乡镇体制的主要问题与改革路径

——基于浙江省调查状况的分析

方柏华　王国勤

2011 年 3 月

本报告作者方柏华，中共浙江省委党校政治学教研部主任、教授、博士，农村问题研究所所长；王国勤，中共浙江省委党校政治学教研部副教授、博士，农村问题研究所所长助理。

内容提要

乡镇作为中国最基层的、也是数量最多的一级政权组织，担负了极其重要的社会管理和服务功能。而乡镇体制是否科学合理直接决定了乡镇治理和社会管理的效果。我们于 2010 年下半年在浙江省范围内所做的抽样调查基础上，归纳出当前浙江乡镇领导干部们最为关注的，涉及财政、行政、人事、考核、维稳等五个方面的体制问题，并以此为基础提出一些建设性的意见。浙江省作为发达省份，在乡镇治理和社会管理过程中面临的诸多问题以及相应的体制改革探索，无疑在全国范围内具有特定的借鉴意义。

关键词：“十二五”规划　乡镇体制　改革

目　录

一、乡镇体制中存在的主要问题.....1
1、“权力和责任欠匹配”的行政体制.....1
2、“财权与事责欠匹配”的财政体制.....2
3、“重等级、轻激励”的人事体制.....3
4、“重控制、轻实效”的考核体制.....3
5、“重表面、轻实质”的维稳体制.....4
二、推进“十二五”时期我省乡镇体制改革的若干建议.....5
1、理顺县级及以上政府与乡镇之间的“委托—代理”关系.....5
2、依靠多元投资和预算民主使乡镇“有钱花”、“花好钱”.....6
3、按任务定编定岗，按绩效定待遇.....6
4、建立以专门考核机构为载体的科学化、民主化的考核新机制.....7
5、建立低成本、高效率、高权威的法治化维稳机制.....7
编者说明.....9

中共中央所做的“十二五”规划《建议》中明确提出要坚定推进经济、政治、文化、社会等领域改革，加快构建有利于科学发展的体制机制，并强调了社会管理法律、体制、能力建设。随后胡锦涛总书记在 2011 年 2 月题为《扎扎实实提高社会管理科学化水平》的讲话，强调把社会管理工作摆在更加突出的位置。在这种背景下，乡镇作为中国最基层的、也是数量最多的一级政权组织，直接同广大的农民和城镇居民打交道，担负了极其重要的社会管理和服务功能。因此，乡镇治理是否科学、有效直接影响到基层社会的和谐和发展，是关系到国家稳定大局的大事，而乡镇体制是否合理直接决定了乡镇治理的效果。尤其是当前改革开放进入新的历史时期，在经济快速发展的同时，社会也正面临着巨大的历史转型，新问题，新情况，新挑战层出不穷。因此，在全面向“十二五”规划过渡的时期，对现行乡镇体制进行深入调研，认真分析其优点与缺陷，并以此为基础提出进一步改革的措施和建议，无疑是项紧迫而重要的任务。浙江省作为东部发达省份，也面临着同样的问题和任务。鉴于此，我们先后在浙江的衢州、金华、台州、宁波和嘉兴等地区，同 60 多名县（区）组织部门的领导、乡镇书记、镇长以及相关领导、干部进行了座谈，并实地考察了发达、一般、欠发达等不同类型的八个乡镇。在大量的调查、访谈和文献资料的基础上，归纳出当前浙江乡镇领导干部们最为关注的，涉及财政、行政、人事、考核、维稳等五个方面的体制问题，并以此为基础提出一些建设性的意见。[①]

一、乡镇体制中存在的主要问题

1、“权力和责任欠匹配”的行政体制

现有的乡镇在行政体制上绝大多数面临着“权力和责任不匹配”的制度性困境。其首要特点是乡镇政府“有限权力、无限责任”。一方面一些重要的审批权和执行权由县级以上的主管部门掌握，这样，“(乡镇)看得到管不到，(县里)管得到的看不到”[②]；另一方面，上级各部门开展某项工作时，大多是以发文件或召开会议的方式把工作推给乡镇，并以考核的方式来验收，而乡镇又缺乏相应职权。

第一、上级各部门和乡镇政府之间的职能分工错位。有些上级职能部门有权管理，但大多只是下达文件，把本来有自己做的事情转给了乡镇；乡镇无权管理，

[①] 需要说明的是，本文中所列举的乡镇行政、财政、人事、考核和维稳等五个体制问题，当然不能说是一种全面概括，可能会有一些重要的问题没有涉及。同时，这五个体制问题相互之间不一定全是并列关系，有的可能是包含关系，但之所以并列讨论，是因为它们被关注的程度都是最高的。

[②] 文章所有引号内的内容，如果没有加注释，均为在访谈过程中乡镇干部所表达的带有普遍性的看法。

但是因为考核的压力不得不艰难应付。工商、公安等部门和乡镇的组织关系没有理顺，部门有上级领导，归县（市）长管，部门意见就是政府的意见，造成乡镇忙于应付上级的意见和工作指标。第二、乡镇干部缺乏有效工作手段，工作压力大、风险大。比较突出的问题是农村的土地管理规划，基本农田保护，老百姓违章建筑和计划生育等，出现纠纷和调处，基本是乡镇在承担责任，但是没有执法权。尤其是在农村的具体工作中，很多方面是乡镇干部凭个人感情、熟人关系开展工作，缺乏有效措施，农村工作经常处于艰难境地。第三、乡镇干部工作任务繁重，疲于应付。“上面千条线，下面一根针，根根戳到我们镇里。”乡镇政府一个机构多重功能，干部任务超重，人手远远不足，不但承担着政府职能规定的各项工作，还常常要承担重点工程项目建设任务。

2、“财权与事责欠匹配”的财政体制

目前除了少数已扩权的“中心镇”外，浙江省大多数乡镇财政体制存在着“财权与事责不匹配”的制度性困境。这种困境主要表现在，一方面制度规定乡镇没有财权，政府开支主要来自县级或以上政府的专项经费，自主支配的资金很少，而另一方面乡镇由于承担大量的社会管理、服务和基础设施建设的任务，基层政府的资金缺口很大，大多数乡镇基本上是负债经营。在这种困境中，为了维持政府体系的正常运作，如何能“找钱”成了乡镇一项迫切的任务，这种状况造成了政府职能的扭曲，出现了大量的短期行为，不断产生着新的社会风险。

第一，普遍依赖“土地财政”，即过度出让有限的土地资源赚钱。这种状况造成乡镇政府的很多短期行为，如过度开发土地等资源，大规模的房屋拆迁和土地征用导致或加剧了社会的不稳定。第二，乡镇四处找钱，扭曲了其正常的功能定位。一些发达乡镇政府直接参与市场经营活动，而一些山区乡镇仍然主要依靠收取计生罚款等收费项目来弥补财政缺口，这既影响了乡镇政府把主要精力投入到自己的“主业”，也造成了对市场经济和管理工作的干扰。第三，出现了“富镇越富，穷镇越穷”的现象。一些欠发达的乡镇，由于财力不济，拿不出巨额的配套资金，不敢或无法申请中央或省级的专项基础设施建设资金，从而难以更好地推进新农村建设等基础性工作。一些富裕乡镇则凭借雄厚的经济实力，往往更容易申请到更多的上级部门的财政支持。长此以往，农村地区发展的不平衡问题反而有可能会加剧。第四，在大量申请专项资金的过程中容易滋生腐败，造成浪费。由于很多财政支出属于上级部门下拨的专项资金，因此“跑部钱进”的现象依然存在，造成很多的寻租现象。

3、“重等级、轻激励”的人事体制

第一，乡镇机构设置长期存在的不合理因素造成了用人方面难以人尽其才。现行的县管乡镇制度采取了条块垂直管理的方法，乡镇的机构设置要与县级的机构设置基本上相一致。如上面有人大，下面也要有人大；上面有政协，下面也要有政协等。但对乡镇治理的现实而言，有的机构存在事实上仅仅是流于形式，有的机构虽然有一定作用但并没有发挥出其应有的功能。与之相关的是，乡镇领导班子的职数和分工也不尽科学合理，成员过多，分工过细且不够平衡，导致有些班子成员整天无所事事，十分空闲。而乡镇在社会管理、新农村建设和科学技术服务方面越来越大的需要，使得现在相应的人才配置和机构设置远远不能满足需求。第二，一些乡镇干部队伍的年龄结构和知识结构也不够合理，当前农村急需的既懂专业又年轻的干部普遍比较缺乏。不少在乡镇工作的年轻人设法通过借调或选拔考试等途径进城工作，进一步加剧了这种现象，也催生了干部老龄化现象。而很多年龄大的干部在知识、观念、精力等方面已经不适应新形势下乡镇工作的需要，干部能上不能下、能进不能出的体制更加剧了这种老龄化现象。与此同时，乡镇工作越来越突出服务功能，尤其是需要在农技、环保等新兴领域，这要求更多的专业人才加入乡镇干部队伍，更加凸显了专业人才缺乏的问题。第三，现行的“阳光工资”制度在一定范围内导致乡镇干部“干好干坏一个样”的大锅饭现象。近年在全省绝大多数乡镇推行阳光工资（或称“规范津补贴”）以来，公务员工资的透明化、规范化方面卓有成效，但是公务员工资难以体现绩效差异，工作量和待遇不对称，压力和奖惩不对称，干多干少一个样，一些干部的工作责任心受到很大影响，严重制约农村工作的顺利开展。第四，乡镇干部在政治待遇上也普遍缺乏激励机制。现有体制下，提拔乡镇干部数量有限，从科级升到处级的机会更少，一个乡镇几年下来能提拔一两个就算比较好了。在这种状况下，很多乡镇干部不愿意扎根乡镇，而是千方百计到部门工作。

4、“重控制、轻实效”的考核体制

在当前日益复杂的社会管理和工作条件下，上级对乡镇一级的考核过多，过于频繁采用“一票否决”制，这给乡镇干部在工作和精神上带来了巨大的压力。第一，“一票否决”制难以公允地评价干部的工作业绩，会挫伤乡镇干部的工作积极性。有干部说“那我们一年到头做得非常辛苦，因为一两件事就全盘否定工作。”第二，过多的部门工作被纳入考核项目，造成乡镇政府超负荷的工作和接待任务。考核机制带来的部门利益促使上级部门千方百计把自己那块的工作任务列入考

核体系，已经在考核之列的，想法设法弄成“一票否决”。这种状况导致上级部门对乡镇政府的工作“重管理、轻服务”。有的时候，乡镇政府无法具体实施，就通过造表、整理材料（所谓整理“工作台账”）以应付考核。考核过程中，乡镇政府面对上级部门的来访应接不暇，耗费大量精力。这种考核制度也催生了乡镇和上级考核部门之间的“拉关系”、甚至腐败现象。 第三，有一些不合理的考核内容又造成乡镇政府额外增加了一些新的工作负担。首先，本不应该被纳入乡镇工作中的任务，如社会募捐、大量党刊党报以及行业期刊报纸的征订工作等在很多乡镇也被纳入考核。其次，不属于乡镇工作的职责范畴的，如土地的审批权和管理权等，乡镇政府也成了这些工作的考核对象。再次，一些考核内容仍存在劳民伤财的形式主义，如硬性规定村一级的宣传窗要八米长等。第四，具体考核项目的设置没有做到从农村经济社会发展方面的实际需要和人民群众真正的利益需求出发。现行的考核体制是“一级对一级的考核，下一级遵守上一级的规定”，造成乡镇政府主要是对上级负责，往往难以顾及农村群众的利益诉求。

5、“重表面、轻实质”的维稳体制

当前的维稳工作被很多乡镇干部戏称为“压在头上的一座大山”，这不是维稳工作本身带来的，而是现行维稳工作体制中的一些制度设计缺陷造成的。

第一，现行维稳考核体制使得乡镇干部面临巨大的工作压力。首先在是现行的维稳考核压力使得第一线的干部们往往没有充分的空间去考虑怎样使维稳工作制度化，而把息事宁人作为首要目标，不管用什么办法，“能摆平就是好干部”。而一些访民也抓住了乡镇干部的这个软肋，信奉“不闹不解决，小闹小解决，大闹大解决”，由此滋生很多的管理和社会问题。第二，现行维稳体制往往“打错板子”，给乡镇工作带来很大的、本不该有的压力和负担。首先，不管信访事由，只要有人信访，责任就在乡镇。有的访民知道“上京群访”的威力大，往往就两三个人带上一打身份证去国家信访局刷卡，于是就有了群访。其次，信访考核在实际操作中采取“属地管理”，给当地干部造成很大的工作负担。再者，城建、城管、土管等不隶属于乡镇的有关部门在执法过程中产生的问题，也要乡镇政府承担息访责任。第三，现行维稳体制中的一些因素，“逼着良民变刁民”，使不少访民道德失范并激发更多的社会不稳定因素。现在很多访民深知乡镇干部所面临维稳考核压力，为了个人私利，不管有理无理就上访。连农村粪坑搬迁的小事，村民都会威胁干部要去北京上访。还有一个现象比较严重，就是不论是医患、工伤等等，“逢死必闹”。尤其是访民在无理上访中获得好处的事例，具有极强的示范作用，

甚至有人专门以上访为谋财之道。第四，现行维稳体制，被一些人用来翻旧账，增加一些新的社会矛盾。现在的信访缘由中出现很多翻旧账的案例。有些群众拿改革开放前的“冤假错案”或所谓“历史问题”为理由上访，要求政府赔偿等等，给政府工作造成了很大的负担和压力。第五，现行维稳体制的一些因素，有悖于“以法治国”的法治建设。一些访民们“信访不信法”现象严重，即使是高院宣判了的案件，当事人还要去国家信访局上访，然后这个案件就往往被定为地方要稳控的重要案件。这不仅使地方维稳工作陷于困境，最重要的是法律的威严荡然无存。

二、推进“十二五”时期我省乡镇体制改革的若干建议

当前，关于乡镇改革的路径争论分歧很大，代表性的观点主要有“取消论”、“强化论”、“自治论”和“平衡论”等。鉴于乡镇政府在信息和民众联系等方面具有优势，所以仍然需要充分地、科学合理地发挥乡镇在地方治理和社会管理中的作用，因此我们认为“平衡论”，即强调通过平衡乡镇的“权”、“责”、“利”的做法，是当前更适宜的做法。结合中共中央“十二五”规划《建议》中的所提出的“政府职能加快转变，政府公信力和行政效率进一步提高”、“社会主义民主法制更加健全”、“加快建设法治政府和服务型政府”和“积极构建有利于转变经济发展方式的财税体制”等具体要求，在前文所分析的主要问题与成因的基础上，提出如下推进“十二五”时期我省乡镇体制改革的若干建议。

1、理顺县级及以上政府与乡镇之间的“委托—代理”关系

与经济活动中的“委托—代理”模型一样，在政府管理中也属于一种“委托—代理”的关系模式。在这里，委托人是县级及以上的政府，代理人是乡镇。“权力与责任欠匹配”的行政体制，则源于它们之间不合理的“委托—代理”关系。要改变这种状况，必须理顺这种“委托—代理”关系，具体措施如下:

第一，需要明确乡镇到底做哪些事情，然后配给相应的权力和利益，责权利要一致。参照《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国地方各级人大和地方人民政府组织法》的对乡镇职权的有关规定，凡是上级部门有权管的事情，就应该承担起管理责任;凡是应该让乡镇负责的事情,就应该赋予相应的权力和利益。无论哪种制度安排，一定努力做到责、权、利大致平衡。第二，需要考虑怎样解决委托人对代理人的“信任”问题，即怎样在制度设计上避免乡镇滥用职权或消极作为等“搭便车”问题。首先改变单纯依靠上级控制下级的“单轨道政治”，采用党政之间、部门之间、党内、党群、干群之间相互协商、监督、负责的“多轨道政

治”。例如试行乡镇长直选、发挥党内民主、强化乡镇人大建设、乡镇政务中适当的公众参与、加强法治等。第三，加强依法行政建设，提高乡镇行政行为的制度化水平。上述“权”、“责”和“利”的不匹配，在很大程度上导致在乡镇政府日常的管理和服务工作中存在着大量非制度化的运作模式，造成政府工作的随意性、不确定性，并由此降低了乡镇政府在广大民众中的威信。因此，在解决了上述两个环节的基础上，加强依法行政和制度化建设也是一项重要和迫切的任务。

2、依靠多元投资和预算民主使乡镇“有钱花”、“花好钱”

第一，在重新划分县乡事权的基础上，实现财权与事权的基本对称。这需要明确各级政府公共物品供给责任，并以此确定各自合理的收支范围。以这个标准来完善地方税收体系，改进和完善转移支付方式。尤其需要解决的是乡镇财政承担了部分本该由中央政府和上级政府承担的事务或者承担财政份额过大等问题。要做到从实际出发，重新核定乡镇财政的支出项目和支出标准，保障乡镇财政的基本运转和重点支出。第二，建立多元化的投资体系，消化乡镇现有债务，缓解地方财政的压力。加大中央和上级政府对乡镇和农村社会公共产品与公益事业的投资力度，并且使乡镇部分事业单位市场化、社会化及民营化，引导私营企业和民间组织进入公共产品的提供体系。在这个基础上，根据可持续发展的要求因地制宜地控制“土地财政”。第三，健全预算民主制度，确保乡镇能够科学、合理地花钱。公共预算不是几个人关在屋子里做出来的，而是需要很多部门、组织甚至社会参与的一项公共活动，而且一定是要向全社会公开公共预算详细收支目录。现在很多地方在搞试点，如温岭的预算民主恳谈会很好地发挥了人大与群众的监督作用。

3、按任务定编定岗，按绩效定待遇

第一，按任务定编定岗，按需要竞争上岗。县级机关首先要转变工作思路，即从“重管理”转到“重服务”上来。乡镇机构设置的基本原则应该是“因地制宜、更加合理、有效地提供公共服务”。首先，根据乡镇的具体治理任务来定编定岗，该扩大的扩大，该缩小的缩小，该合并的合并，该撤销的撤销。其次，根据新编制与岗位，制定上岗条件，然后以此为标准，实行竞争上岗，选拔优秀的人才到合适的岗位。对于年轻干部大量被借调或选拔到上级部门而造成乡镇“缺人手、缺专业人才”的现象，可以把“有合适的人选来顶替该岗位”作为上级部门从乡镇“挖人”的基本条件。第二，基本工资按级别分配，浮动工资按照业绩分配。首先，

保持现有阳光工资制度中的“按照级别来支付薪酬”的做法，同时，根据各个岗位的工作内容、结合当地的平均收入水平，制定一套绩效工作支付制度，做到基本工资按级别分配，浮动工资按照业绩分配。其次，要解决委托人对代理人的信任问题，即加强管理以防止乡镇乱发工资。一方面做好薪酬发放的预决算工作，控制发放总量和分配标准的合理性和科学性，另一方面不仅要由相关部门来加强监督管理，而且要把薪酬部分也公开化、透明化，接受群众监督。最后，对那些提拔不望的中年干部，可以考虑把政治待遇经济化，以合理合法的方式解决好这批干部的工作积极性问题。

4、建立以专门考核机构为载体的科学化、民主化的考核新机制

第一，成立专业化、职业化的考核机构，统领各项考核任务。在县级或以上的政府成立专门的考核机构，配编制、配职权、配人员，把分散在各个部门的考核任务、权限集中起来，由该机构负责。首先这种专业化和职业化的取向可以提高考核效率，避免上级部门利用考核权来追逐利益，同时减少乡镇政府和领导干部的各种考核负担和“唯上”负责的动力。第二，考核主体多元化，促进考核工作的民主化和科学化。专门考核机构理所当然是考核业务部门，同时需要通过特定的机制把人大代表、政协委员、其它相关部门、社会专业机构、管理和服务对象、基层干部和广大群众等纳入考核主体。当然，这种多元主体的参与程度、参与机制需要根据考核的对象、内容来进行有效的组合。第三，采取科学的考核内容和方法，以确保考核结果的真实性和有效性。首先是根据乡镇政府各部门、领导干部的责权利和当地社会经济发展状况，制定考核目标和任务。其中，主要领导和一般领导之间、领导和一般干部之间、公务员和一般事业人员之间的考核参数均应该是不一样的，而且工作的直接绩效与间接绩效、短期绩效和长期绩效均应在考核之列。其次，依法治国的要求要充分体现在各项考核指标中，因为只有法制健全了，才能从根本上规范各级政府的行为。最后在考核方法上，由专门考核机构组织检查，定期检查和日常检查相结合、公开检查与隐蔽检查相结合、专项检查和综合检查相结合，并且采取由多主体参与的、多种形式的考察，如专家评议、听证会、民意调查、专业机构评估等等。

5、建立低成本、高效率、高权威的法治化维稳机制

第一，建立低成本、高效率、高权威的司法体系来处理各类纠纷和社会矛盾。首先，降低群众上法院的成本。各级政府与其每年在息访、劝访和截访等方面投

入大量的人力物力，不如把这些人力物力主要投入到司法体系。成立大量的法律援助服务，让群众可以向上访一样零成本地寻求司法帮助，使自己的主张能够合法地、尽快地进入司法程序。其次，法院受理和判决都要力求公正并讲究效率。最后是树立法院判决的最高权威，减少上级领导对法院判决工作的干扰，必要时动用国家强制力量来提高判决的执行力。第二，弱化信访“一票否决”制，建立乡镇政府守法“一票否决”制。信访“一票否决”制，使乡镇干部面临太多的不可控制和难以控制的局面，而且使一些访民利用干部这种考核压力激化自己的上访行为。回归信访制度的本来功能，把解决问题的办法通过守法“一票否决”制纳入到法治的轨道。这样，干部们更加重视守法，可以有效地预期自己的行为和控制局面，同时，访民们也会从对信访的重视转移到对法治的重视。第三，乡镇政府本身需要配备专业的法律机构和一些法律人才。这个专门的法律机构和人员，为政府行为提供法律顾问与指导，保证政府行为能够在法治的轨道上运行，并充当政府的法律代表，去处理各种与政府有关的纠纷和矛盾。这样可以预防很多因政府行为不当而导致的群众不满和各种集体行动，另一方面也可以使领导干部能够腾出手来有更多的精力去做常规的管理和服务工作。

浙江省作为发达省份，在乡镇治理和社会管理过程中面临的很多问题，有些是带有普遍性的，有些是发展到一定程度后才出现的问题，因此，浙江省对这些问题的研究以及做出相应的体制改革，无疑在全国范围内具有特定的借鉴意义。

编 者 说 明

中国发展研究基金会由国务院发展研究中心发起成立，其宗旨是支持政策研究，促进科学决策，服务中国发展。中国发展研究基金会报告就是基金会围绕宗旨资助或组织的研究活动的成果。本报告为不定期内部刊物，请读者指正。