

乡镇行政年历：一个经济发达镇的个案考察^①

叶贵仁

华南理工大学政管学院 行政管理系

电话：013378688449 邮箱：ygr77@126.com

【摘要】学者们往往整天讨论如何改革乡镇、调整它们的职责，但是很少有人研究乡镇到底从事了哪些工作，这些工作是否是份内之事。从深层次来考察，这也反映了人们忽视乡镇行政过程的规律性，如果以一年做为一个观察的时间段，归纳乡镇的主要事务是如何展开的将是一项有意义的研究。对乡镇行政年历的研究则坚持了“过程—事件分析”的策略，通过个案研究将静态的乡镇行政职责转化为动态的行政过程，会发现一年之内乡镇领导人工作的主要内容，以及它们开展工作的方法，并得出值得反思的结论。

【关键词】行政年历 过程—事件分析 个案研究

一、研究问题及方法

学者们往往整天讨论如何合并、撤销、改革乡镇，但是很少有人研究为什么要作出这样的决定，能否一定取得很好的效果。各个研究者所得结论的差异在很大程度上源于他们缺乏细致的实证资料支持，从深层次来讲，在不关注乡镇行政规律性基础上所提出的各种改革方案是否有效呢？本文意在通过个案研究回答这一问题，对乡镇行政年历的考察则提供了这样一个研究视角。

“行政年历”是借用刘能对北园镇个案研究所得的概念，意指乡镇行政过程具有稳定性，即一个乡镇一年之内的所有行政活动呈现出一定的规律性，所有的工作都是紧密联系在一起，共同服务于一定的行政目标（刘能，1998：57）。刘能提出“行政年历”这一概念后没有人从事相关的后续研究，但并不意味着这一问题不重要。对乡镇行政年历的研究让人们关注乡镇到底从事了哪方面的工作，它们是乡镇的份内之事呢，还是上级的临时安排？为了解开这一谜团，本研究以广东T镇为研究对象，通过微观分析来寻找乡镇实然状态的切入点。笔者把乡镇作为自主性的组织来考察，涉及自上而下的科层制运转、权责配置、领导人的能动作用等内容。

孙立平提倡的“过程——事件分析”法对于开展个案研究很有启发意义，该方法最基本之处在于把静态的乡镇行政结构转向由若干事件所构成的乡镇行政年历，并将自上而下的工作开展方式看作是一种独立的解释变项。通过对个案乡镇行政过程的描述来分析乡镇领导人履行责任的过程，可以发现书本上没有的，但存在于乡镇生活中的、影响乡镇运行的细微变

^① 叶贵仁（1977—），河北邯郸人，管理学博士，华南理工大学政管学院 行政管理系讲师，主要研究地方政府及治理

量。同时这种方法还把社会事实看作是“动态的、流动的，而不是静态的”，这也提供了对乡镇行政规律的更强的解释力（孙立平，2002：113—114）。这一方法也有利于研究者增加对真实世界的了解程度。

为了寻找乡镇行政年历的规律性，笔者选取了具有典型性的 T 镇，T 镇的具体特色如下：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，不再重复说明）所在地；第二，它是一个华侨镇，1998 年的统计数据显示华侨、华人遍布世界各地 38 个国家和地区，总人数达 219445 人；第三，它的规模很大，户籍人口 17.5 万、流动人口 6.5 万，各项经济指标也很大，2005 年全镇工农业总产值 140.89 亿元（属于珠江三角洲经济较发达的镇）。通过深入的剖析个案，可以循序渐进的刻画出乡镇运转轨迹。

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）”（王宁，2002：123）。对 T 镇的个案研究也就避免了别人对于“是否具有代表性”之类问题的批判，因为个案研究遵循的逻辑是“分析性的扩大化推理”，具有直接从个案上升到一般结论的逻辑。笔者试图通过对 T 镇行政运作的个案式考察来寻找一般意义上的乡镇运转逻辑及领导人责任，发生在 T 镇的日常事件同样有可能发生在中国众多的乡镇（街道）一级，因此，采用个案研究的方法所得出的结论也就具有了某种意义上的推广性。

二、行政年历中的乡镇领导人工作

乡镇行政过程是一个复杂的过程，也是一个实践探索的过程，很多工作往往需要在实践中寻找答案。乡镇的工作思路在于通过行政资源的最大化利用来增大乡镇财力，这一点在乡镇行政年历中的各项事务中得到了体现，也是乡镇领导人理性选择行为的具体体现。经济收益最大化是乡镇发展的内在动力，镇域经济的发展可以增加可支配的财政力量，拓宽从事公共事务的经济基础。自上而下的组织变革的根本目的在于整合有限的乡镇资源、理顺相应的乡镇责任体制，这些措施部分的缓解了自上而下的体制性压力，同时也提高了行政效率。镇领导人理性选择的落脚点便是最大程度的化解乡镇权责不对等的矛盾性，同时增强乡镇行政能力，最终使得领导人能够最大限度的调动资源完成上级的相应任务。

通俗的说，行政年历便是乡镇职能的集中体现，《中华人民共和国宪法》（2004 年最新修正版）第九十九条规定乡镇的职责在于促进政令的推行、开展地方经济、文化、公共事业建设。《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》（2004 年）

第六十一条把乡镇人民政府的职权划分为七条（内容涵盖了政治、经济、财政、文化、计划生育等方面的公共事务，最后还附加了“办理上级人民政府交办的其他事项”的责任）。由于自上而下的国家政权建设的逐步深入，上级政府的各项任务和指标源源不断的进入了乡镇领导人的工作范围。随着公共事务及经济发展的需要，乡镇政府的职能呈现了时代性的特点，部分责任因时过境迁而消失了，部分责任随着时代进步而增加了进来。随着乡镇重要地位的凸现，它所承担的相应公共事务日益繁多，而乡镇公共事务的开展又是乡镇领导人权力和责任分工的体现。

从 T 镇行政过程来看，行政年历恰恰是镇领导人责任的具体体现，它具有一定的稳定性和特定时间性。调研期间笔者被安排在 T 镇“党政办”，通过长时间的参与式观察，对乡镇的基本工作有了直观的感受，并对相关人员进行了开放式访谈，对 T 镇行政年历有了一定的认识。为了印证访谈内容的真实性，选取了 T 镇党委、政府、党政办 2004 年的卷内文件进行了分类整理，并把文件的相关内容分为八个类别，即党务工作（含党群、人事、支部建设）、发展经济（含招商引资）、政法（法制、安全、禁毒）、农村（农民、农业经济、侨务）、财政（含国土、规划）、民政（居委会、社会事务）、计划生育（含人大工作）、规范行政（公文、档案、科学管理），这个分类法基本上涵盖了 T 镇行政年历的范畴。对 2004 年 T 镇党委、政府、党政办的 68 份文件的初步统计结果如下：

表 1 T 镇党委、政府、党政办 2004 年卷内文件统计

工作领域	文件数量	所占比例
党务工作（含党群、人事、支部建设）	14	20.59%
发展经济（含招商引资）	3	4.41%
政法（法制、安全、禁毒）	7	10.29%
农村（农民、农业经济、侨务）	15	22.06%
财政（含国土、规划）	4	5.88%
民政（居委工作、社会事务）	5	7.35%

计划生育（含人大工作）	11	16.18
		%
规范行政（公文、档案、科学管理）	9	13.24
		%
总 计	68	100
		%

通过简单的统计分析发现 T 镇行政年历主要体现在以上几个方面，且镇领导人分别负责相关工作。在 T 镇行政过程中，镇党委书记、镇长负责全面工作，党委副书记 ZGX 负责党务工作，副书记 LSZ、党委委员 MJY 负责经济工作（含招商引资），副书记 WYZ 负责政法工作；副镇长 LZM 负责农村工作（含侨务），副镇长 HYG 负责财政工作，副镇长 LXQ 负责民政工作；党委委员 LWC 负责计划生育（含人大），党委委员 TDH 负责党政办（规范行政）。党委的文件主要涉及党建、人事、村居党支部建设，政府的文件则涉及各项事务、种类繁多，而镇党委也恰恰是通过党建、人事等工作实现了对镇政府各项工作的领导。从上表可以看出，排在前三位的工作领域分别是“农村工作”占 22.06%、“党务工作”占 20.59%、“计划生育”占 16.18%。需要说明的便是工作量同工作重要性不一定具有对等的关系，笔者通过访谈发现“经济任务”是乡镇最为重要的工作，但是乡镇领导人投入工作量最大的却不完全是这一工作，各种临时性任务和“一票否决”占去了大量的时间和精力。

1、“准行政化”的村、居事务

乡镇政府的重要职能是为所辖村（居）提供公共产品，从上表可以看出 T 镇每年下发的相关的文件占了 22.06%，^① 而民政工作（其中大部分是居委会工作）为 7.35%，两者相加所占比例高达 29.41%。但是从实际的工作量而言，每年的村、居工作还远远高于这一比例，计划生育、村（居）党支部建设（每年镇党委下发的绝大部分文件是与村、居党员有关的）也是与此密切相关的。繁重的工作压力迫使 T 镇党委、镇政府所有办公室、公务人员都投入到了这一工作上。

对村、居的科层制管理是完成上级政府每年下达的各项指标的必然选择，随着近年来社

^① 出于管理上的方便，T 镇往往把村、居作为一个标准对待，自然这些文件中也含有对居委会的要求，除非特别指出是下发给居委会的。

会主义新农村建设步伐的加快，中小学教育、社保护面、合作医疗都纳入了 T 镇领导人的工作范围。为了完成日益增多的责任，镇党委通过政治、组织、思想三方面全面的领导了村（居）党支部的日常活动。

T 镇设有 10 个居委会、26 个村委会，每个村、居都配有“包村”干部。严格来讲居委会是城市居民的自治组织，受传统观念影响，镇里还是把村居作为一个标准来管理（村、居的最大区别在于两者的土地、户籍制度、计划生育政策不同，其它管理措施均是一样的）。笔者到过 T 镇几乎所有的办公室，发现不少镇干部的日常工作就是到所包村、居开展工作，这便是“镇干部驻点挂钩联系点制度”，它强调村、居的“对上负责”，T 镇领导人又可以通过这一制度督促村、居完成各项考核、任务、指标。从表面上看，随着近年来工业化的发展，国家对农村经济依赖性减弱（农村税费改革后免征农业税了），农村、农业都得到了一个广阔的发展空间，农村、农民的主体地位将更加突出。但是目前的村（居）民自治却正在弱化，镇村关系的“准行政化”日益明显，笔者调研所获的情况亦证明了这一观点。

T 镇的证据体现如下，第一，为了加强村、居党支部建设，协调支部和村（居）委会之间的关系，村委会主任与村、居党支部书记实行了“一肩挑”。通过这一方式，党支部可以直接行使管理职能，减少了党支部和村（居）委会之间的矛盾，镇对村（居）的管理效力也相应提高了。镇里也在积极从事农村后备干部的培养工作，希望能够不断选拔有才能的人进入村两委。

第二，经济上的“村（居）帐镇管”，《T 镇村级财务管理的制度》指出各村（居）委会，村民小组对个人、私营企业、民营企业以及其他单位的借款，“无论金额大小，一律要经村（居）委会两委集体研究决定，报镇经管站审查后，呈报镇财务管理监事会审批，获准后方可借出。”通过这一途径，T 镇领导人控制了村（居）民自治的经济命脉，各村居不得不听命于 T 镇的工作安排。

第三，给村、居干部发放工资。镇政府文件规定，村（居）委员会干部报酬由工资、集体年纯收入提成奖、单项奖三部分构成。T 镇政府 2004 年 25 号文件“关于村（居）委员会干部报酬和奖励的意见”指出村（居）委员会干部工资按照集体年纯收入的多少来划分，每月从 650 元到 1000 元不等，由镇财政提供；集体年纯收入提成奖按当年集体年纯收入提取 10%（最高 16 万，镇里制定了细致的考核指标）；经济发展贡献奖也是按照村经济收入的多少来奖励的。村居干部的收入直接通过责任制的方式同 T 镇的管理制度挂上了钩，并受到其约束。

第四，通过“包村干部”、“三帮一”扶贫工作、广东省“十百千万”工程等各种运动式

管理，镇把村、居一级广泛的动员起来了。“镇干部驻点挂钩联系点制度”规定了每个镇领导人也要“挂钩”一个落后村（居），两名镇公务人员“挂钩联系”一个村、居，T镇全面的介入到村居的日常管理上来。

按照“准行政化”的要求，T镇每年都给村、居下达了大量的责任目标。最为重要的工作是招商引资、计划生育，其次还有征兵、医疗保险、各种宣传、会议。年初镇里给每个村、居下达各项考核基数，年底考核，完成任务的则奖金多，完不成则会面临各种处罚。

2、党务工作的“指标化”

表1显示党务工作占了T镇下发文件的20.59%（本文把党务工作放入行政年历的原因是乡镇一级的党政工作通常都是交叉的，几乎所有公务人员都是党员，都要参与党务活动），且党务工作同行政工作的目的是高度一致的，这一工作的根本目的在于通过党员先进作用的发挥来提升政府的行政能力。各种“指标化”也融入到党务活动中来，党风廉政建设责任、党建目标责任制成了T镇领导人每年都要面对的重要考核指标。

从另一个角度来看，上级不同部门的任务没有统一的标准，笔者在T镇很多办公室看到了各种类型的考核数据、评比指标、增长速度排名（镇一级承担了很多与经济发展关系不大的任务）。在镇领导人看来，党务工作是务虚性强的，但是占去了他们大量的时间。比如“保持共产党员先进性教育”就开展了三批，第一批是镇领导人，第二批是镇里的居民、单位、社区、企业等，第三批主要是农（居）民。2006年的先进性教育分别按照“为群众办好事”、“加强基层组织建设”、“建立长效机制”、“整改情况”、“促进工作方面”等几个细化指标进行考核。每个季度的任务、指标又不相同，通过这种细致的“指标化”，党务工作行政化的趋势越来越明显。

为了使全镇党员保持与党中央和上级政策的高度一致，镇委党校多年来实行了镇中心学习制度，镇干部每月集中学习一次以上，村、居干部每年培训学习一次以上的制度，每年召开一次党委民主生活会讨论重大决策和事项。诸多的学习制度旨在提高镇、村（居）党员的整体效能，提高他们驾驭全局的能力。笔者曾经旁听了T镇的镇委党校的学习课，通常是由党校校长主持，并请一名镇领导授课，意在统一思想、推动各项工作的进展。

近年来，T镇党校成了镇、村（居）公务人员开展党务活动的主要场所。通过开展“三讲”、“三个代表”、“固本强基”、“保持共产党员先进性”、“十百千万工程”、“八荣八耻”等党务活动，T镇领导人对镇、村（居）两级公务人员进行了广泛而深刻的思想政治教育，取

得了良好效果。对镇领导人而言，上级要求他们接受进一步的培训，调研期间，笔者得知 T 镇镇长就先后前往上海浦东区委党校、广东省委党校参加党务工作学习。

3、日益重要的计划生育

由于中国人口众多且增长迅猛，开展计划生育成为成了头等难事，焦点在于如何处理好控制人口数量与提高人口素质之间的关系。人的素质的提高为社会的发展提供了必要的智力支持，但是目前的工作重心却放在如何控制人口增长上了。T 镇党委委员 LWC 主管计划生育工作，同 A 市主管领导签订责任状。

从行政年历上来看，T 镇每年的工作都是从计划生育开始的，2004 年 1 月 15 日的《T 镇 2004 年计划生育工作意见》、2003 年 1 月 25 日的《T 镇 2003 年计划生育工作意见》都是每年最早的政府工作文件（其它年份也是如此）。镇里每年下发的文件中与计生工作直接相关的占 16.18%，如果加上村、居工作中与计划生育相关的文件，这个比例更大。T 镇的人口与计划生育工作是近年来发展最快的，专门建有一栋四层的计生大楼，这在 T 镇办公机构中是绝无仅有的。近年来上级政府越来越重视计生工作，且考核最为严格、量化标准细致，并作为镇领导人“一票否决”的重要指标。T 镇的计划生育考核情况如下：

笔者同 T 镇妇联主席 CXF（前任计生办主任）就计划生育工作的相关问题进行了访谈，部分记录如下：

问：每年的工作周率是怎样的呢？

答：从 3 月开始，市、镇、村（居）签订人口与计划生育责任状，计生考核都在每年的 9 月 30 日、10 月 1 日进行年报。一级一级考核，实行四级考核，还有省里的‘飞行式’考核。我们每年要填写 36 种报表，还要在办公室睡觉，现在填 50-60 种表格，方方面面都有，分类太细了。省计生委的人想的很多，但是很难在基层贯彻使用，计生工作中的形式主义严重，每月的表格多如牛毛，根本没有时间到村居了解情况。我们白天报表，晚上加班清理流动人口……数字游戏太多了，工作被数字套死。为了填表格还要加班，应该从表格的数字游戏当中解脱出来。（2006-6-16 CXF 访谈）

总体上说，上级仅强调了计生率，人的素质的重要性却没有得到体现。众多的考核、指标、责任状压力只注重了少生，控制人口数量的步子越走越快，而对关乎整个民族未来的人口素质则重视不够。镇领导人在“一票否决”的压力下，投入时间、精力最多的便是计划生育工作，占去了他们每年 70%左右的精力。^①

^① 这个数字是笔者同该镇多名领导及公务人员访谈所获，但是无法详细考证这个百分比的准确度。

4、发展经济是中心

1982年宪法恢复了乡镇一级政府的设置，1984年—1985年全国各地重建了乡镇政府，人民公社退出了历史。这种调整思路的重点在于乡镇不再承担原有的人民公社承担的发展经济的责任，但是由于历史的惯性思维，经济考核的指标后来还是被纳入了乡镇的考核指标中（潘维，2003：44）。

从表面上看，T镇每年下发的文件中与经济工作相关的并不多，经济工作和财政工作相加仅10.29%（4.41%+5.88%）。实质上，对于乡镇一级而言经济工作却是最为重要的，发展经济是不言而喻的道理，T镇的行政年历也是紧密的围绕这个主轴来转动的。镇党委书记、镇长高度关注经济工作，制定了所有的重要决策，主管经济的副书记LSZ、党委委员MJY分管具体工作。用镇公务人员的话说就是“没有钱什么事情都无法做”。每年1月份的政府工作报告便是T镇行政年历中最为重要的内容。

自改革开放以来各项经济指标成为了上级考核的重要参数，发展经济成为完成上级各种考核的前提，镇领导人的升迁与否往往同当地经济的发展水平有着内在的联系。就T镇及所辖36个村、居公务人员自身的利益而言，发展经济也是提高人均收入、改善公务人员待遇的必然选择。只有镇域经济与财政实力增强了，T镇领导人才能完成同上级签署的责任书，调动公务人员的积极性，又能得到村居选民的支持和拥护，所以经济效益最大化成了镇领导人必然的选择。从外在的制度环境来讲，现行的干部晋升制度迫使镇领导人在任期内做出政绩，各种奖励制度也诱发了他们超越其财政能力追求短期政绩的行为。

广东处于改革开放的前沿阵地，利用外来资金带动本地经济发展是一条普遍性的道路。T镇成立了招商办公室，它属于经济办的内设机构，业务上对口A市招商局，它的设置表明镇里重视该项工作。招商办主任MJY也成为党委委员（这在其他的内设办公室是不可能的），主管经济的党委副书记LSZ为招商办建章立制，制定了相关的激励机制，对投资者实行一条龙的无偿优质“保姆式”服务。镇领导人的工作方式是“请进来、走出去”，一方面主动搜集投资信息，争取“请进来”；另一方面，主动“走出去”前往香港、台湾、东莞、深圳等地对相关企业开展动员工作。

发展经济也是乡镇领导人获益最大化的行为，他们对于采用什么样的经济增长模式具有一定的选择权力，而适应市场经济发展趋势的集约型模式恰恰能够促进乡镇经济的快速发展。经济发展与领导人责任是相互促进的，且在某种程度上“经济决定政治”。著名学者Oi在实地考察的基础上认为乡镇经济的发展同乡镇领导人追求自身的经济利益是同步的，且这

种微观机制便是“地方法团主义”，即乡镇政府具有了企业的特征，同时政府与企业开展了密切的合作，最终促进了地方经济增长和财政收入增加（Oi, 1999: 135—137）。

5、不容忽视的公共安全

当乡镇经济发展到一定水平之后，人们的注意力开始转移到了与己密切相关的公共安全上来。T 镇的正法（法制、安全、禁毒）类文件占了 10.29%，且这一工作所占的比重逐年增多。这项工作是由党委副书记 WYZ 分管的，他手头上有安全生产、消防（同市消防局签的）、综合治理、维护稳定、禁毒五份责任书。调研期间，笔者曾见他数次前去处理农民上访。镇长也是各类公共安全责任书的总责任人，《A 市各镇食品安全监管的评分考核细则》中第一条便是“明确镇长是食品安全工作第一责任人”。从行政年历中来看，任何细微矛盾与冲突都与领导人的责任有关，并被纳入了责任考核范围，包括的内容越来越具体、细致，镇领导人面临的“一票否决”式考核越来越多。由于具体的执行权、处罚权没有下放到 T 镇，又导致很多工作无法正常开展。

T 镇的各类工厂遍布在三大工业园区和临近城区的村居，消防安全、交通安全、生产安全所面临的问题日益增多。由于工作涉及面广、难度大，安全生产办的五名公务人员很难独立的完成工作。2002 年的 SARS 突发事件、近年来的禽流感以及各种治安犯罪都在威胁着人们的安全，“一票否决”的引入使得镇领导人不得不把各种公共安全有关的事件放在了行政年历的优先位置，T 镇领导人开始日益关注这一问题。但是工作的开展需要镇里各个机构的配合，13 个安全检查小组便来自镇里各个岗位的公务人员。《T 镇经济现状及未来预测》关于经济发展的保障措施中便提到要“改善投资环境，强化镇容村貌整治”，通过整体公共安全环境的改善来吸引外来客商，又为经济的发展提供了外在的保障。虽然说公共安全关乎每个民众的利益，但是他们的积极参与是相当有限的，而 T 镇领导人又面临属地管理所带来的资源不足。

三、自上而下的工作推进

从 T 镇党委、政府、党政办 2004 年卷内文件统计可以看出 T 镇行政年历并非僵化的科层制规定，镇领导人所要承担的责任是多种多样的：发展经济是乡镇行政的中心工作，整个乡镇行政以发展经济为中轴而紧张的运转着；村居工作、党务活动、公共安全是发展经济的

重要保障；计划生育则成了近年来乡镇投入时间最多的工作。T镇领导人履行责任的最终目的在于发展乡镇公共事务、提供公共服务，处理好改革、发展、稳定三者的关系。

A市政府对各镇工作的推动是以行政压力为导向的，为了完成经济赶超任务和各项指标，上级政府把每年的工作量、工作任务以“责任状”的形式下派给T镇，责令其在规定的时间内完成，然后根据完成的情况进行政治和经济方面的奖惩。上级仅关心下级任务和指标的完成情况，而不管乡镇能否完成、采用何种手段达到目标。这种考核方式便是“一票否决制”（即一旦某项任务不达标，就视全年工作成绩为零，不得给予各种先进称号和奖励）（荣敬本，1998：28）。行政年历周而复始，且每年的任务和指标都会有所提高，T镇政府便是在这种评价体系的压力下推进工作的。“一票否决”具有强制性与单向性，包括计划生育、社会治安综合治理、防汛、教育和民政等事项（每年都有变化）。为了推动各项工作的顺利运行，压力型体制下的工作方法有如下几种。

1、频繁的会议与检查

按照科层制自上而下的管理模式，每年A市政府都要通过各种形式的检查来保证各项工作的顺利完成。T镇要同时面对来自省、地级市、A市的各类检查、调研和考核。每年省领导的检查有2—3次（笔者从近年来T镇大事记中得到证明），江门市（地级）、A市的领导来的更多，会议的多且滥也反映了自上而下的压力型体制的弊端。党政办主任TDH讲到了A市的会议与检查主要是通过A市市委、市政府、各个职能部门来进行的，具体情况是：

“我最害怕市里单位多，每一个办公室都要搞一次检查，上面的活动集中在我头上，那么多部门。他们检查一般召集人开会，我是集中搞资料，没必要每个市单位都搞，每年集中起来搞2—3次就可以了。上面要求对口负责，但是协调工作难。就武装部而言，市里各个直属机关没有这个设置，我都要同他们协调。”（2006—6—13 TDH访谈）

每逢重大节假日，T镇领导人都要开展临时检查，笔者对A市市委、市政府及各个职能部门下发给T镇的文件做了分析，发现很多文件都是没有必要下发的，公文履行浪费了大量的人力、财力，但是却没有起到相应的作用。相反，为了应付上级的各种检查，行政过程中充斥了各种各样的会议，笔者每天都能看到T镇领导人奔波于不同的会场，至于会议所起的作用则很难判断。手机、电视转播、汽车等现代办公设备的使用大大提高了工作的效率，但是过多的检查、总结与会议又产生了过多的表格、评比与检查。当笔者希望同T镇领导人访谈时，经常得到的回复是“要开会，没时间”。镇领导人大量的时间、精力被各种会议所浪费掉了，以致于从事具体工作的时间都不充足，不得不通过加班来弥补。

2、“五花八门”的领导小组

为了应付自上而下的各种责任压力，行政过程表现出了典型的“动员型组织结构”，以便提高快速资源动员能力（周雪光，2005：141）。为了保持通讯联络，镇领导人实行手机24小时开机的制度。根据A市有关规定，镇领导人每月必须接待三次群众来访，对于接访的问题，能当场解决的就马上解决；不能解决的问题责成有关部门限期解决或提出解决方案，并按照承诺期限回复来访者。同很多地方一样，上面一有任务镇里便会成立各种临时性、应急性的“领导小组”，各个领导小组的组长大部分是分口管理的镇副职领导人，一些特别重要的任务则是由镇党委书记、镇长兼任小组长，而小组成员则来自T镇各个办公室，有的甚至来自村、居一级。镇领导人每年都通过成立领导小组来完成工作，这也暗含着T镇办公室负责人没有足够的权力来履行责任，同时也没有权威调动镇里其他办公室的配合（上文谈到镇里的很多事务都是综合性的，需要各方面配合）。组建各种形式的领导小组成了快速完成工作的重要保障，弊端在于镇领导人往往从某种程度上承担了本该由具体负责人承担的责任，原本就模糊的领导人责任更加“雪上加霜”。

除了临时性工作小组外，T镇还设立了一些具有长期性、稳定性的领导小组。比如精神文明建设委员会、计划生育工作领导小组、爱国卫生运动委员会、体育运动委员会、安全生产领导小组、信访工作领导小组、“双拥”工作领导小组、保密工作领导小组、殡葬改革领导小组。虽然说设立这些领导小组的目的只是为了显示镇里重视此事（上级关注下级是否设立“领导小组”的原因在于政策“理想化”，以为有一个“牌子”就有人重视），但是做工作的还是那些人，却增加了临时机构和正式机构的冲突性。

3、奖励与惩罚：量化的考核

按照周雪光的解释，激励机制诱发了乡镇领导人追求超越其财政能力完成各项任务的动力，权力系统内部的责任追究缺乏有效的约束（乡镇人大处于弱势地位，无法形成有效的监督），干部晋升制度又促使其被迫在任期内做出政绩，层级制之间的信息不对称提供了必要的保护，而领导岗位的有限性又加剧了这一行为（周雪光，2005：135—136）。那些能够完成行政年历中各项任务与指标的镇领导人往往受到上级重视，有可能晋升到科层制的更高职位；而那些无法完成相应工作的镇领导人则面临被上级“问责”所带来的各种惩罚。

A 市各类任务指标、具体责任的完成情况是 T 镇领导人考核的依据，成为奖励和惩罚的判断标准。2006 年 6 月 5 日 A 市多个部门到 T 镇召开经济调研会，讨论的重要问题便是如何确定 T 镇领导人完成上级任务的奖励数额。从长远来看上级对镇领导人的最大奖励便是同晋升挂钩，那些能够促进经济快速增长的镇领导人往往不仅得到个人利益的最大化满足，而且得到职位的升迁。A 市市委书记认为应当从激励机制入手来督促镇领导人努力开展工作，“不仅奖励集体，而且还要奖励个人，努力做到使镇领导人经济上有实惠、社会上有地位、政治上有进步。”（2006—7—3 A 市市委书记访谈）

奖励成为了 T 镇运行的重要推动力，而惩罚则成了外在的约束。由于乡镇运转处于“上连国家、下接社会”地位，奖励与惩罚同上级政府的各项任务与指标直接的挂起了钩。T 镇领导人既要向上负责、又要向下负责，具体工作的安排则要听从上级的命令。但是，上级的难题也随着自上而下的责任体制下移到了镇一级，T 镇没有了缓冲的空间，必须想方设法完成上级任务。当上级的命令伤害到村、居的利益时，做为上级命令执行者的镇领导人便和村、居之间产生了一定的矛盾性。^①

乡镇工作的考核方法主要是个人自评与组织考核相结合、定性和定量相结合，但是具体形式多种多样。T 镇领导人有“年度考核”（优秀、称职、不称职）、责任状考核、还有上文所列的综合考核，而一般公务人员的考核则相对简单。2005 年《T 镇社会治安综合治理目标管理责任书》指出 T 镇将对考评不及格的人员给予通报批评，限期整改；对违反社会治安综合治理领导责任制有关规定、情况严重的实行一票否决；并取消第一责任人和主要责任人职级晋升和评选综合性荣誉称号的资格。总体而言，乡镇一级的惩罚措施常常以党纪处分代替法律责任，熟人社会中的人情关系影响了正常的责任追究的进行。对党员领导干部进行诫勉谈话的制度规定了对那些曾在工作中犯了错误、但又没有触犯法律的领导人实行诫勉谈话，意在从精神上鼓励他们能够自我反省、改正错误。

四、结论

从以上乡镇行政年历的开展过程来看，由于受财力和人力资源所限，乡镇领导人并不能“完整的”的承担上级政府下达的各项责任。由于科层体制中各项任务与指标都是逐级“层

^① 从 1998 年全国人大常委会通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》，第 1 条便指出要“保障农村村民实行自治，由村民群众依法办理自己的事情，发展农村基层民主”；1989 年通过了《中华人民共和国居民委员会组织法》，第 1 条指出要“由城市居民群众依法办理自己的事情”。但是实际情况却并非如此，乡镇经常干预村、居民自治范围内的事项，而且村、居自治的范围也是模糊不清的，法律也没有明确的规定，这便为乡镇的干预留下了一定的空间。

层加码”的，通过自上而下的科层体制，各项工作和指标到了乡镇一级早就脱离实际了。由于上级的规定过于严格、任务指标过重，所以乡镇领导人只有通过变通执行上级方针和任务目标才能有效的履行责任。由于科层制度的规定过于“僵硬”，法律法规对乡镇职责的规定过于繁杂，乡镇没有足够的资源来完成如此多的任务；领导人通常会选择那些较为重要、与个人政绩、激励机制相符的责任，而那些异常重要但是又不被上级重视的工作则无法完成，在这一过程中领导人的理性选择悄无声息的融入进来。在有限的乡镇权力资源之内，镇领导人掌握着资源分配的主动权，他们还通过责任下移的方式让村（居）承担了本该属于科层体制内的责任，这种做法还损害了以村、居为主的社会利益。

镇领导人还会选择那些能够短时间内出政绩的事务来办，或者说凭借所掌握的资源 and 上级“讨价还价”，于是出现了“会哭的孩子有奶吃”的局面。讨价还价的过程缺乏透明度，且助长了乡镇自身利益的恶性膨胀；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。当企业的环境污染同地方经济发展出现矛盾时，T镇领导人灵活变通的处理了这一难题。按照相关规定，工业园内企业办理营业执照时要经过审批，排放大量污水的铝厂要自建污水处理厂。招商办主任MJY曾前往T镇最大的铝厂（冠荣）处理企业排污问题，原因是随着该厂规模的增大，它的污水处理厂没有及时扩大。因为该厂排污不过关，市环保局要处罚它，但是作为镇里最大的企业，镇领导人自然要出面求情，对企业污染的治理变成了市环保局、镇招商办的内部协调。放宽视野来看，即使在压力型体制下，上级的各种方针、政策很难（在乡镇一级）得到不折不扣的贯彻（杨善华、苏红，2002：23），T镇领导人在贯彻上级政府的方针政策时仍然具有理性选择的空间。在灵活变通的作用下，国家政权建设推动下的各项任务对乡村社会的渗透是缓慢的，并且经常遇到不同程度的反弹。落实政策本身就包含了因地制宜的变通行为，于是出现了“上有政策，下有对策”的局面，由于传统的网络社会的存在，上级往往能够在一定限度内容忍下级的灵活变通行为。镇领导人受到家庭、亲戚、朋友较多的直接影响，他们很难打破在乡镇范围内的人际交往，这就为个人关系的介入留下了足够的空间。镇领导人要想贯彻自己的意图，与镇、村居公务人员的沟通也是一个关键环节，如何把个人威信融入行政体制当中是能否更好的完成上级任务的关键所在。

乡镇行政年历的开展处于一种张力之中，它预示着科层制内部过多的弹性机制把镇领导人置于一种多重矛盾状态之中。从自上而下的工作推进来看，乡镇行政年历呈现了系统性（Systemic）和网络性（Network-like）的双重结构，前者具有典型的科层制特征（就连T镇公务人员吃饭、说话、做事、排名都体现得很深刻），在科层机构中每个人的权力和责任

都是明确的；后者具有人格化特征，乡镇公务人员之间的横向联系、互动很多（公务人员之间是非常熟悉的，相处的很随便，大家可以互相开玩笑、调侃），但是个人权力和责任划分不清晰（徐晓军，2004：350）。自上而下的工作推进又呈现了“松紧结合”，所谓“松”就是整个 T 镇的工作环境比较宽松，事务不多时大家都很轻松；所谓“紧”就是面临突击任务时，无论周末、节假日还是晚上都要上班，加班成为家常便饭。国家科层体制同乡土社会网络并存，镇领导人获益最大化的行为充斥其中，T 镇不同的机构的公务人员都在努力的扩充着本身的资源，力争成为镇领导人。

笔者并不简单认同广为学者所推崇的从“经济建设型政府”到“公共服务型政府”的转变，且这一转变也不是学者们提一些口号所能实现的。从本文的个案研究来看，经济资源的短缺从根本上制约着 T 镇领导人更好的发挥作业。在自上而下的科层体制仍然发挥巨大作用的前提下，乡镇领导人也只有通过发展经济才能更好的提供服务。不应当否认领导人从事经济工作，而在于如何合理的规范这一行为。如果不坚持发展经济，那么原本就财政收入与支出“倒挂”的乡镇财政必然雪上加霜。有的学者只承认领导人“服务”而排斥正常的从事经济建设的观点，从以上 T 镇行政年历的具体内容可以看出乡镇运转始终是以经济建设为中心的，镇域经济的发展也是缓解自上而下的体制性压力的必然举措。通过本文的个案研究，可以发现很多被人们视为“常识”的观点是站不住脚的。通过对 T 镇个案的深度描述式研究，笔者希望乡镇行政年历这一概念能够引起人们的重视。研究者很难在个案的背后寻找到普遍性“常识”，关键之处在于打破传统的对行政运转过于简单的解释。对乡镇行政年历的研究是一个摸着石头过河的过程，不能指望通过一篇论文就能解决所有问题。

参考文献

- 刘能 1998,《乡镇行政：北园镇的个案研究》 北京大学社会学系博士论文
- 潘维 2003,《农民与市场——中国基层政权与乡镇企业》 [M] 北京：商务印书馆
- 荣敬本 等 1998,《从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革》 [C] 北京：中央编译出版社
- 孙立平 2002,《“过程——事件分析”与当代中国国家——农民关系的实践形态》见 中国社会科学院社会学研究所 主编《中国社会学》第 1 卷 [C] 上海：上海人民出版社
- 王宁 2002,《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 年 第 5 期
- 徐晓军 2004,《农业乡镇组织运作的机制——以武汉市郊 X 乡为例》 见 李昌平、董磊明 主编 2004,《税费改革背景下的乡镇体制研究》 [C] 武汉：湖北人民出版社
- 杨善华、苏红 2002,《从代理型政权经营者到谋利型政权经营者》 [J] 《社会学研究》2002 年 第 1 期
- 周雪光 2005,《“逆向软预算约束”：一个政府行为的组织分析》 [J] 《中国社会科学》2005 年 第 2 期

Administrative Calendar at Town Level: A Case Study of the Developed Town

Abstract: Although much has been talked about the reform and responsibilities of the town, little research is conducted about the kind of work town does and whether the work is within its range of responsibility. Viewed from a deeper perspective, the above problems reflect that the regularity of the administration process of governments at township level is more often than not ignored. It will be a worthwhile research to observe and analyze how the major work in a town is done during a fixed period of time in one year. The method of “process—event analysis” is applied to the research of administrative calendar at township level. By case study, the method helps to convert the static administration responsibilities of governments at township level into a dynamic administration process. By the method, the major work of township leaders and the way their work is conducted during a period will become more evident, and as a result, enlightening conclusions will be reached.

Key words: administrative calendar, process—event analysis, case study