

府际关系调适下中心镇扩权改革的 实践探索与优化路径 ——基于绍兴市的调查分析

诸凤娟 邵青¹

【摘要】在我国多层级政府权力架构中，乡镇政府可行使的权力少、可支配的财力弱，但在社会管理、公共服务方面承担的事项多，围绕着条块体制和县乡关系，有关乡镇行政体制改革的争议不断。后农业税时代，经济发达地区的乡镇政府在经济发展、社会管理、公共服务等领域面临着与欠发达地区迥异的发展困境，因而在县乡府际关系调适的背景下，需要探索出一条乡镇行政体制改革的实践路径。本文以绍兴市为例，聚焦经济发达地区中心镇扩权改革的发展演进、组织架构设计及权力运行制约，进而探讨了服务型政府建设理念下中心镇行政体制改革的优化路径。

【关键词】府际关系 中心镇 扩权改革 绍兴市

【作者】诸凤娟，绍兴文理学院马克思主义学院教授；邵青，绍兴文理学院商学院讲师。（绍兴 312000）

乡镇政权是我国多层级政府体制中的底层，处于政治权力的末梢，但又是国家农村政策得以贯彻落实的执行者。进入新世纪以来，对于乡镇政权何去何从，以及构建一个什么样管理模式，理论界观点各异。在农村税费改革（2000-2005）、全面取消农业税（2006以后）等重大政策影响下，乡镇政权——这个长期以来权限职能全国整齐划一的基层政权建制——的职能定位及其发展方向成为焦点问题。

对于经济发达地区而言，面对乡镇不断增长的经济总量、不断增多的外来人口、不断提高的公共服务需求，需要进一步增强乡镇政府的行政管理能力，理顺县乡间条块关系，发挥乡镇政府在经济社会事务管理中的重要作用。发端于浙江省绍兴市的强镇扩权改革，正是经济发达地区县乡基层治理改革的创新性探索，取得了良好的成效，但在此过程中也显现了一些深层次制约因素。本文在深入调查基础上，探讨新时代发展进程中发达地区乡镇行政体制改革的实践探索及政策优化路径，为全国城乡基层治理改革提供经验借鉴。

一、县乡府际关系与中心镇扩权改革的实践探索

（一）县乡府际关系

在多层级政府体制下，上下级政府间围绕着权力配置、资源分享、事权划分等形成错综复杂的府际关系。我国五级政府架构下，府际关系主要涉及“中央与地方（省）”、“省-地市-县（区）-乡镇”政府间关系，以及下级地方政府与归属上级政府

¹**基金项目：**本文为浙江省哲学社科规划一般课题“社会主义和谐社会的正义观研究”——以浙江省为例（14NDJC077YB）和浙江省中国特色社会主义理论研究中心基地课题“基于社会主义市场经济的和谐正义观研究”（12JDYB08）、浙江省哲学社科规划一般项目“风险感知视阈下邻避冲突的生成机理及其阻断策略研究（17NDJC140YB）”、教育部人文社科青年基金项目“环境正义视角下的邻避冲突治理研究”（13YJC630127）的阶段成果。

的垂直部门间关系，即“条块关系”^①。改革开放以来，围绕着经济建设任务，国家在政府间关系处理上，遵循“政治集权、行政分权”规则，即上级政府掌控下级政府主要领导的人事任免权，同时赋予地方政府在其辖区内较大的行政权。“简政放权”成为20世纪80年代以来，我国地方政府改革的主导方向，但对乡镇政府来说，则经历了“放权-收权-放权”的反复过程。由于乡镇政府是条块体制的集结点，改革过程中各种矛盾和问题也在此凸显出来。例如1986年发端于山东省莱阳市以县权下放为主旨的“简政放权”试点改革，建立了乡镇财政，并把市直20多个涉农部门的分支机构下放给乡镇政府管理，取得了较好的改革效果。然而，这种以“条条放开、块块搞活”为内容的改革触及到了一些省市部门的利益，部分有钱有权的站所被收回，只剩下一些无利可图的“包袱”站所归乡镇管辖。最终使得这场以“解决条块矛盾、健全和完善乡镇政府职能”为初衷的改革以上级政府的“甩包袱”而宣告结束^②。

县乡政府间关系在上世纪90年代末，随着农民负担日益沉重、干群关系趋紧的态势下，再次成为政府行政体制改革的热点。对于乡镇政府何去何从，以及构建一个什么样管理模式，理论界观点各异。从乡镇政府“去留”的角度分析，存在两种大的选择模式：一是保留乡镇作为一级完备政权建制，但必须加强体制创新；二是废除“乡政村治”格局，实现对现有体制的重塑，形成一种全新的管理模式^③。具体来说，主要有“强化论”、“虚化论”、“半自治论”和“取消论”主张。其中，“强化论”认为，应该强化国家对农村社会的主导作用，加快转变政府职能，改革乡镇财政体制，精简乡镇机构和人员，采取有力措施提高干部素质并使其行为制度化，县级政权要简政放权，下放各部门在乡镇的下设机构，以改变目前乡镇体制上条块分割状况。“取消论”主张撤销乡镇政府，实行类似村民自治的社区性“乡镇自治”。其理由是计划生育工作已上轨道，乡镇干部的主要任务是收税费，收税费的目的是养人，没有必要再保留乡镇。而“虚化论”、“半自治论”则主张弱化乡镇政府的行政职能，强化其作为地方自治团体的作用。

从2006年国家全面取消农业税、建设社会主义新农村及推行强农惠农政策等重大改革部署分析，乡镇作为连接国家与社会、城市与农村的节点，其在国家经济社会管理事务中发挥着越来越重要的作用。特别是后税费时代，乡镇政府的职能转向基本公共服务供给，由财政资金的汲取者转向农村社会资源的输入者，因而乡镇政府的职能定位、角色转变，以及县乡关系调适是当前基层行政体制改革的重点。从区域性角度看，国家幅员辽阔、东中西部地区经济发展水平差异明显，因而各地区乡镇政府所面临的改革任务也应呈现差异性。对于经济发达地区而言，面对乡镇不断增长的经济总量、不断增多的外来人口、不断提高的公共服务需求，取消、弱化乡镇政府显然是不符合发展实际的，反之需要进一步增强乡镇政府的行政管理能力，理顺县乡间条块关系，发挥乡镇政府在经济社会事务管理中的重要作用。

（二）绍兴市中心镇扩权改革的实践探索

“强镇扩权”改革，是地处经济发达地区的地方政府面对镇域范围内快速增长的经济总量、日益庞大的外来流动人口的发展现实，在不突破国家现行法律制度框架基础上，调整优化县乡政府间权力配置，规范乡镇政府权力运行，激发发展活力、培育治理理念的政府创新行为。其本质是面对乡镇经济实力强、社会管理任务重、城镇基础设施差等发展现实与乡镇政府权力小、财力弱、管理队伍散和弱等行政管理体制间的矛盾，努力使得二者间协调发展的一次改革尝试。2006年以来，肇始于绍兴县的中心镇扩权改革，经过近十年的实践探索，形成了具有发展层次性、制度体系性的基层治理架构，一定程度上代表了发达地区推进新型城市化的发展道路^④。

从绍兴市强镇扩权改革的实践探索来看，其大致经历了以下发展阶段：

1. 探索萌芽阶段（2005-2006年）。上世纪90年代以来，浙江省推动“强县扩权”改革，将部分地级市享有的经济社会管理权限下放至扩权县（市），极大地改善了县域经济发展环境，促进了经济强县经济社会的快速发展和综合实力的迅速提高。为进一步促进乡镇经济发展，2006年绍兴县出台《关于加快钱清等五镇建设发展工作的意见》，将原属于县政府管理的审批、管理、财政、人事等30项职权下放至杨汛桥、钱清、福全、兰亭、平水等五镇。至此，这场由县级政府主导的县乡间权力关系调整的改革试点，为绍兴市及浙江省强镇扩权的全面推广奠定了经验基础。

2. 试点推广阶段（2007-2009年）。2007年浙江省政府出台《关于加快推进中心镇培育工程的若干意见》（浙政发[2007]13号），提出有重点地选择200个左右中心镇分期分批进行全方面培育，其中绍兴各县（市、区）有12个镇列入第一批141个省级中心镇之中。2009年，《中共绍兴市委、绍兴市人民政府关于积极推进扩权强镇工作的若干指导意见》（绍市委发[2009]56号），进一步明确了向各中心镇下放15个方面、72项事权，同时积极推进一般乡镇扩权。

3. 内涵提升阶段（2010-2013年）。这个阶段是从中心镇扩权向小城市培育的试点阶段。2010年，浙江省委省政府办公厅出台《关于进一步加快中心镇发展和改革的若干意见》（浙委办[2010]115号），提出到2015年将全省200个中心镇建成经济特色明显、社会事业进步、生态环境优良、功能设施完善的县域中心或副中心，努力把一批规模大、条件好的中心镇培育发展成为现代新型小城市。2010年，绍兴各县（市、区）有8个镇纳入第二批63个省级中心镇试点名单；同时，增加8个市级中心镇培育单位。在28个中心镇中，店口、钱清、崧厦纳入省级小城市培育试点名单，再遴选出14个市级小城市培育试点单位。此外，平水、杨汛桥、店口和钱清四镇纳入第二、三批全国发展改革试点小城镇名单。至此，我市形成了国家级、省级、市级多层次，交叉重叠的中心镇发展模式。在前期强镇扩权基础上，再次下放9个方面、44项事权，实现了从中心镇扩权向小城市培育的内涵提升发展。（见表1）

4. 发展创新阶段（2014年以来）。《浙江省强镇扩权改革的指导意见》（浙政办发[2014]71号）提出赋予省级中心镇相应的经济发展、便民服务、综合执法等方面管理权限，创新户籍管理制度，完善行政管理体制等改革任务，列出77项经济管理事项扩权指导目录和60项社会管理事项扩权指导目录，在全省掀起新一轮强镇扩权改革热潮。《中共绍兴市委绍兴市人民政府关于深入推进新型城市化的实施意见》（绍市委发[2014]61号）提出要培育发展小城市、建设中心镇，实现中心城市、县域中心城市、现代化小城市更具特色、协调发展的目标。同时，要深化行政管理体制、城镇建设投融资体制、户籍制度等配套改革，加快基础设施建设、推动产业集聚、人口集中、资源集约和功能集成，提升中心镇集聚辐射能力。当前，中心镇正处于产业转型升级与集聚、行政管理体制改革创新阶段，需要进一步突破中心镇发展中存在的体制性、制度性、资源性障碍，推动我市中心镇及小城市发展迈上新台阶。

表1 绍兴市中心镇及小城市培育试点名单

级别	数量	批次	名单
国家级改革试点小城镇	4	第一批（2008）	平水镇、杨汛桥镇、店口镇
		第二批（2012）	钱清镇
省级中心镇	20	第一批（2007）	皋埠镇、钱清镇、杨汛桥镇、平水镇、大唐镇、店口镇、崧厦镇、章镇镇、丰惠镇、甘霖镇、长乐镇、儒岙镇
		第二批（2010）	兰亭镇、福全镇、枫桥镇、牌头镇、次坞镇、小越镇、黄泽镇、澄潭镇
市级中心镇	8		马鞍镇、道墟镇、沥海镇、璜山镇、五泄镇、三界镇、崇仁镇、大市聚镇
省级小城市	3	第一批（2011）	钱清镇、店口镇

培育试点镇		第二批（2014）	崧厦镇
市级小城市 培育试点镇	14		皋埠镇、杨汛桥镇、平水镇、福全镇、兰亭镇、马鞍镇、枫桥镇、牌头镇、次坞镇、璜山镇、小越镇、甘霖镇、长乐镇、儒岙镇

注：黑体加粗的17个中心镇，同时又是小城市培育试点镇。

资料来源：根据省、市县有关文件整理。

二、中心镇组织架构设计与权力运行制约因素分析

（一）扩权后中心镇组织架构设计

中心镇围绕着产业集聚、人口集聚两大发展目标，从规划编制、基础设施建设、基本公共服务供给、社会管理创新等方面进行改革创新，逐步建立适应小城市发展需要的功能设施、行政组织架构、管理制度体制等。但作为我国行政管理体制中“条块”结构的集结地，中心镇政府及其所属事业单位，县（市、区）政府设置在中心镇的公安、国土、工商等派出机构在行政管理过程中，形成错综复杂的“条块”关系，进而影响着中心镇行政管理体制的改革发展。根据对诸暨市D镇、柯桥区Q镇的实际调研，勾勒出中心镇扩权后组织机构设置、人员配备及权力下放与承接方面的基本情况^⑥。

1. 中心镇政府组织架构及人员配置

2007年，根据《诸暨市D镇机关职能配置、内设机构和人员编制方案》、《关于扩大D镇经济社会管理权限的方案》，D镇政府设置三局三办二中心^⑦。其中，城建局履行市国土资源局、规划局、建设局、建筑业管理局等部门委托授权镇政府行使的管理职能；经济发展局履行市发展和改革委员会、经济贸易局、对外经济贸易合作局、安全生产监督管理局、环境保护局、劳动和社会保障局等部门委托授权镇政府行使的管理职能；社会事业局履行市民政局等部门委托授权镇政府行使的管理职能；农业农村办公室履行市农业局等部门委托授权镇政府行使的管理职能；综合治理办公室履行市司法局等部门委托授权镇政府行使的管理职能；招投标分中心，负责组织实施市招投标监督办公室委托授权的招投标工作。人员配备方面，D镇行政编制69名、事业编制50名。

2012年，根据省小城市培育试点镇和中心镇行政执法体制改革的指导意见，诸暨市编办公布了D镇机关内设机构和人员编制“三定方案”，镇政府内设机构按照职能归口设置10个综合性办公室，即党委政府办公室、城乡规划建设办公室、经济发展办公室、公共服务办公室、社会管理办公室、农业农村办公室、公共资源交易管理办公室、行政审批服务办公室、综合行政执法办公室、社区服务管理办公室，以及D镇事业综合服务中心^⑧。人员配备方面，行政编制69名，事业编制60名。2015年，实有镇编干部106人，其中行政编制57人、事业编制49人。当前，其他中心镇在内设机构设置上类似于D镇，人员配备方面行政加事业编制维持在80-90人左右。

2. 县级权力下放与中心镇承接

中心镇扩权本质上是在现行政府管理体制下，调整县（市、区）政府与乡镇政府间的权力配置，县级政府对应的是权力下放、中心镇政府面临的是权力承接，二者间又围绕着权力背后的利益关系进行博弈。从县级政府来看，涉及权力委托授权的合法性、防止权力滥用问题；从乡镇政府来看，涉及到权力承接能力、权力的规范运行问题。从实际调研来看，经过多轮的权力

下放，中心镇政府获得了经济社会管理事项较大的权力，但在不增设机构、增加人员编制情况下，面临着权力承接能力不足难题。

以D镇为例，《中共诸暨市委诸暨市人民政府关于扩大镇乡（街道、管委会）行政审批权限的实施意见》（诸市委[2012]49号）提出“按照充分授权、依法下放，权责统一、提高效能，分步实施、循序渐进”的原则，将市发改局等28个部门的152项事权下放给全市27个镇乡（街道）、开发区管委会、珍珠产业区管委会、东白湖管委会、五泄旅游度假区管委会等单位。其中，委托下放90项事权、延伸下放62项事权到分布在乡镇的所属站所。2014年，诸暨市重新调整镇乡（街道、管委会）行政审批权限，将市发改局等27个部门的183项事权下放到上述27个乡镇级单位。其中，委托下放103项、延伸下放至其所属站所80项^⑥。

3. 成立中心镇行政服务中心

在我国“条块”体制下，乡镇政府没有形成独立的一级财政，也缺少法律赋予的行政执法权和行政处罚权。因此，在乡镇区域内，县级政府部门中的公安、财政（地税）、市场监管、国土资源、建管、环保等单位设立分局、站所，成为上级业务单位的派出机构；同时，乡镇政府围绕经济发展、社会事业、农业农村等事务，成立综合办公室或中心，加上乡镇所属事业单位，形成了乡镇基层政府管理中的“条块”结构。

鉴于绍兴市中心镇扩权主要采取委托下放、延伸下放等形式，结合县（市、区）政府行政（便民）服务中心建设实践，为更好地履行扩权后各项便民服务，诸暨市D镇、柯桥区Q镇等建立了镇级行政服务中心。目前Q镇行政服务分中心共有20个区级审批职能部门的249项事项进驻，其中区级审批部门单设窗口11个，办理审批服务事项179项；镇政府综合窗口1个，办理6个区级审批职能部门的45项委托授权事项和3个区级审批职能部门的25项代办事项；目前分中心共有窗口工作人员32名。2014年度分中心受理办结事项48607件。

从实际调研情况来看，镇级行政服务中心目前的业务办理主要以县（市、区）级政府部门的派出机构为主，即公安、国土资源、市场监管、环保、财政（地税）等“条”线部门，履行以机构延伸方式下放到中心镇的经济社会事项管理职能。以这种方式进驻镇行政服务中心的人员编制在县（市、区）主管部门，中心镇政府负责日常考核、奖励性工资发放等。乡镇政府进驻镇行政服务中心的窗口，主要是承接县（市、区）政府部门委托授权事项的办理审批。

4. 成立综合执法中心

对中心镇而言，除获得经济发展方面的权力外，城市建设与管理、公共服务与社会管理也是小城市培育试点的重要内容。由于法律上行政执法和处罚权只属于县级以上政府，中心镇政府面临行政执法主体的身份障碍。从绍兴市的改革实践来看，2005年强镇扩权改革时，在乡镇成立了一个挂牌的虚设机构——综合执法所（即综治工作中心），执法人员由乡镇的“四办两中心”的行政和事业编制人员兼任，一般每乡镇6-7人^⑦。

2011年，Q镇成立城市综合执法中心，该中心实行部门派驻，公安、规划、工商、食品药品监管、环保、交通运输、城管、质监等8个部门各选派2名具有执法资格的工作人员到Q镇城市综合执法中心，行使社会治安、规划管理、工商行政、食品卫生、环境保护、技术监督等执法职能，各部门以本单位名义开展行政执法并承担相应的责任。管理方式上，实行“双重管理”，Q镇安排1名中心负责人，负责牵头协调有关行政执法活动。D镇自2012年起，开展相对集中行政执法试点改革。在D镇设立城市管理执法中队，为市行政执法局的派出机构，与镇综合行政执法办公室合署，日常管理以镇为主，在区域内统一行使城乡规划建设管理、农业管理、资源环境管理等行政执法权。

（二）中心镇权力运行的制约因素分析

从乡镇政府的组织职权来看,《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,乡镇政府的职责不包括行政监察、城乡建设事业、环境和资源保护、民族事务等方面的内容;从人员组成来看,镇政府由镇长、副镇长组成。中心镇扩权改革在不突破我国现有政府权力关系下,面临着一系列体制性制约因素。

1. “条块”体制削弱了中心镇行政权力

长期以来乡镇层级的政府架构是“乡镇政府+七站八所”,“七站八所”是指由县级政府职能部门、上级垂直政府部门在乡镇设置的派出机构或分支机构,以及乡镇所属的事业单位等。国家法律并没有赋予乡镇政府行政执法权、资源环境保护权;同时,法律也明确乡镇政府的内设机构及人员并不属于乡镇政府组成序列。部署在乡镇的派出机构、分支机构是代表上级政府在乡镇履行行政管理职能权限的,其业务指导、人员编制、工资福利、干部考核晋升等都归属上级政府,乡镇政府只负责日常的管理工作。实践中,一些重要的经济社会管理事项都由县级政府的派出机构掌控,乡镇政府实际上很难调动这些机构的人员。因此,从一级政府完备性角度分析,乡镇政府无论是在财政体制、权力体制、机构设置上,都不能归属于一级完备政府。“条块”体制弱化了乡镇政府的行政管理权力。

对中心镇而言,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,有明显的局限性和过渡性^⑥。绍兴市中心镇扩权改革至今已有十年,调研情况显示“条块”矛盾依然存在,只不过通过建立镇级行政服务中心,乡镇政府同派出机构的一些窗口、单位合署办公等方式,一定程度上缓和了二者之间的矛盾。本文认为,中心镇扩权改革是一个政府间关系重新调整的过程,涉及重大利益分配和制度重构。在县乡压力型行政体制下,县级政府向中心镇下放的经济社会管理权限属于行政性分权,具有随意性、不可预见性等特征,导致中心镇对县级政府具有较大的依赖性,实际过程中又出现县乡之间的讨价还价行为。中心镇扩权改革的深入推进面临法律、制度、利益、观念等障碍。

2. 财政分成体制制约了中心镇财政能力

分税制改革对地方四级政府间的税种收入划分至今没有明确,导致地方财政管理体制变化反复、矛盾显现。总体发展趋势是财政收入向中央、省级政府集中,事权向县、乡政府下放。通过财政转移支付制度,一定程度上缓解了县乡政府财力与事权不匹配现象。由于地方政府间没有形成规范有序的财政收支管理体制,县级政府与乡镇政府主要采取财政收入分成的办法分配财力,乡镇政府在完成国家、省级政府应上缴的财政收入基础上,与县级政府采取比例分成形式获得财政收入。强镇扩权的重要内容之一即赋予中心镇一定的财政管理权。如绍市委发[2007]26号提出“全额返还镇征收的城市维护建设税;中心镇规划区范围内的基础设施配套费、教育费附加、水利建设专项资金、市场管理费、排污费、水资源费等,除规定上缴中央、省部分外,市、县(市、区)留成部分80%以上留镇;土地出让金的净收益80%以上留镇”等。近几年为支持中心镇建设,土地出让金净收益100%归镇所有。

具体到各县(市、区)政府与各中心镇之间的财政分成,主要是按照某年镇上缴的财政收入为基数,确定上缴任务;超收部分,县乡政府间再按照比例进行分成。从全省中心镇财政收入分成情况分析,一个普遍的现象是中心镇财政收入数额较大,但通过返还机制每年获得的可支配财政收入所占比例较小。如2014年,D镇财政收入10多个亿,通过分成获得的可支配财政收入约为1.3亿元,且D镇作为省级小城市培育试点镇,诸暨市给予特殊照顾。调研中了解到,2015年D镇财政支出约为4亿元,除去来自财政分成获得的收入外,主要依靠土地出让收入进行城市基础设施建设、公共服务供给。但在中心镇经济发展面临转型、城镇房地产市场需求不旺、城镇人口集聚动力不足等背景下,不改变县乡政府间财政收入分成体制,中心镇政府可挖掘的财政收入潜力不足。

3. “重经济、轻服务”理念制约了人口集聚能力

党的十八届五中全会提出“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，其中协调发展突出强调了城乡间、经济与社会领域的协调发展问题。对于乡镇政府来说，同样存在“重经济、轻社会”现象。城镇基础设施建设、外来流动人口管理与服务等方面，既缺乏足够的财政资金支持，更缺少服务供给动力。特别是国家财政有关基本公共服务方面的财政转移支付并没有随人口流动而拨给流入地政府，而是按照户籍制度拨给流出地政府，导致中心镇政府在外来流动人口管理服务上呈现选择性。

当前中心镇经济增长连年保持较高水平，尽管中心镇建设、公共服务方面有较大改观，但相较于经济增长情况，仍显得较为滞后。同时，城镇人口集聚面临较大难题。中心镇人口集聚主要来自本地农业户籍人口和外来流动人口，目前这两大部分人口在转变为城镇居民上的动力不足。本地户籍农业人口不转变为城镇居民，同样可以享受到与城镇居民相差无几的基本公共服务、社会保险；外来流动人口面临着产业转型过程中工作的稳定性、在城镇定居的买房压力，以及户籍所在地土地的潜在收益，也缺少转变为城镇居民的内在动力。

三、府际关系调适下中心镇扩权改革的政策优化路径

当前绍兴市中心镇扩权、小城市培育试点等改革创新取得了实际的成效，为经济发达地区适应城乡经济工业化、城镇化要求的自我改革完善，对于统筹城乡一体化发展、加大中心镇对农村地区的辐射带动显现了较强的作用。中心镇扩权改革，表面上是县乡政府间在不突破现有体制框架基础上的政府间内部关系的调整优化，但在深层次上凸显了发展理念的转变、政府与市场关系的调适。本文认为，绍兴市中心镇扩权改革的实践经验，为经济发达地区中心镇扩权改革提供了鲜明的路径启示，具体表现在以下几个方面：

（一）合理调整中心镇行政区划，突破中心镇发展空间障碍

随着城市化进程的加快，基层社会的经济、文化交流日益频繁和便捷，产业间的互补性明显，文化上的认同感增强。但在政府管理层面，各地区间的行政权力边界清楚，涉及土地、矿藏、招商引资项目、基础设施建设等核心利益时，地方政府间的竞争性异常激烈。行政区划界线本质上成为地方经济社会发展资源配置、产业规划等的逻辑基础，合理的行政区划是促进地方经济社会发展的理论前提。

就乡镇区域来说，我国东中西地区乡镇所辖区域面积差异巨大，东部经济发达地区的乡镇在土地资源、区域空间拓展方面有更迫切的需求，但受制于行政区划历史传承和现实考量，进而影响了乡镇经济社会的更好发展。以绍兴市28个中心镇为例，行政区划面积低于全省平均水平，而一些经济更发达、发展前景更好的经济强镇，其行政区划面积反而小于一些相对落后的中心镇。镇域发展空间狭小，必然制约了工业化发展过程中对土地资源的需求，也限制了中心镇向小城市培育过程中城镇基础设施建设的土地需求。小城市因空间狭小，各种公用事业也难以形成规模经济效应。因此，对经济发达地区来说，省级人民政府根据中心镇发展的实际，合理调整中心镇行政区划面积，突破中心镇发展的空间障碍。

（二）以地方立法形式规范县乡权力关系，深化“条块”体制改革

中心镇扩权改革涉及县乡关系权力调整，是在省市级政府层面获得认可支持的。2014年6月，省政府印发《浙江省强镇扩权改革的指导意见》（浙政办发[2014]71号），再次明确了扩大强镇经济社会管理权限、创新户籍管理制度、完善行政管理体制等三方面重点内容。绍兴县的强镇扩权改革经过十年的改革探索，基本上形成了一套规范化的制度运行机制。因此，地方政府应尝试以地方立法的形式将这种发达地区乡镇治理模式创新予以提升，通过法律形式来规范约束县乡政府间权力关系。当前，我市已获得地方性法规和行政规章的立法权限。绍兴市政府可以在不突破国家法律框架基础上，制定县乡政府间权力关系的地方性法规或行政规章。在此基础上，解决“条块”体制下乡镇政府权力不完备性问题。

（三）调整县乡财政收入分成机制，增强中心镇可支配财力

财政收入是地方政府公共政策得以执行的资源支撑，缺少有力的财政资源，即使初衷良好的公共政策也难以取得良好效果。理论界认为1978-1993年实行的财政包干体制是我国地方经济保持较快增长速度的重要推动力。因为在财政包干体制下，地方政府完成上缴中央政府财政定额后，剩下的财政收入均成为地方可自由支配资金。因而有较大的积极性去发展经济，展开政府竞争。分税制改革削弱了地方财政收入比重，财政收入偏向于集中到中央、省级政府。对乡镇政府来说，即使每年财政收入数额较大，但通过财政分成体制，获得的返还财力明显减少。这种体制一方面削弱了乡镇政府培育税源的积极性，另一方面也制约了乡镇政府开展基础设施建设、公共服务供给的财政能力。

从当前绍兴市中心镇与县级政府间的财政分成机制来看，中心镇仍处于弱势地位。县级政府赋予中心镇利用土地出让等途径获得收入的权利，但这种途径缺乏可持续性。因此，应从中心镇可持续发展角度，改革县乡政府间财政分成体制，加大对中心镇的财政支持力度。同时，国家应改变流动人口基本公共服务财政拨款机制，由按户籍制度拨款改为按人头拨付基本公共服务券，让流动人口带着各类服务券融入当地社会，这也体现了财政的公平原则。

“郡县治，天下安”，在我国几千年的历史长河中，县一直扮演着极其重要的作用，是国家政权稳固的基础。乡镇政权是距离农民群众最近的政府单位，对农村地区发展过程中的社会管理难点、公共服务需求等有着深刻的认知。改革开放以来，随着国家经济社会的发展变迁，县乡政府在履行经济发展、社会管理、公共服务等职能时也经历着发展变迁。相应地，县乡关系在此过程中也在不断地寻求改革与调适。由于我国东中部地区，经济发展水平的不平衡性、人口迁移的动态性，导致单一制权力架构下的乡镇政府在社会管理、公共服务等职能履行上的差异性。特别是2000年农业税费改革及2006年取消农业税，削弱直至废除了乡镇政府的资源汲取功能，由此引发对于乡镇政府功能定位及县乡关系调整的实践难题和理论命题的争论。

本文立足于经济发达地区的乡镇政府，在后税费时代所面临的社会管理、公共服务需求压力与“条块结合”传统县乡权力架构间的矛盾，以不突破现有政治权力体制为前提，通过行政性分权以应对上述发展问题。通过对绍兴市中心镇扩权改革的实践探索、乡镇组织架构设计及权力运行的制约因素分析，聚焦地方性发展实践基础上，探讨经济发达地区中心镇扩权改革的政策优化路径，具有一定的理论价值。2017年2月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》，这是我国在全面建成小康社会的关键时期，进一步指明乡镇政府的职能定位、资源配置、服务供给方式创新等重要问题，凸显了乡镇政府向服务型政府转变的能力建设与资源保障的改革方向。因此，在服务型政府建设理念、目标要求下，探讨县乡关系调整及乡镇行政体制改革是值得进一步研究的理论命题。

注释：

①谢庆奎、杨宏山：《府际关系的理论与实践》，天津教育出版社2007年版。

②李媛媛：《从“简政放权”到“强镇扩权”——对改革开放后两次乡镇改革的比较分析》，《社会主义研究》2013年第6期。

③许才明：《乡政政府管理改革研究》，江西人民出版社2009年版。

④注：绍兴市为浙江省地级市，2013年前下辖越城区、绍兴县、上虞市、诸暨市、嵊州市、新昌县；2013年根据国务院行政区划调整意见，撤销绍兴县、上虞市，分别设置为柯桥区、上虞区。中心镇扩权改革，最早发端于绍兴县，即当前的柯桥区。

⑤诸暨市机构编制委员会文件：《关于印发诸暨市D镇机关职能配置、内设机构和人员编制方案的通知》，诸编[2007]24号；诸暨市加快培育中心镇发展领导小组文件：《关于扩大D镇经济社会管理权限的方案的通知》，诸培镇[2007]1号。

⑥诸暨市机构编制委员会文件：《关于印发诸暨市D镇机关职能配置、内设机构和人员编制方案的通知》，诸编[2007]24号；

诸暨市加快培育中心镇发展领导小组文件：《关于扩大D镇经济社会管理权限的方案的通知》，诸培镇[2007]1号。

⑦诸暨市机构编制委员会文件：《关于印发诸暨市D镇机关主要职责内设机构和人员编制方案的通知》，诸编[2012]1号。

⑧诸暨市行政审批制度改革领导小组办公室文件：《关于重新调整镇乡（街道、管委会）行政审批权限的通知》，诸审改办[2014]3号。

⑨吴理财：《改革与重建——中国乡镇制度研究》，高等教育出版社2010年版。

⑩徐越倩：《强镇扩权与政府治理创新：动力、限度与路径》，《中共浙江省委党校学报》2012年第1期。