

历史记忆影响着乡镇改革决策*

李芝兰 吴理财

本文认为,以往改革成败的经验会形成较强的历史记忆、相应的认知和心理感受,它们对后来的改革者会产生一定的影响作用,甚至决定改革的走向。作者通过对乡镇改革决策这一案例的分析,认为决策者之所以倾向于高估改革的成本,而低估改革的潜在利益,主要是受是因为以往的改革经验由于多是负面的,这些改革经验教训累积起来,成为一种较强的负面历史“记忆”,而潜意识地影响到后来的决策者,使之倾向高估改革的成本和风险;未来的预期效益,由于难以触手可及而心存疑虑,对进一步改革望而却步。该文最后建议,应对这种影响改革决策的因素引起高度注意,对一项改革要客观、科学地衡量它的成本与收益。

关键词:改革决策 历史记忆 制度变迁

作者李芝兰,哲学博士,香港城市大学公共及社会行政学系副教授、博士生导师;吴理财,1970年生,政治学博士,中央编译局博士后研究人员、华中师范大学政治学研究院、中国农村问题研究中心副教授(武汉,430079)。

在改革的正式决策之前,改革/决策者事先都要算一算“账”,即衡量它的“成本”和“收益”是否合算,然后再付诸行动(要么作为,要么不作为)。或许因为这种“算账”现象太过常识,较少有人对它进行深入细致的研究,尤其是在政治学领域中更是如此。相比较而言,经济学者(特别是制度经济学家)则较早注意并讨论了制度变迁(包括改革)中的“计算”现象,一部分经济学者认为,制度之所以变迁是因为它的预期收益大于维持现状的成本(当事人为了抓住获利机会而推动制度创新)。但是,推动制度变迁者究竟是如何计算成本和收益的呢?他们为什么要如此计算而不那样计算?是什么影响了他们的计算?

本文试图以近年乡镇改革的决策发展过程为脉络,看看改革/决策者是如何“算账”和决策的?前后又有哪些变化?它对乡镇改革的走向产生何种影响?他们为什么要这样“算账”/决策?我们发现:以往改革成败的经验会形成较强的历史记忆、相应的认知和心理感受,这些都会对后来的改革/决策者产生一定的影响作用,甚至决定改革的下一步走向。改革/决策者在替乡镇改革“算账”或者衡量是否采纳某项改革方案时,总是自觉或不自觉地被以往乡镇改革的负面经验所影响而高估改革的成本,较少注重改革效益的计算,看轻改革及体制创新所能带来的“效益”;与之相反,如果改革/决策者对改革所带来的体制创新能够抱持正面的、建设性的认知态度,他们会更加看重改革及体制创新的“效益”,从而平衡改革成本的计算分量。人们之所以忽略改革可能效益的计算,一个主要的原因是,许多改革/决策者都将被改革者视为消极、被动的客体,“理所当然”地把他们当作改革成本进行计算,漠视了这些被改革者在一定的激励机制引导下亦能激发出主动性和能动性,成为推进改革的正面力量。

虽然本文是以乡镇改革决策为案例进行的理论分析,但是这个案例反映的问题几乎在每一项改革决策中都存在。因此,笔者有理由相信它在今后的改革中对于改进决策有一定的启示作用。

* 本文系李芝兰主持的“乡镇财政体制变迁研究”(项目编号:CityU 1064/02H)的部分成果;同时也是吴理财主持的国家社会科学基金项目“乡镇政府从‘管治’到‘服务’改革研究”(批准号06CZZ015)的一项研究成果。

林毅夫:《关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁》,载《财产权利与制度变迁》,上海人民出版社、上海三联书店,1994年;盛洪:《关于中国市场化改革的过渡过程的研究》,《经济研究》1996年第1期;周业安:《中国制度变迁的演进论解释》,《经济研究》2000年第5期。

机构式改革的教训

乡镇政府自从 1980 年代初期恢复重建以来，曾经历过数轮乡镇改革。以往的乡镇改革基本上都是机构式改革，每一次这样的机构改革似乎都难逃“精简 - 膨胀 - 再精简 - 再膨胀”的宿命。

最初作为农村税费改革的配套措施加以推动的新近一轮乡镇改革，一开始也是局限于传统的机构精简范围之内，期望通过“减人、减支”来巩固农村税费改革的成果。2000 年 6 月 24 日，中共中央、国务院《关于进行农村税费改革试点的通知》中指出：“农村税费改革后，县、乡政府因收入减少影响的开支，主要通过转变政府职能、精简机构、压缩财政供养人员、调整支出结构等途径解决。要按照政企分开和精简、效能的原则，合理设置乡镇机构，严格核定人员编制，提倡党政干部交叉任职。”尽管该通知也有要求“转变政府职能”，但其落脚点仍然是机构和人员的“精简”。在随后三、四年里，中央文件的主旨大致相同。

例如，2001 年，中央提出：“有条件的地方，可以在不影响社会稳定的前提下适当撤并乡（镇），以利于精简机构和人员，减轻农民负担。”撤并乡镇的主要目的仍然是“精简机构和人员”。2002 年和 2003 年，国务院办公厅关于农村税费改革的两个通知继续强调：推进乡镇机构配套改革的重点是“精简乡镇机构”和“压缩财政供养人员”。

这种跟过往几次没有多大差别的乡镇机构改革，其绩效不难想见。我们某时在安徽省中部一个县调查了解到，该县乡镇机构改革从 2000 年 12 月开始到 2001 年 5 月结束，通过改革全县乡镇政府内设机构由 160 个精简到 64 个，减少 60%；领导职数由 482 名精简到 398 名，减少 17.4%；乡镇事业单位站所由 339 个精简到 202 个，人员由 2195 名精简到 770 名，减少了 64.9%。如果仅从以上这些数字来看，这个县的乡镇机构改革效果似乎十分显著。其实不然，乡镇党政机构精简，只是在形式上将过去的几个办公室合并为 2~3 个综合性办公室而已；机构的精简也并不表示人员也随之减少。例如，原来的“民政办”、“综治办”和“计生办”等机构合在一起成立为新的“社会事务办公室”，人员基本上仍然是原来几个办公室的，只是改为“合署办公”而已。领导职数的精简，则是将原来的一些乡镇领导改任为“主任科员”，他们原有的待遇保持不变。纵然减少了部分人员，乡镇政府的职能未有根本的转变，乡镇财政供养压力也没有因此得到缓解。

乡镇撤并亦是如此。国务院发展研究中心赵树凯研究员实地调查了 10 省区 20 个乡镇，其中 12 个乡镇涉及乡镇撤并。在这 12 个乡镇中，9 个乡镇的领导人认为撤乡并镇对于精简人员、提高效率的效果不明显，对乡镇工作没什么影响，对农村基层工作影响不大；2 个乡镇表示，集中财力的效果比较明显，人员精简效果不明显；1 个乡镇的书记则尖锐地批评，因撤乡并镇，变卖、私分公有资产，乡镇政府元气大伤。

例如，河南省在 1998 年和 2001 年进行了两次乡镇机构改革，“结果都变成了虎头蛇尾的‘假改革’”，前一次改革所谓的“河南十万乡官大裁员”，实际是分而不流，流而未走，

直到 2005 年，乡镇改革才从农村税费改革的“配套”附属地位转变为农村综合改革的“重点”或“关键地位”。2005 年 7 月 11 日，国务院在《关于 2005 年深化农村税费改革试点工作的通知》（国发〔2005〕24 号）中才正式提出“积极推进以乡镇机构改革、农村义务教育管理体制、县乡财政管理体制改革的农村综合改革试点”。温家宝总理在《求是》杂志 2006 年第 18 期上发表文章指出：乡镇改革“在农村综合改革中处于关键地位”。回良玉副总理也在《求是》杂志撰文认为：“乡镇机构改革是农村综合改革的重点和难点，关键是从乡村实际出发转变乡镇政府职能，加强社会管理和公共服务，提高为‘三农’服务的能力和水平。”（参见回良玉：《以科学发展观为统领，积极发展现代农业，扎实推进新农村建设》，《求是》2007 年第 4 期）。

中共中央、国务院：《关于进行农村税费改革试点的通知》（中发〔2000〕7 号），2000 年 6 月 24 日。

吴理财：《效能优先：安徽乡镇体制改革路径初探》，张德元、何开荫等著：《变迁——安徽农村改革述论》，安徽大学出版社，2007 年。

中共中央、国务院：《关于做好 2001 年农业和农村工作的意见》，2001 年 1 月 11 日。

国务院办公厅：《关于做好 2002 年扩大农村税费改革试点工作的通知》（国办发〔2002〕25 号），2002 年 3 月 27 日；国务院办公厅：《关于进一步加强农村税费改革试点工作的通知》（国办发〔2003〕85 号），2003 年 9 月 30 日。

李芝兰、吴理财：《“倒逼”还是“反倒逼”——农村税费改革前后中央与地方之间的互动》，《社会学研究》2005 年第 4 期。

赵树凯：《乡镇改革：检讨与展望——10 省（区）20 乡（镇）调查》，载《社会蓝皮书 2005 年：中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社，2005 年。

工作照样干，工资照样拿，“一个都不能少”；后一次改革同样走了过场。安徽省在1995年也进行过类似的县乡机构改革，效果同样不如人意，乡镇机构臃肿、人员过多的问题并未得到切实解决。安徽省政府参事何开荫曾如此描述安徽的机构改革：

直到农村税费改革之前，乡镇人浮于事的现象十分严重，一个乡镇副科级以上领导班子成员就有20多人。一般情况是行政编制50人，事业编制50人，教师250人，吃财政饭的一共350人。自从1994年实行分税制乡镇财务包干以后，乡镇人员迅速膨胀，到2000年税改时，淮北地区乡镇人员普遍增加了一倍，全省大体上每个乡镇约有550人，包括教师、公务员、事业单位人员和聘用人员以及“计生纠察队”、“征收小分队”等等。朱镕基总理说全国平均每27个人养活一个吃财政饭的；而在农村，有学者估测每15个人就要养活一个不从事生产的“公家人”。

至今的研究均指出，以精简机构人员、撤并乡镇为主要内容的乡镇机构改革并未收到预期效果。由于没有触及结构性或体制性问题，成果往往难以保持长久，一旦改革政策松动、自上而下的压力解除以后，很快又恢复机构精简前的状态，甚至比原来更加膨胀，犹如一节弹簧一样压缩得越短松开后反弹得越长。

连续几次乡镇机构改革挫败的教训，形成了深刻的历史记忆，影响着后来的决策者，他们因此而更加看重改革“成本”的计算。换言之，他们在为改革“算账”、衡量是否采纳某一项改革方案时，总是会被以往改革的负面经验所“笼罩”，使之自觉或者不自觉地目光聚焦于改革的成本这一端，而较少关注改革的可能效益（另一端）。

体制性改革浅尝辄止

到了2003年9月底，国务院办公厅的一份通知提出：“要继续调整和完善县、乡财政体制，在合理划分事权的基础上，按照‘财力下移、缺口上移’的要求，加大对基层改革转移支付力度，建立健全乡镇机构和村级组织正常运转经费的保障机制。”这份文件标志着，中央在乡镇改革上的决策终于从单一的机构及人员精简开始向体制性改革转变，虽然此时的体制性改革还仅仅局限于县乡财政体制领域。问题是，这真是一个转变吗？变化是何以出现的？它能否得以实现？

在中央政策正式出台之前，安徽省比较早地在县乡财政体制上进行改革探索。2003年安徽省政府选择了9个县，在全国率先进行了“乡财县管”改革试点。逼迫安徽省进行县乡财政体制改革的主要原因是农村税费改革以后出现的比较严重的乡镇财政危机，由于安徽省农村税费改革在全国先行一步，因税改而加剧的乡镇财政危机亦较快暴露出来；虽然在农村税费改革之初就配套进行了乡镇机构改革，正如前文所述，乡镇机构改革并没有很好地解决日益突出的财政危机。据安徽省财政部门的调查，在农村税费改革之前，全省乡镇一级财政负债平均为300多万元。到了2003年底，安徽省乡镇负债很快增长到132亿，平均每个乡镇负债753万元。湖北省委政研室宋亚平副主任恰当地把现时的乡镇政府比喻为“一只严重超载的航船”，“艰难跋涉在一条即将干涸的河道上，正面临着搁浅的危险”。

在试点的基础上，2004年安徽全省各地推行“乡财县管”改革。2005年以后，“乡财县管”逐渐被其它省（区）所效仿、推行，当然也离不开国家财政部的大力倡导。据报道，

张新光：“河南乡镇机构改革的动力机制”，中国选举治理网（<http://www.chinaelections.org>）。

何开荫：“依靠现代农业企业实现乡村民主自治——乡镇村级改革必须与市场经济小城镇建设紧密结合”，2005年4月15日。

张晓山：《简析中国乡村治理结构改革》，《管理世界》2005年第5期。

国务院办公厅：《关于进一步加强农村税费改革试点工作的通知》（国办发〔2003〕85号），2003年9月30日。

转引自安徽省人民代表大会财政经济委员会：“关于安徽省县乡财政情况的调查”，（安徽）决策支持网，2004年10月。

宋亚平：“湖北省乡镇综合配套改革的实践与思考——关于‘以钱养事’的几点认识”，《决策与信息》2006年第10期。

安徽省人民政府：《关于全面推行乡镇财政管理体制改革的意见》（皖政〔2004〕13号），2004年7月12日。

截至 2006 年 6 月，全国已有 28 个省（区）实施了“乡财县管”改革，其中 16 个省（区）全面推行，12 个省（区）部分试点，财政部要求 2008 年底在全国全面实行“乡财县管”。

从安徽省推行“乡财县管”的过程来看，它实际上是一个上级政府（主要是中央和省级政府）与农村基层政府（尤其是乡镇政府）之间“倒逼”与回应的互动结果。从 2000 年开始，国家先后在安徽等地进行农村税费改革。在有些人看来，农民负担问题主要是由于农村基层政府的“三乱”引起的，推行农村税费改革在一定意义上对农村基层政府具有某种“倒逼”机制——一方面堵住农村基层政府向农民乱集资、乱摊派和乱收费的“口子”，另一方面又强化基层财政的预算管理，逼迫农村基层政府在十分有限的财政资源约束下不得不对自己进行机构改革，以期达到精简的目的。虽然在现有的压力型体制下，农村基层政府相对于具有绝对性权威的上级政府而言，是一个“弱者”，但是，面对税费改革的“倒逼”，作为一级具有自身利益的行为体的农村基层政府运用“弱者的手段”做出了相应的回应——例如，消极应付改革；减少乃至不向农民提供基本的公共服务，加剧“三农”问题的恶化，等等——缓解来自于上层政府的压力，以维护自身的利益。基层政府的这一回应，在另一方面又进一步加剧了“三农”问题的严重性，引起高层政府的重视。

面对日益严峻的农村治理危机，中央和省级政府试图通过“调整和完善县、乡财政体制”，从体制上解决问题，达到推进中央政策的效果。其实，县乡财政体制改革有多种模式，为什么省和中央倾向于“乡财县管”改革呢？一个主要的原因是，实行“乡财县管”可以便利上级政府（县乃至省）较为有效地控制（或规范）乡镇政府的收支行为，一方面可以防止乡镇政府在维持正常运转尚且阙如的财政压力下再次（变相地）向农民（伸手）“乱收费”，导致农民负担的“反弹”；另一方面也可以控制乡镇政府的“乱开支”，防止从上级财政转移下来的经费不被挪作他用，并且，可以将各乡镇财政资源整合起来发挥更大的效用。

这种“乡财县管”式改革，从表面上看似乎缓解了乡镇的财政危机，但是它只是将乡镇的财政困难上移到县一级，没有从根本上解决县乡财政难题（尽管中央和省级政府没少对县乡加大财政转移力度），遑论乡镇政府能够在职能上有所转变，成为一个农村公共服务的提供者。“乡财县管”改革一个意想不到的后果却是，增加了乡镇对县的依附性，这种依附性不单表现在财政关系上，更主要地体现在县乡权力结构的变化上，乡镇政府在沦为县一级政府事实上的派出机构的同时，不但削弱了乡镇政府的权力，也同样减轻了他们肩上的责任，使得县一级政府必须承担更大的农村公共服务的职责。到这个时候，乡镇改革实际上已经演变为自下而上的“倒逼”机制！上一级政府不但要继续考虑如何解决县乡的财政困难问题，还要进一步思考如何建构一个新型的农村公共服务体系，才可满足农民日益增长的合理需求。

在这种情况下，中央一部分实际参与乡镇改革决策的人甚至怀疑：这样的体制性改革是否会达成预期的效益？“改革支出大于维持现状，划不来！”接着的疑问自然是：那又何必如此劳师动众地进行乡镇改革呢？不如将有限的资源直接用于农村的物质性建设。

九八年开始的一轮机构改革，到 2000 年，[当时]中央财政拿出了 100 亿元用于地方分流“补偿”。这在当时可以做，因为地方尚可以直接向农民收钱来支付平常支出。目前由于搞了农村税费改革，地方不再向农民收钱，中央已经要提高财政投入来补贴给地方，加上现在再提出新农村建设，要补偿对农民的公共服务欠账，财政缺口更大。即便中央有钱，在新情况下，也会较倾向直接投资于农村公共服务的开支，使农民直接受惠，而不是用于人员分流上！

可能是受到这个思路的影响，许多省在乡镇的体制性改革上浅尝辄止，丧失了进一步进行体制创新的动力。到了 2005 年底，各地的乡镇改革似乎告一段落了，有些地方干脆偃旗息鼓。

“08 年底全面实现‘乡财县管’”，新浪网（<http://news.sina.com.cn/c/2006-07-08/06219404387s.shtml>）。

李芝兰、吴理财：《“倒逼”还是“反倒逼”——农村税费改革前后中央与地方之间的互动》，《社会学研究》2005 年第 4 期。

访谈笔记，2006 年。

访谈笔记，2006 年。

从“改革”转向“建设”？

2005 年最后一天，中央出台了关于推进社会主义新农村建设的若干意见。虽然这份文件以及随后 2 年的中央有关文件仍然提到要“进一步深化农村综合改革”，但是，有关乡镇改革的文字表述似乎比之前谨慎得多，强调“积极稳妥地推进乡镇机构改革（试点）”。农村政策的重点明显从之前强调体制性改革转向了物质性建设，如改善村容村貌、改水改厕、乡村道路建设以及大力改善农村教育状况、进行现代农业建设，等等。问题是，之前的体制性改革如果就此打住，农村的管理体制继续维持不变的话，诸如此类的新农村建设目标能否顺利达到呢？这很值得怀疑。

乡镇体制改革跟新农村建设不是互不相容的关系，前者的推进对于后者是有利的。湖北省（咸宁市）咸安区在乡镇事业站所的“改制”中通过引进“以钱养事”新机制，建立了新型的农村公共服务体制，为新农村建设提供了有力的体制保障。所谓“以钱养事”，概括地说，就是“项目量化、公开招标、合同管理、农民签单、政府买单、奖惩兑现”。换言之，就是把政府提供的基本公共服务项目量化分解，使之成为能够考核的具体指标；向社会公开采购招标，凡是具有相应资质的个人、企业、社会性组织均可参加竞标，或者将量化的公共服务项目委托给非政府组织生产、供给；乡镇政府与中标者或代理者签订合同，明确各自的责权利，实行契约管理；中标者或代理者的服务情况要通过农民签字认可、政府考核认定以后，根据其服务绩效由政府兑现报酬和奖惩。通过这一改革，咸安区的农村公益事业不但没有因为乡镇事业站所的撤销、转制而萎缩，相反地却有了一定的发展。据了解，2003 年（改革前）全区用于乡镇事业站所“养人”的费用为 168 万元，2004 年改革后，全区用于农村公益性服务的经费增加到 211 万元，2005 年提高到 253 万元，2006 年财政预算安排“以钱养事”经费达到 297 万元。

在一个县、区试点成功，是否应在全省推行呢？改革成本在当时摆在湖北省决策者面前的一个主要难题：“改革的必要性大家都很清楚，关键是成本，要动那么多人，肯定要有成本，这个账我们付不付得起？”

在 2004 年湖北省乡镇改革工作会上，一位与会领导认真地算了一个账：

就按照现在 17 号文件的标准简单算，一年补偿一个月，平均 800 元，20 年就是 1.6 万元，再加上社保的追缴，也要 1.5 万元，加起来就是 3 万元一个人。现在湖北的乡镇有 50 多万干部，如果一半要买断，就要支付 75 亿元的成本，湖北一年就 300 多亿的财政收入，一下子承受得起吗？政府一下子拿不出这么多钱，这里面很矛盾。事业单位实际上就是“七站八所”，这些干部的身份不买断，就很难真正进入市场，改制后的中介服务组织也很难脱下那顶行政的帽子，这样就肯定会推迟社会化的农村服务体系的建立，但是又没有办法。因为穷，才改革，而改革又要成本，我们只能慢慢消化这个成本。

湖北省委、省政府最终还是决定在全省推行咸安的“以钱养事”模式。虽然这一改革模式在短期内需要一次性支付比较大的改革成本（尤其是人员身份置换），但相对于不改的机

中共中央、国务院：《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》（中发〔2006〕1 号），2005 年 12 月 31 日。

例如，国务院《关于做好农村综合改革工作有关问题的通知》及中共中央、国务院《关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》中都强调：有条件的地方要在全省范围内开展试点，暂不具备条件的省份要进一步扩大市、县试点范围，以便在更广领域、更深层次上认真探索，为全面推开农村综合改革提供经验。请参阅国务院：《关于做好农村综合改革工作有关问题的通知》（国发〔2006〕34 号），2006 年 10 月 8 日；中共中央、国务院：《关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》（中发〔2007〕1 号），2006 年 12 月 31 日。

所谓“改制”，就是将原来的“七站八所”改制为社会性或企业性组织，其人员通过身份“置换”脱离财政供养。

吴理财：《治理转型中的乡镇政府——乡镇改革研究》（华中师范大学政治学研究院博士论文），2006 年 12 月，第 53 页；袁方成：《使服务运转起来：基层治理转型中的农村公共服务——湖北咸安乡镇事业站所改革研究》（华中师范大学政治学研究院博士论文），2006 年 12 月，第 83 页。

易颖、李思德：《湖北试解“后税费时代”乡镇难题》，《南方周末》2004 年 6 月 17 日。

会成本，以及改后新体制所发挥的巨大效益，从长期来看改革仍然是一种比较“经济”的做法。正如中央编办在湖北咸安调研后所指出的那样：按照咸安的精简方法，该区平均支付每个置换人员 2.5 万元，除去养老保险金 7000 元，人均 1.8 万元。如果只搞人员分流而不买断的话，既要支付 60% 的生活费，又要办养老保险，按人均工资 700 元计算，每年要发 5000 元工资，不出三四年其实就达到了买断成本，这还不算其它费用和退休工资。仅计算人员置换的“账”，咸安的改革已是很划算的，如果将新机制激发出来的体制性效益也纳入这一计算公式之内的话，人们对于改革的信心将会更大。李芝兰和袁方成通过对咸安乡镇站所改革的持续跟踪观察发现：改革者通常视为消极、被动的改革对象（即原乡镇站所人员），在新的激励机制引导之下也会发挥主动性和能动性，而成为推动改革效益的一种正面元素（而不仅是负面的“成本”元素）；正是因为一些改革者在“算账”过程中，仅仅注意到被改革者的消极性一面，没有注意到被改革者能动性一面，而浅尝辄止，使一些原本具有显著活力和成功机会的改革方案中途夭折。

是什么影响了他们“算账”和决策？

一项改革（政策）的决策、推行乃至转变，在一定程度上取决于决策者对改革成本和改革收益的权衡和计算。可以预见的收益远大于改革成本的话，决策者便更愿意推动改革。因而，如果他们高估了改革成本，或者对改革的收益预期较实际的低，一些原有成功机会的改革便会被放弃。因此，决策者如何较准确地计算成本及预见效益便非常重要。本文透过对近年的乡镇改革决策变化的脉络梳理，指出了影响决策者计算成本 - 效益的一些因素和变数，诸如历史的改革经验、实践的艰难程度及风险、以及相应的认知观念乃至心理的挫败感。

本文指出，乡镇改革的决策者比较容易看重改革的成本，而低估改革及体制创新所能带来的效益。这种决策者的惯常心态，主要是受到两个方面因素的影响：一是过去改革的经验教训，另一是对未来改革效益的预期。以往的乡镇改革经验由于多是负面的——过去几次的乡镇机构改革始终都没有走出“精简 - 膨胀 - 再精简 - 再膨胀”的怪圈——这些改革经验教训累积起来，成为一种较强的负面历史“记忆”，而潜意识地影响到后来的决策者，使之倾向高估改革的成本和风险；未来的预期效益，由于难以触手可及而心存疑虑，对进一步改革望而却步。

虽然中央的决策者在乡镇机构改革上一度有了深刻的反思，寄望于体制性改革突破上述怪圈的困局，在许多地区开展了以“乡财县管”为主要内容的县乡财政体制改革。但是，这项改革的一个现实结果却是形成了自下而上的“倒逼”机制。尽管中央和省级政府逐年加大了对县乡的财政转移力度，但是，“多数地方县乡财力紧张，农村基层政府和村级组织运转困难，农村公益事业发展缺乏资金”的问题却依然没有改观，与此同时，“乡镇机构多、人员多，‘食之者众、生之者寡’的状况没有根本改变”，乡镇治理未能出现良好的转变，许多地区的体制性乡镇改革在这个时候因此偃旗息鼓。

体制性改革未能一举成功，增强了一部分改革者的挫败感，加剧了决策者对改革成本的高估计算，而宁愿将改革经费直接投放到“三农”建设本身，这一思路后来便概念化（或系统化）为“新农村建设”的政策。问题是，如果一个有效的农村公共服务体制未有建立，而只是延续以往的工作方式，又如何保证建设新农村的计划得到有效落实，并达致预期的效果，不会成为另一个政绩工程？是不是非要等到问题再次涌现，“倒逼”政府不得不再次对体制本身进行“革命”，我们才重拾乡镇体制改革的兴趣？到底我们应该如何“计算”才是比较“划算”的？

中央编办赴咸安调研组：“咸安区乡镇事业站所改革情况的调研报告”，2005 年 6 月 27 日；载湖北省乡镇综合配套改革领导小组办公室编：《湖北省乡镇综合配套改革典型材料及政策汇编》，2005 年 8 月。

李芝兰、袁方成：《如何超越改革“孤岛”？兼看改革的成本与效益——湖北咸安乡镇站所改革的启示》，华中师范大学中国农村问题研究中心《中国农村研究》（2006 年卷），中国社会科学出版社 2007 年。

虽然“乡财县管”也尝试从体制上解决问题，但是，这一改革却是一个比较保守的“治疗”方案，其保守性不单体现为单一的“县乡财政体制的调整”，更主要的是没有建立具有（正向）激励机制的新体制，激发出被改革者的积极性和能动性，使之从改革的“包袱”（或“成本”）转化为改革的“效益”。

温家宝：《不失时机推进农村综合改革，为社会主义新农村建设提供体制保障》，《求是》2006 年第 18 期。

What goes in the ‘calculations’ and decisions?

– An illustration of the making of township reform decisions

Linda Chelan Li, Wu Licai

How do policy makers precisely make up their mind? What goes in their calculations as to whether a proposed policy or reform measure should or should not be adopted? What constitutes its ‘cost’, and its ‘benefits’? This paper looks into these important, if mundane, questions and argues that, by way of example of recent decisions on township reforms, policy makers were inclined to overestimate the costs whilst underestimate the potential benefits of reform due to the past trajectory of reform (most previous township reforms have failed) and a predisposition to perceive the various stakeholders in reform as ‘targets of reform’ and thus only capable of reacting to reform measures in a passive, negative manner. The paper suggests it is time to reflect on the limits of such a predisposition and calls for the need for a more balanced evaluation of costs and benefits.