

## 中国乡村的治理结构：历史与现实

作者：郭正林

文章来源 <http://www.ccrs.org.cn>

[Abstract] This paper analyses the historical stages and current structure of governance of basic level in rural China from the perspective of governance. It is argued that the governance is the coordinating public management by multi-subjects cooperatively, which is characteristic of “pluralist cooperative governance”. The structure of governance of township and village in rural China shares the character of “pluralist cooperative governance”. After four stages of development from 1950, the structure of township governance become the mode of “township politics and village governance”, which is not only the decline of totalism politics, but also the achievement of political reform in rural China since 1980s.

[Key words] governance pluralist cooperative governance township politics and village governance

从中央到地方，中国的政权组织共有五个治理层次，它们是中央、省（直辖市）、市（地区）、县和乡镇。乡镇是国家在乡村地方设立的基层治理单位。所谓治理（governance），就是多元主体的协同公共管理过程。治理结构的基本特征就是“多元共治”。乡镇治理的组织结构，包括乡镇党委、乡镇人大与政府、上级政府在乡镇的职能派出机关（所谓七所八站）、各类协会及社团组织等等。乡镇的“多元共治”，就是以乡镇党委为治理中心的，政府组织与社会组织的协同运作，在保障国家职能实现的同时，促进乡村社会的全面发展和进步。

### 一、乡村治理结构的历史演变

乡镇政权是国家在乡村基层设立的政权组织，是整个国家政权行使政治与行政管理的基础。乡镇政权组织机关，既是乡村社情民意向上表达的基本渠道，也党的方针政策和政府法律法规的输出终端。国家的各项农村政策、工作任务必须通过乡镇党政组织才能得以贯彻落实。毫无疑问，建立乡镇的良好治理结构（good governance），是国家政权建设的基础，也是巩固党的执政地位和国家长治久安的战略工程。

建国以来，中国的乡镇政权设置多有变动，乡镇基层治理结构也随之变化。我国的乡镇政权制度大致经历了乡-村政权并存、乡政权制、人民公社制和乡政村治这四个发展阶段。就国家政权组织结构来看，中国的政权组织设置到乡为止，其下的“村委会”或“生产大队”、“生产队”等组织形式，都不属于国家政权组织的范围。乡镇人员一般是国家干部，其工资及福利待遇由国家财政负担；而村级干部保持农民身份，一般不脱产，其办公经费、工作补贴和有关待遇主要由村提留负担。这是区别乡-村两级干部从而区分乡政与村政的一个重要标志。同时也表明，现代的乡镇治理结构也具有传统的“官民共治”特征。

#### 1. 乡-村政权并存：1950-1953年

按照1950年12月政务院颁布的《乡（行政村）人民代表会议组织通则》和《乡（行政村）人民政府组织通则》的规定，（1）乡与行政村并存，同为农村基层行政区划，其规模由一村或数村构成，户数在100-500户之间，人口在500-3000人不等。这种乡建制可以视为“小乡制”。（2）乡、行政村的人民代表大会一般由直接选举的乡村人民代表构成，任期一年，可连选连任；一月开会一次，不设常设机关，只由会议选举主席1人，正、副乡长当选后可兼任，其职务主要是主持会议，联系代表，并协助乡人民政府筹备下届会议。人民代表会议的职权为听取、审查政府工作报告，向政府反映人民群众的意见和要求，建议和议决本乡兴革事宜。审议本乡人民负担及财粮收支事项。（3）乡、行政村政府是本行政区域行使政府职权的机构，它由同级人民代表会议选举的正、副乡（村）长和若干名委员，任期一年，可连选连任。选举产生的正、副乡长须经县政府批准，乡长主持每十天或半月召开的一次乡政府委员会会议，领导全乡工作。乡政府设文书一人，承乡长之命办理文书事宜。乡政府还可视工作需要设立各种经常的及临时的工作委员会，其主任委员由乡政府委员兼任。乡政府的职权主要有：执行上级政府的决议和命令，实施乡人民政府会议通过的决议，领导和检查乡政府各部门的工作。（4）在这一过渡阶段，县以下大多置区，区为政权实体或为县的派出机构，由它们领导乡（村）政府的工作。这种乡政体制有助于政府集中管理和对乡村社会的政治控制。

#### 2. 乡政权制：1954-1958年

1954年，新中国颁布了第一部《宪法》。这部《宪法》对中国的乡村基层政权建制作了原则规定：乡、民族乡是农村基层行政区划，乡政权是农村基层政权，是国家政权的有机组成部分。这样以宪法形式确立乡建制的法律地位，在中国宪政史上还是第一次。1954年初，国家民政部门（当时的“内务部”）为适应农业合作化和集体化的需要，发布了《关于健全乡政权组织的指示》，对调整、加强乡政权作了新的规定，即乡人民政府一般应按生产合作、文教卫生、治安保卫、人民武装、民政、财粮、调解等方面的工作，分设各种经常的工作委员会。各地可依据具体情况合并或调整，但最多不能超过7个。居住集中而无必要设立工作委员会的乡，亦可以不设，由乡人民政府委员会分工进行工作。宪法和地方组织法，肯定了内务部指示的精神，更全面地规定了乡人大和乡人委（即政府）的职权、组织结构和工作制度。

从互助合作到人民公社，这一时期乡政权的基本特征是：（1）撤消原有的“行政村”建制，乡、行政村统一为乡建制，设立乡政权。（2）在少数民族聚居地区按一定条件设置民族乡。（3）乡、民族乡的权力机关是乡人民代表大会；行政机关是乡人民委员会，它既是本级人民代表大会的执行机构，又是上一级人民委员会的下级机构，需要同时对两者负责并报告工作。（4）具体规定乡人民委员会组成人员为3-13人。（5）原则规定了乡人民委员会职能部门的设置、构成、工作制度和11项职权。（6）规定乡人民代表和乡人民委员会每届任期为两年。

乡政权以下的治理单位是自然村，治理的组织包括村党支部、合作社、青年团、妇女会等。村庄社区治理的公共权力主要由村党支部和上级下派的工作组来行使。这种治理结构乡-村政权“共治”结构的发展。然而这种比较合理的结构只运行短短5年就被人民公社的新治理结构所取代了。

### 3. 人民公社制：1958-1983年

人民公社的治理是全能主义的治理结构。按照“一大二公”和“党、政、军、民、学统一”原则建立的人民公社，是一个集政治、经济、文化和社会管理事务为一体全能主义治理模式。人民公社下设生产大队和生产队两个治理层次，从而形成“公社-生产大队-生产队”三级治理组织体系。这个组织体系建立在“三级所有、队为基础”之上。公社是农村各项工作的领导和管理机关；大队是公社的执行机关，也是一个上传下达的中介组织；生产队是社员集体经济生活和政治活动的基本场所，是农民集体劳动、集体分配的基本单位。

公社管理委员会履行乡政府职权。从理论上说，公社的权力机关是公社社员代表大会，大队的社员代表大会和生产队的社员大会分别是大队和生产队的权力机关。公社的管理机关是分别是公社、生产大队和生产队的管理委员会（管委会），这些“管委会”在1967-1978年称为“革命委员会”。各管委会分别由主任、副主任和委员，大队长、副大队长和委员，生产队长、副队长和委员组成。按人民公社的条例规定，这些成员都应该由社员代表大会或社员大会选举产生，任期2年，连选连任。而在实际上，大多数公社以及生产（大）队干部，由公社党委领导培养、任命而来。尽管当时也强调“民主办社”，试图建立健全“社员代表大会”、“社员大会”等农民政治参与制度，但受“一元化”领导体制和“以阶级斗争为纲”政治路线的支配，“民主办社”一般流于形式。农民的政治参与一般是被发动参加各种“斗私批修会”或“政治大批判会”等。这种治理结构下的管理体制，强化了国家对农村的政治、经济、文化和社会控制。

### 4. 乡政村治

1983年10月，中共中央和国务院作出了政社分开，建立乡政府的决定，由此建立了“乡政村治”的治理结构。

80年代的中国乡村治理结构的改革，归纳起来大致有三种形式：（1）一社一乡制，即把原来的一个公社改变成一个乡建制，设立乡政权，采取这种形式的乡政权占全国建乡总数的55.33%。（2）大区中乡制，即把一些较大规模的公社撤分为二三个乡，然后在县乡之间设立若干个区公所，区公所为县政府的派出机构，领导、协调各乡政府的工作，这种形式占13.84%。（3）大区小乡制，即把原来的公社改为区，大队改为乡。区设区政府或区公所，名为县政府的派出机关，实为一级政权实体。由区政府领导与协调各乡政府及各下派机构的工作，采取这种方式占32.83%。

作为当代中国乡村的基础性治理结构，“乡政村治”模式就是“乡镇政权+村委会制”。其特征，一是乡（镇）为国家的一级政权机关，其组织设置与县（或县级市）级组织相一致，采取上下对口、条块结合的组织原则。二是在乡镇以下的村庄，国家不设政权组织，而是依法设立“村委会”，由村民直选村委会组成人员。当然，村委会成员不吃“皇粮”，其活动经费和工作报酬和由村集体经济收入供给。村委会不是一般的群众性自治组织，而是一个综合性的社会治理单位。

## 二、乡村治理结构：条条与块块

目前，中国的乡镇治理结构是“条条”（branches or lines）与块块（areas or blocks）的结合。就“块块”来看，中国的乡镇政权是乡镇党委-人大-政府的“三位一体”的结构。乡镇党委事实上是乡镇政治、经济和各项事业的主要决策者和制裁者。乡镇人大是乡镇政权的权力机关，由它选举产生的乡镇政府是乡镇的行政中枢组织。乡镇政府既是乡镇人大决议的执行机关，也是落实乡镇党委决策的办事机构。

如果说人民公社时期实行的是“党的一元化领导”，那么现行的乡镇组织运作仍然深受其影响。乡镇的实际工作，在强调党的领导的同时，也以新的形式强化了党的“一元化”领导体制，使乡镇政府和党组织成了乡镇党委的从属机构。特别是现行乡镇政府的组织机构和职能权限，基本上还是五十年代的框架，其运行机制在相当程度上没有摆脱旧体制的惯性。而且，乡镇组织的条块分割严重肢解了乡镇政府的职能，使其处于有责无权并受制于“七所八站”。如何协调条条与块块的关系，建立一个好的治理框架，是乡镇治理结构改革的重要任务。

好的治理结构要求乡镇的各治理单位有明确的权力划分、合理的职能配置、规范的运行机制、网络化的沟通渠道以及制度化的责任机制。在我国现行政治制度框架下，建构好的乡村治理的结构，需要处理好乡镇的党政关系、条块关系和乡政村治这三重关系（参

### 1. 以乡镇党委为核心的权力中枢系统

在现行的乡政治理结构中，乡镇党委是治理的权力中心、决策中心、指挥中心和控制中心，这是坚持“党的核心领导”的必然要求和结果。乡镇单位是党的农村基层组织，是党领导农村的基本战斗堡垒。乡镇党委直接受县（或县级市）党委领导，实行集体决策和书记分工负责相结合的领导制度。作为乡镇领导“班子”的乡镇党委，是乡镇各重要部门的负责人员，包括乡镇党委书记、副书记，纪委书记，乡镇长，人武部长等重要成员，人数一般为7-11人。这些成员分工负责乡镇实际工作，形成“书记挂帅、分兵把口”的工作格局。

按照中共党章规定，乡镇党委一般由乡（镇）党代会直接选举产生，任期2-3年。“党代表”一般由乡镇各基层党组织选举产生，党委书记及其他主要候选人，一般由上级组织部门考察推荐。在一般情况下，这些候选人要通过党代会选举才能正式产生。在上级党委认为必要时，也可以直接任命乡镇党委的主要成员，以保证上级党委决策在本辖区的贯彻落实。

为强化党的农村基层组织建设，把农村基层组织建设成团结带领群众建设有中国特色社会主义新农村的坚强战斗堡垒，中共中央在1999年3月制定和发布了《中国共产党农村基层组织工作条例》，对乡镇党委组织设置、职责任务、干部队伍和领导班子建设等重大事项作出了更加明确的规定。按照这个《工作条例》，乡镇党委的主要职责包括六大方面：1) 贯彻执行党的路线方针政策和上级党组织和本乡镇党员代表大会（党员大会）的决议。2) 讨论决定本乡镇经济建设和社会发展中的重大问题。需由乡镇政权机关或集体经济组织决定的问题，由乡镇政权机关或集体经济组织依照法律或有关规定作出决定。3) 领导乡镇政权机关和群众组织，支持和保证这些机关和组织依照国家法律法规及各自的章程充分行使职权。4) 加强乡镇党委自身建设和以党支部为核心的村级组织建设。5) 按照干部管理权限，负责对干部的教育、培养、选拔和监督工作。协助管理上级有关部门驻乡镇党委的干部。6) 领导本乡镇的社会主义民主法制建设和精神文明建设，做好社会治安综合治理及计划生育工作。

### 2. 以乡镇人大为主体的乡镇权力系统

乡镇人大是人民代表大会制度的重要组成部分，是最基层的国家权力机关。乡镇人大最基本的功能就是赋予乡镇政权的治理结构的合法性。显然，合法的治理结构，是治理的政治基础和有效权威的保障。我国《地方组织法》规定了乡镇人大的12项基本职权，其中最重要的是由它选举产生乡镇政府，听取和审查乡镇政府的工作报告，决定本行政区域内的重大事项。乡镇人大与县及县以上人大的主要区别，一是乡镇人大代表由直接选举产生，每届任期三年；二是乡镇人大不设常设机构，由乡镇的党政主要负责人（党委书记、乡镇长和人大主席）领导乡镇人大的经常性工作。

目前，乡镇人大的权力地位和职权都有待提高。在乡镇人大闭会期间，由于乡镇人大缺乏常设机关，人大主席团难以有效履行法律所赋予的决定权、监督权和任免权。而且在党政不分的情况下，人大作为乡镇政权的最高权力地位不突出，乡镇人大的许多职权实际上由乡镇党委或者乡镇政府所代行，人大“橡皮图章”或“挂名机关”的形象难以根本改变。提高乡镇人大的权力地位，切实发挥乡镇人大的决定权、监督权和人事任免权的功能作用，完善乡镇治理结构的重要任务。

### 3. 以乡镇政府为主渠道的行政体系

乡镇政府是中国最基层的国家行政机关，是国家政策输出的终端，也是整个国家治理系统的基础设施。“上面千条线，下面一根针”的说法，生动地表明了乡镇政府在国家行政体系中的基础性和重要性。

按照《宪法》和《地方组织法》，乡（镇）人民政府由乡镇人大选举产生，由乡（镇）长、副乡（镇）长构成，实行乡（镇）长负责制。为便于乡镇党政协调一致地工作，许多乡镇长由乡镇党委书记或副书记兼任。在副乡（镇）长当中，有一些是无党派人士。

乡镇工作一般分经常性和非经常性工作，乡镇政府的大量“中心工作”是非经常性工作。而乡镇工作的特点是以完成上级布置的“中心工作”为重头戏。为了高效率地完成上级布置的工作任务，乡镇一般实行“书记挂帅、乡长动手、人大主席协作”的三位一体的分工合作的领导方式。由于乡镇政府一直存在人员编制少与上级布置的任务多的矛盾，要求乡镇政府严格按照职能分工、各负其责的行政原则运

行，在目前的条件下是不现实的。

#### 4. 驻乡机构与乡镇政府的职能部门

乡镇党委、政府和人大及其下属的工作部门属于乡镇的领导、管理与工作机关，它们构成乡镇政权机构的“主块”。而乡镇的许多具体职能管理部门是各种驻乡机构，即平常所谓的“七所八站”。驻乡机构的性质是上级政府职能部门在乡镇的派出机构，主要有乡镇税务所、工商所、粮站、农机站、供销社等“七所八站”。这些派出单位的组织人事分别隶属于各自的主管部门，其工作人员的人事档案、工资关系和工作安排、职务晋升等均由上级主管部门负责。乡镇政府对这些驻乡机构没有直接的管理权，存在所谓“看得见的管不着，管得着的看不见”的实际问题。

人们一般把乡镇党政的职能部门形容为“块块”机关，而那些驻乡机构就是所谓“条条”单位。尽管从理论上说，乡镇的党政领导机关对驻乡条条单位有协调管理的权力，但由于这些单位的人事权掌握在各自的上级主管部门，因此乡镇领导实际上难以协调驻乡的各“条条”之间以及条块组织之间的职权关系，这表明乡镇政权组织内部的职权是分散的，乡镇“块块”的权力也是有限的。乡镇政府职能部门一般是综合协调性的办事机关，乡镇机关人员的工资待遇由主要乡镇财政负担。在那些乡镇财政收入少的地方，乡镇政府自身掌握的资源比驻乡机构拥有的要少，因此乡镇政府反而要向驻乡机构寻求财政支援，甚至要看一些有实权的驻乡单位的“脸色”办事，这对加强乡镇政权建设是不利的。

乡镇条块关系的实质上是利益关系问题，理顺条块之间的利益关系是完善乡镇治理结构的关键。为此，乡镇机构改革要按照精干、统一、高效原则，进一步下放权力，把驻乡机构改组为由乡镇党政部门统一管理的乡镇职能部门，并可实行双重领导的体制。从而在健全乡镇政府体制的同时，加强县乡两级政府的行政联系。山东莱芜市在1987-1988进行简政放权、解决条块分割体制的做法是，把市直部门的26个驻乡机构中的20个（法庭、邮电、银行三部门不宜下放，税务所、供电站、信用社无权下放）单位下放给乡镇政府领导和管理，在不增加编制的前提下，各乡镇都组建了“五委、一办、一站”，乡镇政府正是通过它们实行对下放单位的领导和协调指挥的。

### 三、乡镇与村庄的关系

#### 1. “官民共治”的传统与变迁

乡镇政权的治理属于国家行政的范畴，村民自治具有社区自治的特征。在乡村治理的综合体系中，乡政与村政是密不可分，乡政包含村政的内容，村政渗透着乡政的要素。乡政与村政的相互渗透，决定了乡村治理的行为与制度具有“官民共治”混合性质。中国乡村的“官民共治”的治理结构具有悠久的历史传统。在明清之前，中国乡村社区政治结构，主要是国家支配力量与地方自治力量之间的互动与借重关系。

中国共产党执政以后，在广大乡村地区迅速建立了人民政权。在土地改革中翻身的农民，成为农村建党与建政的阶级基础。经过一系列暴风骤雨的群众政治运动，由地主阶级把持的保甲组织废除了，传统的绅权、族权和神权被打倒了，“农会”、“党支部”、“合作社”、“生产队”、“妇女会”等现代组织形式建立起来了，农民被重新组织起来。人民公社化后的乡村基层，农村社区日益走向国家化和政治化，乡村治理演变成“强官治-弱自治”的单轨政治，乡村自治缺乏制度空间。

人民公社时期的中国乡村是社会主义的农村，社会自治能力弱化了。乡村社会中的自治传统随着乡绅势力的瓦解、宗族社会的隐退而烟消云散。集体化后的农民，由于失去了经济自主权，成了依附于农村集体的一分子，而农村集体组织进一步成了依附于国家的一单位。因此，农民最终成了依附于国家的社会阶级，这就是农村社会“国家化”的实质。农村社会的国家化必然导致农村治理模式的自上而下的单轨政治性质。

这种单轨政治具有三个基本特征：（1）自上而下地建立了共产党的组织领导体系，强调上下之间的领导与被领导关系，排斥同级之间的纵向联系（这种关系一般被冠以“宗派主义”、“地方主义”等帽子而受到排斥或打击）。（2）建立了一个严密的科层体制（bureaucracy），政府的计划、指令等通过这个官僚体制而直接贯通于村村寨寨。（3）建立了一套严密的组织纪律，保证下级服从上级，地方服从中央。在这种单轨政治下，可以说乡政兼并了村政，村级组织缺乏自治性，成为依附单位。

村民自治制度的实行，促进了乡村自治政治的发展，导致了乡村与村政的分化，并在一定程度上恢复了“官民共治”的某些特征。在村民自治的新制度背景下，乡政与村政的关系具有新的特征。这种关系必须从两个方面进行考察，一是上下党组织的关系；二是乡镇政府与村委会的关系。

#### 2. 乡镇党委与村党支部的关系

从上下党组织关系来看，乡镇党委与村党支部是领导与被领导的关系。这种领导体制一直是维系国家与乡村社会政治联系的主轴。党支部建在村庄是中国基层政治体制的特色，也是党领导农村工作原则的制度保障。村党支部是农村各项事业和各种组织的领导核心，实质上是共产党执政权在农村社会的贯彻或延伸。村党支部主要由村民党员、返村定居的城市退休党员组成。党支部支委成员一般3-5人。支委成员

一般由支部全体党员民主选举产生，但上级党委认为有必要时也可以任命村支书及其他支委人员。

上级党委对村党支部的领导主要体现在三个方面：

- 1) 政治领导。乡镇党委的一个基本职责就是保障党的路线、方针、政策在本辖区的贯彻执行。这就是“政治领导”的基本要求，也是坚持党的领导的实质意义。村党支部有权利向上级党组织反映不同的意见、要求和批评，但必须无条件的执行上级党组织的决议，必须与党中央保持政治上的一致。
- 2) 组织领导。乡镇党委在组织上是村党支部的直接领导机构，乡镇党组织的另一个基本职责就是选拔、培养和任命村支委的主要成员。乡镇党委有权撤消由村党支部所作出的与党章党规、国家法律、政府法规不相适合的决定。
- 3) 思想领导。为保证党的政治领导和组织领导，乡镇党委还有职责加强村支部的思想政治建设，通过持续不断的思想政治教育，提高全体党员的党性观念、政治素质和先锋模范作用。保证全体党员与党的意识形态保持一致。

乡镇党委对村党支部直接全面的领导，目的是保证党对乡村社会的领导权，通过发挥村民党员的模范带头作用，促进农村经济社会的全面进步。为此，乡村两级基层党组织结成了类科层制（quasi-bureaucracy）的组织结构，这种结构使得农村基层党组织具有“准政府”（quasi-government）的功能特征。同时，乡镇政府处于乡镇党委的直接领导之下，因此乡村党组织系统是中国乡村政治的实际整合中心或政治核心，这种治理结构决定着乡-村政治关系的基本特征。

### 3. 乡镇政府与村委会的关系

就乡镇政府与村委会的关系来看，它类似于上下级政府关系在乡村社会的延伸。所谓“类似”是指，从《村委会组织法》的明文规定来看，乡镇政府与村委会是指导与被指导的关系，不是科层制意义上的上下级政府组织关系。乡镇政府对村委会的权力，不能像乡镇党委对村党支部的那样直接领导，而是要通过指导、协商、合作等行政措施来实现国家的农村行政管理。显然，这种制度设计的着眼点之一是为了减少政府对村委会的行政干预，增强村委会的自治能力，拓展农村社会的自由度。

在现实生活中，乡镇政府与村委会的关系并不总是指导与被指导的关系。乡镇政府干部习惯于把村委会看作自己的下级机构或“腿”，习惯于采取行政命令的方式，这就难免与村委会的自治性质产生冲突和矛盾。而且，国家下达给乡镇政府的硬性任务越多，乡镇政府就越倾向于行政命令的工作方式。因此，乡镇政府与村委会的关系，在形式上是“指导与被指导”的制度，而在实际运作上往往表现为“指挥-执行”的领导与被领导关系。

### 4. 两个纽带：党与政的上下关系

如何理顺乡政权与村自治的政治关系，这个问题仍是困扰基层组织建设的一个大问题。在现实的制度框架下，乡政与村政之间依赖两个纽带而连接起来，一是以党组织系统为载体的“党的纽带”；二是以政府系统为组织载体的“行政纽带”。上级强调加强农村基层党组织的核心领导地位和战斗力，目的是通过强化“党的纽带”，来保障村庄不脱离国家政治控制范围，使“村民自治”不至于演变成不受制约的“村堡政治”。而把乡镇政府与村委会的关系规定为“指导与被指导”的关系，是为了在现行的制度框架内提高村民自治的程度，推进基层民主政治的发展。

在乡村社区，一般情况下发挥更大权力影响的应该说是基层党组织。无论是人民公社时期的公社党委与大队党支部，还是现在的乡党委与村党支部，都是乡村政治的核心。如果说村庄存在一个“二元权力结构”（党支部与村委会），那么这个二元权力结构是“党的纽带”和“行政纽带”自上而下地在村庄社区的交织。村庄二元权力决策之间的矛盾以及调节，在很大程度上取决于上级党政关系及其变化。在许多农村，村民自治制度的实施，使基层党政关系复杂化了，并使农村党政之间的权力关系趋于紧张。在实施村民自治的过程中，如何保持和加强农村党组织的核心领导地位，又避免以党代政的弊端，确实是村政制度建设所面临的一个亟待解决的大问题。一些地方对这一问题进行了有益的探索，例如，山西河曲县为提高农村基层党组织的权威，从扩大党内民主着手，实行“两票制”选村支书，把选举村党支部的提名权交给了村民群众。又例如深圳大鹏镇“两票制”选镇长的制度创新，改变过去镇长由党委组织考察推荐的做法，把推荐镇长的权利交给全镇有选举权的公民。这些都是村民自治新形势下，完善党内民主制度，理顺党政关系的有益尝试。

## 四、结论

中国乡镇政权建设经历了四个发展阶段，即乡-村政权并村的乡（行政村）体制、乡政权制、人民公社制和乡政村治模式。分析表明，原有的建立在单一集体经济体制之上的乡镇治理结构已经不适应农村社会发展的新形势。80年代以来，经过撤社建乡、政社分离、改队为村等体制改革，形成了“乡政村治”的乡村治理格局。这种新型政治关系是对传统的全能主义政治的否定，是我国乡村治理结构不断完善的体现。

在乡镇治理结构中，权力中心是乡镇党委。而作为乡镇的权力机关，乡镇人大的基本作用就是组织政府，赋予乡镇政府行使公共权力的合法性。乡镇政府则是国家基层行政的主渠道，其工作的效率直接制约着国家政令在农村基层贯彻落实的实际效果。现行的乡政制度建设仍然滞后于形势发展的需要，乡镇党政关系的不顺，必然导致以党代政的积弊的重现；乡镇组织的条块分割，必然制约着乡镇政府整体施政能力和行政效率的提高；乡镇人员的超编、机构膨胀，必然加重国家财政以及农民负担；乡-村关系的不顺、党群干群关系的紧张，既削弱乡镇政府能力和行政效能，也不利于村民自治制度的完善。提高乡镇的施政能力和行政效率是完善我国农村基层治理体制的目标。

作者单位： 中山大学政治学与行政学系副教授

(2004-10-22 10:58:00 点击42)

[点击下载全文](#)

[关闭窗口](#)