

教育部哲学社会科学研究后期资助项目

改革与重建 ——中国乡镇制度研究

Reform and Reconstruction:
Studies on Township System in China

○ 吴理财 著

 高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS



教育部哲学社会科学研究后期资助项目

改革与重建 ——中国乡镇制度研究

Gaige Yu Chongjian:
Zhongguo Xiangzhen Zhidu Yanjiu

○ 吴理财 著



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

图书在版编目(CIP)数据

改革与重建:中国乡镇制度研究/吴理财著. —北京:
高等教育出版社, 2010. 6
ISBN 978 - 7 - 04 - 029340 - 1

I. ①改… II. ①吴… III. ①乡镇 - 体制改革 -
研究 - 中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 060696 号

策划编辑 杨亚鸿 责任编辑 李 征 封面设计 张 志
版式设计 王 莹 责任校对 姜国萍 责任印制 陈伟光

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 北京市白帆印务有限公司

开 本 787 × 1092 1/16
印 张 16
字 数 280 000
插 页 2

购书热线 010 - 58581118
咨询电话 400 - 810 - 0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

版 次 2010 年 6 月第 1 版
印 次 2010 年 6 月第 1 次印刷
定 价 32.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 29340 - 00

总 序

哲学社会科学是探索人类社会和精神世界奥秘、揭示其发展规律的科学，是我们认识世界、改造世界的有力武器。哲学社会科学的发展水平，体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质，其研究能力和科研成果是综合国力的重要组成部分。没有繁荣发展的哲学社会科学，就没有文化的影响力和凝聚力，就没有真正强大的国家。

党中央高度重视哲学社会科学事业。改革开放以来，特别是党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央就繁荣发展哲学社会科学作出了一系列重大决策，党的十七大报告明确提出：“繁荣发展哲学社会科学，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，鼓励哲学社会科学界为党和人民的事业发挥思想库作用，推动我国哲学社会科学优秀成果和优秀人才走向世界。”党中央在新时期对繁荣发展哲学社会科学提出的新任务、新要求，为哲学社会科学的进一步繁荣发展指明了方向，开辟了广阔前景。在全面建设小康社会的关键时期，进一步繁荣发展哲学社会科学，大力提高哲学社会科学研究质量，努力构建以马克思主义为指导，具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学，推动社会主义文化大发展大繁荣，具有十分重大的意义。

高等学校哲学社会科学人才密集，力量雄厚，学科齐全，是我国哲学社会科学事业的主力军。长期以来，广大高校哲学社会科学工作者献身科学，甘于寂寞，刻苦钻研，无私奉献，开拓创新，为推进马克思主义中国化，为服务党和政府的决策，为弘扬优秀传统文化、培育民族精神，为培养社会主义合格建设者和可靠接班人作出了重要贡献。本世纪头 20 年，是我国经济社会发展的重要战略机遇期，高校哲学社会科学面临着难得

的发展机遇。我们要以高度的责任感和使命感、强烈的忧患意识和宽广的世界眼光，深入学习贯彻党的十七大精神，始终坚持马克思主义在哲学社会科学的指导地位，认清形势，明确任务，振奋精神，锐意创新，为全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会发挥思想库作用，进一步推进高校哲学社会科学全面协调可持续发展。

哲学社会科学研究是一项光荣而神圣的社会事业，是一种繁重而复杂的创造性劳动。精品源于艰辛，质量在于创新。高质量的学术成果离不开严谨的科学态度，离不开辛勤的劳动，离不开创新。树立严谨而不保守，活跃而不轻浮，锐意创新而不哗众取宠，追求真理而不追名逐利的良好学风，是繁荣发展高校哲学社会科学的重要保障。建设具有中国特色的哲学社会科学，必须营造有利于学者潜心学问、勇于创新的学术氛围，必须树立良好的学风。为此，自2006年始，教育部实施了高校哲学社会科学研究后期资助项目计划，旨在鼓励高校教师潜心学术，厚积薄发，勇于理论创新，推出精品力作。原中央政治局常委、国务院副总理李岚清同志欣然为后期资助项目题字“厚积薄发”，并篆刻同名印章一枚，国家图书馆名誉馆长任继愈先生亦为此题字“生也有涯，学无止境”，此举充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学事业的高度重视、深切勉励和由衷期望。

展望未来，夺取全面建设小康社会新胜利、谱写人民美好生活新篇章的宏伟目标和崇高使命，呼唤着每一位高校哲学社会科学工作者的热情和智慧。让我们坚持以马克思主义为指导，深入贯彻落实科学发展观，求真务实，与时俱进，以优异成绩开创哲学社会科学繁荣发展的新局面。

教育部社会科学司

站在乡土大地上遥望星空

（代序）

项继权

从 1978 年算起，我国农村改革已经走过了 30 多年的历程。30 多年来，从废除人民公社、重建乡镇政府、实行村民自治，到农村综合改革，乡镇体制进行了一系列重大变革。然而，经过 30 多年的改革，而立之年的乡镇体制似乎并没有因改革而成熟起来，改革的任务也没有完成，因此，2006 年《国务院关于做好农村综合改革工作有关问题的通知》（国发〔2006〕34 号）宣布：“力争在‘十一五’期间或用更长一些时间基本完成乡镇机构、农村义务教育、县乡财政管理体制改革任务。”2008 年《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》虽然强调加快推进乡镇改革，但也只是要求“2012 年基本完成乡镇机构改革任务”。众所周知，“乡镇机构改革”仅仅是乡镇体制改革的一部分。

不仅如此，经过 30 多年的改革和探索，乡镇体制未来的发展和走向似乎并不清晰，人们在乡镇改革前进的道路问题上陷入迷惘。对未来的乡镇体制，有的提出实行“乡镇自治”，有的主张“乡公所制”，有的建议“乡派镇治”，有的则要求“维持现状”，更有甚者提出“撤销乡镇”，如此等等，不一而足。显然，人们对于乡镇体制的未来存在严重的分歧，甚至乡镇本身的存废也成为一个问题。

人们的分歧并不限于对乡镇改革未来的判断，也有对乡镇改革历史的评判。不少人强调，30 多年乡镇改革的成效斐然。但是，也有不少人认为，30 多年的乡镇改革并没有达到预期的目标。赵树凯就曾指出，“自 1986 年中共中央、国务院发出《关于加强农村

基层政权建设工作的通知》，作出了基层政权改革的整体部署以来，乡镇在机构设置、权力划分、治理结构等方面进行了改革努力。这种尝试取得了一定成效，但是，到目前为止，最初的改革基本目标并没有达到”。^①

赵树凯的判断是准确的。从历史上看，乡镇政府的重建及体制改革矛头所指就是人民公社体制。这一体制以“政社合一”、“政经不分”、“党政不分”及“高度集权”为基本特征。也正因为如此，改革之初党中央就将理顺乡镇基层的党、政、企关系以及改革权力过分集中的体制作为乡镇改革的基本目标。1986年9月，中共中央、国务院《关于加强农村基层政权建设工作的通知》就明确指出，“当前农村基层政权建设中还存在不少问题，主要是党、政、企之间的关系还没有完全理顺，有些地方党政不分、政企不分的现象依然存在，少数地方乡政府还没有完全起到一级政权的作用”。为了解决这些问题，该《通知》提出了“明确党政分工，理顺党政关系”，“实行政企分开，促进农村经济进一步发展”，“简政放权，健全和完善乡政府的职能”，“切实搞好乡政权的自身建设”，“努力提高干部素质，认真改进工作作风”，“搞好村（居）民委员会的建设”等一系列的改革任务。中央特别强调乡镇政权建设“是我国政治体制改革的重要组成部分”，要求从政权和政治体制的角度推进乡镇体制改革。

从实践的视角来看，30多年来的乡镇改革成功地废除了人民公社体制，构建了新的乡镇政权组织体系，在政社分开、民主自治、机构设置、人员精简、职能转换、公共服务及治理结构等方面的改革均取得了一定的进展。但是，正如一些学者所指出的，乡镇改革的一些初始目标并没有完全达到。最为突出的是，曾经作为“改革的首要问题”的“党政分开”或“党政分工”在实践中不再坚持，甚至也少有人提起，而“党政一体”的呼声越来越高。在税费改革及后续的乡村改革中，各地不断强化党组织“一把手”的地位，推行乡镇党政领导“一肩挑”，乡镇党政部门合并和一体化，事实上重新走向乡村党政合一及高度集中的体制。“政企分开”及“政经分开”一直是乡镇改革的重要内容。虽然废除人民公社、重建乡镇政府及相应的经济组织之后，乡镇政企在组织上实现了分设，但是，迄今乡镇政经关系依然是难分难解。发展经济、兴办产业、招商引资仍是乡镇政府的头等大事，过度的干预和参与经济活动依然存在，以至于有人将基层政府称为“政府公司”或“政府公司化”。实行村民自治及乡村分治是20世纪80年代改革的重要成果，相关法律也确认了乡镇政府与村委会之间的指导关系而非领导关系。然而，村民自治及乡村分

① 赵树凯：《关于乡镇改革历史进程的考察》，《经济研究参考》2008年第32期，第45页。

治之初，乡村之间的“指导关系”一开始就遭到乡镇干部相当普遍的责难和否定，他们声称“这将使乡镇政府变成无脚的螃蟹，无法对乡村和农民进行有效的管理”。有人甚至担心会“导致农村的失控”。种种试图重新恢复乡镇政府对村委会事实上及法律上的“领导关系”的努力从未停止过，其结果是村委会出现相当普遍而明显的行政化。特别是免税之后，村委会自身财源枯竭，大多是靠县乡政府转移支付和补助来维持，进一步丧失了经济上的独立性和自主权。随之而来的是村委会对上级政府的依赖进一步加深，甚至变成了事实上的乡镇政府的“村公所”。20世纪80年代初的乡镇体制改革试图通过简政放权、建立乡镇财政、健全乡政府职能，“将乡镇建成一级管理职能比较完整的基层政权”，然而，30多年过去了，随着“乡财县管”等一系列改革的实施，乡镇政府的财权、事权及人事权不断弱化，一级“完整的基层政权”仍没有建立起来，甚至连乡镇政权本身存在与否也已经成为一个问题。

显然，乡镇改革的历史进程和实践结果似乎与改革的初衷和目标背道而驰。“这种背离和尴尬迫使我们不得不反思：是目标设计出了问题，还是改革进程的操作出了问题？进一步的问题是：既定的目标还要不要坚持？如果不坚持，那么新的目标是什么？如果要坚持，改革应该怎样推进？”

赵树凯的上述疑问是我们共同的困惑，也是所有关心乡镇改革和发展的人们都必须严肃对待并认真回答的问题。吴理财教授的新著《改革与重建——中国乡镇制度研究》无疑是关于这些问题最新的也是较全面的探讨和回答。他的著作首先对乡镇制度的历史变迁、现状、实际运作方式进行了比较全面的考察，对当前乡镇体制改革的几种实践模式进行比较分析，在此基础上对乡镇改革的动力、路径、约束和发展趋向作出了自己的理论解释，同时根据农村治理结构的变迁及特点和国家农村政策转向的要求，提出重建现代乡镇治理制度的基本思路。在著作中，作者还提供了一些鲜活的实践案例及实地调查报告。作者的努力和尝试是值得肯定的，尤其是通过这种历史与未来，宏观到微观，理论到实践的多维度、多层次、多视角的分析，不仅让我们得以全面地了解30多年来的中国乡镇体制改革的进程，也有助于我们深刻地理解和反思改革的历史并审慎地选择乡镇改革和基层政治发展的未来。

在这部著作中，读者们会发现吴理财教授的研究直面问题，但主要是为了分析问题，探讨原因；他批判现实，但更多的是理解现实，提出解释；他反思改革，但不是否定改革，而是为了进一步推进改革，并为未来的改革提出自己的建议。行文之中充满着冷静、理性及睿智。尤其值得称道的是，他的分析和判断都是建立在深入的基层

调查和实证分析基础上的。自 1997 年起，他就一直致力于农村改革及乡村体制的调查研究，曾在某个乡镇工作 6 年之久，“官”至乡镇人大主席，对于乡镇改革及乡村体制的运行有切身的体验。其后，他虽然离开乡镇进入华中师范大学中国农村问题研究中心及中央编译局攻读博士学位并从事博士后研究，多次出境学习交流，但他一直没有中断乡村实地调查，每年进行乡村调查达两三个月之久。长期而深入的乡村调查、系统的理论学习及广泛的学术交流，使他的研究具有开阔的学术视野、扎实的事实基础及缜密的理论解析。诚如曾任湖北省委书记的俞正声同志在他的一篇报告所批示的，他的研究“用数据说明概念，事实产生结论，而不是反之”。事实上，这一直是他的学术追求，也是他的研究风格。

2009 年 1 月，温家宝总理在著名的塞万提斯学院演讲时曾深情地讲到，“我经常在思考，一个民族要兴旺发达，就不仅要有人脚踏实地，埋头苦干，更要有人遥望星空，坚守精神家园。这样的民族才有希望，才能克服前进道路上的艰难险阻，才能有光明的未来”。我们正处于改革的关键时期，尤其是经过 30 多年的改革，一些颇有创意的改革举措在实践中屡屡受挫，有的陷于停顿，有的则出现反复；曾经有的共识似乎正在流失。改革，连同改革所引发的困难和问题使越来越多的人陷入困惑和茫然之中。站在新的历史十字路口，温家宝总理的忠告尤其重要和珍贵。任何改革都不可能是一帆风顺的，乡镇改革的具体内容也许需要适应时代的变化而改变，乡镇体制的具体结构也应根据社会的需求而确定，但是，20 世纪 80 年代以来，乡镇改革所追求的理顺党政关系、推进政经分开、消除权力集中、推进基层民主等目标仍然是切中时弊，值得坚守的。当我们行走在改革的大地上陷入迷惘和彷徨之时，不妨仰望星空，在那里，我们也许会更清醒地认识我们的现在，并把握改革的未来。在吴理财教授的著作中，读者们会发现，字里行间都透露出他不仅是一位在乡土大地上创学问的人，同时也是一位坚守理想，遥望星空的人！也许正因为如此，他的研究更加具有历史的厚重感及前瞻性。

2009 年 6 月 16 日

于武昌梅南山居

目 录

导论	1
一、研究综述	1
二、内容与方法	5

第一篇 乡 镇 制 度

第1章 乡镇组织：历史与变迁	9
一、传统中国的“乡治”：整合与汲取	9
二、百年乡镇政权：变与不变	12
三、乡镇政府转型：契机与挑战	14
第2章 乡镇制度：文本与现实	17
一、作为农村基层政权的乡镇组织	17
二、乡镇政府	20
三、乡镇人大	28
四、乡镇党委	35
五、简短结论	39

第3章 乡镇领导人：理性行动者	42
一、基本假设	42
二、县乡财政体制	43
三、目标考核机制	46
四、县乡人事制度	47
五、余论	49
第4章 科层化治理：乡村治理的一个误区	50
一、科层化治理不适宜于乡村社会	50
二、科层化治理历史得失	52
三、乡镇改革要防止科层化治理	53

第二篇 乡 镇 改 革

第5章 机构精简式改革	55
一、机构改革	55
二、乡镇撤并	63
第6章 权力重组式改革	70
一、任职交叉	70
二、选举创新	77
第7章 关系重构式改革	87
一、站所转制	87
二、委托扩权	99
三、财政统管	102
第8章 比较研究	106
一、乡派式改革	106

二、政府、部门和市场	108
三、效能优先	111
第9章 乡镇改革的动力、路径、约束及趋向	114
一、动力与路径	114
二、约束	119
三、发展趋向	123

第三篇 乡 镇 重 建

第10章 现代乡镇治理制度的重建	127
一、乡镇的地位与功能	127
二、后税费时代乡村治理结构	131
三、现代乡镇体系构建	136
四、乡镇权力重构	139
五、乡镇公共服务机制	140
第11章 “倒逼”还是“反倒逼”	147
一、农民负担：分灶吃饭的另类效应	148
二、税费改革倒逼基层政府	150
三、基层政府如何回应？	152
四、反倒逼的效果：中央在农村进行的新一轮改革	157
五、结论：超越“倒逼论”	159
第12章 压力回应型制度创新	161
一、引言	161
二、第一波：回应财政压力	164
三、第二波：回应部门压力	165
四、第三波：回应民主压力	168
五、结论和讨论：合法性论证	169

第四篇 实地调查

第 13 章 咸安政改：体制内的增量改革	171
一、引言：基本情况及改革背景	171
二、党政班子交叉任职，两票推选、竞争择优	172
三、政府内设机构的重组和人员竞争上岗	174
四、撤销直属站所，整体转变职能，变养人为养事	177
五、讨论及结语	179
第 14 章 从“养人”到“养事”：农村公共服务机制改革	181
一、站所的撤销与重组	181
二、站所人员的分流及身份转换	182
三、服务公司的资产拍卖和改制	184
四、改革的初步效果	185
五、余论：农村基层治理转型	185
第 15 章 “翻烧饼”：谷城县乡镇改革述评	187
一、以“减人减事减支”为主线	188
二、咸安模式的推行	190
三、在“减人”、“减支”方面的改革绩效	191
四、“翻烧饼”的得失	192
五、余论	193
第 16 章 “计生”：对一项政策运作机制的考察	194
一、“计生”政策实践的简要历史回顾	194
二、“三为主”与“计生”运作制度化	196
三、“分线考核、一票否决”的目标管理责任制	198
四、包保责任制：责任到人	200
五、乡镇一级“计生”工作	201

六、“计生”服务改制探索：“政府购买、以钱养事”	202
七、小结	204
 第 17 章 效能优先：安徽乡镇体制改革路径初探	205
一、乡镇治理体制变迁	205
二、农村税费改革背景下效能优先式改革	214
三、后税费时代农村治理的方向及政策调适	217
 第 18 章 以钱养事：构建服务型政府的新机制	222
一、“以钱养事”顺应新公共管理改革潮流	222
二、“以钱养事”的运作过程	223
三、“以钱养事”的动力机制	226
 参考文献	231
后记	239

导论

如果以 2000 年农村税费改革为起点，与农村税费改革相配套进行的乡镇改革至今将近 10 年，虽然这轮乡镇改革尚未终结，却也到了适时对它进行理论总结的时候。不仅要对其对现有的理论研究进行梳理、归纳和评论，更为重要的是对乡镇改革的实践逻辑进行分析研究，把握乡镇改革问题的实质。

一、研究综述

关于我国农村乡镇政府研究的文献如今已是汗牛充栋。20 世纪 90 年代中期以前的研究，基本上采取制度主义研究路径，对我国农村基层政权的历史演变、现行乡镇政府的权力结构、管理体制和运行机制进行了描述或理论方面的阐述。如张厚安等编著的《中国乡镇政权建设》、李学举等编著的《中国乡镇政权的现状与改革》、李守经等主编的《中国农村基层社会组织体系研究》等。^①

20 世纪 90 年代中后期以后，由于中国农村村民自治的全面推行和发展对传统乡村关系提出的挑战、乡镇政府征收税费引致的农村治理性危机，以及随后在农村地区进行税费改革所加剧的乡镇财政压力，有关的研究将关注点似乎都集中到乡镇政府的改革上来，乡镇改革是近年来研究的一个热点领域，它不仅引起了政治学、社会学、经济学等多学科科学家的研究兴趣和政府政策研究者的高度关注，还吸引了一批县乡干部也积极参

^① 张厚安等编著：《中国乡镇政权建设》，四川人民出版社 1992 年版；李学举、王振耀、汤晋苏编著：《中国乡镇政权的现状与改革》，中国社会科学出版社 1994 年版；李守经、邱馨主编：《中国农村基层社会组织体系研究》，中国农业出版社 1994 年版。



与其中进行讨论。

（一）三个研究视角

政治学学者最初主要是沿着我国农村村民自治发展的理路进入该领域研究的，后来加入了农民负担、农村税费改革、乡镇财政（及体制）以至“三农”问题等（多）维度的研究和讨论。概括而言，有三个代表性研究视角牵引着国内外的研究者：

1. “民主”的视角。基于民主价值或政治发展理念，不少学者主张乡镇政府进行民主式改革（特别是乡镇领导人要实行民主选举，如直选、“公选”、“海选”、“两票制”、“两推一选”等），如李凡、浦兴祖、何包钢、郎友兴、肖唐镖、杨雪冬、托尼·赛奇、史卫民、李连江、徐勇、贺雪峰等^①；或者实行“乡镇有限自治”，如吴理财、何增科、郑超峰、李昌平、高新军、章荣君等^②。

2. “治理”的视角。如徐勇提出乡村治理体制进行“县政、乡派、村治”结构性转换；^③吴理财依据乡镇政府处于“国家”和乡村社会之间的“第三领域”，主张将乡镇政府改造为“官民合作”组织，实行“乡政自治”；^④傅光明、邓大才等主张撤销乡镇政府，^⑤郑法、于建嵘等在撤销乡镇政府的基础上提出实行“乡镇自治”。^⑥

3. “建设”的视角。即加强乡镇政权建设，将乡镇政府建设为一级“权、责、能”

① 李凡、寿慧生、彭宗超、肖立辉：《创新与发展——乡镇长选举制度改革》，东方出版社2000年版，第39~227页；浦兴祖：《直选乡长是扩大农村基层民主的一次探索——关于四川步云乡个案的思考》（上、下），《云南行政学院学报》2001年第6期，第37~40页，《云南行政学院学报》2002年第1期，第13~16页；何包钢、郎友兴：《“步云困境”：中国乡镇长直接选举考察》，《二十一世纪》2001年4月号，第125~136页；肖唐镖：《二十余年来大陆的乡村建设与治理：观察与反思》，《二十一世纪》2003年8月号，第15~25页；杨雪冬、托尼·赛奇：《从竞争性选拔到竞争性选举——对乡镇选举的初步分析》，《经济社会体制比较》2004年第2期，第78~91页；史卫民：《公选与直选——乡镇人大选举制度研究》，中国社会科学出版社2000年版，第384~469页；Li, Lianjiang. The Two-Ballot System in Shanxi Province: Subjecting Village Party Secretaries to a Popular Vote. *The China Journal*, 1999, 42 (July): 103—118；徐勇、贺雪峰主编：《杨集实验：两推一选书记镇长》，西北大学出版社2004年版，第35~95页。

② 吴理财：《乡政新论》，《开放时代》2002年第5期，第43~50页；何增科：《农村治理转型与制度创新——河北省武安市“一制三化”经验的调查与思考》，《经济社会体制比较》2003年第6期，第74~82页；郑超峰：《论乡镇有限自治》，《法制与社会》2007年第4期，第555~557页；李昌平：《乡镇体制变迁的思考——“后税费时代”乡镇体制与农村政策体系重建》，《当代世界社会主义问题》2005年第2期，第3~10页；章荣君：《供给与需求：关于乡镇政府未来去向的分析》，《江苏社会科学》2007年第4期，第111~115页；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，第32~33页。

③ 徐勇：《县政、乡派、村治：乡村治理的结构性转换》，《江苏社会科学》2002年第2期，第27~30页。

④ 吴理财：《中国乡镇政府往何处去？》，《二十一世纪》2003年8月号，第4~14页。

⑤ 邓大才：《乡级政府该撤了》，《中国国情国力》2001年第3期，第36~37页；傅光明：《撤销乡镇——改革现行乡镇组织机构和财政运行体制模式的探讨》，《决策咨询》2001年第10期，第35~37页。

⑥ 郑法：《农村改革与公共权力的划分》，《战略与管理》2000年第4期，第19~26页；于建嵘：《乡镇自治：根据和路径》，《战略与管理》2002年第6期，第117~120页。

相统一的农村基层政府。

以上三个研究视角也并不是全然分开的，特别是“民主”和“治理”的视角更有融合趋向，从而推动了这项研究的深入发展，创新之作迭出。

然而，我们在湖北、安徽、河南等省的乡镇政府改革实践中观察到，现实的改革路径更主要的是在财政压力的推动下，遵从“效能优先”的原则进行改革，这与一些学者积极主张的“官权退、民权进”的“民主优先”式改革思路大相径庭。由此，引起我们思考的问题是：这些研究者的改革思路是否反映了乡镇政府改革的现实路径呢？乡镇政府改革的实践与理论研究之间是否存在脱节和背离现象？研究者如何摆脱既有的价值偏好或理论预设而更加注重从改革的实践层面推进实证研究？

除了价值偏好和理论预设的一定影响，某些学者还将道德评判的因素自觉或不自觉地将引进到实际的研究中来。例如，随着“三农”问题的日益凸显，部分研究者以农民“代言人”身份，简单地将农村的“三乱”（乱集资、乱摊派、乱收费）、农民负担问题以及个别乡镇政府赢利化、黑恶化归咎于基层政府（尤其是乡镇政府），在深层次上甚至将原本是体制性的问题和矛盾归结为单一级别的政府机构及其成员的道德问题。正是基于这种道德的判断，一些研究者彻底抛弃了国家政权“建设”的思路，主张撤销（或废除）乡镇政府，实行完全的“乡民自治”。然而，事实上，国家政权“建设”（state building）并不与“民主”进步、乡村（民间）社会自身的发展相矛盾，关键是如何“建设”的问题，即在基层国家政权“建设”中如何扩展民意基础，健全民主参与合作机制，增强农村基层政府的合法性，既满足国家在农村治理的需要，又满足乡村社会发展的需要。

（二）三种改革思路

除了上述三个研究视角的牵引作用以外，“国家”与“社会”的分析框架也常常“弥散”其间。由于乡镇政府处在国家行政体系的末梢位置，乡镇治理体制的改革势必会牵涉到“国家”与乡村社会关系的重新界定议题。从“国家”与乡村社会的关系视角来看，乡镇改革大致有三种改革思路：

1. “国家化”。所谓“国家化”（或“社会国家化”），是指加强国家对乡村社会的控制和整合作用。具体而言，就是主张将乡镇政府建设为一级完备的政府组织。在乡村关系上，有人主张村委会准政权化，赋予村委会一定的行政强制权，使村委会具有一定程度的政权性质和地位；^①甚至有研究者主张将“乡政”下沉到原行政村一级，将“村治”

^① 曾军：《村委会准政权化设想初探》，《社会主义研究》1997年第5期，第56~57页。