
县域经济发展与地方政府治理结构的关系

——锡山市县乡政府经济职能转变实证分析

王安岭

县是中国最稳定的基层政权，是中央政府与地方政府之间的重要枢纽。县的功能既有政治统治功能，又有经济发展功能；既有社会保障功能，又有社会协调功能。两千多年来，县是中国最稳定的基层政权组织。新中国成立以后，中国政府层级结构屡有变化，但是县一直是最稳定的行政层次。尽管目前一些经济实力和城市化水平较高的县实行了市的建制(县级市)，但本质上仍然是以区域为范畴的地方政府，同城市政府有着明显的差异。县域经济包括了县级经济和其所属的乡镇经济。以县为单位，进行地方政府治理结构的研究，就能更准确地认识中国地方政府的本质特征。本文以锡山市为例，对经济发展与地方政府治理结构的关系做一些初步的探讨和分析。

一、锡山市的案例分析

锡山市前身无锡县。1992年县改市，2001年初将锡山市的大部分地区划为无锡市两个区。为了保持研究的连续性和逻辑的一致性，我们仍将锡山作为一个整体进行研究。为了把握锡山市经济结构的主要特征和发展脉络，重点突出乡镇企业发展与县乡政府职能定位问题。从西汉无锡县建县以来，一直是中国的大县、名县和经济强县。在近代无锡以民族工商业发达又著称于全国。建国后又以集体经济和乡镇企业发展闻名于世，无锡县是全国有名的乡镇企业发源地。1972年全县工农业总产值达到5.13亿元，其中乡镇经济总量4.38亿元，社队工业产值达到了8428万元，占了全县工农业总产值的16.4%；1979年全县工农业总产值11.04亿元，其中乡镇经济总量为9.26亿元，社队工业产值为5.41亿元，占了全县工农业总产值的49%，超过了农业产值，1983年全县工农业总产值达到了20.55亿，乡镇经济总量达到了19.64亿元，其中社队工业总产值16.49亿元，占80.24%，乡镇经济是全县经济的主体，乡镇在

是农村经济的重要支柱。成为当时全国县级经济总量最大、社队工业数量最多、农村工业化程度最高、农村经济发展最快的县，是全国百强县之首。(1) 至今仍然列全国百强县的前茅。1993 年以后，以产权制度改革为突破口，加快乡镇集体企业的改制转制，使长期处于强势地位的县、乡政府面临了巨大的挑战。三位先后担任过乡镇党委书记的同志从不同的角度谈到，近二十年政府体制和职能一直在变，而且变化越来越快。变是主题，任何时代、任何事物都是在不断变化中发展的。为了把握县乡政府职能变化的轨迹，在调查中对近二十年无锡县有关材料的查询，又进行了一些必要的问卷调查。同时作为当事人和知情者，翻阅了自己二十多年的工作笔记和资料，并逐步理出了无锡县、乡地方政府变化的基本脉络。就是从经济社会发展的组织决策者—经营参与者—调控监管者转变的基本发展过程。

乡镇工业发展早期(——1983 年)，地方政府是组织协调者。这时的政府经济管理功能，主要体现在对社队工业发展的支持和保护。这种支持和保护是社队工业发展的重要前提。县乡政府较早认识到社队工业是解决农村就业、提供社会福利、支持村镇建设的重要资金来源，社队企业发展越快，乡镇政府提供公共产品的能力越强。社队企业一出现，就表示出巨大的热情。个中还有一个重要原因是，县乡政府对当时抽之过度的财政分配体制的反弹。只要社队企业发展，地方政府就能增加财政流程、扩大预算外资金，进一步扩大乡镇调控配置资源的权力。这时期县乡政府虽然用高度集中的计划体制管理经济发展，但主要集中在农业和粮食生产上。而对体制外长成的社队企业，政府还不是直接的经营主体，不直接参与社队企业的生产经营和具体的企业管理工作。作为组织协调者，一方面利用政府组织在体制内的特殊地位，对地方经济特别是刚刚萌发的社队企业，采取灵活而务实的支持和保护措施，尽可能向上争取权限和政策。在 1974 年到 1977 年无锡县委连续多次向苏州地委打报告，甚至在苏州地委有关农业和粮食计划会议上，摆出诸多理由同上级政府据理力争，要求调减粮食计划种植面积和粮食国家征购任务，目的是扩大发展乡镇企业的资源调配能力。据当事者提供的情况，无锡县为社队企业发展向上级政府提要求，是苏州地区八县中最多的县。例如 1978 年无锡县委向省、地委打报告要求对社队企业进行税收照顾的报告；1980 年向地委报告，提出社队工业减免税的六条意见。(2) 通过自身的努力，尽可能地给农村经济特别是乡镇企业创造

好的发展环境。最典型的是上世纪七十年代初期，在全国“以粮为纲、全面砍光”、禁止发展社队企业的时候，无锡县社队工业已经成为全县经济的半边江山，无锡县委提出了“围绕农业办工业、办好工业促农业”的口号，缓和和改善社队企业的发展环境。为了地方利益，常常同上级政府做一些尽其可能的谈判交易。谈判有时是直接的，有时是间接的。其目的是防止增加社队企业不合理的负担，防止所属区域的经济利益受到损害，实际是充当了地方经济利益的保护者。保护行为的更深层次反映了地方政府是组织决策者的角色。另一方面是利用社会组织动员能力，组织和调配农村土地、劳动力和社队企业发展所需要的厂房、仓库等社会资源，1970年到1975年，无锡县所属的35个公社和1个农场，先后组织调剂了价值1.24亿元的农村三级农业性生产资料投入社队工业。(3)利用行政调控功能，实行社队企业利润“四马分肥”、职工工资返队分配的办法，把更多的职工消费收入转向扩大社队企业的再生产积累。利用政府组织的特定地位，为社队企业取得企业发展所必需的物资和原材料。在1973年前后，无锡县成立了经济协作办公室，利用地产大米、鲜鱼、生猪等农副产品和山西、大庆、鞍山等能源原材料基地发展横向经济协作，组织串换煤炭、钢材、原油等物资。这一时期，县乡政府具有相对较大的社区经济社会管理调控权。县乡机关机构设置简单，人员不多。乡镇一般只有3-4个专业办公室，20个左右的管理人员；县一级有13-15个职能管理部门，全部行政事业干部和公勤人员只有300多人。县乡政府的管人、管事的权力高度统一。区域范围内的信用合作社、供销社等经济部门和财政、税务等监管部门，都以块管理为主，在协调各方、统揽全局上具有权威性和号召力。

乡镇企业发展中期(1984—1994年)，县乡政府是直接的经营者和参与者。这时期县乡政府，特别是乡镇政府更大程度上表现为公司型政府的特征。政府充当了域内乡镇企业的具体经营者和决策者，政府直接负责确定项目、筹措资金、寻找市场。它既直接管理企业的干部任命、产品开发导向、资金的投入趋向，又管理企业内部的职工分配、企业的产值销售计划、企业升级达标、产品质量等技术经济指标，并赋之于较强的行政考核。特别是在乡镇企业超常规发展时期，为了上项目、上规模、扩张经济总量，县乡政府利用政府的影响和地位，进行担保贷款和拆借资金，利用政府的行政动员能力，向社会企业和集资，并从重点盈利企业中调用资金、设备等生产要素，投入新办项目和企

个别乡镇还采取了分管镇长兼任重点厂长的办法，直接将企业纳入政府权力的控制之下；一些乡镇也出现过重点企业兼并经济发展薄弱村的做法，利用企业的经济实力和再分配能力，维持村级经济、社会事务的运行，实行村企合一的管理体制。乡镇政府的管理行为，实际上是一种企业家的经营行为和创业行为。

(4) 乡镇企业认为政府就是老板、总经理。沙琳博士在她的研究中对这一时期的地方政府的行为，称之为是一种企业家的精神。(5) 由于政府的直接投资经营和管理，社区成员的产权归属观念非常模糊，企业产权属于社区农民所有的观念开始淡化，甚至完全没有了。笔者曾向多人问及乡镇企业的原始产权归属问题，一般人通常认为乡镇企业的产权属于乡镇和村级行政组织的，甚至多数的农民也认为乡镇企业产权属于地方政府的。这就很自然地形成一种学术界所批评的“政府经济”。政府是政治组织，也是一个利益主体，具有一种天然的自我扩张的内在动因。直接经营管理企业以后，政府自我扩张动因处于一种失控状态。这时期县乡政府机构、人员、职能都处于高速扩张阶段。县级机关人员比十年前增加了一倍以上；乡镇机关人员增加了近两倍。(6) 有个镇镇级机关的行政人员、计划核定人员、条线事业编制人员、乡镇内部定编人员和临时借用人员达到了 400 多个，机构 38 个左右。(7) 政府集产业发展权、资源分配权和组织监督权于一身，权力处于一种无人监督的状态，难免受到体制性和非经济因素的影响。在整体理性中，也难免变得盲目。继 1985 年—1987 年、1992—1994 年两次发展巅峰以后，市场形态快速从短缺经济向结构性剩余转变，乡镇企业增速回落，投资决策失误、产品开发失着、市场经营失灵等问题开始突现，大量的政府投资出现了早期失效，出现了“厂长负盈、企业负亏、政府负责、银行负债”的窘况，县乡政府面临着社会舆论和经济负担的双重压力。特别是一些当时“借钱办厂、借鸡生蛋、赚钱还贷、单体投资”的乡镇政府，甚至处于破产的边缘。同产权结构多元化、机制民营化的粤、闽、浙等地区相比，个中原因不仅仅是发展思路和举措上的问题，更深层次是产权制度和经营机制上的问题。

乡镇企业后期（1994—），县乡政府是经济发展调控者和监管者。乡镇企业进行了以所有制结构调整为重点的企业制度创新，通过改制转制的办法，将原属于政府直接经营的集体资产出售、转让给社会和企业经营者，使绝大多数集体资产从生产经营领域中退出。县级政府的经济管理职能，开始从过去自

接经营向社会调控和区域产业发展导向转变。目前乡镇政府经济管理职能,主要集中在社区范围内的综合发展环境的改善;地方产业发展导向和市场秩序的维护;村镇范围内建设项目的土地的确权与发包,征用土地各项补偿金的使用和分配;集体资产的出租和其他收入的管理和使用;社会性建设资金的筹集、管理和使用;农村社会养老保险及就业体系的建立和完善;农村基层民主建设和社会综合治理工作等领域。用一位乡镇党委书记说“目前乡镇政府的职能是“五政”:行政(贯彻执行上级政府的有关方针政策);法政(维持社会治安综合治理和依法行政);民政(社会福利、文化教育、村镇建设等公共产品的供给);廉政(加强政府内部的监督管理和运作机制的规范);宪政(扩大基层民主建设和社会组织建设)”。产权制度改革,推进了政企分开,加快了政府经济管理体制的转变,县乡政府开始精简专业经济部门,合并多头重复的管理部门。1999年到2000年锡山市精简了镇、村干部4000余人,节省了行政事业经费近2亿元。以调查的东湖塘和厚桥镇为例,可以看出其改革的具体思路。

锡山市东湖塘镇和后桥镇从1997年开始,率先进行了乡镇的机构改革,实现政府职能的重新定位。厚桥、东湖塘镇在乡镇机构改革中确立了“方向要明、方案要细、步子要稳、措施要实”的工作思路,在具体工作中采取了调查摸底、制定方案、合理分流、建章立制等周密的操作步骤。1、统一认识,确定思路。他们从强化改革观念、统一思想认识入手,进行广泛深入的思想教育工作、宣传发动工作。从深化企业改革的要求,看推进乡镇管理体制改革的紧迫性;从减轻社会负担,看精简机构的必要性;从政府运作矛盾,看转换政府职能的重要性。通过广泛的调查研究和自上而下、自下而上多次酝酿,明确了改什么、如何改等具体问题,确定改革的重点和突破口。东湖塘镇党委按照“降低政府运作成本,提高管理服务效能”的要求,确定了“拆庙宇、搬和尚、控口子、减费用、上水平、增效益”的总体思路。并围绕这一思路,制订具体的改革措施。锡山厚桥镇确定了“定向、定位、定人、定责”的改革思路,以人事制度改革为突破口,逐步建立机构精干、政企分开、高效运作的管理机构。

2、界定职能,缩编部门。抓住政企分开、政资分开的关键,合理、科学地界定乡镇政府职能。一是管发展规划。根据社区经济社会发展和改善人民生活的需要,制订好主导经济结构变化、推动产业升级、改善投资环境、协调多方利益关系的产业政策,扶持重大基础设施建设项目,改善投资环境。二是管

管理与经营。加强改制转制企业中集体资产的监督管理，确保资产收益，重点推进回收资产和存量资产的生产经营与资本经营，在滚动开发、有偿投资中确保集体资产保值增值。三是管社会管理。抓好镇村建设、社会治安、文化教育、劳动就业等社会事业的发展。四是建立乡级预算。坚持“量入为出、突出重点、开源节流、收支平衡”的原则，建立乡镇本级财政预算和集体运作基金预算。根据这些职能，两镇本着“综合精干、统一效能、减少层次”的原则，按照经济发展、社会事业、党群工团、执法管理四大块的设置构想，合理设置工作部门。撤销职能重复的相关部门；合并职能相近的专业部门，实行一套班子工作，几块牌子对外。明确划分各个部门的工作职能，界定工作范围和程序。遵循因事设人的原则，合理确定领导和工作人员的职数，实行编制管理。对各行行政村一般确定三名定员（村支书、村委主任、主办会计）和3—5名村自聘的非定员。其中村妇女主任、团支书、民兵营长等，一律实行聘用上岗，一身多职，定额补助。通过机构改革，东湖塘镇减少了190多名机关干部，下降了50%左右；厚桥镇镇村两级干部锐减到93人，下降了50%以上。

3、竞争上岗，优化结构。本着“德才兼备、优化结构”的原则，对所有干部的去留都采取公开考核、公平竞争的办法，打破原有机关干部的性质界限，打破原有干部的待遇标准，将原有干部性质和待遇实行档案管理，实行竞争上岗、按编安置、按职定级、编外分流。东湖塘镇结合村级换届选举，通过公开竞选、群众评议、组织考核的形式，选聘村定员干部，建立和完善了村务公开制度和非定员干部的竞争上岗制度，使村干部的素质结构得到了明显的改善。厚桥镇对村级条线干部采用竞争上岗和组织选聘相结合的办法。先由个人对照竞聘条件提出书面申请，然后在村民、党员代表会上发表“施政演说”，最后根据其德、能、勤、绩表现，由集体讨论决定，改革了传统的任用方法。厚桥镇目前10位村级书记，平均年龄42.8岁，比调整前下降了4.7岁；村委主任平均年龄41.3岁，比调整前下降1.9岁；副职干部平均年龄36.5岁，降低2岁。干部队伍的文化程度普遍提高，平均年龄有所下降。

4、妥善保障，有序分流。在人事制度改革中，一手抓下岗分流，一手抓下岗干部的社会保障。东湖塘镇对在机构改革中退休定员干部按实际工作年限，以每年800—1000元的标准实行投保保养；对退职干部按工龄给予一次性补贴金，并享受6个月的失业补贴费，两费一并投保。投保经费由原单位负责。厚桥镇对下岗分流的干

根据工龄、职级普遍实行一次性投保保养，给予一次性的工龄补贴。达到退休年龄的一律办理退养手续。未满退休年龄的给予再就业补贴，鼓励自谋职业；自谋出路有困难的由组织推荐安排，或是充实基层企业，或是转入其他自负盈亏的单位。

5、建章立制、规范管理。为了保障机构改革规范运作，防止人员反弹，分别就机构设置、编制占用、职能分工以及费用管理等问题做出明确规定。东湖塘镇党委重申各部门不得超用编制，不得增设部门，不得超支预算。该镇先后出台了《关于加强镇机关内部费用包干的实施意见（试行）》和《关于费用包干范围实施细则（试行）》，把招待费、通讯费、交通费等按职务大小和工作性质包干到个人，超支和节约实行50%奖赔措施，取消了费用报销制度；取消镇机关的领导专车；机关办公用品由财政所统一采购，各部门按定额领用，并建立台帐；镇机关食堂实行单独核算、自负盈亏等等。厚桥镇制订了《关于加强预算外资及管理的办法》等规定，对机关的财、物管理做出了详细的规定，财政开支大幅度下降。东湖塘镇在1997年下半年机构改革后，试行了行政事业经费包干责任制，镇本级共节约开支380多万；1998年全面推开后，在已有基础上又节约150万。如果按照乡镇事业干部的人均实际费用匡算，镇村两级共节约开支1000万元左右，减轻了企业负担，增强了活力。东湖塘镇、厚桥镇根据政府的开支预算，只向企业和控股企业收取资产占用费和基础设施出让金，其它费用大都减免。五是乡镇中观调控能力更强了。积极探索政企分开、政资分开的运行模式，建立了乡镇集体资产管理委员会，设立了资产经营公司，赋予其法人资格，加强了公有资产的投资参股、控股及管理。东湖塘镇结合机构改革，运用市场经营、资产经营的思路，把压缩出来的汽车、街面办公用房等实行出租和置换，变现收入用来弥补历史债务和集资；用企业土地、电力设施等作为股权参与企业改制转制，实现了资产的保值增值。

可以说这时的改革，是从过去的经营型政府转向中观管理型政府、从全能政府转向重点明确的有限政府、从行政命令式政府转向服务性政府。

二、县乡政府经济职能变化的阶段分析

锡山市县乡政府职能转变的整体过程分析，前两个时期经济管理职能，

要集中在管理协调和直接经营方面，政府充当的是企业的经营者角色，在行政推动和资源管理的结合上，显示了强大的组织动员能力。个中有压力型行政体制作用的原因，也蕴含了乡镇政府内在的利益动机。这种动机主要反映在政府及政府个人，与地方区域经济发展直接的利益关系。从整体上分析，所属区域经济发展，不但能够实现巨大的社会政治效益，成为上级政府目标考核和遴选干部的重要依据，而且也获得了现实而切身的经济效益。例如，经济发展了，增加了本级财税收入，扩大了可调控的经济资源，强化了乡镇政府社区管制能力，进一步增强了自身的社会经济动员能力。从个体上分析，县乡政府组成人员大多数来自于本乡本土，同地方具有一种天然的血缘关系，在熟悉的社会环境中，催化了政府个人的功利主义意识，有一种不愧对江东父老的事业成就感。一位长期在乡镇担任行政和党委领导工作的同志讲，“自古以来就有为官一任、造福一方的传统，造福就得给当地的老百姓谋些利益。谋利益，最直接的就是发展经济办企业。不造福就是给自己造孽，死了也要遭人骂”。在这种文化价值观念的影响下，把追求个人社会价值与当地经济发展结合起来，同时也包含了个人既得利益的实现。在现有乡镇管理体制和财政分配体制下，县乡政府成员的收入水平同经济发展程度具有正相关性，干部的工资收入、地方补贴、职务消费以及奖金发放，都同一方经济发展、财政收入水平相关联。简言之，就是地方政府在推动经济发展中既有经济利益，也有社会和政治利益。这也是乡镇政府充当乡镇企业发展组织者、参与者的重要原因。

乡镇企业发展后期，县乡政府的转变并非自觉自愿的，面对既得利益的调整，县乡政府有过“怕失权、失位、失利”的种种担心。乡镇政府职能的转变，有两个不可忽视的因素：一是政府运作成本太高。政府决策、政府投资、政府经营的投资发展机制，使投资效益逐年递减，无锡县十年投资产出率下降了69%，使投资回收周期变长，企业还贷能力下降。在1994年国家财税体制改革后，政府面临了更深的经济困扰。二是企业产权结构多元化、运作机制民营化的改革创新。区内外民营经济迅速崛起，巨大的利益诱惑因素，使公有经济的经营者发展动力递减，出现了一人两制、一家两制，加剧了集体乡镇企业的经营难度。前者是基础，后者是条件，两者相互影响、相互作用，成为政府改革和职能转换的巨大推动力。为了尽快走出政府—企业错位的怪圈，首先从产权制度的构造上进行改革调整，实行企业制度创新。通过企业产权制度的改

使大量的原属政府名下的乡镇集体企业转向民有、民营、民享。企业开始成为相对独立的经济实体和市场竞争主体，不再为政府行政指挥和人为干预。除了承担法定和必要的社会义务以外，也不再承担政府额外增加的其他义务。釜底抽薪的所有制结构改革，使政府调控资源、配置要素的权力受到制约，政府体制和机构改革就变得十分客观和现实。

从县乡政府与企业关系的变化中，我们可以得出一下基本判断：一是政府职能变化与所有制结构调整有关。这既是体制所在，更是追求自身利益之所在。当企业资产属于政府代理或直接属于政府所有时，更容易受到政府的牵制和约束，政府责任的缺陷、经营的缺位以及非经济因素的影响，就自然使企业的经济效率下降。只有属于社会成员具体所有时，才能获得最大的经济社会效益。二是县乡政府职能的变化同宏观行政体制有一种若合若离的关系。乡镇行政体制总体上与国家行政体制具有一致性，但是国家宏观体制一般都是元政策性管理，它的实现往往基于微观层面的具体把握和创新。整体上的和，也不能排斥具体中的离。县乡政府是国家行政体制的神经末梢，处于具体微观层面，具有自主、自治、自立的特点，独立运作、自主创新的空间相对较大，对体制的依附性远远弱于城市政府和更高层级的政府。社队工业早期创新发展就是自主、自治的产物，这是宏观层面对微观层面的“不关注定理”的结果。(8)三是历史人文因素影响下的社会价值趋向。锡山农民具有传统的崇文重实业的文化与渊源，官本位意识相对较淡，对体制的依附性不强，自主、自治、自立的观念较强，又一种创新、务实、图强、求变的内在动机，例如在锡山乡镇机构改革中，精简了镇村两级 4000 多名干部，大多分流干部进行新的自我创业，很少有上访。有两位党委书记辞官为民，自谋发展。四是地方政府的民本、民治意识。地方干部生于斯、长于斯，以民为本的意识底蕴深厚，更多人文关怀。在计划经济时期，发展社队工业中，体现的民本意识；在改制转制中，体现的利用民力、实现民治的意识。没有县乡地方政府及其成员的民本意识，不可能实现锡山市所有制结构的顺利转型。

三、县乡地方政府未来发展趋向

乡镇企业产权制度改革以后，人们很关心锡山市地方政府职能定位和

趋向，既有来自于外地集体经济发展水平较高地区的疑问，也来自于地方内部各层次的关注。关注的核心是，地方政府在新的历史时期的职能如何定位的问题。为了准确把握目前条件下影响地方政府治理结构的现实社会基础，我们对锡山市（目前的锡山区）羊尖镇廊下村进行了百户农民随机抽样问卷调查。羊尖镇廊下村是在 2001 年初由附近的三个村合并起来的一个大村。目前总人口有 3800 多人，耕地 3600 亩左右，2001 年全村工农业总产值 4.9 亿元，农民收入水平处于锡山市中上等水平。我们发放了 110 份“农村基层建设问题的农户调查表”，回收了 102 份，回收率 93.7%。102 户总人口 429 人，户均人数 4.2 人。就经济发展、基层组织建设、乡镇政府改革和职能转变、社会发展等四个方面进行问答调查。有反馈意见的 99 户，对就业与增收、农民负担与农产品价格、乡村干部廉政勤政、加快乡镇政府改革、改善村镇建设、选拔镇村领导班子、建立农村养老保障体系等七个方面的问题，共提出了 328 条建议和意见。其中增收与就业 69 条，占 21.03%；镇村干部廉政问题 53 条，占 16.16%；加快发展经济 42 条，占 12.8%；农村基层组织建设 40 条，占 12.19%；减轻农村教育、看病等社会负担 39 条，占 11.89%；加快乡镇政府改革 36 条，占 10.08%；改善村镇建设状况 18 条，占 5.5%；改善和稳定社会环境 29 条，占 8.84%；改进干部思想作风建设 2 条，占 0.61%。如果把相类似的经济发展和增加就业和农民减负加起来，占 45.72%；把干部廉政、基层组织建设和思想作风建设加起来，占 28.35%。汇总调查情况，可以说目前基层农民最关注的就是增加收入、干部作风（一定程度上反映了干群关系）、政府改革、社会整体环境等四个方面的问题。这四点看起来各有侧重，但实际上相互联系，相互影响，源出一辙。集中反映的是加快经济发展的要求。但从一些具体的问题中，又可以看出核心的是如何探索和建立促进经济发展的体制和制度框架，实现体制创新和机制创新，形成经济长期持久发展的制度性保障。不是简单的就经济论经济。从理论上讲，适应经济层面的改革，要积极推进政府体制改革。

设计县乡政府的体制创新和制度创新，有这么几个问题值得研究。

一是政府的定位问题。锡山市案例分析中，实际上提出了政府在经济发展中充当什么角色、怎样履行角色职能问题。从一般意义讲，政府是由代表公众利益的人组成的，它也是由“带有一切人类弱点的人组成的。”（见休谟语）是理性的，也是趋利的，具有自我扩张、追逐自身利益的本能。在经济发

表现了一种政府人的动机和行为。这种行为在社会不尽成熟和体制不尽完善的时候，是需要的、合理的。但不能过度，过度就要损害市场和社会主体的利益。现代市场经济和政治文明，要求“政府被视为一群为另一群个人生产公共产品的人，代表并谋求社会公共利益，不具有自身的特殊利益，即自利性。”但是现实中政府具有自利性并谋求自身利益最大化，具有政府人的行为。制约和约束这种行为，需要从国家、市场、公民三者关系的角度，实现政府合理定位。一般而言，政府必须、或者只能站在公域的范畴，提供公共产品。不能在经济发展领域为了自身的利益与民争利，与民争权。从政治上形成国家、社会、公民三者分工，从经济上形成政府、市场、企业三者制衡的关系。

二是县乡政府的定位问题。县乡政府与上级层次政府不尽相同，特别是乡镇政府，它的社会渊源、宗亲关系和文化背景，同省、市、县政府不尽相同。虽然我们现有体制将乡镇政府作为是中国四级政府中最基层的政权组织。但是它处于体制的边缘，是“不关注”的社会单位。从历史和现实的角度分析，乡镇政府实际上不是一级政权组织，而是一个社区自我管理、自我运作、自我服务的地方区域自治组织。从体制功能上而言，它更具自主权。无锡乡镇企业“异军突起”与此有关，温州的民营经济发展与此有关。从已有的乡镇政府权力结构调整上讲，通过企业所有制改革，经济发展权回归企业，市场监管权向县以上政府集中，社区自治管理成为乡镇政府最基本的职责。为此在整体的体制创新思路设计上，必须考虑乡镇一级的社区自治问题，在已有的村级自治基础上，向乡镇自治过渡。

三是扩大乡镇民主建设的问题。基层民主管理、民主决策、民主监督的核心是民主选举。竞争性的民主选举制度的形成，既造成竞争者强烈的内在约束，又体现了社会对竞争者的有力监督，是乡镇基层民主建设的根本性举措。既是对干部终身制度的改革，又是政治文明体制创新的基础。固然直接“选举未必能选出最好的，但可以避免最差的”。村级直接选举的实践证明了这一点。经济相对发达、市场经济意识较强的地方更具条件。民主选举的乡镇长不是国家意志的代表，也不是上级政府在社区事务的代理者，而是社区全体成员共同利益的代表，是代表了社区共同利益从事社区事务自治管理的协调组织者，和国家公务员有着质的区别。选举的乡镇长受到乡镇人民代表大会的监督和同级党委的监督，在赋予权力的范围内行使职权。在乡镇人民代表大会的监督下，建立

学合理的政府治理结构，完善和调整乡级财政体制，重新构建乡镇社区公开透明的财政预决算制度，防止制度性侵权。通过制度创新和建设，实现廉政勤政。

四是规范乡镇政府职能和资产管理关系。乡镇政府职能不清，资产关系混乱，是侵害社区合作经济利益、增加农民负担的重要原因。目前乡镇范围内的全部资产（经营型资产和非经营型资产），既有属于国家（乡镇政府）的一块，也有属于乡村合作经济组织（社区成员共同所有）的一块。其中属于乡村合作经济组织的一块，占了绝大部分。从出资人和资产原始来源的角度分析，即使属于乡镇政府所有的资产，大部分来自与社区合作经济组织。前期由于政企不分和后来国有资产登记政策变动等因素，导致了許多乡镇合作经济资产上收和所有权平调，侵害了社区利益，增加了农民的体制性负担。解决这一问题要根据资产的来源，合理确定乡镇政府、社区合作经济组织不同的资产归属。根据乡镇政府和社区合作经济组织不同功能和组织性质，确定政府财政预算和合作经济组织的财务预算。在合作经济组织中恢复建立具有合作经济性质的乡镇社区资产管理委员会，负责原属于全体社区成员共同所有的资产的出让、收益、处置和资本经营。乡镇社区资产的经营和管理，接受全社区成员代表大会的监督和审计，实行独立运行，防止平调和侵害。

注释：

- 1、地区 1970—1980 年国民经济统计资料无锡市建国以来的统计资料
- 2、本人工作笔记中 1980—1982《苏州地区各县上报专题报告》摘要
- 3、1978 年无锡县委向省、地委领导汇报提纲
- 4、1999 年北大社会学系《乡镇政权建设国际研讨会》戴慕珍的发言
- 5、《经济社会比较》2002 年第一期，第 62 页
- 6、1978—1988 无锡县人事机构统计资料
- 7、1996 年本人在无锡县华庄、洛社等地调查笔记
- 8、“不关注定理”：是指政府与地方关系上，地方“越不关注，成绩越好”