

# 基层政府如何适配国家治理转型<sup>\*</sup>

## ——基于乡镇自主性的讨论

◎ 刘成良

**内容提要** 新时期伴随着国家治理转型,自上而下的政府治理体系呈现出较强的积极治理特征。处于高度动员状态下的乡镇政府承载了过量的治理事务,超越了其治理能力和财政资源的支持范畴,以至于不得不在密集的治理事务中疲于应对。乡镇自主性的匮乏,使得政策执行绩效难以达到预期,存在硬着陆风险、积极性被消解等问题。为了完成治理目标,乡镇政府也通过在政策体系内探索适度的盈利空间、制造亮点等策略主义方式来适配国家治理转型要求,但是这种能动性很难修正积极治理背景下政策执行僵化、基层被动式应对等问题。积极治理目标的达成需要上下层级政府之间的高度联动以及政策执行体系的密切协作,需要对基层政府适度“松绑”来激发治理活力,基层政府对于政策执行的意见表达应该受到重视,应该探索赋予其参与政策调适的空间,从而避免公共政策的硬着陆。

**关键词** 乡镇政府 基层治理 自主性

(中图分类号)D630 (文献标识码)A (文章编号)0447-662X(2022)12-0087-10

DOI:10.15895/j.cnki.rwzz.2022.12.010

### 一、问题的提出

2021年,中共中央、国务院发布了《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,对完善基层治理体系、提升基层治理能力作出了全面部署。作为基层治理中最关键的主体,乡镇政府不仅是联系国家和社会的重要纽带,也是国家治理体系的重要基石,其治理能力直接关系到国家战略的执行绩效。近年来,伴随着精准扶贫等政策的实施,国家通过政治动员与社会动员重塑了政策体系,并由此推进了基层治理现代化的进程。国家治理体系和治理能力现代化转型对乡镇政府的治理能力提出了更高要求,越来越多的惠民政策都亟须强有力的执行体系予以保障。

然而,在基层治理取得一系列成效的同时,也暴露出了禁而不绝的形式主义、反复出现的基层负担过重以及公共政策执行过程中的“一刀切”“翻烧饼”等问题,这表明推进基层治理现代化仍然是任重而道远。在调研中发现,伴随着国家治理转型,乡镇政府的治理事务不断增加,但与此同时又面临着“吃饭财政”的困境,两者之间形成的张力使得乡镇政府疲于应对,不仅没有提升治理效能,反而又产生了新的债务

<sup>\*</sup> 基金项目:苏州大学新型城镇化与社会治理协同创新中心重点课题(22CZHB005);苏州大学博瑞奖教金“铸牢中华民族共同体意识”专项课题(21BRRT006)



问题。乡镇政府如何适配国家治理转型以及如何认识基层自主性,则构成了本研究的核心问题。

政策目标如何在层级政府间传达并实现是理解政府治理模式的重要抓手。周黎安将中央政府把政策目标“发包”给下级或者当地政府的模式概括为“行政发包制”,<sup>①</sup>并从行政权分配、财政与预算控制、考核评估、雇员激励等四个维度比较了“行政发包制”与雇佣制之间的差异。<sup>②</sup>周雪光对行政发包制进行了修正和扩展,将政府各级部门间的控制权概念化为三个维度,即目标设定权、检查验收权、激励分配权,而控制权在中央政府、中间政府、基层政府间的不同分配方式导致了差异化的治理模式。<sup>③</sup>在既有的政府间关系研究中,乡镇作为行政链条的末梢,更多被定义为政策执行者的角色,处于“控制权”理论中被控制的对象,周黎安、周雪光等学者的研究大都是从自上而下的视角审视政策执行过程政府内部的权威关系,缺乏对乡镇政府的主体性思考,对于基层政府是如何适应这种自上而下的控制模式的研究尚有不足。21世纪以来,乡镇政府在国家治理改革中已经历了两次比较关键的调适周期:

第一次是以农业税费取消为关键节点,农村公共品供给模式的变化使得乡镇政府的财权和事权经历了双向收缩历程。1994年分税制改革以后,由于一些三农政策的失误,导致“中央请客,地方买单”成为常规,县乡财政处于紧张状态,为了保障地方运转、完成各项任务,县乡政府不得不在正式税费之外向农民增加摊派,造成了基层矛盾的增加。<sup>④</sup>农业税费取消之后,为了化解乡镇财政困境,2006年财政部颁布了《关于进一步推进乡财县管工作的通知》,<sup>⑤</sup>强化了县级政府对财政资源的统筹力度,县级政府可以对乡镇财政做出符合其发展需要的支出安排。<sup>⑥</sup>“乡财县管”对于重构县乡财政分配关系、规范乡镇政府行为、缓解乡镇财政困境等方面具有积极意义,<sup>⑦</sup>但是也产生了财务运行成本过高、乡镇公共服务缺位等问题。<sup>⑧</sup>乡镇政府失去了原来的预算外资金收入,其运转主要依靠国家转移支付来维持,<sup>⑨</sup>而农村基础设施建设、公共服务等方面主要依靠专项项目资金投入,这种依靠形式理性的设计和程序技术的控制无法有效解决农村的复杂矛盾,造成了村级公共事物的协调困境。<sup>⑩</sup>乡镇政府的运行模式从过去“要钱”“要粮”变为“跑钱”和借债,<sup>⑪</sup>呈现出“悬浮型”特征。<sup>⑫</sup>

第二次是以精准扶贫政策执行为关键节点,国家治理的现代化转型重塑了政策体系,深刻改变了乡镇政府的运行逻辑。为了应对繁重的贫困治理压力和高密度的治理事务,国家通过政治动员,重构县乡村责任共同体,实现了外部扶贫组织体系和基层治理体系的有效结合,形塑出基层组织积极治理的逻辑。<sup>⑬</sup>由于现代化的治理体系对公共政策执行的科学性、严谨性要求更高,精准扶贫政策从设计、执行、监督到评估的流程非常完整,地方政府的自主空间被不断压缩,<sup>⑭</sup>甚至还出现了地方政府为完成脱贫摘

① 周黎安《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

② 周雪光、刘世定、折晓叶《国家建设与政府行为》,中国社会科学出版社2012年。

③ 周雪光、练宏《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》2012年第5期。

④ 贺雪峰《取消农业税对国家与农民关系的影响》,《甘肃社会科学》2007年第2期。

⑤ 王伟同、徐溶壑、周佳音《县乡财政体制改革:逻辑、现状与改革方向》,《地方财政研究》2019年第11期。

⑥ 李永友、王超《集权式财政改革能够缩小城乡差距吗?——基于“乡财县管”准自然实验的证据》,《管理世界》2020年第4期。

⑦ 杨发祥、马流辉《“乡财县管”:制度设计与体制悖论——一个财政社会学的分析视角》,《学习与实践》2012年第8期。

⑧ 侯经川、杨姝姝《“乡财县管”制度对乡镇财政支出的约束效果——基于湖南两试点乡镇的实证分析》,《公共管理学报》2008年第1期。

⑨ 夏杰长、陈雷《“乡财县管”改革的社会学分析——以安徽省G县为例》,《经济研究参考》2005年第77期。

⑩ 渠敬东《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012年第5期。

⑪ 周飞舟《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》2006年第3期。

⑫ 付伟、焦长权《“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府》,《社会学研究》2015年第2期。

⑬ 袁明宝、余练《精准扶贫嵌入与全面脱贫的基层治理逻辑》,《开放时代》2021年第3期。

⑭ 刘成良《精准治理:地方治理的精准转向及其悖论——地方治理能力的视角》,《人文杂志》2020年第3期。



帽任务而集中使用有限的财政资金,不仅造成了区域间的不平衡,而且也产生了扶贫资源配置低效的“内卷化”困局。<sup>①</sup>在推进治理现代化的过程中,国家通过调整纵向权力配置来加强对基层组织控制,将乡村治理纳入国家行政规范的制度框架,构建“集中统一、权威高效”的监督体系。<sup>②</sup>然而,贺雪峰等研究发现,基层治理的特殊性与自上而下的监督体系的规范性、标准性之间存在矛盾,造成了基层治理的诸多困局,<sup>③</sup>而且将行政权集中化配置的过程强化了行政体系对政治动员的依赖,造成了基层政府的自主性收缩。<sup>④</sup>

以上表明,伴随着行政体制改革,为了提高治理效能、保障政策贯通力度,乡镇政府的财权和事权自主性被不断压缩。基于“控制权”的视角,乡镇政府适配国家治理转型可被看作是被动性适应的过程。然而,在周飞舟看来,受“国家—社会”关系范式的影响,群体间的互动博弈模式成为解释中国各类社会现象的主要因素,这个同样适用于政府内部的不同层级。<sup>⑤</sup>乡镇政府在此过程中也展示出了很多主动调适的面向,否则就无法解释在治理任务不断加大而治理行为又不断受到约束的背景下,乡镇政府基本上都完成了自上而下的任务,并保障了基层社会的秩序。颜昌武、许丹敏发现在属地高压的结构中,乡镇政府能够充分发挥能动作用,根据效用偏好策略性地完成属地管理任务。<sup>⑥</sup>为了获取发展资源,乡镇政府还会通过援引国家政策,注重对体制内资源的获取和利用,从而“经营村庄”,以实现上级政府意志和制度设置的遵从。<sup>⑦</sup>这些研究对于重新审视基层自主性具有一定的借鉴意义,但是仍然没有阐释清楚乡镇政府是如何应对国家治理转型背景下的复杂治理任务,以及如何来化解在完成这些任务过程中所面临的障碍。

在赣中Y县G镇调研发现,<sup>⑧</sup>乡镇政府在完成精准扶贫工作后继续面临着非常繁杂的治理事务。除了常规工作,乡镇政府还要集中精力解决各种中心工作,人口普查、农业生产、厕所革命、环境整治、换届选举、机构改革、产业发展、征地拆迁、企业招工等重点工作应接不暇,几乎每个阶段都有好几件重点工作需要完成。伴随国家治理转型而不断延伸的治理任务和乡镇政府有限的治理能力之间形成了较大张力。2021年4月和5月,笔者及研究团队通过驻点调研的方式,对Y县进行了田野调查,通过对县乡干部、村组干部等基层工作人员的半结构式访谈,系统了解了乡镇政府的自主性问题,以及其如何来适配国家治理转型。

## 二、国家治理现代化背景下的基层治理转向

国家治理现代化的过程就是不断重构治理体系以回应社会需求,从而构建稳定的政治秩序的过程。尤其是在向服务型政府转型过程中,中国政治展现出了较强的回应性与调试性特征。<sup>⑨</sup>唐皇凤认为这种调试性能够更好地发挥党和政府的职责和功能,激发治理活力。<sup>⑩</sup>与过去被动式回应社会治理的模式不同,国家治理展现出较强的规划引导功能,即以顶层设计为乡村社会设定了发展方向,通过若干个五年

① 郭劲光、昝邵静、邓韬《扶贫资源配置低效问题研究:生成机制与治理路径》,《农业经济问题》2019年第7期。

② 冷波《监督下乡:乡村监督体系重塑及其效应》,《中国农村观察》2021年第4期。

③ 贺雪峰、郑晓园《监督下乡与基层治理的难题》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2021年第2期。

④ 仇叶《行政权集中化配置与基层治理转型困境——以县域“多中心工作”模式为分析基础》,《政治学研究》2021年第1期。

⑤ 周飞舟《从脱贫攻坚到乡村振兴:迈向“家国一体”的国家与农民关系》,《社会学研究》2021年第6期。

⑥ 颜昌武、许丹敏《属地管理与基层自主性——乡镇政府如何应对有责无权的治理困境》,《理论与改革》2021年第2期。

⑦ 李祖佩、钟涨宝《“经营村庄”:项目进村背景下的乡镇政府行为研究》,《政治学研究》2020年第3期。

⑧ G镇交通便利,临近高速、机场,且有国道纵贯境内;版图面积为96平方公里,其中山地面积为10万亩,耕地面积为1.7万亩,水域面积为0.7万亩;辖10个行政村、2个居委会,共4500户,16000余人。

⑨ 闫帅《回应性政治发展》,中国社会科学文献出版社2015年。

⑩ 唐皇凤《中国政治的回应性与调适性——兼评闫帅新著〈回应性政治发展〉》,《华中科技大学学报》(社会科学版)2016年第4期。



规划和中长期规划,推动相关公共政策和资源投入以实现目标。近年来,精准扶贫、乡村振兴战略的实施充分表明国家不断加强对农村的资源投入力度以推动乡村社会发展,自上而下的政府治理体系呈现出较强的积极治理特征。在此背景下,基层治理也出现了新的转向,主要表现为三个方面:

### 1. 基层政府的治理议题不断拓展并由国家全面主导

乡镇政府的主要职能是负责贯彻实施上级政府决策,其工作是以国家任务为核心,自主设置议题的空间非常小。伴随着国家治理阶段的变化,不同时期的乡镇工作呈现出较大的差异性。在2006年以前,乡镇政府的核心工作是收取农业税费和计划生育,并且这两项任务目标非常清晰,对于基层而言,完成上面规定的数字即可;而在农业税费取消之后,伴随着财权和事权的上收,乡镇政府在一段时期内处于“悬浮型”状态,随着国家惠农反哺政策支持力度的增加,乡镇政府的协调性功能表现较为突出;在精准扶贫工作开始以后,乡镇政府所承担的治理任务大量增加,作为对“十三五”时期农村工作的总体统领,精准扶贫不仅包含了贫困人口脱贫这一核心内容,还有基础设施建设、农村产业发展、教育医疗提升等一揽子工作,从治理事务的密度和难度来讲,远比计划生育和农业税费收缴工作复杂得多。

当前阶段,乡镇政府的工作量并没有随着完成全面建成小康社会的战略目标而减少,如何巩固脱贫攻坚成果并与乡村振兴战略有效衔接依然是基层政府所要面对的重大议题。除此之外,还要做好常规的管理和服务。值得说明的是,伴随着国家治理转型的推进,乡镇政府的工作已经深深嵌入进国家的各项战略和重大任务之中,并在其中扮演着越来越重要的执行者角色。这种转变主要表现为乡镇的治理议题不断拓展并由国家全面主导,以Y县2020年乡镇工作为例,其核心工作见表1:

表1 Y县2020年乡镇核心工作

序号	核心工作	工作内容及意义
1	疫情防控	防控新冠疫情输入及社区传播风险,维护社会稳定
2	精准扶贫	解决两不愁、三保障,实现全面建成小康社会目标
3	农业生产	督促农民耕地应种尽种,维护粮食安全
4	人居环境	提升村容村貌,落实生态文明建设和乡村振兴战略
5	违建整治	整治违建乱建,保护耕地
6	机构改革	设置便民服务中心、综合执法中心,加快服务型政府建设
7	换届选举	村两委换届,维护基层稳定
8	森林防火	预防森林火险,保护生态环境

乡镇政府工作内容不断增加,除了要执行国家既定的方针政策之外,还有很多治理任务是属于“举一反三”式的增量任务,即在某个地方出现的事件产生较大社会影响,或者受到了主要领导重点关注后,其他地方要以此为鉴,举一反三。例如2020年四川凉山大火造成了重大损失和人员伤亡,这一事件的外溢后果是其他地方也要以此为鉴,加强应急管理,预防森林火险;2021年4月,陕西洛南由于扶贫工作中一些项目没有达标,受到媒体社会和主要领导关注后,其他地方也被要求摸排整改,杜绝此类问题再次发生,当时笔者正在Y县调研,县乡两级都在忙于排查扶贫领域中的相关问题,并要向上级政府反馈排查情况。

### 2. 政策过程的控制体系更加规范和严格以压缩偏差空间

党的十八大以来,全面深化改革的政策“梗阻”问题曾引发“总理之怒”,为了破解“政令不出中南海”“处长治国”的困境,规范权力运行程序,推进行政审批流程再造成为新时期放管服改革的重点。<sup>①</sup>从公共政策的执行体系来看,政策过程控制伴随着国家治理的现代化转型也在不断升级,主要表现为三个方面:一是公共政策的流程设计更加严谨,从政策制定、政策执行、政策监督到政策反馈形成了闭环体系,较为有效地改变了过去公共政策落实过程中地方政府利用信息不对称对政策变通执行、“象征性执行”

<sup>①</sup> 汤嘉琛《总理之怒能改变“处长治国”吗》,《中国青年报》2015年5月4日,第2版。



或者不执行等弊端;二是自上而下的政策执行监督体系不断完善,强化对政策执行的过程监督,针对一些重点工作,中央政府、省、市、县等四级均会成立相应的督察组,通过明察暗访、交叉检查等方式为政策贯彻保驾护航;三是积极引入第三方评估制度,通过外部力量对政策执行绩效的考核,来打破层级政府之间由于庇护等因素而导致的绩效难以获得社会认可等问题。

规范和严格的政策过程控制体系能够保障政令的畅通,也回应了过去政策执行过程中的偏差困境,尤其是跨层级督查方式逐渐被普遍化采用,打破了层级政府间的“共谋现象”。<sup>①</sup> 县级政府不能再像过去那样对乡镇政府政策执行过程中的偏差问题加以理解式抑或放任式的选择性忽视或者庇护,即便是乡镇政府的政策执行偏差存在客观或合理性的理由。在跨层级督查中,乡镇政府的违规行为被更高层级政府发现后,县级政府不可能不作出严肃处理 and 问责。在此背景下,乡镇政府的自主性在自上而下的政策过程控制体系中被不断压缩,作为具体政策的执行者,既要面对刚性的制度约束体系,又要处理复杂多变的具体情境,行政难度不断增加。Y县G镇由于交通便利而成了各级政府重点检查和暗访的对象,暗访组经常不打招呼就驱车直入村庄,发现的诸如环境卫生、违建等问题,都会拍照留证之后交由乡镇整改。严格的政策控制体系虽然能够保障政策的贯彻执行力度,但与此同时对政策的顶层设计也提出了更高的要求,否则,当不合理的政策目标匹配了严格的政策过程控制体系,容易倒逼新的行政困境。

### 3. 基层政府受到服务型政府理念的全面规训

党的十八大后,随着政府治理思路的变化,以及放管服改革的深入推进,服务型政府建设速度明显加快,更加注重政府职能调整、公共服务供给、社会问题回应等方面的改革。服务型政府建设的理念在自上而下的政府体系内部也得到了贯彻落实,即便是作为最低层级的乡镇政府,也正经历着改革过程,主要表现为三个方面:一是精简机构数量、明确机构职能,通过裁撤、合并等手段,压缩乡镇政府不必要的机构,完善乡镇政府职能体系;二是设立便民服务中心,通过整合与居民工作生活紧密相关的行政审批事务,设置综合窗口,提供“一站式服务”“一门式办理”,同时利用互联网大数据,推动更加便捷的线上审批服务;三是政府职员的工作手段和方法更加合规合法,粗暴式执法的空间被大大压缩,为了避免在自媒体时代成为“网红”,公职人员在行政过程中更加自律。

相较于农业税费时期,乡镇政府的行政手段已经发生了极大转变,在服务型政府理念的全面规训之下,如何采用符合规范的方式并有效实现国家不断增加的治理目标成为考验地方治理能力的重要议题。乡镇工作的特殊性在于需要在清晰明确的国家制度文本与复杂又充满不确定性的社会事实之间进行沟通 and 协调,基层治理过程很难按照规则所设定的路径不折不扣地完成。尤其是当治理任务不断增加,且任务要求刚性越强时,基层政府完成任务的难度也就越大。以往基层政府会通过一些灰色手段进行解决,比如说狠话、暴力威胁等方式,但是伴随着群众权利意识的觉醒、服务型政府理念的规训,基层干部的行政手段也越来越规范化,尤其是随着自媒体短视频的普及,基层干部也越来越懂得通过合法的行政行为进行自我保护。对于欠发达地区而言,由于缺乏有效的经济约束手段,而以往较为有效的灰色行政手段又不断受到限制,则产生了缺乏治理抓手的问题。

## 三、积极治理与疲于应对:乡镇政府自主性之困

新时期,在全面推进国家治理体系和治理能力现代化背景下,政府的公共服务职能不断强化,公共政策更加注重对基层社会的关注和对民生问题的回应,自上而下的行政体系呈现出较强的积极治理特

<sup>①</sup> 周雪光《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《开放时代》2009年第12期。



征,一方面国家通过多种方式来回应社会发展需要,从而保障了国家和农民在“家”这一层面上的高度一致关系,这种“家国一体”的关系超越了西方社会的“国家与社会”范式,<sup>①</sup>另一方面国家也通过举一反三式的预防型治理来实现对风险的控制,从而通过积极干预来化解潜在的治理危机。积极治理目标的达成需要上下层级政府之间的高度联动以及政策执行体系的密切协作,这都倒逼地方政府加强治理能力建设,以匹配转型中的国家治理体系。然而,在实践中国家积极治理的目标与乡镇政府的现实处境之中产生了较大张力,而乡镇自主性的不足反过来还会产生其他风险。

### 1. 乡镇政府面临的张力

(1) 积极治理与中心工作的泛化。在积极治理结构中,中心工作的泛化是基层政府不得不面对的一大难题。“上面千条线、下面一根针”是乡镇工作的典型特征,受条块关系及权责结构的影响,作为最基层的乡镇政府需要统筹自上而下的各类事务,乡镇政府由于可以动员的资源和人员非常有限,不得不根据实际情况对各项工作的轻重缓急进行排序。过去乡镇政府往往将上级政府最关注、最紧迫的事情列为中心工作,通过集中有限的人力和资源进行支撑,通常能够取得比较好的治理绩效。而当前阶段的困境在于中心工作的泛化,即上级为了保障工作能够受到重视、落到实处,一方面在宣传动员过程中强调工作的重要性,另一方面又强化监督考核手段来鞭策基层政府,致使多项工作都被升格为中心工作。而事实上,由于乡镇政府可以调配的人员和财政资源没有增加,多中心工作的格局使得乡镇人员始终处于紧张忙碌的状态,尤其是在严格的政策过程控制体系下,很难通过变通的方式来集中优势力量,从而陷入了在多个中心工作中疲于应对的困局。

(2) 过程控制与超标准规则的硬约束。严格的政策过程控制体系本无可厚非,但是采用过高的标准进行控制容易造成基层行政的无所适从。在Y县G镇调研发现,人居环境整治工作就遭遇到了此类问题。加强农村生态环境保护,持续改善农村人居环境是乡村振兴战略的重要内容,围绕这一问题,从中央到省市均出台了相关指导文件。但是究竟要按照什么样的标准来打造农村人居环境,事实上是见仁见智的问题。如果仅仅将农村人居环境的改善作为倡导性内容而缺乏实质的标准,那么这种软约束则很容易被乡镇政府所屏蔽,从而将注意力放在更为重要的内容。为了扭转这一局面,新时期的政策执行体系设置了非常清晰的标准和考核细节,诸如农村要建设何种类型的厕所,该如何建设都有明确的规定。然而,这种过于清晰明确的要求与农民现实生活产生了巨大张力,乡镇政府如果不按照要求执行政策则要面临被问责的处分,如果执行,又会面临农民抵触情绪较强、政策落地阻力较大等问题。乡镇政府为了完成任务,一方面通过政治动员,凝聚驻村干部和村两委干部共识,将任务分解到各个村庄,动员村庄用集体资金或者负债的形式进行前期垫付,购买改厕的基础资料,另一方面通过驻村干部和村干部进村入户做思想工作,以软磨硬泡,动用各种社会关系推动工作落实。从政策执行的绩效来看,由于缺乏污水管网等配套设施建设,不仅水厕实际使用率不高,而且还加剧了基层财政困境,甚至有的乡镇为此负债。

(3) 任务达标与吃饭财政困境。地方财政是保障政府有序运转,完成自上而下治理任务,促进经济社会发展的重要基础。中西部多数普通农业型地区的县域经济较为薄弱,工业发展相对滞后,乡镇政府普遍面临着吃饭财政的困境,刚性支出压力不断增加,尤其是工资福利在乡镇的财政支出结构中占比最大。<sup>②</sup> 笔

<sup>①</sup> 周飞舟《从脱贫攻坚到乡村振兴:迈向“家国一体”的国家与农民关系》,《社会学研究》2021年第6期。

<sup>②</sup> 乡镇干部的工资福利主要是由两部分构成:一是每月发放的基本工资、津补贴,二是年终考核后的奖金。根据控制权理论,激励分配权是层级政府间进行控制的重要维度之一。县级政府通过设置考核激励方案来对县域工作进行总体统筹,年终对乡镇工作进行综合考核,根据考核结果可以发放7到10个月的基本工资作为年终绩效奖金。由于县级财政同样比较困难,虽然可以保障乡镇干部每月的基本工资和津补贴,却无法有效保障年终奖励。为此,将后者的发放主体委托给各乡镇自筹解决,但是发放标准必须根据年终考核来确定。经济薄弱的乡镇很容易出现乡镇财政不足以发放干部绩效奖金的问题。



者调研的 G 镇财政收入 100% 来自上级拨款,工资福利支出占财政收入比例见表 2。G 镇政府 2020 年共有 49 人,其中在职人数 34 人,<sup>①</sup>退休人员 7 人,临聘人员 8 人,其工资待遇完全由乡镇财政保障。Y 县某人大常委会副主任曾在 G 镇工作过,也在 A 乡做过党委书记,他讲 2016 年在 A 乡工作时总共有 153 万元财政收入,其中人员工资补贴等硬开支就需要 96 万元,到了年底给干部发完工资奖金后,乡镇账户就只剩下 20 万元,还要应对来年的各种开支。除了人员经费不断增加之外,乡镇政府的任务型开支也处于上涨趋势。任务型开支主要是指为了完成刚性任务,在专项经费之外投入的经费。例如在环境整治工作中,由于上级设置了较高的标准,乡村道路上不能出现动物粪便、改厕要覆盖到每一户,为此要通过各种督查和暗访的形式来检查工作进度,乡镇政府为了达标不得不进行大量的资金投入。除此之外,一些阶段性的工程项目也会给地方财政带来压力,调研中 G 镇镇长表示“虽然去年我镇财政决算执行情况较好,但还稍有赤字,其主要是 BY 大桥建设及 18 公里水泥路建设、公路改造等资金需求较大。”

表 2 G 镇 2015—2019 年工资福利支出及其占财政收入比重<sup>②</sup>(单位:万元)

年份	工资福利支出	财政收入	占比(%)
2015 年	152	461	33
2016 年	218	503	43
2017 年	244	610	40
2018 年	304	733	41
2019 年	308	1564	20

## 2. 乡镇政府自主性匮乏的后果

(1) 乡镇政府自主性不足会制约政策执行绩效。即便是公共政策的制定水平已经得到了较大幅度的提升,但是仍然无法有效解决政策的统一性与地方差异性之间的矛盾,无法解决政策文本的清晰性与社会事实的模糊性之间的矛盾。乡镇政府的自主性与其政策的执行者角色不是非此即彼的关系。乡镇政府的自主性有助于弥合政策文本与社会事实之间的张力,作为沟通国家与社会的重要媒介,乡镇政府在一定程度上承担着政策转译器的职能,即将文本化的公共政策转化成为公众可以清楚掌握的日常话语,同时对于政策文本中与社会事实存在的张力,可以通过上传下达、协调沟通来实现对政策的修正,从而使其更好地符合基层实际。如果仅仅将乡镇政府作为政策传声筒,为了避免政策执行偏差,而抑制其自主性的发挥,则容易出现政策执行绩效无法达到预期标准的问题。

(2) 乡镇政府自主性的匮乏有可能造成公共政策的硬着陆。<sup>③</sup> 尽管作为国家意志表达的公共政策旨在提升民生福祉,但是其执行标准很难被文本穷尽,政策执行过程的延续性和统一性固然重要,但是还需要具体情况具体分析,如果将政策文本作为绝对权威,而忽视了社会事实的复杂性,就有可能造成政策执行僵化、脱离实际等问题。近年来,类似的问题时有发生,例如 2020 年山东省的合村并居问题,乡镇政府非常清楚政策执行后会产生哪些后果,并且作为具体的政策执行者,其执行意愿并不高,但是迫于行政压力又不得不做,结果产生了较大的社会不良影响。不仅如此,当前人居环境整治工作过程中也出现了强迫农民改水厕等“一刀切”问题,2021 年 9 月胡春华副总理在全国农村人居环境整治提升现

<sup>①</sup> 其中公务员 14 人、参照公务员管理的事业单位人员 1 人、全部补助事业人员 19 人。

<sup>②</sup> 2016 年工资福利支出迅速上涨的原因是国家出台了提高工资待遇的政策及人员增加;2017 年工资福利支出增长的原因是农技站人员纳入乡镇核算,增加了工资福利支出,总体财政收入也相应增加;2019 年 G 镇遭遇重大洪涝灾害,上级政府加大拨款力度,当年灾害防治及应急管理支出、社会保障和就业支出、农林水支出、城乡社区支出占比剧增,但是这种增长是特殊的,没有可持续性。

<sup>③</sup> 本研究将公共政策的执行绩效问题分为两种,一种是公共政策总体上没有达到预期目标,但是也未产生较大的社会问题;而另一种则是公共政策不但没有达到预期目标,而且还产生了不良的社会影响,后一种笔者将其概括为公共政策的硬着陆。



场会上就指出必须认真总结经验,深刻吸取教训、避免偏差,强化规划引领、科学审慎决策,防止资源浪费和“翻烧饼”。<sup>①</sup>

(3) 自主空间被不断压缩容易消解乡镇政府在发展中的积极性。基层社会的健康有序发展需要充分发挥中央和地方的积极性,不仅高层政府要保持关注,通过宏观政策进行支持和引导,而且作为最熟悉基层社会的执政者,乡镇政府在促进地方发展方面发挥着不可替代的关键作用,尤其是在因地制宜制定地方发展规划、协调项目资源回应民生需求等方面。对于乡镇干部而言,在缺乏经济激励和晋升激励的结构性困局中,通过创造性的工作来推动地方发展,为群众谋取福利是自我实现的重要路径,也是工作意义的重要源泉。如果一味加强对乡镇政府制度外行为的约束,长时期频繁地通过政治动员的方式要求基层完成各项任务,很容易消解乡镇的积极性,从而变成被动式地应对各种事务,不仅无法提升治理绩效,而且乡镇干部也更容易在程序化的工作中失去意义感和积极性。

#### 四、基层政府适配国家治理转型的现实选择与优化路径

乡镇政府的自主性与其政策执行者角色充满张力。在自上而下的行政链条中,乡镇政府的职能定位是做好管理和服务,完成国家设置的治理议题,其自主决策的空间原本就比较受限,并且不断完善的政策过程控制体系也会尽量避免其自主决策而导致政策执行偏差问题。从这个视角来看,乡镇政府的自主性似乎是个伪问题,但实践表明,乡镇政府由于自主性匮乏,并不能有效避免政策执行的偏差问题,同时还造成了其他后果。由此可见,如何在基层治理中把握放权与收权的平衡,激发治理活力,基层自主性至关重要。

##### 1. 夹缝中的基层自主性

为了完成治理目标,乡镇政府并不总是被动适应,也通过策略主义的方式来适配国家治理转型要求,这种在夹缝中展现出来的能动性使得基层自主性有了更为广泛的讨论空间。当前基层自主性在两个方面表现得较为明显:

一是为了应对吃饭财政困局,乡镇政府会在政策体系内探索适度的盈利空间。由于正常渠道的上级拨款无法有效解决乡镇财政收支平衡问题,在转移支付以外的财政资源补充行为则成为理解乡镇政府能动性的重要抓手,这对乡镇主官的财政经营能力提出较高要求。乡镇党委书记、镇长作为基层政府的第一责任人,尽管经费薄弱是客观问题,但是如果造成乡镇停摆或者干部队伍不稳定,不但会被追究责任,而且也会被视为缺乏能力的表现。因此,乡镇主要领导除了争取上级政府每年财政拨款投入的增加,还会通过社会关系在县域部门之间“争资跑项”,在争先创优过程中获得上级政府的经济激励。以G镇为例,乡镇拓展财政增收的渠道主要是通过完成县级部门的政策来获得专项工作经费(见表3)。

表3 G镇2019年拓展财政增收的主要项目

序号	政策名称	工作内容
1	增减挂钩	城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩。Y县整理的土地指标每亩可卖20多万,前几年年均增收2亿多元。县级政府承诺给乡镇不少于4万元/亩的工作补贴,实际到账仅有2万/亩。G镇完成了20多亩增减挂钩指标,获得了40多万元的收入。
2	造地增粮	根据土地利用总体规划,以不影响行洪泄洪、不造成水土流失、不破坏生态环境为前提,整理农田、开发宜耕未利用地,增加有效耕地。乡镇工作补贴为2000元/亩,G镇增加了700多亩土地,获得了140余万元的收入。
3	旱地改水田	为了更好实现占补平衡、保护耕地,在水源有保障、具备旱地改造为水田潜力的区域实现旱改水项目。乡镇工作补贴为2000元/亩,G镇改造了80多亩,获得了16万元左右的收入。

<sup>①</sup> 《确保新发展阶段农村人居环境整治提升开好局、起好步》,《人民日报》2021年9月25日,第4版。



乡镇政补充财政资源的形式都是在土地政策上做文章,这些收入项目存在较大的不稳定性,并且难免受到县乡不对称权责结构影响,例如增加挂钩等工作经费的获取并不能够及时兑现,尽管上级政府认可经费数目,但是无力支付。访谈中,G镇党委书记讲,由于县级财政也较为困难,“其余的2万,县里也认账(乡镇)真正过不下去的时候,县里会想办法。”

国家治理转型所带来的治理任务下沉对基层政府的财政资源提出了更大的挑战。在精准扶贫工作开始后,县域政府加强了财政资源的统筹力度,与此同时大量下沉到基层的事务加剧了乡镇政府财权和事权不平衡的困境。乡镇政府由于面临着财政结构性困境,不仅在完成治理任务方面频繁遭遇“囊中羞涩”的困境,而且在调动干部积极性、进行自主发展决策方面常苦于“无米之炊”。访谈中,G镇镇长就表示“我镇主体税源太少,增收潜力几乎没有,资金需求大大高于财政收入的增长,收支逆差大,这也是我镇出现赤字的主要原因,对这些问题我们一定要保持清醒的头脑。”

二是善于通过包装项目、制造亮点等方式来争取体制内资源支持完成发展目标。在缺乏发展资源的情况下,乡镇通过系统谋划,吸引领导注意力,将发展目标转为上级政府的中心工作从而获得更高层面的支持。这个过程对乡镇政府的政策把握水平、项目策划水平以及主职干部人际关系等均提出了较高要求,是乡镇能动性的重要表现。以Y县为例,由于省市县都会组织“三看”活动,<sup>①</sup>乡镇政府要凸显地方创新,就需要统筹规划发展特色,集中精力打造亮点。G镇围绕乡村振兴战略重点打造的亮点项目是农旅融合综合体,即依托生态农庄,发展集粮食生产(现代化的育秧中心)、水上乐园、垂钓滑草、采摘民宿等为一体的农旅融合示范点。项目需要3000万元的资金,为了获得县域层面支持,乡镇政府对项目进行了周密规划,在得到了分管农业的副县长支持后,经过县主要领导协调,项目通过了县委常委会讨论,并且乡镇主要领导还争取到了县长到G镇开现场会,县长当场就指示相关的一些部门要做好配合,解决资金问题。在G镇镇长看来,示范点打造前期缺乏资金并不要紧,重要的是要有思路、拿出方案,乡镇政府把前期工作做好之后,获得了主要领导的认可和重视,那么后面就会由县主要领导来统筹资金。

乡镇政府在政策经营中的能动性动机主要有两个方面:一是为了完成国家积极治理的目标,乡镇政府需要弥补吃饭财政的困境,通过经营政策等方式获得经济空间,从而平抑收支矛盾,调动人员积极性,完成高标准的治理任务。二是从晋升激励来看,在县乡科层结构中,乡镇主职干部调动人员积极性的手段非常有限,除了一些具备学历、年龄、能力以及社会关系等要素的班子成员或者年轻干部具备晋升预期而比较积极之外,其余大多数人员难免遭遇职业天花板困境。在治理任务繁重、考核标准严格、财政资源匮乏的县乡结构中,乡镇主要领导在激烈的竞争环境中脱颖而出的关键是做出政绩,除了要保障国家设置的治理议题能够较好完成外,还要主动援引项目资源和政策支持,通过打造亮点证明自己能力并吸引领导注意力。

## 2. 基层政府适配国家治理转型的优化路径

基层自主性对于激发治理活力,完善国家治理体系至关重要。在当前的治理转型过程中,国家治理展现出了较强的积极性,而基层政府的自主性受到一定抑制,这对于重塑治理规则、克服以往弊病、推进治理现代化有着重要意义,但是从完善治理体系的角度来看,基层政府的自主性需要得到重视,否则基层自主性的长期抑制反过来会进一步制约基层政府适配国家治理转型的步伐。因此,国家治理转型中构建的积极治理结构需要对基层政府适度松绑。积极治理目标的达成需要上下层级政府之间的高度联

<sup>①</sup> “三看”主要是指看项目、看沿线、看片子,即上级政府组织到各地参观亮点或者重点工作。



动以及政策执行体系的密切协作,因此需要进一步推动层级政府间权责不对称结构的调整。从这个意义上讲,较为理想的模式应该是自上而下治理任务的下达能够结合基层实际,避免用过高的标准来要求并考核基层,超越于基层治理能力之上的考核目标不仅难以有效达成,而且也容易被乡镇政府用策略主义的能动性来消解任务意义;尽量避免中心工作泛化的问题,中心工作模式的有效性是建立在对乡镇政府的高度动员之上,需要短时期内人力和资源的统筹和集中,如果样样都是中心工作,则违反了客观规律,不仅样样都很难被兼顾到,而且也容易出现基层疲惫等问题。

完善基层治理体系需要赋予基层政府参与政策调适的空间。乡镇政府对于公共政策执行中的问题有着非常清醒的认识,却没有可以表达的空间。一方面,乡镇之间具有一定的竞争关系,主职干部对意见的表达有可能被认为是存在畏难情绪的表现,尤其是在一些乡镇表现比较积极的背景下,表达意见有可能会被认为缺乏能力,从而导致在竞争中掉队。另一方面,政策过程控制体系在一定程度上压缩了基层表达真实意见的空间,尤其是越来越多高层级政府的明察暗访,都是以查找问题为基本导向,缺乏对基层政府的理解,即一些问题之所以成为问题并不是乡镇干部工作没有做到位,而是在有限的财力、人力以及复杂的治理任务之下根本无法做到位,在此背景下表达意见有可能会被认为是不讲政治,没有大局观念,县级政府即便是清楚地知道乡镇政府的困境,但是考虑到政治因素,也会认为乡镇政府工作不到位。乡镇政府对于政策执行的意见表达是其合理性的自主性空间,应该受到保护,而非以畏难情绪、不讲政治等原因压缩乡镇政府的意见表达,否则公共政策就有可能遭遇硬着陆,从而造成有限的财政资源被浪费、出于民生考虑的政策不被农民理解等问题。

## 五、结语

国家治理的现代化转型是系统性工程,治理体系的完善需要科学化的顶层设计与在地化的基层实践紧密结合。相比过去乡镇政府所面临的政策环境与制度约束,当前乡镇政府的自主性空间被极大压缩,其积极意义在于乡镇政府的行政行为更加合规合法,公共政策的执行力度更加彻底,公职人员更加懂得自我约束。乡镇政府被上级政府设置了饱满的治理议题,其自主选择治理议题、因地制宜调适公共政策的空间被不断压缩,造成了在公共政策中被动应对式的困境。本研究揭示了在国家治理转型背景下所形塑的积极治理结构中基层政府所面临的自主性被消解的困境以及可能带来的后果。

与以往基于“控制权”视角将乡镇政府适配国家治理转型看作是被动性适应的过程不同,本研究还试图揭示乡镇政府在自主性被压缩过程中所展示出的能动性,以此来回答为何超越于基层政府承载能力的治理任务最终会落实下去,但是这并不意味着为了保障公共政策的执行贯彻程度而压缩基层自主性的选择就是绝对正确的调适方向。基层政府表现出的这种能动性很难修正“积极治理”背景下政策执行僵化、基层被动式应对等问题。基层政府对一些不合理的公共政策采用选择性执行、象征性执行的方式并非其自主性的最佳表现方式,否则允许基层肆意发挥自主空间,则又可能走向反面。从完善基层治理体系的视角来看,需要建立多渠道的反馈机制来汲取政策执行过程中多元主体的意见。尤其是要赋予作为政策执行关键主体的乡镇政府适度的裁量权和意见表达空间,从而激发治理活力,提升治理效能。

作者单位:苏州大学中国特色城镇化研究中心、东吴智库

责任编辑:秦开凤

