

吴理财◎著

从“管治”到“服务”

乡镇政府职能转变研究



中国社会科学出版社

从“管治”到“服务”

乡镇政府职能转变研究

图书在版编目 (CIP) 数据

从“管治”到“服务”: 乡镇政府职能转变研究 / 吴理财
著. —北京: 中国社会科学出版社, 2009. 6

ISBN 978 - 7 - 5004 - 7829 - 4

I. 从… II. 吴… III. 乡镇—地方政府—行政管理—
政治体制改革—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 087657 号

责任编辑 冯春风
责任校对 石春梅
封面设计 回归线视觉传达
版式设计 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2009 年 6 月第 1 版

印 次 2009 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 980 1/16

印 张 20

插 页 2

字 数 252 千字

定 价 35.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

导 论	(1)
-----------	-------

第一篇 主题报告

第一章 农村税费改革背景下的乡镇改革：

一个简要述评	(13)
--------------	--------

一 精简是一条主线	(13)
二 体制创新也有“潜逻辑”	(22)
三 乡镇改革关键在于转变政府职能	(30)

第二章 改革悖论与服务能力建设

一 税费改革与二元财政结构下的农村公共服务	(34)
二 短缺财政下的农村公共服务及其改革	(39)
三 农村公共服务视角下的乡政重建	(45)
四 服务能力建设是乡镇政府职能转变的一个 必要前提	(50)
五 一个简短结论	(53)

第三章 乡镇政府职能转变的内在作用力及其限制

一 财政压力及其局限	(54)
二 形式化的权力制衡机制	(59)
三 压力型体制的逆向激励	(64)

第四章 民众参与及公共需求的表达

2 从“管治”到“服务”——乡镇政府职能转变研究

一 行政性压力与“弱者”的反抗	(73)
二 缺乏民众参与的乡镇改革	(76)
三 民众参与及公共需求的表达	(79)
第五章 同构与再生产	(83)
一 乡镇政府职能的锁定	(83)
二 职能锁定的几种解释	(94)
三 制度同构与职能锁定：逻辑及后果	(101)
第六章 机制创新与合法性论证	
——以“咸安政改”为解读对象	(105)
一 “咸安政改”的内容	(106)
二 第一波：回应财政压力	(108)
三 第二波：回应部门压力	(111)
四 第三波：回应民主压力	(116)
五 结论和讨论：合法性论证	(117)
第七章 余论：职能转变中的乡镇主体性建构	(123)
一 无“乡镇视角”的乡镇研究	(123)
二 无“乡镇主体”的乡镇改革	(127)
三 职能转变中的乡镇主体性建构	(130)

第二篇 系列报告

第八章 从“管治”到“服务”

——关于乡镇政府职能转变的问卷调查	(135)
一 调查的基本情况	(135)
二 乡镇政府职能：“管治”抑或“服务”？	(137)
三 乡镇政府职能转变迟缓是当前最突出的问题	(141)
四 乡镇政府职能转变迟缓的原因分析	(144)
五 如何促进乡镇政府职能的转变？	(149)

六 小结	(155)
第九章 乡镇干部视角中的乡镇改革	
——安徽、湖北、湖南、山东四省乡镇	
干部问卷调查	(157)
一 调查的基本情况	(158)
二 调查的主要内容	(160)
三 小结	(170)
第十章 乡镇改革的认识基础：异与同	
——基于三省（市）问卷调查的分析	(173)
一 关于乡镇政府的主要职能及改革思路	(175)
二 关于乡镇政府领导的产生方式	(179)
三 对于党政领导交叉任职的态度	(181)
四 对乡镇干部业绩考核的看法	(184)
五 对乡镇站所改革的看法	(186)
六 小结	(189)
第十一章 后农业税时代基层干部视野中的乡镇	
政府职能转变	
——对鄂、皖、渝三地乡镇干部的	
问卷调查	(192)
一 乡镇政府职能转换的社会背景	(192)
二 本研究的基本视角和调研的基本情况	(194)
三 乡镇干部视野中的乡镇政府基本定位与	
职能转型状况	(195)
四 影响乡镇政府职能转变的因素分析	(196)
五 小结及建议	(198)
第十二章 乡镇政府职能转变的制约因素与突破探析	(201)
一 乡镇政府职能转变的制约因素	(201)
二 乡镇政府职能转变的契机	(204)

4 从“管治”到“服务”——乡镇政府职能转变研究

- 三 转变乡镇政府职能必须首先更新公共管理的理念 (205)
- 四 促进乡镇职能转变的几点建议 (207)

第三篇 专题论文

第十三章 乡村治理变迁与农村管理体制改革 (213)

- 一 引言 (213)
- 二 乡村治理结构及其变迁趋向 (215)
- 三 目前农村管理体制改革中存在的问题：
以湖北、安徽为例 (217)
- 四 后税费时代的农村管理体制 (219)

第十四章 国家整合转型视角下的乡镇改革

- 以安徽省为例 (222)
- 一 国家汲取式整合的历史：传统与现代 (222)
- 二 农村税费改革前汲取式整合：
1980~2000年间的乡镇政府变化 (226)
- 三 从汲取式整合向供给式整合转型 (229)

第十五章 以钱养事：湖北着力构建农村公共服务

- 新机制 (236)
- 一 从管治型政府到服务型政府：市场经济
新命题 (236)
- 二 从“单位人”变成“社会人”：管理体制
新突破 (238)
- 三 从“养人”到“养事”：公共服务新机制 (241)
- 四 从“单骑”突破到综合配套：深化改革新趋势 (244)

第十六章 “以钱养事”：运作机理及动力

- 以湖北咸安为例 (247)

第十七章 什么影响着他们“算账”和决策？

——以乡镇改革决策为例	(257)
一 机构式改革的教训	(258)
二 体制性改革浅尝辄止	(262)
三 从“改革”转向“建设”	(266)
四 是什么影响了他们“算账”和决策？	(269)

附录

乡镇调查问卷（第2次）	(275)
乡镇改革调查问卷（第1次）	(288)
主要参考文献	(301)
后记	(309)

图表目录

表 1-1	湖北省乡镇机构改革精简成效	(17)
表 1-2	咸安区乡镇直属事业站所分流人员去向	(27)
表 1-3	被访者对于乡镇机构问题看法的变化	(31)
表 1-4	如果保留目前乡镇政府设置, 您认为最好 从哪些方面着手改革?	(32)
表 2-1	2002 ~ 2003 年安徽省县乡两级政府负债情况	(42)
表 2-2	安徽省赤字乡镇变化情况 (2000 ~ 2004 年)	(42)
表 2-3	乡镇政府何去何从?	(49)
表 2-4	您认为要解决乡镇财政问题, 应该 如何改革?	(51)
表 2-5	被访者认为促进乡镇政府职能转变的 关键举措	(52)
表 3-1	被访者对交叉任职的态度	(62)
表 5-1	被访乡镇干部认为最重要的乡镇政府工作	(86)
表 6-1	压力回应型制度创新模型	(118)
表 7-1	被访的乡镇干部对竞争性选举与直选的 态度比较	(126)
表 7-2	被访乡镇干部对乡镇问题的自我评价	(131)
表 8-1	调查样本分布情况	(136)
表 8-2	被访者认为乡镇政府应该承担的主要工作	(138)

表 8-3	被访者认为乡镇政府最重要的工作	(139)
表 8-4	被访者对乡镇政府主要职能的看法	(140)
表 8-5	乡镇问题旋转后的因子载荷矩阵	(142)
表 8-6	如果保留目前乡镇政府设置, 您认为最好 从哪些方面着手改革?	(143)
表 8-7	被访者对于乡镇机构问题看法的变化	(144)
表 8-8	关于乡镇职能因子的相关分析	(145)
表 8-9	乡镇党委书记的产生方式	(146)
表 8-10	乡镇长的产生方式	(147)
表 8-11	被访者认为乡镇政府职能转变的主要难点	(148)
表 8-12	被访者认为促进乡镇政府职能转变的措施	(150)
表 8-13	被访者认为促进乡镇政府职能转变的 关键举措	(150)
表 8-14	被访者认为最好的县乡体制	(153)
表 8-15	被访者认为乡镇人大具有的职权	(154)
表 9-1	调查样本分布情况	(159)
表 9-2	乡镇问题因子分析	(161)
表 9-3	您赞成以下哪种改革思路?	(163)
表 9-4	在保留乡镇政府的情况下, 您认为最好 从哪些方面着手改革?	(163)
表 9-5	您认为乡镇政府的主要工作是什么?	(164)
表 9-6	您认为乡镇人大应该具有哪些职权?	(167)
表 9-7	被访者对乡镇站所改革的意见	(168)
表 10-1	您认为乡镇政府的主要职能是什么?	(175)
表 10-2	您赞成以下哪种改革思路?	(177)
表 10-3	您对竞争性选举和直选的看法	(180)
表 10-4	您对乡镇党政领导交叉任职的看法	(182)
表 10-5	乡镇干部的工作成绩应如何考核?	(185)

8 从“管治”到“服务”——乡镇政府职能转变研究

表 10-6	您同意下面哪种站所改革方式?	(188)
图 5-1	被访者所认为的乡镇政府最应该做的事情	(93)
图 6-1	咸安政改“压力”模型	(119)
图 8-1	被访者对“交叉任职”的态度	(153)
图 9-1	被访乡镇干部月收入分布图	(169)
图 9-2	四省被访乡镇干部月收入比较箱型图	(170)
图 16-1	“以钱养事”机制的运作逻辑	(255)

导 论

一 研究缘起

虽然目前关于乡镇改革的研究文献可谓汗牛充栋，但是，多数研究的兴趣是基于某种理念或价值偏好提出各自的改革思路，以致“乡派论”、“自治论”和“撤销论”等诸多乡镇改革思路一时间纷纭杂陈、莫衷一是。与此同时，伴随着农村税费改革，各地都进行了各种乡镇改革实践，这些改革最初都是迫于基层财政压力而启动的，虽然各地的改革模式有所不同，但是其主线都是“减人减支”；这种以“减人减支”为主线的改革实际上也在一定程度上限定了乡镇改革的深入发展，一旦基层的财政压力有所缓解、自上而下的行政性改革压力有所松懈，改革就会停滞不前，甚至再次回复到改革之前的状态，陷入“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈。

乡镇改革如何破除这个怪圈，走出一条新路？乡镇研究如何摆脱价值偏好，而着力于乡镇实际问题的解决？笔者认为，乡镇政府目前尚不可轻言“撤销”，一是因为乡镇政府处于国家和乡村社会之间的特定位置，它在国家与基层民众之间扮演着其他组织无可替代的作用——它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，对于维系乡村社会的稳定、建构和谐社会具有重要作用；二是一个自主的乡村社会有待发育和成长，乡村自治

2 从“管治”到“服务”——乡镇政府职能转变研究

的政治社会条件尚不成熟。这就为乡镇政府在一定时期内的存在提供了一定的理据；三是既有的县级政府在乡村治理和农村公共服务方面不但能力有限，而且缺乏有效机制，尚难替代乡镇政府的某些功能。换言之，乡镇政府的价值及是否有存在之必要，是由国家和乡村社会两个方面同时决定的。现阶段之所以有其存在的价值，是因为国家的社会化转型尚未完成，乡村社会自身也不足以实现“自治”；将来之所以没有其存在的价值，是因为以县政为基础的现代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，并形成良好的共治关系。对于现阶段的乡镇改革而言，讨论乡镇政府的去留问题尚且过早，也没有抓住当前乡镇问题的症结。现阶段乡镇改革的核心问题是乡镇政府职能的根本性转换，即如何实现乡镇政府职能从“管治”^①（为主）转向“服务”（为主），建构一个民众需求为导向的公共服务型政府。

事实上，关于乡镇政府职能转向公共服务，研究者和各级政府基本上没有异议，尤其是在取消农业税、展开新农村建设以后，各种政策文本都强调加快乡镇政府职能的转变，使之成为一个真正服务于“三农”的农村基层政府。笔者在农业税全面取消前后进行的两次较大规模针对农村基层干部的问卷调查也表明，广大基层干部在理念上也都认同乡镇政府的首要职能是“公共服务”。然而，从实际的情况来看，构建服务型乡镇政府目前仍然停留在政策文本和理念层面上，乡镇政府的现实权力运行逻辑并未有根本性转变。如何促进乡镇政府职能的有效转变，成为当下乡镇改革的一个核心、关键问题。从目前的研究来看，虽然有不少研究涉及乡镇政府职能转变问题，但是不可否认其中

① 需要说明的是，在本书中，所谓“管治”是指对农村社会、经济和文化实行全能主义管理和控制。

不乏空泛之言。对于其他的一些研究者而言，乡镇政府职能转变问题或许过于技术化、具体化，他们不屑于研究。可是，现实的乡镇改革实践又亟待解决乡镇政府职能转变这个核心且关键性的问题。一项好的实证研究必须面向现实、正视实践中的问题，决不是绕开它、漠视它。

二 研究内容

那么，如何实现乡镇政府职能从“管治”到“服务”的有效转变？本研究将着力探讨以下三个主要问题：一是乡镇政府的公共服务能力问题；二是乡镇职能转变的动力及其限制问题；三是乡镇政府提供公共服务的有效机制及相关制度安排问题。

第一章首先对农村税费改革背景下的乡镇改革进行简要述评，并提出问题。尽管肇始于农村税费改革的最近一轮乡镇改革，各地有不同的实践模式，甚至涌现了极具价值的制度创新，但是，“减人减支”始终是贯穿这轮改革的一个或明或暗的主线。与之相比较，转变乡镇政府职能却进展不大。转变乡镇政府职能，增强公共服务能力，应该成为当下乡镇改革的着力点和关键点。

从第二章开始进入主题探讨。无论是农村税费改革还是与之相配套的乡镇机构改革，始终没有解决乡镇政府的公共服务职能与其服务能力之间的不对称问题。农村税费改革试图通过减轻农民负担重建国家在乡村社会的合法性基础，然而，如果不改变“二元财政”结构，乡镇的公共服务职能与农民负担之间必然会构成一种体制性矛盾；随后的乡镇机构改革主要是围绕着“减人减支”而展开的，以应对乡镇财政短缺的压力，然而，这样的改革又进一步削弱了乡镇政府的服务能力，如果不建构相应的事权与财权相对应的府际权力结构，乡镇的公共服

4 从“管治”到“服务”——乡镇政府职能转变研究

务职能与其现有的财政能力之间又构成一对体制性矛盾。在第二章中我们将讨论这两个改革悖论。从表面上来看，乡镇公共服务能力仅仅是一个关于行动资源（或资本）的技术性问题，但是，它又跟既有体制有关，因此仅在乡镇或者乡镇以下层次进行农村税费改革和乡镇机构改革，无法从根本上加以解决。除了发展乡镇社区经济、培植乡镇财源以外，改革政府间的财政体制，建构与事权相统一、实现城乡公共服务均等化的转移支付制度尤为必要。

第三章和第四章分别从体制内部和外部探讨乡镇职能转变的动力及限制因素。乡镇“财力不足”的确是阻碍乡镇职能转变的一个现实原因。然而，乡镇政府即便具有足够的服务能力（包括财力），也未必会自愿完成自身职能从“管治”到“服务”的转变。也就是说，没有内在和外在的力量的促动，乡镇政府（自身）很难自动地完成职能的转变，而只会沿着既有的权力运行逻辑展开。当前我国乡镇政府职能转变之所以迟缓而且缺乏实效，既有诸如乡镇“财力不足”等现实性原因，也有既有体制安排导致的内在激励不足和外在压力不强的深层次原因。

为了促进乡镇政府职能从“管治”转向“服务”，建构一个以民众公共需求为取向的公共服务型政府，必须进一步改革现有的乡镇权力机构，建立有效的权力制衡机制，从而在制度和机制上保证乡镇行政不偏离民众的公共利益。乡镇人大制度只是安排了一个促进乡镇职能转变的横向（或平行）的内在力量，这种横向的力量在现实中发挥的作用极其有限，而纵向的作用力则是透过府际的关系体制实现的。对于乡镇政府而言，这种纵向的体制性力量具体体现在县乡之间的压力型体制上。要切实推进乡镇政府职能的转变，建构一个公共服务型政府，还必须彻底改革这种压力型体制，变“逆向激励”为“正向激励”，使乡镇行政沿

着公共利益的轨道而运行。

乡镇政府职能实现从“管治”到“服务”的根本转变，仅靠行政性力量是不够的，还必须有民众的积极参与，以及由于民众参与所带来的压力。如果没有民众的参与以及相应的公共需求的表达机制，建构民众需求导向的公共服务型政府势必沦为空谈。所谓服务型政府实际上是一个有效回应民众公共需求的政府。

在考察乡镇政府职能转变时，仅仅停留于讨论它的内在的或外在的作用力是不够的，还必须探讨乡镇政府所处的“组织场域”（organizational fields）对乡镇政府职能的影响作用。我国的行政架构本身就是高度结构化的组织场域，这个组织场域提供了一种制度环境，如同韦伯所言的“铁的牢笼”，钳制着身处其中的乡镇组织，导致乡镇组织结构及其职能的“同构”（isomorphism），从而限制了乡镇政府职能的有效转变，使乡镇政府职能处于一种“锁定”状态。乡镇政府职能的锁定实质上是乡镇制度同构的另一种“表达”而已；整个行政体制对乡镇政府的强制内涵及规范要求，体现在乡镇职能的界定上。第五章将对乡镇政府职能的锁定及制度同构进行具体讨论。我们认为乡镇政府的制度同构与职能锁定本身具有一种“再生产”机制，正是这种再生产机制导致了过往几次乡镇机构改革“精简—膨胀”的反复循环。

乡镇改革，不是为改革而改革，这项改革的根本目的是通过相关的制度或机制创新，实现乡镇政府职能从“管治”到“服务”的根本性转变。在第六章，我们将通过对湖北省咸安区的改革实践案例的考察和分析，探讨乡镇政府职能转变的实现机制以及该机制的演进逻辑。在改革初期主要是迫于财政压力，而论证和提升其合法性则是制度持续创新的根本动因。第七章还进一步讨论了乡镇政府职能转变的主体性建构问题。

除了上述主题报告内容以外，第八章至第十二章是根据问卷调查所作的系列分析报告（其中三篇报告是笔者指导的研究生所撰写），第十三章至第十七章是专题论文。其中，第十三章和第十四章分别从乡村治理变迁、国家在农村社会整合转型的视角，探讨乡镇改革及乡镇政府职能转变的方向等问题；第十五章介绍湖北省“以钱养事”改革的基本情况；第十六章以湖北咸安“以钱养事”改革为个案，探讨这一新型农村公共服务机制的运作机理及动力问题；第十七章结合我国乡镇改革的发展历程，讨论乡镇改革决策行为受到哪些因素的影响。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者/决策者产生一定的影响作用，甚至决定改革的下一步走向。

三 研究方法

本研究材料主要来自作者在安徽、湖北等地的问卷调查和一些实地调研。我们分别选取全面取消农业税前后的 2005 年和 2007 年两个时段，运用内容基本相同的问卷，前后进行了两次较大规模的问卷调查，以便比较前后的变化。2004 年 11 月至 2005 年 10 月，我们先后在安徽、湖北、湖南、山东四省 18 个县（市、区）进行了首次问卷调查。这次调查共发放问卷 1800 份，收回有效问卷 1471 份；2007 年 4 月至 10 月，我们先后在安徽、湖北、重庆等地 7 个县（区）又进行了一次跟踪调查。这次调查共发放问卷 800 份，收回有效问卷 691 份（前后两次调查样本分布情况如下表所示）。在进行问卷调查的同时，还对一些乡镇进行了较长时间的跟踪观察，并对有关当事人进行了访谈，从而努力使本研究做到点与面、数量分析与质性研究相结合。