

强镇扩权:发达地区城乡一体化建设的突破口

—对浙江绍兴县强镇扩权的跟踪调研

罗新阳

【摘要】通过调研发现,强镇扩权的根本动因是经济强镇政府的经济社会管理权限与其发展已经越来越不相适应,乡镇治理结构与区域发展的矛盾日益突出,影响了县域经济社会的提升。从强镇扩权的绩效来看,强镇扩权对于调整县镇关系、提升中心镇的活力,统筹城乡发展,具有积极的效应。同时,发现强镇扩权也面临县城中心城市弱化、机构膨胀、法律缺失、如何有效监督等方面的挑战。提出了深化强镇扩权改革路径:建立县镇联动机制,推进农村综合改革;中心镇政府从“管理型”向“公共服务型”转变;实现中心镇定岗定编法制化;提高授权效能与强化用权监管相结合;健全政绩考核制度和规划建设用地制度;加强专业培训,提高政府能力。

【关键词】强镇扩权;城乡一体化;发达地区;中心镇

【中图分类号】D693.62 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1243(2010)02-0037-07

引言

强镇扩权是指在暂时不涉及行政区划层级调整的情况下,将一部分属于县市的经济社会管理权通过适当的途径赋予乡镇一级政府。以权力下放为核心的强镇扩权改革正在浙江、广东等发达地区各地推开(见表1)。

表1 省际间强镇扩权改革对比一览表

扩权省份	扩权时间	扩权范围	扩权改革的内容与特点
广东	2003年	300个镇	内容重在资金、土地、财政、项目审批。特点:起步较早,全面铺开,平等推进。
浙江	2006年	141个镇	内容涉及财政、规费、投入、用地、行政执法、投资、户籍、集体土地、农村资财等方面。特点:为试点展开,阶段推进。
河北	2006年	50个镇	参照强县扩权改革措施,赋予一定经济社会管理权限。

我们以浙江省绍兴县为研究样本来探索发达地区强镇扩权的问题。选择绍兴县作为强镇扩权改革研究的调研对象和研究基

作者简介: 罗新阳,浙江绍兴行政学院科研处副处长、副教授,邮编:321000

点,具有以下考量:

首先,绍兴县是全国经济十强之一,2008年GDP达到608亿,人均GDP达到1.2万美金,均为浙江各县、县级市第一。从2006年开始,绍兴县将钱清、杨汛桥、平水、福全、兰亭五个镇作为“扩权”的试点,是全国、浙江强镇扩权的试点。而且,绍兴县经济总量有三分之一以上是试点中心镇创造的。其建设、发展和改革一直处于先进行列,并一直受到国家和省市的关注。

其次,绍兴县五个试点中心镇从经济社会风貌来看具有普遍代表性。无论从城市化水平、还是经济社会发展核心指标来看,五个镇都代表着目前发达地区广大中心镇的基本态势(见表2)。

表2 2008年浙江省绍兴县五个新型镇
经济社会有关数据汇总表

新型镇	国内生产总值 (亿元)	财政收入 (万元)	农民人均 纯收入 (元)	社会及合作医疗保 险人数占镇总人口 的比重(%)	镇规划建设区 人口占总人口 的比重(%)
杨汛桥镇	51.68	52042	13113	68	66
钱清镇	65.38	67377	13318	94	51
平水镇	10.119	15103	9346	87.35	43.46
福全镇	40.5	36611	12351	78	51.5
兰亭镇	14.5	15002	12132	78	50.5

资料来源:2008年绍兴经济社会发展蓝皮书

再次,五个新型镇具有独特的区位特点,镇政府距绍兴市、绍兴县城中心一般只有几十公里,属典型的中心城市边缘区中心镇。

最后,绍兴县在中心镇扩权改革中,取得了一定的成效,同时也面临着扩权措施落实、县镇管理不协调、委托执法效果欠佳、权力下放缺乏有效监管等后扩权时代困境。

一、强镇扩权的动因

强镇扩权作为政府管理体制改革的 important 实践,其产生除了适应了农村工业化和城市化飞速发展、乡镇社会呼唤经济强镇,政府随着裁量权的增加和强县扩权催生了县级部分权力下放等外部因素外,从根本上讲,内在动因在于中心镇政府管理体制和城市化发展带来的困境在经济崛起的情况下,实力强劲的中心镇仍然遵从一般乡镇政府管理体制和治理模式,其行政管理体制的弹性降低,创新发展的效度下降,容纳社会变迁的能力弱化,难以适应工业化和城镇化快速发展的现实需要,影响了县域经济社会的进一步提升。

塞缪尔·亨廷顿曾经指出:一个组织和程序的适应性越强,它的制度化程度越高。反之,僵硬程度越大,制度化水平也就越低。^①而职能是衡量组织适应性的重要标志。

在经济快速发展的同时,中心镇的经济社会管理仍停留在农村小集镇层面,基础设施建设、公共品供给严重滞后矛盾。这主要表现在三个方面:

一是日益扩大的经济总量和市场化程度与经济性公共服务供给不足的矛盾。“一镇一品”、“一镇一业”是浙江经济的典型现象,绍兴县相当一批中心镇在建设规模、基础设施、城镇功能、镇容镇貌、综合经济实力、社会事业等方面都有了很大飞跃,初具小城市的规模。例如,绍兴县的杨汛桥、钱清等镇人均 GDP 都已超过了 1 万美元,而且每年以 30% 的速度增长;绍兴县 19 个镇(街道),有企业 1 万多家,其中 10 多个镇财政收入过亿元。

随着经济总量的持续扩大和市场化、国际化程度的不断提升,使得经济发展对市场监管、金融、涉外服务等公共需求不断增长与经济性公共服务供给能力不足的矛盾日益凸现。工商、税务、环保、质量技术监督、食品药品监督管理等市场监管机构也因管理权限和编制限制,无法有效地履行市场监管职能。例如,钱清镇拥有国内最大的轻纺原料市场,年成交额 200 亿元以上,但由于镇里没有规划权,这个市场的规划与管理很难跟上发展需要。

二是不断增加的外来人口和社会矛盾与社会性公共服务供给不足的矛盾。随着乡镇经济的快速发展,外来务工人员的不断增加,许多经济强镇的外来人口规模已经远远超过了本地人口(见表 3)。

表 3 绍兴县五个新型镇常住人口和外来人口分布情况

新型镇	常住人口(万人)	外来人口(万人)
杨汛桥镇	3.4	3.5
钱清镇	5.9	10
平水镇	7.1	1.6
福全镇	3.9	2.3
兰亭镇	3.2	1.3

资料来源:绍兴统计年鉴

这使经济强镇的社会管理事务的发生量大幅增加,各种社会矛盾不断增多并日趋复杂,社会管理权限已明显地表现出不相适应,乡镇政府履行社会管理职能面临越来越繁重的任务和巨大的压力。而现有的乡镇机构编制基本上是按照乡镇标准配置的,与实际的人口和经济总量规模明显不相适应。可以说,按乡镇配备的编制数已经无法适应经济强镇日益繁重的公共服务和社会管理需要。许多部门特别是司法、公安、民政、劳动保障等社会管理部门人手不足矛盾十分突出。

三是日益强烈的制度创新需求与制度性公共服务供给不足的矛盾。^②受制于行政层级和权力配置,乡镇政府缺乏与经济社会发展相适应的自主性,不利于构建良好的区域发展制度环境。当前体制下,土地、电力等对区域经济发展有重要影响的要素指标都实行自上而下的等级化配置,高层级政府凭借行政层级的优势往往在要素的配置上向中心城市或县城倾斜,使得乡镇的要素配

置远远无法满足发展所需。尤其是在财政资源配置上,随着财政体制不断调整,财政收入的划分上越来越有利于上一级政府,而各种事权却不断下放到基层,导致乡镇政府财政压力日益加大,政府负债不断加重,直接影响到农村公共服务的供给。

二、强镇扩权的实践与绩效

(一) 强镇扩权改革的主要内容

为了有效促进城乡经济社会协调快速发展,自 2006 年下半年起,绍兴县从改革现行乡镇管理体制入手,先后在杨汛桥、钱清、平水、福全、兰亭等 5 个镇实施“强镇扩权”试点,重点解决乡镇一级权责不对等问题。之后又根据浙江省关于加快中心镇培育的文件精神,对孙端、夏履等 5 个镇实施“扩权强镇”,授予部分县级经济社会管理权限,着力提升乡镇对农村的辐射带动力。

1. 扩大乡镇管理权限

一是扩大中心镇行政事权。在 2005 年部分乡镇通过农村综合改革试点,将劳动保障局等部门的监督权及部分处罚权委托给镇综合执法所的基础上,按照“依法下放、能放则放”原则,将县发改局、经贸局、建设局、建管(房管)局、外经贸、安监共 7 个部门的管理职权,通过签订“委托行使管理职能协议书”形式,分步委托给中心镇直接行使,向省、市相应部门的报批事项由县主管部门“见章盖章”。目前已累计下放审批事项权 73 项。

二是扩大中心镇公共财权。合理提高县对中心镇的财政分成比例,实行基数内分成、超收分成和增值税专项分成政策,调整后各中心镇年可支配收入同比增长 50%左右。从 2008 年起,又对中心镇区域内的经营性用地出让净收益,按照地域不同,实行全额或部分返还。同时,积极鼓励各镇成立国有独资的城镇建设投资有限公司,拓宽融资渠道,吸引各类资本参与中心镇基础设施、社会事业和产业功能区建设。

三是扩大中心镇组织人事权。从有利于工作出发,探索实行中心镇党政正职“一肩挑”,并赋予镇党委一定的干部调配任免权。原由县委组织部任免管理的镇县委组织部、总工会主席、团委书记、妇联主席等职位,在报组织部备案后由镇党委任免;设在扩权镇的部门分局的领导班子成员任免在书面征求县相关职能部门意见后,由所在镇党委负责任免;国土等垂直部门的分局党政正副职的任免须事先书面征得所在镇党委的同意。

2. 强镇扩权的保障体制

一是领导机制。绍兴县委、县政府把新型城镇、中心镇培育发展工作作为经济转型发展、城乡统筹发展、社会和谐发展的重中之重来抓。扩权强镇、建设新型城镇分别写入了绍兴县委十二届四次全会报告和县政府工作报告,列入了县政府 50 项重点工作和实事工程;县委常委多次召开专题会议进行研究,提出明确要求;县新型城镇、中心镇建设领导小组多次召开会议统一思想,部署工作,解决问题。县委、县政府成立了农村新社区建设工作指导组,由县机关部门正职领导和正局职后备干部分别担任组长和常务副组长,指导新型城镇、中心镇和农村新社区建设;新型镇街、中心镇都建立了相应的领导班子,开展具体工作。

二是政策机制。为进一步深化完善强镇扩权工作,加快推进新型镇(街道)和中心镇的科学发展率先发展,制订出台《关于深化完善强镇扩权工作推进新型镇(街道)科学发展率先发展的意见》,进一步在财政体制、机构设置、考核机制和土地、资金、人才等方面对新型镇街给予倾斜,其中地方财政收入超过基数的县留成部分、超过增值税基数的县留成部分全额分成,经营性用地土地出让金净收益全额返还给新型镇街。

三是交流机制。积极创造条件,为新型城镇、中心镇对外交流搭建平台,扩大对外影响。2008 年 3 月,召开首届新型镇街银镇洽谈会,省市县 25 家银行行长与新型镇街一把手共同座谈研讨,并对 8 个项目进行银镇合作签约,授信额度 5.7 亿元。建立新型

镇街工作例会制、经济社会主要指标定期上报制、季度工作汇报制等制度,新型镇街、中心镇还创办了月刊或月报,加强镇街之间、镇街与部门之间的对内交流,促进了各项工作更好开展。

四是探索机制。为进一步深化“扩权强镇”工作,促进绍兴县委、县政府在兰亭镇开展深化“扩权强镇”试点工作。按照“深化改革,加大扩权;瘦身强体,机构延伸;县镇对接,理清职责;调整机构,充实力量;权责统一,提高效能”的总体方针,确立了试点内容:调整机构设置和职能,由原来的“五办一局两中心”,调整为“三办两局两中心”,增设发改分局、经贸分局、外经贸分局、建管分局和司法所等机构,授牌授印;明确机构级数和职级;加强人员配备;增加授权内容,在原已授权30项的基础上,增加授权43项;明确运作程序等方面。进一步划清了权力界限,增加了扩权事项,加大了扩权的力度。

绍兴县率先探索的“强镇扩权”经验,为浙江省大规模推行强镇扩权提供了参考。直接导致浙江省“强镇扩权”的10项主要政策出台,并在全省141个中心镇推广。一场以“强镇扩权”为特征的乡镇体制改革,在这个民营经济发达的省份揭开了序幕。

(二)强镇扩权的绩效分析

强镇扩权对于调整县镇(乡)关系、提升中心镇经济发展的活力,对构建公共服务型政府,统筹城乡发展,具有积极的效应。

1. 县镇关系上,增强了中心镇政府的权能。强镇扩权赋予了中心镇政府较大的财政权、城市建设用地审批和相应行政管理权与执行权,增强了乡镇提供公共产品和公共服务的能力,推进了公共服务型政府的建设。如钱清镇2006年税收达到4.97亿元,可支配财政收入只有1亿元;2008年税收预计可达7.09亿元,其增量部分中,约有2亿多元归属镇级财政所有,仅财政收入一项,该镇实力就壮大了一倍以上。因此,中心镇培育工程赋予中心镇政府财政权、管理权,初步缓解了县镇关系中中心镇政府的“权小责大、权责不一”的矛盾。

2. 转变政府职能,提高了中心镇政府的适应性。绍兴县通过委托方式将环境保护、安全生产、劳动用工、城建监察等4项职能,因镇制宜进行委托授权,检查监督权全部下放,审批权和处罚权见章盖章。委托授权弥补了县政府职能部门对试点中心镇的管理越位及滞后,解决了基层管理缺位问题,坚实了中心镇政府权力运行的基础。同时,提高了行政效率,促进了职能转变。通过委托授权,理顺了条块关系,解决了基层“有权管不了,无权不能管”的窘境,化解了乡镇政府权小能弱责大的矛盾,有利于县镇两级政府更好地履行法律责任。同时,提高了政府的工作效率。

3. 加快经济发展,推进城乡经济社会一体化进程。实施扩权强镇,促进了镇域经济的发展,推动了镇域城市化的进程。从2006年开始培育新型镇街以来,几个扩权的强镇各项指标都比以前了明显提高,工业总产值2008年比2007年增加10个百分点,固定资产投资增加14个百分点,财政收入2008年比2007年平均增加15.7个百分点,平均增幅比全县高2.7个百分点。自营出口总额2008年比2007年平均增加20.3个百分点。在钱清、平水、杨汛桥等新型镇街依托当地的产业、区位优势,均建立了一定规模的工业集聚区,工业不断向园区集中。2008年,7个新型镇完成固定资产投资53亿元,特别是一批农民公寓加快了建设进度,一批房地产项目加速启动,集镇的生活污水、垃圾全部实现了集中收集处理,人口快速向城镇集中,从2006年到2008年集镇人口增加近2万人。土地承包经营权流转积极推进,做到农田逐步向大户集中。

可见,强镇扩权提高了中心镇经济发展的活力,促进了中心镇的社会经济又好又快发展。同时,推进了社会主义新农村建设,促使了城乡的统筹发展,增强了中心镇政府的责任意识。强镇扩权的启动推进了中心镇和广大农村地区的城市化进程,有助于实现农村富余劳动力的就近转移,以提高人民的生活水平,加快城乡经济社会一体化进程,改善新农村建设的总体环境。

(三)强镇扩权面临的挑战和困惑

中心镇扩权实质上是一种放权的行政管理体制改革。在获得充分自主权的条件下,各中心镇的社会经济将得到进一步快速发

展。但同时也面临一系列挑战。为此,我们选择 180 人作为调查样本,调查对象有大学教师,科研院所科研人员,县、乡干部,农民,企业经营者等。我们调查发现可能会产生七个方面的挑战。

一是要避免各自为政,恶性竞争。由于各中心镇经济实力不断增大,加上放权的改革,各镇竞争关系更为明显,可能会导致镇区各自为政、协调性弱化而恶性竞争加剧。

二是要避免固步自封。目前,在全球化的大潮中,以低成本开拓国际新市场的浙江企业已经面临着巨大的风险和挑战,土地和劳动力资源的制约早已是不争的事实。^④因此,扩权后的中心镇要认清发展局势,眼光放远,采取积极的区域发展战略,提高地方企业与跨区域企业的联系度,避免在旧有道路上越走越窄。

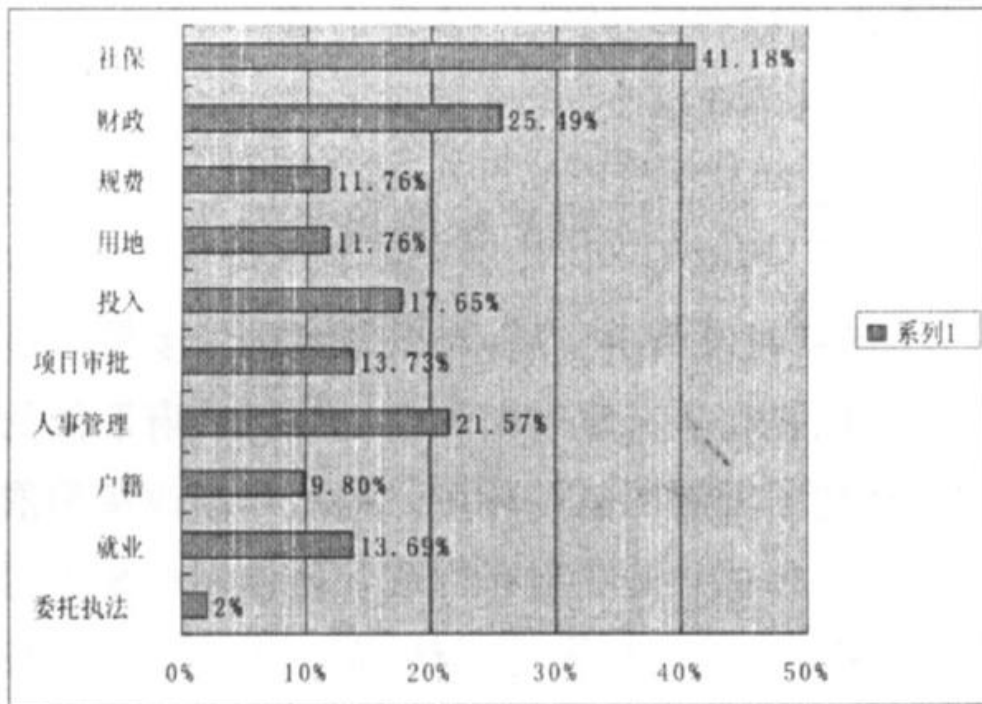
三是要避免弱化县城的中心功能。从县域或市域角度考虑,放权以后,由于政区分割,以邻为壑,可能会使各种经济要素难以向优势区域集中,从而弱化县域中心,造成生产要素布局分散,不利于在区域内配置和整合。因此,要保持区域统筹的观念,强调分工协作与产业空间重组。

四是要避免放权后的职权滥用。在经济与社会管理权限扩大后,中心镇管理的自主性大大提高,但管理和执法阶层的素质可能与扩大的权限无法匹配,因而在短期内可能无法实现放权效用的最大化。^⑤例如,乡镇执法人员业务素质参差不齐,影响执法效率与质量。虽经多次专题培训,但执法人员专业知识仍较为缺乏,而且年龄偏大、兼职过多、数量偏少的现象较为普遍。以乡镇安监执法人员为例,绍兴县全县在编 31 人,其中专职 12 人,兼职 19 人,平均年龄 42 岁,大专以上学历以上占 52%(含函授学历),而乡镇环保执法人员除安昌、钱清为 2~ 3 人外,其余各镇才 1 个环保员。其次,乡镇扩权,使得数量巨大的乡镇干部拥有随意的应变权、裁量权和处置权,如控制不当,很可能导致司法和执法的不公与滥用。

我们在绍兴县进行的问卷调查的部分统计结果来归纳分析扩权改革政策执行中存在的问题。本问卷名称为“中心镇行政管理体制改革调研问卷”,问卷调研对象为福全镇政府领导、职工、村委干部和企业经理。问卷共发出 63 份,收回 62 份,有效问卷 51 份。

关于中心镇扩权改革政策措施的落实情况,51 个被调查者中,10 个反映不了解中心镇扩权改革措施,占有调查对象的近 20%。在 26 位了解中心镇扩权改革措施的被调查者中,对扩权改革措施的落实情况并不满意。具体来讲,落实满意度最高的是社会保险,为 41.18%;其次为财政措施和人事管理,分别为 25.49%和 21.57%;满意度介于 10%到 20%的有就业政策、项目审批、上级投入、用地指标和规费政策;满意度在 10%以下的有户籍管理和委托执法,户籍管理政策落实满意度为 9.8%,委托执法为 2%满意度(见图 1)。

图 1 绍兴县强镇扩权满意度调查表



资料来源:问卷调查

五是要避免乡镇行政编制的无序扩张,引发公务员队伍扩编以及官员级别的提升。从1998年起,我国就一直开展以“撤并乡镇、精简机构、分流人员”为主要标志的乡镇机构改革。^⑥希冀通过改革,转变政府职能,整合事业站所,精简机构人员,提高社会管理和公共服务水平,构建行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的乡镇行政管理体制和运行机制。所以,控制乡镇政府规模,增效减员是改革的一种必然趋势。然而,“强镇扩权”中县级政府职能的下放却必然会引起镇政府机构的扩张,人员的增加。所以,如何避免镇政府规模不因扩权而恶性膨胀,是对“强镇扩权”改革的又一个新考验。

六是要避免城镇建设用地增加与农村建设用地减少的不适度。如果没有一个适度的限定,在利益驱动下,部分强镇可能会以扶持政策为幌子,过度侵占农村用地,导致不可持续发展。

七是要避免法律方面的冲突。授权的合法性面临挑战,一方面是改革目的是解决乡镇责权不一致问题,同时优化执法机制;另一方面却是乡镇执法主体的合法性存在问题,以及有可能导致滥用权力和违规审批等新问题。同时,部门“想(可)给的权力”与乡镇“想要的权力”不能很好地对接。调研表明,目前一些乡镇很“想要”的执法权,因为受法律的严格规定,只能由县级执法部门行使,如环保、劳动、安监等部门的某些执法权;而部门放下去的某些权力,如林业局的“5立方米以下的林木砍伐由乡镇审批”等权力,乡镇往往因行使起来麻烦或感到权力太小等而不想要。

例如,县直部门派出机构面临县直职能部门和中心镇共管的局面,县直职能部门与中心镇在派出机构的管理上不可避免地会出现利益的纠纷,同样也不可避免地产生县级部门在中心镇扩权中持续支持力度不够等问题。

三、深化强镇扩权的路径选择

强镇扩权改革的实施,有效地增强了乡镇政府的自主性,提高了行政效率和全面履行政府职能的能力,优化了发展的制度环境。但从体制改革的取向看,扩权强镇只是在现有行政管理体制框架下对县乡经济社会管理权限的调整,而且扩权强镇本身是一种依靠行政力量破除阻碍市场经济发展的体制性因素的行为,是一种通过重新分配公共权力资源推进区域经济按市场规律运行的举措,具有明显的局限性和过渡性。^⑨因此,进一步推进扩权强县改革,必须从根本上调整权力配置,合理划分层级政府权限,切实转变政府职能,逐步形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制和运行机制,增强乡镇政府的公共服务能力,推动农村工业化、城市化现代化发展。

(一)建立县镇联动机制,推进农村综合改革

迄今为止,我国农村基层仍实行“条块结合”的管理体制。县市下派部门与乡镇政府共同治理乡村,这种体制是造成“条块分割”、县乡及部门矛盾的制度性根源。因此,乡镇体制改革不仅仅是一种制度创新,而且是一次综合性的配套改革,改涉及整个行政管理体制的方方面面。需要县、镇联动,并建立联动机制;同时,需要各级政府的发改、建设、财政、国土、环保、交通等部门从各自职责出发,相互配合。具体而言,一是强化政策协调机制。落实中心镇培育工程上,要对发展中心镇的政策作进一步深入研究,按照普惠制的原则,加强政策资源整合,突出政策协同配套,发展壮大农村乡镇。二是中心镇间协调发展。要理顺县、镇地方政府的关系,创新相应的体制机制,促进中心镇与周边中心镇的协调发展。

(二)中心镇政府从“管理型”向“公共服务型”转变

强镇扩权的改革增强了中心镇的职权,提升了政府管理经济社会事务的能力。但是,必须指出,赋予乡政府更多更大的职权并不是改革的目的,提升地方政府管理创新和公共服务的能力,提高政府责任意识,促进中心城镇建设和发展,才是这一轮强镇扩权改革的目标所在。因此,在推进强镇扩权改革的同时,中心镇政府必须坚持“小政府、大服务”的改革方向,按照“强化乡镇政府的公共服务职能、规范乡镇政府建设发展职能、授权乡镇政府行政执法的职能”的思路,加快地方政府治理转型和职能转变,促使中心镇政府实现从“管理型政府”向“服务型政府”转变。为此,需要推出以下与强镇扩权改革相配套的政策措施:一是大力发展一批中介机构,把政府管理的一些事务,交给中介组织;二是强化政府的服务观念,为乡城镇建设服务,为推进城乡经济社会一体化发展服务;三是加快发展教育、文化、卫生等城市基础设施,以满足当地发展需要;四是加强各级政府在教育等方面的投入,为城镇的企业和居民创造良好的生活和创业环境。

(三)实现中心镇定岗定编法制化

要根据乡镇职能定位和责任权限,重新配置乡镇机构、岗位和人员,并逐步实现定岗定编的法制化。中心镇扩权进程中,防止机构膨胀与人员过度扩编,成为强镇扩权改革中的一个关键性问题。为此,要根据职能需要,严格规范乡镇机构和岗位、人员设置。按照减少机构、整合资源、综合设置、提高效率的要求,结合乡镇规模和经济实力以及经济社会转型时期的工作要求,从紧设置乡镇内设机构,从严控制乡镇领导职数和人员编制。对于不必要的或业务相近的机构和部门坚决予以撤并。打破行政区划的界限,即“块块”,按“需”设立相应的专业性管理机构 and 部门。同时,必须把乡镇机构改革纳入法制化轨道,加强和完善对乡镇政府机构、人员编制的依法管理(依法定编)

(四)提高授权效能与强化用权监管相结合

在深化扩权强镇的工作中,县机关授权部门要强化服务理念,放权不放手,切实加强对放权事项的指导与服务,做到授权与服务相结合,以保证下放权限能够顺畅、正确地运用。扩权镇要做到“权责统一、敢用会用”,提高运行效能。县镇两级在授权与用权上要加强交流和互动,紧密协作,做到“用好权”和“管好权”相结合。同时按照“有权必有责,用权受监督、滥用要追究”原则,及时研究制定有关确保下放权限规范有序运转的配套政策和管理制度,以及根据权责一致原则建立健全相关责任追究机制,使用权更加顺畅,效能更加提高。

(五) 健全政绩考核制度和规划建设用地制度

健全中心镇政府和官员的政绩考核制度。改革对中心镇政府官员采取的以经济增长和财政收入增长为重点的政绩考核制度,而中心镇府要切实转变以经济增长、财政增收以及大搞政绩工程和形象工程为重点的急功近利式的工作方式,政府管理要向社会公共事务转变。要从中心镇建设、农村城市化、社会主义新农村建设的需要,将业绩考核的重点放在与居民生产生活息息相关的农民增收、生态环境治理、污水垃圾处理、社会治安、乡风文明、教育文化、科技卫生和规划管理等方面,放在土地的节约集约利用,珍惜宝贵的土地资源方面。

规范中心镇政府的城镇建设和发展规划的制度程序,节约利用土地。此次中心镇政府管理体制改革虽然强调中心镇规划在县域规划中的地位,以及中心镇总体规划与土地利用、环境保护等各类规划的有机衔接,但首先必须加强规划的法制化建设,理顺县镇在中心镇建设规划上的关系,约束中心镇政府在中心镇规划上的行为。同时,建立规范的规划实施管理和监督检查机制,建立确保规划实施的制度和法律保障体系,规划的编制要严格执行有关法律、法规,维护规划的严肃性,规划的调整要按法定程序办理,限制随意更改规划的行为。另外,还要加快土地制度改革,节约集约利用土地资源,保障农民的土地权益,使城市化过程惠及于民。

(六) 加强专业培训提升政府能力

为提升中心镇政策执行效果,必须不断加强专业知识的培训。培训对象上,要着力对权力下放部门人员,中心镇党政干部和行政执法人员进行培训。培训内容上,要突出中心镇建设意义,中心镇扩权改革措施与城市化管理知识的培训组织渠道上,上级部门继续加大中心镇书记、镇长和镇级骨干力量的培训,部门人员专业知识与工作业务及程序的培训。专业知识的培训要注意扩大培训的受益面,力争通过培训使关于促进中心镇发展和扩权改革的政策能够用起来,而且用得活,真正更好更快地推进中心镇工业化和城市化的步伐。

此外,还要不断加大人才引进力度。首先,要引进具有较高综合素质的复合型人才,以发挥他们在中心镇建设中的宏观把握能力。做好中心镇建设的总体谋略工作。其次,要加大专业技术人才的引进力度,特别是城市规划、土地资源管理、计算机应用、电子政务、法律、税务等方面的专业技术人员。同时,对引进的工作人员和现有人员结合实际进行中心镇行政管理能力、基础设施管理能力等相关能力培训、中心镇建设和扩权改革要力争通过专业培训和专业技术人才的引进提升政府能力,从而保证强镇扩权改革的顺利、快速、有效推进。

参考文献:

- ① 塞缪尔·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 北京:三联书店, 1989.
- ② 陈嘉陵. 地方政府手册[M]. 武汉:武汉工业大学出版社, 1989.
- ③ 项继权. 论我国乡镇规模扩大化及其限度[J]. 开放时代, 2005(5).
- ④ 陈剩勇, 张丙宣. 强镇扩权:浙江省近年来小城镇政府管理体制改革的实践[J]. 浙江学刊, 2007(6).
- ⑤ 何显明. 浙江现象:优化地方治理的探索[M]. 北京:中共中央党校出版社, 2006.
- ⑥ 宋立, 刘树杰. 各级政府公共服务事权财权配置[M]. 北京:中国计划出版社, 2005.
- ⑦ 夏燕. 强镇扩权“浙江新命题”[J]. 观察与思考, 2007(12).