

香港傳真

中信泰富政治暨經濟研究部
中國稅務雜誌社綜合研究組

No. 2009-36

2009年7月1日

中國地方無政府狀態和地方政權改革

新加坡國立大學東亞研究所所長 鄭永年

一、中國社會基層無政府狀態令人擔憂

很多社會現象表明中國社會基層正在迅速進入令人擔憂的無政府狀態。黑龍江省通河縣魏璽村48戶農民的土地被地方政府和惡勢力所霸佔。廣東東莞數以百計的兒童失蹤，而地方政府幾乎是無動於衷。更令人髮指的是發生在貴州習水的大規模性侵幼女案和浙江麗水數十名中學生遭強姦案。要知道這些案件的主犯竟是政府的基層幹部，是縣幹部、村主任、黨支部書記，是政協委員等等。這個群體是中國政權的最基礎，是政權和人民的連接點。基層社會希望這個群體能夠代表他們的利益，保護他們的利益。但現在，這個群體的所作所為剛好和人們所希望的相反。中國到

處都是政府衙門，到處都是政府官員，但是普通人民則找不到他們所想要的政府，他們所想看到的官員。就是說，對中國基層社會來說，並不存在著一般意義上的政府，是謂“無政府”。

說中國基層的無政府狀態有幾層含義。首先，無政府可以指基層權力真空的出現。權力真空的出現給各種惡勢力如黑幫團體和邪教組織提供了鉅大的空間。在很多地方，惡勢力主導地方政治，政府純粹是惡勢力的工具。在農村，家族勢力也屬於這一類。其次，無政府也可以指地方政府職能失效、失控，甚至失敗，導致惡性社會後果。在這個方面，無政府早已經不新鮮。早年的河南等省流行愛滋病和各級地方政府官員不當的經濟發展政策有關。各地不斷產生的特殊病村（如癌症村、肺炎村等）也同樣和地方政府官員對經濟發展的惡性追求有關。其次，更為重要的是第三類，就是上面所說的，政府本身所製造的無政府狀態。在這裡政府本身成了惡勢力。

無政府狀態並不是說在這些地方沒有政府，而是說政府本身成了無政府最主要的根源。為什麼需要政府？最基本的是因為人類需要安全的保障，而安全保障並不是其他各種私性機構所能提供的，體現公權力的政府的存在因此具有了合理性。如果說在前兩例中，政府沒能提供保障，那麼這後一例指的是政府本身成了公共安全的最大威脅。在任何社會，政府本來是社會正義的提供者，但在這裡政府則成了非正義的製造者。對中國來說，這第三類無政府狀態已經成為政府的內在部分（而非偶然），從而也對整個社會和政權構成最為嚴重的威脅。惡勢力世界各地到處都有。惡勢力可怕，但可以整治。政府和惡勢力之間的較量從來沒有停止過。最可怕的是代表公權力的政府演變成了惡勢力，或者被惡勢力所利用，或者利用惡勢力。在這裡，不僅人民而且整個

政府都成為受害者。

在數千年的傳統社會，中國社會基層處於高度的自治狀態。皇帝統而不治，皇權深入不了社會。在基層，皇權只是一種象徵。在這樣的情況下，社會本身發展出了相當發達的自治共同體，有很多保護機制來保護地方社會的利益和安寧。毛澤東領導的革命使得政權第一次有能力深入社會。在基層，毛澤東為中國社會建立了一種全新的統治機制。儘管一般認為毛澤東依靠權力管治基層官員，但實際上除了權力管治，毛澤東還發展出了其他很多機制迫使基層幹部不會太過分欺負老百姓。例如，毛澤東一而再、再而三地強調意識形態和道德的功能，多少給基層官員一種道德感。更為重要的是，毛澤東式的民主，就是普通人民每隔幾年可以對幹部提意見，甚至批鬥。儘管一些做法在今天看來過於極端，但畢竟維持了社會對基層幹部的壓力。

毛澤東之後，中國的基層政權就開始出現危機。市場經濟最終導致了農村的人民公社制度的解體。村民自治引入了民主方法。但現在看來，村民自治並沒有解決農村問題。今天的村民自治既沒有傳統社會那樣的具有實質性意義的自治，就是說，農村居民很難像在傳統社會那樣去實現和保護自己的利益；也不能像在毛澤東時代那樣對地方官員的行為構成制約。同時，因為人口的流動，農村實際上一直處於衰敗狀態。不管中央政府實行怎樣的政策，農村的衰敗似乎不可避免。

但對基層政權衝擊最大的莫過於金錢主義全面有效地取代了道德主義。基層政權高度非道德化或者道德虛無化。上述所說的那些強暴幼女和強姦中學生的基層幹部對這種獸行不僅毫無羞恥感，反而引以自豪，互相攀比的情況就非常典型地說明了這一點。因為一切都被貨幣化，不管他們幹了多麼令人髮指的事情，都可

以證明是合理的。在民主國家，因為有媒體的監督和選舉的壓力，非道德的官員被有效排除在政府之外，同時也對官員的非道德行為構成有效的制約。在中國，無論是傳統社會還是今天的一黨執政，道德是政權的基石，道德甚至比政府的政績更為重要。正是在這個意義上，中國老百姓視官員為父母官。但是一旦執政的道德解體，沒有任何東西可以制約地方官員的行為。所以才出現了父母官欺壓人民、強暴民女的事情。

這並不是說，執政者忽視了基層政權建設。實際上，自改革開放以來，領導層也一直在強調基層政權建設。執政黨能夠接受農村的民主方法就是一個例子。但問題是，上層花了那麼多的精力來進行基層政權建設，為什麼基層越來越腐爛呢？在傳統社會，基層共同體能夠抵禦政權不合理的侵入。在毛澤東時代，老百姓還擁有應付基層官員的機制。但現在呢？人民在官員面前赤裸裸、一窮二白。權和錢都被少數人所壟斷，他們還能做什麼呢？實際上，基層官員把老百姓視為是權和錢的奴隸，很多老百姓也事實上被迫淪為錢和權的奴隸。儘管有些民主機制，但微弱的民主機制在權和錢面前毫無價值。例如上訪。上訪可以說基層人民發出聲音的唯一辦法。但是，有沒有人統計過有多少上訪者被地方政府投進牢房了呢？實際上，上訪是地方無政府狀態的一個很重要的標誌，上訪越多表明基層越是無政府。原因很簡單，人民在地方沒有辦法實現正義，只好往上處找。

因為沒有有效的媒體，沒有自下而上的壓力和壓力機制，對基層幹部來說，“唯上”成為了他們唯一的責任。但是，“唯上”並不在任何意義上意味著基層幹部的確可以對上負責。如果真能對上負責，那也不錯。畢竟上級政府和官員還是希望下級作些好事情的。可惜的是，“唯上”的現實是“欺上”，就是欺騙上級

政府。這同樣是因為沒有自由媒體，沒有自下而上的壓力。當基層人民不能給基層幹部施與任何有效的壓力的時候，當上級政府被欺騙的時候，基層幹部自然就可以胡作非為了。

水能載舟，亦能覆舟，這個道理沒有比從基層開始打天下的共產黨認識得更清楚的了。政權的支持力量是什麼？對這個問題需要重新考量。基層是整個政權的基礎。一旦失去基層，執政大廈就會搖晃起來，搞不好就會頃刻倒下。古今中外，這樣的例子不可勝數。儘管這些年來，類似本文所引述的政府醜聞從沒有間斷過，但各級政府官員照樣年年鶯歌燕舞，一派歌舞陞平景象。多少年來，有多少人沉醉於高速的經濟發展和年年變化的 GDP 數據中。但很少有人認識到，腐敗、毫無羞恥感、粉飾太平，這些才是政權的最有效和最強大的敵人。原因很簡單，因為這些敵人不是他人，而是自己。在基層政權腐敗迅速惡化的情況下，各級政府官員再也不可以這樣下去，欺騙老百姓，更欺騙自己了。對執政者來說，應當認識到，光靠自身體制內的換湯不換藥、左手砍右手的改革已經走入了死胡同了。走出體制，走出既得利益，直接面向人民，是改革的唯一辦法。如果不能這樣，到頭來就會演變成為社會來改革政權了，就是歷史上頻繁發生的革命。

二、中國解決權、錢、民衝突刻不容緩

很多跡象表明，中國的社會衝突已經深入到社會生活的各個領域。這些年來，無論是官方還是民間，人們大多關注的都是群體性事件。各種不同類型的群體性事件當然是中國社會衝突的主要表現形式。筆者也曾經對此作過很多討論。本文想從權、錢、

民之間也就是權力、資本和老百姓之間的對立來理解中國的社會衝突。儘管這三者之間的對立出現初期可能是個體對個體，但最後往往導向群體性事件的發生。

首先應當認識到，在中國，權、錢和民已經處於一種高度的對立狀態。民和錢的對立已經有很多年了。最近在浙江杭州所發生的富家子弟飆車撞死浙江大學學生而引起的民憤非常形象地說明了這一點。類似這樣的案例可以說是很多年前的“寶馬”事件的延續。在民與錢的對立中，錢成了社會非正義的代名字。民與官的對立的例子更多。最近湖北省巴東縣一名鄉鎮官員在娛樂場所被女服務員刺死引出了中國社會普遍的對這位女服務員的支持和對被刺官員的譴責、北京律師在重慶被警察毆打而激怒同行律師等等案例說明了這種情緒。早些時候在上海所發生的楊佳案件也有類似的情形。在楊佳案中，儘管警察也是受害者，但民衆的情緒都倒向楊佳一邊。無論是民與錢的對立，還是民與官的對立，在這些案例中都表現出一種強烈的民憤，是一種積累了很久和濃縮了的集體憤怒。很顯然，這種民憤如果不能得到化解，就必然演變成為集體行動的動力。很多群體性事件的背後就是這樣形成的集體憤怒。

如何理解？前文已經討論過中國社會基層官與民的對立是如何造成的。簡單地說，當政府不能履行其政府功能，主要是不能為人民提供安全和社會正義時，民和官的緊張關係就會出現。尤其是當政府本身成為社會不安全和非正義的根源時，民與官的衝突就會隨時爆發出來。

民與錢之間的緊張和衝突也同樣不能被忽視。在中國，人們往往簡單地以社會的“仇富”或者“絕對平均主義”的心態來解釋兩者之間的衝突。但很顯然，這種解釋抱有太多的偏見，過分

站在錢的立場上說話。中國人並不一定要“平均主義”的或者“仇富”的。兩者之間的衝突是兩者間失去均衡的產物。在改革開放初期，鄧小平提倡“讓一部分人先富裕起來，走共同富裕的道路”。中國社會都普遍接受這一政策導向。在這一政策指導下，確實很大一部分人先富裕起來了。但這並沒有導致人們的“仇富”心理，因為當時社會上大多數人的經濟狀況也在不斷改變，變得好起來。但現在的情形則完全不同了。中國社會的收入差異越來越大。經濟的高速發展不僅沒有達到共同富裕起來的目標，而且很多人淪落為貧困狀態，絕對貧困的人數也在增多。過去，貧困一詞往往和農村居民聯繫在一起的，但現在很多城市居民也已經淪落為貧困一族。更為嚴重的是，當先富者佔據了制度的制高點之後，他們就成了既得利益者，開始變得保守，排斥後來者。這樣一來，受“錢”操縱的市場（如股票和房地產市場等）就成為轉移社會財富的有效機制。當然，這是一種財富從多數人向少數人、從窮人向富人轉移的過程。

民與錢之間的緊張關係也和官與錢之間的關係有關聯。當錢和權結成聯盟時，無論是民與官之間的衝突還是民與錢之間的衝突，會呈現最大化。權（公共權力）的存在本來就是為了公共秩序、公共安全和社會正義。但當權成為錢的俘虜的時候，民賴以生存和發展的公共秩序、安全和社會正義就蕩然無存了。這樣，民必然起來為自己的生存和發展而抗爭，抗爭的對象自然是錢和權。

那麼，如何來化解民和官、民和錢的關係？不存在任何一種具有普遍意義的解決方式，不同國家、不同的制度形態有不同的解決方式。無論是民與錢的關係還是民和官的關係，都是社會群體間的衝突，要解決衝突就要從這些群體間的關係出發。

從中國本身的歷史經驗和現狀來說，最主要的就是要處理官與民之間的關係。在傳統中國，“官”的範疇又可分為“帝”，即皇權，和“官”，即官僚階層。在今天，這種分類可以表現在作為決策者的領導集體和作為政策執行者的官僚及其官僚機構。中國傳統也有“大戶”的概念，就相當於現在的“富人”或者“資本”，或者本文所說的“錢”。這樣中國社會就至少有四個群體，即作為決策者的領導者，作為決策執行者的官僚，作為資本擁有者的富人和作為社會大多數的民。

中國目前最大的問題就是官僚和資本也就是權和錢的結合。這種結合不僅產生了上述官與民和錢與民之間的衝突，而且也在促使官僚、資本和決策者之間的矛盾和衝突。很顯然，整個政權的基礎並非“錢”和“官”，而在於“民”。從本質上說，“官僚”和“錢”實際上只是領導者治理國家的工具和手段。這些不可或缺，因為社會的治理並非領導者和民之間的面對面的關係。現在的問題是，無論是“官”還是“錢”異化了自身的本質，他們各自根據自身的私利而和“民”發生關係，“民”成為了他們各自主宰的對象。或者說，決策者的權力實際上為“錢”和“官”所攫取，本來是執行政策的工具成為實際上的決策者和政策實施者。這同時也說明了，決策者本身和民失去了直接的關係。

如果對這樣的群體關係有了認識，那麼解決問題的可能性途徑也會明確起來。很明顯，主要是要重新調整決策者和民之間的關係。自改革開放以來，決策者所倚重的是官僚和資本。發展要依靠資本，穩定要依靠官僚，這也是可以理解的。問題是當這些關係嚴重失衡的情況下，決策者如果繼續過分倚重官僚和資本，那麼就很難糾正和遏制群體關係的衝突，更不用說是解決了。就是說，決策者必須通過依靠民的力量來重新獲得群體關係之間的

均衡。這就是筆者多次討論過的從國家向社會的分權。在過去的30年間，國家向官僚分權，向資本分權。但現在在官僚坐大、資本坐大的情況下，要節制資本、節制官僚，就要向社會分權。如果不能向社會分權，決策者很難控制官僚和資本。

如何賦權於社會？不外乎兩種方法。一是提供社會予更大的空間。在這方面，中國的決策者是意識到這個問題的，因此才會出現“利益代表”的概念和以此概念為指導的改革。但是要決策過程中反映民的利益，就必須給於社會利益表達和利益聚集的空間。二是要確立社會參與決策過程的制度機制。這兩方面合在一起就構成了中國政治改革的社會動力（應當指出的是，在這兩方面，目前的趨勢是向“錢”傾斜的）。

換一句話說，決策者和民的聯盟是政治改革的關鍵。決策者的選擇並不多。沒有民的支持，決策者本身很難對“錢”和“官”形成任何有效的制約，尤其是在後兩者結盟的情況下。這種情況如果繼續下去，最終受害的不僅僅是民，而且也是整個政權。如果決策者不能和民結成聯盟，那麼民本身可能成為變革的唯一主體，那麼就可能造成革命性的事件。尤其是當民處於非組織狀態時，革命就越會表現出非凡的暴力性。這在中外歷史上屢見不鮮。

在任何社會，各社會群體間都會存在著一定的張力，就是說，他們之間處於一個非均衡狀態。一定的張力屬必然，也是社會進步的動力。但如果不能通過改革來達到新一程度的均衡狀態，社會就失去和諧，穩定必然成為嚴峻的挑戰。如何達成一個新的社會均衡則是中國改革的主要內容。近年來中央容許甚至鼓勵市民社會（包括非政府組織）的發展實際上是既賦權社會，也賦權國家的雙贏政策。最近出臺的《國家人權行動計劃（2009~2010）》也是朝這個方向的努力的表現。可以說，中央權力和權威的強化

取決於社會力量的壯大。這一點並不是所有人都看得清楚的。

三、中國社會信任的解體及其結果

近年來越來越多的發生在中國社會基層的案件例如貴州的習水案、浙江的麗水案、重慶買處案和最近湖北巴東案清楚地呈現出中國社會令人憂慮的兩大發展趨勢。首先是基層官員的法律意識和道德水準灰暗面令人吃驚，不得不讓人感覺到四處蔓延著一種大面積的制度性的道德腐敗。筆者已經論述過，這些現象表明中國基層社會的無政府狀態，表明民與權之間、民與錢之間的對立。政府本來應該提供社會安全這種公共產品的。如果政府官員的行為、權力的運行本身讓人感到不安全，還有什麼比這種由政府本身導致的無政府狀態更可怕的呢？至少，這比叢林法則更無安全。在叢林法則下，個體之間況且可以憑藉自己的能力互相競爭。但在政治權力和資本的結合下，作為個體的社會成員的生存空間就蕩然無存了。

但更為重要的是，這些現象表明中國社會信任造就處於一種解體狀態。在中國，社會不信任已經盛行多年，並且表現和深入到社會關係的各個方面，包括人與人之間、家庭成員之間、民與官之間、官員之間、政府上下級之間等等。在傳統的話語裡，這是一種“禮崩樂壞”的狀態。

在所有社會信任關係中，最恐懼的莫過於社會對法律失去了最起碼的信任。法律是任何一個社會運行的框架，但當法律不被社會信任的時候，各種各樣的暴力就會氾濫起來。就是說，法律起作用的前提是要有信任。但在民與官、民與錢之間沒有一點社會信任的前提下，法律就起不上任何作用。法律是任何社會必須

具備的一個底線，並且往往是窮者和弱者需要法律的保護。如果不相信法律，那麼窮者、弱者怎麼來保護自己呢？如果他們相信法律儼然成為了富者和強者的工具，那麼他們要做些什麼來保護自己呢？暴力就是這樣產生的。

浙江杭州的富家子弟飆車撞死浙江大學的學生，肇事人激起了多麼大的民憤？但假如是一個出租車超速行駛撞死了人，那麼可能就完全是另外一回事了。在中國的很多社會群體中，莫名其妙的一個“恨”字正在氾濫開來。人們心中有“恨”，但往往不知道向誰去發洩。因此一旦出現任何一個機會，“恨”就很容易也很自然爆發出來。楊佳案件很典型。在這個案件中，警察其實也是受害者，但為什麼民心都是在楊佳身上呢？湖北鄧玉嬌這個案子裡，為什麼沒有人去同情死者呢？所有這些案例裡可見民憤已經積累到很大的一個程度。人們對事件的關注已經超越了法律本身。很顯然，當法律失去保護弱者的作用時，憤怒就會氾濫，而憤怒會進一步削弱法律的價值。這種惡性循環的情況非常讓人擔憂。長此以往，一個“恨”字就會越來越凸顯，就會失去社會的穩定乃至安全。

權力和金錢結合，凌辱、欺壓底層的弱者，這些年來，類似的案例數不勝數。社會底層是最大的受害者。社會作為一個集體毫無保護，社會中的個體更沒有得到保護。在這樣的情況，社會的自衛不可避免。這種情形持續久了，很容易引起社會的暴力反抗。再者，這種暴力往往是自發的尤其是在被迫之下的自發，所以也往往是不可預期的和不可控的。

無論是社會信任的喪失還是繼之而來的社會暴力都是社會解體的結果。這30多年來，隨著高速經濟發展，中國社會最醒目的一個現象就是社會的解體。傳統的中國社會，縣以下是自治的，

由鄉村紳士凝聚起一個共同體，有經濟、社會和自衛的功能，這種形式持續了幾千年，不能說沒有效率。1949年以後，這個自然的、自治的共同體就被打破，家族勢力等等東西都壓制下去（如果不是被完全消滅的話）。不過，應當指出的是，毛澤東要“破舊立新”。他想用人民公社和生產隊（在農村）和單位（在城市）這種行政建制的方式來重新建設中國的地方共同體。在這種行政共同體中間，人民和政府之間形成一種學術界所說的“隱性契約”，就是說，“你接受我的統治，我為你提供一些基本的社會福利保障”。這個共同體的前提是失去流動自由。在農村，儘管這種行政共同體沒有什麼經濟效率可言，人們也過著很窮的生活，但這個共同體畢竟也還是個共同體，至少還有赤腳醫生，有學校。

改革開放之後，農村的共同體首先開始解體。解體的主要原因是因為人口流動了。工業化和城市化必然造成人口的流動，從這個意義上說，農村的衰敗是不可避免的事情。在全世界範圍內，農村的衰敗都是現代化的一部分。但根據西方的經驗，在這種不可避免的衰敗發生的同時，國家應該花大力氣來重建社會共同體。城鄉二元體制下的共同體崩潰了，就要求重建公民共同體。在西方，這個共同體主要是通過“公民權”的建設來完成的。工業化和城市化帶來了人口流動，國家就出來保證公民權，就是政府提供的各種社會保障和服務。此外，政府之外也容許和鼓勵公民社會如非政府組織的出現，社會通過各種各樣的自願組織來得到重建。就是說，在西方社會的重建是政府和社會各自努力和合作努力的結果。

在重建社會的過程中，政府是站在社會這一邊的，目標是消除資本主義和市場經濟在追逐利潤的過程中對社會共同體產生的惡性影響。資本的目標是要摧毀所有的共同體，把所有的東西變

成資本，變成資本過程的一部分。這裡，西方的民主和資本主義就有一個很大的矛盾，因為民主體制就是要遏制資本主義。把資本主義和民主等同起來是一個很大的誤解。西方社會從原始資本主義發展到現在的福利資本主義或者帶有福利性質的資本主義，這不是資本主義本身的發展邏輯。資本的唯一本性就是利潤，它是不會考慮到社會效應的。西方的這個轉型是政治改革和社會改革的結果。在這個過程中，一些國家的資本和社會形成了妥協，因此轉型較為和平；但也有很多國家，這種轉型是通過長期的工人階級運動和其他形式的社會運動而完成的。

在亞洲也是如此。日本的自民黨一直是以保護農民的利益著稱的，到今天還保持著這個政治局面。日本社會沒有解體和政府保護分不開，同時社會的支持也是日本自民黨能夠長期執政的主要因素。新加坡政府更為典型。政府一直以來是個“親商”的政府。中國的“親商”概念就是從新加坡引入的。為了發展經濟，新加坡政府一直非常注重資本和市場的作用。但新加坡政府並沒有忽視社會共同體的建設。在“親商”和重視資本作用的同時，新加坡政府從一開始就花大力氣發展出一整套能夠保護社會的機制，包括“居者有其屋”的住房政策、社會保障、就業、教育政策等等。在每次經濟危機來臨之時，政府首先想到的也是如何保障社會。社會的支持也是人民行動黨長期執政的主要原因。

改革開放導致了中國社會共同體的解體。這很難責怪改革開放，因為中國不能停留在改革開放前低水平的發展和社會共同體階段。問題在於，在原來的社會共同體解體之後，就必須重建。但中國並沒有這樣做。當西方新自由主義來到中國之後，對中國影響最大的莫過於社會領域，包括醫療衛生、社會保障和教育。這些領域都是政府應當擔負責任的公共服務領域，但可惜的是，

在中國這些領域都通過不同的方式讓給了市場和各種形式的資本。在農村，情況最為糟糕。流出農村的農民到了城市之後為工業化和城市化做出了很大的貢獻，他們是中國現代化的一部分，但是他們沒有得到任何保護。從法律上說，他們是中國公民，但他們既不能享受城市居民般的公民權，也沒有為他們發展出另外的公民權。更為重要的是，他們也不被容許組織起來。處於個體的他們在權力和資本面前顯得毫無希望。

在以往，西方學者常說中國政治是極權主義。但現在中國的危險在於權力和資本走到了一起，並且在很多場合，權力是為資本服務的。這種結合比單純的資本的力量要大很多，比單純的政治極權的力量也要大得多，可以把此稱為資本極權主義。在政治極權主義時代實行的是計劃經濟。如上所說，政府和人民之間有一種隱性契約，只給你很低的工資，但是也要提供給你一套保障和福利制度，儘管這種保障也只是低水平的。但在資本極權主義的情形下，沒有任何契約關係。這個社會裡，個體都是原子化的，沒有組織的，一旦發生衝突，就只能訴諸暴力。

這些年中國社會所發生的所有這樣那樣的惡性事情大都和社會解體有關。如果不能正視社會解體，那麼社會群體之間的公開對立和衝突將變得不可避免。中國所面臨的選擇並不多，要麼任其自然，讓社會衝突甚至暴力衝突發生，要麼通過改革達到各社會階層的大和解。遏制社會衝突和社會大和解是一個事情的兩個方面。

如何應付社會解體之後的社會衝突？這是中國社會面臨的最嚴峻的挑戰。在化解衝突過程，強調法制和法治並沒有錯，但光強調法制或者法治可能已經無濟於事了，因為在沒有任何社會信任的前提下，法律已經失去了效用。最重要的是加快建設有助於

社會共同體重建的社會制度。在這方面，儘管中國可以走自己的路，但不管怎樣的路徑，也避免不了全體人民可以共享的公民權的建設。21世紀開始的社會改革包括社會保障、醫療衛生和教育等無疑是公民權的主要組成部份。社會改革儘管已經成為中國改革的重要議程，但這些年的進展並不順利。雖然政府努力不少，但既得利益之間很難達成妥協，更不用說是既得利益和人民之間的妥協了。從各個方面來看，中國實際上已經進入了一個改革與社會衝突賽跑的階段。如果政府不能努力促成各社會群體之間的大妥協，那麼社會的激進化就會接踵而至。

四、中國政治改革要從縣政開始

無數的跡象表明，中國很多縣（市）級以下的區域已經進入嚴重的無政府狀態。這裡的無政府當然不是說沒有政府，而是說政府不能履行政府的功能如提供安全和服務、社會正義和公正等公共產品。這些年來很多腐敗和令人髮指的事情都發生在縣（市）。很少會有人否認，縣政是中國腐敗的“重災區”。古人對縣政有經典的總結，“郡縣治，天下安”。如果縣政發生無政府狀態，那麼整個政權就會發生危險。人們無須從中國數千年的歷史中尋找證據，國民黨政權的解體實際上就是從縣政危機開始的。

縣政危機也給中國創造了一個機會來改造縣政。筆者認為，縣政改革可以是中國總體政治改革的起點，並且是一個最理想的也是最具操作性的起點。到今天，沒有人會否認中國政改的重要性，問題是從何入手。基層村級民主已經實施20來年了，但似乎已經走到了頂點，很難再自下而上地往上推。鄉鎮民主也已經做

了些試點，但要大規模地擴展開來的可能性並不大。這不僅僅是因為各方面對鄉鎮一級政權是否要存在下去並沒有共識，更為重要的是從村級民主實行的情況來看，民主可能解決不了中國的基層治理問題。況且，鄉鎮民主在法律上說還沒有具備合法性。同樣，高層民主尤其是圍繞著接班人問題的黨內民主這些年已經有了實質性的進步，但也很難自上而下地推行下去。高層黨內民主和基層政權治理是兩件不同的事情。在基層民主不能上移，高層黨內民主不能下行的情況下，也就是說缺失政治改革的動力的情況時，就要另外尋找其他的突破口。而縣政改革就是這個突破口。

縣政歷來就是中國治理制度的核心。省級政權在元代前是中央政權的一部分，元代以後成為地方政權，但其重要性仍然不如縣。“虛省實縣”是中國傳統政治的常態。在傳統上說，縣以下實行自治制度（日本今天仍然延續這一制度）。鄉鎮政權是現代革命的產物，為當時革命動員、國家建設和改造社會所需。但到今天，這一級政權設置表現出越來越多的問題。在很多地方，鄉鎮政權本身已經演變成為無政府的根源。這些年來，人們對如何改造鄉鎮政權有很多的討論。一些省份也進行了有效的改革，如撤鄉並鎮等。總體說來，如果省是中央的派出機構，那麼鄉鎮應當更多的是縣的派出機構。在鄉鎮政權定位不那麼明確的情況下，沒有很大的理由去花費很大的精力在這個層面進行大規模的政治改革，尤其是民主化。

虛省實縣應當是中國政治改革也是中央地方關係的核心問題和關鍵問題。如何“虛省”需要另文討論，這裡討論如何“實縣”的問題。傳統上，縣是實的，縣太爺是中央政權親自選定的，縣太爺和中央政府（皇權）之間有直接的溝通管道。縣政也因此是傳統政治的核心。改革開放以來的趨勢是實省虛縣，到今天縣政

遠遠被邊緣化。這是有很多制度因素促成的。

改革開放前的 30 年，縣政在中國政治中有著同樣顯赫的位置。毛澤東本人對縣政就非常重視，和縣委書記溝通是毛澤東的一項重要議程。在制度層面，縣委書記甚至可以成為中央委員。同樣重要的是，中央實行“下管兩級”的幹部管理制度，就是說，縣和中央之間還是有直接的溝通管道。但改革開放以來就不再是這樣了。首先是幹部管理從“下管兩級”的制度改革成“下管一級”的制度。中央政府只管到省級幹部。而縣級幹部完全在省級管轄之下。這個制度變化實際上使得中央地方關係呈現出歐洲傳統上稱之為“封建”的制度特徵，就是“我的主人的主人不是我的主人”。現在的縣委書記要成為中央委員可能是天方夜譚的事情了，縣委書記要見到中央高層領導人也不是一件容易的事情。縣政和中央之間不存在任何制度性的關聯。中央政府所能做的就是做些制度規定，如強化幹部交流制度。但幹部交流制度“一刀切”地在所有層級實施。這個制度的其中一個重要意圖在於防止地方主義。在這方面的確起到很大的作用，但同時也產生無窮的惡果，至少在縣政層面。幹部交流是自上而下決定的，就是省級政府決定縣級幹部交流。在很多地方，幹部交流演變成了官職買賣，成了上級幹部腐敗的工具。很多縣級幹部拚命追求政績，因此形象工程不斷。縣政幹部頻繁地調換，那裡的人民一次又一次地被剝奪和掠奪。

社會經濟方面縣政也被邊緣化。因為單純地把現代化理解成城市化和工業化，作為鄉村象徵的縣自然得不到重視。實際上，很長時間裡，國家政策很少有向縣政傾斜的。即使是建設社會主義新農村也僅僅視為是農村經濟發展，並沒有把縣政建設考慮在內。這一點，也表現在近年來的“省管縣”政策。但不管怎樣，

這些政策既沒有有效地促進農村的發展，和縣政建設更沒有任何關係。看看有多少縣級財政處於破產狀態就知道問題的嚴重性了（當然更不用說鄉鎮政權的財政破產了）。在很大程度上，縣政處於政治（行政）和經濟雙重破產狀態。

20 世紀 90 年代中期以後的“抓大放小”政策中的“放小”部分對縣政也帶來極為負面，甚至致命性的影響。很多所謂的縣政“黑社會化”和“放小”政策有很大的關聯。所謂的“放小”就是民營化。這個改革設想具有戰略意義，通過民營化大力發展中小企業，從而推進地方的經濟發展。但是在實施過程中往往演變成惡性私有化。中小企業大多屬於縣（市）級政府。縣（市）級政府本來就具有公司型政府特徵。惡性私有化不僅導致了這一級大量國有資產的流失，更因為圍繞著私有化，官員之間、官員和商人之間的紛爭不斷，內部交易，腐敗昇級，從而使得縣政“黑社會化”。

縣政政治和經濟上在中國總體制度上的邊緣化是很多問題的根源，縣政改革也因此變成當務之急。縣政改革的內容就是要使縣政實質化，就是說要使縣在中國的總體政治經濟制度上擁有中心的位置。如何使之實質化？首先是要建立中央和縣政的直接關係，把縣政從省政那裡解放出來。

中國有 2800 多個縣級行政區劃單位，在經濟發達的東部地區的很多縣的人口超過一百多萬，比世界上的很多小國家還要大；西部有的縣儘管人數少，但地域廣袤。如何建立和中央的直接關係，就要考慮縣政主要領導人誰來任命的問題。縣委書記和縣長數千人，中央政府要把這些人從選拔、管理、和培訓等任務擔負起來並不是一件難事。近年來中央黨校開始培訓縣級領導人是一個積極的發展，但還是不夠。黨的主要領導人需要把更多的精力

投入縣委書記和縣長的培訓和直接領導，猶如當年的黃埔軍校那樣。引入民主因素進縣政也非常重要。從理論上說，現在的縣級人大代表都是直選的。縣（市）級領導人和人民建立起直接的關係最有可能。當然，也可考慮是否在縣政，必須具備現在的六套班子。黨政關係問題、行政和立法關係等都可以進行開放式試驗。

在經濟上，近年來已經提出省管縣制度。這個新政策較之從前的政策比較重視縣級經濟。但是這個政策可能還不夠。因為分稅制以後，中國財政重心已經向中央傾斜。縣級經濟是農村經濟的第一線。要有效促進農村經濟的發展，不僅僅中央財政轉移要向縣級傾斜，中央稅收也要向縣級分權。現在稅收財政過分集權，縣級經濟的發展缺乏資金和動力。這種情況只能通過經濟分權來達成，而不能僅僅通過財政轉移，因為財政轉移強調的是二次分配，而不是生產。

無論從政治還是從經濟上看，縣政改革都具有鉅大的優勢。縣政改革是可控的，分區域和逐步推進的縣政改革不會影響到整個制度的運作。這也同時說明，改革的成本也很低。一旦縣政改革取得成效，其必然會造成強大的動力，向下推進鄉鎮政府的改革，向上為省級政府的改革提供壓力和動力。最近中國中央領導層開始把注意力放在縣級政府，再次強調縣委書記的重要性。這裡釋放出來的信息很重要。人們也希望，對縣政的重視可以超越經濟的範疇，而進入政治領域。縣政的經濟和政治改革成功了，就會變成中國整體制度改革的基礎和動力。

五、中國的縣政改革和國家建設

筆者曾經討論過為什麼中國的縣政已經非改不可了。今天的

中國社會在縣級以下的很多地方都已經處於無政府狀態。如果縣政不加以改革，無政府狀態就會蔓延開來，到最後會變得一發不可收拾。同時，筆者也認為縣政可以成為中國政治改革的現實切入點。本文再從國家建設的角度來繼續討論縣政改革。很顯然，縣政改革不僅僅是為了解決今天中國所面臨的問題，更是為了未來的國家建設。

在傳統中國，縣政是整個政權的基石和支柱。在幾千年的歷史中，縣級政府是最基層的政權。儘管 20 世紀革命尤其是共產主義革命重建了中國政治的整個構架，但沒有任何理由來改變縣政的核心地位。革命後，國家政權力量才到達縣級以下，即鄉鎮，同時在縣級以上也設立了很多行政級別。多層次複雜的行政結構在革命和建設的早期起到了很重要的作用，主要是政治、經濟和社會多方面的控制和動員。在改革開放以來，中央權力大幅度下放到省級，縣政成了各省的省內事務，再由省級政權往下分權。就是說，分權是一層一層地往下放。每一層級政府只和上下兩級政府發生關係。無論是往下還是往上，越級的關係很難發生。這就形成了一些外國學者所說的“蜂窩狀”政府。從政策的決定和執行來說，這種政治結構無時無刻不呈現出其脆弱性來。

包括世界銀行在內的很多研究經常指向中國各省之間關係的微弱。例如長期以來，中國各省之間的貿易水平遠遠低於各省與海外的貿易水平。中國各省之間的整合度要遠遠低於歐盟主權國家之間的整合，也低於蘇聯解體之前各共和國之間的整合。實際上，情況比這個還嚴重。在各省之內，各縣市之間的整合程度也非常成問題。中國學者所說的“諸侯經濟”不僅僅存在於各省之間，也存在於各縣市之間。在政治上，也有類似的情況。相當自治的經濟體和獨立於中央政府之外的政治，是中國出現大量縣

級“土皇帝”的結構原因。

經過一個世紀之久的革命和建設之後，中國要回歸常態社會。常態社會強調的是治理，或者良治。縣政方面也一樣。在這方面，中國國內學者這些年來已經作了很多的研究，不同方式的縣政治理也在不同的地方推展和試驗。但應當指出的是，縣政不能孤立於總體政治改革，縣政不僅僅是縣政本身的治理，而是涉及到中國總體國家結構建設的問題。

首先是與政權的合法性有關的執政黨及其政府和社會的聯繫問題。這裡最主要的就是要尋找政權和社會的關聯點。民主政治主要也是為了解決政權和社會的關聯問題。鄉鎮數量繁多，範圍小，既不能構成治理單位，也很難和政權建立直接的關係。在常態社會，鄉鎮類似於社區，並沒有必要成為一級正式行政建制。在富裕發達地區，鄉鎮人口較多，可以作為縣的派出機構。鄉鎮改革在浙江等地的試驗已經取得了不錯的結果。鄉鎮政權的存在在很多方面已經成為政權的負擔。大量鄉鎮政權已經處於破產狀態。能否取消鄉鎮政權或者重新定位鄉鎮政權，時機早已成熟，主要是取決於改革者的決心了。

如何解決執政黨和政府與社會嚴重脫離的情況？縣政是關鍵。近年來，中國開始學新加坡的做法。在新加坡，所有政府官員和國會議員都必須定期和選民見面，傾聽民意和收集民意，儘管不見得所有的提議都能落實下去，但畢竟是高度制度化的機制，能夠把執政黨及其政府和民衆聯繫起來。這是新加坡執政黨長期執政的主要經驗。中國也在學。在一些試點地區，縣委書記和縣長必須定期和人民見面。不過，在一些地方，這種連接往往變成了政治儀式，並無實質性的意義。在新加坡，執政黨每五年必須面臨一次“大考”，即大選。如果功課做得不好，考試有可能通

不過。中國的縣委書記和縣長沒有這樣的“大考”，他們不可能像新加坡官員那樣行為，是預期之中的。但這並不是說，中國不可能找到這樣一種人民和官員之間的制度關聯。在理論上說，縣級人民代表大會代表是選民直選的。而且中國的直選民主只發生在縣一級。要處理好縣委書記、縣長和人民之間的關係就是要處理好縣委書記、縣長和縣人民代表大會之間的關係。理想地說，執政黨通過人大系統來執政是比較理想的。這方面的實踐先可以在縣級進行。

縣政的重要性也體現在政府的定位上。這些年來，人本主義是政府界定的核心。實際上，無論什麼樣的政體（不管是民主還是非民主），只要是以人為本的，都是具有強大的生命力的。人本主義要求政府必須成為一個服務型政府，而服務型政府的服務對象當然是社會、是人民。提供服務過程中，縣政的位置變得尤其顯著。到目前為止，中央政府還很少能夠為人民提供直接的服務。從各國經驗來看，中央政府不是沒有可能提供公共服務，例如醫療衛生、社會保障、教育和環保等方面，在很多國家都是由中央政府或者聯邦政府直接提供的。在中國，這些服務基本上還是由地方政府提供（當然是提供不足）。在很多場合是中央出政策，地方出錢。但即使是將來中央政府有了能力直接提供這些服務，在中國的體制下恐怕也難以跳過縣級政府。在這方面，縣政面臨艱鉅的轉型任務。很多政府不僅僅不能提供任何服務，反而已經演變成一種學界稱之為掠奪型政府，這是政府和人民緊張關係的主要原因。當然，縣級政府淪落為掠奪型政府的原因不僅僅在縣政本身，而是中央地方關係變化的一個結局。

從信息流通的角度也能說明縣政對國家建設的重要性。縣政必須和中央政府建立直接的關聯，甚至說縣政必須是中央權力的

內在部分。這首先要從信息的收集、整理和分析開始。在任何國家，真實的信息在現代社會治理中的重要性是不言而喻的。縣級可以收集到最基層、也因此是最真實的信息。儘管中國體制內部的信息傳遞有不同的管道，但很難說，現在縣級信息可以直接傳送到中央政府。在很多場合，縣級信息到了中央要不毫無蹤影了，要不高度扭曲。在中國高度等級化的行政系統裡，縣級的信息在往上傳遞過程中，被一級又一級地“審查”，到了最後即使能夠上達中央，但已經不是原來的信息了。當然，反之亦然，中央的政策到了縣級，往往就變得面目全非了。原因在於在縣政和中央政府之間有太多的行政“過濾器”。當中央權力被省市級政府阻隔的時候，縣政就被邊緣化；當縣政信息被省市級政府過濾的時候，中央就很有可能變成瞎子和聾子了。

從長遠來看，縣政改革也涉及到中國未來民主化問題。中國國家之大，地方複雜，拒絕走西方式民主道路有其很大的理性。縣政民主是民主化的最有可行的選擇。就是說，在很長一段時間裡，只有縣政才有可能實行直接民主，而在縣級以上，實踐間接民主。除了選舉，民主化的另外一個重要維度就是國家向社會的分權。而處於社會最前線的縣政是國家向社會分權的最理想也是最具有現實性的政府層級。考量到中國的國家地域和人口規模等因素，一旦民主化，就會產生鉅大的政治壓力。如果鉅大的壓力不能消化，那麼總體政治社會的穩定就會成為問題。因此，作為民主的起點，縣政能否建設好決定了中國的民主化成功與否。