

第五章 結論

人民公社解體後，農村改行家庭聯產承包責任制，雖然未觸及所有權，但是由於農民擁有土地的使用權和收益權，因而激發了農民的生產意願。隨著農業改革的成功，農民收入大幅增加，有更多可以投入非農業，而農業的勞動生產力提升，使得原先隱藏在人民公社的農村人口過剩問題再度顯現出來，而鄉鎮企業的出現，不僅吸納了農村過剩的資金與勞動，帶動農村經濟的發展，也阻止了農村剩餘人口向城市流動。

鄉鎮企業的前身為「社隊企業」，是人民公社時期公社、生產隊、生產大隊所辦的工商、建築、運輸等所有制企業。²²⁵人民公社解體後，重新編組了鄉營和村營的集體企業，再加上 1979 年以後，農民突破社、隊辦企業的限制，在沒有國家的投資和貸款下，以其自有的資金和勞動力籌辦的個體企業或合作企業，全部統稱為鄉鎮企業。²²⁶而中共對地方的「放權讓利」政策，更大鄉鎮政府發展企業的動力。「放權讓利」不僅是針對經濟主體，而且對地方政府採取行政性分權，特別在財政上作了相當的讓步，使中央和地方政府的關係有了極大的改變。地方政府只要完成承包合約規定上繳稅金給中央之後，就可自由支配本地的資源。從計畫管理體制來看，地方政府的投資權擴大，擁有一定的經濟政策和法規制訂權，以及利率、信貸、稅率、價格等方面的調節權。在中央「放權讓利」下，地方政府逐漸由非利益主體向利益主體轉化，使地方政府對企業的發展產生了極大的動力刺激。²²⁷

鄉鎮集體企業發展過程中，地方地府扮演著類似企業的經營者，自己從事企業活動，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，因

²²⁵ 陳錫文，「股份合作制與鄉鎮企業的發展」，載於劉佩瓊主編：《中國經濟大趨勢》，（台北：遠流出版社，1995 年），頁 78。

²²⁶ 吳惠林、周亞貞合著，前引書，頁 63。

²²⁷ 吳惠林、周亞貞合著，前引書，頁 110。

此企業仍是行政機關的一部份。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，使其在改革後成爲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，安排自己親近的擔任企業經理人的職務，或者兼任，在集體經濟發達的農村中，往往是「一套人馬，多塊招牌」。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，成爲獲取權力、以及資源的最大因素。

中國的底層農村同時彙聚著經濟改革和政治改革，人民公社解體後，中共一方面進行經濟的改革，一方面也進行政治體制的改革，爲了解決因爲改革開放所造成權力真空的狀態，開放農村基層選舉是爲了甄補政治精英，藉著給予農民「最低限度」的政治參與渠道爲代價，試圖換取農民對中共黨國體系合法性的支持及履行國家政策完成的合法性建構，是中共政權在面對現代化浪潮時所做出既對自己有利，又不會產生太大衝擊的一種有限民主開放選擇。

然而農村自治的興起，使得傳統的行政命令——服從型的鄉村關係爲新型的「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。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。在這樣關係的轉變下，要判斷村民自治實施的狀況與成效就在於是否獨立於行政系統，也就是村民自治組織能成爲一個真正意義上完全獨立的權力與利益主體，村委會爲以農村爲明確權力邊界的村民自治組織，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。

顯然地，鄉鎮政府爲了完成上級交付的行政事務以及維持財務的收入，經常透過各種手段與方法控制村委會，例如對農村的財務進行管理與監控、對幹部的工資進行考核與監控、通過聯村幹部影響村治的決策。爲了完整控制農村，防止其利益受損，影響其目標與任務的完成，介入農村的選舉，擅自宣布選舉無效，甚至不舉辦選舉。壓抑或操縱選舉已經預示著村民自治的取向不可能是單單民主這一向度，最重要是村民選舉必須服務於鄉鎮政府治理村莊的目標，而非治理要服從民主，這些目標包括農村社會秩序的穩定，保證國家資源提取任務的完成及其鄉村社會現代化目標的完成。當然「鄉村民主的治理化」是相對於「鄉村民主的民主化」趨勢來說的，這表明了「鄉村民主的治理化目標標誌著鄉村民主只是實現治理的手段，而不可能成爲鄉村治理追求的目標」，只要中國壓力型沒有鬆動，農村直接選舉必然會衝擊上級的利益，鄉鎮政府必然會介入村委會的選舉與運作。²²⁸

大陸中央對於《村委會組織法》的法規設計存在許多的矛盾，爲了維持黨在農村的控制與領導，允許黨和鄉鎮府介入村委會的運作，使得鄉政府與村委會在權力行使上經常發生侵權與衝突的現象。

在集體經濟發達的農村中，村莊中擁有發達的集體經濟有助於提供公共權力組織更多可支配的經濟資源，村委會運作所需的行政成本、社區公共服務與公益建設能得到集體經濟的支持，因而社區公共管理更多依賴物質報償，村委會此一公共權力主體可以通過提供一定的物質利益來誘導村民，換取村民的支持。然而，其公共權力主體對社區資源具有高度的動員能力與調控能力，常常忽視、否

²²⁸童志輝，「論村委會選舉中的鄉村關係」，發表於華中師範大學中國農村問題研究中心於武漢舉辦「村民自治進程中的鄉村關係學術研討會」（2001年12月22日～24日），頁1～12。

定個人利益存在，對村民個人生活進行全面干預；在追求生產資料的集中化同時，也追求生活資料的集體化，村民可能因過於完全依賴集體而喪失獨立性，形成一種「組織性依賴」。村委會的成員，經常是幹部指定或者透過等額選舉的方式，保證自己的人法可以當選。

現代制度經濟學的分析認為，一個社會集團力量的大小，並不取決於它人數的多少，而是取決於它的組織程度，分散的個體與組織相比在資源的佔有上存在巨大差別，有可能使分散的個體成為有組織力量的奴役對象。²²⁹ 鄉村幹部人數雖少，卻是嚴密組織起來的力量，他們合法地行使國家賦予的權力，當然也可憑手中的權力謀取私利。改革初期農民獲得了土地使用權，從集體的束縛下解放出來，並有了擇業自由，這使得農民收入得以較快地增長。但八〇年代後期，鄉村基層管理者完成了由社隊幹部向鄉村幹部的轉型，然而其人民公社時期的治理形式依然存在，無論是在經濟發展上，或者是對村委會的「領導」關係上，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，類似杜贊奇對清末民初官僚機構腐敗、貪污狀態，造成國家政權的內捲化。更明確的說，國家政權內捲化的國家機構不是靠舊有或新增有效的機構控制鄉村社會，而是靠複製或擴大舊有的國家與社會關係—如舊社會中的營利性經濟體制—國家經由擴大其行政職能，使其有能力將國家政策貫徹到社會的最底層—農村。無論何種意義上的內捲化，都包含以下兩層結果特徵：一是沒有實際發展（或效益提高）的增長；二是舊模式以非正式類型再生和維持。

九〇年代，為了解決企業政、企不分的現象，進行所有權的改制。所有權改革的目標是要政企分離，也就是政府並不會介入企業的經營，兩者之間的關係主

²²⁹ 黨國英，「向農民伸出援助之手」，*南方周末*（網路版），1998年10月23日。

要是財政稅收和政策的輔佐，企業是獨立經營的，不受村政府的干涉。但是，改制不是憑空發生，乃是建立在過去的制度遺產上，所以過去的制度會繼續影響新制度的採行。過去，村企業的經營人通常和村幹部維持良好的關係，改制過程中，兩者之間的合謀誘因是很大的，所以可能有大量的集體資產流失狀況，改制後若完成政企分離，政府便不應再介入企業經營，但是，企業家和幹部之間仍維持密切關係，尤其是集體股的存在，讓兩者都有協商的空間。這種現象在鄉鎮或村一級都存在。過去以集體經濟為主的農村，改制的過程沒有產生新的中產階級，因為最後所有權還是集中在原來的一批農村精英手中。以集體經濟為主的農村，經濟權力與資源越集中，政府與幹部的權力越集中，越不利於基層民主的實施。

八〇年代開始中央對農村所進行的改革，包括經濟上的放權讓利、政治上的開放基層民主選舉，並沒有改變國家與社會的關係，反而因此而擴張了鄉政基層政權的權力，基層政權與基層社會組織間呈現強烈的力量不平衡、訊息不對稱，農民的利益不受重視。產權的改制，並沒有改變過去的權力狀態，鄉鎮政權權力依舊膨脹，成為基層民主發展的阻力。

除了農村中資源分配狀況外，影響村民自治的發展還在於鄉村之間權責的劃分。在鄉村關係的問題上，有必要厘清政務與村務的區別。政務與村務性質不同，政務體現政府的意志，主要包括計劃生育、服兵役、收繳稅款、公安司法、民政事務、文化教育；村務則是涉及本村村民利益的事務，主要包括本村範圍內的公共事務和公益事業、經濟和社會發展規劃、社會公共秩序、社區文化教育、村規民約及相關制度的建立等。在處理政務方面，村黨支部和村委會執行鄉鎮政府的命令是理所當然的；至於村務，屬於村民自治的範疇，應由村民做主，鄉鎮政府可給予指導，但不能干預。鄉鎮政府在鄉村關係中處於主導地位，鄉村關係的正常化取決於鄉鎮政府。在推進村民自治的進程中，鄉鎮政府違規的行政干預是

破壞鄉村關係的主導性因素。因此，杜絕違規的行政干預是村民自治發展的必然要求。