

鄉鎮政府職能轉變助力鄉村治理體系和 治理能力現代化

李新天¹ 黃涵涵²

摘 要：文章首先界定了鄉鎮政府職能的基本內涵，並辨析了鄉村與鄉鎮的概念。接著，文章詳細分析了我國鄉鎮政府職能的演變過程，包括新中國成立初期至改革開放期間的變化、農業稅改革後的職能轉變、“放管服”背景下的職能轉換，以及新時代鄉村振興背景下的新要求。文章進一步探討了鄉鎮政府職能的價值取向，涉及鄉鎮黨委組織、鄉鎮人大、鄉鎮人民政府以及鄉鎮政府與村委會和縣的關係。本文通過對鄉鎮政府職能轉變的深入分析，旨在為實現鄉村治理體系和治理能力的現代化提供理論支援和實踐指導。

關鍵字：鄉鎮政府 職能轉變 鄉村治理體系 治理能力現代化

一、鄉鎮政府職能的基本內涵

（一）鄉鎮的定義

根據我國現行憲法第 107 條規定，鄉鎮屬於最基層的行政機關，鄉和鎮是居於同一層次的，對於鄉、鎮政府的管理許可權的規定是相同的。

對於鄉鎮這一概念的界定，存在著不同的理解。以此窺探，鄉鎮是一個具有多種涵義、多種理解的概念。從不同的視角、不同的地域以及不同的功能出發，對於鄉鎮概念的定義有不同的理解。鄉鎮是我國政府機構的最低一層。把鄉鎮看作是一個社區治理單位，鄉鎮作為一個有機體，由共同治理農村社區範圍內公共事務的各利益相關主體組成，主體在鄉

1 李新天，廣州商學院法學院教師，通訊地址：廣東省廣州市黃埔區知識大道 300 號廣州商學院，郵編：511363，聯繫電話：18675671201。

2 黃涵涵，廣州商學院法學院 22 級本科生。

鎮的範疇內互相合作。³ 無論是改革前的“人民公社”還是現在的鄉鎮，儘管組成有所不同，但是功能和地位不變，都是我國社會體制中城鄉兩個部分之間的“仲介”，是聯接城市與鄉村、聯接工業與農業的。提出了“區域經濟範疇”的概念，即鄉鎮在歷史發展中演變為“區域經濟範疇”，認為鄉鎮是“以鎮為點”、以“鄉為面”的一個經濟綜合體，它不同於鄉村也區別於城市。總的來看，社會學、經濟學、公共管理學等學科在對“鄉鎮”這一概念定義時，主要是從鄉鎮的地域與功能的角度進行分析。

學術界與實務界對鄉鎮的定義有不同的解釋，鄉鎮可以從行政區劃的角度解釋，也可以從城鎮角度進行解釋。《現代漢語詞典》界定鄉鎮為：鄉和鎮，泛指較小的市鎮。近年來，學術界對鄉鎮的定義未能達成一致，致使對鄉鎮的內涵和外延認識較為模糊。在學術界與實踐中，不少人將“鄉鎮”稱為“農村城鎮”“鄉村城部”“農村集鎮”，鄉鎮長期作為城市與農村的仲介層、結合部而存在。⁴ 可知，學界對鄉鎮的內涵與外延沒有一個統一的認識。

從地域、功能視角對鄉鎮概念進行界定，在我國，由於城鎮化的發展水準、文化水準不同，其職能也有各所不同，“鎮”最大職能在於影響農村發展。“鄉鎮”是政府下屬單位，諸多系統的最底層的機構就設在鄉鎮，以基層組織形式或者以派出機構形式設立，其範圍涵蓋了行政、經濟管理、貿易、金融、稅收、司法、公安、教育、郵電、醫療系統等等。鄉鎮可以說是一套機構完整、功能齊全的政府機器，國家和政府正是通過設在鄉鎮一級的各種機構與組織，對龐大的農民進行日常管理與交流的。從現有的劃分依據看，“鎮”比“鄉”發達。“集鎮”非法律上的概念，也非國家政權上的概念，它是一種較為民間的表述，它無確定的人口標準，無具體的劃分標準。因此“集鎮”不能同“鄉”“鎮”相提並論。由於其不具備行政意義上的獨立概念，近年已經淡出官方檔。

可見，主要以行政概念上及法律概念上的鄉鎮為研究物件，也就是我國國家政權的最低一級“鄉鎮”為基礎。我國鄉鎮政權建設是國家政權建設的重要組成部分，鄉鎮政權建設的基本內容，與整個國家政權建設的基本內容大體相同，同時，又有自己特定的內容，這是由鄉鎮政權所處的地位和特點決定的。就目前情況看，我國鄉鎮政權的基本內容有：鄉鎮黨組織的建設，鄉鎮選舉制度的建設，鄉鎮人民代表大會制度建設，鄉鎮人民政府的組織建設，以及群眾團體和自治組織的建設等。

（二）鄉村與鄉鎮概念的辨析

3 侯保疆：《鄉鎮概念：內涵與特徵》，載《社會主義研究》2005年第4期，第83頁。

4 侯保疆：《中國鄉鎮管理研究》，中國社會科學出版社2006年版，第28頁。

我國《鄉村振興促進法》第二條第二款規定了鄉村的概念⁵，包括鄉鎮、村莊，城市郊區以及其他城市建成區以外的區域。這一區域的特徵鮮明，其自然、社會和經濟特徵具有明顯的獨特性，在制度特點上也具有相似性，如土地所有制方面主要為集體所有，產業主要分佈在種植業和養殖業，在基礎設施建設和公共服務的提供水準上看仍然具有相對滯後性，亟需以法律和政策為手段，大力給予扶持。可見，鄉村是一個大概念，鄉村內含鄉鎮。

但是建制鎮與建制鄉具有不同的特徵，根據《關於統計上劃分城鄉的規定》（試行）第八條，鄉村是指劃定的城鎮地區以外的其他地區。即便學界和實務界往往將建制鎮與建制鄉相提並論，甚至合二為一使用，也應該將兩者進行區分。從傳統意義的角度看，鄉村主要被定義為主要從事農業、人口分佈較城鎮分散的地方。

二、我國鄉鎮政府職能的演變

鄉鎮政府的職能演變是歷史的產物，隨著我國經濟、政治制度變遷而轉變。學界一般認為，我國經歷了，由鄉鎮政府職能以家庭聯產責任承包制的全面推行為界，我國鄉鎮政府在鄉村社會中職能定位大鎮政府職能不斷強化，在人民公社時期達到頂峰；而後卻又不斷弱化，直至完全退出鄉村社會。其另一面也是村民自治不斷發展完善的進程。之所以呈現這樣的發展軌跡，其中一個重要的原因是，在實行家庭聯產承包責任制之後，鄉村公共服務系統沒有能夠跟上體制改革的步伐，不能與之相匹配，一直保持著人民公社時期的模式，直到農村稅費改革結束，體制外供給模式才逐漸淡出公眾視野。

（一）新中國成立初期至改革開放鄉鎮政府職能的演變

1. 新中國成立以來，鄉建制進入了一個新的發展時期。

1950年12月，中央人民政府頒佈《鄉（行政村）人民代表大會組織通則》、《鄉（行政村）人民政府組織通則》了這兩個單項法規，是首次對鄉鎮的設立做出了原則性的規定。⁶ 1954年制定的《憲法》中對鄉鎮作出明確規定，鄉、民族鄉是農村基層行政區劃，鄉鎮是農村基層政權，是我國國家政權體系的有機組成部分。⁷ 到1950年，全國共計有鎮3621個，其職能在鄉的基礎上，更側重發揮鎮的經濟發展職能。⁸

5 这里所称乡村，是指城市建成区以外具有自然、社会、经济特征和生产、生活、生态、文化等多重功能的地域综合体，包括乡镇和村庄等。

6 规定乡政府的职能主要是：执行上级政府的决议和命令，实施乡人民代表会议通过的决议案，领导和检查乡政府各部门工作。

7 乡政府的主要职能包括：生产合作、文教卫生、治安保卫、人民武装、民政、财粮、调解等。

8 赵园园，臧小倩：《强化乡镇公共服务和社会管理职能的探讨》载《行政论坛》2011年第2期。

2.1958-1983 年期間鄉鎮的職能

在這一階段，我國鄉鎮建制受挫，鄉鎮職能喪失。1958 年下半年，人民公社制度逐步推行。人民公社時期，由政社合一的人民公社代替了傳統的鄉建制，並由公社管理委員會代替了鄉鎮政府。人民公社與鄉建制之間具有較大的區別，前者不但設有專門的人員分管政權工作，而且還負責生產建設的領導。因此人民公社凸顯其雙重性，既作為最基層政權組織而存在，又發揮了農村集體經濟組織的作用。

3.1983 年政社分離後鄉鎮的職能

1983 年之後，我國大規模“撤社建鄉”，鄉鎮得以恢復和不斷發展完善。在此時期，鄉鎮的具體職責被明確規定在《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》第六十一條。⁹ 鄉鎮政府的主要公共職責被概括為“領導本鄉（鎮）的經濟、文化和各項社會建設，做好公安、民政、司法、文教衛生、計劃生育等工作。”¹⁰

（二）農業稅改革後鄉鎮政府的職能轉變

2006 年 1 月 1 日廢止的《中華人民共和國農業稅條例》標誌著“皇糧國稅”在 2600 多年的演變後，最終退出了歷史舞臺。¹¹ 回看我國歷史的發展，在整個封建社會，農業稅收都是國家最主要的財政收入來源，且農民賦稅越來越重，成為農民及農業發展的“重負”。新中國成立之初，由於國家百廢待興，財政底子薄、工業基礎薄弱，整體國家發展水準不高，農業在國民經濟中占比很大，農業稅成為國家財政重要來源，是支援工業化建設資金的重要來源。隨著整個社會的發展，財力支出缺口不斷增大，而基層財政來源卻有所減少，為了填補缺口，農民不僅要繳納農業稅，還要承擔一些額外的費用，典型的有維持基層運轉和公共事業發展的費用，被俗稱“三提五統”。外加基層政府各種“亂攤派”“亂收費”“亂集資”，農民負擔越發沉重。從 1990 年起，為使得農民承擔合理的稅費負擔，國家開始著

9 乡、民族乡、镇的人民政府行使下列职权：第一，执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令，发布决定和命令；第二，执行本行政区域内的经济和社会发展计划、预算，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等行政工作；第三，保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产，保护公民私人所有的合法财产，维护社会秩序，保障公民的人身权利、民主权利和其他权利；第四，保护各种经济组织的合法权益；第五，保障少数民族的权利和尊重少数民族的风俗习惯；第六，保障宪法和法律赋予妇女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各项权利；第七，办理上级人民政府交办的其他事项。

10 赵聚军：《农村公共服务体系演进中的基层政府定位》，载《人文杂志》2009 年第 1 期。

11 当时，四川省南部县宋家坪村、河北省灵寿县青廉村、辽宁省阜新蒙古族自治县黑虎洞村等几个地方的农民，不约而同做了一件事：为取消农业税立碑。农业税的取消，实实在在减轻了农民负担，又一次解放了农村生产力。

手減輕農民稅費負擔問題，針對農村“三亂”現象，出臺了一系列政策進行治理。黨中央、國務院為加強農業基礎、保護農民利益、維護農村穩定，於1998年召開了黨的十五屆三中全會，會上審議通過了《中共中央關於農業和農村工作若干重大問題的決定》，該決定明確提出逐步改革稅費制度。2000年，安徽省率先啟動了農村稅費改革試點工作，到2003年，全國鋪開試點。此後要逐步降低農業稅稅率是各地的改革重點，2004年《政府工作報告》進一步提出，五年內取消農業稅。到2005年底，全國有28個省份免征農業稅，全面取消牧業稅。2006年廢止了《中華人民共和國農業稅條例》¹²，自此我國完成了農業稅的改革。

在稅費改革中，國家注意到農民負擔問題，嘗試減輕農民的負擔並且增加所提供的公共服務的類型，國家在2006年宣佈取消農業稅的這一舉措，使國家“農業財政”時代得以結束，而迎來了“工業財政”時代的到來，同時也開始實施“以工補農”“以城支鄉”“城鄉統籌發展”這些發展戰略。在這樣的發展狀況下，必然會發生基層政府職能的轉變，即基層政府職能在歷史發展中會轉向服務。因此，農村基層治理體制改革必然會以建設服務型、民主參與型鄉鎮政府為基本方向，在這個過程中又會對公共服務加以強化、基層民主也會相應擴大、權力的制約和監督也必然會得到強化。

農業稅改革使得鄉鎮政府權變小了，能力在減少。原來鄉村組織作為國家收取財政收入的組織存在，但是農業稅改革後，其職能發生了巨大轉變，成為了農村服務的組織。這需要鄉政府從過去什麼都管的無限政府向專心服務的於服務的政府轉變。程國強教授認為，上世紀90年代，我國農業政策開始轉變，由索取逐步轉向支持補貼轉型，國家與農民的關係開始經歷“取”到“予”的根本性轉折。¹³

（三）“放管服”背景下鄉鎮政府職能進一步轉換

“放管服”背景下鄉鎮層面的“放管服”改革本質上是解決的鄉鎮政府角色扮演的問題，也就是明確鄉鎮政府究竟應該扮演什麼角色。為此，“放管服”須厘清三層關係：一是縱向層面關係，明晰縣、鄉兩級政府之間的權責關係，這一關係將影響鄉鎮政府提供公共服務職能的運行能力；二是橫向層面關係，分為內部、外部兩個維度，內部維度要處理好鄉鎮政府內的各職能部門之間的關係，外部維度要處理好鄉鎮政府與社會、市場、公眾之間的關係，這將影響到鄉鎮公共服務職能的供給網路；三是前後關係，這實際上是指鄉鎮政府前臺與後臺的關係，就需要通過提升服務品質滿足企業和群眾需求，這是為了滿足鄉鎮

12 該條例於2005年12月29日，由十屆全國人大常委會第十九次會議決定，自2006年1月1日起廢止。

13 《全面取消農業稅》載《經濟日報》2021年04月06日。參見<https://finance.sina.com.cn/tech/2021-04-06/doc-ikmyaawa7409397.shtml> 最後訪問日期，2021年5月19日。

公共服務的評價需求。¹⁴

“放管服”的重點是鄉鎮政府“放權”。截至目前，20個鄉鎮（街道）均成立了鄉鎮（街道）“社會協商會”，356個村（社區）成立了“村（居）民議事（協商）會”。企（事）業單位在增加職代會協商職能、規範職工代表大會制度同時，還建立健全了學校家長委員會、學生會、醫院協商會。¹⁵

（四）新時代鄉村振興背景下鄉鎮政府職能轉變及其新要求

1. 新時代鄉村振興背景下鄉鎮政府職能轉變的指導方向

2005年10月召開的黨的十六屆五中全會，通過了《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十一個五年規劃的建議》，該《建議》指出，建設社會主義新農村是我國現代化進程中的重大歷史任務。黨的十七大進一步提出“深化鄉鎮機構改革”的觀點，以達到“實現政府行政管理與基層群眾自治有效銜接和良性互動”的目標。2014年召開的黨的十八屆三中全會，審議通過了《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，首次提出推進國家治理體系和治理能力現代化的新命題，並且將其作為全面深化改革的總目標。沒有基層治理體系和治理能力的現代化，就不可能實現國家治理體系和中國式治理的現代化。進而在2018年，中共中央、國務院印發了《鄉村振興戰略規劃（2018—2022年）》，提出要健全現代鄉村治理體系，特別是加強農村基層黨組織對鄉村振興的全面領導、促進自治法治德治有機結合、夯實基層政府。2019年，中國共產黨第十九屆中央委員會第四次全體會議審議通過了《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》，提出要構建基層社會治理新格局。

基於我國目前的政治、經濟的社會發展趨勢，我國必須要有高效率、強有力的基層政府，才能有助於我國社會的順利轉型。由於我國現代化建設處在開放的初級階段，所以基層政府法治化必須要符合現代公共行政理念。基層政府要充分發揮市場資源的配置作用，要選擇性作為。

另外，由於處於幹群矛盾的最前沿，與廣大農村群眾的利益緊密相連，利益衝突、利益協調、利益分配、利益博弈，更多地聚焦於鄉鎮一級政府。同時，農村經濟關係的變革，深刻地改變著、動搖著原有的農村政治關係、社會關係。解決了溫飽後的農民，走出封閉鄉村後的農民，告別了大一統集體經濟的農民，有著對當家作主、民主公平更強烈的嚮往

14 侯志陽：《強化中的弱勢：“放管服”改革背景下乡鎮政府公共服務履職的個案考察》載《中國行政管理》2019年第5期。

15 參見堯敏雙：《推進協商民主廣泛多層制度化》，載《人民日報海外版》2014年12月13日。

和追求，他們需要有更多的知情權、話語權、參與權、選舉權、監督權。

2. 新時代鄉村振興背景下對鄉鎮政府的職能提出了新要求

第一：既要加強鄉鎮政府的執行力，又要防止鄉鎮政府規模自我膨脹。

在相關法律的規定下，鄉鎮人代會依法享有 13 項職權，同時鄉鎮政府也依法享有 7 項職權¹⁶。事實上，許多鄉鎮政府管的事情越來越多，越來越膨脹，無所不包，小到稅費收取，大到招商引資無所不做，儼然一個“全能型”政府。但在鄉鎮政府職能履行方式上，仍然偏重於全面干預，直接指揮，單一服務。與之前徵收農業稅時代比，新時代鄉鎮政府需要承擔的更多是鄉村建設的責任，這一特徵在發達地區表現更為明顯。與“無所不包”政府比，鄉鎮政府又存在“職能殘缺”的問題，作為基層政組織，它不具備應有的實際職能。面對涉及民眾的宅基地審批、戶籍管理、生育審批、用地審批、專案審批、低保審批、婚姻登記等具體事項時，鄉鎮政府只能是上傳下達。

在過往的農業稅時代，鄉鎮政府的主要職責離不開稅費的徵收、計劃生育政策的強制執行；而在現今的免征農業稅時代，鄉鎮政府的主要職能則進一步轉變為保障農村的社會穩定、供給農村公共產品與公共服務。然而，“巧婦難為無米之炊”，必須保證鄉鎮政府在財政方面的支撐，以幫助鄉鎮政府完成工作重心向農村、決策職能的重要轉變。同時，縣政府與縣屬職能部門可以通過撥款的方式推進農村的基礎設施與公共服務建設，從而有效避免鄉鎮政府在城鄉一體化發展過程中出現的機構和財權不當擴張的苗頭，以有效地發揮鄉鎮政府在政策落實、組織協調以及資訊溝通方面的應有作用。¹⁷

第二：轉變政府職能定位，進一步規範鄉鎮政府的行為方式

鄉鎮政府要轉變自身職能，在以往的經濟發展職能上更進一步，發揮好社會管理與公共服務職能。在市場經濟領域，鄉鎮政府的介入應當謹慎，因為鄉鎮政府即使具有促進本地經濟發展的職能，但是它本身也不能成為經濟活動主體，更不能借用政治權威，以招商引資方式等，干預正常的市場活動，甚至為了發展經濟犧牲人民群眾的利益。江澤民同志指出：“實行政企分開以後，鄉鎮人民政府管理經濟的方法，主要是運用經濟的和法律的手段為商品生產服務，而不能包攬或代替經濟組織的具體經營活動，不能把經濟組織變成行政管理機構。希望各個鄉鎮人民政府的領導同志都要自覺地認識這個問題。過去我們習慣的往往是一套行政領導的方法，現在要改變為主要運用經濟的、法律的手段，當然也包

16 参见《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》

17 黄红华，郁建兴：《乡镇政府改革再思考》，载《学习与探索》2006 年第 5 期。

括行政手段為商品生產服務”。¹⁸ 為了落實新時代對政府職能轉變的要求，觀念創新和制度保障缺一不可。要改變單一的行政方法為經濟的、法律的和行政的方法相結合，多種方法綜合運用。要建立科學的評估體系，正確評價政府的績效，改變以往以經濟發展為唯一指標的政府考評體系，建立新式的以服務型的、綜合型的為主的政府考評指標體系。

第三：在縣鄉政府分權的基礎上增強縣級政府對農村社會直接管理的能力。

縣鄉兩級政府應該分別擁有自己的核心職權，區分兩級政府，避免兩級政府的職能與機構設置的高度相似性，避免事事都需經鄉鎮政府的“手”落實的現象。為避免上述現象的發生，還需要增強縣級政府的執政能，使得其可以不通過鄉鎮政府而直管農村社會的能力。當上述兩方面條件同時達到時，才有可能為鄉鎮政府的職能界定提供可能性。上述提議，浙江省已經做出了可貴的嘗試，在一定實現了縣級政府直接管理農村社會。¹⁹ 浙江的這種“專職駐村指導員”做法，通過賦予指導員七項具體職責，即“村情民意調研、政策法規宣傳、群眾信訪調解、富民強村服務、民主制度監督、組織建設督導、計劃生育協管”等，來實現縣級政府的職能。在浙江的實踐基礎上，進一步增駐村指導員的數量，賦予其更多的權力，提高其地位，縣級政府直接管理農村的目標可以更好實現。

第四：加強農村基層組織建設。

加強農村基層組織建設是實現農村治理和鄉鎮振興的必要基礎。在實現縣鄉分權、縣級政府直管農村事務以外，還需要加強農村自治能力建設。可以說，村民自治能力弱就無法抵禦來自國家政權自我膨脹的趨勢，只有不斷完善村民自治制度，增強村民自治綜合能力，才能實現“自治的歸自治”。

增強農村的自治能力關鍵是要發揮好法治的保障功能。習近平總書記在治國理政不同場合都談到了治理要重視法治的作用。習近平總書記提出“自治、法治、德治”三治融合。構建法治鄉村，堅持法治為本，樹立依法治理理念。堅持依法治國等，在不同層面上提出了法治的重要性，法治的保障作用。學者根據十九大報告中有關“自治、法治、德治”的說法，將法治的作用闡釋為“保障”，強調法治的保障作用。但是習近平總書記也強調法治能“固根本、穩預期、利長遠”，也就是說法治既能促進改革——“變”，又能保證社會穩定——“不變”。故法治的功能不僅僅體現在保障方面，更體現在其對社會的整合方面。法治作為社會治理手

18 江泽民：《要把农村基层政权建设成为有活力、有权威、有效能的政权》，载《乡镇论坛》1990年第3期。

19 浙江的做法是在每个行政村设置由乡镇或者县级政府部门派出的专职驻村指导员。专职驻村指导员制度改变了以往多名干部“联村”的做法，实行一村一人、脱岗专职，变“联村”为“驻村”，使所有指导员的工作岗位全面下沉到农村。

段的一種，它具有社會整合功能，因此可以維護社會變革與穩定之間的平衡。

總而言之，無論哪一時期，鄉鎮職能轉變的核心都是要明確鄉鎮政府的角色定位，構造“有限型”“高效型”政府。改變過去充滿計劃經濟烙印的家長式政府，轉化為符合市場經濟的靈活的政府。

三、鄉鎮政府職能的價值取向

20 世紀 80 年代以來，鄉鎮政府改革一直是農村改革的重要方面，或者說鄉鎮政府自恢復起就開始改革。改革的基本目標是政府運行與經濟社會變遷相適應。

（一）鄉鎮黨委組織

在中國的社會建設發展中執政的中國共產黨的因素是一個非常重要的因素，中國共產黨的領導，既符合我國的國情，又符合我國的發展規律，是一個基本的政治制度。黨的基層組織²⁰是黨的肌體的“神經末梢”，要發揮好“戰鬥堡壘”的作用。落地才能生根，根深才能葉茂，加強黨的基層組織建設，關鍵是從嚴抓好落實。²¹近 20 年來，農村經濟社會發生很大變化，這離不開黨中央對農業農村的關心，離不得正確鄉村建設方針的制定和落實。黨的十八大指明瞭新時代基層黨組織的建設和發展方向。

2018 年 12 月 28 日修訂頒佈了 1999 年的《中國共產黨農村基層工作條例》，新增“鄉村治理”“領導和保障”兩章，對其它各章都作了較大修改，整體內容更加豐富，由原來的 8 章 34 條擴充到 10 章 48 條，共計 7750 字。新《條例》通過一系列制度設計和具體措施，確保農村基層黨組織的領導是具體的而不是抽象的，是實在的而不是空泛的。

從構成上看，一般由書記 1 人，副書記 1-3 人，一般其中 1 人兼任鄉鎮長來組成鄉鎮的黨委員會；另設組織委員 1 人，宣傳委員 1 人，其他委員 2 人，1 人管婦女工作、1 人管民兵工作。鄉鎮黨委會領導全區的政治、思想和組織方面的內容，是鄉鎮區域範圍內的領導核心。

（二）鄉鎮人大

鄉鎮人大具有數量大的特點，有近 3.2 萬個；在全國 267 萬各級人大代表中，鄉鎮人

20 党的基层组织，主要是指在企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织、人民解放军连队和其他基层单位成立的党组织，包括基层党委、党总支、党支部等，是党在社会基层组织中的战斗堡垒，是党的全部工作和战斗力的基础。

21 孙伟、邴乃翰：《乡村振兴背景下农村基层党组织作用研究——基于 LS 镇的调研》，载《领导与科学》，2020 年第 15 期。

大代表有 194 萬人。²² 鄉鎮人大儘管處在是我國家權力機關最尾端，但是其與人民群眾的利益最直接，因此在我國政權建設中地位最為重要，具有獨特的基礎性作用。黨的十九大報告指出：“使各級人大及其常委會成為全面擔負起憲法法律賦予的各項職責的工作機關，成為同人民群眾保持密切聯繫的代表機關”。習近平總書記指出要“進一步拓寬人大代表管理國家和社會事務的管道。此外，要切實加強對鄉鎮人大、街道人大和村民自治等工作的具體指導和調查研究，積極探索在推進基層民主政治建設中，充分發揮人大代表主體作用的新途徑、新形式。”²³

長期以來，由於諸多因素，鄉鎮人大的性質、地位及作用往往不被重視，甚至被誤解。許多人往往把鄉鎮人大看成是鎮政府的一個工作部門，是鎮政府的下屬部門，是“打下手”的角色。有的鄉鎮基層幹部甚至認為，到鄉鎮人大工作就等於退到了“二線”，工作任務不重，甚至無事可做，是份“閑差”，除了每年開人大會議時舉舉手、提提意見和建議之外，在閉會期間無事可做也什麼都不用做；這些認識直接導致了鄉鎮人被“邊緣化”。浙江臨安板橋鎮鄉鎮人大工作打破了“鄉鎮人大”可有可無的認知。²⁴ 鄉鎮人大的工作不是不重要，是鄉鎮人大工作沒做到位；鄉鎮人大的地位不是無關緊要，是沒有發揮好權力機關的作用。其實，人大工作是“一線”，有時還是“火線”。²⁵

《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法（2015 年修正）》第十五條規定了“鄉”“民族鄉”“鎮”的人民代表大會的議事規則。²⁶ 人大代表作為聯繫和溝通鄉鎮人大和人民群眾的紐帶，是反映人民群眾具體意願的重要管道。因此，可以在鄉鎮人大職權範圍內的重大問題開展工作監督，幫助鄉鎮政府更好地為人民服務。

（三）鄉鎮人民政府

鄉鎮人民政府是鄉鎮人大的執行機關，是基層國家行政機關，鄉鎮作為基層政府，就是各級政府的最低一級，下面沒有也不應當再有什麼“分支”。鄉鎮政府是我國政治體系中的一級國家行政機關，屬於我國國家行政機關。在鄉鎮政府機關內，鄉鎮長作為政府首

22 闕珂：《在鄉鎮人大認識人大制度》，載《人民日報》2015 年 4 月 1 日。

23 習近平在 2004 年 2 月 26 日在省人大常委會黨組民主生活會上的發言。

24 鄉鎮人大主席朱忠華感人至深的履職故事，證明鄉鎮人大工作不僅不“閑”，而且能更好地听取社情民意，幫助群眾排忧解难，引導基層民主政治建設。

25 張德江委員長在十二屆全國人大常委會第一次會議上發言，參見《鄉鎮人大工作是“一線”》載人民日報 2014 年 11 月 26 日。

26 《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法（2015 年修正）》第十五條規定了“鄉”“民族鄉”“鎮”的人民代表大會，舉行會議的時候，選舉主席團。由主席團主持會議，並負責召集下一次的本級人民代表大會會議。鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會主席、副主席為主席團的成員。

長，下設助理員若干人，以分工的方式各管政府工作的一個方面，並直接對鄉鎮長負責，在鄉鎮政府首長與助理員之間不設中間層次。這種方式在鄉村活動相對簡單、政府行政功能突出而服務功能不顯著的情況下是適用的，它的優點是體制簡單，調度方便，議行合一。在工作複雜的情況下卻很容易使鄉鎮領導陷於事務性管理之中，難以抓根本性的決策工作，而鄉鎮助理由於僅是工作助理沒有決定權，又難以解決問題。這樣就造成了工作的梗塞，以致因為資訊阻礙、操作不濟。社會較發達的鄉村地區，很多鄉鎮目前都在探索由助理制改為股室制²⁷的道路。也就是說，在鄉鎮政府機構中增加了一個中間層級。這種改變一般說來，會使鄉鎮政府體制相對複雜化，人員也常常會有所增加，但對於經濟社會活動的管理，則具有較強的綜合性和時效性。²⁸

鄉鎮人民代表大會沒有常設機關，由鄉鎮政府來擔任鄉鎮人民代表的執行機關，其地位和作用便凸顯出來。

1. 鄉鎮人民政府與鄉鎮人大、鄉鎮黨委的關係

鄉鎮人民政府對本機人大和上級國家行政機關負責並報告工作，同時鄉鎮人民政府也需要接受鄉鎮黨委的領導和監督。鄉鎮人民政府設有鎮長、副鎮長等職務，他們均由鄉鎮人大選舉產生。在黨的領導下直接對廣大農民群眾進行組織、領導，充分貫徹黨和國家的路線、方針、政策和法律、法規等。貫徹黨的路線、方針、政策和國家法律法規，最終為人民群眾的生產生活服務。

在鄉鎮的這三個組成機關中，黨的農村基層組織即鄉鎮黨委及其下屬的農村黨支部（黨委），是鄉鎮各種組織和各項工作的領導核心。鄉鎮黨委權力最高，在鄉鎮機構中居於第一位。

2. 鄉鎮政府的主要工作

鄉鎮政府的主要任務，就是把各項具體行政工作直接地落實到千家萬戶，這與中央和省、自治區、直轄市不同。中央和省、自治區、直轄市政府的主要任務是制定政策。因此，其工作方法主要是搞調查、發檔、下指示，然後通過鄉鎮政府（還有市縣政府）的工作具體落實到千家萬戶。這鄉鎮政府的工作就有兩個方面特徵：一是鄉鎮政府需要直接實施行政管理，需要自行承擔全部的管理事務。二是鄉鎮政府工作物件和監督主體都具有群眾性。即鄉鎮政府管理工作的物件是本面，直接接觸群眾。反映群眾的意見、要求、和建議，並

27 所謂股室制，就是將政府所管範圍內業務相近的工作歸口，建立常設性工作機構股或室；股室內再進一步劃分業務，由不同人員分工負責。而股室領導作為中層領導，對上向鄉鎮首長負責，對下領導本股室的工作開展。

28 《萊蕪市加強農村基層政權建設試點工作經驗匯編》，山東省民政廳 1988 年編。

且經常直接接受本行政區內的廣大人民群眾監督。

鄉鎮為維持日常工作，設置了以下三種常見的工作制度：一是鄉鎮長辦公會議制度。²⁹二是連絡人民代表制度。³⁰三是崗位責任制來決定正、副鄉長，進而確定各種鄉鎮政府職能部門的職權範圍和工作任務，並制定考核與獎勵辦法。

3. 鄉鎮政府的地位

鄉鎮政府處於我國國家政權的最底層，但卻是我國政權的基礎。它直接面向行政區域內的廣大居民。國家政治的穩定、社會秩序的安定，直接面向行政區域的廣大居民。基層政府的治理，為國家政治的穩定、社會秩序的安定、行政管理的實施等提供了有力保障。

中國共產黨第十九屆中央委員會第四次全體會議審議通過《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》，指出要加強治理體系和治理能力現代化。³¹從奧茨定理與一般行政管理模式的角度看，³²基層政府在我國鄉鎮設置是成本與利益是不成正比的。從授權體系的角度看，鄉鎮政府面臨的邊界是由一個由群眾實行自我管理、自我監督的群眾性自治體，因此鄉鎮政府其實是國家授權體系與社會授權體系的連接點，上級政府對基層政府的壓力與群眾自治對國家訴求的表達都被集中到鄉鎮政府身上，因而鄉鎮政府極容易成為各種矛盾的交匯點。

（四）鄉鎮政府與村委會的關係

1. 實然層面上：鄉鎮政府與村委會之間是協助關係

29 每月或每季舉行一次由鄉鎮長或受鄉鎮長委托的副鄉鎮長主持召開的工作會議，必要時可以隨時召開。出席會議的除正副鄉鎮長外，還有政府各工作部門的負責人，必要時可以邀請鄉鎮黨委書記、鄉鎮人大主席團常務主席參加。通過召開鄉鎮長辦公會議，鄉鎮行政首長可以按期對日常工作進行安排、檢查和交流，討論工作中出現的問題並作出決定。

30 由於鄉鎮人民代表大會沒有常設機構，法律雖然規定鄉鎮人民代表大會大會主席團可以主持召開鄉鎮人民代表大會會議，但並沒有賦予它在人民代表大會閉會期間組織鄉鎮人民代表活動的職權，所以鄉鎮人民代表大會閉會期間組織鄉鎮人民代表活動的就是由鄉鎮府負責。為此，鄉鎮政府要安排專人負責聯繫、管理人民代表的工作。可以把鄉鎮人民代表以選區或行政村為單位組成代表小組，再以代表小組為基礎組織鄉鎮人民代表聯絡組，定期召開代表和聯絡組負責人會議，安排代表活動，聽取人民代表對政府工作的批評建議，吸收人民代表參加政府組織的工作的檢查和現場會等活動。

31 《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》指出：“必須在堅持和完善的中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化上下更大功夫。”

32 所謂奧茨定理就是，公共服務職責應尽可能下放到能够使成本与利益内部化的最小地理辖区内。该定理为强调政府间分权的财政联邦制提供了坚实的理论基础。成本与利益（或受益）的内部化，系指某项公共服务的受益范围和成本（税收）分摊都限于一个辖区内部，其他辖区并不能从中受益，也不为之分摊成本。

村委會是由村民所選舉產生的群眾性自治組織，屬於農村民間組織力量。根據《中華人民共和國村民委員會組織法》第四條規定³³，鄉鎮對村工作指導、支持和幫助，不可干預。村委會是基層群眾性自治組織，不是國家基層政權組織，不是一級政府，也不是政府的派出機關。因此，鄉鎮政府與村委會的關係，不是簡單地上下的關係，而是政權與自治的關係。基層群眾自治與民族區域自治不同，民族區域自治是政權性自治，實際上是在國家權力框架下的自我調適，需要遵從上級政府的各項指示、命令的義務。村民自治是群眾性自治，是國家政權之外的市民自治，其自主性更高。因此，與政權組織不同，村委會不是政權組織，只負有遵守和宣傳國家法律、法規和政府的各項指示、命令的義務。對於政府的政令沒有具體執行的義務，因此也不需要遵守上下級領導規則。這就意味著，鄉鎮政府不可以任命和撤換村委會幹部，不可以撤、改村委會作出的決定，不可以命令村委會承擔各種各樣的政府工作事務。這也意味著，屬於村民自治範圍內的事項，鄉鎮不可干預，不可收到自己手裡來辦，唯有如此，才能真正實現村民自治。

首先，鄉鎮政府對村委會的工作應當給予指導、支援和幫助。實行村民自治，是憲法和法律規定的。保證憲法和法律在實施是鄉鎮政府的應盡職責，因此保證村民自治也是鄉鎮政府的職責。但是保證不是干預，而是指導、支持、幫助，絕對不可假借指導、支持和幫助之名，行非法干預自治之實，村委會則有權予以抵制和拒絕。其次，鄉鎮政府不得干預依法屬於村民自治範圍內的事項。凡依法屬於自治範圍內的事項，哪些要辦、哪些不辦，何時辦、怎麼辦，都應當由村民自己討論決定，鄉鎮政府不得干預，這是自治的要求。不得干預和指導的界限就是“依法辦事”，即對依法屬於村民自治範圍的事項，鄉鎮政府只指導，不包辦，但是根據依法行政原則，凡是政府的職權，鄉鎮政府不可推諉，要辦好。村和鄉鎮的關係沒有辦法割裂，依法行政是保證村民自治最好的手段，因此，鄉鎮政府如果需要村委會處理行政事項，只能以委託形式，代表鄉鎮政府辦理有關政府事宜，委託事項，由於屬於政府職權，應由委託的鄉鎮政府承擔責任。

2. 應然層面：鄉鎮政權不斷滲透影響村委會組織

村民自治既不像自治政府那樣擁有一套被納入國家管理體系但又獨立運行的各種公共權力機構，也不同於民族自治那樣具有典型的民族特色，在中國政治的話語體系中，它是一種新型的自治模式：體現了基層群眾自我管理的群眾自治，屬於社會授權體系，部分帶

33 根据《中华人民共和国村民委员会组织法》第四条规定：乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助，但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。

有公民社會的性質。³⁴

在現實中，村委會一方面在利益上形成與鄉鎮政府連結的利益共同體，另一方面，在離開村民集體利益的過程中尋找自身利益的實現。這種現象在當前鄉村許多地方普遍存在。³⁵鄉鎮政府與農村社會是“服務——監督”的新型“鄉——村”關係，即滿足了我國新時代中國式經濟社會的發展要求，也能實現我國構建運作能力強、運轉效能高的現代國家治理體制，也有利於國家政權與農村社會的“互利雙贏”，幫助農村居民更好地通過民主監督、協商議事反映和表達自己的意願訴求。

（五）鄉鎮政府與縣的關係

縣、鄉、村三級之間的關係，這三級的關係本質是國家權力在基層如何配置的問題。近年來，由於中央對地方政府加強“垂直管理”而出現了縣、鄉兩級政府在“有責無權”的情況下通過社會民主、公民參與的方法降低上級政府、公眾賦予地方政府的責任壓力。在垂直管理的過程中，地方政府的積極自主性有所減弱，消極自主性開始上升，地方保護主義的勢頭得到控制，但地方政府的權力與責任的平衡出現問題。新一輪上收的權力大都被集中在省政府手中，有權力的部門大都被上級政府“垂直管理”。在垂直管理的過程中，地方政府的責任增加，但權力卻相應縮小，而在屬地居民權利主體意識增強的情況下，鄉鎮政府在縣政府領導下開始探索轉移政府責任的辦法。首先，鄉鎮的各個內設機構也受到鄉鎮以及市、區、縣職能部門不同程度的領導或業務指導，對於業務範圍內發生的重大事務必須及時報告上級職能部門。³⁶其次，鄉鎮政府的上級部門經常以起草政策的方式干預鄉鎮政府的職能行使。職能部門在政策制定方面佔據著相對“優勢”的地位³⁷，使其通過規範的手段，對鄉鎮職能的發揮產生影響。上級職能部門制定的政策規定和具體實施細則，鄉鎮必須遵守。“鄉鎮其實只是執行各條條下達的各項任務而已，他們幾乎沒有真正的權力。或者說，“義務多，權力少”。³⁸再者，市、區、縣政府職能部門，以通知、通報，或召開會議為手段，直接與鄉鎮和街道政府產生聯繫。上級職能部門經常要求鄉鎮和街道請示或

34 祝靈君：《授權與治理——鄉鎮政治過程與政治秩序》中國社會科學出版社 2008 年版，第 155 頁。

35 祝靈君：《授權與治理——鄉鎮政治過程與政治秩序》中國社會科學出版社 2008 年版，第 206 頁。

36 《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》第六十六條規定：自治州、縣、自治縣、市、市轄區的人民政府的各工作部門受人民政府統一領導，並且按照法律或者行政法規的規定受上級人民政府主管部門的業務指導或者領導。

37 市、區、縣政府所制定的多數政策和政府領導的講話一般是由其職能部門起草的，如果政策內容涉及幾個部門，成立由這些部門組成的聯合起草小組。

38 曹錦清：《黃河邊的中國》，上海文藝出版社 2000 年版，第 94 頁。

報告情況，對不服從的鄉鎮甚至會採用一定的手段，強制其執行。鄉鎮人員的前途發展受到資金、專案等資源與評價權等人事權的嚴重影響，這就導致鄉鎮不得不為，不敢不為。尤其是部分上級職能部門對基層政府工作握有“一票否決”的權力，使得基層政府輕易不敢得罪上級。³⁹正是通過這種“壓力型體制”，上級政府將自己的責任轉移。

四、結語

隨著我國鄉村治理體系和治理能力的現代化進程不斷推進，鄉鎮政府職能的轉變顯得尤為重要。本文通過對鄉鎮政府職能的基本內涵、演變過程以及價值取向的分析，揭示了鄉鎮政府在鄉村治理中的核心作用。鄉鎮政府職能的轉變不僅需要適應新時代的要求，還應與鄉村發展的實際需求相結合，以實現鄉村治理的有效性和效率。通過優化鄉鎮政府職能，加強鄉鎮黨委組織、鄉鎮人大、鄉鎮人民政府的建設，以及理順鄉鎮政府與村委會、縣的關係，可以進一步推動鄉村治理體系和治理能力的現代化。本文的研究不僅為理論研究提供了新的視角，也為政策制定和實踐操作提供了有益的參考。未來，鄉鎮政府職能的轉變仍需不斷探索和完善，以適應鄉村治理的新挑戰和新機遇。

39 乡镇上级常常通过职能部门检查评比的办法进行。每项工作检查以后都要排名，排名的结果一般是前几名受表扬，后几名受批评。如果排名靠后，就会影响领导的政治前途，所以基层政府对各项检查都非常关注。