

文章编号:2095-0365(2016)04-0076-06

行政生态学视角下山区乡镇行政体制改革研究

林晶晶

(福建师范大学 公共管理学院,福建 福州 350007)

摘要:运用行政生态学的研究方法分析山区乡镇行政体制所处的政治、经济和社会行政生态环境,探讨山区乡镇行政体制与其行政生态环境之间相互影响、相互依赖的关系,对推进山区乡镇行政体制改革,促进山区乡镇的转型发展具有重要意义。当前我国行政生态环境不断变化发展,山区乡镇行政体制中与行政生态环境不相适应的问题也日渐凸显。通过发挥山区行政体制与其行政生态环境之间的互动关系,从科学设置职能部门、推进行政执法权与审批权的下放、完善山区乡镇财政制度、建立灵活的用人机制和激励机制等方面推进山区乡镇行政体制改革,从而保持山区乡镇行政体制与其行政生态环境之间的动态平衡。

关键词:行政生态;山区乡镇;行政体制改革

中图分类号:D63 **文献标志码:**A **DOI:**10.13319/j.cnki.sjztdxbskb.2016.04.14

行政生态学是指借用生态学研究生命主体与环境的相互关系和相互作用的基本理论和方法,来研究行政系统与行政生态环境之间的相互关系,即通过生态系统的模拟来研究行政生态系统。^[1]美国著名行政专家里格斯认为,要了解公共行政,不能仅仅局限于行政系统内部,还要从外部的社会大环境来分析研究行政系统。山区乡镇行政体制作为我国行政体制中的最基础、最关键的系统,深刻影响着我国行政体制的改革进程,影响着整个行政体制运作的优良与否。分析山区乡镇行政体制所处的行政生态环境,推进山区乡镇行政体制改革,对推进我国行政体制改革、促进我国山区大面积城乡一体化具有重要意义。

一、山区乡镇行政体制与其行政生态环境之间的互动关系分析

(一)行政生态环境制约着行政系统,行政生态环境的变化和发展必然会向行政系统提出新的要求

行政生态环境是与行政系统有关的各种条件的总和。行政生态环境的范围较大,行政生态环

境中各要素对行政系统的影响也大不相同。在诸多的行政生态环境中,政治环境、经济环境和社会环境对山区乡镇行政体制起着最基础、最主要的作用。

1. 政治环境

行政系统受到政治环境的制约和影响。历史沿革下来的传统乡镇一级的行政体制对目前山区乡镇行政体制的形成具有重大影响。当前国家新出台的政策、方针不仅对山区乡镇行政体制的改革提出新要求,也为山区乡镇行政体制改革创造了一个良好的环境。十八届五中全会提出的坚持协调发展、重点促进城乡区域协调发展、不断增强发展整体性与协调性等一系列的发展思路为山区乡镇行政体制改革提供了有利的政治环境。^[2]近年来,各地政府加大对乡镇行政体制改革力度、推进简政放权以及沿海乡镇开展的经济发达镇、中心镇、小城镇试点改革等,也为下一步山区乡镇改革提供了好的开端和经验。

2. 经济环境

行政系统如果与其经济环境缺少平衡关系,不仅会造成行政系统本身失调,也会阻碍经济环

收稿日期:2016-07-25

作者简介:林晶晶(1991—),女,硕士研究生,研究方向:地方政府治理。

本文信息:林晶晶.行政生态学视角下山区乡镇行政体制改革研究[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2016,10(4):76-80,86.

境的进一步发展。改革开放以来,经济全球化、市场化的不断深入推进,要求各级政府转变职能,主动退出或不直接参与微观经济的活动领域,山区乡镇传统的管理理念、单一化的管理模式也受到了不同程度的挑战。虽然相对于沿海乡镇,山区乡镇经济水平仍旧落后,但是现阶段我国在全面建成小康社会目标背景下提出的提高经济发展平衡性、加大对乡镇财政扶持力度、发展特色乡镇经济、精准扶贫等乡镇经济倾斜政策,都为山区乡镇行政体制改革创造了一个良好的经济环境。

3. 社会环境

社会环境的变化往往会对行政系统提出新的要求。随着绿色发展、环境保护等社会理念的不断深入,生态环境保护工作已经扩展到山区乡镇日常事务管理中。山区乡镇原来的产业多半是建立在山区资源利用和有限的土地开发上,而生态保护工作的不断推进、社会环保意识的不断加强直接推动了山区乡镇的产业转型——原先以林业、畜牧业等第一产业为主的山区乡镇产业逐渐向特色文化产业、现代生态农业、生态旅游业等第二、第三产业转变。生态环境保护的开展与产业的转型变化,向山区乡镇政府职能转变和管理能力提出更高的要求。

(二)行政系统通过一定程度的调节来适应行政生态环境,并对行政生态环境产生影响

行政系统与行政生态环境相适应,是行政系统存在和发展的必要条件,也是行政活动顺利高效进行的重要前提。当行政系统与行政生态环境不协调的时候,行政系统通过与其外部行政生态环境进行物质、能量与信息的交流达到一定程度的调节,来达到与外部行政生态环境之间的一种动态平衡。而行政系统又一直处于一定的行政生态环境中活动,经常会面临着行政生态环境施加给它的新的压力。因此,行政系统始终与行政生态环境保持着一种“不平衡—调节—平衡—不平衡”的博弈状态。^[3]推动山区乡镇行政体制改革,促进山区乡镇行政管理水平的提升,有利于转变山区乡镇政府职能,提高山区乡镇政府的行政效率和公共服务的能力;有利于促进山区城乡区域

协调发展,为新农村建设创造一个良好的行政环境。从20世纪80年代的简政放权、完善乡镇政府的职能,到90年代开展乡镇长直接选举方式的实践,再到本世纪初的税费改革和精简机构改革——山区乡镇在不断地调节和改革过程中,努力适应经济社会发展环境的动态变化。^[4]然而山区乡镇行政体制尚不完善,当前山区乡镇所面临的行政生态环境又不断发生变化,山区乡镇行政体制中的一些与行政生态环境不相适应的问题日渐凸显。在这种情况下,结合当前行政生态环境,推进山区乡镇行政体制改革,促进山区乡镇的进一步发展成为大势所趋。

二、当前行政生态环境下山区乡镇行政体制中存在的问题

(一)现行职能机构无法满足山区乡镇转型发展的需要

根据我国现行行政体制的要求,目前山区乡镇派驻机构普遍以林业局、国土局为主,机构设置中以畜牧站、防疫站、农业服务站、计生服务中心为主。山区乡镇传统粗放经营的产业规模小、水平低,很难吸引企业进驻,原有的、由上级统一配置的农业服务中心、企业服务中心等事业单位在山区乡镇行政管理中的作用就相应减小。随着环境保护工作在乡镇的延伸,山区乡镇与其他生态保护区、水源地、环保开发区的乡镇一样,畜牧、林业的发展受到了限制,原来山区乡镇职能机构设置中的林业局、畜牧站的作用也越来越小。在传统产业发展无门的情况下,很多山区乡镇开始借助山区特色和生态环境优势发展旅游文化产业。然而山区乡镇行政机构中并未设置与旅游文化产业相关的机构部门,真正需要政府管理的山区乡镇旅游业、生态环境保护等事务没有相应的管理部门。山区乡镇政府作为事无巨细的基层一线政府,当前行政生态环境下职能机构的不完善直接影响到其行政管理活动的开展和公共服务的效果。

(二)“属地管理”与事权缺失之间的矛盾

按照基层政府行政管理的“属地管理”原则,

山区乡镇政府理应对其管辖范围进行事无巨细的管理。然而山区乡镇政府在履行其职能的过程中缺少相应的行政执法权,经常陷入“先违法,后执法”的尴尬境地——因缺少行政执法权所导致的越权违法。随着简政放权的推进,山区乡镇政府虽然从上级政府承接了部分审批权。然而,审批权下放的力度仍旧不足。从目前山区乡镇便民服务窗口及其上墙的入驻审批事项来看,由乡镇当场办理或办结出件的行政审批事项多为计生、劳动保障等证明、证件办理,而真正涉及山区乡镇发展、群众利益的相关补助、环保、土地、村建等审批项目,乡镇无直接审批权。群众只能通过乡镇向上级管辖单位提出申请,由上级派驻机构下查核实、乡镇会议通过后再报县级审批——整个审批过程复杂繁琐,耗时长,行政效率低。山区乡镇政府这种缺少事权、“名不正言不顺”的管理加大了山区乡镇政府行政管理的难度,甚至有时候得不到群众的理解导致群众上访、政府公信力危机等问题。

(三) 财政的自给能力低且入不敷出

山区乡镇多地处偏僻,受到土地资源、农业产出能力、交通、通讯等客观条件的制约,经济发展水平低,财政收入少。在经济全球化和激烈的市场竞争大潮冲击下,山区乡镇农产品的简单再生产已难以维持,而以木材等山地资源为主的资源型产业财政来源由于长期的超负荷利用也已经难以为继——产业的不景气进一步加剧山区乡镇财政来源的匮乏。不仅如此,在山区乡镇改革过程中,税费改革和农业产业结构调整的功效一时之间很难反映到山区乡镇的财政上来,而农业税的取消却是直接减少了山区乡镇的财政收入。^[5]现阶段山区乡镇的财政主要来源于土地开发复垦、生态补偿、部分的建安税以及特殊的少数民族财政补贴。山区乡镇财政自给能力低、财税政策改革的不利加大了山区乡镇对上级政府财政转移支付的依赖。当前山区乡镇财政入不敷出现象严重,很多山区乡镇因财力不足又得不到上级政府足够的资金奖励和补助,被迫压缩公共产品的投入和支出,减少公共服务的提供。

(四) 行政人员缺额较大,人员管理靠“素质”

山区乡镇行政对象直接面向基层群众,虽然人口相对较少,但行政事务多且繁琐。目前,山区乡镇的行政人员缺额大,有的山区乡镇尤其是边远贫困乡镇,一个干部身兼多职、多部门合署办公的情况时常发生。不仅如此,绝大多数山区乡镇地理位置较为偏远,行政条件较为恶劣,很难吸引人才、留住人才。即便有新的人员考入,也会想尽办法通过借调等方式离开山区乡镇。而山区乡镇中派驻机构,如司法所、派出所、国土资源所、林业站、计生办等的行政人员由上级直接派驻和管理,派驻人员经常随着上级人员的调动而调动。乡镇无权管理派驻人员,难以高效协调各派驻机构开展本辖区内的相关行政工作。绝大多数情况下,派驻人员的工作素质直接决定了派驻机构与乡镇行政工作开展、协调的程度。行政人员缺额大、派驻人员管理难直接影响到山区乡镇行政的效率。

三、当前行政生态环境下山区乡镇行政体制存在问题的原因分析

(一) 不科学的机构设置

我国地域辽阔,区位条件的差异导致我国乡镇行政生态环境不一、乡镇类型多样,各个地区的乡镇发展水平、发展阶段、发展层次也有所不同。因此,在发展的不同阶段,不同的乡镇在行政体制职能机构设置上应该有不同的要求、不同的侧重点。然而从目前乡镇行政体制的整体框架来看,我国的沿海乡镇与山区乡镇、经济发达镇与经济不发达乡镇之间的政策区别不大。无论是机构设置、职能权限,基本上是采取统一的乡镇行政体制。“一刀切”、单一型的乡镇行政体制使得山区乡镇行政机构难以充分发挥相应的职能作用,也不利于山区乡镇的差别化、特色化发展。

(二) 不明确的上下级权力关系

现行的乡镇管理体制中,之所以会出现财权和事权不一致、权力和责任不对等现象,一方面是由于分权体制改革的不彻底,导致地方政府上下级之间的权力划分不清晰。山区乡镇虽然在日常行政管理中直接管理辖区内事务,但是与山区乡

镇管理和发展密切相关的事权和财权的最终审批却在于上级政府;另一方面,中央政府又缺少一定的制度、法律来明确山区乡镇与上级政府的事权和财权。^[6]现阶段我国相关行政法规中,忽略了把乡镇一级政府定为行政执法主体,导致乡镇一级政府缺乏作为行政执法主体的法律依据。这种模糊、缺少制度、法律保障的上下级权力关系使得山区乡镇在日常行政管理中步履维艰。

(三)不合理的财政制度

乡镇财政处于整个财政体系最为薄弱的环节,而山区乡镇财政又处于乡镇财政中的“末梢”,不合理的财政制度在山区乡镇的财政收入与支出问题上表现得尤为明显。财政制度的调整过程中,税费改革没有触及乡镇税收征管体制,县级仍然管理着大部分有征收潜力的税费,山区乡镇财政很难有发展空间。同时,县级同样艰难的财政状况以及山区乡镇财政所处的弱势地位导致目前“保县紧乡”的政策倾向十分普遍,上级对山区乡镇的财政转移支出也难以得到保证。^[7]在现行压力型财政体制下,山区乡镇不仅要承担大量的公共教育、社会保障支出和水利设施、消防设施等公共服务支出,还要承担人员经费开支、大量的建设性投入以及大量上级交办下来的硬性财政支出。财政支出结构的不合理进一步加剧山区乡镇收支矛盾。

(四)不完善的人员管理机制

山区乡镇行政条件恶劣,不完善的人员管理机制对山区乡镇人员管理的影响主要表现在以下两方面。一方面,山区乡镇行政人员考录缺少灵活性。当前行政生态环境下对山区乡镇行政人员素质要求较低,而由各地公务员局统一招考设立的招考标准往往超过目前山区乡镇所需要的行政人员素质,导致岗位招考在人员素质要求上的“低不成,高不就”,行政人员难以招录。另一方面,人员管理缺少合理的激励机制和考评机制。缺乏积极有效的激励机制使得山区乡镇很难留住人才,而考评机制的不完善加大了山区乡镇人员调动的无序性和随意性。派驻人员管理权、考评权的缺失使得山区乡镇无法对上级政府派驻人员进行管理,而山区乡镇地理位置的偏远也加大了上级政

府对派驻人员管理忽视的可能性,使派驻人员处于“两不管”的境地。

四、发挥山区乡镇行政体制与行政生态环境的互动作用,推动山区乡镇行政体制改革

(一)科学设置山区乡镇职能部门,提高山区乡镇公共服务能力

改变现阶段“统一化”的乡镇职能部门设置模式,试行乡镇职能部门报批审核制度。即在山区乡镇现有的岗位编制数量不变的基础上,简化、整合原有统一化的行政机构设置,将一定机构编制数额下放给山区乡镇。山区乡镇根据其目前的行政生态环境和行政工作的实际需要适度增加或减少现有机构,上报给上一级编办审核,由上一级编办考察最终确定职能机构设置,防止由于乡镇政府岗位编制设置的“一刀切”所导致的机构臃肿、人员闲置,达到因事设岗、因地制宜的效果。在科学设置职能部门的基础上要充分发挥山区乡镇政府的职能,提高公共服务能力。结合山区乡镇目前绿色发展的行政生态社会环境,发挥山区乡镇城建和环保部门的作用,加强山区乡镇基础设施建设、做好乡镇环境保护规制工作,防止乡镇环境污染与破坏。同时要加强山区乡镇经济服务职能,通过整合相邻山区乡镇农业资源、加强相邻山区乡镇产业合作、成立跨乡镇农业专业合作社等方式转变山区乡镇薄弱的经济行政生态环境。^[8]

(二)合理划分山区乡镇与上级政府之间的事权,推进行政执法权与审批权下放

根据山区乡镇目前的行政生态环境下开展行政工作的需要来科学划分山区乡镇政府与上级政府之间的权限,进一步推进山区乡镇简政扩权,依法合理赋予山区乡镇与其行政生态环境相匹配的管理权,加大山区乡镇行政执法权与审批权下放力度。上级政府在部署山区乡镇工作的同时,应该将其管辖范围内的行政执法权赋予山区乡镇,使山区乡镇政府执法有据。不仅如此,还应该通过整合山区乡镇司法所、派出所等部门和人员,建立山区乡镇行政综合执法队伍,由山区乡镇行

行政执法队伍统一开展执法工作,提高山区乡镇行政执法力度和行政执法能力。^[9]在行政审批方面,把能下放的、有利于山区乡镇管理的相关行政审批权,如森林采伐、土地使用、村建、环保等审批权,以委托、交办的形式下放给乡镇。在目前行政生态环境下还不适宜下放给山区乡镇的行政审批权限,应简化由立项到最终确权的事项审批程序,精简行政审批环节的同时建立起审批办结时限制度,提高乡镇政府行政效率。

(三)完善山区乡镇财政制度,推进财政节流开源工作

在加大上级政府对山区乡镇财政转移支付力度,保证该用于山区乡镇的转移支付的财力要真正全部用于山区乡镇的基础上,完善山区乡镇财政制度。首先应建立起山区乡镇财政支出预算制度。山区乡镇应当合理利用财政资金,有计划、有重点地支持农业综合开发、农田水利基础设施建设、荒山治理等基础性投资,为山区群众创造良好的生产环境。在财政供养人员经费开支、大量的建设性投入和社会保障性开支等硬性财政支出方面,应根据山区乡镇发展需要和工作任务重新确定预算资金分配,提高财政资金的使用效益。^[10]其次,山区乡镇还应该采取与控制行政经费支出相配套的财政增收措施来达到财政的收支平衡。山区乡镇可以充分利用当地资源,因地制宜发展本地经济。例如通过在适宜种植的山地,发展立体农业、特色农业;依托当地的矿产资源发展资源

型工业;进一步发掘山区的旅游资源,开发旅游项目等途径,形成新财政来源优势,增加财政来源的多样性,缓解当前行政生态环境下山区乡镇的财政困境。

(四)建立灵活性、制度化的山区乡镇用人机制和激励机制

从山区乡镇行政生态环境来看,山区乡镇行政人员并不需要很高的素质也很难留住高素质的人才。因此,山区乡镇必须建立灵活性、制度化的用人机制和激励机制。缓解山区乡镇行政人员缺额的最直接途径是通过合法正当程序聘用当地素质较高的人员。除此之外,对山区乡镇公务人员招考应实行灵活的政策,适当降低山区乡镇公务人员招考标准。充分发挥大学生村官、选调生在山区乡镇的作用,并严格控制山区乡镇行政人员借调的标准和程序。同时,对编外聘用时间长、工作能力强、责任心强的行政人员可放开行政人员考录规则申请按程序转入编制;对服务年限长、工作认真的公务人员给与一定的补贴、表彰。^[11]在派驻机构人员管理方面,设立乡镇派驻机构人员最低服务年限制度,降低派驻人员因上级人事调整而产生调动的频率。同时,派驻机构人员在工作上应接受山区乡镇政府的协调和监督,加大山区乡镇政府在派驻机构工作人员的考核、任免、奖惩中的话语权,使派驻人员能够真正配合山区乡镇政府及时高效履行公共服务职能。

参考文献:

- [1]王沪宁.行政生态分析[M].上海:复旦大学出版社,1989:24-27.
- [2]人民网.从党的十八届五中全会看中国发展走向[EB/OL].(2015-10-30).<http://legal.people.com.cn/n/2015/1030/c188502-27756306.html>.
- [3]彭文贤.行政生态学[M].台湾:三民书局,1988:166-171.
- [4]沈延生.中国乡治的回顾与展望[J].战略与管理,2003(1):21-22.
- [5]梁明珍.山区乡镇财政“空壳化”趋势必须遏制[J].农村财政与财务,2003(8):22-24.
- [6]王雨,赵琦.乡镇行政体制改革中面临的困境及对策[J].中国商界,2011(4):196-197.
- [7]刘国根,张云,龚军.贫困山区乡镇财政困难的成因及对策[J].湖北财税,2002(10):40-41.
- [8]袁翊清.农业型乡镇行政体制改革初探[J].淮海论坛,2013(2):28-29.
- [9]巩志成.对乡镇行政体制改革若干问题的思考[J].科学时代,2006(23):18-19.
- [10]毛生刚.新形势下加强乡镇财政预算管理浅析[J].行政事业资产与财务,2015(21):16-17.
- [11]何建中.深化乡镇行政体制改革的几点思考[J].中国机构改革与管理,2013(2):8-9.

(下转第86页)

tion of the Government, NGOs, universities tripartite mode. Grassroots law-based government is the focus of the rule of law nation-building, the rule of law and the significance of a major grassroots.

Key words: grassroots; government of law; tripartite cooperation mode; enforcement team

(上接第 70 页)

Magnificence, Elegance and New Changes: Focus on Zhang Yue's Songs

Zhang Zhiyong¹, Shen Huiping²

(1. Literature College, Hebei University, Baoding, 071002, China; 2. Fuyang Infant Normal School, Fuyang, 236030, China)

Abstract: Because Zhang Yue is good at writing political and practical literature, he is known as a capable writer in the imperial court. His Songs have broad historical and spatial vision. In his Songs, he not only sticks to the traditional, magnificent and elegant in rhetoric, he also uses the language of prose parallel with rhythmical prose, as well as poetry and prose language, such an approach has made great achievements, opening the stylistic boundaries and showing a strong creative personality. The reasons for this magnificence and elegance on rhetoric, and new changes are the result of the development of the times, so that his talent and value has been the greatest showed in this era of the Tang Dynasty. The objective reasons are inspired by the spirit of the era of the Tang Dynasty; the subjective reasons are the full recognition of the self due to the national power and Zhang Yue high-spirited and optimistic character, his passion to be the first and his confidence on the aesthetic level in literature embodied in Songs.

Key words: Zhang Yue; Songs; magnificence and elegance; new changes; spirit of the age; confidence of literature

(上接第 80 页)

Research on Reform of Mountainous Villages and Towns Administrative System from the Perspective of Administrative Ecology

Lin Jingjing

(School of Public Administration, Fujian Normal University, Fuzhou, 350007, China)

Abstract: It is of great significance to the mountainous villages and towns administrative system reform and to promote the transformation of mountainous villages and towns by applying the research methods of administrative ecology to analyze the political, economic and social of administrative ecological environment of mountainous villages and towns administrative system, and discuss the interaction and the interdependent relationship between mountainous villages and towns administrative system and administrative ecological environment. At present, the administrative ecological environment of our country is changing and developing, and some problems which are not compatible with administrative ecological environment in mountainous villages and towns administrative system are becoming apparent. The reforms are carried out through interactions between mountainous villages and towns administrative system and its administrative ecological environment, and through the way of setting up functional departments scientifically, promoting administrative law enforcement and power down, perfecting mountain township financial system and establishing a flexible personnel mechanism and incentive mechanism so as to keep a dynamic balance between the mountainous villages and towns administrative system and its administrative ecological environment.

Key words: administrative ecology; mountainous villages and towns; administrative system reform