

[耳听八方]

深化改革,破解乡镇治理“体制性困局”

[封面人物观点]

作者简介

周少来

中国社会科学院
政治学研究所研究员

[核心提示]

近年来,在县、乡体制(包括乡镇体制)和乡镇运行逻辑基本不变的制度性约束下,乡镇政府在职能与责任方面,出现了众多“体制性困局”,影响着基层治理的绩效和现代化水平。面临“体制性困局”,只有全面深化改革,在法律与体制上赋予地方政府更多的治理自主权,理顺省、县、乡的制度关系,健全乡镇政府的权责体制,才是提升基层治理现代化的根本之路。

江苏

金融机构聚力支持 农业农村现代化

日前,江苏省农业农村项目推介会在南京举行。在推介会上,国家开发银行、农业发展银行、农业银行、中国银行、建设银行、邮储银行、江苏银行等7家银行共同发表了《金融机构聚力支持江苏率先基本实现农业农村现代化宣言》,结合各自业务领域发布了农业农村项目“个性化”支持政策。同时,7家银行与省农业农村厅签署战略合作协议,共谋农村金融发展,未来3年将向农业农村领域集中授信7000亿元,并与16个项目代表进行现场签约,合同金额达70亿元。

黑龙江

3月末前完成秸秆离田

黑龙江把秸秆综合利用作为促进农业可持续发展的重要举措,全力推进秸秆综合利用工作。截至2019年年底,全省秸秆综合利用率达到83.15%;秸秆还田利用率达到57.87%。今年春节以后,各地结合实际,坚持“一手抓疫情防控、一手抓春耕生产”,加快推进春季秸秆离田。为确保不违农时、确保春耕生产顺利进行,省农业农村厅要求各地切实承担起属地主体责任,成立工作专班,将本辖区内应还田离田面积,细化落实到地块、落实到责任人,实行挂图作战,销号管理,确保3月末前完成秸秆离田任务。

黑龙江

生猪和能繁母猪 存栏超去年同期

黑龙江省认真贯彻落实中央关于保障生猪生产和猪肉供应的有关政策,抓住机遇,加大扶持,增强信心,多措并举促进生猪产能稳定恢复,提高综合生产能力。截至目前,全省生猪存栏稳定在1200万头,比去年增长2.3%;能繁母猪存栏115万头,比去年增长2.6%。呈现出生猪生产稳定、供应充足、总体向好的态势。省农业农村厅不断强化责任落实,落实市县生猪稳产保供和非洲猪瘟疫情防控两项责任,确保按期完成生猪生产任务,不发生重大动物疫情。

“体制性困局”影响基层治理绩效和现代化水平

近年来,在县、乡体制(包括乡镇体制)和乡镇运行逻辑基本不变的制度性约束下,乡镇政府在职能与责任方面,出现了众多“体制性困局”,影响着基层治理的绩效和现代化水平,其主要表现为以下几个方面。

权责不等:乡镇政府在“压力型体制”下失衡运转。一级政府、一级权力,有多大的权力,就承担相应的多大责任,权责对等和权责分明,是现代政府科层制管理的基本原则。但在现行的行政管理体制中,“权力金字塔”的体制架构,从根本上决定了基层乡镇政府的权力结构,“压力型体制”由来已久。近年来,为完成各种“限时型”任务,乡镇政府在“压力型体制”下失衡运转,权责不等现象进一步凸显。

按照现行授权惯例,国家法律和行政法规规定的各项执法权赋予的最终实施单位,基本都是县级政府及其职能部门,乡镇政府虽然承担着各项行政事务的落实权,但并无行政事务的执法权,如土地、环保、卫生、教育、社会治安等方面,县级相关职能部门才有相关法律和条例授予的执法权。

县级政府及其职能部门,都有权力通过各式各样的行政责任书,把本应由本职能部门负责完成的各项党政任务,逐项逐条地下放到各个乡镇。但有关项目资金和项目验收的最终实质性权力,还是掌握在各个项目专项办公室和职能部门。

乡镇政府对县级政府及其职能部门下达的各项任务,分解量化的责任状,只能无条件照单接收,少有讨价还价的余地。县级的各个专项办公室和职能部门,都掌握着大量的专项资金和资源,并直接影响着各个乡镇的年终评比和干部升迁。它们都是任何乡镇政府不敢得罪的“绝对上级部门”。

“层层加码”:乡镇政府失衡运转的隐形逻辑。“层层传导压力”,这是中国赶超型现代化能够实现历史性提速的关键机制,也是发挥

“集中力量办大事”制度优势的关键路径,这是必须加以正面肯定的。

特别是近年来在党风廉政建设主体责任、信访维稳主体责任、环境保护主体责任、公共安全主体责任等方面,各级干部一再感受到各种责任“压力山大”,这也是各级干部拼搏创新的精神动力。

但是,各项政策和工程任务的具体完成,需要下级政府来推进和落实。县级政府及其职能部门,具有权力回旋余地,在下传任务压力的同时,自觉不自觉地把相关责任搭便车式地顺路“打包”,下传给基层乡镇。而作为最基层的乡镇,权力回旋余地相比之下极为有限。因此,“层层传导压力”的行政任务执行过程,就极有可能变成了“层层压力增加”和“层层责任下卸”的双重传导过程。“层层加码”机制也就在政策任务的下传中,无形变为“层层下卸责任”机制。

钱少事多:乡镇政府在财政拮据中无法自主。“一级政府、一级财政”,这是公共财政管理的基本原则,也是一级政府自主职能发挥的经济保障。但乡镇财政拮据与行政事务增多的此消彼长,在近年来的乡镇治理中格外凸显。

由于“层层下传”的财政压力,加之本乡镇财政增收的空间有限,各地乡镇发展都在悄悄地负债前行。几年前甚至几十年前,前任甚至前前任的领导,通过各式各样方式借的各种债务,后任和现任领导也根本“挖”不清楚,更无“欠债要还”的动机动力。在一些不发达乡镇,各种债务正在如滚雪球似的越来越大。

乡镇财政如此拮据,财力如此紧张,乡镇所要负责的各种任务,也如滚雪球般越来越多。从大类来说,本乡镇范围内的经济发展、社会稳定、基础教育、卫生医疗、交通安全、公共秩序、环境保护、外来人口管理等等,都是乡镇政府必须负责的大事。计划生育、学校危房改造、创建省市先进教育镇、公路改造与扩修、信访

维稳、精准扶贫、防霾减排……统统在“一票否决”考核之列。一个乡镇只要有一项工作被“一票否决”,其他工作做得再好,也可能白搭。

“前途无亮”:乡镇干部队伍稳定性令人担忧。当前,乡镇干部的发展前途或晋升空间已呈“制度性窄化”趋势,根本的制度激励机制严重不足。

乡镇书记、乡镇长,几乎都是从上面和下乡(按回避原则,本乡镇人不能任职)调来的,最多任期两届,许多人工作的根本动力是调往县里当副县级干部,或到重要局当局长。一般趋势是,越年轻的书记、镇长,未来晋升的空间越大,工作动力就越大。

乡镇副书记、副乡镇长,其工作动力也主要与其职业前景相关。副职中年龄较大的干部,如果看不到晋升的希望,其工作动力就可能严重受阻。

乡镇一般干部,也就是副科级以上干部,工作时间长、年龄大者,可能享受副科、正科的工作待遇,但其晋升已到天花板,工作动力严重不足。

事业编制的干部,主要是乡镇所谓“七站八所”的技术性干部,如农技站、水利站、工商所、财政所、文化站、司法所、粮管所、信用社的干部。各地干部人事制度中,有所谓行政编制与事业编制的“隔离规定”,即事业编制不能直接提升为行政编制。所以,事业编制的干部,其工作动力普遍严重不足。

大学生志愿者和选调生,是乡镇干部中最年轻的面孔,但不少人是受就业压力所迫,暂时来乡镇就业,把乡镇作为工作经历中的跳板,随时准备考研或考公务员离开乡镇。

总之,乡镇干部的动力构成和激励机制各不相同。而从一般的体制性因素来考察,乡镇干部的总体状况是:职业前景不佳,晋升渠道狭窄,工作待遇低、生活条件差。这些制度性限制,严重影响着乡镇干部队伍的稳定性和积极性。

全面深化改革,走出“体制性困局”

府应下放更多财权、人权与事权给乡镇政府,使乡镇政府真正成为一级“权责完备”的自主政府。在不增加县域编制定额的情况下,缩减县级各个职能部门的编制,扩充乡镇政府编制和人员,切实改变乡镇“半政府”状态。四川成都大邑县政府已将200多项各个职能部门的权限,下放给乡镇政府,大力推进“强镇扩权”的试点改革。

增强乡镇政府自主规划乡村发展的能动性。在“强镇扩权”的同时,大幅减少各级各式考核检查和检查评比。推动乡镇政府在权力、财力、人力得以保障的基础上,成为有充分自主权力和自主空间的完备政府,自主规划和实施切合乡镇实际的各项公共工程和公共服务。

改善乡镇工作条件和工资待遇,激发年轻干部干事创业的积极性。大幅提升乡镇干部的工资待遇,进一步拓宽年轻干部的晋升空

间。规定县级以上的公务员入职,必须有3年以上的乡镇工作经历。

拓宽基层民众民主参与,健全乡镇治理和乡镇监督的制度机制。乡镇政府代表国家直接与基层民众“对接”,基层民众也最了解乡镇政府的业绩和干部的好坏。在乡镇领导的选拔、乡镇决策的民主参与、乡镇政务的民众监督等方面,应开拓制度化机制渠道,引入基层民主体力量,推动乡镇政府有效运行在民主法治的轨道上。

(摘编自《半月谈》)

