

# 强镇扩权与政府治理创新： 动力、限度与路径——基于浙江的分析

徐越倩 马斌

**【摘要】**地方政府治理结构直接决定了不同区域的发展水平、发展路径和发展模式。浙江省强镇扩权改革是现代小城市的崛起与传统乡镇治理的张力的结果，其实质是一种倒逼性的治理创新。这一治理创新具有明显的过渡性，面临着法律、制度、利益和观念等多种制约。因此，优化县乡政府治理结构必须与政府职能转变、政府机构改革和行政区划调整相结合，引入现代化城镇管理模式，创新权力和公共资源配置机制，逐步实现由乡村管理向城镇治理转变，由经验管理向科学管理的升级。

**【关键词】**强镇扩权；地方政府；浙江

**【中图分类号】** D035.5      **【文献标识码】** A      **【文章编号】** 1007—9092(2012)01—0110—07

## 一、地方政府治理结构与区域发展：理论阐述

区域经济发展长期以来被解释为资本、劳动和技术等要素的函数。新制度经济学拓展了研究视野，从制度入手考察区域发展，认为“有效率的经济组织是经济增长的关键：一个有效率的经济组织在西方的发展正是西方兴起的原因所在”<sup>①</sup>，“最重要的解释变量是政治组织和政府的行政能力”<sup>②</sup>。解释中国改革开放以来持续快速的经济增长，不仅要理解市场、企业等经济组织的发育与成长，更要理解与这些经济组织成长密切相关的政治组织——政府及其行为。中国是一个典型的政府主导型的国家，一方面，长期计划经济体制下政府对经济社会的深度干预，政府手中掌握了大量的管理和直接运行经济的权力和能量；另一方面，市场经济发育还不成熟、公民社会还有待进一步壮大，这使得现阶段政府仍然扮演着推动区域发展和制度变迁的“第一行动集体”。钱颖一等人认为，中国经济增长的绩效是因分权使不同级别政府间形成了“保持市场化的联邦主义”，从而有效地限制了政府对市场机制的扭曲。<sup>③</sup>杨瑞龙认为，地方政府在经济转型中，为追求地方利益最大化，扮演了制度创新的制度企业家角色，其创新活动推动了区域发展。<sup>④</sup>周业安研究提出地方政府由其不同的行为取向，形成不同的政府结构——进取型政府、保护型政府、掠夺型政府，并以此解释不同区域间的增长绩效。<sup>⑤</sup>因此，不同区域由于地方政府的能力、职能定位的差异塑造了不同的区域发展水平、发展路径和发展模式。而一个有效的地方政府取决于科学合理的地方政府治理结构。

世界银行专家丹尼尔·考夫曼等人认为，政府治理结构是决定如何在一个特定国家中行使权力的传统和机构。它包括：(1)

**作者简介：**徐越倩，女，浙江工商大学公共管理学院副教授，管理学博士，主要从事公共管理研究；

马斌，浙江省人民政府研究室副研究员，政治学博士，主要从事地方政府与地方治理研究。

**基金项目：**本文是 2009 年度教育部人文社会科学一般项目“省管县体制与地方政府创新：基于浙江的研究”（课题编号：09YJC810041）。

① 道格拉斯·诺斯、罗伯特·托马斯：《西方世界的兴起》，华夏出版社 1989 年版，第 12 页。

② Reynolds, Lloyd G: The spread of Economic Growth to the Third World: 1850 — 1980 [J]. Journal of Economic Literature, Sep. 1983: 941 — 980.

③ Weingast, Barry R. , Qian, Yingyi: Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic in China [J]. World Politics, Oct. 1995, 48(1): 50 — 81.

④ 杨瑞龙：《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》，《经济研究》1998 年第 1 期。

⑤ 周业安：《地方政府竞争与经济增长》，《中国人民大学学报》2003 年第 1 期。

选择政府、政府行使职责、监督政府及政府更换的过程；(2)政府有效管理资源，并制订、实施和强制执行健全的政策和法规的能力；(3)公民和政府对他们之间经济和社会的制度的尊重。<sup>①</sup>国内有研究认为，政府治理结构是指有效促进经济发展的公共权力和权威的运行方式，政府设计、规划和实施公共政策以及政府履行职能的方式。<sup>②</sup>前者的定义比较宽泛，包括政府权力的来源、实施、监督及与社会的互动；后者则仅将其看作公共权力的实施及运作。我们认为，分析政府治理结构，除在既定政治格局下考察政府运用公共权力，有效管理资源，制订政策法规，履行政府职能的能力外，更为重要的是在此基础上，着重分析特定层级的地方政府在政府间关系中的权力配置，考察政府与市场、企业间的互动，而不能只从规范的、静态的视角去分析政府的角色定位和权力行使，即理解政府治理结构必须理解不同层级政府间，市场、社会和政府等不同类型的组织间的互动及由此所形成的制度安排。

因此，地方政府治理结构是在既定政治格局下，地方政府运用其所掌握的公共权力，制定、实施和执行政策法规，为主体和公民提供有效的公共服务，与市场、社会间形成的持续互动相互依存的治理结构状态。其中，行政权力合理配置和政府职能的恰当定位尤为关键。由于政府在制度供给中具有规模优势，制度性公共物品由政府来提供更为经济，因此，政府的重要功能之一就是“生产提供”足以激励经济主体活力、创造力的制度。地方政府在区域经济发展中，处于“区域性制度供给主体”的地位，是地区所需要制度的强制“供给者”，同时，对市场或企业追求潜在利润而引致的诱致性制度变迁进行默认、支持或事后认可。所以，在地方政府治理结构中政府、社会与市场的行为边界与功能的排列组合，政府起着主导性的作用。完善的地方政府治理结构，能合理地规约政府、企业与市场的行为边界，提供有效的公共服务，促进区域发展。

一是地方政府治理结构决定了区域市场经济体制的活力。中国的市场化进程的行政主导性使得政府尤其地方政府在促进市场发展和完善中起到了决定性的作用。杨瑞龙曾提出在“供给主导型制度变迁方式”、“中间扩散型制度变迁方式”、“需求诱致型制度变迁方式”三阶段假设的基础上，采取个体主义的成本—收益分析法，并利用博弈论的思想证明在中央治国者、地方政府官员和微观主体三者之间，正是由于地方政府的介入才使渐进式改革得以平稳地进行，并且能以较低的磨擦成本加快我国的市场化进程，从而使得我国的制度变迁路径呈现出阶梯状。<sup>③</sup>中国东南沿海发达地区市场经济的繁荣发展突出地表明了地方政府治理的作用。可见，经济的转轨对地方政府治理来说一个重大挑战在于如何在培育市场体系、完善市场功能的同时，减少对市场的干预和替代，即完善价格形成机制，减少政府定价的范围，培育地方商品市场、要素市场，增强要素流动的自由度，培育各类中介组织，为市场流通提供完备的交易场所和服务。所以，政府由对市场、企业的完全替代向培育市场、发展企业的转变，既是地方治理结构的优化，也是经济运行微观基础的重构，这将焕发经济体系中蕴藏着的活力，推进区域经济的发展。市场化先行、民营经济最为发达的浙江省所表现出来的经济社会发展绩效就是最好的例证。

二是地方政府治理结构决定了区域整体竞争力。当前，区域之间的竞争实质是制度的竞争，一国经济的发达、科技的进步、文化的先进，其背后的实质就是制度的合理性和创造力。良好的地方政府治理结构能最大限度地激发包括政府、市场与社会组织在内的多元主体的制度创新活力，为区域发展构建一个成熟而完善的制度体系，从而增强区域的整体竞争力。对此，世界银行《1997年世界发展报告》也给出了同样的结论：不仅仅是经济政策和人力资本，而且还有国家制度的质量，也决定着经济产出的状况。这些制度实际上决定市场发挥作用的环境。由此表明，制度创新不仅是政府能力的体现，而且它在发挥制度作用的过程中，进一步增强了政府自身的能力，而一个具有制度创新能力的政府治理结构对本区域的发展具有极其重要的意义。实践表明，一个良好的政府治理结构，能够很好地动员社会各种力量参与公共事务治理，从而产生本区域参与国际竞争的基础性能力。

三是地方政府治理结构决定了区域公共利益的实现程度。良好的政府治理结构能够通过有效的制度安排和权力制衡机制，控制政府的自利倾向，保障公共资源用于广大人民共享的公共利益上。改革开放以来，中国经济社会发展取得了巨大成就，但很多弱势群体并没有公平的分享到改革开放的成果，这与政府公共责任在某些方面的缺失和治理结构不合理直接相关。地方政府的根本使命是谋求地区资源的最优配置和地方利益的最大化，同时又是政府官员利用公共资源实现集体利益的过程。按照公

①丹尼尔·考夫曼，阿尔特·克莱，帕夫罗·索伊多·洛瓦顿：《政府治理结构至关重要》，《比较》2003年第5期。

②李惠等：《中国政企治理问题报告—问题·现状·挑战·对策》，中国发展出版社，2003年。

③杨瑞龙、杨其静：《阶梯式的渐进制度变迁模型—再论地方政府在我国制度变迁中的作用》，《经济研究》2000年第3期。

共选择理论，集体行为归根结底由个人行为决定，集体行为动机也由个人行为动机决定。在市场经济条件下，利益分化和利益博弈的出现有一定的客观必然性，也是社会运行的常态。但是，作为公共利益实现者的——政府，公共政策的制定和实施必须超越局部利益，将公共利益作为公共政策选择的首要价值取向。这就要求政府把维护社会公平正义作为公共政策制定和实施的基本原则，完善和优化地方政府治理结构，提高政府的公共利益实现能力。

## 二、倒逼性的治理创新:现代小城市的崛起与传统乡镇治理的张力

### (一)强镇扩权改革的过程:从权力下放到小城市培育

强镇扩权是指在暂时不涉及行政区划层级调整的情况下，将一部分属于县市的经济社会管理权通过适当的途径赋予经济发达的乡镇一级政府，以推进乡镇经济社会的发展。早在 2005 年 9 月，在我国各地都对乡镇机构进行精简、压缩、撤并的时候，浙江绍兴县则开始进行县级政府委托向乡镇下放执法权试点，引起全国的广泛关注，被称为“顺风试验”。其实，从西方国家近几十年来地方分权改革趋势来看，最大限度地政府职责下移，也已然成为政府间职能调整的一个重要趋势<sup>①</sup>。绍兴县的试点，主要是解决“责权不一”问题，采用委托执法方式，把环保、安监、劳动和社会保障、林业等执法部门的检查、监督权及部分审批、处罚权委托给专门成立的镇综合执法所，其中涉及审批及处罚的事项，盖章权在县主管职能部门。绍兴县率先探索的“强镇扩权”经验，为浙江省大规模推行强镇扩权提供了经验借鉴。

2007 年 4 月底，浙江省政府为深入实施“中心镇培育工程”，加快推进社会主义新农村建设，出台了《关于加快推进中心镇培育工程的若干意见》(以下简称《意见》)。《意见》开宗明义地写道：“中心镇是统筹城乡发展、建设社会主义新农村、走新型城市化道路的重要节点，是发展县域经济的重要载体，是就近转移农村人口的重要平台”。通过这份浙江省政府这份文件，财政、土地、行政执法、投资项目核准等 10 项经济社会管理权限下放给了 141 个中心强镇，其目的是重点培育 200 个左右省级中心镇，在全省形成一批布局合理、特色明显、经济发达、功能齐全、环境优美、生活富裕、体制机制活、辐射能力强、带动效应好、集聚集约水平高的小城市。

2010 年 3 月，以民营经济著称的温州，大胆酝酿一项创新举措。温州市委、市政府公开提出，要努力将该市下属的柳市镇等 5 个强镇作为扩权改革的试点，解决责大权小的突出问题，建设成为“镇级市”。与传统的以权力下放为主要内容的扩权改革不同的是，温州的改革旨在让镇级政府承担其城市建设和管理的职能，赋予其城市管理的权限和能力，推动小城镇向现代化小城市转型。2010 年 10 月，省委办公厅和省政府办公厅出台了《关于进一步加快中心镇发展和改革的若干意见》，2010 年 12 月 14 日，省发改委、省编委办、省法制办联合出台了《浙江省强镇扩权改革指导意见》等相关配套文件，确定了 200 个省级中心镇名单，通过扩大中心镇经济社会管理权限的体制改革，全面激发中心镇的发展活力，进一步增强中心镇统筹协调、社会管理和公共服务能力，建立规范有序、权责明确、运作顺畅、便民高效的中心镇管理体制和运作机制。2011 年 2 月，省政府办公厅出台了《关于开展小城市培育试点的通知》，选择 27 个试点镇进行小城市培育，赋予其与县级政府基本相同的经济社会管理权限。到 2015 年实现每个镇年财政总收入 10 亿元以上，农村居民人均纯收入 2 万元以上的目标，成为经济繁荣、社会进步、功能完备、生态文明、宜居宜业、社会和谐的小城市。

### (二)强镇扩权改革的动力:倒逼性的治理创新

浙江省强镇扩权改革的背景从根本上来说，就是乡镇政府的经济社会管理权限与乡镇经济社会发展已经越来越不相适应，乡镇治理结构与区域发展的矛盾日益突出，影响了县域经济社会的进一步提升。浙江经济总量有三分之一是小城镇创造的，千强镇的数量连续多年位居全国第一。尤其是近年来，浙江省大力实施中心镇培育工程，小城镇的集聚功能进一步体现。浙江有 735 个建制镇，其中，首批选定的 141 个省级中心镇，到 2009 年底的总人口、建成区人口、农村经济总收入、财政总收入，分别占全省建制镇总量的 35.2%、47.4%、39.0%和 39.6%。全省人口超 5 万、财政总收入逾 5 亿元的 center 镇已达 51 个。中心

<sup>①</sup> 何显明:《从“强县扩权”到“扩权强县”——浙江“省管县”改革的演进逻辑》，《中共浙江省委党校学报》2009 年第 4 期。

镇平均建成区人口 3.2 万, 年均农村经济总收入 105 亿元、财政总收入 3.2 亿元。在这些中心镇中, 又有一批特别突出的强镇, 已初具城市功能和规模, 拥有强劲的辐射和带动能力, 俨然就像个“小城市”。但与经济快速发展相比, 经济强镇的经济社会管理, 仍停留在农村小集镇层面, 基础设施建设、公共品供给严重滞后, 责权利不对称的矛盾十分突出。主要表现在:

一是日益扩大的经济总量和市场化程度与经济性公共服务供给不足。浙江省素以块状经济著称, “一镇一品”、“一镇一业”是浙江经济的典型现象, 相当一批小城镇在建设规模、基础设施、城镇功能、镇容镇貌、综合经济实力、社会事业等方面都有了很大飞跃, 初具小城市的规模, 形成诸如绍兴“杨汛桥”、大唐袜业、龙港不锈钢、柳市低压电器等闻名中外的经济集群。以慈溪市省级中心镇周巷镇为例, 2008 年全镇工业总产值 208.8 亿元, 地区生产总值 56.52 亿元, 财政总收入 5.02 亿元, 自营出口 9.5 亿美元, 常住人口 13.2 万人。其经济总量完全可以与部分中西部省份的区域中心城市相媲美。随着经济总量的持续扩大和市场化、国际化程度不断提升, 使得经济发展对市场监管、金融、涉外服务等公共需求不断增长与经济性公共服务供给能力不足的矛盾日益凸现。工商、税务、环保、质量技术监督、食品药品监督管理等市场监管机构也因管理权限和编制限制, 无法有效地履行市场监管职能。

二是不断增加的外来人口和社会矛盾与社会性公共服务供给不足。随着乡镇经济的快速发展, 外来务工人员不断增加, 许多经济强镇的外来人口规模已经远远超过了本地人口。如萧山衙前镇 2008 年常住人口 2.47 万人, 而外来人口达 4 万多人。温州的柳市镇有常住人口 12.5 万人, 外来流动人口 13 万多人, 人口规模已超过了所在的县城。这使经济强镇的社会管理事务的发生量大幅增加, 各种社会矛盾不断增多并日趋复杂, 社会管理权限已明显地呈现出不相适应, 乡镇政府履行社会管理职能面临越来越繁重的任务和巨大的压力。而现有的乡镇机构编制基本上是按照乡镇标准配置的, 与其实际的人口和经济总量规模存在明显的不适应, 差距较大。可以说, 按乡镇配备的编制数已经无法适应经济强镇日益繁重的公共服务和社会管理需要。许多部门特别是司法、公安、民政、劳动保障等社会管理部门的人手不足矛盾十分突出。

三是日益强烈的制度创新需求与制度性公共服务供给不足。随着乡镇经济的快速发展, 2000 年以来, 浙江各地先后对原有乡镇行政区划进行了较大规模的调整, 目前全省建制镇的平均人口规模从 2 万人左右增加到 5 万人左右, 镇区面积普遍扩大到 5 平方公里以上, 其中中心镇的人口和镇区面积平均达到建制镇人口和镇区面积的 1.5—2 倍以上。如义乌市佛堂镇和慈溪市观海卫镇建成区面积均达到了 10 平方公里, 总人口分别达 10 万和 20.4 万人。但受制于行政层级和权力配置, 乡镇政府缺乏与经济社会发展相适应的自主性, 不利于构建良好的区域发展制度环境。当前体制下, 土地、金融、电力等对区域经济发展有重要影响的要素指标都实行自上而下的等级化配置, 高层级政府凭借行政层级的优势往往在要素的配置上向中心城市或县城倾斜, 使得乡镇的要素配置远远无法满足发展所需。尤其是在财政资源配置上, 随着财政体制不断调整, 财政收入的划分上越来越有利于上一级政府, 而各种事权却不断下放到基层, 导致了乡镇政府财政压力日益增大, 政府负债十分严重, 直接影响到农村公共服务的供给和城市管理职能的履行。如慈溪市观海卫镇每年约需 1.8 亿元来维持全镇正常运行, 而正常年镇财政剔除土地出让金分成外, 可用仅 1.2 亿元。

### 三、过渡性的治理创新: 考验制度的可持续性

强镇扩权改革的实施有效地增强了乡镇政府的自主性, 提高了行政效率和全面履行政府职能的能力, 优化了发展的制度环境。但从体制改革的取向来看, 强镇扩权只是在现有行政管理体制框架下对县乡经济社会管理权限的调整, 而且强镇扩权其本身是一种依靠行政力量破除阻碍市场经济发展的体制性因素的行为, 是一种通过重新分配公共权力资源推进区域经济按市场规律运行的举措, 具有明显的局限性和过渡性。强镇扩权改革是一个政府间关系的重新调整过程, 涉及重大利益的分配和制度的重构, 其要深入推进面临着诸多的体制性难题。

一是法律上的障碍。在现行法律体系中, 市县的管理权限得到了明确的承认和体现。尤其是行政许可法实施以来, 市县政府部门的相关管理权限进一步得到了相关法律的明确, 权力下放反而是对现行法律秩序的破坏。从目前强镇扩权改革的实践来看, 各地普遍存在着权力下放的合法性不足的问题, 如涉及行政许可和行政处罚的权限基本上是通过委托形式下放给乡镇政府

行使的。但行政许可法和行政处罚法规定，行政机关只能在其法定职权范围内，依照法律、法规、规章的规定，方可委托其他行政机关实施行政许可和行政处罚，因此，这些行政许可和行政处罚权的下放尚缺乏充足的法律依据。如此一来，大量以委托方式下放的权力都将遭受“权责不统一”的尴尬，即权力已下放给乡镇政府，但一旦引发诉讼，仍以原机关为行政诉讼的被告（行政复议中也存在这个问题）。

二是制度上的障碍。长期以来，我国政府间关系的制度安排基本上是按照中央—省—市—县—乡五级行政体制、下管一级的原则建立相关制度的。由于长期以来的行政层级体制，市县对乡镇政府的管理在财政体制、干部人事、政绩考核、项目审批、资源分配、公共服务等方面已经全面制度化、程序化了，很多制度的运行已经较为成熟。因此，强镇扩权深入实施之后，在不少领域县乡两级政府将分而治之成为相对独立的主体，这就要涉及到方方面面的制度变革，打破县对乡的各项管理制度，重新建构上下级政府间的制度关系和运行机制，其面临的障碍和难度可想而知。

三是利益上的障碍。改革是深层次的利益调整过程。强镇扩权弱化了市县政府对乡镇的控制力，必然会涉及到利益重新分配的问题。在传统体制下，行政层级较高的区域中心城市和县级市出于城市经济的发展壮大，通常会利用政治优势和行政权力汲取所辖乡镇的资源利益，乡村财富向城市日趋集中，导致城乡差距越拉越大。由于在一定时间和区域范围内，公共资源的总量是一定的，实行强镇扩权之后将一定程度上阻断了市县对乡镇的利益汲取，则必然相应带来其所属县级市能够占有的公共资源的减少，两者在一定程度上是一种此消彼长的零和博弈关系。（据调查，相对一般镇而言，目前中心镇在财政税收方面享受的优惠政策，主要体现在基数内分成、超收分成、增值税专项分成、经营性土地出让金净收益返还等方面的分成比例略高于一般镇 10% 左右）。因此，作为改革的利益受损方——县级市政府，就不可避免地会利用其行政层级上的优势反对或阻碍改革的推进。

四是观念上的障碍。由于对当前发展阶段、体制特征、中心城市作用等认识上的不同，当下推进强镇扩权改革并非是一项取得各方共识的改革。国内外的经验证明，大城市作为国家或区域性的经济增长极，在辐射和带动国家或区域经济发展中具有一般中小城市所不可替代的作用，特别是在人才、信息、技术、金融和经济运行质量等方面，大城市具有独特的优势。部分人士指出，中国当前已经进入了大都市化和都市经济圈发展阶段，培育大都市对增强国家综合实力和国际竞争力的意义要远大于培育县域经济，而且在中国特有的体制环境下，行政地位即政治权力因素对城市发展的影响会超过经济因素的作用。因此认为，在培育大都市过程中，仍然必须发挥政府的主导作用，在一定时期内将公共资源更多向中心城市倾斜和集聚，而推进强镇扩权、加快小城市发展会弱化区域中心城市的统筹协调能力，不利于壮大中心城市的发展，进而降低了整体经济的竞争力。

## 四、迈向地方治理的制度路径

中国政府间关系的调整必须走出权力收放、无序博弈的局面，从整体上、自上而下地构建制度化分权体制，合理划分政府间的职责权限，用法律和制度来保障中央政府的权威性和各级地方政府的自主性，使地方政府逐渐从中央政府和上级政府的“代理机构”转化为地方公共利益的“合法代理者”，发展和维护地方公共利益，促进地方社会经济的发展。<sup>①</sup>同时，强镇扩权改革也不仅仅是行政权力的政府间纵向调整，涉及到一系列的制度变革和体制创新，必须统筹谋划、整体推进。

一是必须与政府职能转变相结合。当前上下级政府间关系出现种种矛盾和冲突，其深层次原因在于各级政府职能转变滞后于经济社会发展。如宪法上根本没有位置的地级市却顽强地演化为一级行政管理实体，这说明了在目前的政府架构中存在着一股强大的力量，这种力量要求在省与县之间必须设立一个中间行政管理实体，从而支持着地级市的存在。而支撑行政层级增加的这种力量，来自现行政府间关系下过于宽泛的政府职能边界。在各级政府职能无实质性变化的前提下，随着乡镇扩权改革的大规模铺开，上级政府很快就会发现，在许多领域由市直接管理乡镇，乃是一种超出自己能力的制度安排。浙江省的经济发达地区之所以能够在乡镇扩权改革上先行先试，与其民营经济相对发达、市场机制相对成熟、政府职能定位相对合理等密切相关。因此，强镇扩权、政府间关系的调整，关键不是多设一个层级还是少设一个层级更合理，而是涉及政府职能定位问题，涉及公共事物治理权限在政府与社会、市场之间的合理配置问题。

<sup>①</sup>马斌：《政府间关系：权力配置与地方治理——基于省、市、县政府间关系的研究》，浙江大学出版社，2009 年，第 205—206 页。

二是必须与政府机构改革相结合。在行政管理中，职能、结构和机构是统一的整体。实行强镇扩权改革打破了传统的政府组织结构，推进了政府职能的转变，政府机构必须进行适应性的调整，否则，下放的管理权限就没有合适的人员和组织机构来承担，造成了事权与政府能力之间的悖论。因此，必须重构政府间职能—结构—机构的关系，改变原先依据行政级别配置职能、设置机构和确定编制的方式，根据经济发展水平、人口规模和社会发展阶段等区域特点和发展，在政府职能的配置上赋予更大的自主权，科学设置机构和确定编制总数，并在核定的机构编制总数内由各级政府自行设置机构和分配编制。积极调整相关部门的人员力量配置，腾出人员编制充实加强市场监管、社会管理和公共服务部门力量。探索推行“大部制”，对现有部门中职能交叉、业务相近的机构及其职能进行整合，理顺和规范部门间的职责分工，推行政府事务综合管理。

三是必须与行政区划调整相结合。一方面，实行强镇扩权改革，上级政府将直接面对更多的基层政府，尤其对一些人口众多和乡镇数量较大的地区而言，会出现上级政府管理幅度过宽、管理难度加大等问题，将直接影响制度的正常运作与绩效。因此，适当地进行行政区划调整，将部分规模较小、区位相邻的乡镇进行合并有利于行政效率的提高和区域经济竞争力的增强。另一方面，当前，我国仍面临着具有国际竞争力的大城市缺乏，区域中心城市带动能力不强等问题，造成这一问题的一个重要原因是部分城市腹地狭小、经济规模偏小，地级市作为区域中心城市其发展空间不足、产业竞争力不强、服务业发展滞后，缺乏应有的辐射带动能力。因此，要从优化区域生产力布局的角度，将一些靠近中心城市的、发展水平较高的乡镇纳入区域中心城市或县级市的城区，这有利于完善区域内的产业分工，促进公共资源的优化配置和城市竞争力的大幅提升。

因此，小城镇政府要借鉴大中城市管理的有效经验，引入现代化城镇管理方式，创新政府治理结构，逐步实现由乡村管理向城镇管理转变，由经验管理向科学管理的升级。在具体的改革措施上，要做到以下几个方面：

第一，要以县域为单位推进县乡综合改革，改革并不限于乡镇政府本身，也应包括县直部门及事业单位，实行上下联动、整体推进。强镇扩权改革不仅仅是一种单项的制度创新，而是一次综合性的配套改革，改革涉及整个行政管理体制的方方面面。在推进改革过程中必须以县域为单位，实行县乡联动、整体推进，从而将乡镇改革扩大到乡镇及县直属部门，实行省市县乡配套的整体改革模式。此外，在乡村公共服务体系的构建上，要力图改变传统的以乡镇为主体、组织和提供公共服务的供给模式，重新构建以县域为单位、以中心镇为节点、接受区域中心城市辐射的乡村公共服务体系。按公共服务的性质和需要以及相应组织的服务功能和经营管理成本设立相应的组织和机构，形成以县域为单位的纵横交错的新型服务网络和服务体系。<sup>①</sup>

第二，要合理划分政府间的职责权限，将执法权适当下放，经费、人员、权力逐步下移，实现职权责相统一。要在明确中心镇功能定位的基础上，科学合理地配置政府权力，坚持简政放权，理顺条块关系，增强乡镇的管理协调能力，将乡镇政府建成适应现代城市发展的治理主体。市县必须按照政治、经济和社会功能分化的要求，对乡镇社区机构、组织进行重组，使其政治、经济和社会资源均得以有效配置，要将应该由乡镇政府履行的权力坚决地下放给乡镇，通过下放权力，把乡镇政府的职责和权利统一起来，以强化中心镇统一管理本区域政治、经济、社会发展的功能。同时，规范垂直关系体系，增强乡镇派出机构的综合执法权力，建立起政令畅通、协调有序、运转高效的管理体系。

第三，要根据职能定位和责任权限，重新配置机构、岗位和人员，并逐步实现定岗定编的法制化。要根据职能需要严格规范政府机构和岗位、人员设置。按照减少机构、整合资源、综合设置、提高效率的要求，结合人口规模和经济实力以及经济社会转型时期的工作要求，从紧设置乡镇内设机构，从严控制领导职数和人员编制。对于不必要的或业务相近的机构和部门予以坚决地撤并，不搞上下对口，也不搞一刀切，应根据不同机构的特点及其需要设立机构，在对不必要的机构精简的同时，对于需要加强的机构应当充实和加强。同时，必须把乡镇机构改革纳入到法制化轨道，加强和完善对乡镇政府机构、人员编制的依法管理，此即依法定编。

第四，要旨在转变政府社会管理和公共服务的模式，从单纯的依赖政府直接提供服务向通过市场“购买”部分服务的方式转变。按照“养事不养人”的原则，坚持市场取向，大力推进“七站八所”的市场化、社会化及民营化，将竞争机制引入公共

① 项继权：《湖北乡镇改革的新思维》，《学习月刊》2004年第7期。

---

产品的生产和供给领域，鼓励和支持私营企业和社会组织参与和提供公共服务，实现公共服务和社会管理的社会化、多元化和契约化，并建立政府与这些社会组织 and 经济组织之间的“伙伴关系”和“合作关系”，形成以县域为基础、以政府为主导、公私合作的多元化乡村社会服务体系。在公共服务的方式上，不是政府完全垄断公共服务，而是尽可能动员和利用社会的力量参与提供公共服务；不是政府直接提供所有的公共服务，而是通过市场和社会“购买”部分公共服务。如积极探索公交、水利、环卫、广播电视等公共服务的市场化、社会化和民营化，这样有利于节约管理成本，提高公共服务的质量和效率。

此外，还要深化人事制度改革，加强乡镇干部队伍建设，创新人才流动、激励和培训机制，优化人员配置，将优秀人才尤其是现代城市管理的优秀人才吸纳到基层政权组织中来。