华南农业大学学报(社会科学版)
2009年第1期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 1 2009
(第8卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 8)

西部地区乡镇政府职能的现状调查

贾 晋, 蒋昌华

(西南财经大学 宏观经济研究中心,四川 成都 610074)

摘 要: 通过问卷调查、实地座谈、个案调查等多种方式,对农村税费改革后乡镇政府职能的现状进行了全方位的调查。调查显示,乡镇政府依然履行着较强的经济发展职能,并没有真正实现由区域经济发展"领导者"向公共服务"提供者"的角色转换。一方面,乡镇政府热衷于发展地方经济,公共决策依然对私人决策有较强的影响;另一方面,由于税费改革减少了乡镇政府可支配财政收入,在本应发挥作用的公共产品市场上,乡镇政府却存在着一定程度的缺位。此外,乡镇政府的主要领导花费大量精力在处理上访事件上。

关键词: 乡镇政府; 政府职能; 西部地区

中图分类号: D693.62 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2009)01-0010-09

从2000年开始,中国采用渐进的方式推进农村税费体制改革。随着农业税的完全取消,围绕着乡镇财政体制改革和行政体制调整的种种争论逐渐浮现了出来。无论是乡镇政府的公共收支问题还是机构、人员设置问题都取决于乡镇政府职能的科学定位[1]。而科学定位乡镇政府职能的基础是对乡镇政府的职能现状有一个明确的认识。为了了解乡镇政府实际履行了哪些职能,笔者对成都市龙泉驿区茶店镇、绵阳市三台县、绵阳市游仙区朝真乡、绵阳市涪城区城郊乡、磨家镇和河边镇进行了针对乡镇政府职能的实地调研。本文采用问卷调查、采访党委书记、召开座谈会、相关资料分析的方式调查和了解农村税费改革后乡镇政府的相关情况。调查的基本逻辑安排是:首先采用问卷调查的方式了解乡镇政府职能的大致情况,然后再通过个别访谈的方式了解乡镇政府主要职能履行的具体案例,以期展现乡镇政府职能的全貌。

一、调研地基本情况

朝真乡位于绵阳市游仙区,二、三产业非常薄弱。2006年,全乡工商税收总额仅1万余元,农业生产总值约7000万元。朝真乡在西部欠发达乡镇中具有一定的代表性,这类乡镇经济发展比较落后,第一产业在经济总量中占很大的比重。

城郊乡位于绵阳市涪城区腹心地带,2006年全乡实现财政收入1.49亿元,农民人均纯收入5453元,城郊乡属于西部地区中经济发达乡镇,财政实力较为雄厚,这类乡镇地处城市近郊区,随着城市化的推进,基本实现了由农村向城市的转变。

磨家镇和河边镇均地处于绵阳市与德阳市交界处。2006年,河边镇实现生产总值11828万元,其中农业产值8778万元。同年实现本级财政收入120万元,上解收入60万元;磨家镇的产业结构和经济发展水平与河边镇基本相同,2006年,磨家镇实现本级财政收入122万元,上解收入102万元。

茶店镇位于成都市龙泉驿区,属于山区农业乡镇,桃树种植是茶店镇的传统产业。2006年,全

收稿日期: 2008-11-18

作者简介: 贾 晋(1980—),男,山西原平人,西南财经大学宏观经济研究中心讲师,主要研究方向为县乡体制改革.

镇本级财政收入 101 万元，上解收入 350 万元。

从经济发展水平来看，调研样本的选择在西部地区具有一定的代表性。城郊乡城镇化水平较高，经济实力和财政收入较为雄厚，可作为经济发达乡镇的代表；磨家镇、河边镇和茶店镇虽然地处城市周边，具有一定的财政收入水平，但是农业仍然是乡镇的主要产业；朝真乡和三台县的乡镇主要依靠上级政府的转移支付维持运转，代表了西部经济落后地区的乡镇。

二、乡镇政府经济职能的问卷调查

为了全面、真实的了解乡镇政府履行的经济职能，笔者设计了关于乡镇政府职能的问卷。问卷分为三个部分，第一部分调查国家对乡镇政府职权的规定在实际工作的权重；第二个部分了解乡镇政府实际做了哪些工作；第三部分了解乡镇政府主要领导人最重视的工作。调查问卷略。

表 1　乡镇主要领导对乡镇工作重心的排序

地区	执行党的路线、方针、政策和上级行政机关的命令、决定	促进文化建设	维护社会稳定	从事经济建设	管理社会事务	从事公共服务	完成上级人民政府交办的其他任务
城郊乡	1	7	4	2	5	3	6
磨家镇	1	6	2	3	4	5	7
河边镇	1	7	3	2	4	5	6
茶店镇	1	7	6	3	4	5	2
朝真乡	1	6	2	5	3	4	7
三台县乡镇	1	6	2	5	4	3	7
	1	6	2	3	4	5	7

注：由于调研条件所限，三台县乡镇的数据由曾担任乡镇党委书记、现任县政府办公室 L 副主任和三台县老马乡党委书记分别填写。

问卷调查第一部分的结果如表 1 所示，有以下三个特点：第一是所有被调查者都将执行党的路线、方针、政策和上级行政机关的命令、决定作为乡镇政府的首要工作。其原因除了“政治考虑”之外，与农村税费改革后乡镇政府的财政权和人事权都被上级政权严格控制有直接的关系。特别是“一票否决”制度对于乡镇主要领导来说无疑是一个“紧箍咒”。如城郊乡的“一票否决”包括的内容很多，有计划生育工作、安全生产、经济增长的指标（该乡镇的经济增长任务是：本级财政收入和税收总量年增长 20%，此外对规模工业产值和固定资产投资增长也有相应的要求），还有所谓“零上访”的要求。当问到如果未完成这些任务将有什么后果时，该乡党委 Z 副书记告诉笔者，一方面对“一把手”的政绩有影响，提拔的机会将减少，另一方面全体乡镇干部的经济福利也将有所减少。正因为“一票否决”制度对乡镇政府具有强大的约束力，因此上级政府经常将认为重要的工作列入乡镇政府“一票否决”制度之中。笔者在绵阳几个乡镇调研时都了解到，为了创建全国文明卫生城市，绵阳市就将这一任务也列到对乡镇政府的“一票否决”制度中。

第二是除了根本没有条件发展二、三产业的乡镇外，乡镇政府仍然将从事经济建设作为一项重要工作。从问卷情况来看，大多数乡镇政府领导都将经济建设排在了公共服务和管理社会事务之前。当问到原因时，大多数的回答都是“只有经济发展了，人民生活水平才会提高，政府也才有财力提供公共服务。”而当问到乡镇政府靠什么发展经济时，河边镇党委 W 书记坦言：“乡镇政府现在没什么权力，以前还可以通过低廉的地价来吸引企业投资，但现在土地转让采用招拍挂制度后，区政府对土地开发实施统一的政策，乡镇政府在这方面毫无政策空间。现在政府可以利用的资源只有部分已征用但未开发的土地、学校整合后空余的土地以及集体经济组织闲置的厂房。”

第三是乡镇政府公共产品供给职能仍然不强。在建设“服务型”政府的背景下,为什么提供公共产品仍然不是乡镇政府最主要的工作呢?主要原因在于税费改革后,乡镇统筹制度的改革取消了原有的公共产品筹资渠道。朝真乡党委书记告诉笔者,乡镇财政的困境使得农村地区公共品供给的资金来源严重不足,乡镇政府不得不将转移支付资金作为公共品供给的主要甚至唯一的资金来源。包括农村道路、水利设施、安全饮水等国家专项资金,都要靠乡镇自己去争取,如果不争取,就算该乡镇符合国家相关政策的条件,也无法获取该项资金。因此,乡镇主要领导不得不投入很大的精力在“跑项目,要资金”上。而这些项目资金的管理权又分散于上级政府的各个职能部门中,乡镇主要领导与上级职能部门相关负责人的个人关系往往对于争取项目资金起到了很大的作用。因此一定程度上可以说,乡镇政府公共产品供给能力与乡镇主要领导的个人活动能力有很直接的关系。

问卷第二部分的回答结果差异很大。经济越落后的乡镇,乡镇领导越把主要精力放在抓社会稳定上,而经济越发达,乡镇领导投入到经济发展中的精力就越多。值得一提的是,并没有调查者的回答将提供公共产品作为其耗费精力最多的工作。三台县政府办L副主任告诉笔者,根据他的了解,该县乡镇党委书记有70% -80%的精力都投入到抓稳定工作中,其中最主要的是处理上访事件,有20%的精力发展经济,另外有10%的精力用于应付上级的各种检查;朝真乡党委书记也认为维护稳定方面投入了80%的精力,特别是抓上访工作;河边镇党委W书记在座谈中谈到,他个人有80%的精力主要用于招商引资;茶店镇党委L书记认为,他的主要工作有四个方面:一是开会,二是应付上级的各种检查,三是指导农户生产,四是招商引资;经济较为发达的城郊乡将50%的精力放在了发展经济上,另外就是抓安全生产和社会稳定。在与普通干部座谈时,一些干部谈到:“许多社会服务我们也很想搞,但是抓稳定占用了精力。”

从问卷的第三部分的回答情况来看,表中所列的职能选项大都属于乡镇政府日常工作的范围。但是,完成税收任务、农产品质量安全和指导土地流转三个职能选项基本没有被选择。农村税费改革,特别是农业税取消后,乡镇财政所也就没有征收农业四税的任务,而乡镇范围内的工商业税收主要由上级税务部分垂直管理的地税所和国税局直接征收。从调查中了解的情况来看,地税所是按片区设置,一般几个乡镇设置一个地税所,而国税直接由县级国税局直接征收。对于农产品质量安全,从调研中了解到,除了猪链球菌爆发时乡镇政府按照上级部门要求向农户发放宣传资料外,平时基本上没有做这方面的工作。有乡镇党委书记表示,农产品质量安全应该由流通环节的主管部门进行管理。对于组织农村土地流转,从调研中了解到,许多乡镇确实发生了承包地的转让现象,但基本上是农户之间的自发行为,乡镇政府基本上没有介入。当问到对当前许多地方搞土地“以租代征”的现象时,磨家镇和河边镇的党委书记均认为这是打政策的“擦边球”,许多“以租代征”来的土地实际上没有被用于农业生产,而被改变了用途。此外,救灾、救济工作和落实国家对农业的补贴政策也在几份问卷中被提到。综合起来,经过调整后的乡镇政府日常的职能如表2所示。

三、乡镇政府职能的案例调查

问卷调查主要反映乡镇主要领导的主观判断,这一判断是否反映了客观情况呢?乡镇政府是怎样发展经济的呢?乡镇政府的公共产品供给职能又是如何履行的呢?带着这些问题,笔者作了进一步的调查和分析。

(一)乡镇政府的微观经济职能

笔者通过座谈并查阅相关资料,收集了乡镇政府经济发展的具体事例,基于可以理解的原因,

在案例中隐去了乡镇的名称。

表 2　乡镇政府职能调查结果

经济职能		公共管理职能
微观经济职能	公共产品供给职能	（社会职能）
1. 招商引资；	1. 计划生育；	1. 指导集体经济组织；
2. 指导农户农业生产；	2. 民兵训练、征兵工作；	2. 处理上访事件；
3. 制定经济、社会发展规划；	3. 优抚、低保；	3. 社会治安、纠纷调解；
4. 为辖区企业服务。	4. 基础设施建设；	4. 企业安全生产；
	5. 农业技术推广；	5. 落实国家对农业的相关政策。
	6. 劳动力培训；	
	7. 救灾、救济。	

注：根据本文对乡镇政府经济职能的定义，微观经济职能和公共产品供给职能都属于乡镇政府经济职能的范畴。

1. 制定经济、社会发展规划

案例 1：A 乡中长期发展规划。未来五年乡镇经济社会发展的主要预期目标是：到 2010 年，工农业总产值达到 2 亿元，财税总收入达到 550 万元，年招商引资 500 万元以上，农民人均纯收入达到 6000 元；农业产业结构调整力度进一步加大，经济结构更趋合理，农民生活水平逐步提高，社会主义新农村建设取得明显成效，建成市级平安乡镇，人口自然增长率控制在 3‰以下。

案例 2：C 乡农业发展布局规划。生态观光休闲农业布局：以戈家庙戈家桃林为重点，向鼓楼山、新观寺、大包梁辐射，按照现代都市休闲观光农业的要求，引导农户土地依法流转，实现一、三产业互动。提升现有农家乐的接待能力和水平，发展特色餐饮业。新增星级农家乐 10 户，年新增吸纳游客 10 万人，达到 40 万人，实现产值 500 万元；花卉苗木经营户新增 5 户，达到 17 户，面积新增 200 亩到 500 亩。

从各乡镇制定的经济、社会发展规划来看，既有中长期的经济社会发展规划，也有短期发展目标和针对一、二、三产业的布局规划。经济发展的各项指标是如何确定的？从调研中了解到，一般的做法是以上级政府的发展指标为基础，按照实际经济发展水平相应的调高 1 到 2 个百分点。至于是否能够完成这些发展指标，得到的回答基本上都是“没有问题”。笔者在一个村调研时，村主任介绍说今年农民增收了 500 多元，当问到增收的原因时，一旁的乡干部插话说“要求增收就可以增收”。可见，乡镇政府经济发展目标制定的科学性并不高，同时对于经济发展指标是否完成的考核与监督机制并不健全。乡镇政府制定经济、社会发展规划的随意性较大，往往带有较浓的乡镇政府主要领导的个人色彩。同时，我们从乡镇政府制定的发展规划中也可以看出，经济发展仍然被乡镇政府列为重要工作。在私人产品市场上，企业和农户应当是决策的主体，而从案例 3 反映的情况来看，乡镇政府的公共决策的内容更多体现的是私人决策的意志，乡镇政府管了许多应当由企业和农户自行决策的事情[2]。从这个意义上讲，乡镇政府的职能的确应当进一步的转变。

2. 招商引资

案例 1：A 乡制定的招商引资目标是内资到位资金 1.3 亿元。计划引进工业项目 5 个，房地产开发公司 2 个。具体的措施主要有四个：一是利用该乡镇辖区内投资服务中心和中小工业集中发展区已征用的土地资源，给予企业一定的土地价格优惠；二是利用财政资金对项目引进人进行奖励，具体办法如表 3 所示；三是鼓励企业和村（居）利用闲置资产招商引资；四是建立人人都是招商引资主体责任制，进行全程跟踪服务。

表3 某乡镇招商引资奖励办法

奖励项目	标准条件	奖励对象	奖补标准	考核部门	审批程序	兑现办法
三产项目	①引进投资额在2000万元以上,引进区外到位资金500万元以上的三产项目	引进人	1000元	经发办	引进人申报→经发办核实→分管领导审查→党委批准	一次性
	②引进投资额在5000万元以上,引进区外到位资金1000万元以上的三产项目		2000元			
工业项目	①引进投资额在300万元以上,引进区外到位资金100万元以上的工业项目	引进人	1000元	经发办	引进人申报→经发办核实→分管领导审查→党委批准	一次性
	②引进投资额在1000万元以上,引进区外到位资金300万元以上的工业项目		2000元			
	③引进投资额在5000万元以上,引进区外到位资金1000万元以上的工业项目		5000元			
农业项目	①引进投资额在100万元以上,引进区外到位资金50万元以上的农业项目	引进人	1000元	经发办、农办	引进人申报→经发办核实→分管领导审查→党委批准	一次性
	②引进投资额在500万元以上,引进区外到位资金100万元以上的农业项目		2000元			
	③引进投资额在1000万元以上,引进区外到位资金500万元以上的农业项目		5000元			

案例2:B镇2007年招商引资的目标是力争到位资金700万元。为达到这一目标,该乡镇将2007年定为招商引资年,通过定向招商、专业招商、代理招商和网上招商等多种招商方式,同时整合辖区内闲置的厂房及土地资源,特别是中小学合并后的土地,引进投资规模较大、技术含量较高、产业带动作用明显的项目。

随着土地征用制度的规范化以及土地管理权限的上收,乡镇政府也逐渐失去了传统招商引资的重要手段——土地价格的优惠空间,招商引资的难度必然加大。从调研的情况来看,乡镇政府往往利用存量的土地指标和闲置的资产来招商引资,其实质是传统招商引资模式的一种延续,但不可能具有长期的延续性。在成熟的市场经济国家,吸引外来投资主要依靠良好的基础设施建设和优质的政府公共服务。因此,对于乡镇政府而言,只有通过公共管理职能的改善和公共服务职能的提升才能从根本上改善投资的软、硬件环境,吸引外来投资。当前国家也已经要求乡镇政府不再直接负责招商引资工作,这与案例1、2所反映的乡镇政府仍然将招商引资作为一项重要工作的情况十分矛盾。

3. 为辖区企业服务

案例1:X煤矿是M市境内一家年产9万吨的私人煤矿,笔者就乡镇政府服务企业的话题对X煤矿的总经理进行了采访。他告诉笔者,乡镇政府对于企业发展来说谈不上什么支持和服务,反而给企业带来一些麻烦,例如要求企业提供赞助等。他举了个例子,由于该乡镇地处山区,农民饮水困难,于是Y镇政府就要求煤矿协助其铺设居民饮用水管道,最终煤矿给了镇政府10万元的经费。此外,逢年过节企业一般都会私下给乡镇的书记、镇长"红包"意思意思。"并不想要他们为我们做什么,只要不来找麻烦就好了"。

案例2:S县水泵厂的一个分厂厂长告诉笔者,乡镇政府还是能够帮助企业解决一些问题,比如他所在的企业在征地扩建工程中,就需要当地乡镇政府协助解决企业与当地农民之间的纠纷和矛盾。"如果没有乡镇政府的协助,征地过程中农民会闹事。"此外,企业生产用水、电、气等问题也

需要乡镇政府协助解决。“有乡镇政府出面向协助企业解决这些问题，效率要高一些”，他承认乡镇政府对于他所在的企业的确起到了一定的扶持作用，因此企业会主动加强与乡镇主要领导的联系。至于“联系”的方式，他回答到“如果是解决小的问题，请吃饭、喝酒就行了，大一点的事情就需要送钱”。

企业向政府纳税的目的是为了享受政府提供的公共产品。同时，市场经济条件下分散化的企业决策也需要建立在大量的市场信息占有上。因此，乡镇政府协助企业解决一些生产要素问题，诸如水、电、气的供应，以及为企业提供一些市场信息等服务的确可以有效地促进辖区企业的发展。但是，这种服务企业的职能容易造成一些负面的影响，一方面是乡镇政府对企业的服务容易演化成对企业生产决策的直接干预，另一方面是乡镇官员可以打着服务企业的“招牌”寻求个人租金的最大化，而不是社会福利的最大化。再加上乡镇政府的干部受其知识、能力等方面的限制，未必能够真正的为企业发展提供多少有价值的参考意见，反而耗费了企业家大量的精力用于与乡镇政府维护关系。

4. 指导农户农业生产

案例 1：L 镇政府镇长向笔者介绍，指导农民生产的主要目的在于调整生产结构、促进农民增收。该镇主要有以下几个措施：一是调节种植业内部结构，注意提高经济作物种植比例。“山上找票子，田头饱肚子”；二是调节养殖业和种植业比例，以生猪养殖为龙头，结合兔、羊的养殖。“家养三只兔，不愁油盐醋”；三是通过水稻置种，增加复种面积。经过种植结构的调整，现在该镇的 9000 多亩田中，5000 亩用以种粮食，3000 亩种水果，此外还有 1000 多亩种桑树。笔者对该镇两个农户进行了调查，一个农户将原来种粮食的土地改为种植果树，每亩纯利达到 2000 多元。另一农户总共有 5 亩土地，以前全部种水稻，现在调整种植结构，将其中的 3 亩田用来种植果树，另外 2 亩田以 700 斤谷子的价格出租。该农户表示，一亩地用来种果树的收入是种粮食收入的三倍。

案例 2：麦冬种植是 L 乡的传统产业。2007 年，县委、县政府为了推进社会主义新农村建设，将 L 乡和附近几个乡镇列为麦冬产业带，重点发展麦冬种植。据该乡党委书记介绍，为了建设麦冬产业带，现在乡政府正在做宣传工作，动员农户加大麦冬种植力度，特别是在连接县城与乡镇的公路两旁，是麦冬产业带的重点建设区域。但是他也坦言，工作的难度比较大，一方面农户不愿意按照政府的要求调整种植结构，另一方面麦冬产量上升后，是否能够保证农户经济效益的增长，也是个问题。

在调研过程中，笔者依然经常听到“农民观念落后”之类批评农民因循守旧，不讲效率的言语，可见相当多的乡镇干部仍然将农民视为“非理性”的生产者。诚然，农民受科学文化水平的限制，生产决策面临着技术和信息等多方面的约束条件。从提高农业生产力和增加农民收入的角度看，农民对于农业技术支持和市场信息等具有公共产品性质的公共服务具有很高的需求。但是，乡镇政府所谓指导农户生产却并没有提供这方面的服务，而是以准行政命令的方式，用公共决策代替农户的私人决策，热衷于调整农业生产结构和配置农业和非农产业之间的劳动力投入比例。其原因除了刚才提到的乡镇干部思想观念问题外，恐怕还与上级政府的要求有关。当前许多地区在建设社会主义新农村过程中，都将发展“特色产业”作为农业发展的抓手。根据经济学理论，特色产业由于充分利用了当地资源的要素禀赋优势，从而具有较强的市场竞争力。许多地方政府都要求乡镇大力发展特色产业，搞所谓的“一村一品”、“一乡一品”。乡镇政府一方面迫于上级的指示要求，另一方面也为了追求所谓“政绩”。于是，一些尽管并不具备产业发展资源比较优势的乡镇也盲目推广一些所谓的农业特色产业，结果造成了农民群众经济利益的损失。可见，基层政府在农

业发展过程中的“政府失灵”所造成的危害远高于农户私人决策失误的后果。

(二)乡镇政府的公共产品供给职能

案例1:

表4 M镇、H镇2006年财政收支情况表

地区	财政收入				财政支出									
	总收入	一般预算收入	上级财力性补助收入	专项补助	总支出	农林水气象事业支出	文体计生费	基本建设支出	教育事业支出	抚恤、五保、社会福利救济	公共服务支出占总支出比例	行政管理费	资金利息	其他支出
H镇	352	122	104	126	352	5.8	5.6	66	76.4	25.7	51%	92.9	9.6	70
M镇	337	113	126	98.7356	329	22.8	4.7			19.8	14%	89.7	35	148.2

M镇和H镇经济发展水平相当,乡镇本级一般预算收入也相差无几。为什么两个镇财政的公共产品支出占总支出的比例却相差了37个百分点呢?这与前文提到的当前农村公共产品的供给体制有关。由于公共产品筹资模式多元化,特别是上级财政转移支付成为农村公共产品资金的主要来源。因此一个乡镇公共产品供给的增加主要依靠争取上级财政的专项转移支付。H镇2006年争取到了省财政学校修建专款资金60万元,市财政科技大道整治专款37万元,从而提高了镇财政公共产品支出占总支出的比例。但是,由于上级专项转移支付需要依靠乡镇政府去争取,并且不能保证每年都能争取到,因此,M镇财政14%的公共服务支出更能够代表乡镇财政公共支出的一般水平。

家庭联产承包制实施后,人民公社时期以劳动力代替资本为特点的公共产品筹资模式逐步转变成为依靠乡镇自筹收入分担公共产品供给成本的筹资模式。这一时期,乡镇政府的收入包括预算内财政收入、预算外财政收入和乡镇自筹收入三个部分。其中,乡镇自筹收入包括乡镇企业上交利润、管理费,乡镇统筹资金,以及各种集资、摊派和罚没收入,在乡镇政府收入中占有相当的比例。根据财政部门的统计数据,从1986年到2000年,乡镇自筹收入占乡镇财政收入的比例由11.72%上升到39.29%。农村税费体制改革取消了乡镇财政的自筹收入后,乡镇政府可支配财政收入大幅减少,从而造成乡镇政府公共产品的筹资能力弱化[3],农村公共产品只有依靠上级政府转移支付和社区“一事一议”多元化的筹资模式来供给。

(三)乡镇政府的公共管理职能

乡镇政府的公共管理职能对于农村经济发展和社会稳定具有极为重要的意义,对于乡镇政府经济职能的履行有很大的影响。因此,笔者对乡镇政府的公共管理职能也作了调查。

1.处理上访事件

案例1:S县政府办L副主任告诉笔者,目前该县上访的事件比较多。上访的主体主要有以下几个方面:一是原四川省交通九处的工人上访;二是有几千名在92年被清退的代理教师上访;三是部分被安置在企业的复员、退伍军人上访;四是该县的团结水库、三峡水库、武引工程的移民上访。县委、县政府要求乡镇政府及时地了解辖区内上访户的情况,对于上访户的上访行为要进行劝阻并及时汇报情况。

案例2:在H镇调研时了解到,现在农村出现了一些“职业”上访户,这些农户帮助其他农户上访,并且还收取一定的费用。据了解,现在对上访农户的处理十分人性化。农户到北京上访后,省

驻京办会立即通知农民户口所在地的市政府，然后一级一级的通知直到最基层政府，基层政府需要派专人前往北京劝其回乡，一般情况下，政府不仅承担上访农户回乡的路费，还要为其报销前往北京的路费。由于上访事件被列入“一票否决”制度之中，乡镇政府压力很大。许多上访事件涉及的利益分配问题并不是乡镇政府就能够处理的，因此，乡镇政府并不能“治本”，而只能“治标”。

2. 治安管理、纠纷调解

在调研中了解到，许多地区的村委会并没有真正履行好治安管理和纠纷调解工作。乡镇干部需要耗费大量精力用于解决诸如老人赡养、邻里矛盾等工作。由于乡镇政府并没有治安执法权，因此只能通过说服教育，协调解决一些群众的民事纠纷，社会治安的综合管理需要依靠基层派出所来完成。从目前的情况来看，基层派出所属于条条管理，人事权和办案经费都由上级公安部门管理，乡镇政府并没有控制权。因此，为了使派出所更为配合乡镇政府的工作，乡镇领导一般都主动与派出所所长搞好私人关系，同时，也在每年的财政支出中为驻地派出所解决一些经费。笔者在调研中就了解到，乡镇政府为驻地派出所提供了 4 万元经费用以购买警车。而基层派出所是按照片区设置，一般几个乡镇才设置一个派出所，每个派出所最多只有 7、8 个民警。因此，即使有基层派出所的支持和协助，社会治安管理的任务也相当重。

3. 企业安全生产

案例 1：X 矿业有限公司是一家私营的煤炭生产企业。该公司总经理告诉笔者，该煤矿是县属煤矿，按道理应该由县政府直接负责该煤矿的安全生产。但按照属地原则，该煤矿所在的乡政府的安全生产办公室也会定期召开安全生产会议强调安全生产，不定期前来煤矿实地检查。由于乡镇干部根本不具备煤矿安全生产的专业知识，因此每次到煤矿的检查基本上对于企业安全生产无法起到任何作用。“一般都是走走过场”。

4. 落实国家的农业政策

案例 1：笔者在 C 乡调查时了解到，当前国家对农户的生产补助主要有粮食直补、农业综合补贴和农机具补贴，平均每亩可获补贴 50. 25 元。乡政府需要收集诸如种植面积之类的信息，同时还要负责补贴的发放工作。

案例 2：Q 乡于 2006 年开始推广新型农村合作医疗保障制度。筹资模式是每个参保农户由中央财政出资 20 元、省财政出资 18 元、市财政出资 3 元、县财政出资 4 元，农户个人出资 10 元。农户生病住院后可按照规定报销一定比例的医疗费用。Q 乡政府并不承担新型农村合作医疗的筹资职能，但是要负责宣传和动员的组织工作。县政府将农民的参合率指标作为任务下达给乡政府，2006 年的指标是 70%，2007 年这一指标提高到了 90%。为了使辖区农户参合率达到县政府的标准，Q 乡政府组织乡镇、村委会干部挨家挨户的上门做宣传动员和收缴钱款。据该乡党委书记介绍，一个生产队农户的钱款收缴工作需要一个干部花 4 到 5 天的时间才能够完成。为了调动乡镇政府的积极性，县财政按参合农户数量以每个农户 5 毛的标准划给乡镇政府作为宣传费用。

5. 指导集体经济组织

从调查中了解的情况看，乡镇政府对于村民委员会给予了一定的扶持，包括支付干部津贴、管理费和建设村委会办公场所。其中干部津贴和管理费由乡镇财政支付，村委会场所建设一般依靠上级财政的转移支付解决。但是乡镇政府对于专业合作经济组织的扶持力度却并不大，从调研的情况来看，乡镇政府对合作经济组织的扶持属于极其个别的现象。

四、结论

农村税费改革后，按照国家的制度安排，乡镇政府要实现职能的转变，减少对经济主体私人决

策的微观干预,把工作重点放在社会管理和提供公共服务上。但是,从问卷调查和案例调查的情况来看,乡镇政府依然履行着较强的经济发展职能,并没有真正实现由区域经济发展"领导者"向公共服务"提供者"的角色转换。实际工作中,乡镇政府的职能履行有以下几个方面的特点:第一,乡镇政府履行了微观经济职能、公共产品供给职能以及公共管理多方面的职能。即使是经济落后地区的乡镇政府,仍然将发展经济作为政府工作的重要任务;第二,上述三个方面职能在乡镇政府实际工作中所占的比重并不均衡,突出的特点就是公共产品供给职能相对弱化;第三,不同经济发展水平的乡镇政府工作的重心有所不同,经济水平越发达的乡镇,乡镇政府干预微观经济的职能就越强,而经济落后地区的乡镇,乡镇政府的主要职能则在于公共管理,特别是维持社会稳定。从调查情况来看,一方面,乡镇政府热衷于发展地方经济,公共决策依然对私人决策有较强的影响;另一方面,由于税费改革减少了乡镇政府可支配财政收入,在本应发挥作用的公共产品市场上,乡镇政府却存在着一定程度的缺位。此外,乡镇政府的主要领导花费大量精力在处理上访事件上。可见,农业税取消后,乡镇政府的职能转换存在着滞后的现象,以乡镇政府职能转换为核心的乡镇综合体制改革仍然任重而道远。

参考文献:

[1] 谭秋成. 地方分权与乡镇财政职能[J]. 中国农村观察,2002,(2):2-12.
[2] 杨善华,苏 红. 从"代理型政权经营者"到"谋利型政权经营者"[J]. 社会学研究,2002,(1):17-24.
[3] 饶 静,叶敬忠. 我国乡镇政权角色和行为的社会学研究综述[J]. 社会学研究,2007,(27):38-45.

Current Situation Investigation on Villages and Towns Government Function in Western China

JIA Jin, JIANG Chang-hua
(*Center For Macroeconomics of SWUFE, Chengdu* 610074, *China*)

Abstract: Through the questionnaire survey, on-the-spot discussion, the case investigation and other ways of research, the authors investigated the present situation of villages and towns government function after the countryside taxes and fees reform. The investigation demonstrated that the villages and towns government is still fulfilling the strong economical development function, not realizing the role transformation-leader of regional economic development to the supplier for public service. On the one hand, the villages and towns government is still high on developing local economy, the public decision-making still has strong influence on the personal decision-making. On the other hand, after the reform, the financial income that can be allocated by the villages and towns government has decreased by a big margin. So the villages and towns government has not completely played the role in the public products market. In addition, the villages and towns government's main leaders have spent a large amount of energy in processing events related to appealing to the higher authorities for help in groups.

Key Words: township governments; economic functions; Western China