

令人忧虑的乡镇政权建设状况

刘明 石成林 唐子君

随着改革开放的深入和有计划商品经济的发展，乡镇政权建设问题已客观地摆到了各级领导面前。最近，我们就这个问题到湖南省常德市鼎城区石门桥镇、石公桥镇和康家吉乡、白鹤山乡作了调查。这次调查的四个乡共有53个村，587个村民小组，79858人；乡镇机关干部职工164人，其中行政编制干部78人，事业编制干部职工31人，临时工55人，平均每个乡镇有干部职工41人，每487个农民有一个机关干部职工。尽管这次调查的范围不很大，但所到之处反映出的情况和问题，具有一定的普遍性，令人焦虑，发人深省。

一、问题：乡镇政府已被架空、肢解为一级不完全政府

根据我国宪法和地方人民政府组织法规定，乡镇人民政府应该是一级完全政府。然而，现在的情况与法律的规定有相当大的距离。

1. 职能机构部门所有，乡镇政府“横缺胳膊竖少腿”。近些年来，在城乡配套改革向纵深发展的过程中，乡镇职能机构部门所有化的运动悄然兴起。县属职能部门纷纷把“腿”伸到乡镇，设立自己的派出机构或分支机构。1984年以来，县属部门在乡镇设置的机构有公安派出所、财政所、税务所、经管站、建管站、电管站、保险站、种子站等10多家。有些县属部门还采取收编的办法，将原属乡镇管理的机构变为自己的“腿”。1984年以前，乡镇粮站、信用社、供销社、水电站、有线广播站、肉食水产站等均接受当地领导，但1984年以来逐渐转变为部门垂直管理。据反映，目前，乡镇30余家职能机构，完全由乡镇政府直接领导和管理的仅有乡镇办公室和企业办两家。那些条条管理的大大小小的职能机构，就象各国派驻联合国的代表，他们住乡镇政府的房子，享受乡镇政府的福利，却可以不听乡镇政府的调遣；他们各自掌管着一个方面的权力，各家都可以发号施令，乡镇政府“叫不应”、“管不着”，难以正常开展工作。有个乡长形容自己是“维持会长”，对乡镇政府无“三权”（人权、财权、物权）大为恼火。按照现行干部管理体制，线上干部线上管，副乡级以上干部县里管，乡镇没有干部管理权。特别是条条管理的干部，任免调动，一切权力归部门，说调就调，任命谁就是谁，连招呼也不给乡镇打一个。康家吉乡肉食站1988年换了3届主任，乡政府领导连“风”都没有摸到。有时乡镇要召集下面的部门开一个会都开不拢。石门桥镇1988年根据工作需要，将镇经管站的一名干部提拔到邻乡担任纪检委员，抽调另一名年轻干部到经管站工作，但上级经管部门不予承认。直到现在，担任纪检委员的行政干部仍是经管线上的事业编制，而在事业单位经管站工作的年轻干部却仍然是行政编制。这种部门所有制，使乡镇在干部的选拔、调配、管理和使用上十分不便。1989年石门桥镇为了切实做好农业升温工作，规定镇机关干部都要下村包片蹲点，一些上级对口部门得知后，便纷纷发红头文件，打电话，甚至上门找镇领导，不同意本部门干部下村蹲点。一些归条条管理的干部也自以为是“城里的干部到乡里上班”，“天高皇帝远”，愿来就来，愿去就去，成了乡镇机关的“自由干部”。乡镇政府的财力也是相当空虚，4个乡镇无一不现赤字。就是在这种情况下，少数部门也要

刮油。县主管部门在乡镇设置业务干部，一般只管基本工资，各种补贴均由乡财政支付。仅此一项，乡财政每人每月需补贴30元左右，一个乡镇每年需开支1万元以上。同时，由于乡镇掌管计划物资的单位都属部门领导，乡镇政府根本无法插手。政府与部门由于没有领导与被领导的关系，似乎都是平起平坐，政府工作已经无法调摆，政府与部门的矛盾也越来越严重。目前，政府对部门意见最大的是派出所，次之是信用社，再次之就是供销社、粮站等单位。为什么对派出所的意见最大呢？主要原因是派出所收归公安系统统管以后，部分派出所不把乡镇政府放在眼里，根本不听政府的安排，不配合政府工作。某镇分管财贸的副镇长刘作寿，在1988年下乡催收国家定购粮时，被一些抗粮不交的农民围攻殴打以后，镇党委书记多次要求镇派出所调查处理，但派出所负责人公开说他们不管，他说他们系统内有一条内部规定，即：乡镇干部与农民发生矛盾以后，派出所一般不介入。对此，乡镇干部的意见极大，他们气愤地说，我们为党办事，连人身安全都得不到保障，这有什么搞头？

2. 条块分割，乡镇政府“好事一件轮不着，难事一件少不了”。我们所到之处，乡镇干部强烈反映，如今乡镇“部门吃肉，政府啃骨头”的事最使人想不通，有利可图的事都让部门揽走了，棘手难办的全丢给了乡镇政府。部门各自为政，各自为利，甚至各自为霸，乡镇政府有口难辩，有苦难言。有的乡镇供销社不是从全局利益出发，以支农为重；而是从部门利益出发，一切以盈利为目标。1988年，某乡供销社生资门市部不听乡政府安排，放弃主营产品，把资金和仓库全部用作做稻谷生意，导致该乡在该年双抢前后用肥用药的高峰季节化肥、农药脱销。群众误以为是乡政府搞的，骂乡干部是“土匪”，“只知道催粮催款，不管群众死活”。乡干部也只好打掉牙齿和血吞，硬着头皮做工作，想办法。粮站在当前十分困难的合同定购粮油收购中常常是“坐山观虎斗”，每到收购季节，都是由乡镇干部组成专业队，走村串户搞发动，粮站职工则坐等上门。完成了任务，粮站职工分奖金，完不成任务，挨批受罚的却是乡镇领导和干部。据有的乡镇反映，在收购粮油时，乡镇领导为了方便群众，加快入库进度，给粮站讲好话，提要求，请他们早点开门，晚点关门，粮站也爱理不理。即使在正常的上班时间，他们也是愿收就收，不愿收就不收。1989年夏粮入库时，有的乡镇遇到了一些“癞皮户”，乡村领导反反复复做工作，他们才交出一点粮食，但送到粮站，收购人员却以不合标准为由拒收。其实，这些粮食只要稍微加工整理一下，或者通过打折还是可以收购的，只是收购人员怕麻烦。乡镇主要领导出面说好话也无济于事。信用社放贷时，财大气粗，愿贷给谁就贷给谁。但到收贷时却要乡镇干部逐村逐组扣，逐家逐户讨。某乡信用社仅1988年至1989年因投向不合理而沉淀的贷款就有253万元，其中贷给个体户的有115万元，而投向农业生产的却只有12.27万元。财政所、税务所也是如此。乡镇的各项税费和财政收入是由乡镇党委、政府统一安排布置，纳入了工作目标和岗位责任制，并由包片蹲点的乡镇干部到户到人催缴征收的，但年终评优获奖的却是财政所、税务所的干部。乡镇干部普遍反映，现在不是部门为乡镇政府服务，而是乡镇政府为部门效劳。

3. 分配不公，待遇差别很大，乡镇干部无心从政。目前，在乡镇机关一块儿办公的，待遇差别很大。有人把乡镇机关的干部职工分为三等：一等是条条管的干部，待遇最为优厚。他们除享有其他乡镇干部享有的一切待遇外，另外还享有各种各样的特殊待遇。如财政所干部每月有岗位津贴，年终还有“部门奖金”200—300元。派出所民警每月标准工资提高15%，另有夜餐补助。他们掌握的各类罚款多，花上几十元、上百元，根本不在乎。有的派出所民警“上班下班坐摩托，进进出出下馆子”，分外气派。我们在某乡调查时发现，这个

仅有3人的乡派出所,竟拥有一辆北京吉普、一辆三轮摩托。经管、司法、计划生育、民政、农技等线上人员也另有各种额外补贴。1984年以前,乡镇政府没有穿制服的干部,但目前已发展到公安、司法、武装、财政、税务、邮电等6条线。一个干部每年的着装费约需400元,线上干部不仅待遇好,工作也清闲。据乡镇主要领导反映,目前绝大部分乡镇财政所的工作任务,完全可由原来的一名行政会计担负起来,但现在一般都有3—4人,人浮于事。某乡财政所有4人,正副所长管全面,出纳每月负责发一次工资,还有1人凭关系调来以后没有事情安排,就只得让他打杂。由于部门所有制,线上干部虽然闲着,但乡镇领导想安排他们干点别的事情又安排不动。二等是乡镇行政编制以内的干部。这些干部的待遇明显低于条条上的干部,一人一年的实际收入约少200—700多元。三等是乡镇雇请的临时工作人员。这些人员一般是农村户口,吃的“背背粮”(自带粮),干的临时活,待遇自然更低一等。由于条块分割而产生的这种分配不公,带来了许多消极影响。在乡镇干部中,攀比心理与埋怨情绪甚浓,认为干得好不如部门站得好,哪里工资多,待遇好,就要向那个部门“跳槽”。

4. 机构膨胀,人员超负荷,乡镇政府工作部门不容易形成中心。现在不管走进哪个乡镇政府机关,给人印象最为深刻的是“两多”:一是人多,二是牌子多。石门桥镇政府机关住房面积较70年代扩大了3倍,但仍感到住不下。70年代,一个乡镇的干部人数一般只有13—15人,多的也不超过20人,但现在少则40—50人,最多的达70—80人。我们所到4个乡镇的机关工作人员算比较少的,平均仍有41人。有神就要有庙,各种机构更是一年多于一年。现在,乡镇的各类机构不下30家。主要有粮站、肉食水产站、交管站、国土站、电管站、水电站、建管站、保险站、经管站、有线广播站、林业站、农技站、种子站、统计站、劳务站、农机站、文化站、畜牧兽医站、公安派出所、财政所、税务所、邮电所、卫生所、司法办、企业办、计划生育办、人大办、老干办、多经办、供销社、信用社、合同管理委员会、经济合作社、民政福利基金社等。康家吉乡政府机关的一个中心会议室就分别挂了“乡党校”、“乡农民技术学校”、“乡母亲学校”、“青年民兵之家”、“科技协会”、“文化活动室”、“老干活动室”等7块牌子。有的干部身兼数职,头衔多得连自己都弄不清。人员和机构的这种超速膨胀,产生了以下几个方面的弊端:一是难以形成工作中心。大家各自站在本部门的立场上,强调自身的重要,游离于政府中心工作之外,甚至以部门工作干扰和冲击中心工作。二是分散乡村主要领导的工作精力。由于机构过多,加上有的无事找事做,而且事事要求乡镇领导到场、村负责人参加,弄得乡村的主要领导只能穷于应付,“蜻蜓点水”,精力不能集中到抓大事上来。三是加重了乡镇的财政负担。设了机构就要挂牌子、刻章子、添房子、加桌子。增加一个人,少说每年也要开支3000元。由于行政编制有限,很多机构都是雇请的临时工。康家吉乡根据上级部门的要求需雇请临时工作人员30人以上,现在打了折扣,只雇请了11人,每年的开支仍达2万余元。据估算,一般一个乡镇每年仅各种人头经费就需要5—7万元。这对于那些乡镇企业尚不发达或效益不佳的乡镇来说,无疑是一个不小的难题。白鹤山乡的党委书记说,现在乡镇工作有三难:一是乡镇干部职工的工资难发;二是计划生育工作难做;三是各种定购、提留的钱物难收。这几个问题越来越突出。

5. 政策法规不尽完善,乡镇政府两头为难。“千条河流归大海,万项工作落基层”。基层工作千头万绪,每项工作都有具体要求,必须不折不扣地完成。但完成这些工作却缺乏必要的行政、经济、法律手段作保证。乡镇干部事事处处与群众直接打交道,碰到“钉子户”和“泼皮”,说不定还要遭围攻。但是,不管如何,不能扣留和没收财物,不能私入民

宅，不能罚款，更不能扣押审问，只能“打不还手，骂不还口”。计划生育是基本国策，只生一胎，实行“一票否决”，乡镇干部必须不折不扣地完成工作任务。但作为“基本国策”的计划生育，迄今为止，不仅没有一部完整的法律，甚至连一个《条例》也没有。在硬梆梆的工作任务和群众顽固的传统生育观念面前，没有特殊的政策和法律手段，确实令乡镇干部棘手为难。定购粮、提留款，也是乡镇干部工作任务中的硬指标。但实行包干到户以后，由于对拖粮欠款者没有必要的法律约束和经济制裁措施，少数“癞皮户”任凭乡村干部“磨破嘴，跑断腿”，就是不交粮交款。但乡村干部挑了这些人的谷，牵了这些人的猪，却又违法了。根据目前农村的生产力水平和农民普遍的觉悟程度，农村有许多工作，包括计划生育，收提留款、定购粮，查禁赌博、封建迷信，整顿社会治安等，不采取强硬措施，就难以解决问题；但采取强硬措施，又容易出现违法现象，乡镇干部感到左右为难。

二、建议：加强乡镇政权建设，强化乡镇政府功能

乡镇政府是我国最基层的政权，党在农村的一切方针、政策，都要靠他们去贯彻执行。搞好乡镇政权建设，是坚持四项基本原则，反对资产阶级自由化的需要，同时也是深化农村改革，促进农村经济发展的基本保证。在现阶段，如何搞好乡镇政权建设？我们依据初步调查的情况，提出以下看法。

1. 还权于乡镇。我国宪法规定，“乡、民族乡、镇的人民政府，执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令，管理本行政区域内的行政工作。”其管理范围和内容，地方人民政府组织法规定为“执行本行政区域内的经济、教育、科学、文化、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等行政工作。”这已从法律上十分明确地规定了乡镇政府的职责范围。既然法律规定已把乡镇作为一级政府，就应该给予相应的权力。目前要尽快对乡镇政权现行的条块分割的管理制度进行改革，把应该下放给乡镇政府的权力坚决放下去，扩大乡镇政府的职权，完善乡镇政府职能。具体而言：①乡镇公安派出所、税务所、财政所、工商所等行政性单位，应该作为政府机构的组成部分，由乡镇政府直接管理。在人事与业务上，实行以乡镇为主、业务主管部门为辅的“双重领导”。县属业务主管部门在不征得乡镇政府同意的情况下，无权干预乡镇对口部门的工作，更不能进行人员调动。②把乡供销社、粮站、食品站、信用社等企事业单位，下放给乡镇政府管理。当然，这些单位不能作为乡镇政府的职能部门，但应该按照地方政权建设的要求，把这些单位的人事管理权下放给乡镇政府，以便于乡镇政府更好地帮助他们把握经营服务方向，发挥经济组织应有的作用，为发展乡镇商品经济服务。③乡经营管理站、农技站、林业站、国土站、电管站、水电站、农机站、卫生院、联校等事业单位，理应全权归乡镇政府管理，上级业务主管部门只有业务指导上的服务职能，没有人事等方面的管理权力，把权力下放给乡镇政府以后，有利于统一政令，确保乡镇政府能真正相对独立地行使政权职能，有效地协调和处理乡直各部门的关系，提高工作效率。因此，有关单位和领导应该引起高度重视。在进一步调查研究的基础上，拿出可行的“放权”方案，再有计划地实施。

2. “整体动作”，精简机构。现在，乡镇机构处于臃肿状态，严重影响正常工作的开展。为解决这个问题，有的地方作了一些有益的探索和尝试。但一般只在一个乡或一个镇试点，涉及的范围相对来说小了一些，加上其他原因，试点成果没有真正推开。根据这次调查之地干部的反映，乡镇机关精简机构，最好是大范围的“整体动作”，至少要在一个区、县

的范围内同时搞。双峰县（省试点县）乡镇机构改革的作法可供参考。

该县改革旧的农村行政管理体制，按照“先试后推”的原则向乡镇放权，重点下放机构和职权，健全乡镇政权职能。目前，有22个服务部门在乡镇设置了分支机构。其中人、财、物和指挥管理权全部下放到乡镇的有农技站、林业站、水利站、农机站、畜牧站、广播站、文化站、学区、中心卫生院、司法所、财政所等11个单位；下放了部分职权，实行县乡共管的有工商所、税务所、派出所、法庭、粮食站、食品站、农电站、保险站、区医院等九个单位；待批准后还权于乡镇的有供销社、信用社；邮电支局和营业所维持现状不变。在向乡镇放权的同时，试点的印塘乡、永丰镇设立了“三室六组三所一部一庭”即办公室、监察室、民政室、农经组、计经组、商业组、乡镇建设管理组、教科文卫组、计划生育组、工商所、财政所、派出所、武装部、法庭；其他乡镇，一般设置“一室一部六组一中心”，即办公室、武装部、农经组、计经组、财经组、乡镇建设管理组、教科文卫组、社会福利保障组和科技中心。各乡镇都设立了工作责任区，作为一种工作形式，加强对村的联系。

3. 调整乡镇管辖范围。目前乡镇规模一般为2万人左右，这种规模是“人民公社化”时形成的，也是比较适应于当时情况的。但是，随着人民公社体制的解体和农村商品生产的发展，随着交通、通讯条件和干部工作条件的改善，这种规模似乎显得小了一些。双峰县在乡镇改革的试点工作中，注意解决了这个问题，他们把原有的11个区镇、52个乡镇合并为16个新乡镇，扩大了乡镇管辖范围。根据常德的实际，山丘区以每个乡镇3万人、湖区以4万人为宜。这样，乡镇干部和经济实力都能得到增强。有些地方适当扩大乡镇管辖范围以后，很多边界纠纷、水利矛盾等也可得到较好解决。当然，扩大乡镇管辖范围，也会出现一些新的问题，如集体财产如何合理分割，水系如何不扯皮等，需要慎重从事，轻率不得。

4. 乡镇近期不宜进行党政分开。党的十三大报告明确指出：“乡、镇一级的党政分开，可以在县一级关系理顺后再解决。”省委也曾多次强调，乡镇目前不搞党政分开。但乡镇的同志心没有定下来，他们把省委“目前不搞党政分开”的指示，理解为“眼前不搞”或“今年不搞”，明年还是要搞的。于是各自打各自的算盘，分散工作精力。我们认为应该明确一下：乡镇近期不搞党政分开。给乡镇干部吃下定心丸。这是因为目前乡镇党政分开的条件还不成熟：一是省市县几级的党政机构虽然分设了，但关系还没有真正理顺，尤其是县这一级，党政部门之间摩擦与矛盾时而有之，远没有达到理顺的地步。二是党政组织与部门之间的关系也没有理顺，条块矛盾在部分地方非常突出。三是乡镇属于最基层的政权单位，由于规模较小，党委和政府的工作目前还没有分开的必要，就是要分也很难。乡镇近期不搞党政分开，但要研究如何搞好党政分工。在一个乡镇，党委是起主导作用的，对两个文明建设负全面责任。但是，党委不能包揽政府事务，要集中更多的精力抓党的建设，抓党的方针、政策的贯彻执行，政府则应全力以赴抓经济工作，有职有权，大胆行动。

5. 尽快取消各种分配不公的做法，在乡镇机关干部中间由于单位不同而形成的分配差别，是分配不公的典型表现之一。根据部分乡镇的经验，解决这一问题的最好办法是实行“统一分配”，即各个条条上的补助与年度奖金不发给个人，而直接拨给乡镇机关，再按照干部职工完成岗位职责的情况分配奖金补贴。这种方法既较为合理，又简便易行。

1989年9月于湖南常德市

作者工作单位：湖南常德市委政研室

责任编辑：王 颀