

学校编码: 10384

分类号 \_\_\_\_\_ 密级 \_\_\_\_\_

学号: X2009136093

UDC \_\_\_\_\_

厦门大学

硕士学位论文

我国乡镇行政管理体制创新研究

——以福建省为例

China's Township Administrative System Innovation Research

—A Case Study of Fujian Province

林喜

指导教师姓名: 王玉琼 教授

专业名称: 公共管理 (MPA)

论文提交日期: 2013 年 5 月

论文答辩日期: 2013 年 月

学位授予日期: 2013 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评阅人: \_\_\_\_\_

2013 年 5 月

我国乡镇行政管理体制创新研究

林喜

指导教师 王玉琼教授

厦门大学

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

论文指导小组:

王玉琼 教授  
黄娇灵 副书记  
王云萍 教授



## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日



## 摘要

行政管理体制是经济体制改革和政治体制改革的结合部,对经济体制的市场经济化和政治体制民主法治化都具有深远的影响。乡镇行政管理体制改革作为国家行政管理体制改革的一部分,由于国家将重心转向经济体制改革,“三农”问题长期被忽视,乡镇行政管理体制的滞后对“三农”问题解决的阻碍越来越大。所以乡镇行政管理体制改革既是对这些问题的有力回应,也是贯彻建设和谐社会与社会主义新农村重大战略决策的重要步骤,更是促进经济体制改革进一步深化的必然要求。本文不仅对我国乡镇行政管理体制的弊端进行剖析,而且结合福建省的具体实践探讨我国行政管理体制改革的出路。

全文共分为五个部分。

首先,以党的十七大明确提出要“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”为主要背景,分析本文的理论和现实意义。而后系统对乡镇行政管理体制的研究现状进行了梳理,总结本文的行文思路和研究方法。指出本文的贡献与不足。

其次,系统考察了我国乡镇行政管理体制的演变过程,探讨现阶段乡镇行政管理体制形成和运行机制。然后分析了我国现行乡镇行政管理体制面临的新形势,重点对乡镇在农村治理的弊病进行了较为深入的研究。

第三,以福建省作为分析个案,考察了福建省在乡镇政府职能转变、改革乡村行政区划、农村治理、村民自治等方面的有益实践,并从中得出福建省乡镇行政管理体制改革面临的现实困境。

最后,针对我国乡镇行政管理体制改革面临的问题,提出了创新乡镇行政管理体制的对策建议。笔者认为乡镇行政管理体制改革不仅要强化现有行政管理机制的作用,改革落后的体制和机制弊端,而且要做好乡镇行政体制改革的配套措施建设,不能给乡镇行政管理体制留下明显短板。

**关键词:** 乡镇; 行政管理体制; 福建省



## ABSTRACT

Administrative management system is a combination of the Ministry of economic reform and political reform, and have a profound impact on market-oriented economic system and political system of democratic rule of law. Township administrative reform as part of the reform of the state administration, because the state will shift the focus of the reform of the economic system, the "three rural" issues have long been ignored, township administrative system lag to solve the "three rural" issues hinder growing large. The township administrative reform is both a strong response to these problems, is consistent with an important step in building a harmonious society and new socialist countryside major strategic decisions, it is an inevitable requirement to promote the further deepening of the reform of the economic system. This paper not only analyzes the drawbacks of the administrative system of China's township, Fujian Province and is combined with the concrete practice of the way out of China's reform of the administrative system.

This paper is divided into five parts.

First, the party's congress explicit proposal to speed up the reform of the administrative system and build a service-oriented government "as the main background, we analysis the theoretical and practical significance of this article. Then the system is the research status of the township administrative system of the sort, summarize the ideas and research methods. Last we proposed contribution of this article and shortcomings.

Second, the system examines the evolution of our ancient rural administrative system, analysis of the present administrative system, what are the drawbacks of the current management system, and to analyze the new problems faced in rural.

Third, The system examines the evolution of China's township administrative system, to investigate the formation of this stage township administrative management system and operation mechanism. Then we analyzed the new situation facing the current township administrative management system, a more in-depth study focusing on the ills of the villages and towns in rural governance.

Finally, explore the countermeasures and suggestions to solve the township administrative system many drawbacks. Proposed not only to strengthen the role of the existing administrative mechanisms, to reform backward institutions and

mechanisms drawbacks, and the construction of supporting measures to do well in township areas of administrative reform, will not be left to a township administrative system significantly shorter board.

**Key Words:** township; administrative system; Fujian Province

廈門大學博碩

# 目 录

一、导论 .....	1
(一) 选题背景与研究意义 .....	1
(二) 文献综述 .....	2
(三) 研究思路与研究方法 .....	7
(四) 本文的贡献与不足 .....	9
二、我国乡镇行政管理体制及其运行机制 .....	10
(一) 我国乡镇行政管理体制演变进程 .....	10
(二) 现阶段我国乡镇行政管理体制及其运行 .....	13
(三) 当前乡镇行政管理体制存在的问题 .....	19
三、福建省改革乡镇行政管理体制的经验与困境 .....	25
(一) 福建省改革乡镇行政管理体制的有益尝试 .....	25
(二) 福建省乡镇行政管理体制改革中面临的困境 .....	30
四、创新我国乡镇行政管理体制的若干建议 .....	35
(一) 遵循创新乡镇行政管理体制的基本原则 .....	35
(二) 强化乡镇行政管理体制改革的既有成果 .....	36
(三) 改革乡镇行政管理落后的体制和机制 .....	39
(四) 完善相关配套体系的改革 .....	42
结论 .....	44
参考文献 .....	45
致谢 .....	48



# Table of Contents

<b>I Introduction</b> .....	1
1. Research Background and Significance.....	1
2. Research Summary .....	2
3. Research ideas and methods .....	7
4. Contribution and the Next Step.....	8
<b>II China's township administration and its operating mechanism</b> ...	10
1. China's township administrative system evolution process.....	10
2. At this stage of the township administrative management system and its operation .....	13
3. China's township administrative system's ills.....	19
<b>III The experience and dilemma of Fujian Province to township administrative reform</b> .....	25
1. Fujian province township administrative system reform attempt.....	25
2. The difficulties faced in the Fujian Province township administrative reform	30
<b>IV Recommendations for innovative rural administrative system</b> ....	35
1. Some recommendations of the township administrative system innovation ....	35
2. To strengthen township administrative reform existing achievements.....	36
3. Reform behind the township administration system and mechanism.....	39
4. Improve the supporting system.....	42
conclusion .....	44
<b>References</b> .....	45
<b>Acknowledgement</b> .....	48



## 一、导论

### （一）选题背景与研究意义

改革开放的过去 30 多年来，我国在取得举世公认的成就的同时，城乡二元体制导致城乡差距不断拉大，“三农”问题一直得不到有效解决的事实既是考验我国政府执政能力的大事，也是摆在政府面前的一道难题。过去我们一直强调以经济体制改革为中心，以经济改革带动其它方面的改革，但事实证明光有经济体制改革，政治体制及行政管理体制不变革，也将影响到其他方面改革的深入。

面对我国行政管理体制滞后的问题，党的十七大明确提出行政管理体制改革是深化改革的重要环节，要“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”，强调要“健全政府职责体系，完善公共服务体系，强化社会管理和公共服务”。要抓紧制定行政管理体制改革总体方案，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制<sup>①</sup>。

随着我国对“三农”问题日益关注，长期被人忽视的乡镇行政管理体制改革逐渐成为大家研究的热点问题。例如村级组织日趋“行政化”和村干部“公职化”；乡镇政府对村务行政化干预；乡镇里干群关系紧张等等。当前，乡镇行政管理体制改革关键在于制度上的创新，即破除阻碍乡村民主化建设，阻碍乡镇生产力进一步发展的诸多管理瓶颈，构建适应市场经济在乡镇进一步发展的行政管理体制体系，奠定乡镇经济社会全面、协调、可持续发展的制度基础。尤其要重视农村治理，做到急民之所忧、解民之所困、办民之所需。鉴于此，探究乡镇行政管理体制的创新问题，既非常必要，又意义重大。

在理论层面上：我们从公共管理理论结合政治经济学的知识，从制度层面系统探讨当前乡镇行政管理体制改革面临的制约因素及解决对策，这有助于我们深化“三农”问题的研究，丰富推进农村改革的理论依据。政治经济学认为经济基础决定上层建筑，但是上层建筑的滞后性也会阻碍生产力的发展。我国要建设社

---

<sup>①</sup>胡锦涛在党的十七大上的报告。新华网，  
[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content\\_6938568\\_5.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568_5.htm)。2007-10-24

社会主义市场经济，就必须深化行政管理体制改革工作，逐步消除管理体制上的障碍。最后我们从个案分析的角度，重点分析福建省在乡镇行政管理体制改革中的创新实践，也可以为其它地方的乡镇体制改革问题提供一种思路和方法。

在实践层面上：第一，有利于完善我国行政管理体制体系，使我国行政管理体制改革更具微观基础。“三农”问题的解决依赖于我们乡镇行政管理体制上的创新，乡镇行政管理体制改革有利于推动农业对我国经济建设上发挥基础性作用。因而深化乡镇行政管理体制改革，直接关系到我国经济体制改革目标的最终实现。

第二，有利于深化我们对政府职能的认识，认识到我国乡镇行政体制改革面临哪些具体问题，更有针对性的找到解决具体问题的答案。乡镇行政管理体制改革是一个根本性的、全局性和广泛性的问题，只有管理体制上进行改革，才能充分释放农民的政治参与热情，发挥基层自治组织的村民自治作用；也只有发挥村民的自主性我们才能够切实提高乡镇政府的行政效率，加快民主化进程并提高政府的公信力。因此，普遍推进乡镇行政管理体制改革和制度创新，是广大农民的迫切需求，是建设社会主义新农村的必然要求，也是构建社会主义和谐社会的重要一环。

第三，有利于贯彻胡锦涛主席提出的以科学发展观统领经济发展的全局，强调转变政府职能，继续完善行政管理体制，形成行为规范、运作协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制的要求。科学发展观强调以人为本，促进经济社会的全面协调可持续发展和人的全面发展，这就要求我们在坚持以经济建设为中心的同时，更加注重利益的协调，既体现公平又不失效率。乡镇行政管理体制改革就是要建立起一个既体现公平又不失效率的体制，坚持科学管理，规范运作，建立乡镇行政管理的长效机制。

## （二）文献综述

随着“三农”问题研究的深入，农村研究的焦点开始投向乡镇行政管理体制的创新上。企图从乡镇行政管理体制上找到破解我国城乡二元体制、三农问题制约我国经济发展的问题。纵观国内外学者对乡镇行政管理体制的研究主要具有两大特点：第一是国外学者对中国乡镇管理的研究较为浅显，多从治理角度分析。

第二是从研究层面来看主要以国家、省域及县域的行政管理体制研究为主，对乡镇行政管理体制的研究虽然挺多，但很少从乡村治理的角度进行深入分析。下面分别对国内外的相关文献进行整理并评述，重点是对国内的研究作一个全方位的了解。

## 1. 国外对乡镇管理体制的研究

乡镇行政管理体制创新已经成为国内外学者研究的一个重要课题，国外也有较多学者提出了不同管理经验、管理模式和相应的理论体系，这些无疑都为我国乡镇行政管理体制改革提供了良好的借鉴。通过查阅相关资料，以下是国外的一些乡镇行政管理研究分析。

### (1) “重塑政府”的地方管理体制

美国学者文森特·奥斯特洛姆在《美国地方政府》中主张美国地方政府的改革应是“重塑政府”(Reinventing Government)的行政体制改革运动，他定义了地方政府是满足不同利益群体的共同需求而产生、履行各种不同类型的服务、为数众多的地方单位。改革主要涉及以下几个方面：

第一，地方政府组织形式上的多样化导向。美国地方政府组织形式的改革，其驱动力完全来自于公众的多样化、个性化需求，而非改革者或联邦政府、州政府的有目的的规划设计。

第二，公共产品和服务对象上的顾客导向。破除行政机构本位主义和对上级机关、立法机关、利益集团负责的传统思维定势，确立本地区纳税人是政府及各行政机构顾客的观念，通过调查统计数据对公众需求进行归类，并进而对顾客群体进行细化，为公众提供量身定制式的个性化服务。

第三，公共产品和服务供应手段上的民营化导向。在公共事务的管理中适当运用市场机制，即确认政府作为组织、协调和管理者而非单一服务提供者的角色，充分利用本地区的各种资源，为公众提供有效服务。

第四，纵向权力关系上的分权导向。无论是联邦政府还是州政府都程度不同地采取了分权措施，将相当一部分公共管理和公共服务的事权下放到地方政府，强化地方政府的自主性管理责任，也使其承担更多的管理与服务成本。

第五，政府内部管理上的企业化导向。改变政府及其官员只讲投入不讲产出、

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

廈門大學博碩