



合作治理视阈下乡镇政府的角色定位与职能重塑

赵亚君

(江苏师范大学,江苏 徐州 221116)

摘 要:税费改革后乡镇政府一直运行困难,无法为乡村提供良好的公共服务,其存废问题引起关注。但由于国家社会化尚未完成以及我国处于现代化建设的关键时期,乡镇政府必须长期存在,积极发挥公共服务职能。在合作治理的视阈下,乡镇政府角色定位是官民合作组织,由内部的官民合作延伸到外部合作,即通过与县级治理主体、村民自治组织以及社会治理力量的合作治理重塑乡镇政府的公共服务职能。

关键词:乡镇政府;合作治理;角色定位;公共服务

36

中图分类号: D422

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2016) 01-0036-04

乡镇政府是连接国家与市民社会的“中间地带”,上接国家下联农民,是最基层的政府组织,直接肩负着为农民服务的职责。税费改革后,乡镇政府面临一系列的运行困境,境地尴尬,其存废问题引起关注,学者们提出多种乡镇政府改革理论,但依然没有改变乡镇政府的现状。因此,在当今新农村建设和城镇化建设的时代背景下,从合作主义的视角,重新定位乡镇政府角色,重塑乡镇政府的公共服务职能,或许可以为乡镇政府找到新的出路。

一、乡镇政府的运行现状与困境

税改后,各地乡镇经过机构精简、权力重组、关系重构等改革,暂时缓解了乡村治理中的一些难题,改善了基层治理,但同时也使乡镇政府的运行出现了一系列新的问题,现状堪忧。

(一) 乡镇政府财政状况持续恶化,负债累累

税改前的乡镇政府收入来源主要是农村税收,可以勉强维持其运转。税改后,随着农业税取消,三提五统不复存在,乡镇政府非规范内收入被禁止,财

政收入剧减。同时乡财县管,乡镇一级的财政依赖于中央的转移支付,受制于县级政府,但乡镇政府承担的职能却没有相应减少,致使财政收支严重失衡。在压力型体制下^[1],为了完成上级赋予的经济社会发展指标,乡镇政府只能大量举借外债。据国家审计署报告显示,全国有 3465 个乡镇政府负有偿还责任债务的债务率高于 100%。^[2]可见,近几年我国乡镇政府的负债剧增,债务问题非常严重。

(二) 乡镇机构庞大人员臃肿依然存在,分工混乱缺位

机构精简、乡镇撤并是乡镇改革的主要内容,虽然改革后乡镇机构的数量大幅度减少了,但大部分机构内的任职人数仍然偏多,与工作量不匹配,人浮于事,效率低下,没有跳出精简-膨胀-再精简-再膨胀的怪圈。与此同时,条块之间、机构之间交叉任职,分工不明,职能不清,工作时极易出现“踢皮球”现象,互相推诿,逃避责任。各机构之间的人员分配失衡,重要机构人员众多,边缘机构人员太少,以致于在常态下,部分机构是人员臃肿,效率低下,部分机

收稿日期:2015-12-28

作者简介:赵亚君(1990-),女,山西阳泉人,江苏师范大学研究生,研究方向:农村社会管理、乡镇政府管理及农村公共政策。

构却人员缺位,无人负责,这都使得农民找政府办事困难重重,政府为民服务功能受限。

(三) 乡镇政府职能不完全,公共服务职能弱化

经过站所专制、以钱养事、财政统管的改革,乡镇政府原先的职能被分散,部分行政职能上收到县级政府,经营职能走向市场,服务职能转移给社会,职能不再完全,自主性缺失,无法采取独立行动。乡财县管式改革使乡镇改革陷入一种悖论,它的核心理念是促使乡镇政府由汲取型向服务型转变,但乡镇政府却由于这一改革削弱了实际的公共服务能力,^[3]公共服务职能弱化。再加上大范围的撤并乡镇,单个乡镇政府管理的地域扩大,公共服务需求增多,乡镇政府掌握的资源有限,本身的公共服务能力无法满足大规模公共服务的需求。

(四) 乡镇政府面临信任与合法性危机,基层干群关系紧张

在市场经济背景下的乡村城镇化开发中,利益分配由政府掌握主动,呈现出政府得大头、农民得中头、村庄得小头的利益分配格局。^[4]在这种分配格局中,官商合作的过程不公开不透明,农民往往对政府持怀疑态度,对补偿款不满意,围绕土地征用和房屋拆迁引发了一系列官民冲突甚至群体性暴力事件,乡镇政府的合法性受到挑战。另外,乡镇干部以权谋私,贪污腐败的问题普遍存在,由于我国的反腐工作尚没有深入基层,很多干部的不法行为得不到遏制,农民对之深恶痛疾,对乡镇干部普遍不信任,干群关系紧张。

二、关于乡镇政府的改革理论与分析

(一) 乡镇政府改革的趋势与方向

乡镇政府现存的运行困境和合法性危机,促使学术界广泛研究乡镇政府的出路,形成众多关于乡镇改革的理论,这些理论虽有分歧,无法给实际的乡镇改革提供统一的理论支撑,但总结起来主要是两大方向,即撤销乡镇政府与改造乡镇政府。首先是撤销论,以于建嵘为代表主张取消乡镇建制,县级以下不再设置一级政府,实行乡村自治。其次是改造论,归纳起来有三种观点:第一种观点主张加强乡镇政府建设,扩大乡镇政府权力,完善乡镇政府的结构和功能,使其成为一级完全的基层政府组织;第二种是以徐勇教授为代表,主张虚化乡镇政府,实行“县政、乡派、村治”,乡派指县以下的乡成为县的派出机构,接受县政府的委派,专事县政府委托的任务;^[5]第三种是吴理财学者提出的“乡政自治”模式,即把乡镇政府改造为“官民合作”组织。^[6]

(二) 对撤销论的分析

对于撤销论,虽然可以彻底消除乡镇政府存在的弊端,但也否定了乡镇政府角色的重要性,在未来相当一段时期内,乡政镇府有其存在的必要性:一方面,这是由国家与市民社会的关系现状决定的,国家的社

会化转型尚未完成,包括国家权威和职能的社会化。国家的权威尚不能越过乡镇一级政府,得到农民的普遍认可和接受,由于乡镇政府在历史上一直充当经济人角色,与农民群众有着天然的联系,乡镇政府就是国家和政府的观念已深入农民心中。如果撤销乡镇政府,就会出现国家与社会之间的断层,乡村将淡出国家的管制,进入无序状态。更为现实的是农村社会自身目前尚不足以实现自治,所以,在县政为基础的现代化国家和以乡村自治为基础的现代公民社会同步完成了建构,形成良好共治之前,乡镇政府不能撤销。

另一方面,我国正处于现代化建设的关键时期,城镇化建设,新农村建设,城乡公共服务一体化建设的推进,都需要充分发挥乡镇政府的牵引带头作用,乡镇一级政府是保证中央政策能落实到农村,为广大人民群众所熟知和理解的不可或缺的桥梁。另外,乡村有组织的开展经济、社会、文化活动,同样依赖于乡镇政府的引导和指挥,乡镇政府具有资源、人才和信息优势,这些优势可以为乡村提供更好的公共服务,优化农村社会管理。特别是在基层矛盾重重,围绕征地引发的各种群体性事件频发的现今,作为直接接触事件的一级政府,更需要乡镇政府充分发挥主观能动性有效化解矛盾,维护基层稳定,为乡村经济社会发展提供良好的环境。

(三) 对改造论的分析

对于改造乡镇政府的三种观点,都有其不成熟的地方。第一种要强化乡镇建设,必须重新赋予乡镇相当的权力,就加强财权而言,要回到与税改前乡镇政府所拥有相当的财政权力是不可能的。从理论上讲,在国家逐步社会化的过程中,若坚持建立乡镇一级完备政府,使乡镇政府仍保持国家代理人角色,就会回到“弱国家强社会”甚至是“国家吞并社会”的老路上来,阻碍国家社会化,这是历史的倒退。^[7]第二种将乡镇政府改为县级派出机构无法从根本上解决乡镇治理的困境,这种观点实际上是把县乡、乡村两个关系系统的矛盾转嫁集中于县一级政府,无法解决县、乡、村不同层级间的结构性问题,无法发挥基层政府的功能性作用,这样会增加农村公共服务和社会管理的难度。第三种“官民合作组织”——国家与村民合作共治,是比较可行的改革方案,但也存在着国家权力压制社会自治,两者无法监督制衡,导致乡镇治理回复到原先困境的风险。因此,对乡镇政府进行结构和功能的改革,达到两者的合作制衡,是将乡镇政府改造成为官民合作组织的关键。

三、合作治理视阈下乡镇政府角色定位

(一) 合作治理理论下的乡镇政府角色定位

在乡镇政府面临严峻的运行困境,又不能撤销的情况下,唯一的出路就是改造乡镇政府,关键是对其进行正确的角色定位,合作治理理念为我国乡镇

政府的改造提供了一个新视角。合作治理是伴随着公民社会成长,公民组织兴起,社会利益分化以及民主诉求增多而发展起来的一种社会治理理论,其基本理念是要打破政府一元的权力垄断,使治理主体多元化和平等化,实现多中心合作共治。^[8]在合作治理的框架下,就其内部构成而言,乡镇政府的角色定位应该是一个合作组织,这与吴理财学者提出的“官民合作组织”改造路径不谋而合。

吴理财认为乡镇组织处于国家与农村社会的第三领域,它不是一级完全的政权组织,也不应该成为纯粹的国家机器,所以,乡镇政府的角色定位是“官民合作组织”,既是国家设在农村最基层的政权组织机构,又是乡镇治理的主体单位,代表乡镇人民进行自我管理。^[9]在作用上是县乡村域系统的中心,是连接县村、或国家与公民社会的中介;在权力结构方面,是“官”“民”二元结构,分别由代表国家的党政组织,经过公务员考试录用的专业公职人员和来自乡村的民意组织,经过农村公民选举的代表二元相结合,合作共治;在农村公共服务和社会管理方面,县乡、乡村、与社会治理力量之间积极合作,将政府职能社会化,重塑政府的公共服务职能。

(二)官民合作组织的乡镇权力结构

乡镇政权的改革,涉及县、乡、村三者之间关系的调试,党委、政府、人大三者之间权力的合理配置,涉及国家与农村社会关系的重构。官民合作的乡镇政权要求乡镇党委、政府、人大各机构的人事构成必须有两个成分,即经过公务员考试录用的专职人员和经过村民选举的人民代表。公职人员遵循原有的方式产生,但比例会缩小。人民代表的产生步骤是:乡镇所辖的每个村庄的村民首先投票选举本村的代表(这些代表必须是农村户口且是本村常住居民),然后各村选举出来的代表组成乡镇民意代表组织(选举部分成员担任人大代表),是农村自治机构,再次民意组织的成员投票选举需要进入乡镇党委、政府、人大任职的代表,最后由县级决定各位公职人员和代表的任职机构。各机构在决策时,由专职人员和人民代表共同协商,合作共治。这样,乡镇党委、政府、人大就更贴近农民,知农民所需,从农民的利益出发制定方针政策,更好的发挥公共服务职能,同时也满足了农民参与政治生活的需要。

然而,在各个系统内部很可能会出现代表国家的公职人员压制农民代表,甚至是双方勾结起来侵害农民的利益情况,这就需要制定有效的监督制衡机制。首先从人员的产生源头上就要做好规制,一个机构内部任职的双方必须无私人关系,公职人员必须由县级招录调配,民意代表必须由农民选举产生。其次,村民要对民意代表进行监督,一旦他们发生异变,农民就有权力将其罢免,重新选举任职代表;再次,民意代表要对公职人员进行监督,若发现不法行

为,可以联合向县级部门告发,要求换任。公职人员和在民意代表在县级政府以及村民等外力的监督下达到了相互制衡,实现合作共治。

(三)乡镇官民合作组织改造路径的可行性

与改造论的其他两种观点相比,官民合作组织的角色定位更有利于乡镇政府处理好与县级政府、乡村村民以及其他社会治理主体的关系,积极的展开互动,充分集中调动社会资源,发挥公共服务职能,支持引导农村公共服务事业的发展;扩大公民参与,加强监督管理,抑制腐败,缓和基层矛盾,促进基层民主建设。同时,乡镇政府可以逐渐摆脱目前的治理困境,上下互动,有所作为,成为县域治理系统的一个积极有活力的中心。最为根本的是,官民合作的乡镇改革路径具有其实施的可行性,具体表现在:

首先在理论政策上,合作治理理念的兴起为官民合作组织的建立提供了理论支撑,合作主义的观念顺应时代发展的潮流;另外,国家一直倡导要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,基层自治是我国社会主义民主政治发展的基本途径,是当代中国治理发展的必然要求。其次从结构功能主义的视角看,官民合作组织不仅实现了乡镇政府内部官民的合作,是一种结构创新,也体现了乡镇政府与县级、村庄、社会组织等系统的合作的理念,促进了“省管县”体制下县域治理改革整体的结构重塑,涉及到系统整体与局部的共振。最后,信息技术的发展极大促进公民社会的成长,这为官民合作组织的建立提供了社会基础,随着公民受教育水平的提高和电脑手机网络的普及,公民敢于善于通过这些平台表达自己的利益诉求,积极参与到社会治理中。此外,农村公民的组织化水平不断提高,各类自治组织、合作经济组织和维权组织等在广大农村地区普遍发展起来,为以后参与乡镇自治积累了经验。

四、合作治理视阈下乡镇政府职能重塑的路径

税费改革促使乡镇政府从汲取性向服务型转型,但乡镇政府却由于这一改革削弱了实际的公共服务能力。税改后乡镇政府面临的一系列困境,逐渐使其远离公共性,成为为自己谋利的一个利益集团。因为在目前阶段,乡镇政府有其存在的必要性,那唯一的出路就是对其进行改造。在合作治理理论的启示下,乡镇政府的角色定位应该是一个合作组织,内部的结构形式是官民合作共治。乡镇政府在官民合作的内部结构基础上,通过外部的合作实现公共服务职能。在纵向上关系上,向上与县级治理主体,向下与村民自治组织合作;在横向关系上,与社会经济组织合作,通过外部纵横合作的路径实现乡镇政府公共服务职能的重塑。

(一)建立县乡合作治理机制,共同致力于农村公共服务供给

乡镇机构中的县任公职人员主要负责与县级镇政府互动,定期将乡村的现状和需求上报县级,就各种有关乡村事务的决策方式,形成在党委领导下平等协商、衔接互动的合作治理机制。在城乡二元结构下,农村公共服务供给严重不足,乡镇政府要通过与县级政府的合作治理,共同为农村提供良好的公共服务。建立县乡合作机制的关键是变革县级、乡镇的关系,赋予乡镇更大的自主权,促成两者更好的合作共治。

首先要撤销乡镇上大部分的县派管制型机构,把这些机构所辖事务返还乡政府,赋予乡镇更大的管理自身机构的自主权,对于必须保留的县派管制型机构,要缩小其权限,赋予乡镇政府一定的监督和管理这些机构的权力,使其真正的为农民服务。^[10]其次要改革县乡间的财政关系,保证乡镇政府运行和进行公共服务所需的财力,缓解乡镇财政困境。合理分配县乡的收支责任,把本该属于县级支出的责任收归县级承担,减轻乡镇政府的支出负担,同时增加县级政府对公共服务的财政补贴;规范县乡财政的用途,遏制县级政府将国家对乡镇的转移支付挪作他用的行为,杜绝县级政府为了私利任意挤占乡镇收入的做法,使乡镇的财政能够广泛用于公共服务供给。最后要改革县乡间的事权关系,使乡镇政府的职能集中于公共服务和社会管理方面。就农村管理与公共服务方面的工作,乡镇政府可以与县级政府进行合作分工,县级政府主管执行落实国家的大政方针,乡政镇政府凭借对乡村社会的熟知了解,制定具体可行的农村公共服务和管理政策,得到县级允许后贯彻实施。

(二)积极与乡村社会互动合作,集中民间资源补充公共服务供给

农村公共服务供给仅仅依靠政府来提供短期内不足以改变缺失现状,需要农村社会自身的补充配合。在乡镇机构中任职的民意代表来自农村,他们了解本村的资源现状并熟知本村村民,资源和人脉优势有助于乡镇开展农村工作,乡镇通过民意代表可与乡村建立长期合作协商的关系,而农村民意代表组织自治机构就是双方合作的平台。

首先要清晰界定乡村在提供公共服务方面的分工。政府是主要的公共服务供给承担着,乡村只是补充供给的角色,主要是在政府拨款不足的情况下,负责筹集本村农田水利建设、道路修建、植树造林、农业生产等所需资金,填补不足,促进自身的公共服务建设。所以,对于必须由乡镇政府提供的公共服务,决不能转嫁给乡村,增加农村负担的同时并不能保证服务的有效供给。其次,要规范执行乡村的“一事一议制度”。对于需要通过“一事一议”来筹集资金的公共服务项目,必须首先经过民意代表组织的协商通过,并制定召开村民会议或村民代表会议的细则,然后再下达农村执行。同时民意代表要加强对

本村一事一议的监督和指导,建立健全相关规章制度,规范议事程序,保证公共服务使农民受益。

(三)建立与社会组织的合作关系,允许其承担部分公共服务职能

随着农村市场经济的发展,各种社会组织蓬勃兴起,他们拥有专业的资源优势和 Service 能力,乡镇政府要将其积极牵引到合作治理中来,支持引导其承担部分公共服务供给,满足农民对各类专业化的生产服务和社会服务的需求,双方在平等对话、民主协商的基础上友好合作,共同促进整个乡镇地区的公共服务建设。

首先要在政策上向社会组织的发展倾斜,着力培育社会公益组织。社会组织的成长壮大离不开政府的支持,乡镇政府要在内部官民协商的基础上制定有益于社会组织发展的政策,如相关土地、税收、审批、经营等政策的制定要本着公开公正透明的原则,为各社会组织提供平等发展的机会。社会公益组织的宗旨是服务于社会公共利益的需要,培育扶持公益组织的健康发展,满足农民多样化的公共服务需求。其次,加强与社会组织的联系,建立长期合作关系。将乡镇内的社会组织清点登记进行合作,按照其活动范围分成两部分,分别由公职人员和民意代表负责接洽,定时关注这些组织的动态与发展情况,在协商合作的基础上将政府负责的一些公共服务项目外包给发展成熟的社会组织,确保保为农民提供专业多样高质量的社会服务。

参考文献:

- [1] 荣敬本.变“零和博弈”为“双赢机制”——如何改变压力型体制[J].人民论坛,2009,(02):28-29.
- [2] 苏晓洲.全国3465个乡镇政府负债率高于100%每户都是债权人[EB/OL].http://finance.ifeng.com/a/20140820/12964580_0.shtml,2014-08-20.
- [3] 吴理财.改革与重建——中国乡镇制度研究[M].北京:高等教育出版社,2010.
- [4] 吴毅.小镇喧嚣——一个乡镇政治运作的演绎与阐释[M].上海:三联书店出版社,2007.
- [5] 徐勇.变乡级政府为派出机构[J].农村工作通讯,2004,(5).
- [6] 徐元善,祝天智.服务型乡镇政府:缘起及其构建[J].中国行政管理,2009,(12).
- [7] 章荣君.20世纪90年代以来乡镇治理研究述评[J].云南行政学院学报,2007,(2).
- [8] 史云贵,王海龙.合作治理视域中的我国乡镇治理结构重塑[J].社会主义研究,2010,(3).
- [9] 李昌平,董磊明.税费改革背景下的乡镇体制研究[M].武汉:湖北人民出版社,2004.
- [10] 祝天智.乡镇治理模式转换探析[J].改革研究,2010,(5).

[责任编辑:张磊]

(下转第48页)

(上接第 39 页)

The Role orientation and Function reshaping of Town Government under the perspective of Cooperation governance

ZHAO YA-jun

(Jiangsu Normal University, Xuzhou221116, China)

Abstract: After the taxation reform, town government has been running hard and unable to provide good public services for rural, and its debate has been raising concern. Because state-socialition has not been completed and our country in a critical period of modernization construction, the town government must exist for a long time, and play to the public service functions actively. Under the perspective of cooperation governance, the role orientation of township government is officer of people cooperation organization, which by internal officer people cooperation extends to the external cooperation, namely reshaping towns government public service function by cooperating with the county governance body, the villagers' autonomous organization and social governance power.

Key words: town government; cooperative governace; role orientation; public service