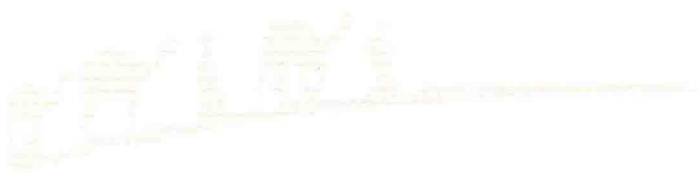


利益视角下的 乡镇政府行为方式研究

——以西部欠发达地区若干乡镇为例

王振亚 著



中国社会科学出版社

利益视角下的 乡镇政府行为方式研究

——以西部欠发达地区若干乡镇为例

王振亚 等著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

利益视角下的乡镇政府行为方式研究：以西部欠发达地区若干乡镇为例/王振亚著. —北京：中国社会科学出版社，2015. 11
ISBN 978 - 7 - 5161 - 7101 - 1

I. ①利… II. ①王… III. ①不发达地区—乡镇—地方政府—政府行为—研究—西北地区 ②不发达地区—乡镇—地方政府—政府行为—研究—西南地区 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 274540 号

出 版 人	赵剑英
责任编辑	李庆红
责任校对	张红艳
责任印制	王 超
出 版	中国社会科学出版社
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编	100720
网 址	http: //www. csspw. cn
发 行 部	010 - 84083685
门 市 部	010 - 84029450
经 销	新华书店及其他书店
印 刷	北京明恒达印务有限公司
装 订	廊坊市广阳区广增装订厂
版 次	2015 年 11 月第 1 版
印 次	2015 年 11 月第 1 次印刷
开 本	710 × 1000 1/16
印 张	16. 75
插 页	2
字 数	284 千字
定 价	59. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010 - 84083683
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 导论	1
一 发生学视阈下的乡镇政府“行为难题”	1
(一) 以市场化为取向的经济体制改革,在激活农村经济的同时,导致了农村社会的利益分化和阶层分化,强化了利益机制在农村社会运行、社会冲突和社会控制中的作用,使乡镇政府面临运用权力杠杆还是利益杠杆的两难选择	2
(二) “乡政村治”的制度安排和分权式财税体制改革,弱化了乡镇政府的社会职能和财政能力,但农村一系列新的社会发展目标的提出又强化了其社会责任和公共服务职能,这一悖论使乡镇政府面临职能错位、行为异化的困局	5
(三) “压力型”行政体制的结构性缺陷,与不成熟、不规范的市场机制相结合产生的叠加效应,加剧了乡镇政府的角色冲突和行为异化,乡镇政府作为相对独立的利益主体从国家政权代理者蜕变为“谋利型政权经营者”的风险增大	9
(四) 几点思考	12
二 本课题研究现状述评	15
(一) 国外研究现状述评	15
(二) 国内研究现状述评	19
三 本课题的研究思路和研究方法	24
(一) 研究思路	24
(二) 研究方法	27
四 本课题研究的创新性与不足	29

第二章 政府行为与政府利益	31
一 政府行为一般理论	31
(一) 政府与政府行为	31
(二) 政府行为的主要特征	40
(三) 政府行为的基本类型	46
二 政府利益的双重性	50
(一) 政府利益的产生	50
(二) 政府利益的形式	55
(三) 政府利益的双重性	59
三 从利益视角解读政府行为的学理价值和实践依据	61
(一) 政府行为研究的传统视角及其局限性	62
(二) 用利益分析方法解读政府行为的价值和依据	63
第三章 乡镇政府在国家政权体系中的独特地位及其行为解读	66
一 乡镇政府在国家政权体系中的独特地位和作用	66
(一) 乡镇政府的独特地位及其作用	66
(二) 乡镇政府的角色定位及其职能	69
二 乡镇政府行为的内涵、特征和类型	70
(一) 乡镇政府行为的概念及其内涵	70
(二) 乡镇政府行为的特征	73
(三) 乡镇政府行为的类型	74
三 乡镇政府行为的规范化	77
(一) 行为目标的规范	77
(二) 行为边界的规范	79
(三) 行为方式的规范	79
四 乡镇政府行为的失范：含义、表现、危害	80
(一) 乡镇政府行为失范的含义	80
(二) 乡镇政府行为失范的表现	81
(三) 乡镇政府行为失范的危害	82
五 影响和制约乡镇政府行为选择的变量因素分析	83
(一) 影响乡镇政府行为选择的主观因素	84

(二) 影响乡镇政府行为选择的客观因素	86
第四章 西部欠发达地区乡镇政府面临的行政生态环境及挑战	92
一 相关概念界定	92
(一) 地区	92
(二) 欠发达地区	93
(三) 西部欠发达地区	94
二 西部欠发达地区经济、社会发展的特殊性及其现状分析	94
(一) 西部欠发达地区的产业发展	95
(二) 西部欠发达地区的市场化程度	97
(三) 西部欠发达地区的财政状况	98
(四) 西部欠发达地区的基础设施建设	99
(五) 西部欠发达地区的生态环境	101
(六) 西部欠发达地区的民族关系	102
(七) 西部欠发达地区的教育状况	104
(八) 西部欠发达地区人的观念形态	106
三 西部欠发达地区面临的挑战和压力	107
(一) 贫困人口多	108
(二) 技术落后	110
(三) 生态脆弱	111
(四) 市场不发达	112
(五) 管理水平低下	113
四 西部地区特殊的行政生态环境对乡镇政府职能和 行为的要求	114
(一) 西部地区特殊的行政生态环境对乡镇政府职能 转变和发挥的要求	115
(二) 西部特殊的行政生态环境对乡镇政府施政 行为的要求	117
第五章 市场化进程中西部乡村社会的利益分化与乡镇政府行为	121
一 利益：作为社会行为和乡镇政府行为的基本动因	121
(一) 关于“利益”的学术探讨	121

(二) 利益是人类社会行为的基本动因	124
(三) 利益是乡镇政府行为的基本动因	126
二 经济社会体制变革进程中西部乡村社会的利益分化	129
(一) 宏观体制变迁促成了利益结构的分化	129
(二) 利益分化的基本取向与多元化的利益主体	132
(三) 利益分化的主要特点	137
三 利益多元化背景下西部地区乡镇政府行为的多面相	139
(一) 乡镇政府的行为代表谁的利益	139
(二) 税费改革后“压力型体制”下的策略性应对	141
(三) 自我利益扩张中的“谋利性政权经营者”行为	143
(四) 乡镇干部与强势利益群体的“结盟行为”	146
第六章 多重角色利益交互作用下的乡镇政府行为逻辑分析	149
一 小城镇建设中的乡镇政府行为逻辑分析——以甘肃省	
A 镇为例	149
(一) 样本描述: A 镇的行政生态和小城镇建设概况	149
(二) 小城镇建设中 A 镇政府的行为特征	151
(三) 影响 A 镇政府行为模式的变量分析	155
(四) 规范和优化乡镇政府行为的政策建议	159
(五) 结论	162
二 农村公共品供给中的乡镇政府行为逻辑分析——以陕甘两省	
若干乡镇为例	162
(一) 农村公共品供给现状	163
(二) 农村公共品供给中乡镇政府的角色悖论	168
(三) 农村公共品供给中乡镇政府的利益解读	170
(四) 农村公共品供给中乡镇政府的行为逻辑	173
(五) 结论	178
三 小煤矿治理中的乡镇政府行为逻辑分析——以陕西省	
D 镇为例	179
(一) 问题的提出: 小煤矿治理效果不佳的症结所在	179
(二) 利益合谋是分析小煤矿治理中乡镇政府行为的一个	
不可忽视的视角	180

(三) 利益合谋构建中的乡镇政府行为逻辑	183
(四) 结论	192
四 本章小结	193
第七章 着力构建兼顾各方利益的新型利益机制：调适和规范乡镇政府行为的有效途径	194
一 调适和规范乡镇政府行为要求构建新型的利益机制	194
(一) 调适和规范乡镇政府行为要求乡镇政府实现角色转换	194
(二) 调适和规范乡镇政府行为要求构建乡村社会新型的利益机制	199
二 构建新型利益机制的基本原则	206
(一) 人民利益至上原则	206
(二) 正义原则	208
(三) 平等原则	210
(四) 民主协商原则	212
(五) 法治化原则	214
三 新型利益机制的基本构架和运行方式	215
(一) 合理的利益引导机制	215
(二) 畅通的利益表达机制	218
(三) 秩序化的利益博弈机制	220
(四) 公平的利益分配机制	222
(五) 健全的利益协调机制	224
(六) 完备的利益约束机制	225
附录	227
附录 1	227
附录 2	240
主要参考文献	244
后记	258

第一章 导论

一 发生学视阈下的乡镇政府“行为难题”

20 世纪 70 年代末，中国农村进入了一个急剧的社会大变革时期。农村社会的这场变革，是与这一时期国家的整体性社会变革相适应的，是一场深刻的社会利益格局的调整和改革，其范围之广、影响之深、难度之大，在中国农村发展史上是前所未有的，也是人们始料未及的。问题的关键在于，农村社会这场方兴未艾的深刻变革，把直接管理农村公共事务并控制农村社会的乡镇一级政府推到了改革的风口浪尖：一方面，与其他层级政府不同，作为农村改革的直接指挥者和操作者，乡镇政府处于改革以及由此引发的农村社会利益冲突的最前沿，直接背负着推进农村全面改革和协调各种利益冲突的复杂而艰巨的任务，稍有不慎，便可能酿成社会动荡，导致农村社会失序；另一方面，乡镇政府自身又必然成为改革的对象，从角色、职能到行为模式都面临着全面的改革和转型。正是因为与农村社会和农民群众有着特殊的关联，使得乡镇政府改革成为当今中国农村改革的焦点之一，也成为学者们关注的“热点”领域。

然而，历史实践证明，对作为“改革者”的乡镇政府进行改革的难度相当之大。改革开放 30 多年来，在中国特定的行政生态特别是体制环境下，乡镇政府的角色重构、职能转变、权力配置、制度选择，进而集中体现的“行为逻辑悖论”（即行为失范问题），始终是一个未能得到有效解决的、长期困扰中国农村改革的难题，我们不妨称之为乡镇政府“行为难题”。

从发生学的角度考察，乡镇政府“行为难题”的产生，有其深刻的社会历史背景和体制根源。

(一) 以市场化为取向的经济体制改革,在激活农村经济的同时,导致了农村社会的利益分化和阶层分化,强化了利益机制在农村社会运行、社会冲突和社会控制中的作用,使乡镇政府面临运用权力杠杆还是利益杠杆的两难选择

从新中国成立到改革开放前,我国社会的利益结构是一种具有高度统一性和整体性的刚性结构,其基本特征是:国家的整体利益统摄局部利益和个体利益,个体利益和局部利益服从于国家整体利益;同时,在国家统摄下,局部利益和个体利益呈现非差异化。首先,这种利益结构是新中国成立后长期实行的单一公有制和高度计划经济的产物。一方面,在所有制结构上,国家实行单一的生产资料公有制并运用国家政权的力量消灭了公有制之外的其他任何经济成分,这不仅使公有制成为全社会唯一的利益源泉,而且堵塞了人们寻求其他利益源泉的可能性;另一方面,国家通过实行高度集中的计划经济体制,使全社会的利益水平大致均衡,从而把社会的利益差异、利益竞争和利益冲突控制在最低程度,防止其损害和动摇国家的整体利益结构。其次,中国社会特有的城乡二元结构强化并固化了这种利益结构。20世纪50年代以来逐步形成的城乡长期分割的二元结构,既受历史遗留因素的影响,^①更是一系列制度安排的结果。1952年,随着国民经济的恢复和大规模经济建设的开始,城市人口迅速膨胀,粮食供应紧张。于是,国家实行了农产品统购统销制度和城市居民粮食计划供应制度,并采取各种措施控制农村人口流动。1958年,户籍管理制度正式颁布实施,而附着在这一制度上的土地、就业、教育、医疗、社会保障等一系列制度相继出台。从此,城市与乡村成为两个相互分割、相对封闭的系统。这种城乡分割的二元刚性体制作为“一种社会屏蔽制度”^②,在一定程度上强化并固化了以牺牲农民利益为代价维系的国家整体性利益结构。陆学艺先生认为,城乡二元结构的长期存在是当今中国“三农”问题的病根,是造成中国社会深层次矛盾的根源。^③

① 参见〔美〕费正清《美国与中国》,商务印书馆1987年版,第16页。美国著名汉学家费正清在分析1949年之前的中国社会结构特点时指出:“自古以来就有两个中国:一个是农村为数极多的从事农业的农民社会……;另一方面是城市和市镇的比较流动的上层……这种分野仍旧是今天中国政治舞台的基础。”

② 杨云善、时明德:《中国农民工问题分析》,中国经济出版社2005年版,第50页。

③ 陆学艺:《破除城乡二元结构 实现城乡经济社会一体化》,《社会科学研究》2009年第4期。

到改革开放前,中国社会阶层结构按身份差异由工人、农民、干部、知识分子四大群体构成,各群体之间互不流动,各群体内部呈现同质化和利益均等化。尤其农村社会在“一大二公”的人民公社体制下,更是呈现出高度同质化、均等化、身份固化和极低的社会流动率等特征。全国所有的农村居民,无论生活在哪个地区,全部拥有共同的社会身份标志——人民公社社员,因而享有同等的社会地位,扮演同样的社会角色,按照同样的分配制度(工分制)获取差别不大的经济收入。^①

1978年后,以市场化为取向的经济体制改革开启并加速了中国社会的利益分化和阶层分化,进而瓦解了传统的整体性利益结构,使全社会的利益格局发生了根本性的变化。其中率先改革的农村社会的变化尤为引人注目。从家庭联产承包责任制的实行到农产品统购统销制度的废止,从人民公社制度的解体到户籍制度的松动及其功能的弱化,从允许农民进入非农产业领域到乡镇企业的迅猛发展,^②整个农村社会发生了一场翻天覆地的革命。这场革命的一项重要成果,就是实现了农民与土地、资金及其他生产要素的重新组合,在一定程度上开始改变农民—集体、农民—国家之间的关系,促进了农民在不同城乡之间、不同产业之间、不同所有制经济之间,以及原有不同身份、群体之间、不同职业代际的广泛流动,由此导致了农村社会的利益分化和阶层分化及新经济组织的产生。昔日农村高度同质化、均等化的社会结构被彻底打破。

农村社会的分化现象引起了社会学界的高度关注。陆学艺先生依据职业类型、经营方式和所有制形式把中国农民划分为8个阶层:农业劳动者阶层、从事工业和服务业的农民工阶层、受雇于私营企业或个体户的雇工阶层、个体工商户和手工业劳动者阶层、农村知识分子阶层、私营企业主阶层、乡镇企业管理者阶层、农村管理者阶层。^③此后,又有石成林的

① 许欣欣:《当代中国社会结构变迁与流动》,社会科学文献出版社2000年版,第157页。

② 据国家统计局有关资料:1978年全国仅有乡镇企业152.4万个,1985年达到1222.46万个,短短几年翻了几番。(参见《中国统计年鉴1993》,中国统计出版社1993年版,第145页。)截至1991年,全国乡镇企业共吸纳9609.1万名职工,占农村劳动力的22.3%。(参见李强《当代中国社会分层与流动》,中国经济出版社1995年版,第93页。)

③ 陆学艺:《社会学要重视当今农民问题》,《社会学研究》1989年第9期。

“七阶层说”^①、谢志强的“六群体说”^②和杜是桦的“五群体说”^③等。20世纪80年代中期以后,由于计划经济体制下形成的城乡二元结构的深层次矛盾和问题尚未得到实质性解决,农村的第二步改革陷入了困境,城乡差距进一步拉大,“三农”问题凸显,农民群众与基层政权的结构性紧张日趋加剧;但是,农村的利益分化和阶层分化以及利益关系格局的重组却是一个不争的事实。中国农村社会进入了“经济上的不平等取代政治上不平等的过程”^④。

农村社会的利益分化和阶层分化在中国语境下具有不可忽视的社会功能和社会意义。

首先,它强化了利益机制而弱化了权力机制在农村社会运行和社会控制中的作用。改革开放前的农村社会与整个中国社会一样,是依靠权力机制来驱动社会运行、配置社会资源、控制社会冲突的。改革开放后,利益机制的社会功能日益凸显出来。对利益的追求成为人们进行物质和精神生产的直接动力,利益原则也成为社会生活的基本原则;而在市场经济条件下,农村社会的利益分化、利益矛盾和利益冲突是不以人的意志为转移的,并成为社会生活的常态;与此相联系,对利益的公平、合理配置成为亿万农民的热切期盼,也成为社会制度创新的动力;而利益协调则成为缩小社会利益差别、缓解利益冲突、促进社会和谐发展的保障。其次,它预示着农村社会从传统的权力本位时代开始向权利本位时代过渡。改革开放前的农村社会是一个权力本位的社会,政府凭借权力垄断了几乎所有资源,整个社会的运行遵循权力逻辑。即权力决定资源的流向,一切资源向权力集中。改革激活了农民的利益欲望,虽然政府对农村社会仍有很强的控制力,但随着农民的利益诉求转化为制度化的权利诉求,一个以权利保障为使命的权利本位社会的到来只是一个时间问题。再次,它促进了社会治理机制的创新和政府自身的改革。结构—功能主义社会学认为,现代社会与传统社会的一个根本区别在于社会的分化程度和整合程度,“整合,

① 石成林:《在改革中分化与更新的当代农民》,《社会学研究》1991年第7期。

② 谢志强:《中国社会阶层结构及其变动的系统考察》,《社会学与社会调查》1991年第2期。

③ 杜是桦:《中国社会利益格局的历史变迁》,中国选举与治理网, <http://www.china-elections.com>, 2007年3月2日。

④ 于建嵘:《新时期中国乡村政治的基础和发展方向》,《中国农村观察》2002年第1期。

即平衡由于分化而造成的破坏”及社会动荡。^① 因此,农村的社会分化和利益格局的重构,把乡镇政府自身的改革推到了历史的前台,要求乡镇政府提升社会整合能力,创新社会治理机制,准确定位自我角色和职能,收缩权力边界,有效约束自身行为,在社会分化合理、有序、可控的前提下,更多地通过利益协调机制而非权力机制来维系农村社会的稳定和发展。

(二)“乡政村治”的制度安排和分权式财税体制改革,弱化了乡镇政府的社会职能和财政能力,但农村一系列新的社会发展目标的提出又强化了其社会责任和公共服务职能,这一悖论使乡镇政府面临职能错位、行为异化的困局

1. “乡政村治”的制度安排对乡镇政府职能转变的挑战

1949年新中国成立后,为巩固新生政权,国家将权力触角延伸到县以下农村社会,建立起乡级政权。但此时的乡政府并不直接干预农村经济事务而主要承担国家政务,以维护国家在农村统治的合法性。20世纪50年代后期建立并延续了20年之久的人民公社体制,是一种集生产管理和行政管理为一体的、高度集中化的“政社合一”体制。这种体制作为一种特殊的政权组织形式,最终完成了国家体制在农村底层社会的理性建构,从而把行政体系的命令—服从关系引入农村社会,实现了国家对农村经济、政治、社会、文化生活一切领域的全面控制。^② 人民公社体制运用政治、行政、意识形态等超经济的强制力对农村进行掠夺式社会动员,虽然极大地强化了国家的农村社会动员能力,但由于违背了中国国情和社会发展规律,不仅增加了国家对农村社会的治理成本,而且制约了农业和农村的发展,积累起了农村社会抗拒国家的巨大张力。“公社坚持不懈地用超经济的强制来消弭张力,规范农民的行为,但是,强制的存在恰恰证明了公社的脆弱。任何一种社会制度都不可能依靠强制长期维持,当与革命相关的强制随着革命的结束和时间的延展而日益弱化的时候,公社也就日益走向了它的终结。”^③

① [美]西里尔·E.布莱克编:《比较现代化》,上海译文出版社1996年版,序言第10—11页。

② 于建嵘:《民主制度与中国乡土社会》,载《中国农村研究》(2001年卷),中国社会科学出版社2002年版,第316页。

③ 张乐天:《告别理想——人民公社制度研究》,东方出版社1998年版,第415页。

20 世纪 80 年代初,人民公社体制废除后,“乡政村治”取代公社成为国家治理农村社会的新的制度安排和组织结构形式。这一制度设计得到了 1982 年修订后的《中华人民共和国宪法》的确认。所谓“乡政村治”,是指乡镇一级设立人民政府,代表国家行使行政管理的权力;而乡镇以下则按居民居住区域建立村民委员会,实行村民自治。到 1985 年,全国共建立乡镇 91590 个,建立村民委员会 948600 多个。经过 1986—2004 年的大规模“撤乡并镇”改革,截至 2005 年年底,全国乡镇总数下降到 35473 个。^①

“乡政村治”制度安排的政治意图在于,通过农村底层社会民主化取向的改革,缓解国家与农村社会的紧张状态,构建二者的良性互动关系。从制度文本看,“乡政村治”的政治架构有如下基本特征:第一,它否定了传统体制下基层政权与村级组织的行政隶属关系,明确规定了乡镇政府对村自治组织的指导关系,实质上,重新界定了“国家”与“社会”的关系。第二,它确立了农村社会的自治原则,明确了国家行政权力与农村社会自治权力的结构性划分,实际上肯定了二者的平等博弈关系。这意味着乡镇政府的权威受到了民间自治力量的挑战。第三,它确立了农村社会的直接民主原则,一方面,改变了过去自上而下任命村干部的做法,将村庄权利的权威基础由上级授权变为村民直接授权;另一方面,规定了村民会议直接的民主决策、民主管理和民主监督功能。第四,由于“乡政村治”体制以承认个人权利本位为基点,因而其实质在于改变了国家与个人、村集体组织与个人之间的双重关系,即村民个人不再具有对国家体制的依附关系和对村集体组织的强烈归属关系。

值得注意的是,“乡政村治”的制度安排在规范“乡”“村”关系和国家行政权力运行边界的同时,必然要求乡镇政府转变传统的经济和社会管理职能。但是由于“乡政”的权力来源、授权方式、权力结构和管理体制并未随着“村治”的实行而发生适应性变革,进而引发了乡镇政府的角色—职能冲突及行为异化,并最终导致“乡政”与“村治”之间基于体制原因的结构性紧张乃至冲突。

2. 乡镇财政体制的结构性缺陷导致乡镇政府的合法性危机

获取足够的财政资源是乡镇政府有效施政并维系其合法性的最重要基

^① 赵树凯:《县乡改革的历史审视》,《中国社会导刊》2008 年第 4 期。

础。20 世纪 80 年代初乡镇政府恢复建立后,为了调动基层积聚财力、提供公共服务的积极性,首次建立了乡级财政并同时实行财政包干。但由于财政供给有限而乡镇的行政任务和机构不断扩张,运行成本愈益增高,乡镇政府一开始就不同程度地出现了财政困难。90 年代以调整中央政府与地方政府财政利益分配关系为主旨的“分税制”改革,虽然在一定程度上缓解了中央政府的财政压力,却使地方政府尤其是乡镇政府普遍陷入财政困境。^① 于是,一方面,乡镇政府将财政危机转嫁到农民身上,使“三农”问题凸显并成为世纪之交社会瞩目的焦点问题,而乡镇政府也因“三乱”(乱收费、乱摊派、乱集资)成为众矢之的。据统计,1994—2000 年,农民缴纳的税金和各种费用高达 9733 亿元,而国家同期对农业的投入为 5986 亿元,国家仅仅通过财政渠道就直接从农民身上净提取 3747 亿元。^② 另一方面,在 GDP 式政绩考核的刚性约束下,乡镇政府为了创造“一代人的政绩”,举债建设,“寅吃卯粮”,由此导致了不同程度的债务危机。据农业部的一项调查,截至 1998 年年底,全国乡镇债务高达 1776 亿元,平均每个乡镇负债 408 万元,而且呈愈演愈烈之势。^③ 据国家审计署 2013 年审计报告,截至 2013 年 6 月底,全国地方政府债务总额已达 17.89 万亿元,其中 195 个县及政府、3465 个乡镇政府负有偿还责任的债务率很高,债务风险很大。^④

2000—2006 年进行的农村税费改革,从表面上看是为了治理农村“三乱”,调整农村社会的利益分配关系,减轻农民负担,但在深层次上则是通过规范和约束乡镇政府行为缓解农村社会的治理危机,以重建国家在农村社会的合法性。的确,农村税费改革取得了不可否认的积极成效,在一定程度上遏制了“三乱”,减轻了农民负担,规范了乡镇财政的收支管理。然而,正如有的学者所言,在这场改革中乡镇政府沦为了“一个牺牲品”。由于税费改革全面取消了农业税以及乡镇政府的预算外、制度外收入,乡镇的财政收入尤其可支配收入势必大幅度减少。这样一来,在

① 实行分税制后,留给乡镇政府的法定税收都是一些分散、小额、难收的税种,乡镇政府为此不仅耗费了大量精力,而且极易与农民发生直接的利益冲突。参见吴理财《农村税费改革与“乡政”角色转换》,《经济社会体制比较》2001 年第 5 期。

② 陈光焱:《论农村税费改革的定律约束和取向选择——兼评所谓“黄宗羲定律”》,《财政研究》2002 年第 8 期。

③ 贺军伟:《乡村债务问题的现状、成因及对策》,《经济要参》2002 年第 45 期。

④ 陈树隆:《积极稳妥化解地方政府债务风险》,《求是》2014 年第 6 期。

分税制和预算管理的刚性约束下,乡镇政府不仅面临财政收支的巨大缺口,连正常运转都难以维持,而且先前已经形成的债务危机也将长期难以化解。“这也就是说,农村税费改革对乡镇财政而言不啻为‘雪上加霜’”^①,将进一步加剧乡镇财政危机。与此相悖的是,随着建设社会主义新农村、构建和谐社会和全面建成小康社会等一系列社会发展目标的提出,以及向公共服务型政府的转型,乡镇政府承担的社会责任和社会建设任务进一步强化,管理的公共事务日益增多。一方面是财力和资源逐步向上集中,而另一方面是公共服务职能和社会管理事务却逐层下移,即所谓“财权上收、事权下放”,利益上收,责任下移,由此导致乡镇一级政府财权与事权的严重不对称。有资料显示,2006年全国财政收入为38760.2亿元,其中中央财政收入20456.2亿元,占全国财政收入的52.8%;省级财政收入4674亿元,占收入比的12.1%;市级财政收入6392亿元,占收入比的16.5%;县级财政收入5359亿元,占收入比的13.8%;乡镇财政收入1879亿元,占收入比的4.8%。县乡两级财政以不到20%的收入,承担着70%以上人口的公共事务。^②

乡镇政府与上级政府之间在财权与事权关系上的非对称博弈,极易导致乡镇政府的角色冲突、职能错位和机会主义行为。尤其是当财政压力大到足以影响乡镇政府自身的运转和生存时,乡镇政府便有可能背离自己国家“代理人”的角色定位和提供辖区公共服务的职能定位,利用预算软约束、监管漏洞和倒逼机制,或者与上级政府讨价还价,或者采取变通性、选择性政策行为,或者调整财政支出结构,压缩公共支出需求和规模,以维持自身生存和运转。如前所述,农村税费改革原本是为了治理基层“治理危机”,重建国家在农村社会的合法性,但实际结果,“却又将乡镇政府推向了另一种合法性危机之中”^③。这种合法性危机表现为一种双重的悖论性的合法性挑战:一方面,如果为了满足农村公共品的供给而加重农民负担并使他们不堪重负,乡镇政府的合法性基础就会动摇;另一方面,如果因财政危机背离自身的角色、职能,不能满足辖区居民基本的

① 徐勇、吴理财等:《走出“生之者寡,食之者众”的困境——县乡村治理体制反思与改革》,西北大学出版社2004年版,第139页。

② 王恩奉:《县乡财政面临的问题及对策》,经济科学出版社2009年版,第18页。

③ 徐勇、吴理财等:《走出“生之者寡,食之者众”的困境——县乡村治理体制反思与改革》,西北大学出版社2004年版,第139页。

公共需求,生产和供给农村公共品,乡镇政府存在的合法性价值必然遭受质疑。农村税费改革虽然在短期内巩固了中央政府的合法性,却长期损害了乡镇政府的合法性,最终损害的仍是“国家”在农村社会的合法性。乡镇政府的合法性危机触动了学界的敏感神经,引发了一场关于乡镇政府的“存废之争”。学者们的观点大致有如下三种:一是主张虚化乡镇政府,将其改为县政府的派出机构,实行“县政,乡治”;二是主张撤销乡镇一级政府,实行“乡镇自治”;三是主张改革乡镇政府,加强乡镇政府建设,使其成为一级功能完备、责权利相统一的、高效的基层政府组织。^①这场争论,与其说带给我们的是关于乡镇政府“存”“废”问题的思考,不如说是关于乡镇政府角色—职能—行为问题的深刻反思。

(三)“压力型”行政体制的结构性缺陷,与不成熟、不规范的市场机制相结合产生的叠加效应,加剧了乡镇政府的角色冲突和行为异化,乡镇政府作为相对独立的利益主体从国家政权代理者蜕变为“谋利型政权经营者”的风险增大

作为直接面向农村社会的基层政权机构,乡镇政府游走于国家与社会之间,在国家与社会互动关系中具有特殊的、至关重要的作用,其角色和行为不仅直接关系着国家权威在乡村社会的建构及其功能的有效发挥,而且直接关系着乡村社会力量的健康成长及其对国家长治久安的支撑作用。

近些年来,国内一些学者如张静、荣敬本、杨善华、吴理财等,着重从制度—行为的视角考察了现行行政体制和财政体制对乡镇政府角色和行为的影响,也就是着重从结构的向度考察了影响、制约乡镇政府角色和行为的制度性变量,由此提出了颇有影响的“压力型体制”论和“政权经营者”论。

“压力型体制”论者认为,自20世纪80年代开始,国家行政体制适应经济、社会结构的变化,逐步实行分权改革,即从高度中央集权的传统体制向适度地方分权的管理体制转变。中央政府将一部分财权、人权、事

^① 关于这场争论,参见徐勇《县政、乡治、村治:乡村治理的结构性转换》,《江苏社会科学》2002年第2期;于建嵘《乡镇自治:根据和路径》,《战略与管理》2002年第6期;金太军《推进乡镇机构改革的对策研究》,《中国行政管理》2004年第10期;邓大才《乡镇政府应该撤销》,《中国国情国力》2001年第3期;周绍金《乡镇政府存在质疑及国家基层政权构建设想》, <http://www.tisc.cuhk.edu.hk>; 贺雪峰、董磊明《乡镇一级何去何从》,《中国农村研究》, <http://www.ccrs.org.cn>。