

乡镇行政区划调整与政府职能转变的互动逻辑

黄建红, 颜佳华

(湖南农业大学东方科技学院, 湖南长沙, 410128;
湘潭大学公共管理学院, 湖南湘潭, 411105)

摘要: 选择具有一定代表性和典型性的长沙市望城区为例, 进行乡镇行政区划调整历史梳理, 发现: 中华人民共和国成立以来, 我国乡镇行政区划主要经历了中华人民共和国成立初期的“人民公社阶段”、改革开放时期的“区辖乡镇阶段”、市场经济发展时期的“撤区并乡建镇”及城乡一体化时期的“乡镇改街道”四次变化。同时, 与四次变化相对应, 乡镇政府自建立以来, 也经历了中华人民共和国成立初期的“全能型管理”职能模式、改革开放时期的“偏重乡村发展”职能模式、市场经济时期的“乡村与城镇并重”职能模式及城乡一体化时期的“偏重城镇发展”职能模式等一系列职能转变。因维护基层社会政治稳定、促进农村经济向前发展的需要, 乡镇行政区划调整与乡镇政府职能转变互动。这种互动逻辑对于我国当前和未来的乡镇行政管理体制改革具有重要的指导和启示作用。

关键词: 乡镇政府; 行政区划; 乡镇政府职能; 乡镇行政管理体制; 长沙市望城区

中图分类号: C93-05

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2017)04-0145-07

乡镇行政区划调整是指乡镇一级建制的行政区划调整, 根植于我国近现代特殊历史背景、行政层级和行政建制的基础上, 为了配合政治体制改革, 提高公共资源配置的效率, 适应城镇经济的发展需要, 对乡镇进行的行政区域重新配置。近年来, 为了整合乡镇区域发展资源, 拓展和优化发展空间, 解放和发展农村生产力, 加快推进新型工业化、新型城镇化、农业现代化和信息化, 完善农村社会治理体制, 加强乡镇政府服务能力建设, 各级省委、省政府启动了乡镇行政区划调整改革。如: 2013年, 贵州省为了优化行政管理体制、提高基层政府管理社会的能力, 全面开展乡镇行政区划调整工作, 促进乡镇布局由“量多面广”向“适度集中”转变, 并树立了贵州乡镇行政区划调整的“独山样本”, 贵州独山县18个乡镇“瘦身”成8个; 2014年, 陕西省为推进城乡一体化发展, 全面深化农村综合改革, 陕西省委、省政府开展了合理调整规模、加快职能转变的乡镇行政区划调整工作, 减少了204个乡镇, 增加了75个街道办事处; 2015年, 为破解基层治理能力的瓶颈制约, 湖南省启动乡镇行政区划调整改革工作方案, 主要目标任务为合并小微乡镇, 全省合并乡镇500个以上, 以此为契机, 激发

乡村发展活力, 提升乡镇服务能力。

这种调整不仅在空间上改变了行政区域关系, 还对区域经济发展和乡镇政府职能等方面产生了深远的影响。行政区是行政管理体制的载体, 行政区的划分是为了对领土管理的方便, 行政管理体制的改革和政府治理能力的现代化推动着行政区划调整。而行政区划设置是否科学合理, 关系到行政管理职能能否顺畅运行、生产力布局是否科学合理等等。在乡镇行政区划调整的大趋势下, 乡镇行政区划调整能否推动着乡镇政府职能的转变? 乡镇行政区划调整与政府职能转变之间的相互关系是否具有规律性? 通过查询文献发现, 关于乡镇行政区划调整的研究很多^[1], 关于乡镇政府职能转变研究更是让人眼花缭乱^[2], 但多是对这两个现象分别进行研究, 较少有研究尝试深入考察这两者之间相互关系, 并探究其相互之间的演变规律。乡镇行政区划调整与政府职能转变两者之间有何联系、两者如何互动、存在何种发展规律等问题, 需要从实践中进行认真考察, 并从理论上进行分析探讨, 以创新和完善乡村治理机制, 对现阶段乡镇行政管理体制改革予以指导。本文即从湖南省长沙市望城区历次乡镇行政区划调整出发, 以马克思的辩证唯物主义

收稿日期: 2016-08-26; 修回日期: 2017-03-16

基金项目: 国家社科基金项目“国家结构形式理论视域下我国行政省直管县体制改革问题研究”(15BZZ039); 湖南省哲学社会科学基金项目“农业现代化进程中的乡镇政府职能三维定位研究”(15YBA192); 湖南省社会科学成果评审委员会课题“农业现代化进程中乡镇政府职能转变研究——基于长沙现象和望城模式的实证分析”(XSP17YBZC089)

作者简介: 黄建红(1980-), 女, 湖南长沙人, 管理学博士, 湖南农业大学东方科技学院副教授, 主要研究方向: 地方政府治理; 颜佳华(1963-), 男, 湖南茶陵人, 湘潭大学公共管理学院教授, 博士生导师, 主要研究方向: 行政哲学与行政文化

与历史唯物主义为指导,本着由个别到一般,再由一般到个别的分析逻辑,通过历史和现实的考察,结合理论与实践,以寻求乡镇行政区划调整与政府职能转变之间的互动逻辑,为当前和未来与之相关的各项改革提供可资借鉴的思路和启示。

一、乡镇行政区划调整的历史梳理

行政区划是指为实现国家的行政管理、治理与建设,依据经济水平、政权建设、历史沿革以及人口、文化、地理条件等因素,对领土依照法律法规划分为若干个不同等级、层次和大小的行政区域,并在各个不同的地区设立与其级别对等的政府机构,对当地进行行政管理,提供公共产品和公共服务^[3]。乡镇作为最基层的行政区划单位,处于城之末,农之首,是现有县级区域乃至整个省域城镇化建设体系中的重要组成部分。中华人民共和国成立以来,我国乡镇行政区划几经变革,主要经历了四次变化,分别是中华人民共和国成立初期的“人民公社阶段”、改革开放时期的“区辖乡镇阶段”、市场经济发展时期的“撤区并乡镇”到城乡一体化时期的“乡镇改街道”。通过对乡镇行政区划调整进行历史梳理,了解乡镇行政区划调整的历史脉络,总结其形成、演变规律,可以发现值得我们借鉴的经验,对于现在和将来的乡镇行政区划调整具有重要的启示意义。

本文选择笔者所调研的长沙市望城区为例,进行乡镇行政区划调整历史梳理。望城地处湘中东北,沿洞庭湖区与长衡丘陵的结合部、湘江下游两岸,地势由南向北倾斜。东连长沙市城区、长沙县,南接岳麓区,西界宁乡县,西北交益阳市赫山区,北连湘阴县,东北邻汨罗市。中华人民共和国成立以来,随着望城

乡镇经济社会发展和城市化进程的不断推进,望城共经历了以下四次乡镇行政区划调整,其调整过程具有一定的代表性和典型性,对其他地区有着广泛的借鉴意义。

(一) 中华人民共和国成立初期(1951—1983年): 人民公社阶段

1949年中华人民共和国成立,标志着中国历史新纪元的开始。1950年12月,政务院颁布《乡(行政村)人民代表大会组织通则》和《乡(行政村)人民政府组织通则》,规定乡与行政村并存,同为县领导下的基层行政区域。1958年全国实行农村人民公社化,乡建制被人民公社所取代,人民公社成为农村基层行政建制。

1951年6月25日,长沙专署民政字第61号令宣布成立望城县人民政府。7月,全县划分为15区,辖67乡5镇。1958年10月,全县撤乡镇,成立9个人民公社,见表1^[4]。人民公社一般是由原来几个乡合并而成的,人民公社数较乡数大大减少。

(二) 改革开放时期(1984—1995年): 区辖乡镇阶段

改革开放之初,我国出现了最早的乡镇行政区划调整。1982年12月,五届全国人大五次会议修订颁布的新宪法重新规定:“县、自治县分为乡、民族乡、镇。”^[5]新宪法正式规定由乡和镇(民族乡)体制取代人民公社体制。1983年10月,中共中央、国务院联合发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》,从此,各地的“人民公社体制”向现在的乡镇体制转型,乡和镇(民族乡)取代了人民公社成为农村基层政区。

乡镇行政区划调整大幕拉开最重要的一年是1986年,当时中央下达了《关于加强农村基层政权建设工作的通知》,“撤乡并镇”工作陆续在全国各地开展,各地区为加强区划管理,设置了“区公所”作为县级政府的派出机构,实行“区辖乡镇”管理。这是

表1 望城县1958年10月人民公社区划

公社名称		公社驻地	辖原乡镇
初名	定名		
红旗	靖港	靖港镇	新康 青峰 新民 靖港镇
东方红	谷山	响塘	金甲 金园 大湖 高塘
五星	乌山	徐家桥	心桥 白马 友仁
白箬	白箬	白箬铺	白箬 嵇山 麻田
望岳	望岳	望城坡	望岳 斑马 平安 天顶
莲花	莲花	莲花桥	莲花 桐木 五峰
卫星	坪塘	观音港	洋湖 白泉 九江 太平 坪观镇
五一	桥驿	桥头驿	鹅羊 翻身 书堂 长湖 杨桥 丁字镇
东风	铜官	铜官镇	茶亭 丰城 六合 铜官镇

表2 望城县1987年区辖乡镇行政区划

区(镇)	驻地	乡(镇)
城关镇	熊家塘	
靖港区	余家塘	新康乡、格塘乡、靖港乡、靖港镇、乔口镇
铜官区	杏花坡	西湖乡、东城乡、茶亭乡、铜官镇
霞凝区	霞凝港	霞凝乡、丁字乡、桥驿乡、杨桥乡、黑麋峰乡、书堂乡、丁字镇
坪塘区	坪塘镇	学士乡、九江乡、太平乡、白泉乡、坪塘镇
莲花区	莲花桥	莲花乡、桐木乡、五峰乡
白箬区	白箬铺	白箬乡、友仁乡、嵇山乡、麻田乡、雷锋乡、天顶乡
高塘岭区	喻家坡	乌山乡、白马乡、黄金乡、大湖乡、谷山乡

我国改革开放后对农村基层政权建设工作的一次重要探索。在这次乡镇行政区划调整中,1987年,望城县乡镇行政区划调整为7个区、1个区级镇;30个乡、5个乡级镇、2个县属场,见表2^①。

(三) 市场经济发展时期(1995—2005年): 撤区并乡镇

随着十多年来农村改革的深入和经济的发展,农村情况发生了很大变化,特别是农村市场经济的发展,要求乡镇政府提供多方面的服务。区公所作为县市区驻乡镇的派出机构,在巩固农村基层政权和指导农业生产上发挥过重要作用,但随着社会主义市场经济的建立和飞速发展,区公所已经不再适应乡镇机构改革的要求。1995年开始,以顺应生产力发展的要求,遵循区域经济发展规律,遵照中央关于机构改革的指示精神,合理确定乡镇的行政区划,强化乡镇政权职能,理顺县市与乡镇的关系,各省开始了撤区并乡镇、简政放权工作。

望城县在此次撤区并乡镇建镇工作中,撤销霞凝、铜官、靖港、高塘岭、白箬、莲花、坪塘7个区公所。城关镇更名为高塘岭镇,镇人民政府驻地郭亮北路熊家塘。调整后全县设14个镇7个乡。1996年6月19日,霞凝乡划归长沙市开福区,天顶乡划归长沙市岳麓区。1998年2月5日,撤销九江乡,更名为含浦镇。2001年11月29日,撤销白箬铺乡,设置白箬铺镇。2002年,全县辖16镇3个乡,分别为高塘岭镇、丁字镇、桥驿镇、茶亭镇、东城镇、铜官镇、乔口镇、靖港镇、乌山镇、星城镇、雷锋镇、白箬铺镇、雨敞坪镇、莲花镇、坪塘镇、含浦镇16镇;格塘乡、新康乡、黄金乡3乡^②。

(四) 城乡一体化时期(21世纪以来): 乡镇改街道

在城乡一体化发展的进程中,与城乡统筹发展密切相关的行政区划调整现象不断增加,其中,撤县设区现象尤为引人瞩目。2011年5月20日,经国务院批准,撤销望城县,设立长沙市望城区,望城区以原

望城县行政区域为现行政区域,辖15个乡镇,区政府驻高塘岭镇,实行“城乡一体”的管理体制,统筹推进城乡产业发展。2012年,经省民政厅、长沙市人民政府批准,望城区进行了镇改街道行政区划调整。望城区撤销高塘岭镇、星城镇、丁字镇、黄金镇,相应设立高塘岭街道、星城街道、丁字街道、黄金街道。2013年,全区辖桥驿站、茶亭、东城、铜官、乔口、靖港、格塘、乌山、白箬铺、雷锋10个镇,丁字湾、书堂山、高塘岭、喻家坡、金山桥、黄金园、廖家坪、白沙洲、大泽湖、月亮岛10个街道,新康1个乡^③。

2015年10月,湖南启动乡镇区划调整改革工作。此次,《湖南省乡镇区划调整改革工作方案》合理确定了乡镇和村的规模,主要目标为合并微小乡镇,另外选择城市化程度高、经济发展快、经济规模大的城镇改设为街道体制。在本轮行政区划调整中,望城区通过合并微小乡镇,共减少6个乡级建制。靖港镇和格塘镇成建制合并设立靖港镇;将新康乡和高塘岭街道成建制合并设立高塘岭街道;将茶亭镇和东城镇成建制合并设立茶亭镇;将铜官镇和书堂山街道成建制合并设立铜官街道;将乌山镇和喻家坡街道成建制合并设立乌山街道;将雷锋镇和廖家坪街道成建制合并设立雷锋街道。现辖白箬铺、靖港、乔口、茶亭、桥驿5个镇,雷锋、黄金园、金山桥、白沙洲、大泽湖、月亮岛、乌山、高塘岭、铜官、丁字湾10个街道^④。

二、乡镇政府职能转变的演变

政府职能是国家行政机关一定时期内,根据国家和社会发展的需要依法对国家和社会公共事务进行管理时而承担的职责和所具有的功能^[6]。乡镇作为国家最基层的政府组织,主要管理县以下的农村行政区域。乡镇政府职能,主要就是乡镇政府在组织和领导本行政区域内的经济、文化、社会等各项事业建设中所负

有的职责和具有的功能。政府职能转变主要是指政府在一定时期内,根据经济和社会发展的需要,对其职能重心等进行的调整与转移。就我国行政管理实践而言,随着国家向前发展,政府职能重心从政治职能转向经济职能、社会职能等等^[7]。纵观历史,乡镇政府在不同的乡村社会性质中,随着农村经济和社会生活的发展变化,其职能重心也有相应的变化,主要为中华人民共和国成立初期的“全能型管理”职能模式、改革开放时期的“偏重乡村发展”职能模式、市场经济时期的“乡村与城镇并重”职能模式、城乡一体化时期的“偏重城镇发展”职能模式。在国家不同阶段的任务调整中,各种职能此消彼长。通过回顾乡镇政府职能的演变,总结规律,借鉴经验,以期探索未来改革之路。

(一) 中华人民共和国成立初期的“全能型管理”职能模式

中华人民共和国成立不久,1950年12月,中央人民政府政务院颁布了《乡(行政村)人民政府组织通则》,规定:“乡人民政府委员会的职权为:执行上级人民政府的决议和命令,实施乡人民代表大会通过并经上级政府批准的决议案,向上级反映本乡人民的意见和建议等等。”后来,随着乡政权工作重心的转移,乡的管辖范围不断扩大,乡政府的工作内容也不断增加,乡政府的职能范围也不断扩张,直到1958年农村治理体系才基本定型,这就是人民公社体制的建立。中华人民共和国将建设社会主义、实现共产主义作为社会的总目标,为了满足于计划经济体制运行的需要、巩固新兴的国家政权,必须通过国家政权力量改造整个农村社会,集工、农、商、学、兵为一体的人民公社被认为是最好的组织载体。

人民公社既是基层地方政府组织,又是集体经济组织。作为一个集政治、经济、文化和社会管理事务为一体的全能型政府,拥有公安、司法、民兵组织等公共管理机构,负责户籍管理、征兵、结婚批准、计划生育、纠纷调整、治安和地方政治;建设学校、医院向农民提供基本的乡村教育、医疗保健等社会保障服务;同时组织劳动力进行农田水利建设,发展农、林、牧、副、渔等各项生产事业。这种政社合一的人民公社行使着乡镇政权职能,体现着“无所不包,无所不管”的特点,是一种“全能型管理”职能模式。这种“全能型管理”职能模式,在当时与计划经济体制是相适应的,它服务于生产资料公有制,其根本目的是为了促进我国经济与社会的发展。

(二) 改革开放时期的“偏重乡村发展”职能模式

“全能型管理”职能模式尽管在一定时期适应了

国家治理的需要,但党的十一届三中全会后,随着以家庭承包经营为主的农村经济体制改革,这种过分集中的体制越来越压抑农民的生产积极性,同农村政治、经济的发展不相适应。因此,1983年《关于实行政社分开建立乡政府的通知》正式部署在全国农村开展政社分开、撤销人民公社、建立乡镇政府的任务。这次撤社建乡,一是撤销人民公社,设立了一种新的派出机构——区公所,实行区辖乡镇;二是进行新的乡镇职能模式探索,推行党政分工、政社分开、政企分离;三是设立村民委员会,在农村推进基层民主自治。由此,人民公社制度得以废除,在农村建立了“乡村政治”的二元治理体制新模式。

这个时期的乡镇政府职能主要与家庭联产承包责任制相结合,其职能重心主要“偏重乡村发展”,农户成为农业生产的主体,农业生产成为农业经济的基础,乡镇政府职能主要为全面领导农业发展,加强农业基础设施建设,有效整合农村资源,为农村社会发展服务。为此,各个乡镇普遍设立了广播站、农机站、农技站、林业站、水利站、种子站、文化站、兽医站、农经站、司法所、财政所等所谓“七站八所”,为农民提供政策指导、技术保障、资金扶持等社会化服务,实现对农村社会的有序管理。这种管理模式基本上适应并促进着农村经济社会的发展,充分调动了基层和群众的积极性,家庭经营体制得以巩固,村民自治制度得以建立并迅速发展。

(三) 市场经济时期的“乡村与城镇并重”职能模式

随着农村经济迅速发展,农村剩余劳动力不断增加,迫切需要向第二、第三产业转移,乡镇开始探索农民离土不离乡、自带口粮进城从事工业生产活动。然而,乡镇规模小,行政成本高,难以形成规模经济;乡镇综合经济实力弱,无法集中财力进行城镇建设和发展支柱产业。于是开始了撤区并乡镇,将撤并乡镇与区域经济发展相结合。1992年,党的十四大明确把建立社会主义市场经济体制作为我国经济体制改革的目标。在国家改革经济制度、鼓励市场竞争的前提下,乡镇开始大力扶植乡镇集体企业,在技术、资金、土地、劳力使用等各个方面给予支持,乡镇企业异军突起,为提高农民收入、促进工业和整个经济的改革和发展,开辟了一条新路。

乡镇企业的发展使农村经济社会结构发生了变化。农村经济结构从单一农业为主向第二、第三产业转变,农村社会结构从传统的田园牧歌式的农村社会向城镇社会转移。经济社会结构的多元化发展使乡镇政府的职能重心也开始从“偏重乡村发展”转变为“乡

村与城镇并重”发展模式。这一时期乡镇政府开始以乡镇企业为基本生产组织,以非农产业为主导产业,增加城镇管理职能,兴办社会公益事业,加强城镇的基础设施和环境保护工作,集中行政资源提高社区凝聚力,搞好综合协调平衡,进一步推动乡镇农村经济结构合理发展,力求建立适应社会主义市场经济体制要求的法治型和服务型乡镇基层政府。

(四) 城乡一体化时期的“偏重城镇发展”职能模式

2002年党的十六大报告提出:“坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化道路。”^[8]中共十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出要“形成城镇化和新农村建设互促共进机制”^[9]。党的十八大强调,坚持走中国特色新型城镇化道路,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。在国家新型城镇化政策的引导下,农村人口和各种生产要素开始不断向城镇集聚,实现城乡基础设施一体化和公共服务均等化。乡镇政府开始引导产业结构从第一产业向第二、第三产业转移,随着越来越多的人口由分散的农村向城镇集中,城镇空间形态发生变化,传统的农业型乡镇开始向城镇化的街道转变。这也就定位了乡镇政府的履职重心开始“偏重城镇发展”模式。

围绕“农村城镇化、农村工业化、农业产业化”,乡镇政府在制定优惠政策、减少审批环节等宏观指导和政策支持方面进行了许多具有开创性的工作。首先,在乡镇经济规划中,按照“稳定农业、大力发展工业、积极促进第三产业”的方针,结合各地实际,制定发展规划,突出区域特色,对农村产业结构进行调整优化,初步搭建起第一、第二、第三产业协调发展的产业体系。其次,在政府管理模式上,从过去的“管、收、批”干预型政府,渐渐转变为“扶、帮、助”服务型政府;在政府管理观念上,从过去的行政推动型向综合服务型转变,进一步规范了乡镇行政管理体制,增强社会管理和公共服务功能,以管理制度的创新、思想观念的转变促使乡镇走上新型城镇化发展的道路。

三、乡镇行政区划调整与政府职能转变的互动逻辑

联系和发展是唯物辩证法的总特征。事务内部各要素之间和事务之间相互联系、相互作用,推动事务的运动、变化和发展。行政系统内部和行政系统之间也是相互联系、相互作用的,按照环境自身发展提出

的要求,相互利用其提供的支持条件,进行自我变革和不断更新,以推动行政体系朝着有利于社会进步的方向发展。通过“文本制度”的探讨比较和实践互动的多维观察,纵观乡镇行政区划调整的历史样态和乡镇政府职能的演变(见表3),可以发现乡镇行政区划调整与政府职能转变的互动逻辑:乡镇行政区划从中华人民共和国成立初期的“人民公社”到改革开放时期的“区辖乡镇”、从市场经济时期的“撤区并乡镇”到城乡一体化时期“乡镇改街道”进行调整的同时,乡镇政府相应地从中华人民共和国成立初期的“全能型管理”到改革开放时期的“偏重乡村发展”、从市场经济时期的“乡村与城镇并重”到城乡一体化时期“偏重城镇发展”进行职能重心转变。因此,乡镇行政区划调整与政府职能转变虽然都具有其内在逻辑和规律,但就总体的演进历程而言,乡镇行政区划调整与政府职能转变相互适应,遵循着互动逻辑。根据唯物辩证法,乡镇行政区划调整与政府职能转变之间的互动逻辑,有其自身的理论基础、动力机制和呈现路径。

(一) 乡镇行政区划调整与政府职能转变互动的理论基础

首先,乡镇行政区划与政府职能是结构与功能的关系,两者相互制约、相互联系、密不可分。乡镇行政区划属于基层政府体制结构,是国家为了实现自己的职能,便于进行管理,实行行政管理区域的划分和调整。乡镇行政区划调整是以有效管理乡镇公共事务为出发点的,是以充分发挥行政管理职能,促进农村经济发展和社会进步为目标的。乡镇政府职能,即乡镇政府所应承担的职责与功能,是指政府在乡镇行政管理中所扮演的角色与承担的任务,包括乡镇政府机构的设置以及运行等各种制度与关系的总和。乡镇政府职能的实现与转变必须在一定的合理的行政区域内进行,没有行政区域这个空间结构,任何政府职能的运行都只能是空中楼阁。

其次,管理幅度与管理层级的合理匹配推动着乡镇行政区划调整与政府职能转变相互作用、相互适应、向前发展。管理层次和管理幅度在行政组织结构中成反比关系,管理幅度过窄,必然导致管理层次过多^[10]。因此,实现我国行政组织纵向结构的科学化,最大限度地发挥其管理职能,需要建立适合我国政治、经济、文化、社会发展的管理幅度和管理层次,通过科学地扩大管理幅度来减少管理层次,使行政组织结构日益合理化和科学化。纵观乡镇行政区划调整的历史样态和乡镇政府职能转变的演变,可以发现,每一次乡镇行政区划调整和政府职能转变都是为了使管理层次与管理幅度二者相互促进、相得益彰,渐次达到行政组

表3 乡镇行政区划调整与政府职能转变

时间	乡镇行政区划调整	时间	乡镇政府职能转变
1951-1983	人民公社	中华人民共和国成立初期	全能型管理
1984-1995	区辖乡镇	改革开放时期	偏重乡村发展
1995-2005	撤区并乡建镇	市场经济时期	乡村与城镇并重
21世纪以来	乡镇改街道	城乡一体化时期	偏重城镇发展

织结构的科学化,以充分发挥下级组织和人员的主动性和积极性,培养优秀的管理人才,充分体现乡镇政府行政组织的管理职能。

(二) 乡镇行政区划调整与政府职能转变互动的动力

首先,是维护基层社会政治稳定的需要。在传统的农业社会,农村一直被视为国家政权的基础。维护基层社会的政治稳定,实现国家长治久安,是乡镇政府的重要职责。“农村作用是一个变数,它不是稳定的根源,就是革命的根源。”^[11]从农村社会发展阶段看,政社合一的人民公社时期,高度政治化的基层治理就是以维护农村发展稳定为主要目的;改革开放以来,乡村社会不断从封闭、单一走向开放、多元,乡镇政府需要改革以应对挑战;市场经济的发展,对传统的基层治理构成相当的解构力量,多元化的经济社会结构变化催生新的治理转型;城乡一体化发展中,随着城镇化进程,群众需求层次不断升级,各种矛盾更容易激化。因此,随着社会转型而不断调整乡村治理的重心,完善治理体制,增强治理能力,是现代国家建构的题中之意。

其次,是促进农村经济向前发展的需要。经济基础决定上层建筑,上层建筑对经济基础具有反作用。经济基础与上层建筑相互作用的矛盾运动规律,就是上层建筑一定要适合经济基础状况的规律^[12]。历史的进程充分证明,经济基础的发展变化是推动乡镇行政区划调整与政府职能转变的根本动力,随着农村经济的向前推进,作为上层建筑的行政区划调整与政府职能转变必须与当时的经济发展水平相适应。如新世纪以来,随着农村经济不断向前发展,各种现代农庄扎堆出现,各乡镇存在产业结构雷同、资源浪费严重的问题,难以形成集聚效应和品牌特色,严重制约了农村经济的进一步扩大发展。因此,在农村路网、通讯设施的日益完善之下,跟随新型城镇化和农业现代化发展的东风,进行乡镇行政区划调整与政府职能转变已成为可能和必要。

(三) 促进乡镇行政区划调整与政府职能转变互动的路径

一是通过乡镇行政区划调整推动乡镇政府职能转

变。乡镇行政区划调整可以科学合理规划乡镇行政区域,合理调整乡镇行政组织体系,进行乡镇行政机构改革,使其适应农村经济发展和城乡一体化建设,能够推动乡镇政府职能的转变。“工欲善其事,必先利其器”,某种程度上,作为工具意义上的行政组织运行体系决定了政府职能的有效实现。我国大部分乡镇发展缓慢、后劲不足,农村经济体制仍然处于条块分割、相对封闭的状态,乡镇行政区划调整势在必行,成为地方政治经济发展到一定阶段的必然选择。通过乡镇行政区划调整,理清了行政组织体系之间的运行结构,才能更进一步推进乡镇政府职能转变,构建法治型与服务型乡镇政府,提升基层治理能力,促进农村经济发展,提高农民生活水平。

二是通过乡镇政府职能转变促进乡镇行政区划调整。通过科学配置乡镇的组织机构和权力运行机制促进乡镇政府的职能转变,必然促进乡镇行政区划调整。政府职能结构决定行政体制结构,行政体制结构需要与政府职能结构相适应。随着社会经济的发展变化,需要基层政府深化行政体制改革,创新行政管理方式,进行乡镇政府职能的转型。而随着乡镇政府职能的转变,为了打破地域限制,科学地扩大行政管理的幅度,壮大经济体规模,相应减少行政管理的层级,达到“以强带弱”“优势互补”的目的,以有利于形成高效、统一的行政管理体制,激活各乡镇的经济活力,降低乡镇政府的运行成本,进行乡镇区划调整成为了各地基层政府的必要措施。

四、结语

党的十八大以来,党中央、国务院对深化行政体制改革、推进基层治理体系和治理能力现代化作出了一系列重要部署。2017年中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》提出:“深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,加快乡镇政府职能转变,进一步推进乡镇治理体系和治理能力现代化。”^[13]目前农业供给侧结构性改革和农村社会的崭新变化,对乡

镇政府管理能力提出了更高的要求。乡镇行政区划调整与政府职能转变的互动逻辑启示我们, 乡镇行政区划调整与政府职能转变的良性互动、相互促进有利于乡镇行政管理体制改革的全面推进。搞好了乡镇行政区划调整改革, 通过改变行政辖区的空间结构, 促进社会资源的均衡配置, 才能为乡镇政府职能转变提供必不可少的基本前提和制度载体。目前, 在基层治理现代化的进程中, 各省启动了新一轮乡镇行政区划调整工作, 旨在通过合理、科学布局乡镇行政区划, 使其适应市场经济发展和城镇化进程, 进一步推动乡镇机构改革, 切实增强乡镇政府的服务能力, 为人民群众提供精准有效的服务, 为脱贫攻坚目标的实现创造良好条件, 标志着乡镇政府职能转变进入了新的时期。

注释:

- ① 根据三联书店《望城县志》1995年版相关资料整理而成。
- ② 根据方志出版社《望城县志: 1988—2002》2006年版相关资料整理而成。
- ③ 根据2012、2013、2014年等望城年鉴资料整理而成。
- ④ 根据《望城区乡镇行政区划调整方案》(<http://hn.rednet.cn/c/2015/12/04/3856256.htm>)整理而成。

参考文献:

- [1] 朱宇. 乡镇行政区划调整的政治经济学分析[J]. 学习与探索, 2004(5): 28-30.
- [2] 刘兆鑫. 城乡统筹发展与乡镇政府职能转变[J]. 中州学刊, 2013(10): 11-15.
- [3] 侯景新, 蒲善新, 肖金成. 行政区划与区域管理[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2006: 13.
- [4] 望城县志编纂委员会. 望城县志[Z]. 北京: 三联书店, 1995: 63.
- [5] 国务院法制办公室. 新编中华人民共和国常用法律法规全书[M]. 北京: 中国法制出版社, 2005: 5.
- [6] 张国庆. 公共行政学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2007: 69.
- [7] 乔耀章. 政府理论[M]. 苏州: 苏州大学出版社, 2003: 205.
- [8] 江泽民. 江泽民文选·第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 2006: 546.
- [9] 中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2008-10-20(1).
- [10] 彭国甫. 中国行政管理新探[M]. 长沙: 湖南人民出版社, 2008: 23.
- [11] 萨缪尔·亨廷顿. 变动社会的政治秩序[M]. 上海: 上海译文出版社, 1989: 51.
- [12] 本书编写组. 马克思主义基本原理概论[M]. 北京: 高等教育出版社, 2015: 118.
- [13] 关于加强乡镇政府服务能力建设的意见[N]. 新华每日电讯, 2017-02-21(1).

Interactive logic of township administrative division adjustment and function transformation of township government

HUANG Jianhong, YAN Jiahua

(Oriental Institute of Science and Technology, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China;
School of Public Administration, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: By analyzing the history of township administrative division adjustment of Wangcheng District of Changsha City, which is representative and typical, we find out that since the establishment of the PRC, China's township administrative division has experienced four stages of change, mainly, "the people's commune stage" in the early years of the new nation, stage of "area over the villages and towns" in Reform and Opening period, the stage of "withdrawing region from the town" in the development period of market economy, and the stage of "changing rural area into streets" in the period of urban and rural integration. At the same time, corresponding to four stages, township government, since its establishment, has also experienced a series of functional transformation from "universal management" pattern at the early stage of founding state, the pattern of "bias towards rural development" in the period of Reform and Opening, the pattern of "both rural and urban development" in the period of market economy and the pattern of "bias towards town development" in the period of rural-urban integration. Because of the need to maintain social and political stability at the grass-roots level and promote the development of rural economy, it is vital to exert interactivity between township administrative division adjustment and township functional transformation. The interactive logic plays an important role in guiding and enlightening the present and future of reform in the township administrative system in our country.

Key Words: township government; administrative divisions; the function of township government; the administrative system of township; Wangcheng District of Changsha city

[编辑: 颜关明]