

【当代政治】

乡镇政府扩权改革的公共性困境及其超越

张雷 唐京华

摘要:乡镇政府扩权改革是县乡权责关系重新调整的过程,旨在合理划分乡镇政府权力与责任边界,增强基层政权体系的公共性。然而,实践领域的乡镇政府扩权改革过于强调县级部门责任下沉,导致乡镇政府陷入超负荷运转和职责空转并存的矛盾中。乡镇政府扩权改革在价值、目标、主体和方法四个维度上呈现公共性不足困境:一是价值取向上的重效率、轻质量,二是主体对话中的村民参与缺失,三是目标制定中的部门主义倾向,四是方法运用上的低制度化缺陷。通过提供公共服务、完善公共制度、强化村民参与、优化资源配置,建构乡镇政府扩权改革的公共性,进而提升乡镇政府社会治理和服务能力。

关键词:乡镇政府;扩权改革;行政体制;公共性

中图分类号:D630

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)03-0001-06

一、问题的缘起

乡镇政府是国家扎根于农村社会并与农民发生直接联系的基层行政机关,在农村社会治理和公共服务方面具有不可替代的基础性作用。党的十八大以来,深化乡镇行政体制改革,推动乡镇政府职能转变的重要性日益凸显。扩权是近年来我国推动乡镇政府职能转变的一个重要方向,对提升乡镇政府治理能力具有重要意义。乡镇政府扩权改革是指在现有行政体制下,通过推动县级部门权力下放来提升乡镇政府社会治理和公共服务能力的过程,旨在解决乡镇政府职能缺失和权小责大问题。^①2010年以后,伴随中央政府政策性文件的出台以及发达镇数量和规模的迅速壮大,发达镇扩权改革的范围不断拓展。2017年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》,明确要求扩大乡镇政府服务管理权限,强化乡镇政府服务功能。2019年6月印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》进一步提出要加强乡镇政府公共服务职能,加大乡镇基本公共服务投入,使乡镇

成为为农服务的龙头。当前,越来越多省份开始将扩权改革作为解决乡镇政府权能失衡和责权倒挂问题的路径选择。

然而,实践领域的扩权改革却未能有效实现预期目标,乡镇政府仍面临功能不完善、治理能力受限的困境。^②政策目标与实践效果之间的差距需要理论予以解答,是什么阻碍了乡镇政府扩权改革的实效?学界既有研究为理解扩权改革具体执行中的诸多困境提供了有益参考,但理论研究存在一定的局限性,只能解释实践困境,却难以找出造成这种困境的深层次原因。公共性是公共行政的根本目标和支撑条件,也是行政体制改革必须面对的根本性论题,扩权作为乡镇行政体制改革的重要形式,也应当以公共性建构为原则。本文尝试以公共性为视角,通过黑龙江省H县试点改革的案例考察乡镇政府扩权改革中的公共性议题,并以县乡关系调适为重点探索加强乡镇政府公共服务能力的新思路。以公共性为分析视角,既是基于对乡镇行政体制改革本源和属性的理解,也更契合当前服务型乡镇政府建设的基本要求。

收稿日期:2021-01-25

作者简介:张雷,男,东北大学文法学院院长、教授、博士生导师(沈阳 110169)。

唐京华,女,东北大学文法学院博士研究生(沈阳 110169)。

二、理论逻辑：乡镇政府扩权改革的公共性原则

公共性是公共行政研究的核心问题,学者对其概念的阐释存在较大分歧。弗雷德里克森总结了公共行政中公共的五种观点,即公共是利益集团,公共是理性选择者,公共是被代表者,公共是顾客,公共是公民。^③总的来看,公共的本质属性均体现在对公共利益的维护上。因而,公共性意味着政府将公民的意志作为政府制定公共政策或执行公共政策的首要原则,公共利益得到切实的保障和实现。^④从现代性含义上来讲,公共性是政府行政的本源目的,也是政府一切活动具有合法性和正当性不可或缺的元素。理论上,我们可以从价值、目标、主体和方法等四个维度来界定乡镇政府扩权改革的公共性。

1. 乡镇政府扩权改革价值的公共性

公共行政中价值的公共性包含两重属性:一是经济、效率等管理层面的价值,二是公平、正义、民主、法治等社会层面的价值。在公共行政活动中,尽管管理层面的价值对公共性的生长十分重要,其本质上与社会层面的价值也并不存在冲突,但政府经常需要在这些价值与效率之间进行妥协。^⑤从价值公共性的现代含义来讲,为公众提供公正、平等的服务要远远优先于经济和效率,对效率的追求应建立在促进社会公平正义的基础之上,过度关注效率而忽视公平将导致政府公共性的丧失。乡镇政府扩权改革价值的公共性是指扩权政策的制定和执行应以实现社会公平正义为根本价值追求,重视村民平等公共服务权利的实现。通常,在政府控制的领域追求公平,目的是纠正市场带来的不公平,或是纠正以往的政策导致的不公平。^⑥就乡镇政府扩权改革而言,其对公平价值的追求主要表现为通过公共资源的平等配置和使用,以更好地满足村民的公共服务需求,促进社会长远和良性发展。

2. 乡镇政府扩权改革目标的公共性

基层政权公共性建构的本质含义是除了为公众服务、为公民自身的利益而存在,没有任何自身的目的,这是基层政权存在的合法性所在,也是基层政权完成现代转型的完整含义。^⑦乡镇政府扩权改革目标的公共性是指扩权改革所有政策的制定与实施都应以增进特定空间范围内村民群体的共同利益为目标取向。目标的公共性强调基层政权对公共责任的重视,要求县乡两级政府能摒弃狭义的部门主义或

自利性倾向,将村民群体普遍的公共利益置于行动选择的首位。按照目标公共性的要求,乡镇政府扩权改革不能只顾及政府偏好、部门利益或体制压力,而是要考虑作为整体的村民群体利益,这是扩权改革具备合法性和正当性的关键要素。真正具备目标公共性的乡镇政府扩权改革应当具备以下特点:一是政策的制定与实施要充分考虑和维护本辖域范围内村民的基本权利和利益诉求,即体现村民的共同意志和选择偏好;二是能够超越部门本位主义或自利倾向,并切实考虑政策执行后更为普遍的社会成员或社会群体以及社会发展的长远利益等。^⑧因而,实践领域的扩权改革必须以乡镇政府对村民公共服务需求满足能力的同步提升为目标,将村民普遍的、碎片化的需求纳入乡镇公共服务供给体系中,并通过规范化、制度化运作使村民的共同利益得到保障,这样才能保证改革本身的公共属性,始终将村民的共同利益置于核心位置。正是在这个意义上,扩权改革才能被视为服务型乡镇政府建设的关键举措。

3. 乡镇政府扩权改革主体的公共性

乡镇政府扩权改革主体的公共性是指改革涉及的相关主体应就共同关注的问题展开讨论和行动,并在此过程中实现自身的公共化转型。乡镇政府扩权改革的根本目的是为了能够更好地维护和实现公共利益,这一目标能够在多大程度上得到实现,一方面取决于村民共同利益的表达和集合情况,另一方面受制于作为改革主体的县乡两级政府公共利益的代表性。公共利益只有在多元主体互动中才能彰显,哈贝马斯强调公共领域的政府和私人领域的市民社会之间对话在公共性建构中的重要作用,认为公共性实际上是对话过程中形成的社会成员的整合机制。^⑨罗伯特·达尔和迈克尔·哈蒙也强调政策过程的互动性在维持和获取公共利益方面的重要性。通过多元主体对话来克服狭隘的个体私利和部门主义倾向,是乡镇政府扩权改革主体公共性得以实现的基础。具体而言,乡镇政府扩权改革主体的公共性应当体现在两个层面:一是作为整体的县乡政府与村民群体之间的对话,目的在于充分体现和表达村民的意见和偏好,凝聚特定空间范围内村民群体的共同利益和价值^⑩;二是作为改革对象的乡镇政府与县级政府之间的对话,目的在于限制政府部门的自利性倾向,促使县乡两级政府超越部门本位主义而关注村民普遍的公共利益。简言之,主体公共

性建构的核心在于县乡政府、村民群体等能够在充分意见表达和交流磋商的基础上达成共识,进而制定乡镇政府扩权改革的具体政策。其中,村民群体的参与程度和影响程度是评价主体公共性的关键指标。广泛而真实的村民参与不仅是形塑基层政权组织与村民群体互信互赖关系的基础,还是约束乡镇政府扩权改革中县乡政府部门自利性的有效路径。

4. 乡镇政府扩权改革方法的公共性

公共行政是实现公共意志的一种社会实践活动,因而公共性概念本身就涵盖那些负有责任的机制或者其他达致公共同意的办法,而这些机制或方法决定了这些实践活动的有效性或合法性。^①公共行政的方法实际上是将公共意志付诸实践的各种手段,对于公共行政的一切活动来说,方法的公共性都是至关重要的。乡镇政府扩权改革方法的公共性是指扩权改革有关的所有过程都应有规范化的制度和程序保障,以减少县乡权力配置和运行可能出现的偏差。乡镇政府扩权改革本质上是县乡权责关系重构的过程,下沉到乡镇的权力只有得到规范化的运作,才可能及时而有效地回应村民的需要。方法的公共性要求乡镇政府扩权改革应当形成一套完整的政策、制度和执行体系,以确保下沉权力能够接得住、用得好。也只有在这一原则下,乡镇政府扩权改革的内容、过程和结果才能始终处于可控范围内。因而,方法的公共性可具体化为乡镇政府扩权改革的法治化、制度化和程序化水平,它包含着扩权方案制定应存在有效的决策参与渠道和决策选择机制,权力运行要符合现有法律的规范化要求,扩权结果受到广泛而严格的监督和评估等基本内涵。方法的公共性不仅将乡镇政府扩权改革置于普遍的公众监督之下,还能在相当程度上约束和规范有关主体的活动。乡镇政府扩权改革只有具备了方法的公共性,才能够将公共价值和目标付诸实践。

三、实践逻辑:乡镇政府扩权改革的公共性困境

H县是黑龙江省最早开始乡镇政府扩权改革的试点县,下辖6镇4乡,192个行政村,385个自然屯,户籍人口大概50万人。从2017年5月开始,H县在2016年Y乡试点的基础上,将乡镇政府扩权改革工作推广至另外5个乡镇,扩大了改革工作的覆盖面。H县以县委员会和县人民政府的名义印发了《H县扩大强乡扩权改革试点工作实施方案》(下

称《实施方案》)。按照《实施方案》的要求,H县主要采取了四种方式扩大乡镇政府的权限范围:第一,明确乡镇政府管理权限。在县级主要领导干部指导下,县直相关部门花费将近2个月的时间,根据现行法律法规规定,把所有涉及乡镇政府的法律条款逐一梳理出来,明确了乡镇政府现有行政权力40项,并制定《乡(镇)行政权力事项清单》。第二,委托乡镇政府行使部分行政权力。为了完善乡镇政府职能,H县将民政、安监、卫计、环保、规划、农机等6个县直部门中的29项不能完全下放的行政权力,通过委托的方式下放至乡镇政府。第三,采取机构延伸的方式拓展乡镇管理权限。对于原先由县级部门直管的公安、林业、国土、水务、市监、畜牧、司法等7个部门,采取机构延伸的方式在乡镇行使本部门行政职权。其中,国土和市监仍由县级部门垂直管理,其余派驻乡镇机构的执法权力被延伸至乡镇,县直部门仅以业务指导为主。第四,依据有关法律条文,县委县政府将部分权限授予乡镇政府,并由其独立承担法律后果。

在首批试点乡镇取得一定经验后,H县于2018年将乡镇政府扩权改革工作推广至全县所有乡镇,力图以此推动乡镇政府职能转型,全面提升乡镇政府在经济、社会发展、社会治理和公共服务等方面的整体水平。通过县级部门直接下放、委托、派驻或授权等方式,H县拓展了乡镇政府在社会治安和社会事务等方面的职能权限。然而,从当前H县扩权改革的实际效果来看,乡镇政府的权责配置和运行与农村实际需求之间存在一定偏差,呈现公共性不足的困境。

1. 价值取向上的重效率、轻质量

保证村民享有平等的公共服务权利是乡镇政府扩权改革价值公共性的核心,从这个角度出发,乡镇政府扩权改革应摒弃以行政效率为中心的理念,积极回应村民的需要而不是县乡政府本身的需要。但就H县的实践来看,乡镇政府扩权改革明显存在重效率、轻质量问题。一方面,H县在对照相关法律条文的基础上,大力推动县级部门职责和事项的下沉,制定了《H县乡镇公共服务事项汇总表》,将20个县直部门掌握的89项事权下移至乡镇,大大提高了乡镇政府在社会管理和便民服务等方面的效率;另一方面,与职责履行有关的财政、人员等资源支持并未同步配齐,为了高效完成自上而下的工作安排和

考核任务,乡镇干部在履职过程中表现出了选择性执行或象征性执行的特征。^⑫扩权改革价值层面的重效率、轻质量取向,不仅没有从根本上改变乡镇政府权小责大和服务能力弱的问题,还过度增加了乡镇政府的工作负担,导致部分下放权力无法得到高效率、高质量的运用,公共服务质量提升缓慢。

2. 目标制定中的部门主义倾向

乡镇政府扩权改革的目标在于增强对村民需求的回应能力。为了实现这一目标,乡镇政府扩权改革政策的制定与实施应当充分考虑农村社会的实际情况,将农民普遍的利益诉求纳入进来,体现扩权改革目标的公共属性。但在具体实践中,H县乡镇政府获得哪些权力、承担什么责任实际取决于三个因素:一是H县主要领导的重视程度,二是H县乡镇政府扩权改革工作牵头部门的影响力,三是H县有关部门的自愿配合度。这种自上而下的责任分担与权力共享机制虽有助于统筹规划县乡权力配置结构,最大限度地减少扩权改革中的部门阻力,但也为县级部门追求自身特殊利益预留了空间,削弱了乡镇政府扩权改革目标的公共性。乡镇政府扩权改革是县乡权责关系重构的一种形式,H县目标制定中的部门主义倾向导致扩权改革存在明显缺陷:一是县级部门下放权力与乡镇政府实际需要存在偏差。一方面,很多下放权限不符合乡镇政府的实际承接能力,造成职责空转问题;另一方面,某些乡镇政府迫切需要的权限,县级部门并不愿意调整或放弃。H县直部门在产业发展、规划建设、项目审批等方面的权力下放十分有限,派驻机构也基本不承担任何实质性的审批和管理权限。二是县级部门放权形式化与乡镇政府超负荷运转。H县直部门更多的是将不具备实权的事项转嫁给了乡镇政府,这种放权形式化状况既损害了乡镇干部对扩权改革的认同感和积极性,又导致乡镇政府工作负荷成倍增加,加剧乡镇政府“权责失调”的角色困境。

3. 主体对话中的村民参与缺失

公共行政的主体是行使公共行政权力并承担相关职能的组织和个人。^⑬由此,理论上乡镇政府扩权改革的主体为各级行政机关、党的机关、人大和政协等具有公共性质的组织。但无论哪种类型的组织,代表村民群体的共同利益都是其行为具有合法性必不可少的条件,村民共同利益的表达与集合离不开平等而有效的村民参与。村民参与乡镇政府扩权改

革政策制定,不仅能提升改革的效率和认可度,还有助于协调公共性与行政效率之间的关系。然而,H县乡镇政府扩权改革并没有形成村民需求表达与意见整合的有效机制,其扩权政策制定主要包括两个步骤:一是县级牵头部门在征求其他部门意见的基础上,制定放权清单;二是乡镇政府根据自身实际情况,认领扩权事项。在整个扩权改革过程中,村民群体几乎是被完全排斥在外的,他们既不具备主动参与的意识 and 能力,又缺乏有效的参与方式和渠道,因而对乡镇政府扩权改革政策的制定与实施基本没有影响力,这种村民参与缺失的状况限制了主体公共性的生产。因而,当前乡镇政府扩权改革的内容实际上主要体现了公共权力机关的意志。至于村民群体想要乡镇政府提供什么公共服务,改革并没有很好地体现出来。

4. 方法运用上的低制度化缺陷

如前所述,扩权改革作为乡镇行政体制改革的重要形式,其权力下放内容、形式和结果应当具有规范化的制度和程序保障,方法的公共性是保证扩权改革取得实效的基础。H县乡镇政府扩权改革方法具有明显的低制度化特征:其一,执法权的非规范化行使。伴随H县乡镇政府扩权改革的推进,部分行政执法权限逐步下沉至乡镇,执法内容涉及公共安全管理、人口环境资源监管和乡村市场监管等诸多事务。^⑭由于乡镇政府在不同领域执法权的配置并不一致,而且缺乏执法活动必不可少的专业人员、技术和设备等,面对权小责大和上级考核的双重压力,大量非正式、非规范的治理技术运用到了乡镇执法实践中。其二,权力与责任主体分离。H县乡镇政府扩权的方式包括县级部门直接下放、委托、授权或派驻,但在现行法律体系中,这些扩权方式容易造成事实上权力行使主体与责任主体的分离。例如,在县直部门权限委托的情形下,虽然乡镇政府是做出具体行政行为的主体,但在发生诉讼事件时县直部门却是承担法律责任的主体。其三,权力运行中监管缺失。H县的改革扩大了乡镇政府在公共服务和社会管理等方面的权限,但对于下放权力运行由谁监督以及如何监督等问题均未给予足够重视,相应的监督机制也未建立起来。这些问题的存在不仅削弱了扩权改革的实际效果,还为乡镇政府职能转型和基层政治信任埋下了隐患。

四、路径指向：乡镇政府扩权改革的公共性建构

公共性是公共行政活动的基本原则,公共性建构的本质内涵是增进政府对公共利益的追求和维护。^⑮乡镇政府扩权改革公共性建构是指有关行政主体在方案设计和行为选择上要将维护和实现村民共同利益作为根本出发点。具体来说,主要包括以下几个方面的内容。

1. 扩权改革价值的公共服务取向

价值取向的公共性与乡镇政府扩权改革目标的制定高度相关。当县级部门缺乏价值公共性追求时,乡镇政府扩权改革本身极易转变为县级部门向下转移工作压力的手段,这也是当前不少地方乡镇政府扩权改革陷入困境的重要原因。相反,当县级部门自身具备价值公共性追求时,乡镇政府扩权改革才可能摆脱责任过度下沉的局面。国家公共权力的根本职能是服务于社会、服务于人民。^⑯作为服务型乡镇政府建设的重要途径,扩权改革的公共价值追求在于回应村民对提高乡镇政府公共服务能力的要求。但在具体实践领域,县级政权组织的公共性往往难以得到有效实现,仍片面强调自身职责的转移,并未遵循价值层面的公共服务取向制定扩权改革目标。县级政府是乡镇政府扩权改革的直接主体,只有推动其价值追求由单向度强调部门责任下沉转向对乡镇公共服务能力提升的重视,才能使其行为具备公共属性。

2. 扩权改革目标的村民需求取向

乡镇政府扩权改革是对县乡权力与责任关系的重新配置,需要各部门的协调配合。但是由于部门利益的存在,一些县级部门并不愿意调整和放弃自己的职权,导致权力下放流于形式,出现“明放暗不放”“放虚不放实”和“放权碎片化”等问题,这实际上源于目标公共性构建不足的缺陷。目标公共性建构是促成跨部门合作的重要机制,对于破除部门主义壁垒具有重要价值。乡镇政府扩权改革的目的是更好地维护和实现农民的共同利益,提高乡镇政府对农民需求回应的效率和质量,不同县级部门都应服从并服务于这个共同目标为原则决定自身行动。在这个过程中,县级政府是乡镇政府扩权改革的直接主体,因而最关键的是要转变县级部门扩权改革的目标取向,即由以行政效率为中心转向以村民需求为中心,以有效回应村民需求为目标协调各

部门行动。

3. 扩权改革主体的村民参与取向

乡镇政府扩权改革试图以县级部门权力下放来满足村民的公共服务需求,其前提是村民的公共服务需求能够得到充分表达和集合,并转化为乡镇政府扩权改革可识别的目标,广泛的村民参与是完成这一过程必不可少的要件。此外,只有在村民参与的前提下,作为扩权改革主体的县乡政府才能克服部门自利性倾向,并准确定位自身所扮演的角色。以现代信息网络平台为载体建立协商对话机制是积极引导村民参与的有效路径。县乡政府可以通过微信、微博、政府网站等网络平台,一方面,建立与村民之间的直接联系,征集村民的意见和诉求,增进村民对乡镇政府扩权改革的了解和支持,同时强化政府部门的责任意识;另一方面,建立农民群体之间的联系,凝聚共同利益,促进共同行动,增强村民群体对政府部门行动的影响力,促进公共性的生产。通过对话机制促进广泛的村民参与,既有助于提高县乡政府公共服务的自觉意识,保障村民的实际需求能够被完整纳入乡镇政府扩权改革目标;又有助于加强村民公共精神培育和公共意识塑造,使其更广泛地参与到公共行政活动中。

4. 扩权改革方法的制度化取向

乡镇政府扩权改革的本质内涵并非单纯拓展乡镇政府的事权范围,而是将乡镇政府职能限定在合理的公共领域之内,形成以乡镇政府为主体满足村民公共服务需求的整体格局,这有赖于明确合理的制度安排和政策设计。对此,中央宜尽快制定出台乡镇人民政府工作条例,为各省(区、市)合理界定县乡权责边界提供基本原则和方向指引;各省(区、市)有关部门也要结合实际情况积极协调组织有关职能部门共同制定地方性法规,进一步明确乡镇政府的权责范围;县级部门还要建立健全下放权力管理和监督机制,通过设立村民民主评议制度、定期检查制度等,强化村民和权力下放部门对乡镇政府权力行使的监督。

五、结论与讨论

乡镇政府在我国农村社会治理和公共服务中扮演着关键角色,但由于能力和权限不足,难以为农村社会发展提供充分支持。因而,扩权改革成为当前乡镇行政体制改革的重要议题。对此,学界产生了

一批具有代表性的成果,它们从不同的理论视角阐释了乡镇政府扩权改革的动因、绩效和困境,具有重要的理论和现实意义。然而,很少有成果从行政体制改革本身的公共属性出发去解释为何乡镇政府扩权改革会出现各种偏差。

公共性问题是一切公共行政活动必须考虑的基本问题,乡镇政府扩权改革政策制定和过程推进也应当以公共性建构为原则。公共性建构对于乡镇政府扩权改革的积极意义在于:一方面,公共性建构为约束县乡政府权力运作提供了有效方式,有助于跨越部门自利倾向,促使各部门考虑更为普遍的村民群体利益和农村社会发展的长远利益,促成多部门合作与协调,使乡镇政府扩权改革具有可持续性和整体性;另一方面,公共性建构可以更好地实现乡镇政府权力配置与村民诉求之间的衔接,增强村民对乡镇政府的信任和支持。以公共性建构为基本原则,推进乡镇政府扩权改革是服务型乡镇政府建设的必然要求,也是维护和实现村民平等公共服务权利的前提和基础。

乡镇政府扩权改革并不是一项孤立的变革,从宏观层面来看,它是国家行政体制改革的一部分,要顺应现代国家转型的整体趋势,突破体制上对乡镇政府治理能力的限制;从微观层面来看,它是服务型乡镇政府建设的重要内容,要以村民共同利益最大化为目标,追求村民平等公共服务权利的实现。本文从公共性视角切入,不仅在一定程度上拓展了行政公共性的研究领域,同时也有助于更好地理解县

乡关系调适的运作机制。基于对黑龙江省 H 县乡镇政府扩权改革的案例研究,笔者认为,摆脱基层行政体制改革价值层面的效率偏向、目标层面的部门取向、主体层面的参与缺失和方法层面的弱制度化等困境,是当前县乡关系调适需要尽快解决的问题。

注释

- ①谢庆奎:《扩权强镇背景下权力规制创新的演进与省思——评〈扩权强镇与权力规制创新研究——以绍兴市为例〉》,《中国行政管理》2012年第6期。②高翔:《选择性培育:赋予乡镇政府更多自主权的实践逻辑及其优化》,《探索》2019年第1期。③⑥[美]弗雷德里克森:《公共行政的精神》,张成福等译,中国人民大学出版社,2013年,第21、82页。④周庆智:《县政治理:权威、资源、秩序》,中国社会科学出版社,2014年,第51—52页。⑤敬义嘉、胡业飞:《政府购买服务的比较效率:基于公共性的理论框架与实证检验》,《公共行政评论》2018年第3期。⑦周庆智:《基层政权的公共性建构:一个历史制度主义视角》,《哈尔滨工业大学学报》(社会科学版)2017年第4期。⑧胡雪、项继权:《乡村治理转型中基层政权公共性的重构》,《云南社会科学》2018年第4期。⑨[德]哈贝马斯:《公共领域的结构转型》,曹卫东等译,学林出版社,2002年,第35页。⑩李友梅、肖瑛等:《当代中国社会建设的公共性困境及其超越》,《中国社会科学》2012年第4期。⑪[美]迈克尔·哈蒙:《公共行政的行动理论》,吴琼恩译,五南图书出版公司,1993年,第16页。⑫杨磊:《返场、控制与捆绑:乡镇干部的压力源及其解释》,《公共管理与政策评论》2020年第1期。⑬夏志强、谭毅:《公共性:中国公共行政学的建构基础》,《中国社会科学》2018年第8期。⑭陈柏峰:《乡镇执法权的配置:现状与改革》,《求索》2020年第1期。⑮董亚男:《公共性语境下的有效政府模式构想》,《天府新论》2012年第5期。⑯吴理财:《建构公共性:县政治理现代化的一项主题——评〈县政治理:权威、资源、秩序〉》,《政治学研究》2015年第1期。

责任编辑:文武

The Public Dilemma of Township Government's Power Expansion Reform and Its Transcendence

Zhang Lei Tang Jinghua

Abstract: The reform of township government power expansion is a process of readjusting the relationship between the power and responsibility of counties and townships, which aims to reasonably divide the boundary between the power and responsibility of township government and enhance the publicity of the grass-roots political power system. However, the reform of township government power expansion in the field of practice puts too much emphasis on the responsibility sinking of county-level departments, which leads to the contradiction between overload operation and duty idling of township government. The reform of township government's power expansion presents the dilemma of insufficient publicity in the four dimensions of value, goal, subject and method: first, the value orientation which emphasizes efficiency and ignores quality; second, the villagers' lack of participation in the main dialogue; third, the tendency of departmentalism in goal setting; fourth, the low institutionalization defect in method application. By providing public services, improving the public system, strengthening villagers' participation and optimizing the allocation of resources, the publicity of township government's power expansion reform can be constructed, and then the social governance and service ability of township government can be improved.

Key words: township governments; power expansion reform; administrative system; publicity