

# “镇改街道”的逻辑：以广东T镇为个案 \*

叶贵仁\*\*

**【摘要】**关于“镇改街道”原因的解释主要集中在两个方面，一是从乡镇体制改革的视角来谈如何提高行政效率，二是从城市化的视角来谈如何促进乡镇经济的发展、化解城乡二元社会的矛盾。但是，学者们很少关注乡镇领导人在“镇改街道”中究竟发挥了什么作用，他们的微观行动如何影响到宏观的制度设计。以“理性选择”理论为分析框架，基于广东一个经济发达镇的个案调查，对其“镇改街道”的详细步骤做了分析。认为“镇改街道”有利于他们的收益最大化和受损最小化，他们的理性行动推动了相应的制度改革，上下级政府间的不同利益在“镇改街道”的过程中得到了充分的展示。“镇改街道”的逻辑在于整合有限的乡镇资源、理顺上下级管理体制，这也反映了乡镇领导在现有体制下的选择策略。

**【关键词】**“镇改街道” 理性选择 乡镇领导人

## 一、研究的问题

仔细分析近年来的乡镇改革，可以发现缺乏一个统一的标准，当提倡“小镇”的时候，改革的理由便是“船小好调头”，一个乡镇被划分成几个，行政成本自然而然的增加了起来；当提倡“大镇”时，改革的理由便是“船大闯深海”，结果又忙着把两个以上的地域接近的镇合并了起来。频繁的体制改革使得乡镇由“铁打的营盘，流水的兵”变成了“流动的营盘，流水的兵”。究竟乡镇体制应该何去何从，这一问题成为学者们关注的焦点。近年来，很多的县级市把驻地所在的乡镇都改为了街道（办事处），这一改革举措看似跳出了乡镇的合并与分开的逻辑，但是乡镇领导人为什么要推动“镇改街道”呢，它起到了优化原有的乡镇体制的目的吗，背后真正的因果机制是什么？这些问题尤其值得深思。

目前学者们关于“镇改街道”的解释主要集中在两个方面，一是通过改革乡镇体制，提高其行政效率，二是通过发展原有乡镇的经济，化解城乡二元社会的矛盾，起到促进城市化的目的。

第一种观点出现较早，当乡镇体制同社会资源的整合无法处于一种最优状态时，学者们便开始探讨如何解决乡镇体制中的一些固有矛盾。有学者认为乡镇地方财政体制改革的思路为“一级政权、一级事权、一级财权、一级税基、一级预算、一级产权、一级举债权”（贾康、白景明，2002：7），他们认为乡镇最为急迫的改革思路是成为一级完整的政权，拥有与其权力相对应的责任。徐勇提出“县政、乡派、村治”及“强村、精乡、简县”便是一些相应的对策性研究，他提出要从体制上把乡级政府改为县级政府的派出机构（类似于目前街道

---

\* 此处所指的“街道”是县（市）政府所设的派出机关（“街道办事处”），为方便起见，下文统一称之为“街道”。

\*\*叶贵仁，华南理工大学政治与公共管理学院，讲师。

的设置), 精简乡级行政职能, 乡镇不必与县级对口设置机构(徐勇, 2003: 94)。如此改革的目的在于实现乡镇权力与责任对等, 提高行政效率。学者们又从体制改革的角度提出了诸多的方案, 国家民政部基层政权和社区建设司司长詹成付经过长时间调研, 认为目前乡镇体制改革主要有四个方案, 方案一便是“撤销乡镇建制, 一律改设为县级人民政府的派出机构”(詹成付, 2004: 11-15)。仔细分析便会发现他的方案中便蕴含了“镇改街道”的核心内容, 比如设立街道办事处的镇不再设立地方人大、政协等机构, 原有行政机构进行事业单位改革等措施。国务院发展研究中心的赵树凯认为原有的乡镇机构精简的改革已经无路可走了, 现实的选择必然是让乡镇只承担最基本的“社会事务管理功能”, 即改变过去全包大揽的局面, 让乡镇侧重于“基本服务和管理责任”(赵树凯, 2003: 8), 而这一特征恰恰符合设置街道办事处的前提条件。

第二种观点是近年来随着城市化的发展而出现的, 旨在通过“城乡一体化”来破解城乡二元社会的矛盾, 通过城市化的逐步开展把城郊的乡镇纳入统一的城市管理中来。李海金对武汉市的一个城郊乡进行了案例研究, 他认为通过把乡改为街道, 并通过城市统一规划来发展地方经济, 可以达到“以城带乡”的目的, 并实现从“单向”的管理型政府向公共服务型政府的转变(李海金, 2006: 25-26)。这一思路对于化解地方经济发展中长期所形成的城乡分割具有一定的指导意义。贺雪峰认为中国城乡二元社会是在一定的历史条件下形成的, 乡镇改为街道可以起到“统筹城乡、以城带乡”的目的, 通过城市(街道)反哺农村, 可以缓解日益扩大的城乡差距(贺雪峰, 2007: 336)。易中天通过对四川省成都市为期两个月的调研, 认为城乡一体化就是“以县城和有条件的区域中心镇为重点”, 按照统筹兼顾的原则, 把农村纳入城市规划(街道办事处便是城市的设置), 通过土地、产业的规划整合可以促进共同发展(易中天, 2007: 228)。显然, 城市化的发展成为理解镇改街道的一个有力的切入点, 而近年来城乡矛盾的突出性也是这一问题的体现。

从以上综述可知, 学者们主要从乡镇体制改革及城市化进程这些宏观的视角来理解“镇改街道”, 很少有人把这一看似自上而下的行政改革所推动的“运动”和乡镇领导人的行为联系起来。问题的关键在于, 做为个体行动者, 乡镇领导人在这一改革过程中发挥了怎样的作用? 他们为什么不抵触这一改革呢? 对这些问题的回答便蕴含了“镇改街道”的生成机理。虽然说自上而下的科层体制决定了乡镇行政的固有程序, 但并不意味着乡镇领导人是毫无作为的, 他们的理性选择对乡镇体制的变迁发挥了至关重要的作用。从另一个角度而言, “镇改街道”同其它的改革一样, 也不是一步到位的, 它必然要经历一个漫长的发展阶段。但是前人对“镇改街道”的研究仅关注于笼统意义上的提高乡镇行政效率和促进城市化发展, 这是远远不够的。事实上, “镇改街道”是一个复杂的过程, 涉及到乡镇的“上下左右”各种关系, 而乡镇领导人的行为往往牵涉其中。

## 二、理论框架及研究方法

理性选择理论对于思考乡镇体制改革中的若干细节问题提供了微观的切入点，“镇改街道”中诸多的决策、规划、改革都同乡镇领导人的选择与权衡分不开，他们并非“简单的”执行上级决策。上级的决策也需要通过分步骤、有计划的开展才能实现。笔者所了解的社区工作委员会的设置、居委会管理制度的建立、镇领导人分工的调整都是改革举措的体现。理性行动者理论（rational actor theory）大致可以分为三种：传统的经济理性（即传统的经济人假设，行动人追求收益最大化），这一观点被广泛的运用于解释某一行为产生的动机；韦伯的经济理性和价值理性（前者同传统的经济理性类似，而价值理性则从文化层面对前者做了一定的补充）；而哈贝马斯的交往行为理论则把人的行为分为目的行动和沟通行动（前者同经济理性类似，后者则从社会关系层面来理解人们的理性行动）（周怡，2006：73-75）。理论大师科尔曼（James S. Coleman）在前人研究基础上发展了新的社会行动理论，认为理性行动者追求的并非仅仅局限于经济理性，它涉及多元的利益诉求（还包括政治地位、文化、社会关系等方面），因此，笔者对理性行动的理解也是以经济利益为核心的多重价值追求。

理性选择理论运用个体方法论，采用目的论的原则，在低于社会组织行动水平的层次上解释个人的行动，认为个人的行动是有目的的，社会系统的行为间接的来源于个人行动；个人行动理论的核心是有目的的行动，可以用合理性来说明它，合理性是理性行动者的基础。传统的解释侧重于从系统水平解释某一事件的发生、发展，而科尔曼认为“个人是社会系统的组成部分，制度或亚群体也是组成部分”，就解决问题而言，根据系统组成部分的行动（比如人的行动）解释系统行为将更有说服力（科尔曼，1992：2-3）。按照这一观点，解释“镇改街道”这一复杂的现象，必须通过行动者（乡镇领导人）的角度来理解才是有说服力的，而他们的行为便是一个使（乡镇）受损最小化、同时收益最大化的过程。

首先，收益最大化。从最宽泛意义上而言，理性选择理论主要应用于经济研究领域，很多学者应用它来描述人类行为，虽然说这一理论有一定的缺陷，但是却可以解释个体行为的逻辑。它的三大假设之一便是利益最大化，认为人是理性行动者，是自身利益最大化的追随者，他们总是倾向于采用最优的策略，以最小的损失换取最大收益。而个人行动的目标在于达到他所满意的目标，同时力争把个人行动和组织目标联系起来（科尔曼，1992：15-21）。镇改街道体现了作为理性行动者的乡镇领导人的追求目标，且他们把组织利益和个人利益很好的结合了起来，并转化到具体的操作环节中。

其次，受损最小化。任何的改革都可能会伤害到既得利益，所以循序受损最小化原则能减少镇改街道中的抵触心理。当新的利益出现时就会形成局部利益的平衡，从而使得个体行动者愿意把损失降低到最小限度。虽然说作为行动者的乡镇领导人都会争取收益最大化和受损最小化，但是当面临两难选择时，他们会优先考虑受损最小化（林南，2005：133）。从改革进程来看，自上而下的压力型体制给乡镇下达了各种硬性的指标，但是乡镇领导人并非全盘接受，他们从所掌握的行政资源出发进行了若干讨价还价或灵活变通的旨在受损最小化的举措。以往的很多研究往往忽视乡镇领导人的理性行为，忽视了乡镇政府自身的利益诉求，所得出的结论往往是缺乏解释力的。

总之，理性选择理论“通过研究个人的行动的结合如何产生制度结构以及制度结构如何孕育社会系统行为，实现了微观——宏观的连接”（丘海雄、张应祥，1998：121）。需要指出的是，本文所说的收益最大化、受损最小化都是以经济利益为轴心的多重利益，还包括文化利益、社会利益等多方面内容。本文将重点考察乡镇领导人在“镇改街道”中所发挥的作用，以及他们的个人微观行为是如何影响到宏观制度变迁的，进而把个人理性选择行为同“镇改街道”联系起来。

为了寻找“镇改街道”同乡镇领导人之间的关系，本文的考察对象 T 镇是地处珠江三角洲的一个经济发达的镇。从研究时间段而言，更为侧重于 2001 年原 T 镇和原 F 镇合并以来到 2006 年镇改街道这段时间，期间 T 镇发生的丰富多彩事件均可以体现乡镇领导人的理性选择行为。调研的成功取决于调查对象的典型性，T 镇的具体特色如下：第一，它是城关镇，即 A 市政府（县级，以下所提到的 A 市都做此理解，不再重复说明）所在地，城乡结合的特点提供了合适的研究场域。第二，它是一个华侨镇，1998 年的统计数据显示该镇的华侨遍布世界各地 38 个国家和地区，总人数达 219445 人（T 镇志、F 镇志，2006），侨乡的社会网络资源对乡镇领导人责任的履行也是影响巨大的。第三，它的规模很大，户籍人口 17.5 万、流动人口 6.5 万，各项经济指标也很大，2005 年全镇工农业总产值 140.89 亿元（属于珠江三角洲经济较发达的镇）。第四，2001 年 T 镇和处于其外围的 F 镇合并，两镇合并的过程对于该镇的经济的发展产生了怎样的影响也是值得关注的，2002 年以来还进行了“村改居”改革，2006 年又进行了镇改街道的改革，正好提供了一个研究蓝本。

T 镇行政运转有其自身的规则和特殊之处，不能忽视它内在的规律。笔者希望通过细致的田野调研来告诉读者“镇改街道”到底是如何实现的，背后的真实故事是什么。只有从丰富多彩的 T 镇日常行政中才能打开一扇理解问题的“窗口”，并了解 T 镇领导人是如何影响到这一过程的。个案研究的方法突破了从传统的规范研究来理解乡镇行政的局限性。通过访谈、参与式观察、文献分析等方式收集数据，可以从微观、细致的角度来挖掘“镇改街道”的特殊性所在。对 T 镇个案的研究不会把自己封闭起来，并恰恰提供了这样一个透视各种关系交织的微观切入点。“镇改街道”过程中，T 镇领导人处于协调不同利益，并且在有限的范围内争取受损最小化和收益最大化的地位。尽管在经验层面上人们对这一问题有很多的认识，但是微观细致的研究还远远不够。本文试图通过对 T 镇的个案研究在理论和现实之间建立逻辑关系，并把源自于调查的经验材料理论化，从而提供一定的解释。

### 三、个案研究

解释 T 镇的“镇改街道”不能仅仅就事论事，而是要从一定的历史背景中寻找它的起源，这样才能真实的还原事件的本来面目。T 镇的“镇改街道”是一个复杂的过程，前后经过方方面面多次利益博弈，但是集中起来看，大致经历了三个阶段。

### (一)两镇合并：第一阶段

原 T 镇处在 A 市城区位置，辖区面积 18.96 平方公里，四周与 F 镇相邻，辖区内设 3 个居委会、6 个村委会。F 镇设 1 个居委会、26 个村委会、1 个农场。从地理位置来看，T 镇是 A 市城关镇所在地，F 镇则从外围“环抱”着 T 镇。经济的发展带动了土地的升值，两镇出现了土地纠纷，涉及到土地资源的权属与开发，这从根本上触动了两镇的经济利益。

《A 市民政志》还记载着原 T 镇、F 镇两镇之间插花地（居民用地）121 亩，长山的林地 200 亩权属存在争议，利益的纠纷影响了这块土地的优化整合及开发利用。反之，如果这个问题得不到很好的解决将会给两镇带来更大的麻烦，所造成的损失也是难以估量的。

为了化解潜在的冲突（原 T 镇“想扩大辖区面积”、原 F 镇“想进入城区”），2001 年 9 月两镇领导人征得 A 市政府的同意，经过多次谈判和磋商，顺利的推动了两镇合并，从而避免了双方在土地问题上的争议。因为 T 镇历史更为悠久，所以两镇合并之时沿用了 T 镇的名称，这也是对原有的社会文化资源的一个很好的保留，避免了更改镇名而造成的文化认同上的混乱局面。放宽眼界来看，近年来，很多土地、河流相邻的乡镇都因为土地归属问题而发生人员争执，并造成两败俱伤的局面。而 T 镇领导人推动的两镇合并则成功的化解了潜在的利益冲突，并把经济受损降低到了最小程度。因为土地是不可再生的资源，它的价值难以衡量，而对土地的保护和理性开发又为经济收益的最大化提供了前提，这也是 T 镇工业园建设的重要前提。

两镇合并的很多具体工作都涉及利益分配的问题，其中最为困难的便是如何处置两镇原有的集体经济，如何避免因为两镇合并而趁机瓜分集体资产和企业管理“各自为政”的局面便成为经济受损最小化的着力点。2002 年 2 月，镇领导人把原 T 镇商会、F 镇商会合并，并把各自所属企业纳入一个统一的管理体制（T 镇经济工作办公室）中来，并在 2006 年把原有企业的人事管理也统一起来（保持了 T 镇社会声誉的最大化）。T 镇党委 2006 年下发 4 号文件“关于调整部分党组织设置及党支部班子成员任免职的通知”，这意味着两镇合并后的集体经济管理完全走上了统一化的道路。原有的一些重复的产业得到了整合，产业链条也更为完善，从而避免了产业重复所造成的浪费，并有利于经济收益最大化。经过 T 镇领导人五年多的磨合，两镇合并后的各项事务运转正常。T 镇领导人以极大的热情参与到原有集体企业的管理上来，专门成立了“经济工作办公室”来对口管理原有的两镇企业，并不惜利用手中的权力与村落社区争夺土地等资源。在镇领导人的推动下，T 镇集体企业曾经非常活跃，对镇财政收入、当地居民就业都发挥了重要作用。

目前 T 镇辖区面积 159.4 平方公里（包含 2006 年 5 月刚刚合并进来的三社村 17 平方公里），下辖 10 个居委会、26 个村委会，户籍人口 17.9 万（农业人口 4.3 万），流动人口 6.5 万。原 T 镇和 F 镇的三个工业园区也得到了资源优势互补，避免了互相竞争。作为原来 A 市经济实力最强的两个镇，他们的合并实现了一定程度上的“强强联合”，这也是新的 T 镇领导人所乐意看到的。2005 年全镇工农业总产值 140.89 亿元（占全市总量的三分之一），强劲的经济实力为下一步的改革打下了基础。从这一阶段来看，镇领导人的作用体现在如何减

小因为两镇合并而带来的资源浪费和管理混乱，即如何达到受损最小化，并努力在体制设计上达到各项收益的最大化。

## （二）“村改居”：第二阶段

随着两镇合并后T镇城区面积的扩大，工业在T镇经济总量中所占比重越来越大，逐步取代了T镇部分行政村原有的以农业为主的经济模式；同时工业的发展带来了大量的流动人口，而原有的村庄管理模式亦无法适应这一变化。在工业经济发展的推动下，T镇2002年开始实施村改居，先后有8000多农村居民转变为城镇居民。党政办TWJ告诉笔者2002年以来T镇开展了7项村改居。T镇领导人从具体情况出发，把T镇城区的行政村改为了居委会的管理体制，通过“村改居”这一新举措则逐步的将实行村民自治的农民纳入到居委会自治制度中来。<sup>1</sup>

2006年村改居后，T镇的居委会扩大到了10个，人口扩大到13.6万（镇总人口为17.9万），占到了全镇总人口的76%，居委会的工作比重越来越大。因为T镇还有26个村委会，所以镇领导人把村、居工作放在一起来做（居委会管理的是城镇人口，其工作又有其特色）。从T镇原有的机构设置来看，只有社会事务办内设的社区工委是专门从事居委会管理的，其他机构都是把村、居工作放在一起开展。

居委会的经济收入不同于村委会，他们靠的是厂房、商铺、少量自留地的经营（从镇里粮食补贴的数据来看，T镇的10个居委会还都有自留土地种植粮食）。T镇经管站仍然按照“村帐镇管”的思路，继续管理着居委会的经济开支。在设立居委会的同时，T镇领导人参照了城市的街道党工委下设社区工委的原则，于2003年11月成立了社区工作委员会来管理居委会的各项日常事务。但是，T镇领导人对居委会的工作思路却同原有的村委会管理没有实质上的区别，这也让人们怀疑“村改居”能否起到融合城乡的作用。毫无疑问的是，居委会是街道的基层自治机关，即这也是进行镇改街的一个中间环节。但是，为什么T镇领导人一定要推动这一改革呢？最直接的答案便是原有的农村管理无法适应数量巨大的流动人口，管理者无法从文化、社会认同等方面来整合这些资源来追求社会收益的最大化。

从以上两个步骤来看，随着原T镇和F镇的合并，两镇之间的经济摩擦得到了缓和；镇领导人又及时的在城区设立了居委会，通过“村改居”适应了城市管理体制的需求；为了更好的发展经济，镇领导人又在探索如何理顺上下级管理体制，化解上下之间的职责冲突，进一步的改革便应运而生。期间，T镇领导人还对部分机构进行了事业单位体制改革。这一变革属于中间环节，连接了第一阶段和第三阶段。

## （三）“镇改街道”：第三阶段

随着近年来各项行政任务的日益增多，“条块分割”、“属地管理”的县乡（市镇）行政管理体制造成了A市和T镇之间职责不明、管理混乱的局面。虽然城关镇的优越地理位置

---

<sup>1</sup> 所谓“村改居”就是以城区村为主，兼并周围一些区域，扩大土地和人口规模。例如，城西村原有2000多人口，村改居后变为了10000多人。

给 T 镇经济发展带来了诸多便利，但是由于上下级政府间关系的复杂性使得 T 镇日常行政工作的运转变得困难重重，很多看似简单的工作却无法高效率完成。从外在的大环境来看，城市化的快速发展要求把更多的城区纳入城市管理体制中来，而 T 镇的进一步改革方案则体现了如何化解原有体制同经济社会快速发展之间的矛盾，镇改街道也便成了顺理成章之事。但是，这一转变不是自然而然发生的，T 镇领导人的理性行动是不容忽视的。自上而下的压力型体制以强大的力量约束着 T 镇行政运转的每一个环节，而如何达到收益最大化则是 T 镇领导人行为的动机所在。做为自主性的理性行动者，T 镇领导人追求镇级利益的最大化，他们在不同时间段里所采取的策略是有所区别的。当上级政府提倡大力发展乡镇企业时，他们便努力的通过工业园建设来招商引资发展地方经济；当 T 镇在上下级政府间关系中越来越被动时，他们又在努力的打破目前的制度约束。

从 2006 年 5 月的《T 镇经济发展的现状及未来规划》可以看到 T 镇领导人对上下级管理体制的抱怨，“A 市有些职能部门办事效率较低，对镇里的外来投资关心不够，未能给这些企业提供高效优质的服务；T 镇去 A 市有关部门办理审批手续存在办事难的现象”（2006 年对多名镇领导人的访谈也证明了这个问题的严重性）。2006 年 6 月 5 日 A 市多个部门到 T 镇召开经济调研会，笔者旁听了调研会，发现 A 市各职能部门习惯于把 T 镇当作下级来看待，命令式的作风严重，而 T 镇领导人对此非常反感。T 镇作为 A 市的城关镇（镇域经济第一名），希望 A 市给予更多的有别于其它乡镇的财政自主权，从而能够形成镇域经济发展的“马太效应”。在现有的县乡财政体制下，A 市和 T 镇的财政关系是不对等的，<sup>2</sup> T 镇领导人没有足够的积极性来发展经济。如果改为街道，它就是 A 市的派出机构了，政治地位上将高于该市其他的镇，在经济发展中也能够得到 A 市各个部门更多的支持（多名 T 镇领导人的访谈证实了这一观点）。T 镇领导人认为镇改街道是“扶强助强”，即给予 T 镇宽松的财政政策，并获得更大的财政自主权和财力支持。财政政策的激励对处于财权小、事权大困惑中的 T 镇领导人而言，无疑起到了一个根本性的激励作用，所以他们积极的推动这一旨在提高自身政治地位，并具有潜在的经济收益最大化的改革。

2006 年 6 月 T 镇向 A 市政府请示撤销镇建制，设立街道办事处（原辖区不变）。T 镇的“关于撤销 T 镇建设设立街道办事处的请示（拟稿）”给出的理由是“根据上级文件精神，为推动城市化进程，促进镇经济和社会事业持续、协调、健康发展和社会各项事业全面进步”。显然，研究者无法从正式文本上看到这一行为背后的动因所在，但是这并不意味着可以忽略 T 镇领导人的理性行动。T 镇领导人认为由于街道办事处不是一级政权，所以机构设置上不必同 A 市“职责同构”，所以他们可以借此机会裁减掉大量不能带来经济效益的机构；同时又能避免 A 市把乡镇的责任下移到 T 镇街道（T 镇改为街道，便在体制上有别于 A 市所设的其它镇），这也是对压力型体制的部分缓解。把 T 镇改为 A 市的街道办事处恰恰能够协调上下级政府间关系，达到精简人员、转变政府职能的目的。

---

<sup>2</sup> T 镇 2005 年财政收入为 10901 万元；但是，从财政开支来看，上解 A 市财政 8881 万元，占财政收入的 81%；镇各项事业支出 2016 万元，占财政收入的 18.4%；由此可见，T 镇处于一个财权小、事权大的局面。

虽然 T 镇不少公务人员还存在疑虑，但是 T 镇领导人认为这是一个实现收益最大化的选择（还要先通过一些形式上的程序，上报省民政厅，审批只是一个时间问题），通过后续访谈得知，2006 年 9 月 T 镇正式改为街道。改为街道后，T 镇街道的地位普遍高于 A 市其他的 18 个镇，名义上主要承担城管、民政、民事调解、失业救济等工作（实际上仍然是发展经济），预算收入和支出责任将更为匹配，财权与事权不对等的矛盾得到了缓解。由于目前管理体制上的混乱性，所以新成立的 T 镇街道的权力也不会明显缩小，但是承担的责任却逐步减小了，原有职能也将被重新界定。另外一个重要变化是 T 镇人大被撤了（街道不设这一机构，但设一名党委委员联系 A 市人大常委会作为一种过渡），从根本上说不会对 T 镇领导人的权力与责任造成太大影响（原本乡镇人大的作用就是弱勢的）。

#### 四、结论

通过以上分析，可以发现科层制结构便是法人行动者的一个具体体现（法人行动者是由职位组成的行动系统，不同于一般行动者）（科尔曼，1992：183）。“如果委托人和代理人不是同一个人，一个最基本的法人行动者便由此形成”。就乡镇行政而言，由于委托人是法人组织（乡镇政府）具有所有权的一切人（就权力来源而言，公民是委托人），代理人是法人组织雇佣的所有人（乡镇领导人及一般公务人员），因此领导人充当了法人行动者的角色（科尔曼，1992：458—459）。法人行动者追求有目的的行动，他们所要解决的两个问题是把乡镇范围内的资源和利益进行集中，通过资源的配置寻求收益最大化和受损最小化。

从以上个案研究来看，“镇改街道”的过程不是上面发个通知、下个文件就能解决的，它前后经历了五年多时间，其中贯穿了 T 镇领导人的理性行动。由于的 T 镇财权小、事权大，所以 T 镇领导人必须灵活运用所掌握的经济资源和社会网络和 A 市领导展开多轮“讨价还价”。两镇合并、“村改居”、“镇改街道”都是对原有的乡镇体制的变通，虽然说其中体现了宏观意义上的体制变革，但从深层次而言则蕴含了微观层面的乡镇领导人理性行动。

改革开放前，变通的制度运作方式就存在了，但与原政策一般不会有大的偏离。20 世纪 80 年代以后中国进行的是“目标开放性改革”，地方政府只有通过逐步摸索才能实现中央政府所提出的原则性政策，因此变通成为落实政策的一种常规方式。但上级对变通的默许常常是将其作为推动改革、鼓励探索的诱因，而下级由于很难有机会公开地与上级讨价还价，结果常常就把变通作为收益最大化的手段（孙立平，1996：69—70）。T 镇领导人积极推动的“镇改街道”也是一种同 A 市的其他镇争夺资源的行为，各项灵活变通旨在于实现以经济利益为核心的收益最大化，这也是镇领导人理性选择最直接的体现，而科层体制也为这一变通留下了一定空间。放宽视野来看，即使在压力型体制下，上级的各项方针、政策很难（在乡镇一级）得到不折不扣的贯彻，T 镇领导人在贯彻上级政府的方针政策时仍然具有理性选择的空间。在灵活变通的作用下，国家政权建设推动下的各项任务对乡村社会的渗透是缓慢的，并且经常遇到不同程度的反弹。由于落实政策本身就包含了因地制宜的变通行为，于是

出现了“上有政策，下有对策”的局面，周雪光将这种现象称为“共谋”，而乡镇政府还把各种非正式行为制度化了，这也得到了它们的上级政府的默认，从而并使之具有了合法性基础（周雪光，2008：1）。

从2001年开始，原T镇和F镇的合并促进了“强强联合”，新T镇的优势更为突出，这也使得经济增长方式的转变成为可能。T镇具有典型的城乡结合特色，“村改居”使得它能够区别城乡、分类管理，同时也有利于调动村、居民的主观能动性。但是村、居并存的现象也增加了管理的难度和体制内摩擦，这也为后来“镇改街道”的推进埋下了伏笔。进一步讲，近年来乡镇的改革举措可以说是不拘一格，但存在前后矛盾性。研究者应该从历史演进上展示发生在乡镇的故事，如果割裂历史的脉络，不关注昨天的故事便不知道今天来自哪里，亦不知明天将向何处去，所以本文尤为关注T镇的纵向时间段的改革。

很多人批评理性选择理论过于强调追求个人私利，事实上，科尔曼承认人们服从社会规范，同时作为个体的领导人经常为了集体利益行事（科尔曼，1992：31）。T镇领导人所掌握的行政权力仍然是推动行政运转的基本保障，其中也体现了他们主观能动性的发挥。虽然国家政权建设的力量是强大的，且占据了县乡（市镇）关系的主导地位，但是这并不意味着乡镇领导人是弱势和被动的。他们通过各种途径来努力表达“底层的呼声”，从而维护自身的利益，这也是镇领导人理性行动的动力源。从上级政府的角度而言，由于信息不对称的广泛存在，上级很难完全监督“镇改街道”的全过程，以至于镇领导人完全可以通过微观行为为自己牟取利益。即T镇有它自身的利益，从而避免了对“镇改街道”的简单化理解，且有利于把宏观背景同微观个人行为连接起来考察。

改革后的T镇街道（办事处）作为A市政府的派出机构，权力缺乏完整性，缺乏处理具体事务的权力，处于被动从属的地位。为了保证原有体制运转的连贯性，A市政府默认了T镇原有的权力与机构设置，这或许是轰轰烈烈的“镇改街道”的实质所在。那些已经改为了街道的镇仍然参加以镇为单位的各种评比与检查，这样的消息也大量见诸报端，上级政府仍然习惯于把镇和街道当作同一种类型的政府来管理（这种现象在全国都有普遍性）。换一个思维的角度，笔者发现乡镇虽为一级政权，但是上级政府早就把之变为派出机构了（乡镇的权力缺乏完整性，很多机构的管理权都被上收了），这种现象广泛的存在着，镇改街道不过是“顺水推舟”而已。从相应的经验研究来看，以街道（办事处）为中心的社区行政权力体系将使街道成为一级政府，不再只是派出机构。国家与社会之间并非一定是此消彼长的关系，而是有可能形成一种共生共长、良性互动的关系（朱健刚，1997：43）。从国家与社会关系的角度而言，普通村（居）民作为T镇的“主人”，本应该行使“当家作主”的权利，但是从原T镇和F镇的合并、“村改居”、“镇改街道”中无法听到普通民众的声音。将民众的声音引入乡镇行政资源的优化与整合上来，让他们成为体制变革的推动者，将成为乡镇领导人向下负责的推动力，同时规范他们个人行动的随意性。而改革的最终落脚点必须有利于国家与社会利益的整合。

## 参考文献

- 贺雪峰. 2007. 乡村的前途: 新农村建设与中国道路. [M]. 济南: 山东人民出版社.
- 贾康、白景明. 2002. 县乡财政解困与财政体制创新. [J] 经济研究 (2)
- 詹姆斯·科尔曼. 1992. 社会理论基础 [M]. 邓方, 译. 北京: 社会科学文献出版社.
- 林南. 2005. 社会资本——关于社会结构与行动的理论 [M]. 张磊, 译. 上海: 世纪出版集团、上海人民出版社.
- 李海金. 2006. 以城带乡: 乡镇行政体制改革的城市化走向——以武汉市双柳“乡改街”为例 [J]. 华中师范大学学报 (5).
- 丘海雄、张应祥. 1998. 理性选择理论述评 [J]. 中山大学学报 (1).
- 孙立平. 1996. 向市场经济过渡过程中的国家自主性问题 [J]. 战略与管理 (4).
- 徐勇. 2003. 乡村治理结构改革的走向——强村、精乡、简县. [J]. 战略与管理 (4).
- 易中天. 2007. 成都方式: 破解城乡改革难题的观察与思考 [M]. 桂林: 广西师范大学出版社.
- 詹成付. 2004. 关于深化乡镇体制改革的研究报告 [G] 见 李昌平、董磊明, 主编. 税费改革背景下的乡镇体制研究 武汉: 湖北人民出版社.
- 赵树凯. 2003. 乡村治理: 组织和冲突 [J]. 战略与管理 (6).
- 周雪光. 2008. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑 [J]. 社会学研究 (6).
- 周怡. 2006. 中国第一村: 华西村转型经济中的后集体主义 [M]. 香港: 牛津大学出版社
- 朱健刚. 1997. 城市街区的权力变迁: 强国家与强社会模式 [J]. 战略与管理 (4).

## The Logic of “Transformation from Town to Street”: Case Study of a Town of Guangdong Province

**Abstract** Nowadays, there are mainly two explanations about “transformation from town to street”: one is about how to enhance administrative efficiency from the perspective of reform of the institution of township; and the other is about how to improve rural economy and resolve contradictions between urban and rural societies from the angle of urbanization. However, up to now little attention has been paid to what roles township leaders are playing in “transformation from town to street” and in what way they affect the process. Based on a case study of an economically developed town and viewed from detailed description and analysis of the “transformation from town to street”, the leaders of the two towns combined to achieve the minimization the damages through the "from two towns to one", “village to community” is a necessary transitional stage, then the "town to the streets" also can maximize the proceeds. The present article reveals how township leaders’ actions affect the institutional change. It studies the paradox of the top-down bureaucratic system and the feature of the traditional society. The paper also explores the township leaders’ actions, which aimed at integrating resources and rationalize administrative system from the perspective of organizational change. These measures reflect the township leaders’ logic of "what can do" under the pressurized system.

**Keywords** “Transformation from Town to Street”, Rational Choice; Township Leaders