

论县级政府职能及其转变条件

——“国家政权建设”分析视角

周庆智

(中国社会科学院 政治学研究所, 北京 100732)

摘要 自清末到民国以至新中国, 县级政权组织建设并不是“国家政权建设”规范性内涵的完整意义, 它所完成的主要是两个功能: 一是社会整合和动员能力; 一是财税汲取能力。转变职能的更为实质性的内容是: 治理原则的转变——基于市场、民主和法治理念的行政功能配置和治理方式, 这包括公共权力与公民权利关系的制度化; 确立公民与政府的财政契约关系, 以达成国家与公民之公共事务的制度化。由此, 建构一个公共性、合法性、服务性的政府职能转变条件。

关键词 县级政权; 国家政权建设; 行政职能; 职能转变

近些年来, 关于县级政府职能向着服务型政府职能转变, 政学两界都有共识, 但时至今日, 作为服务型政府实现职能的理财系统, 公共财政(预算法治和民主财政)^① 还没有完整地建立起来, 也就是说, 公共财政至今还没有融入到政府整个财政收支的过程中去, 没有融入到政府制定财政政策的过程中去, 没有融入到政府编制预算、控制预算中去。县级政府依然专注于经营性与竞争性领域, 几乎把所有的行政力量都集中在国有资产收益, 亦即凭借其资产所有权取得的股息、红利、租金、资金占有费、土地批租收入、国有资产转让及处置收入等, 以及政府各部门收取的各种费用和基金性收入, 包括行政执法过程中收取的各种规费^② 和公共财产使用费, 等等。简单地说, 没有公共财政的政府不是服务型政府, 但公共财政的建设至今还只是一个构想而已。

近 10 多年来, 县级政府追求 GDP 的增长, “经济繁荣”(不是惠及大多数民众的繁荣)的同时, 也带来了官民的对立和冲突。以“上访”和群体性事件为标志的基层民众的抗争和维权运动, 表明三点: 一、政府的公共性缺失, 民众的权利和权益没有得到保障; 二、县级公共权力的合法性不足, 制度的创制与程序的正义还不能成为合法性的本质规定之一; 三、治理原则和治理方式出现危机。

同时, 基层权力集团以及围绕在权力周围发展

起来的既得利益群体, 其所形成的利益格局趋于结构化和稳定化, 任何针对基层公共权力的改革都变得不可行, 或者成为这个既得利益群体巩固自身利益的行径。

一轮又一轮的“行政机构改革”, 只不过是反复印证县级政权体制的固有弊端和陷入官僚制铁律^③ 而不能自拔的困境而已。这样的改革已不再能激起社会各界和学术界的期待和想象力。但权力集团的变革思路却依然是“整顿吏治”, 依然是“精兵简政”的老套路。明知收效甚微, 却又不得不用老办法应对。

十八大通过的《国务院机构改革和职能转变方案》强调“充分发挥市场在资源配置中的基础性作用、更好发挥社会力量在管理社会事务中的作用”^④, 换言之, 政府不应起到资源配置的基础性作用, 同时, 社会力量应当参与到社会治理当中来。理论上讲, 这一方面涉及县级公共权力的公共性重塑, 一方面涉及自主性社会力量的发展和成长。

本文以“国家政权建设”(State making 或 State building) 历史演进的规范性涵义为出发点, 对县级政权组织的政治功能和行政地位的变化, 以及县级公共权力的性质规定和职能配置, 来阐明县级政权组织的历史基础和现实条件, 分析县级政权组织作为国家代理人的公共角色与基层民众的权利是什么性质的关系。以期明确这样一个理论的

和现实的意义：县级政权的公共性的构建面对的是怎样的历史承继关系和现实政治条件，换言之，县级政府转变职能、进而成为服务型政府的体制前提和现实路径是什么。

—

历史上，县级行政一直是作为由官方授权的基层正式治理制度来发挥作用的，属于直接与民众打交道的国家官制授权系统的基层行政制度。近代以来的“国家政权建设（State making 或 State building）”^⑥造成官制制度向基层社会扩张，但县政权的基层行政性质并没有改变，只是它的治理能力因国家权力范围延展而获得制度化或“正规化”（乡镇行政的设置）的支持从而得到了进一步的强化。近代以来基层政权所发生的各种变迁，其外部动因在于试图加强国家的控制能力。县级行政建制的规模及其动员资源的能力，伴随着以国家权威为中心的统一管制权力向基层延伸的努力而得到极大的扩充和强化。

帝制时代，国家行政权力止于县级。县的主要职能是征税纳粮、教化百姓、听讼断案、劝民农桑、灾荒赈济、兴学与科举等。县以下实行自治，这种官治和自治的范围，即国家与社会的边界，相对清晰。帝制下的乡村自治，不是村民自治，而是“乡绅自治”。也就是说，县以下基本由地方士绅或宗族大户维持秩序，对乡村社会征收赋税、摊派徭役、征集兵丁、维持治安、推行教化。乡绅阶层作为国家和小农社会的中介人，对上，维护皇权统治，保证乡村社会秩序；对下，提供国家所不能提供的公共服务，充当小农阶层的代言人。实质上，国家只不过是通过对县官负责的代理人——乡绅这一中介，实行对乡村社会的治理和控制而已。

乡绅自治不是乡村社会自治。乡绅只代表自己的利益，而不代表乡村社会的其他群体利益。乡绅的形象至多是一个地方官员（县）和百姓之间的斡旋者或“经纪人”。瞿同祖认为这种乡绅自治不是地方自治：“首先，参与者仅限于作为少数人群体的士绅。其次，士绅既非地方百姓选举的代表，也不是政府任命的代表。他们只不过凭借自己的特权地位而被（习惯上）接纳为地方社群的代言人而已。”^⑥乡绅参与地方行政事务的所作所为并非基于法律的明文规定或政治义务，只不过是皇权、族权和神权相结合的一个统治“环节”而已。

如此，县的权力行使需要依赖乡绅阶层，而后者实际上控制了县政的具体操作权力，形成“县政

乡治”的这样一种国家与社会的结构关系。

清末至民国，乡绅阶层衰落，或进城经商或蜕变为新的文化人，留居乡村的差不多沦为掠夺成性的土豪劣绅，来充当现代化过程中的国家代理人。这些土豪劣绅将大量的赋税以摊派强加于农民身上，以“赢利型经纪人”（entrepreneurial brokerage）行走于国家与乡村之间。那时，国家主要倚赖一种“乡村经纪体制”来征收赋税并实现对乡村社会的统治。所谓“经纪体制”就是国家利用非官僚化的机构及人员代行政府的正式职能。但这些寄生于国家与乡村社会罅隙之间的类似于“中间人”的“国家经纪”（state brokerage），往往借用国家的名义巧取豪夺以中饱私囊，使乡村社会陷入国家和乡村经纪人的双重盘剥之下。保护性经纪人逐渐为掠夺性经纪人所替代，导致国家权威在乡村社会的缺失和乡村社会精英的退化，从而造成所谓“国家政权建设内卷化”^⑦。

在这个大背景下，国民政府曾经进行过农村社会现代化建设（以“乡村建设运动”为标志）的社会动员努力。自此，国家行政权力向下扩展到乡镇，县级吏役官僚化，其行政任务已不限于收税、收粮以及处理民间诉讼等项公务，而且，乡镇实现了行政官僚化，这极大地加强了国家的施政能力和税收汲取能力。但总的来说，国民政府的政治现代化努力并没有取得成功，“一方面，乡镇政权的行政行为效率十分低下，难以真正承担起国家进行乡村政治经济动员的责任；另一方面，乡镇低层官僚及其在乡村的代理人的“经济人”行为越来越明显，并逐渐形成了经纪体制，国家又缺乏对其有效的约束，他们为了自己的利益而对农民的剥夺也就越来越重，乡村社会各利益主体之间的冲突也就越来越尖锐。”^⑧概言之，国民政府凭借国家权力对基层的强制介入，并没有把衰败的乡村社会整合进以国家权威为中心的统一的政治体系当中。

1949年后，与计划经济体制相适应，新政权的权力高度集中的政治体制导致国家与社会的高度一体化，国家行政权力和社会权力高度统一的基层政权形式——人民公社的“政社合一”体制逐步建立起来。“在人民公社制度中，最令人惊奇的是在国家和社会之间缺少明晰的组织边界，尽管公社行政是国家组织的最低一层（从形式上看），但实际的国家边界无法清楚地划出，公社经由村社组织——民兵、党支部、大队、小队、农会、妇联、共青团等各种正式的和非正式的关系联系起来。这些组织均非村庄内部自发形成，而是由国家嵌入的，以保证

对村庄的控制；人民公社的准军事组织形式依从的是国家权力的逻辑。”^⑧ 国家权力通过对社会经济生活的统辖，而实现了对乡村社会政治及其他一切领域的控制，极大地强化了国家的社会动员能力。“国家用社会主义的公共生活和集体生产方式取代了农民的传统生活方式，彻底改变了农村社会和农民的生存方式，农民直接处在国家政权的严密控制之中。这种控制表现出很强的政治‘全能主义’(totalism)倾向，这一政治全能主义使乡村的社会生活军事化、经济生活行政化、精神生活一统化，政治权力成了无所不能的东西。国家权力史无前例地下伸到社会底层，通过支配每个农民的日常生活而将农民整合到自上而下的集权体系之中，”^⑨ 旧的乡村体制和秩序被摧毁，也就是杜赞奇所说的乡村“权力的文化网络”^⑩ 被瓦解掉，在失去传统社会的根基之后，新社会的合法性却是确立在“国家权力的逻辑”之上。这意味着，现代意义上的公民社会不仅没有得到培育和发展，反而被政治国家所吞噬，社会自治没有发育的土壤，社会自主性无从生长。

与上述国家权威构建的“政治现代化”互为表里，近代以来，一直贯穿着一个主导中国政治发展的政治价值：威权主义的全能理念——认为政府应该控制一切，一切经济的命脉、民生的命脉应该掌握在政府手上。政府是公共管理的唯一合法主体，其他社会力量(非政府组织以及各种自治团体)被排除在社会公共事务管理之外。结果是，民间社团及民众依附于政府，没有独立性与自主性，没有自主管理社会公共事务的权利和能力。这个政治理念一直存在于近现代乃至当代中国的政治发展当中。

二

对上述历史事实的解释，国内许多学者用基于西方经验的“国家政权建设”(State making 或 State building)概念框架来梳理，但似是而非。西方的经验与中国的材料不契合，因为目标不同，导致的结果也不同。发生在西欧的“国家政权建设”与发生在中国的“国家政权建设”，其政治经济社会结构和基础不同，历史的逻辑起点也不同：前者是对封建割据所造成的权力分散的自下而上的权力集中与自上而下的权力推展过程，是以民族国家为政治单位的一体化过程；后者则是以皇权(威权)为中心的自上而下的动员社会和汲取财税的所谓“政治现代化”的权力强化过程。简单地说，在中国，所

谓“国家政权建设”乃是由外部压力促成的“历史的惯性”所致，它要解决两个非常迫切的问题：一是社会监控和动员能力；一是国家财税汲取能力。至于明确民众权利以及与国家的权力关系(这是西欧“国家政权建设”的内涵之一)，则不为传统和现实所支持，也不那么要紧。新的治理原则既没有历史的基础，也没有现实的条件。在此，中国的所谓“国家政权建设”乃是国家至上主义主导的政治现代化过程。强制性的权力比基于民众同意的税制和规范各种权利关系的法律构建，来得更实在、更有效、更可信。在这个意思上讲，不是中国的“国家政权建设”失败(如果是失败，那也是语义上的失败)，而是它在内外压力下传统国家向现代国家转型的“历史的惯性”而已。要之，国内学者用“国家政权建设”的分析视角来解释近代以来的中国政治现代化进程，只是对这一进程的结果(而不是过程)的梳理和解释，也就是说，用这个概念框架是要清理过去的历史事实和经验，要明确现在的政治现实基础和条件。

那么，“国家政权建设”的规范性涵义是什么？国家政权建设(State making 或 State building)是由查尔斯·蒂利(Charls Tilly)从西欧近代民族国家的演进过程中提炼出来的分析框架。查尔斯·蒂利在研究欧洲民族国家形成中，认为这一过程分为两个不同步的过程。“国家政权建设”(state-making)在当时主要表现为政权的分化、官僚化、渗透性以及对外层控制的巩固，并同时不断扩大财源。“民族形成”(nation-building)则主要体现在公民对民族国家(nation-state)的认可、参与承担义务及忠诚。^⑪ 蒂利发现，传统国家为了应对战争所进行的准备工作，从根本上改变了国家与社会的关系，并进而促使传统国家从封建化的间接统治转向中央集权化的直接统治。一方面，战争促使国家对内的权力扩张，其目的在于扩大国家的资源汲取和动员能力，于是，对此更为有效的直接统治成为国家的必然选择；另一方面，国家在汲取社会资源的同时，不可避免地与社会发生着结构性的冲突。与国家的中央集权化相对应，内部社会各个阶层也通过向抗议性的集体行动和与统治者的讨价还价，重新缔结着社会契约，并由此催生了普选权等现代公民权利的雏形。^⑫ 简言之，所谓“国家政权建设”，是指现代化过程中以民族国家为中心的制度与文化整合措施、活动及过程，其基本目标是要建立一个合理化的、能对社会与全体民众进行有效动员与监控的政权体系。

近代以来的中国,的确出现了一个以国家权力为中心的基层社会权力结构的重组过程,以及这一过程对传统“乡绅自治”秩序的瓦解直至取代——如税制的改革、基层政权的建立、社会和教育服务等职能的履行等等。但历史的逻辑是,中国的基层社会不同于西欧的基层社会,前者面对的是“大一统”的皇权体制下的中央集权政治形态,后者面对的是“封建割据”状态下的各自为政的地方势力。在西欧,伴随着民族国家的形塑,是国家权威公共性的建构和公民权利的不断阐释和确认过程;在中国,乡绅退出之后,在场的是“掠夺性经纪人”,它败坏了国家试图构建的权威统一,恶化了国家与农民的文化联系。国家的税制和规则不能贯彻到底;包括县级政权组织在内,国家政权的公共性规则不能树立起来。邹谠认为中国二十世纪的转型是由一个传统的威权主义政治系统(traditional authoritarian political system)变为现代的“全能主义”政治系统(modern totalistic political system)。自清末到民国以至新中国的国家功能急剧膨胀,源于传统社会面对危机的无力,然而,此后国家权力过分扩张则妨害了社会。^④而现代政府不同于传统政府,就是它的公共性,公共性乃是政权的合法性基础。传统的“朕即国家”让位于“人民主权”,人民对政府的政治认同成为国家政权建设的另一个重要任务,而民主也成为国家建构的重要目标和制度模式,并以明确的法律形式固定下来。概言之,近代以来的中国所谓“国家政权建设”并非必须以政权的公共性达成为目标,惟其如此,国家权力的强化和扩张造成社会公共空间和公民权难以发展和成长。

1949年之后,新政权的建设并没有完整地表现出“国家政权建设”的所具有的国家与公民的权利关系构建的原初涵义。新政权的目标相当明确而清晰:把社会组织起来,加强社会监控和动员能力和国家财税汲取能力。换言之,它没有把目标确定在国家与公民之间(基于各种权利配置规则)的现代关系构建上,进一步讲,发生在中国的“国家政权建设”并没有朝着构建现代政治秩序的方向去努力。在威权主义国家观念的主导下,以不同级别的政府之间的管辖权的分割为表征,国家权力向基层渗透与集中只是为了更便于从乡村攫取资源,构建“全能主义”的政治统治秩序而已。秩序的维持取决于管辖权竞争的利益平衡因素(如税制、公共资源处置权等),与此同时,政治单位之间的控制与反控制(通常表现在行政上的集权与分权方面)则一

直贯穿在国家的政治与行政活动当中。

以此观之,县级政权组织的构建乃是上述中国“国家政权建设”意义上的一个重要组成部分。它贯彻的是强化官僚机器、汲取财富、控制和动员社会的能力。

概括地讲,县级政权组织在近代以来“中国式”的“国家政权建设”中,不管它的行政管理体制的职责规定或结构规模有多么复杂或庞大,但是在功能性权力配置和治理原则上,与传统的政治权力格局比较,并没有多大改变。“在实质性的管辖权方面,基本的权力格局还是旧的,统一的行动规则——法律和税制体系并没有确立,农民仍然处于分割化政治单位的统治中。”^⑤在这样的原则和功能配置下,县级主导的基层政权承担着基层社会管理和经济建设的基本任务,比如,它的最重要的经济功能是把农村公共资源由下向上集中,以完成国家工业现代化的目标要求,国家与社会的一体化是达成目标的必要的条件。“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作,发布决定和命令,任免、培训、考核和奖惩行政工作人员”(《中华人民共和国宪法》(1982年)第107条),这些权力规定,事实上创造了县级政权构建地方或集团(经济)利益的条件。这些条件包括国家授权的经济资源控制权地位(包括税收权、资金管理权以及国家提供的其他各种资源和资源处置权等);立法、执法的管辖权地位;动员社会、形成议案、制定程序、收集和垄断信息等组织和决策的权威地位;等等。这些“公共”条件不仅使县政府成为本行政区的行政管理者,而且也使它成为地方公共资源的经营者。尤其重要的是,它把上述“公共”条件广泛地用于经济目的,成为从事经营而又不必承担任何风险的经济行动者。就是说,县政府既具公共资产管理者的身份,又是市场经济活动中的“法人”。县政府的经济行动者身份使它的财政自主性迅速提高,并且它凭借“公共身份”不断地开辟自筹经费渠道,来支持行政机构和人员扩张逐年增长的需求。简而言之,如果只依靠国家规定的税收,县政府根本不能生存下去。是县政府公共资源管理者和经营者的权力地位使它获取如此之多的“自筹资金”,以至于现今县政权组织的行政运转差不多完全可以依赖其筹集资金的经营性活动。在很大程度上,县级政权组织的存在是建立在预算外收入、企业上缴和自筹资金基础之上的。总之,县级

行政权力几乎被扩大到基层经济和社会的所有公共领域之中,因此,县级公共权力不仅是一种行政制度或行政形式,它同时还是一种国家权力的统治形式。换言之,如此构建的一个全能政府的职能体系,其行政结构及其功能只是其权力结构的控制形式或管理方式而已。

综上所述,县政权组织是国家对基层社会进行统治的一种权力形式。这个权力形式的实质内容就是对绝大部分社会经济资源的所有权和强制性的管理权力的结合,亦即凭借对行政权与财产所有权合二为一的权力形式来实现对社会的统治。这个根本性的特征决定性地影响着县行政结构的权力分配的本质及方式。作为国家代理人,县政权直接占有绝大多数社会资源,并将这种占有转换成权力分配形式,从而构建行政机构设置中部门与部门之间的功能性权力。在这里,所谓行政权力的分配即是资源基本配置权的分配。权力功能上的差别则意味着支配和控制资源的多寡,同时意味着获得资源和利益的可能性。这就是县行政权力运作的核心内容。对资源的控制欲望驱使它去关注巩固和扩大权力,加固保护自己地位的壁垒,并且往往假借组织利益之名,加强或增设有利于维护其权力的机关,尽量从国家和社会对它的制约中摆脱出来。

迄今为止,县级政权组织作为资源配置的权力没有发生任何实质性改变。(权力)市场经济只能在这种独特的统治结构中行动,从市场上生长出来的相对独立的替代性资源对它所构成的竞争和压力不可能动摇这个权力结构,因而没有多少实际意义。事实上,对县级政权而言,市场力量的抗衡只是造成其现有的权力功能显出某种衰弱迹象,并没有也不可能为强制性权力与利益权力的适当分离(或称“转变职能”)提供构建的条件和契机。不仅如此,旨在建立市场经济架构的改革,不但没有使县政权从原先占有的资源配置领域中有所后退,反倒使它实际拥有的管理权限比先前法定权限有所扩张,这包括,一、决定权。即有权决定本县的社会发展、经济建设的年度中、长期规划,决定财政开支和预决算,决定开发项目和开发领域,决定一切重大事项。二、计划修改权。即国家下达的指导性计划可以在一定程度上进行修改。如,关于企事业的发展规模和发展速度,工业品的产量和质量,关于农作物的种植和产品产量,第三产业的发展规模和速度,关于收入的分配和积累,关于贷款的发放等。三、外引内联权。即制定各种优惠政策吸引外资、

内资前来投资办厂。四、项目审批权。即可以审批一定数额下的投资项目。五、土地出让权。即有权将国有土地使用权有偿出让给投资者,出让年限按行业、用途确定,最长可达70年。^⑥实际上,县级政权组织的实际权限一直比法律规定的权限大,其来源或依据并不确定:或来自中央,或来自省市,或自身的政策需要,或特殊优惠政策,等等,这表明,国家权力与地方政权(县级政权)缺乏宪法意义上的明晰界定,而地方政权结构与能力的多样性,又使得“分割式管辖权”的存在成为中国“国家政权建设”的本质特征,换言之,所谓中国式的“国家政权建设”,并没有把地方政权包括县级政权成功地整合到以国家权威为中心的统一的行政体系当中,与此互为表里,县级政权组织与基层民众的关系并没有确立在公民权的各种权利配置规则之上。

三

近10多年来,转变政府职能包括地方政府创新的政策和要求,方向明确,也有共识。但似乎都不见得有什么值得标榜的推进和实质性意义。各级政府追求地方经济发展速度(GDP是标尺),面对层出不穷的社会矛盾和冲突,企图用经济高速发展的政绩来强化自身的合法性基础。以近代以来中国“国家政权建设”的视角来看,政府的主要功能仍然集中在财税汲取能力和社会动员能力上。在这个性质规定下,任何的所谓转变职能或地方政府创新的举措,只能停滞在“完备的科层制”(韦伯语,强调行政效率)诉求方面,以及与政府主要财政投入不成比例的所谓民生改善上。

概括地讲,县级主导的基层政权发展(从人民公社到乡镇组织再到村民自治),其目标就是控制和积聚社会资源,并以组织和动员的方式维持和强化基层社会秩序。事实上,30多年来的改革开放,县级政权的职能和权力运作方式没有发生什么变化,30多年的“政府主导型经济发展”,乃是县级政权组织大规模地介入经营性与竞争性领域,不断积累财富和扩大权力的过程,依靠加强税收征集能力和各种垄断市场的“公共条件”,不断强化垄断利益,已经发展到可以形成自身政策偏好的地步。同时,控制更多资源的努力必然导致功能性权力的扩张,直接表现在政权结构的膨胀和人员编制的增长上。

以公共财政建设为例。由于前述公共性的不完整,至今没有构建起公共财政。原因有三:一、公共财政目标与县级政权组织的财政功能不相符。

所谓财政,是“以政控财,以财行政”的分配系统,即为政府实现其职能服务的理财系统。财政职能的定位与调整从根本上取决于政府职能的定位与调整。现行财政体制主要是以刺激经济增长为目标,财政政策则是以经济增长多少为目标,民众的福祉位于其次,因而普通纳税人并没有(也不可能)参与到政府财政政策的制定过程当中。这与基层政府的主要职能即“发展经济”的职能直接相关。进一步讲,若使“公共性财政”成为政府的本质特征、民众与政府之间形成一种委托—代理关系,这涉及包括政府功能与市场功能的界定、政府的行政运行机制、政府行为的规范乃至行政权力的约束与监督等复杂的方面。其中深层次矛盾的解决,需要得到经济体制改革之外的行政体制、政治体制改革的配套。换句话说,现行政府职能(财政成为聚敛财富的工具)不变,公共财政体系无从构建。

二、以权力为中心业已形成一个权力利益共同体。在基层,30年来,党政分开的努力却发展出有悖国家制度安排初衷的后果:地方党委与地方政府关系重组之后,地方政府摆脱强有力的政治集权,在地方利益成为地方政府倾力实现的重要经济目标的情况下,地方党委在指导、监控和协助政府工作的过程中,逐步转向服务地方利益上。其结果,地方干部的晋升、录用、机会和前途为地方党委所独揽,并以小范围内的遴选方式将上级的人事约束有效地摆脱,最终造成国家控制地方干部“地位”分配的权力变得很少有实际内容。地方干部结成的利益网络确立在县级政权内部相互支持的利益从属关系基础之上,干部利益群体的集结成为县级政权发展的内在动力。

三、权力市场化的结果。县级政权“自主性”的核心内容是公共资源的控制权和获益权。它造成县政权的经济行动者地位,与此互为表里,现行所有制体系和“政府主导型经济增长战略”一直在保护和强化这种地位,给予这种地位相当多的恣意自为空间。进一步讲,在这种制度下,县级政权组织的地方领土管辖权、司法和执法权,对土地的控制权,创办企业的权利,筹集资金的权利,以及对国营或集体企业(包括乡镇企业)的控制权是不可分割的。这些权威造成了县级政权组织不必依赖国家的财政支付或基层社会力量支持就能生存的事实,同时,公共资产经营者角色的发展,使县级政权组织更深地卷入资产、融资、信贷和市场信息的垄断活动当中。县政权成为经营性组织的后果是,一方面,它凭借公共权力的象征资本——资源占有和支配地位、集资的权利、资产处置权、信贷信用和定价

地位等等,从事经营活动,极大地削弱了其他社会经济行动者的竞争能力,同时将它置于与社会各个经济组织之间的利益竞争和冲突的地位上;另一方面,不顾一切地“自筹资金”举措和竭泽而渔式的税费征缴行为,使它获得扩充权力的物质基础,将其因官员和编制的增长带来的财政压力化之于无形,与此同时,任何有关制度创新(包括现今的“机构改革”、“转变职能”)的努力也将会被它成功地抵制。

回过头看,发生在中国的“国家政权建设”主要解决了两个问题:一是社会控制和动员能力;二是财税汲取能力。在这个过程中,一个非常突出的现象,就是国家不断地扩大和强化权力。对县级政权组织而言,由于与地方公共资源的直接关系,掌握资源意味着控制能力及权力,或者如韦伯所言“对资源的控制能够产生权力”。在这个意义上讲,所有权在多大程度上趋于集中,权力也就在多大程度上趋于集中,而寻找权力来源,维持并扩张自身的行政地位和权力,则必须以强化和扩大公共资源领域的行政权力为条件。同时,由于它被赋予资源所有权和行政管理权的一体化,造成它的权力时常处在国家控制力量和社会监督之外。其结果,一方面国家行政统一性出现虚化;另一方面则使它与基层社会利益矛盾不断积累,两者处于紧张和冲突之中。因此,县级政权组织在服务于国家的部分目标的同时,通常采取机会主义方式来追求其管辖范围内的权威地位。县级政权组织的形象时常在“保护性经纪人”与“掠夺性经纪人”之间变换角色,也就是说,县级政权组织的公共性并没有得到有效的实现,它的行政权力性质规定造成中国式的“国家政权建设”总是陷入行政上的集权与分权的难以平衡的局面当中。

张静通过对西欧现代民族国家构建过程的历史考察,揭示出现代国家构建最根本的问题是国家角色的现代转型。指出,“国家政权建设,并非只涉及权力扩张,更为实质性的内容是,它必定还涉及权力本身性质的变化、国家—公共(政府)组织角色的变化、与此相关的各种制度——法律、税收、授权和治理方式的变化,以及公共权威与公民关系的变化。这些方面预示着,国家政权建设能够成功取代其他政治单位或共同体,成为版图内公民归属中心的关键,在于伴随这个过程出现的不同于以往的治理原则、一系列新的社会身份分类,不同成员权利和相互关系的界定以及公共组织自己成为捍卫并扩散这些基本原则、权利和关系的政治实体。”^⑩也就是说,国家政权建设还必须完成一种面向公共组

组织的性质转变,使自己成为提供公共产品,管理公共财务,为公共社会服务的组织。这样一个角色及其与公民制度化关系代表的公共性(公民)权利原则,是“国家政权建设”包含的规范性涵义,而这个发生在西欧的“国家政权建设”的规范性涵义恰好是中国式的“国家政权建设”非常不完整的体现,或者说,它只是充分的灌注了这样两个内涵:汲取财富和社会动员,不多不少,仅此而已。

以是观之,县级政权组织一而再、再而三的“职能转变”的改革和建立“服务型政府”的努力,迄今无所建树的原因,即在于此。那么,如果辩明了中国式的“国家政权建设”所铸就的政治体制基础和制度条件,就大致能够把县级政权组织职能转变的方向和现实的条件确认下来:

一、建构国家与基层政权的法治化关系。“国家政权建设”的目标之一是,把“分散的权威结构”整合进以国家权威为中心的政权体系之中,这个整合(制度整合与文化整合)过程要确立在法治的基础之上。现行的国家与基层政权的关系,在职能配置和权力运行上存在非规范化、非法治化的人治特质,造成基层政权组织的(任意扩张权力和利益范围)地方保护主义和(上有政策下有对策)政治机会主义行为。在此,一、明确中央与地方关系的宪法渊源,在宪法层面确立中央与地方关系的基本架构和运行机制。二、以实现公民权利为核心。中央与地方权力的互动,是一种公共权力为了最大限度地实现公民权利而启动的对于其内部均衡机制的确认和调适。所谓法治化,无论是中央政府还是地方政府,其权力只能在宪法和法律规定的范围内行使,从而形成公民权利与国家权力有效连接和沟通的宪政模式。法治化的中央与地方政府关系,不是单纯的行政隶属关系和上下级关系,而是具有一定契约的性质,这样才能克服所谓“中央有地方,地方有中央”^⑧的中央‘地方化’和地方‘中央化’现象,遏制基层政权组织(县乡)追求强化管辖权范围内的权威地位、扩张权力利益的倾向,同时也是地方社会真正的宪政发展方向。

二、建构县级政权组织的公共职能。“国家政权建设”的本质取向,就是构建具有“公共性”的政权,而这个政权的基本任务,就是管理公共财物、向社会提供公共产品和公共服务。这就是政权的公共性问题。它包括:(一)民主治理原则。这个民主治理原则的核心,就是公民平等地分享政治权力。公民通过对政治的参与和监督,实现公民自由、平等的政治权利,与政府共同管理(治理)公共生活,

一起促成公共权威和公共秩序。而且,应该认识到,对于参与来说,促进公民政治文化的发展和成长,对一个有着几千年威权主义传统渊源的国家来说,这既是充分条件也是必要条件。(二)公共财政的建构。现在的县级政权组织依然深深地介入经营性和竞争性经济领域活动,它以“收益最大化”为目标,致力于 GDP 的增长速度的努力之中。而公共财政的构建,则要求政府“遵从公共同意的原则收取、管理公共财产、保证其用于公共目的、实行公共治理。政府与公民的财政契约关系,不仅保证了公共权威的财政来源,更重要的是,它约束了收入必须作为‘公共财产’来处理。”^⑨“这样,关于公共财产的制度就无法仅仅是国家夺取财权的工具,而必须是权利义务关系的创新。”^⑩(三)政府与公民权利制度化。要明确这样一个宪法原则:在个人权利与国家权力的相互关系中,是个人权利构成国家权力的基础。也就是说,是在个人权利的基础上产生了宪法,通过宪法形式派生了国家权力,而不是相反。那么,怎样保障人民享有权利和义务,免遭政府权力的侵害,那就是,在宪法中限制和约束政府权力,亦即宪法通过规定国家权力的界限和组织方式,来实现对人民权利的制度化保障。

三、促进和推动基层自治组织的发展和成长。“国家政权建设”的一个重要目标就是要造就一种新的社会身份——公民,并赋予其正当的、受到保护的權利。公民社会的成长是现代民主国家建构的重要基础,而自治组织的发育和成长又是现代公民社会发展的重要载体。社会自治权利对国家权力构成有效的制约,也就是说,一个自主性社会的形成对公共权力构成掣肘和压力。自治组织的目标是保护社会成员免遭国家权力的侵害,在国家权力与个人之间构筑一道保护屏障。从这个意义上讲,自治团体乃是国家权力的边界。基层群众自治是国家政权在人民公社之后对乡村社会进行重建的制度形式,与国家在乡村社会的权力重组、基层社会政权的重建步调一致。

与前述的“乡绅自治”不同,村民自治有三层基本含义,其一,村民委员会是农村的基层组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,它是对基层权力形式的制度性安排。其二,村民委员会是群众性自治组织,是农民依法管理本村的权力性机构,故而,村民的意见是村委会权力的真正来源。其三,村民委员会是自治组织,这是其最重要的特征。所谓村民自治,就是全体村民组织起来,在本居住地区依照国家的宪法、法律和政策进行自我管理

理、自我教育、自我服务,真正行使“当家做主”的民主权利;村民委员会按照自己的事情自己定,大家的事情大家办的原则,办理本村的公共事务和公益事业,为全体村民服务。从上述意义上(更多的是文本意义上)看,比之“乡绅自治”,村民自治乃是一个真正意义上的社会自治,是政治现代化的努力方向。

然而,从基层自治组织的立法表述和实践经验上,需要阐明这样一个实质性问题:村民自治是否有自治的实质,而非只是一个形式。

(一)村民委员会选举。现行《村民委员会组织法》主要是围绕村民委员会的建设和权力行使、制约进行规定的。这是村民自治的组织机构,不能成为村民自治的全部内容,换言之,村民自治的权利非一个组织法所能涵盖,村民自治权的行使不仅仅局限在村民委员会的运作上。

有村民自治的组织法,而没有自治权法。这好比先搭个台子(村委会),却没有剧本(村民的权利规定),至于谁(权力行使)来唱戏、角色(各种权利)怎样分配,并不那么要紧。这样的自治如何能够保障民众权利?没有民主程序,就不会产生自治的组织。“自治意味着不像他治那样,由外人制定团体的章程,而是团体的成员按其本质制定章程(而且不管它是如何进行的)”,^①“因为自治的概念,为了不致失去任何明确性,是与一个根据其特征以某方式可以划定界限的人员圈子的存在相关联的,哪怕是特征会有所变化,这个人员圈子依据默契或者章程,服从一项原则上可由它独立自主制定的特别法”。“依据默契或者制定成章程的制度,赋予一个人员圈子的自治,在本质上也不同于纯粹的缔约自由”。^②所谓自治,是人民通过自治组织直接参与一定区域的公共事务管理,行使民主权利;所谓自治权,是一种在社会团体内,经过团体内多数人认可或默示的,合法地、独立自主行使具有约束力和支配力的一种权力。

(二)党组织与村民自治的关系。村党支部与村民委员会是性质不同的组织,也就是说,两种组织的权力来源、行使程序、性质都是不同的。村民自治的本质是自治权,而自治权的实质是自主地行使职权,自主就是不受外部力量的干涉。《村民委员会组织法》第二条规定:“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。村民委员会办理本村的公共事务和公益事业,调解纠纷,协助维护治安,向人民政府反映村民的意见、要

求和提出建议”等主要职责。而第三条又规定:“中国共产党在农村的基层组织,按照中国共产党章程进行工作,发挥领导核心作用;依照宪法和法律,支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利”,1999年3月中共中央下发的《中国共产党农村基层组织工作条例》第九条第二款规定:村党支部讨论决定本村经济建设和社会发展中的重要问题,“需由村民委员会、村民会议或集体经济组织决定的事情,由村民委员会、村民会议或集体经济组织依照法律和有关规定做出决定”。这里令人费解的表述实际上涉及的是一个实质性问题:谁控制村民自治。村委会的权力来源于村民,党支部的权力来源于党组织。事实上,对现行政体来说,村民自治(包括NGO在内社会自治团体)总是一个令人困惑的政治问题。控制多一点,自治少一点,或者相反。但实质上,这不是一个控制的问题或者说不是一个控制多少的问题,而是一个“自治就是不处于别人的控制之下”的实质性问题——“像权力一样,如果控制是全部或一无所有,那么政治自治也一定是全部或一无所有。……如果 α 对 β 施加了任何控制,那么 β 根本就没有任何自治。……如果 α 关于 x 对 β 施加了任何控制,那么 β 关于 x 相对于 α 就没有任何自治”^③。但如果不那么武断的话,现在的村民自治毕竟是走在朝向民主自治的轨道上,换言之,村民自治不会削弱国家对乡村社会的治理能力,它只会加强国家对乡村社会有效整合的能力。从这个意义上讲,村民自治正好是中国未能完成的“国家政权建设”现代涵义的继续:国家对乡村社会进行制度整合和文化整合——这个整合确立在民主政治建设的意义上。

注释

①“公共财政”导向于1998年被明确提出,其后,关于建立公共财政框架的要求,写入了中共中央全会的文件和国家发展计划文件。

②我国现阶段政府费收入主要有5类:(1)规费收入;(2)共产使用费;(3)特别课征;(4)各种摊派性费用;(5)特许金。

③即“帕金森定律”,是英国历史学家诺斯古德·帕金森提出的一个官僚机构自我繁殖和持续膨胀的规律。

④2013年3月12日,新华社:《国务院机构改革和职能转变方案》发布。

⑤“国家政权建设”是由查尔斯·蒂利(Charls Tilly)等西方学者从西欧近代民族国家的演进过程中提炼出来的重要分析框架,是指现代化过程中以民族国家为中心的制度与文化整合措施、活动及过程,其基本目标是要建立一个合理化的、能对社会与全体民众进行有效动员与监控的

政府或政权体系。

⑥瞿同祖:《清代地方政府》,北京:法律出版社,2003年,第337页。

⑦⑪⑫杜赞奇:《文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村》,南京:江苏人民出版社,1994年,第66-68页,第4页,第1-2页。

⑧于建嵘:《国家政权建设与基层治理方式变迁》,求是理论网(www.qstheory.cn),2011年11月3日。

⑨景跃进:《国家与社会边界的重塑》,《江苏社会科学》2000年第2期。

⑩吴理财:《20世纪村政的兴衰及村民自治与国家重建》,法之理(www.fazhili.com),2007年6月14日。

⑬Charles Tilly, Ed. *Coercion, Capital, and European States, AD 1900—1990*. Cambridge University Press, 1990.

⑭邹说:《二十世纪中国政治——从宏观历史与微观

层面看》,香港:牛津大学出版社,2000年,第206-224页。

⑮⑰⑱张静:《国家政权建设与乡村自治单位——问题与回顾》,《开放时代》2001年第9期。

⑲马戎、刘世定、邱泽奇:《中国乡镇组织变迁研究》,北京:华夏出版社,2000年,第249-250页。

⑳孙隆基:《中国文化的深层结构》,南宁:广西师范大学出版社,2004年,第328页。

㉑㉒马克思·韦伯:《经济与社会》(上卷),北京:商务印书馆,1997年,第79页,第56页。

㉓罗伯特·达尔:《多元主义民主的困境》,长春:吉林人民出版社,2006年,第21页。

责任编辑 王敬尧

On County-level Government Function and Its Transformation Condition ——From the Perspective of “State Making”

Zhou Qing-zhi

(Institute of Politics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732)

Abstract: From the end of the Qing Dynasty to New China, the construction of county-level political power organization is not the complete significance of normative connotation of “state making”. The construction of county-level political power organization has fulfilled two functions: One is (political resources) the social conformity and mobilization ability; One is (economical resources) the finance and taxation extractive capacity. The more substantive content of function transformation is: the transformation of governance principle—the administrative function allocation and governance approaches based on market, democracy and legal idea, which include the systematization of the relationship between public authority and citizens rights; Establishing fiscal contractual relationship between the citizens and governments to achieve the systematization of public affairs between the country and its citizens. Based on the above, the transformation condition can be constructed for a government of publicity, validity and service.

Key words: county-level political power; state making; administrative function; function transformation