

乡镇政府的治理能力: 弱化与重塑

郝 涛

(中共湖南省委党校 共青团理论教研部 湖南 长沙 410006)

摘 要: 乡镇政府作为我国农村最基层的政权组织,担负着农村的绝大多数行政事务,在促进经济发展、实现社会稳定等方面具有重要作用。近年来,乡镇政府的治理能力呈现出弱化趋势,使得乡村面临严重的治理危机。从治理理念、治理体制及治理主体等方面重塑治理能力,有利于推进乡镇政府治理能力的现代化。

关键词: 乡镇政府; 治理能力; 弱化; 重塑

中图分类号: D67 文献标识码: A 文章编号: 1674-0297(2015)01-0009-03

一、引言

“治理”一词最早在世界银行1989年关于非洲的报告中使用,后来被国际社会科学界广泛使用,成为多学科研究的重要领域。就内涵而言,治理与统治的区别较大,政治学者俞可平把两者的区别归纳为五个方面:权力主体不同、权力的性质不同、权力的来源不同、权力运行的向度不同、两者作用所及的范围不同^[1]。从治理与统治的区别中不难看出,人类社会逐渐从统治走向治理是社会发展的主要体现,是国家政治现代化的重要标志,是人类文明进步的重要趋势。

恩格斯曾经指出“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的社会职能时才能持续下去。”^[2]无论是资本主义国家还是社会主义国家,政治统治和社会管理都是国家的两个重要职能。随着经济社会的不断发展,阶级职能和社会职能的位次地位会发生改变,从长远来看,阶级职能逐渐呈下降的趋势,社会职能逐渐呈上升的趋势。三大改造完成后,我国社会的主要矛盾已经不是阶级矛盾,而是人民群众日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾,这就要求我们解放思想,与时俱进,坚决摒弃长期形成的统治思想,及时建立现代治理理念。对此,十八届三中全会提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”。这使得治理理论开始从学术殿堂走向实践层面,实现了西方治理理论的中国化,为中华民族实现“中国梦”提供了有力保障。

乡村治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的

重点。在不均衡的城乡二元结构背景下,农村人口众多,经济社会发展相对落后,乡村治理的难度远远大于城市,只有把农村治理好了,整个国家才能真正走向善治。在乡村治理中,乡镇政府无疑发挥着不可替代的作用,其治理能力建设得如何直接关系到乡村治理的效果。进入新世纪以来,乡村社会发生了急剧变迁,乡镇政府只有加快自身改革步伐,才能不断适应形势的发展变化,但不管怎么改革,有一点不能忽视,就是要围绕着乡镇政府的能力建设进行,这是实现基层治理现代化的关键^[3]。

二、乡镇政府治理能力弱化的表征

(一) 有效性不足

世界银行行长沃尔芬森在《变革世界中的政府》中指出“历史反复地表明,良好的政府不是一个奢侈品,而是非常必须的。没有一个有效的政府,经济和社会的可持续发展都是不可能的。”^[4]在乡村社会的急剧转型中,良好的乡镇政府更是必不可少的。如果没有一个有效的乡镇政府,乡村社会就会陷入治理的真空,造成无政府的失序状态,实现乡村善治就是一句空话。乡镇政府行为的有效性主要是指政府有效促进经济发展、维护社会稳定等方面的能力,但目前乡镇政府的有效性明显不足,乡镇政府的政策难以得到有效实施,农民依据自身的行为逻辑与政府进行着博弈。

(二) 权威性下降

乡镇政府的权威性主要是指基层群众对政府的认可度,现在很多基层群众不相信乡镇政府,说明其权威和公信力在下降。近年来,国家越来越重视“三农问题”,实行

* 收稿日期: 2014-06-08

作者简介: 郝涛(1981-),男,河南周口人,中共湖南省委党校讲师,湖南大学马克思主义学院博士生,研究方向: 政治社会学。

了许多强农惠农政策,这些政策的实施促进了农村经济社会的发展,得到了广大农民群众的真心拥护,增强了中央政府的合法性,但基层政府并没有从中分享到更多的政策红利,基层治理资源的减少使政府权威逐步下降。比如农村税费改革后,国家不仅结束了千百年来农民种田“交皇粮”的历史,而且还给农民发种粮补贴,实现了乡村治理的重大转型,但税费改革也给乡镇政府的日常运转及乡村公共事业的发展造成了影响,乡镇财政陷入了困境,无法满足必要的基本公共开支,一些农业型乡镇的书记一年到头最主要的工作就是到处“讨钱”,成了名副其实的“专业讨钱户”。在乡镇干部看来,不管用什么办法,只要能弄到钱就是好书记。由于公共财政资源的缺乏,乡镇政府面临想办事却无钱办事的尴尬,上级政府却成为乡村公共服务的提供者,严重降低了乡镇政府的权威。“中央惠农政策本来是要重塑政府的合法性的,但是却让基层组织在治理中陷入了困境:一方面是要贯彻落实好中央的各项优惠政策,做好乡村治理工作;另一方面是村民直接与中央政策对话,不信任基层组织的权威,基层组织也失去了治理的政策保障和资源基础。”^[5]

(三) 适应性不强

我国古代历来有“皇权止于县政”的传统,县以下没有设立专门负责乡村事务的行政机构,乡村社会主要依靠乡绅等进行治理。自近代以来,国家开始加强基层政权建设,乡绅等民间自治力量式微,国家权力的触角延伸到了乡村社会的各个角落。乡镇政府作为国家权力的延伸,承担着负责管理乡村事务的职责。改革开放后,随着社会主义市场经济的不断发展,乡村社会性质发生了重大变迁,农民的民主意识明显提高,农村市场机制日益完善,乡镇政府也应该紧跟时代步伐,自觉适应农村社会形势,创新社会治理方式。但乡镇政府仍然保留着计划经济时期形成的全能型政府特征,习惯于行政命令的方式,比如为了建立政绩,乡镇不顾市场经济规律,盲目强迫农民大面积种植一些不适应市场的农作物,结果造成很大的经济损失。乡镇政府的大包大揽既挤压了民间力量的生存空间,也使自身膨胀起来,动辄采取强制、命令的手段要求群众服从管理,这种自上而下的治理方式不但起不到应有的作用,反而引发了社会不稳定,造成基层干群关系紧张,严重损害乡镇政府的治理能力。

(四) 自主性较差

政府的自主性“是指政府通过自身的能力和和行为对不同利益主体的超越,以提供更好和更多的公共产品”^[6]。作为我国最基层的农村政权组织,乡镇政府具有较差的自主性,这与我国自上而下的压力型体制有关。该体制是一级政治组织为了完成上级下达的各种指标,采取量化任务分配方式和无纸化的评价体系,比如经济增长指标、社会治安指标等^[7]。在这种压力型体制下,乡镇政府必须服从上级的安排,把全年工作任务根据上级的要求进行分

解,严格按照考核指标进行治理,纳入“一票否决”的任务,如社会治安等更是全年工作的重中之重。如果这些工作年底考核不合格,乡镇主要负责人的政绩及升迁就会受到影响。在当前县乡压力型体制下,乡镇政府的自主性无法真正得以体现,乡村事务的处置也是应景性治理,不利于乡镇政府积极主动地开创工作新局面,长此以往,一些乡镇干部就形成了惰性。

(五) 自利性明显

根据政治学“谁授权,向谁负责”的原则,乡镇缺乏从管制型政府向服务型政府转变的动力,仅仅是围绕着自身经济政治等利益有选择性地重点治理,而不是全面治理。“政府官员是理性经济人,在政策制定和执行的过程中具有自身的利益取向。自我价值的实现、经济利益的增进、个人职位的升迁、舒适生活的追求等都是其追求的目标。”^[8]比如有些乡镇在调整农业结构时有自己的利益考量,为了增加财政收入,积极鼓励农民种植烟叶,而对种植辣椒等作物不感兴趣,因为乡镇政府可以从农民种植烟叶中获利,得到一笔烟叶税收返还资金,经济利益最终驱动他们做出有利于自身的政府行为。如果乡镇政府优先看重自己的经济政治利益,而不是从实际的治理效用出发的话,其治理能力必然会逐步弱化。

三、推动乡镇政府治理能力的现代化

随着我国经济社会的急剧转型,乡镇政府治理能力的重要性日益凸显。面对治理能力逐渐弱化的趋势,需要采取切实可行的措施,重塑其治理能力,为建设社会主义新农村、实现乡村善治提供有力保障。

(一) 树立服务型乡镇政府理念

提升乡镇政府治理能力,首先要在思想上树立服务理念,转变政府职能。长期以来,乡镇政府作为乡村治理的主导者,承担着较多的管制型任务,常常采取强制性手段进行管制,比如在计划生育工作中,乡镇政府为了完成上级布置的任务,利用罚款、抓人、搬家具等手段对超生行为进行治理,久而久之形成了固化的思想观念和管理方式,认为农民没有知识和文化,只有采用强制的手段才有效,否则农民就不好管理了。税费改革以来,向农民收公粮的难题自然消失,但乡镇政府面临着自身定位的问题,有人认为乡镇干部不收税费了,计划生育工作也相对容易了,乡镇政府失去了存在的必要性,主张取消乡镇政权。这种观点乍一看有道理,但经不起推敲。从目前乡村社会面临的问题看,乡镇政府不仅不能取消,更应该强化它的服务职能。著名政治学家亨廷顿指出,国家之间最重要的差异在于政府的有效程度,而非政府形式;一个低效的政府不仅是无能的政府,而且是一个坏政府^[9]。强化乡镇政府职能并不意味着扩大政府机构的规模,关键在于及时树立治理理念,从过去的管制型政府向服务型政府转变,只有乡镇政府切实为群众服务好,治理能力才能真正得以提升。

(二) 加强乡镇政治体制建设

乡镇政府治理能力的弱化跟我国政治体制有一定的关系。一方面,县乡之间是一种压力型的行政体制,乡镇政府干部的权力来源于上级的授予,势必使乡镇政府以完成指标任务为第一要务,而不是服务于基层群众的最迫切需求。县级政府部门为了推动工作,力争把工作列入“一票否决”中,加大年底考核的分量,乡镇干部在巨大的考核压力下只能进行“选择性治理”。另一方面,乡村之间是一种“乡政村治”格局,乡镇政府是我国在农村的基层政权组织,属于行政组织序列,而村属于自治的范畴,实践中乡村的一些事务究竟该由谁负责难以厘清,容易造成乡村关系的错位。要提高乡镇政府的治理能力,必须跳出乡镇政府的圈子,从宏观政治角度着手进行顶层设计,明确定位乡镇政府的各项职能,切实理顺县乡村之间的关系,为乡镇政府强化治理能力提供制度保障。

(三) 建立多元主体治理格局

在乡村治理中,除了发挥乡镇政府的主导作用外,还需要发挥市场优化配置资源、社会参与的协同治理功能。根据具体的对象,由不同的主体进行治理,只有这样才能构建新型的乡村治理体系。过去单一的政府治理已无法适应乡村治理的需要,应形成政府主导、市场配置和社会参与的多元主体治理格局。自我国实行社会主义市场经济以来,人们的市场意识显著增强,但乡镇政府习惯了计划经济的管理方式,时常为了一时的政绩或短期效益做出违背市场经济规律的事情,盲目上一些看似很好的“富民项目”,强行要求农民大面积种植某种农作物,给农民造成很大损失。在市场经济下,政府既要不错位,也要不越位,不要为了所谓的政绩而违背市场规律做事。

在引导社会参与乡村治理方面,一是要充分调动农民参与的积极性,利用好各种民间社会资源。因为乡村社会是一个“熟人社会”,积累了较多的“地方性知识”,这些土生土长的乡村经验对于乡村治理帮助很大。二是要积极培育社会组织力量,农民可以从中了解国家的方针政策,乡镇政府也可以通过组织去影响农民的思想行为,了解群众的诉求和想法,弥补市场及政府的双重失灵。社会组织

作为沟通乡镇政府与农民的桥梁和纽带,能够起到化解社会矛盾、弥补公共服务不足及协同政府治理的作用^[10]。

综上所述,乡村治理作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重点,只有下大力气切实把它做好,整个国家才能真正走向善治。虽然乡镇政府处于我国行政体制的末端,但承担着贯彻落实国家大政方针政策的重要职责,其作用不容忽视。鉴于城乡二元经济社会结构等原因,我国乡村治理水平明显滞后于城区社会治理,治理的难度远大于城市,并在一定程度上出现了乡村社会的失序,这与我国乡镇政府治理能力的逐渐弱化密切相关。因此,乡镇政府要与时俱进,及时树立治理理念,不断加强和创新乡村社会治理模式,积极构建新型治理体系,努力实现治理能力的现代化。

参考文献:

- [1] 俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 前线, 2014(1): 5-13.
- [2] 马克思恩格斯选集: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995: 523.
- [3] 蒋牧宸. 提升地方政府基本公共服务能力初探[J]. 重庆工商大学学报: 社会科学版, 2014(5): 91-98.
- [4] 沃尔芬森. 变革世界中的政府[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1997: 前言.
- [5] 邢成举. 新土地抛荒缘何出现——基于信阳龙村土地抛荒的调查[J]. 绿叶, 2010(12): 80-86.
- [6] 任勇. 国家自主性: 政治发展中的一个变量[J]. 重庆社会科学, 2004(3): 133-136.
- [7] 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(2): 28-29.
- [8] 周建国. 靳亮亮. 基于公共选择理论视野的政府自利性研究[J]. 江海学刊, 2007(4): 95-100.
- [9] (美) 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华, 等译. 上海: 三联书店, 1989: 1.
- [10] 王义. 充分发挥农村社会组织的协同治理功能[J]. 社团管理研究, 2009(5): 17-19.

Capacity of Township Government: Impairment and Reconstruction

HAO Tao

(Communist Youth League Theoretical Department, Hunan Provincial Party School of CPC, Changsha, Hunan 410006, China)

Abstract: As the most grass-roots power organizations in rural areas in China, township government is laden with most rural administrative affairs, playing an important role in promoting economic development and social stability. However, the governance capability of township government began to weaken in recent years. The rural governance is facing severe crisis. In terms of the management concept, management system and governance body, reshaping the governance capabilities is conducive to promote the modernization of management ability.

Key words: town government; governance capacity; impairment; reconstruction

(责任编辑: 张 璠)