

基于“三化”协调发展背景下的 乡镇政府职责转变探析

国务院《关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见》指出：“河南省解决好工业化、城镇化和农业现代化协调发展问题具有典型性和代表性，积极探索‘三化’协调发展的路子，是中原经济区建设的核心任务。”在“三化”协调发展进程中，处于基层位置的乡镇政府是重要的推动力量，建立合理的乡镇政府职责体系，是“三化”协调发展的迫切要求。

一、转变乡镇政府职责是“三化”协调发展的现实需要

2005年，在国家取消农业税的重要时期，河南省以转变政府职能为重要任务进行了乡镇政府机构改革，确立了现行乡镇政府的职责体系。随着经济社会发展的巨大变化，河南省已经进入了工业化、城镇化加速推进的新阶段，对乡镇政府职责转变提出了新的要求。

（一）新型工业化迫切要求乡镇政府提升服务工业能力

随着改革开放的深入和市场经济的不断完善，工业经济地

位日益凸显，已经成为乡镇经济的重要增长极。2012年，安阳市92个乡镇共有工业企业28311家，工业增加值519.7亿元，各县（市）工业增加值指数均超过115%，从业人员43万。特别是一些经济发达镇，如安阳县水冶镇，现有工商企业2981家（户），工业企业181家，各类专业市场42个，个体工商户2500余户，从业人员3万余人。同时也要看到，乡镇工业虽然正在由小到大快速发展，但主要是建立在劳动力和资源成本优势的基础上，能源原材料等上游产业比重大，高加工度、高科技含量、高附加值的产业发展不足。乡镇政府作为承担经济发展职责的基层单位，必须适应新型工业化要求，从更高层面上提升统筹经济和服务企业的能力，当好乡镇工业发展的“掌舵人”和“导航者”。

（二）新型农业化要求乡镇政府转变服务农业发展方式

在国家和地方多项惠民政策扶持下，农业经济稳定增长。2012年，安阳市农林牧渔业总产值276亿元，粮食总产量221万吨，但与新型农业现代化要求的“粮食优质高产、绿色生态安全、集约化标准化组织化生产”等要求差距仍然较大。一是农业生产仍以小规模分散经营为主。如滑县八里营乡是河南省粮油生产百强乡之一，洋香瓜是该乡的特色产业，种植总面积1.5万余亩，瓜类年产量30330吨，但种植面积在20亩以上的

仅 37 家。二是缺少技术指导和信息依据。农、畜产品尤其是经济作物的种植面积、需求数量、销售渠道等都缺乏政府部门具体信息，造成蔬菜、瓜果等农牧产品重复生产、供大于求、商品滞销等，给农民增收带来很大影响。乡镇政府作为指导农业生产的基础单位，需要按照新型农业现代化标准为农业生产提供高效服务。

（三）新型城镇化要求乡镇政府提升公共服务水平

城镇化是农村经济发展的重要载体，是实现城乡经济协调发展的桥梁和纽带。当前，城镇化建设步伐不断加快，乡镇基础设施与公共服务却严重滞后。如安阳市共有卫生技术人员 20203 名，其中市区 8999 名，与人口比为 1:120；5 个县共有 20204 名，与人口比为 1:421。安阳县水冶镇是个典型例子，该镇总面积 35 平方公里，其中建成区面积 18 平方公里，总人口 20.1 万人，其中城镇人口 13.5 万人，城镇化率已达到 65%，但同样面临着规划布局混乱、环境污染严重、基础设施缺乏、公共服务滞后等问题，曾被用“富、乱、挤”来形容。新型城镇化建设亟需赋予乡镇政府相应的事权和财权。

（四）农村人口结构变化要求乡镇政府加强社会管理

工业化和城镇化进程使农村劳动力大量外流，引起农村人口结构的重大变化，传统农村四世同堂的大家庭与三口、四口

之家的小家庭都发生了深刻变化，变成了“老人-儿童”的畸形模式。以滑县一个行政村为例，该村户籍人口 713 人，其中 20-60 岁外出务工 265 人，在外地从事其他工作、读书 46 人，留守 448 人。农村人口结构及家庭结构的变化使老人的赡养与就医、儿童的抚养与教育都成为社会问题，青壮年角色的缺失也给农村社会治安带来隐患。在农村人口结构失调的情况下如何加强社会管理，满足留守人员的物质文化需求，已经成为乡镇政府必须解决的重要课题。

二、关于转变乡镇政府职能的探索与困惑

为突出新型城镇化引领，安阳市以水冶镇为试点，在转变乡镇政府职责方面做出了探索。一是下放县级经济社会管理职权，着力破解权责体制障碍。将规划、城建、综合执法等方面的 89 项县级经济社会管理权限下放给该镇。二是改革财政体制，着力强化财政职能。在水冶镇设立一级财政，单设金库，赋予镇政府分配、管理等职权。市财政对水冶镇实行项目计划单列，各类支持县的资金也一律向该镇倾斜，每年支持该镇 1000 万元专项资金。三是创新管理体制，着力提升公共服务能力。为加强水冶城镇建设，整合组建水冶镇规划建设环保办公室。为改善城镇管理现状，整合组建城镇综合管理执法大队。为保证下放职权公开透明、依法行政，设置行政便民服务中心。

强镇扩权改革促进了该镇经济社会快速发展，2012年，在钢铁行业低迷的困境下，以钢铁加工为主导产业的水冶镇，仍荣膺全省综合实力百强乡镇“八连冠”，成为安阳市“三化”协调发展先行区。同时，改革的过程也反映出影响乡镇政府职能转变的阻力与困难，尤其是权限下放，涉及到利益的博弈、程序的调整 and 责任的划分，更是阻力重重。一是县级部门不愿放权。主要是认为放权会削弱对下级的管理、削弱本级部门权益，甚至影响到个人利益。二是乡镇政府观念有待转变。乡镇领导对行政资源整合、职级调整、财政支持等直接现实利益比较重视，但对承接权限等长效机制认识不到位，主要关注各项考核目标，满足于当前工作状态，工作观念和方式转变较慢。三是乡镇政府受编制、人才等因素影响难以承接。如行使城乡管理综合执法方面的职权，需要执法主体资格，行使规划、住建等方面的权限，需要相应的专业技术人才和硬件设备，但乡镇政府现有人员编制和技术力量都相对薄弱，专业技术人才成为制约乡镇政府职能转变的重要因素。

三、关于乡镇政府职能转变的路径思考

为适应“三化”协调发展要求，需要从四个方面转变乡镇政府职责：

（一）扩大经济管理权限，加强服务工业经济发展职责。

现行的乡镇政府职责体系以服务“三农”为主，当前，工业化发展已进入新阶段，需要乡镇政府从传统的招商引资向制定经济发展总体规划、指导产业结构调整转变，强化对企业的政策服务，为企业入驻和承接产业转移提供服务保障。

（二）转变服务农业发展方式，促进农业规模化集约式发展。加强对农业的技术支持和信息服务，培育新型农民合作组织和多层次的农业社会服务组织，促进农业新技术的推广；完善土地流转制度，解决农民的权益保障问题，保护农民的财产权利；完善合作化经营体系，促进分散经营向规模化经营转变。

（三）调整财政体制、完善便民服务机制、优化人员结构，加强城镇建设和公共服务职责。城镇化建设需要乡镇政府提升站位，确立长远的建设规划，改变现在诸多乡镇一道街、一条河的发展模式。赋予乡镇政府履行职能必要的事权和财权；加强基础设施、园林绿化、环境卫生、城镇管理工作，提高城镇综合承载能力；推进新型农村社区建设，不断完善农村社会保障制度，组织好农村公共产品供应，吸引农民向城镇居民转化。

（四）培育农民互助组织，创新农村社会管理模式。根据发展的需要，从单纯的劳务输出向培训、科普等服务方向转变；指导建立留守人员互助组织，协助解决留守人员养老与就医、未成年人入学与抚养等问题，充分发挥村民自治组织和互助组

织的作用，协调做好农村社会治安防治工作，维护新形势下社会的和谐稳定。