

汕头大学公共管理丛书政治与公共管理系列
Politics and Public Management Series of
Shantou University Public Management Series

李平 侯保疆 等 编著

广东省县乡（镇） 政府职能转变的 理论与实践问题研究

Study on Theories and Practices of
Functional Transformation of Counties
and Towns in Guangdong Province

中国社会科学出版社

汕头大学公共管理丛书政治与公共管理系列
Politics and Public Management Series of
Shantou University Public Management Series

李平 侯保疆 等 编著

广东省县乡（镇） 政府职能转变的 理论与实践问题研究

Study on Theories and Practices of
Functional Transformation of Counties
and Towns in Guangdong Province

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

广东省县乡 (镇) 政府职能转变的理论与实践问题研究/
李平等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2009. 7

ISBN 978 - 7 - 5004 - 8232 - 1

I. ①广… II. ①李… III. ①地方政府 - 行政管理 -
政治体制改革 - 研究 - 广东省 IV. ①D676. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 176713 号

责任编辑 冯春风
责任校对 修广平
封面设计 王 华
技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2009 年 7 月第 1 版

印 次 2009 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710 × 980 1/16

印 张 15.5

插 页 2

字 数 200 千字

定 价 30.00 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发行部联系调换
版权所有 侵权必究

**广东省普通高校人文社会
科学重点研究基地 2005 年重大项目
(项目编号: 04JDXM63001)**

汕头大学公共管理丛书

政治与公共管理系列编委会

顾 问：胡红玉（汕头大学法学院顾问）

主 编：杜钢建（汕头大学法学院院长）

编 委：王慧麟 李 平 黎尔平 秦国柱
侯保疆 魏红英 闫志刚 鄢圣华
萨支辉 范耀登 李家才 张睿丽
陈 健 谭康林 陈家祯

序

本书是广东省普通高校人文社会科学研究重点研究基地重大项目资助“广东省县乡（镇）政府职能转变的理论与实践问题研究”的研究成果。中国正面临着社会转型时期，广东省位于经济社会发展的前沿，是全国 GDP 第一大省，无论是财政收入还是人均 GDP，都在国内位居前列。然而，在广东整体经济迅猛发展的背后，存在着一组令人不安的数据：2002 年珠三角占全省 GDP 的 75.2%，粤东、粤西和山区分别占全省 GDP 的 9.5%、6.8% 和 8.5%。2006 年，珠三角占全省 GDP 的比例比 2002 年提高了 4.4 个百分点，其他三个区域占全省 GDP 的比例则分别为 6.7%、7.6%、6.2%，其中粤东和山区分别下降了 2.8 个、2.3 个百分点，粤西略提高了 0.8 个百分点。这一数据充分表明珠三角与粤东、粤西、山区的区域经济差距的扩大，造成这一经济差距的原因除因地域差异外，地方政府在其中所扮演的角色即职能定位也具有很大的影响作用。政府职能是指政府在国家和社会管理中承担的职责和功能，它是根据社会需求而确定的，不是一成不变的。政府职能转变是否到位，直接影响着政府管理效能。根据广东省“十一五”规划，在经济社会发展总体战略中将提升珠三角地区整体竞争力和加快东西两翼和山区发展放在了同等重要的地位，2007 年实施东西北振兴计划，加大了对欠发达地区的扶持力度。县乡（镇）政府在其中究竟应发挥什么作用，县乡（镇）政府职能应如何转变是一个亟待研究的

序 问题。因此，研究经济发展水平不同区域的地方政府职能异同，对于促进广东省区域平衡的发展具有非常重要的作用。

县区与乡镇两级政府位于新农村建设的前沿，是新农村建设的全国“一盘棋”中的重要组成部分，在广义上属于农村基层政府。20世纪80年代中期以来，农村基层政府改革一直是农村改革的重点。党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的新命题。对这一新命题，学术界的认识和研究刚开始，而它的学术渊源可以追溯到20世纪三四十年代。具有代表性的著作有梁漱溟的《乡村建设理论》^①和费孝通的《乡土中国》^②。在20世纪，对农民命运的同情，对乡村社会的人文关怀，对乡村文明寄予厚望并执著于乡村改造的，莫过于倡导和推动乡村建设运动的梁漱溟先生，他的《乡村建设理论》主要是从历史学的角度以文化社会学的分析方法来观察、分析中国社会结构及文化传统性质，阐述乡村建设必须依靠教育手段，希望通过社会组织的重建和现代科学生产及生活知识的灌输，来解决中国的政治问题和促进农业经济的复苏与振兴，使中国逐步过渡到真正以民为主的现代国家并由农业引渡到工业化。费孝通的《乡土中国》是学界公认的中国乡土社会传统文化和社会结构理论研究的代表作。这里讲的乡土中国，并不是具体的中国社会的素描，而是包含在具体的中国基层传统社会里的一种特有的体系，支配着社会生活的各个方面。搞清楚所谓乡土社会这个概念，就可以帮助我们去理解具体的中国社会。其中费孝通提出的“差序格局”、“礼治秩序”、“无为政治”、“血缘和地缘”等问题均是从文化的角度来描述乡土社会现象背后的逻辑，在这种分析框架下，整个中国都具乡土社会的特质。他们研究的宏观视角和微观操作为我们提供

① 梁漱溟：《乡村建设理论》，邹平乡村书店1937年版。

② 费孝通：《乡土中国》，三联书店1985年版。

了一定的素材。由于当时社会政治环境的局限,农村建设与政府关系的中观研究尚未进入学者的视野。

国内学者对政府运行与经济社会变迁相适应、精简县区乡镇政府机构及提高效率等问题进行了研究,但有关农村建设和县区乡镇政府机构改革的研究基本上是分离的,前者侧重于经济社会方面,后者侧重于民主政治建设方面。20世纪90年代农村建设和农村基层政府治理研究伴随农村改革再次兴起,代表性观点主要有三个:一是以徐勇为代表的学者主张“县政乡派村治”^①,乡镇政府作为县级政府的派出机构;二是以李昌平^②、李凡^③等人为代表的学者主张撤销乡镇政府,实行乡镇自治;三是以赵树凯^④为代表的学者主张在乡镇撤并基础上进一步精简机构。还有的学者主张基于乡镇差异性实行分散化治理。这些研究或从政府财政角度,或从民主政治方面,或从国家层面对农村建设和政府治理问题进行了讨论,逐步走出了公共管理学与政治学、经济学、人类学等多学科综合研究的学术道路,取得了越来越丰富的成果。但基于建设社会主义新农村背景下研究农村基层政府改革问题是全新的视角,而对于不同层次、经济发展水平不同的区域更需要学者的关注。

近些年西方学者也十分关注政府治理和乡村建设研究,其中影响较大的经典著作有奥斯特罗姆等著的《美国地方政府》,作者用治理的眼光来观察美国地方政府,分析美国地方政府的结

① 徐勇:《乡村治理与中国政治》,中国社会科学出版社2003年版。

② 李昌平、董磊明:《税费改革背景下的乡镇体制研究》,湖北人民出版社2004年版。

③ 李凡等:《创新与发展——乡镇长选举制度改革》,东方出版社2000年版。

④ 赵树凯:《乡镇改革:检讨与展望——10省(区)20乡(镇)调查》,中国社会蓝皮书《2004—2005年中国社会形势分析与预测》,社会科学文献出版社2004年版。

序 构、功能和问题。而美国人类学家詹姆斯·C. 斯科特的著作《国家的视角——那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》在乡村建设研究中具有代表性，他认为中央管理的社会规划必须要了解地方习惯和实践知识。这些研究成果对政府治理和乡村建设有一定的借鉴作用，但多停留在宏观层面上。

本书以社会主义市场经济和建设社会主义新农村的特定环境为背景，以经济发展水平不同区域的珠三角、粤东和粤西的县乡（镇）为例，研究广东省农村基层政府职能转变的理论与实践问题，试图从公共管理学、政治学、经济学等跨学科角度分析社会主义市场经济及建设新农村环境下的县乡（镇）政府职能定位，从而建构有关我国县乡（镇）政府机构改革的理论分析模式，在实证研究基础上提出几点政策性建议。因此，开展本项目研究具有重要的理论和实践意义。本书的学术价值和应用推广价值主要有：

1. 本书的学术价值在于以社会主义市场经济和建设社会主义新农村为大背景，研究经济发展水平不同区域的地方政府职能转变中的异同，为广东省县乡（镇）职能转变提供了一个全新的研究视角和分析路径，总结和提升了广东省经济发展水平不同区域政府职能转变的经验，为建设新农村和县乡（镇）政府改革提供了理论支持。

2. 本书的实践意义在于探索不同经济区域的农村如何迅速崛起，解决县乡（镇）政府职能转变及机构改革成效欠佳的难题，促进广东省区域平衡的发展，并能为全国其他类似地区提供借鉴。

3. 本书得到了较好地推广和应用。2007年12月9日在广州珠江宾馆主办地方政府公共服务能力研讨会，本书的作者分别在会上宣读了本书的部分章节内容“省际边界地区乡镇政府职能现状分析”、“对广东省21个地市政府能力的检验分析”，取得了

较大的反响；2008年8月29日在第三届岭南论坛上又作为主题发言人演讲了该研究报告《社会转型期广东省县乡（镇）政府职能转变的对策研究》，取得了较高的评价；在本研究报告的基础上，申报并获得2007年国家社会科学基金项目《建设新农村与乡镇政府提供公共服务能力研究》。

本书的篇章结构正是突出在广东省县乡（镇）政府职能转变过程中的理论与实践问题，沿着县乡（镇）政府职能与政府职能转变的一般理论和社会转型时期县乡（镇）政府的行政环境及价值取向研究等理论规范建立起理论分析模式，进而对广东省县乡（镇）政府职能转变的历史和现状等进行实证分析，最后进行对策研究的内在逻辑展开。而在县区和乡镇两个层面的政府职能分析中，重点以乡镇为主，县区则相对于乡镇而言的。全书由三大部分共十章组成。其中第一部分为理论研究，主要内容有：县乡（镇）政府职能的一般理论、社会转型期县乡（镇）政府职能转变的必要性及其行政环境、社会转型时期县乡（镇）政府职能目标价值取向，即第一章至第三章的内容；第二部分为实证研究，主要内容有：广东省县乡（镇）政府职能转变的历史回顾、广东省县乡（镇）政府职能的现状及其差异性分析、乡镇政府职能转变的现状及其制约因素；以粤东贵屿镇为例、广东省县乡（镇）政府能力分析、广东省税费改革后乡镇政府职能走向分析、广东省农民群体性事件分析，即第四章至第九章的内容；第三部分为政策研究，主要内容有：社会转型时期县乡（镇）政府职能转变的对策，即第十章的内容。

本书的撰写，借鉴和吸收了国内外有关政府职能的著作、论文，也是项目组全体成员深入珠三角、粤东、粤西等区域的县乡（镇）政府职能进行调查研究的成果。但由于县乡（镇）政府职能涉及的知识面广，实践中的新情况、新问题不断涌现，书中难免有疏漏浅量之处，敬请读者予以批评指正。

序

非常感谢李嘉诚基金会、汕头大学公共管理发展项目给予的资助，以及中国社会科学出版社冯春风老师的热情支持与指导，使此书得以顺利出版。还要感谢中山大学政治与公共事务管理学院陈瑞莲教授、广东省编制委员会综合处周晓梅处长，她们在本书的撰写过程中给予了指导与帮助。本书在调查研究中得到了饶平县政府、潮阳市政府、罗定市政府、顺德区政府等的大力支持，为我们提供了宝贵的第一手资料；本书还参考了许多学者的研究成果，其中著作在主要参考书目中列出，论文和其他文献一律采用脚注形式，在此一并致谢。

本书由李平统稿，侯保疆协助参加本书写作。作者分工为（以章节顺序排列）：第一章，李平；第二章，李平、侯保疆；第三章，侯保疆；第四章，李平；第五章，李平、张秋菊；第六章，侯保疆；第七章，黄燕；第八章，沈亚锋、李平；第九章，陈家林、李平；第十章，侯保疆、李平。

李 平

2009年6月于汕头大学桑浦山下

目 录

序	(1)
第一章 县乡(镇)政府职能的一般理论	(1)
一 政府职能的基本概念	(1)
二 政府职能的内容	(2)
三 县区与乡镇两级政府职能特点及职权关系	(7)
四 县乡(镇)政府职能与机构改革	(11)
第二章 社会转型期县乡(镇)政府职能转变的 必要性及其行政环境	(21)
一 县乡(镇)政府职能与政府职能转变的内涵 及必要性	(22)
二 行政环境及其特点	(24)
三 县乡(镇)行政环境的发展态势	(29)
四 社会主义市场经济与县乡(镇)政府职能	(32)
五 新农村建设与县乡(镇)政府职能	(34)
第三章 社会转型时期县乡(镇)政府职能目标 价值取向	(42)
一 社会转型时期县乡(镇)政府职能目标价值 定位的基本依据	(42)
二 社会转型时期县乡(镇)政府职能的目标 价值取向	(49)
第四章 广东省县乡(镇)政府职能转变的历史回顾 ...	(57)

目	一 20 世纪 80 年代以来的农村基层改革	(57)
录	二 广东省市县乡(镇)机构改革回顾	(62)
	三 广东省珠三角区域政府职能的发展方向	(64)
	四 关于“社改乡镇”、“县改市”及“撤乡并镇” 的思考	(64)
	第五章 广东省县乡(镇)政府职能的现状及其 差异性分析	(70)
	一 粤东、粤西和珠三角县区政府职能现状	(71)
	二 粤东、粤西和珠三角乡镇政府职能现状	(85)
	三 粤东、粤西和珠三角乡镇政府职能现状及其 差异性分析	(98)
	第六章 乡镇政府职能转变的现状及其制约因素: 以粤东贵屿镇为例	(104)
	一 乡镇政府职能运行状况	(104)
	二 乡镇政府职能转变现状	(109)
	三 乡镇政府职能转变的制约因素	(117)
	第七章 广东省县乡(镇)政府能力分析	(122)
	一 理论及指标体系	(125)
	二 对指标体系的检验	(131)
	三 检验结果及验证	(133)
	四 对广东省有代表性的县乡政府能力的检验	(141)
	五 县乡政府行为趋势解析	(145)
	六 结论	(153)
	第八章 广东省税费改革后乡镇政府职能走向分析	(155)
	一 农村税费改革的相关研究	(157)
	二 税费改革对乡镇政府的影响	(160)
	三 税费改革后乡镇财政困难的原因	(163)
	四 税费改革后乡镇政府转变职能的道路	(166)

第九章 广东省农民群体性事件分析	(177)	目
一 广东省群体性事件现状	(178)	录
二 基层政府行为对农村群体性事件的影响	(182)	
三 广东农村群体性事件的原因分析	(189)	
四 有效防范农村群体性事件	(202)	
第十章 社会转型时期县乡(镇)政府职能转变		
的对策	(213)	
一 县乡(镇)政府职能转变的基本原则	(213)	
二 县乡(镇)政府职能转变的内容	(215)	
三 县乡(镇)政府职能转变的具体措施	(224)	
参考文献	(233)	

第一章 县乡(镇)政府职能的一般理论

政府职能转变和地方各级政府机构改革的问题一直以来是社会关注的热点。随着建设社会主义新农村的全面推进,在农村基层政府县(乡)镇这两个特殊层级上,如何转变职能呢?本章力求在整体上分析行政体制改革的前提下,从理论层面上研究县乡(镇)政府职能问题,为重新构建县乡(镇)政府职能提供理论依据。

一 政府职能的基本概念

职能,通常指职责与功能作用,它是职和能的辩证统一。国家职能是指国家活动的基本方向^①,是国家在实施其阶级统治和社会管理活动过程中担负的职责和功能。国家职能是国家本质的外在表现,本质不同的国家,其职能也不相同。国家本质首先表现在阶级性上。列宁曾经指出:“国家是一定阶级的统治机关。”^②从这个意义上说,国家的本质表明处于统治地位的阶级对处于被统治地位的阶级的专政,因此,任何一个国家都具有政治统治职能。国家本质还表现在公共性上。恩格斯曾指出:“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且

① 《简明政治学词典》,吉林人民出版社1985年版,第402页。

② 《列宁选集》第3卷,人民出版社1972年版,第176页。

政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^①从这个意义上说，国家本质上是社会公共利益的代表，因此，国家必须具有对经济和社会公共事务管理的职能。概言之，国家职能作为国家本质的外在表现，从其发生作用的范围来看，包括政治职能、经济职能、社会公共管理职能。政府职能从属于国家职能，反映了国家行政管理活动的实质与方向，是政府活动总内存的全面概括，它回答政府管什么、怎么管、发挥什么作用的问题。所谓政府职能，是指国家行政机关在一定时期内，根据国家或社会发展的需要而承担的职责和功能。可见，政府职能是政府职责与政府功能的统一，其中政府职责要解决的是政府管什么事，管多少，管到什么程度为宜；政府功能强调的是政府管理的作用。政府职能在本质上是国家职能的具体执行，是作为国家管理执行机关的行政主体，依法对国家事务和社会公共事务进行管理时所承担的职责和所具有的功能作用。在现代国家，政治统治职能的实现越来越依赖于社会管理的有效性，社会管理职能逐渐占据了优势，政治统治职能则退出政府日常管理，只用来应对重大突发性事件。县乡（镇）政府作为我国的基层政府，其工作直接面对农村，所以其职能主要在于社会管理和公共服务，尤其是公共服务职能，这也是我国各级政府全心全意为人民服务理念的具体体现。

二 政府职能的内容

根据政府职能的含义及其特点，政府职能的内容可以从静态的管理范围和动态的管理过程两方面研究。

^① 《马克思恩格斯选集》，人民出版社1976年版，第219页。

(一) 从管理范围看政府职能的内容

从管理范围看,政府职能内容广泛,但从总体上可以概括为政治职能、经济职能、社会管理职能。

第一,政治职能。这是维护国家政治统治的基本职能,它最集中地体现了国家的本质,其核心问题是巩固国家政权。所谓政治职能,指政府通过一系列的政治活动,维护有利于统治阶级的社会秩序及内外环境的职责和功能。政治职能涉及面广,但政府政治职能比国家政治职能的涉及面要窄些。其主要内容包括:(1)军事保卫职能。政府通过本地区的国防建设、预备役建设、征兵等工作保卫国家安全,通过一定范围的外交活动促进人们的友谊,为本地区创造一个良好的外部环境。(2)镇压和治安职能。在我国,各级司法机关和行政机关是行政系统内部维护社会秩序、担任镇压和治安职能的主要机关。政府要做好预防和打击犯罪的工作,做好治安行政工作,做好机关和各种经济文化的保卫工作,做好监狱和劳教所工作。(3)加强民主建设职能。我国是社会主义国家,人民是国家的主人,《宪法》规定,“中华人民共和国的一切权利属于人民”,而人民的权利,最根本的是参与国家管理的权利。政府负有加强民主政治建设的任务,维护人民代表大会制度,支持人民代表大会的活动并接受其监督,吸收人民群众参与管理并接受其监督,在职权范围内加强法制建设,加强人民自治组织的建设。

第二,经济职能。政府职能的存在,是为产生它的经济基础服务,以各种形式来推动生产力的发展。所谓政府经济职能,就是指政府从社会经济生活宏观的角度,履行对国民经济进行全局性的规划、协调、服务、监督的职责和功能。政府经济职能主要包括四方面内容:(1)统筹规划。这是宏观调控的重要手段之一。(2)组织协调。通过财政、信贷、税收、工资、物价等部