

自治抑或行政

——中国乡治的回顾与展望

沈延生 张守礼

前言

在 1940 年代上海观察社出版的《乡土重建》一书中，费孝通认为，由于中央派遣的官员到知县为止的缘故，一般论及中国行政机构的人“很少注意到从县衙门到每家大门之间的一般情形”，他强调说，“其实这一段是有趣的，同时也是很重要的，因为这是中国传统中央集权的专制体制和地方自治的民主体制打交涉的关键，如果不弄明白这个关键，中国传统政治是无法理解的”。费孝通是人类学家和社会学家，而不是政治学家和历史学家，因此他并没有向读者详细阐明“中国传统政治”的“这个关键”；甚至对于直到他写作的那个年代，中国乡土社会的治理究竟是行政体制还是自治体制占据主导地位，也没有给出一个清晰的答案。从那以后又经过了半个多世纪，中国学术界在这个问题上取得了不少进展，但远远不能令人感到满意。由于中国社会至今仍然是一个以农民为主体的社会，搞清楚“从县衙门到每家大门之间的一般情形”，不仅关系到对传统中国的理解，而且关系到对现实中国的认识与改造。笔者曾提出“乡治村政”的改革模式，而通行的说法则是“乡政村治”，这当然不是无谓的文字游戏，而是关系到未来中国乡村治理的走向。本文旨在说明中国古代乡治中行政与自治的复杂关系和 20 世纪乡治现代化的进展，澄清在当代地方行政与自治问题上的理论迷雾，进而提出在农村社区即乡镇一级实行“自治行政”的建议。

历史上的乡治

中国历史上的乡治，大体上可以划分为两个阶段。第一个阶段的乡治主要依靠乡官，朝廷和官府对于乡土社会实行全面和严密的控制；在第二个阶段，朝廷在乡间的代理人由职官变成了职役，官府对于乡土社会的管制有所放松，乡绅成为乡治的重要角色。但是无论在哪一个阶段，都谈不上“地方自治的民主体制”，集权专制和缺乏自治，两千年来都是中国文明的一大特色。只是到了近代前夜，在中国南方才开始出现绅权自治的雏形。

乡土社会治理的复杂架构。

王先明、张静等认为：传统中国的治理结构有两个不同的部分，其上层是一个自上而下的官制系统，其底层是官治以外的地方治理，即由族长、乡绅或地方名流掌握地方性的管制单位。“这种治理结构的基本特点，是两种情况的结合：文化、意识形态的统一与管辖区域实际治理权的‘分离’。”“实际治理权的‘分离’”和“分治局面”“随处可见”，存在着“两种互不干扰的秩序中心”，而“在两种秩序中间形成了安全的隔层（gap）”。“在基层社会，地方权威控制着地方区域的内部事务，他们并不经由官方授权，也不具有官方身份，而且很少与中央权威发生关系，这在事实上限制了中央权威进入基层治理”；“地方权威的‘自主’管辖权没有受到严重挑战，它们各成一体。”朱苏力也认为：依据费孝通等学者考察和指出

的，乡村一级存在着以“绅权”为标志的乡土秩序，有别于以“皇权”为标志的国家秩序。近代以前的中国不是一个“国家”，而只是一个“文化共同体”。关于中国乡土社会“乡绅统治格局”的观点，是目前学术界的主流话语。

这种观点只是在一定程度上适用于古代后期主要是明清时期的农村社会，显然不能适用于实行乡官制度、官社制度的早期乡里社会。费孝通关于传统乡村社会的理论，也比一些后学所解释的更为复杂。费孝通认为存在着“自上而下”与“自下而上”的两条政治轨道，前者指中央集权的行政体制对乡村社会的作用，后者指乡村社会通过绅士向衙门诉求利益、讨价还价、最终达成协议。政治双轨在乡村社会汇合和角力，乡绅与衙门相互影响和妥协，并非存在着“两种互不干扰的秩序中心”。他在《乡土重建》和《皇权与绅权》两本书的后记里指出：“从权力结构上看去，我们至少可从传统中国找到四种重要的成份，皇权、绅权、帮权和民权。”在1948年，他只着重讨论了前两种权力；1949年以后，由于人所共知的原因，他一直没有机会再回到这个话题上来。在这里，我们把帮权视为民权的一种特殊形态，有的时候则是民权与绅权结合的一种混合物，尝试描述皇权（国家政权、行政权力）、绅权、民权在乡土社会互动、结合、补充所形成的复杂治理格局。毫无疑问，皇权在三者中占据着主导和支配的地位，否则，传统中国就不成其为中央集权的专制社会了。

赵秀玲认为，由于专制主义的官僚体制“还未能完全控制乡里社会”，因而秦汉乡里社会才得以“处于半自治状态”。这种说法不符合历史事实。如前所述，就“完全控制乡里社会”而言，从两周到秦汉时期的“官公社”比“大跃进”时期的“人民公社”并不逊色。把所有的男丁纳入“二十等爵”体制，耄耋老人和“年十三岁以下皆食于上”，皇帝不时地“赐民爵一级，女子百户牛酒，鳏寡、高年帛”，这些都是连“人民公社”也做不到的事。秦汉以后官府对于乡土社会的控制逐渐弱化，非“不能”也，乃“不需”与“不为”也。

春秋战国时期，如果不实行兵民一体，国家随时都有可能灭亡，因此必须保持高度动员体制。秦汉大帝国建立，又驱逐北方强敌匈奴，国家安全有了基本保障后，就不再需要实行全民兵役制度，所以到东汉后期就取消了郡国常备军，废止了正卒更番。唐代废除均田制，实行两税法，宋代实行募役制，明代实行“一条鞭”法，清代“摊丁入地”、“滋生人丁永不加赋”，在财政经济上一步步地引入了市场手段取代行政手段，引入货币手段取代征用实物和徭役，这自然也就减少了严控编户齐民的必要性。小山正明认为：明末清初赋税改革意味着国家的基本控制对象从“户口”转移到“田土”上来。这导致了乡村治理方式的简化。

费孝通指出：中国统治阶层“为了皇权自身的维持，在历史的经验中，找到了‘无为’的生存价值，确立了无为政治的理想。”皇权不是没有能力“有为”，毛泽东欣赏的“秦皇汉武”都是“好大喜功”的典型。汉武帝时的主父偃曾说：“秦始皇北击匈奴，又使天下飞刍挽粟，起于黄、颍、琅邪负海之郡，转输北河，率三十钟而致一石。”也就是说，从今山东半岛中东北部将粮食运到河套，有效输送量只有0.52%。即使考虑到从关东其他地区输出的距离较短，估计实际输送量也只有1—2%。要供应北部边疆六十万人的生存，至少要动员九百万人专门运输。根据葛剑雄的研究，秦始皇时额外征发与专门运送粮食的人一度高达二千万左右，即总人口的50%；汉武帝对人口的征集并不亚于秦始皇，也达到了总人口的50%。他们“好大喜功”的结果是“户口减半”。鉴于以往“有为”的教训，“皇权力求无为，所谓养民”，对基层组织弱化“睁一只眼闭一只眼”，乃是一种理性的选择。帝制时代后期的中国，国家财政收入一般不超过GDP的4%，这样小的

财政汲取比例，依靠职役制就足以应付了。

白钢认为，中国乡里制度大体以中唐为界分成前后两个发展阶段，第一阶段是乡官制，第二阶段是职役制。这比起笼统地说什么传统中国农村的“乡绅统治格局”，是一个很大的进步，但也有不够周延的地方。在白钢所说的第一阶段，基层行政实行的是双轨制，一轨是乡亭部吏，一轨是三老、里正、社宰、祭酒等，后者在本质上也是职役，二者结合，应当说是“乡官+职役”的制度。在隋唐废乡官以后，才完全转向“书手+里正（户长、社长、乡地等）”的职役制度。前者属于募役，是掌握专业知识的县胥吏的组成部分，往往是父子相袭或师徒相授；后者属于差役，“各以乡户等第充差”，通常由各户轮替、抽签或凑钱雇人担任。职役制的转折点不是在唐朝中期，而是在宋朝。清人曾这样解释职役：“大抵以士大夫治其乡之事为职，以民供事于官为役。”秦汉时期的三老，备受尊重，地位相当崇高，里正等职也是由闾里强人担任。北魏的三长，“皆豪门多丁为之”。“邻长复一夫，里长二，党长三。”不仅三长本身免役，还享有一定的荫户特权，故民乐于为之，“皆依倚贵势，竞来请托”。“至唐睿宗时，观监察御史韩琬之疏，然后知乡职之不愿为，故有避免之人，……唐宣宗时，观大中九年之诏，然后知乡职之不易为，故有轮差之举”。到宋仁宗至和二年（1055年）朝廷规定里正负责催税外还要承担县衙差役（充当衙前）而里正一旦充当衙前，往往倾家荡产。由于士大夫有免充衙前的特权，“民庶地主又伪造证券售田于官僚地主，假佃户之名以逃避充当衙前、里正、户长，结果衙前、里正、户长作为沉重的差役，往往落到贫下户头上，成为宋代的一大弊政”。“自是之后，所谓乡亭之职至困至贱”，彻底完成了由“职”到“役”的转变，“比较其困踣无聊之状，则与以身任军旅土木之徭役之祸，反不至此。”

帝国后期的地方政府确实在一定程度上放松了对乡土社会的直接控制，但有两项主要的政府功能始终是没有放手的。其一是上述通过职役系统实施的税收功能，其二是司法功能。明清县官上任必不可少的两名幕僚就是钱粮师爷与刑名师爷。司法和法制的统一是中央集权国家的主要标志，也是中世纪西欧封建社会“国家政权建设”过程中的首要环节。布罗代尔指出：1538年，而且在这以后，查理五世宣布禁止那不勒斯的封地领主行使重罪审判权和轻罪审判权，封地领主如有违反，将被控篡夺司法权。法官是把中央政府的权威延伸到乡土社会并最终打破封建制度的主要角色。在帝制时代的中国，县官既是行政官，同时又是法官。张鸣说：与许多学者的看法不同，我不认为在传统的农村社会不存在法律。虽然乡民不会有现代意义上的法律意识，但几乎人人都明白“杀人偿命，欠债还钱”的一般道理，而且至少在土地买卖和大宗借贷问题上，具有较强的契约意识。尽管社会上弥漫着“非讼”的精神，但实际上各种民事甚至刑事纠纷还是会发生的，也短不了要闹上公堂，“讼师”虽然被讥为“讼棍”，却也民间社会不可缺少的一景。只是在打官司之前，大家约定俗成地会经过乡绅或者乡老的调解，实在调解不成，才去见官。先调解后告官，实际上不完全是自然形成的民间习俗，而是法定程序。洪武二十七年（1394年）朱元璋“命民间高年老人理其乡之词讼。先是州郡小民多因小忿辄兴狱讼，越诉于京，及逮问多不实。上于是严越诉之禁，命有司择民间耆民公正可任事者，俾听其乡诉讼。若户婚、田宅、斗殴者，则会里胥决之。事涉重者，始白于官。”至明英宗时，由于“近年民间户婚、田土、斗殴等讼，多从粮长剖理，甚至贪财坏法，是非莫辨，曲抑无辜”，湖广布政使萧宽奏“乞严加禁约，今后不许粮长理讼”。由此可见，司法调解权力或放或收，完全取决于朝廷的意志。在费孝通称为“无讼”的乡土中国，仍难免“县官词讼山积”。

所以梁治平指出：所谓“民间法”或乡土社会的秩序并非是在国家正式制度之外且不受其影响而独立存在的，它是国家制度的一种辅助和补充，以弥补“正式司法制度‘供给’上的不足”。

从秦汉乡亭部吏与三老里正并存的格局可以看出，专制帝国的地方官府从一开始就把一部分基层治理功能交付给非吏治或者说准官方的组织机构。到帝制后期，不甚紧要的乡治功能从乡官转向乡绅的趋势便更加明显了，其中最有代表性的就是乡约的兴起。这种制度创始于陕西蓝田之吕大临、吕大防兄弟，他们在北宋熙宁九年（1076）创立了吕氏乡约。其具体的方法是在地方上推举一位年高德劭者为都约正、两位有学行者为约副；每月另选一人为“直月”，月终如有善行者则加以奖励，有过者则加以劝改。这种以教化为主的乡约组织虽不强迫人们加入，但因为由地方乡绅组织，处于弱勢的百姓也很难回避，但只要加入便受到约束。南宋朱熹对乡约特别赞赏，在二吕所订之法的基础上，写了《朱子增损吕氏乡约》。乡约虽然是由绅学首倡，却为朝廷所利用，使之成为灌输皇家意识形态的工具。明清两代的开国皇帝都十分推崇乡约制度，并亲自撰写了《六谕》、《十六条圣谕》、《圣谕广训》等，作为乡约的基本准则，令各省各府州县“皆举行乡约，各地方官责成乡约人等，每月朔望聚集公所宣讲”；“于大乡大村设立讲约所，选举诚实堪信、素无过犯之绅士，充为约正，值月分讲”。

梁漱溟依据清人陆桴亭所著的《治乡三约》指出：“古人的乡约，只是一种精神，是空虚的，故必以事实来充实他。他只能算是纲，尚须有目；所谓目，即所谓三约：社学、保甲、社仓。乡约为纲，三约为目；精神为虚，三约为实。”“治乡三约”都是由官府的职责转化而来。

社仓又称义仓。隋开皇三年（583年），户部度支尚书长孙平“奏令民间每秋家出粟麦一石已下，贫富差等，储之闾巷，以备凶年，名曰义仓”。义仓之法，“起初未尝不善者也。然官与民偿贷，其弊易生”，往往被里胥控制，成为他们上下易手谋取私利的工具。清康熙十八年（1679年）“时议整饬常平仓法，劝谕官绅士民捐输谷石，于乡村立社仓，街市镇立义仓，公举本乡敦重善良之人，管理出陈入新。”“于各乡村广设义仓，并责公正绅耆妥为管理，不准胥吏干预。”这样，官办常平仓就转变成了官督绅办的社仓和义仓。

在秦汉时期，乡土治安由县尉、游徼、亭长这一序列的官吏负责，是官府的职能。此后，县尉和乡官陆续被裁撤。王安石首创“保甲法”后，乡土治安的责任也下放到民间。虽然朱熹曾将保甲和社仓相联系，希望由乡绅把二者兼管起来，朝廷也明令“绅衿之家一体编次，听保甲长稽查，如不入编次，照脱户律治罪”，但是，乡绅普遍抵制与平民“一体编次”，使保甲“往往有名无实”，“因循日久，视为具文，甚感办理不善，徒滋扰累”。

春秋以前，学本在官；孔子以后，始有私学。但在秦汉时期，官学仍是教育的主体。秦代“以吏为师”；汉代皇帝经常表彰热心办学的“循吏”，东汉太学的规模也是空前绝后的。到明清时期，府州县学已经演变为科举考试机构，“所谓教授训导者，每岁科两试，典名册，计贖币而已”；教学的任务则转给了书院、社学和私塾。虽然有一部分书院属于官办，但其负责人称为“山长”，表明是朝廷聘请的在野士绅而非现任官员，社学和私塾则完全是由本乡士绅操办和主持。“明代每县坊乡必建学校一区，或每五十家立社学一所，或每里立社学两所，延师以教民间子弟。清沿明制，各地仍有社学，乡置一处，择乡绅或文行优者充任社师，凡近乡子弟12岁以上皆令入学。”官府虽大力倡办书院、社学（义学），但却很少负担经费，书院、社学的主要办学经费是学田收租，而学田则来源于乡绅的捐

献。民国《丹阳县志》称：“采租办院，向系邑绅经管。”这颇似现今中央政府立法普及九年制义务教育，却把办初中和小学的责任完全推给乡村两级。由于现在乡下已经没有可以捐献学田的乡绅，唯一的办法只有加重“农民负担”了。

看来，“财权上收，事权下放”的作法在中国由来已久，或许可以将其称作“有中国特色”的“自治”吧。这种类型的“自治”，一旦来自官方的推动或压力减小，就会“有名无实”、名存实亡。譬如，常平仓改制为社仓后，“从全国来看，更为明显的是粮仓储量的全面下降”。“乡约”和“三约”可以由个别杰出士绅在少数地方成功运作，却难以在全国范围内普遍推行，就是因为缺少制度化的内在动因。

乡绅，也称缙绅、绅士。乡绅大多是地主、有钱人；但地主、有钱人并非自然而然就成为乡绅，他们必须经过几代人的努力，完成从经济资源向文化资源的转换，才能跻身乡绅之列。李鸿章主持修订《畿辅通志》时，要求各州县将自己所辖的每个村庄人文、地理、社会等情况调查清楚，开列成册，并绘有各村地图，作为编撰《畿辅通志》的素材，这些素材有几份流传了下来，人称“村图”。村图关于村中“人”的列项，首先是“在籍官员”和“举贡生员”。明清时期的乡绅主要是指这两类人：一是丁忧、致仕、卸任甚至坐废的回乡官员，以及现任官员在乡的亲戚子弟；一是府州县学的生员、国子监的监生、乡试及第的举人以及会试及第的进士中少数未任官者。前者是曾经做过官的人，后者是将来有资格做官的人。晚清绅士阶层的总人数略多于一百万（其中最下层的生员占70%以上）连同他们的家属，大约占中国人口的1.3%。

乡绅在礼仪、司法、徭役等许多方面享有类似官员的特权，其资格、地位、待遇完全是朝廷所赐予，他们与地方官或者曾为同僚、同年，或者有师生、亲戚之谊，人际关系和社会心理上都是非常接近的。平民百姓对地方官称“大老爷”，同时也必须称“没有官衔的绅士即举人、贡生、生员、监生等为老爷”。所以，与其认为传统乡土社会是“乡绅统治格局”，不如说是“官绅共治格局”。清初石金成《乡绅约》云，一府州县分别只有一长官，但乡绅却有几十人；乡治的功能长官负责一半，剩下的一半必须由乡绅负责。官府在乡村的走卒实际上是一仆二主，既要向县衙负责，同时也要向乡绅负责。“历来旧章，选举乡保，必须书手合同首事绅民人等，公议保举”。保举乡保的文件，往往是由一两个有功名者（生员或监生）带头具名，因而乡保必然是乡绅及社区领袖中意的傀儡人物。但被保举人必须到县衙“具甘结”、“认状”，直接从县衙接受各项任务，并承担相应的个人责任。

黄宗智从直隶宝坻县衙旧档案中所见到的几百个村级牌头、甲长和首事中，只有四个持有功名：一名生员、一名廪生、一名武生、一名花翎都司，其余的全是庶民。由于明清时期官员和乡绅的人数很少（明初内外文职官员共24683人，明末生员约50万人；晚清官员和有虚衔者的总数是8万人，乡绅约100万人）控制手段也不够严密和强硬，从而在乡土社会或杜赞奇所谓“权力的文化网络”中为费孝通曾提到过的“民权”留下了活动的空间。王铭铭指出，“能人”凭借自己的特殊本领、魅力、武力、财力等可以成为“民间权威”。民间权威既有正派的即维护民众的，也有反派的即鱼肉百姓的。大部分民间权威通过权力之间的磨擦和调适，能够与皇权和绅权相安无事；也有一部分民间权威与二者处于对立状态，成为骚乱和造反的组织者。当不安分的民间权威和非法组织与一部分有企图的绅权结合时，便很容易形成费孝通所谓的“帮权”。例如在哥老会背后便有绅权的身影。

在杜赞奇对华北农村和王铭铭对台湾石碇乡的研究中，都肯定了民间权威

形成与地方神庙活动的密切关系。也就是说，宗教生活领域是孕育中国民间社会的摇篮。张荣明认为：世界上有两大类宗教，一类是国家宗教（简称国教），一类是民间宗教。中国上古时代的“两教合一”表现为国家与宗教合一，国教与民间宗教合一。西汉在各级行政建制分别建立帝社、郡社、县社、乡社、里社，可视为汉代国教的一种组织系统。随着东汉以后道教、佛教、袄教、景教、摩尼教等民间宗教的兴起，中国的国教逐渐趋于萎缩和混杂。晚清县级官员正式祭祀的场所包括祭祀社稷、风雨雷电、山川和厉的露天祭坛，城隍庙、孔庙、关帝庙、龙王庙、东岳庙、文昌阁等；民间信仰的对象和组织更是五花八门。杜赞奇把乡村社会中的宗教组织分为四类：第一类是村中的自愿组织，如宛平县某村有庙15座，有好几个庙会；第二类是超出村界的自愿组织，如栾城县有许多由几个村的村民自愿组成的朝香及供奉苍岩山神的“朝山会”；第三类是以村为基本单位的非自愿性组织，与前两类不同，它不是采取自愿参加的原则，而是包括所有的本村人，如顺义县沙井村每年举行5次祭祀仪式（称为“办五会”，正月十五祭所有的神祇，二月十九祭观音，四月八日敬佛爷，六月二十四日庆祝关帝圣诞，七月三十日祭地藏王），全村人出席仪式完毕后举行会餐；第四类是跨村界的非自愿性组织，兼具第二、第三类组织的特征，该组织中心位于村外，属于跨村组织的，但全村作为一个整体加入。

张鸣指出：乡土中国最常见的合法民间组织是进香的香会和迎神的赛会，以及与此相关的戏头和演戏与张罗演戏的组织。赛会基本上属于带有祭祀意义的民间娱乐组织，全社区的人按道理都有份，而香会属于专门针对某个神灵或者庙宇的崇拜团体，往往跨社区组织，一个社区有参加的也有不参与的。虽然某些赛会以某种荒诞不经的传说比附自己跟官方有着密切的关系，甚至自称是所谓受过皇封的“皇会”，但实际上跟别说跟皇帝，就是与一个小小的县令也一点干系也没有。这类民间组织所须的经费都是村民按地亩和人头摊派的，然而这种摊派无须地保与里正催索，更不要乡绅出头，这些组织自己就可以顺利地筹集到。在多数情况下，乡绅是不屑于亲自出面管理这种活动的（从香会的文件鄙俗的文字就可以证明），一方面固然因为这些组织与正统儒家的理念不同，另一方面也是因为乡绅对这些烦琐的事务缺乏耐心和组织技巧，从而使之成为民间能人施展才华的领域。合法的民间组织并不局限于组织宗教信仰和社区娱乐活动，也是农村社会日常公益和其他活动的组织者，例如保护庄稼的有“看青会”，兴修水利的有“联庄会”（有的庙会组织也兼管此事），主管互助的有“抬会”，等等。

孕育了民间权威和民间社会的宗教性、互助性、娱乐性的“社”与“会”，在乡土中国已经有了一千几百年的历史。1949年后，各种民间组织的功能被带有政权性质的各种“群众团体”所取代，不可缺少的民间娱乐则由带有宣传意味的会演和类似的活动替代了。“民间社会的消亡，意味着民间自组织能力的消退，当然也意味着国家政权将把每一个农民都管起来。”这种由政权组织包揽一切的“总体性社会”的社会实验现已宣告失败。农村改革以来，民间“社”、“会”在全国范围内的复兴，已经成为学界的一个研究热点。

绅权自治的雏形。

从世界范围来看，地方自治在起步时都是绅权自治，是绅权向皇权争取政治权力；随着民主进程的深入，费孝通所说的“民权”开始要求和绅权平起平坐，才会出现广义的民权自治，即当代意义上的地方自治。上面说到乡土中国的绅权和民权，主要指的是经济社会文化方面的影响力以及政治上的反抗力，而不是合法的政治权力，因此也就谈不上制度化的“乡绅统治格局”。首先要有绅权自治的

要求和理念，才会出现绅权自治的现实。从这个意义上说，《朱子增损吕氏乡约》不能被认作地方自治的早期文本，因为朱熹倡导的理学是专制主义政治的意识形态工具，朱熹本人并没有流露出要求自治的明显意愿。绅权自治的自觉呼唤出现于明代中后期，尤其是在明末清初的“思想启蒙运动”。

李卓吾提出了“人能自治”和“民本自治”的政治观点。顾炎武说：“封建之失，其专在下；郡县之失，其专在上。”因此他主张“复古乡亭之职”，实行具有地方自治意味的乡官制。黄宗羲主张在全国普遍设立各级学校，“必使治天下之具皆出于学校”；“天子之所是未必是，天子之所非未必非，天子亦遂不敢自为非是，而公其非是于学校”。

颇有使学校成为地方自治议会的意思。明末清初的绅权运动曾达到过相当的规模，东林党和顾黄等人即其政治上、思想上的代表。作为少数民族群的满清皇室对于统治诺大帝国缺乏足够自信和经验，因而将汉族的绅权运动视为大敌，采取种种血腥手段把它镇压了下去。“在现实当中，作为制度的地方自治被清政府镇压未能实现，但是在此需要加以注意的，是从十六世纪末开始扩展于南方中国的宗族性的结合。……在北方中国多见宗教性的秘密结社，这亦是一种亚血缘关系的相互扶助和相互保险体制，它与宗族的差别是重义胜于重孝悌。”按照滕尼斯的分类，秘密结社也是一种人为的“社会”，而宗族则是一种自然的“共同体”。专制政权畏惧“社会”的程度显然超过“共同体”，因此，清廷决不放过白莲教一类的秘密结社，却给予绅权掌控的宗族内部自治以一定的宽容。

王国斌认为，应当特别注意作为一种地方统治方式的“江南模式”。“在 18 世纪，出现了一种强烈的趋向，即追求各种垂直结合的官僚机构的控制，将精英的活动置于官方监督之下。”而“江南的精英受 18 世纪官僚机构变化的影响最小”，“官民共同分担的维持地方秩序的工作，在江南主要由精英承担，官方干预极少”，与江南宗族组织发达有着密切的关系。由于历史上南方的战乱和自然灾害少于北方，族居的现象更为普遍。清乾隆时任江西巡抚的陈宏谋在《寄杨朴园景苏书》中云：“直省中惟闽中、江西、湖南皆聚族而居，族皆有祠。”“历史上的珠江三角洲，宗族文化非常发达，单姓村普遍，地方领袖通常由族人产生，再获政府认同。他们多是祭祀、教育、水利和商会的主持人，他们管理的事情很多，行使的权力相当广泛，涉及立法（族规制定）、司法（极端者族中由杀人权）和执法权，更不用说祭祖拜神、组织生产、教育社化（如祠堂私塾）、调解纠纷、赈灾救济、应付官府等事务。”在珠江三角洲的一些地方，里甲组织和宗族组织是合二而一的，“里长亦即总户，是包括了一个宗族及其支派的全体成员在内的课税单位”。根据宗族组织中相对发达的内部自治，就认为中国久已存在乡村自治，显然是以偏概全，因为从全国范围来说，单姓村毕竟还是少数。梁启超曾说：“窃尝论之，西方阿利安人种之自治力，其发达固最早，即吾中国人之地方自治，宜亦不弱于彼。顾彼何以能组成一国家而我不能？则彼之所发达者，市制之自治；而我所发达者，族制之自治也。”

市和乡均属地缘组织、“社会”组织，宗族则是血缘组织、“共同体”组织。从宋元到明清，乡约组织得到朝廷大力倡导，却大多徒有虚名；宗族组织并不被官府所乐见，却一直蓬勃发展。这主要是由于后者拥有前者所不具备的两大资源——由祠堂、族谱所造成的宗族认同感和凝聚力，由族产（主要是族田，或称义田、公田等）所构成的经济基础。据民国《醴陵县志·氏族志》记载：“旧制正八品以下，达于庶人，祭于寝，不得建庙。明代始弛其限，庶士庶人得立始迁祖庙，岁时祭享，然当时人民尚多奉木主于佛寺神庙，迄清代乃皆从事建祠立堂，总祠

之外有支祠，而宗族之联系因之日固。”长江中游地区最早建立祠堂可追溯到宋元时期，真正大规模的建祠活动则兴起于清代前中期。自从宋代名臣范仲淹为家族“置负郭常稔之田千亩，号曰‘义田’以养济群族之人”，此后大多数聚族较众而又有过发达人物的家族都有“义田”。“公田的租金收入用于支付社区仪式、津贴贫困学生、公立教育开支、生活津贴、考试路费、学者津贴、残老补助、灾害救济，甚至帮助族人支出婚丧费用”。在宗族组织发达地区，族田的数量后来曾达到相当惊人的规模。据统计，在清代后期，占衡山县人口总数 7% 的地主占有土地总面积 34.1%；占人口总数的 4% 的富农占有土地总面积的 9.3%；族田、学田则占到土地总面积的 24.9%。在这样的地方，自然有条件经营义仓、义学等族内公益事业。

宗族组织中的自治制度，有时也会“外溢”到宗族之外的社区，所谓“明伦以亲及疏”，“立教以家达乡”。宗族组织发达的清代江南地区，社区赈济也相当发达。乾隆二十一年（1756 年）无锡富安乡乡董周祥云“值岁饥，民乏食，于本社庙桥广福庵立施粥厂，活人无算”。道光二十九年（1849 年）水灾，荆溪西墟后村里人监生吴陞阳“出谷百余石周族姻贫乏者，又倡议按图（按：江南县下实行都图制的图）施粥以食饿者”。社区内的宗族性救济也要顺带照顾非本族的乡民，努力做到“宗族乡党无亲疏”。“许多地方因施行‘图赈法’形成了固定的社区传统”，社区认同也正由此而逐渐形成。

清人张惠言云：“甲长乡正之名，近于为官役。不若乡设一局，以绅衿一人总理，士大夫数人辅之，谓之董事。牌头无常人，轮日充当，谓之值牌。如此则牌头之名，不达于官，董事民间所自举，不为官役，又皆绅士，可以接见官府，胥吏虽欲扰之不可得矣。”乾隆二十年（1755 年）上海县大小水道“是年始由绅士捐浚”；其后水利工程或由绅士独自管理，或与官佐同管，称为“绅董”或“董事”。“与不管愿意不愿意都要强迫去管理水利工程”的塘长不同，绅董“人人信赖”，“一旦他们获得知县批准，就有权力征收各种附加税”，“掌管水利资金”。根据同治年间上海县志，当地还有图董、保董、镇董等名目，都是由乡绅担任，不属于官府的职役系统。这些民间或半官方的“董事”及“董事会”，便是晚清地方自治章程中乡董及乡议事会的来源。

在绅权不断扩张的过程中，继“江南模式”之后又出现了“湖南模式”。随着以曾国藩为主要代表的湘军领导集团在政局中占据越来越重要的位置，晚清的权力架构出现了两种变化趋势：一是各省督抚对中央政府的独立化趋势，一是地方绅士对官府的独立化趋势。乡绅通过办团练直接掌握了枪杆子，即孔飞力所谓“地方军事化”，是出现后一种趋势的主要动因。“地方名流侵入正式的地方财政管理机构”，“这个过程在 19 世纪 20 年代的背景中是不合法的，但在 50 年代的背景中不但变得合法了，而且甚至得到了鼓励。国家原来认为是地方名流的一种不可容忍的放肆行为，在镇压叛乱的背景中成了承担地方权力的必要行动。于是，与其说军事化是给了名流动员的机会，倒不如说是它是给了发展初期已经进行的活动合法化的机会。”

不受回避法的限制，曾国藩等在籍官员（在他们获得新任命前也可视为乡绅）被委任为各省团练大臣，是“湖南模式”正式启动的标志。“湖南模式”并非仅限于湖南一省，只是要表明以湖南最为典型。随着湘军和按照湘军模式建立起来的淮军的成功，一大批原来的中层甚至下层绅士凭借军功布满了官僚体系之塔各个层面，有些还跃上了最高层。坐大的督抚背后，是空前活跃的庞大的乡绅群体，他们中的大多数都在这场战争中出过力和钱，获取了他们的先辈奋斗一生也未必

能得到的官衔（多数不是实缺）也获取了他们先辈所望尘莫及的地位。从前只能私下会晤的地方官，现在与乡绅们携手出入公堂，甚至共同理事，乡绅不象从前那样只被限制在自然村和集市范围起作用，而活跃在更广阔的权力领域，在事实上分割着原属官府的权力；尽管在这一时期，乡绅基本上还能与地方官维持合作的关系，后者用乡绅干政的公开化换取他们的支持。张仲礼曾经对晚清各个地方志中的绅士传记做了分析，将传记里反映的绅士活动分为八类：“为慈善组织和民间团体筹款”、“调解纠纷”、“组织和指挥地方团练”、“为公共工程筹款并主持其事”、“充当政府与民众的中介”、“为官府筹款”、“维护儒学道统”、“济贫”。

“湖南模式”的一个关键环节是办理团练。咸丰三年（1853年）清廷谕令各省普行团练。团练的一般办法为：先清保甲，次抽壮丁，团之以民，申之以练。团练是从保甲组织中衍生出来的，编制规模则有所扩大。团练下设四级到五级编制，在保一级设团，在此之上设大团，在县城设团练局。大团在一些地方成为后来在县下设立区或乡的基础，如《顺德县志》写道：“甲申（1884年）时法攻越南，筹备团防。因创议分县属为十团，募勇以时训练。事定后勇虽裁撤，而厥制相沿。光绪末年划分自治区域，十区之名遂定。”但是，团练又与保甲有根本性的区别。保甲是官办的，乡绅并无直接介入，“至充保长、甲长……等役，绅衿免派。”有人认为，“保甲长多非绅士，此乃朝廷政策，欲藉保甲长之权力以压制绅权”；而“与保甲形成对照，团练承认并且依赖绅士领导”，各地团练领袖绝大部分均是绅士出身，团练局表面上由官总其权，绅董其事，实际上完全被后者所控制。通过使“团练与保甲相为表里”，“有事则团练，无事则保甲”，保甲组织由对官府负责转向对乡绅负责了。时人谓：“绅士设（团）局，声威赫然，生杀之权，操之个人，地方官不敢过问，故人称团局为‘第一重衙门’。”最初兴办团练的经费，主要来自乡绅的捐献或捐纳；以后开支越来越大，便取自各种地方捐税和新设的厘金（商业流转税）“所有各种税收安排的重要特征是，它们是由团练自己执行，由绅士而不是由衙门胥吏或衙役管理。资金由‘正直的绅士’管理，衙门下属不能插手，这一事实经常被作为一种公正处置的保证而提到，……一个知县几乎不能检查有影响的绅士通过团练局所操纵的收入和开销，而这些局私自收税的权限随着时间推移。逐渐增加了强制力和豁免权。”

作为延安五老之一的谢觉哉回忆说，他们家乡在光绪年间就由乡绅出面办起了安良会（他的父亲也是主持人之一）对于维持社会秩序很有作用，有了安良会以后，多少年都没有了盗贼。可是到了光绪末年，主持安良会的绅士们突然决定将原来民间纠纷的“是非牛”事件（所谓的是非牛，就是湖南农村两家有了纠纷，但一方不乐意找人调解，于是另一方就牵走对方的牛，迫使对方找人调停的一种约定俗成的惯例）也当盗案来处理。这表明，在清朝最后的岁月，乡绅在地方的权力大大的扩展了。戊戌变法期间，署湖南按察使黄遵宪在谭嗣同、唐才常等人的协助和巡抚陈宝箴的支持下，在上述团练、安良会等组织的基础上，创办“官绅合办”的湖南保卫局，标志着“湖南模式”达到了它的极致。

清朝与英国和英法联军的两次战争失败后，一方面被迫打开了国门，另一方面也开始走出了国门。1866年率同文馆学生赴欧洲游历的斌春在《乘槎笔记》中写道：“英属各乡镇，皆公举一人司地方公事，如古治郡然”，“至一切政事，好处颇多”。驻日使馆参赞黄遵宪编著的《日本国志》，则较详细地介绍了日本地方议会的议员议长选举、议会机构设置、议会经费来源和议会议事规则等。对于国外经验的借鉴使晚清绅权自治的思想日趋成熟，到梁启超论政时，已形成比较系统的改革思路：“今之策中国者，必曰兴民权”；“欲兴民权，宜先兴绅权”；

欲兴绅权，又“虑其不能任事”，“则宜开绅智”，“以学会为之起点”。因此兴办“专以开浚知识、恢张能力，拓充公益为主义”的南学会，是湖南“全省新政之命脉，虽名为学会，实为地方议会之规模”；通过“提倡实学，唤起士论，完成地方自治政体为主义”的变法。

为了减少地方自治的阻碍，梁启超提出了“复古意，采西法，重乡权”的口号，其他论者也有夸大传统绅权自治的倾向，以表明实行地方自治乃是一种“相沿于自然之势”。如署名“攻法子”者《敬告我乡人》云：“欲问中国地方自治体何在，则绅士是矣。绅士所得干预之地方公事，其范围与各国地方自治体略同，而时或过之。如各国地方自治体无兵权，而中国则有事时绅士得以办理团练是也。其他若教育书院等，若慈善事业育婴院等，若土木工程道路桥梁等，若公共财产所谓地方公积等类，属于绅士之手者不可胜数。故中国之地方自治，真有相沿于自然之势，有自治之实而无自治之名。”但他也指出了传统有其弱点：“中国地方自治之基础极厚，而成效乃极少者，无机关故也。”对于当时论者之良苦用心，现在的学者应当有所体察。

自治化：理想与实践的背离

清末民初的改良主义者非常看重地方自治，认为县以下地方的自治是“民权之第一基础”，“民权之有无，不徒在议院参政，而尤在地方自治”，“地方自治之力强，则其民权必盛，否则必衰”。他们认为中国实行民主政治要从打基础着手，“先颁地方自治制度，使人民练习政治上之事务，充实其能力，率以幼稚后起之国民，崛起而享政治之幸福”；“居今日之中国而欲议改革政体者，不必侈言立宪，研究自治之道为尤要也”。似乎乡村自治可以不管国家整体政治状况而单独推进，并在恶劣的政治大环境中为民主制度奠定良好的基础。然而，20世纪上半叶的中国搞了40多年“地方自治”，对于宪政民主的实现并没有多少帮助，也根本无助于改善乡村的民生与公益。日本的地方自治搞得比较成功，但这恰恰是和宪政民主齐头并进的结果，市町村自治与颁布宪法、召开国会大体同步，现行的地方自治法也是和新宪法一起制订的。既然先自治后民主并非政治发展必须遵循的规律，那么夸大乡村自治的重要性显然就是出于一种机会主义的考虑。康有为一语道破天机，原来它“上无损于君权，中有助于有司，下大纾于民气”。历史已经证明，在政权组织与官僚系统之外搞什么“地方自治”，是根本没有前途的。这种“自治”既不可能在宏观政治的污泥浊水中独善其身，也没有力量抵挡官僚系统对农村和农业经济的压榨，更不能使农民获得一种虚假的“民主”满足感。现在热衷于“村民自治”的学者，不断重复着一个世纪以前的老话，似乎根本没有吸取脱离宪政民主的“自治”理念在实践中完全破产的教训。

立法：从县下一级自治到多级自治。

20世纪初的中国学者已经认识到：各国地方自治的趋势，是从“自治即国家”的时代一变而为“自治与国家对立”的时代，再复而为“国家之下始可认为有自治的时代”，即以国家为中心点而成行政组织之一分子。自治体的地位，“由地方而言则为地方之行政机关，由国家而言，则为国家行政机关之一部分也”。但在当时的主流观念中，自治仍是与官治对立或并立的东西，不属于国家行政组织的序列，“自治者乃与官治并行不悖之事”，“与官治相倚相成”。“自治员者，非权贵、非贫贱之资格，而中等社会以上之人也。以乡望素孚之身，居名誉职，而实力筹地方之事”。有关县以下地方自治的立法，清末民初学习日本的市町村制，实行

一级自治制度；后来中日关系恶化，学日本不吃香了，改为“复古意”、“采俄法”，实行多级自治制度。但在 1930 年代以前，不论是一级自治还是多级自治，都没有把自治职员视为国家公务员，并一直把地方自治机关与县行政机关视为两个分立的系统。

清光绪三十四年十二月二十七日（1909 年 1 月 18 日）公布的《城镇乡地方自治章程》规定，凡府、厅、州、县官府所在地为城，其余市镇村庄屯集等地，人口满五万以上者为镇，不满五万者为乡。城镇设议事会及董事会，乡设议事会及乡董；人口过少之乡，不设议事会，以乡选民会代之。议事会议员由城镇乡选民互选产生，凡具本国国籍，年满二十五岁，在该城镇乡连续居住三年以上，并年纳正税或地方公益捐二元以上之男子，具有选举权和被选举权。议员为名誉职，不支薪水，任期二年，每年改选半数。议事会职权为议决本城镇乡兴革事宜及自治规约、自治经费、选举争议、自治职员之惩戒与城镇乡间之诉讼、和解等事务。城镇董事会设总董一人，董事一人至三人，由议事会就本城镇乡选民中选举，呈请地方长官核准任用，其职权为执行议会议决之事项与地方官府委任办理的事务，并负责筹备议事会的选举及召开。乡设乡董一名，亦可设乡佐一名协助乡董，均由议事会就本乡选民中选举，并呈请地方长官核准任用，其任期和职权与城镇董事会相仿。总董、董事、乡董、乡佐均支领薪水，其数目由规约定之，任期二年，连选可以连任。城镇乡议事会可设文牍、庶务，自治公所可设各项办事员，分别由议会议长和董事会、乡董遴选派充，不限以选民，其员额薪水由规约定之。根据清廷 1908 年批准颁布的《逐年筹备事宜清单》，至 1913 年城镇乡自治应一律成立；而依照 1911 年修改的方案，要求各级地方自治提前至 1912 年全部成立。各省办理地方自治的进展不一，湖南、江西、浙江、江苏、直隶等省份进展较快，其他省份进展较慢，甚至没有什么进展。

辛亥革命爆发，湖北军政府一成立就通告城镇乡自治职员，“速筹自保之计，赶办团练，守卫乡里”，并要求“各厅、州、县政务，仰各自治公所妥筹办法，移请地方官施行”。1911 年 11 月，宣布独立的江苏省军政府以都督程德全的名义公布了《江苏暂行市乡制》，并规定“本制以公布后文到之日，为施行之期”。这样，江苏省就率先把《城镇乡地方自治章程》中的“城”和“镇”改称为“市”，乡制则保持不变。

袁世凯独揽政权后，借口各地自治机关“良莠不齐”、“妨碍行政”，于 1914 年 2 月 3 日下令停办各级地方自治。同年 12 月 29 日，袁世凯颁布《地方自治试行条例》，继又公布《施行规则》。“改清末府厅州县与城镇乡之二级制，为区自治之一级制”；“区以上之自治，无其他制度，区以下之自治，亦无其他组织”。根据该《试行条例》和《施行规则》，一县之境界，得设四区至六区，二县以上合并之县，可增至八区；各县区数确定及其区域分划，由县知事会同地方公正绅士拟定，绘图列表，报请该管长官核准，并咨报内务部。以所辖户口数确定单独制自治区或合议制自治区，后者又分为三个等级。户口不满一区之平均额者为单独制自治区，仅设区长一名，不设自治员。户口满平均额以上者为合议制自治区之第三级，自治员定额六名；户口多于区平均额一倍以上者为第二级，自治员定额八名；户口多于区平均额二倍以上者为第一级，自治员定额十名。合议制自治区的议决机关为自治员组成之自治会议，以区董为议长。区自治员由选民选出定额两倍，经县知事遴选充任；区董由选民选出三人，县知事从中择一委任。区自治员为名誉职，不支薪给；区董、区长由县知事核支薪给。区董、区长得雇用佐理员办理文牍及庶务事项，区佐数量及薪给由县知事核定。除城镇乡一律改称区、

议事会改称自治会议和区董由选民直接选举外，《地方自治试行条例》与《城镇乡地方自治章程》的宗旨和基本制度都是一致的。袁世凯规定地方自治分三期施行：第一期为自治事宜之调查，第二期为自治事宜之整理及提倡，第三期为自治事宜之实行。袁死后中国即陷入军阀混战，区自治选举始终没有举行，成为一纸空文。

1921年7月3日，北京政府大总统徐世昌公布《市自治制》和《乡自治制》。县下辖普通市和乡，市和乡均为自治团体，亦均为法人。乡议决机关为乡自治会，会员六至十人，会长由会员互选。乡执行机关为乡自治公所，设乡长一人，由乡自治会选出，呈由县知事委任。视事务之繁简，乡自治会还可选出乡董一或二人，秉承乡长之命，辅助乡长执行事务。市长、市董为有给职，乡长、乡董为名誉职，不支薪给，但由县知事酌给办公费。徐世昌为了与袁世凯的所作所为划清界限，取消了自治区制，恢复了民初的市乡制。但在乡长由乡自治会选举和乡长、乡董无薪给这两点上，《乡自治制》比《地方自治试行条例》是后退了。

阎锡山在山西主政时，别出心裁地提出了“用民政治”和“村本政治”。他说：“鄙人尝谓，我国后世政治，止求安民，不求用民。其善者以无事不扰为主，其不善者则与民为敌，愚之柔之。故其民知依人，而不知自立；知保守，而不知进取；知爱身家，而不知爱群。以此为国，是曰无人。”“用民的目的，在启民德，长民智，立民财。”因而他要恢复“先世”之“用民政治”。1917至1922年间，山西省署先后颁布《各县村治简章》、《村编制现行条例》、《县地方设区暂行条例》、《改进村制条例》等，在全国率先实行了县下区、村、闾、邻四级制。如何“实行民治主义之村本政治”？阎锡山认为：“村无活体之组织，民即无施治之实际。村禁约，村宪法也；村公所，村行政也；息讼会，村司法也；保卫团，村武力也。此活体之组织也。试行此种者，即民治之练习也。但此尚是少数人，如欲使村中全民练习，非实行村民会议不可。”由“一家出一人，或按成年男子全体到会”组成村民会议，选举村长副及村监察委员、息讼会公断员。此后，《浙江省村制组织要则》也规定在县下设区，区下设街和村。1926年江苏省颁行的《各县村制组织大纲》则照搬山西的制度，设区、村、闾、邻。

《孙文越飞联合宣言》发表后，中国国民党实行了联俄联共政策，“采俄法”迅速取代了“采西法”。1926年，国共合作召开的湖南省第一次农民代表大会通过“乡村自治问题决议案”称：“必须发展革命的民权，建立民主的自治。此种民主自治，属于乡村一般民众，……其使命在于集合乡村各种民众势力，树立民主革命的真实基础，实现乡民之要求，发达农村之经济”。北伐军入湘后的省政府颁布《湖南区乡自治条例》规定：县划为区，区划为乡；除反革命、土豪、劣绅、买办、贪官、盗匪、吸食鸦片者、精神病者、刑事上宣告剥夺公权者之外的住民享有选举权；由上述住民组织乡民会议为乡自治之最高权力机关，在乡民会议闭会期内以乡民会议选举之乡务委员会为执行机关，乡务委员互选常务兼文书、财务、公断、公安各一人；由各乡选举代表组织区民会议为区自治之最高权力机关，在区民会议闭会期内以区民会议选举之区务委员会为执行机关，区务委员互选常务兼文书一人，财务、公安、公断、民食、学务、建设各一人；区务委员会任事人员依工作情形得为有给职，乡务委员会任事人员以不支薪为原则，如有特别情形得给公费。上述文件明确规定实行区、乡两级自治，而且从自治宗旨、选民资格到机关组织，无一不是遵循苏维埃制的模式。

国民政府完成北伐后，于1928年9月15日公布《县组织法》，参照山西和江苏等省的做法，规定县下划区，区下设村和里，村（里）下编闾，闾下编邻。

按照该组织法，区长由县长遴选，呈请省民政厅委任，两年后再实行民选；村（里）长副、村（里）监察委员会由村（里）民大会选举，前者选出加倍人员报由区公所转请县长择选；闾长、邻长由本闾邻居民会议推选。1929年3月16日，公布《各县划区办法》；6月5日，公布重订的《县组织法》；10月2日公布《乡镇自治施行法》和《区自治施行法》。1930年7月，又公布《修正县组织法》、《修正区自治施行法》等。根据这一系列法规，乡镇居民以5户为邻（第一次编定后户数增加超过7户或户数减少至不满3户时应改编）25户为闾（超过35户或减少至不满15户应改编）分别由居民会议选出邻长和闾长。原来规定的村、里建制分别改为乡、镇建制；乡镇为自治团体；100户以上村庄称为乡，不满100户者得联合数村庄编为一乡。乡镇权力机关为乡（镇）民大会；乡（镇）民大会选举正副乡（镇）长、调解委员会、监察委员会；在区长民选实行以前，乡镇长暂由县长就训练合格人员委任，在区长民选实行时，选出加倍人数报区公所转请县长择任；乡镇执行机关为乡镇公所，可置事务员、镇丁、乡丁。县下设区的数目，多则十数，少则三四；区为自治团体；每区以10至50乡镇组成。区权力机关为区民大会，区民大会由区长或区监察委员会或十分之一区民或过半数之乡镇公所联名召开，得分若干会场同日举行；区民大会选举区长、区调解委员会、区监察委员会；在民选实行以前，区长暂由省民政厅就训练考试合格人员委任；区执行机关为区公所，酌用助理员辅助区长办理区务。

对于区乡（镇）间邻四级制之繁琐及区乡（镇）两级自治组织之重叠，当时已有很多批评，在1931年第一次全国内政会议上就有代表认为，“照《区自治施行法》第二十六条之规定，与《乡镇自治施行法》第三十条关于乡镇自治事务之规定，区公所与乡镇公所的职务完全相同，区与乡镇的事务既涉重复，则区之一级，还不是等同赘瘤吗？”现在看来，还是清末民初的县下一级自治制度比较适宜，多级自治组织则是中看不中吃，完全不切合实际的。自治也好，民主也好，并不是天上掉馅饼，多多益善，它们都是要付出成本的，更不用说在当局以“自治”为名目编织愈来愈密的“行政网”的情况下。俄国的苏维埃蓬勃兴起于农民自发要求分配土地、军人自发要求退出世界大战的时候，后来当苏维埃制转变为布尔什维克一党专政的工具，民众对它也就没有任何兴趣了，反而把它视为自身的枷锁。如果自治确有“利民”、“安民”的功能，中国的农民自然会趋之若鹜；如果旨在“用民”、“使民”，而当局又不肯下本钱保障乡镇长的薪给和闾邻长的补贴，这样的“自治”也就必然流于形式，与过去时代的乡村职役制同样结果。

探索：从“村治”到“乡建”。

从民国初建到抗日战争爆发，除了中央政府和部分省政府发布了不少画饼充饥和相互矛盾的地方自治法规外，还有一些民间人士主动深入基层，进行了乡村自治的理论探索和制度实验。值得后人深思的是，为什么这些探索者先是把自己的努力方向称为“村治”，后来则变成了“乡建”？与重订的《县组织法》把村改成乡（100户以上的小乡）只是改变了一个名称不同，这里的变化是实质性的，是把自治实验的重心从自然村转向由多个自然村组成的乡（1000户以上的大乡）这里面隐藏着两个关键问题，一是乡村变革之动因究竟是内生的还是外源的，一是人才的分布和走向。

杨开道在1930年出版的《农村自治》中说：“中国真正的自治，可以说从河北省定县的翟城村开始。村里面有一位绅士米迪刚先生，曾在日本亲自考察各处模范农村，大为感动。回国后便在本村开始实行本村村治，组织完备，成绩甚佳，所以有模范村的称号。”“村的阶级，自从翟城村自治实施后，才盛行全国。”“后

来孙发绪氏作定县知事，便将翟城村的办法，推行到全县，所以定县也有模范县的称号。黎元洪氏任总统的时候，因为孙发绪氏的治声甚治，所以把他调到山西去当省长，不过没有什么成绩。孙发绪氏虽然在山西没有什么成绩，但是后任的省长阎锡山氏，便励精图治的出来提倡村自治，完成区、村、闾、邻的四级制度，一直到了现在，还是为全国所取法。”

据李景汉 1929 年调查，翟城村有 366 户，2085 人，田地 10820 亩，米姓是村里 19 姓中最大的姓，占全村人口 40%。米鉴三在 1902 年就有了村治的规划，在本村先后创办高等小学校、女子国民学校、女子高等小学校，并开展了民众识字和公民教育。其子米迪刚从日本留学归国，根据日本地方自治的经验，在学理上鼓吹组成翟城村治，以求实现“一般村治，在家与省县之间，取得显然平列之对等地位”。在取得县政府的支持后，翟城村自治公所于 1915 年 10 月成立。自治公所设村长总理本所一切事务，设村佐协助村长工作，另设股员若干人，书记一人。全村分为 8 个自治区，每区设区长一人，商承村长，掌管本区一切事务。另外，公举学务委员一人，负责督察本村义务教育的实施。由村长村佐及各股股员各区区区长组成村会，村长兼充会长，凡关于自治重要事务，及村民的一切建议事项，均须由村会讨论议决。自治公所设在原先的关帝庙。旧属村公差局的田地以及村中旧有各项社款，由自治公所尽数接收，当日共得地 589 亩。

翟城村自治的最大特点是由具有现代知识和抱负的本地绅士发起，是内生而不是外源的自治实验。翟城自治模范村是可遇而不可求的，就像现在河南省的致富模范村南街村的情形。1920—1930 年代的其他一些农村自治实验，不论是学者的努力（如梁漱溟、晏阳初、李景汉等）欧美国家民间组织的善举（如美国洛克菲勒基金会资助河北定县自治实验）还是地方官员的推动（如江宁县长周浩聘请自治先辈尹仲材等创办村制育才馆，广西当局聘请曾在山西办理自治的刘仁航先生主持开办村治学院）起主要作用的都是“外力”。下面着重介绍梁漱溟的“乡建”探索。梁漱溟从 1924 年开始，就参与了米迪刚、王鸿一等村治派的理论研讨；1931 年 6 月，应山东省政府主席韩复榘邀，创办山东乡村建设研究院，先后在邹平县和菏泽县设立实验区。梁漱溟旨在“建设一种中国化的地方自治”，他说：我们的“乡治”主张，是有特殊意义和整个建国计划的一种乡村运动。所谓“乡治”之特殊意义，即要在近代都市文明之外，辟造一种乡村文明；其道则在使社会重心从都市移植于乡村。

梁漱溟批评阎锡山的村政实验是“盛名之下，其实难付”，从整体而言，是失败了。“其失败原因可说他是纯由上用力往下推，而不明白社会是非靠自力自动不行的一点。”另一方面，他也不赞成中国此刻组织乡村用“自治”为题目：“我们此刻正是推动乡村，正在谋乡村的改进、简直的说，我们正在要改造乡村。……因是我们不能以‘自治’为题目，应当以‘向上学好求进步’为题目。因为拿着‘求进步’作题目，所以不用‘乡公所’‘村公所’，而用‘村学’‘乡学’之名，便含有教育的意义。”“名曰村学者，以之组织乡村，除教员外全是本地人。其负责领袖如学长等，不是经团体组织而产生，是我们代为安排的。——从这方面看不是自治；从都是本地人那方面看又近于自治。……我们村学、乡学的组织安排也用他力；可是只用他力以引发自力，此与山西村政只用他力而不知引发自力者不同。”

但是，在乡村建设的具体实践中，“用他力以引发自力”却同样遭遇到困难。梁漱溟回顾他在山东的工作时说：“关于乡村工作的进行，我们有两个不同的方式，在邹平方面，是用村学、乡学，在菏泽方面，是用乡农学校。……邹平的村学乡学，是以一村一乡的人为主体，而以我们培养的学生参加进去，去作村学乡

学的教员。村学的组织通统是用本地人，负责办事的各校长，都是用的本地人。这是含着有启发地方自治的意思，虽然不完全是一个地方自治，却含着做地方自治的意思。乡农学校则不然，他的校长教员都是由我们派去的，把一县分成若干乡，每一乡设一个乡农学校，去作训练民众的工夫。从一方面说是民众教育机关，社会教育机关；从另一方面说又是下级行政机关。这个乡农学校，好象是一个小县政府，凡是县政府的命令，都是经过乡农学校传达到乡村，所以含着启发地方自治的意思少，而是凭藉着行政的力量去作社会改进。”从邹平第一实验区的“村学乡学”到菏泽第二实验区的“乡农学校”，意味着两个方面的深刻变化：首先是由“多靠社会自力”到“靠上面力量或外面力量”；其次是政权建设由村的层面上浮到乡的层面。

梁漱溟等人的“乡建”探索，对于后来国民政府制定“新县制”有重要的启迪作用。1939年颁布的《县各级组织纲要》规定，由乡中心学校校长兼任乡长和乡壮丁队队长，由乡中心学校教员兼任乡公所各股主任及干事；在经济教育发达地区，乡中心学校校长始以专任为原则，不再兼任乡长。显然，这是明确了用外面“安排”的人“凭藉着行政的力量去作社会改进”，以代替本地人“靠自力自动”“做地方自治”。

地方自治也好，国家政权建设也好，重心由村政转为乡政，关键是受到人才因素的制约。前面已经说过，明清时期的乡绅主要聚居在县城和市镇，并非均匀地分布在县境内的各村庄，绝大多数自然村连一个下层乡绅——秀才也没有。道光年间的《苏州府志》云：“江南多地主，然居县城城郊者十之四、五，居市镇者十之三、四，其十之一、二，则散居乡村。”“一条鞭”法的施行，促进了乡绅、地主的城居化。等到晚清遭遇“数千年来未有之强敌”，出现“数千年来未有之变局”（李鸿章语），乡绅的流失就进一步加速了。

张鸣指出：清末新政之于农村的一个重大刺激是科举制的废除。其直接的后果有两个：一是迅速地摧垮了旧式的私塾教育。“对于中国绝大多数农村而言，这个结果意味旧教育被摧毁了，而新的又未能替代，形成了一种断代式的文化沙漠。”二是形成了人才离开乡村的巨大拉力。“废科举兴学堂的行政举措，以一种非常规的形式，人为地刺激了这一进程，童生涌入小学，生员以上的则进入中学和专门甚至高等学堂，有钱的则出国留学。”“农村中的优秀人才从此再也不可能安心于乡土了，因为不经过新式教育，他们再也不可能出人头地，所以不仅现有的出色者流了出去，而且后来的佼佼者势必将步他们的后尘。”

乡绅流失的原因，既有城市的引力，也有乡下的斥力。政府的压榨、战乱、土匪以及赤色暴动，均迫使乡绅逃离农村。地方政权自县以下，“一年三百六十五日，皆惟催粮是务……盖在军队高压势力之下，不得不然也。”据闽西1929年冬的材料，龙岩、上杭和永定“三县赤色区域中自斗争后到现在所杀土豪总在四五百人以上。现在赤色乡村中的土豪杀的杀，跑的跑，虽然不敢说完全肃清，然大部肃清是可以说的。”外逃者较被杀者比例更大，1930年时仅吉安、赣州便“陡然增加了十余万土劣地主（自然有些是土劣的家属）”。

现实：容纳保甲于自治。

杜赞奇认为，晚清新政中的国家政权建设共有两种模式，一种可以称之为“山西模式”，另一种可以称之为“直隶模式”。赵尔巽采取的“山西模式”被“置于一种管理国家事务本领的传统之中，而这种传统是与顾炎武与冯桂芬等人联系在一起的”，它利用地方上传统的权威结构，将地方上有威望的名流、绅士吸收到国家政权之中，而且在一定程度上抵制了国家权力的扩张，实现了地方自治。不同于

“山西模式”，袁世凯更强调国家中央集权，他在直隶建立了巡警制度，从城市一直推广到乡村，正是利用巡警制度而使用国家政权浸入村庄。杜赞奇区分这两种模式意在说明现代化背景之下由于强大的国家主义的意识形态支持了国家强权浸透市民社会，从而扼杀了保有地方社会自治的封建传统，也同时扼杀了市民社会（资产阶级意义上的）在中国可能的前景。事实上，杜赞奇所谓“赵尔巽采取的‘山西模式’”就是绅权自治模式，这种模式在清末民初并没有维持多久，到阎锡山建设山西“模范省”时，所采纳的就已经是袁世凯的“直隶模式”，而不是赵尔巽的“山西模式”。用阎锡山自己的话说：“用民政治之构造，鄙人有一语足以概括之，则行政网是也。……鄙人现在亟亟于编村制，意欲由行政网不漏一村入手，一村不能漏然后再做到不漏一家而一人。网能密到此处，方有政治可言。”

蒋介石在 1930 年代积极推行保甲制，继承的正是袁世凯和阎锡山的衣钵。1931 年 6 月，蒋介石决定在“剿匪区”的江西修水等 43 个县试行保甲制，取消旧的乡村政权编制，不久又将此办法推广到整个江西。1932 年 8 月，蒋介石发布《施行保甲训令》，列举了地方自治的种种弊端，极力鼓吹推行保甲的必要性。他认为：“自治组织，在发挥自由平等之精神，自应以公民个人为单位；若自卫组织，则多由委任，因有命令服从与统驭便利之关系，则应以各户长为单位。”中国农村家族制度本来极为发达，如要安定地方，只有“沿用家族制度中之家长，以为严密民众组织之基础，乃可执简而驭繁”。因此，挽救之道在于办保甲，“先谋自卫之完成，再作自治之推进”。1934 年春，南昌行营通令苏浙闽湘鄂皖赣川豫陕甘十省，定保甲为地方四项要政之一。

蒋介石对于地方自治基本上是持否定态度的，但是国民党和国民政府高层在这个问题上的观点并不统一，因为地方自治原则已被“国父”孙中山明确写入《建国大纲》，不好公然推翻。1934 年 2 月 21 日，中央政治会议通过《改进地方自治原则》，仍然确定县以下之乡镇村等为自治团体。1935 年冬季召开的国民党第五次全国代表大会通过《切实推进地方自治以完成训政案》，称今后的地方自治，必须采用“党治精神”，“由党部推动，由党员领导”，“将官办自治改为民办自治，将土劣自治改为革命自治”。根据该决议案成立了一个“中央执行委员会地方自治计划委员会”，委员会制定并经中央政治会议通过了《地方自治法规原则》，其中第一条原则就是“将保甲容纳于自治组织之中，乡镇内的编制为保甲”。

所谓“容保甲于自治”，就是在地方自治的新名目下为旧时之保甲制度招魂。这意味着清末民初乡村绅权自治趋向的大逆转。在最初引进地方自治的理念和制度时，中国的学者就注意到世界各国地方自治的不同类型。第一是保护主义的英国类型，认为地方自治既不发生于国权的让与，更不是出于新思想的制定，而是属于人民的固有权利，就古代自治团体所有的旧规章据以立法，国家对各地方团体的自治权利与习惯，仅负适当的保护责任。第二是对抗主义的法国类型，先是王权利用市民抑制贵族，乃予以地方团体特权并加保护；继而转为王权与地方团体相争的局面，经过法国大革命，地方自治权利终于从对抗的形势中取得。第三是钦定主义的普鲁士和日本类型。普鲁士和日本提倡自治制度，一方面固然是重视地方团体，但同时也是为国家的利益着想。地方自治团体权力的取得，是由君主在国家权力中让出一部分予地方自治团体，以增进地方公益。晚清的地方自治是以日本为师，取钦定主义的类型。但这三种类型也有相通之处，即都是以国家保护或扶植社会，以行政包容自治，以官治分权于绅治。日本的地方自治从一开始就处于乡绅地主的控制之下，他们既反对农村贫民的骚动，也反对中央政府对农村利益的侵扰。这种状况一直延续至今，日本保守阵营在地方选举中的

势力远大于在全国选举中的势力。而“容保甲于自治”，则与上述几种类型没有共同点。在中国内忧外患连绵不绝的形势下，政府（不论是军阀政府还是党治政府）不是要稳定农村社会而是要“改造”农村社会，不是要保护农民利益而是要“汲取”农民财富，不是要让权于地方自治团体而是要编织动员地方的“行政网”，因此，手握实权的执政者并不喜欢有相对独立性的绅权治理，而宁愿回归直接听命于官府、“统驭便利”的保甲制度。吕復在 1940 年代就指出：现行地方组织各法，概以官治为主。虽其中亦有民选之职位，然亦徒有空文而已。其发动之权皆不在民而在官，官府永不发动，则人民永无选举之望。至县各级组织纲要，则明定县长区长皆不民选，乡镇长之选举亦不规定至近之期限。凡此皆无异左手与人民以权，同时即以右手撤回。

强世功在评论杜赞奇所区分的“山西模式”和“直隶模式”的启发意义时指出，它似乎暗示了两种模式所赖以合法化的乡村地方精英有某种差别。“‘山西模式’中是一些传统的乡村精英，如绅士、家长和地方名流等，而‘直隶模式’或许是一些传统精英之外的新式乡村精英？”乡村社会中的精英替代，确实是理解 20 世纪中国乡村治理的关键因素。但是，精英替代并非一蹴而就，笔者认为应当将这一过程分为两个阶段：首先是劣绅替代良绅（类似于劣币驱逐良币），然后是“新式精英”（公家人、干部、党员）替代“传统精英”（整个旧乡绅阶层）。

从翰香的研究表明，村正、村副职务的真正设立是在清末新政时期，在直隶宝坻县档案中，于宣统年间出现了“村正副”的名称。他们不同于县衙的爪牙乡保、地方，通常是由身为地方精英的首事转变而来。据杜赞奇研究，1900—1912 年间的村级“官员”往往由在宗教或宗族组织中已建立起自己权威的乡村精英们充任；由于国家和军阀对乡村的勒索加剧，那种保护人类型的村庄领袖们后来纷纷“引退”，有声望的乡村精英不是卖掉土地离开村庄，便是由富变穷，或者百般躲避公职。李怀印的研究同样显示，冀中南获鹿一带“的村正，起初多由当地精英人物担任。他们在跟官府打交道时，多能代表地方利益，肯为村民讲话。但是，由于兼负征收税款的任务，当二三十年代田赋负担越来越重，各种名目的摊派捐款越来越多后，这些村正不堪重负，因而纷纷辞职，由此造成了村庄权力的真空。那些趁机上台的，多为地痞村棍。他们不仅毫无服务乡众的理念，反而利用手中的权力，武断乡曲，对村民敲诈勒索。”农村负担加重导致劣绅驱逐良绅，当代学者不难理解其中的机制。设想现在的乡镇政府要求新任村干部必须完成把“乡统筹”“村提留”翻一番的任务，那么不管他们是选举出来的还是上级委任的，都绝对不可能成为农民心目中的“好干部”。用杜赞奇的话说：国家捐税的增加造成赢利型经纪的增生，而赢利型经纪的增生则反过来要求更多的捐税，在这种环境下，传统村庄领袖不断地被赢利型经纪所取代。所谓“赢利型经纪”，就是通常所说的“土豪劣绅”。

孔飞力说：“国民党和南京政府在许多方面是现代化城市文化的产物。尽管有动听的政治辞藻，说什么它的天然盟友是农村社会有财有势的人，但是 20 世纪 30 年代行政史的材料说明，半现代化的南京政府常常被证明是农村名流的不速之客和不受欢迎的竞争者。到 30 年代中期，国民党当局实际上正在削弱农村小统治者的影响，剥夺他们的地方治安权，并将地方的治安置于正规的政府警察机构和遍布各地的保甲制的职权范围内。”强世功认为，国民党政权力图伸入乡村时，并不是简单地依赖旧式的乡村精英，而是重塑一个新式的精英阶层，这个阶层受过新式的教育，因而对新政权更具有向心力。当国民党通过外部植入新式精英而打击旧式乡村精英时，它实际上摧毁了原有的社会动员机制，即“权力的

文化网络”。事实上，国民党的地方政府与地方党部由于要安插和扶植完全听命于自己的“新式精英”，经常与传统的乡绅阶层处于紧张状态，所以他们始终不放弃“打倒土豪劣绅”的口号，标榜要以“党治精神”“将土劣自治改为革命自治”。至于中共如何彻底摧毁传统“权力的文化网络”，消灭乡绅阶层和地主富农阶级，培养起效忠自己的农村干部，已经发表了大量的历史文献和文学作品（如周立波的《暴风骤雨》等）这里无须赘言。

在蒋介石鼓吹的保甲制度“管、教、养、卫”四个方针中，真正受到重视的是管治、保卫、教化，至于如何养民、益民，如何改善农村教育和卫生，则没有提到议事日程上来。国民党军事委员会南昌行营《修正剿区内各县编查保甲户口条例》第一条宣布条例的宗旨是“严密民众组织，彻底清查户口，推进自卫能力，完成剿匪清乡工作”。在《县各级组织纲要》中，又确立了乡镇长、中心学校校长和壮丁队队长“三位一体”的原则。国民党也十分重视对民众的宣传、鼓动和教化，积极推行“党化教育”，甚至立法规定当众宣誓“某某某正心诚意……实行三民主义”方能享有公民权。蒋介石要求在实施《县各级组织纲要》后，国民党党员人数要“扩充五分之一”，“尤其是担任下级自治工作的各地乡镇保甲长尽量吸收入党”，认为“惟有保甲长都是本党忠实的党员，革命的力量才有坚实的基础”。但是，无论是在意识形态的宣传鼓动方面还是以“农村军事化”为依托建立乡村“行政网”方面，国民党所取得的成绩都远不如共产党。

张鸣指出：在那个时代，有些军阀和地方割据势力也一直在试行农村军事化的变革，比如像山西和广西，但是，它们的军事化程度比起苏维埃区域的农村来，则是小巫见大巫了。苏区的社会是被各种名目的群众组织组装起来的，每个群众组织都具有鲜明的军事和半军事化的特征，从半脱产的游击队到普及性的赤卫队，再到儿童的少先队，都是持有武器的团体，要经常进行军事训练，其他的群众组织如贫农团、农民协会、妇女协会、反帝同盟等也是半军事化编制，基本上除了应该打倒的敌人，农村中所有的男女老少都在各种名目的组织中，其中的积极分子往往一身处在多个组织之中。通过不断的大会小会和各种组织不间断的活动，农民不仅被灌进了许多从前闻所未闻政治名词，而且被高度地动员了起来，形成了一种中国历史上罕见的组织力量，那时，苏区任何一个县都可以轻而易举地组织几万甚至十几万武装农民举行集会和游行，而且队伍相当整齐。

在抗日战争时期的中共根据地，由于民族主义因素的加入，使得其意识形态的宣传更加容易被接受。“经过中共多次艰苦的努力，农村党组织、政权和群众团体形成了三位一体的紧密相连的格局，敌后广大区域的农村社会呈现出前所未有的高度整合状态。”首先，各个村庄都有各界救国会组织，具体分成农民救国会（农救会）、青年救国会（青救会）、妇女救国会（妇救会）和儿童救国会（儿童团），个别地方还有学生救国会和工人救国会。在救国会系统之内，有一个地位更重要的武装组织体系，就是自卫队、妇女自卫队和青抗先、基干队或者叫模范队以及儿童团，这个体系实际上成了救国会的核心。自卫队由16—55岁的男性农民组成，其中16—23岁的组成青抗先，自卫队中最精干和青年力壮的人员组成基干队；妇女自卫队则由16—55岁的妇女组成，其中特别活跃和强壮的也可以参加青抗先和基干队；基干队就是通常所说的民兵。这些武装团体统一归人民武装抗日委员会（简称武委会）领导。救国会和自卫队等群众组织，实际上是政权的衍生部分。武委会、农救会、妇救会等组织的负责人都理所当然的是村务委员会的成员，但地位最重要的武委会主任，一般由中共党支部书记兼任。中共农村党组织无疑是根据地乡村权力架构中最关键的成分。张鸣认为，中共在抗日

根据地的乡村，已经建立起后来“全能主义政权”的雏形。

行政化：国家政权向乡镇延伸

□

20 世纪的中国政治有两大特色。一是由于没有建立起现代民主制度，政治通常表现为阶级斗争、革命运动和“枪杆子里面出政权”。二是金耀基所谓的“行政吸纳政治”。不论是执政的国民党还是共产党，都奉行精英主义（“先知先觉”论和“特殊材料”论）和发展主义，以实现工业化、现代化为鹄的，因此他们并不真的在乎如何在民主政治程序中汇聚意见、整合利益、形成决策。以行政过程吸纳和替代政治过程，在地方行政建制中用行政化完全取代自治化，旨在更强制有力贯彻国家意志，加速实现国家工业化的目标。这样一来，表达和体现地方利益的地方政治受国家行政巨流排挤，处于非常边缘化的地位。

乡政府的官僚化。

这里所说的官僚化是指马克斯·韦伯意义上的官僚制组织（即科层制组织）的建立与完善。乡政府工作人员实现公务员化，是乡政府的官僚化基本完成的主要标志。而能否建立科层制的乡政府，与乡的管辖范围和乡建制的数量有着密切的关联。实行小乡制和大乡制所需要的政府官员人数，要相差 10 倍上下，在国家财力有限的情况下，只有实行大乡制才能保障乡政府工作人员得到公务员的待遇。

起初，政制现代化的设计者们选择的是大乡制，因为大乡有其历史上的渊源。唐宋时期的乡制，到明清时期已经不再是一级地方建制，但其辖区和称谓尚存。在现实生活中，也一直活跃着跨村的水渠管理组织和看护庄稼的青苗会等。1930 年代燕京大学社会学系的黄迪写过一篇《清河村镇社区》的调查报告，认为当地的青苗会与乡公所是“一个机构的两个名称罢了”。“民国以来的政府，……为推进地方自治而督促村民组织乡公所，结果只是在名称上把青苗会改为乡公所，事实上乡公所还是十足的青苗会。”后来，由于自治的大乡演变成官治的区署，执政者又不愿丢掉地方自治的旗帜，便在村治运动的影响下采纳了小乡制。根据国民政府 1929 年 10 月 2 日公布《乡镇自治施行法》，100 户以上村庄称为乡，不满 100 户者得联合数村庄编为一乡。这么小的乡显然不足以支撑一个官僚化的政府，因此《国民政府现行地方自治法规》中规定：“乡长副乡长镇长副镇长及乡镇监察委员均为无给职，但因情形之必要，得支办公费”。而清季《城镇乡地方自治章程》就曾规定，乡董、乡佐均支领薪水，这显然是一个不得已的倒退。

国民政府于 1939 年颁布《县各级组织纲要》，确定区非县下必设的行政区划，仅在县之面积过大或有特殊情形者，始分区设置；实行县下一级制和大乡制。由此，乡政府官僚化的进程获得了新的推动力。以湖南省衡山县为例，从 1932 年的 413 乡、222 乡（镇）到 1933 年的 113 乡（镇）到 1936 年的 57 乡（镇）到 1937 年的 28 乡（镇）再到 1946 年的 16 乡（镇），乡的数目最后减少到小乡制时期的二十六分之一，从而为乡政府的正规化、科层化建设奠定了基础。

日军占领下的冀东地区，也在 1941 年强力推行了大乡制。“昌黎县知事的一项告示表明，实行大乡制是为了使该层政权集权化和官僚化。”该告示规定了正副乡长的“责任和所得薪金待遇”。实行大乡制才能使“乡公所装置了更为先进的通讯设施——电话”。此外，“建立大乡制是取得清丈土地成功的第一条件”，“国家政权至此才可以摆脱书手的愚弄而通过政府渠道掌握田赋征收状况”。“大乡乡

长直接受上级官僚控制，而很少受旧有乡村领袖或书手们的制约。乡长的权威并不是来自自身的声望、地位或技能（指书手那样的税收知识），他的权力来自县、区政府政府的‘赐与’。”在此之前，乡级机构没有列入县政府的预算中，也没有自己的收入。它们只是在名义上存在，和过去的邻闾制度一样。□

1949年以前，虽然进行了乡政府官僚化的积极尝试，但受到经费的限制，一直未能全面推广。《县各级组织纲要》颁布时国民政府行政院主持县政改革某专家曾发表谈话：“新县制普遍实施，经费方面所估计的最低数目，就原有经费17220余万元外，需要增加58900余万元，这么大的数目，在近日全国各地财政俱感困难的情形之下，究竟应如何筹措，自然是一个值得研究的问题。”在抗战结束随即爆发内战的情况下，军费尚且不足，又哪里能筹措到县乡改制所需的费用呢。1949年以后，中共政权通过土地改革，剥夺了原来属于地主的绝大部分地租收入，国家从农村汲取村税收的能力比民国时期大幅度上升，才得以从容调度乡政府官僚化所需的巨额经费。

中华人民共和国成立后，在乡制上经历了一次反复，先是与民国时期反其道而行之，推行小乡制，继而又回过头来实行大乡制。

1950年12月，中央人民政府政务院于颁布了《乡（行政村）人民代表会议组织通则》和《乡（行政村）人民政府组织通则》，确认乡与行政村同为农村基层政权组织。1951年4月24日，政务院下发《关于人民民主政权建设工作的指示》，要求“已完成土地改革的地区，应酌量调整区、乡（行政村）行政区划，缩小区、乡行政范围，以便利人民管理政权，密切政府与人民群众的联系，充分发挥人民政权的基层组织的作用，并提高行政效率”。据内务部1952年9月底统计，当时除西藏、台湾外，共有乡级单位284626个（其中东北行政村27848个、华北行政村84732个）平均每乡（行政村）1770人。

在实行小乡制时期，农村基层政权的重心在区，当时全国共有县辖区18330个。在区一级，尤其是在南方新区，外来干部占主体，他们或是随军队而来的工作队，或者是直接由军队专业到地方的干部。他们可以算是国家公务员，但当时实行的是供给制，而不是薪金制。至于乡（行政村）一级的干部，并未列入1952年的干部津贴标准表之内。他们大多是当地农民积极分子出身，专职性也不十分强调，部分时间仍在家务农，公务来临时才出面办理。1952年11月《中共中央关于乡的区划标准及编制人数的通知》首次明确：“为照顾国家财政负担及实际工作需要，每乡脱离生产的干部确定平均为三人。一九五三年每人供给的生活费平均为一百八十万元，即每月十五万元。”（旧币一万元即新币一元）这笔乡（行政村）经费以农业税附加的方式征收，列入省的预算，再下发给县区乡。而此前经费来源除推行募捐和动用村公款、公产外，大部分是按银两、地亩或征粮办法向村民摊派。也有些地方是搞实物补贴。如浙江省海宁县，“全县选拔了二百余名半脱产干部，每乡配备乡长、副乡长、文书和农会主席四人，每人每月补贴大米120斤”。

1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》，规定县以下农村基层行政区划为乡、民族乡和镇，撤消了行政村建制。1955年12月29日，国务院《发布关于进一步做好国家机关精简工作的指示》，指出：“小区小乡制已经不能适应农业合作化运动迅速发展后的新形势，区乡行政区域应当适当调整。”据此，各地从1955年冬至1956年春起陆续进行了乡的全面调整，到1957年底，全国合并改设的乡为9.7万个，除广东、山东等省份外，基

本上都实行了大乡制，但比民国时期乡的数目仍多出一倍以上。

实行大乡制后，农村基层政权的重心由区下沉到乡。1957年1月17日《中央组织部关于县、区、乡的组织形式和领导方法的若干问题的报告》说，全国的乡已从约22万个减少到10万个，一般地平均三个乡并为一个乡；目前全国尚有农村区9000个，较1954年减少了10000个（其中约有4000个是合并掉的，约有6000个是撤消了的）按各省、自治区原来的计划，有些乡还拟继续并大，有些区还要继续撤销。在实现农业合作化和扩大乡的区划以后，乡的任务较前繁重复杂了。目前乡的领导上存在的问题还很多，乡干部的领导水平还不能适应当前任务的需要。在撤销区的地方，应该抽调一部分强的干部下放到乡，也应该考虑从上级机关抽调一部分强的干部去加强乡的领导。并乡以后，原有的乡干部不宜全部做为脱离生产干部，其中一部分应该回到生产中去。可考虑抽出一部分乡干部去担任农业社的支部书记。同年2月7日，中共中央批转该报告指出：“凡撤销区级机构的县，应将区干部下放到乡，乡干部下放到社，而不是上提，在必要时应从县、地两级抽出适合到乡工作的干部放到乡去，使乡一级至少具有原来区级的领导能力。”“一般说来，大乡应具有区级领导能力（人数应少于原来的区级）大多数干部应该是原有的区级各种干部，他们的待遇应该是原来的区级各种干部的待遇。”1955年国家干部开始实行货币工资制。1956年7月制定的《国家机关工作人员工资表》把所有国家干部分为30个级别，其中正副乡长为21—26级，乡文书为24—29级。以乡镇干部全脱产和正规化为标志，乡镇政府的官僚化也就基本上大功告成了。

国民党与共产党为了实现中国工业化和现代化，都致力于在全国上下普遍建立“行政网”，结果是：前者“替新中国创造一个高层机构”，后者则“在农村中创造了一个新的低层机构”。为什么中共能够在国共竞争中“以农村包围城市”，成为最终获胜者，不能不归功于它在乡村治理方面的成就。这种成就的取得主要基于以下三个因素：组织大规模的“外来力量”、扶植忠诚的“新式精英”、建立最广泛的“党群组织网”。

梁漱溟在“乡建”实践中认识到，需要“凭藉着行政的力量去作社会改进”，“改造乡村”最终还是要“靠上面力量或外面力量”。能够组织起多少“外面力量”，是改造乡村的关键因素。像梁漱溟这样的学者显然是无能为力的。由于国民党对农村工作的忽视以及在社会动员方面的相对不足，也因为它对乡镇长的素质要求脱离了中国的现实国情，它一直没有能够组织起一支规模宏大的“农村工作队”。国民党在人力动员上做得最好的一次是在抗战后期组织青年军，所谓“十万学生十万军”；而对于农村工作就没有下过类似的功夫。中共组织“外面力量”主要依靠三种力量：一是军队兼为“战斗队”和“工作队”，这是中共的看家本领；二是大批吸收青年知识分子，不论学历高低，经过短期培训后组成专门的农村工作团；三是抽调方方面面的人员，组织临时性的工作队，如民主党派人士、大学教授等轮流下乡搞土改。清季以前的县官实行回避制度，也可以算是“外来干部”，但一县中只有朝廷命官数人，他们不能不依赖本地的胥吏和乡绅来治理。而中共组织起来的“外来干部”，一县就可以达到数百人，他们自然有能力摆脱传统的自治力量，逐步构建“不漏一村”进而“不漏一家而一人”的“行政网”。

外来干部人数再多，也只能构成乡村行政网的骨架，其行政的末梢还是要由本地干部来充任。国民党虽然致力于扶植“新式精英”，但这些人往往与“传统精英”有着千丝万缕的联系，因此后者的威风仍然不倒，对于县、区、乡的施政形成一定的障碍。而中共的外来干部及其扶植的“新式精英”，则与“传统精英”没

有任何瓜葛，而且是势不两立的。张鸣指出：土地革命将农村的权力结构翻了过来，将所有原来的富人统统打翻在地，成为农村中新的“贱民”阶层，原来农村的“能人”只有最没有文化的那一部分进入了权力中心，成为新时代的主宰，经济能力和文化资源的缺失使得乡村权力架构对国家政权和意识形态的依赖加大，而国家政权正好借此建立健全了一套全能式的绑在国家战车上的基层政权体系，无条件地为国家工业化提供所需的一切。

国民党虽然标榜“党治”，但它只在部分省份建立了县党部和区分部，党的组织基本上没有在广大的乡村扎下根。而中共的组织从县到区再到乡，最后在村一级普遍建立了党支部，形成了比第一行政网（政权组织网）更稠密的第二行政网（党群组织网）1952年5月30日，中共中央发出《关于在“三反”运动的基础上进行整党建党工作的指示》，要求争取在今后一年内，在没有党的组织的12万个新区乡村和2万个老区乡村建立党的组织。1954年11月8日至12月6日，中央组织部召开了第一次全国农村党的基层组织工作会议。在这次会议前，全国22万个乡中，已有17万个乡建立了党的基层组织；农村党员近400万人，占农村人口的0.8%。例如，浙江省海宁县于1954年着手建立乡党支部，至年末，68个乡镇基本完成党支部的创建。1956年撤区并乡，始建乡党总支，并开始把党的基层组织延伸到村级。1958年4月，乡总支升格为党委。后来经过并乡建公社和公社调整划小，至1961年5月，该县Y公社（即原Y乡）所属的12个生产大队均建立了党支部。

从政社合一到三位一体。

从1950年代后期到1980年代中期，中国乡级治理体制经历了三次变化。一变是建立政社合一的人民公社；二变是“四清”、“文革”时期的“一元化领导”；三变是强调党政分开、政企分开，恢复乡镇建制，挂起党委、政府、经联社（或总公司）三块牌子。

政社合一的人民公社时期通常可分为两个阶段，前一阶段从1958年到1961年，特征是“一大二公”，实质上就是“一平二调三共产”；后一阶段从1960年代初到1980年代初，特征是“三级所有，队为基础”。笔者在这里把后一阶段的下限提前到1960年代中期，而把其后的十几年纳入另外划分的“一元化领导”时期。

毛泽东在力排众议掀起农业合作化高潮后，就不断鼓吹“办大社”、“并社升级”，直到提倡“还是办人民公社好”。1958年8月6日，毛泽东在视察河南省新乡县七里营人民公社时说，看来人民公社是一个好名字，包括工农商学兵，管理生产，管理生活，管理政权。他在8月17日开始的北戴河政治局扩大会议上又说：人民公社是政社合一，“组织军事化，行动战斗化，生活集体化”。这次会议上通过的《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》规定：人民公社实行政社合一，乡党委就是社党委，乡人民委员会就是社务委员会。社务委员会后改称管理委员会，设主任1人，副主任2—5人，委员11—19人。同年12月10日，中共八届六中全会通过的《关于人民公社若干问题的决议》规定：“人民公社应当实行统一领导、分级管理的制度。公社的管理机构，一般可以分为公社管理委员会、管理区（或生产大队）生产队三级。管理区（或生产大队）一般是分片管理工农商学兵、进行经济核算的单位，盈亏由公社统一负责。生产队是组织劳动的基本单位。”这里的生产队即后来的生产大队，后来的生产队此时称作生产小队。

何谓“政社合一”？就是公社以下的各级生产组织同时可以实施专政功能，凡

是不服从高指标和军事化管理的人均可作为“阶级敌人”对待。1962年3月15日，刘少奇在给公安部长谢富治的一封信中说：从一九五九年以来，有许多公社大队等用长期拘留、长期劳改、劳教等方式，实际上逮捕了許多人，饿死和折磨死了一些人；而这些是你们不能够控制的，没有统计的，或者统计不确实的。他要求检查、揭露、批判和纠正这种情况。但是，几个月后召开的中共八届十中全会鼓吹“积极斗争，一抓就灵”，号召阶级斗争要“年年讲、月月讲、天天讲”，公社大队在动用专政手段和“群众专政”方面反而愈演愈烈了。

何谓“一大二公”，仍以海宁县为例来说明。1958年国庆节前，海宁全县实现了人民公社化，原来的6大镇、2小镇以及22个乡的235个高级社共9万户40多万人组成了7个公社，最大的18944户，最小的3875户，11009户的钱塘江公社是由原来的三个乡一个镇合并而成。此乃“大”之谓也。公社可以随意占用管辖范围内的任何一块土地，抽调大队、生产队和农民个人的钱财，无偿征用劳动力，以及办公食堂吃大锅饭。1958年12月，钱塘江公社成立伊始，就从两个大队无偿划出数十亩地，办起了名不副实的“钱塘江大学”；次年10月，公社更划出数百亩地创办蚕种场等。1959年，公社规定L大队除农业税外还要上缴公积公益金提成近万元，上交饲料粮20000斤以满足公社牧场之需。1960年，公社从L大队抽调上百名劳动力开矿、炼钢、做工，工分全部要大队负担，这一年，该大队有许多络麻因为来不及收获而烂在了田里。此乃“公”之谓也。

“一大二公”掏空了原来合作社的集体积累和农民的个人家底，使农村陷入空前的大饥荒、大萧条中。1960年11月3日，中共中央直接向全国农村党支部发出一封《关于农村人民公社当前政策的紧急指示信》，要求“坚决反对、彻底纠正‘一平二调’的‘共产风’”。1961年3月22日广州会议通过的《农村人民公社工作条例（草案）》确定：人民公社的规模，一般地应该相当于原来的乡或者大乡；生产大队的规模，一般地应该相当于原来的高级农业生产合作社。生产大队是基本核算单位，生产队是直接组织社员的生产 and 生活的单位。以生产大队为基础的三级所有制，是现阶段人民公社的根本制度。4月26日，中共中央将毛泽东的批示、胡乔木的一封信和关于公社食堂问题的调查材料等四件附文转发各中央局和省、市、自治区党委，要求作为研究和解决食堂问题的参考。调查材料指出，食堂散了以后，对生产只有好处。对于这个问题应该毫不犹豫，当机立断。在1962年1—2月召开的“七千人大会”上，中共中央发出《关于改变人民公社基本核算单位问题的指示》，进一步缩小了基本核算单位：“在我国绝大多数地区的农村人民公社，以生产队为基本核算单位，实行以生产队为基础的三级集体所有制，将不是短期内的事情，而是在一个长时期内，例如至少30年，实行的根本制度。”调整后的政策也确认：应该允许社员经营少量的自留地，凡是已经把自留地全部收回的，应该拨出适当的土地分给社员，作为自留地；今后不得将社员的自留地收回归公，也不得任意调换社员的自留地。应该有计划地恢复农村集市，恢复农村经济。

施坚雅注意到：公社被再分为与基层市场系统相接近的单位，是与农村集市在1960—1961年之间的冬季恢复活动紧密联系在一起；一旦某个市场恢复运行，它所处的集镇在一般情况下就成了一个新的、较小的公社的中心。他以广东省大埔县为例，公社化以前该县拥有8个集市，其中6个是基层市场，2个是中间市场（县城镇和另一个建制镇）；公社化中只成立了5个公社，但到1961年底，公社数增至8个，各以8个集市中的1个为中心；最后，以中间市场为中心的公社再次被分割，其中一个一分为二，另一个则一分为三。上述的钱塘江公

社也在 1961 年 5 月“分家”，分成 Y、郭店、钱塘江三个公社和盐官镇；Y 公社分成 L 等 12 个大队；L 大队解散了公共食堂，把大队财产重新划分给 14 个生产队。从“大”到“小”，从“公”到“自”（自家开火吃饭、自留地、集市自由买卖）在体制和政策上都是一个大倒退，是在几千万人饿死的情况下不得已而为之。

“一元化领导”时期可以细分为四个阶段：四清工作团“一元化领导”，短暂的无政府状态，革命委员会“一元化领导”，革委会和党委会合二而一。

1964 年 6 月 8 日，毛泽东在主持召开的有部分中央政治局委员和各中央局书记参加的会议上说：“总之，我看我们这个国家有三分之一的权力不在我们手里，掌握在敌人手里。”类似的话，他以前在个别谈话时也讲过。会后，刘少奇发挥说：“我也希望没有三分之一，问题是三分之一打不住。”“据我看，包括蜕化变质的，也不会少于三分之一。农村里面犯‘四不清’错误的，可能不是少数，可能是多数。”由于有最高领导人的上述判断，在 1964—1966 年开展农村四清运动期间，普遍采用了让原领导班子靠边站，以四清工作团取代公社党委、以四清工作队取代大队党支部的做法，常常一个县就派去几千上万人的工作团。毛泽东在 1965 年 1 月 3 日中央政治局常委扩大会议上批评性地提及，集中了一万五千人搞一个二十八万人口的小县，一千多户的大队就去了五百人的工作队。1949 年中共刚刚掌权时，一个县只能派去百把人到几百人，因此只能接管县、区两级及部分大乡的政权，搞四清运动派出了几十倍之多的外来干部，自然可以一竿子插到底，从生产队、生产大队到公社全面实行四清工作团队的“一元化领导”。

“文化大革命”进入高潮后，四清工作队从农村撤出。从 1966—1967 年冬季开始，各地农村普遍出现了从几个月到一两年的无政府状态。各种“造反派”、“保守派”组织纷纷“夺权”、“反夺权”、“再夺权”，一些地方出现了严重的武斗。为了控制局面，毛泽东决定由军队实行“三支两军”，派出“支左人员”自上而下地接管和重建各级政权，直至生产大队一级。如上海川沙县江镇人民公社，于 1966 年建立了文化革命领导小组（简称文革小组），各大队也相应建立起了文革小组，紧接着出现了许多群众性的造反组织。1967 年初，公社党委、大队党支部的领导班子停止了活动，由公社武装部主持全面工作。1968 年，根据中央的通知，党的活动也停止了，中共的各级组织都处于瘫痪状态。

从 1968 年到 1970 年，是革命委员会“一元化领导”时期。海宁县 Y 公社，1968 年 5 月成立革命委员会。L 大队于 1968 年 7 月组建革命领导小组，组长是原大队党支部早在四清前就培养的“接班人”，副组长则是“造反派”代表。到 1970 年 3 月，Y 公社成立党的 5 人领导核心小组；9 月，成立新的党委会；此后 12 个大队党支部陆续恢复活动，L 大队党支部是在 1970 年 11 月正式重建。

然后便是革委会和党委会合二而一时期。在这一体制下，党委书记兼任革委会主任，所有的党委副书记也都兼任革委会副主任，革委会和党委会在组织上已经合为一体，但是由后者构成前者的上层核心部分。1970 年代通过的两部《中华人民共和国宪法》均确认：“农村人民公社是政社合一的组织”；“人民公社的人民代表大会和革命委员会是基层政权组织，又是集体经济的领导机构。”

鉴于“大跃进”时期的惨痛教训，在四清运动和“文革”前期，农村的经济体制和经济政策基本上没有变化。但是到了“文革”后期，在“农业学大寨”的名义下，有些地方把基本核算单位从生产队升级到生产大队，还有些地方采取了限制、减少和取消集市交易和自留地的种种举措。当时树立的典型有毛远新在“批林批孔”运动中炮制的辽宁阜新“哈尔套经验”。毛远新所谓“砍资本主义尾巴”、“赶社会主义大集”，就是强行组织农民向供销社交售原本可以自由交易的黄烟等农产品。

在毛远新的亲自干预下，当地革委会要求“以人包队，到炕头上动员，赶集时，党员干部要带头，群众不空手……”

“文革”期间乡村治理的最显著特征体现在政治方面，诸如“破四旧”、“横扫一切牛鬼蛇神”、“揪走资派”、“清理阶级队伍”、“办学习班”、开展“三忠于”活动等。在笔者曾下乡插队的少数民族地区，所有的宗教寺院都在“破四旧”中被拆毁，只留下一堆瓦砾，宗教信仰活动也被完全禁止。在“文革”期间，农村 2000 万“四类份子”（地主、富农、“反革命”、“坏份子”，如果包括下放的几十万“右派分子”就是所谓“黑五类”）及其人数更多的家属经常不断地被开会批斗、戴高帽、“坐飞机”、游街、惩罚性劳动、殴打致死乃至在某些地方被成批地屠杀（如湖南道县从 1967 年 8 月 13 日起的 66 天中共杀死 4193 人，逼迫自杀 326 人）。此外，至少还有几百万公社、大队、生产队干部以“走资派”的名义受到冲击，大多数人或者短时或者长期受到与“四类份子”相同的对待。

当时所谓“大学习”就是背《毛主席语录》、“老三篇”，“讲用”自己“活学活用”的心得体会，“狠斗私心一闪念”，发展到极致就是所谓“三忠于”、“四无限”、“五坚持”，等等。Y 公社革委会在 1968 年 6 月 30 日的一份决议中称：“继续把‘三忠于’活动广泛、持久地开展起来，巩固、提高和普及‘五坚持’：一祝、二唱、三读、早请示、晚汇报。做到队队迎太阳、升红旗。搞生产带红旗，开升旗会。做到人人读宝书，个个挂红心。把对伟大领袖毛主席的无产阶级感情搞得深深的，把活学活用毛主席著作的空气搞得浓浓的。”三十多年之后，竟然有人认为“文革”的好处是提高了农民的政治参与和文化水平。其实，“人斗人”的政治，不“参与”还不行，否则自己就成了斗争对象；形式主义的“祝、唱、读、背、讲（讲用）”，学了等于没学，甚至还不如不学，因为通过这一套程式，只能学会如何骗别人和骗自己。

“文革”结束、中共十一届三中全会确定改革开放路线后，农村经济改革的发展势必影响到乡村治理体制。1982 年 12 月通过的新宪法第十五条规定：“省、直辖市、县、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府。”1983 年 10 月 12 日，中共中央、国务院发出《关于实行行政社分开建立乡政府的通知》。《通知》说，随着农村经济体制的改革，现行农村政社合一的体制显得不适应。宪法已明确规定在农村建立乡政府，政社必须相应分开。当前的首要任务是把政社分开，建立乡政府。同时按乡建立乡党委，并根据生产的需要和群众的意愿逐步建立经济组织。要尽快改变党不管党、政不管政和政企不分的状况。《通知》规定，乡的规模一般以原有公社的管辖范围为基础；其编制不得超过现在公社的人员编制；乡干部要逐步从农村优秀人才中选拔，能上能下；随着乡政府的建立，应当建立乡一级财政和相应的预决算制度，明确收入来源和开支范围。《通知》要求这项工作大体在 1984 年底以前完成。

《关于实行行政社分开建立乡政府的通知》要求在乡一级建立党委、政府和经济组织三个机构。乡镇经济组织的名称有的地方叫经济合作联社，有的地方叫农工商总公司。张乐天指出：在乡镇的权力结构中，党的权力占支配地位，党委书记是乡镇中的“第一把手”。乡镇通过党政联席会议来确保党委的领导。党政联席会议是乡镇最高级别的会议，会议决定人事任免、乡镇经济发展战略、社区的发展以及一切重要的事情。另一方面，在强调“党政分离”的背景下，乡镇政府的权力有所加强。首先，自从实行财政包干以后，乡镇政府的经济往来都必须经过乡镇长的批准，乡镇长掌握着“一支笔”。其次，乡镇政府与乡镇企业的联系远比党委密切，掌握着实权的厂长也更多地找政府负责人商量工作，解决实际问题，

乡镇长对企业的发展有更大的发言权。为了确保党委书记的权威，避免“二虎相争”造成的危害，一般的做法是，上级在配备干部的时候故意选择“强书记、弱乡长”模式。

三位一体中的第三者是乡镇经济组织。在河北省玉田县彩亭桥镇，设有经济合作联社（简称经联社）以所辖各村作为集体股东。经联社第一届董事会选举了一位具有农民身份的“能人”担任董事长，不久就发现经联社的职能与政府的经济职能发生冲突。第二届董事会就将镇党委书记选为董事长，社长则由一位主管经济工作的副镇长担任。由于镇党政权力对合作社的运作作用极大，各股东——镇下辖各村对经联社的事务无缘置喙，各村甚至不能享有作为股东应得的股金分红，只能通过乡镇政府的社区建设间接受益。镇政府成功地使村放弃了在经联社中的权利，使之成为完全由镇一级所控制的经济组织。同时，经联社的收入成为镇政府“扩展性支出”的重要来源。许多沿海地区，乡镇一级设有农工商总公司，通常由乡镇党委书记任董事长，乡镇长任总经理。

无论是“政社合一”、“一元化领导”还是“三位一体”，它们的基本使命都是一样的，就是确保国家“行政网”对农村社会的全面控制。多层级的“行政网”、“第二行政网”和“压力型体制”，是半个世纪以来中国乡治的三个主要特征。

法律上正式的“行政网”主要由县和乡镇两级组成，而实际上的农村“行政网”曾多达五六级。“大跃进”时期各地屡屡召开县以下“五级干部会议”，把极“左”政策以及后来纠偏的政策贯彻到最基层。这五级干部是县、区、公社、生产大队、生产队干部，或者是县、公社、管理区、生产大队、生产队干部。个别地方（如湖南桃江县）既有县辖区，又有管理区，这样就有六级干部。撤区建乡后，在湖北、江西、山东一些地方仍然保持着五级干部系列，因为这些地方在乡与行政村之间设立了“片”的层级。例如湖北省安陆市（县级市）云梦县，1989年时共有乡镇28个，下设“片”83个，其中3个乡镇未设“片”；平均每个乡镇辖“片”级单位3.3个。“片”的规模大致相当于或略小于撤区前的小乡或者人民公社时期的管理区。由于“片”级层次的存在没有法律依据，其机构设置相当随意，机构名称、领导人称谓、办事员人数等无统一性、规范性可言。例如同在湖北省，有的“片”级单位叫办事处，有的叫经济管理区；有的乡镇设“片”级指导组，有的乡镇设“片”级党总支。办事处、管理区、指导组等，在性质上属于乡镇政府的派出机构，其负责人和办事员都是乡镇干部。仅设党总支的“片”级单位，通常只有党总支书记一人是乡镇干部，其余的总支委员则是所辖村的党支部书记，而非乡镇干部。“片”级党总支名义上虽不是政府机构，却承担着大量的日常行政事务。由生产大队和生产队演变而来的村民委员会和村民小组，依照《村民委员会组织法》，应当是“村民自治组织”，但实际上主要承担乡镇政府委派的行政职能，所谓“收粮、派款、刮宫、引产”，因此依然是“行政网”的两个层次。在最基层的村民小组，有些地方（如辽宁省东沟县）还仿照村委会设立了“组委会”，“组委会”的组长由村民小组组长担任，成员有党小组长、妇女组长和其他村民代表，一般为3—5人。

在1949年以后的中国农村，中共党组织从未在政府之外发挥过独立的政治功能。“党政不分”可以有两方面的解释，从高层组织来说，关注的是党委对政府的领导；从基层组织来说，强调的是党组织对政府工作的支持、辅助与保障。正是从这个意义上说，农村党组织是“第二行政网”。1951年2月18日，毛泽东在《中共中央政治局扩大会议决议要点》中指出：“建党，应以三年时间实现之。……乡村须在土改完毕始能吸收经过教育合于党员条件者建立党的支部，在头两年内

乡村支部一般不要超过十个党员。”在乡村普遍建党之前，起“第二行政网”作用的是农会组织。土改结束后，农会组织被解散，建立党组织的任务变得紧迫起来。1952年5月30日，中共中央发出《关于在“三反”运动的基础上进行整党建党工作的指示》，要求争取在今后一年内，在没有党的组织的12万个新区乡村和2万个老区乡村建立党的组织，在农村中要接收将近100万党员。此后一直到1960年代初，才在生产大队一级普遍建立起党支部。由此可见，在土地改革、农业合作化和人民公社运动中，发挥主要作用的均不是基层党组织，而是以外来干部为主的“第一行政网”。在“文革”高潮的1967—1970年间，农村基层党组织完全停止了活动，但是由“支左”人员和武装部干部组成的“第一行政网”仍能保障最起码的生产运转与生活秩序。

近年来，有的省份出现了数百个村的村委会中没有一名中共党员的情况。针对新的情况，山西河曲县首创了“两票制”，即在进行村党支部和支部书记选举时，先由村民投信任票，村民民意测验通过后，再由党员投选举票。山东威海市和广东顺德市等地则推行“两委合一”，即：村委会主任、党支部书记两个职务一人兼，党支部成员与村委会委员交叉任职；要求所有党支部书记和支部成员积极参加村委会选举，接受村民的选择；一旦支部书记在村委会选举中落选，乡镇党委原则上按照党内选举程序，将是党员的新任村委会主任调整为党支部书记；如果非党员当选村委会主任，上级党组织就积极发展其入党。党国英认为，“两委合一”的“重大意义”是把党支部书记置于居民的选举约束之下。无论是“两票制”还是“两委合一”，其实质都是把中共党组织视为基层行政系统的一个组成部分。

根据荣敬本等人的定义：所谓“压力型体制”，指的是一级政治组织（县、乡）为了实现经济赶超，完成上级下达的各项指标而采取的数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系。县、乡党委和政府把这些任务和指标层层量化分解，下派给下级组织和个人，责令其在规定的时间内完成，然后根据完成的情况进行政治和经济方面的奖惩。由于这些任务和指标中的主要项目均实行“一票否决”制（即一旦某项任务没有达标，就视其全年工作成绩为零，不得给予任何奖励和先进称号）所以农村各级组织始终是在这种评价体系的沉重压力下运行。人民公社时期是全能主义的“压力型体制”，撤社建乡后是后全能主义的“压力型体制”。“后全能主义”并不是“非全能主义”，而是全能主义的新变型。现在的乡镇政权并没有真正实行政社分开和党政分开，而是通过名目繁多的“达标升级”活动继续全面干预乡村的政治、经济、社会和文化生活。“一手高指标，一手乌纱帽”的压力体制没有变，只是在奖惩手法上有一些变化。过去更依靠惩罚的一面，公社干部放不出高指标“卫星”的就会“拔白旗、插红旗”，甚至被扣上“右倾”、“保守”的政治帽子；现在则加强了奖励的力度，取得骄人政绩的乡镇党委书记和乡镇长可以得到高额奖金，甚至被授予“县委常委”的头衔。

乡镇法人化与政府“法团化”。

乡镇法人化，在20世纪初便已提上中国地方自治的议事日程。此后在徐世昌政府制定《乡自治制》和国民政府制定“新县制”时，均重新予以确认。所谓法人，是与自然人相对而言，指具有权利能力和行为能力，在法律上具有独立人格并承担权利义务的主体。法人分为私法人和公法人，私法人是依私人的意思而组成由私法予以人格的团体，公法人是依国家社会的意思而组织的由公法予以人格的团体。乡镇法人化，意味着乡镇具有独立于国家的公法人资格和权限，地方事务和地方财政由乡镇政府自主办理，并拥有可以自由处置的乡镇财产。1980年代以来，在乡镇法人化方面取得了令人瞩目的重大进展，但至今还不能说已经交

出了满意的答卷。

在乡镇法人化的同时，出现了乡镇政府“法团化”的趋向。政府“法团化”（Corporatism）的概念系由戴慕珍（Jean C. Oi）提出，是指地方政府（县、镇、村三级政府）直接介入经济，担任管理企业的角色的过程，以及各级政府、党委与所辖企业形成的一个类似大企业的利益共同体。戴慕珍指出：“在农村工业化的过程中，当地共产党政府扮演了出人意料的角色，中国乡村经济迅速起飞的主要原因是当地政府企业化”；“地方政府法团化是列宁主义体系转型过程中遭遇抗拒最小的一条途径”。毛泽东的党政组织制度遗产是地方政府介入经济领域的基本工具；地方政府利用正式官方地位和对资源的调配权力来培育、发展地方工业经济。地方政府将企业纳入行政管理范围，既对企业提供经济依靠的后盾，又施加控制权力，政府与企业之间是互利关系。党、政、企三者结成了具有共同利益的地方法团组织，法团组织的运作类似商业组织，以经济利益最大化为组织目标，组织架构呈现官商结合的特点。毛泽东时代的政治精英由此转变成为邓小平时代的经济精英。

1980年代中期乡镇政府重建后，乡镇行政机构、乡镇财政、乡镇企业（狭义的乡镇企业，即乡镇政府拥有所有权的企业）均发生了巨大和深刻的变化。机构的扩充、人员的膨胀、自主财政的聚敛、自有财产的经营，一方面强化了国家政权对农村的控制能力，标志着“行政网”的最终完成；另一方面也意味着乡镇地方本位、乡镇官员阶层利益、乡镇政府独立性的浮出水面。

在1950年代前期，乡行政机构不论是叫乡公所、乡政府还是乡人民委员会，实际上只有包括乡长在内的少数几名工作人员。乡人民委员会虽下设民政、治安、武装、财粮、生产合作社、文化教育、调解等工作委员会，但只有各委员会的主任由乡干部担任；委员会其他成员一般为五至九人，主要是吸收乡镇人民代表、积极分子和有专长的人员参加。这些委员会平时很少开会，起不到多少实际的作用。以后一直到1970年代末，乡级行政机构的规模都有限。

根据1962年2月21日中央精简小组的建议，公社的编制额应占人口0.75%至1%以上。每个公社的人口平均在10000人左右，所以公社行政干部编制大致为10人。“撤社建乡”完成后，中办发（1986）28号文件规定了乡镇人员定编的新标准：人口密度在300人以上的，编制为人口的1—1.3%；200人以上不足300人的，编制不超过人口的1.5%；100人以上不足200人的，编制不超过人口的1.7%；50人以上不足100人的，编制不超过人口的2%；不足50人的，编制不超过人口的2.5%。虽然1986年编制标准比1962年标准有成倍提高，全国乡镇共定编136.2万人，但实际人数远远不止这些。据1991年主管部门负责人估计，当时全国乡镇实有行政人员350万人，超过编制数额210多万人。

乡镇机构和人员更大规模的扩张是在1990年代。在乡镇一级不仅普遍建立了党委、政府、人大（专职主席副主席及办公室）、纪委、武装部等所谓“五大班子”（有些地方则把农工商总公司列为“五大班子”之一）甚至在一些地方还增设了政协组织（如乡镇政协联络组等）而且实现了党政机构的科层化设置。此前，乡镇政府各工作部门多数实行助理员制，一人一职，也有的是一人数职，兼管几项工作。撤社建乡以后，乡镇助理员设置陆续演化为相应的专门机构，它们要么成为乡镇政府内设机构，即专职办公室（民政、计生、企业办公室等）、委员会（农经委、教委等）或站、所（统计站、农经站、财政所等）要么成为乡镇政府的下属单位，即通常所指的“七站八所”（如文化、广播、农技、农机、林业、公安、工商、水电、畜牧、食品等站所）据国家统计局等11个部委对全国1020

个有代表性乡镇的抽样调查，平均每个乡镇党政内设机构为 16 个，其人员平均 158 人，超过正常编制的 2 至 3 倍；平均每个乡镇下属单位为 19 个，其人员达 290 余人，严重超编。现在一个中等乡镇的工作人员就超过了 1950 年代一个普通县的编制人数。

乡镇机构和人员能够有这样的增长，与乡镇财政的建立有密切的关系。1980 年代中期以前，乡镇只是一级报账单位，而不是一级财政。乡镇政府不必要考虑自身的财政收入问题，当时乡镇只有一个“财粮(干事)”编制，具体负责乡镇财务报账工作。1983 年中共中央、国务院《关于实行行政社分开建立乡政府的通知》首次确认：“随着乡政府的建立，应当建立乡一级财政和相应的预决算制度。”此后全国各地农村普遍建立了乡镇财政所。到 1990 年代初，全国共设有 4.6 万个乡镇财政所，拥有工作人员 25.3 万人，平均每个财政所 5—6 人。从 1993 年 2 月开始，乡级财政陆续建立了 12600 个国库。乡镇政府掌握了一定的财权，就可以自主地增设一些机构，自聘工作人员或“帮办”。

一般来说，乡镇财政收入由国家预算收入资金、预算外资金和自筹资金组成。其中，预算外资金和自筹资金来源较为灵活，特别是后者，乡镇财政自筹收入的来源主要是乡镇企业的上缴利润和管理费、各种集资和罚没款等，而这些资金的来源和管理又缺乏应有的制度约束，从而助长了乡镇行为的随意性。出现了许多匪夷所思的现象。例如，计划生育部门一面抓人刮宫结扎，一面又盼着农民计划外怀孕；村里有人赌博了，乡派出所反而暗暗高兴，因为这样才有理由对农民处以巨额罚款，为该机构的人员多发钱。尤其是超生罚款更成为内地不少县、乡财政的重要来源。曹锦清在河南调查时了解到，某县计生委按人均 10 元指标分摊到各乡镇，并要求各乡镇政府预先垫付缴纳。超生罚款的分配，乡镇留存 50%，上缴县 20%，返回村委会 30%，其中返回村委会部分常常是没有保障的。若县按人均 10 元分摊，则乡镇必须按人均 50 元征收。开封市陈留镇 1995 年“三提五统”总款项是 300 万元，超生罚款竟达 100—110 万元，镇政府用其中 15 万元买了两辆汽车，上一年则用 35 万元超生罚款盖了一座办公楼。

就乡镇财政而言，实行“分税制”后的日子越来越不好过了，因为以前较稳定和较好的税种都被上收了。江苏省木渎镇 1998 年上缴税收 1.5 亿元，返还城镇建设的不到 500 万元。“乡镇机关干部评价一个领导能力和政绩，主要依据也是看他能否弄来钱发工资，且不管这钱是财政收入，是‘三提五统’征收上来的，是巧立名目从农民头上收来的，跑项目要来的，还是借来的，贷来的。”

1999 年，国务院办公厅发出通知，要求各省、自治区、直辖市人民政府在年内对 1998 年底以前乡村两级自身的各种债务、债权和担保形成的各种债务进行一次彻底清查。《新闻周刊》从权威途径获悉了三个省份的清查结果：湖南全省 2000 多个乡镇，负债面高达 88.2%，乡镇负债总额为 85.4 亿元；浙江省乡镇政府负债 36.4 亿元，这个数字并不包括乡镇政府下属的企事业单位和农村集体经济组织所欠下的债务；安徽省乡镇债务总额为 59.23 亿元。以此推算中国乡镇政府负债总额，与农业部已经离休的司长郭书田对《新闻周刊》透露的数字大体相当：约 2200 亿元。如果再考虑村级债务，数字恐怕还要翻一番。此外还有一大块隐性债务——拖欠工资。河南省 90% 的乡镇拖欠干部职工工资，有的拖欠一年以上；湖南中部一乡镇 2000 年只发了 3 个月的基本工资。从 1994 年乡镇教师的工资改由乡镇财政解决起，一些乡镇政府拖欠中小学教师的“工钱”更大大超过对干部职工的欠账。

乡镇债务主要形成于 1994 年前后，此后呈逐年增长趋势。乡镇政府举债主

要用于两个方面：投资办乡镇企业和为干部教师发工资。根据张毅 1990 年提供的数据，农村工业早期投资的 82.6%来自集体积累，银行贷款只占 17.4%，且基本是流动资本。而江苏省社科院对吴县等 4 市 6 个乡镇 111 家镇办企业 1995 年报表资料随机抽样调查发现，资产负债率为 70.43%，其中资产负债率高于 70%的企业占被调查企业的 58.56%，负债率高于 100%的企业占到被调查企业总数的 18.92%。在农村集体积累原来就比较少的中西部地区，乡镇企业的资产负债率应当高于东部沿海地区。实际上，中西部地区在 1990 年代掀起的“创办乡镇企业热”，提出“超常规，大跨度”的口号，要求“乡乡点火，村村冒烟”，结果就像大跃进时期的“全民大办工业”，绝大多数以失败告终，导致乡镇政府欠下了一屁股债。

在乡镇企业发展中，特别是在乡（镇）办企业占比重很大的地区，乡镇政府事实上起着“投资主体、风险主体、信誉主体的作用”。乡（镇）办企业的产权是不明晰的，企业原始资本部分来自村集体经济组织的集资或抽调，部分来自自由乡镇政府担保的银行贷款，但其控制权（人事、经营、分配）通常掌握在乡镇政府手中。在许多沿海地区，乡镇一级设有农工商总公司，通常由乡镇党委书记任董事长，乡镇长任总经理。北京市实行“四改三”（即由乡党委、乡政府、乡人大、乡总公司四套班子，改为乡党委、乡政府、乡人大三套班子，取消乡镇农工商总公司）时，一些乡镇在政府内设立了集体资产管理委员会，作为乡（镇）办企业的所有者。对此种做法，市主管部门认为不宜推广，因为这种做法不仅没有解决好政企不分的问题，反而强化了乡镇政府对集体资产的占有权、收益权和处置权。产权模糊的“社区所有制”企业形成的过程，同时也就是政府“法团化”的过程。事实上，改革开放以后乡镇“政社合一”、“政企合一”的程度，远远超过了“三级所有、队为基础”时期的人民公社。

乡镇政府“法团化”即政治权力直接介入经济活动，担任管理企业的角色，在农村工业化的早期曾发挥过重要作用。一方面，政府通过行政干预和提供担保为创办工业企业取得必不可少的集资款、银行贷款和工业用地。另一方面，工业企业创办起来后又为社区农业发展和政府官员的利益提供回报。许多乡镇曾制订了“以工补农”或“以工养农”的政策，由乡镇企业拿出大量资金补助农业，以使未进入乡镇企业的社区务农人口愿意继续耕种社区的土地，以便向社区中已经脱离农业的非务农人口提供口粮，并为他们完成订购任务。对农业的这种补助又分明补和暗补两种。明补有按农户的劳力的多寡，或所承包的责任田面积的多少，或所承诺的订购任务的多少而定。暗补则主要通过低价提供、或免费提供机耕、排灌、植保、农用物资的采购等服务以及对形成机耕、排灌、植保能力的设备提供投资。提供补助、服务和投资的虽然是社区的行政部门，但实际出资的却是乡镇企业。据张红宇等研究，“以工补农”或“以工养农”政策的主要形式是暗补；越是乡镇企业发达的地区和人均收入高的村镇，这种或明或暗的补助就越多。以江苏省为例，1978—1993 年乡镇企业以工补农、建农筹资近 90 亿元。在全国，1978—1994 年乡镇企业用于补农建农资金 900 多元，相当于同期国家对农业投入的 80%。温铁军指出：当时“国家允许税前列支 1%，所有支农、建农、补农资金是可以税前列支的；还允许税前还贷。也就是说，当国家给乡镇企业赋予这些公共职能时，政策上是可以税前支付这种开支，保证企业替代国家财政职能可以得到一定的税收优惠。但是，1994 年分税制改革时为了实行公平竞争原则而把这些优惠取消了。”这样，“社区所有制”和“法团化”的好处不复存在，其固有的弊端则逐渐显

露出来。

通常采取厂长经理承包制方式经营的“社区所有制”企业存在一系列与国有企业类似的问题。到 1990 年代后期，以乡镇集体企业为主体“苏南模式”不再具有魅力，以私营经济为主体的“温州模式”则大放光彩。1997 年以前，江苏省农村工业产值总量一直处于全国领先地位；1992 年为 2463.26 亿元，比浙江省多 1107.81 亿元，高出 81.73%；但到 1998 年，浙江农村工业产值已达到 8748.62 亿元，江苏为 8438.62 亿元，浙江首次成为全国农村工业产值总量的老大。面对严峻的现实，江苏省不得不在 1990 年代先后进行了两次乡镇企业“改制”。

先是乡镇政府“法团化”，然后是乡镇企业“改制”，乡村中的这些变动均为“毛泽东时代的政治精英”转变成为“邓小平时代的新式精英”提供了天赐良机。一方面是“由黑入红”，“经济能人”通过多种方式控制乡政村务：一是直接出面，争夺乡村控制权。有些“经济能人”在乡村换届选举时，以金钱为诱饵，直接出面“竞选”。二是控制乡村里重大事项的决策权，成为“影子”政权。通过腐蚀乡镇领导和村级干部，或者利用黑恶势力胁迫干部放弃实行领导，乡村中的大小事情都必须经他们表态才可以算数。三是扶植黑势力掌握乡村权力。有些“经济能人”自己并不出面，而是把一些本来就是社会黑恶势力中的人物“举荐”进乡村领导岗位；再通过控制这些担任了乡村领导的“打手”或“马仔”来行使各种“权力”，“合法”地为他们的利益服务。另一方面是“红黑蜕变”，乡村干部由农村政治精英向经济精英乃至黑恶势力蜕变。权钱勾结、红黑互变、黑白通吃，这是世纪之交乡镇治理格局中出现的新现象。

乡镇自治行政

自治行政：自治与行政的交融。

对于乡村治理以及其中自治与行政的相互关系，仅从社会学“国家与社会”的视角或者政治学“中央与地方”的视角来诠释都是不够的，需要有一个多学科、综合性的研究框架，在对历史演进过程的完整把握中来深入研究。无论是在世界历史还是中国历史上，国家行政与乡村自治都曾经是两个不同的治理系统和理论概念，但是，发展到现代，二者已经相互交融，成为一体。

欧洲中世纪的自治，最初出现于自治市镇，随着封建领主制度的瓦解，国家权力中首先影响到乡村的是司法权，行政权则在很长一个时期中都没有插手乡村事务。这一时期是乡村自治的黄金年代。关心和参与乡村治理的是一些绅士或教会人士，他们在当地拥有很高的声望，利用闲暇时间和自身的财产，义务为维护社区秩序和公益效力。他们担任无薪给的社区名誉职或者是基于传统，或者是出于同乡间的推戴，而不是社区内普选的结果。这一时期的乡村自治实际上是一种绅治，而不是大众民主制度。随着现代化的进程，贫困救助、疾病防治、学校教育、住宅等社会文化事务取代社区治安成为乡村治理的主要任务，而且这些事项逐渐由自治办理事项转变为国家立法管制和行政委办事项，这样一来，乡村自治的自主性被消弱，国家需要由公务员来贯彻自己的意志。与此同时，随着国家民主化的进程，社区民主化也成为时代潮流，乡镇公职不再是绅士阶层的禁脔，而普通民众的染指必须以有给职为前提条件。到 19 世纪末、20 世纪初，乡村自治不再是国家政权之外的一个单独系统。乡村机构已经成为依照公法设置和管制的对象，行政委办事项已经超过了社区自治事项，社区民主选举已经成为国家民

主制度不可分割的组成部分，选任制产生的政务官和考任制选拔的文官（两种不同类型的公务员）代替了无薪给的名誉职。虽然在乡镇一级，地方绅士仍然拥有相当大的影响力，但其作用机制已经不同于绅治时期。到 20 世纪后期，包括基层社区自治在内的地方自治制度在西方国家已经根深蒂固、深入人心，此时一些社会舆论重新强调社区精神、自治传统，则是另有所指。他们所提倡、所重视的是社区中既非政府组织又非营利组织的公民志愿性社团、协会、利益团体等，通常又称为“第三部门”。

前文已经说过，在 19 世纪的乡土中国已经出现了绅权自治的雏形；到世纪之交，地方自治更被视为中国变法、新政的主要内容之一。当时的城镇乡自治主要针对两方面的弊端：官制的非本地化和胥吏擅权。县官实行严格的回避制度，而且调动频繁，因此对乡土事务缺乏切肤之感，无心于为地方办实事。实行地方自治，就是旨在由本地之人来办本地之事。而办学堂、巡警、农事试验这一类地方新政，也不可能再委之于知识寡陋、社会地位低下的胥吏之手，这就需要由地方精英亲自出马来取代胥吏擅权。但是，20 世纪初的中国地方自治在三个方面落后于世界新潮流：首先，是将地方自治人员排除在官制之外；其次，是将自治财政和国家财政（皇粮国税）截然两分；最后，是限制选举资格，没能以社区民主自治取代绅权自治。由于自治人员不是公务员，在时世艰难、战乱频仍的情况下就没有坚守岗位的义务，于是出现了地方精英流失、劣绅取代良绅、地痞取代乡绅的趋势。由于国家财政不能统筹规划，分税让利于自治财政，办新政、办自治就意味着加征加税，增加农民负担，这就败坏了地方自治的名声。到 20 世纪还不能擎起大众民主的旗帜，在政治合法性上就会受到质疑，自然成为鼓吹以“党治”取代自治者的批评口实。

国民党和中共推行的“党治”，在实质上都是行政化的一种特殊方式。行政化即国家行政发展或称国家政权建设，是世界现代化进程中的一个普遍现象。但是，20 世纪的现代化国家有不同的模式，党治国家是“后发”社会实行“追赶”战略的工具，是发展主义导向的精英集团“以党建国”、“以党治国”的产物，是以意识形态挂帅、中央集权、行政命令、等级官僚制为特征的一种国家制度。1930 年代以后，中国乡村治理中的行政化倾向便完全压倒了自治化倾向，乡土利益、乡绅利益等均被国家利益所笼罩。为内外战争和国家工业化汲取农村资源，成为乡村治理机构的核心任务。非本地化和胥吏化（县辖区及大乡以外来干部为主体和土改“勇敢分子”成为领取补贴的编外干部）卷土重来。行政化的潮流在 1958 年实行“组织军事化、行动战斗化、生活集体化”的人民公社运动中达到了它的顶点，此后便是缓慢的退潮。

“三级所有，队为基础”在一定程度上把农业生产的自治权还给了生产队（相当于现在的村民小组），家庭承包制则再退一步，将其还给了农户。村民委员会制度的主要意义在于，把一部分土地管理的自治权交给了村集体。鼓励和支持发展乡镇企业，使乡镇一级得以建立自有产权和自治财政（主要指自筹资金部分），经过“文革”和 1980 年代以来的干部“四化”，在乡镇一级，本地干部基本上取代了外来干部。乡镇干部本地化包含两层含义：领导干部（包括乡镇一、二把手）本县化和普通干部本乡（镇）化。在许多地方，出现了村干部公务员化的趋势。同时，也已经可以看到“新乡绅”和绅权自治重新回归的苗头。

在经过一个世纪的自治化——行政化——自治化回归的曲折反复后，未来中国乡治存在着三种发展的可能性：再自治化，坚持行政化，自治行政化。

由于强制行政化带来的惨痛后果，许多国人对于通过再自治化改变农村面

貌抱有很大的希望。一些“村民自治”支持者的自治理念，甚至还停留在上个世纪初的认识水平，将自治与行政分为两截，寻求一种国家政权之外的自治。农民学家米格代尔曾对内向型农村转向外向型农村后农民群体政治意识发生的变化作过精彩的分析。他指出：这种转变发生后，“农村以外的法院和警察在农民生活中变得及其重要。”“对外联系扩大后，农村在农民生活中完全变得无关紧要了。”“社区很明显不再是农民认同的基础。”概括地说，开放型农村社会“意味着农村政府的持续活力更多地取决于它与更大政治制度和更大政治社区之间的关系。”农村社会学家罗吉斯等人则指出：地方自主权与社区在履行自己的功能过程中对社区以外的单位的依赖程度有关。许多社区大部分决策和社区活动都得依靠外力。大多数小社区越来越缺乏自足性，社区更加依赖外界的物质和服务。随着农村现代化，社区的规模越来越大，社区内部事务对于农民的重要性日益下降。显然，在全球化的市场经济中，社区的民意丝毫影响不了农产品的价格。就中国的情况来说，当乡村机构的主要职责是“征粮收款、刮宫引产”等国家委派任务时，再模范的“村民自治”也改变不了这种状况。

不顾农民的切身利益与政治意愿，继续坚持强制行政化，也是行不通的。1958年以来的历史演变充分表明行政化的潜力早就挖掘殆尽，当前农村的严峻状况则说明现行体制已经难以为继。行政化本身是有成本的，如果投入不断增加，边际效益却持续下降，就陷入了杜赞奇所谓的“政权内卷化”目前在农村贫困地区，由于农民负担过重，抗交税费的现象相当普遍，有些乡镇政府为了收取税费不得不组织各种“会战”、“大兵团作战式的突击行动”，每次行动的直接费用（收税成本）就占了征收上来税费的很大部分；有的乡镇甚至常年聘用有黑社会背景的人作为打手，组成“执法队”（又称“敢死队”）协助收取税费，乡镇主要领导还同这些社会流氓称兄道弟。由于征收税费不易，就增加征收的力度和队伍；编内外行政人员愈来愈庞大，只好进一步增加农民负担；农民不堪重负，逃税和抗税的行为就更加难以遏制；于是便陷入了一个恶性循环。

所谓自治行政化，至少应包括三层含义。首先，是社区自治。国家要与社区明确划分权限，上级政府不干预乡镇范围内的自治事项和自治财政。但是，社区自治机构同时也要承担国家委托事项，在诸如计划生育等事项上乡镇政府只能“指导”而不是“领导”村民委员会，不符合现代地方自治的理论与实践。其次，是政治与行政的制衡。选举产生的社区自治机构政务官员（乡镇长及民意代表）更多地代表社区民意和社区利益；由上级地方自治体（都府州）考选任用的乡镇普通公务员更多地代表国家行政的统一；二者相互牵制又相辅相成。然后，是社区民主。乡镇长直选，村民自治“海选”，都属于这个层次。如果没有真正意义上的社区自治，“海选”上来的人只能充当国家汲取社区利益的代理人，那么完全有可能重演“痞子淘汰精英”的一幕。

社区民主是国家民主的一个组成部分，它不可能脱离后者孤军前进。从世界历史来看，社区自治的存在要早于国家民主化，社区民主化则晚于国家民主化。从各国现状来看，社区实质民主的程度要低于国家层次的民主。例如在日本，代表乡绅利益的自民党在町村一级的政治优势远大于它在国家一级的政治实力；在台湾地区，黑金势力对乡镇政权的渗透远大于它对全岛政治的影响力。对现代社会来说，国家层次的民主决策比社区层次的民主决策更关系到普通选民的切身利益。因此，社区选举的投票率低于国家选举，是一个相当普遍的现象。如果要在解决中国“三农”问题上采取一些大手笔，例如“将迁徙自由重新写入宪法”、减免农业税和农业特产税、增加对农业科技和农村教育的财政投入、重建

县乡机构，最需要的是代表农民利益的政团、社团、压力集团在国家决策层次上的“鼓与呼”。

目前农村社区中潜在的自治力量，主要有以下几类：一是经济能人或曰“新乡绅”；二是传统的宗族势力；三是带有黑社会性质的势力；四是宗教势力。如果仅有这些势力复兴，那就真的好像回到了一个世纪以前的乡土中国。中国农村振兴需要实行自治行政的社区政府，也需要非政府的现代社区组织——农会组织、农业合作社组织、扶贫济困的民间慈善组织等。

作为农村社区自治体的乡镇。

在哪个层级和多大范围设置农村基层政权的问题，上个世纪已经有过太多的探索与实验。从清末的城镇乡自治到袁世凯的区自治，从阎锡山的村制到“新县制”的乡镇法人，从 1950 年代初的小乡（行政村）制到 1980 年代中期的大乡（镇）制。经历了一个世纪的反复才逐渐稳定下来的现行乡镇体制，目前仍然受到广泛的批评。对于 21 世纪中国农村基层政权或者说社区自治体的建制设计，徐勇、温铁军、党国英等著名农村问题专家有着各不相同的建议。这些建议中都有非常可贵的成分，但也有笔者不能苟同的地方。下面将对它们逐一加以评论，并重申笔者“乡治、村政、社有”的提议，与各位同仁继续切磋商榷。

徐勇的建议是“县政、乡派、村治”。根据徐勇的一贯观点，村民自治不是村自治，即不是村级地方自治；村民自治机构不是政权机构，而是政权体系外的“群众性自治组织”。“村民委员会只是协助政府工作，……应该由政府给予适当补贴。”但他也赞同笔者有关“村政”的部分意见，认为“乡镇可根据需要选聘村干部，由乡镇支付报酬，从事乡镇委托的工作。由此将一部分地方选聘‘村官’合法化”。“县以下的乡成为县的派出机构，接受县政府的委派，专事县政府委托的任务。乡的财政支出由县政府编制预算，由县财政开支。乡不必与政府设立对等对口的机构，人员精简，转变职能。其主要职能一是完成政府任务，二是指导村民自治活动。乡长由县长委任，不设立副职，可根据需要设乡长助理职位。乡属机构均为办事机构，在县政府领导下行使事权。乡设乡民代表会议，乡民代表不是专职的，其主要职能是反映民意，并监督乡政府工作。”“县政是指县成为国家在农村的基层政权，独立承担法律责任，直接对本县政务和人民负责。”“为了保证县级政府成为一级责任政府，在县一级实行县人大代表和县长双直接选举。县人大代表职业化，专事议事与监督。县长民选，对本县行政事务全面负责。”

自 20 世纪初基层政权开始沉到县级以下，此前还不曾有人认真主张扭转这一趋势。虽然有政治家提出把自治政府建立在县一级，但都是出于其他方面的考虑，而不是基于对乡村治理的深入研究。孙中山提出“县自治”，主要是针对“省自治”和“联省自治”，在他的《建国大纲》中，还来不及考虑县以下的问题。1980 年代以来台湾有一些人要求把乡镇改为县之派出机关，也是出于一种全局性的考量。小小的台湾岛上，当时有“中央”、省（直辖市）、县（省辖市）、乡镇（县辖市）四级政府，机构如此重叠，显然没有必要。有些人认为废省需透过修宪、修法之方式为之，牵扯面过宽、影响过大；而废除乡镇，仅需修改相关法令，较为容易。现在台湾废省（以“冻省”的形式）成功，要求废除乡镇政府的压力便减缓了。其实，即使省和乡镇一并废除，在台湾也并不为过。华伟、于鸣超等主张在大陆实行都府州、坊市镇乡二级地方自治，都府州（即现在的地级市、自治州）的人口有 1000 万上下的，面积更有超过台湾全部辖区的，都府州下面只设一级社区自治政府；台湾只比都府州规模略大，当然也可以照此办理。台湾有 20 多个县级单位，300 多个乡镇级单位，如果只设一级地方政府，选择县级单位还是

比较适宜的。大陆的情况则不同，都府州下面通常只有几个县级单位，如果选择县为基层政府，两个自治层级就靠的太近了。华伟、于鸣超等已经充分论述了现行地级行政建制不能废除只能强化的理由，因此从行政区划全盘规划的角度，废乡镇存县政就不是一个理想的选择。

现在的时代潮流是“全球地方化”或曰“世邦化”，它的涵义是：在全球一体化进程中，主权国家一方面把部分职能向上让渡给世界组织、世界联盟乃至世界政府；一方面又把部分职能向下移交给自治地方与自治社区，自治社区应当尽量地贴近选民。徐勇的“县政”主张则是反潮流的。中国的普通县有几十万人口，大县人口更超过百万，这样规模的县显然不可能是自治社区的最佳选择。在徐勇的设计中，“县政”下面还有县长委任的乡长和乡长委任的村干部，选民无法对他们直接施加影响。这种政制拉大了选民与自治权力中心的距离，不符合当代社区民主和地方自治的原则。而徐勇所说的“村治”是指“村民自治”，不属于基层政府和地方自治的讨论范畴。

温铁军的建议是“乡政府改乡公所，村镇并列自治”。“乡以下实行村自治”，“村自治组织直接对县”；“镇政府只管镇建成区，不得管辖有自治权的村”，“镇改建为自治政府，其自治权和村民自治的权利是相等的”，“与村自治之间从上下级关系改变为平等交换”；“乡政府可以改制为由县财政直接开支的乡公所”。温铁军的观点阐释得不够明晰，需要进一步加以澄清。有的时候，他说到“村自治”，村是直接面对县一级机构的法律主体（村法人）， “一般镇保留现行建制”，“少数改制为副县级的中心镇”，“把镇政府办成真正的自治政府”。有的时候，他又说“村、镇自治，是指只有在需要的时候自治机构才发挥作用，不需要的时候形同虚设”，村镇长不是“官”，“不拿薪水”。按照前一种说法，村镇应该是社区自治体、基层政权；按照后一种说法，把“自治”与政府分割开来，将“村自治”等同“村民自治”，似乎又类似于徐勇的观点，不同之处是强调了村镇并列、互不隶属。下面分别讨论这两种说法。

村镇制是 1920 年代山西、浙江等省实行过的“村街制”的翻版。1930 年代农村基层政权由村街（村里）上浮到乡镇，1950 年代再次由小乡（行政村）改制为大多，均表明基层政区不易太小。由于交通工具、大众传播事业的发达，人们的交往范围日益增大，社区自治体的规模也随之扩大，这是世界范围内带有规律性的现象。例如日本，1933 年有市町村 11474 个，其中市 112，町 1716，村 9946；1990 年市町村级自治体总数减少到 3268 个，其中市 655，町 2001，村 589，另有特别区（东京都的下级地方自治体）23。又如英国在最近的一次地方政府改革中，将上级地方自治团体（郡市级）由 172 个并为 59 个，下级地方自治团体（乡镇级）由 1689 个并为 420 个。中国如果反其道而行之，将社区自治体的规模由乡镇缩小到村镇，需要有充分的论证。从各国经验来看，社区人口太少，财力太弱，就不可能实行真正意义上的自治。

镇只管建成区，不辖村，这是 1980 年代以前的通例。笔者不赞成市辖县，使地级市广域化，因为这样做只是无谓地混淆了市制；如果要在地级行政单位建立一级政府，不如名正言顺地重建都府州制。但是笔者不反对镇辖村，使镇建制（也包括未来的县辖市）广域化。温铁军认为：“实行镇管村，就可以依托传统体制伸手向农村要钱，用于镇中心区的建设。所以，如果不把镇改为自治镇，享有和村民自治同样的地位，自治体之间平等交易和对话，加快城镇化建设很难保证不是对农民新一轮的剥夺。”这固然是值得人们高度重视的一个方面，但是还有需要考虑到的其他方面。镇区通常是税源集中之地，如果镇区自治了，谁能担

保钱包瘪了的乡公所不变本加厉地向所辖村伸手呢？镇区建设既要向村汲取资源，同时也会向其作出回馈，斩断村镇间的行政联系，究竟谁受益更多，并不容易计算。现在农村义务教育的资源一般都集中在镇区，如果村镇不再相互隶属，首先受损的恐怕是村民及其子女。小城镇建设单纯依靠国家投资，也是不现实的，而村民为镇区发展作出了贡献，就应当有权分享发展的红利；如果村镇在行政上分立，势必抬高镇民与村民之间的身份壁垒与本位意识。镇仅以建成区为辖区，对邻近的土地没有行政管辖权，对于小城镇的未来发展将始终是一个桎梏。

一谈村镇自治就马上联想到“不是‘官’”、“不拿薪水”，这是 20 世纪初的原始自治观的遗留物。给中国农民带来最大负担的不是“官”，而是那些似官非官的“胥吏”。从晚清直到现在，农村基层政权中的“胥吏”始终远远多于“官”，其祸害也远远大于“官”。以精干的“村官”代替滥竽充数的“胥吏”，是下一步农村改革绕不过去的课题。在这一方面，从事理论教学的徐勇比长期从事农村实验的温铁军似乎更有现实感。

党国英的建议是“建立大农村社区”。其基本想法是：□取消村级管理层次，适当缩小乡镇规模。“在村一级不再设村委会和党支部。这两个机构所承担的经济职能逐渐转移到民间经济组织，其所承担的公共管理职能，转移到乡镇管理机构。同时鼓励村一级发育农民自主组织，如农民合作社等。”“在取消村一级组织及其管理职能以后，可以适当缩小乡镇管辖范围。”□在乡镇社区实行“民主选举、议政结合、两委合一”制度。“第一，由乡镇居民直接选举 3—7 名政府委员，作为乡镇的最高权力机构；由政府委员再选出乡长或镇长，作为乡镇最高行政首长。乡镇不设人民代表大会，不设政治协商会议。此谓‘议政结合’制度。第二，乡镇党委的委员会成员发扬共产党员的楷模作用，在党的事务工作中不取报酬，以志愿者身份做好服务工作。第三，鼓励共产党员竞选政府委员，一旦竞选成功，可成为社区党委书记（为此要修改党章）非共产党员被选为政府委员后，发展其入党，并担任党委书记。此谓‘两委合一’制度。如果因为具体原因不能做到‘两委合一’，应撤换现任党委书记，推选有可能竞选政府委员获胜的共产党员担任书记。第四，承认和鼓励政府委员不拿工资或不拿全额工资，做志愿者。”

在乡镇层次上“建立大农村社区”，把行政村的现有职能分解，公共管理职能转移到乡镇管理机构，经济职能转移到民间经济组织，这与笔者“乡治、村政、社有”的主张有吻合的地方，也有不同的地方。秦晖主张村民委员会一律设在自然村；笔者主张村民委员会改称村社委员会，可以设在自然村，也可以设在行政村，视现行土地承包制的发包方在哪一级而定，不强求一致。村社在体制上类似于日本的财产区，是准许进行管理和处置共有土地（耕地、草原、山林、水塘等）的特别地方公共团体，而不是一般的“民间经济组织”；是公法人而不是私法人。但是，村社委员会不是政权机构；其成员不是公务员，不拿国家工资，“做志愿者”。

“公共管理职能转移到乡镇管理机构”，笔者的意见是移交给乡镇派出的村公所（编制 1—3 人）；党国英的意见是直接移交给乡镇政府，而取消村级管理层次的前提是“适当缩小乡镇规模”。在这方面，分歧就比较大了。对于行政区划改革与地方自治的指导思想，笔者主张要尽可能减少对现有体系的冲击，保持行政的稳定与连续性，原则上不动或少动已经形成的行政建制，而在治理制度和治理方式上多动脑筋。按照党国英的建议，行政村要撤销，乡镇要缩小，县以下的行政层级和行政区划要全部推倒重来。而在全国范围内刚刚进行了以撤并乡镇、扩大乡镇区域规模为主要内容的乡镇行政区划调整工作的情况下，再来一次反其道而

行之，显然不具有现实性。

在“九五”期间，全国总计减少乡镇 3500 多个，减幅较大的地方是江苏、山东、浙江等省。江苏省乡镇总数由 1998 年底的 1974 个减少到 2001 年 2 月底的 1424 个，撤并了 550 个，减幅达 27.86%，乡镇平均人口由调整前的 3.13 万人增加到 4.34 万人，平均面积由 49.14 平方公里增加到 68.1 平方公里。山东省乡镇总数由 2266 个调整为 1563 个，减少 703 个，减幅为 31.02%；乡镇平均人口由调整前的 3.4 万人增加到 4.9 万人，平均面积由 67 平方公里增加到 95.5 平方公里。在 1950—1960 年代划分乡镇（公社）时，是本着既方便行政管理又方便农民办事的精神，按照从乡镇政府驻地到最远的村一天之内步行到达的标准设计的。现在大部分行政村通公路，通电话，通公交车，过去一天的路程缩短到了一个小时之内，扩大乡镇辖区的物质条件已经具备。撤并乡镇后，一个地级行政单位（未来的上级地方自治体——都府州）管辖大约 100 个乡镇（未来的社区自治体）还可以管得过来；如果乡镇区域不扩大反而缩小，未来的都府州就要管辖 500 个以上的社区自治体，那就实在太多了。

乡镇自治机构与派驻机构。

党国英建议在“大农村社区”实行“议政结合”制度，即由乡镇居民直接选举政府委员，组成乡镇的最高权力机构，再由政府委员选出乡长或镇长，作为乡镇最高行政首长。徐勇则建议在县一级实行县人大代表和县长双直接选举，这种制度当然也可以用于选举乡镇自治机构。近来全国许多地方试行乡镇长直选，就是按照“双直接选举”的思路。除上述“乡镇委员会制”和“乡镇长—乡镇议会（人大）制”外，在美国还流行一种“议会—经理制”。市镇乡议会选出的市镇乡长名义上是自治团体的法人代表，却只是一种荣誉职，行政管理工作由一名议会任命的经理具体负责。这种市镇乡经理是行政管理方面的专家型人才，而不是政治人物。美国大约有半数的基层自治体采用“议会—经理制”。其实，只要坚持社区自治（对上）与社区民主（对下）的原则，自治机构的具体样式并不重要，可以在社区自治体（坊市镇乡）制定自治章程和上级地方自治体（都府州）批准自治章程时自行选择和确认。

乡镇自治机构同时承担上级政府委托事项和自治事项。自治事项可再分为两类：一是没有任何法律规定，乡镇从而得自行决定是否承办与如何承办；二是法律规定必须承办，但就如何承办，法律只作很粗略的规定，称为“法律化之自治事项”。目前的趋势是“法律化之自治事项”日益增加，但“法律化”不等于“去自治化”。上级政府委托事项和“法律化之自治事项”增多，乡镇“自愿办理事项”的空间必然会被压缩，但只要上级政府拨付必要的经费，乡镇政府就不致陷入窘境。权与责要对应，事与财要相配，但是目前的现实情况却不是这样。徐勇指出：“乡级政府在治理结构上突出表现为权小、责大、能弱。”计划生育和义务教育都属于国策，但中央政府并不拨出相应的经费，只是把责任逐级下交，最后落在了最基层的乡镇政府头上。

如前所述，乡镇的计划生育经费完全靠“就地筹款开支”，而且还要上缴县政府有关部门。曹锦清说：“中央把农村九年义务制教育的重任全部推给乡镇政府，这在工商经济发达的沿海乡村，问题不大。但在内地依然是一个以低效农业为主的地区，工商业极不发达。全乡中小学教师的吃饭问题，就占去一级财政收入的百分之六七十，光这项负担就把乡政府压得喘不过气来。教师的工资，只是办教育的一个方面，另外还有校舍，教学设备，办公经费等等，都要花钱。这笔钱从哪里来？！就是把乡财政的全部收入都用到教育这块都还不够呢。”1990 年代以

来，国家教委（教育部）还以中央政府的名义要求乡村中小学校舍“达标”，每个乡镇至少需要 200 万元左右，而中央政府并不承担这笔支出。据国务院发展研究中心调查，目前的义务教育投入（不光是农村义务教育投入）中，乡镇负担 78%，省、地负担 11%，县负担 9%，中央财政只负担 2%。在农村教育经费中很少有转移支付，如何让刚能吃饱饭的穷乡僻壤维持一个豪华的义务教育体系呢？

在世界各国，中小学教育通常都是社区自治的主要职能之一，如果社区本身财力不充沛，则由中央和州政府给予补助。而中国最近的教育改革措施，却与社区自治的潮流背道而驰。2001 年 5 月 29 日下发的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》称：从 2001 年起，将农村中小学教师工资的管理上收到县，为此，原乡（镇）财政收入中用于农村中小学教职工工资发放的部分要相应划拨上交到县级财政，并按规定设立“工资资金专户”。为什么不是由县及县以上政府拨款补助义务教育经费确有困难的乡镇，反而是把乡镇财政收入中的相应部分上交到县级财政？这一方面说明县以上各级政府已经失去了自上而下地指挥监督乡镇政府的自信心，另一方面也表明他们还不相信能够依靠社区选民的积极参政来控制乡镇政府的施政行为，因而只能选择“去自治化”的“改革”措施。

目前在乡镇一级，除了乡镇党政领导机关及其内设机构外，还有许多以上级垂直领导为主的派驻机构。农民把上级派驻乡镇的机构统称为“七所八站”。七所包括财政、税务、公安（法院、检察院）工商、交通、卫生（含检疫）和粮管所等被农民称为“七顶八顶大盖帽”的权利部门。八站包括农技、水利、种子、植保、农机、畜牧（兽医）食品、渔业（水产）等兼有行政性和经营性的上级政府下设部门。派驻乡镇的机构实际上远不止 15 个，有些较大的乡镇多达 30—40 个。实行社区自治后，内设机构如何设置，应当完全由乡镇自主决定，该设则设，该减则减；至于派驻机构应当怎么办，则需要加以进一步的讨论。

地方自治政府的部门机构与上级政府各部门的下设机构并存共处，在世界范围内是个普遍性的现象。例如美国就有联邦调查局地方分支机构与当地警察局如何协调关系的问题。但在中国显得特别严重，成为所谓的“条块分割”问题，则与过去计划经济与全能政治的内在矛盾有关。从苏联学来的计划经济把全国视为一个大工厂，倾向于由厂部实行集中统一管理，每个部门都要一竿子插到底，形成了许多各自为政的“条条”。而根据中共在根据地时期所形成的“一元化领导”的传统，中国特色的全能政治强调在地方要由党委“大权独揽”，党委要由“书记挂帅”，这样就形成了以各级党委书记为核心的大小“块块”。在中共中央高层领导中，毛泽东是“块块”的主要代表，刘少奇是“条条”的主要代表。前者占上风时，就下放权力，强化“块块”的权势；后者占上风时，就上收权力，并积极组建“托拉斯”之类的新“条条”。

“大跃进”时期，曾一度把派驻乡镇的各机构划归新成立的人民公社领导。1958 年 12 月 20 日，中共中央、国务院发出《关于改进农村财政贸易管理体制的决定》。《决定》认为，人民公社化以后，农村生产关系发生一系列变化，特别是人民公社已经具有若干全民所有制的成分，而且把基层经济组织和基层政权组织结合起来，原来的农村财贸管理体制已不适应。因此，按照统一领导、分级管理的方针，对农村财贸管理体制进行“两放”、“一包”的改革办法。“两放”就是下放机构和人员，把国家在农村的商业、粮食、财政、银行等财贸机构及人员，全部下放给人民公社领导和经营管理。这些单位的资产，一律转归公社管理使用。“一包”就是包财政任务，把国家在农村中的农业税、工商税、下放企业收入、事业

收入和地方附加收入，统一计算，扣除原来由国家开支的行政费和事业费，由公社按收支差额，包干上交。在“大跃进”失败，农村财贸系统因管理混乱造成巨额损失后，上述的办法又被完全撤销。在“文革”期间，毛泽东再次推动向地方下放权力，但这一次主要是向省级和地市级放权，公社的管理体制基本上没有触及。因此 1980 年代中期之前的二十多年里，在公社（乡镇）一级，除了正副书记、正副社长（乡镇长）文书和民政、司法干事等少数党政机关工作人员，大多数机构的人、财、物三权都由县级有关部门直接管理。

改革开放以来，由于经济改革与政治改革不同步，计划经济率先成为改革的靶子，“一元化领导”则没有受到清算，因而“块块”再次占据上风。从 1980 年代中期以来，“下放站所，还权于乡”的呼声一直很高。县乡体制改革两个试点模式——山东“莱芜经验”（1986 年）和湖南“双峰经验”（1988 年）都采取了将设在乡镇的一些职能机构转交给乡镇进行管理的改革措施。山东省莱芜市将农机站、经管站等 16 个单位的人财物三权下放给乡镇管理，将粮管站、供销社的人事管理权和工作指导权下放给乡镇管理，公安派出所由市和乡下放给乡镇管理。民政部于 1988 年 6 月召开了农村基层政权建设工作座谈会，向全国推广“莱芜经验”。1991 年 11 月，中共十三届八中全会通过的《关于进一步加强农业和农村工作的决定》肯定了上述做法，规定：“县有关部门设在乡镇的机构，除少数不宜下放的实行双重领导外，一般都要放到乡镇管理。实行双重领导的机构，干部的调动、任免、奖惩应征得乡镇党委的同意。乡镇党委和政府对这些单位要加强领导，使之相互配合，形成合力，共同为农村的经济和社会发展服务。”

1990 年代后期以来，在条块关系上风向再次飘乎不定。先是地税、工商、烟草、盐务、医药、技术监督等部门相继实行省以下垂直管理。此后又进行了新一轮乡镇机构改革，在改革中再次强调“块块”的统一领导作用。2001 年 9 月召开的全国市县乡机构改革工作座谈会重申：“除政法系统和已经明确实行省以下垂直管理的系统外，其他有关部门的站所，原则上都要下放给乡镇。”之所以出现这种政策上的左右摇摆，关键是没有摆脱对“一元化领导”的迷恋，没有确立地方自治的现代观念。

根据地方自治的原则，权力依附于职能，在各级政权之间确定了职能的划分，也就确定了权力的划分与机构的归属。完全没有必要在所有的层级都建立相同的职能部门，再在这些机构之间划分权限。譬如说，如果计划生育执法权交给乡镇，就没有必要向县级上缴罚款收入，维持一个县级的计划生育部门；如果把义务教育的管理权集中到县一级，就没有必要再在乡镇建立教育管理机构。从世界各国的普遍情况来看，不可能也不需要把所有的事权都交给基层社区，然后层层建立指导和监督机构；但是，诸如治安、教育、社会福利等项基本职能，还是以贴近选民，由社区自治机构承担为好。

乡镇公务员。

从胥吏到公务员，这是 20 世纪乡镇行政发展的一条主线，但其中也出现过停顿与倒退。自清季《城镇乡地方自治章程》规定总董、董事、乡董、乡佐“均支领薪水，其数目由规约定之”，先后实现了区级和乡镇级工作人员的“有给职”、“全脱产”和“正规化”，到 1956 年 7 月，乡镇干部终于被纳入了《国家机关工作人员工资表》。下一步顺理成章地应当是实现村干部的公务员化，但是将近半个世纪过去了，到今天还没有达到这个目标。主要的障碍不是财政问题，而是领导人的观念问题。

毛泽东素来反对行政官僚化，对于 1950 年代中期党政机关干部由供给制改为工资制，一直耿耿于怀，在“大跃进”和“文革”期间，曾两次通过张春桥之笔，向工资制等“资产阶级法权”发起攻击。在这种情况下，他自然不会同意给拿工分的农村干部开工资了。1980 年代中期重建农村基层政权，本来是实行村干部公务员化的一个契机，然而当时的全国人大委员长彭真推出了“村民自治”的得意之作，再一次堵住了乡村行政正规化、现代化的道路。尽管在法律上缺乏依据，各地一直都在自发地试行各种“村官”公务员化的措施。例如河南省兰考县，1995 年拿出 10 个国家干部编制名额授予优秀村支书，受此殊荣者享受副乡长待遇，其一名子女可以“农转非”。青岛市人事局提出了一个名为“村村有大学生”的计划，2001 年首次尝试从应届大学生毕业中选派优秀学生到农村基层工作。给这些学生的待遇是：对考试、体检合格者，按考录数量择优确定为具有国家公务员资格，市人事局发给资格证书；派往农村工作两年以上，经考试合格者可以根据需要进入国家公务员队伍。但是在乡镇干部公务员化方面，近年来又出现了某种倒退的趋势。

现在的乡镇干部从编制性质上分，有行政干部、事业干部、大集体干部、招聘干部、以农代干干部、以工代干干部；从开支渠道上分，有行政费、事业费、条条拨款，自收自支、差额补助、乡镇开支；从人员身份构成上分，有国家干部、全民职工、集体职工、合同工、临时工、补差工、聘用人员等。国家干部有端“铁饭碗”的优越感，合同制干部端“泥饭碗”，有后顾之忧；有的可以评职称，工资待遇较高，有的不能评职称，待遇低；由于待遇不一样，产生不必要的内耗。此外还有一种“纸饭碗”干部，是乡镇自筹资金、自行招聘的非正式工作人员。江西省宁都县某乡机关人员共有 174 人，其中行政编制 35 人，事业编制 76 人，省聘干部 15 人，县聘干部 2 人，乡聘干部 30 人，在编工人 15 人，临时工 1 人。

“乡镇干部聘用制”，是指通过推荐、考试、考察、体验等多种方式选定任用者，并以合同的形式确定应聘者的职责、权利和用人单位所应承担的义务的制度。聘用制干部的户口不变动，承包地仍然保留，工资待遇则与国家干部相差无几。这一制度自 1980 年代初滥觞于北京市昌平区沙河公社（现为沙河乡）以来，把几十万名农村土生土长的人才推上了乡镇聘用制干部的岗位。1988 年底，四川省有区乡镇干部 13 万多人，其中聘用干部 4 万多人，约占总数的 30%。1990 年代初，西藏全区共配备乡镇干部 7484 名，其中聘用干部 4427 名，占 59.15%；1991 年全区从聘用干部中择优转为正式国家干部 500 名。同年 11 月，《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》确认：乡镇补充党政干部，可根据有关规定，从村干部中择优聘用或录用；乡镇领导干部，要注意从特别优秀的村干部和乡镇企业干部中选拔。当年的聘用制干部现已成为乡镇干部的中坚力量。

进入 1990 年代后，“纸饭碗”干部人数日益膨胀，大大超过了“铁饭碗”和“泥饭碗”干部人数。据山东省聊城市对 41 个乡镇的调查，这 41 个乡镇党政群机关编制 1328 人，实有人数超编 1.15 倍，还使用非正式工作人员 7458 人，平均每个乡镇 181.9 人，最多的达 429 人。非正式人员是定编人员的几倍到十几倍。河北省平山县某个乡镇，实有在册人员 331 人，其中 151 人的工资来自于乱收费、乱罚款。不论是从节约实际开支、提高行政效能还是从便于民众监督、密切干群关系的角度说，适当扩大乡镇编制优于随意聘用几倍的非正式人员，200 万专职的村公所公务员优于上千万半脱产、拿补贴的村组干部。

为了有效控制乡镇公务员（包括村长、村干事）的质量和数量，应当将其纳入地方公务员系列，由上级地方自治体（都府州）制定人事管理规章和考试、

录用、培训，由社区自治体(乡镇)负责日常管理和奖惩升降。

资料来源：中国农村研究网

<http://ccrs.org.cn> 08/19/2002