

第三章 八〇年代以後地方政府、 鄉鎮企業與農民的關係

「農民問題」歷來都是國家和社會生活的首要問題。沒有農村的發展和進步，就談不上中國社會的發展和進步。人民公社原有的產權安排和政治調控沒有實現農村生產率的穩定與提高，溫飽問題依然是農民需要首先加以解決的問題，窮則思變，七〇年代末期，一些落後地區的農民在地方政府的默認下，在小範圍內恢復了六〇年代政策調整時期曾實行過的包產到戶、包幹到戶。在當時，實行這種產權制度是非法的，但它所取得的效率使它很快在全國許多地方得到回應。正是基層把上層的政策調整拉向改革，國家認可了基層農民這種自發的制度創新，並決定在全國範圍加以推廣。因而可以說，中國的農村改革是一種中央安排型的改革（Centrally managed reform）。¹⁰⁹而村民自治是繼家庭聯產承包責任制後，農民的又一偉大創舉。

本章回顧村民自治實施以來的發展歷程，探討村民自治對中國政治發展的意義和影響。村民自治雖然是農民的創造，但其推廣是由政府自上而下領導的，各地政府對村民自治的態度與組織能力至關重要，它決定著供給什麼樣的遊戲規則和供給多少制度實施資源。因此，目前各地對村民自治的貫徹情況和實施效果是千差萬別的。八〇年代開始，由於中央的放權讓利，使得地方政府有更大的誘因發展鄉鎮企業，筆者欲從地方政府在鄉鎮企業發展上所扮演的角色出發，研究經

¹⁰⁹陳康、謝千里，「中國經濟改革的經驗」，*經濟社會體制比較*，1992年第4期，頁12~19。

濟發展過程中農村所形成的權力結構，與農民對政府及幹部的依附狀態，再探討鄉鎮政府與村民自治的關係以及介入情況，研究掌握多數資源的地方政府是為農村基層民主帶來積極領導的作用還是不利於基層民主落實的影響。

第一節 農村政經改革與鄉村關係的轉變

壹、農村經濟體制的改革：家庭聯產承包制的實行

中國大陸農村實行包產到戶最早可以追溯到二十世紀六〇年代，人民公社運動初始實行時。公社本身制度的缺陷使得農村的生產不增反減，吃「大鍋飯」的結果是飯越吃越少、人民越過越窮。由於 1959 年到 1961 年農業危機是絕對的食物短缺，無法通過增發貨幣而緩解，當時國民經濟的封閉性，危機也無法利用國際市場來解決，為了解決 1959 年到 1961 年的農業歉收問題，進行農村經濟政策的調整，一是維持人民公社的制度框架，但做出大幅度的政策修補，如收縮人民公社的規模並確立生產隊為基礎的所有制，約束上級行政官僚無償平調下級和農民財產的權力，解散公共食堂，改善工分制和生產隊的內部管理。二是承認農民家庭經營在集體經濟中的地位，開放自由市場，允許包產到戶甚至分田單幹。這兩個調整政策表示國家為了解決食糧問題，不得不在經濟政策上做出的讓步，但這種讓步是非常短暫的，等到農業總產又恢復原來的水準時，許多當時見效的政策都被當作是權宜之計而棄之不用。¹¹⁰短暫的調整而沒有作根本的制度改革，依舊無法改善人民公社所帶來的效率問題，到了七〇年代末，再度引起農村底層自發的經濟改革，有了六〇年代的經驗，包產到戶不能再算是制度的創新，而是制度的擴散和再推廣，安徽省鳳陽縣農民把包產到戶進一步變成包幹到戶，農民

¹¹⁰周其仁，**產權與制度變遷**，（北京：社會科學文獻出版社，2002 年 9 月），頁 15。

家庭對產量的承包發展成對地產經營的承包。農民提出「交夠國家的，留夠集體的，剩下的都自己的」的新制度安排，即把全部可支配的土地資源首先投入家庭生產，然後由農戶在保證至少不損害國家和集體的既得利益的前提下，增產歸己。¹¹¹

直到農民的經濟好轉，中央在農民的壓力和期待中才逐漸承認它，並一再推出更為寬鬆的政策允許承包制在其他地方實施。1983年萬里在全國農村工作會議上說道：「以家庭經營為主的聯產承包制已占有農戶總數的90%以上」。1984年1月1日中央發出《關於1984年農村工作通知》進一步評價農業生產責任制後，承包制正式得到中央的認可，並積極推廣，此時全中國僅有2千多個生產隊未實行承包制。¹¹²1993年，國家又決定在農戶原有的承包期到期後可再延長30年，在承包期內，農戶對土地的經營使用權可以在不改變使用方向的前提下實行自願、有償轉讓。農村土地承包經營給了農民充分的生產經營自主權。實行家庭承包經營，突破了計劃經濟的束縛，種什麼、怎麼種、種多少，都由農民自己決定，農戶可以因地制宜安排生產，根據市場的需求組織安排生產。

就上層而言，國家調整農村經濟政策的動力主要是出於節約費用的考慮。人民公社的產權安排和政治調控模式導致昂貴的交易費用。在七〇年代後期，國家費用指數的上升遠遠超過了收益指數的增長。政策調整也有政治上的考慮，因為在當時，長期的政治動盪和經濟停滯使國家權威和意識形態受到了挑戰，如果國家不對基層農民的變革要求作出反應，不及時調整既有的政策，就無法得到農民更多的政治支持，農村秩序變得更佳緊張，使國家很難降低調控成本。恰好當時政治上的客觀情勢不致於使國家的政策調整會反過來削弱國家權威和意識形態的連續性。因此，農村的政策寬鬆有了政治上的可能性。

¹¹¹周其仁，前揭書，頁24。

¹¹²徐勇，**包產到戶浮沈錄**（珠海：珠海出版社，1998年），頁372~374。

經驗和理論研究表明，政策寬鬆對農村的所有權產生了重大的影響。其中最主要的是原有體制下通過國家主導的政治運動形成和改變所有權的邏輯，逐步讓位於一個新的邏輯，即經過國家和農民之間的交易、以及農民與農民之間的交易來形成新的有效產權。¹¹³

家庭聯產承包責任制有兩層意思，一是土地仍然歸集體所有，公有的性質不變；二是把土地的經營權、管理權包給農民家庭，由集體與農民簽訂合同，多年不變。在承包期間，由農民給國家交稅，給集體交提留，餘下的歸農民自己支配。隨著家庭聯產承包制的實行，為農村所帶來的影響如下：

第一，農村推行這一責任制後，農民生產的積極性得到了充分的發揮，農業產量迅速增加，廣大農民廣開生產門路，發展多種經營，生產力獲得了解放，生產率也得到了明顯的提高。

第二，農民有了生產經營的自主權以後，大量的勞動力開始從土地上解放了出來，進入到鄉村辦工廠，使鄉鎮企業異軍突起。

第三，促進農村生產以及生活方式的轉變，農民逐漸由自給自足的小生產者向商品生產者、經營者轉化，促進了農村市場的發育和完善。

第四，隨著農村經濟的發展，農民生活水準不斷提高，是 1949 年中共建政以來提高最快的時期。¹¹⁴

¹¹³周其仁，「中國農村改革：國家和所有權關係的變化」，*中國社會科學輯刊*，1994 年夏季卷，第 6 期。

¹¹⁴ 透視中國問與答，http://big5.china.com.cn/zhuantit2005/txt/2006-03/01/content_6131599.htm

貳、村民委員會的實施與發展沿革

中國大陸村民自治的產生與發展經歷了四個歷史階段：

第一階段，村民自治組織的萌芽階段。(1980~1982)

二十世紀八〇年代初期，為適應家庭聯產承包責任制的需要，農民自發突破人民公社體制成立了村委會。1982年中國大陸憲法正式確定村委會的法律地位。在這一段時間，農村的選舉活動與制度尚處萌芽階段，憲法基本上只確立了村委會選舉的基本方向。

由農民自發性創造的村委會之所以可以取代人民公社體制下的生產大隊、生產隊，主要原因在於人民公社體制本身結構上的缺陷與功能的障礙，以及受到家庭聯產承包制的影響。家庭聯產承包責任制與人民公社的最大分別就是農民將國家的土地承包，國家農民訂立合同，規定農民將相當數量的農產品上繳給國家後（即所謂的「包產到戶」、「包幹到戶」），其他的餘糧則由農民自由處理，可在自由市場出售。改變之前由集體管理的生產隊或生產大隊為單位的生產模式，轉為一個一戶的農戶為單位，由農民自我管理和生產、分配及經營。

人民公社的解體造成原本由集體承擔的維護社會秩序、辦理公共事務的職責無人負責，而造成農村的失序。為了解決農村的失序狀態，農民創造自我管理的組織形式—村民委員會，由廣西的宜山、羅城兩縣農民首先組織，最初的功能主要是滿足公共管理的需求，逐步擴大為對農村基層社會、政治、經濟、文化生活中的諸多事物的自我管理，村委會的群眾性自治組織的性質也逐漸明朗起來。全國其他地方，也出現類似村民委員會的組織。

第二階段，村民委員會建立時期。(1982年~1987年)

1982年12月，五屆全國人大第五次會議通過的新憲法第111條規定，村委會是基層群眾性自治組織，主任、副主任和委員由村民選舉產生，它與基層政權的相互關係由法律規定。至此，村委會選舉得到憲法的承認，憲法的權威對於選舉制度的發展起了至關重要的作用。同時，憲法改變了農村基層政局體制，實行政職能與經濟職能的分離，但在縣以下設鄉人民代表大會和鄉人民政府做為基層政權組織，人民公社只是農村集體經濟的一種組織形式。不久，全國各地根據新憲法要求，進行了政社分開與建立村委會的試點。1983年10月，中共中央、國務院聯合發出《關於實行政社分開建立鄉政府的通知》，對建立村委會的工作提出了具體要求。從1983年到1985年，全國農村普遍完成了廢除人民公社體制，建立鄉鎮政府、村委會的工作，全國共設立了948,628個。1986年9月，中共中央、國務院發出《關於加強農村基層政權建設通知》，在強調進一步加強農村基層建設的同時，對如何搞好村委會、居委會高度重視，並作了詳盡的規定，要求進一步發揮群眾自治組織的自我教育、自我管理、自我服務的作用。

第三階段，村民自治法律制度基本框架形成時期。（1987年～1990年）

1987年10月，中國共產黨召開十三大，確立建設高度的社會主義民主是社會主義現代化建設的重要目標的同時，指出現階段民主政治建設，必須著眼於實效，著眼於調動基層和群眾的積極性。為此，同年11月，六屆全國人大常委會第二十二次會議以十三大精神為指導以憲法為依據，頒佈了《中華人民共和國村民委員會組織法（試行）》，對村委會的性質、地位、職責、產生方式、工作方式等作了比較明確的規定，特別是在第三條規定明確了鄉鎮政府與村委會的關係是指導與協助，而不是領導與被領導關係。至此，農村縣以下管理體制發生了重大變革，實行20多年，集中控制的人民公社體制被一定程度自治的「鄉政村治」所取代。國家對農民的控制由直接的、全面的、剛性的轉向間接的、局部的、適度的調控。

由於當時的首要任務是要迅速填補人民公社解體後出先的公共權力與基層組織的真空狀態，因此，建立基層群眾組織時首重於村委會的普遍建立，而不是在於村委會的選舉是否民主，是否規範完整。憲法與村會組織法體現的村委會制度只有一個基本方向，即直接選舉，沒有程序上的保障。由於沒有硬性要求，舉辦選舉的數量較少，許多地方的村委會成員並不是經由民主選舉產生，而是由過去生產大隊、生產隊直接換個名稱來擔任，村委會與過去的組織體系沒有明顯的差別。有關村委會選舉的相關規定，籠統、簡單，缺乏可操作性，民意的基礎很弱。

第四階段，村民自治逐步走向規範化和法制化。(1990 年以後)

村委會在試行中不斷地探索發展，從思想分歧到逐步共識，操作不規範到規範化，在運作上漸漸成熟。在試行法推行十年後，村委會選舉根據各地選舉中發生的問題和群眾創造的新經驗得以規範、推廣、落實。全國人大常委會在 1998 年 11 月通過了修改後的《村委會組織法》，對於村委會的直接選舉程序、村民代表會議事制度、村務公開的方式等都作了更為細緻的規定，還特別增加了條款，明確指示了中國共產黨農村基層委員會對村委會的領導關係。¹¹⁵

從以上的回顧可以看到，村委會的出現源於農民應付農村混亂狀況的自發努力，在政府的有意引導下，村民委員會成為農村的基層群眾性組織，鄉鎮政府為代表國家的最基層政權，兩者僅為指導與協助關係，此乃八〇年代以後，國家、社會與農民的關係又一轉變。

參、農村政治體制的改革：鄉政村治的建立

家庭聯產承包責任制的推行、政社合一的人民公社體制的解體和村民自治的

¹¹⁵以上整理自金太軍，鄉村關係與村民自治，（廣東：廣東人民出版社，2002 年 7 月），頁 165-182。

興起，使得傳統的行政命令——服從型的鄉村關係為新型的「鄉政村治」格局所取代，即在鄉鎮建立基層政府，對鄉鎮事務行使國家行政管理職能，但不直接具體管理基層社會事務；鄉以下的村建立村民自治組織——村民委員會，對村事務行使自治權。從組織結構的角度來看，「鄉政村治」改變了人民公社時期準軍事化的三級組織結構，在制度設計上把原屬公社下了生產大隊和生產小隊從政府組織體制中加以剝離：將「人民公社—生產大隊—生產小隊」轉變為「鄉人民政府—村民委員會—村民小組」新體制。¹¹⁶這樣，在基層農村管理體制中並存著兩個處於不同層面且相對獨立的權力載體：一是代表國家自上而下行使行政管理權的鄉鎮政府，二是代表村民行使基層社區自治權的村民委員會。

第二節 鄉鎮企業發展中地方政府的角色

中國的底層農村同時彙聚著經濟改革和政治改革，八〇年代地方政府在鄉鎮企業發展過程中扮演十分重要的角色並使其在經濟發展過程中加強在鄉村的權力。國家作為制度供給者與實施者，最關注的是行政權力的運轉，鄉鎮政府作為國家行政權的最基層，村民自治不為國家的行政組織，而是基層自治組織，勢必會影響鄉鎮政府在村級貫徹其行政的效率。村民自治雖然是農民的創造，但其推廣卻是由政府自上而下領導的，各地政府對村民自治的態度與組織能力至關重要。

¹¹⁶ 譚和平，「論我國村民自治的發展特徵」，**理論與改革**，1994年第6期，頁33~35。

壹、產權改革與鄉鎮企業的發展

在人民公社時期，由公社或生產大隊經營的工業或其他小型企業被稱為「社隊企業」。而最早的社隊企業來自農村中積累的資金和銀行貸款，產權仍屬於集體所有。這個時期幹部創辦社隊企業的目標大多還是為了集體的因素，即用來支持農業發展，增進社區福利等。但集體剩餘盈餘的支配權卻是由社隊幹部掌握。社隊企業的工作分配等也由社隊幹部掌握，這些在當時的農業社區中是很大的權力和很高的地位，激勵最早一批社隊企業的成長。¹¹⁷從正統的國家計畫立場來看，社隊企業工副業是國家控制農業經濟系統的異己物。在人民公社時期，曾被批判過為「集體的資本主義」。¹¹⁸

政社合一的人民公社解體後，改採家庭聯產承包責任制，將行政權轉移給鄉，各公社與生產隊的企業改制為由鄉、鎮管理的企業，成為農村地區企業的主要組成部分。

根據 1997 年 1 月 1 日起實施的《中華人民共和國鄉鎮企業法》，鄉鎮企業「是指農村集體經濟組織或者農民投資為主，在鄉鎮（包括所轄村）舉辦的承擔支援農業義務的各類企業。」其中「所稱投資為主，是指農村集體經濟組織或者農民投資超過 50%，或者不足 50%，但能起到控股或實際支配作用」。依規定來看，鄉鎮企業主要是指內資企業，並以集體企業為主。但人民公社時期的社隊企業改為鄉鎮企業時，政府中的文件並沒有針對鄉鎮企業作嚴格的定義，一般對鄉鎮企業的概括範疇比較廣泛，就是所謂的「五個輪子一起轉」，即所有成立於農村地

¹¹⁷ 陸立軍、盛世豪等著，**農村工業生產力聚集研究**（杭州：浙江人民出版社，1996 年）頁 81～82。

¹¹⁸ 周其仁，前揭書，2002 年 9 月，頁 20。

區、由農民投資和組建的企業都是鄉鎮企業。¹¹⁹其中以「蘇南模式」、「珠江模式」、「溫州模式」分別代表了不同的組織型態。「蘇南模式」是以集體所有制和政府領導為主要特色、「珠江模式」則以引進大量外資，即所謂「三來一補」的企業發展型態、「溫州模式」所代表的是以家庭加工業和貿易為主要的鄉鎮企業類型。因此，「鄉鎮企業」是在農村地區經營的、國營企業以外的所有非農業企業的總稱，包括從村營到個體經營的各種企業形式。

過去對於鄉鎮企業的財產權性質多所爭議，部分原因導因於學者仰賴官方統計資料，將統計年鑑中的「集體所有制」顧名思義直接作為公有制的指標，由此得到一個實證的結論，相對於東歐及前蘇聯的急速私有化，中國經濟發展的成就多來自於集體所有制。¹²⁰

Jean Oi 以「地方統合主義」(Local State Coporatism) 形容地方官員領導協調其轄下企業的活動，治理地方宛如經營公司，且統一負責該地的社會支出和公共事務。地方政府與地方企業關係是一種相互依賴的關係，而不是私有化理論所言的掠奪與尋租，因此得以解釋中國農村某些地區集體企業的成長。¹²¹

然而，另外有一派學者認為中國的快速成長事實上來自於「沒有採取漸進主義改革的那部分」，有就是私有化、市場化與自由化。例如一九八〇年代初期的農村家庭聯產承包制，某個意義上是「部分的」財產私有化，Jeffrey Sachs 和 Wing Thyc Woo 就因此認為中國也發生了類似東歐大震盪的急速私有化過程，也有人認為這個因素解釋了經改初期約八成的農業投入與產出 (Nolan

¹¹⁹ 張秀生主編，**中國農村經濟改革與發展**，(武昌：武漢大學出版社，2005年10月)，頁411。

¹²⁰ 請參考 Jefferson, Gary H. and Rawski, Thomas G. and Zheng, Yuxin, 1996. "Chinese Industrial Productivity: Trends, Measurement Issues, and Recent Developments," *Journal of Comparative Economics*, vol. 23, pp.146~180.; Jefferson, Gary H. and Inderjit Singh. 1997. "Ownership Reform as a Process of Creative Reduction in Chinese Industry." in *China's Economic Future: Challenges to U. S. Policy*, edited by the Joint Economic Committee, Congress of the United States. Amank, N.Y.:M.E.Sharpe.

¹²¹ Jean C. Oi, "Fiscal Reform and The Economic Foundations of Local State Corporatism in China" in Eduard B. Vermeer, Franf N. Pieke, and Woei Lien Chong eds., *Cooperative and Collective in China's Rural Development: Between State and Private Interests* (N.Y.:M.E. Sharpe, Inc, 1998), p.94.

1988;McMillan,Whalley and Zhu 1989;Liu1992) 雖然少數強調市場化對農業成長的重要性(如 Rozelle 1996),但農業生產的財產權變革仍被視為中國農村經濟成長的原動力。¹²²就農村企業的發展而言,雖然改革以來鄉鎮企業多冠有「集體企業」的帽子,私有化論述者認為鄉村企業的成長多來自於集體企業「隱藏性私有化」(hidden privatization)、「非正式私有化」(informal privatization) 看似政府公營,實則是私人藉由承租和假集體的 forms 來經營名義上的集體企業,所以私營部門在中國經濟中被嚴重低估了。¹²³

綜合上述,從產權的角度出發,根據學者對於各地鄉鎮企業的研究成果,農村經濟發展路徑可歸類為公有制與隱藏性私有化,其發展關鍵在於財產權是否清晰明確。例如,Andrew Walder 認為社會主義體制的難題不在於企業的公有制,而在於財產權不清晰明確,公有制未必就會導致產權模糊,只要制度設計得當,對於「誰有權控制、誰有權分配、誰有權處理」定義清楚,即便組織體也可以執行清晰明確的財產權,加上足夠的誘因,以及完善的監督機制,縱使是集體企業,也能獲致效率。因此問題在於市場化的競爭機制和組織中的監督管理,不在於私有財產制。¹²⁴

貳、地方政府在鄉鎮企業發展中的角色與職能

學者對於八〇年代村鎮兩級政府在農村工業化管理上所扮演的角色,存在不同的意見,在此引用 Marc Blecher 將國家在企業上發展上所扮演的角色作類型分析,基本上他將國家角色分為兩種類型:一為發展型國家;二是企業型國家。兩

¹²²陳志柔,「中國大陸農村產權制度變遷的地方社會基礎:閩南與蘇南的地區差異」,《臺灣社會學》,第2期,2001年12月,頁223。

¹²³吳介民,「中國鄉村快速工業化的制度動力」,《臺灣政治學刊》,1998年12月,第3期,頁3~52。

¹²⁴陳志柔,前引文,頁223。

者的區別在於企業家精神的有無以及國家和企業的關係。在企業型國家，國家自己從事企業活動，他們開創自己的企業，這些企業並不是獨立的而是在行政機構的控制下，所以該企業仍是行政機關的一部份。這種類型的特徵是國家機關創設和營運不僅在協助企業去完成被指派的任務而且是為了賺取利潤。

在企業型國家中，企業家精神是直接的（政府直接控制管理企業、直接涉入生產性的活動、政府職能更強調利潤的重要），國家控制企業的運作方式是經由垂直式的管道，企業型國家以市場為導向的經濟活動，使它更順從於市場經濟的運作邏輯。至於發展型國家透過水平式的控制，整合與企業的關係，比企業型國家在計畫整合的層次較大。總之，發展型國家不是親自生產和創造利潤而是為了企業的生產和利潤創造必要的條件。¹²⁵

Jean Oi 將八〇年代地方政府憑藉其作為企業所有者身份，直接涉入企業的管理決策，它像極了公司董事會，經營著他們的企業、分配利潤、承擔風險並以有限資源促進農村工業的快速成長，稱為地方統合主義（local state corporatism）。這是一種經濟與政治權力相結合的一種配置，其中的企業大多為集體所有制而政府在指導企業發展上扮演著積極的角色。¹²⁶

地方政府透過行政資源為企業發展籌措所必須的各項資源。鄉鎮企業的招募資金管道，除了透過農民以土地入股等集體資金的運用、也可向企業本身的成員以保證金或借貸的方式獲得；還有另一種資金獲取管道則是信用貸款，由於銀行、信用社、財政、稅務機關與地方政府有行政關聯，企業要獲得信用貸款的申

¹²⁵Marc Blecher, "Development State, Entrepreneurial State: The Political Economy of Socialist Reform in Xinju Municipality and Guang County"(1991), in Gordon White. edited, *The Chinese State in the Era of Economic Reform*. NY: M. E. Sharpe, Inc.

¹²⁶Jean C. Oi, "Fiscal Reform and The Economic Foundations of Local State Corporatism in China" in Eduard B. Vermeer, Franf N. Pieke, and Woei Lien Chong eds., *Cooperative and Collective in China's Rural Development: Between State and Private Interests*(N.Y.:M.E. Sharpe, Inc, 1998), p.94.

貸程序中，必須提出擔保人，銀行也透過平等系統來衡量企業的償債能力；而鄉鎮辦、或村辦集體型式的鄉鎮企業，由於有地方政府的支持，再透過與金融機構間行政資源的運作，在資金取得方面比較順利。反之，由於當時的民營銀行經營尚未開放，私人興辦企業在擔保與政黨關係上薄弱，而難以獲得銀行與信用社的青睞。在四川，銀行不給新開辦的鄉鎮企業貸款，而選擇與地方政府支持的鄉鎮辦的企業打交道。¹²⁷

農村地方政府除了對資源、資金的掌控之外，鄉鎮企業所需要的市場資訊與生產技術也必須經由官僚體系獲取。地方官員及黨幹部透過行政例行的活動，進行人脈交誼與資訊交換，使得有關新產品、科技、市場通路等資訊流通在官僚體系中。中國大陸鄉鎮企業的蓬勃發展，打破中共歷史上形成的「城市工業、鄉村農業」的舊格局，促進大農村第一、二、三產業的協調發展。¹²⁸

以蘇南模式為例，鄉鎮企業起源於人民公社時代，但真正的發展卻在二十世紀八〇年代中國農村改革之後。家庭聯產承包責任制的推行使得農村分離出大量剩餘的勞動力勞動力，但戶籍制度的束縛使得農民「離土不離鄉」地進入鄉鎮企業成為問題的主要解決辦法。同時，當時整體上分權改革思路以及地方財政包幹制度的實施，刺激了地方政府興辦工商企業，既有助於解決就業問題以緩解社會的不穩定，又可以增加發展地方的財政收入。因此，出現了由鄉鎮政府創辦並直接管理的企業，形成了由地方政府扮演推動角色的鄉鎮經濟形式。其特色是：創辦和發展企業的資源動員依賴行政權力、產品競爭由市場導向、產權關係具有社區內「公有」的模糊性。¹²⁹

廣東省順德市位處珠江三角洲中部，比鄰港澳，改革開放以來，以發展鎮辦集體企業為主，並明確規定鎮辦企業一率不准個人承包，管理區和村辦規模較大

¹²⁷潘維，**農民與市場—中國基層政權與鄉鎮企業**，（北京：商務印書館，2003年），頁323。

¹²⁸蕭真美，「大陸農村鄉村企業之發展」，**東亞季刊**，第21卷，第1期，1~3頁。

¹²⁹金太軍，**鄉村關係與村民自治**，（廣東：廣東人民出版社，2002年7月），頁

的企業以及中外合資合作、「三來一補」企業，都要由集體經營或是投資。順德的經濟發展有賴鎮委和鎮政府的協調，尤其是透過政府向銀行借貸資金，1985年鄉鎮企業的銀行貸款占當年固定資產淨值和流動資金的66.6%，鎮辦工業高達88.3%。1978年鄉鎮企業的占工業總產值的55%，到了1990年，在全縣的工業總產值中，集體所有制占80%以上，鎮辦工業占集體所有制的90%以上。¹³⁰

Walder 呼應了 Oi 的觀點：村鎮政府選擇性介入企業主要是依據企業所擁有的經濟籌碼，政府嚴格控制那些最大型和最重要的產業，並介入那些對地方稅入來源最具影響力的企業。政府比較少介入那些小型企業的事務，尤其是那些最沒有利潤可言或被判定為最沒有發展潛力的企業。¹³¹

Jonathan Unger and Antia Chan 以廣東溪橋鎮江村私人經濟為例，提出另一種觀察。村鎮政府確實扮演一種發展型的角色，村委會面對該地區頗為盛行的私營企業，採取扶大、扶強的措施，例如：以再貸款方式放款給那些急於改善設備的私人企業（利息和政府向銀行借貸的利息相同）、低報紡織機的方式使私人工廠可以減少一些賦稅的徵收（因為法令規定閒置的機器不用繳稅的），而鎮政府也會睜一隻眼閉一隻眼的配合。溪橋鎮政府強烈的支持地方私人企業且為了和鄰近浙江省紡織廠競爭，同意以極低的利息貸款給私人企業購買先進的紡織機，不過支持的對象仍偏重那些規模較大、財力較豐富的企業，主要認為他們的競爭力比較強。¹³²以往研究認為政府會偏重且優先發展集體制的村辦企業而不是私有經濟，但從他們的研究結果發現，私人企業的在地方上的重量不斷地增加，政府活躍地發展私人企業，獨立性強的私人企業以其影響力促使政府照顧他們。¹³³

¹³⁰楊明，「珠江模式」，載于周爾鑾、張雨林 編，**中國城鄉協調發展研究**，（香港：牛津大學出版社，1994年），頁79~81。

¹³¹ Andrew G Walder, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy", *American Journal of Sociology*, (1995), 101, pp.236~301.

¹³² Jonathan Unger and Antia Chan, "Inheritors of The Boom: Private Enterprise and The Role of Local Government in a Rural South China Township", *The China Journal*, vol.42(1999), pp..60~65.

¹³³ Jonathan Unger and Antia Chan, "Inheritors of The Boom: Private Enterprise and The Role of

九〇年代，Oi 的地方統合主義出現了進化，進化主要表現在，一方面通過有選擇性的私有化加強集體經濟，即除了對少數重要的、獲利較多的成功企業繼續保持直接控制之外，關閉問題嚴重的集體企業，對其他集體企業進行租賃、出售等形式各異的改制；另一方面把扶持的對象和範圍擴展，延伸到私營企業，地方政府官員與一些重要的私營企業之間形成了共生關係。地方政府運用對合同及資源的控制以及政府與私營企業之間形成的共生關係，把私營企業整合進了地方統合主義的框架之內。¹³⁴Oi 揭示了地方統合主義在二十世紀九〇年代的演進，但是並沒有根本改變當初的主張。在她看來，對於經營績效良好、獲利較高的集體企業，政府介入以獲得財政收入的決心和能力還是無可撼動的研究符合以集體經濟為主的農村。¹³⁵

根據 Marc Blecher 的分類，Oi 在地方政府統合論中描述的地方政府，扮演著類似於東亞新興工業化國家（NICs）發展型國家的角色，但雙方的介入方式卻有所不同。NICs 通常只以間接的政策引導企業的運作而大陸地方政府則以叫直接的方式介入（尤其是鄉鎮層級）：除了間接的政策引導地方外，地方官僚更間接肩負企業的決策工作，形成了一種企業家型態，這種方式反而更接近 Blecher 所描述的企業型國家。至於 Unger and Chan 對廣東省溪橋鎮政府的描述則比較接近發展型國家。我們可以發現，無論是集體所有制經濟或者私營經濟體制，只要是競爭力較強、具發展性的企業，都存在著政府介入的影子，差別在於政府介入的層度不同，尤以集體經濟的鄉鎮企業，村鎮兩級政府為了獲得財政的收入與能力，如公司化經營大範圍地介入企業，對以集體經濟為主的農村，其治理相當類似公社時期的黨政不分、政社合一體制。

Local Government in a Rural South China Township”, *The China Journal*, vol.42(1999), pp.60~65.

¹³⁴Jean C. Oi, *Rural China Takes Off : Institutional Foundations of Economic Reform* (Berkeley : University of California Press, 1999) , pp.135~137.

¹³⁵Jean C. Oi, ”The Evolution of Local State Corporatism,” in Andrew Walder, ed., *Zouping in Transition: The Process of Reform in Rural North China* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1998), p.61.

參、「一套班子、幾塊牌子」的鄉鎮企業

如果一個農村原來是以集體所有制為其主要的經濟發展型態，那麼在這種村中，通常由於經濟的集體性強，集體經濟往往是由一個很能幹或資深的黨支部書記來領導，村民大部分在村集體經濟體中工作，所以對村黨支部書記產生依賴侍從的關係，企業經營者或經濟精英與村幹部的關係也往往是一種侍從關係，而且往往經濟精英與幹部形成一種對村中政治經濟資源之分配具有壟斷地位。¹³⁶

一般言之，集體經濟發達的富裕村在工業化過程中，為充分利用村集體資源而組建一種由傳統村落組織和現代產業組織高度整合的領導體制，在「村企合一」體制中「村支書—董事長、村主任—總經理」成為聯結和協調各種經濟社會關係的平衡點。村級權力執掌者的角色使他們在領導企業時，不致於使企業的經濟行為只遵循經濟原則，偏離村落社區利益；然企業領導人的角色又使他們不致於完全為了政治的或社區的利益，導致企業的經濟效率降低太多。「村企合一」的內涵係指：以家庭聯產承包責任為基礎，按照一定的組織形式，將一個或幾個建制村改造成一個融政治、經濟、社會職能於一體的企業法人，以企業化管理的方式推動村級經濟和社會發展的組織管理體制¹³⁷。換言之，即是採取村黨支部、村委會和村屬企業總公司為「一套班子、幾塊牌子」的作法。

以河北省玉田縣彩亭橋彩河東村為例，村級組織除了村委會以外還有村黨支部和經濟合作社，其中村黨支部是中國共產黨的基層組織、村經濟合作社是農民的合作經濟組織。這三個組織只要成員均有三個相互交叉的職務。¹³⁸河南省南街

¹³⁶徐斯儉，「大陸農村的基層民主與經濟發展的關係」，**中國大陸研究**，42卷，第5期，頁3～31。

¹³⁷中共宜昌縣委政研究室課題組，「關於村企合一的探討」，**中國農村經濟**，1997年，第8期，頁36-39。轉引自柳金財，「中國大陸農村村民自治制度運作與鄉村關係：不同產權所有制下的比較分析」，**展望與探索**，第一卷第11期。

¹³⁸邱澤奇，「鄉村選舉與村鎮組織關係—兼論中央與地方關係的制度性變遷」，陳明通、鄭永年主編，**兩岸基層選舉與政治社會變遷**（台北：月旦出版社，1998年2月），頁376。

村也是一種黨委領導下的高度集中的權力結構，南街村的黨、政、經組織分別是南街黨委、南街村民委員會和河南省南街村（集團）有限公司。不過，按照南街黨委辦公室負責人的說法：南街村實際上是「一塊牌子、一套人馬」，實行黨的一元化領導。南街村黨委、村委會、公司三個組織其實是合一的。黨委辦事處也是公司辦事機構，說是村委會辦事機構也行，僅僅是名稱不同而已。¹³⁹

蘇州吳江市的雙村，該村的村辦企業是依集體化的制度運作，由村幹部直接領導，1987年起開始採用集體承包、廠長責任制。廠長負責企業的日常業務運作，但是廠長由村（村農工商總公司）任命，投資和財務審計也須接受村的調派監督。直到九〇年代初，集體企業的廠長承包責任制仍是蘇南地區的主要產權模式，村政府和村企業的權力和財務並未明確劃分，雖然承包制規範的村企業對政府利潤上交的義務，但企業資金的流轉和會計稽核充滿彈性和解釋空間。權力和資源明顯地掌握在村書記和村長手中，兩人同時兼任村辦企業廠長。因此村企業的產權其實是掌握在少數名村幹部手中。¹⁴⁰

事實上，村級組織交叉任職是十分普遍的現象，無論何種原因造成這種交叉任職的現象，它所造成的一個事實就是：村主要事物甚或一切仍然掌握在黨支部手中。社區幹部和鄉鎮企業的經營者共同構成了支配當地政治和經濟發展的主要力量。

肆、地方政府與幹部商業化的尋租行爲

改革後地方幹部雖然對經濟發展有巨大的貢獻，但在這期間也不免出現幹部個人擴權的行爲。由於農業去集體化之後，地方官員與黨幹部的權力不再直接由

¹³⁹ 項繼權，**集體經濟背景下的鄉村治裡**，（武昌：華中師範大學出版社，2002年8月），頁230。項繼權教授於1996年4月4日與南街村黨辦主任雷德全座談記錄。

¹⁴⁰ 陳志柔，「中國大陸農村產權制度變遷的地方社會基礎：經濟社會學的思考」，臺灣社會學年會，2000，頁16。

中央賦予，而是透過掌控資源的發展優劣來評判表現。透過集體企業的控制，企業發展越好、對地方經濟越有貢獻，黨幹部與官員的權利與升遷機會就越大，而透過集體制鄉鎮企業也可以同時維持黨在農村的經濟與政治上的雇傭關係，因而這些黨幹部選擇以管理集體鄉鎮企業來領導地方的成長，換取在經濟上的績效與晉升機會。何清漣運用布坎南（James McGill Buchanan）的「公共選擇理論」觀點指出，擔任政府公職的是有理性的自私人，他們在公職任內經常面臨各重誘因，應該將這些公職人員看作是追求財富者的自私之人，他們的目標是追求自身利益的最大化，如最大的收入，以滿足自身的生活和權力需求等。他以「權力市場化」形容改革後黨政幹部利用政治資源謀取經濟和社會資本的腐敗情況。¹⁴¹

林南（Nan Lin）運用政治、經濟、社會三個向面向分析農村的發展，提出「地方性市場社會主義」（local market socialism）。他指出中國改革主要是朝著市場化的方向進行，由於地方幹部握有政治資源，因而能利用政治資本交換經濟資本，他們在改革後成為地方權力的實際掌握者，這些權力在相關經濟人事的任用上，往往會考慮本身的血緣連帶關係，經濟資源與社會網絡相結合，有利於地方經濟的發展。舊社會所遺留的社會網絡將與政治、經濟形成一種交叉的錯綜複雜關係，使得依恃在此社會網絡而來的權力關係，成為獲取權力、以及資源的最大因素。¹⁴²

吳介民針對改革後鄉村工業化的快速發展，提出虛假產權關係（Pseudo Ownership Relations）。他指出，改革開放初期在大包乾制度變革刺激下，家庭重新獲得了經濟生產誘因。但是由於國家對農地產權進一步改革的曖昧，以及對私營企業發展的忌憚，使得市場轉型初期的制度條件對農民相當不利。但是，中共的法律卻賦予地方幹部和農村幹部在處理集體資產上很大的權力，使地方上的

¹⁴¹ 何清漣，*現代化的陷阱—當代中國的經濟社會問題*（北京：今日中國出版社，1998年），頁7~8。

¹⁴² Lin Nan, "Local Market Socialism: Local Corporatism in Action in Rural China," *Theory and Society*, vol.24, no.3 (June 1995), pp.307~308.

權力團體在第一波私有化中搶得先機，他們多以集體發展的名義，處理土地承包以及處置土地開發利益、招商引資。新興「農村企業家」爲了取得更多的優惠和利益，只好與地方幹部合作，或者本身蛻變爲農村幹部，尋求政治組織權力的奧援。這樣的官商合作製造了各種形式的官僚庇護、進而導致農村工業的發展。¹⁴³

由於中共政體的制度設計使得鄉鎮與農村幹部和某些農民之間產生某種聯繫，使得農村社會變得越來越不平等，不平等有兩個意涵：一、指的是改革前農村社會表面上齊頭式的平等已經消逝。二、改革前潛藏在專政體制中的家族、派系等關係網絡在改革後重生，此時能取得稀缺資源的人必定是有關係的人以及權力者。同時，農村黨政幹部延續公社時期的權力基礎，在集體所有制不變的情況下，實際操縱在他手中的資源隨著中央下放越多的權力而增加，成爲農民對幹部的依賴。¹⁴⁴

在中國大陸計畫經濟轉向市場經濟的過程中，行政資源的運用扮演重要的角色，透過商業化的行政資源，黨幹部、政府官員、企業家都可從尋租行爲中獲取利益，鄉鎮企業的發展也不例外。由於經濟自主權下放給地方，地方政府在從事經濟規劃、選擇投資或扶植標的時，便會考慮到對本身的回饋與貢獻。而回饋與貢獻的定義並不侷限在利潤數額，可能是對當地的社會福利提供、或是就業機會、競爭力等，會隨著時間或空間的不同而有不同的考量。¹⁴⁵

伍、農村對地方政府的依附行爲

資源依賴理論認爲，權力來自於對資源的控制和讓對方產生依賴的能力。農

¹⁴³ 吳介民，「中國鄉村快速工業化的制度動力」，*台灣政治學刊*，1998年12月，第3期，頁3～52。

¹⁴⁴ 李路路、李漢林，*中國的單位組織—資源、權力與交換*（杭州：浙江人民出版社，2000年），頁36～38。

¹⁴⁵ 陳淳斌，「中國大陸鄉鎮企業發展與地方政府職能：回顧學界對相關理論的研究」，*中國大陸研究*，第44卷第7期（民國90年7月），頁91。

村對於政府的依附行為來自於：一個是政府與人民（或社區民眾）之間的權力關係，另一個是鄉鎮企業經營者，控制資源的一方能夠對需求資源的一方製造依賴，從而產生權力。一般來說，資源的重要程度、稀缺程度和是否存在替代方式（機會）是決定依賴程度，因而也是決定權力關係的主要因素。按照這個邏輯，一個地方社區政府控制和影響人民的生存和發展機會的能力和程度也就決定了該地政府與人民之間的權力關係，進而影響農村基層民主的質量。¹⁴⁶

集體經濟越發達，可以提供農村公共事務的支出並且替代農村上繳的稅收與提取，農民就越依賴農村集體的經濟與資源，農村的一切事務由上級決定與管理，人民被排除或者僅在少許事務上表示自己對村務的意見，經濟發展雖然為農村提供基層民主的優良發展條件，但關鍵仍視農村的權力與經濟結構而定。

第三節、鄉鎮基層政權對村委會運作的影響

當我們討論村民自治的意義、作用及問題時，首先應該明確這樣一個前提，即中國農村當前的村民自治組織是否為一個真正意義上完全獨立的權力—利益主體？如是，村委會就應該是一種以村莊為明確權力邊界的村民自治組織，是一個能夠在法律規定的範圍內不受干涉地獨立行使政治權力、對關係到村莊集體以及村莊內所有村民切身利益的事務享有獨立的決定權及處置權的政治實體。因此，判斷村委會是否相對獨立於行政系統之外的標準，就是看它內部的權力關係；亦即看它的領導者到底是由它的成員選舉產生的，還是由其他機構任命的。由於次級社會單位隸屬於其他社會單位，因此其成員是否被其他社會單位授予等量的權力便顯得十分重要。就農村選舉來說，「當每個單位成員被授予等量的權

¹⁴⁶ Jeffrey Pfeffer and Gerald Salancik, *The External Control of Organizations*, (Harper & Row Publishers:1978) pp.35~45.

力時，他們之間的關係便是平等的。……當不同的成員被賦予的權力不等時，領導者與被領導者的地位在社會單位剛建立時往往就已經確立了。這裡不可能存在選舉與被選舉的關係，只有下級對上級負責，因為下級的權力是上級授予的。」

147

鄉政權力運行主要由習慣上被稱為「五大班子」的鄉鎮黨委、鄉鎮人民代表大會和鄉鎮人民政府構成。對農村基層的權力結構及其運行機制的大量個案研究表明，鄉政權力是一個以鄉鎮黨委為核心，以鄉鎮黨委書記為「當家人」，黨政高度一體化和政治、經濟、行政與社會權力高度集中的金字塔式的權力結構。處於鄉政權力金字塔頂端的是鄉鎮黨委書記，第二等級的是黨委副書記，而以「行政一把手」（鎮長）排在第一位，第三等的是黨委委員及行政副職，第四等是各站、辦、所的負責人，處於權力結構邊緣的是人大主席團、婦聯、團委等機構的負責人。

原來以集體經濟為主的農村中，村支書是權力核心，掌握了黨、政、經資源。村支書是由鎮政府派任，成為鄉鎮政府滲透在農村中的工具，村經濟的發展有賴上級的協助與保護。因為村支書同時控制了村企業，因此掌握的村財政大權，村委會無從發揮監督功能。村集體企業已經提供村集體所需的財政，降低了村集體向村民收取稅或費的需求，富裕的村集體甚至還能提供村民福利，村民蒙受其利，而且不必面對稅收或是攤派的壓力，也就不強求民主參與的機會。而在此種原以集體為主的村中，村委會往往受到村支書的掌控，而村支書背後的支柱則是鎮政府。鄉鎮政權是國家權力的最低一層，是連接國家與社會的樞紐，國家的意志主要通過它向農村社會傳達。村民自治的進展很大程度取決於基層政權對待村民自治的態度，是否認真貫徹實施《村委會組織法》。

¹⁴⁷ 胡榮，「村民委員會的自治及其與鄉鎮政府的關係」，二十一世紀（網路版），2002年9月，總第6期。

根據《村組法》第二條規定：「村民委員會是村民自我管理、自我教育、自我服務的基層群眾性自治組織，實行民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督。」但是村民自治的運作過程中，經常看到鄉鎮政府在民主選舉、民主決策、民主管理與民主監督上有干擾或侵權行為，使得村民自治無法完整落實。

村民自治以後，鄉鎮對村的過去領導關係變成了由法律規定的指導關係，但是這樣的一種權力關係的轉變，使得村和鄉鎮兩邊都不太適應。¹⁴⁸經過選舉的村委會主任，固然要照顧村民利益，但是與上面的關係不好也做不下去。在目前的狀況下，鄉鎮政府對於村委會還是有一定的控制權。現在鄉鎮政府對於村委會不能僅用行政命令，而是運用資源的分配作為誘因而來調動村委會的積極性來完成上級指派的任務。對於村委會而言，許多資源還是要鄉鎮政府的協助或補助，因此如果不配合上級的命令，也無法做好村內的建設。上級的協助包括介紹一些經濟開項目，為該村辦理相關的審批手續。因此鎮村之間是一種交換或是依賴關係。（關於鄉村中的黨、政、經見圖 3-1）在某些所謂的「癱瘓村」，因為對鄉鎮的依賴深，所以鄉鎮政府有更好了理由，甚至直接派任幹部到村裡工作，因此村委會在一定程度上可以說是喪失了自主性。此外黨支部雖然不是民選機構，但如果有鄉鎮政府的支持，便可使其有權力可以凌駕村委會，或限制村委會的功能。¹⁴⁹

¹⁴⁸ 李凡，**中國基層民主發展報告**，（北京：東方出版社，2002年），頁8~9。

¹⁴⁹ 胡榮，「村民委員會的自治及其與鄉鎮政府的關係」，**二十一世紀**（網路版），2002年9月號總第6期。

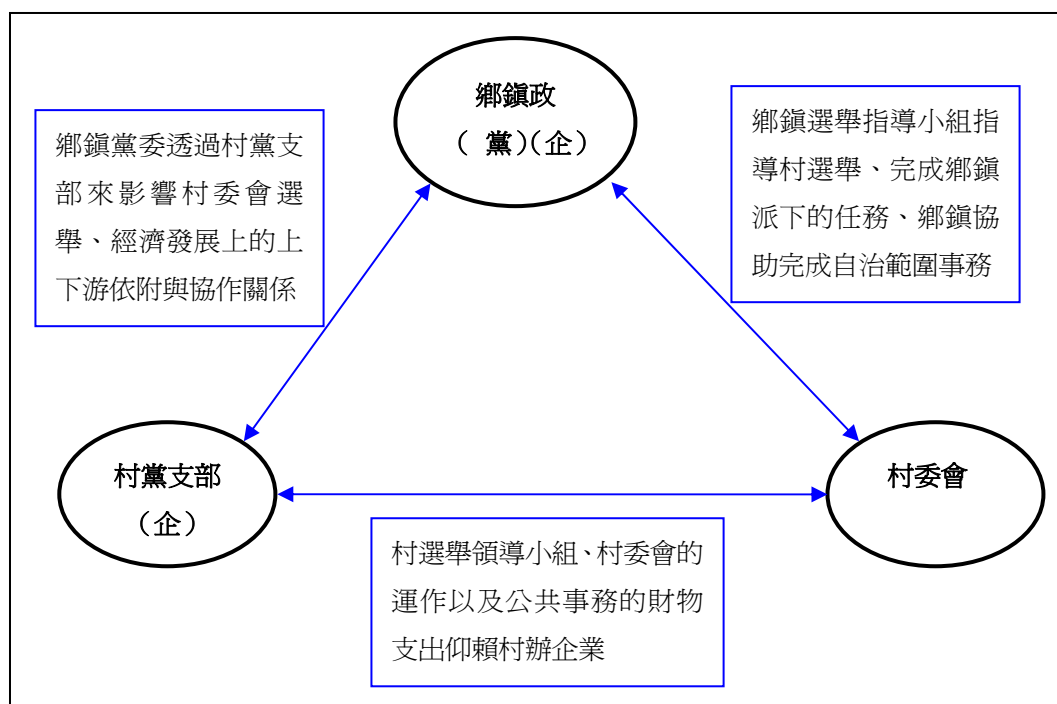


圖 3-1 鄉鎮村治中的黨、政、經關係

壹、鄉鎮政府與黨幹部村民委員會選舉的介入

一、鄉鎮政府與村民委員會的選舉關係

鄉鎮政府介入村委會選舉的主要環節為：¹⁵⁰

一是宣傳活動。從《村委會組織法》到省、縣、鄉的選舉辦法或選舉實施方案，幾乎都明確規定宣傳活動階段。設立宣傳活動階段的基本目的是使各級組織和選民瞭解村級直選的意義與辦法，以使選舉操作能合乎法律的手段順利進行。但愈與村民選舉結果利益直接相關的縣、鄉政府，對選舉的宣傳活動階段的具體

¹⁵⁰金太軍，**鄉村關係與村民自治**，(廣東：廣東人民出版社，2002年7月)，頁199~200。

操作就越重視。鄉政府按照法律規定，理所當然成爲宣傳動員組織者的角色，這爲其在這一階段貫徹自己意圖提供了便利條件。

二是產生村民選舉委員會。村民選舉委員會是選舉期間主持選舉的唯一領導機構。要影響選舉進程，首要的是要影響村民選舉委員會的人員組成。三是提名候選人。各地選舉辦法有「海選」（由選民個人提名）、村民十戶或十五戶聯名提名、村民代表推選等多種辦法。其中海選較不容易操作，而由於聯名或代表提名的公開性不強，環節較多，爲選舉外的力量影響選舉結果提供了機會。

四是確定正式候選人。各地普遍規定了正式候選人的條件，條件的審核與確認一般鄉政府都會參與，而確定正式候選人時要經過村民選舉委會會議，鄉政府的工作人員一般都可列席會議，並在會議上發表意見或建議。例如：胡榮至福建省壽寧縣犀溪鄉訪問時表示，犀溪鄉自 1997 年的選舉改「醞釀協商」爲預選產生正式候選人之後，增加了一個對初步候選人資格審查的過程，目的是「防止不適合當村幹部的人當選」。雖然審查的工作由村選舉領導小組負責，但審查的標準卻是由上面統一規定的。¹⁵¹

五是組織正式選舉。這裡包括劃分區，分派工作人員，選擇投票方式（選舉大會或流動票箱），組織記票。

六是解釋投票結果。關於選舉結果的解釋，由於村級組織一般人都認可鄉政府的權威，對投票結果的解釋一般都由鄉政府的解釋爲準。鄉政府往往利用村民對法律不甚清楚的弱點，做出對自己有利的解釋。

¹⁵¹胡榮，「村民委員會的自治及其與鄉鎮政府的關係」，二十一世紀（網路版），2002 年 9 月，總第 6 期。犀溪鄉規定村委會主任具有下列情況之一者將被取消候選人資格：（1）本人或其直系親屬違反計劃生育，正在處理期限內的；（2）未能在任期內完成計劃生育任務的「村主幹」、「計生專幹」；（3）三年內受過勞教以上處分的（包括免予起訴的）；（4）三年內有經濟問題已結案的；（5）因經濟或其他問題正在立案審查的；（6）公安部門的幫教對象。除了這些審查標準之外，有些鄉鎮還對候選人規定了其他條件，如高中文化程度、年齡在 35 歲以下等，但這些只是一些「指導性」條件，並不是硬性的規定。也就是說，鄉鎮希望下面推出的候選人能盡量符合這些條件。

二、村民委員會選舉的困境：鄉鎮政府的介入

《村委會組織法》關於村委會選舉的相關規定過於模糊，充滿了可操作的灰色地帶，例如《組織法》（以下簡稱）第十一條規定：「村民委員會主任、副主任和委員，由村民直接選舉產生。任何組織或者個人不得指定、委派或者撤換村民委員會成員」，只是簡單地使用了「直接選舉」這個名詞，而沒有規定選舉的程序及其相關問題，如組織方式、投票方式等，這就是給各種形式的「直接選舉」留下了廣闊的空間。各個省對於候選人提名方式和辦法的規定各不相同，實施狀況各地也有所差異。

村委會由村民依法直接選舉產生而不受干預，這是它作為村民自治組織的必然要求，它使傳統的鄉村行政隸屬關係喪失其合法依據。大陸縣、鄉、村關係是一種壓力型體制，一級壓一級，地方幹部在政績升遷的壓力下，超額完成國家政策與任務往往使其介入基層選舉，尋求忠實的政策執行者。根據學者金太軍等人在蘇北某縣調查時，一個鄉的黨委書記（曾任過縣裡推進農村基層民主建設的民政局副局長）以農民素質太低、該鄉情況特殊為由，堅決抵制直選，並且直接操縱幾個村的選舉。¹⁵²

除此之外，鄉鎮在選舉中的作用還表現在鄉鎮黨委（鄉鎮長大都任鄉黨委副書記）通過對村黨支部的領導而對選舉產生間接影響。一般來說，在每一屆村委會換屆選舉之前，都要先進行村黨支部的換屆選舉，根據《中國共產黨章程》的規定，村黨支部一般都是通過全村黨員大會選舉產生，但鄉鎮黨委不僅可以推薦村黨支部書記候選人，而且由鄉鎮黨委提名的村支部書記候選人，落選的可能性很小。即使落選，鄉鎮黨委也可通過直接任命或通過另外推薦候選人，以保證合乎其意願者當選。鄉鎮黨委可以左右村黨支部書記的選舉結果，當選的村黨支部書記很自然服從與貫徹鄉鎮黨委的一切命令與意圖，包括對村委會的領

¹⁵²金太軍，**鄉村關係與村民自治**，（廣東：廣東人民出版社，2002年7月），頁209。

導。

學者金太軍接觸過的一些鄉黨委書記曾明白無誤地表示：「《村委會組織法》所說的鄉鎮政府對村委會的指導關係，實際上是領導關係，因為鄉鎮長同時又是黨委副書記，村委會接受鄉鎮政府領導就是接受黨的領導！」¹⁵³

在村委會選舉過程中，作為農村政治領導核心、很大程度上體現和貫徹鄉鎮黨委意志的村黨支部書記進行干預是順理成章的。在選舉期間，每個村都要成立選舉領導小組。選舉領導小組一般都由村黨支部書記任組長，成員主要由村黨支部的成員組成，諸如選舉工作人員的確定、選民資格審查、候選人資格審查等，都由領導小組執行。因此村黨支部書記對村委會選舉的影響是非常直接和有效的。金太軍在調查中發現，村黨支部是村委會選舉中的直接發動者、組織者和指揮者。在現階段的農村，似乎是有其必要性。但有些黨支部書記卻違背法定程序，干預和控制選舉過程，例如一些村黨支部書記在村委會正式候選人的確定過程中，仍採用或變相採用領導或醞釀協商的原則，以保證合乎其意願者當選。¹⁵⁴

如果說民主制度的一個重要特徵是：政治家要通過競爭來獲得選民的認可，但村委會選舉充滿了鄉鎮政府的權力，政府可以主導一切的選舉結果，無論農村選舉有多少人參加，無論投票率多高，似乎都難以發展出表現民意的選舉。換句話說，高投票率似乎不能說明由村民選出的村委會具有有效的合法性。民主的形式並不必然獲得民主的結果，政府的組織力量佔據了所有的政治生活空間。在許多村中的選舉，候選人並非由村民直接提名，而是上級提名，並且等額選舉。選舉原本是反映民意的有力工具，但在實際的操作中，卻成爲一種儀式。

因此觀察中國農村選舉，必須注意到：第一，選舉方式的合法性並不意味著

¹⁵³金太軍，前揭書，頁 211。

¹⁵⁴金太軍，前揭書，頁 211~213。

被選出的組織具有實際操作的合法性，而組織的合法操作性似乎必須以選舉活動的有效性為基礎。第二，經濟發展不一定導致農民對政治權力的要求。

貳、鄉鎮政府對村委會的組織控制與財務監督

《村組法》明確規定了鄉鎮政府與村委會之間的工作上的指導與被指導、協助與被協助的關係。但現實中「鄉政」與「村治」特別是村委會的關係（簡稱「鄉村關係」）又存在著不規範、不協調甚至相衝突的一面，這集中表現為現階段法定的鄉村指導關係在相當程度上還帶有行政領導關係的色彩，只是表現形式呈現出多樣化。¹⁵⁵榮敬本等人認為自公社時期開始，中國的縣鄉政府產生一種「壓力型體制」。主要是指，「一級政府組織（縣、鄉）爲了實現經濟超趕，完成上級下達各項指標而採取的數量化任務分解的管理方式和物質化的評價體系」。¹⁵⁶因而政府得以將其經濟發展的硬指標下達，從縣到鄉鎮，再從鄉鎮到村，最後由村到每一項指標落實到農民身上。這種「經濟承包制」進一步演化成「政治承包制」，形成縣委（縣政府）——鄉鎮黨委（鄉鎮政府）——黨支部（村委會）的連坐制。

157

一般來說，上級政府不直接採取強迫命令方式支配下級政府或村級自治組織，而是通過簽訂「目標考核責任書」，將上級確定的任務、指標層層分解下達，例如經濟社會發展與農村稅費徵繳任務，最嚴格是運用「一票否決制」方法對下級進行「目標考核」來決定下級的政績、經濟效益、升遷，這無形中形成一種自上而下的壓力支配，下級組織必須嚴格按照上級的意圖行事，達到對下級控制的目的，這種上級對下級的「軟支配」變相地形成一種人身依附關係。

¹⁵⁵張厚安等，**中國農村村級治理——22個村的調查與比較**，（武漢：華中師範大學出版社，2000），頁76。

¹⁵⁶榮敬本等人著，前揭書，頁28。

¹⁵⁷鄭法，「農村改革與公共權力的劃分」，**戰略與管理**，2000年第4期，頁20。

一、鄉鎮對村級財務監控

公社體制下因政權機構與經濟組織一體，國家、集體與農民間的分配關係是先扣除集體後，再由集體對個人進行分配，但「政社分離」後鄉並非集體經濟組織，無法直接經由預算的扣除來籌集運作政府職能所需的資金，只能以政府身份通過財政汲取方式進行參與分配。尤其是分稅制實施後使得鄉鎮政府的正稅收入普遍不足，且在壓力行體制下也釀致鄉鎮財政支出迅速擴張，這更強化了鄉鎮政府向農民收取稅費、提留。然與此時同時，村民自治的推行卻使得農民因利益關係的直接化增加對「村務公開」與「財務公開」關注，如此勢必難以緩和鄉鎮財政壓力，甚至削弱鄉鎮的「實際定稅權」，不利於鄉鎮擠佔挪用村級集體財產，無疑地這將可能削弱其對農村財政資源的動員能力。¹⁵⁸

儘管村財鄉管的形式多樣，但基本目標是一致的，旨在擴張鄉鎮權力，通過強化鄉鎮對村級財務收支的監管以此重新調整鄉村關係。「村財鄉管」的目的與村莊「財務公開」的出發點不同，「財務公開」屬於村民自治中民主監督的一環，依靠村民的民主力量以自下而上的方式管理村級財務；至於村財鄉管則是鄉鎮政府的行政力量自上而下的監督與制約村級財務。

鄉鎮透過不同的方式對村級財務進行監督和控制。一是鄉鎮對幹部的報酬和獎勵標準提出指導性意見，進行間接監控，這較為普遍。二是由鄉鎮統一收取鄉村稅費後，向村幹部發放工資或獎金，進行直接監控。¹⁵⁹一些鄉鎮借助於「村財鄉管」來強化對村委會的控制。根據學者金太軍等人對江蘇 12 個縣 40 多個鄉鎮的調查，「村財鄉管」主要有以下幾種具體表現形式：有的是村里所有的資金、帳目都上交給鄉鎮的農經站和信用社管理，村里若需花錢，得事先由村委會和村

¹⁵⁸ 徐增陽，「分稅制、壓力型體制下與鄉村政治—財政壓力下的鄉村關係」，發表於華中師範大學中國農村問題研究中心於武漢舉辦「村民自治近程中的鄉村關係學術研討會」（2001 年 12 月 22 日～24 日）

¹⁵⁹ 張厚安主編，前揭書，頁 78。

黨支部拿出預算，再報經鄉鎮農經站審核、批准；有的地方實行「三權分立」，即資金的使用權、管理權、審批權分開：村里用錢但不允許存錢、管錢，村里存錢過多或不將多餘的錢存交給鄉鎮，將按貪污論處。鄉鎮農經站管錢、存錢但不能用錢、批錢，鄉鎮政府能批錢但不能管錢。還有的地方將村里的會計人員統一集中在鄉鎮辦公，用管住會計人員的辦法來管住村裡的資金和其他財產。村財鄉管雖然形式多樣，但其基本特徵是一致的，即擴張鄉鎮的權力，通過加大鄉鎮對村級以財務收支為核心的經濟活動監督制約的力度，重新調整鄉村關係。

「村財鄉管」是鄉鎮對村民的一種制度侵權，模糊了農村村級財產產權主體，為鄉鎮侵佔村級財產提供了便利的條件。本來應以村民自我管理為主的自治行為，卻變成了以鄉鎮管理為主的政府行為，使鄉鎮政府及其主管部門本來應以支持、幫助、監督村級財務工作為主，變成了村財務的具體辦理者、終審者。在鄉鎮擁有對村級財務管理制度下，村莊就會逐漸產生對鄉鎮的依附性，村民對村內某項事務進行民主決策後，仍需要鄉鎮的最後批准，長此以往，村民民主決策，民主監督將失去效力，流於形式。¹⁶⁰

二、鄉鎮對村委會的行政控制

村委會除了必須履行鄉鎮政府所賦予的各項行政職能，例如：計劃生育、徵兵、徵購糧入庫、協助維護社會治安等。另一方面又承擔著法律所授予屬於自身的組織經營、管理社區事物、組織社區發展的工作。這樣一來，村委會實際上是集行政事務與自治事務於一體，本身就具有雙重的利益歸屬。¹⁶¹一位曾經當過村幹部的犀溪鄉政府幹部是這樣說的：村委會在某種意義是鄉的派出機構，所謂自治組織就是鄉政府不要支付行政經費、不要發工資，實際上整個都在為鄉政府幹活。從村委會的實際情況看，維護治安等也是行政行為。大家都是在黨委和政府

¹⁶⁰ 金太軍，**鄉村關係與村民自治**，（廣東：廣東人民出版社，2002年7月）頁214~217。

¹⁶¹ 林文軒，**「社會主義市場經濟體制下之大陸農村現狀」**，（台北：行政院大陸委員會印行，1995年），頁7-12。

的領導之下。鄉政府指揮你，村委會主任你敢不動？實際上維護治安、計劃生育、催糧催款、徵兵徵購都是行政行為。只有為村裡面做一些公益事業這一部分算得上是自治。¹⁶²

三、對幹部的工資進行考核與監控

為了對村委會加強控制，有的鄉鎮政府甚至會與村委會簽訂責任制，鄉鎮政府制訂了對村委會考核和計分辦法，並把考核計分與村委會幹部的收入進行掛勾。在考核條件中，主要的條款都是針對村民的經驗與政治生活。¹⁶³

根據《村組法》第 19 條規定，有關鄉統籌的收繳辦法、村提留的收繳及使用，本村享受誤工補貼的人數與補貼標準等項目必須提請村民會議討論決定，方可辦理。按《村組法》的規定，村幹部所領取的報酬是「誤工補貼」而非「工資」，然實際上目前的村幹部特別是村黨支部書記、村委會主任與若干成員所領取的報酬絕大多是「工資」，且其工資收入數額並非由村民會議討論決定，而是由鄉鎮政府根據村幹部執行「目標責任管理制」的任務程度加以核算。¹⁶⁴鄉鎮政府為強化其對村莊的財政動員，常以直接或間接監控方式控制村級幹部的報酬、工資、獎金，從而破壞村民自治制度的正常運作，尤其是傷害了村民會議的民主決策功能。¹⁶⁵

四、通過聯村幹部影響村治的決策

聯村幹部又稱包村幹部，系受鄉鎮政府委派，負責監督、指導和幫助村幹部

¹⁶²胡榮，「村民委員會的自治及其與鄉鎮政府的關係」，二十一世紀（網路版），2002 年 9 月，總第 6 期。

¹⁶³胡榮，「村民委員會的自治及其與鄉鎮政府的關係」，二十一世紀（網路版），2002 年 9 月，總第 6 期。

¹⁶⁴徐增陽，「分稅制、壓力型體制下與鄉村政治—財政壓力下的鄉村關係」，載於香港大學，中國研究服務中心。

¹⁶⁵張靜，**基層政權—鄉村制度諸問題**，（杭州：浙江人民公社，2000 年 4 月），頁 132~172。

解決疑難問題的鄉鎮幹部。從筆者目前掌握的資料看，委派聯村幹部是全國各地鄉鎮政府流行的一種做法。聯村幹部有兩種，一種是駐村幹部，長期在農村蹲點；另一種是不駐村幹部，不定期到農村指導工作。聯村幹部影響村治決策主要有兩種方式：一是參加村裏召開的會議，在會議上傳達上級政府的文件精神，傳達上級政府對村治的要求，並依此提出建議；二是與村民直接接觸，瞭解村民的意見和要求，然後反映到村級組織及鄉鎮政府。¹⁶⁶

參、殘缺式產權影響民主決策

《中華人民共和國憲法》第九條和第十條規定：「農村土地（除法律規定屬於國家所有的外）屬於集體所有。」但未對集體作進一步的規定。《中華人民共和國土地管理法》將集體明細為農民集體，《土地管理法》第十條規定：「農民集體所有的土地依法屬於村農民集體所有的，由村集體經濟組織或者村民委員會經營、管理；已經分別屬於村內兩個以上農村集體經濟組織的農民集體所有的，由村內各該農村集體經濟組織或者村民小組經營、管理；已經屬於鄉（鎮）農民集體所有的，由鄉（鎮）農村集體經濟組織經營、管理。」《中華人民共和國土地承包法》第十二條規定：「村農民集體所有的土地，主要由村集體經濟組織或村委會發包。」

這使得集體經濟組織與村民委員會是兩個並列的概念，兩者不是同一個組織，也不是相互交叉的組織。集體經濟組織是村民集體管理集體經濟而設立的組織，其主要形式是農村經濟合作社、農村農工商公司，與村民委員會有很大區別。村民委員會是村民自治組織，由《中華人民共和國村民委員會組織法》調整。因此村內集體收入應當由村集體經濟組織進行分配，在沒有村集體經濟組織的地方，其收入分配由村民委員會代為行使權利。《村組法》第五條規定：「村民委

¹⁶⁶張東波，「從村治過程看鄉村關係」，*社会科学戰線*，2006年第5期，轉載於村民自治網。

員會管理本村屬於農民集體所有的土地和其他財產。」第十九條規定：「涉及村民利益事項，村民委員會必須提請村民會議討論決定。」由法律規定來看，農村土地的產權是不容非農村集體經濟組織或未經村民會議而任意流轉或更改的。但事實上在農村處處可見鄉政府憑藉行政力量剝奪了農民土地所有權，集體土地的最終所有權仍掌握在鄉政府手中，農民無法對自己農村土地的使用表示意見。

產權從最直接的意義上說就是指個人對其所擁有的財產的權利。產權的基本內容包括行動者（組織）對資源的使用權、轉讓權和收益的享用權。如果權利所有者對他所擁有的權利有排他的使用權、收入的獨享權和自由的轉讓權，就稱他所擁有的產權是完整的；如果這些方面的權能受到限制和禁止，就稱為產權的殘缺。在所有對產權的界定中，排他性都被視為產權實現的基礎和前提條件，產權制度就是要保證權利所有者在控制、受益、分配和轉讓財產上享有排他性的權利。

產權對於其所有者來說，應該是一種雙向的權利：一方面，它保證了財產所有者可以自主地運用、處置其資產並獨享其收益；另一方面，它又排斥、禁止他人使用這一資產；簡單地說就是保護自己，防範他人。村民自治組織若是一個真正獨立的利益主體，它就應該能對涉及村莊利益（包括集體和個人）的事務擁有排他性，即雙向的產權。在與國家的關係中，它應該以平等的產權所有者的身份出現；在發生利益轉讓或利益交割時，它應該具有討價還價的談判能力。但是現實生活中的情況往往並非如此。根據學者程為敏的研究調查表示，不論是在經濟發達的東部地區，如上海郊區，還是在經濟欠發達的西部地區，如銀川郊區、宜賓的山村；也不論是政府征地，還是企事業單位佔用土地，上至城市改造、重點工程施工，下至大學擴建校園、污水廠建廠房，甚至鄉政府蓋辦公樓，所有征地都是單向確定的，即徵用土地的一方決定要征地，而所謂擁有土地集體產權的村民自治組織到此時頂多可以在補償費上講講價錢，對於征地本身卻不能說不。這

就是說，在涉及村民最基本的生存資料——土地的轉讓時，村莊的集體產權是絕對單向的、非排他性的。¹⁶⁷

由於其產權的非排他性使得它無法抗拒來自外部，主要是來自上級政府的權力滲透，而這種權力滲透的同時往往又伴隨著政府行政意志的貫徹和利益要求的下達，此時村民自治中民主機制的運行主要不是其自主意志的體現，而成爲服從、貫徹上級意圖的工具；另一方面，由於農民無法參與高層決策，無法作爲平等主體與國家談判自身的利益。

政治、行政、經濟職責的多重交叉，不僅使得村委會的完全被組織進去地方行政體系，而且使得鄉村的政治、經濟和社會活動也被納入了地方政府的行爲中。在這種過渡組織化的條件下，所謂的「私性化的政治空間」¹⁶⁸幾乎很少有可以展示的機會。村委會被鄉鎮政府所同化，最終演變成爲管理鄉鎮政府的派出機構。

第四節 鄉村的「指導」與「領導」關係

我們透過縱向分析將八〇年代實行村民自治後討論國家與社會的關係，從中央地方政權、鄉鎮政權、村民委員會、農民分別處於不同層級上的治理主體構成了一個相對封閉的「政治鏈條」上的節點，並將鏈條各個環節的政治社會屬性進行描述。中央地方政權、鄉鎮政權、村民委員會、農民分別構成了四個治理鏈條中的主體，依次作爲授權者、執行者、自治者和接受者等四個治理結構，對應政治生產、政治供給、政治需求和政治消費四個治理功能。授權者執政，輸出法律

¹⁶⁷程爲敏，「關於村民自治主體性的討論」，*中國社會科學*（網路版），第3期。

¹⁶⁸吳國光，「論制度化分權」，1996，*二十一世紀*，6月號，頁15-23。

和政策；執行者獲得授權後從事地方治理，輸出地方法規；自治者以村委會為單位開展村民自治，輸出的是權利；接受者一般以家庭為單位追求自身經濟、政治利益的最大化，輸出的是民意、選票。

表 3-1 理想的鄉政村治

圈層	第一圈層	第二圈層		第三圈層
主體	中央地方政權	基層政權	村民委員會	農民
功能	政治生產	政治供給	政治需求	政治消費
結構	授權者	執行者	自治者	接受者
過程	執政	地方治理	村民自治	利益最大化
事件	組織制度建設	執行與反饋	上達與整合	體制內參與
客體	法律政策	地方法規	權利	民意

這個理想結構所蘊涵的治理過程是：在起點，中央所生產的法律和政策，經過頒佈、傳達和細化後轉為鄉鎮向農村社會提供的地方法規，使得國家利益內化為地方利益。同時，村民自治組織運用法律賦予的權利與基層政權進行雙向的政治博弈，以期獲得更為符合農民利益的規則修正；基層政權也通過這個博弈過程使得自身利益和農民集體利益具有最大限度的靠近。處於鏈條最後的農民則通過選舉等體制內參與的方式獲得村委會的話語權，通過村委會把個體利益整合為村級集體利益，得到最有利自身經濟政治利益的操作性規則資源。因此，基層政權和村委會兩級之間的政治博弈，是鄉政村治最為核心的環節。

農村實行村民自治後，應是鄉鎮政權行使行政職能，但不直接插手基層社會事務；村民委員會對本村事務行使自治權，自我管理、自我教育、自我服務。於是，分別代表國家、社會的兩種組織力量相互博弈、奧援、整合，消解官民對峙，優化治理結構，鞏固政權合法性基礎，尋求穩定與發展的雙贏。然而，現實當中鄉村之間卻經常發生衝突與矛盾，造成鄉村關係出現衝突的原因是非常錯綜複雜

的，有直接的，也有間接的，述其要者如下：

一、現行的成文法律過於原則化

關於鄉鎮政府與村委會的關係，《村組法》第四條作了以下規定：「鄉、民族鄉、鎮的人民政府對村民委員會的工作給予指導、支持和幫助，但是不得干預依法屬於村民自治範圍內的事項。村民委員會協助鄉、民族鄉、鎮的人民政府開展工作。」表示作為村民自治組織的村委會對於作為基層政權的鄉鎮政府，並無行政隸屬關係或領導與被領導關係，二者只有工作上的指導與被指導、協助與被協助的關係。就成文法律制度而言，村委會與鄉鎮政府的關係是非常粗略和原則化的：既沒有明確規定指導、支援、幫助的內容、方式與方法，也沒有明確規定協助的範圍和方式¹⁶⁹。這就為鄉鎮政府與村委會見仁見智、各取所需提供了制度空隙，由此而衍生出種種不協調和衝突現象。

二、鄉村既得利益群體的阻撓

在中共的「放權讓利」之下，維持基本的公有制不變，將經濟決策下放置地方政府、企業、以及個人，引進市場機制，同時允許所有權體系的多元化，¹⁷⁰促進八〇年代鄉鎮企業的迅速發展。鄉鎮政府在農村經濟發展過程中，扮演著火車頭的角色，雖然成功帶領了經濟的發展，但是隨著集體企業經濟重要性增加政府的干預就越來越多，同時地方政府在從事經濟規劃、選擇投資或扶植標的時，便會考慮到對本身的回饋與貢獻，於是利用手中掌握的政治資本以交換經濟資源，透過尋租行為而從中獲利。而且農村幹部為了維持其利益與掌握農村經濟，交叉任職的現象十分常見，鄉鎮政府比村民及其自治組織擁有多得多的政治資源、經

¹⁶⁹白鋼，「中國村民自治法制建設平議」，*中國社會科學*（網路版），1998年第3期。

¹⁷⁰吳惠林、周亞貞合著，*放權讓利—由產權理論談中國經改*，（台北：中華徵信所企業股份有限公司，1998年1月），頁34。

濟資源、組織資源和文化資源，他們便能較為便利、有效地利用職位及制度成功地對村民實現制度侵權，影響村民自治的發展。

三、宏觀下國家與農民的矛盾與微觀下鄉村矛盾

鄉村關係偏離的另一個原因，在於鄉鎮政府在國家權力結構中的地位及其所擔負的職能。鄉鎮政府為國家政權的基礎，因此必須貫徹國家在農村的各項發展目標、計畫和任務，即人們通常所說的「上面千條線，下面一根針」。完成情況是考核鄉鎮領導、決定其升降去留的一項主要指標。特別是目前縣對鄉鎮領導的工作考核普遍實行「三個一票否決制」，即計劃生育一票否決制，信訪社會治安一票否決制，發展經濟一票否決制。這三項工作都被量化為一些具體指標。這些指標是自上而下制定的，指導制訂後逐級分解並落實任務和責任到人，鄉鎮領導只能完成或超額完成，否則不僅升遷無望，還可能「烏紗」難保。這迫使鄉鎮領導及機關幹部想盡一切辦法完成上級部署的各項任務指標，特別是那些直接由村民負擔的任務，如計劃生育、徵兵、糧棉種植和訂購、稅款負擔等等。為此，鄉鎮政府必然會加強對村級組織特別是村委會的滲透、影響和控制，包括運用強有力的行政命令手段，以保證上級各項任務的貫徹落實。從宏觀的角度來看，鄉村關係的內在矛盾實際上是國家、集體和個人三者之間具體利益的矛盾，鄉鎮主要代表國家利益或以國家名義運用其權力，村民自治主要反映和表達集體和村民的意願和要求，當這三者的利益關係緊張時，衝突就會顯現。

四、村委會雙重角色的失衡

鄉村關係的緊張除了二者之間的利益分割和爭奪之外，更在於它們的權力運行機制不同，一種是自下而上，一種是自上而下。村委會是法定的村民自治組織，村民希望通過由選舉產生的村委會來控制社區資源體現以及維護他們的利益。村委會除了完成屬於自治範圍的工作外，另一方面的工作就是貫徹上級的方針、政

策，因此，村委會實際上又承擔著某些行政職能，具有准行政組織的意味。村委會居於鄉鎮和村民之間，扮演著既要代表鄉鎮政府，又要代表本村群眾的「雙重角色」。然而這兩種角色衝突所代表的意志是衝突的，鄉村組織必須強制執行，不受村民歡迎的國家任務和要求，以致發生村民意志與作為國家意志代理者的鄉鎮意志的衝突。

第五節 小結

集體所有制的緣起可以追溯到農業合作化時期，在人民公社化時期完成完全集體化。人民公社體制的主要內容之一是「隊為基礎，三級所有」的集體所有制，它不承認生產資料的私人佔有，所有生產資料根據具體情形分屬生產小隊、生產大隊和人民公社所有；生產小隊為基本財務核算單位，每個勞動者根據其在集體中的貢獻大小（譬如勞動類型和時間長短），從集體的收益中分配收益。財產的支配權主要集中在生產小隊、生產大隊和人民公社的幹部集團手中，幹部集團對這些集體財產基本上具有全權處置權，形成一種地方的集權體制。

人民公社全面解體之後，當時的社隊企業改為鄉鎮企業時，這種幹部集團對集體財產的所有權制度並沒有隨之改變，而是沿襲了下來。原來「隊為基礎、三級所有」的集體所有制部分地變動了，家庭聯產承包制的實施，類似隱藏性的私有化，使農村人民對生產資料雖然沒有擁有權，但有使用權，大大增加了農民生產的積極性，同時農民可以以土地入股的方式投資農村非農業經濟促進鄉鎮村企業的發展。有的農村依然維持集體所有制的經濟體制，有的則是以集體為名義，實行個體、私營經濟，但無論農村企業發展的模式為何，都免不了地方政府權力的介入，地方政府會選擇對其有利的方式進行干預。農村還是遺留著類似人民公社時期「大權獨攬、小權分散」的一元領導的權力運作模式，人民公社解體後，人民公社的治理體系還是在相當程度被承繼了下來，對於地方治理還是表現出地

方威權主義，尤其是在以集體經濟為主的農村。

歷史的軌跡證明，人民公社所以遺留的集權體制或者說威權體製造就了鄉鎮企業在八〇年代的高速發展，但也造成農村黨、政不分與政、企不分的混亂狀態。如諾斯（Douglass C. North）所言，制度改變時，「雖然正式規則可能經由政治或司法決策而在一夕之間改變，但是存在於習俗、傳統和行為準則中的非正式限制卻是普通政策所無法影響的。看這些文化的限制非但將過去銜接至現在與未來，也提供一道洞悉歷史變遷過程之門」。¹⁷¹制度的建立必定會受到過去的歷史因素所影響，中國的漸進式改革模式使得中國在向新制度轉型時，深受過去所遺留下來的制度與習性所影響。新舊制度相互謀和影響，才能窺探出農村實行村民自治後其政經生活的實際面貌。

在經濟改革的另一方面，農村也進行著政治方面的改革。國家試圖以社會的名義、自治的名義進一步掌控農村社會，而給了農村社會（第二圈層）膨脹的空間。經濟上，中央的放權讓利與家庭聯產承包制的實施，使得地方政府有更多的權力與動機發展地方經濟，在發展經濟的過程中卻出現缺乏約束情況，造成「地方主義」、「尋租」等問題；政治上，儘管鄉村之間已由過去的領導關係轉為指導、協助關係，轉變成新型態的「鄉政村治」關係，但村委會的運作中，仍處處充滿著鄉鎮政府的介入，為了完成上級交付的任務與財政收入透過各種手段對農村進行控制，如對農村進行財政監控、幹部的工資進行考核與監控等；同時農村組織中的經常是「一套人馬、三塊招牌」，由村黨支部書記兼任農村的村黨支部書記、村委會主任和公司經理，交叉任職村現象顯示出主要事物甚或一切仍然掌握在黨支部手中。社區幹部和鄉鎮企業的經營者共同構成了支配當地政治和經濟發展的主要力量。

此時國家與社會之間幾乎失去了制度化了政治，這裡所強調的制度化政治，

¹⁷¹Douglass C. North 著，劉瑞華譯，**制度、制度變遷與經濟成就** (*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*) (台北：時報出版社，1994 年)，頁 11。

不是指有關村委會運作的法律條文，而是指在實際的政治博弈中所遵循的規則。

「政治供給」和「政治需求」直接消解為「政治代理」，以管治和尋租來取代理，當前中央到地方已經形成了一種「壓力型」的目標任務體制，促使第二圈層的成員更快地向經紀人的角色轉化。中央實施農村基層民主之後，所形成新的第二圈層，不是像過去非官非民、亦官亦民的士紳，也不是代表國家絕對權威的政社合一的組織，而是兼有法律上的自治組織和基層政權，此時的治理結構存在一種低穩定的結構。

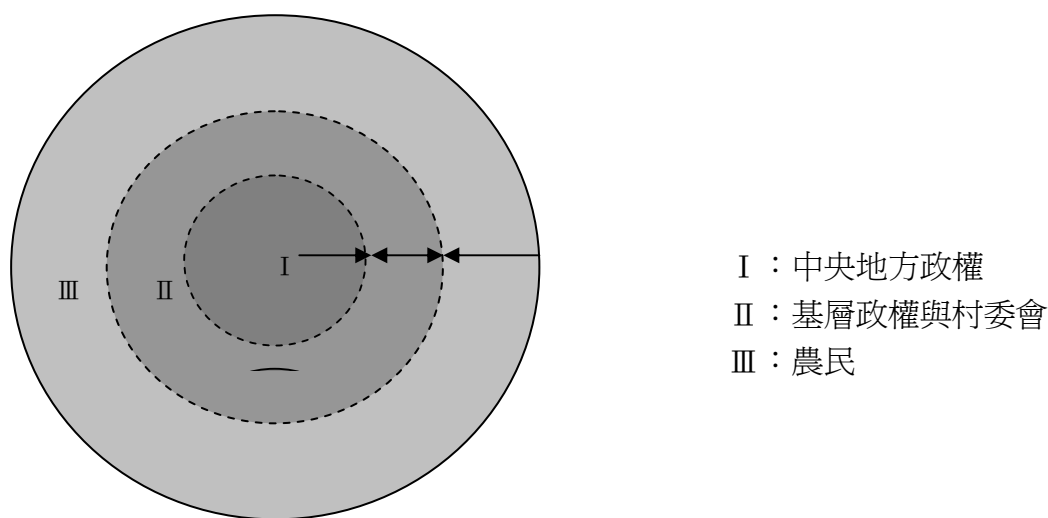


圖 3-2 鄉政村治時的治理

因此，造成各地村民自治的貫徹情況和實施效果差異的主要原因在於：村民自治雖然是農民的創造，但其推廣卻是由政府自上而下領導的，各地政府對村民自治的態度與組織能力至關重要，村民自治的進展如何、質量好壞，與社會經濟的發展水平無必然的正相關關係，而主要依賴於地方黨政領導人的意願與素質，依賴於縣市鄉鎮政府的工作力度。國家的自主性力量可以在一定程度上避開經濟發展的制約而變更政治關係和政治結構。

大量事實證明，鄉鎮政府對村民自治的介入和干預是普遍存在的，政府介入並不一定都會帶來村民自治質量的提高。政府爲了自身利益、財政的收入以及順利完成上級所交付的行政事務，利用手上所掌握的各種行政、經濟資源，從各個

方面對村民委員會進行干預，影響村民自治的主體性發展，這些負面的干預不僅使自治有名無實，而且也使國家與農民的關係重新趨於緊張。

鄉政村治下的自治空間還是比較有限的，國家仍然能夠掌握對絕大多數村莊和農民的控制權。國家不是縮小了在農村的控馭範圍，而是改變了對村落的控馭方式--國家不想管的事可以不管，想管的時候隨時可能管起來。¹⁷²可見，農民並不能成爲一種與國家分享政治權力的自主力量。農民的民主實際上是一種「領導下的民主」，農村的自治不過是「人治下的自治」。要解決這一問題，必須從法律上明確規範政府干預的目的和方式並使其剛性化。

¹⁷²毛丹，「鄉村組織化和鄉村民主--浙江蕭山市尖山下村觀察」，*中國社會科學季刊*，（香港）（網路版）1998年春季卷。