

解读变革进程中的基层政府管理

——基于湖南4个乡镇的调查分析

刘纯阳^a, 莫鸣^b, 陈伍^a

(湖南农业大学 a.经济学院; b.商学院, 湖南长沙 410128)

摘要:以湖南四个乡镇的调查为基础,从治理规模、治理架构、人员配备以及雇员的工作和生活状况等几个方面,对当前乡镇基层政府管理进行了全面解读。研究发现,新一轮的乡镇行政管理体制改革在机构与人员精简方面已经取得了显著成效,土地规模、人口规模、经济规模有不断扩大之势,而行政管理规模正在不断缩小。乡镇政府的治理架构也日渐分化为核心与外围两大圈层,核心圈层相对较为固定,而外围圈层则存在明显差异。值得关注的是,新一轮的乡镇机构改革对于改变基层政府雇员的工作和生活预期并没有产生直接的推动作用。由于对乡镇政府雇员的激励机制和人文关怀的缺失,他们中间对现有工作和生活状况表现出不满的人员比例远远超出了人们的想象。要想建成一个远离“X非效率”并让百姓交口称赞的乡镇基层政府,除了要进一步深化机构改革和转变政府职能之外,还应该特别重视从工作和生活两方面对乡镇政府雇员给予激励和关怀。

关键词:乡镇行政管理体制; 乡镇治理; 基层政府; 公务员; 湖南农村

中图分类号: F325.4

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2009)01-0001-07

System Reform about Local Government Management

——Based on the Analysis of the Four-town Surveys in Hunan

LIU Chun-yang^a, MO Ming^b, CHEN Wu^a

(a.Economics College; b. Commercial college, Hunan Agricultural University, ChangSha 410128, China)

Abstract:The paper overall analyse the present administration of the primary town and town-ship government from governmental scale, governmental structure, staff arrangement and employees'working and life according to the investigation of four towns in Hunan. It finds out that the new round reform of town and town-ship administrative system has obtained notable effects in streamlining organization and employees. Land-scale, population-scale and economy-scale emerge expanding trend, but administrative scale is lessening. The governmental structure breaks up as core and periphery gradually, and the core is relatively fixed, but the periphery exists obvious differences. It's worthy paying attention to that the new round reform of town and town-ship organization didn't direct chang the primary government employees' working and life expectation. The proportion of employees who are unsatisfied with present working and life situation is out of our imagination, because the town and town-ship government is lack of inspring mechanism and humane care for employees. To build a primary government being far away from "X Non-Efficiency" that is praised by commom people, except for further deepening reform of organization and transforming governmental function, we also should attach importance to giving inspiration and care to employees from working and life.

Key Words:town and town-ship administrative system; town and town-ship administration; local government; public servant; rural areas in Hunan

自改革开放以来,中国乡镇基层政府的管理范式就一直处于动态调整状态。尤其是在农业税取消后,

伴随着农村综合改革工作的全面推进,新一轮乡镇机构改革已经在全国范围内如火如荼地铺展开来,农村行政管理体制正在经历着一场前所未有的历史剧变。当前,处于变革进程中的乡镇基层政府到底是一个什么样的面貌?它的治理规模有多大?它的机构设置状况如何?它的雇员工作和生活状态怎样?为了解这

收稿日期: 2008-12-28

基金项目: 国家社会科学基金项目(07BJY102)

作者简介: 刘纯阳(1967-),男,湖南沅陵人,管理学博士,教授,博士生导师。

些问题,笔者于2007年8月对湖南省三个县的四个乡(镇)进行了问卷调查。它们是:麻阳县A乡和B乡,沅陵县C镇,湘潭县D镇。从县域经济的发达程度看,三个县依次代表了经济发展水平的三个层次。湘潭县在全省处于较为发达的水平,麻阳县是18个省级贫困县之一,县域经济发展在全省处于中等偏下的水平,而沅陵县是湖南20个国家级贫困县之一,经济发展处于全省的落后水平。

一、乡镇基层政府的治理规模

乡镇基层政府的治理内容很丰富,而针对每一项具体的治理内容大致都可以设计出一个相应的指标并以此为依据对其治理规模进行评价。从这个意义上讲,对乡镇基层政府的治理规模进行评价可以从很多个方面入手。出于简化指标设计和数据可得性两方面的考

虑,笔者最终选择了从土地规模、人口规模、经济规模以及行政管理规模等四个方面入手,对乡镇基层政府的治理规模进行描述(表1)。

土地规模:4个乡镇平均土地面积为50.6平方公里,其中最大的乡镇面积71平方公里,最小的乡镇面积只有32平方公里。每个乡镇平均耕地面积为1223公顷,但是各乡镇之间还是存在较为明显的差别,最多的一个乡镇达到2290公顷,而最少的乡镇仅有704公顷。究其原因,一方面可能是由于自然地理条件上的差异,另一方面可能是由于各地在乡镇合并力度上有所不同。从农业人口人均耕地面积来看,4个乡镇平均只有0.062公顷,最少的乡镇仅有0.046公顷,而最多的乡镇也只有0.081公顷。

人口规模:4个乡镇平均人口总数为27869人,

表1 乡镇基层政府的治理规模

| 指标 | A | B | C | D | 均值 |
|--------------|--------|--------|--------|--------|----------|
| 一、人口规模 | | | | | |
| 总人口/人 | 12 874 | 17 600 | 22 360 | 58 642 | 27 869 |
| 其中:农业人口/人 | 12 856 | 17 400 | 20 570 | 28 073 | 19 724.5 |
| 农业人口所占比例/% | 99 | 98 | 91 | 47 | 70 |
| 二、国土规模 | | | | | |
| 土地面积/平方公里 | 71 | 34.89 | 32.05 | 64.6 | 50.63 |
| 其中:耕地面积/公顷 | 704 | 797.4 | 1 100 | 2 290 | 1 223 |
| 农业人均耕地面积/公顷 | 0.055 | 0.046 | 0.053 | 0.081 | 0.062 |
| 三、经济规模 | | | | | |
| GDP/万元 | 6 000 | 760 | — | 16 310 | 7 690 |
| 主导产业 | 柑桔 | 柑桔 | — | 化工、槟榔 | |
| 注册登记的工商企业/个 | 0 | 1 | 6 | 51 | 14.5 |
| 年农民人均现金纯收入/元 | 1 700 | 1 268 | 720 | 3 650 | 1 834.5 |
| 四、行政管理规模 | | | | | |
| 行政村个数/个 | 14 | 14 | 18 | 17 | 15.75 |
| 乡镇政府的机构数/个 | 13 | 12 | 18 | 15 | 14.5 |
| 乡镇政府的雇员数/人 | 26 | 33 | 78 | 138 | 68.75 |
| 乡镇领导职数/人 | 8 | 8 | 7 | 11 | 8.5 |

其中农业人口19724人,占70%。而国家统计局2007年发布的公报显示,2006年末我国城镇人口占总人口的比例就已经达到43.9%。很显然,湖南乡村的城镇化步伐要远远落后于全国平均水平。尽管当前我国总体上已经进入了工业化社会的中期阶段,但是在湖南乡村,以农为传统的农业社会特征依然没有得到根本性的改变。从表1数据也可看出,各乡镇的人口规

模以及农业人口所占比例的个体差异比较大。人口规模最大的D镇与人口规模最小的A乡相比,其人口数量的比接近5:1。D镇的农业人口比例已经低于50%,而A,B,C三个乡镇的农业人口所占比例则高达90%以上。D镇位于城市近郊,是其农业人口比例较低的主要原因。

经济规模:总体来看,湖南乡镇的经济规模偏小。

突出表现在以下几个方面：一是单个乡镇的经济总量不大。虽然 A, B, D 三个乡镇 2006 年的 GDP 平均值达到了 7 690 万元，但是除了 D 镇以外，其它两个乡的 GDP 值都没有超过 6 000 万元，而 B 乡 GDP 甚至还不到 1 000 万元。二是注册登记的工商企业数量不多。虽然四个乡镇平均注册登记的工商企业数量达到了 14.5 个，但是除了 D 镇有 51 个企业之外，其它三个乡镇总共只有 7 家企业，有一个乡甚至 1 家登记注册的企业都没有。三是农民收入水平普遍较低。四个乡镇农民人均现金纯收入平均只有 1 834 元。收入最高的乡镇也只有 3 650 元，而收入最低的乡镇仅有 720 元。从经济构成来看，第一产业仍然是湖南乡镇经济的主体。2006 年，所调查的四个乡镇其 GDP 有 62.75% 来自于第一产业，来自于第二和第三产业的分别仅有 15.75% 和 21.5%。值得一提的是，尽管乡镇经济规模偏小、层次偏低，但是湖南乡镇的主导产业建设已经初显成效。近年来，A、B 两乡一直致力于发展柑桔产业，而 D 镇则一直坚持把化工和槟榔加工两个产业当作主导产业来培植，这些举措对农民增收都发挥了切实的推动作用。调查结果显示，乡镇主导产业产值占本乡镇 GDP 的比例已经达到 30.25%。

行政管理规模：从所调查的乡镇来看，每个乡镇下辖的行政村数量差别不大，平均为 15.75 个。每个乡镇政府下设的机构数也大致相同，平均为 14.5 个。

每个乡镇各类政府雇员平均为 68.75 人，政府雇员的地域分布密度约为 16.2 名/千公顷，公众服务密度约为 2.5 名/千人^①。但乡镇政府雇员的数量因地而异，彼此之间存在明显的差别。雇员数量最多的 D 镇有 138 人，而雇员数量最少的 A 乡仅有 26 人，两者相差 5 倍还多。再从乡镇的领导职数来看，除了 D 镇因为管理规模较大因而配备了相应较多的领导职数以外，其它几个乡镇领导职数的设置基本相同，大致在 7~8 人。

二、乡镇基层政府的治理架构与人员配备

1. 乡镇基层政府的治理架构

我国乡镇基层政府的治理架构大致上可以分为核心与外围两大圈层。核心圈层是党委和政府的直属系统，而外围圈层则主要由各种服务站所组成。根据站所设置的普遍性程度，外围圈层又可以进一步细分为紧密层和松散层两个组成部分。紧密层包含了那些各乡镇基本上都有所设置的机构，如农技站、财政所、计生办、文化广播站等。而各乡镇根据自身情况所设置的一些个性化机构，如林业站、水管站、畜牧站、劳动保障站等，则可归为松散层。同时，这个圈层系统又要受到来自上级政府和部门(主要是县级党委、政府以及行业主管部门)的影响。图 1 是乡镇基层政府治理架构的圈层图，图中实线箭头代表直接影响，虚线箭头代表间接影响。

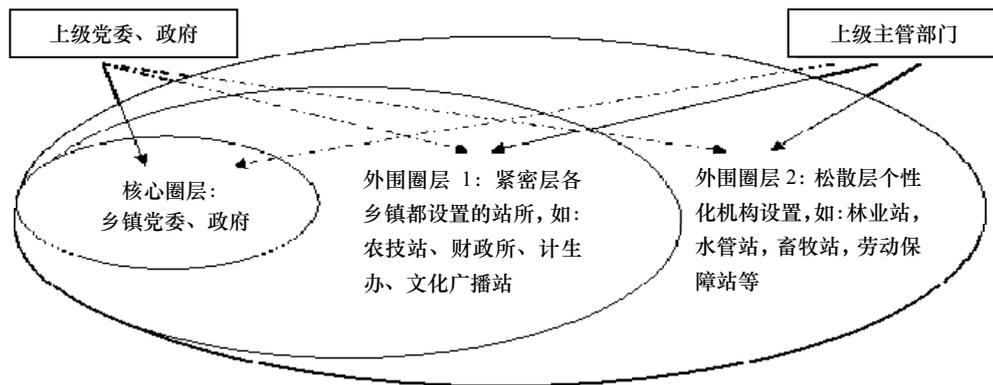


图 1 乡镇机构设置圈层图

从笔者调查的情况来看，各乡镇在核心圈层的机构和工作任务设置基本类似，大致上包括了党委、政府、人大、人武和团委几个板块。所不同的是，各乡镇在这些机构的具体名称上不尽相同，如有的叫做“党

政办”，有的则将党委、政府、人大、人武等机构进行分开设置。各乡镇机构设置的主要差别还是体现在外围圈层(表 2)。

表2 B、D两个乡镇的机构设置对比

| B乡的机构设置情况 | | | | D镇的机构设置情况 | | | |
|-----------|-----|------|------|-----------|-----|------|------|
| 机构名称 | 定编数 | 实有人数 | 单位性质 | 机构名称 | 定编数 | 实有人数 | 单位性质 |
| 乡党委 | 5 | 5 | 全额 | 镇党政办 | 30 | 48 | 全额 |
| 乡政府 | 3 | 3 | 全额 | 民政办 | 2 | 5 | 全额 |
| 人武部 | 1 | 1 | 全额 | 计生服务站 | 6 | 14 | 全额 |
| 团委 | 1 | 1 | 全额 | 经管站 | 5 | 15 | 全额 |
| 农技站 | 2 | 2 | 全额 | 农技站 | 6 | 11 | 差额 |
| 农机站 | 2 | 2 | 全额 | 林业站 | 3 | 6 | 差额 |
| 财政所 | 4 | 4 | 自收自支 | 水管站 | 4 | 8 | 差额 |
| 计生办 | 7 | 8 | 差额 | 畜牧站 | 3 | 4 | 差额 |
| 经管站 | 3 | 3 | 全额 | 规划站 | 3 | 5 | 全额 |
| 综治办 | 2 | 2 | 差额 | 企业站 | 2 | 3 | 全额 |
| 物价站 | 1 | 1 | | 文化广播站 | 3 | 6 | 差额 |
| 文化站 | 1 | 1 | | 劳动保障站 | 2 | 2 | 自收自支 |
| 人员总计 | 32 | 33 | | 司法所 | 1 | 1 | 全额 |
| | | | | 财政所 | 5 | 9 | 差额 |
| | | | | 农村合作医疗办 | 1 | 1 | 差额 |
| | | | | 人员总计 | 76 | 138 | |

尽管各乡镇在机构设置方面存在比较大的差异,但是这并不影响乡镇机构的归类。根据不同的划分标准,对当前的乡镇机构分类可以从三个方面进行:

(1) 从财政支持的力度上看,乡镇机构可分为三大类:即全额拨款机构、差额拨款机构和自收自支机构。乡镇党委和政府机构如党政办或者乡党委、乡政府、乡人大等机构都是属于全额拨款单位。而乡镇服务性站所哪些该采取全额拨款或者差额拨款,则在各县之间差别很大。较之于全额拨款机构和差额拨款机构而言,各乡镇自收自支的机构数量则相对要少得多。在调查乡镇中,只有D镇的劳动保障站和B乡的计生办2个机构被设置为这种类型。

(2) 从服务的内容上看,乡镇机构可分为四大类:第一类是生产经营性服务机构,如农技站、农机站、畜牧兽医站、企业站、经管站、物价站(后两者主要是信息搜集和服务工作,且一般只向上级主管部门提供服务)。在目前的乡镇机构中,这一类仍然是最主要的,占据了很大的比例。第二类是教育宣传性服务机构,如文化广播站、计生服务站。第三类是资源管理性服务机构,如国土所、林管站、水管站、财政所。第四类是社会保障与公共安全服务机构,主要有民政办、劳动保障站、综治办、司法所、农村合作医疗办等。

(3) 从雇员的身份类型来看,乡镇机构则可以分

为两大类:即公务员系统和非公务员系统。乡镇的党政直属机构如党政办、党委、政府、人大、人武部、团委等一般都纳入公务员系统管理,而其它服务性站所则基本上都是按照事业单位进行管理,属于非公务员系统。

2. 乡镇管理机构的人员配备

从被调查乡镇来看,平均每个乡镇政府雇员的数量为68.75人。其中公务员27.5人,占40%;非公务员性质的干部40.5人,约占60%。经过多年的改革,现在的乡镇工作人员中,零时工的数量已经大量减少,四个被调查乡镇现在总共只雇用了1名零时工。从乡镇工作人员的文化程度来看,目前在本科层次以上的依然不多,平均每个乡镇仅有7人,只占10.18%。而高中(中专)以下文化程度者达到18.25人,占26.54%。从年龄分布来看,乡镇工作人员以31—50岁的年龄为主,处于这个年龄段的人数平均每个乡镇达到45.25人,占65.81%。乡镇30岁以下的年轻干部明显偏少,还不到27%。在乡镇基层政府,男性工作人员占到2/3强,而女性工作人员还不到1/3。并且,从所调查的情况看,四个乡镇的主要领导绝大部分都是男性,党委书记和乡(镇)长无一例外地都是男性。乡镇党委书记/镇长的文化程度全部都是本科,已经在本乡镇任职的年限平均大概在3年左右,其中任职最

长者达到 6 年。

| 指标 | A | B | C | D | 均值 |
|-------------------|----|----|----|-----|-------|
| 雇员总数量 | 26 | 33 | 78 | 138 | 68.75 |
| 一、按雇员身份分 | | | | | |
| 公务员 | 13 | 10 | 33 | 54 | 27.5 |
| 非公务员性质的干部 | 12 | 23 | 43 | 84 | 40.5 |
| 零时工 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0.75 |
| 二、按文化程度分 | | | | | |
| 本科 | 3 | 4 | 6 | 15 | 7 |
| 大专 | 21 | 12 | 51 | 90 | 43.5 |
| 中专(高中) | 2 | 13 | 21 | 33 | 17.25 |
| 初中 | 0 | 4 | 0 | 0 | 1 |
| 三、按年龄分 | | | | | |
| 50 岁以上 | 1 | 2 | 7 | 12 | 5.5 |
| 41—50 | 1 | 4 | 32 | 43 | 20 |
| 31—40 | 19 | 19 | 28 | 35 | 25.25 |
| 30 以下 | 5 | 8 | 11 | 48 | 18 |
| 四、按性别分 | | | | | |
| 男 | 21 | 24 | 59 | 84 | 47 |
| 女 | 5 | 9 | 19 | 54 | 21.75 |
| 五、乡镇主要领导在本乡任职时间/年 | | | | | |
| 党委书记 | 3 | 4 | 2 | 1 | 2.5 |
| 乡长 | 3 | 2 | 2 | 6 | 3.25 |

三、乡镇政府雇员的工作和生活状况

(一) 问卷设计与调查样本的基本特征

为了了解乡镇政府雇员的工作和生活情况,笔者专门设计了一套“乡镇干部调查问卷”。问卷内容包括三大部分共计 28 个问题。其中第一部分主要是搜集被调查对象的个人基本信息,包括性别、文化程度、出生年、所在部门及是否公务员等 6 个问题;第二部分主要是了解被调查对象大致的工作情况以及对待自身工作的看法和态度,包括在乡镇基层的工作年限、每月下村工作日数、是否愿意长期呆在乡镇基层工作等 11 个问题;第三部分主要是了解被调查对象大致的生活情况及态度,包括对现在的生活是否满意、年收入水平、医疗保险的交纳情况、自己与配偶(或者对象)的居住地等 11 个问题。调查过程中,笔者按每个乡镇 20 份的标准向乡镇干部们发放问卷,四个乡镇总共发放调查问卷 80 份,实际回收的调查问卷有 61 份,其中有效问卷 52 份,问卷有效率为 65%。问卷调查的样本特征如表 4 所示。

表 4 乡镇政府雇员问卷调查的样本特征

| 指标 | 样本总数 | A | B | C | D |
|-----------|------|----|----|----|----|
| 被调查雇员总数 | 52 | 13 | 13 | 11 | 15 |
| 一、按雇员身份分 | | | | | |
| 公务员 | 33 | 8 | 12 | 7 | 6 |
| 非公务员性质的干部 | 18 | 5 | 1 | 4 | 8 |
| 零时工 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 二、按文化程度分 | | | | | |
| 本科 | 9 | 0 | 3 | 1 | 5 |
| 大专 | 36 | 12 | 9 | 7 | 8 |
| 中专(高中) | 7 | 1 | 1 | 3 | 2 |
| 三、按年龄分 | | | | | |
| 50 岁以上 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 41—50 | 10 | 5 | 0 | 2 | 3 |
| 31—40 | 30 | 5 | 11 | 8 | 6 |
| 30 以下 | 11 | 2 | 2 | 1 | 6 |
| 四、按性别分 | | | | | |
| 男 | 34 | 8 | 9 | 8 | 9 |
| 女 | 18 | 5 | 4 | 3 | 6 |
| 五、按职务分 | | | | | |
| 乡镇领导 | 12 | 1 | 5 | 2 | 4 |
| 普通员工 | 40 | 12 | 8 | 9 | 11 |

(二) 对调查结果的统计性描述

1. 乡镇政府雇员的工作情况

调查结果显示,乡镇干部在乡镇基层的工作年限普遍比较长,平均已经达到 12.4 年,到本乡工作的年限平均也有 5.8 年。有 15% 的人在乡镇工作年限甚至高达 20 年以上。那么,长期在基层从事本职工作是否就是乡镇干部们的真实意愿呢?调查发现,有 44.2% 的人对现在的工作岗位并不满意,有 85% 的人明确表示并不愿意长期呆在乡镇基层工作。可见,十数年如一日地扎根在农村基层并不是大多数乡镇干部的自愿行为。面对城市相对较高的收入水平和更好的公共服务,乡镇干部们大多都表现出了较为强烈的跳出乡镇基层的内在冲动。然而,他们也非常清楚,并不是每一个人都能够让这种冲动变为现实。事实上,只有 11.5% 的人认为自己将来调到县城或者其他城市工作的机会很大,认为自己机会不大的人则占 54.8%,而认为自己根本就没有机会的人甚至高达 34.7%。如果要想调到县城或者其他城市工作,只有 36.5% 的乡镇干部认为主要是靠自己的工作业绩表现,而认为主要靠公关能力或者其他因素才能实现这种调动的分别占到 25% 和 38.5%。从乡镇干部的工作强度看,他们每月平均工作日大约在 25 天左右,要明显高于城市上班

一族,每月下村开展工作的时间为11.5天。在乡镇干部中,有17.3%的人认为自己要干的工作太多,长期处于超负荷运转状态;有59.6%的人认为自己工作任务较为饱满,经常是满负荷运转。但是也有19.2%的人认为工作任务不多,平时比较清闲,还有3.9%的人认为自己基本无事可做。从乡镇干部工作的具体性和明确性程度来看,有69.2%的人认为自己的工作任务明确而具体,另外30.8%的人则不这么认为。乡镇干部的一个主要任务就是要与农民进行沟通,良好的沟通将有利于提升乡镇干部的工作效率。因此,必须客观认识与农民沟通过程中所存在的主要障碍因素。调查发现,工作本身难以给老百姓带来实惠是当前乡镇干部与农民打交道所面临的障碍,持这种观点的人占46.2%。有26.7%的人则认为沟通的最大障碍源于农民对干部的不信任。另有16.3%的人认为障碍主要在于农民素质低,难以领会政府工作意图。还有10.8%的人认为主要是由于其它一些障碍的存在影响了乡镇干部与农民之间的沟通。

2. 乡镇政府雇员的生活状况

总体来看,乡镇干部对于自己现有的生活状况评价不高。在回答“你对现在的生活状况是否满意”这一问项时,只有25%的人表示满意,而表示不满意的人则高达75%。造成这种局面的主要原因可能在于:第一,收入水平严重偏低,且存在一定的风险。乡镇干部平均每年从政府所获得的收入(包括工资、奖金、福利等)大约只有10426元,远远落后于同期全国或者湖南省城镇居民的工资水平。根据2007年中国统计年鉴公布的数据,2006年城镇单位就业人员平均劳动报酬全国已经达到20856元,湖南也达到了17400元。可见,在湖南乡镇工作的干部,其收入水平仅相当于全国城镇居民工资水平的一半^②。根据调查结果,有94.2%的乡镇干部认为自己的实际所得低于现有工作本应得到的报酬,只有5.8%的人认为自己的付出与所得相当,而认为自己的实际所得高于现有工作本应得到的报酬的人则一个都没有。并且,尽管近年来乡镇干部工资拖欠现象已经大为减少,但是工资被拖欠的风险依然存在。还有9.6%的认为他们的工资经常被拖欠,有25%的人则认为自己的工资偶尔会有拖欠现象。为了弥补收入上的不足,有9.8%的人承认自己在完成本职工作之余还要从事其它一些盈利性工作或者经营活动。第二,社会保障制度不健全,乡镇干部常有后顾之忧。目前,湖南乡镇干部的养老保险以及失业保险制度基本上都还没有建立起来,工作人员一旦

失去了工作岗位,那么他(她)的生计问题就会没有着落。比较而言,乡镇干部的医疗保险开展情况相对要好得多。在调查对象中,除了5.7%的人表示自己不知道是否缴纳了医保之外,其余的人都明确表示已经缴纳了医保。但是问题在于,能够及时足额缴纳医疗保险的仅占34.7%。第三,居家与工作两地分离,在家庭生活与工作开展之间很难做到两全其美。由于经常要在不同的乡镇之间轮换上岗,所以大多数乡镇干部可以说是居无定所,给自己的工作和家庭生活带来极大不便。根据调查,乡镇干部的居家生活大致可以分成三种情况:第一种情况是家庭随着岗位走。即自己被调往哪个乡镇工作,那么自己的家庭也就举家迁移到相应的乡镇。属于这种类型的比例为42.3%。第二种情况是家庭定居在县城,自己则每天在县城和工作乡镇之间来回奔波。属于这种类型的比例为23.1%。第三种情况是在工作乡镇和县城之间各安一个家,自己则根据工作的松紧程度来相机抉择自己的居住地点。属于这种类型的比例为有30.8%。

3. 乡镇工作人员工作和生活状况的分类比较

为了进一步揭示不同类别的乡镇工作人员在工作和生活方面所存在的差异,笔者分别按性别、文化程度、是否公务员以及是否担任领导职务等四种划分依据对调查结果进行分类比较,结果如表5所示。

在本乡镇工作年限的比较:前文已有述及,乡镇干部在乡镇基层的工作年限普遍比较长,约12年左右。调查数据显示,尽管各类别的乡镇工作人员在基层工作年限上的差别并不大,但是在本乡镇工作的年限则因身份类别上的差异而有所不同。公务员在本乡工作的时间平均不到5年,而非公务员性质的干部在本乡工作的时间则明显要长,约7.5年。这也从侧面反映出乡镇干部在轮换机制上的身份差异,公务员的轮换周期相对较短,而非公务员的轮换周期则相对更长一些。

对工作不满意程度的比较:值得关注的是,乡镇干部中对现有工作状况不满意者占到了相当大一部分比例,而不同类别群体所表现出来的不满意程度也明显不同。总体来看,男性所表现出来的不满意程度要稍高于女性,文化程度较高的人不满意程度相对也较高一些。从表5可以看出,高中以下文化程度的人其不满意程度还不到30%,而大专以上文化程度者的不满意程度大约在45%左右。而非公务员的不满意度比公务员要高近5个百分点,这可能与公务员相对更好的社会声誉、良好的社会保障以及较为乐观的职务升迁预期有关。

表 5 乡镇工作人员工作和生活状况的分类比较

%

| 指标 | 按性别分 | | 按文化程度分 | | | 按身份类别分 | | 按岗位分 | |
|--------------|-------|-------|--------|-------|-------|--------|-------|--------|-------|
| | 男 | 女 | 本科 | 专科 | 高中及以下 | 公务员 | 非公务员 | 领导 | 员工 |
| 本乡工作年限/年 | | | | | | 4.91 | 7.47 | | |
| 对工作不满意 | 47.06 | 38.89 | 44.44 | 47.22 | 28.57 | 42.42 | 47.37 | | |
| 不愿意呆在基层 | 79.41 | 94.44 | 88.89 | 88.89 | 57.14 | 87.88 | 78.95 | 91.67 | 82.50 |
| 认为自己调往城市的机会大 | 14.71 | 5.56 | 22.22 | 11.11 | 0.00 | 18.18 | 0.00 | 41.67 | 2.50 |
| 认为自己没有机会调往城市 | | | 22.22 | 36.11 | 42.86 | 27.27 | 47.37 | 0.00 | 45.00 |
| 认为工作任务饱满 | | | 77.78 | 58.33 | 42.86 | 66.67 | 47.37 | 75.00 | 55.00 |
| 认为工作较清闲 | 23.53 | 11.11 | | | | 15.15 | 26.32 | | |
| 年工资收入/元 | | | | | | | | 12 500 | 9 805 |
| 认为工资低于自己的付出 | | | 100.00 | 94.44 | 85.71 | 96.97 | 89.47 | | |
| 有兼职行为 | 8.82 | 0.00 | 11.11 | 5.56 | 0.00 | | | 0.00 | 7.50 |
| 居家在本乡 | 35.29 | 55.56 | 22.22 | 28.57 | 50.00 | 48.48 | 31.58 | 50.00 | 40.00 |
| 居家在县城 | | | 44.44 | 16.67 | 28.57 | 18.18 | 31.58 | 16.67 | 25.00 |

注：为了便于观察，本表略去了在分类比较中差异不明显的部分问项和栏目数据

是否愿意长期呆在基层的态度比较：从表 5 可以看出，绝大多数的乡镇干部都不愿意长期呆在基层工作，而不同类别群体所表现出来的差异也非常明显。比较而言，女性、专科以上文化程度者、公务员以及领导干部等群体表现出更强的跳离基层的倾向。

对调入城市工作的预期比较：绝大多数乡镇工作人员对于自己调往城市工作的预期是悲观的。在所有类别的群体中，仅有领导干部们对于自己调往城市工作表现出较强的信心，有 41.67% 的领导干部认为自己调往城市工作的机会大，而认为自己没有机会调往城市工作的则一个都没有。大体上，男性较之于女性，文化程度高的人较之于文化程度相对较低的人，公务员较之于非公务员，领导干部较之于普通员工，对于自己的入城机会都表现出相对更为乐观的态度。

对工作任务饱满程度的认识比较：尽管多数乡镇干部都认为自己的工作任务比较饱满，但是在各类别的群体之间还是存在一些认识上的差别。表 5 显示，这种认识上的差别也表现出一个大致的规律：文化程度高的人较之于文化程度相对较低的人，公务员较之于非公务员，领导干部较之于普通员工，认为自己工作饱满的比例相对要更高一些。也有少部分人认为自己的工作比较清闲，男性工作人员中持这种观点的人比女性要高出 12 个百分点，非公务员中持这种观点的人比公务员要高出 11 个百分点。

工资收入方面的比较：除了乡镇领导干部的工资收入水平比普通员工大约要高出 30% 以外，其他几个类别的比较并没有体现出太大的差别。乡镇干部的工资收入普遍偏低。绝大多数人都认为自己的工资水平

低于自己的工作付出。具有本科学历的人 100% 都认为自己的工资水平低于自己的工作付出。比较而言，文化程度越高的人持这种观点的比例更高一些，公务员中持这种观点的比例比非公务员也更高一些。因为收入水平较低，所以有一小部分人具有兼职行为，其中以男性、普通员工和文化程度较高的人为主。

在居家地方面的比较：从表 5 可以看出，女性，高中以下文化程度者，公务员和领导干部选择在本乡镇定居的比例相对更高一些，而本科以上学历文化程度者和非公务员干部则选择在县城定居的比例相对更高一些。

四、结论与讨论

通过几年的努力，乡镇行政管理体制改革在机构与人员精简方面已经取得了显著成效。较之改革之前，乡镇机构的数量明显减少，政府雇员的人数也已经大幅下降。据有关部门对 1 020 个有代表性乡镇的抽样调查，2004 年我国平均每个乡镇设有 35 个机构，人员平均数为 348 人^[1]。而笔者的调查显示，被调查乡镇下设的机构数已经减少到 14.5 个，乡镇政府雇员平均仅为 68.75 人。但是，迄今为止我国乡镇一级机构改革的主要内容基本上还是停留在机构与人员精简的层面^[2]。乡镇管理的成本以及服务效率似乎并没有因为机构和人员的精简而得到明显改善^[3, 4]。问题的焦点在于，新一轮的乡镇行政管理体制改革对于改变基层政府雇员的工作和生活预期并不能产生直接的推动作用。由于改革设计基本上忽视了对于乡镇政府雇员的激励机制建设和人文关怀，极大地挫伤了乡镇政府

(下转第 33 页)