

[文章编号] 1672-7320(2010)01-0592-08

乡镇领导人寻求晋升的策略研究

——以广东省 T 镇为个案

叶 贵 仁

[摘要] 乡镇处于“上连国家、下接社会”的特殊地位,乡镇领导人在其中扮演了重要的角色。学者们对一般意义上的领导人职务晋升做了研究,但对乡镇领导人寻求晋升的策略则关注不够。本文在广东省 T 镇 个案研究的基础上,从微观层面回答了以下问题:乡镇领导人的类型有“本地型”和“外来型”,他们寻求晋升的策略有学习适应和创造政绩;潜在的竞争优势来自于比同级别竞争者更多的“相对政绩”。

[关键词] 乡镇领导人;晋升;个案研究

[中图分类号] D01 **[文献标识码]** A

一、研究的问题

随着现代国家公共事务的日益增多,为了便于自上而下地执行中央的方针政策,乡镇被全方位地纳入到了国家政权建设的轨道上来,这也使得乡镇政府在机构设置上同县级政府保持了高度一致。由于处于科层制的末端,乡镇所掌握的信息、资源、财力都要少于县级政府,同时只有按时完成上级的任务,乡镇领导人才能获得职务的晋升。而乡镇领导人又处于权力小、责任大、同级竞争激烈的状态,他们如何摆脱被动局面并获得职务晋升是一个重要的研究课题。这一研究也有助于把宏观层面的乡镇行政具体化为微观层面的乡镇领导人行为。学术界对于笼统意义上的地方领导人职务晋升的研究并不多见,较有见地的研究是周黎安、周雪光两位学者做出的^①。

周黎安认为,“中国特色的联邦主义”并不能很好地解释中国地方经济长时间的持续增长同地方领导人晋升之间的关系,提出了“晋升锦标赛”模式来解释为什么地方领导人愿意通过参与经济活动来寻求晋升。他的研究从中国特色出发,即上下级地方政府的职能具有“同构性”的特征,上级政府掌握着乡镇领导人职务晋升的权力。由于经济指标容易测量,自然成为(职务晋升)竞赛胜负的衡量标准,虽然相应指标透明、具有承诺可信度,但是这种领导人职务晋升模式“与一个良好的市场经济所需的政府职能的合理设计之间存在严重冲突”,同时造成政府职能和经济增长方式转变的脱节^[1](第34-44页)。这一观点认为,虽然单纯强调经济指标不科学,但是发展经济是获得晋升的有效途径,地方领导人只有促进当地经济快速增长才能获得职务晋升。

周雪光认为,地方政府为了追求政绩而展开各种政绩工程,但是“政府行为不是自下而上地向上级部门索取资源,而是自上而下地索取资源”。主要表现形式是向辖区内的企业或个人征收苛捐杂税、摊派钱款、让对方提供配套资金。由于方向正好和计划经济体制下的“软预算约束”式企业行为相反,所以

作者简介:叶贵仁,华南理工大学公共管理学院讲师,管理学博士,广东广州510640。

基金项目:教育部人文社会科学青年基金项目(08JC810006);华南理工大学学生研究计划(Y1090110)

称为“逆向软预算约束”。由于乡镇的法定资源有限,向上晋升的激励机制诱发了乡镇领导追求超越其财力支撑的短期政绩行为,现有的权力系统内部的责任追究缺乏有效的约束;晋升制度又促使其被迫在任期内做出政绩,领导岗位的有限性又加剧了这一行为,但层级制之间的信息不对称提供了必要的保护^[2](第132-136页)。乡镇领导人的“逆向软预算约束”行为浪费了宝贵的资源,同时延缓了经济增长方式转变的步伐,但是他们却获得了晋升。周雪光的研究可用于解释乡镇领导人采用什么手段来获取晋升所需的资源,但仍然集中在如何发展经济上。

以上两种观点关注地方领导人为寻求晋升而参与经济活动的行为,但是缺乏对乡镇领导人群体行动策略的关注,特别是缺乏公共行政学的视角。本文在前面两位学者研究的基础上,通过对广东省一个经济发达镇的个案考察来解释乡镇领导人寻求晋升的行为,分析其是否同当地经济的快速增长有着内在的联系,同时他们获取资源的方式是否集中在自上而下的“逆向软预算约束”行为上。在广东省T镇个案研究的基础上,本文试图从微观层面回答以下问题:乡镇领导人有哪几种类型,他们寻求晋升的策略是什么,他们是如何获得晋升所需的资源的,最后提出了乡镇领导人寻求晋升的一个解释框架。

二、研究方法

通过深入地剖析个案,研究者可以循序渐进地刻画出乡镇运转过程,并解释乡镇领导人寻求晋升的策略。从个案乡镇的深度描述出发,通过对一手材料的分析能够折射出乡镇的真实记录,亦能够回答本文所提问题,这恰恰是个案研究的特长所在。

人们对个案研究的批评主要集中在两个方面,即代表性和经验外推性。首先,关于个案研究的代表性,由于本文所研究的T镇“个案不是统计样本(个案研究并没有明确的统计边界),所以它并不一定需要具有代表性(统计学意义上的代表性)”。对T镇的个案研究也就避免了别人对于“是否具有代表性”之类的批判,而典型性才是个案最为重要的属性。广东省T镇的典型性如下:第一,它是城关镇,即A市政府(县级,以下所提到的A市都做此理解)所在地,城乡结合的特点决定了T镇领导人同上下级之间的互动异常频繁。第二,近年来,T镇领导人经历了多种晋升形式:从T镇正职领导(书记、镇长)晋升到A市副职领导(副书记、副市长),从T镇副职领导晋升到A市直属的局级正职(科级),从T镇副职晋升到A市其他镇的正职。本文通过对T镇领导人个体的关注来了解他们是通过什么策略来寻求晋升的,从而有助于理解乡镇行政的逻辑。

其次,个案研究的外推性分为两种:第一种是统计性的扩大化推理,即遵循从样本推广到总体的逻辑,主要适用于统计学意义上的定量研究;第二种是分析性扩大化推理,即遵循直接从个案上升到一般结论的逻辑^[3](第123-124页)。由于T镇所具有的某些特征又同中国广大的乡镇具有共性,因此T镇的个案研究遵循分析性扩大化推理,这也是本研究的逻辑基础及价值所在。个案研究不能仅仅停留在研究素材的表面现象上(这将使得研究水准局限于常识性判断),而是要侧重于别人不曾想到过的新视角或者没有深入思考的领域,才能找到故事背后的因果机制和所蕴含的理论价值。个案研究并非仅凭直觉做出判断,而是要寻找研究问题的深入浅出状态,加大对关键环节和重点内容的描述与分析,寻找现实和理论的最佳结合点,并试图和前人的研究展开对话。

笔者收集资料的方法主要有以下三种:第一,开放式访谈。为了研究乡镇领导人职务晋升的具体细节,笔者选取了T镇领导人为考察对象,通过访谈来收集相关资料。对T镇领导人叙事的关注使笔者能够进入研究对象和所在行政环境的交换面,在调研期间(2006—2009年),笔者访谈了所有的T镇领导人,还同部分被访者进行过多次长时间访谈。第二,参与式观察。只有置身于乡镇行政的情景之中,体验被研究者的观念与行为(在调研期间,笔者被安排到了T镇“党政办”,这是T镇行政的中枢机构,笔者同T镇领导人一样每天按时上班),才能了解乡镇行政的运转过程。有些问题,被访谈者往往不愿主动说明,只有当访谈者通过观察发现后去提问才能获得答案。第三,文献法。通过对文字数据的核对应往能够印证T镇领导人谈话内容的真实与否,同时也有助于从T镇纵向历史演进的角度发现问题

历史文献整理还可以弥补访谈、参与式观察的遗漏之处,并能发现新的数据和事实。

三、乡镇领导人的类型

本文研究的乡镇领导人,即乡镇中的正(副)党委书记、正(副)乡镇长、党委委员^②,这样界定的原因在于他们是乡镇权力的实际拥有者,也是寻求晋升的最热门候选群体。2005年4月27日通过的《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)把地方党委、政府、人大、政协、妇联都纳入了公务员管理序列,它的出台表明本文对乡镇领导人的界定是科学的。为了便于量化的考核,A市把T镇党委书记、镇长、党委委员纳入到同一个考核体系中,而不同岗位之间的差异性却被忽略了,人们对这种极不正常的现状却习以为常。

T镇行政运行中的各项事务繁多,根据和T镇党政办主任TD的多次访谈,笔者发现T镇领导人的整体情况是11人12个职位(相应人名已经做了技术化处理,多一个职位的原因是镇长兼任党委副书记)。越是到科层制的末端,领导人的流动性越小,且越是以当地人为主。从大量的访谈情况来看,T镇领导人分为以下两种类型:

第一种是“本地型”。从T镇领导人的籍贯来看,很大一部分来自T镇(含周边地区)。笔者在调研中发现各种千丝万缕的关系可以把很多领导人联系起来,人情、面子、关系等因素把T镇领导人的进入渠道局限在熟人社会之中,T镇各条线上的工作人员(教师、企业人员、复转军人、农村干部)都有机会进入领导人的岗位。在逐级晋升的体制下,一些村党支部书记逐渐地升为T镇领导人。现任镇人大副主席LW、原镇长HR都是T镇下辖的农村支部书记出身,这也是国家政权建设推动下的人才吸纳机制使然。由于长期在基层一线工作,处理过各种复杂的具体问题,积累了丰富的同农民打交道的工作经验,他们(从村级晋升到T镇的领导人)往往能够把上级政策与本地实际情况结合起来。放宽眼界思考,很容易发现经验在乡镇工作中发挥了重要的作用,这也可以解释为什么公务员制度实行了那么长时间(从1993年8月14日国务院公布的《国家公务员暂行条例》到2006年的《公务员法》实施以来的13年),但是乡镇一级的公务员仍然以本地人为主。

第二种是“外来型”,即本地型之外的乡镇领导人。近年来这种类型的乡镇“党政一把手”越来越多。公务员管理中的人事交流制度^③指出:不同地区、系统、部门的公务员定期交流有利于避免干部任用中的“裙带关系”。T镇不少领导人就来自交流干部,现任党委书记最初是从A市公安局调来的,已经在T镇工作多年;原镇长晋升到A市文化广播新闻出版局当局长后,现任镇长是从A市经济第二位的镇(镇长)调来的;主管政法的党委副书记WY是从A市的市委组织部调来;镇党委委员、招商办主任MJ是从A市的市政局调来。目前广泛实施的镇领导“上下左右”(不同工作岗位)交流对于不同岗位经验的学习是非常必要的。但是,随之而来的弊端是过于频繁的领导人交流造成了T镇的日常工作缺乏连贯性(就在2006年调研期间,招商办主任MJ又晋升到A市文化局)。每个领导人所承担的责任往往随着调离而消失,这也使得相应的公共事务缺乏稳定性,从而影响了T镇重大决策的连贯性。

四、乡镇领导人寻求晋升的策略

从自上而下的行政体制来看,乡镇处于科层制的末端。一方面,乡镇的财力不足以支撑其所承担的日益增多的公共服务职能,另一方面乡镇领导人又通过经济收益最大化来追求政绩。但是,并不是每个职位都能产生直接的经济效益,且乡镇的工作更多是提供公共管理及公共服务。上级政府并没有深入地思考乡镇领导人最重要的责任是什么,而是通过大量的绩效考核指标来督促他们开展工作,如果一个乡镇领导人无法在任期内完成任务,他便无法获得上级的认同。另一方面,由于晋升过程不仅仅是个人行为,也不是个人能够实现的,所以本文所讲的乡镇领导人寻求晋升的策略是针对乡镇领导群体而言的。从调研中可以看出,所有的T镇领导人都在争取“政治上有进步”,由于领导岗位分工的差异性及调动过于频繁,学习适应能力和创造政绩的能力成为他们寻求晋升的共同策略。比较而言,本地型乡镇

领导人由于长期在当地工作,熟悉本地,所以他们往往能够找到自身存在的问题,并形成很好的学习适应能力;而外来型乡镇领导人往往善于利用原有的工作经验,更加渴望通过创造政绩在任职所在地凸显晋升优势。

(一)学习适应能力

王绍光认为,“适应能力”是指处于变幻莫测的社会大环境下,领导人能够发现、纠正自身缺陷、通过自我反省从而接受新知识、新办法,并不断提升对制度的理解能力。而适应能力的基础是学习能力,即学习别人经验教训的能力^[4](第112页)。本文的研究借鉴了这一观点,并把“学习适应能力”归纳为乡镇领导人如何迅速地学习中央和上级的方针政策,并同本地实际情况相结合,同时转化为自身行动的能力。只有具备这样的能力,才能克服不断出现的新挑战和新问题,这一能力对于乡镇领导人寻求晋升至关重要。

学习适应能力使T镇领导人能够与时俱进,适时地调整原有的不适应经济发展的行为模式。第一,学习友好镇的经验。广东省的很多乡镇经常举行联谊,交流经验,近年来T镇领导人同友好乡镇^①往来频繁。经济发达地区乡镇的市场经济意识很强,东莞市虎门镇的服装节、增城市荔城镇的荔枝节都成了各个兄弟镇之间交流经验的平台。T镇领导人经常通过这种渠道“取经”,学习别人在实践中总结的一些成功经验。第二,适应新的产业发展。随着近年来广东省汽车制造业的大力发展,汽车配件产业的发展前景非常广阔,鉴于T镇缺乏支柱产业的实际情况,2009年T镇党委书记CZ、镇长FH积极招商引资,主动争取到佛山市顺德区的一个投资商在T镇投资20多亿元人民币的汽车轴承项目,并希望以此带动相应的汽车配件产业链。副镇长LZ也讲到,2009年曾多次主动找到华南理工大学机械与汽车学院,争取在T镇合作建设汽车配件产学研基地。这表明T镇领导人能够领会《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008—2020)》关于当地未来发展的定位,并积极向广东省政府争取资金,力争尽快把汽车配件作为当地主导产业。T镇领导人的学习适应能力非常强,往往能够抓住难得的发展契机,但是他们的行为并非周雪光所讲的“逆向软预算约束”,而是向上争取资源的行为。

笔者通过对不同乡镇的比较研究发现,晋升并非仅同当地经济发展的速度相关,单纯以经济指标为判断标准无法解释为什么一些经济发展速度较慢地区的领导人也能获得晋升。就经济发展速度和质量的关系而言,中央越来越强调经济发展的质量,强调了要促进经济增长方式的转变,即达到中共十七大报告要求的促进经济“又好又快”发展。从更广泛意义上而言,不同乡镇的区域差异性很大,很多指标的可比性并不强;同时乡镇领导人的流动速度过快,上级无法对其政绩做出客观的评价。在这一前提下,那些学习适应能力强、具有思维前瞻性的乡镇领导人一样能够获得晋升,这也是周黎安的研究所无法解释的现象。

就上级政府的各项考核来看,并非只有经济指标才是最重要的,近年来逐渐增多的“一票否决”也不容忽视,这也是压力型体制下上级权威的强制性与单向性的体现。它包括计划生育、社会治安综合治理、防汛和维持稳定等公共事务(每年都有变化),将乡镇领导人的升迁与之结合起来。T镇领导人必须学会应对各种“一票否决”,并适应上级的考核要求,才有机会获得晋升。副书记ZG多次谈到如何组织好各种学习、会议也成了T镇的一件大事,党委委员LW讲到每年的计划生育工作是事关全镇的大事,要全力保障这一工作不对领导人的晋升造成负面影响。由此可见,除了周黎安所说的促进当地经济增长之外,T镇领导人仍然要避免被上级惩罚,才具备晋升的前提,而这一点往往被学者们所忽略。

20世纪末期以来,从经济增长模式的转变到科学发展观,从和谐社会的建设到社会主义新农村建设,T镇领导人的学习适应能力得到了不断提升,从日常交流中可以发现,他们总有一些新的想法能够适应社会的发展,且他们也在努力将之付诸实践。

(二)创造政绩的能力

科层体制中各项任务与指标都是“层层加码”的,通过自上而下的任务传递,各项工作和绩效考核指标汇集到了乡镇,T镇领导人肩负了很多严格的考核指标,包括的内容可以说是方方面面,但乡镇一级

又缺乏上级的完整授权,相对于县级而言,乡镇领导人处于弱势地位。财权小、事权大,且在人事安排、财力配置、机构设置上都没有足够的主动权。同时“条块分割”的现状亦使得 T 镇领导人缺乏对镇工商所、公安派出所等“条条”部门的权威,这些部门的存在又对 T 镇领导人的权力形成了肢解和掣肘。

由于乡镇的工作更多是操作性、执行性的,每一项工作都需要经过多方妥协、平衡和变通才能执行下去。很多事情不是上面发个通知、下个文件就能解决的。乡镇领导人仅依靠科层制赋予的权力是不可能调动相应的人力、财力来完成相应工作的,孙立平认为,他们必须灵活运用所掌握的经济资源和社会网络才能打开局面。从形式上看,变通之后的政策同原有政策并无多大差别,但是下级却利用了制度约束的空白点,重新定义了政策的边界,具体利益指向上也发生了变化,而上级的默许常常是将其作为推动改革、鼓励探索的手段^[5](第 89 页)。T 镇领导人通常会主动选择完成那些上级重视的、与个人政绩、激励机制相符的公共事务,同时向上级发出政绩信号并争取在考核中胜出,笔者将这种能力称为“创造政绩的能力”。由于向所辖村(居)索取资源会遭到一定程度的抵制,所以 T 镇领导人创造政绩的行为并不限于“逆向软预算约束”,更多的则是整合镇级可支配的经济资源。由于向县级政府传达了不真实的或夸大的信息,所以创造政绩的能力是一种消极意义上的行为模式。创造政绩的过程缺乏透明度,且助长了乡镇自身利益的恶性膨胀,造成不同乡镇之间缺乏理解与对话,进而导致了经济发展中的恶性竞争行为(比如招商引资中的优惠竞争),上级对乡镇的整体性规划很难落实到位。

例如,由于经济任务是 T 镇领导人的一项重要考核指标,所以 A 市每年都给各镇下达一定的经济增长绩效考核指标。T 镇领导人又把招商引资的任务分解到了相应的村(居),使之共同参与到 T 镇经济增长上来,而非 T 镇直接向下级索取资源。经过 T 镇领导人的努力,2005 年 T 镇实现工农业总产值 140.89 亿元,其中工业产值 139.9 亿元,同年全镇上缴国税 1.083 亿元、地税 1.35 亿元,两税总额比 2004 年增长 11.3%。其中第二产业税收 6600 万元,第三产业税收 4230 万元。在此基础上,T 镇领导人制订了 2005—2010 年的经济发展计划,即表 1。

表 1 2005—2010 年 T 镇经济发展目标计划表

财政一般预算收入				招商引资				
年份	总量 (万元)	增幅%	增量	投产项目 (项)	占地面积 (亩)	厂房面积 (万 m ²)	投资总额 (万元)	投资强度 (万元/公顷)
2005	10230	14.7		95	999.6	17.7	50135.46	752.2
2006	12071.4	18	1841.4	96	1057.7	15.3	55000	780.1
2007	14244.3	18	2172.9	100	1106.7	16.6	60500	820
2008	16950.6	19	2706.3	105	1161	16	66550	860.2
2009	20171.2	19	3220.6	110	1155.8	16	73205	950.1
2010	24205.5	20	4034.3	120	1098.5	18	80525.5	1100.2

注:1. 本表所指投产项目为当年投产的在工商部门注册登记的非贸易新项目;

2. 投资强度=项目固定资产总投资÷用地面积(万元/公顷)

资料来源:《T 镇经济发展的现状及未来预测》(2006 年 5 月)。

笔者就以上指标访谈过部分 T 镇领导人,他们认为各项经济指标存在明显浮夸现象,而非实际能够完成的。为了创造政绩,“数字出官员”,T 镇领导人不得不从“理论”上虚报了各种数据(所以表 1 的各项数据一直是逐年增多的),这也不是经济学者所说的实质上“促进当地经济增长”,单纯根据统计数据所得出的定量研究结论也是值得怀疑的,必须辅之以必要的定性研究。

一个不容忽视的现象是,随着 20 世纪 90 年代中期以来的市场化改革进程加快,乡镇政府为了确保经济增长及稳定的财政收入,纷纷通过土地征用、储备的形式掌握了所辖区域土地的供给权,这也是他们通过土地开发权来“掌握经济发展主动权”的行为。即地方政府并不是单纯的公共服务型政府,他们还凭借其对于地区性生产要素的控制权,从整体上控制和经营地区经济^[9](第 25 页) 显然,这一事实已经

超出了前述两位学者的解释范围,而是乡镇一级的“创新”行为。从土地可持续利用的角度出发,广东省严查了各地省级以下的工业园,T镇便把原有的三个工业园区纳入了A市的省级科技园。2009年T镇领导人谈到,镇里准备在已储备土地上投资房地产,镇领导人还通过原有集体企业的改制,盘活了新的可用土地。在2009年金融危机的大背景下,依托土地的财政收入显得日益重要,而领导人的个人收益同晋升也有着线性关系,于是出现了“上有政策,下有对策”的局面。

考察从1949年—2009年乡镇领导人考核的历史过程,可以发现它呈现为三个明显的阶段性特征,即从1949—1976年为第一阶段,强调领导人的政治忠诚;从1978—2001年为第二阶段,强调发展经济的能力;从2002—2009年为第三阶段,强调具备全面的素质,并能落实科学发展的各项任务。如上所言,社会发展中某个阶段的价值偏好往往影响了乡镇领导人的晋升策略。此外,裙带关系、同上级领导人之间的个人关系等“非常态”因素也仍然影响着乡镇领导人晋升,不可否认的是,由于其隐秘性这些因素难以被研究者发现,而已有的研究也未能很好地解释这些“背后的故事”。

五、乡镇领导人寻求晋升的解释框架

由于权力资源的稀缺性,且晋升是一种向上的争取资源的行为,对T镇领导人而言,只有在同A市其他兄弟镇的“角逐”中脱颖而出才能获得职务的晋升,但这种机会并不是每个镇领导人都有的。按照著名学者邹说“权力同心圆”的观点^[7](第160页),乡镇党委处于权力的核心,往外依次是乡镇政府、人大、纪委等机构,离权力中心越近越有机会获得晋升。学习适应能力和创造政绩的能力则为镇领导人职务的晋升提供了一定的条件,通常是镇党委书记、镇长占有寻求晋升的核心优势,其他领导人沿着“权力同心圆”向外扩散。在日益激烈的乡镇领导人职务晋升的压力下,那些无法获得晋升的人更要依附于现有体制,害怕离开岗位后丧失既得利益,所以目前乡镇冗员充斥。T镇某党委副书记就向笔者诉说已经做了5年的副科级,担心升迁无望。这种失落感在乡镇一般公务人员身上体现得更为明显,他们一般安于现状,主动放弃了寻求晋升的机会。同时很多公务人员又在试图通过非正式的手段来获取资源,诸多的影响因素造成了乡镇领导人职务晋升的不确定性增大。不同岗位的镇领导人获得晋升的几率是不同的,而只有在规定年龄内得到不断的晋升,才能占据有利位置,不被科层体制所淘汰,这也是乡镇领导人为什么热衷于寻求晋升的根源所在。

笔者在此处参考了“单位组织中的依赖模式”^[8](第57页),把乡镇领导人寻求晋升的过程表示为图1所示。图1中,“学习适应能力”和“创造政绩的能力”影响和制约了乡镇领导人获得职务晋升的能力,如果影响是正向的,则有可能晋升到更高职位(例如A市的副职领导、下辖局级领导)。同时,从不同乡镇之间的竞争来看,只有取得优于其它镇的领导人的“相对政绩”(不需要达到某个标准的“绝对政绩”)才能具有潜在的晋升优势。当以上几个条件都具备时,T镇领导人才有可能获得晋升,反之亦然。图1是笔者绘制的乡镇领导人寻求晋升的解释框架。

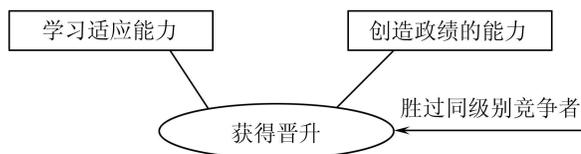


图1 乡镇领导人寻求晋升的解释框架

就T镇个案而言,原镇党委书记晋升为A市副市长后,原镇长晋升为镇党委书记;而现任镇长则是从A市经济第二位的镇调任过来的。这也反映了在乡镇一级,镇党委书记、镇长占据最为重要的岗位,所以晋升的几率最大(通常在一些经济发达地区更为明显)。但是事实并非全部如此,为了达到某一指标或者填补某一空白,某些具备一定学历、性别、年龄的乡镇领导人往往获得意外的晋升。在2006年的换届选举中T镇一位女副镇长LX调任A市另外一个镇任镇长,笔者通过访谈得知原因在于这是A

市领导出于对女干部占有一定人数的策略使然。20 世纪 90 年代中期之后,随着“以经济建设为中心”日益重要,T 镇招商办主任的成绩随着当地经济的增长而日益明显,T 镇党委委员(兼招商办主任)MJ 又在换届前晋升到 A 市文化局。

T 镇的侨务工作已经开展了多年,副镇长 LZ 分管侨务 20 多年了,争取到华侨捐款达 1.3 亿元,为 T 镇投资兴建了医院、文化楼、路、自来水厂、学校等公共设施。从寻求晋升的角度而言,因为侨务工作为 T 镇领导人创造了诸多政绩,副镇长 LZ 的个人地位在三名副镇长中是最高的,2006 年 T 镇换届选举后他继续担任新一届党委委员。近年来一些经济增长较快乡镇的领导人之所以能够获得不断的晋升,就同他们创造政绩的能力有着直接的联系。从 A 市各乡镇的横向竞争来看,T 镇领导人只有在 A 市的绩效考核中胜过其他的镇,才有可能晋升到更高的职位。通过对诸多晋升事件的深入研究,有助于在此基础上进行一定的归纳,从而逐步地提炼乡镇领导人寻求晋升的策略。

总体来说,新中国 60 年的经验,特别是 30 年改革的经验,就是实行了最大限度地调动地方领导人(本文特指乡镇一级)积极性的政策,这对于实现乡镇的全面发展和现代化具有重大意义。就制度创新的角度而言,应当允许地方开展局部范围内的乡镇领导人职务晋升的“试错式”改革,并总结经验和教训,这有利于推动整个干部考核的科学化进程。而考核指标和方式决定了选拔乡镇领导的价值趋向,这又影响了他们上任后的行为方式及工作重点,并最终影响到整个国家的发展步伐和经济增长方式转变。

乡镇领导人的晋升策略也不是孤立存在的,它同整个行政生态有着密切的联系,行政生态环境的进步和提高可以规范乡镇领导人的个人行为,并使之逐步地反映出广大民众的声音。同样,乡镇领导人晋升策略的规范化也有利于调动人的积极性,并使之投身于社会进步中来。有待改进之处在于,乡镇领导人的晋升仅仅是乡镇民主管理中的一个环节,还没与民主选举、民主决策、民主监督有力地结合起来,未来的理论与实践探讨应当抓住这些新的学术增长点。

从纵向政府间关系来看,第一,由于上下级政府之间存在组织趋同性,下级政府在内部机构设置、组织行为上都受到了上级政府的影响。自上而下的压力型体制使得乡镇政府在职责和机构设置上同上级政府保持了高度一致性,这种现象便是“职责同构”^[9](第 102 页)。而乡镇领导人寻求晋升的策略也与此有着深刻的内在联系,同时一定程度上得到了上级政府的默认。因为市(县级)领导人也需要寻求晋升,所以本文可以把乡镇领导人寻求晋升的策略有选择地外推至县级领导人。第二,周雪光把基层政府(县乡两级)之间相互配合、采取各种策略应对更上级的政策法规的行为称之为“共谋行为”,它涉及到政府部门和领导人之间的互动^[10](第 4-20 页),其中很多“创造政绩的能力”便是非正式行为。从自上而下的政府间关系来看,乡镇领导人的学习适应能力和创造政绩能力也是对上级领导人行为的模仿。

本文的政策性建议集中在让乡镇具有明确的权力和责任,而非让他们简单地照搬县级政府的职能。还应该把乡镇领导人的考核内容同宪法、公务员法等相关规定衔接起来,并使用容易从经验观察中得出的具体指标来考核乡镇领导人是否应该晋升。同时,让乡镇政府具有完整的但有别于县级政府的履行其职能的机构设置,而非对乡镇权力体系的简单“条块分割”;对乡镇领导人的绩效考核应当从乡镇领导人能够行使的有限职权范围内进行,而非简单的“大包全揽”。合理划分县乡政府的权力界限,并找到一个均衡点和链接机制也是破解县乡“职责同构”的关键。从国家与社会关系的角度而言,普通村(居)民作为乡镇的“主人”,本应该行使“当家作主”的权利,但是从本个案研究中无法听到普通民众的声音。将民众的力量引入乡镇领导人的绩效考核中来,让他们成为体制变革的推动者,才能形成乡镇领导人向下负责的推动力。

注 释:

① 除此之外,还有薄智跃、徐现祥、张军、吴建南、林挺进等人的研究,他们都把经济绩效同领导人的晋升结合起来,同周黎安的研究类似;仅有林挺进的定量研究于 2003 年关注了乡镇领导人的升迁 本研究受益于他的启发

- ② 广东省所辖乡镇一级的领导人岗位一般是11—19人,相对而言,经济规模越大,配置的领导岗位越多。
- ③ 1993年的《国家公务员暂行条例》第55条规定:“国家公务员可以在国家行政机关内部交流,也可以与其他机关以及企业、事业单位的工作人员进行交流;交流包括调任、转任、轮换和挂职锻炼。”2005年的《中华人民共和国公务员法》第63条规定:“公务员可以在公务员队伍内部交流,也可以与国有企业事业单位、人民团体和群众团体中从事公务的人员交流;交流包括调任、转任和挂职锻炼。”
- ④ 即同一些本省或外省的乡镇保持长期的友好往来,双方互相交流发展经济、招商引资经验,并互帮互利。T镇在广东省内有几个友好镇,还有两个外省友好镇,每年都有一个镇轮流组织友好镇活动。

[参 考 文 献]

- [1] 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,载《经济研究》2007年第7期。
- [2] 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。
- [3] 王宁:《代表性还是典型性?——个案的属性与个案研究方法的逻辑基础》,载《社会学研究》2002年第5期。
- [4] 王绍光:《学习机制与适应能力:中国农村合作医疗体制变迁的启示》,载《中国社会科学》2008年第6期。
- [5] 孙立平:《实践社会学与市场转型过程分析》,载《中国社会科学》2002年第5期。
- [6] 曹正汉、史晋川:《中国地方政府应对市场化改革的策略:抓住经济发展的主动权——理论假说与案例研究》,载《社会学研究》2009年第4期。
- [7] 邹谠:《二十世纪中国:从宏观历史与微观行动的角度看》,香港:牛津大学出版社1994年版。
- [8] 李路路、李汉林:《中国的单位组织:资源、权力与交换》,杭州:浙江人民出版社2000年版。
- [9] 朱光磊、张志红:《“职责同构”批判》,载《北京大学学报(哲社版)》2005年第1期。
- [10] 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。

(责任编辑 叶娟丽)

Study on Promotion Strategy of Town Leaders: A Case Study

Ye Guiren

(School of Politics & Public Administration, South China University of Technology,
Guangzhou 510640, Guangdong, China)

Abstract: The township leaders are persons who should “meet the state and satisfy the society” and so play an important role. Scholars have studied much on the promotions of the leaders in general, but haven't concerned a lot about the township leaders. Based on a case study of Guangdong Province, this paper tries to give an explanation frame about the integrity of the promotion of township leaders at the micro level. That is, only those with the ability to learn and adapt, create performance, and better than the competitors, can receive the promotion.

Key words: town leaders; promotion; case study