

# “任务型乡镇”政府职能转变的 困境及其出路

——基于华北石镇的调研

薛金礼

(河南理工大学 经济管理学院,河南 焦作 454000)

**摘要:**通过华北石镇的调研,从微观视角研究乡镇政府实际履行的职能及职能决定因素,发现当前的乡镇政府是一种“任务型乡镇”。“任务型乡镇”政府的主要职能是直接从事微观经济活动,不符合乡镇政府职能转变的目标。“任务型乡镇”政府职能转变面临的主要困境有两个:一是“任务型乡镇”以完成上级任务为主要目标,上级任务以经济指标而非以公共服务为主要内容,决定了乡镇政府无法实现服务型政府的职能转变目标;二是财政困难是“任务型乡镇”面临的比较普遍的客观现实,“任务型乡镇”为完成具有随意性的上级任务导致债务高企,加剧了自身财政困难,使“任务型乡镇”缺乏职能转变的公共服务能力,这两个困境的共同存在导致乡镇政府无法实现职能转变的目标。进而提出实现“任务型乡镇”政府职能转变的针对性政策建议,包括改变对乡镇政府的考核内容和增强乡镇财力的可能途径。

**关键词:**任务型乡镇;职能转变;服务型政府;财政困难;上级政府;公共服务

**中图分类号:** D63      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1672-8580(2015)01-0057-09

## 一、问题提出

十八届四中全会把政府职能转变与依法治国结合起来,提出“依法全面履行政府职能,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化”,中央政府的职能要“强化宏观管理、制度设定职责和必要的执法权”,省级政府要“强化统筹推进区域内基本公共服务均等化职责”,市县政府要“强化执行职责”。乡镇政府作为最基层的政府层级,是直接和群众打交道最多的一级政府,其职能履行和职能转变效果如何在整个政府职能转变中具有非常重要的地位。从已有研究看,乡镇

**基金项目:**国家社会科学基金项目(14BKS121);河南理工大学博士基金项目(SKB2015-1)

**作者简介:**薛金礼,博士,讲师(E-mail: xuejinli@hpu.edu.cn)

政府“在转变职能、构建服务型政府方面仍停滞不前”<sup>[1]</sup>，“基层政府并没有切实地向服务型政府转化”<sup>[2]</sup>，从而出现了乡镇政府职能转变的困境。那么，阻碍乡镇政府职能转变的主要因素是什么？如何才能破解乡镇政府职能转变的困境？是一个亟待解决的重要问题。

研究乡镇政府职能转变的前提是准确掌握职能履行状况，已有研究主要侧重于宏观的乡镇政府职能，如张新光以河南省乡镇机构改革为例，研究了实现乡镇职能转变的路径<sup>[3]</sup>；苏爱萍研究了山东省乡镇职能转变取得的成就和面临的挑战<sup>[4]</sup>；贾晋等研究了西部地区乡镇政府职能的现状<sup>[5]</sup>；吴理财研究发现乡镇政府改革的主线是效能优先，而不是学界所主张的转变乡镇政府职能<sup>[6]</sup>；郁建兴等研究了乡镇政府的法定职权和实际责任，发现存在法定职能有限、兜底责任无限的现象，乡镇政府实际承担的责任一部分来源于上级政府通过非制度化手段的强加，因此需要重构县乡关系和乡村关系<sup>[7]</sup>；刘文斌研究发现，尽管改革开放后进行了多次政府机构改革，使得行政机构得到精简，但政府的社会管理和公共服务职能十分薄弱，政府公共服务投入相对较少，公共产品和公共服务供给有限<sup>[8]</sup>。从已有研究看，乡镇政府职能转变的已有研究缺乏个案的深入分析，“这对于乡镇政府职能转变这样一个实践性非常强的研究课题而言，这种缺陷与不足也许是致命的”<sup>[9]</sup>，从已有研究看，微观视角上乡镇政府究竟实际履行了哪些主要职能依然不清晰，这是已有研究存在的第一个不足。

在准确掌握乡镇政府职能履行状况后，需要研究的问题是哪些因素从根本上决定了乡镇政府职能。已有部分研究讨论乡镇政府职能与外部制度环境的关系，如民革甘肃省委调研发现，乡镇政府职能取决于县级政府对乡镇政府下达任务内容的合理性和考核方式的合理性<sup>[10]</sup>；丁煌、柏必成认为乡镇行为取决于乡镇所处的外部制度环境<sup>[11]</sup>；赵树凯认为乡镇存在问题的主要原因在于政府体制而非乡镇政府<sup>[12]</sup>；李松玉、曲延春认为乡镇热心招商引资的主要原因是上级政府的考核压力与乡镇自身面临的财政压力<sup>[13]</sup>等，但决定乡镇政府职能履行和行为选择的具体制度环境是什么仍然不清楚，这是已有研究存在的第二个不足。

为了解决已有研究存在的上述两个不足，推进乡镇政府职能转变问题的研究，本文在已有研究的基础上，依据 2013 年华北石镇的调研数据<sup>①</sup>，研究微观视角上乡镇政府职能履行及其决定因素，据此探讨乡镇政府职能转变面临的主要困境和可能的解决途径。

石镇是华北一个普通的以农业为主的乡镇，辖区面积 65 平方公里，共有农业人口 3.6 万人，下辖 3 个管区、30 个行政村，机关财政供养人员 137 人，中小学教师 209 人，离退休人员 146 人，经济状况在全县各乡镇处于中下游的水平。

个案的选择与代表性问题。选择石镇的原因。为了解决调研顺利入场的问题，笔者在石镇担任主要领导工作的大学同学的支持下，石镇的调研得以顺利开展并取得大量真实丰富的资料。就石镇的代表性来说，从学界个案研究代表性问题的处理看，大体有两种路径：其一是宣称研究个案具有代表性，或通过类型学意义上的比较，每种类型选取一个认为有代表性的地方，通过比较不同类型中有代表性的地方，作出普遍意义上的结论，如费孝通先生选择自己的老家江村作为个案，并作为中国一类村庄的代表；其二认为“个案研究的根本目的主要为理解真实社会的复杂与多样提供依据，而非为科学——实证化研究提供类型学的样本”<sup>[14]</sup>，认为“个案研究是要以展现影响社会内部运动变化的张力、逻辑和机制，而不是要寻求社会的普遍性

和代表性的诠释”<sup>[15]</sup>,因此“个案并不一定需要具有代表性”<sup>[16]</sup>,也就是说,代表性并不是个案研究追求的目标,这无损个案研究的价值和意义。从上述处理个案代表性问题的两种路径看,本文依据个案代表性问题的第二种路径的处理方式,不去刻意追求个案的代表性,而重在深入研究个案乡镇在职能转变中的问题、矛盾和成因,从乡镇政府职能已有研究普遍缺乏个案深度调研的致命缺陷看,对石镇的个案分析本身就有重要的意义,因此石镇典型性有多大就不那么重要了。

## 二、“任务型乡镇”的形成

### (一)乡镇政府职能的法律文本表述

从法律规定看乡镇政府的职能是非常明确的,1986年第2次修订的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,明确规定乡镇政府履行以下7项职能:“1.执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决议和命令,发布决议和命令;2.执行本行政区域内的经济和社会发展计划、预算,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等行政工作;3.保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产,保护公民私人所有的合法财产,维护社会秩序,保障公民的人身权利、民主权利和其他权利;4.保障农村集体经济组织应有的自主权;5.保障少数民族的权利和尊重少数民族的风俗习惯;6.保障宪法和法律赋予妇女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各项权利;7.办理上级人民政府交办的其他事项”,1986年对乡镇政府职能的界定在1995年、2004年两次修订中一字不变的延续下来并沿用至今,是对乡镇政府职能的标准文本界定。

### (二)“任务型乡镇”的形成

当前乡镇政府实际履行的职能是否如上述法律文本所描述的7项职能?如果不是,乡镇政府实际职能及决定因素是什么?从石镇下发的工作布置文件、年度党委会会议记录、部分石镇领导干部的工作记录、各类工作安排、工作总结汇报等材料显示,石镇几乎所有的具体职能都可以在上级考核指标、县领导或红头文件布置的任务中找到答案。从上级考核指标和石镇实际履行的职能看,尽管石镇履行的职能非常繁杂,但主要职能是招商引资、重点项目建设、财政增收和信访稳定,这是上级考核的最主要内容,其它一些不是很重要的职能如农产品质量监管,考核指标尽管要求乡镇配备电脑、打印机、传真机、数码相机、流动抽样检测车、农残速测仪器、空调等设备,还要落实每年不少于3万元的工作经费,这类考核由于超出了石镇的经济能力,往往难以落到实处。从石镇情况看,乡镇政府实际履行的职能并非法律文本规定的7项职能,乡镇政府的实际职能履行是在完成上级布置的工作任务,是一种“任务型乡镇”。

本文首先提出的“任务型乡镇”不同于“压力型体制”对乡镇政府运行过程的解释。“压力型体制”是1997年荣敬本等人提出的概念<sup>[17]</sup>,主要用于描绘和分析中国地方政府运行过程,是学界解释地方政府运行的最具影响力的概念,但这个概念主要描述和解释地方政府的运行过程,并不能很好解释县乡关系运行过程下的乡镇政府职能实践。为更好解释乡镇政府运行过程和职能实践,才不得不提出“任务型乡镇”的概念,二者的关系在于,“压力型体制”是“任务型乡镇”存在的基本前提,不同政府间的层层压力传递到最基层的乡镇政府,是“任务型乡镇”形

成的基本前提。

### (三)基层社会治理新常态下乡镇政府职能转变的目标

乡镇作为最基层政府不以直接从事微观经济活动为主要职能,主要职能要放在向当地企业和居民提供生产生活直接相关的公共物品与公共服务。

李克强在《地方政府职能转变和机构改革工作电视电话会议上的讲话》中明确指出,地方政府抓经济很重要的一条,是为各类市场主体创造统一开放、公平竞争的发展环境,今后地方政府原则上不要再直接投资办企业,地方政府抓经济,不是当“司机”,而是要管好“路灯”和“红绿灯”,当好“警察”,并且首次提出了“政府职能转变考量标尺”是能不能创造安全公平法治的市场环境,抓项目上投资应由企业自主决策,李克强的上述讲话为重新界定乡镇政府职能指明了原则和方向。依据这个原则,乡镇政府以招商引资、项目建设、财政收入等微观经济活动为主要职能的现状需要改变,把“任务型乡镇”的主要职能从招商引资、项目建设等微观经济活动中解放出来,把乡镇政府的主要职能转到为当地企业和居民提供生产生活直接相关的公共物品与公共服务。陈良彪也认为,乡镇政府职能转变要从全能型政府转到有限型政府、要从经济发展为主转到公共服务为主,不能把全部的责任,都压到只能负有限责任的乡镇身上<sup>[18]</sup>。从其他代表性国家如美国、日本、英国、法国等最基层政府的主要职能看,为当地居民日常生活直接相关的社会事务进行公共管理和提供公共服务是其主要职能,乡镇政府在经济事务方面不承担主要职责,其工作内容以提供相应的服务为主;因此,我们要吸收借鉴其他国家基层社会治理的普遍做法和有益经验,实现乡镇政府主要职能的根本转变。

## 三、“任务型乡镇”政府职能转变面临的困境分析

从石镇调研数据资料看,“任务型乡镇”政府职能转变面临的主要困境有两个:一是“任务型乡镇”以完成上级任务为主要目标,决定了乡镇政府无法实现服务型政府的职能转变目标;二是财政困难是“任务型乡镇”面临的比较普遍的客观现实,完成上级任务往往加剧了财政困难,使“任务型乡镇”缺乏职能转变的公共服务能力。

### (一)“任务型乡镇”要完成的上级任务与职能转变目标冲突,是政府职能转变面临的第一个困境

从石镇情况看,“任务型乡镇”政府职能的决定因素是单向度的上级政府,包括对乡镇的正式任务分解、考核导向、临时性的会议布置任务、目标责任书、各种红头文件等。

从县乡关系运作的实践看,最直观体现“任务型乡镇”具体职能内容的是以正式公文分解到乡镇的具体任务。如全县年度经济社会主要任务目标分解落实一览表显示,2012年分解到各乡镇和职能部门共108项任务,分解到职能部门的任务再由职能部门分解到乡镇,因此乡镇政府是这些任务的最终落实主体,如地方财政收入、对上争取、重点项目建设、招商引资、信访、计生、环境综合整治、农村危房改造、土地储备出让、饮用水源地保护、秸秆禁烧、安全生产、食品安全、校舍与校车安全、标准化学校建设、农村公路建设、农村经济管理、设施农业、农村饮水等。从县里分解的年度任务看,石镇实际履行的职能非常繁杂。

考核是决定乡镇实际行为和职能履行的指挥棒。县里对石镇的考核主要包括科学发展综

合考核、片区特色经济发展考核、部门业务考核和目标责任制考核。片区特色经济发展考核以重点项目建设为主要内容,与科学发展综合考核有重合,部门业务考核是年底县里 25 个职能部门对石镇进行集中实地考察,目标责任制考核主要考核年初县里和乡镇签订的目标任务完成情况,因此科学发展综合考核基本涵盖了其它几种考核的主要内容,下面对此进行具体分析。

科学发展综合考核(千分制)共四大块 44 个考核指标:(1)经济建设(295 分),主要包括地方财政收入、农业产业化、生态文明乡村建设、水利建设等 16 项经济建设类指标;(2)社会建设(240 分),主要包括计划生育、标准化学校建设、小城镇建设、环境综合整治、安全生产、信访稳定、养老保险、医疗保险等 17 项指标;(3)重点工作考核(380 分),主要包括重点项目建设、招商引资、项目建设检查考核、党风廉政建设和文化建设等 7 个考核指标,其中重点项目建设、招商引资和项目建设检查考核三项占 290 分;(4)生态文明建设(85 分),包括新增建设用地、公路环境、基本农田和森林资源保护等 4 项指标。科学发展综合考核的每项考核内容都有详细的考核办法,如新农村建设先进乡镇考核包括农村经济发展、富村工程、农民培训、新型社区建设、环境治理、社会稳定等共 25 项考核指标,具体内容包括村级活动场所建设、经济薄弱村转化、农村社区规划、垃圾处理、乡镇卫生院设施达标、乡镇敬老院建设等;生态文明乡村建设乡镇考核办法共 18 项考核指标,主要包括农村经济发展、基础设施建设、精神文明建设等,具体内容包括农业龙头企业建设、土地流转、乡镇建设规划、规范化社区建设、村容村貌、旧村改造、村庄道路硬化、农村饮水安全与供水管理、沼气池、农村改厕、有线电视、宽带、农家书屋等。由于 2012 年石镇在全县科学发展综合考核中名次靠后,为在 2013 年的考核中争先进位,根据县里的考核结果提出要强化招商引资和重点项目建设,减少进京到省市上访量,强化环境综合整治和养老、医疗保险覆盖率。

除了上述任务分解和考核指标外,决定石镇职能的还包括县领导召集开会布置任务、与乡镇签订目标责任书、用红头文件布置任务等。笔者在石镇调研期间复印了 2012 年 1 个完整年度的县级政府来文和县领导召集的会议讲话,仔细梳理这些文件和讲话,可以看出与石镇职能的关系。如县长与乡镇签订年度财政收入目标责任书,以确保全县财政比上年增长 25%,为此各乡镇要做好重点项目建设、招商引资、对上争取等工作,县里定期通报各乡镇的财政收入完成进度和位次升降;县委书记在重点项目建设调度会议上强调,乡镇要把项目作为加快发展的第一动力,聚精会神抓招商、全力以赴推项目,积极为项目单位跑手续、解难题,乡镇要本着“没有项目就没有发展”、“只要项目定了干,一切手续我们办”的态度做好项目建设,对市县确定的重点项目建设,除安全生产检查外,任何部门和单位不得随意检查、罚款,行政执法部门要执行轻微违规首次不罚制度,落实重点项目建设各项优惠政策,对重点项目建设实行“周调度、月督导、季通报”;县长在新农村建设的会议讲话强调,各乡镇要加快农业产业化,推进小农水重点县建设和水库除险加固,做好农村环境综合整治和垃圾处理、新型农村社区建设和危房改造,落实国家粮食直补、农资综合补贴、良种补贴和农机购置补贴等惠农政策,开展农村公路网化建设,改造和新建农村公路;县委副书记在农业农村工作会议上,要求该年度每个乡镇规划建设一处千亩以上的现代农业精品园场,并配套好水路电等基础设施;学校

标准化建设通报的文件明确规定,乡镇是学校标准化建设的责任主体,乡镇要把这项工作的专项资金纳入财政预算,包括新建校舍与安全改造、图书馆、学校信息化建设、学校取暖改厕、体育场所建设、体育卫生艺术设施设备,在2012年各乡镇为此投入资金超过1.2亿元;石镇所在的市近年来要争创国家环境保护模范城市,因此环境综合整治和饮水水源地保护成为县里分解到石镇的一项重要工作,此外,计生、征兵、防汛抗旱、秸秆禁烧等也是石镇要履行的常规性职能。

乡镇政府要完成的这些上级任务并非以“公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等”为主要内容,“任务型乡镇”要完成的上级任务以招商引资、项目建设、财政增收、信访稳定为主要内容,“任务型乡镇”的这种任务导向决定了乡镇政府无法实现服务型政府的职能转变目标,这是“任务型乡镇”政府职能转变面临的第一个困境。

## (二)财政困难是“任务型乡镇”政府职能转变面临的第二个困境

乡镇财政困难是税费改革以来一个比较普遍的客观现实,“从全国范围看,1998年以来乡镇政府新增债务每年都超过200亿元,乡镇债务总量已超过6000亿元,有学者甚至认为已超过1万亿元,背负债务的乡镇超过全国乡镇总数的80%,而全国乡镇总数在2012年降至3万个”<sup>[19]</sup>,即使按6000亿元的乡镇债务计算,平均每个乡镇2000万元。尽管各地乡镇负债情况并不一样,“从农业部的数据看,东部、中部、西部的乡镇政府债务情况差别较大,东部地区负债额度占到全国的71%,中部地区占24%,而西部地区只占5%”<sup>[20]</sup>,但乡镇巨额负债是当前全国各地比较普遍的一个现象。和全国多数乡镇一样,石镇财政在近十年的时间里一直高位负债运行,2006年债务已超过1000万元,2011年底债务总额超过2500万元,仅2011年修建一座桥就拖欠建筑公司110万元,2012年底债务总额超过3000万元。

乡镇债务与“任务型乡镇”关系密切。分析乡镇债务的构成可以看出,乡镇债务主要由三大块构成,“一是基础设施建设,包括道路、桥梁以及小城镇配套设施建设,二是投资兴办乡镇企业以及为乡镇企业贷款进行担保,乡镇企业破产后所形成的债务,三是‘普六’和‘普九’过程中,由于新建、改造校舍所形成的债务”<sup>[21]</sup>。从乡镇债务的主要构成看,无论是基础设施建设、兴办乡镇企业,还是普六、普九都是上级布置给乡镇的任务,在乡镇债务越滚越大、信誉下降后,乡镇领导干部甚至以个人名义借款用于维持乡镇运转、代缴税费等。从石镇情况看,石镇负债主要源自完成不同时期上级布置的任务,如完成村村通、精品园场建设等任务,始于2004年的村村通工程,石镇为完成项目配套资金借款300多万元,每年仅利息需要支付20多万元;2012年石镇为完成县委领导布置的建设千亩以上的现代农业精品园场任务,在两周的时间内匆忙决定上马几千亩的特色农业精品园场,为完成上级农业产业化考核和县领导要求限期完成的任务,石镇原本想打造全市最大的特色农产品种植基地,镇政府赤膊上阵直接从事整个项目的管理运作,全体机关干部齐上阵栽苗、浇水等,最后却因成活率低、没有效益导致项目失败,石镇到处借款堵窟窿,仅此就新增债务800多万元,使石镇财政更加困难。因此,“任务型乡镇”为完成上级任务导致债务居高不下,乡镇债务高企与“任务型乡镇”密切相关。

巨额债务下的乡镇政府难以履行公共服务职能。从石镇情况看,受制于极其困难的乡镇财力,石镇难以履行诸如计划生育、乡村教育、农村公路、卫生等公共服务职能。如计划生育支

出在 2008 年以来快速增长,从 2005 年的 49 万元增加到年均过百万元,用于独生子女奖励、人员经费、计生服务站运转等,尽管石镇每年都下大力气做好这一工作,仅计划生育一项支出就占到了石镇全部收入的 14%,但仍难以做好这项工作,财政困难导致原本就不高的待遇难兑现,村级干部和村专职计生人员的工作积极性不高,计生外流人员管理困难,控制违法生育的难度越来越大。农村教育职能也是如此,尽管石镇历年在这方面投入很大,但与石镇中小学、幼儿园的实际需求相比还差得远,石镇仅中小学学生就超过三千人,教育设施和质量非常落后,学生辍学率高,民办幼师待遇差,教育方面面临的实际需求远超石镇政府的财力。其他方面如农村公路、卫生等公共服务职能受制于财政困难,实际效果也不很理想,而石镇政府要把保工资、保运转放在一切工作的首位,在这个基础上才能履行保稳定、保民生等公共服务职能。

一方面由于“任务型乡镇”要完成上级下达的任务,而这些任务以招商引资、项目建设和财政增收为主;另一方面由于比较普遍的财政困难,共同导致了乡镇政府要把主要精力用于经济发展、招商引资、项目建设和财政增收上,否则既无法完成上级任务,也无法保工资、保运转、保稳定、保民生,二者共同导致了乡镇政府无法实现职能转变的目标。

#### 四、“任务型乡镇”政府职能转变的政策建议

从上文分析可以看出,要破解“任务型乡镇”职能转变的困境,首先需要改变对乡镇政府的考核内容,从考核导向上改变乡镇主要从事微观经济活动,引导乡镇政府从招商引资、参与企业运营等微观经济活动中退出,转向为企业发展、农民致富等提供良好的公共物品和服务,加大对公共物品和公共服务方面的考核力度,从考核内容上引导乡镇政府把主要职能转向公共物品和公共服务。对乡镇政府的考核是压力型体制的核心,因此一个可行的途径是完善县级政府对乡镇政府的考核机制,通过完善考核机制实现乡镇政府职能转变。这首先要上级政府转变职能,县级政府也同样处于压力型体制下,同样面临来自上级政府分解的任务指标,对县级政府的考核同样以经济发展、项目建设、招商引资、财政增收等指标为主要内容,这些任务做好了就是领导干部的政绩,做不好就会受到惩罚,县级政府对乡镇政府的任务分解是不得不如此而已。因此,乡镇政府的职能转变情况并非仅取决于乡镇政府或县级政府,而是取决于在不同政府层级间层层传递的考核压力能否实现从发展导向向服务导向的转变,上级政府职能不转变,乡镇政府职能转变就无法实现。

阻碍乡镇政府职能转变的第二个主要因素是财政困难。乡镇政府财政困难从根本上制约着公共服务能力,因此需要本着抓基层、打基础的原则增强乡镇财力,使乡镇政府有资源、有能力为群众服务。接下来的问题是如何增加乡镇财力?增加乡镇财力的途径主要包括乡镇自身努力增收和上级政府两种途径。从乡镇自身努力增收方面看,税费改革后乡镇政府失去了向农民伸手实现财政增收的途径,因此乡镇财政增收只能通过发展经济。从石镇情况看,发展经济、财政增收的途径主要是重点项目建设、招商引资和资源开发,为此石镇深度卷入微观经济运行,甚至直接从事整个项目的运作,把企业视为下属部门,直接干预企业运营、销售等环节,这些措施对缓解财政困难起到了一定作用,但却超越了乡镇政府应该履行的职能。解决乡

镇财政困难第二个主要途径是上级政府,通过上级政府实现乡镇财政增收的途径主要有:(1)重新划定税种,保障乡镇政府稳定的税源;(2)增加对乡镇政府的转移支付;(3)减轻乡镇政府的支出职责,使事权与财力匹配。分税制后各级政府之间总的趋势是财权层层上收、事权层层下移,到最基层的乡镇政府一级财力最为薄弱,却承担着无限的上级任务。税费改革取消了乡镇政府的农业特产税、乡镇统筹费等,到2006年取消农业税,至此多数以农业为主的乡镇政府基本丧失了稳定的收入来源,转移支付制度没有解决乡镇政府的财政困境,因此需要调整乡镇政府和上级政府的税收分配。对财政困难乡镇来说,在乡镇范围内形成的所有税收都要形成乡镇财力,改变当前上级政府抽取乡镇范围内形成的财力的现象。增加乡镇财力的另一个途径是增加上级政府转移支付,进一步完善转移支付制度,一是增加统筹性质的一般性转移支付,专款性转移支付大体稳定在一个比例,由乡镇政府根据自身实际情况灵活支配,减少上级政府工作人员的自由裁量权,让乡镇政府不用各显神通争项目也能确保基本公共服务均等化;二是需要制定乡镇政府的公共服务标准,凡是乡镇政府应该履行的职能根据财力与事权对等原则划定收入。导致乡镇财政困难的另一个重要原因是需要乡镇支出的事项太多,因此要在界定乡镇政府职能的基础上,将应由其他政府层级承担的事权调整出去,如当前乡镇政府仍然承担的农村义务教育和学前教育职能,对乡镇政府落实国策如计划生育工作产生的费用由中央政府承担,改变乡镇政府承担贯彻落实上级政策产生的费用的现状。

#### 注释:

①根据学术规范本文石镇为化名,感谢石镇为笔者调研提供一手真实资料的朋友们。

#### 参考文献:

- [1] 贾晋.乡镇改革:困境与破局[J].中共四川省委党校学报,2012,(4):27-31.
- [2] 侯麟科,刘明兴,陶然.中国农村基层政府职能的实证分析[J].经济社会体制比较,2009,(3):58-64.
- [3] 张新光.我国乡镇政府职能转变的演进路径分析——以河南省乡镇机构改革为例[J].岭南学刊,2007,(2):66-69.
- [4] 苏爱萍.山东省乡镇政府职能转变:现状分析与对策[J].东岳论丛,2011,(12):81-84.
- [5] 贾晋,蒋昌华.西部地区乡镇政府职能的现状调查[J].华南农业大学学报(社会科学版),2009,(1):10-18.
- [6] 吴理财.治理转型中的乡镇政府[D].华中师范大学,2006:67.
- [7] 郁建兴,黄飏.乡镇政府的职能界定与责任承担[J].中共宁波市委党校学报,2013,(5):34-42.
- [8] 刘文斌.统筹经济社会发展:成就、挑战及对策[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2014,(4):144-150.
- [9] 易凤兰.乡镇政府职能转变研究述评[J].中南民族大学学报,2008,(6):120-124.
- [10] 民革甘肃省委员会.乡镇政府职能转变现状、困惑与对策[J].农村工作通讯,2008,(16):40-43.
- [11] 丁煌,柏必成.论乡镇政府行为选择的优化——以乡镇政府和乡村制度环境的互动为视角[J].政治学研究,2006,(4):77-86.
- [12] 赵树凯.地方政府公司化:体制优势还是劣势[J].文化纵横,2012,(2):73-80.
- [13] 李松玉,曲延春.乡镇政府招商引资的行为逻辑及其治理[J].山东社会科学,2012,(4):65-69.
- [14] 卢晖临,李雪.如何走出个案——从个案研究到扩展个案研究[J].中国社会科学,2007,(1):118-130.
- [15] 吴毅.何以个案为何叙述——对经典农村研究方法质疑的反思[J].探索与争鸣,2007,(4):22-25.

- [16] 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[J].社会学研究,2002,(5):123-125.
- [17] 杨雪冬.压力型体制:一个概念的简明史[J].社会科学,2012,(11):4-11.
- [18] 陈良彪.转变乡镇职能实现乡村善治[J].中国老区建设,2014,(11):18.
- [19] 高宏德.统筹城乡发展与化解中国乡镇债务问题研究[J].中国发展,2009,(4):30-33.
- [20] 牛竹梅.中国乡村债务问题研究[M].北京:中国财政经济出版社,2007:41.
- [21] 贾晋,王彦方.乡镇债务的产生及化解[J].新疆农垦经济,2010,(7):76-80.

责任编辑:万东升

## Dilemma and Solution of Mission Type Township's Function Transformation

——Based on the investigation on the Shi Town in north China

XUE Jinli

(School of Economics and Management, Henan Polytechnic University, Jiaozuo 454000, China)

**Abstract:** After researching township government's actual functions and decision factors based on the Shi Town in North China, it is found that township government is Mission Type Township. It is mainly engaged in micro economic activity directly, and this does not conform to the goal of township government function transformation. There are two main difficulties to fulfill Mission Township function transformation: the first is fulfilling task assigned by the higher government is its main duty, and micro economic index instead of public service is the main content of the task assigned by the higher government; the second is fiscal difficulty is Mission Township's popular objective reality. Fulfilling higher government's random task aggravates Mission Township's fiscal difficulty that leads to poor public service ability. To fulfill function transformation goal, changing township government evaluation index and strengthening financial resource are necessary.

**Key words:** Mission Township; function transformation; service oriented government; financial difficulty; higher government; public service