

Annual Report on China's Reform

总 论

Introduction

中国改革的历史新起点

*A New Historical Starting Point in China's
Reform*

2005年以全国范围内农业税的取消、非公经济发展 36 条的出台、国有商业银行股份制改革的推进为重要标志，拉开了新阶段改革攻坚的序幕。今后几年，我们面临的矛盾和问题更具深刻性和复杂性，改革攻坚的难度在增大。

我国正从初步小康向全面小康过渡，无论是发展还是改革，都处在一个新的历史起点。2005 年的改革实践说明，只有站在新的历史起点上，我们才能客观评价改革的历史进程；只有站在新的历史起点上，我们才能准确把握“十一五”时期改革攻坚的总体目标和主要任务；只有站在新的历史起点上，我们才能进一步坚定改革的决心和信心，切实加大改革力度，使事关全局的重大改革取得实质性突破。因此，评估 2005 年的改革，研究“十一五”时期的改革进程，都要基于这个历史新起点，以进一步形成改革的共识，增强改革的动力。

一、改革攻坚的战略提升：全面树立 以人为本的改革观

我国 27 年改革开放的实践表明，准确把握社会矛盾变化是成功推进改革的基本前提。在改革开放初期，我国社会面临的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要与落后的社会生产之间的矛盾。同 27 年前相比，目前我国社会面临日益突出的两大矛盾：一是经济快速增长同发展不平衡、资源环境约束的突出矛盾；二是公共需求的全面快速增长与公共服务不到位、基本公共产品短缺的突出矛盾。我国社会矛盾的深刻变化，表明 27 年的改革开放取得了巨大成就，同时也表明中国的改革发展进入

新的阶段。面对我国社会矛盾的变化，新阶段改革攻坚的战略目标，要以科学发展观为指导，从解放和发展生产力提升为促进人的全面发展。

1. 改革要立足于人的发展，要树立以人为本的改革观。改革的目的是在解放和发展生产力的基础上，逐步满足社会成员多方面的需求，以实现人的全面发展。以人为本，无论是作为科学发展观的基本要求，还是作为改革观的本质内容，都表明改革发展理念逻辑层次的重大提升：第一，中国是发展中的大国，发展对中国来说仍是首要的任务；第二，发展的目的是为了人的全面发展；第三，以人为本的全面发展，是实现经济与社会、城市与农村、东部与西部、人与自然、人与人之间的和谐发展。

我国正处在经济社会转型的关键时期，落实科学发展观，重要的前提是树立以人为本的改革观，将发展建立在制度改革与创新的基础上。以人为本的改革观，就是改革要适应社会矛盾的变化，有效满足广大社会成员的基本需求，充分保障广大社会成员的基本权利，使多数人能不断地分享改革发展的成果。

2. 树立以人为本的改革观，要使改革政策的制定与抉择立足于多数人的利益。从根本上说，改革的过程就是调整各方面利益关系的过程。在改革攻坚进入全面利益关系调整的新阶段，要注重改革政策的科学性，增加改革措施的协调性，使改革兼顾到各方面利益，照顾到各方面的关切。同时，要广泛吸纳社会成员参加重大改革决策和公共政策的制定过程。这样，既有利于不断增强改革的动力、解决好改革与多数人利益的问题，又有利于增强改革的透明度、提高公共政策的有效性，使多数人在不断分享改革发展成果的同时，参与改革，支持改革。由此，改革就会真正拥有更广泛的社会基础和民意基础。

3. 以人为本是改革指导思想的重大发展，要把以人为本作为判断改革、评价改革的基本标准。在改革过程中，不同的利益主体不可避免地对改革提出不同的政策主张和要求，由此产生了对改革的不同认识和争论。2005年社会各方面对改革的争论，客观地反映了利益矛盾和利益之争的现实。树立以人为本的改革观，就是要把满足广大社会成员基本的公共需求作为改革的目标与任务，由此协调不同利益主体的利益关系，

从而形成对改革最广泛的共识。当前，无论是争论改革的对与错，还是争论某些改革的成功或失败，都要把以人为本作为基本标准和主要依据。没有 27 年的改革开放，就不可能有我国经济的长期快速增长，也不可能使我国几亿人口摆脱贫困，并使多数人的利益在改革中得到不同程度的实现。同样，不坚持改革的方向，加快推进各项改革，又怎样能够解决经济社会生活中的深层次矛盾和问题？如何能够满足广大社会成员日益增长的公共需求？离开以人为本这个基本标准和主要依据，就容易得出脱离实际的结论，就会对新阶段的改革攻坚产生不利影响。因此，我们应当站在改革新的历史起点，在以人为本的改革理念指导下形成最广泛的改革共识，凝聚更大的改革动力。

二、改革攻坚的两大目标：进一步完善市场经济体制与加快建立公共服务体制

面对我国社会矛盾的变化，落实以人为本的改革观，需要在进一步完善社会主义市场经济体制的过程中，加快建立社会主义公共服务体制。换言之，“十一五”时期的改革攻坚，需要在继续推进市场化改革的同时，加快建设公共服务体制。

1. 实现经济增长方式的转变，需要加快市场化改革进程。27 年来，我国的市场化改革取得重大进展，社会主义市场经济体制已初步建立。但是，改革的任务还相当艰巨。目前，我国经济增长方式中存在的突出问题，从多方面反映了经济体制中的深层次矛盾仍然没有得到有效的解决，市场化改革远未到位。

(1) 要素市场化改革不到位。由于要素市场的发育滞后，行政控制资本、土地等要素的问题还比较突出。目前，尚未形成资本、土地等要素的市场价格形成机制，这使市场在资源配置中的基础性作用不能得到充分发挥。这是我国过去反复出现宏观经济大幅波动的体制根源。因此，加快推进要素市场化进程仍然是改革攻坚的重要任务。

(2) 产权制度改革不到位。由于国有股“一股独大”和过分集中的产权结构并没有根本改变，大型国有企业股份制改革以及垄断行业的管

理体制改革进展缓慢，加之非公有经济发展的体制性障碍尚未真正解决，各类所有制企业公平竞争的机制没有完全建立起来。因此，必须在产权制度改革中，建立和健全国有企业的产权结构，扩大垄断行业的开放性，并进一步落实非公有制经济发展所需要的经济社会环境和制度保障。

(3) 金融体制改革不到位。2005年，国有商业银行的股份制度改革有了重大进展，但金融体制改革总体上仍然滞后于经济体制改革的整体进程。由于软约束没有得到完全消除，国有商业银行尚未成为有效的市场竞争的主体，盲目竞争、违规放贷、监控不力等问题还比较突出；资本市场的各种不规范行为导致股市积重难返，潜在的金融风险仍然存在。因此，下一步的改革攻坚，还需要进一步加快推进国有商业银行的股份制度改革，加快规范发展资本市场。

当前，市场化改革不到位的原因很多，例如：第一，有些改革由于涉及利益关系和缺乏配套条件而难以推进，甚至还尚未破题；第二，改革到了“深水区”，由于多方面的原因，有些改革还没有真正触及深层；第三，改革到了全面调整利益关系的关键时期，由于受各方面利益的掣肘，再加上缺乏有效的改革协调机制，改革在推进中存在一定程度的走形变样。因此，目前我国经济生活中的主要问题并不是市场化已经完成，或者市场化过度的问题。相反，是市场化改革不到位的问题。“十一五”时期加快市场化改革的任务相当艰巨。只有排除各种干扰，坚定地推进市场化改革进程，才能真正转变经济增长方式，实现经济的可持续增长。

2. 从满足广大社会成员的基本公共需求出发，加快建立社会主义公共服务体制。我国进入经济社会转型时期，利益主体和社会结构正在发生重要变化。随着社会矛盾和社会问题的日益尖锐，我国已成为世界上收入差距比较大、城乡差距比较严重，就业、公共医疗、义务教育、社会保障等公共需求和公共服务方面问题比较突出的国家之一。面对这一严峻的现实，在完善市场经济体制的过程中，加快建立公共服务体制，扩大政府的公共服务职能，是解决错综复杂的社会矛盾和保持社会稳定的关键举措。为此，要把建公共服务体制作为“十一五”时期改革攻坚的重大任务之一，从而使改革获得更广泛的社会支持。

(1) 把提供基本而有保障的公共产品作为“十一五”时期公共服务

体制建设的主要任务。未来几年，解决好以下五个方面的问题尤为迫切：一是就业与再就业。要强化政府促进就业的公共服务职能，尽快建立多层次、多渠道的就业服务体系。二是公共卫生和初级医疗保障。目前，迫切需要进行制度的重新设计，使人们享有基本的公共卫生和医疗服务。三是义务教育。“十一五”时期，实现义务教育的全部免费，已成为社会各界对政府的基本要求。四是社会保障。按照低水平、广覆盖的原则，“十一五”时期要努力将所有的社会成员纳入社会保障体系。五是公共安全。应继续加大力度切实解决生产、卫生、食品等公共安全方面的问题。

当前，困难群体的增多和利益受损，已成为一个客观现实，并成为社会公平、公正的焦点问题之一。因此，“十一五”时期要着重解决好困难群体的问题，并建立困难群体的利益保护与利益诉求的正常渠道。

(2) “十一五”时期应当努力在建立城乡统一的公共服务制度方面有重要突破。打破城乡二元制度结构对有效缩小城乡差距十分重要。“十五”时期，我国实现了城乡税制的统一，这是一个历史性的突破。展望“十一五”，如果我们能够在建立城乡统一的公共服务制度方面有实质性进展，将对建设社会主义新农村有重大作用。可喜的是，中央已经决定在2010年前在全面普及农村新型合作医疗、重点普及和巩固农村九年义务教育，这将在很大程度上缓解农村的社会压力。

3. 充分估计基本公共产品的供给对“十一五”时期缓解收入分配差距的重要作用。从现实情况分析，基本公共产品的供给能够有效地缩小贫富差距。例如，多年来教育与医疗费用上涨过快，大大高于中低收入家庭可支配收入的增长速度，并成为拉大贫富差距的重要因素之一。有学者估计，在导致收入分配差距的各种因素中，教育因素大概占20%左右。从城乡的实际收入差距来看，这个比例可能更高。因此，逐步建城乡统一的公共服务制度，将为缩小城乡差距、破解“三农”问题提供有效途径。

三、改革攻坚的重点任务： 着力推进政府管理体制改革

“十一五”时期，为有效地解决社会日益突出的两大矛盾，政府要扮演好两大角色：一是继续推进市场化改革，实现经济增长方式由政府主导向市场主导的转变；二是强化政府在公共服务中的主体地位，加快建设公共服务型政府。“十一五”时期的改革攻坚突出了政府转型的迫切性和必要性，也使政府转型成为新阶段改革攻坚的重点。因此，要按照以人为本的要求，着力推进以政府转型为重点的各项改革。

1. 加快政府职能转变，把政府的经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好的发展环境上来。当前，我国经济增长方式的转变关键在于政府转型。由于政府转型不到位，不仅造成了投资过度、无序竞争、重复建设等问题，而且影响了政府正确履行宏观调控、社会管理和公共服务职能，导致政府某些经济管理职能的扭曲。由于财税体制改革不到位，分税制尚不完善，地方财权与事权不相匹配，造成一些地方政府产生强烈的投资冲动，争上大项目、盲目铺摊子。因此，要根本解决经济生活中的突出矛盾和问题，必须尽快取得政府转型的实质性突破。

2. 把建立公共服务体制作为“十一五”时期政府转型的重点。目前，公共需求的全面增长与公共产品供给的短缺、公共服务的不到位，已是一个相当突出的问题。一些地方政府的公共服务职能还相当薄弱，对扩大和强化公共服务职能缺乏足够的估计，紧迫感不强。为此，要建立中央、地方的公共服务分工体制，启动和规范中央政府对地方政府和政府部门的公共服务问责制。我国自 1993 年实行分税制以来，中央与地方的经济关系基本没有实质性的改变，在财力向上集中的同时，职能和责任并未相应调整。目前，中央与地方的经济关系有诸多问题亟待解决。因此，“十一五”时期，从建立公共服务体制的需求出发，需要重新界定中央与地方的职权范围，并为减少行政层级奠定基础。与此同时，加快建立公共财政体制：一是要明显提高公共服务支出的比重；二是要建立

规范的转移支付制度，促进地区间公共支出的基本均等化；三是要逐步实现财政预算和管理的透明化、制度化。

3. 按照建立公共服务体制的要求，推进政府改革和事业机构改革。一是以扩大公共服务职能为重点推进政府管理体制改革。随着技术进步，政府管理能力和辐射力有所加强。与之相比，我国现行的五级政府体制效率较低，需要减少行政层级，提高机构设置的科学性。“十一五”时期，全国大部分地方实行“省管县”的条件将日趋成熟。二是以加快建立农村公共服务体制为目标推进乡镇政府改革。乡镇政府改革要与建设农村公共服务体制结合起来。三是将事业机构的改革与公共服务体制的改革相结合。按照公共服务体系建设的要求，统筹考虑和设计事业机构改革方案。

四、改革攻坚的重大举措：适时推进 政治体制改革和社会体制改革

早在 20 年前，邓小平就高瞻远瞩地指出，“我们所有的改革最终不能成功，还是决定于政治体制的改革”（《邓小平文选》第三卷第 164 页）。今天，改革攻坚进入新阶段，更加凸显政治体制改革和社会体制改革的重要性和迫切性：进一步完善社会主义市场经济体制对政治体制改革和社会体制改革提出了具体要求；实质性地推进政府转型直接依赖于政治体制改革和社会体制改革；构建和谐社会、保持国家长治久安的关键也在于积极稳妥地推进政治体制改革和社会体制改革。我们应该站在改革的历史新起点，重新估计推进政治体制改革和社会体制改革的现实需求。

1. 适应利益关系变化的新趋势，需要适时推进政治体制改革和社会体制改革。目前，改革攻坚已进入全面调整利益关系的关键时期。特别是由于收入分配差距的不断扩大，使利益关系问题更具有广泛性和复杂性。全面、合理地调整利益关系，不仅需要深入推进经济体制改革，更需要推进政治体制改革和社会体制改革。

随着我国利益主体多元化的形成，利益分化和利益冲突不可避免。

因此，社会成员的利益表达与利益诉求越来越成为一个基本的公共需求。在这个现实背景下，需要积极稳妥地发展社会民间组织，形成有组织、有秩序的利益表达和利益诉求机制。并且，通过正当的利益表达和利益诉求，防范与化解经济社会矛盾与风险，形成经济社会发展的合力。

2. 实现政府转型的实质性突破，需要适时地推进政治体制改革和社会体制改革。“十一五”时期，要着力推进政府管理体制改革，需要积极稳妥地推进政治体制改革和社会体制改革，其中重要的任务是推进干部人事制度改革和政府机构改革。现阶段某些政府行为的扭曲，在一定程度上同干部人事制度改革的滞后相关联。加快推进干部人事制度改革越来越成为保证吏治清明、树立政府良好社会形象的客观要求。

从现实出发，政府机构设置有三个急需解决的问题：一是决策与执行未能很好分开；二是宏观规划和经济政策决策的职能比较薄弱；三是综合监督不适应经济社会发展情况的变化。因此，要规范宏观经济部门，纠正主管部门事实上把主要精力放到具体项目审批上的问题；要加强综合决策和监督，防止在机构调整中回到“全能型”管理的老套路中去。

3. 建设我国社会主义民主法制体制，需要适时地推进政治体制和社会体制改革。

我国正处于经济社会转型的关键时期，能否使各项法律得到严格地执行，在很大程度上取决于建立和完善社会主义民主法制体制的实际进程。例如，《中国共产党章程》规定，党必须在宪法和法律的范围内活动。它表明不允许党的各级组织及其成员有凌驾于宪法和法律之上的特殊地位和特权。实现这个目标，迫切需要建立和完善社会主义民主法制体制；建立相对独立和公正的司法体系，实现有法可依，需要建立和完善社会主义民主法制体制；依法治国，推进国家政治经济社会生活的法制化、制度化，同样迫切需要建立和完善社会主义民主法制体制。

2005年的改革实践表明，当前，制约改革攻坚的主要因素是利益集团的掣肘及改革协调机制的缺乏。在这个特定背景下，尽快建立高层次的改革协调机构，以统一领导和综合协调改革中各方面的利益关系，并由此进一步形成改革的合力，营造良好的改革氛围。

第一篇

Chapter One

农村改革： 聚焦社会主义新农村

*Rural Reform: Designed for the Building-up
of A New Socialist Countryside*

2005年的农村工作继续依照“多予、少取、放活”这个总方针前进。中共十六届五中全会提出了“建设社会主义新农村”这样一个新的农村工作目标，由此建立了统领各项农村改革和农村发展政策的新的平台。2005年农村工作的重心是以乡镇机构改革、农村义务教育改革的建立和县乡财政体制改革为主要内容的综合配套改革。2005年各地对中央政策的落实情况也是值得关注的重要方面。

一、建设社会主义新农村

在2005年10月召开的中共十六届五中全会上，中共中央提出了制定国家“十一五”规划的建议，在建议中提出了“建设社会主义新农村”这样一个总的农村工作目标。

这个建议文件提出的关于农村工作的主要内容是：第一，把建设社会主义新农村的具体目标规定为“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”五个方面。第二，明确提出加大各级政府对农业和农村增加投入的力度，扩大公共财政覆盖农村的范围，强化政府对农村的公共服务，建立以工促农、以城带乡的长效机制。第三，推进现代农业建设，转变农业增长方式，提高农业综合生产能力。第四，全面深化农村改革。“建议”罗列10项改革内容，提出要在“十一五”期间“巩固农村税费改革成果，全面推进农村综合改革，基本完成乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制等改革任务。”第五，大力发展农村公共事业。“建议”提出了6方面公共事业建设任务，包括发展农村义务教育、建立新型合作医疗制度和加大农村基础设施建设投入等。第六，增

加农民收入。“建议”提出了一系列增加农民收入的具体措施，包括发展生产，开拓市场，培训和转移劳动力，建立农业支持保护制度以及救助和缓解贫困等。

建设社会主义新农村方针的提出，意味着党的农村工作重心有了重大调整，这个调整过程事实上在“十五”期间已经开始。在此之前，中央农村工作强调保障粮食生产，增加农民收入和稳定农村社会，但基本政策手段仍然没有摆脱以控制农民为主的传统办法。2001年开始农村税费改革标志政策调整的开始。整个“十五”期间，一方面努力减轻农民税费负担，另一方面国家财政大力支持农业，“多予、少取”的方针应该说得到了比较好的落实。经过这几年的政策调整，新时期的农村政策轮廓大体已经清楚，这就是贯彻中央提出的科学发展观，体现“以人为本”的发展思路，在统筹城乡发展的大背景下更多地支持农业和农村的发展，让公共财政覆盖广大农村地区，建立以工促农、以城带乡的反哺农业机制。

建设社会主义新农村在实践中需要防止两种极端做法，一是倾力建设村庄，打造“袖珍城市”；另一个是完全不顾村庄建设，把农村建设变为城镇建设。

打造“袖珍城市”式的农村建设是不可持续的，因为它在经济上是低效的，在国家财力上也是不可行的。如果按照城市标准向农村提供基础设施，必须投入资金达数十万亿元之多，这项资产的每年维护成本都会超过农民的全部收入。^①从我们的调查以及国家统计局提供的数据看，我国农村的住房空置率平均在20%左右，农民正向城市缓慢转移，部分村级居民点将缓慢地衰落。由于我国人口基数大，这个过程在总体上不会太快，但一些发达地区的速度会相对快些。一部分村落在这个过程中会完全消失。基于这种客观趋势，要把每一个村落建成“袖珍城市”即使财力允许，也会是极大的浪费。简单地说，在农村建立“袖珍城市”不是农村现代化的出路。

^① 对这项数值的估计，一个办法按照城市标准把农村所需要的基础设施和各种公共服务投资加起来，这是很麻烦的事情。一个更好的办法是把5亿多城市居民的总纳税（包括间接税）和他们交纳的其他水电费、养路费以及小区物业管理费等看作他们享有城市生活的代价，那么，这个代价自然会超过农民的全部收入。

完全放弃村一级居民点的建设，把建设力量集中在县域内几个大镇上，也是偏离新农村建设方向的。农村基础设施建设的标准应该是方便、卫生和节约，而符合这样标准的基础设施在很多农村地区并不具备。政府可以在规模较大镇的建设中投入财力，并鼓励兼业农民迁往这些大镇，但决不能忽视村级居民点的建设。未来若干年里，我国农民的大部分还会居住在村一级居民点，给他们提供方便、卫生和经济的公共设施应该始终是政府努力的目标。

二、乡镇机构改革

农村综合配套改革的首要任务是乡镇机构改革，而乡镇机构改革基本是在撤乡并镇背景下进行的，其中也包括村的合并。

我国农村的撤乡并镇并村工作实际上在改革开放之初已经开始，近年在农村税费改革的影响下速度有所加快。

从表 1-1 可以看出，乡镇个数由 1992 年的 48250 个减少到 2004 年的 36952 个，平均每年减少 2.2%，而 80 年代初我国的乡镇数量超过了 7 万个。这一期间乡的数量平均每年减少 5.29%，而镇的数量在 2002 年之前保持稳定增长，增长速度达到 3.43%。2002 年之后，乡数量的减少的速度开始放慢，镇的数量由增长转为减少。2004 年，镇的数量比前一年减少 417 个，减少幅度为 2.13%。

2002 年以后，行政村的数量也在稳步减少，平均减少速度达到 1.74%；1999 年之后，行政村减少的速度加快，平均减少速度达到 2.41%。

值得注意的是，农村总人口在 12 年里逐步减少情况下，乡镇平均人口和行政村平均人口都有所提高。据我们调查，一些地方鼓励农民搬迁到新村庄或更大村庄，使得一些自然村也在消失。2003 年开始，浙江省在一年多时间里大规模并村，村庄已从原来的 4 万多个缩减到目前的约 3.8 万个。丽水 400 多个自然村消失，温州撤并了 500 来个自然村。

大规模的撤乡并镇并村是在政府主导下进行的。中央 2004 年 1 号文件对撤乡并镇并村提供了政策支持，这个文件指出要求“进一步精简乡

镇机构和财政供养人员，积极稳妥地调整乡镇建制，有条件的可实行并村，提倡干部交叉任职。”中共中央《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中提出，要“巩固农村税费改革成果，全面推进农村综合改革，基本完成乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制等改革任务。”

表 1-1 1992 年以来我国乡镇机构和行政村的变化情况

指 标	1992	1999	2000	2002	2003	2004	2004 年和 1999 年比	2004 年和 1992 年比
乡镇数 (个)	48250	44741	43735	39054	38028	36952	-3.75%	-2.20%
#乡数	34115	25557	24043	19243	18440	17781	-7.00%	-5.29%
#镇数	14135	19184	19692	19811	19588	19171	-0.01%	2.57%
村民委员会 (个)	806032	737429	734715	694515	678589	652718	-2.41%	-1.74%
农村总人口 (万人)	84799	79563 (2001 年数字)		78241	76851	75705	-1.64% *	-0.94%
乡村户数 (万户)	22849	23810.5	24148.7	24569.4	24793.1	24971	0.96%	0.74%
乡镇平均人口 (万)	1.76		1.82	2.00	2.02	2.05		
村平均人口 (万)	0.11		0.11	0.11	0.11	0.12		

*这个数字是 2004 年与 2001 年相比。

资料来源：中国统计年鉴 1997，中国统计摘要 2005。

响应中央的号召，同时也出于地方经济发展考虑，各地都对撤乡并镇并村采取积极态度。浙江省温州市作出了“人口达不到 500 人的小村庄一般都予以撤并”的决定。云南省 2004 年 8 月作出决定，到 2005 年底全省乡镇总数在原有基础上减少 15% 左右。四川成都市 2004 年 9 月开始乡镇行政区划调整，短期内将乡镇数目由 316 个减少为 240 个，调整比例达到 24.1%。江西省 2005 年起对全省每个乡镇按照 10 万元的标准下达补助经费，对 1998 年以来撤并的乡镇，每撤并一个再给予同样金额的奖励，奖金归并入的乡镇所有；按照每个行政村 1 万元的补助标准、对 1998 年以来每撤并一个村奖励 1 万元的标准（奖励资金归并入的村所有）。

这里重点介绍和评论湖北省的机构改革工作。湖北省正在推进乡镇机构改革，他们的主要做法是：各乡镇将统一设党委、人大和政府 3 个领导机构，不再设政协机构，领导机构的主要任务是社会管理和公共服务，其他职能转移到市场或中介组织；党委书记原则上兼任乡镇长，几名党委副书记分别兼任人大主席、纪委书记、常务副乡镇长，其他党委委员兼任别的政府主要领导职务；撤销乡镇原内设机构，按职能合并为党政综合办公室、经济发展办公室、社会事务办公室；严格控制行政编制，岗位总数在 35 ~ 45 名之间。湖北省对乡镇撤并工作给予奖励：对各地 1999 ~ 2004 年乡镇撤并给予一次性奖励，撤并 1 个乡镇奖励 50 万元。其他许多省市区也都在近两年出台了类似的改革措施。

湖北省乡镇机构改革的最大亮点是实现了事实上的“党政合一”，减少了工作中的摩擦，提高了公共管理的效率。

湖北省乡镇机构改革的另一个亮点，是朝着“议行合一”的方向前进了一步。在一个人口不多的社区或城市，公共事务比较简单，大众的行为规范已经受到较高的立法机构所制定的法律的约束，便没有必要分立议政机构和行政机构。从这个意义上说，湖北省把乡镇一级的政治协商会取消是很明智的。

地方政府在撤乡并镇并村方面的动力主要来自两个方面，一是农村城市化的冲动，二是取消农业税所产生的财政压力。为了鼓励房地产业的发展 and 扩大对城市基础设施的利用，全国许多中小城市降低了农民进城落户的门槛，通常农民只交纳些许正常费用就可以办理完毕落户手续。县域经济规划通常会确定 3 ~ 5 个镇作为重点发展对象，为了支持这些镇的发展，镇的周边乡往往会成为被兼并的对象。在并村过程中，常常会置换出土地，给地方政府招商引资提供了土地资源。

农业税取消以后，加重了地方财政特别是乡镇财政的困难。一些地方不仅眼下的财政支出发生更大的财政赤字，旧债务的归还也成了问题。在农业税费改革之前，村干部的工资还通过“村提留”收入项目得以发放；农业税取消之后，很多地方的村干部工资也由财政支付。这种背景下，通过撤乡并镇并村有可能减少干部职数，节约开支。

撤乡并镇并村工作的影响和后果可以归结为以下几个方面。