并,称为咸宁县,同年11月,两县又分治。1961年4月,恢复孝感专区和原辖各县的隶属关系^⑤。1965年7月,咸宁专区成立,1968年改称咸宁地区,咸宁县属之。1983年8

① 此为2007年统计数据。

② 其中温泉街道办事处是咸宁市所在地,有时未将它列入咸安区统计范围之内,故而人口及管辖办事处的数量在不同的文字材料中不尽一致。

③ 数据来自咸安区统计局:《咸安区统计年鉴》(2007年)。

④ 数据来自咸安区区委书记、区长在全区三级干部工作上的讲话,参见咸安区政务网(<http://www.xianan.gov.cn/zhengwu/class/?7.html>),2009年6月3日下载。

⑤ 1961年恢复孝感专区,《咸宁市志》未详细记载。参阅中共咸宁地委组织部、中共咸宁地委党史办公室、咸宁地区行政公署档案局:《中国共产党湖北省咸宁地区组织史资料》(第一卷:1925年春~1987年10月),湖北人民出版社1994年版,前言部分。

月，撤县建市，成立县级咸宁市，由咸宁地区代管^①。1999年3月，又因咸宁地区撤地建市更名为咸安区。

第五节 内容结构

本书论述主要是沿着历史发展演变路径展开的。第一章为导论，第二章对现有的几种县乡关系理论模式进行述评。从第三章到第六章主要以湖北咸安为主要表述对象，分别对县乡政府的历史演变、县乡关系问题及其调适依次进行论述。第七章在对“咸安政改”考察的基础上，探讨了自我调适性改革及其局限性。第八章对县乡关系的嬗变及原因进行总结和讨论。

对于县乡关系的考察，显然不能脱离它的历史演变过程。第三章主要是从农村治理变迁的视角考察我国县乡政府的历史演变过程，发现农村基层政府的演变主要是适应农村治理的需要。新中国建立初期，农村基层政权建设主要是恢复重建乡村社会秩序。随后建立的高度集中的人民公社体制，将分散的小农纳入无所不包的政治体系之中，实现了政治一体化的要求。农村改革以后，县乡政府面临着农村社会结构分化整合的新挑战，实现自身的功能转型是当下农村治理的新课题。

第四章以问题为导向，对县乡关系问题进行了论述。最早进入人们视野的是县乡条块关系问题，即通常所说的“条块分割”问题。到了20世纪90年代，农民负担问题日渐严重。虽然农民负担问题的“根子”不在县乡两级，但是也可通过它窥见县乡关系乃至其他更高府际关系中所客观存在的问题。日渐严重的农民负担问题，在一些农村地区直接导致基层治理危机。为此，从2000年开始，中央政府开始在农村地区实行税费改革。农村税费改革后日渐严重的财政困局困扰着农村基层政府，不过，它也

^① 湖北省咸宁市地方志编纂委员会：《咸宁市志》，中国城市出版社1992年版，第1、43页。