

# 美国乡镇自治对我国乡镇体制改革的启示

聂圣平

(南京航空航天大学人文学院,江苏南京 210016)

**摘要:**美国乡镇自治独树一帜,具有组织民主、决策透明、监督有力、财务公开等特点。它不仅是美国民主的源头、公民行使民主权利的主要平台、乡镇和谐的重要保障,而且还是公民权利意识、参与能力,以及爱国思想培养的学校。美国乡镇自治的经验将为我们如何推进乡镇民主政治建设、构建和谐乡镇提供有益的借鉴和启示。

**关键词:**乡镇;自治;民主;美国

**中图分类号:**C911 **文献标识码:**A

**文章编号:**1000-5242(2012)04-0040-06

**收稿日期:**2012-01-06

**基金项目:**国家哲学社会科学基金项目“稳定性视角下的美英政治制度运行机理比较研究”(11BZZ010)阶段性成果;江苏省普通高校研究生科研创新计划项目“新自由主义政府观研究及启示”(CXZZ11\_0189)阶段性成果

**作者简介:**聂圣平(1986-),男,安徽马鞍山人,南京航空航天大学人文学院博士生。

乡镇政府作为最基层的政权,对我国和谐社会的构建、民主政治的推进具有基础性作用。当下,乡镇政府的民主改革已势在必行,乡镇政治民主已成为普遍的诉求。乡镇民主改革该如何推进?方向何在?这是我们不得不下大力气研究的一个重要课题。针对乡镇政府的去留以及乡镇改革的路径选择等问题,目前学术界存在着三种主要观点:其一,主张撤销乡镇政府,实行完全意义上的乡镇自治(于建嵘:《乡镇自治:根据和路径》,《战略与管理》,2002年第6期;郑法:《农村改革与公共权力的划分》,《战略与管理》,2000年第4期);其二,认为乡镇建制不能完全取消,建议虚化乡镇政府,改为县政府的派出机关(徐勇:《县政、乡派、村治:乡村治理的结构转换》,《江苏社会科学》,2002年第2期;赵树凯:《乡镇政府之命运》,《中国发展观察》,2006年第7期);其三,主张通过转变政府职能保留乡镇政府(潘维:《质疑“乡镇行政体制改革”——关于乡村中国的两种思路》,《开放时代》,2004年第2期;金太军:《推进乡镇机构改革的对策研究》,《中国行政管理》,2004年第10期)。尽管上述三种观点在对乡镇改革的走向上表现出不同的看法,但有一点是一致的,就是在乡镇改革中必须加入民主化的元素,换言之,我国乡镇急需进行民主化改革。目前,国内绝大多

数学者在讨论上述问题时,都局限于国内乡镇体制改革本身,而没有比较研究的视野。本文的创新之处在于借鉴美国乡镇自治中一些合理的民主化因素,用以启迪我国乡镇的民主化改革。当然,在国内学术界,也有部分学者曾涉及美国乡镇自治研究(罗一平:《美国乡镇自治及其启示》,《山西师大学报》(社会科学版),2008年第2期;熊怀智:《从美国早期的乡镇自治看我国村民自治的问题》,《重庆工商大学学报》(社会科学版),2008年第6期),但都没有将其与中国的乡镇体制进行比较分析,而这给本文的进一步深入研究带来了可能。

美国乡镇自治已具有两百多年的历史,是世界范围内乡镇民主政治的重要模式之一。因此,探讨美国乡镇自治的特点、意义以及对我国乡镇民主改革的启示,具有很强的现实意义。

## 一、美国乡镇自治的特点

正如托克维尔所说的那样,在美国,“乡镇成立于县之前,县又成立于州之前,而州又成立于联邦之前”。<sup>①</sup>早期北美殖民地移民,为了应付严酷的自然

① [法]托克维尔著,董果良译:《论美国的民主》上卷,商务印书馆,1988年,第45页。

环境,组成了生活共同体——乡镇。这种乡镇是个典型的自治体,人民选举并监督行政官员,征收并分配自己的税款,对于涉及全体居民利益的重大事项,均有居民大会集体讨论决定。随着移民的增加和人口的繁衍,乡镇数量逐渐增多,遍及北美 13 个殖民地,在此基础上,北美大陆又先后成立了县和州,并最终于 1776 年诞生了美利坚合众国。建国后,美国乡镇依然享有高度的自治权,但是,随着时间的推移,经济和社会的不断发展,公共事业开始不断扩大,给乡镇自身的治理带来了诸多问题和困难,而这些问题和困难的解决又需要州政府的支持、管理和协调,这就必然导致州政府对乡镇自治权的部分“回收”。1868 年“迪龙法则”的颁布,正式以法律的形式对州政府对乡镇等地方政府行使必要的管辖权作了规定。其后几经反复,美国乡镇的自治权大部分得以保留,乡镇自治制度没有发生本质性的变化。美国乡镇自治有以下几个显著特点:

#### 1. 乡镇的领导机构由选举产生

早期美国的乡镇实行直接民主,乡镇居民大会作为乡镇的最高决策机构,每年举行一次,凡乡镇居民均可参加。在会上,制定乡镇的规则和法律,并就乡镇的重大问题做出决定。乡镇的日常管理机构是乡镇管理委员会(或称乡镇理事会),它由乡镇居民大会普选产生,在乡镇居民大会闭会期间履行管理乡镇日常事务的职能。虽然乡镇居民大会一直被视为直接民主的典范,但是,随着人口的增多、规模的扩大,上世纪初尤其是上世纪 50 年代以后,许多乡镇开始采用代议制民主,用乡镇居民代表大会取代了原先的乡镇居民大会。乡镇居民代表大会的代表,是由乡镇各选区的选民选举产生的,有一定的任期,并定期改选。居民代表大会的代表没有工资,其工作是义务性的。乡镇行政长官——乡镇长或经理,是由乡镇居民代表大会或理事会面向全国公开招聘的职业经理人,由其负责任命一些管理部门的成员协同自己对乡镇政府的日常工作进行管理。此外,乡镇政府的一些重要部门和委员会的成员,要么是由选民直接选举产生,要么是由乡镇居民大会或理事会间接任命和批准。

#### 2. 决策透明、监督有力

美国乡镇政府的整个决策过程是公开透明的,乡镇的各种大小决策几乎没有不经过听证的。这种听证会是乡镇居民自由参加的,没有任何限制,就连外国人也可以自由旁听。对于关系全体乡镇居民利益的重大事项的决策,须进行乡镇全民公决。在决策过程中,当地的新闻媒体以及形式各异的讨论会

给各种观点的表达和争论提供了平台,使居民对决策内容及其争议都有充分的了解,以便做出自己的判断。

美国乡镇政府受到的监督是强有力的,首先,表现在经由乡镇居民选举产生的官员任期较短,一般为 2—4 年,并且每年改选其中的一部分官员。因此,选举是民众对官员的一个有效的监督方式。其次,居民对所选任的官员拥有罢免权。如果乡镇官员不称职,或以权谋私侵害了广大居民的利益,居民可以对其行使罢免的权利。例如,2002 年 6 月,在缅因州的莱巴隆小镇,由于民众对镇政府官员在预算中调高自己的津贴强烈不满,将镇政府官员全体罢免。再次,乡镇居民代表大会、理事会,以及由选举产生的一些部门委员会,对以乡镇经理为首的日常工作班子行使监督权。

#### 3. 财务公开

美国乡镇的规模大小不一,每年的财政预算多少也不等,少则几百万美元,多则一两个亿。这样大的一笔费用在使用时如何做到公开、透明且合理、有效,这是乡镇面临的重大政治问题。美国的乡镇制度有效地保证了财务的正当、公开使用,能有效地排除贪污腐化行为。乡镇财务一般由选举产生的财政委员会负责管理。该委员会的职权主要是准备年度财政预算方案,提交给乡镇全体选民投票通过,其间还需召开若干次的听证会,全镇选民均有权参加并发表意见;如法案遭到否决,财政委员会应做修改,直至公民投票通过为止。<sup>①</sup> 为了保证资金合理有效地使用,有些乡镇还成立了由选举产生的财政咨询委员会。它的主要职能是对乡镇财政预算编制和财政的执行情况进行监督,可以就乡镇财政的所有问题向乡镇代表大会提出意见和建议,向选民收集乡镇建设需要解决的问题,等等。该咨询机构还负责召开会议,与持不同财政观点的人们进行交流和沟通。<sup>②</sup>

#### 4. 乡镇的民间组织化程度高

一般来说,与单个公民相比,组织起来的公民在同政府或政治家对话,影响政府决策,维护自身利益等方面将更加具有优势。美国人深谙此道,因此,美国的公民社会相当发达,各种民间组织(或称非政府组织)多如牛毛。在美国的各个乡镇充斥着大小不

① 谭君久:《当代各国政治体制——美国》,兰州大学出版社,1998 年,第 325 页。

② 高新军:《美国地方政府治理:案例调查与制度研究》,西北大学出版社,2005 年,第 154—155 页。

一、类别各异的乡间公民组织,包括农会、商会、教师工会、公务员工会、警察工会、环保组织、残疾人组织、体育爱好者协会、动物保护组织、同学会、退伍军人协会、基金会、教会组织,等等。可以说,绝大多数的乡镇居民会根据自身的情况,在上述这些民间组织中选择一两个加入,甚至有些居民同时是好几个民间组织的成员。众多的乡间公民组织是美国乡镇自治制度的重要组成部分,它们不仅承担起部分的乡镇公共服务职能,协同乡镇政府治理乡镇事务,而且还担负起监督乡镇政府、影响乡镇政府决策等职能。

#### 5. 乡镇自治权受到法律的制约

美国各级政府之间虽然没有行政隶属关系,但下一级的法规绝对不能与上一级的法规相违背。这就是地方政府权力框架中自上而下的(法律)限制。<sup>①</sup>美国乡镇政府虽然享有高度的自治权,但其地位和权力要受到联邦宪法、联邦条例、州宪法和法律的严格规定和限制。尽管美国宪法和各种联邦条例没有专门论及各级地方政府的具体权力,但是,包括乡镇政府在内的各级地方政府在许多方面都要受到联邦宪法和条例中有关条款的限制。例如,联邦条例中对全国饮用水、空气净化的标准,以及对各级政府不能对申请人在性别、种族和年龄上有歧视等方面都有明文规定,乡镇政府必须严格遵守这些规定。到州这一级,州宪法和各种法律对各级地方政府的权力限制都有更加具体的规定。例如,为了保证地方政府运作的公开、透明,许多州都有会议公开法案、政府文件公开法案,以及公职候选人竞选财务的公开法案等。州法甚至对一个地方政府能否与私营企业签署生意合同都有十分详细的规定,因此,乡镇自治权受到来自联邦和州法律的制约。

另外,各乡镇可以在不违背联邦宪法、州宪法和法律的情况下,通过乡镇居民大会或乡镇居民代表大会制定本地的法律或规定,对乡镇政府的组成及运作、乡镇官员的职责、财政的收支管理,以及乡镇居民的行为规范等做出详细的规定,从而使乡镇自治在规范化和法制化的轨道上运行。因此,乡镇自治权也受到来自乡镇自身制定的法规的制约。

#### 6. 转移支付是乡镇财政的重要保障

在美国,联邦政府和州政府对地方政府的转移支付力度是很大的,尤其是州政府,“仅在1989年一年里,各州就向地方政府拨款1400亿美元”。<sup>②</sup>乡镇财政的重要保障之一就是上级政府尤其是州政府的转移支付,州政府对乡镇政府的转移支付有时甚至能达到乡镇政府总预算的1/3。“2002年,马萨诸

塞州艾莫斯特镇预算收入的33.5%以上来自州政府的转移支付”。<sup>③</sup>州政府对乡镇政府的转移支付实行“倾斜”原则,平均收入较低的乡镇,受到的转移支付数额较大,反之,则数额较小。总而言之,有效的转移支付制度是保证乡镇政府提供良好的公共服务的重要财政保障。

## 二、美国乡镇自治的意义

美国乡镇产生于美国诞生之前,尽管200多年过去了,作为美国民主发展的基础,乡镇自治仍然发挥着重要的作用。

### 1. 乡镇自治是美国民主政治的源头活水

“从第一个美国海岸登陆的清教徒身上就看到美国后来的整个命运,犹如我们从人类的第一个祖先身上看到了人类后来的整个命运。”<sup>④</sup>最早在美国东海岸登陆的清教徒们,用“五月花号公约”的精神建立了最早的共同体——民主自治的乡镇。“在乡镇内部,享受真正的、积极的、完全民主和共和的政治生活”。“共和政体已在乡镇完全确立起来”。<sup>⑤</sup>在乡镇自治的基础上,州建立起来了,州政府的运作方式除了实行代议制之外,同乡镇政府的民主原则几乎没有多少区别。独立战争以后,美国联邦政府成立并制定了作为美国民主象征的联邦宪法。联邦宪法所坚持的民主原则与乡镇自治的原则并无二致,同样来源于“五月花号公约”的精神。从这个意义上说,乡镇自治确实是美国民主政治的源头活水。

### 2. 乡镇自治是公民行使民主权利的主要平台

早期的乡镇规模较小,像新英格兰地区的乡镇平均人口在2000人左右,实行直接民主制,人民直接选举和监督乡镇官员,讨论决定乡镇的重大事项,因此,人民的民主权利能够得到充分的实现。如今,一些乡镇规模较大,人口达到数万人,不得不实行代议制民主,但是,一些关系乡镇全体公民利益的重大事项仍然采用全民公决的方式来决定。另外,规模较大的乡镇政府的管理机构和委员会很多,人民不仅直接选举乡镇居民代表大会的代表、主席、秘书,

① 吴量福:《运作、决策信息与应急管理:美国地方政府管理实例研究》,天津人民出版社,2004年,第58页。

② [美]詹姆斯·伯恩斯等著,陆震纶等译:《民治政府》,中国社会科学出版社,1996年,第1220页。

③ 高新军:《美国地方政府治理:案例调查与制度研究》,西北大学出版社,2005年,第14页。

④ [法]托克维尔著,董果良译:《论美国的民主》上卷,商务印书馆,1988年,第323页。

⑤ [法]托克维尔著,董果良译:《论美国的民主》上卷,商务印书馆,1988年,第45页。

而且还要选举产生学校委员会、财政委员会、公共图书馆理事会、住房管理局等部门和委员会的成员。人民在行使选举权的同时,被选举权行使的机会也较多,许多居民有机会被选举为乡镇政府部门和委员会的成员。例如,3.5万人的艾莫斯特镇,就有近250多人参与了乡镇政府的各种委员会的工作。同时,乡镇的许多决策都需要召开各种各样的听证会、讨论会和说明会,乡镇的报纸、电视台等媒体也积极参与公共事务的讨论,因此,乡镇居民的参政议政的权利以及监督的权利都得到了较好的保障。

### 3. 乡镇自治是培养公民权利意识和参与能力的学校

托克维尔曾深刻地指出:“乡镇组织之于自由,犹如小学之于授课。”<sup>①</sup>人民正是在乡镇自我管理之中,逐渐培养起自身的权利意识,锻炼和提高了自身的参与能力。乡镇居民“在力所能及的有限范围内,试着去管理社会,使自己习惯于自由(权利)赖以实现的组织形式……他们体会到这种组织形式的好处,产生了遵守秩序的志趣,理解了权力和谐的优点”。<sup>②</sup>乡镇的民主实践所培养起来的公民民主意识,构成了美国民主制度的最坚实基础。换句话说,正是经过了乡镇自治的基层民主学校的历练,公民才有能力参与州和联邦政府的更高层次的民主管理。

### 4. 乡镇自治有益于爱国心的培育

美国的乡镇自治制度要求乡镇权力归全体乡镇居民所有,其组织、运行方式由全体乡镇居民民主决定,乡镇权力存在的唯一目的就是为全体乡镇居民谋取利益,因此,乡镇权力是与每个乡镇居民的切身利益休戚相关的。在这种乡镇自治之中,乡镇居民以主人翁的姿态,在对本乡镇公共事务的切身参与中养成对本乡镇的热爱和依恋。“美国人依恋其乡镇的理由,同山区居民热爱其山山水水类似”。<sup>③</sup>托克维尔在对新英格兰乡镇深入观察之后指出:“新英格兰的居民依恋他们的乡镇,因为乡镇是强大的和独立的;他们关心自己的乡镇,因为他们参加乡镇的管理;他们热爱自己的乡镇,因为他们不能不珍惜自己的命运。”<sup>④</sup>在乡镇自治的政治参与过程中,乡镇居民深深地认识到,没有乡镇自治就没有自由和幸福,而没有美利坚合众国就没有乡镇自治,所以,乡镇居民对乡镇的依恋与热爱自然而然地拓展为对合众国的爱国心。“我们有理由认为,在美国,爱国心是通过实践而养成的一种眷恋故乡的感情”。<sup>⑤</sup>

### 5. 乡镇自治有益于乡镇的和谐和稳定

托克维尔指出,在美国,“是人民自己治理自

己……人民是一切事物的原因和结果,凡事皆出自人民,并用于人民”。<sup>⑥</sup>其实,托克维尔所说的这种情况只有在美国乡镇自治中才体现得最为明显。一般来说,乡镇规模较小,人民对自己选举出来的官员十分熟悉,同政府的接触几乎是零距离的,对政府的监督也是非常有力的,这样,政府贪污受贿的可能性大大降低。同时,乡镇居民的诉求和不满能够很容易地表达,政府也能很迅速地作出回应。因此,乡镇居民同政府之间的各种矛盾和冲突,都能通过相关渠道得到妥善解决。另外,乡镇居民之间的矛盾和分歧也能通过各种乡间公民组织得到调解,或是通过司法渠道得到解决。所有这些都不同程度上推动了乡镇生活的稳定与和谐,很少发生尖锐的冲突和群体性事件。

## 三、美国乡镇自治的启示

尽管中、美在政治体制、历史文化等方面有很大差别,但是美国乡镇自治的经验还是能够给我国的乡镇体制改革以及民主政治建设带来诸多启示。

### 1. 乡镇民主政治建设是政治体制改革的突破口

中国计划经济体制遗留下的乡镇基层政权,问题十分明显,很难适应当前社会主义市场经济条件下乡镇治理的需要,乡镇改革已势在必行。

党的十七大将基层民主的开展视为当下我国社会主义民主政治推进的重点。村民自治作为中国基层民主的代表形式,已在全国各地逐步展开,并将逐步走向完善。乡镇政府作为中国的最基层政权,其民主政治建设的开展不仅有利于村民自治的深化和巩固,而且还会使基层民主推进至基层政权层次。因此,乡镇民主政治建设是继村民自治之后,基层民主下一步实施的重点措施。目前,国内有一些乡镇已开始试点,实行乡镇长在内的主要乡镇负责人的“公推公选”、“公推直选”等,受到了广大人民的拥护,迈开了乡镇民主政治建设的第一步。

① [法]托克维尔著,董果良译:《论美国的民主》上卷,商务印书馆,1988年,第67页。

② [法]托克维尔著,董果良译:《论美国的民主》上卷,商务印书馆,1988年,第76页。

③ [法]托克维尔著,董果良译:《论美国的民主》上卷,商务印书馆,1988年,第75页。

④ [法]托克维尔著,董果良译:《论美国的民主》上卷,商务印书馆,1988年,第76页。

⑤ [法]托克维尔著,董果良译:《论美国的民主》上卷,商务印书馆,1988年,第75页。

⑥ [法]托克维尔著,董果良译:《论美国的民主》上卷,商务印书馆,1988年,第64页。

从美国政治发展的过程中,我们可以清楚地看到,乡镇自治不仅是美国民主的策源地,而且也是美国整个民主体制的基石。正是从乡镇到州再到联邦政府的这种自下而上的民主演进,才使得美国民主进程相对平稳而无重大的反复。从我国的社会主义民主政治建设进程来看,乡镇民主政治建设不仅是风险最小的突破口,而且还会为民主政治向高层次的发展打下坚实的基础。在乡镇民主建设中,美国乡镇自治的一些经验,比如,选区的划分、投票的方式、对官员监督和罢免的措施等,都是值得我们借鉴的。

## 2. 强化乡镇人大的职能

美国乡镇居民大会或居民代表大会对乡镇自治的良好运行发挥着至关重要的作用,甚至可以说是美国乡镇自治的基石。然而,目前中国乡镇人民代表大会在乡镇政权组织结构中相对较弱,未能有效地行使宪法所赋予的对乡镇干部任命、监督和罢免的权力,同时,对乡镇预算的审议基本上也是走过场,乡镇的最终决策权实际上掌握在乡镇党委和政府手里。要树立乡镇人大的权威,强化乡镇人大的职能,首先,要理顺乡镇党委、政府同人大的关系。人大在工作中要贯彻执行党的路线、方针和政策,党委要支持人大的工作,维护人大的权威,认真研究和帮助人大解决其工作中遇到的实际问题。乡镇人民政府要自觉地接受人大的监督,主动配合人大的工作,凡属人大职权范围内的事项,比如,乡镇预算,必须主动报请人大审议、批准。乡镇人大的决议和决定,乡政府要认真贯彻和执行。

其次,我国乡镇人民代表大会只设有主席团,而没有常委会。有的学者认为这样不利于乡镇人大职能的发挥,因此,建议设立乡镇人大常委会,<sup>①</sup>更重要的是设立类似于美国的由居民大会选举或任命的、不领薪水,只拿少许补贴的各种工作和咨询委员会,如,教育委员会、发展委员会、卫生委员会等。这些委员会的成员应当是由当地有声望、有专业知识并热心公益事业的人来担任。这些委员会由乡镇人大主席或副主席领导,为乡镇政府的一些对口部门提供咨询、建议,并对其进行监督。这样一来,在不增加乡镇财政负担的情况下,既充实了人大的机构,提高了民众的参政热情,又能使人大的各项职能得到有效履行。

## 3. 鼓励和支持乡镇民间组织的发展

如前所述,美国乡镇的民间组织相当发达,对美国乡镇民主政治的发展做出了诸多贡献。具体来说,这些民间组织承担了部分乡镇公共服务的职能,

减轻了政府的治理成本。它是政府与民众沟通、联系的桥梁,使民众利益的表达渠道更为畅通。它从外部行使对政府的监督权利,使政府更加高效和廉洁。目前,在我国除了极少数发达乡镇形成了具有较高水平的公民社会外,绝大部分乡镇民间组织化水平还很低,仅有的村民自治委员会、工会、共青团和妇联等几个公民自我组织还都是“半官方”性质的。我们要鼓励和支持乡镇民间组织的发展,首先,要端正对民间组织或公民社会的态度,打消对民间组织的畏惧心理。民间组织是乡镇政府的得力“帮手”,它的兴起和发展有益于乡镇治理的开展。其次,要尽快制定相关的法律和政策,以便引导、规范民间组织,使其走上健康发展的轨道。

## 4. 增大转移支付数额

自新中国建立以来,中国农民给中国的工业化、城市化乃至整个国民经济的发展做出了巨大的牺牲和贡献。正是依靠农业“乳汁”的哺育,新中国才得以从“一穷二白”的基础上,建立起比较完整的工业体系和国民经济体系。也正是因为广大农民“汗水”的浇灌,中国的经济“秧苗”才能茁壮成长,并取得了今天的辉煌成就。据不完全统计,从1953年开始到1983年取消统购统销政策,通过工农产品“剪刀差”,农民对工业化的贡献超过6000亿元,<sup>②</sup>这在当时是一个天文数字。如今,中国工业已经取得了长足的发展,财政收入大幅增加,在这种条件下,我们有能力也应该加大对农业的“反哺”力度。另外,尽管中国经济飞速发展,已基本实现“小康”,但城乡差距并没有缩小,反而有拉大的趋势。2007年,农村居民人均纯收入实际增长9.5%,为1985年以来增幅最高的一年,而城乡居民收入比却扩大到3.33:1,绝对差距达到9646元(农村居民收入4140元,城市居民收入13786元),也是改革开放以来差距最大的一年。<sup>③</sup>

我国政府已经采取了不少措施解决“三农”问题和城乡差别问题,减免了农业税,推行了转移支付政策,但是,目前我国的转移支付政策至少还存在着三个值得改进的地方:一是转移支付的力度还可以进一步加大;二是对贫困地区的倾斜度应该加大;三是

① 金太军:《推进乡镇机构改革的对策研究》,《中国行政管理》,2004年第10期。

② 和平:《中国步入后农业税时代》,《北京现代商报》,2005年12月30日。

③ 董峻:《从改革开放30年农民收入增长看农村改革成效》,http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-10/05/content\_10150945.htm,2008年10月5日。

对乡镇的转移支付数额应大幅增加,因为目前的转移支付体系的受惠者主要是省级政府、地级市政府,连县级政府都受惠不多,就更别提乡镇政府了,以致许多乡镇财政困难重重,“吃饭难保”,严重地影响了乡镇公共服务的供给。

#### 5. 乡镇和谐离不开乡镇民主

美国乡镇生活一直都比较和谐、安宁,这在很大程度上是乡镇自治的结果。20世纪80年代,中国农村上访者很少,乡镇生活相对安定,这在李昌平先生看来,主要得益于“基层享有比较充分的发展权和治理权,党的领导权落实在基层——为农村经济发展、社会建设和民主自治提供坚强领导”。<sup>①</sup>20世纪90年代,农村上访者增多了,主要是因为农民负担过重。而如今农民负担轻了,教育、医疗等条件都改善了,但是上访现象仍然有增无减。“当下,阻止农

民上访却成了很多地方乡镇干部的第一要务”,<sup>②</sup>其主要原因就在于乡镇民主政治建设没有跟上形势发展的需要。农民有困难、有问题,乡镇政府难以帮助解决,农民有怨气也无处发泄,农民与乡镇基层政府的矛盾在当地无法解决,只好“越级”上访,甚至出现群体性事件。基层稳,则国家稳,从这个意义上说,乡镇民主政治建设是我们构建和谐社会的一项不可或缺的基础性工作。

① 李昌平:《现在的农民为何“爱”上访》,《南方日报》,2009年6月10日。

② 李昌平:《现在的农民为何“爱”上访》,《南方日报》,2009年6月10日。

(责任编辑 王华生)

### The Enlightenment of American Township Autonomy on China's Rural Reform

NIE Sheng-ping

(College of Humanities and Social Science, Nanjing University of Aeronautics and Astronautics, Nanjing 210016, Jiangsu, China)

**Abstract**: American autonomy of township whose characteristics contain democratic organizations, transparent decisions, effective supervisions and open finances, is unique in the world. American autonomy of township is not only the origin of American democracy, the main platform for citizens using democratic rights, the important assurance of harmonious township, but also is the training school of civil right awareness, participated ability and patriotism. The experiences of American township autonomy will give us some useful references and enlightenments in building democratic politics of township and constructing harmonious township.

**Key words**: township; autonomy; democracy; America