

葉本乾

地方治理（local governance）是中國政治體制改革的重要組成部分。對地方治理的研究是近年來學界一直關注的焦點。國家權力在地方治理的成敗，關鍵在鄉鎮。鄉鎮權力是中央政府權力在農村的基礎和末梢，以鄉鎮黨政組織為載體的「鄉政」權力運行是國家權力與社會權力互為滲透、互為影響的連接點。本文在此對鄉鎮權力的討論所做的努力只是初步的，主要不是試圖去解決一些問題，而是試圖提出一些問題，以引起學界和有關部門的重視與爭論。

一 制度背景：人民公社到鄉鎮政權

二 世紀80年代，中國農村普遍實行了農業的家庭聯產承包責任制，曾經推動這場改革的公社幹部們很快發現，改革挖去了公社自身存在的基礎。生產隊失去了組織農民進行生產的職能，大隊和公社也無須對農業發號施令。「三級所有、隊為基礎」的人民公社制度在實際運作中也暴露出一系列弊端，克服這些弊端的傳統方法是超經濟的政治強制，是持續不斷地開展階級鬥爭和路線鬥爭，是不遺餘力地向農民灌輸社會主義思想。但是，經濟不會長期聽任政治的擺佈，經濟演變的邏輯或遲或早會衝破政治的藩籬而表現出它的不以個人的意志為轉移的特徵；社會不會長期聽憑與之不相適應的制度的控制，它或遲或早會迫使制度朝著更適合於它的發展的方向變革。變革的導因深植於農村的經濟和社會現實之中，變革的推動力又一次來自中共中央，變革的實施依然是鄉村政府¹。

1983年10月，中共中央、國務院發出《關於實行政社分開建立鄉政府的通知》，明確規定「當前的首要任務是把政社分開，建立鄉政府。同時按鄉建立鄉黨委，並根據生產的需要和群眾的意願逐步建立經濟組織。要儘快改變黨不管黨，政不管政和政企不分的狀況。村民委員會是基層群眾性自治組織，應按村民居住狀況設立。有些以自然村為單位建立了農業合作社等經濟組織的地方，當地群眾願意實行兩個機構一套班子，兼行經濟組織和村民委員會的職能，也可同意試行」²。這就從人民公社時期的「政社合一」模式、「文化大革命」時期的革命委員會「一元化領導」模式到改革開放時期的「三位一體」（鄉鎮政府、鄉鎮黨委、鄉鎮經濟組織）模式的過渡³。這時國家與社會個體的關係可用如下圖表示⁴：

這種鄉政村治在運作上與政社合一體制存在著如下區別：一，在國家政權與自治組織的關係上，前者與後者不再是領導與被領導的關係，而是指導關係；二，在國家與個人的關係上，不再有體制內的經濟手段和控制資源；三，在自治組織與個人的關係上，個人對自治組織並沒有強烈的歸屬關係，村民委員會對個人的組織性是軟性的、鬆散的。

「制度提供了人類相互影響的框架，它們建立了構成一個社會，或更確切地說一種經濟秩序的合作與競爭關係。制度是一系列被制定出來的規則、守法程式和行為的道德倫理規範，它旨在約束追求主體福利或效用最大化利益的個人行為」⁵。中央政府通過制度創新來劃定國家與社會關係的界限，避免國家過多的侵入社會，以使社會自主性增強，形成「強國家強社會」二者良性互動的格局。然而，像中國這樣後發展國家現代化的變革過程中，國家能否在堅持自主的市民社會和契約性經濟關係正常發展的過程中抑制自主的分利集團和分利化過程的惡性發展？由於中國改革開放以來，利益多元化、組織多樣性迅速發展，鄉鎮政權、村莊等都是迅速成長的自主的分利集團，都在建構自主性空間。美國經濟學家曼庫爾·奧爾森認為，任何國家均有分利集團（distributional coalitions）的存在，否則便不會有相應的集體行動；分利集團有著特定的作用，即促進人們參加相關集體行動的利益。但在或是擴大蛋糕本身以增加集體分享的份額或是在蛋糕本身既定的前提下著力於擴大自己的份額，這樣兩條途徑的選擇中，分利集團通常會選擇第二條途徑。其原因很簡單：增加蛋糕並非輕而易舉，而且仍無法排除「搭便車」，因而對於分利集團來說，選擇第二條途徑才是最優的⁶。分利集團往往利用自己所擁有的社會和政治資源，阻礙技術的進步和資源的合理流動，並通過權錢交易來降低生產經營活動的報酬。分利集團的形成是由於市場發育的程度較低，市場吸納從國家垂直控制下脫逸出來的資源的能力遠不及享有傳統特權的既得利益集團吸納這些資源的能力，個人與政治勢力利用其擁有的傳統政治資源取得從國家控制中脫離出來的利益，並利用這種利益進一步坐大，形成新的勢力範圍，他們取得既得利益所花費的社會成本和代價遠遠小於自覺地運用市場機制來取得的平均利潤。投機性、排他性和封閉性是分利集團的基本特點。

事實上，中國在對農村的新一輪的整合過程中，宗族械鬥、警匪勾結、黑社會團夥、灰色社會群體也逐次出現；在某些地區，甚至已經出現集團性的武裝抗拒法制的團夥；「諸侯」官員的奢糜腐敗，地方保護主義，「上有政策，下有對策」已達到相當嚴重的程度，「軟政權化」⁷現象嚴重影響到政府對社會生活的整合能力和行政能力；很多案例表明，愈來愈多的惡勢力和黑社會人士已經進入了地方的人大和政協，甚至是行政系統⁸。最近政府進行的打擊惡勢力和黑社會運動中所反映出來的問題之嚴重，已經使人提出了更具有普遍意義的問題：到底是誰在統治國家⁹？

二 順從與抵制：鄉鎮與上級之間的競爭性

如上所述，鄉鎮政權是具有自身利益的分利集團。它「通常是順應外部需要的方式和語言，建構自主性空間或防衛來自外部的『管轄權』競爭方面。事實上，由於這些活動的存在，很多外部的變遷，對於基層而言，不過是改裝了舊現實的新形式——管轄權問題的實質是推行誰的管轄規則，以及哪一個政治單位實際上具有規則的制定和解釋權。如果一個最高權威理論上具有最後的裁決地位，但它並不能運用這種裁決地位推行自己的規則，致力於規則及其解釋權威的統一，它的管轄功效就頗成疑問」¹⁰。中國傳統文化中正如梁漱溟所說：理想自理想，現實自現實，終古為一不落實的文化。鄉鎮政權名義上在順從國家的意志至多也承認國家在原則上、意識形態上、象徵性意義上的權威地位，實際上，「上有政策，下有對策」現象非常普遍。張靜通過財政區域負責制下的默認的上下定稅權、默認的資源控制權如土地承包及形式上的集體所有權的探討，得出鄉鎮權力已形成管轄權區域壟斷和抵制上級的侵入，地方權威和國家處於事實上的上下警惕加借助的關係中的結論。現在我們只通過基層的財政收支情況來反映這一現實，地方財政收入有三大來源：地方本級財政收入，上級政府轉移收入，來自攤派（包括鄉統籌、村提留和集資）、收費和罰款的收入。前兩者構成地方政府預算收入。地方財政支出可以分為三類：本地區政權機關運作所需支出（如行政支出），本地區公共事業和公益事業支出（如文化、教育、衛生支出），促進本地區經濟發展的支出（如基礎設施建設支出）。下列表中可以反映這些情況¹¹：

年度	上級撥入	稅收分成	企業上繳	預算外收入	自籌資金	收入合計
1992	2567	6520	6133	2458	486	18164
1993	3030	12652	8684	3675	1144	29185
1994	7747	12789	11568	4424	5411	41939
1995	7968	13243	25499	8706	21550	76966
1996	8976	13162	17899	9065	12332	61398

[illegible]

1995	77879	5536	4696	4936	6213	867	-	4980	1476	49175
1996	60667	5123	5391	2940	3084	1380	-	3800	380	38569

資料來源：該鎮財政統計表，1997年8月

鄉鎮預算收入包括本級財政收入和上級政府的撥入，而本級財政收入主要由工商稅、企業所得稅、契稅和農業稅構成¹²。我們可以看出：收入中的「上級撥入」、「稅收分成」和「企業上繳」三項合計與支出的需要有很大缺口，這樣只有通過「預算外收入」和「自籌資金」來彌補，收入和支出才能達到平衡。這些缺口由上級財政來彌補，在中國現實是不可能的，「中國各級政府財政收入總和佔GDP的比重不足15%，從中央到鄉鎮，各級政府都是捉襟見肘，幾乎沒有什麼錢可以用來補貼下級。在中西部地區農村，鄉鎮的直接上司——縣政府絕大多數入不敷出。它們自顧尚且不暇，不向鄉鎮伸手就謝天謝地了。即使它們有補助鄉鎮之心，也沒這個能力。省政府面對的是嗷嗷待哺的縣級財政，連縣級財政的赤字問題都解決不了，豈有餘力補助鄉鎮財政？中央的日子也不好過。其財政收入佔GDP的比重只有6%左右，在全球各國中是最低的」¹³。所以地方財政只有靠預算外收入及其它收入即攤派、收費、罰款。在任何體制下，收費和罰款也許都是必要的。不過收費和罰款本身不是目的，而僅僅是達到其他目的手段。因此，在正常情況下，收費和罰款的收入在政府收入中所佔的比重微不足道。一旦收費和罰款的收入變成了主管機關的主要收入來源，它們的性質便會產生異化：主管部門會本末倒置，把收費和罰款本身變為目的，千方百計使收費和罰款收入最大化，即使與設置收費和罰款的本來目的背道而馳也在所不惜。曹錦清在《黃河邊的中國》中對此的觀察：

關於收費：「如今，財政給的錢連人都養不好，只好讓他們自己搞錢去養活自己，往往『逼良為娼』。」¹⁴「財政養不好本該由它養活、養好的黨、政、教等龐大人員與機構，那麼只得鼓勵他們自己去創收——有的機構創收能力強一點，有的弱一點，便引起貧富不均，相互攀比。說實在的，有不少機構整天忙著、想著的就是如何搞錢，哪有心思與精力去做本該做的工作。如今人們都痛恨地方黨政腐敗、貪官污吏橫行，但仔細分析起來，實在有不得已而為之的原因」¹⁵。「各級地方政府為了解決『入不敷出』的財政狀況——[便]容忍、甚至鼓勵各級黨政機關、司法部門及教育事業單位自己去搞『創收』。這種導致『副業』轉化為『正業』，而『正業』本身陷入混亂與低效。如部門集體創收不足，則導致公務人員去從事各種個人創收。絕大多數公務人員的收入結構差不多由財政撥款、單位創收與個人創收三塊組成，且收入重心有由前者向後者移動的傾向。一旦保證『正業』運轉的財政撥款降到次要地位，整個社會公共事物的管理必然導致混亂與腐敗，並將導致災難性的後果」¹⁶。

關於罰款：「超生罰款成為內地不少村、鄉、縣『預算外收入』的重要來源。某縣計生委按人均10元指標分攤到各鄉鎮，並要求各鄉鎮政府預先墊付繳納。超生罰款的分配，鄉鎮留有50%，上繳縣20%，返回村委30%。若縣按人均10元分攤，則鄉鎮必須按人均50元徵收。各鄉鎮超生率有高有低，超生率低的鄉鎮，超生者的罰款勢必更高，征款任務勢必更重。故為了徵收到足額的超生罰款，往往放鬆生育控制。罰款從手段成為目的，而罰款的目的也便走向它的反面」¹⁷。「徵稅不足就徵費、費款不足，便用罰款。徵稅成了地方政府的第一財政收入，名目繁多的費成為地方政府的第二財政收入，甚至罰款（尤其是計劃生育罰款）差不多成為第三財政之源。此起彼伏的集體上訪上告，甚至發展到小股農民騷動，差不多皆根源於此」¹⁸。

這些收費和罰款，就上級政府而言，尤其中央政府而言，由於資訊成本太高，有效監督各類收費和罰款是完全不可能的。全國有四萬五千個鄉鎮，幾萬個鄉鎮政府機構，近七、五萬行政

村，它們對本地居民的收費和罰款種類加在一起必定是一個天文數字，行政能力再強的中央政府也不可能對下面的一舉一動瞭若指掌。由此看出，鄉鎮政權是具有明確目標和利益的主動者，對上級或明或暗地進行抵制並與之展開競爭。

三 壓制與自治：「鄉政」與「村治」之間關係的困境

80年代以後，中國農村基層社會管理體制變化的一個重要特點，就是鄉政管理與村民自治的二元並存。在管理體制中便存在兩種相對獨立的權力：一是自上而下的國家權力，具體表現為在黨的政治領導下的鄉政府行政管理權（「鄉政」），其功能是將國家行政管理傳遞到農村社會。鄉鎮工作人員領取國家薪金，並對上級政府負責；二是蘊含於農村社會之中的村民自治權（「村治」），其功能是在國家有關法律的範圍，通過村民共約等方式對社區加以自我管理。村民自治組織的領導人由村民選舉產生，並對村民負責，村民對其提供一定經濟補貼。因此，村民自治權直接來源於農村社會本身¹⁹。《村組法》明確規定了鄉鎮政府與村委會之間的工作上的指導與被指導、協助與被協助的關係，彭真強調：「村民委員會是基層群眾性自治組織，不是基層政權的『腿』」，「『上面千條線，底下一根針』，這樣就會把它壓垮」²⁰。這種關係的確認和維持無疑是村民自治正常、規範運作的基本前提和根本保障。但現實中「鄉政」與「村治」特別是村委會的關係（簡稱「鄉村關係」）又存在著不規範、不協調甚至相衝突的一面，這集中表現為現階段法定的鄉村指導關係在相當程度上還帶有行政領導關係的色彩，只是表現形式呈現出多樣化²¹：

一是行政命令性指導。其特點是村級治理中的領導人、財政等主要因素均由鄉鎮所控制，法定的鄉村指導關係被虛置，鄉村關係實際上成為領導與被領導即命令-服從關係，村級治理功能主要是被動地完成政府指令性任務。

二是控制影響性指導。其特點是鄉鎮部分控制著村領導人的決定等，並通過分配社會價值等方式影響村務決策與管理，實施對村級治理的領導。但是，村級治理在本村公共事務管理方面尚有許多自主空間，在這一空間裏，鄉鎮只是提出指導性意見。

三是影響性指導。其特點是鄉與村的事權劃分較為明確，除了必須完成的政府任務外，村級事務基本上由本村決定，鄉鎮通過一定方式影響村級治理，但一般不實施強制命令。在村民自治運作較為規範的村，其鄉村關係大多屬於這一類型。

四是無力性指導。其特點是鄉鎮除了一般性地履行政務職務職能外，缺乏影響村級治理的力量，法定的鄉村指導關係由於村級力量過於強大而被虛置，村在村級治理中佔絕對主導地位，在許多方面甚至可以超出鄉鎮普適性管理架構。鄉鎮在某些方面需要依賴於村，從而出現鄉村關係的「倒掛」。這類關係在經濟政治實力過於強大的所謂「超級村莊」較為多見。

許多學者對鄉村關係矛盾的現狀及其根源進行了探討，鄉村關係的現狀取決於國家與鄉村社會關係的現狀，其形成受到多重因素的影響和制約，主要是政治體制和財政方面²²：榮敬本等學者將中國現行的縣鄉體制概括為一種「壓力型體制」，其最主要特徵是將各種經濟發展任務和財稅利潤指標從縣級分解到鄉鎮，再到村甚至每個農戶，在「壓力型體制」的政治架構下，各種經濟任務和行政事務最終由鄉鎮一級承擔，鄉鎮一方面不斷擴充機構編制和人員，另一方面將這些事政和財政負擔千方百計轉嫁到村一級和農民身上，這成為鄉村關係失衡的一個重要因素；徐勇和黃輝祥分析了「鄉政村治」格局中基層政權向村治滲透的多種方式中的一種-目標

責任制的運作、實際績效和若干缺陷，認為這種行政化的權力運作，使得鄉鎮政權在鄉村治理中佔有支配性的地位；金太軍和施叢美指出，鄉村關係矛盾的加劇是由於規範化的制度供給短缺、鄉鎮政府在國家權力結構中的地位與其所負擔的職能定位以及村委會作為村民自治組織和事實上的行政組織雙重角色的失衡；王敬堯注意到當前農村政策運行中鄉村幹部的暗行為及其影響，認為這種鄉村幹部暗行為使制度目標與結果發生了嚴重偏離、加劇鄉村關係緊張；有的學者認為自1994年分稅制實行以來，中央的宏觀財政調控能力得到加強，而地方特別是基層政府的稅收收入不斷被削弱，鄉鎮一級的財政壓力日益加重，在邏輯上和事實上只能將財政壓力分解到村莊的各家各戶，無形中造成和加劇了鄉村之間關係的緊張及其目前一些農村地區已經形成了基層政府與廣大農民之間徵收與反徵收的全面對抗局面。

國家行政系統（「鄉政」）一般並不直接面對農戶和農民個體，而且通過村一級的基層自治組織去延伸政府的行政功能。這樣村民委員會就不僅是一般的群眾自治組織，它在實際上扮演著既辦理政府事務，又辦理村民事務的雙重角色，承擔著延伸國家行政權力和行使村民自治權力的雙重功能。而村的領導者和管理者，「既要扮演完成國家和政府任務的『代理人』角色，更要扮演管理本村事務，為村民提供的『當家人』角色」²³。顯而易見，國家行政管理能力與村民自治權力之間不可能總是和諧共處的，它們難免會有矛盾的時候。目前的情況是，一方面，中央政府和地方基層政府都有強化對農村基層的行政滲透的需求，這在根本上是由中國正處於現代化的轉型階段所決定的；另一方面，中央政府為了擴大基層政治民主化，又通制定法律和法規，通過強制性制度變遷自上而下的行政指導來推行村民自治。這樣在現實中，就形成了一對相互矛盾的邏輯。由於基層的鄉鎮政府從其自身利益出發考慮往往不願接受村民自治，而與分散的農民相比其又處於絕對強勢地位，因而在「鄉政村治」的實際運行中，行政管理的權力往往凌架於自治的權力之上；而在某些地方或某些特殊情形下（如「徵糧、罰款、刮宮、引產」等），當村民自治權過分膨脹時，國家正當的行政管理又可能會被棄置不顧，那麼政務就可能得不到有效的執行。「鄉政」與「村治」二者的博弈，凸顯二者之間關係的張力與困境。

註釋

- 1 張樂天：《告別理想——人民公社制度研究》（上海：東方出版中心，1996），頁447。
- 2 中共中央、國務院關於實行政社分開建立鄉政府的通知（1983年10月12日）
- 3 沈延生：中國鄉治的回顧與展望，《戰略與管理》，2003年第1期。
- 4 金太軍、施從美：《鄉村關係與村民自治》（廣州：廣東人民出版社，2002），頁102，稍作改動。
- 5 道格拉斯·C·諾思：《經濟史中的結構與變遷》（上海：上海三聯書店、上海人民出版社，1994），頁225-236。
- 6 張小勁、景躍進：《比較政治學導論》（北京：中國人民大學出版社，2001），頁230-231
- 7 「軟政權化」指的是發展中國家在現代化過程中，行政命令貫徹能力的退化，行政實施效率的低下和法律規則被任意破壞而引起的綜合現象。瑞典經濟學家繆達爾最早提出這一概念。見蕭功秦：「軟政權」與分利集團化：中國現代化的兩重陷阱，《戰略與管理》，1994年第1期。
- 8 鄭永年：警惕民主化過程中的政治腐敗，《信報》，2000年12月15日。
- 9 《人民公安報》，2001年4月9日。
- 10 張靜：《基層政權——鄉村制度諸問題》（杭州：浙江人民出版社，2000），頁293。

- 11 同註10，頁257。
- 12 李慷： 鄉鎮政府 ，載熊景明主編：《進入21世紀的中國農村》（北京：光明日報出版社，2000），頁31-37。
- 13 王紹光、王有強： 公民權、所得稅和預算體制 ，《戰略與管理》，2001年第3期。
- 14 曹錦清：《黃河邊的中國 一個學者對鄉村社會的觀察與思考》（上海：上海文藝出版社，2000），頁288。
- 15 同註14，頁283-288。
- 16 同註14，頁594。
- 17 同註14，頁16。
- 18 同註14，頁70。
- 19 徐勇：《中國農村村民自治》（武漢：華中師範大學出版社，1997），頁189。
- 20 彭真： 通過群眾自治實行基層直接民主 ，載《彭真文選》（北京：人民出版社，1991），頁609-611。
- 21 張厚安等：《中國農村村級治理 22個村的調查與比較》（武漢：華中師範大學出版社，2000），頁76。
- 22 袁方成： 鄉村關係與鄉村民主 「村民自治進程中的鄉村關係學術研討會」綜述 ，《社會主義研究》，2002年第2期。
- 23 徐勇： 村幹部的雙重角色：代理人與當家人 ，《二 一世紀》（香港），1997年八月號。

葉本乾 1975年生，男，河南信陽人，華中師範大學政治學研究院博士，主要研究方向為政治學基本理論，地方治理與中國政治。

《二 一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二 一世紀》網絡版第三 七期 2005年4月30日

© 香港中文大學

本文於《二 一世紀》網絡版第三 七期（2005年4月30日）首發，如欲轉載、翻譯或收輯本文文字或圖片，必須聯絡作者獲得許可。