

从“代理型政权经营者” 到“谋利型政权经营者”

——向市场经济转型背景下的乡镇政权^{*}

杨善华 苏 红

Abstract: Local government is the basic political organization in Chinese countryside. It is the lowest level of state political system, and it is also a junction between the state and the society. China is undergoing the transition from planned economy to market economy. In the social reform of far-reaching significance, tremendous changes of role and behavior of local government have taken place. Description of concrete features of such changes, perspective review of systematic reasons leading to such changes and analyses of influences exerted by such changes would help us better understand the essence of the relationship between the state and the society up to now.

一、问题的提出

乡镇政权是我国农村的基层政权组织,是国家政权的基础。建国以来,我国农村基层政权的演变几经波折,大体经历了三个阶段,即建国初期的乡政权阶段,人民公社时期的政社合一体制阶段和改革开放后的政社分开,重新建立乡(镇)人民政府阶段。改革开放之前的乡镇政权,基本上没有自己独立的利益。贯彻来自中央的方针政策,管理和组织社区生活是其首要和基本的任务。因此它是在代表国家控制基层农村,在这一点上,它与其上级政权组织没有什么根本的不同。因为在改革前我国的总体性社会结构中,国家几乎垄断着全部重要资源并对几乎全部社会生活实行着严格而全面的控制,同时对任何相对独立于国家之外的社会力量,要么予以抑制,要么使之成为国家机构的一部分,从而建立起强国家、弱社会的模式(孙立平,1994)。

在80年代(尤其是90年代)后,随着财政体制改革的深入,乡镇政权逐渐成为一个独立的利益实体,并且具有了主体意识,此时,它的角色已经相对模糊。一方面,就宪法和其他法律规

^{*} 这篇论文是根据我们在上海郊区、浙江、河北、湖南和广东等地农村的调查结果所做的一个理论概括。这里概括的乡镇政权的角色特征,可能会随地区的不同而有程度上的差别,甚或还会有交叉或重叠。因此,在某种意义上,它类似韦伯的理想类型。很显然,在发达地区,乡镇政权的“谋利型政权经营者”的特征会更突出。而在相对落后的农村地区,尽管已经为乡镇政权向“谋利型政权经营者”转化松了绑,但是由于经济条件的限制,那里大多数乡镇政权还不具备实现转化的物质条件,还在为改变“吃饭财政”的现状,甚至为维持生存努力。乡镇政权是中国农村的基层政权,是国家依法在农村建立的最低一级的政权组织。根据法律规定,中国农村基层政权的法定组织,是由乡镇人民代表大会和乡镇人民政府这两部分组成的(王振耀、白益华,1996)。但是根据中国现行政治体制,毫无疑问,在界定乡(镇)政权的外延时,我们还应该将实际上起主导作用的中国共产党的乡(镇)党委包括在内。

定而言,乡镇政权是国家依法在农村建立的最低一级的政权,也就是说,至少在名义上,它和它的上级政府一样,依然是国家在地方的代表,是国家力量的体现。但在现实中,乡镇政权的工作已经远远超过了执行国家政策、完成国家任务这一范围,其扮演的角色也绝不仅仅是国家的代理人了。

因此,探索和讨论乡镇政权角色的这种变化及变化的过程、导致这种变化的来自体制方面的原因,以及这种变化在社会结构层面对上下行政层级的影响无疑具有很大的理论和现实意义。本文即是我们在这方面所做的一个努力。

二、“政权经营者”

张静在分析乡村基层政权在基层管理中所起的作用时,提出了“政权经营者”这个概念(张静,2000:52)。张静认为,在人民公社制度下,“强大的行政监督没有给基层政权的经营角色提供多少空间,干部团体虽然绝对支配着生产资料,但这种支配主要来自干部的管理身份,而不是来自他们的经营者身份,多数干部只能以其管理者身份所允许的方式——行政特权——分享剩余。这种状况不允许基层政权在整体上朝向经营角色分化”。但是,在市场经济发展中,“上方授权的事实创造了加强基层政权构建集团(经济)利益的条件。这种条件包含各种上方授权的行动‘地位’——资源地位(资源由国家提供,国家默许的税收权、基层资金管理权等等);代表地位(在行政区划中当然代表一个行政单位——村庄或乡镇的身份,不是基层政权中的干部,不可能通过其他渠道得到这种代表身份,或者得到只具有象征意义的代表身份);组织和决策地位(组织集会活动,形成议决议案、制定程序、收集信息、联络他人的合法身份)。所有这些地位,在市场发展中都成为具有价值的象征资本,它们不必依赖地方体(locality)本身获得,而主要是从干部的经历及身份中获得。基层政权的‘组织’头衔、‘集体’代表等‘公共’地位,合理发展出了他们对公共资产的合法运行权”。因此,基层政权的一个引人注目的新角色是“从事经营,成为经济行动者”。“这种新角色,一方面,如同企业家角色一样,对地方经济的发展起到推动作用(例如增加工作机会和收入);另一方面,则与其他经济行动者形成利益竞争乃至冲突关系(例如资源、资金、机会和市场控制权的竞争)”(张静,2000:51—52)。

张静指出,政权经营者和普通经营者的不同,“在于他们面对的是不同的责任义务环境,于是引起了普遍的不公情绪”。“政府经营者可以无偿或象征性地有偿使用公共资源,比如房产,比如土地,比如资金,都不是基层政权运用市场信誉及其偿还能力获得,而是运用它的‘政权’地位获得。政权地位意味着‘公’,意味着经营公共资源的合法性,意味着向公共集资的合理性,意味着其占有的‘公’有性质。然而,当‘公’的产业投资失败时,往往由‘公共大众’承担损失,政府经营者自己则不必承担赔偿责任,它没有风险,只有收益”(张静,2000:52)。并且,由于政权经营者的这一特点,他们正“以各种各样的方式”,“远离国家利益,同时也没有贴近社会利益”,“他们日益成为脱离了原来行政监督的、同时未受到任何社会监督的、相对独立的、内聚紧密的资源垄断集团。他们的优先获益权,不是基于竞争、法定或确有经济远见得来——事实上,多数的政府企业投资并不成功,而是基于它们在原来行政体制中的优越地位,而现有的所有制体系保护了这种地位,给予这种地位相当多的恣意空间,使基层政权不必依赖社会的支持,甚至在与社会利益竞争或对立的结构中也能生存”(张静,2000:77)。应该说张静的分析已经指出了乡(镇)村基层政权在中国实行改革开放之后(尤其是向社会主义市场经济转型之后)所逐渐发展出的“政权经营者”的基本特征,在这一方面,张静的贡献是开创性的。

有意思的是,许慧文在考察改革之后的中国农村乡村基层政权时,也提出了类似“政权经营者”的“cadre/businessmen”^①(干部/经营者)的概念来刻画乡村基层干部所具有的双重身份的特征。她认为,在以市场为基础的“网状”社会结构下,地方干部的角色越来越向公司的经营者靠近,而当他们将自己融入市场中时,他们会偏离了服务于国家的既定方向。然而,尽管这种新型的地方政府官员更像独立的企业家,但他们的真实身份将是双重的。事实上,正是“cadre/businessmen”的双重身份,使得他们既不同于一般的经营商,又有别于传统的基层行政官员(Vivienne Shue, 1988)。而安德鲁·沃尔德则注意到财政体制改革给农村基层政权组织带来的角色与行为的变化,尤其是“财政包干”、“分灶吃饭”使基层政权变压力为动力的过程。他总结出政府与企业的关系类似于一个工厂或公司内部的结构关系,即,政府作为所有者,类似于一个公司中的董事长,而企业管理者则类似于执行总裁或工厂内的车间主任的角色。他还认为,地方政府(特指政府的最低一个层级——乡镇政府)因为比其上级任何一个层次的政府都承担着更大的经济压力,当带着自己集团的利益经营企业时,他们也就比其他任何一级政府更加全身心地投入,因此地方政府也就成为推动整个社会经济增长的生力军(Andrew G. Walder, 1995)。

应该说,这些国外学者在分析乡村基层政权作为一个干部群体的行为特征时,也注意将它放在它所处的社会环境(结构)及社会变迁(社会向市场经济转型)的背景下来把握,有的学者(如 Andrew G. Walder)甚至进一步分析了导致这种变化的原因——因为财政体制改革导致各级财政“分灶吃饭”给基层政权带来的生存压力。这些分析对我们进一步考察和认识乡镇政权在社会转型背景下的角色和行为特征无疑有很大的启发。

但是,张静和这些学者在认识和把握基层政权的角色和行为特征时,大都没有把乡镇政权和村级组织加以区分(安德鲁虽然对此做了区分,但他是从乡镇[地方]政府和其下属企业关系的角度来讨论乡镇政府的角色和行为的,而事实上,乡镇政权的“经营”已经远远超过了与其控制的企业之关系的范围)。但我们必须注意到乡镇政权中的干部群体和村干部群体有着实质性的不同——在现行户籍制下,他们(指乡镇政权中的主要干部和村干部)分属城镇居民和农民这两个基本不存在相互流动可能的身份类别(按现行体制,乡镇政权的主要领导还处于流动官场的底层位置)。这在某种程度上意味着他们在社会等级金字塔上处于完全不同的位置。毫无疑问,这种先赋地位的差别会影响他们的行为取向进而影响他们所担当的角色。其次,乡镇政权和村级组织(村党支部、村委会)作为基层政治组织也有实质性的不同——乡镇政权是中国农村的基层政权,是国家依法在农村建立的最低一级的政权组织,而中国农村社区中的村民委员会根据《村民委员会组织法》的规定则是村民的自治组织。因此,倘若我们将国家行政权力到达的领域设定为国家一方,将实行村民自治的农村社区看作是社会一方(虽然有相当一部分农村社区的村民自治还只停留在形式上),在这样的前提下去考察乡镇政权所处的位置,可以说它正处在国家与社会的连接点上。所以,无论是从镇、村两级组织的性质、职能、与农村社区的关系等方面的理论分析来看,还是从镇村干部对自身角色的认定抑或是村民对这两个不同组织的成员的态度来看,这两者都不是一回事,不能混为一谈。总之,将乡镇政权作为研究对象,独立地考察它在社会转型背景下的角色和行为特征十分必要。

一旦乡镇政权独立地进入了我们的研究视野,那么随之而来的问题即是,乡镇政权作为一

^① 虽然 cadre 这个词是指“干部”,但是,许文在提出 cadre/businessmen 这一概念时,主要是在基层政权这个层面上进行分析的,本文引用该词也是特指乡镇政权。由于乡镇政权在国家与社会关系中的特殊地位,在市场经济条件下,它的“经营者”特性与其他层级的政府相比较,显得更加突出。

个“政权经营者”，和它在改革前的角色相比有哪些变化？演变的轨迹怎样？它现在有哪些与位于它之上的各级政府和位于它之下的村级组织不同的特点？这正是我们要在下文中给予讨论的。

三、“代理型政权经营者”与“谋利型政权经营者”

1. “代理型政权经营者”

如前所述，张静认为在人民公社制度下，“强大的行政监督没有给基层政权的经营角色提供多少空间，干部团体虽然绝对支配着生产资料，但这种支配主要来自干部的管理者身份，而不是来自于他们的经营者身份，多数干部只能以其管理身份所允许的方式——行政特权——分享剩余。这种状况不允许基层政权在整体上朝向经营角色分化”。由上文可以看得很清楚，张静在这里所说的“经营”，主要含义是指基层干部通过自身在经济领域中的经营活动，为自己或自己所属集团谋利益的行动。但是如果这样去定义“经营”，恐怕还不够完全，因为在中国以生产资料公有制为基础的计划经济体制下，经济和社会的一切活动都是在政府计划和推动这种计划的行政权力的制约下展开的，作为生产资料象征性的所有者——政府，不仅是社会经济发展的组织和管理者，而且直接卷入生产经营单位的经济活动，负责所属企业生产任务的安排、资金、物资、劳动力的调度等。作为政权和经济单位合一的人民公社（乡镇政权的前身），其领导干部更不可推卸地负有领导经济、组织和指挥生产的责任。他们必须将自己很大的精力投入到生产经营中去并对生产经营中的重大问题进行决策，自然也必须考虑经济效益和社区的经济发展问题。而这可以说是“经营”的本义。正像许慧文描述的那样，在人民公社时期，公社对其投资、收益和损失几乎要负全部责任（Shue, 1988）。只是在那个年代，他们在经济方面所取得的成绩不与他们个人的物质利益直接挂钩，仅可能给他们带来政治上的好处（像巩固自己在当地的权力地位，获得上级的好评从而给自己带来官职升迁的机会等）而已（反过来，他们在经济管理和生产决策、生产组织上发生的问题也会影响他们的权力地位和升迁）。

因此，从某种意义上说，人民公社就是一个典型的“政权经营者”。只是我们需要说明的是，在计划经济时代的“政权经营者”具有一些比较独特的特征，比如，“政权经营者”本身的资源并不是自我拥有的，而是由国家分配的或者是它代国家或集体管理的（如土地）；它生产什么、生产多少也是由国家指定的；在原料与产品分配及流通渠道方面亦依赖于国家统筹和统分政策。人民公社虽然自60年代初期起就开始实行“三级所有，队为基础”的制度，但是，正如黄宗智所言：“党政权力机构对农业经济的干预远远超过单纯的提取剩余，而是进而囊括了经济管理权和分配权。”（黄宗智，2000：194）值得注意的是，在计划经济时代，基层政权（此处指人民公社与生产大队）在经济活动中虽然也总是不可避免地采用变通的手法，但整个社会的共识是一致的，即这种变通是不合法的，必须在私下进行，并且由于国家几乎垄断了全部资源，这种变通也只能是“小打小闹”，不会与国家的总体计划产生太大的出入。因此，从总体上看，地方政府及其官员在经济领域贯彻的也主要是国家的意志，维护的也主要是国家的利益，他们只是受国家的委托（具体来说是中央政府的委托），管理、组织和参加自己辖区的经济活动，并且其权限也有明确的规定。当然，由于人民公社政社合一的体制再加上公社时期相对严酷的政治环境，公社主要干部的首要任务是贯彻当时党的各项方针政策，除此之外，还必须分出相当大的精力来处理所辖社区内的各种政治和民政事务，因此，在“政治挂帅”的前提下，生产经营不可避免会受到冲击（在不同时期、不同地区可能会有程度上的不同，而且对干部的考核也不可能

主要依据他领导经济工作的能力和业绩)。再说,人民公社的主要干部是流动的,他们虽然大都是农村出身,但是已经变成了“城市人”,而且一般不会留在家乡所在的公社任职,因此与自己负责管理的社区不会有太多的人情纠葛,在贯彻落实上级制订的方针政策时也不会有所顾忌;再加上上级党委控制着他们职务的任免,在这种情况下,他们听命于上级,听命于中央亦不可避免。

所以,人民公社虽然是一个“政权经营者”,但实际上它还没有将其工作重心移到经营方面。即使是“经营”,如上所述,它也是一种“代理式”经营,即它是在“代”国家经营。由于地方政府的每一级都担当的是国家代理人的角色,因此在经营方面留给公社的自由空间并不大(公社受到上级政府的有力监督,如果它有大的违规举动,极有可能被告发并受到处理)。所以对在公社一级担任领导的干部来说,他们最好的应对办法是随大流,跟着上级走,当好代理人。

显然,这种强行政控制的结果肯定会导致乡镇政权无法拥有独立的利益,无法成为独立的“部件”,从而减弱它的独立意识和独立行动的可能性,缩小它权力运作的空间,但另一方面,这也使它自身不致陷入瓜分社区利益的旋涡之中,因此可以获得一种相对超越的地位。藉着这种超越的地位,它才有可能在社区内的利益纠纷中保持一种公正的立场,因而可获得足够的权威去有效地运用上级政府赋予的权力,摆平社区内的利益冲突。

基于以上的分析,我们可以将计划经济时代的基层政权(人民公社)称为“代理型政权经营者”,意在强调当时基层政权的所谓经营,是以其作为国家的代理人为前提的。应该说,作为基层政权的人民公社的这一特点在当时中国各地农村并无大的区别,换言之,每个人民公社在经济方面扮演的角色和承担的责任是大体一样的。

2. “谋利型政权经营者”

乡镇政权变为“谋利型政权经营者”,是从始于80年代初的财政体制改革开始的。财政体制改革使乡镇政权感到了生存的压力。随着财政体制改革的深入,乡镇政权的生存压力也變得越来越大,它们追求自己利益的行动也變得越来越自觉。1980年2月,国务院颁布了关于实行“划分收支,分级包干”财政管理体制的暂行规定,由过去的“一灶吃饭”改为“分灶吃饭”,明确划分中央和地方财政的收支范围,将收入划分为中央财政固定收入、地方财政固定收入和中央、地方的调剂收入,并根据核定的地方的收支基数,分地区确定地方固定收入上解比例、调剂收入上解比例或定额补助数额。地方在这比例和数额内,自己安排收支,自求财政平衡(林尚立,1998)。1983年10月,中共中央、国务院在《关于实行政社分开,建立乡政府的通知》中指出:“随着乡政府的建立,应当建立一级财政和相应的预算决算制度,明确收入来源和开支范围。”根据这一要求,全国各地有步骤地进行建立乡一级财政的工作。乡镇财政筹集资金,则包括国家预算内资金、预算外资金和乡镇自筹资金三部分。

财政制度的改革改变了政府各层级之间的原有关系。对于企业上交的税收,各级政府除了向上级政府上交额定的部分外,剩余的部分可以截留。这使得政府,尤其是较低层级的政府在承受财政压力的同时,更有了自主活动的机会和空间,乡镇政权自身的利益意识因此空前觉醒。财政制度的改革也改变了镇与村之间的关系,虽然村一级严格说来是被排除在财政体制改革范围之外的,但村办企业的剩余全部留在村集体中,而镇与村之间的关系又比政府各层级之间的关系复杂和微妙得多,这使得乡镇政权很自然地将开源的目标指向村集体。因此,财政制度的改革在乡镇这一级的影响是巨大的,乡镇政权既然面临着自己找饭吃的压力,只要有可能,他们就会在创收方面动脑筋。所以,允许自筹资金这个口子一放开,地方官员迅速调整了

自己的角色,成为地方工业发展的有效的推动者。

但是地方工业的发展是需要各种条件的,资金、技术、交通、水源、通讯、管理和具备一定素质的相对廉价的劳动力等都是不可或缺的前提。当然,最重要的是解决办企业必需的巨额资金的来源——资金的原始积累问题。在东部沿海地区,靠着周边发达的工业城市的支持,靠着建国后多年的积聚,也靠着本地农村中农民的善于经营,那里的乡镇企业在告别短缺经济的80年代迎来了自己的繁荣。而在东南沿海地区,则是依靠离港澳近,华侨多的优势,通过改善投资环境吸引侨商和外商投资,发展“三来一补”工业,实现了乡村的工业化。工业化的结果是乡镇政权的财政收入大大增加,从而大大增强了那里乡镇的经济实力。与此同时,财富也迅速积聚起来,当地社区的面貌也迅速改观。那里的乡镇政权因此有了钱,也发现“有了钱什么都好办”。而且,钱的另一个用途是可以拿它去润滑各种关系,让钱“生出”更多的钱。因为尝到了甜头,他们也就更坚决地、自觉地将工作重心转向经济领域。

财政体制改革对地方政治格局的影响也不容忽视。这是因为虽然地方财政也是分灶吃饭,但是每一级政府的财政收入中都有下一级政府通过上缴自己部分财政收入(或税收)所做的贡献。并且,这种贡献被制度化了,成为一种固定的比例,进而成为评价和考核下级政府工作业绩的一项主要指标。谋求生存和争取更好的生存成为地方各级政府的共同目标,结果,这种共同利益就将地方各级政府捆绑在一起,使得乡镇政权在谋求自己利益的时候可以期待得到上级政府的支持和保护。对于发达地区的乡镇政权来说,他们在向成熟的、独立的利益集团转变的过程中因此几乎没有受到实质性的阻挠。里边的道理其实也非常简单——因为这对上级政府也有好处。

90年代,中国社会开始从计划经济向社会主义市场经济转型,财政收入因而对于地方各级政府来说更是变得生死攸关。在此前提下乡镇政权将工作重心向经济领域倾斜也得到了进一步的鼓励。“发展是硬道理”的说法无疑会将各级政府的注意力进一步引向经济领域,同时也对以往计划经济时代对政府行为的评价机制和经济活动的规则形成冲击。而当地方上的各级政府解放了思想,跳出了以往的框框的时候,他们才发现原来“机遇就在这里”。

因此,处在这种形势下的乡镇政权,其角色和行为与计划经济时代的乡镇政权产生了很大的不同,这可以从政府与企业这种纯经济组织的性质比较中得到证明。已有的研究表明,政府本身也是一个经济意义上的组织,当然,它应该与纯粹的企业之间具有一些本质的区别:一是企业的规范目的是利润,而政府的规范目的是社会福利的最大化;二是企业收入来自企业为社会提供的服务,而政府的收入主要来自公共权威强制征收的税收以及只有公共权威才能举借的公债等;三是企业所处理的都是私益物品,而政府所处理的主要是公益物品(毛寿龙,2000)。应该说,这种对政府与企业的区分在很大程度上是理论上的,是“理想型”的,而在实践中,尤其是在当前已经很难将一些乡镇政权的实际行为与企业行为泾渭分明地区分开来,在工业化程度高的地区更是如此。那里的乡镇政府几乎总是直接参与经营活动,但其目的却不是为了(至少不是完全为了)完成国家的计划指令,也不是为了社区的福利,而主要是为了本乡镇政权这个利益集团的赢利;乡镇政府以董事会为其组织模式,用管理企业的方式管理其职员,以经济增长速度作为衡量职员的基本标准;为了最大限度地获取利润,不惜利用手中的权力与辖地的村落社区争夺土地等可资利用的资源;以“将政策用足,打政策的擦边球”等方式为自己谋求更多的自由政治空间,以将变通普遍化和常规化作为一种正当的体制运作方式为自己的集团利益服务(值得注意的是,乡镇政权的这种做法常常会得到它的上级政府的默许和支持),

等等。作为政府的最低一个层级,乡镇政府不是将自己应该担负的行政管理事务看作自己的主业,而是将经济活动看作是自己的主业;作为乡镇企业的董事会,它依靠行政权力来实施经营,编织庞大的权力关系网络,以获取更多的资源,控制更多的资产。至此,可以说我们已经勾勒出“谋利型政权经营者”的大致轮廓。

乡镇政权的这种做法显然背离了国家对它的角色期待。国务院在1986年发出的《关于加强农村基层政权建设的通知》中明确规定了乡镇政府管理经济的主要职责是:制订本行政区域内的经济和社会发展规划并组织实施;协调本行政区域内各村、各经济组织间的关系;监督各经济组织和个体户认真执行国家的法律、法规和政策;保障各经济组织和个体户的合法经济权益,取缔违法经营,打击经济犯罪活动;管理乡级财政,指导和监督合作经济组织,做好财务会计、经济统计和其他经济管理工作;管理、推广科学技术成果(张厚安,1992)。这些规定表明,乡镇政府所履行的经济管理职能属于宏观管理范畴,即主要是在农村经济活动中起政策指导、统筹规划、组织协调和服务监督等方面的作用,而不是干预包揽各经济组织、经济实体的具体业务活动。但是随着改革的深入,随着乡镇政权利益意识的觉醒,乡镇政权为了自身的生存和资本原始积累,越来越深地陷入到地方经济发展的具体活动中,甚至主宰了地方经济发展的方向和命运。显然,乡镇政权政策和制度空间的拓展及因为经济发展带来的手中握有的资源总量的增加势必会扩大这一级政权的权力(权力在这里的含义是按自己意志来做出行动的选择,而不是听命于上级政府或某一方)。

乡镇政权的这种转变起初是顺应国家对基层控制的要求的,但在后来,乡镇政权由于职能的转变所带来的问题,却超出了国家的预料。乡镇政权在与中央和上级政府的关系方面已经有了很多新内容。为了获取自己的利益,它表现出了相当强的主动性和灵活性,在贯彻执行中央和它的上级政府的方针政策时带着明显的实用主义的色彩。当它发现国家和上级政府的政策有利于它的利益时,它会充分贯彻这样的政策方针并借助国家的威慑和上级政府的支持;当它感到国家和上级政府的政策方针和自己的利益相抵触时,它又会想方设法,尽可能地实行变通,使自己的利益少受损失或不受损失。它的经济实力的增长也必然带来它权力的膨胀,它和中央及上级政府的关系因此也变得复杂——对来自上面的政令它可以完全服从(如果符合它自身的利益或会危及他们的乌纱帽),也可以部分服从,也可以形式服从实际不服从,甚至可以抵制。经济实力已经成为它与上级关系中的不容忽视的砝码。而值得深思的是,在我国目前体制下,尚没有切实可行的手段来规范乡镇政权的这种行为。在经济发达的地区,这将导致他们的利益诉求、经济实力和政治空间都不断膨胀,成为地方上不容忽视的一个权势集团,从而在中央和地方的关系中增加一个新的变数。

我们的分析虽然针对的是乡镇政权这一国家最低层级的政权组织,但是现实的情况让我们清楚地看到,乡镇政权角色和职能的转变,绝不是其一意孤行的结果,它的政策和制度空间的拓展,在很大程度上是与其上级政府共同“积极行动”的结果。而当地方的各级政府有了这种联合行动的时候,以往那种“全党服从中央”式的中央和地方的关系就被重构了,过去那种“大一统”的政令全部出自中央的局面将不再存在,地方“便宜行事”的可能性会大大增加。这样一种现状的存在也预示了地方各级政府联合起来以某种软性的形式抵制中央政令的可能(事实上已有各种形式的抵制在发生)。而在当前,国家还未能对这样一种情况建立一套有效的刚性约束规则来进行制约,这有可能给今后的农村社会发展带来目前尚难预测和评估的后果。

四、小 结

由上面所述,我们可以得出如下结论:

在国家与社会的连接点上,乡镇政权扮演了重要角色。在改革之前的总体性社会中,政府在行政管理职能上的单一化和上下级政府职能的一致性,使乡镇政权的主要特征表现为对国家意志的贯彻及对上级指令和政策的服从和执行,虽然它作为一级政府也有一定的权力运作空间。乡镇政权的这一特性可以用“代理型政权经营者”这一概念来概括。而乡镇政权由于自身并未成为一个利益集团,未参与对社区利益的瓜分也使它能够相对比较公正地管理社区。改革使政府间的利益分化,也使乡镇政权与社区的利益分化,乡镇政权成为具有独立利益的集团,为了获取自身利益,乡镇政权开始偏离其管理社区、组织社区生活的公共职责。在某种意义上,它集多重角色于一身,既是国家利益的代理人,又是谋求自身利益的行动者。但是,相对于改革前各级政府同样直接规划、组织、协调、监督全社会的生产,改革后的乡镇政权因其自身利益的出现而具有不同于以往基层政权的特性,我们将这种特性称之为“谋利型政权经营者”,以区别于改革前基层政权的“代理型政权经营者”。随着乡镇政权经济实力的增长和主体意识的觉醒,它以更积极的态度来扩充自己的政策和制度空间,同时也以一种实用主义的态度来对待国家和上级政府的政令。这将对乡镇政权与上级政府和下属村落的关系,甚至对中央与地方的关系产生目前还无法评估的影响。

参考文献:

- 杜赞奇,1994《文化、权力与国家》,江苏人民出版社。
- 费孝通,1998《乡土中国 生育制度》,北京大学出版社。
- 黄宗智,2000《长江三角洲小农家庭与乡村发展》,中华书局。
- 林尚立,1998《国内政府间关系》,浙江人民出版社。
- 毛寿龙,2000《有限政府的经济分析》,上海三联书店。
- 孙立平,1994《改革前后中国大陆国家、民间统治精英及民众间互动关系的演变》,载《中国社会科学季刊》第一卷。
- 王振耀、白益华,1996《乡镇政权与村委会建设》,中国社会科学出版社。
- 杨善华,2000《家族政治与农村基层政治精英的选拔、角色定位和精英更替》,载《社会学研究》第3期。
- 张厚安,1992《中国农村基层建制的历史演变》,四川人民出版社。
- 张静,2000《基层政权——乡村制度诸问题》,浙江人民出版社。
- Shue, Vivinne 1988, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*, Stanford University Press.
- Walder, Andrew G. 1995, "Local Governments as Industrial Firms: An Organization Analysis of China's Transitional Economy." *American Journal of Sociology*, Volume 101, Number 2.

作者杨善华系北京大学社会学系教授,博士生导师
苏红系上海大学社会学系副教授,博士
责任编辑:罗琳