

城镇化背景下乡镇政府在“村庄合并”中的职能转变

聂玉霞

(山东农业大学 文法学院, 山东 泰安 271018)

摘要:“村庄合并”是现阶段城镇化发展的重要举措。2015年中央一号文件确定:“创新和完善乡村治理机制”。正在各地推行的“村庄合并”不只是简单地村庄拼凑及组织的集中化,而是农村社会结构、农业生产活动、农民生活方式的转变。在这一进程中,乡镇政府作为离村民最近的政府起着主导作用,但也存在一系列失范行为。因此,如何正确定位其在村庄合并中的职能,确立其权力行使范围,对于其更好地提供优质公共服务,保障农民在村庄合并中的合法权益具有至关重要的意义。

关键词:城镇化; 乡镇政府; 村庄合并; 职能转变

中图分类号: D035 文献标识码: A 文章编号: 1671-816X (2016) 07-0507-06

DOI:10.13842/j.cnki.issn1671-816x.2016.07.010

Functional transformation of township government in mergence of villages in the urbanization

Nie Yuxia

(College of Humanities and Law, Shandong Agricultural University, Taian 271018, China)

Abstract: The mergence of villages, an important measure to improve the structure of rural governance and to accelerate the urbanization, is not simply patchwork of village or centralized organization, but the change in the rural social structure, agricultural production, rural lifestyle. In this process, township government has played a dominant role, but there is still a series of anomalous behavior. Therefore, positioning its functions and establishing its power scope is of significance in order to provide high-quality public services, protect the legitimate rights and interests of farmers in the mergence of villages.

Key words: Urbanization; Township government; Mergence of villages; Functional transformation

西方国家将村看作地方政府的一个层级,对此问题的研究是放在地方政府合并视角下进行的,西方学者侧重从村庄合并原因、方式、保障、结果等方面进行探讨。在我国,村不是一级政府,村庄合并的实践在2004年以后才开始大范围推广。我国学者侧重从必要性、方式、农民合法权益保护、法律规范等几个方面阐述,^[1]国内外学者的研究成果为我国正在推行的村庄合并提供了借鉴和思考。村庄合并关系到社会的良性运行和稳定发展,它是我国在农村社会推行的又一重大改革。村庄合并的进行,对优化公共服务、节约农村社会资源、探索乡村治理模式、推动城镇化进程等方面有着非常重要的意义。

一、城镇化背景下的“村庄合并”

伴随着城镇化的深入,我国大批村庄被合并。村庄合并的政策来源可以追溯到2004年中央1号文件:进一步精简乡镇机构和财政供养人员,积极稳妥地调整乡镇建制,有条件的可实行并村。与此同时,全国各地都陆续开展了“村庄合并”。村庄合并使得村委会数量骤减,据统计,1998年至2007年十年间,全国村委会由92.8万锐减31.4万,陡降至61.4万。^[2]

村庄合并是改革农村治理结构和管理体制的探索,发生村庄合并的动因主要包括以下几个方面:

收稿日期: 2015-12-13

作者简介: 聂玉霞(1980-),女(汉),山东青州人,讲师,硕士,主要从事基层政权与乡村治理方面的研究。

基金项目: 山东省社科规划青年项目(14DZZJ03); 泰安市社会科学项目(15-YB-001)

首先,由党中央和国务院推动所致。党和政府历来重视“三农”问题,将其作为经济发展中的重中之重,中央政府采取各种各样的政策来支持和促进农村经济发展。为了提升农村整体竞争力和农村社会治理科学化水平,整合农村公共资源,实现资源集约化、规模化,优化农村公共服务,提高基层办事效率,转变干部工作作风和办事方式,节约行政成本,中央出台村庄合并政策,其中尤以2004年最为明确,此后又在多个1号文件中提及乡村治理问题,在中央文件精神指引下,全国基层积极响应。^[3]由此自上而下掀起了一股合村并点的“农村社区化”大潮。

其次,农村税费的取消及带来的财政压力。农村税费的取消虽然规范了乡镇财政的收支和管理,对中央和省里的财政压力并不大,但对乡镇一级的政府冲击却是巨大的。以安徽省S县为例,2004年其乡镇政府的农业税和农业特产税比2000年减少2974.56万元。^[4]2003年农村税费改革以后,出现了两方面的新问题:一是减轻了村干部的工作量。对于村干部来说,收取税费是一年之中耗费精力最多也是最重要的事情,税费取消极大地减轻了他们的工作量。二是税费取消的同时也取消了乡镇财政的政策外收入,乡、村两级收入来源大大减少。^[5]乡镇财政面临巨大的收支平衡压力,尤其是村级缺少了重要的收入来源而支出却不断增加,这给了乡镇政府极大的财政压力。

最后,城镇化引起的农村“空心化”及农村衰败的影响。截至2011年,城镇人口比重达到51.27%,城镇人口为69079万人,比上年增加2100万人;乡村人口65656万人,比上年减少1456万人。城镇人口比乡村人口多3423万人。^[4]从事农业生产和农村发展的人口数量逐步下降,大量土地荒废,农村宅基地空置,形成“空心村”,造成资源浪费。由于农村常驻人口数量的减少和老龄化严重使得村庄治理水平每况愈下,分散居住状态不利于农村各种社会组织的成长,伴随着空心村、留守村的出现,农村两委职能在不断地弱化和萎缩。在此背景下,村庄合并可以在一定程度上集聚乡村资源,优化村庄内部结构,农村内部各群体大都从自身利益出发对村庄合并进行理性行为选择。就村干部而言,推动村庄合并可扩大其权威,拓展其可支配资源的范

围,在村务执行中增强影响力。就村民而言,村庄合并可能使土地资源整合,从整体上获得经济发展的机会,也为获得直接利益提供了可能性。

二、乡镇政府在“村庄合并”中的职能分析

村庄合并作为乡村治理的一种形式,在其推行过程中,乡镇政府在其中扮演着重要角色,发挥了重要作用。

(一) 乡镇政府在“村庄合并”中的作用

现阶段的村庄合并基本上都是政府主导的自上而下的村庄合并,政府的作用主要是指在村庄合并中,政府行使哪些职责?如何行使?什么可为?什么不可为?^[6]乡镇政府作为离农民最近的政府,在主导性作用方面表现出与其自身特点相符的内容。

1. 规划职能

乡镇政府作为村庄合并的组织者与政策实施者,村庄合并的总体设置、项目规划、合并后新农村社区的基础设施建设及标准、领导班子建设、社区层面的工作人员培训、制度规范等都必然离不开其统一领导和规划。村庄合并所涉及的问题方方面面,单纯地依靠农民自己或村级管理组织难以实现其目标。只有在乡镇进行顶层设计将其控制在一定范围内并进行统一领导与规划,才能设置合理的新农村社区,达到新农村社区建设的标准,实现政府科学管理的目标,履行好社会管理职能。

2. 管理指导职能

在村庄合并的变迁中,必然存在一系列矛盾和问题。村庄合并中村社内部成员之间的各种利益冲突怎么平衡?合并后集体资产如何处置?各村的债务如何偿还?合并后干部如何选拔?在合并中如何维护村民自治?如何保护农民利益?如何解决乡政村办的问题?新型社区该如何组织?如何提高社区服务质量?谁是农民搬迁后多出来建设用地的受益者?如何处理村庄合并与农民参与的关系?再加上农民上楼难题、再就业问题、社会治安问题等,解决这些矛盾和问题必须加强政府管理,全面引导。既要保证村庄合并中的公平公正,又要防止出现由村庄合并引发的贫富差距拉大问题。既要保证合并方向正确,合并前充分征求村民意见,又要保障合并过程稳定、合并

效果满意。既要保证执行党的路线方针政策，又要保障社区居民的各项政治权利得到落实，为此，政府必须在村庄合并过程中履行管理和指导职能。

3. 优化公共服务职能

目前，有些村庄合并的村民对合并状况不太满意，就是因为政府承诺的基础设施建设和公共服务没有跟上，社会保障没有兑现。^[7]由于村庄合并后农民的社会保障水平并没有大的提升，公共资源配置及公共服务在某些合并地区短时间内难以获得显著改善，对社区卫生及计划生育、文化、教育、体育、秩序维持及社区救助等服务需求仍然较大，而这些职能在农村社区很难通过社会组织来提供，这样，优化公共服务质量、满足群众日益增长的服务需求主要由乡镇政府来承担。

4. 评价考核职能

乡镇政府作为基层政府，通过构建村庄合并的评价指标体系，对村庄合并前后的财政状况、经济状况、公共服务设施、公共服务的变化、村民意愿程度、村民自治程度等指标进行对比分析，对各地的村庄合并绩效进行科学评估，对于进一步规范村庄合并有着重要的参考作用。因此，评价考核职能也是乡镇政府的一项重要职能。

(二) 乡镇政府在“村庄合并”中的职能

失范分析

乡镇政府作为基层政权起着上连国家、下接乡村社会的桥梁作用，其行政职能履行的效果关系整个大局的稳定和发展。当前城镇化背景下，在村庄合并过程中乡镇政府仍然存在着缺位、越位、错位现象，不仅严重影响政府的行政效率，也在很大程度上影响了乡村治理，降低了政府的公信力。因此，根据我国城镇化发展现状，对乡镇政府进行角色和职能的转变，是现今行政改革的重要课题。

1. 在村庄合并的规划问题上，部分决策者规划欠科学

村庄合并涉及拆迁安置、房屋筑造、新居建设征地、房屋户型设计、拆迁补偿、新型农村社区服务建设等方方面面，需要大量的事前调查、事中监督和事后评估，充分地做好全局规划，一丝不苟，因地制宜，让群众满意。另外，政策的

制定需具前瞻性，要登高望远，不能只顾眼前，否则极易造成有限资源的巨大浪费。目前，在实际操作中，村庄合并的规划和实施指导多由乡镇一级政府来制定。

受客观条件的限制，村庄合并相当程度上成了在政府操控下的一场运动。许多政策在制定时过于宽泛和抽象，导致执行者自由裁量权过大或歪曲事实的现象。由于乡镇政府在人员配备、知识水平、业务技能、财政能力、政策执行能力等方面条件有限，特别是有些行政人员缺乏对村庄规划的基本原则、专业知识及程序的了解，仅仅为了向城市看齐，实行一刀切，没有经过项目论证就进入实施阶段，最终因为已上马的项目不符合当地的实际而终止。由于决策者眼光不够长远，将不适合居住区进行了再次规划使用，一旦付诸实施将会造成资源的极大浪费。

2. 在人事及土地资源管理上，乡镇政府职能出现越位、错位、失位现象

在人事管理上，主要体现在合并后新农村社区领导干部的选拔和考核上，其确定和评价往往由乡镇政府主导，而乡镇政府又大多从自身利益出发办事。例如，相当多地区没有在合并后的新社区开展普选，而是根据合并前各个村庄的规模和人数来分配名额，以此来确定各村在领导班子中的比例。一旦改变了这个分配方式，就会引发某些村民不满，甚至到社区闹事的情况，导致整个社区不稳定。由此可见，传统的村庄治理模式没有发生改变，在中国熟人或半熟人的社会中，外来人员是很难介入到本村村务当中的，农民对外来人员有着相当强的抵制心理。在维持农村社会秩序和社会管理方面，本村的农村精英更能有效地发挥作用。

在土地资源管理上，按照国务院1993年颁布实施的《村庄和集镇规划建设管理条例》规定，村庄合并的一般程序是：村庄合并改造规划由乡镇政府向县级政府上报，只有经过审核批准，才能正式启动，村民的宅基地及地上附着物的补偿标准由各个乡镇依据现行的法律法规自行决定，为此许多地方政府制定了与之相适应的规章制度。在现实中，绝大多数地方的宅基地补偿、地上附着物的补偿是由乡镇政府主导、村两委协助完成。一些乡镇领导干部在执行过程中随意扩大自由裁量权，执行力出现偏差、实施不同

补偿标准,导致同房不同价或补偿标准随意的现象,引起相邻区域农民对补偿的攀比和不满,再加上政府补偿标准本身就不高,不符合市场发展趋势,引起许多农民不满。另外,合并后被腾出来的原本用于复耕的土地通过政府的增减挂钩政策和各种形式的置换最终却变成建设用地,集体和农民失去了发展非农产业的空间。

3. 在财政问题上,乡镇政府财力薄弱致使支持难度增加

村庄合并需要巨大的经济成本和社会成本,在我国农村地区,单纯依靠村集体资产及村民自身的各项条件难以完成村庄合并,村庄合并成本巨大,且不仅仅涉及物力财力,为此,必须寻求政府及其他非政府组织的大力支持,实现协同合作。由于分税制使财权重心上移而事权重心下移,而且转移支付制度并不完善,城镇化过程中,县乡(镇)两级政府的责任越来越重,再加上农业税的取消,乡镇财政赤字呈现逐年扩大、隐性化的特点,全国不少乡镇财政吃紧,甚至出现负债情况。2012年,《瞭望》新闻周刊对全国8个省份300名乡镇党委书记的调查问卷显示,全国有近80%的乡镇都有负债。^[8]甚至部分乡镇政府负债上亿元人民币左右。在此形势下,乡镇政府财政上自顾不暇,根本无力支撑村庄合并所需的财力,这也成为村庄合并进程缓慢的原因之一。

4. 在村庄合并的主体地位上,农民主体性地位缺失

村庄合并的直接目标群体应该是农民,村庄合并直接关系到农民的切身利益。村庄合并以农民需求和农民利益为本,政府应该更多地扮演合并政策制定者、合并秩序维持者、公共服务和公共产品的提供者、利益关系协调者等角色。村庄合并本身并不是目的,而是促使农民过上更好生活的手段。因此在合并中应该以人为本、以“农民为本”。然而,在实际生活中农民的主体性地位却很难体现。在合并之前,许多地方政府没有经过实践调查,不征求农民意见,忽视农民需求,自主地制订合并政策,决定合并事务,导致目标高大空、不落地,具体实施时,农民不接受,阻力远远超出领导干部的想象。例如在宅基地拆迁、耕地补偿、农户新宅面积等问题上,大多由乡镇政府单方面决定,地方政府唱“主角”。

农民的知情权、协商权和参与权被忽视甚至置否。另一方面,政府在推行村庄合并时,更多地从自身利益出发,有时甚至为了增加用地指标或片面追求政绩,或者以各种名义私自进行城乡建设用地的置换或调整,或者盲目拆迁,擅自开展增减挂钩,农民“被迫上楼”,从腾出来的宅基地或土地资源整合中难以获得实际收益。因此,农民目标性地位的缺失可能带来一系列严重后果。

三、乡镇政府在“村庄合并”中的职能转变

(一) 进行村庄合并,要坚持规划先行,制定村庄迁、撤、并标准

合理的规划依据城镇化发展的逻辑和规律,同时合理的规划也是村庄合并的依据和指南。进行村庄合并的时间、地点、方式和方法要以农民实际需求为标准,不能只关注资源整合的集约化程度,不顾甚至漠视民众利益。政府在进行村庄规划时,既要立足现实、脚踏实地,又要关注长远、适当前瞻。村庄规划要防止只重视村庄建设,轻视后续管理,只重视住宅设计,轻视配套服务。要不断研究新情况,解决新问题。按照公众参与、可持续发展、以人为本的、注重环境的原则,根据村庄地理位置、风俗习惯、经济承受能力、宗教信仰等特点力求使村庄改造模式多元化。例如要考虑农村生活垃圾处理、污水排放管理、饮用水源、消防设施的安排、农具及粮食存放、人畜分离等等。村庄合并的规划最好聘请专业团队参与,同时成立各项监督小组,防止政府权力干预不当,切忌朝令夕改或将之束之高阁,防止“领导换、规划变”的情况发生,要使村庄规划的制度化和法律化,保证村庄合并规划的连续实施,达到规划的目的。有专家指出,要想真正建设一个21世纪有中国特色社会主义可持续发展的新农村,没有一个严格按法律法规制定、从实际出发和落实科学发展观的村庄规划是断然不行的。^[9]

(二) 在人事管理与土地资源管理上,减少职能越位、错位、失位的发生

在村庄合并后的人事管理上,可按照实际情况推行社区自治。社区干部真正按照平等、民主、公开、公正原则进行直接选举,可采取网上

电子投票的方式，真正变“上级任命”为“公推直选”。也可采用候选人进行竞聘演讲和现场答疑解惑等环节，使所有候选人真正直面社区党员、居民群众。在此过程中，更要防止贿选、暗箱操作。同时要防止农村宗族势力、流氓黑恶势力向基层组织渗透，干扰社区民主政治运作，真正确立支撑社区化管理运作的政治保障。适应当前农村流动性、异质性的特征，村庄合并后的农村社区自治逐渐成为一种新的自治形式。在此过程中，政府始终都应扮演利益协调者、运作过程监督者的角色，只做方向引导而非直接参与，更不能从中获利。在土地资源管理上，村庄合并后土地资源集中化、规模化趋势明显。从实际情况来看，许多农民的土地被征用后流转到公司和大的农村承包户，抑或政府通过土地资源挂钩政策将耕地变为建设用地。在这样的背景下，如果腾出来的土地在数量和用途管理上没有控制和监督机制，土地资源有可能会使用不当甚至有被滥用的风险。为避免这种潜在的风险，乡镇政府在进行土地资源适度集聚的同时应该严格实行耕地的用途管制，严格执行“土地增减挂钩”政策，更要防止为了提高政府业绩，将大量农耕地变为建设用地。为此，中共中央办公厅、国务院办公厅在2014年11月20日出台了《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》，其中明确指出：要严格规范土地流转行为，加强土地流转管理和服务。

（三）实行强镇扩权，加大村庄合并的公共服务投入

我国目前的财政体制虽然是“分灶吃饭”，但乡镇政府的财政收入基本上依靠的是上级的划拨，本身可支撑的收入来源较少。这就需要将分税制在省级以下政府贯彻到底。按照“一级政权、一级事权、一级财权”的原则，力求实现省以下在财政层级上的减少即财政层级扁平化。实行中央与各级地方政府直接面对乡镇政府的规范的财政转移支付制度，确保支付资金真正全部到达基层政府手中，防止挤占、挪用、截留现象。进一步完善其财税体制，使各级政府事权与财政能力相统一，缓解基层政府财政困难，让乡镇政府有能力为村庄合并后续管理的规范以及公共服务提供财政保障。改革乡镇与上级政府之间事权关系，在公共服务和社会管理方面扩大乡镇的自

主权。乡镇政府作为与农村距离最近的基层政府，对农村的实际情况最为了解，农村公共服务的种类、数量和质量在相当程度上都依赖于乡镇政府的提供。在社会管理的重点问题、管理手段和方式方法等方面，乡镇政府也应享有更多的发言权。在实际运作过程中，压力型体制使得许多乡镇对村庄合并的公共服务投入并不多，往往把财政拨款更多地用于那些能迅速提高经济业绩的项目上，例如房地产等。要建设服务型乡镇政府，必须强镇扩权，逐步下放与乡镇职责任务相称的管理权限，改变目前有责无权的状况。事权的划分与政府的职能密切相关，乡镇政府在职能上主要是为提供公共产品和公共服务创造良好的社会环境，而不是只对上级负责，要上下兼顾。以法律形式对事权与财权重新进行规范，力求各级政府都有稳定的税源，以满足各自的职能运转需求。

（四）转变工作方式，减少行政直接干预，尊重农民意愿

美国学者罗伯特·B·登哈特在其《新公共服务——服务而不是掌舵》中指出，政府应当服务于公民而不是服务于顾客，强调追求公共利益和公共责任，重视公民权。^[10]伴随着市场经济逐步成熟，公民权的兴起使传统的管治模式受到了严重的挑战。管制型政府以政治或行政控制为主，地方政府无法与农民建立起信任关系，政府在百姓心中是高高在上的官僚，农民内心反感。政府与民众关系的不和谐导致社会矛盾增多，甚至会发生群体性事件，严重影响农村社会稳定。伴随着信息技术的发展，人民受教育程度的提高，政治参与意识逐步增强，传统的管制模式极大地束缚了公民权利的发展，因此，放松管制，最大限度地减少行政干预，由直接控制向责任型和服务型转变成为时代和人民的共同需要。

在中国的行政序列中，乡镇政府行政人员作为基层的行政领导者，其整体素质不高，绝大多数依然沿袭传统思维模式，迫切需要突破传统思维框架，转变工作理念及工作方式。为此，乡镇政府必须从公共服务施政理念出发，改变权力运行方式，变管控型行政方式为引导型行政方法，最大限度地保护农民利益，变控制者为真正的协调者、服务者。

参 考 文 献

- [1] 聂玉霞, 宋明爽. 国内外关于“村庄合并”研究述评 [J]. 山东农业大学学报(社会科学版), 2015 (1): 73-78.
- [2] 唐皇凤, 冷笑非. 村庄合并的政治、社会后果分析: 以湖南省 AH 县为研究个案 [J]. 社会主义研究, 2010 (6): 91-96.
- [3] 邢健. 国家建设视角下的村庄合并政策研究 [J]. 天津行政学院学报, 2012 (4): 73-78.
- [4] 饶静. 如何应对农村空心化问题? [N]. 农民日报, 2013-06-04 (03).
- [5] 吴理财. 农村税费改革对乡镇财政的影响及其后果——以安徽省为例 [EB/OL] (2015-11-03) [2015-12-05] http://www.cssn.cn/zxx/xsdj_zzx/wlc/201511/t20151103_2557014.shtml
- [6] 许才明. 乡镇政府在新农村建设中的主导作用 [J]. 行政论坛, 2007 (2): 63-66.
- [7] 李昌平, 马士娟, 曹雅思. 对“撤村并居”、“农民上楼”的系统思考 [J]. 中国党政干部论坛, 2011 (3): 33-36.
- [8] 张兴军, 张涛, 陈冀, 等. 全国乡镇高负债普遍严重影响基层执政能力 [J]. 瞭望新闻周刊, 2012 (33): 19-5
- [9] 苏亚. 德国落后地区经济开发政策考察报告 [J]. 北方经济, 1995 (6): 33-35.
- [10] 罗伯特·B·登哈特, 珍妮特·V·登哈特. 新公共服务——服务而不是掌舵 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 25-25.

(编辑: 武云侠)