

新农村建设中乡镇政府的职能分析

袁萍, 赵敏娟 (西北农林科技大学经济管理学院, 陕西杨凌 712100)

摘要 分析了乡镇政府职能研究的必要性和紧迫性, 讨论了乡镇政府存在的弊端及其原因, 最后指出了完善乡镇政府的措施。

关键词 乡镇政府; 职能; 新农村建设

中图分类号 F303 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2007)07-02113-02

针对“三农”问题, 党的十六届五中全会明确提出“建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务。要按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求, 扎实稳步推进新农村建设”。我国全面建设小康社会、实现现代化的重点和难点都在农村。所以, 必须把解决“三农”问题作为社会经济发展的一个全局性问题来对待, 全方位、多层次、多渠道加以解决。乡镇政府是我国最基层的行政机构, 是农村工作的最前沿。所以要达到这一目标, 转变乡镇政府职能是一个关键环节。

1 乡镇政府职能研究的必要性和紧迫性

“社会主义新农村”不是一个纯粹的新概念。它是统筹城乡发展、调整城乡利益分配格局、实施“以工补农, 以城带乡”战略、解决“三农”问题和建设农村小康社会等新农业政策的目标、方向和相关政策选择。现阶段, 在建设社会主义新农村的背景下, 提升到战略高度、亟待解决问题的就是“三农”问题。而我国“三农问题”突出的主要原因之一是乡镇政府职能的膨胀。据统计, 目前我国有4.5万个乡镇政府, 全国需要农民供养的乡镇干部就达1316万人以上, 平均每68个农民养活1个干部^[1]。乡镇政府机构膨胀是由于政府职能混乱、错位造成的。这在加大农民负担的同时, 延缓了农村市场化进程, 导致了农村贫穷的加剧。乡镇职责是领导和处理本地区的各种经济社会公共事务, 主要负责与本地区民众生活直接有关的公共事务, 为本地区企业与公民提供社会公共产品和公共服务。然而, 现阶段乡镇政府乏绩可陈甚至是负面现象较多, 并且以各种非正式的方式增加农民负担。所以, 亟需研究乡镇政府职能, 改革职能, 促使乡镇政府从农民群众的根本利益出发, 充分发挥其应有的职能。

2 乡镇政府存在的弊端及其原因

2.1 乡镇政府存在的弊端 近些年来, 伴随农村税费改革的贯彻落实, 农民的负担有所下降。但另一方面, 取消农业税直接切断了乡镇政府的经济命脉, 导致其难以维持自身基本的正常运转。乡镇政府的各种弊端日益暴露出来, 与农民的矛盾进一步扩大, 由原来单一的政治领导向经济、思想、道德、文化等多领域发展。

2.1.1 乡镇人员繁多。 目前, 尽管乡镇政府一直奉行“精简裁员”的方针, 但效果不佳。为了维持乡镇机构的运转, 名目繁多的税费缴纳有增无减, 农民承受的压力愈来愈重。

2.1.2 乡镇政府大搞形象工程。 一些乡镇政府过多考虑眼前利益, 不顾农村和农民的实际情况, 大搞所谓的形象工程。

这一方面加重了政府机构自身的债务负担, 另一方面加剧了农民的贫困。

2.1.3 乡镇政府管理体制不健全。 国家实施的“减免税费”、“以工补农”等策略使乡镇工作发生了质的变化, 乡镇管理体制与农村发展不相适应, 所以迫切要求进行职能改革。乡镇在具体事务管理中处于矛盾状态, 一旦管理就涉嫌越位, 撒手不管就意味着不作为。因此, 在职能发挥上出现了“错位”、“缺位”、“越位”等现象, 造成了有利的事争着抢着干, 没利或责任大的事不闻不问; 该放的不放, 不该管的事偏要管; 行政命令干这干那, 干涉农民生产经营, 从中牟利。

2.1.4 乡镇政府工作人员自身素质不高。 一些基层干部工作能力不够, 管理方式单一, 服务理念薄弱, 与基层干部队伍建设要求存在明显差距。更有甚者, 作风不良, 为所欲为, 贪污受贿, 账目不清, 拉帮结派, 引起群众的强烈不满。

2.2 乡镇政府弊端凸现的原因

2.2.1 体制原因。 乡镇政府处于国家政权体系的末梢, 它的基础性和微观性决定了这一级政府的执行性和务实性。县(市、区)级政府和有关部门都可以将各类各项任务细化为指标下达给乡镇, 与乡镇签订形形色色的责任状, 并建立相应的考核机制。造成“上面千条线, 下面一根针; 工作都来抓, 线头乱如麻”的局面, 致使乡镇政府责任超载, 职能难以发挥^[2]。

2.2.2 考评原因。 乡镇政府绩效考核的价值取向、内容设计与市场经济条件下乡镇政府的职能定位不能保持一致, 致使乡镇政府角色错位, 职能作用不能正常发挥。为了完成上级考核, 乡镇政府没有从农民群众的根本利益出发, 没有把民众最关心、最需要的工作纳入考核范畴, 如发展安居问题、提供就业岗位问题, 而是大搞所谓的“形象工程”, 背离了乡镇政府的行为轨迹。

2.2.3 财政原因。 随着农业税的取消, 整个社会进入了“零税赋”的时代。乡镇政府运转难, 可掌控的资源空前短缺, 普遍反映“无权、无钱、难办事”。乡镇政府尤其是以农业为主的乡政府自有财力大大减少, 财政困难进一步加剧, 提供公共产品的服务功能降低。以安徽为例, 据2004年该省人大常委会的调查, 截至2003年底, 全省乡镇负债总额达132亿元, 乡(镇)均负债753万元。沉重的债务负担已严重影响了基层政权的运转, 影响了农村经济发展与社会的稳定^[3]。

2.2.4 自身原因。 一些乡镇政府官员行为缺乏理性, 缺乏法律制约。自身行为背离了自己的职责所在, 利用其职权为自身谋福利, 致使干群关系异常紧张。

3 完善乡镇政府职能的措施

我国农村改革的3个历史性转折是农村土地家庭承包

作者简介 袁萍(1982-), 女, 陕西宝鸡人, 硕士研究生, 研究方向: 土地经济与管理。

收稿日期 2006-11-30

(上接第2112页)

10 44 46,重点发展第三产业。

3.4 积极调整行政区划 行政区划不光是为了城市化而进行人为地简单撤并,而是顺应发展规律,通过整合城镇布局,优化城市资源配置,拓宽城市发展空间,最终提升城市的总体综合竞争力。实践证明,城市规模越大,效益一般越好。山东省仍是一个城市“短缺”的省份,尤其是大中城市“短缺”。因此,当前山东省各级行政区划调整要注意发展大中城市。与此同时,考虑到城镇一头连着城市,一头连着农村,各地也要从实际出发,加大对省政府部署的各中心城镇的扶持和培育力度,因地制宜,调整城镇功能,促进中心城镇从数量型向质量型的转变。

3.5 加强城市间的分工与合作 改革开放以来山东省经济有了很大的发展,但与世界上发达国家相同规模的城市相比仍很欠缺。其中一个很重要的原因就是城市之间缺乏应有的分工和协作。各城市都为了当地的发展而盲目地争资金、争项目,导致许多大型项目盲目上马,严重制约了山东经济的发展。因此,要实现山东从经济大省向经济强省的转变,就必须加强城市间的分工协作,改善山东的投资环境,合理利用外资。

3.6 加强城镇生态建设和保护 为了加强城镇生态建设和保护,应确定城市群地区发展中的生态环境敏感区域。根据山东半岛城市群生态环境敏感区综合评价体系,并结合资源环境

和可持续发展压力分析结果,得出以下“两线、两湾、两区”共6个生态敏感区域,即胶济沿线生态敏感区、沿海生态敏感区、莱州湾生态敏感区、胶州湾生态敏感区、黄河三角洲生态敏感区、临淄桓台—广饶—寿光—寒亭—昌邑生态敏感区。

加强城镇间及城市周边地区生态建设,还要根据城镇不同地区的功能以及生态环境容量,对城镇建设规模、发展形态和开发方式进行分区控制。依法严格禁止在基本农田保护区、自然保护区、风景名胜区、水源保护区和行滞洪区进行不符合保护目的的开发建设活动。中西部地区的城市要做好周边地区植被建设和水土保持。各类城镇都要因地制宜,合理划定城区范围内的绿化空间,建设公园绿地、环城绿化带、社区居住区绿地、企业绿地和风景林地,围绕城市干线和城市水系等建设绿色走廊,形成点线面结合的绿地系统;加强风景名胜资源、历史文化遗产的保护,实现自然、历史、文化景观的永续利用,丰富城镇的文化内涵和底蕴。

参考文献

- [1] 张二勋. 城镇体系规划[M]. 武汉: 湖北人民出版社, 1999: 126 - 168.
- [2] 艾宪森, 柏鉴清. 积极开展生态环境地质工作为加快我省城市化进程[J]. 山东地质, 2000, 16(3): 45.
- [3] 宋丰产. 关于对城市化进程中环境问题的思考[J]. 山东环境, 2000(S): 32 - 33.
- [4] 赵军. 城市化与可持续发展[J]. 山东环境, 2001(10): 67 - 68.
- [5] 顾朝林, 柴彦威. 中国城市地理[M]. 北京: 商务印书馆, 2002.
- [6] 王有邦. 山东地理[M]. 济南: 山东省地图出版社, 2000.
- [7] 秦润新. 农村城市化的理论与实践[M]. 北京: 中国经济出版社, 2000.