

# 公共服务的强与弱：“放管服”改革背景下 乡镇政府公共服务履职的个案考察<sup>\*</sup>

侯志阳

**[摘要]** 乡镇政府在我国政府体系中扮演独特的角色,发挥着特殊作用。“放管服”改革是新时代政府职能转变的先手棋和当头炮。专门探讨“放管服”改革背景下乡镇政府公共服务履职的成果还非常薄弱。文章以两个乡镇为个案,考察“放管服”改革背景下公共服务是否在乡镇政府履职中得到强化。研究表明,基层“放管服”改革力度非常有限,并未引起乡镇政府公共服务履职的实质变化。公共服务在乡镇政府履职中处于弱势的根源既包括目标责任考核、财政体制等结构性因素,也包括乡镇政府的自利性因素。以“放管服”改革为抓手,推动乡镇政府强化公共服务职能,在简政放权方面,厘清县、乡镇、村的权责关系以及乡镇和社会组织的关系;在放管结合方面,乡镇政府要做好对企业、社会组织的监管工作;在优化服务方面,创新乡镇政府公共服务供给方式。

**[关键词]** 公共服务;“放管服”改革;乡镇政府;职能转变

**[中图分类号]** D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2019)05-0046-06

## 一、引言

乡镇政府在我国政府体系中扮演独特的角色,发挥着特殊作用。一方面它处于五级政府最底端,中央、省、市、县的各项政策最终要靠乡镇贯彻落实;另一方面它直面农村,是国家与乡村的关系纽带,上接国家下接农民,乡镇政府职能的发挥不仅关乎政府治理能力现代化,更关系到乡村社会的稳定发展。在全面建成小康社会和实施乡村振兴战略背景下,乡镇政府将履行更重要的公共服务职能。“放管服”改革是新时代我国政府职能转变的先手棋和当头炮。有关“放管服”改革的研究成果侧重从国家或省、市级政府层面探讨“放管服”改革的战略意义、内容框架、实施路径等,专门从乡镇层面探讨“放管服”改革背景下政府履职的成果还比较少见。我们在实地调研中发现,<sup>①</sup>有些乡镇干部未能深刻认识“放管服”改革的意义及其与乡镇政府职能转变的关系,还有些乡镇干部对“放管服”的概念不大清楚,因此,研究“放管服”改革背景下的乡镇政府职能转变问题显得尤为紧迫和必要。

2016年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》(下文简称

《意见》)强调乡镇政府要强化服务功能,做好教育、就业、社会保险、社会福利、医疗卫生、文化体育等6项基本公共服务和环境保护、社会治安、消防安全、农村危房改造等13项其他服务。自2015年以来,国务院高度重视“放管服”改革,要求各级政府放权做“减法”、管理做“加法”、服务做“乘法”。“放管服”改革是要通过简政放权、放管结合,最终实现优化服务。简政放权和放管结合改革最终要落脚于“服”的维度,即公共服务的有效供给,服务质量和效能的提高,“服”出便利和品质。<sup>[1]</sup>因此,从理论上讲,在“放管服”改革背景下,乡镇政府公共服务职能应该得到强化。那么,现实是否如此呢?

为解答这个问题,课题组于2018年7-8月、12月和2019年1月对F省Q市2县(区)的2个乡镇进行调研。H镇下辖10个行政村,辖区内常住人口约5万人。S镇下辖1个社区、28个行政村,辖区内常住人口约14万人,其中一半以上是外来人口。选择这两个乡镇的理由:一是他们同属一个地级市,其所在的县

<sup>①</sup> 课题组于2018年7-8月对F省Q市部分乡镇的调研。

\* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“乡村振兴战略下的农村社区资产建设研究”(编号:18BSH044)

作者:侯志阳,华侨大学政治与公共管理学院 / 政治发展与公共治理研究中心教授、副院长,硕士生导师,泉州 362021

(区)“放管服”改革已推进一段时间了;二是H镇,隶属城区,被称为Q市的后花园,辖区人口较少、经济相对落后,而S镇隶属县级市,辖区人口较多、经济相对发达,这样便于观察经济发展程度不同的乡镇政府在“放管服”改革背景下是否强化公共服务职能。

二、强公共服务:“放管服”改革与乡镇政府职能转变的应然状态

强公共服务包含乡镇政府强化公共服务职能和公共服务在乡镇政府履职中处于强势地位两层内涵。具体而言,乡镇政府致力于建设人民满意的服务型政府,在履职中将公共服务放于首要位置,将大部分时间、精力、注意力聚焦在公共服务,创新公共服务供给方式,为当地群众提供数量充足、质量优良、结构合理的公共产品。强公共服务并不排斥发展经济,而是强调乡镇政府发展经济的目标是为群众提供更多、更高质的公共产品,满足群众过上好日子的需要,而不是为了乡镇干部的个人利益。强公共服务需要自主性较大的人事、财政体制、合理的机构设置、多元供给机制以及发达的信息系统作支撑。

在乡镇政府层面,“放”有两层意思,一是指县级政府下放权限给乡镇政府;二是指乡镇政府还权于村民、企业和社会组织。“管”也有两层意思,一是监管乡镇市场秩序是否公平公正;二是监管乡村社会是否良性运行。“服”就是强调服务型乡镇政府的建立,包括以人民为中心的服务理念、服务方式、服务内容、服务保障等要素。

乡镇层面的“放管服”改革要解决的是乡镇政府角色扮演问题,乡镇政府究竟应该扮演什么角色?保姆、企业家、公仆还是多种角色混合?具体来讲,须厘清三层关系:一是纵向关系,就是要明确县乡政府之间的权责关系,这将影响到乡镇政府提供公共服务的能力;二是横向关系,分为内外部两个维度,内部维度是指乡镇政府内部各职能部门之间的关系,外部维度是指厘清乡镇政府、社会、市场、公众之间的关系,这将影响到乡镇公共服务的供给网络;三是前后关系,乡镇政府前台与后台的关系,前台类似餐厅,后台类似厨房,乡镇政府当好企业、群众的店小二,就得通过提升服务质量满足企业和群众的“点菜”需要,这将影响到乡镇公共服务的需求评价。

“放管服”改革是一项深入的政府改革,是各级政府间、政府与市场、社会、公众之间利益的再调整,既然是利益调整,对于不同主体来讲,肯定是利弊不一。在“放管服”改革背景下,乡镇政府如果能够强化公共服务职能,将能获取“放管服”改革释放的诸多红利,重塑政府形象、提升治理能力。一是有利于改变公众对乡镇政府形象的认知。长期以来,乡村民谚说,“中央是恩人,省里是亲人,市里是好人,县里是坏人,乡里是恶人,村里是仇人”<sup>[2]</sup>。这句民谚虽然有些夸大其词,但也反映了一些客观事实和舆情。基层群众对各级政

府信任存在“差序信任”格局,政府级别越低,群众的政府信任程度也越低。<sup>[3]</sup>换言之,群众对乡镇政府的信任在五级政府中最低。这与乡镇政府传统的官僚体制密切相关。乡镇政府作为国家代理人,一方面向村民汲取各种资源,上缴国家,另一方面,又没有足够的人、财、物、权等力量为群众提供公共服务,当然不受百姓欢迎。乡镇政府如果真正做到了“放管服”,承接上级政府下放的权限加大了,服务群众的能力也提升了,就会受到百姓信任与爱戴。二是有利于建构基层“亲”“清”的新型政商关系。乡镇政府做好“放管服”,将更有时间、精力和动力帮助辖区内企业解决一些实际困难,为他们打造一流的营商环境。由于以服务为本,政府与企业的关系也更清白,那些搞权钱交易、官商勾结的不法行为也会更少。而企业家也更愿意向政府讲实话、建真言,更有激情促进地方经济社会发展。三是有利于乡镇政府培育社会组织。乡镇政府做好“放管服”将使得很多原来由政府承担的、或本应承担却没做的公共事务由社会组织去做。农村专业合作社、行业协会、教育基金会、老年协会、社工机构等社会组织将有更好的发展空间,帮助政府解决社会难题,提升乡村治理水平。

三、弱公共服务:乡镇政府履职的实然状态

弱公共服务指,相对抓经济、维稳等职能而言,公共服务在乡镇政府履职中处于弱势地位,公共服务运行的支撑力量比较薄弱。调研表明,“放管服”改革以来,S镇和H镇辖区内的群众办事确实方便多了,办事不用跑到县城,不用多次跑,不用带许多证明材料,办事效率也提高了。这也印证了“一次性告知”、“最多跑一次”、“马上就办”的成效。但这些都只是公共服务流程再造在乡镇层面得到强化,公共服务在乡镇政府履职中的弱势地位没有根本改变。有的县(区)干部说,“放管服”主要是编办、审改办这些部门的事,与其他政府部门关系不是太大。<sup>①</sup>而许多乡镇干部也认为,“放管服”主要就是企业、群众办事手续、程序发生了一些变化,对政府职责影响不大。<sup>②</sup>

(一)公共服务在乡镇主官的注意力中始终处于弱势

乡镇主官的注意力决定他个人的时间、精力分配,也在很大程度上影响其他乡镇干部的时间、精力和整个乡镇政府组织资源的分配。两个乡镇真正负责“放管服”改革工作的领导都不是一把手。S镇便民服务中心建设领导小组组长虽然是镇长,但实际运作中,镇长基本不管,主要由便民服务中心主任(原镇工会常务副主席)负责。此外,我们对两个乡镇2014-2018年年终工作总结和2014-2019年年初工作要点进行内容分析发现,“放管服”只字未提,公共服务也都是放在经济发展模块的后面。比如,农历2018年年底,H镇长分

<sup>①</sup> F省Q市N县访谈LYW20180820,LYW为受访者姓名首字母,20180820表示访谈日期为2018年8月20日,下同。

<sup>②</sup> S镇访谈HXW20190113。

别从经济发展、全域旅游、乡村建设、民生工程(公共服务)、党建建设等五个方面回顾2018年工作情况,认为总体上有成效。他同时强调,“一定要充分利用春节乡贤返乡有利时机,开展招商洽谈会、推介会,动员在外乡贤回乡创业,招引重点企业在H镇设立子公司,进一步开辟和培植新的税源增长点。”<sup>①</sup>而在农历2019年年初,H镇书记在部署工作时强调,“要明确目标、突出工作重点,要认真对照上级决策部署,坚决打好‘7个攻坚战’”<sup>②</sup>。在他的讲话中,这“7个攻坚战”的排序如下:产业升级攻坚战、全域旅游攻坚战、项目建设攻坚战、生态环保攻坚战、安全稳定攻坚战、民生保障攻坚战、农村人居环境攻坚战。很明显,与基本公共服务最密切相关的民生保障处于弱势地位。访谈中,H镇镇长说,“抓产业、实现全域旅游占用了我的主要时间和精力,民生保障、公共服务方面,我们能按上级的要求做好就不错了”。<sup>③</sup>负责民政的一位工作人员说,“我平时除了办好自己岗位上的事之外,还得按领导的要求在抓经济方面多干活”。<sup>④</sup>

## (二) 被经济发展裹挟的公共服务

“放管服”改革要求政府为企业打造一流的营商环境。营商环境是指企业开办、经营、关闭、执行合约等环节有好的政务环境,比如,企业开办的时间缩短、降费减税等。优化营商环境也要分清哪些是政府该做的,哪些是企业做的,而不是让政府帮企业包办所有事情。但H镇为发展经济,打着优化营商环境的旗号,以公共服务名义为企业做宣传、拉门票。以文化公共服务为例,为促进全域旅游,举办油菜花文化节。H镇在每年的3月举办油菜花文化节,从2014年至2018年已办了五届。油菜花文化节以“我和春天有个约会”为主题,以三月油菜花为切入点,通过“一日一夜游H镇”,宣传H镇全域旅游。村民彭先生说,“油菜花文化节的活动很丰富,包括看油菜花、吃长桌宴、赏瀑布、逛森林公园、走玻璃栈道、住小木屋等,涵盖吃喝玩乐”。此外,“游客还可与我们本地人一起制作最地道的美食,不仅现场能吃到饱,还有伴手礼可以带回家”。<sup>⑤</sup>油菜花文化节让许多游客了解H镇的全域旅游概念,让游客知道到H镇不只是看油菜花,还可到森林公园玩玻璃栈道、赏瀑布等。这个森林公园才是H镇的工作重点。该公园原来是一个荒谷,占地约3000亩。H镇费了九牛二虎之力通过招商引资的方法才将荒谷开发成公园。据了解,公园门票是180元的通票,一天的门票收入几十万。公园负责人说,“今年以来,门票收入已有四五百万”。<sup>⑥</sup>

优化营商环境也不是要政府一味迁就企业,在监管方面也得分清政府与市场的边界,顾及政府、市场、公众的利益均衡。《意见》特别强调环境保护是乡镇政府必须提供的一项公共服务。但S镇还是以牺牲环境保护为代价来保证其自认为有独特优势的营商环境。长期以来,S镇以石材加工产业为龙头,GDP总量一直

位于所在县前列,是该县财政收入的主要贡献者。周边乡镇政府不允许辖区内开办石材加工企业。但S镇为了保住GDP领先地位,只好保留石材加工业,结果周边石材加工企业都涌入该镇,然后,S镇政府再通过引进技术治理粉尘、划定保护区来提升空气质量。但石材产业粉尘多、噪音大、污染严重,许多当地居民都搬到外乡居住。每届乡镇主官都不愿意也不敢改变该镇的产业发展模式,因为他们不可能在很短的任期内,以改变石材产业发展模式,实现既保持该镇GDP领先地位又保护环境的目标。

## (三) 公共服务放权与接权存在的问题

S镇行政服务中心承接11个县直部门下放(含委托、服务前移和管理前移)的57项行政审批和服务事权。其中行政许可29项、行政确认3项、其他行政权力2项、公共服务23项,委托22项、服务前移3项、管理前移32项。其中公共服务主要涉及备案、登记类事项。H镇承接了19项区政府下放的公共服务事项,主要涉及人口计生、民政、社保、规划建设、农业经济类等。

H镇连专门的实体服务大厅都没有,服务企业和群众的事务主要由经济发展中心和社会事业中心承办。S镇虽然有单独的实体服务中心,但该中心的场所、占地、人员、经费主要靠乡镇解决。在镇内设机构方面,H镇没有发生变化。S镇虽然将原镇内设机构整合为“七办一所四中心一委员会”,但所谓的“整合”只是加挂牌子,人员、职责基本没变化。H镇没有制定明确的公共服务权责清单,S镇虽有清单但并没有严格执行。两个乡镇在承接事权方面也存在不少问题。

1. 下放服务权限不到位。S镇虽然被赋予了部分县级经济社会管理职能,但是,目前大部分的服务权限下放都只是以服务前移的方式进行授权,而非直接通过法律程序授权给S镇,下放权限的承接和监督缺乏法律层面的支撑,导致部分县级经济行政管理权限落实不够到位。比如,在发现一些影响食品安全违法行为时只能口头制止但无权查处,陷入“看得见的管不着,管得着的看不见”的窘境。这样也就无法及时为群众提供优质的食品安全服务了。

2. 下放服务的事项链条不完整,存在“断链”现象,存在群众办理个别事项要“两头跑”的现象。比如,目前S镇行政服务中心市场监管窗口受委托的注册登记权限为:内资企业名称预先核准(不冠行政区划及直接冠省名、地市名除外),申请不冠行政区划或者直接冠省名、地市名的企业必须先到县级行政服务中心申请企业名称预先核准,然后再到S镇行政服务中心办理

①引自H镇镇长在农历2018年年底H乡工作总结会上的讲话。

②引自H镇书记在农历2019年年初H乡工作部署会上的讲话。

③H镇书记访谈 ZJS20181205。

④H镇民政所工作人员访谈 WZS20181205。

⑤H镇村民访谈 PXS20180820。

⑥H镇森林公园负责人访谈 PJJ20180821。

设立登记,这样增加企业的办事成本,也不利于提高办事效率及服务质量。另外,S镇经济较为活跃,群众产权交易活动比较频繁,目前办理产权质押、不动产交易等相关事项仍需到县中心办理。

3. 受限于人力、财力,乡镇不愿也不敢接权。S镇行政服务中心黄主任说,“上级政府确实将环保、国土、城建、规划、市场监管等部分权限下放了,但我们承接不了啊,没人啊,按上级要求得做综合执法,结果我们就聘用了100多人做这个事,事实上聘用人员也不能执法,顶多配合县里,起到报送信息、联系沟通的作用而已,但聘这些人镇里又要掏许多钱。”<sup>①</sup>H镇镇长更直接了当说,“有了服务权限也不敢要,我们真的事多入少缺钱。”<sup>②</sup>

(四) 便民服务中心激励手段有限,窗口服务人员主动服务意识差

S镇便民服务中心窗口人员系各部门派驻,实行“双重管理”,中心没有人事权、财务权,只有日常管理权。对表现较差的窗口人员可采用教育批评、通报惩戒、退回原单位等手段进行管理,但对工作量大、表现优秀、群众称赞的窗口人员,只能在工作业绩上给予肯定(这对聘用人员没实际意义),缺乏物质激励手段。大厅窗口业务,因部门工作职责有别,窗口人员忙闲不均非常严重,但工资福利却一个样,“苦死、累死,却拿一样钱”的负面情绪长期笼罩在窗口工作量大的人员身上。同在一个大厅上班,工作量与工资收入长期失衡,不利于引导窗口人员舒心、热情、主动服务群众。

(五) 公共服务供给主体单一,社会组织力量微弱

两个乡镇公共服务的供给模式单一,以政府自上而下的决策模式为主导,政府仍是主要的供给主体,公共服务民营化、市场化进程缓慢。以上述H镇文化公共服务中的油菜花文化节为例,主办单位是H镇政府,联办单位是H镇所在区的党委宣传部、文体旅游新闻出版局。H镇政府包揽了油菜花文化节的筹备、策划、组织、宣传、突发事件应急处置等一切工作。甚至连现

场活动的规则、形式、内容、日程安排、参加人员等都由H镇政府负责。事实上,这些事务本应外包给旅游公司或文化社会组织承接。

(六) 公共服务供给存在“信息孤岛”或“数据烟囱”问题

调查显示,80%的信息资源掌握在各级政府部门手里,长期以来,不同层级的政府部门或同级政府的不同部门之间信息化建设各自为政,数据、信息资源不能共享。<sup>[4]</sup>在整个政府体系中,乡镇政府的数据信息资源建设是最落后的,许多数据信息不全,信息系统未能与上级政府有效衔接。截至我们调查时,S镇的政务信息系统建设处于刚起步阶段,而H镇还没有建立起乡镇政府内部各职能部门之间互通的信息系统,也没有建立起与区(县)政府相通的信息系统。结果导致企业、群众办事要重复填表,重复提供各种证明。

(七) 公共服务供给结构失衡,供给出现错位

两个乡镇在公共服务供给中都很少征求公众意见,公共服务绩效反馈也缺乏公众参与。这明显体现在乡镇承接的事权结构上。以S镇便民服务中心承接的服务事项为例,一方面,群众办事频率高的事项还无法在乡镇实现就近一次性办理。例如,不动产一般登记、抵押登记等高频事项办件网络系统还未延伸到基层,未能实现“镇政府便民中心窗口综合收件、上级职能部门分类审批、镇政府窗口统一出件”,未达到“群众少跑腿、数据多跑路”的目标。另一方面,个别部门下放的事项几年来均是零办件,因为这些服务事项并不是多数群众需要的。例如,国土部门的“国有土地使用权转让”“国有土地使用权处置”、农业局的“木材经营加工许可”。

综上,在“放管服”改革背景下,两个乡镇在服务内容、服务权限、服务能力和服务效率上有了些增强,为企业、群众办事提供了方便,但这些都只是局限于公共服务流程层面的变化。弱公共服务依旧是乡镇政府履职的主要特征(见表1)。

表1 “放管服”改革背景下乡镇政府公共服务履职变化

	企业群众办事方便程度	服务大厅	服务内容	服务权限	服务能力	权责清单	乡镇主官对服务的注意力	服务被经济开展裹挟	镇机构设置	人事体制	财政体制	社会组织承接服务情况	数字化建设	公众参与
H镇	+	0	+	+	+	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S镇	++	+	++	++	+	0 <sup>+</sup>	0	0	0 <sup>+</sup>	0	0	0	+	0

注:0表示改革后没有多少变化;0<sup>+</sup>表示无实质变化;+表示增加一点;++表示增加较多。资料来源:实地调研后的资料整理。

#### 四、乡镇政府弱公共服务存在的根源

借鉴相关学者的研究成果,结合我们的调研实际,我们认为乡镇政府弱公共服务存在的根源可结合结构论与行动论两个视角来理解。

(一) 结构论

这种理论将乡镇政府视为公共组织,组织运行过程中受到各种规则和资源的限制。一是绩效考核因素。王汉生的目标管理责任制论认为,乡镇政府处于五级政府最底层,在上级政府层层加码和很多项目考核“一

票否决”的行政生态下,在资源有限条件下,乡镇负重前行,只能围着各项量化指标运转。<sup>[5]</sup>在H镇和S镇所在的区(县)级政府考核乡镇政府的复杂指标体系中,经济发展最重要。二是财政体制因素。随着农业税取消和“乡财县管”制度的推行,乡镇政府财政自主性相当弱,财政收入主要靠上级政府转移和市县统筹,但转移支付资金无法满足乡镇正常工作所需。在这种

① S镇访谈 HXW20190113。

② H镇书记访谈 ZJS20181205。

情况下,H镇只能像企业一样经营政权,一心创收谋利,发展经济成为首要工作。经济比较发达的S镇镇长也说,“虽说我们辖区内企业比较多,税收也较多,但没有一级财政,税收都要上交”<sup>①</sup>。三是机构编制因素。乡镇政府机构设置简单、人员编制有限,导致乡镇政府提供公共服务的人力资源匮乏。H镇税收约1亿,约有40个正式编制,S镇税收虽达10亿,也只有约80个正式编制。

## (二)行动论

与结构论不同,行动论强调乡镇政府行动的自利性。自利性指乡镇政府除了具有维护辖区公共利益、为辖区公众提供公共服务的属性,还具有追求自身利益的属性。诚然,各级政府都存在自利性。但乡镇政府在人、财、物等约束条件下,追求自身利益远大于追求公共利益的特征要超过其它层级政府。<sup>[6]</sup>在实践中,乡镇政府主要追求自身政治利益和经济利益最大化。一是政治利益。在目前的选人用人体制上,乡镇干部要获得职位晋升主要由上级政府决定,因此,乡镇干部的行动就得围绕上级政府的各项行政指令,就得全力打造出让上级领导看得见、摸得着、显示度高的“亮点工程”。比如,S镇所在的N县考核乡镇指标体系中的自选项目是这样规定的,“亮点打造项目被获得党中央或国务院综合表彰的,加10分;被省委、省政府,或国务院各部委授予先进单位称号的,加8分;在省、市及以上党刊党报刊登先进经验、亮点工作做法的,加5分”。这种自选项目虽然不是硬性规定每个乡镇政府都必须完成,但其政治意义远大于必须完成的项目,因为在自选项目得分的乡镇更易进入上级领导的视野。受限于各种约束条件,乡镇政府想在“放管服”改革上打造亮点是很难的。二是经济利益。乡镇没有财政来源,事务又繁多,单靠公务员和事业编的职工根本维持不了正常运转。因此,许多乡镇聘用了大量合同工或临时工,而这些人的工资全靠乡镇支出。多种因素导致许多乡镇负债累累。国家审计署报告显示,全国有3465个乡镇政府负有偿还责任债务的债务率高于100%。截至2013年6月底,全国乡镇政府负偿还责任、担保责任或救助责任的债务则达3070.12亿元、116.02亿元和461.15亿元。<sup>[7]</sup>乡镇平均负债560多万元,并且每年以200多亿元的速度递增。<sup>[8]</sup>在这种情况下,作为理性经济人,乡镇政府必然要将经济利益放在重要位置。两个乡镇的干部都说,他们第一位的工作就是“找钱”,以维持地方发展并从中“腾挪”化债。

## 五、结论与展望

“强化中的弱势”是本文对“放管服”改革背景下乡镇政府公共服务履职的类型化概括。在理论上,“放管服”改革要求乡镇政府强化公共服务职能,将公共服务放于履职的重要位置,但在实践中,公共服务仍处于乡镇政府履职的弱势地位,公共服务的权限、主体、信息系统、绩效反馈等支撑力量还比较薄弱。本文的两

个乡镇虽然无法代表中国所有乡镇政府,但“强化中的弱势”反映了中国许多同类型乡镇政府的实际情况。这在一定程度上说明,以“放管服”改革为牛鼻子推动乡镇政府职能转变还有很长的路要走。

(一)在简政放权方面,厘清县、乡镇、村的权责关系以及乡镇和社会组织的关系

第一,县级政府须加大对乡镇的放权力度。不只是放行政审批、行政许可、行政执法等管理服务权限,而是要加大财政权和人事权的下放。一是要重建合理的乡镇财政体制,为建设服务型乡镇政府提供财政保障,以城乡融合为原则,在基本公共服务均等化的指导下,通过一般性财政转移,保证乡镇有财力提供优质的公共服务。二是深化乡镇人事体制改革,为建设服务型乡镇政府提供人力资源保障。应当给予乡镇工作人员的职业发展有更大的空间和灵活度,也要给乡镇领导更多的人事自主权。三是改革现有的乡镇权威授权体制,为建设服务型乡镇政府提供政治保障。为了将有限的公共财力、人力资源真正用于公共服务,向农民负责,乡镇权威授权体制应改为自上而下的“科层授权”和自下而上的“社会授权”相结合。比如,乡镇党委书记由上级党委定,乡镇长采用公推直选的办法来定。第二,乡镇政府须处理好行政权与村级组织自治权的关系。对于村级组织或农民参与乡镇公共服务需求与绩效反馈不足问题,乡镇政府须创新协商民主工作机制,对农民还权赋能。比如,浙江温岭的“民主恳谈”、吉林安图的“民意裁决团”、四川彭州的“社会协商对话会”等都是很有借鉴意义的样本。第三,乡镇政府须处理好行政权与社会组织发展权的关系。除了培育本土的老年协会、妇代会、行业协会、乡贤理事会等,要敢于引进外来的专业社工机构,大胆进行购买服务,吸引专业社工机构参与公共事务治理。

(二)在放管结合方面,乡镇政府要做好对企业、社会组织的监管工作

在监管企业方面,重点做好影响农产品食品安全、公共卫生、乡村空气质量、饮用水安全等方面的环境监管工作。对于不符合环保标准的企业坚决实行“一票否决”。这就需要上级政府在机构、人员、经费、专业技术等方面加大对乡镇监管工作的支持。在监管社会组织方面,乡镇政府可委托高校、科研院所、智库等第三方机构对承接购买社会服务的社会组织资质、服务内容、服务项目、服务方式、服务效果开展事中、事后绩效评估。

(三)在优化服务方面,创新乡镇政府公共服务供给方式

一是建设数字化乡镇政府。数字化乡镇政府是指在计算机和网络技术支撑下,乡镇政府通过数字化思维、数字化理念、数字化战略、数字化资源、数字化工具和数字化规则等治理信息社会空间、提供优质政府服

<sup>①</sup> S镇访谈 HTY20190113。

务、增强公众服务满意度的过程。<sup>[9]</sup>就数字化乡镇政府而言,它包含两方面含义:其一,通过数字战略的实施,打破乡镇政府内部以及乡镇政府同上级政府之间的信息孤岛,建立起政府内部上下左右数据融通的高效办事网络,节省行政成本;其二,乡镇政府开放数据共享,让数字跑路,减少基层群众和企业跑腿,提高公共服务效率。二是建设好实体服务网络。按标准建设好乡镇便民服务中心、村(社区)便民服务点,实现政务服务马上就办、就近可办、同城通办、异地可办,最大程度便民利民。①

[参考文献]

- [1]高小平,陈新明.政府绩效管理视角下深化“放管服”改革研究[J].理论与改革,2019(2).  
[2]杨雪冬.政治层级低,公正性、权威性不能低[N].

北京日报,2016-01-25.

- [3]韩兆柱,何雷.地方政府信任再生:影响维度、作用机理与策略启示[J].中国行政管理,2016(7).  
[4]刘艳磊.“放管服”改革五方面问题制约改革红利释放需引起高度重视[J].机构与行政,2018(4).  
[5]王汉生,王一鸽.目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J].社会学研究,2009(2).  
[6][8]曲延春,王淑晴.乡镇政府职能转变的制约因素论析:整体性视域[J].农业经济问题,2016(8).  
[7]人民网.三千乡镇政府债务率超100% 政府欠条成流通货币[EB/OL].http://finance.people.com.cn/n/2014/0819/c1004-25492904.htm.  
[9]戴长征,鲍静.数字政府治理——基于社会形态演变进程的考察[J].中国行政管理,2017(9).  
(责任编辑 刘 晓)

Strong or Weak Public Service ? —— A case study of the performance of township government in the context of the reform of “Delegating-Regulating-Servicing”

Hou Zhiyang

[ Abstract ]The township government, as a unique player in the government system of our country, plays a special role. The “Delegating-Regulating-Servicing” reform is the first action for the transformation of government functions in the new era, while the results of public service performance of township governments under the background of the reform are still very weak. The article uses case studies of two towns to examine whether public services have been strengthened in the performance of township governments in the context of the reform. Studies have shown that the reform at the grassroots level is very limited, and it has not caused the substantive changes in the performance of public services of township governments. The root causes of weak public services of township governments include structural factors such as administrative management system, target responsibility assessment and fiscal system, as well as action factors such as rational choices and contingency strategies of township governments. Taking the reform of “Delegating-Regulating-Servicing” as the starting point, the township government is urged to strengthen the public service function in terms of decentralization and delegation, and clarify the relationship between the powers and responsibilities of counties, towns and villages, as well as the relationship between townships and social organizations. The government should do well in supervising enterprises and social organizations in terms of optimizing services, and should innovate public service provision of township governments.

[ Keywords ]public service, “Delegating-Regulating-Servicing”, township government, function transformation

[ Author ]Hou Zhiyang is Professor at School of Political Science and Public Administration, Huaqiao University. Quanzhou 362021.

