



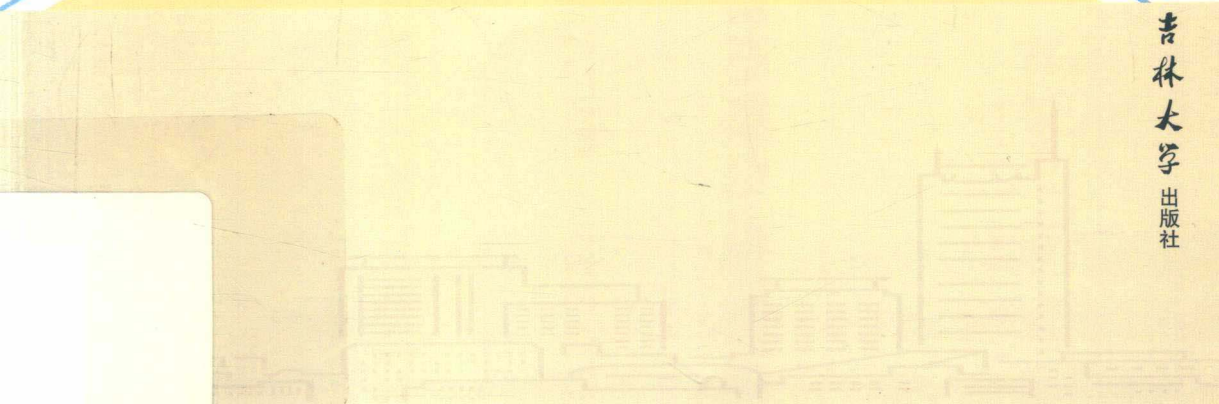
JICENG ZHENGFU ZHILI
DE DUOWEIDU YANJIU

基层政府治理的 多维度研究

王庆华 著



吉林大学出版社





基层政府治理 的多维度研究

■ 王庆华 著

图书在版编目 (CIP)数据

基层政府治理的多维度研究 / 王庆华著. — 长春: 吉林大学出版社, 2017.10
ISBN 978-7-5692-0959-4

I. ①基… II. ①王… III. ①地方政府—行政管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 240279 号

书 名: 基层政府治理的多维度研究
JICENG ZHENGFU ZHILI DE
DUOWEIDU YANJIU

作 者: 王庆华 著

策划编辑: 邵宇彤

责任编辑: 邵宇彤

责任校对: 王 蕾

装帧设计: 优盛文化

出版发行: 吉林大学出版社

社 址: 长春市朝阳区明德路 501 号

邮政编码: 130021

发行电话: 0431-89580028/29/21

网 址: <http://www.jlup.com.cn>

电子邮箱: jdcbs@jlu.edu.cn

印 刷: 北京一鑫印务有限责任公司

开 本: 787 × 1092 1/16

印 张: 13.25

字 数: 231 千字

版 次: 2017 年 10 月第 1 版

印 次: 2017 年 10 月第 1 次

书 号: ISBN 978-7-5692-0959-4

定 价: 46.00 元

内容简介

《基层政府治理的多维度研究》以当代中国乡镇基层政府为基准，导论研究其治理。选材真实，历经年份跨度大。研究内容包括：基层政府的职责、权限、特点、地位，基层政府组织与人员的管理，乡镇财政与债务治理，乡镇权力与问责的管理，乡镇控制系统管理，乡镇公共服务治理优化，基层政府运行制度异化，基层政府制度化改革，民族乡政府治理研究。本书内容讲解全面，逻辑性强，层层深入，有助于课题调研者更有条理地了解我国基层政府的治理方案。

《基层政府治理的多维度研究》是对当代中国基层政府治理的实证研究。研究的政府层面，聚焦于县乡村三级公共组织中的乡镇，研究的现实素材，集中于2005—2017年。2005年，中国农业税全面取消，基层政府活动内容和日常行为发生了重要变化。但是，基层政府的制度环境没有改变，基层政府的行为逻辑也没有改变，政府运行机制并未发生根本变革。本书所展开的许多论证都是将属于中国政府改革的基本议题。

乡镇是县以下农村行政区域，乡镇政府是国家最基层的政权。选择乡镇作为研究对象出于两方面考虑：一是，乡镇是探索农村问题不可或缺的分析主体。中国农村被划分为一个个乡镇，乡镇政府在农村问题中并不是外在的旁观者，而是直接的关系人，有时乡镇是应对和处理问题的管理者，有时甚至就是问题本身。二是，乡镇政府处在国家政府体系的最低层级，直接接触社会，开展管理和提供服务。当代中国国家和社会之间的关系，乡镇是一个极为重要的观察视角。乡镇政府作为政权体系列化重要一环，不仅是中国政府体系和政治体系的延伸缩影，也是中国农村变迁、国家与社会关系变革的内在要素。可以说，无论是考察探索中国农村问题，还是分析判断中国政府与政治，乃至审视解读中国国家与社会关系，都绕不开乡镇。

政府运作是一个过程，完整地描述透视乡镇政府的实际运作，必然涉及具体观测点和选择。本书从多个侧面展开对乡镇政权的考察分析，这些方面包括乡镇政府组织、乡镇政府财政、乡镇政府权力问责、乡镇政府与上级政府的关系、乡镇政府与基层社会的关系等。作者从不同问题入手，动态地考察乡镇政府的实际活动、政府与制度环境互动。在此基础上，以具体考察作为切入点，尝试展开一些理论进行讨论。

第一章，基层政府治理基础。改革变迁的历史过程塑造了现在的乡镇政府，通过阐述政府演变过程，我们要以把握理解乡镇政府的现状。对乡镇政府的特点、地位、作用、职责与权限作为了详细的阐述。探讨乡镇政府的历史命运和前途演变，将基层政府改革放在政府转型的整体背景下加以考察。其考虑角度为：政府体制框架下的现实演变趋向和宏观因素对于基层政府命运的直接影响。

核心问题是：基层政府改革将在怎样的条件背景下有所作为？

第二章，基层政府组织与人员。描述乡镇政府组织机构和人员现状，并反观和检讨此前的机构改革和组织形态。作者试图解释：机构精简的改革努力是否真的产生了作用？乡镇政府的内在扩张机制如何发生？尤其是基层政府的基石应该如何奠定？

第三章，乡镇财政与债务治理。探讨乡镇财政与债务问题，这既是基层政权的弊病，也是政府的缺陷。作者力图结合乡镇政府的现状来展开进一步讨论：现代政府需要怎样的预算和财政制度？

第四章，乡镇权力与问责的管理。分析乡镇政府内部的权力结构、问责安排和激励机制，以及上级政府对乡镇政府的问责控制，揭示乡镇政府行为在权力构造和问责机制交互作用下的扭曲。作者重点提出其并讨论基层政府权力问责设计的基本依据或基础是什么。

第五章，乡镇控制系统管理。聚集政府控制系统，分析乡镇政府如何通过应酬来应对上级，又如何试图通过直接管理来控制村庄。作者不仅着眼于乡镇政府之间的互动，也试图探讨：通过村民自治制度，中央政府与乡村社会之间的合作是否实现了共同控制基层政府的目标？

第六章，乡镇公共服务治理。从公共服务职能入手，分析在国家政策改善的历史背景下，乡镇政府与基层社会之间的关系发生的变化。作者关心的是，在建设服务型政府已经成为人们熟悉的执政理念之后，是哪些因素内在地决定政府向服务型政府转化？

第七章，基层政府运行制度异化。综合前几章的问题，集中讨论基层政府的运行机理。分析展开：基层政府的运行陷入了严重的内在困难——内卷化。作者认为，基层政府在功能、运行、结构方面的缺陷已经成为系统性问题，政府运行进入一种路径锁定状态，难以出现实现性的政府发展。造成这种困局的基本原因是政府制度异化。

第八章，基层政府制度化改革。集中讨论基层政府创新面临的基本问题。这些问题与基层政府变革紧密相关，是中国改革无法回避的一些问题，包括政治与行政，政府与社会，政治制度化与政府制度化，民主、自治和法治等。作者结合具体的基层政府和乡村社会生活现状来讨论这些问题，以深化对中国政府改革的研究。

第九章，民族乡政府治理研究。本章主要分析了民族乡政权的内涵、建立的前提条件、原则、特征；民族乡政府的基本职责和权限、地位、原则及特点；民族乡政府管理职能的基本特点以及进一步完善的措施。这些是传统乡镇政府所不具备的。也通过对民族乡的诸多管理工作，与传统乡镇政府管理总结出区别。

在研究思路上，坚持“基层”保留基础上的体制创新贯彻全文，也是作者所持的观点。在结构编排上，从理论到实践、从历史到现实的基本原则。研究中还列举了大量实例，帮助读者更好地了解概念。作者在研究视角上，不仅重点研究了乡镇基层政府内部的管理体制，还从县级政府与乡镇政府、乡镇政府与村民自治之间的外部关系来寻求乡镇政府管理改革的有效措施。在研究内容上，紧密联系实际，拓展研究范围，把新农村建设和乡镇政府管理的主导作用结合起来，另外，还对民族乡政府治理进行了探讨。

改革以来的政策研究中，农村问题尤可圈点，作者探讨其中。期间，基层组织建设是未曾变换的关怀。作者在基层政府工作期间，对基层的诸多问题有深刻的认识。由此更加关注基层政府问题研究目标。

第一章	基层政府治理基础	001
第一节	基层政府	001
第二节	基层政府发展前景	013
第二章	基层政府组织与人员	025
第一节	基层政府组织情况分布	026
第二节	机构改革	034
第三节	政府形态依据	039
第三章	乡镇财政与债务治理	046
第一节	财政困局处理	046
第二节	债务危机处理	053
第三节	财政中的政治问题	060
第四章	乡镇权力与问责的管理	066
第一节	权力格局	066
第二节	问责体系	072
第三节	激励结构整合	079
第五章	乡镇控制系统管理	084
第一节	应酬上级	084
第二节	管理村庄	090
第三节	控制的僵局	096
第六章	乡镇公共服务治理	101
第一节	主要服务领域	101

第二节	社会冲突管理	107
第三节	统治与治理	114
第七章	基层政府运行制度异化	122
第一节	基层政府与农村发展	122
第二节	基层政府内卷化	127
第三节	基层政府制度异化	133
第四节	政府制度异化渊源	138
第八章	基层政府制度化改革	144
第一节	政府制度化基础	144
第二节	政府制度化	148
第三节	改革讨论	153
第九章	民族乡政府治理研究	162
第一节	民族乡概述	162
第二节	民族乡政府治理的职权与特点	168
第三节	民族乡政府治理职能的完善	175
附 录		179
	附录一：我国地方各基层治理新动向	179
	附录二：农村基层治理结构——现状、问题与展望	188
	参考文献	200

第一章 基层政府治理基础

基层政府也就是乡镇级别的政府，从新中国成立至今，乡镇政权经历了“乡镇撤并”“简政放权”“县乡机构综合改革”和“农村税费改革”等一系列的改革。我国的政府工作人员对改革中出现的种种问题进行了逐步解决，对未来基层政府治理总结了经验。本章研究基层政府治理体制发展历程，基层政府治理特点、地位、职责、权限，以及基层政府未来的发展前景。在这些基础治理过程中，回顾了已有研究，集中问题提出、研究方法、研究发现和政策意见等方面的发展过程。

第一节 基层政府

基层政府是位于我国政权阶层的最底层，它代表着乡镇政权最基本权力。本节将介绍基层政府体制的发展历程、特点、地位、作用以及基本职责、权限。

一、基层政府管理体制发展历程

改革开放后，党和国家在加强经济体制建设的同时，也对创新我国的行政管理体制进行了积极的有益探索，经过三十多年，我国乡镇政府管理体制经历了从重新确立到深化完善的一个不断发展的历史过程。

（一）乡镇政府管理体制的确立阶段

1982年12月4日，修订后的《宪法》规定，乡、民族乡和镇是我国最基层的行政区域，乡镇行政区域内的行政工作由乡镇人民政府负责。乡镇人民政府实行乡长、镇长负责制。乡、镇长由乡、镇人民代表大会选举产生。

1983年10月12日，中共中央、国务院联合发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，要求实行政社分开，恢复乡镇政府，并规定建乡的规模“一般以原有公社的管理范围为基础，如原有公社范围过大的，也可适当化小”。

（二）乡镇政府管理体制的形成阶段

乡镇政权体制重新确立以后，从1986年起，党和政府先后制定了一系列的政策、法规来维护和完善这个体制，使之在农村现代化建设中发挥作用。同时，村民自治制度的确立，也使得如何寻找一种适合“乡一村”和谐关系的乡镇政府管理体

制成为基层政权改革的一个重要任务。

1986年9月4日，中共中央办公厅、国务院办公厅联合下发的《关于全国区、乡、镇党政机关人员编制的有关规定》中规定：“区、乡、镇党政机关人员编制坚持党政合理分工、政企职责分开的原则，认真贯彻精兵简政、加强农村基层政权建设的精神。”文件要求，作为县派出机构的区，除边远山区、交通不便的地区和管辖范围过大、乡镇数量过多的地区外，一般不设置，以减少管理层次。设镇的地方，不再设乡政府，由镇管村。文件对审定区、乡、镇党政机关编制的标准、范围、定编定员和经费来源等问题，都做了明确规定。

1986年9月26日，中共中央、国务院发出《关于进一步加强农村基层政权建设工作的通知》。文件就乡镇党政分开、简政放权、完善乡镇政府职能和乡镇人民代表大会制度、乡镇党委建设、村委会建设等问题做了明确要求。

1986年12月2日，第六届全国人民代表大会第十八次会议通过了第二次修订的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》。该法明确规定了乡镇人民代表大会的13项职权、乡镇人民政府的7项职权。

1987年12月24日，第六届全国人大常委会第二十三次会议通过了《村民委员会组织法（试行）》，该法明确规定：“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助。村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。”

1991年11月29日，中共十三届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》强调，要“加强乡镇党委和政府的自身建设，充分发挥乡镇党委的领导核心作用，健全乡镇政府的职能，使之成为有权威、有效能的基层党委和政权组织。县有关部门设在乡镇的机构，除少数不宜下放的实行双重领导外，一般都要放到乡镇管理。实行双重领导的机构，干部的调动、任免、奖惩应征得乡镇党委的同意。乡镇党委和政府对这些单位要加强领导，使之相互配合，形成合力，共同为农村的经济和社会发展服务”。

1992年，中共中央在《关于进一步加强农村基层政治建设工作的通知》中要求：“增强乡镇的管理和协调功能，理顺条块关系。”文件指出，乡镇党委是乡镇各项工作的领导核心，要尽职尽责，充分发挥作用。要围绕中心任务，组织动员县（市）直驻乡镇单位的力量，共同贯彻落实上级党委、政府布置的工作，为村级组织建设服务，为发展农村经济、促进农村进步服务。县（市）有关部门设在乡镇的机构，根据情况有所区别，如有的放到乡镇管理，有的由乡镇和县直主管部门双重领导。实行双重领导的机构，干部的调动、任免、奖惩必须征得乡镇党委的同意。

（三）乡镇政府管理体制的发展阶段

1988年4月，第七届全国人大第一次会议通过了国务院新一轮的机构改革方案，

与历次改革相比，这次改革的最大亮点就是明确提出了把“转变政府管理职能”作为行政管理体制改革的关键。正是在这一新的改革理念下，乡镇政府管理体制的改革也进入了一个新的历史时期，如何建立一个功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的乡镇政府管理体制也成为此后一段时期的改革目标。1992年社会主义市场经济体制的确立，从更深层次推动了乡镇政府管理体制的改革和发展。

1998年10月，中共十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出：“要坚持和完善乡镇人民代表大会代表的直接选举制度。乡镇人民代表大会要认真履行法律规定的各项职权。乡镇政府要切实转变职能，精简机构，裁减冗员。目前先要坚持把不在编人员精减下来，做到依法行政规范管理。乡镇政权机关都要实行政务公开，方便群众办事，接受群众监督。”

1998年11月，第九届全国人大常委会第五次会议通过修订后的《村民委员会组织法》，重申乡镇政府与村委会之间指导与协助的关系，并进一步指出，乡镇政府不得干预村民自治范围内的事项。

2000年6月13日，中共中央、国务院在《关于促进小城镇健康发展的若干意见》（中发〔2000〕11号）中指出，要积极探索适合小城镇特点的新型城镇管理体制，大力精减人员，把小城镇政府建成职能明确、结构合理、精干高效的政府。镇政府要集中精力管理公共行政和公益事业，创造良好的投资环境和社会环境，避免包揽具体经济事务。在规定的机构编制限额内，镇政府可以根据实际需要设置机构和配备人员，不要求上下对口。小城镇政府的行政开支要严格实行预决算制度，不得向社会摊派。文件强调，要理顺县、镇两级财政关系，完善小城镇的财政管理体制。具备条件的小城镇，应按照有关法律的要求，设立独立的一级财政机构和镇级金库，做到“一级政府，一级财政”。

2000年12月6日，中共中央办公厅、国务院办公厅发出《关于在全国乡镇政权机关全面推行政务公开制度的通知》，在全国乡镇政权机关和派驻乡镇的站所全面推行政务公开制度。

2000年12月26日，中共中央办公厅、国务院办公厅下发了《关于市县乡人员编制精减的意见》。文件指出，市县乡机关行政编制总的精减比例为20%，3年内分流人员的工资由财政保障。文件强调，要进一步理顺县（市）、乡关系，县（市）直部门派驻乡（镇）的机构，凡能下放给乡（镇）的，要坚决下放，要加强基层政权建设和基础工作，完善乡（镇）政府功能；文件要求乡（镇）机构改革要与农村税费改革密切配合，重点压缩财政供养人员。要归并乡（镇）的“站、所”，要将设置过多、过散的“站、所”归并成综合性的“农业服务中心”“文化服务中心”等，有条件的地方要走企业化、社会化的路子，可以在不影响社会稳定、有利于生产发展

和小城镇建设的前提下适当撤并乡（镇）。

在2001年2月2日召开的全国市、县、乡机构改革工作会议上，胡锦涛同志提出了五个方面的工作要求：一是要坚决完成人员编制的精减任务，做到态度积极、措施有力、工作到位，确保全国市、县、乡机关行政编制总的精减20%，同时把市、县、乡机构改革与深化干部人事制度改革结合起来，与完善公务员制度结合起来，努力建设一支精干的、高素质的干部队伍。二是要积极推进行政审批制度改革，按照政企分开的原则和转变政府职能的要求，清理现有行政性审批事项，简化和规范行政审批程序，彻底改变计划经济体制下政府主要依靠行政手段进行管理做法。三是要清理整顿行政执法队伍，鼓励和支持市、县、乡政府根据本地实际情况，建立精干统一的执法队伍，实行集中综合执法。四是要认真搞好乡镇机构改革，进一步规范乡镇机构设置，减少机构和行政编制，坚决清退超编人员和各类临时聘用人员，同时归并乡镇事业单位，合理调整农村学校布局，压缩财政供养人员。五是要切实做好人员分流工作，通过多种途径，想方设法把分流人员安置好，并鼓励和支持分流人员自谋职业、自主创业，还要有针对性地做好分流人员的思想政治工作，引导他们识大体、顾大局，正确认识机构改革，正确对待个人工作岗位的变化，正确处理国家、集体和个人三者的利益关系，自觉服从组织决定。

2001年3月15日，第九届全国人民代表大会第四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》指出：“全面推进农村税费改革，转变乡镇政府职能，适度撤并乡镇，精减乡镇机构和人员，减少村组干部补贴人数，切实减轻农民负担。”

2001年4月5日，中共中央办公厅、国务院办公厅在《关于确保机关事业单位职工工资按时足额发放的通知》中指出：“各级党委和政府要按照中央有关文件精神，积极稳妥地推进市、县、乡机构改革，精减优化机构人员，减轻财政负担。要进一步完善县、乡财政管理体制，改革财政转移支付制度，在财力分配上适当向县、乡倾斜，确保基层工作正常进行和农村义务教育等公益事业顺利开展的经费需要。要合理划分县、乡事权，抓紧贯彻落实农村中小学教职员工工资上划县级财政统管的办法。”

2001年7月27日，中共中央发出通知，转发《中共全国人大常委会党组关于全国乡级人民代表大会换届选举工作有关问题的意见》（中发〔2001〕12号）。文件就乡、镇长的选举特别指出：“依照宪法和地方组织法规定，乡长和副乡长、镇长和副镇长由乡、民族乡、镇的人民代表大会选举产生。过去有的地方曾提出进行直选乡、镇长试点的要求，个别地方出现了选民直接投票选举产生乡、镇长的情况。这与宪法和地方组织法的有关规定不符。在这次乡级人大换届选举中，各地乡、镇长

的选举要严格依照宪法和有关法律的规定进行。”

2001年9月5日，中共中央、国务院在《关于进一步加强社会治安综合治理的意见》中指出：“乡镇（街道）的综合治理工作，是将社会治安综合治理各项措施落到实处的关键，是维护社会秩序和社会稳定的基础性工作。乡镇（街道）党委、政府的主要领导要强化政权意识，大力加强乡镇（街道）的社会治安综合治理工作。”

2002年5月16日，国务院办公厅发布《关于完善农村义务教育管理体制的通知》，强调农村义务教育实行“在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主”的体制。文件指出，乡（镇）人民政府负责组织适龄儿童少年入学，严格控制义务教育阶段学生辍学；维护学校的治安、安全和正常教学秩序，治理校园周边环境；按有关规定划拨新建、扩建校舍所必需的土地。经济条件较好的乡（镇）要积极筹措经费，改善农村中小学办学条件，支持农村义务教育发展。未实行农村税费改革试点的地方，地（市）、县、乡（镇）人民政府要继续严格按照国家有关规定组织做好农村教育费附加的征收、管理，用于农村中小学的校舍建设、维修、危房改造和学校布局调整；继续严格按照国家有关规定组织做好农村中小学危房改造的教育集资工作。

2003年12月召开的中央农村工作会议讨论并通过的、作为2004年中央“一号文件”的《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》指出，要“进一步精减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。优化农村学校布局和教师队伍。进一步清理和规范涉农行政事业性收费。积极探索化解乡村债务的有效途径”。

2004年《国务院关于做好2004年深化农村税费改革试点工作的通知》（国发〔2004〕21号）指出，要加快乡镇政府职能转变，加强乡镇政府社会管理和公共服务功能。要精减乡镇机构和人员，严格核定和控制乡镇行政和事业编制，由省一级实行总量管理，五年内不得突破。乡镇事业编制总量的调整，由县级机构编制部门报上一级机构编制部门审核，省级机构编制部门审批。按照将事业单位公益性职能和经营性职能分开原则，整合乡镇事业站所。乡镇政府不再新设自收自支事业单位。要清退机关、事业单位超编、借调、临时聘用人员。严格控制领导职数。妥善安置分流人员，切实维护社会稳定。有条件的地方，要继续做好撤并乡镇和村组工作。任何地方和部门不得违反法规干预乡镇机构设置和人员配备。要把乡镇编制管理工作列为对县级主要领导干部的考核内容，对不按规定设置机构、超职数配备领导干部、超编制招聘人员的要严肃处理。

（四）乡镇政府管理体制的深化完善阶段

2004年《政府工作报告》中明确提出，各级政府要全面履行职能，在继续搞好

经济调节、加强市场监管的同时,更加注重履行社会管理和公共服务职能。如何建立服务型政府也成为各级政府改革的价值取向。特别是随着社会主义新农村建设目标的提出,就更进一步加快了乡镇政府管理体制改革的步伐。

2005年《国务院关于2005年深化农村税费改革试点工作的通知》(国发〔2005〕24号)指出,要按照切实转变乡镇政府职能、努力构建服务型政府和法治政府的要求,对乡镇内设机构实行综合设置。严格控制乡镇领导职数,从严核定和控制乡镇机构编制和财政供养人员数量,由省级政府实行总量管理,确保5年内乡镇机构编制和财政供养人员数量只减不增。按照在合理区分公益性和经营性职能的基础上实行分类管理的要求,整合现有乡镇事业站所。

2006年中央“一号文件”《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》指出,要“通过试点总结经验,积极稳妥地推进乡镇机构改革,切实转变乡镇政府职能,创新乡镇事业站所运行机制,精简机构和人员,5年内乡镇机构编制只减不增。妥善安置分流人员,确保社会稳定。要按照强化公共服务、严格依法办事和提高行政效率的要求,认真解决机构臃肿的问题,切实加强政府社会管理和公共服务的职能”。

2006年3月14日,经第十届全国人民代表大会第四次会议批准通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》指出,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”。

2007年中央“一号文件”《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》指出,有条件的地方要在全省范围内开展乡镇机构改革试点,暂不具备条件的省份要进一步扩大市、县试点范围,从乡村实际出发转变乡镇政府职能,完善农村基层行政管理体制和工作机制,提高农村公共服务水平。认真落实农村义务教育经费保障机制改革措施,搞好教育人事制度改革,加强农村教师队伍建设。建立健全财力与事权相匹配的省以下财政管理体制,进一步完善财政转移支付制度,增强基层政府公共产品和公共服务的供给能力。

2007年党的十七大报告提出要深化乡镇机构改革,加强基层政权建设,完善政务公开等制度,实现政府行政管理与基层群众自治组织有机衔接和良性互动。

2008年2月27日中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》提出推进地方政府机构改革。根据各层级政府的职责重点,合理调整地方政府机构设置。在中央确定的限额内,需要统一设置的机构应当上下对口,其他机构因地制宜设置。调整和完善垂直管理体制,进一步理顺和明确权责关系。深化乡镇机构改革,加强基层政权建设。

2008年10月12日中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出,要“继续推进农村综合改革,2012年基本完成乡镇机构改革任务,着力增强乡镇政府社会管理和公共服务职能。完善与农民政治参与积极性不断提高相适应的乡镇治理机制,实行政务公开,依法保障农民知情权、参与权、表达权、监督权”。

2009年中央“一号文件”《中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》指出,要“推进农村综合改革。按照着力增强社会管理和公共服务职能、到2012年基本完成改革任务的要求,继续推进乡镇机构改革。推进‘乡财县管’改革,加强县乡财政对涉农资金的监管”。“积极稳妥化解乡村债务,2010年基本完成全国农村义务教育债务化解,继续选择与农民利益直接相关的农村公益事业建设形成的乡村债务进行化解试点。”“加大从优秀村干部中选任乡镇领导干部、考录乡镇公务员、招聘乡镇事业编制人员的力度。”2009年中共中央办公厅、国务院办公厅正式印发《中央机构编制委员会办公室关于深化乡镇机构改革的指导意见》,提出到2012年基本完成乡镇机构改革任务,此次乡镇机构改革将以转变政府职能为核心,理顺职责关系,创新体制机制,优化机构和岗位设置,严格控制人员编制,推动乡镇行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动,建立精干高效的乡镇行政管理体制和运行机制,建设服务型政府,巩固农村税费改革成果,减轻农民负担,促进农村经济社会又好又快发展。提出改革后的乡镇要在四个方面全面履职,即促进经济发展、增加农民收入,强化公共服务、着力改善民生,加强社会管理、维护农村稳定,推进基层民主、促进农村和谐。

截止到2017年,我国的乡镇政府管理体制仍在不断完善,乡镇自治、实现乡镇建制的地方化和公利化。但就近期目标而言,改革首先要解决的问题是如何建立起有效地领导和管理乡镇辖区内各项事务的有活力、有权威的管理组织。乡镇政府要把工作重点转到提供公共服务和发展公益事业上来,要进一步规范乡镇政府和村级组织的工作职能与事权范围,打造法治、诚信、廉洁、高效的服务型政府。

二、基层政府的特点、地位作用

基层政府在乡镇管理中起着决定的作用,它能最快、最直接解决人民问题。本节介绍基层政府的特点、地位作用。

(一) 基层政府的特点

乡镇是我国政府管理系统中最基层的一级组织,在管理体制方面呈现出以下几个方面的特点。

1. 管理手段的执行性

在行政管理过程中,执行任务较多,决策任务较少。乡镇人民政府既是我国基层政权机关——乡镇人大的执行机关,又是我国行政体制的基层行政机关。它既要执行本级人民代表大会的决议,又要执行上级国家行政机关的决定和命令,还要执行执政党——中国共产党的基层组织(乡镇党委)的指示。党的路线、方针、政策和国家的法律、法令以及上级行政机关的命令都要通过乡镇政府机关来执行,并具体落实到广大人民群众中去。因此,这一级的政府管理具有明显的执行性。

2. 管理功能的综合性

乡镇行政区域是我国最基本的独立行政单元。根据我国组织法的规定,乡镇人民政府根据乡镇人大通过的本行政区域内的经济和社会发展规划,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等行政工作。因此,乡镇行政体制及其功能具有明显的综合性。

3. 管理方式的直接性

行政管理活动直接涉及具体的农户或个人。乡政府下虽有群众自治性质的村民委员会,但多数工作经常要直接深入到村组。乡镇行政机关作为我国最基层的行政组织,它们没有下属行政组织,直接同人民群众打交道,其管理方式具有明显的直接性。乡镇行政机关及其公务员的言行直接关系到党和政府在人民群众中的形象、声誉、威信,关系到党群关系、干群关系。

4. 管理机构的非完整性

乡镇行政体制,不像中央、省、市、县那样功能完备、机构齐全。虽然设立了许多与上面有联系的对应机构,但许多机构往往只有一名工作人员,一机构多功能、一干部多职务的现象十分普遍。而且党政、政事、政企也难以分开。因此,乡镇的政府管理体制具有明显的非完整性。

5. 管理对象的“三农”性

我国是世界上的农业大国,14亿人口有9亿在农村,而我国现有的3万多个乡镇绝大多数又为农(牧)业乡镇。这也就是说我国的绝大多数的乡镇政府在行政管理上都必须面对广大农村、农业和农民即“三农”问题,必须强化管理职能中的“三农”性。特别是社会主义新农村建设的提出,更成为“十一五”甚至更长一段时期我国大多乡镇政府的主要职责和任务。

6. 管理环境的中间性

乡镇处于大中城市和乡村自治组织之间,是“城市之尾,农村之首”,其政治、经济、社会文化兼有城市和乡村两个方面的特点,它既不同于传统意义上的农村环境,又不同于现代意义上的城市环境。这就使得乡镇政府管理在某种程度上呈现出