

西部少数民族地区乡镇政府行政执行中的优势、劣势分析*

● 程守艳^{1,2}, 阿克佳³

(1. 贵州广播电视大学, 贵阳 550004; 2. 中山大学 政务学院, 广东 广州 510275; 3. 贵州省高级人民法院 司法行政处, 贵阳 550004)

摘要:乡镇政府作为农村广大地区的基层政府,直接面对数以万计的农民,是国家意志在乡村社会的输出终端。目前,我国大部分乡镇都存在着行政执行乏力等问题,造成乡镇政府执行力不高,行政效率低下。基于此,本文以贵州省为例,分析西部少数民族地区乡镇政府行政执行中的优势与劣势,以期探索优化政策执行过程与人力资源配置、提升乡镇政府执行力的途径。

关键词:贵州; 乡镇政府; 优势; 劣势

中图分类号:D625 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-4458(2010)02-0245-03

乡镇政府是我国最基层的政权组织,是党和国家各项工作的落脚点,是农村社会主义物质文明和精神文明建设的直接领导者和管理者。然而目前,我国大部分乡镇,特别是西部少数民族地区乡镇都存在着行政执行缺乏规范性、执行手段单一、执行程序复杂等问题,造成乡镇政府执行力不高,行政效率低下。因此,本文以贵州省为例,分析乡镇政府行政执行中的优势与劣势,对提高乡镇政府执行力,探索优化政策执行过程与人力资源配置,具有重要的现实意义。

一、优势(Strengths)

1. 民族优势

贵州是一个西部少数民族地区,全省有苗族、布依族、彝族等多个少数民族,大部分少数民族都居住在边远乡镇,有的甚至是同一种或是几种少数民族共同生活在同一个乡镇,比如纳雍县姑开苗族、彝族乡、东关苗族、彝族、白族乡等。少数民族有一定的民族优势,如对本民族领导人物的认同、对本民族语言的认同、对共同地域、共同经济生活的认同等。因此,乡镇政府在具体的行政执法过程中,可以利用民族优势,充分考虑各少数民族地区乡镇的文化生态环境,尊重少数民族的文化习俗,探寻一条既符合各少数民族的客观实际情况,又体现民族特点的新路子,不断提高乡镇政府应用政策的水平。例如,在人才方面,可以借助国家对少数民族人才的优惠政策,加大民族地区人才开发力度,挖掘本地现有人才,吸引外地优秀人才,培育人才,促进人才结构优化,提高民族地区乡镇行政文化运行质量,实现少数民族地区乡镇经济可持续发展和各民族共同富裕。用好民族优势,可以充分发挥民族认同感,增强民族自尊心和自信心,营造良好的行政环境,从而提高乡镇政府执行力。

2. “中介”优势

乡镇是我国最基层的一级政权组织,是国家政权的基础。对政府内部而言,乡镇政府有具体执行决策的职能,是国家政策的贯彻者

和执行者。对社会而言,尤其对广大农民群众来说,乡镇政府是整个政府体系最现实的代表,代表政府执行职能,与老百姓打交道。“上面千条线,下面一根针”,基层性和直接性是其最大特点。从这个角度看,乡镇政府担负着传输精神的职责,有着天然的“中介”优势。因此,作为乡镇政府,要充分发挥其“中介”优势,在深刻领会中央及上级政府相关精神的基础上,把上级精神传达、灌输到广大农民群众中去,使他们对本乡镇经济社会的发展、对新农村建设有一个清醒的认识,并把这种认识化作自觉的行动,从而降低乡镇政府行政管理的难度。

3. 家族优势

在乡镇,家族在促进政府执行力过程中发挥着积极作用,是乡镇政府执行力提升的一大优势。家族的积极作用主要表现在家族的互助功能上。据调查,家族血缘关系仍是贵州省农村最重要的可供利用的互助资源,表1是对贵州省纳雍县姑开乡永德村30个住户进行的社会互助抽查统计结果。

表1 社会互助抽查统计

互助类型	财力支持	关系支持	劳力支持	信息支持
家族成员				
堂亲	46%	40.5%	72%	43%
姻亲	26%	32%	11%	26%
朋友	21%	24%	9%	25%
其它	7%	3.5%	8%	6%

通过表一可以看出,家族成员间的合作与互助,不仅体现在生产和劳动上,还包括社会生活的各个方面。在贵州很多少数民族地区,农村互助中血缘关系(如图表中的堂亲支持)仍起着主导作用,特别是在劳力支持方面,占72%,在财力支持、关系支持和信息支持等

* 收稿日期:2009-11-21

项目基金:贵州省教育厅人文社会科学项目“贵州乡镇政府执行力提升的战略研究”,项目编号:082x 047。

作者简介:程守艳(1980-),女,贵州安顺人,贵州广播电视大学,教师,中山大学政务学院博士研究生,研究方向:政治学与行政学。

方面也高于其它互助类型。同时,由于现在姻亲也逐渐参与到家族活动中,所以姻亲支持次之,而友缘尚处于较次要地位。可见,乡镇政府若用好家族优势,使之积极为当地经济发展做贡献,这对于减少乡镇政府行政成本,增强其领导发展农村经济和市场培育的能力、对于乡镇政府执行力的提升都具有重要作用。

4. 体制和政策优势

贵州还有不应被忽视的体制和政策上的优势。在改革面前,全国基本上处于同一起跑线,但贵州历史包袱较轻,一张白纸好画最新最美的图画。八十年代的农村改革,贵州就走在了全国的前列。九十年代一些企业的改革和城市改革也在全国产生广泛影响。目前贵州在住房、教育和投融资等方面的体制转轨都迈出了很大步伐,完全有可能率先进入新体制。特别是目前正在实施的旅游管理体制、小城镇管理体制和县级综合改革也必将为贵州经济和社会发展提供巨大推动力。所有这些,都为乡镇政府的执行活动提供强大的动力支持。

二、劣势(Weakness)

1. 自然环境恶劣

长期以来,人们对贵州似乎已经形成了“天无三日晴,地无三尺平,人无三分银”的定论。的确,地处高原山区的贵州,由于山地和丘陵占了97%,是全国唯一没有平原支撑的省份,尤其是位于西南喀斯特腹地地带,是世界上喀斯特出露面积最大、发育最强烈、生态环境最复杂的地区。全省95%的县属喀斯特分布区,地表水奇缺,水土流失严重,抗灾能力极弱,农作物产量低而不稳是喀斯特地区的生态特征;由于贫困,长期资金投入不足,交通等基础设施建设滞后。贵州的很多乡镇,特别是少数民族乡镇大多分布在山区,多以小聚居的自然村落为组成部分,自然环境恶劣。例如,黔东南苗族侗族地区,山高林密、河谷纵横,少数民族自然村寨多居住于高山区,这些高山区自然环境生态原始、生产力低、生活水平差、通讯等基础设施极其落后,极少数的民族村寨仍处于与外界长期隔绝的封闭状态,温饱问题尚待解决。由于通讯上的落后,恶劣的自然环境、闭塞的交通、通讯的落后,使得广大群众无法从各种媒体上了解党和国家的大政方针政策,给乡镇行政人员在工作中贯彻和落实党和国家的路线、方针、政策带来困难,使少数民族地区乡镇政府行政管理工作难以统一。

2. 执行文化氛围缺失

政府的执行文化影响执行态度,一项措施要落实到位,具有浓厚的文化底蕴和氛围非常重要。贵州由于地理位置的边缘性,基础设施建设薄弱,交通不便、信息不畅给乡镇政府的行政决策、控制、沟通、协调带来诸多不便。特别是在一些少数民族乡镇,原为中原文化主体的一些文化现象,如以血缘为纽带维系的家族观念,以及深藏于政权、族权、神权、夫权之中的一些传统社会结构定势至今仍在不同程度上影响和支配着人们的社会风俗、社会心理和行为规范,从而也就直接或间接地影响着全省乡镇政府行政管理活动的有效性,导致执行力低下。一方面,由于在少数民族地区农村中群众受教育的普及率低,大多数青壮年群众识字不多,加之长期受到传统文化影响和开放程度的限制,接受现代信息和现代治理理念相对于开放地区要缓慢、迟滞,对党的方针政策的理解存在差距,这在乡镇行政管理中对贯彻落实党的方针政策带来了很大困难。另一方面,在贵州很多少数民族乡镇,人们往往习惯借助传统的习俗和方式来解决各种经济社会问题,而不借助于现有的政治法律方式。重形式、因循守旧的

风俗习惯产生轻效率、保守而具惰性的行政心理,造成人浮于事、机械执行命令,官场办事讲究烦琐程序和规则,在行政活动中表现出极强的等级性和依附性,严重影响行政法制建设和行政民主进程。因此,公众对推进的行政决策目标难以形成伦理价值的认同,从而增加了乡镇政府组织内耗和相互冲突,增加了乡镇政府之间、公众之间以及乡镇政府与公众之间的协调难度和协调成本。

3. 乡镇干部素质和能力有待提高

干部素质和能力不高是乡镇政府执行力提升的一大劣势。具体表现在:一方面,某些乡镇干部素质参差不齐,对执行力建设的含义、要求及它在改革发展中的重要地位和作用缺乏全面的理解和正确的认识,导致管理行为言行不一致,表里不一,搞上有政策、下有对策,口是心非、阳奉阴违、主观主义、官僚主义、形式主义和照搬照套的教条主义严重。另一方面,从总体看,特别是在一些少数民族乡镇,民族乡镇干部文化素质偏低。这种情况导致一些乡镇干部缺乏把党的路线、方针、政策很好地同本地实际相结合的理性认识,特别是在较为复杂的社会环境下不能用正确、全面、深刻的客观标准去分析问题、认识问题、指导工作。表现在现实生活中容易情绪用事,用主观意志代替政策法律。如表二所示,在调查中,对“乡镇政府在行政观念或意识方面存在的主要问题”(可多选)这一题目,有72.32%认为“观念保守,缺乏创新意识”是乡镇政府行政机关在行政观念或意识方面存在的最主要问题;选择乡镇政府“权力本位或官本位意识浓厚”的占总调查人数的56.99%;选择行政机关“政府服务意识较差”的占到总人数的53.18%;选择政府机关“重人治而轻法治”的占总调查人数的22.68%(如下图1)。

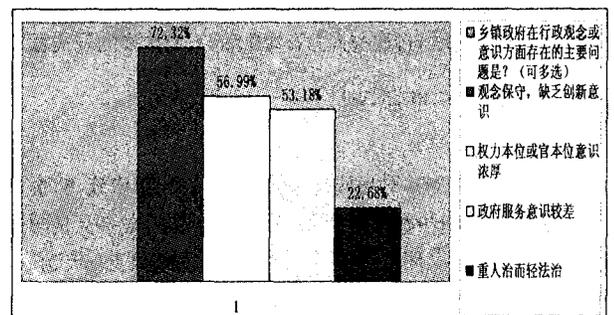


图1

4. 多重权威的存在牵制公众的社会认同

在贵州一些少数民族地区,宗教信仰和文化底蕴的间隙始终存在,在各自的领域内有自己认同的宗教权威、民族权威等,这种多重权威的存在必然会牵制公众的社会认同,大大冲击乡镇行政权威基础,削弱乡镇政府的社会动员能力和贯彻能力。例如,贵州一些少数民族地区乡镇的农村居民往往采取聚族而居的生活方式,基本上是由一姓或以一姓为主,他姓为辅组成某一村落,这种村落基本上是以姓氏为特征。这一切都为家族观念的复苏与蔓延提供了契机,家族在凸现互助功能的同时也给少数民族地区乡镇政府的行政管理活动增加了难度。一方面,家族破坏社会稳定。由于狭隘的家族观念的熏陶,妨碍了人们之间的正常交往,极易促成“分门别类”的小团体主义、地方主义的形成和发展,甚至会导致家族之间的武装械斗,从而破坏地方的社会秩序与社会治安。另一方面,家族干预村务。在36个调查村中,有46%的村支书、41%的村主任、32%的会计等主要职位,均为本村第一大姓成员。虽然我们 cannot 肯定这 (转第266页)

(接第 246 页)

与家族活动有必然联系,但也不能排除家族活动因素的影响。同时,也有个别家族与村组织形成对抗,这突出表现在计划生育方面,某些家族为了使其家族成员达到超生的目的,通风报信,提供躲避场所,筹集罚款,甚至还出现以家族为首围攻乡镇政府干部的现象等。

总之,通过分析贵州乡镇政府行政执行中的优势与劣势,以期最大限度地发挥乡镇政府自身的优势并利用各种发展机遇,将系统劣势和来自外界的威胁减至最小,这就需要我们z从制度层面、执行主体的素质、执行氛围的营造、执行行为的规范化等不同角度去设计贵州乡镇政府执行力提升的路径选择。如此多管齐

下,相互促进,方能形成良性循环,塑造高效、灵活的乡镇政府形象,为贵州经济社会发展提供强大的推动力。□

参考文献:

- [1]张宝凤.行政文化对政府执行力的制约[J].中共山西省直机关党校学报,2008(2).
- [2]莫勇波.论政府执行力及其组织构建[J].改革研究,2005(6).
- [3]李 坚.少数民族地区基层行政管理之我见[J].现代经济信息,2009(2).
- [4]王振洪.推进乡镇机构改革——贵州面临的困境及对策分析[J].法制与社会,2008(9).
- [5]李 燕.和谐社会与政府执行力[J].党政干部论坛,2007(6).