

第二届全国优秀 MPA 学位论文

论文题目：从延安乡镇治理状况看中国欠发达地区乡镇治理模式的创新

专 业：公共管理（MPA）

硕 士 生：王建军 **签 名：**_____

指导教师：朱正威教授 **签 名：**_____

摘 要

乡镇政府是我国最基层的政权组织，是实施农村社会治理，进行新农村建设的直接领导者、组织者和推动者。乡镇治理模式的选择直接影响着乡镇政权职能的发挥，体现着执政党执政能力的高低。乡镇治理受行政环境的影响和制约。目前，随着社会主义市场经济体制的建立和完善，特别是农村税费改革和村民自治的逐步深化，现行的乡镇治理模式面临着前所未有的困境、矛盾和冲突。延安是现代中国乡镇治理模式的故乡，研究延安乡镇治理模式的改革与创新，对于中国欠发达地区的政府治理问题具有普遍意义。

本文运用公共治理理论和行政组织理论，综合运用理论分析和实证分析相结合的方法，定量分析与定性分析相结合的方法，比较分析的方法和系统研究的方法，以我国乡镇治理体制的形成与演变过程为线索，以乡镇治理与行政体制改革三大基本价值（职能效率、组织效率、政治效率）、三种基本逻辑（职能逻辑、组织逻辑、政治逻辑）的互动关系为研究基点，以探索与形势发展相适应的延安乃至中国欠发达地区乡镇治理模式为出发点和落脚点。通过分析延安现行乡镇治理存在的问题与面临的挑战，尝试对现行的乡镇治理模式进行变革创新，力图重构一个与“三农”问题发展相和谐、适配的乡镇治理体系。即治理结构创新：渐进式推进乡镇自治，重新界定政府、市场与社会的关系调整政府职能职能；治理工具创新：以法治为基础进行治理工具和手段的创新；治理能力提供作为乡镇治理的保障，着重提供乡镇干部的素质和治理能力并创新其运行机制。

[关键词]：乡镇治理模式 演变 改革

[论文类型]：应用研究

Title: Innovation of Governing Models in Township Administration on the Underdeveloped Areas of China—Research Based on the Innovative Practice in Yan’an

Major: Public Administration

Master: Wang Jian Jun

Signature:_____

Advisor: Zhu Zhen Wei

Signature:_____

Abstract

The township government is the organization of political power at the grass-roots level in China, and is the direct leader, organizer and promoter of the enforcement of social administration in the rural areas and the works of "Three Nongs: Agriculture, Villages and Peasants". The selection of the models in township administration influences the elaborations of political power of the township government, and reflects the governing abilities of the party. Township administration has also been influenced and constrained by the administrative environment. At present, with the establishment and perfection of socialist market system, especially with the gradual deepening of tax reform in the rural areas and self-governing of the villagers, the present township governing models in Yan’an are facing new difficulties, contradictions and conflicts.

This paper analysis the existing problems that challenge the present township governing models at Yan’an, and the underdeveloped areas in China in the new era, by applying the theories of public management, public economics, methodology of public administration research and local government administration. The methodology applied in this research is a comprehensive use of theoretical analysis and empirical analysis, the methods of quantitative and qualitative analysis, and the combination of comparative and systematic analysis.

Following the process of the formation and innovation of the township governing models in China, based on the three basis values on the relationship between township governing models and administrative reform (efficiency of organization, function and politics), and the interaction of three basic logics (logics of organization, function and politics), and based on the exploration of township governing models applicable to the environment and situation, it attempts to provide some reformative measures on the present township governing models in

the following four levels of goal, attitudes, principles and countermeasures. The purpose of this study is to reconstruct a new township governing system which will better match the development of "Three Nongs: Agriculture, Villages and Peasants". That is, grand wider service and limited governing in efficiency of function, minor government in efficiency of organization, promoting gradual self-governing of township government in efficiency of politics and selecting more scientific and efficient tools in efficiency of function.

The major innovative aspects of this paper are that (1) It widens the theoretic view of studying the innovation of township governing models based on the studies on the three basic values in administrative and political reforms and the three basic logic interactions, (2) It has constructed an innovative model and basis orientation in township governing under present law frameworks: in the efficiency function—grand service and limited governing, in efficiency of organization—unification and efficiency, in politic efficiency—gradual promotion to self-governing of the township governments and selecting more scientific and efficient tools in efficiency of function, and (3) It has designed an organizational framework for township governing at Yan'an or even all the underdeveloped areas in China, that is, the new operation model of "Four Offices and Two Centers": integration of party, congress and government organizations.

[Key Words] township governing models; development; innovation

[Type of thesis] Application Research

目 录

摘 要.....	I
ABSTRACT.....	II
目 录.....	III
第一章 绪论.....	1
1.1 乡镇治理模式的内涵.....	1
1.2 研究背景意义.....	2
1.2.1 延安经济、政治、社会的发展迫切要求变革乡镇治理.....	2
1.2.2 中国现行乡镇治理面临着新形势、新任务、新阶段的挑战.....	5
1.2.3 公共管理理论的创新和发展是引导变革的理论背景.....	7
1.2.4 农村税费改革引发乡镇综合配套改革.....	8
1.3 研究综述.....	9
1.4 相关理论和研究思路.....	11
第二章 乡镇治理模式的演变.....	16
2.1 古代乡里保甲制时期.....	16
2.2 近代“地方自治”探索时期.....	17
2.3 现代乡镇政权时期.....	20
第三章 延安乡镇治理面临的问题及其根源.....	22
3.1 乡镇政府的治理结构现状分析.....	23
3.1.1 乡镇政府职能定位的偏差.....	23
3.1.2 乡镇机构人员的膨胀同组织设置原则不协调.....	24
3.1.3 行政责任与行政权力不对称.....	25
3.2 乡镇政府治理工具与现实脱节.....	26
3.3 乡镇财政困境下的公共物品供给不足.....	27
3.4 乡镇政府治理能力欠缺.....	29
3.5 乡镇治理模式创新——当前农村改革的新课题.....	30
第四章 乡镇治理模式创新的探索.....	31
4.1 实现乡镇治理创新的前提——乡镇政府文化的创新.....	31

4.2 乡镇治理结构创新.....	32
4.2.1 乡镇自治与民主发展.....	32
4.2.2 乡镇行政职能转变与公共物品提供.....	34
4.2.3 乡镇行政组织结构调整.....	36
4.2.4 行政权力结构创新.....	39
4.3 乡镇治理工具创新.....	41
4.3.1 依法行政——法治工具的应用.....	41
4.3.2 传统治理工具的改进.....	42
4.3.3 信息技术的应用.....	44
4.4 乡镇政府治理能力的提升.....	44
4.4.1 行政运行机制创新.....	44
4.4.2 乡镇干部素质提高与结构优化.....	46
4.4.3 大力发展农村社会中介服务组织.....	47
第五章 结论.....	48
5.1 主要观点和认识.....	48
5.2 有待于进一步研究的问题.....	49
致谢	
参考文献	
攻读学位期间的研究成果	
学位论文独创性声明	

图表目录

图 1—1 延安市 1995—2005 年度 GDP、财政总收入、地方财政收入增长曲线图.....	3
图 1—2 延安市 1995—2005 年苹果面积、产量增长图.....	4
图 1—3 延安市 1995—2005 年旅游人数、旅游综合收入增长图.....	4
图 1—4 三大效率与政府总体效率关系图.....	11
图 1—5 政治逻辑、职能逻辑、组织逻辑关系图.....	12
图 1—6 论文分析框架图.....	15
表 3—1 延安乡镇治理现状与问题分析表.....	22
图 4—1 乡镇治理模式的组织设计构想图.....	37
图 4—2 宜川县牛家佃乡改革前机构设置表.....	38
图 4—3 宜川县牛家佃乡改革后机构设置表.....	39

第一章 绪论

1.1 乡镇治理模式的内涵

自1989年世界银行第一次提出非洲的“治理危机”(The Crises of Governance),并提出“良好治理”的制度框架以来,如何通过“治道”变革和创新,实现“良好治理”状态,以维持和促进人类社会的可持续发展,成为跨世纪人类共同面临的重要而紧迫的课题。“治理”遂成为新时期的时髦话语,频频出现于包括公共行政学在内的各社会科学,成为跨学科的主题。

治理是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和。乡镇治理是乡镇政府在辖区范围内对公共事务的组织、调控和管理。乡镇治理是通过一定的治理模式来体现的。乡镇治理模式就是乡镇在行使职权过程中,遵循一定的行政理念、组织原则、执行方式和方法所形成的一种管理模式。乡镇治理模式是随着其治理环境的变迁而转变的。有什么样的治理模式就有什么样的治理状况。在中国,乡镇治理作为一级政府设置,最早期的实践开始于陕甘宁边区政府时期。这种乡镇治理模式在中华人民共和国成立后,得到了最终的确立和推行。因此,今天我们在新中国乡镇治理模式产生的“故乡”来研究延安以及中国欠发达地区乡镇治理模式的改革具有很强的历史意义和现实意义。延安的乡镇治理既是一个颇具代表性的乡镇治理缩影,又能从寻根追源中找准目前乡镇治理存在的问题和改革方向。

乡镇治理涉及农村社会生活的各个领域,因此,研究探索乡镇治理模式的改变,必然涉及农村政治、经济和社会公共事务管理的各个方面。就政治领域而言,乡镇的政治职能必须向培植、发展社会主义民主和法制的方向转变。这也是与时俱进,扩大基层民主的必然选择。“现行的乡镇体制,是在计划经济体制下强化权力的制度安排,这种体制的最大弊端在于限制和束缚了农民的自由而全面发展。改革开放以来进行的多轮乡镇机构改革之所以收效甚微,根本原因是没有抓住‘促进农民自由而全面发展’这个关键。众所周知,乡镇政权直接面对农民,与农民的命运息息相关,乡镇体制改革决不能忽视农民的愿望和诉求”。^[1]农民是欠发达地区人口构成的主要群体。中国欠发达地区的社会结构、政治制度、观念形态等任何变化都离不开农民这个“根”。农村人口的巨大性,民主发展状况的落后性、艰巨性、紧迫性,都使农村民主工作显得突出和重要。没有农村民主的发展,没有农民民主素质的提高,没有农民的参与和支持,就不可能有基层民主的大发展,更不可能有整个乡镇治理模式改革的大进展。就经济领域而言,乡镇政府

的经济职能必须从对微观经济生活过多的干预转向对农村社会经济活动的宏观管理，通过抓经济结构的优化和产业布局的调整以及产业政策的扶持，促经济发展。《行政许可法》已将政府职能定位逻辑从“先政府、后社会、再市场”扭转为“先市场、后社会、再政府”。中国欠发达地区的乡镇治理模式创新必须改变包揽一切的传统管理功能，确立农民独立自主的市场经营主体地位。凡是由市场机制能够解决的问题，还给市场；凡是农民能自主解决的问题，还政于民；凡是由社会中介组织、行业组织等通过自律解决的，由这些社会组织自行解决。就整个社会公共事务的管理而言，乡镇政府职能应该以全面、协调、可持续科学发展观为总揽，以建设社会主义新农村为目标，统筹农村经济、政治、文化、生态环境和人的全面发展，从以微观经济职能为主向以宏观经济和其他社会事务管理并重；从以单纯的行政管理为主向以提供公共产品，营造基础条件和投资环境，开展公共服务为主的方向发展。

1.2 研究背景意义

1950年12月中华人民共和国国务院通过的《乡（行政村）人民政府组织通则》在中国历史上第一次明确了乡镇一级政府的设置。乡镇政府治理体制的确立和重新构建，对于新中国迅速恢复战争的创伤，强力推动农村经济社会发展和维护农村社会稳定起到了积极重要的作用。建国50多年的实践证明，乡镇政权是巩固执政党地位、加强执政能力建设最基础的平台，是实施国家治理的有效方式。

然而，事物总是处在不断发展变化之中的。马克思主义关于经济基础决定上层建筑的基本原理告诉我们，社会政治制度的确立总是由当时当地的经济和社会发展，尤其是生产力发展所决定。同样，公共管理理论也揭示，国家的国体、政体以及行政治理模式的选择，与行政系统所处的外在环境以及内部设置密切相关。随着社会主义市场经济体制的不断完善、社会主义民主政治建设的不断发展、农村社会多样化变革以及中国加入WTO组织引发的一系列变化，延安现行的乡镇治理面临着许多新变化，迫切需要变革与创新。

1.2.1 延安经济、政治、社会的发展变化迫切要求变革乡镇治理

延安处于陕北黄土高原腹地。全市国土面积3.7万平方公里，人口208万，人均占有土地29亩，宜果宜林宜牧，发展特色农业优势明显；已探明石油储量7.5亿吨，煤炭71亿吨，天然气33亿立方米，发展能源重化工为主的工业得天独厚；境内拥有革命圣地延安、民族圣地黄帝陵等众多的革命遗址、历史遗址和黄河壶口瀑布、黄土风情文

化等众多的自然景观、人文景观，发展旅游业前景广阔。延安既是一个长年缺水的干旱、半干旱贫困地区，又是一个资源禀赋丰富等，经济发展有着巨大潜力的地区。计划经济条件下，以粮为纲、广种薄收、漫山放养、过度放牧的落后生产方式，导致越穷越垦、越垦越穷和生态环境恶性循环，使得农业经济停滞不前，农民生活十分困难，农村社会缺乏活力，长期处在封闭、落后的“超稳定”状态。

改革开放以来，延安市抢抓机遇，走出了一条依托资源，加快发展的路子。一是抓

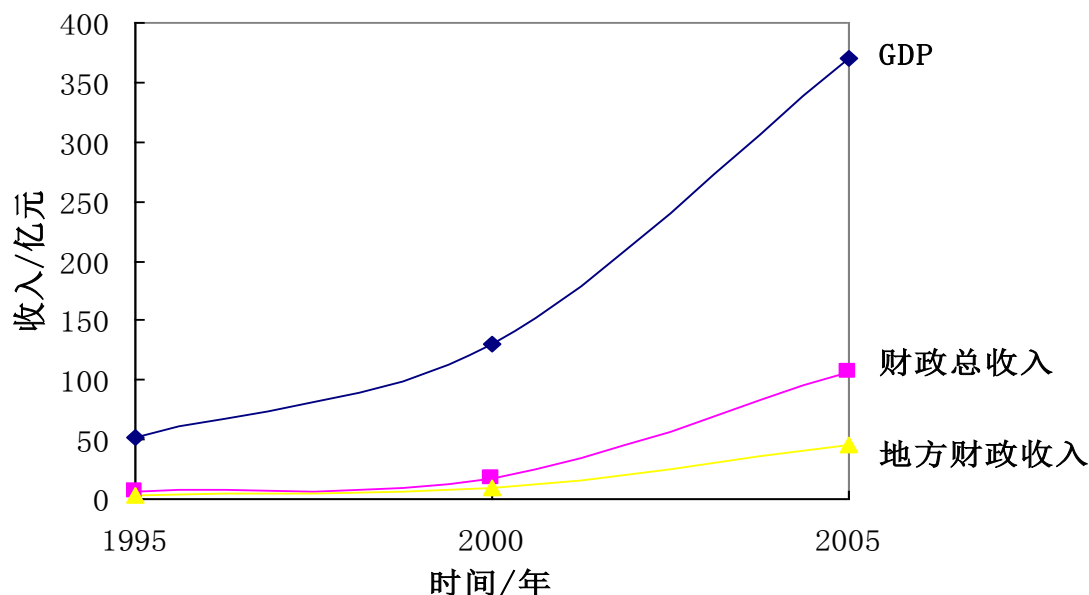


图 1—1 延安市 1995—2005 年度 GDP、财政总收入、地方财政收入增长曲线图

住国家给陕北老区特殊的石油政策的机遇，建立起了以石油、煤炭、化工为主的工业经济体系。2005 年，全市 GDP 达到 370 亿元，财政总收入达到 107 亿元，其中地方财政收入 45 亿元，“以工哺农、以城带乡”步伐加大，各种财政支农资金达到 9 亿多元。二是抓住国家实施退耕还林的机遇，利用国家为农民退耕地补贴钱粮，解决农民基本生活保障这种有利条件，把农民从过去广种薄收的粗放经营生产方式中解放了出来，依托退耕还林后保留的生产条件较好的基本农田，大力发展以林果、草畜、棚栽为主的优质、高效、高产农业主导产业，使农业生产走向产业化、国际化，农民的收入也出现了大幅度攀升。2005 年，全市苹果面积达到 191 万亩，产量 95 万吨，设施大棚 7.25 万棚，果菜产量达到 56 万吨。同时，十余万从土地上解放出来的农民加入到外出务工的行列，参与城镇经济发展，使劳务经济成为农民增收的一个重要来源。2005 年，农民人均纯收入达到 2195 元，连续三年超过了全省平均水平。三是抓住红色旅游、体验旅游勃然兴起的机遇，加强旅游基础设施建设，不断丰富和完善旅游产品和线路的内涵，营造旅游经济发展的总体环境，使以旅游业为龙头的第三产业得到突飞猛进的发展。2005 年，全

市旅游综合收入达到 20 亿元，旅游人口超过 500 万人次，旅游业成为一项实实在在的富民产业。

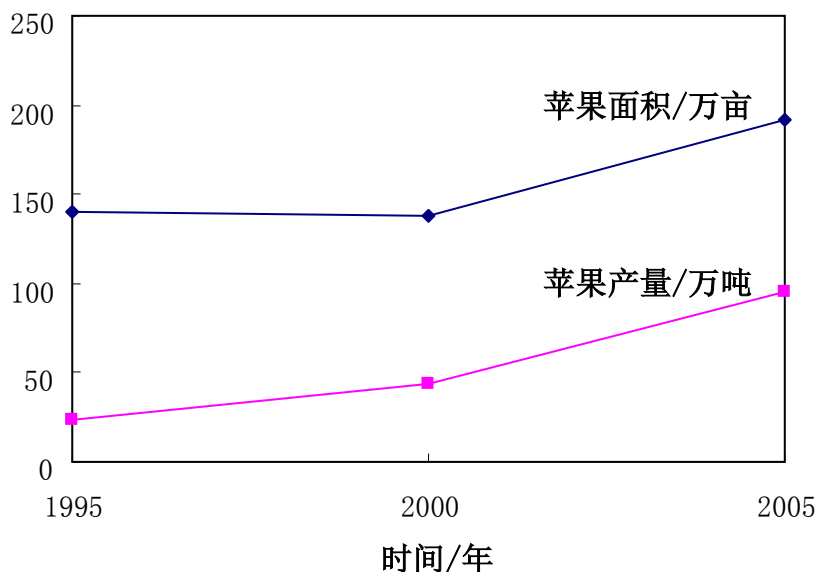


图 1—2 延安市 1995—2005 年苹果面积、产量增长图

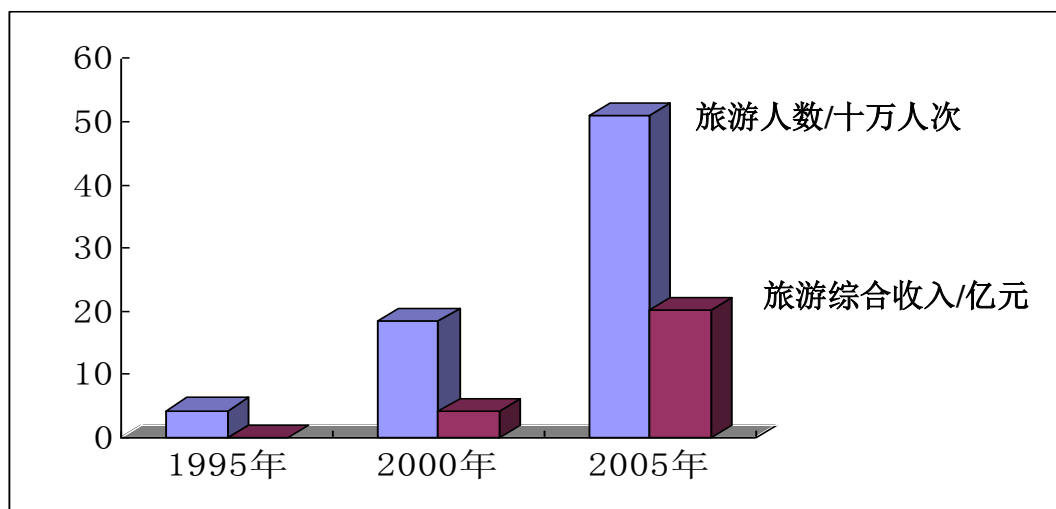


图 1—3 延安市 1995—2005 年旅游人数、旅游综合收入增长图

城乡经济快速发展，带来社会的全面变化，城乡基础设施得到根本改善，各项社会事业同步推进，社会保障体系不断建立健全，城市面貌焕然一新，人们的思想观念、生活方式、行为习惯、收入来源日趋多样化。与国际市场接轨的资源型工业城市，高度外向型的优质、无公害苹果生产基地，享誉中外的历史文化旅游名城，使得延安与外界的联系、交流越来越广泛和紧密。这种深刻变化也带来农村社会、农业经济和农民生产生

活状态发生深刻的变化，乡镇治理活动面临着全新的环境和条件。

——家庭联产承包责任制的实行，把农民从过去以生产队为组织形式的那种单一的集体生产中解放出来，成为农业生产的主体，极大地调动了他们生产的积极性。但是这种一家一户为主的小农经济生产方式，与市场经济条件下大市场的矛盾日益凸显出来，农民迫切需要有人来提供政策扶持、市场信息、技术服务、风险保障和产业指导，以使自己的小农生产融入大市场。但乡镇政府治理活动还沿用计划经济时期那种主要包揽生产各个环节的具体事务的办法，其管理方式方法与农民的要求，市场需求相脱节。

——农民成为市场主体之后，公共服务和公共产品的生产无法由一家一户生产主体承担，必须交给乡镇政府去完成。水、电、路、通讯等基础设施，教育、医疗、文化等公共服务设施建设，以及养老、低保、救灾、救济等社会保障体系建设，还有污染的治理，生态环境的保护，资源的保护和人口政策的落实等，应成为乡镇政府的重要职责，而目前乡镇所具备的职能还不能完全承担起这些任务。

——市场经济是法制经济，也是市场主体平等条件下的诚信经济、民主经济。这就要求乡镇政府要承担起依法管理、民主管理，加强思想道德和精神文化建设等方面的任务，以维护市场竞争的公平与公正，保障农民的合法权益，营造和谐、稳定的社会环境。

——社会主义市场经济体制建立，加入 WTO，使城乡生产要素、资源配置呈现出高度的流动状态，偏僻落后的农村也不可避免地融入市场大循环中。农村劳动力大量流动，农村土地的适度流转，对于加快城市经济的发展，推动城市化进程，推进城乡一体化，带动农村经济的发展都发挥着巨大的作用。但同时，如何通过培训，提高农民劳动者的素质，更好的发挥他们的作用；如何提高劳动力输出的组织化程度，更好的增加他们的收入，维护他们的权益；如何从体制上打破城乡“二元”分割，使得各种生产要素在城乡之中自由流动，使农民也和城里人一样享受平等的社会待遇，需要政府公共治理部门做出具体的安排，乡镇政府需在这方面发挥重要作用。

——生产经营主体地位的确立，“村民自治”制度的实行，社会多样性的变化，赋予了农民政治上的平等地位，农民的民主意识、维权意识、自主意识空前提高，对公共事务的知情权、参与权和监督权的要求日益迫切。这就要求乡镇治理活动在公共权力的合法性来源、权力的配置方式、权力的行使程序、权力的监督制衡等方面进行制度性的改革和调整。

1.2.2 中国现行的乡镇治理面临着新形势、新任务、新阶段的挑战

就世界形势而言，我国发展面临着一个重要的战略机遇期。总体特征是“三个基本

不变”，即：和平与发展的时代主题基本不变；世界多极化和经济全球化的发展趋势基本不变；科技进步日新月异和综合国力竞争日趋激烈的世界环境基本不变。能否抓住战略机遇期加快发展，需要一个关键的前提，即破除影响发展的各种体制和机制障碍。而变革与新形势发展已不相适应的现行乡镇治理模式是破除旧体制障碍的基础一环。

就国内形势看，我国经济社会发展进入了“三个新阶段”，即：以全面建设小康社会为标志，社会主义现代化建设进入新阶段，构建和谐社会已成为发展的主题；以加入WTO为标志，中国改革开放进入新阶段；以党的十六大为标志，以坚持科学的发展观为指导，党的建设、政治文明建设和人的全面发展进入新阶段。

同时，农业和农村经济发展也进入新阶段，其主要标志是五个方面的变化，即：①主要农产品由卖方市场到买方市场；②农业和农村经济发展对城镇和整个国民经济发展的依赖程度越来越强；③我国农业生产已成为世界的一部分，依赖性和制约性并存；④农民收入增长的来源，趋向多元化和多样化；⑤农村富余劳动力转移和流动的动因发生了重大变化。农业和农村经济的变化，使得农村社会出现了五个“多样化”。

形势的发展变化，迫切要求乡镇治理也要顺势而变。从目前乡镇治理改革理论和实践发展的总体趋势看，乡镇治理模式改革的主要任务是：

在乡镇治理理念上，必须树立科学的发展观，坚持以城带乡、以工哺农的方针，统筹城乡共同发展；坚持以人为本，注重农村社会的全面、协调、可持续发展，统筹人与自然和谐发展，促进经济与社会的全面发展；必须形成以服务为本的管理理念，把思维从“管理转向服务”，把“以服从为主”的意识转变到“以服务为主”的意识上，切实为农村的发展、农业的增产、农民的增收提供多方面服务。

在治理角色上，要从主角转换为配角，强化乡镇政府是扶持、服务农村生产、经营等各种活动的理念，也就是说要把随着农村经济与社会发展而不断发展壮大的“农民社会”和农民看作是管理主体。尤其在新的历史背景下，既要发挥政府的引导推动作用，积极组织带领农民进入市场，又要使治理活动同市场接轨，让农民和企业真正成为市场主体。要充分调动这些力量的积极性、创造性，支持他们实现自我发展、自我管理、自我服务、自我监督。

在治理范围上，必须要有力度较大的调整。把群众是否需要和需要什么，作为界定乡镇职责的基本出发点。要由原来的计划农业，向真正的市场农业迈进，即要尽早从层层分解下达计划、指令、具体指标的贯彻落实模式中解脱出来，使“管、收、批”的干预型基层政府，转变为致力于“扶、帮、助”的服务型政府，把工作内容最终定位在制

定发展规划、调整农业产业结构、开展农村市场监督管理、统筹城乡协调发展、加强基础设施建设，保障群众身心健康和财产安全，发展社会公益事业和公共服务上。

在治理重心上，要由原来的主要抓“催粮要款、刮宫引产”，向主要抓公共管理和公共服务上转移；要由原来的微观管理企业、干预企业，向积极引导、服务和促进投资发展上转移，帮助企业解决手续申办、资金流转、土地批租、劳动用工、与当地群众关系的协调、参与公平竞争等方面的问题。乡镇要主动培育市场，并监督市场机制的公平、有效运行，切实为本区域内的农业生产主体、工商企业主体创造一个良好的制度与人文环境。

在治理的方式上，要从以往的以“行政手段为主”转变到以“法律的、经济的手段为主”上。市场经济条件下，乡村各种管理本身就是法治管理，乡镇必须由原来的人治性计划管理转向法治性的规范管理。

所有这些变化，必然要求乡镇治理活动在治理观念、职能定位、行为目标、行为规范、治理结构和治理方式方法等方面，尤其是政治权力结构的民主化方面实现全方位的创新和优化。

1. 2. 3 公共管理理论的创新和发展是引导变革的理论背景

全球性政府改革的浪潮以及新公共管理理论（公共选择理论、重塑政府理论和治理理论）的提出，为研究我国乡镇治理模式的演变规律，积极探索适合我国国体和政体，适合市场经济发展规律的乡镇治理模式提供了有益的启示和借鉴。治理理论与善治理论是 20 世纪 90 年代兴起的一种公共管理理论，治理理论认为治理是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和。随着治理问题研究的深入，地方治理遂成为讨论公共事务的一个分析角度。治理的观念拒绝过去的政府统治的层级指挥结构（hierarchy），而主张市场导向（market），並认为治理是政策网络（policy network），更是指社区（communities）本身。它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理，其实质是建立在市场原则、公共利益和认同基础之上的合作。其基本观点是，社会管理的权力中心是多元的，可以是公共机构（政府），也可以是非公共机构（如社区、行业协会等非政治组织），还可以是二者的协作。“治理”更加强调政府与社会、市场之间的分权乃至与私人之间的合作。

所以，治理概念强调过程（process），更强调推动与协调（steering and coordinating）同步。因此，从治理角度来看政府、权力、权威都有了新的变化，所呈现的治理模式是^[2]：

1. 分工更细致化及专门化的国家体制。
2. 权力所拥有的强制性质的退化。
3. 权威的外放与赋予。
4. 多层次的治理。
5. 多样化与分散化。
6. 伙伴关系、网络关系及“共同参与型政府”。

善治理论认为善治是理想的公共管理模式。所谓善治就是使公共利益最大化的社会管理过程，其本质是政府与公民对公共生活的合作管理。它要求有关管理机构与管理者最大限度地协调各种公民之间以及公民与政府之间的利益冲突，从而使公共管理活动取得公民最大限度的认同。善治的实现依赖于政府与公民之间积极而有效的合作，因而，公民必须是有足够的政治权力参与选举、决策、管理和监督，从而与政府一道共同形成公共权威和公共秩序。显然，上述理论的核心价值观是民主平等协商和广泛的参与合作，这与我国政治文明建设中提出的“以人为本”、“民主决策”、“有序参与”等新的行政理念和构建社会主义和谐社会的政治目标框架是同频共振的。

1. 2. 4 农村税费改革引发乡镇综合配套改革

农村税费改革是在农民负担不堪重负，农村社会极不稳定的严峻形势下展开的。其深层原因是乡镇政府治理中职能不清、权责不清、机构人员膨胀、效率低下等。因此，税费改革必然引发深层次配套改革的全面展开。这些配套改革主要有乡镇机构改革、乡镇财务体制改革、乡镇中小学体制改革。但其中乡镇机构改革尤为重要，是治理模式变革的龙头。延安市从2000年开始农村税费改革试点工作，在2004年全面取消了除烤烟税外的农业特产税、免征了农业税，使农村生产关系发生了重大变化。原先在相当一段时间内成为乡政府主要工作任务的“催粮要款、上环引产”等“硬工作、难任务”逐步淡出，农民负担得到明显减轻，农村矛盾有效缓解。1999年，延安市农业税收收入达到9491万元，其中农业税、农业特产税收入7846万元，分别占地方财政收入的13.1%和10.9%。2004年，全市一次减免全部的农业税8900万，平均减轻农民人均负担58元。洛川是一个典型的农业县，全县农业税收入4525万元，2004年改革人均减免达到281元，成为农民受益最大的一个县。但是，税费改革以后政府和农民最担心的是成果能不能巩固，不合理负担会不会反弹？这种担心不无道理，自秦汉以来，我国历史上曾进行过多农村税赋改革，这些改革虽然在短期内使“向来丛弊为之一清”，然而，后来无一不走向反弹。压在农民头上的沉重负担未能得到根本解决。明末清初思想家黄宗羲在

《明夷待访录》一书中对这种现象作了深入分析，认为每一次税改，都归并一次税费，垫高一次改革的“门槛”，迭厚一次农民负担，因而积下“莫返之害”，形成“减轻——加重——再减轻——再加重”的怪圈。这种怪圈被史学家称为“黄宗羲定律”。今天的农村税费改革如何避免重蹈“黄宗羲定律”的覆辙，理论界和实际工作者的一致结论是：全面推进乡镇行政体制的改革。

乡镇作为我国重要的一级基层政权组织，作用发挥的好坏直接关系到社会的稳定，关系到农村的改革与发展、农民的增收富裕，关系到全面建设小康社会、构建和谐社会的进程。目前，乡镇正处在新旧体制交替的过程中，研究乡镇治理模式随着环境变迁的演变规律，积极探索适合环境变迁而变化并且能充分发挥乡镇功能的新型治理模式，搭建好乡镇这个最基础的执政平台，对于促进延安及中国欠发达地区农村经济社会全面、协调、可持续发展具有重要的现实意义。

1.3 研究综述

乡镇体制自 1985 年底在全国重新建构以来，经历过几次以撤并乡镇和增减机构编制为主要内容的机构改革，但并没有触动乡镇治理模式转型的实质问题，即乡镇的地位和职能等问题。因而仅是一种必要的过渡措施而不是乡镇改革的实质性选择。随着农村经济、政治、社会的深刻变化，普遍认为，现行乡镇体制已经到了非改不可的地步。然而，对于乡镇政府的去留及其功能和地位，目前学术界意见不很一致，大致有三种观点：

第一种观点，主张对乡镇治理进行结构性转换，实行“县政、乡派、村治”。例如，一些学者认为，乡镇始终没有成为一级完备的政府，而是事实上的县级政府的派出机构。在这种情况下，它不但难以有效整合乡村社会，甚至在压力型体制下，为了完成上级政府的硬性任务，不得不采取各种形式将行政责任进一步下延，造成村民自治组织的行政化，加剧农民负担，激化干群冲突，影响乡村社会的稳定和发展。再从历史上来看，传统中国政权止于“县”，乡一级也仅仅是具有行政功能的组织而已，县以下主要实行“乡村自治”（当然，这种自治也只是在集权统治网络之中的有限的民本性自治）。因此，提出将乡政府改为县政府的派出机构，乡长由县长委任，不设副职，可根据需要设乡长助理之职，设立乡民代表会议，乡财政由县政府统一编制预算和开支，形成“县政、乡派、村治”格局，可以建构一个高效廉价、国家与乡村社会良性互动的治理体系。^[3]

第二种观点，主张国家行政权力逐步退出乡村，在乡镇一级实行社区自治。一些学者认为，目前的乡镇体制主要存在着利益、体制性冲突、人员臃塞、财政困难和行为腐

败等问题，导致干群关系紧张，乡镇政权组织处于从农村获利和维护农村安定的两难之中；乡镇体制的改革必须顺应近/现代化“官权退、民权进”的历史发展要求，推行“乡镇自治”。作为改革目标的“乡镇自治”是一种社区性自治，它不同于历史上建立在保甲制基础上的那种“地方自治”，而是以现行的村民自治体制为基础，却又不是村民自治的简单延伸。具体而言，就是撤销现行乡镇政府建制，建立新型自治组织；健全并强化诸如公安、工商、税收、计生和教育等县级政府职能部门设在乡镇的派出机构；充实和加强村级自治组织；大力发展农村中介组织；开放农会等农民利益代表组织。从这种意义上来说，乡镇体制其实不是一个改革的问题，而是一个重建的问题。一些学者怀疑这种“乡镇自治”式改革在目前情况下的可行性和可操作性。尽管如此，大部分学者还是认为，目前的乡村民间力量太弱，不利于乡村社会现代治理的根本转型。现行乡镇体制问题的根源是乡村社会的官方权力过剩、民间权力衰落。乡镇体制改革的关键是将官本位体制转变为民本位体制，核心是过剩的官方权力要退出乡村社会；在不断扩大农民权益，努力提高农民组织的同时，积极稳步推进“乡镇自治”。^[4]

第三种观点，主张在保留乡镇一级政权的前提下进行体制的改革。可是，在具体的改革路径选择上人们的意见却又不完全一致。一些学者认为“加强基层政权才是我们努力的方向”，因为政权延伸到乡村社会的每一角落，乃是构成全世界所有“现代社会”的基本前提；正是因为有了基层政权，中央政府的一切政策才能落实到每个具体的农村公民。因而，作为我国政权基石的乡镇政府的发展方向不是所谓的民主化，而是行政化、公务员化和法治化。一些学者认为，乡镇政府的改革，不在于“建设”与“改革”之间的区别，也不在于“强化”或“撤销”与否，而在于它的性质、职能的根本性转换和结构性优化，即建构一个什么样的政权组织——是威权式还是民主式，是支配性还是合作性，是传统的管理（控制）型还是现代的治理型？基于乡村组织历史发展的逻辑要求和现实的治理需要，提出了“国家”与乡村社会相融合作的改革思路，即实行“乡政自治”（一种地方自治形式），将乡镇政府改造为“官民合作”组织。一些学者认为，现行乡镇政府的科层制组织方式不符合乡村社会的实际，将这种过细分工的科层制改革为粗分工基础上的乡镇长负责制，同时合理开发乡镇行政组织内部丰富的网络关系资源，组成精干、高效的乡镇组织队伍，不失为一种现实性改革方案。学术界基本上都同意乡镇体制改革不要“一刀切”，各地可以根据本地的实际情况进行改革，在试验的基础上，不断完善，然后逐步推广。^[5]

1.4 相关理论和研究思路

研究延安乃至中国欠发达地区乡镇治理改革，既需要深入分析研究乡镇治理的实践，又需要科学的公共管理理论的指导。本文在研究乡镇治理问题中，主要借鉴了公共治理理论、善治理论和行政组织理论等一些理论的基本观点。治理理论强调政府与社会、市场之间的分权乃至与私人之间的合作，它要求适应社会发展的趋势，正确界定乡镇政府的职能定位、权责任务，保证治理活动的有限性和有效性。善治是理想的公共管理模式，即使公共利益最大化的社会管理过程。改革乡镇治理模式其实质就是追求乡镇善治的过程，实现乡镇善治的过程也是推进政府改革的过程。而行政组织理论告诉我们，任何着眼于效率的政府改革，必然遵循职能效率、组织效率、政治效率三大基本价值和隐含职能效率提高、组织效率发展、政治效率改善三种基本逻辑。从理想化状态来说，职能效率主要体现在政府的职能是有限的；组织效率主要体现在其组织结构是科学合理的；政治效率主要体现在宏观政治框架是否合理，政治合法机制是否到位。

治理理论、善治理论的基本观点是保证治理活动遵循三种基本逻辑、充分实现三大基本价值的重要途径和方法，而实现三大基本价值、符合三种基本逻辑也是治理理论、善治理论追求的实践归宿。因此，将治理理论、善治理论与三大基本价值、三种基本逻辑有机结合是我们探索研究乡镇治理模式改革的主要理论依据。

理想的乡镇治理模式是在治理理论和善治理论的指导下，努力实现职能效率、组织效率和政治效率的最大化状态，从而实现政府总体效率的最大化。在这三种效率中，如果某个方面没有最大化，其他方面的效率也将难以达到最大化，政府总体效率也难达到最大化。如果用三角形与内切圆的关系来说明的话，就是在等边三角形中圆的面积最大。（如图 1—4）

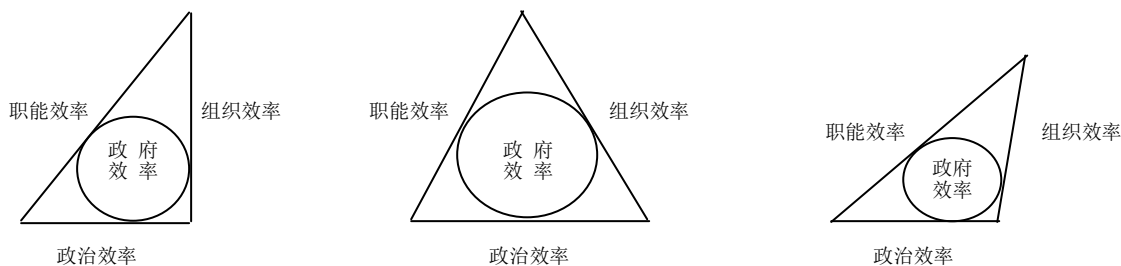


图 1—4 三大效率与政府总体效率关系图

如果职能转变而组织效率和政治效率不相配套，那么乡镇的职能就很难得到充分优化和发挥；如果组织效率提高而职能效率和政治效率没有匹配提高，那么乡镇机构和领导人员再精干有力，也很难达到最佳工作效能和水平；政治效率同样需要组织效率和职

能效率的支撑，如果职能配置不合理，政府管理的事太多，组织效率就会弱化，而且难以取得改革成就，政治效率的优越性也显不出来，如果政治效率没有改善，反过来组织效率和职能效率改善也将受到制约。能否处理好职能效率、组织效率和政治效率三者的关系，是乡镇治理模式转换成败的关键。

我们不难看出，乡镇治理模式改革在追求三大价值目标中必然遵循其背后蕴藏的三种基本逻辑，即：职能逻辑、组织逻辑与政治逻辑。这三种逻辑都围绕着政府的权力与责任进行构建和作用，其中，政治逻辑体现着管理主体权责的来源，在三个逻辑中起决定作用；职能逻辑体现着管理主体权责的主要内容，是政治逻辑的具体化，在三个逻辑中起支撑作用；组织逻辑体现着权责资源的配置层位结构，在三个逻辑中充当实施载体，在三个逻辑中起保证作用。（如图 1—5）

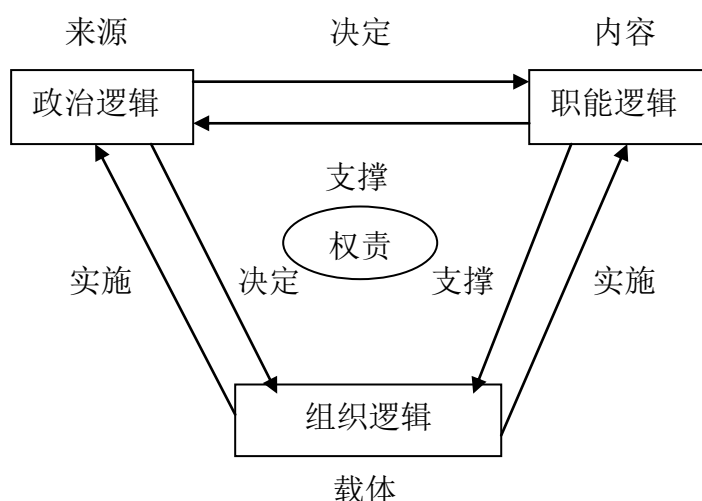


图 1—5 政治逻辑、职能逻辑、组织逻辑关系图

从图中我们可以看到，这三个逻辑相互联系、彼此依存，互为保证和约束。如果三者相互协调，治理主体权责效率就会达到优升，如果不相配套，就会出现掣肘，降低整体效率。

回顾当代中国五次政府机构改革历程，这三个逻辑贯穿始终，构成了政府改革的动力和阻力，也构成了进一步推动政府改革的突破口，分析这一逻辑过程，有助于我们更好地把握乡镇治理模式改革的方向。

——1982 年的改革，背景是计划经济，核心手段是精简机构与人员以及妥善安排老干部。其中组织逻辑推动很大，由于职能不变，职能逻辑构成了阻力。

——1983 年的改革，背景是认识到计划经济体制下政府机构改革的困难，职能逻辑推动较大，精简专业部门，强化宏观调控部门，但政治逻辑未变，形成了阻力。

——1993 年的改革，背景是市场经济取代有计划的商品经济，政府开始朝市场经济

的方向转轨。其中组织逻辑与职能逻辑及政治逻辑（主要体现在下放权力调动基层积极性）同时并进，但组织逻辑未变，计划经济时期形成的组织机构，变成了政府职能进一步转变和政治权力下放的障碍，计划经济政府部门的利益集团借助其组织机构的存在，阻碍着政府职能转变和以简政放权为内容改革的进一步深化。

——1998年的改革，背景是市场经济已得到深入发展，计划经济色彩的经济部门被撤并，计划经济利益集团的组织基础被铲除。其中组织逻辑、职能逻辑和政治逻辑交叉并进。取得了一定的效果。但由于政企分开，权力下放这一政治逻辑改革推进不大，所以没有达到预期目标。

——2003年的改革，背景是我国加入WTO和社会主义市场经济体制已经确立。政府组织机构继续调整，政府权力进一步下放，政府职能进一步转变。其中组织逻辑从精简机构和人员转变为少量精简机构，主要为调整内部机制。政治逻辑主要是进一步明晰和规范政府与企业的权力划分及运作程序，树立企业独立的市场主体地位，职能逻辑主要是宏观调控，产业指导，市场监管和营造环境。由于三大逻辑同时推进，所以改革效果明显。

从以上分析可以看出中国政府五次改革是遵循着职能逻辑、组织逻辑和政治逻辑三个逻辑主线来展开的。研究探索乡镇治理模式创新也应遵循这三个逻辑主线在三个领域展开，即要全面推动乡镇政府职能转变、组织机构变革以及扩大基层政治民主。

值得提出的是，在围绕公共管理主体权责效率能否充分发挥来探索乡镇治理模式创新这一课题中，除了要着力研究好以上三大价值和三种逻辑关系之外，还有一个影响公共管理主体治理权责效率能否很好发挥的重要因素需要考量，那就是政府治理工具的选择。它虽然在公共治理问题中不属于核心价值问题，但治理工具的选择具有很强的能动作用，关系到政府的作为效率问题。因此，科学选择乡镇治理工具，对于三大价值和和谐实现，三种逻辑的协调发展，具有重要的保证作用。因此，本文所构建的乡镇治理模式创新体系中，把政府的作为效率——科学治理工具的选择也纳入其中。

本文的研究目的，是以我国乡镇治理体制的形成与演变过程为出发点，从分析延安乡镇治理在新背景下受到的影响入手，尝试变革延安及中国欠发达地区现行的乡镇治理模式，探索社会主义市场经济条件下乡镇政府改革的新路子。

本文采用的是理论与实践相结合的研究方法。一方面，通过公共管理理论的阐述，分析乡镇治理模式与行政体制改革基本价值、基本逻辑的关系和乡镇治理模式的演变。另一方面，通过对延安现行乡镇治理在新背景下存在问题的分析研究，以公共管理理论

为指导，对乡镇治理模式的变革进行初步的探索。本文的研究内容为从延安乡镇治理状况看中国欠发达地区乡镇治理模式的改革，主要包括乡镇治理模式的演变、延安现行乡镇治理在新环境下受到的影响和发生的变化，以及如何进行有效的改革创新去适应这种变化等内容。论文共分为四大部分，第一部分为绪论，包括阐述乡镇治理的内涵、研究的背景意义、文献综述、相关理论和研究思路等，其中重点在理论上揭示了政府治理改革的三大基本价值、三种基本逻辑及互动关系，为总体研究打下了理论框架。第二部分为乡镇治理模式的演变，包括古代、近代、现代乡镇治理模式的演变；第三部分为延安乡镇治理面临的挑战与问题，包括延安乡镇治理（治理理念、政府职能、组织结构、政治框架、治理工具等）存在的缺陷不足，乡镇治理模式创新是当代农村改革的新课题等；第四部分则是基于对以上问题的分析，分别从目标、理念、原则、对策途径四个层面，探讨乡镇治理的改革。

首先，总体目标是建立精简、统一、效能的服务型有限政府，科学选择治理工具，渐进式推进乡镇自治；其次，观念的变革是乡镇治理模式改革的先导，只有树立正确的治理理念，才能顺利推进乡镇治理模式的改革实践。观念的变革包括乡镇治理理念转变、乡镇政府文化的创新；其三，创新与改革具体内容包括治理结构的创新、治理工具的创新改革；其四，大力发展农村社会中介服务组织、提高乡镇公务员素质、提升乡镇治理能力是实现改革目标的保障。

论文分析框架图

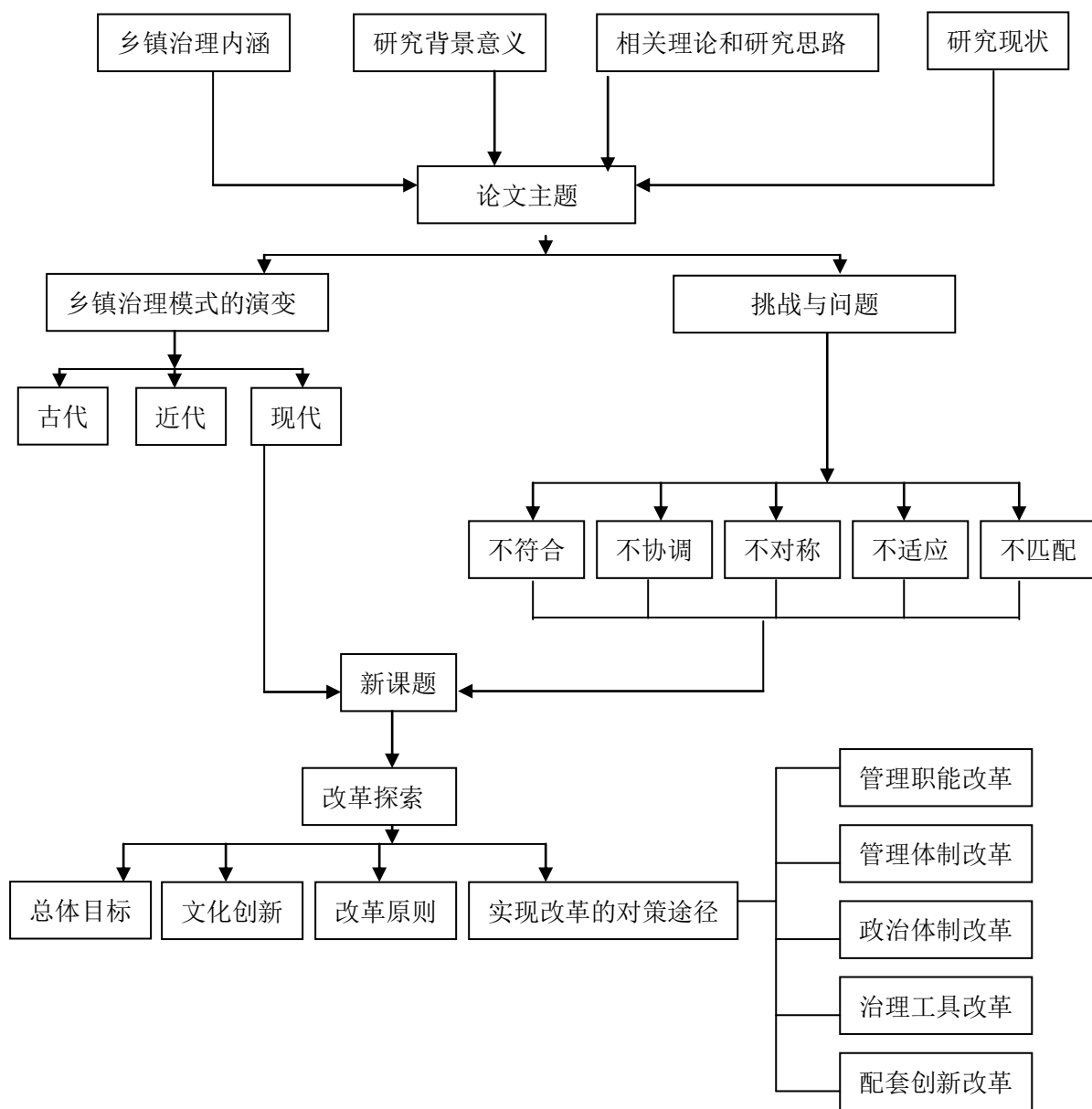


图 1—6 论文分析框架图

第二章 乡镇治理模式的演变

历史悠久的中国，庞大的中央集权统治制度长达 2200 多年。乡镇从起初的地域划分，到成为一级基层治理的民间组织，再到成为一级法定的最基层政权组织，经历着产生、发展、变革的过程。

2.1 古代乡里保甲制时期(从公元前 221 年秦王朝建立到清朝末年)

从历史上看，中国乡镇体制的变迁脉络是在传统的儒家统治思想深刻影响和以“控制”为主的高压政策制度的严密管理下进行的。为了加强对农民的控制，稳定社会最大群体，历代中央政权高度重视对乡村社会的控制。中央集权专制主义与地方权势集团及封建宗法势力密切结合，逐渐形成了独具特色的乡村社会政治结构和控制机制。

乡，最早出现于周代。《周礼》记载“五家为比，五比为闾，四闾为族，五族为党，五党为州，五州为乡”。那时的“乡”，是一个区域的概念。乡作为一级基层组织则形成于秦统一中国。自秦至清，封建国家在广袤的乡村建立了具有中国特色的乡里、保甲行政体制，体现了在自然经济支配下封建中央政府对乡村的高度重视。秦汉乡设三老、有秩、啬夫、游徼、乡佐等乡官，其中以啬夫为主。三老不领取国家俸禄，但政治地位与社会地位很高，由乡中有威信的长老担任，负责掌管教化。乡承担着赋税征收，徭役征发，治安管理等任务，中央或郡县文书的下达都要由乡官具体实施。出土的汉简表明，乡民外出需要乡开具无官狱和逋欠赋税的证明，方可顺利通行。乡以下还有里，负责将居民编成什伍。里有里正（或里典、里魁），管理里中事务。从秦汉文献记载看，里还是一个具有民间自治社区性质的组织，秦汉制度十里一乡。除乡里系统外，封建国家还在各地广泛建立亭的组织，用以传递政令、维护治安。这种乡亭里制，大体延续到宋代。王安石变法以后实行保甲制。保甲制以十家为一保，五十家为一大保，五百家为一都保，分别由村民推举保长、大保长、都保长；另以三十税户为一甲，设甲长一人，负责放贷青苗与收税。元朝的统治带有较强的民族歧视和民族压迫色彩，故其乡村行政制度具有自己的特色。基层实行村社、里甲制，五十家为一社，选汉人为社长，每社派一蒙古人为提点刑狱，对村社进行监督；社下二十户为一甲，派蒙古人或色目人为甲主，甲主的衣食住行由甲内民户供给。明清时期沿袭了宋代以来的保甲制，只是更完备、更严密而已。这 2000 多年的乡镇治理特点是“皇权不下县”，县虽是最基层政权机构，但直接统

治民众和管理社会事务的还是乡、亭、里、保甲等基层组织。这种乡镇治理体制，主要是依靠地方封建势力兼职代行社会管理事务，维护皇权至高无上的统治地位，具有乡绅和宗法社会治理的自治性质，它既不是现代意义上一级政权机构，也不是现代意义上的自治组织。是建立在封建宗法统治基础上的政权和自治相结合的一种治理模式。

2.2 近代“地方自治”探索时期（从1908年至1949年）

这40多年乡镇治理是在半殖民地半封建社会制度下进行的“地方自治”的探索。1908年，在西方社会制度的冲击下，摇摇欲坠的清王朝颁布《城镇乡地方自治章程》，从此，“地方自治”成为乡镇政权合法性的重要基础。这种乡镇“地方自治”使乡村政治结构由保甲制转变为乡镇保甲制，乡镇成为县以下的基层行政建制，其下实行保甲制。后来北洋政府于1914年、1919年、1921年先后颁布了《自治条例》、《地方自治条例》和《乡自治制》，将县以下的乡改建为具有法人性质的自治团体，其自治权主要为办理本地方的教育、卫生、交通、水利、农业、商务、慈善等事务。1928年国民政府颁布《县组织法》，规定了“地方自治”的原则，后来发展到乡镇具有一级行政区划的乡镇公所。有的学者把国民党统治时期农村基层治理归纳为“管、教、养、卫”四个方面，即：“管”就是强行实施连坐法，清查户口，监视农村言行；“教”就是进行奴化教育，灌输各种反动思想；“养”就是摊派各种苛捐杂税，以养活国民党统治者和庞大的军队；“卫”就是组织反动武装，缉捕革命者，镇压人民反抗。这一时期的乡镇治理体制，以“地方自治”为主流话语，终因战乱和政权更替频繁而有名无实，还不是一级实质意义上的政权组织。

抗日战争时期，中国共产党领导下的陕甘宁边区政府也在乡政权建设方面进行着局部执政的探索。1937年9月陕甘宁边区政府成立。边区总面积原为12.9608万平方公里，人口200万。管辖范围包括八路军的募补区，1937年7月到12月，经蒋介石承认及国民政府行政院例会正式通过的有26个县，计有陕西的绥德、米脂、佳县、吴堡、清涧、神府（神木府谷各一部分）、延川、延长、肤施（即延安）、甘泉、富县、旬邑、淳化、靖边、定边、安定、安塞、保安；甘肃的庆阳、合水、镇原、宁县、正宁、环县；宁夏的盐池、豫旺共26县（开始划定的行政区为23个县，随后蒋介石和国民政府军事委员会指定八路军募补区时除原定23个县外，又增加了镇原、环县、豫旺3个县）。但自八路军主力开赴华北前线抗战后，国民党政府却不履行诺言，不承认边区的合法地位，并增调大军，构筑三道封锁线，重重包围边区，又先后占去淳化、旬邑、正宁、宁县、镇

原、豫旺 6 个县城及村镇数千处。计面积约 3.064 万平方公里，占边区总面积的 24%，人口约 50 万，占边区人口的 1/4。

1941 年 11 月，为了适应新形势，边区所辖地重新划分为 29 个县、市（计 266 个区，1549 个乡）：

直属县市：延安市、延安县、富县、甘泉、固临（陕西宜川 4 个区、甘泉 1 个区、新建的县）、又叫固林（初名红宜）、延川、安塞、安定、延长、志丹、靖边、神府（神木 5 个区、府谷 1 个区）。

三边分区：盐池、定边。

绥德分区：绥德、米脂、佳县、吴堡、清涧。

关中分区：新正（甘肃正宁 1 个区，陕西旬邑 4 个区）、新宁（甘肃宁县与正宁县的一部分）、赤水（陕西旬邑与淳化的一部分）、郭耀（陕西淳化 3 个区，耀县 2 个区），以及同宜耀（由陕西同官、宜君、耀县组成，称关中东行政区）。

陇东分区：庆阳、合水、镇原（甘肃镇原一部分）、曲子（由庆阳马岭区、固原三岔区、环县 5 个区组成）、环县、华池（庆阳大部、定边、靖边各一部分）。

边区人口密度每平方公里约为 15.2 人（全国为 39.54 人。陕西为 60.5 人）。各分区人口分布很不平衡，每平方公里平均人口：绥德分区为 47.4 人，关中分区为 16.5 人，延属分区为 16 人，陇东分区 10.3 人。三边分区 5.4 人。占边区人口 5/10 的东北地区，耕地少、人口多、平均每人 6 亩地；占人口 4/10 的地区则耕地多，人口少，每人平均耕地 12 亩，尚有大批荒地无人耕种。另有占人口 1/10 的地区，地接沙漠、土地多而贫瘠，且雨水少、灾害多，收成微薄。据 1941 年 10 月边区建设厅统计，陕甘宁边区已耕地约 1238.0613 万亩；尚有广大土地可供开发，当时估计，边区可耕地面积约为 4000 万亩。

“三三制”政权，是中国共产党领导抗日民主根据地政权建设的成功经验，也是根据地民主政治建设的一种重要形式。抗战进入相持阶段后，敌后抗日根据地的建设成为一个非常重要的问题，而根据地建设的首要问题就是政权建设。在这方面，中国共产党依据抗日民族统一战线的总政策，创造性地提出了著名的“三三制”原则。1940 年 3 月 6 日毛泽东为中共中央起草《抗日根据地政权问题》指出：“在抗日时期，我们所建立的政权的性质，是民族统一战线的。这种政权，是一切赞成抗日又赞成民主的人们的政权，是几个革命阶级联合起来对于汉奸和反动派的民主专政。”所谓“三三制”原则，就是与抗日民族统一战线政权的性质相适应，在政权机关人员的配备上，“共产党员占

三分之一，他们代表无产阶级和贫农；非党的左派进步分子占三分之一，他们代表小资产阶级；中间分子及其他分子占三分之一，他们代表中等资产阶级和开明绅士。”依据“三三制”原则建立起来的几个革命阶级联合起来对汉奸和反动派的专政的政权就是“三三制”政权。1941年5月1日，中共中央政治局批准了《陕甘宁边区施政纲领》。《施政纲领》规定，在边区的民意机关和政府中，共产党员、非党左派进步分子、中间派各占三分之一，在政权工作中，要不断健全民主制度，党员必须与党外人士实行民主合作，倾听他们的意见，遇事共同商量，不得一意孤行，把持包办。同年11月，陕甘宁边区召开第二届参议会第一次会议，选举的长驻议员中，共产党只占三分之一。曾经向毛泽东提出“精兵简政”建议的开明绅士李鼎铭被选为陕甘宁边区政府副主席。“三三制”原则提出后，各抗日根据地开始实施，随着19个敌后抗日根据地的开辟，“三三制”政权在这些地区普遍建立起来。这种新型的政权模式所体现的是以普遍的、平等的选举制度为基础，以实行民主集中制为组织原则，充分保障各抗日阶级、阶层的广泛民主权利、实现中共与其他抗日党派真诚合作的民主制度。

“三三制”政权的历史意义首先在于它使抗日根据地实现了新民主主义的民主政治，其中突出表现在新的选举原则上，因为实行真正的民主的选举制度是产生真正的民主政权的根本途径。“三三制”政权就是这种阶级平等、党派平等的体现。其选举法规中明确规定：凡年满18岁的中国人，不分男女、信仰、教育的差别，只要不是汉奸、反共分子、精神病患者，都有选举权和被选举权。这种从下而上开展的普遍、平等、直接的民主选举，奠定了“三三制”政权民主性的基石，是中国共产党人对实现中国政治民主化的一大贡献。其次，“三三制”改善并加强了党对抗日民族统一战线的领导。毛泽东指出：“所谓领导权，不是一天到晚当作口号去高喊，也不是盛气凌人地要人家服从我们，而是以党的正确政策和自己的模范工作，说服和教育党外人士，使他们愿意接受我们的建议。”在“三三制”政权中，“必须使占三分一的共产党员在质量上具有优越的条件，只要有了这个条件，就可以保证党的领导权，不必有更多的人数。”政权中真正的优势“要表现在群众拥护上，而不是共产党员占多数”。可见，“三三制”政权既是广泛的民主的政权，又是共产党领导的抗日的政权，它与旧式的资产阶级民主主义的政治有着根本区别，是隶属无产阶级民主范畴的新型政权。

据1941年2月统计，直属于边区政府的今延安市各县共有73个区398个乡1438个行政村。乡政权是陕甘宁边区的基层政权。乡参议会是乡的最高权力机关。在乡参议会休会期间，乡政府委员会为乡决定政务的机关。在乡一级实行议行合一（即讨论与执

行合为一体)的民主制度。乡参议员(后改为人民代表)由选民直接选举产生。1942年12月边区乡县两级的改选,参加投票的选民占总选民的80%以上。选举结果,在乡市参议会的政府中,“三三制”得到进一步的落实。据延川、安塞、清涧、吴堡、曲子、华池、新宁、新正、赤水、淳耀、同宜耀等11个县的统计,就党派而言,在8096名乡参议员中,共产党员2456名,占30.34%;国民党党员140名,占1.73%;无党派人士5491名,占67.82%;哥老会分子9名,占0.11%。就阶级成分而论,10个县(安塞不在内)的7143名乡参议员中,工人38名,占0.53%;雇农292名,占4.09%;佃农133名,占1.86%;贫农4799名,占67.19%;中农1528名,占21.39%;富农278名,占3.89%;地主45名,占0.63%;商人12名,占0.17%;士绅18名,占0.25%。在乡政府委员中,据安塞、吴堡、华池、新宁、新正、赤水、淳耀、同宜耀等8个县的统计,1373名委员中,共产党员占561名,占40.86%;国民党员45名,占3.28%;无党派人士767名,占55.86%。从阶级成分而论,除安塞、新宁外的其它6县,工人6名,占0.61%;雇农50名,占5.13%;贫农627名,占64.37%;中农220名,占22.59%;富农29名,占2.98%;地主5名,占0.51%;商人2名,占0.21%;士绅2名,占0.21%;佃农33名,占3.39%。以上统计数字可以看出,经过改选,乡参议员基本符合“三三制”要求,乡政府委员共产党员比例还高出“三三制”要求7%;乡参议员和政府委员的阶级成分,都符合中国社会“两头小,中间大”的阶级状况,也反映出了边区内部的阶级关系。

乡参议会不设议长和常驻地代表,是在开会时推选3人组成主席团(乡长为当然的主席团成员)主持会议。乡参议会选举乡长、乡政府委员,组成乡政府委员会,执行全乡的政务,对上级政府和乡参议会负责并报告工作。乡政府下设人民仲裁、锄奸保卫、卫生教育、妇女儿童、生产建设、优待救济等机构和自卫军连长,在乡长的领导下进行工作。乡政府除乡长、乡文书为脱产或半脱产干部外,其他成员均不脱离生产。^[14]可以说,陕甘宁边区政府时期的“乡镇”治理模式,有着职能明确,权责得当,精干、高效、民主求实等诸多优良特点,至今还能够供我们借鉴。边区模式是新中国乡镇治理模式的雏形,也是把乡镇正式确立为一级政府的早期探索。

2.3 现代乡镇政权时期(从1949年至今)

中华人民共和国建国后,乡镇成为一级政权。这50多年来的乡镇治理可分为明显不同的三个时期:一是1950—1958年的乡村政府时期。1950年12月政务院通过《乡(行政村)人民政府组织通则》,组成乡镇和村级人民政府,这在历史上第一次将政府

设置下沉到乡镇一级,甚至在村一级也建立了政府。截止 1957 年 12 月,全国共有 120750 个乡镇政府,其中乡政府 117081 个,镇政府 3672 个。二是 1958——1983 年的人民公社时期。1958 年 9 月中共中央政治局扩大会议通过《关于在农村建立人民公社的决议》,撤销乡镇推行人民公社化运动,实行政社合一,三级所有,队为基础的体制。到 1982 年,全国共有人民公社 54352 个。在人民公社时期,公共权力覆盖了所有的个人领域,农民当时称社员,完全丧失了个人的自主权,成为狂热的公社化机器上的“螺丝钉”。^[15]

三是 1983 年至今重建与改革乡镇政府时期。从 1983 年 10 月中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》,到 1985 年底农村废除人民公社,恢复建立乡政府的工作基本结束。截止 2003 年 12 月 31 日,我国大陆 31 个省、自治区、直辖市共有 38290 个乡镇,其中镇 20226 个,乡 18064 个。总体看,“建国以来的乡镇体制。突破了 2000 多年‘皇权不下县’的传统,放弃了清末以来 40 多年‘地方自治’的实践努力,空前地将国家政权下沉到乡镇一级,建立了历史上和最强大而又缺乏有效约束的乡镇政权。”^⑤50 多年来,尤其是改革开放以来,乡镇从总量上呈逐步减少趋势,但乡镇管理活动却呈恶性膨胀之势。这种膨胀体现在职能膨胀、机构膨胀、人员膨胀和责任膨胀上。多次以精简机构和人员为目标的乡镇机构改革不仅没有走出精简—膨胀—再精简—再膨胀的怪圈,产生了机构越精越大、人员越减越多的现象。这根本的原因在于乡镇的职能未转且担负的责任无限膨胀,从理论层面分析,是乡镇改革三个逻辑即职能逻辑、组织逻辑和政治逻辑的关系不协调所致。历次改革在组织逻辑机构的增减上力度大,但职能逻辑、政治逻辑没有随之变化,在上级层层加码的任务重压下,职能难转,责任无限地扩大,组织效率难以实现。1998 年实行村民自治后,政治逻辑虽在村级已发生重大变化,但因乡镇政治逻辑没有质的变化,且受膨胀的责任惯性遏制,职能效率也大打折扣,致使现行的乡镇治理模式面临着前所未有的困境、矛盾和冲突。

第三章 延安乡镇治理面临的问题及其根源

延安作为中国现代乡镇政权的早期探索地，乡镇治理具有中国特别是欠发达地区乡镇的许多共性特征。其治理结构主要包括乡镇政府内部组织机构设置及人员编制、乡镇党委与乡镇政府的权力关系、乡镇人民代表大会与乡镇政府的权力关系、乡镇政府与各村委员会的关系等。建国以来，乡镇的性质、职能、机构设置随着国家经济和政治体制的变化曾发生过多调整 and 变化，乡镇治理经历过有时适应，有时基本适应，有时不适应的变化过程。上世纪九十年代以来，延安乡镇机构顺应经济政治体制的变化曾进行过两次改革，取得了一些成效，但影响乡镇治理的深层次问题并未根除，如权力与责任不衔接、职能与任务不衔接、管理方式与村民自治不衔接、依法行政与人员素质不衔接等。进入新世纪新阶段，随着社会主义市场经济体制基本确立以及社会主义民主政治的不断发展，又呈现出许多不适应，存在着许多新情况和新问题。农村税费改革的深化，特别是取消了几千年的农业税，对农村经济、社会、文化带来深刻的影响，对曾以催粮要款为主要工作的乡镇政府，提出了干什么、怎么干的课题。农业产业化、市场化、国际化发展，科技对农业增长贡献率的大大提高，对乡镇如何从增长方式转变、经济结构调整、以及科技创新、体制创新的层面推动经济社会又快又好地发展提出了新要求。民主政治建设的不断推进，农民民主意识、维权意识的增强，对传统行政控制型政府和行政命令式的管理方式提出了挑战。落实科学发展观，坚持以人为本，执政为民，统筹城乡经济社会协调发展，构建和谐社会，对乡镇的管理职能和管理方式，对乡镇干部的工作方法、作风提出了更高的要求。目前，延安的乡镇治理存在的主要问题如表 3-1 所列：

表 3—1 延安乡镇治理现状与问题分析表

问题表现	问题症结	理论分析
职责不清	职能定位不准确	乡镇行政职能与时代要求不相符合
机构臃肿	机构设置随意性过大，组织设置缺乏约束力	乡镇机构人员的膨胀同组织设置原则不协调
权责脱节	权利与责任不衔接	行政责任与行政权力不对称
财政困难	乡镇财政体制改革与行政体制改革不衔接	乡镇行政体制改革与其它领域改革不匹配
素质偏低	乡镇干部工作方式方法滞后于农村经济社会发展	乡镇治理工具与新的执政要求不适应

上述问题，从理论层面分析，主要是乡镇治理中的三个逻辑存在问题。从职能逻辑

上看, 乡镇治理存在着法理上的“有限政府”与实践中的“无限政府”的尴尬; 从组织逻辑上看, 始终未走出精简——膨胀的怪圈; 从政治逻辑上看, 乡镇治理存在着责任与权力脱节以及负责对象的错误问题。

3.1 乡镇政府的治理结构现状分析

乡镇政府的治理结构, 指的是参与治理过程的各个主体(包括政府、社会、企业乃至个人)之间的权责配置及相互关系。属于政府治理的制度安排层次, 这个层次的治理的基本假设是, 由于“市场失灵”与“政府失灵”的存在, 传统的公共事务的管理责任的划分模式(即“市场-政府”或者“公-私”二分法的模式), 已经不能满足公共事务管理的需要。为此, 要充分打破传统的“公-私”界限, 将“市民社会”(civil society)纳入公共管理主体的范畴, 充分发挥社会组织(或非政府组织, 第三部门)在公共事务治理中的作用。这样, 政府、市场和市民社会就形成了公共事务管理的三大主体。如何划分三大主体(以及各主体内部的具体机构, 如政府的中央与地方, 立法、司法与行政)之间的公共责任和权责关系, 以促成它们之间相互合作, 就成为治理结构层面所要解决的问题。

3.1.1 乡镇政府职能定位的偏差

顺应时代发展和社会变迁, 对乡镇政府职能进行适应性调整是乡镇治理活动的应有之义。目前, 乡镇政府治理正处在新旧体制交替之中, 其行政职能并没有随着“三农”工作进入新阶段而及时转轨定位。该干什么、不该干什么缺乏系统性的规范, 其表现集中在两个方面。

一方面, 乡镇一级政府在很大程度上表现为“无限政府”。除催粮要款任务逐步淡出外, 其它在计划经济体制下形成的工作任务还没得到彻底理清和划分, 政企不分、政事不分、政社不分的问题在乡镇表现地仍很突出, 在治理活动中存在着“大包大揽”, 管得过多过死等问题。其结果出现该管的没管好, 不该管的管的太多太死, 导致行政色彩太浓, 服务职能不足。尤其在生产、生活诸多微观领域经常扮演着组织者、管理者、经营者等多重角色, 直接插手具体的生产经营活动, 搞强迫命令、瞎指挥、一刀切等, 常常给农民群众带来不必要的损失, 挫伤了他们的生产积极性。

另一方面, 表现为“残缺政府”。《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》规定, 乡镇作为一级政府行使的职权有七项。但近年来, 由于行政

管理体制改革的,实行垂直管理的部门不断增加,乡镇政府的职能事实上已经残缺不全,《组织法》所赋予的职能已不完全具备。一是乡镇不具备法律、政策、税赋、财政补贴等经济调节手段和能力;二是现行法律法规界定的行政执法主体绝大多数为县级以上人民政府及相应的行政主管部门,乡镇地税所、国税所、工商所、国土资源所等实行部门垂直管理,乡镇政府的市场监管能力相当薄弱;三是乡镇其它站所也是以县级部门管理为主,农村中小学教师的工资由县统发,乡镇卫生院由县直接管理,乡镇政府的社会管理职能已不健全。出现上述“无限政府”和“残缺政府”现象的重要原因,与县区及上级部门指导乡镇工作的模式有重要的关系。这种模式的主要表现是:上边千条线,下面一针穿。县以上部门事无巨细,都要给乡镇制定计划,下达指标,考核奖惩,并且与评价升迁相挂钩,但不给相应的人、财、物、执法等权力手段。乡镇为了完成上级下达的任务,不得不把这些任务指标层层分解下达,并与干部年度考核定档、工资、奖金等挂钩。在这种被动应付中,乡镇工作基本上没有多少自主权,事实上成为县级政府的派出机构,始终没有成为一级完备的政府,只能充当行政强迫的“机器”,行使“无限政府”的责任。由此亦可看出,乡镇政府的职能定位不准,直接原因还在于上级政府职能没有及时转变,职责界定不清,指导基层工作的方式方法没有及时变革。

3.1.2 乡镇机构人员的膨胀同组织设置原则不协调

乡镇组织机构是依法为高效实现其各项职能而设,组织机构的设立与变革服从服务于职能,并受职能定位的严格约束。这也是乡镇组织机构能够保持生机与活力的根本所在。但自1985年乡镇体制建立之后,乡镇机构设置的随意性过大,机构和人员一直处于不断膨胀状态。县一级主管部门在乡镇可以设置对口机构和安置人员,乡政府为了执行各项政策、争取各种资源,完成上级制定的各项达标任务,甚至为了“照顾”、“安置”需要吃轻松饭的人员,也自主设立机构和增置人员,在缺乏有效管理和硬性约束的情况下,乡镇机构和人员急剧增加。

目前,延安有乡镇163个,其中镇82个,乡81个。乡镇政府从20世纪80年代八大员十几个人发展到了如今的几十乃至上百人。乡镇有五套班子:党委、政府、人大、纪检、武装部。乡镇的机构设置有两类,一类是上划或半上划的派出机构,主要有工商、税务、公安、法庭、土地所等。这类单位编制和人员由县以上主管部门配置确定。另一类是乡镇的内设机构和直属单位,主要有党政综合办、财政所、民政工作站、社会治安综合办、计生办、工业办、教育办、计生服务站、农经站、农技站、水利站、林业站、

畜牧兽医站、文化站等。若以行政组织设计与变革的准则来衡量，乡镇机构的设立应随职能定位而立，行政许可而设。然而实际情况是乡镇组织机构设置无严格的规则，机构之间的关系缺乏科学联系，随意性过大的问题仍十分突出。据 2004 年的统计，延安市乡镇各种机构现有吃财政人员 14176 人，平均每乡镇供养 87 人（不包含上划单位、乡村教师、离退休人员和临时工），而在 1985 年平均数仅为 25 人，20 年间翻了 3.5 倍；乡镇现有科级领导 1363 人，平均每乡镇 8.4 人。机构和人员是历史上最多的时期。与这个问题相关联的一个问题是乡镇干部管理机制僵化。现行体制仍然沿袭计划体制下的模式，人员由县上统配，工作中多头指挥，乡镇难以统一协调；重安置轻优化，考核、奖惩、调动、提拔、交流等相关制度不配套，需要的人进不来，不需要的人出不去。乡镇干部来源主要是中等专业学校毕业生、复转军人、农村招聘的专干等，结构难以优化，总体素质低。延安的乡镇干部中大专以上的不足 5%，掌握技术的不足 15%。

3.1.3 行政责任与行政权力不对称

行政责任是与行政权力相对应的一个范畴。行政责任主要包括两方面含义：一是指法律上的行政责任，一是指普遍的行政责任。行政责任常常是与行政权力、行政职位紧密联系在一起，这就是人们平常所说的职、权、责的关系问题。任何行政组织都必须保持职、权、责的平衡和一致，这是公共行政顺利进行的前提条件。保持职、权、责的平衡和一致，首先要明确划分各个行政机构的职能以及相应的职责范围，并根据其承担的职能和职责，授予相应的行政权力。在此基础上还要进一步明确上下级行政机关之间的责任关系，建立完善的权责体系。其次，要把行政机构的权责体系，具体地落实到每一个公务人员身上。第三，要建立有关权责一致、平衡的制度保障体系。这些制度主要包括监督、考核、奖惩、升降等。从延安及中国欠发达地区乡镇政府的体制设计上来看，职、权、责搭配很不对称，特别是在县与乡的关系体制方面处于责大、权小、能弱的地位。除仅有部分财政预算权和事项决定权外，许多事权、人权、财权高度集中于上级部门，但责任落实却实实在在压在乡镇干部肩上，使得乡镇政府不堪重负，该管的没有管好，不该管的管了不少，导致行政不作为，行政滥作为的现象普遍存在。粗略算一下，乡镇承担的日常工作任务不下 30 多项，可谓包罗万象，事无具细。其中仅在年度检查中“一票否决”的工作就有计划生育、社会治安、退耕还林、廉政建设、安全生产；纳入年度考核的经常性工作有水电路农田基础设施建设、产业发展、招商引资、乡镇企业、劳务输出、扶贫开发、教育、卫生、文化事业和精神文明、民主选举、政务公开、

党的建设、民政婚姻、社会救济、抢险救灾、防疫检疫等；还有许多临时性工作。这些工作任务很具体，责任很明确，但乡镇没有充分调动相应的人、财、物资源的权力和足够的管理手段，甚至在许多工作上没有选择权和决策权，只能被动地接受，使治理活动出现扭曲。当前乡镇债务负担沉重，就是行政权责不配套所出现的一个显著问题。由于承担的工作任务与可调动的财力不配套，导致乡镇财政超负荷赤字运转。许多公共财政项目资金因为基层无力“配套”出现“悬空”，各种限期达标工程因为要验收而欠债，部分乡镇领导追求政绩工程而举债搞建设。凡此种种，使延安市各乡镇债务负担沉重。据统计，截止 2005 年前半年已累计达 3.5 亿元，平均每乡镇 200 万元。

3.2 乡镇政府治理工具与现实脱节

治理工具 (governing tools)，也称政府工具，是指政府将其实质目标转化为具体行动的方式方法和机制，也就是参与治理的各主体（尤其是政府或公共部门）为了实现治理目标而采取的行动策略或方式，属于政府治理的手段技术层次。政府治理结构之所以重要，是因为它为公共事务的管理者提供了基本的激励结构和策略空间。但是，仅仅有良好的治理结构还是远远不够的。想要使设计的治理结构能够发挥预期的激励作用，要想使公共事务管理主体的热情能够转化为有效的行动，就必须研究治理行为本身，研究治理主体如何合适的方式和手段，以实现治理目标。

在传统上，人们基本上将政府的行动视为执行政府单方意志、实施政府权威的过程；很少从平面的视角来看待公民、企业和社会组织在集体行动中的博弈角色。这样，政府传统的政府治理工具的确定，就变成了政府选择权威施展方式的选择，在这种观念的影响下，政府的治理工具选择视野，也集中在三个方面，即组织性工具 (organizational tools)、规制性工具 (regulatory tools) 和经济性工具 (economic tools)。

所谓组织性工具，指的是政府为实现自己意图，而运用的将公民、团体和企业直接纳入自己的组织系统的方式。组织工具的典型方式是国有（公有）企业。规制性工具指的是政府为了使公民、社会组织和企业执行自己的意图，而运用的带有强制性的法规和命令。它包括规则、法律、指令、命令、规范、标准等等。此类工具的突出特征是其背后存在着惩罚或惩罚威胁。经济性工具指的是政府为了实现自己意图而运用的给予或夺取物质利益的方式。其典型例子是税收、补贴。^[16]

长期以来，延安乡镇治理受计划体制、传统思想、小农经济意识，甚至战争时期工作方式方法的影响，治理工具比较落后，行政命令式、唯书唯上式、主观经验式、简单粗暴式、计划指令式的高度集中统一的动员型、行政控制型、命令式的工作方法成为主

要的治理工具。从社会治理的角度来看，这是自上而下的单向度的政治统治方式。就其权力关系而言，是一种科层体制。依据韦伯的理论，“科层制”最本质的意义在于“命令—服从”互动关系的确立。也就是说，科层体制是以服从的持续存在为基本前提的。而“命令—服从”互动关系的建立是与资源的占有和支配状况相联系的。过去战争体制和计划体制时期，资源由政府占有和支配，带来了这种长期的“命令——服从”工作惯性，而随着市场化程度的提高，市场对资源的基础性配置作用日益增强，农民成为生产经营的主体，独立承担收益和风险，这种体制表现出来的问题就显现出结构冲突并具有不可修复性。这些陈旧的方式方法与新时期的工作要求已经很不适应。其表现在许多地方挫伤了农民的积极性，甚至引发社会矛盾和不稳定。在高度开放的现代社会，乡镇治理的任务呈现出宽领域、多元化、多样性、动态性、多变性等特点。按照中共十六届四中全会提出的“科学执政、民主执政、依法执政”总的执政方式要求，创新乡镇治理工具已是提高乡镇干部执政能力的必然要求。

3.3 乡镇财政困境下的公共物品供给不足

从理论上讲，行政体制改革要与经济体制改革、财税体制改革、社会保障体制改革和其他各项改革配套进行。经济体制改革是政治体制改革和行政体制改革的基础，政治体制改革和行政体制改革是经济体制改革的重要保证，两者相互依赖、相互配合、相互促进。行政体制改革必须兼顾其他各项改革，协调进行，整体推进。

目前，从政治体制改革层面看，在农村一级已建立了自我管理、自我教育、自我服务的群众性自治制度，并通过村民选举为这种自治赋予民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的内涵。从经济体制改革层面看，随着生产目标责任制和土地承包政策的落实，农民已成为生产经营的主体，而随着农村税费改革的深入推进，20世纪90年代以来形成的主要由地方政府特别是县乡政府向农民征收，以维持机构运转为主要目的农民税费负担，已基本达到了零税赋。在政治和经济体制改革双重作用下，乡镇行政体制改革势在必行。

乡镇财政制度的基本功能是为其治理的乡镇公众提供公共物品，在税费改革前乡镇社区公共物品的供给在本质上是农民的自我供给。这深刻地表明乡镇公共物品的提供存在很大的危机：一方面，这种农民自我供给的方式是以一种合法的方式掩盖着农民负担承重的制度根源。另一方面，它表明这种供给方式本身就十分脆弱，它可能遭到农民的直接抵制。现阶段，如果政府完全履行其提供公共物品的服务职能，把农民从自我供

给的状态中解放出来，就会大大减轻农民负担，使农民把更多的资源用于结构调整，改善家庭经营条件，提高自身收入上来。同时，提供诸如农村道路、农村电网、农村有线电视网、农田水利设施、农村洁净饮水设施、农村基本医疗、基础教育等公共物品所产生的收入效应、消费效应和就业效应，对刺激农村消费、扩大内需和拉动经济增长具有明显的带动作用。加快农村公共物品的供给，有利于缩小城乡差距，改变农村落后的面貌。但是，现实的情况是，在公共物品的提供上，有一个根深蒂固的观念，认为农村对于公共物品应该像其基本生活物品一样“自给自足”。加之农村税费改革后，农村公共物品供给出现更严重的缺位。造成延安市还有部分行政村没有通自来水，以及医疗卫生、住房、燃料、交通等都成为农村发展的重要障碍。部分地区在实现农民“零负担”之后，道路修建以及基础教育的投入都受到很大的影响。

目前延安的现状是，贫困农村提供剩余产品的有限性与政府机构人员膨胀及人员需求的无限性的矛盾越来越突出。实行分税制，特别是2000年以来实行农村税费改革之后，乡镇一级的财政更为紧张。其中，行政管理费用在全部支出中占有很高的比重，用于公共事业的支出普遍比较少。行政管理费用是政府本身生存直接消费，分为两个部分，即人头费（主要是工资及有关个人福利）和办公费，属于“吃饭的钱”。事业费支出直接用于公共目标，属于“办事的钱”。加之目前乡镇编制的膨胀，导致了许多地方本级公务员的工资发放困难，为农村社会提供公共物品更是难以为计。

目前乡镇财税体制改革和农村教育、卫生、社会保障等体制改革相互脱节，进展很不协调，没有形成互促互进的局，而呈相互掣肘的状况。突出表现在：一是财税体制改革的问题，“财政体制‘支出下移、收入上移’显得十分致命，乡镇财政在困难的时候得不到财政体制足够的转移支付，而乡镇财政由于位于国家财政体制的‘最底一层’，又无法再将支出责任下移，所以成为了税制改革的最终一级承受者，这无疑是乡镇财政处于危险边缘的一个主要原因”。^⑥农村税费改革后我国乡镇政府的财政收入急剧减少，许多乡镇在税费改革前还能勉强维持运转，但是税费改革一下子将长期存在制度隐患的自筹制度改掉了，这使得长期支撑着乡镇公共物品供给的重要财力资源补给被中断，乡镇公共物品的供给能力也因此大大下降。事实上，作为我国基层的乡镇政府，除了少数能够拥有较雄厚的财力来支撑乡镇公共物品的供给。大部分乡镇财政都难以为继。中央的财政转移支付对于庞大的乡镇公共物品供给来说只能是杯水车薪。无法从根本上解决乡镇公共物品的供给问题。由于税费改革，延安乡镇目前财政收入这块微乎其微，仅剩下契税和耕地占用税及少量烟叶税等三项收入。因此，乡镇财政的主要活动是支出的管

理,主要有财政性资金管理、各项农民补贴核定兑付、农村社会保障资金及村财乡管等,但是由于财权与事权的不对称,急功近利的政绩因素驱动,以及承诺配套悬空等因素相互交织作用,乡级政府欠债现象严重,运转十分困难。二是社会保障体制的建立问题。由于农民成为市场经营的主体,要承担许多风险和挫折,所以与之配套的医疗卫生、养老、最低生活保障体系的建立显得重要而紧迫,这是保证社会稳定和谐,农村家庭平安的最低线。但在欠发达地区,这些工作才处于试点和起步阶段,任重而道远。

3.4 乡镇政府治理能力欠缺

乡镇政府治理能力的大与小,直接关系到农村治理的成败。从延安的情况来看,大多数乡镇政府的治理能力较差,主要表现在:相当一部分乡镇政府及其干部的合法性受到了怀疑和挑战;一些地方社会治安状况恶化,黑、恶势力成因盛行并在通过各种途径和方式侵入农村基层政权;诸多职能服务部门如畜牧站、卫生所、文化站、植保站、防疫站等有名无实,基本处于瘫痪半瘫痪状态。乡镇政府已经面临着“治理危机”。

首先,从延安的实际情况看,乡镇政府的工作人员素质与发达国家以及东部地区相比,都存在较大差距。在乡镇35周岁以上的工作人员中,极少有从全日制大专院校毕业的人员,而大量的乡镇干部都是高中以下学历,他们在个人素质锻炼方面相对要欠缺些。加之地区以及待遇的差距,目前还难以吸引更多的优秀人才。因此,自身素质的不足,造成了乡镇执法主体“依法”行政的先天残缺。同样,一些乡镇干部大摆“官老爷”架子,认为自己是一方“土诸侯”,遇事不分青红皂白,惟我独尊,我行我素,奉行“顺我者荣耀,逆我者倒霉”,盲目行政,充分暴露了个人素质的欠缺。导致违法行政、土法行政实践屡见报端。

其次,部分乡镇干部在供应公共物品时,追求民营、高效、省事的策略,由于本地区的经济发展水平、政治及社会结构、存在与社区的社会机构等因素影响他们选择的策略,不少乡镇干部绕过正规的行政机关和强制性的策略,通过自愿捐款、筹集资金与社区组织合作办理公共事业,增强了公共物品的供给和农村的治理能力。目前,大多数地区的农民的决策参与没有达到法律和有关规定的要求,其总体治理能力受到了影响。

此外,由于乡镇政府的财政危机,导致其社会控制能力的下降,这样一方面引发了部分农民针对基层政权的集体抗争活动,这些事件不仅快速增长,组织化程度也迅速提高,规模越来越大,对抗性日益增强,暴力化趋势普遍蔓延。另一方面,部分农村基层政权和基层组织出现了黑恶化,甚至导致基层政权的结构性异化。这些问题的出现,对

于乡镇政府治理能力乃至社会稳定，都造成了极大的影响。

3.5 乡镇治理模式创新——当前农村改革的新课题

乡镇治理模式改革是当前农村改革的一项重大课题。必须坚持正确的理论指导，在探索实践中发现规律性、体现时代性、富于创造性。马克思主义的科学理论是当代中国公共管理的基本理论根据。中国现代公共管理的基本任务是在社会主义初级阶段建立推动社会生产力发展，适应社会主义市场经济体制的现代公共管理体制。乡镇治理体制是中国现代公共管理体制最基层的一环，必须在中国现代公共管理理论的指导下创新。即：借鉴和应用治理理论和善治理论等公共管理理论的最新成果，遵循改革中所蕴含的三大基本价值和三种基本逻辑。在价值取向上，追求职能效率、组织效率、政治效率协调和最大化；在改革逻辑上，把握好职能逻辑、组织逻辑和政治逻辑三个逻辑主线及其关系，灵活适度地进行职能转变和配置、推进组织变革、以及政治体制改革，同时，选择科学有效的治理工具。

乡镇治理模式创新的基本取向应从大包大揽、无所不管的全能型、统治型政府转变为有所为有所不为的治理型、服务型有限政府；从行政干预、直接管理、微观控制转变为法律主治、间接管理、公共服务型政府。

综上所述，根据我国乡镇治理模式演变的特点，特别是延安及中国欠发达地区农村经济社会发展的现状，借鉴新公共管理理论和一些学者研究乡镇管理体制改革的最新成果，我们将针对这些问题进行分析，以期找到相应创新途径。

第四章 乡镇治理模式创新的探索

根据以上分析，我们可以提出新阶段乡镇治理创新的总体目标是：**建立精简、统一、效能的服务型有限政府，渐进式推进乡镇自治，科学选择治理工具，提升乡镇政府治理能力。**为此，要开展以下变革创新探索。

4.1 实现乡镇治理创新的前提——乡镇政府文化的创新

行政理念是政府文化的重要组成部分，是政府及其公务员的行政意识、价值观念、信仰追求以及行政传统、行政习惯、行政准则等要素的综合反映。行政理念是行政的“灵魂”和“主心骨”，它深刻地影响着行政目标、行政组织、行政人员等环节的有效运行。中国是一个有着漫长的专制主义传统的国家，在国家与农民的关系上，传统的主流思想就是统治、控制和管理。传统管理理论也将政府管理视为“控制”，强调用严密的组织机构、规章制度控制被管理者，这种理念适合于变化节奏缓慢、管理事务单一、信息渠道狭窄、民主意识缺乏的传统时代。而在社会分工越来越细，社会主体越来越多，活动节奏越来越快、变革周期越来越短、信息容量越来越大的全球化时代，人们的民主意识也越来越强，对政府的要求也越来越高。对农民来说，既不希望政府去干预他们的正常生产生活，使之成为真正的市场主体，又渴望政府提供必要的公共服务和保障。然而，遗憾的是受传统理念的浸染，乡镇治理中“管制行政”、“家长行政”的理念已根深蒂固，乡镇体制虽几经变革，这一理念却转变缓慢。因此，对乡镇治理理念进行彻底的变革——构建新型乡镇政府文化是推进乡镇治理模式创新的思想动力。

中共十六届四中全会《决定》中提出“加强党的执政能力建设的总体目标是：通过全党共同努力，使党始终成为立党为公、执政为民的执政党；成为科学执政、民主执政、依法执政的执政党；成为求真务实、开拓创新、勤政高效、清正廉洁的执政党。”这三方面总体要求：一是体现了执政的宗旨和角色，要求牢固定位公仆意识；二是体现了执政的方式方法，要不断创新进步；三是体现了作风要求。这些要求昭示我们，乡镇政府治理文化的创新必须要解放思想，与时俱进，转变观念。这些理念包括：

服务行政的观念——必须摒弃长期“管制行政”下形成的治民思想，转向以人为本，执政为民，服务于民；

依法行政的观念——必须克服长期以来存在乡镇治理中的“法律虚无主义”的弊端，

培养乡镇公务员的法律情感、法律信仰和依法行政的行为习惯，遇事首先想到“法”而不是先想到“权”；

民主行政的观念——克服行政命令，家长制观念，通过健全民主制度，丰富民主形式，扩大公民有序的政治参与，保证依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督；

科学行政的观念——克服主观主义，盲目蛮干的行为观念，通过完善重大决策的规则和程序，多种渠道广泛听取专家意见，使决策真正建立在科学、民主的基础之上；

行政改革的观念——必须认识到乡镇改革已是不可抗拒的历史潮流，观潮而立志，顺潮而践行，弄潮而奋进，是一种必然而明智的选择；

勤政廉政的观念——必须克服乡镇治理中普遍出现的“越位”和“缺位”倾向，以对人民“有利”为行动准则，树立廉洁奉公、勤政为民的行政观念，做群众满意的公务员；

行政社会化的观念——借鉴治理理论与善治理论研究成果，克服传统的“强政府、弱社会”行政观念，着眼于培养多元的社会治理主体，用市场力量改造政府的功能，通过民主平等协商和广泛的参与合作，提高乡村公共服务社会化的程度；

行政高效化的观念——必须改革“高价、低效”乡镇管理的现状，强化行政成本意识和效率意识，塑造“低价、高效”乡镇政府形象。

此外，还要树立有限政府的观念、政府竞争观念、政府开放观念等等，只有形成一个新的乡镇治理“观念群”，并使其真正成为乡镇政府文化的核心，这样才能为乡镇治理模式创新打下坚实的思想基础。

4.2 乡镇治理结构创新

在乡镇政府的治理结构中，要求正确处理政府与其他社会行为主体之间的关系。要改变政府过去对公民、社会组织的管理与被管理、控制与被控制关系，形成一种更强调服务、相互依赖、互动合作的新关系。形成地方公共事务治理中政府、市场、社会优势互补的新局面；政府的主要职责是对地方公共事务进行规划、引导和协调，以及对市场和社会无力解决的公共事务扮演着“最后一着”的补救角色，同时对市场与社会自治力量进行必要的依法监管。

4.2.1 乡镇自治与民主发展

在政府主导的制度创新过程中，创新主体是单一的，其它创新主体个人和社会组织

只是被动地接受政府创新活动的结果，未能形成与政府之间产生互动的多层次创新结构，不利于发挥制度创新对社会发展的促进作用。地方自治的逻辑在于公民的广泛参与和自主管理地方公共事务的能力。走向地方自治的政府组织体系是通过发展社区发展公司，建立公民自治组织，组建有关公共政策的公民咨询委员和公民对公共产品、公共服务的监督、评价体系，来构建公民广泛参与地方自主高效的管理地方公共事务提供公共产品和服务的运行模式。地方是公民生活的家园，地方的发展状况与公民的生活质量密切相关，所以地方性的感受和地方性的知识更容易让公民产生直接的感知和认同。公民在共同学习和互动中更容易建立对地方发展的共同愿景。政治体制改革的核心是权力的来源和结构问题，即政治效率所表述的宏观政治框架是否合理，政治合法性机制是否到位。从这个理论要求出发，在中国渐进式推进乡镇自治是一种现实的选择。

目前，延安市乡镇政权的渐进式民主自治已具备了较好的外围环境条件，结合延安新民主主义时期所积累的乡镇治理的经验，围绕推进乡镇民主选举，可以从处理好一个关系和选举三个班子探索具体模式。

处理好一个关系，即：党管干部与党员、群众发扬民主的关系。这里关键是一个权力划分的制度性安排。即首先确定好县级党委的干部管理权力。①乡镇班子的任职条件制定权；②对民主推荐候选人的主持和认定权；③对选举过程的监督确认权；④对当选后不合格的查撤权；⑤对应交流干部的调整权。其次，搞好三个班子的选举方式创新。

第一，乡镇党委班子产生方式。可采取“双提全选”制度，即：建立起自上而下的组织提名与自下而上的联合提名相结合的候选人产生制度，由乡镇全体党员投票选举乡镇党委班子成员。乡镇党委成员，除县委按规定提名交流和调整的候选人之外，其余候选人由该乡基层党组织和党员共同差额推荐产生，由县委审批，作为该乡镇党委班子候选人，在乡镇全体党员大会上投票选举产生委员，然后由委员选举产生书记、副书记，报县委审定批准。

第二，乡镇人大主席团产生方式。乡镇人大主席由乡镇党委书记兼任，人大副主席由乡镇一名党委委员兼任。乡镇人大主席团其余组成人员采取各代表团民主酝酿、联合提名的办法，差额产生候选人，连同主席、副主席人选一道交由乡人民代表大会选举，报县委、县人大批准。乡镇党委书记兼乡人大主席，有利于在坚持党管干部原则的前提下，推进乡镇长直推直选，保证乡镇政权机关的领导人由优秀的党员骨干担任，实现党对政权的绝对控制。

第三，乡镇长产生方式。可采取“直推直选”模式。按我国宪法和有关法律规定的

地方各级人民政府的领导由地方各级人民代表大会选举产生。但在实际操作中，乡镇长历来是由上级党委提名并由乡镇人民代表大会间接选举产生。而从“间接选举”到“直接选举”，既是乡镇选举制度改革的关键，也是绕不过去的法律鸿沟。“直推直选”模式既要按照党的方针政策和法律的规则行事，又要保持改革的民主促进性和超前性。“直推直选”模式在程序设计上首先要强化乡镇人民代表大会的作用。一是在直选开始前按照县委、县人大的统一安排，召开乡镇人民代表大会，按照乡镇党委建议和有关干部选拔任用的法规制度，做出本乡镇直选乡镇长的决议、决定；二是在乡镇长直选结束后，乡镇人民代表大会复会，审查直选是否符合程序，是否存在作弊，确认直选结果是否有效，报县委、县人大审批；三是对新当选乡镇长提名的副乡镇长进行选举，当选者报县委审批。“直推直选”模式中，乡镇长候选人条件要预先公布，然后由上级党委推荐或者30个以上选民联名推荐，经过资格审查，成为乡镇长初步候选人；初步候选人在乡人民代表大会上发表施政演说，由人民代表大会代表无记名投票产生出2名正式候选人；正式候选人再到各选区同选民见面，发表竞选演讲；最后，由全乡镇选民直接投票选举产生乡镇长。这种乡镇长产生方式，目前已在云南省红河州石屏县7个乡镇进行过试点，是在现行宪法及相关法律框架和发扬基层民主之间找到一个“结合点”。直选所体现的公开、公正、平等、竞争等特点，有利于充分体现选举人的意志，有利于根治长期存在的以变相委派（任命）制代替选举制的痼疾。可以说，直接选举乡镇长完全符合或更能体现有关乡镇长选举的民主性和法律规定的实质。这是因为按照以往间接选举乡镇长的方式，乡镇人大代表的选举权本来就是（或应该是）由选民委托、授予的，而现在实行乡镇长直选，选民把委托给人大代表的选举权收回或部分收回来，由自己来直接行使。乡镇人大在直选启动前、运行中以及最后审定三个方面的主动参与，县、乡党委的领导意图通过乡人大来实现，这是适合我们国情和党情的，也符合坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来的原则。

4.2.2 乡镇行政职能转变与公共物品提供

推进乡镇治理模式改革必须首先推动政府职能转变。政府职能转变和机构改革是整个行政体制改革密不可分的两个方面，机构改革需要职能转变的内在推动，职能不转变，机构拆了还会重建。同样，职能转变也需要机构改革的外在推动，机构不调整，“庙”不拆，原有的职能就不能真正转变。但过去改革普遍存在忽视两者之间互动关系的现象，往往把机构改革作为硬任务，因为前者有量的具体规定，而后者没有也无法从量上做出规定。忽视了机构改革深刻的动因是职能的转变这个根本，因而使乡镇改革呈顾此失彼，

裹足不前的状况。在社会主义市场经济和村民自治条件下，市场机制在社会经济运行中处于基础性的地位，政府起调节作用。这是乡镇治理职能定位的前提。同时，乡镇管理处是整个社会管理的基层基础部位，而管理客体主要是农村和农民。依据市场经济的本质要求，农村实行村民自治和深入推行税费改革的实际，乡镇管理职能的调适与转变，一是从直接参与微观生产经营活动管理转变为宏观指导；二是从不合时宜的、不具管理职责的任务中退出；三是将计划经济体制下按上下对应形成的“麻雀虽小、五脏俱全”的机构调整为体现机构上下统一性与特殊性相结合的相对自治机构。就是要把乡镇管理调整转变到有利于调动各方面积极性促进农村经济发展上，调整转变到有利于农村地区全面建设小康社会和科学发展上。

在转变政府职能的前提下，乡镇政府的工作应该主要着眼于公共物品的提供。根据马晓河的观点，认为我国农村公共物品的供给应由依靠农民自身向以国家为主的政策目标过渡，农村公共物品应该由政府来提供，应该让广大农民能享受到最基本的国民待遇。

农村的公共基础设施从属性上同城市的基础设施一样都是公共品，同一属性的公共品应该在供给上采取相同的政策。在公共品供给政策上，如果厚此薄彼就会使一部分人优先享用了公共品的使用权，并由此获得较多的发展机会，而另一部分人则会牺牲这种权利，丧失一部分发展机会。特别是在延安这类欠发达地区，已经与发达地区以及内部存在较大不平等与差距，如果政府不提供其农村所需的公共物品，加大发展差距，造成更大的不公平。

近几年来，随着延安市政府财力的增强，我们已经加大了公共物品提供的力度，着重加强农村公路、水利、电网、通信等基础设施建设和农业服务保障体系建设，强化延安农村可持续发展能力。

自从 1998 年开展西部大开发以来，延安所有乡镇和 80% 以上的村通了公路。75% 的行政村低压电网得到改造，行政村实现了村村通电，农电入户率达到了 95.5%。通信和广电等各项建设得到加强，电话交换实现了程控化，广播电视基本实现了“村村通”。目前，电力、电信、广播电视网络基本实现全覆盖，农业生产条件得到初步改善，基础设施瓶颈制约得到明显缓解，为陕北老区经济社会的持续快速发展奠定了坚实基础。

当然，在具体的公共物品提供方面，乡镇政府在政府与市场的关系上，凡是市场或社会组织能提供的公共产品和公共服务，政府要尽量少地参与。利用市场化和社会化机制，形成政府与市场、政府与企业之间的良性互动，有效解决政府的“越位”和“缺位”问题，实现无限政府向有限政府和责任政府的转变。。政府的主要职能是“掌舵”作用、

催化作用、促进作用，而不是“划桨”作用。

4.2.3 乡镇行政组织结构调整

行政组织结构决定着行政组织体制的优劣。所谓行政组织结构是指行政组织各要素如组织目标、行政职位、层级制度等的组合方式，这种组合方式是依法确定的。组织目标是一个行政组织设置的基本依据。行政组织目标的确定是以行政组织的职能为依据的。随着农村经济社会结构的转变，乡镇行政组织职能向“大服务”转变已不可逆转，其组织目标也必须随之发生变化，行政组织结构适应之变革已成必然。乡镇组织机构改革的重点是改变机构臃肿，站所林立的弊端，重点应当是从纵向减少管理层次，使管理结构扁平化，提高组织效率；从横向对机构设置进行必要的增、减、撤、并，实现新的组织功能的配置。“增”主要是增设强化提供公共服务的统一、高效机构；“减”主要是大幅度精简乡镇已无多少实际职能的内设机构，归并事业单位，裁减冗员；“撤”和“并”主要是积极稳妥地调整乡镇建制，撤乡并镇将乡镇数量调整到适当比例。对乡镇现行的机构设置存在的角色错位、关系不顺以及结构不尽合理、数量偏多等问题依次进行改革。按照“简政放权、理顺关系、规范分类、强化服务”的原则，在合理划分县区管理与乡镇管理权限、乡镇管理与村民自治的权责基础上，重新设置各类机构。

积极推行党政领导交叉兼职，从纵向上减少管理层次，提高效率。各内设机构负责人由乡镇分管领导兼任，最大限度地减少编制人员和领导人数。严格执行定员定额管理，实行编制与经费挂钩，集中统一拨付，对超编人员一律不核拨经费。同时要加强机构编制的管理，机构编制一旦核定，就应以法律形式固定下来，强化约束，控制机构膨胀。乡镇事业机构按照公益性职能和经营性职能分开的原则，通过运作模式创新、所有制形式创新和法人治理结构创新，加强公益性，放活经营性，促使其逐步与财政脱钩，转变为各类中介服务组织，以形成企业、中介、政府多元化的乡镇服务体系。

根据上述陈述，拟提出乡镇治理模式的组织设计构想要点如下：

1、强化党的领导、实行党议合一，推行党委、人大、政府兼职，精干乡镇领导，减少管理层级。主要是：

乡镇党委设五人：其中书记1人、副书记1人、委员3人。

乡人大主席团七人：其中乡镇党委书记兼人大主席，1名乡党委委员兼人大副主席，其他为不驻会成员。

乡镇政府设三人：其中乡镇长由副书记兼任，党员副乡镇长1人由委员兼任，民主副职1人。

2、实行乡镇内设机构和直属单位整合，建立四个办公室两个中心：

(1) 党政群工办：主任由乡党委委员（人大副主席）兼，工作包括党务、纪检、人大、政协、组宣、武装、共青团、妇联等。

(2) 社会事务办：主任由一名副乡镇长兼，工作包括民政、信访、调解、治安、劳动、社保、司法等。

(3) 公共服务办：主任由一名乡党委委员兼，工作包括基础设施建设、教育、卫生、环保、文化、广电等。

(4) 经济发展办：主任由一名副乡镇长兼任，工作包括：农村产业发展，生态建设，扶贫开发，林、水、牧、等行业执法和实用技术推行普及等。

(5) 财税经管中心：设主任 1 名，负责村财乡管，乡级单位财税收支运行及其它财务管理。

(6) 计生服务中心：主任由一名乡镇领导兼任，兼有行政和技术服务双重职能。

以上共计 6 个内设机构，乡级领导 6 人，比原来的乡均 8.4 人减少 30%；工作人员按 30 人计，共计 36 人。比原来乡均 87 人减少 58%。（以万人乡镇为例，其它乡镇可视情况增减。）

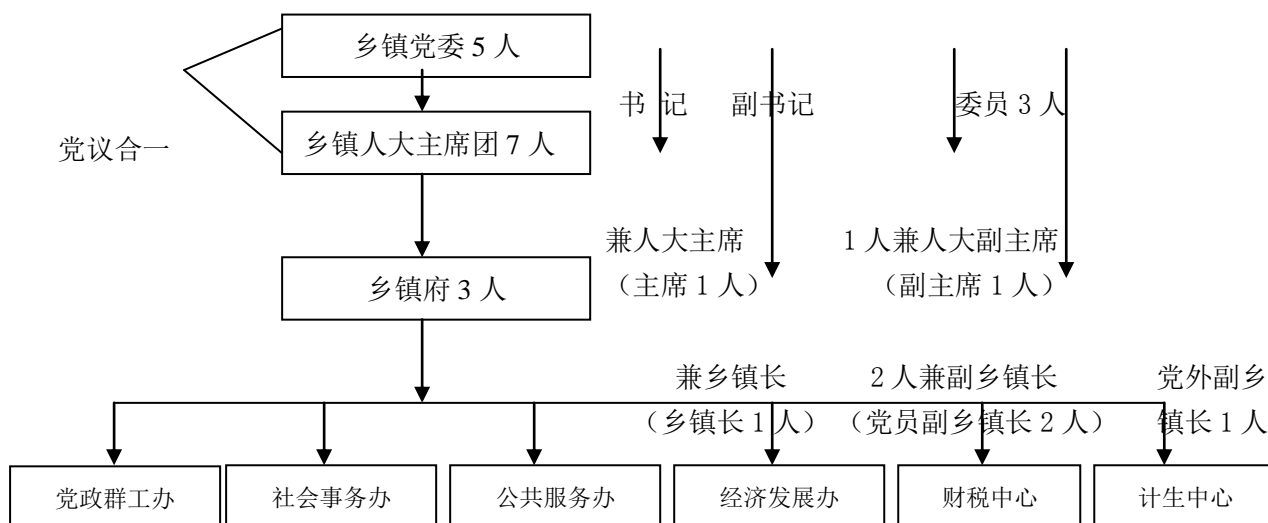


图 4—1 乡镇治理模式的组织设计构想图

目前，洛川县 16 个乡镇共有在编人员 1605 人，乡均干部达到 100 人，乡均科级领导 9 人。按照省上政策要求，洛川这次改革将分流乡镇干部约 700 人，每个乡镇减少科级干部 3 人，乡均干部达到 57 人，若按每人每年 5000 元的办公经费来计算，这次改革可以为洛川财政节约 350 万元。宜川县牛家佃乡按照本文组织设计思想，结合本乡实际，设置了党政综合办、社会事业发展办、服务办三个内设机构和财政所、计划生育工作站，

乡领导和工作人员共计 44 人，精简分流了 17 人。新成立的机构运转效果良好。

3、驻乡镇的上划站所本着精简、效能的原则，由省一级主管部门明确编制，定岗定员，严格控制。主要有公安派出所、法庭、土地管理所、工商所、税务所等，一般以 4 人为宜，有的可以跨乡镇按片设置。

4、对乡镇部分农业事业机构和服务组织实施分离。使其利用国有资产，依靠自有的技术和手段，面向市场开展有偿服务。具备经营能力的单位可改制或重组为自负盈亏的经济实体或中介组织。

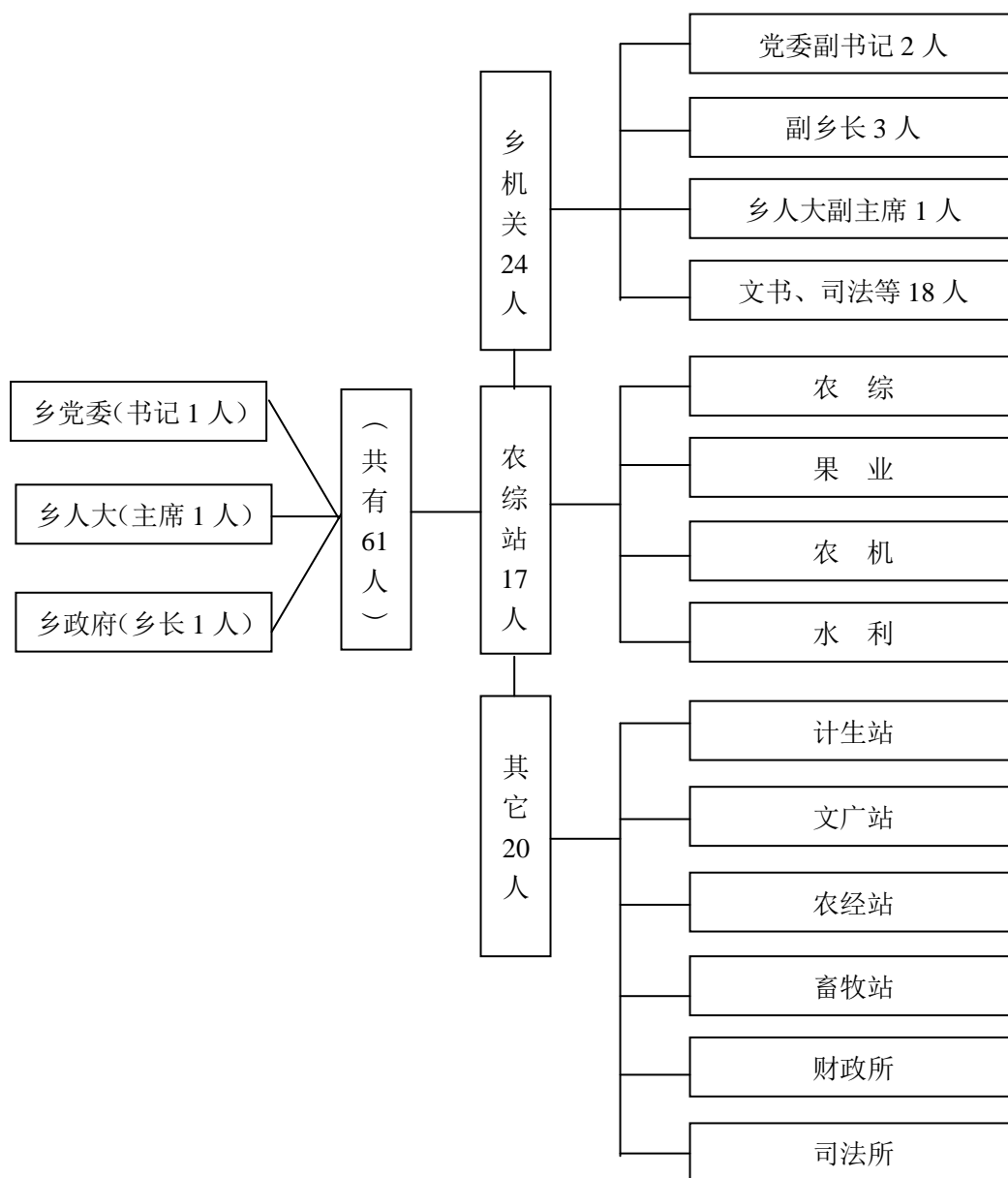


图 4—2 宜川县牛家佃乡改革前机构设置表

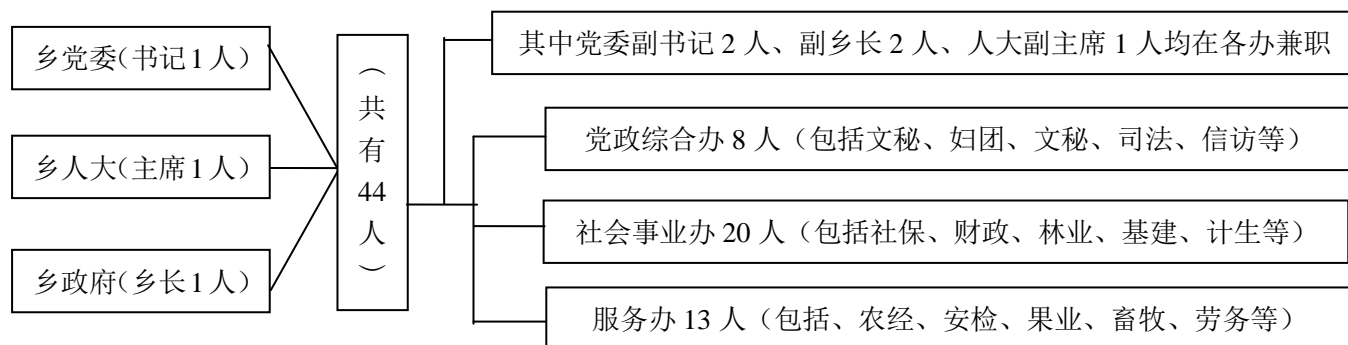


图 4—3 宜川县牛家佃乡改革后机构设置表

4.2.4 行政权力结构创新

创新乡镇行政权力结构，就是要理顺上下左右各种关系，实质是权力重新分配和利益重新调整的问题。

一是要在市场经济和村民自治的条件下重新调整国家与农民的分权关系。改革开放之前，在国家政权建设的单向作用下，乡镇社会形成了只有自上而下的行政管制，却没有自下而上的利益传输的“政治单轨制”，乡镇管理实际上只是国家的一种“统治”工具，仅仅代表着国家的利益，扮演着“国家代言人”或“国家代理人”的角色。随着农村改革的深入推进，社会主义市场经济体制的建立，农户成为市场的主体，农民群众在取得了独立自主的生产经营权的同时，也承担经营风险，必须面对千变万化的市场，他们迫切需要建立和完善与这种经济体制相适应的行政管理体制。这就要求乡镇必须调整乡村之间的权力结构，处理好领导与指导、示范与引导、管理与监督的关系，把生产经营自主权、村民自治权等权力真正还给农民。乡镇政府在履行职责时必须依法行政，依据市场经济规则办事，紧贴农民需要，实现五个根本性转变，即指导帮助农民提高组织化程度，科学示范引导，降低市场风险；在生产资料、资金、技术、信息方面为农民提供优质服务，为民、便民、利民；帮助农民拓宽致富门路，确保农民增产增收；加强农业公共基础设施建设，增强抵御自然灾害的能力，提高经济效益；加强市场监管，严禁乱收费乱罚款，优化农业改革发展环境，杜绝各种坑农、害农事件的发生，保护农民的利益。

二是要从权力结构配置上合理划分县区与乡镇上下级之间的事权、财权、人权，扩大乡镇治理的自主权，给乡镇治理改革提供一个较大的空间。在事权方面，要按照“简政放权、理顺关系、规范分类、加强基层”原则，除中、省明确规定的上收管理权限的

部门外，市、县两级一律不得再上收管理单位；已经上收的，要根据基层工作需要重新下放，真正实现“条块结合、以块为主”。同时，要结合清理行政审批事项，将能下放给乡镇的坚决下放，可委托的尽量委托，放权乡镇。在财权方面，要加大财政转移支付力度，从财力上支持乡镇综合改革，按照公共财政的要求，可由财政按其任务核定经费，也可通过政府采购，公开招标，择优选取中标者，签订行政合同，变“以钱养人”为“以事给钱”。在人权方面，要改革干部人事管理制度，给予乡镇一定的用人自主权，推进乡镇干部合理流动。

三是妥善处理好乡镇党委政府、村党组织和村委会三者之间的关系。目前，乡镇党委政府、村党组织和村委会三者之间的多重博弈格局已经成为制约村民自治良性发展的“瓶颈”因素。这主要表现在：第一，基层各政治主体之间缺乏整合力。一些地方乡镇党委政府、村党组织、村委会的权力重组不畅，法理关系不清晰。第二，行政干预仍然过多。村民自治中的政府介入问题在有些地方还相当严重，一方面削弱政府应有的权威和力量，另一方面会扼杀村民的自治能力。第三，法定权力机关民主功能虚置。比如乡镇人大作为乡村最高权力机关，在很多地方正常的活动开展不起来，使其领导功能严重弱化，影响了村民自治制度的实施。第四，乡村治理“精英”的缺乏。改革开放以来，农村社会的人员流动加快，造成乡村治理“精英”的流失，很多地方的农村出现无人可选的局面。针对以上问题，转换乡镇治理模式，首先，必须狠抓农民教育，不断提高农民素质，塑造现代型农民，为村民自治机制的良性运行提供主体条件。乡村的主体是农民，农民的状况如何，直接影响着村民自治的成效。农民是承载着长期历史传统包袱的特殊社会群众。在民主政治建设进程中，传统农民的历史局限性是显而易见的。马克思在 1851 年所著的《路易·波拿巴的雾月十八日》一文中对此作过详尽的分析，认为小农的自私、愚昧、对权力的盲目崇拜等特性会阻碍历史的进步。农民素质的长期低下，对需要浓厚民主意识和一定政治参与技巧的村民自治来说是不相适应的。因此，必须不断提高农民的综合素质。其次，增加法律制度供给，理顺乡村政治主体之间的法理关系，为村民自治机制的良性运行提供法制保障。村民自治法律制度调整的乡村政治关系是比较复杂的，同时由于中国农村社会经济不平衡性和区域特殊性的背景，乡镇与村之间的利益边界及权限范围往往是模糊的、不断变动的，通过国家层面的法律制度是无法清楚界定的，只能在现有法律制度框架内补充有关实体性特别是程序性规定。一是根据宪法与《村民委员会组织法》中确立的乡政村治的原则精神，由全国人大制定关于乡政村治特别是村民自治的实体性法律，制定关于村民选举、村务管理、民主监督等程序

性法律。二是由各省、自治区、直辖市人大常委会制定乡政村治特别是村民自治法律的实施办法。在实施办法中要明确划分乡镇和村的利益边界特别是乡政府和村委会的职责权限。三是在乡政村治法律及其实施办法中，按照违制处罚的原则，考虑增加、补充有关法律后果的惩罚性条款，以维护乡政村治法律体系的权威，防止村委会“过度自治化”和“附属行政化”两种不良的村治倾向。这也为司法介入乡村政府矛盾和冲突打开法律通道，从而实现乡镇行政与村民自治统一于法律。第三，促进农村基层党组织功能角色的转换，为村民自治机制的良性运行提供组织载体。党在村民自治中的地位和作用问题至关重要。它涉及到乡村政治关系的方方面面。从角色定位来看，党组织的领导核心地位不能放弃，但是必须改善党的领导方式，寓领导于民主实践之中，寓领导于法制之中，寓领导于服务之中，寓领导于党员先锋模范作用发挥之中，提高党的影响力。从功能转换来看，党的基层组织要从高度行政化的功能定位转向高度政党化的功能定位。具体到农村社区，就是要强化其社会整合、政治动员、利益表达、提供服务等政党的本来功能，以此来积累执政资源，巩固党在农村的地位，推动村民自治的健康发展。从基层党组织的设置方式来看，要善于在实践中创新村级党组织设置方式。适应乡镇撤并、村组撤并的发展，可以考虑由过去的按照农村党员居住区域就近设置党支部，转变为设置村级党总支（党委），并按产业结构特点分专业设置党支部，按照党员从业状况分类设置党小组。这种做法，一方面以党员为核心，以服务为纽带，延伸了党支部的触角，密切了党群关系。另一方面更具有深远意义的是引导和促进了乡村社会的有序分层，为乡村社会形成各种具体的利益实体奠定了基础。

此外，在强调政府权力的同时，必须强化政府责任。强调权力配置与责任的一致性，主要强调以下几点：一是赋予权力的同时必须明确责任；二是健全政府责任制度，制定落实法定质询、罢免等追究责任的具体程序，创设引咎辞职、责令辞职等责任制度；三是推行行政执法责任制度，并与政府外部评议制度相挂钩；四是加大执法监督的独立性、公开性和民主参与。

4.3 乡镇治理工具创新

适应乡镇治理形势的变化，不断丰富和创新乡镇治理工具，是时代的要求。乡镇治理工具的选择要坚持因地制宜、因时制宜、因事制宜的原则，机动灵活地创新方式方法。从当前理论界研究成果和中国农村实际状况看，乡镇治理工具可以有以下几种选择：

4.3.1 依法行政——法治工具的应用

法治具有规定的准确性、公开性和普遍的强制约束力，依法治国是我国的基本治国方略，也是现代政府基本的治理原则和手段。依法行政是现代行政管理的一条基本原则，是行政法治的核心和内在要求。按照依法行政的要求，依法明确乡镇的机构设置、职责权限、相互关系、人员编制，以法制化的管理规范乡镇行政行为，是乡镇政府治理工具创新的基本保证。

从我国以及延安改革开放的实践来看，依法治国的重点和难点是依法行政，建设法治国家的关键在于建设法治政府。政府在建构和谐社会中扮演双重角色：建构和谐社会主要就是通过削减政府职能和重塑政府来理顺社会关系；而作为改革和法治建设的推动者，又需要政府积极发挥主导作用，有所作为，而不能消极无为。政府之于建构和谐社会的这种双重属性，就注定了全面推进依法行政、努力建构法治政府成为建构和谐社会的关键所在。当前延安以及很多西部地区的乡镇政府都很大程度上存在行政行为失范乃至违法行政问题。权大于法、情大于法、有法不依、执法不严现象的存在，一方面影响了政府在人民心目中的地位，而且也使得行政政府的治理能力和执行力受到了很大影响。因此，需要通过行政法律制度创新来实现行政管理领域依法治理的目标。乡镇政府依法行政，有效地行使好行政权力，是提升地方政府治理能力的关键环节。

4.3.2 传统治理工具的改进

在传统的治理工具中，组织性工具显然强制性最大。群体或服务对象根本没有被考虑。组织性工具的极端就是“完全国有化”。在这种情况下，公民、团体和企业的独立性根本不存在。它们都被组织进一个庞大的等级体系之中，直接接受处在最高等级的政府的指令。(2) 规制性工具也具有很大的强制性。使用这种工具，意味着公民、团体和组织只能按照政府规定的去做，否则将会受到剧烈的伤害。(3) 经济性工具的强制程度相对较轻，但是如果我们承认现代人还主要是受利益动机驱使的“经济人”的话，那么就能肯定，很少有人会选择更小的收益或更大的损失。因而，在政府使用此类工具时，公民、团体和企业的实际选择余地也是非常有限的。

而当前延安乡镇政府与其它地区乡镇政府类似的是，一方面由于财政状况的紧迫，面临严重的财政危机，削弱了其治理工具的强制性；另一方面则面临着深刻的权威危机，公众对乡镇政府越来越报不信任，同时也缺乏对其权威的尊重，财政危机和权威危机，使得传统的治理工具的基础受到削弱，传统的治理工具失灵。因此，进行传统治理工具的创新成为必然选择。

根据当前公共管理领域的研究，治理工具出来传统的以外，还包括创新类工具，具

体有特许经营、技术支持、公私伙伴关系，公共部门之间的伙伴关系，介绍推荐、半公半私的企业、志愿者服务、公营企业、有价证券、采购、保险、行政指导、行政合同、行政奖励，召集非政府领导人开会、改变公共投资政策、政府施加压力等。另外一类是先锋派工具，具体包括种子资金，股权投资、自愿者协会、共同生产或自力经营、回报性安排、需求管理、财产的出售、交换和使用，重新构建市场等。当然发达国家法治治理工具的一些做法，是值得我们在充分考虑中国国情的基础上借鉴的。

在新公共管理看来，并不是所有公共品都要政府来当供给主体，诸多公共品可以有非政府组织甚至私营部门来提供，或者，在公共物品的提供过程中，起码可以让非政府部门和政府部门展开竞争，既提高公共物品的质量，也提高政府的问责性和工作效率，比如在教育、卫生、环境建设等领域，非政府组织的作用就非常突出。在乡镇治理和新农村建设中，有许多事情，是可以充分调动民间力量的，而不必什么事情都有政府来操办。民间组织出面，让农民自己操办，成本低而且效率高。如果“没有政府的治理”可以作为乡镇治理中的一个重要原则，那么，乡镇政府应该尽可能地减少对于农民的直接操控，而把主要精力集中于诸如社会安全等职能之上。

基于国内外治理工具创新的实践和延安乡镇政府的具体情况，进行政府治理工具的创新是具备基本条件的，其中充分引进市场化的方式，是我们首先要解决的问题。在压缩乡镇编制的大背景下，我们可以把部分职能通过合同外包，让一些协会或其它组织来实现其相应的职能。比如乡镇政府的一下社会服务职能包括、农经、安检、果业、畜牧、劳务等，很多都可以通过市场化的方式来解决，这样一方面提高了治理效率，另外一方面则解决了乡镇行政成本过高的问题。

根据当前延安的实践经验，依照市场化的思路，在政府提供部分公共物品的同时，采用合同承包、协议已经许可等措施，充分动员社会力量，实现乡镇治理已经取得了良好的效果，一些农村中介组织的治理能力在总体上有了一定程度的提高。由农民自发组织的一些专业经济合作组织在发展订单农业、组织农民进行专业化生产、带领农民闯市场等方面发挥了重要作用。经过最大限度地改造和利用农村已存在的中介组织资源而创新出中介组织（例如以供销社为母体，促进、培育和领办农民的专业合作社、专业协会）也开始迸发出新的活力。但是，这些组织的治理能力还有待于进一步挖掘和提高。还有，在延安乡镇荒漠化治理和环境保护方面，也通过治理工具的创新，以

政府监管与市场化方式相结合，逐步向“谁治理、谁收费”制度的转变，并通过税收、金融等方面的优惠政策积极引导社会资金投入，以解决乡镇财力不足的问题。

4.3.3 信息技术的应用

随着信息技术的发展，特别是互联网技术的普遍应用，电子政务建设已经成为提升一个国家或地区综合竞争力的重要因素，成为信息时代政治文明建设的重要方面和手段。随着经济全球化的到来和中国加入 WTO，电子政务作为一种有效手段，运用现代信息技术，打破时空限制及条块分割的制约，把政府的职能通过精简、优化、整合、重组后在计算机网络上实现，对企业和公众提供高效、优质、廉洁的一体化管理和服务，为政府管理科学化和现代化提供了强有力的技术支持。电子政务将在加快政府职能转变、提高行政效能、增强政府监管和服务能力、政务的公开透明以及政府决策的科学化、民主化等方面产生重大而深远的影响。以电子政务建设推进政府管理创新，是构建和谐社会、提高党的执政能力和政府行政能力，推进改革开放和建设社会主义政治文明的重要手段。

电子政务为信息时代的政府治理提供了较好的范式。信息时代的政府要成为学习型的政府，要勇于学习各种新的信息技术，善于用新的信息技术来实现科学执政、民主执政、依法执政。

电子政务是一种新型的政府管理模式，它的建成将对传统的政府管理模式产生巨大的冲击和挑战。因此要发展电子政务，必须转变传统的行政理念，对政府的职能进行重新思考和定位，并对政府的组织结构和业务流程进行重新设计，在此基础上进行电子政务的构建。当然，在延安这样一个信息化基础比较薄弱、经济比较落后的地区，发展电子政务也面临较多的困难，特别是数字鸿沟问题以及地方官员的执政理念等，决定了延安电子政务的发展是一个持续渐进的过程，甚至需要几代人的努力。

4.4 乡镇政府治理能力的提升

4.4.1 行政运行机制创新

行政运行机制的核心是行政管理过程的施行。行政管理过程反映了行政运行机制的作用过程，它是一个由决策、执行、监督、反馈、协调等环节构成的回路体系。从中央政府到地方各级政府构成一个管理大回路体系；从各级政府内部构成一个管理小回路体系。乡镇在这两个管理回路体系中地位特殊，具有双重功能。既处在各级政府管理大回路中的终端层位，又具有一定的独立性，将其在大回路中获取的各种资源统筹配置，

通过内部管理回路体系运转服务于三农。从理论上讲,两者目标应一致,运转应协调统一。但现实是乡镇独立性不足,乡镇行政运转严重倾向于被动地参与大回路循环,机械地照抄照办上级要求,片面地对上负责,而缺乏把上级普遍要求同本地实际和群众接受程度相结合,创造性、相对独立开展工作的运行机制。在行政运行机制中探索既能使乡镇保持一定的独立性,充分发挥服务于三农的功能,又能保证整体行政机制正常高效运转将是创新的重点。因此,必须把建立和完善决策、执行、监督相协调的权力运行机制,作为乡镇治理模式转型的一项大事认真对待。

一是改革乡镇决策机制。建立和完善深入了解民情,充分反映民意,广泛集中民智,切实珍惜民力的决策机制,认真履行重大决策的规则和程序,完善村情民意反映制度,与群众利益密切相关的社会公示制度和社会听证制度,专家咨询制度,决策失误责任追究制度。坚决克服盲目拍板、草率决策的不良执政行为,尽量防止决策的短期行为和随意性,提高决策的科学性、民主性。

二是改革执行机制。通过授权、委托、外包等各种方式转移政府部分社会管理和公共服务职能,把那些不该管、管不了、管不好而应由企事业单位自主管理和村民自治的事,交还给企事业单位和村民去管;社会中介组织比较发达的地方,可把政府目前所承担的一些技术性、协调性工作外包给社会中介组织、社会公益组织和社会自治组织;社会中介组织尚不发达的地方,可借鉴延安市黄陵、延川县等经验,按照“三农”工作发展的需求组建各类专业工作队,整合各种资源捆绑式抓落实。这类工作队从组织化程度上,可以是紧密型的、松散的,从时间上,可以是长年性的、季节性的、临时性的,关键是发挥其责任明确、机动灵活的特点,以专业化的服务推进各项工作的落实。

三是建立和完善有效的监督机制。政府内部必须建立和完善一套有效的监督机制,防止内部成员和不同组织之间的不轨行为,以促其忠于职守、克己奉公,不断提高行政效率,及时处理和解决管理中的各种问题,确保各级政府公务人员及其组织的目标与农村公共利益目标相一致。同时,还要进一步强化权力机关、司法机关、公民和舆论等外部监督,从而保证乡镇权力行使的民主性和公正性,提高行政行为的权威性和效能性。

四是改革乡镇绩效管理机制。以科学的发展观和正确的政绩观来创新考核方式方法。上级政府、特别是县区政府必须跳出“指标、指导、检查”的传统僵化模式和作法,为乡镇功能转型减压松绑。当务之急是要积极探索以公务满意度为取向的绩效评估机制,以改变只对上不对下负责的工作导向。在市场经济条件下,乡镇政府工作的绩效指标应更多地围绕农民生活质量和政府公共服务水平来决定,以突出反映农民生活水平的

变化和政府公共服务能力的高低。其主要内容应包括：经济性评估要求体现成本意识，节约开支，少花钱，多办事；效率测定则要体现政府投入产出比；效益评估则应关注组织工作的质量和社会最终结果，效益最终要体现在人民满意和社会经济发展上；公平评估则要体现接受服务的团体或个人是否得到公平待遇，需要特殊照顾的弱势群体是否得到更多的服务。要通过构建一套科学的绩效评估体系，使政府关心关注农民的要求，关注农民的生活质量，关注公共服务的能力得到提高。要精简考核范围。乡镇工作面大量宽，考核范围、内容不可能面面俱到，要突出服务于民的主要指标、重点工作，充分体现加强对乡镇的领导与发挥乡镇自主权相结合，抓重点和兼顾一般相结合，并严肃慎重地使用“一票否决”。

4.4.2 乡镇干部素质提高与结构优化

建设一个适应农村发展、政府变革创新需要的高素质干部队伍，是实现乡镇治理转型的关键。乡镇干部必须注重培养适应乡镇治理的五种素质，包括良好的政治素质，健康的思想素质，较高的品德素质，宽广的知识素质，较强的能力素质。同时，要根据乡镇工作的实际，全面提高干部六种能力，即科学领导发展的能力，联系实际解决问题的能力，有效开展群众工作的能力，勤勉廉洁依法执政的能力，掌握技能服务群众的能力和调处矛盾维护稳定的能力。

为使乡镇干部逐步具备以上素质和能力，要做好以下工作。一是开展大规模干部培训。以胜任乡镇治理创新后的本职工作为目标，以提高适应能力为重点，以短、专、快的专题培训为主要形式，办好主题突出、针对性强、形式多样的短期培训班。大力开展以农村政策、先进实用技术、管理知识、市场经济知识和法律知识为主的专题培训，全面推行基层干部实用专业技术认证制度。并有计划地组织乡镇干部到发达地区培训。通过创新培训方式方法，促使乡镇干部向学习型、能力型、示范型、服务型转变。二是精简分流一批。对乡镇机关、事业单位超编、借调、临时聘用人员坚决清退；对年龄较大、素质较低的可实行提前离岗制度；对经培训素质难以提高，难以胜任工作的，可在基本工资待遇和政治待遇不变的前提下，鼓励干部离岗创业。对在社会服务中能自主经营、自负盈亏的，要支持其与行政分离，成为中介组织。同时，鼓励进行政策创新，探索多形式、多渠道精简分流人员的方式方法。三是按照渐进式推进乡镇自治的方向，改革和完善乡镇干部的选拔任用、监督管理机制。在选人方式上，实现从“委派、等额选举”向“公推直选、公平竞争”转变，以增强乡镇干部的群众公认程度。可实行乡镇领导班

子任期制，班子成员辞职制、末位淘汰制、评议罢免制等，以增强乡镇领导干部的竞争感、危机感和责任感，激发班子的活力。要强化对乡镇干部的监督。对于违反党纪、政纪和国家法律的乡镇党员干部，要一查到底，绝不姑息，以维护法纪的严肃性，增强乡镇干部管理的权威性。

4.4.3 大力发展农村社会中介服务组织

社会的成熟程度和社会自我管理能力的发育程度直接影响和制约着政府职能转变。要从根本上改变乡镇政府包揽社会事务过多的状态，首先必须改变社会能力过于弱小的现状，让其尽快成长起来。社会中介组织是社会发展到一定历史阶段的必然产物，是社会组织程度提高、社会自律能力增强的客观反映。作为一种非政府机构，社会中介组织必须符合市场规则依法运作，不依赖于国家财政而独立生存。但它又不是一般的经济和社会组织，它不以盈利为主要目的，相反，它要承担起一定社会领域内的自律的职责，负有一定的社会公共责任。大量的实践证明，当社会生活的各个领域都有了自律组织和自律机制之后，政府就可以在更大的范围内只起间接管理的作用。因此，社会中介组织是实现社会自主管理的重要形式。在基层各类中介服务组织比较发达的乡镇，其职能转变也较快，已逐步形成了政府抓协会，协会带农户，上下联动促发展的局面。各类中介服务组织的培育与完善无疑是乡镇功能转型的一个现实切入点。鉴于延安及中国欠发达地区农村各类中介服务组织发育缓慢，自我运转能力弱等实际，要在起步阶段充分发挥政府的扶持助推作用。乡镇政府通过培育产业大户，成立行业协会、专业合作社，建立“公司+协会+农户”等方式，将一些不宜由政府承担的经济活动和管理活动，交由各类中介服务组织实施，逐步让龙头企业、产业大户、协会组织担当经济发展的主角。通过各类中介组织的发展提高农民的组织化程度和增强社会自律能力，促进乡镇治理模式转型。

第五章 结 论

选定《从延安乡镇治理状况看中国欠发达地区乡镇治理模式的创新》这一课题，是基于在自己的工作实践中，面对“三农”的发展变化，迫切地感到乡镇治理模式的变革十分必要和重要。为了研究好这一课题，我先后学习研究了公共管理理论、公共经济学理论、公共行政学理论、地方政府管理理论、组织行为学理论，查阅分析了延安地区志、延安政权志、延安市志、洛川县志等延安的地方志；查阅分析了延安 1982 年以来的有关统计资料，为研究工作做了较为翔实的理论与资料准备。同时，为了掌握乡镇目前的实际状况，一年多来，我先后深入到延安市 13 个县区 40 多个乡镇对不同类型的乡镇进行了详细的调查研究，并选择宜川县牛家佃乡、黄陵县隆坊镇和延川县冯家坪乡作为调研试验点，为研究收集到了大量的第一手资料。在此基础上，通过指导老师多次精心指导和悉心教诲，十易其稿方成此文。

5.1 主要观点和认识

本文通过对延安地区乡镇治理状态的深入分析可以得出以下结论：

结论一：延安乃至中国欠发达地区传统的乡镇治理模式，不论从其结构、工具还是政府治理能力方面，均存在相当多的困难，已经不能适应变化了的农村经济基础、社会环境和政治条件，重新构建新的乡镇治理模式是农村经济、政治、社会发展的必然选择，是建设社会主义新农村的时代要求。

结论二：根据我国乡镇产生、发展、变革的特点和规律，以及现行乡镇治理模式面临的新形势、新任务的挑战，延安及中国欠发达地区乡镇治理创新，应坚持党的领导，科学执政、民主执政、依法执政，以人为本，精简统一效能，实事求是、因地制宜的原则，积极推进三个创新，即

(1) 对乡镇治理理念进行彻底的变革——构建新型乡镇政府文化是推进乡镇治理模式创新的思想动力；

(2) 乡镇治理结构创新，重新构筑政府、市场与社会的关系，实行乡镇自治，并对乡镇政府的权力结构进行调整；

(3) 乡镇治理工具创新，乡镇治理应以法治为基础，充分利用新的治理工具，并应用信息技术，对传统的治理工具加以改进。

结论三：必须通过改革行政运行机制，培养和提高乡镇干部的素质来提高乡镇政府的治理能力。

本文的主要认识:

在理论层面,进一步揭示了政府治理和行政体制改革三大基本价值、三种基本逻辑之间的相互联系,从而建立和拓展了研究乡镇治理模式改革的理论架构,并用之去研究延安乡镇治理问题。在实践层面,提出了延安乃至中国欠发达地区治理模式的基本组织设计构想——党议合一,实行党委、人大、政府兼职,整合乡镇内设机构,创设“四办两中心”为内容的新的机构运行模式;创新乡镇党委、人大、政府班子的产生方式。

5.2 有待于进一步研究的问题

1、乡镇治理模式改革的一般规律和特殊规律。乡镇作为一级地方政府,其治理模式改革既有地方政府改革的一般规律,又有自身的特殊规律。这些规律有多角度、多层面、多形式的特点。系统深入研究这些规律,既是深化乡镇治理模式改革的必然,也是提高乡镇治理水平的内在要求。目前,乡镇治理模式改革研究还处于百家争鸣阶段,达成的共识较少,因此,本课题关于这些规律的研究仅仅是浅显和片面的,还有待于进一步深化。

2、乡镇治理模式的多样性、差异性。由于我国东、中、西部发展很不平衡,乡镇治理模式也存在着很大的差异性。研究乡镇治理模式改革应充分考虑全国乡镇治理的差异性,使乡镇治理模式改革的结论具有更强的针对性、选择性和有效性。本课题定位于中国欠发达地区乡镇治理模式改革,力求缩小地区情况差异造成的乡镇治理模式之间误差。但为了研究的方便和一些客观条件的制约,对这种差异没有予以足够的重视并进行比较分析,有待于进一步研究。

3、乡镇治理模式改革“钱从哪里来,人向哪里去”的问题。这是乡镇治理模式改革的最大难点。在文中虽然对这方面做了一些研究,但还局限于中国现行财政体制和人事管理体制框架内,在实践上创新突破不足,有待于今后进一步研究。

致 谢

该论文的写作是在我的导师西安交通大学朱正威教授和中共陕西省委组织部常务副部长王晓安同志的精心指导下完成的。从论文的选题、结构、内容、审定全过程得到了朱正威老师的悉心帮助，在此表示衷心地感谢。

在本论文撰写过程中，参考了一些公共管理方面的教材和有关著作、文献成果，谨致诚挚的谢意。

[参考文献]

- [1]周作翰、张英洪,《农民自由发展与乡镇体制改革》,湖南师范大学社会科学学报[J] 2004,(9) ①: 2, ②: 8, ⑦: 16
- [2]高永光,地方民主與地方治理,
<http://www.ntpu.edu.tw/pa/news/93news/attachment/931013-3.doc>
- [3]《科学的发展观》,领导决策信息[J]2004,(16),P17-22
- [4]《2004年中央1号文件宣讲提纲》,陕西省委研究室
- [5]Jay M. Shafritz,E. W. Russell. Introns and Public Administration[M], New York:Lonman, 2000, P9-10
- [6]Halachmi,Arie. Community adster:Implicatiom or management Midwest. Review of Public Administration[R], 1978, P225-227
- [7]Stivers,C.The Public Agency as a Polis:Active Citizenship in the Administrative State Administration and Socity[M] ,1999,P86-91
- [8]Sophie Hogg; Dominic Medway; Gary Warnaby, Town centre management schemes in the UK: Marketing and performance indicators International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing[M] November 2004, P. 309-319
- [9]Jennings A. , Local people rebuilding local economies [M]October 2002, P. 300-315
- [10]刘凡友,《乡镇综合配套改革与巩固党的执政基础》,学习与研究[J]2004,(16) p17-22
- [11]徐勇,《县政、乡派、村治、乡村治理的结构性变革》,江苏社会科学[J]2002,(2) ②: 8
- [12]吴理财,《乡镇改革要因地制宜——乡镇体制改革研讨会观点综述》 三农中国网, 2004, ④: 9
- [13]毛寿龙,《中国政府体制改革的过去与未来》,中国观察网, 2004
- [14]《延安地区政务志》[P],陕西人民出版社,2000年12月第1版, ⑤: 16
- [15]詹成付,《关于深化乡镇体制改革的研究报告》,中央党校《三农研究参考》[J]2003 (11), ⑥: 16
- [16]张璋,政府治理工具的选择与创新——新公共管理理论的主张及启示,新视野[J],

2001 (5)

- [17]许正中、吴亮、石红,《中国乡镇财政困难的成因及对策》,农业经济问题 2004 (2)
- [18]葛伟、苑野,《村民自治机制运行的政治阻力分析及对策》,理论前沿[J]2004 (18)
- [19]李贵鲜、陈福今、张德信,《公共行政概论》[M] 人民出版社出版,2002, p6-102;
p324-345
- [20]薛冰、柴秦生、梁仲明,《公共行政学概论》[M] 陕西人民出版社出版
- [21]赵树凯,乡村治理:组织和冲突,战略与管理[J],2003 (6)
- [22]赵树凯,政府治理是新农村建设的关键,中国发展观察,2006 (6)
- [23]李景平,《地方政府管理》[M],西安交通大学出版社,2003
- [24]《中国民本问题报告》(四、六),领导决策信息[J],2003 (30、32)
- [25]李培林、李强、孙方平等,《中国社会分层》[M],社会科学文献出版社,2004, p60-66
- [26]王乐夫,《行政学》(公共管理硕士 MPA 专业学位联考考试大纲及考试指南)[M]
- [27]竺乾威、邱柏生、顾雨梅,《组织行为学》[M],复旦大学出版社
- [28]朱立言,《中国 MPA》简明知识读本[M],中共中央党校出版社
- [29]樊勇明、杜莉,《公共经济学》[M], 复旦大学出版社
- [30]金鑫、徐晓萍,《中国问题报告》(第三版)[M] 中国社会科学出版社,2004, p293-316
- [31]林甘泉、张海鹏、伍式楠,《从文明起源到现代化》[M],人民出版社,2002, p270-273
- [32]金沙曼,《思想政治教育学》[M],西安出版社,2004, p148
- [33]郑杭生、李强、李路路等,《社会学概论新修》(第三版)[M],中国人民大学出版社,
2003, p243-250
- [34]魏文章,《关于乡镇职能转变的思考》,建言乡镇发展,催生体制改革[M],中共陕西省委组织部、党建办、《当代陕西》杂志社出版, p20-24
- [35]刘力、蒙慧,《WTO 与中国农业发展对策》[M],中央党校出版社
- [36]《延安地区志》[P],地方志,2000年8月第一版
- [37]《富县志》[P],地方志,1994年6月第一版
- [38]李文钊,《乡镇改革困境的政治经济逻辑》,www.people.com.cn,2005
- [39]赵树凯,《乡镇改革的检讨与展望》,中国选举与治理网(www.chinaelections.org)
2005
- [40]陆学光、陈小华、吴永亮,《破解“三农”突出问题,探寻乡镇改革突围之路》,
www.sina.com.cn,2003
- [41]蔡永飞,《从宏观视角看如何进行乡镇改革》,www.people.com.cn,2004

- [42] 吴理财,《“乡镇自治”:最好的改革选择》, www.xslx.com, 2003
- [43] 潘盛荣,《中国乡镇政权治理模式研究综述》, 黔东南民族师范高等专科学校学报[J] 2005, (4)
- [44] 黄辉祥,《压力型体制下乡镇治理的特点及负面影响》, 山东科技大学学报(社会科学版) [J]2002, (2)
- [45] 《中华人民共和国各级人民代表大会和地方各级政府组织法》[P], 1995年第八届人大第二次修正, ⑨: 33
- [46] 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》[P], 经济日报, 2005年10月19日
- [47] 《增量民主与善治》[M], 社会科学文献出版社, 2003年4月 p130—152
- [48] 俞可平,《治理与善治》、《国际社会科学》[M] 1998年3月 p1—42
- [49] 程寿,《公共治理理论演进:文本与背景的统一》<http://www.nsa.gov.cn>
- [50] 《延安市志》[P], 地方志, 1994年12月第一版
- [51] 《甘泉县志》[P], 地方志, 1993年10月第一版
- [52] 《洛川县志》[P], 地方志, 1994年10月第一版
- [53] 《子长县志》[P], 地方志, 1993年10月第一版

攻读学位期间的研究成果

- [1] 王建军 《政府的“非典”处方》《中华儿女（海外版）》2003年202—203期
- [2] 王建军 《对全面建设小康社会“全面”的哲学理解》《陕西日报》2003年7月
- [3] 王建军 《做大做强农业主导产业的战略思考》《陕西工作交流》2003年11月11日
- [4] 王建军 《建立信访长效机制，促进社会和谐发展》《新华社高管专供信息（法制版）》2004年12月16日
- [5] 王建军 《化解乡村债务的思考与建议》《各界导报》2005年2月18日
- [6] 王建军 《贯彻四中全会精神，推动圣地先进文化建设》《光明日报》2005年2月28日

西安交通大学

学位论文独创性声明

本人声明:所呈交的论文系在导师指导下本人独立完成的研究成果。文中依法引用他人的成果,均已做出明确标注或得到许可。论文内容未包含法律意义上已属于他人的任何形式的研究成果,也不包含本人已用于其他学位申请的论文或成果。

本人如违反上述声明,愿意承担以下责任和后果:

- 1、交回学校授予的学位证书;
- 2、学校可在相关媒体上对作者本人的行为进行通报;
- 3、本人按照学校规定的方式,对因不当取得学位给学校造成的名誉损害,进行公开道歉;
- 4、本人负责因论文成果不实产生的法律纠纷。

论文作者签名: _____ 日期: _____ 年 _____ 月 _____ 日

学位论文知识产权声明

本人在导师指导下所完成的论文及相关的职务作品,知识产权归属学校。学校享有以任何方式发表、复制、公开阅览、借阅以及申请专利等权利。本人离校后发表或使用学位论文或与该论文直接相关的学术论文或成果时,署名单位仍然为西安交通大学。

作者签名: _____ 日期: _____ 年 _____ 月 _____ 日

导师签名: _____ 日期: _____ 年 _____ 月 _____ 日