



理论文库

中国农村基层政府职能的实证分析

侯麟科 刘明兴 陶然

2009-08-05

【内容摘要】文章利用2000年、2004年、2007年6个省60个乡镇120个村的抽样数据,研究了乡镇政府和村两委的重点工作任务的总体分布、地区差异,以及税费改革对于政府职能所产生的影响。研究发现,尽管税费改革显著地改变了乡村两级干部的职能结构,但是基层政府并没有切实向服务型政府转化;同时,基层政府维持社会稳定的压力也日渐增强。

【关键词】基层政府 政府职能 税费改革

一、导 论

在中国基层治理改革过程中,如何转变基层政府职能受到了各级政府和社会各界的高度关注。乡镇政府与村两委实际承担的工作任务不仅反映了基层政府职能的现状,也体现出整个农村社会治理结构的变化特征^①。既有文献对乡村干部职能的分析,大致可以分成两类:一是研究基层政府的行为特征和职能类型。饶静、叶敬忠(2007a)对此类研究进行了详细的文献综述,并将基层政府的角色分成了“压力型体制”和“谋利型政权经营者”两种。当然,从各种案例调查的结果来看,基层干部的职能可以同时涵盖“执行压力型政策”、“谋求资源与利益”和“提供公共服务”等几个方面的内容^②。二是研究财政体制变化^③对基层政府职能和结构转型的影响。例如,吴建南等(2005)指出,分税制改革之后乡镇财政收入的匮乏会导致其削减公共支出^④,以保证自身生存与运转,结果是基层政府从公共物品提供者变成了“营利性经纪人”。周飞舟(2006)强调,税费改革以后,上级转移支付方式取代了分级投入体制,乡镇政府不再向农民征收税费,而是专注于跑钱和借钱。区别于传统的“汲取型”体制,这种“悬浮型”政权对基层政权与农民间的关系影响深远。饶静、叶敬忠(2007b)认为,税费改革改变了乡村的利益格局,乡镇政府沦为事实上的县政府的派出机构。乡镇政府的依附型政权特征迫使地方干部向“谋利型政权经营者”靠近。赵树凯(2005)对税费改革前后乡镇政府的结构和职能变化进行了跨区域的对比总结,并指出维持“社会稳定”是目前乡镇机构改革的重要约束。

以上讨论要么基于理论分析,要么依据个别乡镇案例,即便有部分学者做了一定数量的乡镇调研,也没有充分考虑样本的总体代表性问题。基于一个面板数据^①,我们的研究旨在测度和分析当前基层政府实际担负的职能及其变化趋势,为基层治理改革研究提供实证参考。下文安排如下:第二部分简要介绍调查设计;第三、四部分分别讨论乡镇政府、村两委的工作职能;第五部分对比分析乡村两级干部的职能差异;第六部分给出简短结论。

二、抽样调查设计

中国的基层政府主要是指县、乡两级政府。其中，县政府是基层政权运转的基本单位。但是，直接测度县政府的实际职能面临三个方面的困难：第一，县政府下属的各个行政和事业单位分工明确，任何一个具体单位的职能，都不能代表整个县政府。各单位的职能由于异质性，也难以比较其相对重要的程度。第二，县政府每个时期工作是有重点的，但是很难说县级领导强调的核心工作能够切实贯彻到下面的执行部门。我们的调查资料显示，乡镇干部的实际工作重点和县政府下达的重要考核指标之间存在一定程度的差异。第三，县委领导强调的重点工作往往是针对当前的一些突出热点或矛盾，并不包含一些已经日常化的行政职能。而整个县政府的实际职能显然包含了这两个组成部分。

相比较而言，测度乡镇政府的工作职能就显得更为可行一些。其中有这样几个方面的原因：第一，乡镇一级的政府作为最基层的政府，县级政府及其各个职能部门都需要通过乡镇政府来落实各类工作任务。这就是常说的，“上面千条线，下面一根针”。因此，乡镇政府的职能已经在很大程度上反映了整个县政府的情况。第二，乡镇政府内部通常没有严格的职能分工。包村干部个人通常要负责多项工作的落实。对于一些重大的工作任务，整个乡镇政府的工作人员往往需要“全体出动”。这样，各项工作任务之间在重要程度上具有了一定的可比性。第三，乡镇党委政府的领导班子直接面对一线的工作人员，因此，领导班子的工作重心基本上可以视作乡镇政府整体的职能。

在一般意义上，行政村的村党支部和村民委员会（村两委）不能算作一级政府。但在现实之中，村两委行政化的程度普遍较高，发挥着乡镇政府派出机构的功能。也就是说，乡镇政府可以将上级交代的部分任务直接交给村两委来完成，而不必耗费乡镇干部的时间精力。因此，对村两委工作职能的调查，是了解乡镇政府职能的重要补充。

我们在问卷设计中，主要以若干地区县、乡、村三级使用的干部工作目标考核文件作为基本依据。问卷要求被访谈的乡村干部在备选的工作任务中，选择乡镇党委政府领导班子（或村两委）最耗费精力的五项工作，并按照耗费精力的程度排序。如果具体工作任务没有包含在备选清单之中，可以直接在问卷中列出。

三、乡镇政府的工作职能分析

表1给出了样本乡镇政府中出现频次较高的“前五位工作任务”，并按照频次排序^②。结果显示，从2000年到2007年，乡镇政府的工作职能出现了结构性的转化。在较为重要的工作任务之中，招商引资、农业产业化、计划生育和基础设施建设四项属于在排名和频次上相对稳定的工作。社会治安综合治理与信访工作、政治组织工作的地位出现了明显的上升。税费收缴、发展集体经济的重要性则显著下降。

表1：乡镇政府前五项工作任务内容及其变化

2000年							
任务内容	前五项工作中包含该项任务的样本乡 (%)	任务内容	前五项工作中包含该项任务的样本乡 (%)	2004年前前五项工作相对2000年的名次变化	任务内容	前五项工作中包含该项任务的样本乡 (%)	2007年前前五项工作相对2004年的名次变化
计划生育	67.25	招商引资	65.5	1	社会综治	84.75	1
招商引资	53.45	社会综治	63.8	2	招商引资	64.4	-1
税费收缴	48.3	计划生育	55.15	-2	计划生育	64.4	0
社会综治	48.3	政治组织工作	36.2	1	政治组织工作	50.85	0
政治组织工作	32.75	基础设施建设	34.5	2	农业产业化	40.7	2
农业产业化	31.05	税费收缴	29.3	-3	基础设施建设	30.5	-1
基础设施建设	31.05	农业产业化	29.3	-1	税费收缴	28.8	-1
农民增收	29.3	农民增收	24.15	0	农民增收	28.8	0
发展集体经济	20.7	安全生产	24.15	11	安全生产	18.65	0
发展乡镇企业	17.25	集体经济	18.95	-1	发展乡镇企业	13.55	1

争取资金	12.05	发展乡镇企业	15.5	-1	项目建设	11.85	13
------	-------	--------	------	----	------	-------	----

在三个调查年度，招商引资一直靠前。就前五项工作来看，招商引资都稳定地排在前两位，大约有60%的乡镇政府都要将大量时间放在这项工作上。当然，在许多地区，由于客观条件的限制，并不适合工业的招商引资工作，所以将农业产业化作为乡镇政府的重要职能。数据显示，重视农业产业化的大多为发展相对落后的四川和陕西^①。虽然农业产业化在总体排名上无法与招商引资相比，但始终处于较为重要的地位。若考虑“发展乡镇企业”、“发展集体经济”等工作任务，乡镇政府以“经济发展”为中心的职能特征无可置疑。

作为国策的计划生育也是乡镇政府重要的工作职能。但是，在前五项工作的频次排名上，计划生育工作自2000年至2007年出现了一定的下滑。这可能是由于农村生育观念发生了较大变化，计划生育工作的执行难度在下降。不过，在实地访谈之中，一些计生干部表示，由于计划生育工作的强制性手段软化，控制超生和计划生育罚款收缴的难度在加大。此外，农村劳动力的跨地区流动也增强了计生工作的难度。另外一种可能是，乡镇政府由于其他工作压力，将计生工作放在次要地位，或者将一些较为繁重的工作转交给村两委。

“基础设施建设”所处的地位在三个年度间基本稳定。在我们的调查样本中，农村税费改革使得村庄公共建设在短期内受到了一定的负面影响，但由上级支持的各类村庄建设项目自2003年开始上升，这反映了中央关于新农村建设的政策精神^②。不过，虽然各级财政加大了对农村的公共建设力度，但是却未能有效地扭转乡镇政府的职能重心。

与农业产业化的变化趋势不同，农民增收在前五项工作中的频次基本稳定。这两项任务的含义是有一定重叠的，但是侧重点不同。从实地访谈的发现来看，税费改革以后，县乡两级的领导除了可以招商引资的农业项目之外（如配合工业投资项目的农业成片开发和农地流转），对一般农业生产的重视程度普遍下降。类似倾向在基础设施建设方面也同样存在。基层政府对与工业发展、城镇建设相关的基础设施项目比较热衷，但是对与农业生产相关的基础设施项目就不太重视了。其实，自1990年代以来，发展特色农业一直是各地政府农业政策的重要组成部分。但是，在农业特产税停征之后，基层政府的工作动力被削弱。

由于农村税费改革的原因，税费收缴工作的重要性大幅下跌^①。税费改革后，一定比例的乡镇政府仍然要完成税费收缴任务，大致有两个方面的原因：一是与我们的统计口径有一定的关系。我们统计的税费收缴任务包括工商业的税收和行政事业性收费、罚款。显然，无论税费改革的前后，乡镇政府都在承担着上缴一定财政收入的任务。我们在调查中发现，部分县政府在税费改革后，不仅没有减少，反而不断增加乡镇政府的工商业税收的上缴压力，乡镇政府只好通过异地买税的方式来完成上缴任务。二是一些地方政府并没有在农村税费改革以后彻底转变以往的做法。比如，某些地区将“一事一议筹资筹劳”变成了硬性的摊派。还有个别县，乡村两级上缴行政事业性收费、罚款的任务数额不断加码，甚至已经超过了原来农业税征收的任务数。

在前五项工作中，社会治安综合治理与信访工作所处的位次持续上升。在2007年，这项工作的比例为84.75%，高居各项工作之首，即有84.75%的乡镇政府把这项工作作为最主要的五项工作之一。这个比例事实上超过了三个年度其他所有的工作任务。这意味着，近年来，乡镇政府面临的维持社会稳定的工作压力不断攀升。从实地调查的结果来看，信访工作压力的加大是造成这一现象的主要原因。

“政治组织工作”的比重也有逐年攀升的趋势。由于税费改革降低了村庄在财务上的自主权，村干部的工资和办公经费更多地依赖上级财政的转移支付，组织人事权力也会因此而向上集中。不过，这并不等于乡镇干部需要花费更多的时间和精力来处理村两委班子的组织建设问题。乡镇政府通过财政手段对村干部队伍的直接控制能力或许有所增强，但是组织工作的操作空间却可能在日渐缩小。目前许多地区出现了乡镇政府难以找到得力的人选来组建村两委班子的格局，这为基层组织工作带来了很大的困难。

四、村两委工作情况

与乡镇政府类似，村两委的职能也在发生着结构性变迁。在村两委职能中，三个时期均一直处于位置的工作任务是计划生育，且有增强的趋势。对比乡镇政府这项职能的重要性变化可见，计生工作的难度没

有出现明显下降，只是这项工作的责任下解到了村两委。

在税费改革前后，发展集体经济的工作基本上都可以稳居前几位。总体上，类似推动经济增长、投资或者农业产业化工作任务一直都不是村两委的核心职能。村两委自身的政治和财政能力都难以承担类似的职责。这和乡镇政府是非常不同的。从实地调查来看，即使在发达地区，村两委也主要是配合基层政府完成招商引资任务。

与乡镇政府类似，社会治安综合治理与信访工作在前五位工作的排名中不断提高。不过，其出现的频次却比较稳定（50%左右）。因此，对村两委来说，这项工作的重要性仅仅是相对上升。也就是说，社会稳定的压力主要是对乡镇政府一级在增加。这也从一个侧面说明，社会、政治冲突的加剧主要是源于干群矛盾，而不是村庄内部的民事纠纷。村两委缺少足够的权力来解决类似的冲突，而乡镇政府也难以把责任推卸给村干部。

在村两委的职能中，位次上升最明显的是基础设施建设，这与中央政府的政策目标相一致。不过，村两委从事基础设施建设主要还是在配合上级政府，所需的资金投入主要来自各级财政的专项转移支付。此外，中央政府的一些农村政策及其调整比较显著地影响了村两委的工作重心。比如，退耕还林、粮食直补、合作医疗等。可见，中央所倡导的各类社会服务性政策或者惠农政策，主要是由村两委而不是乡镇政府来具体负责实施的^①。

对于村两委来说，农民增收是一项从属性的工作。不过，其重要性在税费改革之后有所上升。实地调查发现，一些村干部在自身发展农副产业的时候，积极动员村民参加，以提高产品流通销售的规模效应。特别是近几年来，政府在发展农民专业经济合作组织方面出台了一些优惠政策，并完善了农业合作社的相关法律。这可能在一定程度上促进了村干部通过合作社形式，提高了自己和农户增加收入的积极性。

在2000年，税费上缴、政治组织工作、廉政建设等均出现了不同程度的位次下滑。其中，政治组织工作、廉政建设主要是在2004—2007年间（税费改革中期及结束以后）出现下滑。2000年，村两委前五项工作中税费上缴所占比例高达73.8%。这一方面反映了农民较高的税费负担，另一方面也反映了村两委必须耗费大量人力来完成税费上缴的任务。2007年，税费上缴所占比例锐减为16.3%。不难看出，中央政府以减轻农民负担为首要目标的税费改革效果明显。税费收缴任务在乡镇政府一级的下滑速度要慢于村两委，这表明乡镇政府在这方面的工作压力主要是完成工商业的税收任务。

税费改革使村级干部的报酬和办公经费逐渐通过上级的财政转移支付来负担，同时村财乡管的模式得以普遍确立。这种垂直管理的模式降低了村干部的财权，也相应减轻了村两委在廉政建设和村务公开方面的压力。在财政自主权丧失的同时，村两委在村干部班子建设、基层党组织建设方面的职能也有所减弱。在自身财力受到限制的情况下，村两委很难动员更多的村级干部参加到村两委的工作之中。事实上，村两委政治组织工作的弱化，也迫使乡镇政府强化在这方面的职能。

五、比较分析

前文的分析表明，乡镇政府与村两委的工作职能有一定的差异，并随着时间的推移而发生了结构性变迁。乡镇政府的职能相对比较稳定，在税费改革前后，都主要以经济发展类和政治类工作任务为主。村两委也有一定的经济类职能，总体上还是以政治类和社会服务类任务为主^②。当然，村两委的经济类职能和乡镇政府性质不同，村两委更侧重于提高自身的财政能力（税费收缴和发展集体经济）。税费改革弱化了村两委的经济类职能，增强了其公共服务类职能。此外，乡镇政府和村两委的职能演变在表面上看并不一致，甚至完全相反。事实上，村两委的职能变化受制于乡镇政府的行为选择。其实，乡镇政府是将自己应该承担的政策任务部分地推到了村干部的身上。

表2：村两委前五项工作任务内容及其变化

2000年		任务内容	前五项工作中包含该任务的样本村（%）	2004年前五项工作相对2000年的名次变化	任务内容	前五项工作中包含该任务的样本村（%）	2007年前五项工作相对2004年的名次变化
任务内容	前五项工作中包含该任务的样本村（%）						

税费上缴	73.8	计划生育	64.75	11	计划生育	65.2	0
计划生育	65.9	政治组织工作	56.15	1	社会综治	48.9	1
政治组织工作	58.9	社会综治	53.55	1	基础设施建设	40.3	2
社会综治	51.85	发展集体经济	38.85	1	发展集体经济	34.3	0
发展集体经济	41.3	基础设施建设	37.15	1	政治组织工作	31.75	-3
基础设施建设	29.9	廉政建设	30.2	1	农民增收	26.6	5
廉政建设	28.1	安全生产	25.9	1	安全生产	24	0
安全生产	17.55	招商引资	23.3	3	合作医疗	20.6	8
土地管理	16.7	税费上缴	22.45	-8	土地管理	19.75	1
农民增收	16.7	土地管理	19.85	-1	科技推广	19.75	16
招商引资	12.3	农民增收	16.4	-1	税费上缴	16.3	-2
减债	11.4	退耕还林	14.7	1	廉政建设	15.45	-6
退耕还林	11.4	减债	12.95	-1	粮食直补	15.45	14

在不同的地区之间，乡镇政府工作任务集中化趋势与村两委工作任务分散化趋势并存。对比表1中的数据，可以看出在2000—2007年间，排名在前五位的工作出现的频次都有了不同程度的提高。与乡镇政府相反，村两委工作的分布则趋于分散。如表2所示，排名前五位的工作出现的频次均有不同程度的降低。换言之，不同地区的乡镇政府在职能上表现出了收敛的趋势，而村两委的职能在地区间的差异则逐步增强。

导致这个现象的原因比较复杂。总体上讲，乡镇政府作为最基层的一级政府，其工作职能由各种外部压力决定。外部压力可能来源于上级政府、地方政府在区域之间的水平竞争。不同地区之间乡镇政府职能的收敛，可以直接源于两种因素：一是存在共同的外部压力，压力越大，收敛的趋势就会越明显；二是乡镇政府难以将自身的压力向村两委转嫁。

首先，在2000—2007年间，随着宏观经济的快速增长，地方政府在区域间的水平竞争显然会影响到政府的行为选择。同时，税费改革改变了原有的财政汲取方式，村两委逐渐失去了协助乡镇政府收缴税费的职能。这二者必然促使乡镇政府强化其工商业及农业招商引资的职能。其次，基层的政治、社会矛盾冲突上移的趋势非常明显。由于村两委难以处理干群矛盾的案件，使得乡镇政府只好担负起维系稳定的主要责任。

与此同时，伴随着财权和组织人事权的弱化，村两委开始更多地承担起中央政府政策的落实工作。估计由于中央政策在不同地区执行环境的差异，导致村两委职能的区域差异逐步扩大。这里的政策执行环境包含了多个方面的因素，例如地方政府的重视程度、政策执行的成本、群众需求的差异等。当然，还有另外一种可能，就是税费改革后，乡镇政府对村两委的实际控制能力下降，村两委的工作自主性提高，从而引起村两委职能的区域差异。尽管我们的调查发现，村两委的工作自主性存在较大的地区差异，但是其主要的工作职能依然受到乡镇政府的控制和影响。因此，后一个因素应该不是问题的关键。

六、结 论

基层政府的职能及其行政层级间的分布受到多方面因素的影响。财政体制、中央的政策变化、基层的政治社会矛盾、宏观经济周期等，均在不同程度上产生了影响。本文通过分析、对比乡镇政府和村两委的工作职能及其变迁趋势，主要有以下几个结论：（1）基层政府以经济建设和财政增收为中心的职能特征非常突出。税费改革以后，乡村两级干部的税费收缴压力均出现较大幅度的下降，乡镇政府围绕工业和农业的招商引资工作则被进一步强化。（2）基层政府并没有切实地向服务型政府转化。尽管中央不断推出一系列惠民政策，但是对基层政府的实际职能变革影响很小，基层政府仅仅是将这些政策任务推卸到村两委身上。相比而言，2007年村两委的社会服务职能要强于税费改革之前。即使如此，村两委的社会服务职能也仅仅是在被动地执行中央政策，自身也还没有形成内生的、稳定的服务功能。（3）基层的各类政治、社会矛盾逐步向上集中的趋势非常明显，并让基层政府被迫改变自身的职能结构。乡镇政府不得不耗费大量的精力来应对社

会冲突，以及维持村干部的队伍稳定。

乡镇政府维护稳定的压力在逐步增加，这是值得认真思考的事实。当然，出现这种情况的原因是比较复杂的。例如，在我们的调查样本中，一些规模较大、上访级别较高的信访事件，都与征地拆迁有关，因此，维护稳定的压力受到了宏观经济周期和国家对非农用地出让的调控政策的影响。此外，这也与国家在2007年前后重大活动较多有一定的关系。更重要的是，税费改革和新农村建设虽然起到了调整财政体制、增加农村公共投入的作用，但是并没有从根本上扭转干群关系紧张的局面。基层的社会政治矛盾尚没有得到有效的缓解，甚至有加剧的态势。因此，基层治理结构的改革依然任重而道远。

参考文献：

- 陈剩勇、孟军，2006：“20世纪以来中国乡镇体制的变革与启示”，《浙江社会科学》，2006，4。
- 马明洁，2000：“权力经营与经营式动员——一个‘逼民致富’的案例分析”，《清华社会学评论特辑》，厦门：鹭江出版社。
- 赖海榕，2006：“乡村治理的国际比较——德国、匈牙利和印度经验对中国的启示”，《经济社会体制比较》，2006，1。
- 饶静、叶敬忠，2007a：“我国乡镇政权角色和行为的社会学研究综述”，《社会》，2007，3。
- 2007b：“税费改革背景下乡镇政权的‘政权依附者’角色和行为分析”，《中国农村观察》，2007，4。
- 沈延生，2003：“中国乡治的回顾与展望”，《战略与管理》，2003，1。
- 吴建南、李贵宁、侯一麟，2005：“财务管理、角色冲突与组织绩效——面向中国乡镇政府的探索性研究”，《管理世界》，2005，12。
- 徐勇、吴理财，2004：《走出“生之者寡，食之者众”的困境：县乡村治理体制反思与改革》，西安：西北大学出版社。
- 于建嵘，2002：“乡镇自治：根据和路径——以20世纪乡镇体制变迁为视野”，《战略与管理》，2002，6。
- 赵树凯，2005：“乡镇改革：检讨与展望——10省（区）20乡镇调查”，载《中国发展研究：国务院发展研究中心研究报告选》，北京：中国发展出版社。
- 周飞舟，2006：“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》，2006，3。
- （来源：《经济体制比较》2009年第3期）（作者单位：侯麟科，中国科学院地理科学与资源研究所；刘明兴，北京大学中国教育财政科学研究所；陶然，中国科学院地理科学与资源研究所）
- （网络编辑：胡毅）

上一条 内生的分权与中国经济体制改革
下一条 1930年代的大萧条与当前经济危机

网络链接 | 联系我们

版权所有：中央编译局

地址：北京市西城区西斜街36号 邮编：100032

设计制作：文献信息部信息技术处