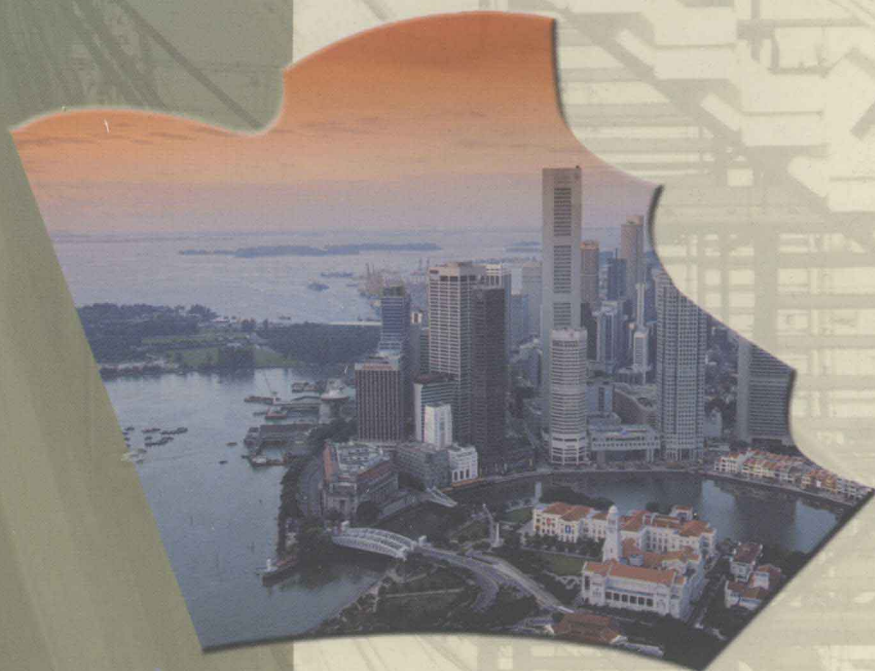




小城镇建设 运筹 管理 实务全书

主编 高潮



新华出版社

小城镇建设运筹与管理 实务全书

(卷 二)

主 编 高 潮

新 华 出 版 社

第三编

小城镇建设 运筹与管理实务

第一章 小城镇行政管理实务

小城镇行政管理是小城镇建设过程中的关键环节。多年来，我国小城镇政府职能经历了不同历史时期的变革，但总的来说是管理型职能不断强化，服务型职能长期滞后。如何顺应我国行政管理体制改革所构想的“小政府、大社会”的基本模式，使“小机构”真正起到“大服务”的作用，还需要进一步的研究和探索。

第一节 行政管理体制概论

行政管理体制是指国家的行政管理体制。其中,小城镇的行政管理体制是国家行政管理体制的一部分。国家行政管理是一个政治的、经济的、社会的、文化的、心态的综合性概念、行为和过程。政府是这一概念、行为和过程的主体。政府的主体地位是以合法合理的权力即行政权力为基础的。从行政权力地位出发,政府通过履行特定的职能,实现国家对广泛的社会生活的有效管理。行政管理体制就是国家为实现行政管理的目标而建立的行政管理机构及其所拥有的相应职能。

一、我国行政管理体制变革史简述

我国传统的行政管理体制创建于建国之初,是伴随着国家的计划经济体制而建立和完善起来的。在改革开放之前,我国的行政管理体制是权力高度集中的计划体制,从建立伊始,就开始了以适应经济、社会发展为目标的精简改革。

1951年实行精兵简政。政务院在12月出台了《关于调整机构紧缩编制的决定(草案)》。内容包括以下方面:紧缩上层,合理充实下层;合并分工不清和性质相近的机构;精简机构,减少层次;明确干部和勤杂人员的比例;划清企事业单位和行政机构编制;严格编制纪律。

1954年机构精简。重点是对中央机构进行精简。同时对地方各级机关也进行了精简。

1956年实施机构改革。50年代中叶,在行政管理体制上不断呈现出集中化管理和集权化倾向。中央对此做出了《关于改进国家行政体制的决定(草案)》。重点是通过精简中央部门,下放权力,扩大地方自主权。

1959年国务院部门又进行了调整,合并了一些办事机构。

1960年开展了精简运动。中央各部门司局级机构撤销、合并84个,减少5%。

1982年开始机构改革。这次改革是为适应工作重点向经济建设的转移而实施的。不仅机构进行了精简,而且管理职能也相应进行了转变。

1988年机构全面改革。这次改革明确提出了党政分开、政企分开和构建精简、效能、统一的政府目标。

从上述国家管理机构改革的情况看,尽管历经多次改革,但始终跳不出“膨胀—精简—再膨胀”的恶性循环圈。其深层次的原因是对政府职能的定位出现了偏离。计划经济体制要求政府高度集权,其具体的承载体——行政管理机构必然拥有庞大的管理职能,为实现管理职能,只有建立相应的管理机关。就是说,在计划经济体制下,当政府拥有无所不包的管理职能的时候,不可能实现真正的机构精简。

二、我国现行的行政管理体制及“小政府、大社会”构想

我国现行的行政管理体制成型于 20 世纪 90 年代初,是适应我国社会主义市场经济体制而构建的。它与传统的行政管理体制的主要区别是机构进一步精简,一些综合性部门增加,管理职能从微观领域逐步退了出来,党政之间和政企之间得到了初步分开。

在行政管理体制的构建目标方面,提出了“小政府、大社会”的设想。我国行政管理体制改革的总方针是构造“小政府、大社会”管理体制框架。长期以来,在计划经济体制下,我国行政管理体制的特征是机构臃肿、人浮于事、效率低下。从 20 世纪 90 年代初开始,为改变这种状况,不断适应市场经济发展的要求,以转变政府职能为突破口,自上而下进行了几次大改革。随着改革的深入和我国市场经济的发展,人们对政府机构改革方向的认识日渐明确,提出了诸如“小政府、大社会”,“小机构、大服务”等基本概念。有一些地方,如海南省、上海浦东新区等地在实践中开始尝试建立“小政府、大社会”的管理模式并取得了一些积极进展,得到了社会各界的广泛认同。很多县和县级市在新一轮政府机构改革的过程中,大都按照“小政府、大社会”的有关要求提出了改革目标和步骤。

何谓“小政府、大社会”呢?至今理论界和构造该模式的实践者都对此有着不同的理解。多数研究者认为,“小政府、大社会”的基本内涵应是政府管理机构规模较小,行政干预行为较少,政府不再直接干预企业行为,社会自治功能强大,以致于大量的社会经济事务由个人、企事业单位以及各种中介组织、公共服务机构完成。同时,管理人员较少,人员素质和工作效率高。按照这一含义要求,小政府就应是政府身份明确、功能分化、机构和人员精干的政府。小政府主要强调通过精简机构,提高办事效率。小政府不等于弱政府,更不等于无权威性的政府,因此,衡量是否成为了“小政府”的标准应是精简、权威、高效。其中,高效是建立“小政府”模式的中心目标,如果机构精简了,政府权威性降低了,效率没有提高,也不能认为实现了“小政府”。

“大社会”是相对于“小政府”而提出的。大社会就是指在小政府行政管理之外,有一个庞大的社会公共管理,突出的特征是社会自治功能异常强大。社会公共管理以社会中介组织和公务组织为载体,形成了以市场调节为主的经济体系和社会保证体系。在“大社会”中,各种中介组织和服务组织相当发达,它们承担着政府一定的社会性、公益性、事务性的社会职能,成为沟通政府与社会的桥梁,向社会提供内容广泛的服务。这些中介组织和服务组织包括行业协会、中介服务所、各种事务所、评估所和政府所属的某些事业单位等。这些服务组织的具体功能十分广泛,包括社会服务功能、公证鉴定功能、监督管理功能、社会沟通功能和市场调节功能等。

三、小城镇行政管理体制的创建

我国小城镇行政管理体制源于人民公社时期。作为一级政府，人民公社的行政管理体制在强调上下对口、职能一致的原则下，逐步建立起了机构庞大、人员众多、权力高度集中的行政管理体制。恢复乡建制之后，行政管理体制并没有发生重大变动，所拥有的政府职能也其本与人民公社职能相当。20世纪90年代初，全国各地开始了大规模的合乡并镇，“镇”逐步成为我国乡一级政府主要建制形式。客观地说，镇（即我们所称的小城镇）政府职能的转变，其推动力并不是来自建制方式的变化，而是由于农村经济的发展以及市场体制的逐步确立。改革开放20年，特别是农村改革，带来小城镇社会经济发生了重大变化。乡镇企业的崛起、农业产业化发展以及大量新情况、新问题的出现，小城镇政府职能范围扩大了，工作量加大了，管理层次增多了，在这种情况下，小城镇行政管理机构及其职能的改革提到了议事日程。最早实施变革的是我国南方发达地区的一些小城镇，如东莞市的长安镇等。小城镇行政管理体制的变革主要表现在下列方面：一是机构开始精简，人员素质得到提高；二是增加了一些综合管理部门，特别是一些临设综合部门大量出现；三是主要由对农业管理为主转向一、二、三产业管理并重；四是大量社会管理工作开始纳入政府管理序列。小城镇的行政管理体制在实践“小政府、大社会”的构想方面向前迈出了重要步伐，正向着更加适应我国市场经济的方向转化。

第二节 小城镇行政管理体制现状及问题

一、行政管理体制现状

小城镇行政管理体制在建立的过程中强调了上下对口，职能一致，因此模仿我国行政管理体制的一般做法，建立了功能庞大、机构齐全、权力集中的管理体制。20世纪90年代之后，随着我国行政管理体制改革提出“小政府、大社会”、“小机构、大服务”的构建目标，小城镇行政管理体制几经变革，目前多数小城镇的行政管理体制已经开始逐步适应了当地社会经济发展的需要。

（一）政府职能

改革开放20年，小城镇政府职能发生了较大的变迁，特别是1994年之后，启动小城

镇综合改革工作,政府职能有了新的变化。从河北省综合改革试点镇的情况看,政府行政管理职能主要集中在下列方面:决策职能、领导和组织经济建设职能、规划职能、指挥职能、监督职能、服务职能等。这些具体职能又可分为社会管理职能和经济管理职能。

1. 社会管理职能

小城镇的社会管理职能一般包括下列内容:制定小城镇综合发展规划和镇城区建设规划,承担土地管理、环境保护、计划生育管理、社会治安、社会保障、文化建设等社会管理职能。同时,负责引导、鼓励发展各种社会中介组织,推动政府一部分职能向社会转移。依法行政是小城镇政府社会管理职能的重要体现。小城镇政府是本级人民代表大会的执行机关,是国家行政体制的组成部分,负有执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令、管理本行政区域内的行政事务的重要职能。合乡并镇之后,小城镇政府的行政管理职能有了加强。从河北省的整体情况看,小城镇绝大多数能够按照宪法和法律的有关规定,履行好应有的行政管理职能。随着我国社会主义市场经济体制的建立、完善和小城镇的快速发展,一些规模较大的小城镇初步呈现出小城市的雏形,城市政府拥有的管理职能都在小城镇有所表现。如市政管理、户籍管理、流动人口管理等。小城镇政府同时还承担着辖区内各行政村行政事务的管理职能。

2. 经济管理职能

经济管理是小城镇政府的一项重要职能,特别是在小城镇发展的初期,政府引导推动对于小城镇经济快速发展有着至关重要的作用。凡是经济发展速度快的小城镇,当地政府一般在其中起到了巨大作用。小城镇政府经济管理职能在政企分开、政府职能得到初步转变之后,主要通过发展专业市场、民营企业、创造良好的经济发展环境得以实现。同时,通过向基础设施和某些支柱性产业直接投资,引导小城镇经济向正确的方向迈进并通过大力发展社会化服务体系推动经济有序、健康发展。

目前小城镇政府大都从微观经济领域退了出来,政企分开的目标基本实现。政府对经济的管理基本定格在统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务和检查监督的层次上,尤其是规模较大、发展速度较快的小城镇,如白沟镇等被列为全国综合改革试点的6个小城镇,都做到了这一点。过去,政企不分,主要体现为政府直接投资办企业、经营企业,大量的乡镇企业就是这一政府职能的产物。从目前情况看,通过产权制度改革,多数乡镇企业已转为民办,即使集体性质,也大都通过产权明晰和建立现代化企业制度,成立了国有、集体资产管理机构,作为代表政府的出资人,依法管理集体资产,政府不再直接管理企业。

小城镇政府的直接投资一般通过专业性的公司得到实现。在政府具体管理经济的过程中,多数小城镇成立了集体性质的开发公司,无论是基础设施投资、市场建设,还是其他公益性事业,都由开发公司具体承担。开发公司按照有关规定,在充分考虑到社会整体利益的前提下,遵循市场经济规律运作。开发公司成为政府引导经济发展的一个有力杠杆。上庄镇、留史镇、白沟镇的开发公司在市政建设、市场建设中都发挥着重要作用。

(二) 机构设置

据1998年抽样调查,全省小城镇平均机构设置14个,其中,党政机关8个,事业单位5个,其他单位1个。小城镇机构设置总数略低于全国平均水平(全国为16个)。近年

来,县(市)直单位派驻在小城镇的机构有不断增加的趋势,据调查,凡是有收费项目的部门,县(市)直机关都希望垂直管理,到目前,全省小城镇平均有县直派出机构 21 个,其中党政机关 8 个,事业单位 6 个,其他单位 7 个。派出机构个数高于全国平均数(全国为 19 个)。

对于综合改革重点小城镇来说,省编办给予了一定的支持,可以在编制和机构上比一般小城镇略增加一些,同时,允许在总编制的范围内,可以自行决定机构设置和人员任免事宜。如上庄镇镇直机构 18 个,人员 70 人,略高于全省平均数。

经过近年来的改革和调整,各地市小城镇的机构设置较 20 世纪 80 年代已经发生了相当大的变化。不过由于改革力度的不同,全省小城镇机构改革进程有很大差异。综合改革试点镇一般进展较快,而其他小城镇的机构改革才刚刚起步。总的说,全省小城镇机构改革处于不同的发展阶段。

传统模式,即公社时期沿用下来的机构设置,第一个层次是乡长(镇长),乡长(镇长)之下按照职能分工设置办公室、所(有的只有一名助理员),一般为政府办公室、经济联合社、计生办、财政所、派出所、司法所、工商所、税务所、民政所、农林所、教育办(中心校)等作为政府管理的第二个层次。

初步改革后的机构设置一般模式,合并了一些相关性部门,增加了一些综合性部门,包括一些临时性综合部门。综合部门往往在有关职能部门之上,分管两个以上的职能部门,这样,政府行政管理就表现出三个层次的特点,同时减少机构设置人员编制,有些职能只设助理员,不设独立机构。

有的综改试点重点小城镇,机构改革进展较快,如上庄、白沟等镇,为了适应对迅速变化了的社会经济发展形势管理的需要,不仅进行了机构精简,重新划分事权范围,大量设置综合部门,而且适当提高了一些重要部门的行政级别,如设立分局,分局为副科级管理机构。分局的设立不仅意味着其事权范围的扩大,更重要的是县(市)机关的某些职能下放到了小城镇,县(市)镇权力结构发生了一些微妙变化。

(三) 人员状况

全省小城镇每镇平均干部人数 165 人,平均每个机构 12 人,其中党政机构平均 11 人,事业单位平均 14 人。在机构设置数低于全国平均数的情况下,干部人数却高于全国平均数(全国平均为 158 人)。从不同发展水平的小城镇人员情况看,一些欠发达的小城镇人员明显过剩,而一些经济发展速度快、规模较大的小城镇,如白沟镇、燕郊镇等,人员数量虽然也较多,但表现得不突出。

二、管理体制存在的问题

目前的行政管理体制是从计划经济体制演变而来的,尽管经历了几次大的改革和变动,但与迅速发展的小城镇经济的不适应性依然存在,概括起来主要表现在以下方面。

（一）条块分割严重，小城镇作为一级政府其职能很不完善

在小城镇中履行管理职能的各种机构，一半以上是县（市）直部门派驻小城镇的管理单位，前面已提到属于小城镇的机构 14 个，而派驻单位则高达 21 个。虽然有些小城镇目前正在扭转这种状况，但派驻单位的比重仍有不断增加的趋势，特别是一些重要部门，如工商、税务、公安、城建、邮电、银行等都基本不受小城镇政府的领导和约束。这些部门大都在小城镇拥有收费项目，权力较大，且有的级别与小城镇政府相同，小城镇政府对这些部门是“看得见、管不着”。有的镇领导反映，近年来，出现了一种不良倾向，派驻单位、垂直管理不是本着事权划分、合理管理的需要，而是凡是有收费项目的，县（市）直部门就想垂直，而一些工作不好做，又无利可图的部门，如计划生育、信访等则放到镇里，致使小城镇作为一级政府，其政府职能更加不健全。这种条块分割的现状至少带来以下不良后果：一是小城镇政府综合协调、宏观管理职能不能充分发挥。小城镇政府的主要职能是对镇内事务的综合管理和协调，但镇政府只能管镇属机构，而无权管理派驻单位，这样，小城镇政府作为一级政府的综合协调功能大大削弱，小城镇政府也因此成为一级不健全的政府。二是小城镇政府在行使一定职能时，常常受到派驻机构的制约，镇属单位办事难，不仅降低了小城镇政府的办事效率，而且影响了小城镇政府工作人员的工作积极性。三是派驻单位多数为要害部门，且有收费项目，工作人员收入一般高于小城镇所属机构工作人员，造成了同一区域公务人员经济待遇标准的不一致性。四是各种机构归属不统一，各自执行本系统政策和有关规定，造成部门利益严重，小城镇统一规划难以全面贯彻执行。

（二）机构臃肿，人员素质偏低

农普资料表明，河北省小城镇规模无论大小，机构和人员均偏多，而素质则偏低。河北省小城镇各种机构总数平均为 35 个，与全国平均数相等，但镇属机构少于全国平均数 2 个，而县（市）派驻机构则比全国平均数多 2 个，说明河北省小城镇机构尽管庞大，但政府职能的发挥则相应要弱于全国。县（市）派驻机构，不仅相对于镇属机构过多，而其绝对数也过于庞大，21 个派驻机构比江苏省多 7 个，其中，党政机构 8 个，比江苏省多 4 个，事业单位 6 个，比江苏省多 3 个。在我们重点调查的 6 个全国综合改革试点镇中，除燕郊镇有其特殊情况外，其他 5 个小城镇普遍感到，管理机构仍然庞大，工作人员人数仍然过多，但高素质的管理人员却感到十分缺乏。在所有干部中，大专以上文化程度占 20%，较江苏省低 6.87 个百分点。白沟镇主要领导认为，白沟镇不仅相对于省级、县级政府比较精简，而且相对于其他小城镇的工作量，也可称为“小政府、大社会”，但白沟镇的机构和人员仍然可以说是偏多，主要是人员素质较差，如果人员素质能够提高一个台阶，人员数就可以继续精简。

（三）党政不分，政企不分

随着政治体制的改革，党委和政府在职能上已经有了一个较明确的划分。在小城镇中，党政不分的主要表现是党政机构重叠，人员互相兼职。在小城镇机构多次精简过程

中,为了精简,同时与上级政府实现对口设置,小城镇机构出现了一套人马、多块牌子的现象,党委和政府的机构合在了一起,人员也因此身兼党委和政府双职或多职。机构和人员虽然精简了,工作效率也有所提高,但其结果往往容易造成党委和政府职责不清、权责不分,党委直接干预政府工作,甚至直接介入政府工作的事情时有发生。这不仅不易实现政府工作的合理、合法和高效率,而且党的建设被削弱,同时,还可能造成个别人的权力过分集中,为以权谋私、违法乱纪创造了可能。

政企不分是我国计划经济的产物,在小城镇,集体企业是政府的企业,政府官员往往兼任企业法人,对企业的管理也多用行政手段。经过近年来的企业改革,特别是产权制度改革,集体企业比重大为减少,政府官员在企业中的任职现象也有所减少,政府运用行政手段干预企业行为的事情较少发生了。政府官员在企业中任职,就很难彻底理清政企关系,实现政企分开。通过非正常手段干预企业行为的事情因此时有发生。更何况,在新的形势下,有些小城镇成立了一些集体性质的联合企业、联合公司,政府官员兼任公司法人,形成了新的政企不分现象,在小城镇经济发展初期,依靠政府的力量,创办企业,直接经营企业,甚至形成政府与农工商总公司合一的权力格局,有其一定的积极意义,特别是遇到有才能又比较廉洁的干部出任主要领导,总公司就可能获得飞速发展,因为政府毕竟代表了一种权威力量,且集中了较大的资金和市场、信息。这种情况在一些乡镇确定可以找到例证。但是,随着社会主义市场经济的日趋完善和企业的发展壮大,特别是区域内经济达到一定规模之后,如果再政企不分,必然会导致企业间的不公平竞争,抑制民营企业的发展。同时,集体企业领导集政权和企业经营权于一身,以权谋私、垄断市场就在所难免。

(四) 小城镇政府职能转变跟不上经济发展的要求

农村改革 20 年,小城镇的社会经济发生了巨大变化,但一些小城镇政府未能及时转变管理职能,面对不断变化的社会经济形热,往往表现得无所适从。管理职能的转变跟不上形势的要求,表现在如下方面:一是管理手段仍然单纯沿用传统的行政干预方式;二是政府管理的重心仍然集中在传统产业,特别是农业上;三是重视对经济的管理,忽视对社会事务的管理;四是管理者管理思想落后,缺少创新观念,特别是在加大开放力度、利用外资、对外交流等方面与发达省份小城镇相比有较大的差距;五是未能坚决地实施人才战略。缺少人才已经成为制约河北省小城镇发展的重要因素。

第三节 加强小城镇行政管理

建立健全、灵活、精干、高效的小城镇管理体制,运用科学的管理方法,对小城镇进行全面的管理,以实现小城镇管理现代化。

一、改善小城镇政府的管理

小城镇全局性的、经纬性的管理活动，是由小城镇政府来执行的。为使小城镇的管理活动与市场经济体制接轨，实现小城镇管理的科学化、现代化，改善城镇政府的管理是一个非常重要的问题。

（一）加快县改市、撤乡扩镇的步伐，建立完善城镇领导乡村的体制

区位优势较强，建制镇多，县城发展快的县，加快县改市的步伐，实行整县设市，有利于促进城乡一体化的发展。县改市是经济发展的结果，也是为了更好地适应经济发展的需要。县改市以后，其管理必须按照“城乡一体”的新体制运作，才能加快城镇体系的建设。

加快建立、完善镇领导村的体制改革，并不能简单地认为是将原来的乡改为建制镇，然后实行镇领导村的体制。因为原来的那种小乡小镇并不是按一定的经济区域划分的，而是在当时生产力水平条件下，便于进行日常性管理而切块为域，这种小乡小镇不利于小城镇发展。一是功能弱。因规模小，社会化服务体系很不健全，乡镇企业往往缺乏规模，而自身的社会力量又极为有限，缺乏建设小城镇的经济实力。二是辐射力弱，聚集效益差。在一定区域内难以起到“中心”作用，带动不了农村社区产业的发展，束缚了资源的合理流动和高效配置，容易出现“建镇不见镇”的现象。正如有的同志所说：“我们是换块木牌子，戴颗印把子，领导还是原班子，迈的还是老步子。”

究竟应怎样理顺小城镇的管理体制，来促进小城镇的发展呢？一是要根据优化生产力布局的要求，统筹兼顾，合理安排经济区域产业；二是要根据“市场经济圈”的要求，优化资源配置，促进生产要素合理流转，形成区域经济优势；三是要根据城乡一体化的要求，优化城镇结构体系。以此为依据和前提，通过撤区并乡或撤乡扩镇，科学构建小城镇区域规模及其行政体制。这是推动我国农村“经济巨球”向前飞速滚动的支点，是加快农村城市化进程的战略举措。

（二）转换小城镇政府的管理职能

在建设小城镇过程中，小城镇政府要积极引导农民和企业走向市场，深化改革企业管理体制，按市场经济机制的要求，建立现代企业制度，企业能办的事，让企业去办，市场能调节的事，让市场去办，由政府“包揽一切”转变为“放胆、放开”，由“计划统管”转变为“市场竞争”。尽快解决乡镇企业行政干预太多、产权关系不清、经营机制退化、经营管理不善、产品档次较低等问题。要培育和塑造合格的市场竞争主体，使城镇内所有的生产者、经营者都以市场为导向，合法经营、平等竞争，成为真正的“自负盈亏、自主经营、自我约束、自我发展”的商品生产者、经营者。企业走向市场以后，政府要做的工作很多，要去办那些企业办不了、办不好且市场调节有局限的事，如社会服务性工作、基

基础设施建设、公益事业发展等。政府要把主要精力放在统筹规划、掌握和制订政策、依法行政、组织协调、提供服务和检查监督等方面，这是小城镇创建现代企业制度的重要条件。在政府职能转变的同时，机构设置要精干，不能重蹈机构臃肿、人浮于事的旧辙。为了完善与强化小城镇政府的管理职能，还应实现以下三个转变：

1. 转变管理手段。市场经济在某种意义上说，是法制经济。城镇政府的管理手段要由以往的主要依靠行政手段转变为主要依靠经济手段、法制手段和必要的行政手段，以适应市场经济发展的需要。

2. 转变考核方法。城镇政府对经济组织的考核要由以往的主要考核产量产值向主要考核效益转变。效益是企业的灵魂，是企业赖以生存和发展的重要条件。在市场经济条件下，产量越多，未必一定是好事，如果产品质量低劣；或者产品物耗大，价格太高，或者产品流通不畅；或者供过于求等，都可能造成高产低效，甚至导致企业倒闭。考核企业效益，有利于引导企业走向市场，从战略发展的高度去分析研究市场态势，把握企业的经营方向、发展规模、经营管理方式，提高企业内质，抢占市场制高点，促进企业优化发展机制的形成。

3. 转变工作重点。小城镇政府主要精力要由抓农业转变为抓非农产业和城镇建设。早在建国前夕，毛泽东同志曾经说过：“党的工作重点移到了城市”，“必须用极大的努力去学会管理城市和建设城市”。过去，由于多方面的原因，这一思想并没有得到认真的全面贯彻。在加快我国城市化进程的今天，我们再也不能忽视城镇工作了。没有农村的城市化，没有农民的大量减少，要摆脱小农经济的束缚是不可能的，要实现我国农村现代化也是不可能的。因此，转变工作重点，是历史赋予小城镇政府的职责。

（三）理顺小城镇建设管理体制

根据各地小城镇建设管理体制改革的经验，关键是实行四改四通。所谓四改：一是改革建设体制，改主要依靠国家的一元化投资体制为主要依靠社会的多元化投资体制；二是改革市场建设体制，走谁投资、谁所有、谁受益，多种管理方式并存的建设路子，以加快市场体系建设；三是改革土地使用制度，把“无偿无期无流动”的土地使用制度转变为“有偿有期能流动”的土地使用制度；四是改革户籍管理制度，引导农民进入城镇务工、经商，促进城乡人口的合理流动。四通即“镇村相通、镇矿相通、城镇与城镇相通、小城镇与城市相通”。

（四）科学设置小城镇工作机构

建国以来，我国经历了几次机构改革，但总脱离不了精简——膨胀——再精简——再膨胀的恶性循环道路。由于机构及其人员的严重超编，造成行政性费用增加。据统计，在覆盖着9亿农民的2182个县（含县级市）中，财政赤字县（市）占一半以上。在庄严的十四大讲坛上，江总书记抨击机构臃肿、层层重叠，许多单位人浮于事、效率低下，已经到了非改不可的地步，文辞痛切，溢于言表。

那么，对于担负着小城镇管理任务的工作机构应怎样进行科学设置，才能既有利于小城镇的经济发展，又减少经济负担，提高工作效率呢？小城镇远没有大中城市那么复杂，

且由于小城镇政府管理职能的转变,从直接的包揽一切转变为间接的调控服务为主,这就要打破过去那种模仿大中城市机构设置而强求上下对口、左右对称、部门林立的做法,必须按实际工作需要来设置工作部门,其编制要实行“按事设岗,按岗定编,编制控严”的做法。既不能叠床架屋、层次繁多、人浮于事、效率低下;也不能十分指头一样齐,均匀地配置部门力量,造成“有人没事干,有事没人干”的状况。小城镇建设方兴未艾,百废俱兴,为了缓解人手紧缺的矛盾,可以临时从各有关部门抽调人员,组成高效能的临时性机构,以协调矛盾、加快建设、提高效率,又不致于增编增支。

二、建立一个科学、规范的小城镇行政管理体制

从1995年4月开始,由国家体改委牵头负责的11个部委联合参与的小城镇综合改革试点工作逐步展开。这项工作对于不断深化我国经济体制和政治体制改革尤其是小城镇行政管理体制和机构改革,无疑是一个极大的推动。随着这项工作的进一步推进,许多复杂问题也相继出现,需要在改革中着手研究和尽快解决。

(一) 不能单纯地依赖或过多地注重政策的优惠,应该把着眼点转向如何充分发挥体制的优势上来

小城镇行政管理体制改革必须在体制与制度上花一番大力气,以促使经济和社会管理各个方面最终能够逐步按照新体制运行,防止出现“新城镇、旧体制”的现象。在改革的最初阶段,即试点阶段,一些地方纷纷制定各种优惠政策,如在基本建设和技术改造项目、招商引资、土地使用、城镇发展规划等方面,赋予小城镇政府部分县级管理权限和审批权限,这是可以理解的,但是,从市场经济平等竞争这个基本原则来看,区域优惠政策应逐渐淡化,因为体制、制度和运行机制的改革与创新,比那些优惠政策更带根本性、整体性、长远性。所以,在改革不断深化的新形势下,搞好小城镇试点工作,决不局限于得到一些优惠政策,而应该着手探索新的思路 and 办法,也就是逐步向体制的优势上转变,尽力培育、营建一个符合市场经济需要的小城镇行政管理新体制。

可以说,小城镇受到传统体制的影响最薄弱,旧体制的负担最轻,尤其是在农村改革大潮和市场经济的冲击下,原有的体制已迅速向以市场经济占优势的体制转换,表现在:小城镇的企业以乡镇企业为主,经营机制上有较大的优越性;小城镇的投资机制以市场融资为主,主要依赖于市场和民间的资金;住房制度已经基本市场化,内在的体制束缚相对宽松;市场发育迅速,潜力很大。从这个角度来讲,小城镇应该是新体制的重要生长点,所以,小城镇在行政管理体制和机构改革尤其是这次综合改革试点中,不要过多地依靠某些优惠政策和特殊待遇,而要更多地注重体制、制度和自身的运行机制。当然,在一定的条件下,可以赋予必要的管理权限,以调动小城镇发展经济、大胆改革的灵活性、自主性和积极性。

（二）从实际出发，因地制宜，根据小城镇资源、区位、产业等方面的特点与优势，提出不同的改革思路

截至 1994 年末，我国小城镇已达到 5.6 万多个，其中建制镇 1.76 万多个。这些小城镇千差万别，条件各异，都是在农村经济体制改革的新形势下，根据地方的特点，选择适合自身的发展路子，从而繁荣和发展起来的。其中，有的源于专业批发市场的发育，有的是乡镇工业发展的直接结果，有的是借助于旅游、边贸等各种特有的地理环境和区位优势，并且由于自然状况、经济社会发展极不平衡，而且人口、面积也差异很大，因而，小城镇综合改革试点不能脱离当地的实际，不要追求统一的模式，一定要与当地经济发展水平相适应，要量力而行。只有充分发挥小城镇的各自特色和优势，才能使小城镇更快、更健康地发展。

（三）合理确立机构编制，规范小城镇党政机构名称和机构规格

从全国来看，小城镇行政管理人员比县以上政府精干得多，因而，建立“小政府、大社会”的基础较好，但是，由于我们国家的小城镇之间的社会政治、经济、文化发展存在着如此巨大的差别，因此，建立和完善小城镇行政管理体制也要严格遵循精减、统一的原则。这次机构改革提出了分类指导的科学思路，并在分类的基础上重新合理设置机构，核定编制，即将小城镇分为三类，要求一类小城镇设置四、五个综合性办公室，人员编制控制在 45 人以内；二类小城镇设置少量的综合办公室和助理员，人员编制控制在 30 人以内；三类小城镇，党委可设组织等委员，政府可设民政等助理员，不设职能机构，人员编制控制在 15 人以内；此外对于那些规模很小、经济特别贫困的县，助理员职位设置应当更综合、更精干些。

从全国 57 个试点小城镇已经反馈到的信息来看，小城镇的机构设置可以说是十分紊乱，有的小城镇设置了“三委、四办、六局”，有的小城镇机构多达十七、八个，大大地超过了国家规定的限额，人员超编问题严重。因此，对于小城镇机构编制的核定，一方面要严格按照国家规定执行，另一方面又要考虑到试点小城镇的特殊性，制定相对灵活的政策：

一是不要求上下对口，左右看齐，在不突破国家规定的机构编制限额内，结合县情、镇情，设立相应的机构；二是试点小城镇所在地的县（市）政府，可以在符合改革方向的前提下，赋予试点小城镇政府必要的权限；三是综合规模大的小城镇，机构个数可以适当放宽，一般控制在 4~8 个；四是机构综合设置，人员交叉任职，可以实行全员聘任、竞争上岗，并引入风险、约束机制。还要做好控编减员工作。小城镇综合改革试点，要在坚持贯彻落实中央 7 号文件精神，合理设置机构、核定编制的同时，还要切实搞好富余人员的分流工作。

另外，从目前了解的情况来看，小城镇机构名称很不统一，而且机构有升格的趋势，如镇党政机构有的叫“委员会”，县直部门延伸到乡镇的机构有的叫“局”或“分局”，城镇党政机构和县派驻在镇的机构普遍要求定为副科级或正科级。这些都给小城镇体制改革工作带来一定的难度。

小城镇机构设置可以根据镇的规模大小、人口多寡、经济发展水平的高低,有所不同,但是这并不意味着没有一个基本的尺度和标准。如名称问题,县直部门叫“局”,其派驻在镇的机构如果也叫“局”或“分局”,一方面造成概念上的混乱,不利于理顺上下级之间的关系,另一方面,也容易潜藏着机构规格难以界定的隐患。对此,中央编办曾作出了明确规定:城镇党政机构一般称办公室,不宜称“委员会”,县直部门派驻在镇的机构一般称所、站、中心,不宜称“局”或“分局”。城镇政府行政级别为正科级,其内设机构不得擅自升格,坚决防止借改革之名搞突击提干、机构升格等不利于改革发展的现象发生。

(四) 小城镇行政体制改革要进行财政、土地、户籍等多项制度的配套改革

小城镇是城乡结合部,是一个既涉及农村又涉及城市的社会综合体,由于小城镇财税制度、户籍管理制度、乡镇企业制度、社会保障制度等诸多体制相互联系、相互制约,而现行的某些体制有的已经老化,有的需要进一步规范,在一定程度上制约了小城镇的健康运转。所以,建立小城镇的新体制要通过综合配套改革来实现。例如:

需要深化小城镇企业的产权制度改革,特别是在试点地区大力推行股份合作制度,明晰产权关系,促进企业向规范化的现代企业制度方向过渡;

需要结合分税制改革,逐渐建立镇一级财政管理体制,设立金库,探索“费改税”体制,从制度上约束乱摊派和乱收费的现象;

需要完善小城镇社会保障机制,建立小城镇居民的各项保险,如养老、就业、医疗和城镇福利等。

总之,小城镇综合配套改革内容是广泛的,除了首先要搞好小城镇的行政体制改革,还是积极进行乡镇企业制度改革,户籍管理体制改革,社会保障制度改革,土地流转制度改革,投资多元化体制改革,财政管理体制改革,以及促进乡镇工业发展的科技引进制度和建设规划制度。这次由国家体改委负责牵头的小城镇综合改革试点工作就是体现这一原则和精神。

(五) 县镇关系还要进一步理顺

县直部门应把一些机构和人员下放给小城镇管理,宜放则放,放权适度。根据中央有关精神,将部分派驻在小城镇的服务机构和人员管理职能下放给小城镇政府,如农机、农技、畜牧、兽医、文化、广播等;将一些专业性较强的机构和人员,由小城镇和主管部门双重领导,以小城镇管理为主,如水利、城建、环保、土地管理等;具有监督检查职能的机构和人员,由小城镇和主管部门双重领导,以主管部门为主,如工商、税务、公安等。只有真正解决了小城镇政府“看得见、管不着”的问题,才能充分发挥这一层政权组织的积极性。这样,既有利于增强镇政府总揽全局的能力,也有利于转变县、镇两级政府的职能。

小城镇改革是国家行政管理体制和机构改革的重要组成部分,从这个意义上说,这一改革的成效如何关系很大。因此,要注意研究新情况,解决新问题,并及时总结经验,以积极推进小城镇行政管理体制和机构改革的顺利进行。

三、小城镇管理的原则和方法

(一) 小城镇管理的原则

城镇是由相互联系、相互作用的各种要素所组成的有机整体。是一个人口、经济、文化高度集中的系统。用系统论的原理和方法,分析研究城镇管理中应当遵循的原则,主要有以下几点:

1. 整体性原则

城镇管理的整体性原则要从系统整体的观点出发,分析研究系统与要素之间、要素与要素之间,以及系统与外部环境之间的相互联系与作用的关系。以整体优化为原则,统筹兼顾,合理布局,科学决策,它的着重点和立足点是考虑整体利益、全局利益。当局部利益与整体利益发生冲突时,必须服从整体利益。在实际应用过程中,关键是把握以下几点:

(1) 明确管理目标,城镇管理的总目标为:通过创造良好的社会经济发展环境和良好的居民生活工作环境,以促进城镇经济的持续、稳定、协调发展。为实现这个总目标,政府管理部门要根据社会经济现状和发展趋势,确定不同时期内城镇管理的目标,并进行分解,确定基础设施、科学技术、文化教育、卫生、体育、城镇建设质量与经济总量等各方面管理的子目标,通过各子目标的基础优化,再组配成一个既有总体构思,又能落到实处的相互联系、相互促进的目标体系。

(2) 正确处理经济效益、社会效益和生态效益的关系。从整体效益出发,研究系统与环境,系统内部诸子系统的关系,进行组织协调,使系统有效地达到城镇管理的总目标。在此过程中,单一目标服从综合目标,局部利益服从整体利益,当前利益服从长远利益。

(3) 正确处理基础设施与整体建设、生产与生活、旧城改造与新区开发、一产业与二、三产业的关系。始终保持整体优化状态,把系统方法的整体性原则,贯穿在城镇管理的各个方面和全过程。

2. 增益性原则

按照系统论的观点,凡系统必有结构,结构决定功能,构成各系统要素的组合状况,直接影响到系统的结构,以致影响到系统的输出功能。增益性原则,就是要求构成各系统的要素及其构成方式,必须优化组合,其效果要超过各自单位一功能输出之和,即“ $1+1>2$ ”。如城镇规划管理得好,使每个组成城镇的单位都能处于合适的位置与状态,各就其位,各受其益,就能产生各自为战所无法产生的增益效应。要素之间、子系统之间、子系统与系统之间、系统与外部环境之间,都可以发挥增益性效应。要把握好增益性原则,就必须注重研究各要素间多方面的复杂联系,掌握各个要素、各个子系统、各个层次之间的相互联系及其内在的发展变化规律,从现象到本质,从内因到外因,从分散到集合,从具体到抽象,研究系统及其构件的作用方式与原理,为系统优化组配、充分发挥增益效应提供理论依据和实践依据。