

赵树凯：农村问题与政府制度化（2008-02-19）

作者： 发布时间： 2008-2-19 7:31:20

过去若干年农村出现严重问题，基层政府在其中扮演了重要角色。但是，把问题全部归咎于基层政府是不公允的，因为问题的深处在于政府体制。近几年，随着新的政策导向确立，系列新政不断推进，解决农村问题的政策条件渐入佳境。但是，中央政策的具体推进必须依托基层政府，这是一个无法逾越的环节。现在的问题是，这个环节能否当此重任？如何让基层政府在解决农村问题中又好又快地发挥作用，不论在农民那里还是在社会上，都还有诸多疑虑。正如有政协委员在温总理面前所抱怨的，“村骗乡，乡骗县，一级一级向上骗，一直骗到国务院；国务院，发文件，一层一层往下念，念完文件进饭店，文件根本不兑现”。这种现象虽不能说普遍，但也并非个别，必须重视。因此，就农村问题来说，不论是寻找问题的根源还是寻找解决问题的途径，都必须深入研究基层政府。

农村问题包涵了农村经济、社会和政治三个层面。发展农业生产、增加农民收入，只是其中的一个问题；根本问题还在于构建一个好的基层生活共同体。这自然意味着，代表公共利益的基层政权应该维护基层社会的公共秩序，提供基层社会所需的公共服务。而这是以基层政权自身的良好运行为前提的。现在，众多研究者都在探讨，中国的基层政府究竟发生了什么问题？或者说，基层政府本身的主要问题是什么？更具体来说是，为什么基层政府绩效不佳？大致而言，研究者在解释政府问题的时候，提供了三个角度的分析。其一是从权力体制方面找原因，认为集权是中国政府体制的结构性问题，集权既表现在上下级政府之间，也表现在政府领导人之间，还表现在政府内部的部门之间。集权条件下下级没有积极性，导致政府本身缺乏效率。其二是从信息不对称方面找原因，认为信息的上传下达不通畅，特别是下级通过向上级封锁信息来架空上级，政府信息对公众不透明，导致政府表现不佳。其三是从政治民主发育不良方面或者说是政治方面找原因，认为主要官员不是真正由选举产生的，这些官员不对民众负责，导致治理不良。不论是从经验观察还是制度分析来看，这些研究和判断都有各自的解释力，基层政府在这些方面确实存在明显问题。但是，这些分析也存在不足。认为集权一定导致无效，本身是值得怀疑的。官僚体制本身就具有集权属性，其效率效能与集权程度之间的关系，并非简单的线性关系。无论是纵向的历史比较还是横向的区域比较，经验研究都难以支撑这样的判断和假设。信息不通畅的问题，尽管在历史分析和管理学上具有一定的说服力，但是大量的基层案例表明，“上级”对于“下级”的作为和行动，往往并非不知情。以现在地方政府大行其道的工作检查和考核评比来说，在许多场合中，上下级政府还会“合谋”来应对更上一级政府的检查和监督。在地方上，某些压力会促使政府内部的上下级之间以及下级政府和上级政府之间建立起“攻守同盟”和利益共同体，所以也很难说信息不通畅是根本问题。将基层权威和社会利益关联的分离视为基层紧张和不稳定的结构原因，把民主发育不够作为政府绩效不佳的根源，其前提和假设也有一定的局限。以香港、新加坡为例，政治民主化程度与政府的绩效表现之间并不是完全的正相关关系；而在民主体制基本一致的格局下，各基层政府的绩效表现也并不全然相同。

在中国当前条件下，从适当分权（decentralization）、增强信息流通和透明、提高民主参与程度等方面来改善政府绩效是必要的。但是，如果仅仅将这几个方面的现象归结为政府问题的症结所在则显然不够。本文认为，基层政府在实际运作中，制度化程度过低是根本问题。一方面，大量的基层政府行为和政府与社会之间的互动缺乏制度规范，大量矛盾冲突也由此滋生，基层社会的公共秩序难于确立；另一方面，涉及基层政府的诸多制度规范被空置悬搁，并没有被遵行。此外，基层政府在实际运转中，还有大量“制度空转”的现象，即从表面上看，制度运转得很顺畅，但实际上，制度所涉及的其他主体和对象（如社会公众）与之无涉。这样的制度运转对于组织者应对各种上级检查是必要的，但对于社会而言却形同虚设。这些问题归结起来可以说，低制度化是基层政府的核心症结，是构建和完善基层政权面临的根本问题。

从“制度”的视角来探索政府问题的要害，并非全新的开创。近三十年来，制度问题被越来越广泛地运用在经济和政治研究中，既用于解释经济的增长或衰落，也用于解释政治的稳定或失序。在《变革世界的政治秩序》中，亨廷顿认为政治稳定取决于政治制度化水平——即组织和程序获得价值和稳定性。亨廷顿认为，政治制度化水平表现为组织和程序的适应性、复杂性、自立性和凝聚力等方面，与之相对应的就是政治参与，政治制度化的功能就是将政治参与整合到特定的制度和秩序中来，以保持政治稳定。在这里，笔者提出“政府制度化”的概念。所以提出政府制度化的概念来分析基层政府问题，一方面是因为制度化是现代政府的重要特征。在基层政权建设中，提高政府的制度化水平，对于基层生活共同体的构建和基层社会公共秩序的确立具有不可替代的意义。另一方面，相较于与政治制度化所隐含的对于“政治体系吸纳政治参与和民主化”的要求，政府制度化将着力点放在政府自身的制度建设。对于基层政权所面临的问题而言，更具有直接性和针对性。

对于政府制度化来说，制度不是单纯的规则或者单纯的行为模式，而是二者的结合。制度是指约定俗成的、协调人们之间关系和行为的规则体系，以及一定规则体系下稳定的、受到尊重的和不断重现的行为模式。简言之，制度包括“规则体系”和“行为模式”两个方面的内容。从制度角度考察基层政府的问题，既要关注作为规则体系的内容，也不能忽视作为“行为模式”的含义。以对制度的这种理解为基础，从行为模式的角度，制度化可以被界定为“组织与程序获得价值和稳定性的过程”，制度化是稳定的基础；从规则体系的角度，制度化则可以被界定为“外部环境影响内化到组织中的过程”，强调组织的发展是与周围环境相互作用下不断变化、不断适应周围环境的产物，而不是人为设计的结果。对政府制度化而言，行为模式上与规则体系上的制度化意义同等重要；其意指，在政府内部“形成按照规则体系办事的过程”，在政府外部“回应于环境的变革，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的过程”。相应，政府“低制度化”则包括政府在内部“按规则体系办事”的程度低，在外部“难以或者缺乏适当的机制，将新的外部需要和价值判断融入内部，实现适应性的变革发展”两个方面。

进一步说，政府制度化并不只是意味着创设一系列的制度。更重要的，是要确保制度的公共价值及其被普遍遵行。这表现在以下几个方面：一是制度的公正性。基层政府作为政权体系中直接面对基层社会的“末梢”，保障其组织、制度和程序的公共性、公正性是现代政权的必然要求。对公正性的要求，也是确立基层公共秩序所必须的，是制度获得“价值”和广泛认同的前提。二是制度的适应性。制度的产生在于应对特定的社会环境和社会需求，因而制度必须能够回应基层社会的各种问题、化解社会冲突。由于环境本身并非确定不变，尤其是在我国当下现代化进程中，基层经济社会的新变化层出不穷，制度必须能够适应这一动态的变革过程。在保持稳定性的同时，需要适时通过适当的程序做出进一步的调整和完善，在动态中与制度环境保持互动。三是制度的协调性。制度化所涉及的组织、制度、程序甚至

政策必须相互配合互相协作，否则制度本身的冲突会直接影响其实际运作。这种协调性不仅有助于制度的贯彻落实，而且有助于政府体制的各个部分和不同层级之间保持一致性，有助于提高政府体系的效能和效率。四是制度的有效性。制度化所涉及的组织、程序和制度规范都必须切实有效，能够被落实和运用。一旦出现缺乏效力的“制度”，则相关主体必然可以有选择地加以回避，其结果是相关主体的自由裁量权超越了制度规范、制度的约束力下降。五是政府的有限性。正如有研究者已经指出的那样，政府权力与政府能力之间存在着某种悖论（paradox），即政府权力越不受限制，则政府能力也越虚弱。有效力的政府制度化必然是“有限政府”的制度化。

政府的制度化表现在两个体系之中。其一是政府与社会的互动过程中，较高的制度化表现为政府组织对于社会的需要具有良好的回应性，能有效地适应社会环境的要求，从社会的角度讲，就是公众对于政府的有效参与性；其二是政府体系内部的互动过程中，较高的制度化表现为不同层级政府之间，政府的不同部门之间，能够保持目标和行为的一致性，使得政府能够像一个有机整体在行动，特别是中央政府和基层政府的这种一致性。从基层政府的现实表现来看，无论是政府与外部社会的呼应性，还是政府内部的一致性，都存在诸多极其显著的问题。基层政府日常运行和内部机制本身，存在着这种低制度化问题；基层政府和中央政府相比较而言，也存在这种低制度化问题。在实际中，基层政府的低制度化不是仅仅表现在政府内部“按规则体系办事”的程度低；在政府与外部关系上，“将新的外部需要和价值判断融入内部，实现适应性变革发展”的程度低两种情形。这种低制度化超越了前述理论上的二元划分，具有更加复杂的表现形式。某些情况下，政府“按规则办事”的程度很高。但是，对外部需求的适应程度却严重不足；某些情况下，政府“按规则办事”的程度较低。但是，却能够对外部需求做出及时回应，如“乱办事”；在另一些情况下，表面看来，政府按规则办事程度很高，对外部需求也能做出及时回应，然而这种回应却与政府本身职能相悖。这些情况呈现出政府低制度化的复杂性。

由于基层政府的低制度化问题相当复杂。本文认为，有必要从制度缺失、制度错位和制度异化三个角度加以探讨。

其一，制度缺失。在政治经济社会各项活动中，缺乏制度约束导致行为缺少规范性，这是基层政府低制度化的一个直接原因。由于规则、程序的不完备，大量的基层冲突无法有效化解，社会在表达诉求、寻求出路时也无章可循，基层社会秩序也就出现了前述的“治理危机”。之所以会出现这样的问题，一方面是因为基层政治、经济和社会在近三十年的变革中非常迅速，制度规范跟不上变革的节奏，而原有的制度又无法满足新的社会需求，因此这些问题就大量产生、积压，甚至集结到中央政府，对现有政治秩序构成挑战；另一方面，基层政府是从高度集权的全能型政治结构中演变而来的，原有的体制惯性不可避免地会延续，基层政府自身的制度化冲动相对较弱。制度缺失在基层社会的运转中广泛存在，是基层政府低制度化的一个重要原因。

其二，制度错位。在基层政府的实际运转中，还有一个现象，即制度是现存的，但由于各项制度之间缺乏协调性，有些制度就被自然而然地闲置了，我们将这种现象概括为“制度错位”。出现制度错位，一是由于在制度体系中不同的制度相互冲突乃至互相抵消，二是由于制度体系的平衡性由于过于强调某一方面而被打破，某些侧面被高度张扬而另一些侧面则被忽略，最后也导致制度化水平不足。

其三，“制度异化”。这是基层政府低制度化的重要原因，而且其在基层生活中越来越成为一个突出现象，是政府制度化的一个重要障碍。所谓“制度异化”，即指制度在运转的过程中，主客体关系发生异化。制度（客体）本是公众需求（主体）的产物，却本末倒置变成了真正的主体。以基层政府的“政务公开”为例，中央政府推广这一制度的初衷，在于保障基层社会和公众的知情权，让基层政府接受公众监督。公众是监督的主体，而基层政府是公众监督的对象。但实际运作中，却往往发生异化，政府虽然也会公开部分政务，但哪些部分公开、哪些部分不公开，都取决于政府的意愿而非公众的需求。最后往往是大张旗鼓地公开，但与公众的监督无关，只与基层政府应付上级的各种检查和汇报有关。在这种情况下，表面上看，各项制度运转自如，但相对于其主体（即社会）而言已近似空转。制度异化反映在政府行为、政府与社会公众之间的互动中，基层政府公共政权的性质发生蜕变，出现了政府“公司化”的现象（也有学者将其概括为“政权经营者”）；在行为模式方面，例行化的（routine）政府行为被替换成一次性消费的“运动”，轰轰烈烈的“运动”期一旦结束，制度和政策也旋即寿终正寝；在政府体系和治理结构方面，系统的政府体制呈现出“碎片化”的特点，政府体系的各个部分、各个层级各有异心，制度化水平必然不高。换言之，基层政权的制度安排本是应对社会需求而出现的，但在实际运转中却完全超脱于社会环境、独立于外在的社会需求。大量实证研究表明，制度异化已经广泛存在于基层政府的各项活动之中，这是提高政府制度化水平的重要障碍。

怎样解决低制度化问题？本文认为，关键有二。其一是建立现代官僚体系。现代市场经济的发展要求建立专业化的现代官僚体系，即成熟的公务员系统。现代官僚系统有机性，像一架机器一样运行，部件之间有严格的分工协作关系，既能抵御个人集权，又能保证部门协调，减少扯皮，减少工作重复和相互摩擦。有了这样的现代政府机器，即便政治生活中和社会生活中发生动荡，也依然能维持基本正常的经济社会运行，即便政客如何闹腾折腾，也并不能从根本上影响社会稳定；如果没有这样的现代政府机器，社会的稳定就很可能随政客的折腾而出现剧烈不稳定。其二是发展基层民主。在中国当前的社会经济条件下，如果离开了民主发展，很难有效地建立现代政府体系。因为，公众对于政府经济方面和社会方面的要求，正在表现为直接的民主政治诉求。在基层治理中，这种特征表现得非常鲜明，而且越来越突出。民主的发展需要在两个方向上齐头并进。一个方向是发展选举性民主。乡村行政组织的选举，乡村党组织的内部选举，还应该积极深化推进，而且党内的选举和行政组织的选举应该进一步沟通对接。另一个方向是发展参与性民主。在选举之外，或者说在选举之后，如何有效推动公共参与，对于基层政府的建设同样很重要。如果公众在日常生活中缺乏对于政府活动的参与和制约渠道，政府的问责性和效率都会大打折扣。显然，仅有数年一度的选举还不够。何况，许多选举往往徒有其表。

文章出处：中国发展观察

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

您是第 访客 - - 招聘信息 - - 投稿热线 - - 意见反馈 - - 联系我们

中国社会科学院农村发展研究所版权所有, 请勿侵权

地址：北京建国门内大街5号 邮政编码：100732 联系电话：85195663

农村发展研究所网络室维护