

乡镇治理 与 政府制度化

赵树凯 著



商务印书馆

乡镇治理与政府制度化

赵树凯 著

商务印书馆

2010年·北京

图书在版编目(CIP)数据

乡镇治理与政府制度化 / 赵树凯著. —北京:
商务印书馆, 2010.12

ISBN 978-7-100-07534-3

I. ①乡… II. ①赵… III. ①乡镇—行政管理—研究—中国 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 234208 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

乡镇治理与政府制度化

赵树凯 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

三河市尚艺印装有限公司印刷

ISBN 978-7-100-07534-3

2010 年 12 月第 1 版

开本 880×1230 1/32

2010 年 12 月北京第 1 次印刷 印张 12 1/2

定价:27.00 元

目 录

导 言	1
第 1 章 乡镇研究进程	19
1.1 政策述评	19
1.1.1 政策思路	20
1.1.2 变革历程	23
1.1.3 农村综合改革	32
1.2 研究述评	35
1.2.1 国内研究	35
1.2.2 国外研究	43
1.2.3 研究进路反思	50
1.3 本项研究说明	56
1.3.1 理论框架	57
1.3.2 分析路线	60
1.3.3 研究方法	65
1.3.4 资料来源	68
第 2 章 乡镇组织与人员	71
2.1 组织现状	72
2.1.1 领导集团	73

2.1.2 部门设置	75
2.1.3 岗位人员	77
2.1.4 扩张机制	81
2.2 机构改革	85
2.2.1 机构和人员精简	86
2.2.2 乡镇撤并	89
2.2.3 改革设想	91
2.3 政府形态依据	95
2.3.1 形态特征	95
2.3.2 演变路径	97
2.3.3 政府组织基础	99
第3章 乡镇财政与债务	105
3.1 财政困局	105
3.1.1 财政体制	106
3.1.2 财政收入	107
3.1.3 财政支出	110
3.1.4 人员工资	114
3.1.5 税费改革	116
3.2 债务危机	117
3.2.1 债务现状	117
3.2.2 债务形成	122
3.2.3 债务化解	125
3.3 财政中的政治	127
3.3.1 财政危机与财政体制	128
3.3.2 财政危机与政府问责	130
3.3.3 财政危机与政府预算	132

第 4 章 乡镇权力与问责	137
4.1 权力格局	137
4.1.1 一体性机构	138
4.1.2 一元化权力	140
4.1.3 内部单位	142
4.1.4 垂直单位	144
4.2 问责体系	148
4.2.1 县市问责安排	148
4.2.2 乡镇问责安排	150
4.2.3 问责体系重心	153
4.2.4 问责体系中的个人	155
4.3 激励结构整合	159
4.3.1 双重错位	160
4.3.2 目标替代	162
4.3.3 政府的政治控制	164
第 5 章 乡镇控制系统	167
5.1 应酬上级	167
5.1.1 会议	168
5.1.2 文件	169
5.1.3 汇报	171
5.1.4 接待	172
5.1.5 检查	174
5.2 管理村庄	177
5.2.1 村干部管理	178
5.2.2 村财务掌控	181
5.2.3 管片和包村	183

5.2.4 村干部表现	185
5.3 控制的僵局	187
5.3.1 政策失灵	187
5.3.2 基层失望	190
5.3.3 管理脱节	191
第6章 乡镇公共服务	196
6.1 主要服务领域	197
6.1.1 乡村治安	197
6.1.2 乡村教育	200
6.1.3 公共卫生	203
6.2 社会冲突管理	207
6.2.1 村庄内部冲突	207
6.2.2 农民上访	210
6.2.3 基层政治信任	214
6.3 统治与治理	218
6.3.1 政府的公共责任	219
6.3.2 干部的双重角色	221
6.3.3 乡村冲突的政治意向	223
6.3.4 何谓好的治理	227
第7章 乡镇政府前景	231
7.1 危机中的命运	232
7.1.1 处境与演变	232
7.1.2 改革路径	237
7.1.3 改革难题	240
7.2 现实中的未来	242
7.2.1 改革的现实选择	242

7.2.2 未来并不确定	244
7.3 微观改革的宏观考量	246
7.3.1 中央与地方关系	246
7.3.2 党和政府关系	248
7.3.3 国家与社会关系	250
第 8 章 政府运行与制度异化	253
8.1 基层政府与农村发展	254
8.1.1 历史的进步	254
8.1.2 理论的争执	257
8.2 基层政府内卷化	262
8.2.1 公司化的政府功能	264
8.2.2 碎片化的政府权威	266
8.2.3 运动化的政府行为	270
8.3 基层政府制度异化	275
8.3.1 异化	275
8.3.2 制度异化	278
8.3.3 政府制度异化	282
8.4 政府制度异化渊源	284
8.4.1 体制的历史惯性	284
8.4.2 政府自利性	289
第 9 章 政府制度化与改革	293
9.1 政府制度化基础	293
9.1.1 政治与行政	293
9.1.2 政府与社会	296
9.2 政府制度化	300
9.2.1 政府制度化的提出	301

9.2.2 政府创新动力	304
9.3 改革讨论	309
9.3.1 基层民主	309
9.3.2 基层自治	313
9.3.3 法治建设	318
参考文献	324
后 记	349
附 录	352

导 言

本书是对当代中国基层政府及其治理的实证研究。研究的政府层面,聚焦于县乡村三级公共组织中的乡镇;研究的现实素材,集中于21世纪前五年。2005年,中国农业税全面取消,基层政府的活动内容和日常行为发生了重要变化。但是,基层政府的制度环境没有改变,基层政府的行为逻辑也没有改变,政府运行机制并未发生根本变革。故此,在相当时期里,本书所展开的核心论证都将属于中国政府改革的基本议题。

一、背景与问题

乡镇是县以下的农村行政区域,乡镇政府是国家最低一级政权。选择乡镇作为研究对象,主要基于两方面考虑:一方面,乡镇是探索农村问题不可或缺的分析主体。广袤的中国农村被划分为一个个乡镇,乡镇政府在农村问题中并不是外在的旁观者,而是直接的关系人,有时,乡镇是应对和处理问题的管理者,有时,甚至就是问题本身。另一方面,乡镇政府处在国家政权体系的最低层级,直接接触社会,开展管理和提供服务。就理解当代中国国家与社会之间的关系而言,乡镇是一个极为重要的观察视角。乡镇政府作为政权体系的重要一环,不仅是中国政府体系和政治体制的延

伸和缩影,也是中国农村变迁、国家与社会关系变革的内在要素。可以说,无论是考察探索中国农村问题,还是分析判断中国政府与政治,乃至审视解读中国国家与社会关系,都绕不开乡镇。

乡镇政府在中国社会、政治和农村发展具有独特地位(如图1所示)。这是本书选择乡镇政府为研究对象的基本理由。

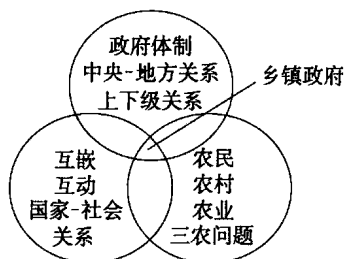


图1 问题簇中的乡镇政府

1. 乡镇政府与“三农”问题

20世纪90年代中后期,中国出现了空前严峻的“三农”问题。有基层干部将问题的表现概括为“农村真穷,农民真苦,农业真危险”(李昌平,2002)。那些年里,农业生产和农村经济发展缓慢,农民收入在低水平上连年徘徊,生活艰难;农村社会发展可以说全面滞后,教育、文化、卫生、社会保障等问题不断堆积,公共服务严重短缺;农民对于基层政府的政治信任明显下降,与基层组织的关系空前紧张,冲突事件逐渐增多。这期间,农业和农村工作虽然在政府的“认识”上提得很高,但就实际工作来说,说空话多,办实事少。特别是90年代中后期,政府不仅在整治农民负担过重方面措施不力,大量农民为地方苛政所苦,而且政策上严重歧视农村,对农民流动就业横加打压,更使农民陷入了内外交困的境地。这些现象

也引发了海内外观察家对于中国“治理危机”问题的关注和研究 (Minxin Pei, 2002; Susan Shirk, 2007)。

2002年中共“十六大”以来,中央政府切实重视解决农村问题,以“工业支持农业,城市反哺农村”为方针,坚持“多予少取放活”为政策取向。一方面,给农村有力的经济支持。这种支持包括采取若干有力的措施发展农业生产,增加农民收入,如取消农业税、直接补贴粮食生产等,也包括在发展农村教育、医疗卫生等方面增加政府投入。这些措施不仅显著地加快了农村经济发展,而且有效地促进了经济和社会的协调发展。另一方面,高度重视保护和张扬农民的权利,包括断然废除主要针对进城农民的“收容遣送条例”,取消限制农民流动就业的若干歧视性政府规定,也包括采取严厉措施处理征地过程中对农民利益的侵害等。因此,随后几年,农村经济迅速复苏,农村中的若干冲突和危机因素获得化解或者有效抑制。

但是,政策导向转变和支农惠农措施增加,并不表示“三农”问题已得到或即将得到根本解决。从“三农”问题产生的角度看,除了政策性因素外,过去若干年农村出现的严重问题,基层政府在其中扮演了重要角色。“三农”问题的尖锐性主要是通过基层政府和农民的冲突展现出来的。分析问题时,把乡镇政府作为一个重要角度显然非常必要。从解决“三农”问题的角度看,政策导向虽然源于中央,但政策推进必须依托基层政府,这是一个无法逾越的环节。从功能上看,构成中国基层政府的是县(市)和乡(镇)两级政府,这两级政府的运行密切结合在一起,在许多情况下,乡镇是县市政府的执行机构。现在的问题是,这个环节能否当此重任,对此农民乃至社会都疑虑重重。正如2007年“两会”上部分政协委员

当着温家宝总理的面所说的，“村骗乡，乡骗县，一直骗到国务院；国务院，发文件，一层一层往下念，念完文件进饭店，文件根本不兑现”^①。由此可见，基层政府运行仍存在根本性机制问题。

可以说，在中国改革的道路上和图景中，一个带有全局性、根本性的问题还没有清晰答案，这就是政府问题。政府问题的深刻性、严峻性集中地通过乡镇政府的运行表现出来。乡镇政府出现的问题，并不局限于乡镇政府本身，而是冰山之角。不论是寻找“三农”问题的根源，还是探索解决“三农”问题的途径，都必须深入研究乡镇政府。

2. 乡镇政府与政府体系

显然，把“三农”问题全部归咎于基层政府是不公允的，因为问题的深处是政府体制甚或政治体制。在此，有必要廓清两个不同层面上的问题：其一，乡镇政府不能被完全看做是中央政府的直接代理，因为中央政府或者说“国家”很难直接控制乡镇政府。乡镇政府具有很强的自主性，不仅可以“选择性”地执行政策，通过一系列应对办法来规避上级考核和管理，而且，还能够根据自身利益不断卷入社会的利益博弈中，甚至直接与民争利，具有明显的“自利性”。所以说，中央政府政策导向的变化，并不必然导致基层政府运行的根本改变，也并不必然带来“三农”问题的根本解决。近年来政策改善与基层治理困局之间的巨大反差，也为此提供了新的论据。二是，尽管直接对基层治理问题负责的，应该是乡镇政府；

^① 这是2007年全国政协委员、中国农业大学杨志福老教授在当时农业界别讨论中的发言，题目是《敢问中国农业发展路在何方》。

但是,乡镇政府之所以出现问题,其根源还在于政府体制。乡镇政府在国家权力结构和基层社会网络中的定位,其组织架构、管理制度、职能配置以及运作机制,都离不开政府体制的约束。因此,探索基层政府问题,离不开对政府体制的检讨和反思。

翻检正式的制度和法律,基层政府体系无论是在权力的配置上,还是在功能的设置上,都显得平衡而完备。但是,实际运作并非如此。一方面,基层政府的诸多行为,特别是政府与社会之间的互动行为,缺乏具有操作性的制度规范。基层政府“无法无天”,大量的矛盾冲突也由此滋生;另一方面,已有的诸多制度规范被搁置,并没有得到贯彻和执行。基层政府实际的运作规则,需要从实践和动态的过程中加以把握和理解。从表面上看,政府各项冠冕堂皇的制度得到了落实,运转也很顺畅,能顺利地通过“考核”与“检查”。但实际上,制度所涉及的其他主体和对象(如社会公众、社会组织等),对于制度的运转却很少卷入。以基层政府的“政务公开”为例,中央政府推广这一制度的初衷,在于保障基层社会和公众的知情权,让基层政府接受公众监督。公众是监督的主体,而基层政府是公众监督的对象。但实际上,政府虽然也会公开部分政务,但哪些部分公开、哪些部分不公开,往往取决于政府意愿而非公众需求。最后往往是大张旗鼓地公开,但与公众的监督无关,只与基层政府应付上级的各种检查和汇报有关。这样的制度运转对于社会而言无疑形同虚设。

在政府体系中,“下级”与“上级”仍然是两个相对的概念。考察发现,在现实生活中,上、下级政府往往通过开展“合谋”来应对更上一级政府的检查监督,乃至建立“攻守同盟”和利益共同体以应对来自外部的压力。由此可见,乡镇政府运作机制,折射出政府

体系的特点与缺陷；而探讨乡镇政府在基层治理中的角色和功能，也不能离开对政府体系的分析。

3. 乡镇政府与“国家—社会关系”

“三农”问题，包含农业、农民和农村三个向度，涉及农村经济、农村社会和农村政治三个层面问题。发展农业生产、增加农民收入，是其中的一个重要问题，但这并非问题的全部。生产发展了，收入增加了，农村社会并非必然稳定，农民对于政府的信任也并非必然上升。总体上看，农村面临的根本的问题在于如何构建稳定的基层生活共同体。对于乡镇政府来说，不仅需要维护基层社会的公共秩序、组织提供基层社会所需的公共产品和公共服务，也需要设置沟通渠道以便社会公众表达其利益诉求、通过制度来整合和吸纳基层社会的政治参与，实现国家与社会之间的良性互动。

从国家与社会关系的角度来看，乡镇是农村的行政区域，中国农村分隔在超过3万个乡镇之中，每一个乡镇都变成了一个具有政府机构的社会共同体（community）。从理论上说，乡镇政府作为国家在乡镇的代理机构，应该执行国家所制定的各项制度安排和政策措施，从而使得国家权力通过乡镇政府得以渗透到基层社会。但是，对于国家权力有没有顺利有效地渗透并控制社会，仍然存在争议。在这方面的研究中，有学者认为，改革开放之前国家权力渗透并控制着社会，而改革开放以后国家放权让利则导致地方主义的兴起（Andrew Walder, 1986）；还有学者则认为，是上下分隔的、基层蜂窝状（honey comb-structure）的政体结构导致中央权威难以渗透和支配地方，直到改革开放以后，国家权力才借助市场的力量扩展到了地方（Vivienne Shue, 1988）。

那么,乡镇基层政府在国家与社会的关系中起到了什么作用?是变成了中央国家的代理,代表中央国家来控制地方和社会,还是变成基层社会的代理,庇护着基层社会免于中央国家的强制?有些吊诡的是,乡镇政府没有成为中央国家的绝对代理,而是具有自主性;但这种自主的利益诉求又与基层社会的公共利益和诉求并不一致,并没有成为基层社会的利益代表。有研究者甚至进一步认为,乡镇基层政权不仅没有实现国家政权建设的目标,帮助国家权力渗透到社会,反而离间了国家和社会,成为一个具有很强自主空间的利益共同体。基层政权借用国家的名义侵蚀地方公共利益,造成政权在基层与地方社会分离,从而引发了乡村社会的失序(张静,2000)。

从乡镇政府来看,政府权力所受社会制约较少。事实上,在乡镇政府与基层社会的关系上,无论是基层政府从农村社会汲取资源和获得支持的能力,还是基层政府渗透基层社会、有效贯彻其政策的能力,都显得相当有限。此外,在基层社会对乡镇政府的影响上,一方面,基层政府缺乏嵌入性或融入性(embeddedness),并没有通过参与基层社会的日常生活,获得社会成员的信任和认同;另一方面,基层社会各群体对于基层政府又产生了不均衡的影响,这种影响受制于非制度化因素,具有不确定性,使得基层政府为特定利益所左右,缺乏必要的超越性。有学者在解释中国经济发展时指出,地方政府和企业相互嵌入,形成你中有我、我中有你的局面(Jean Oi, 1995)。地方上的基层政府为特定的利益张目,形成了它在基层社会的利益冲突格局中“与民争利”的局面,成为诱发基层社会矛盾的重要因素。近年来大量上升的征地冲突,往往与基层政府有重要关联。

由此,就产生了有待于进一步探索的问题:为什么乡镇政府与法定的制度规范之间出现了如此大的偏离?

二、乡镇政府的制度分析框架

乡镇政府是乡镇国家权力机关(即乡镇人民代表大会)的执行机关,“执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令”,管理本乡镇区域内的行政事务。国家政权建设的努力方向,是试图将乡镇政府建设为既能有效执行上级政府决策,又能获取基层社会支持信任的政权组织。但是,事实往往是,乡镇政府在实际中的角色,既与本区域内的社会公共利益需求不一致,又与上级政府、尤其是中央政府的理念、要求和政策导向不一致。

正如米格代尔所说,“当我们问国家的自主性的时候,我们更应该问的是在哪一级是自主的,因为不同层级所面临的压力是不一样的”(Migdal, 1988)。探索乡镇政府的自主性,至少有几个基本问题需要厘清:乡镇政府的实际功能是什么?运作过程如何操作?特别是,乡镇是采取何种行动规避上级政府的指令和要求,如何应对上级政府的检查和考核?

1. 基层政府的制度异化

为了解释中国经济和中国农村的快速发展过程,有学者从乡镇政府的角色入手,用“地方国家法团主义”(local state corporatism)来描述地方政府在经济发展中的作用(Jean Oi, 1992; Nan Lin, 1995, 1996)。实际上,基层政府在功能和行为上也越来