



论中国基层政府治理现代化

周庆智

摘 要：基层政府治理现代化是国家治理体系与治理能力现代化的一个功能实现部分。推进基层政府治理现代化，核心部分包括政府公共性建构、基层民主建设、国家与社会之间的权利规范，以及政府治理法治化。当今，面对基层社会利益群体分化和社会结构多元化的现实，基层政府治理需要实现体制上的现代转型，以适应新的社会发展变化，通过改变传统治理体制、运行机制和治理方式，完成向服务型政府的职能转变，以现代法治原则来规范政府与社会、政府与市场以及市场与社会的关系，充分发挥多元社会主体的作用，并使其参与到基层政府治理和社会治理当中来。

关键词：基层政府治理；治理现代化建设；政府公共性；国家与社会关系

推进基层政府治理现代化建设是一个历史议题，对当今的意义，则是在法治原则的基础上建构基层政府与社会的关系、与市场的关系，重塑基层政府的公共性，改变基层政府在经营性和竞争性领域发挥资源配置的基础性或决定性作用。也就是说，当今推进基层政府治理现代化，一方面，“要搞清楚，哪些社会事务，需要政府、市场和社会各自分担。哪些需要政府、市场和社会共同承担”（李培林，2014：3），但另一方面，更具有根本性意义的是，推动基层政府治理体制实现现代转型，以适应新的社会发展变化。因此，因应利益群体的多样性和社会结构的多元化，基层政府治理需要改革其传统治理体制、治理思维、运行机制及治理方式，并推进基层政府治理民主化、法治化和制度化建设。这大致就是当前基层政府治理现代化的基本含义。

一、基层政府治理及其现代化

基层政权建设一直是中国现代国家建构的功能实现部分。从国家对社会的控制以及国家与地方的关系上看，中国现代国家建构的目标就是重塑社会^①，实现国家工业化、现代化，而贯穿其中的历史逻辑则是加强和强化国家财税汲取和社会动员及控制能力。在这个历史逻辑前提下，可以从三个层面来考察基层政府治理及其现代化：其一，现代化国家对社会控制（直接或间接）的强化；其二，政府的行政管理职能和经济管理职能这两者之间关系（重合或分离）的变迁。其三，在现代化进程中基层社区的组织与功能的演变（马戎、刘世定、邱泽奇，2000：6）。因此，所谓基层政府治理及其现代化，关涉基层政府与国家、整体社会之间关系的演变和发展趋向。

近代以来国家政权官僚化，其表征就是国家权力向基层社会推移：一是现代官僚体制

^① 费孝通在其《江村经济》一书中指出，民国时期的地方行政制度的设立是“规划的社会变迁”（planned social change），历史上看，地方行政制度的设置与现代国家建构密切相关，是国家对社区控制的延伸，是社会变迁的目标之一。

行政化,一是寻找国家代理人。但是这两方面努力都尚不成功,出现所谓国家政权内卷化^①。但内卷化是指旧制度或制度文化不断被复制或放大的问题,导致乡镇官僚与旧制度势力操纵基层行政,结果造成基层政权不能成为国家官僚体制现代性的一部分。

从其后历史发展上看,国家政权内卷化表明的其实是两个问题:一是国家官僚化不成功;一是基层治理失败。前一个问题,是受制于传统势力盘踞基层或旧制度复辟造成基层政权建设内卷化;后一个问题,则是集权体制的内在治理逻辑造成基层政权偏离国家的目标而出现制度异化。内卷化可以归咎于国家能力包括财政能力不足以推动彻底的官僚化或行政化,从而把一切的权力纳入以国家权威为中心的管制体系当中;但基层治理的失败则与前者无关而主要是由国家现代化发展方向(集中于汲取和社会控制能力的建设,而不是集中于现代国家与社会关系以及公民权利规范的建构上)以及经济和政治模式内在的不一致和相互冲突的治理逻辑和治理理念所导致,以至于这个问题至今仍深刻地纠结在国家统治的合法性和现代社会的公民基本权利实现之间的关系上。

新中国成立后,解决了第一个问题,即国家权力对整个社会的统合能力。其表征是,国家权力深入基层,包括政党组织权力也建构在村庄上。但第二个问题却没能得到有力推动。尽管在国家与社会高度一体化体制下,政社合一的基层治理组织(人民公社)发挥着经济职能和专政职能,但集权体制的权力分配(集权与分权)问题和现代国家与社会关系问题并没有得到法律规范或完成现代化,基层政府“介于国家与地方社会的两边”(马戎、刘世定、邱泽奇,2000:68),它既是国家代理人,但又不能避免成为离间国家与社会关系的中介者,基层社会自治空间被国家挤压,且无组织能力和竞争活力。

与1949年之前的弱国家与弱社会(国家能力分散和社会组织化水平低下且处于初级社团的层次上)比较,新中国政权是强国家(国家能力在财税汲取与社会控制方面的绝对集中),但社会自治没有得到发展——城市社区管理是单位制辅之以街居制,农村社区管理是人民公社的政社合一体制。国家实现了对社区控制的无边界延伸。也就是说,新中国成立之后,为了实现国家工业化、现代化,国家一直在加强和强化财税汲取能力和社会动员与控制能力,至于国家与社会之间公民权利的建构和法律规范,一直不能成为现代国家建制议程而得到有力推进(张静,2001:5-13),也因此造成国家防范社会的管控思维,社会自治空间非常狭窄,甚至至今,国家扶持的社会自治包括今天的村民自治也没有现代民主建设的实质意义。

当今基层政府治理现代化面对的是一个体制上的结构性问题,涉及国家与社会关系、政府组织与社会组织关系、政府治理与(社群)社会治理、(公司)市场治理的关系。事实上,今天的基层政府治理危机频现,源于改革开放之后经济社会结构的多元变化。利益分化以及社会权力的分散,国家与社会之间亟须明确权利边界,但在基层政府治理结构功能上并没有出现多元社会主体参与的民主治理状态。根本的原因在于,市场经济改革是经济领域的改革,尽管因此出现利益群体多元化,并促进社会结构的变化和多样化,但并没有造成政治权力的分散和弱化,不仅如此,政治行政权力更加强大,或者说,市场经济改革反倒是强化了国家对基层社会的控制能力。也就是说,国家改革政策是在重新建立国家机器的权威(Shue,1988:123-154)。市场经济改革,使国家获得的是经济发展动力和财税汲取能力,并且,人民公社体制的瓦解以及市场化所带来的社会分化,使得国家能够更加容易控制农民,因为后者有群体性却无组织性(Kelliher,1992:27-39)。市场经济改革的一个结果,是基层政府权力整体深入经营性与竞争性领域,垄断资源和市场,蜕变为政权经营者(张静,2000:52)。但市场经济改革的另一个结果,是基层社会自治空间的扩大,利益多元化和社会多样性的发展,公共参与扩大要求日益强烈,基层政府治理的合法性或正当性越来越受到质疑和挑战,基层政治认同低下并出现局部治理危机。

大体上讲,近代以来的现代国家建构,其突出特征就是国家权力对社会控制的不断加强和强化,这一特征从基层政权组织的经济功能(主要是财税汲取)与行政职能(主要是社会控制)的变迁当中,能够观察到基层政府治理的大致脉络和走向。比如,县以下政权组织机构(乡镇级政府机构的设置)的正规

^①国家政权内卷化是指国家机构不是靠提高旧有或新增机构的效益,而是靠复制或扩大旧有的国家与社会关系——如中国旧有的营利性经纪体制——来扩大其行政职能。参见杜赞奇:《文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村》,江苏人民出版社2003年,第53~56页。

化,它体现的是国家权威性资源积累与现代性的密切关系;比如,国家对社会渗透的结果(1949年以前与此后以及1979年以来中国农村的国家渗透程度变化),是国家控制社区的延伸,基层社会自主性不能成长起来,这从现代化进程中基层社区的组织与功能的演变上,能够清晰地观察到(周庆智,2014:1-9;周庆智,2015:13-22)。尽管在不同时期、不同地区也可能有自主性社团或某种类似自治的集镇形态的存在,但在现代国家建构的总体进程上,这类社会自治形态的存在并没有太多的制度建构意义。

二、基层政府治理结构与功能

基层政府是指乡镇政府,但乡镇政府并没有完整的行政权力。尽管从1983年建立乡镇政府以来,乡镇政府官员已经具有国家的行政和薪资级别,并以此出现官僚化,但它仍然承担着人民公社的经济和社会管理职能^①,也就是说,乡镇政府在制度上实行政社分开后,在功能上仍然是政经合一的体制。在权力行使上,乡镇政府受到县级政权组织的政治上与行政上的制度性牵制,而不能成为完整的一级政府权力,这与乡镇政府官员是否成为完全现代意义上的公务员(马戎、刘世定、邱泽奇,2000:68),没有太大的实质关系。当然,乡镇政权组织有追求自身政治经济利益最大化的自利性一面,比如公司化的逐利倾向,与基层社会形成的政治庇护关系,不可避免地出现摆脱上级政府和基层社会监督的非制度化倾向,等等,使得县级政权组织对它的约束不力,但是,乡镇政权组织终究是县级政权组织的一个功能实现部分和权力部分。

理论上,当今所谓基层政府治理现代化,是指国家与社会关系的现代性建构,是要在政府、市场和社会的三维关系中,寻求广泛的多元治理支持力量、有效的公共事务治理之道。进一步讲,基层政府治理现代化要求政府作为多元治理主体的一元,它的功能和作用是维持经济社会秩序的法治架构并提供公共产品和公共服务,它与其他社会主体或市场治理主体的关系是一种平等的、合作与协商的共治关系。

亦如前文所述,作为现代国家建构的功能性组成部分,基层政府治理的职能是财政能力建设和社会管控能力的加强和强化。基层政府的这个职能在1978年改革开放以前和此后都没有发生多大实质性变化。在计划体制下,基层政府的上述功能因政社合一体制的基础制度支持,确定无疑,但在市场经济改革之后,上述功能似乎发生了令人困惑的变化。一方面,它似乎完全成为了一个政权经营者,其运行机制公司化;另一方面,它对基层社会控制似乎弱化了,基层社会自主性有所发展和进步。对于前者,争论不多,依据在于其历经30余年的经济职能的实现方式(权力市场化)和追求GDP增长的经济发展战略导向;但对于后者,争议颇多,在于:第一,改革开放之后,在市场化改革和社会分化过程中形成的各种正式和非正式组织,表达着自己的利益追求和显示着体制外社会力量的发展和成长,倪志伟(Victor Nee)与蒙津戈(David Monzingo)据此认为,国家对社会的主导和控制呈现弱化态势(Nee & Monzingo, et. al, 1983:9-21)。第二,与上述看法相反,比如戴慕珍和乔纳森·安戈(Jonathan Unger)认为,虽然市场经济改革政策在一定程度上削减了基层干部的部分行政管理权和资源控制权,但并没有根除旧体制下的庇护型政治关系,甚至相反,市场经济改革政策导致这种庇护关系更加复杂和多变,基层干部通过建构与农民新的庇护型政治关系,使基层政府对基层社会的控制获得了进一步的加强和强化(Oi, 1989:17-23; Unger, 1994:19-25)。实际上,上述争论的理论价值并不大,因为,国家依靠行政手段推动农村社会经济发展的治理逻辑和治理方式没有改变,也就是说,不能撇开国家政治与行政权力控制来讨论基层政府对基层社会控制的强或弱,而且,也不能夸大基层政府与农民的所谓政治庇护关系——事实上这种关系(基于利益连接和体制约束)在改革开放之后的确在弱化。概括地讲,人民公社体制的解体并没有改变基层政府治理体制及其权威结构,这个体制及其权威结构是由国家体制决定的,而且一直是中国现代国家建构的目标和方向,这也是事实。

也就是说,传统基层政府治理的制度环境没有改变,其运行模式、治理理念及治理方式也没有发生实质性的改变。但市场经济改革造成基层政府成为“政权经营者”的事实,致使它将权力功能都投入到

^① 参见《中共中央、国务院关于实行政社分开建立乡政府的通知》,载《中华人民共和国国务院公报》1983年第23期。

经营性与竞争性的市场经济活动当中。通过垄断经营、税收的汲取、以及各种所谓的“体制外收入”(包括集资和摊派行为),资源和财富在向基层政府和既得利益群体集中,而且,基层政府的行政权力几乎扩大到基层经济和社会的所有公共领域之中。与1978年之前比较,当今基层政府治理目标是追求自身政治利益最大化而非公共利益最大化(赵树凯,2010:8-11),其治理结构和治理方式是一元化权威自上而下的资源汲取和社会控制及动员方式。

第一,结构与功能。与1978年之前的人民公社体制比较,乡镇政府的权力结构没有发生改变,权力功能也没有发生现代转型,虽然期间反反复复进行过多次行政体制改革,但这种改革关注的核心是行政效率,与实现其权力功能的现代转型几乎没有多大关系。从国家与基层政府两者的权力运作关系上看,一方面,到目前为止,还看不到国家权力对基层政权组织的统合能力和控制能力有实质性的弱化。在政治领导上,县党委是领导乡镇的核心政治机构,对乡镇负责人的任用负有考察、培养和推荐的权力;在行政领导上,县的“条条”(县政府职能部门与乡镇政府之间形成的条条纽带)与乡镇的“块块”(乡镇政府的职能部门)形成复杂的动态权力控制和平衡关系。也就是说,基层政权组织是在国家政治权力和行政权力的管控能力的范围之内,且无有意外。实际上,当今基层政府治理表现出来的制度异化,只是国家政治与行政集权体制的一种寄生虫而已。另一方面,现在看来,乡镇权力不仅没有弱化,反而获得了实质性的强化,而获得如此强化,其主要源自国家方面及它自身自主性权力空间的拓展和扩张结果。与改革开放之前的人民公社体制比较,乡镇政府机构设置越来越专业化、复杂化、全面化,官僚化程度也越来越高。同时,乡镇政府还是国家与基层社会连接的制度管道,具体讲,国家资源(比如中央通过“项目制”方式向农村投入的各种资源)与地方资源(比如村集体资金、资产、资源即所谓“三资”管理权、宅基地的分配、基建项目的发包、土地安置费和赔偿款的发放等)的控制权和分配权都在乡镇政府,也就是说,乡镇行政管理人员实质性地参与到乡村社会的资源运作和配置领域。最后也是最关键的,考察乡镇政权的权力功能和作用,一定要看到其背后的县级政权,事实上,乡镇政府的所有经济社会政策都是“县乡共谋”的结果,并且,县级政权乃是乡镇政权经济社会政策的策源地,也就是说,后者的权力并不完整,它更多的是处于执行者的地位。因此,只有把县乡政权放到一个整体性权力功能上考察,才能解释基层政府的政策领域范围、资源控制权的扩大以及资源分配权的延展,比如在金融领域,贷款权、资源权,行业进入的特许权,等等,都是县级政权授权的结果。总之,控制资源,以获得更大的权力,这就是基层政府权力结构的构成原则,也是基层政府治理的核心功能所在和利益最大化所在。

第二,行政管理职能和经济管理职能。改革开放以后,在国家的政府主导型经济发展战略推动下,基层政府采取运动式的方式比如招商引资等积累财富,几乎把全部行政力量都投入到追求权力利益和税收利益最大化方面。与财富不断增长的同时,社会管理职能和公共服务职能则逐渐弱化。基层政府主导型的经济发展模式带来两个结果:第一,权力主导经济。这种对经济活动的主导管理方式使得经济领域的行动者都处于权力制定的规则和运作方式之下行动,通过资源垄断权和行政管理权,把市场上的所有竞争者都置于不平等和不公平的位置上。其结果,经济繁荣惠及的是权力阶层以及围绕在权力周围的既得利益阶层。然而,权力带来了财富,但也造成了自身腐败,直接引致政治衰弱和社会不公的蔓延。时至今日,让权力退出市场的主张或曰让市场发挥资源配置的决定性作用,已经写进了执政党的十八大文件当中。第二,基层社会冲突加剧,基层社会矛盾不断积累起来。基层政府在逐步放弃公共责任的同时,社会利益多元化和社会结构分化也在发展变化,来自基层民众的权利主张和权益诉求越积越多。因此,对基层政府来说,积累财富与维持秩序稳定之间的张力,成为它不得不面对的治理矛盾和挑战,但它的应对策略却仍然采取传统的运动式治理方式:将其非经济领域的行政职能统统投入到由县党委系统的政法部门主抓的所谓“综合治理办公室”的维稳工作机制上来,把自己与基层民众对立起来,以“防民甚于防寇”的强权者心态来竭力维持所谓的稳定的基层社会秩序。理论上,市场机制客观上要求基层政府必须承担两项基本职能:一是服务于市场,即为市场经济创造安定的政治环境,实行稳定的经济政策,建设必要的基础设施和比较健全的服务体系;二是调控市场,即根据各地具体情况,运用经济、法律和行政手段,有效地对市场活动进行调控,保证社会经济有序而均衡地发展。但事实上,30多年的

市场经济改革,基层政府不是以上述基本职能为治理目标,而是以利益政治和财政收入最大化为目标,也就是说,基层政府的行政管理职能与经济管理职能,并没有专注于政府的公共性(维护公共利益、提供公共产品和公共服务)建构上。相反,基层政府利用公共权威进入市场,更多地介入掠夺性行为中去,甚至是一些可能影响到整个政权体系稳定的经营性行为(Wedeman,1997:152),事实上,基层政府的行为与私人机构的行为无异。然而,除了政府主导型经济发展战略的体制性原因之外,还有另一个体制性的原因,那就是现行干部评价体制(以财政增长和GDP数字为考量)驱使基层官员追求财政收入最大化,导致其把所有行政力量都投入到财政收入增长和GDP的不断拔高的政绩竞赛上,这也成为基层干部发展经济的强大动力。概言之,在上述行政管理职能与经济管理职能失去公共性的情况下,基层政府治理就会专注于财税汲取(财政增长和GDP增长)与社会控制及动员能力(“维持社会稳定”)的不断加强和强化上。

第三,社会管理和社会服务职能。许惠文(V. Shue)认为,改革开放以来的一系列经济开发政策和行政改革政策,把农民纳入了具有一体化趋势的商业网络和不断强化的地方行政制度的控制当中,使他们的社区逐步向自上而下的社会控制形式开放了,也使中国出现了一个史无前例的国家力量延伸阶段(Shue,1988:123-154)。这种分析似乎暗含的意思是:之前,农村社区没有向国家开放,是因为有人民公社体制的“保护”,现在开放了,是因为“商业网络”的一体化和“地方行政制度的控制力”,使国家权力可以对农村社区长驱直入?这是一个缺乏历史常识的想象或者是一种历史逻辑混乱的判断。问题的本质是,要看基层政府治理体制机制有无改变,基层政府的社会管理和社会服务职能有无变化。“开放”的农村是什么导致了“史无前例的国家力量延伸”?事实上,人民公社体制原本就是国家的“社会控制形式”。实质上,农村开放的是土地、资源、劳动力,当然,这属于市场经济资源要素和生产要素的合理配置和流动,但问题是,这些要素在市场经济改革中,并没有促成基层政府治理体制机制的适应性变革,而是成为基层政府经济发展和财政增长的“红利”(比如土地财政),一个根本性的体制原因是,城乡二元分治体系所造成的社会不平等和资源分配不公。一次分配不公拉大了差距,二次分配更扩大了这种差距,以至于城乡贫富差距越来越大,而基层政府治理体制却仍旧维持在城乡二元分治运作机制的结构里,它甚至助长了这种城乡差异和分配不公,并加入到对农民的掠夺性的营利活动当中。因此,改革开放以来,农村社会稳定成为控制农民抗争和维权行动的乡镇政府的一项重大社会管理和社会服务职能。尤其是在城镇化建设中,乡镇政府差不多扮演的是一个中介者或掮客的角色。让农民流离失所,把农民的土地资源卖给开发商,致使基层政府的公共性或公共职能变得越来越模糊不清。尽管有国家项目、有社会资本向农村投入,但乡镇政府却以经营者的营利算计来控制项目资金的流向和用途,也就是说,它并没有倾力提供它本该提供的公共服务,比如教育、医疗、就业机会、社会保障等,而更多的是专注于项目本身所带来的利益再分配和所谓的“管理费用”,从事与企业相关的融资、登记、生产采购和销售等营利活动,并不关注项目投入能否给农村带来公共产品或公共设施上的生活改善和利益共享。对基层执政者来说,一方面,基层政府可以通过税收、贷款等方面的政策倾斜,招商引资,与开发商合作,来推动地方经济发展,从而为基层政府创造更多的财政收入来源和经济发展成果;另一方面,从政治角度看,地方企业的发展所带来的经济增长,能够成为基层官员升迁的重要政绩依据,因而,基层政府与地方企业的利益高度一体化。概言之,在改革开放之后,基层政府的社会管理和社会服务职能,主要体现的是经营性与营利性的(与民争利)经济发展和基层社会秩序稳定的强力管控上。基层政府行政权管控社会的思维以及传统的社会管理方式几乎没有发生实质性变化,不仅如此,改革开放政策使基层政府上述职能得到了进一步的加强和强化。

综上所述,与1978年改革开放之前比较,基层政府的治理结构、功能以及治理机制和治理理念,没有发生任何实质性的改变。不仅如此,因人民公社体制的瓦解和实行村民自治,乡镇政权组织横跨两个体制——国家行政体系与社会自治体系,在制度上甚至表现出历史上旧体制的胥吏化倾向,亦即,基层干部包括村官越来越偏离国家治理的目标而形成一个“自利性”的非官亦官或不官不民的利益共同体,与旧体制中的胥吏擅权和操纵基层行政的角色功能重合在一起,介于国家与地方社会的两边。在这个意义上,乡镇政权组织实际上出现了“结构性退化”。赵树凯认为,这种情况可以概括为“基层政府内卷

化”,其特征是:功能取向上,具有公司化特征,不受民众和上级政府控制,表现出显著的自主性;权威结构上,具有碎片化特征,没有被完全整合进国家政权体系;行为模式上,具有运动化特征,惯于以政治动员取代行政管理,难以实现常规的政府运行。结果,基层政府陷入一种“政治困境”,即经济不断发展而政治上持续衰弱(赵树凯,2010:253)。紧迫的现实问题是,中国有4万多个乡镇是国家最基层的公务机构和公共组织,并且,这些乡镇政府担负着国家与农民的经济社会联系功能。因此,基层政府治理现代化关乎国家与基层社会的发展走向。

回到现代国家建构的逻辑上。基层政府治理是现代国家建构之官僚化的一个功能实现部分,换言之,如果国家旧体制机制的治理结构和功能不变,并且,国家奉行权力控制社会的治理理念和治理方式不变,那么基层政府治理结构和功能的改变空间就不会太大。尽管基层政府经常偏离国家治理目标,并且还体现出离间国家与基层社会关系的负面效果,但这一切还没有(也无可能)脱离国家政治体系功能的结构性约束,也因此,基层政府治理的权力行为在现行体制下,并不会受到来自国家权力的实质性削弱和打击,因为国家只有(也只能)通过基层政府来与基层社会建构联系,并保持基层社会稳定,也因此基层政府一直是(也不能不是)国家与基层社会之间的政权代理人。

三、基层政府治理的现代转型

基层政府治理处于现代转型阶段,也就是说,实现基层政府治理现代化,需要改变传统政府治理体制机制,以适应新的经济社会变化。这就是,在基层政府与基层社会之间确立社会基础和建构社会利益关联,解决国家与社会的断层问题,这涉及制度建设与社会建设。政府政治与行政职能制度化、民主共治结构建设、府际关系与行政关系的法治化等,这属于制度建设;完善基层群众自治组织、推进基层社会自治、基层民众政治参与制度化、程序化、法治化,这属于社会建设。只有制度建设和社会建设一起推进,才能使基层政府治理的现代转型得以实现。

今天,从近代以来开始的国家治理现代化包括基层政府治理现代化,遇到了现实的挑战,那就是,社会分化以及社会阶层的固化,个体利益的多元以及利益群体的多元,使得传统的治理经验难以应对,或者说,市场改革政策带来的经济繁荣并没有同时带来政治认同性的提升和稳定的社会秩序,不仅如此,利益分化和社会多样性对传统的基层治理结构和治理方式带来巨大的解构力量。但是,现实的情况是,“基层政府的制度环境没有改变,基层政府的行动逻辑也没有改变,政府运行机制并未发生根本变革”(赵树凯,2010:387),不仅如此,在今天,一方面,我们看到的不是基层政府治理体制的现代转型,相反,我们看到的是,基层政府的旧体制得到了来自国家政治资源和经济资源的大力加强和强化,目的是加强基层政府治理对社会的统合能力;另一方面,我们看到的是基层政府对基层社会控制能力的大力加强,以及对基层群众自治组织进行制度性的党政干预的强化。概言之,国家对基层政权组织的倚重和后者对基层社会控制的强化都大大地提升了。

因此,当今强调基层政府治理现代化,就是从现代国家建构的历史趋势出发,从现代社会多元化发展的历史趋势出发,揭示出基层政府治理需要做出的改革是体制性的,涉及基层政府治理与国家、整体社会之间关系的体制建构、制度建设和社会建设方面。因为,需要搞清楚的是,基层政府治理在国家现代化进程中的功能和作用是什么?是政权经营者,必然起到的是离间国家与社会关系的作用,或者说,“介于国家与地方社会的两边”,其“两边通吃”的功能和作用妨碍了国家统一政策的推行,以至于不能把农村改造为现代性的国家的一部分(马戎、刘世定、邱泽奇,2000:68)。这些看法是在比较历史研究的基础上做出的,当前出现的乡镇政权组织制度化^①,也进一步印证了上述看法。这大致就是推进基层政府治理现代化的体制改革意义所在。

^① 赵树凯认为,乡镇政府在功能、结构乃至运行机制上,与正式制度之间已经发生偏离。这种偏离可以概括为“制度异化”——表现为基层政府在公共政权的价值和权威上的异化,也表现为基层政府在实际运行中与基层社会之间关系上的异化。基层政府的运行,没有有效履行公共政权的功能,也就难以得到基层社会的信任和支持。换言之,基层政权的制度安排本是应对社会需求而出现的,但在实际运转中却超脱于社会环境、独立于外在的社会需求。制度异化的问题已植根于基层政府的内在机制之中。参见赵树凯:《乡镇治理与政府制度化》,商务印书馆2010年,第8~11页。

第一,建构政府公共性。基层政府治理制度异化,实际上是一个政府公共性缺失问题或公权异化问题。政府公共性即政府产生、存在和发展的目的是为了公共利益、公共目标、公共服务。针对当今基层政府政治认同不高、公信力低下的现状,公共性的建构首先是政治信任的建构,而后者要通过利益相关者参与行动来建构政治主体性,或者说,以公民参与来促成政治信任的重建,乃是政府公共性建构的第一步。但基层政府公共权力运行模式属于统治类型,统治型的治理遵循的是命令—服从关系,而在利益相关者参与下获得政治信任的治理模式乃是参与式模式,它与统治式模式的最大不同,即不是权力的单向命令—服从,而是双向的同意—服从关系(徐勇,2009:175-180)。所以,建构政府公共性,首先要建构政府权力的社会授权来源。至今,基层政府的权力来源在上,来自党组织的授权,但党组织的人民代表性并不能解决或解释基层政府权力作为国家行政体系的社会性或社会授权问题,而强调基层政府的社会授权就是强调基层政府的权力应扎根于基层社会之深厚的民意之中。其次,公共性建构还需要实现政府职能的制度化,制度化包括制度本身的公正性(社会公众认可)、适应性(回应社会问题、化解社会矛盾)、协调性(组织、制度、程序等相互配合)、有效性(按照规则体系办事)。以制度化的政府来适应高度分化、复杂的政治社会环境,将新的外部需要和价值判断渗透、渗入内部,实现适应性的变革发展(赵树凯,2010:13-14)。最后,实现现代国家与社会关系的民主化和法治化是建构基层政府公共性的结构性条件。一方面,对于基层政府治理者来说,就是要促使其与本地人民的利益和意志一体化,并使其政治与行政职能制度化、规范化、程序化。对于基层民众来说,就是要建立一种以与政府合作为基础的关系。首先,政府承认民众在议程的建立、政策选择的拟定以及政策对话的形成中具有平等的地位。其次,民众积极地从事对政策制定过程和政策制定内容的界定。再次,政府负有最终决策和政策阐述的职责。如此,基层政府的政治认同会得到不断提高,民众也会真正地参与到基层治理当中来。另一方面,在法治化的政治生活中,社会组织将会发展起来,基层民众的自治能力和自治精神将会得到提升和培养,政府官员和民众将会自觉地把自已的抱负和未来都贡献在基层社会治理上,而民众将会在力所能及的有限范围内,试着去管理社会和管理自己,并使自己习惯于民主赖以实现的组织形式和参与形式。总之,紧迫的现实问题是,改革开放30多年来,政府公共性不仅没有能够建构起来,而且基层政府统治的合法性或正当性都在不断流失,同时,经济发展带来的不是基层治理质量的提升,甚至适得其反,造成基层政府制度异化,促成了基层干部利益共同体的形成,并使它有很多的制度空间置身于国家控制与社会监督之外。因此,建构政府公共性,就是以宪法和法律来约束政府权力、保障个体的权利随之成为社会共同的政治价值诉求,同时,通过建立有效的民意表达、民主协商、民众监督的参与机制,确立公民权力机制(公民影响或决定公共决策的机制),使基层政府的合法性和正当性更有效地嵌入在基层社会的利益结构中。

第二,推动基层民主政治建设。基层民主政治建设是为了加强基层政府治理的合法性,让基层政府为民众负责,并让民众能够影响政府的决策。但从现实政治发展实践上看,基层政府不希望、不习惯民众的参与,而民众也不能通过诸如政府主导的所谓“协商民主”等方式来对基层政府政策实施实质性的影响,更不可能参与到基层政府政策制定过程当中。因此,基层民主政治建设的关键,是扩大公民参与。实质上,广泛的公民参与不仅能够使民众的权利得以实现,而且,也能防止政府公权垄断政权及其腐败行为。(1)重塑基层政治共同体意识。对基层政权组织来说,就是要将其政治利益扎根于基层民众利益之中。比如,改变“异地做官”的政治惯例和制度,变“流官”为“世官”,让地方政务官员与地方民众利益连在一起,并且,让地方人大代表成为真正的地方民意代表,而不是“政治样本代表”——不同界别的“积极分子”。最终达成政府管理者和民众利益的一致性,促使政府管理者政治权衡的重点自然而然地落在大众的利益,而非自己的政治利益上。对基层民众来说,了解政策和影响政策制定的第一步,是赋予和保障他们的知情权,有了知情权,就会促进他们积极关心地方政治生活和基层政府的政策决策,增强民众对基层政府的权利、义务和责任的认知。如此,一方面,民众有意愿选出自己认同的政府候选人,另一方面,民众能够对基层政府的公共政策发挥实质性的影响力。概言之,重塑基层政治共同体意识,最终是为了改变高度集权的政治整合功能,推进政治事务地方化。(2)公民参与制度化。一是要参与渠道制

度化和程序化,一是要养成政府的倾听能力和回应能力。民众通过公共参与,可以逐步养成协商与合作精神,后者正是民主治理赖以建立的政治文化基础——理性公民,二十多年的村民自治实践,“是已经或正在继续塑造公民化的农民,为中国社会走向现代民主政治提供了最广泛的公民基础”(赵树凯,2015:25-28)。但这远远不够,必须要使政府的权力受到民众的约束和向下负责,民众的权力要影响公共决策和向上问责,这才是积极主动的公共参与和公共生活常态。对基层政府来说,一个参与渠道畅通、能够以大多数民众的利益和意愿为依归的治理制度化建设,是重建基层社会联系和基层公共生活的现实选择。“问题的关键在于如何将公民积极参与的热情和行动与有效的公共管理过程有机平衡或结合起来,即如何将有序的公民参与纳入到公共管理过程中来,在公共政策制定与执行中融入积极、有效的公民参与”(托马斯,2010:3),这就要进行民主制度建设,鼓励公民自己组织起来,管理自己的事情,使公共生活有序化。(3)推进基层社会民主化。在中国,从传统到现代,国家与社会不分,民众没有权利,政府与社会的关系不是建构在个人权利和自由原则之上,而是建构在强制性的权力支配关系之上。社会民主化是指人们在社会经济生活领域、思想文化领域以及家庭、学校、工作单位、生产单位和消费单位,等等,一切公共生活领域中,都有平等的参与权利、平等的决定权与管理权力。社会民主化的核心就是社会自治和个人主义价值取向,也就是说,自主社会组织的发展、个人的权利和自由的法律保障乃是现代社会发展的重要衡量标准,而社会民主化体现在对于个人权利的承认程度和对个人自由的保障度上。推进社会民主化是基层民主政治建设的强大推动力,而国家与社会的分离,利益的分化,利益群体的多样性,价值多元化,个人的归属感和认同感,则是社会民主化在制度上从单一性向多样性变化的条件。

第三,加强基层社会自治建设。基层社会自治是解决基层政府治理动力来源的治本之道。反过来说,一味地强化基层政府的行政权威无助于解决当前基层治理困境甚至局部危机。面对异质社会的整合问题,基层政府依靠传统治理经验诸如“动员式”或“管理式”的社会控制模式(马戎、刘世定、邱泽奇,2000:61),已经无力应对。推进基层社会自治建设,必须让自主社会组织参与到基层治理当中来,让社会自己组织起来,这是实现社会自治的第一步,也是非常关键的一步。但现实的基层治理结构并没有自主社会组织存在或成长空间和条件。比如,党的十八大提出,取消社会组织的审批制,实行登记制,但在地方却不能实质性推动,原因可能是多方面的,政治的、行政的、历史惯例或文化的,等等。现今,遍布社会和社区的是官办的或半官半民的社会组织,比如各地竞相推动的所谓“三社联动”(社会组织、社工、社区志愿者)、“社会组织孵化器”,扶持起来的基本上都是上述社会组织,类似于“授权治理”的附属团体。另外,基于集体产权的居民(农民)经济合作组织,是政府的公产,而不能成为居民(农民)的私产,这样的所谓民间经济合作组织也不是真正的民间社会组织,等等。总之,以上述面目出现的社会组织,基本上不是具有独立性、自主性和促进性的社会组织,类似于“封闭性自治组织”(close corporation),亦即依附于权威授权的社会自治组织(博克斯,2013:20),对基于价值共享与利益共享的参与式基层治理没有任何实质性推动意义。自主社会组织的发展之所以具有程序性和实质性意义,在于:社会组织或社会团体为公民提供了与国家权力进行有效协商和交涉的平台,有了这样的协商和交涉平台,就能够把社会动员包括各种利益诉求、社会矛盾和社会冲突控制在程序化的法治规范之下。如此,才能将基层社会自治确立在政府制度化和社会权利保障的法治基础之上。另外,需要着重指出的是,基层社会自治不是村民自治,前者涵盖所有社会自治团体的参与组织化、制度化发展。只有当中国的农民不再处于无组织状态,而是结合在成千上万个自下而上的现代功能性团体组织(如农村经济合作组织、农会、商会等)里时,中国农村的民主治理才有真正的载体,而这样的社会自组织才能够对基层政府权力做出有力的制衡和制约。当前,基层群众自治组织的自治功能在不断退化,但基层社会自组织的发展却非常活跃,对后者来说,独立性与自主性是其本质要求,这必然会成为基层社会自治发展包括基层群众自治组织发展的重要推动力。如此,一方面,基层社会自治有了多元主体参与的制度环境,而且,这些社会自组织的组织化形式日益完善,组织化水平日益提升;另一方面,乡镇政府和基层群众自治组织也只是基层社会自治结构的一元,而不是(也不可能)具有擅权和包办政府与社会之间所有公共事务的双重代理人角色。总之,基层社会自组织的发展是走出目前基层政府权威治理困境和推动基层社会民主建设的发展方向。

第四,推动府际关系法治化。基层政府治理制度异化的另一个体制上的原因,就是府际关系的集权化。层级行政包干制或称之为压力型体制,必然激发政权层级之间的政治自利性趋向,这是现行体制必须面对和必须解决的问题,乡镇基层政权组织亦不例外,因为后者甚至把这种行政包干制一直推行至村社一级。反过来说,无论是当今学术界和公共政策领域的各种行政集权或分权的主张(事实上这不是一个体制内权力分配问题),还是改革开放以来一直在进行的“简政放权”改革或“条块分割”的权力利益博弈,都不能解决府际之间的权力分割或权力平衡问题,因为现行行政体制的内在权力运行逻辑必然导致上下级权力之间的政治利益博弈,也就是说,基层政权组织的自利性倾向是现行体制的本质特征,或者说,府际关系基于的是权力逻辑而不是法治原则,前者以为问题出在权力的分配和控制方面,后者是要从制度结构制衡上约束权力,使国家治理摆脱收权与放权的难以平衡的僵局,从而把基层政府纳入法治化轨道上。总之,基层政府治理法治化的重要一环,就是改变集权式的行政压力型体制,而推动府际关系的法治化,就是要让乡镇政府面对基层民众,而不是完全面对来自上方的行政任务,最终改变目前的行政压力型体制,在政治上汇聚民意,行政上完成职权范围内的事情。如此,行政上,受国家行政体系的强有力节制,政治上,与基层民众的利益连在一起,反映基层民众的诉求,与基层民众结成利益共同体,达到政治职能与行政职能分开的目的。实质上,从目标来看,现代国家建构的方向就是要让乡镇政府能够同时满足国家和基层社会的需求。

第五,国家与社会关系的现代构建。把公权与私权分开,把公共领域与私人领域分开,即构建现代国家与社会之间的权利关系,这是基层政府治理实现现代化的结构性条件,同时,这也是使基层社会免遭公权专横和建构公共生活的基本条件。中国现代国家建构的结果,是整个传统的乡村治理格局发生了完全改变,国家机器整体前移,从县城延伸到乡镇,在这个过程中,公权完全覆盖私权,公共领域与私人领域没有边界,公权肆意进入每个公民(市民和农民)的私人生活当中。事实上,传统基层政府治理就是建立在国家与社会关系不规范、公域与私域无边界的体制结构上,也就是说,在政府与社会之间没有个人权利的概念,也就等于说政府与社会之间的关系不是建基于公民权利之上。在当今,这种结构也没有实质性的改变,行政权力广泛介入经济社会生活,破坏了经济社会生活秩序,瓦解了社会的自主性,不是推动而是抑制了市场和社会的创新性活力。其体制上的原因,一是国家权力一直秉承一元化权威主导地位的经济社会治理模式,基层政府在传统的国家治理逻辑支配下,依靠行政强制力和社会资源的垄断地位,通过一些治理模式设计和实践形式,比如江苏太仓的“政社互动”、深圳南山的“一核多元”社区治理模式,苏州相城的“大网格治理”,等等,企图将基层社会管控在一个不会危及秩序的范围之内;一是社会力量弱小、组织化程度不高,不能面对公权的肆意侵犯,进行有组织的社会和解和社会抗争,提出自己的利益和权利诉求。但是,在今天,经济社会结构的多元变化不可逆转,对国家或政府来讲,以宪执政、依法行政,是对其制度化和法治化的基本约束和权力边界,对社会来讲,公民的个人权利和自由的主张日益强势,防止政府权力越界,要求政府向社会放权,与社会共治,这代表了一种多元民主治理趋向。实质上,现代国家建构的基石就是公民个人权利保障的制度化、法治化和民间社会组织的发达和不断地壮大。而后者又是现代国家建构的最稳定的力量,是基层政府治理的动力源泉和具有信仰的合作力量。

四、余 论

讨论基层政府治理现代化,有两个考虑,一是基层政府治理还没有实现现代化,这是一个历史议题;一是没有实现现代化的基层政府治理旧体制还在不断地被国家体制复制并强化,这是一个现实议题。

基层政府治理的现代转型是现代国家建构的一个功能性部分,也就是说,基层政府治理现代化并非始于1949年建政之后或1978年改革开放之后。始于清末的近代化,基层政权组织不断地向下推移,成功或失败,有历史的原因,亦有国家工业化和现代化的历史的、现实的考虑。但不管怎么讲,现代国家建构至少行进了一半的路程,亦即实现了民族国家的型塑和国家权威管制体制的现代再造,而另一半的路程,亦即现代国家与社会关系以及公民权利的制度保障和法律规范,则一直处于反反复复的再建过程中。改革开放以后,国家与社会逐渐分离,市民社会的发展,以及经济体制转型和社会结构转轨,这些体

制性、制度性的变化,以为现代国家建构的完成似乎变得可以预期。但基层政府治理的传统结构和制度环境并没有变化,或者说,改革开放以来的市场经济发展,却造成基层政府在资源及决策权方面集权化程度更高,它控制所有资源,掌握绝大部分资源分配的权力。它之所以不变,是国家体制使然。在这里,不能因为基层政府治理出现制度异化,就无视国家的政治体系控制力,正如本文所言,基层政府治理制度异化只是国家治理体制的寄生虫或衍生物而已。

比如,改革开放初期,尾大不掉的基层政府行政管理体制成为各方很方便攻击的对象,因为,它与国家改革政策不适应,以及它的官僚主义的高成本与低效率。认为这个臃肿而庞大的官僚机器会吞噬经济发展的成果,也就是说,之所以攻击它,不是因为它与当时的市场取向的经济改革相抵触,而是因为它的高成本和低效率会妨碍其发展经济和追求财政收益的最大化,会拖 GDP 增长的后腿。这一切主张与基层政府治理现代化建设没有多大关系。

再比如,村民自治制度或所谓“乡政村治”的治理体系,在政府与社会之间并没有形成某种类似社会契约式的权利关系,村民自治一直处在基层党政权力的实质控制之中。在国家保持农村发展和稳定的治理战略要求下,在农村,乡、村关系从指导、合作到完全纳入基层政府行政体系之中,基层群众自治组织逐渐行政化,村民自治的功能在不断退化。

历史上看,基层政府治理现代化与现代国家建构互为表里,贯穿其中的原则是国家财税汲取能力的提升和社会控制及动员能力的有效性。在今天,基层治理或国家治理依然遵循着这样一种权力支配社会的逻辑,但当今社会结构的变化和经济利益群体的多元化,使得这样的治理体制遇到了来自不同方面的挑战和压力——社会动员和社会抗争比如上访和群体性事件不断发生,而基层政府的对策方式就是不断地加强和强化权力本身。而且,因其授权来源在国家,是国家在基层社会的代理人,它便很方便的以国家权力的名义来压制抗争和异见。与此同时,国家为了基层的稳定和秩序又不断地去加强和强化基层政府的权力。这也是当今基层政府治理陷入治理困境的体制性原因之一。

也就是说,不能对基层政府治理做出只是涉及公共政策系统或公共事务管理模式的狭窄理解,尤其是在对中国基层政府治理问题的检讨和阐述上。因为,在中国,基层政府治理仍然是一个有关现代国家建构以及基层政府适应变革的体制性和结构性问题,比如国家治理体系和治理能力的现代化、发展基层民主、提高基层民众自主管理能力、公民参与制度化建设,等等。这些体制性和结构性问题都包涵在基层政府治理现代化的本质和内涵当中。

不管怎么讲,在国家政策层面,要大力推动基层政府治理现代化建设,而基层政府治理应该顺应当前经济社会环境的变化,改变传统的政治控制和防范社会的治理思维。对基层政府治理现代化而言,根本的改革,是法权与治权的区分,官治与民治的区分,这些区分都建立在依宪行政与依法行政的基础上,亦即建立在法治化与民主化的基础之上。而不是相反,国家担心会随着市场经济改革的深化和社会多元分化,导致基层政府权威及其社会控制和动员能力下降,因此,通过赋予基层政府更多的资源和更大的权力,来积累基层政府自身的权威和强化其对基层社会的控制力。事实上,基层政府治理不可能总能依靠或寄托于持续的经济增长来扩大合法性或正当性基础和维持基层社会稳定,更主要的是取决于在促进经济增长的同时,必须正视其权力的社会基础已经发生了结构性的变化——利益分化导致多元利益群体的出现,社会分层体系从封闭趋向开放,出现一定程度的社会流动率^①,新兴的自治的社会力量不断成长,这些多元的社会力量日益要求参与和影响政治过程和政策过程,并作为社会主体参与到基层政府治理当中来。

^①当前,社会分层体系趋于封闭,这是开放之后的封闭,实质上是体制原因造成的社会流动阻塞的结果。孙立平认为,当今中国出现所谓“阶层固化”,即“不断定型化的社会结构”,乃因国家和垄断集团联手,阻断了其他阶层进一步向上攀登的可能性,这导致阶层之间的边界出现,阶层内部认同形成,阶层之间流动减少,社会阶层可以再生产。阶层固化的政治后果是,个体抗争和群体性事件不断发生,社会矛盾和社会冲突进入高发期。参见孙立平:《结构固化背景下的散射型愤怒》,载《信睿》2011年第11期。

参考文献：

- [1] 理查德·博克斯(2013). 公民治理：引领 21 世纪的美国社区. 孙柏瑛等译北京：中国人民大学出版社.
- [2] 李培林(2014). 社会改革与社会治理. 北京：社会科学文献出版社.
- [3] 马 戎、刘世定、邱泽奇(2000). 中国乡镇组织变迁研究. 北京：华夏出版社.
- [4] 托马斯(2010). 公共决策中的公民参与. 孙柏瑛等译. 北京：中国人民大学出版社.
- [5] 徐 勇(2009). 田野与政治. 北京：中国社会科学出版社.
- [6] 张 静(2000). 基层政权：乡村制度诸问题. 杭州：浙江人民出版社.
- [7] 张 静(2001). 国家政权建设与乡村自治单位——问题与回顾. 开放时代，9.
- [8] 赵树凯(2010). 乡镇治理与政府制度化. 北京：商务印书馆.
- [9] 赵树凯(2015). 村民自治的检讨与展望. 江西师范大学学报(哲学社会科学版)，3.
- [10] 周庆智(2014). 基于公民权利的乡村治理建构. 哈尔滨工业大学学报，6.
- [11] 周庆智(2015). 基于公民权利的城市社区治理建构. 学习与探索，3.
- [12] D. Kelliher(1992). *Peasant Power in China: The Era of Rural Reform 1979—1989*. New Haven: Yale University Press.
- [13] V. Nee & David Monzigo(1983). *State and Society in Contemporary China*. Ithaca, N. Y. : Cornell University Press.
- [14] J. Oi(1989). *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government*. Berkeley: University of California Press.
- [15] J. Unger(1994). Rich Men, Poor Men; the Making of New Classes in the Countryside. In David Goodman & Beverly Hopper (eds.), *China's Quiet Revolution: New Interactions between State and Society*. New York: St. Martin's Press.
- [16] V. Shue(1998). *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politics*. Stanford: Stanford University Press.
- [17] A. Wedeman(1997). Stealing from the Farmers: Institutional Corruption and the 1992 IOU Crisis. *The China Quarterly*, 152.

On Promoting Construction of Governance Modernization of Grassroots Governments

Zhou Qingzhi (Chinese Academy of Social Science)

Abstract: Building the grassroots political power is a part of functional realization of constructing modern states. The cores of promoting governance modernization of grassroots governments include fostering the government publicity, developing democratic construction at the grassroots level, normalizing the rights between state and society, and legalizing the government governance. At present, under the situation of the diversity of interest groups and social structure, the governance of grassroots governments need take the modern transition of system and adapt itself to new social changes, shift the traditional governance system, current operation mode and governance pattern to fulfill the transformation into the service-oriented government function, to adjust the relationship among the government, society and market by the principle of modern rule of law and enable them to play their roles as social subjects and to participate in the governance of grassroots governments and the society.

Key words: governance of grassroots governments; construction of governance modernization; government publicity; relationship between state and society

■作者地址：周庆智，中国社会科学院政治学研究所；北京 100028。Email: zqztodd@163.com。

■基金项目：国家社会科学基金重点项目(11AZZ006)

■责任编辑：叶娟丽

