

运作于压力型科层制与 乡土社会之间的乡镇政权

以桔镇为研究对象

欧阳静

摘要:乡镇政权运作的悖论在于其形式上的科层制设置与实质上的非正式运作,这不仅体现在权力运作的技术和策略上,更表现在乡镇对自身结构的转换上。本文以桔镇为典型个案,通过桔镇政权的职能与机构的组织配置以及“财”与“政”的运作,清晰地展现了乡镇政权非正式运作的实态,进而透析了其非正式运作的内在逻辑。研究发现,乡镇政权的非正式运作源于乡镇的一种“上下之间”的独特处境,即乡镇既位于一种自上而下的压力型科层制之下,又被置于一个非程式化的乡村社会之上。这种处境使乡镇嵌入三种关系之中:压力体制与科层体制的关系,压力性任务与资源匮乏的关系,以及程式化科层组织与非程式化乡村社会的关系。这三种关系的存在使乡镇政权组织必须在压力型体制、科层制和乡村社会的胶结状态中寻求自洽的生存之道,并最终型塑了乡镇政权运作的逻辑与特征。

关键词:乡镇政权运作 压力型科层制 非程式化乡村社会

一、文献回顾与问题的提出

乡镇政权是继村民自治之后,又一个广受学界和政策研究部门关注的研究热点。1990年代中后期,围绕着农民负担不断加重、乡镇机构膨胀、干群关系紧张,中国出现了所谓的“三农问题”。“三农问题”作为综合表述这一时期中国乡村治理困境的话语,引导了学界和政策研

欧阳静 华中科技大学中国乡村治理研究中心 博士研究生

本文由上海市教育委员会E-研究院建设计划项目、华中科技大学研究生创新基金资助,特此感谢。

导师吴毅教授对本文进行了精心指导,贺雪峰教授、董磊明教授、陈柏峰师兄、吕德文和杨华等同学对本文提出了许多宝贵的修改意见,在此一并致谢。感谢匿名评审人的评审意见。

究部门的研究取向和社会舆论。在追究“三农问题”责任的时候,一些观点认为,“三农问题”之所以会出现,应该归咎于乡镇政权的“恶”,从而使乡镇政权成为众矢之的。此后,乡镇改革如同之前的村民自治那样,迅速成为学界、政策研究部门乃至媒体关注的焦点,甚至一批县乡干部也积极参与其中进行讨论。与此同时,在越来越严峻的“三农问题”面前,村民自治似乎不但不能承载类似于“民主”这样的宏大关怀,而且并不像某些学者所设想的那样能缓解日益凸显的“三农问题”。由此,研究者对它的研究热情随之退却,并不约而同地转向对乡村治理和乡镇体制的研究。

但无论是学界还是政策研究部门,对乡镇政权的研究旨趣主要聚焦在乡镇改革可欲求的方向上。不同的学者怀着不同的关怀,为乡镇改革开药方、设方案、指方向,主要从价值关怀和理论诉求上去讨论乡镇的“何去何从”,而规避和隐藏了乡镇政权所处的具体环境和运作的实然状态,而这恰恰是探索乡镇政权问题的基础和前提。显然,在农民负担和“三农问题”成为政治话语和社会舆论焦点的背景下,鲜有人会对乡镇运作的逻辑与特性做冷静的思考。笔者认为,如果只从乡镇的“应然”状态来讨论乡镇改革,往往会使乡镇研究变成“政治玄想”,使乡镇改革本身成为“空中楼阁”,从而难以把握改革的目标、方向、尺度、措施和效度。这是在政策意义上研究乡镇政权的重要缺憾。

学界对乡镇政权运作特性的研究主要是在国家与社会的框架下进行的。在税费时代和市场经济的背景下,由于乡镇政权的行为特征与其作为公共权力行使者的制度规范相悖,使一些学者认为,乡镇政权是一个以汲取资源为主要目标的利益实体。比如张静(2000)将乡镇比作“政权经营者”,杨善华、苏红(2002)认为乡镇是“谋利型政权经营者”。应该说,汲取型角色是对税费时代基层政权特征的客观把握,但对于基层政权经营者角色的大量分析并非依据经验事实作出的客观判断,它事实上是用现代公共政权的原则和规范遮掩了中国农村基层政权内在的运作逻辑。在这种视野下,不可避免地只能看到与现代公共规则极不相称的“乡村制度的诸问题”(张静,2006a)。

周飞舟(2006a)通过对税改过程中政府间财政关系的考察,认为税改使得国家与乡村社会的关系发生了改变,过去一直依靠从农村收取税费维持运转的基层政府越来越依赖上级的转移支付,基层政府由过

去的“要钱”、“要粮”变为向上“跑钱”。在这种形势下,基层政权从过去的“汲取型政权”变为了“悬浮型政权”。周飞舟对税改后乡镇政权特性的判断比较切合当下乡镇政权运作的现实状况。在后税费时代,乡镇政权获取资源的方向确实发生了颠覆性的变化,从过去“向下”汲取转为现在的“向上”争取。而本文的问题是,当硬性的税收任务被取消以后,“跑钱”是否成了乡镇唯一的职能?或者说乡镇政权除了“跑钱”,在实际的运作中到底在实践着什么样的职能?它又是以什么样的方式实践的?其运作方式在税改后是否发生了本质的变化?本文将在呈现一幅乡镇政权运作的实然图景中回答这些问题,并试图解释其运作的内在机制。

一些学者采用“过程—事件”的分析策略呈现了乡镇权力在乡村社会中的运作方式和特征。孙立平在定购粮收购过程的案例研究中表明,在目前的中国农村中存在着一种独特的权力运作方式,即正式行政权力的非正式运作。关于“正式权力的非正式运作”的具体内涵,孙立平(2000)解释说:“在正式行政权力的行使过程中,基层政府官员对正式权力之外的本土性资源巧妙地利用,即将社会中的非正式因素大量地运用于正式权力的行使过程之中,从而使国家的意志能够在农村中得到贯彻执行”。也就是说,“非正式运作”主要体现在乡镇权力借用了与国家正式制度相对立的民间社会中的行为策略与方式。吴毅(2007)在乡域政治中对乡镇运作技巧的展示也基本沿袭了孙立平的这一概念和分析策略,再次鲜活地呈现了基层干部与农民互动时的“正式权力的非正式运作”。应星(2001)则用“变通”来说明基层政权组织在执行国家政策时所进行的非正式运作。

与孙立平一样,黄宗智(2007)以正式和非正式制度的区分来说明清代国家治理的基本进路,即“有了控诉才介入,并尽可能依赖民间调解和半正式程序,这不仅运用于民法体系中,也广泛地运用于整个清代地方行政中”。黄宗智关于清代地方治理的研究表明,中国长期以来的地方治理实践其实并不在于官方和民间的二元对立体制,而是在于其间的半正式、半官方的领域和治理方法。

然而,无论是孙立平等人的“非正式运作”,还是黄宗智的“半正式的基层行政”,都是指国家与乡村社会互动时的权力运作策略和技术,以此来说明国家与社会之间的互动关系,而缺乏对权力运作的主体——乡镇政权组织本身的关注,而且这些研究均未对权力运作的具

体机制、运作基础作深入考察。

在本文中,非正式运作是相对于科层组织的制度化、科层化的运作而言的,它指乡镇政权受压力型体制、科层体制与乡土社会这三元结构的影响而对自身结构与运作方式的转换。换言之,乡镇政权的非正式运作是由于嵌入以上三元结构中而对自身结构与权力技术的调整,这种调整既包括对乡镇与乡土社会互动时的权力策略与技术,也包括乡镇与上级科层组织互动时的“变通”,更包括乡镇对其自己组织结构的置换。本文对非正式运作的呈现旨在说明乡镇政权运作的逻辑与特性。

虽然本文对非正式运作的呈现也是在“国家与社会”的框架中进行的,但本文并不只是将国家与社会作为一个抽象的、概念化的分析模式,而是将之具体化为影响乡镇非正式运作的制度基础与社会基础。刘能(2008)在对北镇的个案研究中就采用了这种研究进路,他将国家与社会具体化为“等级制”与“社会网络”。在等级制与社会网络的视野下,刘能注意到了乡镇运作的制度基础与社会基础,并揭示了乡镇的一些生存策略。但是,“等级制”与“社会网络”几乎是所有科层组织所面临的现象,因而不能体现乡镇政权运作的独特性。笔者认为,乡镇政权的独特性在于——乡镇位于国家行政序列的末梢,它既要应对一个自上而下的压力型科层体制,又要面临一个非程式化的乡村社会。

本文将在压力型科层制与非程式化乡村社会的双重视野下,以个案的形式展现税改后乡镇政权运作的实态,并分析其运作的内在逻辑。本文在对乡镇政权运作状态进行考察时发现,乡镇的非正式运作源于乡镇的一种“上下之间”的独特处境,即既位于自上而下的压力型科层制之下,又置于一个非程式化乡村社会之上。这种“上下之间”的处境使乡镇同时面临三种关系:压力体制与科层体制的关系,压力型任务与资源匮乏的关系,以及科层组织程式化与乡村社会非程式化的关系。乡镇必须在这三重关系的变奏中寻求自洽的生存之道,并最终型塑乡镇运作的逻辑与特性。

在对主题展开之前,有必要对本文的研究对象及所使用材料的来源作简要说明。本研究属个案研究,主要运用了人类学参与观察的方法。桔镇是本研究所选的个案镇,该镇是中国中部省份的一个很普通的农业型乡镇,因此对该镇的分析能揭示中西部地区乡镇的一些共性,但可能不适用于东部沿海经济发达地区的乡镇。桔镇地处山区,自然

条件封闭,交通较为不便,工商业欠发达,距其所属的 T 县县城 45 公里。桔镇于 1993 年撤乡建镇,现辖 8 个行政村,1 个居委会,156 个村民小组,总户数 4 589 户,总人口计 2.1 万人。全镇国土总面积 105.3 平方公里,其中山区面积占 12.9 万亩,耕地面积仅 1 万亩,其中旱地 2 399 亩,水田 7 903 亩,人均耕地面积 0.4 亩。桔镇村民人均年收入约为 1 000 元。桔镇 2005 年的财政收入是 105 万元,支出 340 万元。由于兴建了办公大楼,2005 年新负债 235 万元,此外尚有 500 万元的历史性负债。桔镇自宋朝以来便有种植金桔的传统,但由于金桔品种一直未得到改良,质量不高,产值不多,种植未能形成规模。桔镇村民的生育观念仍然比较传统,多子多福思想仍很严重,这使计划生育成为桔镇的重点与难点工作。

我之所以能进入桔镇并展开不设防的考察,得益于一位亲友在桔镇任职。2004 年 8 月至 2006 年 8 月的两年间,我利用在桔镇度假的机会间断性地在桔镇进行实证调查。2008 年 10 月,我再次回到桔镇,正式展开了人类学意义上的田野工作,为期 4 个月。由于与桔镇党委书记的私交甚好,在桔镇调查期间,我被口头任命为“书记助理”,成为桔镇的一名临时性“班子成员”,不仅可以列席桔镇的任何会议,包括对干部考察时的个人谈话,而且可以查阅档案室内的所有资料,包括党委书记在其任职 6 年中的私人工作笔记,甚至被允许参与桔镇的任何一项工作。借此优越条件,我幸运地进入了乡镇政权最核心的运作地带,真切体验了乡镇政权运作的真谛,并收获了丰富而宝贵的第一手资料。

二、乡镇政权组织结构的转换

本文先从乡镇的职能、人员与组织配置等结构方面来呈现乡镇政权组织运作的特性。这些结构可以看做是组织为了完成目标而动员的资源及其配置形式,正是在这些结构的支持下,乡镇的各项事务得以完成(同上:59)。

(一)“目标责任制”置换文本职能

目标责任制实质上是为了实现一定的组织目标,将经济利益同责任相结合,将奖励同制裁相结合的一种制度(王汉生、王一鸽,2009)。在实践中,乡镇政权通过目标责任制设定自身的职能及其实现的方式。

依据文本制度规定,桔镇的党委、政府、人大三套班子各自有具体

的职能,但在实际的运作过程中,乡镇将文本制度所规定的职能无一例外地切换成一套详细的“目标管理考评方案”。因此,无论是党委、政府、人大还是武装部,主要职能源自“目标管理考评方案”中所设定的任务。以下是桔镇《2005 年度乡镇目标管理考评工作方案》所规定的六大目标任务:

(一)农村计生综治组的主要任务

1. 及时完成上级下达的各项农村工作任务。
2. 全面完成四季计划生育四术两检手术和台账,完成经济指标(社会抚养费收取等)20 万元(含上解县 20% 部分)。
3. 切实抓好农村社会治安综合治理,做到小事不出村,矛盾不上交,推进文明创建活动,年内无集体上访闹事和重大刑事案件发生,确保农村稳定。

(二)招商引资组的主要任务

完成县下达我镇招商引资,争取上级项目资金及进园区任务等,完成任务按实际引资额的 0.15‰ 奖励,另 0.3‰ 奖给镇机关交风险金人员,未完成任务按招商引资占 40%、争取上级项目资金占 20% 和进园区占 40% 三项比例之和的差欠比例扣发奖金,县年度考核每扣一分扣该组 50 元 / 人。

(三)财税企业组的主要任务

1. 经济指标完成 23.5 万元(含税费老欠、债务老欠、房屋租金、自来水初装费、企业管理费等),完成私人土地房屋转让交易契税 1.5 万元以上,共计 25 万元。
2. 抓好镇财政综合平衡预、决算工作,做好增收、节支;抓好镇财务管理日常工作,做到日清月结,确保工资及时发放;同时加强村账镇管监督、监控工作。
3. 协助国、地税部门加强税收征管,确保财政收入;完成县下达任务并达到均衡入库。
4. 搞好税费老欠的台账建立,加大农村税费老欠清欠力度。
5. 完成县考核中乡镇企业目标任务,完善现有企业、店租的拍卖和租赁合同,按时收取租金及管理费等。
6. 完善有线电视、自来水管的管理,新装自来水 20 户,并按规定收取初装费。

(四)城建土管组的主要任务

1. 按要求抓好土地管理和审批工作,做好移民新村规划建设工作的。
2. 搞好水电站开发等工作。
3. 完成县考核镇小城镇建设的各项目标任务,整治桔镇市容市貌,抓好市场秩序,加强圩镇脏、乱、差的整治工作。
4. 完成经济指标 6 万元(电站管理费、公路征地管理费收入除外)。

(五)林业工作组的主要任务

1. 经济指标完成 6 万元(包括林业罚款收入、林业规费、公益林管护费等)。
2. 强化全镇林政管理,加强乡有林业的经营管理,杜绝乱砍滥伐。
3. 搞好林业产权制度改革,加强森林防火工作。
4. 按标准征收林业规费。

(六)机关后勤组的主要任务

1. 坚守岗位,确保机关与上下各方的联络畅通,搞好公文的及时传阅、催办和转办,负责党委、政府文件的起草、送审、制作和发送,以及书信报刊的转送和集夹。
2. 做好上级来客的接待安排,本着既大方又节约的原则,办好伙食,确保客人满意。
3. 落实机关卫生包干责任制和值班制,保持会议和客房的整洁卫生,搞好机关内保安,确保机关安全。
4. 上缴镇纯收入 1 万元。

从以上的“目标责任制”中可以看出,桔镇的所有职能都被具体化为六大任务,分别由六个“工作组”去完成,每一项任务都配有相应的奖惩机制,奖励超额完成任务的“工作组”,未完成指标的“工作组”则要受处罚。此外,六大目标任务被量化成“寻求财政资源”这一总体目标,桔镇所有的运作都将围绕这一总目标展开。其次,计划生育和招商引资排在所有任务的前列,从而体现这两项任务不仅是属于“一票否决”的中心工作,而且也是体现桔镇“财”与“政”的重点工作。下文我们将看到,这两项重点工作的“工作组”分别由书记、副书记亲自率领。

(二)“工作组”重构科层设置

按照科层制组织的设置原则,桔镇正式的权力组织体制分为三套班子,即党委、人大和政府,党委居于核心地位。桔镇的党委由 7 名委

员组成,即党委书记、镇长(兼副书记)、副书记、纪委书记、常务副镇长、组织委员和武装部长,各 1 名。桔镇人大主任由党委书记兼任,另设 1 名专职人大副主任。桔镇人民政府设 1 名镇长、1 名常务副镇长、2 名副镇长。另有 1 名维稳信息督查员进入党政班子。按照国家人事制度规定的级别序列,乡镇政权组织一般属于科级,因此,其主要负责人的行政级别为科级。在整个桔镇的班子成员中,除党委书记和镇长是正科级外,其他班子成员均为副科级,共 11 人。

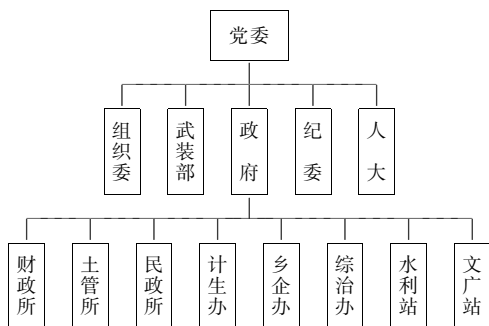


图 1:桔镇的科层设置

直属于镇党委政府的岗位设置有:组织、纪检干事(由 1 人兼)、文书、综治、共青团、妇联、工会干事(由 1 人兼)、民政干事 1 人,公安司法员 1 人,司机 1 人,共 5 名。此外,还设有以下机构及其人员安排:财政所 3 人,民政所 2 人,计生办 4 人,文化广播站 2 人,经管站 4 人,乡企办 1 人,水利站 1 人,土管所 3 人,共 20 人。

桔镇政府机关内总共 36 名工作人员,如果按照编制状况划分,可以分为三类:公务员编制、事业编制和无编制人员。在桔镇,11 个科级干部与 4 个一般干部属公务员编制,他们的工资属国家财政拨款。桔镇内设机构中的 20 人则属事业编制。在 8 个事业编制机构中,人员的工资又有国家财政全额拨款和差额拨款之分。J 省于 1997 年 12 月在全省开展乡镇机构改革,当时下发了《关于乡镇机关事业单位人员分流工作有关问题的意见》,其中明确规定:属事业编制的,凡是 1997 年 12 月以前参加工作的人员就属财政全额拨款,之后的就属差额拨款,指国家财政只拨款一部分的工资,剩余的要由乡镇一级财政补缺。桔镇有 10 名差额拨款人员。桔镇只有司机一人属无编制人员,由桔镇政府发工资。

在实际运作中,桔镇打破了以上科层制的设置而采取“工作组”的

运作形式,以完成上级下达的任务。桔镇一般会在年初召开的党政班子联席会议上根据这一年的中心工作划分若干个工作组,并确定各组正副组长,正副组长一般由党政主要领导聘副科级干部担任,书记和镇长进行整体协调工作,一般不参与分组,但税改后,由于招商引资任务繁重,书记亲自任招商组组长。组长确定之后就由组长选组员,由于每个干部都必须参与分组,从而把镇政府机关内的所有干部编制在不同的组内。桔镇 2005 年工作组的具体分组与定员如下:

组 名	组 长	副组长	组 员
农村计生综治组 (9 人)	纪委书记	武装部长	计生办、文化站、综治办的工作人员
招商引资组(4 人)	党委书记	常务副镇长	经管站的工作人员
林业工作组(6 人)	人大副主任		民政所、乡企办、水利站、广播站的工作人员
财税企业组(5 人)	组织委员		财政所的工作人员
城建土管组(5 人)	副镇长		土管所的工作人员
机关后勤组(5 人)	副镇长		党政办的工作人员及司机

图 2:各组正副组长及成员分工

工作组的设定并非依据乡镇干部的行政级别,而是按照乡镇每年的中心工作,把全镇所有干部编制进不同的组中。桔镇采取竞争上岗制,实行定组定员,聘任结合,分组管理,每个工作组都具有相同的人事权和财政权。工作组的人事权主要体现在每年年初分组聘员时,每个组长都有权力确定其组员人数和挑选其组员。凡是未被组长聘上的干部,都将自动落选,不能享有组员的权利,只能领取每月 400 元左右的基本工资。因此,干部是否落选的关键因素取决于组长愿不愿意挑选他/她,而组长在选组员时几乎是随意的、个性化的,没有固定的规则 and 标准。桔镇因此每年都有一两个不会搞关系、个性强、人缘又不好的干部不能被任何工作组聘为组员。

工作组的财政权主要由各个工作组所完成的经济指标决定。年终时,每个组员参与各组的分红,而那些不是组员的干部则不能享有工作组的分红权,只享受基本工资。书记、镇长原则上参与红利最多的工作组的分红。

工作组的成员并非由专业性的人员组成,而是来自各站所和办公室,因此工作组打破了机构和部门之间的界线。如图2所示,桔镇各个工作组的成员来自各大站所和各个岗位,而且每年可能被挑选到不同的工作组,这使得乡镇干部很难具有较强专业性技能,而更多的是全能手。同时,工作组的运作也打破了行政编制的职位差别与不平衡性。虽然按照科层组织的设置,乡镇干部也存在着较为严格的等级差别,这种等级差别主要表现在国家人事制度规定的职位差别上,但在桔镇工作组的实际运作中,不同行政级别与职位的乡镇干部间的差别微乎其微。因为在实际运作中,“工作组”中“组长”的实际权力替代了制度所赋予的职位权力。在桔镇,即使是正科级的人大副主任,只要他未担任组长,权力和待遇则与其他一般干部无多大差别。其次,虽然乡镇各个科级干部都具有不同等级的职位,但只要每个具有职位的干部都担任了不同工作组的组长,那么由原来职位设置导致的差别就被新的工作组组长的职务所消弭。

此外,工作组并非一成不变,桔镇每年都会根据具体的工作任务划分不同内容和不同数量的工作组,以灵活多变的方式提高整个乡镇权力运作的效率。而且,在遇到难点工作或突发性事件时,工作组可以由单独行动转换为联合行动,排列组合为与权力运作场景相适应的工作小组。比如乡镇在征收计划生育社会抚养费时,先将所有的工作组合并为一个计生工作组,再将计生工作组细分为三个小组:劝解组、执行组和保卫组。

工作组在完成目标任务的实际运作中,乡镇干部各自的行政与政治职位角色转换成为类似于公司部门经理的角色,而组长与组长之间的关系则类似于公司各部门经理之间的关系,其相互之间的权力平等,互不隶属和钳制。各组组长只负责各组的任务,并控制各组内的人员和资源。比如桔镇人大副主任的实际权力不是来自于制度所赋予的职权,而在于他是“林业工作组”的组长,他的主要职能也并不在于履行文本上所规定的众多职能,而在于如何完成考核方案中对林业工作组所制定的目标任务。

按文本制度的规定,乡镇是按科层制的原则组建起来的现代组织体系,其运行方式应遵循非人格化与普遍主义的行为规范,但从工作组的实际运作可以看出,科层制的文本安排与实际运作之间往往存在着

张力,蓝图的设计与制度的运作之间总是存在一定的距离,桔镇的运作恰恰提供了一个清晰且独特的视域。透过“工作组”的运作,我们看到科层组织的另外一副面孔:乡镇政权组织既非按照科层制的权力结构设置,也非遵循程序化、专业化和制度化的运作方式,而是以互为平行的、灵活多变的工作组替代了按科层制原则设置的运作程序和运作方式。工作组的以上权力运作方式解构了科层制组织内部的各单位及个人固定不变的、明确规定的范围以及根据法律或行政规则行事的运作方式(布劳,2002),使乡镇政权呈现出一幅非正式的、灵活多变的运作图景。更为重要的是,这种与科层制相悖的“工作组”的运作方式更有利于乡镇目标任务的达成。

乡镇通过目标责任制与工作组置换了科层制的职能与机构,由此形成了一组新的相互匹配的结构:目标责任制通过非科层化的工作组来实现其所设定的职能,但仅仅通过乡镇结构的置换可能因其存在“结构上的不可见性”(孙立平,2008)而不足以呈现乡镇政权运作的总体特性。因此,如果要对乡镇政权运作的特性进行全面而客观的把握,还必须关注乡镇在事件性过程中的运作状态,即关注乡镇实践目标责任制中的具体目标任务,这些目标任务集中体现了乡镇对其“财”与“政”的运作。

三、“财”与“政”的非正式运作

无论是税改前还是税改后,中西部地区乡镇的财政资源匮乏是一个不争的事实,而且税改在很大程度上加剧了乡镇财政的困难。正如周飞舟(2006b)所观察的那样,“税改后乡镇财政困难的格局不但没有改观,反而更加严重了”,他甚至用“空壳化”(同上,2006a)来形容税改后乡镇财政资源匮乏的程度。对于乡镇财政资源匮乏的原因与后果,无论是学界还是政策研究部门均倾注了大量的关注(周飞舟,2003;2006a;王绍光,2007),但财政资源匮乏下的乡镇政权的生存与运作状态却很少进入研究者的视野。为了弥补这一缺憾,下文将通过桔镇非正式的财政制度以及目标责任制中几项属“一票否决”的中心工作来展示乡镇的生存与运作状态。

(一)“一届政府一届财政”

桔镇财政资源的短缺不仅仅源于宏观体制上的财税制度,而且更

源于一个已成惯例的潜规则,即每一届政府在其任期即将满时,几乎都会用完或分完账本上所剩的全部资金,对此,桔镇干部戏称为“三光财政政策”,即用光、分光、吃光,用当地的话说就是“一届了一届”,意思是说,由本届政府所创造的财政收入只留给本届政府使用,至于下一届政府如何,则与我无关。也正因此,2005年,当新一届领导班子入主桔镇时,桔镇财政所的账目上只象征性地留下了76元。

对于这样的“三光财政政策”,曾经担任过8年党委书记的S县长这样解释道:“乡镇不就是一个家庭吗?一届政府就代表着一个家庭”。如果从这一角度看,“一届政府一届财政”似乎合情合理。因为一个家庭代表的是一个私的领域,特别是资源的私有化,私有化的家庭理念也就意味着一个家庭绝不会与其他家庭分享资源,更不会为其他家庭创造资源,即我们通常所说的“各管各”。将这种家庭生活中的“各管各”运用到乡镇时便是“一届了一届”,这意味着乡镇政权的财政有一个明确的时间期限——一届政府的任期。乡镇政权所获取的财政资源若不在本届政府的任期内使用完,便“过期作废”。桔镇的前任党委书记也坦言,“我辛辛苦苦跑来的钱,怎么可能留给别人使用?要是我离任时不把钱用完,圈子内的人会笑我是个傻子”。因此,每个换届离任的乡镇一把手都会实行“三光财政政策”,这是“圈子内”都认同的潜规则。

按照一级政府一级财政的原则,政府建立财政是为了增收节支,用于为社会提供公共产品,从而为整个社会创造活力,促进当地社会的发展。而只为本届政府运作,而不为当地社会长远发展而运作的“一届政府一届财政”,只会滋长乡镇政权组织行为的短期性和自利性。长此以往,乡镇政权的权力只会永远围绕着财政资源运转,而不可能有基于当地社会长远发展图景的动力和积极性。但是,“一届政府一届财政”的状态主要源于乡镇财政供给缺乏制度性保障,这与上级政府根本不同,乡镇一级政府主要是“自创自收”的财政,特别是在取消农业税之后,维持乡镇运作的财政主要依靠乡镇主要领导去上面“跑”、“要”,甚至是“讨”,这种类似于创造家庭财政的运作方式,自然产生相应的类似于家庭财政制度的“一届政府一届财政”。

在缺乏制度性资源供给的前提下,“一届政府一届财政”将继续成为乡镇的“惯例”,尽管这会造成财政资源再造与财政资源匮乏的恶性循环,从而使乡镇政权永远难以走出财政资源的困境。

（二）“两条腿走路”中的“政”

“两条腿走路”具体包含着两层意思：一是指权力运作目标的方向性，二是指权力运作方式的策略性，因此也可以称之为方向性策略的两条腿和方法性策略的两条腿。前者是指乡镇政权在汲取财政资源时，一条腿“向上跑钱”，另一条腿“向外找钱”的运作方式。

方法性或技巧性策略的两条腿走路则是指在乡镇政权运作时，一条腿按照常规的制度化的方式运作，另一条腿则游离于正式规则之外，采取非制度化的运作方式。这种运作方式，借用 S 县长以及桔镇一些干部的形象说法就是：“一些事必须按政策进行，但另一些事只能做不能说，更不能形成文件”，“政绩的取得只需凭 30% 的实力，但要靠 70% 的运作”。¹这说明，在权力的实际运作当中，制度化的运作方式往往与非制度化的运作方式交织在一起。在实际的权力运作情景中，权力运作主体往往需要用两条腿走路，同时借用制度化与非制度化的两种运作方式，才可能达成权力运作目标。

1. 计生与招商：“只能做不能说，更不能形成文件”

在两条腿走路中，“一些事必须按政策进行，但另一些事只能做不能说，更不能形成文件”。那么在桔镇，哪些事情必须按政策进行，哪些事却只能做不能说，更不能形成文件呢？一般说来，具有高度政治风险的政策，比如禽流感的预防（桔镇所在的县于 2005 年发生过一起禽流感病例），则只能严格按政策执行，而那些无多大风险又能产生“工作效益”的，则“只做不说，更不能形成文件”。比如在征收计划生育社会抚养费时所采用的强制性权力运作方式。由于上级不断提高计划生育社会抚养费的征收标准以控制生育率，从而加大了征收难度，一些超生户与乡镇讨价还价，甚至“抗征”。对此，乡镇必须使用非常规运作技术。当然，乡镇之所以积极征收，是由于计划生育社会抚养费可解乡镇财政之渴。

在征收计生社会抚养费时，桔镇先要对计生对象进行区分，以识别哪些是“困难户”，哪些是“钉子户”，然后根据困难户和钉子户的具体情况调配或重组工作组。一般而言，计生工作组分为三个工作小组，即劝解组、执行组、保卫组。劝解组由村干部、女干部、年龄大的老干部组

¹ 调查笔记：2006-12-16。

成,主要工作是说明来意(“我们是来执行计划生育政策的”)、解释政策(“计划生育是国策”)和讲清道理(“违反国策是要罚款的”)。执行组由年轻力壮的年轻干部组成,主要任务是当劝解组在进行劝解时,迅速地对计生对象家的每个屋子进行检视,看有无什么值钱的东西。当劝解失败时,执行组就要表现出要搬走值钱物品的姿态。保卫组则是由当过兵的、反应快的干部组成,其职责是在劝解组劝解时,快速控制屋子内所有可随手拿到的“凶器”,比如锄头、铁锹、铁铲、镰刀、斧头、菜刀等,以便在执行组行动时,防止急红了眼的村民操家伙“行凶”,计生工作组运作这类技术是为了防止村民使用“弱者的武器”(斯科特,2007)。例如,在一次计划生育社会抚养费征收中,执行组在一个只有留守老人和小孩的计生对象家,差点发生流血事件。由于老人拒绝打电话通告其在外打工的儿子转账以交纳计生罚款,乡镇干部便开始搬家具、掀瓦片。对于老人和小孩,乡镇干部一般不采取防卫策略,因为按常理他们还构不成威胁。但是,上中学回家的小孩突然从后门飞出一把菜刀,恰好过桔镇武装部长的头顶,剃在大门上。同时,老人向干部们泼粪便,老妪跟在征收队后面烧着香,几步一磕头,诅咒乡干部。基于这类“弱者的武器”,乡镇运作的“另一条腿”(非正式运作方式)有时确实具有技术上的合理性。

当然,对于强制方式的采用,桔镇镇长需专程向分管计生工作的县委副书记请示。为了支持桔镇的计生工作,县委副书记表态:“只管搞得去,但要保证不出意外”。而所谓的“意外”是指:“造成重大不良影响的行政侵权案件(指恶性案件、群体事件或市级以上媒体曝光案件),影响全县在市里的排名”。¹由于有上级领导的表态,桔镇在征收计划生育社会抚养费时才敢放开胆子“加大力度”——谁要是硬顶着不缴,那我就搬你家的家具、掀你屋的瓦、砸你家的门。但在征收队行动的过程中,镇长时刻要把握行动的限度,以防止意外的发生。当镇长一旦意识到执行组超越了理性的限度时,就必须及时地以“算了,不要出什么意外”加以制止。

其次,桔镇在招商引资的“两条腿走路”中,使用更多的也是“另一条腿”中“只能做不能说,更不能形成文件”的运作策略。2004年,上级

1 引自 T 县人民政府关于《2005 年度乡镇人口与计划生育工作目标管理考评方案》。

下达给桔镇的招商引资任务是1 900万元人民币,20 万美元。并且,这些数字每年都在递增,到2005年,桔镇所要完成的任务则是1 200万元人民币,40 万美元,单个项目投资额必须在500万元以上。由于桔镇地处山区,交通较为闭塞,工商业欠发达,除了每三天一次的镇集市外,似乎感受不到任何市场经济的气息,但上级只下达必须完成的招商任务,而不顾乡镇完成任务的客观条件。

为了完成招商任务,桔镇精选了一批得力干将组建了一个极具战斗力的招商组。党委书记和镇长亲自抓招商,由具有杰出外交水平的常务副镇长担任招商组副组长,外部人脉资源丰富的经管站站长为成员。然后把招商任务分配到个人,即每个镇干部和村干部都配有招商任务,以便调动所有乡村干部的关系网络和各种社会资源。在运作中,书记镇长分工明确,一主外,一主内。书记带着招商组常年在外活动,收集招商信息,一旦有信息,便专程拜访,推介所有编排好的招商项目。此外,招商组成员也各司其职,副镇长专门外出招商。由于各乡镇都有招商任务,桔镇必须派出专门的招商人员随县招商局的招商团去沿海各地转,同时要联络本乡镇、本县的在外工作人员及其亲朋好友以搜集招商信息,但是,对于像桔镇这样一个区位环境不佳、交通不便、地理位置偏僻、优势资源较少以及发展进度相对缓慢的经济欠发达乡镇,通过上述相对正式的方式是无法赶超招商引资的“大跃进”的,更不可能完成数千万的招商任务的。

事实上,完成招商任务最主要的方式是制造假发票、虚报硬件设施的出厂价(以提高固定资产投资额),以及制造假的存款额,从而虚报引资数字。一个项目的投资额若是100万元,经过以上技术处理,可以虚报到1 000万元以上,故招商引资合同的水分极高,桔镇所签合同的引资数中有高达90%的水分,即合同履行资金只占合同金额的5%~10%。由于上级领导往往要实地考察,所以不能仅仅使用“注水”的方式,夸大引资额。在没有引入任何外资的情况下,只得出钱买资,即向已经完成招商任务的部门购买招商项目,价格大概是外资10万美元/1万元人民币,内资100万元/5 000元。总之,在招商引资中诸如“注水”、做假账、浮夸、转账和出钱买资等各种手段花样层出不穷,但这种“只能做不能说,更不能形成文件”的做法在部分干部看来并不违反政策精神,从某种意义上说还是一种创造呢,有时会受到上级的默认,甚

至鼓励。比如,桔镇经管站的站长因其高超的“注水”能力而被借调到T县招商局委以重任。只要运作的结果是“有效益的”,只要没有产生极为严重的后果,如上文所谓的“意外”,“另一条腿”的运作策略则被认为是一种必须的工作思路和工作方略,而且从乡镇的实际运作看,它往往更多地被看做是一种常态的工作模式。

“只能做不能说,更不能形成文件”的做法在领导看来,则是一种表示支持乃至鼓励下级工作的一种态度,是在姿态上的默认与支持。而“态度”是随意且易变的,它的最终解释权掌握在表态的领导手里,以防发生“意外”时领导能够从容地对态度作事后的解释:“谁叫你们这样做的?我们下了这样的文件吗?”要是态度一旦形成了文件,就成为明文规定的公开的允许和支持,这样一旦发生意外则有字可证、有据可查,就可以对“意外”进行定性——这是违规和非法的。所以,“只能做不能说,更不能形成文件”也意味着上级在默认下级的“创造性工作”的同时,也要给自己留有余地,以便在发生“意外”时把责任推诿给下级,由下级承担“另一条腿”失足的风险。

由此可见,“只能做不能说,更不能形成文件”有时是上下级之间的一种默契和共识,乃至“共谋”(周雪光,2008),是科层制组织进行非制度化运作的一种常态且普遍的方式。

2. 产业与项目:“30%的实力与70%的运作”

在桔镇,“30%的实力”是指组织或个人本身的基础性条件,桔镇干部将之化约为乡镇的经济基础以及党委书记和镇长个人的实际能力;“70%的运作”则更多地体现为实现权力运作目标所需的关系运作与权力技能的操作。“政绩的取得只需凭30%的实力,但要靠70%的运作”,这说明在实际的权力运作中,无论是实现个人的政治目标,还是组织的公共目标,实力并不十分重要,重要的是关系以及运用权力的技巧能力。而“关系的运作只是权力组织成员间的一种权力交换游戏,不具备规则与规范的功能。由于关系运作的主体既是个人又是组织的代表,所以在关系运作的过程中,关系运作与组织活动协调起来。”(王波,2004)从而实现组织的目标。

桔镇历史上以盛产金桔而闻名,但金桔种植一直没有形成规模,也只是有名无实。2005年,桔镇领导决定好好利用这一历史资源,以期获得更多的外部资源与政治资本。而发展金桔产业恰好与上级所倡导

的“一村一品，一乡一业”的发展要求相符。但相邻几个乡镇也正打算借用金桔之名争取项目资金，因而产业与项目最终花落谁家，还得靠桔镇书记、镇长的“运作”。

对于产业的具体运作策略，桔镇先运用与上级帮扶单位——市委组织部所建立的良好关系，要求县农业局下派一名科技副镇长，之后将这位科技副镇长运作成为“市十大杰出青年”与“全省优秀基层工作者”。随后，市、县多家媒体对科技副镇长进行数轮报道，他因此成为一个大公无私、一心为民、任劳任怨的乡镇干部，成为舍小家为大家、一年四季无论严寒酷暑都出现在果农地里，一心一意为果农无私奉献的金桔专家。

当然，在对金桔专家作宣传报道时，要适当地夸大金桔的产量、质量与价格的数字，要不所有工作就白搭。正如科技副镇长所说：“你看F镇的金桔实际上没我们一半好，给出的数字却是我们的3倍。你不夸能行吗？”最后，桔镇金桔的产量、质量、价格也在政府汇报中上不断攀升，作为推销桔镇与桔镇金桔的策略，桔镇由此成了“金桔之乡”。

山上稀稀拉拉的几棵金桔虽仍未成什么气候，但已是名声在外。之后，为了营造一种产业发展的强势氛围，桔镇精心策划了一场“果王赛”。由于谋划果王赛的真实目的是获取自上而下的项目资源，所以果王赛成功的关键在于有“上面的人”前（钱）来参加。为此，桔镇的书记和镇长专程到省城拜访具有更高职位的老乡，请他们“前（钱）来”支持家乡的产业发展，以帮助家乡人民实现“脱贫致富”。¹

通过对“全省优秀基层工作者”、“金桔专家”以及“果王赛”的打造，桔镇的“金桔产业”应运而生，相关项目资金也落入囊中，可谓“政”、“财”两得。

对项目资金的“争夺”除了需借“发展产业”之名外，充分利用关系资源是“运作”的关键要素，桔镇关系资源的优势是有两位县领导曾在桔镇任职，另外，县里两个关键部门的领导是桔镇党委书记和镇长的老同学。不过，桔镇镇长认为，“有熟人当然好办事，但还得知晓并遵守官场的潜规则，得与各相关部门搞好关系，要不人家凭什么把项目放在你乡镇？”所以，借用人情资源，可能只会获得分享项目资源的机会，至于

1 笔者与桔镇党委书记闲谈时，党委书记对此的表述。

最后给不给资金,或给多少,还得付出更多的成本。“首先你得会喝酒。有时往往是一杯酒可以值几万块钱,你就不得不喝。那还是人家领导高兴,愿意给你!不过,至关重要的一点是,你得懂得:我给你多少,你回敬我多少的规则。因为这钱可以给你也可以给他。50万的项目,若不采取措施,就只能给20万左右。”桔镇镇长刚上任时,由于不懂得这“至关重要”的一点,以至于不少项目要么被别的乡镇抢走了,要么只拿到项目的零头。

无论是对诸如“只做不说,更不能形成文件”以及“70%的运作”等两条腿中的“另一条腿”的运作策略,对实现桔镇的“财”与“政”均至关重要。因为“另一条腿”不仅能够完成上级下达的各类任务和指标,而且能获得乡镇所需的财政资源。

四、运作于“上下之间”的乡镇政权

为了避免用理论去切割事实,而将乡镇政权组织从国家或乡村社会中强行地横截出来,作为一个独立的、自主的“利益集团组织”来分析(张静,2006a),本文先勾勒了一幅乡镇政权运作的实然图景。在这幅图景中,我们看到的主要景致不是一个按章办事、进行科层化运作的乡镇政权,而是一个无论在结构还是运作方式上均采用非正式运作的乡镇政权。至此,我们需进一步追问的是,这幅非正式运作的景致是受何种力量塑造的?质言之,乡镇政权非正式运作的内在逻辑是什么?

与其他科层组织不同,乡镇处于国家与社会的交接点上,这使乡镇需同时面对自上而下的压力型科层制与自下而上的非程式化乡村社会。这一“上下之间”的独特处境为我们提供了一幅清晰的图式,以理解科层制设置下的乡镇政权进行非正式运作是何以可能的。正是“上下之间”的独特性决定了乡镇政权运作既要遵循压力型科层制的运作逻辑,又要深知乡村社会中的地方性知识和村庄本身所特有的各种行为逻辑。

(一)压力型科层制之下

“压力型科层制”的概括是对荣敬本的压力型体制和韦伯意义上的科层制的综合。根据荣敬本等人(1998:324)的分析,“压力型体制”是一个政治学概念,其实质是“压力型政治”的一种表现形式,集中体现于中国县乡政治体制之中。压力型体制的一般逻辑是“为了完成经济赶

超任务和各项指标,该级政治组织(以党委和政府为核心)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一些主要部分采取的评价方式是一票否决制(即一旦某项任务没达标,就视其全年工作为零,不得给予各种先进称号和奖励)”,在这种压力型体制中,任务和要求被分解成为一个个具体的目标,自上往下一层一层地分配给各下级政权组织与部门。而中国又是一个多级政府构成的国家,从中央到省、到地(市)、县、乡,愈往下,指标愈多,压力愈大(徐勇,2003:106)。显然,压力型体制以“目标责任制”为手段,利用科层制的组织结构推行其所设定的“目标任务”,从而给科层组织制造“行政压力”。笔者因此将被压力型体制侵入的科层制概括为“压力型科层制”。压力型科层制的背后是“党政一元化”(赵树凯,2005)的运作模式与“集权体制”(吴毅,2007:41)。

在压力型科层制下,乡镇一级政权组织处于两种运作逻辑之中。一方面,作为国家科层体制中的乡镇必须按照规章制度和组织程序进行专业化和非人格化的运作;但另一方面,自上而下的一层一层任务必须完成,一项一项指标必须达标,一批一批的检查组、考核组必须应对,乡镇处于重重压力之下。由此,乡镇必须处理压力体制与科层体制的关系,其方式便是将自身的文本职能置换成压力型体制的“目标责任制”,但乡镇的真正尴尬在于:按照科层制的原则不可能完成压力型的目标任务。于是,对科层制设置的转换以及对权力运作策略的创造便成为一种必要的选择,因此才有了“工作组”这一非科层制的运作形式,以及“两条走路”等一系列策略。

此外,乡镇政权组织处于国家政权序列的末梢,远离国家权力中心,而“国家占有与控制资源是按照行政权力授予关系,分配至各级不同类型和级别的政府部门中,不同的单位按照距离国家权力中心的远近,获取所分配的资源,并承担按照国家的指令使用资源的责任”(李路路、李汉林,2000:66)。换言之,行政级别和资源的占有与控制呈正相关关系,级别越高,所控制的资源越多,分配资源的权力相应也越大。这就意味着,处在国家行政序列最底端的乡镇政权只能拥有最弱小的权力以及与其相对应的微弱的资源占有量与控制力,同时乡镇又面临压力型任务。一方面,由于各种任务、指标是自上而下一层一层往下

压,仅位于乡镇之上的县政府便有众多的指标和任务压向乡镇;另一方面,乡镇却没有充沛的资源来完成各种自上而下的任务和指标。质言之,乡镇弱小的权力与匮乏的资源无法支撑各类庞杂繁重且往往可能是“一票否决”的任务与指标。生存于压力型任务与资源匮乏困境中的乡镇政权不得不进行非正式运作,借用各类非制度化的运作资源。

最后,官僚制内部的“共谋”机制也为乡镇政权的一些非正式运作提供了再生产的空间(周雪光,2008)。为了不“影响全县在全市综合考评中的排名”,对于乡镇政府之上的县政府而言,无论是对诸如“只做不说,更不能形成文件”,还是“70%的运作”等两条腿中的“另一条腿”的运作策略,只要能够完成好当前阶段性的任务,这“另一条腿”的运作策略是允许甚至被鼓励的,而那些死板的、不会有效自如地使用“另一条腿”运作策略的乡镇领导往往被责为“无能之辈”,要“向县委、县政府说明情况”(刘岳、宋棠,2006:101)。因此,在压力型科层制之下,上级对下级各种非正式运作方式的默认、鼓励甚至“共谋”,使得乡镇政权非正式运作成为可能,并不断地再生产下去。

当然,在实际的权力运作之后,乡镇通常也需使用科层制中的常规运作技术,诸如“上报”、“汇报”、“总结”以及墙上和纸上制度化运作方式,以此来显示乡镇政权组织作为国家科层体制中的一部分(强世功,2003:238)。

(二)非程式化乡村社会之上

费孝通([1948]1998)用“乡土性”概括了60多年前乡村社会的特性。从乡村治理的角度看,构成“乡土性”内核的主要是“长老统治”与“礼治秩序”。长老,或者说绅士是连接乡村社会与国家的载体,并因此形成国家与乡村社会双向互动的“双轨体制”(费孝通,1999:336)。杜赞奇(2003)则用“权力的文化网络”来概括乡土社会中与国家对接的组织与文化力量,以揭示国家政权深入乡村社会的渠道和方式。但是,半个多世纪以来,“乡土中国”历经革命的洗礼、市场的侵蚀、思想的“解放”与观念的“开放”,构成“乡土性”的“长老统治”与“礼治秩序”早已消失,“权力的文化网络”也已碎片化,这意味着乡村社会对接国家的结构性因素已缺失,一些学者因此用“结构混乱”(董磊明,2008;贺雪峰,2008)来形容“乡土性”锐变之后乡村社会的特性。无论“结构混乱”的概括是否贴切,但它指出了当前乡村社会真实的状态——既不是一个

以传统规则(“礼”)为行为模式的乡村社会,也不是一个依据现代公共规则行事的“公民社会”(张静,2006b)。对于这种既非传统又非现代的乡村社会特征,本文用“非程式化”加以概括,乡镇政权便处于这样的乡村社会之上,直面千差万别的小农。

“非程式化”概念的提出还受启发于杨念群(2001:188)在评论“过程—事件分析”策略时的表述:“与城市中的社会生活相比,农村社会中的程式化和模式化程度是很低的,实际上缺少一成不变的正式程序和正式规则。在许多情况下,即使存在这样的程序和规则,有时也不会真正起作用。相反,一些重要而敏感问题的解决,往往要采取非正式的方式或随机处理的弹性手段”。在本研究中,“非程式化”是指构成“乡土性”的内核,或者说“权力的文化网络”碎片化后,而现代公民社会又没有确立的乡村社会,它的特点是农民和农村生活中的思维、行为、交往是不规范的,凌乱不堪的,没有任何规律可循。“非程式化”是在现代生活和话语关照下对农村生活的一种概括,但这一概括本身并不意味着农村生活是毫无逻辑,由一连串不关联的事件叠加而成的。事实上,村庄社会中的生活、交往、行为是自成一体且自圆自恰的(杨华,2008)。非程式化的概念是为了说明,现代生活及与之相对应的科层体系与农村社会完全是两套不同的逻辑在运行,他们各自遵循不同的规则和共识。

现代科层制产生于发达的工商业社会,其运作的社会基础是以城市生活为基础的“公民社会”以及以公共规则为基础的法理型权威(韦伯,[1921~1922]1997)。中国近代以来的国家政权建设均以建立具有现代性的科层制为目标,乡镇政权组织也是在这一目标下纳入国家科层体系之中,成为国家科层制的一部分,但不同于其他科层组织,乡镇政权处于一个非程式化的乡村社会上。乡镇政权不得不面临这样一个悖论:程式化的科层组织与非程式化的乡村社会。为了应对这一悖论,乡镇政权不得不对科层制的运作逻辑进行非正式运作。

在桔镇征收计划生育社会抚养费时,我们看到乡镇政权在进入村庄时极为熟练地重组了已有的运作方式,将征收队转化为三个工作小组。这种重组和转化既来自于桔镇以往在乡村社会场域中的运作经验,也源于其对乡村社会中各种行为逻辑的理解与把握。同时,工作小组的分工与协作似乎也显示,进入乡村社会场域的乡镇政权并非如我

们想象的那样高大威猛,随心所欲,而经常是谨小慎微,严加防范,反而给人以一种乡村社会“机关”重重,处处暗藏着暗枪和冷刀的感觉,这就使我们无法清晰地辨认出权力关系中孰强孰弱。当我们看到征收队在遭遇到留守在村庄的“993861(老人、妇女和小孩)部队”时,“暗枪”和“冷刀”还确实真真切切地存在着!只不过,“993861 部队”所使用的武器是小孩的飞刀,妇女的泼粪泼尿,以及老人的烧香磕头咒骂等。这些“弱者的武器”虽不具有科学性和文明性,却极具杀伤力和击退力,不仅可以伤着乡镇干部的身体,类似于烧香磕头的咒骂更能伤害乡镇干部们的心灵。因为在乡村,这一方式的诅咒是最恶毒,最能使“人心产生负担”,所以大多数乡镇干部很忌讳如此宗教般的咒语,但又对之无可奈何。相对于村民的这些权力技术,代表国家权力的乡镇政权只能自愧不如。

事实上,当面对非程式化的村民时,处于弱势的往往不是村民,而是乡镇干部。因此,面对村民特有的行为逻辑与非程式化的乡村社会,乡镇政权的非正式运作策略是不得已而为之,而又不得不为之的一种无奈的选择,可以说是对“弱者武器”的反制,它虽然不具有道德和法理上的合法性,但却可能具有技术的合理性(吴毅,2002:235)。

透过上述分析,我们看到,乡镇政权的非正式运作源于它位于自上而下的压力型科层制与自下而上的非程式化乡村社会之间。这一独特性处境使乡镇同时处于压力体制与科层体制,压力型任务与资源匮乏,以及科层组织程式化与乡村社会非程式化的关系之中。这三重关系构成了乡镇政权非正式运作的基础,并最终型塑了乡镇政权的逻辑与特性。

五、结语

国家与社会分析框架下的中国乡村研究,其探讨的主题是“国家与乡村社会的关系”(郑卫东,2005)。在这一研究主题下,基层政权被化约为代表国家的具体行动者,由此通过乡镇政权、村级组织和农民之间的互动来透视国家与社会的关系。例如,在国家与社会的框架下,孙立平等人以村庄为研究单位,通过考察乡镇与农民在村庄中的互动过程,发现了权力的非正式运作,进而解释了国家权力的衰败与国家意志仍基本上得到了贯彻执行的这一悖论。而吴毅(2007:607)则以“乡域政治”为研究单位,通过乡镇、村庄和农民之间的互动,说明了多重面向的

国家与社会关系“宏观背景下强国家——弱社会的互动格局在基层乡村社会中演变为日常行政运作中‘民强-官弱’”的权力“错置”关系，并以此关照国家治理转型理论。

然而，无论是以村庄为研究单位，还是以乡域政治为研究单位，在国家与社会框架下的中国乡村研究中，村庄和乡镇只是借以分析国家与乡村社会关系的表述对象，至于村庄是什么以及乡镇是什么并不是研究者所要关心的问题。也正因此，在已有的国家与社会框架下的乡村研究中，我们难以看到一个实体性的乡镇政权。

本文的研究虽然也是在国家与社会的框架下进行，但并不是以乡镇与农民的互动来说明国家与社会的关系，而是将国家与社会视为影响乡镇与农民、乡镇与国家互动时的结构性因素，并以此来探讨乡镇政权的运作逻辑。质言之，本文是从乡镇政权所处的结构性位置——国家与社会的连接点来思索乡镇运作的逻辑。从这点上看，乡镇面对的并不是一个抽象的国家与社会，而是一个自上而下的压力型科层体制与一个自下而上的乡土社会，即乡镇同时嵌入于压力型科层制与乡土社会之中，并因此被它们的特性所塑造。

从正式制度看，乡镇是国家科层体制的组成部分，其组织结构和职能均依照科层体制的文本规制设计，但与此同时，乡镇又是国家政治体制的一部分，处于荣敬本所概括的“压力型体制”之中。压力型体制通过政治承包给科层制制造压力以实现其目标责任制中的目标任务。由此，从国家与社会的交接点处，我们看到乡镇被同时嵌入于科层制、压力型体制与乡土社会之中，这三元结构的存在使乡镇政权组织必须在压力制、科层制和乡村社会的三重变奏中寻求自洽的生存之道，并最终型塑了乡镇非正式运作的形态。

如果从压力型体制、科层制和乡土社会的三元结构中看乡镇政权的特性，我们发现税改对乡镇政权非正式运作的形态影响不大，这是由于税改并没有改变这三元结构中的任何一元；相反，由于税改在一定程度上加重了乡镇财政的困难，从而加剧了压力型体制与科层制的矛盾，进而使乡镇的非正式运作表现得更为突显。

但税改确实使乡镇政权与乡村社会之间的日常性互动大为减少，从而使国家与社会的关系有所变化。也正因此，周飞舟的“悬浮型政权”这一概括只能说明税改后“乡镇与乡村社会的关系”，而无法涵括本

文所揭示的乡镇政权非正式运作的形态,更不能说明被嵌入于上述三元结构中的乡镇政权的特性。

本文的主要目的在于揭示乡镇政权非正式运作的形态及其影响机制,而并不试图从中观层面上对这种不同于科层制运作的形态加以概括,这是一项更具挑战性的工作。因此,对乡镇政权特性的探讨和进一步归纳将是后续研究的主要任务,也希望这一任务能引起更多学界同仁的兴趣,共同探索。

参考文献

- 布劳,彼得、马歇尔·梅耶. 2002. 现代社会中的科层制[M]. 马戎,等,译. 上海:学林出版社.
- 董建辉. 1999. 政治人类学[M]. 厦门大学出版社.
- 董磊明. 2008. 宋村的调解[M]. 北京:法律出版社.
- 杜赞奇. 2003. 文化、权力与国家:1900-1942年的华北农村[M]. 南京:江苏人民出版社.
- 费孝通. [1948]1998. 乡土中国 生育制度[M]. 北京大学出版社.
- . 1999. 基层政权的僵化[G]//费孝通文集. 北京:群言出版社.
- 贺雪峰. 2008. 农村基层组织的乡土性[G]//三农中国网 3月23日.
- 黄宗智. 2007. 集权的简约治理:中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[G]//经验与理论:中国社会、经济与法律的实践历史研究. 北京:中国人民大学出版社.
- 李路路、李汉林. 2000. 中国的单位组织:资源、权力与交换[M]. 杭州:浙江人民出版社.
- 刘能. 2008. 等级制和社会网络视野下的乡镇行政:桔镇的个案研究[M]. 北京:社会科学文献出版社.
- 刘岳、宋棠. 2006. 国家政策在农村实践过程的理解社会学[M]. 昆明:云南人民出版社.
- 强世功. 2003. 法制与治理——国家转型中的法律[M]. 北京:中国政法大学出版社.
- . 2008. “一国之谜”:中国 vs. 帝国——香江边上的思考之九[J]. 读书(8).
- 荣敬本等. 1998. 从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革[M]. 北京:中央编译出版社.
- 斯科特,詹姆斯. [1985]2007. 弱者的武器[M]. 郑广怀,等,译. 南京:译林出版社.
- 孙立平、郭于华. 2000. “软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇

- 收粮的个案研究[J]. 清华社会学评论特辑.
- . 2008. 社会转型: 发展社会学的新议题[J]. 开放时代(2).
- 王波. 2004. 关系运作制度化的过程分析 —— 华东地区 A 县乡镇政府机构改革的个案研究[J]. 社会学研究(4).
- 韦伯. [1921 - 1922]1997. 经济与社会[M]. 林荣远, 译. 北京: 商务印书馆.
- 王汉生、王一鸽. 2009. 目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑[J]. 社会学研究(2).
- 王绍光. 2007. 乡镇财政问题的观察与思考[J]. 山东社会科学(11).
- 吴毅. 2007. 小镇喧嚣 —— 一个乡镇政治运作的演绎与阐释[M]. 北京: 生活 · 读书 · 新知三联书店.
- . 2002. 村治变迁中的权威与秩序 —— 20 世纪川东双村的表达[M]. 北京: 中国社会科学出版社.
- 徐勇. 2003. 从村治到乡政: 乡村管理的第二次制度创新[G]//乡村治理与中国政治. 北京: 中国社会科学出版社.
- 杨华. 2008. 家族、公私观念与村庄主体性建构[J]. 开发研究(2).
- 杨念群. 2001. 中层理论: 东西方思想会通下的中国史研究[M]. 南昌: 江西教育出版社.
- 杨善华、苏红. 2002. 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[J]. 社会学研究(1).
- 应星. 2001. 大河移民上访的故事: 从“讨个说法”到“摆平理顺”[M]. 北京: 生活 · 读书 · 新知三联书店.
- 周飞舟. 2006a. 从“汲取型政权”到“悬浮型政权” —— 税费改革对国家与农民关系之影响[J]. 社会学研究(3).
- . 2006b. 转移支付何以解救县乡财政[J]. 南风窗(5).
- . 2003. 剖析农村公共财政: 乡镇财政的困境和成因 —— 对中西部地区乡镇财政的案例研究[J]. 中国农村观察(4).
- 张静. 2000. 基层政权 —— 乡村制度诸问题[M]. 杭州: 浙江人民出版社.
- . 2006a. 基层政权: 乡村制度诸问题[M]. 上海人民出版社.
- . 2006b. 现代公共规则与乡村社会[M]. 上海书店出版社.
- 赵树凯. 2005. 乡镇政府的权力体系[G]//国务院发展研究中心 2004 年调查研究报告选. 北京: 中国发展出版社.
- 郑卫东. 2005. “国家与社会”框架下的中国乡村研究综述[J]. 中国农村观察(2).
- 周雪光. 2008. 基层政府间的“共谋现象” —— 一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究(6).

