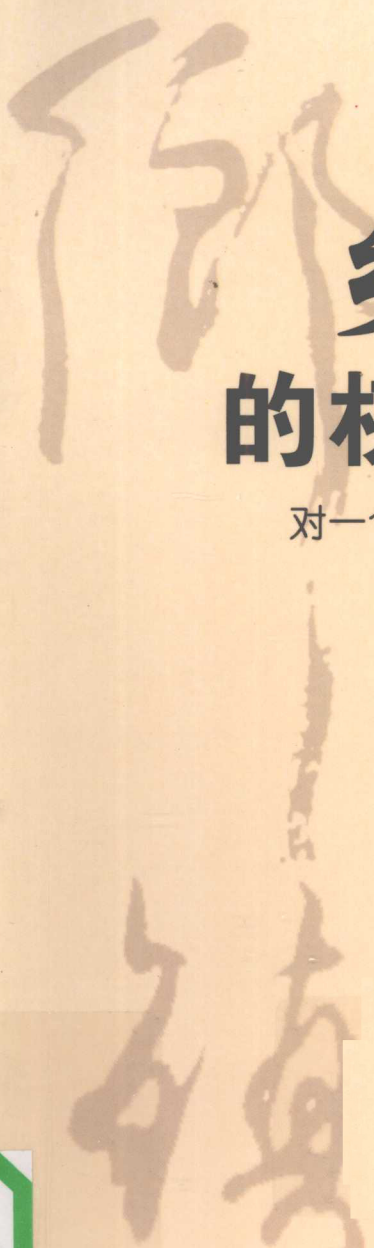




乡镇领导人 的权力与责任研究

对一个经济发达镇的个案考察（2001—2009）

叶贵仁 著

华南理工大学出版社

乡镇领导人 的权力与责任研究

对一个经济发达镇的个案考察（2001-2009）

华南理工大学出版社

· 广州 ·

图书在版编目(CIP)数据

乡镇领导人的权力与责任研究：对一个经济发达镇的个案考察：2001—2009/叶贵仁著. —广州：华南理工大学出版社，2010.6

ISBN 978 - 7 - 5623 - 3323 - 4

I. ①乡… II. ①叶… III. ①乡镇—地方政府—行政管理—研究—中国 ②乡镇—干部—工作—研究—中国
IV. ①TU204

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 116579 号

总发行：华南理工大学出版社（广州五山华南理工大学 17 号楼，邮编 510640）

营销部电话：020 - 87113487 87110964 87111048（传真）

E-mail: scutc13@scut.edu.cn

<http://www.scutpress.com.cn>

责任编辑：庄 严

印刷者：广州市穗彩彩印厂

开 本：787mm×1092mm 1/20 印张：12.5 字数：249 千

版 次：2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

定 价：26.00 元

版权所有 盗版必究

本书受国家社科基金青年项目（08CSH013）、中山大学 211 工程三期“行政改革与政府治理”、华南理工大学“政府决策与绩效评价研究所”项目资助。

本书是 2010 年度广州市社科规划课题“广州市经济发达镇政府权责体系完善研究”（10B06）阶段性成果。

序 言

这是一部研究中国乡镇政权的力作。

2005年，叶贵仁博士对我说，他想做一个关于乡镇的研究。我非常高兴，其原因在于，乡镇层级是中国政府体系的最后一级，也是与农民最直接打交道的一级，但是关于这一层级的运作，我们却知之不多。因此，基于我个人的私心，我很希望他能做一个关于中国乡镇政府运作过程的深描式研究，以丰富现有的中国政府组织研究。没有想到的是，他真的找到了T镇，并沉入下去进行了长时期的扎根式调查。在历经数年持续不断的调查之后，他完成了厚厚的博士论文《乡镇领导人责任研究：以T镇为个案的考察》。

现在他的博士论文以《乡镇领导人的权力与责任研究：对一个经济发达镇的个案考察（2001—2009）》的书名付梓出版，对我来说，这尤其是一件让人感到振奋的事情。之所以振奋，是因为这本书回答的是中国现实行政中一个颇为重要的问题：为什么乡镇领导人往往无法运用匹配权力来完成相应的责任？这一问题的大背景是：一方面，随着国家政权建设的逐步深入，乡镇所承担的角色越来越多；上级政府为了促使乡镇领导人履行责任，通过制度设计将类似于企业生产责任制的做法导入了对乡镇领导人的绩效评价当中。另一方面，受财权、事权所限，20世纪80年代以来乡镇领导人越来越难以承担如此多的责任，以至于20世纪90年代中期以来针对乡镇一级的“闹事”

和信访日益增多；这种局面导致了乡镇行政能力的弱化，并影响了和谐社会在基层的落实。

从乡镇权力运行的角度展开对乡镇领导人权力与责任的研究是本书最重要的特色。尽管在经验层面上人们对这一问题有很多的认识，但是学术界对这一现象的研究还远远不够，以深度描述为切入口的研究则更少。由此，作者选择了T镇作为长期观察的个案。个案研究的成功取决于研究对象的典型性，本书所选择的T镇的典型性体现在它是城乡结合的城关镇（县级政府驻地），它的经济产值、人口规模都很大，机构设置和行政过程也相当复杂。从普遍意义上而言，T镇经济发展的轨迹也恰恰反映了广东省众多乡镇所经历的从传统粗放型发展到科学集约型发展的阵痛。通过对T镇在2001—2009年期间静态机构设置和动态行政过程的细致考察，作者发现乡镇领导人的权力和责任在行政过程中往往面临各种影响因素。压力型体制、经济收益最大化、社会网络、资源优化与整合、领导人权力与责任是乡镇行政过程中的五个核心概念。通过权力资源、社会网络的收益最大化行为，乡镇领导人适当缓解了自身权力小责任大的局面。通读全文，本书随处可见作者的思想火花。

在第三章，作者归纳了乡镇领导人的基本责任，包括“准行政化”的村（居）事务，“指标化”的党务工作，日益重要的计划生育工作，作为中心的经济发展工作，以及公共安全。这些工作基本上依托“自上而下的工作推进”方式来进行，比如频繁的会议与检查、应付突发事件的领导人值班制度以及“五花八门”的领导小组。由于乡镇领导人身处较少权力与较多责任的不相匹配状态，乡镇领导人将可能运用变通上级政策、有选择的执行以及责任的再度下移（到村、居）来化解权力与责任的悖论。

在第四章，作者探究了乡镇领导人权力与责任问题的

根源。这包括：日益增多的指标考核，“捉襟见肘”的乡镇财力，乡镇公务人员结构不合理，乡镇人大的弱势地位。作者认为，从T镇财政收支结构来看，由于现行的地方政府间收入和支出责任划分不明确，导致上级政府过多的把村（居）公共产品支出责任下放到了乡镇一级，但是乡镇却没有足够的财力来完成相应地责任。近年来乡镇的支出责任日益增多，而预算收入却不能相应的增加，这种不恰当的收支结构缺乏足够的激励与效率，这是乡镇领导人无法动员资源完成所承担责任的体制性根源。

在第五章，作者分析了乡镇领导人的理性选择行为：发展乡镇工业经济，推动农民收益最大化，利用侨乡社会网络资源，优化与整合行政资源。

显然，这些观察都是细微而真实的。这种“细微而真实”给了我们“T镇就如同你身边的一个村”的感同身受，而并没有一点学者通常有的距离感；更难能可贵的是，作者也在充分理论对话的基础上对乡镇行政过程给出了学理上的提炼。一方面，这种对话在行政学意义上的科层制层面进行。作者认为，乡镇领导人一方面追求得到上级的合法性认定，并因此而使从上到下的科层制得以存在，但是乡镇领导人的理性选择行为又要追求利益最大化的“效率”，科层制中各种理性的程序、规则和制度经常被有意地忽略或改变了。另一方面，这种对话在更广泛意义上的国家与社会关系层面展开。作者认为，虽然国家科层权力是强大的，且占据了对社会关系的主导地位，但是这并不意味着社会力量是弱势和被动的。民众通过各种途径来努力表达“底层的呼声”，从而维护合法权益，这也是乡镇领导人履行责任的动力源。这些讨论，进一步显示了作者的理论自觉和洞悉力。

当然，这本书还有一些有待进一步完善的地方：比如对乡镇领导人权力的界定，责任这一概念的运用以及讨论

聚焦点的进一步深化以更加凸显其学术意义，等等。叶贵仁博士立志于投身学术研究并以此作为事业而不仅仅是职业，我相信，这些问题在其后续的研究中一定会得到解决。

需要特别指出的是，在本书的开始，作者即引用了黄宗智的一段话“……我们要到最基本的事实中去寻找最强有力的分析概念，一个做法是从悖论现象出发，对其中的实践做深入的质性调查（定性研究），了解其逻辑，同时通过与现存理论的对话和相互作用，来推进自己的理论概念建构。”（黄宗智，2005：93）。我认为，这本书已经很好地呈现了作者想要秉承的这种理念。作为一名中山大学行政学专业的博士毕业生，我认为作者也已经做到了中山大学行政学研究团队一直在倡导的理念，即“扎根真实世界，建构本土理论”。而作为本书附录的一些材料，其对后续中国乡镇研究的意义也远远超过了“附录”本身。我相信，读者们读完此书以后一定会感受到作者在面对中国真实行政实践时的真诚与用心，也能感受到作者在客观描述背后浓烈的公共情怀！



2010年5月28日

教育部文科重点研究基地中山大学行政管理研究中心 副主任

中山大学政治与公共事务管理学院行政管理学系 教授

中山大学 城市治理与城市发展研究所 所长

摘 要

随着国家政权建设的逐步深入，乡镇所承担的角色越来越多，各项与乡镇工作相关的法律、法规日益增多。上级政府为了促使乡镇领导人履行责任，通过制度设计的形式把源于企业生产的责任制导入了对乡镇领导人的自上而下的绩效评价当中。但是从乡镇的实际情况来看，受可支配财力所限，20 世纪 80 年代以来乡镇领导人越来越难以承担如此多的责任，以至于 20 世纪 90 年代中期以来针对乡镇一级的“闹事”和信访日益增多。这种矛盾的局面导致了乡镇行政能力的弱化，并影响了基层社会的稳定。而前人尚未能很好地解释乡镇领导人权力与责任问题，研究者就有必要关注这一主题，因此，本书的核心问题是：为什么会出现乡镇领导人无法运用其所掌握的权力（含政府公共资源、社会网络资源）来完成所承担的相应责任？

本书的研究对象是广东省 T 镇，个案研究的成功取决于研究对象的典型性，广东省 T 镇的典型性体现在它是城乡结合的城关镇（县级政府驻地），它的经济产值、人口规模都很大，机构设置和行政过程也是相当复杂的。就研究方法的科学性而言，由于“个案不是统计样本（个案研究并没有明确的统计边界），所以它并不一定需要具有代表性（统计学意义上的代表性）”。对 T 镇的个案研究也就避免了别人对于“是否具有代表性”之类问题的批判（王宁，2002）。同时对 T 镇的研究也具有了解珠江三角洲地区经济较发达镇的典型性。通过长时间的访谈、参与式观

察和文献整理，可以循序渐进地刻画出乡镇行政过程；通过对一手材料的分析亦能够折射出乡镇运转的真实记录，并能够回答本书所提核心问题，而这恰恰是个案研究的特长所在。

通过广东省T镇2001—2009年间的静态机构设置、动态行政过程的细致考察，发现乡镇领导人的权力和责任在行政过程中往往面临各种影响因素。因为受到了诸多外在因素的约束，乡镇行政表现出科层性与地方性的有机结合。在国家与社会关系双向考察基础上，发现压力型体制下的乡镇领导人责任体现了他们的权力行使，而理性选择理论则提供了一个解释框架。即压力型体制、经济收益最大化、社会网络、资源优化与整合、领导人权力与责任是乡镇行政过程中的五个核心概念。乡镇领导人通过权力资源、社会网络的收益最大化行为适当地缓解了自身权力小责任大的被动局面。本研究发现从乡镇集体企业的转制到工业园建设都离不开T镇领导人积极主动参与，镇级经济竞争和赶超所带来的地方经济增长与财政收入的增加也是乡镇更好地从事公共服务的必要前提。从更广泛的意义上理解乡镇领导人是如何推动经济增长模式转变的于广东省而言尤为重要，应该积极提倡乡镇领导人通过正确的行使权力来发挥其在乡镇经济发展中的引导作用。

本书力求通过对广东省T镇行政过程的考察来挖掘乡镇领导人的权力与责任关系的特殊性所在。通过微观现实同宏观叙事相结合，在努力挖掘本土资源的基础上做到用事实和数据说话，重在寻找广东省乡镇行政的“特色”之处。强调从“应然—实然”的对照中自然地透视问题，通过深度描述来剖析乡镇行政过程，从领导人的权力与责任关系来展开对乡镇行政的研究是本书的创新点。希望通过对广东省T镇的个案研究来找到和谐社会、科学发展观在乡镇的“真实记录”，这也表明笔者关注现实，并希望这

一研究引起决策者的重视，并试图从一个新的视角构建一个乡镇行政的解释性框架。

就研究方法的不足而言，由于定性研究一般不涉及对访谈内容的统计检验，所以研究结论具有一定的主观性。而定量研究则能从微观的角度寻求个案中的自变量与因变量之间的关系，并提供一定的解释力，恰好可以弥补定性研究的不足之处。下一步的研究计划将是沿着定量研究的方法，通过设计问卷、开展问卷调查、统计分析来寻找乡镇行政中的各个变量是什么，它们是如何共同作用于乡镇领导人的权力与责任的。

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题的提出	1
一、研究的问题	1
二、研究的意义	8
三、可能的创新点	11
第二节 文献综述	12
一、四种研究路径	12
二、文献述评	19
三、理性选择理论的解释框架	20
第三节 定性研究的方法	25
一、个案研究	26
二、资料收集与数据分析	29
三、效度和信度	31
四、访谈的道德问题	32
五、研究局限性	33
六、本书结构安排	34
第二章 乡镇行政的运行基础	40
第一节 乡镇的权力与责任：基于法律规定的考察	41
第二节 乡镇的机构设置	43
一、镇党委机构	45
二、镇政府六大机构	47
三、“条块”分割：市镇双管机构	54
四、“条块”协作	57
第三节 乡镇领导人的权责分工	59
一、党委领导的原则	59

二、镇长负责制	62
三、工作的交叉与配合	63
本章小结	65
第三章 乡镇行政过程：领导人权力与责任的视角	68
第一节 行政年历中的乡镇领导人工作	70
一、“准行政化”的村、居事务	71
二、党务工作的“指标化”	74
三、日益重要的计划生育	76
四、发展经济是中心	78
五、不容忽视的公共安全	81
第二节 自上而下的工作推进	83
一、频繁的会议与检查	83
二、应付突发事件的领导人值班制度	85
三、“五花八门”的领导小组	86
第三节 奖励与惩罚：量化的考核	87
第四节 乡镇领导人权力与责任悖论	91
一、压力与缓解：对上级政策的变通	92
二、有选择地执行：人格化的融入	94
三、权力与责任的再分配：责任下移	95
本章小结	97
第四章 乡镇领导人权力与责任问题的根源	100
第一节 日益增多的指标考核	101
一、作为“军令状”的责任书	102
二、乡镇领导人权力与责任不对等	104
三、责任追究的局限性	106
第二节 “捉襟见肘”的乡镇财力	107
一、乡镇集体企业转制	108
二、乡镇财政收支结构“倒挂”	112
第三节 乡镇公务人员结构不合理	116
第四节 乡镇人大的弱势地位	123
一、镇人大代表所提议案	124
二、村(居)民的信访维权	128

三、村(居)民的逃避:“弱者的武器”	132
本章小结	134
第五章 乡镇行政过程中的领导人理性选择	139
第一节 发展乡镇工业经济	140
一、增大经济总量:工业园建设	141
二、招商引资	144
三、加快生产要素流通	147
第二节 推动农民收益最大化	152
一、农村工业化之路	153
二、乡镇领导人推动下的“三帮一”制度	156
第三节 利用侨乡社会网络资源	159
一、“第一侨乡”名不虚传	160
二、乡镇领导人的侨务工作	161
三、社会网络中的村(居)建设	164
四、乡镇领导人的文化责任	166
第四节 优化与整合行政资源	169
一、整合资源:两镇合并	170
二、理顺体制:镇改街道	173
三、对乡镇领导人的民主测评	179
本章小结	184
第六章 结论及政策性建议	188
第一节 研究结论	189
一、乡镇领导人行为的解释框架	190
二、乡镇领导人的权力与责任	194
三、乡镇领导人考核的三个阶段	199
第二节 政策性建议	202
第三节 对话与讨论	207
一、在悖论中发展的科层制	208
二、国家与社会的利益整合	209
三、有待进一步研究的问题	211
附录	218
附录 1 访谈对象一览表	218

4 ◆ 乡镇领导人的权力与责任研究

附录2	相关政策与法律	220
附录3	论文中出现的文件目录清单	221
附录4	附录图表索引	222
附录5	作者与本书相关的研究成果	234
后记		235

文中图表索引

表 1-1	广东省的乡镇政府法定权力与责任	3
图 1-1	科尔曼的理论解释图	23
图 1-2	本书结构框架图	35
图 2-1	T 镇机构设置图	44
表 2-1	T 镇领导人职务设置及责任分工	60
表 3-1	市场经济体制中的政府职能	68
表 3-2	乡镇政府改革专家意见	69
表 3-3	T 镇党委、政府、党政办 2004 年卷内文件统计	70
表 3-4	2002—2005 年 T 镇计划生育考核情况表	77
表 4-1	1998 年 T 镇集体企业亏损情况表(部分)	109
表 4-2	T 镇 2005 年财政决算和 2006 年财政预算情况	113
表 4-3	2005 年 T 镇第十三届人大五次会议议案	125
表 4-4	T 镇群众来信来访情况统计表(1984—2000)	129
表 5-1	《T 镇支柱产业状况表》(部分)	143
表 5-2	2005—2010 年镇级经济发展目标计划表(表五)	147
表 5-3	2006 年度 T 镇“三帮一”安排表	157
表 5-4	2002 年以来 T 镇村改居情况	174
表 5-5	2005 年 T 镇三项“一票否决”情况	180
表 5-6	2006 年“T 镇党政领导班子民主测评表”	181
图 6-1	乡镇领导人行为的解释框架	194
图 6-2	乡镇领导人职位获得图	198

附录图表索引

附表 1	T 镇林业站、水利会、会计管理中心岗位设置及人员 配备表	222
附表 2	A 市各镇食品安全监管的评分考核细则	225
附表 3	原 T 镇华侨、华人分布世界各地情况统计表	228
附表 4	原 F 镇华侨、华人分布世界各地情况统计表	229
附表 5	原 T 镇华侨捐资项目表	230
附表 6	原 T 镇华侨捐赠学校	232
附表 7	原 F 镇华侨捐办公益事业统计表	233

第一章 导 论

我们要到最基本的事实中寻找最强有力的分析概念，一个做法是从悖论现象出发，对其中的实践作深入的质性调查（定性研究），了解其逻辑，同时通过与现存理论的对话和相互作用，来推进自己的理论概念建构。在这个过程中，我们不妨借助有用的西方理论，尤其是针对西方现代形式主义主流的理论性批评。我们真正需要的是从实践出发的一系列新鲜的中、高层概念，在那样的基础上建立符合实际以及可以和西方理论并驾齐驱的学术理论（黄宗智，2005：93）。

第一节 问题的提出

一、研究的问题

传统社会“王权止于县政”，20世纪80年代以来国家统治重心不断下移，乡镇地位日益突出。2004年中央强调乡镇政府的主要职能是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。中共十六届五中全会提出，要按照科学发展观与构建和谐社会的要求，坚持统筹城乡发展，坚持“多予少取放活”和“工业反哺农业、城市支持农村”的方针，努力推进社会主义新农村建设。2005年12月31日通过的《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》指出：“积极稳妥地推进乡镇机构改革，切实转变乡镇政府职能，创新乡镇事业站所运行机制，精简机构和人员，五年内乡镇机构编制只减不增。妥善安置分流人员，确保社会稳定。要按照强化