

## 变乡级政府为派出机构

作者：徐勇

文章来源 《决策咨询》2003.5

随着家庭经营、村民自治和税费改革，农村改革步步深入，乡级改革已到了非改不可之时。但对于如何改革，有不同的主张和实验。总体来说，学术界及政策研究部门一致认为，目前的乡镇体制存在严重弊端，一是人员过多，二是机构庞杂，三是功能不清。当前正在一些地方进行的乡镇机构改革的主要目的，一是精简机构和人员，减轻乡镇财政负担，二是理顺乡镇管理权限，防止各种涉农收费的反弹。除正在进行的乡镇机构改革之外，有一些地方还进行了乡镇一级直接选举的试点，如四川步云乡、深圳大鹏镇和湖北杨集镇的试验。

与实际工作部门的改革试验相一致，学术界对于乡镇一级何去何从，也有不同意见，择其要者有三，一是认为目前的乡镇体制总体还是适应的，其缺点是人员众多，机构庞杂，因此，可以通过精简机构和人员，理顺乡镇管理权限，来消除目前乡镇体制的弊端，乡镇作为基层政权和国家在农村最基层的行政设置的体制不需要改变；二是认为目前乡镇一级作为基层政权，没有历史依据（所谓“皇权不下县”），也缺乏现实需要。目前乡镇一级主要是收费养人，陷于恶性循环，因此建议撤销乡镇政府，实行乡镇自治，由农民选举产生官员来管理乡镇社区的事务；三是认为乡镇一级作为政府，没有存在的必要，应改乡镇政府为乡公所。乡公所不是一级政权，也没有独立的财政权，而是县级政府为解决行政事务而在乡镇一级设置的派出机构。

从我们在中西部农业型乡镇调查的情况来看，在农业型地区，改乡级政府为县级政府派出机构具有很大的合理性，应该是乡级改革的方向。具体理由如下：

一、从乡级政权的特性看。乡级政权是农村基层政权。它与其它层级政权组织不同之处就是直接面对众多的农民群众，直接管理和服务于民众。因此，它的设置应该是根据治理对象的需要，而不是根据上级政府的需要。其运行机制应该是直接性和综合性。所谓“上面千条线，下面一根针”。但是，受长期以来集权体制影响，我国乡级政权的设置是根据上级政权的需要，遵循的是与上级政权对等对口的原则。即“上面千条线，下面千根针”。每个上级党政部门都要在乡一级找到自己的落脚点。乡级机构因此不断膨胀。上级有“四大班子”、“五大班子”，乡级也相应有了“四大班子”、“五大班子”。上级有多少部门，下级也要有多少部门。如根据我们的调查，许多农村根本没有政协工作的对象和内容，但根据上下对等对口的原则也相应的设立了政协机构。只有将乡级政权改变县级政府的派出机构，才能从根本上解决这种对等对口的的问题。县级政府根据工作需要设立乡级派出机构，完成县级政府委托的任务。乡派出机构按需设置综合性的工作机构。如发展规划、社会事务、党政管理、经济事务等，不必按科层制设立与上级相对应的机构。人员也可实行兼职化，一人多职多能。

二、从政权与自治的关系看。我国自古以来，农村就存在行政与自治两种权力体系，但它们之间的关系也有一定变化规律。从历史长河看，自秦以来，在大一统王朝建立之初，国家政权一直延伸到农村社会基层，以将小农统合到政权组织中。随着小农经济社会的发育，农村自组织功能愈来愈强，国家政权的直接统治开始让位于主要依靠农村自组织力量进行自治性治理。宋王朝兴起并一直延续下来的保甲体制便是如此。从政权更迭与政权建设看，在政权更迭之初，国家为了统合分散的乡村，政权组织一直延伸到基层。但随着乡村自组织力量的生长，国家开始主要依靠乡村自组织力量治理，如乡绅治乡。新中国建立以来，为了加强新的政权组织建设，特别是从农村汲取现代化所需要的资源，我国在农村建立了基层政权体系，国家力量一直延伸到农户，最典型的是人民公社体制。而随着人民公社的废除，实行家庭经营，我国农村社会开始发育经济自主性，农民自我生产，自主经营。为适应家庭经营，农村基层实行村民自治，村民依法自我管理，自我服务，自我教育。那种历史上延续的基层政权全能性命令式管理已不需要。家庭经营和村民自治对基层政权的需要更多的是规划和指导性。目前乡级政权作为一级政权，主要是对上负责，并将许多农村发展并不需要的任务压给农村，侵犯家庭经营自主权和村民自治权，因此已不适应家庭经营和村民自治的需要。而在村民自治发展尚不成熟的现阶段，实行乡镇自治也不行。如计划生育等政府任务还需要运用自上而下的行政性手段实施。所以，从政权与自治的关系看，从放权让利与民休息的现实政策需要看，改乡级政府为乡派出机构势在必行。

三、从政府与财政的关系看。一级政府必须有一级财政支撑。我国有多级政府，唯独乡级政府的财政是残缺不全的。古代社会并不是国家不想将政权一直延伸到农村社会，只是小农经济的生产剩余实在难以供给日益增多的财政供养人员。我国是在人民公社体制废除后建立乡镇人民政府时才开始设立乡级财政。但自那时起，除了一些工商业发达的镇以外，乡级财政就一直处于短缺财政状态。道理很简单，小农经济的生产剩余实在有限。随着乡级机构的日益膨胀，农民负担日益加重，这才有了农村税费改革。这一改革的实质是农民的有限剩余与地方财政支出日益扩大的矛盾结果。税费改革试图从税收体制上解决这一矛盾，但如果不解决地方财政日益扩张的问题，其成效必然是有限的。因为，庞大的机构必须存在和消费。这正是许多地方刚进行完税费改革，农民负担便出现反弹的重要原因。所以，从税费改革看，变乡级政府为派出机构已是迫在眉睫。

四、从乡级政权运行的事实看。随着我国宏观管理体制的变革，许多部门，特别是经济管理部门实行垂直式管理，教育实行县级统筹，公安实行垂直领导，乡级政府在事实上已成为县级政府的派出机构，主要工作是执行县级政府的命令，没有多少独立的决策权，也没有多少需要独立决策的事务。乡级政权已成为事实上的空架子。但由于它仍然是一级政权组织，政权组织所有的机构还得设立，尽管没有实际意义。所以，变乡级政府为派出机构正当其时。

如果改乡镇政府为乡公所，具体步骤可以如下：

第一，对农业型县市的大部分乡镇重新定位，除少数中心镇（只有在以第二、三产业为主且财政收入来源主要依靠第二、三产业的乡镇）设立镇并设立镇政府以外，其余乡镇均改为乡，设乡公所，作为县在乡镇一级的派出机构，主要履行县级政府委托必不可少的法定任务。

第二，乡公所一级不再设立独立财政，财政收支纳入县级财政预算，乡公所承担的工作与可支配财政资金，均由县级政府决定，做到事权与财权的统一。

第三，乡镇一级不再设立党委，但设立党总支，党总支不再具体负责乡镇行政性工作，由党总支书记兼任乡公所乡长，另设若干由县级政府下派的副乡长。乡公所工作由兼乡长的党总支书记负全责，由1—3名副乡长分管方面工作。乡公所不与上级政府设立对等对口的机构，可因事设立办事员或助理。

第四，对于设在乡镇一级的行政和事业性单位，除少数由上级直管的机构外，其他站所逐步向两个方向转化，一部分推向市场，变为中介性组织，如种子站、广播站、劳动就业管理所等，另一部分纳入乡公所内工作。

由于中国国情复杂，特别是发展不平衡，乡镇作为一级建制仍然存在，但乡和镇的体制应该分立。一方面，随着小城镇的发展，镇将增多，并可以根据条件实行镇级自治。另一方面，农业为主的乡均宜改变为县级政府下派的乡公所。同样，现行的县市体制也要变。那些以农业为主的市均应改回为县，实行市镇制和县乡制并立。

(2003-6-30 16:08:00 点击105)

[点击下载全文](#)

[关闭窗口](#)