

乡镇政府公信力弱化及其提升对策

贺培育¹, 侯巍², 黄菊^{2①}

(1 湖南省社会科学院, 长沙 410003; 2 湘潭大学 公共管理学院, 湖南 湘潭 411105)

摘 要: 针对当前我国乡镇政府公信力弱化的原因, 乡镇政府公信力的建设应通过完善制度, 转变职能, 提升其组织凝聚力; 提高素质, 廉洁自律, 提升其人格感召力; 发展经济, 保障民生, 提升其行为诚服力; 精通业务, 依法行政, 提升其政策贯彻力。

关键词: 乡镇政府; 公信力; 提升对策

乡镇政府是国家设在基层最低一级的行政组织, 与农民群众有着最直接、最密切、最广泛的联系。它不仅是人民民主专政和国家行政体系的重要根基, 而且是党和政府联系农民群众的桥梁和纽带。然而, 伴随着经济发展和社会转型下的乡镇政府行政效能低下、服务意识落后等状况的出现, 乡镇政府公信力呈现出弱化趋势。乡镇政府公信力是指乡镇政府在公共行政活动中依据自身的行政能力和道德状况所表现出来的与乡镇区域公众建立的自愿的普遍信任的能力。乡镇政府所具有的这种能力不仅体现了其权力使用、公共服务状况、公共责任情况、行政行为客观效果, 而且体现了农民群众对乡镇政府持信任态度时的能力要求。因此, 提升乡镇政府公信力, 是乡镇政府权威性确立的基础, 是乡镇政府推进和谐社会建设的保障, 是社会主义新农村建设的必然要求。具体而言, 乡镇政府公信力建设应从组织凝聚力、人格感召力、行为诚服力、政府执行力四个方面着手。

一 乡镇政府公信力弱化及其原因

(一) 乡镇政府组织凝聚力的弱化及其原因

首先, 乡镇政府目标凝聚淡化。乡镇政府组织凝聚力的形成, 主要源于乡镇政府及其公务员的目标和利益情况。乡镇政府及其公务员对目标和利益的追求凝聚于农民群众和乡镇社会发展的根本利益之上, 那么乡镇政府便会扭成一股合力, 向着共同的

最崇高的目标努力。然而, 在当前乡镇政府凝聚力的形成中却充斥着多种目标追求, 使目标凝聚逐步淡化。一是乡镇政府职能偏离。由于乡镇政府的管制职能与服务职能在政府职能转变中的较量和对抗, 管制职能下所带来的利益和权力充斥乡镇政府行为, 虽然国家一直强调服务职能的重要性, 但乡镇政府并没有把管制职能与服务职能有效协调起来, 致使乡镇政府行为运作时职能凝聚不到位。二是乡镇公务员公共权力私有化。公共权力私有化是指乡镇政府公务员的行政行为偏离人民群众的利益, 偏离权力的来源和目标所在, 利用自身拥有的公共权力变相地实现私有利益。乡镇公务员内部由于其公务员过度使用拥有的权力谋取私人利益, 追求个人的目标, 没有真正地统一到为人民服务这个目标上来, 致使乡镇政府组织凝聚力削弱。

其次, 乡镇政府体制凝聚落后。乡镇政府体制凝聚力是运用体制这个状态力量来吸引和凝聚乡镇公务员的思想和行为。如果乡镇政府体制凝聚力先进科学, 其乡镇公务员向心力和凝聚力较强, 否则相反。由于乡镇政府发展缓慢和行政管理落后, 其管理体制、激励与惩罚制度、绩效评价制度、教育培训制度等建设缺乏科学合理性, 导致乡镇政府体制凝聚力不强。

第三, 乡镇政府文化凝聚松散。文化凝聚是乡镇政府组织凝聚力的最高层次。社会阶层对立和官

① 收稿日期: 2008-12-03

作者简介: 贺培育, 男, 湖南衡阳人, 湖南省社会科学院研究员, 主要从事行政监督、制度文明研究; 侯巍, 男, 山西吕梁人, 湘潭大学公共管理学院硕士研究生, 主要从事公务员行政道德研究; 黄菊, 女, 湖南郴州人, 湘潭大学公共管理学院硕士研究生, 主要从事行政监督研究。

民阶层分离的思想一直影响着中国行政文化的发展,特别是地处偏僻、民风纯朴、改革落后的乡镇区域,农民群众中官高民低的封建思想极其严重。在乡镇公务员行政文化中,官大一级压死人的思想和职位升迁取决于上层的思想仍很严重。这些落后、封建的乡镇政府文化与当前和谐社会的文化的差距,导致乡镇政府组织凝聚力的弱化,同时使乡镇政府公信力降低。

(二)人格感召力的弱化及其原因

首先,乡镇公务员素质低下及乡镇公务员队伍结构不合理。一是乡镇公务员素质不高。当前,乡镇公务员素质不高主要表现在:第一学历不高,工作后虽获取更高的学历,但没有注重知识层次的提高;拥有本科学历的乡镇公务员较为自满,没有联系农村实际情况学习和从实践中学习;某些乡镇公务员提高素质的目的是为晋升职位做准备,不是以为农民群众提供服务和增加收入为目的。因此,要从两个方面来理解这个现象,一方面是基于乡镇政府的行政级别所决定的选拔公务员的标准,导致乡镇公务员整体素质不高;另一方面是乡镇公务员中权力欲和官本位严重,服务和法制观念较弱。

二是乡镇公务员队伍结构不合理。一方面是年龄结构和知识结构不合理。乡镇区域行政工作的开展和经济发展主要依靠先进的管理技术和科学技术,需要深入到农村去开展工作,这就决定了乡镇公务员队伍结构要求年青化和知识化。但是,在实际中,大部分乡镇公务员队伍年龄结构偏大,知识结构陈旧,没有及时更新和学习,这极大阻碍了乡镇政府的发展。另一方面乡镇领导职位结构和知识结构不合理。在现实情况中,有些乡镇领导职位,竟配备多达7-10位副职,而且副职的知识结构没有按照专业、能力、技术水平来配置。其次,乡镇公务员道德素质不高。一是官官勾结,作恶一方。乡镇公务员道德失范现象的存在,有着处于社会转型和经济发展的“天时”,也有着乡镇区域地处偏僻的“地利”。因此,乡镇公务员与农村领导相互勾结、相互提供便利,利用权势欺压农民,严重损害到农民群众的利益。二是权力私用,与民争利。乡镇公务员明白权力只是现实的自身的东西,但他不明白权力来自于人民和政府赋予,不明白权力要服务于人民。因此,乡镇公务员公利用权力为自己谋福利,与农民争利。三是行贿受贿,腐败严重。基层腐败是当前腐败最严重的一个方面,越到下面越腐败是当前公务员腐败的真实写照。有些农村干部或为了选举、或为了

私利、或为了本村发展,通过向乡镇领导及公务员行贿来换取利益。有些乡镇领导及公务员或为了晋升职位,或为了掩盖受贿行径,或为了拉帮结派,向单位上级或更高上级行贿以谋取私利。

(三)行为诚服力的弱化及其原因

首先,乡镇政府行政行为不规范是导致乡镇政府行为诚服力弱化的内部原因。一是乡镇政府行政“不作为”。乡镇政府行政“不作为”是指乡镇政府及公务员没有履行或没有全面履行政府职能和行使行政权力,使公共财产和农民群众利益受到损害的行为。行政“不作为”不仅制约了地方经济的发展,而且损害乡镇政府的形象和信誉。二是乡镇政府行政行为“越位”、“错位”、“缺位”。有的乡镇政府部门没有合理控制职能范围,不恰当地介入乡镇经济活动中,干预经济主体具体行为;有些乡镇政府部门仗依权力和地位,随意签订合同又不履行兑现;有些乡镇政府部门在市场经济发展和乡镇区域经济发展中没有承担起维护正常经济秩序的责任。正是由于这些不规范行为,使农民群众对乡镇政府的信任必然受到削弱。三是乡镇政府行政行为不负责。乡镇政府及公务员最高的和最直接的责任就是对农民群众利益负责。这种责任意识并没有真正影响到乡镇政府的行政行为,反而却以上级的利益和自己的利益为重,严重削弱乡镇政府公信力建设。

其次,经济发展缓慢和农民生活水平不高是导致乡镇政府公信力弱化的外部环境原因。一是经济发展缓慢是行为诚服力弱化的外部原因。乡镇政府行政行为对农民群众的影响有些是直接,有些是间接的。间接产生作用的乡镇政府行政行为会真实全面地体现乡镇区域经济发展。经济落后、经济发展缓慢是摆在乡镇区域面前的最大的问题,是制约乡镇区域全面发展的重要问题。经济发展缓慢,使市场经济主体对乡镇政府的经济政策和经济职能产生质疑,导致乡镇政府行为诚服力和乡镇政府公信力降低。二是农民生活水平是检验行政行为是否弱化的重要标准。乡镇政府行政行为的最终目的就是服务农民群众,为农民群众谋福利。农民群众如果不与乡镇政府行政行为直接发生作用时,对于行政行为诚服力是否弱化便很难做出准确的判断,但是有一个方面可以使农民群众对行政行为做出真实的客观的判断,那是农民生活水平是否真正提高。农民生活水平不高,没有达到乡镇政府计划的生活水平指标,那么必然会使乡镇政府行政行为诚服力弱化,使乡镇政府公信力降低。

(四) 政策执行力的弱化及其原因

首先, 政策本身的问题。一是政策方案制定不合理, 不符合农民的实际情况, 不利于农村经济发展。二是政策缺乏稳定性。政策稳定是政策有效执行的根本保证。政策的稳定可以使政策制定者、乡镇政府及公务员和农民群众三者之间建立持久的信任和认同, 这不仅有利于政策的执行力度, 而且有助于乡镇政府公信力建设。

其次, 政策执行主体问题。一是乡镇公务员执行意识淡薄。由于乡镇公务员执行意识淡薄, 作风浮躁, 对于政策执行久拖不行, 对于政策执行中的困难和突发事件予以逃避。在执行过程中也存在执行意识淡薄, 以会议落实上级会议精神, 以文件落实上级文件精神, 大大降低了政策执行效力。二是乡镇公务员执行能力有限。某些公务员进入乡镇机构后, 以为“捧着金饭碗”, 可以衣食无忧, 便不注重业务学习, 不注重能力素质的提高, 使业务能力还停留在过去的水平, 以致于不能顺应当前行政管理发展的形势, 对上级政府颁布的政策不能准确把握其精神和意图。由于乡镇公务员知识水平有限, 对政策的执行标准不能透彻理解, 只是主观片面地理解执行; 由于管理水平有限, 对政策贯彻不及时和执行不到位; 由于业务能力低下, 对涉及农村利益的专业性、技术性很强的政策不能有效合理地执行。

第三, 政策执行中的自由裁量权问题。由于乡镇区域工作的直接性和复杂性, 给乡镇政府的政策执行力提出更高的要求, 这就要求在行政执行过程中赋予乡镇公务员足够的自由裁量权力, 以保证政策执行的有效规范。然而, 我们同时也看到: “一个公共官员拥有自由裁量权, 意味着无论对他的权力有怎样有效的限制, 他依然具有在作为和不作为的可能系列中作出选择的自由。”^[1] 乡镇公务员对自由裁量权的不当或过分使用, 对政府政策作出主观的选择性执行或执行弱化, 导致乡镇政府公信力的降低。

二 提升乡镇政府公信力的对策与措施

(一) 完善制度, 转变职能, 提升组织凝聚力

首先, 完善乡镇政府制度建设是提升乡镇政府组织凝聚力的重要保证。一是建立政务公开制度。“从政府的机构设置来看, 人员安排、职责权限, 到权力的运行规则和方式, 乃至工作程序都很难为‘外人’所知,”^[2] 可见, 政府运作的神秘感和不公开是导致组织凝聚力和乡镇政府公信力下降的重要原因。实行政务公开不仅是乡镇政府有效凝聚农民群

众的必要条件, 而且是提高乡镇政府公信力的重要手段。因此, 乡镇政府要结合实际工作重点做好公开内容、公开形式、公开结果、公开监督等政务公开制度建设。政务公开的制度建设应重点围绕决策权、审批权及群众关注的热点问题展开, 乡镇政府的重大决策、财政开支、全镇设施建设、选任干部等应予以公开。要尊重和听取群众对政务公开的意见和建议, 对在推行政务公开中工作不力或不称职的干部, 要按情节轻重追究责任, 确保政务公开工作开展。二是行政听证制度。听证制度源于英美法国家, 渊源于“自然公正原则”。听证在行政领域的正式运用是在 20 世纪后开始的, 是行政权力不断的扩张的结果。乡镇政府引入行政听证制度, 是标志着乡镇政府公信力提升的重要途径。对于乡镇民生的重大问题, 关于乡镇建设的重大决策, 关于农村经济建设的事项, 应当将初定结果扩大到乡镇区域各行业、各阶层、各区域的代表, 听取他们的意见和看法, 对于他们的建议再做可行性分析, 纳入乡镇政府政策中来, 这样做可以直接了解群众的真实感受, 增强农民群众与乡镇政府的凝聚力, 进而提高乡镇政府公信力。三是建立健全绩效评价制度。对于乡镇绩效制度的建设, 应当借鉴先进国家和我国的发达省市的经验和做法, 立足于乡镇建设的现实状况, 制度完善的和可行的乡镇政府绩效评估制度。要确立科学、系统的乡镇政府绩效评估标准, 把评估结果和奖惩制度联系起来, 对绩效突出的部门和官员予以奖励, 对绩效低劣的部门和官员予以惩罚。四是建立健全乡镇公务员管理制度。乡镇政府内聚力取决于乡镇政府对乡镇公务员的吸引力和向心力。因此, 要建立健全乡镇公务员管理制度, 提升乡镇政府组织内聚力。要完善乡镇公务员职位晋升制度, 公开公正选拔优秀乡镇公务员充实到领导岗位; 要完善乡镇公务员奖励制度, 对工作有贡献的公务员予以合理的奖励; 要完善乡镇公务员监督制度, 有效监督制约公务员违规违法, 以最大化地提高乡镇公务员的积极性, 增强乡镇政府组织凝聚力。

其次, 转变乡镇政府职能是提升乡镇组织凝聚力的有效途径。加快政府职能转变既是当前政府发展与改革的重要内容, 也是大力提升政府公信力的客观要求。目前, 我国乡镇建设中所暴露出来的问题, 显示出乡政政府职能转变的滞后与弱化。“从管理型到服务型的职能转变是中国政府改革的必由之路, 完善公共服务是地方政府职能转变的核心与重点”。^[3] 一是合理定位乡镇政府职能。乡镇政府

作为行政级别设置上的基层政府组织,必须明确应该管什么,不该管什么,哪些该直接管,哪些该间接管,哪些该宏观管,哪些该微观管。二是乡镇政府职能要强化服务职能。服务职能是当前乡镇政府职能转变的趋势和方向。乡镇政府职能重心在于乡镇经济发展、提供公共服务与公共产品、农村医疗卫生、农村教育、社会保障等方面。在乡镇政府职能发挥时,要强化乡镇政府的服务职能,弱化其管理和强制职能。

(二)提高素质,廉洁自律,提升人格感召力

首先,全面提高乡镇公务员的综合行政能力。“行政人员的能力主要包括科学决策能力、依法行政能力、专业化行政管理能力、统揽全局和宏观调控能力、服务社会能力、跨文化沟通能力、处理关系能力、学习能力和创新能力。”^[4]乡镇公务员不仅有发生于固定办公地点的行政行为的行政人员,更有一些“街头式官僚”的行政人员,如税务、交通、执法人员等,这就要求乡镇公务员除了具有科学决策、统筹规则、服从命令、程序行政的能力,还需要具备有处理突发事件能力、危机决策能力、自由裁量能力,更重要的是要树立责任意识、服务意识、法治意识。在公共服务过程中,要帮助农民群众表达其意愿和实现其需求,使其对政府及公务员产生信任感,经过长期的简单式的行政服务,增强乡镇公务员的人格感召力,进而提升乡镇政权公信力。

其次,提升乡镇公务员道德水平。乡镇公务员道德是在乡镇工作中长期形成的对全体公务员具有约束力的行政情感、行政心理、行政态度、行政习惯的总和。乡镇公务员行政能力是提高乡镇政府公信力的根基,只有建立于良性的公务员道德素质之上,才能使乡镇公务员人格感召力增强。因此,要通过思想教育强化乡镇公务员的道德水平,发扬优良的公务员道德规范,摒弃腐朽的乡镇公务员道德;要通过社会舆论来营造乡镇公务员道德氛围,发扬乡镇公务员自身的道德风尚;要使一些基本的乡镇公务员道德实行制度化,形成具有强制性的规范。只有这样,才能强化公务员的道德水平,提高乡镇公务员公信力。

三是合理约束乡镇公务员权力。乡镇公务员是联系党和政府与农民群众的桥梁和纽带,其行为直接影响到人格感召力和乡镇政府公信力的建立。因此,要设定合法的行政程序来约束乡镇公务员过度使用拥有的权力,要有效监督乡镇公务员在行政行为中权力腐败、权力寻租现象,真正做到权力为民服

务。这样做,才能使农民群众对公务员的权力发挥感到满意和信任,提升乡镇公务员的人格感召力量,可以使委托于政府的权力用之于人民,有效地树立乡镇政府公信力。

(三)发展经济,保障民生,提升行为诚服力

乡镇政府担负着重要的经济管理职能,直接为巩固和发展整个乡镇经济服务。只有以经济建设为中心,把发展经济作为富民强乡的第一要务,才能增加乡镇政府行政行为诚服力,为提高乡镇政府公信力奠定坚实的物质基础。第一,强化乡镇政府经济管理职能。乡镇政府行政行为是乡镇政府职能的要求和体现,而乡镇政府行政行为是当前推进乡镇区域发展的重要途径。对于乡镇企业的发展,乡镇政府要强化其宏观指导、协调和服务职能,弱化其直接管理和微观管理职能;对于农村经济的发展,强化其经济、法律手段实行间接管理和规划管理,弱化其行政和计划手段。第二,发展乡镇企业和民营经济。乡镇政府要想提高公信力,必须要提供优质的公共产品和公共设施;提供优质的公共产品和公共设施,则先要有足够的财政费用和税收;税收和财政费用的保证,则必须要大力发展乡镇企业和民营经济。要根据市场需求,及时调整产业、产品结构,提高乡镇企业质量和效益;要把科技转化为先进生产力,改善经营管理,提高企业的竞争力;要鼓励和支持民营经济的发展,加大对乡镇企业的政策支持力度;要发挥乡镇区域的优势产业和龙头产业,切实提高乡镇经济发展。第三,要以提高农民生活水平为宗旨。乡镇政府公信力对于农民来说,不仅是政府一系列政府决策、行政行为、管理和服务的满意与信任,更重要的是农民的切身利益和生活水平是否得到提高。只要农民的生活水平提高了,基本生活需求满足了,收入增加了,才能相信政府确实为民服务,是人民的政府,才能提高乡镇政府公信力。因此,要长期稳定农村家庭承包经营制度,尊重并强化农民的市场主体地位,要深化农产品的流通交易体制,提高农产品的销售量;要大力引用先进科技,提高农作物产量。

(四)精通业务,依法行政,提升政策贯彻力

首先,提高执行政策的科学化和民主化程度。一是要加强对农村实际情况的分析和研究,保证政策制定的科学民主。乡镇政府其政策执行涉及到农业的种植和收获、农村的稳定和发展、乡镇企业的发展,因此,其政策制定要符合农业、农村、农民的实际情况,使制定的政策更加科学合理,有利于推进乡镇

全域经济的发展。二是要让村级组织和农民群众代表直接参与到农村政策制定。村级组织和农民群众代表深深扎根于农村, 最了解农业、农村、农民的真正需求。上级政府在制定农村公共政策的过程中, 要让村级组织和农民群众参与到制定过程中来, 尊重和重视他们的利益诉求, 这样才能使制定的政策符合农民群众的意志和利益。

其次, 提高乡镇公务员的政策执行能力。“执行者对政策的认同、对政策执行行为的投入、创新精神、对工作的负责、较高的政策水平和管理水平是政策得以有效执行的重要条件所在。”^[5]一是提高乡镇公务员的执行意识。政策执行是层层落实上级的精神和指示, 使政策意志作用于农民群众的过程。因此, 要培养乡镇公务员的政治意识、民主意识、责任意识。政治意识就是不折不扣地执行上级制定的政策, 积极主动服从上级的政令, 以维护农村的稳定和发展、维护农村群众的切身利益为政策执行的最高信念。民主意识就是在政策执行过程中, 要善于听取农民群众的意见和要求。责任意识就是乡镇公务员在执行过程中要有务实的工作态度, 勇于承担相应的责任, 保证政策执行的力度和强度。二是提高乡镇公务员的业务能力。由于政策涉及到乡镇的农作物种植、税收改革、乡镇特色企业、乡镇市场秩序确立等具体乡镇特色的行政业务, 这就要求乡镇公务员增加新农村建设所需的业务知识, 增强新农村建设所需的业务能力。对专业知识和职业技能的学习是提高乡镇公务员政策执行力度的基础, 只有具备这一基础, 才能使政策准确有效地得到实施执行。

第三, 依法行政。一是健全农业农村法律体系。

健全和完善农业农村法律体系, 是确保乡镇政府依法行政的前提条件。农业农村法律体系的完善应严格按照《立法法》的权限和程序进行立法, 应适应农村社会主义市场经济发展的要求, 不仅要对涉及农业、农村、农民问题的事项尽可能的用法律予以规范和保护, 而且要充分考虑农村实情和实际, 使立法具有现实操作性。二是乡镇政府依法行政的核心原则就是坚持行政合法性和行政责任性。行政合法性是指乡镇机关对于行政权力的行使必须遵守法律的规定, 所实施的行政活动必须符合法律的规定, 不得与法律规定相违背和超过法律范围。行政责任性, 是指乡镇公务员对所实施的行政行为应承担法律责任, 不允许只享有权力而不负法律责任。要在乡镇政府中树立依法行政观念、强化法治意识, 健全乡镇及农村的法律体系, 以使乡镇政府合法、规范的行使行政行为, 有效提高乡镇政府公信力。

参考文献:

- [1] [英]米切尔·黑尧. 现代国家的政策过程[M]. 赵成根, 译. 北京: 中国青年出版社, 2004 134
- [2] 湛中乐. 公务员行政许可法读本[M]. 北京: 中央文献出版社, 2004 208
- [3] 包兴荣. 和谐社会领域下的中国地方政府信用重构[J]. 中共长春市委党校学报, 2006(1).
- [4] 吴家庆, 徐容雅. 提升地方政府能力的几点思考[J]. 湖南文理学院学报, 2004(6).
- [5] 莫勇波. 提升地方政府政策执行力的路径选择[J]. 云南行政学院学报, 2005(6).

(责任编辑: 黄声波)

ABSTRACTS

(1) Political Leaders Special Status and Unique Character LI Jian-hua(004)

Research Center of Applied Ethics, Central South University, Changsha Hunan 410083 China

Abstract A political leader, the president of a country, or the head of a political organization, or the advocator or organizer of a political activity, plays a very important role in acquiring and maintaining political authority and in making policy. Different from an ordinary politician, a political leader should be far in sight, firm in stance, noble in character, and remarkable in talent.

Key words political leader; political power; special status; unique character

(2) Credit of Town Government Weakening and Improvement HE Pei-Yu, HOU Wei, HUANG Ju(009)

1 Xiangtan University, Xiangtan Hunan 411105 China; 2 Hunan Provincial Academy of Social Science, Changsha Hunan 410003 China

Abstract To better its credit, a town government should perfect its system, change its function, develop its economy, improve the people's livelihood and ask the public servants to improve their quality, to be more self-disciplined, to get qualified in profession and to exert their authority by law.

Key word town government; credit; countermeasure

(3) The Rule of Law in Modern Western Countries and the Revolution of Civil Society LI Yan-ping(018)

Shandong University of Science and Technology, Qingdao Shandong 266510 China

Abstract The establishment of the rule of law in modern western countries is an outcome of the improvement of the quality of citizens and the progress of other social factors in synchrony with the development of state. Through the revolution of civil society, the supreme status of law is established, power and rights are subject to common rules and regulated into the legal framework and citizen consciousness with free rational spirit and the pursuit of freedom as its core is established. All these provide important internal driving force to the rule of law.

Key words the rule of law; civil society; the guarantee of rights; citizen consciousness

(4) On the Change of the Image of China in Russia YANG Xin-mo(021)

Institute of History, Heilongjiang Academy of Social Sciences, Harbin Heilongjiang 150018 China

Abstract Russia is one of China's neighboring countries. Sino-Russian relation is a mixture of closeness and complexity. Before the 20th century, the Russian people had too much misunderstandings and suspicion on China and China was then regarded as the origin of the so-called "yellow peril". Due to ideological reasons, the relations