

农村基层政权变革

——新时期中国乡镇政权改革研究

丁云 著

中国青年出版社

(京)新登字 083 号

图书在版编目 (CIP) 数据

农村基层政权变革: 新时期中国乡镇政权改革研究/丁云著.

北京: 中国青年出版社, 2007

ISBN 978-7-5006-7701-7

I. 农... II. 丁... III. 乡镇-地方政府-政治体制改革-研究-中国
IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 177344 号

特约编辑: 裴海燕

责任编辑: 郭 静

中国青年出版社 出版 发行

社址: 北京东四 12 条 21 号 邮政编码: 100708

网址: www.cyp.com.cn

编辑部电话: (010) 64032278

北京中青人出版物发行有限公司电话: (010) 64017809

北京瑞德印刷有限公司印刷 新华书店经销

*

880×1230 1/32 8.75 印张 2 插页 200 千字

2007 年 12 月北京第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷

定价: 22.00 元

本图书如有印装质量问题, 请与出版处联系调换

联系电话: (010) 84035821

导 言

乡镇政权处于我国“金字塔形”政权体系的最底端,是直接面向广大农民的农村基层政权。乡镇政权的建设和运行能否适合农村经济和社会发展的需要,是关系到我国政治稳定、社会稳定、经济繁荣的大事。2006年我国全部取消了农业税,这标志着“以农养政”时代的结束。经济基础决定上层建筑,农村税费改革必然会直接触动我国农村基层政治体制的变革。那些隐藏在农业税背后不适应农村生产力变革现状的农村上层建筑问题、乡镇政权运行中积累的种种矛盾正日趋公开化、尖锐化,进而影响中央“三农”各项政策的有效贯彻实施。而在建设社会主义新农村的背景下,乡镇政权将往何处去,乡镇政府的职能如何界定,乡镇政权体制改革的可行性路径是什么等等,已经成为社会上下共同关注的热点问题之一。各界对于农村问题的焦虑,使得越来越多人把目光投向乡镇政府。

一、本课题的研究现状

20世纪80年代初期以来,乡镇政权改革一直是农村改革的重要方面,或者说乡镇政权自恢复起就开始改革。随着农村经济体制改革的不断深入和实行村民自治的巨大进步,尤其是近年来农村税费改革的强有力推动,处于我国农村中体制冲突和矛盾焦点的乡镇政权成为我国农村治理和体制创新的又一出

发点。我国乡镇政权改革已经走过 20 多年,从 1998 年就开始的新一轮乡镇机构改革目前仍处在“动荡不安”的进行式。下一步乡镇政权改革该怎么办?近年来,国内学术界围绕这一问题展开了热烈的讨论,现在各种观点都有。据笔者归纳,以下三种观点最具代表性:

第一种观点为“撤消论”。持“撤消论”的代表性观点又有两种:一种是将直接取消乡镇政府这一级。持这种观点有赵树凯、傅光明、邓大才等。赵树凯认为:乡镇作为国家政权结构中最低的一级政权组织,目前实际是党政混合运作的一体性机构。从外部规模看,乡镇政府确实是一个非常庞大的机构;从内部结构看,乡镇政权又是一架十分庞杂的“政治机器”;从日常表现看,乡镇政府也确实发生过一些“无法无天”的事情。因此在乡镇自身权力系统已处于悬空状态的情况下,可考虑趁势改革,将乡镇政府直接取消。^①傅光明、邓大才认为:“乡镇政府是当前农村许多问题的始作俑者”,“乡镇政府是农民负担的主要源泉”,因而要撤消乡镇。^②一种是以徐勇为代表,建议实行“县政、乡派、村治”,撤销乡镇政府,把乡镇政府改革成为县级政府的派出机构。^③

第二种观点为“保留论”。在保留乡镇政府上,代表者主要有李昌平、卢立、贺雪峰等。他们认为:乡镇政府作为人民公社的机构延续和替代物,已经有几十年的历史,在组织农民、管理

① 赵树凯:《乡镇政府的权力体系——10省(区)20乡镇调查》,中国农村研究网 <http://www.ccrs.org.cn>,2005年6月20日。

② 傅光明:《撤消乡镇》,《经济学消息报》,2001年9月7日;邓大才:《乡镇政府应该撤消》,《中国国情国力》2001年第3期。

③ 徐勇:《县政、乡派、村治:乡村治理的结构性转换》,《乡村治理与中国政治》,中国社会科学出版社,2003年,第143—144页。

农民过程中发挥过巨大作用。即使是改革开放以后,乡镇作为最基层直接落实中央政策的执行者以及直接与农民打交道的执政者,是农村社会稳定的防火墙,其工作之细微、方法之丰富、内容之繁杂,是目前县级机构所不能做到的;对于5—10万人口的区域规模(在古代或国外,相当于或超过一个县的人口),必须有一个办事机构来维持社会秩序、管理社会事务、提供社会服务,推行中央的方针政策;庞大的乡镇干部队伍分流安置问题目前还无法有效解决;在当前农民组织化、规模化生产能力低下、村级集体积累很少,甚至大部分负债的情况下,仅依靠村民自治实现农村社会的自我管理风险太大。^①

第三种观点为“自治论”。持“自治论”的代表性观点,是中国社会科学院农村发展研究所党国英研究员和于建嵘博士。他们认为:乡镇机构改革归根到底还是要走民主自治的道路,而乡镇自治是一种社区自治,与上级行政机关并没有隶属关系。为此,党国英研究员建议,“应取消村级管理层次,村委会和村党支部承担的经济职能转移到民间经济组织,其所承担的公共管理职能转移到乡镇管理机构;适当缩小乡镇规模,在乡镇社区实行民主选举、议政结合、两委合一。”^②于建嵘博士建议:应撤消乡镇政府,建立自治组织;健全和强化县级职能部门派出机构,如公安、工商、税务、计生、教育等;充实和加强村级自治组织,发展社区中介组织,建立代表农民利

^① 李昌平:《“后农业税时代”的乡镇体制重建》,中国农村研究网 <http://www.ccrs.org.cn>,2005年9月26日。

贺学峰:《撤消乡镇的建制没有法律依据》,《江苏农村经济》,2004年第1期。

^② 党国英:《村民自治终会衰弱乡镇自治宜速推行》,《南方农村报》,2005年7月21日。

益的组织——农会。”^①

上述专家们的观点和建议,可谓仁者见仁,智者见智。他们的观点和论据都构成了本课题研究的基础。

但是,笔者认为,真正有意义的理论与学术争论,必须从理想回归现实。中国的历史和国情决定了我国改革所选择的路径——坚持走自下而上的、实用性、渐进式的改革道路。乡镇政权改革在新的形势下势在必行,但必须坚持积极稳妥的方针,在维护农村稳定的前提下,着眼于各地的实际情况,在现有体制和已取得的改革成果的基础上,从可行性路径出发,从“能够怎样”入手,而不能陷于的“应该怎样”的空谈,不能简单地从理论上或对照西方模式不切实际地推进改革,搞“一刀切”。何况,农村中存在的问题并不完全或者说主要并不是乡镇造成的,我国的政治体制、意识形态和舆论导向,都长期存在着严重问题。解决这些问题不是一朝一夕的事,也并不取决于乡镇这个国家政权的最低层级。因此,农村基层政权的问题没有根本的解决方法,不可能毕其功于一役,必须要有耐心。另外,乡镇政权改革是在我国整个社会转型形势下的改革,因此,在改革中还要注意不断修正改革路径和改革的方式、方法,从而逐步走出一条具有我国特色的、适合社会主义市场经济体制需要的乡镇体制改革之路。否则,“把理论应用于任何历史时期,就会比解一个最简单的一次方程式更容易了。”^②

^① 于建嵘:《乡镇自治:根据和路径——以20世纪乡镇体制变迁为视野》,《战略与管理》,2002年第6期。

^② 恩格斯:《致约·布洛赫》,《马克思恩格斯选集》第四卷,人民出版社,1995年,第696页。

二、本课题的研究主题

笔者认为，随着我国城市化进程的发展，农民居民化，撤销乡镇是必然趋势。“乡镇自治”的前提也是取消乡镇作为国家一级政权的存在，是基层民主政治发展的一种方向。但是，在当前我国的现实国情下，只可以在一小部分乡镇实施，在全国范围内撤销乡镇政府的时机还远远不够成熟，这种做法也是极其危险的。笔者认为可以撤销的乡镇政权需要具备四个方面的条件：一是乡镇政权的存在已经阻碍了农村社会生产力的发展；二是农民群众普遍受教育程度和自组织化程度比较高，撤销乡镇政府，放松对农村社会的管制，不会导致农村权力真空，农村宗族势力或黑恶势力迅速扩张，影响农村社会稳定；三是乡镇就业途径比较宽，乡镇干部“官本位”意识相对淡薄，民主意识比较强；四是有足够的财力进行赎买，用于安置撤销乡镇政府后的人员安置。但是，符合以上条件的乡镇全国只有少部分，占全国80%以上的乡镇暂时或较长时期内不具备以上条件。乡镇政权仍然是乡村社会中处于上传下达重要地位的惟一的稳定器。以占世界7%的耕地养活占世界22%的人口，没有稳定的社会环境是不可能的，而稳定的社会环境的基础和基石就是农村的稳定。我国的现实国情决定了将农民从农业转移到工商业，由农村转移到城市是一个十分漫长的过程。在这个过程中，农村不可能进入良性发展轨道，也不可能仅仅通过村民自治，就将农村问题消化在村庄之中。这就必须有自上而下的行政系统在特定条件下强有力的介入。从这层意义上说，乡镇政权的作用在农村大部分地区是无可替代的。

取消农业税以后，我国农村一些地区正在急速地进行着“官退民进”的实践：村干部减到最少，村庄合并得很大，乡镇机构能

撤就撤,公共产品也依市场来供给等。然而,令人担忧的是,“官退”之后,在农民自组织程度极低的情况下,农村社会并不会自动“民进”,而有可能是黑社会或者邪教组织的跟进。9亿农民的农村,若被黑社会势力或者邪教组织所控制,其后果不堪设想。正因为此,笔者认为,取消农业税以后,十六届五中全会提出“建设社会主义新农村”的战略十分适时。建设社会主义新农村的意思大致有二:一是城市化并不能在短期内解决中国9亿农民的出路,农村在将来相当长一段时间还将是中国农民安身立命之所;二是市场化不能完全解决中国农村的问题,按照市场化的规律,农村人财物外流,农村会日益衰败,建设社会主义新农村,就是要防止因为市场化引致的农村衰败。中央此次提出建设社会主义新农村,是在国家不再向农民征收税费且要大量给农民以财政转移支付条件下的重要战略,“要让公共财政的阳光普照中国农村”。但这里的问题是,国家的大量财政转移支付可以投向何处?若是将国家财政转移支付平均分给农户,或补贴农业,不仅不能起到四两拨千斤的作用,而且对于农民的增收于事无补,建设社会主义新农村就成了一句空话。而建设农村民间组织尚需时日。笔者认为,惟一可以指望的建设社会主义新农村的力量是现存的、事实上一直在新中国现代化建设中起着重要作用的乡镇政权。

既然乡镇政权不可能在短期内取消,既然改革需要在现有的体制下进行,既然乡镇政权是建设社会主义新农村不可或缺的力量,我们必须正视客观现实,全面深刻地认识现有乡镇体制的优点和弊端,并以此基础为基础,在实践中寻找新体制的生长点,实现基层民主政治体制的改革。因此,有必要从理论上对乡镇政权的发展过程以及乡镇政权本身存在的问题进行梳理,并结合实践探求乡镇政权改革的途径和措施。

本课题重点研究乡镇基层政权在农村社会发展中所扮演的角色、所处的地位。换言之,研究乡镇政权如何成为现阶段农村矛盾的焦点之一的,这种状态会对农村以及整个中国的发展和稳定造成怎样的危害,如何遏止矛盾的进一步恶化并采取有效措施化解矛盾,以便更加有效地发挥乡镇政权建设社会主义新农村的积极作用。欲达到此目的,必须研究基层政权的历史沿革、运转机制,包括基层政权运转面外部条件和基层政权本身的权力结构。前者涉及到农村社会的变化情况和县乡两级政权之间的关系,后者涉及到基层政权内部各权力主体之间的关系和状态。本书将提出并探讨以下问题:

1. 建国以来我国乡镇政权是怎样设置和运转的?它在运转过程中会遇到什么样的问题?问题是怎样产生的?问题的解决与否对整个上层建筑产生了什么样的积极和消极影响?探讨我国乡镇政权的历史演变,目的在于给现阶段的乡镇政权建设以镜鉴和启示。

2. 改革开放以后我国农村,即乡镇政权的治理对象和运转的经济和社会环境发生了怎样的变化?这些变化对乡镇政权的施政理念和行为提出了怎样的要求?

3. 农业税取消后,中央财政转移支付不能从根本上解决乡镇财政,这对乡镇政权改革提出了怎样的挑战?如何应对这些挑战?

4. 乡镇政权的作为和不作为的动力是什么?县政权和乡镇基层政权自身的权力结构对基层政权的作为和不作为有什么样的影响?

5. 事实说明,中央关于“三农”问题的政策贯彻通道与农民的利益表达渠道在乡镇政权一级发生了某种程度的堵塞。“堵塞”的原因何在?乡镇政权在其中扮演了什么样的角色?又有

哪些因素是乡镇政权自身所不能把握的？乡镇政权真的是造成农民负担沉重的“祸首”吗？“乡梗塞”现象对农村社会产生了并正在产生什么样的消极影响？

6. 如何通过有效的改革来消除上述现象？改革的重点在哪里？改革要达到什么样的预期目标？应该选择怎样的可行性路径？

通过对上述诸多问题的讨论，本书将试图得出以下结论：

其一，权力结构失衡是乡镇诸问题产生的根源。鉴于乡镇基层政权是一级相对独立的政治单位，有着独立的政治责任，所以要通过改革赋予其相应的权力，改变“责大、权小、能弱”的局面，达到合理的责权协调的状态。同时，我们要防止基层政权自利化倾向的恶性膨胀。欲实现上述两个目标，单靠中央自上而下的监督是不够的，必须以行之有效的方法和途径扩大农民的参与，构建自下而上的监督管道。在现代，最佳的监督途径是以选举制度为核心的民主政治。

其二，乡镇一级的政治改革急需提上农村改革的议事日程。改善基层政权与农民之间的权力关系，改善基层政权内部各政治主体之间的权力关系，是乡镇政治体制改革的主要内容。其中，构建农民有效参与的政治通道是改革的关键，以乡镇长直接选举为核心的选举制度改革首当其冲。

其三，乡镇政权作为我国农村基层政权将长期存在。但是，要使得乡镇政权与社会利益达到一定程度上的均衡，并最大限度地消除基层政权与所辖农民之间的内在紧张，使之既能灵活而不失其质地贯彻中央政府的方针、路线、政策，又能够充分地顾及到所辖区域农民的基本利益，必须有某种机制存在，在现代，这种机制是以选举制度为核心的民主政治。

其四，取消农业税不仅严重影响乡镇政府的财政，而且将使

乡镇政府的职能发生根本性的变化。推行乡镇政府的综合配套改革,重塑服务型乡镇政府是乡镇政权改革的核心。

其五,必须正确认识我国的基本国情和乡镇政权改革的复杂性。乡镇政权综合配套改革在新的形势下势在必行,但必须坚持积极稳妥地方针,在维护农村稳定的前提下,着眼于各地区的实际情况,从可行性路径出发,不能简单地从理论上或对照西方模式不切实际地推进改革,搞“一刀切”。

三、本课题的研究方法

选择研究方法的意义在于,作为剖析形形色色的社会现象的工具,科学的方法有助于我们揭示出隐藏于现象背后的本质,以达到对社会现实的真实认识。研究方法的选择与解释和分析的对象有密切的关系。本课题在研究中,主要采用了以下方法:

(一)马克思主义政治分析方法,包括经济分析方法、利益分析方法和权力分析方法。

马克思主义政治分析的经济方法,即经济对于政治的内容和政治行为方式具有基础性的决定作用,同时政治对于经济也有着独立的反作用。“经济状况是基础,但是对历史斗争的进程发生影响并且在许多情况下主要决定着这一斗争的形式的,还有上层建筑的各种因素……。”^①马克思主义政治分析的利益方法,是从利益的角度分析人们之间和不同的政治单元之间的政治社会关系,因为“每一既定社会的经济关系首先表现为利益”。^② 权力分析方法是经济分析方法和利益分析方法的延伸,其基本原理基于以下事实,即恩格斯所指出的“政治权力不过是

① 《马克思恩格斯选集》第四卷,人民出版社1995年,第695—698页。

② 《马克思恩格斯选集》第三卷,人民出版社,1995年,第209页。

用来实现经济利益的手段”。^① 权力分析方法的基本对象和内容包括：政治权力主体、政治权力行为、政治权力关系、政治权力的运行机制以及政治权力结构。

运用马克思主义政治分析方法，将重点说明改革乡镇基层政权的必要性：农村经济关系在变化，利益关系在变化，相应地，基层政权的运行方式和管理方式也必须作出相应的变化。否则，必然会导致政治权力和行政权力的非规范性运作，最终导致农村社会冲突（主要表现为干群矛盾）的增加与秩序的失范。

（二）总体研究和个体研究相结合的方法：

把总体研究方法和个体研究方法结合起来，在我国经济体制改革史上产生了良好的效果。通过总体比较研究，我们可以看到计划经济向市场经济过渡的必然性。而安徽凤阳农民抓住了十一届三中全会后的历史机遇，大胆实行农村土地承包，为我国的市场经济发展开辟了道路，这里充分显示了个体的能动性和随机性在经济社会发展中所起的作用。正是因为有了这些个体性的突破，人们才对市场经济的总体认识有了提高，更明确了我国正面临着计划经济向市场经济的过渡。

这种总体研究和个体研究的结合也一定会在中国农村基层政治体制改革进程中产生良好的效果。从总体研究中可以看到，从村到乡镇民主制度建设的发展，是一种历史性的趋势；从个体研究中则可以看到各个乡镇根据自己的情况确实存在的历史机遇。目前我国已经初步确立了社会主义市场经济体制，正面临着向适应于这种经济体制的社会主义民主政治体制的转变。这是一种历史性趋势。但这种体制的系统转化的生长点恰

^① 《马克思恩格斯选集》第四卷，人民出版社，1995年，第250页。

恰在个体身上,恰恰在某些县、乡、镇、村上。没有个体的创新,不可能有总体的转变。但是,如果从个体的创新中,看不到总体转变的某些规律性,仍束缚在过时的体制观念内,不允许个体的创新,不去总结和推广个体创新的经验,那么,仍然有可能失去历史已经提供给我们的机遇。

在对个体的研究中,除了关注对典型案例的报道外,笔者还采取实地调查方法。2004年至2007年,笔者先后赴北京、山东、江西、河北等地的乡镇进行了社会调查。通过对乡镇干部和村民的访谈和交流,进一步加深了对目前乡镇政权建设状况的认识,并取得了一些宝贵的第一手材料。

总之,本课题尝试把总体性研究方法和个体研究方法相结合,互为补充,这样,既可以了解乡镇政权改革的一般规律,又可以使改革具有可操作性,把理论和实际更紧密地结合起来。

四、本课题的研究框架

本书以历史唯物主义为指导,以我国农村社会发展为基本脉络,分析建国以来尤其是改革开放以来我国乡镇政权建设的成功经验和存在的问题,并深入剖析了乡镇政权诸问题产生的原因。在此基础上,本书提出进一步推进我国乡镇政权改革的思路、基本原则和措施,并尝试分析符合我国农村社会实际的乡镇政权可行性改革路径。全书共分为四个部分:

第一章简要梳理新中国成立以来乡级政权建设的过程。改革开放以前,国家为了工业化战略的实现,通过高度集权、政社合一的基层政权组织——人民公社的建立与运转,汲取农业、农村经济剩余,剥夺了农民的自主权利,国家与农民的关系特别是分配关系异常,导致了严重的社会危机和社会经济后果。改革开放以后,随着经济体制的改革,乡镇政权重建并处

于不断改革和变动之中。在取消农业税和建设社会主义新农村的背景之下，乡镇政权在规模、运行机制、职能等方面都面临深刻的变革。

第二章首先回顾了改革开放以来乡镇基层政权建设所取得的成就，主要是基层政权与社会之间的权力分离和基层政权自身的结构分化。在这个基础之上，重点从行为和功能两方面论述了20多年来乡镇政权运转中存在的一系列问题——包括违法行政行为、腐败行为、社会控制功能的弱化、经济功能偏差等。特别值得注意的是，这些问题所导致的政治后果，是乡镇政权的“离土”、“离农”倾向和相应的危机，它严重损害着党和政府在广大农民心目中的形象，影响农村社会主义建设。

第三章重点分析了乡镇政权诸问题产生的原因。首先，县乡之间、乡村之间以及乡镇政权内部不规范的权力关系，是乡镇诸问题产生的体制根源。其次，中央偏向城市和工业的政策，是乡镇诸问题产生的政策根源。第三，现行乡镇干部激励机制缺乏科学性，是乡镇诸问题产生的机制根源。第四，以家族文化为核心的农村非正式制度的消极影响，是乡镇诸问题产生的社会文化根源。总之，乡镇政权运转中存在的问题是多样性的，需要进行配套性的综合改革加以解决。

第四章探讨了推进乡镇政权综合配套改革的思路和改革措施。第一，科学界定乡镇政权服务职能，根据职能合理设置乡镇机构。第二，改革县乡行政管理体制，在县乡之间实现法律化分权；彻底废止现行的“条”“块”管理体制，增强乡镇政权的行政协调能力。第三，通过乡镇选举制度改革，规范乡镇政权与农村居民之间的权力与权利关系，理顺乡镇党委、人大、政府之间的权力关系，建立既能够保障农民的民主权利，又能够规范乡镇政权的施政权力的民主政治新体制。笔者认为，由基层政权的特点

所决定,乡镇政治改革的重点是乡镇选举制度的创新,特别是乡镇长选举制度的创新。通过上述措施,提高乡镇政权的行政效率,维护乡镇政权的合法性,巩固中国共产党的领导地位。第四,从总体上探讨了乡镇政权改革的原则和可行性改革路径。笔者认为,现阶段的乡镇政权改革要与建设社会主义新农村对接。

目 录

导 言	1
一、本课题的研究现状	1
二、本课题的研究主题	5
三、本课题的研究方法	9
四、本课题的研究框架	11
第一章 建国以来乡镇政权的历史变革	1
一、“区—乡”体制下的乡政权到“政经合一”的人民公社	2
(一)1949—1958:“区—乡”体制下的乡政权设置	3
(二)1958—1982:“政经合一”的人民公社	5
(三)农村基层政权的集权化及其解体	7
二、新时期我国乡镇政权改革的阶段划分及主要内容	12
(一)1982—1985:“社改乡”与“乡政村治”体制的建立	13
(二)1986—1998:“撤并乡镇”与推行“村民自治”并进	14
(三)1998 年至今:全国开展农村税费改革与乡镇管理体制创新	17
第二章 新时期我国乡镇政权改革的成就与问题	22
一、改革开放以来乡镇政权建设的成就	22

(一)社改乡创造了村民自治的前提,开启了基层民主政治的良性互动·····	22
(二)划分乡镇党委与政府的职责,初步加强了乡镇政府的行政职能·····	27
(三)乡镇政权推动了乡镇企业的异军突起,并逐步实现了与乡镇集体企业的分权·····	29
(四)乡镇政务公开制度的推行,为农村公民的政治参与创造了制度化的前提·····	34
二、乡镇政权运转中存在的问题·····	41
(一)乡镇政权违法行政和自利化倾向·····	41
(二)乡镇干部个人及群体的腐败·····	53
(三)乡镇政权经济功能的非农化偏失和服务功能的缺位·····	62
(四)乡镇政权的社会控制功能弱化·····	75
第三章 乡镇政权变革中存在问题的原因分析 ·····	85
一、县乡条块关系对乡镇权力的分割·····	85
(一)条块分权模式的弊端·····	86
(二)条块关系的演变及其对乡镇政权的影响·····	87
二、乡镇政权内部不均衡的权力结构·····	95
(一)宪法和相关法律对乡镇政权权力结构的规定·····	95
(二)乡镇政权实际运行中的一元化领导·····	101
(三)乡镇政权权力结构的人格化·····	110
三、“乡政村治”格局下行政权与自治权的矛盾与冲突·····	114
(一)村民自治制度下的农民自治权·····	115
(二)“乡政”下农民自治权的角色错位·····	117
(三)乡镇行政权与村民自治权的冲突·····	119