



大陆与台湾地区 乡镇治理比较研究

Comparative Research on the
Township Governance of Mainland and Taiwan

袁方成 著

中国社会科学出版社



大陆与台湾地区 乡镇治理比较研究

Comparative Research on the
Township Governance of Mainland and Taiwan

袁方成 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

大陆与台湾地区乡镇治理比较研究 / 袁方成著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 6

ISBN 978-7-5161-4415-2

I. ①大… II. ①袁… III. ①乡镇—行政管理—对比研究—中国
IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 143946 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 林福国
责任印制 王 超

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>
中文域名: 中国社科网 010-64070619
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 2014 年 6 月第 1 版
印 次 2014 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 21.75
插 页 2
字 数 391 千字
定 价 66.00 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联系调换
电话:010-64009791
版权所有 侵权必究

国家社科基金后期资助项目

出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目，旨在鼓励广大社科研究者潜心治学，支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审，从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响，更好地推动学术发展，促进成果转化，全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求，组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

序 言

在相互借鉴中推进基层治理的现代化

“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”是党的十八届三中全会确定的我国体制改革的总目标。国家治理体系和治理能力现代化不仅是整个国家治理体系及治理能力的现代化，也内含并要求地方和基层治理体系和治理能力的现代化。对于我国这样一个幅员辽阔、人口众多、经济社会发展不平衡的大国来说，如何实现地方和基层的有序治理一直是治国理政的难题之一。在当前新一轮的全面改革中，如何进一步改革和完善地方和基层治理体系，提升地方和基层的治理能力，实现地方和基层治理体系和治理能力的现代化，也是改革的重点。

“治理的基本含义是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序，满足公众的需要。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益。从政治学的角度看，治理是指政治管理的过程，它包括政治权威的规范基础、处理政治事务的方式和对公共资源的管理。”^① 与传统的管理和统治不同，治理强调权力主体的多元性、社会组织的参与性、权力运作的交互性、多元主体的合作性。治理体系和治理能力的现代化不仅要求实现治理的法制化、民主化、科学化和规范化，也要求保障治理的公益性、公平性和公正性，由此提高治理的预见能力、动员能力、反馈能力、统筹能力以及执行效能，从而实现社会事务的有序治理，维护社会的公平正义。

毫无疑问，这是一个极其艰巨的任务！这不仅是党中央为当前我国改革确定的改革任务，也是旨在构建现代治理体系，推动治理方式的转型，为中华民族的伟大复兴以及国家的长治久安奠定制度基础。

从世界范围来看，自18世纪工业革命开始，人类社会就踏上了现代化的征程。现代化是一个世界性的历史过程，也是人类社会从传统经济向

^① 俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第1页。

现代经济、传统社会向现代社会、传统政治向现代政治、传统文明向现代文明转变的过程和状态。事实上,当前我国大力推进国家治理体系和治理能力现代化本身是国家治理及政治现代化的表现,也是人类社会现代政治发展、政治文明以及政治现代化进程的一部分。正因如此,虽然各国现代化有不同的历史背景、文化传统和社会经济条件,也有不尽相同的现代化道路,并形成各有特点的现代政治体制和治理体系,但是,在人类社会现代化进程中,各国仍会面临相同或相似的困难和问题,经济社会及政治发展也会有相同或相似的特征,现代化的经验及现代治理的理念、制度和技术值得相互借鉴、各得其所、相得益彰。

台湾与大陆同根同源、同宗同祖,是祖国不可分割的一部分。在过去的大半个世纪,台湾经历了快速的工业化和现代化,一跃成为“四小龙”之一,也成为“东亚模式”的典型代表。在工业化和现代化过程中,台湾经济社会结构、政治权力格局及基层治理方式发生了深刻的变革,形成了自有特色的发展道路及治理体制。其中,不乏政治的混乱和治理的偏差,也有成功的探索和有益的经验。仅从基层治理来看,台湾地方和基层治理强调民主和自治,乡镇政府、村里组织、农会组织等普遍实行“民主选举”。乡长、镇长、村长、里长及各级“民意代表”等必须通过“民主竞选”产生,农会组织负责人也由农会会员按规定选举。但是,也存在令人瞠目结舌的党派恶斗,不择手段的“黑金政治”以及有违义理的族群撕裂,特别是选举中贿选买票、金权勾结、黑道介入一直让台湾人民深恶痛绝。由此也导致政治上的混乱及公共权力的变异。另外,我们也看到台湾基层治理的多元性、参与性、自立性及稳定性。无论是城市还是乡村,台湾基层治理不仅强调政府和行政的力量,也注重调动社会参与,发挥农民协会、社区组织、社会团体及志愿者组织的作用。政府部门、政党组织、经济组织、自治组织和社会组织的分工合作、相互制约、合作治理。“乡(镇)公所—里(村)”系统主要是行政管理和公共服务,如教育、医疗、道路等基础建设、环保、维持社会稳定等。“农会—产销班”系统主要是直接服务农民经济活动,如金融服务、技术服务、生产规划、生产资料供应、产品开发、生产管理、产品营销、品牌管理、价格保护等;立法院议员和乡民代表系统主要职能是收集民意、反映民意,监督“政府”,为所代表的民众争取权利;“党—社团组织”系统则是宣传党派主张,执掌政权或监督“政府”。台湾农会事实上是集经济性、教育性、社会性、政治性四大功能于一体的组织,在农民权益保护、农业生产支持、农民合作组织中发挥重要的组织、管理和服务的作用;社区组织则致

力于培育和发挥民众自助及人助的精神，着力改善社区居民的经济、社会、文化等环境，提升其生活质量，以实现“民主、自治、自助”的目标；在乡镇及村邻选举的同时，乡镇政府公职人员一律实行公务员考试并由上级派任，而选举产生的村里长由财政支付报酬，村里的助理（干事）由上级派任，由此将行政与自治、选举与委派结合起来，并将选举人员与行政人员适度分开，避免政治选举对政府行政的干预，保持基层行政队伍的稳定，同时，也加强上级政府对基层的行政控制，有助于保证政令的畅通。财政上采取政府财政投入、农会组织支持及社会力量捐赠等多渠道筹资方式。这些做法在相当程度上保证了基层治理的有序和有效进行。特别是经济上的农会组织及社会上的社区自治，维系了社会的自治、自主和自立。这不仅是使台湾在充满“动乱”的政治生活中基层社会和民众生活秩序得以维持，也使基层社会充满活力。正因如此，虽然台湾政治争斗尤其是上层“政治闹剧”不断，但是，法制和行政仍贯彻执行，基层治理仍有序进行，社会秩序仍得以维系，人们的生产生活照常运转。

显然，台湾政治充满乱象，基层治理充满矛盾。其实，任何国家和地区的治理体系从来就不会是完美无缺的，现代化的进程也可能是一帆风顺的。台湾现代化的历程不仅是人类社会现代化的探索，更是中华民族一个地区的现代化实践和探索，台湾的故事是中华民族的故事，无论其成功的经验还是失败的教训，均值得两岸人民共同反思、共同分享、相互借鉴。

也正因如此，这些年来，我们一直高度关注台湾地区的政治发展及区域治理，尤其是加强对台湾地方和基层治理的研究及两岸比较研究。一方面通过与台湾大学大陆研究中心建立长期的制度化的学术交流机制，在他们的协助下对台湾基层进行实地调查；另一方面选派人员到台湾进行较长时间的学习和考察。与此同时，组织力量建设台湾地方和基层治理数据库，并开展专题研究。一批博士研究生和硕士研究生也围绕台湾地方和基层治理开展研究，撰写学位论文。经过几年的努力，已经初步形成一个台湾地方和基层治理研究的群体，产生了一批研究成果。

袁方成博士是近年来台湾治理研究的后起之秀，也是我们台湾研究群体的核心成员和骨干。在过去十多年间，他一直致力于大陆地方和基层治理研究，每年到基层调查三四个月，还曾下派乡村基层工作一年，对大陆地方和基层治理有深度的了解，出版了多项有影响的著作和文章。自五年之前，他将研究视野拓展到台湾，开始关注和研究台湾基层治理，并开展两岸基层治理的比较研究。为此，他收集和整理了大量台湾地方和基层治理的文献，还曾于2009年4月和2011年6月两次赴台进行学术交流和实

4 大陆与台湾地区乡镇治理比较研究

地考察，主持多项台湾基层治理的专题研究。2010 年进入中共中央编译局师从俞可平研究员从事博士后研究期间，其博士后研究主题就是两岸基层治理的比较研究。此项研究也得到国家社会科学基金及霍英东教育基金会的重视和支持。本书是这些年他的研究成果，旨在通过对两岸乡镇治理的历史发展、制度变迁、组织结构、公共服务、财政基础等的考察，分析和解释当前两岸乡镇治理过程面临的困难、问题及其根源，探讨两岸基层治理的共同点与差异及不同特色，总结两岸基层治理可供相互借鉴的经验。毫无疑问，此项研究不仅有助于我们进一步深化对两岸基层治理的认识，加深两岸的相互了解，也为大陆正在进行的全面改革尤其是地方和基层治理的现代化建设提供参考。

项继权

于梅南山居

2013 年 12 月 12 日

目 录

绪言	(1)
一 选题缘起与研究背景	(1)
(一) 选题缘起	(1)
(二) 研究背景	(2)
二 研究对象与文献回顾	(3)
(一) 研究对象	(3)
(二) 文献综述	(5)
三 研究主题与研究框架	(33)
(一) 研究主题	(33)
(二) 研究框架	(34)
(三) 关键问题	(36)
四 研究方法与个案概况	(37)
(一) 技术路线	(37)
(二) 研究方法	(38)
(三) 个案概况	(39)
 第一章 乡镇政府的历史演变与体系定位	(43)
一 两岸乡镇的历史嬗变	(43)
(一) 自治传统的生成及演进	(43)
(二) 国家权力的下沉与渗透	(51)
二 乡镇政权的体系定位	(62)
(一) 基层政权的趋同层级	(63)
(二) 政权架构的定位差异	(72)
 第二章 乡镇政府的组织结构与职能运作	(83)
一 基层政府的组织结构	(83)
(一) 组织架构：“单一”与“复合”	(83)

2 大陆与台湾地区乡镇治理比较研究

(二) 机构设置: “灵活”与“刚性”	(86)
(三) 人员编制: “完备”与“精简”	(90)
(四) 选用方式: “考选+任命”	(97)
二 乡镇政府的职能运作	(102)
(一) 层级划分: “倒金字塔”	(103)
(二) 权能类型: 内与外	(107)
(三) 职责分解: 重合与差异	(109)
(四) 核心职能: “乡民福利”与“乡村建设”	(113)

第三章 乡镇治理的主体关系与财政基础

(135)

一 基层治理的主体关系	(135)
(一) 县乡关系: 节制与支配	(135)
(二) 乡村关系: 嵌入与主导	(156)
(三) 经济治理: 互赖与扶助	(171)
(四) 政府治理: 共生与抑制	(180)
二 乡镇治理的财政基础	(192)
(一) 政府收入: “低度自主”与“高度依附”	(192)
(二) 政府支出: “民生为重”与“管理上挂”	(210)

第四章 乡镇治理的现实困境与改革探索

(228)

一 步入困境的政府治理	(228)
(一) 区划基础: “空间极化”与“被扩大化”	(228)
(二) 体制结构: 治权分割与管理失序	(237)
(三) 运作模式: 机制缺陷与功能失调	(242)
(四) 经济成本: “民主赤字”与“民生债务”	(251)
二 乡镇改革的实践探索	(261)
(一) 路向论争: 去废与留存	(262)
(二) 路径选择: “自治终结”与“行政调整”	(271)
(三) 绩效检审: 进退与摇摆	(279)

第五章 乡镇治理的发展命题与政策参鉴

(292)

一 变迁与成长: 治理转型的宏观图景	(292)
(一) 经济体制的改革与变迁	(292)
(二) 政治体制的变革与调适	(294)

(三) 社会参与的崛起与成长	(296)
二 终结与转型：乡镇治理的发展面向	(298)
(一) 乡镇政府的变革宿命	(298)
(二) 乡镇治理的发展面向	(301)
三 提升与共治：乡镇治理的转型命题	(304)
(一) 命题之一：从“乡政”到“县治”的提升	(304)
(二) 命题之二：从“管制”到“共治”的转换	(306)
四 巩固与拓展：两岸比较的政策参鉴	(309)
参考文献	(315)

绪 言

一 选题缘起与研究背景

（一）选题缘起

场景：2009年9月23日，笔者陪同华中师范大学中国农村研究中心（现中国农村研究院）张厚安教授及夫人何允湘女士、项继权教授、敖毅研究员，在台湾T县P乡考察该乡的乡公所和乡农会，了解台湾乡村基层组织及运行情况和社区发展的状况。中午乡长出面招待访问团一行，县民政局主管科长作陪，席间气氛融洽。乡长提出，本乡作为保证本县和更大范围内都市群自然水源的供应地，一直严格限制着可能产生污染的工业和农业的发展，乡村经济和乡民收入方面受到明显的影响。为此，希望得到县里更多的扶持和补偿。主管科长充分肯定了该乡认真严格地执行了县里各项政策，乡公所、乡民代表会和乡农会之间关系和谐融洽。兴致高涨之时，科长举起酒杯对乡长喊话：一杯酒一百万！（新台币，其意在于乡长喝多少酒，表明端正和负责的工作态度，县民政部门将提供更多的项目经费支持）。

这一幕发生在政府部门上下级官员之间的对话，在过去笔者在大陆乡村所展开的田野调查中，曾多次出现，几于熟视无睹。而在台湾乡村的常态治理中，却能捕捉到高度类似的场合片段，不由得引发笔者的感叹：尽管一水相隔，大陆与台湾之间何其相似！既有的各种田野场景重叠起来，加上曾接触的相关文献资料，逐步引发笔者更多的研究兴趣，以及对一连串问题更为深入的思考：处在不同的经济社会发展背景之下，大陆与台湾乡镇治理的历史起点、发展轨迹、运作机制、发展动力等等诸多方面不尽相同，而现实中又呈现出诸多共通的方面。置于转型时代的总体背景下，这些展现出来的“共性”和“个性”究竟该如何审视和界定？如何从乡镇治理的角度来理解和解释？能否从中把握当前两岸乡镇治理的基本质

2 大陆与台湾地区乡镇治理比较研究

性,从而提炼出推动和影响乡镇治理的核心要素?特别是作为超大型国家所面临的乡村善治命题,两岸的既有经验和教训能否互为参鉴?继而基于比较性的考察和分析,能否推演两岸乡镇治理的发展趋向?

(二) 研究背景

从国家宏观治理的角度看,民心顺,则基层稳;基层稳,则国家安。乡村基层治理一头连着城市,另一头系着农村,关乎国家的发展,社会的稳定。我国广大乡村地区的善治,是国家稳定和社会发展的坚实基础,事关国家长治久安,事关广大农民的安居乐业,对于继续抓住和用好我国发展的重要战略机遇期、推动党和国家事业发展、实现全面建设小康社会宏伟目标具有重大战略意义。我国广大农村基层,是党和国家各项大政方针政策的落脚点,也是维护国家有序治理和社会稳定发展的“防火墙”。

党的十七届三中全会指出,“我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻,进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期”。在当前工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化同时加速推进的过程中,我国既处于发展的重要战略机遇期,农业生产力得到了极大的解放,农副产品产量大幅度提高,广大农民获得了前所未有的权利,绝大多数农民解决了温饱问题并开始步入小康生活,许多地方农村工业迅猛发展,农村面貌已经或者正在发生历史性的改观。与此同时,我国又处于社会矛盾凸显期,乡村地区处于当前工作中困难最突出、问题最严重、矛盾最复杂的前沿地带。城乡差距、贫富差距都在不断扩大,农民思想活动的独立性、选择性、参与性明显增强,就业方式和农业组织形式也日益多样化,农村社会利益格局已经或正在发生深刻变化,使农村基层治理出现了不少新情况、新问题,乡村治理的理念思路、体制机制、法律政策、方法手段等方面还存在很多不适应的地方。乡村治理的任务更为艰巨繁重,解决乡村经济社会发展面临的问题既十分紧迫又需要长期努力。国家《“十二五”规划纲要》强调,“要健全基层管理和服务体系,推动管理重心下移,延伸基本公共服务职能”。党的十八大也提出要“深化乡镇行政体制改革”。如何建立一整套成熟完善的基层治理体制,切实解决好广大农民最关心、最直接、最现实的利益问题,全力维护乡村社会的和谐稳定发展,是摆在当前我国党和政府面前亟待研究解决的一项重大而现实的问题。

我国大陆和台湾地区同属于中华文化，先后都在经历着工业与农业的现代化发展，无论在既有的基层治理实践方面还是在理论研究方面，两岸都有很多可以相互借鉴之处。从发展过程来看，台湾地区基层治理的转型过程，已经积累了丰富的经验和教训，其在解决乡村治理的结构重塑、功能转换及机制再造方面进行了广泛的实践，也在促进城乡融合和一体发展方面积累了丰富的经验，可供我们比较、分析及借鉴。尽管大陆与台湾地区的乡镇治理转型有着不尽相同的背景、起点、内容和形式，但都面临着政府与社会关系的变化和调整，公共权力资源的配置、职能和运行变化，以及治理体系的重塑、治理功能的转换和治理机制的再造等方面的问题与挑战。比如，两者都面临着如何协调政府与广大民众间的矛盾与冲突，有效利用和管理地方的有限资源的现实压力；又如两者的目标都是试图通过治理创新和转型，来为广大乡村民众提供更具效率和质量公共服务等。特别是大陆地区提出了“要让公共财政的阳光普照农村”的口号，为广大乡村居民提供公共服务，必须同时满足符合乡村居民需求和效能两个原则的基本要求。而台湾乡村治理的转型也正是经历了政府单独提供公共服务的低效病症后，提出了以效率为首要目标的治理模式；又如二者的实现机制都是强调社会广泛参与，发挥公众和第三部门的作用，实现政府与乡村居民对公共生活的合作管理。可以说，大陆与台湾乡村社会的治理转型具有内在的一致性。这正是本书的背景与基点所在。

二 研究对象与文献回顾

（一）研究对象

乡村基层治理^①在国家治理体系中有着极其重要的地位，它是国家治理的基础载体和组织平台，是中央大政方针政策的主要输出口，是国家政权向下延伸的神经末梢，关系到农村经济和广大农民的日常生活，是实现

① 有关“基层”、“治理”及“基层治理”等基本概念的释义可参见笔者所著《使服务运转起来：基层治理转型中的乡镇事业站所改革研究》，西北大学出版社2008年版。需要说明的是，台湾地区由于“地方政府”行政辖区不大，一般都以“中央政府”和与之相对应的“地方政府”来界定。从政府层级的角度，本书统一把县级及其以下层级的治理范围界定为“基层”，大陆乡镇政府与台湾地区的乡镇市政府均为同级别的基层政府。

基层社会有序发展的组织保障，国家的政治统治和社会治理最终要通过有效的基层治理来实现。

新中国成立后，特别是党的十一届三中全会以来，构建起了一套较为完善的“乡政村治”的基层治理体系，推动乡村地区的经济和社会发展。然而，随着社会主义市场经济的深入发展，以及农村各项改革的全面推进，社会矛盾日趋复杂并向基层扩展和延伸，乡村基层成为当前社会矛盾的集中和主要触发点。各种复杂的关系在基层未能得到妥善处理，因经济成分、就业方式、利益关系、分配方式和价值观念多样化而导致的深层次的社会矛盾和问题逐渐显现，基层治理的难度日益加大。

乡镇政府作为基层治理的主体，是整个国家政权在乡村地区的基本行政单位，承担着本乡镇管辖地域范围内各项政治、经济和社会事务的具体管理和服 务职能。党的十七大报告提出：“要抓紧制定行政管理体制改革总体方案，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。”当前，我国基层社会矛盾的产生和突发，与乡镇政府管理体制不顺、运行机制不畅、职能转变滞后直接相关。如何顺应经济和社会发展的需要，立足于政府职能转变，从地方经济发展水平、社会结构、历史文化传统和政府能力等宏观制度背景来明确乡镇的功能定位及其实现，是当前乡村治理转型的一项重要任务。

经过 60 多年的发展，台湾地区逐步形成了较为完善的地方自治模式。乡镇市政权最终被定位为公法人，并形成了立法—行政两分的二元权力结构，乡镇市公所的行政首长由居民直接选举产生，对乡民代表会和上级政府部门双重负责。在 60 多年的基层治理过程当中，台湾乡镇市公所的运作，积累了较为丰富的有益经验，但也面临着乡镇市政权的制度缺陷、地方派系、黑金政治及黑道势力、政党等力量渗入社会治理过程之中等问题，抑制了治理绩效的彰显，并导向恶质化的倾向。

从理论上讲，广义上的地方政府，包括地方立法机构和行政机构，而两者的结合称为地方自治团体，较为完整地履行地方政府公共事务的功能。更为广义上的地方政权，在我国则包括地方党委、人大、政府、政协以及司法等组织机构。而从狭义上看，地方政府仅仅指承担社会公共事务管理职责的行政机构，不包括立法机构。为此，笔者将乡村社会管理和公共服务的“输出端口”和执行组织——大陆的乡镇政府和台湾的乡、镇、县辖市（以下简称“乡镇市”）公所作为比较研究的基本分析单元，来观

察两岸乡村基层治理的制度结构与动态特征。

（二）文献综述

两岸学界对乡镇政权和政府组织已有相当丰富的研究。从文献整理的角度，大体上可分为台湾乡村基层治理、当前大陆乡镇治理以及两岸治理的比较性研究三部分。

1. 台湾地区的乡镇自治与基层治理

（1）台湾地区乡镇自治的历史变迁

台湾地区基层治理体制经历了数百年的历史变迁，才确立了乡镇市自治体制。这一制度的形成和确立并非一蹴而就，而是经历了较为漫长的历史阶段。

第一，台湾地区基层自治的历史传统。制度的形成和发展是诸多要素相互作用的结果，历史传统在其中发挥着重要的作用。台湾地区基层自治有着悠久的历史传统。也正是这种悠久的历史传统，为台湾地区基层乡镇市自治体制的建立奠定了重要的基础。台湾学界主要从不同的历史分期，对台湾地区基层自治的传统进行发掘和归纳。

台湾的基层自治传统在荷据时代开始逐渐形成。荷兰殖民者统治台湾时，基层自治主要采取“结首制”。荷兰殖民者在1624年占据台湾后，行政组织结构简单，一切听任人民，依据习惯实行自治，地方不设官吏，实行怀柔政策，力求获得平埔族的信任，以协助荷兰人开垦荒地，增产农作物。1645年，荷兰殖民者采用“结首制”进行管制开垦，由数十户民选出一小结首，再由数十个小结首中，推选公正且孚众望有力者为大结首，以增加农产品及维护地方秩序。而荷兰殖民者所设之行政机构，偏重于垦荒与通商贸易，以交通可能通达的区域为范围，作为行政区划划分的依据，“只有殖民制度的组织，而缺乏完整的行政制度”^①。

而到了郑氏统治时期和清朝统治时期，台湾乡村基层自治传统发生了新的变化。郑氏时期和清朝时期，台湾基层自治主要采取“总理制”。对于郑氏统治时期的台湾基层自治体制，“制鄙为三十四里，置总理，里有社，十户为牌。牌有长；十牌为甲，甲有首；十甲为保，保有长，理户籍之事。凡人民之迁徙职业婚嫁生死，均报于总理。仲春之月，总理汇报于

^① 郭参宜：《台湾地方行政制度（1624—2001）——兼论乡镇市合并问题》，硕士学位论文，台湾中山大学中山学术研究所，2001年，第6页。

官，考其善恶，信其赏罚。劝农工，禁淫赌，计丁庸，严盗贼，而又训之以诗书，申之以礼义，范之以刑法，励之以忠敬，故民皆有勇知方”^①。在清朝统治时期，这种“总理制”进一步发展。1887年台湾建省后，地方制度发展较为完整，并在基层确立了“保一街庄”的体制，并由数个街庄合并成为联庄，设总理一人，由地方上的士绅、耆老、族长选举产生，报请官厅长正式任命；总理负责处理民间纠纷与各种诉讼案件、维护基层社会治安、统筹地方基层公共事务管理等事项，这种“总理制”由此也成为台湾早期的自治形态。^②

日据时期，台湾地区设州厅、郡市（支厅）、街庄（区）三级制，州、市、街庄（后来改为乡镇）不仅是行政区划，同时也是地方公共团体，具有独立的法人资格。^③街庄长由州知事任命，街庄长统辖一切事务，对外有代表街庄等权限，享有庄费用收支的执行、管理庄内财产、保管证书及公文书类、征收赋税等职权。^④真正具有现代民主化意涵的地方自治制度，发轫于日据时期，日本殖民者在“‘台湾文化协会’、‘台湾民众党’、‘台湾地方自治联盟’等政治运动团体的推动下，于1935年进行了台湾史上第一次民主选举”^⑤。1935年的选举，在台湾史上首次推行法制化的地方自治制度，对于后来台湾地区“落实现代化的地方自治制度具有重大的开端意义”^⑥。当然，日据时期台湾地方制度的变动频繁，不同阶段的地方行政区划制度均有完善的划分，在当时的社会发展中建立起较为稳定的运作模式，并且为日后国民政府退守台湾后的地方制度“奠定良好根基”^⑦。

第二，“光复”后台湾乡镇自治的制度化转型。台湾地区基层乡镇市

① 连横：《台湾通史（上册）》，大通书局（台北）1984年版，第555页。

② 壹鉴文：《乡镇市公所与代表会互动之研究——以中和市为例》，硕士学位论文，台湾中华文化大学，2004年，第12—13页。

③ 黄于修：《乡镇市公所体制改造之研究》，硕士学位论文，台湾铭传大学公共事务学系，2007年，第13页。

④ 壹鉴文：《乡镇市公所与代表会互动之研究——以中和市为例》，硕士学位论文，台湾中华文化大学，2004年，第14页。

⑤ 陈阳德、谢秉宪：《地方自治在台湾民主化过程中的作用》，“地方自治与民主发展：台湾经验的省思”学术研讨会论文，2007年，第35—39页。

⑥ 赵永茂：《台湾地方制度的改革工程》，《研考双月刊》（台湾）2010年第4期，第45页。

⑦ 徐秀华：《台湾乡镇市体制变革之研究》，硕士学位论文，台湾元智大学管理研究所，2003年，第46页。