

● 相关文献

- ◆ 孩子的经济成本：转型期的结...
- ◆ 养老由家庭为主向社会为主转...
- ◆ 社会扶助，计生特困家庭的后...
- ◆ 调查显示中国城乡收入差距世...
- ◆ 2003年居民生活质量变化...
- ◆ 平抑城乡居民收入差距的国际...
- ◆ 2002年居民生活质量变化...
- ◆ 中国大城市的贫困人口问题研...

您现在的位置：首页>>研究文献>> 中国乡镇发展报告

## 中国乡镇发展报告

作者：《中国乡镇发展报告》课题组 出处：农民日报

### 前言

建国50多年以来，我国乡镇体制几经变革。但作为我国经济增长和社会发展之基，无论怎么变革，乡镇政权始终具有极其重要的地位以及不可替代的作用。

据民政部统计，截至2003年12月31日，我国大陆31个省、自治区、直辖市共有38316个乡镇，其中：镇20226个、乡18090个。

进入新世纪以来，“三农问题”被党中央国务院摆到了前所未有的一个重要位置。党的十六大明确提出：“统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重中之重。”可以说，未来乡镇政府的改革和建设，必须以城乡统筹的科学发展观为指导，切实把乡镇政府职能从包揽一切转变为只提供核心公共产品，从行政管理转变为公共服务，从直接管理转变为间接管理，要按照市场化、民营化、自治化的原则重塑乡镇政府。

自乡镇政府建立以来，尽管存在这样或那样的问题，但不可否认，作为政权的最基层组织，它在执行党的政策方针和路线方面起到了不可或缺的作用。今后农民增收、农业发展和农村繁荣仍将依靠乡镇政府的有效工作。

### 一、中国乡镇组织的沿革

（一）建国初期新中国成立后，我国县以下基层行政组织是区人民政府乡镇人民政府两级政权，或乡镇一级政府加县的派出机构区公所同时并存。

1954年9月，我国第一部宪法和地方组织法的颁布，为乡镇基层政权组织建设确立了法律依据。乡、民族乡、镇成为县以下惟一的一级政权组织，原农村区级政权一律改为县人民政府委员会的派出机构。1956年9月，党的“八大”规定，每个乡、民族乡和镇，每个农业生产合作社和街道等，有正式党员3人以上的都应成立党的基层组织，乡镇按党员人数建立支部委员会或总支委员会以至基层委员会。

（二）公社化时期从1958年人民公社化到1983年政社分开，我国农村基层政权组织是人民公社。人民公社是政社合一的组织，公社取代乡镇政权组织和农业合作社组织之后，行使国家基层行政管理和社会生产管理双重职能。公社的管理机构分三级：即公社管理委员会、管理区（生产大队）、生产队。

人民公社体制是我国特定历史时期的产物，它的最大弊端在于党政企三者合一，用行政命令搞生产。违背了商品经济的发展规律。到后来，由于全国普遍推行农村家庭联产承包责任制，包产到户，使农户成为基本的生产单位，人民公社体制面临新的矛盾，提出了改革的要求。

（三）人民公社解体和乡镇设立党的十一届三中全会以后，农村普遍推行生产承包责任制，生产大队和生产队自然解体，人民公社体制已不适应生产承包责任制的需要。1982年五届全国人大五次会议通过新宪法，否定了人民公社体制，把国家行政区域在基层划分为县、市辖区和乡（镇），并确立农村基层政权为乡、民族乡、镇政权。1983年10月12日，中共中央、国务院联合发布了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》指出：建立乡政府，其性质为国家政权在农村的基层组织，乡政府主管行政、公安、司法、民政、武装、文教卫生、计划生育、财政税收、农业生产等工作；建立乡党委，负责农村党的组织、宣传、教育、纪检检查、青年、妇女等工作。1983年10月，中共中央、国务院通知要求：当前的首要任务是把政社分开，建立乡政府。同时按乡建立党委，并根据生产的需要和群众意见逐步建立经济组织。同时撤销了生产大队和生产队，建立了村民委员会和村民小组。

1985年，所余249个人民公社宣布解体，至此，在我国人民公社及其下属生产队不复存在。代之而起的是61766个乡镇政府和847894个村民委员会。我国农村改革获得了突破性的成功，举世瞩目。

## 二、改革开放以来的中国乡镇

(一) 农村经营制度的建立1978年以来，当少数生产队农民自发地兴起“双包”时，包产到户还是多种农业生产责任制的“禁区”。搞得较早的安徽省，1979年末实行包产到户的生产队已占10%。

1980年春季起，“双包”在经济落后地区和边远地区开始推广，发展较快。1982年1月，中共中央1号文件批转的《全国农村工作会议纪要》中，第一次明确肯定了“双包”的社会主义性质，指出：“目前实行的各种责任制，包括小段包工定额计酬，专业承包联产计酬、联产到劳，包产到户、到组，包干到户、到组，等等，都是社会主义集体经济的生产责任制。”

(二) 告别主要农产品短缺1979年到1984年，是中华人民共和国成立以来，农业生产增长最快的时期。1982-1984年全国推行的“大包干”就像20世纪50年代的土改一样，重新刺激了农民的生产积极性。1978-1984年，全国粮食总产量持续增长，粮食产量从原来不到6000亿斤，连续跨越6000亿斤、7000亿斤和8000亿斤三个台阶，到1984年超过8400亿斤。从此，中国农产品生产初步告别了短缺时代。

1984年同1978年相比，全国经济作物播种面积从1443万公顷扩大到1929万公顷，增长了33.7%，增产最多的棉花1984年总产量达到625.8万吨，比1978年的216万吨增长1.9倍。畜牧业产值1984年比1978年增长73.2%。1984年全国渔业产值比1978年增长57%。

(三) 乡镇企业“异军突起”大包干不仅提高了农业生产的产量，而且更重要的是解放了农民，农民有了自由，二、三产业才有了发展。1984年后农业劳动生产率和农民收入都有所增长。

正是由于广大农民的伟大创造和加快发展乡镇企业的政策措施，乡镇企业从1984年开始进入高速发展时期。1984-1988年，乡镇企业每年转移1300-1400万农村劳动力。1988年乡镇企业总产值在农村社会总产值中占的比重上升到了58.1%；这的确是出乎意料之外的“异军突起”。

乡镇企业的迅速发展，已成为国民经济的主要基础和最具活力的生长点，促进农村产业结构发生了深刻的变化，它已成为农村经济发展的重要组成部分和支柱，并为中国的农业工业化、农村现代化和乡村城市化开辟出一条道路。

1985-1991年的7年间，全国乡镇企业支付的工资总计达3500多亿元。“七五”期间，全国农民人均纯收入增加232元，其中35%来自乡镇企业。更有意义的是，乡镇企业的发展为解决中国农业现代化进程中遇到的两大难题即资金从何处来，剩余劳动力向何处去开辟了重要途径。1991年全国乡镇企业已从农民中吸收了9600多万剩余劳动力。“七五”期间，乡镇企业用于以工补农、以工建农、兴办农村各项公益事业的资金约550亿元，高于同期国家用于农业的基本建设投资，成为中国农业现代化和农村社会发展建设资金的重要来源。

乡镇企业在中国的经济改革，建设市场经济体制中起到重要的先导作用和示范效应。乡镇企业以市场调节为主配置资源、销售产品的经济运行机制，大大解放和发展了农村生产力；随着乡镇企业的崛起，它的载体即农村原有的和扩建、新建的一大批小城镇，采取了适应市场经济发展的一套新的管理体制，显示出了巨大的优越性。这些，为中国国有企业的改革和大中城市管理体制的改革提供了宝贵的经验。

(四) 政治民主化进程1987年通过、1988年施行的《村民委员会组织法》，为村级组织政治民主化开辟了道路。十五届三中全会在部署农村经济的同时，强调农村民主政治和村民自治。这次全会通过的文件称赞中国农民有三个伟大创造：包产到户，乡镇企业，村民自治。村级海选即村民委员会主任（老百姓习惯称村长）由村民直选，是社会主义基层民主政治的新发展。1998年新的村委会组织法颁布实施后，全国各地陆续开展了新一轮村委会换届选举工作。据统计，各地的参选率普遍都在85%以上，有的超过90%。全国80%以上的村庄建立了村民会议或村民代表会议制度，重大村务基本上都能提交村民会议或村民代表会议讨论决定。全国80%以上的村庄都制定了村规民约或村民自治章程，建立了村民会议决策、村民代表会议议事、村务公开、民主理财等制度。村民自治，简而言之就是广大农民群众直接行使民主权利，依法办理自己的事情，创造自己的幸福生活，实行自我管理、自我教育、自我服务的一项基本社会政治制度。

党的十三届四中全会以来，全国范围内的乡镇人大换届选举共进行了5次。选民参选率一直保持在90%以上；乡镇人大代表、乡镇国家机关领导人员的知识结构、年龄结构不断优化，素质不断提高。

(五) 乡村文教卫生改革改革开放以来坚持把农村教育摆在重中之重的地位，加快农村教育发展，深化农村教育改革，有效的促进了农村经济的发展。(1) 九年义务教育的普及程度得到很大提高，为全面普及九年义务教育打下了良好基础。(2) 农村教育体制得到了深化改革，发展农村职业教育和成人教育，推进“三教统筹”和“农科教结合”。(3) 完善了“以县为主”的农村义务教育管理体制，加大投入，完善保障机制。(4) 加快推进了农村中小学教师队伍建设。(5) 千方百计

地为实施“农村中小学现代远程教育计划”。

中国农村卫生事业伴随着经济的发展而发展,为保障农民健康、农村经济发展和社会稳定做出了积极贡献。健全了农村卫生服务网络,每一个县(市、区)都有一所综合性医院、一所卫生防疫站、一所妇幼保健所,绝大多数县(市)有一所中医院。县级卫生机构已初步成为全县的医疗预防保健技术指导中心。每一个建制乡镇都有一所卫生院。中心卫生院规模比较适度,人才结构比较合理,服务功能比较齐全,已成为一定区域的医疗中心。一般乡镇卫生院能够为本乡镇的居民提供基本的医疗预防保健服务,起到了农村卫生网络的枢纽作用。目前,全国95%的行政村有村卫生室,其中村集体办医的占15%。

以农业产业结构调整 and 加快小城镇建设为契机,在大力发展农业和农村经济的同时,开展农村环保科普宣传教育,控制农业面源污染和农村生活污染、改善农村环境质量是农村环境保护的重要任务。

(六)精神文明建设农村文化建设始终坚持中国先进文化的前进方向,大力弘扬民族优秀文化,摒弃落后文化,抵制腐朽文化。以乡镇为重点,全面加强了文化阵地、文化队伍、文化活动内容和方式的建设,努力满足广大人民群众日益增长的精神文化需求。

我国农村广播电视事业在中央正确方针政策的指导下,在各级党委和政府的领导、支持下,在各级广播电视行政部门和广大农村广播电视工作者的努力下,艰苦创业,顽强奋斗,取得了令人瞩目的成绩。已经建成了具有多种传播手段,多层次,多渠道,多功能的农村广播电视传输覆盖网络,拥有一支相当可观的农村广播电视机构和队伍,许多省、自治区、直辖市的农村广播电视覆盖率逐年扩大。

### 三、转型中的乡镇：小城镇发展问题

(一)从农村集镇到城市化的建制镇我国传统的乡镇一般以农村集镇形式存在,现在的乡政府所在地往往就是历史上由集市演变过来的集镇。而建制镇则是近现代社会的产物,它除了作为行政区划的中心与乡的建制并列,更作为城镇体系的末端,成为从乡村到城市演进中不可缺少的一环,为各国城市行政管理布局体系所重视。我国建国后的城镇化发展很大程度是受行政区划上的建制镇标准变动而几经波折。

城镇化是农业社会向工业社会转变过程中,伴随工业化而出现的一个必然过程,是工业化的历史结果和必然归宿,也是工业化水平与社会发展水平的一个重要特征。

城镇化必须以工业化为基础。没有工业化水平的提高,城镇化就没有牢靠的基础。同时,城镇化能够使得经济与社会要素更为聚集,物流、能量流和信息流更为通畅,能够大大节省经济和社会的发展成本,并能产生非常明显的扩散效应。在工业化水平不断提高的情况下,如果城镇化水平得不到相应提高,反过来会制约工业化进程。国内外的发展规律已经表明,城镇化与工业化是相伴相随的,在工业化水平提高的情况下,必须因时因地制宜地提高城镇化水平。

中国有着悠久的建城史。早在夏商时代,中国就已经出现城市。在相当长的一段历史时期内,中国的城镇化水平位居世界前列。自新中国成立到1957年,中国迅速恢复经济并实施了中国的第一个“五年计划”,中国的城镇化水平曾经快速提高。1957年,城镇人口数量曾经达到9949万人,城镇化水平提高到15.4%。1966年,中国城镇化水平为17.8%。1978年,中国城镇化水平为17.9%。在这12年间,中国的城镇化水平基本上没有变化。历史的教训表明,不根据经济社会规律推进工业化和城镇化,经济社会的发展就没有基础,甚至可能出现倒退。

改革开放以后,中国农村劳动生产率大大提高,农村经济得到快速发展,大量农村劳动力向非农产业转移。同时,大批知识青年和下放干部返城,有力地推进了中国的城镇化进程。1984年以后,城市经济体制改革拉开序幕,为城市的发展增添了活力,也为提高工业化水平与城镇化水平奠定了基础。1978年到1993年,中国的市镇人口由17245万人增加到33351万人,城市化率由17.9%提高到28.1%。在短短的15年间,城市化率提高10.2个百分点。到1998年,我国市镇人口进一步增加到37942万人,城市化率达到30.4%。1998年,江泽民总书记在视察长江三角洲农村工作时指出,在大力发展乡镇企业时,积极推进小城镇建设也是一个大战略。1999年,朱镕基总理在人大九届二次会议上的政府工作报告中强调,加强小城镇建设是农村经济和社会发展的一大战略,要积极调整乡镇企业的结构,推进小城镇的建设和发展。2000年以来,中共中央、国务院又发布了《关于促进小城镇健康发展的若干意见》,并在“十五”计划中对小城镇建设作出了进一步的部署。到2003年,我国城镇人口进一步增加到52376万人,城市化率达到40.53%。

(二)小城镇的发展与城乡结构变革在我国城镇化过程中,小城镇具有举足轻重的作用。在

改革开放的初期，一方面，农民的积极性和创造性被空前的激发出来，大量的农村劳动力具有转向非农产业的内在动力。另一方面，中国仍然实行明显的城乡分离制度。在这种情况下，农民“离土不离乡，进厂又进城”，创造性地促进了乡镇企业的蓬勃发展。乡镇企业的发展，直接带动了小城镇的发展。1983—1986年，每年平均设镇1600个左右。城市经济体制改革启动以后，城乡经济开始逐步融合起来并且互为依托，乡镇企业也进入了稳步发展的阶段。1987年—1991年，每年平均设镇350个左右。累计20世纪80年代全国小城镇净增8192个。邓小平南巡讲话以后，乡镇企业再次进入高速发展阶段并带动了小城镇建设。1992年—1994年，每年平均设镇达1250个。自此以后，乡镇企业进入调整与巩固的阶段，为小城镇的发展打下了基础。1995年以后，虽然每年平均设镇数量急剧下降，但仍然有300个左右。

建立合理的城镇等级结构的内在需要也是小城镇发展的带动力量。20世纪90年代以后，中国未来的城市带与都市圈发展轮廓逐步显现出来。沿海、沿江和沿线开发的战略格局的初步形成，给小城镇的发展带来的机遇。从城镇化的规律来看，不仅要有大城市，要有中小城市，也需要以小城镇作为其基础。小城镇的发展也是建立金字塔型城镇结构的需要。正是城市带和都市圈发展的需要，直接带动了小城镇的发展。不仅如此，小城镇在联结农村和城市经济社会发展方面也具有不可替代的作用。到2003年，乡镇总数达38316个，其中建制镇达20226个，县城以外的小城镇镇区总人口约1.91亿。小城镇类型也极为丰富，有农业基础型小城镇、商贸型小城镇、工业型小城镇、旅游型小城镇和城郊型小城镇等。

对中国而言，小城镇的发展具有战略意义。可以说，没有小城镇的发展，就没有农业的现代化，就没有农村经济的发展，就没有整个国民经济的健康、快速、持续和协调发展，就没有全面建设小康社会的基础。具体而言，发展小城镇的作用主要体现在以下几个方面：

1. 吸纳大量农村劳动力，为农业现代化奠定基础，直接增加农民收入，直接促进了农村经济的发展

对中国而言，实现农业现代化的一个前提条件是要实现农业的适度规模经营，如果农村劳动力不能从农业中转移出来，农业的经营规模始终上不去，农业的专业化、机械化、高技术化很难实现。

一般而言，乡镇企业集中在县城、建制镇和集镇周围。有关研究表明，乡村50%的新增非农就业集中在县城、建制镇和集镇周围。可见，发展小城镇是增加农民收入的主要途径。据测算，农村未来20年仍将有1.2—1.8亿剩余劳动力。如果不发展小城镇，农民就业压力将无法解决。

2. 发展小城镇对于刺激消费，开拓市场，拉动经济持续增长具有重要的作用

国家统计局小城镇抽样调查表明，小城镇平均每个镇区设有2个集贸市场，其中综合和专业各一个。平均每个小城镇年商品贸易成交额达1.9亿元。室内集贸市场比重为26%。抽样调查表明，平均每个镇社会商品零售总额为1580万元，其中生活资料为540万元，占34%；生活资料1040万元，占66%。可见，小城镇的消费是整个消费中的重要组成部分。

中国经济已经越过短缺经济时代，并进入相对剩余时代，消费不足已经成为经济持续发展的主要矛盾。在这种情况下，要开拓农村市场，必须统筹城乡发展，为农民进入城镇从事二三产业创造条件。由于农民50%以上的非农就业机会与小城镇有关，因此，发展小城镇在增加农民就业和增加农民收入方面的作用不可替代，是开拓市场和刺激消费的重要一环。

3. 发展小城镇对于统筹区域发展、缩小地区差距方面具有重要作用

20世纪80年代中后期以来，中国中部与西部地区与东部地区之间的差距越来越大。有关研究表明，从地区差距产生的原因来看，城镇化水平较低是其主要原因之一。今后，要缩小地区差距，必须加快发展中西部地区小城镇，提高城镇化水平和质量。

#### 四、乡镇发展中的突出矛盾和问题

（一）农民负担问题

农民负担问题。 “撤社建乡”以后，农民负担问题日渐暴露出来，1990年代以后，农民负担问题愈演愈烈，成为中国农村最瞩目的焦点问题之一。在对加重农民负担的挞伐中，乡镇政府一时成为加重农民负担的众矢之的。客观地说，乡镇政府对于加重农民负担的确负有一定的责任，但是乡镇政府未必就是加重农民负担的“罪魁祸首”。在“条块分割”体制下，其实有相当一部分从农民身上汲取的经济资源（包括各种税费、摊派）通过“条条”被上级政府部门所拿走。到了20世纪80年代中后期，农业发展进入徘徊期，农业增产不增收，农民负担问题才日形突出。特别是，进入20世纪90年代中后期，乡镇企业普遍的不景气，使乡镇财政收入不得不倚赖对农民的直接征收（尤其是在欠发达和不发达的农业地区更是如此），加重农民负担似乎有一种无法遏止之势，农民也因此怨声载道，并开始动摇对农村基层政府的合法性认同。

（二）税费改革

农村税费改革2000年首先在安徽全省进行试点，随后又先后在江苏、湖北和

浙江等20个省份全面展开。据最新报道,目前试点地区的农业人口已达6.2亿,约占全国农业人口总数的3/4;试点地区减负幅度一般在30%以上(个别地区达到40%以上),农民得到的好处预计在300亿元以上。

农村税费改革表面上似乎是为了整治日益泛滥的农村“三乱”问题而进行的减轻农民负担、让民休养生息之举,实则是挽救20世纪80年代中后期以来“国家”在乡村社会日渐加深的治理理性危机。从这个意义上来说,与其说农村税费改革是农村分配关系和经济利益的调整,毋宁说是国家合法性在乡村社会重建的一种尝试和努力。这些措施就是为了规范和约束乡镇政府的行为,以免继续向农民乱收费、乱集资和乱摊派。农村税费制度的改革,有利于规范农村分配关系,有利于推进乡镇机构改革,有利于改善干群关系,缓和社会矛盾。

(三) 村民自治1988年以后,“村民自治”在中国村一级逐步得到推行。村民自治制度在一定程度上重新界定了国家与乡村社会的关系,从而形成了所谓的“乡政村治”的政治格局。由于“乡政”的权力来源、权力结构和管理体制并没有随着村民自治的推行、发展而进行适应性改革,使“乡政”与“村治”之间关系处于一种体制性紧张乃至冲突状态;尤其是村级直接民主选举,内在地激发了乡村人民的民主意识和民主诉求,他们基于自身经济利益、政治权利等方面的考虑,要求改变乡镇政府传统的权威来源方式,将民主直选扩大到乡镇一级,进一步开放乡镇政治,并实际地参与到乡村治理的诸项事务之中。实行村民自治以后,国家通过赋予农民一定的自治权,即通过民主选举、民主管理、民主决策和民主监督以及村务公开,重新赢得了农民对国家政策的服从和对国家义务的遵守。从目前的村民自治的发展来看,乡村之间的支配性关系的确是村民自治发展的主要障碍。乡镇政府与村民自治之间的关系,权利与义务责任等还没有理顺,有些尚待明确。

(四) 乡镇机构和人员膨胀乡镇机构问题实际上是乡镇政府与县级政府职能部门设在乡镇的“七站八所”之间的“管理”关系不顺的问题。尽管在不同的时期设在乡镇的站所名称、形式、数量不尽相同,但基本上都是这样的,即:有利可图的站所一般都是由县直部门直接管理或者以其为主导、乡镇政府辅助管理,而一些无利可图的站所则被视为“包袱”甩给乡镇政府管理,并由乡镇财政供养。例如,财政、工商、税务、公安、司法、土地、水电、信用社、交通等站所基本上由“条条”管理;文化、广播、卫生院、中小学、农技等事业单位基本上下放给乡镇政府管理。如此一来,那些设在乡镇、由上级主管部门直接管理的站所,势必会在相当程度上瓜分和肢解乡镇政府的大部分权能,同时,又与乡镇政府争夺乡村资源特别是财税资源,使乡镇政府在“权、能、利”三个方面皆不能成为一级完备、统一、效能的政府,以致乡镇政府无法有效领导和管理本区域内政治、经济、教育、科学、文化和社会等各项事业。

乡镇机构的膨胀,主要发生在20世纪80年代中后期。随着农村家庭责任制的推行以及人民公社体制的瓦解,那时候的村级组织趋于瘫痪和半瘫痪,习惯于行政控制的乡镇政府组织,为了适应乡村基层组织的这一变化,以及出于实际的社会管理、征收税费、计划生产和实施家庭计划生育的需要,最初的反映(无论是自觉或者不自觉的)几乎无一例外是增加人员、扩充机构。这些新设的机构不少为自收自支单位,其工作人员也相应增加,大多为乡镇自行聘用(非国家编制人员)。依靠收费度日或直接向农民摊派,往往是确保这些新增机构正常运转的主要手段。

(五) 乡镇财政危机农村税费改革在减轻农民负担的同时,势必会减少乡村财政的收入特别是乡镇财政的收入,并因此导致乡镇财政收支的缺口问题。与此同时,乡镇财政原来遗留下来的巨大债务问题也将无法化解。换言之,乡镇财政面临严重的收支缺口和债务压力,并将长期化。农村税费改革以后(2000年),安徽省农业两税(农业税和农业特产税)及附加是37.61亿元,比改革前49.25亿元(包括改革前的农业税、特产税、乡统筹和村提留中的公益金、管理费)减少了11.64亿元,再加上被取消的屠宰税和农村教育集资5.26亿元,全省乡村两级政策内减少财力就达16.90亿元。其中,乡镇财政减收13.96亿元,平均每个乡镇减少收入75.46万元。虽然目前的转移支付填补了乡镇85%的政策内减收,但是,在税费改革之前,乡镇财政除了政策内的收入以外,还有政策外的收入。农村税费改革几乎完全取消了乡镇财政的政策外收入,因此,安徽省乡镇实际减少收入远远大于75.46万元。有人估计,安徽省平均每个乡镇因为农村税费改革减收至少有90万元。而在农村税费改革之前,根据安徽省财政部门的调查,全省乡镇一级财政原来就平均负债达303万元。

## 五、以城乡统筹科学发展观推动我国乡镇的改革与建设

(一) 以城乡统筹科学发展观推动我国乡镇改革与建设的必要性城乡统筹是经济社会发展的必经之路。我国工业化进入中期阶段,客观上为城乡统筹创造了前提和条件。根据世界经济发展的普遍规律:工业化进入中期阶段后,国民经济的主导产业由农业转变为非农产业,经济增长的动力机制主要来自于非农产业,不再需要从农业吸纳资本等要素。农业应获得与工业平等发展的机会与权利,并成为接受“补助”的部门。这个阶段就是二元经济结构向一元经济结构转换过渡,工农、城

乡关系开始改善的阶段。通过比较分析,可以判断中国已进入工业化中期阶段。我国现在实行城乡统筹既适逢其时,和工业化中期阶段城乡关系基本特征相适应,又颇具超前眼光。

城乡统筹也是解决乡镇发展问题的迫切要求。通过对近年来乡镇发展过程中的热点问题的分析,我们可以看到,由于不合理的地方行政设置和管理体制,我国乡镇的发展已经到了一个临界点。无论是财政上的事权和财权不配套,还是政府行政层次过多造成的政令不畅,还有因为权力范围过大造成的农民负担过重等等这些问题,都是与城乡统筹的改革路径相背离的。要从根本上解决这个问题,必须实行城乡统筹,从本质上对乡镇改革的目标和手段进行调整。

(二) 增强党在乡镇一级的执政能力党的十六届四中全会提出了关于加强党的执政能力建设的决定,乡镇一级政府作为党的最基层组织,肩负着重要的责任和使命。乡镇是政治、经济、文化和民主建设的前沿,在我国的基层体现我党立党为公、执政为民的精神。乡镇一级政权,直接面向村民自治组织及广大村民,上传广大农民的呼声,反馈农业和农村中的问题,下达中央在农业和农村的路线、方针、政策,乡镇政府的行政行为在一定程度上代表党的形象,同时也关系到农村社会的繁荣,关系到农业的稳定发展,关系到农民收入的增长。在落实中共中央提出的加强党的执政能力建设的五个重要任务过程中,尤其是在不断提高驾驭社会主义市场经济能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化能力和构建社会主义和谐社会的能力方面,乡镇一级政权组织会起到不可或缺的作用,加强乡镇政权执政能力具有极其重要的意义。

乡镇一级政权直接面对中国最大的社会群体(农民),要全面贯彻党的基本路线、基本纲领、基本经验,把握执政规律、提高执政能力、完善执政方略、改进执政方式、巩固执政基础、完成执政使命,保持党同人民群众的血肉关系。

(三) 乡镇改革的方向乡镇政府的改革就是要将乡镇政府职能从包揽一切转变为只提供核心公共产品,从行政管制转变为公共服务,从直接管理转变为间接管理,要按照市场化、民营化、自治化的原则重塑乡镇政府。

市场化。要求乡镇政府管理引进市场机制,对乡镇政府向社会提供的公共产品进行成本核算,使公共产品发挥最大的经济效益和社会效益。根据这个原则,我国农村社会所需要的公共产品必须一分为二。一部分公共产品必须由上级政府提供,例如电力、煤气、自来水设施等需要有庞大的消费群,才能有生产规模,因而才不会亏本,这种半公共产品应该由上级政府统一提供,而不应由乡镇政府提供。另一部分可以由乡镇政府提供的公共产品则必须进行优化整合。仅以义务教育为例,可以把几所小学合并成一所,把几所中学合并成一所,加大学校的招生规模,减少教师数量,提高教师水平,使政府有限的教育投入发挥最大的经济效益和社会效益。当然,教育资源整合有些不是乡镇政府所能独立完成的,需要上级政府的协调配合。

小型化。实行小政府政策,让乡镇党委、乡镇政府合署办公,联合执法,使乡镇政府公务员一身兼数职,一专多能,充分发挥乡镇政府公务员的聪明才智。特别是中央提出逐步取消农业税后,乡镇政府的小型化更是势在必行。要重新划分行政区划,扩大乡镇规模,加快农村城镇化步伐。

民营化。主要是建立政府与社会、企业的关系,减少政府职能,将减少的职能移给社会,利用社会力量,包括与民营企业建立固定和非固定的伙伴关系,以合同出租或核发许可证等方式,让公共服务社会化、民营化,减少乡镇政府的公共开支。例如半公共产品的供给就可以实行民营化体制。乡镇政府因为其管理能力薄弱,在一般情况下,需要从垄断性行业里面退出,这样对提高市场效率有益处。

自治化。是指对乡镇与自然村的关系进行调整,最大限度实现村民自治。建立和完善村委会、社区和专业技术协会(合作组织)等社会组织,通过社会组织和社会中介组织保护农民的利益,维护农村的社会治安,控制农村人口的增长,协调农民之间的互助等。

关闭