

基层政府权威重建之关键

张 静



《乡镇治理与政府制度化》，赵树凯著，商务印书馆 2010 年 12 月版

每和树凯一起聊天，总有收获。原因在于两点：其一，他非常了解基层，其二，他乐于探究道理。此两点用专业术语说，就变成，他是那种企图连接政策研究和学术研究的作者。在今天这两类研究常受困于互轻、互拒及互不沟通的状况下，树凯的《乡镇治理与政府制度化》（商务印书馆 2010 年 12 月版，下引该书只注页码）这样的作品实属难得。

在《乡镇治理与政府制度化》这本书中，作者着力回答了这样几个问题。

第一，乡镇政府的实际职能是什么。不同于以往根据各种书面资料进行推论的研究方法，树凯从具体实践中观察到基层工作的最基本的两项——管制乡间秩序和提供公共服务。前者涉及控制——通过会议、文件、汇报和检查，对村庄进行日常行政监督；后者涉及公共支援——通过治

安、教育和卫生辅助，保障管片和包村的生产和生活秩序。基于作者在乡镇工作的直接经验以及对治理的亲自参与，该书对乡村政府的上述两种职能给出详细描述。此方法恰和瞿同祖先生的《清代地方政府》一样，都留意到了政策法律在基层“不总是被遵守”的事实，因而力图超越对法律和行政典章的资料依赖，来“勾勒实际运作中的地方政府之轮廓”。

第二，乡镇政府面临的挑战是什么。树凯的答案是陷入治理的僵局。树凯认为治理的僵局表现为财政危机、政策失灵、权威下降和制度异化：各种制度不适应社会需求逐渐空置，成为摆设无法有效运转。究其原因，树凯认为，除了传统体制的强大惯性这一历史原因之外，一个新的因素不容忽视，这就是基层政府的自利性追求膨胀。自利性的追求不

断冲破规则的约束，对治理产生了长远的负面影响。在这一点上，树凯和瞿同祖先生的意见不同：瞿先生深信，清代地方政府的主要特征由其中央集权制所决定；而树凯则认为，现今基层政府的自利性膨胀，甚至形成独立的利益主体，“极端的表现是，有的基层政府既不是中央的基层政府，也不是民众的基层政府，只是地方官员的政府”。（P291）

第三，乡镇政府怎样才能突破治理僵局。树凯提倡“政府的制度化”。然而，既然前文谈到基层制度已经被异化和空置，那么，何者可以保证其不再被异化和控制？他提出调整两个关系作为新制度化的基础：政治和行政、政府和社会。前者是职能区分，在基层政府中适当区分其政治职能和行政职能，让政治过程承担民意的表达和整合职能，行政过程承担执行和管理职能；后者是结构设置，力图建立授权关系，来加强基层政府对社会要求的回应性和责任性。

应当说，这两个关系的性质是希望按照分化的原则进行基层政府的制度化：政府职能的分化和政府结构位置的分化。职能分化，意在解决基层政府的管制效率——利益政治和行政管制互为滋扰的问题，结构位置的分化，意在解决基层政府的权威重建和巩固问题。我以为，在国家政权建设中，它们的确都是关涉到巩固基础的关键性问题。

作者单位：北京大学社会学系，教授

（本文编辑 谢宁）

晒 新 书



《继绝开新——作者读者编者回忆文史哲》，周广璜等编，商务印书馆 2011 年 5 月版，25.00 元

在《文史哲》创刊 60 周年之际，作者、读者和编者一起回顾了《文史哲》走过的 60 年，其中既有作者对《文史哲》的感受，亦有读者对《文史哲》的评说和期待，更有《文史哲》的编者们情真意切的回忆；既有往日之佳制，也有近期之新作。这些文字不仅披露了大量鲜为人知的学术史资料，而且让人从中感受到新中国学术的命运沉浮。



《文史哲 与中国人文学术编年》，郭震旦编，商务印书馆 2011 年 5 月版，34.00 元

这本书以学术编年的形式，回顾了《文史哲》自创刊以来与中国人文学术相伴而行的 60 年，真实记录了《文史哲》从一本“同人杂志”华丽蜕变的历史画面，再现了中国人文学术 60 年来的风风雨雨。