

新世纪的乡村治理：创新与挑战

赵树凯

中国发展研究基金会

2012年9月

本报告作者赵树凯，中国发展研究基金会副秘书长、国务院发展研究中心研究员。

目 录

前言.....	1
一、乡镇治理.....	2
1. 县乡政府一体化.....	2
2. 乡镇权力进一步弱化.....	2
3. 强镇扩权局部兴起.....	4
二、村庄治理.....	5
1. 村庄合并的类型和机制.....	5
2. 村级组织的新特征.....	8
3. 村级选举的进展与困境.....	11
三、冲突治理.....	15
1. 维稳组织结构.....	16
2. 维稳工作机制.....	18
3. 维稳体制的缺陷.....	20
四、结语与建议.....	23
编者说明.....	25

前言

上世纪九十年代中后期，在农村发展陷入困局的情景下，乡村治理开始成为重要议题。进入新世纪之后，乡村治理进一步进入高层政策议程，成为重要的政策话语。2006年1月中央关于新农村建设的文件，提出建立“乡村治理新机制”。与通常的学术研究领域不同，乡村治理作为研究对象，情形非常复杂，不同的学者，或者从不同角度出發，研究内容往往游移不定。这是由“治理”本身的复杂性所决定的。本文所涉及乡村治理的研究内容，主要围绕农村发展的主要政策推进，基层公共组织的运行机制来展开。主要着眼于三个基本领域，即：乡镇治理、村庄治理和冲突治理。乡镇政府是乡村治理的基本主体；村庄是乡村治理的基本场域；冲突管理或称“维稳”是当前乡村治理的首要挑战。

最近十年的农村发展和民生改善，应该说比其他领域更加显赫。对于农民来说，不论是进入城市，还是留在家乡，不论是获得的就业和收入机会，还是享受的政府服务和社会权利，都有长足的进步。联想到十年前的农民情景，这种成就更加值得赞许。世纪之交的2000年前后，中国的农村问题相当尖锐。对2003年开始的“农村新政”，取得了崇高的历史性成就。用“黄金十年”来概括，应该是名副其实的。但是，从乡村治理来看，困难和挑战也是尖锐而深刻的。主要表现在，系列惠及农民的政策设计，虽然大致上获得执行，但是在推进过程中面临一系列新挑战，成为新型社会冲突的生长源；一些旨在化解冲突的组织制度安排，在控制冲突泛滥和升级中起到了明显作用，但维稳的组织机制本身却不断再生出新的社会冲突，并且将一些不同利益群体之间的冲突转化为针对政府的冲突。

正是在这种蕴含内在逻辑冲突的治理体制运行中，基层政府与上层政府的信任关系受到破坏，农民与基层政府的信任关系受到破坏，不同层级政府组织之间的关系趋于紧张，民众与基层政府的关系趋于紧张。农民公民能力的不断成长，又为这种紧张关系平添了新的发酵因素。总的来说，中国的基层治理陷入一种深刻的体制性紧张和系统性风险之中。转型时期的基层治理，正面临严峻挑战。

一、乡镇治理

虽然乡镇政府在具体组织乡村生活的基本秩序，但是乡镇政府的自主性减少，越来越成为县级政府的派出机构或者执行机构；局部来看，由于经济社会发展的不平衡性突出，镇级市开始出现，显示出地方政府体系需要更加灵活和有弹性。

1. 县乡政府一体化

在二十世纪八十年代的政府改革进程中，乡镇政府本来是按具有独立意义的基层政府来设计的，但是在后来的现实演变中，乡镇距离独立一级政府的设计目标越来越远。现在，乡镇已经不具备一级政府的真正属性，而是越来越成为县级政府的从属组织。从近十年农村新政的推进本身来看，政策的基本设计在中央，而政策的实际操作在县（市），发展改革呈现出“以县为主”的鲜明特点。考察最近十年县乡两级政府的关系演变，突出的特点是，县乡政府正在趋于一体化。

同时，乡镇合并的进程加快，特别是乡镇大量改为街道办事处，也从一个重要的侧面显示出县乡政府一体化的基本趋势。如 2001 年以来，无锡市将原有的 124 个乡镇合并和改制为 59 个街道办和 18 个乡镇。

2. 乡镇权力进一步弱化

在乡镇政府自主权较大的 20 世纪 90 年代，乡镇政府的行政权力本来就已经很弱小。或者说，乡镇政府的行政权力历来都是不健全的，有的乡镇领导人直接说“乡镇政府其实是个假政府”。农业税全面取消以后，乡镇财政权力萎缩的同时，行政权力也进一步萎缩。乡镇权力弱化的主要表现在：

(1) 乡财县管

从财政体制的演变来看，乡镇作为一级政府财政正在消失。2003 年之后农业税的全面取消，从根本上改变了绝大多数地方的县乡财政格局，农业税和三提五统的取消，使得乡镇相对独立的财税收入不复存在。财政部 2006 年 7 月 28 日出台了《关于进一步推进乡财县管工作的通知》，用中央政府文件统一了基层政府财政改革思路，目的是加强乡镇财政管理、规范乡镇收支行为。2003 年，安徽省最早推出乡财县管的改革探索，主要内容是：在乡镇政府财政资金和使用权不变、乡镇债权债务关系不变的前提下，县级财政部门直接管理和监督乡镇财政，“预算共编、账户统设、集中收付、采购统办、票据统管”。在这种体制下，

一些地方的乡镇财政所也直接改变为县级财政局的派出机构。到 2011 年底，全国实行乡财县管的乡镇 29300 个，约占全国乡镇总数的 86%（李承，财政部，文汇报，2012 年 5 月 22 日）。总的来看，乡财县管规范了县乡财政分配关系，特别是乡镇财政支出管理，控制了乡镇政府的乱收滥支，控制了乡镇财政供给人数的增长，在此基础上，有效缓解了乡镇政府的财政困难，减轻了乡镇自身的生存压力。

过去，乡镇独立组织财税收入，县乡财政分灶吃饭，乡镇人员的工资自己负责，所以不同的乡镇，有的能及时发工资，有的则拖欠工资，同样资历的工作人员，在不同的乡镇工作，工资收入水平不一样，县的工作人员和乡镇工作人员的工资收入也差别很大，一般来说县市政府人员收入水平明显高于乡镇人员。现在，大多数地方的状况是，编制内的人员，不论在县里还是乡镇，工资统一由县市财政发放，执行相同工资标准。工资之外的行政办公经费，通常也是由县市财政按照一定标准拨付。虽然数量不等的办公经费标准很低，通常情况下远远不能满足乡镇政府的办公行政需要，但乡镇政府自身维持运转的压力明显减少。

乡财县管的新体制下，乡镇运行也出现了新的问题，主要是乡镇财政增收动力变小。乡镇财政工作人员需要频繁地往来于乡镇与县市政府之间，行政费用提升，同时，财政手续繁杂，程序很多，财政资金调度成本很高，也影响了办事效率。

不少乡镇领导人谈到乡镇工作的压力，都认为财政压力比过去少了。但是，在招商引资方面，完成税收任务方面，一般来说乡镇仍然有一定压力。总的来看，乡财县管虚化了乡镇财政，使得乡镇政府更像是县级政府的行政部门和办事机构。

（2）机构的垂直化管理

虽然近几年基层政府有了一定的扩权机会，但是这种扩权主要是在县市层面，是省对县市扩权。而县市对于乡镇总体上是在收权。现在，大部分设立在乡镇的行政性部门由县市垂直管理，比如土地、工商、环保、城建、社保等，有的地方甚至连计划生育办也垂直到县里。有些地方，乡镇政府的财政所也已经改为县市财政局的派出机构，实行垂直管理。从乡镇政府内部和下属设置来看，基本的编制设置原则和机构框架，都是县市甚至县市以上政府直接决定的，乡镇本身没有任何正式权力，如果说有权力的话，也只是在既定格局下人员调动和安排使用的权力。

(3) 事权从乡镇向县市集中

诸如结婚登记之类的事情，过去都在乡镇政府办理，现在大多地方都直接收归县（市）民政部门。从近些年新兴的大量民生项目来看，诸如农业直补、困难户补贴等资金发放，基本上都是县市政府直接办理，乡镇的主要作用是信息收集整理。经济建设方面的权力，比如投资项目、征地拆迁等审批权限，乡镇则均无权染指。乡镇作为一级政府，不仅没有明确的执法权力，而且连一些具体的行政管理权力也没有。

3. 强镇扩权局部兴起

不同地区的乡镇变化趋势差异极大，在众多中西部乡镇权力弱化的同时，经济发达地区有些乡镇迅速崛起，其经济总量和社会管理的规模，远远超过一般地区的县市甚至地级市。比如长三角、珠三角地区的一些乡镇，常住人口达到十几万，财政收入达到三四十亿甚至更多。欠发达地方的乡镇财政收入常常只有几百万或者几千万，甚至百万人口的县市也没有这样的经济总量。乡镇的这种分化，不仅是经济规模问题，更提出了对于政府职能和社会管理的新要求。但是，在政府架构上，这些巨型乡镇还在套用国家统一规定的政府部门设置方案、人员编制方案，一个乡镇还只是几十个政府编制，显然是不合适的。更重要的是，管理这样一个巨型乡镇的政府，显然需要更高的权力配置，更加综合的政府管理职能。

在不发达地区县乡财政一体化的大趋势之下，经济发达地区出现了一个方向相反的小趋势。一些地方开始大胆探索乡镇扩权的政府体制改革，赋予乡镇政府一个县市的政府权限，即强镇扩权。

与乡财县管起源于不发达地区不同，强镇扩权起源于发达的广东和浙江等地区。2005年7月，中共佛山市高明区委出台《关于加强农村基层组织建设的若干意见》、《关于进一步完善属地管理体制的若干意见》等多个政策文件，将一些区级权力下放到镇街一级。

同年9月，浙江省在绍兴县率先进行省级层面强镇扩权试点，赋予中心镇部分县级经济社会管理权限。2005年，绍兴县农村综合改革领导小组办公室选定杨汛桥、钱清、福全、兰亭、平水等5个镇，启动部分强镇扩权试点。具体而言，建设、规划、内外资投资等有关立项、审批的职权，环保、安监、劳动、城建、林业检疫等检查权和部分行政处罚权，以及涉及建设项目的各项事务类权力，统统划归乡镇。过去由县有关部门审批的事项不再请示报告，乡镇可自行决断。对于需要上报省、市有关部门的审批事项，县主管部门收到扩权镇的文件后“见

章盖章”，履行上报手续。同时，绍兴县规定，以 2006 年各镇地方财政收入为基数，超基数部分各镇享受增值税、企业所得税地方留成部分全额分成。而从 2006 年下半年起，县财政对 5 个新型城镇镇域内的土地出让净收益，实行全额返还。同时由镇党委书记兼任镇长，以提高行政效率。

2007 年 4 月，浙江省政府发出 13 号文件《关于加快推进中心镇培育工程的若干意见》，赋予了省级中心镇部分县级经济管理权限和执法管理权，共涉及财政、规费、土地、户籍等十个方面。强化中心镇在农村科技、社会保障、就业等方面的公共服务职能；垂直部门派驻中心镇机构以及将主要干部考核纳入中心镇考核体系，主要干部任免须事先征求所在镇党委意见；探索中心镇执法监管改革等。随后，其他省份也开始有类似举措。其核心是权力下放，与强县扩权相对应，被称为强镇扩权。

乡财县管和强镇扩权同时出现，说明中央来统一制定乡镇设置的传统做法已经不可行。过去按照行政级别来划分的办法已经不能适应，地方需要有更大的政府组织权来适应经济社会的多样化趋势。

二、村庄治理

村庄公共管理是乡村治理的基础层面，其中村级组织制度建设是核心。民生建设的迅速推进带来了村庄治理内容的变化，新的乡村治理力量组织因素进入村庄并且正在改变村庄治理的格局。公共服务供给的迅速增加解决了一些过去的治理危机，但是村庄治理没有实现根本好转，而且又出现了新的矛盾，治理的总体形势比过去更加复杂。

1. 村庄合并的类型和机制

新农村建设的提出是在近五六年提出来的，具体来说是在 2006 年。村庄的最显著变化是合并，这是由基层政府直接启动和强力推动的。从历史上看，上世纪九十年代后期在珠江三角洲、长江三角洲等发达地方，许多村庄已经消失，农民逐渐集中到规模较大的小城镇，这其实可以理解为最早期的村庄合并。但是，这些地方发生的村庄是自然发展出现的合并过程，显然其背景不同于 2006 年伴随新农村建设而发生的村庄合并。

(1) 村庄合并的类型和问题

村庄合并可分为地理性合并和管理性合并两大类。不论是地理性合并，还是管理性合并，村庄合并带来的体制性问题很多，基层政府需要处理很复杂的权利

关系。

村庄合并的典型形式是生活社区的集中化,或者说农村居民在聚居形式的地理上的改变,即部分自然村落的消失并伴随更具规模聚居小区的出现,本文将这种情况称为地理性合并。地理性合并的主要特征是农民上楼,即几个村庄的农民集中居住到特定的新社区中来,这种社区通常都是公寓式楼房。村庄合并还有另外一种非地理上的村落集中,是一种区划管理上的合并,我们称为管理性合并。这种合并主要是,将两三个甚至更多的行政村合并为一个行政村,核心内容是成立一个党支部,一个村委会。但是,在合并过程中并没有直接的自然村落集中。最近五六年,很多地方都开始这样的合并进程,并列入城乡统筹发展的地区规划。从全国来说,主要是这样规划中的大规模合并,已经合并的不多,但是规划中合并很多。山东省的诸城市,就在十年规划中将全市 260 个村子合并为 90 个村庄,但从实际进程中看,真正开始搬迁的只有五六个村庄。

首先,是村级集体财产的产权关系问题。在合并之前,不同村庄的土地所有和土地分配格局已经形成,基于本村范围的集体资产收益分配格局已经形成。如合并前村庄的债务如果平均分担到合并后的全体新村庄成员,那么,其他村庄成员是不赞成的;同样,如果将合并前的村庄集体资产收益权(如本村村民的股金分红)让合并后的其他村庄成员分享,本村村民也是不赞成的;承包地和大宗集体财产的处置也有同样的问题。因此,村庄合并重要难点就是将原有村庄的债权、债务、资产分配的权属关系和分配额度确定好,这样,合并村庄后的各村成员都对于过去村庄的财产处置有清晰明确的界定。这包括资产的清理确权、量化到个人等等很复杂的工作。

其次,是新社区居民的身份体系问题。村庄合并后的社区,需要确定是何种性质的社区,即农村社区还是城市社区。因为城市社区和农村社区,适用的社会保障政策、身份管理体系不同,在组织管理上也需要适用不同的法律,即村民委员会组织法或者是居民委员会组织法。基层政府处理这个问题的办法,或者保留原来的农村社区性质,或者同时完成村改居,即合并后的村庄成为体制意义上的城市社区。事实上,不论怎样归属,合并后村庄的财产权利仍然是别具一格的,如果依然是农村社区,但村里每个人享有的财产权利和途径不同,显然不同于以往的村集体成员的概念;如果说是城市社区,但社区成员都占有不同份额的集体资产及其收益,而通常的城市社区居民是没有集体资产并量化到个人的。可见,传统城乡二元结构下的农村村民和城市居民的社区划分已经无法解决这个问题,

将基层自治的法律分为农村和城市也遇到了无法解决的问题。村庄合并实质上提出了城乡统筹也需要解决城市社区和农村社区进一步整合的问题。

再次，是社区基层党政组织的设置问题。目前，不论是地理性合并，还是行政性合并，因为集体土地、集体资产的权利关系的影响，实质性的管理整合进展缓慢，有的地方虽然集中到一个社区居住了，原村庄村委会还在继续运行；有的合并虽然村委会已经统一了，但是实质上还有一个非正式的各村的村委会在运行；也有的基层政府为了工作上的方便，只将党支部合并，而村委会依然各自保留，分别运行。现在看来，村庄合并的直接结果是导致新型社区的出现。这是一种非城非乡、亦城亦乡的社区，是一种有独立的社区集体资产和成员本人资产的新社区。实际上，现有的政策法律框架无法适用。在此基础上，需要进一步研究村委会组织法与居委会组织法的整合等问题。

（2）村庄合并的动力机制

当前，中央和地方都在高举城乡统筹的旗帜。从地方政府行为的实际来看，村庄合并动力有两类。一类是政绩的动力，一定程度上可以表述为形象工程的动力。在这种动力下发生的新民居建设，基层政府并无直接的政府财政收入或者其他经济利益动力，而更多是要彰显政绩和能力。通常情况是，基层政府会在自己确立的新农村建立试验点，或者是高层领导的联系点，在便于展示和参观的交通方便的地方，集中一定的财力物力，打造新民居或农民上楼的示范社区。对于这样的新式村镇建设，基层政府并没有增加财政收入的目标，甚至要补贴资金。第二种情况，地方政府有直接的土地财政动力，节省出来的农民宅基地用来进行商业地产开发获利。这是村庄合并的基本动因，这种动因对于地方政府行为的激励具有全局性和持续性，与开发商的结合更加密切。地方在城乡建设和民生方面的资金，主要来源于土地出让的收入和土地抵押贷款收入，这通常被称为“土地财政”和“土地金融”。在全国范围内，不论是发达地区还是欠发达地区，土地出让收入、土地抵押贷款等收入已远高于本级财政的一般预算收入，并且中西部地区“土地财政”和“土地金融”占本级财政收入的比例比东部地区增长更快，部分中西部地区对土地的依赖已经超过了东部（李尚蒲、罗必良，2010；杨圆圆，2010）。也就是说，如果没有这项土地收入，靠财政本身建设的民生工程将无法得到支持。

地方政府推进撤村并居的动力，不论是表现为政绩需要，还是财政的需要，都植根于中国特定的政府体制，或者说，直接植根于不合理的政府体制安排，既

包括不合理的政府层级间财政体制，也包括不合理的政绩考察机制、官员任用机制等。因为政绩动力工程也好，财政动力也好，都是地方领导人在这个政府体制特别是官员任命体制面前的理性反应。

2. 村级组织的新特征

在 2000 年前后，村级组织曾陷入非常困难的境地。现在，经过十多年的发展改革演变，村级组织运行走向了正规化和村干部的职业化。村级组织的正常化，最主要的特点是组织能够正常运行。但是，这种组织行为向正常化与规范化的转变，不可以理解为村级治理的良性运行已经实现，相反，治理面临更多挑战。大致来说，村级组织的正规化是由于干部职业化、财务正规化、组织行政化、岗位专业化等新特点组成的。

(1) 村级干部待遇的工资制

从改革之初到农业税取消之前，政策规定村干部工资在村级“三项提留”中支出，即村干部工资来源于本村农民集资。在当时税费难收等因素影响下，经常发生拖欠干部工资的情况，许多村级组织无钱开门办公，有的地方在上世纪九十年代甚至连续四五年拖欠村级工资。

2005 年以后，村干部工资待遇问题获得了制度性解决。在大多数地方，这项开支由政府财政直接承担；在少数经济发达的地方，由村级自身承担。这笔财政资金的基本来源，或者是县乡财政的直接收入，或者是上级财政的转移支付。在工资之外，财政还给予一定数量的村级组织办公经费。中央办公厅 2009 年 21 号文件《关于完善村级组织运转经费保障机制促进村级组织建设的意见》，对全国村级组织的办公经费给予了制度性解决。在大多数地方，村主要干部是书记和主任，基本的待遇形式是年薪制度，主要是乡镇政府核定。其他村干部主要的待遇形式是固定补贴或者以实际工作日计算的务工补贴。

关于主要干部的工资标准，中央组织部在 2009 年 7 号文件《关于加强村党支部书记队伍建设的意见》中要求不得低于当地农村劳动力的正常收入。中央有关部门做出关于村主要干部工资的要求，显然说明高层对于这个问题的重视，意在通过工资待遇保证村级组织运行。但是许多基层政府认为，中央部门做出这个规定没有必要，直接规定工资标准的方式脱离了村庄规模有大小、干部工作量和表现有差异的实际。

基层通常做法是，加强对村级干部的考核管理，将村主要干部工资分为基础工资和绩效工资。绩效部分主要根据完成上级交办的任务、岗位业绩表现来核定，

一般实行百分制考核作为计算工资的依据。这种考察主要是自上而下的，由乡镇政府直接负责，在一定地方，也吸收了村民的参与评价，共同决定村干部工资水平。因此，工资制是和考核制密切联系的，而考核制主要是政府导向的，不是村民导向的。现在面临的主要问题是怎样体现村民的意见，村干部主要是为村民服务的，村民也是最了解村干部表现的。总的来说，目前村干部工资标准很低，但是有了财政的基本保证，其绩效考核制导向还需要更好地设计和调整。

（2）村级财务从乡镇代管到“统管”

1990年代后期，因为农民税费征收管理和村级财务管理的混乱状况，各地普遍推行了“村账乡管”的做法，即村级财务由乡镇政府直接管理，有的是单代管，即会计核算由乡镇政府负责，现金出纳由村里自己负责；有的县双代管，即会计核算和现金出纳都由乡镇政府代管，村里只设一个报账员，通常是村主任或者村支书自己担任。

这种乡镇政府直接管理村级财务的做法，一开始就受到批评，一方面是村干部不满意，反映这种方式比人民公社时期管理的还严格，影响村级组织管理的灵活性和工作积极性；另一方面，是政策研究者从村民自治的逻辑出发，认为财务的自我管理是村民自治的基本要求，村账乡管实际上是对村民自治的挤压。

但是，现实的进程并没有受到这种质疑的影响，村级财务被不断统合进乡镇政府的直接管理。从全国范围来看，进入新世纪之后，许多地方的单代管就发展为双代管。随着2003年以后开始全面取消农业税，村级财务进一步被整合为乡镇政府管理。目前来看，村级组织的独立财务可以说基本消失。过去，还可以说是代管，因为体制上，村级财务主要是由乡镇政府的农业经营管理部门（一般称为“经管站”，主要负责农业承包合同的管理）来管理，现在，随着乡镇政府机构的调整，村级财务直接被乡镇政府的财政部门管理，就体制来说，已经不是代管而是体制内的直接管理。村级财务从代管变为统管的基本原因是，过去代管是管的村级上交的钱，现在则是财政拨给村里的钱，自然由财政直接管理合适。

在乡镇财政“统管”村财务的基本形式之外，还有两种村级财务管理方式也是乡镇政府直接主导的：一种是联村的会计委派制。即虽然在村级层面还有相对独立的财务管理，但是这种财务管理岗位配置是乡镇政府直接安排的，通常是由乡镇政府出面统一安排会计人员为特定的几个村庄管理财务；另一种是村级财务委托制。即将村级财务管理通过类似政府采购的机制委托给财务公司管理，也被称为第三方财务管理。这种村级财务管理方式主要是从村级经济很发达的珠江三

角洲地区开始推行。在发达的苏南、广东等地方，最近几年还发育出“村级资产交易平台”，统一管理村级资产出租、转让、出售等事项。在公共财政被政府统合的同时，在一些村级集体经济发达的地方，村合作经济组织的财务正在独立和成长。这些合作经济组织本身是经营组织，有的直接就是公司，他们的财务是按照独立的经营性组织来管理的。

总的来看，从传统的村级财务角度看，现在村庄已经基本没有严格意义上的财务。从公共财政的意义上看，村级财务已经被内化到乡镇政府的财政管理体系中去。从村民自治的角度看，村级财务原则上应该自我管理，但是，现实的进程是有内在逻辑的。研究者不应该从某种理想或者理念出发，去指责这种演变的轨迹和演变的阶段性结果。因为，目前所说的村民自治并非真正的自治。目前一般地方村级组织的基本财务来源（主要是工资和办公经费）来自财政，基层政府直接管理这部分财政支出，无论从政府本身的职责上，还是从财政管理的效率上，都可以成立。真正的村民自治条件下的财务管理，已不是一个单纯的财务管理问题，需要在地方自治的体制框架中获得解决。

（3）村级干部岗位专业化

过去，村干部并非严格意义上的工作岗位，村干部的办公不论从时间看，还是地点看，随意性都很强，田间地头，茶余饭后，通常是他们的办公场合。最近几年，基层政府对于村干部的岗位管理趋于正规化，越来越多地方对于村干部的管理实行坐班制和考勤制。

出现这种变化的原因是多方面的。从工作内容看，随着民生建设工作量任务的增加，随着维稳工作量的增加，需要村级干部的岗位规范化和常规化；从政府管理资源看，村级基本支出的财政开支，村干部工资由政府负担，也为基层政府提出这种规范化要求提供了可能；从村级干部的来源看，现在村干部的成员结构明显趋于多元化，对于这种复杂化的村干部群体，也需要类公务员的管理。目前，村民中产生的干部依然是主体，但从全国来说还有两部分人越来越多成为村干部：一部分是各级政府从大学生中聘用的村官，通常在辅助性岗位上，如村书记助理和主任助理，青年妇女专干等；另一部分是从基层政府中派下来到村庄任职的政府人员，通常在主要领导岗位上，比较多的是村支部书记。

有的地方正在探索直接把公务员编制配置到村级。如云南的开远市，地方实行村干部准公务员化，包括一些地方推进的公务员直接进村，属于机构编制的调整，减少了乡镇和部分县市机构的编制。在这种情况下，村级岗位的管理科层化

或者官僚化，或者说是行政化，也是有内在理由的。

我们不知道这种逐步行政化的村务管理，与未来村民自治发展中的村民自我管理如何衔接。但是，显然这不是当下最紧要的问题。

3. 村级选举的进展与困境

如果从1988年6月1日《中华人民共和国村民委员会组织法》试行算起，中国村庄的直接选举已经进入第25个年头；如果从1998年村组法正式颁布实行算起，则是进入第15个年头。从国内外的关注研究情况来看，关注最多的时段是在1990年代的后半期，也就是村组法正式颁布前后的两三年。那个时候，不论是政策界还是学术界，都给予村庄选举以深切的关注和崇高的期许。

(1) 村级选举的新进展

最近十年的村庄选举，制度基础和法制框架没有重要变革，村民自治遇到的两大现实制约也未根本突破（党政关系和乡村关系）。关于党组织与自治组织的关系，通俗的概括是，“选来选去选了个二把手”，意为选出来的人（村委主任）没有权，而有权的人（支部书记）不需选。关于基层政府与自治组织的关系问题，通俗的概括是“种了别人的田荒了自己的地”，意为村委会虽为自治组织，做的却主要是政府部署下来的行政事务，即村委会的行政化反而严重了。显然，这是从宏观角度看到的问题或者是令人不满意的地方。

但是，如果深入到村庄生活层面，特别是历史地考察村庄选举过程及其社会影响，却可以发现选举进程有重要而积极的变化，主要有四个方面：

其一，选举动员机制演变。村组法刚推行前几年，主要是政府出面动员村民参加选举投票，并且政府把村民的投票参与率作为对分工官员的考核。最近几年，情况发生了很大变化，候选人或者竞争参与者，成为村民参与选举的主要动员力量。选举一启动，不同的候选人都组织人力物力，将村民动员到投票过程来，以增加自己的竞争实力。在这个过程中，政府人员的职责功能发生转变，主要是制定选举规则并保证选举过程本身的公正性，这显然是另人鼓舞的变化。

选举过程的组织规制和选民参与的动员力量已经分化，前者是选举机构（中立的选举委员会），后者是竞选参与者。这种情况与比较成熟的选举制度是接近的，或者说是选举进程本身在成长或走向成熟。“保法不保人”越来越成为基层政府的理性选择。从村民的选举表现看，2000年前后广泛存在对于选举缺乏兴趣的现象，被学术界称为“选举冷漠”（也称政治冷漠），通常村里需要将参加选举会议记一天义务工，或者发一二十元补贴，以吸引村民参加投票。在十年之后

的现在，这种情况有明显转变。代替乡村组织去动员村民参选的，是候选人及其代表。通常，在选举之前的若干天，候选人或者代理就会登门拜票，并叮嘱选举日勿忘前往投票，在选举的当天，多个候选人的代表会登门通知，对于行动不便者，候选人方面还提供交通帮助。现在，就本人的感受而言，村委选举前夕村庄的情况，其实已经很类似在美国生活时看到的市镇选举的某些景象。

其二，选举的真实性有所提升，竞争性不断增强。这主要是因为基层政府对于村级选举结果的控制明显减少。政府对选举结果的控制减少，原因与农村税费取消有直接关系。在收取农业税费的时代，县乡财政分灶吃饭，乡镇政府直接依靠税费发工资。在这种情况下，村庄干部的税费征收能力对于乡镇来说是最重要的考核标准。为了保证税费征收，乡镇需要依靠那些在他们看来有能力收费的人来做干部。于是，在村庄选举中，乡镇会尽力保证这些人当选，甚至采取一些非法手段。农业税取消后，乡镇对于村干部已经没有这方面的要求，什么人做干部都差不多，因此，对于选举结果的控制大大减少。同时，过去干预控制选举导致农民上访闹事使乡镇政府不堪其扰。可以看到，基层政府在保持选举程序公正，维持中立立场来说，比过去进步明显。有乡镇领导人说：“现在更强调保法不保人”。有时候，为了选举顺利进行，基层政府会动用警力维持秩序。应该说，这种动用警力是政府工作法制化提升的表现，是政府应该做的。与过去向农村收取税费动用警力、征地拆迁动用警力不可同日而语。

在政府干预减少的条件下，村庄选举真实性提升。真实性具体可分为两种：一种是部分村庄的选举竞争趋于激烈，主要在村级公共资源比较多的村庄，特别是富裕村、城郊村、城中村等。在 2000 年前后的选举研究中，曾有学者观察发现，越是经济发达村庄，选举越缺乏竞争性，因为发达村庄原有干部的威信很高，选举没有悬念。但是，最近几年的选举情况显示，越是这种村庄，选举的竞争越是加剧。另一种是部分村庄没有什么公共资源，特别是债务多，经济穷的村，出现了一些没有人愿意当干部的情况，在这种情况下，加上人口外出增加，选举经常达不到法定人数。但是这种选举的冷场，与过去基于政府干预选举或者虚假选举的冷场不同。在民主制度很发达的西方社会，这种情况也是随处可见的。但是，总的来看，现在的村庄选举竞争加剧，这是普遍的趋势。选举的真实性提高，除了基层政府干预减少之外，村干部的工资有保证也是重要原因。

其三，选举中的竞争手段多样化，而且不规范。这成为近几年选举情势的重要特点。选举前派送礼品、礼券，请人吃饭，甚至有重点的发送现金。有的地方，

在选举投票的不同阶段，参加投票获得的现金数额不等。这种以物质方式拉票的情况，在中国农村变得比 2000 年后普遍很多，在各地的选举活动中不仅没有减弱，而且明显地增加。这种人们所指责的“贿选”情况大大蔓延，也可以显示出村庄选举的竞争性不断增强。更值得注意的是，这种物质化竞选的现象，不仅发生在村委会选举，也迅速地发生在党支部选举。前些年，党支部选举中的类似活动很少。现在的情况是，在相同的村庄范围内，党支部选举“拉票”的标准通常明显高于村委会选举。

从本人观察看，贿选在现实中并没有那么可怕，或者说没有那么严重的消极后果。调查发现：虽然一般村民都知道选举用钱物来拉票不是好事情，但是许多人并无反感；有的还认为是一个令人愉快的过程；有的直接说：“经常选举才好，可以经常有钱发”；反应比较强烈的是村庄里的孤寡老人：“过去，村里的干部由上边定，想当干部的人根本想不起我们这样的人，现在要投票，有人给我送来两斤猪肉，有人送来五斤挂面。这当然比没有选举好”。过去想当村官要贿赂政府领导人，现在则要“贿赂”村民。以此来说，这样的贿选还是一种社会进步。也有的村民从更深地层面看问题，表达了赞同这种贿选的理由，有的村民就说，“反正选出来的人说了也不算，都是听上边的那还不如谁给钱多，我就选谁”。

调研还发现，近几年的贿选在扩大，有“地不分南北，人不分老幼”的势头，情况令人不无担忧。但是从点上看，根据本人在山东和河北四个村庄联系十多年的观察，发现村庄内部也存在一种自动的贿选纠错机制。主要是两种情况：一种情况是，村民有策略地抵制贿选。当贿选当选的干部三年后，换届再选时，虽然继续用了相同的钱物拉票，但还是落选，用一些农民的话说：“你这几年当得不好，发钱给我，我仍然不选你”。因此在一些村里，换届前的几个月或者一年左右，村里会集中做一些实事，如修路、给老年人发补贴等等。这说明，用提升公共服务来竞选，越来越被认识到；另一种情况是，竞选人主动改正贿选。有些村民运用贿选竞选，是假定当选后的收益会超越花费的物质成本，但是，他当选后发现，错误的估计了当村干部的收入和村里的资源情况。他在上任三年后，根本无法实现竞选时的投入产出设想。再换届时，他虽然还想连任，但是不再主动用钱物拉票了。

现在看来，贿选问题相当复杂，历史地看贿选甚至不是坏事，而是进步。解决贿选问题，责任不在民众，关键在政府如何规制选举过程。这不仅涉及选举过程本身的监督规制，还涉及整个村务运行的管理规制，如果村民管理很到位，以

权谋私很难得逞，对于贿选本身也有抑制作用。最要不得的态度，是以贿选的存在来证明村民素质低，搞不了民主选举，从而因噎废食。从村民在选举中的表现看，搞好村级民主没有问题，甚至乡镇和县市的直接选举也没有问题。关键是要敢于探索合理有效的竞选制约机制。没有这个机制，无论多么好的个人素质也搞不好选举。欧美选举制度的发展历程很好地说明了这个问题。

其四，选举结果的政治效能显著提升，村委会的权威正当性提升。虽然从高层政策精神上，从文本的规则制度上，党组织的权威一直被强调和提升，但是，现实的村庄生活中一个明显的趋势是村委会主任的权威基础在增加，村支部书记的权威基础在削弱。在村委主任和村支部书记发生权力纷争时，总体上看村主任处于相对劣势，但是上升为强势的村主任迅速增加。特别是，如果村书记竞选村主任失败情况下，那么村民通常更认同村主任的权威。经过一段时间，或者村主任权威超过村书记，或者是村书记自知合法性不足，逐步退出村庄事务管理。在村主任和书记分立的情况下，村主任中抱怨选举没有用的人少了，越来越多村主任采取非常务实的态度，即权力是争取来的，不是上级自动移交的。因此，现在不能想当然地认为，文本制度规定村支部书记领导村主任，那么，村务就当然是村书记在主导。情况变得复杂，体制正在断裂，今后的演变方面还无法设想，需要慎重观察。

（2）村级选举的社会影响

虽然，经过二十多年的实践演进，村级选举仍然未如人们期许的那样上升到乡镇直接选举，近期看也没有出现重大体制性突破的迹象。但是，我们还是要承认，迄今为止的村级选举对于中国农村的治理影响是显著而深刻的，也是长远的。

村级选举的影响，不仅在乡村治理和基层政治层面，而且也会直接反映在整个中国政治发展的进程中。这种影响的核心内容，是已经或者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。从来没有正式接触选举的农民，通过这个过程开始适应、掌握甚至创新选举的规则与程序，比如“海选”就是由村民创造，还有其他若干选举技术的创新。不仅如此，这个过程还开始养成农民新的权力理念，即公共权力应该来自民众的选举授权，这样的公共权力才有政治上的合法性和正当性。

可以说，这些年有限的村庄选举正在催生与民主政治相适应的新政治文化。如同百年前农民抛弃假称天子所授的皇权一样，现在的农民进而质疑那些不经自己选举认可的公权。农民的这种变化，对于传统体制的动摇虽然是缓慢的，但却

是基础性的。或者说，新的政治发展在这样的基础上才能有稳固可靠的推进。因此，我们看到这些村庄选举，没有理由为未来的政治发展感到悲观。

（3）村级选举的历史局限

当然，为这些成就感到鼓舞，并不能因此而低估体制的局限和现实的挑战。

首先，迄今为止的村民自治制度是有问题的。一个村委会组织法远远无法支撑其所希冀的“村民自治”，村民自治需要基本层面的制度机构作为依托，或者说需要一个“自治法”来理清一些基本问题。有此法律基础，才可以谈得上村民自治。不仅如此，即便有了真正意义的村民自治，也不能将村民自治等同于基层自治。从国际经验看，没有什么基层自治是仅仅在村级层面就可以实现的，不能说有了村民自治就有了基层自治。那么，基层自治应该适合建立在哪一级？这个问题需要在实践中探索。

其次，退一步讲，仅仅从目前的村委会组织法来看，也存在很多问题，这些问题不解决，连现在这个“村组法”都很难持续有序地推进。具体的问题有很多，基础性的问题是：如何界定村民和村庄？现在，村庄正在开放，村庄的边界变得模糊，一些地方村庄作为生活共同体几近解体，村民更难界定。村庄选举的基础条件是村民的界定。村民无法认定，成为基础性的挑战；不仅村庄边界模糊，随着城乡统筹措施有效推进，城乡边界也在模糊，居委会组织法和村委会组织法都难以适用。

总体来说，当前村民自治的进程正在遭遇挑战，面临复杂的新局面。村民自治的原有体制约束没有新突破，村庄内部党组织与自治组织的关系依然纠结；基层政府与村级组织的关系依然纠结。这个问题在村级层面正在发生，党组织的地位正在下降。但是，质的变化将发生在宏观层面，村的党政体制变革无法单兵突破。

三、冲突治理

冲突化解是治理研究的基本议题。任何社会都充满冲突，有效地管理这些冲突是对政府的首要考验。就常理而言，现在对农村实行多予少取的政策，冲突应该明显减少，但实际情况是：冲突类型增多，冲突生长点增多，政府信任也降低。

乡村冲突主要产生于基层政府与农民之间的冲突，从基层组织的角度看，可以分为三种：一种是利益侵犯，准确说是与民争利，如征地、乱罚款收费等问题；一种是服务缺位，如公共组织在提供公共物品过程中的问题，即好事没有办好或者服务劣质化；一种是管理缺位，即基层政府没有有效地提供秩序，包括劳资纠

纷、管理选举等。

乡村冲突的复杂化受多种因素影响：政府因素，主要表现为基层政府的利益目标与农民的利益目标相冲突；官员因素，主要表现为乡村官员化解冲突的能力降低或说基层组织能力退化；政策因素，主要表现为社会经济政策本身不协调导致的冲突；农民因素，主要表现为农民权利意识和素质提升引起的冲突，即过去同样的问题不归罪于政府，现在则到政府上访。从这个角度看，农民的权力和政府的权力缺乏清晰的界定。从冲突演变的趋势看，冲突继续加剧还是逐步缓解，取决于能否建立有效的利益协调机制。从基层组织体制来说，乡村官员“双重”代理的设想已经破灭；农民必须要有自己的组织；在此基础上，需要通过基层政治改革建立良性的利益表达机制。

在过去的十年间，作为乡村治理加强的直接结果，基层发育发展出一套完整的“维稳”体制。本部分试图描述这个体制的基本组织框架和运行逻辑，并在此基础上展示这个体制面临的问题。

1. 维稳组织结构

从具体的维稳工作运行来看，基层维稳涉及基层几乎所有党政部门和机构，但是构成这个系统组织骨架的是信访部门和政法部门。

(1) 维稳办的产生

专门维稳机构的出现，是维稳工作常态化和常规化的标志。从中央层面来说，本世纪初期开始设立专职维稳机构。初期在政府公安部门，后来转到党委的政法委。政法委系统是党委统一协调管理公检法司的组织体制，是从1980年代初期的“治安严打”发展而来的。现在，多数地方在政法委内部设有维稳办。一般来说，政法委统一协调地方的稳定工作，其中信访局的工作也在其协调范围之内。对于社会不稳定因素的全面掌握，是政法委在协调管理。但是，在具体的信访处理中，政法委和信访局又有所区别。基本上，凡是信访中所谓涉及涉法、涉诉、涉警案件，都归政法委具体处理，其他信访案件则会由信访系统自身处理。在政法委内部，通常设有综治办（管理社会治安）、610办（专责打击法轮功等邪教）和维稳办。在不少地方，综治办和维稳办为一套人马两块牌子。但是，在地方的党政领导的理解和工作安排上，综治办和维稳办的工作性质不同，用他们自己的话说：“综治办是打击违法犯罪，维稳办是解决群众利益诉求，工作方式和工作机制都有明显区别”。

（2）信访办的扩张

信访系统是指以县市信访局为核心的维稳工作组织体制，同时涉及县市各个部门、乡镇的信访工作人员。在县市，信访接待机构为县信访局，该局同时承担县委和县政府信访职责，由县委办和政府办共同管理，县委办管理为主。在县级，人大、纪检委也设有信访工作室，与县委信访局平级。

随着基层维稳形势的复杂化，2005年5月1日新《信访条例》颁布实施，信访的规范化提高，程序性加强，与此同时，信访机构人员编制经费增加。更早些，2000年2月开始，原中办、国办的信访办改为国家信访局后，各省、市、县级先后将信访办公室改设为信访局，在同级的纪委、人大常委会办公机关和法院、检察院及各个部门乃至乡镇村都设有信访办公室或信访接待室，县以上信访局配备了专职人员，部门和乡镇信访接待室配备了专兼职工作人员，形成了从中央到乡镇的信访接待网络，目前已向村级延伸。在机构统一的同时，信访系统的工作规范化也在提升。《信访条例》规定了信访行政机构的职责：受理、交办、转送事项；承办政府交办信访事项；协调处理信访事项；督促检查信访事项的处理；研究、分析信访情况，开展调查研究，提出工作建议；对下级信访工作机构进行指导。上述职责被通俗地概括为信访部门的六项权力。在此基础上，对信访工作制度做出了工作原则规定，主要是信访工作属地管理、分级负责，谁主管、谁负责，将信访工作绩效纳入公务员考核体系等等。参照中央综治委1991年《关于实行社会治安综合治理一票否决权制的规定》和2000年《关于对发生严重危害社会稳定重大问题的地方实施领导责任查究的通知》两份文件的做法，各地甚至将信访工作列入年终考核“一票否决”的范围。

直观地看，信访部门自2005年以来直接的变化表现在人员配备和经费保障方面。首先是人员的扩编和加强，一般县级信访局有6到10人不等，市级15至20人左右。但这只是编制人数，现在各级信访机构都从其他部门借调人员，有的称为挂职，有的已经制度化。信访局一般下设办公室、接访室、办信科、普查督办科、应急处置科。在县以下，乡镇设有信访助理员一人，大多为副科级公务员。现在，信访部门的经费保障实行特殊化。各级信访部门的经费都列入了财政预算，但是并不受预算约束。信访工作人员还按照规定享有信访津贴。

最近两年，信访系统进一步扩充与扩权。其一，联席会议制度普遍化。县级信访工作最高机构是信访联席会议，县委副书记为第一召集人，成员由县委、政府部门主要领导组成。其二，机构扩编与变相升格。一些地方开展信访扩权，将

信访部门整合进党委群众工作部。义乌信访扩权（市县领导参阅，2011 第 21 期，第 32 页，信访扩权与有效治理，刘涛）的第一步是撤销信访局，成立群众工作局，办事处设群众工作站，社区设群众工作室。群众工作局被赋予超越一般信访机构的权力。群众工作局则成为处置问题的职能机构，这些问题都不是信访部门本身的权力能解决的。

（3）维稳考核的兴起

维稳工作的有效运行，其制度基础是问责追究机制，或者说信访问责机制。基层政府最近十年在工作机制发生的重要变化，是问责机制的迅速兴起。问责制度已经贯穿到几乎所有重要的工作领域。进入新世纪之前，较早发育起来的是问责制度，首先在计划生育领域，其次是在收缴税费领域，再次是在招商引资以及有关的经济领域。进入新世纪之后，原有问责体制的最大变化，是上访或者维稳方面的问责空前发达。具体表现为，关于信访和维稳的责任追究措施越来越细密，处罚也越来越严厉。现在，在计划生育、招商引资、财政收入等方面的问责变得相对柔软，但是，信访问责却变得相当强硬。从正式制度规定来看，这些责任追究方式包括诫勉谈话、检查、处分、免职等党内及行政处分，也包括追究刑事责任的内容。从现实的问责运行来看，责任追究方式则是多种多样。各县、区在应对处置上访案件，维护社会稳定方面，都出台了大量规章制度，诸如：一把手负责制、领导接待日制度、领导包案制度、排查制度、目标管理制度、限期办结制度、责任追究制度等等。在群访多发、频密的高压力下，应该说，综治维稳部门、信访一线的工作人员，都很忠实地履行着自己的职责。除了正式规则以外的责任追究方式以外，还有罚款、停止本人工作、停止亲友工作等等。

2. 维稳工作机制

通过十年来的探索演变，县乡村三级维稳工作已经成为比较有效的工作机制，这个机制主要包括了问题排查、稳定控制、问题解决和责任追究四个系统。

（1）问题排查系统

问题排查系统是不稳定因素的信息收集和监测系统。这个系统的基本功能能及时掌握不稳定问题的信息。以往，基层政府并没有常规的不稳定情况的信息收集工作，大致在 2005 年以后，随着信访问责体制的建立，也随着不稳定因素的增加，基层政府普遍建立了不稳定因素的排查制度。通常的做法是县市要求乡镇，乡镇要求村组，摸底汇报本区域、本单位存在的有可能造成上访、群体性冲突的苗头情况。在初期，排查工作只是在特定地方、特定时间内组织进行，随后几年，

发展为区域全覆盖并定期进行，成为常规性维稳工作的重要部分。从时间起点来看，就全国而言，问题排查制定的全面建立大致开始于 2008 年。因为北京在这年秋天举办奥运会，为保证奥运会安全，中央要求全国各地严格控制进京上访等事件发生。各地由此而开始了严密的问题排查，并且这种工作机制得以延续和常态化。负责排查信息、汇总分析的主要是县委政法委，主要的参与单位是信访局。通常，这项工作的主要负责人是县委专职副书记。在基层，问题排查的基本做法是在乡村建立信息员制度，组建县-乡镇-村信息员的信访排查网络。将排查任务分解细化、落实到人。排查信息员通常由村组干部兼任，也从普通村民中物色产生。许多地方，信息员实行单独的报酬制度，有具体的工作考核办法。信息员的报酬成为维稳费用的重要部分。就领导责任机制来说，推行“县级领导包部门，县直部门包乡镇，乡镇干部包村居”的办法。目前，问题排查系统在基层政府工作中越来越受到重视。

（2）稳控系统

稳控系统不是一个解决问题的机制，而是一个将不稳定问题稳定下来、控制在特点范围的工作机制。具体说，稳控系统主要是将上访人冲动行为的社会影响控制在一定的程度上，核心目标是控制掌握越级上访，不要造成上级部门对于本级政府的负面影响，而不是真正的解决上访人的诉求问题。稳控系统的运行非常复杂，基本操作者是乡村两级基层组织。基本工作内容是部署人员，监测可能的上访人员的行动，劝阻已经发生的上访行为，包括必要时采取措施限制上访人的行动自由。基本方法仍然是责任制，划片定点专人负责。具体的工作方法很多，通常是，在重大节会期间和敏感时期，对发生越级访和进京非正常上访的人员，对可能出现非访、越级访、集体访的人员，特别是重点人群，收缴身份证等相关证件，实行“一对一”、“多包一”看护。有时候，为了监督上访人，甚至安排专人二十四小时轮流值班监视，有时候，为了终止上访人的上访安排，甚至安排专人陪同上访人外出旅游，陪同上访人打牌等等。在特殊时期，也在更大范围内做出稳控部署，如启动主要交通路口的检查站，防止上访人员流出，并派出专门队伍在重点城市敏感地段进行“蹲防”等等。如敏感时期，若干地方派出人员赴北京，在信访接待站、天安门附近等部署人员，一旦发现本地上访人员，直接带走，以避免这些上访者进入信访统计系统。现在，基层的信访稳控正在走向专业化和常态化。

(3) 问题解决系统

问题解决系统属于真正解决问题的机制。不论是问题排查，还是稳控，都只是发现问题，并避免这些问题在上级政府产生影响。这个系统实质上负责化解冲突，直接目标是让上访人从根本上放弃上访。为了促进问题的解决，基层政府对于一些重点案件，普遍的做法是实行领导包案制度。包案县级领导负责组织工作方案制定和实施，听取进展情况汇报，调度指导稳控化解。案件所在乡镇、部门领导是第一责任人，直接领导案件处理工作。责成专门人员具体负责上访人员的教育稳控和问题解决工作。在这种处理过程中，信访联席会议是基本的工作机制，有时候，为了处理一些特别重大而且复杂的问题，县里还专门成立由主要党政领导主持的工作机构。与排查系统和稳控系统不同，问题解决系统的工作机制和操作过程更加复杂。牵涉的部门和人员更多，动员调集的社会力量更加复杂；从工作机制来看，既有政府的正式过程，也有非正式过程，可以说行无定则。从基层政府化解上访问题的原则来看，有时候需要依据法规制度，有时候则需要制定新的制度规则，可谓灵活变通，有时候是通过谈判来制定规则；从具体的解决方式看，可谓多种多样，有时候需要花钱解决，有时候需要法律渠道解决，有时候则需要动员上访人的亲友，甚至动用一些隐秘的社会力量。

3. 维稳体制的缺陷

按常理推断，一方面是政府越来越多的民生建设，另一方面是不断健全的维稳体制，基层冲突化解机制应当已经常规化，冲突管理也应进入良性运行。但出乎意料的是，不论是从具体的调查访谈中，还是上层反应看，社会稳定的压力却是日益加重。县乡政府官员普遍反映，维稳的工作越来越难做，他们本人的维稳压力越来越大。

当下维稳的严峻形势是多方面因素造成的，首先有政策和制度因素，其次是信访体制问题的因素，再次是基层官员和基层组织的因素，第四是农民的因素，农民的权利意识越来越强，这种权利意识的成长是不得不严肃面对的。

(1) 信访体制的扭曲

不论是人员增加，还是程序明确，信访体系依然面临根本性困局。主要表现在：信访机构是受理信访的“中转站”，不具有直接解决问题的权限。信访机构主要是受理信访，接待来访，对信访当事人提出的问题，无权直接答复如何解决、何时解决，只能转交有关职能部门办理。从协调督办的角度看，信访机构只是政府的下属单位，无法协调督办法院、检察院，对同级的政府下属部门协调督办在

实际工作中也不具有权威性，遇到推诿扯皮只能是多商量，信访工作人员常常是处于夹在上访者和办理单位之间两头受气的境地。

信访机构的扩权也带来了明显的负面效应。这种负面效应，基层官员都有非常精辟的表述，即导致民众“信访不信法”，人治大于法治。比起打官司，信访属无本生意，打官司费时花钱往往结果还不一定理想，高昂的法律费用也使广大民众很难享受低廉的法律服务。上级领导过问一句话，一个条子问题压到基层，几天问题就得到了“解决”。老百姓相信“权大于法”、“人治大于法治”，普遍的心态是“信访不信法”、“信上（级）不信下（级）”、“信大（官）不信小（官）”。遇事习惯找政府、找领导，找“一把手”，把上访当成解决问题的“万能药”，这是导致上访越来越多的重要原因。与此同时，信访直接冲击了司法体制的正常运行，或者说造成了司法资源浪费。本应该由公检法司这些单位来解决的事情，都闹到信访局，领导接访，领导批转，领导督办，把诉讼及相关职能部门案件变成信访案件，严重造成政法、司法公共资源浪费，也失去了法律的尊严。在调查中，基层干部大多持有如此看法：“如果按现有的接访制度，上访问题将越来越难以解决，特别是集体上访、越级上访、重复上访只会越来越多，社会和政治稳定将越来越难以维持。”基层官员所以这样认为，是基于信访和冲突面临的一系列体制性困局。

其一，“属地管理”与人口流动的根本冲突。信访工作的基本原则是“属地管理”，即用“属地”来划分信访处理的责任。关于“属地”的基本界定，则是“户籍所在地”。这显然忽略了真正的职能部门的责任，即“谁主管，谁负责”原则。在人口广泛流动的今天，在外地打工发生劳资纠纷而上访、遭遇交通事故而上访，或者因为治安案件上访，是经常发生的事情。接访制度要求统一按户籍所在地接访处置，但现在许多居住异地、案发异地、历史遗留的事项，属地无权也无力解决。上级信访局按照属地管理层层交办。即便属地的基层政府非常努力，“属地管理”至多能做的只是稳控，而不是化解消除。

其二，宏观层面的体制政策问题，无法在微观层面解决。而且，上层政策的反复多变，更造成基层政府的难办和失信。复退军人再安置、下岗失业职工安置、解聘民办教师的处理等等，甚至连解聘农村信贷员的处理，诸多政策问题都是上层政府部门制定的，基层没有处理的权限，也没有处理的资源。初期，上级明确指示，地方不得擅自开口子补偿，县乡政府就努力稳控。但是，不久，高层因为上访压力大，又自己开了政策口子，出台了补偿措施。这样一来，基层政府又很

被动地落实，在上访群体面前权威尽失，倍受奚落。还有一类问题，高层只给政策规定，不出钱。上级政策与地方实际承受力之间，存在很大差距，如企业改制中人员安置、社会保障等方面，都有一些规定，但地方财政根本无力承受，解决不了，引起上访升级。特别是企业军转干部群体，要求拿全省企业军转干部平均工资，但本地财政却无力负担，造成重复上访。还有一类问题，本来属于中央或者省级层面的事情，县市自己拿钱解决了，但是，又引起附近其他县市的上访风潮。

其三，规则和机制问题，无法“拿钱摆平”。基层政府的实际工作中，确实有大量上访是用钱解决的，这已成了应对群体性上访的基本思路，被称为“人民内部矛盾由人民币解决”。许多人明明是无理信访，是不能解决的问题，但为了息访，基层在处理问题时往往不能批的批了，不能办的办了，不能给的给了，甚至无理上访产生的费用都由基层政府来埋单。对于大多数案件来看，或者说起码从一定时间内来看，这种“用钱摆平”的办法是很奏效的。但是，现在，基层官员发现，这种用钱摆平的办法遇到越来越多的问题。或者说这种用钱摆平的办法已经进入了一个恶性循环。

用钱摆平上访的过程，同时也是用钱制造出新上访的过程。集中表现在两个方面。一方面，用钱摆平，往往导致上访人的更高要求，或者直接坐地涨钱，或者是事后反悔，得寸进尺，继续上访。另一方面，用钱摆平，结果往往是，得利后的上访人员又给其他上访人员形成了示范效应，原来按照规定程序信访的群众竞相效法，加入上访队伍，而且往往选择敏感时期敏感地带，陷入恶性循环。

用钱摆平还面临着时间和空间上情景转换的挑战。在不同的地区，由于市县之间存在着经济、社会发展的不平衡，在处置同一性质的上访事件时，出台具体解决措施不同，会造成政策不均的情况。使获得待遇较差、补偿较低的县区，同类矛盾与冲突更加尖锐。涉军群体、企业改制、征地拆迁是这样，各种各样的民事纠纷也是这样，由一件上访的处理引发新一轮更大规模上访情况经常发生。

用钱摆平的根本性困境，在于钱无法取代规则和机制。因为，社会冲突的化解，具体到信访问题的处理，说到底需要依靠规则和机制。这些规则机制，不仅包括具体到每个具体案例涉及到的政策法律，需要冲突利益相关方面共同遵循这些政策法律。而且，也包括在处理冲突事件时候，不同层级政府间权力责任关系的规则和制度，也需要建立一套不同部门、不同政府间处理利益冲突的工作机制。这种机制，需要建立在政府间是合理的责任和权力划分基础上。在权责关系错乱、

规则机制虚制的情况下，基层官员充满无力感，同时，又只能勉为其难地用钱摆平，甚至采取其他更加有破坏性的办法，来避免被问责。但是，基层官员的不满深刻而清晰的。可以说，这种信访和维稳体制，不仅在制造新的冲突，而且在制造基层对高层的政治不信任。基层官员对于上层的不信任，降低基层官员对于体制的忠诚度。姑且不论财政关系和人事关系上，基层官员对于上层的不信任。仅从信访这个角度，也可以显示出，现在政府体制的合法性在降低。

（2）农民权利意识的觉醒

上访中的一些所谓“无理”行为，有时候被政府官员作为“刁民”行为来引用的现象，其实是农民在政府行为、政府体制面前的理性的反应，说明了农民的权利觉悟和权利表达能力的提升。因为政府维稳体制、政府行为的扭曲或者不合理，这种扭曲的逻辑被农民所利用，遂有看似荒唐无稽的农民行为，这种“刁蛮”之举是被政府行为的内在逻辑激发或者直接制造出来的。还有些不合理行为，则是一种维护利益的策略，或者说是“弱者的武器”。这种维护利益的策略行为，往往被官员归结为农民的自利自私特性。实际上，是对政府无理行为的直接应对。如征地或拆迁前，村民往往会在土地上突击种树、种花，有的甚至在地上盖房，已经有了房子的则进行装修，所有这些行为，都是为了获得更高的补偿，或者在谈补偿条件时作为筹码。在不少地方，已经出现了帮助农民实施这种策略的“专业化”组织，如可以在一夜之间帮助一户农民在几亩土地上种上树苗，补偿测量之后又在一夜之间将这些树苗移走。农民的这种行为，其实是对不合理的政府征地和拆迁运作过程、规则本身的自然反应和理性反抗。在农村工作的诸多方面，此类现象可以说经常发生。这类现象不仅迫使政府承担了不应该的经济支出，而且也直接损伤了政府在民众中的公信力。因为，这种敲诈、欺诈政府的行为，也造成了诚实、正派农民的剥夺感，众多农民会进而抱怨政府，指责这个社会缺乏公义和公正。这对政府的信任是又一种深刻的杀伤。

四、结语与建议

关于乡村问题的系统考察显示，近十年来，虽然经济社会发展取得长足成就，体制改革也有一定推进，但是，基层治理的质量并未相应提升，甚或有所下降。这种治理质量下降，既表现在政府自身的治理，也表现在政府对于基层社会的治理。

政府治理的问题，既表现为基层政府与上层政府的关系出现深刻的紧张和疏离，上层政府的诸多政策安排，越来越多受到基层政府的质疑和抵触。基层政府

与上级政府权力和利益冲突在加剧，不和谐在增加。官员任免、财政预算管理和日常行政管理，上层的集权正在遭遇基层的抵抗，上级权威在衰落。最近十年，从中央到地方强力推进的政府问责体系建设，出现严重失衡，或者称为“失衡的问责”。合理有效的政府问责体系应该双向互动，即不仅有上级对下级的责任追究，也有下级对上级的责任追究。与此同时，合理有效的政府问责体系还应该是内外互动，不仅有来自政府系统自身的责任追究或称“行政问责”，也应该有来自政府外部即公众层面的责任追究，或称“政治问责”。这样的问责体制才是平衡而有效的。因此，长期以来上层制定政策、基层执行政策的政府管理模式已经难以为继。提升政府治理的质量，实现政府间关系的和谐，需要更多地依靠政府内部权力和利益关系的重新调整，探索建立有效的利益整合激励机制，而不是依靠自上而下的责任追究。

治理质量的贫弱，还体现在政府与基层社会的不和谐关系中。虽然近些年政府主导的公共资源大规模注入乡村，乡县和上级政府的人员资源配置也在向农村明显倾斜，村庄层面的管理机构越来越正规化和行政化，但是政府对于基层社会有机的渗透能力并没有相应提升，政府在基层中的公信力并没有获得提升。最近十年来，政府不断探索做出一些组织制度的新安排，目的是维持基层社会稳定，增强农民的政治信任，增强基层组织与农民关系的有机性，但是事与愿违，农民对这些体制安排的不认同，方向发生偏差的组织制度安排成为重要的冲突生长源。

总体而言，现在的基层治理体制蕴含着一种系统性风险，而且这种系统性风险在提高。这种风险植根于现行的政府体制和政治体制内部。这种风险首先表现为社会层面的冲突增加。社会性风险已经显现，政治性风险则在深层酝酿和积累之中。本人认为，这种治理风险对于中国改革发展构成更大的威胁，应当受到同样的关注。化解冲突的基本途径，不应该是在现有的组织、体制基础上增加物力、人力投入，而是要着力于改革体制，包括政府体制和维稳体制。治理的逐步改善，根本上是依赖于建立起全新的乡村利益表达和协调体制。

编者说明

中国发展研究基金会由国务院发展研究中心发起成立，其宗旨是支持政策研究，促进科学决策，服务中国发展。中国发展研究基金会报告就是基金会围绕宗旨资助或组织的研究活动的成果。本报告为不定期内部刊物，请读者指正。