

# 我国乡镇管理体制改革： 现状、问题和思路

杨丹, 徐继敏

(四川大学法学院, 成都 610207)

**摘要:**“十二五”期间,我国乡镇管理体制改革取得瞩目成绩,中央和地方通过政策文件对改革形成基本共识,改革“由点及面”在全国范围内展开,不仅乡镇政府权力得以扩充,还促使乡镇综合能力高效提升。但是,改革进度不统一、与其他行政体制改革衔接不够以及法治化水平低是现阶段乡镇管理体制改革面临的主要问题。为进一步深化乡镇管理体制改革,应结合“县管市”体制培育中小城市,将部分乡镇改为街道办事处,并推行基层自治。同时,建立完善的行政组织法体系和行政体制改革法律制度,将乡镇改革纳入法治化轨道。

**关键词:**乡镇管理体制;“县管市”体制;街道办事处;基层自治;法治化

**中图分类号:**D616 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2017)01-0030-11

乡镇管理体制改革,是近年来我国行政体制改革<sup>①</sup>的重点。2011年,《“十二五”规划纲要》指出:“继续优化政府结构、行政层级、职能责任,降低行政成本,坚定推进大部门制改革。”2014年,《全面深化改革决定》要求“优化政府组织结构、转变政府职能”,“直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项,一律下放地方和基层管理”。同年,中共中央《关于全面推进依法治国若干问题的决定》要求建立“依法行政体制”,“完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度”,并据此“深化行政执法体制改革”,建立法治政府。“十二五”期间,全国乡镇管理体制改革进行了积极探索与实践,从乡镇权责机制重构逐渐向基层法治政府转变,改革的根本目的和重点领域均发生相应调整。从“十三五”规划部署来看,深化改革的趋势不减反增,这表明我国乡镇管理体制改革尚未充分实现优

化基层行政体制的目的。乡镇是我国重要的行政层级,乡镇的变化情况对于乡镇改革十分重要。因此,有必要分析“十二五”期间我国乡镇管理体制改革的现状,指出现阶段存在的主要问题,提出进一步优化乡镇改革的思路。

## 一 “十二五”期间我国乡镇管理体制改革的成就

乡镇管理体制改革是“十二五”规划期间的重要举措。从各地实践来看,全面推进乡镇管理体制改革,理顺市、县、乡基层政府之间的权责关系,清晰定位乡、镇或街的主体功能,有利于促进新型城镇化发展。

### (一) 乡镇管理体制基本形成共识

“十二五”期间,中央和地方颁布的乡镇体制改革规范性文件共322件,与2010年之前的91件相比,有较大涨幅<sup>②</sup>。期间,2011年全国人大十一届四

收稿日期:2016-10-11

作者简介:杨丹(1990—),女,四川德昌人,四川大学法学院2014级宪法和行政法博士研究生,美国Emory University法学院2015—2016年联合培养博士;

徐继敏(1965—),男,四川内江人,四川大学法学院教授、博士生导师。

次会议批准了《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》、国家发展和改革委员会《关于印发全国农村经济发展“十二五”规划的通知》、《中原经济区规划(2012—2020年)》、中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》和《关于全面推进依法治国若干问题的决定》、国务院批转发展改革委《关于2015年深化经济体制改革重点工作意见的通知》等中央文件相继出台,对基层行政体制改革作出统筹安排,指明乡镇改革的发展方向;同时,清楚地划分了各级政府之间的事权范围,将面向基层且由地方管理更方便的社会经济管理权限一律下放至基层。在地方上,有《广东省县镇事权改革若干规定(试行)》对“行政管理职权”进行定义,明确广东省范围内的乡镇授权范围,并规定事权调整主体、事权划分、事权执行和监督等内容,以规章形式规范乡镇体制改革,较为符合乡镇改革区域特性。

政策文件的相互呼应反映出,中央和地方对乡镇管理体制改革的已经形成基本共识。其一,乡镇是创新社会管理机制和加快城镇化进程的基本载体,不但应当保留相当数量的乡镇或街道办事处,还应赋予与其社会经济发展水平相匹配的行政管理权限;其二,促进中央和地方各级事权制度化与法律化是改善乡镇法治化现状的基本手段,进而优化基层行政组织和提高基层治理能力;其三,各政策文件是推动乡镇管理体制改革的關鍵手段,中共中央、国务院及部委的“红头文件”进行全国范围内的改革部署,省级党委、政府详细规划与严格监督域内乡镇管理体制改革的推行。

## (二) 普遍推行乡镇管理体制改革的

据笔者整理的资料,2010年以前,浙江、安徽、山东、广东、四川、河北等少数省份开始推行“扩权强镇”或“简政强镇”改革,以浙江、安徽、广东三省较为突出。“十二五”期间,继扬州、无锡、苏州之后,江苏先后对淮安、南通、徐州、南京等市县展开扩权强镇改革试点;山东、四川和陕西此前仅分别在济南、青岛、泸州、自贡以及铜川推行扩权强镇试点工作,但自2011年起山东省试验区扩至烟台、德州、滨州、聊城、日照、潍坊、威海、东营,四川省则增加南充、达州、甘孜、广安、攀枝花、德阳、遂宁、眉山、乐山等市县,安康、咸阳、汉中、商洛、宝鸡、渭南也加入陕西省试点名单。中部地区新增试点省份包括湖北、湖南、江西、山西,西部地区增加云南、贵州、广西和西藏,

吉林和黑龙江则率先在东北地区开始扩权强镇改革。截止2015年,新增13个省,目前已有24个省份开展试点工作,表明新一轮乡镇体制改革迅速在全国范围内铺展开来。

其中,“扩权强镇”改革和“简政强镇”事权改革是典型的改革模式,各地区根据自身情况纷纷进行效仿。

浙江省“扩权强镇”改革的核心在于培育“中心镇”。2010年,浙江省先后发布《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)和《关于开展小城市培育试点的通知》(浙政办发[2010]162号),决定在义乌市佛堂镇等27个镇开展小城市培育试点,在保留镇行政级别的同时,赋予县级经济社会管理权限。首先,科学编制和严格实施城镇规划,按照城市发展的标准,确定中心镇的功能、定位和辐射范围。比如浙江杭州市在每个县确定1—2个中心镇,发展户籍人口3万人以上或常住人口4万人以上,镇域辐射5平方公里以上<sup>③</sup>。其次,赋予试点镇必需的社会经济管理权限,采用依法委托、交办、延伸机构或开展相对集中处罚权等形式,下放包括经济类核准和备案权、市政设施和社会治安等社会管理权和行政执法权<sup>①</sup>。

广东省“简政强镇”事权改革则采取分类改革的方式,分别赋予强镇、特大镇、中等镇和一般镇的不同职能和管理权限。纵向上,事权改革需要理顺乡镇与县(区)、乡镇与村(居)的关系,明确乡镇的政府职能和法律职责,促进乡镇权力依法行使;横向上,推进基层“简政”,降低市场准入门槛,取消大部分行政审批目录或下放行政审批事项到乡镇,引导基层政府退出市场,并审视政府、市场和社会的三元关系,发展政府购买服务、合同外包、项目招标、公众参与等社会化服务,以优化基层治理机制。“简政强镇”的亮点在于,权力下放应当遵循法定程序,并且规范乡镇行政执法行为。

## (三) 乡镇行政权力得到扩充

1. 行政审批权与行政执法权下放是乡镇管理体制改革的的重要内容

一方面,在合理划分省、市、区、镇四级审批事项的基础上,重点围绕产业发展、规划建设、国土房管、项目投资、市场监管、民生事业等领域下放行政审批事项<sup>②</sup>。实施审批流程再造,理顺政府部门内部审批工作机制,制定审批操作标准,推进行政审批程序

化、标准化和规范化。在部分试点镇街,推进“一站式”审批,或推行网上审批,以减少行政审批层级,提高行政审批效率<sup>⑥</sup>。另一方面,在城镇化水平较高的乡镇,探索基层行政执法新模式。按照属地管理、减少层级、权责一致、注重效率的要求,以委托执法或县(区)乡综合执法的形式,逐步推行行政执法重心下移,但上级政府或部门保留部分行政执法权<sup>⑦</sup>。比如,广东省深圳市根据乡镇分类标准,在一般街道、较大街道配备1支综合执法大队,在特大街道按劳动与安全监管、城市综合管理等领域组建2支执法队伍,一般街道及区政府驻地街道,可由区承担执法职责<sup>⑧</sup>。

行政管理权力一般采用直接授权、委托放权或内部调整放权的方式下放。上级政府或部门根据省级权力调整目录将行政管理权限直接赋予镇街政府时,镇街政府以自己名义独立行使权力,并为此承担相应的法律责任。如果上级部门通过签订委托协议将事权交予镇街政府行使,镇街政府在委托范围内对外独立行使权力,但由委托的上级部门承担形式责任,镇街政府承担出庭应诉、复议答复、支付赔偿等实质法律责任。上级部门也可在镇街范围内设置派出机构,由其对派出机构的行政行为承担责任<sup>⑨</sup>。

2.相应地扩大乡镇财政权,健全乡镇财权与事权匹配机制

《广州市简政强镇事权改革实施意见》规定:“各区(县级市)党委、政府要为镇履行职能创造条件,调整优化区(县级市)和镇的财政收支结构,理顺财政分配关系。”试点镇所在县(市、区)结合试点镇财政状况,县级财政局把财政管理权移交镇财政所,建立一级国库。在加大财政转移支付力度的同时,严格控制转移支付的流动领域,主要用于基层教育、文化、卫生、社会保障及公共基础设施建设。

3.机构设置和人员编制也随行政权下放有所调整

一是机构编制配合乡镇规模设置。杭州市《关于加快发展中心镇培育小城市的若干意见》(2011年)规定,各中心镇根据规模大小综合设置党政综合管理、经济发展、城乡建设、社会事务、农业农村等5—7个机构。广东省的做法是,一般镇设置综合性办事机构不超过5个,人员不超过35名;较大镇办事机构不超过7个,人员不超过55名;综合指数在300—400的特大镇,按8—10个设置办事机构,人

员不超过85名;综合指数在400以上的特大镇,不超过12个办事机构,人员不超过120名;综合指数在500以上的、常住人口特别多、经济规模特别大的镇,可适当增加编制,但不超过150名人员<sup>[1]</sup>。二是发展“一站式”服务窗口。在乡镇设立便民服务中心,从乡镇相关部门抽调人员合署办公,“不新增机构、编制和人员,实现‘一个中心’对外、‘一个窗口’受理、‘一条龙’服务;村和社区设立便民服务站,由村干部兼任代办员,不另新聘人员”<sup>⑩</sup>。三是创新用人制度,以弥补基层执法人员短缺。广州市为促成事权与人力资源相匹配,打破传统扩充编制的做法,经区县政府批准,通过向市场购买服务、签订服务委托协议,将部分政府公共服务事业交由市场完成,以解决因城镇化发展和区域经济社会管理事务增加后编制不足的问题<sup>⑪</sup>。

#### (四)乡镇综合能力有所提升

随着乡镇管理体制深化改革深入推进,乡镇政府的公共服务能力大幅度提升。其一,城镇基础设施相对完善。乡镇政府“按照市政标准改造和完善小城镇通信、道路、给排水、环保等基础设施,提升文化、教育、卫生等公共服务设施水平”<sup>⑫</sup>,并“承担就业服务、职业培训、社会保险、退休人员管理、劳动关系协调及劳动人事争议处理、人事人才管理、自主择业军队转业干部管理服务、相关普法宣传等职责”<sup>⑬</sup>。其二,乡镇政府治理能力有所改善。改革引导乡镇政府逐渐发展为自主型政府,以“提高示范试点乡镇自我管理、自我发展、自我完善的能力”<sup>⑭</sup>。在简政放权的基础上,乡镇政府、经济市场和基层社会之间的关系有所改善,政府购买服务、委托社会机构、签订行政合同的行为有所增加,这为乡镇实现公共服务多元化提供便捷、高效的途径,有利于提高基层自治水平。

大量培育中心镇、特色镇,是提高乡镇经济水平的重要手段,为发挥城镇功能提供物质基础<sup>⑮</sup>。国务院批转发展改革委《关于2015年深化经济体制改革重点工作意见的通知》强调,“统筹推进国家新型城镇化综合试点、中小城市综合改革试点和建制镇示范试点,以点带面,点面结合”,为乡镇体制改革指明方向。各地在落实新型城镇化试点时,多结合地方特色、经济结构和居民需求开展。江苏省镇江市遵循“中心城市—重点中心镇—一般镇—特色镇”的规划,保留居民点的四级城镇体系,按照“择优、扶

强、塑特色”原则,重点培育城关镇、省级重点中心镇、重要节点镇和具有特色产业、特色文化、特色资源的镇<sup>⑤</sup>。安徽省在150个省级扩权强镇试点的基础上,另外发展了50个中心镇,到2015年,形成了产业特色明显、基础设施配套、服务功能完善、人居环境良好的中心镇群<sup>⑥</sup>。山东省将100个经济基础好、设施配套齐全、人口规模较大的镇培育为城镇功能强、特色产业突出、人口相对集中的小城市<sup>⑦</sup>。

## 二 “十二五”期间乡镇管理体制存在的问题

尽管“十二五”期间取得了较为瞩目的成绩,乡镇管理体制改革的推进仍然困难重重。各地区改革进度不同,严重制约了乡镇综合治理能力的全面提升,与其他行政体制改革的脱节,致使乡镇管理体制陷入进退维谷的境地,而缺乏足够的法律支撑则难以保障改革的稳固性与持续性。

### (一) 乡镇管理体制改革的进度不统一

根据改革政策文件的分布态势可知,经济发展水平因素直接作用于乡镇管理体制改革的推进,致使各地改革呈现不均衡发展的趋势。

一方面,不同经济区域<sup>⑧</sup>的乡镇管理体制改革的范围和改革深度不同。从颁布的规范性文件可知,经济水平高、发展快的东部省份,率先展开乡镇改革,覆盖面远超中西部城市<sup>⑨</sup>。比如,广东省政府及工作部门出台规范性文件18件、汕头市3件、佛山市2件、惠州市5件、中山市7件、东莞市5件、阳江市2件、肇庆市5件、江门市6件等;而四川省政府及工作部门颁布规范性文件7件、南充市2件、达州市2件、广安市2件、德阳市3件等<sup>⑩</sup>。与中西部相比,东部乡镇改革不局限于体制内的事权调整,加大向法治化轨道靠拢的力度。《广州市简政强镇事权改革实施意见》明确了“简政强镇”事权改革的重点领域,不仅要解决各级政府权责配置问题和职能划分问题,还将理顺纵向横向关系,强调运用法治思维推进事权改革,以规范事权改革主要内容、适用程序与责任主体。中部地区以安徽省为例,强调“特色小镇”、“中心镇”的建立,划分县乡功能区,期待在县域经济有所提升的前提下,强化乡镇公共服务职能,促进基层民生事业发展。而西部集中对乡镇管理体制改革的宏观部署,陕西、云南、贵州等省尚处于“扩权强镇”试点的探索阶段。

另一方面,同一省域内不同经济水平的乡镇承

接的改革内容与改革目的也有差异。按照乡镇规划布局和功能定位实行分类改革,区分强镇、大镇和弱镇。比如在广东广州市,产业集聚、人口多、经济规模大的镇,开展基本公共服务和依法行政建设,增强处理突发公共事件和社会治安综合治理能力,加快推进城乡发展一体化;城镇化发展到一定水平、经济规模中等的镇,加强社会管理和公共服务职能,着力解决工业化和城镇化发展进程中的各种问题;农业比重较大、经济欠发达的镇,要大力发展现代农业,集中精力解决“三农”问题<sup>⑪</sup>。另外,也可以根据产业形式,将“中心镇”发展定位为经济发展镇、历史文化名镇、特色旅游镇、宜居城镇等。例如,广东容桂街道产业结构综合性强、社会利益群体多元化、社会治理问题突出,故着重下放行政审批权、治安管理等权、综合执法权等与经济社会管理匹配的行政权限,以促进容桂街道自主发展。但四川花源镇则将发展定位为以房地产、商贸、文教、农业和旅游休闲为主导产业的宜居镇,部分审批权、执法权则不可一并下放,应考虑花源镇是否存在权力需求且是否有能力承受。

### (二) 乡镇管理体制改革的衔接不够

实践表明,乡镇管理体制改革的推进向来着力于解决乡镇机构配置、乡镇政府权力、乡镇政府职能、乡镇经济发展等问题,与其他基层行政体制改革的配合与衔接远远不够。分析文本可知,县乡改革的决策主体一般是县(市)委及政府,省、市、县的权力则由省委及政府调整,缺乏统一的协调机制可能致使决策主体作出不同的改革部署,不同类型的地方改革之间发生冲突或竞合的情况在所难免。

比如,“省直管县”体制改革要求将部分市级管理权限下放至县级政府,那么正在开展“扩权强镇”改革的县(区)能否将该权力直接通过省级政府决定下放至乡镇政府?如果只能由县(区)改革决定下放,权力截留的情况是否会发生,如何预防?

再如,“县管市”体制已经引起学界注意,但对“市”的定位存在争议。不少政策文件也认为应当在乡镇管理体制改革的推进中提升乡镇城镇化水平、完善乡镇城市功能,通过培育中小城市群,以实现乡镇公共服务职能和基层自治的目的。但是,文件中鲜少提及与“县管市”的衔接。乡镇发展到何种程度,可以认定为具备一定的城市水平或城市基础?达到或超

过这类水平的中小城镇是否可以改为“市”?对“市”的定义或定位是严格遵守《宪法》及相关法律的规定还是可以做出相应的突破?如果改“市”得以允许,县乡功能分区与职责界定是否应当在“县管市”体制的框架下重新审视?目前,尚无中央或地方政策对这类情况进行顶层预设。2014年,国家发改委印发的《国家新型城镇化规划(2014—2020)》提出要探索县管市的“镇级市”模式。其中,“市”则避开我国行政区划的概念意义,指出城市功能齐全的小城镇群应当是“县管市”的基础。

改革制度上的脱节带来两个主要问题。其一,地方改革各自为政较难形成行政组织的体系性与协调性。省、市、县、乡构成宪法与地方组织法框架下的地方行政组织体系,针对任何一级行政组织展开的改革行为都必须置于该体系下予以审视。“省直管县”改革忽视乡镇政府基层治理作用,乡镇管理体制改革厘不清与“县管市”体制的逻辑关联,以及乡镇治理欠缺基层自治组织配合等问题,都将直接破坏地方行政组织的系统性。其二,各级政府职能较难实现清晰定位。政府职能转型是地方行政体制改革的重要内容,但不成体系的改革行为常忽略其他未涉及的政府层级。相较于省级政府而言,市、县、乡均是基层政府,具有一般的社会管理和公共服务职能,将市级管理权限下放至县级政府、县级管理权限赋予乡镇政府是为了促进基层政府公共服务职能的实现。虽然省级政府通过权力下放目录来确定权限类别与所涉领域,但具体实施仍然由各市(县)决定。乡镇政府职能的权力需求往往根据各地实际情况决定,因未置于整体职能构架下审视,相关政策文件的局限性很难避免。况且,组织法对地方各级政府职能与事权的划定模糊不清,也造成改革在政府职权层面随意性太强,市、县、乡三级政府职能推诿和职责交叉的问题并未通过改革得到妥善解决。

### (三)乡镇管理体制改革的法治水平低

1. 乡镇管理体制改革的法律支撑,有违反《组织法》和《立法法》规定的嫌疑

政策文件主要由地方党委和政府联合发布,涉及对县镇职权的调整,采用授权、委托等方式将上级政府行政管理权下放至乡镇政府,但本质上仍是行政性授权。按照职权法定原则,行政职权应当由法律、法规或规章授权主体行使,行政机关不能任意将自己的权力赋予其他机关行使。《立法法》也规定,

根据改革发展的需要,全国人大及其常委会可以就行政管理领域的特定事项授权在一定时期内、在部分地方暂时调整或停止适用法律的部分规定。如果要修订现有《组织法》对县乡职权配置,必须由全国人大及其常委会发起,即使是临时授权调整也应当由其决定,而地方党委或地方政府以抽象文件修改现行法律规定的做法不具合法性。有学者指出,我国各地推行的深化行政体制改革总体上并未纳入法治化轨道,缺乏法律支持<sup>[2]</sup>。直接原因在于,“先试先行”的改革路径使得很多新制度不可能从试行阶段直接上升为法律制度,并且改革决策者和执行者更愿意承担执行风险而不是法律责任,因而对改革法治化水平低持容忍态度。

2. 乡镇改革法律体系缺失,使得乡镇改革的稳定性与前瞻性难以维持

第一,没有国家立法或地方立法对乡镇管理体制进行制度设计,“改革‘于法无据’就有可能在实践中被异化为某些既得利益者反对深入改革的借口”<sup>[3]</sup>。一方面,各地改革政策源于缺失的组织法规定,乡镇政府法律定位不明确,改革前乡镇政府扮演的角色是否恰当,改革后乡镇政府定位为何,这仍然是困扰目前乡镇改革的主要问题。另一方面,乡镇政府的法律职能随改革推进有所变化,从最初的“基层管理者”到“服务提供者”再到“基层治理者”,每一个特殊时期基层政府承担不同的角色是必然的,而法律却未作任何调整。再有,乡镇改革目的始终存在争议。有学者认为,实现乡镇自治,既是优化乡镇改革的手段,同时也是发展乡镇的直接目标,如此便能“进一步划清县、乡、村三级的事权和收益权”,“有利于充分调动乡镇政府和各级经济组织发展经济的积极性”<sup>[4]</sup>。也有人认为,“政府如何界定自身的角色和职能,如何协调与市场和社会的关系,如何解决大量事务服务下沉与公共财政不足的矛盾”<sup>[5]</sup>,是乡镇改革基本目标,以此优化基层治理结构。

第二,立法缺失使得乡镇层面的改革无法定程序可循。推行乡镇改革的决定由谁作出、谁能参与、怎么作出、如何实施等问题模棱两可,尽管地方党委和地方政府扮演决策者的角色,但对于改革决定的孕育、论证、出台与施行都没有具体的法律文件作为依据,那么改革的持续性、合理性与合法性都得不到稳定的保障。

第三,缺乏强有力的改革监督机制。在行政自

制理论<sup>⑤</sup>的基础上,政府改革行为以行政监督为主要监督方式,这基于上下级政府之间的隶属关系,既认同行政机关的自我调节力,也不否认行政权具有扩张或滥用的潜在性。然而,现阶段的乡镇管理体制已经改革已经从单一纵向分权向多元横向放权阶段过渡,行政监督将难以适应权力的外放与异化。而且,在没有外部权力干涉与监督的条件下,不同利益群体交叠勾结,规避行政内部监督,也会成为常态。目前,规范性文件中鲜少提及其他有力的监督方式,立法也尚无法律追究机制以规范和监督改革权力滥用、改革行为错误、改革责任规避等行为。

### 三 进一步推进乡镇管理体制改革的思路

进一步深化乡镇管理体制改革的思路,应立足于“十二五”期间的实践基础,明确改革发展重点,促进基层经济社会发展。将乡镇管理体制纳入法治化轨道,正确处理改革与立法的关系,完善相应的法律体系,为乡镇管理体制改革的深入推进和健康发展提供法治保障。

#### (一)“县管市”模式与乡镇管理体制改革的思路

在“县管市”模式下,“县”作为一级行政区域,“市”则被视为单一的“城市”或者“城镇”概念,是由一定数量的居民组成,并保持有较高比例工商业的聚居地<sup>[6]</sup>。美国是典型的县制国家,州政府以下最高级别的地方政府即为县,其作用“部分为了州政府行政管理,部分为了实现地方治理”,一般情况下,“作为州政府的代理人征收赋税和执行法律”<sup>⑥</sup>。在地方自治的基础上,县域以市镇自治体为主,县与市镇之间不存在隶属关系,在不同领域行使行政管理权。这对我国进一步推进乡镇改革、培育中小城市、促进城乡一体化发展,有一定的借鉴意义。

《“十三五”规划纲要》强调:“加快拓展特大镇功能,赋予镇区人口10万以上的特大镇部分县级管理权限,完善设市设区标准,符合条件的县和特大镇可有序改市。”有条件的乡镇,人口达至10万人以上、经济发达、城镇服务设施完备,可以考虑按照小城市的标准进行改革。借鉴浙江省“扩权强镇”模式的做法,整合一定范围内经济欠发达、服务能力弱的乡镇,选择条件较为成熟的乡镇作为片区的“中心镇”,经由地方人大依法定程序授权改革,下放与中心镇经济社会发展所匹配的行政管理权限,加强中心镇在经济产业、城建规划、市政基础设施、环境保护和综合执法等领域的职能,并带动片区内其他弱小乡

镇的发展。当中心镇发展到一定程度时,可以考虑调整为中小城市,一般参考因素包括人口规模<sup>⑦</sup>、区划面积、经济水平、市政设施等。例如,根据2014年国务院《关于调整城市规模划分标准的通知》的城市划分标准,广东省佛山市容桂街道有常住人口46.7万,属I型小城市的人口标准,经济产业丰富,已具备发展成小城市的条件,“简政强镇”事权改革可以先对容桂的城镇属性进行调整,再经由省人大授权赋予其与城市功能匹配的事权。

乡镇管理体制改革的思路培育的小城市群,在“县管市”模式下的行政区划意义并不突出,仍应遵循宪法及组织法设定的行政组织体系。发展城市功能完备的中小城市,意义在于率先解决部分乡镇因城镇化速度太快带来的基层治理难题,以居民诉求和政府权责为基本导向。更重要的是,这些城市群应当视为城市综合治理实体,发挥城市功能优化、社会管理创新与基层治理现代化的重要功能。

#### (二)部分乡镇改为街道办事处

《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第六十八条第三款规定:“市辖区、不设区的市的人民政府,经上一级人民政府批准,可以设立若干街道办事处,作为它的派出机关。”有学者就主张将乡镇发展为县级政府的派出机构,践行“县政、乡派、村治”的治理模式<sup>[7]</sup>。这样一来,乡镇政府可以直接行使县级职权,对上负责。

对于部分职能单一、经济落后、人口稀少的乡镇,实践表明,乡镇政府在地方事务管理上既没有权力需求也没有实际承载力,即使下放大量行政权限也只能空置。这类乡镇可以考虑取消乡镇政府的行政建制,改为街道办事处,作为县(区)政府的派出机关。

学界对街道办事处的存废持有两种观点。一种认为街道办事处模式行政化太强,阻碍居民自治能力的提升;另一种则从合作治理的角度主张保留街道办事处,引导其在基层治理中发挥协调作用<sup>[8]</sup>。截止2014年,全国共有40381个乡镇级区划,分别有20401个镇、12282个乡和7696个街道办事处<sup>⑧</sup>。仅有少数乡镇经济发展迅速,对行政管理权需求大幅增加,而大部分乡镇仍以农业为主,靠着国家财政转移支付维持基本公共服务。倘若不作区分而全面放权,要求乡镇提升城市功能,在经济基础和市民社会均不足以支撑的情况下,改革将很难突破瓶颈。

推进部分乡镇改为街道办事处应当分阶段、分步骤有序开展。首先,出台《街道办事处组织法》。一则确定街道办事处规模,人口结构、经济产业、覆盖面积等可作参考因素;二则明确街道办事处公共服务和社会管理职能;三则界定街道办事处事权范围并配以内设机构和人员编制,以合理划分县(区)街事权,防止县级政府滥用职权干涉村(居)民自治事务。其次,推行乡镇管理体制改革的县(市)应当考量域内乡镇的综合情况。将不适宜发展为中小城市或者扩权的乡镇作为街道办事处的改革试点,同时对县(市)地方事务综合管理能力应有所评估,作为县(市)政府是否可以承接更多街道办事处的重要参考因素。再有,“按照政社分开原则,对社区居民委员会、街道办事处以及政府职能管理部门的职责进行清理”<sup>[9]</sup>,形成相应的权力清单和责任清单,防止街道办事处僭越职权,损害基层居民的自治权。最后,将街道办事处作为建设“服务型”政府的切入点,创新公共服务机制,通过政府购买服务、外包、项目管理等契约形式,促使公共服务民营化和社会化,引导社会组织和个人参与社区治理。

### (三)探索基层自治模式

从人口结构、经济构成和市民意愿来看,完全实现城镇自治的条件尚不成熟,但乡镇管理体制改革的应有意识地引导乡镇自治和村(居)民自治。

一是引导乡镇自治的区域化发展。早在晚清至民国时期,我国就建立了具有现代国家政权性质的乡镇自治制度,并在国民政府颁布的《县组织法》和“新县制”中得到法律确认<sup>[10]</sup>。乡镇自治应当是一种自主管理加财政独立的“有限自治”模式,国家逐步退出乡村社会,乡镇实现自治型治理<sup>⑥</sup>。全国乡镇管理体制改革的根本目的在于合理划分各级政府事权,优化乡镇组织结构,进而实现基层社会的“善治”<sup>⑦</sup>。推行乡镇自治制度,以法律形式进行一般性授权,保障乡镇政府享有自主发展权。

目前尚不存在完全推动乡镇自治的成熟要件,但有序地推进区域性自治试点是可行的。首先,乡镇自治试点的遴选应当合理、合法。从全国范围内筛选的乡镇应当具备社会主体多元化、经济发展水平高、社会组织成熟化、居民意识强等特质,经由改革议案提交全国人大常委会或其授权机构讨论通过。其次,试点乡镇的财事权应有序放开。国务院《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改

革的指导意见》(国发 2016[49]号)明确了“谁的财政事权谁承担支付责任”的基本原则,对中央财事权、地方财事权和中央与地方共同财事权的范围进行清晰界定。自从税费改制后,“乡财县管”的财政体制不仅导致基层公共服务对上级财政支付的全面依赖,也将是推行乡镇自治的障碍。将居民生活、社会治安、城乡建设、公共设施管理等微观事务领域的服务权能下移到乡镇政府,也意味着应当将相应的财事权一并下放。

二是推进村(居)民自治的成熟化发展。2014年,中央一号文件指出,在深化乡镇行政体制改革时,“探索不同情况下村民自治的有效实现形式”,“开展以社区、村民小组为基本单元的村民自治试点”。村民自治产生于家庭联产承包制和公社解体,由1982年《宪法》予以法律确认。随着城镇化向农村推进,农村集体土地市场化和国有化导致村民自治赖以存在的经济基础弱化,“基层民主自治从‘村民自治’向‘居民自治’转变”<sup>[11]</sup>,村民自治固有的封闭性有所动摇。具体改变有:(1)从“集体经济组织成员”向“城市居民”的身份转变;(2)从“集体土地”向“城市生活”的事务转变;(3)市场主体、社会组织的渗入。

进一步推进村(居)民自治,应当突破乡镇管理体制改革的局限,“通过体制改革与制度创新,充分发挥村民民主自治的能力,将农村内生活力与国家发展推力有机结合起来,以实现农村民主自治与国家行政管理的有效衔接并以此推动国家政权与农村社会的良性互动”<sup>[12]</sup>。具体做法是,对县乡行政事务与村(居)民事务予以划分,县(区)将必要的行政事务交由乡镇或街道办事处统筹,村(居)民事务在自治范畴内由村(居)民委员会管理。这种做法的优势在于“对居民的教育意义”,“提供一种方式使公民始终对公众事务有兴趣,并最终培养成更智慧的公民”<sup>⑧</sup>,为民主自治向县乡改革中推进奠定公民基础。以“服务下沉与参与上升的联动方式”<sup>[13]</sup>,促进乡镇改革创新,实现政府职能转变和行政组织优化,并引导基层自治的发展。

### (四)乡镇改革纳入法治化轨道

中共中央《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》要求“重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要”,通过法治推动基层行政体制改革的深化,及时纠正改革中出现的行政违法

行为。推动乡镇管理体制改革的法治化,有助于减小政策随意性,提升改革的规范性、权威性和延续性,保障改革目标的实现<sup>[14]</sup>。

### 1. 通过法治手段促进乡镇体制改革

我国的现实是,立法总是滞后于改革,改革者总是担心法律确定会对改革形成障碍,因而总是倾向于“先试先行”的改革路线。当然,“先试先行”具有一定的合理性,尤其对行政体制改革初级阶段而言。为持续推进改革,应当考虑实现基层行政体制改革的法律化与制度化,因为“强调通过法令的治理,能够为人与人之间的有序交往提供平台,满足了‘日常’社会,尤其是新的国家形态对于秩序、治理的需要”<sup>[15]</sup>。全方位改革乡镇是为了构筑新的基层治理秩序,既包括行政权力在基层微观事务管理中的有序运行,也允许基层政府、市场与社会的高效合作。

“西方国家在行政改革中,都具有一个法律与改革呈良性互动的特点,法律指导、规范和保障了改革,而改革又促进法律变迁”<sup>[16]</sup>。法国和日本的行政改革中,多部法律的颁布为中央和地方行政组织的优化起到关键作用<sup>⑧</sup>。对于如何处理我国改革与法律的关系,首先,应正确对待二者相互促进的互动关系。罗豪才教授等认为:第一,行政改革完全可以依法推进,通过改革前的法律设定、改革中的法律实施以及试点改革后的法律修改,为行政改革提供全方位的法律保障;第二,通过行政改革提高法律的回应性,通过依法行政保证行政改革合乎理性<sup>[17]</sup>。其次,正确处理乡镇改革与法律之间的形式矛盾。一般情况下,法律是对利益关系的博弈、现存法律事实冲突的调和与权利义务关系的确定,滞后性、稳定性与预期性是其基本特征;而乡镇改革则在逐渐推进中随时调整改革策略与路线,以“变化”为主,意在改变现有不合时宜的制度。看似矛盾的二者,却存在逻辑一致性,因为“改革的‘变’要依法而变,立法的‘定’不只是定结果,而要定方向、定目标、定原则、定主体、定方式、定过程、定责任等”<sup>[18]</sup>。最后,明确立法与改革的先后次序。中共中央作出指示,“做到重大改革于法有据”。政府改革行为应在法律框架内,前提是存在规范这类行为的法律法规。如果没有则应当首先进行立法,将改革主体、改革权力、改革程序和监督机制作为改革立法的重点内容;然后才是对新制度的探索与验证,时机成熟时上升至法律层面,“对不适应改革要求的法律法规,要及时修改和

废止”<sup>⑨</sup>,这是改革促进我国法律制度进步与创新的积极影响。

### 2. 完善乡镇改革法律体系

法律体系是推进乡镇改革最为重要的制度保障,为此,“建构完整的相关行政体制改革的法律规范体系当是基础和前提”<sup>[19]</sup>。

首先,完善我国行政组织法体系,明确乡镇政府的法定职能和职责。行政体制改革重点是转变政府职能、优化行政组织和合理配置行政权力,完备的行政组织法体系将为深化行政体制改革提供坚实有力的法律保障,指引改革的正确方向<sup>[19]</sup>。

但是,我国行政组织法欠缺<sup>[20]</sup>,仅有的组织法规定是当前基层行政体制改革的主要障碍,多次改革也未带来实质性改变。《国务院组织法》设置了总理、副总理、各部委负责人等,对国务院及其部委的职责、国务院会议予以原则性规定。地方组织法对“县级以上各级人民政府”的行政职能作了笼统含糊的规定,地方各级政府之间的对口部门拥有对某一领域相同的行政管理权,权力界限与大小未实际确定。现行《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定乡镇政府享有镇域内经济、教育、民政等行政管理权,执行上级命令和决定,并承担保护合法财产、保障公民权利的职责。同时也将这些职权赋予县级以上各级人民政府,除了领导下级政府工作、发布决定和命令、撤销下级政府不适当决定和命令以及环境和资源保护、城乡建设和监察等行政权力由其特有之外,其他职权几乎与乡镇政府无明显界限的划分。因为县(区、市)政府对乡镇政府直接的领导权,在职权界限模糊的情况下,乡镇政府很难独立行使职权。农村税费改革后形成的“乡财县管”模式,进一步加剧乡镇政府对上级政府的依附程度,乡镇政府逐渐在政府职能层面沦为上级政府的派出机构。从现实来看,不少乡镇在经济实力大增的条件下,试图行使相对独立的行政管理权,却受到组织法规定不足的限制。

有学者认为,为构建科学的行政组织法体系,必须修改宪法或制定《中央政府与地方政府关系法》;完善《国务院组织法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》或制定单独的《地方各级人民政府组织法》;制定《国务院各部委、直属机构、办事机构组织法》和《地方各级人民政府职能部门组织法》<sup>[21]</sup>。为促进乡镇改革的顺利推进,完善行政组

织法应做到以下三点。第一,乡镇政府职能法定。现行组织法未明确乡镇政府职能,改革之前乡镇政府通常在农村社会以管控者身份自居,之后则将政府职能转变作为改革重心,要求由“全能政府”向“有限政府”的转变、“管控型政府”向“服务型政府”转变。改革从未间断地强调,但却一直未在法律制定或修改中得以体现。宪法或组织法应明确乡镇政府的服务职能——公共服务职能和社会管理职能,保障公民物质与精神文化需求,维护基层社会秩序。对于有条件的乡镇,可以通过法律赋予其一定的经济职能,以提高其社会自治能力。第二,县乡职权划分由法律确定。完善不同层级政府事权法律制度是全面推进依法治国的重要内容,“强化中央政府宏观管理、制度设定职责和必要的执法权,强化省级政府统筹推进区域内基本公共服务均等化职责,强化市县县政府执行职责”<sup>②</sup>,由乡镇承担公共服务职能。区分各级政府职能是划分县乡职权的关键,因为“职能结构的不同,要求与之相配套的行政职权安排各有重点”,而“组织机构设立应当也不一样,不必要求上下级政府机关对口设置机构”<sup>[22]</sup>。地方政府组织法对县乡职权进行具体规定,将相同领域竞合职权分工、部分县级职权交由乡镇政府等。具体来说,将社会治安、市政交通、农村公路、城乡社区、公共设施、居民生活等事务交由乡镇自行管理;将城乡建设、公共卫生、就业促进、环境治理、行业监管等作为县(市)保留事务。

其次,推进改革立法工作,促使乡镇管理体制改革由行政性授权向法律性授权转变。法律性授权要求乡镇改革应当由法律、法规明确对县(区)镇权力调整。当前乡镇改革仍为普遍的行政性授权,比如湖南省乡镇改革的启动者和授权主体是湖南省委和省政府<sup>③</sup>。其实,“在历次改革中,行政机关总是僭越权力机关,试图‘自主’地处理自身的权力。建立在这一基础之上的行政体制改革,从一开始就丧失了合法性,其结果要么是限定于技术层面,要么是困难重重,难有实质性变革”<sup>[23]</sup>。为突破乡镇改革窠

臼,应由全国人大及其常委会颁布有关行政体制改革的法律,将地方改革包括省直管县、大部制、乡镇改革等纳入调整范畴,重点规制行政改革权,包括行政改革权主体确定和权力运行程序。

(1)行政改革权主体资格的确定。行政改革权属于国家权力范畴,由改革设定权和执行权组成。改革设定权应由国家权力机关通过宪法和法律形式设定,那么主体则是全国人大及其常委会。国家行政机关具体执行法律和政策,享有改革执行权。对于改革权设定不足的问题,尤其是当下改革法律严重缺失的情况,“即使为适应急剧的社会转型和改革的需要由行政机关设定行政改革,也应有法律授权或者由有权机关的明确授权”<sup>[18]</sup>,再依据立法或修法程序将改革成果入法。

(2)行政改革权力运行程序。有学者建议,我国行政改革权的行使可以成立一个专门的改革委员会来设计改革方向与路线,提交权力机关通过立法程序决定,并由专门机构对改革权力运行予以监督和纠正<sup>[24]</sup>。借鉴域外经验,率先成立一个改革专门委员会,由其经过论证,提出改革设计,向立法机关提出立法或修法议案,遵循立法程序颁布专门的改革法律文件,再交由国家行政机关执行。为落实行政体制改革工作,应由第三方机构或组织对改革行为进行监督。第三方机构应当独立于且不包括行政机关,由人大、政协、司法机关、所涉改革领域的非营利组织、事业单位、企业组织和公民个人等组成,行使监督权的主体越多元化,对行政改革权的牵制力将越多,有利于行政改革权的合法行使。

国家层面的改革立法有时候显得过于笼统或不足,而我国各地区发展参差不齐,对行政体制改革的需求不同,地方人大立法可以在这种情况下发挥重要作用。地方人大可以将原则性较强的改革指示和改革授权转化为可操作性较强的地方法规或决议,这样“不仅有利于被授权的改革者们准确理解授权的具体事项范围和行使标准,也有利于授权主体实现对授权的监督,消弭授权被滥用的风险”<sup>[3]</sup>。

#### 注释:

①本文研究的“乡镇管理体制改革的”,是指围绕乡镇所展开的机构调整、职能转化、事权下放等形式的改革,主要针对县乡关系、乡镇转型以及基层治理等问题展开研究。

②数据来源于“北大法宝”,以“乡镇改革”“扩权强镇”“简政强镇”等为关键词对截止2016年3月30日的规范性文件予以搜索与甄别。本文“规范性文件”采用狭义定义,指法律范畴以外的其他具有约束力的非立法性文件,颁布主体一般为各级党组

- 织、各级人民政府及其部门、人民团体、法院、检察院等。
- ③ 杭州市委办公厅、市政府办公厅《关于加快发展中心镇培育小城市的若干意见》(2011年1月1日公布)。
- ④ 省发改委、省编委办、省法制办联合出台《浙江省强镇扩权改革指导意见》(浙发改城体[2010]1178号)(2010年12月)。
- ⑤ 参见:中共广州市委、广州市人民政府《关于简政强区(县级市)事权改革的决定》(2011年3月30日公布)。
- ⑥ 参见:佛山市人民政府办公室印发《佛山市法治政府建设“十二五”规划(2011—2015)的通知》(2011年9月16日公布)。
- ⑦ 佛山市人民政府办公室印发《佛山市人民政府《关于区向镇(街)下放行政执法权指导意见的通知》(2010年12月13日公布),指出:“执法范围涉及两个以上镇(街)需区级人民政府协调或案情重大复杂的执法权不宜下放镇(街)行使;涉及责令停产停业、吊销许可证等重大行政处罚权需由区行政执法部门行使的,原则上不交由镇(街)行使。”
- ⑧ 参见:中共深圳市委办公厅、深圳市人民政府办公厅《关于印发〈深圳市基层管理体制改革的指导意见〉的通知》(2015年1月9日公布)。
- ⑨ 参见:中山市人民政府印发《中山市简政强镇事权改革下放事项目录(第一批)的通知》(2011年9月21日公布)。
- ⑩ 中共湖南省委、湖南省人民政府《关于开展乡镇区划调整改革工作的意见》(2015年9月29日公布)。
- ⑪⑫ 中共广州市委办公厅、广州市人民政府办公厅印发《〈广州市简政强镇事权改革实施意见〉的通知》(2011年3月31日公布)。
- ⑬ 安徽省人民政府办公厅《关于印发安徽省贯彻落实大别山革命老区振兴发展规划实施方案的通知》(2015年12月2日公布)。
- ⑭ 广东省人民政府办公厅转发省人力资源社会保障厅《关于加强乡镇街道人力资源社会保障公共服务平台建设意见的通知》(2011年9月25日公布)。
- ⑮ 中共湖北省委办公厅、湖北省人民政府办公厅《关于开展全省“四化同步”示范乡镇试点的指导意见》(2013年7月14日公布)。
- ⑯ 浙江省义乌市佛堂镇自开展强镇转型与乡镇管理体制改革的以来,预计2015年地区生产总值达到58亿元,比“十一五”末增长21%,工业总产值275亿元,比2010年增长76%,财政总收入达到8.37亿元。同时,产业发展多元化,以近10平方公里的义南工业功能区为主体,全镇共有企业2699家,从业人员12万余人,2000万规模以上企业73家,形成了纺织、工艺品、食品、医药、金属制品五大支柱产业(参见<http://ftz.yw.gov.cn/ftgk/ftgk1/>,最后访问时间2016年11月27日)。2015年,广州市佛山市容桂街道实现规模以上工业总产值1275亿元,地区生产总值397亿元,限额以上贸易住宿餐饮业营业额287亿元,金融机构人民币储蓄总额460亿元,实际利用外资2.3亿美元;各类企业及个体工商户超2.6万家,超亿元企业107家、超十亿元企业16家、超百亿元企业2家、高新技术企业54家,基本形成了以智能家电、信息电子、医药保健、化工涂料、机械模具、电子商务等为主的产业体系(参见<http://www.ronggui.gov.cn/page.php?Sid=1>,最后访问时间2016年11月27日)。
- ⑰ 镇江市政府《关于印发镇江市建设事业“十二五”规划的通知》(2011年7月27日公布)。
- ⑱ 安徽省人民政府办公厅《关于印发安徽省新型城镇化“11221”工程实施方案的通知》(2012年5月22日公布)。
- ⑲ 山东省城市化领导小组《关于加快推进新型城镇化工作的通知》(2011年3月2日公布)。
- ⑳ 根据国家统计局2011年6月13号划分办法以及《中共中央、国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》和《国务院发布关于西部大开发若干政策措施的实施意见》的指导精神,将我国的经济区域划分为东部、中部、西部和东北部。
- ㉑ 注:东部地区包括广东、福建、浙江、江苏、山东、天津、河北;中部地区包括湖北、湖南、河南、安徽、江西、山西;西部地区包括西藏、宁夏、云南、贵州、四川、陕西、重庆、广西;东北部地区包括辽宁、吉林、黑龙江;如北京、上海、新疆、青海、甘肃、内蒙古等直辖市或省份在“北大法宝”数据库下通过关键词检索结果为“0”。
- ㉒ 文中数据来自对“北大法宝”数据库中有关乡镇管理体制改革的规范性文件梳理与汇总。
- ㉓ 行政自制,是指行政主体自发地约束其所实施的行政行为,使其行政权在合法合理的范围内运行的一种自主行为,即行政主体对自身违法或不当行为的自我控制,包括自我预防、自我发现、自我遏制、自我纠错等一系列下设机制。参见:崔卓兰、刘福元《行政自制:探索行政法理论视野之拓展》,载《法制与社会发展》2008年第3期。
- ㉔⑳ “The county is a civil division created by the state partly for purpose of state administration and partly for local government”; and “it acts as an agent of the state in collection and exucuting many laws.” 参见:[美]James Garner. *Government in the United States, National, State and local*. American Book Company, Chicago, 1822.p.9-10,p.7.
- ㉕ 2014年,国务院印发《关于调整城市规模划分标准的通知》,对原有城市规模划分标准进行了调整,以城区常住人口为统计口径,将城市划分为五类七档:城区常住人口50万以下的城市为小城市,其中20万以上、50万以下的城市为I型小城市,

20 万以下的城市为Ⅱ型小城市;城区常住人口 50 万以上、100 万以下的城市为中等城市;城区常住人口 100 万以上、500 万以下的城市为大城市,其中 300 万以上、500 万以下的城市为Ⅰ型大城市,100 万以上、300 万以下的城市为Ⅱ型大城市;城区常住人口 500 万以上、1000 万以下的城市为特大城市;城区常住人口 1000 万以上的城市为超大城市。

- ②⑥参见:国家统计局 <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A0101&sj=2014>,最后访问时间 2016 年 11 月 27 日。
- ②⑦自治性治理是指作为以一定社区或群体为对象而相对独立地组织起来的公共权力管理方式,建立的是“法制—遵守”的行为模式,即国家通过强制性的法律预期方式,将基本的社会规范和目标确定下来,社区在法律框架内进行广泛的自治。参见:于建嵘《乡镇自治:根据和路径》,载《战略与管理》2002 年第 6 期。
- ②⑧所谓“善治”,即良好的治理,其本质特征是政府与公民对公共事务的合作管理,是政府对市场、社会的一种新颖关系。参见:王艳成《城镇化进程中乡镇政府职能研究》,人民出版社 2010 年版,第 124 页。
- ②⑨法国 1982 年通过《关于市镇、省和大区权利与自由法》开始地方分权改革,截止 1992 年共颁布 71 项法律和 748 个法令,以补充和推进改革。日本在 2001 年正式展开新一轮行政改革之前,于 1998 年颁布《中央省厅等改革基本法》,随后国会通过并颁布了 61 部与省厅改革相关的法律。参见:陈都峰《国外行政改革的内动力机制及其启示》,载《理论与现代化》2006 年第 3 期。
- ②⑩⑪参见:中共中央《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(2014 年 12 月 23 日公布)。
- ②⑫中共湖南省委、湖南省人民政府《关于开展乡镇区划调整改革工作的意见》(2015 年 9 月 29 日公布)要求:“对区划调整后形成的较大乡镇,可按照扩权强镇的有关要求,赋予乡镇更大的经济社会管理权限。”

#### 参考文献:

- [1]徐继敏,杨丹.我国“扩权强镇”改革的法学分析[J].理论与改革,2014,(2).
- [2]徐继敏.地方行政体制改革:实践、问题与路径[J].理论与改革,2012,(4).
- [3]徐兰兰,李芝兰.法治化背景下我国地方行政体制改革的推进之路[J].中国法律评论,2015,(4).
- [4]许才明.乡镇自治式改革的背景、意义及前景分析[J].行政与法,2006,(1).
- [5]李慧凤,郁建兴.基层政府治理改革与发展逻辑[J].马克思主义与现实,2014,(1).
- [6]汤博为,李亚诗.关于我国地方制度现状与适应新时期发展的思考[J].山东行政学院学报,2013,(1).
- [7]徐勇.县政、乡派、村治:乡村治理的结构性转换[J].江苏社会科学,2002,(2).
- [8]杨宏山,李东泉.城市街道管理体制改革的争论与思考[J].北京行政学院学报,2016,(2).
- [9]毛永红.浅析北京市街道办事处服务型职能转变[J].求实,2010,(1).
- [10]李精华,周晓焱.中国乡制的历史沿革与启示[J].中国矿业大学学报(社会科学版),2010,(3).
- [11]项继权.从“社队”到“社区”:我国农村基层组织与管理体制的三次变革[J].理论学刊,2007,(11).
- [12]王中旗.从村民自治到社区自治:中国农村基层民主的发展趋势[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2015,(6).
- [13]侣传振,崔琳琳.外生型与内生型村民自治模式比较研究——兼论外生型向内生型村民自治转型的条件[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2016,(1).
- [14]戴昌桥.论深化行政体制改革的“三重”阻力[J].湖南社会科学,2014,(4).
- [15]喻中.作为国家治理体系的法治体系[J].法学论坛,2014,(2).
- [16]杨解君.全球化与中国行政法的应对:改革路径的分析[J].学术研究,2012,(11).
- [17]罗豪才,宋功德.坚持法治取向的行政改革[J].行政管理改革,2013,(3).
- [18]石佑启.我国行政体制改革法治化研究[J].法学评论,2014,(6):12-19.
- [19]张显伟.行政体制改革法治化的理论建构力作[J].文本社会科学,2010,(3).
- [20]徐继敏.中国行政法发展:现状、瓶颈和思路[J].法治研究,2012,(5).
- [21]石佑启,杨治坤,黄新波.论行政体制改革与行政法治[M].北京:北京大学出版社,2009.
- [22]戴小明.法治:行政体制改革的基本路径与制度保障[J].社会主义研究,2010,(3).
- [23]吴丽娟.我国行政体制改革的历程、困境与路径优化[J].青海社会科学,2012,(6).
- [24]应松年,薛刚凌.行政组织法研究[M].北京:法律出版社,2002.