

国家社会科学基金项目 (批准号: 01BZZ009)

乡镇政府管理 与改革研究

XIANGZHEN ZHENGFU GUANLI YU GAIGE YANJIU

郑辉 汪志友 王蓉 彭洪毅 著

四川出版集团
四川人民出版社

乡镇政府管理与改革研究

XIANGZHEN ZHENGFU GUANLI YU GAIGE YANJIU

郑辉 汪志友 王蓉 彭洪毅 著

四川出版集团
四川人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

乡镇政府管理与改革研究/郑辉等著. —成都:四川
人民出版社, 2006. 11
ISBN 7-220-07247-3

I. 乡... II. 郑... III. ①乡镇—地方政府—行政
管理—研究—中国②乡镇—地方政府—政治体制改革—
研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 113846 号

XIANGZHEN ZHENGFU GUANLI YU GAIGE YANJIU

乡镇政府管理与改革研究

郑辉 汪志友 王蓉 彭洪毅 著

责任编辑
封面设计
技术设计
责任印制

徐英
魏晓舸
古蓉
祝健

出版发行
网 址

四川出版集团(成都槐树街2号)
四川人民出版社
<http://www.scph.com>
<http://www.booksss.com.cn>
E-mail: scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net

发行部业务电话
防盗版举报电话
印 刷
成品尺寸
印 张
字 数
版 次
印 次
书 号
定 价

(028)86259459 86259455
(028)86259524
四川嘉创印务有限责任公司
146mm×208mm
8.375
201千字
2006年11月第1版
2006年11月第1次印刷
ISBN 7-220-07247-3/D·950
18.00元

■ 版权所有·侵权必究

本书若出现印装质量问题,请与我社发行部联系调换
电话:(028)86259624

郑辉 汪志友 王蓉 彭洪毅 著

乡镇政府管理

与改革研究

前 言

乡镇政权是我国政权体系最基础的部分，是贯彻落实党和国家的路线、方针、政策，特别是关于农村、农业和农民问题方面的路线、方针、政策，发展农村政治、经济和文化，全面建设农村小康社会和和谐社会的重要组织力量。

乡镇政府在农村经济社会发展中承担着经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等职能。乡镇政府的治理理念、服务意识、组织状况和行政能力，对乡镇政府正确履行职能，促进农村政治、经济和文化发展，全面建设农村小康社会和和谐社会，具有十分重要的影响。

坚持用“三个代表”重要思想统帅乡镇政府工作，是新形势下做好乡镇政府工作，促进农村政治、经济、文化发展和全面建设农村小康社会、和谐社会的重要保障。

2000年初，江泽民同志在广东考察工作时强调，要把中国的事情办好，取决于我们党，取决于党的思想、作风、组织、纪律状况和战斗力、领导水平。只要我们党始终成为中国先进生产力的发展要求、中国先进文化的前进方向、中国最广大人民的根本利益的忠实代表，我们党就能永远立于不败之地，永远得到全国各族人民的衷心拥护，并带领人民不断前进

总结我们党八十多年的历史，可以得出一个重要的结论，这

就是，我们党之所以赢得人民的拥护，是因为我们党作为中国工人阶级的先锋队，在革命、建设、改革的各个历史时期，总是代表着中国先进生产力的发展要求，代表着中国先进文化的前进方向，代表着中国最广大人民的根本利益，并通过制定正确的路线方针政策，为实现国家和人民的根本利益而不懈奋斗。在新的历史条件下，我们党如何更好地代表中国先进生产力的发展要求，更好地代表中国先进文化的前进方向，更好地代表中国最广大人民的根本利益，要紧密结合国内外形势的变化，紧密结合我国社会生产力的最新发展和经济体制的深刻变革的实际，紧密结合人民群众对物质文化生活提出的新的发展要求，紧密结合我们党员干部队伍发生的重大变化，来深刻思考这个重大问题。因为我们党是代表先进生产力的发展要求的，所以全党同志的一切奋斗，归根到底都是为了解放和发展社会生产力，党的一切方针政策都是要最终促进社会生产力的发展，促进国家综合实力的不断增强，促进人的全面发展；因为我们党是代表先进文化的前进方向的，所以我们必须始终坚持马克思主义为指导，努力继承和发展中华民族的一切优秀传统文化传统，努力学习和吸收一切外国的优秀文化成果，从而不断地创造和推进有中国特色社会主义文化，使社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展，使社会全面进步；因为我们党是代表最广大人民群众的根本利益的，所以全党同志的一切工作都是全心全意为人民服务的，都是为了实现好、发展好和维护好人民的利益，任何脱离群众、任何违反群众意愿和危害群众利益的行为，都是不允许的。

“三个代表”重要思想是我们党在科学判断党历经革命、建设和改革，已经从领导人民为夺取全国政权而奋斗的党，成为领导人民掌握全国政权并长期执政的党；已经从受到外部封锁和实行计划经济条件下领导国家建设的党，成为对外开放和发展社会主

义市场经济条件下领导国家建设的党的历史方位的基础上提出来的，是对马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论的继承和发展。它反映了当代世界和中国的发展变化对党和国家工作的新要求。始终做到“三个代表”，是我们党的立党之本、执政之基、力量之源。因此，党的十六大明确把“三个代表”重要思想同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论一道，确立为党必须长期坚持的指导思想。这既是一个历史性决策，也是一个历史性贡献。

胡锦涛总书记 2003 年 7 月 1 日在“三个代表”重要思想理论研讨会上强调指出：“三个代表”重要思想的本质是立党为公、执政为民。学习贯彻“三个代表”重要思想，必须坚持尊重社会发展规律和尊重人民历史主体地位的一致性，坚持为崇高理想奋斗和为最广大人民谋利益的一致性，坚持完善党的各项工作和实现人民利益的一致性，切实把立党为公、执政为民具体地、深入地落实到各项工作中去。

我们的政府来自于人民，植根于人民，服务于人民。在任何情况下，与人民群众同呼吸共命运的立场不能变，全心全意为人民服务的宗旨不能忘，坚持人民群众是真正英雄的历史唯物主义观点不能丢。务必继续保持谦虚谨慎、不骄不躁的作风，务必继续保持艰苦奋斗的作风，树立正确的世界观、人生观、价值观，树立正确的权力观、地位观、利益观，真正做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋。

贯彻“三个代表”重要思想，坚持立党为公，执政为民，就要坚定不移地抓好发展这个执政兴国的第一要务。要坚持以经济建设为中心，树立以人为本，全面协调和可持续发展观。继续解放思想、深化改革、扩大开放。坚持做到一切妨碍发展的思想观念都要坚决冲破，一切束缚发展的做法和规定都要坚决改变，一切影响发展的体制弊端都要坚决革除，聚精会神搞建设，一心一

意谋发展。

加快乡镇政府的职能转变和管理体制创新，是实践“三个代表”重要思想，落实科学发展观，坚持执政为民的具体体现。我们必须把执政为民的行政理念，落实到党和国家制定和实施的农村方针政策的工作中去，落实到乡镇各级领导干部的思想和行动中，落实到关心农民群众生产生活的工作中去。群众利益无小事，凡是涉及农民群众的切身利益和实际困难的事情，再小，政府也要尽力去办。

学习贯彻“三个代表”重要思想，要着力解决乡镇的实际问题。从宏观层面看，应从乡镇经济、政治和文化建设的实际出发，加强乡镇辖区内物质文明、政治文明和精神文明建设，努力建设和谐社会。建设物质文明，就是要统筹城乡发展，加快乡镇市场经济发展，全面振兴乡镇经济，不断提高广大农民的收入水平；建设乡镇政治文明，就是要推进乡镇民主化、法制化进程，使辖区社会主义民主和法制建设有一个较大的发展；建设乡镇精神文明，就是要继承和发扬中华民族优良的思想文化传统，提高广大农民的思想道德素质和科技文化素质，培养一代有理想、有道德、有文化、有纪律的新型农民；建设和谐社会，就是要实行工业反哺农业，城市支持农村的方针，统筹城乡发展，解决好“三农”问题，既要加快推进城市化，转移农村劳动力和农业人口，提高农业的集约化水平和劳动生产率，又要规划建设好农村的水、电、路等基础设施建设和教育、卫生、文化等社会事业，加快改善农村面貌，促进城乡同步发展。

从微观层面看，应着力解决下列实际问题：

——坚持把发展农村经济，实现农民增收作为第一要务。当前及今后一个时期，乡镇政府要牢固树立科学发展观，按照统筹城乡经济社会发展的要求，坚持以发展为主题，以结构调整为主线，以

改革开放和科技进步为动力；以提高农民生活水平为根本出发点，扎扎实实地开展工作，有计划有目的地解决“三农”问题。

——落实土地承包政策。要对农村各级干部反复进行关于农村基本经营制度的政策教育，切实落实好土地承包政策。要加快土地征用制度改革，切实落实最严格的耕地保护制度。

——落实减轻农民负担政策。“多予、少取、放活”，是中央关于农村工作的重要指导方针。减轻农民负担，就是要调整农业结构，扩大农民就业，加快科技进步，深化农村改革，增加农业投入，强化对农业的支持与保护，真正给农民看得见的实惠。乡镇政府要代表广大农民群众的根本利益，就必须全面落实中央关于减轻农民负担的各项政策，并坚持常抓不懈，做到任何时候都不放松。

——落实国家支持和保护农业的政策。近几年，国家实施积极的财政政策，大幅度增加了对农业特别是水利和生态建设的投入，这不仅对农业和农村的长远发展有深远的意义，而且对增加农民收入、扩大内需发挥了重要的作用。随着国民经济结构调整的深入和国家财力的增长，国家扶持农业的力度还将不断加大。乡镇政府一定要把国家支持和保护农业的政策真正落实好。

——落实发展农村社会事业的政策。农村要实现小康和现代化，不仅要发展经济，而且要发展科技、教育、文化、卫生等各项社会事业，实现农村社会的全面进步。要进一步落实“以县为主”的农村义务教育管理体制，加大投入，建立保障机制，确保农村义务教育的发展。要按照“预防为主、防治结合”的方针，加强农村医疗卫生工作，健全疾病控制特别是传染病和地方病控制体系，完善合作医疗制度，改善农村的医疗服务。要关心农村的贫困人口，加大扶贫开发力度，做好社会救助工作。努力为农民提供健康有益的文化设施和娱乐场所，大力倡导科学、文明、

健康的生活方式，努力形成良好的社会风气。

——大力推进农村精神文明建设和民主法制建设，维护社会稳定，为农村经济和社会发展提供思想保证和良好的社会政治环境。要以全面推行依法行政和完善村民自治为重点，加强农村基层民主法制建设，加强农村社会治安综合治理，正确处理并及时化解农村各种矛盾，维护农村社会稳定，促进社会和谐。

——以作风建设为重点，努力建设高素质的基层干部队伍。要树立科学的发展观和正确的政绩观，切实转变工作作风，深入基层，深入群众，落实各项政策措施，努力为农民增收出主意，想办法，办实事，多服务，力戒浮夸和做表面文章。要普遍建立农村基层干部培训制度，采取灵活多样、切实有效的培训方式，加强对乡镇干部的培训。在帮助农村基层干部提高素质、改进作风的过程中，要十分注意保护和调动乡镇干部的积极性。要注意把对农村基层干部的严格要求和关心爱护结合起来，尽可能地帮助他们解决一些实际问题。特别对那些因在工作中坚持原则、敢抓敢管而得罪了人的干部，要注意加以保护，不要挫伤他们的工作积极性。

目 录

前 言	(1)
-----	-------

第一章 乡镇政府的历史沿革

一、中国古代乡镇政府的设置	(1)
二、中国近代乡镇政府的设置	(2)
三、中国现代乡镇政府的设置	(5)

第二章 乡镇政府机构设置与运作情况

一、乡镇政府的机构设置与职能配置	(11)
二、乡镇政府运作情况与农村经济社会发展状况	(18)
三、乡镇政府管理目前面临的突出矛盾与问题	(36)

第三章 乡镇政府管理与改革的宏观环境分析

一、市场经济体制的建立	(60)
二、西部大开发战略的实施	(66)
三、入世的挑战	(72)

四、全面建设小康社会奋斗目标的推进·····	(79)
------------------------	--------

第四章 乡镇政府管理与改革的微观环境分析

一、农村政治环境·····	(86)
二、农村经济环境·····	(102)
三、农村社会环境·····	(121)

第五章 实践“三个代表”，落实科学发展观， 提高乡镇政府行政能力

一、更新行政理念、坚持执政为民·····	(146)
二、深化行政体制改革，转变政府职能·····	(156)
三、按照决策、执行、监督相协调的要求完善运行机制 ·····	(167)
四、推进政务公开，建设阳光政府·····	(175)
五、全面推进依法行政，建设法治政府·····	(182)
六、加强思想组织作风建设，提高公务员素质·····	(189)

第六章 从解决“三农”问题和构建和谐社会 的高度，推进乡镇建制的调整改革

一、乡镇建制的现实冲突·····	(197)
二、乡镇建制的存废之争·····	(199)
三、调整改革乡镇建制的设想意见·····	(205)

第七章 按照建设服务型政府和法治型政府的要求，加快推进乡镇机构改革

一、深化乡镇机构改革的必要性分析·····	(219)
二、深化乡镇机构改革的目标、原则和主要任务·····	(224)
三、深化乡镇机构改革应首先理顺的三个关系·····	(232)
四、深化乡镇机构改革的几个典型案例·····	(240)
参考文献·····	(253)
后 记·····	(255)

乡镇政府的历史沿革

一、中国古代乡镇政府的设置

我国乡镇政府的历史源远流长。乡作为地方行政区域和政权组织始于周。据《周礼》记载，西周时期，王畿以城周围百里为郊，郊内设乡，郊外设遂，王室辖六乡六遂；诸侯国以都城外十里为郊，郊内设乡，郊外设遂，辖三乡三遂。乡以五家为比，五比为闾，四闾为族，五族为党，五党为州，五州为乡，即一乡辖12500家。乡设乡大夫，三乡设一乡公，共掌乡之政教禁令。但当时的“乡”是设于“国”之下的次级国家组织，地位高于当时的州、县，此时的“乡”显然不是一般意义上的“乡”。一般意义的“乡”最早出现于春秋战国时期。

秦始皇统一中国后，建立起中央集权的封建国家。秦在全国推行郡县制，在县以下设乡亭里三级，大致100户为一里、10里为一亭、10亭为一乡。乡的行政长官为有秩、三老、游徼。有秩、游徼为朝廷委派的小吏，三老则由乡民推举“年五十以上，有修行，能率众”的人担任，称为“众民之师”。亭设亭长，里设里魁。里内10家为什，设什长；5家为伍，设伍长。乡亭制度是一

种“官派民举”相结合的制度，以官领民、官民合治的官民相兼的组织体系。乡亭里制度开创了我国官民合治的乡镇基层组织制度的先河，对我国基层政权组织体制的发展有着深远的影响。

从秦汉到魏晋南北朝，到隋唐宋朝，县以下基本上都设置乡，乡下设置里、村，村下“四家为邻，五家为保”。北宋王安石变法时，将县以下的乡制改为保甲制，与比邻族党制并行；保甲掌赋税徭役，比邻族党掌政教。保甲制的设置是：10家为保，设保长；5保为一大保，设大保长；10大保为一都保，设都保正和副保正。新法废止后，县以下实行保比制：5家为比，5比为保，5保为一大保，10大保为一都保，各设保长、保正以充差役职事。宋以后，县成为基层行政组织，不再设乡，保甲制、里甲制则一直沿袭至清。

二、中国近代乡镇政府的设置

太平天国时期。太平天国定都南京（改名天京）后，洪秀全进行了一系列政权建设工作，制定颁布了《天朝田亩制度》，在农村基层政权实行“乡官制”。“乡官”由人民推选，定期考察予以升黜。凡设立“乡官”的地区，均废除封建土地所有制，禁止地主收租，清查土地；田亩按产量分九等，按每户男女人口平均分配一份土地，15岁以下减半，分田按“好丑各半搭配”，发给田凭，减轻农业税。生产由“乡官”督率，收获的农产品除留足自用外，其余送交国库。为适应军事斗争的需要，实行军政一体，省、郡、县行政首脑由军事首脑担任。一县设若干军，军设军帅1人，辖12500户，分为5师帅，师帅辖5旅帅，旅帅辖5卒长，卒长辖5个两司马，两司马辖5个伍长，伍长辖5户。基层政权实行生产与武装结合的制度，由“乡官”统率，武装自卫。

中华民国时期。1911年辛亥革命，推翻了清政府及中国两

千年的封建君主专制，建立了中华民国。民国初年，军阀混战，政局混乱，地方行政组织仍沿袭清末体制，在中央政府之下分省、道、县、乡四级行政组织。乡（镇）是基层组织，在县的监督与支持下进行事务管理。它是由地主豪绅直接控制的机构。乡（镇）一般都设有乡（镇）公所和乡（镇）长，下有村公所和村长。在基层社会，一定户数组成邻间组织或保甲组织，通过这些组织与基层政权组织结合形成官民相兼的基层管理制度。

1928年以后，随着军阀混战的结束，国民党政府为巩固其独裁统治，对行政制度进行“改革”，实行省、行政督察区、县（市）、乡（镇）四级制，建立了城乡分立的双轨制行政体制。这是我国行政史上的一个重大变化。省是地方最高行政组织，省下设县，实行“县长制”。国民党政府1928年9月颁布县组织法，将县分为一、二、三等，县设县长1人，由省民政厅提出合格人员2至3人，经省政府委员会选择1人用之，任期3年，成绩优良者可以连任，自治完成之县县长由民选产生。县政府下设公安、财政、建设等局，必要时可设卫生、土地、社会、粮食管理等局，辅助县长办理县政。

国民政府视县以下的区、村（里）、间、邻等为自治组织。1928年颁布的县组织法规定，区设区公所，各县按其户口及地形划分为若干区，一般20村为一区，区长由区民选举产生，并于选举区长时选举产生监察委员会，监察区财政和纠举区长违法失职的行为。村设村公所，一般100户以上设村（100户以上的市镇为里），村（里）设村（里）长1人，副职1人，由村（里）民大会选任，但需加倍选出，由区长呈报县长择一人而任。村（里）民大会对村（里）公约及自治事项，有创制及否决权，对村（里）长及其副职，有选举罢免权，并于选举前推选2至5人组成村（里）监察委员会，监察村（里）财政和纠举村（里）长

及其副职的违法失职行为。村（里）地方一般以 20 户为间，5 户为邻，间设间长 1 人，邻设邻长 1 人，由本间、邻推选或罢免，村公所亦可通告间民会改选。

1930 年 7 月，国民党政府公布修正县组织法，对原称村（里）者改称乡（镇），每区应以 25 至 50 乡（镇）组成。1939 年，国民党推行所谓“新县制”，颁布“县各级组织纲要”，规定：区之划分以 15 至 30 乡（镇）为原则；乡（镇）之划分以 10 保为原则，大乡不得多于 15 保，小乡不得少于 6 保；乡（镇）设乡（镇）公所和乡（镇）务委员会，设乡（镇）长 1 人，副乡（镇）长 1 至 2 人，乡（镇）务委员若干名，由乡（镇）民代表会选举产生，办理各项基层自治事务。乡（镇）长主持乡（镇）务委员会会议，乡（镇）各股主任或干事出席，与所议事项有关的保长可以列席。乡镇长兼任壮丁队队长和中心小学校长，加强对兵役和教育的严密控制。乡镇公所的职能部门一般设民政、经济、文化和警卫四股，各股设置主任 1 人，干事若干人。乡（镇）民代表会议的代表，每保两人，由保民大会选举。乡（镇）民代表会议的主席，如果是乡（镇）民代表会议选举的乡（镇）长，可让其兼任。

乡（镇）之下实行封建保甲制度：十户为甲，设甲长；百户为保，设保长；数保一联，设联保主任。各保的保长和保副由保民大会选举产生，并由乡镇公所报县政府备案，任期两年，连选可连任。保办公处设干事 2 至 4 人，分管民政、经济、文化、警卫等事项。各甲的甲长由户长会议产生，并由保办公处报乡镇公所备案。

国民党的乡镇基层政权同国民党、三青团的党团组织交织在一起，乡镇基层政权的主要职务由地主、恶霸、土豪劣绅担任，乡镇的行政、财政、军事武装和文化大权都操纵在他们手里，形