

农村基层政权建设的现状与对策

邱 乘 光

作者认为，改革以来我国农村基层乡镇政权建设存在党政关系尚未理顺、以政代企现象严重、条块矛盾突出、政府和人民代表大会社会功能发挥不够充分、机构膨胀、干部素质较差、法制环节存在空档、工作效率低下、干群关系紧张等方面的问题。这些问题的解决有待于深化改革，改革的关键是加强农村基层政权的建设。

作者：邱乘光，男，1954年生，安徽省社会科学院马列研究所研究人员。

加强农村基层政权建设，对于建设有中国特色的社会主义现代化农村具有非常重要的意义。

—

1982年12月，全国人大五届五次会议通过的新宪法规定，要改革人民公社政社合一的体制，把人民公社中作为政权组织的那一部分分离出来，建立独立的乡镇政权机构作为我国人民民主专政的国家政权在农村的基层组织。这一重大改革，不仅是我国农村经济发展的客观要求，也是我国农村基层政权建设的经验总结。为了更好地实施宪法的这一规定，中共中央、国务院于1983年10月专门发出了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，对农村基层政权体制的改革和农村基层政权建设中的若干重大问题都做了明确的规定。自此，根据宪法的精神和“通知”的规定，实行政社分开，建立乡政府的工作在全国逐步展开，并于1985年2月全部完成。现在，全国共建有乡（镇）政权组织69842个。

改革农村基层管理体制，实行政社分开，建立乡镇政权的目的是，主要是为了改变人民公社时期党委包揽一切，“党政不分、政企不分”，权力过分集中的现象，理顺各方面的关系，加强农村基层政权建设，充分发挥农村基层政权的职能作用，适应农村经济体制改革的需要，促进农村“两个文明”的建设和民主政治的发展。几年来的实践表明，农村基层政权体制改革的这些目的，已经得到不同程度的实现，建立乡镇政权的工作，已经取得了初步的成效。

但是，我们也应该看到，由于实行政社分开，建立乡镇政权的时间还不长，与之相关的一系列配套改革措施还没有跟上，再加上其他一些因素的影响，目前，农村基层政权建设中还存在着一些亟待解决的问题。从江苏、安徽、湖北、湖南等省的一批乡镇政权建设的调查实际情况看，主要问题可归纳为以下10个方面：

（1）党政关系尚未理顺

在农村基层组织中，党政不分、以党代政的现象在实行政社分开、建立乡镇政权以后，虽有所改善，但并未从根本上得到解决，党政关系仍未理顺。党的十三大对乡镇一级的党政分开问题作了“在县一级关系理顺后再解决”的决策，这是符合我国农村现实状况的。但是，

我们不能据此就完全维持原来党委包揽一切的体制，把应该理顺、而且也能够理顺的关系也不予理顺。目前，乡镇领导体制中党政不分、关系不顺的现象普遍存在，而且非常严重。在乡镇，党委书记是一把手，乡镇长（多由党委副书记兼任）是二把手；上级配备乡镇班子优先考虑党委，书记的素质、能力、资历威望一般强于乡镇长；上级布置、检查工作也多是通过对乡镇党委，由党委来负责和承担；党委具有人事任免权和本乡镇政治、经济等各项工作的最高决策权；开会“一揽子”，工作“一把抓”，什么都要书记挂帅；政权组织的职能严重削弱、萎缩，法定职权难以有效地行使。总之，党政合一现象趋于复归。这个问题如不尽快妥善解决，一方面，乡镇政权组织的职能将会继续弱化、萎缩，以致被完全取代；另一方面，农村党组织的建设也将难以得到加强，使党的威信和领导作用继续下降和削弱。

（2）以政代企现象严重

在实行政社分开，建立乡政府的同时，各乡镇都按照党中央和国务院的“通知”要求，建立了乡镇集体经济组织（各地名称不一）。但是，由于党委、政府和经济组织的职能划分不明确，关系没有理顺，绝大多数乡镇的经济组织并没有成为相对独立的经济实体。在这种情况下，经济组织的设置未能对农村经济的发展起推动作用，而只是多了一个“二政府”。现在有些乡镇已经取消了经济组织，由党委和政府直接集中和垄断了乡镇企业的人、财、物大权，甚至包揽了它们的具体生产经营活动，进一步强化了企业对政府的行政隶属关系。即使没有被取消的乡镇经济组织，也形同虚设，缺乏应有的生产经营自主权。由于乡镇党委和政府握有乡镇企业的经营管理大权，并且向它们收取各种费用，甚至参与分成或独占利润，却又不承担直接经济责任，不仅压抑了企业的积极性、主动性，阻碍了商品经济的发展，而且还伴生了各种不良现象、为腐败作风的滋生提供了温床。

（3）条块矛盾异常突出

条块分割是农村基层政权建设必须认真加以解决的一个重要问题。实行政社分开，建立乡镇政府以后，由于各方面的原因，条块关系不但没有得到很好地解决，反而使条块矛盾更加突出了。目前，条块矛盾主要表现为以下3个方面：其一是职能机构部门化，乡镇政府横缺胳膊竖少腿。近几年来，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。与此同时，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”。据反映，在目前迅速膨胀的乡镇机构中（有的乡镇机构多达30余家），完全由乡镇政府直接领导和管理的只有极少几家（有的乡镇只有两家）。那些条条管理的大大小的的职能机构，就象“各国”驻乡镇的“大使”一样，他们住着乡镇政府的房子，享受着乡镇政府的福利，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”，难以正常工作。其二是权力与责任成反比，“部门吃肉，政府啃骨头。”由于条块分割，乡镇政府是“好事一件轮不着，难事一件少不了。”有利可图的事都让部门揽走了，棘手难办的事全丢给了乡镇政府。部门各自为政，各自为利，甚至各自为霸，乡镇政府有责无权、有苦难言。乡镇干部普遍反映，现在不是部门为政府服务，而是政府为部门服务。其三是分配不公，乡镇干部中产生了严重的攀比心理和埋怨情绪。目前，同在乡镇机关工作的人员待遇差别很大。有人把乡镇干部职工分为三等：一等是条条管理的干部，待遇最为优厚。他们除享有乡镇干部享有的一切待遇外，还享有各种各样的特殊待遇，如部门的“奖金”、“岗位津贴”、“着装费”，以及其他一些不正当的收入和不合理的享受。二等是乡镇行政编制内的干部。这些人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元。三等是乡镇自己招聘或雇请的临时工作人员。他们一般是农村户口，吃的“背背粮”（自带粮），干的是临时活，其待遇自然更低一等。由于条块原因造成的这种分配不公，带来了许多消极的影响，人们认为，干得好不如部门站得好，严重地影响了工作。

（4）人民代表大会的社会功能发挥不充分

按照宪法和《地方组织法》的规定，乡镇人民代表大会是基层国家权力机关。然而，目前的乡镇人大由于没有必要的常设机构，活动很少，且未形成制度，“开会时才有，不开会则没有”，至今未能权威性行使其法定的实质性的权力。如在决定权方面，法律规定，乡镇人大有权决定本行政区域内的经济、文化事业和公共事业的建设计划，以及民政工作的实施计划等。但由于这些工作十分复杂，实际上难以在一年一度的、为期极短的乡镇人大会议上作出全盘计划。再如在任免权方面，法律规定，乡镇人大选举并有权罢免乡长、副乡长、镇长、副镇长。但现实情况是，乡镇长调动频繁，有的在任期内多次调动，而单靠一年一度的人大会议来集中行使任免权，又怎么能保证在乡镇政府干部任免过程中严格地按照法律程序办事呢？又如在监督权方面，法律规定，乡镇人大有权撤销乡镇人民政府的不适当的决定和命令。但由于乡镇人大没有常设机构，而这种权力又怎么能等到一年一度的人大会议来集中行使呢？总之，从乡镇人大目前的实际地位和它所发挥的作用来看，与其法定的地位和职能还是很不相符的。

（5）政府职能难以发挥

根据《宪法》和《地方组织法》的规定，乡镇人民政府是一级国家行政机关。它负责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；发布决定和命令；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、司法行政、计划生育等行政工作。但是，由于前已述及的两个方面的原因（即党政关系尚未理顺，党政不分、以党代政现象普遍存在；条块关系尚未理顺，乡镇政府职能机构部门所有），乡镇政府的法定职权名存实亡，其职能作用自然也就很难得到充分发挥。

（6）机构膨胀、人员超编

“牌子”多、人员多，是目前乡镇政府机关的两个突出问题。近年来，乡镇机构在一片“精简”声中迅速膨胀，乡镇干部也在一片“精减”声中迅速增加。现在许多乡镇的各类机构已不下30家。有的领导干部身兼数职，头衔多得连自己都弄不清楚。随着乡镇机构的迅速膨胀，乡镇干部更是一年多于一年，超编现象普遍存在。相当一部分乡镇的工作人员有40—50名，有的甚至多达70—80名。由于行政编制，一般在20名左右，很多机构都是招聘或雇请的临时工作人员。机构膨胀和人员超编带来了一些不良后果：一是难以形成工作中心；二是分散了乡镇主要领导的工作精力；三是加重了乡镇的财政负担；四是影响了干群关系。

（7）干部队伍素质较差

近年来，通过选调、招聘等多种途径为乡镇政权机关配备了一批政治、业务素质较好的中、青年干部，使乡镇干部队伍的结构优于从前，基本上已经实现了年轻化，并正在走向知识化。但从总体上来看，乡镇干部队伍素质较差的状况仍然较为突出。干部队伍素质不佳主要表现为，从领导干部到一般干部，一是普遍缺乏行政管理知识，科学决策能力和处理实际问题的能力较差，业务水平偏低；二是政策水平较低，商品经济观念不强，民主、法制观念

淡薄，工作作风和工作方法更是成问题；三是近年来干部教育工作放松了，造成相当一部分干部思想觉悟不高，精神状态不好，想自己的多，想群众的少，各种消极情绪不断滋长蔓延。

（8）法制环节多有空档

农村基层的工作千头万绪，每项工作都有具体而严格的要求，乡镇政权组织要有效地履行自己的职责，全面完成各项工作任务，没有较健全的法制保障是很难做到的。这些年来，农村的改革多侧重于经济方面，而在政治方面尤其是法制建设方面还留有很多、很大的空档。目前，乡镇干部手中仅有国家制定的《土地管理法》和各省、市、自治区制定的《计划生育条例》等，而其他各项工作还都缺乏必要的硬性规定，无法可依，无章可循。再者，在现有的法律规范中也存在着“以罚代刑”的问题，发挥不了应有的作用。如对违例超生子女者虽然按章罚了款，但农村生育势头却居高不下。又如对违章占地建房者尽管处以罚金，但农用耕地面积仍继续锐减。此外，由于乡镇人大机构残缺，难以及时而有效地行使法律监督权，在基层干部中以言代法、以权代法的现象时有发生，却常常得不到处理和纠正。

（9）工作效率严重低下

前已述及，由于党政关系没有理顺，党政不分、以党代政的现象严重存在，造成了乡镇政府职能的削弱、萎缩；由于条块矛盾没有解决，职能机构部门所有，使乡镇政府行为四处掣肘，运转不灵；由于责、权、利脱节，分配不公，导致了部分乡镇政府干部的埋怨情绪，影响了他们工作的积极性、主动性；再加上干部素质不佳、法制环节不健全等原因，其结果必然是，乡镇政府不能独立、全面、有效地履行其法定的职能，缺乏应有的权威和活力。工作效率是与工作者的权威和活力密切相关的，在乡镇政府缺乏应有的权威和活力，无法独立、全面、有效地履行其法定职能的情况下，又怎能会有工作的高效率呢？

（10）干群关系出现裂痕

近年来，农村基层干部与群众的关系日趋疏离，出现了明显的裂痕。究其原因，除了政策方面的问题外，更多的则与农村基层政权建设方面的问题有关。在目前的乡镇政权体制下，由于条块分割，乡镇政府的职能机构多为部门所有，其人、财、物三权在上，乡镇政府虽有职有责，却没有相应的权力，缺乏行政的、经济的调控手段，无力保护农民的利益，无权协调部门为农民服务。然而，部门的业务工作却又往往以上级政府的名义压给乡镇政府去做。这样，乡镇政府往往成了完成部门任务的执行者，而不再是农民利益的代表者和维护者。收钱、收粮、计划生育等成了乡镇政府的中心工作。因而有些地方的农民把乡镇干部称为“三要”（即要钱、要粮、要命——计划生育）干部。又由于乡镇政府在人、财、物等各方面缺乏实际权力，不能给农民解决生产上所需的物资、资金、技术等，所以，当乡镇干部通过行政命令和强制手段来完成上级下达的各项任务和指标时，便遭到了一些农民的抵制，引起了农民的强烈不满，造成了干群矛盾。再加上一些乡镇干部素质太差，工作作风恶劣，工作方法简单粗暴，以势压人，言必称罚，甚至非法拘禁，滥施淫威，肆意侵害公民的权利，少数干部甚至有以权谋私、弄权勒索、贪污腐化等行为，这就使得本来已有矛盾的干群关系更为紧张和恶化了，以至出现明显的裂痕，从而也影响了乡镇政府的形象，增加了乡镇政府工作的难度。

二

农村基层政权是我国人民民主专政的国家政权的主要基础，是实现人民直接民主的重要

环节；是国家联系群众的重要桥梁和纽带；是国家各项工作的重要出发点和落脚点。切实搞好农村基层政权建设，对于进一步巩固人民民主专政，发展社会主义民主，密切国家同广大农民的联系，调动广大农民的积极性、主动性和创造力，建设社会主义现代化的新农村，都是至关重要的。然而，从前述情况来看，农村基层政权建设的现状与其应达到的目标之间，还有着相当大的距离。笔者认为，解决这一矛盾至少应从以下几个方面着手。

（1）理顺两向关系，建成一级实体

当前，加强农村基层政权建设，关键是要把乡镇政权真正建设成为一级政权实体。要做到这一点，最根本的措施是要理顺纵、横两向关系，并切实加强权力机关的建设。

首先，是要理顺纵向关系。所谓纵向关系，主要是指条块关系。乡镇政权既然是一级政权，就应该具有相应的实际权力。目前，由于条块分割的体制把乡镇政权的权力肢解了，使乡镇政权在实际上失去了一级政权实体的性质和作用。因此，必须改革现行的条块分割的管理体制，理顺条块关系，解决条块矛盾。其关键是要把应该下放给乡镇政权的权力放下去，以恢复乡镇政权的职权，完善乡镇政权的职能。具体可考虑：将乡镇公安派出所、财政所、工商所、税务所等行政性单位作为乡镇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，实行以乡镇政府为主、业务主管部门为辅的“双重领导”；将乡镇供销社、信用社、粮站、食品站等单位的人、财、物三权交给乡镇政府统管，在业务上以上级主管部门指导为主，使之既能照顾上下业务性质的特殊要求，又便于乡镇政府更好地帮助其把握经营服务方向，为发展农村经济服务；将乡镇经管站、农技站、林业站、种子站、农机站、电管站、水电站、兽医站等与生产活动密切相关的部门的人、财、物三权下放给乡镇，并逐步使其成为乡镇政府领导下的管理部门和经营单位，上级业务主管部门对其只负责业务上的指导。只有这样，才有利于统一政令，确保乡镇政府有效地协调和处理乡镇各部门的关系，全面行使自己法定的职权，发挥一级政府的职能作用。

其次，是要理顺横向关系。所谓横向关系，主要是指乡镇领导体制中的党、政、企之间的关系，权力过分集中是我国政治体制的一个主要弊端。在乡镇领导体制中，权力过分集中的问题不仅表现为在条块关系上集权于条条，而且也表现为在乡镇本身集权于党委。根据党的“十三大”的部署和我国政治体制改革的现状，乡镇一级完全实行党政分开、政企分开还为时过早，但是，按照党、政、企分开的原则，坚持可能（应该如何）与现实（能够如何）的统一，积极创造条件，逐步理顺党、政、企之间的关系、特别是党政关系，应该说不仅是必要的，也是可能的。原则地讲，乡镇党委的主要职责是抓好党的路线、方针、政策的贯彻执行，抓好基层党的思想建设和组织建设，加强对共青团、妇联和民兵的领导，抓好农民的思想政治教育，促进党风和社会风气的稳定好转。乡镇人民代表大会和乡镇人民政府的具体职权，《地方组织法》已有明确的规定。乡镇集体经济组织作为乡镇政府领导下的经济实体，其职能主要是在国家计划和政策的指导下，协助政府完成农、工、副生产规划，并具体管理好企业的人、财、物，组织好各生产经营单位的产、供、销，为发展农村经济服务。现在，要理顺党、政、企之间的关系，就是要尽可能地克服和减少党政不分、以党代政，政企不分、以政代企的现象，从思想上、组织上、制度和领导上尽可能地保证乡镇的党组织、政权组织和经济组织各司其职，各负其责，各行其权，分工协作，相互支持，相互配合，充分发挥各自的作用，把各方面的工作做得更好。

再次，是要强化乡镇人民代表大会。乡镇人大是农村基层国家权力机关。它与其他各级

人大一起,构成了我国国家权力机关的完整体系,且又由于自身的特点而在整个政权体系中占有特殊的地位。可是,目前的乡镇人大由于没有常设机构,一年只召开一次会议,且每次会议只开1—2天,闭会以后乡镇人大工作基本上处于停滞状态,明显地暴露出了乡镇人大在机构设置上的问题。这是造成乡镇级国家权力机关不实,未能充分发挥与其法律地位相称的法定职能的一个重要原因。1986年12月第六届全国人大常委会第十八次会议对《选举法》和《地方组织法》做了有关修正,加强了乡镇人大主席团的职权。嗣后,为了使主席团的职权得以落实,有的地区在乡镇人大换届选举时在主席团中设立了一名专职常务主席,作为乡镇人大闭会期间的一个办事机构,负责联系代表,组织代表活动,督促检查政府对人大决议的执行情况,反映代表对政府工作人员的意见,沟通群众和政府的联系等。这一制度实行的时间虽然不长,各地的做法也不尽一致,但其效果却是明显的,因而应该加以肯定,并进一步加以完善。笔者认为,最好是建立乡镇人大常委会,组成2—3人的工作班子,负责乡镇人大的日常工作,并通过立法加以规范。此外,还可考虑适当增加乡镇人大会议的次数,延长乡镇人大会议的会期,以适应乡镇人大工作之需要,从制度上、组织上和时间上保证乡镇人大能够从容地行使其法定的职权。

(2) 调整机构设置,合理确定编制

依据《地方组织法》的规定,乡镇人民政府可以根据工作需要和精干的原则,设立必要的工作部门。乡镇政府的工作部门,是乡镇政府的职能机构,分别承担着乡镇政府各方面的行政管理任务。在实行政社分开的改革时,各地的乡镇政府虽然也都设立了一定的工作部门,但大多是一个部门一个人(多叫“助理员”),有的甚至是几个部门一个人,只有极少数部门是由多人组成的,乡镇政府的各项工作都是在各助理员的协助下由乡镇长直接管理的,实际上实行的是乡镇长领导下的一人一职的助理员制。麻雀虽小,五脏俱全。由于实行了这种乡镇长领导下的一人一职的助理员制,再加上有些上级部门强调上下对口、左右看齐,这便是近几年来乡镇政府的机构和编制迅速膨胀的一个重要原因。乡镇政府机构和编制膨胀的结果,不仅影响了乡镇政府的工作,同时也增加了群众的负担,因此必须尽快加以改变。笔者认为,首先,乡镇政府的机构设置必须从实际出发,因地制宜,不能强求上下对口、左右看齐;其次,乡镇政府的机构设置要改变现行的一人一职的助理员制,以设置若干个精干的综合性部门为主;再次,乡镇政府的人员编制确定应作综合考虑,不能单纯地以辖区人口数为准;乡镇政府的人员应实行单独核编,一经确定,应严格控制,不得随意扩编和超编。

(3) 改革干部制度,提高干部素质

改革和完善乡镇干部任用制度,稳定乡镇领导班子,充实乡镇干部队伍,提高乡镇干部素质,是加强农村基层政权建设的重要一环。在目前情况下,第一,要改革、缩小委任制,完善选举制,建立和扩大招聘任、考任制,将竞争机制引入乡镇干部队伍建设,创造贤者上、庸者下的环境;第二,要严格乡镇领导干部的任期制,保证法定任期的落实,改变目前乡镇领导干部在任期内不经过法定程序频繁调动的现象;第三,要建立干部的纵向交流和横向交流制度,鼓励县级机关的干部到乡镇工作,鼓励富裕地区的干部到贫困地区工作,并在可能的范围内给他们一定的优惠待遇;第四,通过党校、干校、培训班等多种途径和形式对乡镇干部、特别是乡镇领导干部,分期分批地进行岗位培训,以提高其思想政治素质和业务素质。

(4) 健全法制环节,完善运行机制

目前,农村基层政权的运行机制还很不完善,这主要表现为在乡镇政权组织活动中有法不依和无法可依的现象同时存在,随意性很大,还没有走上有序的法制轨道,从而使农村基层政权建设缺乏有效的保障机制。因此,我们要加强农村基层政权建设,就必须努力健全法制环节,完善乡镇政权的运行机制,使乡镇政权组织的活动和工作逐步走上有序的法制轨道。第一,要理顺条块关系和党政企关系,并用法律和制度的形式加以规范,使之法制化;第二,要健全和完善乡镇人民代表大会的组织制度和工作制度,用法律和制度保证乡镇人大的地位和法定职权的有效行使;第三,要建立健全乡镇政府的各项工作制度,以及各职能部门及其工作人员的岗位责任制,使乡镇政府及其职能机构的工作程序化、规范化、科学化;第四,要建立和完善与乡镇政权机关的工作有关的法律、法规和制度,如计划生育、农副产品征收、集体提留、农田水利基本建设等各方面的法律、法规和制度,使乡镇干部在做这些工作时依法可依、有章可循,不再为完成这些工作而闹出扒房子、抬家具、赶牲畜、乱抓人之类的侵害公民权利的违法事件。

(5) 转变工作作风,改进工作方法

在广大农民群众的眼中,乡镇政权机关的工作人员,特别是领导干部,就是乡镇政权的化身,就是国家政权的缩影。他们的工作作风和工作方法怎样,不仅影响着乡镇政权同广大农民群众的关系,而且还影响着整个国家政权同广大农民群众的关系。前已述及,目前农村的干群关系之所以紧张,甚至出现了裂痕,除了政策、体制等方面的原因外,农村基层干部(当然包括乡镇政权机关的干部)的工作作风和工作方法方面的问题,也是一个非常重要的原因。因此,要加强农村基层政权建设,改善农村的干群关系,乃至改善整个党和国家同农民群众的关系,都需要乡镇干部切实转变工作作风,改进工作方法。转变工作作风,最主要的是要坚持调查研究,实事求是,一切从实际出发,理论联系实际,把党的路线、方针、政策同本地区的具体实际相结合;要坚持从群众中来、到群众中去的群众路线,相信群众,依靠群众,一切为了群众,全心全意为人民服务;要坚持和发扬民主,谦虚谨慎,不骄不躁,善于听取不同意见,不专横跋扈、盛气凌人、老虎屁股摸不得,等等。改进工作方法,最主要的是要改变过去那种“大哄大嗡”、“瞎指挥”、“一刀切”的工作方法,而代之以具体情况具体分析,分类指导、区别对待的工作方法;改变过去那种与“党政不分”、“政企不分”的管理体制相适应的“下去一把抓,回来再分家”的工作方法,而代之以理顺党、政、企关系的管理体制相适应的“有分有统,宜分则分,宜统则统,分统结合,以分为主”的工作方法;改变过去那种单纯靠行政命令和“压”、“罚”的工作方法,而代之以行政的、经济的、思想的、法律的等多种手段相结合的工作方法,等等。

责任编辑:王 颖