

趙聚軍

### 官僚帝國與小農個體的不平等博弈

歷史上，中國是一個行政權力主導一切的國家。自秦帝國大一統局面形成以來，超強行政權力在此後兩千餘年對整個社會的控制和滲透雖偶有鬆弛，如魏晉南北朝時期士族大家的興盛及與國家政權的對抗，但在絕大數時間裏，國家維持了對整個社會生活的絕對控制，農村社會當然也不例外。但對於這一問題，長期以來國內外學術界卻形成了這樣一種認識範式，即：「在中國，三代之始，雖無地方自治之名，然卻有地方自治之實。自隋朝中葉以降，直到清代，國家實行郡縣制，政權僅止於州縣，鄉紳階層成為鄉村社會的主導性力量。」<sup>1</sup>溫鐵軍把此範式概括為「國權不下縣」。對於上述觀點，筆者不敢苟同。在傳統中國社會，正式的政權機構雖然是截至於縣一級，但國家還是通過一系列制度措施嚴密地控制著鄉村社會。秦代開始實行鄉（亭）里制。到漢代，不僅承襲了秦代的鄉（亭）里制，而且還使鄉村基層行政權力體制更趨完善和嚴密。通過鄉、亭、里、什、伍這一嚴密的層級組織體系，將行政權力的觸角和神經末梢一直延伸到社會的細胞級單位——農戶家庭，進行強有力的專制統治。到隋代以後，又開始實行保甲制，並一直延續到清代。期間名稱雖有所變化，但實質相差無幾。鄉里、保甲制度類似於建國後實行過的鄉公所、村公所，其實質上是國家的派出機構。我們不能以鄉（亭）里、保甲制度下的鄉吏皆來自本地地主大戶、原住民，就認定其帶有地方自治的性質，兩者沒有必然的聯繫。事實上，「不管鄉吏是有酬的美差，還是強加的重役，總之都不是『鄉村自治』的體現者，而是國家權力下延於鄉村的產物。」<sup>2</sup>

如上所述，古代中國在絕大部分時間是一個權力一元化的社會，政府幾乎壟斷了所有的權利資源，本質上難以說存在甚麼社會權利。在強大的中央集權面前，被分散為弱小個體的農民是沒有甚麼制度化意見表達渠道的。當超強行政權力的掠奪超過維持小農經濟簡單再生產的底線時，農民只有訴諸不合法的意見表達方式——揭竿而起，再造新的王朝。古代中國就是在這種反覆的循環中跌跌撞撞走過了兩千餘年。

建國以後，歷史上國家權力過於強大、社會力量過於弱小的局面並未得到根本改觀，尤其是人民公社制度的推行，使國家對農村社會的控制達到了前所未有的程度。異常強大的行政權力對農村社會實行了更加有效的控制<sup>3</sup>。具體而言，由歷史上作為國家政權衍生物的鄉里、保甲制度演化為正式的鄉鎮一級國家政權，甚至是村公所。相應的，國家也真正實現了鄉村治理的國家化。這種過度行政化的治理模式，再綜合中國歷史上大政府小社會的局面，本就缺乏主體意識的中國農民則自然地投入了超強行政權力的懷抱，與更強的控制力相對應，表現出更強的依附性。在這樣的體制環境下，中國農民在自身的利益受到來自國家權力的侵害時，往往選擇的是沉默和忍耐；即使有一些人想到了去抗爭，也常常苦於缺乏組織化的合法

表達渠道而作罷。說到底，弱小的農民個體是無法與強大的國家行政權力展開平等的對話談判的。不言而喻，農民個體及農村社會在與國家的利益博弈中，天平的砝碼明顯向後者一方傾斜。這一切都是當今中國鄉村治理、村民自治所不得不面對的歷史環境。

#### 掙扎於「代理人」與「當家人」之間的村委會<sup>4</sup>

一屆三中全會以後，改革首先從農村開始，率先推行的家庭聯產承包責任制，是在堅持土地的集體所有制基礎上通過對土地經營權的改革，改變了農民與具體經濟組織之間的關係，鄉村自治有了其內在的經濟基礎，國家擴大農村的自治權已成為必然。此後，在彭真等老一代中央領導的關心下，村民自治逐漸在中國農村廣泛推廣開來。到1998年11月《村民委員會組織法》正式頒布，中國鄉村治理實現了里程碑似的進展。但另一方面，不得不承認的是，由村民自己選舉出來的村委會雖然在法律意義上性質發生了重要的改變，但在實際運行中，絕大多數村委會並未像預想那樣成為農民利益的組織化代言人。實際情況是，村委會作為鄉鎮政權「代理人」的角色遠重於村民利益代言人的角色。甚至在一些村莊，原先帶領村民據理抗爭的村民「英雄」，在被村民通過民主方式選舉為自己的「當家人」後，卻搖身一變，幹起損害、壓榨村民利益的事情來<sup>5</sup>。不少村莊出現了愈治愈亂、愈選愈亂的糟糕狀況。正是由於村委會更多地扮演了鄉鎮政權「代理人」的角色，村民對村委會的不滿也就必然相應削弱鄉鎮政權的合法性基礎。

村民自治，農民就是要通過自己選擇「當家人」來更好地代表維護自身的利益。如果農民選出的僅僅是基層政權的「代理人」，如果農民行使了選舉的權利，卻享受不到民主的果實，那這種「自治」對農民又有多大的實際意義？希冀於僅僅通過選舉來建立村委會，進而是鄉鎮政權的合法性是遠遠不夠的。村民自治當前所面臨的困境必須從宏觀體制去尋找其根源。

如上所述，村民自治在改革開放以來已經逐步具備了其存在的經濟基礎。問題是在改革開放以後，傳統的壓力型體制卻未被根本動搖。壓力型體制一般指的是一級政治組織為了實現經濟趕超，完成上級下達的各項指標而採取的評價體系。中國作為一個發展中國家，面臨巨大的國際競爭壓力，因而在現代化過程中選擇了趕超型戰略，而趕超型戰略的實施則往往訴諸壓力型行政體制。在這樣一種行政體制中，上級行政機關制定各項社會經濟發展目標，並加以具體化和數字化，以指標和任務的形式分派到各個下級行政組織，並以這些指標的完成情況作為評價、考核的主要依據；下級行政官員的升遷、榮辱都和完成上級下達的指標情況掛鉤，承受著來自上級行政機關的巨大壓力。鄉鎮政府作為行政體系中的最基層組織，處在整個科層組織的最底端，所承受的壓力往往最大。在這種體制下，鄉鎮政府往往只能選擇對上負責，調動一切可能的資源以完成上級下達的各項指標。聯繫到當前的村民自治，一方面絕大部分鄉鎮政權對村委會存在巨大的影響力，並有能力干預村委會的選舉。此外，不少鄉鎮政權與村幹部都有諸如農業稅徵收提成之類的秘密協定。因此鄉鎮政權往往傾向於，而且也能夠做到把各項任務指標分解、下派到各村，用行政命令的方式指派村委會完成任務；另一方面，中國長期以來是大政府、小社會，極度缺乏自治經驗，使得農民主體意識、維權意識的培養著實需要一個過程，這使得村幹部還總是習慣於將自己視為鄉鎮政權的下屬、下級。在這兩方面因素的綜合作用下，村委會的過度行政化也就不難理解了。

村委會自身有限的自治權是其過度行政化的另一個原因。村民自治在全國推廣以來，國家的行政權力在法律意義上從村上收到鄉鎮，但事實上，這種上收並不完全。國家雖然將體制性權力上收到鄉鎮，卻把大量功能性權力留給了村委會，將大量「只取不予」的行政性事務都

交由村委會完成。根據《村民委員會組織法》的規定，村委會實際承擔著兩方面的職能：一是自我管理、自我服務的自治職能，另一方面則是諸如徵收糧款、治安管理等行政性事務。在實際工作中，村委會幹部的主要精力都放在完成行政任務上，甚至拿著村民的錢卻只辦鄉鎮的事兒，這必然會侵害其本來就有限的自治職能，進一步的結果就會造成村民與村委會之間的衝突。村委會自治的有限性造成了行政權事實上的下沉，脫離了自治的本初意義。

除了上述體制性因素外，當前鄉鎮財政極度困難所造成的基層政權在組織行為上的扭曲則是造成目前鄉村治理困境的主要經濟因素。1984年鄉鎮財政建立以後，鄉鎮政府的財政收入一般由稅收和上級政府的轉移支付構成。前者主要以農業稅、農業特產稅、增值稅、營業稅等稅種構成；後者則主要以縣政府的財政撥款為主要形式。1994年分稅制實行以後，中央與地方財稅制度的變化使鄉鎮財政陷入了困境之中，中央政府通過控制能夠帶來更多財政收入的稅種與制定有利於中央政府的稅收分享比例，使中央政府的財政收入得到了巨大的好轉。這種做法被各級地方政府爭相仿效，而處於行政體系最末梢的鄉鎮政府就成了最大的受害者。但與此同時，在現行的體制下，鄉鎮政府又承擔了大量經濟發展任務和社會公共事物，鄉鎮政權自身又普遍存在機構膨脹、人員臃腫的現實，其結果經常是入不敷出。據湖南省在1999年上半年對全省範圍內鄉鎮負債情況的「普查」顯示，全省二千多個鄉鎮中，負債面高達88.2%，個別鄉鎮1999年就「吃」完了2003年的財政預算<sup>6</sup>。面對嚴重的生存困境，基層政府的組織行為在很大程度上已出現了變異扭曲，自利性目標在一定程度上已經取代了公共目標，由為公共目標工作演變為為自己工作。基層組織「在運作過程中愈來愈把自身的存在作為重要的目標，組織本身愈來愈具有自利性。或者說，在許多情況下，基層組織變成了自己利益的代表」<sup>7</sup>。在短缺財政下，村民和村委會所面對的是一個在很大程度上已變成自利性機構的鄉鎮政權，其政策目標往往是從自身的利益，而不是鄉村治理的大計出發。村委會在向上表達村民的集體利益訴求的過程中，必然要受到鄉鎮政權根據自身利益需求進行裁剪過濾。現實的情況是，村民的集體利益訴求往往與鄉鎮政權存在不協調，甚至是直接對立之處。但與此同時，作為村民集體代表的村委會又缺乏向更上一級直接進行意見表達的體制性途徑。這種情況下，村委會表達村民利益要求的效果可想而知。

### 減免農業稅對現階段鄉村治理的影響

近幾年來，對於目前鄉村治理所面臨的困難局面，中央在「少取、多予、放活」方針指導下相繼出台了一系列切實保護農民利益的政策。當中具有標誌性意義的是中央政府作出的在五年內逐步減少、直至完全取消農業稅的承諾。這是一項帶有根本性意義的重大改革措施，它宣告了中國政府將徹底廢除延續了幾千年的按畝、按人頭平均收稅的封建稅制，標誌著農村居民將徹底告別實行了幾十年的不公平、不合理的城鄉分稅制。這也順應了中國反哺農業時代到來的要求。但它在減輕農民負擔和規範農業稅收的同時，必然會對現行的政府間財政關係、農村基層政權、農村公共服務的供給方式和管理產生巨大的衝擊和影響，其對鄉村治理的積極影響也是顯而易見的。從鄉鎮方面來看，具體表現在以下幾個方面。

首先，從法律意義上堵死了鄉鎮政權向農民收費的口子，緩解了鄉鎮幹部與農民的矛盾，有利於重建鄉鎮政權的合法性。農村稅費改革前，農民既要交皇糧國稅，如農業稅、農業特產稅、屠宰稅等，又要為鄉村兩級集體提供積累，如三提五統、共同生產費等，並且要承擔鄉村現代化的大部分成本，如為各種達標升級集資。鄉鎮組織也藉收取各種稅費的機會層層加



碼為自己撈取好處，致使農民負擔日益沉重。農村稅費改革首先減輕並規範了農民負擔，減少了鄉鎮組織搭車收費的機會。五年內免除農業稅後，更是完全取消了鄉鎮組織向農民收費的權力。這將從根本上消除鄉鎮政權在收費上同農民產生的矛盾，緩和鄉鎮幹部與村民的關係。

第二，減免農業稅，有助於鄉鎮幹部從繁重的稅收任務中解放出來，為鄉鎮組織轉變職能和精減人員創造了條件。在農村稅費改革前，特別是90年代中後期以來，催糧派款要佔用鄉鎮幹部的大部分時間和精力，以至於鄉鎮的一些機構陷入了養人收費、收費養人的怪圈。減輕並規範農業稅收後，鄉鎮收取農業稅的工作量無疑將大大減少，鄉鎮幹部將會完全從收錢收糧的事務中擺脫出來，使那些純是為收取農業稅費而設立的機構和人員失去了存在的理由，為精減這些機構和人員創造了條件。同時，五年內逐步減免農業稅也在客觀上提高了鄉鎮改革的緊迫性，逼迫鄉鎮通過裁減人員和合併機構來保障其運轉，甚至是自身的生存。

我們在為減免農業稅為鄉村治理帶來的希望歡欣鼓舞的同時，也必須對其可能產生的消極影響有一個清醒的認識。隨著農業稅率的降低直至完全取消，自上而下的轉移支付在鄉鎮組織收入中的分量將愈來愈重，這無疑有利於自上而下的監督和控制。但如果沒有相應的民主制度配合，在轉移支付成為鄉鎮組織的可支配財力的主要來源時，鄉鎮就會在很大程度上喪失自主權和獨立性，鄉鎮幹部就有可能變成只唯上而不願為民服務的官僚，這顯然與推進村民自治和加強基層民主建設的要求背道而馳。農村稅費改革前，鄉鎮幹部之所以主動為農民提供一些生產服務，很大程度上是為了順利收取稅費，收稅的多少直接與他們的工資報酬存在關係。農民也常常以拒交和拖欠「雙提款」等稅費來維護權益與表達訴求。但在稅費改革後，鄉鎮幹部不承擔收稅職責，由於沒有利益驅動，就有可能對村民的要求置之不理。如果說農村稅費改革前鄉鎮幹部存在行政過度作為，那麼隨著農業稅的逐步免除，鄉鎮幹部就有可能出現行政不作為。再者，農村稅費改革以來，雖然中央和地方財政逐步加大了對基層財政的轉移支付力度，但除了個別工商業發達的省份外，短缺財政、吃飯財政的現狀是無法在短期內解決的。一方面，減免農業稅提高了鄉鎮改革的緊迫性，逼迫鄉鎮通過裁減人員和合併機構來保障其運轉，但同時也降低了鄉鎮組織支付改革成本的能力，精簡機構所需要的巨額財力是目前的鄉鎮財政所不能承擔的；另一方面，作為一級政權，在目前的壓力型體制環境下，鄉鎮幹部從自身的升遷、榮辱出發，其內在的「政績」衝動是不可避免的。相應，各種達標升級活動也就無法從根本上杜絕。羊毛出在羊身上，搞不好，鄉鎮機構改革的成本又會變相轉嫁到農民身上，嚴重沖淡減免農業稅給農民帶來的實惠。

但如果把減免農業稅對鄉鎮政權和村委會的影響加以對比的話，可以發現這樣的事實：減免農業稅對鄉鎮政權帶來的積極影響也同樣適用於村一級。減免農業稅同樣緩解了村幹部與村民的矛盾，重塑了村委會的合法性；同樣有助於村幹部從繁重的稅收任務中解脫出來，為其轉變職能和精簡機構創造了條件。雖然減免農業稅後，村幹部也正式成為領取國家工資的公務員，且作為準官員，他們也具有內在的「政績」衝動，但上述減免農業稅可能會對鄉鎮政權造成的諸多消極影響，村委會卻在很大程度上可以避免。這是因為村莊與鄉鎮不同，村委會已經在很大程度上實現了民主選舉，村民手中的選票能從根本上避免村幹部由於減免農業稅的影響可能帶來的官僚化、不作為傾向。所以說，要從根本上避免減免農業稅後鄉鎮政權可能出現的官僚化、唯上是從傾向，就必須有相應的民主機制作為其制約機制。這就要求進一步擴大鄉村自治的空間範圍，在鄉鎮一級建構多元的民主合作機制，擴大鄉村人民參與鄉鎮政治的渠道，這其中的一個主要措施就是要逐步實現鄉鎮長由村民直接選舉，使其既要對「上」負責，又不得不對「下」負責。

到這裏又出現一個新的問題，即擴大鄉鎮民主後其自身的定位問題。在這一問題上，筆者不贊成近幾年來不少學者所主張的虛化鄉政，將鄉鎮改為縣政府的派出機構的觀點<sup>8</sup>。如果將鄉鎮政府直接變為縣政府的一個派出機構，村民、村莊就將更加無法制約已對農民無所求的鄉鎮政權，結果只能加劇其唯上是從的官僚作風。但擴大鄉鎮自治也不應成為美國式的「鄉鎮自治」。美國式的「鄉鎮自治」要求取消鄉政的國家屬性，將其變成完全的社會自治組織。這種自治是一種制度外的改革方式，其實質是對國家主義的一種反動，主張社會自治力量的無限制擴張。結合目前中國社會的實際，如果選擇這種自治模式，國家與社會之間就有可能出現「你進我退，彼強此弱」式的零和博弈格局。

綜上，筆者認為，鄉鎮政權不應成為一級完全的政權組織，也不應成為純粹的國家機器，它最好是國家意志和鄉鎮人民意志的結合物。既是國家在鄉村最基層的政權組織結構，同時又是鄉鎮社區治理的主體單位，代表鄉鎮人民進行自我治理，並切實向上反映鄉鎮人民的集體利益訴求。當前，最重要的莫過於鄉鎮選舉制度的民主改革，即改變各種直接或間接的上級任命制，鄉鎮主要領導人由村民直接選舉產生，同時，民選的領導人須由上級組織代表國家進行正式的任命。在此基礎上，再進一步優化鄉鎮的權力配置，建構國家與鄉村社會民主合作的各種機制。只有逐步淡化鄉村組織的行政化色彩，又要保持其與國家政權的溝通合作機制，才能使其真正將社區內的自治性事務作為其工作的重心，更好地整合鄉村社會，實實在在地反映村民的集體利益訴求，推動鄉村社會的和諧和發展。

#### 註釋

- 1 吳理財：《民主化與中國鄉村社會轉型》，《天津社會科學》，1999年第4期，頁75。
- 2 秦暉：《傳統論》（上海：復旦大學出版社，2003），頁25-26。
- 3 詳見趙聚軍：《主體異化下的自治》，《人文雜誌》（西安），2004年第6期，頁169-73。
- 4 這裏借鑑了徐勇的提法，見徐勇：《村民自治中的鄉村關係及其出路》，載《徐勇自選集》（武漢：華中理工大學出版社，1999），頁275。
- 5 詳見陳桂棣、春桃：《中國農民調查》（北京：人民文學出版社，2004）。
- 6 章青松：《兩千億債務困擾中國鄉鎮，財政危機埋下腐敗伏筆》，《中國改革報》，轉載於中國新聞網（2001年6月19日）。
- 7 趙樹凱：《鄉村治理：組織和衝突》，《河北學刊》，2003年第6期，頁101-107。
- 8 參見徐勇：《縣政、鄉派、村治：鄉村治理的結構性轉換》，《江蘇社會科學》，2002年第2期，頁27-30；趙樹凱：《農村基層組織：運行機制與內部衝突》，《經濟要參》（北京），2001年第32期；賈康、白景明：《縣鄉財政解困與財政體制創新》，《經濟研究》，2002年第2期，頁3-9。

趙聚軍 南開大學周恩來政府管理學院政治學系碩士研究生，主要研究領域為政治學理論及三農問題。

© 香港中文大學

本文版權為香港中文大學所有，如欲轉載、翻譯或收輯本刊文字或圖片，必須先獲本刊書面許可。