

# 《非城关农业乡镇经济发展研究》

## 主体研究报告



## 一、优化大农业的根基

农业是国民经济和社会发展的基础。把农业放在国民经济发展的首位是我国制定“九五”计划和 2010 年远景目标的重要指导方针。在建设社会主义现代化的进程中，农业问题、农村问题、农民问题始终是党和国家领导人高度关注的大问题。

邓小平曾经深刻地指出：“中国社会主义农业的改革和发展，从长远的观点看，要有两个飞跃。第一个飞跃，是废除人民公社，实行家庭联产承包为主的责任制。这是一个很大的前进，要长期坚持不变。第二个飞跃，是适应科学种田和生产社会化的需要，发展适度规模经营，发展集体经济。这是又一个很大的前进，当然这是很长的过程。”<sup>①</sup> 改革开放以来，“第一个飞跃”已经在全国范围内基本完成。这一飞跃的直接成果，就是我国农业生产力的巨大解放。当前，我国农业正面临着“第二个飞跃”。这一飞跃与“第一个飞跃”相比较，内容更深刻，任务更艰巨，意义更深远。当前，在实现跨世纪宏伟目标的历史进程中，农业的基础地位一刻也不能动摇。我国有 12 亿多人口，其中农业人口占 80%，可以说，在我国，没有农业的现代化，就不会有社会主义现代化，只有农民步入小康，我们才称得上实现了小康目标。因此，扎扎实实地推进我国农业的“第二个飞跃”，是社会主义现代化建设的一项基础工程，有着十分重要的战略意义。

80 年代初期，我国的经济体制改革首先在农村取得了成功。计划经济体制下政社合一的人民公社解体后，在其原来行政区划

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第三卷，第 355 页，人民出版社，1993 年 10 月。

的基础上建立起来的乡镇人民政府，便成为我国政权建制的基层单位，领导和组织本乡镇经济建设和各项社会事业，行使基层人民政府的职能。作为一个相对独立的经济社区，乡镇依然是国民经济宏观格局中的微观基础。乡镇党政组织的主要工作依然是大力发展和繁荣农村经济。乡镇经济问题实质上就是新形势下的农业问题、农村问题、农民问题。

在体制转轨的过程中，由于旧体制的惯性作用、外部宏观环境的影响，以及农村生产力的发展状况等原因，乡镇政权组织领导和 管理农村的机制和方法，依然带有许多旧的人民公社体制所特有的色彩。同时，新的体制尚在完善中，有许多新情况、新问题不断出现。从建立社会主义市场经济体制，实现农业增长方式集约化的要求来看，认真研究乡镇经济发展问题，有着十分重要的现实意义。本课题所研究的是新疆乡镇经济发展中带有 一定普遍性的问题，如乡镇社会功能的优化、农村经济体制改革的深化、农业经济增长方式的转变、乡镇企业的发展以及强化乡镇党组织建设等问题。通过这些研究，试图从理论和实践的结合上说明应当高度重视和认真解决好乡镇经济发展的问题。这是实施大农业发展战略的基础工程，是优化大农业的根基的重大举措。

## 一、发展大农业的主战场

党的十一届三中全会以来，我国的经济体制改革首先在农村取得了巨大的成功。以家庭联产承包责任制广泛推行为基础的双层经营体制，很快突破了人民公社政社合一的传统农村经营体制。长期以来束缚农村生产力发展的计划经济模式，终于被广大农民群众创造出的以市场为取向的新的农业经营模式所取代，从而充分调动了农民的生产积极性，极大地促进了我国农业生产力的解放和发展。

实践证明，废除了人民公社体制，实行家庭联产承包制，使广大农民真正有了生产经营的自主权，使农产品生产和供应日益丰富，使广大农民迅速摆脱了贫困，我国农村的面貌发生了根本性的变化。这里充分验证了一条马克思主义的基本观点：生产关系必须适应生产力发展，如果不适应，就应该变革这种生产关系。在社会主义条件下，我们仍然需要不断解放和发展生产力，建立与生产力发展水平相适应的经济体制。

从 1983 年到 1985 年我国基本完成了撤社建乡镇的工作。这无疑是农村经济体制改革的必然结果，是建设有中国特色的社会主义进程中一个重要的里程碑。邓小平称之为我国农村改革的“第一个飞跃”。人民公社解体以后成立的乡镇政权与公社有了显著的区别。乡镇政府不再具有政社合一的性质，而成为我国政权建制的基层单位。

乡镇是大农业的主战场，乡镇经济问题实质上就是农业问题、农村问题、农民问题。在新疆除了生产建设兵团和自治区、地、州、县（市）直属的国有农场以外，农业生产的发展计划均需通过 844 个乡镇来完成。就目前来说，我区绝大部分乡镇工作的中心任务，都是大力发展农牧业生产，带领广大农牧民奔小康。因此，要发展新疆的大农业，就不能不认真解决好发展乡镇经济的问题。建立社会主义市场经济体制，迫切要求农村经济的社会化、产业化、商品化、集约化，迫切要求农村改革不断深化，迫切要求农村经济实现两个根本性的转变，这些都要通过乡镇功能的优化来实现。从这个意义上讲，认真解决好乡镇经济问题，是实现大农业战略的一项基础性的工作。简言之，优化乡镇功能就是优化大农业的根基。

新疆的乡镇和国内其他地区的乡镇相比较，有着许多带有普遍性的特点：

1. 典型的绿洲经济、灌溉农业

新疆地域辽阔，且深处内陆，干旱区域面积大，有大片的山脉、

荒漠、戈壁人迹罕至。人口集中在占全区总面积仅 3.53% 的绿洲地带，绿洲经济是新疆农业的一个显著特征，新疆乡镇的分布就充分体现出这个特征。每个乡镇就其行政区划的面积来说远远高于内地的乡镇，而人口和耕地却远远低于内地乡镇，绿洲地带则人口密度较高，呈现大分散、小集中的态势。新疆的乡镇或者分布在范围较广的绿洲带上，或者自成一块小绿洲，从而形成了显著的分散性和封闭性。一方面，作为一个经济社区，其相对独立性较为明显，生产要素的流出和流入不便。另一方面，由于地广人稀，依自然条件散布，在管理上也有诸多不便。

新疆是典型的干旱地区，全区年平均降水量仅 143 毫米，吐鲁番盆地则只有 14 毫米。同时，由于日照充足、光热丰富，蒸发量则大都在 3 000 毫米以上。农业生产主要靠灌溉，绿洲的形成也主要是以水资源为依托，有水的地方才有绿洲。这种以水源为命脉、以灌溉农业为基础的生态体系是新疆乡镇的基本特征，尤其是农业乡镇的基本特征。

## 2. 变革中的农业经营方式

改革开放以前，新疆广大农村的经济长期处在一种自给半自给的自然经济状态，农民生产的产品大部分用来满足自身的需求，农产品的流动范围和流动量都很小，生产的封闭性十分显著。农村市场发育缓慢，农民生活水平长期维持在较低水平上。造成这种现象是与绿洲经济的特点密切关联的。由于绿洲地带生态环境脆弱，干旱、风沙、盐碱、洪水及风、霜、雹等自然灾害难以抗拒，势必带来了经济形态和生产方式的分散性和封闭性，农业生产处于极端粗放的状态。

改革开放以来，新疆乡镇经济发生了巨大变化，随着农村改革的不断深入，农产品的产量和商品率大幅度增长，农村产业结构逐步优化，以乡镇企业为标志的农村第二、三产业迅速发展，农村市场体系的发育成效显著，等等。这些都表明，当前新疆的农村经济

正在由传统农业向现代农业转变，由自给自足的自然经济向社会主义市场经济转变。当然，这种转变仅仅是开始，要根本地完成这种转变，还需付出艰巨努力。

### 3. 多民族聚居的人文特征

新疆地域辽阔，人口较少，但民族众多，是多民族聚居的少数民族区域自治地方。这种多民族聚居、杂居的人文特征，在乡镇中也有着明显的表现。不同的民族在长期共同的生产、生活中，互相学习、互相帮助形成了文化、习俗上相互影响、借鉴、融合的特征。即使在同一民族如汉族人口构成的乡镇中，他们的籍贯也带着鲜明的地域特征。与多民族聚居相联系，新疆广大农村中还存在着多种语言文字通用、多种宗教信仰并存的特点。这种状况，对新疆农村经济的发展有着重要的影响。一方面，为各民族相互学习，取长补短 共同发展 提供了有利的条件。另一方面 认真正确地贯彻党的民族宗教政策，搞好民族团结，对维护农村社会的稳定，对发展乡镇经济有着极为重要的意义。

### 4. 二元结构的交汇点

传统农业经济与现代工业经济并存，被称为我国工业化进程中的二元结构。近年来，由于农业剩余劳动力纷纷转向第二、三产业，乡镇经济过于单一的产业结构逐步被突破。尤其是乡镇企业的异军突起和农业产业化、市场化的不断发展，使得乡镇成为二元结构的交汇点。就目前新疆的乡镇而言，工业化进程依然处于起步阶段，即使在乡镇企业较为发达的地方也不例外。产业结构的升级依然是新疆乡镇经济面临的一个重大课题，以种植业、养殖业为主的格局将持续较长的时间。尽管如此，在市场经济条件下，城乡之间、农业与非农产业之间的相互联系和依存关系将日趋紧密。二元结构的交汇、融合将逐步促成以市场为纽带的新型现代化产业结构的产生、发展，并最终实现城乡经济的一体化。

以乡镇企业和其他非农产业乡镇迅速崛起为标志的乡镇经济

的发展，说明传统意义上的城乡经济结合部正在由县（市）向乡镇转移。这一现象在实现城乡经济一体化的进程中意义是十分深远的。我国东部沿海发达地区，不少地方正是依此使城乡差距迅速缩小，甚至在局部地区已经初步呈现出城乡一体化的雏型。而就新疆目前的实际情况来看，要达到这一步还需要一个长期的发展过程。但是从近年来新疆乡镇的发展状况来看，其二元经济结构交汇点的特征日趋显著。随着传统自给型农业的变更，农产品商品化程度提高，大量农民进入第二、三产业领域，乡镇内外的联系和交往日益扩大，加之现代科学技术在农业生产中的推广等等都有力地推动着城乡一体化的进程。

从以上分析可以看出，乡镇作为一个相对独立的经济社区，作为经济社会发展的基层单元，其地位和作用是十分重要的。在县域经济范围内，乡镇经济是其主要的组成部分。如果把乡镇经济放在整个国民经济的宏观格局中，它依然是一个至关重要的微观基础。充分认识这一点对于深入研究农业问题、农村问题、农民问题，促进农村经济的全面繁荣有着重要的现实意义。在新疆实施发展大农业、建设国家重要棉粮基地的经济战略，大量的任务都要层层分解到每个乡镇来具体落实。在跨世纪的历史时期，新疆农业这一支柱产业的建设能否有一个质的飞跃，攸关新疆能否尽快实现后来居上，其主战场当然在农村、在广大乡镇。从这个意义上讲，搞好乡镇工作，繁荣乡镇经济，就是为发展大农业奠定坚实的基础。

应当看到，在新形势下，搞好乡镇各项工作的任务是十分艰巨的。农业是一项弱质产业，农村工作始终是一个薄弱环节。随着改革开放的深入，尽管我们已经取得了很大成绩，但依然存在着和不断产生着许多问题。在乡镇、城乡之间、工农之间、干群之间以及新旧体制之间的摩擦、碰撞，表现得十分明显。加之农村教育、文化等各项事业比较落后，更增加了乡镇工作的难度，对此，也应当有清醒的认识。这就更应当实行倾斜政策，增加投入，优化结构，完善功

能真正把乡镇的事情办好。总之，搞好乡镇工作，促进乡镇经济社会的全面繁荣，是实现“九五”计划和 2010 年远景目标，并进一步实现我国社会主义现代化建设“三步曲”的最为重要的基础工程之一，有着极为重要的战略意义。

在跨世纪的历史时期，新疆经济面临着千载难逢的大发展的宝贵机遇。其中的一个重头戏，就是新疆农业生产的巨大潜力将逐步释放出来。以建设国家级棉粮基地为目标，国家对新疆寄予厚望，一系列加强农业改革的措施陆续出台，这都将成为新疆乡镇经济迅速发展的巨大动力源。目前，自治区制定的发展大农业的战略已经稳步实施。在这一进程中，乡镇经济的地位和作用日益突出。因为自治区农业的发展目标，终归要层层落实到各个乡镇。乡镇是发展大农业的主战场，是实施大农业战略的前沿阵地，搞好乡镇建设，搞活乡镇经济，是实现农业生产发展、农村繁荣稳定、农民走向富裕的根本途径，是优化新疆大农业根基的一项战略任务。

## 二、长治久安的重要基石

党的十一届三中全会以来，新疆广大农村各个领域都发生了深刻的变化，进入了有史以来最为辉煌的历史时期。农业生产正步入社会主义市场经济的轨道，以发展优质、高产、高效农业为特征的农业生产集约化、现代化的步伐逐步加大，农村经济全面繁荣，农民生活水平显著提高，特别是进入 90 年代以来，新疆棉花生产的迅速崛起，引起了国内外广泛关注。这使得新疆的农业生产在全国大格局中的地位更具战略意义。建国以来的实践反复证明，我国国民经济的健康发展须臾离不开农业这个基础，农业的基础地位受到削弱，农业生产出现滑坡，就会造成国民经济最主要比例关系的失调，并且会引发整个国民经济的大起大落，甚至造成社会局势的波动。

从新疆的具体情况来看，农业在国民经济中的基础地位和作用显得更为重要。新疆农业历史悠久，这是与绿洲经济的特征密切相关的。解放前，新疆的工业几乎是一片空白，属于典型的自给自足的单一农业经济。新中国成立以后，新疆大规模的经济建设，也主要是从屯垦开发农业起步的。由于历史的原因，真正以市场为取向的工业建设可以说是 80 年代以后才开始形成规模。因此，在新疆要完成二元经济向现代社会主义市场经济的转变，仍将经历一个较长的过程。而在这一过程中，农业的现代化、市场化、产业化、集约化始终是攸关整个国民经济健康发展的重大课题。新疆有发展大农业的有利条件：一方面光、热、水、土资源得天独厚，无论内涵的优化还是外延的扩张，都蕴藏着巨大的潜力；另一方面，国家在新疆建立大型棉粮基地的战略已经开始启动，从而为新疆农业生产的集约化、产业化经营奠定了坚实的基础。按照国家和自治区制定的“九五”计划和 2010 年远景目标《纲要》在跨世纪的 15 年里，新疆的农业增长率将高于全国平均水平，新疆对国家的贡献，也会越来越大。例如新疆的棉花产量到 2000 年将达到 150 万吨，占全国总产量的 1/3。这不仅在我国中西部地区绝无仅有，而且在东部发达省区也无一可比。这说明，牢牢地依托和强化大农业这个基础，是新疆实现跨世纪宏伟目标的必由之路。

农业的发展、农村经济的繁荣是实现跨世纪宏伟蓝图的基础。同时农村的稳定又是改革开放健康发展，以及整个社会局势稳定的重要基石。我国改革开放的实践充分证明，在传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的过程中，农村改革的成功发挥了奠基的作用。与前苏联、东欧诸国的改革相比较，我国的改革开放，是在比较稳定的政治环境中进行的。这个比较稳定的政治环境的一个重要基础，就是党的农村政策基本保持了稳定，从而使得广大农村保持了稳定。正是由于占总人口 80% 的农村人口的稳定，使得我国整个社会、政治局势保持了稳定。

在新疆保持农村政治社会的稳定有着特殊的重要意义，这不仅是在农村改革深入发展、农村经济全面繁荣的根本保证，同时也是整个社会政治局势保持稳定的重要基石。近年来，新疆境内外民族分裂势力相互勾结、非法宗教活动猖獗，已成为影响新疆稳定的主要危险。面对这一严峻的现实，新疆各族人民为维护祖国统一和民族团结，开发和建设祖国边疆，就一定要以高度的政治责任感维护新疆的社会稳定。在反对民族分裂势力和非法宗教活动的斗争中，切实加强农村思想政治工作，始终保持农村的稳定是一项艰巨复杂的任务，也是保持社会稳定的基础。

从这个意义上讲，繁荣乡镇经济必须首先保持乡镇政治、社会的稳定。乡镇作为政权建制的基层单位，担负着贯彻落实党和国家的路线、方针、政策，组织领导广大农民群众齐心协力奔小康的重要责任。乡镇工作千头万绪，稳定是压倒一切的，是其他各项工作顺利开展的前提。一个乡镇要实现经济发展、人民富裕，就必须有一个团结稳定的社会政治环境，离开了这个前提，其他一切都无从谈起。现实生活中可以看到，乡镇政权组织作用的有效发挥，在农村社会稳定、经济发展中有着决定性的意义。凡是基层政权组织坚强有力，在大是大非问题上立场坚定、旗帜鲜明的地方，民族分裂势力就没有市场，非法宗教活动就能得到有效的遏制，就能实现社会稳定、经济繁荣、人民群众生活水平不断提高。反之，有些地方基层政权组织不健全、不得力，甚至软弱涣散，就会使民族分裂势力和非法宗教活动猖獗，甚至造成坏人当道、好人受气的局面，就没有稳定可言，经济建设也不可能有所发展。

在新疆维护稳定是一项长期复杂艰巨的战略任务，必须层层落实到基层。大量的工作，要靠基层的同志来做，要依靠广大人民群众团结一心，共同努力。在这一宏大的社会系统工程中，乡镇的工作如何，有着至关重要的意义。从新疆乡镇的社会状况和人文特征来看，乡镇地域广大，农户居住大分散、小集中，教育相对落后，

文化事业不够发达，加之多民族聚居，多种宗教并存，多种语言文字通用，以及不同的风俗习惯相互影响等原因，使得在乡镇落实稳定的各项任务更加复杂，操作中难度较大。民族分裂主义势力往往会把农村看作薄弱环节，破坏民族团结，煽动宗教狂热，组织地下组织，甚至制造暴力恐怖事件，危害国家、社会和人民群众的安全。因此，维护乡镇的稳定，不仅是乡镇自身的重要任务，同时也是全社会都应高度关注的重大现实问题。这就应当在广大农村长期坚持“两手都要硬”的方针，广泛、深入、持久地开展维护祖国统一、加强民族团结、反对民族分裂和非法宗教活动的教育，全面认真贯彻党的民族政策和宗教政策，普及法律知识，普及科学技术，深入开展社会主义精神文明建设，使广大的乡镇都成为两个文明建设同步发展的坚强阵地。这样，就能够有效地铲除民族分裂势力的社会基础，从而保持广大农村社会、政治局势的稳定。也只有这样，才能使保持稳定的战略任务落实到基层，从而有力地保证整个社会的稳定和经济繁荣。

稳定社会、繁荣经济，最重要的就是要不断巩固各族人民的大团结。新疆是少数民族区域自治地方，是伟大祖国不可分割的神圣领土。自古以来各民族人民在这片热土上繁衍生息，团结奋斗，共同开发、建设和保卫着祖国的边疆。这是历史的主流，是长期形成的优良传统。新中国成立后，由于有了代表各族人民共同利益的中国共产党的领导，有了共同的理想，各民族人民紧密团结、共同繁荣的新型民族关系不断巩固和发展，进入了一个全新的历史时期。无数事实证明，各民族人民的大团结是一切工作顺利开展的基本保证，是各族人民的生命线。不断开创民族团结工作新局面，始终是新疆大局的一条不可动摇的指导方针。

把民族团结工作落实到基层，是做好民族团结工作的基础。在广大农村，乡镇政权组织肩负着光荣的政治任务。乡镇的民族团结工作直接关系到社会的稳定和经济的发展。不论在多民族聚居的

乡镇，还是一个民族占绝大多数的乡镇，都要把搞好民族团结作为头等大事切实抓好。目前，乡镇民族团结的主流是好的，随着农村改革的深入，各民族间经济交往日益密切和频繁，相互间的依赖越来越强，这就为加强和巩固民族团结奠定了物质基础。同时，也应当看到，境内外敌对势力与我们争夺农村这块阵地的斗争是复杂的、尖锐的，有时甚至是很激烈的。目前不少基层党组织软弱涣散，更是给敌对势力以可乘之机。在农村，用建设有中国特色社会主义理论教育和武装广大干部群众是一项十分艰巨而紧迫的工作。当前敌对势力的一个主要手法，就是利用农村工作中的薄弱环节，煽动宗教狂热，挑拨民族关系，干扰各族人民正常的工作和生活秩序，破坏安定团结的局面。对于这些现实的危险，应当有清醒的认识，采取有力措施坚决粉碎敌对势力制造民族分裂的图谋。要像爱护眼睛一样珍惜民族团结，带领各族人民巩固农村社会主义阵地，使广大的乡镇都成为维护祖国统一、反对民族分裂的重要基石。这不仅是乡镇工作应当长期坚持的中心环节，同时也是全社会的共同责任。这是关系到各族人民根本利益的基础性的工作，是振兴新疆、实现各族人民共同繁荣的根本保证。

### 三、强化和完善乡镇政权的社会功能

在跨世纪的历史新时期，强化农业基础，繁荣农村经济，提高农民生活水平，是振兴新疆经济，巩固祖国边疆，促进各民族人民共同繁荣的基础工程。这对广大乡镇来说，的确是任重道远。乡镇作为我国政权建制的基层单位，其功能的有效发挥，意义十分重要。因此，强化和完善乡镇政权的社会功能是保证乡镇社会稳定、经济繁荣的关键环节。

按照邓小平关于我国农业改革和发展要有“两个飞跃”的设想，当前我们正处在实现“第二个飞跃”的起步阶段。这就是要在不

断巩固、发展和完善以家庭联产承包责任制为基础的统分结合的双层经营体制的过程中，适应科学种田和生产社会化的需要，发展适度规模经营，发展集体经济。实现“第二个飞跃”同“第一个飞跃”相比较，任务更艰巨，意义更深远。它是实现我国农业现代化的根本途径和必然趋势。

实现农业改革与发展的“第二个飞跃”要解决的问题，主要就是如何使农业生产与建立社会主义市场经济体制相适应的问题。因为农业属于弱质产业、传统产业、风险产业，其比较效益远不能和第二、三产业相比。在建立社会主义市场经济体制的进程中，必须建立一套保护农业稳定发展的有效机制。在这里，完善乡镇政权组织的功能，就显得十分重要。

乡镇基层政权组织的社会职能主要是：第一，贯彻、执行和落实上级政权组织的路线、方针、政策，完成上级下达的各项任务。第二，领导制定并组织实施本乡镇经济社会发展的计划、规划，领导两个文明的建设。第三，全心全意为广大农民群众服务，引导农民进入市场，适应市场，并通过经济、法律及行政手段，规范市场秩序和市场行为，发挥协调和控制职能。乡镇工作的重点就是以经济建设为中心，领导好本乡镇的两个文明建设，开创、巩固和发展民族团结、社会稳定、经济繁荣、人民富裕新局面。

如何正确全面地认识乡镇政权的社会功能，并使这一功能有效地发挥出来，既是一个理论问题，同时也是一个实践问题。在现实中，各地区乡镇政权的运作方式各不相同，其职能发挥的程度也有着较大的差别。同时，社会各界对乡镇政权应该具有什么样的职能，以及怎样发挥其相应的职能在认识上也不尽一致。在行政体制改革的研究中，人们普遍认为农村行政管理体制改革深化的重点，应当是给乡镇下放权力，使其真正行使基层政府的职能。但在具体应该下放哪些权力的问题上，就众说纷纭了。

事实上，乡镇政权建制由于受到行政编制的限制，因而在行使

职能时不可能像县市级政权组织那样通过有着周密、明确分工的职能部门逐项加以落实。乡镇的工作，有着许多不同于上级党政组织的特点，一是任务繁忙，二是头绪繁多，三是随机性、临时性的应付频繁。有人用“上面千条线，底下一根针”来形容乡镇工作的特点，的确十分形象、恰当。因此，乡镇政权组织在行使其职能时，常常面临着许多不顺的环境、情况和条件，使其难以有效地发挥理应发挥的社会功能。主要表现在以下几个方面：

第一，乡镇难以独立自主地行使领导本乡（镇）经济社会事务的权力，上级政权组织包揽乡镇决策权的现象较为普遍。现在的乡镇政权组织基本上是从计划经济体制下人民公社政权组织脱胎而来，县市级对乡镇的领导和管理依然保留着许多旧体制下的运作特征。因为乡镇经济是县市级经济的主要组成部分，县市级政权组织为了确保其经济社会发展计划的落实，对乡镇的控制力度是刚性的，指令性计划依然存在，有些指导性计划也带有较强的指令性色彩，在其他社会事务中这种刚性的硬指标、硬任务更为突出。这样一来，乡镇如何从自身实际出发，创造性地完成上级任务的回旋余地很小，甚至造成把乡镇仅仅看作一个执行机构，而不是本社区范围内的决策机构的倾向。不少地方，在考察乡镇领导干部的时候，也较多地看重其执行和完成上级规定的各项指标是否不折不扣。这就助长了乡镇对上级的依赖心理，凡事无论大小总要请示，以便得到上级的认同。此外，近年来在培养选拔年轻干部时，比较注重将年轻有为的青年干部放到乡镇接受锻炼，担任乡镇的领导甚至是主要领导。其中不少下派的干部来到乡镇，上级的意图侧重于让其具备基层工作的经历，以便日后提拔重用。这对年轻干部成长是十分有利和必要的，但对乡镇领导班子的相对稳定来说，则是不利的。一是这样做造成了乡镇领导，尤其是主要领导调动较为频繁，常常是刚刚熟悉了情况就另有任用。二是有些下派干部短期行为明显，往往是到任前上面已有所“交底”，任期内更注重对上级负

责 即使上级的计划、指示、意图明显与本乡镇实际情况不符 也不愿意甚至不敢提出符合实际的意见，或作出符合实际的决策。这种情况在乡镇带有一定的普遍性。它是影响乡镇自主权发挥的一个重要因素。

第二，乡镇财政状况普遍拮据，是制约乡镇功能有效发挥的重要原因。新疆是一个财政弱区，财政自给率不足 50%。新疆的县（市）财政能自给的很少 大部分都是财政赤字。财政困难、经费紧张始终是困扰各级政府的一个棘手的难题。就乡镇而言，这一问题就显得更为突出。目前各乡镇财政体制情况不尽一致，有些乡镇已建立起独立的乡镇财政，乡镇有权决定自己的财务运作；也有不少乡镇财政体制尚不健全，乡镇财政所实际上是县（市）财政部门的派出机构，乡镇无权制定自己的预算，也就无法对乡镇的财务运行作出决策。

但不论哪种情况，乡镇财力拮据、经费紧张的现象都普遍存在。因为在县域经济中 农业税往往在县（市）财政收入中占有较大的比重 是县（市）财政收入的主要来源之一 各县（市）对此控制得比较紧。划拨给乡镇的行政经费除去“人头费”外的机动余地很小，有的干脆就是“吃饭财政”、“人头费财政”。由于乡镇财力拮据 因而发展乡镇经济和社会事业会遇到许多困难，很多该办、想办的事办不成，特别遇到一些上面要求办，而乡镇又无钱办的事，就更加棘手。

第三，现行行政管理体制下的条块分割，影响乡镇功能的有效发挥。我国行政体制改革已进行了多年，虽然已取得了许多进展，但还远不能适应社会主义市场经济发展的需要。比如机构改革，目的在于职能的转变，然而改革后的机构依然带有许多计划经济体制的色彩，在职能转变问题上长期难有实质性的突破。乡镇行政编制有限，不可能也没有必要建立许多与上级对口的部门或机构。而上级政权组织对乡镇的管理则是通过各职能部门、业务管理部门

来进行的。这些部门、机构在乡镇开展工作，或者直接把任务布置给乡镇，或者通过设立在乡镇的站所进行。在实际工作中，乡镇领导的大量时间都用来应付上级各业务职能部门安排的各项业务工作。所以有人把乡镇领导干部称作“全能书记”、“全能乡长”等。许多专业性较强的工作必须由乡镇领导，甚至是主要领导亲自参与，如参加有关会议，接受有关任务，汇报工作进展情况，接受检查、验收、评比等等。各上级职能部门在乡镇设立的站所由于业务性质、隶属关系，以及经费来源的渠道等原因有着较为稳定的相对独立性。在实际工作中，他们主要向作为主管部门的条条负责。乡镇政权组织这个块块，对他们既管不了，也管不好。因此如何协调好乡镇、站所和农民诸方面的关系，使方方面面的积极性能够结合成一股强大的合力，是一个需要认真解决的现实问题。

以上这些都是影响和制约乡镇功能有效发挥的体制上的原因。解决这些问题，当然需要有一个过程，特别是要有一个自上而下的配套改革。在目前情况下，把健全和强化乡镇功能作为改革行政管理体制的一个重要内容，则应当引起足够的关注。至少可以从以下几个方面看手。

首先，应当充分认识健全乡镇政权功能的重要性。广大乡镇是发展大农业的主战场，是稳定和发展农村经济的基地，是县域经济的主要组成部分。要搞活农村经济，实现农业生产与市场接轨都必须充分发挥乡镇基层政权组织的积极性和创造性。乡镇政权组织是农村经济和社会发展的组织者和领导者，担负着十分艰巨而复杂的任务。特别是在实现农业改革的‘第二个飞跃’的进程中，发展农村集体经济，实现农业产业化、集约化经营，优化农村产业结构以及搞好农村社会主义精神文明建设等方面，都需要通过乡镇做大量的工作。因此，应当彻底抛弃那种仅仅把乡镇当作一个执行部门的狭隘偏见，真正把它当作一个基层政权组织，把该放的权力尽可能地放给乡镇，使其充分发挥应有的功能。