



“稳定压倒一切”下的乡镇政府 ——江西省J镇的经验

曾 明

摘 要:通过对江西省J镇的实地调研发现,贫困乡镇在农业税取消后,主要财政支出依赖上级转移支付,缺乏财政上的自主权,加之行政上受县级政府领导,乡镇政府基本上成为县级政府的执行机构,主要围绕县级政府的考核指标开展工作。在构建和谐社会过程中,维护社会稳定是“压倒一切的任务”,成为乡镇政府中心工作中的中心。在“稳定压倒一切”的压力下,乡镇针对社会不稳定因素及其产生的“上访对象”采取多种工作模式,如成立专门工作组、建立包案人制度等,通过调处、安抚、监控等工作手段去化解社会矛盾、防阻上访和群体性事件的发生。为避免社会稳定失控给自己仕途带来的不利影响,他们还会通过无原则的妥协来暂时满足上访对象的各种诉求,以确保在自己任期内的“社会稳定”。维护“稳定”的巨大压力,也对乡镇政府其它工作的开展产生了一些负面影响,它使得基层政府的一些正常的治理职能受到削弱。

关键词:压力型体制;稳定压倒一切;选择性执行;乡镇政府职能

一、问题的提出

农业税被取消后,乡镇政府过去承担的重要职能—农业税和“三提留五统筹”等相关收费的征缴任务也随之取消了,这一事件无疑会对乡镇政府的职能变化产生深刻的影响。学术界对此反应也非常迅速,大量的研究开始从过去的关注农民负担和乡镇政府征税行为等转向更为关注乡镇政府的财政困境^①、农业税取消对乡镇政府的影响^②和如何应对等问题^③。也有许多文献研究乡镇政府职能如何转变,政府如何转型等^④。他们从理论上探讨了乡镇政府在没有了农业税费征缴任务后的职能构建和政府转型。但是,对当前现实世界中的乡镇政府职能关注得不多,仅有少数学者对此开展过实证研究。如叶贵仁用“行政年历”的概念对广东省的一个乡镇一年之内乡镇领导人工作的主要内容、他们开展工作的方法进行过研究^⑤;吴理财通过对湖北、安徽等地干群的问卷调查发现,农业税取消后,乡镇干部对政府职能应从“管治”转向“服务”的认同度很高,但现实中这种转变仍非常迟

① J. James Kennedy. "From the Tax-for-fee Reform to the Abolition of Agricultural Taxes: The Impact on Township Governments in Northwest China", *The China Quarterly* 2007, 189, p. 43~59.

② 郁大海:《取消农业税后乡镇政府职能缺失的现状成因——基于苏北HA市招商引资热引发的调查》,载《调研世界》2007年第8期,第22~24页。

③ 谭融、刘莘:《论财政压力下的乡镇政府改革——以广西NK镇为例》,载《天津师范大学学报》2007年第6期,第22~28页。

④ 易凤兰、姚锐敏:《乡镇政府职能转变研究述评》,载《中南民族大学学报(社科版)》2008年第6期,第120~124页。

⑤ 叶贵仁:《乡镇行政年历:一个经济发达镇的个案考察》,载《公共管理研究》2008年第6期,第151~164页。

缓^①。对西部地区的问卷调查也有类似的发现,发展经济仍是基层政府的主要职能,公共产品供给的政府职能依然缺位^②。乡镇政府处于既要发展经济,又要提供公共服务的双重压力之中,那么在这种压力下的乡镇政府,它的中心工作到底是什么?它会对政府的公共服务职能产生什么样的影响?

本文将通过对江西省一个贫困乡镇——J镇的调研,从个案的角度来分析这一问题。作者于2009年10月到该镇调研,主要采用深度访谈的方法,对J镇的主要领导和一般工作人员进行了深入的访谈。J镇位于江西省西南端,毗邻广东省,国土面积218.23平方公里,是全县土地面积最大的乡镇。辖9个行政村,113个村民小组。全镇3869户,总人口15704人,其中农业人口14008人,少数民族有畲族23户,115人。党员总数385人,其中农村党员260人。全镇耕地面积10081.4亩,其中水田9478.4亩,旱地603亩。林地面积22.16万亩。吉村镇山林竹木资源、水资源丰富,有1座水力发电站,总装机为1.1万千瓦,年均发电总量为2750万度。该镇是全县水产养殖面积最大的乡镇,有水产养殖面积7652亩,其中池塘152亩,水库7500亩。农、林、畜牧业是其主要经济收入来源,是个典型的农业乡镇。本文下面的安排如下:第二部分通过文献综述构建一个理论框架;第三部分对J镇的维稳工作中的不稳定因素进行分析;第四部分详述J镇维稳的主要模式和做法;第五部分分析J镇维稳对其它中心工作,如计划生育工作的影响;第六部分是结论。

二、压力型体制下的选择性政策执行

尽管存在着职能一体化的政治结构,但这并不意味着中国官僚政治体制就是铁板一块,在现实政策生活中,中央政府对各种官僚利益集团的控制力实际上还是受到相当大的限制^③。即使在改革开放前的高度计划经济体制下,由于集权型体制与不完备的技术手段之间存在张力,在政策运作中“变通”方式普遍运用^④。改革开放以后,中央政府的行政分权和财政分权改革,是在不改变政治权力基本结构的条件下,中央和地方实行经济上的分权,下级政府向上级政府承包一定的税收,上交税收达到一定份额后,剩下的就归自己支配。这种财政分权化体制对地方政府具有很强的财政激励效应,它们会有很大的积极性去追求地方经济发展^⑤。有学者把这一激励机制称为“维护市场的联邦主义”^⑥。但是,权力的下放也使得地方政府的权力不断增大,地方政府管理着绝大部分直接关乎国计民生的大事。这样一来,由于信息严重不对称,地方政府就更有可能利用手中的职权谋取本地区私利而不顾国家的全局利益,导致中央和地方政府之间越来越难以实现激励相容,造成了地方政府严重的异质性行为问题^⑦。于是,企业、地方政府逐渐演变成为热衷于追逐“包干外收益”的小共同体,导致国家权威逐步“碎片化”^⑧。地方政府为了获得更多的经济利益还会积极地与中央进行讨价还价。各层级地方政府官员不仅将其自身目标置于中央政府的目标之上,而且置于地方社区之上。它们追求的实际上是自身特定的效用目标和行政目标^⑨。地方政府扩大财力的方法除了通过国家权力与社会争夺外,就是政府与政府之间争夺财政资源。地方政府与中央政府间的博弈行为,主要体现在三个方面:一是财政分配上的博弈。中央要地方多交,地方则想尽可能少上交,或者尽可能争取更多的中央财政补贴。二是在向中央争取政策上的博弈。在中央实行地区倾斜政策的情况下,地方政府会努力向中央争开政策,争先行改革或改革试点的政策,目的是争取国家在税收、投资项目审批、吸引外资等方面给某些地区特殊的优惠政策。地方在争得向自己倾斜的政策后便会尽力用足用活政策,对中央政策进行变通,打擦边球,尽可能减少对上级的财

① 吴理财:《从“管治”到“服务”——关于乡镇政府职能转变的问卷调查》,载《中国农村观察》2008年第4期,第72页。

② 贾晋、蒋昌华:《西部地区乡镇政府职能的现状调查》,载《华南农业大学学报》2009年第1期,第18页。

③ I. Kenneth, David M. Lampton, *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley: University of California Press, 1992, p. 75.

④ 孙立平:《向市场经济过渡过程中的国家自主性问题》,载《战略与管理》1996年第4期,第68页。

⑤ 朱恒鹏:《分权化改革、财政激励和公有制企业改制》,载《世界经济》2004年第12期,第76页。

⑥ G. Montinola, Y. Qian, B. Weingast, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China”, *World Politics* 1995, 48, p. 3.

⑦ 邹璇:《信息不对称条件下的区域经中地方政府行为异质性》,载《上海经济研究》2002年第9期,第28页。

⑧ 戴长征:《国家权威碎裂化:成因、影响及对策分析》,载《中国行政管理》2004年第6期,第80页。

⑨ 托尼·塞奇:《盲人摸象:中国地方政府分析》,载《经济社会体制比较》2006年第4期,第100页。

政贡献。但是,对其辖区内重要财源的各种经济体,则更多地考虑如何以各种形式的优惠政策,促进地方工商业的发展,培养财源;对于其他地方政府则采取设置区域性贸易壁垒、推行地方保护主义等非市场手段,以保护本地区的地方利益^①。三是在经济增长速度上的博弈。在中央加强宏观调控、控制速度时,由于地方政府的逆向反应,即当地方政府预期到经济将出现紧缩时,为了能在中国特有的经济周期波动中获取最佳发展空间,往往会在经济上进行最后的冲刺,导致宏观“微调”收效甚微^②。在这一讨价还价式的博弈过程中,由于上下级部门利益的共同性,以及科层制中信息不对称性的困难,上级部门的监督机制难以奏效^③。这种政策执行中的变通现象也出现在中国农村。在农村政府中,已经形成了一种选择性的政策执行模式。虽然基层官员被要求完成所有的任务指标,但他们往往拥有选择性地执行政策的自主性。对于那些在考核中占据重要位置的硬指标(如税费征收、计划生育政策执行等),基层官员会积极动用一切力量和手段以确保任务完成,而对于那些受农民欢迎的政策,或不受农民欢迎政策中的受欢迎的规定的执行却往往是敷衍了事,甚至根本不见具体行动^④。

在农业税取消前,J镇有着繁重的农业税和“三提留五统筹”的征缴任务。而在2005年后,农业税及其所有的“搭车收费”被取消,而且在财政体制上实行了“乡财县管”。乡镇的税费征缴压力大为缓解,但财政收入也大为减少。由于J镇没有工业企业,增值税收入几乎没有,商业方面的营业税收入也很少,使得乡镇财政收入中来自税收,主要是工商税收方面的收入就非常少了,连上交县财政都很困难。目前J镇的主要财政收入来自两类:一是上级财政的一般性转移支付,每年大概有29.8万元;二是预算外收入,主要有两类:社会抚养费 and 城建土地管理费。由于实行“乡财县管”和国库集中收付制度,这些收费都要先上交县财政,再由财政进行返还,作为镇里的一般性支出使用。2008年镇里收到的社会抚养费是40万元,其中的70%,即28万元返还镇政府;城建、土地管理收入是30万元,其中50%,即15万元返还给镇政府。这两类收入加起来,基本上就是镇政府可以自由支配的财政收入的全部了。而政府的各类主要公共支出,包括人员经费和公用经费,大多依赖上级财政转移支付。农村公共产品的供给如支农支出、教育支出等都由县级财政统筹,前者直接以“一卡通”形式分配给农民,后者直接划入中小学账户,都不经过乡镇政府分配。这些转移支付资金基本都要做到专款专用,再加上实行了“乡财县管”的财政体制,乡镇政府的财政支出自主权很小,财政上的依赖也削弱了乡镇的行政自主权。而且在现行政治体制下,乡镇干部的主要任命权力也在县级党委。政治控制的文献表明,上级制约下级最有力的手段就是人事任免^⑤。我国基本的党政干部管理原则是“党管干部”原则,它是中国官员制度的核心内容。党中央和党的组织系统在官员选择和管理中处于核心地位^⑥。有关党委、行政机关干部的调动、提拔、审查和问题干部的处理,都由党委集体讨论决定,并按干部管理权限由主管党组织批准^⑦。在党政管理层次上,1984年我国开始采用分级管理、层层负责的办法,党政机关“下管一级”机构中担任主要领导职务的干部。中国的干部选拔机制就成为一种自上而下的层层任命机制,乡镇官员的升迁基本掌握在县级主要领导的手中。依托于行政上的隶属关系,中国建立起一种自上而下的压力机制^⑧,即一级政治组织为了实现经济赶超,完成上级下达的各项指标而采取的数量化的管理方式和物质化的评价体系。为了完成经济赶超任务和各项指标,各级政治组织把这些任务和指标,层层量化分解,下派给下级组织和个人,责令其在规定的时间内完成,然后根据完成的情况进行政治和经济方面的奖惩。由于这些任务和指标中的一些主要部分评价方式是“一票否决”制,所以各级组织实际上是在这种评价体系的压力下运

①刘泰洪:《地方政府的自身利益及其实现方式》,载《黑龙江社会科学》2007年第2期,第130页。

②沈坤荣、孙文杰:《投资效率、资本形成与宏观经济波动》,载《中国社会科学》2004年第6期,第53页。

③周雪光:《“逆向软预算约束”:一个政府行为的组织分析》,载《中国社会科学》2005年第2期,第142页。

④L. J. Li, J. O'Brien Kevin, "Selective Policy Implementation in Rural China", *Comparative Politics* 1999, 31(2), p. 185.

⑤B. D. Wood, "The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy", *American Political Science Review* 1991, 85(3), p. 805.

⑥朱光磊:《当代中国政府过程》(修订版),天津人民出版社2002年,第157页。

⑦周平:《当代中国地方政府》,人民出版社2008年,第58页。

⑧荣敬本、高新军、何增科、杨雪冬:《县乡两级的政治体制改革:如何建立民主的合作新体制》,载《经济社会体制比较》1997年第4期,第17页。

行的^①。财政上的依赖无疑强化了这一压力体制。J镇作为一个经济较落后的农业乡镇，县级政府在考核中不再把“发展经济、特别是招商引资”作为该镇的主要工作，而是以完成上级政府交付的工作为主。政府的工作重心因此发生了显著的变化。

三、中心工作中的“中心”：稳定压倒一切

当前乡镇的中心工作主要有二项：维护稳定、计划生育。其中维护社会稳定是中心的中心，几乎每一项工作都要围绕维护社会稳定这个“重中之重”来进行。维护政治、社会稳定在中国一直有着特殊而又重要的意义，在中央提出构建社会主义和谐社会的指导思想后，维护稳定就被认为是实现这一政治目标的基础，对大局稳定的要求也一直贯穿着政府工作的始终。2007年以来，围绕“奥运安保”、“国庆六十周年”等活动，特别是这两年边疆省份出现的不稳定因素，进一步强化了中央对维护社会稳定工作的要求，而基层政府又直接站到了“维稳”的第一线。在2008年以来一系列有关维护稳定的工作部署中，中央明确强调“必须把第一责任落实到强化基层基础上。现在群众反映的各种问题，大多数发生在基层，最终也要靠基层来解决。各级领导干部的精力、人财物的投入，要更多地放在强化乡村、街道、社区等基层组织建设和各项基础性工作上，确保有人干事、有钱办事，把矛盾化解在当地，把问题解决在基层，真正做到“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”^②。按照这一要求，各级政府都严格了工作责任制，用一票否决的方式对职能部门、下级政府进行维稳考核。江西省规定要“把维护社会稳定、推进和谐平安建设的工作成效，作为检验各级党政领导班子和领导干部执政能力和执政水平的重要标志，列入干部政绩考核的重要内容，并将考核结果作为干部政绩评定、晋职晋级和奖惩实施的重要依据。坚持全面检查与专项检查相结合，明察与暗访相结合，加强督促检查。对工作扎实、成效显著的地方和单位予以表彰奖励，对因工作严重失误、失职、渎职引发影响稳定重大问题的，严肃追究领导和相关人员的责任。”^③

在J镇政府的工作安排中，“把社会稳定工作摆在一切工作的首位”。这一工作的压力主要来自上级的考核要求，政府对维护稳定实行属地管理原则，而且要求“不问手段只问结果”^④。最终层层施压，担子大部分落到了乡镇政府的头上。“我们的工作几乎都有维稳的影子，每一天几乎都有到镇政府反映新老问题的村民，每个干部关于维稳这根弦都绷得紧紧的，经常要憋着一口气，放弃自尊，低三下四。正常的双休、节假日就更别想了，总之，一切为了稳定大局”。当前J镇的稳定压力主要来自三方面：1、林权纠纷：占全镇纠纷的66%以上，稍有不慎就会演变成群体事件。2、社会性的纠纷：如民事纠纷、邻里纠纷、安全生产纠纷（主要是电站、加工厂、学校等部门）。3、移民纠纷：主要是游仙村移民纠纷及添锦潭电站引起的与周边村庄的一些纠纷。这些不稳定因素的来源与通常媒体上披露的政府乱作为而引发的群体性事件不同，政府并不是直接的参与者。有些是历史因素造成（如林业纠纷），有些则会超出乡镇政府的职权范围，如涉诉或是刑事类事件，但是按照“属地管理”原则，这类事件如果出现不稳定因素，特别出现上访等情况，都会影响到乡镇政府的工作业绩考核。

由于J镇地处山区，这些年的“林权改革”引爆了林业产权不清晰的历史隐患，产生了大量的林业纠纷，成为不稳定因素的最大来源。过去的林业政策经常多变，且已往承包林的承包权也不能流转，林木也不是经济林，不能产生经济效益，只能解决自用材及柴火，因而在1982年农村集体林分包到户时，村民对承包林并不太重视。据许多参与当年“换证分山”的老人回忆：当年的大队、小队干部大部分是坐在家，凭记忆把各块林地的“四至”界限^⑤随便一写就交差了事。分山到户时许多地方也只是站在远处随便比划下，甚至不立任何字据。这使得林地漏登、重登、界址不符或不清的现象非常普遍。“大量山权

① 荣敬本等：《从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革》，中央编译出版社1998年，第28页。

② 详见2009年7月《瞭望》新闻周刊记者陈泽伟、实习生冯晨的报道《中央维护社会稳定新部署》。

③ 详见《江西省中共江西省委、江西省人民政府关于维护社会稳定、推进和谐平安建设的若干意见》中的规定，载 <http://baowei.jx-au.edu.cn/s/33/t/402/08/6c/info2156.htm>，2009-04-23。

④ 原话来自乡镇干部的谈话。以下未注明的直接引用均来自乡镇干部的谈话记录。

⑤ 即每块林地的东、西、南、北所到的界限。这是确定林地范围的重要标志。

证连东南西北都对不上,有些只写明与某某人的山相连”。而且由于年代久远,有很多农民已记不清当时有没有下发证件,证上是怎么写的。特别是近三十年过去了,当年的承包证很多农民都找不到了;有些有证的,当年发证时村民发现界址错误的也没有去要求明晰界限,出现了大量的林业承包证上范围与实际范围不相符的现象,因此尽管有承包证,也有明确界址,但实际上的权属争议仍在。林改的重新确权,使得这些历史遗留问题开始凸显。这次的林权改革要求产权明晰,允许自由流转,承包林因而可以产生经济效益了,再加上现在农民的权利意识增强,各方都开始来争取自己的林权了。有时一块林地会有三方来争,“持证的认为要以证为准,证上标明的林地是谁家的就是谁家的,而分田包干以来一直进行了育林和林地管理的村民则认为要承认既成事实,甚至有些只是听父辈说自家与某块林地有点渊源的人也都要来要求重新划分”。对于这类历史性纠纷,现在的乡镇政府要想迅速“搞清判明简直是不可能的事”。林权纠纷涉及农民切身利益,又无明确的法律依据,调处成功率很低。乡镇政府介入后,如果各方会互相让步,重新明确权属那自是皆大欢喜,但这种情况非常少,大多时候争议各方都会因相互不肯让步而陷入“持久战”。即使镇政府下了处理决定书,绝大多数人仍然不服,有些甚至将矛头对准政府和干部,认为政府偏袒对方,连“殴打干部的事件都时有发生”。这导致镇政府不太敢下处理决定书,宁愿采取拖延战术。只要不出现“打群架,引发大的群体性事件”就行。但是问题老是不能得到解决,也极易引起农民对镇政府不作为或是无法作为的不满而去上级政府上访。这使镇政府非常为难,“我们去做工作,他们不服会上访,不去做工作,他们也会上访”。

四、“工作组为核心的齐抓共管”维稳模式

当前乡镇常用的工作模式有三种:一是领导分工模式。这是一种最基本的操作模式,可以确保每项工作都有人负责并从职责分工上防止出现工作责任的空白。即把政府所涉及的所有工作分为几类,将内设机构合并考虑,由各副科级领导分工负责和协调,对应的乡镇领导就称为“分管领导”。这也是中国“副职”最常见的一个功能,在政务信息传递和重要决策上,这些分管领导具有较大的决策建议权,不同程度地参与决策。另外,在决策的贯彻执行方面,又都担负着某一方面的直接指挥和协调任务,决策能否落到实处,往往取决于副职的工作,责任也更明确^①。二是分片驻村工作模式,将全镇按地域划分为若干个片,每个片包含若干个村,再将干部分到各片各村,该片该村的所有工作无论是维护社会稳定、计划生育还是其他的日常性工作,都由驻村驻片人员全权负责。它又称“一竿子插到底”的工作模式,可以防止工作中出现区域空白,又有利于分清工作责任。J镇由于行政村并不多,只成立了三个片,各由一位副镇长担任片长。三是工作组模式。对于乡镇政府的中心工作,县政府经常会频繁督查考核评比,每季度、每月甚至会每日进行评比,以显示其重要性。镇政府针对各项中心工作成立相应的工作组,专门负责中心工作并应付频繁的检查。这些中心组一般由分管领导、职能部门和分片的片长、村委会干部组成,便于集中人力,抓好各种检查项目的落实。如果工作特别重要,比如会影响到乡镇年度排名、干部升迁,特别是一些“一票否决”的工作,乡镇党委书记或镇长会直接负责,担任工作组的组长,以显示工作的重要和更好地推动中心工作的开展。

J镇的维护稳定工作模式。由于维护稳定成为一项日常工作,因而设有分管领导。同时它又是乡镇中心工作中的最重要的任务,属于“一票否决”的事项,经常有各种考评、检查,不稳定因素又多,而且大多具有突发性,因此前文提到的三类工作模式在J镇的维稳实际工作中都得到了应用。J镇为此成立了专业的社会稳定工作组。党委书记任组长(为第一负责人,负总责),另有一位分管维稳工作的党委委员、副镇长任副组长,为社会稳定工作直接负责人,具体抓落实,成员有三个片片长、司法所长、派出所长、民政所长、水利站长、果业站长,配齐配强了一支专业队伍。另外还责任下移,各村、各单位年初分别与镇党委、政府签订责任状,分别承诺对本村、本单位的维稳工作承担责任,落实工作任务,形成了党政齐抓共管的局面。

^①朱光磊、李利平:《从“分管”到“辅佐”:中国副职问题研究》,载《政治学研究》2007年第3期,第54页。

维护稳定的目标。维护稳定工作从根本上来说就是要保证辖区内的政治、社会和经济秩序的稳定,建设和谐社会,但在乡镇看来,它的基本目标其实非常具体,就是在辖区内不能出现群体性事件,不能出现越级上访、闹访等现象,把矛盾化解在基层,把问题解决在基层,所以对各类纠纷、矛盾,不论何种原因产生,都要做到:“摆平就是硬道理”。这种摆平,并不是指能够彻底地化解矛盾,解决问题,而是暂时安抚群众,维持表面的平静。由于领导的任期并不确定,干部、特别是主要领导干部的调动非常频繁。因此各级领导干部都希望自己任上不要摊上大的群体事件,对于他们来说,维护稳定其实“只要不在自己任内出事就好”。为了表面上或一时的稳定,有些纠纷本可以解决,镇政府会因为怕引起更大的不稳定而不敢解决。而另一些并不是乡镇政府职权或能力范围内所能解决的纠纷,但为了“矛盾不出乡”,政府会用各种手段来暂时缓解矛盾,如尽量满足上访户的各种要求等。

维护稳定的主要内容。主要的工作内容有三:一是排查。政府要尽早发现矛盾隐患,尽早介入,将之消灭在萌芽状态,避免群体性事件的发生,这是上策,实际上也是全国上下狠抓稳定的初衷;二是调处。对已经暴露出来的矛盾纠纷,及时介入调解处理,进行稳控跟踪,掌握事件动态,尽量化解矛盾。此是中策;三是防信访。对于没稳控住造成上访的矛盾纠纷,乡镇则负责截访、接访、劝返,严密跟踪防止越级上访,不利考核,对于政府来说,这已是属于不得已的“捂盖子”行为,属于下策。

开展维护稳定工作的方法主要有:一是进行定期拉网式大排查。每个月特别是重点时期(如两会、五一、国庆、春节等)前,都要组织乡村干部对全镇的不稳定因素进行一次大梳理,将新发现的矛盾隐患、正在调处的、已调处好的、调处未果的、有闹事或上访倾向的进行分类登记,以掌握全镇社会稳定形势,从中筛选出可能会发生群体性事件的不稳定因素,实行重点监控;二是成立维稳工作组。抽调得力人员组成镇维稳工作组,专门负责全镇所有大案要案的跟踪调处;三是实行零汇报制度。重点敏感时期,必须进行每日排查,并按规定时间每日将排查结果上报,以便及时掌握最新情况进而尽快做出对策;四是实行专人专案销号制。对已排查出来的纠纷,按照重要程度安排乡村干部包案负责,案情简单的安排一个人,复杂的安排二至三人,调处成功则可以销号;五是成立重要案件专案组。对于已经暴露的影响较大的群体性事件抽调相关或得力人员成立专案组,专门负责某一纠纷的跟踪调处,与维稳工作组不同的是,专案组是一临时组织,待调处好或度过某一敏感时间段(比如国庆节)即自行解散;六是建立领导接访日制度。对于到镇政府反映情况的,接访领导负责接待登记好作出一些政策程序方面的解释,接访后还要上报领导派专人去介入;七是建立包案人制度。对重点对象,建立专人负责制。在敏感时期,为防止重点监控对象越级上访,包案人要对其实行全天候监控,“有感情的拉着一起喝酒玩牌腻在一起,没什么交情的也远远地跟着,隔三岔五偷偷近前瞄一下”;一旦发现上访对象会出门越级上访,工作人员就要在一些必经路口、车站等拦截上访对象,甚至会“抢其包裹逼其回家”;八是利用感情打动上访对象。主要领导亲自出动,经常性上门谈心聊天,逢年过节还要走访慰问,与上访对象建立感情,使其碍于情面暂缓上访;对于其上访诉求无法满足的,想方设法替其解决其他实际困难甚至满足一些不合理要求,以求得暂时的安宁。

五、维稳一边倒的负效应:以计划生育工作为例

对于农村出现的各类不稳定因素,乡镇政府由于职权所限,只能进行调处,这种调处有时能解决一些实际问题。但对于暂时没办法解决或是超出乡镇政府职权范围的,调处就变成了“和稀泥”。如果调处失败,村民就很可能会组织自己的力量,靠威胁或武力去解决,从而引发群体事件。这种政府调处无果而发生的群体事件,比政府从未介入的要更难处理。因为它会使得镇政府的公信力受到损害,群众会认为镇政府没有能力或是没有权力解决问题,转而寻求更上一级政府的帮助,有时甚至会通过把“事情闹大”,即制造群体性事件或恶性事件来吸引上级政府关注,而这些事情会对乡镇政府的维稳考核产生直接的不利影响。因此在维稳一边倒的形势下,为了息事宁人,稳住对象不闹事不上访,并避免对象将矛头指向自己,使政府陷于被动,乡镇干部一般都要小心翼翼,“讲理都要陪着三分笑,指责对方的话基本不敢说”,有时还会想办法满足一些人的无理要求,比如有时因交通事故赔偿问题谈不拢时,政府还得

先行代付等。这种做法虽说是不得已,但最终会引来更多人的效仿;使得乡镇政府穷于应付。在有些乡镇干部眼里,维稳工作变成“中央搞和谐、基层搞妥协、老百姓搞威胁、乡村干部没闲没歇”。这种状况直接影响到乡镇政府的其它中心工作,比如计划生育的开展。

计划生育作为基本国策,一直是乡镇工作的重点。但相对于“维稳”这一更为敏感更严厉的考核目标,镇政府会选择性地执行“计划生育”工作,为维稳让步。政府干预引导计划生育的职能开始弱化,计划外生育现象重新抬头。乡镇计划生育的主要工作内容是通过“四术”来防止或降低计划外生育。四术就是“结扎、上环、人流、引产”四种手术的简称。按照江西省现行的计划生育规定,农村生了二个孩子的都要结扎,生了一个男孩的要上环,计划外怀孕月份小的要人流,月份大的要引产。抓“四术”关键是及时发现计划外怀孕,常用的手段是环孕检(即对计生对象进行是否上环、怀孕的检查)。计划生育实行的也是“一票否决制”。县里每个季度都会下达“四术”任务到乡镇,并隔几日就要全县排名,对末一名的诫免谈话,主要领导要在县里大会上作表态性自我批评发言,全年工作绩效考核一票否决。镇里则下任务到村到人,并与经济奖励挂钩,完成任务的给予一定奖励,没完成的给予一定处罚。

主要的工作方法:一是上门服务。按政策要求,环孕检的对象必须每个季度到乡镇计划生育服务所进行环孕检并登记。为了方便计生对象同时也为了提高环孕检率,乡镇每个季度都会组织一次集中环孕检,由村计生专干或村民小组计生服务员将通知单发到每个对象手上,约定时间地点(一般到村部)派计生服务所人员“靠前服务”;二是入户劝说。对不合作的对象,村干部或驻村镇干部会隔三岔五地频繁上门劝说,晓之以理,动之以情,用情感去打动对象。有些计生对象多少和乡村干部打过交道,或相互认识有些私人交情,碍于面子一般会配合工作去接受检查;三是采用强硬措施。对于逃避计划生育管理的对象,乡镇组织人员(计生办人员或驻村驻片人员)在入户劝说无效的情况下,会强制执行或者暂时扣留其财产迫使他配合工作;四是“搭车”处理。当计生对象要找镇政府办事,比如开具外出务工证明、或住房报建等要通过村委会批准时,村委会会要求其先履行“四术”。尽管后三种做法务必合法合理,但在计划生育一票否决的考核机制下,农村的养老机制、生育观念还没有根本转变的情况下,乡镇干部都会以通过考核为第一要务,采取上述的强制措施或搭车收费等办法去强制计生对象执行“四术”,一般能达到履行“四术”的目的,完成考核任务。

2005年以后维护稳定成为头等大事,过于激烈的计生工作手段容易引起计生对象及其家庭的不满,镇政府为了避免因此而引发新的不稳定因素,越来越少采用强硬手段。但过分依靠劝说和上门热情服务,对计生对象的触动较小。村民也越来越不配合环孕检工作,有些还会对乡镇干部的上门“宣传”不理不睬甚至恶语相向。结果是遗留“四术”对象逐年增加,并进而影响更多的新对象,致使计划生育工作非常被动。如2003年时J镇的环孕检率达81%,但到2009年同期,仅为24%,环孕检率一低,“四术”没办法落实,“村民基本想生就生”,计划外生育的也多起来了。“四术”抓不好,而各种检查依旧,作为同样是“一票否决”的计划生育工作,检查结果的好坏直接影响到主要干部的晋升。这种正式制度的激励力度越大,其工作无法完成的后果越严重,因而产生“目标替代”^①的现象越突出,掩盖问题的激励越强。县级政府同样也面临着更上一级政府的考核压力,它们是乡镇计生考核达标利益链上的一环,乡镇考核结果的好坏也影响到它们的考核结果,因为在面临更上一级的检查时,J镇就代表了县的工作水平。因而检查者和被检查者容易形成“共谋”^②,在上级检查时,会合作共同应付。县计生委来检查,镇计生办来应付;市计生委来检查,县计生委和镇党委政府帮镇计生办应付;省计生委来检查,市、县、镇一起来应付^③。具体在J镇,镇政府会在“数据和迎检”上下功夫,主要是修改数据和“应付检查”,而县级部门只要在更上一级政府检查时不出“差错,也会心照不宣地进行默许。这种从上到下的“造假应付”,既不利

①目标替代是德国学者迈克尔斯(Michels)1968年提出的一个组织学概念,指许多组织在实际运行过程中,常常由于种种原因背离其原定的正式目标而追求与原目标不同甚至相悖的目标。详见 Robert Michels, *Political Party*. New York: Free Press, 1968.

②周雪光:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,载《社会学研究》2008年第6期,第2页。

③董强、李小云:《农村公共政策执行过程中的监督软化——以G省X镇计划生育政策的落实为例》,载《中国行政管理》2009年第12期,第80页。

于实现政府目标,也会损害政府的公信力,而且一旦事发,会对县乡两级政府的年度考核带来不利后果。但由于担心强硬地推行计划生育执行手段会引发“不稳定”,在维稳的压力下,镇政府会“两害相权取其轻”,以应付计生检查来掩盖无法完成的“计生任务”。因为计生工作的好坏并不容易从表面上看得出来,也不像维稳不利那样,会引发群体性事件,或是上访,产生显性的社会影响。而且计生工作也容易在上级政府、乡镇政府、村民之间形成心照不宣的“共识”。对于村民来说,超生而获得政府默认,自然皆大欢喜,而政府的“宽容”也就避免了由于过激的计生手段产生“不稳定”因素,同时,征收社会抚养费还能增加地方财政的预算外收入。出于同样的原因,县级政府只要乡镇在“迎检”时不出差错,一般对此都会“睁只眼闭只眼”。

六、结 论

农业税取消后,欠发达地区的乡镇政府尽管基本上成为了一个维持自我生存的组织,但它在维护社会稳定、保证国家在农村的公共治理方面仍然发挥了重要的作用^①。对于基础条件较差、财政收入很低的乡镇政府来说,当前的财政支出大量依赖上级的转移支付,县级政府对贫困的农业乡镇的发展经济要求不高,这类乡镇基本变成县级政府的一个执行机构。现行的“压力型”体制强化了这一变化。在这种体制下,乡镇政府的职能以执行上级指定任务为主,各类考核目标,特别是那些“一票否决”的中心工作就成为乡镇政府的主要工作职责。面对这些目标多元甚至相互冲突的考核任务,乡镇政府会从最大化自己利益的角度出发,选择性地执行。那些惩罚更严厉、容易被考核的任务会被置于优先地位。由于国际与国内形势的变化,以及构建和谐社会的需要,当前维护稳定成为中国政府面临的一项重要工作。我们的调研发现,乡镇政府作为最基层的政府,直接站在各类矛盾的第一线,维护稳定更是成为它最中心的工作。然而由于农村社会矛盾的多元与复杂,乡镇政府并没有完全消解矛盾的能力与职权,对各类影响社会稳定的因素大多只能采取“和稀泥”的方式进行调解,或是进行“人盯人”式的防阻策略,为避免社会稳定失控给自己带来的不利影响,他们还会通过无原则的妥协或是安抚来实现一时的稳定,以确保在自己任期内不“出事”,这种做法在维持社会表面稳定的同时,也带来了一些新的问题,如乡镇政府的工作方式会变得谨慎有余,创新不足,甚至会对其它中心工作,如计划生育产生不利影响。本研究只是对J镇的一个个案研究,当前的农村基层政府承担着非常繁杂的工作任务,各地的经济、社会发展状况千差万别,是否在其他乡镇也是如此,还值得进一步研究。

■作者简介:曾 明,南昌大学公共管理学院副教授,政治学博士;江西 南昌 330031。

■基金项目:国家哲学社会科学基金青年项目(09CZZ030);国家哲学社会科学基金一般项目(10DZZ035)

■责任编辑:叶娟丽



①曾 明:《农业税取消后乡镇政府财政转移支付过程研究——江西省C乡的调研》,载《公共行政评论》2008年第5期,第79页。