华南农业大学学报(社会科学版)
2014 年第 2 期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 2 2014
(第 13 卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 13)

县乡基层政权整体协同性改革思维的学理分析

王彦智

(西藏民族学院 管理学院,陕西 咸阳 712082)

摘 要: 改革开放以来历次乡镇改革的成效不彰,源于改革思维和方式的"贫困"。实践证明,乡镇存在的问题其实质在乡镇之外,单纯依靠层层下达行政命令的方式推进乡镇改革,根本无法解决乡镇自身的问题和乡村治理的乱象。乡镇改革应从基层政权建设和巩固党的执政基础高度出发,本着系统性、整体性和协同性的思维,将乡镇和县政视为一个子系统,县乡基层政权视为一个大系统,统筹谋划农业综合改革。最终使乡镇政权成为一个领导有力、治理有方、责权利一体的高效率的组织结构,并藉此不断推进国家治理体系和治理能力的现代化。

关键词: 乡镇改革; 县乡基层政权; 农业综合改革; 协同改革

中图分类号: D630.1 **文献标志码:** A **文章编号:**1672 - 0202(2014)02 - 0118 - 08

政权延伸到基层社会的每个角落是构成所有现代社会的基本前提。中国共产党从建立之日起就以农村基层政权为基础,通过多年的浴血奋战逐步建立县级政权,进而成立了中华人民共和国。新中国成立后,不断推进乡镇政权的改革建设。但客观地讲,经历过改革开放后六次较大规模的革新,其成效是有限的。因此,胡锦涛同志在党的十八大报告中郑重指出:"要按照建立中国特色社会主义行政体制目标,……建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。……优化行政层级和行政区划设置,有条件的地方可探索省直接管理县(市)改革,深化乡镇行政体制改革。"这反映了党中央对县乡基层政权有效承载起宪法等法律法规所赋予的权能,充满信心地团结和带领当地群众走上富裕安康之路的新期待。的确,在全面建设小康社会和全面推进改革的背景下,乡镇政权的改革创新亟需新的思路和措施。

一、乡镇改革的"贫困"

中国共产党历来重视农村基层政权建设。早在革命初期,毛泽东就在《井冈山的斗争》一文中把"建立政权"作为红军地方工作的四大任务之一[1]。此后,在党领导下的苏区、抗日根据地和解放区均建立起了基层人民政权。新中国成立后,经历了 1949 至 1953 年的乡村并存体制、1954 年至 1957 年的初步规范化时期、1958 至 1982 年的人民公社体制、1983 年至今的"乡政村治"新体制四个大的发展时段。"乡政村治"新体制确立后,为了适应改革开放的需要,进行了多次较大规模的改革创新。但纵观历次改革,我们就会发现,一方面,每次改革主要是围绕着乡镇机构和人员的减并展开,尽管新世纪以后的改革明确以转变政府职能、提高行政效能为目标,然而,因理论准备的不足和整体政治体制环境的制约等原因不能很好地实现政策目标;另一方面,历次改革均是以国务院的改革为起点,通过层层下达行政命令的方式推进。我们姑且可以称其为"单向度改革"。

收稿日期:2014 - 02 - 08

基金项目:国家社科基金青年项目(11CZZ023);教育部人文社会科学研究青年基金项目(10YJCZH166)

作者简介:王彦智(1978—),男,陕西横山县人,西藏民族学院管理学院副教授,主要研究方向为政治学理论和地方政府管理。E-mail:doctorking518@163.com

众所周知,改革开放后乡镇政权的改革建设均是围绕着中共中央和国务院于 1986 年 9 月下发的《关于进一步加强农村基层政权建设工作的通知》(国发[1986]22 号)这一纲领性文件所设定的目标展开,希望籍此形成"乡政村治"的民主性基层治理结构,为乡村社会"五位一体"的现代化建设提供有效的制度供给和宽松的发展环境。综观 30 多年的乡镇改革,改革目标不可谓不清晰正确,改革声势不可谓不宏大,改革过程不可谓不艰辛,但从改革的实际进程和总体性的结果来看,乡镇机构和人员的精简、党政分开、理顺县乡关系、简政放权、党政分开等主要的政策目标并没有真正实现。现实中,乡镇改革"往往超越政策设计的美好初衷而陷入了新的困境"[2]。

首先,党政关系不规范,内耗严重,腐败频发。过去,乡镇党委书记和乡镇长分设,虽然乡镇党委悄声无息地介入到具体的行政事务中早就是不争的事实,但不论如何,在没有中央的肯定下,乡镇党委实际上长期在"全能型领导"和党政分开间徘徊、游走。而 2005 年启动农村综合改革,乡镇的"党政合一"成为主流且得到了中共中央和国务院办公厅转发的《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》(中办发[2009]4 号)这一文件的确认和肯定。"党政合一"后乡镇党委书记和乡镇长之间的内耗是解决了,但是,党政合一体制下一个人说了算的局面顺理成章地形成,监督机制全面崩溃,干部个人对主要领导的人身依附关系进一步强化。伴随着绝对权力的必然后果是绝对腐败。近年来乡镇干部和农村干部的腐败问题频频见诸报端,百姓反映强烈[3]。

其次,县乡关系不理性,乡镇的积极性受抑制。困扰乡镇的一大问题即是"条块分割"和职能不清问题。2005 年后,各省区市探索党、政和人大机构合署办公,领导交叉任职,身兼数职;成立党政综合办公室、经济事务办公室、社会综合事务办公室这三个左右的功能高度综合的机构;传统的七站八所实行职能分解,一部分转移到县级业务部门,一部分推向市场等农村综合改革。从表面上看,县乡的关系及条块关系应该是理顺了,但我们必须承认,整个制度设计和政治体制的改革不能综合推进及乡镇政府职能不能实现转变的前提下,其权能和运行机制不可能实现根本性的改变,变的只是机构的牌子而已。

责权利不统一,工作环境不轻松。根据《地方组织法》的规定,乡镇享有广泛的权责,但在实践中,一方面,乡镇所承担的工作大大超出了有关法律规定的范围和能力,大量的工作是"办理上级人民政府交办的其它事项",而自己职责范围内的事项却不能很好地完成;另一方面,随着基层经济社会的发展,乡镇承担的教育卫生、农业服务为代表的公共服务开支却成倍地增长。《农业税条例》自 2006 年 1 月 1 日起废止后,全国各省区市的乡镇不同程度地背负上了自身没有能力完全解决的债务,甚至上海、广东等发达省份的乡镇也不能幸免[4]。

冗员充斥,效能低下。乡镇机构的膨胀,主要发生在 20 世纪 80 年代中后期,2006 年农村综合改革实施以前达到了峰值。比如,据报道,截至 2004 年底,河南省 2109 个乡镇总编制数达 16.21 万名,实有人员 30.23 万人,超编 86.5%。平均每个乡镇 143.8 人,超编 63.3 人,超编 200 人以上的乡镇就有 60 多个,个别乡镇甚至超编三四百人,最多的一个居然超编 400 多人。此外,全省乡镇另有临时聘用人员约两万人[5]。2006 年农村综合改革开始后,各省区市下决心解决乡镇人员超编问题,取得了不小的成效。但在实地调研中,不论是内地还是边疆地区,人员超编问题依旧严重,大体在 30% 左右。在乡镇职能未能转变的前提下,超编的人员就一定会成为"冗员",加之党政关系不规范,县乡关系和条块关系不理性,责权利不统一等,乡镇的行政效能必然会大大降低,成为乡村民众和社会各界批评的重地。

伴随着乡镇改革目标的落空和乡镇自身存在的问题之必然后果就是乡村的治理退化,甚至是危机。当前,乡村公共产品供给严重缺失。取消农业税后,直接导致了乡镇的财源枯竭,组织运转

困难,在基本开支都很难保障的情况下,中央诸多极具人文关怀,能给农民带来实实在在利益的好政策,如种田补助、家畜饲养补助、养殖业无息贷款等,在政策执行过程中被大打折扣。环境保护、村民外出务工培训、农业技术指导、农产品的市场开发等公共服务,乡镇政府没有能力有效承担起来。当前,各省区市的农村,单纯依靠农业为生的大都是绝对贫困户,稍有能力的人和青壮年大都选择外出务工,种田的绝大多数是老弱妇孺,大面积的良田荒芜现象再次出现。

更令人忧虑的是,乡村两委恶斗严重,宗族势力和黑恶势力崛起。众所周知,村支书的产生,大多数地方是村民党员通过民主推选,乡镇党委任命的方式产生。单从这一事实本身来说并没有什么问题,问题的关键是,一方面,村支书无论如何是要得到乡镇党委的支持和同意的,有的地方仍然是由乡镇党委直接任命或指派乡镇干部兼任。另一方面,基层党员发展过程中普遍存在的一个问题就是党支部极力安排自己的亲属、亲信加入党组织,而将真正政治立场坚定,具有团结和带领全村人民走上小康之路的人排斥在外,以防这些人"夺权",从而形成了自己的小圈子,甚至是组织成为黑恶势力。与村支书的产生方式不同,村主任是按照《村民委员会组织法》的规定由村民直接选举产生。尽管乡镇党委在村主任选举产生的过程中发挥着不可低估的作用,也抛开《村组法》在实践过程中的变形和失真情况,至少从权力归属上来讲,村主任的权力来自于村民的授权。从而使村党支部和村委会之间的不协调问题从产生之日起就是存在的。"两委"不协调甚至是冲突,如果不夹杂其他因素的话,是可以在乡镇党委和政府的协调下运作。但现实中,农村两委的冲突以及村民和村级权力机构之间的冲突往往是与家族势力,甚至是黑恶势力联系在一起的。在旧中国,农村的治理离不开宗族势力和乡绅。党成立后,按照"剥夺剥夺者"的革命逻辑摧毁了原来由宗族势力和乡绅控制的农村社会治理体系,扶持了原来处于弱势的贫苦大众,让他们以旧社会受害者的身份进入新体制而成为农村社会的主流。改革开放以后家族势力就开始抬头[6],不仅家族势力光明正大地从幕后走到台前,而且黑恶势力堂而皇之地开始向农村基层组织渗透,有些地方已经达到了触目惊心的程度,其危害性极大[7],就是连西方学者也早就注意到了这一问题[8]。中国社会科学院的于建嵘教授认为,出现这样的不正常情况,主要是通过乡镇领导的"引狼入室"、强权控制的"民主选举"、经济能人的"利益诱惑"、政治精英的"红色蜕变"等方式实现的[9]。

同时,社会主义新农村文化建设滞后,封建文化泛滥。我国的农村本就文化建设长期滞后,文化设施严重不足。在改革开放大潮的冲击下,乡镇政府和农村组织及农民个人都自觉不自觉地将党和国家"以经济建设为中心"的路线简单地理解为"经济至上论",唯经济是从,长期忽视文化等其他领域的建设。2005 年中央下发了《关于进一步加强农村文化建设的意见》(中办发[2005]27号)后,不少地方政府将中央的要求变质为每周到农村放映一场电影即可。加之农村文化产品的创新不足,吸引力不强,致使当前的所谓新农村文化建设根本无法满足农民强烈的文化需求。在农民基本的文化需求不能得到满足的情况下,一些腐朽的封建文化就乘机而入,传统的庙宇大都进行了修缮,封建迷信公开活动,赌博现象盛行,淫秽物品和行为泛滥,严重污染着原本淳朴的农村社会。正是因为如此,胡锦涛在党的十八大报告中强调要加强文化建设,"坚持面向基层、服务群众,加快推进重点文化惠民工程,加大对农村和欠发达地区文化建设的帮扶力度"。

乡镇政权长期不能有效承担起法律赋予的权能,不能承载起党和民众的殷切期望,长此以往必将会产生一系列无法预料的后果。

二、乡镇改革的"贫困"源于思维的贫困

承上所述,改革开放以来,国家推进乡镇改革的思维和方式是"贫困"的,始终没有走出为乡镇自身的改革而改革、围绕着机构和人员的减并而展开、依靠层层下达行政命令的方式推进等老思

路和老办法,最终的改革成效当然是非常有限的。而学术界就乡镇建立与发展的历史、现行管理体制、机构改革、职能转变等具体问题均进行了深入研究,提出了五种总体性的改革方案或曰模式,可谓成果丰硕,为我们深入研究该问题提供了有价值的资料和思路,但总体而言也存在着严重的思维贫困。

迄今为止,学术界就乡镇改革发展的目标模式可以归纳为五种:首先是县政乡派论。这一观点主张国家政权应从乡村社会适度撤退出来,虚化乡镇,将乡镇改为县级政府的派出机构。徐勇教授认为,"乡村治理结构应该进行结构性转换,实行'县政、乡派、村治'。"[10] 贺雪峰教授明确指出,应在"差别性原则"的规制下,"将农业型乡镇改为县级派出机构乡公所,合情合理,顺理成章。"[11]

其次是乡村自治论。这一观点认为,国家政权应从乡村社会退回到县级,撤销乡镇政府,实行乡村全面自治。郑法教授认为:"正是因为乡政府对县政府的行政隶属关系构筑了县乡一体化的'压力型体制'的基础。为此,解决县乡关系的根本办法是实行'釜底抽薪'战略:即撤销乡政权,将国家的基层政权单位收缩到县一级。"[12] 于建嵘教授认为:"随着国家对乡村经济依赖性的减弱和乡村市场经济的发展,以及传统的权力文化向现代权利文化的转变,国家的行政权力将逐渐退出乡村的政治领域,实现乡镇自治就应该成为改革的重要目标。"[13]

乡政自治论。"乡政自治"和"乡镇自治"虽然只有一字之别但涵义却是完全不同。在"乡政自治"体制下,"乡镇政府领导人由乡村人民直接选举、重新优化配置乡镇权力,建立和扩大乡镇政府与乡村社会新型的多元民主合作体制,扩展乡村人民民主参与乡镇政治的渠道,使之有足够的政治权力参与到乡镇政府的选举、决策、监督和治理等诸多层面及各种事务当中,使国家与乡村民间社会在乡镇社区治理中达成全面、积极和有效的合作。"[14]

乡治村政论。沈延生教授认为:"乡治"即乡镇自治的简称,乡镇类似于日本的町村,主要是提供社区服务,以行政决策为辅,其财政与人事制度由上级统一制定,以防范黑恶势力对乡治的操纵;乡镇长由选民直接选举产生,乡镇自治代表机构亦由选民选举产生;乡镇长等人应作为政务官,随选举进退。所谓"村政",就是将政府组织延伸至行政村,在村一级设立镇政府的派出机构—村公所,组成人员由乡镇政权委派,办公经费由乡镇财政承担[15]。

乡政村治论。此类观点主张继续保留或者强化国家对乡村社会的渗透,保留或强化乡镇政权,将其建设成为权能完备的一级基层政权。北京大学的潘维教授和和苏州大学的金太军教授及大多数乡镇干部持此观点。潘维教授认为:"加强基层政权才是我们努力的方向。基层政权出了问题,解决的方法只能是改善基层政权,目的还是加强基层政权,不是削弱或者取消基层政权。"[16] 金太军教授特别指出:"离开作为我国政权系统末梢的乡镇政府,农村的社会稳定、经济发展就得不到可靠保障,部分乡村甚至可能沦为宗法、家族甚至黑社会、黄赌毒的天下。应该看到,中国后发外生型现代化国家的特质,决定了至少现阶段乡镇的作用无可替代。"[17]

如上所述,这些观点为我们深入研究乡镇的改革创新提供了有价值的思路。但是,首先,当前的研究难以遮蔽价值层面研究的缺失。乡镇政权的改革创新需要找到切实符合我国国情和基层社会发展进步所需要的价值原点,否则,一切学术研究和改革实践就像无根的浮萍,缺乏落地生根的能力,只会随着国外研究的动向而盲动,一味强调按照新公共新政和新管理主义的要求,实现"民主行政"和"政府再造",从而实现以效率、市场和社群为取向的三个核心目标[18]。迄今为止,大多数研究者将我国乡镇改革的价值指向了以自治或有限自治为核心的民主,也希望通过广泛的基层民主实践最终实现自下而上的政治民主化。然而,事实的情况是,我国还远未具备民主化的条件,更为重要的是,现阶段我国乡村社会首要的价值需求是稳定前提下的可持续的科学的发展,

少数民族地方则是在跨越式发展和长治久安间形成良性互动关系,为国家最终走向富强、民主、文明、和谐奠定坚实的基础;其次,当前的研究难以遮蔽就乡镇自身的改革而谈改革的思维。大多数研究者抓住了理顺县乡关系、精简乡镇政权机构、裁减冗员、提高行政效能等问题进行研究。近年来,大家都认识到了职能转变的决定性作用,但并不能回答政府职能本身和各级政府的具体职能究竟是什么、为什么政府职能难以转变等基础性的理论问题。实践已经证明,以乡镇行政机构为主体的改革是不可行的,乡镇职能不能转变的根本性原因在乡镇之外;再次,当前的研究难以遮蔽将个案和局部经验"放之四海而皆准"的冲动。以华中师范大学中国农村问题研究中心为代表的一批学者近年来特别注重个案研究以及以工商业为主的乡镇和农业为主的乡镇之改革的差异性,实属难能可贵。我国这样一个超大规模的社会,各省区市之间的差别本就十分明显,更为重要的是,我们必须注意到以西藏为代表的民族地区的特殊性。很显然,这些民族地区乡镇的设置和改革创新,更多的考量因素是维护国家的统一和领土完整、民族关系的和谐、民族地区的长治久安等政治问题;最后,当前的研究也难以遮蔽不少改革创新建议的简单粗暴。乡村自治论和乡政自治论即是典型的代表。正如北京大学的潘伟教授所批评到:"减少乡镇政府冗员最粗暴愚昧的方法就是干脆取消乡镇政府。"[16]

三、县乡协同改革:乡镇政权建设的出路所在

乡镇政权作为管理乡村社会最基层的政权单位,承载着团结和带领广大乡村民众实现基层经济社会的发展,走上富裕安康之路,不断提高普通民众的文化素养,为我国最终走向富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化奠定坚实的基础,进而充分地体现党的光辉形象,不断巩固和加强党执政的合法性基础等多重职责使命。对于少数民族地方而言,还必须承担起维护民族团结,反对民族分裂,保护少数民族文化、促进宗教与社会主义相适应、培养少数民族干部等特殊的职能,而且这些职责和使命艰巨而神圣。笔者认为,面对依旧在困境中运作的乡镇,不论是为全面推进小康社会建设和构建社会主义和谐社会而计,还是为民族地方的跨越式发展和长治久安而为之,乡镇的改革创新需要新的思维。

众所周知,乡镇作为我国最为基础的一级政权组织,它自身就是一个较为完整的系统,党委、人大、政府和其他机关(武装部、工青妇等群团组织和政协等)或是以完整的形式存在或是多次改革后以隐性的方式存在。因此,单纯将政府这一行政系统作为改革的对象而党委、人大等其他机构未能进行改革的情况下,行政系统改革的成效必将受到极大的掣肘,会从根本上影响改革目标的实现。同时,包括乡镇在内的地方政府的机构改革与制度创新大计绝不能仅仅满足于机构的减并和人员的裁汰,把改革创新大计和大部制改革简单地理解为成立几个功能综合的办公室即可,而应从整个地方政权建设和巩固党的执政基础这一高度出发,从顶层上谋划党与政的关系,人大、政府、司法各政权机关之间的关系,以及各种关系间的协同改革创新问题。

县乡基层政权之间存在着直接的隶属关系,在各种资源的占有方面有着不可分割的联系。因此,不将县乡地方政权,甚至是市、县、乡三级地方政权作为一个系统来统筹谋划基层政权建设是不可能的。县是我国机构和功能完备的一级地方政权,不仅掌握着县域内绝大多数的资源,更是通过政治领导、人事控制和部门指导等,牢牢掌握着乡镇改革发展的主导权。正是因为如此,中央部署的农业综合改革从政策设计的初衷而言,其定位是"农业综合改革",要求建立有效服务于"三农"的"服务型政府",绝不单纯是指乡镇,而应是"农村基层政府"。温家宝总理在全国农业综合改革工作会议上的讲话中有清晰的表述[19]。在此情境下,学术界关于乡镇改革的话语已经开始发生转变——乡镇改革的关键在于县政改革[20],变"乡镇改革"为"县政改革"[21],进而主张县政改

革应是我国下一步改革的关键所在[22]。

县乡之间不可分割的关系以及县在农业综合改革中的主导性地位,决定了县政改革的先导性作用和前提性地位。县级政权在我国处于特殊的地位:从权能地位上来讲,如前所述,它是机构和功能完备的一级地方建制;从国家与社会的关系上来讲,它是城市与乡村、传统与现代、中心与边缘的结合部;从政治权力的运行上来讲,它是基层与中央、中央领导与地方治理、权力运作与权力监控的结合部,发挥着承上启下、沟通条块、连接城乡的枢纽作用[23]。因此,当县级政权的改革不能协同推进的情况下,乡镇的压力和职能依旧,问题也就会长期存在并成为积重难返之势。当然,县政存在的问题并不比乡镇少、没有乡镇严重,甚至是更为严重,后果更为可怕。从 2008 年的瓮安群体性事件以来,每年都有大量类似的群体性事件见诸报端并呈直线上升的趋势,进一步凸显了县政这一枢纽和结合部的脆弱性,理应成为农业综合改革的重心[24]。

如果以上所述县乡协同改革思路,只是改革开放以来我国历次乡镇改革之教训总结的话,20 世纪 70 年代"协同学"的诞生和 90 年代末发端于英国并迅速在澳大利亚、新西兰、加拿大等国推开的"协同政府(Joined-up Government),也可以称之为"整体政府(Whole of Government)或"全面政府(Holistic Government)理论与实践,为我们提供了理论上的启迪和实践上的借鉴。20 世纪 70 年代,德国物理学家赫尔曼·哈肯(H. Haken)创立了"协同学"。"协同学"方法主要研究系统内各子系统之间、系统与系统之间、系统与环境之间由于存在着非线性的作用而形成协调合作的关系。只有系统内各子系统、子系统与系统、系统与环境之间相互配合协同,才能超越各要素自身的单独作用,形成整个系统的统一与联合作用,达到亚里士多德所讲的"整体大于部分之和"的效果[25]。1999 年,英国发表了"现代政府"白皮书,该白皮书制定出了一个推行"协同政府"的改革规划。"协同政府"改革的理念是为克服新公共改革运动的弊端,尤其是为了改变各部门以自我为中心、各自为政,致使政府部门"碎片化"及反应迟钝等相反的措施提出来的政府改革理论[26]。"协同政府"的涵义十分广泛,波利特(Christopher Pollit)在总结相关文献的基础上,认为:"协同政府"理念和改革实践是一种通过横向与纵向协调的思想和行动以实现预期利益的政府治理模式。这种治理模式旨在排除相互破坏与侵蚀的政策情景,更好地使用公共资源,使管理者在政策网络中协同工作,为社会和公众提供无缝隙的公共服务[27]。

诚然,肇始于西方的"协同政府"理论与实践,其文化背景与我国有不少不可通约之处,但也可以为我国的农业综合改革提供有价值的思路。首先,"协同政府"强调在提高行政效能的基础上,通过层级和部门的整合协调以达到为民众提供无缝隙公共服务,实现整个社会的公平正义的理念,与我国不懈追求的建立中国特色社会主义行政体制目标:扩大公共服务,完善社会管理,促进公平正义,建设人民满意的服务型政府之目标不谋而合。其次,"协同政府"追求建立一种规模较大、功能整合良好的大部门体制,对我国改革当前县乡基层政权机构重叠、权限不明、职责不清、政出多门等弊端是大有裨益的。浙江省富阳市已进行了类似的改革并有学者对此进行了研究分析[28]。再次,"协同政府"注重公共服务主体间形成跨部门的伙伴关系,不排斥市场主体等非公共组织的参与。在我国农业综合改革过程中,县乡政府永远也不可能完全具备独自提供良好公共服务的能力,必须实行县乡内部部门的联合协同、县乡的联合协同和政府与市场主体的联合协同,改变传统的完全依靠政府来提供公共服务的供给模式,方可为规模庞大的乡村社会和人口提供高效、公平的公共服务[29]。最后,"协同政府"注重管理信息系统的建设和运用。这与国家不断推进政务网络建设,期待实现基层公共服务供给体系的信息共享,围绕着城乡民众生产生活需要加强公共服务主体的现代信息服务、培训、沟通能力建设之政策追求并无二致。

四、简要结语

改革开放以来历次乡镇改革的成效不佳,现实中乡镇依旧在困境中运作且其治理下的乡村出现了严重的治理退化甚至是危机,无不彰显着党和国家不断推进乡镇改革之深谋远虑。乡镇的确存在着不少不容忽视的问题,但从根本上来讲,"不是'乡镇'问题,而是'政府'问题。如果非要说是乡镇自身的问题,也只能说,是政府问题在乡镇层面的体现。"[30]实践已经证明,单纯的依靠层层下达命令的方式推进乡镇的机构减并和冗员裁汰,而有意无意地忽视乡镇和县政自身是一个小系统,县乡基层政权是一个大系统,根本无法有效解决乡镇自身的问题和乡村治理的乱象,必须走乡镇和县政内部的联合协同、县乡的联合协同改革之路。同时,随着中国特色社会主义民主制度和法制体系的不断完善及全社会民主法治观念的持续增强,在全面建设小康社会和全面深化改革的背景下,"单向度改革"是背离基本民主程序的不严肃的短视的行政行为,必须走专家充分调研论证、决策机构政策选择、立法机构讨论通过、行政机构执行、监督机构监督这样的法制化道路。只有本着系统性、整体性和协同性的思维,从基层政权建设和巩固党在基层的执政地位之高度,从县乡基层政权的整体协同改革入手,统筹谋划乡镇建设,才能最终使乡镇政权成为一个领导有力、治理有方、责权利一体的高效率的组织结构,使其切实承担起法律所赋予的职能,承载起党和基层民众的殷切期望,团结和带领基层民众走上富裕安康之路,以渐进的方式培养民众的现代科学文化素质和政治素养,并不断推进基层及整个国家治理体系和治理能力的现代化。

参考文献:

[1] 毛泽东. 毛泽东选集(第一卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1966:57.

[2] 赵树凯. 关于乡镇改革历史进程的考察[J]. 经济研究参考, 2008,(32):44-47.

[3] 颜 珂,崔 烨. 乡镇干部工程腐败,当警预防涉农职务腐败[N]. 人民日报, 2011-04-02(11).

[4] 魏 贺. 地方债如何"软着陆"[N]. 人民日报,2011-8-17(001).

[5] 吴海峰. 2005 河南乡镇撤并:分流超编"乡官"17 万[J]. 人民论坛,2006,(3):17.

[6] 丁 耀. 论农村家族势力的复兴与基层政权组织建设[J]. 湖北行政学院学报, 2002,(6):82.

[7] 刘朝捷. 当前个别农村黑恶势力滋生蔓延成因探析[J]. 党政干部学刊, 2010,(3):25-26.

[8] JOHN. Kennedy, "The Face of 'Grassroots Democracy' in Rural China: Real Cosmetic Elections"[J]. Asian Survey, Vol. 42, No. 3, 2002:456-482.

[9] 于建嵘. 抗争性政治:中国政治社会学基本问题[M]. 北京:人民出版社, 2010:206-212.

[10] 徐 勇. 县政、乡派、村治:乡村治理的结构性转换[J]. 江苏社会科学, 2002,(2):27-30.

[11] 贺雪峰,董磊明. 农村乡镇建制:存废之间的思考[J]. 中国行政管理, 2003,(6):18-20.

[12] 郑 法. 农村改革与公共权力的划分[J]. 战略与管理, 2000,(4):22-23.

[13] 于建嵘. 乡村自治:根据和路径[J]. 战略与管理, 2002,(6):117-120.

[14] 吴理财. 乡镇自治,还是乡政自治?[N]. 学习时报, 2004-01-05.

[15] 沈延生. 村政的兴衰与重建[J]. 战略与管理, 1998,(6):1-34; 沈延生. 中国乡治的回顾与展望[J]. 战略与管理, 2003,(1):52-66.

[16] 潘 维. 质疑"乡镇行政体制改革"——关于乡村中国的两种思路[J]. 开放时代,2004,(2):16-24.

[17] 金太军. 推进乡镇改革的对策研究[J]. 中国行政管理, 2004,(10):64-70.

[18] Vivien Lowndes, We are Learning to Accommodate Mess: Four Propositions about Management Change in Local Government[J]. Public Policy and Administration, Vol. 12, No. 2, p. 85.

[19] 温家宝. 不失时机推进农业综合改革,为社会主义新农村建设提供体制保障[J]. 求是杂志,2008,(18):3-9.

[20] 覃道明. 乡镇改革的关键在于县政改革[J]. 中国党政干部论坛,2008,(11):35 - 36.
[21] 张德元. 变"乡镇改革"为"县政改革"如何[J]. 乡镇论坛,2007,(8)17 - 18.
[22] 樊红敏. 县政改革:中国改革下一步的关键点[J]. 中国行政管理,2011,(1):81 - 84.
[23] 刘新生. 基层地方政权机构改革的模式研究[M]. 北京:中国社会科学,2010:102.
[24] 郑永年. "君"民联手,县政突破[J]. 南风窗,2009,(12):17 - 18.
[25] 赫尔曼·哈肯. 协同学——大自然构成的奥秘[M]. 凌复华,译,上海:上海译文出版社, 2005:1.
[26] Sylvia Horton and David Famham. Public Administration in Britain[M]. Great Britain: Macmillan Press LTD, 1999:251.
[27] Christopher Pollit. Joint-up Government A Survey[M]. Political Studies Review,2003:34 - 49.
[28] 王四方. "协同政府":县级政府机构改革的方向[J]. 党政干部学刊,2010,(2):49 - 52.
[29] 莫德昊. 后农业税时代乡镇公共服务供给探[J]. 内蒙古农业大学学报,2011,(1):243.
[30] 赵树凯. 乡镇政府之命运[J]. 中国发展观察,2006,(7):51.

An Analysis of the Collaborative Thinking Reform of the County and Township Government

WANG Yan-zhi
(*College of Management*, *Tibet University for Nationalities*, *Xianyang* 712082, *China*)

Abstract: Since the reform and opening up, the reform of villages and towns has not achieved the desired effect because of the backward way of thinking and reform. Practice has proved that the essence of the problems exists not just in the villages and towns. The problem of the township itself and chaos of rural governance cannot be solved by layers of administrative orders issued. The reform should start from the construction of grassroots government and consolidate the party's ruling foundation, and the overall comprehensive agricultural reform planning, and ultimately make the county and township government a powerful, well-governed, and high efficient organization structure.

Key Words: reform of villages and towns; county and township government; comprehensive agricultural reform; coordinated reform