

零农业税背景下乡镇政府公信力 重塑路径构建探析

张礼建, 练 威, 杨 圩

(重庆大学 贸易与行政学院, 重庆 400044)

摘要:在进入“零农业税时代”后,原乡镇政府在利益角度上与农民矛盾相对缓和,如何塑造乡镇政府公信力是新型农村建设的紧迫问题。乡镇政府公信力的塑造直接影响着零农业税时代乡镇基层治理的成效。文章从零农业税时代后乡镇政府公信力缺失的表现及原因出发,对有效提升乡镇政府公信力的有效途径进行了初步分析和探索。

关键词:零农业税时代;乡镇政府;政府公信力

中图分类号:D625 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2011)05-0114-04

基层不牢,地动山摇。作为农村的最基层政权,乡镇政府公信力的 高低直接和根本上影响着政府形象塑造及公众对政府的信任程度。在农业税时期,乡镇政府与农民处处争利,造成干群关系紧张,这对乡镇政府公信产生了不利的影响,最终导致农民对乡镇政府的认同感下降。从2006年1月1日起,中国在全国范围内全面取消延续了2 000多年的“皇粮国税”,标志着中国农村正式进入了“零农业税时代”。在零农业税时代,“三农”问题解决和农村社区治理的基本方针是工业反哺农业、城市支持农村和多予、少取、放活,以农民交粮纳税为核心的“以农养政”时代随之结束,使得城乡干群矛盾得到了一定程度的缓和。由此,重塑和提升乡镇政府公信力,以之推动社会主义新农村建设成为农村社区管理面临的最紧迫问题。

一、政府公信力的内涵

界定政府公信力的内涵,有必要对“公信力”进行阐释。从古至今,“信”是人际交往的首要前提。因此,笔者认为,界定“公信力”的内涵应当从其关键词“信”入手。孔子曰:民无信而不立,人而无信,不知其可也。言必信,行必果^[1],将“信”看做是做人的根本。被后世誉为“许君”的东汉语言学家许慎在其著作《说文解字》中认为,“信,诚也,从人从言”^[2]。可见,“信”的主体是人,其核心要素就是诚实、守信、践约,即人作为主体,应该兑现自己的许诺,履行自己的诺言。因此,“信”含有信任、相信、信赖的意思,是主客体之间的一种心理活动。“公”在《现代汉语词典》中被定义为“共同的、大家承认的”^[3]，“力”即力量、能力、效能。“公信”即“公众的信任”，而当获得“公信”成为一种能力时即产生了公信力,它是以“公”为基础、“信”为核心、“力”为保障的授信度和影响力。

收稿日期:2011-02-26

基金项目:丰都县移民后扶持项目建议研究(1042012920090890)

作者简介:张礼建(1963-),男,四川达州人,重庆大学贸易与行政学院教授,硕士生导师,主要从事公共政策研究;练威(1984-),男,河南永城人,重庆大学贸易与行政学院硕士研究生,主要从事公共行政管理研究;杨圩(1986-),女,重庆璧山人,重庆大学贸易与行政学院硕士研究生,主要从事公共行政管理研究。

在西方,公信力(credibility)最初是新闻传播理论研究的重要概念之一,主要指公众对媒体的一种信任。随着现代社会科学各学科之间的广泛渗透,公信力这一概念进入政治领域,指在社会公共生活中,公共权力面对时间差序、公众交往以及利益交换所表现出的一种公平、正义、效率、人道、民主、责任的信任力^[4]。周治伟认为,公信力是指在公共权力领域与公民社会领域中以组织形态存在的行动者(公共机构)及具有“公共性”的抽象存在物(包括语言、制度、权力、货币、真理等)因赢得公民的普遍信任而拥有的权威性资源^[5]。

在现代公共生活中,政府公信力是整个社会信任系统的关键环节。从2003年发生非典事件以来,国内学术界对“公信力”的研究颇多,但就研究对象来说,对政府公信力的研究程度最深、影响最大。

笔者认为,政府公信力是指政府在管理国家和处理社会公共事务的过程中基于自身信用所获得的社会公众的信任程度,它从本质上展示着国家与公众的关系,其主要表现是政府对社会公众的影响力与号召力。让公众满意的政府必然是具有公信力的政府,而具有公信力的政府,则必然是负责任的、透明的、依法行政和以人为本的服务型政府。乡镇政府是国家设在农村的最基层的政权单位,与农民群众有着最直接、最密切、最广泛的联系。它不仅是国家政权体系的基石,同时也是国家各项路线、方针、政策的执行者和推动者。乡镇政府公信力是指乡镇政府在行政行为的过程中依据自身的行政能力和道德状况与广大乡镇区域公众之间建立的自愿的普遍信任的能力。它是乡镇政府绩效和农民群众期望综合作用的结果,用公式可表示为:乡镇政府公信力=乡镇政府绩效/公众期望。当乡镇政府绩效达到农民群众的期望时,就会得到他们的认同和依赖;反之,则会失去农民群众的信任。

二、乡镇政府公信力缺失的现状原因分析

农村税费改革以来,尤其是全面取消农业税以后,随着中央对涉农收费的逐步规范,乡镇政府向农民收取的“三提五统”以及各种集资、摊派等制度外收入大大萎缩。但是,迫于生存的困境及压力型体制下政绩考核的无奈,一些地方的乡镇政府变相向农民收取各种税费,农民负担仍然较重。同时,自利性目标的存在使得一些地方的乡镇政府拿了农民的钱,却不为农民办事,损害农民群众利益的事情时有发生。一些地方的乡镇政府或政府部门的政策朝令夕改,存在严重的官僚主义、形式主义和弄虚作假现象。一些政府机关讲排场、比阔气,肆意挥霍国家资财,奢侈浪费严重。更有甚者,一些乡镇政府工作人员利用职务之便,以权谋私、贪污腐败,等等。这些行为的最终后果就是导致乡镇政府公信力的流失。

政府公信力的弱化不是中国政府特有的,更不是乡镇政府独有。在零农业税时代,造成乡镇政府

公信力缺失的因素很多,归结起来,应该包括时代因素、社会因素、公众因素和政府自身因素等方面。但是,政府自身因素才是造成乡镇政府公信力流失的主要根源。

(一) 乡镇政府及其官员缺乏诚信

人无信不立,政无信不兴。古今中外的兴衰史表明:得民心者得天下,政府必须取信于民。在整个社会信用体系中,政府信用是基石,起着核心与支柱的作用。中国乡镇政府及其官员处在最基层的位置,和广大民众有着最直接、最密切的联系,乡镇政府的诚信程度不仅关系着社会信用体系的建设,更直接影响着公众对政府的信任程度。但是,当前一些地方的乡镇政府及其官员信用意识淡薄,在实际工作中出现了各种各样的失信行为,成为政府信用缺失的最主要原因。

(二) 政府行为缺乏公开性、透明性,造成公众对政府信用的质疑

在零农业税时代,中国乡镇政务公开的工作虽有很大进展,但公开的面还不大,一些地方的乡镇政府机构及官员“暗箱操作,秘密行政”的现象仍屡见不鲜。政府信息渠道的不通畅,公民应有的知情权、参与权得不到维护,特别是对与自身切身利益密切相关的人事问题和财务问题知之甚少。更有甚者,一些乡镇政府官员习惯“信口开河,瞒天过海”,往往置公共利益于不顾,尤其当社会公共危机发生的时候,要么隐瞒不报,要么披露的信息已经失真。这些行为都严重损害了当地政府的形象,最终导致了人民对政府的不信任。

(三) 乡镇政府政策执行不力,导致政府公信力流失

在零农业税时代,乡镇政府政策执行不力导致政府政策信用下降是乡镇政府公信力缺失的主要表现之一。作为设在农村的最基层政府,乡镇政府在执行上级政策和制定本地区的政策时,必须坚持正确的政策导向,努力形成“上面千条线,下面一根针”的局面。然而,一些乡镇政府在执行中央政府的决策时,出于对自身经济利益的考虑,在执行上级政府的政策时往往缺乏规范性,要么是选择性执行决策方针,要么是替换性执行上级指令,其结果破坏了公共政策的严肃性和科学性,导致政策“变形”和“走样”,直至造成政策执行失败。而在制定本地区政策时,不从实际出发,只凭经验和习惯办事,往往是新官不问旧事、一届政府一届政策,造成政策缺乏稳定性、连续性。这些行为都严重弱化了乡镇政府的政策信用,导致政府公信力流失。

(四) 乡镇政府绩效考核不科学,导致政府公信力流失

由于乡镇绩效考核标准不健全、不完善,一些乡镇政府及其官员在实际工作中缺乏正确的价值导向而过于追求政绩,盲目追求GDP,而不能一心一意地

为群众办好事、办实事,出现“官出数字,数字出官”的现象。这些行为的后果不仅会带来一系列的负面效应,造成公共资源的巨大浪费,而且大量的政绩工程、形象工程严重损害了民众利益,造成干群关系紧张,从而导致民众对政府失去基本的信任。

(五)乡镇干部整体素质较低,品行较差,损害政府形象

在零农业税时代,随着党中央构建社会主义和谐社会和建设社会主义新农村等伟大战略的提出,加强社会管理和提供公共服务成为了乡镇政府的主要职能,这种职能的转变对乡镇干部的整体素质和行政行为提出了更高要求。然而,一些地方的乡镇政府人员由于整体素质低,品行差,严重损害着政府形象,造成了政府公信力的流失。比如,在一些欠发达地区,乡镇公务员“大龄化”、“老龄化”现象严重,部分政府公务员由于思想道德素质不高,满口脏话,举止不雅,无法得到民众的认同;更有甚者,一些乡镇领导干部在利益面前思想混乱,以权谋私,贪污腐败,尤其像近年来频频曝光的“窝案”、村官腐败现象,造成了上访和群体事件增多。这些行为不仅严重损害着政府在老百姓心中的形象和威望,造成政府信用下降,从而导致乡镇政府公信力流失,也对干群关系和社会和谐稳定带来不利影响。

三、乡镇政府公信力重塑的构建路径分析

在农业税时期,乡镇政府公信力的缺失,归根结底是因为乡镇政府与民众的委托-代理关系破裂,农民在与乡镇政府博弈的过程中常常处于不利地位,结果造成了干群关系紧张,农民不再相信政府的局面。在零农业税时代,乡镇政府公信力的重塑,必须着眼于乡镇政府内部建设,增强政府的公共服务意识,重构政府与民众之间的良好的委托-代理关系。归根结底,就是要塑造人民做主的政府,人民满意的政府,经得起人民问责的政府。

(一)重塑乡镇政府的管理理念,构建诚信政府

理念是行动的先导,有什么样的理念就会产生什么样的行动。重塑乡镇政府公信力,首先就要实施“善政”,牢固树立政府信用观。政府信用是政府的生命线,也是政府构造善政的资本。以人为本,执政为民,情为民所系,权为民所用,利为民所谋,是建设信用政府的思想基础。乡镇行政人员应努力提高自身的诚信意识和公仆意识,彻底扫除“官民对立”的政治传统和思维方式,在“立党为公,执政为民”理念的指引下,脚踏实地,有诺必践,靠自身求真务实的作风,在群众面前树立起良好的政府形象。其次,建立政府信用评估体系。在遵循全面性、可行性、科学性三个原则的基础上,建立包括公众在内的多中心评估主体,对乡镇政府的科学决策能力、政策保障能力、信息公开程度、应急管理能力和环境治理能力等政府工作进行信用评估;加强政府工作人员的信用考核,建立以定性描述和定量分析相结合的方法

评定部门、个人信用等级。最后,建立政府信用约束监督和失信惩戒机制。积极发挥人大、政协、司法和新闻监督的作用,将政府行政人员的失信行为与其职务晋升、政绩评价挂钩;采取“硬法”与“软法”并重的双重约束机制,积极营造守信者受益、失信者受罚的社会环境。

(二)转变政府职能,构建服务型政府

在零农业税时代,原乡镇政府“收费催粮”的主要工作已经消失,社会管理和公共服务成为这一时期乡镇政府的主要职能。加快政府职能转变既是当前政府改革与发展的重要内容,也是提升其自身公信力的客观要求。乡镇政府及其工作人员必须强化服务意识,牢固树立服务观念,真正做到在思想、行动乃至利益上与民众同坐一条船;另一方面,乡镇政府及其工作人员要改进服务方式、提高服务质量,用高质量、负责任的服务赢取民众的认同和支持。具体说来,在社会管理方面,完善社会管理体制,建立健全各种社会矛盾协调处理机制,加强社会治安综合治理、城乡社区管理和社会事务管理工作。在公共服务方面,创新乡镇政府公共服务模式,强化乡镇政府的农村科技服务、农村信息服务、农村就业和社会保障服务、农村公共文化服务等职能,不断满足辖区内村民的各种公共服务需求。此外,乡镇政府还应充分尊重农民话语权,大力培育农村中介组织,开拓更多的农民利益表达渠道以充分调动农民群众的积极性和创造性,使政府能听到农民的呼声,让农民不再“失语”。

(三)加强乡镇政府制度建设,构建责任型政府

加强政府制度建设,构建责任型政府是提升乡镇政府组织凝聚力的重要保障。温家宝总理在2004年的《政府工作报告》中曾明确提出:“要建立健全行政问责制,提高政府执行力和公信力。”^[6]乡镇政府要提升自身的公信力,就必须对人民负责,一切以实现好、维护好、发展好农民群众的利益为出发点和落脚点,积极构建责任政府。首先,要建立政务信息公开制度。在政务公开的内容方面,应从广大群众普遍关心和涉及群众切身利益的问题入手,凡属乡镇政治、经济和社会发展的重大问题以及群众普遍关心的热点问题,都应实行公开。在政务公开的形式上,可以采用设立政务公开栏、召开政务发布会和开设政务论坛等。但是,由于乡镇的具体情况千差万别,因此实行政务公开不能简单地搞“一刀切”。

其次,构建责任型政府,必须努力提升乡镇政府政策制定和执行的信度。整个公共政策的过程,是一个包含政策制定、政策执行、政策监控和政策评估的复杂系统。政策制定和执行的好坏,关系着农民群众的切身利益,也直接影响到乡镇政府能否得到广大民众的认同和支持,从而影响到责任型政府的构建。美国学者艾利森曾说过“在达到政府目标的过程中,方案确定的功能只占10%,而其余90%取

决于有效的执行”^[7]。首先要保证政策的稳定性与连续性。邓小平同志曾说“政策不但要对头,而且要稳定,要有连续性”。在这个前提下,要积极吸引民众进入、参与和影响乡镇公共政策的制定和执行过程,努力提高农村公共政策的科学化、民主化程度。另外,还要建立健全乡镇公共政策执行的激励机制和监控机制,对表现突出、业绩优异的公务人员要予以物质、精神上的激励,而对于政策执行中的违法违规违纪行为,要及时予以查处;对国家、集体和群众利益造成恶劣影响的,要追究单位领导者和直接责任人的责任。

第三,建立健全乡镇公务员管理制度。乡镇政府内聚力的大小取决于其自身对乡镇公务员的吸引力和向心力的大小。因此,建立健全乡镇公务员管理制度对提升乡镇政府的组织内聚力具有重要意义。要完善乡镇公务员职位晋升制度,公开、公正、公平地选拔优秀乡镇公务员充实到领导岗位;要完善乡镇公务员的绩效评估制度,将公务员晋升与绩效评估挂钩,以最大化地增强乡镇政府组织凝聚力。

(四)加强乡镇公务员队伍建设,增强其人格感召力

加强乡镇公务员队伍建设,增强其人格感召力是加强乡镇政府自身建设的关键。在农业税时代,农民群众对乡镇政府基本信任的丧失,很大程度上归因于乡镇公务员的素质低下和能力不强。因此,加强乡镇公务员队伍建设,增强其在群众面前的人格感召力,对于塑造政府形象和提升政府公信力具有重要意义。首先,要加快乡镇公务员思想观念的转变。新形势下,乡镇公务员必须加强政治思想理论学习,努力提高自己的政治觉悟,增强服务意识,变过去的管制意识为服务意识,想农民之所想,急农民之所急,真正做到亲民、爱民、为民。其次,努力提高乡镇公务员队伍的整体素质。乡镇公务员要努力

提高自身的政治思想素质、文化知识素质、道德品质素质和心理身体素质,增强自身的综合行政能力和对专业知识的培训力度,重点加强如市场经济、公共管理、法律、WTO、外语等知识的培训。最后,推动公务员队伍的作风建设。长期以来,中国乡镇公务员队伍中普遍存在着观念落后、主动服务意识不强和官僚主义盛行等问题。因此,要强化乡镇公务员的服务意识和责任意识,引导他们树立良好的政风,积极改进会风、文风,大兴调查研究之风,真正做到想农民之所想,急农民之所急;大力推进乡镇勤政廉政建设,充分运用典型案例积极开展警示教育,增强其防腐拒变能力;完善惩治和预防腐败体系,坚持标本兼治、惩防并举,树立廉洁政府的形象。

四、结语

乡镇政府公信力的的高低关系着乡镇基层治理的成效和社会主义新农村建设的步伐。在零农业税时代,乡镇政府公信力的重塑,关键还在于乡镇政府自身的“人民性”建设,就是要在政府理念、政府职能转变、政府制度建设和乡镇公务员队伍建设等方面做出努力。只有这样,才能改善紧张的干群关系,才能使村民有尊严的生活,才能使政府赢取人民群众的支持和拥护,也才能共同构建良好的乡村治理模式以促进农村经济社会的发展。

参考文献:

- [1]孔子. 论语[M]. 北京:中华书局,2004.
- [2]许慎. 说文解字[M]. 北京:中华书局,1963:52.
- [3]现代汉语词典[M]. 北京:商务印书馆,1996:434.
- [4]何显明. 信用政府的逻辑[M]. 上海:学林出版社,2007.
- [5]周治伟. 公信力的概念辨析[J]. 攀登,2007(1):76-78.
- [6]温家宝. 全国人大四次会议政府工作报告[R]. 2006.
- [7]卢坤建. 公共政策释义[J]. 中山大学学报(社会科学版),2001(4):70-77.

Analysis of the Constructing Path of Remodeling Township Government's Credibility in the Zero-agriculture Tax Era

ZHANG Li-jian, LIAN Wei, YANG Wei

(College of Trade and Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

Abstract: After entering the zero-agriculture tax era, from the point of benefit, the direct conflict between township government and farmers is reduced. Thus, how to remodel township government's credibility is the necessary problem of constructing a new socialist countryside. The remodeling of township government's credibility directly influences the effectiveness of rural governance in the zero-agriculture tax era. In this article, the author analyzes performance and causations of the loss of government's credibility, and puts forward some effective approaches to improve credibility of township government.

Key words: zero-agriculture taxes era; township government; government's credibility