

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

李媛媛 王 泽 陈国申

【摘要】 乡镇作为我国的基层政权组织,担负着推动乡村地区经济社会发展的重要职责。改革开放以来,我国进行过多次乡镇体制改革,其中上世纪80年代的“简政放权”与近年的“强镇扩权”都是涉及县乡关系调整的重大改革。两次改革有同有异,相同点在于都是通过县权下放来对县乡关系进行重构;差异性则表现在放权背景、方式及归宿等诸多方面。通过对两次改革的比较分析,本文认为乡镇经济社会发展是乡镇体制改革的原动力,乡镇体制必须与其相适应;重构县乡关系,推进纵向结构扁平化是未来乡镇改革的出路;要想减少放权改革的“钟摆效应”,必须不断提高放权的制度化水平。

【关键词】 简政放权;强镇扩权;乡镇改革

【中图分类号】 D67 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2013)06-0053-06

【基金项目】 国家社会科学基金青年项目“城镇化背景下的强镇扩权改革研究”(12CZZ038)。

【作者简介】 李媛媛(1981—),女,山东莱芜人,法学博士,山东农业大学地方政府与乡村治理研究中心讲师,主要从事地方与基层治理研究;王泽(1990—),女,山东淄博人,山东农业大学地方政府与乡村治理研究中心硕士研究生,主要从事乡村治理研究;陈国申(1973—),男,山东莱芜人,法学博士,山东农业大学地方政府与乡村治理研究中心主任、副教授,主要从事地方与基层治理研究,为本文通讯作者。

近年来,随着工业化和城镇化的推进,部分乡镇经济发展水平大幅提高,人口吸纳能力显著增强,乡镇政府所面对的管理与服务需求也急剧扩大。然而,与之形成鲜明对比的却是乡镇管理体制落后所带来的服务能力不足,被广大基层干部形象地称为“身大衣小”。为此,广东、浙江在2005年之后陆续拉开了以“强镇扩权”为核心的乡镇体制改革大幕。以2010年中央编办下发《关于开展经济发达镇行政管理体制改革试点工作的通知》为标志,强镇扩权开始在全国范围内进行试点。事实上,在上世纪80年代我国就启动了以县权下放为主旨的“简政放权”改革,这场改革由于发端于山东省莱芜市,因而被称为“莱芜经验”。但不久,改革便陷入了“放权-收权”的怪圈,部分有钱有权的站所被收回,放权改革半途而废。

“强镇扩权”与“简政放权”颇有些相似之处,二者皆以乡镇扩权、县乡关系重构为要旨,但细究起来,二者又有显著不同,不可一概而论。区别究竟何在?从“简政放权”向“强镇扩权”的演进体现出怎样的改革逻辑?未来乡镇体制改革路在何方?本文将尝试对这些问题作出解答。

一、“简政放权”：“撤社建乡”背景下的乡镇扩权

上世纪70年代末、80年代初,农村家庭联产承包责任制的推行改变了过去集中经营、统一分配的经营管理方式,动摇了人民公社体制赖以存在的经济基础,最终促成了人民公社的解体,进而引发了乡镇政权的重建。1983年中共中央和国务院下发了《关于政社分开建立乡政府的通知》,1985年春全国完成了撤社建乡的任务。乡镇政府虽然得以重建,却徒有虚名,其核心问题在于乡镇政府机构残缺、功能不强,如基层干部所言

乡镇政府是“牌子大、任务重、权力小,事难办,有为农民分忧的愿望,而无为农民服务的能力。”我们调查的莱芜市杨庄镇在权力下放前的1985年仅有一位镇长、四位副镇长、一位民政助理和一位文教助理,共七人,七站八所皆为市政府部门在乡镇的分支机构。乡镇既无独立的财政,也无权统辖镇域内七站八所等职能部门,在条块分割的体制下,后者只听命于各自所属的市直部门。

为消除条块分割的弊端,健全乡镇机构、完善乡镇职能,莱芜市在全国率先展开了向乡镇放权的试点并得到了中央的认可与推广。1986年中共中央、国务院联合发出《关于加强农村基层政权建设工作的通知》,将“简政放权,健全和完善乡政府的职能”作为政权建设的目标之一,要求“凡属可以下放的机构和职权,要下放给乡”,同时“各地要尽快把乡一级财政建立起来”,“已经建立乡财政的地方,要在发展商品经济的基础上为乡镇多开辟一些财源”。1986年下半年,莱芜市按照中央要求在全国率先开展了县乡综合改革试点,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,共分流机关干部和事业单位职工多达12,874人,改革取得了较好的效果。1988年,“莱芜经验”会在莱芜召开,山东省省长姜春云和民政部长崔乃夫都极力称赞并要求在全省和全国推广“莱芜经验”。

然而,这场以县权下放为核心的县乡机构改革没能持续下去。上世纪80年代末、90年代初,中央为稳定大局,推行治理整顿的政策,全国各方面的改革基本停顿下来,县乡体制改革也被迫中断。同时,以“条条放开、块块搞活”为主要内容的简政放权触及到了一些省市部门的利益,配套措施也迟迟未能出台,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。这场以“解决条块矛盾”、“健全和完善乡政府职能”为初衷的改革最终却形成了“甩包袱”结局,“简政放权”改革宣告破产。

二、“强镇扩权”：城镇化背景下的乡镇改革

城镇化是现代化的一个重要组成部分,它是一个二、三产业在城镇聚集、农村人口向城镇转移的过程。但新中国成立后,由于国内外政治局势紧张,我国采取了一种特殊的城镇化做法——快速发展工业却抑制城市人口的增加,其表现是我国城镇化率明显低于同时期二、三产业的就业人口比率。截至1995年底,我国二、三产业就业率为47.1%,而城镇化率却只有29.04%。1996年是我国城镇化道路的转折点,此后我国城镇化进入了一个飞速发展期:1996年前我国的年城镇化率基本稳定在1%以下,此后,年城镇化率基本稳定在了1.5%左右。

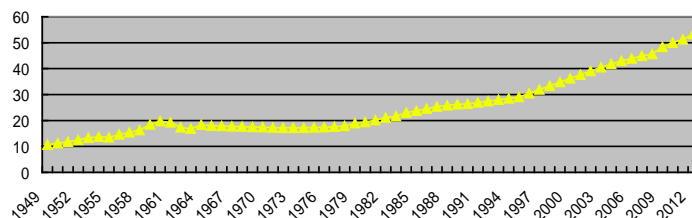


图1 1949-2012年我国城镇化发展曲线图(数据来源于《中国统计年鉴(2013)》)

近年来,城镇化飞速发展的一个结果便是在我国东南沿海地区涌现出一批“富可敌市”的经济强镇,无论是在工业化程度上,还是在人口吸纳能力上,都不亚于一些中小城市。比如,广东全省共有建制镇1231个,其中人口超过10万的乡镇共有163个,人口超过20万的有24个,人口超过30万的有10个,另外还有2个人口超过60万、1个人口超过70万的乡镇。东莞市虎门镇人口多达72万人,其财政收入高达14.52亿元,已经远远超过了同时期泰安市最富裕的新泰市的7.31亿元。但在看似风光无限的背后,这些乡镇却面临着“责大,权小,能弱”的窘境。责任大是指乡镇作为基层政府直接面对居民,担负着推动地方经济社会发展与为广大居民直接提供公共服务的重要职责;权力小是指乡镇缺乏独立的管理与执法权,在城建、安全、环保等领域,存在“看得见的管不着、管得着的看不见”的问题;能力弱是指乡镇缺乏完成任务的资源 and 手段,特点是在现行分税制下,大部分财政收入要上缴,可支配的财力并不多,根本无法满足城镇建设和公共服务的需要。这种困境在一些经济强省尤为严重,严重制约了镇域经济社会的进一步发展。

为改变乡镇权责不对等、“衣不适体”的局面，广东、浙江等省份在2005年后陆续开启了以“强镇扩权”为核心的试点改革。其核心内容是在暂时不触及行政区划层级的情况下，将部分县的经济社会管理权限下放给乡镇政府，以提高乡镇的管理与服务能力。广东省佛山市高明区在2005年首次尝试赋予乡镇县级管理权，浙江省迅速跟进，于2006年试水强镇扩权改革，而且改革的速度、广度和深度更甚于广东。随后十七届三中全会对这种做法予以肯定，指出“依法赋予经济发展快、人口吸纳能力强的小城镇相应行政管理权限，促进大中小城市和小城镇协调发展，形成城镇化和新农村建设互促共进机制。”

随着强镇扩权改革正面效应的释放，2010年后，强镇扩权改革从试点进入推广阶段。推广分为两个层面，一是广东、浙江的扩权改革开始向一些次强镇推广；二是广东、浙江的扩权经验向全国13个省份推广。2010年，经中央编委批准，中央编办会同农办、发改委、公安部、民政部、财政部发出《关于开展经济发达镇行政管理体制改革试点工作的通知》，强镇扩权改革在全国13省范围内展开试点。这就意味着过去只是个别省份的强镇试点“扩权改革”，如今已经得到中央认可，在全国范围内推广的势头不可逆转。

三、“简政放权”与“强镇扩权”的共同特征：县权下放

从改革开放后各地的乡镇改革实践来看，乡镇改革不仅包括乡镇机构精简和职能转变等乡镇自身层面的改革，还更涉及县乡间权力关系的重构，因为乡镇权力的大小、财政是否充裕及服务职能的实现程度直接取决于县乡关系。这也是本文将上世纪80年代“简政放权”与当前“强镇扩权”进行比较分析的原因，二者皆以县权下放、充实乡镇为特征。归纳来看，“简政放权”与“强镇扩权”都存在三方面的县权下放：

一是下放事权。1986年“简政放权”改革时，莱芜在乡镇的分支机构共有26个，其中将事权下放给乡镇政府统一管理的，共23个站所，只有法庭、邮电支局和农行营业所维持既有的管理体制。下放乡镇管理的站所分别是农技站、经管站、兽医站、林业站、水利站、农机站、物资站、煤炭供应站、食品站、文化站、广播站、教育办、卫生院、计生办、农话站、交管所、工商所、粮管所、供销社、公安派出所、税务所、供电站和信用社。站所下放改变了过去站所管理权在县里、乡镇事务“看得见的管不着，管得着的看不见”的局面。全国试行“强镇扩权”的县镇甚多，但下放事权大同小异，此处以浙江绍兴下放事权为例加以说明。绍兴强镇扩权主要是通过县镇签定委托授权书，下放建设、规划、内外投资立项与审批权，以及环保、安监、劳动、城建、林业检疫等检查权和部分行政处罚权。过去由县有关部门审批的事项不再请示报告，而由乡镇自行决断；需要上报省、市有关部门的审批事项，县主管部门收到扩权镇的文件后“见章盖章”，履行上报手续。^①

二是扩大财权。扩大乡镇财权也是“简政放权”的重要内容之一。莱芜28个乡镇（街道）全都建立了财政所，1986年开始实行“定收定支，超收分成，超支不补，结余留用，一年一定”的财政体制，1988年又调整为“定收定支，收支挂钩，超收全留，欠收自补”的财政政策，给乡镇更多的经济自主权。“强镇扩权”也有类似的财政优惠措施。绍兴县规定，以2006年各镇地方财政收入为基数，超基数部分各镇享受增值税、企业所得税地方留成部分全额分成。而从2006年下半年起，县财政对5个新型城镇镇域内的土地出让净收益，实行全额返还。^②

三是改革人事权。县权下放中的改革人事权主要是指，改变乡镇机构中县派干部的管理权归属。莱芜“简政放权”改革中，23个权力下放的站所中有20个站所的人事管理权下放到了乡镇政府，其中包括农技站、经管站、兽医站、林业站、水利站、农机站、物资站、煤炭供应站、食品站、文化站、广播站、教育办、卫生院、计生办、农话站、交管所、工商所、粮管所、供销社、税务所等站所，公安派出所、供电站和信用社等3个站所由于业务特殊，人事权没有下放。^③改革县派干部的人事管理权，也是强镇扩权的重要内容。我们仅以强镇扩权的跟进者——笔者所在的山东省为例说明强镇扩权中人事权改革的力度。试点乡镇的人事权主要包括考核权、人事任免否决权和任免权。比如广饶县大王镇的强镇扩权改革就明确了乡镇对于下派干部的人事权：“县政府和垂直管理部门派驻在大王镇的机构接受大王镇党委、政府统一指导和协调，对其考核实行条块结合、以镇为主的办法。”上级政府部门向大王镇“任免下派主要负责人，须事先征得镇党委同意；对工作不力的派驻机构主要负责人，镇党委可向其上级主管部门提出调整建议。”^④荣成市成山镇甚至拥有了对县管干部的任免权：“原属荣成市委组织部管理权限的中层干部，在不超职数情况下，实行任免报备制。”^⑤

四、“简政放权”与“强镇扩权”的区别所在：背景、方式及归宿

尽管上世纪80年代的“简政放权”与当前的“强镇扩权”都强调县权下放,以解决乡镇政权不足的问题,但二者在放权的背景、方式及归宿等方面仍然存在显著的差异。

其一,“简政放权”的背景是撤社建乡,“强镇扩权”的背景是城镇化。概言之,简政放权发生于乡镇政权重建之时,当时乡镇人口少、财力弱;而强镇扩权则启动于城镇化大幅提速的今天,此时的乡镇人口急骤膨胀,经济迅猛发展。二者所处的时代背景迥然不同。

其二,虽然简政放权与强镇扩权都属于县权下放的县乡关系再调整,但在放权的方式上,二者区别非常显著:简政放权的制度化程度较低,而强镇扩权的制度化程度更高。

简政放权的改革依据主要是1986年中共中央、国务院联合颁布的《关于加强农村基层政权建设工作的通知》,据此,莱芜市委、市政府制定了《关于加强农村基层政权建设工作的实施方案》以及《关于加强农村基层建设工作有关问题的具体规定》,确立了权力全面下放的方案。随后,市委、市政府又联合下发了《莱芜市简政放权若干具体问题的解决办法》对前两个文件进行了修正,部分权力开始回收,后来工商、交管、派出所的回收只是通过领导讲话就完成了。

最初,粤浙两省的强镇扩权也是由县级党委与政府的决定发起。强镇扩权改革最早源于广东佛山市高明区2005年《中共佛山市高明区委关于加强农村基层组织建设的若干意见》、《关于进一步完善属地管理体制的若干意见》等政策文件,这些文件要求将更多的区级权力下放到镇街一级,被认为是“强镇扩权”改革的开端。^⑥浙江省的强镇扩权最早由绍兴县发起,2006年该县出台了《关于加快钱清等五镇建设发展工作的意见》,该意见决定授予钱清镇、杨汛桥镇、福全镇、兰亭镇、平水镇等5个镇开发区管理职权,^⑦将原本属于县政府管理的30项职权下放至五镇政府,由此拉开了浙江省内强镇扩权改革的序幕。

但不久,强镇扩权改革的规范性文件层次迅速提高。2006年浙江省委、省府通过了《关于全面推进社会主义新农村建设的决定》,该决定提出了扩大中心镇经济社会管理权限的要求。2007年浙江省政府又下发了《浙江省人民政府关于加快推进中心镇培育工程的若干意见》,决定在全省推进强镇扩权改革,并确立了“依法下放、能放则放”的放权原则。2010年浙江省政府制定出台《关于开展小城市培育试点的指导意见》,拟给予龙港、店口等21个中心镇正县级待遇。^⑧2011年广东省颁发政府令《广东省县镇事权改革若干规定(试行)》对省内强镇扩权改革作出了进一步的规范。

强镇扩权改革的顺利推行,还离不开相关部门、所在地市配套措施的及时跟进。2007年浙江省发改委、农办和建设厅三家又联合下发了《浙江省中心镇发展规划(2006-2020年)》,指出浙江省中心镇的长期建设方案,并公布了首批中心镇建设名单和第二批建议名单;省财政厅和省发改委出台《关于省小城市培育试点专项资金管理若干问题的通知》;2010年浙江发改委、编办、法制办联合出台《浙江省强镇扩权改革指导意见》。此外,一些实施强镇扩权改革的地市出台了更加具体的强镇扩权改革方案,比如2009年6月温州市委、市政府出台了《关于推进强镇扩权改革的意见》,11月杭州市委、市政府印发《关于推进中心镇扩权强镇的实施意见》,这些市政府的决定对当地的强镇扩权作出了更加详细的说明和规范。

强镇扩权在粤浙如火如荼展开的同时,这项改革也得到了中央的认可,党中央和国务院也开始发文支持、指导强镇扩权改革。2008年十七届三中全会审议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》、2009年《中共中央办公厅、国务院办公厅转发中央机构编制委员会办公室关于深化乡镇机构改革的指导意见》的通知》都明确提出,依法赋予经济发展快、人口吸纳能力强的小城镇相应的行政管理权限。2010年,中央编办会同中央农办、国家发改委、公安部、民政部和财政部发布了《关于开展经济发达镇行政管理体制改革试点工作的通知》,决定在全国正式推广强镇扩权改革。从此,强镇扩权改革由粤浙两省试点开始推向全国。

相较而言,上世纪80年代的简政放权改革主要是通过一个县级市政府的三个决定来推进的,改革依据的权威性较低;当前的强镇扩权则更多是由省级政府的决定来推进的,而省政府的决定,在我国法律体系中已占有一席之地,我们通常称之为“地方规章”。并且,强镇扩权改革还得到了所在省份相关部门的规范性文件

及地市政府的支持。更重要的是,这项改革得到了党中央和国务院的认可,并在全国推开。毋庸置疑,强镇扩权改革的制度化水平远高于简政放权。

第三,两次改革的归宿不同,简政放权的最终结局是陷入“放权-收权”的怪圈,而强镇扩权则构成了我国行政扁平化改革的重要一环。

虽然简政放权与强镇扩权都是县权下放、充实乡镇,但改革的时代背景与放权方式都决定了二者必然有不同的归宿。简政放权发生于上世纪80年代,正处于文革结束初期,政社合一体制刚刚瓦解,乡镇正处于积贫积弱的时期。在这种背景之下,即便县政府将23个站所全部下放给乡镇,乡镇也无力承担庞大的人员支出与公共服务成本。加之简政放权的决定完全由一个县级政府作出,改革试点的发起者层级太低,相应的规范性文件的权威性不足,也缺乏相关部门的支持,更无配套措施跟进。简政放权改革初衷虽好,但陷入“放权-收权”怪圈亦属必然。

强镇扩权无论是其改革背景还是放权方式,都是简政放权所无法比拟的。从改革背景上来看,强镇扩权发生于我国的城镇化飞速发展期阶段,乡镇人口规模和经济发展水平及财政能力等多个指标都有了长足发展。这时,乡镇居民对乡镇公共服务的数量和质量提出了更高的要求,乡镇也有经济能力提供相应的公共服务。然而,万事俱备,只欠东风,乡镇政府却缺乏相应的执法权、可独自支配的财力。因此,强镇扩权改革既符合基层群众的需要,又具备相应的经济基础。从放权的方式来看,强镇扩权也具有不可逆转性。强镇扩权虽然也是由县级政府发起,但改革迅速得到了粤浙两省级政府的确认,后来更得到了党中央和国务院的认可。此外,强镇扩权的配套措施跟进也非常及时,发改委、财政厅、建设厅等单位都出台了相应的规范性文件,改革的操作性更强。

此外,简政放权与强镇扩权的改革力度也决定了二者不同的走向。简政放权改革的发动主体是县级政府,权力下放给乡镇之后,县级政府可收可放,县级政府完全占据主动,虽然权力在县乡间有调整,但县乡上下级关系并无本质变化。而强镇扩权则有本质不同:首先,强镇扩权过程中,乡镇机构获得的是县级管理权,乡镇具有独自审批、执行的权力;其次,虽然多地都明确表示乡镇的行政级别不变,但党政一把手却享受了副县级待遇,镇党委书记进入所在县(市)市委常委班子,镇长明确为副县长级;^⑥第三,强镇扩权试点乡镇的建设目标是打造现代化小城市,这些乡镇未来可能达到与县平起平坐的程度。2010年浙江省政府出台的《关于开展小城市培育试点的指导意见》就明确指出,给予龙港、店口等21个中心镇正县级待遇,强镇扩权的目标就是将试点乡镇建设成为现代化小城市。这些改革措施都意味着权力中心的下移以及纵向权力结构的扁平化。

五、从“简政放权”到“强镇扩权”:我国乡镇体制改革的逻辑与路径

从上世纪80年代中期个别地方试点“简政放权”到当前全国多地试点“强镇扩权”,乡镇政权建设已经走过了近三十年的历程。通过这两次改革异同的比较分析,我们可以大致抽象出我国乡镇体制改革的逻辑,厘清改革路径:

(一) 人口集聚、经济发展是乡镇体制改革的动力所在,乡镇体制必须对这些变化做出积极的回应。

上世纪80年代的“简政放权”是伴随着改革开放后农村经济体制的变革出现的,目的是要加强乡镇政权建设,为农村经济社会发展保驾护航。但由于改革半途而废,乡镇政权残缺不全的状况依然如故,未能实现对乡村社会的有效治理与服务。现如今的“强镇扩权”也是在乡镇经济社会条件发生重大变化的情况下应运而生的,其目的在于给强镇松绑,满足镇域经济发展和社会管理的需要。由于推行得力,目前这项改革已释放出积极效应,缓解了试点镇“小马拉大车”的困境,促进了镇域经济社会的进一步发展,加快了城镇化的步伐。两场改革,两种结果,一方面表明经济社会的变化是乡镇体制改革的原动力,没有经济社会领域的变化,乡镇体制改革的诉求就无从产生;另一方面也说明乡镇政治体制必须与经济社会的发展相适应,否则必然构成对经济社会发展的障碍。

(二) 重构县乡关系,推进政府层级扁平化是未来乡镇体制改革的出路。

政府层级扁平化主要是指改变我国传统的“中央-省-市-县-乡镇”五级纵向管理体制,减少中间管理层级,以提高行政效率的管理模式。这种管理模式对于推进政府管理的科学化、民主化具有重要意义,是我

国政府管理体制改革的重要方向之一,也是未来乡镇体制改革的出路。1980年代的“简政放权”虽然以解决条块矛盾、健全乡镇职能为目的,但改革仅限于对乡镇政权的小修小补,并未从根本上触动县乡之间的支配性权力关系。而现阶段的“强镇扩权”在建设中以一个城市的标准来发展乡镇,让乡镇享有部分县级管理权。这是对既有县乡关系的有力冲击,其实质是权力中心的下移和纵向权力结构的扁平化。这种扁平化的改革尝试有助于激活基层政府的积极性与创造性,强化地方治理绩效;有助于消除城乡壁垒、推动城乡经济社会发展一体化进程;同时也由于权力下放的广泛性与彻底性而更具有稳定性与不可逆性。因此,以削减行政层级,打造扁平化管理体制为宗旨的扩权改革理应成为今后乡镇体制改革的出路。

(三)为了减少权力下放改革的“钟摆效应”,必须不断提高放权改革的制度化水平。

简政放权与强镇扩权同为县权下放乡镇的改革,但简政放权未及向全国推广,便在其发源地遭遇了灭顶之灾,有权有利的站所权力被收回,即便有站所管理权留在了乡镇,但更像是甩包袱而非权力下放。对比而言,强镇扩权改革下放给乡镇的权力范围要大得多,执法权、审批权、人事权、财政权全面下放,显示出不可逆转之势。虽然两项改革都是由县级政府发起,但强镇扩权迅速得到了省政府的确认,进而获得中央认可,在全国范围内进行推广。包括县政府决定、省政府令、中央文件及部委规章等在内的一整套立体式制度化规范为其提供了保障,使得强镇扩权既具有权威性,又具有可行性。如果说仍有不足的话,那就是强镇扩权未来还需要立法机关进行法律确认,只有权力下放改革最终得到了立法机关的认可,改革成果才会得到最大限度的保留和延续。

注 释

- ①⑬ 佚名:《强镇扩权:佛山高明区实行镇街属地化管理》,载于《领导信息决策》2005年第29期。
- ② 李媛媛、陈国申:《从“放权”到“收权”:“简政放权”的怪圈——莱芜经验的反思》,载于《社会主义研究》2005年第5期。
- ③⑩⑬ 莱芜市基层政权建设办公室:《加强基层政权建设工作材料汇编(二)》(内部资料),1988年编,第51、128-129、129页。
- ④ 中共莱芜市杨庄镇组织史资料编辑领导小组:《中国共产党莱芜市杨庄镇组织史资料(1938-1987)》(内部材料),1987年编,第239页。
- ⑤ 吴理财:《乡镇机构改革:可否跳出精简-膨胀的怪圈》,载于《贵州师范大学学报(社科版)》2006年第6期。
- ⑥ 国家统计局:《中国统计年鉴(1996)》,国家统计局网(<http://www.stats.gov.cn/ndsjs/information/zh1/c011a>)。
- ⑦ 国家统计局农村社会经济调查司:《中国建制镇基本情况统计资料(2005)》,中国统计出版社2005年版,第287-312页。
- ⑧ 国家统计局农村社会经济调查司:《中国建制镇基本情况统计资料(2004)》,中国统计出版社2004年版,第488页。
- ⑨ 《泰安各县市区地方财政收情况》,泰安统计信息网(<http://www.tatj.gov.cn/waiwang2012/nj/2005/2005214.htm>)。
- ⑪⑫ 《51项事权下放浙江多种手段“强镇扩权”》,《21世纪经济报道》,2008年6月4日。
- ⑭ 山东省编办:《关于〈广饶县大王镇行政管理体制改革试点方案〉的批复》,山东省机构编制委员会文件,2012年。
- ⑮ 山东省编办:《关于〈荣成市成山镇行政管理体制改革试点方案〉的批复》,山东省机构编制委员会文件,2012年。
- ⑯ 《绍兴县五经济强镇扩权》,《杭州日报》,2006年12月20日。
- ⑰ 张军:《积极探索城乡统筹发展的城镇化道路》,载于《今日浙江》2010年第16期。
- ⑱ 《温州城镇化改革又开全国先河》,《温州日报》,2010年4月6日。

[责任编辑 袁方成]

Main Abstracts

"From the Masses, to the Masses"

——A Perspective of Political Input and Output Mode

Dong Baoxun Zhang Lihua

Abstract: "From the masses, to the masses" is a set of scientific leading methods and working methods, which is summed up by the Communist Party of China during China revolution war, is the embodiment of the mass line of the Communist Party of China. After the founding of People's Republic of China, "From the masses, to the masses" becomes one of the Communist Party of China's fundamental political routes and important governing ideas. As a complete system, "From the masses, to the masses" not only maintains a high systematic and continuity on the whole, but its respective inherent regularity makes it maintain highly internal unity of the system. And as a political input and output mode, it owns a series of distinctive features, such as enabling the ruling party always being in a dominant position and maintaining a high degree of initiative and autonomy.

Key words: Mass Line;Political Input;Political Output

From "Simplifying Administration and Decentralization" to "Strengthening Township Authority"

——Comparative Analysis on Two Township-Reforms After the Reform

Li Yuanyuan Wang Ze Chen Guoshen

Abstract: As China's grass-roots political power organization, township plays an important role in promoting economic and social development in rural areas. Since reform and opening-up, China has started many rural reforms. "Simplifying administration and decentralization" and "strengthening township authority" are major reforms to reconstruct the relationship between county and township. All of them are going to strengthen the power of township by weakening the county. The difference lies in the background, the way and the result. By the comparative analysis, we draw some conclusions. Firstly, the development of rural economy and society is the motive force of the township reform. We must adjust our administration organization according to it. Secondly, flattening governmental structure is the best way for township reform to reconstruct the relationship between county and township. Thirdly, we must improve the level of institutional decentralization in order to reduce the concussion of reform.

Key words: Simplifying Administration and Decentralization;Strengthening Township Authority;Township Reform

Study the Governance Abilities of Rural Government in the Period of Post-Taxes and Fees

You Lin Chen Shiwei

Abstract: The stability and development of rural society are closely related with National ability of rural social governance. The country governance level can measure from five indicators include resource drain ability, economic development, social management, public service ability and system regulation ability. In the new era, the reform of taxes and fees lead to lower the ability of township financial revenue and expenditure and shortage the management resources, and then township government in trouble. In order to cope with the effects of the reform of taxes and fees for rural governance, our country started on scientific orientation the township government functions and strengthen the construction of infrastructure. Hence the period of post-taxes and fees, the township government in economic development, social management and public service governance ability enhanced, which consolidate the ruling legitimacy of the country in rural communities. As the villages and towns government expansion of administrative power in rural community, there also appeared inhibition of rural community autonomy development. Therefore, we must strengthen the system of regulation, and establish a kind of legal, procedural and institutional shaping the relationship between with rural township government administrative management and community autonomy power, to promote the township government administrative management and rural community autonomy symbiosis together strength.

Key words: The Period of Post-Taxes and Fees;Township Government;Governance Abilities