

社会转型与“乡政”改革

吴理财

一、“乡政”改革的几种思路

乡镇政权（以下简称为“乡政”）是我国政权序列的基础部分，他上接“国家”，下连农民，在农村政治社会中发挥着关键性作用。因此，国家历来都十分重视“乡政”建设。学术界也一直将他作为研究的一个重点。过去的研究，涉及到这样一些方面，即县乡关系的研究、乡镇权力结构的研究、“乡政”运行机制的研究、乡镇人大建设研究、乡镇机构改革研究以及乡镇政府与乡镇企业关系的研究。

自从实行村民自治以后，有不少政治学者、社会学者从村民自治的发展角度关注乡村关系对村民自治的影响作用，从而对“乡政”的民主改革思路提出各种设想，这些设想大致可以分为三派：

一派主张“取实”，即主张强化“乡政”建设，其中一部分人主张维持现有的“乡政村治”结构，将“乡政”建设为一级完全的政权组织，彻底改革原来的条块分割体制，将县级政府设在乡镇的机构下放给乡镇政府管理；另一部分人则主张将村民自治组织建成“准政权组织”¹，或是在（行政）村一级建立政权组织（如村公所、村政府等类似机构），在自然村一级实行村民自治²。

另一派主张“取虚”，其中有的学者主张“县政、乡派、村治”，即将“县政”转换为“国家在农村的基层政权”，具有更多的治理自主性，乡镇只是县政府的派出机构，专事政务和指导村民自治，村委会则主要从事村民自治工作³；另一些人则主张实行乡镇完全自治，“即撤销乡镇政权，将国家的基层政权单位收缩到县一级”⁴，甚至有人主张“政权从农村结束”，由“‘村民自治’发展到‘农村自治’或‘乡村自治’”⁵。

有趣的是，主张将“乡政”建设为一级完全的政权组织的“取实派”，和主张乡镇实行完全自治或主张“县政、乡派、村治”的“取虚派”学者，都注意到这样一个事实：由于条块分割体制的存在，使乡镇政府沦为一级最不完全的基层政府，乡镇政权名为一级政权，实际上是一个空架子，根本无法领导和管理本区域内政治、经济、教育、科学、文化和各项文化事业，缺乏应有的权威、效能和社会凝聚力。县级政府职能部门设在乡镇的分支机构，瓜分和肢解了乡镇政府的职能，侵夺了乡镇必要的自主权，使宪法和地方组织法赋予乡镇政府的大部分政权化为乌有⁶。有学者认为：“完备的政府必须是权、责、能相对一致的政府，从广义政府而言，应包括决策（立法、议事）、行政、司法等功能。但自国家政权下沉到县以下后，乡镇政府从来就未能成为一级完备的政府，不仅不具备完备的政府功能（如无相对独立的决策和司法机构），更没有独立的财政能力，因而也缺乏相应的施政能力，……难以发挥有效整合乡

会的作用。”⁷一些乡镇领导人也抱怨说：“我们名义上是一级政府，管理整个乡镇，但实际上许多乡镇机构（指“七站八所”）我们没办法去管理他们；实行村民自治以后，连村一级我们也是难以有效管理。一个乡镇长顶多只能管理乡镇政府本身的几个办事员。然而群众不理解，有事就来找‘政府’，其实有许多事我们想管也管不了。”⁸

其实，无论是实化乡镇政权还是虚化乡镇政权，都是一种极端的想法。说实在的，乡镇政府的确没有必要建设成为一级“完全”（或完备）的政府组织，他在许多方面不能与其上的政权组织相提并论，也没有必要去仿效上级政权机关来建构乡镇政权。作为最基层的一级政权机构，他必须建构在乡村社会的具体实际以及国家在农村基层政权建设的历史传统的基础上。在历史上，各种皇权都曾试图在乡镇建立自己的政权机构，并致力于乡镇政权的“官僚化”（bureaucratization）⁹。所谓“官僚化”，就是在乡镇一级建立完备的政权组织，将其纳入自上而下的官僚体制之中，以此来贯彻国家的意志，对乡村社会进行直接控制和管理。然而，在传统中国社会中，由于各种主客观原因乡镇组织始终没有实现“官僚化”，尽管其间乡镇组织有各种不同的名称、形式的变化，却一直保持着“亦官亦民”或“半官半民”的双重属性。进入近代以来，全权式国家主义逐渐兴盛，国家以各种不同的形式、从不同的路向对市民社会进行渗透、延伸或侵吞，到了 20 世纪中叶，这种全能国家主义的扩张达到了他的顶峰，例如中国 1958 年的全面公社化就是这种全能国家主义扩张的一个典型方式。然而，即使在人民公社这种高度集中的支配型体制中，“乡政”的“官僚化”也未能如愿以偿，达致理想之状态——为什么呢？仅此就值得人们去检视和反思。

如果再考虑到统治成本问题，乡镇一级更没有必要建设成为一级完全的政权组织¹⁰。乡镇政权的改革或建设问题的关键，不在于“强化”或“取消”与否，而在于他的性质、职能的根本性转换和结构性优化，即建构一个什么样的政权组织——是权威式还是民主式，是支配性还是合作性，是传统的管理（控制）型还是现代的治理型？

因此，本人提出第三种思路，即跳出“乡政”的纯粹的国家属性的传统思维方式，主动顺应社会转型、基层民主发展以及政府治理变迁的要求，适时进行“乡政自治”（self-government of township government）改革，即实行乡镇长直选、重新配置“乡政”权力，建立和扩大乡镇政府与乡村社会新型的民主合作机制，提升“乡政”在社区治理中的自主性和自治能力，简言之，就是将“乡政”改革为“官民合办”组织¹¹。

“官民合办”与“亦官亦民”或“半官半民”表面上看来似乎没有什么区别，其实主张“官民合办”并非简单地回复到传统社会中去，但是也不能简单地、粗暴地割断历史，也就是说，一方面要合理汲取传统社会的基层管理资源，另一方面，要顺应现代社会、经济和政治发展的要求有所创新和进步。

从本质上而言，“官民合办”与“亦官亦民”或“半官半民”还是有着根本性的分野：“亦官亦民”或“半官半民”究其实质是一种“绅治”方式，他之所以呈现出“亦官亦民”或“半官半民”的表征，主要的是由“绅权”的两面性决定的；而“官民合办”则是一种现代政府治理形式，他主张政府与社会全面的、积极的、多元的民主合作，主张乡村人民民主参与社区治理，而不是由政府单方面的控制、管理和支配乡村人民。

二、什么才是“乡政”建设（改革）的真问题？

第一种“乡政”建设思路，主要是鉴于我国乡镇政权的现状而提出的。其主要理由是现有的条块分割体制肢解了乡镇的权能，“与其他层级的政府相比，乡级政府在治理结构上突出表现为权小、责大、能弱”，上面千条线，下面一根针，上面各级政府和其部门的大小事务最终都由乡镇政府去贯彻、落实。实际上，之所以会形成这种局面，问题的症结并不在乡镇本身或哪一个层级，而是整个政治体制有待进一步改造或转型，即各个政府层级之间应该在宪政的基础上进行分权，明确各自的权能，每一级政府都必须拥有切实的相对独立性和自主性。换言之，在每个政府层级之间都应当建立某种分权制衡机制，下级政府不应完全“依附”于上级政府，使各层级政府间关系从传统的“支配—从属”（patron-client relation）型转变为民主合作式现代新型关系¹²。

第二种“乡政”改革思路，除了与第一种相同或相近的理由外，还有如下几种主要原因：

一是为了消除县乡之间的“压力型体制”。所谓县乡“压力型体制”，是指县级政府将有关经济发展、计划生育、社会治安和税费征缴等任务，细化为具体的指标分解下达给乡镇（甚至村或农户），并建立与之相应的评价、考核机制（如通常所说的“一票否决制”等），将乡镇政府及其负责人的“政绩”、荣辱、升迁与之“挂钩”，这在无形中就形成了一种自上而下的压力。¹³乡镇政府在这种压力之下，不得不听命于上级政府，丧失了自身应有的独立性和自主性。“‘压力型体制’从本质上反映的是中国农村建立起来的牢固的以行政关系为特征的管理体制，正是这种体制的存在，排除了国家与农民之间分权的任何可能性”；“正是因为乡政府对县政府的行政隶属关系构筑了县乡一体化的‘压力型体制’的基础”，主张乡镇完全自治者因此认为，“解决县乡关系的根本办法是实行‘釜底抽薪’战略：即撤销乡政权，将国家的基层政权单位收缩到县一级”¹⁴。

然而，很明显，这种“压力型体制”的根子并不在乡镇本身，釜底抽薪之策与其撤销乡镇政权，倒不如改造县乡之间的关系体制，即依据宪政的理念重新规划县乡关系，进一步增加乡镇的自主性。事实上，正如前面所述，不单县乡之间是一种“压力型体制”，仅以目前

我国各级政府之间都存在类似的“压力型体制”。不过，在这里更需要强调的是，乡镇政府与其他层级的政府不同，他既是我国政府序列的一个层级，又是乡镇社区治理的主体——他直接面对民众而治理，因而他必须是民意与国家意志的结合物¹⁵，而不是纯粹的国家机器的一个基础元件。在这一点上，乡镇具有一定的独立性和自主性，更加必要。

二是为了节约“统治成本”，减轻农民负担。其主要观点认为，乡镇政府是农民负担加重的主要“罪魁祸首”，似乎撤销或虚化乡镇政权，就能从根本上解决农民负担问题。而且，这样一来，还可以节约国家的“统治成本”。上海制度经济学者綦彦臣在“乡镇政权结束的政治博弈与农村政治新战略”一文中，对乡镇政府的预算外资金的消耗进行了详尽揭露和挞伐，据他保守地估算，全国乡镇预算外资金消耗总量大约 300 多亿元，如果再加上计划生育罚没收入、农林特产税收以及车辆、吃喝招待等开支，实际的数字则远远超过 300 亿元，“乡镇预算外消费与‘十羊九牧’状况的开支，已达到 1:4.7”。“为了维护自己的收费性生存利益，乡村权势集团越来越敢对中央政府说‘不’，利益分割集中表现在土地制度的随意调整上、农民负担的加码上、粮食收购政策的抵触上”。因此，他提出“政权从农村结束”的主张。徐勇在提出“县政、乡派、村治”的主张同时，也论述道：“与县相比，乡镇政府的财政更为困难，其日益增多的机构和人员相当部分只能依靠自己经营经济实体，这与其公共管理职能不仅不符，而且容易导致腐败。一些乡镇政府成为事实上与民争利的利益集团，其功能是以权谋私、以罚养人。由此阻隔了农民与政府的互动，下情难以上传，上令难以下达。多数乡镇的财政缺口更主要的是向农民伸手。这正是近些年农民普遍感到‘一税（农业税）轻、二税（乡统筹村提留）重，各种摊派无底洞’的重要原因。”

然而，事实上，乡镇政府之所以有增加预算外收入的偏好，沦为“与民争利的利益集团”，更主要地还是既有的压力型体制和偏重的财税体制“诱导”的结果。在压力型体制中，上级只关心下级任务和指标的完成结果，却不管下级采用何种方法、何种途径——合理的或不合理的，合法的或不合法的——来完成这些任务和指标，甚至还出台一些“土政策”、乱开政策“口子”，鼓励下级“增收”，这就从体制上决定了乡镇政府向“与民争利的利益集团”（或“国家型经纪人”）蜕变决不是偶然的¹⁶。在下达任务、落实政策时，总是强调乡镇政府是一级政权机构，理应无条件地执行上级政府的政令和交办的事务，但是，在具体的财政支援、利益分享、人员的任用、乡镇政府干部的福利待遇上，却又往往将乡镇政府视为“另类”来考虑，乡镇干部名义上虽是国家公务员，却处处不能享有与上级公务员平等的待遇（实质上，乡镇干部始终没有摆脱“吏”之属性，并非真正意义上的“官”）。可怜的预算内收入，根本不能满足乡镇政权的正常运转，这种现象在欠发达和不发达地区尤为突出。乡镇政府向农民伸手，在许多情况下则是迫于无奈。很显然，减轻农民负担治本之举，不是撤销乡镇政府或者乡镇财政¹⁷，而

造既有的压力型体制和整个失衡偏重的财税体制（不单是乡村两级财税体制）。

三是认为设置乡镇政权，不符合乡村治理的传统。“自古以来，县一直是基本的行政单位”，县以下的乡村社会“处于一种半独立的自治状态之中”。其实，这只是一个方面，然而在另一方面，几乎每个朝代的统治者都在县以下的乡村社会设立了各种正式的或非正式的组织，这些组织无论是称作是“里甲制”或是“保甲制”或是其他的制度，其实质都是统治阶级控制乡村的一种统治工具而已，而且越是往前发展，统治者对乡村组织的控制力度越是加强。早自魏晋南北朝时期，统治者就已经开始加强对乡里组织的控制，到唐代中期以后，乡里制度已开始由“乡官制”向“职役制”转变。到宋代，这一转变得以完成。元、明、清基本是沿用宋制，并有所发展¹⁸。虽然清末“新政”和民初政权都提倡“城镇乡自治”，但是，当时的“自治”实则仍是一种“官治”。到了民国中后期，“保甲”组织逐渐演变为政府序列的一环。尽管如此，乡镇组织始终在“官”、“民”两个极端构成的谱系之间变换，无论在何皇权制度下，乡镇组织始终都不是纯粹的“官僚”组织或“民间组织”，那种认为皇权在乡村社会“是挂名的，是无为的”或者乡村社会是自治的想法都是虚妄的，这样的社会在历史上从来都不曾有。直到1949年以后，才在乡镇一级正式建立国家政权组织，他是当时全能主义国家在乡村社会扩张的一种结果。

但是，无论是“半官半民”、“亦官亦民”或是成为全能主义国家的一个基层组织，乡镇这一级组织始终都以各种形式存在着。由于乡镇组织处于国家与乡村民间社会的居间地位，他在国家与基层民众之间扮演着其他组织无可替代的作用——他是调整二者力量的一个极其重要的平衡器，亦是二者博弈的一个主要场域，甚至是二者冲突的一个不可置换的缓冲区间。不难想象，撤销乡镇组织，或是将他变革成为纯粹的民间自治组织，并不一定就会有利于乡村社会的发展；同时，将“乡政”建设为纯粹的、完备的一级政权组织，也并不一定有利于国家对乡村社会的良性整合。换言之，乡镇政府之所以没有建成为一级完全的政府组织，除了一些体制性的原因（如条块分割体制）外，更具有他内在的合理性。当然，这并非是说，乡镇政权只能维持现状，没有必要进行改革，相反地，“乡政”应该进行根本性的改造，由政权组织向“官民合办”或民主合作组织转型。在这个转型过程中，更多地涉及到基层国家权力的改造——改变乡镇政府传统的“任命制”授权方式，由人民直接授权产生；乡镇政府由原来的“行政管理”为主向“社区治理”为主转变¹⁹。

三、“乡政”为何要应时转型？

“乡政”为什么要应时转型？在当前，“乡政”至少面临着三个方面因素的影响作^田促使他进行改革：

一是村民自治的发展对“乡政”建设的影响作用。村民自治的进一步发展，势必会提出乡村关系的调适问题。村民自治之初，人们关注的焦点是农民是否有自治或民主的能力，以及实行村民自治会不会导致乡村社会失控等问题；经过一段实践之后，这些担忧不攻自破，实践证明农民非但有自治的能力，而且还内在地激发了农民的积极性，从而推进了农村社会的发展和进步。自从这个时候，人们关注的焦点逐渐从村庄内部转移到乡村关系、乡镇政治改革等结构性或体制性问题上。

面对村民自治的发展，乡镇政权必须适时进行结构性转型或民主式改革。如果继续延续传统的“行政管理”模式，以行政命令的形式“领导”村委会，将村委会视作自己的下属办事机构加以驱使，势必会导致乡、村之间的摩擦和冲突。但是，至少在目前，村民自治由于制度性或结构性限制，还不能发展或生长出更高形态、更高层次的自治形式，实行“乡镇自治”为时尚早，因此，乡、村之间关系不能端赖自治力量的生长而自行调适，惟有“乡政”自身主动进行适应性转型之一途。赫尔德的以下这段话或许更能令人明白这一点：“在今天，民主要想繁荣，就必须重新看作一个双重的现象：一方面，他牵涉到国家权力的改造；另一方面，他牵涉到市民社会的重新建构。只有认识到一个双重民主化过程的必然性，自治原则才能得以确定，所谓双重民主化即是国家与市民社会互相依赖着进行的转型。”²⁰

二是农村税费改革等基层财税体制的变迁对“乡政”建设的影响作用。对此，目前的研究显得十分不足。仅以安徽省农村税费改革为例，虽然在进行农村税费改革的同时，中共安徽省委、省政府出台了行政机构改革的配套文件，要求乡镇一级进行机构改革，但是，几乎没有一个乡镇机构改革是“动真格的”：人员不但没有减少，有些乡镇还比以前有所增加（因为许多乡镇本身就“缺编”，于是有的地方便借机改革及时“配备”和充实了人员）；乡镇机构从表面上看似乎精简了不少，实质上只是在“形式上做文章”。我有个朋友在乡镇担任党委书记，他对我坦言说：按照乡镇机构改革要求，乡镇政府只设置两个办公室，一是“党政办公室”，另一个是“经济发展办公室”，但是，实际上基本上没有变化，原来的一些办公室（如民政、农经、教育、计生等办公室）都分别聚拢在这两个办公室里，人员还是原来那些人在办公²¹。又例如，安徽省的乡镇机构改革方案明确要求撤销“乡镇政协”组织，但是在许多地方至今仍保留着这一因人设事的组织。当问其原因时，他们回答说：如果撤了这个组织，就不好安置人员²²。如果乡镇改革只是走过场，势必影响农村税费改革的深入推行。

农村税费改革的目的，不单是要规范税费征收程序和乡镇财政收支管理，减轻农民负担，更为主要的是建立有利于乡镇社区发展和治理的财税体制。“乡镇财政的职能是提供适合本辖区范围内生产和农民需求的公共品和服务。但是，目前的乡镇财政承担了大量应由中央和¹⁴⁴地方政府负责的事务。结果导致乡镇财政支出不断增加、社区农民必需的公共品和服务得

满足、农民负担加重、乡镇机构膨胀等一系列问题。让乡镇财政恪守职能的关键是建立让社区农民表达自己偏好、监督公共品生产的民主程序”²³。换言之，“乡政”自身必须同时进行自治式改革，扩大乡镇人民参与乡镇政治的渠道，并建立相应的民主决策、民主管理和民主监督的机制。

三是农村社会、经济、政治转型对“乡政”建设的影响作用。农村社会、经济和政治的转型直接肇始于家庭责任制的推行。家庭责任制的实行，不仅是经营方式的改变，他首先促进了非农经济的发展和农民的分化，形成新的利益主体和阶层结构，同时，乡村社会的流动性和异质性地逐渐增强。这些经济、社会的变化，必然促使乡村政治随之变迁，一是有多种利益要求通过政治渠道进行表达，相应地就必须建构多元的、参与式乡村政治；二是要求乡村政治更加开放、平等；三是在社会、经济和政治之间建立一种民主合作的关系，而不是政治单方面控制或吸纳社会、经济的关系。随后的市场化改革更进一步地推动和加剧了乡村政治民主化转型的进程——他不但要求政治与社会之间进行分权，而且要求政治从经济中退出，主要由市场对资源进行配置。然而，“在一个非市场化的经济中，无论正式的、合法的企业所有权是怎样的，他们的决策实际上是由政府做出和控制的。没有市场的协调功能，政府就必定会担当起分配所有稀缺资源的任务”。我国农村社会、经济和政治的变迁，势必要求新时期的“乡政”进行民主化的改革。

四、“乡政自治”：“乡政”改革的第三条道路

首先，要突破“国家”或“社会”的单向视角，重新规划社会转型时期“乡政”改革的具体方向和路径。对于“乡政”改革的思路的探索，有不少人习惯于从“国家”或乡村社会的单向视角来思考，将二者视为截然相对甚或相反的两个领域，要么主张“国家化”，要么主张“民间化”。然而，由于“乡政”独特的居间性，实质上他始终具有国家与乡村社会的双重人格或属性，这种属性在传统社会十分明显，无需赘述，即使在“国家化”炽盛的人民公社时期，“乡政”没有完全国家化，以致国家不得不通过诸如“三反”、“四清”等经常性政治运动来清除“异己”分子²⁴，以确保国家意志在乡村社会的贯彻与执行。因此，对“乡政”改革的思路探索，必须突破上述极端化思维方式或单向视角，从“第三领域”（third realm）的维度来重新分析“乡政”问题，规划“乡政”改革的方向和路径。

“第三领域”是黄宗智提出来，他认为“第三领域”是国家与社会共同作用并且双方都参与其间的一个特殊领域，在这个领域中，“单纯从社会组织或国家权能出发，都无法领会其内涵”；“我们可以讨论国家或者社会或者两者一起对第三领域的影响，但却不会造成这一区域会消融到国家里或社会里或者同时消融到国家与社会里的错觉。我们将把第三领域看作

超出国家与社会之影响的自身特性和自身逻辑的存在”²⁵。如果我们把“乡政”视为“第三领域”的一部分，对于“乡政”的双重属性就比较容易理解，并在“国家化”和“民间化”之外找寻到有别于二者的第三条改革之路——“乡政自治”——即：实行乡镇长直选、重新配置“乡政”权力，建立和扩大乡镇政府与乡村社会新型的多元的民主合作机制，扩展乡村人民民主参与乡镇政治的管道，使之有足够的政治权力参与到“乡政”的选举、决策、监督、治理等诸多层面和各种事务当中，使国家与乡村民间社会在乡镇社区治理中达成全面、积极和有效的合作。

“乡政自治”与（完全的）“乡镇自治”（township autonomy）是两种决然不同的概念。前者是在“乡政”维持国家政权组织的基本前提下，增强“乡政”的自主性，彻底改变他依附于县政的状况，使之真正成为乡镇社区有效治理的主体单位；后者则是取消“乡政”的国家（政权）的属性，将他变成完全的社会自治组织。前者是一种制度内的增量民主改革；后者则是一种制度外的改革方式。前者重在国家与社会的相融和合作；后者则是对国家主义（准确地说是全能国家主义）的一种反动，主张社会自治力量的扩张。因此，对于前者而言，国家与社会可以实现可欲的双赢或互强；对于后者而言，国家与社会之间只能存在“你进我退、彼强此弱”式零和博弈格局。

其次，为了建构社会、经济和政治三者之间民主合作的新型关系，必须重新划分“乡政”的权力范围和行政的合理限度，并以相应的法律形式确立下来。他主要涉及到三个方面的内容：一是在社会、经济与政治之间合理分权，彻底改变原来的行政支配（覆盖）社会的权力结构，建立一种全新的“小政府、大社会”的权力结构；二是改革条块管理体制，进一步理顺“条块”关系。在条块关系上，按照“简政放权”的方针，增强乡镇的管理协调能力，将“乡政”建成真正统一、效能的农村社区政权组织；三是按照政治、经济和社会功能分化的要求，对乡镇社区机构、组织（即“七站八所”）进行优化重组，关键是解决新老机构撤并、设置重复和门类繁多等问题。乡镇机构设置过多、过细和过分分散，既浪费资源，又不能形成规模优势，更不利于社区管理以及与农村产业化相适应的社会服务体系。

第三，优化“乡政”内部权力结构，进一步提升乡镇人大的权力地位。一要根据新时期“乡政”转型的需要，合理分配乡镇党委、乡镇人大与乡镇政府三者之间的权力，当前最主要的是提高乡镇人大的权能，特别是乡镇人大的民主决策权、人事权和监督权；二是建立和完善乡镇权力之间的民主制衡机制。当前最突出的问题是“党政不分、以党代政”，乡镇权力高度集中于乡镇党委，乡镇政府和乡镇人大难以充分发挥各自权能。因此，优化“乡政”权力结构的关键，是如何改善和加强党的领导以适应新时期农村基层民主发展的要求。为此，应当依据宪法和有关法律，进一步具体明确乡镇党委、乡镇政府和乡镇人大权力的合法性限度、范围，将乡镇党委的领导纳入法制化、制度化轨道，防止乡镇党委权力的扩张和滥用。乡镇党委应在

对乡镇政府、乡镇人大的政治领导与组织协调上，重新建构法理化权威。

乡镇党委对乡镇政府、乡镇人大的领导，不是事无巨细地干预属于乡镇政府和乡镇人大自身职权范围内的事项，而是对他们进行政治领导，即支持乡镇政府贯彻、落实、执行党和国家在农村的各项方针、政策以及对乡村社会的治理；支持和组织人民群众通过乡镇人大这种主要形式参政议政，实现当家作主；支持乡镇人大独立、自主地行使职权，特别是对乡镇政府的民主监督职能，发挥乡镇人大在乡镇社区重大事项中的决定权。否则，乡镇政权的民主化改革很难取得实质性成效。

作者工作单位：安徽省社科院农村研究所。
