

转变乡镇政府职能 促进农村社会和谐

张红军

(温州市委党校,浙江温州 325027)

摘要:构建社会主义和谐社会,重心在基层,基础是农村。近来,时有发生农村群体性事件不仅影响了农村社会稳定,在一定程度上对整个社会经济发展带来负面作用,已经成为影响社会和谐的突出问题。导致这些群体性事件的原因是复杂的、多方面的,但从治理的角度而言,基层政府尤其是乡镇一级政府忽视或不正确履行社会公共管理职责是其重要诱因。因此,长期以来形成的重组织生产与行政管理、轻公共服务与社会管理的乡镇政府职能已经适应不了构建农村和谐社会的要求。作为最基层的政权组织,乡镇政府直接面对农村社区,是党和政府联系人民群众的桥梁和纽带,是各种惠农政策的执行者和操作者,其公共治理的水平和效果直接影响到农村和谐社会的构建。因此,调整乡镇政府职能,全力打造服务型基层政府,促进农村社会和谐,就显得十分迫切。

关键词:农村和谐;乡镇政府职能;转变

中图分类号:G625

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2008)05-0019-04

构建社会主义和谐社会是党的十六大和十六届三中、四中、六中全会提出的重大战略决策。社会主义和谐社会要达到民主法制、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的目标。党中央提出要把构建更加和谐的社会作为全党全国人民奋斗的目标,这既是对历史经验的升华,也是针对目前现代化建设实践提出的重大战略举措。农村和谐是中国社会和谐的基础和关键。胡锦涛总书记在中央党校省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上强调指出:在我们这样一个农民占多数人口的国家里,农民是否安居乐业,对于社会和谐具有举足轻重的作用。广大农民日子过好了、素质提高了,广大农村形成安定祥和的局面了,和谐社会建设的基础就会更加牢固。

和谐农村的建设对整个社会主义和谐社会的建设具有重要的促进意义。反思中国社会的历史和现状,构建和谐农村必须充分发挥国家政权的引导、推动和调控作用。其中,乡镇政府“上联国家、下接乡

村社会”的独特纽带地位决定了它不可替代的作用。然而,从构建和谐农村过程中国家政权机关发挥的实际作用来看,乡镇政府与广大农民的期盼还有一定的距离。换言之,构建和谐农村必须从调整、转变乡镇政府的职能开始。

一、转变乡镇政府职能是和谐农村建设的客观要求

我国农村幅员辽阔,资源分布不均衡,利益矛盾错综复杂,存在着大量不和谐现象。这些现象集中体现在征地、拆迁、环保、信访、综治、村民自治等领域。究其原因,往往是一些事关农民切身利益的问题得不到有效地关注和解决继而引发群体性事件,问题出在乡镇政府职能的转变和履行上,根子还是治理不和谐。所以,构建和谐农村的社会现状对基层政府的职能转变提出了客观要求。

首先,从构建和谐农村的客观现实来看,“和谐

收稿日期:2008-04-15

作者简介:张红军(1971—),男,陕西咸阳人,温州市委党校讲师,研究方向为基层公共管理、村民自治、基层组织建设等。

农村”是针对近年来,我国农村社会中党群、干群关系紧张,农民群体性事件呈升级态势,政治上乡镇压力型“应酬政治”权力运行体制与农村村民自治制度的矛盾引发的乡村治理陷入困境等提出的。社会结构中导致农村社会不稳定的主要因素有两个:一是政治因素,如行政不作为、决策失误及贪污腐败等。这些问题导致农民对基层政权组织的认同度降低;二是经济、社会因素,如收入低、就业没有保障、贫富两极分化等。它会导致农民利益受损,感到自己的收入和生活水平并没有随着经济和社会的稳步发展而提高,容易产生社会分离感,甚至会使少数人产生社会对立情绪。为什么会有这些问题产生呢?一个重要原因就在于乡镇政府把主要的精力集中在完成上级政府交办的种种指标任务上,很多基层党政负责人只忙于抓经济,搞创收,不同程度地弱化或忽视了各种社会问题,使社会问题不断积压、增多、升级甚至激化。

其次,从和谐农村社会的科学内涵看,和谐农村不仅仅指部分社会组织的协调或稳定。社会稳定,只是和谐社会的底线——一条必须严守、不能再退的底线,和谐农村应该是民主和法治的统一体、活力和秩序的统一体、多元与公正统一体的综合体系。作为以“三个代表”和“以人为本”为执政理念的政党,不可采取“底线论”,和谐社会应该有比社会稳定更高的境界和价值追求。由此,推进农村民主和法治建设,实现民主和法治的制度化、规范化和程序化是和谐农村的本质要求和根本实现途径,这就要求乡镇政府不断推动农民的社会知情权、事务参与权、意志表达权和民主监督权的实现;积极发展农村社会生产力和推动农村资源市场化改革,为农村社会活力的勃发提供动力之源,乡镇政府应以公共服务为导向,改进对经济和社会的管理方式,为农村经济发展和市场化改革营造良好的制度基础和社会秩序;面对因经济发展和市场化改革而出现的农村多元利益主体,乡镇政府应摆脱、超越各种既得利益集团的束缚,公平公正地分配各种社会资源,让不同利益主体都能获得平等的市场准入、劳动就业机会,获取尊重和劳动报酬的权利。^[1]

再次,从乡镇政府运转看,农村税费改革后,乡镇政府机构正常运转遇到困难,容易形成瘫痪,使基层政权出现断层;^[2]在财政转移支付与债务还不能解决乡镇庞大的支出的情况下,采取各种隐蔽的形

式使农民负担出现反弹就难以避免;原来在计划体制下形成的多层次多部门垂直的行政管理体制已严重影响了经济社会的发展,一大批乡镇工作人员不知走向何处,处于等待观望状态等,这些因素自然会增加不和谐和不稳定的因素。然而,广大农民的期盼和需求却在随着社会的发展而“与时俱进”,人们由改革初期对“经济效率”的追求而对诸如“以人为本”、“法治”、“公平”、“民主”、“和谐”等现代价值关怀的渴求,这一变化势必应从政府职能转变中体现出来。近几年来,政府转型已成为社会关注的焦点问题,社会各界的共识是:政府转型是改革攻坚的关键,是建设和谐社会的关键,政府转型解决不好,构建和谐社会的目标也很难实现。而这一转型的核心价值取向是,政府要建设成为公共服务型政府,为构建和谐社会创造条件。

二、以乡镇政府转型为动力 推进和谐农村建设

深化改革是建设社会主义和谐社会的强大动力。要构建农村和谐社会,首要任务是改革乡镇政府职能。^[3]目前关于乡镇职能及乡镇政府去留的问题存在很多争议。应该肯定,乡镇政府成立至今,为农业的产业化、工业化和城镇化作出了重大贡献。目前,由于交通、通讯条件等方面的限制以及市场发育、民主法制建设滞后,乡镇政府这层组织还有很多事情要做,绝大部分地区还不宜取消。现阶段乡镇政府应从促进农村社会和谐的本质要求出发规范政府行为,实现乡镇政府从“经济管理型”向公共服务型转变。

首先,乡镇政府要将建设公共服务型政府作为新时期政府职能转变的基本目标。^[4]为此,乡镇政府应努力做到:第一,打破“全能政府”观念,树立“有限政府”观念,改变“全面控制”的做法,主动从不应该管的事务中退出来;破除“政府至上”的观念,树立服务的观念,从政府主导型经济模式走出来,把主要精力用在为经济发展服务上;矫正片面对上负责的政绩观,把对上负责与对下负责统一到建设服务型政府上来。坚决杜绝政府越位“搞项目”,企业错位“办社会”的现象发生。第二,管理方式上要变计划管理为市场管理,变单一管理为综合管理,变直接管理为间接管理,变指挥命令为调节服务。要求乡镇政府

通过服务达到管理,把管理融于服务之中,由过去的“管、收、批”向“扶、予、助”转变。把以行政推动为主的工作模式转到以服务为中心的轨道上来,以实实在在的服务,推进农村经济发展。第三,乡镇干部要树立市场经济的观念。市场经济要求经济资源由市场配置,因此必须依靠运用市场的力量来发展经济,提高市场开放程序,还权于市场。市场经济必须保证人民自由创业、自由选拔和自主决策。政府推动经济发展,不是要投资经营企业,而是要提供优质的服务和改善经济发展环境。政府不能老是想把经济资源权利控制在自己手中,而是要支持、帮助市场主体,由市场及市场主体来配置资源。

其次,政治体制上从行政控制型体制向依法行政型体制转变,改革“压力型”权力运行机制,真正实现法治政府。改革发展到今天,国家政权与基层社会的关系、政府与普通公民的关系、政府与市场的关系都发生了许多良性变化:从官本位社会向能力本位社会转变、从国家社会向公民社会转变、从“压力型”单向控制的行政体制向协商合作的社会治理方式转变。同时,社会关系的变化已对公共服务的相關立法提出了迫切要求,这不仅是政府职能转换的需要,更是社会生活对国家、对政府提出的现实要求。依法行政的核心是依法治吏、依法治权,尤其是涉及到关系社会事务的公共权力,建立严格的法律问责制。当前对乡镇政府而言,最紧迫的任务是实现乡镇决策、执行的法治化、人本化,建立政务公开及民主评议制度,实行民主决策、民主管理、民主监督,用制度保证农民的话语权。^[5]

第三,梳理、调整乡镇政府职能,提升提供公共产品和服务的意识和能力。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第六十一条规定乡、民族乡、镇人民政府的主要职能是:执行本行政区域内的经济和社会发展规划、预算,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业和财政、民政、公安、司法、计划生育等行政工作。显而易见,这样的职能定位,乡镇政府实际成了一个全能型政府。其在具体落实中,又侧重于政治控制,重视组织生产、行政管理,忽视社会发展与社会服务。因此,传统的乡镇职能已经不太适合新农村建设和构建和谐社会的根本要求。^[6]

新时期,乡镇政府应强化、完善四大职能。(1)发展农村经济:科学制定经济发展规划,引导产业结

构调整,抓好农村基础设施建设,培育和壮大龙头产业,推动农村经济合作组织的发展,促进农业新技术的推广,拓宽销售渠道,搞活流通等;(2)维护社会稳定:贯彻执行上级的各项方针政策,维护社会治安,调处矛盾纠纷,做好防灾减灾工作等;(3)提供公共服务:普及义务教育,计划生育,积极发展农村卫生事业,繁荣农村文化,建立农村社会保障制度,加强社会公德建设,加强农民思想道德教育,倡导健康文明新风尚等;(4)完善基层民主:乡镇党委、政府和村党支部、村委会班子建设,推进村民自治和社区自治等。考虑到现实情况,对具体的乡镇而言这四大基本职能并非并驾齐驱的,可能会因工作重点、各地实际等会使乡镇政府在某阶段、某方面有所侧重。但是就当前构建和谐农村而言,大力加强乡镇政府的公共服务职能是不争的共识。

政府提供公共服务,在农村即表现为乡镇政府提供农村公共产品。这些公共产品表现为经济性、社会性和制度性公共产品。乡镇政府作为最基层的政府,最主要的是提供前两类公共产品。经济性公共产品包括农业基础设施、农业生产相关信息等。比如,道路交通的网点、水利灌溉的设施,农产品的销售信息、农资产品的价格信息等。社会性的公共产品包括教育、医疗服务、纠纷调解等。比如,农民子女的义务教育和职业教育,农民自身的农业生产技术或技能培训。医疗服务方面,结合当地的实际情况,探索和推行新型农村合作医疗制度。还比如纠纷调解和社会治安方面,土地带来的收益提高引发土地归属和征地补偿分配等问题较多,有的甚至酿成群体性事件,乡镇政府应适时介入,认真对待,妥善处置,切勿听之任之,放任自流。

党的十六大以来,中央先后提出统筹城乡经济社会发展、建立逐步改变城乡二元经济结构的新体制、工业反哺农业和城市支持农村等重大方针,取消农业税和“三提五统”负担,对种粮农民实行直接补贴,取消对农民工进城务工的歧视性规定等,在构建和谐乡村社会方面有了良好的开端,收到了初步的成效。但不能估计过高,更不能盲目乐观。^[7]构建和谐农村还在于推进与深化体制改革,尤其是乡镇政府机构的行政管理体制改革。

构建和谐社会和建设社会主义新农村为新时期乡镇政府改革指明了方向,也赋予了乡镇政府新的职能。要求乡镇政府切实转变职能,完成从“管理型

政府”到“服务型政府”的蜕变,使乡镇政府在发展农村经济、提供公共服务、维护社会稳定和完善基层民主方面有所作为,打造一级服务型法制政府。只有这样,乡镇基层政权才能成为党和政府形象的直接体现者和方针政策的贯彻落实者,才能肩负起构建农村和谐社会的历史使命。

参考文献:

- [1] 胡振亚,焦方红,任中平. 转变乡镇政府职能 促进和谐农村构建[EB/OL]. [2007-08-14]. 中国选举与治理网/学术与争鸣/学人文集.
- [2] 郭书田. 中国新农村建设:乡村治理与乡镇政府改革[M]. 北京:中国经济出版社,2006:199-200.
- [3] 王艳敏. 转变乡镇政府职能:构建农村和谐社会的着力点[EB/OL]. [2006-06-02]. [http://www. people. com. cn/](http://www.people.com.cn/).
- [4] 温家宝. 推进农村改革为新农村建设提供体制保障[J]. 求是,2006(18):3-9.
- [5] 郁建兴. 新农村建设中的乡镇政府改革[N]. 南方日报,2006-04-21(1).
- [6] 罗重谱. 构建和谐社会背景下的乡镇政府职能定位[EB/OL]. [2005-11-08]. [http://www. chinareform. org. cn](http://www.chinareform.org.cn).
- [7] 中共中央 国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见[EB/OL]. [2006-02-21]. [http://www. gov. cn](http://www.gov.cn).

Change the Rural Township Government Functions to Promote Social Harmony

ZHANG Hong-jun

(Wenzhou Party School, Wenzhou, Zhejiang 325027, China)

Abstract: Building a harmonious socialist society is focused on the grass-roots and based on the rural areas. Recently, some rural mass incidents not only affected the social stability in rural areas, but also to a certain extent had a negative effect on the overall socio-economic development, having become prominent issues to harm social harmony. The reasons evoked these mass incidents are complex and multifaceted, but from the perspective of governance, the grassroots government the township level in particular neglects or is incorrect to fulfill their social responsibilities of public management is an important incentive. Therefore, the long-formed focus on production administration, but negligence of public service and social management functions of the township government has been unable to build a harmonious society in rural demand. As the most grass-roots political organization, the township government, directly facing the rural communities, the bridge to link is the party and government with the masses of the people. The level of their public governance and effectiveness has a direct impact on construction of a harmonious society in rural areas. Therefore, the adjustment of the township government functions, to build a service-oriented grass-roots government to promote rural social harmony, is very urgent.

Key words: rural harmony; township government functions; change

转变乡镇政府职能促进农村社会和谐

作者：[张红军](#), [ZHANG Hong-jun](#)
作者单位：[温州市委党校, 浙江, 温州, 325027](#)
刊名：[西北农林科技大学学报\(社会科学版\)](#)
英文刊名：[JOURNAL OF NORTHWEST A&F UNIVERSITY \(SOCIAL SCIENCE EDITION\)](#)
年, 卷(期)：2008, 8 (5)
引用次数：0次

参考文献(7条)

1. [胡振亚, 焦方红, 任中平](#) [转变乡镇政府职能促进和谐农村构建](#) 2007
2. [郭书田](#) [中国新农村建设: 乡村治理与乡镇政府改革](#) 2006
3. [王艳敏](#) [转变乡镇政府职能: 构建农村和谐社会的着力点](#) 2006
4. [温家宝](#) [推进农村改革为新农村建设提供体制保障](#)[期刊论文]-[求是](#) 2006(18)
5. [郁建兴](#) [新农村建设中的乡镇政府改革](#) 2006
6. [罗重谱](#) [构建和谐社会背景下的乡镇政府职能定位](#) 2005
7. [中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见](#) 2006

相似文献(5条)

1. 学位论文 [蔡楠](#) [中国乡镇政府职能转变研究](#) 2009

乡镇政府是我国行政体系中最基层的政府, 直接面向农村、服务农民, 是党和国家联系农民的桥梁和纽带, 是整个国家体系的基石与末梢, 在乡村的政治经济文化生活中扮演极其重要的角色, 其职能的有效发挥直接关系到农村的经济发展、民主建设和社会稳定。乡镇政府在解决我国“三农”问题、全面建设小康社会以及构建社会主义和谐社会中起着不可替代的作用, 乡镇政府的运作状况直接关系到农民生活质量的改善, 农村社会的稳定。随着国内外环境的变化, 以及农村地区各项事业改革的进一步深入, 传统体制下建立和发展起来的“全能型政府”职能体系已经越来越难以适应时代的要求, 成为阻碍乡村社会事业发展的重要因素。因此, 乡镇政府职能不是要不要转变的问题, 而是应该怎样转变职能, 以更好的推动我国农村社会各项事业的发展, 促进新农村的建设, 加快构建社会主义和谐社会的步伐。

本文选取我国乡镇政府职能转变为研究对象, 在对社会转型时期乡镇政府职能的科学定位进行理论阐述的基础上, 分析了乡镇政府职能转变过程中遇到的问题及其成因, 最后提出转变乡镇政府职能的相应对策。

本文除绪论和结语外, 由四个部分构成:

第一部分, 乡镇政府职能转变的理论阐释。该部分界定了乡镇政府、政府职能、职能转变等相关概念, 阐发了乡镇政府职能转变的理论基础, 以及乡镇政府职能转变的紧迫性和必要性。

第二部分, 从理论上分析了当前乡镇政府职能的定位问题。首先明确提出了应当重新定位当前乡镇政府职能, 并根据2009年年初中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《中央机构编制委员会办公室关于深化乡镇机构改革的指导意见》中的规定, 从促进经济发展、增加农民收入; 强化公共服务、着力改善民生; 加强社会管理、维护农村稳定; 推进基层民主、促进农村和谐四个方面具体阐释了乡镇政府的应然职能。

第三部分, 对当前我国乡镇政府职能转变中存在的障碍予以分析。从对压力型的行政体制, 不合理的财政体制, 乡镇公务员综合素质不高, 职能定位不明确四个方面来分析乡镇政府职能转变中的障碍。

第四部分, 针对困境提出乡镇政府职能转变的路径。即深化行政体制改革, 构建和谐行政生态环境; 推进财政体制改革, 建立完善的财政制度; 加强学习培训, 提高乡镇公务员素质; 完善乡镇组织法, 明确乡镇政府的职能定位。

2. 期刊论文 [赵明杰](#) [论基于构建农村和谐社会的乡村治理结构改革](#) -[广西社会科学](#)2006, "" (11)

构建农村和谐社会是我国构建社会主义和谐社会的最大难题。要确保国家构建农村和谐社会的全面实施, 必须改革当前的乡村治理结构, 核心是理顺村民自治。一是改革县乡(镇)体制, 设置与村民自治相适应的乡镇政府职能; 二是公共财权下放与管理重心下移并举, 建立“财、事、权”相统一的村民自治机制; 三是构筑“两委”良性互动关系, 建立完善农村村民自治机制; 四是培育多元农村自治机制, 为村民自治提供新型支持资源。

3. 学位论文 [周志旺](#) [后农税时代乡镇职能存在问题与改进对策](#) 2007

针对“后农税时代”乡镇政府职能中存在的问题, 乡镇改革的路究竟怎样走? 专家们有多种争议, 撤消、保留众说纷纭。本文认为, 乡镇是我国农村最基层的政权组织。乡镇处于矛盾的最前沿和工作的最基层, 存在问题多而复杂。究其原因, 关键在于乡镇职能没有从根本上得到转变。目前, 我国乡镇职能总的特征是重行政管理和组织生产、轻社会服务, 出现了职能越位、缺位和错位。一方面, 乡镇直接参与经营、直接替农民决策、直接投资, 严重干扰了市场经济的正常发展, 侵犯了农民的合法权益; 另一方面, 却又存在着落实政策不到位、监督管理不到位、服务功能低下的问题。在建设社会主义新农村和构建社会主义和谐社会的新时期, 乡镇机构改革必须牢牢把握乡镇职能定位这个关键, 借鉴国外乡镇职能配置经验, 结合我国农村工作实际, 对乡镇政府职能进行科学合理定位, 赋予乡镇政府新的职责任务。

新时期乡镇政府应着重强化为农村经济发展创造环境、为农民提供公共服务和为农村提供公共物品等职能, 切实将乡镇职能由组织生产、参与经济转变到社会管理和公共服务上来。具体说, 新时期乡镇职能的定位应是: 加强基础设施建设, 推进农村经济新发展; 完善公共服务体系, 促进农村公益事业新发展; 弘扬先进文化, 树立农村文明新风尚; 强化社会治安, 营造农村和谐新局面; 推进村民自治, 完善乡村治理新机制。

实现新时期乡镇职能, 必须改革乡镇领导体系, 改革乡镇行政管理体制, 改革事业单位及用人制度, 建立精简高效协调的行政管理体制; 必须以工作新目标统领乡镇职能转换, 以工作新重心引导乡镇职能转换, 以考核新体系促进乡镇职能转换; 必须解决好农村义务教育、乡镇财政管理体制、乡镇债务问题。要加强对党的领导, 支持村民自治, 扶持兴办民间经济组织、中介机构, 创建充满活力的公共事业服务体系。加强干部队伍建设, 提高干部素质, 激发干部热情, 为扩权强乡创造良好环境, 巩固农村税费改革成果。

4. 期刊论文 [林兴初](#), [LIN Xingchu](#) [和谐社会视角下乡镇政府功能的构建](#) -[长春工业大学学报\(社会科学版\)](#)

2007, 19(3)

乡镇政府是中央在农村地区设立的基层政权组织, 是国家政权的基础, 对于保持农村稳定、发展农村经济、巩固国家政权、推动社会进步具有十分重要的地位和作用。乡镇治理功能则是国家管理职能在农村社会的缩影, 乡镇治理功能发挥的好坏都将直接反映国家职能在农村地区履行的状况。而现行乡镇

政府权力结构与功能方面存在着权力结构失衡和功能柔弱问题,突出地表现在乡镇政府职能“越位”、“缺位”和“错位”上,这已经严重地影响到农村和谐社会的构建.因此,乡镇政权如何通过执政方式的调整、执政战略的选择和组织机构的变革来合理定位乡镇政府功能以适应“建设和谐社会”政府治理目标,这是一项重大而现实的课题.

5. 学位论文 [严亮 农村综合改革视域下乡镇政府职能转变研究](#) 2009

2008年3月,中共中央总书记胡锦涛提出,建设服务型政府,是坚持党的全心全意为人民服务宗旨的根本要求,是深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的必然要求,也是加快行政管理体制改革、加强政府自身建设的重要任务。

乡镇政府作为我国人民民主专政政权在农村的基层行政组织,是整个国家政权的有机组成部分,它直接担负着动员和组织人民群众去实现党和国家在本地区各项建设任务的重担,是国家各项工作在农村的重要基石,乡镇职能作用发挥得好坏,直接关系到农村社会的稳定与发展。

随着我国农村税费改革、乡镇机构改革和农村综合改革的稳步实施,客观上要求适时地、不间断地调整和转变乡镇政府的职能,以更好地为农村的各项发展服务。乡镇政府职能转变无疑成为现阶段我国农村综合改革的重点和核心内容。本选题对于农村和谐社会的构建,全面统筹城乡发展,落实科学发展观,不断推动农村的综合改革,都有着重大的理论和现实意义。

本文以新一轮农村综合改革为背景,运用辩证唯物主义和历史唯物主义的基本原理和方法,从乡镇政府职能的根本理念与目标入手,运用全面翔实的实地调查资料,剖析农村综合改革进程中的乡镇政府职能转变必要性,理念与目标,厘清目前存在的普遍性问题,探究影响政府职能转变的内在动因,在此基础上,提出农村综合改革视域下的乡镇政府职能转变的对策,建构合理的运作机制。

本文链接: http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_xbnlkjdxxb-sh200805005.aspx

下载时间: 2010年6月1日