

社会管理视域下县级政府职能的历史轨迹与演化

梁 瑜

(燕山大学 政法学院, 河北 秦皇岛 066004)

摘要: 县级政府是我国最重要的一级基层政权。纵观历史,它于社会管理过程中存在着独特的发展轨迹。在古代,主要由乡绅来负责社会管理并提供公共服务,县级政府借此力量保证社会的稳定;民国作为一个过渡阶段,中央逐步将社会管理职能从乡绅手中收回;到了现代,县级政府享有法理上的社会管理职能,却出现管理上的部分缺位。因此,县级政府应更有效地发挥社会管理职能,促进社会和谐。

关键词: 县级政府;社会管理;历史轨迹

中图分类号: D625 **文献标志码:** A **文章编号:** 1672-349X(2018)04-0054-04

DOI: 10.16160/j.cnki.tsxyxb.2018.04.009

The Trajectory and Evolution of County Government's Functions under the Social Management View

LIANG Yu

(School of Humanities and Law, Yanshan University, Qinhuangdao 066004, China)

Abstract: The county government is the most important basic level in China. Throughout history, it has a unique development in social management. In ancient times, it was the squire who was responsible for the social management and public service, by which the county government kept the society stable; As a transitional stage during the Republic period, the central government gradually withdrew social management functions from the squire. In modern times, county governments enjoy the function of social management in jurisprudence, but actually there are some vacancy. Therefore, County governments should play the effective role in social management and promote social harmony.

Key Words: county government; social management; trajectory

县级政府是整个国民经济和社会发展的基础行政区域,在我国基层政权中占据重要地位。纵观历史,自先秦至今两千多年,县级行政单位在政府体系中地位一直十分稳定。古人认为,郡县治则天下安,县级政府是支撑和稳定国家政权的重要基础。历代没有裁撤县一级行政单位也正是由于中央对基层地方管控的需要。县

级政府通过掌握政治、经济、文化等重要方面来达到管控基层社会的效果,并积极承担社会组织管理的职责。对基层社会进行管理,并保证地方百姓的基本生活,目的是实现整个社会的安定和谐。在我国的政治体制下,县级政府一直处于社会管理的第一线,是地方社会公共服务和管理的主体。它的职能基本上覆盖了百姓

作者简介: 梁瑜(1992—),女,河北秦皇岛人,硕士研究生,主要从事公共管理研究。

对政府的需要与在公共事务方面的诉求。但是从两千多年来的历史轨迹来看,县级政府所发挥的社会管理职能并不如我们所想,其因历史阶段不同,呈现出不同的特点,在社会管理中所扮演的角色及发挥的作用也存在显著差异。

一、古代:借乡绅代理维持社会稳定

“县”的提法由来已久,它最早出现在春秋战国时期,秦始皇统一六国之后,在全国推行郡县制,“县”作为一级行政单位被确定下来。自秦以后的两千多年,行政区划几经变换,但是县级政府一直存在,从未废除。在古代,历代君王大多将县级政府作为国家政权机关的末端,县以下虽然也设置国家工作人员,但只是作为县级政府的补充,很少有正式一级的国家权力机构。中央试图利用县级政府为地方百姓提供基础性服务来达到稳定社会、维护政权的目的。但依史料记载,县一级行政机构在社会管理中发挥的作用是相当微弱的。它的主要职责往往只是赋税和刑狱。那么,古代的社会秩序是如何维护,社会管理又是如何实现的呢?

在古代,除了县级政府、地方衙门,我们不能忽视另一个重要群体——乡绅。我国是一个宗族社会,尤其重视血缘、亲缘关系。在地方,人们常常自愿或被动地选择依托宗族势力生存发展。“国权不下县,县下惟宗族,宗族皆自治,自治靠伦理,伦理造乡绅。”^[1]秦晖的这段话,难免有些绝对,但是也不能一概否定。地方乡绅往往出身权贵阶层,受过良好教育,具备丰富的学识。但是单凭财富和学识并不足以在一方享有太大的号召力,社会地位是他们得以掌握地方自治权力的另一必要条件。他们的家族多为地方名望,世代受到百姓们的敬重和信服。借助家族势力的同时,更重要的是要介入地方公事。介入地方公事也就是我们现在说的对社会具体事务的管理。乡绅会致力于地方的教育事业,如兴办学务、修建学堂、编纂地方志;管理地方财务和地方公务,依靠自己的财力兴办大型作坊,为当地百姓提供就业机会,积累地方财产;主持修建水利、桥梁等工程^[2]。这些活动方便了地方百姓,造福了一方,同时也增强了自己

在该范围内的威望。负责这些地方公事不是他们个人的职责,国家也并未给过直接授权,这些公益行为为当地乡绅赢得了百姓们的拥护,他们也自然而然地承担起了对一片区域的社会事务的管理责任。

地方乡绅代替了县级政府管理基层社会,县级政府在这个过程中采取的是默认的态度。他们允许地方乡绅的存在,并对乡绅所提供的社会服务给予权力上的支持。在中国传统社会,事实上并非只有一个自上而下的管制系统,而是两个秩序中心同时并存的状态。其中一条明线是我们所熟知的国家权威。在这个系统中,县级政府确实是最接近基层的。但是对于地方社会而言,它的管理意义却多是象征性的。在古代,中央对地方的实际行政约束力不强,而在平时时期,对于地方的社会管理更是十分薄弱。费孝通先生就曾提出:“乡土社会里的权力结构,在人民实际生活上看,是松弛和微弱的,是挂名的,也是无为的。”^[3]而与此相对的,另一个秩序中心则更有实质性,它承担着实际的管理能力。主要是由地方乡绅、族长控制着地方的社会事务,他们是独立于中央权威的,未经官方授权,自然也没有官方身份,甚至极少会与中央权威发生关系。但是他们却负责了地方的大部分社会事务,维护地方秩序,管理基层生活。

两个不同的秩序中心互不干扰。县级政府巧妙地借助乡绅的力量实现对基层社会的管理,达到稳定社会的目的。其掌管着税赋和刑狱,通过财政税收来控制地方经济,借助刑狱来保证政治权威,把握两大命脉来维持统治。县级政府和地方乡绅维持着一种微妙的关系,通过乡绅对社会的管理,既满足了中央政府对地方信息掌控和基层稳定的需要,同时也保证了基层社会管理的实现。

二、近代:社会管理职能逐渐收归

1911年,辛亥革命胜利后,建立了中华民国。该时期大体沿袭了清朝的行政设置,保留了县级政府。民国时期局势相对动荡,中央更加注重对地方的管控来维持社会的稳定,于是中央政权寄希望于县级政府能够发挥更多的作

用,但实际效果并不明显。

根据1914年5月颁布的《县官制》,在北洋政府时期,县行政长官为县知事,通常要经过考试合格并得到保荐方能取得任官资格。县知事的主要职权是管理本地区的行政事务,并对财政和司法进行掌控^[4]。此期间,县知事公署详细分设若干科,分管文秘、财政、民政、教育、实业等各类事务。可见县级政府已经在将社会管理的职能收归到自己的手中,积极参与基层的民政、教育、实业等活动。但是,县级政府的长官任命是由保荐产生,这些行政长官大多数是由大家族的当权者推荐,在宗族中有地位的人往往自己兼任官方确认的行政长官。也就是说:并不是国家加强了地方权威管理社会的力度,而是原本居于地方整合中心的人物通过保荐的方式取得了国家行政权力的认可。他们真正的权力来源仍旧不是由中央授予,而是地方内部利益关系的产物。当然,不论通过何种渠道,县级政府的社会管理职能确实有所加强,乡绅也借此获得了国家的认可,成为基层行政长官,能够发挥优势继续为百姓提供服务。

其实,国家所采取的方式是借助机构设置和委任,将地方权威变为国家在基层的政权分支,使地方权威能够服务于国家目标,并将其纳入国家官制的控制范围内。正是由于地方权威进入了国家政权,地方的社会管理工作也就成了政府必须要执行的职责。乡绅作为社会管理的重要主体被吸纳到县级政府担任行政官员,是将社会管理收归到县级政府的一个重要举措。但是后来无论是共产党还是国民党都很排斥乡绅,原因在于当时的乡绅在学识和德行上都大不如前。传统意义上的乡绅大多离开了乡村,或参加革命或留洋海外。部分留守地方的乡绅则与官、匪勾结,欺压百姓。乡绅这一阶层已经发生了实质性的变化,在社会中的作用也必将会被取代。

民国时期作为一个过渡阶段,乡绅逐渐退出历史舞台,县级政府开始接手社会管理的工作。

三、当代:职能多样化及管理的部分缺位

新中国成立之后,县级政府依然是我国重

要的行政区划。在1954年宪法中规定:县以下新设乡一级,以协助县级政府管理基层事务。到了2000年,中央政府根据政府管理的范围来划分,把各级政府包括县市政府的职能统一界定为四个方面,即“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”。其中,地方政府主要承担市场监管、社会管理、公共服务三大职能,县市政府更偏重于社会管理和公共服务职能^[5]。自此,县级政府主要负责就业、居住、生活、福利、教育等与百姓密切相关的事务,完成社会管理职能,保障居民生活,维护社会安定秩序。社会管理的根本目的是满足群众诉求、化解社会矛盾、保证社会和谐,以期通过对社会的调控达到社会稳定的效果。

当前县级政府也确实掌控了社会管理的权力,履行社会服务的职责。但从近些年的发展状况来看,县级政府在社会中所发挥的作用并不尽如人意,违背了社会管理的初衷。可以说,近几年,我们国家发生了突飞猛进的变化,社会呈现良好态势,但不容否认,在部分地区依然存在着很多问题,尤其是地方政府的管理问题凸显。社会管理作为一个软指标,地方政府对其投入的财力和物力仍然有限。地方政府的公共服务并未能完全满足群众的需要,需求与供给的不平衡,必然要导致各种矛盾的出现。政府所提供的公共服务质量还偏低,一定程度上影响了人民群众对政府的信任感。上学难、看病难、就业难、买房难、养老难等社会问题并没有从根本上消除。部分地区居民收入差距较大、已经形成较严重的两极分化、阶层固化现象,这些都是造成社会不稳定的原因。

面对这些问题,地方政府虽采取了很多措施,但由于问题还没有从根本上得到解决,有可能引发民众对社会不公平现象的心理承受危机以及对地方政府的不信任危机,因此,应该引起高度重视。由于部分地区地方行政长官由上级委派或外地调入,对当地的实际情况和当地民众的需求不了解,便只负责应对社会突发问题和完成上级交办的任务,对于社会公共服务的提供有些无暇顾及或没能完全满足民众的需

求。地方政府和社会民众之间的信任建立不起来,其社会管理过程必然会遇到各种困难。另外,社会缺少能够协助地方政府的中介组织,社会管理的职能全部压在政府身上,单靠政府的力量来进行社会管理,其面对的困难是显而易见的。以上众多原因造成了县级政府在社会管理中的缺位。

四、未来:走上社会管理的正轨

中央设置县级政府,目的是为了能够更好地服务地方,维护基层的安定团结。但是从县级政府的发展状况来看,其在社会供给和服务方面的作用仍有待加强。

为了更好地完成社会管理工作,县级政府可从以下四个方面来提升社会管理能力。第一,在县级行政单位聘用工作人员、选任干部时,重点考虑本地任职。本地任职的优势在于更了解当地民风民俗,可因地制宜,提供贴合群众需求的服务。避免外调官员“瞎指挥”“不作为”等现象的发生。第二,县级政府提高公信力。要保持与群众的密切联系,深入群众,了解他们最迫切的需求,对百姓的承诺要及时兑现,解决群众最关心的民生问题。第三,政府官员及其工作人员应摆正位置,不摆“官老爷”的姿态,树立公仆意识;要保持清正廉洁,不利用公权谋取私利,切实践行为人民服务的宗旨。第四,可以借助中介组织的力量。适当鼓励社会团体组织协助县级政府完成社会管理的部分项目。只有地方政府很好地提供公共服务,实现

社会管理,官员与群众之间的信任桥梁才能得以维持,整个社会才能够安定团结。

无论是在古代县级政府借助乡绅代理来达到维护基层稳定,还是近现代逐渐将社会管理职能收归并写入宪法,整个历史轨迹无不体现了县级政府在地地方事务管理和公共服务过程中发挥着举足轻重的作用。尤其是在习近平总书记执政以来,党和中央更加关注基层、重视公共服务。县级政府也在不断改进工作、优化作风建设,打造为百姓办实事、让百姓信服的好政府。基层社会治理取得的成效让我们有理由相信地方政府能够逐渐走向促进基层社会和谐稳定的正轨,为早日实现中华民族伟大复兴的中国梦营造良好的基层环境。

参考文献:

- [1] 秦晖. 传统十论:本土社会的制度、文化及其变革[M]. 上海:复旦大学出版社, 2003:3.
- [2] 张静. 基层政权:乡村制度诸问题[M]. 杭州:浙江人民出版社,2000:19-23.
- [3] 费孝通. 乡土中国 生育制度 乡土重建[M]. 北京:商务印书馆,2015:66.
- [4] 韦庆远,柏桦. 中国政治制度史[M]. 北京:中国人民大学出版社,2005:654.
- [5] 谢庆奎. 当代中国政府与政治[M]. 北京:高等教育出版社,2010:171.

(责任编辑:李秀荣)