

# 乡镇政府社会治理能力的提升路径

◇ 郑志龙 赵春草

## 一、乡镇政府社会治理能力缺失的成因

### (一) 乡镇政府治理理念落后

治理理念作为一种软实力,对乡镇政府治理主体的行为塑造具有持续性和渗透性。乡镇政府治理理念对乡镇治理体系的构建和治理能力的提升具有潜移默化的影响。在政府治理转型的时代背景下,许多乡镇政府的社会治理理念并没有发生太大变化,仍以“管理”思维开展社会治理,而不是以“服务”理念进行社会治理,很多乡镇政府的工作人员仍然习惯于听从上级领导的指示,按部就班、机械地完成上级布置的任务,认为政府的职责就是一个“管”字,而非“服务”理念,这就直接影响到政府职能的发挥。可以说,乡镇政府的治理理念没有做到与时俱进。首先,在计划经济思维和传统行政管理理念影响下,乡镇政府没有真正做到职能回归,授权不足与越权行为并存;其次,由于治理理念落后,乡镇政府工作人员无法综合运用多种社会治理工具,仍然以单一的行政命令来履职,导致社会治理有效性不足,治理效能欠佳。

### (二) 乡镇政府治理主体权责失衡

乡镇政府本身承担着诸如经济发展、社会治安、危房改造、森林防火、防洪防旱、招商引资、计生维持、民政福利及劳动力安置等诸多工作。由于自上而下的纵向职权边界不清、职责划分不明,部分上级政府及相关部门以属地管理原则为由,将本该自己承担的职责和任务转嫁到乡镇政府,致使乡镇政府任务过重、权责失衡。在社会管理事务不断下移乡镇政府的同时,政府治理重心与行政权力等并未同步下移,从而使得乡镇政府承担的行政任务与其可支配的行政权力不匹配。在社会转型中,乡镇政府的执法权、财政权等在不断缩小,如教育、工商、卫生、公安、税务等多是垂直领导,乡镇政府并没有太多的领导权和执法权,致使乡镇政府社会治理权责

不匹配,弱化了乡镇政府的社会治理能力。总之,对乡镇政府而言,其工作可谓“上面千条线,下面一根针”。权责失衡导致乡镇政府社会治理的内部协调困难,造成政出多门、多头管理等问题,难以形成社会治理合力。与此同时,“条块分割”的管理体制导致乡镇政府没有完整配套的职能和权力,因此对辖区民众反映强烈的问题解决不善,甚至是无功解决。

### (三) 乡镇政府主体保障不足

由于财政和发展机遇的限制,乡镇政府人才资源紧缺,难以吸引优秀人才和干部,从而严重制约乡镇政府的社会治理能力。同时,乡镇政府人员编制设置存在规范性差、随意性强以及“增编容易,减编难”的问题,导致乡镇政府机构臃肿。此外,乡镇政府工作人员与条属机构人员、上级部门的派出机构人员福利待遇差别悬殊,致使其互相攀比,导致乡镇政府工作人员懒政、怠政行为时有发生,降低了乡镇政府的社会治理能力。乡镇政府的社会治理资源稀缺,在市场经济条件下,大部分社会资源都集中于私人企业、社会组织及村民手中,乡镇政府能够整合的社会资源极为有限。农业税费改革以来,乡镇政府的财政收入大为缩减,在这种情况下,许多乡镇政府只能依靠上级政府的转移支付维持自身运转。总之,由于公共财政匮乏、治理资源不足等因素影响,乡镇政府在提供教育医疗、劳动就业、社会保障、体育文化等公共服务时备受掣肘。

### (四) 缺乏先进的社会治理工具

乡镇政府的社会治理既要遵循国家治理体系和治理能力现代化的规范性要求,又要立足于乡镇治理的复杂现实,但大多乡镇政府仍以行政命令、强制管理等单一方式开展社会治理活动,尚未综合运用多种社会治理工具。乡镇社会自治工具匮乏,政府主导的管理型工具地位仍然坚不可摧,政府仍旧占据着社会治理权力的头把交椅,非政府主导的自治

工具仍旧发育不足。由于我国基层民主建设发展滞后,村民自治多为乡镇政府的“附庸”,并未很好地发挥自我管理、自我服务、自我发展的功能,也无法有效参与乡镇社会治理活动,影响着乡镇政府的基层自治指导能力和社会矛盾处置能力。对自愿性和调适性社会治理工具不重视,乡镇社会治理中仍存在政府过度干预的问题,许多乡镇政府不愿让社会组织、辖区群众、企业组织等参与社会治理活动,不愿将部分社会治理权力让渡给其他社会治理主体,甚至对其他社会治理主体持排斥态度,这些行为掣肘着乡镇政府的基层自治指导能力和公共服务供给能力的提升。

## 二、乡镇政府社会治理能力的提升路径

### (一)转变乡镇政府社会治理理念

首先,摒弃传统的管理思维定式,树立社会治理理念和协同治理理念,摒弃社会治理“谁都可以做”的理念,树立专业化治理理念;其次,公共行政的本质就在于其公共性,政府管理活动的根本目的是为了维护和增进人民群众的公共利益,政府的职责就应当是为全体公众提供公共服务,加强乡镇政府内部治理改革,明确乡镇政府的基本职能和职责范围,将工作重心转向公共服务、公共事务等方面,明确乡镇政府的角色定位,做到正确的职能归位;最后,改进乡镇政府公务人员的工作方式,加强公务人员的思想政治建设,及时学习和培训,提高公务人员的文化水平,树立负责的服务观念。

### (二)明确乡镇政府的权力和责任边界

首先,乡镇政府应该明确其权力和责任,逐步实现乡镇政府事权与财权的匹配、权力与责任的统一,与此同时,乡镇政府需要规范乡镇权力的运行以使乡镇治理从规范化走向制度化,从制度上约束乡镇政府权力,保证权力在制度的框架内运行;其次,应该强化乡镇政府的管理权限与协调能力,完善财政转移支付制度,加大转移支付力度,保证乡镇政府机构运转和履职的必要财权;再次,县级部门应该改变以直接发文等形式对乡镇政府进行管理的工作方式,保证乡镇政府应该具备的法定职权;最后,乡镇政府可以通过“还权赋能”改革,扩展乡镇政府的自主权和决策权,通过赋予乡镇政府更多的权限以更好地发挥乡镇政府的治理效能。

### (三)强化乡镇政府社会治理责任主体的保障能力

首先,乡镇政府应积极协调和整合社会治理资源,谨慎管理公共财政经费,并且将私人企业和社会组织拥有的社会资源通过政府采购等方式整合,为乡镇政府所用,提供更好的公共服务,做到为辖区民众负责;其次,乡镇政府应主动吸纳社会优秀人才进入乡镇政府工作,以此储备和充实人才资源;最后,乡镇政府要因地制宜地发展乡村经济,增加乡镇政府的财政收入,为乡镇政府更好地履行职能职责提供经济保障。此外,择优选择乡镇政府社会治理模式,发展平等参与、民主协商的社会治理范式,充分发挥市场主体、社会组织等在基层社会治理中的主动性和创造性,并在交流、信任、承诺、理解和结果满意之间良性循环的基础上,建构合作网络治理模式,实现资源、信息的共享,从而提升乡镇政府实施社会治理的基础性保障。

### (四)改进乡镇政府社会治理工具

首先,乡镇政府要大力倡导自愿性治理工具,通过志愿者组织提供公共服务,利用社群组织开展公共服务等;其次,乡镇政府要合理利用调适性治理工具,利用心理干预、情感诱导、诉求表达、认知促进、行为调适等方式化解社会矛盾,以司法调解、人民调解等方式化解邻里纠纷、劳资冲突、土地征用冲突等;再次,乡镇政府要充分利用引导性治理工具,建立资源共享、多元互动的数字化治理格局,发挥“两微一端”的社会治理功能,挖掘和改造传统社会治理工具,发挥传统伦理、家族观念、传统习俗等在基层社会治理中的积极作用等;最后,乡镇政府应正确使用强制性治理工具,从法律法规、行政条例等出发完善社会治理的法制工具,把握行政命令使用的范围、方式、程度等,以期减少行政命令执行中不必要的摩擦或冲突。总而言之,乡镇政府需要不断丰富其社会治理工具箱,以期在不同治理情境,选择匹配的治理工具,从而不断提升社会治理效能。

作者简介:郑志龙,郑州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师。

(摘自《行政论坛》2020年第5期,原标题《乡镇政府社会治理能力的评估与提升路径》)