

主编：王安岭

关于惠山地方政府治理 结构阶段改革实验报告

GUANYUHUISHAN
DIFANGZHENGFUZHILI
JIEGOUJIEDUANGAIGE
SHIYANBAOGAO



西北大学出版社

美国福特基金会 2004 ~ 2006 年度资助研究课题

GUANYUHUISHANDIFANGZHENGFUZHILIJIEGOU
JIEDUANGAIGESHIYANBAOGAO

关于惠山地方政府治理结构 阶段改革实验报告

课题组组长 王安岭

成 员 荣敬本 浦文昌 汤可可 蒋晓忠

王才兴 杨文隽 陆 陆 薛 雄

江苏工业学院图书馆
藏书章

西北大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

关于惠山地方政府治理结构阶段改革实验报告 / 王安岭主编. — 西安: 西北大学出版社, 2007.7 (2008.12 重印)

ISBN 978-7-5604-2354-8

I. 关... II. 王... III. 区(城市) - 地方政府 - 政治体制改革 - 研究报告 - 无锡市 IV.D675.33

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第117294号

关于惠山地方政府治理 结构阶段改革实验报告

主 编 王安岭

出版发行	西北大学出版社	社 址	西安市太白北路 229 号
电 话	029 - 88303042	邮政编码	710069
经 销	新华书店	印 刷	陕西向阳印务有限公司
版 次	2007 年 7 月第 1 版	印 次	2008 年 12 月第 2 次印刷
开 本	787×960 1/16	印 张	12.25
字 数	200 千字	定 价	25.00 元
书 号	ISBN 978-7-5604-2354-8		

代序

杨卫泽

改进和完善地方政府治理结构，是一个非常有意义的课题。

在当代，完善政府治理结构是一个世界性的潮流。由于生产力发展水平、历史文化传统和基本政治制度等原因，显然各国政府的体制及功能定位有所不同，但是建立公正、清廉、有为、高效的政府是世界各国政府的普遍要求。政府的创新发展是人类经济社会发展的文明成果，是不以人的意志为转移的客观选择。对于处于体制转轨、社会转型关键时期的我国而言，建立公正、清廉、有为、高效的政府，是深化和完善经济体制改革和政治体制改革的重要组成部分，也是发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明的内在要求。正如党的十六大报告中明确提出“世界在变化，我国改革开放和现代化建设在前进，人民群众的伟大实践在发展，迫切要求我们党以马克思主义的理论勇气，总结实践的新经验，借鉴当代人类文明的有益成果，在理论上不断扩展新的视野，做出新的概括。”“要改革和完善党的领导方式和执政方式，深化行政管理体制改革”。改革和完善政府治理结构，作为深化行政管理体制改革的重要组成部分，对于转变政府职能，提高行政效率具有十分重要的意义。从各地的探索实践来看，改革和完善地方政府治理结构有利于改进党和政府的领导方式，扩大共产党执政的群众基础和阶级基础；有利于建立公开、透明、规范、高效的责任政府，提高行政效率，降低行政成本；也有利于调动社会组织和社会成员参与社会管理、维护社会秩序的积极性，增强和谐相处、合作互动的社会基础。进行政府治理结构的研究和实践，也是探索具有中国特色行政管理体制的内在要求。

政府行政体制是国家政治体制中的关键环节。外在关系上，取决于国家政治制度对立法、行政和司法制度的整体设计以及三者权力关系架构的基本定位。内在关系上，涉及政府自身系统内的功能定位、行政程序和治理方式，也是调整政府与社会、公民相互关系的重要前提。从公共行政一般原理分析，我国行政体系实际包括了执政党体制和政府行政体制两大系统。两者关系的制度安排，党是领导核心，政府是行政主体。也就是说，我们的政府行政体制改革中，包括了改进党的执政方式和改革政府行政体制的双重内容，这是我们的特色，也是我国行政体制区别于西方公共行政体制的重要标志。与世界其他国家相比，我国政府治理结构更为系统、更为复杂，改革的任务更为艰巨。既要研究和调整政府与社会、公民的关系，又要研究和探索政府与加强党的执政能力建设的关系；既要研究和探索公共政府在市场经济中的指导和调控作用，又要科学合理地确定政府自身的职能结构、运行方式。正如党的十六大所指出的：深化我国行政体制改革的核心点就是“把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国三者有机统一起来”。因为我国正处在由计划经济向市场经济体制的转变过程中，各级政府既承担着推动经济发展、加强社会管理、提供公共服务的重任，又承担着加快自身建设、深化体制改革的责任，改革和完善政府行政体制成为建立健全市场经济体制、加快政治体制改革的重要环节。改革开放以来，随着市场经济体制改革逐步深入，政府行政体制改革取得了明显的进展。以转变政府职能为中心环节，大力推动国有经济经营管理体制改革。以改革产权制度和公有资产实现方式为重点，推动政企分开、政资分开和政事分开。以建立开放有序、公平竞争的市场体系为前提，改变政府调控手段和管理方式，扩大企业和社会基层的自主权。以建立公共服务政府为目标，深化政府机构改革，撤销和削减重复交叉的行政职能，精简机关冗员，推进行政审批制度改革，加强政府内部运行机制的调整，坚持依法行政和科学管理，建立健全科学民主的决策机制，完善各级政府政绩考核体系，进一步提高

政府的行政效能和效率，进一步调整行政管理层次和领域，积极推进公共管理权力的体制内下放和社会性转移，推动社会管理体制和社会结构的转变。

但是目前我国政府行政体制改革的任务还很艰巨，面临的压力还很大。政府在市场经济中的实际职能尚未得到根本性转变，仍然管着许多不该管、管不了、管不好的事情，政企不分的矛盾还很突出；市场和社会管理体系不尽健全，市场配置资源的基础性作用尚未得到充分发挥，政府与社会、市场之间的关系还不尽明晰；政府治理结构在体制设计、运行管理上还存在着诸多薄弱环节，一些政府部门权责脱节、权责不清、有权无责、推诿扯皮的现象还很严重，办事效率不高，等等。政府行为是否得当，根本上取决于政府治理结构的完善与否，而政府治理结构关键又取决于行政体制的改革。

任何政府体制的合理化程度，都是相对于所处的具体国情和经济社会发展阶段特殊要求的客观反映。经济社会和群众的要求是不断变化发展的，行政管理体制改革也是不断前进的过程。建设法治政府、诚信政府、责任政府和效能政府，形成统一、规范、公正、有序的政府体系，是改革政府管理体制和运行机制的重要内容，也是建设社会主义物质文明、政治文明和精神文明的重要保障（温家宝《在国务院关于加强政府自身建设推进政府管理创新电视电话会议上的讲话》2006.9.3）。创新政府管理体制，就需要我们深刻了解当代人类政治社会发展的基本趋势，深刻认识中国行政体制现实特点，深刻把握经济社会发展对行政体制改革的基本要求，坚持实事求是，从中国具体国情出发，自觉按照人类经济社会发展的一般规律办事，立足当前，着眼长远，明确目标，突出重点，分步骤有序推进，使政府治理结构改革和市场经济体制改革有机互动，为建设具有中国特色的物质文明、政治文明和精神文明提供有力的制度保障。

二

当今中国，市场取向的经济体制改革和民主政治取向的政府行

政体制改革已经成为构建社会主义物质文明、政治文明和精神文明的重要力量，也是推动经济建设、政治发展和社会进步的重要动力。市场经济体制不是简单的商品交换形式和管理方式，本质上讲，是一种基本的社会经济形态，包含了制度框架、社会规范和经济社会关系的调整程序。市场经济体制是伴随着政治、经济、社会各种关系的调整而相应调整发展的。“市场制度是一个社会游戏规则，更规范地说，它是为了决定人们的相互关系而设定的一些制约、制度，构造了人们在政治、社会和经济方面发生交换的治理结构，制度变迁决定了社会演进的方式。因此，市场制度是理解全部社会关系变迁的关键”（道格拉斯·诺思 1990）。确切地说，市场经济体制的建立和完善，离不开政治体制的改革和政府行政体制的调整，一个民主的、负责任的、有能力的、高效透明的政府行政体制，无论是对经济发展，还是对市场建设都是不可或缺的。

政府治理结构是一个系统工程。它的本质要求就是构建一个公正、公开、和谐、效能的制度框架。从理论上讲，它体现了公共服务政府的一般要求。

一是科学确定政府的功能定位。党的十六大政治报告中对政府的功能定位概括了“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”十六个字。实际上就是对政府功能的科学表述，也是政府改革的基本要求。从本质内涵来看，包括了多重要求：改进行政管理方式，实施依法行政；按照扩大民主、体现公开的要求，推进社会民主自治和社会管理体制的改革，完善社会监督管理机制；按照精简、统一、效能的原则，科学规范政府层级、机构设置，优化人员结构；按照决策、执行和监督相协调的要求，建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。从政府架构来看，也包含了中央政府和地方政府各个层级的不同要求。地方政府在实现经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的基本职能上，与中央政府具有明显的不同，从微观层次上更加注重运用经济手段、市场手段推动地方经济发展，妥善维护好经济社会发展所需要的经济秩序、市场环境，着力推进地方公共设施和重大基础设施建设，扩大地方财

政收入和群众收入，建立和健全社会保障，维护地区社会治安和团结安定的政治局面，着力创建一种满足人民群众需要的良好的生活环境和生态环境，提升地区经济社会发展的综合水平。如果地方政府的作用和功能不能满足人民群众的基本要求，地方政府就会失去应有的公信力和号召力。

二是合理分配社会公共权力问题。一般理论认为社会公共事务的治理主体是多元的，并不只是政府一家，也就是说公共管理权力并不单是政府独有的。其他非政府公共组织、社会团体、企业甚至是公民也可以在一定的制度安排下成为公共事务管理主体。从这个意义上说，政府权力和社会权力是成反比的，政府权力越大，社会权力越小，公共管理的成本就会自然上升。当政府管了不该管的事情或者是社会能办的事情以后，一则政府管理机构增加、运作效率下降、行政成本上升，另一方面挫伤了社会组织和社会成员的积极性，增大了政府管理的组织动员成本。同时由于政府管了不该管的事情，管理失偏、政策失效的概率相应增大，很容易导致整个社会公共管理的负效应。公共管理中，政府常常处于强势管理者地位，一般情况下政府越简单、越精简，就会越有效率，多元的均势管理更有利于社会的和谐与稳定。公共权力的合理配置，既有政府行政体制内上下级政府之间权力的合理分配，又有政府与社会权力的有效调整。从构建和完善市场经济体制的角度进行分析，社会公共权力调整与分配，不仅是上级政府向下级政府体制内的权力下放过程，更重要的是向社会领域的水平性外移过程。目前许多地方在明确政府职能和基本定位的前提下，为了提高行政效率，降低行政成本，把一些有为必为的事项，通过购买服务、服务外包或授权委托等形式，交给社会民间组织，实行水平外移，促进了社会民间组织发展，使社会民间组织成为调节社会关系、参与公共管理的组织力量，也成为政府管理日益复杂的社会经济事务的重要依托力量。利用非政府组织的力量，沟通社会联系、调节利益关系、缓和利益矛盾，维护社会运作基本秩序。社会民间组织的发展，也为建立有限、有效政府提供了良好的基础，形成了政府、社会组织和社会成员的三层互动的关系。三维关系是社会结构和经济结构中最为稳定

的结构框架。当年斯大林曾设想建立一个由党领导和多个传动装置包括政府和工青妇等组织在内的政治结构。这种架构在计划经济条件下或许能够建立，而在市场经济条件下，这种设计就难以适应了。面对利益主体、组织结构和价值取向多元化的趋势，传动装置的建立就必须有着多样化的选择，使更多的经济社会自组织成为国家整个传动装置中的重要组成部分。

三是积极推进政企分开。在现代社会治理中，政府和企业具有明显不同的定位。政企分开，是推动政府职能转变的关键，也是改革和完善政府治理结构的前提。企业发展理论表明，市场经济条件下，企业的生产经营、投资决策都应由企业自行决定。企业自主权越大，发展动力越大，市场竞争能力就越强。政府不应干预属于市场主体和竞争主体企业的正常经营活动。企业自主权关键在于企业明晰的产权制度，规范的法人治理结构。在很长一段时间内，我国实行的集中管理的计划经济体制，企业产权制度实行的是单一全民所有制，产权制度不尽明晰，在很大领域内政府直接管理企业的生产经营，将主要精力放在企业的投资发展经营决策和统一分配上，既影响了市场配置资源基础性作用的发挥，又影响了政府公共服务职能的发挥。实现政企分开，就是要退出直接干预企业的微观经济活动，改变政府管理企业的形式和途径。政府退出管理和干预企业经济活动，最根本的办法就是推进企业的产权制度改革和调整，以产权转移、出让和民营化等改革形式，加速推进国有集体企业的改制转制，实行所有权和经营权的有机分离，加快建设现代企业制度，形成股份制、股份合作制为主要形式的混合所有制经济格局。通过改革政府所有、政府经营和政府管理的制度设计，转变政府管理体制，推动政府职能转变。

四是建立、扩大民主决策机制。民主决策是反映社会意志、集中群众智慧的有效途径，是科学决策的重要前提，也是提高决策有效性、针对性和可行性的重要保证。可以最大限度避免决策风险，提高决策效能，降低行政成本。民主决策不仅是作风建设问题，而且是制度和体制建设问题。建立和扩大民主决策机制的重要基础，就是建立和开辟一种让群众广泛参与国家和社会公共管理事务的机

制。进一步建立健全重大事项集体决策、专家咨询、社会听证、市民参与的决策制度。凡是涉及与群众利益直接相关的问题必须实行社会公示和市民听证,凡是涉及经济社会发展的重大决策必须采取调查研究和集体决策制度。民主也离不开必要的监督和约束,监督也是民主。在决策、执行、监督相互协调又相互制约的体制中,关键就是要将权力运行放在有效的监督之下。要建立健全决策反馈、监督纠偏和决策责任追究制度,违反和不当行使行政权力或者是行政不作为的,都要依法追究相应的责任。民主决策机制的落实关键在于政府运行内在体制和制度的保证。要进一步明确政府公共管理领域和职能,合理界定各级政府的决策权限,减少行政管理的幅度和层级,严格按照法定的权限和程序行使权力,规范行政程序。进一步精简政府审批管理事项,规范行政审批方式,切实将政府管理经济社会事务的行为纳入到依法运行的轨道上来。

五是创新社会管理体制问题。社会管理体制与政府管理体制相辅相成。完善社会管理体制有赖于公民社会的发展。从中国的国情出发,公民社会的形成关键取决于基层民主制度的建立和完善。公民的民主参与、民主管理意识的增强,是社会发育发展的基础前提。有些人认为民主制度与政府行政体制改革关系不大。其实不然,行政体制设计往往取决于社会成员民主意识发育程度和社会组织的发展程度。社会成员的民主意识越强,参与国家政治生活的管理能力就越强,依法自律意识也就越强。同样更广泛的基层民主选举、民主监督,可以增加公民对社会的责任感,同时最直接的效果就是使政府更为谨慎地履行职责,强化自我约束的意识。当然社会成员的民主意识发展需要培养和锻炼的过程,同时也会因为国家间政治制度、文化背景、市场经济发展程度不同,而有所不同。但是作为保障公共行政体制健康运行的一种基本制度,是不可或缺的。正像毛泽东所说的,民主是避免政府重蹈“黄宗羲”周期律最为有效的途径,让人民监督政府,政府才不敢松懈,只有人人起来负责,才不会人亡政息。社会组织的发展是推进社会管理体制创新的重要载体。从公共行政管理角度分析,社会组织化程度越高,政府的政治基础和行政资源就越丰富,政府的公共行政管理成本就越低。实际上中国社会组织源远流长,资源丰富。既有血缘关系的宗

亲组织，又有经济生活联系的社区组织；既有有形的社群联系，又有世俗文化的契约规制。尽管有些传统的社会组织形态有其不利的一面，但是大多数社会组织形式仍是维系社会关系、调节社会矛盾的重要载体。

三

惠山地方政府治理结构改革的实践，是整个地方政府行政体制改革中的缩影。研究总结惠山的改革实践和探索，并不意味着惠山已经探索了可供借鉴的成功经验和路子。作为一个地区的探索实践，只是从这个地区的具体实际出发，适应当地经济社会发展客观而现实的选择，况且这种探索还有许多值得深化和完善的地方。改革和完善政府治理结构，是当代各国政府的普遍要求，也是一个长期、艰巨而复杂的过程，也会因为不同政治体制而作出不尽相同的制度选择。为此，改革和完善地方政府治理结构，需要我们坚持方向、明确路径，把握重点，稳步推进，积极探索和开创具有中国特色、符合群众意愿、适应发展规律的政府治理结构。在改革和完善中，有必要把握好相关重点环节。

一是坚持党的领导。党的领导地位是人民的选择，也是历史的选择。党的组织形式和领导方式已经成为中国公共政府建设中的核心内容。地方政府治理结构改革中，必须处理好党与政府的关系，使党处在统揽全局、协调各方的中心环节。生产力发展水平相对落后，仍然是我们最基本的国情。正如邓小平所讲，一个生产力发展水平低下的国家不可能建立起现代民主文明国家，生产力水平落后既表现为生产力水平尚不能满足人民群众日益增长的物质文化需求，又表现为制约生产力发展的传统计划经济痕迹和影响远没有消除，现代市场经济制度尚未完全建立。历史和现实的特殊性决定了在经济转型、机制转轨中必须充分发挥党总揽全局、协调各方的领导作用。尽管我们党在历史上出现过这样或那样的失误，但是党的宗旨始终代表着中国最广大人民群众的根本利益，始终代表着中国文化前进的方向，始终代表着先进生产力发展的基本要求。党的基本主张和人民政府的基本宗旨是完全一致的。坚持党的领导的一个

基本要求，就是保障政府充分发挥经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的综合作用，推动政府转变行政职能，创新组织管理方式，构建法制、责任、诚信和服务型政府，形成党委领导、政府负责、社会协同、社会参与的管理体制。

二是坚持从实际出发。任何改革能否有效地实施，根本一点就是能否实事求是、从实际出发。中国行政体制的设置和历史的发展，不仅是顺应一般规律的客观选择，也是中国具体实际的必然选择。从实际出发的前提，是尊重群众意愿。客观全面地代表和反映最广大人民群众的共同意志，是最大的实际。群众意愿是根本、是前提，以群众满意不满意、高兴不高兴、答应不答应为前提，尊重群众的选择。一旦我们改革思路和方案得到群众认可、拥护和支持，任何改革就能获得预期甚至更大的效果。如果违背了群众意愿，就事倍功半甚至前功尽弃。从实际出发的关键，要充分认识现实中的特点和特征，深刻认识历史传统和文化影响，合理把握改革的社会基础和历史基础。在漫长的商品经济发展过程中，我们形成了较为丰富的社会组织资源和民间政治资源，并且在当今市场经济体制不断完善中发挥日益重要的作用。如果没有对中国社会阶段性特点和历史传统的充分认识，我们的改革就会脱离实际。从实际出发，更为关键的是实事求是，因地制宜。由于各地生产力水平和社会发育程度不同，对政府的功能定位、实现形式、层次设计都有不同，不能一概而论、一刀切。从各地经济社会发展水平、社会承受程度和公民互动关系出发，积极尊重群众的实情和基层首创精神，合理确定完善政府治理结构的改革思路、工作重点和实施路径，把改进和完善政府治理结构的可行性、有效性建立在基层群众的适应性和认同性上来。

三是突出公共服务政府的本质要求。政府治理结构改革的重要目标，就是建立一个公共服务的现代政府。这一目标的实现是个系统工程，涉及面很广。本质上又是一个制度结构的调整，牵一发而动全身。就需要我们系统考虑，整体设计，围绕目标，选择地点，在系统设计中把握重点，在整体推进中突出抓手。从事关改革发展大局，影响群众利益，促进社会转型的重点、难点问题入手，抓住

工作突破点。根据经济社会的转型发展和加快建立社会主义市场经济体制的要求，按照建立公共服务政府的目标要求，以转变政府职能为中心环节，深入推动政企分开、政治分开和政社分开，大力发展资本联合和劳动联合为主体的混合所有制经济，隔断政府与经营性资本的直接联系，推动政府目标追求由 GDP 为主导转向协调可持续为主导的根本转变，加速由企业家政府向社会管理、公共服务管理政府的转变。要以完善政府内部治理结构为抓手，减少政府管理层次，精简政府行政管理部门，扩增行政管理辐员，创新行政管理方式。同时要加强政府依法行政、科学行政建设，完善行政管理人员以政绩为目标的考核机制，把行政管理的效能、效益和效率真正转到更加关注事关群众利益和社会发展的最现实、最关心和最直接的问题上来。要以壮大发展社会民间组织为基础，促进政府、社会和公民的合作互动。民间组织是社会生态的重要组成部分，是与政府组织合作互动的有机载体。要正确认识民间组织的正向作用，积极发掘和利用深厚的社会基础和文化渊源，以支持发展、正确引导、有效管理为原则，充分发挥社会民间组织调节关系、维护秩序、服务社会、改进管理的作用，加强与政府的分工合作、社会联系，促进政府向有限政府、公共服务和责任政府转变。

形势在发展，实践在前进。地方政府治理结构改革作为整个行政体制改革的基础环节，已经破题。随着市场经济所有制的日益完善，地方政府治理结构改革将跨入新的阶段，拓展全新的领域。

是为序

（中共江苏省委常委、无锡市委书记）

前言

——农村基层政府治理结构实证研究的背景和重点

前两年承担了美国福特基金会《关于中国农村基层政府治理结构改革理论研究报告》，公开出版后受到各界的关注，引起了社会的共鸣。从2004年6月开始又承担了《农村治理结构的实证研究》的课题，从应用研究、实践操作的具体层面，推进和探索农村基层政府治理结构改革的实践。这种实证研究不谋惊世之举，只求扎扎实实地推进改革的深化和前行。

一、课题研究的出发点和基本背景

为什么要研究政府治理结构？政府治理结构是现代社会中的关键问题。从经济的角度分析，一个成熟的市场经济是三元架构，政府、市场、企业。政府是重要的一环，是有形的手。早期自由市场经济理论时，说政府靠不住，意思是说政府干预过度，妨碍市场运行规律。现代市场经济理论又说，市场靠不住，意思是说市场盲目竞争会导致经济失序，离不开政府调控。不论是自由市场经济或现代市场经济理论所强调的，都说明经济发展离不开政府行为职能的改善。政府要实现加强宏观调控、维持市场秩序、改善社会管理、保障公共服务的基本功能，就面临一个自身治理结构改善和能力素质建设的问题。从政治学角度分析，一个公平、法制、有序、文明的现代社会，是国家、社会和公民三元结构构成的。国家是一个抽象法定的主权概念，国家意志是个体公民利益的整体化表现。政府作为具体的管理者，既是国家意志和主张的执行者，更是公民利益的代理者。一般而言，政府代表公民利益，没有自身的特殊利益。而实际上，政府作为国家意志、权力的行使者，在管理中就自然产生各种权力，形成特殊的利益，成为经济人。对经济人的政府，既有一个授权和监督的问题，也有一个内部体制、机制和职能结构的调适问题。研究政府治理结构就显得非常重要。一是当前中国进入市场经济发展的关键阶段和社会结构转型的关键时期。所谓的体制转变，既包括经济体制的转变，又包括行政体制乃至政治体制的转变。就是上层建筑适应于经济基础变化的客观要求。二是中国政府面临着来自国内外变动不定的环境挑战。入世要求

市场运行机制同国际经济惯例接轨，调适的不仅仅是企业的经营方式、财产组织方式，更重要的是调适政府原有行政方式和行政行为，这就迫切需要进行政府机构改革和政治体制转变。三是国内不断变动的社会组织结构，对加快政府治理结构改革提出了迫切要求。对外开放和市场经济，在推动中国已有经济结构、生产方式不断变化的同时，也使中国传统的组织管理体制和社会结构出现了很大的调整。计划经济条件下的“单位人”已经开始变成自由择业、自由流动的“社会人”，传统户籍管理制度下的“定格人”变成“自由人”。经济结构的多元化，带来了组织方式多元化、多样化，单向控制性的组织结构开始向扁平化、多元化的管理结构转变。在这些变化中，人们越来越多地开始感到，原有的政府治理结构、管理形式、行政效能已不能适应市场经济的要求。改革和完善地方政府治理结构，已经成为人们日益强烈的要求，并开始种种尝试和探索。四是基层政府的治理结构的形式和路径也开始变化了。从二十多年前中国实行改革开放以后，基层政府特别是乡镇政府作为地方经济和社会资源的主要动员组织者，它不是一般意义上的政府，而是具有企业家特点的经营管理者。他们对经济社会管理不再单一地依赖于传统的计划经济手段，也不再单纯地依靠行政体制的纵向垂直管理，而是在尽可能的领域和范围中，开始利用社会中间组织和第三部门力量。第三部门力量的崛起和发展，在日益广阔的领域里发挥作用，使政府在公域和私域的认识上更加清晰，政府公共职能定位更加科学。种种迹象表明，在中国市场经济和社会发展过程中，如何科学合理地界定政府职能、调适政府行为、改革行政管理体制，显得非常重要。近年来，国内的一些专家和学者亦开始引用“善治”理论，研究和探索中国政府治理结构改革的问题，以推动其改革和深化。

为什么要研究农村基层政府的治理结构？从中国行政体制的特点而言，研究中国行政体制的调整与改革，应该从中央政府到地方政府，从上到下，逐级研究。从体制设计和制度研究的一般规律而言，亦应该是从宏观到微观、从整体到局部的路径选择。这只是一般情况和一般规律而已。中国行政体制层级从中央到地方分为五级，中央是宏观，省市是中观，县乡是基层。尽管中国是单向垂直控制体制的行政体制，但实际上由于南北地理的差别、生产力发展差距和民族文化差异等原因，始终存在着中央政府和地方政府关系协调的问题，实际是两者权力和利益协调的问题。中央在强调总揽全局、协调各方、统一调控之时，还十分注重尊重地方的自主权，鼓励各地结合实际，因地制宜地进行创新和发展。很多创新性、探索性和前瞻性的实践，都来自于地方基层的积极性和首创精神。基层的创新性实践，又主要集中在县乡一级的政府层面。毛泽东曾讲过，基层具有更大的创造力。20世纪50年代江苏省无锡县依靠农民力量创办乡镇企业的探索，20世纪60年代浙江省永嘉县农业生产“三自一包”的经验，20世纪70年代后期安徽省小岗

村“家庭联产承包制”的经验，20世纪80年代无锡县又创造了集体乡镇企业“一包三改”等，都是首先从农村基层发端的。这些影响中国改革发展进程的经验，大多来自于县乡基层政府的首创精神，来自于基层群众的创新性实践。一般而言，从县乡基层政府入手研究中国政府治理结构，更切合实际，更有利于实践，具有更为可行的条件和基础。

一是县乡政府相对于其他层级的政府自主权更大，改革空间大。新中国成立以来许多创新性实践和与创新国家经济管理体制有关的改革创举，都是从农村基层开始的。上世纪挑战“城市-工业、农村-农业”两元分割计划经济的乡镇企业，60年代的在经济恢复时期的“三自一包”的大胆探索，70年代末发端于农村的“家庭联产承包责任制”，以及80年代后期在广西壮族自治区率先出现的村民自治委员会，都是从农村开始的。这些改革的出现，主要来自于农民的探索和创造，但也不排除农村基层政府对农民创造性举动的支持和默认。农村基层政府自主权主要来自于两个方面：一方面县乡政府是中国行政体制的神经末梢，在现行的五级政府体制中（宪法规定区域地方政府只有四级）处于最底层的两级政府。在国家行政管理体制中特别是在计划经济时期县乡政府处于管理末端，并不完全享有国家统一集中的计划经济体制带来的权利，也没有充分地履行国家所要求的义务，往往使统一集中的行政管理鞭长莫及，出现效应递减现象，所谓的“天高皇帝远”。另一方面，从县乡政府特别是乡镇政府的历史渊源上分析，乡镇政府从来没有在真正意义上成为一级政府的设置，历史上国家政府体制只延伸到县一级。现有的乡镇政府虽然是一级政府，但是从来没有形成独立的政府公共财政体制和法定意义上的社区权力机构——乡镇人大机关。尽管从20世纪80年代开始有从人民公社体制转成的乡镇政府，但乡镇政府实际上只是一个履行社区管理和服务的执行机构，本质上只是自治性政府而已。历史的惯性和社会的认同，使乡镇政府价值取向和职能定位往往与社区成员共同趋向具有较高的一致性，在权力运用和政策把握上具有更大的弹性和灵活性。

二是县乡政府同农村最基层的人民利益关系密切。县乡干部的来源主要是由本地社会政治精英中产生的，他们同地方经济社会发展具有一种天然的联系。尽管在共和国建国初期有大量接管政权的军队干部，近年来又有大批干部实行异地交流，但是县乡政府干部队伍整体组成结构，区域内的本地干部仍是主体力量。即使未来人口迁移、干部结构调整加快，本地干部仍然是县乡政府机构的主体部分。他们与当地经济社会发展具有一种亲缘关系，较其他层级的干部更了解农民的切身需要，更熟悉农村经济社会发展的真实情况，管理信息相对对称，在决策中能够相对真实客观地反映基层社会的现实要求。县乡政府的机构设置、职能安排、运行机制设计，相对更符合群众的意愿，容易获取支持改革的动力。县乡政府干部

结构相对稳定，在计划经济时期干部向更高层次流动的概率和可能性相对较小。相对稳定的环境使县乡干部具有明显的长期行为和负责精神，更具有一种强烈的责任意识 and 使命意识。在课题的实证研究和试验中，我们得出这样一个基本判断，行政干部的责任意识与干部本地化结构、职务任期有着正相关的关系。县乡干部本地化比重越高、任期越长，责任意识就越强，急功近利、短期行为的情况就越少。县乡政府相对稳定的本地化干部结构，是改革和完善县乡政府治理结构、规范行政行为的重要基础。

三是农村是中国社会的基础，是中国改革动力源泉和现代化建设的根本性问题。县乡政府是农村发展的关键环节，县乡政府治理结构调整完善成效如何，对整个体制改革的负面影响较小，对宏观改革影响和带动较大。①农村问题是中国社会发展的根本问题。尽管中国近三十年在工业化道路上保持了高速增长，但尚未完全摆脱农业社会的基本格局，农村社会的组织程度决定了中国现代化的发展程度。②县乡政府处于中国现行体制的边缘，既然因其是行政管理体制的神经末梢，而受到较少的行政干预，同时也会因为各层级的地方政府非理性行为，使社会基本成员权力和利益受到的侵害相对较多。农民负担、土地权益以及就业保障，成为影响中国农村社会的突出问题。③社会结构转型中，农民仍处于社会的底部。中国社科院社会学所陆学艺等人所著的《中国社会各阶层收入结构分析报告》一书中认为，农民是当今中国社会各收入十大阶层的第九位。目前中国农民既延续了数千年分散世居的生活方式，又在 20 世纪 80 年代初家庭承包制改革中成为自由择业、自主经营的社会人。大量农外就业、进城打工、自我择业时的“候鸟型”就业，成为中国农村新一轮生产要素配置的主要特点。同时农民的盲从性、非就业性流动，也成为社会管理中的难题。④农民仍然具有文化素质偏低、传统封闭意识较重的特征。相对于其他社会群体，由于交通闭塞、收入偏低和郁闷的小农经济生产方式，使农民受教育程度偏低，信息不甚对称，接受现代市场理念和科技知识的能力不强。既有安土重迁、血缘宗亲的传统观念，也有保守狭隘、缺少组织的分散意识。另一方面，由于数千年中国传统文化的影响和不断养成的商品意识锻炼，在中国农村社会中也积累和培育了一种约束社会成员行为、辅助社会运行、调节利益结构的非制度化规范，通过义庄、祠堂、行会和乡规民约等组织或契约形式，自觉不自觉地调节着农村社会与国家的关系，也成为农村维持传统契约、社会秩序、道德规范“超稳定型结构”的重要基石。以农村、农民为研究的切入点，就是为县乡基层政府治理结构改革实践提供更为平实的眼光、更为丰富的资源和更为实际的路径。

为什么从经济发达地区的农村选点，进行农村基层政府治理结构实证研究？这是为达到课题应有目标所预期的，也是从理论研究一般规律出发的必然选择。理