

● 山西大学中国城乡发展研究丛书

# 内生改革：社会需求 视角下政府重塑研究

以山西L县W乡为例

王慧斌◎著

中国社会科学出版社

● 山西大学中国城乡发展研究丛书

# 内生改革：社会需求 视角下政府重塑研究

以山西L县W乡为例

王慧斌◎著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

内生改革:社会需求视角下政府重塑研究——以山西L县W乡为例 / 王慧斌著. —北京:中国社会科学出版社, 2016. 8

ISBN 978-7-5161-8622-0

I. ①内… II. ①王… III. ①地方政府—政治体制改革—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第170120号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 冯春风  
责任校对 张爱华  
责任印制 张雪娇

---

出版 中国社会科学出版社  
社址 北京鼓楼西大街甲158号  
邮编 100720  
网址 <http://www.csspw.cn>  
发行部 010-84083685  
门市部 010-84029450  
经销 新华书店及其他书店

---

印刷 北京君升印刷有限公司  
装订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版次 2016年8月第1版  
印次 2016年8月第1次印刷

---

开本 710×1000 1/16  
印张 16.5  
插页 2  
字数 271千字  
定价 59.00元

---

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换  
电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

# 序 言

董江爱

农村社会实践尤其是公共领域的活动是学术界关注的热点之一，在改革背景下研究农村公共政策的实施情况和农村自身的反应，从而将基层社会与国家互动，尤其是基层社会对国家政策反应的逻辑体现出来，映射出国家政权运作机制和基层社会既有的实践逻辑以及二者互动关系，对我国社会和政治变迁有着重要意义。

进入 21 世纪以来，随着从计划经济体制向市场经济体制的转型，我国开启了从“社会国家化”到“国家社会化”的政治转型，而随着经济的发展，我国也逐步进入“以工补农”、“以城带乡”的社会发展阶段，国家对农村社会也由“资源汲取”进入到“资源反哺”阶段。在这种农村社会发生重大的历史转型中，对于处于其核心地位和关键位置的乡镇政府应该如何适应和改革，就成为当前学术界探讨的重点问题，也引起了激烈的争论。部分学者认为应该撤销乡镇或实行“乡镇自治”；而有些则认为撤销乡镇政府为时尚早，应该实行“乡派村治”、村镇并列自治或有限自治、“乡政自治”等；有的则从实践中得出乡镇政府在相当长时间里不仅不应该取消，更应该“强化建设”，等等。不同的观点都基于自己的理论视角提出不同的改革路径，这也使“乡镇改革”呈现出“百家争鸣”的态势。总的来说，这些探索都是在中国农村基层社会改革和现代化不断加深的情况下，传统的基层政府的功能逐渐丧失，而根据社会变化而进行的基层政府改革和构建尚在探索之中的大背景下，根据理论和现实的需要来讨论基层政府的改革和出路问题。

而国家战略发生重大改变和基层社会发展巨大变化，无论从哪种观点出发，乡镇体制都必然要发生根本性的改变，日益要求其从原来的政权整

合角色转变为社会服务角色。从这点出发，本书作者在对以往乡镇改革进行反思的基础上提出为什么之前我国的乡镇改革始终没有解决好职能转变问题，为什么越改革越偏离预定目标。

为了回答这个问题，作者考察了我国乡镇政府以往的改革实践，得出了以往的乡镇无论是机构改革、财政改革，还是农村综合改革都是在特定的社会背景下基于国家建构的需要，主要依靠国家行政强制推行，不仅制度供给由国家提供，而且过程也由国家主导，表现为鲜明的强制性制度变迁，是一种“悬浮式”的改革，即在改革的过程中忽视了农村社会的内在需求和利益偏好，导致制度供给悬浮于社会需求之上，造成制度变迁的内在需求与制度外在供给之间的冲突。因此，不仅不能有效地解决基层社会问题，基层社会也在排斥这些外在制度供给，这种被动式的改革造成了国家与社会之间“冷漠式的紧张”或信任裂痕，不仅不能满足农民的需要，更引发了日益严重的乡村冲突。

从历史和实践上看，政府改革主要沿着两种路径，一种是为满足政权建设下的制度供给，即国家建构路径；另外一种是为适应社会发展下的制度内生，即社会需求路径。而我们过去乡村治理或者说是乡镇改革基本上基于国家建构的需要，是外部性的任务性的，包括制度安排也是外部性的。在如今乡村社会发生重大历史转型的背景下，乡村治理也应由国家建构转向社会内在需求。乡镇政府在失去国家制度化规定的任务性功能外，并不意味着就完全失去了自身本应该发挥的功能，因为社会大量的内生需求更是需要政府来完成或者说来服务。因此可以说，在当前乡村治理的转型过程中，我国农村社会发生了巨大变化，乡村治理环境的变迁对已有的以外部制度供给为主的乡村社会治理机制提出了新的挑战，亟须通过体制机制创新，寻找基层社会的有效实现形式。

社会各界也开始对基层社会的有效实现形式进行了探索。尤其是学术界开始探索内生式或内源性的改革或发展之路，即探索一种发展模式主要由地区内部来推动和参与、充分利用发展地区自身的力量和资源、尊重自身的价值与制度、探索适合自身的发展道路。如徐勇教授所言“找回自治”，即根据农民共同利益的需求，结合自身地域、文化特点，深刻挖掘基层社会的内在治理要素，建构基层社会内生的治理组织体系。

因此，本书作者就是基于这样一种认识，认为在当前要真正实现乡镇

政府改革的目标，就必须改变当前的改革路径，由国家建构下的外力推动式的制度供给转变为社会需求下的内生改革，即从应对农村基层社会不断发展变化和农民需求不断提升的现实出发，挖掘基层社会内部的治理资源，以应对和满足社会发展需求来重塑乡镇政府的角色和职能。

向基层学习、向群众学习、向实践学习，是我们从事社会科学研究者的基本方法，也就是做学问应有的价值遵循。本书作者是我指导的博士生，作为一名青年学生，从事乡村治理研究本身就具有极大的挑战性，尤其要去做乡镇改革这个争论较多、成果较多且具有极强政治敏锐性的选题调查，是相当困难的，尤其有些访谈对象还刻意回避某些政治问题，就大大增加了个案调查的难度，因此就需要有扎实的社会调查。为了深刻挖掘第一手材料，作者三次深入 L 县 W 乡亲身观察和参与该乡进行的一系列改革创新实践，在长达 5 个月的时间，作者克服了语言的障碍、饮食的不适、环境的恶劣、身体的疲惫。比如为了真实地了解该乡村民的选举情况，曾经连续几天忍着寒冷和饥饿通宵观察村内选举；比如为了了解该乡信访化解问题，不仅跟随乡镇干部去接访，甚至还被上访群众整整围堵了三天；比如为了了解当地一起严重的群体性事件，还差点受伤；比如有时为了采访一些偏远村庄的农户，往往都步行 20 多里，等等，不一而足。实证调研的过程是辛苦的，但收获是巨大的，首先这种认真的学术态度和刻苦的学习精神就值得赞赏。

本书只是作者的一个阶段性成果，希望在此基础上能够坚持不懈、使其研究不断有所提升和进步。

2016 年 3 月 28 日  
于太原

# 目 录

|                                |        |
|--------------------------------|--------|
| 序 言 .....                      | ( 1 )  |
| 导 论 .....                      | ( 1 )  |
| 第一节 问题的提出 .....                | ( 1 )  |
| 第二节 国内外研究综述 .....              | ( 4 )  |
| 第三节 研究方法与案例选择 .....            | ( 17 ) |
| 第四节 研究思路及主要内容 .....            | ( 19 ) |
| 第五节 相关概念与基本理论 .....            | ( 24 ) |
| 第一章 社会发展催生政府内生改革的背景与现实 .....   | ( 40 ) |
| 第一节 我国乡镇政府改革历程的回顾与反思 .....     | ( 41 ) |
| 一 国家行政推动：我国乡镇改革的历史回顾 .....     | ( 42 ) |
| 二 “悬浮式”改革：我国乡镇改革的历史反思 .....    | ( 52 ) |
| 第二节 多重矛盾交织：乡镇政府改革的客观环境 .....   | ( 54 ) |
| 一 矛盾汇集的“特殊区域” .....            | ( 55 ) |
| 二 远近闻名的“上访大乡” .....            | ( 66 ) |
| 三 无官能升的“硬地皮” .....             | ( 75 ) |
| 第三节 维持地方稳定：乡镇政府改革的社会压力 .....   | ( 77 ) |
| 一 三大活动 .....                   | ( 77 ) |
| 二 新官上任 .....                   | ( 78 ) |
| 三 群众路线 .....                   | ( 80 ) |
| 第四节 回应社会需求：乡镇政府改革的内生动力 .....   | ( 82 ) |
| 一 社会需求促使“乡一村”两个层面整体协同改革 .....  | ( 83 ) |
| 二 社会需求推动政府“机构、方式、主体”稳步发展 ..... | ( 84 ) |
| 小 结 .....                      | ( 85 ) |

|                                    |         |
|------------------------------------|---------|
| <b>第二章 服务视角下的政府机构整合与职能转变</b>       | ( 89 )  |
| <b>第一节 服务视角下的机构整合</b>              | ( 90 )  |
| 一 “农民之家”                           | ( 90 )  |
| 二 “五大中心”                           | ( 92 )  |
| 三 “两个大院”                           | ( 97 )  |
| 四 驻村工作室                            | ( 101 ) |
| <b>第二节 服务视角下的职能转变</b>              | ( 102 ) |
| 一 集中办公与窗口服务                        | ( 103 ) |
| 二 便民手册与服务引导                        | ( 104 ) |
| 三 干部驻村与服务群众                        | ( 104 ) |
| <b>第三节 服务视角下的干部考核</b>              | ( 106 ) |
| 一 领导推动下的自我管理                       | ( 106 ) |
| 二 制度治理下的绩效考核                       | ( 107 ) |
| 三 民主监督下的岗牌评议                       | ( 109 ) |
| <b>小结</b>                          | ( 109 ) |
| <b>第三章 市场经济下政府的角色定位与方式转变</b>       | ( 112 ) |
| <b>第一节 集体产权失效：农村集体资产资源交易站建立的背景</b> | ( 113 ) |
| 一 集体产权监督机制失效导致“腐败”严重               | ( 114 ) |
| 二 政府管理方式滞后导致农民“维权”受阻               | ( 119 ) |
| <b>第二节 政府搭台：农村集体资产资源交易站的建立过程</b>   | ( 120 ) |
| 一 实地考察学习经验                         | ( 121 ) |
| 二 找寻依据制订方案                         | ( 122 ) |
| 三 成立机构建立场所                         | ( 123 ) |
| 四 排除阻力清除障碍                         | ( 124 ) |
| 五 制定原则分布推进                         | ( 127 ) |
| <b>第三节 市场交易：农村集体资产资源交易站的运行实践</b>   | ( 128 ) |
| 一 统一进场与民主决策                        | ( 129 ) |
| 二 程序公开与市场交易                        | ( 134 ) |
| 三 多方监督与法律主导                        | ( 136 ) |
| <b>第四节 合作共赢：农村集体资产资源交易站的运行效果</b>   | ( 138 ) |

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 一 转变政府角色赢得群众信任 .....           | (138) |
| 二 扩大群众参与缩小腐败空间 .....           | (139) |
| 三 规范企业行为促进经济发展 .....           | (141) |
| 第五节 三权同步：实现农村集体产权交易所持续发展的      |       |
| 基础条件 .....                     | (142) |
| 一 加快制度“确权”步伐 .....             | (143) |
| 二 加大政府“放权”力度 .....             | (143) |
| 三 加强农民“维权”能力 .....             | (144) |
| 小结 .....                       | (145) |
| 第四章 社会自治下的政社协商共治与关系转变 .....    | (150) |
| 第一节 社会失序：群众说事评理谏言协会的成立背景 ..... | (151) |
| 一 矛盾复杂难以化解 .....               | (152) |
| 二 法治缺失难以治理 .....               | (154) |
| 三 政府干预难得民心 .....               | (156) |
| 四 村庄分裂难行自治 .....               | (159) |
| 第二节 政府主导：群众说事评理谏言协会的成立过程 ..... | (161) |
| 一 挖掘资源动员乡贤 .....               | (162) |
| 二 实地考察学习经验 .....               | (165) |
| 三 出资帮扶提供场地 .....               | (166) |
| 四 广泛宣传强势推动 .....               | (166) |
| 第三节 社会参与：群众说事评理谏言协会的实际运行 ..... | (167) |
| 一 业务范围与协会职责 .....              | (167) |
| 二 免费服务与三室设置 .....              | (169) |
| 三 协会自治与群众主体 .....              | (171) |
| 四 程序规范与制度保障 .....              | (173) |
| 小结 .....                       | (176) |
| 结论与讨论 .....                    | (179) |
| 第一节 结论：以社会需求重塑政府 .....         | (179) |
| 一 社会需求是政府内生改革的动力与方向 .....      | (181) |
| 二 以社会需求限定政府角色及其职能范围 .....      | (182) |
| 三 以发展需要转变政府治理的方式和形式 .....      | (184) |

|                                                 |       |
|-------------------------------------------------|-------|
| 四 以互动式治理实现政社关系的协商共治 .....                       | (187) |
| 五 以社会评价检验政府改革的过程和绩效 .....                       | (190) |
| 第二节 讨论：内生改革何以持续 .....                           | (191) |
| 一 改革政策的延续问题 .....                               | (192) |
| 二 改革风险的规避问题 .....                               | (192) |
| 三 改革方式的运用问题 .....                               | (193) |
| 参考文献 .....                                      | (195) |
| 附录 .....                                        | (208) |
| 附件1 W乡关于建立推行“双五二一”群众工作法的实<br>施方案 .....          | (208) |
| 附录2 W乡社会服务管理中心工作人员绩效考核办法 .....                  | (211) |
| 附件3 W乡关于建立农村集体资产资源交易站、强化农村<br>“三资”管理的实施方案 ..... | (214) |
| 附件4 W乡农村集体资产资源交易站操作办法（试行） .....                 | (219) |
| 附件5 W乡农村集体资产资源委托交易代理协议书 .....                   | (223) |
| 附件6 W乡党的群众路线教育实践活动创新行动实施纲要 .....                | (225) |
| 附件7 W乡群众说事评理谏言协会开展工作的实施意见 .....                 | (228) |
| 附件8 W乡群众说事评理谏言协会章程 .....                        | (231) |
| 附件9 L县“1+2”转型发展模式——资源型县域转型发<br>展的路径选择 .....     | (237) |
| 后 记 .....                                       | (253) |

# 导 论

## 第一节 问题的提出

进入 21 世纪以来,随着经济社会的发展,我国逐步进入“以工补农”、“以城带乡”的社会发展阶段,中央加大了对农村的支持力度,各项惠农政策陆续出台,尤其是农业税的取消和新农村建设的开启,标志着国家对农村社会的整合方式由“汲取式整合”向“供给式整合”<sup>①</sup>的战略转变,进入了由“资源汲取”到“资源反哺”<sup>②</sup>的阶段,这必然要求乡镇政府不断增强公共服务职能。但农业税取消后,虽然乡镇政府以往以完成国家任务和执行政策为中心的工作逐渐减少,却也从以前轰轰烈烈干工作的场面变为“无事可干”或“干事不成”境况,尤其是沉重的财政压力使乡镇政府几近瘫痪,职能萎缩,即使把财政转移支付全部如数用于乡村学校、计划生育、民政优抚、乡村道路建设、村级管理经费和五保户补助等各项事业,还远远不够<sup>③</sup>,更谈不上为农村社会提供适时和优质的公共服务。因而,乡镇政府日益沦为“悬浮型”<sup>④</sup>的看守政府,日益成为群众眼中的“稻草人”、“养老院”。社会各界也日益要求对乡镇政府进行改革。

其实自 20 世纪 90 年代中后期以来,由于机构臃肿、人员膨胀致使运

---

① 尤琳、陈世伟:《后税费时期乡镇政府治理能力研究》,《社会主义研究》2013 年第 6 期。

② 同上。

③ 董江爱:《税费改革与乡村治理》,《经济问题》2004 年第 10 期。

④ 周飞舟:《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》2006 年第 3 期。

行成本居高不下，政府行政与村民自治的冲突引发党群、干群关系紧张，汲取功能过多导致农民负担沉重，单纯追求 GDP 导致过度干预市场经济而产生的权力寻租、腐败以及行为变异等问题，汲取型、盈利型甚至是掠夺型的政府角色和职能日益使乡镇政府成为乡村社会诸多问题和危机的制造者，严重影响了我国基层社会的稳定和发展。为应对财政压力、民主压力、社会压力，各地也开始了大规模的乡镇改革，如撤并乡镇、机构精简、站所转制、委托扩权、财政统管、综合改革等改革。但从实践上看，大多数的乡镇改革似乎仅仅只是围绕着“机构改革”进行，以期通过机构合并与精简来降低乡镇政府运行成本，解决基层的社会危机。这些改革虽然在一定程度上减少了乡镇财政的压力，也因此弱化了乡镇政权对社会服务的渗透能力<sup>①</sup>，始终没有真正解决乡镇政府的职能转变问题，反而使乡镇政权在农村基本公共服务方面逐渐呈现出“缺席”<sup>②</sup>的状态。

而随着社会经济的发展，农民的社会需求日益多元，尤其在教育、就业、医疗、养老、住房、出行、文化等方面亟须政府提供更多更好的公共服务。当前中国农村的基本公共服务主要由中央和省级政府提供，乡镇政权主要是执行。虽然国家提供了大量的惠农工程，却出现了“政府主导，群众观望”、“政府唱戏、群众看戏”的困局。<sup>③</sup>特别是由于缺乏相应的财政实力和刚性政绩考核激励，乡镇政府既缺乏积极主动为群众提供公共服务的动力，也缺乏提供公共服务的实力，即使一些乡镇主动提供某些公共服务，也仅仅是出于乡镇领导的个人选择。在这种情况下，乡镇政府做得越多反而越得不到群众的支持和信任。对于农民来说，虽然对公共服务有着强烈需求期盼，但同时又普遍地缺乏表达，不知道该向谁表达和怎样表达，处于一种近乎失语的状态。农民服务需求与乡镇政府的服务能力之间存在着巨大的张力，不仅使乡镇政府自身陷入了“进退两难”的尴尬境地，更造成农民对于基层政权在情感上、思想上的冷漠疏离，加剧了农民对乡镇政府的失望和不满，损害乡镇政府的权威性和合法性。

正如赵树凯所言，乡村冲突主要起因就是新的制度和发展环境下，

① 徐勇：《“服务下乡”：国家对乡村社会的服务性渗透》，《东南学术》2009年第1期。

② 尹利民：《“在场”抑或“缺席”：农村公共服务中的乡镇政权——基于赣中地区A乡的调查与分析》，《甘肃行政学院学报》2011年第3期。

③ 徐勇、邓大才：《再领先一步》，中国社会科学出版社2012年版，第196页。

农民的需要得不到满足。<sup>①</sup>在这种冲突下,流失的不仅是乡镇政府本身的权威性和合法性,更影响着基层的社会稳定。近年来,随着我国市场化、工业化、城镇化的快速发展,基层社会面临的治理环境和治理结构发生了很大改变,农民利益辨识能力不断增强,利益诉求也超出原有的村庄范围。尤其是围绕土地等集体资产资源的利益冲突以及乡村、官民、干群、村企之间利益争夺与博弈日益加剧。但政府治理与村民自治的脱节,农民利益表达渠道不畅,基层腐败、非法上访、暴力对抗、群体性事件等问题凸显,使基层社会治理陷入无效、无序甚至混乱的状态。维稳也就取代了GDP成为乡镇政府最重要的工作。而现有体制的束缚,使乡镇政府不仅无法解决这些利益冲突,甚至在某种程度上激化了矛盾。因此,出于“不出事”的心理预期和现实的理性选择,面对基层社会的种种问题,乡镇政府往往选择沉默。某位乡镇干部坦言:“当前乡镇政府新三大功能就是政策的传话员、问题登记者和矛盾的接访员,除此之外我们只能选择沉默,因为面对各种因利益纠纷引发的社会矛盾,比如土地征收、资源分配,我们既无权管理,也无法解决,又不得不做,但在巨大的经济利益面前,我们对群众的说服教育显得苍白无力。”可以说,农民公共服务需求的提升和利益诉求方面的失语与乡镇政府的无力作为和集体沉默,是当前基层社会的最大困境。

通常某一组织是为履行某一特定职能而创立的,当这一职能不再需要时,该组织就面临重大危机:它要么去发现新的职能,要么就坐以待毙。<sup>②</sup>乡镇政府既不能提供群众所需的公共服务,又无法满足群众的利益诉求,甚至不能解决群众日常生活中的问题。这不仅使其失去了政治上的权威性和合法性,更失去了群众信任,甚至丧失话语权。这种处境使乡镇政府处在改革的“风口浪尖”,关于乡镇去留问题就成为社会各界讨论的热点和焦点。<sup>③</sup>

但从现实角度考虑,我国缺乏自治的社会条件,乡镇政府短时期内还

---

① 赵树凯:《乡村治理:组织和冲突》,《河北学刊》2003年第6期。

② [美]塞缪尔·P.亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》,王冠华等译,上海人民出版社2008年版,第12页。

③ 徐勇:《精乡扩乡、乡派乡治:乡级治理体制的结构性改革》,《江西社会科学》2004年第1期。

不能撤销，那么面对这些现象我们不禁要问：财力和权力的缩减使大多数乡镇政府沦为看守政府，无事可做或无法作为，那么乡镇政府是否真的无事可做、无法作为或不敢作为？如果不是，那乡镇政府又应该做些什么？同时，面对基层社会的矛盾和冲突，乡镇政府是否应该抱着不出事的态度得过且过，或者说只能这样？进而更要反思，为什么改革越多，乡镇政府的权威性流失越快？是改革的目标偏离预期，还是改革路径出了问题？如果是目标，那么新的目标是什么？如果是路径出了问题，那么新的路径又是什么？

## 第二节 国内外研究综述

### 一 国内研究综述

乡镇政府是当前我国社会各界关注的重点和热点问题，为此学界也进行了大量的研究，主要有以下五个方面。

#### 1. 乡镇机构与税费改革问题研究

乡镇机构改革主要是针对乡镇党政机关、事业单位及其人员展开的，意在精简机构，压缩财政供养人员，减轻乡镇压力和运行成本。主要是从精简乡镇机构和人员、撤并乡镇、交叉任职、站所转制等方面进行。而学界关于乡镇机构改革的研究分为前后三个阶段。

第一个阶段是20世纪80年代中后期到90年代初期。这段时期主要是为了解决原公社体制解体后乡镇政权重建，针对乡镇政府机构庞大、人员冗余，党政合一、权力集中，党政分设、职数过多，条块分割、职能不全等问题，从职能转变、理顺政企关系，简政放权、理顺条块关系等方面展开研究，但研究成果相对较少，大多是一些零星论文，如吴志龙（1990）；卓亮生（1993）；宋崇林（2000）。

第二个阶段对于乡镇机构改革的研究主要是基于农村税费改革后，乡镇政府如何进行配套改革，以改变乡镇政府权威下降、职能弱化、权责不一、效率低下等问题。

首先关注于农村税费改革后乡镇财政问题。孙潭镇、朱钢（1993）对乡镇财政进行了尝试性的系统研究。张静（2000）从基层政权运作的角度展开对财税制度的研究，重点分析有缺陷的财税制度在基层造成的种

种社会后果,并将基层政权的行为引向不受限制的方向。岳芳敏和李芝兰(2005、2006)则从广东顺德农村税费改革进程的个案研究出发,提出“不断注入财政转移支付不一定是农民减负持续发展的必要和充分条件,强调政府职能、机构以及公共财政管理方面的制度变革”具有根本性的作用。韩俊(2005)以案例研究的方式,对黑龙江初步改革的探索。

其次关于农业税取消后乡镇机构改革的研究。2006年10月在国务院的倡导下各地也开始了大规模的乡镇改革试点。关于乡镇机构改革的研究也大量呈现,从改革过程的描述、到改革过程的评析及改革未来的预测,都进行了大量的研究,尤其是从财政改革的角度论述乡镇机构改革的文章较多。相关的学术论文更多,主要有金太军(2001),徐增阳、黄辉祥(2002),黄天柱(2004),李芝兰、吴理财(2005),赵树凯(2005),张新光(2005、2007),张晓山(2005),朱守银、闫辉(2007),曲延春、刘启营(2007),王德工、吴理财(2005、2008)等。

这个时期除了大量的学术论文,也有相关的专著产生。如邓道坤、刘友凡《大变革:湖北省农村税费改革纪实》(2006),刘田喜《2006年湖北发展蓝皮书乡镇综合配套改革卷》(2006),金太军《乡镇机构改革挑战与对策》(2005)。尤其是金太军的《乡镇机构改革挑战与对策》,从国家政权建设的宏观视角来分析乡镇机构改革的历史必然性,并结合市场经济发展、全面建设小康社会以及政府的治理变革和政治文明建设两大历史进程,提出乡镇政府改革的目标、价值以及路径。

第三个阶段是从新农村建设、基层社会治理的角度探索乡镇政府机构改革。如金太军、林莉(2007),周金恋、陈亚蕾(2011),闫丽萍(2013)等,主要认为在新农村建设背景下,乡镇机构改革更成为一项复杂而系统的工程,这就必须结合乡镇治理转型,实现乡镇机构改革从善政到善治的目标转换。

## 2. 乡镇民主改革及去留问题研究

随着村民自治的深入发展,学者们开始思考和探索乡镇层面的自治问题。一方面学者们开始对“乡一村”关系以及乡镇民主政治的研究,如张厚安(1999、2001),王振耀(2000),赵树凯(1999、2001),徐勇(1997),于建嵘(2001),吴毅(2002),景跃进(2004)等;另一方面经过机构改革之后的乡镇政府依然存在机构臃肿、财政困难以及公共物品

提供效能差等问题，吸引了众多学者对乡镇政府定位的反思。

进入 21 世纪，随着部分地方对乡镇层级民主改革的探索实践，如乡镇长直选、公选、两票制、两推一选书记镇长、三轮两票制、乡镇党委书记的公推直选等，学界也开始从民主的视角研究乡镇改革问题以及选举背后的乡镇体制问题和县乡互动的过程。如李凡、寿慧生、彭宗超、肖立辉（2000），浦兴祖（2001），何包钢、郎友兴（2001），肖唐镖（2003），杨雪冬、托尼·赛奇（2004），史卫民（2000），徐勇、贺雪峰（2004），何增科、杨雪冬、赖海荣、高新军（2004），吴理财（2006），王海平（2006），任中平（2012）等。

这些研究不再局限于村民自治的范畴，开始关注村民自治发展与基层政府的适应问题，提出了村庄之外如何变革政治结构的问题。但是，对于乡镇层面而言，这种研究有一个缺陷，即乡镇并未构成研究的核心，只是诸多解释变量之一，这些研究大都以自治的角度关注乡镇一级的选举，以及选举与基层民主之间的关系，并没有把作为基层政府的乡镇作为政治体制的一级来研究其运作过程以及存在的问题。因此，在深度上有一定的局限。

但是对于乡镇民主改革的研究，学者们已经开始将乡镇作为一个独立主体探索乡镇的发展问题，并由此引发了关于乡镇去留问题的争论，主要包括撤销的主张，保留的主张和灵活对待的主张。大致有四种观点。一是撤销乡镇或“乡镇自治”论，如邓大才（2001），傅光明（2001），郑法（2000），于建嵘（2002）等；二是“乡派村治”或村镇并列自治论，如徐勇（2002、2004），温铁军（2002），赵树凯（2006），沈延生（1998）等；三是有限自治、“乡政自治”或民主合作论，如吴理财（2002、2004、2009），何增科（2003），郑超峰（2007），李昌平（2005），章荣君（2007），高新军（2005）等；四是“强化建设论”，认为乡镇一级建制在相当长时间里不能取消，在原有组织架构下进行改革才是现实的选择，认为应该做实乡镇政府，使其真正成为功能完备的一级政府。如袁金辉（2007），许才明（2009）。尤其是党国英认为应当建立大农村社区，缩小乡镇规模并取消村级管理层次，由乡镇履行以前村治的公共管理职能，乡镇大社区实行民主选举、议行合一和两委合一。还有一些学者提出了“直选但不自治”的乡镇体制，如刘学民（2010）。

总的来说,这些研究多从机构设置和冗员裁撤、政府职能转换、基层民主建设等三个向度展开。但是,由于缺乏经验研究的充分支持,特别是对于乡镇政府体制的系统观察不够,这些政策主张似乎急于为基层政府的未来指明方向,而政策主张所依据的研究基础都不够坚实。

### 3. 乡镇政府职能转变与行为研究

除了从民主自治的角度探索乡镇政府的去留存废问题以外,很多学者认为在当前我国的社会条件下谈乡镇政府的去留问题为时尚早,且缺乏可操作性,如时和兴(2009)。因此,更应该关注乡镇政府的职能转变问题,从研究具体政府行为来探索其如何提高公共服务的能力和政府改革的具体路径。

(1) 学界对乡镇政府角色演变及角色冲突进行了系统研究。如从压力型体制向民主型体制的转变(荣敬本、崔之元,1998);从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”(杨善华、苏红,2002;陈盛伟、岳书铭,2006);“悬浮型”政权(周飞舟,2006);“依附型”政权(饶静、叶敬忠,2007);“基层政府公司化”(赵树凯,2006);“维控型”政权(欧阳静,2011)。在对乡镇政府角色进行历史分析后,学界开始关注乡镇政府的职能转变及行为优化问题研究。

(2) 关于乡镇政府行为的研究。主要从征地、维稳、招商引资、公共政策等方面对乡镇政府的行为选择逻辑进行研究,并总结优化其行为的路径选择。如叶麒麟、郑庆基(2006)从国家意志、乡村社会利益和自身官僚利益的实现和维护三者关系角度研究乡镇政府在征地中的角色的角色偏位。丁煌、柏必成(2006)从乡镇政府和乡村制度环境的互动关系来探索乡镇政府行为选择的优化。贾晋、钟茜(2009)则总结了农村税费改革后的乡镇政府行为并进行了展望。徐建牛(2010)则对转型期乡镇政府经济行为的演进进行了研究,提出在盈利型的导向下乡镇政府行为已从经营企业转变为经营土地,需要引起重视。剧锦文(2010)则对甘肃省华亭县砚峡乡进行实证调查,通过对西方发达国家地方政府角色及职能的分析与介绍,对我国典型的乡镇发展模式进行了比较研究。曾明(2011)则对“稳定压倒一切”下的乡镇政府行为选择进行了研究。王春刚(2012)研究乡镇政府信用建设问题。李松玉、曲延春(2012)等关于乡镇政府招商引资的行为逻辑及其治理的研究认为,农业税取消后,乡